

21世紀政策研究所新書—91

中国セミナー

アフターコロナの 一帯一路と日中関係

中国セミナー（2021年3月15日開催）

講演1

中国の対外経済進出と世界へ転機の「一带一路」……………7

21世紀政策研究所研究委員／

科学技術振興機構特任フェロー

大西 康雄

講演2

開発協力への転換を目指す中国の対外援助最新動向……………29

21世紀政策研究所研究委員／

早稲田大学理工学術院教授

北野 尚宏

講演3

米中新冷戦構造に見る米中相互作用……………47

21世紀政策研究所研究委員／

笹川平和財団上席研究員

小原 凡司

講演4

リベラル国際秩序と中国……………63

21世紀政策研究所研究委員／

東京大学大学院総合文化研究科准教授

湯川 拓

【パネリスト】(順不同)

21世紀政策研究所研究委員／
科学技術振興機構特任フェロー

大西 康雄

21世紀政策研究所研究委員／
早稲田大学理工学術院教授

北野 尚宏

21世紀政策研究所研究委員／
笹川平和財団上席研究員

小原 凡司

21世紀政策研究所研究委員／
東京大学大学院総合文化研究科准教授

湯川 拓

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学大学院総合文化研究科教授

川島 真

いじあいわし

本日はお忙しい中をご参加いただき、ありがとうございます。また、研究主幹の東京大学大学院の川島真教授をはじめ諸先生方にはいつも経済界の研究活動にご尽力いただき、心より御礼を申し上げます。

21世紀政策研究所では国際社会の分析の一環として、2018年より川島先生のご指導のもと中国研究プロジェクトをスタートさせ、この間、中国の先端産業とマクロ経済の動向、あるいは一帯一路の国際情勢などをテーマに研究を進めています。3年目となる今年は、コロナ問題が中国に及ぼした影響を念頭に中国国内の動向と世界秩序の変化を研究しており、この1月に中国のコロナ対策と共産党統治、経済政策、財政問題をテーマにセミナーを開催したところです。

改めて申し上げるまでもなく、日本の経済界にとって中国はサプライチェーンの大きな一画を占めるだけではなく、巨大な市場を有する魅力的な国であり、重要なビジネスパートナーでもあります。また日本をはじめ世界各国がコロナ後の経済復興に取り組んでいる中、中国はいち早く感染拡大を食い止め、新興国へのワクチン提供や国際機構への協力を進めるなど、国際社会の重要なアクターとしての役割を果たし始めています。

しかし、その一方で米中関係に目を向けてみると、バイデン政権は中国に対してテクノロジーを含む安全保障面では引き続き厳しい姿勢をとるものの、環境問題などでは協調する動きが予想されています。日本は中国と米国との間で複雑かつ難しい局面に直面し、長期にわたり難しいかじ取りを迫られることになるでしょう。

そこで、今年2回目になるこのセミナーでは中国と国際社会との関係を取り上げることとしました。具体的には一帯一路をはじめとする中国の対外進出の現状を分析するとともに、政治理論の観点から中国と国際秩序の関係にも迫ります。日本が難しいかじ取りをしていくということは、国際社会における日本のプレゼンスを高める絶好のチャンスともなります。

本日のセミナーでは、経済界が中国とどのように付き合い、共に成長していくのか。先生方から多くの重要なご示唆が得られると思います。また、企業の皆さんとこうした問題を一緒に考える機会とさせていただきたいと思えます。先生方、本日はどうぞよろしくお願ひします。簡単ですが、私からの開会のごあいさつとさせていただきます。

二〇二一年三月十五日

21世紀政策研究所所長 飯島 彰己

【講演1】

中国の対外経済進出と世界
の「一帯一路」

21世紀政策研究所研究委員／
科学技術振興機構特任フェロウ

大西 康雄

はじめに

本日のタイトルは「中国の対外経済進出と世界」としました。少し迂遠なようですが、改めて中国経済自身の視点に立ち戻り、その視点から現在の中国の対外経済進出の状況を見てみたいというのが1番目のテーマです。副題に「一带一路」を付しています。本日のセミナーのテーマでもありますし、対外経済進出の一つの集約点である一带一路政策がどういう状況にあるのかを見てみたいということで、これが2番目です。

3番目として、中国に限らず、世界経済全体が米中摩擦とコロナ感染症流行の大きな影響を受けていますが、この二つの大きな出来事が与えてくるインパクトに中国がどう応えようとしているのかをお話ししてみたいと思います。最後に結論に代えてということと、今後中国がどういうステップを歩むだろうかということとを予測して終わりたいと思います。

現在、中国は全国人民代表大会を開催しています。その中で次の5カ年計画である14次5カ年計画と長期ビジョンである2035年までのビジョンを打ち出していて、この中でも改めて一带一路が盛り込まれて新しい政策の柱になることが示されています。こ



大西委員

それを踏まえ、いま申し上げた四つのテーマを中心にお話しいたします。

世界の工場から世界へ資金を供給する国へ変貌する中国

まず中国と世界貿易構造・資金循環について、簡単に紹介します。そもそも中国は世界の工場と言われて長くやってきました。その構造を単純化して見ますと、中国が中間財とか部品を日本とかNIE S諸国から輸入し、それを自らのところで組み立てて最終財に仕上げ、米国、欧州を中心とした世界市場に輸出していくことでした。

この構造の中で資金がどう流れたかを考え

資料1 中国の国際収支表

中国は国際収支の「双子の黒字」 ⇒ 黒字還流が課題に
 貿易収支黒字：4253億ドル(2019)
 経常収支黒字：1413億ドル(2019)

(単位：億ドル)

	2010	2015	2016	2018	2019
経常収支	2378	3042	2022	491	1413
貿易収支	2542	5762	4889	3952	4253
サービス収支	-151	-2183	-2331	-2922	-2611
金融収支	-1865	-915	276	1117	570
外貨準備以外の金融収支	2822	-4324	-4106	1375	378
対外直接投資	-580	-1744	-2164	-965	-977
対内直接投資	2437	2425	1748	2035	1558
証券投資収支	240	-665	-523	1067	579
その他投資収支	724	-4340	-3167	-770	-759
外貨準備	-4717	3429	4437	-189	198
外貨準備残高(年末)	28473	33304	30105	30727	31079

但し、経常収支黒字は縮小傾向 ⇔ 中国の輸入大国化

(出所) 報告者作成

ると、中国は日本とかN[＝]IES (Newly Industrializing Economies：新興工業経済地域) 諸国に対しては大幅な貿易赤字を記録しましたが、他方で最終財の輸出先である米国とか欧州との間では貿易黒字を達成することで、全体として中国を中心として資金が循環するというかたちになっていました。これが大きく変わったのが2010年代でした。中国自身が中間財とか部品を国内でどんどん生産することになり、その結果として、ほぼ全世界向けに貿易黒字状態になったわけです。

中国の国際収支表(資料1)をご覧ください

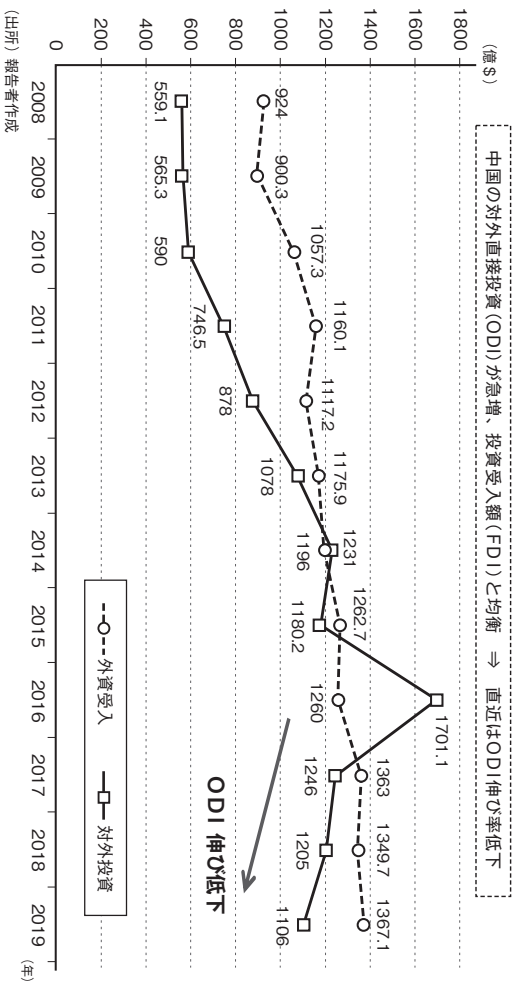
ださい。いま申し上げたような構造変化により、中国自身が黒字をため込むという構造になりました。これはかつての日本と似ています。貿易収支の黒字、経常収支の黒字という双子の黒字を毎年記録する状態になりました。こうした中で中国は世界から、ため込んだ黒字資金を還流してほしいという要望を受ける立場になりました。

その一方で中国経済自身の構造が変化して、そのことが経常収支の構造にも大きな変化を与えています。2010年から2019年までの流れの中で、大きな経常収支黒字だったものが次第に縮小していることを見ていただけると思います。これは一面、中国が輸入大国になったということですし、下のほうに対外直接投資とありますが、外に對し直接投資を行う国になったということが大きくあずかっています。

現在、世界経済の中で中国が期待されている立場というのは大きく変化しています。中国はかつて世界中から資金を調達して、あるいは資金を導入して自らの工業化を進めるということをやってきましたが、この姿が大きく変わってきています。

グラフをご覧ください（12ページ資料2）。実線は、中国自身の対外投資、ここではODI（Oversea Direct Investment：域外直接投資）と表記しています。これが急激

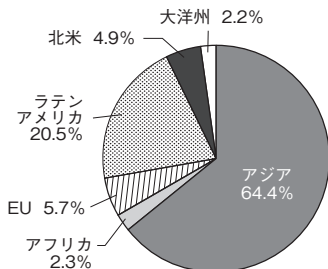
資料2 資金供給国としての中国



資料3 直接投資の主要出し手国と 中国の支向け地別直接投資割合

アジア向け中心に全世界に投資
(2018年末累積額 シェア%)

⇒ アジア向けの半数は香港(経由第三国)向け、
ラテンアメリカ向けの多くはタックスヘイ
ブン向け



①アメリカ	64747 億 \$
②オランダ	24273
③中国	19823
③中国香港	18701
④イギリス	16965
⑤日本	16652
⑥ドイツ	16454
⑦フランス	15078

(出所) 中国商務部・国家統計局・国家外貨管理局 2018より報告者作成

に増加しています。現在の姿を見ると、中国自身が受け入れている対外直接投資の額と、中国が外に対し行っている直接投資の額が、ほぼ均衡するようになってきます。また、直近ではODIの伸び、中国自身の対外直接投資の伸びが低下しています。この原因について見ていきたいと思います。

中国自身がどのような直接投資をやっているのかということをも二つのグラフでまとめてみました。一つ目は中国自身が発表している統計です(資料3)。直接投資の仕向け地別に見たものですが、ここで見ているのは2018年末の累積額

ベースです。右表のとおり中国はすでに世界第3位の直接投資国になっていくことがわかります。

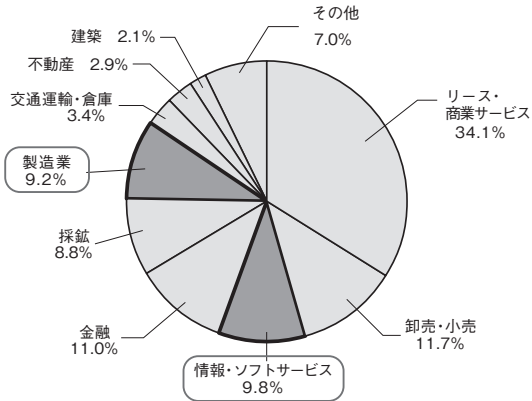
しかも、注意してほしいことは、3位の中国のすぐ下に中国香港とありますが、中国香港から出ている直接投資額の多くの部分は中国大陸にその源泉を持っている資金と思われまます。これを合計すると事実上、中国及び香港は世界第2位の直接投資国になっていることがわかります。

その仕向け地ですが、円グラフのとおりアジア向けが圧倒的です。これはいま言ったことの裏返しで、香港向けが半分ぐらい入っています。アジア向けのうち半分は香港と理解していいと思います。それ以外のところでは、世界全体に投資していますが、ラテンアメリカ向けが大きいことを見ていただけると思います。

これも特殊な投資形態で、ラテンアメリカ向けの投資のほとんどと言っていいと思いますが、タックスヘイブン向けです。ブリティッシュ・ヴァージン・アイランドとかケイマン諸島といったタックスヘイブン向けに投資が行われています。そこを經由して第三国に投資が行われているということで、これはラ米にもう一つの香港ができたような

資料4 中国の産業別直接投資割合

投資業種で製造業はまだ少ない(2018年末累積額 シェア%)



(出所) 中国商務部・国家統計局・国家外貨管理局 2018より報告者作成

感じます。

一方、投資の業種ですが(資料4)、投資の構造を見るとまだ初期的な段階にあると言っていると思います。大きく目立つのがリース・商業とか卸売・小売といったところですが、これは中国の直接投資が貿易に関わる投資だったことを示しています。最近ようやく製造業投資が伸びてきていて、で困っていますが、シェアは9.2%です。それと中国独自の産業展開を示すと言っていると思いますが、情報・ソフトサービス面の投資がかなり増えてきています。累積額で見ると

これだけですが、フローで見るとかなり増えてきていると言えます。

資源輸入大国、輸出大国としての中国が世界経済に与える影響

こうして中国経済自身が大きな役割を果たすことになった反面、さまざまな混乱をもたらしていることも事実です。ここではあえて強い言葉で書いていますが、中国自身が国際経済を攪乱する存在になっていることを示しています。中国は資源輸入大国になっていて、典型的なのは鉄鉱石です。

中国は全世界の鉄鉱石の7割ぐらいを輸入しています。鉄鉱石の輸入価格が高ければ輸出している国に貢献することになりますが、これが低下すると一気に混乱をもたらすことになります。そして、鉄鉱石のケースで実際にこうしたことが発生しています。中国が鉄鉱石輸入を急激に伸ばした5年の間に鉄鉱石価格は6倍になりました。しかし、次の5年間で、中国が鉄鉱石輸入を削減すると5分の1ぐらいに下落しました。ほぼ元の水準に戻ることが起きたわけです。

もう一つは、資源輸入大国としての中国がその対価として工業製品をどんどん輸出し

ていることです。結果として、こうした資源輸出国との間の貿易構造は垂直型になっています。中国が工業製品を輸出して、一方で資源輸出国側は一次産品を輸出するという構造です。これはかつて先進国と途上国との間で言われた南北構造と同じです。今は現実問題として中国が中心になった南北構造があるわけです。

もう一つは中国自身が輸出大国になっていることが引き起こす問題です。これは二つあり、先進国に対しても大きな影響を及ぼしました。かつて起きたことですが、中国が急激に鋼材輸出を拡大した結果として、世界の鋼材市場の価格が下落して先進国の多くの鉄鋼業が立ち行かなくなるといことが起きました。中国がルールを無視した輸出を行い、先進国側がWTOに提訴するといった事態にまでなりました。中国が輸出大国になること自体で引き起こす問題があるわけです。

一方で、中国が南北構造の中で途上国側の工業化を阻むような存在になっています。一つの例として南アフリカをご紹介します。中国は南アフリカに対して輸出を拡大し、南アフリカからは鉱物資源を輸入しますが、そこで何が起きたかといいますと、中国製品が南アフリカ市場に流入しますので、その製造業が直接圧迫されます。

さらに中国製品は、もともと南アフリカが輸出市場としていたサブサハラ諸国の市場も奪うということで、二重の意味で製造業を圧迫することになります。そして、中国が鉄鉱石等の天然資源を大量輸入しているので、南アフリカ通貨の為替レートが自然と高くなります。為替レートが高くなると製造業の競争力が落ちるので、工業化が遅れることになります。こうしたケースは南アフリカだけではなく、インドネシア、ブラジルでも発生しています。

一帯一路は中国の国内経済問題を解決する手段である

次に、中国が現在、対外経済進出の柱としている一帯一路政策について、その見方を紹介したいと思います。私自身は一帯一路というのは単なる対外経済政策とは見ていません。中国自身の国内経済問題を解決する手段でもあると見ています。まず、対外経済政策としての側面ですが、この図（資料5）は2000年から2015年までの長期にわたり中国の対外経済貿易構造を整理したものです。

輸入のところを見ると、中国自身は新興国から大量の資源等を輸入しています。一方

資料5 一帯一路のダイナミズムと新興国

中国の対外貿易構造の大変化（シェア%）

	輸 入				輸 出			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
アジア(日本・香港以外)	33.6	39.4	33.8	34.9	11.0	13.9	15.9	18.7
アフリカ	2.5	3.5	5.2	4.6	1.0	1.7	2.9	3.7
中南米・カリブ	2.5	4.4	7.1	6.7	2.1	3.7	6.5	7.4
東ヨーロッパ	0.5	0.6	0.9	1.2	1.1	2.1	3.2	2.9
ロシア・中央アジア	3.1	3.2	3.1	3.2	0.6	1.5	2.5	2.0
中東	4.6	5.2	7.0	6.8	2.1	2.9	4.3	5.5
オセアニア	2.7	3.0	5.1	5.4	1.6	2.0	2.4	2.3
香港	4.3	2.0	1.0	0.8	22.6	13.2	10.5	10.8
日本	19.0	16.6	13.7	9.3	13.6	10.6	8.2	6.6
北米	12.0	9.3	9.1	11.4	26.5	27.8	22.8	23.0
西ヨーロッパ	15.1	12.7	14.0	15.7	17.7	20.6	21.0	17.0
G7	40.7	34.5	31.9	30.3	52.2	51.1	44.3	40.0
新興国	49.5	59.3	62.2	62.8	19.6	27.9	37.5	42.5

（出所）丸川知雄『世界経済の構造変化と中国・新興国ネクサス』

〔新興国〕は表中の「アジア(日本・香港以外)～オセアニア」の合計

でG7、先進国に対しては工業製品を輸出しています。2000年の段階では新興国からの輸入のほうがG7向けの輸出を上回っていました。このころ中国は全体としてまだ赤字でした。

ところが2015年を見ると、先進国向けの輸出よりも新興国向けの輸出のほうが大きくなっています。このような中で中国自身が黒字をため込んだというのは先ほと言ったとおりです。対外貿易構造の大変化に中国も対応しなければいけないことになりました。

このように考えていくと、一帯一路政策は中国が従来行ってきた対外開放政策

の新しいバージョンであるという側面を指摘することができます。いま見てもらったように貿易相手国の多様化と変化があります。それから、先ほど見てもらった直接投資の出し手国が大きく変化したこともあります。一帯一路にはこのような対外経済ポジションの大きな変化に対応する意味があるということです。

もう一つ、対外経済面で無視できないのは、中国がこうした変化にさらされている時に自由貿易協定について新しい潮流が起きていたことです。これを代表するのがTPP、環太平洋協力です。FTAの新しい潮流に中国がどう対応するかということが大きな課題になっています。

当時、中国自身はTPP等に直接対応できないので、まずいくつかの地域で実験して、可能なところからTPPに追いつこうとしたと考えられます。この実験を行った地域が自由貿易試験区です。よくある経済特区のようなイメージですが、そこで実際にやられていることは、TPP等が試みている規制緩和の実験を行い、そのうち中国の対応できるものがあれば中国国内のほかの地域でも実行していく。このような漸進的なやり方を取ろうとしており、一帯一路の一つの側面が対外開放の新しいバージョンであることを

示しています。

一帯一路にはもう一つ、国内政策としての面があります。これには二つのポイントがあります。一つは西部大開発の新しいバージョンであるということです。西部大開発というのは、ご案内のように中国の抱えている地域間格差是正策でこの問題に対応するため、一帯一路で内陸地域の対外開放をしようとしています。もう一つがサプライサイド構造改革への対応です。これは外資導入に加え、中国自身が海外投資を積極的に展開して経済構造・産業構造を変えようということです。そのためにFTAをどんどん結ぶとか、一帯一路の関係国向けを中心に直接投資を増やそうとしています。

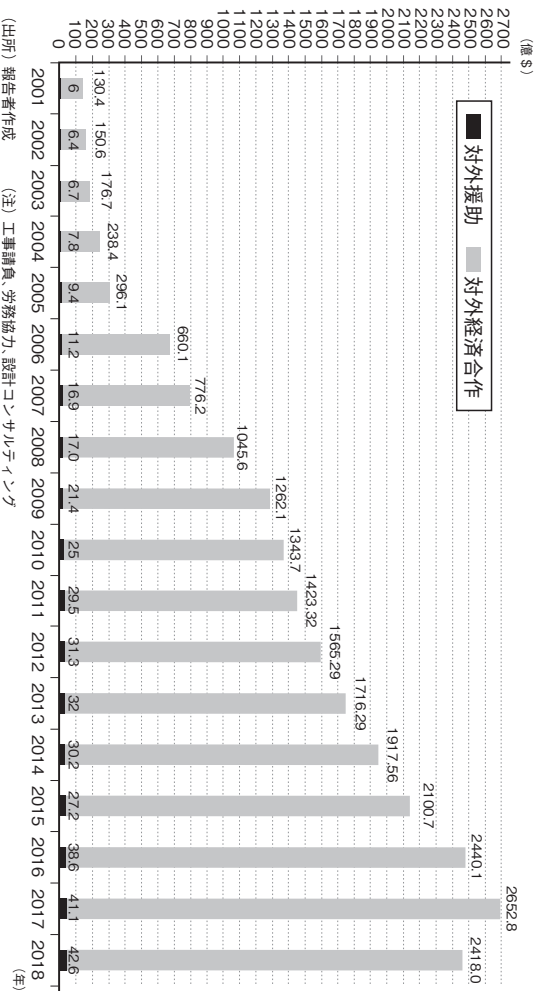
なお直接投資のバージョンを表したものとして、主な域外経済貿易合作区を地図上に示した分布図が商務部で公開されています (<http://www.cocoz.org/index.aspx>)。各地に工業団地をつくり、そこに中国企業を誘致しており、また、この分布図を見ると、東南アジアに集中していることがわかります。ここで行われていることは直接投資の誘致です。中国が比較優位を有するとしていますが、競争優位と言っていないと思います。競争優位を失いつつある業種はこうしたところに投資をして外に出していく。もう一つ、

これは一帯一路が喧伝されたところによく指摘された点ですが、中国国内で生産力過剰になった業種を外に出していくという面があります。ただ、この業種の場合はいま申し上げた工業団地以外に投資されることが多くなります。

一帯一路の最後の側面は、中国式経済援助であるということです。さまざまな見方があると思いますが、中国の経済援助は先進国、OECD等の行っているODAとは様相を大きく異にします。ODA的な対外援助ですと40億ドルといった小さなシェアになりますが、中国型の対外経済援助である対外経済合作というのは、2400億ドルとか2500億ドルといった大きな額で行われています（資料6参照）。こうしたカテゴリーで行われているプロジェクトが一帯一路の例としてよく報道されていますが、先ほど申し上げた経済合作の資金を使いながら援助国の中で大きなプロジェクトを実施していきます。次の表は国別、年次別に大型プロジェクトの実施状況を示しています（24ページ資料7）。

このような一帯一路のやり方は当然さまざまな問題とか批判を浴びました。プロジェクトのあり方、資金提供の仕方、プロジェクトを中国企業がすべてが実施してしまうと

資料6 「一带一路」中国式経済援助 —— 経済援助と対外経済合作^(注)の推移



資料 7 中国国有企業の大規模プロジェクト：開始年と分布

年/国	シナボール	マレーシア	インドネシア	フィリピン	タイ	カンボジア	ラオス	ミャンマー	ベトナム	パキスタン	インド	スリランカ	ネパール
2012							水力発電所			水路修理		ハンバン トタ港	
2013		ペナン大橋					変電所	石油パイプ ライン		港湾設備		ラジセバ クサ空港	
2014	コロンボ 埠頭	ペナン大橋	石炭埠頭 建設 発電プロジェクト請負			水力発電所				深水パイプ 高速道路		コロンボ港 コロンボ・ ポートシティ	
2015				コロンボ・ パニア建設	中国=タイ 鉄道		変電所	石油パイプ ライン	石炭埠頭	港灣 LNG 施設			
2016		大型ガソリン クワラルンプーン 軽軌鉄道					水力発電所		風力発電所	深水パイプ			
							中国=ラオ ス鉄道			軽軌鉄道			
										水力発電所			
										風力発電所			
2017		東海岸鉄道	火力発電所							火力発電所		農業セン ター	
		変電所	ジャカルタ= バンドン鉄道							火力発電所			
		ダム拡張 工事	ジャカルタ= バンドン鉄道										
2018		クワラルンプ ールマラ					ダム建設		港灣の石油石 炭輸送システム 鉄鋼プロ ジェクト	高速道路			大統領府光 ターナル設備

(出所) 報告者作成

という問題、さらにマクロ経済的に見ると資金を受け取る国々が債務の罠に陥ってしまうなどが出ています。これについては、後ほど経済援助の話として紹介されるので端折りますが、中国自身もこれに対応しようと努力はしています。

企業の双循環戦略への対応は地産地消型とグローバルサプライチェーン再編型

次に、中国の対外経済進出そのものが米中経済摩擦の発生と、コロナ感染症の流行で大きな影響を受けたことについてお話ししたいと思います。米中経済摩擦については皆さんご存じのとおり、貿易摩擦のように見えますが、技術摩擦がその核心です。単なる貿易上の対応だけでは米国を満足させることはできない状況になっていると言えます。

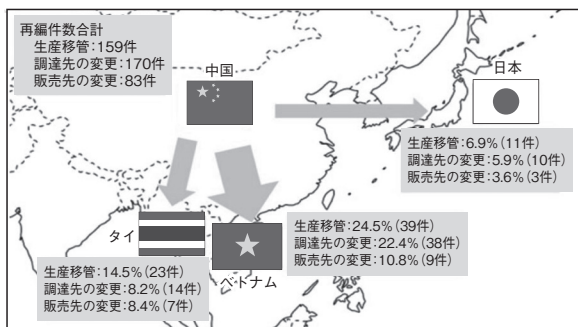
コロナ感染症のもたらした影響については、その流行の段階で異なります。感染症が始まったのは中国でしたので、この時は中国をどうするのか、生産拠点としての中国を何とかしなければいけないというような問題意識だったと思います。しかし、それが全世界に広がると性質が変わりました。中国依存が強すぎるのではないかということが改めて認識されるようになりました。もう一方で、冒頭でも紹介がありましたように、中

国がいち早くコロナ感染症を抑制しましたので、世界で一番有力な市場として立ち現れてきました。さらには直接投資により、中国企業が主体となった国際的なサプライチェーンの再編が進んでいます。

このように見ていくと、コロナ感染症の問題はいまグローバルイノベーションをどうするのかという問題に高まっていて、この中でサプライチェーンの性質が大きく変わろうとしています。中国がいま言っている双循環、二重循環の概念は別に新しいことを言っているわけではありません。国内で市場を開拓し、産業の高度化を図りながら、国際経済とちゃんと結びついていくと言っているにすぎないのです。しかし、その中国经济自身のレベル感、産業構造が変わっているので、その新しい前提条件をもとに展開しようとしている政策と言えます。

このような双循環を前提にすると企業の対応は二つ出てきます。一つは中国市場そのものに深く根付いている企業、産業です。自動車とか消費財、新しいサービスを提供する産業等ですが、こちらは中国国内ですべてを調達して、中国国内で売っていくという地産地消型の対応になります。一方で、中国を中心としながらも国際的な展開を行って

資料8 グローバルサプライチェーン再編企業



(注) 再編件数は、再編をすでに実施または実施予定の案件数の合計。割合は各移管・変更パターンを100とした場合の比率(%)を示す。1社につき最大2件までの回答とする

(出所) 2019年度『日本企業の海外事業展開に関するアンケート調査』(ジェトロ)

いる企業があります。こうした企業はグローバルサプライチェーンの再編というかたちで戦略を練り直しています。この中で中国から一部の生産拠点、調達拠点が移ることも起きていて、図をご覧いただくとおわかりのように、現在は東南アジアを中心に移管が進んでいます(資料8)。

中国は日本の技術導入と研究開発協力と一緒に発展を目指す

今後の見通しということで結論だけ申し上げます。1点目ですが、中国は経済大国化していて、その中で対米摩擦も激化しているの
で、これを何とか調整しなければいけません。

その前提条件として、成長構造が転換して新興国に対して輸入大国になっているなかで対米関係の決定的対立は避けたいと考えています。この二つをどのように満足させるかということが問題になります。現在は後者の問題に対応するために経済安全保障が重視される傾向が強まっています。2点目ですが、新興国との経済関係が密接化していますが、これをさらに進めることになりましたので、その中で一带一路のやり方を修正するということが起きてくると思います。3点目、中国は国内経済重視を打ち出していますが、実際には国際経済も重視しています。その秩序を中国に有利なかたちで維持するため、多国間経済秩序への関与を強化することをうたい続けています。最後に日本との関係を一言だけ言わせてもらおうと、日本からは必要な技術を導入しながら、あるいは研究開発協力をしながら、一緒に発展したいという意向を抱いていると思われれます。

【講演2】

開発協力への転換を目指す 中国の対外援助最新動向

21世紀政策研究所研究委員
早稲田大学理工学術院教授

北野
尚宏

はじめに

本日は「開発協力への転換を目指す中国の対外援助最新動向」と題して、先ほど大西先生から経済全般にわたっての話がありましたので、その中でも対外援助に焦点を絞ってお話しできればと思います。

本日の内容です。1、中国対外援助の実施体制・政策動向。2、対外援助の規模推移。3、対外援助の課題。(1)債務持続性への対応。(2)アカウンタビリティ(説明責任)と透明性の向上。結論から申し上げますと、中国が対外援助を開発協力へ転換しようとするならば、アカウンタビリティと透明度を向上することが必要不可欠であるということです。

中国の対外援助に対する中国国内での根強い反対論

中国の対外援助スキームを示しています(32ページ資料9)。1、2、3とある無償援助、元建ての無利子借款、中国輸銀を経由する元建ての優遇借款、この三つが中国でいう対外援助とされています。OECDの開発援助委員会(DAC)の政府開発援助



北野委員

(ODA)の定義からすると、これに加え援助機関の行政経費、留学生向けの奨学金、また国際機関への出資金や拠出金があります。中国は、中国輸銀が優遇バイヤーズクレジットと呼ばれるドル建ての輸出信用でありながら優遇借款と同等の貸付条件を有しているツールを持っています。さらに、中国輸銀また中国開発銀行が市場金利ベースで巨額の融資を行っています。

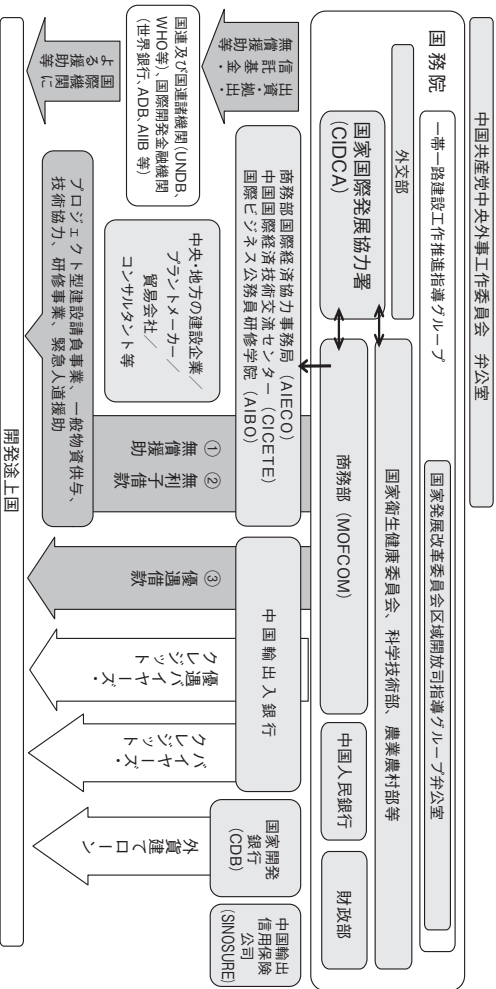
中国の対外援助実施体制を示しています(33ページ資料10)。最近の一番大きな変化は、これまで商務部が所掌していた対外援助の業務を、これについてはあまりにも商業主義的な色彩が強すぎるという途上国側からの批判があり、また国内的にも対外援助を外交や一带一路の推進

資料 9 中国の対外援助スキーム(中国対外援助の実施体制・政策動向)

スキーム		概要	予算科目
1. 無償援助(商務部他)		プロジェクト型建設請負事業、一般物資供与、技術協力、人的資源開発協力(国内研修、学位プログラム、上級専門家、ホランテイナー)、医療チーム、緊急人道援助、南南協力援助基金等	対外援助
2. 無利子借款(商務部)		元建て、金利0%、貸付実行期間5年、据置期間5年、返済期間10年	対外援助
3. 優遇借款(中国輸銀)		元建て、金利2~3%(2%未満で供与するケースもあり)、返済期間15~20年(うち据置期間5~7年)、所管は国家国際発展協力署、実施機関は中国輸出入銀行(中国輸銀)	利子補填分は対外援助
CIDCAの対外援助関連行政経費		CIDCA設立に伴い新たに設けられた予算科目	国際発展協力
途上国からの留学生向け奨学金(教育部)		教育部が所管している留学生経費に含まれる	留学生経費
優遇バイヤーズクレジット		トル建て、輸出信用でありながら優遇借款と同等の貸付条件。対外援助にはカウントしていない、所管は商務部対外投資・経済協力司、実施機関は中国輸銀	(輸銀が自ら利子補填)
中国輸銀、国家開発銀行(中国開銀)のその他の融資など		市場金利を基準にした貸付条件、PPP案件向け等を含む	
国際機関への出資金、拠出金		世界銀行、ADB、AIIB、国連諸機関等	国際組織

(注) 本枠が中国の対外援助の定義、グレーがODAとして計上しているスキーム
 (出所) 『現代中国を読み解く三要素—経済、テクノロジー、国際秩序』第7章 中国の対外援助の現状と課題 p.172-192 2020.8 勁草書房の図表をもとに作成

資料 10 中国の対外援助実施体制



(出所) Kitano, N. 2018. "China's Foreign Aid: Entering a New Stage." *Asia Pacific Review*. 25. (1). p.90-111 をもとに筆者作成

により活用したいという考えもあり、またコーディネーションに力を入れていかなければいけない必要性もあり、2018年の国务院の機構改革の際に国家国際発展協力署（CIDCA）と呼ばれる中国初の新しい援助機関が誕生したことです。それから3年が過ぎ、中国はこれまで以上に国際機関や2国間の援助機関などと交流を深めながら、自らの立ち位置を模索しているように見えます。もう一つ指摘しておきたいのは、中国においては中国の国有建設企業やプラントメーカー等、企業が対外援助の原動力となっている点です。

この新しい援助機関は China International Development Cooperation Agency という名前です。この Development Cooperation という考え方は、現在の国際的な開発援助の考え方を中国なりに名前に導入したかたちになっています。これは中国が途上国でありながら先進国と同様、国際社会において開発援助の分野で、既存の枠組みの中で力を、影響力を発揮し、またリーダーシップを取っていききたいという考えの表れではないかと思えます。

CIDCAの役割については、対外援助の業務を統括するというのが一番の機能とさ

れていて、政策策定、予算についても関係機関と連携しながら策定していくというかたちになっています。本来であればC I D C Aが誕生したタイミングで商務部の予算や、傘下にある実施機関をC I D C Aに移管するのが最もスムーズに对外援助業務を実施できると思いますが、それは実現しませんでした。具体的な執行については引き続き商務部をはじめとした関係各部門が担当し、C I D C Aはそれらの部門と協調するという体制になっています。その意味からすれば、この制度改革はまだ途上にあると言っていると思います。

2021年1月に『新時代における中国の国際発展協力』白書が発刊されました。これは2011年、2014年の对外援助白書に続いて第3版になります。2020年が对外援助70周年でしたが、それを記念するという意味と、2013年から2018年の習近平政権下での对外援助の成果を包括的に総括したという位置づけになっています。

その内容としては、まず国際発展協力の定義を南南協力の枠組みの下での多国間、2国間の国際協力としていて、南の国が南の国を支援する。途上国が途上国を支援するという南南協力の考え方をこの定義に入れることにより、中国の国際発展協力は先進国の

それとは一線を画していることを明確にしています。また、この中で、この6年間の総括として着実に援助規模を拡大するとともに、一帯一路沿線の開発途上国に一層の重点を置いたと述べられています。

そして、一帯一路の共同建設を8部構成の中で1章を設けて記述するなど、一帯一路に関して力を入れた書きぶりになっています。今後の展望として人類衛生健康共同体、グローバルヘルスに力を入れていること、2030アジェンダ、SDGsの実進を促進すること、自らの能力とレベルの向上を図っていくことが挙げられています。

先ほど大西先生も触れられた第14次5カ年計画の中には援助についても記述がありません。白書と同じように、グローバルヘルスの分野に力を入れていく。対外援助制度の改革を深化させる。さらに、力の及ぶ範囲で行うという書きぶりになっています。第13次5カ年計画の中では援助量を増やすことが明記されていましたが、今回はそのような書きぶりになっていません。

この背景として考えられるのは、新型コロナウイルス対策で財政事情が厳しいことと、なぜ途上国を援助するのか、国内の恵まれない層の人々に対する生計向上や保健サービ

スの提供にそのお金をなぜ使わないのかという根強い反対論があり、それがこの援助の量をさらに増やしていこうというふうな書きぶりのできない理由になっているのではないかと見えています。

中国が力を入れようとしている新型国際保健、グローバルヘルスについて、この1年間、新型コロナウイルス感染症対策ということで、中国は最初、世界各国から援助を受け入れていましたが、援助を供与する立場になりました。20億元のコロナ対策の専用基金を設け、物資援助だけではなく経験共有のサイトを立ち上げたり、オンラインの経験交流会を実施したり、また地方政府や企業も動員しています。

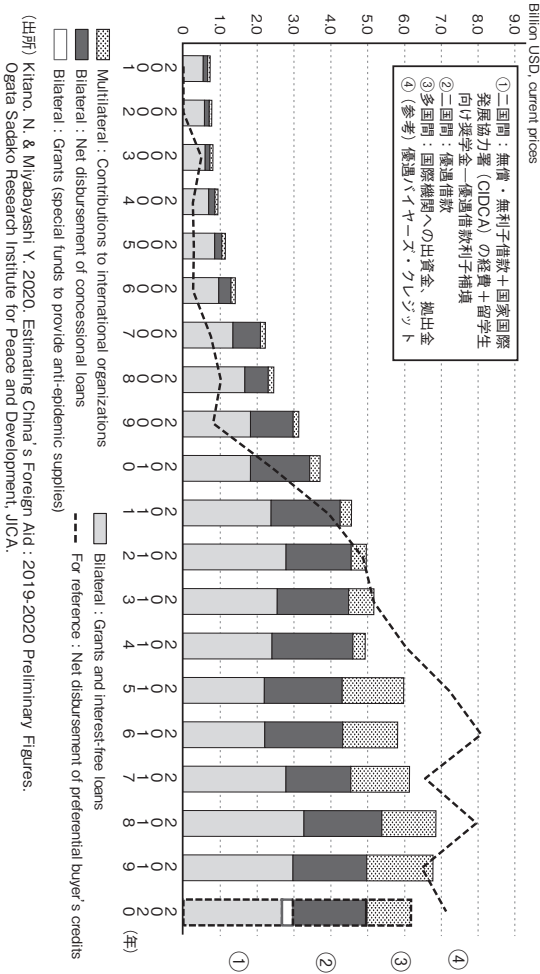
特徴的なのは今回、慈善団体、NGO、また企業などから専用基金を上回る金額の供与があるなど、民間ベースの援助が行われた点ではないかと思えます。また、国際的なイニシアティブにも中国は協調する姿勢を示し、ワクチンの配分計画であるCOVAXに関する協定に調印しています。

中国の対外援助は2019年の推計で66億ドル、世界第7位

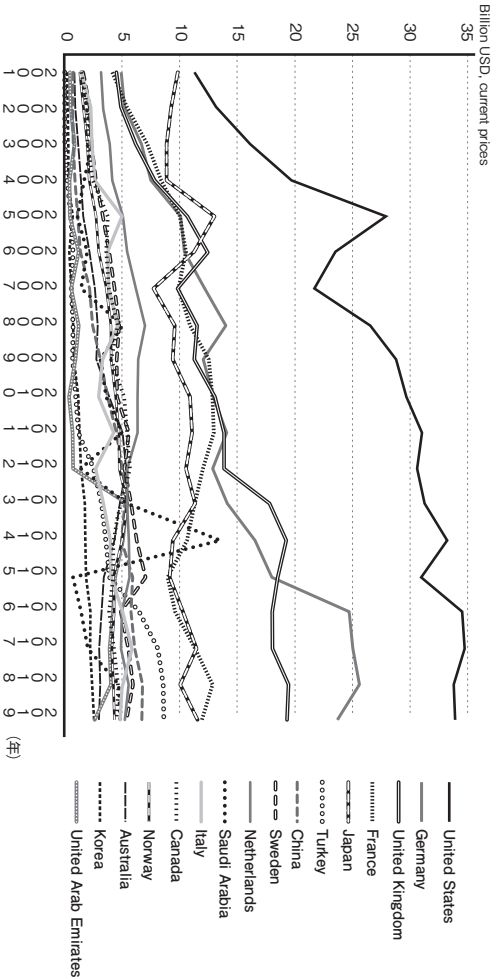
次に、中国の対外援助の規模推移について、私自身がODAの定義に則して推計した図をご覧くださいながらお話しします（資料11）。21世紀に入って中国の対外援助量は順調に金額を伸ばしてきていて、2019年の推計では66億ドルぐらいになります。薄いグレーが無償援助と無利子借款、濃いグレーが優遇借款、一番上のドットが国際機関を通じた協力になります。2015年からドットの部分が大きくなっているのは、AIB（アジアインフラ投資銀行）に対する払い込みの資本金が5年間、毎年10億ドル程度あり、それが上乘せされたのと、加えて国連をはじめとした国際機関に対しての中国の貢献度が増しているからです。

現在、国連本体に対してもPKOに対しても中国の貢献度は日本を抜いて第2位になっています。このような国際機関を通じての中国の協力については今後ともその動向を注視していく必要があると考えています。この推計は私が同僚と行っているものです。本来であれば、こういった統計は中国が公表すべきものだと思いますが、今回の白書については2013年から2018年の累計の、合計した数字しかスキームごとに公表し

資料 1 対外援助の規模推移 —— ODAの定義に則した中国の対外援助推計額(支出純額方式)

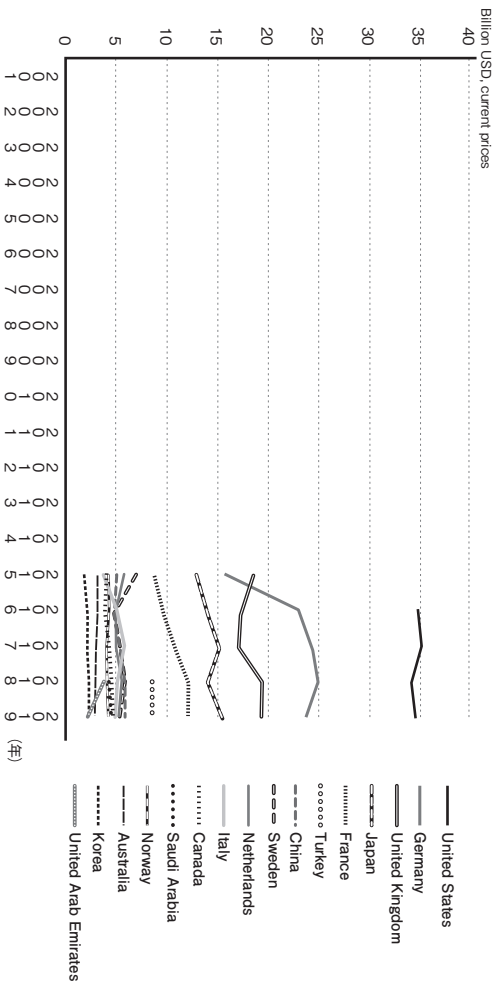


資料12 DAC及びその他諸国のODAと中国の対外援助推計額との比較(支出純額方式)



(出所) Kitano, N. & Miyabayashi, Y., 2020, Estimating China's Foreign Aid : 2019-2020 Preliminary Figures.
 Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

資料13 DAC及びその他諸国のODAと中国の対外援助推計額との比較(贈与相当額計上方式)



(出所) Kitano, N. & Miyabayashi Y. 2020. Estimating China's Foreign Aid : 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

ませんでした。その意味で透明度はまだまだと感じています。

この表は対外援助について国際比較をしたものですが（40ページ資料12）、中国は米国、ドイツ、イギリス、フランス、日本、トルコに次いで第7位です。もし先ほどお話しした優遇バイヤーズクレジットを、点線で表した部分（39ページ資料11の④）を足し上げると、この順位は第4位になります。さらに、OECDはODAの定義を2019年から変更しました。ローンの条件がよりよいものについては、それを高く評価するということで贈与相当額計上方式という方式を導入しました。中国のローンは条件が決してよいわけではないので、それを反映して額は少なめになっています（41ページ資料13）。この統計のやり方で見ると中国は第7位、優遇バイヤーズクレジットを入れた場合は第6位ということで、日本やフランスには及ばないレベル感になっています。

中国の対外援助の課題は債務持続性への対応とアカウントビリティ（説明責任）の向上次に、中国の対外援助の課題についてお話ししたいと思います。1点目は債務の持続性への対応です。中国は2018年ぐらいから、先ほど大西先生からも話があったよう

に、これまで供与した借款の返済が困難になる国が出てきました。国際社会においても G 20 等で低所得国の債務の持続性の悪化について警鐘が鳴らされ始め、中国も 2019 年の第 2 回一帯一路の国際協力サミットフォーラムにおいて、参加企業が国際的な規則と基準にのっとること、また債務の持続性についても一帯一路の債務持続性分析枠組みなどをつくることで、これまで以上に重視するという姿勢に転じました。実際にその後、中国輸銀をはじめとした中国の金融機関は融資に慎重な姿勢に転じたことが見てとれます。

さらに 2021 年に入り新型コロナウイルス対策のために、4 月に債務返済猶予のイニシアティブについて合意がなされ、G 20 から発表されました。これは去年から 2021 年 6 月にかけての最貧国の債務を一時的に繰り延べにするという枠組みになります。中国は当初この枠組みに参加することに慎重でしたが、一方で、2 国間の債務という観点では中国は 60% 近いシェアを占めており、G 20 で最も大きな債権を持っています。最終的に中国もこのイニシアティブの参加に合意して、去年の 11 月に公表された数字ですと、C I D C A、中国輸出入銀行による無償・無利子借款や優遇借款、また優遇

バイヤーズクレジットについては23カ国で14億ドルぐらいの返済猶予の手続きを済ませています。

ここで議論になったのは中国開発銀行の扱いです。本来であれば政策金融機関なので公的な債務という整理になるはずですが、中国政府は、中国開発銀行は商業銀行であると主張してこの枠組みの中に入れませんでした。その代わりに今回発表した数字によれば、中国開発銀行は商業債権者として自主的に7億ドルぐらいの債務の返済猶予の手続きを行ったとされています。しかしG20のほかのメンバーからは、中国のそういった観点での透明度の低いことが現在においても問題視され、また指摘されています。

さらに、去年の11月にDSS1後の債務措置に係る共通枠組みが合意されました。これは実際に債務返済を猶予したとしても、いよいよ返済ができなくなった国に関しては、例えば債務を免除するといった段階が考えられるということ、それに準備するための共通の枠組みになります。民間の債権者もこの枠組みに入ることが定められていて、2021年2月の時点ではチャド、エチオピア、ザンビアが申請中です。

中国の2国間の債務の比率はそれぞれ、27%、77%、83%と非常に高い割合を占めて

います。中国はこれまで無利子借款については債務免除を行ってきましたが、中国輸入銀行や中国開発銀行のファイナンスについては債務の返済猶予は行うが、債務免除を行うことに極めて慎重でした。これに対し中国が今後どのように対応していくかは注目されるところです。

最後にアカウンタビリティ（説明責任）の向上と透明度の向上についてお話しします。先ほど申し上げたとおり、中国国内には対外援助の規模を増やすことについて根強い反対意見があります。こういった状況を克服していくには、中国政府自らのオペレーションについてアカウンタビリティと透明度を向上していくことが重要ではないかと考えています。C I D C A、また商務部所管の援助実施機関、さらに中国輸出入銀行も、援助事業の評価制度を確立する、評価指標を設定する、事後評価報告書を作成することが規定で定められています。これを公表するところまでは至っていません。

一方、財政部は去年出したパフォーマンス評価管理弁法に、予算については業績評価結果を決算報告にまとめ、法律に従って公開しなければいけないと記述されています。しかし、中国の対外援助の情報は現在も国家の秘密扱いになっているように見えます。

そのため公表がなかなかできないような状況に見えますが、今後、中国にとってはアカウンタビリティと透明度の向上が、債務を含めて最も重要な課題になってくるのではないかと見ています。

【講演3】

米中新冷戦構造に見る米中相互作用

21世紀政策研究所研究委員
／
笹川平和財団上席研究員

小原 凡司

はじめに

本日は「米中新冷戦構造に見る米中相互作用」というタイトルでお話ししたいと思います。アフターコロナにおける一帯一路というタイトルなのに、それが入っていません。なぜこのタイトルなのかということについて、はじめに説明します。

今の国際社会あるいは国際社会における経済活動が米中間のゲームによって規定される、あるいは少なくとも大きな影響を受ける状況にある。それも関連して、先ほど大西先生の話にもありましたが、中国の一帯一路自体が変容を見せているのではないか。このような内容を見るためには米中関係を見なければいけないのではないかと考えました。また、日本の経済あるいは今後のビジネスを考えるに当たっても、中国との関係だけを考えているのでは不足だと思えます。

米国の対中政策に中国、日本は大きな影響を受ける可能性があるのです。米中関係そのものを理解しなければいけないと考えています。「米中新冷戦」という言葉を使っています。この言葉自体も議論の多い言葉ですし、自己預言的であるとして批判もある言葉ですが、あえて警鐘の意味も込めてこの言葉を使っています。その内容についてはこれ



小原委員

から説明していききたいと思います。

中国共産党による安定した統治継続という根源的な目的のための経済発展

最初に「中国の意図」というタイトルを持ってきた。各国とも自国の国益を最大化するのは当然ですし、経済的にも発展したいと考えるのは当然です。ただ、中国にとつての経済発展は、民主主義国とは若干違った意義づけをされているのではないかということもあり、これを最初に挙げました。中国共産党による安定した統治の継続が中国あるいは中国共産党にとつての根源的な目的です。

そして、これが変わることはありません。そ

のための国民の支持を得るために、中国は強くなったのだ、経済的に豊かになったのだ、これからも発展するのだということを目に見えるかたちで証明しなければなりません、そのような活動が中国の安全保障にも関わると認識されています。2020年12月27日に成立した改正国防法の中にも、中国が防衛するものとして主権・領土・発展利益が挙げられています。中国にとってはその最大の根源的な目的を達成するために、発展は何が何でも継続しなければならぬという位置づけになります。そうした考えをもって中国は動いていることを考える必要があるのではないかと思えます。

2013年に提起された「一帯一路」の源は、2012年8月に発表された「西進戦略——中国遅延戦略の見直し——」という論文に見ることができます。そこでは二つの大きな目標が挙げられています。一つは、これも先ほど大西先生の話にありましたように内陸部の経済発展です。これまでは沿海部の経済的な波及効果を期待していましたが、それでは内陸部は十分発展しないことがわかってきた。そこで内陸部は内陸部で中央アジア等と直接取引等を行う、貿易等を行って経済のハブにならなければならないというのが一つです。

もう一つは、東へ進むと米国と衝突するので西へ進むと述べられていますが、中国が今後掌握したいと考えているビジネスが物理空間だけで展開されるものではなくなってきた。さらに、東へ進めば米国と衝突すると言っていたけれど、米国はすでに警戒感を高めて中国に対抗する姿勢を見せている。このようなことから一带一路に大きな変化が見えてきているのではないかと考えています。

ビジネスのルールや規範等の中国版スタンダードを国際社会に実装

では、なぜ「新冷戦」という言葉を使ったのか、米中関係が新冷戦構造にあると言っているのかについて説明したいと思います。中国は世界強国になるための必須の道として強大な製造業の建設をうたっています。今後はものの売り買いだけでなく、ものもの売り買いやビジネスのルールや規範等も視野に入れ、中国が中国版のスタンダード、標準を国際社会に実装していくと言っています。

米国側はこのような中国の動きに対し、まず経済領域で中国に対する対抗措置を取り始めました。2018年4月のWTOに対する提訴から始まり、これまで中国に対する

経済制裁が続いています。そして現在、米国が注目しているのがデジタル経済における米中関係です。中国は何を求めているのか。ネットワークやネットワーク上に流れる情報等を掌握して、今後展開されるだろう自動運転、遠隔手術、その他のIoTが中心となるビジネスを掌握したい。中国のこのような動きに米国が対抗しようとしているというのだと思います。

今のところ、インターネットは米国の標準あるいは西側の標準によって動かされている自由で開かれたネットワークということですが、中国はこれを必ずしも全面的に受け入れることができない。さらに中国のビジネスの展開等に有利な標準を実装したいと考えています。中国はすでに2020年4月にファーウェイ等がITU (International Telecommunication Union: 国際電気通信連合) に対し中国版のインターネットプロトコルの標準化を提案していますし、さらに自前のネットワーク等も実装しています。2020年6月に「北斗」システムの3号システムというものを完成させましたが、これは中国版GPSとも言うべきもので、衛星を使った測位航法援助システムと言えます。中国はこれを2035年までにAと融合させ、ユビキタス性を具備した統合システム

ムにすると言っています。こういったものが何に使われるのかというと、経済面では都市交通システムに接続して自動運転等が行われることになるでしょう。こうしたビジネスを中国が有利に展開するためにはネットワークやネットワークの標準、さらには都市交通システムのインフラ等を中国が握っていることが大事だとなります。これが中国の対外経済活動の根底にある考え方ではないかと思えます。

中国は今のネットワークが米国に掌握されているという危機感を持っていて、自前のネットワークを建設することを積極的に行っています。まず、海底ケーブルが米国にすべて握られているという危機感から、一番入りやすいと考えたのが宇宙で、中国は多くの衛星を打ち上げています。2019年、2020年にはそれぞれ34基のロケットを打ち上げ、それぞれ40基以上の衛星を宇宙に送り込んでいます。この中には高速ブロードバンド衛星やその実験衛星等も含まれています。

これを打ち上げるロケットは弾道ミサイルと同じ技術を使っていて、少なくとも低軌道では25トン、静止軌道では14トンのペイロードを打ち上げることができるロケットも開発しています。最近では衛星だけでは情報あるいはネットワークの掌握は不十分であ

るといふ認識のもと、海底ケーブルの敷設にも積極的になっています。2019年3月、米国では中国の海底ケーブル敷設の動きを脅威であると認識したという報道がなされています。

さらに中国のデジタル経済掌握の動きは、通貨あるいは人民元の国際化の動きにも見ることが出来ます。これまで米国等が中国に対する経済制裁の切り札とするのは、SWIFTといったシステムから中国を締め出すことではないか、ドル取引から中国を締め出すことではないかと言われてきましたが、中国はすでに人民元決済の仕組みを国際社会の中に広げようとしています。また、このシステムがSWIFTに比べて便利であることから、すでに多くの国、多くの銀行がこれに参加していますが、これが人民元を国際化する動きにもつながると考えられます。

こうした経済活動だけではなく、いま個人の生活、あるいは社会活動、そしてデジタル経済の活動、それに加えて軍事の部分もすべてネットワークを基盤にして動いていることから、これらを区分できない状況が生起し始めているととらえています。ネットワークにおける情報をいかに安全に自由に使うかに関して、サイバーセキュリティだけで

はなく、偽情報、デイスインフォメーションキャンペーンにどう対抗するか、ネットワークインフラをどのように守るかというようなことも考えなければなりません。こうしたことを統合して考える必要があるのではないかと考えています。

中国が目指す安全保障、軍事の分野での智能化戦争

安全保障、軍事の分野で中国はネットワークを使った情報化戦争を目指していますが、さらにこの情報化の先、AIと融合した智能化戦争を目指しています。物理領域・情報領域・認知領域・社会領域も戦場になるという認識を示していて、この戦闘体系も大きく変わります。ここで重要なのは、制海権や制空権に先立って制情報権、制智能権をとらなければならないことになると、単に軍事衝突の話だけではなく、実際の軍事衝突が起ころる前にわれわれ個人の生活や社会活動、経済活動にも大きな影響を与えるネットワーク上での戦闘が行われる可能性もあるということです。

米国は2017年12月に国家安全保障戦略を発表して以来、この戦略文書に見るだけでも米中の競争関係を安全保障領域に拡大してきました。特に大国間の競争が復活した

という世界観を示したことは、米中が今後の国際社会における大きな矛盾あるいは問題になることを示しています。バイデン政権もこの概念を引き継ぐことは明らかです。

米国防総省が議会に対して行なっている年次報告の中でも、中国の軍事力が増大しつつあるという危機感を高めており、2020年の議会報告書の中では、すでに三つの分野で中国が優勢であるところまで来ていると述べています。文書だけではなく、実際に米軍の部隊展開等も中国を念頭に置いて実行されています。中国のミサイル等によるA2/A D (Anti-Access/Area Denial: 接近阻止・領域拒否) の範囲から米軍の主要な部隊が外へ展開して、機動力を高めて中国に対する打撃力を維持するというような考え方になります。これも地理的に移動できない日本に対し大きな影響をもたらす米国の考え方であると言えます。

現在、米中双方にとって南シナ海はホットスポットになっていますが、これがなぜ重要なのかというのは、中国本土へのアクセスのみならず、米国に対する核抑止、そして中東などへのアクセスにも関わる問題だからです。中国は米国が軍事的にも介入できないような状況をつくりたい。米国も中国も戦争したいわけではないけれど、中国は米国

が中国に対して軍事力を行使するのではないかということに非常に恐れていることから、先に軍事拠点化するといったような行動に出ていますし、これがまた米国の警戒感を高めています。このように米中両国は典型的な安全保障のジレンマに陥っていると言えるのではないかと思います。

この対立がイデオロギーや価値観のところにもまで及んできていて、2019年10月から始まった数カ月間に及ぶポンペオ国務長官の一連のスピーチがこれを代表しています。市場が分割され、軍事的にも競争し、そして価値・イデオロギーの対立を見せるという特徴は、まさに冷戦構造を想起させる特徴ではないかということで、「新冷戦構造」という言葉を使っています。

中国はバイデン政権の対中政策が固まるまでに国内外の体制を固めておきたい

ただ、ここで米国側に大きな変化が起きました。バイデン政権の誕生です。中国は2020年11月ごろからバイデン政権がどうなるのか、どのような対中政策を取るのかといった論文等を発表しています。その中で見る限り、バイデン政権の対中政策が固ま

るまでには少なくとも1年程度の時間を要するだろう、現在の米国内の状況を見ると、トランプ政権が行ってきた対中経済制裁等の政策を簡単に変える状況にはないだろうと言っています。

一方、中国の習近平首席は大統領になるバイデン氏に送った祝電の中で三つの柱、非衝突非対抗・相互尊重・協力ウィンウィンと述べています。これは2013年6月にパームスプリングスで行われた首脳会談において、習近平首席がオバマ大統領に求めた米中新型大国関係の3本柱とされたものと全く同じです。

ただ、中国は米中新型大国関係という言葉を使っていません。求めるものが同じであっても、強大になった中国のアプローチはより強硬、あるいは能動的になるだろうと考えられます。中国も競争関係がなくなるとは考えていないだろうから、米中関係の今後には「競争+協力」「競争主体」「競争+対立」のいずれかになるだろう。その中でいかに協力の側面を大きくするかというのが中国の課題となっています。こういった中でも中国はバイデン政権の対中政策が固まるまでに国内外の体制を固めておきたいと考えているでしょう。

中国は2014年に習近平首席が提起した総体的国家安全保障観に基づいて安全保障活動を行っています。ただ、中国のいう安全保障活動というのは、最初に申し上げたように単なる軍事活動だけにとどまらず、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態、資源といったものも含めた、安全保障活動を一体化した安全保障体系であると定義されています。

このような総体的国家安全保障観が2020年後半に成立あるいは改定された法律の中で述べられていますし、注目すべきは輸出管理法などの経済に係る法律にも「総体的国家安全保障観を堅持しなければならない」と述べられていることです。反対に、国防法の中に発展利益を防衛するという言葉が入ったことが大きな議論を呼びました。このような中国の考え方を理解した上で中国との関係も考えなければいけないということだと思えます。

中国はこれまで経済的にも、軍事的にも、あるいは法執行に関しても一定の能力を付けてきました。そして、法律を制定しているのはその行動の根拠を制定するためでもあります。これは国際法上、問題にならないための根拠ということにもなりますが、もう

一つ残っているのが条件です。

国際法違反にならないための条件、国際社会から批判されないための条件、あるいは軍事的にいえば米国が介入する理由を与えない条件をつくることが重要になってきます。米国との競争は強調せず、対立はしない。一方で協力の側面は強調することになるだろう。そして、先ほど申し上げたように米国の対中政策が固まる前にできるだけ優位なポジションを取るということで、今はワクチンやその他経済関係の深化、標準の実装を積極的に進めようとしていると考えられます。

ただ、バイデン政権の対中政策はバイデン氏個人の思惑と完全に一致するというわけではなく、若干厳しいものになるのではないかと思われています。そうすると勢力均衡といった考え方や、国防総省内に設置されたチャイナ・タスクフォースが出すだろう中国に対する強い姿勢が今後も継続される可能性が高いでしょう。

そこで、日本としては米中の大国間のゲームに翻弄されないうためにどうするのか。米国も中産階級のための外交政策を掲げるなど米国の国益を第一にするのは当然のことで、日本の国益と全く一致するわけではないことを考えた上で、中国と米国のゲームに翻弄

されないために、まず日本の経済力・技術力を維持する。そして、そのほかの国々と協力することにより米国、中国に対しレバレッジを確保する。もちろん、米国と中国との関係を考えるためには、米中関係を引き続き注目しなければならないことに変わりはないと考えています。

【講演4】

リベラル国際秩序と中国

21世紀政策研究所研究委員／
東京大学大学院総合文化研究科准教授

湯川

拓

はじめに

私は「リベラル国際秩序と中国」というタイトルでお話しさせていただきます。私は中国研究が専門ではなく、国際政治及び比較政治の理論的な研究をやっています。その関係でマクロ的な見取り図のような話になるかと思えます。

近年、国際関係論においても国際秩序ということが語られるようになっていきます。具体的にはリベラル国際秩序の動揺、あるいは、われわれはいま歴史の転換点にいますというふうな論調が多く見られます。では、その秩序の動揺／転換というのはいったいどのような意味においてなのか。そして、そこに中国の台頭がどのような影響を与えているのか。このことをお話しするのが今回のテーマとなりますが、その際に、秩序をめぐる議論は印象論に流れてしまいがちなので、可能な限りデータから迫りたいと考えています。

リベラル国際秩序をもたらす3要素は自由民主主義、国際制度、相互依存

リベラル国際秩序とは何かというと、主に第2次世界大戦後の国際関係において存在

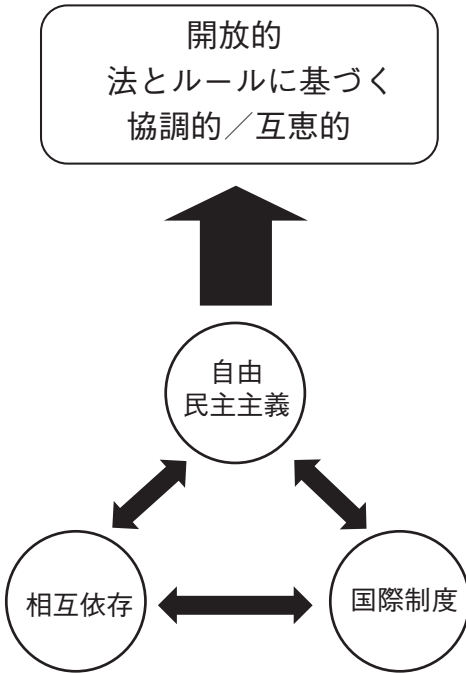


湯川委員

してきたものであって、開放的であり、法とルールに基づいた協調的な秩序。あるいは、緩やかなルールに基づいたグローバルなシステムの中で、自由民主主義国に主導された諸国家が互いの利益や保護のために協力することになります。

それを見取り図的に示したのですが（66ページ資料14）、国際関係において、開放的であり、法とルールに基づき、協調的／互恵的な関係性が存在する状態が秩序です。そして、これをもたらすのは何かというので三つの要素が示されています。一つ目が国内政治体制で、それは自由民主主義である。二つ目が国際制度で、それが協力を支える。三つ目が貿易や金融とい

資料 14 アメリカの覇権



(出所) 報告者作成

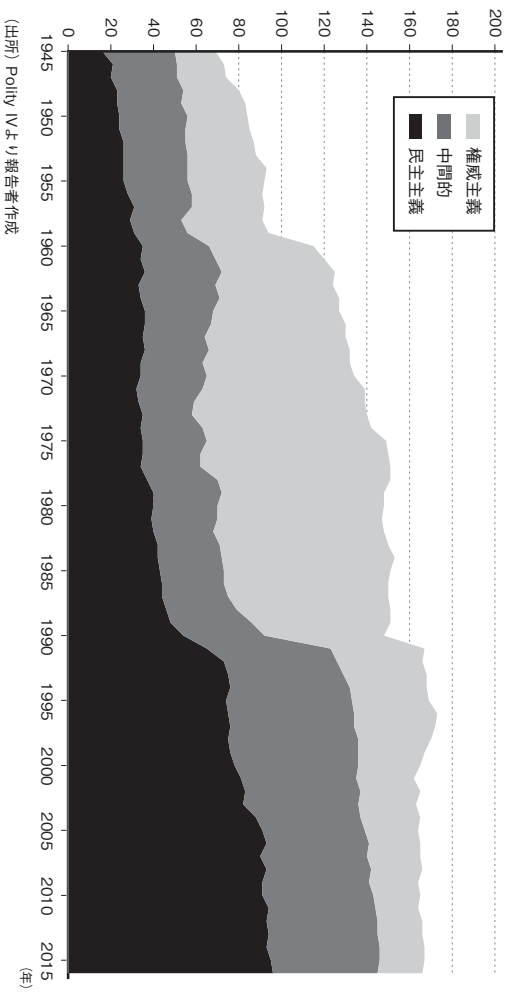
った国家間のやり取りが自由に行われる相互依存となります。

この三つが上記に示したような国際関係をもたらすということですが、ここには一つ大きな前提があります。米国の覇権の下に成り立ってきた秩序であるということです。これ以降はこの3要素を一つひとつ見ていくことで、リベラル国際秩序というものが存在してきたのかということを見ていきたいと思います。

まず、自由民主主義についてです。理論的に民主主義国家同士は共通の利益を持つということがよく指摘されます。資料15（68ページ）のグラフは、各国の民主化度合いを数値化したデータセットがあり、それをもとに民主主義国家の数、権威主義国家の数、その中間的な政体の国家の数の推移を時系列的に表したものです。傾向としては、第2次世界大戦後、民主主義国家は増えてきていて、現在は民主主義国家が国の数としては最も多いこととなります。

2本目の柱である国際制度ですが、国際制度は協力を促進する装置であるとともに、大国が恣意的に振る舞わないための制御になる機能が期待されます。資料16（69ページ）のグラフは非常に長く、1816年から作成していますが、これを見ると第2次世

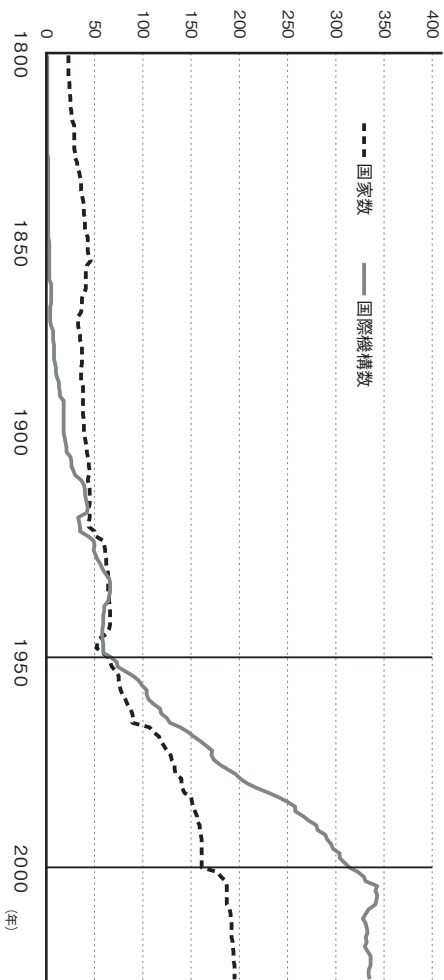
資料15 民主主義国家数と他の政体の国家数の時系列比較



(出所) Polity IVより報告者作成

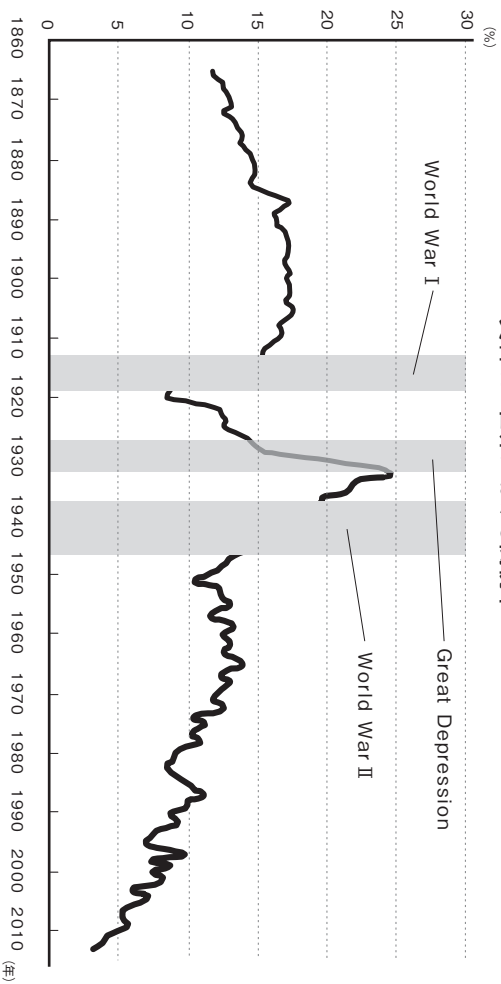
(年)

資料 16 国際機構数 (1816—2014)



(出所) COWより報告者作成

資料17 世界における関税率



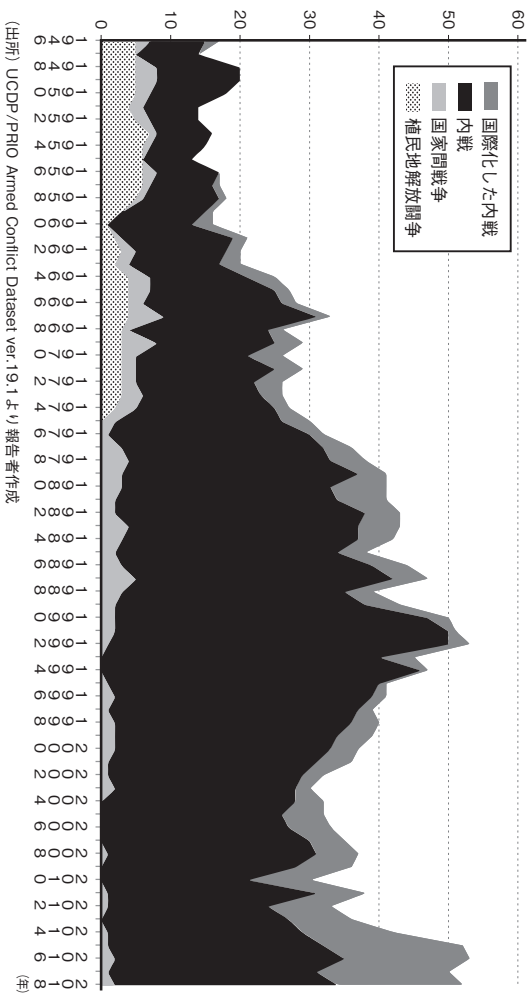
(出所) Feenstra and Taylor (2017)

界大戦後、国際機構が顕著に増加していることがわかります。

3本目の柱の相互依存ですが、これまで経済的活動が相互に活発である国同士においては、武力紛争は起こりにくい、商業的平和という傾向が指摘されてきました。相互依存の進展についてもいろいろな指標がありますが、ここでは世界における関税率のデータを示しています（資料17）。これを見ると第2次世界大戦後、GATT、WTO体制の下で顕著に下がり続けてきたことがわかります。

民主主義国家が増え、国際制度が増え、相互依存が増えてきたことで、その下で安定的な国際関係が実現されたのか、平和は実現されたのか。資料18（72ページ）のグラフは武力紛争の件数を時系列で見えています。ご覧いただきたいのは下から2番目の薄いグレー部分の国家間戦争です。現代における武力紛争というのは、国家間戦争は起こらず、ほとんどが内戦だということがわかります。この間に国家数が激増していることを考えると、ここから国家間戦争の発生確率は顕著に下がってきたことが見てとれます。

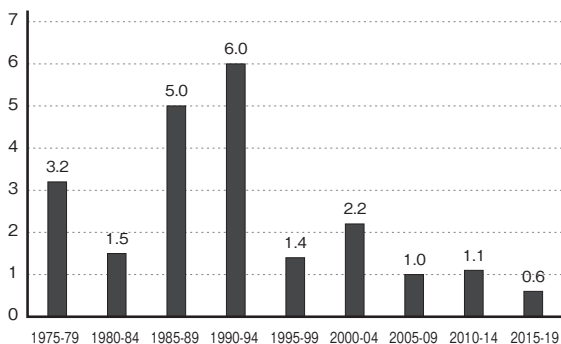
資料 18 武力紛争の件数



(出所) UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset ver.19.1 より報告者作成

(年)

資料 19 民主化の権威主義化に対する割合



(出所) Polity IV より報告者作成

リベラル国際秩序の動揺を3要素で読み解く
以上により、第2次世界大戦後、リベラル国際秩序が一定程度存在してきたことがわかりますが、それが近年になり後退している、動揺している、転換期にあると言われるようになっていきます。それはどのような意味においてなのか、なぜなのかということについて、また3本柱を順番に見ていくことでお話ししていきたいと思っています。

まず、リベラル・デモクラシーですが、三つの要素のうち、最も顕著に後退が見られるのがこの要素となります。資料19のグラフは民主化した国と権威主義化した国の割合を示しています。例えば5・0というのは、その期間におい

て民主化した国が権威主義化した国の5倍存在したことになります。見ていただく、2005年にこれが1・0になっています。民主化した国と権威主義化した国の数が同じになったということです。

ただ、それが直近では0・6ですから、もはや権威主義化した国のほうが多いという傾向にあるわけです。政治学においても今後、民主主義国家はどんどん増えていくという楽観的な前提が言われることが多かったのですが、そうではないことがわかってきた。これが近年の傾向となります。

二つ目の国際制度ですが、WTO、G7、パリ協定、NAFTA、TPP、WHO、EU等、国際機構もしくは多国間協力も後退にあることが多く語られています。ここでデータとして取り上げたのは脱退の件数です。資料20は脱退数を国際機構の数で割った時系列グラフになります。見てもらうとわかるように、最近、脱退が増えているという論調が多くありますが、少なくともデータ上は特にそのような傾向が見られない。ただ、脱退のあり方として国内政治におけるアピールに使われるというような、脱退の政治化という傾向が近年の特徴としてあるように思われます。

資料 20 国際機構からの脱退割合の推移



(出所) von Borzyskowski and Vabulas (2019) より報告者作成

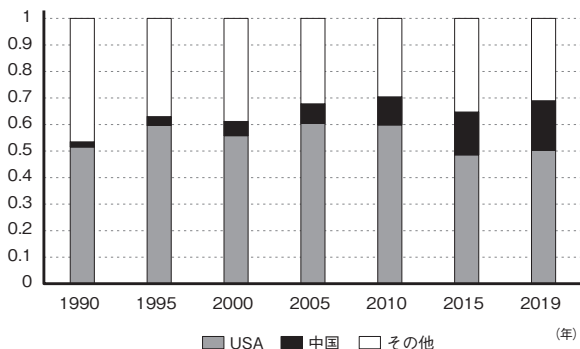
(年)

三つ目の柱である相互依存ですが、W T O の停滞、保護主義の台頭、米中貿易摩擦といったかたちで、こちらもかなりわかりやすく問題が生じ始めています。また、移民をリベラル国際秩序に入れるかどうかという議論がありますが、ヒトの自由な移動という意味において反移民運動が高まっていることも一つ重要な要素かと思えます。

このように三つの各要素にはころびが見られ、国家間の互恵的な協調が後退しつつあると言われますが、なぜか。その理由として3点ほどが挙げられます。一つ目は自壊です。冷戦後の行き過ぎという事です。冷戦が終わり、いつときは西側にとつて多幸的な状況が表れることになりました。民主化の波が訪れ、N A T O は東方に拡大し、E U は拡大し、G 20 ができ、中国がW T O に加盟する。リベラル国際主義の勝利であると盛んに語られました。しかし、振り返ってみれば、それまで西側だけで運営されていた秩序が拡大することにより異質性が増しましたし、さらには主権とのバランスを崩しました。すなわち、民主主義や人権をより垂直的に強硬に押しつけるような姿勢が反発を呼んだわけです。冷戦の終焉が自壊の芽であったと言えます。

二つ目は内部からの挑戦です。コア国におけるポピュリズム、ナシヨナリズム、もし

資料 21 軍事費の上位10カ国に占める米国と中国の割合



(出所) SIPRIより報告者作成。軍事費は2011年米ドル価格をもとに算出

くは反グローバリズムの台頭が挙げられます。典型的にはトランプ政権のアメリカファーストとかBrexitがこれに当たります。三つ目は外部からの挑戦であり、中国等からの挑戦です。以降はこの3番目、中国にフォーカスを絞ってお話していきたいと思えます。

中国はリベラル国際秩序の挑戦者なのか

中国の台頭は明らかです。GDPでは1979年以来、平均9・5%で成長を遂げ、8億人が貧困から脱出しました。資料21のグラフは軍事費の上位10カ国における米国と中国の割合を示しています。例えば米国が0・6ぐらいに迫っている年は、第2位から第10位まで全部合わ

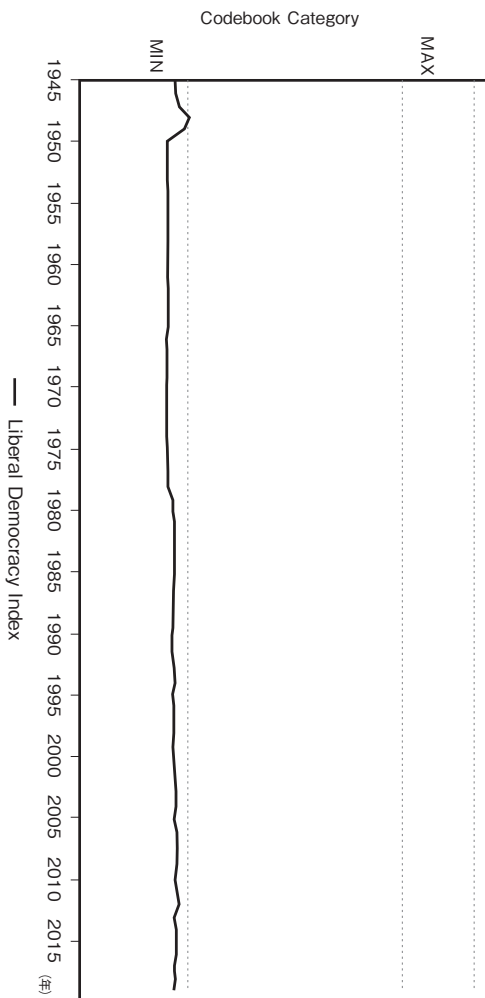
せたとしても米国1国のほうが、軍事費が大きいことになります。ここにおいても、もちろん経済面ほどではないけれど、中国の台頭が見てとれます。

台頭する中国はリベラル国際秩序への挑戦者なのかということについては議論があります。挑戦者であるという議論において一番重視されるのは、国内政治体制が権威主義であることです。価値的に相いれない。あるいは、中国は主権・内政不干涉という伝統的な国際社会の規範を押し進めようとする意味でも挑戦者です。

他方、いや、そうではない、責任あるステークホルダーになっていくのではないかと、いう論調もあります。中国がこれほどの経済発展を遂げたのはまさにリベラル国際秩序のもとであり、その意味では受益者です。それを自ら崩していく必要はないのではないかと。あるいは中国自身が変わっていくだろう。やがて秩序に統合されていく、あるいは社会化されていくのではないかという議論がありました。しかし、近年はこのような楽観論はやや退きつつあるように思います。以降、また三つの要素を軸に中国との関係を見ていきたいと思えます。

まず、リベラル・デモクラシーですが、中国自身の民主化は資料22のグラフにあるよ

資料22 中国の民主化度合い

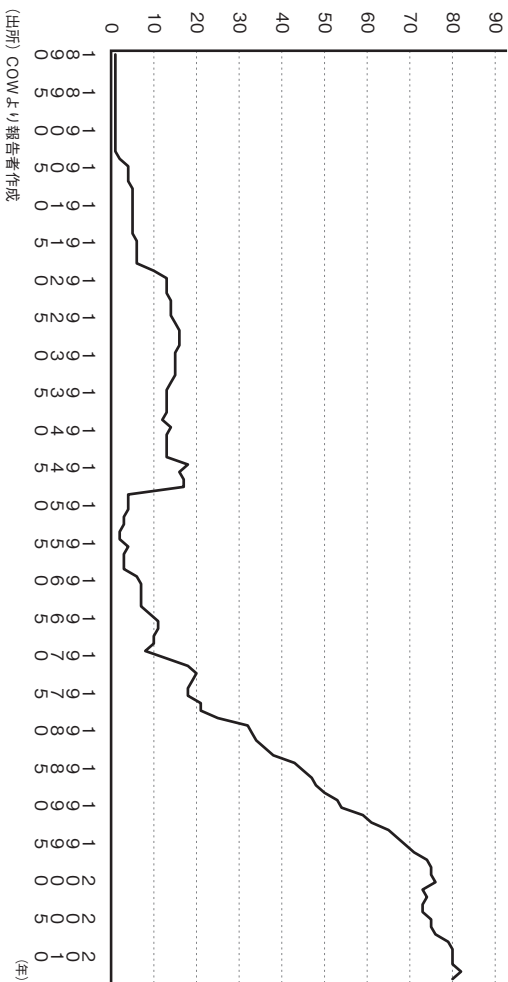


うに限定的です。民主化度合いを表すグラフで見ると民主化はほとんど進んでいません。かつて経済発展が進めば民主化が進んでいくのではないかと言われていた時期もありましたが、そうではなかったと最近は言われるようになっていきます。

ただし、中国が民主化しないことと、国際社会において中国が民主主義に挑戦しつつあるかどうかということは別であり、後者については留保が必要ではないかと思えます。中国は何らかのグランドデザインのもとに他国にも権威主義を広めていくという対外政策はあまりとっていません。あくまで自国の体制の安定に主眼が置かれています。中国が積極的に他国の権威主義を促進しているという論調はやや誇張されていると考ええます。

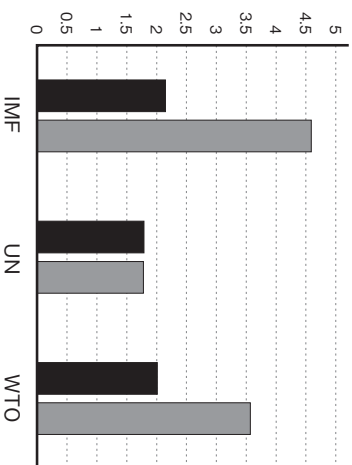
国際制度については、一方で積極性が見られます。資料23のグラフにあるとおり中国が加盟する国際機構の数は増えています。世界銀行、IMF、WTO、国連などについても積極的な姿勢を見せています。資料24(82ページ)は専門スタッフの人数です。国連はあまり変わっていませんが、IMFやWTOにおいてはG7がそのシェアを落とす中、中国は伸びを見せています。

資料23 中国が参加する国際機構数

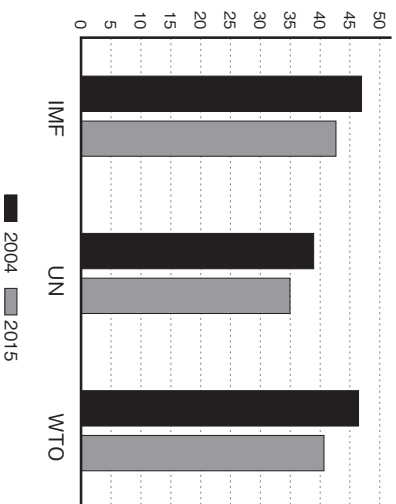


資料24 専門スタッフの人数

中国からの専門スタッフの人数 (%)



G7からの専門スタッフの人数 (%)



(出所) Parizek and Stephen (2020) より 報告者作成

他方で、必ずしもルールベース等の秩序になじまないところもあります。例えば南シナ海の仲裁裁判所の判断を軽視するとか、多国間より2国間を好む時があるとか、一路とか、自身が進める枠組みにおいては中国自身を縛るような枠組みを忌避するような傾向があります。

次に相互依存については、時に国家資本主義といったものがリベラル秩序になじまないというような議論がなされることもありますが、中国自身は自身をリベラルグローバルリズムのチャンピオンもしくは擁護者として位置づけています。有名なのは2017年の世界経済フォーラムにおける習近平国家首席のグローバルリズムを擁護するような発言です。

ご参考までに、新型コロナウイルスがリベラル国際秩序にどのような影響を与えたのかについてお話ししたいと思います。この問題について最も中心的な論者であるジョン・アイケンベリーは、将来の歴史家が、リベラル世界秩序が終わった時点について考える時、2020年の春が指摘されるだろうと述べています。これは感染症対策において国際社会が協調的な体制をつくることができなかつたことを示唆しています。ただ、

世界秩序の問題に限定するならば、新型コロナウイルスの問題はそれによって世界が劇的に変質したというより、すでにあつた問題が顕在化／加速化したと言えるのではないかと考えています。

中国が既存秩序の何を受け入れ、挑戦するかを丹念に腑分けする姿勢が必要

最後に考察と展望です。こういった議論は、今後は世界が複数の圏に分かれていく、地理的な勢力圏に分かれていくところに話を落とすということが多いです。一帯一路なども地理的な勢力圏と言えなくもないので、複数の圏に分かれていくのだという議論が、妥当性が全くないわけではないのですが、個人的にはイシューごとの違いを丁寧に見ていく必要があるのではないかと思います。中国はリベラル国際秩序への挑戦者なのか、擁護者なのかという二者択一的なシナリオではなく、既存の秩序のうち、中国が何を受け入れて、何に挑戦するのかというようなことを丹念に腑分けしていくような姿勢が必要かと思えます。

例えば今後、人権や民主主義は一層の軋轢の種になっていくでしょう。バイデン政権

はこれまでのところ民主主義対権威主義という構造を、これまでよりもより明確に取りにいつているように見えます。中国がどのようなイシューに積極的かということを見ていかなければならないでしょう。その時に国内政治に注目する必要があるのではないかと考えています。共産党体制の安定に資するようなものであれば積極的になるけれど、そこにマイナスに作用するようなものであれば、時に挑戦者として現れるだろう。具体的にはナシヨナリズムや経済発展や治安といった問題に触るようなイシューについては、強硬的な姿勢を見せるのではないかと考えています。

パネルディスカッション

【パネリスト】（順不同）

21世紀政策研究所研究委員／

科学技術振興機構特任フェロー

大西 康雄

21世紀政策研究所研究委員／
早稲田大学理工学術院教授

北野 尚宏

21世紀政策研究所研究委員／

笹川平和財団上席研究員

小原 凡司

21世紀政策研究所研究委員／
東京大学大学院総合文化研究科准教授

湯川 拓

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学大学院総合文化研究科教授

川島 真

米中対立は、イシューごとなのか、それとも特定のイシューなのか

川島 いま4人のパネリストから興味深い、また多様な視点からの報告がありましたので、議論が立体化できるかと思えます。私からまとめながら適宜質問をして、それにレスポンスをいただいた後、参加者からの質問を拾って議論を深めていければと思います。最後に湯川先生から、中国の専門ではないとおっしゃられながらも、サブスタンシャルで、かつ概括的なお話をいただきました。印象論ではなく、可能な限りデータから迫るべきだというのは重要な指摘です。中国研究は、経済研究は別ですが、政治研究の場合は多くの場合、言説の分析が多かったものですから、データからのアプローチはとても重要だと思えます。そのデータからのアプローチでも、2015年あるいは2010年代から中国をめぐっているいろいろな変化が起きていて、それが恐らく新型肺炎のもとで加速していった、ということなのだろうと思えます。今回の新型肺炎により新しい何かが生まれたわけではなく、もともとあった大きな変化が加速していくということとは、アイケンベリーなども議論しているところのようです。

権威主義体制か、民主主義かということが、本当に命題になるのか、私は正直なところ



川島研究主幹

る疑問に思っているところがあります。権威主義体制なるものがあまりに多様で幅のある概念だからですし、また民主主義の側にも多様性があるからです。ただ、米中対立をどのように見るかについて、湯川先生が報告の最後のほうで、イシューごとで違いが出てくるだろう、二者択一的な米中ではなく、問題ごとに違うのではないか、いろいろな局面が生まれるのではないか、そして例えば国際的な組織に中国は結構入っているし、むしろ米国のほうが抜けていたりしているのだから、個別に見ないといけないと話されました。これは極めて重要な指摘です。

それに対し小原先生は、これは米中新冷戦だろう、と指摘しています。バイデン政権になっ

て少し変わってきているけれど、米中対立には市場の分断、軍事、価値・イデオロギ
的な側面がある。これは米中新冷戦構造に入っていることを示しているのではないかと
いう観点でした。小原先生は恐らく軍事安全保障の面を中心に見ているから「冷戦」だ
と映るのではないかと思えます。それに対して、湯川先生のほうは軍事安全保障以外の
いくつかの論点を合わせてみておられるので視点が異なるのだと思えますが、米中冷戦
をどのように見るかについてはいま一度、小原先生、湯川先生にお聞きしてみたいと思
います。

小原先生のように軍事安全保障の面を見るから冷戦ということになるのか。あるいは
経済・社会、いろいろな面を見ても新冷戦だと見ているのか。先の米ソの冷戦に際して
は、経済面での両陣営の相互依存はあまりありませんでした。それに対して、現在の米
中の経済関係は、先端のデュアルユースではデカップリングが進行していくにしても、
ほかの面では相当緊密ですし、人的な往来も相当なものがあるので、米中冷戦と言える
かどうかというのは議論のあるところです。

湯川先生に対しては、確かにイシューごとに違うのでしようけれど、軍事安全保障面

を見れば対立はクリアでしょうし、クリアカットで二者択一になる分野と、そうならぬ分野もあります。そうした意味では、いろいろ出てくるだろうという予測もありえます。そうした点について、湯川先生がどのように思っているのかを改めてお聞きしたいと思います。

中国は学術的・科学的・客観的空間をコントロールし、合法的に経済を政治化できる米中対立について、私個人はさまざまな分野で対立の状況は違うし、対立の焦点なるものも変わっていくと見ていますが、それでもなお一つの傾向はあると思います。それは、大西先生が話されたかと思いますが、経済と安全保障が切り分けられない、政経分離ができない、できないということです。もちろん、米国の言っている軍民両用のデュアルユースもそうですが、中国のほうでも、中央経済工作会議などの場で、習近平も李克強も経済と安全を総合的に調整するという言葉を連呼しています。これは経済と安全保障が別々にあるのではなく、経済も安全保障とともにあるということです。米中とともに、限定的であっても、政経分離はしない、と言っているのです。

従来は発展のほうが発展より上でしたが、昨今の中国では国家の安全のほうが発展、すなわち経済より上にあります。これは経済よりも安保を中心に政策を立案することを意味しています。このことの持つ意味は重大です。現在は中国による台湾のパイナップル輸入停止が有名ですが、中国は経済制裁という言葉を使わないけれど、ルールに基づくといい格好をとりながらいろいろな「制裁」とも取れることをしています。

先ほどの権威主義体制の話でも出ましたが、中国では客観的事実とか科学的事実とかを操作できるわけです。例えば感染症の起源をめぐっても、武漢に調査団が踏み込んできて調査すると言われると内政干渉だとシャットダウンするわけです。内側の学術的・科学的・客観的と言われる空間をコントロールさえできれば、既存のルールにのっとる格好でもって合法的に経済なり何なりを正当化しつつ、政治化することが可能になります。

リベラル・デモクラシーの空間では、市民による調査もできますから、このような操作には制限がかかるからできませんが、権威主義体制の下では可能です。そうだとすると経済も限りなく政治化する可能性があります。もちろん中国も経済を全部、政治化し

てしまうとその経済が立ち行かないので、どこかで抑制するとは思いますが。

周りの国からすると、これも大西先生が話されましたが、中国の経済に依存する度合いを下げていかないと、ある特定の分野やサプライチェーンのある部分で中国だけに依存するという事になると非常に危ない、そこを狙われるという話になります。中国とは経済関係でももちろん関わるし、中国は大事だけれど、ある部分だけ中国依存というようなことはつくらない。チャイナ・プラスワンというのものもあるかもしれませんが、そのようにしないと自分の国の経済なり何なりを守れなくなる可能性があるということです。これから経済と安全保障とが深く関わっていく時代の中で、一带一路の沿線国もこうしたことをわかっているはずですよ。

コロナよりも前の時代、世界大分業という話がありました。自分の国で何もかもつくるのは効率が悪すぎるから、安くつくれるところにつくってもらい、自分のところでは自分の優位性のあるものをやってあげれば世界経済全体がうまくいくのではないか、という考え方です。一時はこのような議論も盛んで、日本もそうなるべきだと言っていました。が、ここへ来てこの議論にも強いブレーキがかかりました。経済産業省のやったプロ

ジェクトによって、中国に生産拠点を移していたマスク産業を日本に戻し、日本でマスク生産をするようにしました。コストがかかるけれど、国内に生産拠点がなくてはいいないという話になったわけです。

しかし、効率重視の国際分業という流れにブレーキはかかったのですが、ブレーキがかかったからといってもう1回、自国で何もかも生産する、自給100%時代に戻れるはずはありません。では、どの辺で、どのように線引きをしていくのか。WTOの機能に問題が生じ、メガFTAをつくって経済貿易秩序を形成しようという方向の中で、中対立やコロナの影響の下で経済が安固化したわけです。では、どの辺りで、この自由貿易と経済安保との間の線引きをどうするか、あるいは日本がどうするか。この点について大西先生にお聞きしたいと思います。

途上国への援助の強い姿勢をだしきれない国内からの強い批判

北野先生はいつもながらシャープで、かつオリジナルなデータを使って報告していただきました。大変勉強になると同時に、援助の分野は新型コロナの前後であまり大きな

変化が見られないということも理解できました。もちろん、これから変化が出てくるかもしれませんし、まだそれがクリアに出ていないだけかもしれません。先生のお話の中で特にG20の話が示唆的でした。喫緊の問題として債務の問題が出てくるだろうが、多くの国が債務の返済ができなくなる中で、債権国として一番大きな国は中国だという話です。

中国は債権国ですから、返してもらえなかったら大損をするわけです。中国としても何とかしなければなりません。そうかといって、ここで強硬な姿勢を取ると中国のイメージが悪くなる。だから一定程度の譲歩はする。しかし開発銀行の例がセンサーショナルに報じられ、中国は債務国からの要請に応じるつもりがないかのように見られてしまいました。

お聞きしたかったのはレピュテーションというか、中国自身がいろいろな情報を世界に向けて出し、いかに中国がマスク外交をやっているか、ワクチンを公共財化しようとしているか、よい評判をいろいろつくろうとしている反面、戦狼外交をやってしまった、評判を落としています。説明の仕方はいろいろありますが、中国にはいつもこの両面が

あるわけです。特に昨今は習近平の任期をいかに延長するか、いかに統制的にするかという大問題があるので、そこに焦点が行って政治的な要素が様々な側面に入ります。援助をめぐる問題で、なぜ開銀なのか、なぜ途上国の支持を全面的に取り付けるようなサービスができないのか。先進国が意外に前向きにやっている中で、中国はなぜ前向きにできないのか。ここぞとばかりに債務免除をして途上国からの人気を取るといいうように行けないのか。これが質問です。

もちろん開銀が当初から貸付率が低いと言った要素があるのはわかるのですが、私自身が疑うのは国内との連続性です。先ほど話がありました、一帯一路にしても何にしても国内からのかなり強い批判がある。債務を帳消しにすると国内においても帳消しにしてほしいという声が出るかもしれない。この辺りとのバランスがあるのかどうか。中国が国際社会に出ていく際に国際協調をする、あるいは情報を流しながら中国の評価を上げようとしても、国内にある大きなリスクが、もう片方の軸になっていて、その部分との綱引きで政策が出来る面があり、そこに限界があるということになっているのかどうか。そこについても北野先生にお聞きしたいと思います。



中国は世界に流す情報を操作し、どのようなイメージづくりをしようとしているのか

小原先生には、冒頭の質問もありますが、もう一つお聞きしたいことがあります。情報戦についてです。中国では情報戦についても様々な議論がありますが、今日は二つの方向性がありました。北野先生は援助に関する情報について、国内からの反論もあるので機密情報である、情報は開けられないという話をされました。小原先生は逆に、イメージをつくるために情報を流すとおっしゃいました。情報を流しながら、中国はいいイメージをつくらうとするものの、情報のある部分を隠すから、結果的に余計悪くなる。アカウンタビリティあるいはトランスペアレンシーの、非常に強いでこぼこがあるわけですが、

これは中国の中ではどのように理解されているのでしょうか。

ときどき聞くのは、中国という国は情報をオープンにするのを危険なことだと思っている、情報を隠すことが自己防衛なのだ、ということですね。軍事安保系からこのようなことが聞かれる反面、なるべくよく言われたいから、ある種の宣伝としていろいろな自己肯定的なことを流すべきだという声もある。では、中国の情報はどう評価したらいいのか。これは湯川先生のやっているようなデータに基づく分析の、データとは何かという話にも関わります。

中国はある部分を隠し、ある部分は宣伝で情報を流す。そうであるならば中国の流している情報に基づいて何かを判断するとなると相当危険だという話にもなってきます。このような中国から発せられる情報についてどのように見ているかについても小原先生にお聞きしたいと思います。情報を操作してイメージをつくるのは国際関係においては非常に重要なところですね。ソフトパワーとかパブリック・ディプロマシーという言葉があるように、イメージづくりをすることが重視されているわけですが、そのイメージづくりをどのようになっているのか。何を隠して、何を出すのか。そういったことも含め

て、全体像をご説明いただければと思います。

地産地消型かサプライチェーン型か、日本企業の立ち位置は複数化している

日本についても触れたいと思いますが、これは後の議論に託したいと思います。ここでは質問ではなくコメントだけしておきたいと思います。今日、日本についてはいくつもおもしろい議論が出てきました。大西先生から二つの日本というお話が出ました。中国の二つの循環の、向こうの循環の中に入ってしまいう地産地消型の日本あるいは日本企業と、依然として国際的なサプライチェーンの中にある日本企業という二つです。

JETROの調査と日経新聞の調査でこの両者の意識が完全に分断されているのはわかっています。東京のほうで出てくる中国経済のイメージと、地産地消で中国の中に入っている企業とのイメージが全く違う。まるで引き裂かれた日本、日本企業のようなイメージになります。これでいいのか、それともこういうものだという話なのか。本社機能と現場の機能をもう少し調整したほうがいいのか。私はなかなか判断がつきません。

ただ、これが中国の「二つの循環」の議論に絡まれば、二つの循環のそれぞれに日本

が引き裂かれているわけです。この状況はもしかしたら欧米企業より日本企業のほうが先に進んでいるのかもしれませんが。台湾、香港はもしかしたら既にそうかとも思いますが。このような状態をどのように見るのか。日本の立ち位置を考えるに際して、日本が複数化していることにもなります。このことも含め議論したいとは思いますが、これは質問から外しておきます。

日本企業が中国から得ている大きな利益を守るため手がかりは技術と素材の優位性である

大西 私なりの理解では、グローバルゼーションを大分業論ととらえ、それを進めたほうが全世界の利益は高まることを前提として進んできたと思います。ただ、グローバルゼーション下の分業論はどこで誰が利益を得るかという問題が残されています。バリューチェーンの問題をあまり考えてこなかったと言えます。したがって、よくよく見ると中国はあらゆる国に工業製品を輸出していますが、そこで得ているバリューは非常に小さかったという問題が常にありました。

中国自身がそこに気がつき、分業を中国優位なかたちで見直そうと思っています。そうした意図からすると当然、技術上の優位を確保する。技術はバリューです。高い技術を持っているほどバリューは高いので、そこを守ろうとしているのではないかという印象を持っています。最近、付加価値から見た貿易議論があります。それで見ると中国の得ている利益は少ないという議論がよくなされていますが、これもなかなか複雑な構造になっていて、中国だけが損しているわけではなく、ほかの国が損している場合もあります。これが一つです。

それを踏まえ、今後どういうかたちで中国と関わるのか、どういう基準で関わるのかという問いに戻ると、日本のことよりも米国です。米国の米国商会が最近、中国とのデカップリングに関する報告書を出しました。拾い読みをしてみたら、デカップリングを行うと米国の企業、産業がどれだけ損害を被るかということがとうとうと書かれています。

確かに額もすごい。これでいくと米国の企業の本音はデカップリング反対です。当然、産業別に論じることは必要ですが、米国の企業は反対。では、誰がそのデカップリング

を求めているかという点、中国の企業や中国製品が入ったことにより職を失った人々です。私はそのような印象を持ちました。

一方、日本はそこまでは行っていません。お互いの産業依存は高いながら、それぞれ利益を得ている状況にあります。日本から中国に投資をしている企業を見ると日本国内でも利益の高い企業が多くあります。うまくいっているわけです。そのようなことがまぎらあります。そうではあるけれど、日本国内でも対中依存が高すぎたことについて反省の意識が出ています。これをどうするか。

単純なことで、一つは、日本が現在持っている優位性はあるわけです。いろいろな方に聞くと、川上へ行けば行くほど日本が技術的な優位性を持っている。組み立てるところや製品レベルだと中国製品が安いし、コストパフォーマンスもいいとなりますが、その川上に行くと中間財、素材、加工技術といったところになると、日中間で言えば日本企業の独壇場です。こうした技術を中心とした優位性を守るのが一つ。

そうは言いながら、日本企業は中国から大きな利益を得ている事実もあるので、これは守らなければいけないと思います。さまざまな統計がありますが、日本が海外投資を

やっているリターンを見ていくと中国が圧倒的です。中国に投資した企業は粗利で16%ぐらい上げていて、全世界の標準から見ても図抜けています。世界全体から得ている利益額の中で見ても中国は17~18%を占めていると思います。これは守らなければいけません。今の話を総合すると、常識的な話になりますが、中国から得る利益は守る。その守るための手がかりは、装置産業も含まれますが、技術とか素材といった点の優位であると私は感じています。

もう一つの質問はこれからの話になりますが、日本企業の今後を考えると引き裂かれているようなイメージがあるということですが、これは仕方のない面があります。大企業の場合は両方できると思います。自動車産業を考えるとわかりますが、中国は最大の市場なので、ここでもうけざるを得ないし、その際に地産地消型の展開をしなければいけないのは当然ですから、それをやる。

しかし、自動車産業は世界経済が相手であり、米国も中国と同じぐらい自動車が売れるので、そうしたかたちでそれぞれに対応する。双循環、両方で対応できると考えられます。問題は中小の企業だと思います。中国に深く入り込むと、そこで資金もさまざま

なりソースも取られてしまい、何か起きた時に大きな損害、リスクを被ることがあり得ます。一般論ですが、これについてはそれこそ慎重に、今後、対応を考えていかなければいけないのではないかと思います。

国際的レピュテーションのためにも、途上国支援理解に対する国内世論への説明が重要

北野 最初に川島先生が話された債務の問題について少し詳しくお話すると、DSS I後の債務措置に係る共通枠組みで仮に中国輸銀や中国開銀が債務を免除するとなった場合、一つひとつ細かく見る必要があると思います。銀行を経由しない無利子借款については予算手当てをした上で借款を供与しているので、仮に返済が難しくなった場合には勘定を無利子借款から無償援助に単に付け替えるだけで債務の免除ができます。中国はこれまでも、これまで供与した3分の1ぐらいはすでに免除しています。

次に優遇借款ですが、これは政府ベースの協定に基づいていて、仮に返済が滞った場合には中国政府がたぶん基金をつくっていて、そこから補てんするというところで中国輸銀自らが負担を負うことはありません。優遇バイヤーズクレジットについては2種類あ

ります。通常であればSINOSURE（中国輸出信用保険公司）と呼ばれる、日本だとNEXI（日本貿易保険）に当たる公的な保険会社があり、その貿易保険を付与されているケースについてはSINOSUREが補てんすることになります。ケースによっては、SINOSUREの保険を付けずにコストを下げて供与している場合がありますが、これについては特別の積立金、貸倒引当金を積んでいて、ここから崩していくようなかたちになると思います。

開銀についてはどうか。SINOSUREの保険が付いている部分はSINOSUREが補てんするけれど、保険が付いていない部分はどうするか。通常であれば相手国政府もしくは企業から担保を取っているので、共通枠組みを考えなければ、この担保資産を押さえればいいのですが、一方でデッドトラップということで、中国は意図的に資金を貸し、返せない場合には資産を押さえるのではないかという批判があるため、実行しようとする国際的な非難をもたすべく浴びる可能性があると思います。

この問題を解決するのは、2番目の質問ですが、担保を持っていても、共通枠組みのもとで、担保権を行使しないで債務を免除した場合、中国国内での貸付をどうするか。

同等な取り扱いができるのか。これも海外で行っているやり方と国内でのやり方が一致しない場合には反発の出る可能性があるのではないかと思います。

今後について、レピュテーションをどうやって上げていくか。途上国政府としては債務の問題がある一方でニューマネーが必要なわけです。インフラの建設は必要ですから中国の資金協力は重要です。しかし、先ほど申し上げたように、ODAの新しい定義で言うところの中国の金額が大きくないのは条件があまりよくないからです。例えばネパールのポカラ空港の場合、優遇借款に加え、無利子借款をブレンドして金利を下げているようなやり方を導入し始めています。途上国の期待に応えるには、財政資金を投じ、利子補てん等を行い、さらに条件を緩和していくことが一番いい方法だと思います。しかし、今日お話ししたとおり、そのようなかたちで援助の資金規模をどんどん拡大していくと、そのお金をなぜ国内に回さないのかという強い反発が起こると思います。

ですから、時間がかかるかもしれないけれど、中国は情報開示をしっかりと行い、アカウンタビリティを高め、まず国内の世論が納得するようなかたちで説明ができるようにしていくのが重要ではないか。それが中国の国際的なレピュテーション、また相手国に

おける中国のレピュテーションを高めていくのではないかと考えています。

経済、科学技術、情報、資源、気候変動の問題、すべて利用する総体的国家安全保障観
小原 私は最初、伝統的安全保障の分野から見始めているので、米中新冷戦も最初、軍事的な側面から見始めました。しかし結論から申し上げますと、今は軍事的な側面で対立しているだけではないと思います。新冷戦、「新しい」という言葉を付けているのは、先ほど川島先生からも話がありましたように、米ソ冷戦の時代には西側と東側がブロックとして分かれていて、その間の商取引は少なかった。経済活動がそれぞれの経済ブロックの中で行われていました。しかし、いま米国も中国も同じ枠組みの中にいます。さらにサプライチェーンも70年代、80年代に比較して比べものにならないぐらい複雑化しています。その意味で全く同じ構造ではない、新しい冷戦の構造という意味で新冷戦という言葉を使っています。

新冷戦あるいは冷戦が起こる原因は何かというと、お互いが戦争できないと思って
いる状況で対峙するからだと認識しています。50年代に米国でジョージ・ケナンが

Political Warfare、政治戦というものを再定義しました。政治戦は、「国の目的を達成するために、戦争に至らない状態で、国の指揮下にあるあらゆる手段を用いること」とされます。

話の中でも紹介しましたが、これは中国の掲げる総体的国家安全保障観というものにもつながるのではないか。使用できる分野は、経済的な手段だろうと、科学技術の手段だろうと、情報だろうと、資源だろうと、気候変動の問題だろうと、すべて利用する。このようなことが総体的国家安全保障観である。もともとは利用するというより、こういったものを使って中国の発展・利益が損なわれる可能性がある、脅威である。だから、中国はこれに対抗するという事です。そうすると、中国もあらゆる領域の手段を使って対抗することになるでしょう。

総体的国家安全保障観は2014年に提起されてからしばらくの間、これに基づき何か具体的に行われることはなく、2020年に入ってから改めて人民日報などが総体的国家安全保障観のキャンペーンなどを行っています。これを見ると、いま習近平氏に権力を集中・統合して安全保障のすべての活動を一本化する、一本の指揮に入れることがよ

うやく実現できそうになってきたことから、こういったことが改めて強調されているという国内的な側面もあると思います。

しかし、これは相手がいることで、米国がこれに対し警戒感を高めています。最近になり日米豪印（Quad^{クワッド}）の首脳会談がオンラインで行われましたが、ここで決まったことの中の一つにワクチン、重要新興技術、気候変動問題の三つの分野で新しい分科会をつくる。この三つはまさに中国がいま影響力を高めるために利用しようとしている領域です。

ワクチンは中東欧や東南アジア諸国に対し、しかも軍用機を使って運んでいます。日本をはじめとして先進諸国は国内のワクチン確保にきゅうきゅうとしている状態で、開発途上国に供与する分まで確保できない。そういう中でQuadがこのワクチンについても共同で議論する。少なくとも中国に対する自らの過度の依存を避け、開発途上国に対しても供与できる体制をつくるというような議論がされると、これは中国の影響を力拡大に対抗するものと言えます。重要新興技術についても中国への依存度を下げる。6Gは改めて米国が技術をリードするようになることになると、これも中国に対抗するもの

になります。気候変動問題も、中国とは協力すると言いながら、もちろん中国が一方的に主導権を握ることは避けたいのだと思いますから、そうするとこの問題も重要になってきます。

Quadは安全保障の色が薄かったという報道がされていますが、これから安全保障に深く関わる戦略的な問題についての議論がされることが決まった重要な会議ではなかったかと思います。こうしたことに中国は警戒感を高め、米国が中国との対立姿勢を鮮明にする前に日本や欧州との経済的な関係を深めようとしています。

先日、欧州のシンクタンクと議論した際にも話題に上りましたが、包括的投資協定に合意したけれど、これにより中国が得られる利益はあまりないと言われています。欧州側もそれは理解していて、その背景には政治的な思惑がある。このことは理解しながらも、そこはうまく切り分けながら中国と付き合うということで、日本も勉強になることがあるのではないかと思います。

シャープパワーを仕掛ける中国の公開データでその姿をとらえることは強いチャレンジ

小原 二つ目の質問の情報について、中国は利用できる情報は公開するけれど、基本的に自分たちの情報は公開しない。これは市場の利用と同じだと思います。自分にとって有利な市場原理は入れるけれど、自らの国内は計画経済をそのまま継続することに似ていると思います。

情報を流すことについても、少なくともデータや何かを流すというより、印象操作が多いように思います。例えば日本に対し、国内では禁止されていますが、中国外交部の外交官、スポークスマンなどは自分のツイッターのアカウントを持っていて日本語で発信する。しかもかわいらしい、日本の少女を思わせるような漫画と一緒に発信する。そうすると中国に対する印象等がよくなるといったこともあると思います。

台湾の総統選の時などはディスプレイフォーションキャンペーンを行ったとも言われています。そうした情報操作と、情報を開示しないという面では、国内の情報は開示しないという二つの側面があるということだろうと思います。ただ、軍民融合が進む中で中国の商取引が軍事にも関する部分が多くなってくると、公開データから得られるものが出てくるのではないか。これからは公開データを使い、中国の活動を改めて見直すべ

き時期に来ているのではないかと考えています。

川島 今の話はシャープパワーの話かと思えます。中国のほうから出ていくものは出ていく。そして特に先進国には浸透するけれども、先進国から中国へ入れようと思っても入らない。こちらの欲しいものは向こうで取れない。あちらが欲しいものはこちらで取れる。あちらが流したいものはこちらに流せる。こちらで流したいものは向こうへ流せない。このようなシャープパワーですから、それだけであると言われれば、そのとおりです。こちらでは、こちらに来ている公開情報で中国の姿をとらえることを一生懸命やるけれど、そこで流れている国家統計局の数字、統計を使いながら中国をどのように客観的・学術的に見るのか。これはかなり強いチャレンジになると思います。

経済関係が密である時代には、強度の高い紛争は抑制するようなかたちで作用する

湯川 米中関係をイシューごとという視点で見るということで、例えば中国が積極的である・中国が消極的である、米国が積極的である・米国が消極的であるという2×2のようなかたちである程度理解することはできるだろうと考えています。例えば国連PK

0であれば両国ともある程度積極的です。米国が積極的で、中国が消極的であるとするのは人権の問題や国連システム外での経済制裁。中国が積極的で、米国が消極的であるとするのは逆に国連安保理ベースでの制裁とかイランの核問題。両国とも消極的であるとするのは国際刑事裁判所や対人地雷禁止の問題。このように、ある程度イシューごとにとらえることはできると思いますが、留保も3点ほどあると思います。

一つ目は重要さに濃淡はあるだろうということです。国益に核心的に関わる部分で対立する部分が多いならば、それは冷戦と呼ぶにふさわしいものになる可能性があります。二つ目は、今あくまで例示として述べましたが、イシューがどこに分類されるかということも、また流動的であるということです。その点は固定化されているわけではないと思います。3点目の留保が、川島先生が言われたようにイシューごとと言いながら、経済と政治・安全保障の間につながりがあるということです。政経分離がなかなか作用しないような時代になっていて、テクノロジーの問題とか、あるいはより依存しているほうが政治的な操作の対象になってしまうようなことです。

片方には経済的な交流がある種、政治的な不安定を呼ぶのだというロジックがあります。

す。もう片方には、そのような相手と武力紛争を起こしてしまうと経済関係が断ち切れ、それは自国にとってダメージになる。たとえけんかをしたくてもなかなかできないような関係、つまり経済的な相互依存は武力紛争を抑制するという逆のロジックがこれまで提唱されてきました。これについてどう考えるかということです。

紛争の強度、激しさについても考えなければならぬと思います。多数の死者が出るような武力の衝突から、少数の死者が出るような武力的な衝突、それから単に軍事力を展開するだけ、あるいは口で脅すだけというように強度はさまざまです。私論的な議論ですが、この時代に経済関係が密であるのは、強度の低い紛争は起こりやすいけれど、強度の高い紛争は抑制するようになかたちで作用するのではないかと個人的には考えています。

川島 いま国際政治や国際関係の教科書が書き換えられるような事態が生じています。従来だと経済的な相互依存が高ければ戦争はないと教えていましたから、経済の相互依存は紛争が起きるリスクだと言われてしまうと、えっと驚く感じになります。ところが、いま話があったように、そこで言われている戦争とか紛争とは何かというと、従来イメ

質疑応答

日本抜きで米中だけで接近させないことが大事である

川島 これから参加者からの質問を一问一答のスタイルでパネリストに投げかけたいと思います。冒頭は小原先生への質問です。かつてのニクソン大統領時代のように、日本抜きで米中が結びつきを強めるようなことはないと考えていいでしょうか。日本を飛ばしての米中接近の可能性はないかという質問ですが、小原先生、どうでしょうか。

小原 その可能性が常にゼロになることはないと思います。そうしたことがないように、いま日本は米国に働きかけていますし、日米豪印といった枠組みを使い、米国をその中に置いておく。そのような合意の中で中国にどのように対応していこうかということを決めるといふことです。そういうことが起こるか起こらないかというより、日本はそれ

をさせない。そういった動きを常に見られるような状態にしておくことが重要ではないかと思えます。

デジタル人民元を使った人民元の国際化の姿

川島 大西先生に経済についての質問がいくつか来ています。人民元の国際化については、人民元の国際化は中国国内の資本移動の自由化や金利の自由化なしには達成不可能と思われる。それは現在の中国経済にとっても刃の剣だと思われませんが、このジレンマは解消可能でしょうか、という質問です。

大西 これは中国自身が一番理解していることです。国際金融政策の中で三つの自由化は同時に達成できないということで、今ご指摘の資本移動を禁止しています。人民元の価値を守るとか国内の財政の自律性を守るためにそれをやっていますが、もう一つ別の話があります。人民元を国際通貨として使わせる。その場合は今の話と違い、別の人民元をつくる。すなわち、デジタル人民元を使い、別の通貨をつくるのが中国の頭の中にはあるようです。

イメージとしては、デジタル人民元をいくつかの国の通貨のバスケットと連結する。連結すると価値が安定するのでステーブルコインなるものになります。ステーブルコインとして決済に使ってもらう。それもまた人民元の国際化の姿ではないかという議論があります。これは気をつけなければいけません。最近、人民銀行の通貨研究所、そここそデジタル人民元を構想したところですが、ここがSWIFTと一緒に合弁会社をつくったりしています。明らかにこのことを狙いとしていて、デジタル人民元を国際決済通貨として使ってもらう方法はないかということで研究する、あるいは情報交換しようとしていると思います。そういった面から注目すべきだと思います。

アリババがコントロールされた理由は人民銀行よりも信用情報を握りすぎたこと

川島 大西先生に経済についてもう一つ、質問がきています。今後、アリババ等の民間企業の統制が強まるようですが、民間を中心とした市場経済は中国ではどのようなようになっていく可能性があるのでしょうかという質問です。

大西 一般論ですが、中国では企業別で見ると民間企業が、一番効率がよくてもうけて

います。アリババなどはその代表格でした。ただ、今回アリババがさまざまにコントロールされた原因は、私は別のところにあると思います。アリババがあまりにも信用情報を握りすぎた。ほかの中国の国有銀行、さらには人民銀行よりもアリババのほうが信用情報を持っている。この信用情報を使われるとアリババがほかの銀行に取って代わることができるわけです。こうした事態を避け、アリババの信用情報をそのまま使えるようにしたかったというのが私の解釈です。

川島 中国のバイドゥ、アリババ、テンセント、ファーウェイなどはみんないちおう民間企業です。彼らは、事実上、国有企業だと言う人もいますが、民間企業であるというのは上にそれを監督する官庁がないということです。これらの企業が国有よりも上、あるいは国家よりも上になってしまいうことに対する拒否感は当然ながら出てくるわけです。民間の活力は残しながらも官の側の管理はしていくという、そのほどほどの線が難しく、そこを超えてくるとある種の反発が起きてくるかと思えます。その線をとらえるのは外からではなかなか難しいところがあります。

援助における人権問題について中国のスタンスは、基本的に内政不干渉

川島 次の参加者からの質問は必ずしも援助の世界だけに関わる話ではないのですが、援助に関連するので北野先生にお願いします。中国がこれだけ経済発展をして国力がついた以上、中国が民主主義体制になることは期待すべきではないかもしれません。中国の社会主義を尊重しながらも、欧米諸国や日本などが譲れない人権問題や領有権問題についてどのように中国に対処していくべきでしょうか。中国は人権問題等々を問題として認識しないと思われ、それが社会主義の考え方に基づいて実際に生じていると思うけれど、どのように対応するべきかという問題です。援助の世界でも、人権問題その他がよく出てくると思います。中国の援助は紐付きではなく、人権問題について条件設定しないなど、いろいろな議論のあるところかと思えます。いかがでしょうか。

北野 人権問題について中国のスタンスは、基本的に内政干渉は行わないということで、援助の原則としてもこれまでそれを堅持しています。実態としては、大きな規模の援助もしくは資金協力をを行う、また中国企業が相手国で活発に活動することにより、中国の存在そのものが相手国にとって経済的にも政治的にも極めて大きな要素になっている側

面がたくさん、の国で起こっていると思います。

— そうした場合、中国がその国で起こった人権問題について、現在ミャンマーが大きな争点になっていますが、どのようなスタンスを取るのか。人道的に指弾されなければならぬような状況についても、中国は内政不干渉を決め込み、それに対しての批判を行わないのか。ケース・バイ・ケースになると思いますが、中国としても一歩踏み越えた姿勢を示したほうが、中国にとってプラスになるケースも今後は出てくるのではないかと思います。

分析者としてデータ分析に入り込む政治性には常に自覚的でなければならぬ

川島 参加者からの質問がもう一つありますが、大きくて重要な質問なので最後のほうに回します。米中の対立に議論を戻して、私からいくつかお聞きしたいと思います。

これからの世の中、米中対立だけですべて説明できるわけではないし、中央アジア等であれば米中対立という問題軸ではなく、ロシアもあるし、米中という二極的な問題にとらわれないなど、いろいろなお話があります。ただ、米中対立が大きいと見た場合、

先ほど湯川先生が重要性に濃淡があると言われましたが、これは非常におもしろい話です。

今の質問にあったように人権問題などは、西側の国から見ると人権問題だけど、中国から見ると内政干渉問題となる。イシューとはいえ当事者同士の米中で見え方が違うことが出てきています。問題そのものが動いたり、問題の見え方が全然違う時に、中国のほうの話と西側のほうの話、ディスコース、言説は完全に異なってくるわけです。

そのような時に、人権問題とか内政干渉問題はどのように理論研究とか客観的データで処理されるのか。僕らが言説でやる時には単純に2個別々の、こちらはこう言っている、こちらはこう言っている、統計的にはそれをどのようにやることになるのか。あえてお聞きしたいので、湯川先生、お願いします。

湯川 まず、フレーミングという問題が重要だと思います。人権侵害の問題であると同時に主権を守らなければならない問題である。少数民族の弾圧であるというディスコースがあると同時に、これはテロリストの闘いであるというディスコースがある。このように、どうフレーミングするのかということが重要になります。その時に、それをどの

ようにデータとして扱うのか。

いま川島先生のご指摘で思ったことですが、そこでは、われわれ分析者にもある種の政治性がどうしても入り込んでくることになるでしょう。たとえ同じ行為であってもそれをテロリストの闘いとして取るならば、テロについてのデータセットを構築することになります。少数民族弾圧のデータセットとして取るならば、それはそのようなデータセットとして構築されてきます。データ分析はサイエンティフィックであり、価値中立的であるといった装いがしばしば強調されますが、ご指摘を受け素直に、そこに入り込む政治性には常に自覚的にならなければならぬだろうと思いました。フレーミングという点は非常に重要だと思えます。

川島 権威主義体制のほうでは科学とか客観性など、いわゆる「確かなもの」を結構操作できると言いましたが、先進国の側でやっているものも政治性が入り込む可能性があるという指摘です。おもしろい話です。データを集めるに際して、どういうフレーミングで、どういう観点でデータを集めるかというところに、もうすでに結論が見えてしまっているところがあるというご指摘ですね。これはとても重要な観点だと思えます。

複数の、論点を変えながら、この論点から見るとこういうデータセットが出来上がり、こういう論点だとこういう結論になると予見されるということでもあるでしょう。ですので、この二つのものを突き合わせてみると全然違う結論が出るかもしれないという話かと思えます。

Quadにおける中国への戦略的な見方は評価するべきだ

川島 米中対立について、小原先生にもう一つお聞きします。先ほどQuadの話がありました。評価は様々です。先生のスライドにもあった例のペンタゴンのチャイナ・タスクフォースについても、これから4カ月もかけて分析するのかという声と、よほど大がかりなものになるだろうという声と、この両方があります。2+2でも、トップレベルの閣僚が2人も来て、もっと踏み込んだものになるかと思ったら、ワクチンとこの程度の内容で止まるのですかという声と、大きな方針が示されたので、これでいいという声と、いろいろな評価があると思えます。

この背景にあるのはバイデン政権に対して米国の中で期待されていることの重点は、

国内における病気のコントロールと経済復興であり、これをまずやらなければならないとされている。だからこそバイデン政権は、外交を後回しにするだろうし、外交をやるにしても欧州の同盟国が先だろうから、中国・極東の話になると、中国はグローバルなアクターであるとしても基本的に後回しになるのではないかと、だからこそ対中戦略の策定に4カ月もかかるということになっているのではないかと、だからこそ対中戦略の策定は、中身はワクチンだけだったので、大原則だけで、中身はワクチンだけだったので、小原先生はどのように思いますか。

小原 一般的にバイデン政権の対中政策が固まるまでに時間がかかるだろうということ、は言われていますし、私もそうだろうと思います。ただ、国防総省の中にチャイナ・タスクフォースが設置され、これをイーライ・ラトナー氏が率いるとなった時点で、4カ月かかるとは言われながら、中国に対しある程度厳しいものになるのではないかと、いう予想もすでに立っているのではないかと。また、バイデン政権の喫緊の課題が国内問題であることも言われるとおりで、思います。

今のところ、ネバートランプ勢力といった戦線が組まれていることから、米国の中で民主党内の亀裂さえよく見えない状態にあります。トランプ政権にはなかったハネムーンの100日が甘すぎる100日になっているのではないかという議論もあり、見えにくくなっている亀裂が近く表出するといった見方が出てくるわけです。民主党の中の亀裂は、中国に対し強く出るべきなのか、それとも融和的に協力を進めるのか。よりリベラルに寄ったほうなのかということですが、そうした中で、まだバイデン政権の政策が決まっていないということです。

ただ、それでもバイデン大統領個人の思惑とは別に、米国がそんなに大きくかじを切れないのではないかという政治状況にあることも確かです。現段階では大枠しか決まらないということですが、2+2に加え、先ほど申し上げたQuadでも、中国がやろうとしていることに対しての対抗という意味では、戦略的な見方がされ始めていることは評価するべきではないかと思えます。

中国経済の弱点は格差の問題である

川島 参加者からの最後の質問です。北野先生、大西先生、お二人にそれぞれ投げたいと思います。中国経済の弱点はどこにあると考えるか。高齢化なのか。過剰債務なのか。新しい社会福祉制度なのか。デジタル経済の弊害なのか。労働力の流動化の難しさなのか。本質的なことなので最後の質問とさせていただきます。北野先生、大西先生の順でお願いします。

北野 現在、中国は経済の原動力として都市化を推進しています。その一環として戸籍改革をかなり進めていて、14次5カ年計画において、農村から都市への戸籍の移管をさらに進めようという姿勢に積極的に転じているように見えます。しかしながら、都市と農村との格差は依然として非常に大きいと言えます。ですから、個人的にはこの格差の問題が中国にとっては最も潜在的なリスクとなりうるのではないかと思えます。

大西 実は、私も同じことを言おうと思っていました。何が問題かと考える時に、いま二つの循環論というのがあり、国内市場を開拓する、内需を振興すると言っています。これは富の分配がちゃんと行われないうちではできません。1人当たりGDP1万ドルと言っていますが、北京大学等の大学が調べたサンプリング調査によると、年間数千円

しか収入のない人がたくさんいます。これは何千件も調査しているサンプル調査なので、うそはないと思います。

これは何を意味しているかという点、1人当たり1万ドル×14億人分の富が偏在しているということです。この偏在を直さない限り次の発展はないと私は思います。しかし、非常に難しい。改革開放で40年間やり、すでに出来上がっている社会システムがありません。これは分配システムそのものでもあるので、そこに本当に手をつけられるか。単純に貧富の差の解消ということでも申し上げると、すでにさまざまな資産を持っている階級と持っていない階級との間の所得再分配ができるかどうか。これが最大の弱点であり、政治的な問題になると予測しています。

川島 鄧小平は先富論を唱えました。社会主義であっても誰かが先に豊かになることはありえる、仕方がない、それは後から調整すればいいのだという話です。西部大開発にしても今の貧困対策にしても、その先富論の調整というか、豊かになった人の富をどう分配するかということなのだと思います。重要なのは、いま話があったように改革開放以降の中国における富の再分配は、逆に言うと民主主義、民主化しないようにするため

の分配だったということ、中産階級なるものが成長しないようにするための分配装置だったということです。

国有企業とか共産党員とか政府関係とか、そのようなところに富が手厚く回るようにしていく分配をつくっていった。そのことにより、中産階級が政府か党に近い存在だからこそ、豊かになったとしても、民主化は求めないわけです。許認可も富の分配も全部そうした人々に有利な構造を作ってきましたが、それをやればやるほど格差は広がってしまうので、一面で格差をなくすような政策をやりながら、不満が爆発しないようにする管理統制装置をつくっていったのです。

爆発しないというのは、胡錦濤的に言えば統制を和らげる、習近平で言えば統制を強める方法です。それをやってきたけれど、民間企業のGDPが国营企業を上回るように、政策にもいろいろ限界が生じてきています。民間の持っているデータのほうが国有、あるいは国家のデータを上回るようになってしまうと、とてもやりにくくなります。富の再分配や資源の分布などをめぐる官民のかたちをどうするかということは結構ややこしい問題です。

最後に

川島 一般に習近平に権力が集まっていると言います。それはそのとおりですが、官と民の切り分けて、民をより民にしていく、よりピュアな民にする作業は急速に進行しています。民のほうに対する官からの監督を維持しながらも民は民にするという、グレーゾーンをなくす作業もいま進んでいて、その部分がどうなっていくかということをちゃんと見ておかないといけないだろうと思います。単純に習近平への権力集中ということだけでは説明がつかない。この話も外交や一帯一路に関わるところだと思えます。

一帯一路は国有企業中心ですが、民の部分が自由に世界に出ていく面もあります。このような民間の動きも含めて複合的に見ていかないとはいけません。北京が何もかも絵を描いているわけでもありません。こう言った中国の有しているある種の柔軟性や多様性のようなものを、たとえ習近平政権下であっても見失ってはいけないと思えます。

今日は一帯一路と日中関係についての報告会でした。今年度の研究会は、一帯一路を中心にやった国際関係グループと、内政中心のグループとの、二つのグループ構成でし

た。そして湯川先生のように、より広い視野からデータを見ながらとらえている先生に国際関係グループに加わってもらい、有意義な議論ができたと思います。会員の皆さまが中国情勢を考え、判断する際の材料になるならば幸いです。

小原 凡司 (おはら・ぼんじ)

21世紀政策研究所研究委員

笹川平和財団上席研究員

慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員

1985年 防衛大学校卒業、海上自衛隊入隊（回転翼操縦士）。1998年 筑波大学大学院（地域研究研究科）修了（修士）。2009年 第21航空隊司令、2003年～2006年 駐中国日本国大使館防衛駐在官（海軍武官）、2006年 防衛省海上幕僚監部情報班長。2011年3月 IHS社 Janes Information Group アナリスト兼ビジネス・デベロップメント・マネージャー、2016年9月 東京財団政策研究調整ディレクターを経て、2017年6月から笹川平和財団上席研究員。2020年5月から、慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員兼務。

研究分野は、中国の安全保障および軍事、米中関係、日米同盟、日本の安全保障。

著書に『中国の軍事戦略』（東洋経済新報社、2014年11月）等、共著に『アフター・シャープパワー—米中新冷戦の幕開け』（東洋経済出版社、2019年12月）、『よくわかる現代中国政治』（ミネルヴァ書房、2020年4月）等

湯川 拓 (ゆかわ・たく)

21世紀政策研究所研究委員

東京大学大学院総合文化研究科准教授

2011年 東京大学大学院総合文化研究科博士課程修了（博士(学術)）、日本学術振興会特別研究員（PD）、大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授を経て、現在、東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻准教授。

専門は、国際政治理論・比較政治理論。近著に、Taku Yukawa et al. “Coups and Framing: How Do Militaries Justify the Illegal Seizure of Power”, *Democratization* 27 (5), 2020, pp.816-835. 「東アジア経済統合と安全保障の連関—国際政治学の視点」木村福成編『これからの東アジア—保護主義の台頭とメガ FTA』文眞堂、2020年。等

川島 真（かわしま・しん）

21世紀政策研究所研究主幹

東京大学大学院総合文化研究科教授

東京大学大学院人文社会系研究科博士課程修了。博士（文学、東京大学）。北海道大学法学部助教授、東京大学大学院総合文化研究科准教授を経て、2015年4月より現職。

現在、中曽根康弘世界平和研究所研究本部長代行、日本国際フォーラム上席研究員、日本学術会議連携会員などを兼任。中国・台湾の政治外交史、東アジア国際関係史を専門とする。

『中国近代外交の形成』（名古屋大学出版会、2004年）でサントリー学芸賞受賞。その他の著書に、『近代国家への模索 1894-1925』（岩波書店、2010年）、『チャイナ・リスク』（編著、岩波書店、2015年）、『21世紀の「中華」—習近平中国と東アジア』（中央公論新社、2016年）、『中国のフロンティア—揺れ動く境界から考える』（岩波書店、2017年）などがある。

大西 康雄（おおにし・やすお）

21世紀政策研究所研究委員

科学技術振興機構特任フェロー

早稲田大学政治経済学部卒業、1977年 アジア経済研究所入所。在中国日本国大使館専門調査員、アジア経済研究所海外調査員（中国社会科学院工業経済研究所・客員研究員）、ジェトロアジア経済研究所地域研究センター長、ジェトロ上海事務所長、ジェトロアジア経済研究所新領域研究センター長、同センター上席主任調査研究員を経て、現在、科学技術振興機構・特任フェロー。専門は、中国経済、中国の対外経済関係、中国の物流業、中国の地域発展。

北野 尚宏（きたの・なおひろ）

21世紀政策研究所研究委員

早稲田大学理工学術院教授

コーネル大学大学院博士課程修了（Ph.D.、都市地域計画）。1983年海外経済協力基金採用、京都大学大学院経済学研究科助教授、国際協力銀行開発第2部部長、独立行政法人国際協力機構（JICA）東・中央アジア部部長、JICA研究所副所長、所長などを経て2018年より現職。研究分野は都市地域計画、開発協力、中国の対外援助。

論文には「中国のアフリカ進出の現状と課題：中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）を中心に」（『国際問題』第682号、国際問題研究所、2019年）、“China’s Foreign Aid: Entering a New Stage,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 25 No. 1, pp. 91-111, 2018. “Estimating China’s Foreign Aid Using New Data,” *IDS Bulletin*, Vol.49 No. 3, pp. 49-72, 2018 などがある。

中国セミナー

アフターコロナの 一帯一路と日中関係

2021年9月8日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

21世紀政策研究所新書【外交・海外】

- 03 国際金融危機後の中国経済―2010年のマクロ経済政策を巡って(2009年12月14日開催)
- 11 中国経済の成長持続性―いつ頃まで、どの程度の成長が可能か?(2010年12月17日開催)
- 16 アジア債券市場整備と域内金融協力(2011年3月3日開催)
- 21 変貌を遂げる中国の経済構造―日本企業に求められる対中戦略のあり方(2011年12月9日開催)
- 26 日本の通商戦略のあり方を考える―TPPを推進力として(2012年3月21日開催)
- 29 中国の政治経済体制の現在―「中国モデル」はある―(2012年12月21日開催)
- 34 日本経済の成長に向けて―TPPへの参加と構造改革―(2013年3月1日開催)
- 55 2016年米国外交と日米関係の展望―大統領選挙の行方と米国の対アジア・ロシア戦略―(2015年12月15日開催)
- 73 英国のEU離脱とEUの将来展望―第二第三のBrexitは起こるのか―(2018年8月1日開催)
- 74 中国の国際社会におけるプレゼンス(2018年10月3日開催)
- 75 中国経済・社会の展望と課題(2019年1月23日開催)
- 76 混迷を極めるBrexit―合意なしの離脱に至るのか―(2019年2月13日開催)
- 77 中国の産業競争力・Technologyの展望(2019年4月17日開催)

- 79 現代中国理解の要所―今とこれからのために―(2019年7月3日開催)
- 83 欧州議会選挙後のEU情勢(2019年8月2日開催)
- 85 中国の最先端―技術・社会・政治を展望する(2020年1月24日開催)
- 87 中国の政策動向とその持続可能性―中国共産党をめぐる三つの視点―(2020年7月3日開催)
- 88 大統領選挙結果と国際社会―日米、中米、欧米関係を中心に―(2020年11月12日開催)
- 89 コロナ前後の共産党統治と中国経済(2021年1月14日開催)
- 90 国際経済秩序の将来とEUの再定義(2021年2月9日開催)
- 91 アフターコロナの一带一路と日中関係(2021年3月15日開催)

21世紀政策研究所新書は、21世紀政策研究所のホームページ(<http://www.21pi.org/pocket/index.html>)でご覧いただけます。

 21世紀政策研究所