

VI. 習近平政権の外交 ——1年目の成果 と課題

はじめに

中国の台頭にともない、アジアの地域秩序に大きな地殻変動が生じており、世界秩序の行方も流動的となってきた。特に領土問題をめぐる日中の対立が歴史認識問題にまで拡散したことから、日中両国関係は国交回復後の最悪の状態に陥り、東アジアの地域情勢にも懸念が広がっている。

2013年に、世界2位の経済規模を有する中国のモノの貿易は米国を追い抜いて世界最大となった。20年までに国内総生産（GDP）と、1人当たりの国民所得を10年比で2倍にするという所得倍増計画（中国共産党設立100周年に合わせての「100年の夢」）がもし成し遂げられれば、アジア地域そして世界の政治・経済情勢に与える中国の影響がさらに増すことは確実である。こうした趨勢から、台頭する中国とどう向き合うかは、日本をはじめとするアジア諸国、そして米国、欧州連合（EU）、ロシアをはじめとするグローバルパワーにとって、喫緊の政策課題となっている。

他方、持続的経済成長を続けていく上で、中国政府が直面している課題も山積している。改革開放政策が採択されて35年が経過したが、その間に中国はその経済成長パターン、社会の構造などさまざまな分野において曲がり角を迎えようとしている。何よりも、社会的なひずみが大きくなり、国民の不満も高まっている。

前体制から引き継いだ政策課題に対処するために、習近平体制は危機感を募らせ、政治腐敗対策に力を注ぎ全国規模の汚職撲滅運動を展開すると同時に、社会秩序の安定を確保するために、メディアをはじめとする世論に対する規制強化を図った。経済分野では、「影の銀行」（シャドー・バンキング）問題に取り組み、2013年11月に開催された中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（「3中全会」）では、「改革の全面深化をめぐる若干の重大問題に

関する中共中央の決定」が採択され、市場志向の経済改革路線が全面的に打ち出された。こうした方針は「政治分野では保守、経済分野では改革」と揶揄されているが、中国経済を軟着陸に導き、社会を安定化させる上での一連の政策が果たして有効かどうかは、今なおまだ未知数が多い。

中国を取り巻く国際環境も以前にも増して厳しくなっている。2011年秋から米国は「アジア回帰」を宣言し、「アジア地域における米国の1国優位体制を維持する」というメッセージを強く発信した。米国は経済的には環太平洋パートナーシップ（TPP）を推進し、軍事的には日本、オーストラリアなどアジア太平洋地域の同盟国との間で軍事協力を強化している。こうした中、南シナ海では中国とフィリピンやベトナムとの間、東シナ海では中国と日本との間で領有権をめぐる対立がとりわけエスカレートしている。厳しい国際環境に直面した習近平体制は、積極的な外交攻勢を見せ、外交に活路を見いだそうとしている。

習近平政権の外交——1年目の特徴

3中全会において、中国版国家安全保障会議（NSC）となる党中央国家安全委員会の設置が決定された。同委員会は国家の安全問題に関する政策決定、政策にかかわる協議・協調の組織であるとされるが、2014年1月に開かれた中共中央政治局会議では、その人事の一部が決定された。決定によると、習近平が同委員会の主席に、李克強、張徳江（全国人民代表大会常務委員会委員長）が副主席に就任するという。

他方、習近平体制に移行してから国際情勢に関する中国の認識について、大きな変化は生じていない。中国政府の公式見解に従えば、世界において2つの大きな変革が生じている（王毅外交部長「変革世界 夢想中国——2013年新一届党中央外交成功開局」、『求是』2014年1期、<http://theory.people.com.cn/n/2014/0102/c83846-24000835.html>）。1つは、グローバル経済の構造転換であり、もう1つは国際秩序の深刻な変革である。世界は多極化に向かっており、新興国や発展途上国はさまざまな難しい局面に直面しているが、20カ国・地域（G20）、新興5カ国（BRICS）の発言権は引き続き増大している。そして、21世

紀の最も活力を有する地域であるアジア太平洋地域の戦略的重要性は一層高まっている。

こうした国際情勢認識の下、習近平政権は積極的な外交を展開している。習近平国家主席、李克強総理の2人による外遊はアジア、アフリカ、欧州、米州の4大陸をカバーし、外遊中に60人余りの政府首脳と会談した。誕生間もない政権の外交活動から見れば、1年目の新政権は以下の4つの政策課題に特に精力的に取り組んだ。

- ①超大国である米国との関係のマネジメント
- ②周辺環境（アジア諸国との関係）の安定確保
- ③国際秩序における中国の地位向上
- ④エネルギーの安定供給

米中関係

習近平体制は世界で唯一の超大国である米国との関係を最も重要視している。

2013年5月末から6月初めにかけて習近平国家主席は2度目の外遊を行ったが、その最後の訪問国が米国である。8時間にわたる米中首脳会談は、特に注目の的となった。サイバー攻撃、北朝鮮の核問題、地球温暖化など両国の間には多くの問題が横たわっているにもかかわらず、最終的に両国が発表したのは、エアコンや冷蔵庫の冷媒として使われる代替フロン中のハイドロフルオロカーボン（HFC）削減に向けた合意だけであった。

首脳会談の具体的なやり取りについては不明なままとなっている。中国からの「手土産」がなく、米中首脳会談の成果は乏しかったというのが一般的な見方であるが、中国政府は米中首脳会談を「新たな形の大国関係」構築の模索として位置付け、「両国の対立を管理する」ことに主眼を置いたのである。

つまるところ、中国にとっては、米中関係のマネジメントは何よりも重要であろう。両国間の分岐や対立はすぐに解消できるものとして考えられておらず、両国の対立をいかに有効に管理していくかに中国側の主眼が置かれているのである。米中の中で今後引き続き、すでに構築されている90余りの政府間の対話チャンネルを活用し、さまざまな国際イシューをめぐる協議が続けられていくと考えられる。

周辺外交（アジア外交）

習近平政権1年目の周辺外交は非常に活発であり、周辺外交の重要度の高さがうかがえる。米国のアジアへの回帰、そして日中対立の顕著化、領海問題をめぐる周辺国との関係の緊張化により、中国を取り巻く周辺環境は著しく悪化した。その対応策として、中国政府は「西進南下」の戦略で対応し、一連の政策を打ち出した。中国政府は中国の西そして南側で外交活路を見いだそうとし、周辺環境を改善しようとしているが、「領土で譲歩せず」、「賞罰をはっきりさせる」ことを原則としている。

2013年に中国政府は周辺21カ国とハイレベルの往来を実現したが、こうした周辺外交には幾つかの柱が存在している。第1に領土問題であり、中でも日中関係の問題である。第2に米国のアジア回帰戦略への対応策としての「西進南下」戦略である。第3に朝鮮半島の安定確保である。第4にテロ対策である。

《領土問題と日中関係》2006年に中国政府が「国家主権、安全、経済発展」を外交目標として据えてから、領海問題をめぐり、特に日本、フィリピン、ベトナムとの紛争が急増した。

ベトナムとの間では、領海問題をめぐる両国の緊張関係は依然として続いているが、その一方で協力も進められている。2013年10月15日、中国とベトナムとの間で『新しい時期における中越の全面的戦略的協力の深化に関する共同声明』を発表し、双方にとって協力できる領域における海上協力を始動させることが合意された。

2013年10月、中国では周辺外交を議論するトップレベルの会議が開催され、周辺外交の重要性が確認されたことから、一部において日中関係も好転に向かうのではないかと憶測が浮上した。しかし、その直後の11月に中国政府は尖閣諸島の上空を含む東シナ海の広い範囲に防空識別圏の設定を発表し、12月には安倍晋三首相が靖国神社を参拝した。日中関係は再び硬直化し、国交回復以来最悪の状態に陥った。

中国国防부가「東シナ海防空識別圏」を発表し、領土と海洋権益における主張を「空」へも適用したのである。そのことから、「海・空の一体化」戦略

と呼ばれている。日本政府はこの設定を中国による現状変更の試みと認識し、日本に対する効力は持たないとした。米政府は強い懸念を示しつつも、国内航空各社に対し中国の防空識別圏の通過について中国当局に飛行計画を通告するよう勧告した。

防空識別圏をめぐる日中対立が続く中、11月に中国海南省が南シナ海漁船規制を発表した。これに対し、米国は挑発的行動と批判し、フィリピン、ベトナム、台湾からも反発の声が上がった。

そして12月末に安倍首相の靖国参拝を受け、中国政府は「第2次世界大戦の結果と戦後の国際秩序に挑戦するもの」と強く非難した。中国の批判に対し、日本政府は「日本は平和と民主主義にコミットしている」と反論した。かくして領土問題、歴史認識問題をめぐり、日中両国政府による国際世論戦が争われ、両国の対立はエスカレートした。

中国では軍事的には日本、オーストラリアなどアジアの同盟国との間で軍事協力を強化する米国の戦略展開を「NATOのアジア版」と認識され、中でも中国政府は日米軍事関係の強化に強い危機意識を抱いている。アジア地域情勢における地殻変動の中、日中両国の関係改善には、両国指導者の強い政治意思が求められるが、日中両国の世論の動向は事態をさらに難しくしている。内閣府による「外交に関する世論調査」によると、日本における中国に対する親近感調査開始以来最も悪い水準となった。

《中国の「西進南下」戦略》「シルクロード経済ベルト」、「21世紀の海上シルクロード」、「中国・ASEAN自由貿易圏のアップグレード」、「バングラデシュ・中国・インド・ミャンマー経済回廊」、「中国・パキスタン経済回廊」など、2013年において、習近平政権は「西進南下」戦略と呼べる一連のアジア政策を新たに打ち出した。

「シルクロード経済ベルト」と「21世紀の海上シルクロード」政策は、2013年10月に開かれた周辺外交を議論するトップレベルの会議で決定されたものであるが、アジア地域の「経済一体化」の実現に向けた方策と位置付けられている。

「21世紀の海上シルクロード」、「中国・ASEAN自由貿易圏のアップグレード版」の構築は、2013年9月に開催された第10回中国－ASEAN博覧会および商務・投資サミットの場で李克強総理によって

対外発表された。中国は、2020年の中国－ASEANの貿易総額を1兆ドル、相互の投資額を1500億ドルに増大するとの目標を打ち出すとともに、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）交渉を推進すると約束した。また、中国政府が設置した中国－ASEAN海上協力基金を有効に活用し、海上協力を強化するとともに、防災、サイバーセキュリティー、越境犯罪、法律の共同執行、文化などの非伝統的安全保障での協力も強調した。

その直後（2013年9月）に、トルクメニスタン、カザフスタン、ウズベキスタン、キルギス4カ国を歴訪した際、習近平国家主席はカザフスタンで初めて「シルクロード経済ベルト」構想を明言した。この構想はユーラシア大陸を視野に入れたものであり、その実現にはとりわけ中ロ協力、上海協力機構加盟国間の協力が必要不可欠である。中国政府は、政策、道路、貿易、貨幣、人文の5つの分野における協力を強調した。

「バングラデシュ・中国・インド・ミャンマー経済回廊」、「中国・パキスタン経済回廊」は以前から中国国内で議論されていた構想であるが、習近平体制に入ってから、この2つの経済回廊は国家戦略として格上げされたのである。2013年5月の李克強総理の外遊では、インドとの間では「バングラデシュ・中国・インド・ミャンマー経済回廊」の構築を含め、35項目にわたる、国境や通商問題に関する合意事項が発表され、パキスタンとの間では「中国・パキスタン経済回廊」の構築が再確認された。

12月14日に、「シルクロード経済ベルト」、「21世紀の海上シルクロード」の構築・推進に関する座談会が開催され、12月18日から19日にかけて、「バングラデシュ・中国・インド・ミャンマー経済回廊」に関するワーキンググループの第1回会合が開かれた。このように、米国がアジアへの回帰を唱え、日本、ロシア、インドといった地域大国との間で綱引きが展開されている中、習近平体制は胡錦濤時代のアジア戦略へ回帰し、経済関係の強化を通じてアジアでの影響力の拡大を図ろうとしている。そして、多国間、2国間の自由貿易協定（FTA）戦略の加速の中、中韓FTA、中豪FTA交渉の妥結も目指している。

また2013年10月に、アジア太平洋経済協力会議

(APEC) への参加に合わせ、習近平国家主席はインドネシアとマレーシアを訪問した。APECでは、習近平は「アジア・インフラ投資銀行」の設置を提唱した。両国との関係強化は中国にとって重要である。インドネシアはASEANの中で唯一G20入りしており、またマレーシアとの貿易はASEANの中で最大である。習近平の訪問では、インドネシアとは「全面的戦略パートナーシップの未来計画」を締結したほか、貿易、漁業、観光など多分野にわたる覚書も交わされ、合同軍事演習を含む軍事協力の強化も確認された。また、マレーシアとも軍事協力を含めた協力の強化が合意された。

同じ10月に開かれた東アジアサミット (EAS) に合わせ、李克強総理がブルネイ、タイ、ベトナムを訪問した。EASでは、李克強は海上協力、「中国・ASEAN自由貿易圏のアップグレード版」を含めた「2+7」枠組みを提起した。そしてブルネイと海上協力について合意し、タイとはビザ免除の協定などを締結した。ベトナムとは前述した協力できる分野での海洋協力のほか、金融、インフラの協力の推進を始動させた。

2013年に展開されたこうした一連の取り組みにより、中国政府は周辺諸国との経済協力、インフラ投資、海上協力や軍事協力の強化に一層努めた。その結果、中国政府は、「周辺情勢は全体としてコントロール可能な状態に保った」(華益文「2014年の中国外交は所見十分」、『チャイナネット』2013.12.30、http://japanese.china.org.cn/politics/txt/2013-12/30/content_31039844.htm) としている。

《朝鮮半島の安定確保》北朝鮮のミサイル発射、核実験問題で中朝関係がぎくしゃくする中、2013年12月に北朝鮮の金正恩第1書記の義理の叔父に当たり実力者であった張成沢国防委員会副委員長の肅清が伝えられた。

2010年から中国と北朝鮮の間で羅先経済貿易区と黄金坪、威化島の2つの経済区における中朝の共同開発が進められていた。しかし、経済特区などの改革路線を押し進めていた張成沢の失脚により、中国と北朝鮮のパイプ役を失ったという懸念が中国国内でも広まった。北朝鮮の経済は中国に依存していることに着目し、中朝関係は今後も変わらないと楽観視する学者もいる。他方において、2013年の中

朝貿易総額は前年比8.6%増を示しているものの、張成沢の処刑後、羅先経済貿易区と黄金坪、威化島の2つの経済区における中朝の共同開発が停滞に陥ったのも事実である。

こうした中、中国政府は引き続き6カ国協議の再開を呼び掛ける一方、北朝鮮国内の事態を見守っているようである。

《テロ対策》新疆ウイグル自治区では、近年、警察と住民との間での衝突事件が絶えない。こうした中、2013年10月28日に、天安門広場付近で車両が保護柵に衝突し、炎上する事件が発生した。中国政府は東トルキスタン・イスラム運動 (ETIM) の指示を受けた組織されたテロ事件とし、実行犯数人を逮捕した。

中国政府によると、2012年から、トルコからシリア入りしたETIMメンバーがシリアでの訓練を受けた後、再び中国に戻り、テロ活動を展開するケースが多発している。

2014年に、米国の主導するNATO軍がアフガニスタンから完全に撤退することになっており、アフガン情勢をいかに安定化させるかは、アフガニスタンと国境を接している中国にとって座視できない問題となっている。こうしたことを背景に、中国政府は、上海協力機構、「中国・インド・ロシア3カ国協議」などの多国間協議、ロシア、パキスタンとの2国間の協議などさまざまなチャンネルを通じて対処しようとしている。

国際秩序における中国の地位向上

中国からすれば、米国をはじめとするグローバルパワーとの関係強化は国際秩序における中国の地位を向上させる上で重要である。

「西進」を進める中国にとって、中朝関係は最も重要な2国間関係の1つであり、習近平が国家主席に就任した後の最初の外遊先として、ロシアが選ばれた。中朝関係において突出したブレイクスルーはなかったにもかかわらず、中国政府は「中朝関係は中国の対外関係において最高レベルで、最も内容豊かな戦略的パートナーシップである」(「王毅外交部長:今年中国外交は「非凡」、6大成果」、『人民網』2013.12.27、<http://j.people.com.cn/94474/8487491.html>) と惜しめない賛辞を寄せている。こうした中

国政府の評価からも分かるように、中国の対外政策上、ロシアの戦略的価値は格段に高まっている。

2013年は中国と欧州の全面的戦略パートナーシップ構築10周年に当たる。EUは中国最大の貿易パートナーであり、欧州への中国の対外投資も近年急速に増加している。こうしたことを背景に、中国とEUや欧州諸国との関係も強化されている。

2013年11月、第16回中国-EUサミットが北京で開催され、「中国-EU協力2020戦略計画」が締結され、また知的所有権、エネルギー、食糧農業などに関する協定も合意された。そのフォローアップとして、EU・中国間の投資促進に向けた「投資協定」締結のための交渉第1回会合は14年1月21日から23日にかけて北京で開かれた。この投資協定はリスボン協定に基づく、EUにとって初めての投資に特化した協定となる。交渉開始に関する合意はすでに12年にEUと中国の間で結ばれており、第16回EU-中国サミットで、投資協定の交渉開始が宣言されたのである。

第16回EU-中国サミットとほぼ同時期に、第2回中国-中・東欧16カ国（CEE）サミットが2013年11月にルーマニアで開かれた。習近平体制の下では、中国-CEEサミットは「シルクロード経済ベルト」の一環として捉えられており、こうした意味で、中国にとっての戦略的重要性も高まっている。中国とCEE間の貿易額は中国-EUの貿易総額の10分の1にすぎないが、今後、発展の余地が大きいと中国は見込んでいる。主催国ルーマニアとの間では、エネルギー、インフラ、鉄道関連で80億ユーロに相当する13件の貿易、投資契約が結ばれたという。また、ハンガリー、セルビア間の鉄道に関する契約も結ばれ、5億ドルの中国-CEE投資協力基金の設置についても合意された。

アフリカ大陸への取り組みは、中国の発展途上国外交の重要な要素を成している。初外遊でのロシア訪問に合わせて、習近平国家主席は南アフリカで開催されたBRICSの第5回首脳会議に出席したが、その機会を捉え、タンザニア、コンゴ共和国も訪問した。中国のメディアはタンザニアを「中国と苦楽を共にした古い友人」と称し、「真珠の首飾り」の一環と取り沙汰されている、インド洋に面する大型港湾であるバガモヨ港の整備に関する契約をタンザニ

ア政府と結んだ。そして、安倍首相の中東のオマーン、アフリカのコートジボワール、モザンビーク、エチオピアの4カ国歴訪とほぼ同じ時期に、王毅外交部長も2014年1月にエチオピア、ジブチ、ガーナ、セネガルの4カ国を歴訪した。ジブチは海賊対処に従事する自衛隊の活動拠点となっているが、中国海軍艦隊の補給地点でもある。王毅外交部長はジブチ政府とは防衛協力の可能性について協議したという。

2013年5月31日から6月初めにかけて、習近平国家主席の2度目の外国訪問の際に、カリブ海地域や南米を訪れた。現在、中国と国交を締結していない国家は23カ国であるが、およそその半数がラテンアメリカ国家である。08年に中国政府は「対ラテンアメリカおよびカリブ海地域政策文書」を発表し、同地域に対する重視姿勢を鮮明に打ち出した。そして今回、習近平国家主席はまず、カリブ地域に位置するトリニダード・トバゴを訪問した。トリニダード・トバゴでは、カリブ海地域の8カ国の国家指導者との会談が実現した。中国の外交政策において、G20の一員であるメキシコは重要な位置を占めている。習近平国家主席訪問中に、中国とメキシコの間で33項目を盛り込んだ共同声明が出された。

トリニダード・トバゴ、コスタリカ、そしてメキシコが訪問先に選ばれた理由について、中国国内のメディアは、この3カ国は共に中国が提唱する「中国-中南米協力フォーラム」の設置に賛成しているという。こうしたことから分かるように、中国政府は中南米地域との協力を重視しており、その枠組みの構築に尽力している。

以上のように、ロシア、EUなどのグローバルパワー、インドやメキシコをはじめとする新興国、またBRICS、G20、さらに欧州やラテンアメリカなどといった中国-他地域間の協力枠組みを通じて、中国は国際秩序における中国の地位を向上させようとしている。他方、国際社会における発言権を高める上で、習近平体制は重要な国際問題への関与を強化している。

フリーライダーと批判されている中国であるが、習近平体制に入ってから、中国政府は調停外交を一層重視するようになり、調停外交を通じて国際的地位の向上を図っている。2003年北朝鮮問題をめぐ

る6カ国協議をはじめ、最近ではミャンマー政府とカチン州の反政府組織カチン独立機構の平和交渉を仲介するなど、国際問題や地域の問題への関与が多数見受けられる。

中東のパレスチナ・イスラエルの問題に関して、これまで中国とアラブ諸国の協力は経済に力点が置かれていたが、「今後は政治領域においても役割を果たすことになる」と王毅外交部長が表明した（「王毅：中国在中東地区發揮政治作用只会越来越多」、http://www.gov.cn/gzdt/2014-01/09/content_2562705.htm）。2013年5月、中国政府はほぼ同時期にパレスチナ自治政府のアッバス議長、並びにイスラエルのネタニヤフ首相を中国に招いた。そしてパレスチナ問題に関する中国の4つの主張を発表した。4つの主張とは、①パレスチナが建国し、パレスチナとイスラエル両国が平和裏に付き合うという正しい方向を堅持する。②交渉はパレスチナ問題を平和的に解決する上での唯一の道である。③土地と平和とのトレードの原則は揺るがせない。④国際社会は平和プロセスを推進するための重要な保障を提供すべきである。

2013年12月に、王毅外交部長はパレスチナ自治政府、イスラエル、アルジェリア、モロッコ、サウジアラビアを訪問した。パレスチナ自治政府とイスラエルの双方を訪れた王毅外交部長は、パレスチナ問題をめぐる交渉に中国は参加する用意があることを表明し、その上、仮に現行の和平交渉の枠組みに参加しなくとも、中国は独自の方法で和平交渉を推進するつもりだと明言した。

中国がいまだ「内政不干涉」を原則として掲げているだけに、こうした関与姿勢は、中国の対外行動に生じている大きな変化と見なすことができる。シリア問題、朝鮮半島の6カ国協議、イラン核問題、アフガニスタンの再建、気候変動などホットな国際 이슈には中国政府は意欲を示し、関与の姿勢を強めている。

エネルギーの安定供給

一部の学者は2013年を中国の中東外交元年と称しており、習近平が国家主席に就任してから、中国政府は中東外交を強化している。この背後に、米国の影響力の低下にともなう力の真空に進出しようと

いう中国の思惑もあろうが、石油をめぐるエネルギー安全保障問題も密接に絡んでいる。

中国の「西進」戦略にともない、上海協力機構諸国との関係強化の一環として、エネルギー協力の強化が図られている。特にロシアとの間では、石油・天然ガス、電力、石炭、新エネルギーなどのエネルギー関係を中心に、両国間で32項目にわたる協力が合意されていることは特筆される。

またブルネイ、インドネシア、マレーシア、タンザニアなどとの関係協力は、海上輸送ルート of 安全確保という狙いも隠されていると考えられる。

中国外交の変化と継続性

誕生間もない習近平政権にとっては、国内経済の持続的成長、政権の正統性確保を最重要課題としており、政権の基盤の強化に余念がない。他方、中国を取り巻く国際環境の改善、国際社会における地位の向上にも力を入れている。

習近平政権は胡錦濤時代の外交原則を基本的にそのまま引き継いでいる。領土問題についても原則を引き続き堅持しており、「領土問題で譲歩しない」方針を前面に打ち出している。

他方において、外交戦略には多くの変化が見られる。中国を取り巻く周辺環境が悪化する中、協力できるところから周辺諸国との関係改善を行うという努力もなされている。2国間・多国間のFTA構築、インフラ投資の促進、海上協力や軍事協力の強化といった分野には特に力を入れている。また新たに提起された「西進南下」戦略により、上海協力機構や東欧諸国の中国外交における戦略的重要性は高まっている。

中国は多国間協力を通じて国際社会における自国の地位向上を図っている。BRICS、G20、中国と他地域の対話フォーラムなどを重視しているが、昨年からはパレスチナ問題に関して、調停外交に乗り出したことは特筆すべき動きである。

(青山瑠妙)