

中国のエネルギー政策と地域主義外交

—「一带一路」のモデルとしての中央アジア—

平川 幸子[†]

China's Energy Policy and Regional Diplomacy: Central Asia as a Model of "Belt and Road Initiative"

Sachiko Hirakawa

This paper discusses China's policy of regionalism in Central Asia as a possible precursor of "Belt and Road Initiative." It points out that the essential aim of regional cooperation among political, economic, and social areas is after all to secure energy resources, because sustainable economic development is the most reasonable way to maintain the legitimacy of Chinese Communist Party in China especially after the 1990's. First examining the development of China's foreign energy policy, the study found that at the turn of the 21st century China eventually faced the dilemma between becoming a global market players in international economy and becoming a rather isolated state craving for energy needs in international *realpolitik*. The strategic relations with the US was the crucial factor for China's position in international society. Then the study focused on China's proactive policy toward Central Asia which provided more free and open spaces to explore its diplomatic influence without the US presence. Despite abundant natural resources, the Eurasian region still needs security and political arrangement for stabilization and consequently socioeconomic development. With its growing economic influence, China gradually molded its regional and multilateral cooperation patterns, which is quite comprehensive among multiple areas beyond energy issues. The paper concludes that "Belt and Road Initiative" may largely take over the empirical success of its Central Asia policy. For the success of the initiative, the author argues that China, as a responsible power, should continue its comprehensive liberal approaches while refraining falling into the mode of *realpolitik* to seek for self-interest of energy.

はじめに

2017年5月、中国が推進する「一带一路」に関する初めての国際会議が北京で開催され、100を超える国から1,500人以上が参加した。「一带一路」は中国と欧州を「シルクロード経済ベルト」（一帯）と「21世紀海上シルクロード」（一路）で繋ぐ壮大なプロジェクトである。「一帯」構想は、2013年9月7日、カザフスタンで習近平国家主席によって初めて提唱され、「一路」の方は、10月3日にインドネシアで提唱された。これらの大経済圏構築プロジェクトの主要な内容は、道路、鉄道、港湾、発電所、石油・ガス・パイプラインなどのインフラ整備である。中国はエネルギー・インフラの接続性を高めるとともに、輸送パイプラインの安全を関連国と共同で推進している。

本稿では、「一帯」の扉に当たる中央アジアに注目して、エネルギーと中国の地域主義・多国間主

[†] 早稲田大学留学センター 准教授

義外交との関連を検証する。「一带一路」の事業は、短期的には国内の生産過剰問題を打破する狙いがあるだろう。しかし、長期的には豊富なエネルギー資源に富む沿線国への影響力を強めて、中国の慢性的なエネルギー不足を解消することが主目的ではないだろうか。中国は、「一带一路」の基本方針として「五通」（政策意思の疎通、交通輸送の開通、盛んな通商、資金の融通、民心の相通）の概念や「シルクロード文明の歴史」を強調しているが¹、それは一見すると中国が中央アジアで築いてきた「上海精神」（相互信頼、互恵平等、協調、多様な文明の尊重、共同発展の追求）や「シルクロード外交戦略」などと重なる部分が多い。

中国のアジア外交の本質は多国間主義と指摘される²が、「一带一路」はその延長なのだろうか。中央アジアでの地域協力の成功体験に基づいているという見解³に根拠はあるのだろうか。また。「中国の中央アジア外交のトップ・プライオリティは豊富な天然資源と安全輸送を確保するエネルギー戦略」⁴であるならば、それはいかに「一带一路」に生かされているのだろうか。

エネルギー資源が国際政治に与える影響は極めて大きく、理論的には競争的・対立的側面を強調するリアリズムと、協力的・協調的側面を強調するリベラリズムの考え方がある。伝統的に中国では、石油を制する国家が世界を制するという「石油帝国主義」「エネルギー帝国主義」などの概念が一般的であり、資本主義諸国による資源搾取が途上国の発展の権利を阻害するという「資源ナショナリズム」への共感も強かった⁵。それが、コヘインが説明するネオリベラルな国際エネルギー協力の国際制度やレジーム論⁶に組するような国家にいつ変化したというのか。あまつさえ、戦後の欧州に生まれた多国間エネルギー協力機構による機能的協力の波及から地域統合論⁷まで視野に入れているのだろうか。

「一带一路」は外見的には優れてリベラリズム的であり、中国が主導する地域主義・多国間主義の決定版のように見える。しかし、その性質を国家生存のためのエネルギー大戦略と捉え直した場合、やはり伝統的なリアリズム的要素が見えてくるのではないか。中央アジアの事例研究はその問いを解く手がかりになるだろう。「一带一路」の沿線国には中央アジアとよく似た資源豊富な途上国、非民主主義国家地域も多いからである。これらの問題意識に基づいて、本稿ではまず中国のエネルギー政策と中央アジアでの地域主義・多国間主義政策の変化をそれぞれ比較し、次に「一带一路」への発展的過程を検証したい。

1. 中国のエネルギー政策の変革と挫折

(1) 90年代からの国際化と自由化

1978年の改革開放、市場経済の導入は、中国のエネルギー事情にも重大な変化をもたらした。それ以前の中国は石油輸出大国として大慶油田をはじめ大量の原油輸出を行っていたが、この時期の経

¹ 「共同建設“絲綢之路經濟体”（2013年9月7日）」『習近平談治國理政』（北京：外文出版社，2017年）287-291頁。

² 青山瑠妙『中国のアジア外交』（東京大学出版会，2013年）290頁。

³ 胡鍵『一带一路戦略構想及其実践研究』（北京：時事出版社，2016年）

⁴ 三船恵美『中国外交戦略』（講談社，2016年）160頁。

⁵ 張建新『能源与当代国際関係』（上海：上海人民出版社，2016）232-283頁。

⁶ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984) pp. 217-240.

⁷ Earnest Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, (London: Stevens & Sons, 1958)

済発展が重化学工業に依存していたこともあり、エネルギー消費量は莫大に増加した。90年代に入ると、既存油田の老朽化から生産の伸びも鈍化し、ついに中国は1993年には石油（原油・石油製品）、1996年からは原油でも純輸入国に転じた⁸。

このエネルギー危機は、国際環境の変化や中国国内の重大な政治危機と重なっていた。1989年6月の天安門事件後、中国政府は民心をつなぎとめるために再び経済発展に全力で取り組み、1992年、鄧小平は「南巡講話」を発表する。1993年、中国は共産党の一党独裁を守りつつ市場経済化を推進するという「社会主義市場経済論」を公式に導入した。西側諸国による民主化（「和平演変」）を警戒しつつ、政治的には「韜光養晦」の低姿勢を保ち、経済的には積極的に市場経済化を推進したのである。エネルギー政策も、海外に活路を求める「走出去」政策の中で解決法が模索された。

1993年よりエネルギー省が廃止され新部門編成と関連改革が始動し、その中では、特に石油企業の育成が重点的課題となった。1997年の党大会で、朱鎔基首相は、エネルギー、鉄鋼、運輸、電力、通信などの戦略的重点分野では党と国家が引き続き大企業を統制し、潤沢な補助金や海外進出支援、有利な融資条件などで再編育成を図ると方針を述べた。翌年2月に、中国石油天然ガス集团公司（CNPC）、中国石油化工集团公司（Sinopec）の二社が再編され、従来から存在していた中国海洋石油総公司（CNOOC）と合わせて、国有三大石油メジャー体制が整えられた。陸域での探鉱・開発を担当していたCNPCと、下流での精製・販売を担当していたSinopecを競合可能な企業に再編することにより、市場原理やメカニズムを活用しながら石油産業を活性化する試みであった。

この時期の中国は、石油資源をほとんど一般商品と同様に見做していたかのようである。エクソンモービルやシェブロン、BP、ロイヤルダッチシェルのような総合的石油企業になることを目指し、中国経済の支柱となる石油産業の成長と収益安定化、石油・エネルギー安全保障を図ろうとした。2000年初めから国営石油会社は株式を国際証券市場に上場し、国際資本市場から資金を調達するとともに、外資との戦略的提携を積極的に行い数々のプロジェクトを実行している。国際メジャーとの提携は、相手の技術・資本金など経営資源を吸収するのみならず、相手の知名度、ブランド力を借りて世界、国際市場でデビューできるメリットがあった。ここに見られる中国の姿は、WTO加盟を目指し改革と自由化を推進し国際的な市場競争に参加するリベラルな経済アクターだといえよう。

2001年3月に公表された第10次5か年計画では、初めて「エネルギー安全保障」という概念が登場した⁹。海外における石油・天然ガス供給基地の設置、石油輸入の多元化という政策目標が立てられた。受容可能な価格による安定的エネルギー供給、という普遍的な「エネルギー安全保障」の定義が国際社会と共有されるようになった。

しかし、2001年9月の米国同時多発テロ事件が、中国のエネルギー政策に大きな影を落とすことになる。エネルギー供給不安から原油価格が高騰、資源確保の国際競争は一層厳しくなった。特に、イラクやアフガニスタンなど石油産出地域に米国が進出したことは、エネルギーを国際政治や安全保障戦略の次元で捉えるよう中国政府に再考を促すことになる。

⁸ 郭四志『中国エネルギー事情』（岩波書店、2011）12, 39頁。Qinhua Xu and William Chung (2016), *China's Energy Policy from National and International Perspectives: The Energy Revolution and One Belt and One Road Initiative*, (Hong Kong: City University of Hong Kong Press, 2016) pp. 125-127.

⁹ 青山前掲書、242頁。

2003年3月、米国は対イラク戦争を開始し、陸上部隊が進行を開始するとウムカスルヤルメイラ油田を攻略し、中東地域の戦火拡大も予期される状況となった。この政治情勢の変化に際して、胡錦濤総書記、温家宝首相は、王濤世界石油大会中国国家委員会主任（旧石油省大臣）、馬富才 CNPC 総裁、および共産党中央政治局委員の周永康（元 CNPC 社長）らを読んで特別会議を開催した¹⁰。ここでは、中国原油輸入の8割以上がホルムズ海峡を経由するという海上ルート・シーレーン問題、イラク・中東地域における中国の油田・鉱区権益への対応が協議された。

9.11以後、米国の中東産油国、中央アジア・カスピ海産油地域への政治的・軍事的影響、及び国際エネルギー市場に与える影響が増大していた。そのような米国の行動に対して、胡錦濤は強い警戒感、不信感を示した。同年11月の共産党中央経済会議の最終日には、中国輸入原油の8割が経由するマラッカ海峡において米国が実質的に海峡をコントロールしていることに触れて、新たな石油・エネルギーの発展戦略を制定し、エネルギーの安全確保に取り組むよう政府高官に指示した¹¹。

2004年6月に出された「エネルギー中長期発展計画（2005-2020）」では、省エネやエネルギー構造の最適化、エネルギー源の多様化、技術革新・イノベーション、環境保護に触れるとともに、「エネルギー安全保障を重視、エネルギー供給の多様化を進める」点が強調された。2005年5月、内外に対する石油・エネルギー戦略、関連産業や諸問題への対処への指導力を強化するため、温家宝を責任者として国家発展改革委員会内に「国家エネルギー指導小組」が組織された。その後、対策実務を担当する弁公室や国家エネルギー局が設立されている¹²。このように政府高官が直接指導する部局の設立により、次第に中国のエネルギー政策は、それまでの市場メカニズムによる石油メジャーの経済活動中心から、中国政府が直接差配する戦略的要素が高まっていった。

(2) 石油をめぐる米中対立と戦略立て直し

中国が米国に対し不信感を抱く一方、米国側からもこの時期、中国の国際市場進出に対して警戒感が高まってきていた。90年代から積極的に海外展開していた中国国営企業だが、世界のエネルギー・資源市場においては新規参入の後発国であり、欧米メジャーが優位にある石油市場への参入は現実的に容易ではなかった。中国企業は、政治情勢の不安定な地域、たとえば米国が外交上の懸念国として挙げているイランやスーダンなどにも接近していた¹³。米国内では、それらの中国企業の活発な資源開発、権益確保の活動が、現地の独裁政府を支援しているという批判が高まった。エネルギー・資源の安定供給の見返りに、中国が大量破壊兵器・関連技術を移転したという噂も絶えなかった。

決定的な事件として石油ビジネスを巡る米中の直接対決もあった。2005年4月、米国石油大手ユノカルはシェブロンによる165億ドルの買収に合意した。ところが、その後6月に中国海洋石油総公司（CNOOC）が185億ドルの全額現金による買収案を提示した。米国議会では、この買収提案を米国の安全保障と経済利益に対する脅威と捉え、大統領に調査を求める意見が相次いだ。石油という戦

¹⁰ 郭前掲書、13-17頁。

¹¹ 同上、15頁。

¹² 青山前掲書、239頁。

¹³ Carrie Liu Currier and Mannochehr Dorraj, *China's Energy relations with Developing World*, (New York: The Continuum International Publishing Group, 2011)

略的資産が共産党政府の手に渡ってしまう、という不満が続出したのである¹⁴。反発はやがて、安全保障を脅かす外国企業による米国企業支配を制限する国防生産法の厳格化を求める議論にまで発展していった。

これに対して、CNOOC側では買収提案は独自の判断であり、中国政府が関与する取引ではないと反論している。確かに、CNOOCの目的がユノカルのアジア資産であるならば、取得後、その埋蔵量は中国第二位の石油会社である中国石油化工(Sinopec)を凌駕することになり、CNOOC自身の地位向上につながる。いずれにせよ、2005年8月、CNOOCは米石油会社ユノカル買収を断念した。結果的に、政治的圧力が事業リスクを高めたとして、この買収提案を撤回したのである。この過程における政府と石油企業間の内部関係は、結局は「ブラックボックス¹⁵」であり真相はわからない。しかし、これを契機に、米中経済摩擦が、市場での企業間競争ではなく国家間の政治レベルで定着したことは明らかであった。

ユノカル買収失敗後、中国政府は海外自主資源開発戦略を修正している。政府と企業は協調するが、政府はあまり表面に出ないようにして関係国政府、現地社会への理解を深める、場合によっては外国企業とも共同で買収する、という方針である¹⁶。しかし、この方針は、欧米諸国での中国に対する警戒感を解くには至らなかった。却ってこの頃から、米国では次第に、中国の国家資本主義に対して、米国の主導する国際経済秩序に相いれないものとして、「北京コンセンサス」「中国モデル」という用語が一般的に使われ始め、中国脅威論と一体となって議論が高まっていく。

中国政府はその後、2006年3月に第11次5か年計画を発表し、国際協力の視点から「エネルギー安全保障」概念を再定義している。供給だけではなく価格や輸送、環境など「4A」(adequate supply, affordable price, accessible transportation, admissible environment)に配慮するとし、安全保障概念にエネルギー(energy)、経済(economy)、環境(environment)の「3E」にSという社会安心(Social Safety)を加える定義を打ち出した。「まず開発、後から環境」とされてきた中国の経済発展政策が、先進西側諸国と定義を合わせているように見えるが、最後の「1S」、つまり「社会安心」を加えたのは中国独特の理解と表現である¹⁷。普遍的理解とともに、各国には文化的特性や発展段階、政治体制などに合わせた独自の「エネルギー文化」があるという姿勢が示されたといえる。

さらに、同年7月、サンクトペテルブルグでのG8サミットにオブザーバー参加した胡錦濤国家主席は、「エネルギーの国際的協力宣言」を発表して、中国の国際協調的な立場を示した。「それぞれの国にはエネルギー資源を十分に活用して自国の発展に結びつける権利があり、大多数の国は、国際協力なくしてエネルギーの安全保障を獲得することはできない」と述べた後、(1)エネルギー開発と利用の互惠協力を強化、(2)先進的エネルギー技術の研究開発体系を拡大、(3)エネルギー安全保障の

¹⁴ 実際に、ユノカルが所有する石油資源や未開発油田・ガス田などの70%がアジアにあり、日本・韓国・台湾にも供給がある。技術設備には、深海探査技術、掘削設備、探査船や潜水艇などのように軍事転用が可能な「両用技術」が含まれていた。加藤弘之、渡邊真理子、大橋英夫(2013)『21世紀の中国・経済編 国家資本主義の光と影』朝日新聞出版200, 203頁。

¹⁵ Øystein Tunsjø, *Security and Profit in China's energy diplomacy: Hedging Against Risk*, (New York: Columbia University Press, 2013) p. 9. 三大国有会社が権益原油の三分の二を国際市場で販売し中国に出荷していないことから、国有企業も商業利益を追求する自立した市場アクターだとする見解も有力である。加藤、渡邊、大橋前掲書、178-179頁。

¹⁶ 郭前掲書、20頁。

¹⁷ Xu and Chung 前掲書、pp. 7-8.

安定のための政治的環境を維持、という三大重点を訴えた¹⁸。特に第三部分では、産油地域の情勢安定を守り国際的なエネルギールート of the safety to ensure such efforts should be made, and energy issues should be political rather than economic, and emphasized. The US's "oil imperialism" and its resistance to the rise of China's central Asia approach should be understood in the context of the US's strategic interests in the region.

2. 中央アジアへの視線の変化

(1) 多国間主義の実践的経験：上海ファイブから SCO へ

1990年代前半、中国がエネルギー不足解消の活路を海外に求め始めた時期は、中央アジアとの外交関係が開始されたばかりであった。ソ連崩壊後、1992年の年明けから、ウズベキスタン、カザフスタン、キルギス、トルクメニスタンと次々に国交樹立している。中国と中央アジア諸国の間での最初の課題は、中ソ時代に解決できなかった国境制定であった。新疆ウイグル地区での分離運動やテロリズムは既に重要課題であったが、反テロなどの実務的な協力枠組みができるのは、もう少し先のことである。中国の安価な物資が中央アジア市場に流入するなど国境貿易も存在したが、それもまだ微々たるものであった¹⁹。

先述したように、1993年に中国は石油の純輸入国に転落した。しかし、当時の国際石油市場は価格も比較的廉価で安定しており、中国企業は欧米先進諸国を相手に、国際標準ルールや市場メカニズムの中で奮闘している段階であった。この時点では中国の視線は明らかに欧米主導の国際石油市場に向いており、中央アジアから中国への石油・天然ガスの輸入という選択肢は重視されていなかった。1994年にはトルクメニスタン側から天然ガス・パイプライン建設の依頼があったが、中国はフィジビリティ・スタディに応じたものの建設に着手することはなかった。1997年には、カザフスタンからの依頼で、アクチュピンスク油田開発を行うと同時に、カザフスタン西部から新疆地区まで約3,000キロの原油パイプライン建設の契約に合意した。これも1999年に中国側から計画の棚上げを申し入れている。

中国と中央アジアの関係での顕著な特徴としては、地域協力・多国間協力への積極的な取り組みが挙げられる。1994年に李鵬首相は中央アジア諸国を訪問し、「中央アジア諸国との関係を発展させる四つの基本原則」として、内政不干涉、善隣友好、平等互惠、独立・主権の尊重、を挙げているが、同時に「地域の安定確保」にも言及していた²⁰。内政不干涉主義と矛盾せずに周辺諸国をソフトに制約する方法論として、地域主義・多国間主義は有効な外交スタイルであり、中国はその方法を学びつつあった。中国は、1991年にはアジア太平洋経済協力 (APEC)、1994年には ASEAN 地域フォーラム (ARF) など多国間枠組みへの参加を始めていた。これらは米国・日本が参加するアジア太平洋地域の枠組みであり、米国側から見れば、台頭する中国を自らが影響力を持つ経済や安全保障の枠組みに取り込む「関与」政策であった。中国はこれに応じただけでなく、やがて主体的にロシア、中央アジア諸国の間で徐々に多国間協力を推進していった。それは、「新安全保障観」という概念とセット

¹⁸ 「胡主席、エネルギー安全保障に3提案 G8との対話で」『人民網日本語版』2006年7月18日。

¹⁹ Zhao Huasheng, "Central Asia in Chinese Strategic Thinking", in Thomas Finger ed., *The New Great Game: China and South and Central Asia in the era of reform*, (California: Stanford University Press, 2016) pp. 172-173.

²⁰ 『人民日報』1994年4月20日。

になって、米国の一極主義に対抗しうる新しい国際協調主義として積極的に発信された。

1996年4月、ロシアのエリツィン大統領が中国を訪問し、江沢民国家主席と会談した際、国境地域の安定化協力など安全保障分野での協力構築を求めた。首脳会談の翌日、エリツィンと江沢民は上海へ移動し、やはり中国との間で国境問題を抱えていたカザフスタン、キルギス、タジキスタンの大統領と協議を行い、5か国首脳は「国境地域における軍事分野の信頼強化に関する協定」に調印、旧ソ連と中国の国境線から両側100キロずつの圏域を非武装地帯とする内容に合意した。その後、7月のARF外相会議で中国の銭其琛外相は、「対話と協議を通じて相互の理解と信頼を確立し、経済交流協力、共同参加と密接な協力の拡大と深化を通じて地域の安全保障を促進する」という中国の新外交方針を「新安全保障観」として発表した²¹。

翌1997年4月の中ロ共同宣言において、「新たな普遍的意味を持つ安全保障観」として、「新安全保障観」という用語が初めて中国の公式文書に明文化された。江沢民はロシアの国会で演説し、先の5か国で調印された国境地帯の軍事削減協定を「冷戦思考を超える新しい安全保障観」として評価した。この多国間枠組みに対しメディアが使用していた「上海ファイブ」という呼称が次第に定着し、首脳間対話が毎年行われる慣習となっていった。

この時期の主要な話題は、各国家の主権や領土一体性を脅かす勢力への共同対処であり、テロ活動に対する安全保障協力であった。中国においては新疆ウイグル地区やチベットでの民族主義問題、ロシアではチェチェンの分離独立問題、中央アジア諸国ではイスラムを背景とした様々な反政府勢力が、実際に相互に連携しながら越境的に活動を展開していた。1998年、カザフスタンのアルマトゥにおける第3回「上海ファイブ」の首脳会合文書において、民族的分離主義、宗教的過激主義、国際的テロリズムへの対処に五か国が協調する旨が明記された。同内容は、1999年、キルギスのビシュケクでの首脳会合、2000年のタジキスタンのドゥシャンベでの首脳会合でも再確認されている。

ただし、当時の中央アジアでの多国間外交は、必ずしも中国が顕著にリーダーシップを取っていたわけではなかった。たとえば、安全保障に関する多国間対話枠組みである「アジア信頼醸成措置会議(CICA)」は、1992年に独立間もないカザフスタンのナザルバエフ大統領が提唱した。アジア地区の専門家や外交官による安全保障協力の対話の場が徐々に定例化され、各国政府高官の参加が定着した結果、1999年には第一回外相会議が開催された。そこで発出された「CICA加盟国相互関係原則宣言」において、相互主権尊重、領土保全、内政不干渉、武力不行使などの原則が確認され、制度化が一気に進展した。

中央アジアの首脳は、地域全体を包括する大きなコンセプトでも後の「一帯一路」に繋がるヒントを出している。1998年にキルギスのアカエフ大統領(当時)が「シルクロード外交戦略」を提唱し、中央アジアは欧州とアジア間の多様な文明の架け橋となる、というアイデアを提唱した²²。その内容に各国首脳が同意したことは、ビシュケクでの「上海ファイブ」首脳会談の声明に残された。ここには、現代版シルクロードを復活させて経済交流や地域安定を強化する、という今日の「一帯一路」の

²¹ 伊藤剛「新安全保障観の生成と発展—「国家間協調」の徹底化」天児慧・浅野亮編著『中国・台湾』(ミネルヴァ書房、2008年)219-221頁。

²² 胡鍵前掲書、4-5頁。

発想の原点が見られる²³。

このように中国は、中央アジア諸国首脳オリジナルなアイデアを生かしながら、徐々に主体的に地域協力や多国間主義を練り上げていった。21世紀に入ると、ナザルバエフ大統領の提唱により、上海ファイブは、ウズベキスタンを加えて2001年に上海協力機構（SCO）に姿を変えて進化した²⁴。中国にとってSCOは、上海ファイブから引き続き、「冷戦思考」を超えた「新安全保障観」を発揮する場として位置付けられ、事務局を上海ではなく北京に迎えて機構作りに積極的に取り組んだ。

2002年に調印されたSCO憲章第一条は機構の課題、加盟国の相互信頼・友好・善隣強化、地域の平和・安全、テロリズムや麻薬、武器取引および不法移民への対処などを述べている。第二条では、加盟国の主権独立、領土保全の相互尊重、加盟国国境の不可侵、不信仰、不介入、国際関係の武力行使やその威嚇を禁じること、地域での軍事的優位を追求しないこと、加盟国間の平等、相互理解、見解の尊重などの規範が挙げられた。「上海ファイブ」時代からの各種会合は、「国家首脳会合」「政府首脳会合」「外相会合」のレベルに体系化され、準備や運営にあたる「国家調整官理事会」が設置された。

非対称な大小国家から構成されるSCOの規範は、次第に「上海精神」と呼ばれるスローガンに結晶されていった。中国が伝統的に掲げてきた国際関係の一般的規範に加えて「多様な文明の尊重」が強調された。冷戦終結後の国際秩序を予測したサミュエル・ハンチントンの著書『文明論の衝突』によると、中央アジアはキリスト教、仏教、ロシア正教、ユダヤ教、儒教など多様な文明の断層帯にあたる。地域の首脳たちはこの特徴を自覚しており、それを乗り越えるために「多様性」を衝突ではなく肯定的な価値として前面に押し出す政治を模索した。平和な「シルクロード文明」は歴史的な誇りを含めた政治スローガンとして働いた。

(2) 包括的協力によるエネルギー戦略の重点地域へ

2000年初頭までに中央アジアとの地域協力関係の順調な基礎固めが進展する一方、欧米先進国との国際エネルギー政策においては挫折や転機が相次いだ。先述した米国との摩擦や対立に加えて、ロシアとの間で2001年に合意に達した「アンガルスクー大慶」石油パイプラインが、2004年に計画変更を言い渡されるという経験もしている。ロシア政府の判断の背景に、日本が推す太平洋ルート案の浮上があることを知った中国は、エネルギーをめぐる国際政治にますます敏感になっていた。

持続的な経済発展という本来の目的に加えて、政治安全保障領域での戦略的考慮を施した結果、以下のような判断から、中国は現実的な打開策として隣接する中央アジアでの地域協力を外交とエネルギーの活路を見出したと考えられる。第一に、新興中小国からなる中央アジアへ接近し影響力を築くことは、中国にとって比較的容易である。第二に、SCOを通して同地域の政情不安を積極的に解決

²³ 2006年に来日したアカエフ大統領は、日本企業とのセミナーで同様の構想を以下のように話している。「キルギスの南と北を結ぶ戦略的道路と言われている大シルクロードの一部であるビシュケク～オシュ間道路の改修案件についてですが、この道路は中国への貿易路で中国の新疆に通じています。我々はこの道を日本の将来の道と言っています。なぜなら、この道を通じて大シルクロードの伝統が復活し、このことがキルギスの将来の繁栄につながるからです。有名な玄奘三蔵がこの大シルクロードを辿りキルギスタンのことを630年に書いています」『アカエフ大統領スピーチ』社団法人ロシアNIS貿易会 <http://www.rotobo.or.jp/events/kyrgyzbis/president.htm> (2017年10月15日アクセス)

²⁴ 経緯や組織は上海協力機構ウェブサイトを確認。<http://eng.sectsco.org/> (2017年10月1日アクセス)

するプロセスの中で、主体的にエネルギー輸送ルートを確認し管理できる。第三に、同アプローチは国内問題である新疆ウイグル地区の政情不安と経済開発問題を同時に解決しうる。第四に、経済社会開発による同地域の貧困問題の解決は、急進的民族主義・宗教的過激主義・国際的テロリズムの予防に繋がる方策である。第五に、90年代から芽生えた同地域の多国間主義には米国は全く関わっていない。多国間主義という外交実践は米国の覇権主義への反論となり、国際社会における中国のイメージアップに繋がる。

それまで止まっていた中央アジア地域でのエネルギー輸送インフラのプロジェクトが動き出した。カザフスタンとの原油パイプライン、トルクメニスタンとの天然ガス・パイプラインが、一気に建設に向かって進展していく。カザフスタンとの間では、2003年6月胡錦濤主席が訪問し、2004年9月より建設工事が開始された。2006年7月には、アタスから新疆の阿拉山口まで全長1,240キロの石油パイプラインが操業開始された。トルクメニスタンとは、2006年4月、ニヤゾフ大統領を北京に招き長期的協力に合意した。2007年7月にはベルディムハメドフ新大統領が訪中、この時にCNPCとトルクメニスタンの関係省庁、国営公社との間で取引と共同開発に関する契約が結ばれた。それにより、トルクメニスタンの天然ガスは、ウズベキスタン、カザフスタンを經由して新疆に入る。中国に今後30年間、毎年300億 m^3 を輸出することとなった。

この多国間にまたがる輸送パイプラインが、中国のエネルギーをめぐる地域協力の具体的実践例の発端であり、後に提唱される「一带一路」の陸路イメージの起源だといえよう。トルクメニスタン・ウズベキスタン国境からカザフスタン・中国国境（新疆ホルゴス）までは1818キロあり、トルクメニスタン区間（延長188キロ）はCNPCが2007年に着工、ウズベキスタン区間（525キロ）はCNPCとウズベキスタン国営ガス会社の合弁で2008年6月、カザフスタン区間（1,293キロ）は、CNPCと国営カザフスタンの合弁で2008年7月、それぞれ建設開始された。2009年12月、総延長2,006キロの「中央アジア天然ガス・パイプライン」が完工、操業が開始された。2010年1月から新疆ウルムチ市内のガス系統に輸送を開始し、その後、国内の「西気東輸」（西部のガスを東部に送る）パイプラインを經由して、西北・華中・華南地域まで輸送が開始された。

2005年以降の中国の中央アジアにおけるエネルギー戦略の特徴は、いわば包括的協力によるエネルギー確保戦略である。エネルギー問題を、直接エネルギー政策として解決するのではなく、総合的、包括的見地から洗練された方法で解決しようとしている。それを支えていたのが、2000年代以降、中央アジアでの地域主義・多国間主義が良好に進展していたという事実であり、中国は圧倒的な資金力を武器に徐々にこの地域で独自のイニシアチブを発揮していく。

概してハイ・ポリティクスな安全保障協力や戦略的な「SCOエネルギー・クラブ」結成を提案してきたロシアとは対照的に、中国はロー・ポリティクスからアプローチし、特に経済実務協力枠組みとしてのSCO強化に注力した。加盟国間での多国間FTA構想にも積極的であった。中国のイニシアチブで、2005年10月にはSCO銀行連合、2006年6月には「SCOビジネス理事会」が設立された。SCO銀行連合は、加盟国のインフラ整備のための借款や金融機関同士の協力を進めることを目的としており、融資実績を早々と重ねていった。2006年6月上海での首脳会合では、これらのプロジェクトに期待し中国が域内協力のために9億ドルの資金提供を行う用意がある旨が明記された。

当時は「カラー革命」が中央アジアにも広がり、2005年3月にはチューリップ革命でキルギスの

アカエフ政権が崩壊していた。この政情不安に際して、中国は SCO 議長国として各国を訪問し協力を求めていたが、同時に企業経営者を同行させてビジネス案件を成約させ権益拡大にも努めるなど二国間外交をしたたかに行っている²⁵。

中国の経済的進出は、必ずしも現地で歓迎を受けていたわけではない。特にカザフスタンのエネルギー分野への中国進出に関しては反発も強く、2006 年秋には与党の一部国会議員から批判が噴出した。中国企業が掘削装置を自国から持参するだけでなく中国人労働者まで連れてくる、現地労働者の権利を尊重しない、中国からの安価な輸入品による国内産業が圧迫される、などの不満や不安である²⁶。このような現地での「中国脅威論」を払拭するためにも、中国は物質的側面だけではなく社会的交流、人々同士の交流、相互理解、文化的関係などソフトパワーの部門でも力を入れる必要があった。2006 年 6 月に SCO 諸国間で教育協力協定が締結されたことに伴い、中国は現地からの留学生受け入れ拡大とともに、現地での孔子学院開設を拡大する。2008 年には SCO 大学構想を打ち出し地域発展に資する専門家の人材育成事業を提案している。

このように中国は中央アジアにおいて、2005 年以降、経済社会協力をボトムアップ式で促進していくと同時に、SCO 加盟国間同士で経済貿易や交通インフラ、文化、環境、司法、教育など様々な協力スキームを打ち出し資金提供に励んだ。異分野に渡る包括的实践は、後に習近平が「一带一路」で掲げる「五通」をカバーするものであり、徐々に中国型の地域協力を醸成していったといえる。

3. 2010 年以降、「一带一路」への収斂

2011 年 9 月、クリントン米国国務長官（当時）が、アフガニスタンへの治安権限移譲が終了する 2014 年以降を見据えて「新シルクロード構想」を提唱し、国際的な動きを促進したことが、中国の中央アジア政策に大きな影響を与えたと考えられる。アフガニスタンを地域経済に取り込み、地域全体の経済成長を後押しする戦略として、クリントンは、中東と中央アジアからアフガニスタン、パキスタンを経由してインドへ至るルートや地域を「新シルクロード」と名付けた。そして、ニューヨークのドイツ国連代表部において、26 カ国、3 国際機関等の参加の下、米・独・アフガニスタン外相が共同議長を務める会合を開催した。日本の玄葉光一郎外相は、「新シルクロード構想」については北ルートとともにインド洋を通る南ルートも重視するという考え方を述べた²⁷。

米国のアジアへの「リバランス政策」は既に明確であった。クリントン国務長官が、「トルクメニスタンの石油・ガスがパキスタンとインドのエネルギー需要を満たし、アフガニスタンとパキスタンに貿易収入をもたらす。タジキスタンの綿花がインドで綿布になる。アフガニスタンの家具や果物がアスタナ、ムンバイ、そしてさらに遠く離れた場所で売られるようになる…」と意気揚々と展望を語る姿に、「シルクロード文明」の自家本元を自認する中国は苛立ちと焦りを覚えたに違いない²⁸。

²⁵ 青山前掲書、135 頁。

²⁶ 渡辺紫乃「中国の中央アジア外交—安全保障、資源エネルギー、経済面での協力と今後の課題」『海外事情』（2012 年 9 月号）45-47 頁。

²⁷ 平成 23 年 9 月 22 日「新シルクロードに関する外相会合」外務省 HP http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/middleeast/silkroad_110922_gy.html（2017 年 10 月 15 日アクセス）

²⁸ 李希光「シルクロードを復興し米国の封じ込めを打破」『人民網日本語版』2011 年 11 月 30 日（『環球時報』より転載）<http://j.people.com.cn/94474/7660506.html>（2017 年 10 月 15 日アクセス）

中国内では、米国発のシルクロード論を中国への封じ込めと認識し、中国は地政学的戦略を練り直すべきだという論調が生まれた²⁹。その後、王緝思・北京大学国際関係学院長が「西進、中国の地縁戦略の再均衡」のタイトルで『環球時報』に発表した論文が、「一带一路」への重要な示唆となった³⁰。それによると、エネルギー資源豊富な中央アジアに対して中国が「西進戦略」を進めれば、米国はアフガニスタンとパキスタンに関し中国に協力を求めてくることになる。それが、戦略的な相互信頼関係を深化させる上で有益であるというのである。この論調は米国との全面的対立ではなく、むしろ協力を主唱する「新型大国関係」の発想に近い。

このような国際環境の下で、2012年11月に習近平政権がスタートした。外交チームは、米国への対抗策としてアジアの周辺国を取り込む必要性を再認識していた。その際、「支点国」という外交概念を定めた。アジア60数か国を北東アジア、東南アジア、南アジア、中央アジア、南太平洋の6地域に分類、それぞれ「支点国」と呼ぶ国家を定めて、重点的に攻勢をかけていくもので、その条件は、①地域の強国、②中国との関係が良好、③中国と核心的利益の衝突がない、④米国との関係が比較的良好、という4点だった³¹。中央アジアの「支点国」に選ばれたのが、カザフスタンだった。

カザフスタンについては、先述した王緝思もナザルバエフ大統領の力量を高く評価している³²。カザフstanは、農業生産とともに、石油をはじめとする地下資源輸出による外貨獲得で2000年代以降、突出した経済成長を実現し、その財源で独自の基金や銀行を創設してきた。多民族国家形成の基盤となる統合理念として「ユーラシア主義」を重視し、あくまで独自の歴史と将来を持つ社会発展モデルを築くと主張していた。経済的な必要、国家アイデンティティの形成も含めて、きわめて現実的な外交・安全保障政策として、臨機応変に多国間枠組みを提唱してきた³³。

このようなナザルバエフ大統領の政治思想や実践は、中国版「シルクロード」構想にとって大きな自信を与えたのではないか。独立以来、カザフスタンの最高指導者であり事実上の終身制身分を有する権威主義体制を維持していることも、一党独裁体制を維持したい中国共産党にとっては理想的であった。それゆえに、習近平がクリントンの「新シルクロード構想」を一掃し、中国版「シルクロード構想」を提唱するためには、カザフスタンの首都アスタナのナザルバエフ大学こそが最適の場所だったのである。

習近平のエネルギー政策への執着は強い。これは尊敬しているプーチンを参考にしている。なぜプーチンが長期にわたり「皇帝」でいられるのかを知りたかった習近平は、就任直後に側近に「プーチン研究」を指示した。上がってきた報告書によると、プーチンの権力の源泉は軍とエネルギー利権だった³⁴。2013年3月初の中ロ首脳会談の席上で、習近平はロシアのエネルギー戦略について直接尋ねた。プーチンは、「石油・天然ガス戦略は、わが政権の中核をなすものだ。ロシアでは、1990年代にエネルギー産業を民営化しようという愚かな運動がおこった。私の政治家としてのキャリアはエリ

²⁹ 同上。

³⁰ 『環球時報』2012年10月17日。

³¹ 21世紀海上シルクロード構想は、10月3日、東南アジアの「支点国」インドネシアから発信された。近藤大介『ボックス・チャイナ 中華帝国の野望』（講談社、2016年）72-73頁。

³² *New York Times*, 2013年3月20日。

³³ 湯浅剛『現代中央アジアの国際政治―ロシア、米欧、中国の介入と新独立国の自立』（明石書店、2015年）251-254頁。

³⁴ 近藤前掲書、56-57頁。

ツイン時代に国家のエネルギー産業の統括官に任命されたことから始まった。だから、私はエリツイン大統領から政権を引き継ぐと、真っ先にロスネフチ、ガспロムなどのエネルギー関連産業を掌握した。近代以降の戦争のほとんどが、エネルギー獲得競争が原因で起こっている。それで、ロシアのエネルギー産業は、国家元首である私が一手に掌握しているのだ。私がエネルギー産業を掌握している限り、ロシア政界に波風は立たない」と講釈したという³⁵。

中国のエネルギー産業は、その時点ではまだ江沢民元主席と、その部下ともいえる周永康前常務委員が掌握していた。習近平は帰国後、江沢民派と周永康に対する徹底的な権力はいく奪を開始する。反腐敗運動の取り締まりの中で、かつて国営石油関連企業での利権に関わった政敵を次々処罰し、習近平は最初の任期中に独裁的地位を確立した。プーチンの教えを忠実に守るならば、自らの権力確保のためにエネルギー政策には直接関わっていくだろう。習近平の下で「一带一路」プロジェクトが展開される限り、やはりエネルギー問題の比重が高いと考えられる。

おわりに

冷戦終結後、共産党一党独裁の正統性の根拠を経済発展に求めてきた中国にとって、成長のエンジンとなるエネルギー確保は党存続に関わる根本的課題であった。「社会主義市場経済」を唱えて、欧米諸国と肩を並べて国際市場に参入した中国の石油企業は、当初、資源商品を扱う市場アクターとして自由主義経済のリベラリズムを謳歌する意気込みもあった。しかし、21世紀に入り国際情勢が不安定化すると、エネルギーが市場メカニズムを超えた政治的・戦略物資であることを米国の覇権主義的行動から反面教師的に学ぶ。台頭する中国に対して国際社会の反発は厳しく、中国自身も多くのリアリズムの批判にさらされた。その葛藤の中で、中国は次第にエネルギー政策を国際政治の現実に合わせていった。グローバル時代に台頭する大国として普遍的・協力的な姿勢をアピールする一方で、実質的には政府の管理下で戦略的要素を強める二段構えが強化された。

米国との直接対決を避けたい中国にとって、既に非伝統的安全保障の分野で多国間協力制度を進めていた中央アジアが比較的自由的な活動地域であり、エネルギー戦略上でも重点地域となった。2005年以降の中国の同地域でのエネルギー戦略は、包括的アプローチを重視し、経済社会や歴史文化などのロー・ポリティクスの分野で包み隠されており非常に洗練されている。隣接する天然資源に恵まれた同地域を安定化させ社会開発の実践を積むことによって中国の地位を上昇させていく。米国の覇権主義に対する反発から、地域外交の規範をリベラルで先進的な内容で練る一方、「シルクロード文明」など固有の歴史に立脚したアジア的要素で演出していった。中央アジアでのエネルギー輸送ルートを円満に確立する地域外交実践の成功例ができれば、さらに応用地域を延長して中国の勢力圏を築くことができる。その最初の扉の先にカザフスタンという有能かつ有用な国家があったことも中国にとっては好都合であった。

エネルギーの視点から見る「一带一路」への収斂は、グローバル時代に大国として成長する中国の道のりであった。中央アジアで低姿勢を貫き、地道に包括的な努力を確信的に重ねていくアプローチは、戦後日本が、東南アジア地域で経済協力・社会開発・地域安定化にも様々な方法で関与しながら

³⁵ 同上。

自らの通商圏を形成してきた姿とどこか似ている。現地に資源を依存しているという弱みもあり、大国意識を自制しながら現地との交流や相互理解を深める努力を続けて評価を得ていく試みである。

エネルギー問題は、本来、国家生存に関わるリアリズム的要素が出やすい分野である。それゆえに、地域主義や多国間外交の枠内で包括的に他の分野とセットで扱うことによって国家間協力や相互信頼を維持するチャンスが高まる。「一带一路」を中国のリベラルなエネルギー戦略として見るならば、そこに飾られている一見エネルギーとは無縁な協力スローガンの数々を実行することは、やはり必要な条件である。中国は、大国として、地道に辛抱強く約束を果たさなければいけない。