

## 『日本外交の課題 — アメリカ・中国・東南アジアとの関係で』

### 基調講演／「日本の安全保障と集団的自衛権」

北岡 伸一／きたおか しんいち

国際大学 学長

政策研究大学院大学 教授

#### 1. 日本の安全保障

第一次安倍内閣の時、安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（安保法制懇）が発足した。その時は 4 つの論点があり、今回は 3 つご紹介する。まず 1 つ目は米艦防護と言って、例えば日本の近海でアメリカの船がどこかの国から攻撃を受けた時、日本は救援に行けるかどうか。2 つ目はもし日本に向かってミサイルが飛んできたら、個別的自衛権として日本はこれを撃ち落とせるが、日本ではなく、グアムに飛ぶミサイルだったらどうなのか。3 つ目は駆けつけ警護と言って、例えば PKO の部隊が襲われたら、外国は日本の自衛隊を助けに来てくれるが、隣にいる部隊が襲われた時に日本は助けに行けるかどうか。「3 つとも日本はできないが、できないままでは具合が悪い。できるようにするために、憲法を変える必要はなく、憲法の解釈の改正で対応できる」というのが、我々の答申のエッセンスであった。安倍総理が第二次の内閣を組織されて、今年の 2 月に安保法制懇がもう一度再開されたが、本日も基本的に論点は同じである。

また、この秋に安全保障と防衛力に関する懇談会（安防懇）が作られ、私が座長に任命された。安防懇は昔から時々あり、例えば 2010 年、2004 年、1995 年にも作られている。有識者が日本の安全保障環境や日本がとるべき行動について議論し、安全保障と防衛力に関する提言を夏に出す。夏の提言を元に、防衛計画の大綱が年末に作られる。年末に作る理由は予算に反映させるためである。今年行った 1 回目の安保懇では、有識者と 5 人の閣僚（総理、副総理、外務、防衛、官房長官）が一緒に議論をした。NSS という国家安全保障戦略を作ろうということと、どういう装備を入手するべきかという防衛計画の大綱の話を進めた。外交と防衛をカバーする基本的な文書としての国家安全保障戦略を作ることは大変重要である。そのためにどういう装備を持つかという議論もしている。一方で、縦割りを排し、総合的な安全保障政策を立案する国家安全保障会議（NSC）も作られた。NSC が発足したのは、アルジェリアの事件があった時期なので、私は少し危機管理に傾斜してしまわないか危惧している。本来は、どこにどういう危険があるか、尖閣でこういうことがあったらどうするかという日本の安全のための長期プランニングを計画するべきだと思う。

これを踏まえて、日米協力に関するガイドラインの改定をすることが当面の課題だ。ガイドラ

インとは日米が日本の外でどういう協力をするかということである。来年の末までにやろうと合意して、今は途上にあるが、私のやっている安保法制懇とも深い関係がある。安保法制懇の具体的な焦点は3つあり、1つは周辺事態法を改正することだ。今の周辺事態法では、仮に日本の周辺で朝鮮半島有事が起こり、アメリカが韓国を援助する場合、日本は米軍に対して戦闘をしていない外側でしか補給できない。しかし戦闘の範囲は動くので、これはナンセンスである。また、戦闘範囲の外であっても、武器や弾薬の補給をしてはいけないことになっており、同盟国の支援としては極めて不十分なものである。何とか武器や弾薬を補給し、非戦闘地域を問わず補給できるようにしなくてはならないというのが、今度のガイドライン改定の最小限のポイントである。それ以外にPKO活動をもう少し柔軟にして、駆け付け警護ぐらいできるようにしたほうがいい。もう1つはシーレーン防衛である。湾岸から日本に至るシーレーンは日本の生命線で、その安全を守るために日本が行動できるようにしましょうというのが我々の眼目である。それ以外に個別的自衛権に関するものも色々ある。日本の主権が侵害された時に、最初は持続的、組織的、計画的なものか分からないことも多い。武力攻撃に満たない侵害は色々あるが、そういう時にどうするか自衛隊法にほとんど書いていない。また邦人救出の法的整備も不十分である。

## 2. 集団的自衛権にかかわるもの

集団的自衛権にかかわるものとして、9条1項は国際紛争の解決のための武力行使および武力による威嚇を禁止している。武力行使というのは“use of force”の略語で、国家が組織として動く大規模な軍事力の行使を差す。しかしPKOでやるのは“use of weapons”、つまり武器使用である。武器使用と武力行使は全く異なり、駆け付け警護ができないのは非常に間違っている。日本を当事者としないうまで取り上げて、武力行使と武器使用を混同しており、この解釈は変えてもらわないといけない。

また、9条2項は陸海空、その他の戦力は保持しないことになっており、素直に読んだら、日本は自衛隊を持つてはいけないことになる。しかし昭和29年に内閣が解釈を変えて、主権国家なら自衛力を持たないのはおかしい、必要最小限度の自衛力は持つてよろしいと解釈を変えた。その解釈は最高裁においても否定されず、今もそれでいいとなっている。ところが、内閣法制局はその時、必要最小限度は個別的自衛権を意味するのであって、集団的自衛権は駄目だと余計なことを言った。

集団的自衛権というのは元来、中小の国々の中の助け合いの協定のためである。一国で自分の国を守れないから、近隣の密接な関係にある国がお互いに守り合う。自国が襲われたら他国が助けに来て、他国が襲われたら助けに行く。そういう体制をとれば、実は軍事力の脅威にさらされる可能性が減り、これが抑止という考え方である。しかし内閣法制局には全く反映されていない。ぜひ必要最小限、集団的自衛権もある程度入れてもらわなくてはならない。ある国が襲われて助け求められて、事態を放置すれば日本の安全に甚大な影響が及ぶだろう。そういった場合は自衛隊を派遣し、攻撃を排除してこの国を助けるべきである。もちろん総理大臣が総合的に判断し、メリットとデメリットをよく考えて、日本が役に立つ協力ができるか

検討してから行くほうがいいが、なるべく事前に、駄目なら事後に国会の承認を受けられればいいと思う。

我々がやっているのは安全保障の法的基盤の一部の重要な見直しだが、すぐに何でもできるわけではない。その次に個別法を作り、予算をつけ、装備を回し、訓練をして、ようやく自衛隊は新しい活動ができるようになる。私どもがやっているのは重要な入り口で、ここを突破しないと何もできない。

### 3. 国家安全保障戦略の論点

今やっている国家安全保障戦略で重要なことは、9月12日の初会合のスピーチで安倍総理が言った「国際協力」と「より積極的な平和主義」という2つのキーワードである。積極的平和主義とは消極的平和主義ではないということだ。消極的平和主義とは元々の9条2項で、「日本は軍備を持たない。持たなければ安全で、世界が平和になる」という考え方で、これが間違っていることは明らかである。より積極的な平和主義というのは、世界の平和のために色々な役割を果たしましょうということだ。「より」と付いているのが重要で、日本の戦後の発展を肯定している。かつて日本はODAで東アジア地域の安定に貢献した。92年からPKOも始めて、国境の外で色々な協力するようになり、それをより発展させましょうということである。

安倍総理について「戦前に戻るのではないか」、「反動じゃないか」と言う人もいるが、その疑念が100%間違っているかどうかは分からない。疑念を感じる発言を安倍総理は過去にしたことはあるが、今はしていない。戦後を肯定し、戦後の平和主義をさらに発展させるような方針を打ち出してくれるのは大変結構だと思う。また、これは世界中の多くの国で評価されていると言っていいだろう。

### 4. 防衛計画の大綱

もうすぐ防衛計画の大綱がまとまろうとしている。今苦戦しているのは、日本の弱点の南西である。陸自の人員予算を減らし、海や空を充実させたいが、自衛隊の中で大きな声を持っているのは陸上自衛隊なので、なかなか難しい。最近の防空識別圏の問題を見ても、事態は予断を許さない状態だと思う。ここ2、3カ月は行っていないが中国のメディアでは日本のことをたくさん取り上げている。特定秘密保護法についても、安倍内閣は戦争への道を歩んでいると報道されている。それはあり得ない話だが、重要なのは日本が“Speak softly”、つまり表現は穏やかにして、文書には露骨なことは書かないことである。

日本を守るための方策はしっかり考えなければいけないと思って取り組んでいるが、日本を守るための方策を官僚的な惰性を超えてやれるかが今のポイントだ。ただ陸自を減らすという議論は反対が非常に強く、なかなか突破しにくいと思う。日本の安全保障環境は悪くなっているにもかかわらず、あまりメリハリの効いたものにならない可能性があるだろう。

以上、基調講演

## 『日本外交の課題 — アメリカ・中国・東南アジアとの関係で』

### 発表1/「オバマ外交と日米関係」

久保 文明／くぼ ふみあき

東京大学大学院 法学政治学研究科 教授

#### 1. オバマ大統領の外交観

オバマ大統領の外交観は捉えにくい。元々はイラク戦争には大反対で、民主党の中でヒラリー・クリントンに大逆転を食らわせた反戦論者である。一方で、核廃棄を打ち出し、理想主義的な部分もある。しかし同時に第 1 期において、アフガニスタンに二度増派し、テロとは徹底的に戦う姿勢も表明した。さらにロシアとは取引をして、核の削減を成し遂げたことから、リアリストなのではないかという話もある。

基本的にはソフトなところから、徐々に厳しい態度に変わっていくという原則があり、全体として非常につかみにくい。主たる関心は内政のほうにあり、オバマ外交を貫く原則を自分で持っていない。ただ「ブッシュとは違う」という意地は最初からある気がする。当初アフガニスタンでは徹底的に戦う姿勢を示したが、2014 年には撤退するという方向に転換している。中国に対しては、最初はソフトだったが、1 期目で徐々に変わっていき、一方的な力の行使による現状変革は認められないという原則、特に南シナ海を巡っては強く打ち出すようになった。そしてヒラリー・クリントン国務長官の下で対中政策が大きく変換し、民主党政権としてはきつい方向に変わるようになった。その結果生まれたのは「アジアへのピボット」、あるいは「アジアへのリバランス」という政策だ。

今はどうかと言うと、ケリー国務長官は“Pivot to Syria”や“Pivot to Middle East”など「彼の心の 99%は中東が占めているのではないか」という冷やかな言葉が浴びせられている。「アジアへの感心が薄い」とよく言われるので、ケリー国務長官は悔し紛れに「自分はちゃんとアジアに関心を持っている」と言った。ここでの教訓は、ヒラリー・クリントンの政策も変わったので、今後ケリー国務長官の政策も変わるかもしれないということだ。現段階で全てを決めつけるわけにはいかないだろう。

最近、国務・国防の両長官と日本の防衛・外務の両大臣が一堂に会する「2+2」が日本で行われた。そこでは日本の集団的自衛権解釈を明確に支持するというメッセージが出された。日本に対する姿勢が揺れているばかりではないことも見ておく必要があると思う。こういう前置きをした上で、最近の防空識別圏の問題を巡ってのアメリカの動き、政府内外を含めた論調を少し紹介して日米関係について考えてみたい。

## 2. 防空識別圏および尖閣諸島領有問題をめぐって

防空識別圏 (ADIZ) の問題の直前に、国家安全保障担当の補佐官であるスーザン・ライスがジョージタウン大学で“America’s Future in Asia”という演説を行なった。中国については、「大国間関係という新しいモデルをオペレーショナルライズしようとしている」と発表した。オペレーショナルライズとは、もっとスムーズに機能するように油を差していこうというニュアンスだが、日本にとっては心配を与えるメッセージである。東シナ海の問題についても、日中両方に対し同じような形で努力するように“even handed”という感じだった。オバマ外交の対日本政策、あるいは日本認識はどうかと色んな疑念を深めるスピーチだったが、その後、防空識別圏の問題が起きた。

オバマ政権の対応で今回一番評価できるのは、B52 を素早く飛ばしたことである。中国の面子は相当丸潰れになったのではないかと思う。中国は多くの国に恐怖を与え、防空識別圏に勝手に入ってきたら何をするか分からないという側面がある。日本の自衛隊の飛行機が最初に行けたかは微妙だが、それなりの覚悟がないとなかなか行けないだろう。果敢に飛んでいったのは評価できる点だ。その後、民間航空機がどうすべきか日米で違いが出てきている。バイデン副大統領の中国や韓国でのメッセージは防空識別圏そのものを問題にするのではなく、運用の仕方について中国に自制を求めるという形でやや引いた対応になっている。

オバマ大統領はアメリカの国内で、中国やイランと交渉するのに、なぜ共和党とは交渉しないのかとよく批判されている。オバマ大統領のパターンとして、衝突を避けたがる傾向にあり、外交にも時々見られる。議会の承認を取れず、シリアの空爆を最終的にやめたことも例に挙げられる。国内政治も含めて見ると、最近では共和党に対して、今年の9月から10月にかけて全く譲歩せず、共和党を屈服させた。自分が誠意を持って相手に接すれば、相手も譲歩してくれるというナイーブな考え方を少し捨てて、強い態度で出ることが必要だと学んだ気配があるが、外交にはあまり反映されていないのかもしれない。

オバマ政権がアメリカの中でどういう形で論評されているかを見ながら、アメリカの中の雰囲気をご紹介します。ニューヨークタイムズの社説はこの事件では、B52 を飛ばしたオバマ政権に肯定的で、中国に非常に批判的な記事を書いている。中国がやっていることは“highly provocative”で、アメリカは同盟国の日本のため、あるいは“Freedom of navigation”という原則のために立ち上がる必要があると、非常に強いメッセージを発した。全体として中国に批判的ではあるが、“Japan’s hyper national government led by Shinzo Abe”と余計な事も述べている。安倍外交は非常にナショナリスティックで中国を刺激したとして、両成敗的なスタンスを取ろうとしているようだ。ただ今回に関しては中国の責任だとして、ニューヨークタイムズにしてはまずまずだと思う。

ワシントンポストで論説を書いている Charles Krauthammer 氏は、オバマ政権の対応について強い批判をした。アメリカの同盟国にとっては非常に憂鬱な時代だとして、ウクライナやイラン、そして中国の問題で同盟国の間で「オバマ政権は頼りにならない」という印象をもたれていると指摘した。それからアメリカンエンタープライズにいる Gary Schmitt 氏は、バイデン副大統領のアジア歴訪は結局中国にお辞儀をするだけで終わったとして批判的だ。上院外交

委員長ら超党派 4 上院議員は、日本を支持するもう少し強いメッセージを発すべきだとして、公開書簡をオバマ大統領に出した。全体としてオバマ政権の今回の対応は弱いと批判されている。アメリカ政府内でもこれと全く同じではないが、色んな意見が現在も交わされているようだ。

### 3. 日米関係について

日本にとって幸いだっただのは、いくつかの役割を果たす日本版の NSC がこのタイミングでできたことだ。再び防空識別圏のような問題が起きた時、日本としてどう対応するか今の時点で考えておくことが必要である。同時にアメリカ政府と緊急時に協調して意見交換をする際、NSC が効果を発揮すると思う。今回はまだ十分に機能していないかもしれないが、日本も使い方を習熟すれば、大きな効果を発揮するという感じがする。アメリカと日本の強みは大統領や首相と直結し、その分身として意見交換・戦略交換ができることだ。今後、日本は中国にどう対応するかを日頃から様々なシナリオを念頭に置いて、アメリカと意見交換を加速していく必要がある。

日本では日米関係において、沖縄の基地の問題が典型的であるが、いかに少ない負担でアメリカに色んな事をやってもらうかという形で発想しがちだが、アメリカから見た場合、日本という同盟国の価値は日本が思っている以上に大きい。その価値をもっと大きくする方法を日本も考える必要がある。防衛力を増やすことも効果はあるが、お金をかけないで同盟国の価値を増すという点で効果的なのは集団的自衛権解釈の見直しである。おそらく日米同盟の関係は、これで変わるだろう。私の知り合いで同盟に詳しい人は、日本がそれをするならば、上院で歓迎決議を出したいと言う人もいる。そういう意味で、アメリカに対するインパクトは相当大きいと感じる。日本が自国でやるべきことをしっかりやる必要があるが、アメリカに譲ってばかりいればいいわけでもないし、厳しい交渉をしなければいけない。しかし、アメリカにとって同盟国である日本の価値をいかに増すかという発想も必要だ。

以上、発表1

## 『日本外交の課題 — アメリカ・中国・東南アジアとの関係で』

## 発表2／「日本の対中政策 — 対米、対東南アジア政策との関連において」

高原 明生／たかはら あきお  
東京大学大学院 法学政治学研究科 教授

## 1. 最近の中国の動向

中国では改革を全面的に深化させることをテーマにした三中全会が開催され、長々しい決定が採択された。要点は次の 7 点である。まず始めに改革を深化させる目標として、国家ガバナンスの近代化が挙げられた。ガバナンスという言葉は「どういふふうに権力を振るうか」という問題を重視した言葉であり、通常は民主主義の定着度にかかわる概念だが、今回共産党はそれを用いることにした。2 番目は 2020 年という時間を区切って、重要領域で改革の成果を挙げたいとしている。時間を区切った事が大事だと言われているが、目標として掲げただけであり、さほど重要ではないと思う。3 番目は憲法と法律の権威を擁護し、司法の独立を実現することである。文言としては大変結構なことで歓迎すべきだが、司法の独立は共産党からの独立なのかというと、決してそんなことはない。ポイントは地方の裁判所が地方の党員会のコントロールからはずれることであり、最終的には共産党の指揮下にある上級の裁判所の指揮から自由になるわけではない。4 番目は新しい組織、全面深化改革領導小組を党中央に設立することである。5 番目には、経済改革の中核問題が政府と市場との間の関係だとしている。問題の本質を指摘したのは歓迎すべきだが、30 年前から言われていることであり、まだ言わなければいけないのかというのが、我々からすると第一に出てくる感想である。6 番目に公有制経済も非公有制経済も、どちらも重要だとしている。要するに国有企業も民間企業も大事だというどっちつかずの態度で、改革論者をがっかりさせた。7 番目は国家安全委員会の設立だ。

日本の新聞でも三中全会の意義が語られ、10 年前や 20 年前の三中全会と比べて、どういふことが言えるのかという角度からの解説がされた。まず 1 点目に中国の改革は「任重くして道遠し」で、習氏は難しい問題を回避するという印象を与えた。それぞれの領域について、色々な改革措置が記されており、例えば金融の専門家は、金融改革については評価できている。だが前の政権から難題だと考えられてきた所有制の改革や分配制度改革、あるいは今の中国の社会矛盾や経済問題の源になっている地方幹部の権力の乱用についての議論は回避している。党内の勢力バランスの問題なのか、習近平氏が徹底した改革論者ではないからなのか。私は、後者だと現時点では思う。習氏は改革を貫徹させて、中国を今と違う新しい社会にしようとはまでは考えていない。中国の社会体制を本質的には変えないという方向性

を志向していると、今回の決定からも思われたところだ。

2 点目の特徴として、10 年前や 20 年前の決定と比べると、非経済領域の改革に幅広く触れる内容となっている。社会ガバナンスという言葉も使われているが、今回の決定には国内治安の問題、国家安全の問題、軍隊改革まで入っている。名前の通り、全面的な改革深化のプランであると言えるが、外交は入っていない。国防改革や軍隊改革は別に入れてもいいはずであり、指導部の中における軍の存在感が大きいという印象を与える。

3 点目のポイントは、党のリーダーシップが特に強調されたことだ。決定の中にも「地方も含めて、党委員会が先頭に立ち、責任を持って改革を実施する」ことが明示された。中国における党委員会の役割は、各部門の間のコーディネートだ。中国の官僚機構は縦割り意識が強い。その中で、横のコーディネーションをしているのが党委員会であり、その役割は非常に重要である。

4 点目の特徴は国家安全委員会と全面深化改革領導小組という新しい組織が 2 つ設置されたことだ。縦割りの横の調整が中国では非常に重要だが、国家安全委員会は国内の治安問題と対外的な安全保障問題の両方を統括する。全面深化改革領導小組も横の調整のための組織だ。新しい組織の設立については、人事が問題になる。習氏にすれば非常にうまいやり方で、彼がトップの座について権限を拡大するのみならず、人事の配置を通して権力基盤を固めることができる。

最近の中国の動向では、外交政策と安全保障政策の間に矛盾が表れている。外交政策の面でこのところ目立った動きは、10 月の下旬に開かれた周辺外交工作座談会と呼ばれた会議の開催である。周辺外交は近隣外交の事であり、こういう言い方をするのはいかにも中国らしい。自分が中心だというわけで、英語だと“peripheral diplomacy”という。習氏は座談会で演説をしているが、新華社が流した詳しい要約によると、「周辺国家と我が国との政治関係が更に友好的となり、経済の紐帯が更に堅固になり、安全協力が更に深化し、人文関係が更に緊密となるよう努力」といった融和的な近隣外交を進めていくラインが打ち出された。また 2002 年の第 16 回党大会の時にも出されたスローガン「近隣外交の基本方針は隣人によしみをなす、隣人をもってパートナーとする」に加え、「親、誠、恵、容の理念を突出して体現する」と、習近平自らが四つの文字を考案して書き足している。

## 2. 日本の対中対策

日本の対中政策はどうあるべきなのか。中国人は安倍内閣に対して強い批判をしているが、結局は「日本は中国とどう付き合いたいのか」、「長期的な戦略は何か」、はっきりさせてほしいのだろう。日本は中国と敵対したいわけではないし、経済的にもできない。地理的、経済的な日本の位置を考えれば、一方でアメリカと仲良くし、他方で中国と仲良くするのは当たり前のことである。中国は疑心暗鬼になっているので、はっきり言ってほしいようだが、決して我々は中国を包囲しよう、封じ込めようと考えているわけでもないし、たとえ考えたとしてもそうはできない。

戦略的な目標は中国との共生を実現することで、中国を敵視するのは日本の本意ではな



い。だが中国が何をするかによって、我々の対応も決まる。ただ共生していかねばならないという主張を、はっきりした言葉で言う事が有効である。日中関係を客観的に見れば、強靱な面と脆弱な面があり、どうやって強靱性を強化するか、脆弱性を解消していくかという方向で日中が手を携えて考えていくべきだと思う。また日米同盟を緊密化していくことも大事で、やはり抑止力がなければいけない。

日米間で、中国認識および対中政策に関する不断の摺り合せをしないと、時々ずれが露わになる。さらに、上記戦略の下で東南アジアおよび韓国との連携を強化すべきだ。それは多国間の連携による包囲ではなく、中国を多国間の連携へ取り込むためのものである。排除ではなく、一緒にやるための連携だと強調しつつ進めるといいだろう。国際関係の理論上、平和を実現するためには、大きく分けると力のバランス、相互依存関係、規範の共有という3つの考え方がある。いずれの考え方も有効で、中国との間を発展させる上で重要だと思う。

以上、発表2

## 『日本外交の課題 — アメリカ・中国・東南アジアとの関係で』

## 発表3/「中国の海洋進出と日本・ASEAN」

佐藤 考一／さとう こういち  
桜美林大学 リベラルアーツ学群 教授

## 1. 中国の海洋進出

中国の海洋進出には 2 つの理由がある。1 つ目は資源の問題で、2 つ目は本報告では扱わないが、国防・安全保障のためである。中国は U 字線で南シナ海の 80%を要求し、東シナ海では大陸棚の延長線、尖閣諸島を含めた形で主張している。中国の資源探求の背景に何があるかという、人口が非常に増えており、1980 年から 2010 年の間に、日本の人口の 3 倍増えている。また 98 年から 1 人あたりの GDP が 4.9 倍増え、経済発展も著しい。そのため、タンパク資源とエネルギー資源の要求が非常に大きくなり、南シナ海と東シナ海の重要性が増えてきている。

漁業では中国全体の魚獲量が 2000 年代に入ってからほとんど増えていない。2006 年にとうとう海洋養殖量に中国全体の海洋漁獲量が追い抜かれた。2010 年に漁獲が一番多かったのは海の綺麗な東シナ海だった。また中国の近海には深刻な海洋汚染のダメージがあると考えられ、近海での漁獲減少が操業海域の南シナ海・東シナ海への拡大の理由であると台湾の研究者も示唆している。

中国の石油消費量は 2002 年時点で日本と同じぐらいだったが、2010 年時点では年間 33 億 600 万バレルに至った。この背景には石炭消費量を減らし、クリーンエネルギー化したいことがあるのだろう。中国海洋石油総会社の生産量は Barrel of oil equivalent で見ると、石油とガスでは 3 億 3100 万バレルぐらいだ。海洋石油生産の内訳を見ると渤海が一番多いが、渤海は開発がほとんど終わっている。東シナ海は石油よりも天然ガスだが、それほど量はない。南シナ海は今のところ 33%を占めているが、石油探査が必要とされている。南シナ海の埋蔵石油は中国側の見積もりでは 1680 から 2200 億バレルあるが、アメリカの確認埋蔵量は 70 億バレルとだいぶずれている。どちらが正しいかは、いずれ分かる日が来るだろう。

これを守るために海軍や海上保安機関が出てきている。海軍は海南島や周辺海域、太平洋で軍事演習をしており、渡洋上陸、艦艇連携、3 艦隊の合同訓練などを行なっている。ASEAN 側研究者のコメントによると、中国は自国の南シナ海・東シナ海での活動が海上保安機関を中心とする場合、米軍は介入してこないと思っているようだ。演習は海南島に近い所で行うのが中心で、実際に海で暴れるのは海上保安機関が中心だということだ。

海上保安機関は“Five Dragons”“とよく言われるが、実際には 11 以上の省庁が海洋問題に

取り組んできた。主要機関は確かに 5 つで、国土資源部の海監、農業部の漁政、交通部の海巡、公安部の海警、そして海関である。主要海上保安機関の任務は相当重複しているが、中国政府はこれについて決していいとは思っていない。中国政府は海上保安機関の重複と非効率に不満があったため、国家海洋委員会を設立し改革に着手し、海上保安機関の統合と強化をしようと試みた。そして今年 3 月には国家海洋局が中国海警局と合併させられた。ここで海監、漁政、海警、海関が統合されたが、交通部の海巡は入らないと拒否している。各々の機関は船艇の塗装を変更し、中国海警局の船艇としてユニホームを揃えた。7 月以降、塗装変更した船が尖閣諸島周辺に、南シナ海では 8 月末にフィリピンの海域にも出ている。

これまで排水量の多い大型船艇を持っていたのは、主に海監と漁政だ。海監と漁政の船艇は海軍艦艇と連携したり、中国漁船を警護したりするが、ASEAN 側と問題も起こしている。東シナ海では尖閣諸島周辺海域で、海上保安庁巡視船と対峙している状況だ。

## 2. 日本・ASEAN と中国の関係

このように海は荒れている状況だが、私の本音としては日本・ASEAN と中国の経済関係を見ると、お互いあまり喧嘩をしないほうがいいと思う。日本の対世界貿易額で見ると中国が一番多い。次が ASEAN で、アメリカが三番目。中国の対世界貿易額を見ると、実は EU が一番多く、アメリカ、ASEAN、日本と続く。また中国からの投資より、中国が受ける投資のほうが多いが、台湾、日本、シンガポールと日本のポジションは決して低くない。ASEAN に対する投資では、日本はまだまだ頑張っている。2 番目がアメリカで、中国は 3 番目。中国の場合、投資なのか、委託加工貿易か、あるいは援助なのかと統計の区分がはっきりしないところもある。

海の現場では中国の海軍・海上保安機関に対し、日本は 117 隻の巡視船、巡視艇まで入れると 355 隻の船があるため、南シナ海・東シナ海に出ている約 80 隻の中国の船が全部東シナ海に来て、まだ海上保安庁の方が数では上回る。ASEAN 側は海上保安機関が弱体で、中国に押されている。インドネシア、マレーシア、フィリピン、ベトナムからは日本の支援への期待が非常に強い。すでにインドネシアに 3 隻贈与し、フィリピンに 10 隻予定している。

外交を通じた対応では、日中間の外交は凍結状態だ。ASEAN では中国側はフィリピンとベトナム、その他で差があり、フィリピンとは全面対決、ベトナムとは海で喧嘩をしながらも共産党同士の関係で調整している。その他の国とは比較的穏やかな外交をしているが、会議外交の場(ASEAN 地域フォーラムや東アジア首脳会議)では、日本にクレームを付けている。ASEAN は「南シナ海の行動宣言」を出しているため、武力を行使しないで平和的な解決を求めているが、まだ宣言からは動いていない。行動規範ができるまでの間、共同プロジェクトをやったり、資源の状況や海流の流れ方を調べたりしている。またフィリピンは中国に対して、南シナ海の U 字線の国際法的妥当性を仲裁裁判所に提訴した。2009 年には大陸棚限界委員会へ提示文書を出して、中国の不当性を PR している。係争国側の解釈では、今まで「島の制度」を拡大解釈して、大きく自分たちの排他的経済水域をとっていたために公海がなかった。これを厳格に解釈し直し、本土側から引く線を優先にして、南シナ海を中心部を公海

にしようとしている。それだけ、中国の U 字線の異様さが目立ち、法律で勝負しようと ASEAN 側は考え出している。

### 3. 日本はどうするべきか

結局、日本はどうするべきなのかという、「敵対せず、妥協せず」ということが一番である。海の現場で海上自衛隊・海上保安庁は挑発に乗らず、中国の対応がエスカレートした場合に備えておくべきだ。また領海警備の法整備と、アメリカ・オーストリア・インド・ASEAN と海自や海保が連携を強化する必要がある。2011年7月に日本・アメリカ・オーストリアで、南シナ海で合同訓練をやっているのだから、これをやってもいいし、尖閣を孤立した問題と考えずに東アジアの海全体の問題として考えなければならない。2 国間外交は中国が対話に応じるまで時間は必要だが、色んな形で試してみるべきだ。さらに会議外交で宣伝戦に負けないようすると同時に、中国も困っている問題、非伝統的安全保障問題(海洋汚染・密漁)を全面に出していく。「中国を敵視しているわけではない。無理なことは言わないでほしい」という外交をするべきである。また国連やトラック 2 を通じた交流と情報交換の促進・強化をするといいたいだろう。

以上、発表3

## 質疑応答

**質問:**北岡先生は安保法制懇の論点で、武力攻撃に満たない侵害をかなり想定されている。しかし海の場合は、海上保安庁と海上自衛隊の役割の区別が明確になる場合と、灰色の部分がかかなりあると思う。それについては、どういう論点になったのか。また、海上保安庁は国土交通省の外局だが、組織の在り方について先生のご意見があれば伺いたい。

### 北岡 伸一:国際大学 学長/政策研究大学院大学 教授

抽象的な表現で言うと、シームレスな対応が盛んに強調され、前よりは良くなっていると思う。しかし、なかなかドラスティックというわけにいかない。中国の場合は政府関係の“Government ship”という船で、軍艦ではないことになっている。つまり尖閣でにらみ合っているのは軍艦ではない船同士である。もし軍艦だったら大変なことで、建前上、領海に他国の軍艦が入ってきたということになる。日本から見てもそうなるため、日本の海自の船は入らない。しかし、ここが微妙な線引きとせめぎ合いである。

ベトナムなどは自衛のために日本の船を欲しがっており、このためにも武器輸出三原則を変えなければいけない。日本の船が欲しいから制度を変えて海保のようなものを作ろうという動きもある。軍は表に出ず、一種の緩衝材みたいなもので頑張ってもらおうということが今起こりつつある。軍事の歴史を紐解くと、次々と予想外のことが起こる可能性はあり、柔軟性を持たなくてはならない。それに対する日本の考え方自体に、私は懸念を持っている。非常に固定的で現状維持的であり、新しい事態への対応に臆病で遅い。また自衛隊が増強されてきた中で、実際に全面で頑張ってきたのは海保の方々というのが現実である。

**質問:**中国の近隣外交の方針は、隣国を安心させるいい方針だと思う。しかし今回の識別圏の問題では隣人と相談せず、隣人にぶつけるやり方であった。これでは隣人を不安にさせる状況を作ったことになる。中国政府の考え方として、自分の方針を忘れたのか、それとも謙虚でなくなったのか伺いたい。また中国はどのぐらい本気で取締りをしようとしているのか。例えばアメリカ軍がいきなり入ってきたら度胆を抜かれたようだが、今はどうしようとしているのかお聞きしたい。

### 高原 明生 東京大学 大学院法学政治学研究科教授:

なぜこうなのか正確に理解するのは難しいが、外交政策と安全保障政策がうまくマッチしていない状況がある。Kristof 氏の記事の中で外交部の声明について、ある将軍が「それは外交部のポジションで、中国のポジションではない」と話すと紹介されている。おそらく周辺外交工作座談会で出てきたラインは外交部が主導したラインで、防空識別圏のほうは軍が主導してできたラインだろう。先ほど強調した、横の連携やコーディネーションがとれていないことが分かる非常にいい例だ。

問題は習近平氏の頭の中がどうなっているのかだが、どちらにしても習氏がゴーサインを

出した政策であることは間違いない。国内の問題を見ても、できるだけ改革を進めようとしておきながら、他方で政治的には非常に厳しい統制の強化が進行中である。一体、彼の判断をどう理解すればいいのだろうか。大きく分けると2つの解釈があり得る。まず1つは、党内の様々な勢力のバランスの上に習近平政権が成り立っており、それぞれの勢力に対して八方美人的な対応をしているとする。私は今年の始め頃から、「習氏は八方美人だ」と言ってきたが、最近では考えが変わってきた。もう1つには、彼はいろいろな目標を同時に追求しようとしているのだと解釈できる。複数の目標の追求が矛盾し合うということだ。例えば外交でいうと、近隣外交を融和的にやりたいというのは当然理解できる。中国にとって大事なものは平和と発展で、平和と発展のためには周辺の国々、特に日本とは仲良くしたほうがいい。他方で、中長期的には東シナ海・南シナ海からアメリカを追い出して、自分たちの影響下に置きたい」と一部の中国の軍人は考えている。この二つを同時に追求すると、今回のような矛盾を起こしてしまう。

習氏は矛盾するものだと分かってやっているのだろうか。外交部か軍、どちらのほうに傾くべきなのか。今は場面ごとにこっちに傾いたり、あっちに傾いたりしているように見えるが、基本的には国力がついてきたので、大抵のことをやってもまかり通る、自分より小さい国はいずれ力にひれ伏すという“大国シンドローム”に陥っているような感じがする。しかし規範を大事にしていけないと、いくら言葉で「睦隣、安隣、富隣」と言っても平和と安定という目標の実現はできない。

この認識を深めるように日本やアメリカは行動すべきである。しかし中国は今、勢い良く台頭し、中国の交流によって経済的な利益を多くの国が得ているので、中国に対して甘いことを言ったり、遠慮したりしてしまう。東シナ海の尖閣諸島や防空識別圏の問題でも、国際社会の秩序を支える規範が中国によって揺すぶられていると言えるだろう。ここでもし譲ったら東シナ海だけではなく、世界全体の秩序の在り方に今後大きな影響が及ぶだろう。アメリカを始め、多くの国々が中国に対して訴えていくことが大事だ。これまでの中国の対応を見ると、防空識別圏について述べたことを執行することはできない。やはり能力がまだ足りないし、外交的な目標も勘案し、シャープな対応をしないほうがいいと判断していると思う。

#### **久保 文明 東京大学 大学院法学政治学研究科教授:**

アメリカも強調しているが、現状を力の威嚇によって変更してはいけない。このアピールは普遍的な力を持つと思う。日本もこれをずっと言い続けていて、アメリカも強調し続けている。オーストリアや太平洋地域の国は同調してくれる国が増えた。ただ、この間のイギリスのキャメロン首相の中国訪問を見ると、どうなのかと思った。ドイツは一生懸命に中国でモノを売って、稼いでいる。ヨーロッパの国々までアジアの感覚が共有されているかというのは疑問だ。

今後、世界秩序が一方的に力の変更を許容するような秩序になってしまうのか、それともそれは絶対に駄目なのかという大きな原則の問題がかかっていると思う。

**佐藤 考一 桜美林大学 リベラルアーツ学群教授:**

原則の問題として、我々が言うべきことの1つは「航行の自由」である。今は防空識別圏の問題だけ出たが、かつての射撃のレーダーの照射もそうだった。あの時、外交部の報道官は問われたが、答えられなかった。中国側は縦横のつながりが弱い。例えば中国は海で暴れながらも、国防部長の常万全が今年6月に「ASEANと定期的な国防相会議をやりたい」と言ってきて、ASEANの国防相はみな引いていた。10月のASEAN中国首脳会議では李克強首相が「中国はASEANと善隣友好条約を結びたい」と提案したが、ASEAN側は受けなかった。殴った手が上でかざされている状態で何か言われるという状態が怖いのはASEAN側も分かっている。中国はそれをもう少し学習しないと駄目だと思う。

**質問:** 高原先生にお聞きしたい。周辺外交というのは中華思想のニュアンスがあるのだろうか。また日中関係を克服する上で、抑止力の強化が必要という部分をもう少しご説明いただきたい。最後に先生の話と直接関係はないが、台湾と経済連携協定を進めるべきなのか、お聞きしたい。

**質問:** 国際的な秩序を中国にいかにか知らしめていくかという議論になっていると思う。もちろんそれは必要だと思うが、一方で米国の最近のアフガンやイラクの戦略や、スノーデンのケースには首を傾げたくなる。アメリカが今までとってきた自分たちの思っている常識を、ここで本当にとっていくのか。米国の常識がもはや世界の常識ではなくなっているのではないだろうか。日本もそういう状況にあるが、米国も中国を封じ込めて自分たちの利権をどの程度手放せるのかということに踏み込めていない。人間的な心理もあると思うが、今後のアメリカの外交戦略の中で、彼らはそのあたりをどう考えているのか、久保先生や高原先生にお聞きしたい。

**質問:** 久保先生のレジュメにオバマ大統領の外交観が記載されているが、これが今できないという大きな理由として共和党と民主党の間にも違いがあるためだと思う。特に共和党の右派が対外政策をしないと、前とは違って内向きになる。現在は“Pivot to Syria, Iran”となっているが、オバマがやろうとしている“Rebalance to Asia”はこれからどうなるのか。

**高原 明生 東京大学 大学院法学政治学研究科教授:**

周辺外交という言い方に中華思想が表れているかについてだが、自分で気が付かないうちにこういう言葉遣いをしているのだと思う。“周辺”は中心と対になるので、自分が中心だという認識が反映している言葉だ。それから、安全保障問題や海洋問題が日中関係の脆弱部分であることは間違いない。これを克服する時、お互い軍拡競争に陥ってしまうのは下策だ。それを避けるためには対話や協力をして信頼関係を築くべきだ。しかし対話や協力をしていく上でも、今の中国は力の信奉を特徴としており、こちら側にもある程度力がないと対話や協力を真剣にのってこないと思う。

台湾との経済連携は経済上の必要からやるべきだと思う。台湾は大陸やニュージーランドの間では協定が済んでいて、前例を踏まえる形で自然に日本との間でもできるようになるのが一番いいだろう。

#### **久保 文明 東京大学 大学院法学政治学研究科教授:**

大学の時に国際政治で軍事費は“アクション・リアクション”、つまりこちらが増やすと相手も増やすという悪循環で軍備競争がエスカレートしていくと学んだ。最近日本は減らしているのに、どうも近隣国は減らしていない。日本が誠意をもって力の行使を考えなければ、あちらも応じてくれると学んできたものの、全く違う国もあるということも知る必要がある。中国は日本ではなくアメリカのほうを見て軍事費を決めていると思う。中国自体の経済成長が起きている時に軍事費はどうなるのかというのは、単純な国際政治のアクション・リアクションモデルではなく、力の論理が大事になる。

またオバマ大統領はイラク戦争を批判し、ブッシュ外交に対する敵意が強い。ただアメリカは依然として、世界の中で不可欠の部分であるはずだということ、完全に世界から手を引こうとしていない。アメリカの中では「弱腰な態度では駄目だ」、「アメリカは世界をリードしていく意思と気合と能力を持たなければいけない」という人もたくさんいる。共和党はだいぶ内向き志向だが、外交専門家のタカ派は「アメリカは世界でリーダーシップをふるっていく必要がある」と主張しており、オバマ外交を批判している。例えば、「ロシアの後ろに隠れてしかリーダーシップを発揮しない」という議論が出ているほか、中国との防空識別圏やイランの問題をかなり非難している。他方で、今後のアメリカの客観的な姿を見ると、他の OECD 諸国と違うのは人口が相当増えていることだ。中国の人口は停滞気味で、ある時期に中国の GDP がアメリカを抜くこともあり得るが、昔ほど確かではない。長期で見ると、抜かれてもアメリカがまた抜き返す可能性もある。移民もあるが、白人女性の出生率だけ見てもアメリカの出生率は高い。

シェールガスも出ていて、エネルギー費用が相当安くなっていることもある。客観的に数値を見てもアメリカが衰退しているわけではないという議論もある。「アメリカは身の丈に合った外交を展開して、もっと頑張るべきだ」という考えの人もアメリカの中にはいる。ただ今の時点で世論や議会の状況を見ると、海外への介入に対して非常に消極的な人が多いのは確かだ。イラクやアフガンへの介入に対する否定的な意見が強いのと、ティーパーティー的な保守的な人たちの意見が強くなっていることも影響しているのだろう。現時点ではアメリカが内向きになっている面があるのかもしれない。

中国や北朝鮮以外の国々はアジアへのリバランスが本物かどうか、心配しながら見ている。特に心配しているのは大幅に削減の対象となった防衛費の予算だ。共和党の議員が防衛費の大幅な削減を受け入れることは10年前にはあり得なかった。おそらく3年前でもあり得なかったと思う。2010年の中間選挙で台頭した共和党の右派の人たちは内向きの影響が強く、このような事態になった。民主党は社会保障、共和党は軍事費を守りたいはずで、それぞれ絶対に削りたくない分野を用意し、「大変だからお互いに予算削減に妥協しましょう」というプラ



ンだった。そのため共和党が防衛費の大幅な削減を呑んだことには驚いたはずである。また国内での小さな政府を縮小しようとしているというのも大きな変化だろう。

これは日本で話題となっている TPP にも影響している。共和党はもともと自由貿易主義的で、民主党のほうが保護主義的だったが、最近ティーパーティーのグループは自由貿易にも懐疑的だ。アメリカでは TPP を議会で通す時、大統領に交渉権限を渡し、議会が一切の修正をできなくする規制をかけ、イエスカノーかで投票がかけられる。そうしないと、一議員の意見でも修正を出せる。日本でも奈良県の一議員が金魚の問題で、シンガポールと日本の FTA の時に粘り、なかなか通らなかったという話を聞いた。つまり、つまらない問題でも永遠と議論を伸ばすことはできる。アメリカでは“trade promotion authority”と言うが、大統領にその権限を渡すことにティーパーティー系の一部の議員は否定的だ。アメリカの戦後の自由貿易は TPA 的なことをやることによって、ケネディ・ラウンドが実現されてきたが、戦後の自由貿易主義的なメカニズムの根幹にティーパーティーのグループや民主党の一部も同調している。そういう意味では大きな変化となるかもしれない。

他の例でいうと、今のオバマ政権が外交問題で頭にあるのは、日中関係ではなくイランかもしれない。イランとの交渉がうまくいくかということにケリーさんの頭はいっぱいなのではないかと思う。それに対して議会は懐疑的で、来週にもイランに対して厳しい制裁を議会が通すかもしれない。シリアの時にもあったが、大統領が何かやろうとしても、相手の党あるいは自分の党すらついてきてくれないということもある。必ずしも全てティーパーティーが原因ではなく、オバマ大統領個人のリーダーシップの欠如もないことはない。ただ、より広いアメリカの内政的な変化も加わり、アメリカの大統領は外交でのリーダーシップが今はかなりとりにくい状況になっている。

**質問:** 高原先生から、「日本が中国と戦争をしたくないことは当然だが、中国は疑心暗鬼になっている」という話があった。こちらの常識が向こうに通じない、逆に彼らの常識がこちらには理解しがたい面もあると思うが、お互いが理解し合えていない問題をどうやって解決するのか。日本が70年代に台頭してきた時、アメリカ・欧州・日本の有識者や財界人のトップの方が集まって日米欧三極委員会ができた。高いレベルでのセカンドトラックから色んな提言が出て、実際に政策に生きたこともあった。そういったことが日米中で考えられるか。日米欧の場合は同じ価値観を持ち、高いレベルの財界人や知識人が活発に発言できた。しかし中国は全然違うかもしれないし、中国から見ると日米は同じ穴の貉で中国がそこに入るのかという話になるかもしれない。あるいは中米は G2 だから分かるが、そこに日本が入る必要はないということかもしれない。中国と日本の間に問題が出てきているので、中国もそういう話を持ってくるかもしれないが、先生はどうお考えかお聞きしたい。

**高原 明生 東京大学 大学院法学政治学研究科教授:**

私はそのような会合を開くべきだと思う。実は中国にも、「全く問題ない。ぜひやろう」という人はたくさんいるだろう。中国は広い国で人口も多いので、矛盾することが同時に起きる。中

央宣伝部の宣伝が大きく関わって、ナショナリスティックな人たちが増えていると同時に、今はグローバル化している世の中なのでオープンな人も増えている。トップがどう判断するかが非常に重要になるが、問題は今の雰囲気だと思う。今の国内では雰囲気が相当悪く、開明的な人が公開の場で自分の考えを話すことができない状況にある。その雰囲気を変えなければ、実際に会合を開くことは難しいと思う。

誰がそれを変えることができるのかと言うと、習近平氏しかいないのが今の状況だ。習氏が強硬な人たちの話に引きずられるのではなくて、穏健な国際主義的な人たちのほうに傾いていく条件は何だろうか。国際社会の中で起きている事柄の性質について、あるいは日本との関係で言うと「安倍内閣は実際にどういう内閣なのか」という情報を、正確に習氏に届けることが鍵になる。今、習氏は日本人に会うことを頑なに拒否しているような印象を受けるが、中国側から見ると、日本側が対話を拒否しているように見えるらしい。しかし実際はそんなことはない。日本人が何を考えているのか、何を大事に思っているのか、何を許せないと思っているのかというファーストハンドの情報を直接彼が知ることが大変重要だ。質問者のお考えに私は全面的に賛成で、中国にも賛成する人は多いと思うが、今の雰囲気では難しい。雰囲気を変えるためには、習近平氏に正しい情報が伝わるのが前提条件である。

**質問:** 北朝鮮の側近が更迭されたり、防空識別圏が突然出てきたり、素人から見ると、北朝鮮が経済的に中国に依存している感じを受ける。そこを突破口に朝鮮半島から入って、防空識別圏を作り、中国の強硬派がうごめいているような感じを受けるが、佐藤先生はどうお考えか伺いたい。

**久保 文明 東京大学 大学院法学政治学研究科教授:**

アメリカの状況は全く違い、ニューヨークタイムズの Nicholas Kristof 氏のように一流コラムニストと言われている人も方向が違ったものを書いている。正しいことを知ろうとしないのか、知っていて書いているのか微妙なところだが、アメリカのジャーナリズムに対する働きかけも難しいと常日頃考えている。彼らの中には安倍総理がハイパーナショナリストというイメージを持つ人もいるし、日本と中国の虐殺の問題や韓国の慰安婦問題しか考えていない人もいる。そういう人々にいかに日本から発信していくかは非常に難しい課題だろう。

**佐藤 考一 桜美林大学 リベラルアーツ学群教授:**

北朝鮮のことはよく分からないが、北朝鮮と中国は仲が良いというのは神話だと思う。90年代の半ばに中国を訪問した時、金日成と毛沢東の通訳で、だいたいご年配の外交官の方から言われたのが、「北朝鮮がこの冬は越せないかもしれないと言うが、それは嘘だ」とのことだった。中朝国境の貿易で死にもの狂いでモノを求めてこないと言っていた。中国側から見ると、北朝鮮はいくら援助しても感謝しない国だという意識がある。関係は良くないがアメリカのことを考えると、北朝鮮が潰れても困るというのが中国の考えだ。

北朝鮮の中で内紛があれば、中国は困ると思うが、それほど北朝鮮を優遇するという議論

はまだない。また防空識別圏は口喧嘩のレベルであり、実際にスクランブルをかけてくれば話は変わってくるが、そこまで動いていない。あまり振り回されないほうがいいというのが、私の考え方だ。ソマリアで海賊対策をしている中国の海軍は、海上自衛隊から言わせると非常にマナーがいいそうだ。物が分かる人もいるので、なるべく物を分かっている同士で話し、両側に広がるような努力をするべきだ。一方的に言い過ぎるのは問題だと思う。

以上、質疑応答

(敬称略 / 講師肩書は講演当時 / 文責:貿易研修センター)

