

中国漁船衝突問題に対する米国有識者の見方について

<9月22日～10月1日 米国出張報告>

キャノングローバル戦略研究所

瀬口清之

今回の出張では、9月7日に発生した中国漁船衝突問題に対する米国有識者の捉え方、日本政府が今後採るべき対応策、今回の事件を踏まえた今後の日米協力のあり方等について外交・安全保障問題の専門家等の方々と意見交換を行いました。その中で興味深いと思われた見方につき以下の通り整理しましたのでご報告します。

<報告の主なポイント>

- 日本政府が当初、国内法の原則に則った措置を採った判断は適切だった。それを途中で修正したのは的確な措置ではなかった。日本政府は今回の件で謝罪や賠償の要求には応じる必要はない。
- 中国は短期的には強圧的な対日外交が奏功して、日本側の譲歩を引き出すことに成功した。しかし、中長期的には中国の今回の対応を見た周辺国が中国の脅威をより強く意識し、警戒感を強める方向に動くことになる。中国は自国の海岸線に沿って、北から南まで、全ての地域で周辺国の反発を招く行動をとったことになる。以上の点を考慮すれば今回の事件で最大のダメージを受けたのは中国自身である。
- 最近中国の拡張主義的外交政策が目立ってきている背景は、①中国の力の過大評価と米国の力の過小評価、②中国人の意識の変化（経済発展を成功させた現在、もう我慢する必要はなくなった）、③海洋政策に対する解放軍の影響力の高まりなどである。
- 日本政府が今回のような一貫性を欠いた外交を繰り返さないようにするため、今後採るべき対応としては、①官邸における NSC（国家安全保障会議）の創設、②インテリジェンス機能の強化、③周辺関係国との対話、④日中両国間で類似の問題への対処方針を話し合う、⑤日米韓の防衛協力の強化、⑥民主党の政権政党としての経験の積み重ねなどが考えられる。
- 将来の日中関係融和策としては、①不測の事態が生じた際の事態收拾のための日中協力の枠組みの確保、②経済的文化的な交流の促進、③両国の融和派同士の協力などが考えられる。
- 今回の事件を踏まえた今後の日米協力のあり方として、①海洋問題に関する対話の増加、②インテリジェンス、兵站補給、財政支援面での協力強化に加え、③日本国民自身の安全保障問題への問題意識を醸成することも望まれる。

<はじめに>

9月7日に発生した中国漁船衝突問題は、日本にとって改めて日中関係および外交・安全保障政策のあり方を考え直す機会となった。日本政府は当初、国内法に則り巡視船に衝突した中国漁船の船長を逮捕した。しかし、中国からの予想を越える厳しい圧力が次々と表面化した後、結局処分保留のまま釈放した。こうした政府の一貫性を欠いた対応に対して、日本国内では多方面から批判的な意見が表明された。

米国の東アジア関連の有識者の間でもこの問題に対する関心は高い。その見方は今回の事件を日中両国間の単独の外交問題としてというより、むしろ最近中国が周辺海域で展開してきている拡張主義的政策から生じた一連の摩擦問題の延長線上で生じた出来事として捉えている。本年入り後、韓国、アセアン諸国と中国との摩擦が表面化しており、韓国や一部のアセアン諸国は米国との協力により中国の圧力に対処してきている。そうした中国周辺海域で生じている様々な問題を包括的に捉える視点からの見方は、日本が今後の対応を考える上で参考になる点が多い。以下ではそのような視点を中心に、今回の出張で面談した米国有識者（大学教授、シンクタンク研究者、元大使、政府関係者等）の見方を紹介する。

1. 中国漁船衝突問題の概要（メディア情報の整理）

米国有識者の見方を紹介する前に、まず今回の中国漁船衝突問題に絡む一連の出来事（衝突、船長逮捕から釈放まで）を簡単に整理しておく。

9月7日、沖縄県尖閣諸島付近で中国漁船が日本の海上保安庁の巡視船に衝突した。翌日、海上保安庁は公務執行妨害で中国漁船の船長を逮捕。13日には船長を除く14人の乗組員が帰国。船長については19日に拘留期限を10日間延長することを決定。

この間、中国は外相、国務委員等が相次いで丹羽大使を呼び抗議を繰り返したほか、東シナ海のガス田開発に関する条約締結交渉の延期（報道日<以下同様>11日）、日本の大学生ら1000人の青年訪中団に対する上海万博招請の延期（20日）、官民合同の「グリーン経済・資源循環政策ハイレベルフォーラム」の延期（21日）、閣僚級の交流停止（21日）、NY国連総会時に予定されていた菅-温首脳会談の中止（22日）等の措置を採った。中国政府はこうした政府関連行事にとどまらず、民間レベルの活動にも干渉した。具体的には、中国国民による訪日旅行規制（21日）、中国企業の日本への大型社員旅行の中止（16日）、SMAPの上海公演延期（21日）等に影響が及んだ。

さらに、建設会社フジタの社員が軍事管理区域侵入容疑で中国当局により拘束（20日）、レアアースの対日輸出制限（23日）といった重要問題が表面化した。

25日、那覇地方検察庁が処分保留のまま船長を釈放した。釈放理由について同検察庁は「わが国国民への影響や、今後の日中関係を考慮した」と述べた。

同日、船長の中国到着後、中国外交部は日本に対して謝罪と賠償を要求した。

2. 今回の問題に対する米国有識者の評価

(1) 日本政府の対応について

日本政府が当初、国内法の原則に則った措置を採った判断は適切だった。民主党は歴史問題では韓国に対して謝罪の姿勢を明確にした一方、漁船衝突という現実の問題についてはきちんと筋を通して対処しようとした。このように歴史問題に対する考え方を明確にして隣国との融和を促進する一方、現実問題はルールに従って処理するというわかりやすい姿勢を中国に対して示すのは適切な対応である。日本政府としてはこの姿勢を保ち続けることが重要である。それを途中で修正したのは的確な措置ではなかった。

今回の事件で中国は大きなミスを犯した。漁船が衝突事故を起こしたのは日本の領海内であることは明らかであることから、謝罪を要求するのは筋違いである。日本政府は今回の件で謝罪や賠償の要求には応じる必要はない。外交問題をめぐって日本が中国に対して一方的に妥協し過ぎるのは好ましくない。

(2) 中国政府の対応について

①中国の外交政策上のダメージ

中国は短期的には強圧的な対日外交が奏功して、日本側の譲歩を引き出すことに成功した。しかし、中長期的には中国の今回の対応を見た周辺国が中国の脅威をより強く意識し、警戒感を強める方向に動くことになる。これは中国にとって外交上の大きな損失であると考えられる。

この事件が起きる前まで、日米関係は普天間問題をめぐってギクシャクしていた。しかし、この問題を契機に日本が日米同盟の重要性を再認識し、日米関係を修復させる方向で動くと考えられる。これは日米両国が緊密に防衛協力することを望んでいない中国にとっては大きなダメージである。同時に、今後日本が米国とともに、韓国、アセアン諸国との連携を強めることになれば中国のダメージはさらに大きくなる。

日本の対応が途中で弱腰に変化したのは好ましいことではなかったが、それによって中国の脅威の圧力の大きさを世界中に実感させたのは事実である。

以上の点を考慮すれば今回の事件で最大のダメージを受けたのは中国自身である。

②中国に対する周辺国の反発

中国は最近、周辺国の反発を招く外交を続けている。

第1に韓国である。本年3月の韓国哨戒艦沈没問題では事件発生から数週間もの間、中国政府は犠牲者に対する哀悼の意を表明しなかった。その後も名指しこそしなかったが事実上北朝鮮を非難する内容の国連安保理議長声明(7月9日に採択)の内容を議論する際に北朝鮮に有利な方向で決議文の文言修正を要求した。また、李明博大統領が5月に上海万博を訪問した際に、その2日後に金正日国家主席が訪中することを李明博大統領に伝えなかった。加えて、日本海・黄海における米韓合同軍事演習に対して断固反対するとの声明を発表した。こうしたことの積み重ねにより、韓国は中国への反発を強めている。

第2にアセアン諸国である。中国がここ数年、南シナ海において勢力を伸張してきていることに対して、アセアン諸国は懸念を強めていた。本年7月にハノイで開催されたアセアン地域フォーラム（ARF）の席上で、フィリピン、インドネシア等12カ国の代表が中国の脅威拡大による自由航行の制約を懸念する趣旨の発表を行い、米国のクリントン長官もそれに同調するスピーチを行った。米国は慎重に言葉を選び、中国には一言も言及せず、領土問題にも触れなかった。ただ、公海上の自由航行の確保が大切であるとの原則論を述べたにとどまったが、発言内容がアセアン諸国と歩調を揃えたものであったことは明らかだった。これに対して中国の楊潔篪外相は激怒して反発した。この動きの中で、ベトナム、フィリピン等周辺海洋国は中国への反発を強めている。

第3は日本である。今回の漁船衝突問題でしばらく鎮静化していた日中間の対立が再燃した。これにより中国は自国の海岸線に沿って、北から南まで、全ての地域で周辺国の反発を招く行動をとったことになる。これは中国が目指してきた周辺国との平和的な融和外交の目的に反する結果となっている。

今回の日中間の漁船衝突問題はそうした広いコンテキストの中で理解すべきである。今回の問題は日本単独の問題ではなく、中国の周辺国が同様に直面している問題が日本との関係でも表面化したと捉えるのが自然である。

（3）中国の拡張主義的外交政策の背景について

米国の有識者は、最近中国の拡張主義的外交政策が目立ってきている背景について、次のような見方をしている。

①中国の力の過大評価と米国の力の過小評価

最近の中国は、米国が長期的に衰退し、エマージング諸国が台頭する中で中国は一層影響力を高めていくと予想している。しかし国際社会において応分の責務を負うことは念頭にない。中国は自国の力を過大評価すると同時に、米国の力を過小評価している。

②中国人の意識の変化

最近の中国は、対外的に強気の（assertive）姿勢に出ようとしている。これまで30年間にわたり対外的な強気の政策対応を我慢してきたが、経済発展を成功させた現在、もう我慢する必要はなくなったという中国人の意識が表れているように感じられる。同時に、これまであまり発言力を持っていなかった解放軍がいろんな形で発言するようになっている。党もその発言を抑圧していないため余計に目立っている。こうした解放軍の発言は対外的強硬論であるため、中国の一般大衆からの支持を得やすい。

③今回の漁船衝突問題については一般大衆の世論の影響が大きい

今回の漁船問題に対する中国の対応について、一部に解放軍の影響力を重視する見方があるが、今回の強硬路線の主因は中国国内の一般大衆の世論の圧力にあると見るべきである。一部に解放軍の影響が及んでいるのは事実ではあるが、主因ではない。ただ、中国の海洋政策に対する解放軍の影響力は着実に高まってきている。解放軍では対外的にタカ派的立場の意見が強く、それが最近の中国の海洋政策にも影響している。

また、こうした動きの背景に中国国内の後継者争いを巡る権力闘争の影響を指摘する見方があるが、それには賛成できない。中国では常に権力闘争が繰り返されており、今回の漁船衝突問題にとくにそれが強く影響しているとは考えにくい。

④複合的な要因が存在

中国の外交政策の背景に対する2つの見方がある。第1の見方は、中国の中には2つの相反するグループがあるという見方である。1つは解放軍に代表される対外強硬派、もうひとつは温家宝総理等経済的利害を重視する対外融和派である。中国の外交はその2つのグループの中間的な形で決まってくるというもの。第2の見方は、中国は国家全体として外交政策面でより強い姿勢を採ろうとしているという見方である。しかし、彼らはどのような形でそれを具現化すべきかについて模索中である。今は考えつく方法を実行に移して海外の反応をうかがっていると考えられる。

いずれにせよ中国がどのような行動に出るかは予想が難しい。その行動を予想するには、様々なレベルで中国とコミュニケーションをもつことが必要である。中国自身も何が自国の核心的利益であるのかについての判断はあいまいである。

(4) 解放軍の影響力に関するある国際政治学者の見解

解放軍の政策への影響力については米国の中国専門家の中でも見方が分かれている。1つの見方は、解放軍は中国の中で突出した対外強硬派であり、中国の政権の枠からはみ出した存在である（off the reservation）という見方である。もう1つの見方は、解放軍ははみ出した存在ではなく、中国政府の外交政策と歩調を合わせて行動しているというものである。私は実態はその中間であると見ている。すなわち、解放軍の中には様々なタイプの人物がいて、一部は極めて強硬派であり、一部は穏健派である。しかし、解放軍全体として中国政府の基本方針に刃向かうことはない。その意味で解放軍は独立した政治勢力でもない。解放軍は政治的意図を共有した1つの組織として行動することはなく、党中央のコントロール下に置かれている。解放軍が組織的に党の方針に逆らうことはない。そもそも解放軍は1つの統合された組織ではなく、地方別に分断され、機能別にも異なる組織から構成されている。それを1つに統合できるリーダーは解放軍内部に存在していない。以前は林彪、楊尚昆など政治力を持ち解放軍全体を統合できる有力なリーダーがいた。しかしそれは楊尚昆、楊白冰が最後で、1992年以降はそういう人物がいなくなった。各軍区のリーダーが一堂に会して話し合いを持つ場は中央軍事委員会で、それは党中央のコントロール下にある。とくに軍事予算についてはシビリアンコントロールが機能している。以前は軍によるビジネスが認められていたが、それに対しては軍内部にも批判的な見方があり、すでに認められなくなった。現在の軍は本来の機能に特化している。したがって、国家政策全体に対して統一的な意見を持ってはいない。単に軍自身の活動に直接関わる問題（たとえば EEZ）について、独自の考え方をもちて行動しようとするだけである。

3. 今後の日本の採るべき対応

(1) 日本の政策対応

日本が今後、今回のような外交上の対応（当初は原則に則った措置を執りながら、中国の圧力を受けて途中で方針を変更したこと）を繰り返さないようにするためには、予めいくつかの対策を講じておくことが望ましいと考えられる。この点に関して米国有識者が提案した内容は以下の通り。

①NSC（国家安全保障会議）の創設

第1に、官邸におけるNSCの創設である。総理、官房長官、外務大臣、防衛大臣の4名が、外交・安全保障の専門家を交えて常に外交戦略と外交政策を議論することにより、様々なリスクに対する対応策を事前に想定しておくことが可能となる。中国との摩擦など、今後起こりうる問題についていくつかの選択肢を準備しておけば、実際の問題が生じた時に落ち着いて的確に処理することが可能となる。NSCはその内部に外交・安全保障の専門家であるNSCアドバイザーを擁すると同時に、防衛システムに関するシステムティックな査察と監督（consultation）を行う機能も持つことが重要である。その機能は政権交代が行われても党派を越えて継続的に機能するよう制度設計されることが望ましい。

②インテリジェンス機能の強化

第2に、インテリジェンス機能の強化である。今回の出来事について中国側の意図や動機はよくわかっていないが、もし事前に何らかの情報が得られていれば、対応の仕方が変わっていた可能性がある。たとえば、中国の漁船が海上保安庁の巡視船に衝突した背景、中国国内の政治情勢との関係、解放軍との関係などに関する情報が得られていれば、船長の逮捕を決断する前の段階で中国政府側と何らかの接触を持ち連絡を取り合う可能性もあったと考えられる。

③周辺関係国との対話

第3に、米国、韓国、ベトナム、フィリピン等中国周辺海域における船舶の自由航行に関して強い利害関係を有する国同士で対話の場を持つことである。今回の問題は突然生じたわけではない。南シナ海の南沙諸島をめぐる中国の勢力拡大、ハノイで開催されたアセアン地域フォーラム（ARF）席上でのクリントン長官発言に対する楊潔篪外交部長の激しい対応、黄海・日本海における米韓合同軍事演習への反発等において、中国の周辺海域における対外的な強硬姿勢は明らかになっていた。今回の漁船衝突問題に関する中国の対応もその延長線上にあると考えられる。したがって、そうした関係国同士で対話の場を持つことができれば、中国の拡張主義的な動きに対して的確な対応策を考える上で有益な情報を得ることが可能となる。

今後日本が尖閣諸島の問題を考える時、南沙諸島の問題とのつながりを意識すべきである。いずれも中国を相手国とする領土問題であり、関係国は中国の圧力を脅威と感じている。そうした状況下で、日本がベトナム、フィリピン、韓国、米国等関係国との対話を強化すれば中国に対して一定の牽制効果をもつことも期待できる。

④日中両国間で類似の問題への対処方針を話し合う

第4に、中国との間で、今後類似の問題が生じた場合に備えて、具体的な対処方針を話し合う場を設けることである。たとえば、中国の漁船が再度日本の海上保安庁の巡視船に衝突した場合の身柄の扱い（拘留期間、連絡方法等）、破損した巡視船の修理費の賠償方法、万一中国漁船の乗組員が日本の海上保安庁の職員を負傷または死亡させた場合の問題処理方法など、様々なケースについて予め両国の間で対処方針を話し合っておくことが摩擦激化の抑制に有効である。こうした事前の取決めがあれば、両国が不必要に激しい摩擦を招くリスクが大幅に軽減される。米国も外国との間で類似の取決めをしていた。

⑤日米韓の防衛協力の強化

第5に、安全保障面では日米韓3国の実質的な防衛協力を強化する仕組みを設けることが必要である。具体的には、日米韓合同軍事演習、合同パトロール、安全保障情報の交換などが考えられる。最近米韓合同軍事演習を行ったが、そこに参加した米軍の多くは沖縄基地やグアム基地から参加していた。韓国に駐留する米軍と沖縄に駐留する米軍が密接な関係の中で行動する以上、そこに日本の自衛隊が参加する意義は大きい。日韓間には竹島問題があり、それが防衛協力の障害になっているかもしれないが、東アジアの安全保障確保のためには日米韓3国の防衛協力は不可欠である。

日本と韓国はシーレーン防衛という共通利害を共有している。中国が経済発展とともに今後も軍事力を増強し続けていくのは避けられない事実として受止めざるを得ない。中国海軍の第1列島線（九州－沖縄－台湾－フィリピン－ボルネオ島）から第2列島線（伊豆諸島－小笠原諸島－グアム・サイパン－パプアニューギニア）への勢力拡大、Blue Water Navy（外洋海軍）の海軍力確保は不可避の変化の方向である。日米韓およびアセアン諸国はそれを前提として、中国の軍事力とどのように折り合いをつけるかを考え、対処していくことが必要である。周辺海域での安全な自由航行の確保を実現するために、中国を交えて対話の場を持つことも有益である。

米国が米中関係を考える時、常に日本を巻き込みながら対応策を考え行動している。日米韓3国、あるいは日中韓3国関係を考える時、日本は韓国を巻き込みながら対応策を考え、韓国とともに行動することが極めて重要である。

⑥民主党の政権政党としての経験の積み重ね

第6に、民主党自身が政権政党としての経験を積み重ね、今回のような不測の事態が生じた時の冷静な判断力と的確かつ迅速な実践的対応能力を向上させることである。民主党内閣は超長期にわたる自民党一党独裁時代に終止符を打ち、初めて政権を奪取してからまだ1年余りの短い経験しかない。しかも、行政運営システムを政治主導型に移行させる努力をしつつある。その中で短期間のうちに全ての政策を完璧にこなすことは事実上不可能である。今回のような外交問題が生じた際には、日頃からの米国、中国との人脈構築を始め、様々な頼りになる仕組みを予め持っていることが必要である。今後民主党はそうした米中両国との人脈を着実に築き上げていくことが求められている。

(2) 将来の日中関係改善に向けての融和策

①日中協力による事態收拾のための枠組み確保

二国間の外交摩擦は馬鹿げた事件から始まることが多い。今回もたった一人の単なるナショナリスティックな漁民が海上保安庁の巡視艇に衝突するという理性的ではない行動をとっただけのことから、日中両国の国民感情に火をつけ、両国の関係悪化にまで発展してしまった¹。今後、こうした不測の事態が生じた際にそれをどのようにコントロールして事態の收拾を図るかが重要な課題である。それには日中両国で日頃からそうした問題を話し合うコミュニケーションを確保することが重要である。

②経済的文化的な交流の促進

上記は安全保障面のリスクを軽減するための対応であるが、この面の努力からは国際的な融和は生まれにくい。安全保障面の対応は可能な限りローキーで静かに、関係国を刺激しない方法で進めていくことが望ましい。その一方で、二国間の融和を促進するのは経済的文化的な交流である。中国自身、台湾との間では三通と称して、経済・文化の交流と人的往来を促進して融和を図ろうとしている。日中間でもそうした努力は重要である。中国が重視する環境・省エネ関連の相互協力、日本企業の中国進出による技術移転と市場の共有、日本を訪問する中国旅行者の増大による相互理解の促進といった努力はどんな状況下でも継続すべきである。日中両国政府もそうした経済・文化的交流や人的往来の活発化を促進するために国家予算を投入すべきである。

鄧小平は外交について次のように述べている。「実務的な問題を解決しよう。そして闘争はしない。」

原理原則、大義名分は二国間で立場が違えば妥協することが難しい。それに固執すれば互いに平行線を辿るだけで何の解決にもならない。したがって、そうした「哲学論争」は横に置いておいて、両国の利害が一致する実務的な協力プロジェクトを進めていくことにより融和を図っていくことが望ましい。たとえば、海底油田の石油掘削、環境・省エネ技術協力などが考えられる。そうした協力の中で建設的な話し合いも進めていくことができる。

以前、鄧小平は日本のテレビドラマ「おしん」を中国で紹介し、中国人の反日感情の解消に貢献した。そうした日本のソフトパワーをうまく活用する形で、実務的な協力を進めていくことが望ましい。

③両国の融和派同士の協力

中国国内の有識者の一部には最近の中国の対外的な強硬路線が行き過ぎではないかと懸念する見方も出て来ている。ただ、そうした考え方の人たちも国内では自分たちが

¹ 日本では今回衝突問題を起こした船長は純粋な漁民ではなく、解放軍との関係があるのではないかとの見方が一部にある。しかし、今回の出張で面談した米国の有識者の中にはそうした見方をする人は殆どいなかった。一般に漁民が自分自身の漁業の利益に直結する領土問題に対してナショナリスティックな行動をとることは珍しいことではなく、今回もそうした通常の出来事だったと見る見方が多かった。

弱腰であるとは見られたくないため、外国人と接触する際の発言は慎重である。そうした人たちとのパイプを強化し、融和促進のチャンスを探っていくことが現実的である。両国関係が悪化している時こそ、両国の融和派が頑張る時である。

4. 日米防衛協力のあり方について

米国の有識者は、今後の日米協力のあり方について、次のような見方をしている。

①海洋問題に関する対話を増やす

今回の漁船衝突事件を受けてクリントン国務長官は、尖閣諸島で軍事的な問題が生じればそれは日米安全保障条約の対象であると明言し、日本をサポートしている。日米関係に関しては、日米両国政府間に必要な対話ルートは既に存在している。今後その既存ルートを通じて、海洋問題に関する対話の場を増やしていくことが必要である。米国は海洋問題を非常に重視している。

②インテリジェンス、兵站補給、財政支援面での協力を強化する

日本はインテリジェンス、兵站補給、財政支援面で米国との協力を強化することが望まれる。いわゆる ISR(intelligence 情報収集・surveillance 監視・reconnaissance 偵察)の分野での役割を担うという考え方である。その場合でも日本の軍事力は対潜水艦防衛、対ミサイル防衛に加え、空対空防衛力の強化が必要である。その観点から見て現状の日本の航空自衛隊の戦闘機配備は十分とは言えない。

③日本国民の安全保障問題への問題意識を醸成する

日本は今後、日本周辺の軍事的な出来事を広く国民に分かりやすく伝えることにより、国民の安全保障問題への問題意識を醸成することが望ましい。それが沖縄普天間基地問題の解決促進にもつながる。日米両国が協力して中国リスクに対処していくことが必要である。日本自身、隣国の中国がこれほど急速に軍事予算を拡大して脅威となっている状況下で、軍事予算を削減し続けている状況は見直すべきである。

以 上