公益財団法人日本国際フォーラム

JFIR Policy Report

特集

多層化する中国のリスクと機会

世界はどう向き合うのか

2022 年 3 月 31 日

はじめに

既存の国際秩序の基調たる「リベラル・グローバリズム」が、中国やロシアの新興国が推進する「非リベラル・ グローバリズム」の挑戦を受けるようになり、さらにAI・サイバーなどの未踏の「テクノ・グローバリズム」が人類社会を根底から変容させつつある。かくして、21 世紀世界は「多元的グローバリズム時代」というべき時代に突入したといえる。

日本をはじめとする先進国は、自らが掲げる普遍的価値を引き続き遵守しつつ、新興国の生み出す経済的ダイナミズムをいかに効果的に包摂するべきか、という世界史的次元の課題に直面している。

こうした問題意識のもと、日本国際フォーラムは 2020 年より 3 年にわたる大型研究プロジェクト**「『多元的グローバリズム』時代の世界の多極化と日本の総合外交戦略」**を始動し、その下で次の７つの研究会および２つのパネルを実施している。

研究会１	インド太平洋時代のチャイナ・リスクとチャイナ・オポチュニティ
研究会２	ユーラシア・ダイナミズムと日本外交
研究会３	海洋秩序構築の多面的展開- 海洋「世論」の創生と拡大
研究会４	米中覇権競争とインド太平洋地経学
研究会５	中国の対外行動分析枠組みの構築
研究会６	ロシアの論理と日本の対露戦略
研究会７	日本のハイブリッド・パワー
パネル１	欧州政策パネル
パネル２	アフリカ政策パネル

本冊子は、このうちの**「インド太平洋時代のチャイナ・リスクとチャイナ・オポチュニティ」研究会（神谷万丈・ジェームズショフ主査、川島真副査、細谷雄一副査、兼原信克顧問）**の研究成果として、当フォーラムのウェブサイトで２０２１年度に発表された論稿等を、「多層化する中国のリスクと機会　世界はどう向き合うのか」と題し、収録したものである。

同研究会は「自由で開かれたインド太平洋」の実体化に向けて、中国が国際社会にもたらしうるリスクを最小化し機会を最大化するための日米間の対中政策協調について探るプロジェクトであるが、「日米」「中国」の切り口に加え、戦略的パートナーとしての「欧州」、「インド太平洋地域」にも注目し、掘り下げるべく研究を行っており、その最新の活動成果はウェブサイト（下記ＱＲコードご参照）よりご覧いただける。皆様の参考に供することができれば幸いである。

公益財団法人　日本国際フォーラム
理事長　渡辺まゆ
２０２２年３月３１日

目次

2022 年 3 月 28 日
中国との技術的競争――日米の課題 …… 1

森　聡
法政大学教授

2022 年 3 月 2 日
習近平の対台湾「融合発展」戦略と日米の対応 …… 6

福田　円
法政大学教授

2022 年 1 月 22 日
台湾海峡をめぐる日本のリスク認識と政策対応 …… 10

佐橋　亮
東京大学東洋文化研究所准教授

2021 年 12 月 13 日
民主的統治のための同盟 …… 15

ニコラス・セイチェーニ
戦略国際問題研究所日本部副部長

2021 年 11 月 30 日
香港の人権状況悪化と国際社会の対応 …… 18

倉田　徹
立教大学法学部教授

2021 年 11 月 23 日
新疆問題について …… 21

熊倉　潤
法政大学准教授

2021 年 9 月 24 日
英国のインド太平洋関与の安定性
――コンセンサス政治と対外政策の観点から―― …… 24

田中　亮佑
防衛研究所研究員

2021 年 9 月 24 日
日 EU 関係における「中国ファクター」 …… 33

鶴岡　路人
慶應義塾大学准教授

2021 年 8 月 20 日
バイデン政権の「一つの中国」政策と台湾海峡情勢 ……55

福田　円
法政大学教授

2021 年 5 月 31 日
日本の対中アプローチにおける変化と連続性
―コロナ禍のインパクトと今後の展望― ……63

石田　智範
防衛研究所研究員

2021 年 4 月 30 日
香港国安法の導入と「人の移動」をめぐる関係各国の政策動向 ……69

鶴園　裕基
早稲田大学客員次席研究員

中国との技術的競争――日米の課題[1]

森　　聡　法政大学教授

アメリカと中国が互いに不信感を強め、戦略的競争と呼ばれる関係に入るに連れ、経済面及び技術面での中国との相互依存関係は「安全保障化」されてきている。中国は、外国製技術を買い、学び、盗むことで外国製技術への依存度を低下させ、軍事・産業・情報面での優位のためにそれらの技術を活用する戦略を展開してきた。これに対してアメリカは、オバマ政権の頃より対応をとり始め[2]、トランプ政権期に対抗策を劇的に拡大させた。政策担当者らの間では、いまや中国との相互依存関係をアメリカの脆弱性とみなすに至っている。米中間で往来するモノ、技術、データは各種の規制に服すようになり、両国の政府は、研究・開発予算を増額し、相手への依存を低下させる取り組みを進めている。こうした中で、「技術的デカップリング」という用語が一般化するようになった。

日米は中国に対して安全保障上の懸念を強めつつも、依然として中国との経済関係を保っており、日本国際フォーラムの緊急提言が指摘したようなリスクが生じている。ネットワークがグローバル化し、相互依存の構造が存在する中で安全保障上の競争が激化したため、いわゆる軍民融合を進め、政治的な目的のために経済的な手段を利用して他国を恫喝する中国への対応は、一筋縄ではいかなくなっている。こうし複雑な状況において、日米は少なくとも二通りの大きな取り組みを進める必要が生じている。第一に、日米の科学技術エコシステムの連接性向上を含む、研究・開発面での協力を深化する必要がある。第二に、日米が中国の軍民融合発展戦略を踏まえて、中国の科学技術分野での接点の管理について調整を進めていく必要がある。

１．日米間の研究・開発協力の深化

日本とアメリカは、技術分野での競争力を高め、イノベーションを促進するために、すでに各種の協力を進めている。直近の例では、2021 年 4 月に発表された日米競争力・強靭性（CoRe）パートナーシップがある。このコア・パートナーシップには、５Ｇオープン RAN と６G、グローバル・デジタル連結性パートナーシップ、世界的な情報通信技術の標準の開発、サプライチェーン協力、バイオテクノロジー、量子情報科学・技術などに関する協力イニシアティヴが含まれている。[3]また、2022 年 1 月 6 日の日米安全保障協議委員会（２＋２）の共同発表によれば、閣僚らは、「人工知能、機械学習、指向性エネルギー及び量子計算を含む重要な新興分野において、イノベーションを加速し、同盟が技術的優位性を確保するための共同の投資を追求することにコミットした。」[4]日米は、極超音速技術に対抗するための将来の協力に焦点を当てた共同分析を実施することでも一致した。

今後の研究・開発面での協力として、いくつかの取り組みが考えらえる。第一に、日米両政

府はそれぞれ自国内において民間セクターの技術イノベーションのエコシステムのマッピング（いかなる企業・組織がどのような技術の研究・開発に従事しているかを示す）を行い、越境的な研究・開発協力の可能性を特定しやすくすべきである。日本は現在、経済安全保障推進法案の一環として、AI、量子、宇宙、海洋などに関する特定重要技術の官民伴走支援を進めようとしているが[5]、日米間で官民連携事業に関する情報を共有し、相乗効果や補完性を期待できる協力分野を特定していくべきであろう。技術標準を設定する取り組みは、アメリカの他の同盟国やクアッド下の協力枠組みも巻き込んだマルチパートナーシップのアプローチをとるべきである。

2. 中国の軍民融合（MCF）への対応

中国のいわゆる軍民融合発展戦略は、アメリカ政府の重大な懸念となっている。[6]軍民融合の射程が広がるにつれ、中国の誰に何を売るべきではないかという判断がますます難しくなってきている。[7]アメリカ当局は、軍民融合への関与を根拠として、中国の企業や学術団体をエンティティ・リストや未検証リストに掲載したり、中国人学生や研究者へのビザの発給拒否や撤回を行ってきた。[8]それ以上に重要な影響をもたらしているのは、いわゆるデミニムス・ルールや直接製品ルールなどを第三国からの再輸出に適用して規制をかける動きが活発化していることである。その結果、輸出管理の分野では、軍事エンドユーザーや軍事エンドユースに関連する規制の射程が近年広がってきた。中国はこうした動きに反応して、独自の輸出管理法を 2020 年 10 月に制定した。

軍民両用の新興技術の輸出管理をめぐって日米が歩調を揃えていくのは難しい課題となろう。先端技術をめぐる米中競争は永らく続くとみられるが、技術分野における全面的かつ完全な分離はおそらく困難であろう。事実、中国で操業するアメリカ、ヨーロッパ、日本の企業の大多数は、米中競争が激化するなかにあっても、中国での事業を続行する方針を維持している。[9]米中間の学生や研究者の人的往来は減少したものの、消え去ったわけではない。[10]アダム・シーガルとエルサ・カニアが指摘したように、「協力と競争の比重は、政治的・地政学的な事情の変遷に応じて変化するのであり、科学技術の各種分野によっても異なる。」[11]

日米が純粋な安全保障上の考慮に基づいて、中国との経済的・学術的交流を完全に遮断することは、日米両国の経済的繁栄とイノベーションの基盤を損なうことになりかねない。こうした現実を踏まえ、アメリカでも政策専門家、企業、研究者らは、技術的・経済的な競争力を維持するのに適した、より洗練された精緻な対応を提唱している。[12]戦略的考慮に基づいた安全保障上の利益と、自由で開かれた商取引や越境的な交流から生まれる経済的な利益を、各種の政策を通じていかに均衡ないし最適な形で両立させるかという根源的な問題は、個別具体的な課題に応じて答えが導き出されるべきであろう。

3. 日本へのインプリケーション

以上のような米中技術競争の傾向は、日本のビジネス界に先行き不透明感をもたらしている。本邦のシンクタンクが 2021 年 11 月～12 月に日本企業 100 社を対象に実施したアンケートによれば、回答企業の 75 パーセントが、最大の課題は「米中関係の不透明性」と回答し、60.8 パーセント（回答した 97 社のうち 59 社）は、米中対立によって自社の事業に影響が出ていると答えた。[13]回答した企業の 59.5 パーセント（74 社のうち 44 社）は、アメリカの規制強化（関税含む）によるコスト増の影響を受けていると答えたのに対し、33.8 パーセントは中国の規制強化によるコスト増の影響を受けていると回答した。[14]また、回答企業の 12.5 パーセント（96 社のうち 12 社）は、これまでに米中どちらかを選ばなければならないという、板挟みになったことがあると答えている（詳細の説明はない）。[15]米中それぞれにおいて事業を展開する上でいかなる懸念を有しているかという事について、以下のような回答が出ている。[16]

中国事業を展開する上での懸念事項（88 社）		**米国事業を展開する上での懸念事項**（88 社）	
中国政府の方針変更による事業存続リスク	76.1%	サプライチェーンの混乱	47.7%
技術情報を含めた情報漏洩	65.9%	米国の中国企業排除の激化	46.6%
地政学リスク	63.6%	米国の中長期的な対中政策の見通しづらさ	45.5%
中国の競合企業の成長	62.5%	地政学リスク	38.6%
中国政府の外資規制強化による業績影響	52.3%	サプライチェーン再編や生産移管等によるコスト増	28.4%
サイバー攻撃	52.3%	生産体制の再編	9.1%
サプライチェーンの混乱	52.3%		
中国の技術力の向上	47.1%		
人材の流出	39.8%		
中国のビザ発給の停止や遅れ	28.4%		

出典：アジア太平洋イニシアティヴ、「経済安全保障に関する 100 社アンケート：調査結果に関する主要データ」、10，13 頁。

こうした懸念は、回答企業の 47.4 パーセントをして日本政府に政策の方向性を明示して欲しいと回答させ、18.6 パーセントは企業利益確保を念頭においた政策決定を期待すると回答させた。[17]

以上のような状況を踏まえれば、アメリカの域外で適用される規制が過剰なものとならな

いように担保する日米間の協議メカニズムを設置し、輸出規制に関して合同で決定していくような仕組みが必要であろう。こうした協議メカニズムがあれば、アメリカは、日本のような同盟国の同意を得た上で各種規制を実施した方が一層の実効性を得られるし、日本は自らの商業利益を最適な形で確保しながら規制を実施する道筋を探ることが可能になる。すでに経済版の２＋２が設置されたが、将来的な目標は、総意に基づいて関係国が輸出規制を調整するミニラテラルあるいはマルチラテラルな規制枠組みを確立することであろう。[18] 合意に基づいた決定とガイドラインは、参加国の企業や学術団体に予測可能性をもたらすと考えられる。

ただし、日本が意味のある形でアメリカ当局と協議して規制を戦略的に実効化させていくためには、①日本国内で多義的な新興技術を探索・調査するメカニズムを確立し、②将来的には、国家技術戦略を策定すべきであろう。国家技術戦略においては、日本が守り、一定の割合を自給し、一定の割合を信頼できる国に依存する技術とは何か、そして国際市場で競争するための技術とは何かを明示すべきである。また、中国がアメリカに対抗するためにグローバルな規模で科学技術人材の獲得に乗り出すとみられるため[19]、国家技術戦略には、日本なりの国際頭脳の獲得ないし循環のための戦略も含むべきであろう。バックボーンとなる戦略がなければ、日本は米中両国の規制にアドホックに反応して振り回されることになるため、安全保障上の考慮と産業戦略上の考慮を踏まえた国家技術戦略を策定し、中国との技術競争に長期的に臨んでいくべきであろう。[20]

---

[1] 日本国際フォーラムの日米関係研究会のメンバーの皆様のコメントに感謝したい。特にアメリカ側メンバーのスコット・ハロルド氏の詳細にわたるコメントに謝意を記したい。

[2] オバマ政権は大統領令により、2016 年 12 月に中国企業による半導体装置製造会社 Aixtron の買収を阻止した。The White House, “Presidential Order -- Regarding the Proposed Acquisition of a Controlling Interest in Aixtron SE by Grand Chip Investment GMBH,” December 2, 2016.

[3] Ministry of Foreign Affairs of Japan, “U.S.-Japan Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership.”

[4] US Department of Defense, “Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee,” January 6, 2022.

[5] いわゆる経済安全保障推進法案（第 4 章）では、研究開発に関する資金を交付する担当大臣と特定重要技術の研究開発等に従事する代表者等によって組織される協議会が、特定重要技術の研究開発に有用な情報の収集や、効果的な促進のための方策に関して協議を行うこととなっている。

[6] 次を参照。Alex Stone and Peter Wood, *China’s Military – Civil Fusion Strategy: A View from Chinese Strategists,* Montgomery, AL: China Aerospace Studies Institute, 2020.

[7] Alex Joske, *Picking Flowers, Making Honey: The Chinese Military’s Collaboration with Foreign Universities,* Sydney, Australia: Australian Strategic Policy Institute, 2018; Emily de la Bruyere and Nathan Picarsic, *Defusing Military–Civil Fusion: The Need to Identify and Respond to Chinese Companies*, Washington, DC: Foundation for the Defense of Democracies, May 27, 2021; Alex Joske, *The Chinese Defense Universities Tracker: Exploring the Military and Security Links of*

China's Universities, Sydney, Australia: Australian Strategic Policy Institute, 2019.

[8] Introductory comments in "How Should the U.S. Respond to China's Military-Civil Fusion Strategy?: A ChinaFile Conversation," May 22, 2021.

[9] 2020 年に実施された各種の企業向けのサーベイによれば、中国から第三国への事業の移転を考えていたのは、アメリカ企業の約 15 パーセント、ヨーロッパ企業と日本企業の約 10 パーセントに留まっていた。伊藤信吾「サプライチェーンの見直しと中国の新構想―日本に必要な多面的努力」、宮本雄二・伊集院淳『米中分断の虚実』、日本経済研究センター、2021 年、184-185 頁。

[10] ある調査によれば、2018 年の米国に留学中の中国人学生は、学部で 46,000 人、大学院修士課程で 41,000 人、博士課程で 36,000 人で、STEM（科学・技術・工学・数学）分野のポスト博士及び客員研究員は 30,000 人に上っていた。なお、中国に滞在中の米国人留学生は約 20,000 人、米国人研究者は数百ないし数千人規模とされた。Remco Zwetsloot, *US-China STEM Talent 'Decoupling': Background, Policy and Impact*, Johns Hopkins University Applied Physics Laboratory, 2020, p.3.

[11] Elsa B. Kania and Adam Segal, "Globalized Innovation and Great Power Competition: The US-China Tech Clash," in Jacques Delisle and Avery Goldstein eds., *After Engagement: Dilemmas in U.S.-China Security Relations*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2021, p.319.

[12] AI 人材については次を参照。Remco Zwetsloot, James Dunham, Zachary Arnold, Tina Huang, *Keeping Top AI Talent in the United States: Keeping Top AI Talent in the United States*, Washington D.C.: Georgetown University Center for Security and Emerging Technology, December 2019, pp.31-33.

[13] Asia Pacific Initiative, "*Keizai Anzenhosho ni kansuru 100 sha ankeito* (Questionnaire for 100 Firms Regarding Economic Security," December 24, 2021, pp.4-5.

[14] Ibid., p.5.

[15] Ibid., p.6.

[16] Ibid., pp.10, 13.

[17] Ibid., p.14.

[18] こうした取り組みの先には、韓国をこの種の枠組みにいかに入れていくかという政策課題が待ち受けている。

[19] Alex Stone and Peter W. Singer, "How China Is Planning For a Tech Decoupling," *Defense One*, October 12, 2021.

[20] 日本は、中国が日本から獲得したいと考えている技術とは何かを把握し、そうした中国の取り組みに対応するための政策を講じる必要がある。

2022 年 3 月 2 日

習近平の対台湾「融合発展」戦略と日米の対応

福田　円
法政大学教授

台湾海峡においては、中国の台湾侵攻の可能性を論じ、軍事的に備えることも重要である。同時に、漸進的かつ分かりにくいかたちで中台間の政治的あるいは経済的関係を変化させようとする影響力工作に、いかに対応するのかという発想もまた重要である。ウクライナ危機が中国の対台湾軍事作戦の可能性にいかなる影響を与えるのかは、この危機の帰趨を見てみなければならない。しかし、軍事作戦に至るまでに、台湾との政治的、経済的な「融合」を少しでも前に進め、多様な手段によって台湾社会に影響を与えられる状況を作る必要性を中国指導部が再確認することは間違いないだろう。習近平政権は、現在どのような方針で台湾との「融合」を進めようとしているのか。日本や米国はこれに対していかなる対応を検討すべきだろうか。

習近平政権の対台湾工作方針の背景には、胡錦濤政権期の対台湾工作に対する否定的な評価があると推測できる。胡錦濤政権の対台湾工作の主軸は、中台間の経済交流の相手を代理人として、台湾の選挙政治へ影響力を及ぼすことで、台湾を中国との「統一」の方向へ動かそうとするものであったが、その意図に反して、人々の「台湾人意識」はますます高まった[1]。また、多様な代理人を通して台湾社会への利益供与をおこなう過程で、代理人の行動を充分に監視できず、利益誘導の効果が引き下げられたり、偏ったりするなどの問題も見られた[2]。そして、2014 年に台湾では「ひまわり学生運動」が起き、2016 年の総統・立法委員ダブル選挙では、蔡英文・民進党政権が圧勝した。こうした経緯を経て、習近平は「台湾当局」や広範な市民をターゲットとしてきた従来の対台湾政策を放棄せざるを得なくなった[3]。

習近平政権は特に 2016 年以降、台湾海峡周辺における軍事活動、国際社会における「一つの中国」原則の主張などを強化した。これらに加えて、習近平政権は台湾に対する政治的、経済的な影響力工作も諦めたわけではない。これらもまた、軍事力の行使や外交上の攻勢と同様に、台湾の民意や選挙政治に影響されることなく、既成事実としての統合を進めていく

---

[1]胡錦濤政権期以来の中国共産党の対台湾政策と台湾アイデンティティの高まりの関係については、福田円「習近平政権と香港・台湾―『以商囲政』とアイデンティティのせめぎあい」中国研究所編『中国年鑑 2017』（明石書店、2017 年）43-48 頁にて論じた。

[2] 松本充豊「習近平政権と『恵台政策』」『問題と研究』第 48 巻 2 号、22-23 頁。

[3] Xin Qiang, “Having Much in Common? Changes and Continuity in Beijing’s Taiwan Policy, The Pacific Review (2020), DOI: 10.1080/09512748.2020.1773908.

ための手段に進化しつつある。

習近平の台湾に対する影響力工作の特徴として、まず注目すべきは対象の変化である。習近平は対台湾工作の主要な対象を、従来の「三中（中小企業、中低階層、中南部）」から「一代一線（青年一代、基層一線）」へと改めた。従来の「三中」が民進党支持層であったのに対し、「一代一線」はより広範な若年層や基層社会の取り込みを意味している。台湾の青年層に対して、習近平政権は中国大陸で起業やキャリア・アップの機会を掴むよう呼びかけ、そのための受け皿を整えた。基層社会に対して、習近平政権は従来の代理人問題を回避すべく、基層組織の民意代表に対する直積的な働きかけを強めた。例えば、2018 年 11 月の台湾統一地方選挙では、従来の代理人の中でも中国共産党が監視しやすい中国大陸に進出する台湾企業（台商）が、民意代表への政治献金や選挙区への大型投資を行なったことが話題となった[4]。

習近平政権のもう一つの特徴は、現在でも中国にチャンスを求める台湾企業や人々を、政治的により深く取り込もうとしていることである。2016 年に蔡英文政権が発足した後、習近平政権は農作物の買付など従来の対台湾優遇策を停止した。しかし他方で、2018 年 2 月に 31 項目、2019 年 11 月に 26 項目の優遇策を発表し、中国に進出する台湾企業や個人に中国本土と同等の待遇を与えた。また、2020 年 3 月にも 11 項目の優遇策を発表し、コロナ禍で打撃を受けた台湾企業の生産回復や増資を支援するとした。さらに、2021 年 3 月には農林業に対する 22 項目の優遇策を打ち出し、農林業者への中国進出を促した。これらの措置を受ければ、中国本土の企業や個人と同等の待遇を得られるが、それは同時に中国の法的枠組みにより強く拘束されることも意味する。

そして、習近平政権が近年力を入れるのは、台湾との「融合発展」である。福建省にその「模範区」を設立し、台湾海峡両岸の「共同市場」を形成することは、中国の第 14 期五カ年計画にも組み込まれた。また、これらの地域の間では「基本的な公共サービスを均等化、特恵化、効率化する」など、社会同士のより深い統合を想定する[5]。2021 年 12 月、福建省は廈門市がこの「模範区」となり、対岸に位置する金門島への橋の建設、電気供給、金融協力など各種の「融合」を進めることを公表した[6]。想定されている「融合」の内容から、共産党はこの地域にも、珠江デルタと香港・澳門を統合する「大湾区（Greater Bay Area）」のようなものを形成しようとしているのではないかと推測できる。

こうした習近平政権の影響力工作は基本的には中国国内で展開されており、平時におい

---

4 松本充豊、前掲論文、26-28 頁。
5 「大陸『十四五』規画 提出打造両岸共同市場」『経済日報』2021 年 3 月 6 日。
6 「福建省委、省政府発文支持廈門建設高質量発展引領示範区」『福建日報』2021 年 12 月 21 日。

てはその影響力が見えにくく、台湾や諸外国の政府が関与することも難しい。しかし、考えるべきは、台湾内部における政治的な対立や危機、台湾海峡における軍事的危機の端緒などにおいて、こうした工作をうける地域、企業、個人が中国共産党との関係にいかに拘束され、中国からの情報工作とも相俟って、台湾の民主政治にいかなる影響を及ぼし得るのかという問題である。

2020 年初のコロナ危機、2021 年初夏のワクチン危機、2021 年末の立法委員罷免や住民投票など、台湾では対中政策や対外政策に関わる論点について、政治的な対立が高まる場面が近年でも見られる。特に、ワクチン危機においては、日本および米国からのワクチン供与が発表されるまでの間、台湾社会は中国政府からの攻勢に揺さぶられた。感染流行時にワクチンを十分に確保できていなかった政権に対する批判に重ねるように、偽情報も含む多くの情報が錯綜し、中国政府は上海復星医薬社が中華圏での独占販売権をもつ独ビオノテック社のワクチンを台湾へ提供すると、蔡英文政権に揺さぶりをかけた。このビオノテック社のワクチンの入手は、ワクチンをめぐる論争の中でも、人々の政治的立場の違いを反映する一大争点となった。日米が台湾へのワクチン供与を提供した後にも、アストラゼネカ社のワクチンの安全性を疑問視する偽情報が市民を混乱させた。

台湾の揺らぎやすい世論や民主政治、その脆い部分を利用しようとする中国の影響力工作に日米がどのように関わり、支えていくのかという問題は、軍事的危機のシナリオやそれらへの対応を検討する際にも重要な論点である。ワクチン危機への対応は結果として上手くいった事例となったが、日米両国と台湾の関係の問題点は、関係が非公式なものであり、法的裏付けも弱いため、支援を受けられることへの信頼性が同盟関係にある国家間などよりも低い点にある。中国政府を刺激する可能性が高いため、支援に関する詳細な情報を公表しづらいことも、協力関係の実態が広範な世論に認知されない一因となっている。

信頼性の問題以外には、中国からの影響力工作の重点や方法を理解した上で、それに代わる選択肢を提供できるような協力関係を台湾と築いていくことが望ましい。例えば、経済面では、台湾が CPTPP など地域の多国間経済枠組みから孤立しないよう支援し、そのうえで台湾との産業連携をさらに推進することが考えられる。また、台湾の若者を対象として、より長期的かつ専門的な交流や日本語話者であることを前提としない交流を推進することも可能であろう。そして、偽情報などへの対応については、台湾では近年ファクト・チェックなどの仕組みが急速に整ってきている。こうした組織とのノウハウや問題点の共有に加え、政治状況が変化した場合に、適切なタイミングで、適切な情報を発信できる方法を日本や米国の駐台湾代表機関が普段から確立しておくことも重要であろう。

台湾では今年 11 月に統一地方選挙が行われ、その後は 2024 年初の総統・立法委員のダ

ブル選挙へと向けて、政治の季節が続く。台湾の民主政治の起伏の激しさ、中国との関係の複雑さを踏まえた上で、平時において台湾といかなる協力関係を築き、台湾支援のメッセージをいつ、どのように台湾社会へ届けるのかという点に関しても、日本と米国はしっかりと協議と協力を行う必要があるだろう。

2022 年 1 月 22 日

台湾海峡をめぐる日本のリスク認識と政策対応

佐橋　亮

東京大学東洋文化研究所准教授

過去 10 年にわたり、実力を増す中国の軍事力、政治的影響力、さらに多用されるエコノミック・ステイトクラフト行為が日本における安全保障リスク認識を激変させたことは言うまでもない。力の均衡が東アジアだけでなく、グローバルな次元でもすっかり変わり始めており、いかに問題を抱えた存在であることを自ら墓穴を掘るように示しても、中国が軽視されず、むしろそれになびく国が増えているという事態はこれまでになかったものだ。主権領域の保持、国民の生命財産の保持、さらにそれを解決するために不可欠と一貫して考えられてきた自由主義的な国際秩序のすべてにとって、中国が深刻な挑戦を与えていると考える日本の政策決定者が多数派だ。

くわえて、アメリカのディビッドソン・米インド太平洋司令（当時）の発言も重要な刺激となったが、過去数年において台湾海峡における軍事活動がきわめて活発化していることは、日本にとって具体的な有事の可能性を気づかせ、安全保障の基本的な政策をレビューさせるきっかけを作り出しつつある。2021 年 4 月や 22 年 1 月の日米首脳会談に象徴されるように、日本は台湾海峡の平和が重要というメッセージをだすことにも一切の躊躇を示していない。日米の外交・防衛当局は、台湾を念頭に置いた防衛協力を推進していく動きをみせているが、有事が発生した場合に日本の領域も戦域に含まれる可能性が高いこと、また日本の軍事アセットが抑止や対処に重要な役割を果たすと米側が考えていることから、それも自然な動きだろう。

それでは、日本はアメリカと台湾政策の今後の方向性について一致点に達しているのだろうか。日本の市民がその親台感情を強めていることは事実であるものの、軍事的な行為の一切にそもそも慎重であることは、ここであえて指摘するほどのことでもない。だが、日本政界や政府とアクターを限定して考えてみても、実のところ、台湾という課題に対するアプローチにおいて、日米はそこまで収斂しているわけではない。

それは、アメリカの台湾との関係強化や、両岸問題に関する発言ラインの変化が急速であり、また大きなことによる。ここではバイデン大統領による「失言」を念頭に置いているわけではない。2021 年 12 月に上院で証言したラトナー国防次官補の発言は、台湾を「第一列島線の死活的な結節点（node）」、またアメリカの同盟ネットワークの「アンカー(anchor)」として、台湾が死活的(critical)に重要な意味合いをもっていると強調するものだった。台湾のもつ地政学的な重要性は、もとより日本でも理解されており、それに異を唱えるものではない。しかし、世界中に報道されることが前提のこの発言は果たして何を目標になされたものであったのだろうか。トランプ政権が政権末期に機密解除したインド太平洋戦略フレームワークも同様だが、国防総省からの発言とは言え、（ラトナーが変更する必要を否定した）戦略的曖昧性をむしろ実質的に放棄するような言い方をすることによって、いかなる目標を達成しようとしているのだろうか。実のところ、それは同盟国の目から見てもよく分からない。そして、このような宣言政策の変更がどれほど続くのか、見通すこともできない。

もちろん、中国やアメリカの日本研究者は、それでは 2021 年の防衛白書に見られる「台湾をめぐる情勢の安定はわが国の安全保障にとってはもとより、国際社会の安定にとって重要」という表現や、当時の副総理・財務大臣や、防衛副大臣の発言は何だったのかと問うだろう。さらに安倍晋三・前首相は台湾有事を日本有事と話したのである。しかし、政治家たちは政治的意図から親台的立場を表明しており、また今後の台湾に関するアプローチがどれほど世論に受け入れられるのかを図る意図もあっただろう。防衛白書の記述も日本が特定の行動を取ることを示すものではなく、日米の共同声明では台

湾海峡という表現が踏襲されている。日本が有事発生の際に何をすることになるのか、という思考実験が始まっていることは事実だが、それは台湾海峡を取り巻く状況に対応したものだ。バイデン政権の動きは従来方針を変更しかねないものであり、性格が異なる。

誤解すべきではないのは、アメリカが台湾を、民主化を成功させ定着させた民主主義のモデルとして認め、半導体受託製造に代表されるように先端技術を抱えた経済として成長した事実を正面から受け止め、また国際秩序に存在する価値観に整合した存在と考えるようになったことに符合するように、実は日本でも同様に、台湾の国際政治・経済における重要性はこれまでにないほど高いものとみなされるようになった。既に触れたように、日本の市民、政界において台湾への親愛感は強く、台湾を複雑な中台問題と切り離し一個の親密な存在として認識するようになっている。それに加えて、台湾の戦略的な価値も、地政学的価値は言うに及ばず、さらに広く理解されている。

それでも、日本にとって台湾海峡の平和と安定は自らの生存を左右するもっとも死活的な問題であり、慎重に慎重を重ねた取り組みが外交においても、軍事政策においても取られるべきものだ。日本は米中対立がアメリカにとって最も重要な戦略課題となるなかで、少なくともインド太平洋において最も欠かすこともできないパートナーだろう。果たして、台湾問題が日本に持つ機微さを、ワシントンの政策エリートは十分に理解しているのだろうか。また、日本の政界における複雑な文脈は理解されているのだろうか。

そのうえで、台湾有事を念頭に日本、および日米同盟が念頭に置いて準備を進めるべき課題が多いことにも触れておきたい。最大の問題は、日本側の事態認定の複雑さによる。危機と呼び得る状況において、日本の現行法制に則り、重要影響事態、存立危機事態、さらに武力攻撃事態（および武力攻撃予測事態）を段階的に適用する以上、そのスムーズさが重要になるが、戦後一貫して有事に直面したことのない日本の国内政治状況を考えればそう簡単なことではない。また日本国内の意志に影響を与えると思われるの

は、他のアメリカの同盟国による国際的な連帯の存在だろう。とくに、存立危機事態の認定の政治的ハードルは、信じられているよりも高いのではないか。なお、日米の共同計画は、かりにそれに向けた議論が存在しているにせよ、公にされていないため、ここでは議論しない。

日本側の能力面における課題が多いことも事実だ。この点については、すでに多く実査されている官民のシミュレーションを参考に、日本側の能力が整備されるべきだ。また日本は、非戦闘員退避（NEO）において、日本人だけでなく、80 万人とも言われる外国人の移動も念頭に置くべきとの指摘もあり、アフガニスタン退避の教訓を踏まえた議論がさらに進むべきだ。有事において、台湾には政府を転覆させかねないほどの政治・心理作戦が大規模に展開されるとみられるが、日本社会の分断を図り、また事態認定に影響を及ぼすような世論作りを念頭に置いた工作もされるだろう。これらに対処する能力は日本に大きく欠けている。

また台湾との関係強化も重要な論点となってくる。従来、台湾との関係強化に日本政府は積極的とは言えなかった。日台漁業取り決めは一つの転換点を作り、日本も政治交流だけでなく、台湾の国際空間を広げるための協力をしてきた。それでも、2 者間で安全保障を念頭にした本格的な交流を始めることは現時点で難しいだろう。他方で、米軍主導の多国間演習やプログラム、または非伝統的安全保障分野を念頭に置いたプログラムなどを通じて、日本と台湾の関係者がより頻繁に交流することは十分に可能であり、また実質的な意味が大きい。偽情報や影響力工作などは日本が今後対応を求められる分野であり、また軍事的性格も弱いため、協力の推進にハードルは比較的に低い。東日本大震災で被災した地域からの食品輸入問題を乗り越えれば、経済的なパートナーシップも進展の可能性がある。

そのうえで、再度強調しておきたいのは、日米の意識を整えていくことの大切さである。その必要は 22 年 1 月の日米首脳会談を経ても変わらず、日米協力を進めるための

信頼の土台となる。日本が台湾、中国にとっているアプローチは、単純な理解を諫める、複雑な論理である。もちろん、アメリカ側にも従来は、きわめて精細に作られた政策姿勢が存在していた。抑止のための軍事的な行動と宣言政策はどちらも、それぞれ綿密な計算と同盟国との調整を必要とするものだ。また、状況が緊迫していくなかで、相手に、自らがどのように動いても状況が悪化していくだけという考えが植え付けられれば、それは事態のさらなる悪化を招く。必要な行動と不要な行動を見極めることに、これまで以上の慎重さが求められている。

2021 年 12 月 13 日

民主的統治のための同盟

ニコラス・セイチェーニ

戦略国際問題研究所日本部副部長

バイデン大統領はこのほど、権威主義からの防衛、腐敗との闘い、人権尊重の促進をテーマとした「民主主義のためのサミット」を主催した。バイデン大統領は、民主主義がまだ発展途上にあることを受け止めつつも、安定、繁栄、自由への普遍的な欲求の反映としての、世界の民主主義国家のレジリエンスを認識した。バイデン大統領は現代を象徴する課題として、民主主義は衰退したという権威主義諸国による主張への対抗の必要性を挙げ、「民主主義のためのグローバル・コミュニティ」に向けて、グッド・ガバナンスやルールに基づく国際秩序の基盤となる民主主義的価値と制度の支持を呼びかけた。日米両国は、自由で開かれたインド太平洋の実現を目指す同盟国として、この理念を共に支持できる立場にある。そして「民主主義のためのサミット」を行動のきっかけとすべきである。

本サミットは、2022 年末に開催予定の第 2 回「民主主義のためのサミット」で締めくくられる「行動の 1 年」の一連のイニシアチブの起点となった。バイデン大統領は民主主義的レジリエンスの要である報道の自由や汚職との闘い、自由で公平な選挙などへの米国の支持を示すものとして、「民主主義再生のためのイニシアチブ」を発表した。日本の岸田文雄首相は、民主主義や人権といった普遍的価値へのコミットメントを強調し、民主的統治への日本のコミットメントの例として、人材育成や司法制度などの制度への支援を挙げ、日本の経験を他国と共有すると約束した。また、岸田首相は民主主義への道は必ずしもまっすぐな

ものではなく、そこに至るまでの各国の努力を尊重することが民主主義の強化に繋がると述べた。

「行動の 1 年」が具体化するにつれ、インド太平洋地域には様々な民主主義の経験があることから、民主主義の原則を擁護する方法の検討には、多様なアプローチが肝要との認識が重要だろう。日本は、立法・法制分野の制度構築、法の支配の支援、途上国の行政機能の強化を目指す研修プログラムといった、政府開発援助（ODA）を活用して民主的統治の基盤を支援してきた経験を共有することで、こうした取り組みに大きく貢献できるだろう。日本は、繁栄は安定の土台であるとの信念に基づき、特に東南アジアにおいて、経済発展の推進にも主導的な役割を果たしてきた。日本はその経験を活かし、米国が「行動の 1 年」においてアジアの声を確実に取り入れ、地域アクターと共に様々なイニシアチブを実施し、同地域から共感を得られるような民主主義を生み出せるように支援すべきである。

日米両国はさらに、ODA を通じて民主的統治に対する域内支援の相乗効果を高めることができる。オーストラリアは従来、経済成長と貧困削減を ODA の中心に据えてきたが、現在は民主的な制度、女性のエンパワメント、市民社会にも支援を提供しており、幅広い問題領域の能力構築において連携の余地がある。韓国も、オーストラリア、日本、米国の援助の優先課題と合致する同様のイニシアチブを導入している。また今年初めにはクアッド（日米豪印）加盟国により、民主主義的な価値観への共通のコミットメントが再確認され、インド太平洋地域の安定の基盤としてインフラ整備の重要性が強調された。広い意味でのレジリエンスに関する戦略的対話は、地域における民主主義の原則をさらに促進するための数多くの機会を生み出すはずである。

加えて、日米両国は「行動の 1 年」を活用して、民主主義の規範を支持する国際機関のアジェンダを形成すべきである。これには、今年初めに開催された G7 のコミットメントを基盤とした、民主主義、自由、平等、法の支配、人権尊重という共通の価値観の擁護が含まれる。東アジア首脳会議やアジア太平洋経

済協力会議などの地域機関の主要メンバー以外の有志国のネットワーク構築は、インド太平洋の外交の特徴である多国間枠組みのもと、民主主義的な規範を支持するための協調的アプローチを促すことになるであろう。

「民主主義のためのサミット」は、アジアの民主主義の多様性とレジリエンスを称賛し、域内全体で民主的統治の幅広い基盤を強化するまたとない機会である。日米両国は、民主化支援の形をめぐる対話を進め、域内パートナーと開発援助戦略を調整し、世界で最も活力のある地域の平和と繁栄の基盤として、国際機関が民主主義的な規範を重視し続けるようにすることで、「行動の１年」を推し進めることができる。バイデン大統領と岸田首相は、今こそ、自由で開かれたインド太平洋の確立に向け、民主的統治のための同盟のアジェンダの形成を始めるべきなのだ。

2021 年 11 月 30 日

香港の人権状況悪化と国際社会の対応

倉田　徹

立教大学法学部教授

はじめに：香港の人権状況の現状

2020 年の香港国家安全維持法（国安法）施行後、香港の人権状況は急激に悪化している。特に 2021 年に入ってからは、民主派の議員・候補者の一斉逮捕（1 月）、選挙制度の大幅な改悪（5 月）、反政府的な新聞『蘋果日報（Apple Daily）』関係者の大量逮捕と同紙の廃刊（6 月）、毎年 7 月 1 日に大規模デモを実施してきた「民間人権陣線（Civil Human Rights Front）」の解散（8 月）、天安門事件追悼活動をしてきた「支連会（Hong Kong Alliance in Support of Patriotic Democratic Movements of China）」の解散（9 月）など、従来平和かつ合法に活動してきた民主派のあらゆる組織を壊滅させるような弾圧を、当局は加えている。

欧米諸国は、本来「一国二制度」を 50 年間不変で維持することを約束してきた中国が、返還 24 年目に香港の現状を一方的に変更したことを、香港の人々に対する中国政府の裏切りであると同時に、中英共同声明で行った世界に対する約束の破棄であるとして、強く反発している。

1.制裁

しかし、それへの対応として欧米諸国が発動した中国に対する制裁は、人権状況改善に十分な効果を発揮していない。まず、米国による制裁は、一方では弱すぎる。ここまでに行われた制裁は、中国政府・香港政府の幹部の個人資産を標的にしたものや、香港から米国向けの輸出品に「Made in China」と書くことを義務づけるものなど、中国政

府にとって大きな打撃になる内容ではない。このため、弾圧を止めることができていない。

他方、他の制裁手段は強すぎて使えない。中国は香港に外貨の調達を依存しており、金融制裁を行えば中国経済に大きな打撃を与えるとみられる。しかし、金融制裁は核兵器級の選択肢（nuclear option）とも称され、実行すれば世界経済に深刻な影響をもたらし、日本や米国の経済も大いに損ねられる可能性がある。

日本に至っては、香港をめぐっては口頭の抗議を行ったにとどまり、制裁の手段も整えていない。国安法の制定を受けて、日本でも日本版マグニツキ法の制定を目指す議員連盟が誕生した。岸田首相はその議員連盟に参加してきた中谷元衆院議員を、国際的な人権問題を担当する首相補佐官に任命した。しかし、法制定が進むかどうかは楽観できない。香港問題に関して、中国に対し厳しい姿勢を取っているのは主に野党であり、日本共産党が最も中国に批判的である。他方、与党の公明党は日中友好主義路線をとる。

しかし、制裁は完全に無効とは言い切れない。中国政府は「反外国制裁法」を制定し、これを香港にも適用する手続きを進めていたが、2021 年 8 月の全人代常務委員会で最終決定は見送られた。香港の金融界から中国政府指導部に対し、「反外国制裁法」が香港の金融界に与えるデメリットを強く訴え、政府の方針を転換させたためである。つまり、香港の経済界は米国の制裁を恐れている。

2.支援

もっとも、習近平体制が存続する限り、香港の人権状況が近いうちに劇的に改善することは期待できない。香港の人権状況の改善のために、国際社会は中長期的に考え、香港の民主化を推進する様々な力を支援する必要がある。

現在多数の政治的逃亡者や移民が香港から脱出しているが、そうした人々の受け入れに、日米両国は英国やカナダと比べて消極的である。しかし、語学力や様々な専門知識を備え、一定の経済力も持つ香港からの移民の受け入れは、経済的にも受入国のメリットが大きい。また、香港移民は犯罪やテロなどの治安上の脅威は小さいし、彼らが新たな移民として海外に定住することで、定住先の華人コミュニティの価値観をよりリベラルにすることができる。これによって、近年豪州などを悩ませている、大陸出身中国人の大学等での政治的活動による「シャープ・パワー」型の浸透に対抗することができる。香港移民はこのような政治的・安全保障的なメリットも受入国にもたらすと認識するべきである。

現在の香港政府は中国政府の傀儡であり、香港の独特の文化や価値観を保護する活動を支援することはない。その空白を埋めるため、日米などは民間団体が主導する形で、自国内の香港コミュニティを支え、香港の民主化を求める声が絶えないようにすべきである。

3.宣伝

香港では情報統制が急速に進んでいるが、国際感覚を備える香港人は容易に政府のプロパガンダを信じることはない。香港市民は今後も、海外からの、検閲を経ていない香港についての情報を求め続けるであろう。国際社会は、香港からの研究者やジャーナリストを迎えるなどして自国における香港についての研究や報道を強化し、ネットなどを利用してその知見を香港に向けて発信し続けるべきであろう。

香港の状況は、中国が香港で力による現状変更を断行する意志を体現している。これが他人事ではないことを、国際社会は広く認識すべきである。

2021 年 11 月 23 日

新疆問題について

熊倉　潤

法政大学准教授

新疆の人権問題をめぐる日米の政策協力を進めていくためには、日本側の議論に、以下の特徴があることを認識することが前提として必要であろう。それは、日本の人権擁護論者にはリベラル派が多く、比較的中国に寛容であるため、必ずしも人権という観点から新疆問題に関する議論が深まらないという特徴である。この状況を変えるためには、米側から日本に対して、新疆の人権問題に関する確実な証拠をこれまで以上に多く示し、情報量で中国側の主張を圧倒することが重要である。

問題の位相

ウイグル人をはじめとする少数民族市民の収容は、いつ頃どのようにして始まったのか。2014 年春の習近平の新疆訪問と第 2 回中央新疆工作座談会以降、「反テロ人民戦争」の号令の下、スパイウェア・アプリ、顔認証システムなどを用いた、新しいタイプの監視が広まった。さらに 2016 年 8 月には新疆ウイグル自治区の党委員会書記が交代となり、新たに就任した陳全国書記の下、2017 年 3 月には「新疆ウイグル自治区脱過激化条例」が制定され、政策の法的根拠が整備された。人工知能を駆使した世界でも類を見ない監視社会が形成されるとともに、いわゆる「再教育施設」が新疆各地に設置され、少数民族市民の予防的な拘禁、大規模な収容が進められた。

中国共産党は、「職業訓練」を通じた貧困層の就業促進により社会の安定を実現するという名目で、「再教育施設」の存在を正当化してきた。施設で「職業訓練」を受けた人の数は、2020 年 9 月に国務院が発表した「新疆的労働就業保障」白書が示唆するところによれば、100 万人を超えると推定される。施設では「職業訓練」の名目で少数民族の再教育、具体的には中国語、中国の歴史と文化などの学習が行われており、強引な

同化政策であると批判されている。こうした収容のほかに、「貧困撲滅」のための就業促進、その一環としての綿花畑での強制労働、少数民族の女性に対する不妊手術の急増などが、近年世界的な非難を浴びている。

中国側の認識

少数民族の職業訓練、就業促進の一環という名目での強制的動員、不妊手術の奨励といった政策に対し、中国共産党のもとでコントロールされている中国国内の世論からは、ほぼ批判の声が聞かれない。ウイグル人などが主犯とされる「テロ事件」に対し、今なお被害者意識が根強く存在することも重要である。そうした中国国内の世論からすれば、「テロ」の再発防止策を兼ねた「貧困撲滅」は歓迎こそされ、批判の対象とはならない。それによって中国政府にとっての「新疆社会の長期的安定」が実現するのであれば、中国国内では世論の支持が見込めるのである。

いわゆる強制労働の論点に関しては、動員自体は中国のメディアも否定しておらず、むしろ少数民族を大型バスなどに乗せて綿花畑に送り出す様子などを宣伝している。この動員は、「反テロ」と「貧困撲滅」の政策論理によって中国国内では肯定されている。またいわゆる強制不妊の論点に関しては、少数民族の出産数を 2 人ないし 3 人までに制限し、「テロ」の温床と見なされている少数民族の貧困世帯の「子だくさん」を解消することで、次世代に「テロリスト」を生み出さないようにし、「新疆社会の長期的安定」を実現するという政策論理が中国共産党にはある。これも予防的かつ大規模な、新型の「テロ対策」の一環と言えよう。

しかし、職業選択、不妊の選択の自由を当然のものとする欧米社会では、中国の論理が肯定的に受け止められることはなかった。さらに在外ウイグル人が中国に帰国後、拘束される事例、新疆に住む肉親と音信不通になる事例、新疆からの亡命者が人権侵害の実態を告発する事例などが相次いだため、欧米社会は一致して中国非難を強めた。中国と欧米の認識のギャップが浮き彫りとなった。

日本側の議論

日本で新疆問題に対し、特に関心が強いのは、強制労働の論点に直接関係する経済界である。代表的な例がユニクロである。アメリカでの輸入差し止め、フランスでの捜査などで、ブランドのイメージは著しく悪化している。中国でビジネスを行う日本企業からすれば、政治の議論に巻き込まれたくないというのが本音のようである。

日本には中国と欧米双方の影響が見られる。中国の影響に関して言えば、中国側の主張に共感的な声が、左派を中心に今も一定数存在している。具体的には、西側のジェノサイド批判には根拠がない、西側にも人権問題があるといった議論である。中国とのあいだで政治問題に関わりたくないビジネス界の一部には、親中派の主張に好意的な声もある。もっとも、親中派の主張が一般の日本国民のあいだに浸透しているとは言えない。香港問題の報道などを通じて、人権に関する中国のイメージはもともととても悪いからである。

同時に、新疆の人権侵害の事例が主に欧米のメディアを経由して紹介されつつある。しかし日本における議論の特徴は、人権活動家がこの問題をあまり取り上げないところである。日本の人権擁護論者にはリベラル派が多く、比較的中国に寛容で、中国の問題を見て見ぬ振りをする傾向がいまだにある。一方、中国の問題を批判するのは、いわゆる右派が多い。そのため日本では、必ずしも人権という観点から新疆問題に関する議論が深まらない傾向がある。日本における新疆問題に関する議論が、欧米諸国と違い、これまでさほど活発でなかった背景には、（中国との経済的つながりの強さもあるが）そもそもこのような国内事情があった。もっとも、人権侵害の事例が次々に明らかになり、そのような状況は徐々に変化しつつある。今後いっそう変化を促すためには、米側から日本に対して、新疆の人権問題に関する確実な証拠をこれまで以上に多く示し、情報量で中国側の主張を圧倒することが重要である。

2021 年 9 月 24 日

英国のインド太平洋関与の安定性

――コンセンサス政治と対外政策の観点から――

田中　亮佑
防衛研究所研究員

はじめに

英空母クイーン・エリザベスを中心とした英米合同の空母打撃群の日本来航にも表れているように、近年、英国のインド太平洋への関与が注目されている。地理的に遠く離れた英国が、インド太平洋においてそのプレゼンスを向上させている背景については、これまでも考察が重ねられてきた。それらは、簡潔に言えば次のようにまとめられる。

第一に欧州連合（EU）から離脱した英国が、国際的な影響力を維持するためのグローバル・ブリテン構想を実現するための一環であるという見方である。もっとも、後述するように英国のインド太平洋への「傾斜（tilt）」とも描写される動きは、EU 離脱以前からも確認できる。しかし、EU 離脱によりその潮流が色濃くなったことは否定し得ない。第二に、米中関係の緊張とそこにおける欧州の立ち位置の変化が英国の方針にも影響したという見方である。以前の欧州諸国は中国と良好な経済関係を維持していた。しかし、自己主張を強める中国を前にして、欧州諸国は対中関係の見直しを始めた。さらに、バイデン政権が対中強硬路線を維持し、トランプ政権下で悪化した米欧関係の修復したことで、英国を含む欧州諸国もインド太平洋政策を構築しやすい環境が整いつつある。

他方で、現在「インド太平洋」と呼称される地域は、冷戦中に英国自らが実質的に撤退した「スエズ以東」とほぼ重なる。そのため、英国のインド太平洋関与はフランスのように当該地域における比較的大規模な人口、領土、排他的経済水域（EEZ）に担保されているわけではない。さらに、英国は仏独蘭・EU のようにインド太平洋に特化した戦略・政策文書を策定しているわけでもない。また、恒常的な展開を実施するためのアセットの不足も懸念されている。結果として、英国のインド太平洋への関与は歓迎されているものの、その安定性については依然として評価が分かれている。

これまで、そのような評価は艦艇の派遣や対中牽制など、主に戦略的な観点に基づいたものが多数を占めてきた。他方で、その安定性を図る術は戦略的な観点のみならず、国内政治の観点から対外政策への影響を見出すことも出来よう。そこで、本稿では英国のインド太平洋政策の安定性を、英国のコンセンサス政治（後述）の観点から検討する。そのため、本稿は次のような構成とする。第一に、英国政治におけるコンセンサス政治とその対外政策への適用という論点について説明する。第二に、2010 年代において EU 離脱と対中政策という争点をめぐり、国内のコンセンサスが崩壊したことを論じる。第三に、現在の保守党と労働

党の主張に基づき、少なくとも両党の指導部レベルではインド太平洋への姿勢にコンセンサスが形成されつつある可能性を指摘する。第四に、仏・独・EU のインド太平洋政策についても簡潔に概観し、その安定性と英国の政策との関連性について検討する。そして第五に、今後の展望への含意を得ることとする。

英国と「スエズ以東」：コンセンサス政治の観点から

一般的に、英国におけるコンセンサス政治とは、保守党と労働党という二大政党間の政権交代にも関わらず、歴代の政権が実行した政策の中でも共通性と連続性が見られることを指す。第二次大戦後の英国においては、コンセンサス政治は 2 つの局面に分けられる。第一は、「戦後コンセンサス」である。これは、第二次大戦時に保守・労働を含む戦時内閣が組まれたことに端を発し、戦後しばらくの間、特に経済と福祉の分野で、両党の政策に共通性と相互理解が見られた状況を指す。しかし、1970 年代～80 年代以降、英国経済の停滞に両党が有効に対応できず、保守党右派と労働党左派の台頭をそれぞれ招いた結果、戦後コンセンサスは崩壊した [1]。第二は、「ネオリベラル・コンセンサス」である。1979 年に首相となったサッチャーは、新自由主義に基づく強い国家を目指したが、1997 年に成立したブレア労働党政権が「第三の道」を行くニュー・レイバーとして政策に新自由主義的要素を含んだ結果、サッチャー以降の「ネオリベラル・コンセンサス」が形成された [2]。

この、コンセンサス政治の枠組みは、対外政策にも適用し得るという見方もあり、「スエズ以東」からの撤退に関しても、保守党の一部からは抵抗する動きが見られたが、結局は両党の「戦後コンセンサス」のもとで、1968 年以降撤退が進められたとされている [3]。それでは、その後の「ネオリベラル・コンセンサス」期において、「スエズ以東」に対する英国の動きにコンセンサスは見いだせるだろうか。まず、サッチャー政権は、NATO 域外においても、広範な領域における英国の利益を保護する必要性を説いていた。そして実際に、イラン・イラク戦争の勃発に際して、小規模だが継続的なアルミラパトロールという艦隊を湾岸諸国に展開した。また、フォークランド紛争の影響もあり、サッチャー政権は欧州域外への英軍の展開能力の削減を撤回するように努めた [4]。さらに、冷戦後には湾岸戦争へ参戦し、その後はさらなる湾岸地域へのプレゼンスと、香港返還後のアジア太平洋におけるプレゼンスの可能性を画策していたことが、政策や言説から読み取れる [5]。

その後のブレア労働党政権でも、特に冷戦が終結したことも大きいが、『戦略防衛見直し』では、英軍の遠方展開能力を高める方針がとられ、湾岸地域の重要性に繰り返し言及すると共に、五カ国防衛取り決め（FPDA）を通じた東南アジアとの協力にも言及していた [6]。さらに、2003 年のイラク戦争は、結果から言えばサッチャーが果たせなかったフセイン体制の打倒をブレアが実行したと言うことも出来る。その後、ブラウン労働党政権もその末期にかけて、アフガニスタンへの兵站のためにも、湾岸地域への展開を模索し始めた。もっとも、ブレア政権期には、中東問題に忙殺されアジア太平洋への展開は叶わなかったが、サッチャー政権からの流れを組む欧州域外への展開といった方針に関しては、「ネオリベラル・コン

センサス」期の連続性があったと言えるのかもしれない。

EU 離脱と英中関係：コンセンサスの崩壊

2005 年に保守党の党首となったキャメロンは、ブレア政権下で政策基調が変化した結果、右傾化したままの保守党を中道へ戻さない限り政権奪還は困難だと考え、「リベラル保守」として政府支出の維持などを公約として据えた。しかし、2010 年に政権を奪還したキャメロン政権は、2008 年以降の経済危機への対処のため、実際には徹底的な緊縮財政を敷いた[7]。他方、総選挙で敗北した労働党では労働組合からの強い支持のもと、ミリバンドが党首に選出され、平等主義的政策を訴えつつ緊縮財政に反対したが、議員と党員からの支持が脆弱であり、2015 年総選挙でも敗北した。ミリバンドの後を継いだコービンは、党首選のプロセス変更により生まれた党首とも評されたが、ミリバンドにも増して反緊縮や社会福祉の充実を訴え、保守党との対決姿勢を明確にした。

このコンセンサスの崩壊に拍車をかけたのが、欧州統合問題であった。2008 年以降の経済危機への EU の対応に関して、その非効率性と非民主性に対する批判が英国の欧州懐疑派の中で増大した[8]。ゆえに、キャメロンは、次第に保守党内と支持層の中で増大する欧州懐疑派を前にして、2015 年総選挙勝利の暁には、EU 離脱／残留をめぐる国民投票を実施するとしたのである。また、2014 年には大幅な内閣改造が実行され「リベラル保守」を先導した外相ヘイグが内閣を去り、ハモンドら欧州懐疑派が外相につくなど、政権の欧州懐疑色が濃くなった。そして、2015 年の総選挙では保守党が過半数を獲得し、2016 年の国民投票に繋がるのである。

欧州統合問題に関しては、ミリバンドとコービンを支持するブルー・レイバー層の中には、ポピュリスト的な欧州懐疑派も少なくなく、労働党は EU との関係強化を強調出来ずにいた[9]。国民投票前にコービンは建前上 EU 残留を主張したが、本心としては EU 離脱派で、国民投票で労働党支持者に対し EU 残留の必要を十分に説かなかったという指摘も多い。こうして、保守・労働間の経済政策と EU への姿勢は両党に様々な主張が見られることになり、コンセンサスは崩壊したと指摘されている[10]。

また、コンセンサスの崩壊は、インド太平洋関与を考える上で欠かせない英中関係にも反映された。キャメロン政権の緊縮財政は海外直接投資（FDI）の受け入れ拡大と表裏一体であり、中国から多額の FDI を受け入れた。その際、「リベラル保守」政権としては中国の人権問題が閣内でも争点になったが、2014 年の内閣改造と 15 年の総選挙で「リベラル保守」色が事実上消滅すると、英中関係の「黄金時代」が演出された。反対に、労働党にはミリバンド体制から既に対中警戒の声があり、2015 年のコービン体制に変化してからは党首と影の内閣による、中国の FDI や事業の受け入れを強く批判する姿勢が見られていた[11]。FDI 依存を嫌い、財政出動に重きを置く労働党の伝統からすれば、保守党の中国依存の方針を受け入れがたいことは想像に難くない。こうして 2016 年前後には、EU 離脱問題と英中関係を中心に、ネオリベラル・コンセンサスはその終焉を見たと言えよう。

「スエズ以東」・「アジア太平洋」から「インド太平洋」へ：コンセンサスの再形成？

キャメロン政権は「帝国時代の絆」を意識し、英国が役割を果たす潜在的可能性がある地域に注目し、湾岸諸国や東南アジアとの関係構築を 2010 年から始めた [12]。まず、湾岸諸国とは政治経済において関係の拡大を始めた他、バイの防衛協力協定を次々と締結し、主に空海軍の展開を拡大してきた [13]。他方、これまで関係が希薄化していた東南アジアにおいては、まずは外交関係の構築から始まったため、軍事的展開はしばらくの間限定的であったが、2018 年頃から英国は同地域への恒常的プレゼンスの向上を宣言し、湾岸地域における英軍の展開がモデルとなる可能性も指摘されている [14]。この潮流には、2010 年の『戦略防衛安全保障見直し』で明示された大規模な国防費とアセットの削減が、2015 年の『国家安全保障戦略・戦略安全保障防衛見直し』で見直されたことも関係しているとみられ、実際に後者では「アジア太平洋」に対する言及も増加している [15]。

以上のように、2016 年の国民投票で EU 離脱の方針が決まる以前から、既にスエズ以東への回帰の議論は活発に交わされていた。その一方で、やはり国民投票の結果を受けて、その潮流が高まったことも確かである [16]。例えば、2016 年に外相であったジョンソンは、1968 年のスエズ以東撤退決定は「間違い」であったとして湾岸への関与を拡大する方針を示した [17]。また、2017 年にはジョーンズ第一海軍卿が、チャーチルの 3 つの輪になぞらえて、欧州（二国間）、米国（NATO）、湾岸／アジア太平洋という 3 つの輪の中で、英国が海洋安全保障において役割を果たすべきだとした [18]。このことから、英国内でアジア太平洋の重要性が湾岸と同程度にまで上がりつつあるとも読み取れ、政府に近いシンクタンクの政策提言でもアジア太平洋ないしインド太平洋政策の形成を謳うものが散見される [19]。

また、英国は 2021 年 3 月に、包括的な安全保障政策の見直しである『統合レビュー』を発表した [20]。従来の英国政府は、アジア方面に言及する際に「アジア太平洋」というワードを使用していたが、『統合レビュー』では明確に「インド太平洋」を意識して使っていると見られている [21]。この『統合レビュー』の発表と、当該文書中に記されている「インド太平洋への傾斜（The Indo-Pacific Tilt）」をもって、英国の当該地域への関与方針がひとまず打ち出されたと考えられる一方で、独仏蘭・EU のように当該地域に特化した政策文書ではないことから、英国もそのような文書を発表する必要があるとの指摘もある [22]。いずれにせよ、英国もインド太平洋地域への関与方針を打ち出し、今後はそれをどのように可視化し実行するかという段階に既に入ったことは確実である。

このような「スエズ以東」・「アジア太平洋」から「インド太平洋」へという概念・言説の変容には、英中関係の変化も影響しているだろう。国民投票が実施された 2016 年は、南シナ海問題における中国の強硬的な外交姿勢がより明確になった年でもあった。そして、2017 年頃から閣僚の間で相次いで、南シナ海への艦艇および将来的な空母派遣についての言及が見られた。しかし、依然として経済上の対中関係の観点から艦艇派遣に懸念を示すハモンド財相らの勢力も健在であった。また、ファロン国防相のように以前は経済関係を優先して

いたが、後に艦艇派遣へと傾いた閣僚もいれば、肝心のメイ首相は艦艇派遣に言及しつつも、後に対中関係に配慮してその議論から距離をとる時期もあり、英中関係について政権に迷いがみられた[23]。しかし、2019 年にはハモンドが保守党を離脱し、2020 年には香港問題やコロナ禍の中国の姿勢を前にして、英中関係が悪化の一途を辿ったことは言うまでもない。

かかる対中警戒姿勢は、かねてから労働党が主張していたものでもある。現在、スターマー党首のもとで、中道へと政策方針を戻しつつ、コービン路線の対中警戒姿勢は維持している。その主張は、対内 FDI 規制やサプライチェーンの見直しという国内政策から、対中を意識したインド太平洋地域諸国との関係構築という外交政策まで、現在保守党政権が進めている政策とほぼ一致している[24]。さらに、経済政策ではブレグジットとコロナ禍への対応も相まって、保守党も緊縮財政から舵を切ったとみられる。つまり、現在の英国は、EU 離脱後の混乱と対外政策の方針が安定しない状況にはあるが、戦後コンセンサス、ネオリベラル・コンセンサスに次ぐ、第三のコンセンサスの黎明期に差し掛かっている可能性を見いだせる。それは、両党の指導部レベルに留まるものである可能性に留意が必要だが、インド太平洋関与に一定の安定性を与えるものになるのかもしれない。

しかし、ロシアの脅威も依然ある中で、インド太平洋への英軍の展開に関してまでは国内政治や世論が賛同しているとは言い難く、英国政府はその必要性に関する、より明確で詳細な説明を求められるだろう[25]。英国にとりインド太平洋が重要であり、そこへ向けた政策を推進する必要があるという総論的なコンセンサスがあるとしても、安全保障、特に軍事的側面に関して各論のコンセンサスがあるとまでは言えない。むしろ、保守党と労働党の間で明確なコンセンサスがあるのは、NATO を通じた欧州安全保障への貢献が英国の一義的な任務だということであり、インド太平洋への軍事的関与の方針については、その是非や程度に関して政府・政党・世論・研究機関のどれをとっても定まっていないように見受けられる。そのような段階であるからこそ、ジョンソン政権のイニシアティブで軍事的な展開が試みられているというのが、現状なのであろう。

欧州のインド太平洋政策：英国との関係

これまで英国の国内政治の観点からインド太平洋関与について論じてきたが、ここでは欧州諸国および EU のインド太平洋政策と英国の関係について検討する。欧州で最初に当該地域に対する方針を明確化した国家はフランスであることは自明である。フランスは、当該地域において欧州国家としては突出した規模の領土、EEZ、人口、兵力を持つ。さらに、欧州では初のアジア太平洋に関する文書である『フランスとアジア太平洋の安全保障』を 2014 年、16 年、18 年（インド・太平洋へ呼称変更）にそれぞれ発表し、19 年には『インド太平洋国防戦略』と名付けた軍事省主体の戦略文書まで策定し、独自の航行の自由作戦や、日米豪との合同演習なども実施するまでになった[26]。そして 2021 年には、これまでの戦略を改訂する形で、外務省が策定した『フランスのインド太平洋戦略』が発表された[27]。これらのことからも、欧州諸国の中でフランスが突出してインド太平洋に関する政策文書を数

多く策定し、そして実態的な戦略の推進に動いていることは明確である。

かかるフランスのインド太平洋政策の拡大も、中国要因が大きい。フランスは 2008 年の国防白書にみられるように、当初は「不安定の弧」としてのインド洋の西方に重点を置いていた感があった。しかし、同時に 2025 年までの中国とインドの台頭が国際的な戦略環境を変化させるとして、アジア関与の強化の必要性も見据えていた [28]。つまり、インド洋地域と太平洋地域を結び付ける発想が、既にこの頃から見られていたのである [29]。その後、南シナ海のみならず太平洋島嶼部まで及びつつある中国の影響力も考慮して、インド太平洋政策を形成し、インド太平洋パワーとして自認する現在に至った [30]。

その他の欧州諸国では、2020 年 9 月にドイツ、11 月にオランダがそれぞれインド太平洋に関する文書を策定した。オランダは外務省策定のものであって、軍事的な動きについて未知数な点があったが、英米合同の空母打撃群や日英米欄の共同訓練に艦艇を派遣するなどの動きを見せている。ドイツの『インド太平洋ガイドライン』は閣議決定を経たものであり、多国間主義に基づいた安全保障の強化、貿易の促進、人権問題への対処と法の支配の促進など、多岐に渡る項目についての方針を示している [31]。もっとも、ドイツの方針はあくまで外交関係の多角化であり、中国との経済関係に配慮する動きもみられた。それでも、当該地域への海軍艦艇を派遣するなど安全保障にも積極性を見せている。

こうして、英仏独という欧州の三大国とオランダがインド太平洋へ出そろった。現在は各国が独自に政策を進めている段階にあるが、今後はさらに EU としての関与の方針が注目される。2021 年 4 月に EU 理事会は『インド太平洋における協力のための EU 戦略』に関する総括を採択し、9 月には欧州委員会と欧州対外行動庁が『インド太平洋戦略に関する共同コミュニケーション』を発表した [32]。これらに基づき、今後 EU としてのインド太平洋戦略が発表・推進されていくと見込まれるが、その際にもやはり独仏の協調を望む声は強く、公にも両国に歩調を合わせる言説がみられる [33]。しかし、フランスは独自にクアッドなどとの柔軟な協力を望む傾向がある一方、ドイツは EU レベルでの包括的戦略と ASEAN といった地域機構レベルでの協力を望む傾向がある。その他にも、軍事力の運用に柔軟なフランスと、国内制約が強いドイツとの相違など、伝統的な欧州安全保障の問題としての仏独の相違は、インド太平洋においても課題となろう [34]。

こうした欧州諸国と EU のインド太平洋戦略に対して、英国はどのように関係していくのだろうか。英国と仏独、そして EU は基本的価値を共有しており、そのため規範的な観点やグローバルな課題に立ち向かう上での協力は容易に想像できよう。実際に、上記の EU の文書でもインド太平洋におけるパートナー関係を構築し得る相手に英国も含まれている。他方、安全保障面において可視的な協力が潜在的に可能な相手は、インド太平洋においてアセットを展開するフランスが考えられてきた。2010 年以降、英仏は欧州周辺での活動を想定してはいるものの合同統合遠征部隊を創設し訓練を繰り返し実施するなど関係を深めており、その他の安全保障分野でも協力が議論されてきたことや、英仏ともに個別にはクアッドやインド太平洋諸国との関係を構築してきたことが、その可能性の背景にあった。

しかし、2021年9月の米英豪による新たな安全保障協力枠組みAUKUSが発表されると、米英豪と欧州諸国との間に亀裂が生じた。AUKUSは、サプライチェーンなどの経済安全保障、サイバーセキュリティや人工知能などの技術分野を含む、インド太平洋における安全保障協力を促進する枠組みとみられ、その一環として原子力潜水艦に関する技術提供・協力も含まれる見込みである。それに関連して豪州政府がフランス企業と契約した潜水艦建造計画を破棄したことや、そもそもとしてAUKUSの計画がNATOの同盟国である欧州諸国にも秘密とされていたことで、米英豪と仏EUの関係に軋轢が生じた。同9月中に関係修復の兆しが見えつつあるが、米英（そして豪）と欧州という伝統的な協調と対立の構図に新たな一頁が加えられたことは確かであろう。それは、英国のインド太平洋関与において、英仏協力や英EU協力の阻害要因の一つとなることは否定し得ない。

しかし、英仏は共に米豪を含むクアッド構成国との連携に注力してきた。AUKUSが進展すれば、英国は米豪との協力を更に進展させることになる一方で、フランスないしEUがインド太平洋地域において活動する際に、AUKUSを理由として米英豪との足並みを揃えないということは非合理的であろう。AUKUSとEUおよびその加盟国の関係改善の一環としても、英仏関係の改善と更なる深化が期待される。

おわりに：関与の安定化へ

本稿では、英国のインド太平洋へ関与する姿勢を、国内のコンセンサス政治と対外政策の関連、そして欧州諸国との関係という観点から論じた。簡潔に言えば、英国はEU離脱と英中関係の悪化、緊縮財政の終わりに伴う第三のコンセンサス政治の萌芽を見ている可能性を指摘できる。それは、現状では少なくとも保守党・労働党の内閣・影の内閣レベルのものに過ぎないが、以前のコンセンサスが対外政策にも一定の収斂効果を持っているのだとすれば、第三のコンセンサス政治がインド太平洋関与に対して安定性をもたらすものと類推することもできる。それでも、安全保障分野に関しては未だ不確定な側面が多く、政府のイニシアティブによる軍事的な展開が進められている段階と言える。

対外政策の観点から言えば、断定するには時期尚早であるが、AUKUSが今後発展するとすれば、それは英国のインド太平洋関与を確固たるものとするための国外要因のひとつとなる可能性が高い。これまでは、帝国時代の遺産とも言える中東・湾岸との関係や冷戦の遺産とも言える旧来のFPDAなどをインド太平洋関与の橋頭保としてきたが、英国としては新たな橋頭保を確保したということであろう。他方で、歩調を合わせられる可能性のあった欧州諸国との関係は一時的に悪化した。軍事的観点のみならず、インド太平洋におけるサプライチェーンの強靭化や規範の形成など幅広い政策を推進していく上で、米欧間の協調は不可欠であることは自明である。EUを離脱した英国は、これまで自認していたような米欧の架け橋という役割を担うことは難しくなったかもしれないが、それでも米英豪とEUがインド太平洋において協力していくには、英国とフランス・EUとの関係の改善が期待される。

いずれにせよ、英国を含む欧州諸国のインド太平洋への安全保障上の関与は始まったばかりであり、必ずしも安定したものとは言い難い。英国政治に関して言えば、コンセンサスの萌芽の可能性を指摘したものの、依然として不安定な状況が続いている。ブレグジット後の政情不安やコロナ禍による経済不安などが影響した 2021 年の補欠選挙では、労働党の牙城で保守党が勝利する一方で、保守党の牙城で自由民主党が勝利するなど、混乱が続いている。さらに、同年のスコットランド議会選挙では独立派のスコットランド国民党率いる勢力が過半数を占めた。当面は、英国政府がスコットランド独立投票の実施を容認することはないと考えられるが、長期的に見れば不安定要因の一つであることは間違いない。

英国の国内政治の不安定な状況は今後も続くと考えられるが、英国の政権には国内の最低限のコンセンサスを維持し、その不安定性を対外政策・インド太平洋政策にまで及ぼさないための力量が求められる。加えて、国外要因の観点で言えば、インド太平洋諸国との二国間関係の強化、およびクアッドや AUKUS などの当該地域に関連する枠組みとの連携を強化することで、関与の構造を確立してくことになるだろう。これは英国のみならず、欧州全般に言えることである。同時に、インド太平洋諸国側からも、欧州諸国の関与の必要性を発信し、欧州・インド太平洋諸国双方で協力の必要性に関する理解を、世論を含め醸成し、地域の枠組みに欧州諸国を堅固に組み込む努力が求められる。

（2021 年 9 月 24 日脱稿）

※本稿の内容は執筆者個人の見解であり、防衛省、防衛研究所を代表するものではない。

[1] Dennis Kavanagh and Peter Morris, *Consensus Politics from Atlee to Major* (Oxford: Blackwell, 1994), pp. 115-121.

[2] Dennis Kavanagh, *The Reordering of British Politics: Politics after Thatcher*, (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. 170.

[3] Peter M. Jones, "British Defence Policy: The Breakdown of Inter-party Consensus," *Review of International Studies*, Vol. 13, No. 2 (April 1987), pp. 111-131.

[4] 篠崎正郎『引き留められた帝国：戦後イギリス対外政策におけるヨーロッパ域外関与、1968~82 年』（吉田書店、2019 年）、203-222 頁。

[5] Saul Kelly and Gareth Stansfield, "Britain, the United Arab Emirates and the Defence of the Gulf revisited," *International Affairs*, Vol. 89, No. 5 (September 2013), p. 1206; Michael Portillo, "Conservative Party Defence Policy," *The RUSI Journal*, Vol. 142, No. 3 (1997), p. 30.

[6] HM Government, *Strategic Defence Review* (July 1998).

[7] 今井貴子「イギリスの保守の変容」水島治郎『保守の比較政治学――欧州・日本の保守政党とポピュリズム』（岩波書店、2016 年）179-183 頁。

[8] 細谷雄一『迷走するイギリス――EU 離脱と欧州の危機』（慶應義塾大学出版会、2016 年）154 頁。

[9] Pauline Schnapper, "The Labour Party and Europe from Brown to Miliband: Back to the Future," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 1 (January 2015), p. 170.

[10] Christopher Byrne, Nick Randall, and Kevin Theakston, "The Collapse of the Neoliberal Consensus 2008–2019: Brown, Cameron, May," in *Disjunctive Prime Ministerial Leadership in British Politics* (London: Palgrave Macmillan, 2020), pp. 85-111.

[11] Peter Harris, "China in British Politics: Western Unexceptionalism in the Shadow of China's Rise," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 10, No. 3 (May 2017), pp. 256-259.

[12] Ursula Lehmkuhl, "Still Special? Anglo-American Relations since the End of the Cold War" in *British Foreign and Security Policy: Historical Legacies and Curret challenges*, ed. Kai Oppermann (Augsburg: Wißner Verlag, 2012), p. 14.

[13] Louisa Brooke Holland, "UK forces in the Middle East region," *Briefing Paper*, No. 8794 (House of Commons Library, January 2020), pp. 1-4.

[14] Christopher Hope, "Britain to become 'true global player' post Brexit with military bases in South East Asia and

Caribbean, says Defence Secretary," *Telegraph*, December 30, 2018 ; Ian Storey, "The United Kingdom and Southeast Asia after Brexit," *Perspective*, No. 33 (ISEAS Yusof Ishak Institute, April 2019), p. 6.

[15] HM Government, *The Strategic Defence and Security review* (October 2010); HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015* (November 2015).

[16] 鶴岡路人『EU 離脱――イギリスとヨーロッパの地殻変動』（ちくま新書、2020 年）225 頁。

[17] HM Government, "Foreign Secretary speech: "Britain is back East of Suez"," December 9, 2016.

[18] HM Government, "DSEI maritime conference 2017: Speech by Admiral Sir Philip Jones, First Sea Lord," September 11, 2017.

[19] 例えば、Alessio Patalano, "UK Defence from the 'Far East' to the 'Indo Pacific'," (Policy Exchange, July 2019); Matthew Henderson and James Rogers, "The Indo-Pacific: An Enlarged Perspective," (Henry Jackson Society, March 2020).

[20] HM Government, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (March, 2021).

[21] Louisa Brooke-Holland, "Integrated Review: The defence tilt to the Indo-Pacific", Briefing Paper, No. 09217, (House of Commons Library, May 2021), p. 1.

[22] Rahul Roy-Chaudhury, "Understanding the UK's 'tilt' towards the Indo-Pacific," Expert Commentary (IISS, April 2021).

[23] 閣僚の言動については、例えば下記報道を参照。Colin Packham, "Britain plans to send warship to South China Sea in move likely to irk Beijing," *Reuters*, July 28, 2017; Samuel Osborne, "Theresa May distances herself from Gavin Williamson's comments on aircraft carrier in South China Sea," *Independent*, February 11, 2019; Li Jie Sheng, "Where is Britain's Indo-Pacific Strategy? The lack of a British Indo-Pacific policy paper has an impact on U.K. engagement," *The Diplomat*, June 7, 2019.

[24] Declean McDowell-Naylor, "UK-China relations: Labour need to communicate a consistent and clear stance toward China, now," *British Politics and Policy at LSE*, June 4, 2020; Policy Exchange at Labor Party Conference, "Labour' strategy for China and the Indo-Pacific," September 22, 2020.

[25] 下記 2021 年の世論調査を参照。Sophia Gaston, "UK Public Opinion on Foreign Policy & Global Britain: 2021 Survey," (BFPG, February 2021), p. 9.

[26] French Ministry of Armed Forces, *France's Defence Strategy in the Indo-Pacific* (June 2019).

[27] French Ministry for Europe and Foreign Affairs, *France's Indo-Pacific Strategy* (August, 2021).

[28] French Ministry of Defence, *The French White Paper on Defence and National Security* (June 2008), p. 33.

[29] James Rogers, "European (British and French) Geostrategy in the Indo-Pacific," *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 9, No. 1 (June 2013), pp. 71-74.

[30] 合六強「『インド太平洋パワー』としてのフランス～日本は地域安定化のためにさらなる連携強化を」『論評-RIPS' Eye』（2021 年 1 月）。

[31] German Federal Government, *Policy Guidelines for the Indo-Pacific Region*, September, 2020.

[32] Council of the European Union, *Council conclusions on EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific* (April, 2021); European Commission, *Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific* (September, 2021).

[33] 例えば、Felix Heiduk and Nedim Sulejmanović, "Will the EU take view of the Indo-Pacific? Comparing France's and Germany's approaches," *SWP Working Paper*, 2021/Nr. 1 (January 2021).

[34] Mathieu Duchâtel and Garima Mohan, "Franco-German Divergences in the Indo-Pacific: The Risk of Strategic Dilution," (Institut Montaigne, October 2020).

［招待論文：研究論文］

日 EU 関係における「中国ファクター」
The “China Factor” in Japan-EU Relations

鶴岡 路人
慶應義塾大学総合政策学部准教授
Michito Tsuruoka
Associate Professor, Faculty of Policy Management, Keio University
Correspondence to: tsuruoka@sfc.keio.ac.jp

Abstract:　中国の台頭は国際関係全般の大きな関心事となり、それへの対応が、日 EU 関係にも影響を及ぼしている。いわゆる「中国ファクター」であり、この推移と背景を分析することが本稿の目的である。「中国ファクター」は、日 EU 関係の「阻害要因」だった時期・側面もあれば、「促進要因」となる時期・側面もある。全般としては、従来は日欧間の対中認識ギャップが大きかったことから阻害要因の要素が強かったものの、欧州における対中認識の悪化により対中認識ギャップが縮小し、促進要因としての比重が高まっている。

This article examines the role of the “China factor” in Japan-EU relations. The way in which Japan and the EU address the challenges posed by the rise of China affects the direction of the relationship. The “China factor” could work in both positive and negative ways – promoting or harming Japan-EU cooperation. In general, while it was largely a factor prohibiting cooperation due to large perception gaps on China between Japan and Europe, it is nowadays becoming a factor promoting cooperation as a result of a more alignment of Japanese and European perceptions on China.

Keywords: EU 外交、日本外交、中国、日 EU 関係
European foreign policy, Japan’s foreign policy, China, Japan-EU relations

はじめに

中国の台頭とそれに続く米中関係の悪化は、国際関係全般にとっての大きな関心事となっており、その影響は大きくなる一方である。日欧（日 EU）関係も例外ではない。そこで本稿は、中国の台頭、そしてそれへの対応という課題が日 EU 関係に及ぼしてきた影響の解明を目的とする。日 EU 関係にお

ける「中国ファクター」論である。

端的にいって、「中国ファクター」は、日 EU 関係にとって、プラスでもありマイナスでもあった。つまり、関係の「阻害要因」だった時期・側面もあれば、「促進要因」となる時期・側面もある。全般としては、従来は阻害要因の要素が強かったものの、近年では促進要因としての比重が高まっている状態だといえる。別のいい方をすれば、中国（をめぐる問題）が日欧間の対立の種だった時代から、中国を念頭においた協力の時代に移り変わったということである。そうした全般的な変化はいかにして起きたのか。いかに説明され得るのか。そうした変化に合致しない部分、要素はどこに存在するのか。これらを検証していくことにしたい。日 EU 関係についての研究では、従来から中国への言及が随所でなされているものの、散発的なものにとどまり、「中国ファクター」の構造と実際の推移を体系的に追ったものは見当たらない[1)]。

本号の特集「古くて新しい総合政策学」の観点でいえば本稿は、第 1 に、国際政治研究や地域研究において、いかに政策分析を前面に打ち出すかという課題に関係している。主従で考えれば、国際政治研究や地域研究のために政策研究（政策分析）を行うのではなく、政策分析のために国際政治研究、地域研究を活用するのが総合政策学の基本的姿勢だといえる。この観点で厄介なのは、政府・政策担当者との距離の置き方である。政策研究が「政策に資する」ことは否定すべきではなく、むしろ歓迎されることだろう。しかし学術研究である以上、それが目的ではない。キング（Charles King）は、国際関係論・地域研究の目的について、「外交政策の担当者を勢いづかせることではない。それよりは、物事がいかに複雑であるか、意図しない結果をいかに見通すか、歴史的・文化的に現実的に考えられることに照らして野心のレベルをいかに引き下げるかなどを示すことで、むしろ彼らを抑制することである[2)]」と述べている。的確な指摘であり、総合政策学において胸に刻む必要がある。

第 2 に「総合」の意味である。これについてもさまざまな考え方が存在するが、ここで強調したいのは、国際政治を外交・安全保障政策として分析する際の二国間関係バイアスの克服という課題である。現実の世界でも日本外交は二国間関係に偏ってきたとの指摘がある[3)]。学問の世界においても同様であり、日米関係、日中関係、日韓関係、日露関係など、それぞれの地域専

門家が専売特許であるかのように担当する状況が続いてきた。例えば日中関係や日露関係が重要だというのであれば、もう少し相互乗り入れがあってもよい[4)]。本稿の主眼は日 EU 関係だが、「中国ファクター」を正面に据える背景には、そうした問題意識もある。

実際、日 EU 関係における「中国ファクター」を考えるにあたって、その規定要素としては、日 EU 関係全般に加え、EU・中国関係、EU・米国関係、米中関係などが挙げられる。本稿の限られた紙幅においてこれらを網羅的に検証することは不可能だが、これらの相互作用には着目していきたい。第 1 節では、日 EU 関係における「中国ファクター」がいかに規定されるかのメカニズムを日本と EU の観点からそれぞれ抽出するとともに、日本、EU、米国、中国の間の関係がいかに相互に影響を及ぼすかを検討する。

そのうえで第 2 節では、阻害要因としての「中国ファクター」を検証する。「中国に甘い欧州」という理解が日本において広まる最も大きな契機となったのは、2000 年代前半に浮上した EU による対中武器禁輸措置の解除問題である。日 EU 間の対中認識ギャップが露呈したのである。同問題に関する議論を振り返り、日 EU 関係に及ぼした意味を考える。

第 3、4、5 節では、促進要因としての「中国ファクター」の比重が高くなる過程を扱う。中国の経済的のみならず政治的・外交的影響力が欧州にも及ぶなかで、欧州では懸念が高まった。欧州内でも国による差異はありつつも全体として、対中感情は悪化し、対中姿勢は硬化したのである。これは、日本と EU の対中観・対中姿勢をより近づけることになり、「中国に対する」日 EU 協力が実現する素地を提供した。日本と EU の対中観が完全に一致したわけではないが、このプロセスを振り返りつつ、南シナ海問題への EU の関与と「連結性戦略」を中心に、促進要因としての「中国ファクター」を抽出したい。

第 6 節では、今後、促進要因の拡大を引き留める可能性を有するものとして、人権外交、人権問題を取り上げる。EU および英国が新疆ウイグルにおける人権侵害を理由に、中国に対する人権制裁を発動するなかで、人権問題に慎重な対応を続ける日本とのギャップが広がりつつある。

日本の観点から EU との関係を考えた場合、対中国で EU との協力が可能

であれば、政治・外交、さらには安全保障上のパートナーとしての EU の価値が上昇するということでもある。それは、EU が、中国との関係――中国からの挑戦への対処――という日本外交にとっての主要な課題に共に取り組むパートナーになることを意味する。日本外交における EU（欧州）の「主流化（mainstreaming）[5]」と呼ぶことができる。これも、日 EU 関係における「中国ファクター」を分析することの追加的な意義の一つである。

本論に入る前に、3 点付言しておく必要がある。第 1 に、本稿が対象とする時期は、2000 年代初めから 2021 年春までである。これは、欧州と中国との関係の急拡大から、欧州での対中関係見直しまでをカバーしている。第 2 に、本稿は日 EU 関係の一側面としての「中国ファクター」を検証することが目的であり、EU・中国関係自体を対象としたものではない[6]。第 3 に、本稿は欧州側に関しては、基本的に EU に焦点をあてて議論を進める。しかし、厳密な意味で EU のみでない場合や、各加盟国という要素が強い場合には「欧州」という言葉を併用する。EU 離脱後の英国が含まれる場合も同様であり、欧州には英国が含まれる。

1 「中国ファクター」とは何か

日 EU 関係における「中国ファクター」を考えるにあたっては、まず、日本からの視点と EU からの視点に分けることが可能である。日本にとっての「中国ファクター」の基礎となるのは以下の 3 点である。第 1 に、日本の対外関係における中国の比重が高いため、対立であれ協調であれ、常に高い関心が払われる。その結果、中国以外との対外関係において、重要なアジェンダとして中国が頻繁に登場する。第 2 に、中国の台頭が日本の外交・安全保障上の大きな挑戦となるなかで、対中政策・対中観における他国とのギャップには敏感にならざるを得ない現実がある。これは、アジアの問題を理解して欲しい、有害なことは避けて欲しい、あるいは日本の対中政策を最低限「邪魔しないで欲しい」という立場につながり、さらに端的にいえば、「中国に甘すぎるのは困る」ということになる。第 3 に、そのうえで可能であれば、さまざまな諸国と連携し「対中包囲網」を強化したいという観点が存在する。

こうした構図は、当然のことながら EU との関係に限定されない。対中姿

勢を巡る日本と他国との間の齟齬や収斂の度合いは、二国間関係をはじめとして、日本の多方面の対外関係を強く規定してきたといってよい。日本の外交・安全保障政策の要である対米関係においても、対中政策に関する一致度合いが、歴代米政権への信頼度を左右してきた。オバマ（Barack Obama）政権は中国に弱腰であるとのフラストレーションが、日本におけるトランプ（Donald Trump）政権への期待につながったことは記憶に新しい[7]。同じ米国の同盟国として、日本にとって欧州との類似性が指摘できるのは、豪州との関係であろう。日豪関係や日米豪関係の展開には、「中国ファクター」――「チャイナ・ギャップ」と「チャイナ・コンセンサス」（石原雄介）――が、協力の促進要因としてのみならず、ときに阻害要因、ないしそこまでいかない場合でも、慎重さを促す要因として影響してきた[8]。

上記第2の「邪魔しないで欲しい」が顕在化したのは、次節で取り上げる2000年代半ばのEUによる対中武器禁輸措置解除問題の際であった。日本にとっては、いわば損害限定の発想であり、協力を発展させることで国益につなげるという方向の議論ではなかった。

それに対して第3は、発想を一歩進め、EU（欧州）を「使う」ことで、対中国を含む日本の国益を増進させようとするものである[9]。その背景には、中国の台頭がグローバルな現象になってきており、それに対処するには、従来の枠を超えた幅広い諸国との連携が必要になったという事情もある。対中国（および対北朝鮮）の発想で、アジア地域を超え、欧州を含めた世界にアプローチするという考え方であり、2012年から2020年までの歴代最長政権を誇った安倍政権の外交はそれを体現したものだった[10]。官房副長官補・国家安全保障局次長として安倍外交を支えた兼原信克は、

> 安倍外交の根底にあるのは、中国がどんどん強大化し、しかも垂直的な国際秩序への志向が強いので、中国との関係が対等な形で安定するように、友邦を増やし、敵を減らすという戦略的なバランス感覚です。日本としては、米国との同盟関係を基軸としながら、豪州・インドを引き込み、ASEAN諸国をまとめて、同じ民主主義国であるヨーロッパ諸国との関係を深め、ロシアとも友好関係を維持して、中国との関係を対等で安定

したものにしていくということです[11)]

と述べている。「戦略的なバランス」を維持するために欧州を巻き込むのである。

一方、EU からみえる構図はまた異なる。EU の対中国、対アジア認識は大きな変化を遂げることになるが、出発点となる 2000 年代初めの時点では、以下のような前提が存在していた。第 1 は、中国との関係の重要性の増大である。中国経済が急成長を続ける限り、まずはその利益を享受したいと考えること自体は自然であろう。第 2 に、地理的に離れているが故に、地域の安全保障問題への感度のようなものが鈍い現実があり、どうしても経済的利益中心にアジアをみる結果になる。第 3 に、そうしたなかで、領有権をめぐる問題をはじめ、アジアの外交・安全保障問題に「巻き込まれたくない」との発想が存在する。日中関係(や日韓関係)の悪化を欧州が懸念するのはそのためであり、結果として日欧協力が妨げられる。

日本にとってそれは、中国を刺激したくないとの欧州側の過度な対中配慮や「親中バイアス[12)]」に映る。この結果、日本側では、EU・中国関係の展開への警戒が生じ、「欧州は中国に甘い」という認識が生まれたのである。

ただし、EU･中国関係自体、EU と中国がそれぞれに抱える国内状況に加え、その他の対外関係によって規定されていることを見落としてはならない。米欧関係の浮き沈みと、欧州・中国関係のそれとの間の相関関係が指摘される[13)]。例えば、欧州・中国関係が急速に緊密化した 2000 年代半ばは、ブッシュ (George W. Bush) 政権下のイラク戦争をめぐる米欧対立 (さらにはそれによって激化した欧州内対立) の時期と重なっていた。トランプ政権の発足により、米欧関係が揺らいだようにみえた際には、中国がすかさず欧州に対してラブコールを送ることになった。欧州側においても、対米関係の代替としての対中関係という極端な議論は少数派だったとしても、米国の対中政策に対する信頼が低下すれば、欧州として米国とは異なる対中アプローチを模索する動機が高まることは否定できない。実際、気候変動問題への対処において、EU が中国との協力を強調した背景には、パリ協定からの離脱を決定したトランプ政権への失望や苛立ちが存在した[14)]。なお、視点を変えればこれは、欧州･

中国関係における「米国ファクター」である。

近年影響を増しているのは、米中関係、なかでも特に米中「対立」だろう。米国との関係が行き詰まった際に、中国が他国・他地域との関係をより重視するようになるのは自然である。習近平指導部の重視する「一帯一路」構想は、まさにそうした性格を内包し、太平洋を渡って東に進出するのではなく、ユーラシア大陸やインド洋を経て西に向かうものである。その行きつく先は欧州になる。したがって、一帯一路における欧州の取り込みが極めて重視されている[15)]。

他方、日本と欧州にとって、国際秩序への挑戦者としての中国の台頭と米中対立の激化は、国際関係における大国間競争の比重の増大を意味し、ルールに基づく国際秩序（rules-based international order）を標榜する日欧の利益に反する。これにトランプ政権による「米国第一」の外交姿勢が加わり、多国間主義を含む国際秩序を維持する日欧の責任が増大することになった[16)]。2018年7月に署名された日本とEUとの間の経済連携協定（EPA）と戦略的パートナーシップ協定（SPA）の締結もそうした文脈で、当初の想定以上の重要性を有することになった[17)]。コロナ危機を受けた米中対立の影響については、第4節で再び触れることにしたい。

2　対中武器禁輸解除問題が意味したもの

2000年代以降で、中国に関連して日EU間の立場が最も割れた――「チャイナ・ギャップ」が最大化した――のは、2003年から2005年にかけて浮上したEUの対中武器禁輸措置の解除問題だった。

EUの対中武器禁輸は、1989年6月の天安門事件に対する制裁の一部であり、それ以降、長らく続いてきた措置だった[18)]。殺傷兵器の輸出を禁止したものだが、EC（欧州共同体）時代の政治宣言であり、法的拘束力を有さないなど、実効性の観点からは従来から疑問が提起されていた。2000年代に入り、EU・中国関係が経済関係を中心に急速に発展し、2003年には、EUと中国との間の「戦略的パートナーシップ」が謳われることになった。そうしたなかで、武器禁輸措置のみが続くことへの不満が中国側で高まり、中国政府はEUに対して禁輸措置の解除を強く働きかけることになった。

これを受けて EU は禁輸措置解除に動くことになった。これに真っ先に反応したのは米国であり、解除反対を EU に対して強く働きかけるようになった。解除の場合の欧州企業への制裁に言及するなど、当時のブッシュ政権の姿勢は極めて厳しいものだった。一方、日本の反応は鈍かったのが現実である。2003 年後半から議論されていたにもかかわらず、日本がこの問題での発信を本格的に始めたのは 2004 年秋であった。実際、同年 6 月に東京で開催された日 EU 定期首脳協議の共同プレス声明では、中国への言及自体が一切ない[19]。しかも、先頭に立っていたのは米国であり、日本はそれに依存しているような恰好だった[20]。

ただし、EU に対する働きかけが効果的であったか否かを問わず、この対中武器禁輸措置解除問題が、結果として、日本の対 EU 認識に大きなマイナスの影響を及ぼしたことは否定できない。特に、EU の側が、禁輸措置解除のもたらす安全保障・防衛上の影響に全くといってよいほど無頓着だった点は、衝撃的ですらあった。そのため、アジアの安全保障を省みない無責任なアクターとしてのイメージが定着してしまったのである。しかもそれは、従来からの EU へのイメージの毀損ですらなかった。というのは、日本を含め、アジアの安全保障問題に関与する実務家や専門家の多くは、EU の存在を意識したことすらなかったのが実態であり、初めて視野に入った EU が、そうした無責任なアクターとして認識されたのである。

禁輸措置解除の議論自体は、米国や日本による強い反対に加え、中国が制定した反国家分裂法などにより、結果として頓挫することになった。その過程において日本の果たした役割の程度を厳密に測定することは不可能である。加えて、米国による反対論の方が大きな影響を有したと考えるのが自然であろう。ただし、当時の米国はブッシュ政権であり、2003 年のイラク戦争の影響が尾を引くなかで、欧州（特に西欧諸国）において米国の信頼性は大きく低下していた。そうしたなかで、米国のみではなく、一貫して平和主義的であった日本までもが、対中武器禁輸の解除に反対し、中国の台頭の安全保障上の影響について語る姿に、一定の説得力、さらにいえば米国とは異なる付加価値が存在したとの指摘もある[21]。

対中武器禁輸解除問題は、アジア太平洋地域において外交・安全保障面で

のプレゼンス確立を標榜してきたEUにとって、大きな躓きとなった。さらに、中国にとっては、中国に関する日本とEUとの間の見方の違いが、日EU協力を阻むという構図が証明されることにもなった[22)]。

他方、対中武器禁輸解除問題をきっかけとして、日EU（および米EU）でそれぞれ東アジアの戦略環境に関する戦略的対話（strategic dialogue）が発足したことは、同問題をめぐる対立のポジティブな副産物だった。2005年6月にルクセンブルクで開催された日EU定期首脳協議は、東アジアの安全保障環境に関する戦略的対話の設置で合意した[23)]。同対話は、武器禁輸問題を議論するための枠組みではなく、より広く東アジアの安全保障問題を議論するためのものとされた。しかし、EUから見れば武器禁輸解除問題で日本の「圧力」を受ける場であり、日本にとっては、EU側にアジアの安全保障問題をインプットする場であったことは否定できない[24)]。「共通認識の醸成」が目指されたが、日本側においては、アジア情勢への認知度が上昇すれば日本の立場への理解が進むとの前提が存在していたといえる。

武器禁輸解除問題は、その後もEUの政治的アジェンダとしてたびたび浮上してきたものの、米国による制裁への警戒や知的所有権保護などの問題から、欧州側で中国に対する武器輸出への関心が薄れたこともあり、検討自体が下火になった。それでも、日本側で同問題は、EUとの間の政治・安全保障面での不一致の象徴的トピックとして残り続けることになった。

3　阻害要因から促進要因へ

「中国ファクター」が、日EU協力を促進する要因になることを可能にしたのは、EUにおける対中認識の変化だった。このプロセスは、対中武器禁輸問題が議論された2000年代半ば以降、段階的に進んでいった。きっかけの第1は、前節で触れたように、対中武器禁輸解除問題で米国や日本、さらには欧州内からEUが受けた批判だった。これにより、中国との関係を経済的次元のみで捉えてはならないとの認識がEU内でも徐々に浸透することになった。米国および日本との間での、東アジアの安全保障環境に関する戦略的対話の発足も、そうした流れに沿ったものだった。第2に、中国の台頭が継続したことが大きい。これにより、中国を筆頭とする東アジア情勢が欧州に影

響を及ぼすとの認識が高まることになった。

2007 年 12 月に採択された「東アジアにおける EU の外交・安全保障政策指針」は、「日本、韓国、台湾に対する米国の安全保障コミットメント、および米軍のプレゼンスにより、米国は同地域に関して独自の視点を有する。EU としてそれにセンシティブであることが重要[25]」だとした。対中武器禁輸問題で焦点となった中台関係に関連しては、「EU は、全てのパートナーとの協議により、両岸関係に影響を及ぼす軍事的バランスや、移転されれば同バランスを乱す可能性のある技術や装備品、さらには誤った計算を含む安定性へのリスク等への理解を深めるべき[26]」だと述べた。対中武器禁輸の解除問題への言及は一切ないものの、これらが指しているものは明確だろう。EU として大きく踏み込んだ「自省」の表明だったといえる[27]。

ただし、アジアにおける安全保障問題への認識が高まったとはいえ、それが欧州に関係するのは、アジアが経済的に重要だからというロジックだった点には留意が必要である。同文書も、「EU は東アジアに主要で直接的な経済的利益を有している[28]」とし、「東アジアの安全保障と安定は、同地域の経済的成功の前提条件だ[29]」と述べたうえで、北朝鮮や中台関係を例示し、「そうした地域の安定への脅威は、EU の利益に直結する[30]」と指摘していた。つまり、アジアの安全保障が欧州の安全保障に直結するとの認識ではなかった。

より大きな文脈で考えれば、世界のパワーバランスが欧米からアジア、あるいは大西洋から太平洋に移るなかで、欧州が「無用な存在」になってしまうことへの懸念が存在していた[31]。当時のアシュトン（Catherine Ashton）EU 外交・安全保障政策上級代表は、今日の世界は「もはや『我々の』世界ではない。我々は適応しなければならない[32]」と述べていた。こうした認識が、欧州をしてアジアに目を向けさせることになったのである。

ちょうどこの時期、日本や米国などは、アジアの安全保障情勢に関する欧州へのインプットを強化していた。EU との戦略的対話に加え、日本が NATO へのアプローチを強化したのもこの時期だった。2006 年 5 月には麻生太郎外務大臣が NATO を訪問し、日本の閣僚として初めて北大西洋理事会（NAC）で演説した他、翌 2007 年 1 月には、安倍晋三総理大臣（第 1 次安倍政権）が日本の総理として初めて、同じく NAC での演説を行っている[33]。こ

うした機会も活用しつつ、日本は、北朝鮮に加えて中国の問題を重点的にNATOに対して発信するようになった[34]。

この時期の日欧、日EU関係における中国問題の扱いを特徴づけるとすれば、それは、欧州に対する日本からのセカンドオピニオンの提供だったのだろう。欧州として、対中姿勢を抜本的に変更する意思はまだなかったものの、経済面のみならず、政治や安全保障など、考慮しなければならない分野が増えてきたという状況である。

4　海洋安全保障への懸念と対中認識の急速な悪化

そうしたなかでも、2000年代末から2010年代半ばにかけての欧州・中国関係は、全体としては急速に発展した。2000年代後半の国際金融危機は、欧州債務危機に発展した。これに2015年をピークとする移民・難民危機が加わり、欧州はまさに「複合危機[35]」の様相を呈することになった。この結果、中国の経済力に対する欧州の期待が高まり、さらには依存が深まったのである。2015年10月の習近平国家主席による英国訪問時に、当時のキャメロン(David Cameron)英首相との間で打ち上げられた英中「黄金時代(golden era)[36]」はその象徴だった。当然のことながら、こうした欧州と中国のいわば「蜜月」をみる日本の視線は厳しかった。批判と冷笑が混ざったものだったといえる。

ただし、並行して、南シナ海、東シナ海における海洋進出に代表される中国の強硬姿勢への懸念は、2015年ごろを境に、欧州でも高まりつつあった。背景には、中国による人工島造成などの拡張的・強圧的姿勢の拡大があった。欧州・アジア貿易が増大するなかで、「航行の自由」原則などの擁護は、欧州側でも支持を得やすい分野だったといえる。

アジア太平洋地域の国防相らが多数出席するシャングリラ会議(2015年)に出席したモゲリーニ(Federica Mogherini)EU外交・安全保障政策上級代表は、「我々は、国連海洋法条約を含む国際法に基づき海洋の秩序を維持する必要がある。個別の主張に与するものではないが、欧州として、それらがいかに解決されるかについては強い決意を有している――それらは平和的に、そして武力の行使やその威嚇がなされず解決されなければならない[37]」と、

従来より強い調子で発言した。名指しはしていないものの、念頭にあるのが中国の行動であることは明らかであった。

同演説の直前に東京で開催された日 EU 定期首脳協議の共同プレス声明は、航行の自由などの原則の重要性を指摘したうえで、「我々は、全ての当事者に、国際法に基づいて主張の根拠を明確化するよう求め、また、力による威嚇、力の行使又は強制を含む一方的な行動を控えることを強く求める。我々は、東シナ海及び南シナ海の状況を引き続き注視し、現状を変更し緊張を高めるあらゆる一方的行動を懸念している[38]」と述べた。日本にとっては、南シナ海のみならず、東シナ海にも言及したうえで、一方的行動に反対する姿勢を EU とともに打ち出せたことが大きな成果だった。さらに、この 2015 年の日 EU 定期首脳協議の声明は、安全保障に関する部分が経済・貿易関連よりも前に置かれていた。日 EU 双方にとって、欧州およびアジア地域の安全保障問題での日 EU 連携の重要性が増したことを示していた。中国の海洋進出がもたらした副産物だったともいえる。

その後、欧州における対中感情はさらに急速に悪化し、対中姿勢は硬化することになる。その主要な原因として、以下の 4 つが指摘できる。第 1 は、中国による欧州への経済進出、なかでも特に投資（合併・買収）による対中警戒感の急速な拡大である。中国との経済関係が最も緊密なドイツで警戒感が広がったことが、欧州全体の転換点になった。中国による投資は、中東欧諸国などでのインフラ事業を除けば、現地企業の買収が多く、戦略的に重要な先端技術を狙い撃ちにしている。先端技術で欧州を引っ張る存在のドイツが標的になったのは当然のことであり、その結果、従来は最も「親中的」と思われた独経済界が中国警戒論に舵を切ることになった[39]。

第 2 は、中国国内における人権状況の悪化である。新疆ウイグル自治区の状況が広く報じられるようになった他、知識人への締め付け、さらには、2019 年以降、香港情勢も欧州の懸念を強めることになった。特に 2020 年 6 月 30 日施行の香港国家安全維持法は、香港の「一国二制度」を脅かすものと認識され、同 7 月に EU は香港に対する一連の措置を決定した[40]。なお、EU 内では当初、香港は英国の問題との認識が強かったが、事態が深刻化するなかで EU としての対応が求められるようになったのである。さらに、第 3 に、

中国関連のサイバー攻撃への反発もEU内で広がっている。これについてもEUは、2020年7月に、史上初めてとなるサイバー攻撃への制裁措置を発動した。対象となった6名の個人のうち2名、3つの組織のうち1つが中国であった[41]。

第4に、これらすべてに追い打ちをかけたのは、新型コロナウイルスだった。「中国による情報隠蔽や初期対応の悪さで、欧州人が犠牲になった」との感情は、当然のことながら欧州における対中感情を悪化させた。例えば、2020年10月に発表されたピュー・リサーチ・センターの調査では、多くの欧州主要国で対中感情の急激な悪化が確認された。2019年から2020年の1年間のみで、例えば英国では、中国を「好ましくない（unfavourable）」とする回答が55％から74％へ（19ポイント上昇）、スウェーデンでは70％から85％へ（15ポイント上昇）、ドイツでは56％から71％（15ポイント上昇）という状況になった[42]。総崩れといってよい衝撃的な数字である。また、シンクタンクの欧州外交問題評議会（ECFR）による調査では、コロナ危機の期間中、デンマークやフランスでは62％、スウェーデンでは52％が対中観を悪化させた[43]。

5　「体制上の対抗者」から「連結性パートナーシップ」へ

結果としてもたらされたのは、欧州のあり方そのものに対する挑戦としての中国という認識であり、中国は、個別の政策分野を超えて包括的に対処しなければならない対象として位置づけられることになった。

それは、欧州が「反中」で一致したことを意味するものでは必ずしもないが、協力と競争の軸でいえば、後者に重心が移ったことは確実だった。そのことを明確な形で示したのが、2019年3月に発表された欧州委員会と外務・安全保障政策上級代表による共同の政策文書「EU・中国――戦略的アウトルック」である。中国を、「協力のパートナー（cooperation partner）」や「交渉のパートナー（negotiating partner）」、「経済上の競争相手（economic competitor）」、としつつ、加えて、異なるガバナンスのモデルを広めようとしている「体制上の対抗者（systemic rival）」だと形容した[44]。分野によって中国は欧州に対して異なる顔をみせているということだが、「体制上の対抗者」との表現は、従来のEUにおける用語法と比べても踏み込んだものだった。そのために注

目を集め、中国側は強く反発することになった。

ただしそれには布石があった。EU が 2018 年 9 月に打ち出した欧州とアジアをつなぐ「連結性戦略 (connectivity strategy)」である[45]。運輸インフラ、デジタル・ネットワーク、エネルギーなどの領域を含め、欧州とアジアの連結性向上を目指したものである。名指しはされていないが、この背景に存在するのは、中国の習近平指導部が強力に進めている一帯一路構想である。EU の連結性戦略では、「欧州のやり方 (European way)」が強調され、持続可能 (sustainable) で包括的 (comprehensive)、さらに、ルールに基づく (rules-based) 連結性が目指されている[46]。一見中立的なこれらの概念の裏には、持続可能でも包括的でもなく、ルールに基づかずに進められているものへの問題意識が存在する。「持続可能」とは、市場効率性と財政的持続性のことであり、「包括的」において意味されるのは、運輸やデジタル、エネルギーなど幅広い分野を含むということである。ルールに関しては、「国際的に合意された実践、ルール、慣例、技術的基準」が重視されるべきだという立場であり、さらに、平等な条件での開かれた透明性のある調達プロセスが不可欠とされている。

これを日本からみれば、安倍政権の掲げた「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」構想と、かなりの部分が重なることに気づく。持続可能性や国際的ルールの重視は、日本の唱える「質の高いインフラ」と類似の考え方である。

そうしたなかで、地理的に日本と EU との間に広がるインド太平洋地域において両者が協力するのは自然なことだったのだろう。安倍総理は、2019 年 9 月にブリュッセルで開かれた EU 主催の「欧州連結性フォーラム」に出席し、基調演説を行うとともに、日 EU 間で、「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナーシップ[47]」に署名した。同フォーラムは、退任を間近に控えたユンカー (Jean-Claude Juncker) 欧州委員会委員長の肝いりで企画されたもので、その段階から、安倍総理の出席可能な日程で組まれたようである。ユンカー自身、外交辞令だったとしても、「あなたが参加できないのであれば、この会議をやろうとはしなかった[48]」と述べている。EU は、連結性戦略のパートナーとして日本を最重要視していたのである。

演説のなかで安倍は、「これからのインフラは、質の高いものでなくてはなりません。必要なのは、サステイナブルで、偏りがなく、ルールに基づいた

コネクティビティです」、「民主主義を奉じ、法の支配を重んじて、人権と、自由を守る点にかけて不動の決意を共にする者同士、どんなガバナンスが望ましいか、ルールを設けるならどんなものにすべきかを、熟考し、実行していく責めを負う[49]」と述べ、この分野においてEUと協力を進めていく意思を示した。

特筆すべきは、日本もEUも、「連結性パートナーシップ」の文脈で、中国に言及することを控えていることである。しかし、上述のとおり、「持続可能」や「ルールに基づいた」が強調されるのは、それが、中国の一帯一路のモデルへのアンチテーゼだからである。まさに、いわずもがな、ということであり、対中メッセージはメディアなどによって十分に伝わっている[50]。その結果、首脳を含む日本とEUの当局者は、中国に明示的に言及する必要がなかったのである。

EUが対中関係を見直し、日本が厳しい対中姿勢を維持するなかでも、日本とEUの双方にとって、中国との（主に経済）関係が引き続き重要であることも現実の一部であり続けている。中国との「ディカプリング（切り離し）」を目指してるわけではない。中国と正面から対峙することを避けつつも、拡大する中国の活動に、主に経済的ツールを活用することで、軍事バランスとはまた異なる次元で対抗していこうというものである。この観点で、日EU双方にとって重要なのは、連結性やFOIPの対象となる東南アジア諸国やインド洋地域において、インフラ開発に際して、中国以外の選択肢を常に確保し、複数の選択肢のなかから自由に選ぶことができる環境を整えることである。

2020年からのコロナ危機を受けて、もう一つ、日EU間の協力分野として浮上したのが、グローバル・サプライ・チェーンの多角化である。コロナ危機の最中に、マスクや医薬品、その他関連物資の中国からの供給が滞ったことは、日欧を含めた各国で、「中国依存」のリスクを示すことになった。EUはそれを受けて、「開かれた戦略的自律（open strategic autonomy）」という概念を打ち出し、供給網の多角化を進めることで、EU経済の強靭性を高める方針を示している[51]。日本も、供給網の多角化のための補助事業を開始するなど、対応を進めている[52]。中国との経済関係の拡大が示すように、対外投資や貿易において、相手国の政治体制が問われる機会は、冷戦後は少なくな

っていた。「信頼できる」貿易・投資の相手国が、政治体制で判断されるトレンドが今後定着するのか、あるいは中国のみが不信の対象となるのかは見極めが必要である。

これと同時並行的に発生しているのが、次世代移動通信網 5G に関する問題であり、中国のファーウェイ社の参入を認めるか否かが焦点になってきた。より広い文脈でいえば、重要インフラにも関係する先端技術における中国のプレゼンスへの懸念の増大であり、それを受け、民主主義国間での協力を強化すべきとの議論がさまざまに提起されるようになった。英国の提唱する「D10」――主要民主主義国 10 か国（「D」は democracies の頭文字）による協力――はその好例である[53]。ここで想定されるのは、G7 参加国に豪州、インド、韓国などを加えた諸国であり、日欧（EU）の役割はおのずと大きくなる。

6　対中人権外交をめぐって

前節までみてきたように、日欧間の対中認識のギャップは、全般としてみれば主として欧州側の対中認識が厳しくなることによって縮小してきた。2021 年 1 月に発足した米国のバイデン（Joe Biden）政権が、トランプ前政権をかなりの程度引き継ぐかたちで対中強硬姿勢を維持すると同時に、前政権からの脱却として同盟国との強い連携を強調するなかで、中国に関する日米欧協力への期待・要請は高まる方向が予想される。バイデン政権下において、その主要な柱の一つは人権外交である。そもそも欧州側では、世論調査においてもバイデン政権への期待が極めて高かった[54]。また、EU は政権発足前から、ラブコールともいえるような新政権との協力アジェンダが示されていた[55]。

そうしたタイミングで顕在化したのが新疆ウイグルにおける人権侵害問題だった。2021 年 3 月 22 日には、EU、英国、米国、カナダが協調して新疆ウイグル問題での制裁に踏み切った。人権制裁法にもとづく個人と団体に対する制裁である[56]。時差の関係で EU が最初に発表することになったが、例えばブリンケン（Antony Blinken）米国務長官は自国の制裁発表にあたり、これが多国間連携の成果である点を強調した[57]。実際、この協調制裁にあたっては、EU を含む関係国間で綿密なインテリジェンスの収集と、集められた情報の共

有、そして評価のすり合わせが行われたはずであり、単に発表日を揃えたということではない。

日本政府も、新疆ウイグル問題では「深刻な懸念」を表明するなど、徐々に関与を強めてはいるものの、こうした、いわゆる西側同志諸国による連携のネットワークからは外れた位置にいる[58]。本稿執筆時点（2021年4月）では、米欧の対中制裁も内容的には限定的なもの――例えばEUの制裁対象は4名の個人と1つの団体――であり、EUが人権制裁での同調を日本に強く求めている段階でもない。

それでも、人権外交における日EU間の齟齬は、2つの点で日EU関係に無視できない影響を及ぼす可能性がある。第1に、日EU関係はこれまで価値の共有を強調してきただけに、人権という最も根源的な部分で「同志（like-minded）」でないとすれば、関係の前提が問われかねない[59]。第2に、EUの対中武器禁輸は天安門事件による人権侵害を原因としたものであり、新疆ウイグル問題でもEUが制裁を課すなかで、日本自身は制裁を避けながらEUのみに強い対中姿勢を期待するとしたら、日本の主張の信頼性を維持するのが困難になる。

人権外交は、無論中国のみが対象ではなく、ロシアや、さらには2021年2月に発生したミャンマー国軍によるクーデターへの対応も国際社会の重要な課題になっており、日本とEUのアプローチの相違などについて、当局間では踏み込んだやりとりが行われているとみられる。人権制裁や人権外交といった問題が、今後の日EU関係に及ぼす影響を判断するには時期尚早であるが、「中国ファクター」の観点で、これが日EU間の協力を阻害する要因になる可能性を見逃してはならない。日EU関係における「中国ファクター」は、新たな局面を迎えつつあるのかもしれない。

おわりに

日本とEUの双方にとって、協力相手としても競争相手としても、さらには対抗者、懸念・脅威対象としても中国の存在が大きい以上、日EU関係にもそれが影響する、つまり「中国ファクター」が作用するのは当然である。これまでの展開を振り返れば、本稿で検討してきたように、全般的には2000

年後半までは日 EU 協力の阻害要因である側面が強かったが、2010 年代半ば以降、促進要因になりつつある。この変化の最大の要因は、欧州における対中認識の悪化、対中姿勢の硬化であった。

日 EU 関係における「中国ファクター」の将来を正確に予測することは困難だが、EU による中国への厳しい姿勢が続く限りにおいて、日 EU 協力の促進要因としての「中国ファクター」は継続する可能性が高い。EU における対中認識は、今後も国による相違が残ること、そして、日本と EU の対中認識が完全に一致することが今後もないであろうことは容易に想像がつく。さらに、対中国の観点での日 EU 協力が妨げられるとすれば、その要因の一つは、第 6 節で触れた人権問題をめぐる日 EU 間の齟齬であろう。

「中国ファクター」が阻害要因と促進要因のどちらに振れるかは、EU の対中認識・姿勢や EU・中国関係の状況のみで規定されるわけではない点に立ち返る必要がある。重要なのは、日 EU 間での対中認識の相違――「チャイナ・ギャップ」――の程度である。EU よりも日本が常に中国に厳しい姿勢である、あるいは関係が対立的であるとの前提では、EU が厳しい姿勢をとればとるほど、日 EU 間の対中ギャップは小さくなる構図になる。しかし、仮に日本よりも EU の対中姿勢が厳しくなった場合、EU が姿勢を硬化すればするほど、日 EU 間の対中ギャップは拡大することになる。人権問題は後者の象徴的事例であろう。

そして、こうした「中国ファクター」は日 EU 関係のみならず、日米関係を含めた日本と他国との関係の多くに存在し、多大な影響力を有している。これらの比較研究の必要性も高まっている。より精緻な政策分析が求められるとともに、二国間関係を越えた視点が必要となることから、これは、冒頭で触れた総合政策学のアプローチの観点でも格好の研究対象であろう。

付記

本稿は、令和 2 年度外務省外交・安全保障調査研究事業費補助金(発展型総合事業)「『多元的グローバリズム』時代の世界の多極化と日本の総合外交戦略――『インド太平洋』を拓く」(公益財団法人・日本国際フォーラム受託) における「自由で開かれたインド太平洋時代のチャイナ・リスクとチャイナ・オポチュニティ」研究会の成果の一部である。

注

1) Kirchner, E. and Dorussen, H (eds.) (2019) *EU-Japan Security Cooperation: Trends and Prospects*, Routledge; Berkofsky, A., Hughes, C., Midford, P. and Söderberg, M. (eds.) (2019) *The EU–Japan Partnership in the Shadow of China*: *The Crisis of Liberalism*, Routledge.
2) King, C. (2015) "The Decline of International Studies: Why Flying Blind Is Dangerous," *Foreign Affairs*. 94(4), p. 98.
3) 北岡伸一 (2019)『世界地図を読み直す―協力と均衡の地政学』新潮選書 ., p. 6。
4) そうした問題意識に基づき、筆者自身、欧州や G7 などの視点から日露関係を論じたことがある。例えば、Tsuruoka, M. (2017) "Strategic Considerations in Japan-Russia Relations: The Rise of China and the U.S.-Japan Alliance", in Itoh, S. et al., *Japan and the Sino-Russian Entente*: *The Future of Major-Power Relations in Northeast Asia*, Special Report, No. 64, National Bureau of Asian Research (NBR)、鶴岡路人 (2021)「日露関係の教訓と課題―安倍政権から菅政権へ」『ROLES Commentary』3 などを参照。
5) この点については、鶴岡路人 (2020)「安倍外交におけるヨーロッパ―『主流化』は実現したのか (前編)」研究レポート、日本国際問題研究所を参照 https://www.jiia.or.jp/column/post-11.html (2021 年 4 月 11 日アクセス)。
6) EU・中国関係については日本語でもすでに多数の論文等が存在し、本稿もそれらに拠っている。例えば下記を参照。小林正英 (2019)「EU の外交・安全保障政策と対中認識」『東亜』4、森井裕一 (2019)「理念と現実の狭間で揺れる独中関係」『東亜』7、林大輔 (2020)「欧州の中国認識と対中国政策をめぐる結束と分断」令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業『中国の対外政策と諸外国の対中政策』日本国際問題研究所、田中俊郎 (2020)「EU と中国―EU はどう中国と向かい合おうとしているのか」『国際問題』5。
7) オバマ政権期の中国を巡る日米のすれ違いについては、例えば、秋田浩之 (2016)『乱流―米中日安全保障三国志』日本経済新聞社に詳しい。
8) 石原雄介 (2016)「冷戦後日豪関係の発展と中国―『チャイナ・ギャップ』と『チャイナ・コンセンサス』の間で」添谷芳秀編『秩序変動と日本外交―拡大と収縮の 70 年』慶應義塾大学出版会。また、佐竹知彦 (2019)「中国の台頭と日米豪安全保障協力の強化―2000 年代を中心に」『防衛研究所紀要』21 (2) も参照。
9) この観点については、鶴岡路人 (2010)「日欧安全保障協力―NATO と EU をどのように『使う』か」『防衛研究所紀要』13 (1) を参照。
10) Tsuruoka, M. (2020) "Competing Visions of Japan's International Engagement: Japan First vs Global Japan", *The International Spectator*. 55(1).
11) 兼原信克 (2020)「[巻頭インタビュー] 自由主義的な国際秩序へのリーダーシップ」『外交』63, p. 11。
12) Rothacher, A. (2013) "2000-2010: Shaping a common future in the decade of Japan-Europe cooperation – rhetoric and policies", in Keck, J., Vanoverbeke, D. and Waldenberger, F. (eds.) *EU-Japan Relations, 1970-2012*: *From Confrontation to Global Partnership*, Routledge, p. 177.
13) Small, A. (2007) "The US Factor", in Crossick, S. and Reuter, E. (eds.) *China-EU*: *A Common Future*, World Scientific, pp. 73-74.
14) このあたりの力学については、鶴岡路人 (2020)「米欧関係の展開と日本―変容する日米欧関係のダイナミズム」『国際問題』688 (1・2)。
15) 東野篤子 (2019)「ヨーロッパと一帯一路―脅威認識・落胆・期待の共存」『国際安

全保障』47 (1)。
16) 例えば、Krauss, E. and Maull, H. (2020) “Germany, Japan and the Fate of International Order”, *Survival*. 62(3) を参照。
17) 鶴岡「安倍外交におけるヨーロッパ」などを参照。
18) 例えば、Stumbaum, M. (2009) *The European Union and China*: *Decision-Making in EU Foreign and Security Policy towards the People's Republic of China*, Nomos, chapter 6; Casarini, N. (2009) *Remaking Global Order*: *The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States*, Oxford University Press, chapter 6 を参照。
19) 外務省「第 13 回日 EU 定期首脳協議共同プレス・ステートメント (仮訳)」、東京、2004 年 6 月 22 日 https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/shuno13/kps.html (2021 年 4 月 11 日アクセス)。
20) 池村俊郎 (2005)「日欧外交に未来はあるか」『環』21。
21) Cabestan, J. (2007) “The Role of France in Sino-European Relations: Central or Marginal?” in Kerr, D. and Liu, F. (eds.), *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford University Press, pp. 139–140.
22) Song, L. and Cai, L. (2019) “From ‘wider west’ to ‘strategic alliance’: an assessment of China’s influence in EU-Japan relations”, in Berkofsky, Hughes, Midford and Söderberg (eds.), *The EU-Japan Partnership in the Shadow of China*.
23) 外務省「第 14 回日・EU 定期首脳協議共同プレス・ステートメント (仮訳)」、ルクセンブルグ (2005 年 5 月 2 日)、第 3 パラグラフ。同文書は戦略的な対話の「強化」で合意したとなっているが、従来は実施されていなかったものであり、新たな設置である。
24) Berkofsky, A. (2019) “The Strategic Partnership Agreement”, in Berkofsky, Hughes, Midford and Söderberg (eds.), *The EU–Japan Partnership in the Shadow of China*.
25) Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, Brussels, 20 December 2007, para. 8.
26) Ibid., para. 24.
27) 同文書の位置づけ等については、Tsuruoka, M. (2011) “Defining Europe’s Strategic Interests in Asia”, *Studia Diplomatica*. 64(3), pp. 100-101 も参照。
28) “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, para. 3.
29) Ibid., para. 4.
30) Ibid.
31) Youngs, R. (2010) *Europe’s Decline and Fall*: *The Struggle against Global Irrelevance*, Profile Books; Renard, T. (2011) “The Treachery of Strategies: A Call for True EU Strategic Partnerships”, *Egmont Paper*, 45, Egmont Institute.
32) Ashton, C. “Europe and the World”, speech by the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission, SPEECH/10/378, Athens, 8 July 2010.
33) 外務省「新たな安全保障環境における日本と NATO」麻生外務大臣演説、NATO 本部、ブリュッセル (2006 年 5 月 4 日)、麻生太郎 (2007)『自由と繁栄の弧』幻冬舎、第 1 章所収。外務省「日本と NATO―更なる協力に向けて」安倍総理大臣演説、NATO 本部、ブリュッセル (2007 年 1 月 12 日)。
34) Tsuruoka, M. (2013) “Japan and NATO as Multifaceted Partners”, *Research Paper* (91), NATO Defense College; Tsuruoka, M. (2011) “NATO and Japan: A View from Tokyo”, *RUSI Journal*. 156(6) などを参照。
35) 遠藤乾 (2016)『欧州複合危機―苦悶する EU、揺れる世界』中公新書。
36) Gov.uk, “UK-China Joint Statement 2015”, London, 22 October 2015.

37）“Speech by Federica Mogherini”, 14th Asia Security Summit, Singapore, 31 May 2015.
38）外務省「第 23 回日 EU 定期首脳協議共同プレス声明（仮訳）」、東京、2015 年 5 月 29 日、第 10 パラグラフ。
39）アンドリュー・スモール「欧州、期待後退し警戒強く　強硬中国にどう向き合うか」『日本経済新聞』（2020 年 9 月 15 日）。
40）Council of the EU, “Council conclusions on Hong Kong”, PRESSE 520, Brussels, 24 July 2020, https://www.consilium.europa.eu/media/45222/council-conclusions-on-hong-kong.pdf（2021 年 4 月 11 日アクセス）. また、鶴岡路人（2020）「香港情勢への英国、欧州の対応―変容する欧州・中国関係のなかで」『改革者』10 も参照。
41）Council of the EU “Declaration by the High Representative Josep Borrell on behalf of the EU: European Union response to promote international security and stability in cyberspace”, Press Release, 30 July 2020, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/30/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-european-union-response-to-promote-international-security-and-stability-in-cyberspace/（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
42）Silver, L. Devlin, K. and Huang, C. “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries”, Pew Research Center, 6 October 2020, https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
43）Oertel, J. “China, Europe, and covid-19 headwinds”, Commentary, European Council on Foreign Relations (ECFR), 20 July 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds/（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
44）“Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China – a Strategic Outlook”, JOIN(2019)5 final, Strasbourg, 12 March 2019, p. 1, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3a5bf913-45af-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
45）“Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy”, JOIN(2018)31 final, Brussels, 19 September 2018, https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/connecting-europe-and-asia-building-blocks-eu-strategy（2020 年 4 月 11 日アクセス）. 同文書の概要については、鶴岡路人（2020）「変化するアジア・欧州関係―何が両地域をつなぐのか」令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業『混迷する欧州と国際秩序』日本国際問題研究所 ., pp 113-114 も参照。
46）“Connecting Europe and Asia”, pp. 2-3.
47）外務省「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナーシップ（仮訳）」ブリュッセル、2019 年 9 月 27 日 https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000521612.pdf（2021 年 4 月 11 日アクセス）。
48）“Discours d'ouverture du Président Jean-Claude Juncker au Europa Connectivity Forum”, Bruxelles, 27 septembre 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_19_5909（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
49）首相官邸「欧州連結性フォーラム 安倍総理基調講演」（2019 年 9 月 27 日）https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0927eforum.html（2021 年 4 月 11 日アクセス）。

50) 例えば、「中国の『一帯一路』意識　日本と EU の蜜月」『産経新聞』2019 年 10 月 1 日、“Japan and EU sign deal in riposte to China's Belt and Road”, *Financial Times*, 27 September 2019.
51) “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 2020 Strategic Foresight Report: Strategic Foresight – Charting the Course towards a more Resilient Europe”, COM(2020)493 final, Brussels, 9 September 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0493&from=EN（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
52) 「供給網分散、政府が補助金　東南アジア拠点設置の企業に」『日本経済新聞』(2020 年 10 月 15 日)、Duchâtel, M. “Resilience, not Decoupling: Critical Supply Chains in China-Japan Relations”, Blog, Institut Montaigne, 28 August 2020, https://www.institutmontaigne.org/en/blog/resilience-not-decoupling-critical-supply-chains-china-japan-relations（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
53) “No 10 plans new club of democracies,” *The Times*, 29 May 2020; Brattberg, E. and Judah, B. “Forget the G-7, Build the D-10: The moment is right for a summit of democracies”, *Foreign Policy*, 10 June 2020, https://foreignpolicy.com/2020/06/10/g7-d10-democracy-trump-europe/（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
54) Wike, R., et al., “British, French and German Publics Give Biden High Marks After U.S. Election”, Pew Research Center, 19 January 2021, https://www.pewresearch.org/global/2021/01/19/british-french-and-german-publics-give-biden-high-marks-after-u-s-election/（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
55) Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, “A new EU-US agenda for global change”, JOIN(2020) 22 final, Brussels, 2 December 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
56) 例えば EU の制裁は下記。Council of the EU, “EU imposes further sanctions over serious violations of human rights around the world”, Press Release, 22 March 2021, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
57) “Promoting Accountability for Human Rights Abuse with Our Partners”, Press Statement by Antony Blinken, Secretary of State, 22 March 2021, https://www.state.gov/promoting-accountability-for-human-rights-abuse-with-our-partners/（2021 年 4 月 11 日アクセス）.
58) 「深い懸念」は、例えば 2021 年 3 月の日米 2 ＋ 2（外務・防衛閣僚協議）の共同声明でも言及されている。外務省「日米安全保障協議委員会(2 ＋ 2)共同発表(仮訳)」(2021 年 3 月 16 日) https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100161034.pdf（2021 年 4 月 11 日アクセス)。
59) これに関連してボレル (Josep Borrell) EU 外交・安全保障政策上級代表は、ミャンマー情勢への対応に関するブログで、米英といった「同志国 (like-minded countries)」と協調して、日中印などの関係国 (stakeholders) に外交的働きかけを行ったと述べており、人権外交において日本を同志国としてみなしていないことが示唆された格好になった。Borrell, J. “The battle for democracy in Myanmar”, HR/VP Blog, 11 April 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/96442/node/96442_id（2021 年 4 月 11 日アクセス）.

〔受付日　2021. 4. 11〕

2021 年 8 月 20 日

バイデン政権の「一つの中国」政策と台湾海峡情勢

法政大学教授
福田　円

米国でのバイデン政権発足に伴い、トランプ政権期の対台湾政策がどの程度変更されるのか、またそれによって台湾海峡にどのような機運が生まれるのかが注目された。筆者は、トランプ政権期の対台湾政策のうち、「一つの中国」政策の曖昧な部分を具体化し、米国が関与できる余地を拡大しようとする傾向は続くのに対し、「一つの中国」政策自体を否定し、そうした行為を中国に対する政治的メッセージとして利用するような傾向は無くなり、米国の対台湾政策は中国にとってトランプ政権期よりも対応しにくいものになるだろうと考えてきた [1]。本稿では、まず、バイデン政権発足後約半年間の対台湾政策をトランプ政権期からの連続性と変化の視点から分析する。その上で、中国はこの変化にどのように向き合おうとしているのかを分析したい。

トランプ政権期からの連続性

2020 年秋、新型肺炎が流行するなかでの米大統領選挙戦において、外交政策は主要な争点ではなかったが、バイデン陣営は対台湾関与政策を後退させないというメッセージを積極的に発信した。そのなかでも広く知られたのが、バイデンが投票日直前の 10 月 22 日に現地の中華系紙である『世界日報』に行った投書である。この投書のなかで、バイデンは中国との関係よりも先に台湾との関係に言及し、「太平洋の強国として、盟友と肩を並べ、アジア太平洋地域が共有する繁栄、安全と価値を増進する。そのなかで、台湾という民主的な政体、主要な経済体で、科学技術上も重要な地位を占める存在との関係を深化させる。また、台湾は開放的な社会でありながら、新型コロナウイルスを有効に抑えることのできた輝かしいモデルである」と表明した [2]。

実際、2021 年 1 月に発足したバイデン政権は、「一つの中国」政策自体を否定しない姿勢を中国に対して示しつつも、同時に台湾への関与や支持を継続する姿勢を明確化した。また、台湾周辺における中国軍の活動に対する抑止行動、双方の実務機関を窓口とした関係強化、議会における台湾支援法案の制定など、いずれの側面においても、トランプ政権期に加速した米台間の協力強化は基本的に継続している。

[1] 福田円「中国から台湾への多様なパワーの行使と東アジア国際政治―『ポストコロナ』の中台関係」および「質疑・応答」『中国研究月報』第 875 号（2021 年 1 月）12-25 頁。

[2] 「拜登投書世界日報：為我們更繁榮的未來（2020 年 10 月 22 日）」世界新聞網（https://www.worldjournal.com/wj/story/121468/4955258）、以下、特に断りがない限り、引用資料の URL は 2021 年 8 月 20 日時点のものである。

台湾海峡における軍事的な抑止行動については、バイデン政権発足後もトランプ政権期開始された米軍艦の定期的な台湾海峡通過などが基本的に継続されている。米大統領就任式直後の1月23日、米国務省は13機の軍機を台湾の防空識別圏に侵入させた中国に対し、台湾への圧力を停止し、対話に応じるよう呼びかけた[3]。しかし、中国はその翌日にも15機の軍機を同空域に侵入させた。その後、2月3日に米第七艦隊は、バイデン政権発足後初めてとなる米駆逐艦の台湾海峡通過を公表した。同艦隊は2月24日、3月10日、4月7日、同24日、5月18日、6月22日、7月28日と、トランプ政権期と同じくほぼ一月に一度の頻度でミサイル駆逐艦の台湾海峡通過を公表している[4]。台湾への兵器の売却についても、バイデン政権は8月4日、同政権初となる台湾への兵器売却を発表した。その内容はM109A6自走砲40門など総額7億2000ドルで、昨年トランプ政権が2度にわたり発表した兵器売却ほどのインパクトはないものの、同政権が台湾の防衛力向上に関与し続ける姿勢を示す、堅実な売却案であった[5]。

台湾との直接的な関係については、中国側に「一つの中国」政策の逸脱だと取られないよう注意しつつも、戦略的に重要な領域の関係強化が続いている。3月26日、米国在台協会と駐米台北経済文化代表処は「沿岸警備ワーキンググループの設置に関する覚書」を締結し、米台間で沿岸警備協力や情報交換のためのワーキンググループを立ち上げた[6]。これは、中国の近年の軍事行動や海警法制定に見られるような、周辺海域のグレーゾーンにおける攻勢に対応する狙いがあると見られている[7]。続く、4月9日、米国務省は台湾との往来にかかる「対台湾交流準則」の改定を発表した。改訂された準則は公表されていないが、前年の議会における「台湾保証法（Taiwan Assurance Act）」制定をうけ、米台双方の官員が互いの政府機関を訪問できること（現職の総統、副総統、国家安全会議メンバーなどは除く）、断交前の中華民国大使公邸で、現在は台北文化経済代表処所有の公館であるツイン・オークスでの催しに米国官員が出席できること（国慶節などを除く）などが可能になると報じられた[8]。ただし、この準則改訂にはポンペオ前国務長官が2020年末にすべ

[3] “PRC Military Pressure Against Taiwan Threatens Regional Peace and Stability (Jan. 23, 2021)” U.S. Department of State (https://www.state.gov/prc-military-pressure-against-taiwan-threatens-regional-peace-and-stability/).

[4] 米第七艦隊の動向については、以下の同艦隊HPの過去のポストで確認できる。U.S. 7th Fleet（https://www.c7f.navy.mil/Media/News/）。

[5] 「拜登政府首次対台軍售 美国售台40門M109A6自走砲（2021年8月5日）」中央社（https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202108050010.aspx?topic=3593）。

[6] “AIT and TECRO Sign MOU to establish a Coast Guard Working Group (Mar. 26, 2021)” American Institute in Taiwan (https://www.ait.org.tw/ait-tecro-mou-to-establish-coast-guard-working-group/).

[7] 「台美26日簽海巡合作備忘錄 學者：反制中國擴張(2021年3月25日)」中央社（https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103250375.aspx）。

[8] 「美國務院發布對台交往新準則！雙方可在駐美代表處、聯邦政府機構洽公（2021年4月10日）」風傳媒（https://www.storm.mg/article/3598366）。

ての規制を撤廃すると発表したことへの軌道修正の意味合いもあり、国務省は「一つの中国」政策をより効果的に運用する改正だと説明した[9]。

議会における立法や議員を中心とする要人訪台も、「一つの中国」政策維持を強調しつつも、戦略的に重要な領域を強化するものとなっている。バイデン政権は 4 月半ば、中国に気候変動問題を担当するケリー特使を派遣する一方で、「非公式」を謳いつつ、台湾にはクリス・ドッド元上院議員、リチャード・アーミテージ元国務副長官、ジェームズ・スタインバーグ元国務副長官ら、引退後も台湾と縁の深い要人からなる訪問団を「台湾関係法」42 周年記念という名目で派遣した[10]。また、6 月 6 日には、台湾において新型コロナウイルスへの感染者数増加、ワクチン供給不足への不安が広がるなか、現役の米上院議員 3 名を米軍輸送機で訪台させ、台湾へのワクチン供与を発表した[11]。議会での立法については、4 月に上院外交委員会で中国との経済や人権分野における競争に関する法案で、台湾との関係強化を盛り込む「2021 戦略的競争法案」がほぼ全回一致で可決された。同法案は、米国が「一つの中国」政策を維持するとしつつも、政府機関に「他の外国に関与する場合と同じ基準で」台湾政府へ関与するよう求めている[12]。その後、同法案は「米国イノベーション・競争法案」に組み込まれるかたちで 6 月に上院本会議を通過し、その過程で、中国が台湾を侵攻する場合の経済・外交面の対抗措置を公表することなども加えられた[13]。

台湾海峡問題の国際化

こうした単独での中国に対する警告や台湾への関与強化に加え、同盟国、特に日本と歩調を揃えて、中国による現状変更に対抗する姿勢を示そうとしている点は、バイデン政権の大きな特徴だと言える。こうした対台湾政策の輪郭は、政権発足前にアーミテージやナイらが発表した報告書『2020 年の日米同盟―グローバルな課題に対する対等な同盟』に既に現れていた。このレポートの中でアーミテージらは、台湾への政治的、経済的な関与を強化する上で、日本とのさらなる協力が必要となると指摘していた[14]。

[9] “New Guidelines for U.S. Government Interactions with Taiwan Counterparts (Apr. 9, 2020)” U.S. Department of State (https://www.state.gov/new-guidelines-for-u-s-government-interactions-with-taiwan-counterparts/).
[10] “Remarks by Ambassador Richard L. Armitage, former Deputy Secretary of State (Apr. 15, 2021)” American Institute in Taiwan (https://www.ait.org.tw/remarks-by-amb-armitage-former-deputy-secretary-of-state/).
[11] “Remarks by Senator Tammy Duckworth (Jun. 6, 2021)” American Institute in Taiwan (https://www.ait.org.tw/remarks-by-senator-duckworth/).
[12] “Strategic Competition Act of 2021” U.S. Senate Committee on Foreign Relations (https://www.foreign.senate.gov/download/strategic-competition-act-of-2021).
[13] “United States Innovation and Competition Act of 2021” CONGRESS. GOV (https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1260).
[14] “The U.S.-Japan Alliance in 2020 (Dec.7, 2020)” Center for Strategic and International Studies (https://www.csis.org/analysis/us-japan-alliance-2020).

政権発足後、3 月 12 日に行われた初の日米豪印首脳会談では、中国や台湾への直接的な言及は無かったものの、「インド太平洋地域の平和と安定の支えとなる」ことが確認された[15]。続いて、ブリンケン国務長官とオースティン国務長官は、3 月 16 日から日本、韓国を歴訪し、日米安全保障協議委員会（日米「2＋2」）の共同文書には、中国による東シナ海や南シナ海の現状変更への反対と並んで、「台湾海峡の平和と安定の重要性」が明記された[16]。その日韓歴訪の帰路、ブリンケンは楊潔篪とアラスカにて米中外交トップ会談を行ったが、公開された冒頭発言の応酬は激しいものであった[17]。

米中外交トップ会談後も、バイデン政権の「台湾海峡の平和と安定」をめぐる攻勢は続いた。4 月半ばに、日本の菅首相が訪米し、日米共同声明には「２＋２」で表明された「台湾海峡の平和と安定の重要性」に加え、「両岸問題の平和的解決を促す」ことを確認した[18]。そして、5 月初旬の主要 7 か国（G７）外相会談、5 月下旬の米韓首脳会談、6 月中旬の G７首脳会談および米 EU 首脳会談においても、「台湾海峡の平和と安定の重要性」が共同声明において確認された[19]。さらには、5 月末に開催された日 EU 首脳協議、6 月初旬の日豪「２＋２」など、米国が加わっていない場においても、「台湾海峡の平和と安定の重要性」や「両岸問題の平和的解決を促す」ことが確認された[20]。

冷戦終結後、台湾海峡の安全保障環境に各国が懸念を示すのは、1996 年のいわゆる第三次台湾海峡危機、2005 年の中国「反国家分裂法」制定前後に続き 3 度目だと位置付けることができる。これまで、「台湾海峡の平和と安定」にしても、「両岸問題の平和的解決」にしても、米国とその同盟諸国が一方的に訴えてきた訳ではなく、中国政府もこれらの諸国

[15] 「日米豪印首脳テレビ会議(2021 年 3 月 13 日)」外務省
（https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1_000939.html)。
[16] 「日米安全保障協議委員会（日米「2＋2」、2021 年 3 月 16 日)」外務省
（https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page1_000942.html)。
[17] 「米中外交トップ会談、異例の応酬　冒頭発言全文（上・下)」『日経新聞』2021 年 3 月 23 日、24 日。
[18] 「日米首脳共同声明（2021 年 4 月 16 日)」外務省 HP
（https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_000948.html)。
[19] “G7 Foreign and Development Ministers’ Meeting Communiqué (May 5, 2021),” 外務省
（https://www.mofa.go.jp/fp/pc/page6e_000238.html）, “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement (May 21, 2020)” White House (https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/), “Carbis Bay G7 Summit Communique (June 13, 2021)” White House (https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communique/), “U.S.-EU Summit Statement (June 15, 2021)” White House (https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/).
[20] “Japan-EU Summit 2021 Joint Statement (May 27, 2021)” 外務省
(https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100194617.pdf), “Ninth Japan-Australia 2+2 Foreign and Defense Ministerial Consultations Joint Statement (Jun.9, 2021)” 外務省
（https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100198963.pdf）.

とその重要性を確認しあってきた。特に、2000 年代半ばに台湾の陳水扁政権がいわゆる「法的な台湾独立（法理台独）」を推進した時期、中国政府は「反国家分裂法」を制定しつつ、諸国と積極的に「平和と安定」や「平和的解決」の重要性を再確認し、陳水扁政権こそがこれらの前提に挑戦する「トラブルメーカー」であるとの主張を展開することで、「台湾独立」を封じ込めようとした[21]。

このように「台湾海峡の平和と安定」や「問題の平和的解決」は、中国自身も各国と共有してきた前提である。実のところ、昨年 5 月の「反国家分裂法」制定 15 周年記念大会における栗戦書の講話なども、「『台湾独立』勢力の誤った判断が台湾海峡の平和と安定を著しく損なっている」との主張を展開している[22]。ところが、中国と欧米民主主義諸国の関係が変化しつつあることや、蔡英文政権が「台湾独立」だと見做されないよう慎重な姿勢を保っていることを背景に、今回の諸国による「平和と安定」や「平和的解決」の呼びかけは、中台双方ではなく、中国一方に対して行動の自制を促すものとなっている[23]。これに対し、中国側は「台湾海峡の平和と安定」を損なったのは「台湾独立」勢力であるという論理を崩さず、反発を強めている。

習近平政権の反応

もっとも、諸国が「台湾海峡の平和と安定」や「問題の平和的解決」を訴える背景には、トランプ政権末期までに台湾周辺における中国の軍事活動が、米国やその同盟諸国が看過できない程度にまで活発化していたという状況がある。特に 2020 年を通じて、コロナ危機の下で米中関係と中台関係がともに緊張し、米台協力が強まるなか、中国の台湾海峡における軍事活動はエスカレートした。2020 年 2 月に副総統当選者である頼清徳氏が訪米した際には、H-6 爆撃機などの中国軍機が台湾海峡の中間線を超え、台湾事務弁公室と国防部がそれぞれ「台湾独立」への警戒感を示し、民進党は「火遊びをするな」と警告する声明を出した。これに対し、米軍は海軍艦艇だけでなく、台湾周辺への軍機派遣も公表し、

[21] 例えば、「堅決遏製『台独』分裂活動維護台海地区和平穏定継続争取両岸関係朝著和平統一的方向発展―賈慶林在江澤民同志『為促進祖国統一大業的完成而継続奮闘』重要講話発表十周年紀念会上的講話」『人民日報』2005 年 1 月 29 日など、国内の台湾問題に関わる重要講話でも、「台湾地区の平和と安定」を擁護するために「台湾独立」に反対するという論理が展開されていたし、「第八次中欧領導人会晤聯合声明（2005 年 9 月 5 日）」『人民日報』2005 年 9 月 6 日など、この時期の欧米諸国との共同声明では、両論併記ではあるが「一つの中国」政策とあわせて「台湾問題の平和的解決」の重要性を確認している。

[22] 「『反分裂国家法』実施 15 周年座談会在京隆重挙行 栗戦書出席並発表講話」『人民日報』2020 年 5 月 30 日。

[23] この点に関しては、松田康博「日本外交的平衡感」『自由時報』2021 年 5 月 23 日の解説が分かりやすい。松田は、「両岸問題の平和的解決」の前に、2005 年は「対話を通じて」という文言が置かれていたが、今回は置かれていないことに、米国が現在抑制したいのは中国一方であって、台湾ではないことが現れていると説明している。

解放軍の行動を牽制した[24]。

2020年夏には、アザー米厚生長官が訪台した8月10日、およびクラック米国務次官補が訪台した9月18日に、中国軍機が再び台湾海峡中間線を超えた。特に、台湾国防部の発表によると、9月18日には18機、19日には19機と、過去最多の軍機が台湾の防空識別圏に侵入、台湾海峡の中間線を超えて、領空に接近した[25]。しかも、9月19日に台湾空軍から無線警告を受けた解放軍の飛行員が「台湾海峡中線はない」と回答したのに続き、外交部と台湾事務弁公室のスポークスマンもそれぞれ「台湾海峡中間線は存在しない」との認識を示した[26]。こうした「台湾海峡中間線」無効化の主張に加え、中国軍機の活動区域は台湾西南部の空域に収斂しており、中国が台湾島東側の海空域への進出を視野に入れていること、そのためにも東沙島の奪取作戦を行う可能性があることなども指摘される状況となっていた[27]。

バイデン政権発足後、米国とその友好諸国による台湾海峡情勢に対する懸念表明をうけて、中国の行動には変化が見られるだろうか。先述のように、バイデン大統領就任直後に中国軍機の台湾防空識別圏侵入が続いたが、この時の軍機の数は前年9月を上回ってはいなかった。その後、中国が軍機の数を増やしたのは、米台間で「沿岸警備に関する覚書」が締結された3月26日であり、20機が台湾の防空識別圏に侵入した[28]。さらに、米国の「対台湾交流準則」改定後、4月12日に25機の中国軍機が台湾の防空識別圏に侵入した[29]。ところが、日米共同声明以降続いた諸国の一連の懸念表明に対して、中国は外交部スポークスマンによる抗議などは行なったが、逐一軍事的な対抗措置を取った訳ではない。台湾の防空識別圏に侵入した中国軍機が再び過去最多を記録したのは、G7首脳会談が行われた6月15日の28機であったが、この日には米台間で中断していた経済協定交渉の再開に関する発表もあった[30]。このように、1日に台湾の防空識別圏に侵入する軍機の数は増えているものの、米台協力進展のタイミングと連動する傾向が強く、昨年のように台湾海峡中間線を意図的に超え、その存在を否定するような動きも見られていないことは注目されるべきであろう。

[24] 洪子傑「2020年上半年解放軍台海周辺動態観察」『国防安全双週報』第6期、9-17頁。
[25] 洪子傑「近期共機多架次逾越台海中線之簡析」『国防安全双週報』第13期、19-26頁。
[26] 「外交部譴責陸『不存在海峡中線』説 要求停止拡張主義」『聯合報』2020年9月21日。
[27] 門間理良「緊迫化する台湾本島周辺情勢（2）高まる東沙諸島・バシー海峡の重要性」『NIDSコメンタリー』第124号（2020年6月16日）。
[28] 「我西南空域空情動態（2021年3月26日）」中華民国国防部（https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/202103/0326-我西南空域空情動態(中英文版)_001110.pdf)。
[29] 「我西南空域空情動態（2021年4月12日）」中華民国国防部（https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/202104/0412 我西南空域空情動態(中英文版)-更新版21_530884.pdf)。
[30] 「我西南空域空情動態（2021年6月15日）」中華民国国防部（https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/202106/0615 我西南空域空情動態(中英文版)_090124.pdf)。

上記に加えて、軍事行動と呼応するかたちで、中国から米国や台湾に発せられる「警告」の内容にも変化が見られる。習近平政権は、バイデン政権発足後も米中関係に大きな変化は訪れないとの冷静な見通しを持ちつつも、トランプ政権期よりは対話が可能となることを期待しているように見える。バイデン政権発足前後には、中国において「知米派」として知られる知識人が、米中対話の必要性や意義を訴える論考を発表した[31]。また、習近平とバイデンの電話会談後でさえも、『人民日報』の「鐘声」は「米中関係の健康で安定的な発展を推進すべき」との社説を発表し、新政権が「トランプ政権の誤った反中的政策」を改め、米中関係を「正常な軌道に戻す」ことへの期待を示した[32]。その後、解放軍が台湾の防空識別圏に過去最多の軍機を侵入させるたびに、国務院台湾事務弁公室は記者会見にて原則論を繰り返している。しかし、その内容にはトランプ政権末期のように、特定の集団や人物、事象を攻撃したり、辱めたりする類の過激さは見られない[33]。

台湾海峡情勢の展望

台湾海峡情勢は今後どのように展開していくだろうか。諸国の懸念表明をうけて、解放軍が一旦はじめた軍事行動を急速に縮小したり、停止したりすることは考え難い。また、解放軍が台湾へ軍事侵攻する可能性についても、共産党が武力行使を放棄していない限り完全に否定することはできない。しかし、当面の間、習近平政権は台湾との「統一」よりも「統一促進」に照準を合わせ、武力行使以外の手段に力を入れると予測できる。中国共産党 100 周年記念大会における習近平演説でも、台湾問題では従来通り「一つの中国」原則と「92 年コンセンサス」を堅持しつつ「祖国の平和統一プロセスを推進」することと、「台湾独立」を「粉砕」する意思と能力が確認されるにとどまった[34]。2019 年以降、習近平自身の台湾問題に関する発言が目立って少ないことや、それ以外の幹部により発表された講話の内容などを考慮すると、「台湾版一国二制度」や「武力使用」の不放棄に言及した 2019 年 1 月の重要講話は、依然として党の対台湾工作において「重要な指針」と位置づけられるものの、やや例外的な存在となりつつあるように見える[35]。

[31] 例えば、王緝思「相互了解能緩解中美矛盾？(2021 年 2 月 8 日)」澎湃新聞（https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_11258784)。

[32] 「応当推動中美関係健康稳定発展（鍾声)」『人民日報』2021 年 2 月 14 日。

[33] 前段落で示した軍機の数が過去最高を記録した 3 月 26 日（http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202103/t20210326_12341108.htm)、4 月 13 日（http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202104/t20210413_12345104.htm）は国務院台湾事務弁公室スポークスマンが、米台関係強化に対する抗議を表明した。5 月 15 日には台湾事務弁公室は特定の意思表明を行わず、翌 16 日に G 7 首脳会談、米台経済交渉の再開、日本の参議院における台湾の WHO 加盟支持決議など、複数の案件に対する抗議が発表された。

[34] 「慶祝中国共産党成立 100 周年大会隆重挙行習近平発表重要講話(2021 年 7 月 1 日)」中華人民共和国中央人民政府（http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/01/content_5621846.htm)。

[35] 2019 年 1 月の習近平講話については、「習近平：在『告台湾同胞書』発表 40 周年紀念会上的講話」中

おそらく、習近平政権は軍事示威も含む様々な分野における台湾への影響力行使の試みを継続し、これらが台湾との「統一促進」に寄与しているという内外への宣伝工作を拡大するであろう[36]。特に、自らの三選が決定する党大会を来年に控える習近平にとっては、「統一促進」を示す実績こそが必要なのであって、台湾海峡において諸外国との間に危機的状況を招くことは合理的でない。加えて、習近平政権はそうした影響力工作の過程で、実際には台湾との「統一促進」よりも、「一つの中国」の枠組みに台湾を拘束することに重きを置かざるを得ないだろう。台湾においては、現在収束しつつある新型コロナウイルス流行とワクチン供給不足の危機に続き、コロナ流行の影響で年末に延期された公民投票、来年末の統一地方選挙、その約一年後には総統と立法委員のダブル選挙と重要な政治日程が控えている。蔡英文総統は 2024 年に再出馬できないため、民進党内の勢力争いや政策論争が活発化し、野党からの攻勢も強まり、米国をはじめとする関係諸国はそれらの行方を注視するだろう。そのなかで、台湾が「一つの中国」の枠組みからさらに離れていくような状況の出現を防ぐことが、習近平政権にとっては依然として最も重要な課題とならざるを得ない。

バイデン政権はトランプ政権よりも予測可能性が高く、「一つの中国」政策から逸脱する可能性は低いという評価が、中国国内でも定まってきている。その結果、習近平政権の対台湾政策は、台湾海峡において米国や諸外国との間に危機を招くような行動は回避し、「統一促進」の実績を積み重ねることに軸足を移す可能性が高い。そうであれば、台湾海峡における軍事的な緊張はやや緩和へと向かうが、それと反比例するように、台湾への直接的、間接的な働きかけ、あるいは国際空間における政治攻勢や情報操作など、非軍事的な攻勢が強まることが予想される[37]。米国やその同盟諸国にとっては、中国が武力を使用した「統一」に踏み切る場合の備えも重要であるが、こうした非軍事的な攻勢に直面する台湾といかに問題を共有し、対応するのかを模索することも重要となってこよう。

国共産党新聞網（http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0102/c64094-30499664.html）、それ以降の習近平や他の指導部の台湾問題に関する講話については、福田円「習近平政権の対台湾工作―その現状と展望」『交流』第 961 号（2021 年 4 月号）1-6 頁にて分析した。

[36] 習近平政権の対台湾影響力工作については、福田円「中国の台湾に対するパワーの行使―習近平政権の特徴とその変遷」『問題と研究』2020 年 7.8.9 月号、74-105 頁にて論じた。

[37] 米国や台湾の研究者のなかでも、中国の台湾への武力侵攻の可能性を指摘する議論や論考が増える一方で、このような議論を展開する者も多い。例えば、Bonnie S. Glaser, “The United States’ Strategic Competition with China (Jun.8, 2021)” A Testimony at the Senate Armed Services Committee (https://www.armed-services.senate.gov/hearings/the-united-states-strategic-competition-with-china) and Nien-chung Chang-Liao and Chi Fang, “The Case for Maintaining Strategic Ambiguity in the Taiwan Strait,” The Washington Quarterly, 44:2 (2021), pp. 45-60.

日本の対中アプローチにおける変化と連続性
―コロナ禍のインパクトと今後の展望―

防衛研究所研究員
石田　智範

「ようやく世界が、中国問題をわが事として捉えてくれた」。現在の国際情勢を前にして日本の観察者の多くが共有するのは、こうした感慨だろう。ここ数年、とりわけこの一年ほどの間に、世界の各国が相次いでインド太平洋地域への戦略的な関心を公言するようになった。そうしたモメンタムが勢いを得る上で、コロナ禍が重要な契機となったことは疑いない。中国の外交官は、ウイルスの起源の解明という科学の要請に応えて説明責任を果たすことよりも、むしろパンデミックに対する責任追及の声をかき消すことに懸命であった。国際協調の必要が叫ばれつつも各国政府が国内問題への対処に忙殺されるなかでの香港情勢や南シナ海情勢の展開は、国際社会との関わりよりも自らの主張の貫徹を優先する習近平指導部の独善性を露わにした。コロナ禍にあって世界は、中国の異質性とそのことが孕むリスクについて認識の共有を迫られたのである。

とはいえ、そうした中国の姿は、日本にとって取り立てて新しいものではない。むしろ、およそ冷戦の終焉以来、異質なままに存在感を高める中国への対処のあり方は、日本外交にとっての中心的なテーマであった。今日、コロナ禍の下で国際的な孤立を深めた中国を含め、多くの国々が日本との協力の可能性に期待を高めるなかで、日本外交はかつてない機会を手にしている。自らが依って立つリベラルな国際秩序を支えるためにその機会をどう活かすか、日本外交の真価が問われる局面でもあるだろう。

冷戦終焉後の日本外交――対中アプローチの三本柱

日本の対中アプローチは、日米同盟を外交・安全保障政策の基軸としてその強化に努めつつ、日中関係の安定と、リベラルな国際主義に根差した多国間協力の推進の両者を追求するものである、と要約できる。そうしたアプローチは、安全保障政策をめぐる強い国内制約と日米同盟を基本的な与件とし、多国間協力を通じて望ましい国際秩序の実現を図ることに主たる資源を注いできた戦後日本外交の伝統の延長に位置するものである[1]。そのアプローチが決定的な変化を迫られるとすれば、対中政策において日本が主体性を発揮することが許されないほどに米中関係が悪化するか、あるいは上述した日本外交の与件に根本的な変化が生じた場合であろう[2]。

冷戦期において、日本の対中政策上の中心的な課題は、いかにして日米関係と日中関係との折り合いを図るかにあった。米中の和解を受けてその両立が可能となった後、日中関係は充実の時代を謳歌した。日中国交正常化を経て中国が現代化路線へと舵を切ると、日本は惜しみない経済支援によって中国の改革開放政策を後押しした。天安門事件を受けて欧米諸

国が足並みを揃えて対中経済制裁の発動に踏み切るなかでも、日本は中国を孤立させるべきではないとの論陣を張り、自国の経済支援の再開を急いだ。民主主義や人権といった価値の問題を前面に押し立てず、経済開発を主眼とした地域諸国の国造りを支援することによって地域全体の安定化に寄与しようとするアプローチは、今日に至る戦後日本のアジア外交に通底するものである。

とはいえ、冷戦の終焉に伴いアジアにおいても多くの国が民主化を果たすなかで、それとは異なる道を中国が選び、かつ日増しに存在感を高めたことは、日本外交に課題を投げかけるものではあった。1997 年に始動した ASEAN+3（日中韓）が開かれた地域協力の枠組みとなるように率先して働きかけを行い[3]、オーストラリア、ニュージーランド、インドを呼び込んで 2005 年には東アジア首脳会議（EAS）の実現に漕ぎ着けた日本の取り組みは、そうした課題に対する一つの回答であった。すなわち、中国が順応すべき国際環境の造成に向けて、リベラルな国際主義に根差した多国間協力の枠組みを積み上げるとのアプローチである[4]。それは日中関係の安定という政策目標と矛盾するものではなく、事実、1992 年の天皇訪中、1998 年の江沢民国家主席の国賓訪日、2008 年の胡錦濤国家主席の国賓訪日と、歴史認識問題が浮上して両国関係が困難ななかにあっても日中はハイレベル交流の機会を維持して関係の安定化に努めたのだった[5]。この間、日米同盟は冷戦の終焉という国際環境の激変に耐えて両国間でその意義が再確認され、日本側においては有事における米国との同盟協力の展開に備えた法整備が進められた。

こうして日米同盟の堅持、日中関係の安定、多国間協力の推進の三つを柱とするに至った日本の対中アプローチは、政治主導による価値観外交を積極的に展開した安倍晋三政権についても当てはまる。確かに、インドやオーストラリアとの安全保障協力に早くから関心を寄せ[6]、「自由と繁栄の弧」や「民主主義の安全保障ダイヤモンド」といったレトリックを駆使して自らの構想を語った安倍首相の外交イニシアティブは、中国への対抗意識が色濃く滲む点で際立つものがあった。しかし、第一次政権期には政権発足直後の首相の電撃訪中を通じて日中の「戦略的互恵関係」を打ち出し、第二次政権期には習近平国家主席の国賓訪日計画を実現の目前まで推し進めたように、安倍政権が日中関係の打開にイニシアティブを発揮したことも事実である。この点、安倍政権が提唱し、いまや日本外交の基本的な指針として定着した「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想が、少なくとも日本政府によるプレゼンテーションにおいては、中国をも包摂しうるリベラルな国際秩序の構想として提示されていることは重要である[7]。言い換えれば、日中関係の安定を図りつつ、リベラルな国際主義に根差した多国間協力を推進してそれに中国が順応することを促すという対中アプローチの基本形は、安倍政権においても踏襲されていたのであった。同政権の下で日米同盟の強化が意欲的に追求されたことは、ここで再論する必要はないだろう。

コロナ禍を受けて習近平の国賓訪日の実現が当面困難となり、アメリカの大統領選挙も絡んで米中対立が急激に先鋭化した展開は、尖閣諸島周辺で一方的な現状変更の試みを継続する中国の姿勢とも相まって、日本の対中アプローチに軸足の移動を迫るものではあっ

た。しかし、コロナ禍が収束に向かうとなれば、日本の対中政策は改めて一定の調整局面を迎えることが予想される。そこにおいて焦点となるのは、習近平の国賓訪日問題である。

日中関係「改善」のモメンタム――FOIP と一帯一路の「共生」？

習近平の国賓訪日が計画されるに至った日中関係の展開は、2017 年に遡る。同年 5 月、安倍首相は訪中する自民党の二階俊博幹事長に託した習近平宛の親書において、一帯一路に関する協力関係の構築と、首脳間の相互訪問の実現を呼びかけたとされる。日本がこのタイミングで日中関係の打開に動いた背景には、日中の経済的な相互依存関係を踏まえた国内政治の力学もさることながら、トランプ政権の発足に伴う不確実性の増大という国際環境の変化も作用していただろう。以後、2020 年 4 月の実現を予定した習近平の国賓訪日計画がコロナ禍を受けて見直しを余儀なくされるに至るまで、日本の対中政策は政治主導で打ち出された日中関係「改善」のモメンタムを前提として展開されることとなった。

それまで一帯一路にはむしろ警戒的であった安倍政権があえて姿勢を転じた背景には、一帯一路への関与を通じてそれを望ましいものへと方向付けようとする思惑があったようである。2017 年 6 月、国際会議で演説した安倍首相は、一帯一路を「洋の東西、そしてその間にある多様な地域を結びつけるポテンシャルをもった構想」と持ち上げつつも、次のように語ってそれが「国際社会の共通の考え方を十分に取り入れる」ことに期待を表明した[8]。

> *インフラについては、国際社会で広く共有されている考え方があります。まず、万人が利用できるよう開かれており、透明で公正な調達によって整備されることが重要です。さらに、プロジェクトに経済性があり、そして、借入れをして整備する国にとって債務が返済可能で、財政の健全性が損なわれないことが不可欠であると私は考えます。*

日本が議長国を務めた 2019 年 6 月の G20 において、中国を含めた参加国が「質の高いインフラ投資原則」に合意したことは[9]、こうしたことの延長にある。それは、多国間協力を通じて中国をリベラルな国際秩序の枠内に引き入れようとする日本外交の、面目躍如たる成果であった。なおこの間、2018 年 10 月の安倍首相の訪中を通じて、日中両国が第三国におけるインフラ整備で協力することが合意されるとともに、習近平の国賓訪日の実現を目指すことが既定路線となった。日本が FOIP の位置づけを「戦略」から「構想」へと改めたのは、この時期である[10]。

先述の通り、日中関係「改善」のモメンタムを象徴するはずのイベントであった習近平の国賓訪日計画は、コロナ禍を受けて 2020 年 3 月に無期延期が決定された。かねて、尖閣諸島問題をめぐって中国の姿勢に前向きな変化が見られないなかでの習近平国賓訪日の実現には各方面から懸念も示されていたところ、その後の香港情勢の展開もあり、自民党内では計画の「中止」を求める動きが顕在化するとともに、中国の人権問題に焦点を当てた超党派の議員連盟も立ち上げられた。しかし、そうした国内の動きが日本政府の対中政策に及ぼす

影響は、これまでのところ限定的なようである。「安倍外交の継承」を掲げて 2020 年 9 月に新政権を発足させた菅義偉首相は、ベトナムとインドネシアを初の外遊先に選んで FOIP へのコミットメントを示した上で、直後の所信表明演説において対中政策の基本方針を次のように表明している[11]。

> *中国との安定した関係は、両国のみならず、地域及び国際社会のために極めて重要です。ハイレベルの機会を活用し、主張すべき点はしっかり主張しながら、共通の諸課題について連携してまいります。*

展望

諸条件の変化を受けて、習近平の国賓訪日は幻に終わるのかもしれない。しかし、日中の二国間関係の文脈に限って言えば、コロナ禍を理由に延期された両国間の一大イベントをその収束後もたな晒しにするのは、いかにもぎこちないことも確かである。とりわけ中国のような国との関係においてハイレベルの交流が持つ意義は小さくなく、中国に自制を促す機会とすることで、それに日中の二国間関係にとどまらない意義を付与することも可能なはずである[12]。もちろん、そうした取り組みと並行して、隙のない防衛体制の構築やサプライチェーンの見直しなど、日本として備えるべきは十分に備えることが不可欠であるのは言うまでもない。

中国がもたらすリスクに正面から対峙し、同盟国との関係に重きを置いて国際協調を図るバイデン政権の登場は、以上に述べたアプローチをとる日本の対中政策にとって基本的には順風である。リベラルな国際秩序の維持という課題を対中関係の運営よりも常に上位に置くという基本的な前提を共有してさえいれば、対中政策をめぐって日米関係が軋むことは少ないものと思われる。懸念材料を探すとすれば、政治体制や人権といった価値の問題をめぐって、日米の対中姿勢に温度差が生じる可能性はあるだろう。しかし、最近もミャンマー情勢への対応を通じて改めて確認されたように、そうした対外政策における価値の問題への日米の踏み込み方の違いは、むしろインド太平洋地域の安定に向けた両国の役割分担の可能性を示唆するものである。

今後、中国問題をめぐって日本外交が試練に晒されるとすれば、対中政策において日本が主体性を発揮することが許されないほどに米中関係が悪化するシナリオにおいてであろう。米中の二択を迫られるとすれば日本に選択の余地はなく、その状況にあって日中関係を安定的に管理するために日本が発揮しうる力は限られたものとならざるをえない。万が一にも日中間で不測の事態が生じれば、それはたちまちにして米中間の問題へと転化し、米中が大国としての威信をかけて睨みあう構図の下、日米同盟の信頼性がいよいよ実地において試されることとなる。そして、そうした展開が日米同盟の持続力に対して長期的にいかなる含意を持つのかは容易に測りえない。この一事をもってしても、決定的な米中対立の回避は日本にとっての基本的な国益であり、そのためにも中国から自制を引き出すための多層的

な取り組みが日本には求められる。

台湾問題への日本の関わり方は、こうした全体的な見取り図のなかで論じられなくてはならない。中国が武力による統一を合理的な選択肢と捉えることのないよう、地域全体で米軍を支えて抑止力を維持し、多国間協力の推進を通じて国際社会の目を中国に意識させ、また日中間の直接的なパイプを通じて中国に自制を働きかける。そうした慎重な取り組みを通じて台湾海峡の平和と安定に貢献していくことが、日本が果たすべき第一義的な役割であろう。

＊本稿の内容は執筆者個人の見解であり、防衛省、防衛研究所を代表するものではない。

[1] こうした戦後日本外交の実体をミドルパワー外交として捉える視角から一望した書として、添谷芳秀『日本の外交――「戦後」を読みとく』筑摩書房、2017 年。

[2] 第二次安倍政権下では安全保障政策をめぐる国内制約について見直しが進められ、憲法解釈の変更によって集団的自衛権の行使が限定的に容認された。しかし、政策上の要請が憲法 9 条の下で一定程度満たされるに至った展開は、憲法 9 条にまつわる国内規範の持続力をむしろ高める効果を持ったように思われる。コロナ禍への対処が国政上の喫緊の課題となるなかで、そうした国内制約のさらなる見直しに政治的資源を振り向ける機運は醸成されていない。

[3] そうした日本の取り組みを象徴するものとして、小泉純一郎首相が 2002 年 1 月にシンガポールで行った政策演説は特筆に値する。ASEAN 諸国歴訪の締め括りに同国を訪れ、東アジアの地域協力をテーマとして演説に臨んだ小泉は、それが ASEAN+3 のみならずオーストラリアとニュージーランドを中心的なメンバーとし、米国、インド、太平洋諸国、欧州にも開かれた形で発展していくことに期待を表明したのだった。「小泉総理大臣の ASEAN 諸国訪問における政策演説『東アジアの中の日本と ASEAN―率直なパートナーシップを求めて―』」2002 年 1 月 14 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/ekoi_0114.html（2021 年 3 月 13 日閲覧）。

[4] 米国が離脱を表明した後に、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の発効に向けてイニシアティブを発揮した近年の日本外交も、同様の文脈から捉えられる。

[5] 2000 年代に政府間合意に基づいて試みられた日中歴史共同研究や、尖閣諸島問題が浮上するなかで信頼醸成・危機管理の措置として 2018 年に運用が開始された日中防衛当局間の海空連絡メカニズムといった取り組みも、同様の文脈に位置づけられる。さらに付言すれば、2012 年の野田佳彦政権による尖閣諸島の国有化も、東京都による尖閣諸島の購入方針を突如打ち出した石原慎太郎都知事の動きが日中関係に及ぼす影響を懸念し、事態を安定的に管理しようとする日本政府の意図に端を発するものであった。

[6] 第一次安倍政権下の 2007 年には日豪間で、さらに翌 2008 年には日印間で、安全保障協力に関する共同宣言が発出されている。これらが今日における日米豪印の枠組み（Quad）の重要な基礎をなすことは言うまでもない。「安全保障協力に関する日豪共同宣言」2007 年 3 月 13 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/0703_ks.html（2021 年 3 月 13 日閲覧）;「日本国とインドとの間の安全保障協力に関する共同宣言」2008 年 10 月 22 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/india/visit/0810_ahks.html（2021 年 3 月 13 日閲覧）。

[7] 例えば、FOIP に関する外務省の広報資料は、それが「開かれた包摂的な構想」であるとして、「いかなる国も排除せず、FOIP についてのビジョンを共有するパートナーと広く協力」していく方針を謳っている。外務省「『自由で開かれたインド太平洋』に向けた日本の取組」https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100056238.pdf（2021 年 3 月 13 日閲覧）。

[8] 首相官邸「第 23 回国際交流会議『アジアの未来』晩餐会 安倍内閣総理大臣スピーチ」2017 年 6 月 5 日、https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0605speech.html（2021 年

3 月 13 日閲覧)。

[9] 「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」2019 年 6 月 29 日、https://www.mof.go.jp/international_policy/convention/g20/annex2.pdf（2021 年 3 月 13 日閲覧)。

[10] 尖閣諸島問題もあり、中国との間合いの取り方について日本の外交・安全保障専門家の意見は一様でない。第二次安倍政権の前半期に外務次官を務めた斎木昭隆は、中国との向き合い方について、「安全保障は同盟国である米国にしっかり寄り添って連携すべきだ」とした上で、「経済では日本の貿易のパートナーとして中国が 1 番だ。経済関係を切り離すことはできず、決定的な対立をすべきではない。是々非々で臨むべきだ」と語る。『日本経済新聞』2020 年 11 月 10 日。これに類するものとして、日本外交の専門家であり防衛大学校長も務めた五百旗頭真は、「日米同盟プラス日中協商」が最も日本の国益に適うと主張する。さらに、現代中国政治の専門家である高原明生はこうした五百旗頭の見解に賛同した上で、日中はプロジェクトの共有を通じて一帯一路と FOIP の「共生」を図るべきであると主張する。高原明生・森聡・川島真「米中関係と地政学」川島真・森聡編『アフターコロナ時代の米中関係と世界秩序』東京大学出版会、2020 年、29-46 頁。

[11] この前段で、日米同盟が「我が国外交・安全保障の基軸」であり「インド太平洋地域と国際社会の平和、繁栄、自由の基盤」であることを強調していることは言うまでもない。首相官邸「第二百三回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説」2020 年 10 月 26 日、https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html（2021 年 3 月 13 日閲覧)。なお、菅政権発足後に中国大使に着任した垂秀夫が、「外部環境に左右されない、安定的で建設的な日中関係の構築」を持論としていることも、日本政府の対中姿勢の一端を示すものとして注目される。在中国日本国大使館「垂秀夫大使 着任挨拶」2020 年 11 月 26 日、https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000525.html（2021 年 3 月 13 日閲覧)。

[12] 習近平国賓訪日問題が再び日中関係の俎上に載るとすれば、江沢民と胡錦濤が訪日した際の先例に倣い、日中間の「第五の政治文書」の発出が改めて目指されることが予想される。その際には、そこに自らが提唱するリベラルな国際秩序構想の要素をどれほど盛り込めるか、日本のアプローチの成否が試されることとなるだろう。この点、日中間の「第四の政治文書」に当たる 2008 年の胡錦濤訪日時の成果文書が、「国際社会が共に認める基本的かつ普遍的価値の一層の理解と追求のために緊密に協力する」「開放性、透明性、包含性の三つの原則に基づき東アジアの地域協力を推進し、アジアの平和、繁栄、安定、開放の実現を共に推進する」といった文言を含んでいることは特筆に値する。「『戦略的互恵関係』の包括的推進に関する日中共同声明」2008 年 5 月 7 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/visit/0805_ks.html（2021 年 3 月 13 日閲覧)。

香港国安法の導入と「人の移動」をめぐる関係各国の政策動向

早稲田大学客員次席研究員
鶴園　裕基

2020 年 6 月 30 日に香港国家安全維持法（以下、国安法）が成立して以降、香港では民主化を求め、政府に抗議する人々に対する抑圧が強まっている。黄之鋒（ジョシュア・ウォン）や黎智英（ジミー・ライ）といった日本でも著名な民主活動家、メディア関係者、政治家を含む多数の人々がターゲットとなり、相次いで逮捕・起訴されている。また同時に、政治的弾圧から逃れるために国外への移民の道を模索し、あるいは海外において難民申請を行う香港人の数が増加している。

この香港国安法問題は、2019 年以来の逃亡犯条例反対条例運動に引き続いて、国際社会の関心を強く引き付けることになった。米英を中心とした各国は香港の状況に憂慮を表明し、中国政府に対する批判を繰り返す一方、中国政府は内政干渉であるとしてこれらに強く反発する構図が生まれている。このように香港における民主派に対する弾圧は、ウイグルにおける人道危機と同様、中国と各国の間に緊張関係を引き起こす重大な争点の一つとなっている。

香港国安法制定までの経緯や法案の内容、香港社会における影響などについては、既にメディアの報道や香港専門家による分析が出ているため、ここでは繰り返さない[1]。他方で香港社会の情勢の変動を受けて国外に逃れようと移民する人びとと、それに対応する各国の政策については、当該国の移民政策あるいは中国との二国間関係の文脈で議論されることはあっても、それらを比較し、国際関係の中に位置づけて捉えられることは少ない。そこで本稿では同問題によって引き起こされた「人の移動」をめぐる、関係各国政府の政策動向（2020 年 7 月-2021 年 1 月）について整理し検討していくこととしたい。

香港「人の移動」問題の前史

前述の問題を論じるのに先だって、香港の「人の移動」に関わる歴史的背景を二つの点に絞って概観しておく。第一の前史は、冷戦期に見いだせる。1949 年の中華人民共和国成立により、華南地域から香港への大規模な避難民が生じた。このとき、伝統的な華人の移民先であった東南アジア各地は政治的な混乱に見舞われており、また米国などの移民国家はアジア系に対する移民制限を解除していなかったために、避難民は出国先を失い、香港で滞留することになった。香港政庁はかれらを厄介者扱いし、最低限の福祉しか提供しなかった。その一方、当時の国際社会においては、国連に議席を得ていた中華民国はかれらを「国民」であると主張していたために、かれらは実質的な保護は与えられていなかったにもかかわらず、形式的には保護する本国が存在することになっていた。そのため、難民条約の定める

「難民」とは見なされず、国際的な支援を受けることが困難であった[2]。

しかし東側との冷戦対峙の状況下において、米国政府は香港難民にプロパガンダの観点から利用価値を見出した。米政府は民間支援団体を通じた選択的な受け入れを実施し、米国の道徳的な優位性を宣伝する材料としていた[3]。また台湾の中華民国も同様に、政治的または経済的な利用価値を持つ「難民」については台湾への移住を許可していた[4]。このように、冷戦初期においては中国と対峙する諸国家が、政治的な意図を持って香港難民を受け入れていたのである。

米国と台湾による、政治性を帯びた「難民」受け入れは1950年代を通じて行われていたが、この状況は50年代末以降、異なる局面へと展開していった。1958年には香港政庁が避難民の定住を支援する方針へと転換し、さらに1960年代後半からは、米国やカナダがアジア系に対する移民制限を解除したことで、香港から海外への移民の道が開けるようになったからである。

第二の前史は、1984年の中英共同声明により、1997年における香港の中国返還が既定路線となった前後から始まる。同声明を通じて香港に一国二制度が適用され、返還後50年の間は返還時点での現状を変更しないことが約束されたが、にもかかわらず将来における中国の統治に不安を覚えた少なからぬ香港市民がカナダ、米国、オーストラリアなどに移民を開始した。1989年に発生した天安門事件はこの移民の流れを加速させた。1980年から2008年までの間に香港から海外へと移民した数は約80万人に上ったが、そのうち46万人弱が1989年から1997年の8年間に移民している[5]。

英国はこの間、香港住民の身分に関わる国籍政策の変更を行った。まず、1981年の英国国籍法の改定によって香港住民は英国属領市民［BDTC］とされ、英国本土における居住権を持たなくなった[6]。ついで1985年香港法および1986年香港国籍令により、97年の返還後にBDTC資格保持者は資格を失うことが規定され、その代わりにかれらには領事保護権を伴った英国国民（海外）[BN(O)]の地位が申請により付与されることになった。ただし、この BN(O)は BDTC と同様に、英国本国における居住権はなく子供への継承もできないものとされた。このBN(O)パスポートへの切り替え対象者は324万人以上にも上った[7]。

以上のような歴史的背景から、米国、英国、カナダ、オーストラリアなどの英連邦構成国、ならびに台湾が香港からの移民・難民受け入れに関する利害関心を有していることが分かる。以下では国安法制定前後における、これらの国々の「人の移動」をめぐる政策動向を検討していく。

米国の動向

国安法制定に先立つ2019年の逃亡犯条例問題においては、当初トランプ政権は無関心であったと言われている。しかし 8 月以降、デモ隊への鎮圧が暴力するにつれてトランプ大統領は態度を硬化させ、「香港を人道的に取り扱わなければ、貿易交渉を危険にさらす」と警告[8]。以後、米国世論の対中不信の高まりと香港における事態の悪化を背景に、米国は中

国に対する制裁を立て続けに実施してきた。

香港区議会選挙で民主派が大勝した後の 11 月 27 日、米国議会は「香港民主主義・人権法」を成立させた。これには、香港人の管轄外へ引き渡し、拘禁、拷問に関与した者ならびに、その他の国際的に認められた人権に対する重大な侵害を行った者に対して資産凍結、米国渡航ビザの発行停止、取り消しする規定（同法第 7 条）を含んでいる [9]。さらに国安法成立後の 2020 年 7 月 14 日には「香港自治法」を成立させ、香港の自治および人権を侵害する個人・団体に対する金融制裁を規定した [10]。これに基づいて 8 月には林鄭月娥（キャリー・ラム）行政長官以下 11 名に対する制裁を実施している [11]。また香港自治法の成立と同日、トランプ大統領は大統領令 13936 に署名し、香港との犯罪人引き渡し条約の停止、従来香港に与えられていた旅行と移民についての優遇の取り消しを含む措置をとっている [12]。

以上のような措置以外にも、トランプ政権は行政裁量に基づき、中国に対する一連の制裁を行っている。2019 年 10 月には中国大使館の人員に対し、地方政府当局者、教育関係者と接触する場合は米国政府に事前の許可を必要とするよう規定 [13]、2020 年 5 月には中国ジャーナリストに対するビザ制限 [14]、同 12 月には中国共産党員とその家族に対するビザ制限を導入している [15]。これらの措置のいくつかは中国政府の米国への制裁に対する同等の報復として取られた行動であり、必ずしも香港問題と直接リンクしている訳ではない。しかし中国本土であれ香港であれ、中国政府による自由の抑圧に起因する政府間関係の悪化が「人の移動」に対する制限として現れている点で注目に値するだろう [16]。

なお、香港国安法が成立した 6 月 30 日、マリノウスキー共和党議員により、「香港人民の自由と選択法案」が米国下院に提出されている。同法案は香港人で法の発行の日以前からアメリカに滞在する者に対し一時的被保護身分（Temporary Protected Status）を与え（第 5 条）、ついで民主化運動に関わり、処罰または身分の剥奪対象となった人々に対する難民認定を行い（第 10 条）、同盟国とパートナーに対して同様の便宜を図ることを呼びかける内容（第 11 条）を含む [17]。しかし法案は 12 月 18 日、テッド・クルーズの反対により上院を通過せず [18]、トランプ政権においては成立しなかった。

英国および英連邦構成国の動向

英国はかつて植民地として香港を統治し、中英共同声明を通じて香港の主権を中国に返還した当事国であることから、米国に次いで香港の現状に対し強い批判を加えてきた。以下では英国と、香港からの移民を受け入れてきた英連邦構成国であるカナダ、オーストラリア、ニュージーランドの動向を合わせて整理していく。

国安法の導入に対応して、英国ジョンソン政権は 2020 年 7 月 20 日、北京政府は中英共同声明に基づく国際的義務に「深刻に違反している」として香港との犯罪人引き渡し条約を停止し、香港市民に対して英国市民権取得を簡易化する計画を公表した [19]。カナダ、オーストラリア、ニュージーランドもまた英国の動きに追随して香港との犯罪人引き渡し条約の停止を宣言 [20]。中国政府の側でもこれらの動きは重大な内政干渉であるとして、犯罪人引き

渡し条約の停止を通告している[21]。

中国政府に対する制裁の実施と同時に、これらの国々では香港人に対する救済を開始している。英国政府は7月より2020年1月末までの間に、「移民法の定めの外の在留」(Leave Outside the Immigration Rules, LOTR[22]) の原則に基づく自由裁量により、7000名の香港人の定住を認めた[23]。また民主派団体・香港衆志の党首であり、前立法会議員の羅冠聡（ネイサン・ロー）もまた、英国に移住し亡命申請を行ったことが報道されている[24]。これに加えて、2021年1月31日、BN(O)パスポート所持者とその直系親族に対して5+1年で市民権を取得できるビザポリシーを開始し、2026年までに30万人の移入を見込んでいるとした。

英国が主導する香港市民救済の動きには、オーストラリア、カナダが追随している。オーストラリア政府は2020年7月より「セイフ・ヘイヴン」スキームに基づいて国内で就労または就学する香港人に対して5年間の在留資格延長を認め、2021年2月までに2500人が適用を受けている[25]。カナダ政府もまた、11月12日に香港の若者の就労・就学を積極的に受け入れる移民構想を発表している[26]。英国の政策がBNOパスポート保持者（23歳以上）を主たる対象とする一方、オーストラリアやカナダは香港政府が発行するHKSARパスポートのみを所持する若年層を含めて対象としている点からすれば、この三カ国は救済対象を「分業」しているようにも見える。他方で、ニュージーランド政府は2021年1月末現在において、国安法の制定に対応した、香港人に対する救済措置は公表していない。

これまで見てきた各国のうち、英国と米国は単独で中国に対する抗議を行っているほか[27]、2020年11月19日にはファイブアイズ名義で以下のような声明を発表している[28]。

中国の行動は、法的に拘束力のある、国連に登録された中英共同声明の定める国際的な諸義務に対する明確な違反である。中国は、「香港が高度な自治と、言論の自由を享受する」という約束の双方に違反している[29]。

ただし、2021年以降は、ニュージーランドは他の国と一線を画した動きを見せている。1月11日、香港において50名以上の民主派の政治家、活動家が逮捕された際にもファイブアイズ名義で中国に対する非難声明が発出されているが、ニュージーランドはこれとは個別に声明を発出している[30]。このように、香港問題をめぐってファイブアイズが完全に足並みを揃えているわけではないことが確認できる。

台湾の動向

台湾では、香港の逃亡犯条例反対運動を通じて中国に対する警戒感を高めた世論の後押しを受け、2021年1月の総統選挙では現職の蔡英文が再選された。5月20日の就任演説において、蔡英文は中国が提案する、台湾に対する一国二制度の適用を改めて拒否している[31]。このような背景のために、蔡英文政権は就任当初から香港問題に関して強い関心を示して

きた。

5 月 24 日、蔡英文総統はフェイスブック上において、国安法制定を前に香港の一国二制度が危機に瀕していることに懸念を示し、「香港マカオ関係条例第 60 条に基づき、香港情勢に変化が生じれば、同条例の一部または全部の適用を停止することがありうる」との声明を発表している[32]。同条例は中国返還後も、香港・マカオが中国本土とは異なる統治を受けることを前提として制定された、両地との交流関係を規定する法律である。そのため、この発言は「香港を見捨てる」意図とも受け止められたことから、翌日には香港・マカオ関係を管掌する官庁である行政院大陸委員会は、この発言は北京政府に対して国安法の制定が重大な結果をもたらすことを警告する意図であったと表明。政府として香港人に対する人道支援を行っていく考えを強調した[33]。

この方針は 6 月 18 日に、「香港人道援助ケア・アクションプラン」（香港人道援助関懐行動専案）として具体化され、台港サービス交流オフィス（台港服務交流弁公室）を立ち上げ、香港人の台湾での就学就業、投資創業、移民定住に関する情報提供を行うほか、国内香港人の生活状況に関する相談窓口を設け、安全や自由が脅かされる事案については行政院の管掌案件とした。ただしこれらの支援は台湾に合法的に入境した香港人を対象とし、域外の香港人の救援を意図するものではないと説明されている[34]。

行政院大陸委員会が示した前述の行動計画は、従前から存在した香港からの投資移民や留学生受け入れ政策の延長線上に位置づけられるものだが[35]、野党からはより踏み込んだ香港政策を求める声が上がっている。時代力量と台湾民衆党はそれぞれ 5 月 1 日と 5 月 15 日、「香港マカオ関係条例」第 18 条に対する修正案を提出した。同条は、「政治的な要因によって安全および自由に緊急の危害を受ける香港あるいはマカオの居民に対して、必要な援助を提供し得る」とする規定であるが、これに修正を加え、香港からの「難民」に対して政治庇護を与えることを条文に規定するよう求めたのである[36]。また最大野党である国民党からも、難民保護を明記しないものの、香港からの避難者に対して入管法の罰則の適用を除外する第 18 条修正案が提起されている[37]。これらの議案は内政委員会に付託され、審議を待つ段階にあるが、もし野党が要求するような第 18 条の修正が成立するのであれば、台湾政府は何らかの形で、香港からの「難民」受け入れを政策化する必要に迫られることになる。

なお台湾では 2019 年の逃亡犯条例反対運動以降、香港からの移民が増大する傾向にあり[38]、これにともなって香港からの入境・定住を規定する政令が厳格化されている。2020 年 8 月 17 日、「香港マカオ居民台湾地区進入及び居留定居許可弁法」第 22 条、第 30 条が修正され、中国大陸の公的機関やメディア等と繋がりがある、または過去にあった人物の移住を制限するよう規定が改定されている[39]。ここからは、香港からの移民受け入れ拡大に乗じた、中国共産党のエージェントの浸透を警戒する意図が見て取れよう。

中国の反応と海外香港人の動向

最後に、中国政府の反応と海外香港人の動向について簡単に確認しておく。上述した各国の抗議に対しては、中国政府は「香港問題は純粋に内政問題である」と反駁し、制裁に対しては同等の措置でもって報復する、という行動を繰り返している。既に言及したもの以外の例では、2020 年 8 月 10 日、米国による香港の当局者への制裁に対する報復としてマルコ・ルビオ上院議員以下 11 名に制裁 [40]、また 9 月 11 日には米国外交官に対してビザ免除特権を停止し、行動制限を導入することを宣言している [41]。11 月 30 日には、同月に米国が 4 名の制裁に踏み切った事に対して、米国民主主義協会アジアディレクターのジョン・クナイスをはじめとする 4 名に制裁を科し [42]、さらにトランプ政権末期の 2021 年 1 月 21 日には、米国による 28 名の人員に対する制裁に対して、ポンペオ国務長官以下 10 名に制裁を科す措置をとっている [43]。以上のような、外国政府による香港問題への関与を「内政干渉」であるとしてはね除ける態度は、2 月 10 日に行われた習近平とバイデン米大統領の電話会談においても確認できる [44]。

中国政府の報復は、外国政府による中国政府当局に対する制裁だけでなく、香港人に対する移民受け入れ政策に対しても行われている。中国政府は、英国政府が BN(O)パスポート所持者に対して移民受け入れ拡大ことに対して「内政干渉」であるとし、1 月 31 日に BN(O)パスポートを有効な旅券と見なさないと宣言している [45]。これは香港人の出国を直接に妨げるものではないが、外国政府に対しては、香港人移住希望者の受け入れが政治的な行動であると中国が見なした場合、対中関係を悪化させるリスクがあることを強く印象づけたと言える。

他方で海外に流亡した香港人活動家は、香港民主化運動の「ディアスポラ化」を推し進めている。前述した羅冠聡以下 8 名のグループは 3 月 14 日、ウェブサイト上で「2021 香港約章」を掲げ、離散香港人（diasporic Hongkonger）に対し、香港における民主と自治の追求のための団結を呼びかけた [46]。これに対して香港の保安当局は翌 15 日、国安法は香港域外にも効力が及び、違反者は「身分や背景を問わず、あるいは所在地がどこであれ、特別区政府は必ず法によって処理し、法律上の責任を追及する」との声明を発している [47]。このような直近の経過からは、民主と自治を求める香港人とこれを抑圧せんとする中国政府の角逐が、今後海外の香港人社会にも波及していく可能性を見て取れるだろう。

まとめと展望

本稿では、香港国安法以後に生じた、香港からの「人の移動」に対応した関係各国の政策動向について検討してきた。以下では、これまでの検討内容をまとめた上で、本問題についての今後の展望を述べる。

国安法制定以降、本論で分析した各国（米国、英国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、台湾）の対応は、大まかには香港の民主派を弾圧する中国政府・香港政府に対する「制裁」と、弾圧を受ける香港市民に対する「救済」に二分することが出来る。「制裁」の側面においては、人権抑圧者と見なした当局者に対して資金凍結、ビザ発行停止等の措置

を取った、米国の一連の行動が突出している。米政府による制裁はトランプ政権下で行われたものだが、いずれも上下院の議決を経て成立した法律に則って実行されているため、バイデン政権下においてもこれらの制裁は当然に継続されるだろう。他方、大統領令に基づく香港への特別待遇の停止や、中国からの渡航者に対するビザ厳格化措置が継続されるか否かについては、今後の米中関係の指標として観察に値する。

他方、香港市民に対する「救済」の面においては、英国が最も積極的な行動を取っている。英国は 1 月末以降に BN(O)身分の香港人に対して市民権取得の道を開いたが、これは香港返還時にも行われなかったほどの措置である。カナダ、オーストラリアも香港人移民に対するビザ政策を変更し、移民受け入れ拡大、あるいは市民権取得も含む居住資格の安定化を図っている。これらの動きは、中国に対する政治的な対決姿勢の表明であるのと同時に、長年に渡って香港からの移民を受け入れてきた歴史的経緯を反映したものでもあると考えられよう。

香港市民に対する今後の「救済」の側面に関しては、米国と台湾の動向が注目される。具体的には、トランプ政権下では成立しなかった「香港人民の自由と選択法」がバイデン政権下で成立するか否か、立法院に提出されている「香港マカオ関係条例」第 18 条修正案が成立するか否かがポイントとなる。これらが仮に成立すれば、香港市民に対する「救済」の道は広がり、かつ中国に対するより強固な政策的シグナルとなる。しかしこれらの措置は中国側からの反発を引き起こし、英国に対する BN(O)パスポートの無効宣言の類する報復措置が取られることが当然予想されよう。

最後にこの国安法導入が引き起こした新たな「人の移動」に関連する、二つの問題に言及しておきたい。いずれも中国政府およびその指導下にある香港政府が、移動の自由にも踏み込んで香港市民の権利を抑圧するかという点に関わっている。第一は、香港政府がパスポート政策を転換させ、香港市民の出国を阻止、妨害する可能性である。現在までのところその徴候は見られないが、権威主義体制の国家がこのような措置を取ることは極めて一般的である。第二は海外に既に居住する香港人の身分保障についてである。一般に外国人が在留資格を取得・更新するにあたりパスポートは必須である。しかし 23 歳以下の香港人は BN(O)パスポートを持ち得ず、かれらは香港政府発行の SAR パスポートのみを有する。仮にパスポートの発行権限が政治的統制の道具に用いられた場合 [48]、最も脆弱な立場に立たされるのは海外に居住する香港の若者ということになる。この点は、日本国内の入管政策も含めて注視していく必要がある。

[1] 例えば、倉田徹「香港危機は世界の危機へ：「国家安全維持法」成立過程とそれがもたらすもの」『外交』第 62 号、2020 年 7 月、pp.124-130、同「香港国家安全維持法と東アジアへの影響」『中国研究月報』第 75 巻第 1 号、2021 年 1 月、pp.1-11。また台湾の香港人社会への影響を紹介した新聞記事として、朝日新聞デジタル「(国安法の波紋：上）海外の香港人、壊された信頼関係」（2020 年 12 月 25 日）https://digital.asahi.com/articles/D

A3S14743524.html?iref=pc_ss_date_article、同「(国安法の波紋：下）香港への「脅威」、台湾でも自分事」(2020 年 12 月 26 日）https://digital.asahi.com/articles/DA3S14744929.html?iref=pc_ss_date_article が挙げられる（いずれも 2020/2/28 閲覧)。

[2] Mark, Chi-Kwan, "The 'Problem of People': British Colonials, Cold War Powers, and the Chinese Refugees in Hong Kong, 1949–62", *Modern Asian Studies* 41, no.6 (2007): pp.1145-1181.

[3] Oyen, Meredith, ""Thunder without Rain": ARCI, the Far East Refugee Program, and the US Response to Hong Kong Refugees", *Journal of Cold War Studies* 16, no.4 (2014): pp.189-221.

[4] この点に言及したものとして、拙稿「台港関係における『移民・難民』の歴史と現在」『ワセダ アジアレビュー』第 23 号、2021 年 2 月 25 日。

[5] 林泉忠「『台僑』と『港僑』の創出――香港・台湾ディアスポラの特徴とアイデンティティ」陳天璽・小林知子編『東アジアのディアスポラ』(明石書店、2011 年）所収、pp.64-73。

[6] 愛みち子『香港返還と移民問題』汲古書院、2009 年、p.58-61。

[7] 同上、p.76。

[8] The Guardian: Trump tells Beijing to treat Hong Kong humanely or risk trade deal https://www.theguardian.com/world/2019/aug/15/trump-touts-china-trade-deal-as-reason-for-good-man-xi-to-treat-hong-kong-humanely (2021/2/27 閲覧)。

[9] Govinfo: PUBLIC LAW 116–76—NOV. 27, 2019 https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ76/pdf/PLAW-116publ76.pdf (2021/2/27 閲覧)。

[10] Lexology: US passes Hong Kong Autonomy Act - opening potential for sanctions on persons involved in Chinese government "crackdown" in Hong Kong https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3117ef31-36ec-45d8-8767-0fb41106f9db (2021/2/27 閲覧)。

[11] Bloomberg: U.S. Sanctions Hong Kong's Chief Carrie Lam Over China Crackdown https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-07/u-s-poised-to-sanction-hong-kong-chief-carrie-lam-for-crackdown (2021/2/27 閲覧)。

[12] Cleary Gottlieb: Executive Order Eliminates Differential Treatment for Hong Kong https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/alert-memos-2020/executive-order-eliminates-differential-treatment-for-hong-kong.pdf (2021/2/27 閲覧)。

[13] New York Times: Under New Rule, Chinese Diplomats Must Notify State Dept. of Meetings in U.S.https://www.nytimes.com/2019/10/16/world/asia/china-state-department-diplomats.html (2021/2/27 閲覧)。

[14] Japan Times: U.S. tightens visa rules for Chinese journalists amid coronavirus tensions https://www.japantimes.co.jp/news/2020/05/09/asia-pacific/us-visa-rules-chinese-journalists-coronavirus/ (2021/2/27 閲覧)。

[15] Reuters: U.S. toughens visa rules for Chinese Communist Party members: State Department https://jp.reuters.com/article/us-usa-china-visa-state/u-s-toughens-visa-rules-for-chinese-communist-party-members-state-department-idUSKBN28D26F（2021/2/27 閲覧)。

[16] この点は、国際的な人の移動に関するリベラルな秩序が、国際体制だけではなく、それを構成する諸国の国内秩序によっても担保されていることの傍証と見ることもできよう。

[17] Congress.gov: H.R.7428 - Hong Kong People's Freedom and Choice Act https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/7428/actions?r=44&s=1（2021/2/27 閲覧)。

[18] VOA: 庇護港人法案闖関失敗 美議員表示来年継続推動 https://www.voachinese.com/a/us-senate-fails-to-pass-hong-kong-peoples-freedom-and-choice-act-20201218/5705308.html（2021/2/27 閲覧)。

[19] BBC: https://www.bbc.com/news/uk-politics-53476811（2021/2/27 閲覧)。

[20] Reuters: New Zealand suspends extradition treaty with Hong Kong https://www.reuters.com/article/us-hongkong-security-newzealand-idUSKCN24S2U1（2021/2/27 閲覧)。

[21] The Guardian: China suspends Hong Kong extradition treaty in reply to New Zealand https://www.theguardian.com/world/2020/aug/04/china-suspends-hong-kong-extradition-treaty-in-reply-to-new-zealand（2021/2/27 閲覧)。

[22] LOTR については、以下のウェブサイトを参照: Gov.UK : Guidance Leave outside the Immigration Rules https://www.gov.uk/government/publications/chapter-1-section-14-leave-outside-the-immigration-rules/leave-outside-the-immigration-rules-accessible-version（2021/2/27 閲覧)。

[23] Financial Times: Thousands of Hong Kongers granted UK residence ahead of visa scheme https://www.ft.com/content/19bfd150-6dee-4698-8870-98506263b967（2021/2/27 閲覧)。

[24] 蘋果即時: 【港国安法】羅冠聰向英国申請政治庇護：永無休止地向政権纏斗 https://tw.appledaily.com/international/20201221/UJXZ7XR7NNGU7HXYJO27BWHLLM/ （2021/4/4 閲覧)。

[25] SBS News: Hong Kong citizens in Australia will be allowed to stay another five years amid China crackdown https://www.sbs.com.au/news/hong-kong-citizens-in-australia-will-be-allowed-to-stay-another-five-years-amid-china-crackdown（2021/2/27 閲覧); ABC News: Hongkongers in Australia are applying for visa extensions rather than return home to a political crackdown https://www.abc.net.au/news/2021-02-11/hong-kongers-wanting-to-stay-in-australia-seek-visa-extensions/13141302（2021/2/27 閲覧)。

[26] Canada.ca: Canada announces immigration measures supporting Hong Kong residents and Canadians in Hong Kong https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2020/11/canada-announces-immigration-measures-supporting-hong-kong-resi

dents-and-canadians-in-hong-kong.html（2021/2/27 閲覧）。

[27] 英国側の例としては、Gov.UK：Chinese Ambassador to the UK summoned to the FCDO https://www.gov.uk/government/news/chinese-ambassador-to-the-uk-summoned-to-the-fcdo（2021/2/27 閲覧）。

[28] The Diplomat: Five Eyes Countries Issue Joint Statement on Hong Kong https://thediplomat.com/2020/11/five-eyes-countries-issue-joint-statement-on-hong-kong/（2021/2/27 閲覧）。

[29] 原文は、"China's action is a clear breach of its international obligations under the legally binding, UN-registered Sino-British Joint Declaration. It breaches both China's commitment that Hong Kong will enjoy a 'high degree of autonomy', and the right to freedom of speech,"（2021/2/27 閲覧）。

[30] The Australian: Australia lashes 'elimination of dissent' in Hong Kong https://www.theaustralian.com.au/breaking-news/australia-lashes-elimination-of-dissent-in-hong-kong/news-story/37d96b241ba94265967b83a47d6a1859（2021/2/27 閲覧）。

[31] Reuters: 台湾、中国との対話望むが「一国二制度」は受け入れず＝蔡総統 https://jp.reuters.com/article/taiwan-president-inauguration-idJPKBN22W0DQ（2021/2/27 閲覧）。

[32] Facebook: 蔡英文 https://www.facebook.com/tsaiingwen/posts/10156751532351065（2021/2/27 閲覧）。

[33] Newtalk: 停止適用港澳条例？陸委会：不是要放棄香港 https://newtalk.tw/news/view/2020-05-25/411866（2021/2/27 閲覧）。

[34] 公視新聞網: 香港局勢動盪 陸委会公布「人道援助専案」 https://news.pts.org.tw/article/483673（2021/2/27 閲覧）。

[35] この点は大陸委員会のプレスリリースに「香港の資金と専門人材を引き寄せ、台湾の経済発展を強化する」（吸引香港資金及専業人才，壮大台湾経済発展）という文言が入っている点からも確認できる。行政院大陸委員会: 陸委会公布「香港人道援助関懐行動専案」，成立「台港服務交流弁公室」，提供港人必要協助 https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=B6D96A501C175E4D（2021/2/27 閲覧）。

[36] 立法院議案関係文書: 院総第 1669 号 委員提案第 24739 号 https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD100113:LCEWA01_100113_00053；院総第 1669 号 委員提案第 24739 号 https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD100113:LCEWA01_100113_00053（2021/2/27 閲覧）。

[37] 国民党からは、異なる立法委員のグループから二度改正案が提起されている。立法院議案関係文書: 院総第 1669 号 委員提案第 24989 号 https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD100202:LCEWA01_100202_00019（2020/9/23）および、立法院議案関係文書: 院総第 1669 号 委員提案第 24905 号 https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD100115:LCEWA01_100115_00078（2020/5/27）（2021/2/27 閲覧）。

[38] 中央通訊社: 反送中後港人来台居留数増加 2019 年突破 5000 人 https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005230207.aspx（2021/2/27 閲覧）。
[39] 内政部民国 109 年 8 月 17 日台内移字第 10909323842 号 修正「香港澳門居民進入台湾地区及居留定居許可弁法」第 22 条、第 30 条条文 https://gazette.nat.gov.tw/egFront/detail.do?metaid=117743&log=detailLog（2021/2/27 閲覧）。
[40] 国務院新聞弁公室: 国務院港澳弁発言人：堅決支持対美国 11 名人員実施対等制裁 http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/gaob/Document/1685525/1685525.htm（2021/2/28 閲覧）。
[41] 外交部: 中方針対美国務院限制中国駐美使領館及其人員活動採取反制措施 https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1814215.shtml（2021/2/28 閲覧）。
[42] 新華網: 美公然挿手香港事務 中方決定制裁美方 4 人 http://www.xinhuanet.com/world/2020-11/30/c_1126804585.htm（2021/2/28 閲覧）。
[43] 外交部: 外交部発言人宣布中方対蓬佩奥等人実施制裁 https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1847570.shtml（2021/2/28 閲覧）。
[44] NHK: 米中首脳が初の電話会談 バイデン大統領は中国側に懸念表明 https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210211/k10012860971000.html（2021/2/28 閲覧）。
[45] BBC News: UK BNO visa: Can Hong Kong residents now live in the UK? https://www.bbc.com/news/world-55825479（2021/2/27 閲覧）。
[46] HKFP: Activists in exile launch '2021 Hong Kong Charter' solidarity movement to unite Hongkongers overseas https://hongkongfp.com/2021/03/15/activists-in-exile-launch-2021-hong-kong-charter-solidarity-movement-to-unite-hongkongers-overseas/ 「2021 香港約章」については、https://www.2021hkcharter.com/（いずれも 2021/4/4 閲覧）。
[47] 環球網: 逃往海外乱港分子鼓動継続乱港，保安局：香港国安法有域外効力，必追究法律責任 https://china.huanqiu.com/article/42KGaLEpDF0（2021/4/4 閲覧）。
[48] 権威主義体制期の中華民国政府が在外台湾人に対して行った政治統制については、以下の論文で論じた。鶴園裕基「すれ違う「国」と「民」：中華民国／台湾の国籍・パスポートをめぐる統制と抵抗」『アジア遊学』勉誠出版、第 204 号、2016 年 12 月。