

【エッセイ】

中国-ASEAN 関係

浅野 亮

（同志社大学法学部）

この論考の目的は、中国と ASEAN 諸国の関係を軸として、理論的考察をも試みることである。性格としては、厳密な研究論文と自由度の高いエッセイの中間を狙っている。研究論文に比べて、広い範囲で撮影すると解像度が低下しやすいように、限られたスペースの中である程度大きくて意味ある議論をするために、説明が省かれることがあることをお許し願いたい。

・分析のむずかしさ

中国-ASEAN 関係の状況は判断が難しい。

個別の事例を一般化や抽象化して位置付けるためには、普通、比較政治や国際関係論の理論が使われる。しかし、理論はほぼいつも後追いで、眼前の出来事を説明するには手直しが必要となる。ほんの少しの手直しでよければいいが、そうとは限らない。例えば、1970年代に誕生したとされる相互依存論は、グローバリゼーションが格段に進み、デジタルというかつてはなかった仮想空間が大きな役割を果たすようになった2020年代にそのまま機械的な適用ができないと考える方が自然である。この場合、自分で考えて手直しするのが当然であろう。

しかし、すでによく知られている横文字の概念に基づかないと、認めてもらえないことがほとんどである。だから、具体的な事例の中に新しい研究の手がかりがあっても、そこからなかなか進めない。逆に、事例に沈潜すると、記述の細かな間違いに目が行きがちで、本当に重要な一般化や抽象化にたどり着かないことも少なくない。個別の間違いの指摘で止まってしまうのである。批判する方としてはその方が逆に批判を招くこともなく、安心できるであろう。

ただ、細かな事例の記述が意味ないわけではない。細かな事例の積み重ねそのものから大きな分析枠組みの見直しができ、それが抽象化に進むことがある。これは事例の記述の誤りではなく、事例が仮説によって説明できない時である。例えば、中国の南シナ海での動きは、合理的な大戦略が常にあると仮定できるが、実際の個別の動きが統合的な戦略に基づくとならばうまく説明できないことが多く出てきて、その結果、中国の対外政策が実は多元的に進んできていて、いわゆる権威主義体制が整然と作動しているのではないと言う反証となる場合がある。

このように、事例の細部に徹底的にこだわることから、逆に分析の大きな枠組みの転換が起こることもある。理屈に合わない事例や測定結果がある場合、単に誤差と片づけず、逆に理論的な枠組みの方を考え直すことができるからである。だから発見と検証は、どちらか一つだけ

が成り立つ二律背反ではなく、お互いを必要とする表裏の関係にあると言った方が良い。

地域研究では、一つ一つの事例を扱う事例研究だけではなく、比較政治学の観点から一般化や抽象化した枠組みの中である国一国の特徴を浮き彫りにすることがある。しかし、事例研究と理論の統合ができたのでこれで良いかと言うと、今度は一国だけでは不十分で、その国を含む地域の特徴を捉えてこそ、その国の行動や政策がわかる。カンボジアの動きは、少なくとも東南アジア地域の国際政治と連動しており、カンボジアは地域大国としてのベトナムなどから自国の自律性を担保するために中国に接近したとも解釈できるのは、この考え方からであろう。

しかし、その地域そのものも、閉じられたシステムではなく、他の地域と連動して動いてきており、しかもその連動の程度はますます増してきた。だから、一つの地域だけ見てもいけないということになる。「インド太平洋」と言う表現は、これまでの「東アジア」や「アジア太平洋」と言う括りを超えなければ国際関係の展開が理解できず政策も構築できなくなってきたことを背景としている。東南アジア諸国も、中国だけでなく、南アジアの大国であるインドの動きにも影響してきたし、インドも東南アジアを重視してきた。ただ、これまでの地域概念と異なるのは、例えば「東アジア」が欧米との対抗概念で、思い入れの対象でもあったのに対して、「インド太平洋」にはそのような思い入れの性格はほとんどないことであろう。

ここまで言うとは、では、お前はできるのか、という批判が出るに違いない。それはその通りであり、できるというつもりはない。しかし、よく耳にするこのような批判は、実は学術的なロジックや手続きとはほとんど関係がない。誰々に笑われるよ、と言う批判も同じようなものである。提唱者がそれを自分でできるかできないか、誰かから批判されるかされないかに基づいて、議論の正しさや逆に誤りが証明されることは決してない。また、気に入らない発言に対して、それは許されないことだ、お前にそれをいう資格はないという激情的な言い返しをするのも同じようなものである。

議論は、理屈の持って行き方や具体的な証拠に基づいて進めるべきである。理想を言えば、問題を選び設定するとき、成果を出せるか出せないかよりも、大事かどうかで決める方が長い目で見れば良いのではないだろうか。ただし、何が大事かどうかは、何かの大きな枠組みがあってこそ判断できるが、そのような枠組みがいつも存在し共有されているわけではない。

このような立場から、状況の分析を試みることにする。成果が出ているかどうかは読者の判断に任せたい。

ここまで書いて、また留保をつけるのは気がひけるが、もう少しお付き合い願いたい。

「禍福はあざなえる縄の如し」と言うように、ある時点でプラスに働く要因はそのまま次にはマイナスに働くことがある。またその逆もある。投資は利益を生むが、リスクがあり、コストにも転化する。さらに、国際問題はどれもそうだが、中国-ASEAN 関係は特に矛盾する要因が絡み合って混在している。したがって、プラスとマイナスを解きほぐすことが難しい。したがって、有利か不利かの状況判断は、ある一時期にだけ限られることが多い。解きほぐすのがあまりに難しい場合は、それを正面から扱わないようにすればある程度の成果

は出やすい。

かつては経済と安全保障は全くの別物としてそれぞれ分析されてきた。しかし、今では経済と安全保障が絡み合っただけの展開がそこにあり、それを扱わないままの議論の限界が見えてきた。両者を共に扱う研究も増えてきている。しかし、どのように絡み合っているのかについての理論的な研究は、発展途上であり、共有されているとも言えない。ポールドウイン(David Baldwin)の economic statecraft 論やコーブランド(Dale Copeland)の相互依存と紛争の関係についての古典的研究が再発見されたようであるが、事例研究に広く共有されているとは言いにくい。地政学的目的のために経済を手段として使うという意味の economic statecraft の定訳がまだないか、広く行き渡っていないことがその状況を象徴している。今のところ、ほとんど誰にとっても曖昧で不確実なら、政治プロセスに大きく影響されることだけが明らかである。中国と ASEAN 諸国の関係を見ていくには、このような困難がある。

さらに、この分野では、入手できる情報の歪みが非常に大きい。基本的には、それぞれの国がそれぞれの正当性を主張するために起きる。当局によるネット情報の削除や書き込みは日常茶飯事である。第2に、国ではなく、個人やグループがそれぞれの主張を行う上での歪みである。「現実」は極めて複雑で、何かの主張を行う場合には、「現実」のごく一部だけを取り上げることになる。したがって、主張（拙論を含めて）ほとんどで単純化があり、歪みが生じる。論文であれニュースであれ、与えられた情報を吟味せずにそのまま使いがちな人は気をつけなければならない。

その延長線上にあることとして、学術的な概念と政策上の概念が混在しがちなことも混乱の一因である。東南アジアも関わる「インド太平洋戦略」は、2012年の安倍内閣の「セキュリティ・ダイヤモンド」に始まるとされるが、2015年に「自由で開かれたインド太平洋」という表現が現れ、さらに2018年には「インド太平洋構想」と言い換えられた。

このように、「インド太平洋」は安倍政権の用語と言え、アメリカ政府も使ってきた。さらに、オーストラリア政府も2013年には「インド太平洋」という表現を使った。2019年には ASEAN が独自の構想(AOIP: ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)を打ち出した。確かに、東アジアという地域に限った議論では不十分になってきていたが、東アジア、アメリカ、東南アジア、南アジアなどをカバーする学術的用語はないままである。近年の中国史研究家が使う「東部ユーラシア」も21世紀初頭の状況を扱うにはまだ狭い。政策的な要請から始まった「インド太平洋」という概念を使うほかにないことが、議論が錯綜する大きな原因の一つである。

大きな山にはつまづかないが、小さな石にはつまづくとされるように、この種の間違いは気づくのが相対的に容易なので批判されやすい。議論はこの指摘が行われて終わり、有力な代替案も示されることなく、それ以上進まないことが少なくないと思われるようである。

ここでは、日本、アメリカと中国の代表的な新聞と報道サイトに基づき、2019年4月から2020年5月までの中国と ASEAN の関係につき、外交と安全保障を中心に簡潔に述べる。そしてその事実関係を基にして、若干の理論的な議論を試みる。

・ 中国とASEANの関係：2019年4月から2020年5月まで

中国はASEAN諸国を米中関係に従属するものとする傾向が強い。確かにASEAN側は米中に比べてパワーは圧倒的に小さく、対外政策の自由は限られているが、それでも自律的な動きもある。そもそも、ASEAN諸国のほとんどは、米中双方を疑いの目で見えてきた。

また、より詳細に中国とASEAN諸国の関係を分析しようとするなら、両者の内政にまで目配りしなければならない。一般に、対外政策は国内政治の副産物という側面があるからである。つまり、与えられた国際環境や「合理的な」対外政策のロジックとはほぼ無縁の空間で物事が進む場合があるということである。

中国側は海軍や海警のような実力装置の運用を、アメリカの本格的な介入を招かないと思われるゆっくりとしたペースで、しかし確実に東南アジア諸国にメッセージを伝えるに十分な強度を持って行ってきた。しかも、その運用は、話し合いと共に行われ、ASEAN側に一定の役割を持たせてきた。話し合いは基本的にゆっくりとしたペースで、中国側の手を縛るような法的制度化は慎重に避け、またASEAN諸国間の分断も図ってきた。中国から見れば、協力も摩擦も限定的で、状況は基本的にコントロールできてきたと言える。ここで重要なのは、あくまで中国側から見れば、とすることで、ASEAN諸国や日本からはそうは見えないとしてもおかしくない。以下、2019年4月から2020年5月までの中国とASEANの関係を簡潔に述べる。

2019年7月、中国ASEAN外相会議に続き、11月には中国ASEAN首脳会議が開かれた。南シナ海行動規範をめぐる協議が重ねられたが、外相会議では内容は公表されなかった。首脳会議では、李克強首相が協議進展を強調し、中国は「域外国」との合同軍事演習には関係国の同意を必要とする規定を目指したと報道された。しかし、ASEAN側は繰り返し反発した。8月に訪中したフィリピンのドゥテルテ大統領も、11月の首脳会議では李克強に南シナ海での軍事的な活動を控えるべきだと発言した。他方、中国海警の船がフィリピンに寄港し、海警海上合作聯合委員会第3回会議も開催された。

2019年4月、中国とマレーシアは「東海岸鉄道」の建設凍結を解除し、工事再開で合意した。2018年に首相に返り咲いたマハティールはこの建設計画を一時凍結していたが、対米関係が悪化する中国に恩を売った形である。なお、2018年6月には、習近平に近いアリババの馬雲がクアラルンプールを訪問しマハティールと会ったように、マレーシアが一方的に中国から離れたとか、逆に中国寄りになったと考えるのは早計である。2019年12月12日、マレーシア政府はCLCS（国連大陸棚限界委員会）に、北部海域に200海里を超える大陸棚の限界確定を要請する文書を提出し、中国政府はこれに抗議した。

2019年11月、中国とASEAN諸国の国防相はバンコクで会議を開き、2018年に続き2回目の海洋合同演習の開催で合意した。なお、ASEAN諸国は、9月に不審船の追跡などアメリカと海洋演習を行ない、米中間でのバランスをとっていた。

2019年は中国と太平洋等諸国との間の関係進展に注目が集まった。9月、ソロモン諸島とキリバスはそれぞれ台湾と断交した。10月には、第3回中国・太平洋島嶼国経済発展フ

フォーラムがサモアで開かれた。これらは、2020年1月の台湾総統選挙に合わせた中国側の圧力と見られている。10月には、中国企業がソロモンの島を75年間賃借するとの報道もあった。一方、アメリカ側もインド太平洋に関する報告書で太平洋島嶼国の重要性に触れ、パラオ、マーシャル諸島とミクロネシアの首脳を招待するなど関係の強化を図った。

2020年、中国は、ASEAN間の新型コロナウイルス対策面での協力を進めた。中央ASEAN事務局HP（4月21日）によれば、7万5千枚のマスク、300本の手指消毒液など、中国は医療品の供与を行った¹。中国とASEAN間の協力の強化で一致したと、HP（4月24日）は述べている²。中国発の論評記事は、両者間の貿易の増大が実り多いなど、プラス面を強調してきた³。

しかし、実際には、ASEANは米中双方に不信感を持っていた（『朝日新聞』2020年5月11日、第2面）。すなわち、ASEAN諸国からは、東アジアサミットを3年連続で欠席し、2019年は閣僚さえも送らなかつたように、アメリカの関与を信頼していない。ASEAN側は「巻き込まれたくない」と言う立場であった（『朝日新聞』前掲）。インドネシアの主導で、ASEANは2019年に独自のインド太平洋構想を発表している。

ASEAN諸国だけでなく、「インド太平洋」の一角を占めるインドも、2019年11月に独自の「インド太平洋海洋イニシアチブ」を発表している。つまり、ASEAN側と同じく、インドも激化した米中対立に巻き込まれたくないのである。アメリカが中国に対抗しようと地域に「踏み絵」を迫れば逆に警戒心や遠心力が働く（『朝日新聞』前掲）と言うことである。

・ 若干の議論

このように2019年の中国とASEAN関係をめぐる状況は複雑である。しかし、複雑であると言うだけでは分析にはならない。ここまで触れてきた事実を事例として、理論に基づく議論を試みておく。これは、個別具体的な事実の羅列から、それらに内在するメカニズムを見いだそうとしたいからである。ただし、上記で扱った期間は必ずしも事象や状況の展開に基づいておらず、機械的に区切っただけなので、理論的な議論の一貫性を保証できるものではない。

2019年末から2020年初頭にかけて、中国の欧米諸国に対する外交が「戦狼外交」と名付けられ、揶揄された。アメリカなどのメディアからは、中国外交は攻撃的に見えたからである。一方で、マスクや防護服など医療器具を供与する「マスク外交」や「医療外交」は、イタリアなど中国に比較的近い立場をとる国々に対して行われ、人道以外の何かしら意図を秘めているものとして警戒された。

このような見方には一定の説得力はあるものの、中国が常に欧米諸国に攻撃的で関係の悪化を望んでいたということでもない。戦闘的と見られがちな中国の外交部副報道局長の

¹ <https://asean.org/china-donates-medical-supplies-asean-secretariat-covid-19-prevention/>

² <https://asean.org/asean-china-reaffirm-commitment-forge-closer-cooperation/>

³ <https://global.chinadaily.com.cn/a/202005/07/WS5eb361afa310a8b241153d5d.html>

発言も、時には比較的抑制されていると解釈することは可能である。また、「マスク外交」なども、医療インフラであるマスクの不足は主な供給先の中国からの輸入が急減したからという海外からの強い批判を和らげようとする受け身のものであったということもできる。

中国側の盛んな宣伝は、合理的な対外的目的に基づくという仮定で議論ができる一方、国内政治上の狙いがあったという仮説も成り立つ。量にものを言わせるやり方は共産党の伝統的な手法でもあるが、それ以上に、習近平が国内からの批判に神経質になっていたからと推測できる。香港や台湾への対応をめぐり党内で意見の違いがあったとも言われていた。また、新型コロナウイルス対策では、党内に習近平への批判的な勢力があったからと考えられている。確かに、これまで風下に置かれてきた李克強の活動が頻繁に取り上げられてきたのはそのせいかもしれない。國務院総理として李克強は、社会不安に直接結びつきかねない雇用問題に熱心に取り組んでいるとも報道されてきた。もしそうならば、習近平は他の重要な問題でも弱みを見せることはできない。

これらの個々の事例の解釈には、年や月ではなく、週や日ごとの動きを見ていく必要がある。もちろんそれにもかなり大きな意味はある。将来はこれら個々の動きの先にあるからである。しかし、それは個々の動きだけを見ていてできるわけでもない。ここでは、個々の動きとともに必要と思われる、より大きな枠組みで若干理論的な議論を試みよう。わからなくなったら基本に戻れというのは多くの分野の王道であろうが、国際関係の分析でもそうである。ここでは、パワーという曖昧とされるが最も基本的な概念に基づいて議論を進めてみよう。

パワーの大小に注目して言えば、米中それぞれに一国では影響力が限られていると認識している国々は、米中間の完全な対立と完全な協力の中間の空間においてのみ、限定的にせよ、より大きな役割を發揮できる。つまり、パワーの大きな国々に対して、相対的に自律性を高め、行動スペースを拡大して、交渉力を増大させることができる⁴。

多国間主義もこのようなパワーに関わる枠組みで議論できる。冷戦終結後、東南アジアを含めたアジア地域では、類似した多国間枠組みが乱立した。APT（ASEAN+3）とEAS（東アジアサミット）の併存がその典型的な例である。21世紀の初頭までには、中国でもこの現象は注目されて原因が模索され、筆者が参加した中国でのセミナーでもしばしば言及があった。

福田保が紹介した、モースとコヘインによる「抗争的多国間主義」(competitive multilateralism)という枠組みとその元での「レジーム・シフティング」(regime shifting)と「競争的レジーム創設」(competitive regime creation)の違いについての指摘は参考になる⁵。この議論は、上記の限られた期間の分析からは導くことが難しい。しかし、この期間の分析をす

⁴ この立場を推し進めると、パワーの変化に伴って、研究の対象や手法を変えることは当然のこととなる。パワーとは無関係に、一つの地域や社会に焦点を合わせ続ける手法とは異なる。このような「この道一筋」が尊ばれる環境では、対象や手法を変えるやり方は認められにくい。

⁵ 金子芳樹・山田満・吉野文雄（編著）『「一帯一路」時代のASEAN：中国傾斜のなかで分裂・分断に向かうのか』（明石書店、2020）所収。詳細な議論はこの本を購入して読んでください。

る上で、この分析枠組みは役立つのである。

2019年から2020年にも見られた多国間主義とは、米中どちらも相手を圧倒できない手詰まりだが、相対的に緊張のレベルが低い状況のもとで追求してきた結果の局所的な秩序と考えることができる。多国間主義をめぐる議論では、勢力均衡に取って代わる新たな「リベラルな」手段として位置づけられる傾向が目立っていた。しかし、福田が1990年代のアメリカにおける研究を引用しつつ論じたように、多国間主義は「安定的な勢力均衡〔バランス・オブ・パワー〕の存在を前提」とした結果と言う側面をまず捉えるべきであろう。この意味で、モースとコヘインによる分析は、ロジックとメカニズムに切り込んでおり、現象を新たなレトリックで描いて見せたわけではない。

このような見解は、リアリズムについての深い洞察に基づいていると考えられる。国際関係論をかじったことがあるなら知らない人はいないであろう E.H.カー(E.H. Carr)は、『危機の二十年』の中で、国際秩序は覇権国がその利益を確保し維持できるようにするものであるという意味のことを言っている。多国間主義はバランス・オブ・パワーがあつてこそ存在しているという、モースとコヘインの議論の第一歩はこのような立場からのものと言える⁶。パワーが明確に定義できないとの指摘はできるが、定義できないから役割がないということにはならない。重要な地位にいる多くの人々がパワーの大小や増減を認識して政策決定を行うからである⁷。

日米同盟が持つ意味も同様にパワーをめぐる枠組みで議論できる。というよりも、この議論の上に多国間主義の持つ意味が明確になるといえるべきであろう。アメリカの卓越したパワーにも限界があり、同盟を必要としていた。日本は、中露に近くまたアメリカ軍の重要な補給地点として優れた地政学的位置にあった。つまりアメリカがパワーを発揮する上で非常に効率的であり、同盟は日本が持つ地政学的資源をアメリカが確保し、日本が向こう側に行かないようにする意味があつた。日本はそのパワーにあつた外交を展開し続け、その中で「利益」の最大化を見出し実現してきた。

⁶ このような根源的な問題意識のために、カーは孤独だつたと言われている。第二次大戦時に、ドイツを全ての悪と問題の源と見なすのではなく、自分たちにも責任があるとする立場は社会の中で到底受け入れられなかったであろう。21世紀初頭なら、国際秩序の不安定の原因を中国だけに求めないという立場になるのであろうか。

根源的な問題といえば、民主主義をめぐるものがある。普通、中国と西側諸国を権威主義と民主主義の対比で捉える。国家資本主義の考え方も、民主主義ではない国が長期に渡って経済的繁栄を持続させている現実を受け入れがたいため、中国の異質さで説明しようとしているからで、権威主義という観察はその理論的な支柱の一つであろう。しかし、民主主義そのものについても、古代ギリシアから現代の欧米に続くというこれまでの図式に挑戦する研究もあり、中国を分析する上での理論的枠組みそのものの再構築が求められている。

これも政治的に偏っているという批判を受けやすい立場であろう。確かに、政治的に利用されやすい学術上の立場である。

⁷ この問題は、いわゆる学習(learning)だけでなく、もっと哲学的な認識論にも関わる。この問題意識を持つ難解な研究の一つとして、森川裕二「国際関係理論の『社会科学』化への課題：存在論・認識論・方法論の時空論的な架橋と応用について」『多文化社会研究』(長崎大学) 第3巻(2017)、pp.105-116。

アメリカだけでなく、日本のパワーも相対的に低下してきており、日本単独の対中対抗や交渉は不利である。しかもトランプ政権のやり方には不安が残る。米中両国の外交は柔軟性を欠いている。パワーや状況についての各国の認識が必ずしも一致しない上、外交上の選択の幅も狭いとなれば、お互いの思惑を大きく外れて二国間関係が悪化していくことは十分にありうる。

このような状況下、完全に代替できる方法はないが、次善の策として、欧州や東南アジア、また他の地域でも同じような立場と考える国々との連携を深め、自国の立場の相対的な強化を考えることができる。日本としては、アメリカの戦略の範囲内で中国との関係を保ち、さらに米中が無視できずあえて対立もできないパワーを持った国々のグループの一員となる。全体として、米中が簡単には対立できない状況の一部を作り上げる。

これは、まさにこれまで ASEAN 諸国が採ってきた手法であり、単に文化や歴史などの個別の要因からではなく、パワーという普遍的と考えられる（きちんと検証できていない主張なので、せいぜい準普遍的）要因によって説明でき、また主張できる政策である⁸。ちなみに、2020年6月初頭には、インドネシアとオーストラリアの間で防衛と経済の二分野での協力が首脳レベルで合意に至った。これも同じような文脈で考えることができる。

日本の相対的なパワーを冷静に考えれば、当面すぐにできることはこのくらいであろう。すぐにできることがあるとすれば、環境の変化に素早く対応しやすい体制を構築しようと努めることであろう。研究面から言えば、たとえば、本論考の最初に触れたような、発見と検証のバランスをとった研究体制を整えることである。研究の端緒となる火花がすぐに消えてしまうような「湿度」の高い体制では未来がない。

日本では、日本自身の位置づけをせずに他国の動きを分析する傾向がある。この傾向自身は日本というよりも人間に特有のバイアスと考えられる。その上で言えば、日本では、日本自身の位置づけをせずに政策提言をしようとする、つまりどうすれば良いかを、自分のことをよく知らないまま行動をしようとする人が多いように思える。普通の人が自分の力を顧みずに3日ほど練習してオリンピックに出ようとしたら、つづけなさいと励ます人もいれば、逆にたしなめる人もいるだろう。国際問題ではどうだろうか。

しかし、冷徹な思考を貫こうとするなら、日本自体をも外から見る分析が必要不可欠である。中国古代に書かれた「孫子」も、相手と共に自分を知ることが勝利の必要条件と強調している。ただ、これは痛みや諦めを伴うことが多いので、主張すると感情的な反発を受けやすく、E.H.カーの経験にも通じるような深い孤独を味わうことになる。日本の独自性を強調するより、まず ASEAN 諸国と共通している要因やメカニズムを探ることができることの第一歩であろう。

以上

⁸ パワーを普遍的な概念ではないとの批判は可能である。この批判を進めると、少なくともアメリカ国際関係論がよって立つアメリカの政治思想に触れることになるであろう。カーやモーゲンソーなど欧州、特に英独に源を持つリアリズムがアメリカでどのように「継承と発展」をしたか、またその背景などの追求が考えられる。