

中国と国際レジーム

——挑戦者か、それとも擁護者か——

徐 正源

(訳 加治宏基)

一 問題提起

第二次世界大戦後、国連を中核とする国際政治、経済および安全保障にかかる包括的機構が正式に発足したことで、国際関係は弱肉強食の無法状態と決別し秩序だった時代を迎えた。以来、主権国家の大半が国連加盟国となったことで、当該機構の代表性と普遍性はこれまでに高くまった。その結果、様々な領域と多様なチャネルをカバーするこの国際機構によって、国際社会の基本的安全保障と繁栄が維持されている。つまり、この国連が戦後国際レジームの重要な構成要素であり基本的特色をなすことは疑いようもない。

一説によれば、中国と国際機構の関係は国際レジームとの相互作用を直接反映するが故に、第二次大戦後における中国と国際機構および戦後国際レジームの関係は変化が激しい。まず、中国は戦勝国であり「四人の警察官」の一角として国連の創設者となった。その後、一九四九年に建国した新中国は一九七一年に国連総会決議に基づき蒋介石政権の代表が追放されるまで、二十年余りにわたり国連の埒外に置かれた。国際機構ひいては国際レジームにおける中国の立場は幾度となく変化したため、この点に関して学术界では長らく論争が繰り返されてきた。ある研究者が、中国は国際システムにとつての挑戦者、あるいは革命家から擁護者へと変わったとの認識を示す一方で、終始積極的に参与し擁護する側にあつたと主張する研究者もいる。

とりわけ近年では、中国経済が持続的成長を遂げ世界第二位のGDP大国となったため、「一带一路」構想を掲げ海外権益の拡大を図る同国の姿勢をめぐり「中国脅威論」が再燃し、「中国は国際レジームにとって挑戦者か、それとも擁護者か」という議論にもさらに拍車がかかっている。実際のところ様々な時代にあつて、国際機構ひいては国際レジームにおける中国の立場は、「挑戦者」と「擁護者」のいずれかに割り切れるほど単純ではない。そうしたシンプルな区分には、物事を偏って総括してしまうリスクがある。中国と国際レジームの関係の歴史と現実をつぶさに見れば、中国外交の決定因が明晰となり、同国の対外関係の交換コストと不確実性は低減するとともに、政策意図の透明性も向上する。そこで、中国の国際レジームにおける役割についてより深く検討することを本稿の目的とする。

二 一九四九〜一九七一年の中国

——国連創設に向けて重大な貢献をした「挑戦者」

一九四九年の新中国建国から一九七一年の国連復帰に至るまで、同国は国連システムから排除されていたため、国際レジームにとって「革命的な体制外国家」という立場に

あり、^③当時の外交政策も「挑戦者」という色彩が際立っていた。建国初期に革命外交を展開した中国は、「別にかまどを築く」や「部屋をきれいに掃除してから客を招く」との政策方針の下で不平等条約の撤廃と改訂を進め、同国において先進諸国が握る政治的、経済的ならびに軍事的な特権を排除しようと乗り出した。しかしこれは、米国など先進諸国からすれば「国際義務」違反であり、国際レジームに対する挑戦に他ならなかった。その後、中国は朝鮮戦争に巻き込まれて国連軍と死闘を繰り広げることとなった。

この戦時に中国は国連から侵略者と名指しされた他、国連に加盟する数十カ国から禁輸措置を課された。そこに米国の国連支配と加盟国に対する影響力があつたとはいえ、結果的に中国と国連システムの関係は極めて険悪なものとなり、その当時、同国が国際レジームに対する挑戦者と見なされたことは紛う方なき事実である。

一九六〇年代に入ると、中国国内で文化大革命が始まり、外交政策においても世界革命を全面的に展開した中国は、米国を中心とする帝国主義やソ連修正主義、そして不合理な当時の国際レジームへの抵抗姿勢を強めていった。アジア、アフリカやラテンアメリカ諸国が植民地支配を覆し民族解放を実現するよう言説および実践の両面で支持を表明し、国内「反動派」の排除にも注力した。当時の中国は、米ソ両超大国と厳しい敵対関係にあり、また三十カ国

余りのアジア、アフリカやラテンアメリカ諸国との関係も急速に悪化させた。この種の「革命」外交は、西側諸国が主導していた国際レジームにとって極めて「挑戦的」なものであったが、一九七一年に中国が国連に復帰し米国など西側諸国との関係が正常化すると、その色彩はほどなく薄らいでいった。

この革命的な外交政策は、東西両陣営が対峙する国際環境と連動していたが、本質的には革命イデオロギーに由来するものだった。「革命」中心のイデオロギーからすれば、西側諸国がイニシアティブを執る国際システムは帝国主義が支配し特権を牛耳るための共犯者であり、アジア、アフリカやラテンアメリカの人々を抑圧し制約する道具以外の何ものでもなかった。そうであるから、それは中国が繰り広げる批判と「革命」の対象となった。中国は当時、アジア、アフリカやラテンアメリカ諸国の国益と世界革命というニーズを満たすべく、新たな国連を創設すべきと主張していた。さらに毛沢東を中心とする外交政策決定者らの世界観から言っても、国家と国家間関係の動向を規定するうえで国際レジームの機能は限定的だと認識していた。長期にわたり国連が米国に支配され、中国を排除し敵視していた状況下では、中国の指導層が国連との間に相互理解や連携協力について合意形成を図る術はなく、彼らは不満や憤りという感情によって対処するほかなかった。

当時、中国は国際レジームに対し挑戦的な姿勢をとっていたが、同国が国連復帰を願いたゆまず努力してきたことは看過すべきでなく、その多大なる貢献の事実は否定し得ない。建国初期に中国は国連を中核に据える国際レジームへの復帰を希望したが、それは国際的承認を速やかに受けるための王道であり、同国が望んだ国連安保理常任理事国の地位も、国際的プレッセンスを獲得する正攻法であった。そのため、ソ連は国連における中国の合法的議席の回復を求め、中国自身も万国郵便連合などの国連機関への加盟を模索したが、それらが受け入れられることはなかった。

これに限らず、国連での合法的議席を回復する以前に中国政府は、国連憲章の基本的趣旨と原則に対して積極的な支持を表明しており、その後もそれに則った外交政策を展開してきた。一九五〇年代には新興独立諸国と共に国連憲章と呼応する平和共存五原則を提唱し、主権尊重と内政不干渉の原則を国際政治における基礎とした。そしてアジアアフリカ会議でバンドン十原則を提起し、改めて平和共存の重要性を訴えたが、これら基本精神に則って周辺諸国との国境紛争をめぐり平和的解決を達成した。その後も一九六〇年代にアジア、アフリカとラテンアメリカ諸国で民族解放運動が活発化した際に、それらへの支持を表明しただけでなく、実際に政治的・経済的な支援を惜しまなかった。アジア、アフリカとラテンアメリカで多くの新興独立

国が主権平等の原則を体现したことで、「国連システムのメンバー構成は根本的に変容した⁽⁴⁾」。これら諸国の国連加盟により、当該機構の普遍性と代表性は格段に向上し、その後、それら諸国から支持されるかたちで中国の国連復帰プロセスは加速した。このように中国は、国連を核心とする国際レジームを進化させる独自の歴史的貢献を果たした「挑戦者」であった。

三 一九七一年以降の中国 ——改革の意思を抱く国際レジームの「擁護者」

一九七一年に国連復帰を果たしてから、「挑戦者」としての姿勢は次第に変化していく。国際社会の対立を低減すべく、中国は国連、とりわけ安保理での投票行動において拒否権の発動を回避しようと意識し始めた⁽⁵⁾。それでは、中国が「挑戦者」でなくなったのならば、以後の国際レジームにおける同国の役割はどのようなものとなったのだろうか。ある研究者は以下のように指摘する。国際レジームに回帰したとはいえ、長期にわたる国際社会からの「遊離性」により、国連システムに関しては一九七〇年代末もしくは八〇年代初頭まで、「厳密に言えば復帰の程度は相当限られていた⁽⁶⁾」。その一方で、当時はすでに国際システム

の革命者や挑戦者という中国の特色は薄れつつあったものの、「第三世界の代弁者」という役割を帯び始めていた、と指摘する研究者もいる⁽⁷⁾。また南南協力を推進し、公正で合理的な国際政治経済新秩序を構築するとともに途上国の福祉を高めることを主張したり、軍拡競争に陥った反正義性に鑑みて、表面的には軍縮を謳う当時の国際体制のあり方に反発した。

改革開放後のこうした革新的なスローガンと政策に着目すれば、中国は国際レジームの「改革者」となったと言えるが、多くの研究者はむしろ国際レジームの「擁護者」であったとの見解で一致する。中国は国連憲章の主権平等原則を最も重視し、国連システムを積極的に保護するが、それは安保理の権威や世界銀行、国際通貨基金など経済分野の機関についても同様である。ただし一九九〇年代に入り、核兵器不拡散と軍縮の国際体制の他、米国が国連を回避して北大西洋条約機構や同盟諸国と共に断行した軍事攻撃に対しては反対の意を表した。

とは言え、中国が国連復帰して以降のスタンスについて、「改革者」から「擁護者」に変化したと簡単に割り切れるものではない。この長い時間軸のなかで中国は、複雑に絡み合う改革の意思を抱いた国際レジームの「擁護者」であって、その原則を維持することに努めつつ、各方面において着実に改革を進めてきた。改革とは現状維持に留ま

ることではなく、保護とは改革を放棄することでもない。改革とはより良き保護であり、保護を具現化する重要な手段である。そして保護するためには改革の旗色を明示せねばならず、同時に保護は改革の基盤となり安全保障を与えもする。一九七〇年代に中国は改革を志していたものの、国連機関への全面的復帰は果たしておらず、マルチラテラルな外交ノウハウをなお獲得し得ていなかった。つまり改革に着手するには至っておらず、「改革者」と称するに値しなかつたというのが実際のところである。

しかし、この時期の中国を単純に「遊離者」だと言い切るのは妥当でない。国連復帰の日から、中国はこの機構を自身の影響力を発揮し国益を守る重要なアリーナと見なすようになった。ただそれ以前にも国連をとりまく各種場面において、安全保障を脅かすソ連覇権主義に反対し反ソ統一戦線を形成しようと国際社会に訴えてきた。すなわち、国連憲章の主権平等原則と途上国の国益保護を重視する中国の姿勢は一貫しており、国連こそが国際の平和と安全を維持すべきだと主張し続けてきた。そして何より、覇権主義に反対する中国のスタンスは永劫不変である。

一九七〇年代末に中国が改革開放政策を全面的に実施して以来、国連システムにおける国際政治、経済および安全保障分野のフレームワークへの参画は一気に加速し、同国の「擁護者」という確固たるスタンスは高く認知されるよ

うになった。この段階で中国は国際経済システムへの参画を積極的に拡充し途上国への援助に努めるなど、この領域で確固たる役割を担うようになった。また、かつて批判していた核不拡散と軍縮の国際体制にも加わるようになり、国際的価値観や理念ならびに規範を習得することで地域および世界の平和と安定に大きく貢献するようになった。これは、中国が朝鮮半島の非核化を目指し六カ国協議を推進する立場にあることから理解できよう。

中国は国際機関が発揮する諸国間の協力を促す重要な機能について熟知するからこそ、安保理の常任理事国のうち平和維持活動に最も多くの人員を派遣しており、各領域の各レベルにおいて積極的に機関創設と参画を行ってきた。グローバルなレベルではBRICSやG20といったマルチラテラルな枠組みで、そして地域レベルでは東アジアサミット、APECやASEAN地域フォーラムなどに参加している。中国が設立に携わった上海協力機構は、国際的フレームワークを通じて地域および近隣諸国とウインウインな関係を築いた見本である。加盟国同士がエネルギー、反テロや文化など各分野で連携することで、中国が直面するエネルギー不足も改善された。さらに合同軍事演習を通じて国際テロリズムや民族分離主義など諸勢力に対する加盟国の対応能力を高める一方で、中国も出資し創設された上海協力機構大学では加盟国間の文化交流が進む。

中国が速やかに国際レジームへの参画を決定した要因はいくつもあるが、経済の近代化を成し遂げるために必要な資金と技術は、国際経済レジームに飛び込んでこそ獲得され得るという点は大きい。よって中国はある種の懸念を振り払うことができ、経済以外の領域、とりわけ政治と安全保障分野にも積極的に関与していくことを決断した。その一方で、中国は国際レジームに参入するにつれて徐々に適応し規則や規範を習得し、最終的にはその価値観や理念を内在化していった。つまり中国は、情熱をもって国際レジームを抱きしめたのである。

以上のように、保護とは改革を唱えないことでなく、中国にとって国際機構改革とは当該機構の機能と影響力をより良いかたちで発揮させるための主要チャネルである。中国は国際レジームに全面的に参画し始めた時期であっても、これまでに国連改革の手を緩めることはなかった。例えば政治領域において、中国は世界の文明の多様性を重視しており、各国がそれぞれにふさわしい発展の道を選ぶ権利を尊重するよう提唱し、米国など西側諸国が人権問題などを利用して他国の内政に干渉することに反対してきた。また経済領域においては、途上国や新興国の発言権を一層強化すべきと訴えてきた。気候変動問題に関して先進国は、資金面と技術面から途上国支援をより積極的に行い責任を果たすべきであるといったように、「一带一路」構想

の下で中国経済が成長し続ける状況下において、中国のこうした主張に対して西側諸国は、中国が国際レジームに挑戦し「別に家を建てる」つもりではないかとの疑義を抱く。しかし実際のところ中国は現行の国際レジームの最大の受益者のひとつであって、根本的にはそうした挑戦を囹る動機に乏しい。

国連に復帰して以来、中国は一貫して三つの内容の保護に努めてきた。すなわち国連憲章の精神である主権平等の原則、当該機構の国際事務機能の権威と影響力、そして途上国の利益である。一方で改革を訴えてきた内容も一貫している。すなわち国連決議を利用した他国の内政干渉を含む大国による覇権行動、国際社会になおほびこる不正、そして不合理な国際政治経済秩序である。まさに中国は、改革の意思を抱く国際レジームの「改革者」としてぶれずに歩んでいる。

以上のように、中国は独自の価値観、国益や歴史的経緯に基づき国際レジームを積極的に擁護しあるいは改革し続けてきた。同国の伝統文化の中にある公正、正義や責任に対する理解が、中国外交の価値決定に強く作用し、「百年の屈辱」の歴史こそが同国に特徴的な政治文化の心理体系を創り上げてきた。さらに中国は大国として国益追及を図るが、こうした要因が総体的に国際システムに対する政策的スタンスに影響を与えてきた。中国が主権平等原則に対

して断固たる保護を訴えるのは、西欧列強による占領に伴い悲痛な民族的記憶を有するからであり、「己の欲せざる所は人に施すこと勿れ」との伝統文化の信条による。途上国の国益を保護し不合理な国際政治経済秩序の改善を要求する中国の姿勢は、同国の公平と責任に関する深い理解を体現するものである。また反覇権主義を唱える中国の姿は、同国の正義原則と国益追及に合致している。国連の権威を擁護するのも、安理常任理事国の一員として自身の影響力を維持することが国益にかなうからであって、こうしたスタンスは長期的な未来においても変わらず続くであろう。

国際レジームにおける中国の役割とは、国連の合法的議席を獲得する以前は当該機構の拡充と代表性の向上に向けて歴史的貢献を果たした「挑戦者」であり、国連復帰後は改革意識を抱き続ける「擁護者」であった。そして、中国が擁護し改革すべきと堅持する内容が一貫している点に加えて、国際情勢と中国の認識が変化することによって中国が擁護し改革に努める内容が変化していることも重要なポイントである。

〔付記〕 本稿は、北京市哲学社会科学計画の重点項目助成（課題「国際危機と中国海外利益保護問題研究」批准番号：14KJDA001、代表者：徐正源）を受けた。

注

〔1〕 同様の文献は以下のとおり。Samuel S. Kim, *China's Quest for National Identity*, Books: Lowell Dittmer, 1993; Chih-yu Shih, *Reform, Identity and Chinese Foreign Policy*, Vanguard Institute for Policy Studies Publication, 2000; Tiejun Zhang, "Self-Identity Construction of the Present China," *Comparative Strategy*, 2004; 秦亜青「国家身份、戦略文化と安全保障」——關於中国與國際社会關係的三箇假設『世界經濟與政治』二〇〇三年第一期。張登及『建構中国——不確定世界中的大国定位與大国外交』楊智文化事業股份有限公司、二〇〇三年。門洪華「圧力、認知與國際形象——關於中国參與國際制度戰略的歷史解枳」『世界經濟與政治』二〇〇五年第四期など。

〔2〕 蘇長和「戦後國際体系的未來發展與中国外交理論」『國際展望』二〇一五年第三期、四頁。

〔3〕 秦亜青、前掲論文「国家身份、戦略文化と安全保障」——關於中国與國際社会關係的三箇假設『世界經濟與政治』二〇〇三年第一期、一一頁。

〔4〕 蘇長和「戦後國際体系的未來發展與中国外交理論」『國際展望』二〇一五年第三期、五頁。

〔5〕 江憶恩 (Alastair Iain Johnson) 「美国学者關於中国與國際組織關係研究概述」『世界經濟與政治』二〇〇一年第八期、五二頁。

〔6〕 門洪華「圧力、認知與國際形象——關於中国參與國際

制度戰略的歷史解枳」『世界經濟與政治』二〇〇五年第四期、一一頁。

〈7〉 同右、一九頁。

〈8〉 江憶恩 (Aastir Ian Johnson) 「美国学者關於中国與國際組織關係研究概述」『世界經濟與政治』二〇〇一年第八期、五二頁。