



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

中豪関係と「シャープパワー」概念
政策研究部グローバル安全保障研究室

研究員 石原 雄介

NIDS コメンタリー

第 82 号 2018 年 8 月 1 日

はじめに

2018 年 6 月豪州議会は外国勢力による国内政治、社会への不当な干渉を防止し、取り締まることを趣旨とした法案（以下、外国政府干渉対策法）を可決した。本法案の成立過程において、マルコム・ターンブル首相率いる保守連合政権の閣僚や党幹部は中国による豪州政治、社会への干渉に対する対策強化が法案の重要な目的の一つであることをほぼ公然と表明してきた。さらに法案審議と並行して、豪州メディアや学会においても中国政府の影響下にあるとされる人物や団体が同国国内において様々な政治活動を行っている実態が、時にかなり証拠立てた形で、また時にかなり憶測を交えた形で広く議論されるようになった。

こうした問題意識を背景として、近年豪州の知的コミュニティにおいて、中国政府による（ものとされる）一連の活動を「シャープパワー」として概念化しつつ、その実態や対策を議論するトレンドが出現した。「シャープパワー」とは全米民主主義基金のクリストファー・ウォーカーとジェシカ・ラドウィッグが提唱し、ハーバード大学のジョセフ・ナイによってより明確な定義が与えられた新たな概念であり、中国やロシアといった権威主義諸国が民主主義諸国の開放性を利用して自らの影響力＝パワーを拡大する態様、もしくは権威主義諸国と民主主義諸国の間に存在する、言論や報道の自由に関する国内体制や価値観の「非対称性」に基づいて前者が後者に対してパワーを拡大する態様を意味する。

本稿では、豪州において近年報道される中国の干渉活動に関する議論や関連する現象を詳述しつつ、

「シャープパワー」概念が有する分析的有用性について批判的に考察する。以下、そのための具体的な事例として、（1）豪州政界を巡る近年の動向及び（2）大学を中心とする高等教育を巡る議論の二つを分析したうえで、同概念に関する論点を抽出する。

豪州政界における中国論争

2018 年 6 月に上述の外国政府干渉対策法が実現した最大の直接要因は、野党労働党の有力幹部であったサム・ダスティアーリ上院議員（同年 1 月議員辞職）を巡るチャイナ・コネクション論争であった。事の始まりは 2016 年にダスティアーリ議員が過去 2 回にわたって、中国人実業家で豪州中国和平統一促進会会長であるファン・シャンモ（漢字名：黄向墨）氏の関連団体によって中国に招聘されていたにも関わらず、旅費提供を受けた事実報告を怠っていたことが発覚したことにある。豪州の有カメディアは足並みを揃えて、ファン氏が所属する豪州中国和平統一促進会は中国共産党中央統一戦線工作部の指導下にあると指摘しつつ、中国政府との関係の深い人物からダスティアーリ議員は金銭的便宜を受けたものと批判的に報じている。

（またファン氏自身が環球時報の国際・英語版（Global Times）において豪州政治における中華民族の正当な影響力を高める活動を強化すべきとの趣旨の論考を寄稿したことなどから、自らが中国政府の影響下に様々な活動を行っていることを公然と認めているとの報道も行われた）。さらに、ほぼ同時期にダスティアーリ議員が自らの政治活

動に必要な旅費の一部をオーストラリア国内の華人系団体であるトップエデュケーションに提供させていたことも明らかとなった。こうしたダスティアーリ議員を巡るチャイナ・コネクションが論争の対象となるにつれて、次第に中国が豪州国内政治へ様々な形で介入しているのではないかとの論点一般国民も広く認知するテーマとして浮上することとなった。ただ 2016 年の時点ではダスティアーリ議員が労働党の要職を辞任する形で幕引きが図られ、議会やメディアにおいて本件に係る議論は一時期下火になるかにみえた。

ところが、翌 2017 年にダスティアーリ議員のチャイナ・コネクション疑惑は以下の二つのスキャンダルが発覚したことで一気に政局の焦点にまで発展することになった。その一つが、同議員による南シナ海関連の発言である。ダスティアーリ議員は、上述のファン氏とともに登壇した中華系支持者との集会において、南シナ海は「中国の問題であり、オーストラリアは関わるべきではない」との趣旨の発言を行ったことが明らかとなると、オーストラリア議会においてチャイナマネーの受領が同議員の政治的主張に影響を与えているのではないかとの批判がますます高まることとなった。ダスティアーリ議員が所属していた最大野党労働党は、南シナ海について中国の埋立等の活動によって「航行の自由」が脅かされているとの立場から、豪軍独自の「航行の自由」作戦を実施するべきと政策を主張しており、ダスティアーリ議員の上記の発言は党のラインから逸脱するものであると公式に認めるに至った。その後、同議員が同じくファン氏に対して「政府によって電話が盗聴されている可能性があるから注意すべき」との趣旨の警告を伝えていた第二のスキャンダルが判明すると、議員という立場にありながら政府のインテリジェンス活動に関する情報を外国人に暴露したとの批判が政界やメディアで展開されることとなった。これらの事案は、まさに中国政府の影響下にあると指摘される団体や人物から継続的に資金提供を受けていた有力議員が中国の立場に配慮し、自らの政治的主張や活動を誤った

のではないかとの疑念を生じさせることとなった。ダスティアーリ議員は一連の問題の責任をとって 2018 年 1 月に議員辞職するに至った。

こうしたダスティアーリ元議員を巡るチャイナ・コネクション論争をきっかけとして、豪州の政界やメディアにおいて、同国内における中国政府の活動の実態について様々な論争が展開されるようになった。そして、こうした報道や議論を通じて、実際はダスティアーリ元議員に限らず与野党双方が広く様々な形でファン氏を含む中国政府と関連があると報じられている団体や個人から資金を受け取り、また個人的な関係を有していた事実が次々と明るみになっていった。与党保守連合政権の有力政治家で外務大臣を務めるジュリー・ビショップ議員の地元西オーストラリア州の党支部が中華系オーストラリア人実業家周澤榮氏から多額の献金を受け取っていたことが判明すると、チャイナ・コネクションの問題は与野党の垣根を越えた政治的課題に変化した。同氏は本件が明るみになった時点で、すでにアメリカ連邦捜査局（FBI）より国連総会議長への賄賂供与疑惑で有力な捜査対象とされていることが報道されていたが、その後実際に捜査対象となっていることが与党議員及びターンブル首相の発言から事実上確認されている。また、労働党党首のビル・ショートン下院議員もまたダスティアーリ元議員と同じくファン氏の自宅訪問や会食を含めて複数回接触していることが明らかとなった。会食についてはファン氏が幹部を務めるデベロッパ企業ユフ・グループによる政党献金の機会づくりであった事実が判明しており、次回選挙の結果次第ではオーストラリア首相となる立場にあるショートン議員のチャイナ・コネクション疑惑すら浮上しかねない状況となった。もっとも、与党支部への献金やショートン議員の会食がただちに違法行為になるわけではなく、またこれらの献金が大きく影響して関係議員の政治的主張が偏向されたことを示唆する材料は見当たらない。その意味でメディアや議会での議論においてもこれらの問題とダスティアーリ元議員を巡る一連のスキャンダル

とは明確に区別して扱われている。

ダスティアーリ議員をめぐる一連のスキャンダル及び政界全体に広がったチャイナ・コネクション論争が白熱化する中、ターンブル保守連合政権は外国政府干渉対策法案を提出し、2018年6月に同法案は可決された。法案の主な内容は、(1) 外国政府のためのロビー活動の登録義務(商業上のロビイストや元大臣にもおよぶ)、(2) 犯罪行為の定義拡大・具体化・厳罰化(例: 政党から機微な情報の受領を違法化)、(3) (すでに提出されている別報で新設が決定されている) 内務大臣・内務省による省庁間調整・協力、(4) 外国政府関連の資金による政党献金の禁止や政治行為への資金提供の規制といった事項から成り立っている。このうち(2)については議会内でジャーナリストの報道活動を制約しかねないという批判がなされ、議会外においてもアムネスティやヒューマンライツウォッチといった団体から人権擁護の観点でリスクがあるとの指摘がなされた。こうした中、与党保守連合と最大野党労働党は本法案に関する複数の修正点で合意し、いくつかの刑罰の軽減やジャーナリストを保護するための追加的な内容を盛り込むことで合意している。この問題は外国政府の活動を規制する政策と豪州の政治的価値観を擁護する政策の間で緊張関係が存在することを具体的に提示したといえよう。また、上記の(4)については、そもそもこれまで違法化されていなかった事実に対して驚きと不満を表明する論考も提出された。今回ようやく上記の趣旨の法案を提出するにあたって、ターンブル首相率いる与党保守連合はダスティアーリ議員が中国政府と関係する人物から資金を受け取ったと糾弾しつつ、時に中国に言及しながら改めてその必要性を訴えた。

同法案を巡って中国への批判や言及が行われたことに対して中国政府は反発した。在豪中国大使や中国外交部報道官があいついで豪州政府やメディアに対する強烈な不満を公開の場で表明するに至り、チャイナ・コネクション論争は中豪二国間の外交問

題に発展した。中国政府の批判に対してターンブル首相は1949年に毛沢東が天安門広場にて行った有名な発言を想起させる「オーストラリア人民は立ちあがる (the Australian people stand up)」とのセンテンスを用いながら、本法案を推進する自らの強い姿勢を中国も「一目置くだらう」と強調し、同法案提出の背景に中国による国内政治への干渉への懸念が存在することを認める公的な立場を崩さなかった。すでに本問題が政局上の重要な争点になっている以上、ターンブル政権が手を緩める政治的余地は少なかったといえよう。また与党保守連合は最大野党労働党に各種世論調査で後塵を拝する期間が続いており、同法案を巡る審議は2019年5月までに実施される総選挙を念頭に労働党批判を展開する政治的機会となっているとの指摘もある。同様に、野党労働党もまたダスティアーリ議員の辞職という失点を踏まえ、同党が中国政府の政治的影響を受けてはいないとの潔白を証明する意味でも、外国政府干渉対策法の必要性を大筋で認める立場を貫いている。こうした中で中豪政治関係はさらに悪化することとなった。2018年5月にG20ブエノスアイレス外相級会合のサイドラインで開催された中豪外相会合の席において、王毅外交部長はジュリー・ビショップ外相に対して、中国は他国の内政に干渉することはなく、豪州は「色眼鏡」で中国を見ることをやめるべきだとの批判を展開した。また王毅外相は今回の会合を二国間の公式の外相級戦略対話ではなく、あくまで豪州の要請に応じて開催した意見交換であるとわざわざ強調している。さらに同月に中国を訪問したスティーブン・チオボー貿易相は、豪側の提案にも関わらず、貿易担当の大臣級会合を開催することができず、ハイレベルの政治交流無しで帰国する異例の事態を経験することとなった。(また中国において豪州産のワインの輸入手続きが遅延する事態が業界団体から相次いで報告され、その背景には法案を巡る中国の不満が存在するとの指摘もなされている。) 本稿執筆の時点では、中豪関係がさらに悪化の途をたどるのか、ある

いは改善されるのか依然として不確実である。今後を占う試金石として、中豪二国間 FTA の改定交渉が開始されるのか、正式な中豪外相級戦略対話が開催されるのか、ターンブル首相の訪豪が実現するのかが具体的な観察ポイントとして注目されている。

高等教育・研究機関を巡る議論

2017 年 10 月に豪州保安情報機構 (ASIO) のダンカン・ルイス長官は議会証言の中で外国政府が自国出身の留学生や領事館職員を活用しつつ豪州国内の大学に影響力を行使する可能性があるると警鐘を鳴らし、議会や大学関係者に注意を促す発言を行っている。豪州メディアにおいてルイス長官の発言は中国を念頭においたものであると広く理解されているが、その理由の一つとして同時期に大学教育の現場における中国あるいは中国人の存在感の高まりに対して批判的な報道が増大していたことがあげられよう。そうした報道は主に 3 つの種類に区別することができる。

一つは、中国人留学生を巡る報道である。近年一部の中国人留学生がキャンパスにおける学問や言論の自由を侵害する行為を行っているとの指摘が存在する。2017 年 9 月に、ニューキャッスル大学においてある講師が授業の中で台湾と香港を国家であるかのような表現を用いたところ、これに対して中国人留学生から訂正するように強く反発を受けたとの報道がなされた。さらに当該生徒の一人が講師に強い語気で批判するビデオがオンラインで流されたことで本件に関する議論がキャンパスを超えて広く知れ渡ることとなった。さらに同月にシドニー大学のある授業中に講師が示した地図において中印国境紛争の関連地域が中国領土として記されていないことに、やはり中国人学生が反発し講師と激しいやりとりが行われたことが明らかとなった。こうした中、オーストラリアでは過去二年の間に大学キャンパスにおいて中国人留学生に対する差別的な内容を含むチラシが掲載されたり、また複数の暴力事件が報道されたりするなど、中国人留学生の言動に纏わる報道の過熱によって中国

人留学生の安全を心配する声も出始めている。もっとも本稿執筆の時点ではこうした非道な行為が豪州の大学において増大するトレンドにあるとまではいえない。

第二に、中国人留学生や研究者に対して中国政府が様々な圧力をかけているとの報道が続いた。とりわけ次の二つのケースについては当事者の具体的な証言を紹介しながら報道がなされている。一つは、中国人留学生トニー・チャンに纏わる事案である。チャン氏は長年豪州国内において中国政府に批判的な活動に携わってきたところ、中国在住の家族が政府当局者と思しき人間からチャン氏に活動をやめさせるよう圧力をうけたと証言している。オーストラリア放送協会 (ABC) の番組「フォーコーナー」によれば、上記の事情をうけて豪州政府はチャン氏に VISA を発給し同国滞在を支援したとされる。もう一つの事例は、シドニー工科大学所属で豪州永住権を保持する中国人研究者のチョンギ・フェン氏を巡る事案である。人権問題を専門とするチェン氏は中国政府に対して批判的な言動で知られているが、2017 年 4 月に中国での研究活動を終了し、豪州へ帰国する直前に、中国国内の空港で出国を認められず足止めされることとなった。フェン氏によれば約 1 週間の足止め期間中研究活動について様々な尋問を受けることとなった。こうした事件をうけて、豪州の有力メディアや有識者は同国内部での言論の自由を中国が抑圧していると非難する報道や論考を相次いで提出している。

第三に、中国政府が大学の運営に対してより直接的に働きかけを行っているとの報道もみられる。その代表例としてシドニー大学の中豪研究所がとりわけ頻繁に言及されている。中豪研究所は豪州を研究する日本人学者コミュニティの間でも広く名が知られた組織であり、特に 2015 年に同研究所ホームページに掲載された東シナ海を巡る世論調査が有名である。調査によれば、日中両国が東シナ海の島嶼をめぐる軍事紛争を開始し、米大統領が豪首相に対して日米側に立って参戦するよう要請した場合、どのように豪首相は対応するべきか、との問

いに調査対象者の 68 パーセントが中立を守り軍事的コミットメントはしないと伝達するべきであると回答したとされる。また、同研究所長のボブ・カー元外相は中国を巡る海洋問題に積極的に関与する豪州政府の姿勢や米豪同盟や日豪関係の強化に批判的な人物として知られており、豪州国内外においてそうした趣旨の主張を繰り返し行っている。こうした研究活動を行う同研究所について、中国と深い関係にある組織であると指摘する報道や研究者による論考が過去二年の間にあいついで発表されるようになった。その論拠として研究所の理事会に中国系企業所属の人物やダスティアーリ元議員との関係が取りざたされたファン氏も名を連ねており、また同研究所に対するこうした企業からの資金拠出の有無についても不透明であることが指摘された。なお、以上のような指摘が展開される中で、2017 年に所長のカー氏自身がファン氏がすでに理事を辞めたこと、また同氏から今後資金提供を受けないこと、さらに中豪研究所は政治的に中立なシンクタンクであり、例えばアメリカ企業からの資金提供も歓迎することを強調し、批判への反論を行っている。

このように、大学における中国人留学生や中国政府の活動について報道が過熱する中、豪州の学会においては対応を巡って様々な意見が提出されている。そのいくつかについては大学関係者が連名で公開書簡という形で発表されている。ここでは、個別の論考を紹介するのではなく、本件を巡って指摘されている二つの代表的な論点を以下簡単に紹介する。第一は、安全保障上の観点からキャンパスにおける中国政府の影響力拡大や中国人学生の活動に対して何らかの防止措置、規制を行うべきとの指摘である。そうすることで、豪州が奉じる言論や学問の自由を擁護するべきであるとする。これに対して、第二の主張は、中国人留学生に対する過剰な警戒が彼らの人権や学問の自由を侵害しかねないとして警鐘を鳴らすものである。特に、安全保障の観点から中国人学生の活動に対して警戒すべきと唱える

議論が必ずしも具体的に証拠立てて行われていない点や中国人学生を全て中国政府の手先であるかのように扱い、結果として人種差別にすらつながりかねないと懸念を表明する研究者は少なくない。こうした二つの問題意識の間で実際の対応を決めていくのは難しい。一方で留学生の安全や人権を擁護するあまりに豪州の大学が奉じる価値観が侵害されることも防がなければならないが、同時に外国政府の干渉を防ぐことに注力するあまり、学生の人権を制約するような事態を招くことも避けなければならないとすれば、この両者の間でどのように適切な均衡点を見出すことができるのであろうか。豪州の大学関係者は難しい問題に直面している。

この論点に対する基本的な対応方針の一例として、オーストラリア国立大学のブライアン・シュミット副学長は、外国政府の影響下に活動を行う学生とそうではない大多数の学生を区別することが不可欠であること、また常に自国出身者の学生同士で固まるだけではなく、多様なバックグラウンドをもつ学生同士が交流し、大学内で広いコミュニティを形成していくこと、そのうえで異なる意見や批判に対して知的に寛容な態度を育てていくことが、学問の自由を擁護するうえで重要である旨指摘している。またシュミット副学長は資金豊富な中国の研究機関との協力強化や増大する中国人留学生を受け入れつつけることが豪州の大学にとって財政的に重要であることも強調し、本問題が有する経済的ステークについてあわせて想起するよう提案している。

こうした中国人学生や研究者を巡る報道等をうけて、近年豪州政府が中国に対して人権や民主主義的価値観の問題を提起する場面が増えるようになった。報道が過熱傾向をみせた 2017 年 10 月にビショップ外相及びフランシス・アダムソン外務貿易次官があいついで、言論の自由を尊重するように中国人留学生に対して公開の場で呼びかけた。さらにビショップ外相は中国の人権問題や将来的な民主化の必要性にまで踏み込んで言及する異例の発

言を行っている。ある中豪関係の研究によれば、1997 年に中豪人権対話を創設して以来、豪州政府は非公開の対話枠組みを活用して人権等の問題を指摘しつつ、公開の場で非難の応酬を行うことを極力回避する政策を基本としてきたとされるが、近年豪州政府が公然と中国の人権問題や民主化という論点に言及する姿勢は長年の方針から逸脱した注目すべき現象であるとも考えられる。また、ターンブル保守連合政権は近年価値観を共有する同志国家（like-minded states）との経済・安全保障協力を一層強化する方針を掲げているが、豪州外交において価値が再び強調される主要因の一つとして、中国を巡る同国の問題意識の高まりを指摘する議論も存在する。

「シャープパワー」概念

豪州の政界と高等教育を巡って近年指摘される中国の諸活動を「シャープパワー」として概念化する議論は多い。例えば、キャンベラに存在する国家安全保障大学院長のロリー・メドキャフは、豪州国内においてはその多文化・多民族的な社会的特徴もあって、長年多くの外国政府が様々な活動をしてきており、それらを一概に不当な行為であるとはいえないものの、他方で中国政府による「シャープパワー」は他の外国政府の活動と比べてその規模や性質において容認できるものではないと明確に批判している。そして、豪州の価値観を擁護するために中国の「シャープパワー」への対策を強化すべきであると唱えつつ、外国政府干渉対策法の実現や大学における何らかの対応の検討を提唱している。

ただ、本稿が詳述した二つの事例に基づけば、中国による（ものとされる）各種活動を「シャープパワー」として概念化することには二つの大きな疑問が存在する。第一に、豪州の有識者や政治家が広く指摘する通り、同国固有の制度上の欠落を無視するわけにはいかない。外国政府干渉対策法が施行されるまで、外国政府の資金を使った政治活動は広く合法的な行為とされてきた。これが果たして、「シャープパワー」が指摘する民主主義の開放性を活用した

攻撃として理解すべきなのか、あるいは民主主義国家においても実行可能な制度的対策を怠ったことに問題があったとするべきなのかについて検討することが必要であろう。第二に、一連の活動が仮に報道されている通り中国政府によって実施されたものであったとしても、その結果果たして同国にとって望ましい状況が生まれ、同国のパワーが増大したといえるのだろうか。現時点では、中国政府の立場を代弁しているとされるダスティアーリ議員は失脚し、またカー元外相に対する豪州国内での批判が高まっており、またファン氏の政治活動は明らかに制約をうけるようになった。これらの人物の影響力低下という結果がどのような形で中国のパワーを増大させたのであろうか。同様に、中国の批判をうけても豪州政府の政策に変化はなく、外国政府干渉対策法を巡って中豪政治関係は悪化することとなり、さらに豪州が同志諸国との連携を強める一因になった可能性さえ指摘されるが、これらの現象は中国のパワーを増大させたといえるのだろうか。以上の疑問を踏まえれば、豪州国内における各種の活動を中国のシャープなパワーにつながっていると結論づけることは現時点では早計であるといえる。

他方で、「シャープパワー」概念が有する最大の分析的有用性は、権威主義国家による各種の活動への対応策を立案するうえで民主主義諸国特有のジレンマが存在する点に光を当てていることといえるだろう。本稿が扱った豪州政界と高等教育の現場の事例において、ともに報道の自由や学問の自由といった豪州の政治的価値観の擁護と外国政府による各種活動に対する対策の間に緊張関係が存在することが明らかとなった。このことは、「シャープパワー」概念が指摘する通り、民主主義国家の特徴に分析上着目することが有用であることを示しているといえよう。

もっとも民主主義国家の開放性や価値観が果たして権威主義諸国のパワー拡大につながりかねない「脆弱性の窓」を提供しているといえるのか、それとも全く逆にこれらは民主主義国家の魅力や強

みですらあるといえるのか、本稿の分析だけで判断するのは早計である。ただ少なくとも、このクエスチョンへの答えによって回答者が民主主義と「シャープパワー」を本質的にどのようにとらえているのかが見えてくることだけは確かだといえる。

プロフィール

profile

政策研究部

グローバル安全保障研究室

研究員 石原 雄介

専門分野：アジア太平洋の国際関係

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。

NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。

ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>