

博士論文 概要書

アジアにおける非伝統的安全保障の展開
—中国の対応を中心に—

Development of Non-Traditional Security in Asia:
Focus on China's Responses to Non-Traditional Security Issues

早稲田大学大学院社会科学研究科
地球社会論専攻 国際協力・平和構築論研究

劉弘毅

LIU, Hongyi

序章 研究の背景と意義

「非伝統的安全保障」は、冷戦終結後安全保障の研究分野で急速に注目を集めている概念の1つである。1990年代から、軍事衝突の可能性の低下とグローバリゼーションの進展の結果、環境問題、途上国における食料不足、テロ問題などを含む非伝統的な脅威が必然的に新しい安全保障の枠組みを求めるようになった。そのため、非伝統的安全保障は冷戦時代で圧倒的な存在感を示した、軍事問題を優先的に取り扱う伝統的安全保障とは異なるものである。また、中国と東南アジアを含むアジア地域の国家と研究者は非伝統的な安全に対して理論枠組みの構築を行い、さらに同分野における国際協力を積極的に試みた。

そのため、本博士論文ではアジア地域におけるこれまでの非伝統的安全保障協力の展開を整理し、同分野でまだ十分に指摘されていない問題点が存在しているのではないかと、もしそうであればそれはどのような問題なのか、という問題意識を中心に分析と考察を行う。特にアジア地域で最も非伝統的安全保障概念を重視する代表的な国の1つである中国を取り上げ、中国が同分野で実施している国際協力に関与する経緯を検証したい。

また、2000年代以降に中国が凄まじい成長を遂げた後、中国の台頭をめぐる政治経済及び安全保障上の論争は絶えなかった。特に、従来の覇権争いと国際競争から中国を考察する論考が未だに主流であるが、中国が国際協力システムに関与することは不可欠であることも否めない。そのため、本論文は中国の視点より、アジア地域における非伝統的安全保障の展開とその問題点を分析、考察することにしたい。

先行研究に対する整理

1990年代から、冷戦時代の国際関係論の主流であった伝統的な安全保障の限界性が徐々に認識されるようになった結果、従来の安全保障と異なる「新しい安全保障」が一層注目されるようになった。その問題への対応として特に代表的なのは、国連のイニシアティブの下で急速な発展を遂げた「人間の安全保障」と、従来の安全保障と一線を画する「非伝統的安全保障」である。

「人間の安全保障」は文字通り、個々の人間の安全を中心に保障する考え方を指している。1994年に国連開発計画（UNDP）が発表した『人間開発報告』によれば、人間の安全保障は「恐怖からの自由」にとどまらず、「欠乏からの自由」という開発の重要性にも着目している。しかし一方、人間の安全保障とそれに基づく国連決議により、「国民の安全

を守る」ための介入が可能になったため、「国家の安全を損なう」と一部の国家から警戒されている。また、「人間の安全保障」の定義は明確とは言えず、時には一部の国の国益と関心を反映する概念になってしまうという指摘もある。

「人間の安全保障」と比べ、「非伝統的安全保障」は伝統的安全保障への批判と非伝統的脅威に対する認識などの面において一致しているが、国家の安全保障に対する態度はより慎重である。非伝統的安全保障の特徴として、1. 伝統的安全保障への批判に強く依存しているが、それ自体の定義はあいまいであること、2. 国家に対する脅威を排除することに重心を置いていること、3. それを実現するには国際協力が必要であることの3点が挙げられる。

安全保障理論に関する先行研究のまとめ

人間の安全保障と非伝統的安全保障の最大の共通点は、新しい安全保障の視点から従来の安全保障を補完している点である。そして、非伝統的安全保障と人間の安全保障の最大の相違点は、安全保障の対象と主体における国家の地位である。非伝統的安全保障における安全保障の対象と主体は一義的に国家を指すのに対し、人間の安全保障は安全保障の対象を個々の人間に設定しており、国家以外に非国家主体の役割を強調している。

しかし、人間の安全保障と非伝統的安全保障が個人と国家に対して異なる位置付けを持つのは、安全保障の対象と主体における本質的な対立よりも、むしろ国家と個人の安全保障における優先順位の違いによる結果だと言った方が適切である。この両者は、安全保障脅威への認識や国家安全保障と人間の安全保障の必要性を認める点において価値を共有している同時に、国家の安全と個人の安全のいずれに偏りすぎないように、互いに補完する一面をも持っている。

本論文における分析枠組み

本論文の考察と分析は上述の安全保障化理論（*securitization theory*）に基づいている。安全保障化理論によれば、「何が安全保障問題か」という前提に基づき、特定の問題がある主体に対する脅威であると認識された場合に、それは安全保障問題となる。その際、認識を客観的に表現するために、その認識に基づいて発信する行動を「安全保障化」（*securitization*）の過程と呼び、その発信と聴衆の受容に考察の重心を置く。

本論文では中国における非伝統的安全保障の安全保障化の過程を考察する。そこで、「安

全保障化を特定するアクター」、「安全保障化を受け入れる聴衆」、「安全保障化された脅威」と「安全保障化の目的」に焦点を当てる。その中で、「安全保障化された脅威」の部分は第1章の「何から守る」という問題とかみ合っており、重要な視点を提供すると考える。そして、「何を守る」という第2章の問題は、「安全保障化を受け入れる聴衆」とオーバーラップするケースが多いと思われる。最後に第3章の中核である「どうやって守る」という問題は、「安全保障化を特定するアクター」と「安全保障化の目的」との関係性を認識する上で重要になるとと思われる。本論文は事例研究として非伝統的安全保障問題めぐる中国政府の対応を分析し、中国政府の非伝統的安全保障協力の対応の特徴と問題点を明らかにする。

第1章 中国における非伝統的安全保障の脅威

第1節 非伝統的安全保障の脅威に対する中国政府の認識

まず、本論文では2001年から2020年までの『人民日報』における掲載記事を対象に、「非伝統的安全保障」というキーワードで検索し、その結果から、中国政府の「非伝統的安全保障」に対する認識をまとめた。そして、その結果の中で最も代表的な非伝統的安全保障の脅威として、テロ問題と環境問題に対して具体的に分析を試みた。

第2節 中国の非伝統的安全保障とテロ問題

2001年に世界同時多発テロを契機に中国政府による非伝統的安全保障問題が提起されて以来、テロ問題は最も頻繁に言及される非伝統的安全保障分野となった。テロ問題について、本節では2008年のラサ騷乱、2009年のウラムチ暴動、2014年以降のテロ問題対策を取り上げ、中国政府のテロ問題への対応、およびテロ問題が中国政府によって安全保障化に至る過程を分析してきた。

2008年のラサ騷乱と2009年のウラムチ暴動に関して、中国政府は民族問題と経済問題として言及することはせずに、騷乱や暴動を「3つの邪悪な勢力」といった少数の過激派による犯行であると主張している。中国政府は、暴力を振るう抗議者を「人民」の範疇から除外し、自らの政策と行動を「3つの邪悪な勢力に対抗するため」や「祖国を分裂から守るため」として正当化しているのである。

また、2014年の昆明とウラムチで発生した2回の過激なテロ攻撃は、従来中国政府に

よる経済重視の融和政策の限界性が露呈することを意味する。その結果、中国政府は2015年にテロ関連の法制度を整備し、それに基づく強硬な民族政策と反テロ政策に転じた。中国政府は「民衆をテロから守る」という発話を通じて、自身の行動を正当化し、さらに政治権力を強化したのである。

第3節 中国の非伝統的安全保障と環境問題

環境問題は一般市民にとって身近な問題であるため、中国政府によって重点的に安全保障化され、非伝統的安全保障の事例と指定される分野の1つである。胡錦涛政権で提起された「科学的発展観」と習近平政権で提起された「澄んだ水と緑豊かな山はかけがえのない資産である」のスローガンは、いずれも環境問題を安全保障化することで同分野に対する関心をアピールする狙いがあった。

一方、中国社会においては、記者の柴静とその作品の『穹頂之下』のように、これまで十分に注目されてこなかった環境の安全保障問題を注目し、それを一般市民への脅威であると表現し、多くの市民の環境意識を呼び起す「安全保障化」過程も見られる。ただ、西欧と異なり、『穹頂之下』によって主導された安全保障化において、問題を最終的に解決したのは中国政府であるし、中国政府は『穹頂之下』が提示した解決策をすべてとり入れたわけではない。つまり、中国の市民社会による安全保障化は、政治的対策を促すことができるが、安全保障化を実施するアクターの政治的権利を向上させることとつながらない。逆に言えば、中国の政治環境において、最終的に安全保障の行動をとるのが一義的に国家であるため、安全保障化の発信する権力は国家によって独占されやすい。

また、胡錦涛時代で場当たり的な対応と異なり、習近平時代において、中国政府は産業や外交などの分野で、環境問題とそれに関連する政策を積極的に取り扱うようになった。国連が主導する気候変動への取り組みや、新エネルギー自動車産業を支援するなどはそれを示す事例である。

第2章 安全保障の対象から見た中国の非伝統的安全保障の変容

中国における非伝統的安全が指す対象の変容について、大きく分けて以下の3つの時期になる。まず、2001年から2007年まで、中国の非伝統的安全保障対象は主に自国と自国民を含むアジア太平洋地域諸国である。その背景には、アメリカに対して協調的な姿勢を保

ち、周辺国との関係改善を図る一面がある。非伝統的安全保障という概念は当時の中国政府にとって、具体的な安全保障政策というよりも、むしろ外交政策の一環として捉えていたように思われる。総じて言えば、2000年代前半における中国の非伝統的安全保障政策は主に他国の期待に応えることを優先し、中国の国際社会における積極的な責任の遂行を表明する外交的戦略の一面が強かったと言える。

そして、2008年から2012年まで、中国の非伝統的安全保障の対象は自国と自国民に大きく変貌した。その理由は、中国を取り巻く安全保障環境の変化である。2008年に中国国内外で発生した非伝統的安全保障事件として、三鹿粉ミルク汚染事件、2008年食料危機、2011年リビア中国人退避事件などが挙げられる。このような中国の国民と国益を直接的に脅かす事件は、結果的に中国の非伝統的安全保障の重心を国外から国内と自国民に注目させた。

最後に、2013年習近平政権が発足した後、非伝統的安全保障の対象はより明確になり、自国と自国民のみならず、さらに国際社会を指すようになった。この時期において、非伝統的安全保障は中国の「一带一路」戦略と「人類運命共同体」構想と密接に関連しており、中国の安全保障戦略で重要な役割を果たしている。しかし一方、このようなプロパガンダは必ずしも国際社会にそのまま受け入れられているとは限らず、むしろ中国国内に向けるものである一面がある。

第3章 中国における非伝統的安全保障の手段と政策制定

第1節 中国の国内政策としての非伝統的安全保障問題

中国の国家の安全保障の重要な節目として、2014年に国家安全保障委員会が設立された。この組織は2000年前後からすでに構想が始まっており、アメリカの同制度を参考しながら、かなりの紆余曲折を経て発足したのである。しかし、この組織は中国の各部署を横断的に統合する機関として機能が不十分であり、具体的な問題を予め想定していたというよりも、政府内部の政治的影響力を優先的に考慮していたなどの限界性を持つ。

また、非伝統的安全保障は非軍事的問題を優先的に取り扱うが、同分野における人民解放軍の役割が衰えていない。むしろ、非伝統的安全保障への方向転換は、人民解放軍に新たな課題を与え、その役割を一層求めるようになった。2010年代において、非伝統的安全保障をはじめとする「戦争以外の軍事作戦」は人民解放軍にとって、伝統的軍事任務と同

様に、またはそれ以上の重要性を持つ目標となっていると言っても過言ではない。

第2節 中国が関与した非伝統的安全保障に基づくアジア地域協力

非伝統的安全保障は中国と ASEAN にとって共通利益であり、中国がアジア地域の国際協力に関与していく中で常に重要な役割を果たしていた。例えば、2002年中国と ASEAN が発表した「非伝統的安全保障における協力に関する共同宣言」、2010年に発足した、中国をはじめとするアジア太平洋諸国を包摂した拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）などがその代表例である。また、このような交流は伝統的安全保障の協力より比較的に実現しやすく、さらに中国と ASEAN との関係改善につながる可能性を示唆している。

第4章 事例研究：新型コロナウイルス感染症からみた中国の非伝統的安全保障危機管理体制

本章において、2020年1月からの新型コロナウイルス感染拡大の中で、中国が導入した危機管理体制、マスクの着用を普及させた過程と、中国政府による非伝統的安全保障のガバナンスの有効性と問題点について分析する。

第1節 「戦時状態」の発令からみた中国の危機管理体制

「戦時状態」は法的根拠が欠いており、実質的には通常のいわゆる危機管理体制に過ぎなかった。しかし、「戦時状態」は2020年5月から2021年1月までの間、中国の地方政府による防疫政策の中で頻りに言及され、この時期において比較的に小規模の感染拡大に対する代表的な対策である。

「戦時状態」の実質は、中国で中央政府が多大な権力を握る一方で、地方政府も一定の自主権を持っている構造による結果である。しかし、地方に権限を委ねたことは、同時に地方が感染防止に失敗した場合の責任を取ることを意味する。そのため、地方政府は感染拡大のリスクを最小限に抑えるために、発令基準や対象地域を細分化せず、必要以上に「戦時状態」を宣言する傾向が生じたのである。「戦時状態」の発令は、実質的に中央政府が自らの責任を地方政府へ転嫁する結果であると言える。さらに、このような地方政府への責任転嫁は結局地方の過度の防疫対策と直結し、それが地域住民に必要以上の自粛を強いるなどの混乱を引き起こしていた。

第2節 感染拡大後の中国におけるマスクの普及とそれに関する政策

新型コロナウイルス感染拡大後、中国政府は短時間でマスク着用の義務付けを中国全土に普及させた。実際に、中国において既存の法律にはマスク着用と関連する条文が曖昧であり、マスク着用の義務付けの法的な根拠としては疑問が残る。そのため、中国政府がマスク着用を普及する過程では、あいまいな規定があるものの、実質的には国民の協力を求める仕組みになっている。しかし、国民の政府への信頼と基層幹部や従業員の働きによって、その仕組みは高い効果を発揮してきた。その結果、中国でのマスク着用が一般人々の生活に浸透し、日常生活における不可欠な一部として定着していったと思われる。

第3節 2022年上海における都市封鎖（ロックダウン）

本節は2022年3月から5月までの上海ロックダウンについて、時系列的整理、争議事件の分析、事例研究に基づく基層における防疫の実態の解明などの角度から述べた。その結論として、以下の3つの論点を提起する。1. 中国の防疫体制の中で、基層党組織と一般市民は地方政府からの責任転嫁の受け皿となっており、理不尽な防疫対策を強いられる場合も多い。2. 安全保障化の言説と安全保障上の脅威に対する有効な対応は、政府の正統性と民衆からの信頼に基づくが、安全保障上の脅威に対する失敗は逆にその正統性と信頼を傷つける。3. 上海ロックダウンの中で、地方政府、基層党組織と企業以外に、一般市民が自発的に自助関係の共同体を結成し、防疫体制において大きな役割を果たしていた。このような防疫政策における市民社会の役割は、非伝統的安全保障の中で中国の基層が大きなポテンシャルを持つことを象徴している。

終章

中国政府が非伝統的安全保障に対していかに対応してきたかについて、時系列な分析を通じて以下のように考察した。

2001年から2007年までの間は、中国の非伝統的安全保障の萌芽期と形成期に当たる。この時期において、非伝統的安全保障問題に対する中国政府と一般国民の認識が徐々に形成されていったが、中国では非伝統的安全保障の概念はまだ曖昧であり、その重要性も十分に認識されていなかった。また、中国国内における非伝統的安全保障問題は看過されてきた。一方、この時期の中国はむしろ非伝統的安全保障の重心を国際協力に置いていた。特に近隣諸国との関係改善のために、中国は積極的に地域協力に関与した。

次に、2008年から2012年までは、中国の非伝統的安全保障の転換期となった。2008年には国内で非伝統的安全保障問題が多発し、中国政府と一般国民に同問題の重要性を促した。さらに、2000年代後半より中国の海外展開に伴う国益が急速に拡大していく中で、それを脅かす非伝統的安全保障問題が発生し、中国の非伝統的安全保障への認識の変容を促すことになった。

最後に、2013年から2023年現在に至る期間は、中国の非伝統的安全保障が徐々に成熟し始める時期であると言える。その時期の代表的な特徴として、2013年より国家安全委員会の設立や「国家安全法」の制定などの法整備が進んでいる。さらに非伝統的安全保障協力は外交政策の核となる「一帯一路」構想や「人類命運共同体」概念と緊密に関連している点が挙げられる。つまり、この時期における中国の非伝統的安全保障は、中国の国家の安全を守る目的である同時に、グローバル・ガバナンス分野での影響力と発信力を求める手段にもなったと言える。従来の非伝統的安全保障政策が場当たりの的であったのに対して、この時期における中国の非伝統的安全保障は行動計画を設定するなど積極的な展開を伴うことで、国家利益を追求している点に注目すべきであろう。

また、事例に基づき、中国における非伝統的安全保障には次の2つのジレンマが存在していると言える。1つ目に、中国の中央政府が絶大な政治権力を持つ反面、非伝統的安全保障において地方政府と基層に多大な任務を押し付けている。この傾向はやがて基層に対するその能力以上の責任転嫁につながり、しばしば安全保障の失敗を招いてしまう。そして2つ目に、中国式の非伝統的安全保障において、国民から政府に対する信頼と協力は安全保障政策の実施の鍵になるが、過度な安全保障政策の実施はかえってその信頼を傷つけてしまう。このように、中国政府にとって、非伝統的安全保障は自らの統制の正統性を裏付ける手段であるが、個人の安全保障よりも国家安全保障が優先する政府の姿勢がその正統性を蝕む。この2つの点から見れば、中国式の非伝統的安全保障体制は、実は中国政府が主張したような強靱で万能なものではないと言えよう。むしろ、この先には中国の非伝統的安全保障により制度化が求められるかもしれない。