

“中国の特色ある”多国間主義

日本総研国際戦略研究所 副理事長 高橋邦夫

近年、中国は事あるごとに「多国間主義」と「自由貿易」を掲げ、それは特に、米国がトランプ政権であった時に、「アメリカ・ファースト」に基づき、TPP(環太平洋連携協定)からの離脱、UNESCO(国連教育科学文化機関)からの脱退、イラン核合意からの離脱など、次々と多国間の枠組みから抜けていったこととの対比で、「多国間主義」を標榜する中国が、プラスのイメージを持って受け止められることとなった。

最近も、5月6日に習近平国家主席がグテレス国連事務総長と電話会談を行った際には、国連という「多国間主義」を最も具現する機関の長を相手とする会談であることもあり、習近平主席は、新型コロナウイルス感染問題や気候変動問題への対応を挙げて、「多国間主義」の重要性を訴えている。

一方、この1カ月の中国外交を見ると、筆者が以下で「中国の特色ある」多国間主義と名付けた「中国独特の多国間協力」を始めの動きが見られた。本ペーパーでは、この「中国独特の多国間協力」に焦点を当てて、その特徴・意味などを考えて見たい。

1. 中国の言う「多国間主義」に2種類あり

中国が頻繁に「多国間主義」に言及していると述べたが、その内容を仔細に見ると、中国の言う「多国間主義」は2つのカテゴリーに分けられることがわかる。1つは、国連に典

型的に見られるように、中国も1つの加盟国として参加する多国間の枠組みである。因みに、中国政府は、今年中国(中華人民共和国)が国連での議席を回復して30周年の記念すべき年であるとして、その意義を強調している。

もう1つのカテゴリーは、中国が主導して作る多国間の枠組みである。それは、ソ連との国境画定交渉から始まり、その後のソ連の崩壊、ロシアと中央アジア諸国の出現を経て、2001年に正式に発足した「上海協力機構」に始まると筆者は見ているが、その後中国の経済力が徐々に高まるにつれて、中国はそれぞれの目的を持つ地域的な多国間協力の枠組みを積極的に作ってきている。

ここでは、以上のように中国のいう「多国間主義」には2つのカテゴリーがあるということ念頭に置きつつ、一旦目を最近の動きに戻して、中国が南アジア諸国、中央アジア諸国それぞれと新たな地域的協力機構設立の「萌芽」とも思える動きを始めたことを、まず御紹介したい。

2. 中国・南アジア諸国外相会談の開催

(1) 4月27日、中国の王毅・國務委員兼外交部長は、オンライン方式ではあるものの、パキスタン・ネパール・スリランカ・バングラデシュ・アフガニスタンの5カ国の外相(アフガニスタンは外相代理)と外相会

談を行った。今回の外相会議にいたるまでの経緯を中国外交部の累次の発表から見ると、まず昨年7月に中国・アフガニスタン・パキスタン・ネパール4カ国外相が新型コロナウイルス感染問題をオンラインで協議し、同11月には中国・パキスタン・ネパール・スリランカ・バングラデシュ5カ国の外務副大臣が同じく新型コロナウイルス感染問題についてオンライン会議を実施した。それらの会議を受けて、今年1月には、今回のメンバーと同じ中国とアフガニスタン・パキスタン・ネパール・スリランカ・バングラデシュの計6カ国が新型コロナウイルス感染対策と貧困削減を話し合う初めての局長級の協力ワーキング・グループ会合を開いている。

(2) 今回の外相会議では、新型コロナウイルス感染問題、コロナ後の経済復興、更には国際協力・地域協力について意見交換したとのことであるが、筆者が目にしたのは、まず「達成されたコンセンサスと具体的成果」と題する文書で、重要コンセンサスの1つとして「協力の勢いを維持し、引き続き6カ国の外相・副大臣・局長級を通じて、不断に実務協力の分野を広げ、地域協力の動きを増強する」と謳っていることである。更に、「共同声明」では、今後実施していく具体的な実務協力として、「中国・南アジア諸国緊急物資備蓄倉庫」の設置、また「中国・南アジア諸国貧困削減・発展協力センター」の設置を行うとし、更に「農村Eコマース・貧困削減協力フォーラム」も開催するとしている。

(3) これらのことから見て取れることは、今回の外相会議が1度限りの会議ではなく、

副大臣会議や局長級会合も含めて、今後も組織的に運用していくということであり、またそれらを通じて、単に協議するだけでなく、協力の具体的実施機関としての「緊急物資備蓄倉庫」や「貧困削減・発展協力センター」を設立し、また農村の発展や貧困削減を協議するフォーラムを開催するなど、明確に中国と南アジア諸国との協力の機構化（メカニズム化）を目指している様子が見て取れる。

3. 「中国+中央アジア5カ国」外相会議の開催

(1) 上記の南アジア諸国の外相との会議から1カ月も経たない5月12日、王毅・国務委員兼外交部長は、今度は陝西省西安市において対面方式で、第2回「中国+中央アジア5カ国」外相会議を開催した。中央アジアからは、カザフスタン・キルギス・タジキスタン・トルクメニスタン・ウズベキスタンの5カ国の外相が参加した。

余談ではあるが、最近、中国は徐々に「対面方式」での会議を行うようになってきているが、現時点ではそれらは全て地方都市で行っている。これについては、各国要人の来訪となれば、要人本人に加えて随員、報道関係者と相当の数の外国人が来訪することになる一方、世界各国、特に途上国では未だ新型コロナウイルスの感染が拡大していることから、何としても首都・北京での新型コロナウイルス感染は防ぎたいとの思惑と見ることが出来るかもしれないし、或いは、仮に北京での開催となれば、感染防止の観点から、14日間の「隔離措置」を求めざるを得ないという実際的な課題もあり、結局、地方都市での開催となっていると考えられる。なお、今回

の中央アジア諸国の外相との会談を、かつて西域との交流が盛んであった唐王朝の首都・長安である西安市で開催したことは、中国側の心憎い「演出」と言えるかもしれない。

(2) 話を本題に戻そう。今回の会議で、王毅・国務委員兼外交部長自身が述べているところによれば、中国とこれら5カ国は、昨年7月に第1回会議を開催して以降、「新型コロナ防疫協力を中心に、人民の安全を全力で守り、産業の回復に努め、連結性を深め、地域協力発展のために不断に力を注いできた」とのことであり、今回の会議では、王毅国務委員は、新型コロナ防疫での協力、シルクロード経済ベルト（「一帯」）の先行区の建設、ユーラシア大陸の連結性の大動脈建設などを提案した。

そうした会議の結果で、筆者が注目したのは、上記の南アジア諸国の外相との会議以上に明確に「“中国+中央アジア5カ国”外相会議メカニズム建設に関する備忘録」を採択したことであり、これにより、「中国+中央アジア5カ国」外相会議の機構化（メカニズム化）が進むことになる。

4. “中国の特色ある”多国間主義とは？

(1) まず、筆者が「“中国の特色ある”多国間主義」と考える地域的多国間メカニズムを3つほど挙げることにする。

① 「上海協力機構」

最近見られた上記のような、中国が主導する「多国間メカニズム」の形成は、今に始まったことではない。筆者は、その淵源は、上記の通り、「上海

協力機構」にあると考えている。御承知の通り、上海協力機構は、国境地帯の安定維持の目的で2001年に発足した地域的な多国間組織であり、常設の事務局を北京に有し、今日その活動範囲は経済協力や文化交流へも広がり、加盟国も当初の5カ国から8カ国となり、更にオブザーバー国や対話パートナーなどを含めると18カ国にまで拡大している。また、10カ国近い国々が参加申請をしていると言われている。因みに、現在、その事務局が入っている建物は、かつて日本大使館が入っていた建物である。

② 「17+1」

2012年に中国と中東欧16カ国の間で開始された経済協力の枠組みである「16+1」も、「上海協力機構」に比べると緩やかな連合であるが、中国主導の地域的多国間メカニズムの1つであると言える。2019年に旧共産圏以外から初めてギリシャが参加したことにより、今日では「17+1」と呼称されるこのメカニズムは、発足の翌年2013年に習近平国家主席が明らかにした「シルクロード経済ベルト（一帯）」構想（注：その後、「海のシルクロード（一路）」と一緒に、今日の「一帯一路」構想となっている）の発展とともに発展しており、鉄道・港湾などのインフラ整備面での協力、貿易協力、イノベーション、デジタル技術、エネルギーなど協力の分野を徐々に拡大している。今年2月にオンラインで開催された「中

国・中東欧諸国首脳会議」で演説した習近平主席は、「17+1」について「首脳会合メカニズムが牽引し、20余りの分野を網羅する立体協力の枠組み」と説明している。

③ 「^{らんそうこう}瀾滄江・メコン川協力」

「上海協力機構」と同じように、「地域的多国間協力メカニズム」として発展しつつあるのが、中国が「瀾滄江・メコン川協力」と呼ぶプロジェクトである。「瀾滄江」とは、中国青海省に源流を有するメコン川の上流部分の呼称であり、メコン川の流域国である中国・タイ・ベトナム・カンボジア・ラオス・ミャンマーの6カ国が参加している。2015年11月に中国雲南省で第1回外相会議を開催し、翌2016年3月には第1回首脳会議を開催するなど累次の会議を重ね、協力を強化している。昨年2020年2月にラオスで開催された第5回外相会議のプレス発表を見ると、協力の内容は水資源管理・農業・紡績業・教育・衛生・貧困削減など多岐にわたっている。また、加盟各国に「事務局」が設けられ、その事務局同士が互いに調整・連絡をすることにより全体として統一の取れた実務協力を行っているとしている。更に、「瀾滄江・メコン川協力特別基金」も設けられており、基本的に中国が他の加盟国が行うプロジェクトを支援する仕組みになっている。

(2) これらの多国間主義の特徴

- ① これらの多国間協力の特徴を見ると、まずそれぞれが「特定の協力項目」から出発し、その後、協力の度合いが進むにつれて、協力分野が徐々に拡大していることがわかる。「上海協力機構」について言えば、出発点は「国境画定後の国境地域の安定」であり、「17+1」については、「一帯一路」構想のインフラ整備であり、「瀾滄江・メコン川協力」について言えば、文字通り「メコン川を巡る協力」である。
- ② 続いて言えることは、「中国が主導する」ということから、資金面では多くを中国が負担しているということであろう。特にそれが明らかなのは、「瀾滄江・メコン川協力」であり、2016年に開催された第1回首脳会議で、中国は「瀾滄江・メコン川協力専門基金」の設立を提唱すると共に、5年間で3億米ドルの支援を（中国を含む）6カ国の中小の協力プロジェクトに提供すると発表している。
- ③ 協力の形態についての柔軟性も特徴であろう。「上海協力機構」では北京に事務局を構えて協力を推進しており、「瀾滄江・メコン川協力」では各国に事務局を設置し、その間の調整・協力で全体としての協力に統一性を持たせている。更に、「17+1」では毎年開催する首脳会議を一つのモメンタムとして協力を進展させるという緩やかな協力の形式を取っている。それでも、例えば今年2月のオンラ

イン方式による「17+1」首脳会議の後に発表された「サミット成果リスト」によれば、35の政府間合意文書、53の商業協力文件が取り交わされており、協力が多岐に、かつ着実に進んでいることがわかる。

5. “中国の特色ある”多国間主義の問題点・課題

(1) これまでのところ、「上海協力機構」と「瀾滄江・メコン川協力」に関しては、後者についてメコン川上流部分で中国が水量をコントロールするとの問題を除けば、大きな問題は生じていない。しかし、「17+1」については、近年、協力の「ほころび」が出て来ている。例えば、昨年8月末にチェコの国会議長が100名近いビジネス関係者等を率いて台湾を訪問した背景の一つとして、当初チェコが「17+1」加盟に際して期待したほどには中国とのビジネスが伸びないことへの不満がチェコ経済界にあったことが挙げられていた。上記の今年2月のオンラインによる「17+1」首脳会議に、バルト3国・ルーマニア・ブルガリアの5カ国の首脳が参加しなかったことも、そうした中東欧サイドの空気を反映しているとも言えよう。こうして「くすぶってきた」ほころびに一気に「火がついた」のが、5月22日に明らかになったリトアニアの「17+1」の枠組みからの離脱であろう。

(2) 今回のリトアニアの決定は、同国もメンバーであるEUと中国の(新疆ウイグル自治区での少数民族への人権抑圧問題などを巡る)最近の確執、あるいはリトアニアが最近台湾に貿易事務所を開設すると発表したことに対する中国の反発など、単に「17+

1」協力の枠内では説明できない要素が多々あるが、更に突き詰めると、今日まで「“中国の特色ある”多国間主義」が成功していたのは、その構成メンバーが中国から見た場合の「like-minded country」(「上海協力機構」の場合)であったり、あるいは政治的・経済的に中国が圧倒的に優位な立場にある国(「瀾滄江・メコン川協力」の場合)であったことが要因であると言えよう。

それに対し、「17+1」の場合は、当初「旧共産圏」という「くくり」でまとまってきたつもりの中にも、同時にEUメンバーである国もあり、それがリトアニアの場合には、EUの持つ人権意識により強く引っ張られるということになり、「17+1」からの離脱につながったのであろう。

(3) こうした視点に立って、最近動き出した「中国・南アジア諸国」及び「中国+中央アジア5カ国」の協力の枠組みを見て、本稿を終えることにしたい。

前者については、東南アジア諸国同様、中国の存在が圧倒的に大きな関係ではあるが、「17+1」におけるEUの存在同様に、南アジアのこれら諸国は、同時に大国インドと政治的・経済的に緊密な関係を築いてきている。そうしたインドの存在にどう対処していくのかは、今後の課題と言えよう。

後者の中央アジア5カ国との協力については、5カ国のうちトルクメニスタンを除く4カ国は「上海協力機構」のメンバーであり、トルクメニスタンも「ゲスト参加国」であるので、一見何ら問題がないように見えるが、「上海協力機構」との大きな違いは、「中国+中央アジア5カ国」の枠組みには、

ロシアが入っていない点である。これら5カ国がロシアの前身であるソ連邦から独立して30年が経ち、また中露両国の首脳が機会あるたびに、「中露関係は史上最良の関係」と言うように、ロシアが直ちにこの協力に異を唱える可能性は低いかもしれないが、ロシアはなお旧ソ連圏を自らの勢力圏と捉

えている面があることも確かであろう。だとすれば、「中国+中央アジア5カ国」協力を、ロシアの存在を横目に見ながらどう進めていくかは、やはり課題であろう。

(2021年5月28日記)

なお、本小論は筆者個人の見解であり、組織を代表するものでないことを申し添える。

筆者略歴：元外交官。中国専門家。東大法学部卒。ハーバード大学大学院修士課程修了。外務省入省後は、主にアジア畑を歩み、海外では中国・英国・ベトナム等で勤務。在スリランカ及び在ネパール日本国大使を歴任後、2013年に外務省退職。その後は、(株)日本総研国際戦略研究所にて、副理事長として引き続き中国・東南アジア情勢の分析に従事。