

## 中国外交政策研究への理論的アプローチ

# Theoretical Approach to the Study of Chinese Foreign Policy

井上 一郎

Ichiro Inoue

Traditionally, research on Chinese foreign policy has used Sinology based on historical as well as empirical area study approaches. However, there have also been efforts by some scholars to explain China's international behavior through theories of political science and international relations, supported by the developments in behavioral science since the 1950s. Until now, studies on the relationship between domestic factors and foreign policy, or on the process of formulating foreign policy decisions, have not seen impressive development. This is partly because of the lack of transparency in The People's Republic of China's (PRC's) political system. Analysts often face great difficulty in accessing and identifying the roles of bureaucratic and domestic politics in the process of framing foreign policy decisions.

After the introduction of The Open and Reform Policy at the end of the 1970s, the research conditions of openness and access to sources have gradually improved. There has been an increasing volume of studies, especially among the scholars in the US, with a view to explaining how domestic factors inside China would affect its external behavior in the concrete form of foreign policy. Although there still exist large obstacles to understanding the Chinese foreign policymaking process, with the improvement of socioeconomic openness in China in combination with the International Relations (IR) theoretical analysis tools for narrowing the range of likely behavior, study on Chinese foreign policy has made steady progress.

This paper is trying to overview of the development of theoretical studies in Chinese foreign policymaking by reviewing the historical development of relevant IR theories and their subcategory, Foreign Policy Analysis (FPA).

キーワード：中国、外交、国際関係理論、外交政策分析

**Key Words** : China, Foreign Policy, IR Theory, Foreign Policy Analysis

### はじめに

これまで、中国外交研究については、歴史学的アプローチによる実証研究が主流であった。しかし、1950年代以降に主に米国で発展した行動科学に裏付けられた政治学や国際関係論の分析枠組みは、徐々に中国外交研究においても導入されてきた。それでもなお、国内要因と外交政策との因果関係、政策決定の要因やプロセス

についての研究はそれほど発展してこなかった。これはとりもなおさず、外交政策決定過程の理論研究自体が近年それほど大きく発展してこなかったこともあるが、特に中国については、公表された研究対象としての資料がそれほど多くないということも重要な原因としてあげられる。

しかしながら、1980年代以降、改革・開放政策の進展による中国の政治・社会の変化にとともない、研究対象へのアクセスは比較的改善され、

中国の外交政策に関わる組織についての研究は、米国を中心とする海外の研究者により徐々に積み重ねられてきた。今日なお、その政治体制により、中国内部での政策決定プロセスやそれがどのように現実の対外政策に反映されるのかという点を解明する上で、中国外交研究には大きな障害があるものの、研究対象へのアクセスの改善、あり得る対外行動の予測の幅を狭めるといった意味での理論研究の導入により、多くの新しい成果が生まれつつある。本稿においては、主に国際関係論のサブ・カテゴリーとしての外交政策分析の理論的發展を踏まえた上で、中国外交政策に関わる理論研究、とりわけ政策決定の要因とプロセスに関する先行研究をレビューしながら、中国の外交政策研究の發展を概観することとする。

## 1. 外交政策決定に関する理論的研究

### (1) 分析のレベルと国際関係理論

ケネス・ウォルツ(Kenneth Waltz)は、戦争の発生原因の解明を通じて、国際関係において生じる変動の因果関係を説明するための分析の視点として、個人レベル、国家(ユニット)レベル、国際(システム)レベルの三つのレベルに整理した上で、それぞれファースト・イメージ、セカンド・イメージ、サード・イメージと名付けた<sup>1</sup>。国家の対外政策を分析するに当たり、その分析レベルの基礎を個人レベルにおく場合には、外交政策決定に関与する指導者の対外観などの個人の意識レベル、国家レベルの分析によれば、国家の政治・経済・社会的属性、または、国内の外交政策決定過程など、さらにシステム・レベルに焦点をあてた分析では国家間の相互作用のパターンが検証されることになる。

ウォルツが「分析のレベル」と名付けたことにより広く認知されるようになった国際関係を説明する上での分析の視点であるが、研究者によっては三つのレベルではなく、単純にシステム要因と国内要因の二つのレベルに分ける場合、あるいは、国内要因について更に詳細に、ジェームズ・ローズノー(James N. Rosenau)のように五つ、あるいはロバート・ジャービス(Robert Jervis)のように四つに分類する考え方もある<sup>2</sup>。すなわち、国内要因については、政策決定者、官僚制、国内政治の状況やあり方などへの着目の仕方により、様々な切り分け方が可能となる。これまでシステム・レベルの分析について国内レベルの分析と区別して扱ってきた理由としては、外交と国内政治は本質的に別個のものであって、相互に影響を与えることはまれであると考えられてきたことにある<sup>3</sup>。

伝統的には多くの主流の国際関係理論においては、国家と国家の間に影響を与える要因としては国内要因よりもむしろ国際システム構造の方にあり、それが国家の対外行動の選択の幅を決めるという前提に立ってきた。すなわち、ウォルツに代表されるいわゆるネオ・リアリズム(新現実主義)による単純化されたモデルでは、国際関係を規定するのは個人や国家のレベルよりも、無政府状態を前提とした国際システムにおけるパワーの分布と配置、これにともなう各アクターの相互作用であるとする立場に立つ。そして、このようなモデルでは、国際システムにおける統一のアクターによる合理的行動が前提となっており、国際関係はビリヤード・ボールのように相互作用する一方で、国家の内側はブラック・ボックスとされる。

ウォルツらのネオ・リアリズムにおける過度に単純化されたモデルについて、説明を簡潔にしよ

1 Kenneth Waltz, *Man, The State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959)

2 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), p.15

3 鈴木基史『国際関係』東京大学出版会、2000年、154-155頁。

うとする努力のあまり、彼らはリアリストの理論を貧しいものにしてしまったとの指摘もある<sup>4</sup>。このような批判にも応えるべく、ネオクラシカル・リアリズム(新古典的現実主義)はシステム・レベルに加えて国内要因の対外政策への影響も研究の対象としてきた<sup>5</sup>。すなわち、国家の構造、政策決定者のパーセプションや社会の選好などの国内要因を媒介変数として扱いながら、国内・国際要因を統合することにより国際関係を説明しようとするのである<sup>6</sup>。ここでは、構造的リアリズムとも呼ばれるネオ・リアリズム(新現実主義)は、国際政治における各アクターの行動の結果(outcome)、よって、時間をかけた国家関係の行動のパターンに分析の焦点を当てたものであるのに対し、ネオクラシカル・リアリズムにおいては、分析の対象としての従属変数は、むしろ、そのプロセスも含め個々の国家が如何なる対外政策をとるか、すなわち対外政策決定そのものに置かれることになる<sup>7</sup>。後者では、国際関係を規定する主要な要因は、国内と国際システムの双方にあり、これらが統合されて外交政策が形成されるとする前提に立脚するものの、それでもなお、国際構造を独立変数とした上で、国内要因を媒介変数と位置づけており、国際関係の主要な変動の要因は、第一に国際構造であって、国内要因ではないと考えられている。

これに対し、国際関係の因果関係においてむしろ国内要因を重視する学派として、国内政治理論(Innenpolitik Theories)、マルクス主義、外交政策分析(FPA: Foreign Policy Analysis)などが挙げられる。国内政治理論(Innenpolitik Theories)

は「外交は内政の延長である」という考え方に代表されるとおり、国内要因を重視する立場の総称であり、後にみるとおり、中国外交分析においてはしばしば見られ、国内の政治経済社会的構造、イデオロギー、指導者のパーセプションなどが対外政策に重要な影響を与えるとする<sup>8</sup>。民主主義国家同士は戦争をしないとする民主平和論(Democratic Peace Theory)は、このような学派の一例といえる<sup>9</sup>。すなわち、政治や経済・社会制度などの国内構造要因を重視するリベラリズムの立場と重なるのである。

## (2) 外交政策分析(FPA)の考え方

外交政策分析(FPA: Foreign Policy Analysis)は、国家の対外行動を説明する上で、外交政策を形作る国家レベルのなかにある要因とそのプロセスに焦点を当てた分析枠組みである。この枠組みは、個人の性格や政策決定の過程、関連する組織、国家や社会のあり方、特色、グループ・ダイナミックスなどの心理の役割、世論や圧力団体、更には関連するアクターと国際関係とのリンケージも見出そうと試みる。それは、特定のレベルの分析に止まらず複数のレベルを分析の対象とした上で、心理学、社会学、組織行動論などの異なる学問分野の成果も取り入れてきた<sup>10</sup>。外交政策決定過程の分析は、生身の人間である政策決定に関わる者をブラック・ボックスとはせず、集団における意思決定、組織過程や官僚政治の役割などに着目しつつ、政策決定における合理性の前提に疑問を投げかけてきたのであった。この分野で最も多く引用されるのは、グレアム・アリソ

4 ジョセフ・S・ナイ・ジュニア／デビッド・ウェルチ著『国際紛争－理論と歴史(原書第9版)』(田中明彦、村田晃嗣訳)有斐閣、2013年、58頁。

5 ネオクラシカル・リアリズムの考えを代表するものとして、Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, 51(1) (October), pp.144-72.

6 Hongyi Lai, *Domestic Sources of China's Foreign Policy* (New York: Routledge, 2010), p.6.

7 Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy* (New York: Cambridge University Press, 2009), pp.19-21.

8 Lai, *op. cit.*, pp.6-8.

9 民主平和論については以下参照。Bruce Russett, "Processes of Dyadic Choice for War and Peace," *World Politics* 47, pp.268-282.

10 Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis, Classic and Contemporary Theory* (Maryland: Rowman&Little Field Publishers, 2007), p.6.

ン(Graham T. Allison)やモートン・ハルペリン(Morton Halperin)の研究である<sup>11</sup>。

国際関係論の理論的發展の歴史からみれば、冷戦時代は国家の内側をブラック・ボックスとするネオ・リアリスト的なアプローチが盛んであった。実際的な理由としても、ソ連や中国などの東側ブロックの内側で起きていることについては十分な情報がなかったのである。しかし、冷戦の終結とソ連の崩壊は、システム・レベルの変化を理解するためにはシステム・レベルの変数の分析だけでは不十分であり、ゴルバチョフの性格、世界観や当時のソ連国内の政治プレーヤー同士の闘争の分析など国内要因も分析の対象とする必要性を浮かび上がらせた。その結果、国際関係における一般理論を志向するネオ・リアリズムのような主流の考え方を補完する上で、冷戦後、FPAは特定の行為者に着目したアクター特定化(actor specific)による中範囲理論(middle-range theory)として発展してきたのであった。それは、理論を活用しながらも、政策決定者や国家レベル内部に焦点を当てることで、システム・レベルにおける外交という行為の結果のみを分析するのではなく、結果に至るまでの外交政策決定の過程を重視する立場でもある<sup>12</sup>。

個々の政策決定者は、政治制度、イデオロギー、地理、歴史、文化等、その置かれている立場からの制約を受ける。そこで、FPAは指導者の性格や対外観と外交政策との関係、つまり、外交の心理的、社会的環境(milieu)、すなわち、信条、態度、価値、経験、感情などに着目する。更に、ある集団において、状況はどのように規定さ

れ、解釈されるのか、集団的記憶は集団的行動に如何なる影響を与えるのか、また、どのような社会的要因が共通のパーセプションを変化させるのか等も分析の対象とするのである。アレクサンダー・ジョージ(Alexander George)が發展させた核心的政治信念(core political brief)にもとづくオペレーショナル・コードの概念や<sup>13</sup>、誤認知による抑止の失敗に着目して政策決定における認知の役割を重視したジャービスの研究などが代表的で<sup>14</sup>、個人レベルの認知の類型化が精緻化されていった。更に、ロバート・パットナム(Robert Putnam)のツーレベル・ゲームは国内政治と国際政治の相互作用に着目することで、異なる分析レベル間のダイナミックスを解明しようとした<sup>15</sup>。

政策決定者の動機、感情なども分析の対象とするFPAは、物質的(material)なパワーと国益を重視するネオ・リアリズムよりも、「アナーキーは国家が作り出すもの(anarchy is what states make of it)」と主張し、観念や選好なども利益を構成すると想定した上で、理念的世界に着目するコンストラクティヴィズムとの間でより多くの共通点を見出すことができる<sup>16</sup>。FPAの国際関係理論への最も重要な理論的貢献は、国家の行動における重要な決定要因である物質的要因と理念的要因の間での相互作用を理論的に指摘したことであり、その相互作用が生じる点とは国家ではなく、生身の人間としての政策決定者である。外交政策決定を組織的な行動であると理解した上で、情報とコミュニケーション、そこにおける意図の存在に着目することにより、その説明は学際的で複数の因果関係を扱うことに

11 Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis 2<sup>nd</sup> edition* (New York: Longman, 1999), Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 1974).

12 Hudson, *op. cit.*, pp.30-32.

13 Alexander L. George, "Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making," *International Studies Quarterly*, 13, pp.190-222.

14 Jervis, *op. cit.*

15 Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, 42(3), pp.427-460.

16 コンストラクティヴィズムの考え方を代表するものとして、Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999)

なる<sup>17</sup>。

実際に外交政策決定の現場のレベルにおける生身の人間を想定すれば、それぞれ事情の異なる国家における個々の政策決定者の個別の信条や対外観、また、それぞれの国家の内部構造のあり方が常に念頭に置かれている。すなわち、アクター特定化を前提に政策決定が行われているのであって、よく似た国際環境下においては、すべての国家は同じように行動するであろうとするネオ・リアリズムの理論的前提は実務家の感覚とは大いに異なるのである。見方を変えれば、このような差異は、政策決定者である生身の人間を重要な分析対象とし比較的短期の時間軸も扱うFPAと、一定の国際環境において時間をかけて観察される国家の行動の共通のパターンを説明しようとするネオ・リアリズムのような一般理論との間の想定する時間軸の差異から来るものでもある<sup>18</sup>。

このようなFPAのアプローチに関して、対外政策と国際政治とは次元の異なるものであり、一国の対外政策や二国間の相互作用の研究の積み重ねによって国際政治全体を一般化して説明できないという批判も当然存在する<sup>19</sup>。FPAのアクター特定化分析の限界でもある。

### (3) 外交政策決定研究の発展

かつての外交研究は主に政策の結果としての外交史、あるいは外交そのものについても交渉やバーゲニングについての研究が中心であった<sup>20</sup>。高木誠一郎によれば、「対外政策」という用語には

大別すると①対外行動の方針、②観察可能な対外行動のいずれかに重点をおくもの、あるいは③両者を合わせ備えたもの、という三つのアプローチがあり、政策決定理論は①に重点をおき、特定国の対外政策の研究は③といえと指摘する<sup>21</sup>。すでに見たとおり、分析枠組みとしての外交政策分析(FPA)発展の理論的背景として、伝統的な外交研究から対外政策への研究関心の変化があった<sup>22</sup>。

外交史研究のような歴史学的分析と国際関係論のサブ・カテゴリーとしてのFPAのような科学的アプローチとの違いとして、歴史家が特定の出来事に関する詳細な説明を重視するのに対し、一般に、国際関係論においては、複数の出来事を検証し、それらに共通する特徴や因果関係を抽出した上で、より簡素な説明を重視する立場にあるということがいえる<sup>23</sup>。別の表現をすれば、歴史学は「完全情報」を追求しようとするのに対し、政治学は「不完全情報」を前提とした上で、なんらかの概念や理論、分析枠組みによって情報の取捨選択を行いながら構造的理解を目指すのである<sup>24</sup>。

スナイダー(Richard Snyder)は「国家の行動とは国家の名においてとられる行為である」として、国民国家を基本的な分析のレベルとして着目しつつも、とかく一枚岩と見なされ、その内側はブラック・ボックスとして扱われがちな国家という単位の内側にまで分析を広げることにより外交政策決定研究への道を開いた<sup>25</sup>。スナイダーの研究を引き継いだローズノーは、「前理論(pre-theory)」において、国際関係において観察

17 Hudson, *op. cit.*, p.15.

18 Steven E. Lobell, eds., *op. cit.*, pp.16-17.

19 須藤季夫『国家の対外行動』東京大学出版会、2007年、64頁。

20 須藤前掲書、20-23頁。

21 高木誠一郎「対外政策の概念について」『国際政治』67号、1981年、137頁。

22 なお、「外交」に関するForeign Policyの日本語訳として「外交政策」や「対外政策」が使われるが、「外交政策」には、伝統的な安全保障政策や高次元の政治(high politics)に重点が置かれている一方で、「対外政策」は、より中立的で、対外的な関係を左右する公共政策として、安全保障に限らず、広く経済、文化の領域も含むとされる。佐藤英夫『対外政策』東京大学出版会、1989年、6頁。

23 須藤前掲書、26頁。

24 岡部達味『中国の対外戦略』東京大学出版会、2002年、7-8頁。

25 Richard Snyder, H. Bruck, and Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (New York, Free Press, 1962).

される原則的な事象と現実の複雑さの間をとりもつ中範囲理論を提唱し、個別の指導者と国際環境など、分析の各レベルを超えた情報の統合の必要性を訴えることにより、今日の外交政策分析(FPA: Foreign Policy Analysis)の枠組みへとつなげた<sup>26</sup>。

しばしば引用されるアリソンの3モデルは、政策決定者は、政策を判断するのに十分な情報に加え、聡明な判断によって、政策決定というものは常に合理的になされるものであるという暗黙の前提、すなわち、第1モデルとしての合理的行為者モデル(rational actor model)に疑問を投げかけるところから出発している。この前提に従えば、究極的には誰が外交政策決定者であろうとも、また、どのような状況で判断しても、国益を追求、実現するという観点から、「合理的」である限り、同じ正しい答えにたどり着き、すなわち、同様な政策が追求されるとの理論的帰結が導き出される。ここでは、「米国」はあのように行動し、これに対し「中国」はこのように反応した、といった表現にしばしば見られるとおり、国家自体が擬人化され主語となり、政策決定の過程など国家の内側で起きていることはブラック・ボックス化されることを暗黙の前提として受け入れているのである。

これに対しアリソンは、このような「合理性」の暗黙の前提を批判的に検討し、そもそも政策決定者は、政策を分析、判断するにあたり、常に十分な情報や時間、更に、あり得る複数の政策選択肢への十分な理解、そして、結果を正しく予測した上で、最良の選択を行う能力が備わっているのかと問うたのであった。事例研究として、キューバ危機における米国内での政策決定の過程を詳細に分析した上で、第2モデルとしての、組織過程モデル(organizational model)においては、標準事務処

理手続き(SOP: standard operating procedures)という概念に着目し、行政機構レベルでの政策判断は、多くの場合には、合理的な個別の判断というよりも、SOPに基づいて自動的に対応すると指摘した。すなわち、すべての組織には、これまでの学習に基づき継続的でパターン化された方法、いわゆる組織文化が形成されており、各組織は、過去の経験からSOPにもとづき、作業はルーティン化され、紛争に際しても、過去の事例との類似的な解決や、不確実性回避、自らの組織的利益を優先させる傾向などがあるとする。

アリソンの第3モデルは、官僚政治モデル(bureaucratic politics model)あるいは政府内政治モデル(government politics model)と呼ばれるもので、実際の政策は知的プロセスの産物(合理的行為者モデル)でも、また、組織内のSOPに基づく機械的プロセスの産物(組織過程モデル)でもなく、政策決定に関わる個々人のプレーヤーの間の駆け引きを含む相互作用の産物であるとする。このモデルによれば、政策は、政策決定に関わる組織、プレーヤー間の政治的な妥協の結果によるものであり、誰が参加し、どのような関心と影響力を持ち、どのようなゲームがプレーされているのかが重要となる<sup>27</sup>。

#### (4) 外交政策決定における国内要因分析

現実には政策決定者が外交政策を決定する際にはすべての要因が絡み合っている。たとえある政策決定者が国益を追求するリアリストであると自己を定義しても、個々の状況においては、たとえばリベラルが着目する相互依存状況に影響を受ける場合もあれば、コンストラクティヴィストが指摘するように自分たちの歴史的背景、文化や社会的要因に拘束されつつ政策決定を行っている場合も

26 James Rosenau, "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," in R. Barry Farrell, ed., *Approaches to Comprehensive and International Politics* (Evanston: North Western University Press, 1966).

27 Graham T. Allison and Philip Zelikow, *op. cit.*

ある。対外政策の決定要因に関しては、特定のケースに特定の要因を見いだすことは出来ても、これですべてを説明しきれぬわけではなく、政策決定要因の一側面を一般化しすぎる問題が常につきまとう。

外交政策の決定要因として国内要因を重視する立場にしても、すでに見たとおり、政策決定者の対外観を含む個人レベルの役割を重視する考え方と、国家の単位の役割を重視する考えの双方がある。個人レベルを外交政策分析の主要な出発点とする場合においては、特定の政策決定者個人の対外認識に着目することになる。民主主義国家とは異なり世論による影響が比較的少ないと考えられてきた権威主義体制国家においては、しばしば、毛沢東やスターリンなどの最高指導者の対外観に着目して分析が行われてきたのである<sup>28</sup>。また、同様に個人レベルに着目するとしても、認知モデルなど一般の人々に共通する人間性の特性に着目するアプローチもある。

個人ではなく国家の単位を分析の中心に据えるとしても、アリソンが指摘したように、複数の政策決定者間あるいは諸機関の相互作用に着目する官僚政治モデル、あるいは、政策決定における組織文化やルーティーンを重視する組織過程モデルのような立場もある。しかしながら、このようなユニット・レベル分析は、個々の政府機関、諸制度、文化といったものは国ごとに大きく異なっているため、国境を越えて簡潔に一般化することは困難である。それぞれの国家は国際環境に同じように対応するのかという問いに対して、これを肯定する立場は、国内政治、官僚機構や指導者の性格が政策の変化に結びつかないという前提に立っている。実際には各国政府が直面する状況は常に異なるので、検証するのは難しいものの、同じタ

イプの国が同じように行動するのであれば、指導者の交代、ひいては政権の交代や国内社会の変化は対外政策に大きな変化を生み出さないという帰結になる。

たしかに危機のような極端な状況下ではそのとおりかもしれない。ジャービスのたとえにあるように、映画館で火が発生すれば皆逃げようと同じように出口に殺到するのである<sup>29</sup>。一方で危機のような死活的な場面における政策決定は、政策決定者や官僚間の闘争だけではなく、政策決定者の信条、対外観やその他に関するイメージなしには説明できない。また、小国にとっては、国際システム環境、すなわちパワー配分や地理的配置は対外政策を制約する所与の条件として死活的に重要である。一方で大国はシステムに影響を与えることができる。更に、国内政治や官僚組織、経済、社会構造、民族の歴史や文化が政策決定者の政策決定に幅をもたらす。「外交は内政の延長である」とする分析は、米国、中国、ロシアのような大国の対外政策を分析する際により当てはまるのである。

政治組織や官僚政治と対外政策との関連については、官僚の地位や選好、また、官僚政治におけるバーゲニングやルーティーンによって決まることになる<sup>30</sup>。ある官僚組織のもとでは、組織文化が新たな環境への柔軟性と適応力への制約ともなり得る。すでに述べた通り、すべての官庁は、ルーティーンな問題を効率的に処理するため、標準作業手続き(SOP)を確立する一方で、このようなSOPは、官僚制が新たな脅威や挑戦に適応する際の制約となり、対外紛争や危機などに国家が直面した際には、根深く偏った思考法など、その政治組織に染みついた固有の問題が露呈する。

28 中国外交を分析する上で、対外認識・対外イメージに着目したものとして、前掲の岡部『中国の対外戦略』が代表的である。

29 Jervis, *op. cit.*, pp.18-21.

30 Ibid., pp.25-28.

以下、本稿においては、中国が今日大国化し、中国自体の国際システムへの影響力が高まっているなかで、中国共産党中央を頂点とする官僚組織のあり方が、中国国内の当事者が意識する以上に、対外摩擦の要因となっているのではないかとの問題意識を持ちつつ、これまでの中国外交政策に関する理論的研究の発展の過程をレビューすることとする。

## 2. 中国外交理論研究の歴史的発展

### (1) 中国外交研究の歴史

中国外交に関する研究は、伝統的には理論研究というよりも歴史研究あるいは地域研究のアプローチが主流であった<sup>31</sup>。中国の長い歴史や文化、共産党統治による政治体制、その他中国ゆえの特殊要因を前提に中国外交の研究も中国学(Sinology)の一環として扱われてきた。それゆえ、中国の対外政策について、国際関係論の理論研究を踏まえて説明しようとする試みは比較的遅れてはじまったといえる。

中国の対外行動に関する初期の理論研究としては、国家中心仮説を前提としたリアリズムの概念レンズによって理解しようとする試みがなされた。ここでは、欧米で発展した国際関係論の理論的パラダイムが中国の対外行動にも適用できるとの前提に立つ<sup>32</sup>。そのような理論的アプローチに従えば、1960年代末から70年代にかけての米中国交正常化の動きは、しばしば米中ソ間のバランス・オブ・パワーの観点から説明され、そこでは国家の内側、すなわち中国の内部で起きている諸要因の

相互作用は捨象され、中国の外交政策は、その権威主義的な政治体制下で、常に合理的に国益を追求するものと仮定される。これに対し伝統的な中国研究者の側からは、しばしば、システム・レベルにおける国家間の相互作用の側面を重視するネオ・リアリズムのような理論は、国際関係を過度に単純化しすぎており、中国が有する固有の差異を無視して、他のよく似た規模、国力、発展段階にある国家と同様に扱いがちであるという批判が提起されるのである<sup>33</sup>。

政策決定のプロセスにも着目した中国外交の研究は更に遅れて始まった。そもそも、一国の対外政策の決定過程というのは部外者にとって理解が困難な事象であり、とりわけ中国のような国ではその障壁は大きい。中国研究においては引き続き「決定的に重要な資料はすべて中国共産党の奥の院に封印」されているという大きな限界が存在する<sup>34</sup>。他の分野の政策決定の過程と比較しても、特に外交に関する政策決定過程の透明性は低く、誰が如何なる形で関与し、如何に決定されているのかを正確に検証することは依然として困難である。その政策決定のプロセスの研究については、その政治体制ゆえブラック・ボックス化され、今日においても研究対象としての難度は極めて高い<sup>35</sup>。また、中国国内の研究者の間においても、国際関係に関する論文執筆についての検閲が厳しく、しばしば自己検閲も行われている<sup>36</sup>。今日の中国外交政策決定の要因やそのプロセスの解明をめぐっては、中国の内側にいる研究者といえども十分な実証研究とこれに基づく出版は行われにくい状況にある<sup>37</sup>。

31 毛里和子は中国分析のモデルとして、①普通の近代化モデル、②伝統への回帰モデル、③東アジア・モデル、④中国は中国モデル、の四つを提起する。毛里『現代中国政治：グローバル・パワーの肖像(第3版)』名古屋大学出版会、2012年、4-5頁。

32 Lu Ning, *The Dynamics of Foreign Policy Decision Making in China* (Boulder, Colorado: Westview, 1997), pp.173-174.

33 Allen, S. Whiting, "Forecasting Chinese Foreign Policy: IR Theory vs. the Fortune Cookie", in Thomas W. Robinson, ed., *Chinese Foreign Policy, Theory and Practice* (New York: Oxford University Press, 1994), p.506.

34 国分良成「中国はどこへ行く」国分編『中国は、いま』岩波新書、2011年、227頁。

35 小島朋之『現代中国の政治—その理論と実践』慶応義塾大学出版会、1999年、253-257頁。

36 岡部『中国の対外戦略』、6頁。

37 北京にある大学で中国外交を専門とする研究者への筆者のインタビューによる(2014年8月)。



しかしながら、1980年代以降、改革開放政策の進展にともない、研究手法として関係者へのインタビューを実施したり、また、政策決定者や外交官が回顧録を出版するなど、研究対象へのアクセス事情は改善されつつある。今日の中国自体がかつてより開かれ多面的になってきているのは事実である。また、総じて言えば、今日の中国の対外政策決定者は、このような中国の政治社会の変化のもと、より多くのアクターの影響を受けるようになってきている<sup>38</sup>。中国外交の分析レンズとしてのリアリズムの国家中心仮説、合理性の前提、つまり中国が一つにまとまった単体であるとの暗黙の仮定は、国内において多元化が進行する現状においてもはや合致しなくなっている。

## (2) 中国における外交政策決定要因の多様化

中国の外交政策決定において、どのような要因が影響を与えるのだろうか。伝統的に中国政治における特色としてしばしば指摘されてきたのは、指導者個人の役割の重要性である。民主主義国家における政策決定と比較すれば、中国共産党による一党独裁下の政策の決定が、外交、内政を問わず、高度に集中され、個人の役割が増幅されやすいという背景もあり、特に、毛沢東時代の政策決定はその傾向が顕著である。しかしながら、それ以降の指導者、すなわち、鄧小平、江沢民、胡錦濤は、毛沢東ほど強引に政策を決定したわけではない。特に、江沢民、胡錦濤らの世代は中国革命を指揮した毛沢東、鄧小平に較べればその権威も高くはなく、基本的には集団指導体制による統

治に移行した<sup>39</sup>。2012年に中国共産党総書記に就任した習近平が、こうした流れに反し急速に権力の集中を図っている事実はあるものの、中国の政策決定全般については、より制度化が進められてきたといえることができる。そのような中であっても、外交政策決定の分野については、それが国益に直結するという意味において、引き続き未だごく少数の共産党指導者と外交エリートの手に握られてきたのであり、これらグループの役割は引き続き大きい。

一方で、毛沢東の死後、中国の政策決定における個人色、イデオロギー色が薄れ、改革開放政策の進展にともない外交政策決定過程に参加するアクターが増加した。これにともない、中国外交研究のアプローチについても、次第に、その官僚政治や党・政府組織の側面にも焦点が当てられるようになってきたのである<sup>40</sup>。今日、最高指導者を含む中国の政策決定者といえども、国内の諸要因から完全に自由ではなく、これまで以上に、党・政府の各部門の立場・利益に配慮しつつ対外政策を処理しなければならない。同時に、中国が外交によって確保しようとしている価値が拡大し、外交にかかわるプレーヤーが多様化したことにより、そこにおける調整の難度も上昇している<sup>41</sup>。

また、近年の新しい動きとして、これまで政策決定における公式アクターではなかったメディアや大衆世論、更に企業などのプレーヤーも一定の影響を持つようになってきており、このような社会的要因の外交政策決定への影響も無視し得ない要因の一つとなりつつある<sup>42</sup>。近年、より多く

38 リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス(岡部達味監修、辻康吾訳)『中国の新しい対外政策－誰がどのように決めているのか』岩波書店、2011年、1頁。

39 習近平が総書記就任以降、反腐敗運動を通じて急速に権力を固めている状況は、その運動の今後の持続性ととも注目される。

40 この時期の中国政策決定過程について、指導者を含むインタビューを行った先駆的研究として、A. Doak Barnettによる*The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (London: I.B. Tauris & Co.Ltd., 1985) (邦訳: A・ドーク・バーネット『現代中国の外交－政策決定の構造とプロセス』(伊豆見元、田中明彦共訳)教育社、1986年)がある。また、日本における中国外交の政策決定過程に関する先駆的研究として、岡部達味編『中国外交－政策決定の構造』日本国際問題研究所、1983年が代表的である。

41 北野充「中国の対外戦略－『4つの潮流からみる』大国化と中国的秩序への志向」『国際問題』No.604日本国際問題研究所、2011年9月、47頁。

42 外交政策決定における社会的要因の台頭については、Yufan Hao, "Influence of Societal Factors: A Case of China's American Policy Making", in Yufan Hao and Lin Su, eds., *China's Foreign Policy Making, Societal Force and Chinese American Policy* (Burlington, VT: Ashgate, 2005) に詳しい。

の中国外交部の関係者は、一般大衆からの圧力を受けており、外交政策の決定および実施の際に、もはや「世論」の影響を無視することは出来ないと訴えている<sup>43</sup>。伝統的に中国のような権威主義体制の国家においては、政策決定における世論の影響は民主主義国に較べれば大きくないと考えられてきたなかで、これは新しい現象ともいえる。メディアや一般大衆からの圧力がどの程度中国の対外行動に影響を及ぼしているのか、これに対して、党・政府が如何なる形で、どの程度、このような世論を操作し、管理に成功しているのか、また、そもそも中国の「世論」は民主主義国家におけるそれと比較してどのように異なるのかは、今日重要な研究テーマの一つとなっている<sup>44</sup>。

### (3) 国内要因分析の発展

中国外交に関する理論分析に関して、在米中国人研究者の趙全勝(Zhao Quansheng)は、ウォルツの分析のレベルを踏まえつつ、国際環境つまり国際的な制約要因(構造とシステム)を政策インプットの主要な源泉とする見方と、国内的な決定要因(社会と諸制度)を重視する見方、更に個々の政策決定者の影響(心理的、イデオロギー的諸要因)に重点を置く見方に整理する<sup>45</sup>。これまで中国外交政策決定において国内要因に着目する立場は、特定の指導者の対外観、人脈、権力闘争といった個人、あるいはグループ間のダイナミックスを重視する見方に偏りがちであった。しかし今日、グローバリゼーションによって国内問題が国際化し、また、国際的な課題が国内政治と深くかかわるようになった結果、国内政治と国際システムの双方

を視野に入れたアプローチに立脚する必要性が益々高まっている。このような要請を踏まえ、理論枠組みとしては、一国の対外政策に対する国際システムの制約は、政策決定者の認識や国家構造といったユニット・レベルの媒介変数を通じて発揮されとするネオクラシカル・リアリズムの考え方も中国外交の分析にも導入されつつある<sup>46</sup>。

一般に、国際関係の分析を行う際には、どのレベルを用いるにしても、ある単一のレベルに固執し、議論を展開することが適切であるとされてきた<sup>47</sup>。しかし、アクター特定化を前提とするFPAの分析枠組みにおいては、3つの分析レベルのうちの一つが、他の二つの要素よりも主要な影響を及ぼすという点だけではなく、三つの要素がそれぞれに、様々なレベルで相互作用を及ぼし合うという点にも注意を払う。つまり、国際的な制約要因と国内的な諸要因が相互に影響しあうというマクロの側面がある一方で、個々の政策決定者のレベルでのミクロの要因が、更に相互に影響しあうという点を強調するもので、趙はこれをミクロ・マクロ・リンケージと呼び、中国外交分析に当てはめる<sup>48</sup>。このことは、現実の外交政策決定が、常に複雑な要因が絡むなかで、それぞれに個性の異なる指導者、政策決定者によって、外交エリートの助言、利害関係者の圧力も受けつつ、相手国の反応も含む国際環境、更に国内の関連組織、団体、そして案件によっては世論の反応も踏まえながら、個々に政策決定が行われていることを考えれば理解できる。

すでに見てきたとおり、中国外交研究の理論的アプローチについては、国際システム環境に着目

43 外交部関係者からの筆者聴取による(2013年3月)。

44 中国における世論の外交政策への影響に関する研究の代表的なものとして、Susan Shirk, "Public Opinion and Chinese Foreign Policy," Susan Shirk ed., *Changing Media, Changing China* (New York: Oxford University Press, 2011), pp.225-252., Jianwei Wang and Xiaojie Wang, "Media and Chinese Foreign Policy," in *Journal of Contemporary China*, 23:86 (2014), pp.216-235.

45 趙全勝『中国外交政策の研究－毛沢東、鄧小平から胡錦濤へ』(真水康樹、黒田俊郎訳)法政大学出版社、2007年、10頁。

46 青山瑠妙『中国のアジア外交』東京大学出版会、2013年、4-5頁。

47 鈴木前掲書、154-155頁。

48 趙がミクロ・マクロ・リンケージと呼ぶこの分析アプローチは、中国外交に限ったものではなく、他の国の対外政策一般においても適用できるものである。

した初期の研究から発展して、その後、国内要因にも焦点が当てられるようになり、先ずは指導者レベル(ファースト・イメージ)に着目した研究、その後、国家(ユニット)レベルに焦点をあてたセカンド・イメージ・アプローチの研究へと発展してきている。中国外交における国内要因を研究したライ(Hongyi Lai)は、国内要因についても、①最高指導者、外交エリート、官僚制などの目に見えるプレーヤーと、②アイデア、イデオロギー、パーセプション、政治的正統性、ナショナリズム、過去の記憶、文化などの目に見えない要因の二つに分類する。そして、そのなかで中国において最も重要なのは、体制の維持や自己の政治的生存といった価値であり、指導者は、危機も含めた国際環境からの力に対して、他の国内プレーヤーからの要求も踏まえつつ、政策策定の過程を通じて、これら価値を維持すべく行動すると指摘する<sup>49</sup>。

以上のような理論分析の発展については、分析概念が複雑化、精緻化する一方で、単に難解になるだけで、政策決定に対する理解が増進したといえない状況も生じているとの批判もある<sup>50</sup>。また、未だに透明性の低い中国外交の政策決定において、ミクロ・マクロ・リンケージも含め理論的分析枠組みの設定はともかくとして、実際の個別の事例の分析において、これまでの多くの研究は、こうした分析枠組みを適用、説明するにあたっては十分に成功してきたとは必ずしも言えない。特に国内要因を用いて中国の対外政策を説明する際の問題としては、その因果関係の実証において常に構造的な困難があると言わざるを得ないのである。

#### (4) 先行研究の整理

すでに述べた通り、中国外交に関する研究は、実証的、歴史学的的研究のアプローチから始まった。一方で、米国における行動科学の発展を背景に、中国外交研究についても国際関係理論を踏まえた手法が取り入れられるようになった。このような先駆的研究として、朝鮮戦争への中国の介入の過程を分析したアレン・ホワイティング(Allen S. Whiting)や<sup>51</sup>、中国の政治官僚組織を公開資料や現地調査により解明しようとしたドーク・バーネット(Doak Barnett)の研究などがある<sup>52</sup>。

中国の外交政策決定に関する研究が大きく発展し始めるのは、改革開放政策の導入により研究対象へのアクセスが改善しはじめた1980年代に入ってからである。この時期、ダニエル・トレティアック(Daniel Tretiak)は中国の外交政策決定機構に関し<sup>53</sup>、また、デービッド・シャムボー(David Shambaugh)は、中国の国家安全保障機構についての研究を行っている<sup>54</sup>。更に、バーネットは中国に長期滞在して、当時の趙紫陽総理へのインタビューも含め、中国外交政策決定プロセスやこれに関連する国内諸制度についての画期的研究を行った<sup>55</sup>。また、ハリー・ハーディング(Harry Harding)やデービッド・ランプトン(David M. Lampton)も、中国の官僚機構や政策執行の問題についての研究を行っている<sup>56</sup>。更に、外交政策を対象としたものではないものの、「分断された権威主義(fragmented authoritarianism)」と表現されたケネス・リバーソウル(Kneeth Libenthal)とマイケル・オクセンバーク(Michel Oksenberg)による中国のエネル

49 Lai, *op.cit.*, pp.10-12.

50 岡部『中国の対外戦略』、2頁。

51 Allen S. Whiting, *China Cross the Yalu: The Decision to Enter the Korean War* (New York: Macmillan, 1960).

52 A. Doak Barnett, *Cadre, Bureaucracy, and Political Power in Communist China* (New York: Columbia University Press, 1967).

53 Daniel Tretiak, "Who Makes Chinese Foreign Policy Today (Late 1980)?" *Australian Journal of Chinese Affairs*, No.5, 1981, pp.137-157.

54 David Shambaugh, "China's National Security Research Bureaucracy," *China Quarterly*, No.110, June 1987, pp.276-304.

55 バーネット前掲『現代中国の外交—政策決定の構造とプロセス』。

56 Harry Harding, *Organizing China: The Problems of Bureaucracy, 1949-1976* (Stanford, CA: Stanford University, 1981), David M. Lampton, ed., *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1989).

ギー政策における政策決定の構造、プロセスに関する研究はこの時期の研究の一つの到達点を示している<sup>57</sup>。

1989年の天安門事件は、海外における中国研究にも大きな変革のきっかけをもたらした。90年代に入り、キャロル・ハムリン(Carol Lee Hamrin)と趙穂生(Zhao Suisheng)は事件で海外に逃れた党・政府機関関係者に対して聞き取り調査を実施し、そこには元中国外交部職員のGeorge Yangも参加している<sup>58</sup>。更に、中国外交部副部長の秘書として外交部勤務経験のある魯寧(Lu Ning)は、自らの体験をもとに外交部の組織、政策決定過程を詳細に紹介し、この分野では今日に至るまで画期的な研究となっている<sup>59</sup>。また、改革開放政策以降、中国出身で米国の大学院で政治学教育を受けた第一世代である趙全勝は、中国外交について理論的な分析を試みた上で、先に述べたミクロ・マクロリンケージ・アプローチを提唱した<sup>60</sup>。

90年代以降、国際関係論の発展を踏まえた中国の外交政策決定に関する研究が更に発展する。ランプトンは、3つの分析レベルを踏まえつつ米中関係を分析する一方で<sup>61</sup>、サミュエル・キム(Samuel Kim)は、国際と国内要因、そしてそのリンケージに着目した上で、ウォルツ流の単純な

ネオ・リアリズムによる分析枠組みでは中国外交を説明できないと指摘した<sup>62</sup>。また、トマス・クリステンセン(Thomas Christensen)、ネオクラシカルリ・アリズムの枠組みに基づいて、1950年代の中国の対米政策とそこにおける毛沢東の役割を分析している<sup>63</sup>。一方で、中国の対外政策決定要因として一貫してシステム・レベルを重視するロバート・ロス(Robert Ross)のような研究者もいる<sup>64</sup>。

今世紀に入り、ランプトンは中国の対外政策決定について包括的な研究を行った上で、そこに専門化(professionalization)、多元化(pluralization)、分権化(decentralization)、グローバル化(globalization)の傾向が見られると指摘した<sup>65</sup>。更に、郝雨凡(Hao Yufan)は近年の中国におけるインターネットなどの通信手段、メディアの発達と民意など、いわゆる社会要因の対外政策への影響を問題意識とした研究を行っている<sup>66</sup>。スーザン・シャーク(Susan Shirk)もメディアの政治への影響を研究した上で<sup>67</sup>、中国国内の社会的な不安定がむしろ対外的に強硬な姿勢につながっていると指摘している<sup>68</sup>。このような国内外の要因の相互作用についての問題意識は、引き続き、多くの研究者により継承されていくことになる。

57 Kneeth Libenthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China, Leaders, Structures, and Process* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988).

58 George Yang, "Mechanisms of Foreign Policy-Making and Implementation in the Ministry of Foreign Affairs," in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao eds., *Decision Making in Deng's China* (New York: M. E. Sharpe, Inc., 1995).

59 Lu Ning, *op. cit.*

60 趙全勝前掲書、18-33頁。

61 David Lampton, *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000* (Berkeley, California: University of California Press, 2001).

62 Samuel Kim, Chinese Foreign Policy in Theory and Practice, in Samuel Kim ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium* (Colorado: Westview Press, 1998).

63 Thomas Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-58* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1996).

64 最近の研究として、Robert S. Ross, "The Problem with the Pivot," *Foreign Affairs*, November/December 2012.

65 David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign Policy: in the Era of Reform, 1978-2000* (Stanford California, Stanford University Press, 2001).

66 Hao Yufan, *op. cit.*

67 Susan Shirk, *op. cit.*

68 Susan Shirk, *Fragile Super Power: How China's International Politics Could Derail Its Peaceful Rise* (New York: Oxford University Press, 2007).

近年における主要な研究として、中国に長期間滞在し詳細なインタビューをもとに中国の対外政策決定過程を解明しようとしたリンダ・ヤーコブソン (Linda Jakobson) とディーン・ノックス (Dean Knox) による研究が注目される。ヤーコブソンらは中国社会における多元化の進行とグローバル化による相互依存の深化により、中国の政策決定過程はより複雑となり、共産党、政府、解放軍などこれまで政策決定に携わる立場にいた者も、かつて政策決定の周辺にいた企業、メディア、ネチズンなどの新たな関与者を無視できなくなっている」と指摘する<sup>69</sup>。

また、中国の安全保障分野での政策決定における代表的なものとして、マイケル・スウェイン (Michael D Swaine) が既に90年代に包括的な研究を行っている<sup>70</sup>。この分野は、外交政策決定以上に公開度は低いものの、今世紀に入ってから中国のグローバル大国としての台頭、また、海洋進出とこれにともなう近隣諸国との緊張の高まりもあり、諸外国における関心が高まっており、近年多くの研究が積み重ねられてきている<sup>71</sup>。

我が国においては、すでに1980年代に、岡部達味らによる公開資料をもとにした中国の政策決定に関する優れた研究の実績があり<sup>72</sup>、また、岡部はその後、対外イメージに焦点を当てた研究も行っている<sup>73</sup>。また、小島朋之、松田康博、青山瑠妙らもそれぞれ外交政策の決定要因やプロセスに問題

意識を置いたすぐれた研究を行っており、一部については理論研究との融合を試みている<sup>74</sup>。しかしながら、日本の中国外交研究全般についていえば、伝統的な実証研究、歴史アプローチが引き続き主流を占める。青山は、日本における外交政策決定における内政要因の研究についても、政府の公式見解に対する丹念な検証に基づき指導者間の派閥闘争や対外認識におけるイデオロギーの微妙なブレを読み取ることによって対外政策の変動を分析する手法が未だ一般的であると指摘する<sup>75</sup>。

中国国内における中国対外政策決定の研究に関して、多くの中国人研究者はこの分野の研究は遅れていると指摘する<sup>76</sup>。その理由として、中国における政策決定研究自体の遅れもあるものの、すでに述べた通り、外交政策決定の要因、特にそのプロセスの研究は、そもそも閉鎖的な中国における政策決定過程のなかでも透明性の低い分野であり、外国人研究者と較べれば、当然ながら、中国人研究者の方が情報源への様々なアクセスがあるにしても、それでも依然として障壁が存在する。また、これにも増して、既に述べた通り、厳しい出版規制の存在、更に、自己検閲がある。このような状況にもかかわらず、中国の対外政策の組織や要因に関して、張歴歴、齊建華等が包括的な研究を行っており<sup>77</sup>、また、国際政治学者の時殷弘が日本で行った講演も注目される<sup>78</sup>。更に、近年は、張清敏、門洪華、趙可金他の中堅、若手の世

69 リンダ・ヤーコブソン他前掲書。

70 Michael D Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policy Making* (Santa Monica, CA: RAND, National Defense Research Institute, 1998)。

71 この分野における代表的研究として以下のものがある。Andrew Nathan, Andrew Scobell, *China's Search for Security* (New York: Columbia University Press, 2012), John Wilson and Xue Litai, *Imagined Enemies* (Stanford, California: Stanford University Press, 2006), Andrew Scobell, *China's Use of Military Force* (New York: Cambridge University Press, 2003), Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton N.J.: Princeton University Press, 2008)。

72 岡部編『中国外交—政策決定の構造』。

73 岡部『中国の対外戦略』、3-5頁。

74 小島前掲書、松田康博『中国の安全保障政策決定過程』『問題と研究』第35巻4号、2006年7、8月号、青山瑠妙『現代中国の外交』慶応義塾大学出版会、2007年などがある。

75 青山瑠妙『現代中国の外交』、9-10頁。

76 初曉波『論冷戦後中国の外交危機管理決策』牛軍主編『中国対外政策分析：理論、歴史と前景』世界知識出版社、305頁。

77 張歴歴『外交決策』世界知識出版社、2007年。齊建華『影響中国外交決策的五大因素』全国百佳出版社、2010年。

78 「中国の対外政策形成に關する国内要素」『中国21』Vol. 22、愛知大学現代中国学会編、風媒社、2005年6月。

代による研究が活発に行われている<sup>79</sup>。

### 3. 対外紛争と中国の政策決定の構造

#### (1) 合理性の仮定へのチャレンジ

対外紛争や危機管理の研究については、これまで安全保障論の一環として扱われることが多く、また、アリソンがキューバ危機を取り上げたように、多くの研究は対外紛争や危機管理の問題と外交政策決定を関連づけて分析している。対外紛争や危機の際の中国の対外政策に焦点をあてた先行研究としては、90年代から今世紀初頭にかけて米中間で危機管理案件が続いたことを踏まえて、スウェイン、張陀生らによる米国カーネギー財団と中国国際戦略基金会の米中間の危機管理に関する共同研究プロジェクトが代表的である<sup>80</sup>。中国側研究者の手によるものとしては、米中関係研究者である楊傑勉による一連の研究が代表的であり、米中関係を対象としつつも、中国の危機管理外交について包括的な理論研究も試みている<sup>81</sup>。

紛争や危機における外交政策決定は、高度に集中することになるため、今日においても、伝統的な安全保障分野における国家の対外行動に関する分析については、国家は単体のアクターで、政策は合理的に決定されとの前提でのリアリズムの分析手法が多くなりがちである。一方、今日においては、テロ、感染症など危機そのものが多様化し、国内・国際要因相互の連携も高まっている。先に述べたジャービスの火事のたとえにあるとおり、自己の生存に直接関わるような究極の危機に際しては、みな同じように行動するとの前提のもと、合理性の仮定は一定程度あてはまる。その反

面、紛争や危機の態様やその程度、時間的緊迫性などにより、紛争や危機のとらえ方も異なる場合もある。すなわち政策決定者の歴史・文化的側面も含めた対外観、更には、紛争や危機に対処する行政機構のあり方などによっても、それぞれの国ごとに一定程度対処の仕方が異なってくると考えられるのである。

浅野亮は「中国の台頭」というテーマの研究では、未だに合理性の仮説、つまり、中国が一つにまとまった単体で、完全情報、完全合理性を備えているという暗黙の仮定を持つ分析が多く、政策決定理論から見れば分析上の問題は大きいとした上で、中国の対外行動を理解しようとする理論研究においては、近年は、概念レンズとしてリアリズムに加えてコンストラクティビズムとの組み合わせが注目されてきたと指摘する<sup>82</sup>。

#### (2) 紛争・危機とコンストラクティビズムの分析枠組み

国際関係における規範やアイデンティティーに着目するコンストラクティビズム(社会構成主義)は、リアリズムやリベラリズムに次ぐ第三のパラダイムとして冷戦後に登場したが、今日、中国の対外政策を説明する際のフレームワークとしても注目されるようになった。政策決定者は、紛争や危機に直面して、何を考え、どう行動するのか。指導者の対外観、集团的記憶やナショナリズムと大衆行動、政策決定者と大衆との相互作用などを分析する際の枠組みとしてのコンストラクティビズムが、近年、中国の対外政策を理解する際にしばしば用いられるのである。

アラスデア・イアン・ジョンストン(Alastair Iain Johnston)はすでに90年代に、中国の戦略文化

79 代表的なものとして、Zhang Qingmin, "Toward an Integrated Theory of Chinese Foreign Policy: Bringing Personality Back," in *Journal of Contemporary China* 3389, 2014, pp.1-21、他の張清敏の一連の研究、更に、門洪華「中国外交決策機制變遷研究(1949-2009年)」趙進軍主編「新中国外交60年」北京大学出版社、2010年、趙可金「当代中国外交制度的転型と定位」、時事出版社、2012年。

80 Swaine, M. Zhang, T. Cohen, D. *Managing Sino-American Crises, Case Studies and Analysis* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006)、張陀生、史文「中美安全危機管理案例分析」世界知識出版社、2007年。

81 楊傑勉「後冷戦时期的中美関係－危機管理の理論と実践」上海人民出版社、2004、及び楊傑勉他編「國際危機汎化与中美共同應對」時事出版社、2010年。

82 浅野亮「中国の台頭と国際秩序」小松道彦・中西寛編「歴史の桎梏を超えて－20世紀の日中関係への新視点」千倉書房、2010年、281-282頁。

と対外行動についての注目すべき研究を行っている<sup>83</sup>。また、岡部は、一般にネーションビルディングが未だ完了していない国ほどナショナリズムにたよる傾向が強いとした上で、中国においては西欧との接触と「百年国恥を雪ぐ」といった観点が強調されがちとなると指摘する<sup>84</sup>。中国では、天安門事件以降の愛国主義教育強化の中でナショナリズムがこれまで以上に表面化するようになり、特に90年代後半から2000年代初頭に発生したユーゴスラビア中国大使館のNATO米軍による誤爆事件や海南島沖での米中軍用機接触事件などの米中間の危機管理や<sup>85</sup>、今世紀に入ってからの反日デモなどの一連の日中間の緊張について、中国のナショナリズム、過去の記憶、指導者のパーセプションなどとも関連して、その対外行動についての研究が盛んに行われるようになった。更に、今世紀に入ってからの中国のグローバル大国化にともない、中国の対外的な影響力が益々高まるなかで、政策決定者のレベルだけではなく、メディア・世論と党・政府との間の対外政策をめぐる相互作用についても関心が高まってきている。

今世紀に入って、しばしば日中間での緊張が高まったことから、我が国のみならず、諸外国の研究者の間においても、特に反日デモなどの際の中国社会の過剰な反応、これに対する中国政府の対応に関心が集まり、コンストラクティヴィズムの分析枠組みを用いた中国の対外行動の分析が盛んになっている。ジェームズ・ライリー(James Reilly)は、権威

主義国家体制とそこでの国家と社会との相互作用に着目した上で、中国の対日政策に対する世論の影響を分析する<sup>86</sup>。一般に、権威主義国家において改革を進める際には、正統性の危機が生じやすく、政治参加への要求の高まりに直面して指導者は対外的に強硬になりがちである<sup>87</sup>。

同様に、若手研究者のジェシカ・ウェイス(Jessica Chen Weiss)は、中国当局は米国や日本との紛争に際して相手国に対処しつつも、同時に国内の抗議デモ参加者に対して様々なシグナルを送りながらデモを管理、あるいは許容することにより、相手国へ硬軟両様のメッセージを送っていると分析する。そして、このようなツーレベル・ゲームを演じる結果、国内でのオーディエンス・コストも発生させていると指摘する<sup>88</sup>。中国出身で米国の大学において政治学の教育を受けたワン・ジョン(Wang Zheng)は、中国における「過去の記憶」と教育によるその再生産に着目し、近年の中国における反日の意識の高まりと対日関係の悪化を分析する<sup>89</sup>。更に、リチャード・ブッシュ(Richard Bush)は日中でしばしば発生する危機とその対応について、双方の国内政治構造にまで踏み込んだ分析を行っている<sup>90</sup>。

### (3) 国内制度と対外政策研究

合理的アクターモデルを前提としたネオ・リアリズムでは、危機や紛争時の中国の対外行動を十分に説明できないとの反省のもと、近年、中国の

83 Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1995).

84 岡部『中国の対外戦略』、14-16頁。

85 中国のナショナリズムと対外政策に関する研究については、前掲のShirk, *Fragile Superpower*, の他、Peter Hays Gries, *China's New Nationalism: Pride, Politics, and Diplomacy* (Berkeley, California, University of California Press, 2004)。

86 James Reilly, *Strong Society, Smart State: The Rise of Public Opinion in China's Japan Policy* (New York, Columbia University Press, 2012)。

87 Edward Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and War," *Foreign Affairs*, May/June 1995.

88 Jessica Chen Weiss, *Powerful Patriots: Nationalist Protest in China's Foreign Relations* (New York: Oxford University Press), pp.13-25.

89 Zheng Wang, *Never Forget National Humiliation: Historical Memory in Chinese Politics and Foreign Relations* (New York: Columbia University Press, 2012)、(邦訳、ワン・ジョン(伊藤真訳)『中国の歴史認識はどう作られたのか』東洋経済新報社、2014年)。

90 Richard Bush, *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations* (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2010)、(邦訳、リチャード・C・ブッシュ、森山尚美、西恭之(訳)『日中危機はなぜ起こるのか』柏書房、2012年)。

対外行動についてはコンストラクティビズムによる分析が盛んに取り入れられてきた。一方で、ユニット・レベル、とりわけ、国内の対外政策に関わる諸制度のあり方、軍も含めたいくつかの重要な党・政府組織に着目した研究も進められてきている。すでに見てきたとおり、バーネットや魯寧、リバーソウルとオクセンバーク、シャンポー、ランプトン、そして、ヤーコブソンらは中国の官僚機構に着目した優れた研究を残している。

一般に、オクセンバークらが分析したような経済セクターにおけるロー・ポリティクスでの政策決定、あるいは、対外関係においても重要性が二次的、または戦術的な性質の政策決定については、外交エスタブリッシュメントも含めた官僚の役割が重要となり、ここでは、組織過程モデルによる説明がより当てはまる。一方で、ハイ・ポリティクスと呼ばれる伝統的な外交・安全保障分野、たとえば、重要で戦略的な政策決定、または、主要国に対する政策決定、更に、軍のオペレーションに関する政策決定などについては、最高指導者を中心に高いレベルに政策決定が集中し、より合理的に決定がなされるものと考えられる<sup>91</sup>。

したがって、中国外交において個別具体的にどのような案件について重要性が高いといえるのか、また、それを何時、誰がどのレベルで認識、判断するかという点が現実的な問題となる。ヤーコブソンらが指摘するとおり、今日、より多くのアクターが外交政策決定プロセスに参加することが可能になり、リバーソウルとオクセンバークによって提唱された「分断化された権威主義」の特徴がさらに顕著に表れるようになってきている<sup>92</sup>。但し、これらの分析は、グローバル化とともに急速に拡大しつつあるロー・ポリティクス分野を念頭においていることが多い。

しかしながら、重要な対外関係や安全保障のようなハイ・ポリティクスの分野においても、紛争や危機の初期の段階において重要な問題と認識されないまま、それぞれのレベルの現場の常識、すなわちルーチーンに基づき処理されたために、対応が遅れ、結果として問題が大きくなるようなケースがしばしば発生してきた<sup>93</sup>。最高指導部レベルと現場の事務レベルとの間の距離、感覚の違い、軍と外交当局との間での判断の差異による政策調整の遅れなど、中国においては、党・政府間の大きく複雑な官僚組織を跨がる政策決定において、本来はハイ・ポリティクスとして扱われるべき案件が、それぞれの部門がこれまでの常識によって対応することにより問題が生じることもあるのである。

特に今日、中国自身がグローバル大国化し、中国の行動がその他の国々に与える影響はこれまでと比較して飛躍的に大きくなっている。中国の一挙手一投足がその他の世界に対してより大きな影響を与えるようになっていっている一方で、そのような現状について中国国内でのそれぞれのレベルの当事者の意識が追いついていない状況も生じている。また、中華人民共和国建国当時、国際環境が中国の生存そのものに死活的な影響をもった時期から、米中国交正常化を経て、中国自身が、国際社会のなかで次第に安全を確保しつつあるとの認識を深め、今日、グローバル大国化した結果、政策決定者の関心はより国内に重心が移っている。すなわち、中国の指導者は危機は外からよりも内から来るという認識を深めつつある。

この結果、外部からは重要だと認識される問題が、一方で、これに対応する中国では、相応の慎重さをもって扱われないために摩擦が生じるといった事態も考えられる。すなわち、中国がグ

91 Lu Ning *op. cit.*, p.179.

92 青山『中国のアジア外交』、11頁。

93 2003年春のSARS(重症急性呼吸器症候群)の流行の際の中国政府の対応が一例である。



ローバル大国化するにつれ、ある特定の問題をめぐって、中国にとって重要度、優先度は低いものの、諸外国にとっては大きな問題と認識されるような対外摩擦や紛争はこれまで以上に増加することになる。このような状況で、中国において日常的に処理された問題が諸外国との紛争を高める事例、すなわち標準作業手続き(SOP)と対外紛争との関係については、今後更に注意する必要がある。中国の台頭、グローバル大国化の一方で、各部門の常識に従い狭く国益を定義しがちで内向きな中国の政治システムは、グローバルなチャレンジに柔軟かつ機敏には対応できない。ユニット・レベル分析のなかでも外交にかかわる諸制度や組織文化と対外政策との関係、すなわち、政策決定に関わる諸制度、党・政府機関に加えて、中国の官僚文化と対外政策との関係に着目した研究も深める必要があるのである。

### おわりに

本稿においては、先ず、国際関係論の理論的發展を振り返りながら、そのサブ・カテゴリーとしての外交政策分析(FAP)を中心に関連する外交政策決定理論の分析枠組みを整理した。それまでの外交研究が、外交という行為の結果にのみ焦点を当ててきたのに対して、米国で発展した行動科学が、外交という政策そのもの、すなわち、政策決定の要因やそのプロセスにも光を当てたのであった。

このような科学的分析手法は、その後中国を対象とした研究にも取り入れられてきているものの、しばしば指摘されるとおり、中国外交のみならず中国政治研究への理論的、政治学的アプローチの導入は比較的遅れて始まった。このことは、特に、研究対象としての中国について、その歴史的、文化的背景、更に、社会主義革命以降の政治体制とイデオロギー、発展途上国としての国際社

会での立ち位置等、大きくて分厚く、濃い存在としての「中国学(Sinology)」が既に確固たる学問的地位を確立していたこととも大いに関連する。これは、欧米の国際関係を説明すべく発展した今日の国際関係理論が、単に中国にも当てはまるのかという議論のみならず、このような科学的手法を背景とした米国流の政治学(Political Science)が、すでに存在する「中国学」とどのように折り合いをつけるのかという問題でもあった。この状況は、中国研究の長い伝統があり、質量ともに中国研究の先進国であった我が国において特に顕著である。歴史学、実証研究を背景とした強固な地域研究としての中国研究がどの国よりも発展してきたがゆえに、政治学的、理論的アプローチの導入は比較的遅れた。これは、中国研究における「人文学」に対する「社会科学」、中国外交研究に絞れば、「国際関係史」に対する「国際関係論」の関係とみることができる。

一方で、このような中国研究におけるアプローチの違いを対立の観点のみからとらえるのも適当ではない。中国外交研究についても、これまでの人文的、地域研究のアプローチによる膨大な資産が存在するがゆえ、理論的、科学的手法の導入、「人文学」と「社会科学」との融合は、より豊かな収穫をもたらす可能性を秘めているとも言える。すなわち、これからの中国外交研究は、伝統的な歴史アプローチに加え理論的視点を導入することにより生じる両者の間の緊張と刺激がこの分野の研究を更に前進させる力となるのである。

今世紀に入り顕著になった「中国の台頭」は、伝統的な中国外交研究者の立場からだけでなく、国際政治学者のグローバルな視点からも、大きな関心を集めるテーマとなっている。今日、中国外交の研究は、他の世界のどの国・地域の外交政策研究に比較しても、注目を集めているテーマであり、それゆえ、これまでの、一部の伝統的な中国研究者に止まりがちであった中国外交研究に、よ

り多くの背景を持った研究者が参入する契機となっている。それは、とりもなおさず、かつて、冷戦期に米国において、ソ連研究が、伝統的なロシア研究者の手によるものだけではなく、安全保障のみならず経済学などあらゆる背景の研究者、実務家が活発に参加し、新しい学際的な研究結果を生み出すことにより、これがまた、学問、実務の世界に活発にフィードバックされていった状況を彷彿させる。本稿で論じた、中国研究における理論的アプローチの導入も、このような大きな背景のもとで位置づけられるのである。