

青山瑠妙著

## 『現代中国の外交』

慶應義塾大学出版会 2007年 vii+516+8ページ

え び はら つよし  
海 老 原 毅

## I

中国は、1990年代後半以降、ASEANとの関係緊密化や北朝鮮の核問題をめぐる6カ国協議の主催、上海協力機構の構築にみられるように、多国間外交への関与を強める傾向にある。

もとより、国際的な存在感を高めている中国の対外行動を正確に把握することが必要であるが、より重要なのは中国の対外行動がきわめて複層的であり、多分野にわたるという実態を理解することである。その実態を具体的に示す事象として、近年産油国との政治的関係を強化している点に「資源外交」の側面が指摘され、また、中国語と中国文化の国際的普及を掲げた「孔子学院」に代表される対外文化活動が活発に展開され、さらには、日本への研修生、技能実習生の派遣も包摂する労務輸出が拡大していることなどが列挙できる。したがって、今日における中国外交政策の研究には、複層的で広汎な対外行動を説明可能な分析手法が要求されているといえる。

本書は建国前後から2000年以降にいたる中国の外交政策を分析対象とし、その構造的特徴を析出すべくまとめられたものであり、まさに時宜を得た著作である。著者は、現代中国外交について近年多数の研究成果を発表しており、2005年に慶應義塾大学に提出された博士学位請求論文「中国における対外政策の構造と展開」に加筆修正して本書を発表した。

序論に記されているように、国内要因と国際要因のどちらが外交政策をより強く規定しているかは中国外交研究の「古くて新しい問題」といえ、重要な論点である。著者は、主要な先行研究を(1)国際環境に立脚した研究、(2)国内環境に力点を置いた研

究、(3)リンケージアプローチ、の3種類に整理している。そして、本書は「国内要因と国際環境のリンケージアプローチを採用し、国内要因と国際環境が対外政策に影響を及ぼすための触媒作用を果たすのは政策決定者と政策決定プロセスであると位置づける」とともに、「最高政策決定者と対外政策にかかわる行政組織が国内外を結びつけるインターフェース」であると捉えることにより、中国の対外政策変動の分析モデルを構築している(9ページ)。

この分析視角は、サミュエル・キムが、中国の対外政策に関する理論的アプローチとして内部的・社会的要因(domestic/societal factor)と外部的・システムの要因(external/systemic factor)という2つのアプローチの対照性を指摘したうえで、内部的・外部的要因のリンケージ(domestic/external linkage)の有効性を論じたことを想起させるものである[Kim 1998]。

本書の構成は以下のようになっている。

## 序 論

第1章 中国の政治システムと外交

第2章 冷戦初期における対外政策

第3章 高度集権型政策形成・執行体制の確立

第4章 文革・米中緊張緩和と高度集権型の融解

第5章 行政・解放軍の改革と冷戦後の対外政策

第6章 国内外リンケージの中の中国外交

結 論 変貌する中国外交の構造的特徴

## II

本書は516ページ(本文)にも及び、中国語、日本語、英語の膨大な資料に基づいた実証性の高い労作であるため、その概要を詳しくみていきたい。

第1章では、主な概念を整理したうえで、中国の政治システムと関連づけながら、行政管理という視点から対外組織の構造と主な組織の役割が論じられている。まず第1節において、「外交」の定義として「狭義的外交」を採用するものの、本書では外交と国防、経済、文化活動や地方行政府が行う対外活動とのかかわりも含めて幅広く分析対象とすると述べている。次に第2節で、「多元的な対外活動に対

する行政管理」の意味も有する「外事」という概念を詳細に分析し、中国の対外政策の分析概念は「外交」ではなく「外事」であると説いている。第3節では、中国の対外組織には、中央、省、市、県という4つのレベルから構成される垂直的構造と、党、行政、軍の3つからなる水平的構造が存在すると整理され、対外部門における党の一元指導の構造、軍の特殊な指導体制が描かれるとともに、改革開放後の対外組織にかかわる改革とその問題点が指摘されている。さらに第4節において、対外活動を担う中央の執行機構・ポスト、国務院、地方レベルの対外機構、民間団体などの活動と役割が個別に分析されている。

第2章では、建国当初の中国の対外政策の特徴を再検討するとともに、対外政策を支える国内の制度的基盤を把握することが目的とされている。まず第1節において、建国前後のアメリカ、イギリス、ソ連の対中政策を概観したうえで、第2節では、米ソ両国との間で柔軟な対応がみられた中国の外交政策が、アメリカへの警戒を強めさせた1948年12月のアメリカ人記者の問題、中ソ提携を緊密にした49年1月のミコヤン（政治局員）訪中という出来事を経て、49年3月にはソ連陣営への傾斜が現実化した経緯を論じている。建国初期の通商政策を対象とした第3節では、まず対外貿易の実態を地区ごとに概観することによって、全地区とも西側諸国が主要な相手であり、これらとの貿易を積極的に促進したことが描かれている。次に外資企業の管理については、国内私営企業向けの政策が適用されはじめ、朝鮮戦争の発生によって加速され、最終的に外国企業が排除されたことが描かれている。最後に第4節では、1950年代前半までの対台湾政策の変化過程が分析され、中国が当該時期に台湾解放を一貫して最優先目標と位置づけてさまざまな手段を試みながらも、アメリカの軍事プレゼンスによって実現にはいたらなかった点が析出されている。この分析を通して、台湾解放にかかわる政策の形成、決定は党中央軍事委員会で行われ、その国際交渉は外交ラインで決定、執行されたことが解明されている。

第3章では、一般的に1950年代後半の中国対外政

策が「強硬路線」と位置づけられている点が、50年代から60年代にかけての対西側通商政策、対アフリカ援助政策の分析を通して再検証されている。第1節において、西欧諸国および日本との通商関係が取り上げられ、中国指導部では当該諸国との国交樹立を急がない方針が共有されたが、通商関係強化の速度については毛沢東と異なる立場の指導者も存在したことが解明されている。また、ルーティンワークの政策決定権を握る周恩来の考えを反映して、対外政策の実行の場には一定の柔軟性もみられたことが析出されている。次に第2節では、1950年代、中国対外援助の重点は社会主義国に置かれ、その他諸国向けの援助は二義的に捉えられていたが、62年になると対外援助拡大路線が確立されたことが描かれている。こうして強化されたアフリカ向け援助は、中国の知名度向上に傾注するなどの特徴があり、また特に被援助国が台湾との外交関係を持たないことを絶対的条件とする点に顕著な特徴があると解釈されている。さらに、タンザン鉄道の事例分析によって、対外援助政策の形成・執行構造においても外交政策と同様に権限が周恩来に集中していたことが明らかにされている。

文化大革命（以下、文革）期を対象とした第4章では、外交分野における文革運動の展開が詳細に分析されるとともに、米中緊張緩和と国内における政治権力構造の変化が追跡され、改革開放に向けた対外政策と対外問題にかかわる行政指導体制の変容について考察されている。まず第1節では、外交部などの対外機構、紅衛兵、対外機構や紅衛兵を管轄する指導部という3つのアクターに焦点が当てられ、対外機構における文革運動の経緯と背景が分析されている。外交分野における文革運動の展開は他分野に比べて運動の深化が遅く、また収拾も早く、そこにはある程度の秩序が存在していたという点が、インド、ビルマ大使館の打ち壊し事件でさえも、その後の事態は一定程度周恩来のコントロール下に置かれていたことから導き出されている。次に、文革運動を通じて対外関係分野でたどった周恩来の権力の失墜と再上昇の過程が当該分野における周恩来の一元的な執行体制の終焉をもたらしたと解釈されてお

り、第2節において、周恩来に代わって対外関係全般の責任者となった鄧小平の思想を反映して、1970年代半ばから中国の対外戦略が転換された経緯が描かれている。これは、対外関係における権力構造の変化が改革開放政策の導入を促す一因であったことを示すと論じられている。

第5章では、主として政府の動向に焦点を絞り、改革開放後の中国政府の対外認識、対外政策や対外問題にかかわる行政制度、外交官養成の変容について分析されている。まず第1節で、改革開放にともなって審査許可権限や対外関係に関する権限が他官庁や地方政府に移譲・分散されたことにより、外交部の権限が低下していった推移が解明されている。一方、軍と行政の関係については、1980年代以降軍の権限の一部が行政に移転されたものの、対外問題に関する軍、行政間の指導体制は、依然として異なる系統をなしていると指摘されている。次に第2節において、外交官の登用・養成制度も市場経済化に合わせた教育制度改革によって変更を迫られ、外交官制度改革が実施された経緯が描かれている。この改革は近代的外交官という職能集団の形成に一定の促進効果を与えたと同時に、中国の対外政策に構造的変化をもたらしていると解釈されている。さらに第3節において、冷戦終結後の中国では、主に国際システムについての基本認識、「グローバリズム」に対する評価の2点をめぐる専門家の議論を通じて、対外政策に関する国内世論が徐々に形成されたことが分析されている。そのうえで、冷戦終結直後、アジア外交、先進国外交、発展途上国外交、アメリカ外交の4方向からなっていた中国の対外戦略では、周辺国外交、発展途上国外交の比重が次第に上昇したため、対米戦略の突出した重要性は相対的に低下したと論じられている。

第6章では、冷戦後の中国外交が国際と国内のリンクageのもとで実行されるようになったという特徴に着目して、国際社会への参入と中国外交のかかわりや、国内社会と外交の相互作用について考察がなされている。まず第1節において、国連参加と国連平和維持活動参加の経緯を解明する作業から、中

国は国際ルールの中でプレーする方針を選択した一方、国際規範に基づく対外行動と国内規範に基づいた国内世論の間にズレが存在することも指摘されている。次に第2節では、中国の対外世論は、学者や研究者らが主に利用する従来型のメディア空間と、一般大衆が意見を表明できるインターネット空間の2つで主に形成されている状況、および、両者で形成される対外世論が一致していないという問題点が指摘されている。そして、これらの空間を経て形成された大衆の対外イメージがいかなる状況かを解明したのが第3節である。世論調査、ヒット作品、ネット世論の分析結果から、中国人の対米イメージには「愛憎」という2つの相反するベクトルが混在することが示されている。第4節では、冷戦後増強されている中国の対外広報を「パブリック・ディプロマシー」と位置づけている。中国政府が従来のプロパガンダをパブリック・ディプロマシーへ移行させた経緯を概観し、広報体制強化による対外発信の増強と伝統的な手法を用いた対外文化交流の2本柱があることなど、3点を中国のパブリック・ディプロマシーの特徴であると小括している。さらに第5節において、国内社会からの圧力への対応として、中国政府はメディアを通じた世論誘導を行い、また「公衆外交」や「親民外交」を掲げて国民の理解と支持を獲得するための取り組みを試行錯誤の中で実施してきたことが描かれている。

結論では、まず中国外交を(1) 1949年から66年の文革発動まで、(2) 66年から82年、(3) 82年から現在、に区分したうえで、中国の対外政策変動について、政策決定者だけでなく政策決定プロセスも考慮に入れた、ガスタヴソン・モデル[Gustavsson 1999]を応用した分析モデルが提示されている。次に、対外戦略全般の変化に応じて個別の対外政策も変化したことが示されている。最後に、中国の対外政策決定と執行について、党和国家体制下の「党・行政・軍の三権並立」、集権的で階層的な政策決定のメカニズム、縦割り・垂直型の管理・執行体制、「政策解釈権」の4点が構造的な特徴であると総括されている。

## III

ここで、本書が有する特徴のうちいくつかの点を指摘しながら、若干の評価を述べたい。

第1は、建国からの約60年間を対象とする分析期間の長さ、および、分析対象領域の幅広さから、本書が分業化や細小化の傾向がある中国外交研究に一石を投じる役割を果たした点である。たとえばRobinson and Shambaugh (1994) のように、複数の研究者が執筆した各自の専攻分野に関する論文を編集して出版された書籍は存在するが、単著で幅広く中国外交の分析を展開することはきわめて難しい。それゆえであろうか、管見の限り、1990年代以降の日本で刊行された現代中国の外交全般を対象とする単著の学術書は、岡部(2002)以外に見当たらない。そうした状況のもとで、本書には安全保障政策、通商政策、対外援助政策、台湾政策から、国連政策や対外広報・対外文化交流などまで多分野に関する分析が収められており、中国外交の全貌を正確かつ包括的に捉えようと試みる姿勢が顕著である。この意義を高く評価すべきである。

ただし、そのために特定の外交手段、特定地域、特定 이슈に限定しなかったことが、半面で特定 이슈の継続的分析がないという不足感を与えている。たとえば、第2章で通商政策に関する綿密な分析が展開されているため、対外経済面で著しく進展した改革開放以降の通商政策についての分析を期待した読者は多いはずである。この点は、多分野に対する分析を広範囲に盛り込んだことに伴う限界であるかもしれない。

第2に、本書では、中国外交やその組織の構造に焦点を当て、結論で中国外交の構造的特徴を提示している点に一貫性がみられる。冷戦初期、1950年代、文革時期、改革開放後における各種の対外政策を実証分析して析出された決定・執行メカニズムに関する考察を通じて、最終的に、対外政策について「全体主義体制下の高度集権的政策形成と執行システム」が「多元的政策形成、垂直的政策執行、縦割りの行政管理」へと変容してきていると総括された

(503～504ページ)。対外機構と対外政策の構造に関する綿密な研究は中国外交分野において僅少であることから、この点でも本書を評価できる。

本書が提起した分析モデルの特徴は、最高政策決定者とルーティン政策決定者・政策執行者を分けた点にある(493ページ)。この複層構造が、中国の対外政策に原則性と柔軟性の両面が表出する背景であることが示されている。そこで、ルーティン政策決定について、文革以前は周恩来に権限が一元化されていたが、文革期を経て周の権限が低下し、鄧小平に継承されるとともに対外政策の分権体制への融解が始まったことが描き出された。しかし、それ以降については、対外政策の機能・権限の分権化が指摘されたが、ルーティン政策決定者が誰であるのか明示されていない。また、鄧小平時代と江沢民時代では対外政策決定体制に違いがあると想像されるが、これに関する具体的言及はなされていない。これらは今後の課題となると思われる。

第3に、国内要因としての対外世論の構造と作用について、マルチメディアにも焦点を当てて分析している点が斬新である。従来、中国の外交については、国内要因として主要な指導者の権力関係や国内政治、経済政策の執行状況の分析に偏重し、情報統制された「世論」の作用は分析対象としない傾向が強かった。しかし、中国における「マルチメディアの改革やマルチメディアの普及によって生じ始めた外交への社会による拘束」(388ページ)は無視し得ない現実となっている。したがって、本書が従来型メディアにおける学者や研究者による議論と、インターネットにおける一般大衆の意見表明という2つの対外世論形成空間の存在を整理し、両者から形成される対外世論に乖離がみられる点を指摘したことは、今後の中国外交研究にとって道標となる。著者が説く、グローバル化の流れのなかにおける「国内外リンケージ」下の外交は、今後強化していくべき研究対象なのである。

最後に、Ⅱで紹介したように、著者は中国の対外政策決定や中国外交の本質を分析するうえでより重要な概念は「外事」であると明記している。多元的な対外活動に対する行政管理という「外交」には含

まれない概念を持つことが根拠であり、これに基づいて、本書の分析対象には外交部、中央の他省庁のほか、地方の対外活動を管轄する外事弁公室なども含まれている。だが、用語として「外事」の使用は本書を通じて限られ、「外交」や「対外政策」が頻用されている。事例分析のなかで「外交」、「対外政策」と「外事」が一定のルールで使い分けて用いられたならば、「外事」の概念提起がもたらす意義がいつそう鮮明になったはずだと思われる。

とはいえ、いくつかの点が本書の価値を低下させるものでは決してない。むしろ、手薄さが目立つ日本における中国外交研究の前進を示す優れた著作であり、本書の発表を契機として当該分野の研究が活性化されることが強く望まれる。

## 文献リスト

### <日本語文献>

岡部達味 2002.『中国の対外戦略』東京大学出版会.

### <英語文献>

Gustavsson, Jakob 1999. "How Should We Study Foreign Policy Change?" *Cooperation and Conflict* 34(1): 73–95.

Kim, Samuel S. 1998. "Chinese Foreign Policy in Theory and Practice." In *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*. ed. Samuel S. Kim, 3–33. Boulder, Colorado: Westview Press.

Robinson, Thomas W. and David Shambaugh eds. 1994. *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press.

(富山商船高等専門学校講師)