ROLES

ROLES REVIEW Vol.1 (2022.3)

東京大学先端科学技術研究センター創発戦略研究オープンラボ（ROLES）研究論文集

写真：宇戸 浩二

特集：ROLES の夜明け

The Rise of ROLES

東大先端研
Research Center for
Advanced Science and Technology
The University of Tokyo

「オープンラボ」にようこそ
～ ROLES REVIEW 創刊号に寄せて～

池内　恵
（ROLES 代表 / 東京大学先端科学技術研究センター教授）

東京大学先端科学技術研究センターの創発戦略研究オープンラボ「ROLES（RCAST Open Laboratory for Emergence Strategies）」が発行する ROLES REVIEW の創刊号をここにお届けします。

ROLES は、2020 年 9 月に東大・先端研のグローバルセキュリティ・宗教分野が、大学内の外交･安全保障シンクタンクとして開設した「オープンラボ」です。地域研究や国際関係の研究者が、ディシプリンや所属組織の壁を越え、それぞれの専門的知見を自由に持ち寄って、現在の国際問題に対処し、社会に発信していきます。「オープンラボ」が目指すのは、壁や衝立のない、風通しのいい、陽のあたりのいい空間です。あるいは、伸び伸びと資料を広げ、それぞれが持ち寄った好みの道具を置くことのできる広い「作業机」のような場所を多くの研究者に提供し、そこから生まれた成果を社会に広く還元することです。

2020 年から 2022 年にかけて、ROLES の活動は期待通りの、あるいは期待を超えた発展を示しました。2020 年には国内の地域研究・国際関係に関わる研究者を幅広く招いた「中国･権威主義体制に関する分科会」（川島真座長）、「中東･イスラーム世界のオルターナティブに関する分科会」（池内恵座長）、「米国･既存秩序の動揺に関する分科会」（坂元一哉座長･村田晃嗣座長代理）、「新領域セキュリティの諸課題に関する分科会」（小泉悠座長）の 4 分科会を発足させ、2021 年にはこれに海外のメンバーを多数とした「インド太平洋交通安全保障に関する分科会」（山口亮座長）を加えました。各分科会ではそれぞれのペースで定期的な会合に集い、知見を交換し、成果物を逐次刊行しています。さらに、ROLES の常勤・非常勤の研究者と分科会メンバー有志による「衛星画像分析プロジェクト」「政策シミュレーション研究プロジェクト」「日米

安保資料プロジェクト」が次々に立ち上がり、個別の課題に関する独自の調査研究を恒常的に進めています。

2018 年 10 月に東大・先端研のイスラム政治思想分野がグローバルセキュリティ･宗教分野として再出発した際には、専任教員は教授 1 名のみでしたが、ROLES の設立と、そこで展開する外部資金プロジェクトの受託による特任教員・研究者の雇用枠や、大学本部からの教員採用可能数の再配分を得て、2022 年 1 月の時点で、ROLES に常勤として関わる専任教員は教授・専任講師の 2 名に、特任助教は非常勤を含めて 2 名、シニアプログラムコーディネーターを含む特任研究員は 5 名に達し、5 つの分科会にメンバー（委員）として名を連ねていただいている研究者は、国内外合わせて 54 名に及んでいます。ROLES は急速に「シンクタンク」としての組織的な体制を整えるに至っています。

ROLES のウェブサイト（https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/）には、日々の活動の成果物が、常時加わっていきます。国際問題に即応する ROLES COMMENTARY（日本語）や ROLES INSIGHTS（英語）、まとまった長さの分析を行う ROLES REPORT（日本語・英語）が次々と刊行されていきます。

さらに、動画配信のために YouTube に開設した ROLES Channel では、番組シリーズ ROLESCast（日本語）及び ROLES Talk（英語）を設定し、国際政治の最新動向に関する専門家の解説を適切な時期に行うことで、しばしば数万人単位の視聴者を集めています。ROLES が主催する、Zoom のウェビナー機能を活用したシンポジウムや国際セミナーは、時に千名を超える、通常時でも百名前後の参加者を集めています。新興のシンクタンクとして、上々の滑り出しと言っていいでしょう。

ROLES の創設以来の一連のメディア発信は、外交・安全保障に関する日本語、そしてやがては英語の情報の「流れ」を、適切なタイミングで妥当な方向に導くことを主眼としたものです。この目的に関する限り、一定の役割を果たすことができていると自負しています。

ここに創刊する ROLES REVIEW は、ROLES の次の段階の発展を期するものです。ROLES が常時行っている､国際情勢の変動に即応した情報発信を、

刊行物として残していくこと。情報の「流れ」を方向づけた上で、知見の「積み上げ」にも寄与していくこと。それこそが、大学内に設置したシンクタンクであるからこそ担うことのできる、固有の役割です。

ROLES REVIEW は、「オープンラボ」の発行する刊行物にふさわしく、融通無碍な、書き手にとっても、読み手にとっても、使い勝手のいい媒体として設計しています。ROLES REVIEW は年 2 回から 4 回程度の定期刊行物として、ROLES に集う分科会・研究プロジェクトの成果物をまとめて出版します。同時に、単独の野心的な論文を積極的に発掘していきます。一つのテーマに絞った論文集として一つの号を編集することもあるでしょうし、思い切って、一人の著者によるモノグラフの発表の場として一つの号を提供することもあり得ます。使用する言語も、日本語だけでなく、英語を共通言語とした号を刊行することも計画しており、海外の専門家による論考の掲載と、国際発信を、同時に目指していきます。装丁や形式も、毎号、内容の性質に合わせ、柔軟に多様なものとして、読者にとっての魅力を高めていきます。可能性は無限に広がっています。

ここにお届けする創刊号（Vol. 1）は、ROLES が推進する最も大規模なプロジェクトで、外交・安全保障調査研究事業費補助金（総合事業）の助成を受けた 2020 年度から実施している「体制間競争の時代における日本の選択肢: 国際秩序創発に積極的関与を行うための政策提言・情報発信とそれを支える長期シナリオプランニング」の各分科会の成果物として、すでに ROLES REPORT あるいは ROLES COMMENTARY としてオンラインで発表された論考から、いくつかの大まかなテーマに沿って選定し、並べ直したものです。今回は特に、「中国・権威主義体制に関する分科会」及び「新領域セキュリティの諸課題に関する分科会」の成果物から多くを再録しています。第 1 部「安全保障の新地平」では「新領域セキュリティの諸課題に関する分科会」を構成する新進気鋭の研究者たち（小泉悠、池田有紀美、桒原響子、小宮山功一朗、敬称略、以下同）の論考を納め、第 2 部「揺らぐ既存秩序と中国の台頭」では「米国･既存秩序の動揺に関する分科会」（高橋慶吉）、「中東･イスラーム世界のオルターナティブに関する分科会」（東野篤子）、「中国･権威主義体制に関する分科会」（松田康博）の委員から、特色のある論考をご寄稿いただいた

のを再録しています。第３部「非『中心』からの視点」では、川島真座長が主導して大規模で組織的・体系的な研究活動を推進している「中国･権威主義体制に関する分科会」から、近年支配的になりつつある「米中大国間競争」の視座を相対化する、地域研究者による異なる世界認識や行動原理の内在的理解を主眼とした論考をご寄稿いただいています（宮本悟、西山美久、田中周、日下渉、岡本隆司）。

コロナ禍により大きく活動を制約された研究者たちはオンラインでの会合・報告に傾注し、活発に研究者間の議論と検討を進めてきました。本号を手に取っていただくことで、その知見を形にした草創期のシンクタンクの「息吹き」を、そして真新しい「オープンラボ」に差し込む温かい日差しと、吹き通る心地よい風を感じていただければ幸いです。

contents

ROLES REVIEW Vol.1 (2022.3)

「オープンラボ」にようこそ

■第 1 部　安全保障の新地平■

第 1 章　新テクノロジーと安全保障の将来像 …… 3
第 2 章　量子技術と安全保障 …… 29
第 3 章　「人間の認知」をめぐる介入戦略 …… 65
第 4 章　サイバー空間と民主主義の断層 …… 93

■第 2 部　揺らぐ既存秩序と中国の台頭■

第 5 章　コロナ・パンデミックと 2020 年アメリカ政治 …… 111
第 6 章　習近平の軍事改革 …… 135
第 7 章　中東欧・中国関係の変質と「17+1」首脳会合 …… 147

■第 3 部　非「中心」からの視点■

第 8 章　北朝鮮の内在論理 …… 161
第 9 章　歴史認識に関するロシアの内在論理 …… 177
第 10 章　新疆・ウイグル族をめぐる諸問題 …… 195
第 11 章　内政から見るフィリピンの外交 …… 219
第 12 章　東アジア漢語圏の歴史的「内在論理」 …… 241

第１章　新テクノロジーと安全保障の将来像
―技術革新が秩序に及ぼすインパクトとその限界

小泉　悠
（東京大学先端科学技術研究センター専任講師）

はじめに

21 世紀に入ってから飛躍的な発展を遂げたテクノロジーは数多い。人工知能（AI）、ロボット工学、合成生物学、3D プリンティングなどはその代表例であろう。こうした新テクノロジーは今後、経済や産業、社会のあり方に様々な影響を及ぼすものと目されている。

安全保障も例外ではない。火や道具の発見に始まり、航海術、火薬、内燃機関、電信、コンピュータ、原子力といった新テクノロジーは、人間の営為としての戦争と常に密接な関連を有していた。20 世紀に出現した弾道ミサイルと核兵器の組み合わせなどはその典型例と言えよう。

では、21 世紀に出現しつつある新テクノロジーは今後の安全保障にどのような影響を及ぼすのだろうか。この点を検討してみようというのが本稿の趣旨である。

その方法は様々であろうが、本稿ではさしあたり、以下のような方法を採用する。まず、本稿第１章では、技術革新の動向に関する議論を概観し、そこから導かれる軍事テクノロジーの変革を類型化するとともに、戦場の将来像を描き出すことを試みる。したがって、ここではテクノロジーが戦闘のあり方に与える影響、言い換えれば戦術レベルでの検討が中心となる。

続く第２章では、テクノロジーと人間の関係に焦点を当てる。テクノロジーによって労せずして勝利を得られるとか、危険を冒す必要がなくなるとか、逆に被害が破滅的に拡大するというビジョンは古来から描かれてきたが、歴史は、そうしたビジョンが必ずしも妥当でなかったことを示している。多く

の場合、テクノロジーによる戦闘の革新は思ったほどの効果を生まなかったり、敵の対称・非対称な対抗手段によって効果を減ぜられたりしてきたためである。戦争を人間の営為として捉えた場合、テクノロジーがどれだけのインパクトを及ぼしうるのか、あるいはその限界はどこにあるのかを考察するのがここでの主目的である。

最後の第3章では、戦争の性質そのものを変革する軍事革命と、テクノロジーによる戦闘の変革（軍事技術革命）の関係性について考察する。後述するように、過去のいわゆる軍事革命は必ずしもテクノロジーの発達によって引き起こされてきたわけではなく、むしろ社会体制や思想上の変革が軍事革命をもたらしたというパターンが多かった。このような社会とテクノロジーの関係を念頭に置いた場合、21世紀の新テクノロジーは戦争の何を変え、何を変えないと考えられるだろうか。

本稿全体を通じた結論は、次のとおりである。第一に、テクノロジーは戦場の光景を大きく変えることになろう。将来の戦争では交戦の距離・速度・精密性などが極端に増大するとともに、破壊力の増大とより選別的な破壊という一見相反する現象が同時に進行することが予見される。また、今後出現する、あるいはすでに出現しつつある戦闘は、人間の介在を劇的に低下させたり、場合によってはほとんど排除するとともに、戦闘が遂行される領域（ドメイン）や遂行主体、戦闘の標的をもかつてない範囲にまで押し広げることになろう。

しかし、第二に、新たなテクノロジーは簡単な戦争、安全な戦争、戦争の廃絶といったものを（少なくとも予見しうる将来においては）もたらさないだろう。戦争とは、Googleのコンテストのようにテクノロジーのスコアを競い合うものではなく、創意工夫を有する人間が固い決意の下に全力を尽くして戦う営為だからである。

第三に、テクノロジーのみに拠って戦争の性質が変化することは予期し難い。戦争を含めた人類の社会的活動が大きな変化に差し掛かっていることは疑いないが、その動因は極めて広範にわたっており、テクノロジーのみによって説明しうるものではない。

以上の結論は、しかし、テクノロジーを軽視してよいことを意味しない。

むしろ、新たなテクノロジーがもたらす変革の程度と範囲を、様々なファクターの中で過不足なく捉えることこそが今後の安全保障を考える上での鍵となろう。

1. テクノロジーと将来の戦場

(1) 鍵となる次世代テクノロジー

「はじめに」で述べたとおり、まずは現時点における議論の潮流から、戦場の将来像に影響を及ぼす新テクノロジーについて考えることから始めたい。その全てを網羅することは困難であるが、例えば世界経済フォーラムが2017年に公表した『グローバル・リスク報告』[1]は、世界各国のエリート層に対する幅広い意見聴取の下に、表1に示す12項目が今後の重要次世代テクノロジーであるとしている。一方、欧州においては、フランスとドイツの欧州共同ディスラプティブ構想（JEDI）の枠内で4つのミッションとそれに伴う挑戦的課題が表2のようにまとめられている[2]。

表1　『グローバル・リスク報告』2017年度版による12の重要テクノロジー

技術	内容
3Dプリンティング	使用可能な材料及び方法の拡大による付加製造技術の進展（有機繊維の3Dバイオプリンティングによるイノヴェーションを含む）
先端材料及びナノ材料	熱電効率、形状保持及び新機能など、有益な材料物性の開発のための新材料及びナノ構造物の創造
AIとロボット工学	思考、マルチタスク及び微細運動能力に関連するタスクが増加する中においての、人間を代替する機械の開発
バイオ技術	遺伝子工学、配列・治療学、生物的計算インターフェイス及び合成生物学におけるイノヴェーション
エネルギーの捕獲・貯蔵・放出	バッテリーと燃料電池の効率に関するブレイクスルー、太陽光・風力・潮力による再生可能エネルギー技術、スマートグリッド・システムを通じたエネルギー分配、無線エネルギー伝送等

1　世界の学術界、政府機関、国際機関、非政府組織（NGO）、企業等のリーダー750人に対するアンケート調査「グローバル・リスク認識調査（GRPS）」の結果に基づく。Marsh & McLennan Companies and Zurich Insurance Group, *The Global Risks Report 2017 12th Edition*, World Economic Forum, 2017, pp. 42-57. <http://www3. weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf>（2021年3月19日閲覧。以下、インターネットリソースは全て同様）

2　*JEDI: Joint European Disruptive Initiative.* <https://jedi.group/>

ブロックチェーン及び分散型元帳	取引データを管理、検証、公開記録する暗号システムに基づいた分散型元帳技術であり、ビットコインのような暗号通貨の基礎となるもの
地球工学	気候変動の影響を軽減する二酸化炭素の除去や日照の管理に代表される惑星系への技術的介入
普遍的に接続されたセンサー	ネットワーク化されたセンサーによる製品、システム、グリッドの遠隔的な接続・追跡・管理
ニューロテクノロジー	人間の脳活動を読み取り、コミュニケートし、影響を与え得るスマート・ドラッグ、ニューロイメージング、バイオエレクトロニック・インターフェースなどのイノヴェーション
新たな計算技術	現在の計算技術の革新的な拡張及び量子コンピューティング、生物学的コンピューティング、ニューラル・ネットワーク処理等、計算ハードウェア用の新たなアーキテクチャー
宇宙技術	マイクロ衛星、先進型望遠鏡、再使用型ロケット、ロケット・ジェット統合型エンジンを含む、宇宙へのより深いアクセスと探査を可能とする開発
VR（仮想現実）及びAR（拡張現実）	人間・コンピューター間インターフェースの次の段階であり、MR（複合現実）用の没入環境、ホログラフィック読み出し、デジタル作成オーバーレイ等を含む

（出典：Marsh & McLennan Companies and Zurich Insurance Group, op. cit., 2017, p. 43.）

表2　JEDIにおける4つのミッションと挑戦的課題の例

ミッション	挑戦的課題の例
世界の脱炭素化	従来の5倍以上の性能を有する蓄電池
	従来の10分の1しかエネルギーを消費しないブロックチェーン・システム
	従来の10分の1しかエネルギーを消費しないデータ管理システム
ヘルスケアの大幅な改善	99%の精度で癌を予測する
	グリホサートの代替剤の開発
	デジタルツインおよび個別化医療
人間中心のデジタル・トランスフォーメーション	産業用協働ロボット
	AIによるITシステムの自動防護
	プライバシーを遵守する公的空間の監視
新たなフロンティア	宇宙デブリの除去
	従来の3分の1のコストで運用できる地球低軌道へのアクセス
	量子衛星リンク

（出典：JEDI公式サイトより筆者作成）

以上はあくまでも社会や産業全体に影響を及ぼす新テクノロジーと位置付けられるものであって、安全保障に特化したものではない。しかし、ここで挙げられているテクノロジーの顔ぶれを各国の軍や研究機関、有識者等の描く将来戦ビジョン[3]と組み合わせると、概ね次のような軍事テクノロジーが今後の鍵を握ると考えることができよう。

● 付加製造技術

弾薬や予備部品、食料、医薬品などをいちいち前線まで送り届けるのではなく、前線に配備された3Dプリンターが必要とされる需品をその場でプリン

3　主として以下を参照した。Jenifer Mcardle, Victory Over and Across Domains: Training for Tomorrow's Battlefields, *Center for Strategic Assessments (CSBA)*, 2019 <https://csbaonline.org/research/publications/victory-over-and-across-domains-training-for-tomorrows-battlefields>; ポール・シャーレ著、伏見威蕃訳『無人の兵団 AI、ロボット、自律型兵器と未来の戦争』早川書房、2019年（原題：Paul Scharre, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*, W W Norton & Co Inc, 2019）; RAND Corporation, Security 2040: Perils and Promise Over the Near Horizon, 2018 <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/corporate_pubs/CP800/ CP897/RAND_CP897.pdf>; Mick Ryan, Human-Machine Teaming for Future Ground Forces, *CSBA*, 2018 <https://csbaonline.org/uploads/documents/ Human_Machine_Teaming_FinalFormat.pdf>; Alexander Kott, Challenges and Characteristics of Intelligent Autonomy for Internet of Battle Things in Highly Adversarial Environments, *Army Research Laboratory (ARL)*, 2018 <https://www.aaai.org/ocs/index.php/SSS/SSS18/paper/download/17470/15387>; Bryan Clark, Adam Lemon, Peter Haynes Kyle Libby and Gillian Evans, Regaining the High Ground at Sea: Transforming the U.S. Navy's Carrier Air Wing for Great Power Competition, *CSBA*, 2018 <https://csbaonline.org/research/publications/regaining-the-high-ground-at-sea-transforming-the-u.s.-navys-carrier- air-wi/publication/1>; ロバート・H・ラティフ、平賀秀明訳『フューチャー・ウォー 米軍は戦争に勝てるのか？』新潮社、2018年（原題：Robert H. Lattif, *FUTURE WAR: Preparing for the New Global Battlefield*, Knopf, 2017）; Игорь Попов и Муса Хамзатов, *Война будущего: Концептуальные основы и практические выводы,* Кучково поле 2018; Andrew Ilachinski, AI, Robots, and Swarms: Issues, Questions, and Recommended Studies, *CNA*, 2017 <https://www.cna.org/cna_files/pdf/DRM-2017-U-014796-Final.pdf>; エヴァレット・カール・ドルマン著、桃井緑美子訳『21世紀の戦争テクノロジー 科学が変える未来の戦争』河出書房新社、2016年（原題：Everett Carl Dolman, *Can Science End War?* Polity, 2015）; アニー・ジェイコブセン著、加藤万里子訳『ペンタゴンの頭脳 世界を動かす軍事科学機関』太田出版、2017年（原題: Annie Jacobsen, *The Pentagon's Brain: An Uncensored History of DARPA, America's Top-Secret Military Research Agency*, Little, Brown and Company, 2015）; Alexander Kott, David Alberts, Amy Zalman, Paulo Shakarian, Fernando Maymi, Cliff Wang, and Gang Qu, Visualizing the Tactical Ground Battlefield in the Year 2050: Workshop Report, *ARL*, 2015 <https://www.arl.army.mil/arlreports/2015/ARL-SR-0327.pdf>; エリノア・スローン著、奥山真司・関根大助訳『現代の軍事戦略入門 陸海空からサイバー、核、宇宙まで』芙蓉書房出版、2015年（原題：Elinor C. Sloan, *Modern Military Strategy: An Introduction, Routledge*, 2012）。

トするようになり、軍事組織の兵站が一変する。また、工兵も兵舎や橋梁などを建設するのではなくプリントすることが可能となる。兵器生産においてはすでに一部で 3D プリンターが活用されているが、その範囲がさらに広がり、生産の効率化や従来では実現不可能だった性能を持つ兵器が登場するようになる。他方で、個人やテロ組織の武器製造能力や武器移転能力を高める可能性もある。

● ロボット工学

無人航空機（UAV）、無人潜航艇（UUV）、無人車両（UGV）等の活用がさらに進み、部分的ないし全面的に有人の兵器を置き換える。これらの無人兵器は有人兵器よりも長時間・長距離にわたって行動することができ、人間を危険に晒さないため、危険な敵地上空での偵察や攻撃にすでに広く活用されている。今後は輸送、補給、空中給油、傷病兵の回収などさらに幅広い分野に進出することとなろう。後述する AI や IT との組み合わせにより、広範囲に分散した無人兵器が群（スウォーム）として振る舞い、飽和的な攻撃を行うなどの新たな戦闘方法が出現することも予見される。

● 人工知能（AI）

AI が人間の指揮官の意思決定を支援するようになる。軍事計画の策定に関して AI が人間の指揮官に選択肢を示したり、偵察機や偵察衛星が入手した画像情報を AI が自動判別することで人間の分析官のワークロードを軽減するといった用途での利用はすでに開始されている。また、サイバー戦やミサイル防衛など、極端に進行速度の速い戦闘局面では、AI が人間の意思決定を全面的に代替する可能性がある。AI がロボット工学と組み合わされた場合には、殺傷型自律無人兵器（LAWS）として陸海空の幅広い領域で人間の介在しない戦闘を行うことになる。一方、インターネット空間では、人間とそっくりの受け答えができるボット・アカウントや現実と見分けがつかないフェイク映像などが登場し、情報戦がさらに熾烈さを増す。

● バイオ技術

DNA 操作や化学物質によって兵士の肉体的能力や認知能力などを拡張し、筋力や持久力を通常の人間よりもはるかに高めたり、夜間でも目が見えるなどの能力を付与することができるようになる。合成生物学によってより感染

性や毒性の強い生物兵器や、敵の兵器やそれらを動かす燃料を分解してしまう新カテゴリーの生物兵器が出現する一方で、新たな化学物質やナノマシンが兵士の抗体を強化することも可能となる。医療分野においては、従来の医療技術では救命不可能なレベルの重傷者を救命したり、負傷によって欠損した部位を復元することが可能となる。

● エネルギー技術

高エネルギー密度の電池によって兵士の身体能力を補助する強化外骨格（エクソスケルトン）が普及するとともに、無人兵器や通常動力型潜水艦の行動半径が大幅に拡大する。レーザーや粒子ビームといった大出力指向性エネルギー兵器が実現し、弾道ミサイル防衛システムや防空システムのあり方が大きく変容する。

● 極超音速技術

材料工学や制御技術等の進展により、ミサイルや航空機の飛翔速度がマッハ５以上の極超音速領域に達する。このような超高速兵器は従来のミサイル防衛（MD）システムや防空システムに対する突破能力を高め、空母などの高価値目標（HVU）の脆弱性が増加する可能性がある。

● 情報通信技術（ICT）

軍事組織の運用するあらゆる装備品がネットワークによって接続され、戦場におけるモノのインターネット化（BIoT）が実現する[4]。指揮通信統制（C3）系統のさらなる効率化が図られ、軍事組織は前線における兵士個々人から宇宙空間までの全戦闘領域（ドメイン）の情報をリアルタイムで共有しながら、より少数の兵力でも大きな効果を発揮する軍事作戦が可能となる。その効果は戦闘局面だけでなく、兵站や衛生など軍事組織の活動全般に及ぶ。また、無差別的な攻撃に代わって、個々の目標物や標的となる人物だけを選別して攻撃する能力が一般化する。他方で、こうしたICTへの依存は脆弱性ともなり、サイバー戦や電磁スペクトラム攻撃の重要性が増加する。

4　民生品についていえば、2000年代にはネットワークに接続されていたデバイスの数は世界で10億台程度であったが、2010年代にはこれが100億台と10倍になり、2020年代には500億台に達すると予測されている。「デジタルが世界をどう変えるのか。今こそ、デジタル革新の時」『FUJITSU JOURNAL』2016年1月12日。<https://blog.global.fujitsu.com/jp/2016-01-12/01/>

● 神経工学（ニューロテクノロジー）

兵士の脳同士を直接接続してコミュニケーションを行ったり、人間の思考を反映して動く兵器などが出現する。また、ニューロテクノロジーは敵の精神的・身体的能力を低下させたり、捕虜の尋問をより効果的に行うことを可能とする。

● 新たな計算技術

計算能力の飛躍的な拡大により、新たな兵器の開発が可能となる。サイバーセキュリティの分野においては従来の暗号技術が意味をなさなくなり、量子暗号が必須となる。新たな計算技術を AI や IT と結合させれば、人工衛星や UAV が収集した膨大な情報をデータマイニングし、都市、森林、地下といった見通しの効かない環境からでも標的の所在を探し出すことができるようになる。

● 宇宙技術

桁違いに安価な宇宙輸送が可能となることで、これまでに例を見ない大型の人工衛星や多数の衛星コンステレーションを軌道上に配備できるようになり、宇宙を用いた偵察、通信、航法能力が飛躍的に拡大する。レーザー迎撃システムが宇宙空間に配備される。他方で、人工衛星を標的とする対衛星攻撃（ASAT）が活発化する。

● VR 及び AR

兵士の教育・訓練に掛かる期間が大幅に短縮されるとともに、未知の戦闘環境にも前以て適応させることが可能となる。少数のオペレーターが多数の無人兵器を管制し、無人兵器と有人兵器のシナジーによる新たな戦闘形態が出現する。

(2) 新テクノロジーによる将来戦ビジョン

続いて、これらの新テクノロジーが将来の戦場環境にどのような影響をもたらすのかを考えてみたい。例えば米空軍アカデミーのエヴァレット・カール・ドルマン（Everett Carl Dolman）は、将来の戦場におけるアメリカ陸軍歩兵部隊の姿を次のように描き出している[5]。女性軍曹が指揮するこの部隊の兵士たちは、エクソスケルトンによって身体能力を強化され、目に装着したネッ

トワーク接続型コンタクトレンズや脳に埋め込まれた通信ノードによって戦場全体の情報を入手したり、兵士同士で通信を行うことができる。ヘルメットには脳波検出装置が搭載され、思い浮かべるだけで随伴する無人兵器を操ることが可能である。その周辺では無数の超小型UAVが群をなして飛び回り、戦場全体にばらまかれたセンサーの情報をもとに敵を検出するや、兵器の燃料を分解してしまう酵素を散布したり、人工ウイルスで人間を行動不能にする。さらに彼女らは、ARやVRによるシミュレーションでこれから向かう戦場の地形を熟知しており、未知の戦場でも戸惑うということがない。

一方、米ブレント・スコウクロフト・センター在外上席研究員のオーガスト・コール（August Cole）は、ノルウェーに侵攻したロシア軍との戦いを次のように描く[6]。ロシア軍はAIによって制御されるUGVや、そこから発進するスウォーム化ドローンを駆使するとともに、強力な電子妨害でノルウェーに駐留する米軍の指揮統制通信システムを無効化する。また、ロシアは原子力潜水艦による巡航ミサイル攻撃でノルウェー空軍のF-35戦闘機（ロシアはインターネット上での情報戦で、これらが米軍の指揮下で遠隔操縦されるのだというフェイクニュースを拡散していた）部隊を地上で壊滅させるが、米軍は地下に設置された3Dプリンター施設によってF-35を現場で修復する。飛行可能となったF-35はロシア軍に対する電子攻撃や、ロシア軍兵士の持つモバイル機器のIPアドレスを収集するなどの電子偵察活動を展開し、ロシア軍の指揮通信統制系統を「電子地図」上に描き出す。海中においては米露のUUVが展開し、ロシア側のそれはスバールバル島の衛星中継基地につながる海底光ケーブルに取り付いて米軍の軍事衛星にマルウェアを送り込むという海中・宇宙・サイバー空間横断戦を実施する。一方、米軍はUUVでロシア原潜のソナーを欺瞞してP-8対潜哨戒機の攻撃エリアに誘い込んで撃沈するとともに、ノルウェーのF-35が割り出したロシア軍の指揮通信統制システムにサイバー攻撃を仕掛けて直ちにオスロに南進せよとの偽命令を発し、ノルウェー軍の待ち伏せ地域に誘導する。

5　ドルマン、前掲書、105-107頁。
6　August Cole, Angry Trident, *Atlantic Council*, 2018.9.24. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/angry-trident/>

米国の有力シンクタンクである戦略予算評価センター（CSBA）が描く米海軍の空母戦闘グループ（CSG）に関する将来ビジョン[7]は次のようなものである。中露は地上・海中・宇宙等に配備したセンサーによって米海軍の来寇をより遠距離から探知できるようになると予想され、さらに新型の長射程ミサイルの登場によって、現在は500カイリ程度である交戦距離は1000-1200カイリ程度まで増加することになる。ここには低速で低空飛行するミサイルだけでなく、極超音速で機動しながら落下する新カテゴリーの攻撃兵器が含まれることになろう。この結果、米海軍のCSGは新型の対空ミサイルや電子戦システム、レーザー迎撃システム、囮システムなどを装備し、目標から1000カイリ離れた超長距離で戦うことを余儀無くされる。この超長距離戦闘を担うため、艦隊外周にはステルスUAVが展開して敵の航空・ミサイル攻撃を警戒するとともに、発見した目標をミサイルやレーザー兵器で迎撃する（有人の戦闘機や早期警戒管制機はその内側に展開する）。これらのUAV、有人機、水上艦は、それぞれが取得した情報を融合させ、最適の情報源から得られた情報を元に最適の位置にあるプラットフォームが攻撃を担うというシームレスな戦いを行う。攻撃手段としては従来型の艦載機やミサイルだけでなく、艦砲から発射される極超音速飛翔体や、有人機に管制されるステルスUAVが用いられる。

以上のようなハイテク兵器による将来戦ビジョンは数多いが、退役米空軍少将として戦争倫理に関する著作を発表してきたロバート・ラティフ（Robert H. Lattif）は、これをもう少し皮肉なトーンで描いている[8]。ロボット兵器やICTの支援を受けた「スーパー兵士」が登場することは同様だが、彼の戦意は長引く戦いによってすでに減退傾向を示していた。するとヘルメットに埋め込まれた脳波センサーがこのことを察知し、活力を増進する薬を服用するよう指示。戦意を回復した兵士はゲリラ勢力が潜んでいそうな建物の包囲に着手するが、内部に居る人間が本当にゲリラ勢力なのかどうか確信が持てない。そこで兵士はより優れたセンサー能力を持つロボットに判断を仰ぐが、

7　Bryan Clark, Adam Lemon, Peter Haynes Kyle Libby and Gillian Evans, op. cit.
8　ロバート・H・ラティフ、前掲書、129頁。

後方にいる人間の指揮官は焦って攻撃命令を出す。しかし、彼らが殺害した相手はただの農民一家だった。兵士は、今度は誰に指示されるでもなく記憶喪失薬を一錠飲み干す。

カリフォルニア大学バークレー校のスチュアート・ラッセル（Stuart Russell）と英国の研究機関である生活の将来研究所（FLI）が2017年に製作したショート・フィルム『スローター・ボッツ』[9]も、テクノロジーによる革新的な、しかし陰鬱な将来戦ビジョンを描く。ここで主人公となるのは人間ではなく、その100倍の処理速度を備えたAIが制御する手の平サイズの超小型UAVである。3グラムの指向性爆薬を備えたこのマイクロUAVは、顔認証技術によってターゲットを識別し、その額に取り付いて脳だけを爆薬で破壊する。開発者である起業家（劇中ではいかにも西海岸テック企業風の洗練されたプレゼンテーションを壇上で行なっている）によれば、このマイクロUAVをC-130輸送機から大量に都市上空にばら撒けば、それはスウォームとして振る舞い、都市に潜む「悪い方の半分」を皆殺しにできると説く。しかし、このテクノロジーがテロリストの手に渡ったことで、事態は逆転した。米国会議事堂や英国でマイクロUAVが無差別殺戮を始めたのである。そして物語は起業家のプレゼンテーション場面に戻る。自信に溢れた起業家は、次のように語る。「スマート・ウェポンはデータを使います。あなたの敵がネットを使っている時、例えハッシュダグからでも、危険な思想を攻撃できるのです。それが始まるところから」そう言って、起業家は自分の頭を指差した…

新たなテクノロジーによる将来戦は、その時々の政治的、経済的、軍事的状況によって大きく変動しよう。しかし、以上の5シナリオを概観するだけでも、将来の戦場に関しては次のような総括が可能であると思われる。

第一に、戦闘の行われる領域（ドメイン）の拡大とその相互作用の拡大が指摘できる。技術革新によって戦闘ドメインは陸、海上、海中、空中、宇宙へと拡大してきたが、ICT技術の進展はこれをサイバー空間という人工空間にまで拡大しつつある。しかも、ICT技術や宇宙技術によって各ドメインは密接に結びついた戦域を構成するようになった。米軍は従来から複数のドメ

9　Slaughterbots, 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=9CO6M2HsoIA>

インに渡る戦闘をドクトリンとして掲げてきたが、今後は全ドメインが一つの戦場空間を構成するドメイン横断（クロス・ドメイン）型戦闘へと発展していくことが予見されよう。ドルマンの描く米陸軍歩兵分隊の戦いや、コールの描くロシアの宇宙・海中・サイバー空間横断戦はそのようなビジョンの典型と言える。

第二に、戦闘の強度は激烈化する傾向にある。CSBA のビジョンに見られるように、今後の戦闘はかつてない超長距離で、なおかつ非常に早いテンポで行われる可能性が高い。他方で、この激烈化した戦闘は従来よりも強い選別性の下に行われる。『スローター・ボッツ』で描かれた殺戮ロボットに見られるように、兵器の精度は単に向上するばかりか、個人単位で標的を選んで攻撃を行うようになることが考えられよう。

第三に、将来の戦場では人間の介在が大幅に低下する。極超音速兵器との交戦やサイバー戦においては目標の発見から交戦の意思決定、そして実際の交戦に至るテンポが極めて早く、多くの場合、人間の反応速度を超えると予想されるためである。また、現在の無人兵器は人間による遠隔操縦で制御されているが、将来のいずれかの時点で AI によって制御される LAWS が登場することは確実であると思われる。

第四に、こうした環境下における人間の役割は、排除されるというよりも変容する。人間の兵士はバイオテクノロジー、ニューロテクノロジー、ナノテクノロジーなどによって身体能力を強化されたり、機械と直接ネットワークをつないで機械の中で戦うことになろう。

2　テクノロジーは勝利を約束するか

(1) 人間の営為としての戦争

第 1 節で見た通り、出現しつつある新たなテクノロジーが将来の戦場における戦闘様態を一変させることはほぼ確実であろう。では、こうして実現される新たな戦闘様態は、軍事的成果（例えば勝利）とどの程度結びつくのだろうか。直感的には、その相関は非常に大きいように思われるし、歴史的にもそのような考え方は常に存在してきた。

いくつかの例を挙げてみよう。南北戦争中に出現したガトリング機関銃は、従来の単発銃とは桁外れの発射速度を実現したが、発明者であるリチャード・ガトリングは、その威力ゆえに軍隊の規模を縮小し、結果的に戦死者を減らせると考えていた。ダイナマイトを発明したアルフレッド・ノーベルもまた、その破壊力が一種の抑止力を生むことを期待していたと伝えられるし、テロリストたちは「この高性能爆薬が抑圧する者とされる者のパワーの圧倒的なアンバランスをひっくり返す」ことを夢見た[10]。また、航空機が出現した当初、欧州列強はこの新テクノロジーによる空爆が敵国民や植民地の反乱勢力の戦意を挫き、「人命を節約する」ことにつながるという期待を抱いていた[11]。

しかし、こうしたテクノロジーへの期待がどれ一つとして実現しなかったことは周知のとおりである。新たなテクノロジーが出現すれば、その標的とされた側は対抗軍拡によって同等のテクノロジーを入手したり、新テクノロジーを妨害・無効化・飽和する手段を編み出したり、あるいは正面から対抗することを回避することを選択するのが常であった。

対抗軍拡の好例は米ソの核ミサイル競争であるが、米国のレーガン政権が宇宙兵器や指向性エネルギー兵器を用いた戦略防衛構想（SDI）を提唱すると、経済的・技術的に対抗軍拡が不可能となったソ連は「非対称措置」と呼ばれる新たな手段を検討し始めた。40 発もの核弾頭を搭載可能な超重大陸間弾道ミサイル（ICBM）や囮によって攻撃の母数を増やしたり、落下コースを変更できる機動再突入体（MaRV）によって迎撃を回避するというものである。あるいはナポレオンの侵攻を受けたスペインは、野戦軍同士の直接交戦を回避し、敵の補給線や防備の弱い点だけを衝くゲリラ戦による対抗に打って出たが、これはのちの中国、ヴェトナム、アフガニスタン等でも用いられた戦略である。2014 年のウクライナ危機におけるロシアは、民兵、地元住民、犯罪組織などをロシア軍の正規部隊と連携させることで状況を曖昧化し、被侵略側や国際社会が十分な対応を示す前にクリミア半島の併合という既成事実を作り上げた。

10　チャールズ・タウンゼンド『テロリズム』岩波書店、2003 年、30 頁（原題：Charles Townshend, *Terrorism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2002）。
11　荒井信一『空爆の歴史 終わらない大量虐殺』岩波書店、2008 年、9-21 頁。

このように、交戦意思と創意工夫する力が失われない限り、テクノロジーで劣位に置かれた側は必ずなんらかの方法でテクノロジーの優位を衝こうとするものである。アフガニスタン駐留米軍司令官を務め、のちに米国家安全保障問題担当大統領補佐官となったハーバート・マクマスター（Herbert R. McMaster）が述べるように、戦争は交戦意志を持った人間の「意思のせめぎ合い（contests of will）」なのであって、テクノロジーはその一要素に過ぎない[12]。

あるいは前述のラティフが述べるように、「時に、技術的“優位”なるものは、実際の戦場ではほとんど意味を持たないことがある」。たとえ便利な軍事技術であっても「それなしでやれないかと言うと、まあ、あってもいいというレベルにすぎな」いこともあれば、そもそも期待されたほどの効果を発揮しなかったりもする。それでも軍需産業は仕事を常に必要とするし、科学技術コミュニティは野心的な目標に挑戦したがるのが常であり、この結果として投じられた莫大な資源に見合わない兵器が生み出されることは珍しくない[13]。

テクノロジーの効用は政治体制によっても相当程度変化する、という点も顧慮する必要がある。米国と北朝鮮が実戦配備している核弾頭の数にはおよそ100倍の開きがあるが、前者は10万人の国民を危険に晒すような軍事オプションを選択することはほぼ不可能であろう。これに対して、国民を危険に晒すことに対する後者の許容度ははるかに大きく、結果的に1発の核弾頭が持つ軍事的価値に100倍以上の開きが生じるかもしれない。また、米軍の戦闘機は、誘導爆弾によって狙った目標をほぼ確実に破壊できるが、誤爆や巻き添え被害を避けるため、近年ではよほどの確信がないと誘導爆弾を投下することができなくなっていることが指摘される[14]。一方、巻き添え被害を顧慮しないロシアは無誘導爆弾による無差別爆撃を多用し、大量の無辜の市民の死と引き換えに第二次チェチェン戦争やシリア戦争で軍事的優位を得た。つまり、政治体制が非人道性を許容できる限りにおいては、テクノロジーの

12　Herbert R. McMaster, “The Pipe Dream of Easy War,” *The New York Times*, 2013.7.20.
13　ロバート・H・ラティフ、前掲書、43頁。
14　古垣吏一「「固有の決意作戦」緒戦における作戦戦略とターゲティング ダイナミック・ターゲティングは失敗したか」『戦略研究19　歴史事象と戦略』2016年10月、75-99頁。

優位は簡単に覆される可能性がある。これらは、テクノロジーと軍事的効果の間に存在する見過ごされがちな溝の一つであると言えよう。

(2) テクノロジーが引き起こす問題

テクノロジーは必ずしも軍事的効用に繋がらないだけでなく、新たな問題を発生させることもある。倫理面においてLAWSが引き起こしている国際的議論などはその典型であろう。AIによって管制される完全自律型兵器は、難民とゲリラ勢力、戦意のある兵士と降伏しようとしている兵士などを完全に識別できるだろうか。仮に誤認が発生して無辜の難民が殺傷されるような場合、その責任が誰に着せられるのだろうか。これらの問いには未だ国際的な合意が存在していないのが現状である。

こうした判別は時に人間の兵士にとってさえ困難であること（第1節におけるラティフのビジョンを参照）や、LAWSに直面した敵がその困難さに高い確率でつけ込むであろうこと（例えばAIが「降伏」と判定するであろう振る舞いをしつつ実際には攻撃意図を持って接近するなど）は問題をさらに複雑化させる。人間の兵士が従事してきた過去の対ゲリラ戦と同様、こうした複雑性に対処するためには極端な単純化、すなわち多少の誤射や巻き添えを顧慮しない無差別攻撃が軍事的には合理性を持ちうるためである（権威主義的な国家であれば軍事的合理性を優先しかねないことは、ロシアの無差別爆撃を例として前節で指摘した）。

さらに問題なのは、権威主義国家が多少の不具合を承知でLAWSを実戦投入した場合、民主主義国家は（やはりまだ不完全な段階にある）LAWSの実戦使用を抑制し続けられるかどうかである。倫理的には抑制「すべき」であることは間違いないが、それが軍事上の要請よりも優先されるという保証はない。ちなみに1899年のハーグ万国平和会議では、ロシア皇帝ニコライII世の提案によって、航空機を攻撃目的で使用することが5年間禁止された。しかし、ライト兄弟が人類初の動力飛行に成功した後の第2回ハーグ万国平和会議ではこの提案は忘れ去られ、第一次世界大戦が始まる1914年には欧州だけで700機もの軍用機が実戦配備に就いていたという。ニコライII世による提案からわずか15年後のことであり、この戦争中、全欧州交戦国の首都

で空襲を受けなかったのはローマだけであった[15]。一定の状況下においては倫理的抑制がいかに脆弱であるかを示す事例と言えよう。

『スローター・ボッツ』で描かれたように、革新的なテクノロジーによって実現した新兵器が敵やテロリストの手に渡ることも考えられる。実際、『スローター・ボッツ』には全くの夢物語のようなテクノロジーは一切登場しない。手の平に乗るマイクロ UAV や顔認識技術などはすでにコモディティ化しており、テロリストが民生市場で調達可能であるし、将来の 3D プリンター技術を用いて誰でも自作できるようになる可能性がある。ここに指向性爆薬や進歩した AI を搭載する超小型コンピュータが加われば、テロリストの攻撃能力を大幅に拡張する手段が登場することになろう。

3. テクノロジーは戦争のパラダイムを変えるか

(1) 11 回目の革命？

ここまでの議論は主として戦場の内部における変革、すなわち戦闘様態の変革に焦点を当ててきた。そこで本稿の最後では、こうした変革が戦争そのものの性質変化に至るのかについて検討してみたい。

仮に戦争を戦闘の集合体と考えるならば、テクノロジーによる戦闘様態の革新は戦争のあり方にも大きな影響を与えるはずである。すなわち、新テクノロジーが戦闘を変え、戦闘が変われば戦争も変わるとの三段論法がここでは想定される。テクノロジーが戦闘を媒介して戦争を変える、と言い換えることもできよう。

こうした考え方は、米国防総省総合評価局（ONA）で長らく米軍の戦略立案に携わったアンドリュー・クレピネヴィッチ（Andrew F. Krepinevich）らの「軍事技術革命（MTR: military-technical revolution）」論にその典型を見いだすことができる。クレピネヴィッチの 1994 年の論文「騎兵からコンピューターへ」によれば、テクノロジーの革新が新たなシステム開発（新テクノ

15　Greg Allen and Taniel Chan, Artificial Intelligence and National Security, *Belfer Center for Science and International Affairs*, Harvard Kennedy School, 2017, p.50. <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/AI%20NatSec%20-%20final.pdf>

ロジーの兵器化)、運用上の革新（新兵器による新たな戦闘ドクトリン開発)、そして組織的受容（軍事組織による新兵器と新戦闘ドクトリンの採用）と結びつくことで、14 世紀以降の西欧世界では 10 回の MTR が発生したという[16]。表 3 はクレピネヴィッチの描く MTR 史を筆者が整理したものであるが、多くのケースにおいて、テクノロジーは戦闘を変革するだけでなく、戦争の性質そのものに影響を及ぼすとされている。

表 3　クレピネヴィッチによる過去 10 回の MTR

14 世紀	歩兵革命	・強力な長弓とこれを用いる戦術の出現 ・歩兵の戦闘力が飛躍的に増加し、騎兵の役割が低下した。
15 世紀	火砲革命	・冶金技術と火薬の進歩による火砲の射程増大と命中精度向上 ・従来は防御側優位であった攻城戦が攻撃側優位となり、戦闘の主要局面が攻城戦から野戦へと転換 ・工業力を持てる富裕な勢力の優位を加速させ、フランスやスペインにおける中央集権国家の成立を促進
15-16 世紀	帆船革命	・帆船の登場によって軍艦に重いものが載せられるようになる ・結果、艦砲が軍艦の標準装備となり、いち早く取り入れたヴェネチアが地中海の制海権を得る
16 世紀	要塞革命	・低く分厚い城壁から成る複合的な要塞システムにより、火砲に対抗できる要塞が再登場 ・高価であるため普及度に限界があり、野戦の余地が残る
16-17 世紀	火薬革命	・甲冑を貫通できるマスケット銃と線形戦術の採用による連続的な射撃能力の出現・スウェーデンのグスタフ・アドルフやプロイセンのフリードリヒ大王によって取り入れられ、それぞれの軍事的成功に貢献する
17-18 世紀	ナポレオン革命	・産業革命による兵器の標準化・高性能化・軽量化等 ・徴集した国民による大規模な軍隊の出現。戦場で大きな損害を許容できるようになるとともに、攻城戦と野戦を同時に展開することが可能となる ・自律的な師団編成の出現、道路網や地図の整備による迅速な機動
18-20 世紀	地上戦革命	・鉄道による兵力の機動性と兵站能力の飛躍的向上、電信による指揮通信統制の高速化 ・施条銃など銃砲の性能向上とこれによる塹壕戦の出現
19-20 世紀	海軍革命	・内燃機関を動力とする鋼製艦艇、潜水艦、魚雷による海戦の変革 ・海上封鎖及び通商破壊戦術の出現
20 世紀	戦間期革命	・軍事力の機械化、航空機、無線・レーダーの登場 ・電撃戦、空母航空戦、近代的な立体上陸作戦、戦略爆撃等の実現による紛争形態の変化

20 世紀	核革命	・核兵器と弾道ミサイルの組み合わせによる、人類史上かつてない破壊力と射程距離の実現 ・軍事力が戦闘のためではなく抑止のために用いられるようになる

（出典：クレピネヴィッチの議論をもとに筆者作成）

具体的なイメージを喚起するために、18-20 世紀の地上戦革命の中から火砲の発達をとりあげて変革のメカニズムをもう少し詳しく検討してみよう。地上戦革命の端緒であるナポレオン戦争の時代、火砲の射程はまだ短かったため、敵騎兵の突撃を阻止するための突撃破砕帯は 150m 程度の縦深でしか構築できなかった。ところが 1890 年代の半ばになると、火砲の射程延伸によって突撃破砕帯の縦深は 1500m にもなり、機関銃のような発射速度の速い火器が登場したこともあって、戦場における衝撃力の中心であった騎兵突撃がほぼ不可能となってしまう。さらに重要であったことは、この戦術上の変化が攻勢の優位を喪失させ、防勢の優位という新たな戦略的状況を生んだことであった。英国の戦略家であるローレンス・フリードマン（Lawrence Freedman）が述べるように、大会戦で戦争の雌雄を決するというナポレオン時代の戦争モデルはここに至って現実性を失い、交戦国の経済や社会が崩壊するまで続く陰惨な消耗戦の時代（それは第一次世界大戦で頂点に達する）が訪れたのである[17]。

クレピネヴィッチの議論に再び立ち戻ると、その最も重要な点は、過去 10 回に続く 11 回目の MTR が現代において生起しつつあるのだという主張であろう[18]。この変革の兆候に最初に気づいたのはソ連の軍事理論家たちである。ラディカルな軍事イノヴェーションを志向するオガルコフ（Nikolai Ogarkov）参謀総長ら「革命派」軍事理論家[19]たちは、新たなテクノロジーによる戦争の変革というビジョンを 1970 年代から抱いていた。この変革の原動力と目されたのは、兵器の長射程化、誘導精度の向上による選別的攻撃、情報の伝達や

16　Andrew F. Krepinevich, “Cavalry to Computer; the Pattern of Military Revolutions.” *The National Interest*, 1994.9.1. <https://nationalinterest.org/article/cavalry-to-computer-the-pattern-of-military-revolutions-848>

17　Lawrence Freedman, *The Future of War: A History*, Penguin Books, 2019, pp. 14-16.

18　Andrew F. Krepinevich, The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment, *CSBA*, 2002. <https://csbaonline.org/uploads/documents/2002.10.02 Military-Technical-Revolution.pdf>（元は 1992 年に刊行されたもの）

共有の高度化、ドメイン横断型の戦闘などであり、第１節で紹介した最近の議論と重なり合う部分が非常に大きい。ソ連は、こうした先進的なビジョンを実現するだけの技術力や財政的能力を欠いたまま崩壊に至ったが、米国の軍事理論家たちはソ連軍の遺した思想的遺産を発展させ、11 回目の MTR で先陣を切ろうとした[20]。のちに「軍事における革命（RMA）」や「変革（トランスフォーメーション）」など様々な名前で呼ばれる一連の米軍改革がそれである[21]。

（2）軍事革命と「軍事における革命（RMA）」

テクノロジーが戦闘を変え、結果的に戦争が変わるという議論はこのほかにも数多い。これらは戦場における変革が戦争そのもののあり方に影響するボトムアップの議論と位置付けられよう。

他方で、このようなボトムアップ型の軍事イノヴェーションの影響はあくまでも限定的ないし副次的なものと捉えるべきだという議論も存在する。例えばオハイオ州立大学名誉教授のウイリアムソン・マーレー（Williamson Murray）とロンドン大学のマクレガー・ノックス（MacGregor Knox）は、軍事上のイノヴェーションを「軍事における革命（RMA: revolution in military affairs）」と「軍事革命（military revolution）」とに区別した上で、前者は後者の結果として、あるいは後者に関連して生起するのだと論じた[22]。前者は概ねクレピネヴィッチらのいう MTR に相当するが、後者は国家・社会・経済などはるかに広範な時代のトレンドを反映したものであり、「戦争の枠組みを

19　ノッティンガム大学のレンツの整理によれば、ロシアの軍事思想には、戦争への伝統的なアプローチと数を重視する「伝統派」、テクノロジーの革新を重視する「革命派」、両者の中間という三つの潮流が存在してきた。Bettina Renz, *Russia's Military Revival*, Polity Press, 2018, pp. 160-188.

20　イスラエルのロシア軍事専門家であるディマ・アダムスキー（Dima Adamsky）によれば、ソ連にはビジョンがありながら技術がなく、米国には技術がありながらビジョンがなかった。一方、イスラエルは理論ではなく日々の実戦の中で新たな戦争様態を見出し、これに適応しようとしたとアダムスキーは総括している。Dima Adamsky, *The Culture of Military Innovation: The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US, and Israel*, Stanford Security Studies, 2010.

21　冷戦後の米軍改革の変遷については、カナダの戦略研究者であるスローンの議論がよくまとまっている。スローン、前掲書、138-176 頁。

22　マクレガー・ノックス、ウイリアムソン・マーレー著、今村伸哉訳『軍事革命と RMA の戦略史 軍事革命の歴史的変遷 1300 ～ 2050 年』芙蓉書房出版、2004 年、8-27 頁（原題：MacGregor Knox and Williamson Murray, *The Dynamics of Military Revolution, 1300-2050*, Cambridge University Press, 2001）。

基本的に変える」、「社会と国家、そして軍事組織をも変革する」、「軍事力を醸成し、それを行使する国家の能力をも変える」力を持つ。つまり、巨大な社会的トレンドの変化が戦争を変えるのだというトップダウン型の変革である。あるいは石津が述べるように、MTR/RMA が「戦争形態（face of war）」の変革であるのに対して、軍事革命はより根源的な「戦争の本質（nature of war）」を変えるもの、ある時代の「時代精神」や「世界観」を揺さぶるようなものと整理してもよいだろう[23]。

では、戦争の本質にまで及ぶ変革（軍事革命）とはいかなるものか。マーレーとノックスは、近代西洋世界における軍事革命の例として、17 世紀における近代国家の創設、18 世紀末のフランス革命と産業革命、第一次世界大戦、核兵器の登場の 5 つを挙げているが、ここではフランス革命を例として考えてみよう。

貴族層で構成される将校団を除き、フランス革命以前の欧州における軍隊の中心を占めていたのは社会的落伍層や傭兵であった。一般の臣民は貴族層のために税収をもたらす「財産」であったため、軍務に就かせるべきではないとされたためである。他方、落伍者や傭兵から成る軍隊は容易に脱走する恐れがあるため、軍隊には厳しい規律が導入され、戦闘も密集した陣形で行わざるを得なかった。また、当時の国家の財政（徴税）能力では運営できる軍隊の規模には限界があり[24]、しかも一度軍隊が壊滅すると再建が難しいため、大規模な犠牲が出る決戦を避けて小規模な勝利を積み重ねる「制限戦争」の形がとられた[25]。

一方、フランス革命後にナポレオンが創設した大陸軍（グラン・ダルメ）は、「18 世紀の他の国の陸軍では対応できないほどの死傷者を出しながら戦」う「獰猛な戦争」を遂行することができた[26]。決戦を回避する「制限戦争」から、多大の犠牲を払ってでも決戦を行い、戦争の雌雄を決する近代的な「国家間

23　石津朋之「「軍事革命」の歴史について「ナポレオン戦争」を中心に」『戦史研究年報』第 4 号、2001 年 3 月、1-16 頁。
24　17 世紀における欧州の軍隊は一国あたり平均で 4 万人未満の規模に過ぎなかった。ドルマン、前掲書、48 頁。
25　石津、前掲論文、4-5 頁。
26　ノックス、マーレー、前掲書、13 頁。

戦争」[27]への転換が発生したのである。その原因の一つがナポレオンの導入した国民皆兵制度であることはたしかであろうが、それが全てというわけでもない。ナポレオン時代に軍隊に動員された国民は最大で全人口の7%にも及んだが、この程度の動員はフリードリヒII世時代のプロイセンでも行われていたためである[28]。むしろ重要であったのは、「国家とそこに住む人々の関係が変質したこと」、すなわち「国民」としての自覚を持ったフランス大衆が国家の危機を自らの危機であると認識し、強制によってではなく自らの意思で主体的に祖国防衛に参加するようになったことであろう。ルパート・スミス（Rupert Smith）が述べるように、「彼らは、もはや国王のために戦う軍服を着た農奴ではなく、フランスの栄光のために戦うフランス人愛国者だった」[29]のであり、国家間戦争はこうした新たな大衆の存在なくしては成立しなかった。

もちろん、ナポレオンの軍事革命を支えた要素は他にもある。火砲の集中使用、標準化された量産型武器や自律性の高い師団編成の採用、道路網の整備や地図の改善といった技術的変革[30]がそれである。しかし、これらはいずれも以前からその萌芽が見られたものであって、それらが花開くためにはフランス革命という巨大な社会的変動を待たねばならなかった。MTR/RMAが軍事革命の「結果として、あるいはそれに関連して」生起するというマーレーとノックスのテーゼがここでは改めて想起されよう。MTR/RMAが戦場でどれだけの効果を発揮するかは、軍事革命という大状況に大きく依存するのである。

そしてスミスが述べるように、ナポレオンの軍事革命は近代における国家間戦争のパラダイムを作り上げ、様々なRMAによる変質を遂げつつも第二

27　「制限戦争」に対置される概念は本来、「絶対戦争」であるが、この概念を提唱したクラウゼヴィッツは、実際の戦争はそれにまつわる「摩擦」によって「絶対戦争」たり得ないと述べている。したがって、ここではスミスがナポレオン戦争以降の戦争パラダイムを表現するために用いた「国家間戦争」を採用した。ルパート・スミス著、山口昇監修、佐藤友紀訳『ルパート・スミス軍事力の効用 新時代「戦争論」』原書房、2014年（原題：*The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Allen Lane, 2005）。

28　ドルマン、前掲書、44-45頁。

29　スミス、前掲書、59頁。

30　ここでいう「技術」はテクノロジーだけでなく制度や運用法までを含めている。

次世界大戦までその命脈を保った。第2節では火砲の発達が騎兵突撃を時代遅れとし、消耗戦の時代が訪れたことを紹介したが、国民国家が膨大な犠牲を払って戦うという戦争（それを許容する社会や国家）という点においては、決戦も消耗戦も共にナポレオン的パラダイムの延長線上にあったと言えよう。

一方、スミスは、核兵器の登場が新たなパラダイムへの移行を促したとも主張している。スミスによれば、究極的な破壊力を持った核兵器の登場によって大国間戦争は不可能となり、ナポレオン時代以来の国家間戦争パラダイムは終焉を迎えることになった。代わって台頭してきたのは、政治的目的を達成しうる条件を作り出すために行われる継続的かつ限定的な軍事行動の連続という形態を取る「人間（じんかん）戦争（war among people）」パラダイムである。このような戦争においては、軍事力行使による勝利は直接的に戦略目標を達成する手段とはなりえず、軍事力が行使されているという「状況」が決定的な役割を持つ。例は2003年のイラク戦争後、イスラム過激派勢力は戦力で圧倒的に優勢な多国籍軍と正面から交戦しようとはせず、代わりにテロや待ち伏せ攻撃による挑発を通じて多国籍軍の過剰反応を引き起こさせ、イラク民衆の間に米国に対する反感を植え付けようとした。ここでは多国籍軍の持つ強力な火力（ソ連との絶対戦争を想定したテクノロジー）はもはや役に立たなかった。軍事力は敵野戦軍の壊滅ではなく、民衆の敵意を増幅するために用いられたのである[31]。

メアリー・カルドア（Mary Kaldor）の描く「新しい戦争」論もこれに近い[32]。非政府組織（NGO）の一員としてユーゴスラヴィア紛争を間近に観察したカルドアは、紛争参加勢力は勝利を望んでおらず、むしろ戦争が継続することそのものに利益を見出していると結論した。戦争が続く限り、軍閥や犯罪組織は健全な国家体制下では望み難い特権的地位を享受できるのであって、戦闘はそのような「状況」を生み出す手段と位置付けられるためである。

31　スミス、前掲書、372-383頁。この意味では核兵器というテクノロジーの登場は国家間戦争パラダイムを終結させた主要因ではあるが、「人間戦争」パラダイム出現の全てを説明するものではない。後述するカルドアの議論とも合わせて考えれば、「人間戦争」パラダイムの出現を促した要因はやはり社会や国家の変動に大きく拠っている。

32　メアリー・カルドア著、山本武彦・渡部正樹訳『新戦争論』岩波書店、2003年（原題：Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Polity Press, 1999）。

ロシアがウクライナに対して展開している軍事介入も、長引く紛争という「状況」を現出させることでNATOやEUの拡大を阻止するという国家主導型の「新しい戦争」と位置付けられるかもしれない。

(3) 21世紀の戦争パラダイムと「大国間競争」

こうした「人間戦争」や「新しい戦争」パラダイムが国家間戦争パラダイムと完全に取って代わるのかどうかについては議論の余地があろう。例えばスミスは核抑止が絶対戦争を不可能にしたと述べるが、戦略レベルの相互確証破壊が成立すると戦域レベルでは高烈度の戦闘が発生する可能性が高まるという「安定＝不安定のパラドックス」は1970年代から指摘されてきた。このような状況下であれば依然として古典的な国家間戦争が生起する余地は存在すると考えられる。第1節で見た中国やロシアとの将来戦ビジョンも（明示されてはいないものの)、こうした局地的条件下での国家間戦争の例として解釈できる（戦争パラダイムの並存という現象自体が歴史的に珍しくはないという議論も可能であろうが、ここでは踏み込まない)。クロスドメイン環境で戦う潜水艦にせよ、1000カイリの彼方からステルスUAVを駆使するCSGにせよ、それらは古典的な陸戦や海戦を新たな手段で遂行しているに過ぎないためである。1941年のミッドウェイ海戦と2040年代に米海軍が予想している空母作戦の様相は大きく異なるが、大国が国家間戦争の手段として軍事力をぶつけ合い、雌雄を決するというパラダイム自体は変化していない。

さらに言えば、米軍が軍事力や戦闘の形態を変革する必要に迫られているのは、テクノロジーの進歩が直接もたらした結果ではない。2000年代における米軍の改革を促したのはアフガニスタン及びイラクにおける双子の対テロ戦争（スミスのいう「人間戦争」）であり、2010年代末に求められる改革（例えばCSBAが描くCSGの変革）は、中露との「大国間競合（great power competition)」という新たな政治状況である。中国の台頭をもたらす動因の一つが同国におけるテクノロジーの革新とこれによる経済の隆盛や国際的地位の向上であることはたしかであるとしても、それが平和的な台頭であるのか、既存秩序への敵対的な台頭であるのかを決定する要因はやはり政治の領域に属する。ロシアとなると経済や科学技術はむしろ衰退傾向にあるのであって、

ウクライナやシリアへの軍事介入といった政治的要因こそが米国をしてロシアを大国間競合の対象と見做さしめていると言えよう。

おわりに

過去の歴史を通じて、テクノロジーは常に戦場の様相を変え、結果的に戦争のありようにも大きな影響を与えてきた。新興テクノロジーが隆盛する現代にあってはそうした変化の範囲やテンポもかつてなく高まっており、21 世紀半ばの戦場は現在とすっかり様変わりしていよう。他方、戦争の根本的な性質はテクノロジーのみによっては容易に変化しそうもない、ということを本稿では主張した。そのような変革を引き起こす大きな力はむしろ政治や社会の領域に存在しているというのが歴史の教えるところであり、そうして作り出された潮流の中においてテクノロジーの意義は理解される必要がある。

もちろん、以上は見通しうる近未来（例えば 21 世紀半ばまで）の話であって、例えば遠い将来に人類が肉体を捨てて情報空間内存在となるような場合にはまた別であろう。肉体を持たず、移動も複製も自在な「人類」（と呼んでよいのかどうかも定かではないが）が生身の人間と同じ戦争観を持つとは考え難い。あるいは、このような段階に達した人類は戦争という概念自体を必要としないのかもしれないし、戦争よりもさらに邪悪な概念が生まれているかもしれない。

このようにしてみると、現在注目されている様々な新テクノロジーが兵器として（あるいは民生用の製品やサービスとして）有用性を持つかどうかを予測する上では、いわゆるメガ・トレンドが鍵を握るということになろう。人類の総人口は今後も増加し続けるのか、どこかの時点で頭打ちないし減少に転じるのか。地球の気温上昇はどこまで進み、その結果、人類の可住範囲や農耕限界はどのように変化するのか。人類の大部分が今後、住処とするのか都市なのか、郊外なのか。富の偏在は解消されるのか、加速されるのか。テクノロジーはこれらのメガ･トレンドそのものを規定することもあれば、メガ･トレンドの動向がテクノロジーの有用性を規定することもあろう。したがって、求められているのはテクノロジーが全てを変えるという単純なビジョンでは

なく、今後の大状況を柔軟に発想し、その中でテクノロジーが果たす役割を考察することである、という点を以って本稿の結論としたい。

第２章　量子技術と安全保障

池田　有紀美 [a,b]
(a 国連軍縮部)
(b 東京大学　先端科学技術研究センター)

1　はじめに

有史以来、科学技術は国家の生存に大きな役割を果たしてきた。歴史を振り返れば、先端技術が国際政治や安全保障に影響を及ぼした事例は至る所で見つけることができる[1]。20 世紀前半の 2 度の世界大戦では、優れた暗号技術を持つ側が敵側の通信情報を捕捉、敵国の意図を戦闘前に事前に把握し、自らの陣営にとって有利な戦局をつくり出すことに成功した[2]。第二次世界大戦末期には核兵器が登場し、冷戦期の核抑止に基づく米ソ超大国間の対峙とそれに基づく戦後の国際秩序を生みだした[3]。コンピュータ化により高度に自動化された金融市場の発展は、通貨取引量を飛躍的に伸ばし、国家の経済発

1　Eugene B. Skolnikoff, *The Elusive Transformation – Science, Technology, and the Evolution of International Politics* –（New Jersey, Princeton University Press, 1993）, Chapter 1.

2　例えば、第二次世界大戦中にイギリスのブレッチリー・パークに置かれた政府通信本部の暗号学校（Government Code and Cypher School）では、ドイツのエニグマ暗号やローレンツ暗号が解読され、その解読情報を元にしたインテリジェンス「ウルトラ」が連合国の勝利において非常に価値があったとの分析が多くなされている。Gustave Bertrand, *Enigma ou la plus grande énigme de la guerre 1939–1945*（Paris: Plon, 1973）, p.256; Anthony Cave Brown, *"C": the Secret Life of Sir Stewart Graham Menzies*（New York: Macmillan, 1987）; F. W. Winterbotham, *The Ultra Secret*（New York: Harper & Row, 1974）; F. H. Hinsley, "Introduction: The Influence of Ultra in the Second World War", in F. H. Hinsley and Alan Stripp（eds.）, *Codebreakers: The Inside Story of Bletchley Park*（Oxford: Oxford University Press,1993）, pp.11–13.

3　Bernard Brodie, "Implications for Military Policy, in Bernard Brodie, ed., *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*（New York: Harcourt, Brace & Company for Yale Institute of International Studies, 1946）, p.76; Bernard Brodie, *Strategy in the Missile Age*（Princeton, NJ: Princeton University Press, 1959）, pp.271, 273-275, 277; Thomas C. Shelling, *The Strategy of Conflict*（Oxford: Oxford University Press, 1960）, Chapters 2-5.

展を後押しして国家間の国力競争を促した。新たな技術は国際政治や安全保障、経済の様々な側面における国家の競争力に大きく影響し、その競争の結果が国家間関係や戦争の帰趨に影響を与えてきたのである。21世紀に入り、科学・技術の発展がますます加速するなか、新技術が国際政治や安全保障、経済に及ぼす影響に改めて向き合う必要がある。

近年の新技術の発展に目を移せば、サイバー技術、人口知能（Artificial Intelligence: AI）、5G、ロボティクス、生命工学、宇宙工学、量子技術、極超音速技術、PNT技術[4]など、安全保障に影響を与え得る技術は数多く存在する。なかでも、新技術と安全保障という文脈において日本でまだ殆ど注目されていないのが、量子技術（quantum technology）である。量子技術とは、次章で詳述するが、量子力学特有の現象を応用した技術のことで、人類の技術水準を一変させ得る可能性を秘めている。米国海軍研究所の研究員ランザゴルタは、「量子技術が『情報時代の原爆』になり得ると信じる理由がある」と言う[5]。

量子技術の代表例は、量子コンピューティングである。2019年10月にGoogleの量子コンピュータがスーパーコンピュータの能力を超える計算を実行し「量子超越」を達成したニュースは記憶に新しい[6]。かつて殆ど全ての人が「量子コンピュータの実現は何十年も先の夢のまた夢であって、今から考える必要はない」とか「結局は消えていく実現しない技術だ」と考えていたことを思えば、隔世の感を禁じ得ない。量子コンピューティングをめぐる状況は、過去10年の急速な進展により様変わりした。

そう遠くない将来、10年から20年のうちに、数百量子ビット程度の小規模の量子コンピューティングが、量子化学計算の加速を通じて新しい化学物質や材料、薬の開発プロセスを激変させる可能性がある[7]。言うまでもないが、

4　Position, Navigation, Timingの略で、位置を特定したりある地点へ誘導したりするための測位技術のこと。衛星航法や慣性航法などがある。

5　Marco Lanzagorta, Naval Research Laboratory, “The Future of Quantum Sensing and Communications,” https://www.youtube.com/watch?v=5uqiQ_mP3PM（accessed August 16, 2020）.

6　Frank Arute et al., “Quantum Supremacy Using a Programmable Superconducting Processor,” *Nature* 574（October 24, 2019）, pp.505-510.

7　White House, “How America Achieved “Quantum Supremacy,” https://www.whitehouse.gov/articles/america-achieved-quantum-supremacy/（accessed June 15, 2020）.

これらは航空機材料を始めとする各種装備の開発競争に影響する。さらに 10 年から 30 年先に大規模な量子計算が可能になれば、それを応用した成果が様々な分野で出始め、人類の技術進歩を益々加速させるだろう。Google は、この大規模量子コンピュータを 2029 年に実現すると発表している [8]。量子技術は、量子コンピューティングだけではない。量子レーダー等の量子センシング技術においても既に原理が実証されている技術があり、近い将来、電磁波領域の戦い方に変更を迫る可能性がある [9]。

現在、世界の主要国は、この量子技術の研究開発に凌ぎを削っている。例えば、中国は、量子技術が安全保障に大きな影響を与えることを見据えて巨額の投資を行ってきている。対する米国は、歴史的に量子技術の開発において主導的役割を果たしてきた [10] が、中国による国家主導の量子技術開発を踏まえ、米国がリーダーの地位を維持し続けるには国家としての継続的な支援が不可欠であるとの認識を新たにし、米国政府は新たな体制づくりに着手した [11]。さらに米中だけでなく、欧州、カナダ、シンガポール、豪州、韓国、ロシアなども挙って量子技術の研究開発を進めている。

世界各国が量子技術の研究開発に乗り出す理由は、量子技術が、イノベーションと経済的な利益の源泉であるとともに、安全保障における様々な局面で、戦略的にも戦術的にも、大きなインパクトをもたらすと考えられているからである。一方で、日本においては、量子技術と安全保障の関係について説明し、問題提起を行った文献は見当たらない。安全保障のための量子技術の開発を日本が主導していく必要はなく、我が国としては純粋な科学技術の発展の見地から量子技術の研究開発に取り組めばよいとの議論もある。確か

8　Opening Keynote by Hartmut Neven, Quantum Summer Symposium 2020 (July 22, 2020), https://youtu.be/TJ6vBNEQReU (accessed December 3, 2020).

9　S. Barzanjeh, S. Pirandola, D. Vitali, and J. M. Fink, “Microwave Quantum Illumination Using a Digital Receiver,” *Science Advances* 6:19 (May 8, 2020); Electronic Warfare Europe, “A Study of Quantum Radar Countermeasures” available from https://www.eweurope.com/ew-europe-2020/a-study-on-quantum-radar-countermeasures#/ (accessed August 23, 2020).

10　U.S. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, Quantum Computing: Progress and Prospects (National Academy Press, 2019), Appendix: E.

11　H.R. 6227 – National Quantum Initiative Act (115th Congress, 2017-2018) became public law on 21 December 2018. (Public Law No: 115-368)

に、これにも一理ある。しかし、量子技術は革新的な技術であるが故に、それらが世界の安全保障にもたらす影響やインプリケーションを事前に分析し、必要な対策を講じておくことは、政策の立案・研究に不可欠である[12]。

政策決定において科学技術をどのように評価するかという課題[13]については、技術の実現に関する専門家の予測や解説をそのまま受け入れるのではなく、あるいは過去の他の技術の失敗事例を参照するのでもなく、量子技術に関する個別の学術的な発展や実用化のプロセスの事実をしっかりと押さえることで、短期的あるいは長期的な予測を支えるより客観的な議論を行うことが可能である。ここでは、そのようにして、個別の技術の発展についての事実を根拠に議論を進める。

次節以降、技術変革と安全保障に関する議論および量子技術とはどのようなものかを把握した上で、量子技術が国家間の安全保障にどのようなインパクトをもたらし得るのかについて、明らかにしていきたい。

2　技術変革と安全保障[14]に関する議論

軍事力や戦争における技術の役割については、様々な議論がある。一般的には、科学技術における変革は、技術を駆使した装備・ネットワークに支えられる軍事組織を強力にし、安全保障面でアドバンテージを与えると考えら

12　Klon Kitchen, “Quantum Science and National Security: A Primer for Policymakers,” https://www.heritage.org/technology/report/quantum-science-and-national-security-primer-policymakers; (accessed June 7, 2020).

13　技術発展を推進する当事者はその実現を信じるのが当然であるため、政策の検討においてはより客観的に技術の発展を捉える態度が必要となる。

14　安全保障とは、伝統的に国家の軍事力次第であると見なされてきたが、実際には、軍事力以外のもの－経済力、外交力、世界への発信力、競争力のある産業、教育の質、相対的な社会環境、市民の福祉、国民の健康、高い指導力などー によって左右されることが多いことが明らかになるにつれて、軍事だけに偏った考え方は現在では極めて少なくなっている。しかし、あらゆる点を同時に検討して分析の焦点を失うのを避けるため、まずは軍事力の側面について考えることにしたい。なぜなら、軍事力は、今なお国際関係の主要な要素であり、かつ科学技術の進歩と極めて密接に関わっているからである。国の政策立案者や専門家は、軍事力を国際秩序の基本原則とみなしてきた。Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1973); Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979).

れている。対照的に、軍事史家や軍人は、技術のみに焦点を当てて重要性を論じる姿勢に否定的であることが多い[15]。例えば軍事戦略について多くの著作を残しているコリン・グレイ（Colin Gray）は、「『軍事における革命』が起こるためには新しいテクノロジーが必要だという議論は致命的な誤りだ」と言う[16]。しかしながら、技術が戦闘に影響を与えること自体を否定するのは難しいだろう。

２－１．技術の戦闘への影響

技術は戦場において重要であった。戦闘において、兵器や支援能力における技術面での優位がしばしば決定的な要素であった。14 世紀に出現した強力な長弓とそれを用いた戦術、15 世紀の冶金技術と火薬の進歩による火砲の射程増大と命中精度の向上、16 世紀に登場した帆船による軍艦への重量物搭載の実現と、これによる艦砲の標準装備化、16 － 17 世紀のマスケット銃と線形戦術の採用による連続的な射撃能力の出現、産業革命による 17 － 18 世紀の兵器の標準化・高性能化・軽量化、19 － 20 世紀にかけての内燃機関動力による艦艇、潜水艦、魚雷の発展など、技術の革新が運用上の革新等と相まって戦闘に影響を与えた例は推挙に暇がない[17]。20 世紀に入ってからも、1930 年代から 40 年代にかけてのレーダーの発達、第二次世界大戦で電撃戦を可能にしたエニグマ暗号機の開発、エニグマ暗号を解読したチューリング（Alan Turing）の暗号解読機ボンブ[18]の登場、第二次世界大戦末期の米国による核兵器の投下など、新技術の使用が戦闘や戦争を劇的な勝利へ導き、国

15　John Baylis, James J. Wirtz, and Colin S. Gray, *Strategy in Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, Third Edition（Oxford: Oxford University Press, 2010）, Chapter 7.

16　エリノア・スローン著、奥山真司・関根大助訳『現代の軍事戦略入門　陸海空からサイバー、核、宇宙まで』芙蓉書房出版、2015 年、261 頁（原題：Elinor C. Sloan, *Modern Military Strategy: An Introduction Second Edition*, Routledge, 2017.）

17　小泉悠「I. 技術革新が外交・安全保障にもたらす影響」『技術革新がもたらす安全保障環境の変容と我が国の対応』公益財団法人未来工学研究所、令和 2 年 3 月、12 － 13 頁。

18　ドイツのエニグマ暗号だけでなく、英国ブレッチレー・パークの情報部はドイツ、イタリア、日本暗号文から得られる情報も解読し、そこから得られた情報を「ウルトラ」と称して活用した。ウルトラは、1944 年、連合軍が、ドイツ軍によるノルマンディー上陸の様子を事前に把握することを可能にし、連合国のヨーロッパ侵攻を成功させた１つの要因となったと言われている。

家生存の転換点となった例が歴史には存在する。現代においても、技術優位を獲得するという軍事的な要求は拡大し続けており、現在では、技術は国家の軍事力の相対的な有効性を支える主要な要素の一つであると言っても過言ではない。技術がもたらす変化は軍事競争の力学を修正したり、軍隊の使用や目的の概念を変えたりして、深く影響を及ぼしている。

2－2. 軍事における革命（Revolution in Military Affairs: RMA）

新たな技術や戦術を導入した結果、軍事組織が大きな変化を遂げ、軍事的効果が劇的に高まる現象が歴史上に存在し、それらの一部は「軍事における革命（revolutions in military affairs: RMA）」と呼ばれる。

技術を駆使した兵器システムの重要性を最初に認識したのは、西側諸国ではなく、むしろ技術的に遅れていた1970年代のソ連軍であった。当時のソ連軍参謀総長であったニコライ・オガルコフ（Nikolai Ogarkov）元帥は、「偵察攻撃複合体」（reconnaissance-strike complex）によって「軍事技術革命」（Military Technical Revolution）が起こりつつあると指摘した。このソ連内部での議論を注視して研究していたのが、米国防総省の総合評価局（Office of Net Assessment）局長であるアンドリュー・マーシャル（Andrew Marshall）であった。マーシャルは、1990年には同室スタッフのアンドリュー・クレピネヴィッチ（Andrew Krepinevich）に軍事技術革命について分析を行うよう指示し、技術により強化された戦闘力が真に革命的かどうかについて1990年代を通じて幅広く議論を行った。

1992年、クレピネヴィッチは、RMAが起こるためには新しいテクノロジーが必要であると論じた。さらに、RMAは、(1) 技術革新に加え、(2) 新たなシステム開発（革新技術の兵器化）、(3) 運用上の革新（新兵器を利用した作戦のための新たな戦闘ドクトリン開発）、(4) 組織的受容（軍事組織による新兵器と新戦闘ドクトリンの採用）という4つの要素が結び付き、戦争の様相と行為を「根本的に変化させた」ときに生起してきたと主張した。彼によれば、このようなRMAは14世紀以降10回起こったとされている[19]。アンドリュー・マーシャルも自身の論文で、過去のRMAにおいて決定的な要素となったのは「既存の入手可能なシステムを凌駕するような、革新的な作戦概

念と組織体制の採用である」と書いている[20]。90年代に軍事技術の重要性を認識していた米国の戦略家達も、技術と組織が融合した結果の有効性が戦闘の結果を決めると主張していたのである。

クレピネヴィッチら米国の軍事理論家達は、オガルコフ参謀総長らが抱いていた、兵器の長射程化、誘導精度向上による選別攻撃、情報の伝達・共有の高度化、ドメイン横断型の戦闘といった考えを取り込み、現代におけるRMAを実現させようとした。その流れは、ロバート・ワーク元国防副長官を媒介にしてオバマ政権時代の「第3次オフセット戦略（The Third Offset Strategy）」に引き継がれ、トランプ政権下の国防イノベーションにも継承されている[21]。この現代RMAの1つの要素が「情報の伝達や共有の高度化」であり、量子技術はこの情報通信技術に大きく影響を与える。

米国を代表する戦略家の1人エリオット・コーエン（Eliot Cohen）は、「現在のRMAは、それ以前の革命と同じく、民間のテクノロジーの世界から生まれたものであり、今回は情報通信技術の台頭に求めることができる」と述べている[22]。未来学者であるアルビン・トフラー（Alvin Toffler）とハイジ・トフラー（Heidi Toffler）も、1993年の著作で「1970年代に始まった情報テクノロジーの発展という『第三の波』が戦争の闘い方にも反映され始めた」と説いている[23]。トフラー夫妻は、「システムの統合」の重要性を指摘しており、各軍種と別の軍種とのコミュニケーションを可能にする高度に発展したC4I（Command, Control, Communications, Computer, and Intelligence 指揮、統制、通信、コンピュータ、インテリジェンス）が特に重要であるとした。90年代

19　塚本勝也「精密誘導兵器拡散の東アジアへの影響」『防衛研究所紀要』第17巻第1号（2014年10月）3頁; Stephen Peter Rosen, “The Impact of the Office of Net Assessment on the American Military in the Matter of the Revolution in Military Affairs,” *Journal of Strategic Studies* 33:4（August 2010）, p.480; Andrew F. Krepinevich, “Calvary to Computer,” *National Interest* 37（Fall 1994）.

20　Andrew W. Marshall, “The 1995 RMA Essay Contest: A Postscript,” *Joint Forces Quarterly*（Winter 1995-96）, p.81.

21　森聡「米国の国防イノベーション（平成30年度航空研究センターシンポジウム：発表3）」『エア・パワー研究（第6号）』、35頁。

22　Eliot A. Cohen, “A Revolution in Warfare,” *Foreign Affairs* 75:2（March/April 1996）, p.42.

23　Alvin Toffler and Heidi Toffler, *War and Anti-war*（New York: Warner Books, 1993）［アルビン・トフラー＆ハイジ・トフラー著『アルビン・トフラーの戦争と平和：21世紀日本への警鐘』フジテレビ出版、1993年］

の戦略思想家の1人であるウィリアム・オーウェンス（William Owens）元米海軍大将が明らかにした「システムのためのシステム」（system of systems）という概念は、先進的な軍事システムの3つの異なる分野、「見る」（ISR）、「教える」（C4I）、「行動する」（精密誘導兵力）が融合するシステムを想定している[24]。90年代後半、アーサー・セブロウスキー（Arthur J. Cebrowski）は、自身が米海軍作戦部長であった際、軍事アナリストのジョン・ガルストカ（John J. Garstka）と一緒に、戦争は最新の艦船、航空機、戦車などの「プラットフォーム中心の戦い」から「ネットワーク中心の戦い」（network-centric warfare: NCW）へと根本的にシフトしているとする概念を提唱し[25]、後に国防総省の戦力変革局（Office of Force Transformation: OTT）で軍種間での技術面における相互運用性の確保に取り組んだ[26]。コーエンは「プラットフォーム自身は以前ほど重要ではなくなり、むしろそれらが運んでいるセンサー、弾薬、電子機器など、質の方が決定的に重要になったと論じている[27]。

このように、コミュニケーションやネットワーク、センシングが大きな役割を果たすようになっている現代の戦争において、量子技術はこれらの要素に大きなインパクトを与える可能性を秘めている。例えば、量子センシングは、航空優勢を確保するための今日の決定的な技術であるステルス機能を破る可能性があると言われている。量子通信は、これまで達成され得なかった絶対に破られない超秘匿通信を可能にする。量子コンピューティングは、現在の古典コンピュータでは絶対に解読できないとされているRSA暗号[28]の解読を可能にするとともに、その計算能力（問題によっては既存のコンピュータとは比較にならない程の高速化が可能）が科学と技術の様々な分野の研究を加速すると言われている。量子技術は、安全保障にインパクトを与える可能

24　William Owens, “The Emerging System of Systems,” *Military Review* (May-June 1995).
25　Arthur K. Cebrowski and John J. Garstka, “Network-centric Warfare: Its Origins and Future,” *U.S. Naval Institute Proceedings* 124:1 (January 1998).
26　US Office of Force Transformation, Military Transformation: A Strategic Approach (Washington, DC: Office of Force Transformation, Fall 2003), pp.21-23.
27　Cohen, 45.
28　公開鍵暗号の1つ。桁数が大きい数の素因数分解が困難であることを安全性の根拠としている。1977年に共通鍵の鍵配送問題をクリアするために発明され、発明者であるロナルド・リベスト、アディ・シャミア、レオナルド・エーデルマンの頭文字をとってRSAと呼ばれる。

性があり、それを知っている諸外国は量子技術の研究開発に膨大な投資を行ってきているのである[29]。

3　量子力学の世界

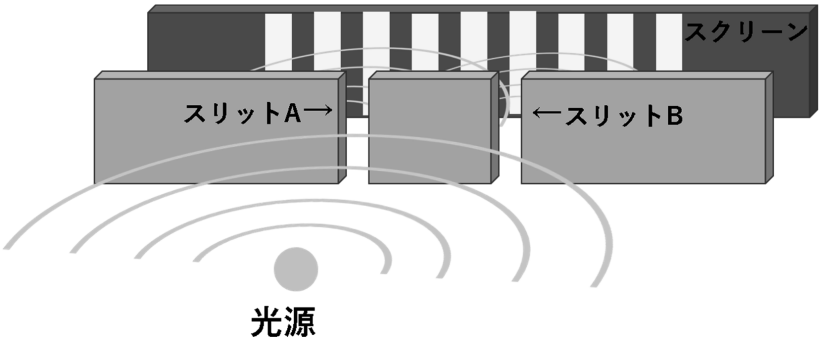
19世紀末、粒子の運動を説明するニュートン力学と電気的・磁気的現象を説明するマクスウェル電磁気学、これら2つの物理法則をまとめた「古典物理学」で全ての自然現象が理解でき、物理学は完成されてしまったのではないかと思われていた。しかし、私たちが日常生活で接することのないミクロな世界は、古典物理学では説明できないことが徐々に明らかになってきた。そこで、20世紀初頭、原子のサイズ程度以下の世界を記述する理論として量子力学が登場した[30]。量子力学は、一般相対性理論とともに現代物理学を支える最も重要な柱の一つである。そして、量子技術とは、その量子力学特有の現象を応用した技術である[31]。では、量子力学特有の現象とは何か？まずはその説明から始めるべきであろう。量子力学の父の一人であるニールス・ボーア（Niels Bohr）は「めまいを覚えずに量子力学について考えることが出来る人は、量子力学がわかっていない」という有名な言葉を残したが、量子の世界は直観に反するもので、これを理解しようとすればかなり奇妙な概念に出会うことになる。

3－1.「重ね合わせ」

まず、18世紀にトマス・ヤング（Thomas Young）が行った「ダブルスリット（光の干渉）」実験（図1）を見ておくことが役に立つ。その実験は、1つの衝立に2本のスリットを入れておき、そこに光を当てるというものだ。光

29　イノベーション政策強化推進のための有識者会議「量子技術イノベーション」第1回資料3「量子技術分野の研究動向について」（2019年3月29日、JST 研究開発戦略センター曽根純一）、3－31頁。
30　現在では巨視的なスケールにおいても量子力学が重要となる現象が知られている。その代表例が超伝導現象であり、今日の超伝導量子ビットに繋がっている。
31　量子（quantum）とは、「1つ2つと数えられる小さなかたまり」という意味で、量（quantity）の基本単位（最小単位）ともいえる。

の波は2つのスリットを通過し、スクリーンに到達する。この時、スリットAを通過した波とスリットBを通過した波が干渉を起こし、スクリーンには独特の明暗の縞模様（干渉縞）ができる。ある点では波の山どうしがぶつかり、波が強められる（スクリーンが明るく光る）。またある点では、波の山と波の谷がぶつかり、波が打ち消される（スクリーンは暗くなる）のである。ヤングの実験は「光の波動性」が顕になる代表的な実験であり、高校物理の教科書でも紹介されている[32]。

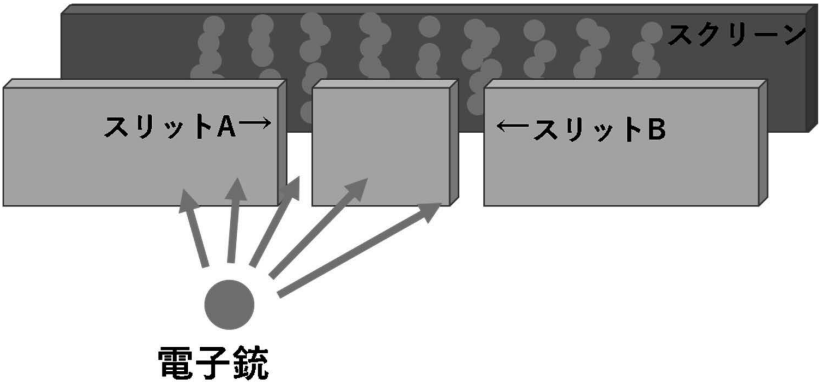


（図1）ヤングの光子による「ダブルスリット（光の干渉）」実験

次に、原子サイズより小さな物質の代表例として、電子を考えよう。電子は1つ、2つと数えられるため、粒子のイメージで語られることが多いが、単なる粒子ではない。光のかわりに電子を使ってヤングの実験を行うことを考える（図2）。電子がスクリーンに当たると、点状の跡を残すものとする。ダブルスリットの入った衝立に向かって電子を1つずつ打ち込んでいくとき、もし電子が単なる粒子なら、スクリーン上でスリットの先付近に電子の跡が集中すると予想できる。しかし実際には、光の場合と同様、スクリーン上には複数の明るい線と暗い線からなる縞模様ができる。1個1個の電子を飛ばしたにもかかわらず、スリットAを通過した電子の波とスリットBを通過し

32　ノーベル賞物理学者の朝永振一郎は、1949年、一般読者に向けて『光子の裁判』を書き、量子力学の「ダブルスリット」実験の不思議を法廷劇の形で語っている。

た電子の波が干渉を起こし、スクリーンには干渉縞ができるのである。これは、電子は粒子であり、波でもあることの現れである[33]。現在では、電子だけでなく、あらゆる素粒子が波と粒子の二面性を持つことが知られており、例えば、上で見た光もまた、波動性と粒子性を併せ持つことが知られている。



（図２）電子による「ダブルスリット」実験

量子力学に基づくと、ダブルスリット実験における電子の状態は、スリットＡを通ってスクリーン上のある位置に至る波（確率振幅）とスリットＢを通って同じ位置に至る確率振幅の重ね合わせで与えられる。観察するまでは異なる状態が共存しており、これを状態の「重ね合わせ」（superposition）と呼ぶ。ここではスリットを使って説明したが、「重ね合わせ」はもっと一般的に成立する概念である。例えば、箱に閉じ込められた電子を考える。箱に仕切りを入れると、電子は箱の左半分にいる状態（これを｜左〉と書く）と箱の右半分にいる状態（これを｜右〉と書く）を取り得るが、それだけでなく、重ね合わせ状態、｜左〉＋｜右〉も取り得る。すなわち、左にいる状態と右にいる状態という２つの相反する状態が共存しているのである。直観的に理解することは難しいが、量子コンピューティングでは、物理系が持つこのような２

33　日立製作所の外村彰博士は、ヤングの「ダブルスリット」実験を電子を使ってやってのけ、この実験は Physics World 誌が実施したアンケートで「最も美しい科学実験」に選ばれた。

つの状態を0と1に対応させ、従来の古典コンピュータには無い、状態の重ね合わせを駆使して計算を実行する。

3－2.「量子もつれ」

量子力学におけるもう1つの重要な性質は、「量子もつれ」（quantum entanglement）である。例えば、2つの電子からなる物理系を考える。2つの電子が両方とも状態 |0〉 または両方とも状態 |1〉 のとき、2つの電子の状態をまとめて |00〉 や |11〉 と書くとする。電子が2つあっても、状態の重ね合わせが起こり得るので、例えば、状態 |00〉 + |11〉 も有り得る。このとき、片方の電子の状態を観測し、もし状態が |0〉 だと分かれば、自動的にもう一方の電子の状態も |0〉 に決まる。量子もつれとは、2つの粒子が強く相関する状態であり、粒子のスピン、運動量などの状態をまるで「コインの裏表」のように共有する運命共同体のような状態を指す。この現象は粒子同士が大きく離れていても生じる。相対性理論をつくりあげたアルバート・アインシュタイン（Albert Einstein）は量子もつれを「奇妙な遠隔作用」（spooky action at a distance）と呼んだ。量子もつれは、例えば、数百 km 以上の遠方との量子通信に必須となる量子中継の技術で使われる。

量子力学の世界は、私達が日常接する巨視的な世界の常識が通じないため、奇想天外な話にすら聞こえるかもしれない。しかし、量子力学は20世紀初頭から現在に至るまで、ありとあらゆる実験検証に耐えてきた現代物理学の柱である。人類が100年に亘り蓄積してきた膨大な理論研究･実験研究の成果を、先端技術に応用することは必然的な流れであろう。実際、「状態の重ね合わせ」と「量子もつれ」という量子力学特有の現象を駆使することで、従来は成しえなかったような技術が実現可能となる。それが量子コンピューティングをはじめとする量子技術である。次節では、量子技術の具体例を紹介するとともに、各国の研究開発の動向や安全保障への影響を議論する。

4　量子技術と安全保障

量子技術の研究開発はここ数十年の間に目覚ましく進歩し、量子コンピュ

ーティング、量子通信、量子センシングの研究は急速な発展を見せている。これら3つの分野は、汎用（デュアル・ユース）技術である一方で、国家安全保障にインパクトをもたらし得る。そこで以下、量子コンピューティング、量子通信、量子センシングの3つの分野が安全保障にどのような影響を与え得るのかを見た上で、これらの技術をめぐる研究開発に大きな影響を与える米中競争の現状を俯瞰することとする。

4－1．量子コンピューティング、量子通信、量子センシング

(a) 量子コンピューティング

量子コンピュータ[34]とは、スリット実験の節で見た「状態の重ね合わせ」を活用した、従来のコンピュータとは全く異なる新しい方式のコンピュータである。1981年に、米国のノーベル賞物理学者リチャード・ファインマン（Richard P. Feynman）が「自然をシミュレーションするには、古典力学ではなく量子力学で動くコンピュータをつくるべき」と述べた[35]のが始まりと言われている。その後1985年に、イギリスの科学者デイヴィッド・ドイチュ（David Deutsch）が量子物理学の法則にしたがって動作するコンピュータを定式化した。これが、現代につながる量子コンピュータの幕開けである[36]。我々が日常用いるスマートフォンやノートパソコンからスーパーコンピュータまで、現在のコンピュータ（以下、古典コンピュータ）は、0か1のビットを用いて情報を記録、処理する。例えば、3ビットの情報は011などの3つの数字で表される。一方、量子コンピュータでは |0〉状態と |1〉状態、そして、それらの重ね合わせが情報を担う（量子ビット）。3つ量子ビットがある場合は、全ての可能な組合せの重ね合わせ、すなわち、|000〉、|001〉、|010〉、|011〉、|100〉、|101〉、|110〉、|111〉の8（=2の3乗）個のビットパターンの重ね合わせが演算に用いられる。N個の量子ビットがある場合は2のN乗個の状態の重ね合わせを演算に用いることができる。量子コンピュータでは、これら2

34　G. Wendin, “Quantum Information Processing with Superconducting Circuits: A Review,” *Reports on Progress in Physics* 80, 106001 (2017).
35　Physics of Computation Conference Endicott House MIT (May 6-8, 1981).
36　藤井啓裕『最強の量子コンピュータ　宇宙最強マシンへの挑戦（岩波科学ライブラリー289）』岩波書店、2019年、40頁。

のN乗個の状態の重ね合わせを用いて演算処理をしていき、確率の波の干渉を上手く使って答えを抽出する。

量子ビットの数Nが小さいと、その有難みが分からないが、Nが大きくなるとともに処理するビットパターンの重ね合わせが指数的に増大する。その威力を世間に知らしめたのが、2019年10月にニュースとなったGoogleによる量子超越の達成である。量子超越とは、すなわち、量子コンピュータを使って古典コンピュータではできない計算を実行することである。Googleは53個の量子ビットを持つ量子チップ「シカモア」を用い、2の53乗（=9000兆）個のビットパターンの重ね合わせによる計算の爆発的加速を実証した。スーパーコンピュータは量子コンピュータをシミュレートできなかったのである（量子超越）。

ただし現状では、量子コンピュータがスーパーコンピュータを超える計算ができるのは、実用的とは程遠い、特殊な問題のみである。科学や技術、産業や安全保障の諸課題に量子コンピュータの計算能力を応用できるようになるまでには、量子ビット数の大規模化をはじめとする様々な問題を解決していく必要がある。例えば、ノイズの問題が挙げられる。古典コンピュータであればノイズの除去（エラー訂正）は簡単である。古典ビットは0また1を取るため、ノイズの影響で入力値が0.95だったとしても、それを1と見做せば良い。デジタルの強みである。一方、量子ビットでは、各状態の重みを指定する係数がアナログ値である。例えば、3量子ビットであれば、状態は$a|000\rangle+b|001\rangle+c|010\rangle$ +... と書けるが、各係数a,b,c,... はアナログ値であり、デジタルな古典ビットのようなマージンは無く、ノイズは計算結果の信頼性を損ねる。そこで重要となるのが、量子誤り訂正である。量子ビットを複数用いて1つの「論理量子ビット」を構成することで誤りを訂正する手法[37]が考えられている。誤り訂正付きの大規模な量子コンピュータの実現には今後10年から30年かかると考えられている。

37　例えば、表面符号と呼ばれる手法では、1つの論理量子ビットを作るのに数十の量子ビットが必要である。この大きなオーバーヘッドが量子ビット数の大規模化を要請する。

量子化学計算、量子機械学習、今後10-20年の小規模量子コンピュータ（NISQ）

量子コンピュータの応用先の１つとして期待されているのが、量子化学計算である。量子化学は化学における伝統的な一分野であり、量子力学に基づく計算を通じて分子のエネルギーや構造などを理解する。これまでも（約100年前から現在に至るまで）、様々な工夫を持ち込むことで手計算や古典コンピュータを用いて計算されてきた。しかし、分子が大きくなるにつれて、計算の実行には膨大な計算資源が必要となる。これは想像に難くない。分子は１つまたは複数の原子が集まることで構成されているが、その各々の原子は原子核と電子の集まりである。原子核と電子は引き合うが、電子どうしは反発しあう。分子が大きくなるにつれて、膨大な数の原子核と電子が絡み合った複雑な相互作用を扱うことになる。では、量子コンピューティングであれば簡単に計算できるのだろうか？残念ながら、話はそう簡単ではない。大きな分子の厳密な電子状態の計算は、Quantum Merlin Arthur（QMA）-hardというクラスに分類される問題であり、古典コンピュータであろうと量子コンピュータであろうと力技では手に負えないことが分かっている[38]。量子コンピュータであっても、やはり賢い計算手法とそれを実行するためのアルゴリズムの開発が必要となる。

実は現在、この分野が大きく進展しつつある。代表的なものは、2014年に提唱された量子変分固有値計算法（Variational Quantum Eigensolver: VQE）[39]の応用である。計算過程の多くは従来の古典コンピュータを用いて実行されるが、量子計算を使うことで計算を指数的に加速できる部分では量子コンピュータを用いる（量子古典ハイブリッド・アルゴリズム）。そのパワーの源泉は、古典コンピュータと比較して指数的に小さな規模のハードウェア上に全量子状態を保存できるという量子コンピュータの強みにある。既にVQEを使った量子化学計算は、水素分子を始めとする小さな分子に適用されて成功を収めている[40]。

ここで強調しておくべきは、VQEは、現在の或いは近未来の小規模な量子

38　G. Wendin, op.cit., p.2.
39　A. Peruzzo et al., “A Variational Eigenvalue Solver on a Photonic Quantum Processor,” *Nature Communication* 5, 4213 (2014).
40　A. Kandala et al., “Hardware-efficient Variational Quantum Eigensolver for Small Molecules and Quantum Magnets,” *Nature* 549, 242 (2017).

コンピュータでも実行可能な手法であるという点である。今後、誤り訂正付きの真の量子コンピュータが実現するまでの間に、誤り訂正ができない小規模な、せいぜい数百個の量子ビットを持つ量子コンピュータ（Noisy Intermediate-Scale Quantum Computer: NISQ）の実用的な応用が進むと考えられており、NISQ用の実用的なアルゴリズムの探索は、現在の主要テーマの1つとなっている[41]。VQEは、まさにその代表例である。

また、機械学習は現在のAIの中核技術であるが、ここにも小規模量子コンピュータNISQが応用できるとして注目が集まっている。現在の機械学習の火付け役とも言える深層学習（deep learning）では、多層のニューラルネットワークを用意し、目的とするタスクを実行できるように学習によってネットワークを繋ぎ変えていく。例えば、教師あり学習では、犬や猫などの動物の写真と写真の動物が何であるかを示す答えを与え、入力（写真）に対して正しい答え（動物の名前）を出力できるようにネットワークを繋ぎ変える。量子機械学習では、ニューラルネットワークではなく、量子ビットの演算の順序や組み合わせを繋ぎ変える[42]。この手法も2018年に5量子ビットの量子コンピュータを用いて原理実証が行われている[43]。

仮にこれら古典量子ハイブリッド・アルゴリズムによって量子化学計算や量子機械学習が大幅に高速化されれば、材料開発や薬の開発など、広範な科学・技術の研究開発（もちろん航空機材料や種々の装備品開発を含む）に少なからず影響を与えることになる。この先10年から20年は、我々が既に量子コンピュータ時代を生きていることを認識する時代となるだろう。

暗号解読

誤り訂正付きの大規模な量子コンピュータが実現されるのは、2030年頃から2050年頃と考えられている。これによって計算を大幅に高速化できる問題

41　国内でもQunaSysをはじめとする量子スタートアップ企業が、大企業や大学と連携して研究開発を進めている。

42　K. Mitarai, M. Negoro, M. Kitagawa, and K. Fujii, “Quantum Circuit Learning,” *Physical Review A* 98, 032309 (2018).

43　V. Havlicek *et al.*, “Supervised Learning with Quantum-enhanced Feature Spaces,” *Nature* 567, 209 (2019).

がいくつか知られており、特に有名な例が暗号解読である。後述するが、国家機密を秘匿する現在の主要な暗号のあるタイプの暗号を解読する際には、量子コンピュータの爆発的な計算能力を活用することで、解読することができると言われている。

ここで、暗号について簡単に振り返っておこう。暗号解読の鍵は、(1) 解読する側のコンピュータの処理速度（鍵の候補数）と (2) 秘匿する側の鍵配送問題の 2 つにある。伝統的に、秘匿通信の仕組みは、暗号化された文章は普通の通信で送信され、暗号化に使用した秘密鍵を正当な受信者だけに送る（鍵配送）、というものであった。解読する側は、暗号文を傍受した上でコンピュータ処理によって鍵候補を総当たり式にチェックするか、鍵配送をインターセプトして鍵を盗むか、そのどちらかによって暗号を解読することができた。秘匿する側は、暗号化を複雑にし、かつ鍵配送を確実に行うことで、秘密情報を守ることができた。しかし、いくら暗号化を複雑にしても、もし鍵配送において途中で鍵を盗取されてしまえば、暗号は解読されてしまう。これが、DES 暗号のような共通鍵と呼ばれるタイプの暗号時代の問題であった。これを克服すべく登場したのが RSA 暗号に代表される公開鍵である。

現在使用されている暗号には、DES[44] や AES[45] のような共通鍵タイプや RSA のような公開鍵タイプなどがある。共通鍵は、暗号化や復号の高速処理にメリットがあるが、暗号文と鍵の送信者と受信者が同一鍵を持つ必要があるため、鍵配送問題を避けて通ることはできない。したがって、共通鍵の安全性は、秘密鍵を探索する計算 [46] 量に依拠する。対照的に、RSA のような公開鍵は、公開鍵部分と受信者だけが知り得る個人鍵部分（公開鍵部分からは解くのが困難な一方向関数によって表現）から出来ているのだが、送信者が

44　DES の強化版であるトリプル DES 暗号は 2023 年に使用の終了が決まっている。National Institute of Standards and Technology (NIST) Special Publication 800-131A Revision 2, “Transitioning the Use of Cryptographic Algorithms and Key Lengths,” March 2019.

45　1976 年に米商務省標準局（National Bureau of Standard）が DES を標準暗号に採用して以来、DES 系暗号は米国の公式な暗号だったが、DES の弱点を強化すべく、90 年代以降 AES を標準暗号に指定した。

46　全数探索法やショートカット法などの解読方法がある。金子敏信「共通鍵暗号の安全性評価」『電気情報通信学会基礎・境界ソサイエティ *Fundamental Review*』第 7 巻第 1 号、2013 年 7 月、14 頁。

個人鍵部分を知らずとも公開鍵によって暗号をかけて送信することができ、受信者は自分だけが知り得る個人鍵部分を使って復号することができる。そのため、公開鍵では、送信者が受信者に鍵を配送する必要がなく、鍵配送問題が起こり得ない。この一方向関数の重要な部分が2つの素数pとqの積Nである。素数pとqから積N(=p × q）を計算することは簡単であるが、Nからpとqを求める作業（素因数分解）は非常に手間がかかる。このような関数を一方向関数という。Nを非常に大きくすればするほど、この作業に莫大な時間を要することになる。現在広く使用されている公開鍵であるRSA暗号の安全性は、このNの値をとてつもなく大きくすることで生まれる素因数分解の困難さに依拠している。

しかし、この公開鍵暗号は、既知の量子計算の手順（Shorのアルゴリズム）に対して非常に脆弱だと言われるようになった。量子コンピュータ上でShorのアルゴリズムを実行できれば、公開鍵暗号の解読を困難にしてきた大きな整数の素因数分解[47]や離散対数問題が指数的に速く解けるようになる。例えば、2000論理量子ビットの量子コンピュータを用いる場合、1024ビットのRSA暗号を約4時間で、2048ビットでも30時間以内に、4096ビットでも230時間で解読可能と見積もられている[48]。

一方で、共通鍵暗号の解読は難しい。例えば、AES-GCMと呼ばれる暗号方式がある。128ビットAES-GCMの鍵を見つけるために、現行の誤り訂正アルゴリズムを備えた数千論理量子ビットの量子コンピュータを用いて全探索（Groverのアルゴリズム）を行う場合、1兆年程度かかると見積もられている[49]。それでも心配なら、256ビット鍵に移行すれば良い。全探索に基づく解読を行う限り、Groverのアルゴリズムが最適である（それより速くなることはない）ことが知られており、全探索に対する安全性の確保は簡単だと言

47　公開鍵は一方向関数であり、その関数の中で変更可能な成分N（素数p × 素数q）が公開鍵で送信者を含め誰もが知ることができる部分である。逆に受信者しか知り得ないのが、素数p、qの個人鍵部分となる。

48　Emily Grumbling and Mark Horowitz (eds.), *Quantum Computing: Progress and Prospects*, by National Academics of Sciences, Engineering, and Medicine, pp.96-98; 西森秀稔訳『米国科学・工学・医学アカデミーによる量子コンピュータの進歩と展望』Emily Grumbling, Mark Horowitz編、共立出版、2020年1月、110－111頁。

49　Ibid., pp.97-101; 西森、112－113頁。

われている。

量子コンピュータ誕生に向けた課題

誤り訂正付きの大規模な量子コンピュータが実用化されれば、量子コンピュータ耐性のある暗号（耐量子コンピュータ暗号）で暗号化されていない国家機密は瞬時に見破られることになる。最初にその技術を手にした国は、国家間の通信を傍受し、敵対国の意図を把握する力を持つ。悪意ある潜在敵国が安全保障上の情報の取得に活用すれば、自国の国家機密が流出してしまう。例えば、我が国は電子政府システムの標準暗号として RSA2048 を推奨しているが[50]、RSA2048 は、先に見たように、量子コンピュータが実現すれば解読されてしまう。このような危機を回避するには、あらかじめ脅威の内容を想定し、必要な部分については、事前に耐量子コンピュータ暗号へ移行しておくことが重要である。

誤り訂正付きの大規模な量子コンピュータが 2040 年代に動き出すという予測（先に述べたように、Google は 2029 年と公言しており、仮にそれが実現すれば 10 年以上早くなる）に従えば、我々には対処するだけの十分な時間的余裕があるように思えるが、実際には、世の中で広く使われている暗号を耐量子コンピュータ暗号へと更新する期間が必要であり、余裕など無いことが分かる。米国国立標準技術研究所は、耐量子コンピュータ暗号を選定し、標準化するプロセスを 2016 年に開始しており、現在のスケジュールでは選定は 2022 年から 2024 年である。広く使われている暗号の更新には、過去の経験から 10 年程度かかると考えられており、世の中の様々な製品が耐量子コンピュータ暗号に完全に移行するのは 2030 年代半ばから 2040 年頃となるだろう。これは、誤り訂正付きの大規模な量子コンピュータが実現すると思われている時期とあまり変わらない。耐量子コンピュータ暗号への完全な移行の前に、誤り訂正付き量子コンピュータが動き始めれば攻撃の対象となる可能性があ

50　CRYPTEC「電子政府における調達のために参照すべき暗号のリスト」（平成 25 年 3 月 1 日）総務省、経済産業省；情報セキュリティ対策推進会議決定「政府機関の情報システムにおいて使用されている暗号アルゴリズム SHA-1 及び RSA1024 に係る移行方針」（平成 24 年 10 月 26 日改定）。

る。特に、長期間に亘って稼働することを前提としているインフラや防衛装備品などは移行が迅速に進まない可能性もあり注意を要する。

安全保障の文脈で量子コンピュータの話になると暗号解読が話題に上りがちであるが、それだけでなく、上で述べたとおり、今後10年から20年のNISQ時代の間に徐々に量子化学計算や量子機械学習への応用が始まるだろう。これらは、材料や薬の開発を始めとする幅広い分野における研究開発過程を激変させるポテンシャルを持っている。防衛装備品の開発現場も例外ではないだろう。

(b) 量子通信

「秘密を暴きたいという強い衝動は人間の本性に深く根ざしたもの」とは、第二次世界大戦中イギリス海軍で日本海軍の暗号解読に関わり、後に線文字Bを解読したジョン・チャドウィック（John Chadwick）の言葉だが[51]、その衝動は、国家においては安全保障上の重要な機能の1つとして捉えられる。孫子の言葉にもあるように、敵勢力がどのような策略を立てているかを探ること（情報の取得）は、重要な国家の戦略の1つである。一方で、自国を守るためには、敵対する勢力に自国の戦略を知られないように味方とは秘密裏に交信しなければならない（情報の通信）。既に見た量子コンピューティングによる暗号解読は「秘密を暴く」側の、情報の取得に関わる話であったが、ここでは「秘密の交信」の側、情報の通信について話をする。

上の節4－1（a）では、既存の暗号に対する量子攻撃の脅威と、どのようにすれば量子攻撃への耐性を持たせられるかについて説明した。この節では、量子力学に基づく新たな秘匿通信の手段である量子通信について説明する。

量子鍵配送

量子通信の1つの手法に、量子鍵配送（Quantum Key Distribution: QKD）がある。量子鍵配送は、送信者と受信者が盗聴者に情報を漏らすことなく秘密鍵を共有する方法で、その安全性は量子力学の基本的な性質によって担保

51　ジョン・チャドウィック『線文字Bの解読』大城功訳、みすず書房、1976年。

されている。もっとも有名な手順はチャールズ・ベネット（Charles Bennett）とジャイルス・ブラサード（Gilles Brassard）によって1984年に提案されたBB84プロトコルである。送信者アリスは2つの異なる方法（XとZ）で量子ビット $|0\rangle$ または $|1\rangle$ をエンコードし、受信者ボブに送る[52]。ボブはX用またはZ用の検出器を適当に選んでアリスからの信号を受信する。ボブは古典通信（例えば電話）でXとZのどちらを使って受信したかアリスに知らせる。エンコードの方法と検出器の種類が一致していない場合、ボブが得る受信結果は完全にランダムである（量子力学が持つランダム性）。一致した場合だけ、情報の送信は成功である。これを繰り返すことで秘密鍵を共有することができる。盗聴者イブが存在する場合、イブはアリスからの情報をXまたはZの検出器を使って盗み見た後、ボブに同じ情報を送ることで盗聴の証拠隠滅を図る。しかし、正しい検出器を選んでいない場合、盗聴に失敗する上、誤った情報をボブに送ることになる。これがアリスとボブのやり取りの中に矛盾を引き起こすため、盗聴が発覚する。盗聴の痕跡を見つけた場合は、この秘密鍵を使うのをやめて、例えば、別の通信路を使って再び秘密鍵の共有を試みれば良い。このようにして、盗聴の無い超秘匿通信の実現が可能であると期待されている。既に日本を含む多くの国で技術検証が行われており、100km程度の通信距離であれば既に製品化もされている[53]。

送信者と受信者の距離（量子鍵配送は、通信路の長さ）が数百km程度と長い場合、光子が途中で失われて受信者まで届かなくなり、量子鍵配送による秘密鍵の共有が難しくなる。そのため、東京―ワシントンDC間のような遠距離で完全な秘匿通信を実行するには、上手く通信距離を延ばす必要がある。従来の方法では、単純に、光子が直接届く距離ごとに基地を設けて基地間でのみ量子通信を行う。この方法は、各基地のセキュリティや基地運営者が完全に信頼できるという前提に立っており、各中継基地における安全性を保証できないという欠陥がある。そこで量子中継器（quantum repeater）が必

52　通常は光の粒子「光子」を用いる。
53　例えば、スイスのID Quantique社や米国のMagiQ Technologies社がある。また、日本の東芝は、国内外での量子鍵配送システムのプラットフォーム提供とシステムインテグレーション事業を、2020年度第4半期から順次開始。国内では初の事業化であり、海外では米国のVerizon Communications等と共同事業を開始する。

要となる。量子中継器は量子もつれを用いた量子技術である。中継基地において、2つの量子もつれから拡張された1つの量子もつれを生成すること（量子テレポーテーション）によって、光子が一度では届かない遠方との超秘匿通信が可能となる。

安全保障における情報通信の重要性

量子通信の目的は、「確実性」と「秘匿性」の確保である。これらは軍事や外交における機密情報を伝達する際に非常に重要な要素であり、軍隊にとって通信は、指揮中枢から末端部隊までを指揮統制するための基盤である。通信の秘匿が侵されれば、戦争の帰結を左右する。歴史を遡れば、第二次世界大戦中、イギリスの暗号解読者たちは、ドイツのエニグマ暗号を解読することによりヨーロッパ戦線の流れを変え、アメリカの暗号解読者たちは、パープルと呼ばれる日本の暗号を解読することにより太平洋戦線に重大な影響を及ぼした。例えば、米国は、1942年6月のパープル暗号解読により、日本軍がアリューシャン列島を攻撃すると見せかけて実はミッドウェーを占領しようとしていることを事前に把握し、その計画に乗せられたふりをしてミッドウェー諸島で日本軍を撃破した。現代においては、通信の秘密を破る手段としてサイバー攻撃がある。敵の軍事活動を低コストで妨害できる非対称的な攻撃手段であり、国の防衛に関わる情報の窃取に利用されている。情報通信技術の発展によって、軍隊が情報通信ネットワークへ依存する度合いは一層増大しており、多くの機微な情報がサイバー空間でやり取りされるようになるにつれ、情報窃取の被害は一層重大なものとなってきている[54]。情報通信を確実に秘匿することは、いつの時代も安全保障の要諦である。

(c) 量子センシング

量子技術は、世界を新しい方法で認識することを可能にする。量子センシングはその一手段であり、量子もつれなどの量子力学的なふるまいを利用して物理量を計測する超高感度の測定技術である。近年、一般には量子コンピ

54 『令和2年度防衛白書』第Ⅰ部第3章第3節「サイバー空間と安全保障」。

ュータや量子通信の実現に関する議論が活発だが、その陰で、量子センシングの研究開発は着実にめざましい発展を遂げている。専門家の間では、実用的な（誤り訂正機能を持つ数百万量子ビット規模の）大規模な量子コンピュータの実現には10年から30年程度かかるとの見込みがある一方で、量子センシングが応用された一つの形態である量子レーダーは5年から10年後には実現し得ると言われており、量子技術の中でも実用化に近い分野の一つと見られている。マイケル・グリフィン前米国防次官（研究・工学担当）は、2020年3月に開かれた米国下院軍事委員会において、量子技術の国防への応用に楽観的であってはならないと指摘する一方で、量子センサーは戦時における情報ナビゲーションを改善するものとして期待でき、短期的に達成可能なものだろうと証言している[55]。

量子レーダー：実験の成功と意義

量子レーダーは、量子センシングの応用先の一つであり、量子力学特有の現象である「量子もつれ」を応用したレーダーである。従来のレーダーと違い、測定対象物からの反射が少なくノイズが大きい状況でも機能し、対象物を高感度で詳細に補足することができるとして期待されている。

まず、従来のレーダーの仕組みを説明する。これは、暗闇の中で落としてしまった家の鍵を探している状況を想像すると分かりやすい。懐中電灯で辺りを照らし、キラリと光る物があれば、それは恐らく鍵であろう。これをもう少し科学的な言葉で書くと、懐中電灯から数百nmの波長をもつ電磁波（可視光）を放射し、鍵で反射された電磁波を人間の眼で探知した、ということになる。航空機用のレーダーも同様である。波長が数cmから数十cmの電磁波（マイクロ波）を送信し、航空機から反射された電磁波を受信することで航空機を発見する。

暗闇で落とした物が、鍵よりもずっと小さな米粒サイズの物であったなら、

55　US Department of Defense, “DOD Should Focus on Short-Term Goals in Quantum Science,” March 12, 2020, https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2110617/dod-should-focus-on-short-term-goals-in-quantum-science/（accessed August 16, 2020）.

反射される光が少なくなり、発見が難しくなるだろう。レーダーの場合も同様で、対象物からの反射が小さくなれば発見が難しくなる。これを利用してレーダーによる探知から逃れているのがステルス機である。ステルス機は、機体を特殊な形状に設計することによって、レーダーからの電波を送信元以外に反射し、送信元に打ち返されるレーダー波を少なくしている。微量のレーダー波が受信されても、バックグラウンドノイズに十分に埋もれてしまうため検知されない。

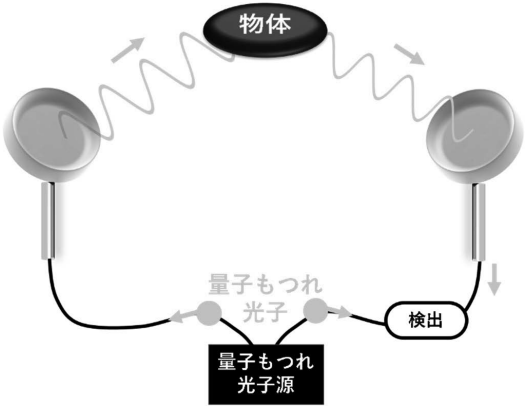
シグナルがノイズに埋もれてしまい検出できなくなるという問題は、レーダーでステルス機を捉えようとする場合だけではなく、微弱な光を検出しようとする際の一般的な問題である。そのような中、量子センシングの分野で、バックグラウンドノイズの影響を除去する方法「量子イルミネーション」（quantum illumination）が提案された[56]。量子もつれを起こしている2つの光子のうち一方の光子を対象物に照射し、もう一方の光子は受信機側で保持しておく。物体からの反射光子と受信機側で保持している光子の相関関係を利用することでバックグラウンドノイズの影響を除去できる。この量子イルミネーションをマイクロ波領域の電磁波の検知に応用したものが量子レーダーである[57]。2020年5月には、オーストリアのクロステルヌベルグ科学技術研究所の研究者らが、量子もつれを起こしたマイクロ波を利用して、反射が少なくノイズが大きい場合でも探知できる高精細度の量子レーダーの実験に成功したという論文を発表した[58]。短距離での実験ではあるが、反射が少なく

56　S. Lloyd, “Enhanced Sensitivity of Photodetection via Quantum Illumination,” *Science* 321, 1463 (2008).

57　S. Barzanjeh et al., “Microwave Quantum Illumination,” *Physical Review Letter* 114, 080503 (2015).

58　S. Barzanjeh et al., “Microwave Quantum Illumination Using a Digital Receiver,” *Science Advances* 6, 19 (2020). 当該論文で発表された量子レーダーは、ジョセフソン・パラメータ変換器を使って量子もつれを起こした電磁波光子（signal photon, idler photon）をつくり出し、一方の光子（signal photon）をターゲットに向けて放出し、反射して帰ってくる情報を受信する。量子もつれを起こしているもう一方の光子（idler photon）は、放出された光子（signal photon）と量子もつれを起こしているため、放出された光子（signal photon）が戻って来た時に、それが放出された光子であると、ノイズに惑わされずに検知することができる。現在使用されているレーダーでは、戻って来た信号を他のバックグラウンドノイズの妨害によって受信できないという問題があるが、量子レーダーはノイズがあっても量子もつれという量子力学の振る舞いを利用することによってこの課題を克服することができる。

ノイズが大きい状況下でも対象物を検出できる可能性があり量子レーダー技術の実証実験に成功したという事実は大きい。長距離量子レーダーの開発につながれば、ステルス機能を破る可能性が出てくるからだ。これまで概念レベルでしかないと言われていた量子レーダー技術が実現に向けて大きく前進したと言える。



（図３）量子レーダーのしくみ

ステルス打破の可能性

量子レーダーが使われれば、量子レーダーが持つ内部信号の量子状態を知り得ないため、発信元の信号を模擬したノイズを発生させられない。さらに、たとえ妨害側がノイズを発生させても、受信元は受信した光子がレーダー内に保管された光子との相関関係を確認することで、ノイズを見分けることができ、ノイズは役に立たなくなる。この仕組みにより、量子レーダーは、強大なノイズの中でも、戻ってくる極めて微弱な信号を検出し、従来型レーダーより高解像度の情報を受信することが可能になる[59]。

ステルス機能の軍事戦術上の意義は、現代でもなお重要なドメインである

59　さらに量子レーダーは放出エネルギーが少ないため逆探知されにくいという戦術上のメリットがある。

空や海、特に航空戦において先制発見・先制攻撃を容易にし、優位性を獲得できることである。1970年代以降、米国の対ソ戦略に関する中心人物であったウィリアム・ペリー（William Perry）元国防長官は、ステルス技術を含むテクノロジー面での相乗効果の利用を通じて対ソ戦闘力が向上したと強調したが[60]、航空支配に重要なステルスによる優位性が、量子レーダーによって脅かされる可能性がある。例えば、日本政府は2018年、105機のステルス性に優れた第5世代戦闘機F-35を米国から追加で購入すると決定し、航空自衛隊が保有する戦闘機290機中147機体制を目指すとした。しかし将来、仮に長距離で機能する量子レーダーが実用化されステルス性が無効化されてしまえば、装備体系の再検討を余儀なくされるかもしれない。

電磁波領域での戦いと量子センシング

現代の戦闘では、レーダーによる探知や索敵、部隊間の通信、ミサイルの精密誘導など、多くの局面で電磁波が利用されており、電磁波領域は、現代の戦闘における攻防の最前線として、主要な領域の1つと認識されるようになっている[61]。仮にこうした電磁波の利用に支障が生じた場合、部隊は作戦を適切に遂行できず、深刻な影響が生じる可能性がある。量子センシングは、この電磁波領域での戦いに影響を与える。日本政府は、2018年末に改定した「防衛計画の大綱」で、電磁波を含む「新たな領域」での能力強化を打ち出し[62]、具体的な施策として、我が国への侵攻を企図する相手方のレーダーや通信などを無力化するための電子妨害などの能力の強化を挙げている。しかし、相手方が量子レーダーを使用すれば、上述した量子レーダーの性能からして、既存の電子妨害がどれほど有効かは明らかではない。

60　William J. Perry, “Defense in an Age of Hope,” *Foreign Affairs* 75:6 (November / December 1996), p.77.

61　『令和2年度版防衛白書』第III部第1章第3節「宇宙・サイバー・電磁波の領域での対応」。

62　「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」（平成30年12月18日国家安全保障会議決定・閣議決定）。同大綱では、領域横断作戦を実現するため、電磁波の新領域における優越性確保が不可欠とし、そのための情報通信能力の強化、電磁波に関する情報収集・分析能力の強化、情報共有体制の構築、相手方からの妨害を局限・無力化する能力の向上、電磁波管理の機能強化を図るとしている。また、すべての領域における能力を効果的に連接する指揮統制・情報通信能力の強化を図るとしている。

４－２. 量子技術の研究開発をめぐる米中競争

(a) 量子コンピューティング、量子通信、量子センシング

量子コンピュータの研究開発をめぐる世界的な競争は、2014 年頃から潮目が変わった。超伝導量子ビットの専門家である、カリフォルニア大学サンタバーバラ校のジョン・マルティニス（John M. Martinis）が、量子誤り訂正の要求を満たすほど超低雑音の超伝導量子ビット（5 量子ビット）とそれに対する演算を実現した頃である。Google がマルティネスのグループを丸ごと抱え、量子情報科学分野の黎明期から基礎研究を続けてきた IBM も人員を増やし、IT 業界の巨人である Microsoft も研究開発を加速させた。

中国は、2016 年 8 月、1200 億円を拠出した「科学技術イノベーション第 13 次 5 か年計画（2016 － 2020）」[63] において、重点分野の中でも、量子通信と量子コンピュータを重大科学技術プロジェクトとして指定した。同計画および 2018 年の「国家重点研究計画」においては、強化すべき基礎研究として量子情報を挙げ、量子技術分野に研究開発費を投入している。さらに、国家が抱える巨大な研究施設の立ち上げも進んでおり、合肥市に 1 兆円をかけて建設中と言われる「量子情報科学国家実験室」は 2020 年内に完成予定と言われている [64]。中国科学技術大学の潘建偉（Jian-Wei Pan）[65] 率いる研究グループは、2016 年 8 月、世界で初めて量子通信衛星「墨子号」を打上げた。

その 2 か月後、2016 年 10 月には、政権交代を迎えようとしていたオバマ（Barack Obama）政権において、ホワイトハウスの米国科学技術委員会（US National Science and Technology Council: NSTC）が「量子情報科学の推進：国家の課題と機会」と題した報告書を発表し、領域・セクター横断的な研究開発が鍵となる量子技術の研究開発には国家が一丸となって取り組む必要があること、国家による安定した投資を継続することの必要性を訴えた。同じ

63　The People's Republic of China, The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016-2020), https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf (accessed June 16, 2020).

64　国立研究開発法人科学技術振興機構「研究開発の俯瞰報告書（2019）」、181 頁。

65　中国科学院量子信息（情報）・量子科学技術創新研究院院長で、中国科学技術大学の副学長でもある。中国共産党員ではなく、中国にある八大民主党派の内の 1 つ、「九三学社」の党員で中央副主席を務めている。https://baike.baidu.com/item/%E6%BD%98%E5%BB%BA%E4%BC%9F/12245 (accessed December 5, 2020)

月には、米国の産業界、アカデミア、政府の専門家からなる協力枠組み「米国光工学イニシアティブ（National Photonics Initiative: NPI）」が、量子技術の研究開発戦略（後の「国家量子イニシアティブ法」）を策定することの意義について、米国議会の議員やスタッフへの働きかけを開始した[66]。2017年6月には、NPIは「国家量子イニシアティブの必要性」と題した提言を下院の科学・宇宙・技術委員会の議会スタッフと議論し、同年10月の「量子技術における米国のリーダーシップ」と題された下院公聴会へとつながった。2018年6月に下院、上院ともに超党派でそれぞれ法案を上程し、下院可決後の調整を経て上院でも可決、2018年12月に大統領署名によって「国家量子イニシアティブ法（National Quantum Initiative Act: NQIA」[67]が成立した。NQIAは、量子技術を安全保障にとって致命的に重要なものと位置づけ[68]、5年間で約1400億円をDoE、NSF、NIST傘下の量子科学技術研究所等へ拠出すること、官民の研究力を結集させた研究開発の促進を決定し、量子技術研究のための国家体制の整備を規定した。このNQIAは、大統領に対しては、国家量子イニシアティブ諮問委員会（National Quantum Initiative Advisory Committee）の設置、各プログラムの目標設定と優先順位付け、必要な国家支援の分析、国際協力の可能性の評価を義務付けており、単なる努力目標を定めた法律ではなく量子技術開発における具体的な実現目標を設定させようとする実用的なものとなっている。

このように米国は、中国における政府主導の量子技術の研究開発の加速化を注視しつつ、自国の研究開発体制づくりに努めてきた。2017年には、ホワイトハウスの科学技術政策室（Office of Science and Technology Policy: OSTP）へ、メリーランド大学の量子コンピューティングの専門家ジェイク・テイラー（Jake Taylor）をOSTPの量子科学担当部長補佐として迎えた[69]。

66　Michael G. Raymer and Christopher Monroe, “The US National Quantum Initiative,” *Quantum Science and Technology* 4/2, 020504, (IOP Publishing, February 22, 2019), pp.3-5.
67　H.R. 6227 – National Quantum Initiative Act (115th Congress 2017-2018) became public law on 21 December 2018 (Public Law No: 115-368).
68　Committee Statement and Views, Committee Report, H. Rept. 115-950 – National Quantum Initiative Act, 115th Congress (2017-2018).
69　NQIAは、OSTP内の組織の増設・拡充も規定している。

2018年9月には量子技術の研究開発に関する戦略文書「量子情報科学の国家戦略概要（National Strategic Overview for Quantum Information Science）」を策定している。

量子通信については、中国は米国よりも進展を見せている。上述のように、2016年8月には中国科学技術大学の潘建偉のグループが、世界初の量子通信衛星「墨子号」を打上げ、2017年にはオーストリアの研究グループと共同で約7,400kmの量子鍵配送を成功させて地球周回軌道を回る衛星－地上局間の量子通信を成功させている[70]。

米国の国防インテリジェンス当局は、量子センシング以外の量子技術の短期的な実用化は現実的ではないとしつつも、中国の量子通信における研究開発を踏まえて、「敵対国の技術が米国の情報保全と機密性の確保を飛躍的に難しくする」と認識している。米軍内では、長期的には、無条件の秘匿性を与えてくれる量子通信を国防上の通信システムとして取り入れる構想の具体化に着手しているようである[71]。国防総省傘下の国防高等研究計画局（Defense Advanced Research Projects Agency: DARPA）は、量子鍵配送ネットワーク構築や量子中継[72]などの具体的な研究プログラムを進めている[73]。安全保障上の通信に関し、トランプ政権は安全保障のための情報インフラ保護への問

70　Sheng-Kai Liao et al., “Satellite-to-ground quantum key distribution,” *Nature* 549 (August 9, 2017), pp.43-47 and pp.70-73.

71　米空軍研究所情報局で量子技術の研究開発に携わるマイケル・ヘイデュク博士は、量子技術の実用化をめぐる最新状況を議論する国際会議Q2Bにおいて、米空軍が今後必要とする技術として、量子時計、量子センシング、量子コンピューティングと並んで量子通信・ネットワーキングを挙げている（Dr, Michael Hayduk, Deputy Director at Air Force Research Laboratory Information Directorate, “Quantum Technologies and Air Force Needs, Quantum Information Science at Air Force Research Laboratory,” Q2B Conference, December 11, 2019）。また、マイケル・グリフィン前米国防次官（研究・工学担当）は、米国議会において、短期的に実現できる量子技術の国防への応用に集中すべきと発言した一方で、長期的に見た量子通信の実現可能性を否定してはいない。US Department of Defense, “DOD Should Focus on Short-Term Goals in Quantum Science,” March 12, 2020, https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2110617/dod-should-focus-on-short-term-goals-in-quantum-science/（accessed August 16, 2020）.

72　量子鍵配送は、途中で弱まった信号を復元して同内容の情報をより遠距離へ送信するために量子中継器の技術を必要とする。

73　例えば、DARPAには次のような研究プログラムがある。Quantum Information Science and Technology program, https://www.darpa.mil/about-us/timeline/quantum-key-distribution-network;（accessed August 16, 2020）; QUINESS https://www.darpa.mil/program/quiness（accessed August 16, 2020）.

題意識を高めており、2019年11月には、大統領令13873号に基づいて米国の情報通信技術・サービスのサプライチェーンを保護するための規則案を公開し、米国の通信ネットワークにとって安全保障上の脅威となる華為技術（ファーウェイ）や中興通訊（ZTE）といった企業からの調達を一部停止させる規制を採択するなどしている。

量子センシングについては、上述したオーストリアの研究所による量子レーダー実験が成功する約1年半前、2018年11月、中国最大の防衛電子機器メーカーで国有企業でもある中国電子科技集団（China Electronics Technology Group Corporation: CETC）が、飛行中のステルス機を検出できる量子レーダーシステムのプロトタイプを開発したと発表した。このCETCが開発したという量子レーダーは、実験成功距離は約96キロメートルとさほど長くはない上、レーダーの性能を裏付けるだけの詳細が発表されていないとして、米国の専門家は実際にはCETCが量子レーダーの実現に成功したかについては疑問が残るとしている[74]。一方で、中国側が量子レーダーの開発に力を入れて進めてきていること自体は事実として表面化したと見ることができる。実際にどれほどの成果が得られているかは明らかでないため、中国の今後の動向を注視していく必要がある。

この量子レーダーについて、米国では2000年代前半から、南カリフォルニア大学、Lockheed Martin社、DARPAなどが開発に取り組んできており、米軍内でも注力して研究開発が行われてきた。2018年10月には、米海軍が電磁スペクトル（electromagnetic spectrum）を、海上、地上、空、宇宙、サイバー空間に匹敵する戦闘ドメインとして指定している。同年8月、米海軍研究所の研究者が、全米科学・技術・医学アカデミー主催のセミナーにおいて、同研究所が力を入れて研究している分野としてスタンド・オフ電磁波量子セ

74　2008年に量子レーダーの理論的基礎を発表したマサチューセッツ工科大学のセス・ロイド博士（Seth Lloyd, “Enhanced Sensitivity of Photodetection via Quantum Illumination,” *Science* 321, 5895（September 12, 2008）, pp.1463-1465）はこのように述べ、防衛目的に耐えうるデバイスの実現にはまだ時間がかかるだろうとの見方を示している。The International Society for Optics and Photonics, “Quantum Radar, Can Quantum Entangled Photons Reveal the Shape and Location of Cloaked Military Fighter Jets? Maybe, but Probably not yet.,” November 18, 2019, https://spie.org/news/quantum-radar（accessed December 5, 2020）.

ンシングを指摘している。ノイズに対してシグナルが少ない低観測性の状況下で今までより早く正確にターゲットを探知できるため、量子センシングを重視しているという。そして、中国の研究開発状況を踏まえると、米国が量子センシングの研究開発において最先端を走っているようには見えないとの懸念を隠さなかった[75]。米空軍研究所も、上で見たように、量子技術が空軍の運用能力向上の鍵であるとして研究開発に力を入れており、2019年12月にカリフォルニアで開かれた量子技術の祭典ともいえる国際会議（Q2B）[76]において、空軍が必要とする量子技術について発表を行った[77]。これによると、量子センシング技術を用いて、GNSS[78]や外部電波に頼らず自らの位置や速度を算出する慣性航法装置の強化や、より軽量化され偵察機能も高いセンサーを開発するという。

(b) 国家間競争の側面

量子技術をめぐる米中競争は、研究者や企業間だけでなく、国家間においてもその競争が加速している。2019年10月23日、米国政府は、OSTPの最高技術責任者で大統領副補佐官でもあるマイケル・クラツィオス（Michael Krastios）氏による論稿「米国はどのように量子超越を達成したか」（How America Achieved “Quantum Supremacy”）をホワイトハウスのウェブサイトに掲載した[79]。興味深いのは、この記事が出る直前に「量子超越性」の実証に成功して世界を驚嘆させたのはGoogle社とそこで働く研究者達[80]であった

75　Lanzagorta, Naval Research Laboratory, “The Future of Quantum Sensing and Communications.”

76　「量子技術をビジネスへ（Quantum to Business）」というコンセプトの下、量子コンピュータのソフトウェア開発を行う米国企業QC Wareが主催する国際会議。量子コンピュータのハードウェアやソフトウェアの研究開発に携わる最先端の企業や研究者が集う。

77　Michael Hayduk, Air Force Research Laboratory, “Quantum Information Science at Air Force Research Institute,” Q2B 2019, https://www.youtube.com/watch?v=PO_PKbeVIBU (accessed June 4, 2020).

78　全球測位システム（Global Navigation Satellite System: GNSS）。GPS、GLONASS、Galileo等の衛星測位システムの総称。

79　White House, “How America Achieved “Quantum Supremacy,” https://www.whitehouse.gov/articles/america-achieved-quantum-supremacy/ (accessed 15 June 2020). クラツィオス氏のツイッター公式アカウントのプロフィール写真には、フェルミ米国国立研究所の量子研究所（Fermilab Quantum Institute）にある希釈冷凍機を物理学者と覗き込む彼の写真が使用されている。

80　Arute et al., op.cit., pp.505-510.

にもかかわらず、「米国が」科学技術において歴史的偉業を達成したと米国政府が強調している点である。さらに、同記事は、わざわざ名指しで中国と比較し、米国が量子超越の偉業を達成できたのは、米国の自由で民主的な国家体制と、それが支える自由闊達な議論の風土、創造性を涵養する科学技術政策があったからだと主張している。

また、米国は自国が開発した技術が中国へ流出することを懸念し、それを防止するための法整備も進めている。2018年8月には、「2019年度国防授権法」[81]の一部として「2018年輸出管理改革法（ECRA）」[82]を制定し、今後、安全保障のための重要な「新興・基盤的技術（emerging and foundational technologies）」も輸出管理の対象とする方針を示している。この検討されるべき新興・基盤的技術として14の技術が指定されているが[83]、AI、極超音速技術、バイオ技術等と並んで、量子技術も指定されている。米国政府が、量子技術の獲得競争を、安全保障と経済のための米中競争という大きな流れに明確に位置付けていることがうかがえる。

(c) トランプ政権及びバイデン政権における政策

この量子技術の研究開発における米中間の競争は、トランプ（Donald Trump）政権下での米国の敵対的な対中政策を受けて加速してきたように見える。というのも、米国の科学技術政策の専門家は、トランプ政権下では米国の科学技術政策は全体として後退したと評価しているにもかかわらず、量子技術政策に関しては、トランプ政権下で複数の具体的かつ新しい政策が打ち出されているからである。例えば、オバマ政権で科学技術担当大統領補佐官及びOSTP長官を務めたジョン・ホルドレン（John P. Holdren）博士は、トランプ政権は前政権が追求してきた様々な国内あるいは国際的な科学技術

81　H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019.
82　H.R.5040 - Export Control Reform Act of 2018.
83　U.S. Department of Commerce, The Bureau of Industry and Security, “Review of Controls for Certain Emerging Technologies” (November 19, 2018).
84　2020年11月10日、ホルドレン博士は、政策研究大学院大学（GRIPS）科学技術イノベーション政策研究センター主催のウェビナー「SciREX Webinar 変わりゆく世界での科学技術と国際関係」において、クリントン政権およびオバマ政権における科学技術政策と比較して、トランプ政権の科学技術政策をこのように評価した。

プログラムの多くを打ち切ったり遅滞させたりしてきたと評価している[84]。にもかかわらず、量子技術政策だけは例外で、政策文書や関連法を立て続けに策定するなど、むしろトランプ政権下で複数の政策が打ち出されてきたのは事実である。2017年末以降、米国の対中警戒は政治、経済、軍事の全般にわたって先鋭となったが、技術覇権の争奪を背景とした米中間の貿易摩擦によって、将来のゲームチェンジャー技術とも言われる量子技術をめぐる米中競争が米国の政策関係者の耳目を集めたのではないかと考えることもできる。

バイデン（Joe Biden）大統領とハリス（Kamala Harris）副大統領は、科学に理解があり科学技術に関する事実や専門家の意見を尊重すると評されている。ホルドレン博士によれば、バイデン政権は国内外の科学技術振興政策、環境問題、STEM教育推進などにおいてオバマ政権時代の科学技術政策を取り戻すよう尽力すると言う。その大きな枠組みの中で量子技術政策も扱われるのであれば、またバイデン大統領の対中姿勢がそこまで大きく融和に傾くとは考えられない現状も考慮すれば、米国の量子技術政策は引き続き推進されていくのではないかと考えられる。さらに、ハリス副大統領は2018年6月に、量子コンピューティングが米国の安全保障にとって不可欠であるとの認識の下[85]、国防総省が主導する防衛目的に特化した量子研究コンソーシウム[86]の設立を目指して、上院軍事委員会に「量子コンピューティング研究法案（Quantum Computing Research Act of 2018）」を提出している[87]。米海軍研究所（Office of Naval Research: ONR[88]）と米陸軍研究所（Army Research Laboratory[89]）、OSTPを中心とした量子研究のための共同体の創設を求める

85　Press Release, “Harris Introduces Bill to Increase Resources for Quantum Computing and Research to Benefit National Security (June 07, 2018),” https://www.harris.senate.gov/news/press-releases/harris-introduces-bill-to-increase-resources-for-quantum-computing-and-research-to-benefit-national-security (accessed December 4, 2020).

86　産業界、アカデミア、政府組織間の量子研究の取組みを調整・監督し、補助金を支出するための研究共同体の創設を目指していた。

87　S.2998 - Quantum Computing Research Act of 2018, 115th Congress (2017-2018).

88　科学技術の重要性に鑑み1946年に海軍省のもとに設立された米海軍の研究所。米海軍および海兵隊の科学技術研究の計画策定、大学・政府系研究機関・非営利機関・企業等を通じた計画の実行・推進を任務とする。

89　1992年に米陸軍内に創設された研究所。コンピュータ・情報科学、センサー・電子デバイス、人間工学、生存時間・致死性、兵器・材料、車載技術などについて研究を行っている。

この法案は、当時の米国議会の政治的な理由から廃案となったが、この動きを主導したハリス副大統領が任期中にどのような量子政策をとるのかについては注視していく必要がある。

1957年にソビエト連邦が人類史上初の人工衛星スプートニク1号の打上げを成功させた後、米国は、宇宙開発競争に打ち勝つべく、1958年にNASAを設置して有人宇宙飛行の達成を目指したが、その時代さながらの量子コンピュータ開発競争、「21世紀版スプートニク・ショック競争」が始まっているといっても過言ではないだろう[90]。

5　おわりに

量子コンピューティング、量子通信、量子センシングは、計算能力や情報通信能力を飛躍的に発展させる可能性を秘めており、コミュニケーションやネットワークが死活的に重要になっている現代の戦争において、電子戦、ステルス技術、ISR、C4I、精密誘導、情報の秘匿に影響を与える可能性がある。

クレピネヴィッチによれば、前述のとおり、RMAは、(1) 技術革新、(2) 新たな兵器･システム開発、(3) 戦闘ドクトリンの開発などの運用上の革新、(4) 組織的受容という4つの要素が結び付き、戦争の様相と行為を「根本的に変化させた」ときに起こる。このテーゼに照らしたとき、(1) の技術革新は起きつつあり、量子技術を活かした防衛装備や兵器の開発も一部の国では既に着手されており、(2) のフェーズに入っている。

(3) の運用上の革新が起きているかについては、未だ断言しがたい。先見の明ある一部の軍人は、量子技術がもたらすインパクトを認識してその研究開発の動向を注視しているが、それが戦闘ドクトリンにまで取り込まれていると言えるほどの証左は公には未だ見当たらない。例えば、米軍の現在の統合作戦に関する戦闘ドクトリン、その通信システムに関する文書を見ても、2019年のサイバー軍の役割拡大に関する記述変更や電磁スペクトラム関連の追記などは見られるが、量子通信や量子センシングに関するはっきりとした

90　藤井啓祐、前掲書、118－119頁。

記述はない[91]。

しかしながら、現代の戦闘において電磁波領域が主要なドメインの１つとして重要視されるようになっており、情報通信技術の能力強化が枢要であることが軍関係者の常識となっている今、量子技術の重要性を加味した戦闘ドクトリンが作成され、それが軍組織に受容されるのは、時間の問題と言えるかもしれない。ただし量子技術は、コンピューティング、情報収集、通信を支える基盤技術であり戦闘ドクトリンに明示的には示されるとは限らない。さらに言えば、量子技術は、先に手に入れてしまった側が大きな優位を獲得するゲームチェンジャー技術となり得るため、秘密裏に戦闘ドクトリンが開発されている可能性はあるだろう。

米国は近年、量子技術、特に量子センシング技術を国防へ活用することに積極的な姿勢を示しているように見える。具体的な政策は既に述べたとおりだが、2020 年 7 月 13 日、エスパー前国防長官は、ホワイトハウスで最高技術責任者を務め量子技術政策の推進に力を入れてきたクラツィオス氏を国防次官代理（研究・工学担当）に任命した[92]。

そのような米国と同盟関係にある日本は、どのような日米協力を検討していくべきか。日本政府においては、内閣に設置された統合イノベーション戦略推進会議が 2020 年１月に「量子技術イノベーション戦略」を策定した。この量子戦略では、安全保障貿易管理が盛り込まれた一方で、それ以外の安全保障上の観点からの記述は見当たらない。中長期的な視点で日本の防衛力を定める直近の防衛大綱では、量子技術の研究開発に関する具体的な記述はないものの、防衛装備庁が策定した研究開発ビジョンでは、主な研究開発の進め方の１つとして、「量子コンピュータ・センシング・通信といった量子技術等の将来のゲームチェンジャーとなりうる技術は、ボーダーレス化・デュア

91　Joint Chiefs of Staffs, “JP-6.0, “Joint Publications Communications System, 10 June 2015, Incorporating Change 1, 04 October 2019,” https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp6_0ch1.pdf?ver=2019-10-15-172254-827 (accessed July 23, 2020).

92　U.S. Department of Defense, Release, “DOD Names Acting Under Secretary of Defense for Research and Engineering (July 13, 2020),” https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2271633/dod-names-acting-under-secretary-of-defense-for-research-and-engineering/ (accessed July 23, 2020).

ルユース化が進展し、特に民生分野において進展が速いことから、国内外の技術の進展に合わせて、継続的な技術向上および最先端技術の反映に努める」としている[93]。これは努力目標として記述されており、具体的な応用技術の獲得に向けてどの程度の予算・プログラムが企図されているかは定かでないが、我が国の防衛当局が安全保障分野における量子技術の活用に目を向けていることは確かである。今後、安全保障分野への量子技術の影響について、大学・研究所や量子スタートアップ企業の研究者に協力を仰いで積極的な分析・検討が進められることが期待される。

量子技術の研究開発は、それがもたらすインパクトを考えると「21世紀を規定する安全保障上の優位性をめぐる争い」という側面がある。ハリス米国副大統領の次の言葉[94]は、これを的確に表している。「量子コンピューティングは、私たちの世界を変える次の技術フロンティアであり、米国は後れを取ることはできない。量子コンピューティングは、次世代の雇用を創生し、疾病を治療し、国をより強く安全にする。量子コンピューティングに関する十分な研究や調整がなければ、サイバー空間における世界的競争で後れをとるリスクを侵し、それは敵対国からの攻撃に対して脆弱になることを意味する。この技術の発展に立ちふさがる課題に、我々は今こそ対処しなければならない。我々の未来は、そこにかかっている。」本稿ではあまり触れられなかったが、量子技術は伝統的な安全保障の側面だけでなく、経済安全保障を含むより幅広い安全保障分野に影響を与える。国家としてどこまで量子技術に投資するかは、ゲームチェンジャー技術である量子技術がもたらす優位性を獲得できるかどうかを決定づける大きな要素となる。今こそ、量子技術が国家安全保障にもたらすインパクトに真剣に向き合うべきときであろう。

93　防衛装備庁「研究開発ビジョン スタンド・オフ防衛能力の取組（多次元統合防衛力の実現とその先へ 解説資料）令和2年3月31日」、12頁。本資料では、31防衛大綱の「島しょ部を含む我が国への侵攻を試みる艦艇や上陸部隊等に対して、相手の脅威圏の外から対処を行うためのスタンド・オフ能力等の必要な能力を獲得するとともに、(…) 関連する技術について総合的な研究開発を含め、迅速かつ柔軟に強化する。」との方針の下、将来のゲームチェンジャー技術となりうる量子技術の反映に努めるとしている。

94　Press Release, “Harris Introduces Bill to Increase Resources for Quantum Computing and Research to Benefit National Security (June 07, 2018).”

第３章　「人間の認知」をめぐる介入戦略
―複雑化する領域と手段、戦略的コミュニケーション強化のための一考察

桒原　響子
（日本国際問題研究所研究員）

はじめに

本稿は、大国間競争時代において、戦闘領域が拡大しつつあり、世論や情報をめぐる戦闘手段の境界が曖昧化している現状について、特に中国のオペレーションを中心に考察するものである。

情報通信技術（ICT）やAI技術の飛躍的発展に伴い、戦闘空間が物理的範囲から「人間の認知」を含む無形空間に拡大している。これは中国人民解放軍が追及する「智能化戦争」の特徴の一つである。「智能化戦争」は、高度な自動化、ビッグデータおよびAI等の技術によって強化された軍事システムによって戦われる戦争であり、また、戦闘領域、情報領域、認知領域、社会領域を融合するものであるとされ、認知領域から社会領域という社会科学の分野にまで領域が及んでいることが特徴的である。同様に新しい技術を使用することによって世論工作の手段も拡大しており、伝統的なものからソーシャルメディアや新たなアプリ等を用いたディスインフォメーションの拡散にシフトするなど、よりわかりにくく、拡散力の強い手段になっている。

他方、こうした状況に対する日本の認識は、権威主義国家による世論操作やディスインフォメーション・キャンペーンに代表されるようないわば「悪意のある」影響力にようやく関心が向けられるようになったが、その認識レベルは低く、また、これらに対する具体的な対応は初期段階にあり、到底十分とはいえない状況である。さらに日本が外交分野において「対外発信」という際、未だ日本の伝統文化やポップカルチャー等の現代文化といったソフト

パワーを中心とした情報発信や文化交流、人物交流事業に終始する傾向にあり、安全保障の要素が欠落しているため、現実の国際情勢に対応しきれていないのが実情だ。

また、世界的には世論に影響を及ぼす各種オペレーションが多様化しているが故に、情報の価値や正誤、さらには発信する側の意図を正しく判断することがより困難になっているという課題もある。中国の智能化戦争やハイブリッド戦、網電一体戦[1]等に含まれる世論工作は、伝統的なパブリック・ディプロマシーと手段や方法論で共通するところが多いが、その中国のパブリック・ディプロマシーが他の民主主義国家から「プロパガンダ」「スパイ活動」「シャープパワー[2]」などと非難されるケースも目立つ。

そこで本稿では、①軍事作戦の一部としても用いられる世論操作や情報操作等、いわば「人間の認知」領域へのオペレーション（以下、「介入戦略」とする）が、一国の政府の政策決定過程、世論形成過程および情報の流れに影響を及ぼすという事実を理論的に捉え、②各種介入戦略の定義を確認し、これら戦略の共通点や相違点を整理する。

③そして、これら介入戦略を取り巻く環境がどのように変化しているかを分析し、それがどのように介入戦略に影響を与えているかを検討し、④その上で、日本をはじめとする民主主義国家における課題と日本に求められる戦略的対外発信のあり方について考察する。介入戦略の定義や各介入戦略の共通点と相違点、さらに「人間の認知」を取り巻く環境やその変化を整理し理解しておくことは、我々が相手国の意図や目的を正確に認識するだけでなく、情報の安全保障における日本の脆弱性を理解し、日本が「認知」をめぐる戦

1　従来の電子戦の能力とサイバー空間の攻撃および防御手段を一体として運用し、敵の戦闘力や兵力投射能力を妨害し、味方の作戦能力を維持する概念。

2　全米民主主義基金（NED）が2017年末に発表した用語で、権威主義国家が、相手国の政治環境や情報環境を突き刺すことで自らの影響力を行使するものであると定義されている。NEDは、中国やロシアを挙げつつ、今日の権威主義国家は民主主義の基盤となる制度そのものを操作する戦術を用いて、国際社会に自らの影響力を投射するためにシャープパワーを用いているとしている。Juan Pablo Cardenal, Jacek Kucharczyk, Grigorij Mesežnikov and Gabriela Pleschová, “Sharp Power: Rising Authoritarian Influence,” *National Endowment for Democracy, December* 5, 2017, https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf (accessed May 3, 2021).

いにいかに立ち向かっていくべきかを検討する上で重要な作業となろう。

1. 世論形成と情報伝達のメカニズム

(1) 世論形成

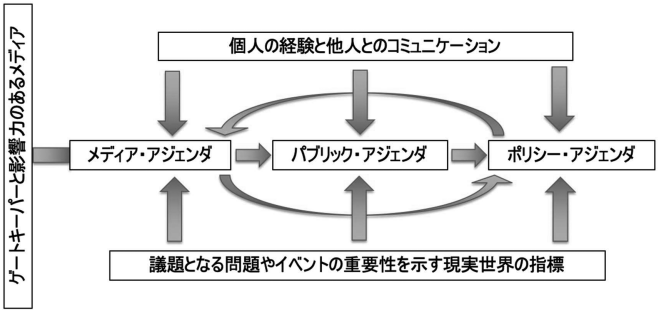
近年、国際社会では、情報通信技術の飛躍的発展とともにコミュニケーション手段が多様化し、情報が即時に発信され、人々が自由に情報を取得し、国境を超えたコミュニケーションをとることが容易になった。それと同時に、世論が政府の政策決定に与える役割も格段に高まってきている。そうした中、各国政府は、世論の果たす役割の重要性に注目し、さまざまな介入戦略を展開している。例えば世論に積極的に働きかけるパブリック・ディプロマシーや、さらに働きかけるターゲットをしぼった形のストラテジック・コミュニケーションは、2001 年 9 月 11 日に生起した同時多発テロ事件以降に米国をはじめ世界的に脚光を浴び、各地で展開・強化されるようになった。

加えて、外交・安全保障分野におけるコミュニケーションを取り巻く環境も変容している。米国では、2017 年に誕生したトランプ前大統領が、SNS 発信一つで世界を翻弄する「ツイプロマシー」（ツイッター・ディプロマシー）を展開した。2020 年の米国大統領選挙では、SNS を介して様々なデマや偽情報が広まり、米国社会の分断を加速した。また、新型コロナウイルスの発生源について米中が互いを激しく非難し合った。欧州でも、誤った情報を意図的に発信することも含んだインフルエンス・オペレーション（影響力工作）やディスインフォメーション・キャンペーン（偽情報の拡散）が、選挙介入やデモの助長等の政情不安につながるとして問題視されるようになり、欧州委員会は 2020 年 6 月、ウイルスに関する偽情報を拡散したとして中国やロシアを名指し非難する報告書を発表した。同報告書では、中露が影響力工作とディスインフォメーション・キャンペーンを展開したことで、パンデミックの間に欧州の民主主義を弱体化させ、中国が自国の影響力を拡大しようとしていると強い警戒感が示された。

ここで、広報面での介入戦略が、外交・安全保障においていかに重要な手段であるかを確認するために、まずは世論や政府の意思決定プロセスを簡単

に整理しておきたい。この作業は、いかに相手国の世論に働きかけることが、理論上、その国の政府の政策決定過程に影響を与える（自らにとって有利な環境を構築する）ために重要な手段であるかを理解することにつながる。

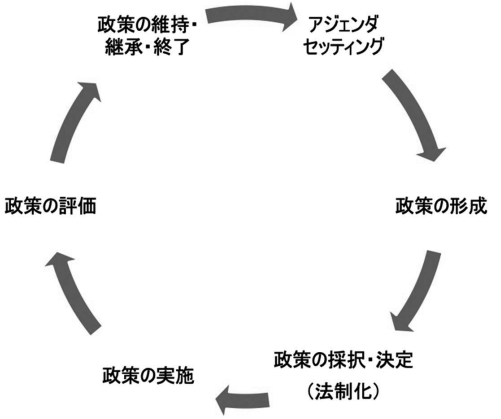
世論は、価値観やアジェンダ、イベント、さらには情報を発信する主体であるメディア、政治家、ソーシャルメディア、海外のアクター等、様々な要素によって影響を受けている。メディアが世論、そして世論が政府の議題設定（アジェンダ・セッティング）に大きな影響を及ぼしている（図1参照）。



出典：Rogers and Dearing, 1988 を基に筆者作成

図1　アジェンダ・セッティング・モデル

さらに世論から影響を受けた政府のアジェンダは、政策決定過程で政策の形成、政策の決定、政策の実施という順に反映されていく（図2参照）。



出典：Cairney, 2017 を基に筆者作成

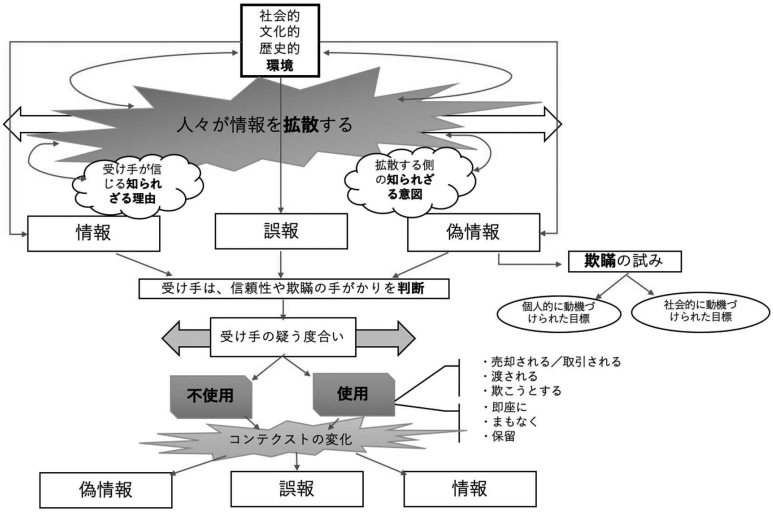
図 2　政策決定モデル

上記二種類のプロセスを確認すると、メディア、世論、政府というアクターは、あらゆる情報、外界やアクター間のコミュニケーションに影響を受けており、世論は政府の政策決定に重要な役割を果たしていることがわかる。国家が相手国政府の政策決定過程に影響を及ぼすためには、政府対政府のいわゆる伝統的外交のみならず、相手国世論に対し直接働きかける外交も重要なのだ。後者にどのような手段があるのかについては、第 2 章で詳しく見ていくこととしたい。

(2) 情報伝達

図 1 で見たアジェンダ・セッティング・モデルには、情報の流れも深く関わっていることを忘れてはならない。アジェンダ・セッティングにあるいくつかの過程のうち、いずれかの過程に内外からの何らかのダメージ（例：情報の流れが遮断される、意図的に偽情報が拡散する、世論操作が行われる等）が加われば、それによって世論が疑心暗鬼になり、政情不安につながりうる。つまり、各アジェンダ・セッティングのプロセスには情報が正しく伝わることも重要なのだ。

では、情報はどのように社会に拡散するのか。そのメカニズムを情報行動学の視点から紹介したい。図３は、情報、誤報、偽情報がいかにして形成され、広められ、判断され、利用されるかを示したものである。①～⑥の解説は、カルロヴァとフィッシャーが指摘する議論を要約する形で示す[3]。



出典：Karlova, Fisher, 2013 を参考に筆者作成

図３　情報、誤報、偽情報の社会的拡散モデル

①環境

情報の価値は、受け手となる人間の置かれた「環境」に大きく依存する。具体的には、受け手の持つ社会的、文化的、歴史的なコンテクストによって、情報が、正確な情報、あるいは不正確な情報（誤情報や偽情報）として認識される。

3　Natascha A. Karlova and Karen E. Fisher, “A Social Diffusion Model of Misinformation and Disinformation for Understanding Human Information Behavior,” *Information Research*, 18（1）, March 2013, http://InformationR.net/ir/18-1/paper573.html（accessed April 20, 2021）.

②拡散

次に情報は、受け手の個人的あるいは社会的なネットワークを介し、時間をかけて「拡散」されていく。拡散にかかる時間はさまざまで、国内外のソーシャルグループを経由して、災害等の緊急事態や政治的動員のように即座に拡散される場合もあれば、影響力の低いものや「つまらない」と判断されるもののようにゆっくりとした速度で拡散されていく場合、そして関連性や価値等が変動するためにかなりの時間をかけて拡散されていく場合もある。さらに情報伝達やコミュニケーションのツールである Facebook や Twitter 等の SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）は、これらの情報拡散をより容易かつ迅速にすることを可能にしている。

③知られざる理由・意図

情報は一般市民や政府、企業といったアクターによって拡散されるが、情報を拡散する側の意図を正確に知ることは困難であるため、「未知」な領域である。同時に、情報の受け手についても、その情報を信じるか信じないかを判断する理由を正確に測り知ることは困難であるため、同様に「未知」な領域である。

④欺瞞

偽情報を発信する側は、情報を拡散する場合、悪意のある目標（例：同僚が金銭を横領していると示唆する）と善意の目標（例：友人のサプライズパーティーを計画する）の両方を達成することができるが、個人的ないし社会的な動機に基づいて情報を偽る。そのため受け手が情報の「欺瞞」を見分けるには、文脈や人間関係を理解していなければならない。

⑤判断

情報を拡散する側の意図に関わらず、情報の受け手は、情報の信憑性への手がかり（例：フィッシングメールの場合、信憑性のあるドメイン名やロゴ、フォント、住所等が用いられる）と欺瞞への手がかり（例：メールの文法や言い回し、偽の URL が表示される）を用い、その情報が信頼できるかを判断

する。しかし①で述べたとおり、情報の受け手は、受け手を取り巻く社会的、歴史的、文化的環境に影響を受けた状態で情報を解釈するので、必ずしも受け手が偽情報に気づき攻撃を回避できるとは限らない。受け手がどの程度その情報を疑い、正しく判断できるかは、情報リテラシーにかかっている。

⑥使用

受け手が自らの情報リテラシーに基づいて正誤を判断された情報は、一般市民や政府の意思決定のために「使用」される。その中では、政府であれ企業であれ、自らの利益のために偽情報を利用することができ、また受け手も、状況に応じてすぐに偽情報を利用できれば、後で利用するためにその情報を保留しておくこともできる。また、世の中の動きとともにコンテクストが変化すれば、はじめは正確な情報であっても途中で誤情報や偽情報に変化することもありうる（例：災害時の「＃救助要請」ツイートが、投稿者が救助された後もリツイートされ続ける）。

以上から、情報はアクターの意思決定のための重要な材料であり、その伝わり方は受け手の環境や発信する側の目的に大きく依存するため、情報の伝わり方や拡散の仕方を正確に予測することは難しいといえよう。

2. 外交における世論形成の手法と定義

次に、外交・安全保障分野において、相手国の世論を形成および操作する手段にはいかなるものがあるかを見て行くこととしたい。ここでは、米国のいう政治戦を戦うために必要とされる戦略のうち、世論形成に重要な影響を対象とする。

米国のいう政治戦とは、国家目標を達成するために、国家の指揮のもとで戦争に至らないあらゆる手段を用いて行う作戦を指す[4]。他方中国は、軍事安

4　George F. Kennan, 'The Inauguration of Organized Political Warfare' [Redacted Version], *Wilson Center Digital Archive*, April 30, 1948, https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320.pdf?v=941dc9ee5c6e51333ea9ebbbc9104e8c（accessed June 6, 2021）.

全保障も含めて「総体的国家安全観[5]」という安全保障体系を掲げている。この総体的国家安全観に基づく工作には、国内外の華人によって形成される「統一戦線」を通じて展開される組織や人々の活動をはじめ、プロパガンダ、強制外交、ディスインフォメーション、メディア工作、ハイブリッド戦、スパイ活動、そしてパブリック・ディプロマシー等のソフトパワー機能も含まれる。なお、いずれの手段も、新しい手段ではなく、歴史上の戦争等で用いられてきた手段であるが、定義が確立されていないものや、中には国や地域、研究者によって定義が異なるものもある。以下の表は、最もよく使われる定義を筆者が取りまとめ簡略化を試みて示したものである（表 1）。

表 1：あらゆる政治戦の実施形態

戦略・手段	意味
パブリック・ディプロマシー	自国の国益に資するべく、ターゲットした国の世論に直接働きかけ、自国のイメージやプレゼンスを向上させる外交手法。透明性があり、相手を魅了させる手法。実行形態として Cull は、① Listening（傾聴）、② Advocacy（立場の主張）、③ Cultural Diplomacy（文化外交）、④ Exchange Diplomacy（交流外交）、⑤ International Broadcasting（国際放送）に区分している[6]。
プロパガンダ	不特定多数の大衆を一定の方向に導き、行動を起こさせるために社会心理的な手法で特定の考え方や価値観を植え付ける組織的な活動。
インフルエンス・オペレーション	平時～有事～紛争後に、相手国の世論の意見や態度を自国の国益と目的を促進させる方向に情勢するため、外交、軍事、経済、サイバー、情報、その他の能力を統合・連携させ適用すること[7]。
ストラテジック・コミュニケーション	国家目標を支援するために、調整された行動、メッセージ、イメージ、その他の形態のシグナリングまたはエンゲージメントによって、特定の聴衆に情報を提供し、影響を与え、説得しようとすること[8]。

5 本稿 3.（3）に詳述。
6 Nichols J. Cull, *The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy: 1945-1989*, Cambridge University Press, 2008, xiv-xvi.
7 Eric V. Larson, Richard E. Darilek, Daniel Gibran, Brian Nichiporuk, Amy Richardson, Lowell H. Schwartz, Cathryn Quantic Thurston, “Foundations of Effective Influence Operations: A Framework for Enhancing Army Capabilities,” *the RAND Corporation*, 2009.
8 Christopher Paul, *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates*, Santa Barbara, Calif.: Praeger, 2011.

情報作戦	米国国防総省によれば、軍事行動中に、敵や潜在的な敵の意思決定に影響を与え、混乱させ、堕落させ、簒奪（さんだつ）するために、他の作戦と連携して情報関連能力を統合的に使用することで、自己を保護する作戦。情報戦（IW）は戦略レベルで行われるのに対し、情報操作は戦略を実行するためにさまざまな情報関連能力を使用する作戦レベルで行われ、コンピュータネットワークオペレーション、心理戦、電子戦、オペレーションセキュリティ、欺瞞作戦で構成される[9]。情報戦と混同され用いられることもあり、国防総省の定義はそれ自体が曖昧であるため混乱を招いているとの見方もある[10]。
情報戦	自己の情報空間をコントロールし、自己の情報へのアクセスを防護しながら、敵の情報を取得・利用し、情報システムを破壊し、情報の流れを混乱させる戦争[11]。米国政府による公式の定義はないが、攻撃や防御を含め、競争上の優位性を追求するために情報を利用・管理することであると概念化している[12]。
ディスインフォメーション・キャンペーン	経済的・政治的目的を達成するため、意図的に世論を欺くために作り出された偽情報が拡散され、公共に害を与える活動。民主的な政治や政策決定過程に対する脅威等につながる。
ハイブリッド戦	共通の政治目的を達成するために、国家および非国家の在来型手段と非在来型手段を巻き込む紛争。国籍を隠した不明部隊を用いた作戦、サイバー攻撃による通信・重要インフラの妨害、インターネットやメディアを通じたディスインフォメーション・キャンペーン等による影響工作を複合的に用いる[13]。
超限戦	すべての境界と限度を超えた戦争。1999年に中国軍人2名が定義づけた戦争の概念で、「すべての兵器と技術が組み合わされ、戦争と非戦争、軍事と非軍事、軍人と非軍人という境界がなくなる」という言葉で表現されるグローバル化時代の戦争は技術の総合の上に成り立っており、あらゆるものが手段となり、あらゆるところに情報が伝わり、あらゆる領域が戦場となりうるという考え方である。これは、後の2011年9月11日に生起した米国同時多発テロ事件を予言したと国内外から評された[14]。
三戦	輿論戦（世論戦）、心理戦、法律戦を指し、軍事的および経済的手段であるハードパワーを用いることなく敵を弱体化させる戦術である[15]。2003年に中国人民解放軍政治工作条例に記載された。

9　Catherine A. Theohary, “Information Warfare: Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, March 5, 2018.
10　Paul, 2011.
11　NATO, “DEEP ADL Portal Infographic: Community Media (Media (-Dis) Information -Security),” January 2, 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/2005-deepportal4-information-warfare.pdf (accessed April 20, 2021).
12　Theohary, 2018.
13　防衛省『令和元年度防衛白書』2019年。
14　喬良、王湘穂『超限戦 :21世紀の「新しい戦争」』角川新書、2020年。
15　航空自衛隊幹部学校戦略研究グループ「3 中国による三戦の定義等およびエア・パワーに関する三戦の実例」『エア・パワー研究』第2号、2016年1月、https://www.mod.go.jp/asdf/meguro//center/img/113memo1.pdf（閲覧2021年6月4日）。

シャープパワー	権威主義国家が強制や情報の歪曲、世論操作等の強引な手段を用い、主に民主主義国家の政治環境や情報環境を鋭く「刺す」「穿孔する」ことで、自国の方針をのませようとするもの[16]。

これらの介入戦略は、いずれも一概に棲み分けや区分が難しいという共通点を持つ。例えば、いずれの手段も、自らの国益を追求し、望ましい外部環境を構築することを目的としており、また、結果として他国の世論、つまり「人間の認知」領域に影響を与えうるという点でも共通している。

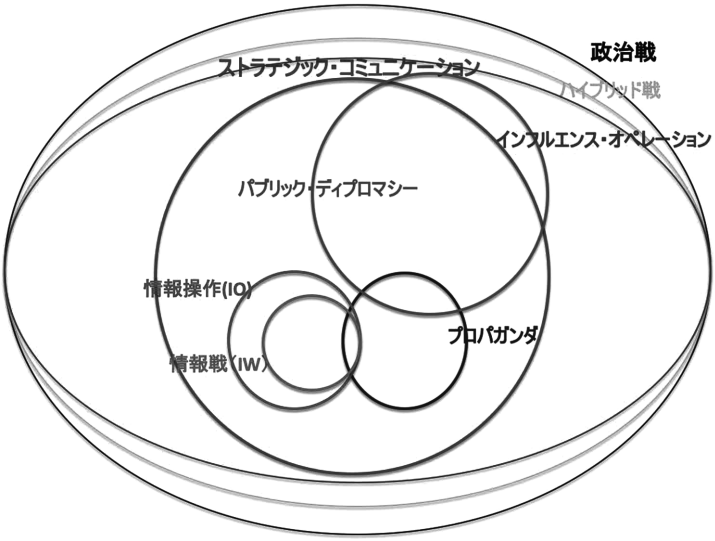
反対に、これら介入戦略には、「悪意」のある手段と「透明性」のある手段、そしてそのどちらも含んでいる手段が混在しているという相違点もある。例えば、ディスインフォメーション・キャンペーンやシャープパワーの行使等は、相手国社会の分断や政治体制の弱体化等、相手国世論や政府の意思決定に何らかのダメージを与えることを目的としていることから、「悪意」のある手段として分類できよう。さらに、プロパガンダやインフルエンス・オペレーションは、戦闘の一部として相手の深層心理や認知までを意図的に操作し、相手国の望まない結果を生み出す可能性もあるため、ネガティヴな表現で用いられることが多い。なお、ホワイト・プロパガンダのようにあえて情報源が公開される場合もあることから、常にその手段に「悪意」が伴っているわけではない。

一方、パブリック・ディプロマシーは、一般的な解釈では、相手国の世論を「魅了」し「透明性」のある活動であると位置付けられている。ネガティヴな意味合いを持つプロパガンダとはあえて差別化するために登場した言葉であるため、前述の「悪意」のある手段とはある意味対極のオペレーションともいえる。

次に各手段がどのように関係しあっているかを可視化してみよう。本来、各種介入戦略は、別々の目的や意味を持って誕生していったのであるが、情報通信技術の発展や戦闘手段、価値観の多様化よって、各領域の関係性が複雑化し、各種手段に明確な線引きが難しくなっている。図4は、世論を中心に世論と情報に係る戦闘領域が世論をどのように取り巻いており、各種戦闘

16 Cardenal, Kucharczyk, Mesežnikov and Pleschová, 2017.

領域がどのように関わり合っているかを示したものである。



出典：飯塚恵子『ドキュメント 誘導工作』2019 年、Paul, Christopher. “Strategic Communication: Origins, Concepts,and Current Debates.” 2011. Gershaneck, Kerry. “To Win without Fighting: Defining China‘s Political Warfare.”2020. 等を基に筆者作成

図４　曖昧化する戦闘領域の境界線

表１で示したように、ハイブリッド戦は、世論にディスインフォメーションを拡散すること等を目的としたインフルエンス・オペレーションを複合的に用いた手法ともいわれるため、両戦闘領域はほぼ同範囲にかかるように記している。

パブリック・ディプロマシーやホワイト・プロパガンダのように、情報の発信源や目的が明らかなものでも、このような戦闘領域の中では、受け手の価値観や政策判断によっては（たとえそうでなくとも）、「悪意」のあるオペレーションだと解釈される危険を孕んでいる。

また、各戦略は、いずれも自国の国益に望ましい環境を創造することを目的としている点で共通しているが、いずれも境界線が曖昧で複雑に絡み合っ

ており、ストラテジック・コミュニケーションやインフルエンス・オペレーションのように国によって解釈が異なる、または専門家によって認識が異なる中、いかにして受け手（ポリシーメーカーや一般市民等）がその手段を区別し、相手の意図を読み取るのかが問題となる。これら手段の行使の対象が、結果的に「被害者」となるか、それとも「聴衆（オーディエンス）」となるかで判断基準が異なることになる。ここでいう「被害者」とは、他国による介入によって、自らにとって好ましくない状況が生起した国・グループ・個人を指す。ディスインフォメーション・キャンペーンの、「意図的に世論を欺く」や「公共に害を与える」ことが目的であるという定義や、情報戦の「情報の流れを混乱させる」という定義の一部の表現からわかるように、これらの手段の対象者は「被害者」となるともいえよう。

他方、パブリック・ディプロマシーやストラテジック・コミュニケーションは、発信元が自らの利益に望ましい環境を構築するために、ソフトパワー外交やイメージ戦略によって対象国の世論に直接働きかけるものであるから、発信元の国が対象国の世論を「敵」と見なしているわけではなく、あくまで「聴衆」にすぎないといえる。

3. 中国の公共外交と戦狼外交

今日、中国の外交が世界的に「戦狼外交」という呼称で呼ばれ、日本国内でも中国によるメディアや SNS での情報発信や文化交流・人物交流等の活動が「プロパガンダ」「スパイ活動」などと批判の対象になっている。

中国は近年、ソフトパワー外交や戦略的な情報発信等を通じて、対中イメージやプレゼンスの向上を目的とし、したたかに海外の世論に働きかけを行なってきた。しかし、こうした中国の活動が数年前から米国を中心に脅威と認識されるようになり、「シャープパワー」というパワー概念が登場した。そして最近においては、中国の外交官らが Twitter 等を通じて国際社会に対し好戦的な発言を繰り返すようになった。なかでも趙立堅副報道局長が 2020 年 2 月に中国外交部のスポークスパーソンとして就任すると、「戦う外交官」として強硬な発言を繰り返し、また各国駐在の中国大使も競って強気の発言を

行うようになり、国際社会で物議を醸している。この「戦狼外交」がパブリック・ディプロマシーの範疇に含めうるものかどうかについては疑問も残る。

また、我々はこれら中国のパブリック・ディプロマシーの「聴衆」なのだろうか。ここでは、パブリック・ディプロマシーと呼ばれてきた中国の外交手法について整理するとともに、こうした手法がなぜ批判されているのか、また中国の意図はどこにあるのかについて検討していきたい。

(1) 中国「公共外交」の概要

中国のパブリック・ディプロマシー（中国語：公共政策）の強みは、共産党一党統治体制のもと、予算や人員といった豊富な資源を状況に応じて自在に投入できることである。中国の安全保障戦略の中には、三戦（輿論戦、心理戦、法律戦）が掲げられているが、経済活動や文化交流、人物交流等を通じて海外の世論に接近し、巧みに工作活動をすることで戦闘意思を取り除き、中国寄りに仕向けることが目的とされる。パブリック・ディプロマシーもまた相手国世論に働きかけ、自国のプレゼンスやイメージの向上を図るための重要な手段である。

中国がパブリック・ディプロマシーの重要性に着目したのは、1989年6月4日に生起した天安門事件に起源があるとされる。民主化を求めて天安門広場に集結していたデモ参加者を、軍が武力で弾圧し、多数の死傷者を出した事件を受け、欧米が厳しく中国を批判した。中国は、世界中に広がった中国のマイナスイメージを払拭することを目標に、「中国は近づきやすく、美しい国である」というイメージづくりを重点に、中国文化を前面に押し出したパブリック・ディプロマシーを展開してきた。

2000年に入ると、中国は目覚ましい経済発展を遂げ、GDPでは日本を追い越し世界第2位の経済大国となり、国際社会におけるプレゼンスは格段に高まっていった。そして中国の戦略目標は、大国としてのイメージ強化、経済・ビジネス面では対外市場拡大、そして国際社会で支持を集めるための外交関係構築等へと移っていったのである。中国は、とりわけ米国に対する働きかけが自国の発展や外交政策にとって重要との認識に立ち、米国世論工作に多大な努力を払ってきた。従来の中国の世論工作は、相手国の信頼を獲得する

ため、中国指導部が前面に出ない方途を重視してきており、現地の華僑・華人や、企業、市民団体等と連携し、多彩なメディア戦略をはじめ、孔子学院における中国語教育等の活動といった文化的ソフトパワーを前面に打ち出す取り組みを展開していった。

ちなみに、文化的ソフトパワー（中国語：「文化軟実力」）とは、2011年10月に開催された17期6中全会（中国共産党第17期中央委員会第6回全体会議）において、激しい国際競争の中で主導権を握るためには社会主義文化強国の建設を目指す必要があり、そのために文化的ソフトパワーを強化しなければならないと訴えており、その考え方は国際的な言論空間における「制度性話語権（ディスコースパワー）」を高めるための取り組みにも反映されている[17]。制度性話語権とは、「自国の議論や言説に含まれる概念や論理、価値観、イデオロギーによって生み出される影響力」とされ、対外関係において自国の発言を相手に受け入れさせることのできる力を指す[18]。孔子学院等の設置やソフトパワー外交もまた、話語権の強化のための取り組みである。

（2）対中警戒感の高まり

しかし、近年の中国の覇権掌握の動き、その手段としての経済や軍事等の領域での威圧的な活動およびシャープパワーを用いた世論工作、そして新型コロナウイルス感染症の世界的蔓延をきっかけに世界中で展開されている、国際社会や各国からの支持を得るための「マスク外交」や「ワクチン外交」、さらには強硬かつ好戦的な「戦狼外交」や全方位的なインフルエンス・オペレーションについて、欧米をはじめ世界から中国に対しこれまでにない厳しい視線が向けられるようになった。

米国では、これまで中国のパブリック・ディプロマシーとして捉えられてきた取り組みが、中国による世論工作やプロパガンダといった影響力工作であると非難されるようになり、排除の動きが加速している。2019年5月に公

17 加茂具樹「制度性話語権と新しい五カ年規劃」『中国政観』霞山会、2020年8月20日、https://www.kazankai.org/politics_list.php?no=0（閲覧2021年6月12日）。
18 鎌田文彦「中国からみた日米関係―『話語権』概念による一視角―」『総合調査 日米関係をめぐる動向と展望』国立国会図書館調査及び立法考査局、2013年。加茂具樹「制度性話語権と新しい五カ年規劃」『中国政観』霞山会、2020年8月。

表された中国の軍事力に関する国防総省の年次報告では、中国は米国の文化機関、報道機関、ビジネス、学術および政策コミュニティに対する影響力行使を行っているとし、その中で海外の華僑・華人に対する働きかけや影響力行使への華僑・華人の動員について取り上げられた[19]。また、言語教育機関である孔子学院は、中国のパブリック・ディプロマシーの代表格でもあるが、近年「中国政府の政治宣伝機関」や、「学問の自由に反する」といった非難が広まり、全米各地の大学等に設置されてきた孔子学院の閉鎖の動きがトランプ政権で加速した。

中国メディアに関しては、2020年2月に米国国務省が、中国のメディア5社（新華社、中国国際テレビ（CGTN）、中国国際放送（CRI）、チャイナ・デイリー、米国海天発展）を「中国の外交機関（宣伝機関）」と認定した。最近では、CGTNに雇用されていた欧米人の元記者や編集者らが、フィナンシャル・タイムズの取材に対し、報道の内容が政治的な干渉を受けている実態について証言したことでも再び注目を集めている。CGTVの国際放送は、中国の視点や考え方を世界に広めるために、中国のソフトパワー推進の主要な役割を担っている。世界的なテレビ視聴者数の減少に着目しオンラインプラットフォームでの配信に尽力しながら、海外での視聴者獲得を図っており、現在では2億世帯を超える視聴者を獲得しているとされる。しかし、CGTNの元記者や編集者によれば、中国批判に触れるような内容の報道は「上」からの監視や妨害を受けており、正当なジャーナリズム活動を行うことができないとして退職するケースも相次いでいるようだ[20]。彼らの中には、アルジャジーラ等の中国国外の大手メディアから引き抜かれた者も少なくない[21]。米国や英国では、CGTNが単に中国共産党からの資金提供のみならず、党からの直接の指示を受けているとし、活動範囲の規制措置が取られている。

19　Department of Defense, “ANNUAL REPORT TO CONGRESS: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2019,” May 2019, https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf（accessed June 1, 2021）.

20　Patricia Nilsson, Sun Yu and Michael Peel, "Behind the Scenes at China TV: Soft Power and State Propaganda," *Financial Times*, June 20, 2021, https://www.ft.com/content/9192de21-2007-4ee5-86a8-ad76bce693dc（accessed June 21, 2021）.

21　Ibid.

技術面では、「国防権限法 2019」で、米国政府機関が華為技術（ファーウェイ）や中興通訊（ZTE）、その関連会社との取引を禁じた。中国人留学生らによる技術流出の懸念も高まっており、米国の大学や研究機関から軍事関連技術等が流出することを未然に防ぐため、中国人留学生や研究者を対象にビザ規制が行われるなど、締め付けが強くなっている。また、直近では、バイデン大統領は 2021 年 6 月 9 日、動画投稿アプリである TikTok や WeChat 等の中国系アプリを米国で利用することを禁じたトランプ前大統領の命令を撤回する一方、中国等が開発したアプリの利用増を懸念しており、「米国の安全保障、外交政策、経済を引き続き脅かしている」とし、米国の情報が収集される恐れがあるとして、政府にリスクの再検証と対策を命じる大統領令に署名したばかりだ。

軍事面では、バイデン政権は、急速な中国の軍事力拡大を強く警戒しており、中国を強く意識した編成でインド太平洋地域への関与を重視している。「国防権限法 2020」では、米軍の通常兵器等の増強により抑止力を高める「太平洋抑止イニシアチブ」の創設が盛り込まれ、国防総省はこの予算に約 51 億ドルを要求している。

中国経済の急成長は米国の繁栄に貢献する側面もあった。また、米国世論の中でも、中国に対し好感を持てず信頼もあまりできないが、付き合っていかなくてはならないとの考え方もみられた。しかし、中国の強大化が経済および軍事面で米国を脅かすまでになり、米国内で対中警戒感が一気に高まっていった。また、中国は新たな国際秩序形成においてプレゼンスを高めており、米国を凌駕する覇権国家になることを望んでいるように見受けられる。

統一戦線工作部、宣伝部、国家安全部等のさまざまなアクターが影響力工作を展開する一方で、中国は次世代技術通信網をめぐる主導権も手中に収めようとしている。

こうして、米国においては中国の大国化を許容できる限度を超えたことから、中国への規制、締め付けが厳しくなり、知的財産権侵害、技術流失、エンティティリスト拡大、中国製アプリ規制、留学生の制限、通信機器大手・監視カメラ大手の制限等、米中対立の領域は、政治（価値をめぐる対立を含む）のみならず、経済、社会、軍事、情報通信技術分野にまで拡大してきた。

さらにコロナ禍の下で、トランプ前大統領が新型コロナウイルスを「中国ウイルス」と呼称し、ウイルスが武漢ウイルス研究所から流出した疑いがあると批判したのに対し中国は米軍がウイルスを武漢に持ち込んだ疑いがあると反論するという批判合戦が繰り広げられるなど、米中が激しく対立した。

また、中国は世界各地で自らのプレゼンスを高める方策をとってきたが、その動きも世界各地で友人を作るのではなく、かえって敵を作る結果となっている例が少なくない。例えば、中国と経済的結びつきが強く、中国に対する直接的な批判を避けてきた欧州や豪州、さらにはアフリカ諸国においても、中国の医療器具や医薬品に頼る一方、こうした中国からの支援に対し「感謝」を表明するよう要求されたり、経済的な脅しを受けたりして、中国に対する不信感が徐々に高まっていった。豪州に関しては、2020年4月23日にモリソン首相が新型コロナウイルスの起源に関し国際的な調査を提案したところ、中国が激しく反発し、石炭、牛肉、ワイン等の豪州からの輸入を制限する事態に発展した。さらに、2020年11月30日に中国外交部趙立堅副報道局長が自身のTwitterでオーストラリア軍の兵士がアフガニスタンの子供にナイフを突きつけている偽画像とともに豪州を非難するツイートしたことに対し、モリンソン首相は猛烈に中国を非難、豪中間の外交問題に発展した。

バイデン政権は中国が唯一の競争相手であり、国際秩序に挑戦する存在と位置づけ、中国に厳しく向き合う姿勢を示している。米国は国際政治・経済に関わる中国の影響力が高まることを強く懸念しており、日本をはじめ各国と協力して中国を牽制し、中国に対抗しようとしている。

米国の対中世論にも変化が生じた。Pew Research Centerの2020年秋の調査によれば、「好意的ではない」とする世論が73%と過去最高になった[22]。トランプ前大統領が就任して以来、中国に対する否定的な見方が20ポイント近く増加し、2019年からの一年間で13ポイントも上昇したのだ。

対中感情が悪化したのは米国だけではない。欧米を中心とする先進国でも

22　Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, "Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries: Majorities Say China Has Handled COVID-19 Outbreak Poorly," *Pew Research Center*, October 6, 2020, https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/ (accessed April 20, 2021).

同様の傾向が見られた。Pew Research Center の調査によると、調査対象となった先進国 14 カ国うち、過半数における対中観がよりネガティヴになっており、2019 年からの 1 年間のうちに「好意的でない」という見方が急増していたことも明らかになった[23]。また、豪州、英国、ドイツ、オランダ、スウェーデン、米国、韓国、スペイン、カナダでは、過去の調査の中で否定的な見方が最高となった。

日本に関しても、過去最高ではないものの、引き続き中国に対するネガティヴな見方が続いている（2012 年尖閣諸島国有化の直後の 2013 年には過去最高の 93%、2020 年秋は 86%）。最近は日本に対しても中国の好戦的なアプローチが目立ち始めており、例えば、福島第一原子力発電所の処理水放出方針をめぐり、中国外交部趙立堅副報道局長が 2021 年 4 月 26 日に自身の Twitter に、葛飾北斎の浮世絵「富嶽三十六景神奈川沖浪裏」を模した画像とともに日本に対する批判を投稿した。加工画像は、中国の若手イラストレーターによって描かれたとされており、防護服に身を包んだ人が舟から海に液体を流す様子や、富士山が原発のようにも見える建物に置き換えられた様子が描かれている。趙副報道局長は記者会見で、「日本政府の一方的な決定に対する中国の民衆の懸念や不満を反映している」と説明しており、その上で「日本の政府関係者は世界からの抗議を聞かないふりをして、なぜ一枚の絵に慌てふためくのか。日本政府こそ間違った決定を撤回し謝罪すべきだ」と日本を強く非難した。

同ツイートは、趙副報道局長の Twitter アカウントでは、2021 年 6 月現在でもなお固定ツイートされている。固定ツイートとは、過去に自分が行ったツイートの中から一つだけ選んで設定することができ、最新のツイートより上に表示されるものだ。ユーザーのプロフィールページに訪問したフォロワーや別のユーザーは、一番初めに固定ツイートを見ることとなることから、情報発信の上で重要なメッセージや情報源のひとつとされている。また、中国の王毅国務委員兼外相は同年 6 月 1 日に開催された BRICS 外相会議において、「関係国と国際機構が協議して一致する前に、日本は勝手に核汚染水を

23 Ibid.

海洋に放出してはならない」と日本をけん制するなど、あらゆる方法で日本批判キャンペーンを展開している。今後中国は、処理水の海外放出をめぐり、日本の方針に「断固反対する」などと強く批判する韓国等の周辺国と共闘し日本に対する圧力を強める可能性もある。

(3) 継続される中国の「戦狼外交」

なぜ中国は国際社会からの対中好感度が低下し「嫌われ者」になってもなお戦狼外交を繰り返すのか。それは、現在中国が国際秩序に対して抱いている危機感が影響しているとみられている。

習近平指導部は、「特色ある大国外交」のもと、「平和的な発展の道を歩む」ための外交路線である「協調」のアプローチ、そして国家の核心的利益を犠牲にしないための外交路線である「強制」という2つのアプローチを展開しているとされる[24]。

今日、中国を取り巻く安全保障環境は米中対立に起因するパワーバランスの変化によって大きく変容しており、指導部はこれを「世界は100年に一度の未曽有の変化に直面している」という言葉で定義している。中国では、自己を過大評価する傾向と米国から圧迫を受けているという危機感とが混じり合う形で混在する中で、経済成長の減速や雇用問題等多くの国内問題を抱えている側面がある。その中で指導部は、国内世論からの支持を得なくてはならない。

中国は、自国の「政治安全」を脅かす海外からの圧力は排除したいと考えている[25]。「政治安全」とは、現指導部が2014年に提唱した概念「総体的国家安全観」の領域の一つである。「国家安全」に係る領域は現在、政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態系、資源、核、海外権益、生物安全の13項目に拡大し概念化されているが、その中でも「政治安全」、つまり共産党一党体制の維持は、指導部にとって死守すべき安全領域なので

24　加茂具樹、阿古智子、楽原響子「JIIAフォーラム『中国の戦狼外交の表裏―対外行動に影響を及ぼす要因―』ダイジェストレポート」日本国際問題研究所、2020年11月20日、https://www.jiia.or.jp/column/digest-report-on-webinar-200928.html（閲覧2021年6月17日）。
25　Ibid.

ある。

「戦狼外交」に代表される、自国を批判する国に対する強硬な姿勢は、現在の中国の危機感の大きさの現れでもあるという見方もできる。

ところが最近、中国の強硬な戦狼外交に変化が見られた。それは、2021 年 5 月 31 日に開催された共産党の会議における習近平国家主席のパブリック・ディプロマシー強化に関する発言である。同会議で、習主席は「自信を示すだけでなく謙虚で、信頼され、愛され、尊敬される中国のイメージづくりに努力しなければいけない」として、対外的なイメージづくりの強化を指示した。これは、最近の中国の対外行動の強硬路線よって国際社会からの批判が相次いでいることに対する対策であると見られる。

しかし、今回の習主席による指示が、中国が進めてきた戦狼外交に終止符を打つものではないと考えられる。現指導部の対外活動は、「中国的特色をもつ大国外交（中国の特色ある大国外交）」という概念で説明されているが、これは「中華民族の偉大な復興」という中国の夢の実現のために、「平和的発展の道」を堅持しつつ、核心的利益を断固として擁護し、各国に尊重するよう求めている。中国は、核心的利益を国家主権、国家安全、領土保全、国家統一、中国の憲法に定められた国の政治制度、社会の大局の安定、経済社会の持続可能な発展の基本的保障と位置付けている [26]。中国は従来、主に台湾やチベット・ウイグルの問題について核心的利益との表現を用いてきており、そこに、2010 年には南シナ海、2013 年には尖閣諸島を核心的利益と公式に位置付けている。昨今、香港弾圧や新疆ウイグル自治区における少数民族ウイグル族の弾圧等に見る中国の行動に対し国際社会から非難がますます増大しているが、習近平国家主席が「決して我々の正当な権益を放棄してはならないし、また国の核心的利益を犠牲にしてはならない。いかなる国も、我々が自らの核心的利益を取引対象にしたり、わが国の主権と安全と発展上の利益を損な

26 国務院新聞弁公室が 2011 年 9 月 6 日に発表した『2011 中国の平和発展』白書においてこの 6 項目の核心的利益が列挙されたが、2009 年 7 月の米中戦略・経済対話のクロージング・リマークスにおいて戴乗国・国務委員は中国の核心的利益を①国家の基本的制度と国家の安全、②国家主権と領土保全、③経済および社会の持続的発展の 3 つのカテゴリーで説明していた：“Closing Remarks for U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” *U.S. Department of State*, July 28, 2009, https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126599.htm（accessed June 20, 2021）.

う苦い果実をのみ込んだりするだろうと期待すべきではない」[27]と述べているように、現指導部は核心的利益を脅かしうる外国からの圧力に対して今後も強硬な対外行動を弱めるとは考えにくい。

実際、趙立堅外交部副報道局長は、米国が“human rights defender（人権擁護者）”として振る舞っていることについて、自らのTwitterにおいて米国の白人警察官が黒人に暴行を加えている様子が撮影された動画とともに、「自国民がこのような扱いを受けているのに、未だに人権擁護者であると主張していることはなんとも馬鹿げている」と批判しており、また2021年6月11日から13日までイギリスで開催された主要7か国首脳会議（G7サミット）後の記者会見においては、新疆ウイグル自治区や香港の人権問題、また台湾海峡の平和と安定の重要性等を指摘したG7首脳宣言に関し、内政干渉だとして猛烈に反発するとともに、「米国は病気だ。病は軽くない」「G7は米国の脈をとり、処方箋を書いてあげたらいい」などと好戦的な表現で米国を非難するなど、5月31日以降も強硬な対外発信を繰り返している。

そもそも、中国がいくらパブリック・ディプロマシーを強化し、中国の取り組みを世界に正しく理解してもらうためのメッセージの発信を行なったとしても、実際の対外行動が伴わなければ効果は期待できない。5月31日の共産党の会合での習近平国家主席の「愛される中国」発言は、国際社会からの中国に対するイメージが悪化していることを受け、国際社会が正当に中国を評価しておらず、中国が自らの正しい姿が正しく理解されていないことを問題視したことの現れだという見方もある。

しかし、一党支配を支える中国の価値観は、民主主義国家の持つ価値観と相容れない。欧米では、メッセージの受け手となる国家がそのメッセージをどう解釈するかは、メッセージを発信する側の国家の政治体制（民主主義国家か権威主義国家であるか）に大きく依存するケースが慣行化しつつある。中国の対外発信や対外行動が米国で「シャープパワー」といわれる所以である。中国は、国際場裏でのプレゼンス拡大をはじめ、マスク外交やワクチン外交

27　加茂具樹「なぜ、香港安全法を立法するのか」『中国政観』霞山会、2020年6月15日、https://www.kazankai.org/politics_list.php?no=4（閲覧2021年6月12日）。

等によって発展途上国を中心とした「国際世論」に対し、一党支配という統治モデルの正統性について喧伝している。

自らの姿を正しく理解してもらうためのパブリック・ディプロマシーは、メッセージの発信だけでなく、むしろ政策や協力の中身こそ重要であり、もしそこに矛盾があれば、国際世論のイメージづくりにおいてむしろ逆効果になる可能性もあることを忘れてはならない。

4. 介入戦略をめぐり変化する環境

本章では、これまで見てきた数々の介入戦略を取り巻く環境について検討する。この作業は、介入戦略の形態や効果のみならず、今後各オペレーションがどのように組み合わさり変容して行くかを予測する上でも重要な作業となろう。

(1) ソーシャルメディアの普及

情報通信技術の中でも、特に近年目覚ましく発展し普及しているものとしてソーシャルメディアがある。Facebook や Twitter 等の SNS、YouTube 等の動画、LINE 等のメッセージングアプリ等が代表的な例だが、これらは全てインターネットを介することで物理的空間を問わず誰とでも簡単に情報共有を可能にし、双方向でのコミュニケーションを可能にするという特徴を持つ。

このようにソーシャルメディアには多くの利点がありながら、多くの弱点が存在する。例えば、ユーザーが情報発信する際に情報の正誤を事前に確認するシステムが不在であること、さらにユーザーが自らの選好に合った情報ばかりを集めるようになれば偏向した情報が拡散されるようになり、ひいてはそれが社会の動向につながりうるという危険を孕んでいる。さらに、ボット等によって大量の情報が瞬時に拡散されることも可能であることから、ディスインフォメーション・キャンペーンでも利用されることもある。

こうした弱点を抱えながら、なぜソーシャルメディアは世界中で普及しているのか。その背景には、ソーシャルメディアの技術的な利便性もあるが、

自国の政府や伝統的メディア等のエリートの情報を信用しないという社会的現象、そして口頭では言葉にしづらい自らの本音や攻撃的な意見を際限なく発信できるという技術的現象があるといわれる。ソーシャルメディアの普及の背景には、この2つの現象が相互に作用しあっている。

また、危機の際、人間の深層心理には疑念や不安感が生まれやすい。そうした心理状態では、陰謀論等の偽情報に反応しやすくなり、それがデモや暴動等の政情不安の生起につながる恐れもある。さらに、こうした状況は政情不安を画策する勢力に利用されやすくなるのだ。

(2) 新型コロナウイルス感染症の世界的蔓延

パンデミックにより世界中で、新型コロナウイルスに関する様々なディスインフォメーションが拡散した。これが「ディスインフォメーション」という言葉とその脅威に対する認識が世界中でさらに普及することとなった。

また、各国は、パンデミックに伴い、伝統的な外交の展開に制約を受けるようになったことから、外交手段を一層デジタル化させた。例えば文化交流や人物交流といったパブリック･ディプロマシーは、いずれも機能しなくなり、サイバー空間における情報発信がパブリック・ディプロマシーの主軸となった。例えば、日本のパブリック・ディプロマシーはコロナ禍での東京オリンピック・パラリンピック開催に向けて、世界における対日イメージ向上のために、ハローキティによる日本の感染症対策の取り組みに関する動画等をYouTubeで配信するなどしている。

また、パンデミックは、中国は「中国はパンデミック対処に成功している」というナラティブを守るための「戦狼外交」を加速させるきっかけにもなった。

同様に一般市民は、テレワークの機会が大幅に増加し、インターネットを利用する機会が増大したことから、サイバー空間を利用した情報操作や世論操作の機会が増大しているという指摘もある。

(3) ディスインフォメーションの脅威の増大

ディスインフォメーションは、ごく最近になって注目される言葉になったが、何も新しい情報戦の手段ではない。2014年ウクライナ危機においてロシ

アは情報戦を含むハイブリッド戦を展開し、クリミアやドンバスに介入した。2016 年の米国大統領選挙では、いわゆるロシアゲートが生起した。欧州においても、2016 年のシリア難民によるブリュッセルのテロ発生後のドイツでは、フェイク画像の拡散によってメルケル首相の難民受け入れ政策への反発が増幅された。2017 年の仏大統領選挙では、租税回避地にペーパーカンパニーを設立したとの情報が SNS で拡散された。

ディスインフォメーションそのものの存在と脅威は、情報通信技術の発展とともに、欧米を中心に「フェイクニュース」として認識されてきたが、今日では「ディスインフォメーション」という表現が広く認識されるようになり、民主主義への重大な脅威と見なされるようになっている。特に 2020 年以降は、新型コロナウイルスやワクチンに関する様々なディスインフォメーションが氾濫するなど、ソーシャルメディアの技術的特徴に加えて、パンデミックという危機がディスインフォメーションの拡散に貢献している。ディスインフォメーションは、国家の世論を二極化させるだけでなく、市民の安全や健康を危険にさらしうる身近な脅威なのだ。

以上（1）～（3）で見てきたように、天災や感染症の大流行等、不可抗力かつ一般市民の不安が増大しやすい状況は、ディスインフォメーション等の情報操作との相性が良い。また、選挙も同様に政治的争点が利用（悪用）されやすい機会だ。今後、情報通信技術が発展すればするほど、サイバー空間を利用した戦いも増大し多様化すると考えられる。これにより介入戦略がさらに複雑化する可能性は否定できないが、社会の亀裂が、ディスインフォメーションをはじめとする影響力工作に漬け込まれやすい弱点であることを認識し、対策を講じることが重要であろう。

おわりに

昨今、世界ではディスインフォメーション・キャンペーンやシャープパワーの行使等の介入戦略が原因で、民主主義的プロセスが試練に直面している。

民主主義は国民の政治参加の上に成立するものであり、「表現の自由」は国民の政治参加の前提となる重要な権利であり、その国民の政治的認識や政治

的判断にはメディアが決定的に重要な役割を果たしている。そのため、「報道の自由」は「表現の自由」の中でも重要な位置を占めている[28]。

今日、民主主義の社会では、国民が報道のみならず多様な主張を含む国内外の情報にアクセスすることが不可欠であるとされている。複数の意見が自由に表明され、自由なメディア、学界、市民社会が、国内外の悪意ある干渉を受けることなく、開かれた議論を刺激する役割を果たすことができる環境において、政治的判断が行えなければならない。こうした考え方に基づき、例えば欧州では、民主主義とは「情報の自由」と「表現の自由」が守られ、政府や権力者に対する批判的な意見であっても、すべての人が自分の意見を述べることができる環境で発展するものと解釈される[29]。

同時に、完全な民主主義社会を形成することは難しく、積極的に育み、守っていくことも民主主義国家の重要な役割である。しかし近年、欧米をはじめ世界各地には偏向が加速し、過激主義等が高まり、各国の民主主義システムや民主的な制度はサイバー空間等を介し攻撃を受けるようになっている。ディスインフォメーションやミスインフォメーション（誤報）が拡散し、選挙等において世論操作や情報操作を画策しようとする勢力も出現している。新型コロナウイルス感染症の世界的蔓延では、ウイルスの発生源やワクチンに関するあらゆる虚偽の情報が拡散するなどし、「表現の自由」や「情報の自由」等に見る民主主義の脆弱性に関する課題を浮き彫りした。

いかに他国による介入戦略に対するレジリエンスを高め、世論や政府の意思決定過程への影響を抑制できるかは、いずれの民主主義国家にとっても重要な課題である。特に日本は、欧米と比較して介入戦略に対抗するための取り組みが進んでいないという弱点を持っており、インターネットにおける情報に関するファクトチェック機能が不十分である。ソーシャルメディア利用における世代間格差是正のためのメディアリテラシーや情報リテラシーに関する取り組みにも課題がある。

28　安倍斉、内田満『現代政治学小辞典』有斐閣双書、1978年。藤木英雄、金子宏、新堂幸司『法律学小辞典［増補版］』有斐閣、1986年。
29　European Commission, “On the European Democracy Action Plan,” COM（2020）790 final, March 12, 2020.

重要なのは、関係府省庁横断的な取り組みをはじめ、政府の戦略的コミュニケーションを含む情報発信･対外発信の強化や、ファクトチェック機能の拡充、オンラインプラットフォーム企業・専門家・メディア関係者との連携、世論や情報の不断な分析、さらに国民に対する情報リテラシーおよびメディアリテラシー教育である。

また、同じ価値観や経験を共有する民主主義国家との協力も重要だ。例えば欧州は、ディスインフォメーション対策という分野において、EU という枠組みを通じて、EU 域内や NATO 等の国際機関、民間団体、ファクトチェッカーや専門家等との協力や連携に重点を置いている。また、現在 EU は、海洋安全保障や新興技術をはじめ、サイバー攻撃やディスインフォメーションを含む安全保障・防衛分野における他国・地域とのパートナーシップ構築を目指しており、日本とも、互いの社会および民主主義のレジリエンスのため、ディスインフォメーション対策に関する対話を継続することで一致している[30]。欧州の研究機関においても、日本との戦略的コミュニケーション分野での協力を模索する動きもある[31]。日本にとって、安全保障分野での国際協力を通じて、グッドプラクティスを学び、対策を講じていく努力は、自国の安全保障環境の改善のみならず、国際社会からの日本に対する信頼の獲得につながり、ひいては、国際社会との結びつきをより強固なものにしていくこととなろう。

30 2021 年 5 月 27 日に開催された第 27 回日 EU 定期首脳協議の共同声明では、ディスインフォメーションに関する文言も盛り込まれた。

31 楽原響子「ディスインフォメーションの脅威と国際協力」『国問研戦略コメント』日本国際問題研究所、2021-2 号、https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2021-02.html（閲覧 2021 年 6 月 21 日）。

第４章　サイバー空間と民主主義の断層

小宮山　功一朗
（慶應義塾大学グローバルリサーチインスティテュート 客員所員）

1　はじめに

1.1　アラブの春と香港のあいだ（問題の所在）

サイバー空間は世界をどのように変容させるのか。とりわけ民主主義体制にどのように働きかけるか。これが本論の主たる問いである。

およそ 10 年前に中東において、アラブの春と呼ばれる一連の民主化運動が起こった。この運動はサイバー空間無しには実現しなかった。チュニジア、エジプト、リビアなど複数の国で、ソーシャルメディア上の投稿が政治体制・支配層に対する一般国民の怒りをエスカレートさせ、結束を促し、結果として独裁体制や権威主義体制をとる政権が転覆した。スマートフォンを武器にして、体制と対峙する個人のイメージが広く世界を駆け巡った。

サイバー空間やインターネットは、情報の双方向のやり取りを前提とする新たな技術革新である。その双方向性は、個人が相互に情報を交換する機会を増やし、情報の自由な流通をもたらし、情報格差を是正するとされてきた。やがて世界にバラ色の民主主義社会をもたらすと期待されていた。

月日が経ち、我々はスマートフォンやサイバー空間が体制による統制を強化する光景を、より多く目の当たりにしている。2019 年春から続く香港での民主化デモがその好例である。デモの参加者は、顔認識技術によって特定されるのを避けるためにマスクを着用し、市中の監視カメラを引き倒し、地下鉄に乗車する際に IC カードを使わずにあえて現金で切符を購入した。そして、スマートフォンを使った通信を避けるためにトランシーバーを用いたり、サーバと通信しない P2P 型のチャットソフトを用いたりした。民主化運動の参加

者は、サイバー空間をもはや当局が支配する世界として扱った。

2つのケースからは、2010年のアラブの春から、2019年の香港の民主化運動の間に、サイバー空間に何らかの変化が起きたと考えるのが自然であり、そしてその変化はおそらく2030年のサイバー空間を占う重要な要素になる。

1.2　民主主義の苦境の犯人探し（先行研究）

社会の変容、とりわけ安全保障を含めた国際関係の変容を迫る技術革新は絶え間ない。飛行機、潜水艦、ミサイルと核兵器、宇宙技術は、そのほんの一例である。情報を伝達する技術に限定しても、活版印刷、腕木通信、電信、テレビなどを挙げることができる。これら既存の技術革新と本論が取り扱うサイバー空間には、大きな違いが存在している。サイバー空間は僅か30年で我々の生活の一部となった。大量の情報を一瞬で流通させるのはもちろんのこと、情報の双方向のやり取りを可能にした。既存のメディアの一方的に情報が提供される構図と異なり、サイバー空間においてコンテンツを提供しているのはユーザ自身であるともいえる。

多くの未来学者や情報学者はこのサイバー空間の双方向性に着目し、個人が相互に情報を交換する機会を増やし、情報の自由な流通がもたらされ、情報格差が是正され、やがて「世界にバラ色の民主主義社会をもたらす」と予測した。

ところが世界を見渡せば、2016年のアメリカ大統領選挙を境に、民主主義には明らかな逆風が吹いている。洋の東西を問わず、民主主義の後退と権威主義や力の支配する政治の台頭が指摘されている[1]。この苦境の犯人探しも活発だ。スティーブン・レビッキー（Steven Levitsky）らは民主主義の歴史を紐解き、民主的な選挙を経た指導者が、その権力を用いて民主主義を静かに破壊する自傷行為とも言える現象を見出した[2]。あるいはパラグ・カンナ（Parag

1　代表的なものとして例えば以下の2点があげられる。藤原帰一「民主主義の後退：正統性の礎を失う世界」東京大学政策ビジョン研究センター、2018年、http://pari.ifi.u-tokyo.ac.jp/publications/column180.html（2022年2月26日閲覧。以下、インターネットリソースは全て同様）。Robert Kagan Brookings Policy Brief The Strongmen Strike Back, *Brookings*, 2019, https://www.brookings.edu/research/the-strongmen-strike-back/.

Khanna）のように[3]、有効な政治体制として、純粋な民主主義ではなく、テクノクラシーと民主主義が掛け合わされた新たな形を提唱するものもいる[4]。

既に触れた香港の民主化運動の事例を再び振り返れば、民主主義の苦境の原因の中には、サイバー空間に起因するものがありそうである。そこで本論はこれまで行われてきた民主主義の苦境の犯人探しの先行研究を発展させ、あまり触れられて来なかった、サイバー空間という新技術が民主主義にどのように作用したかを解き明かしたい。

1.3　本論の構成と用語の定義

本論の構成は以下のとおりである。まず 2 章では 1990 年代から広く信じられてきた、サイバー空間が民主主義を広げる、民主主義国家を増やすという言説の存在とその根拠を分析する。あわせて支配者不在の無秩序な世界という、国際関係論の古典的仮説が現実化したサイバー空間が、民主的価値を重んじて管理されてきたことを明らかにする。第 3 章では、一転して民主主義とサイバー空間の現在の関係に注目する。非民主主義国家とテックジャイアントがそれぞれにサイバー空間を活用して影響力を強め、相対的に民主主義国家の立場が弱まっていることを論じる。

続く第 4 章では、民主主義とサイバー空間を共存共栄するための道筋として、考えられるオプションをいくつか提示する。第 5 章ではこれらの議論をまとめ、本論の課題についても触れる。

ここで、いくつかの重要な用語の意味する所について明らかにしておきたい。「サイバー空間」という言葉の定義は現在も統一されていない[5]。本論ではサイバー空間を、「インターネットや、携帯電話網などの各種のネットワー

2　レビッキーらによれば、グルジア、ハンガリー、ニカラグア、ペルー、フィリピン、ポーランド、ロシア、スリランカ、トルコ、ウクライナで民主的なプロセスにのっとった選挙によっ て選ばれたリーダーが民主主義的体制を毀損したという。Steven Levitsky, and Daniel Ziblatt, *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future*, Penguin, 2018, pp.3-5.

3　Parag Khanna, *Technocracy in America: Rise of the Info-State*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2017, p.120.

4　民主主義が機能しないだけでなく、「自由と平等の最大の敵として立ちふさがる」とより厳しい未来を予想するものもいる。宇野常寛『遅いインターネット』幻冬舎、2020 年、56-57 頁。

クと、それを構成する通信回線や記憶装置や端末といった各種のハードウェアとその上をやり取りされるデータの集合」と暫定的に定義する。

ある国の政治体制が民主主義なのか、権威主義なのか、全体主義なのか断定することは難しい[6]。本論で「民主主義国家」といった場合には、情報の共有や拡散に高い価値を置き、それが民主主義の発展を促すことを積極的に認める国家を意味する。G7 に加盟する先進自由主義国家群、より具体的には米国、英国、フランス、ドイツ、イタリア、カナダ、日本などがこれに当てはまる。逆に「非民主主義国家」は、個人の政治への参加ができず、政府の権力が個人に対して恣意的に行使されている全体主義や権威主義国家群を意味する。具体的には、中国、ロシア、北朝鮮[7]、サウジアラビアなどの中東イスラム諸国がこれに当てはまる。

最後に、「テックジャイアント」とは特定の国家や社会に収まらず、グローバルな市場において利益を追求し、特に情報技術を駆使する企業群のことである。GAFA と総称されるグーグル社、アマゾン社、フェイスブック社、アップル社はもちろんのこと、マイクロソフト社、ツイッター社などを念頭においている。

2　サイバー空間と民主主義の蜜月

2.1　サイバー空間がもたらすバラ色の民主主義

サイバー空間は情報をあまねく個人に広め、情報格差を緩和し、この世にバラ色の民主主義をもたらすと考えられていた時期があった。古くは 1994 年に当時のアル・ゴア（Albert Gore）米国副大統領が発表した米国の情報イン

5　Tim Maurer, and Robert Morgus, Compilation of Existing Cybersecurity and Information Security Related Definitions, *New America*, 2014, https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/policy-papers/compilation-of-existing-cybersecurity-and-information-security-related-definitions/. 塩原俊彦「サイバー空間とリアル空間における『裂け目』：知的財産権による秩序変容」『境界研究』10、2020 年、103–119 頁。

6　ホワン・リンス（高橋進監訳）『全体主義体制と権威主義体制』法律文化社、1995 年。

7　ロシアは自らを主権民主主義という言葉に表現される民主主義国家の一種であると主張している。明確な独裁体制を敷く北朝鮮も、北朝鮮民主共和国の国名のとおり、民主制を標榜し、形式上普通選挙を行っている。

フラに関する戦略（通称ゴア・ドクトリン）では世界情報基盤が国民経済と国際経済の成長の鍵となるだけでなく、民主主義建設の鍵となるという期待が記されている[8]。この期待にはいくつかの根拠がある。

1 つ目は民主主義の特質からして、サイバー空間は良質な民主主義をもたらすという論理である[9]。民主主義の前提は主権者である国民の間での情報の共有である。正しい情報を共有していなければ、例えば選挙のような主権の行使も正しく行われないことになる。このことからロバート・ダール（Robert Dahl）は、大規模な民主主義には 6 つの要素が必要であるとし、その 1 つに多様な情報源を挙げている[10]。同じくバーナード・クリック（Bernard Crick）は近代民主主義の要件の 1 つとして情報の普及をあげた[11]。サイバー空間の技術的な特質は、民主主義が必要とする多様な情報源の確保、あるいは情報の普及を担うと考えられたのである[12]。

2 つ目に、体制に不都合な情報を隠すことで正当性を維持していた非民主主義国家は、正当性を失うと考えられていた。この捉え方が最高潮に達したのは、2010 年から 2012 年のことである。本論冒頭に述べたとおり、中東において「アラブの春」と呼ばれる一連の民主化の波が起こった。チュニジア、エジプト、リビアなど複数の国で、フェイスブックを中心とするソーシャルメディア上の投稿が政治体制・支配層に対する一般国民の怒りをエスカレートさせ、結果として独裁体制や権威主義体制をとる政権が転覆した。これを目の当たりにし、国際政治の研究者もサイバー空間の研究者も、情報技術の発展が一握りのエリートによる情報独占を困難にし、支配力を低減させると考えた。結果、非民主主義体制が窮地に追い込まれ、民主主義体制が力を得ると結論づけたのである。

8　山本達也『革命と騒乱のエジプト：ソーシャルメディアとピーク・オイルの政治学』慶應義塾大学出版会、2014 年、50 頁。
9　横江公美『アメリカのシンクタンク』ミネルヴァ書房、2008 年、3-4 頁。
10　Robert A Dahl, “What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require?,” *Political Science Quarterly*, 120.2., 2005, pp.187–97.
11　Bernard Crick, *Democracy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2002, p.91.
12　その他の民主主義の重要な土壌としては、憲法、信条の自由、一定のボリュームの中産階級、富と教育、活発な民間事業者などがあげられる。

3つ目はサイバー空間が生まれた時代背景に求めることができる。インターネットが普及し始めた時期は、およそ東西冷戦の終わりと同時期である。当時、冷戦終結によって民主主義体制の勝利が確定するという見方にある程度の説得力があった[13]。実際に1989年にポーランドが民主化し、その後10年の間に16の国が民主化した[14]。サイバー空間を抜きにしても、世界は民主化に向かっていると信じられていたのである。

以上、大きく3つの理由からサイバー空間がバラ色の民主主義をもたらすという言説が力強く語られてきたと考えられる。

2.2　民主的に管理されてきたサイバー空間

インターネットがこの世に誕生してから、政府と民間企業と市民社会は、インターネットを統治し、管理する方策について議論を積み重ねてきた。サイバー空間の管理は、通信のインフラとその上を流れる情報の2つの異なる要素に分解できる。順に見ていく。

インターネットは世界中で一意の番号体系が用いられている。世界中に重複したIPアドレスを持つコンピュータが存在しないように、グローバルな管理がなされている。IPアドレスだけでなく、ドメイン名やAS番号とよばれる国をまたがる相互接続に必要なリソースもまた国家や国際機関の手を借りつつ、グローバルな技術者のつながりに拠ったコミュニティによって管理されている。これが通信インフラの管理の側面である。

もう1つはその上を流れる情報の管理である。具体例として、近年注目を集めた例として「.amazonというトップレベルドメイン名を使用するのは、アマゾン社であるべきかアマゾン川流域の国々の人々であるべきか」というものがある。サイバー空間には関係者の利害調整、よりストレートに言えば富の分配の仕組みが存在している。

13　代表的な論考として次の2点があげられる。Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Penguin, 1993. Ian Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?*, Portfolio, 2010.

14　Jeremy Hunt, Deterrence in the Cyber Age: Foreign Secretary's Speech, *GOV.UK*, 2019, https://www.gov.uk/government/speeches/deterrence-in-the-cyber-age-speech-by-the-foreign-secretary.

それらの管理手段が成立する道程を振り返れば、一貫してできるだけ多くの関係者の声を取り入れた、民主的な管理を模索してきたと言って差し支えない[15]。現在のサイバー空間管理の基本的なスタンスであるマルチステークホルダリズムは、サイバー空間における民主主義の発露ともとらえられる考え方である。マルチステークホルダリズムはサイバー空間の政策決定のプロセスにおいて、官民市民社会対等な議論を重んじてきた。実際にインターネットの管理を議論する国際会議の多くは、コロナ禍以前からインターネット技術を使って、リアルタイムで世界中に配信されていた。原則、誰もが政策決定のプロセスをつぶさに知ることでき、意見を出して参加できるのである。

これまで論じてきたとおり、サイバー空間の拡大は世界に民主主義を広げるという見方が大勢であり、サイバー空間そのものも民主的に管理されてきた。ところが、2015 年頃から、いくつかの理由でサイバー空間が民主主義の実現に役立たない、あるいは民主主義に悪影響を及ぼすという指摘がされるようになった。次章では、アクターを非民主主義国家、テックジャイアント、民主主義国家という 3 つに分類し、サイバー空間におけるそれぞれのアクターの行動がいかに民主主義を傷つけてきたかを解説する。

3　民主主義を苦しめるサイバー空間

3.1　非民主主義国家

中国、ロシア、中東諸国などの権威主義体制をとる国々においては、サイバー空間における情報の自由な流通よりも、治安の維持や政治の安定が優先される。その様な背景から、非民主主義国家はサイバー空間における自由な情報の流通を制限し続けてきた。その手法を、監視と情報操作の 2 つに分けて見ていく。

15　慶應義塾大学 SFC 研究所「ブロックチェーン技術等を用いた金融システムのガバナンスに関する研究」金融庁、2020 年、https://www.fsa.go.jp/policy/bgin/ResearchPaper_Keio_ja.pdf。

A）監視の強化

現代において、政治活動が始まる場所は路上の集会ではない。サイバー空間に存在するチャットルームやソーシャルメディアにおいて政治活動が始まる[16]。その典型としてフェイスブックへの投稿が契機となったアラブの春について既に言及した。人々はスマートフォンを握りしめ、写真や動画を撮影し、それをサイバー空間にポストする。それを見た人々が反応し、運動が加熱する。非民主主義国家はこのアラブの春と似たことが自国において起こらないように、サイバー空間における監視を強化している。現在の非民主主義国家において匿名での政治活動をすることは難しい。

繰り返しになるが、2019年の香港での民主化デモは非民主主義国家による大規模監視の好例である。デモの参加者にとって、サイバー空間は当局が監視する世界と理解されていた。顔認識技術を避けるためにマスクを着用し、市中の監視カメラを引き倒し、地下鉄に乗車する際にICカードを使わずに現金で切符を購入した。そして、スマホを使った通信を避けるためにあえてトランシーバーを用いたり、サーバと通信しないP2P型のチャットソフトを用いたりして、当局の追跡を逃れようとした。このような監視能力は規模の大小、技術的な洗練度が大きく異なるが、政治体制を問わず多くの国で採用されている[17]。

高度な監視能力を持たない途上国においては、政治の安定のために自国をインターネットから一時的に切り離す手法が使われた。記憶に新しいのはミャンマーでの国軍のクーデターの例である。2021年2月に首都ネピドーの中央政府庁舎に乗り込んだミャンマー国軍が真っ先に行ったのは、国民の間の通信手段であるインターネットと携帯電話網を断ち、ミャンマー国内と国外との接続を断つことだった。

16　Brad Smith, and Carol Ann Browne, *Tools and Weapons: The Promise and the Peril of the Digital Age*, Hodder & Stoughton, 2019, p.41.

17　政府による大規模監視の研究で有名なトロント大学のロナルド・ダイバート（Ronald Deibert）によれば「アフガニスタン、バーレーン、ミャンマー、中国、エジプト、インド、インドネシア、イラク、ケニヤ、クウェート、レバノン、マレーシア、ナイジェリア、カタール、ロシア、サウジアラビア、シンガポール、韓国、シリア、タイ、トルコ、ベネズエラ」などの国が何らかの監視機能を有している。Ronald J Deibert, *Black Code: Surveillance, Privacy, and the Dark Side of the Internet*, Signal, 2013.

非民主主義国家においてインターネットやソーシャルメディアが民主化に貢献したのは、過去の出来事と考えたほうがよいかもしれない。治安当局はサイバー空間における情報の拡散を警戒し、既に様々な制御の手段をもうけている[18]。非民主主義国家はサイバー空間を上手に使いこなし、個人の監視や言論の統制を、低コストで実施しているという指摘[19]がされるようになった。サイバー空間が民主主義を助けるどころか、サイバー空間が誕生する以前よりも監視が容易になっている。

B）個人を操作する道具としてのサイバー空間

前項で論じたとおり、非民主主義国家はサイバー空間における個人の行動を細かく把握する能力を身に着けた。それだけでなく、サイバー空間を通じて個人の思考を操作し、誘導する試みも行われている。その危険性は 30 年以上前から警告されていた。クリストファー・アータートン（Christopher Atterton）は「テレデモクラシー」と銘打った論文[20]で、サイバー空間を政治にいかに活用するかを論じた。アータートンはサイバー空間には個人が自由に情報にアクセスできるメリットをもたらした一方で、第三者によって思考を操作され、誘導される危険をもたらすと予言した[21]。

民主主義の大切な基盤である公正な選挙は、サイバー空間によってより直接的に脅かされている。2015 年の米大統領選挙、2017 年のフランス大統領選挙、2017 年のウクライナの国民投票、これらはすべて非民主主義国家のイ

18　中国と北朝鮮の情報統制の実態については以下の資料を参照した。Dean Cheng, *Cyber Dragon: Inside China's Information Warfare and Cyber Operations*, Praeger, 2016. Nat Kretchun, Catherine Lee, and Seamus Tuohy, Compromising Connectivity: Information Dynamics Between The State And Society In A Digitizing North Korea, *Intermedia*, 2015, https://dprktech.adversec.com/post/compromising-connectivity/.

19　「サイバー空間は『パノプティコンの高度な現代版ではないかという疑い』が生じた。」神里達博「第 1 章 リスク社会における安全保障と専門知」『シリーズ日本の安全保障 7 技術・環境・エネルギーの連動リスク』岩波書店、2015 年、29 頁。

20　F. Christopher Arterton, "Political Participation and 'Teledemocracy.'," *PS: Political Science and Politics*, 21. 3., 1988, p.620.

21　憲法学者の山本龍彦は、AI によって、「国家が介入しなくとも、悪い思想は競争によって淘汰され、良い思想が勝利する」という思想の自由市場論がぐらつき始めていることを指摘している。山本龍彦「思想の自由市場論の落日：アテンション・エコノミー × AI」『Nextcom』44 巻、2020 年、4–14 頁。

ンテリジェンス機関による情報操作が行われたという報道がある。情報操作が本当に行われていたとして、どの程度結果に影響をもたらしたのか、評価は難しい。しかし、いずれの場合も、選挙において敗北した側だけでなく、選挙成果の正当性への疑問を残し、政治的な分断の土壌となった。

公正な選挙の実施という一点をみるだけでも、民主主義とサイバー空間は相性が悪いという言説が説得力を増している。

3.2　テックジャイアント

テックジャイアントは世界中にユーザを抱え、大量のデータを保有し、近年では自社専用のデータセンターや海底ケーブルなどの物理インフラを保有する。政党のソーシャルメディア上での選挙運動、国家元首のソーシャルメディアを使った外交の生殺与奪権を握っているのもテックジャイアントである。テックジャイアントが望めば、それらの情報をより多くの人に届けることも、その逆も容易い。「テックジャイアントは民主主義が機能することへの新たなリスクとなっている[22]」という批判を検証していく。

A）サーベイランス資本主義

テックジャイアントの中でもソーシャルメディアサービスは市民社会をエンパワーし、個人の集合を助けると期待されていた。ソーシャルメディアによってリベラルな民主主義が世界にあまねく広がると期待されていた。しかし、昨今では、ソーシャルメディアには「これこそが権威主義を最も効果的に実現する手段ではないか」という疑念の目がむけられ、「社会の病(society's ills)[23]」とまで批判されるようになった。

批判の矛先は、ソーシャルメディアの構造である。ソーシャルメディアのビジネスはユーザの行動の解析を必要とする。ソーシャルメディアの運営者

22　Francis Fukuyama, Barak Richman, and Ashish Goel, "How to Save Democracy From Technology: Ending Big Tech's Information Monopoly," *Foreign Affairs*, 100. 1., 2021, pp.98–110.

23　Ronald J Deibert, "The Road to Digital Unfreedom: Three Painful Truths About Social Media," *Journal of Democracy*, 30. 1., 2019, pp.25–39.

は、ユーザの行動を解析し、最適な広告を表示し、ユーザに広告をクリックさせることで、広告主から報酬を受け取っている。このような、ユーザがサービスを無料もしくは安価で利用するかわりに、サービス提供者が行動に基づいて最適化された広告を提示し広告料収益を得る構造は「サーベイランス資本主義」などと呼ばれている。

この構造においてソーシャルメディアには、ユーザの嗜好にあった、ユーザが見たいコンテンツを提供し、ユーザがもっとサービスを使うように誘導する必要がある。リベラルな考えのユーザにはリベラルなコンテンツを、保守的なスタンスのユーザには保守的なコンテンツが提供される。キャス・サンスティーン（Cass Sunstein）が指摘するように、民主主義制度は広範な共通体験と多様な話題や考え方への思いがけない接触を必要とする。本来仲間である他者の関心や意見から自分自身を多くの壁で遮断してしまう状況は民主主義にとって好ましくない[24]。

B）テックジャイアントのガバナンス

テックジャイアントはその名のとおり強大な影響力を持つアクターであるが、そのガバナンスや中立性は明確とは言い難い。むしろテックジャイアントとユーザに封建的な関係を見出すこともできる。暗号学者ブルース・シュナイアー（Bruce Schnier）が言うように「企業が封建領主さながらに一方的に優位に立ち、ルールはいつ変更されるかわからない[25]」からである。ウェブの生みの親ティム・バーナーズ＝リー（Tim Berners-Lee）は、政府と企業の両方の行動を制限し、情報化時代の企業に権利だけでなく責任を課すべきと、サイバー空間版のマグナ・カルタの必要性を説いている[26]。バーナーズ＝リーはテックカンパニーの利益追求がグローバリゼーションを推進しても、民主主義を力づけないという構造を問題視している。

24　キャス・サンスティーン（石川幸憲訳）『インターネットは民主主義の敵か』毎日新聞社、2003 年、8 および 193 頁。
25　ブルース・シュナイアー（池村千秋訳）『超監視社会：私たちのデータはどこまで見られているのか？』草思社、2016 年、333 頁。
26　contractfortheweb.org, Contract for the Web, 2019, https://contractfortheweb.org/.

3.3　民主主義国家

本章の前節までの議論から導かれるのは、サイバー空間において民主主義国家は、二正面の戦いを強いられているということである。それは第一に監視を強化することで、言論の自由や情報の自由な流通を毀損し、民主主義の基盤である公正な選挙を困難にする非民主主義国家との対立である。同時に民主主義国家はデータを独占し、社会の分断を引き起こしているテックジャイアントとも向き合っていかなければならない。

サイバー空間は情報をあまねく個人に広め、情報格差を緩和し、この世にバラ色の民主主義をもたらすと考えられていた時期があったことを繰り返し述べてきた。この考え方が間違っているという兆候は未だ確認されていない。民主主義陣営の誤算は、サイバー空間が「情報をあまねく個人に広め、情報格差を緩和する」という前提部分にある。本章で見てきたとおり、サイバー空間においては自由な情報の流通が阻害され、テックジャイアントとそれ以外の情報格差は広がる一方だからだ。

加えて、民主主義国家はジレンマに直面している。例えば、他国からの選挙干渉に対しては問題となるメッセージの検閲などの手段が有効のはずである。一方で、そのやり方を間違えれば非民主主義国家のやり方の模倣となり、非民主主義国家が求めるような厳しくコントロールされた世界を生み出してしまうのである[27]。

つまり、民主主義陣営に求められるのは、情報の自由な流通を促進し、情報格差を緩和することである。なおかつその手段は非民主主義国家のアプローチと異なっている必要がある。これらの条件全てを満たす手段は自ずと限られる。

27　Laura Rosenberger, “Making Cyberspace Safe for Democracy: The New Landscape of Information Competition,” *Foreign Affairs*, 99. 3., 2020, pp.146–59.

4　民主主義をどう守るか（考察）

4.1　自由な情報の流通という原則の堅持

前章では、サイバー空間において、当初の期待が裏切られ、自由な情報の流通が阻害され、テックジャイアントとそれ以外の情報格差が生まれ、これらが民主主義を苦しめる要素となっていることを明らかにした。本章では現在から近い将来にかけて、サイバー空間における民主主義をどう守っていくかを考察する。必要なのは 2 つ。情報の自由な流通を促進し、情報格差を緩和することである。そのために取れる具体的な方策を「原則の堅持」、「テックジャイアントとの妥協」「選挙プロセスの保護」「非中央集権的システムの採用」という 4 つの観点で整理する。

まず、民主主義を守るためには、自由な情報の流通を確保するために政治的なリソースを投入すべきである。サイバー空間における自由な情報の流通の重要性は G7 などの先進民主国の間で繰り返し認められている。そして実は多くの非民主主義国家もスローガンのレベルではその価値を認めている。したがって、それらの遵守を非民主主義国家、特に中国に対して要求し続ける必要がある。

その際に、自由な情報の流通を求めるロジックとしては、それが人権への配慮というアプローチが最も理にかなっている。サイバー空間にアクセスすること、そしてサイバー空間におけるプライバシーの確保は基本的人権の一部という理解を醸成していくべきである[28]。

4.2　テックジャイアントとの対峙ではなく妥協

情報の格差を緩和するため、民主主義国家は、テックジャイアントと共栄する道を探らなくてはならない。それらの企業に対して民主主義社会が、長

28　国連の人権理事会はミャンマーにおけるイスラム教徒少数民族ロヒンギャに対する迫害問題に関して調査団を送り、フェイスブックやミャンマー軍幹部を非難するなど、既にサイバー空間における問題への具体的な動きが見える。民間では市民団体アクセスナウ（Access Now）などがサイバー空間での人権の確保を訴える活動をリードしている。同団体が主催するライツコン（RightsCon）と呼ばれるサイバー空間の人権問題に関する会合は、今後民主主義を守る活動において重要な一角となる可能性がある。

い目で見て利益となることを説いていかなくてはならない。

2021年1月に発足した米国のバイデン政権はテックジャイアントに批判的な学者を複数登用した。近い将来、テックジャイアントを対象とした規制を打ち出すと見られる。フェイスブック社の創業者であるマーク・ザッカーバーグ（Mark Zuckerberg）が予期するように[29]、テックジャイアントには有害なコンテンツの規制、公正な選挙の実現への努力、プライバシーの保護、データのポータビリティの確保などの追加の規制が求められていく可能性が高い。デジタル税やプラットフォーム税などのより強硬な手段も検討が進んでいる。テックジャイアントとユーザの中間で動く独立したアプリケーションを導入するという提案もある[30]。

米国政府にとってより重要な問題として、反トラスト法の時代に即した解釈があげられる。そもそも、反トラスト法の狙いは消費者の幸福の最大化にあった。これまでテックジャイアントはよりよいサービスをより安く提供することを消費者の幸福と捉え、小さな会社を飲み込みながら事業を拡大し、低コストで便利なサービスを提供してきた。これに対して、バイデン政権下では消費者の幸福は単に経済的に安いということではなく、民主主義を含めた政治的な価値を守ることをも含むという解釈にシフトしていくことが予想される。その結果として視野に入るのが、テックジャイアントの分割[31]である。過去に米国やEUは通信会社や石油会社の市場独占を許さず介入を行った。サイバーの分野でも同じことは起こりうる。

しかし、それがデータの分割をもたらすのであればテックジャイアントの競争力を削ぎ、最悪の場合、ライバルの中国企業の台頭を招く、民主主義陣営全体にとって危険な選択となる。最悪のシナリオを避けるため、民主主義国家とテックジャイアントは話し合いを重ねていかなければならない。

29　Mark Zuckerberg, “Mark Zuckerberg: The Internet Needs New Rules. Let’s Start in These Four Areas,” *The Washington Post*, March 30, 2019.
30　Fukuyama, Richman, Goel, Op. cit., p. 103.
31　例えばエリザベス・ウォーレン（Elizabeth Warren）米上院議員はテックジャイアントをコアサービスとその他に分割することを提案した。

4.3　選挙プロセスの保護

選挙は現代の民主主義体制のアキレス腱である。サイバー空間において体制間競争が起きていると捉えた場合、脆弱な選挙プロセスというのは民主主義陣営のみが抱えるリスクである。なおかつ現在のところ、他国の選挙プロセスへの干渉が、内政への干渉とみなされるか否かについて定まった意見がない[32]。サイバー空間における規範を作る動きの中で、選挙プロセスの保護が謳われており[33]、民主主義陣営はこのような活動をバックアップしていくべきである。

日本においてはインターネット選挙、オンライン選挙などの採用は情報操作やサイバー攻撃などのリスクを招きかねない。殊更に慎重な検討を要する[34]。

4.4　非中央集権的システムの採用

情報の格差を緩和するには、可能な限りデータを分散することが好ましい。個人は、サイバー空間を通してアクセスできるようになった情報から力を得ているのに対し、テックジャイアントや非民主主義国家はゲートキーパー（門番）としての立場から力を得ている[35]。この力の関係を変えるためである。

この観点から、ブロックチェーン技術や、ゲートキーパーに情報の中身を渡さないエンドツーエンドの暗号化などの技術を採用することが好ましい。非中央集権的システムの採用は民主主義を強化する。一方で、例えばブロッ

32　選挙システムへのサイバー攻撃については、タリンマニュアルにおいて、国際法、特に戦時国際法の専門家によって「白よりのグレーゾーン」と結論されている。

33　次の 2 つの規範において選挙システムの保護が謳われている。Global Commission on the Stability of Cyberspace, Advancing Cyberstability, *GCSC*, 2019, https:// cyberstability.org/wp-content/uploads/2019/11/GCSC-Final-Report-November-2019.pdf. France Diplomatie, Paris Call: For Trust and Security in Cyberspace, *The French Ministry for Europe and Foreign Affairs*, 2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/paris_call_cyber_cle443433-1.pdf.

34　そもそも日本の選挙において必要とされる本人確認と、秘密投票の原則（誰がどの候補に投票したのかを秘匿する）は相容れないというジレンマがあり、電子的な選挙は実現が難しいという。岡田大助「選挙過程における ICT の限界と可能性」『千葉大学教育学部研究紀要』61 巻、2013 年、373–380 頁。

35　ジャレッド・コーエン、エリック・シュミット（櫻井祐子訳）『第五の権力：Google には見えている未来』ダイヤモンド社、2014 年、126 頁。

クチェーン技術を採用した仮想通貨が、反社会的勢力によってマネーロンダリングに用いられたり、エンドツーエンド暗号を採用したメッセージアプリが、テロリスト同士の連絡に用いられたりと、社会の統制を確実に困難にする。それらの副作用は、サイバー空間における民主主義のコストととらえて受容していくのが、非民主主義陣営との体制間競争の観点から必要となる戦略である。

5　結論

ここで、本論において各章で主張してきた点を再度繰り返す。本論の出発点は「サイバー空間は世界をどのように変容させるのか。とりわけ民主主義体制にどのように働きかけるか。」というものであった。2章ではサイバー空間がバラ色の民主主義をもたらすという理論とその根拠を分析し、サイバー空間が民主的価値を重んじて管理されてきたことを確認した。第3章では、非民主主義国家とテックジャイアントがそれぞれにサイバー空間を巧みに活用して影響力を強め、相対的に民主主義国家の立場が弱まっていることを明らかにした。確かにサイバー空間が民主主義の効果や正当性を損なう事象があった。民主主義陣営の誤算は、サイバー空間が「情報をあまねく個人に広め、情報格差を緩和する」という前提にあった。サイバー空間においては自由な情報の流通が阻害され、テックジャイアントとそれ以外の情報格差は広がる一方だからである。第4章では、民主主義とサイバー空間を共存共栄するための道筋として、「原則の堅持」、「テックジャイアントとの妥協」「選挙プロセスの保護」「非中央集権的システムの採用」という4つの選択肢を提示した。

本論には多くの課題が残っている。サイバー空間との関係にフォーカスしたため、民主主義そのものの将来を論ずることができなかった。本論において自由主義国家群は民主主義を実現・維持することを目指していると前提しているが、実際のところ民主主義以外の体制を選好する可能性は十分にある。またファーウェイ社やアリババ社などの中国の大規模IT企業はサイバー空間のこれからを論じる上で必要不可欠の存在であるが、今回は様々な制約から、個別に戦略を分析することが出来なかった。さらなる考察を要する。

メディア論の泰斗であるマーシャル・マクルーハン（Marshall McLuhan）は 1960 年代に「メディアはメッセージである」と指摘した。メディアは、その上でやり取りされる情報とは無関係に、それ自体にある種の価値と世界の仕組みに関する思想が織り込まれている[36]というのである。我々はインターネットとサイバー空間に民主主義の思想が織り込まれていると、民主主義を強化する性質があると、メッセージを「誤読」していたのではないか。しかし、そうではなかったことを中国が証明した。今後、民主主義を守るための一層の努力が求められる過程において、メディアとしてのサイバー空間が担う役割はとてつもなく大きい。

36　マーシャル・マクルーハン（栗原裕、河本仲聖訳）『メディア論：人間の拡張の諸相』みすず書房、1987 年。ジェイミー・バートレット（秋山勝訳）『操られる民主主義デジタルテクノロジーはいかにして社会を破壊するか』草思社、2018 年、161 頁。

第5章　コロナ・パンデミックと2020年アメリカ政治
―「最悪の年」の危機対応

高橋　慶吉
（大阪大学大学院法学研究科教授）

はじめに

アメリカで新型コロナウィルスの感染者が初めて確認されたのは2020年1月21日のことである[1]。感染者はワシントン州の住民で、中国・武漢からの帰国者だった。それから1か月後の2月26日には、初の市中感染と見られる事例も確認される。中国への渡航歴も、コロナ患者との接触歴もないカリフォルニア州住民の感染が判明したのである[2]。それ以降、アメリカでは急速に感染が広がっていった。ジョンズ・ホプキンズ大学の集計によると、アメリカの感染者数は3月末には8万3507人となり、中国を抜いて世界最多に、死者数も4月12日に1万8860人となり、イタリアを抜いて世界最大となった[3]。

感染の広がりを抑えるため、アメリカ全土で厳しい経済規制が敷かれた。それにより、大量の失業者が発生し、治安も悪化した。5月には黒人男性が路上で警察官によって押さえつけられ命を落とすという事件が発生し、人種差別に抗議する激しい運動―1960年代の公民権運動以来最大と言われる―が各地で巻き起こる。アメリカで、黒人が警察官の暴行の犠牲になるという事

1　Centers for Disease Control and Prevention, *First Travel-related Case of 2019 Novel Coronavirus Detected in United States,* Press Release, January 21, 2020, https://www.cdc.gov/media/releases/2020/p0121-novel-coronavirus-travel-case.html. 閲覧日は2022年2月8日。以下、ウェブサイトの閲覧日はすべて2022年2月8日。

2　Centers for Disease Control and Prevention, *CDC Confirms Possible Instance of Community Spread of Covid-19 in U.S.*, Press Release, February 26, 2020, https://www.cdc.gov/media/releases/2020/s0226-Covid-19-spread.html.

3　『日本経済新聞』、2020年3月27日夕刊、2020年4月12日朝刊。

件はそれほど珍しいものではない。5月の事件が大規模な抗議運動へと発展したのは、新型コロナウィルスの蔓延で黒人が不釣り合いに多くの命を失っており、人種差別の問題に対する社会的な関心が高まっていたからだった[4]。

アメリカが多くの悲劇と大きな混乱に見舞われる中、ウォール・ストリート・ジャーナルのコラムニスト、ウィリアム・ガルストン（William A. Galston）は6月のコラムで、2020年を「南北戦争以来、最悪の年」と表現した。ガルストンによれば、コロナ・パンデミックがアメリカを襲うまで、そのように表現されるべき年は1968年だった。その年の4月、アメリカでは公民権運動のリーダーであったマーチン・キング（Martin Luther King, Jr.）牧師が暗殺された。2か月後には大統領予備選挙を戦っていた、ジョン・ケネディ（John F. Kennedy）大統領の弟、ロバート・ケネディ（Robert F. Kennedy）上院議員も暗殺されている。また、全国でベトナム反戦運動が巻き起こっていた。1968年のアメリカはまさに悲劇と混乱に満ちていたと言える。だが、ガルストンはその年より2020年の方が悪いと見たのである[5]。

このように評価されるほど深刻な国家的危機に陥ったアメリカに、本稿の筆者はジョージ・ワシントン大学の客員研究員として滞在していた。筆者にとって、アメリカでの長期滞在はフィラデルフィアで学生時代を送って以来、約15年ぶりのことだった。2019年8月にアメリカに渡ったのち、久しぶりにフィラデルフィアを訪れたり、滞在先のヴァージニア州アーリントンから国立公文書館に通ったりと、楽しく充実した日々を送っていた。しかし、そうした生活は新型コロナウィルスの蔓延によって一変する。

コロナ禍のアメリカに滞在していて強く印象に残ったのは、保守とリベラルの間に分裂し、危機下でも一向にまとまることのできないアメリカ人の姿と州知事の役割の大きさだった。だが、従来アメリカでは国家的危機に直面したとき、国民がそれなりに結束し、それを政治的支えに大統領が強力なリーダーシップを取ってきた。今回のコロナ危機では、この従来パターンとは

4　Patricia Fernández-Kelly, “A Sociological Note on George Floyd’s Death and the Pandemic,” *Items*, June 18, 2020, https://items.ssrc.org/covid-19-and-the-social-sciences/society-after-pandemic/a-sociological-note-on-george-floyds-death-and-the-pandemic/.

5　William A. Galston, “I’ve Never Seen So Afraid for America,” *Wall Street Journal*, June 2, 2020.

かなり異なる反応、対応が見られたことになる。

もっとも、100年前にアメリカがインフルエンザ・パンデミックに襲われたときにも、その対応に当たったのは州政府、もしくはそれより下位の地方政府だった。だが、ニューディール前のその時代においては、そもそも連邦政府に公衆衛生の問題への対処を求める考え自体ほとんどなかった。何より、インフルエンザ・パンデミックを国家的危機として捉える認識が弱かった[6]。当時、全国的な関心はかなりのところ第一次世界大戦の方に向けられていた。

筆者は、2020年8月に帰国した翌月、「米国・既存秩序の動揺に関する分科会」（外交・安全保障調査研究事業費補助金「体制間競争の時代における日本の選択肢」）において、「コロナ・パンデミックとアメリカ―ヴァージニア滞在（2019年8月～2020年8月）の経験から」というタイトルの発表をさせていただき、レポートも執筆した[7]。本稿はそれに加筆修正を行ったものだが、内容に大きな変更はない。すなわち、上記の筆者の観察に基づき、「最悪の年」と言われた2020年のコロナ危機をめぐるアメリカ政治について論じるのが本稿となる。具体的には、第一節でコロナ禍における政治的分裂状態を概観するとともに、それが危機の中でも解消に向かわなかった要因について考える。そのうえで、第二節においてヴァージニア州の事例を中心に州知事主導の危機対応に注目する。

アメリカがコロナ・パンデミックに襲われる前年の10月、ジョンズ・ホプキンズ大学の健康安全保障センター（Center for Health Security）が発表したレポートは、アメリカを世界で最もパンデミックに対する備えができている国と評価していた[8]。だが、同センター所属のある研究員が述べているよう

6　この点、歴史家アルフレッド・クロスビー（Alfred W. Crosby）は次のように述べている。「スパニッシュ・インフルエンザは、これまで人々の畏怖の対象とされたことは一切なかったといってもいい―1918年においてもそれ以降でも、そしてどのような土地に住む人々からも、もちろんわが合衆国市民からも。」（アルフレッド・W・クロスビー／西村秀一訳・解説『史上最悪のインフルエンザ―忘れられたパンデミック』みすず書房、2004年、382頁）

7　拙稿「コロナ・パンデミックとアメリカ政治―分裂の中の危機対応」Roles Report No. 13, https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/uploads/publication/file/20/publication.pdf.

8　Nuclear Threat Initiative and Center for Health Security of Johns Hopkins University, *Global Health Security Index*, October 2019, https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf.

に、アメリカは世界で「最も水準の高い備えをしながら、最悪の結果」を見た国の 1 つになってしまったのである[9]。「おわりに」では第一節と第二節の内容を踏まえつつ、「最悪の結果」を招いた政治的要因について簡単な考察を行う。

第一節　コロナ禍における分裂

アメリカの分裂という問題が指摘されるようになるのは 1990 年代ごろからである。90 年代と言えば、アメリカが冷戦に勝利し、金融の自由化と IT 革命を通して唯一の超大国としての地位を築いた時期だった。しかし、それはまた保守とリベラルの間の対立が鮮鋭に見られるようになった時期でもあったのである。その背景には、公民権運動やベトナム戦争以来の伝統的な価値観の動揺があった。そのことに、グローバリゼーションの深化に伴う貧富の格差の増大や移民の増加という問題が重なることで、アメリカ国内では文化戦争（culture war）と表現されるような激しい価値観の衝突が始まったのである。

そうした状態に対する懸念は強く、2008 年の大統領選挙では、レッド・ステイトもブルー・ステイトもない、あるのはアメリカ合衆国だけだという訴えを繰り返したバラク・オバマ（Barack H. Obama）が当選した。しかし、その訴えが実現することはなく、オバマ政権の 8 年を経てもなおアメリカの政治的分裂状態は続いた。

コロナ・パンデミックに襲われる直前のアメリカにおける政治的な分裂状態は、公共宗教研究所（Public Religion Research Institute）が 2019 年 10 月に発表した価値観調査に関する報告書に明らかである。それによると、アメリカ社会はヘルス・ケアや気候変動、ジェンダー、移民といった問題をめぐって激しく分裂しており、共和党員には民主党を社会主義者に乗っ取られた

9　Mark Johnson, “The U.S. Was the World’s Best Prepared Nation to Confront a Pandemic. How Did It Spiral to ‘Almost Inconceivable’ Failure?” *Milwaukee Journal Sentinel*, October 14, 2020, https://www.jsonline.com/in-depth/news/2020/10/14/america-had-worlds-best-pandemic-response-plan-playbook-why-did-fail-coronavirus-covid-19-timeline/3587922001/.

政党として、民主党員には共和党を人種主義者によって支配された政党として見る傾向があった[10]。

こうした世論状況の中、ワシントンにおける民主党と共和党の間の争いも当然激しく、公共宗教研究所のレポートが発表されたころには、ドナルド・トランプ（Donald J. Trump）大統領の弾劾の問題をめぐって両党がつばぜり合いを演じていた。この問題は、2020年2月5日、トランプ大統領が上院で無罪評決を勝ち取ることで幕を閉じる。だが、トランプとその弾劾を目指した議会民主党との関係は決定的に悪化し、無罪評決が出る前日に行われた一般教書演説の際には、下院民主党のリーダーで下院議長を務めていたナンシー・ペロシ（Nancy P. Pelosi）がトランプの演説原稿を破り捨てるという一幕まであった。

アメリカがコロナ・パンデミックに襲われたのはまさにこのころだった。政治的には非常に悪いタイミングでアメリカは危機に突入することになったと言えよう。それでも、3月末には超党派の支持で総額2兆2000億ドルにのぼるコロナ救済法が成立した。トランプは署名式の際、「共和党議員と民主党議員が違いを脇に置き、協力」し、「アメリカ史上最大の経済救済法案」を通したことに感謝の意を表明した[11]。だが、ホワイトハウスの大統領執務室において行われた署名式に民主党議員の姿はなく、トランプを囲んだ15人の中には共和党議員しかいなかったのである。

政権側で、ペロシなど民主党指導部との交渉役を担い、コロナ救済法案の取りまとめに当たったのはスティーブン・ムシューニン（Steven Mnuchin）財務長官だった。12月末に成立した第二弾の大型コロナ救済法案をまとめる際にも民主党指導部との交渉は主としてムシューニンが担当した。トランプ自身が交渉に乗り出すことはなく、コロナ危機対応について民主党指導部と

10　“Fractured Nation: Widening Partisan Polarization and Key Issues in 2020 Presidential Elections,” Public Religion Research Institute, October 21, 2019, https://www.prri.org/research/fractured-nation-widening-partisan-polarization-and-key-issues-in-2020-presidential-elections/. 公共宗教研究所はアメリカ人の価値観調査を2010年から毎年行っている。

11　Remarks by President Trump at Signing of H.R.748, The CARES Act, March 27, 2020, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-h-r-748-cares-act/.

の間で直接協議を行うことは 2021 年 1 月に大統領職を退任するまで一度もなかったようである。

だが、アメリカが国家的危機に見舞われたとき、過去の大統領は反対党の指導者をホワイトハウスに招いたりして、協力関係を築こうとしてきた。民主党所属の大統領、フランクリン・ローズヴェルト（Franklin D. Roosevelt）などは、第二次世界大戦に超党派で対応するため、ヘンリー・スティムソン（Henry L. Stimson）とウィリアム・ノックス（William Frank Knox）という共和党の重鎮をそれぞれ陸軍長官と海軍長官として政権内に加えたほどである。

これとは対照的に、トランプはコロナ危機下においても民主党と協力関係を築こうとする素振りすら見せず、その指導部をツイッターや記者会見場で頻繁に批判し続けた。民主党指導部もトランプとの直接の協議を望んでいたようには見えない。2020 年 10 月の CNN のインタビューで、ペロシは「私は大統領とは話さない。彼の代理人と話をする」と述べている [12]。

このようにトランプと民主党指導部双方が直接の協議に否定的な姿勢を取った理由は、弾劾騒擾以来の感情的しこりに加え、コロナ危機下でも一向に解消に向かわなかった世論の分裂状態に求めることができるように思われる。世論が保守とリベラルの間で激しく分裂している中で、政治家が反対勢力と手を組むことは難しく、危険でさえある。とりわけ選挙が近い場合はそうであろう。アメリカでは 11 月に大統領選挙など大型の選挙が予定されていた。

その選挙の結果はアメリカ社会の分裂状況を如実に示すものとなった。まず下院議員選挙では、民主党が多数を維持したものの、共和党との議席差は 35 から 9 へと縮まった（民主党 222、共和党 213）。上院では選挙の結果、6 あった議席差がなくなり、民主党と共和党が 50 ずつ議席を分け合うことになった。ジョゼフ・バイデン（Joseph R. Biden）とトランプが争った大統領選挙の一般投票でも、両候補が得票をほぼ二分した（バイデン 51.31％、トランプ 46.86%）。

12　"Transcript of Pelosi Interview on CNN's The Situation Room with Wolf Blitzer," October 13, 2020, https://www.speaker.gov/newsroom/101320-0.

アメリア政治学では、国家的危機において大統領支持率が急激に上昇する旗下集結効果（rally 'round the flag effect）という現象の存在が指摘されてきたが、そうした現象は今回のコロナ危機では見られなかったということになろう。そのことは、コロナ危機最中のトランプの支持率が危機前と同じく、一貫して50％を下回っていたことからも明らかである。

ちなみに、旗下集結効果に関する2011年発表の研究によれば、それが観察されたのは次の5つの危機のときだった。すなわち、1941年の真珠湾攻撃と1961年のピッグス湾事件、1991年湾岸戦争、2001年同時多発テロ、2003年イラク戦争である。いずれも軍事に関わる危機であるのは、「怒り」（anger）が旗下集結効果をもたらす重要な要因だからだという[13]。

こうした見方から、その研究は危機がもたらす「不安」（anxiety）で旗下集結効果が起きるという先行研究の主張を否定する。アメリカ人に大きな不安を抱かせた国家的危機と言えば、1930年代の経済危機が挙げられよう。たしかに、そのときアメリカ人がハーバート・フーバー（Herbert C. Hoover）大統領のもとに集結することはなかった。それどころか、1932年の大統領選挙でフーバーを見限り、ローズヴェルトを選んだのだった。

だが、その選挙でローズヴェルトが巨大な勝利を収め、同時に行われた議会選で民主党が共和党に圧勝したことはアメリカ人がローズヴェルト、もしくは民主党のもとに集結したと言えるかもしれない[14]。今回のコロナ危機ではこうした展開も見られなかった。見られなかっただけでなく、選挙結果に不満を持つトランプ派が議会議事堂を襲撃するという前代未聞の事態まで起きてしまう。

アメリカ人がコロナ危機にまとまって立ち向かうことができなかったのはなぜだろうか。コロナウィルスは、持病の有無や年齢によって多少の差があるとはいえ、共和党、民主党に関係なく、誰にとっても脅威であることが明らかなウィルスのはずである。ベサニー・アルバートソン（Bethany

13　Alan J. Lambert, J. P. Schott and Laura Scherer, "Threat, Politics, and Attitudes: Toward a Greater Understanding of Rally-'Round-the-Flag-Effects," *Current Directions in Psychological Science*, 20, no. 6 (December 2011).

14　アメリカ政治史の文脈で1932年の選挙は、共和党優位の時代を終わらせ、民主党優位の時代を開いたという点で、「決定的選挙」（critical election）の1つに数えられる。

Albertson）とシャナ・ガダリアン（Shana Gadarian）の 2015 年の研究の表現を借りれば、unframed threat ということになる。つまり、身体に即座に影響を及ぼすため、専門家や政治家によって形作られる側面がほとんどない脅威、その意味で党派性の影響を受けにくい脅威ということである。アルバートソンとガダリアンは、そのような脅威の代表例としてまさに公衆衛生上の脅威を挙げている [15]。

しかし、今回のコロナ危機は党派性の影響を強く受け、団結どころか、さらなる分裂をアメリカにもたらした。その大きな理由は、コロナが地域や人種によって異なるインパクトを与えた点に求めることができるように思われる。言うまでもなく、コロナの感染者を多く抱えることになったのは都市部だった。とりわけ、コロナ危機の初期にはその傾向が強く、ウォール・ストリート・ジャーナルの 2020 年 5 月 18 日の記事によれば、その時点でアメリカ全体の 3 分の 2 の感染者が都市を多く抱える民主党知事の州、すなわちブルー・ステイトに集中していたのである [16]。

また人種で言うと、黒人やヒスパニックがコロナ危機のインパクトを特に強く受けることになった [17]。彼らの多くが都市部に住み、かつ清掃業や配送業など在宅勤務のできない仕事に就いていたためである。

インターネットが存在しなかった時代のパンデミックであったならば、在宅勤務は難しく、職業で異なるインパクトを受ける度合いも小さかったであろう。しかし、今回のコロナ・パンデミックではインターネットの存在が、白人を中心とするホワイトカラー層の在宅勤務を可能にし、人種間のインパクトの差異を大きくしたのである。

15　Bethany Albertson and Shana Kushner Gadarian, *Anxious Politics: Democratic Citizenship in a Threatening World* (Cambridge University Press, 2015).

16　Gerald F. Seib, “Why Coronavirus Increasingly Exacerbates the Red – Blue Divide,” *Wall Street Journal*, May 18, 2020.

17　2021 年 7 月 21 日の CDC 発表によると、新型コロナウィルスの蔓延が主因で、アメリカの 2020 年の平均寿命は 19 年より 1 歳半短くなった。これは、第二次世界大戦時以来、最大のマイナス幅だという。人種別に見ると、マイナス幅が最も大きかったのはヒスパニックで、78.8 歳と 19 年より 3 歳短くなった。黒人は 71.8 歳で 2.9 歳短くなった。白人は 77.6 歳で 1.2 歳の縮小にとどまった（Center for Disease Control and Prevention, *Life Expectancy in the U.S. Declined a Year and Half in 2020*, July 21, 2021, https://www.cdc.gov/nchs/pressroom/nchs_press_releases/2021/202107.htm;『日本経済新聞』2021 年 7 月 23 日朝刊）。

都市部は民主党支持者が多く住む地域、黒人やヒスパニックは民主党が重要な支持者とする人種である。そのため民主党員のコロナに対する意識は高く、共和党員のコロナに対する意識は低いものとなった。2020年9月から10月にかけて行われた公共宗教研究所の調査によれば、コロナ・パンデミックの問題を重要課題に挙げた割合が民主党員の中では85％に上ったのに対して、共和党員の中では39％にとどまった[18]。

もっとも、アメリカ社会にそれなりの一体感があれば、こうしたコロナに対する意識の違いも乗り越えることができたかもしれない。しかし、先述したようにアメリカ社会はすでにコロナ前から激しく分裂していたのである。

政治学者レイチェル・ミリック（Rachel Myrick）は、「歴史的に、安全保障上の挑戦に対するアメリカの反応は国内の分極化の程度を反映してきた。新たな安全保障上の脅威がすでに分極化した環境の中に入ると、それはしばしばすぐに両派の間の政治問題と化してしまう」と指摘する[19]。今回のコロナ危機は、ミリックが指摘する安全保障上の脅威に限らず、公衆衛生上の脅威も分極化によって政治問題と化してしまう可能性があることを示しているように思われる。

政治問題としてのコロナ危機を象徴的に表しているのが、アメリカにおけるマスク論争である。コロナ・パンデミックの問題をあまり重視していなかった共和党員、あるいは保守派にとって、マスク着用の義務化は個人の生活領域に対する政府の不当な介入であり、個人の自由を脅かすものだった。また彼らの重視するたくましさや男らしさの観念からして受け入れることのできないものでもあったようである。加えて、かねてより地球環境問題に対す

18　“Dueling Realities: Amid Multiple Crises, Trump and Biden Supporters See Different Realities and Futures for the Nation,” Public Religion Research Institute (October 19, 2020), https://www.prri.org/research/amid-multiple-crises-trump-and-biden-supporters-see-different-realities-and-futures-for-the-nation/.

19　Rachel Myrick, “America Is Back–But for How Long,” *Foreign Affairs*, June 14, 2021. 対外的脅威がアメリカの分極化に及ぼす影響について、ミリックは次の論文で詳細な分析を行っている。Rachel Myrick, “Do External Threats Unite or Divide? Security Crises, Rivalries, and Polarization in American Foreign Policy,” *International Organization*, 75, no. 4 (Fall 2021). この論文でミリックは旗下集結効果に関する議論を踏まえ、対外的脅威と大統領支持率の関係を分析し、脅威が党派別の支持率の差異を小さくする効果を持つことを認める。だが、分極化の中にあってその効果は長続きしないという。

る否定的な反応に表れていた科学に対する不信も、彼らをマスク着用の義務化反対に走らせた1つの要因と言われる[20]。

マスク着用を嫌い、その義務化に否定的な姿勢を取り続けた共和党員の1人がトランプ大統領だった。4月にアメリカ疾病管理予防センター（CDC）がマスク着用を推奨する方針を示したときにも、トランプは「それ［マスク着用］をすることはないと思う」と記者の前でコメントしている[21]。7月にそうした姿勢を改め、マスク姿をカメラの前で見せたが、マスク着用の義務化に対する否定的姿勢を変えたわけではなかったし、マスク着用に積極的になったわけでもなかった。大統領選では、公の場で常にマスクを着用していたバイデンを嘲る発言を繰り返した。

こうしたトランプの姿勢もあって、アメリカではマスク着用の有無が政治的意味を持つようになっていく。ある上院議員の言葉を借りれば、「命を救うこの単純な行動が政治議論の一部となってしまった」のである。「トランプ支持ならマスクを着けないし、反トランプなら着ける、というように」[22]。

CDCがマスク着用を推奨する方針を示したころには、マスク着用が社会的連帯を示す象徴的な行為になり得るという意見もあるにはあった[23]。だが、現実にはマスクがむしろアメリカの分裂を非常にわかりやすい形で、日常生

20　Tara McKelvey, “Coronavirus: Why Are Americans So Angry about Masks?” *BBC News*, July 20, 2020, https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53477121; Victor Daniel, “Coronavirus Safety Runs into a Stubborn Barrier: Masculinity,” *New York Times,* October 10, 2020; Jonathan Chait, “Why Has the Republican Response to the Pandemic Been So Mind-bogglingly Disastrous?” *Intelligencer*, July 20, 2020, https://nymag.com/intelligencer/2020/07/republican-response-coronavirus.html.

21　Kevin Breuninger and Christina Wilkie, “Trump Says CDC Advises Cloth Masks to Protect against Coronavirus, but He Will Not Wear One,” *CNBC*, April 3, 2020, https://www.cnbc.com/2020/04/03/trump-cdc-recommends-cloth-face-covering-to-protect-against-coronavirus.html.［ ］内は高橋。

22　Chairman Alexander Opening Statement, “Covid-19: Update on Progress toward Safely Getting Back to Work and Back to School,” June 30, 2020, U.S. Senate Committee on Health, Education, Labor and Pensions, https://www.help.senate.gov/imo/media/doc/Chairman%20Alexander%20Opening%20Statement%20COVID19%20Update%20on%20Progress%20toward%20Safely%20Getting%20Back%20to%20Work%20and%20Back%20To%20School.pdf;「トランプ氏『マスクは大賛成』態度を転換」『BBC News』（日本語版）、2020年7月2日、https://www.bbc.com/japanese/53259859.

23　Alejandra Borunda, “America’s Face-mask Culture Is Changing, and Their Meaning Changes too,” *National Geographic*, April 28, 2020, https://www.nationalgeographic.com/science/article/coronavirus-america-face-mask-culture-changing-meaning-changes-too.

活のレベルにおいて可視化することになってしまったのである。それによって、アメリカ社会の政治的分裂が助長されたところもあったかもしれない。

第二節　州知事主導の危機対応

アメリカ東部に位置するヴァージニア州で、新型コロナウィルスの感染者が初めて確認されたのは3月7日のことだった。その日、ニューヨーク州では累計感染者が70名を超え、アンドリュー・クオモ（Andrew Mark Cuomo）知事によって緊急事態宣言が出されていた。ヴァージニア州の公衆衛生当局によれば、ニューヨークとは違い、ヴァージニアでは「感染の広がりはみられず、感染リスクは低い」ということだったが[24]、3月10日には5名の感染が、翌日には9名の感染が確認される。ヴァージニアのラルフ・ノーサム（Ralph S. Northam）知事は3月12日、17名の感染を確認したあと、6月10日までを期限とする緊急事態宣言を出した[25]。翌日にはトランプ大統領がアメリカ全土を対象とする緊急事態宣言を発出している。

ヴァージニア州には、知事を「危機管理長官」（Director of Emergency Management）と定め、緊急事態下におけるその権限を規定した緊急事態・災害対策法（Emergency Services and Disaster Law）という州法がある。緊急事態宣言後、ノーサム知事は主としてこの州法のもと感染の広がりを抑えるための命令をつぎつぎに出していった。そのうち代表的なものを挙げると、下記のとおりとなる。

3月13日　小中学校の臨時休校を命令。
3月23日　非基幹ビジネスの閉鎖を命令。
3月30日　外出禁止令を発出。生活必需品の買い出しや運動のため、外出することは許可。ただし、対人距離を6フィート（約1.8メートル）

24　Virginia Department of Health, “First Virginia Case of Covid-19 Confirmed at Fort Belvoir,” March 7, 2020, https://www.vdh.virginia.gov/news/2021-news-releases/first-virginia-case-of-covid-19-confirmed-at-fort-belvoir/.
25　Ralph S. Northam, Executive Order No. 51, “Declaration of a State of Emergency due to Novel Coronavirus (COVID-19),” March 12, 2020.

取ること。また、10 人以上の公私の集まりを禁止。
5 月 29 日　屋内施設におけるマスク着用を義務化（10 歳以上が対象）。

こうした強力な措置によって、ヴァージニア州では 5 月半ばに新規感染者数が一旦頭打ちとなり、後半から減少していった。そこで今度は規制の緩和が行われることになる。それは 3 段階に分けて行われた。まず 5 月 8 日に規制緩和の第一段階であるフェーズ 1 への移行が決定される（5 月 15 日施行）。その後、6 月 2 日にフェーズ 2 への移行が、6 月 30 日にフェーズ 3 への移行が決定された（それぞれ施行日は 6 月 5 日、7 月 1 日）。なお、こうした規制の段階的緩和を可能にするため、5 月 26 日、ノーサム知事は 6 月 10 日までとなっていた緊急事態宣言の効力を無期限とする方針を決定している[26]。

具体的に規制がどのように緩和されていったのか、飲食店に対する規制を例に見てみたい。3 月 23 日の非基幹ビジネスに対する閉鎖命令によって、飲食店は持ち帰りとデリバリーのみの営業となった。だが、フェーズ 1 への移行とともに、屋外席をいくつかの条件、たとえば最大収容数の 50％までとか、それぞれのグループのテーブルの間に 6 フィートの間隔をあけるとかといった条件のもと再開することが許された。フェーズ 2 では、屋内席を屋外席と同じ条件のもとで再開することが許可される。フェーズ 3 では、テーブル間に 6 フィートの間隔をあけるという条件は残されたものの、最大収容数の 50％を上限とするという条件が撤廃された。

だが、フェーズ 3 に移行したあとヴァージニアでは再び新規感染者が増加していくことになる。とくに 11 月から翌年 1 月にかけての時期はひどく、7 月 1 日にフェーズ 3 へと移行したとき感染者数の 7 日間平均は 527 人だったのが、11 月 16 日のそれは 1,594 人となる[27]。その日、ノーサム知事はフェー

26　Ralph S. Northam, Executive Order No. 61, “Phase One Easing of Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19),” May 8, 2020; Northam, Executive Order No. 65, “Phase Two Easing of Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19),” June 2, 2020; Northam, Executive Order No. 67, “Phase Three Easing of Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19),” June 30, 2020; Northam, Executive Order amended No. 51, “Extending Declaration of a State of Emergency due to Novel Coronavirus (COVID-19),” May 26, 2020.

ズを3に据え置きながらも規制の強化に踏み切り、午後10時以降の酒類の販売を禁止したり、マスク着用義務の対象年齢を10歳から5歳に引き下げたりした。12月14日にはさらなる規制の強化が行われ、屋内だけでなく屋外でもマスクを着用することが義務付けられた。また、フェーズ2への移行に伴い廃止されていた外出禁止令が一部復活し、午前0時から午前5時の間の不要不急の外出が禁止されることになる[28]。

このようにヴァージニアでは、知事が危機管理長官として州内の経済活動などに対して強大な権限を行使した。同様のことは、ヴァージニア以外の多くの州でも見られた。

今回のコロナ危機で、知事が強大な権限を行使することができたのは、多くの州で緊急事態下での知事の権限があらかじめ広く定められていたこと、そして知事がかなり自由に緊急事態宣言を出したり、延長したりすることができたからだった。後者の点に関して、4月30日にウォール・ストリート・ジャーナルに掲載されたあるコラムによれば、知事が緊急事態宣言を発出するに際して州議会の同意が必要とされていたのは50州の中でジョージアとオクラホマのみだった。他の7州では知事が緊急事態宣言を延長するときに議会の同意が必要とされ、また別の22州では州議会が緊急事態宣言を無効にする権限を持っていた。それに対して残りの19州では、州議会が同意権も無効にする権限も持っていなかった[29]。ヴァージニアはこの19州の1つだった。

ただし、知事はその緊急事態権限を主として洪水や山火事など自然災害に対応するため、地域を限って行使してきた。その意味で、過去の知事による同権限の行使は抑制的であったと言える[30]。それだけに、今回のコロナ危機

27　Sy Mukherjee and Nicolas Rapp, "50,000 Coronavirus Cases in One Day – Mapped State by State," *Fortune*, July 3, 2020, https://fortune.com/2020/07/02/coronavirus-cases-us-map-state-by-state-50000-texas-florida-arizona-california/; "Coronavirus Cases, Positivity Rate Soaring in Arlington," *ARLnow*, November 16, 2020, https://www.arlnow.com/2020/11/16/breaking-coronavirus-cases-positivity-rate-soaring-in-arlington/.

28　Ralph S. Northam, Executive Order 6th amended No. 67, "Phase Three Tightening of Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19)," November 13, 2020; Northam, Executive Order amended No. 63, "Requirement to Wear Face Covering While Inside Buildings," November 13, 2020; Northam, Executive Order No. 72, "Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19)," December 10, 2020.

29　Dan McConchie, "Limit Governor's Emergency Powers," *Wall Street Journal*, April 30, 2020.

をとおして、知事の緊急事態権限がいかに強大か、強く認識されることになった。とくに、ヴァージニアのようないわゆるブルー・ステイトではそうだった。感染者が多かったこともあって、知事が緊急事態権限をとりわけ積極的に行使したからである。

コロナに対する脅威認識が弱く、かつ私的領域に対する政府の介入に敏感な保守派は、ヴァージニアを含むいくつかのブルー・ステイトで知事のコロナ規制に対して激しい抗議運動を展開した。もちろん、レッド・ステイトで抗議運動がまったく行われなかったわけではなく、4月にはテキサスやジョージアといったレッド・ステイトでも、数百人が州都に集まり、知事のコロナ規制に抗議するという光景が見られた。だが、規模や頻度において、レッド・ステイトのコロナ規制に対する抗議運動はブルー・ステイトのそれを上回るものではなかっただろう。

レッド・ステイトでむしろ目立ったのは、知事の規制緩和措置に対する抗議運動だった。たとえば、レッド・ステイトの1つ、フロリダでは秋学期からの対面授業の再開を推し進める知事の方針に教員組合が激しく反発した。街頭で方針の撤回を求める運動を行うとともに、訴えを起こし、対面授業再開に関する指示は安全（safe）で安心な（secure）教育を謳うフロリダ州憲法に違反するとしてその無効を主張した。第一審の巡回裁判所は教員側を支持する判決を出した。だが、同判決は控訴裁判所によって執行停止とされ、最終的には否定されることになる[31]。すでにそのとき、多くの学区で対面授業が始まっていたためか、教員側は最高裁まで争うことはしなかったようである。

知事のコロナ規制に対する抗議運動が、ブルー・ステイトの中でもとくに激しかったのはミシガンだった。4月15日、数千人が州議会周辺に車で集結し、

30　Candy Woodall, Gareth McGrath and Brian Gordon, “As Covid Wanes, State Legislatures Are Limiting Governors’ Emergency Powers. Why It Matters,” *Goerie*, June 7, 2021, https://www.goerie.com/story/news/2021/06/07/covid-states-limiting-governors-emergency-powers/7512483002/. ちなみに、1918年から19年にかけてアメリカを襲ったインフルエンザ・パンデミックの際には、多くの州で州政府より下位の地方政府が危機対応の中心を担い、知事が今回のコロナ危機ほど強力な権限を行使することはなかった。

クラクションを鳴らしながら、グレッチェン・ウィットマー（Gretchen E. Whitmer）知事のコロナ規制に抗議した。その2週間後には、自動小銃などで武装した者を含む数百人が州議会議事堂に押し寄せ、規制反対を叫んだ。そのさらに2週間後にも同様の抗議運動が行われている。このようにミシガンでとくに激しい抗議運動が行われたのは、公私の集まりが少数の例外を除いて一切禁止されるなど、全米一と言われるほど厳しいコロナ規制が敷かれたからだった[32]。また、州議会の上下両院で共和党が多数を占め、2016年の大統領選挙で僅差ながらトランプが勝利したことに表れているように、保守派がかなりの勢力を持っていたからでもあった。

ミシガンにおける抗議運動の参加者の中には、「知事を隔離せよ」とか、「独裁者は絞首刑に処せ」という過激な内容のプラカードを掲げる者もいた[33]。10月には実際に、ウィットマー知事の誘拐を企てたとして13人が逮捕されている。この13人は、ウィットマー知事ほどではないとはいえ、厳しいコロナ規制を敷いていたヴァージニアのノーサム知事の誘拐も計画していたという。

ウィットマー・ミシガン知事のコロナ規制に反対する動きは院外だけでなく、院内でも見られた。4月30日に共和党多数のミシガン州議会が、知事の

31　Greg Allen, “Florida Teachers Sue to Block School Coronavirus Reopening Mandate,” *NPR*, July 20, 2020, https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/07/20/893232710/florida-teachers-sue-to-block-school-coronavirus-reopening-mandate; “Judge Strikes Down Florida’s School Reopening Order, Says Unconstitutional to Require ‘Brick and Mortar’ Classes This Month,” *Orlando Sentinel*, August 25, 2020, https://www.orlandosentinel.com/news/education/os-ne-lawsuits-reopening-order-ruling-20200824-kz3fo7od45c2pc5jrdadzwpahy-story.html; Dara Kam, “Florida School Reopening Ruling Back on Hold,” *Staugustine*, August 29, 2020, https://www.staugustine.com/story/news/2020/08/29/floridas-school-reopening-ruling-back-hold/5669244002/; “Appeals Court Sides with Florida in School Reopening Fight,” *Click Orlando*, October 9, 2020, https://www.clickorlando.com/news/2020/10/09/appeals-court-sides-with-florida-in-school-reopening-fight/.

32　Paul Egan and Kathleen Gray, “New Whitmer Order Bans ‘Travel between Residences,’ with a Few Exceptions,” *Detroit Free Press*, April 9, 2020, https://www.freep.com/story/news/local/michigan/2020/04/09/no-more-visiting-friends-and-neighbors-under-whitmers-expanded-coronavirus-order/5125426002/.

33　Abigail Censky, “Heavily Armed Protesters Gather Again at Michigan Capitol to Decry Stay-At-Home Order,” *NPR*, May 14, 2020, https://www.npr.org/2020/05/14/855918852/heavily-armed-protesters-gather-again-at-michigans-capitol-denouncing-home-order.

緊急事態宣言の効力を 28 日間に限定し、延長する場合は州議会の同意を得なければならないという内容の法案を可決したのである。

このように、知事の緊急事態権限に法的制限をかけようとする動きはヴァージニアなどミシガン以外の州でも見られた。全米州議会議員連盟（National Conference of State Legislatures）のデータによれば、2020 年においてその数は 28 にのぼった。だが、そのうち法案、もしくは決議案の成立にまでこぎつけたのは 9 州のみである。ミシガンでは、知事の拒否権行使によって、州議会が 4 月 30 日に可決した法案が廃案となっている。ヴァージニアでは、民主党が上下両院で多数であったことから、法案・決議案が議会を通過することもなかった[34]。

しかも、9 州の 1 つ、ペンシルヴァニアで成立した州法は、緊急事態下においても知事は州政府文書に対する開示請求を無視してはならないといった内容のものに過ぎなかった。ペンシルヴァニアでは、ミシガンと同じく上下両院が共和党多数の状態にあり、コロナ規制をめぐって民主党知事と州議会が激しく対立した。6 月 9 日、州議会は知事の緊急事態宣言の効力を終わらせる決議案を可決する。7 月 14 日に知事がそれに対して拒否権を行使すると、その翌日、州議会は知事の緊急事態宣言を失効させる権限を州議会に与え、州議会の同意なしに 21 日を超えて緊急事態宣言の効力を持続させることはできないという内容の憲法修正案を可決した。ペンシルヴァニア州憲法上、州知事は憲法修正案に対する拒否権を持たない。2021 年 5 月、憲法修正案は州民投票にかけられ、賛成多数で成立した[35]。

州議会の中には、司法に訴え、知事の緊急事態権限の制限に成功したところもあった。ミシガン州議会である。ウィットマー知事がその緊急事態権限

34　“Legislative Oversight of Emergency Executive Powers,” *National Conference of State Legislatures*, June 25, 2021, https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/legislative-oversight-of-executive-orders.aspx. 後述のように、ミシガン州議会では知事の緊急事態権限の行使について司法に訴えるという決議案が可決されている。全米州議会議員連盟のデータは、それをもってミシガンも知事の緊急事態権限を制約することに成功した州として数えている。だが、本稿では数えなかった。ミシガン州議会が可決した決議は、直接知事の緊急事態権限を制約するものではなかったためである。なお、州法案、もしくは決議案の成立にまでこぎつけた 9 州とは次の通りである。アーカンソー、コロラド、ハワイ、カンザス、ケンタッキー、ミシシッピ、オクラホマ、ペンシルヴァニア、ユタ。

に制約をかける法案に対して拒否権を行使した4月30日、ミシガン州議会の上下両院は、知事のコロナ対応について裁判所に異議を申し立てる権限をそれぞれ上院共和党の院内総務と下院議長に与える決議案を可決する。この背景には、ミシガン州最高裁の7人の判事のうち、4人が保守派の判事であったために最終的には勝てるという計算があったかもしれない。そうだとすれば、その計算どおりになったと言うべきだろう。10月、ミシガン州最高裁は知事の緊急事態権限を定めた1945年知事緊急事態権限法を違憲とし、州議会の同意なしに緊急事態宣言の効力を延長することはできないという判決を下したのである。ウィットマー知事はすでに1回、州議会の同意なしに緊急事態宣言の期限を延長していたため、この判決によって同宣言は失効することになる[36]。

このように知事側敗訴に終わった係争は他にもある。5月、ウィスコンシン州最高裁は訴えを起こした共和党議員の主張を認め、知事の外出禁止令を無効とした。11月には、宗教施設の集会規模を厳しく制限したニューヨーク州知事の命令が、信教の自由を定めた合衆国憲法修正第1条に違反するとして、連邦最高裁によって無効とされている[37]。

これら係争とは逆に知事側勝利に終わったものとしては、ヴァージニア州

35　Pennsylvania General Assembly, Bill Information – History, "Senate Bill 1166; Regular Session 2019 – 2020," https://www.legis.state.pa.us/cfdocs/billInfo/bill_history.cfm?syear=2019&sind=0&body=S&type=B&bn=1166; Ed Mahon, "Pa. House Passes Constitutional Changes That Would Limit Governor's Emergency Powers," *Witf*, July 14, 2020, https://www.witf.org/2020/07/14/pa-house-passes-constitutional-changes-that-would-limit-governors-emergency-powers/; Adeel Hassan, "The Pandemic Is Ebbing, But What about Governors' Emergency Powers?" *New York Times*, May 22, 2021.

36　Jason Slotkin, "Michigan Supreme Court Rules against Governor's Emergency Powers," *NPR*, October 3, 2020, https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/10/03/919891538/michigan-supreme-court-rules-against-governors-emergency-powers; Samuel Dodge, "Immediate End to Whitmer's Emergency Powers Applauded by GOP Leaders," *Mlive*, October 12, 2020, https://www.mlive.com/public-interest/2020/10/immediate-end-to-whitmers-emergency-powers-applauded-by-gop-leaders.html. なお、4月30日にミシガン州議会の上下両院が通した決議は、法的拘束力を持たず、知事の拒否権行使の対象にはならない。

37　Hannah Hagemann, "Wisconsin Supreme Court Overturns the State's Stay-At-Home Orders," *NPR*, May 13, 2020, https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/05/13/855782006/wisconsin-supreme-court-overturns-the-states-stay-at-home-order; Jess Bravin, "Supreme Court Blocks Covid-19 Restrictions on Religious Services in New York," *Wall Street Journal*, November 26, 2020.

知事の非基幹ビジネスに対する閉鎖命令をめぐる係争がある。4 月に州内のジムのオーナーがその閉鎖命令は知事の緊急事態権限を逸脱しており、無効だとする訴えを起こした。だが、その訴えは下級審で受け入れられず、最終的には州最高裁で退けられることになる[38]。

2021 年 2 月 13 日のウォール・ストリート・ジャーナルの記事によれば、コロナ禍における知事の緊急事態権限の行使に対して、アメリカ全土でおよそ 300 の訴えが起こされた。そのほとんどで知事側が勝っているという。ただし、例外的に裁判所の厳しい判断にさらされているものもあるとその記事は指摘する。宗教活動に関する制限と中絶手術に関する制限である。このうち後者については、ブルー・ステイトではなく、レッド・ステイトで広く取られた措置となる。すなわち、共和党の知事が中絶手術を緊急性のない手術に指定し、制限をかけたのである。それを裁判所が無効にするケースがまま見られたという[39]。

2 月 13 日のウォール・ストリート・ジャーナルの記事は、アメリカ連邦制の観点から、今回のコロナ禍で相次いだ知事の緊急事態権限に関する司法判断の意義についても言及している。コロナ・パンデミックがアメリカを襲うまで、公衆衛生の問題における州の権限に関係する重要判例と言えば、天然痘の予防接種に関する 1905 年の連邦最高裁の判決だった。それは州民に天然痘の予防接種を義務付けたマサチューセッツの州法を支持した判決で、州の公衆衛生上の「緊急事態措置は健康上の利益に適い、甚だしく不正でない限り、支持されるべき」という考えを示したものだった。2 月 13 日のウォール・ストリート・ジャーナルの記事は 1905 年の最高裁判決をこのように紹介したうえで、コロナ対応として取られた知事の緊急事態権限をめぐる多くの司法

38　“Supreme Court of Virginia Rejects Gym Owner’s Request to Open,” *WHSV*, May 20, 2020, https://www.whsv.com/content/news/Supreme-Court-of-Virginia-rejects-gym-owners-request-to-open-570603961.html.

39　Jacob Gershman, “Challenges to Covid-19 Lockdowns Have Been Mostly Losing in Court,” *Wall Street Journal*, February 13, 2021. 中絶手術の問題については、Laurie Sobel, Amrutha Ramaswamy, Brittni Frederiksen and Alina Salganicoff, “State Action to Limit Abortion Access during the Covid-19 Pandemic,” *KFF*, August 10, 2020, https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/state-action-to-limit-abortion-access-during-the-covid-19-pandemic/ も参照。

判断によって州の権限の範囲がより明確になったと指摘する。

マサチューセッツの予防接種に関するエピソードからうかがわれるように、歴史的に公衆衛生の問題に主として取り組んできたのは州政府である。今回のコロナ危機でも、危機対応を主導したのはやはり州政府であり連邦政府ではない。たしかに、州や個人に対する連邦政府の経済支援は巨額であったし、ワクチン開発の上でも連邦政府が重要な役割を担った。後者について、5月にトランプ大統領がワクチンを年内に利用可能にするという目標を発表したとき、専門家の間ではその実現性を疑う見方が強かった。だが、トランプ政権は製薬企業のワクチン開発を強力に後押しし、5月発表の目標を実現させたのである[40]。

とはいえ、ワクチン開発でトランプ政権が見せた強力なリーダーシップは、同政権の危機対応としては例外的なものだった。それよりも、ハドソン研究所の研究員クリストファー・ディムース（Christopher DeMuth）が2020年4月17日発表のコラムで指摘しているように、権力・権限の非集中化（decentralization）と規制緩和（deregulation）にトランプ政権の危機対応の特徴があると見るべきだろう[41]。

ディムースによれば、コロナ・パンデミック前にアメリカを襲った過去の国家的危機は概して大統領への権限の集中とその拡大をもたらしてきた。なぜなら、危機に際しては何より行動が重視されるからである。大統領やその

40　ワクチンの開発と早期の実用化を目指すトランプ政権のプロジェクトは「ワープ・スピード作戦」（Operation Warp Speed）と呼ばれた。なお、ワクチン開発に成功した一社であるファイザー社は、開発段階で連邦政府からの資金提供を受けなかった。それは、開発に当たる科学者を政治の圧力から「解放する」ためだったという。11月8日、ファイザーのワクチン開発の責任者はニューヨーク・タイムズ紙に、「われわれはワープ・スピード作戦の一部ではない」と語った。だが、7月にファイザー社は、1億回分のワクチンを19億5000万ドルで提供するという契約を連邦政府と結んでいる。ニューヨーク・タイムズ紙はその契約がワクチン開発を続ける「重要なインセンティブ」になったはずだと指摘する。ファイザー社の広報担当者は11月9日、「ファイザーはワープ・スピード作戦の協力企業の一員として、Covid-19のワクチン供給を目指していることを誇りに思っている」という声明を発表した（“Was the Pfizer Vaccine Part of the Government's Operation Warp Speed?” *New York Times*, November 10, 2020; エミリー・チャコール「『画期的』ワクチン発表のファイザーが、トランプ資金を受け取らなかった理由」『ニューズウィーク』日本語版、2020年11月10日）。

41　Christopher DeMuth, “Trump Rewrites the Book on Emergencies,” *Wall Street Journal,* April 17, 2020.

部下、機関は議会よりはるかにすばやく行動することができる。しかも、危機にあっては効率性こそが権力の正統性を図る指標となるために、それらアクターが法律や憲法で定められている権限の範囲を超えて行動することが許される場合がある。本来、そのような行動は非常時の例外的な行動として捉えられるべきだが、平時の行動の先例となることが往々にしてある。加えて、危機はしばしばその再発を防ぐための新たな行政機関を生み出す。

ディムースはこのように危機対応の歴史的パターンを説明したうえで、トランプ政権のコロナ対応はそれとは異なると指摘する。かなりのところ、トランプ政権のコロナ対応が確立された大統領権限の範囲内にとどまっているからである。しかも、それには確立している大統領権限を行使することにさえ抑制的な側面が見られる。トランプ大統領は3月にスタフォード災害救助・緊急援助法（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act）を発動し、連邦緊急事態管理庁の災害対策予算など最大500億ドルの使用を可能にした。しかし、その使途に関する決定の多くを州に委ねた。しかも、トランプは国防生産法の発動に消極的で、民間企業の動員は協議と調整によって行うことを基本としている。加えて、3月13日に緊急事態宣言を発出したことによって規制権力を強力に行使することができる状態にありながら、州境をまたいだ医療行為や遠隔治療を可能にするなど、規制の強化ではなく規制緩和を推し進めている。ディムースはこのようにトランプ政権のコロナ対応を指摘し、「トランプは非常事態に関する常識を書き換えている」と主張するのである。

もっとも、トランプにコロナ前までの「常識」に従おうとする傾向が皆無だったわけではない。3月18日の記者会見でトランプは自らを「戦時大統領」と表現し、その1か月後の記者会見では、州に対する大統領の「全面的な」権限を主張した[42]。だが、その主張は批判を受け即座に引っ込めたし、「戦時

42　"Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing," March 18, 2020, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-5/; "Trump Feuds with Governors over Authority," *BBC*, April 14, 2020, https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52274969.

大統領」という表現もすぐに使わなくなった。かわりに、トランプが使うようになったのが「チアリーダー」という表現だった。言うまでもなく、チアリーダーの役割は戦う選手を応援し、観客を盛り上げることにある。トランプはそのような存在に自らをなぞらえることで、知事のコロナ対応を応援し、国民を鼓舞することが大統領の役割だと主張したのである。

おわりに

もちろん、アメリカに大統領の強力なリーダーシップを望む声がなかったわけではない。だが、トランプは危機のインパクトが地域によって異なることを理由に、そうした声に抵抗し続けた。連邦政府が全国一律の対応をするよりも、州政府、もしくはそれより下位の地方政府が地域の実情に合わせた対応を取った方がうまくいくというわけである。

トランプのこのような主張におそらく間違いはなかったであろう。だが、問題は連邦政府にしかなし得ない全国的な州間の調整すらトランプ政権が積極的にしようとしなかったことにあった。それによって、3月から4月にかけてはマスクやガウンなど医療用防具を各州が市場で取り合うという事態が起きてしまう。またある州が規制の発令を渋ったり、規制の緩和を急いだりしたために、その州の感染状況はもちろん、近隣州のそれも悪化させてしまうということがあった。

加えて、トランプのチアリーダーとしての態度にも問題があった。その応援に明らかに党派性が出てしまっていたのである。トランプはクオモやウィットマー、ノーサムなど民主党知事のコロナ対応は、ほとんど応援しようとしなかった。それどころか、激しい批判を展開し、コロナ規制に反対する保守派の運動を刺激したのである。

こうした態度に如実に表れているように、トランプにはコロナ感染の広がりをひどく軽視するところがあった。その結果、10月に自身もコロナに感染し、危機管理の甘さをさらけ出してしまう。

ジャーナリストのボブ・ウッドワード（Bob Woodward）の著書によれば、トランプは2020年2月上旬の段階で新型コロナウィルスが「致死的な」新種

のウィルスであることを認識していた[43]。だが、その認識を国民と共有しようとせず、むしろマスク着用を拒んだりすることで、「コロナを恐れるな」というメッセージを陰に陽に出し続けたのである。

大統領選挙の結果をめぐる大きな混乱ののち、トランプがホワイトハウスから去ったとき、新型コロナウィルスによるアメリカの死者は 40 万人を超えていた。この甚大な人的被害がすべてトランプによってもたらされたわけではもちろんないだろう。だが、ハーバード大学医学部教授のポール・ファーマー（Paul E. Farmer）が言うとおり、危機において「リーダーシップは重要で、雰囲気も重要、またリーダーの振る舞いも重要」なのである[44]。

トランプのリーダーシップや振る舞いによって高められたコロナ軽視の雰囲気は、2021 年 1 月のバイデン政権の発足によって一夜にして変わるようなものではなかった。バイデン政権のもとでもアメリカが大量の感染者と死者を出し続けてきたのは同政権の対応のまずさによるところもあろうが、その雰囲気によるところもあるであろう。2021 年 8 月にはある政治集会でトランプがワクチン接種を勧めたところブーイングを浴びるという場面――自身が沸き立たせた雰囲気によって支持者から批判を受けるという皮肉な光景――も見られた。

ただし、トランプの問題の多いリーダーシップや振る舞いもそれを支える政治的土壌なくしてはあり得ない。そのように考えれば、より問題視すべきはアメリカ社会の政治的分裂状態ということになろう。

言うまでもなく、アメリカは巨大な国であり、国家的危機において国民が団結したときにはすさまじい力を発揮する。真珠湾を攻撃し、アメリカ国民を団結させてしまうという戦略的な誤りを犯した日本は、その恐ろしさを身

43　ボブ・ウッドワード／伏見威蕃訳『RAGE　怒り』（日本経済新聞出版、2020 年）19 頁。

44　Karen Weintraub, “Why This Harvard Doctor Is Optimistic about US Overcoming Covid-19 despite ‘Epidemic of Mistrust,’” *USA Today*, January 12, 2021, https://www.usatoday.com/story/news/2020/11/25/how-defeat-covid-paul-farmer-says-us-should-learn-ebola-outbreak-rwandan-genocide/6410161002/. この点については、次の記事も参照。Wanyun Shao, “Political Leaders’ Views on Covid-19 Risk Are Highly Infectious in a Polarized Nation – We See the Same with Climate Change,” *The Conversation*, October 14, 2020, https://theconversation.com/political-leaders-views-on-covid-19-risk-are-highly-infectious-in-a-polarized-nation-we-see-the-same-with-climate-change-147641.

をもって知ることとなった。

逆に、国民が分裂しているとき、アメリカは意外にもろい姿をさらすことがある。ベトナム戦争のときがそうだった。今回も例外ではない。

アメリカには、昨今の中国との緊張状態によって団結を取り戻すことができるという見方がある[45]。だが、本文中で紹介したミリックの研究によれば、その可能性は小さい。はたしてアメリカは現下の政治的分裂状態を克服し、危機に強い国家に再生することができるであろうか。

45　たとえば、バイデン政権でインド太平洋調整官を務めるカート・キャンベル（Kurt M. Campbell）は政権入りする前月の2020年12月、ブルッキングス研究所研究員のラッシュ・ドシ（Rush Doshi）と共著論文を発表し、その中で次のように述べている。「中国が自己主張を強め、強圧的になればなるほど、アメリカ国民と議会は北京の長期的な意図とその国家主導の重商主義がアメリカの労働者・ビジネスに与える影響に懸念を深め、団結することになろう。」（Kurt Campbell and Rush Doshi, “The China Challenge Can Help America Avert Decline,” *Foreign Affairs*, December 3, 2020）

第６章　習近平の軍事改革
―権力集中、軍令・軍政分離、統合促進

松田　康博
（東京大学東洋文化研究所教授）

はじめに

近代国家において、軍隊は、国家の安全という死活的国益、つまり国家を外敵から守ることを任務とし、唯一の指揮権の下で統制された暴力組織であるとされる。ここでは、外敵から守るべきは国民国家であることが想定されており、軍隊は原理的には（＝例外を除き）国内の治安を担当して自らの同胞に銃を向けることは想定されていない。治安維持は警察など法執行部門の役割である。内戦や治安維持のために武力を行使する軍隊は、近代社会では逸脱事例とされる。その場合、彼等はいわゆる「遅れている国家」であり、「遅れている軍隊」であると見なされる。

西欧に起源を有する政治学、特に構造＝機能論の立場に立つと、軍は本来対外防衛任務（国防）に特化すべきである。軍が政治を運営したり経済を運営したりするような状況は、軍が本来持つ役割構造の未分化または逸脱を意味する[1]。ところが、現実の世界で、役割を国防に限定している軍隊は、必ずしも典型的とは言い切れない。発展途上国において、軍隊の主な役割が、革命、国家建設、体制維持（治安維持）、生産、教育等であることはよく見られる。現実には、国防軍としての本来の役割からズレ（逸脱）が生じているケースは少なくないのである。

近代国家において、軍隊が忠誠を誓うべき対象は、国家である。ところが、

1　長尾雄一郎、立川京一、塚本勝也「冷戦終結後の軍事交流に関する研究」『防衛研究所紀要』4巻3号、2003年2月、28-29頁。

中国人民解放軍（以下、解放軍）は中国共産党（以下、共産党、中共または党）に忠誠を誓う軍隊である。しかし、解放軍の国防軍としての機能はますます強化されている。これは一見「矛盾」に見える。習近平政権（2012~）は、この問題にどう取り組んでいるのだろうか。

中国には「新たに着任した役人は 3 本の松明を持っている」（「新官上任三把火」）という言葉がある。新たに着任した官僚は最初だけ張り切ってやりきれないことをやろうとする（つまり着任後しばらくはやかましく言うが、後になればたいしたことはなくなる）という含意を持つ言葉である。習近平政権は、「中国の夢」、「東シナ海防空識別圏」、「国家安全委員会」、「アジアの安全保障観」、「シルクロード経済帯、21 世紀海上シルクロード（一帯一路）」、「アジアインフラ投資銀行（AIIB）」、「アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）」[2] など、新しい印象の構想やスローガンを矢継ぎ早に打ち出した。習近平は特に軍事面の改革を優先的に実施した。

軍事改革で、習近平は国家中央軍事委員会主席に就任した全国人民代表大会の場で、解放軍代表に向かって、「中国の夢」を実現させる上で「党の指揮に従い、戦闘に勝利できる、気風の優れた人民の軍隊を建設」するよう呼びかけ、その直後に軍事改革に着手した [3]。明らかに習近平にとって軍事改革の優先順位は高く、他の全ての改革の基礎であった。そのことは軍権の掌握こそが中国の指導者にとって最重要であったことを意味している。本稿は、単なる組織・機能改革ではなく、習近平の権力集中過程および対外積極関与と結びつけて検討することを通じて、習近平の軍事改革の意義を明らかにする。

2　習近平「謀求持久発展 共築亜太夢想 ― 在亜太経合組織工商領導人峰会開幕式上的演講 ―」、新華網、2014 年 11 月 9 日、http://news.xinhuanet.com/ politics/2014-11/09/c_1113174791.htm（2022 年 2 月 9 日閲覧）。

3　習近平「建設一支聴党指揮、能打勝仗、作風優良敵人民軍隊（2013 年 3 月 11 日）」『習近平談治国理政』北京、外文出版社、2014 年、220-221 頁。

1. 習近平の権力集中と解放軍

2012 年 11 月に中国共産党第 18 期全国代表大会（18 全大会。以下、同様の会議は同様に略称する）が開催され、習近平が新たな指導者となった。胡錦濤が完全引退を決めたため、習近平は、当初から党総書記、党中央軍事委員会主席に就任することができ、翌年 3 月の全人代で国家主席、国家中央軍事委員会主席に就任することができた。江沢民が総書記や国家主席を引退した後も中央軍事委員会主席を続けたため、二重権力構造となっていた胡錦濤時代に比べ、習近平は権力を集中した状態で政権を開始することができた。

習近平は、かつて中央軍事委員会辦公庁で勤務した経験があり、軍歴がない江沢民や胡錦濤に比べると、解放軍の内情に詳しい政治家であると考えられる。しかも、父親が国務院副総理を務めた習仲勲であり、いわゆる「紅二代」（初期の党・軍・政府の高級幹部子弟）の代表格であり、軍内にも知己が多いとされる。したがって引退後も軍への影響力を維持した江沢民と、現職期間中に軍を掌握しきれなかった前任者の胡錦濤の影響力を排除することが、習近平の最初の仕事であった。

習近平は、就任後間もなく「反腐敗闘争」の名の下に、党、政府、軍の綱紀粛正を図りつつ[4]、軍事改革を進めようとした。しかし、定員削減を含むドラスティックな改革が漏れ伝わる中、軍内部の抵抗は非常に強いものであったと考えられる。まず、2014 年 7 月に徐才厚前中央軍事委員会副主席、2015 年 7 月に郭伯雄前中央軍事委員会副主席が腐敗容疑で逮捕された。この 2 人は江沢民に抜擢され、胡錦濤が中央軍事委員会主席だった時期の副主席、つまり軍のトップ 2 人である。当然ながら、この 2 人に連なる軍内主流派軍人は、審査および捜査の対象となった。谷俊山前後勤部副部長は、汚職で死刑判決を受けた。軍内の反腐敗闘争は進行し、諸説あるが、少将以上の将官 110 名

4　周永康前政治局常務委員は、2013 年 12 月に動静が途絶え、翌 14 年 7 月に失脚が確定した。習近平就任前に失脚した薄熙来と合わせ、多くの部下や関連する人脈が捜査を受けた。また、2016 年までに反腐敗闘争で拘束された幹部は 100 万人を超え、省・部級幹部（省レベルおよび閣僚レベル）は 200 名を超えたとされ、空前の水準に達している。角崎信也「習近平政治の検証③：『反腐敗』」『China Report』Vol. 6、日本国際問題研究所、2017 年、https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=269（2022 年 2 月 9 日閲覧）。

以上が更迭され、15 名以上が自殺したと伝えられている[5]。

習近平は粛清により軍内での権力を急速に確立した。まもなく、中国政府は 2015 年 5 月に『国防白書』を発表して、「積極防御戦略」を公表した。そして同年 9 月 3 日、反ファシズム戦争（中国にとっては主として抗日戦争を意味する）勝利 70 周年を記念する軍事パレードの席上、解放軍の人員の 30 万人削減を発表した。さらに同年 11 月には、中央軍事委員会改革工作会議が開催され、習近平は解放軍の抜本的改革を提起したのである[6]。

習近平の軍事改革は、いわば痛みを伴うドラスティックな改革である。すでに 2 人の元中央軍事委員会副主席が逮捕された後であったとはいえ、現場の反発は大きかったものと考えられる。ところが、2017 年 8 月、房峰輝中央軍事委員会聯合参謀部参謀長が公の場から姿を消し、解任され、翌 18 年には収賄などの重大な紀律違反の容疑で送検されたことが報じられた[7]。また、張陽中央軍事委員会政治工作部主任もまた、2017 年 8 月に拘束され、11 月には自殺したことが伝えられた[8]。この 2 人は、胡錦濤によって上将に昇進した司令員系統と政治委員系統のトップ軍人である。つまり、習近平は、前述の江沢民系統と、胡錦濤系統の軍人を 2 段階で粛正したのである。2 世代にわたる軍のツートップを完全粛清した恐怖は、軍内で浸透し、習近平の権力強化と軍事改革の進行を助けたものと考えられる。

2. 野心的な軍事改革

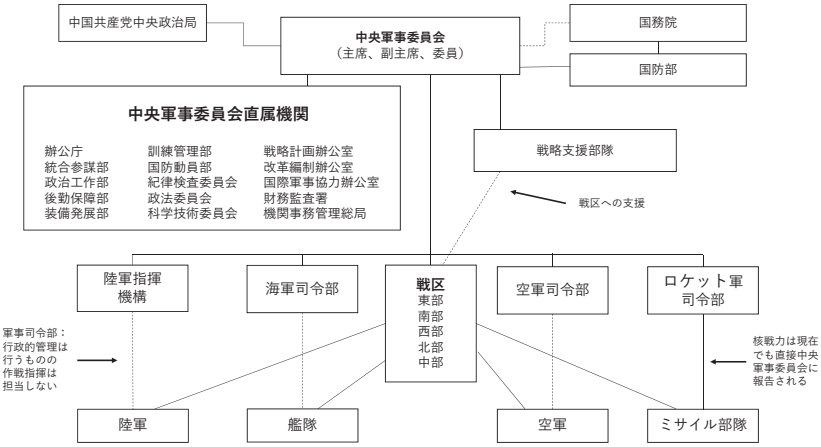
習近平の軍事改革は、中央軍事委員会を中心とする指導・管理体制の改革と統合作戦指揮改革を 2 つの重点としており、2016 年に開始され、2020 年を目処に「情報化戦争に勝利できる」軍隊の建設を目標に進められている[9]。

5　渡部悦和『中国人民解放軍の全貌―習近平 野望実現の切り札―』扶桑社、2018 年、88 頁。
6　防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観 2016』防衛省防衛研究所、2016 年、115-119 頁。
7　「軍報評論：堅決擁護党中央的正確決定」、中国軍網、2018 年 1 月 10 日、http://www.81.cn/theory/2018-01/10/content_7902804.htm、（2022 年 2 月 9 日閲覧）。
8　「鈞正平：自殺逃罪悪劣　反腐永在路上」、新華網、2017 年 11 月 28 日、http://www.xinhuanet.com//politics/2017-11/28/c_1122023189.htm、（2022 年 2 月 9 日閲覧）。
9　防衛研究所編『東アジア戦略概観 2017』防衛研究所、2017 年、89 頁。

従来実際の権限が最も強かったと考えられてきた 4 総部は解体され、15 部に機能別に分けられた上、中央軍事委員会の中に置かれた。従来の 7 大軍区は、ついに 5 つの「戦区」に統合された（以下、図 1 参照）。

5 つの戦区には、それぞれ戦区統合作戦指揮機構が置かれ、平時と戦時の区別なく、統合作戦指揮所を常態的に運用する体制が整備された。ただし、当初戦区の統合作戦指揮改革は初歩段階にあると考えられていた[10]。

従来の 4 総部（総参謀部、総政治部、総後勤部、総装備部）体制は、4 総部に権限が集中し、中央軍事委員会の権限が損なわれていたという[11]。中央軍事委員会の中では、制服のツートップである 4 総部出身の副主席に権限が集中することを意味していた。今回、4 総部を分割し、それを中央軍事委員会の中においたことで、制服軍人の権限は分散化され、その分習近平が務める文民の中央軍事委員会主席の権力拡大につながることとなったのである。



出所）Phillip C. Sounders and Joel Wuthnow, “China’ s Coldwater-Nichols?: Assessing PLA Organizational Reforms,” *Strategic Forum*, No. 294, April 2016, p. 3. 杉浦康之「中国人民解放軍の統合作戦体制―習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に―」『防衛研究所紀要』第 19 巻第 1 号、2016 年 12 月、98 頁、を参考にした。

図 1　組織機構改革後の解放軍の組織図

10　防衛研究所編『東アジア戦略概観 2017』、91-95 頁。
11　防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観 2016』、119 頁。

習近平の軍事改革はさらに続いた。2016 年 12 月に「中央軍事委員会軍隊規模機構・力量編成会議」が開催され、いわゆる「首から下」の改革（それまでの中央の改革は「首から上」の改革と呼ばれた）と呼ばれる現場レベルの改革が行われた。この段階では機関・学校の整理統合がなされた。その主な内容は、以下の通りである[12]。

① 陸軍の集団軍を 18 から 13 に削減（兵員は 115 万から 91 万に削減）
② 空軍は現状維持、海軍およびロケット軍は増強（海軍の兵員は 23 万から 30 万、ロケット軍は 12 万から 14 万に増加）
③ 非戦闘員の大幅削減と作戦部隊要員の増加をしつつ 30 万人削減を遂行
④ 軍事院校（大学、学院、学校）科学研究機構および訓練機構の整理縮小
⑤ 師団の旅団化による編制の縮小
⑥ 中央軍事委員会は、19 期（2017~22 年）から委員を従来の 8 名から 4 名に削減（注 : この改革は首から下に相当しない）

3. 軍令・軍政分離と統合作戦能力の強化

こうした改革の軍事機能面での主要な目的は、解放軍の統合作戦（中国語で「一体化聯合作戦」）能力の向上である。

第 1 に、習近平の軍に対する統制力と指揮権限の強化が、制度化されたことである[13]。それは、中央軍事委員会主席の権限強化である。もともと軍隊組織であるため、党の中央政治局や全国人民代表大会常務委員会などとは異なり、中央軍事委員会は中国軍事委員会主席責任制を取っていたが、それが強化されることが明言された。今回の組織改革では「統合作戦指揮センター」が設立され、習近平中央軍事委員会主席がこの総指揮（司令官に相当）に就

12　防衛研究所編『東アジア戦略概観 2018』防衛研究所、2018 年、57-61 頁。劉宗翰「習近平主政下的共軍軍事改革」『海軍学術双月刊』（国防部海軍司令部督察長室）第 53 巻第 4 号、2019 年 8 月、106-109 頁。
13　杉浦康之「中国人民解放軍の統合作戦体制―習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に―」『防衛研究所紀要』第 19 巻第 1 号、2016 年 12 月、100-103 頁。

任した。2016 年 3 月の段階で、解放軍内では、習近平を「核心」と呼び始めた。胡錦濤政権期に、解放軍では胡錦濤を「核心」と呼ばなかった。また、習近平を党の公式文書で「核心」と呼ぶようになったのは、2016 年 10 月の中共第 18 期中央委員会第 6 回全体会議の時であったことに鑑みても[14]、解放軍内では習近平の「核心」地位は、比較的早く確立したものと考えられる。

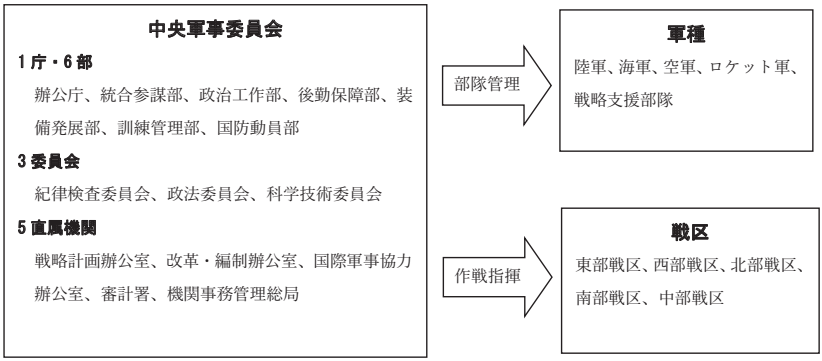
第 2 に、指揮・命令系統の明確化・簡素化・合理化が指摘されている[15]。中央軍事委員会が全体を管理し、戦区が主に戦い、軍種が主に建設する（「軍委管総、戦区主戦、軍種主建」）という方針に基づき、統制力と指揮権が強化された中央軍事委員会を中心に、統合作戦や情報化戦争に対応すべく、平時と戦時の一体化を念頭に置き、指揮・命令系統の明確化・簡素化・合理化を図っている。この改革で廃止された 4 総部に換わり、作戦･指揮（軍令に相当）系統として機能を拡大した中央軍事委員会が戦区を、戦区が部隊を指揮することになり、また領導・管理（軍政に相当）系統として中央軍事委員会が各軍種司令部を、各軍種指令部が部隊を管理することとなった（図 2 参照）。各軍種指令部は作戦の指揮を行わず、統合指令部が統合作戦指揮を実施することになっている。軍令系統と軍政系統が分離され、そのトップがともに中央軍事委員会主席となったことも、習近平への権力集中を表している[16]。

第 3 に、「陸軍中心主義」の部分的修正である[17]。かつて解放軍には陸軍司令部がなく、各軍種指令部よりも上位に位置する総参謀部がその役割を担っていた。したがって、陸軍が中心となる総参謀部が、海軍、空軍、第二砲兵（ミサイル部隊）の指令部を指揮下においており、陸軍が圧倒的に優勢な状態にあった。ところが、今次の改革により、総参謀部が解体され、陸軍司令部が設立されて各軍指令部と同格になったことで、陸軍の地位は相対化された。

14　「中国共産党第十八届中央委員会第六次全体会議公報」、共産党網、2016 年 10 月 27 日、http://news.12371.cn/2016/10/27/ARTI1477566918346559.shtml、（2022 年 2 月 9 日閲覧）。
15　杉浦康之「中国人民解放軍の統合作戦体制―習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に―」、103-107 頁。
16　李蕙貽「習近平中央軍事指揮体制改革之研究」『復興崗学報』（国防大学政治作戦学院）109 号、2016 年、129 頁。
17　杉浦康之「中国人民解放軍の統合作戦体制―習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に―」、107-108 頁。

しかも、習近平政権では、空軍出身の許其亮が 2013 年以来中央軍事委員会副主席を務めている。軍事改革後、戦区の司令員はいまだ陸軍出身者であるものの、その他の軍種出身者が参謀長を務める例が出始めている。30 万人にのぼる兵力削減もまた陸軍が主対象であり、主として海軍が強化されるようになった。中国は、台湾やアメリカを含めた「海からの脅威」を安全保障上の脅威ととらえている。こうした脅威に対抗する上でも、「陸軍中心主義」の是正が部分的にでも進んだことは積極的な意義を持つ。

実際のところ、統合作戦能力の向上にはまだ長い時間がかかる。制度を整えただけで能力が向上するわけではない。人材育成、教育訓練など大規模に変革を進めなければ、統合作戦能力は強化できない。解放軍は情報システムを中心とした統合作戦を目指しているが、今後の課題はまだ多いととらえられている[18]。



（出所）防衛研究所編『東アジア戦略概観 2017』防衛研究所、2017 年、92 頁。

図２　解放軍における部隊管理（軍政）と作戦指揮（軍令）の分離

18　同上、110、113-115 頁。

4. 国防任務を主とする近代化した党軍へ

習近平の軍事改革のもう一つのポイントは、党の軍への党勢を強めつつも、国防任務を果たすための近代化を進めることである。2017 年の 19 全大会報告で、習近平は「2035 年までに国防・軍隊の現代化を基本的に実現し、今世紀中葉までに人民軍隊を世界一流の軍隊に全面的に築きあげるよう努め」、「戦闘ができ、戦闘に勝利できる」軍隊の建設を高らかに宣言した[19]。これまでの腐敗し、不正蓄財に専念し、「戦える状態にない」[20]軍隊からの決別を強く指示したのである。同時に習近平は、「軍隊の党建設を強化」することも謳い上げている[21]。習近平の中国は、共産党の軍隊のままで、というよりもむしろ党の軍への党勢を強めた上で解放軍を米軍に対抗可能な世界一流の軍隊に変身させようとしているのである。

解放軍は鄧小平の推進した軍事改革と改革・開放政策を経て、国防軍としての役割を強化するに至った。しかも鄧小平が意図した党・軍関係は 1997 年の 15 全大会で江沢民の下で完成した[22]。つまり、文民の党総書記が中央軍事委員会主席を兼任し、なおかつ軍人を政治局常務委員から排除し、最高位の軍人は政治委員ではなく司令員出身者を充て、定年制を厳格に適用し、軍には党への服従を誓わせる体制である。中国では党が国家[23]そのものであり、現体制では習近平が党、国家、軍の最高職を兼任しているため、党の軍はすなわち国家の軍である。

これまでは解放軍には建軍の伝統である革命軍（党軍・「紅」優先）としての役割と、建国後付与された役割である国防軍（国家の軍・「専」優先）としての役割の葛藤が常に存在していた。ところが、まさに党の軍に対する絶対

19　習近平「決勝全面建成小康社会　奪取新時代中国特色社会主義偉大勝利―在中国共産党第十九次全国代表大会上的報告―」『中国共産党第十九次全国代表大会文献滙編』北京、人民出版社、2017 年、43 頁。
20　小原凡司『中国の軍事戦略』東洋経済新報社、2014 年、286-293 頁。
21　習近平「決勝全面建成小康社会　　奪取新時代中国特色社会主義偉大勝利―在中国共産党第十九次全国代表大会上的報告―」、43 頁。
22　平松茂雄「着実に制度化が進む中国軍指導体制―第 15 回党大会で軍人中央委員が大幅に入れ替わる―」『世界週報』第 78 巻 46 号、1997 年 12 月 16 日、30-33 頁。
23　ここでは一般的意味であり、すなわち国家機関（state）を意味する。

的指導の原則があり、中共が近代化、改革・開放政策を堅持し続けるかぎり、解放軍が党軍なのか国軍なのか、あるいは党軍化しているのか国軍化しているのかといった議論は次第に意味をなさなくなる[24]。まさにそのような状態にまで党・軍関係を発展させることにこそ、鄧小平の目標があったのであり、習近平の軍事改革はその成果の上に存在している。

中国全体で近代化過程が進展し、解放軍はますます国防任務に特化している。他方党務や経済事務はますます専門性を高めており、すでに解放軍には手に負えなくなっている。治安維持でさえ、解放軍にとっての課題とは、いかにして武警を強化して指揮するかであり、少数民族地域などを除けば、解放軍が直接治安維持を担当することは、よほどの社会的混乱が発生しないかぎり考えにくい。

むしろ、解放軍は党の軍隊のままで、さらに党による軍への統制強化の趨勢の中で、国防軍としての近代化に専心している。「陸軍中心主義」の脱却は、解放軍が海軍、空軍、戦略ロケット軍を中心とした近代的な対外戦争の準備をしていることと大きな関係があるのである。

解放軍の国防軍化の観点から見れば、習近平の軍事改革には、もうひとつ注目すべきものがある。それは、解放軍の「有償サービス」に終止符を打ったことである。これは、解放軍の経済活動が禁止されて以来、いわばその「しっぽ」が営利的副業の形で残っていたのであった。これを習近平は全面禁止をした[25]。つまり、解放軍は、習近平の時代になって、（今後の検証が必要ではあるものの）莫大な利益を生む経済活動から原則として手を引き、国防任務に専念することが、ようやく徹底されたものと考えられる。

おわりに

本稿の検討により、習近平の軍事改革とは、習近平への権力集中、軍令・

24　安田淳「中国の党軍関係に関する一考察―党の軍隊に対する絶対的指導と軍の役割をめぐって」『新防衛論集』24 巻 1 号、1996 年 6 月、16 頁。
25　欧錫富「習近平的軍事改革」二〇一六年台湾政治学会年会暨「民主的挑戦與深化：台湾新政局的契機」国際研討会提出論文、2016 年 10 月 23 日、14-5 頁。

軍政分離および統合促進の三位一体であることがわかった。そして、習近平は、党の軍に対する指導を強化しながら、国防任務を強めていることが確認できた。

今次の軍事改革は、習近平個人の権力強化が進み、反腐敗闘争によって軍内部にメスが入ったことにより初めてドラスティックな形で実施された。それは 4 総部解体、陸軍司令部の設立などを通じた軍令・軍政分離改革と、統合作戦能力強化のための機構改革であった。これは、台湾軍や米軍を仮想敵とする対外戦争遂行能力を獲得するために必須の改革であったといえる。将来対外戦争に勝てば習近平の権威は増大するし、負ければ習近平の権威は地に落ちる。

習近平は軍内粛清と軍事改革を一段落させ、党・軍内での圧倒的な権威を確立してから、2017 年の 19 全大会で、「習近平による新時代の中国の特色ある社会主義思想」（いわゆる「習近平思想」）を報告に盛り込み、党規約にも書き込み、そして翌 2018 年 3 月の全国人民代表大会（全人代）で、憲法改正を通じて憲法にも書き込み、そして国家主席の任期を撤廃して、事実上国家主席の終身化を可能にした。

習近平は、党中央の権力を握り、反腐敗運動を推進したことで解放軍を掌握した。そして解放軍を掌握することで党内の反対者を一掃し、「核心」としての立場を強化し、権力のさらなる強化に進んだのである。このプロセスを可能にしたのは、解放軍にいまだ共産党の軍隊という私兵的性質が強く残っていることにある。この問題の根本は、中華人民共和国が共産党の指導する人民民主主義独裁の国家であることにある。共産党が、国家を統制し、国民を支配する正統性を欠いた私党である限り、解放軍はその権力を守る私兵集団であり続ける。そしてそのことは解放軍が国防軍の機能を果たすことと矛盾せず、むしろ党の指導を受けるからこそ解放軍は強い軍隊になれると考えられている。

そして、解放軍が共産党の私兵であるということは、共産党の指導者―2021 年現在は習近平―の私兵であることとますます重なりつつある。共産党の支配を維持するために、中国人民に再度銃口を向けなければならないという選択を前にした時、また共産党や習近平の権威を守るために対外戦争をし

なければならない時、解放軍は躊躇せず命令に従い、武力を行使して勝利することが期待されている。

第７章　中東欧・中国関係の変質と「17＋1」首脳会合

東野　篤子
（筑波大学人文社会系准教授）

中国と中東欧および西バルカン諸国による経済協力枠組みである「17＋1」は、2021年2月9日に第9回目の首脳会議を開催した。しかし習近平国家主席が主催してオンライン実施した同会議では、中東欧側の冷ややかな対応が注目を集めることになった。同枠組みに対するヨーロッパ側の参加諸国側の評価は、2012年の発足以降しばらくは非常に高かったことに鑑みれば、今回の首脳会議は「17＋1」に対するヨーロッパ参加国の認識の変化を印象づけるものとなった。

本稿では、「17＋1」発足以降の経緯を概観したのち、今回の首脳会議において、主に中国側からなにが語られ、なにが語られなかったのかについて考察する。通常であれば、首脳会議ではなにが「合意」されたのかが重要なポイントとなろうが、今回の会議では明確な合意事項がなく、中国側の一方的な発信に終始した側面が否めなかった。まさにこのことが、かつて「17＋1」に熱狂的に参加したヨーロッパ諸国の態度の変化を物語っているといえる。本稿では、ヨーロッパ側の参加諸国の態度の冷却化の背景について論じたうえで、「17＋1」および中国・ヨーロッパ関係の今後の方向について考察することとする。

発足期の「17＋1」

「17＋1」は、EUに加盟している11か国（ハンガリー、ブルガリア、ルーマニア、ポーランド、クロアチア、スロベニア、スロバキア、チェコ、リトアニア、ラトビア、エストニア）、そしてEUに未加盟の加盟候補国および潜

在的加盟候補国の 5 か国（ボスニア＝ヘルツェゴビナ、セルビア、北マケドニア、モンテネグロ、アルバニア）の、合計 16 か国で 2012 年に発足した。2019 年にギリシャが参加し、参加国が 17 になったことに伴い、「17 ＋　1」と改称された（なお中国側はこれを、「中国 - 中東欧首脳会議（China-CEEC Summit）」と称している）[1]。

「17 ＋ 1」発足当初は、この枠組みを通じて中国からの巨額の投資案件が相次いで約束されたこともあって、ヨーロッパ側の参加諸国はこれを非常に好意的に捉えていた。2010 年代の中・東欧諸国や西バルカン諸国にとって、中国との関係はまさに頼みの綱となっていた。2007 年および 2009 年に実現した中東欧諸国の EU 拡大から 10 年以上が経過しても、それ以前の加盟国と新規加盟国との経済的なギャップは容易に埋まるものではなかった。また、当時まだ西バルカン諸国の EU 加盟プロセスは開始されたばかりであり、完全加盟を果たしてヨーロッパ統合の恩恵を完全に享受するまでには多くの時間が必要とされていた。さらに、2008 年のリーマンショックおよび 2010 年のユーロ危機により、中東欧や西バルカンの国々にとっては大きな打撃となった。EU 自身も経済危機の対処に追われる中、同地域への中国の進出は、EU からは十分な支援が得られないと失望していた中東欧諸国や西バルカン諸国にとっては魅力的な救済策として受け止められたのである。

「17 ＋ 1」は、発足以降ほぼ 1 年に一度のペースで首脳会議を開催した他（表 1）、数多くの閣僚級会合も開催してきた。ヨーロッパ側の参加者からすれば、アジアの大国である中国と定期的にハイレベル会合を開催出来ることも、同枠組みの魅力の一つであった。参加諸国の政府関係者は 2017 年前後まで、「枠組みに参加しているヨーロッパ諸国はいずれも小国。個別に中国政府の高官と定期的に会合を持つことは非常に難しい。しかし『17 ＋ 1』はそれを可能とした。おかげで中国との距離は大いに縮まった」と、口をそろえて歓迎していた。

1　本稿では以下、本来「16 ＋ 1」と称すべき時期についても、「17 ＋ 1」という呼称で統一する。

表 1 「17 ＋ 1」首脳会議の開催時期および都市

第 1 回	2012 年 4 月	ワルシャワ（ポーランド）
第 2 回	2013 年 11 月	ブカレスト（ルーマニア）
第 3 回	2014 年 12 月	ベオグラード（セルビア）
第 4 回	2015 年 11 月	蘇州（中国）
第 5 回	2016 年 11 月	リガ（リトアニア）
第 6 回	2017 年 11 月	ブダペスト（ハンガリー）
第 7 回	2018 年 7 月	ソフィア（ブルガリア）
第 8 回	2019 年 4 月	ドブロブニク（クロアチア）
	2020 年 4 月	（北京開催を予定していたがキャンセル）
第 9 回	2021 年 2 月	オンライン開催

これに対して EU、とりわけ欧州委員会や欧州議会は、「17 ＋ 1」を強く警戒してきた。EU は同枠組みを、中国が EU を「バイパス」し、EU の影響力の及びにくいところで独自に中東欧諸国と関係構築を図ろうとする試みであるとみなしてきた。すなわち、同枠組みの参加国は EU 加盟国と非加盟国が混在しているため、EU のルールや規範の遵守に基づく投資を中国から受けるよう、参加国に徹底することが難しいという側面があった。現に、この枠組みで中国が参加諸国に約束した投資案件は、しばしば透明性を欠き、EU の入札や投資のルールに反していると指摘されてきた。こうした事情もあり、「17 ＋ 1」は、中国がヨーロッパを「分割統治（divide and rule）」するための方策の一つとして警戒されていたのである。

このような背景から、中東欧諸国および西バルカン諸国と中国との急速な接近を警戒する EU と、EU に「替わって」同地域の大型投資を一手に引き受けた（かのように思われた）中国を全面的に歓迎する同諸国との間に、亀裂が生じかねない状況となっていたのである。

熱狂から失望へ

しかしここ数年、同枠組みに対する 17 カ国の姿勢が徐々に変化していく。その理由はなんといっても、この枠組みを通じて約束された中国の巨大投資

計画の多くがいまだに実現されてこなかったことが大きい。こうした状況に対し、ポーランドをはじめとした中東欧諸国は、徐々に同枠組みに対する不満を公にするようになっていた[2]。

2020 年 4 月には、初めて北京で「17 ＋ 1」首脳会議が開催されることになっていた。しかし、新型コロナウィルスの流行で、まず中国が、次いでヨーロッパが大打撃を受けたことに伴い、同会議はキャンセルされた。そして、約 2 年ぶりに開催された 2021 年 2 月の首脳会議は、以下で述べるように盛り上がりを欠いたものとなったのである。

首脳参加問題

従来の「17 ＋ 1」会議は李克強首相が出席していたが、中国側は 2021 年 1 月 2 日、李克強ではなく習近平国家主席が今回の会議を主催することを公表していた[3]。オンライン開催であることも同時に公表されたため、中国側としてはヨーロッパ側から確実に首脳が参加することを見込んでいたとされる。

しかしそれにもかかわらず、6 カ国もの首脳が同会議への参加を見送った。まずエストニアとリトアニアは、2 月 5 日の段階で首脳を出席させない旨を表明していた。ラトビアはしばらく態度を保留していたものの、結果的には外相を派遣した。一部報道によれば、リトアニアとエストニアの 2 人の在中大使は、会議前日の深夜に中国外交部に召喚され、首脳の不参加に対する苦言を呈されたという[4]。また会議数日前には、ルーマニア、ブルガリア、スロベニアも首脳の欠席を明らかにしていた。このため結局、首脳が参加したのが

2　Łukasz Sarek, “The ‘16+1’ Initiative and Poland’s Disengagement from China,” *China Brief*, Vol. 19, Issue 4, February 15, 2019, https://jamestown.org/program/the-161-initiative-and-polands-disengagement-from-china/（2022 年 2 月 10 日閲覧。以下、ウェブサイトの閲覧日はすべて同じ）

3　Laura Zhou, “Chinese President Xi Jinping to take over as host of ‘17+1’ summit with European leaders”, *South China Morning Post*, January 2, 2020, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3044359/chinese-president-xi-jinping-take-over-host-171-summit

4　Edward Lucas, “Beijing’s 17+1 Summit Flop; Britain fumes over Chinese spies,” *Coda*, February 11, 2021, https://www.codastory.com/newsletters/china-influence-monitor-february-11/

11 カ国、閣僚が参加したのは 6 カ国となった。「17 ＋ 1」の枠組みで首脳会議が開始されて以来、首脳の出席率が最低となったのである [5]。

今年の首脳会議がオンライン開催であったことに鑑みれば、多少の調整を試みれば首脳出席の実績を作ることは可能であったはずである。それすらもなされなかったということ自体が、これら諸国にとっての「17 ＋ 1」の重要性が低下していることを如実に表すこととなった。なお、17 カ国側の参加状況を地域別にみると、EU 加盟国では V4（ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロバキア）はすべて首脳が参加、またギリシャとクロアチアも首脳が参加した。EU 未加盟の西バルカン諸国（セルビア、ボスニア、北マケドニア、モンテネグロ、アルバニア）も首脳が参加している。

表 2　2021 年 2 月 9 日開催の「17 ＋ 1」首脳会議 : ヨーロッパ側の参加状況 [6]

首脳が参加した国	閣僚が参加した国
ポーランド（大統領）	エストニア（外相）
ハンガリー（首相）	ラトビア（外相）
チェコ（大統領）	リトアニア（運輸・通信相）
スロバキア（首相）	スロベニア（経済開発・技術相）
ギリシャ（首相）	ルーマニア（経済・起業・観光相）
セルビア（大統領）	ブルガリア（副首相兼観光相）
ボスニア（大統領評議会議長）	
北マケドニア（首相）	
モンテネグロ（大統領）	
クロアチア（首相）	
アルバニア（首相）	

5　チェコ国際問題研究所（Association for International Affairs, AMO）傘下で中・東欧諸国と中国との関係を研究するプラットフォームの CHOICE（China Observers in Central and Eastern Europe）によれば、17 ＋ 1 首脳会議に首脳が最も多く参加しなかった例は、2014 年にベオグラードで、また 2015 年に蘇州で開催された首脳会議で、それぞれ 3 カ国ずつの首脳が参加しなかった。しかし今回はその倍にあたる 6 カ国が首脳の出席を見合わせた。ChinaObservers（@chinaobservers）, February 9, 2021, https://twitter.com/chinaobservers/status/1359126985692356614

6　ChinaObservers（@chinaobservers）, February 9, 2021, https://twitter.com/chinaobservers/status/1359125661315653632 をもとに筆者作成。

なにが語られ、なにが語られなかったのか

今回の首脳会議の大きな特徴のひとつは、例年首脳会議後に必ず採択されてきた「協力ガイドライン」が姿を消したことである。このガイドラインとは首脳会議のコミュニケ的な位置づけとされ、首脳会合の合意事項と今後の目標が列挙されていた[7]。しかし今回は、例年のような具体的なガイドラインは提示された形跡がなく、会議冒頭における習近平のスピーチが、今回の会合で扱われたアジェンダを知る重要な手掛かりとなった。また、従来のガイドラインよりも大幅に縮小された「中国と中東欧間の協力のための北京行動計画 2021（Beijing Action plan for China-CEE cooperation in 2021）」が会議後に公表されている[8]。

習近平は首脳会議の場で、「17 ＋ 1」が「協議を通じた意思決定を行う」、「全てのパートナーに恩恵をもたらす」、「開放性・包括性を通じて共通の発展を追求する」、「イノベーションを通じたより大きな成長を達成する」という 4 つの特徴に基づいて発展してきたと語り、同枠組みが中国と 17 カ国との間で多面的な協力体制を築く一助になってきたと強調した。

その上で習近平は、17 カ国に対して 4 領域の提案を行った。最大の眼目は、大方の予想通り新型コロナウィルスへの対応に関するものであった。習近平は、「希望する国には全力を挙げてワクチンを提供する」、「中東欧諸国へのワクチン協力の準備は整っている」と強調した。そして、セルビアがすでに中国から 100 万本のワクチンを受け取っていること、ハンガリーと中国とのあいだでも協力関係が進展していることに言及した上で、要望があれば他の国にも同様の協力を行うとした。

一方、進行中のブダペスト・ベオグラード高速鉄道改革の加速など、既存

7　たとえば、2019 年のドブロブニク首脳会議の際に採択された協力ガイドラインは以下。Full text of the Dubrovnik Guidelines for Cooperation between China and Central and Eastern European Countries, *Cooperation between China and Central and Eastern European Countries*, April 15, 2019, http://www.china-ceec.org/eng/zdogjhz_1/201904/t20190415_6566760.htm

8　「2021 年中国－中东欧国家合作北京活动计划」『人民网』2021 年 2 月 9 日、http://world.people.com.cn/n1/2021/0209/c1002-32027553.html

のプロジェクトに関する言及はあったものの、すでに約束されていながら進展していない投資案件をどのように実現していくのかについての具体策はなかった。新規の投資案件はなく、参加諸国からの輸入の増大や情報共有に関する制度構築が言及されたにとどまった（表 3）。

表 3　2020 年 2 月の「17 ＋ 1」首脳会議における習近平スピーチの内容 [9]

感染症対策	・予防・治療への対応および経験共有や医薬品をめぐる協力強化
	・参加国の希望があればワクチン提供
連結性	・ブダペスト・ベオグラード高速鉄道計画の加速
	・中欧班列（China-Europe Railway Express）の発展
	・中国と 17 カ国との税関情報センター開設
	・2016 年に中国がギリシャから買収したピレウス港から中国を結ぶ「中欧陸海快線」（China-Europe land-sea express line）に沿って通関調整照会ポイントを設置
	・2020 年 1 月に中国が発表した「スマート税関・スマート国境・スマート連結性」イニシャティブの下 [10]、17 カ国との間で試験的な協力の実施
具体的協力・互恵協力	・中国と 17 カ国側の貿易不均衡の是正 ・今後 5 年間に、中国が 17 カ国から累計総額 1700 億ドル以上の商品を輸入 ・今後 5 年間に、中東欧からの農産品の輸入額を 2 倍にし、中国と当該諸国との農業貿易額を 50% 増加させることを目標とする。
グリーン経済と技術革新	・2021 年の「中国・中東欧協力グリーン発展・環境保護年」に際し、グリーン経済、クリーンエネルギーなどの交流・協力を深化。 ・中国・中東欧革新協力研究センターの設立 ・中国・中東欧青年科学技術人材フォーラムを開催 ・「中国・中東欧科学技術革新スコアカード 2020」の出版 ・中国・中東欧協力対話メカニズムおよび中国・中東欧公衆健康産業連盟の設立を支援

「予測通り」の乏しい成果

すでに見てきたように、今回の首脳会議では目玉となる新規大型投資案件

9　習近平のスピーチを元に筆者作成。

10　China Customs Releases Initiative on “Smart Customs, Smart Borders and Smart Connectivity”, *General Administration of Customs People’s Republic of China*, January 1, 2020, http://english.customs.gov.cn/Statics/c893d57e-7118-42ba-b8a7-9249ea1b85a9.html

の提案もなければ、既存の投資案件を進めるための具体策もなかった。すなわち、ヨーロッパ側の参加諸国が「17 ＋ 1」に対して期待していたものは得られなかったことになる。

しかし多くのヨーロッパ側の参加諸国にとっては、今回の首脳会議が成果に乏しいものとなったことは驚きではなかったはずである。すでに述べたように、中国側から約束された投資が実施されていないことはここ数年の傾向であり、今回の首脳会議に対してもそもそもさして期待もしていなかったというのが実情であろう。とはいえ、今回の首脳会議が一部のヨーロッパ参加諸国の「17 ＋ 1」離れを一層加速したという側面も無視できない。すでに 2020 年後半の段階である論者は、一部参加国、とりわけポーランドやバルト諸国の「17 ＋ 1」に対する期待や関心はすでに低下しており、同枠組みは「緩やかな死を迎えている」と表現していた。今回の首脳会議終了後、別の論者は、「17 ＋ 1」はすでに死を通り越して「ゾンビ」と化していると、辛辣に論じたのであった [11]。

対中認識の悪化

こうした「17 ＋ 1」に対する低い評価は、とりわけ 2019 年以降、ヨーロッパ全体における対中認識の悪化も反映している [12]。たしかに 2020 年 3 月以降、ヨーロッパが新型コロナウィルスの爆発的感染に晒された際には、EU 域内の相互扶助の初動が遅れる中、中国による対ヨーロッパ「マスク外交」は一定のインパクトを持ったことは否定できない [13]。しかしヨーロッパ向けに支援されたマスクや医療品の多くが粗悪品であったことなどをきっかけに [14]、中国

11　Andreea Brînză, “How China’s 17+1 Became a Zombie Mechanism,” *The Diplomat*, February 10, 2021, https://thediplomat.com/2021/02/how-chinas-171-became-a-zombie-mechanism/

12　東野篤子「欧州国際秩序における中・東欧諸国―地域内のダイナミズムと外部アクターとの相互作用」『国際安全保障』第 48 巻 3 号、2020 年。

13　東野篤子「ヨーロッパ・中国関係の変容？――COVID-19 がもたらす影響」『SYNODOS』2020 年 4 月 2 日、https://synodos.jp/international/23417

14　「中国、マスク輸出外交に綻び　粗悪品多く許可制導入」『日本経済新聞』2020 年 4 月 17 日、https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58219510X10C20A4EA1000/

のイメージはむしろ大きく低下した。また、新型コロナウィルス発生状況に関する中国当局による情報の隠避やディスインフォメーションの流布等が国際的な非難の対象となったのに加え、2020 年 7 月に施行された香港国家安全維持法や新疆ウィグル自治区における人権問題は、EU 全域における対中認識を硬化させる効果を有した。すなわちヨーロッパ諸国はこの 1-2 年の間に、中国とヨーロッパの決定的な価値観の違いにより自覚的になったのである [15]。

「17 ＋ 1」諸国のなかでも、近年如実に対中認識を悪化させていたのはチェコである。同国のゼマン（Miloš Zeman）大統領は長年親中派として知られてきた。しかしそのゼマンも、2020 年初頭には「中国側は投資の約束の多くを実行に移していない」と発言し、2020 年 4 月に北京で予定されていた 17 ＋ 1 首脳会議への欠席を示唆していたのである [16]。数日後ゼマンは、チェコ企業と中国との契約が具体的に進展することを条件に同年の首脳会議には出席すると発言を修正したが [17]、結果的には既述の通り、2020 年の首脳会議は新型コロナウィルスの流行のため実施されなかった。さらに 2020 年 8 月から 9 月にかけて、チェコ上院議長のビストルチル（Miloš Vystrčil）が台湾を訪問した際 [18]、王毅外相が不快感を露わにし、同国に対する報復をほのめかしたことは、中国が近年活発に展開していた「戦狼外交」の典型例とみなされ、チェコ国内から猛烈な反発を招いただけではなく、ドイツやフランスなどの他の EU 諸国からも中国に対する苦言が呈された [19]。今回の首脳会合はこのよ

15 「中国に幻滅と期待と…中東欧が探る「微妙なさじ加減」」『朝日新聞 DIGITAL』2020 年 12 月 20 日、https://digital.asahi.com/articles/ASNDK420YND7ULZU016.html; アンドリュー・スモール ジャーマン・マーシャル財団シニア・フェロー「強硬中国にどう向き合うか（下） 欧州、改革期待後退 警戒強く」『日本経済新聞』2020 年 9 月 15 日、https://www.nikkei.com/article/DGKKZO63804930U0A910C2KE8000/

16 Stuart Lau, “Czech president to skip Beijing summit over China ‘investment letdown’,” *South China Morning Post*, January 13, 2020, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3045917/czech-president-skip-beijing-summit-over-china-investment

17 Ian Willoughby, “Zeman to attend China 17+1 summit despite previous statement,” *Czech Radio*, April 3, 2020, https://english.radio.cz/zeman-attend-china-171-summit-despite-previous-statement-8106487

18 「対中関係悪化いとわず台湾訪問したチェコ上院議長－前任の遺志継ぐ」『Bloomberg』2020 年 9 月 7 日、https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2020-09-07/QG2Q0AT0G1KW01

19 「中国に幻滅と期待と…中東欧が探る「微妙なさじ加減」」『朝日新聞 DIGITAL』2020 年 12 月 20 日、https://digital.asahi.com/articles/ASNDK420YND7ULZU016.html

うに、中国に対するヨーロッパ諸国の認識が悪化し続けるなかで実施されたものとなった。また、結果的には揃って首脳が参加した V4 でも、各国の対中認識は大きく異なっていた。もともと中国との関係を重視してきたハンガリーは早々とオルバン（Viktor Orbán）首相の参加を決めていたが、チェコのゼマン大統領の参加に関しては、上記のような理由で国内の議論は大きく割れていた。数年前より「17 ＋ 1」に対する不満を公にしていたポーランドは、V4 議長国の立場上ドゥダ大統領が出席することになり、スロバキアも他の V4 諸国に歩調を合わせる形でマトビッチ（Igor Matovič）首相が参加した。

対米関係の重視

「17 ＋ 1」そのものに対する期待の低下や、全般的な対中国認識の悪化と表裏一体の関係をなすのが、中東欧諸国の対米考慮である。中東欧諸国の多くは、トランプ政権時に米中対立が先鋭化していくなかで、一時期はその板挟みとなっていたが、現在は徐々に伝統的な米国との連携に回帰する傾向がみられる。そもそも中東欧諸国の多くは、ロシアの脅威に対抗するという観点から米国との同盟関係を極めて重視していたため、米中対立において米国寄りの姿勢を示すことはある意味で自然な帰結であったといえる。米国がヨーロッパ諸国に対して 5G（第 5 世代移動型通信システム）からファーウェイ（Huawei）を排除するよう強い圧力をかけた際にも、チェコ、ラトビア、エストニア、ポーランド、ルーマニア、ブルガリアの 6 カ国がそれに応じている。ドイツなどの西欧諸国が態度を決めかねていたのとは対照的であった。

とりわけ今回、米国との連携や安全保障上の懸念を前面に打ち出して、中国主導の「17 ＋ 1」から距離を置いたのはバルト諸国であった。とりわけエストニアは、中国が安全保障上の脅威であるとの認識を従来から強く有していた[20]。同国のカラス（Kaja Kallas）首相は、「17 ＋ 1」首脳会議の数日前に、

20　同国のシンクタンクが 2021 年 2 月に公表された報告書では、「中国からの増大する圧力」と題する一章を設け、「中国の主要な目的は米欧の間に亀裂をもたらすこと」であるとしている。Estonian Foreign Intelligence Service, *International Security and Estonia 2021*, February, 2021, https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2021-en.pdf

中国との対話の際には「17 ＋ 1」の枠組みを使うのではなく、EU 加盟 27 カ国と中国が対話するほうが望ましいと明言していた[21]。今回の一連のバルト諸国の行動は、こうした対中脅威認識と対米協調の一環の表れと理解しうるものである。

なお米国も、今回の「17 ＋ 1」首脳会議を注視していたとみられる。ブリンケン（Antony J. Blinken）米国務長官は、同会議当日の 2 月 9 日、V4 諸国に対して V4 成立 30 周年を祝うツイートを行い、「米国と V4 諸国は揺るぎない同盟」とのメッセージを送った[22]。実際の 30 周年記念日は 9 日ではなく、15 日であったため、ブリンケンのツイートはこの日に行われた首脳会議に対するけん制の意味を込めていたと解釈することも可能である。

ワクチン外交も不調

今回、中国が新型コロナウィルスワクチンを積極的に売り込む「ワクチン外交」が、「17 ＋ 1」首脳会議でどのように展開されるのかに注目が集まっていた。すでに会議実施前の段階で、セルビアがいち早く中国製ワクチンの導入を決め、積極的に接種を開始している。またハンガリーもすでに中国製ワクチンの購入契約を済ませており、この動きが「17 ＋ 1」首脳会議を契機としてどの程度他の中東欧諸国にも広まるかに注目が集まっていた。中国製ワクチンは現在のところ EU の欧州医薬品庁（EMA）による承認を受けていないこともあり、EU 側も「17 ＋ 1」諸国がどの程度中国製ワクチンを導入するのかについては関心をもって注視していた。

上述の通り習近平主席も、首脳会議の冒頭のスピーチで、「17 ＋ 1」参加諸国へのワクチン提供の意欲を明らかにしていた。しかし実際には、「17 ＋ 1」諸国が中国製ワクチンを新たに導入する動きはほとんど見られなかった。同会議後、北マケドニアがシノファーム社（中国医薬集団）製ワクチン 20 万本

21　Stuart Lau, “Baltic vs. Beijing: Lithuania, Estonia snub Xi’s eastern summit,” *POLITICO*, February 5, 2021, https://www.politico.eu/article/xi-jinping-eastern-summit-lithuania-estonia-snub-china/

22　Secretary Antony Blinken(@SecBlinken), February 9, 2021, https://twitter.com/SecBlinken/status/1359145504794431490

の購入を検討し始めたと報じられたが、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、クロアチア、スロバキアなどはむしろロシア製ワクチンのスプートニク V（Sputnik V）の導入に動いている[23]。いち早く中国製ワクチンの導入に踏み切ったセルビアも、スプートニク V をセルビア国内で生産するためロシアと交渉を行っており、2020 年末までに国内生産を開始する見通しである[24]。すなわち、中国が自国製のワクチンを積極的に売り込んだ「17 ＋ 1」首脳会議の後、参加国の多くが中国製ではなく、ロシア製ワクチンに関心を示すという、中国にとっては非常に皮肉な結果となったのである。

「17 ＋ 1」の将来

これまで述べてきたように、習近平が出席し、満を持して 2 年ぶりに開催された 2021 年の「17 ＋ 1」首脳会議は不調に終わった。首脳の参加も減り、切り札となるはずであったワクチン外交も目立った効果をもたらさず、投資案件の進展もなかった。むしろ中国とヨーロッパ側参加諸国との関係の冷却化がクローズアップされたものとなった。17 ＋ 1 は確実に転換期を迎えていると言える。

今後、「17 ＋ 1」および中国・ヨーロッパ関係はどこに向かうのだろうか。ここでは 3 つの可能性を指摘しておきたい。第一に、今回の首脳会議がこのように低調に終わったにしろ、それは「17 ＋ 1」の即座の終焉を意味するわけではない。

今回同会議への首脳出席を見合わせた中東欧諸国にしても、中国との関係

23　Reid Standish, “China’s Strategic Vaccine Diplomacy Gains A Foothold In The Balkans,” *China in Eurasia*, February 16, 2021, https://www.rferl.org/a/china-strategic-vaccine-diplomacy-gains-a-foothold-in-the-balkans/31106320.html; Michal Hudec and Tea Trubić Macan, “Croatia, Slovakia launch ‘Operation Sputnik’,” *EURACTIV*, February 18, 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_ news/croatia-slovakia-launch-operation-sputnik/ ただしモンテネグロに関しては、「17+1」首脳会議後に中国政府からワクチン 3 万本の寄付を受けている。“Montenegro receives 1st batch of donated COVID-19 vaccines from China,” *Xinhuanet*, March 4, 2021, http:// www.xinhuanet.com/english/2021-03/04/c_139782694.htm

24　“Serbia could manufacture Russia’s Sputnik V vaccine by year-end – minister,” *Reuters*, February 12, 2021, https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/serbia-could-manufacture-russias-sputnik-v-vaccine-by-year-end-minister-2021-02-11/

の断絶を望んでいるわけではなく、ましてや「17 ＋ 1」からの離脱を真剣に検討しているわけでもない。「17 ＋ 1」参加諸国が、同枠組みが中東欧経済の「救世主」になりうるという幻想から覚醒したに過ぎない[25]といえる。今後の中国との協力案件については、あくまで是々非々で判断していくということに過ぎない。

とはいえ第二に、中東欧諸国の中国離れの傾向は今後も継続するとみられる。今回の首脳会議は、中国にこの傾向を改めて認識させる結果になったともいえる。このため今後「17 ＋ 1」の枠組みで実施される様々なプロジェクトに関しては、ハンガリーを除く中東欧諸国関連案件は減少し、セルビアを中心とした西バルカン諸国へとその軸足を移していくと思われる[26]。

第三に、今回の首脳会議をめぐる一連の動きをヨーロッパ全体の文脈から見るならば、バルト諸国がポーランド、チェコといった諸国が対中姿勢を硬化させることにより、ドイツの対中姿勢が一層際立つ状況となっている。中国にとって、ドイツは一貫して最大の貿易相手国であり、2020 年末に混乱の末基本合意した欧州・中国包括的投資協定（CAI）も、他国の反対を押し切る形で議長国ドイツが交渉をまとめ上げた形となった[27]。このような状況から、ドイツは EU 対中政策における「弱点」とまで称される状況となっている[28]。かつて「17 ＋ 1」が中東欧諸国からの強い支持を得ていた時期においては、ドイツは欧州委員会等とともに、中国が中東欧や西バルカンで不透明な投資活動を行うことを非難する立場だった。しかし今後は、ドイツが中国に融和的な立場をとり、中東欧諸国がそれに批判的な立場をとるという構図となる

25　ただしリトアニアのランズベルギス（Gabrielius Landsbergis）外相は３月に入り、「17 ＋１から我が国が得られた成果はほとんどない」として、同枠組みに対する批判を強めている。同国については「17 ＋１」脱退の可能性も報じられたが、同外相は現状ではこれを否定している。Finbarr Bermingham, “Lithuania to open Taiwan trade office, the latest sign of discontent with China by a ‘17+1’ member,” *South China Morning* Post, March 4, 2021, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3123983/lithuania-open-taiwan- trade-office-latest-sign-discontent

26　Edward Lucas, “Beijing’s 17+1 Summit Flop; Britain fumes over Chinese spies,” *Coda*, February 11, 2021, https://www.codastory.com/newsletters/china-influence-monitor-february-11/

27　鶴岡路人「EU・中国投資協定――問われるのは中国との関係の将来像」笹川平和財団、2021 年 2 月 4 日、https://www.spf.org/iina/articles/tsuruoka_15.html

28　Jakob Hanke Vela, “Europe’s China weak spot: Germany,” *POLITICO*, September 13, 2020, https://www.politico.eu/article/europe-china-germany-weak-spot/

可能性がある。とはいえ中国をめぐるヨーロッパ域内の対立構図は絶え間なく変化しており、注意深い観察が今後も不可欠であろう。

なお、従来の「17＋1」首脳会議では、次年の首脳会議の開催場所や時期に言及して締めくくるのが恒例であった。しかし今回の首脳会議では、2022年の同会議開催について全く言及がなかった。同首脳会議が今後も引き続き年1回のペースで開催されるか否かも、注目に値するポイントであろう。

第８章　北朝鮮の内在論理
―ナショナリズム形成と世界観の変化

宮本　悟
（聖学院大学政治経済学部教授）

はじめに

朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）は、いうまでもなく権威主義体制の一つである。しかも、21 世紀の世界では、全体主義体制の特徴を強く持つ極少ない国の一つである。20 世紀に生まれた全体主義体制は、超国家主義や社会主義によく見られたが、20 世紀の終わりまでにはほとんど姿を消した。北朝鮮はその例外であり、民主主義体制とは最も対極に位置する存在である。

しかも、既存の国際秩序を形成してきた米国と、1950 年から約 70 年にわたって軍事的に対立してきた。それは冷戦時代から現在に至るまで変わっていない。その間、米国が主導してきた国際秩序を受け入れたことがなく、自由貿易体制に関心を向けたこともない。筋金入りの反リベラルである。

もちろん、北朝鮮ではこの現状を望ましいものと考えているわけではない。しかし、それは既存の国際秩序を受け入れたり、自由貿易体制に入ったりすることを望んでいるのではない。北朝鮮は、既存の国際秩序の現状を変更することで、朝鮮半島から米国の影響力を排除して、米国に勝利することを望んできた。それも冷戦時代から現在に至るまで変わっていない。2018 年と 2019 年に開催された米朝首脳会談も、核兵器と大陸間弾道ミサイル（ICBM）に恐れをなして米国が対話を求めてきたと金正恩は国内に説明した[1]。国家に内在する論理では米国と和解するのではなく、米国に勝たねばならないのである。

1　金正恩「現段階での社会主義建設と共和国政府の対内外政策に対して朝鮮民主主義人民共和国最高人民会議第 14 期第 1 次会議で行った施政演説 2019 年 4 月 12 日」『労働新聞』2019 年 4 月 13 日。

北朝鮮が既存の国際秩序に挑戦することは、国際政治のパワーバランスだけで説明できるものではない。北朝鮮の核兵器やICBMの開発は、米国に対する抑止力を持つことで、米国とのパワーバランスを取るための手段として説明できようが、そもそも北朝鮮はなぜ米国に勝たなければならないのかを説明できないからである。それは国家に内在する論理から説明できよう。

また、北朝鮮は社会主義であるが、非社会主義である第三世界の国々との親密な関係も構築してきた。しかも、それは決して、米国と対立する国々だけではなかった。どうして、北朝鮮は、第三世界の国々とも親密な関係を築こうとしてきたのか。これも、米国とのパワーバランスだけでは説明できない。第三世界の国々は、たいてい北朝鮮が頼りにできるような軍事力を持っていないからである。むしろ、北朝鮮が第三世界の国々に軍事支援をしていた。これも国家に内在する論理から説明できるのではないだろうか。

本稿では、なぜ北朝鮮が既存の国際秩序の変更によって米国に勝利することを望むのか、なぜ第三世界の国々との親密な関係を築こうとするのかを北朝鮮の内在論理から説明したい。そのためには、国家のあり方であるナショナリズムの形成と、その世界観の変化に着目したい。それによって、北朝鮮が、欧米とは異なる論理で国家を形成し、全く異なる世界観で国際社会を見ていたことが理解できよう。

1. 冷戦期における北朝鮮のナショナリズムと世界観

冷戦期、北朝鮮の統治イデオロギーとしてのナショナリズムに「民族主義」はなかった。北朝鮮のナショナリズムは「愛国主義」または「愛国主義思想」と呼ばれており、民族主義とは区別されていた。

1964年に出版された『大衆政治用語辞典　第3版』では、愛国主義とは「敵を憎み、祖国と人民を愛し、その隆盛発展のために献身闘争する思想をいう」となっている[2]。その反面、民族主義とは「搾取階級の利益を全民族主義的な利益のように欺き、他の民族たちとの反目を主張する反動的思想や主張をい

2　朴順序『大衆政治用語辞典』第3版（平壌、朝鮮労働党出版社、1964年）512頁。

う」となっている[3]。「(ブルジョアが支配階級である) 資本主義社会でブルジョワジーがほざく《愛国主義》はその本質において民族主義」になっていることから、北朝鮮では民族主義とはブルジョア階級の利益を守るためのものとされていた[4]。

そのため、北朝鮮では民族主義について否定的な見解が多かった。たとえば、北朝鮮の最高指導者であった金日成は、1966 年 10 月 5 日に「我々は国際主義者であるため、孤立主義や民族主義に徹底的に反対します」と語っていた[5]。

もともと北朝鮮では南北朝鮮の対立を「共産主義者と民族主義者の対立」と考える向きがあった。北が共産主義者であり、南が民族主義者である。ただし、金日成は、1965 年 6 月 22 日に日韓基本条約が締結されると、「我々と南朝鮮傀儡との対立は共産主義者と民族主義者との対立ではなく、愛国者と売国奴との対立」と語り始めて、韓国政府を民族主義者とすら見なさなくなった[6]。

1971 年 8 月 20 日に開催された南北赤十字接触を皮切りに韓国政府との対話が始まると、金日成は「祖国統一のため共産主義者であれ、民族主義者であれ、金がある人であれ、ない人であれ、イエスを信じる人であれ、仏教を信じる人であれ、関係なく全民族が団結しなければなりません」と民族主義者を容認する言動を発するようになった[7]。

しかし、南北対話のために民族主義が容認されるようになっても、民族主義が北朝鮮のナショナリズムに取り入れられたわけではない。その要因は、当時の北朝鮮の世界観にある。

『大衆政治用語辞典 第 3 版』によると、「民族主義は帝国主義者たちの戦争準備のための思想的武器であり、他の民族を隷属させる政策を弁護する道具である。そのために民族主義は国際主義と完全に対立し、愛国主義とも何の

3　同上、176 頁。
4　同上、512 頁。
5　金日成「現情勢と我が党の課業 朝鮮労働党代表者会で行った朝鮮労働党中央委員会委員長金日成同志の報告」『労働新聞』1966 年 10 月 6 日。
6　金日成「朝鮮労働党創建 20 周年に際して 朝鮮労働党中央委員会委員長金日成同志の報告」『労働新聞』1965 年 10 月 11 日。
7　金日成「総連の前に出された 3 つの課題について 1973 年 10 月 17 日」『金日成全集』53 巻（平壌、朝鮮労働党出版社、2004 年）78 頁。

関係もない」となっている[8]。「国際主義」と民族主義は対立する概念なのである。金日成の後継者に指名されていた金正日は、1982年3月31日に「我ら共産主義者達は民族主義者になれません。共産主義者達は真実の愛国主義者であると同時に真実の国際主義者です」と語っていた[9]。当時の北朝鮮における共産主義者の世界観では、民族主義は敵対的なイデオロギーであった。

ただし、北朝鮮の国際主義が何かを理解しておく必要がある。それは「プロレタリア国際主義」から派生したものである。プロレタリア国際主義とは、世界のプロレタリアの連帯のことである。カール・マルクスとフリードリヒ・エンゲルスによって1848年に出版され、「共産主義者はどこでも、すべての国の民主的諸党派の団結と統一とのために努力する…万国のプロレタリア団結せよ!」で締めくくられた『共産党宣言』にその端緒を見出すことができる[10]。プロレタリア国際主義に基づけば、民族間の壁はプロレタリア団結の障害になる。

プロレタリアについて理解するには、『共産党宣言』の第1章が「これまでのすべての社会の歴史は階級闘争の歴史である」で始まるように、階級闘争を理解しておく必要がある[11]。北朝鮮の支配政党である朝鮮労働党のみならず、共産主義社会の実現を目指すマルクス・レーニン主義政党は階級闘争で世界を見てきた。マルクス・レーニン主義の世界観とは、ブルジョア革命によって封建支配階級を打倒した後の世界は、支配階級であるブルジョア階級（ブルジョワジー）と被支配階級であるプロレタリア階級（プロレタリアート）が闘争しているというものである。社会主義革命が起こると、反対にプロレタリア階級がブルジョア階級を支配するようになり、社会主義国家になる。1972年の社会主義憲法制定は北朝鮮が社会主義革命に至って、社会主義国家になったという宣言でもあった。

将来に、共産主義革命が起こって全てがプロレタリア階級になると、階級闘争がなくなり、世界は共産主義社会に移行することになる。国家は支配階

8　朴順序、前掲、176頁。
9　金正日「主体思想について 1982年3月31日」『金正日選集』8巻（平壌、朝鮮労働党出版社、1998年）444頁。
10　カール・マルクス、フリードリヒ・エンゲルス『共産党宣言』塩田庄兵衛訳（角川書店、1979年）79頁。
11　同上34頁。

級が被支配階級を支配するための道具であるから、共産主義革命によって国家も消滅することになる。ただし、北朝鮮の歴代最高指導者である金日成や金正日、金正恩は、知られている限り、共産主義革命によって国家が消滅するという見解を出したことがない。植民地から脱した新興国として、それは最高指導者本人も国内の人々も支持できない論理なのであろう。

社会主義革命以前の北朝鮮は、プロレタリア階級が他の階級と共同戦線を組んで人民政府を形成する人民民主主義であるとされていた。もちろん、社会主義も人民民主主義もプロレタリア階級がブルジョワ階級と闘争している社会であることに変わりはない。人民とは、革命に共に参加できる人たちのことを意味するのだが、時代によって概念は異なる。『大衆政治用語辞典 第 3 版』によると、当時の北朝鮮では「親日、親米派、民族反逆者、地主、隷属資本家を除いたすべての人」が人民である[12]。プロレタリア階級だけを意味するのではないが、プロレタリア階級と共に革命に参加できれば、農民でも、商売人でも人民になる。

朝鮮労働党の階級闘争の世界観を国際関係に広げると、米国はブルジョア階級が支配する米帝国主義であり、日本はブルジョア階級が支配する日本軍国主義となる。南朝鮮（韓国）は米帝国主義が支配しており、米帝国主義の傀儡政府が形成されている。これらのブルジョワ階級はプロレタリア階級を含む被支配階級である人民を搾取している。

北朝鮮の国際主義は、人民の連帯のことである。つまり、被支配階級である米国人民や日本人民、そして南朝鮮人民など、世界の人民との連帯である。ブルジョワ階級に搾取されている米国人民や日本人民、南朝鮮人民は、人民政府を形成している北朝鮮人民と連帯できると北朝鮮では考えていた。そのために、ブルジョア階級である米帝国主義や日本軍国主義、南朝鮮傀儡は打倒しなくてはならない敵対階級であり、人民の敵とされる。

その世界観は、図 1 のように横割りである。国家や地域の違いはあれども、階級の違いの方が大きな意味を持つ。支配階級同士は国家や地域を超えて結託しているが、被支配階級同士も国家や地域を超えて連帯しており、階級間

12　朴順序、前掲、496 頁。

の対立が世界の構図になっている。

地域	米国	日本	朝鮮半島	パレスチナ
支配階級	米帝国主義	日本軍国主義	南朝鮮傀儡	シオニスト
被支配階級	米国人民	日本人民	南北朝鮮人民	アラブ人民

図1　冷戦期における北朝鮮の世界観

ただし、どこが敵対階級であり、誰が人民というのかは時代によって異なる。実際のところ、それは都合よく朝鮮労働党で解釈されるのである。イスラエルは、1948年の建国当時はソ連が承認していたので敵対階級ではなかったが、1953年12月にソ連とイスラエルが断交すると、ユダヤ復興主義者（シオニスト）として敵対階級に入った[13]。そして、後にイスラエルと対立するアラブ人民との連帯を北朝鮮は求め始めるのである。

冷戦時代、北朝鮮でいう「祖国統一」は、国際主義の延長線で考えられていた。南朝鮮人民が立ち上がって、支配階級である米帝国主義を朝鮮半島から追い出し、日本軍国主義との関係を断ち、南朝鮮傀儡を打倒して人民政府が成立すれば、北朝鮮と連帯できる。それが祖国統一につながることになる。だから、統一のために「外勢（外国勢力）」に依存したり干渉を受けたりしてはならないと北朝鮮が主張するのは、米帝国主義や日本軍国主義を朝鮮半島から追い出せという意味である。

そのため、韓国政府が米国や日本と対立すればするほど、統一に近づくことになる。それは支配階級同士の矛盾の現れであり、南朝鮮人民が立ち上がりやすい状況である。反対に、北朝鮮が中国人民やソ連人民、その他の人民と交わることは統一の邪魔にならない。それは国際主義に基づくものであって、反帝国主義による平和主義とされる。1950年代末から中ソ論争が始まると、北朝鮮は、その世界観の延長線で、アジア人民やアラブ人民、アフリカ

13　『朝鮮中央年鑑』1954-1955年度版（平壌、朝鮮中央通信社、1954年）637頁。

人民、ラテンアメリカ人民など世界の人民との連帯を目指して第三世界外交を展開していくことになる。たとえ、それらの国々が米国と対立していなくても、米国とある程度距離を置いていれば、人民との連帯はできると考えたのである。そして、その世界観では、反帝国主義の下に世界の人民や人民政府が支配階級である帝国主義を打倒して、人民による平和主義に基づいた新しい国際秩序を形成することが理想になる。

ただし、第三世界の指導者や人民に、米国が主導する国際秩序ではなく、北朝鮮の世界観に正当性があると信じさせるだけのイデオロギーを必要とした。1960 年代中頃に中ソの対立が大きくなると、北朝鮮ではマルクス・レーニン主義に代わって主体思想（国内向けでは金日成主義）を対外向けに北朝鮮の正当性を宣伝するためのイデオロギーとして使い始めた。そして、世界各地に主体思想研究組織を設置して、その宣伝に努めている。日本にはチュチェ思想国際研究所が設置された。時代が移って主体思想の内容も変わり、名称も金正恩時代からは金日成・金正日主義が使われるようになったが、現在でも北朝鮮の対外向けイデオロギー宣伝のためにとして、世界各地に主体思想研究組織（または先軍政治研究組織、金日成・金正日主義研究組織）が設置され続けている。

2. 民族主義の受容

韓国での民主化運動の高まりによって、1987 年 6 月 29 日に全斗煥政権が民主化を宣言した頃、北朝鮮ではナショナリズムに民族主義を受け入れ始めた。金正日は朝鮮労働党中央委員会の機関紙である『労働新聞』に 7 月 15 日に掲載された談話で、共産主義者は民族主義者になれないとしながらも、「民族第一主義」を提唱し、それまで否定していた民族主義を主体思想の一部に取り入れるようになった。ただし、その談話の日付は一年前である 1986 年 7 月 15 日のものとされていた[14]。理由は明らかではないが、民主化宣言の前から、民族主義者である韓国の民主化運動家たちを取り込むために準備していたの

14　金正日「主体思想教養で提起されるいくつかの問題について　朝鮮労働党中央委員会責任幹部たちと行った談話　1986 年 7 月 15 日」『労働新聞』1987 年 7 月 15 日。

かもしれない。国際主義だけでは、韓国の民主化運動家たちを取り込めないことを分かっていたのであろう。1989年12月28日に金正日は、民族第一主義を朝鮮民族第一主義と呼んで、朝鮮民族第一主義精神を「朝鮮民族の偉大性に対する誇りと自負心、朝鮮民族の偉大性をさらに輝かせようという高い自覚と意志として発現される思想感情」と定義し、民族主義を受け入れる態度を鮮明にした[15]。

民族主義を受け入れ始めると、南に対して北に民族の優位性があることを示す作業が始められた。金正日が「民族第一主義」を提起した後、北朝鮮では、朝鮮民族が平壌起源であるという歴史観の構築に着手した。そのために、1987年から檀君（紀元前2333年に即位したという神話上の古代朝鮮の王）を歴史に組み込む議論が北朝鮮で活発になった[16]。1988年7月7日に発表された韓国の盧泰愚大統領による「民族自尊と統一繁栄のための特別宣言」から南北交流が始まったことも、北が南に対して優位に立つ必要性を高めたと考えられよう。

さらに、古代の黄河文明の殷朝を滅ぼした周朝によって朝鮮に封じられて古代朝鮮の始祖となったと『史記』に記されている箕子の存在を否定することになった。箕子は殷朝の王族であり、現代の民族主義の観点では中国人になるからである。1989年4月2日と14日に金日成が、平壌の牡丹峰にあった箕子陵を掘り返して何もなかったために箕子の存在が虚偽であることが明らかになったことと、檀君が実在の人物か歴史学者が解明すべき問題であると語った[17]。

金日成もまた民族主義を受容することになった。金日成は、1991年8月1日に「本来、民族主義は民族の利益を擁護する進歩的な思想として発生しました。精神労働をしても、肉体労働しても、自分の民族のため有益な仕事をする者たちこそ本当の民族主義者になれます。単一民族国家である我が国において真正な民族主義はまさに愛国主義になります」と語った[18]。

15　金正日「朝鮮民族第一主義精神を高く発揚させよう 朝鮮労働党中央委員会責任幹部たちの前で行った演説1989年12月28日」『金正日選集』9巻（平壌、朝鮮労働党出版社、1989年）444頁。

16　堀田幸裕「北朝鮮における『始祖檀君』教化の政治的背景」『東アジア地域研究』第12号（2005年7月）16頁。

横割りであった北朝鮮の世界観に民族主義が入ると、図 2 のように世界観が縦割りになるはずである。これは既存の国際秩序である主権国家体制の世界観と同じである。しかし、主権国家体制の世界観になると、国際主義が失われて、世界人民との連帯を損なう可能性がある。そこで、民族主義と国際主義を両立させるために、北朝鮮では新しい民族主義の構築が模索され始めた。

地域	米国		朝鮮半島		日本
国民・民族	米国人（米帝国主義）	⇔	朝鮮民族（南の一部は米帝の走狗）	⇔	日本人（日本軍国主義）

図 2　民族主義を受容した後の北朝鮮の世界観

まず北朝鮮中心の民族主義が構築された。1993 年 9 月 28 日に『労働新聞』

17　金日成「東明王陵を立派に整えることについて 東明王陵と東明王陵総計画模型と図面を見て幹部たちと行った談話　1989 年 4 月 2 日、14 日」『金日成著作集』41 巻（平壌、朝鮮労働党出版社、1995 年）371-373 頁。朝鮮半島では、先祖が現代の中国の領域から来た人たちが数多くいるので、この問題を突き詰めると誰が朝鮮民族なのかが問われることになるのだが、その点は問題にされていない。ちなみに当時の韓国大統領である盧泰愚は、交河盧氏であって、先祖は春秋時代の姜斉の君主である桓公の時代の宰相・管仲を支えた上卿の高傒（姜姓高氏）である。中国山東省淄博市にある高傒の墓には、盧泰愚も同祖の碑を建てている。

中国山東省淄博市にある高傒の墓（筆者撮影）	高傒の墓の側にある盧泰愚の碑（筆者撮影）

18　金日成「我が民族の大団結を成し遂げよう 祖国平和統一委員会責任幹部、祖国統一汎民族連合北側本部成員達と行った談話 1991 年 8 月 1 日」『金日成著作集』43 巻（平壌、朝鮮労働党出版社、1996 年）168-169 頁。

は、平壌市江東郡に伝わる檀君陵を金日成が視察し、そこから発掘された遺骨や遺物から檀君が実在の人物であることが証明されたと報道した[19]。10月4日に『労働新聞』は、社説で「朝鮮民族は北にいようと南にいようと海外にいようと皆一緒に、檀君の後裔として一つの血筋を受け継ぐ単一民族である」ことを主張した[20]。10月12日から13日に「檀君と古朝鮮に関する学術発表会」が開催されて、「平壌は古代文化の中心地」と発表した[21]。11月6日に『労働新聞』は「平壌はここを中心にして文明の歴史が始まり、同胞の同質性が成り立つ我が民族の発生地である。平壌は古朝鮮の都邑として最初の古代国家の発生地である」ことを歴史事実として発表した[22]。1993年10月20日に金日成は檀君陵を新しく改築することを指示し、それが南や海外の朝鮮人に対して北の優位性を示すことになることを説明した[23]。朝鮮民族は平壌発祥であるという歴史が作られて、北朝鮮が中心となる民族主義が構築されたのである。

1994年7月8日に金日成が死去すると「檀君民族の神様」[24]や「檀君民族の父」[25]として金日成が祭り上げられた。新しくなった檀君陵は金日成の死後、10月11日になって完成した[26]。一時的であるが、民族主義を受容する段階で、民族名を「檀君民族」とする動きがあったのである。

3. 朝鮮民族と金日成民族

ところが、檀君陵が完成した後、金日成を「檀君民族の神様」ではなく、「金日成民族の始祖」として祭り上げる動きが始まった。1994年10月13日に『労働新聞』は中国延辺大学出版社社長兼総編集主任である崔厚沢が「金日成民

19　『労働新聞』1993年9月28日。
20　『労働新聞』1993年10月4日。
21　『労働新聞』1993年10月14日。
22　『労働新聞』1993年11月6日。
23　金日成「檀君陵改建方向について 檀君陵改建関係部門 幹部協議会で行った演説 1993年10月20日」『金日成著作集』44巻（平壌、朝鮮労働党出版社、1996年）262-271頁。
24　『労働新聞』1994年10月1日。
25　『労働新聞』1994年10月8日。
26　『労働新聞』1994年10月12日

族」について論じた論説を掲載した[27]。10 月 16 日に金正日は「我が民族の建国始祖は檀君ですが、社会主義朝鮮の始祖は偉大なる首領・金日成同志であられます…今海外同胞達は朝鮮民族を金日成民族といっています」と語った[28]。檀君民族の呼称はなくなり、民族名を金日成民族とする動きが始まったのである。

その後、金日成民族は、朝鮮民族とは別の概念に整理されていく。民族主義をナショナリズムに取り入れた北朝鮮では、ブルジョワ階級もプロレタリア階級も合わせたすべての朝鮮民族の中に、社会主義朝鮮（北朝鮮）を成立させたプロレタリア階級による金日成民族が存在するという二つの民族主義を構築していった。こうして北朝鮮では、国際主義の世界観と主権国家体制の世界観を両立させるために、2 つの民族主義が混在したナショナリズムが形成された。

北朝鮮で出版されている『朝鮮語大辞典（1992 年版、2006 年版、2017 年版）』からその後の変遷を理解できる。「民族」は 1992 年版から「血のつながり、言語、文化、地域の共通性に基づいて、歴史的に形成された社会生活単位であり、人々の強い運命共同体」になっており[29]、「民族主義」は 1992 年版から「封建主義に反対するブルジョワ民族運動時期には人民大衆の利益とともに新興ブルジョワジーの利益まで包括する民族共通の利益を反映する。単一民族国家である我が国では真正な民族主義はまさに愛国主義になる」と解説され、1992 年版では「民族の利益を擁護する進歩的な思想」[30]、2006 年版からは「自分の民族を愛し、民族の利益を擁護する思想」[31] と肯定的に評価されている。

また「朝鮮民族」は 2006 年版から掲載され、「一つの血のつながりと言語、文化を持って、平壌を中心とした朝鮮半島で形成された単一民族。朝鮮民族は、

27　崔厚沢「天出偉人と朝鮮」『労働新聞』1994 年 10 月 12 日。
28　金正日「偉大な首領様を永遠に高く掲げて首領様の偉業を最後まで完成しよう 朝鮮労働党中央委員会責任幹部たちと行った談話 1994 年 10 月 16 日」『金正日選集』13 巻（平壌、朝鮮労働党出版社、1998 年）427-428 頁。
29　社会科学出版社『朝鮮語大辞典』1 巻（平壌、社会科学出版社、1992 年）1229 頁。
30　同上、1231 頁。
31　社会科学出版社『朝鮮語大辞典（増補版）』1 巻（平壌、社会科学出版社、2006 年）1807 頁。

檀君を元々の先祖とし、悠久の歴史と輝かしい文化を持った聡明な民族である」[32]とされている。「金日成民族」は2017年版から掲載され、「偉大なる首領・金日成同志を社会主義朝鮮の始祖とする朝鮮民族」[33]とされている。

朝鮮民族と金日成民族という2つの民族主義の関係を図に表すと、図3のようになる。朝鮮民族の中に金日成民族が入る。金日成民族は国際主義の世界観が強く反映されているが、朝鮮民族は民族主義の世界観で成り立っている。

朝鮮民族の中で、社会主義に覚醒して金日成を始祖とする北朝鮮人は、金日成民族である。つまり、北朝鮮人は、朝鮮民族であり、金日成民族でもある。しかし、韓国人は、朝鮮民族であるが、金日成民族ではない。

ただし、韓国人や海外の朝鮮人でも社会主義に覚醒し、金日成・金正日主義（主体思想）に従うものは金日成民族ということになる。

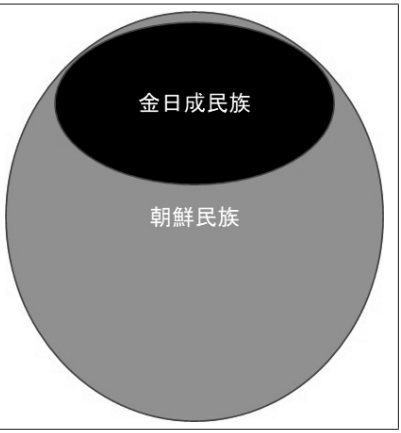


図3　朝鮮民族と金日成民族の関係

北朝鮮が民族主義をナショナリズムに取り入れたのは、南側に同一民族であることを認識させ、北側に優位性があることを示すためであったが、南北交流が進むにつれて共産主義と民族主義を両立させる必要が出てきた。以前のように共産主義と民族主義が対立する概念だと、南北交流の障害になるからである。

2000年6月15日に初めて南北首脳会談が開催されると、金正日は、共産主義と民族主義を両立させる見解を出した。金正日は、2002年2月26日に「共

32　同上、2巻、1406頁。
33　社会科学出版社『朝鮮語大辞典（増補版）』1巻（平壌、社会科学出版社、2017年）824頁。

産主義と民族主義が両立できないと思う事は間違った見解です。共産主義は労働階級の利益だけを擁護する思想ではありません。共産主義は労働階級の利益とともに民族の利益を擁護する思想であり、真の愛国愛族の思想です。民族主義もまた国と民族の利益を擁護する愛国愛族の思想です。愛国愛族は共産主義と民族主義の共通の思想感情であり、ここに共産主義と民族主義が両立できる思想的基礎があります。そのため共産主義と民族主義を対峙させて民族主義を排斥する理由と根拠はありません。…首領様（金日成）は、共産主義者になろうとすれば真実の民族主義者にならねばならぬと言われました」と語った[34]。

その後の北朝鮮では、2009 年 4 月 9 日に修正された社会主義憲法で共産主義を除外したので、共産主義革命を目指していないことになっていた。とはいえ、社会主義は維持されているので、国際主義の世界観も残っていた。だが、2021 年 2 月 18 日付け『労働新聞』に掲載された「政論」から再び共産主義を目指す議論が展開され始めた[35]。4 月 6 日から 8 日に開催された朝鮮労働党第 6 次細胞書記大会で金正恩が共産主義を目標に掲げたことで、再び共産主義を目指すことになった[36]。現在の北朝鮮では、民族主義と共産主義を両立させるため、2 つの民族主義によって成り立つナショナリズムが統治イデオロギーになっているといえよう。それは国際主義の世界観と主権国家体制の世界観を両立させていることでもある。

民族主義を支えるスローガンとしての朝鮮民族第一主義は現在でも続いているが、金正恩の時代に入ってから、民族に代わって、国家を使うスローガンも始まった。それが、「我が国家第一主義」である。2017 年 11 月 20 日に『労働新聞』の「政論」という論評で初めて使われたが、それは自国生産品を愛好しようというスローガンに過ぎなかった[37]。しかし、2018 年 9 月 10 日に金正恩が「世界が公認する我が共和国の戦略的地位と国力に相応しくも、我が

34　金正日「民族主義に対する正しい理解を持つことについて 2002 年 2 月 26 日、28 日」『金正日選集』15 巻（朝鮮労働党出版社、2005 年）258-259 頁。
35　董泰冠「政論：新しい勝利に向かう第一歩を大きく踏み出そう」『労働新聞』2021 年 2 月 18 日。
36　金正恩「朝鮮労働党第 6 次細胞書記大会で行った閉会辞」『労働新聞』2021 年 4 月 9 日。
37　『労働新聞』2017 年 11 月 20 日。

人民が勇敢な革命的気勢と志向に合った闘争の旗は、まさに我が国家第一主義です」と語ったことで権威が与えられた[38]。ただし、その意味はまだ定着していない。2019年11月11日に『労働新聞』に掲載された「政論」では、「敬愛する元帥（金正恩）が抱かせてくれた人民大衆第一主義、我が国家第一主義の崇高な思想は、社会主義我が家の永遠の幸福を担保する偉大な家庭哲学である」とされていた[39]。2020年6月7日の『労働新聞』では、「我が国家第一主義は、社会主義祖国の偉大性に対する誇りと自負心であり、国の全体国力を最高の高みに上げようとする強烈な意志」とされた[40]。これは金正日が説明した朝鮮民族第一主義精神の内容とほぼ同じで、民族と国家を置き換えただけのような説明である。

我が国家第一主義と同じように使われているスローガンが、「金日成・金正日朝鮮第一主義」である。2019年1月16日に『労働新聞』に掲載された論説で「我が国家第一主義は決して抽象的な概念ではない。絶世偉人（金日成・金正日）を高く奉り、人民の満福がまばゆく花咲く社会主義祖国こそ世界で最も強大で偉大な国である。真の人民の国のために誠実な血と汗を惜しみなく捧げよう。朝鮮人民の胸に激しく噴出するこの崇高な思想感情がまさに我が国家第一主義、偉大な金日成・金正日朝鮮第一主義である」と論じられたのが初出である[41]。いつのことかは分からないが、金正恩が「我が国家第一主義はまさに偉大な金日成・金正日朝鮮第一主義です」と語ったことで権威が与えられた[42]。そのため、金日成・金正日朝鮮第一主義は、我が国家第一主義と同じ意味になるはずである。

民族を国家に置き換えたスローガンが始まったといっても、民族主義を否定しているわけではない。朝鮮民族と金日成民族は現在でもよく使われているし、朝鮮民族第一主義もそのままスローガンとして使われている。単一民族という前提で国家を論じているから、民族と国家の間に矛盾はないというのが北朝鮮側の見解になるのかもしれないが、それならば、なぜ民族の代わ

38　『労働新聞』2020年6月7日。
39　『労働新聞』2019年11月11日。
40　『労働新聞』2020年6月7日。
41　『労働新聞』2019年1月16日。
42　『労働新聞』2019年7月4日

りに国家を前面に出した新しいスローガンが必要になったのかはよく分からない。これらのスローガンが整理されていくには、まだ時間がかかるかもしれない。

まとめ

北朝鮮は、全体主義体制であり、既存の国際秩序を変更しようとして、冷戦時代から現在に至るまで米国と対立してきた。それは単純に米国とのパワーバランスのためではない。国家の内在する論理として、米国に勝たなければならないからである。

その論理は国際主義である。世界を支配階級と被支配階級の対立という階級闘争の世界観で見ていた北朝鮮では、被支配階級である南朝鮮の人民との連帯によって、支配階級である傀儡政府を操る人民の敵である米帝国主義を追い出せば祖国統一ができると考えていた。さらに、世界の人民と連帯して支配階級である帝国主義を打倒することで、既存の国際秩序を打破して、人民による平和主義の新しい国際秩序を構築することを目指していた。

世界の人民との連帯に邪魔となる民族主義は、冷戦時代には国際主義の対極の概念としてナショナリズムから排除されていた。ただ、南北朝鮮の対話のために容認されていたにすぎない。しかし、韓国で民主化運動が盛り上がると、統一の機運が高まることを想定して、民族主義を受け入れる準備が始まった。

しかし、民族主義を受け入れると、世界観が既存の国際秩序である主権国家体制と同じになる。すると、国際主義が失われて、世界人民との連帯を損なう可能性がある。そこで、民族主義と国際主義を両立させるために、北朝鮮では新しい民族主義の構築が模索され始めた。それが、南に対して北の優位性を示すための北朝鮮を中心とする朝鮮民族と、社会主義である北朝鮮の国際主義の世界観を強く残した金日成民族であった。こうして、現在の北朝鮮では、国際主義の世界観と主権国家体制の世界観を両立させるために、2つの民族主義が混在したナショナリズムが形成された。

そのために、冷戦後、朝鮮半島の統一で北朝鮮が優位に立つために民族主

義が受容されても、同時に世界の人民と連帯して帝国主義を打倒する国際主義の世界観も残された。したがって、北朝鮮は、朝鮮半島では支配階級である米帝国主義に勝利して追い出すために民族主義によって南の民主化運動家たちを取り込み、世界では反帝国主義によって既存の国際秩序を打破して平和主義の新しい国際秩序を構築するために国際主義の世界観で世界の人民と連帯することを続けているのである。

第９章　歴史認識に関するロシアの内在論理

西山　美久
（北海道大学国際連携機構特任助教）

はじめに

ウラジーミル・プーチン大統領は、大祖国戦争（ロシアにおける独ソ戦の呼称。以下、本稿ではこれを用いる）で多くの犠牲を出しながらもソ連が欧州諸国をナチス・ドイツから解放し、歴史に残る偉業を成し遂げたと喧伝している。このような見方は一般国民も共有しており、ロシアでは戦勝を絶対視する大祖国戦争史観が幅広く支持されている。他方、欧州諸国は解放ではなく、ソ連による占領が戦後にもたらされたと捉えており、歴史認識をめぐる双方の対立が注目されている。

とはいえ、ロシアは歴史認識で対立ばかりしているのではない。自らの正当性を内外に示すため、イスラエルや中国とも協力を進めている。とすると、欧州諸国との対立のみならず、第三国との協力を図るロシアの取組みにも着目する必要があろう。

この点、多くの先行研究ではロシアと欧州諸国の対立に焦点が当てられている[1]。諸外国との軋轢が顕在化する中、ロシア外交における歴史の役割を分析した研究も発表されている[2]。そうした中、対立ではなく協力に着目し、バ

1　例えば、河原祐馬「エストニアにおけるロシア語系住民の社会統合：『戦争記念碑』問題を中心として」『社会科学論集』第 49 号、2011 年 3 月、61-85 頁。同「エストニアにおける民族間統合と歴史認識をめぐる問題に関する一考察」『岡山大学法学会雑誌』第 4 号、2014 年 3 月、5-33 頁。橋本伸也『記憶の政治：ヨーロッパの歴史認識紛争』岩波書店、2016 年。Karsten Brüggemann and Andres Kasekamp, “The Politics of History and the “War of Monuments” in Estonia,” *Nationalities Papers*, Vol. 36, Iss. 3, 2008, pp. 425-448.

2　Пахалюк К.А. “использование истории в контексте внешней политики современной России (2012-2018 гг.),” И.А.Миллера, Д.В.Ефременко (под. ред.), *Политика памяти в современной России и странах Восточной Европы. Акторы, институты, нарративы*, Спб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербург, 2020, С. 96-121.

ルト諸国やドイツ等とロシアの間で創設された「二国間歴史委員会」を取り上げて「過去を共有する」国境を越えた取組みも分析されている[3]。これらの指摘は非常に重要だが、プーチン政権が大祖国戦争史観を重視する理由を明らかにしたとは言い難い。

以上を踏まえ、本稿では、歴史認識をめぐるロシアと欧州諸国の対立、ロシアと第三国の協力について検討し、なぜプーチン政権が大祖国戦争史観を正当化するのか、その理由を明らかにしたい。なお、引用文中の亀甲括弧は引用者による補足説明を意味する。

1. ロシアの歴史認識と欧州

(1) 解放の喧伝

プーチン大統領は、5月9日にモスクワの赤の広場で開催される戦勝記念式典で退役軍人を労うとともに、ナチス・ドイツを撃破したソ連軍の貢献によって欧州は解放されたと述べている。これまでの発言を振り返ると、例えば戦勝60周年にあたる2005年には「赤軍は欧州を解放するとともに、ベルリンでの戦いを制して勝利を手にした」と指摘したし[4]、2015年の記念式典でも「ソ連は欧州をナチス・ドイツから解放した」と語っている[5]。

この種の発言は同大統領に限られない。例えば、セルゲイ・ラヴロフ外相は2015年に「我が国はナチス・ドイツの敗北に大きな役割を果たすとともに、欧州と世界をナチズムの脅威から解放した」と述べている[6]。また、当時のドミートリー・メドヴェージェフ大統領はベオグラードを訪問した際、「ベオグラード解放のために犠牲となったソ連兵の記憶を守り続ける貴国に感謝したい。……歴史の真実を守っていく必要がある」として解放に尽力したソ連の

3　橋本伸也「過去の政治化と国家間『歴史対話』：ロシアと周辺諸国との二国間歴史委員会の事例から」橋本伸也編『紛争化させられる過去：アジアとヨーロッパにおける歴史の政治化』岩波書店、2018年、163-192頁。
4　Путин В.В. *Избранные речи и выступления*, М.: Книжный мир, 2008, С. 292.
5　Путин В.В. *Патриотизм – национальная идея*, М.: Книжный мир, 2017, С. 226.
6　Лавров С.В. “Великая Победа - источник нашей национальной гордости,” *Международная жизнь*, № 5, май 2015, С. 1.

功績を強調した[7]。

このように、プーチン大統領や政権閣僚は、ソ連が欧州各都市をナチス・ドイツから解放したとする歴史認識を積極的に喧伝している。

(2) 対立の表面化

とはいえ、欧州諸国はロシアの歴史認識に異を唱えている。例えば、エストニアは 2006 年 11 月に首都タリンにあるソ連兵士を模った銅像をソ連による占領の象徴だとし、市内中心から郊外へ移設することを検討し始めた。ロシア側は「解放兵士の銅像」と呼んでいることもあり移設中止を求めたが、エストニア政府は 2007 年 4 月下旬に銅像を郊外に移設した。

銅像をめぐってポーランドとの間でも対立が生じた。2009 年 9 月に同国で開催された第二次世界大戦開戦 70 周年記念式典でプーチンは、ソ連が欧州を解放したと発言した。他方、ポーランド首相は「2 つの恐ろしい全体主義国家〔であるナチス・ドイツとソ連〕が合意したことで、戦争の運命を決めた」として異なる見方を示した[8]。これを受け、2017 年 6 月にはポーランド議会が全体主義に関するプロパガンダを禁止する法律を採択し、赤軍兵士を模った銅像等の撤去を可能にした[9]。その後も、ナチスや共産主義の犯罪調査等に従事する「国民記憶院」が中心となって撤去対象となる記念碑のリストアップを進めており[10]、427 以上の記念碑が既に撤去された[11]。

チェコでも記念碑が話題を集めた。プラハの第六地区は 2019 年 9 月、大祖国戦争で活躍したソ連元帥イワン・コーネフを模った銅像を撤去して博物館に移すと発表した。同地区長は、「多くの地元住民は記念碑に反対している。ロシアやその同調者が満足する『醜いもの』に耐え続けるつもりはない」と語気を強めて自身の決定を正当化した[12]。ミロシュ・ゼマン大統領は当該決

7　Президент принял участие в торжествах по случаю 65-й годовщины освобождения Белграда от фашистских захватчиков, *Администрация президента РФ*, 20 октября 2009 г., http://kremlin.ru/events/president/news/5781 (дата обращения: 15. 08. 2020).
8　Сидибе П. “День войны и мира,” *Российская газета*, 2 сентября 2009 г.
9　Рокоссовская А. “Право на звезду,” *Российская газета*, 23 июня 2017 г.
10　Дудина Г. “Монументо мори,” *Коммерсантъ*, 6 июля 2018 г.
11　Поздняков Н. “Снос памяти,” *Известия*, 20 августа 2019 г.
12　Снегирев В. “Война без победы,” *Российская газета*, 13 сентября 2019 г.

定を批判したが、同地区は2020年4月に銅像を撤去した[13]。

ラトヴィアでは1998年に大祖国戦争の退役軍人ヴァシリー・コーノノフが第二次大戦時に同国東部のマルィエ・バティ村で村民襲撃と殺害を行ったとして逮捕起訴された。その様子はラトヴィア本国のみならず、ロシアでも詳細に報じられた。裁判が始まるとコーノノフは一貫して無罪を主張したが、2000年1月にジェノサイド及び人道に対する罪で有罪が言い渡された。判決を不服とした彼は上訴したが、2004年にラトヴィア最高裁判所は1年8ヶ月の実刑判決を言い渡した。コーノノフはロシアの支援を受けストラスブールにある欧州人権裁判所へ申立てたところ、同裁判所小法廷は2008年7月にジェノサイドや人道に対する罪でコーノノフを有罪とした2000年の判決は人権と基本的自由の保護を定めた欧州条約第七条に違反しているとの理由で無罪を言い渡した。ところが、同判決を不服としたラトヴィア政府が上訴したため大法廷で最終審理がなされ、2010年5月に同条約第7条には違反しないとして逆転有罪が言い渡された[14]。

(3) 欧州国際機関の異議申立て

欧州議会や欧州安全保障機構議員会議といった国際機関もロシアの歴史認識に異を唱えている。その流れを振り返ると、欧州議会は2005年5月に「第二次世界大戦終結60周年の欧州の未来」と題する決議を採択し、「終戦後一部の国ではスターリン統治下のソ連による新たな独裁体制が始まった」と厳しく非難した[15]。皮肉にも、同決議はロシアで戦勝60周年が祝われた後に採択され、全く異なる評価を下した。

欧州議会によるソ連批判はこれだけに留まらず、ロシアを刺激し続けた。同議会は2008年9月23日、独ソ不可侵条約が締結された8月23日を「スターリニズムとナチズムの犠牲者追悼の日」にすると発表した。この決議は、

13　Снегирев В. “Летальный исход: В Чехии демонтировали памятник маршалу Коневу,” *Российская газета*, 6 апреля 2020 г.

14　Водо В. “Красный партизан взял Страсбургский суд,” *Коммерсантъ*, 25 июля 2008 г.; Бартуль С. “Партизан Василий Кононов проиграл свою победу,” *Коммерсантъ*, 18 мая 2010 г.

15　Official Journal of the European Union, C 92 E, Vol. 49, April 20, 2006, pp. 392-393.

「スターリニズムとナチズムによる侵略行為の一種として理解されている国外追放、殺人及び奴隷化は、戦争犯罪及び人道に対する罪に分類される」とした上で、「ナチズムとスターリニズムの復権を目指すあらゆる試みを阻止しなければなら」ず、「国外追放者や犠牲者の記憶を守るとともに、民主主義を強固にし、平和と安定を強化するため」には決議採択が必要だったとした[16]。ロシアの大祖国戦争史観とは全く異なる歴史認識が示されたのである。

欧州議会は 2009 年 4 月 2 日に「欧州の良心と全体主義」なる決議も採択し、「西欧の歴史的経験はナチズムであるのに対し、中東欧はナチズムと共産主義の両方を経験した。この二重の独裁体制の遺産について理解を深める必要がある」とし、ロシアの立場を一蹴した。また同決議は、「ナチズム、スターリニズム、ファシスト、共産主義者による犯罪を徹底的に議論し共通の見解を形成しない限り、欧州は統一し得ない」とし、先の決議と同様にソ連とナチズムを同列視する立場を維持した[17]。

2009 年 7 月 3 日に欧州安全保障機構議員会議は「分断された欧州の統合」と題する決議を採択した。同決議は、冒頭で「欧州は 20 世紀に、ジェノサイド、人権と自由の侵害、戦争犯罪および人道に対する罪をもたらしたナチスとスターリニズムという 2 つの強力な全体主義体制を経験した」ことを確認するとともに、全体主義体制の遺産を引き続き研究していく重要性を説いて[18]、ロシアが主張する大祖国戦争史観とは程遠い見方を示した。

2019 年 9 月には欧州議会が「欧州の未来に向けた歴史的記憶を守る重要性」と題するかなり踏み込んだ内容の決議を採択した。同決議は、「二つの全体主義国家によって欧州と他の国々が分断され、結果として第二次世界大戦へと突き進むことになった」にも拘わらず、「ロシアは、独ソ不可侵条約とその結果に対する責任を否定し、第二次世界大戦開戦の原因はポーランド、バルト諸国及び西側諸国にあるとの見解を広めている」と非難した。そして、「現在のロシア指導部は歴史を歪曲しソヴィエトの全体主義体制による犯罪を誤

16　Official Journal of the European Union, C 8 E, Vol. 52, January 14, 2010, pp. 57-59.
17　Official Journal of the European Union, C 137 E, Vol. 53, May 27, 2010, p. 26.
18　Вильнюсская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции восемнадцатой ежегодной сессии (Вильнюс, 29 июня - 3 июля 2009 года), С. 52-54.

魔化しており、欧州議会はこれを深く憂慮している。かかる試みは欧州分断を目的としており、民主的欧州に対する情報戦の危険な要素であり、断固として抵抗する」とロシアの立場を断罪した[19]。

2. ロシアによる正当化

(1) 欧州批判の展開

ロシア国内では欧州の主張に対して様々な不満が表明された。例えば、ロシア上院はポーランドで進む銅像移設について、「歴史歪曲であり、ソ連の貢献によりポーランドは国家として存続している点を忘れてはならない」と不快感を露わにした[20]。また遺族も声を上げており、例えばコーネフの娘ナタリアは「銅像を撤去することで、何も知らない若者等に影響を与えようとしている。……この銅像は1945年〔の勝利〕を示しており、そのために設置されたものだ」と胸の内を明かした[21]。

また、欧州議会等による一連の決議について、ロシア上下両院は「欧州を解放した何百万人もの犠牲者の記憶を踏みにじる行為」であり、「勝者を侮辱し、犯罪者とその同調者の名誉を回復する試み」かつ「第二次世界大戦の結果を見直す試み」だとして強く非難した[22]。

このような感情は一般国民にも共有されていた。欧州安全保障機構議員会議の決議採択後に政府系機関の全ロシア世論調査センターが実施した調査によると、同決議を肯定的に捉えると答えたのは僅か11％にすぎず、53％もが否定的であった[23]。

政権幹部も欧州の立場に不満を抱いていた。プーチン大統領は2014年10月にセルビアの『ポリティカ』紙のインタヴューに応じた際、銅像移設や一

19　European Parliament, September 19, 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0021_EN.html (accessed September 1, 2020)
20　Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ), № 32, 2017, Ст. 5055.
21　Снегирев В. “Война без победы,” *Российская газета*, 13 сентября 2019 г.
22　Камышев Д. “На защиту исторического суверенитета,” *Коммерсантъ власть*, № 27, 13 июля 2009, С. 16-17.
23　Хамраев В. “Россияне вступились за Сталина, как за родину,” *Коммерсантъ*, 3 августа 2009 г.

連の決議採択を目の当たりにしてか、「欧州の一部では、ニュルンベルク裁判で作られたナチズム『ワクチン』の効果が薄れてきているようだ。……我々の課題は、ナチズムの英雄化や第二次世界大戦の結果の見直しに断固として反対の立場を示すこと」であり「歴史的記憶を守っていくことで、欧州全体の平和、安定、幸福につながる」と指摘した[24]。

(2) 基本方針の策定

このように軋轢が顕著になりつつある中、プーチン政権は不満を表明するだけではなく、国内ムードを考慮してか、歴史認識をめぐる基本方針を早い段階から検討していた。

まず注目されたのが、外交の指針たる「外交政策の概念」（以下、「概念」と表記）の改定作業である。2000 年のプーチン政権誕生とともに策定された「概念」では歴史認識について一言も触れられていなかったが、エストニアによるソ連兵の銅像移設を受けてか、早くも 2008 年の改訂版で「ネオファシズム、あらゆる形態の人種差別、攻撃的ナショナリズム、反ユダヤ主義、ゼノフォビア、歴史の書き換え、対立を目的とした歴史の利用、第二次世界大戦の結果の見直しに断固として反対する」との文言が盛り込まれるに至った[25]。

2013 年版の「概念」では、「過激主義、ネオナチズム、あらゆる形態の人種差別、攻撃的ナショナリズム、反ユダヤ主義、ゼノフォビア、歴史の書き換え、国家間対立を目的とした歴史の利用及び第二次世界大戦の結果の見直しに断固として反対するとともに、歴史に関する議論の非政治化を推進し、専門家にその議論を委ねる」[26]とされた。今回、新たに「歴史の非政治化」等の文言が加えられ、歴史認識を巡る欧州との対立が念頭にあるようだ。

2016 年版の「概念」でも「過激主義、ネオナチズム、人種差別、過激なナショナリズム、反ユダヤ主義、ゼノフォビア、歴史の書き換え、国家間対立

24　Латухина К. “Прививка от неонацизма,” *Российская газета*, 16 октября 2014 г.
25　Администрация президента РФ, 15 июля 2008 г., http://kremlin.ru/acts/news/785 (дата обращения: 01.09.2020)
26　МИД России, 18 февраля 2013 г., https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/122186 (дата обращения: 01.09.2020)

を目的とした歴史の利用及び第二次世界大戦の結果の見直しに断固として反対するとともに、歴史に関する議論の非政治化を促す」とあり、一部の言い回しに若干の変更が加えられたが、2013年版の内容をほぼそのままの形で踏襲している[27]。

プーチン政権は外交方針のみならず、安全保障戦略にも着目した。2009年に策定された「2020年までの国家安全保障戦略」には、文化の領域で国家安全保障に否定的な影響を与えるものとして、「ロシア史に関する評価の見直し、世界史におけるロシアの役割見直し、また無秩序や暴力の他、人種的、民族的および宗教的不寛容を基本とする生活様式」[28]が挙げられ、歴史認識が自国の安全保障に何らかの影響を与える要素の一つとして注目された。

他方、2015年版の「国家安全保障戦略」では欧州との対立を踏まえてか、歴史認識が安全保障に与える影響について詳述された。特に第2章「現代世界におけるロシア」では、「国民意識を操作したり歴史を歪曲したりするなど、自国の地政学的目標を達成するために情報通信技術を活用する一部の国によって世界的な情報空間での対立が高まっており、それは国際関係に影響を与えている」と明記されている。その上で、文化の領域で国家安全保障を脅かす要素として、外国の文化や情報の拡散以外にも、「ロシア史や世界史を歪曲する試み」も挙げられている。そして、安全保障を強化するために、歴史的記念碑といった文化遺産の保護も重要だとされ、過去の記憶が重要な要素の一つになっている[29]。

なお、2000年に策定された安保戦略では「概念」と同様に歴史認識について言及されておらず[30]、その意味でロシアは過去をめぐる情報戦が展開されているとの立場を明確にしたと言えよう。

27　СЗРФ, № 49, 2016, Ст. 6886.
28　СЗРФ, № 20, 2009, Ст. 2444.
29　СЗРФ, № 1, Ч. 2, 2016, Ст. 212.
30　СЗРФ, № 2, 2000, Ст. 170.

3. 国際協調の模索

(1) ロシア・ドイツ現代史研究共同委員会

1994 年 5 月にボリス・エリツィン大統領とヘルムート・コール首相が歴史研究共同委員会を創設することで合意し、1997 年 8 月には政府間で設立に関する書簡が交わされた。そして共同委員長として、ロシア側から科学アカデミー世界史研究所長のアレクサンドル･チュバリヤンが、ドイツ側はホースト･メラーが就任し「ロシア・ドイツ関係現代史研究共同委員会」は誕生した[31]。

2010 年 7 月には当時のメドヴェージェフ大統領とアンゲラ・メルケル首相が両国間での共通歴史教科書作成に合意し[32]、2015 年に『ロシアとドイツ：集団的記憶における共通の歴史 20 世紀』が刊行された。本書は共通歴史教科書全 3 巻の第 3 巻にあたり、1917 年のロシア革命から 1991 年のソ連崩壊までを扱っている[33]。2018 年 7 月に 18 世紀を対象にした第 1 巻が[34]、2019 年 7 月には 19 世紀を扱った第 2 巻も出版され、教科書シリーズは完成した[35]。

これを受け出版記念会がモスクワで開催されると、プーチン大統領やラヴロフ外相が祝辞を寄せた。プーチンは祝辞で「両国の専門家による研究は……様々な、また時には正反対の観点や評価を伝えている」と解釈の多様性を肯定した[36]。ラヴロフも教科書完成を祝いつつ、歴史認識を巡る諸外国との対立を念頭に、「〔歴史歪曲の〕目的は歴史的政治的な嫌悪感を煽り、国家間対立を誘発すること」であり、「専門家による非政治的な議論が非常に重要」

31 Чубарьян, Мёллер (под. ред), *Сообщения Совместной комиссии по изучению новейшей истории российско-германских отношений, Т. 2*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, 2005, С. 192, 196.

32 Граник И. “Дмитрий Медведев и Ангела Меркель оцифровали отношения,” *Коммерсантъ*, 16 июля 2010 г.

33 Чубарьян, Мёллер, Ищенко, Альтрихер (под. ред.), *Россия-Германия. Вехи совместной истории в коллективной памяти. Т. 3. XX в*, М.: ГАУГН-пресс, 2015.

34 Дударев, Лавринович, Мёллер, Шарф (под. ред.), *Россия - Германия: вехи совместной истории в коллективной памяти. Т. 1. XVIII в*, М.: ГАУГН-пресс, 2018.

35 Альтрихтер, Ищенко (под. ред.), *Россия - Германия: вехи совместной истории в коллективной памяти. Т. 2. XIX в*, М.: ГАУГН-пресс, 2019.

36 Организаторам и участникам презентации учебного издания «Россия – Германия. Вехи совместной истории и коллективной памяти. XVIII-XX века», *Администрация президента РФ*, 9 июля 2019 г., http://kremlin.ru/events/president/letters/60958 (дата обращения: 05.09.2020)

と指摘した[37]。チュバリヤンとメラーはロシア紙のインタヴューで、20世紀を扱う第3巻では専門家の見解が割れた箇所があり、最終的に両国の解釈を併記したと明かした[38]。

さて、本稿の問題意識に鑑み、第3巻の「1939年独ソ不可侵条約」と題する章の大まかな内容を確認しプーチンとラヴロフが祝辞を寄せた意味を探りたい。ロシア側はチュバリヤン、ドイツ側はビアンカ・ピエトロフ＝エンカーが執筆している。なお、「政権とも近しい学会の重鎮」[39]とされるチュバリヤンがロシア側を代表している点は注目に値する。

まず、ピエトロフ＝エンカーの説明を見ていこう。彼は冒頭で「独ソ不可侵条約が第二次世界大戦開戦に直接関係していることは明白だ」[40]と言明した上で、アドルフ・ヒトラーとヨシフ・スターリンが同条約締結に至った動機をそれぞれ説明している。著者によると、英のネヴィル・チェンバレン首相はドイツに譲歩する宥和政策で戦争回避を目指したが、1939年3月にドイツがチェコスロヴァキアを併合したことで、英仏はポーランドの独立を保障しヒトラーを牽制した。これに対しヒトラーは、ソ連と不可侵条約を締結することで難局を打開できると見て、1939年8月23日に独ソ不可侵条約を締結した。これにより、「ドイツは1939年9月1日にポーランドを侵攻する上で重要な政治的軍事的行動の自由を得た」[41]。他方スターリンは、1938年9月29日にソ連抜きで独英仏伊の4ヵ国の間でミュンヘン協定が締結されたことで孤立感を強め、自国の安全保障のためにドイツと不可侵条約を締結するに至った。

以上を踏まえ、ピエトロフ＝エンカーはその後の状況について説明している。ポーランドが独ソによって分割占領されると、赤軍とドイツ国防軍は1939年9月23日、セミョン・クリヴォシェイン大将及びハインツ・グデーリアン大将が見守る中、独ソ共同軍事パレードをブレストで行った。1939年9

37　МИД России, 9 июля 2019 г., https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3717635 (дата обращения: 05.09.2020)
38　Нодельман В. “Общий том: РФ и Германия создали единое учебное пособие по истории,” *Известия*, 7 июля 2019 г.
39　橋本、前掲論文「過去の政治化と国家間『歴史対話』」、170頁。
40　Чубарьян, Мёллер и др. (под. ред.), *Россия-Германия. XX век*, С. 117.
41　Там же, С. 117, 119-123.

月 28 日には独ソ境界友好条約が締結されてポーランド分割が最終的に決まり、ポーランドにとって「二つの占領体制」が成立した。また、独ソ不可侵条約に基づく両国間の協力により、ソ連はバルト諸国を併合し旧帝政時代の版図を取り戻し、名実ともに大国としての地位を築いて社会主義の成功を世界に知らしめた[42]。

これに対しチュバリヤンの説明は異なっている。彼によると、ミュンヘン協定がヒトラーの欧州侵略を勢い付かせた。スターリンは英仏が進めた融和政策に不信感を抱き、緊迫する国際情勢の中で孤立感を強めた。そこで彼は、英との協調を目指したマクシム･リトヴィノフ外相を解任し、ヴャチェスラフ･モロトフを新外相に任命して英仏との交渉を続けるも失敗に終わり、最終的には非難の対象であったドイツに接近し不可侵条約を締結した。そして、「1939 年 9 月 1 日にドイツがポーランドに侵攻後、英仏両国がドイツに宣戦布告し第二次世界大戦に繋がった」[43]。

以上の説明を踏まえ、チュバリヤンはピエトロフ＝エンカー論文を批判しながら次のようにソ連を擁護している。世界の研究者は独ソ不可侵条約に注目するが、1938 年から 1940 年にかけてのソ連や他国の置かれた立場など国際情勢全般を検討しておらず、同条約締結以前からドイツがポーランド侵攻を決めていた点が見落とされている[44]。1939 年にソ連はウクライナ人とベラルーシ人の保護を目的に彼らが住むポーランド東部に軍を派遣し、それから数週間後に当該地域はソ連領となり、「占領体制」なる指摘には驚かざるを得ない。独ソ共同軍事パレードなるものは行われなかった。独ソ不可侵条約の締結によりブレストはソ連の影響圏に入り、その 1 ヶ月後に行われた引渡し式に付随する形で、撤退する国防軍と進駐する赤軍の行進が行われたに過ぎない。ドイツによるポーランド侵攻後、英仏はドイツに宣戦するも積極的軍事行動を取らず、結果的にヒトラーを勢い付かせた。バルト諸国は 1939 年 10 月から 11 月の段階でソ連軍駐留について既に合意しており、各国の社会情勢悪化を受けてスターリンは軍事的圧力を加えながら最終的にバルト諸国

42　Там же, С. 123-125.
43　Там же, С. 132.
44　Там же, С. 133.

を併合した[45]。

歴史認識をめぐる欧州との軋轢が目立つ中、プーチン大統領等の主張が第3巻に盛り込まれ、結果的に連邦教育科学省の支援を得て出版されるに至った[46]。教科書刊行は教育的側面よりも、政治的な側面が強かったのではないかという見方もある[47]。いみじくも、プーチン・ラヴロフが祝辞の中で「様々な観点や評価を伝えている」「歴史の歪曲が続いている」と指摘したように、過去をめぐる対立が顕著になる中での教科書刊行であった。

(2) イスラエルへの接近

ロシアは大祖国戦争史観の正当性を世界に伝えるに当たり、ソ連によるナチス・ドイツの強制収容所解放に着目し、イスラエルへの接近を図った。その動きはプーチンが大統領に就任した当初から見られた。例えば、2005年1月にソ連によるアウシュヴィッツ＝ビルケナウ強制収容所解放60周年式典が開催された際、プーチンは式典でホロコースト犠牲者を追悼しつつ、自らの命を顧みず収容所解放に尽力したソ連兵の功績を称えた[48]。同年4月にはイスラエルを訪問し、ユダヤ人虐殺追悼施設「ヤド･ヴァシェム」を視察した他、同国に住む大祖国戦争の退役軍人と面会し、記念メダルを授与して戦勝に貢献した彼らの功績を大いに讃えた[49]。2009年にイスラエル大統領が訪露した際には、第二次世界大戦開戦70周年に関する共同声明が採択され、ホロコーストやナチスを撃退したソ連の功績を否定する試みに明確に反対することが確認された[50]。ロシアは2000年代初頭からホロコースト犠牲者を追悼しながら、同時に強制収容所の解放にソ連が大きく貢献した点をアピールし、歴史認識でイスラエルと協力する姿勢を内外に示してきた。

45　Там же, С. 136.
46　Там же, С. 4.
47　Грибан И.В. “Эпоха революций на страницах российско-германского учебника истории: истоки и последствия,” Л. Н. Мазур (ред.), *Эпоха социалистической реконструкции: идеи, мифы и программы социальных преобразований*, Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2017, С. 97.
48　Колесников А. “Владимир Путин уступил место Виктору Ющенко,” *Коммерсантъ*, 28 янапря 2005 г.
49　Колесников А. “И за стеной не постоял,” *Коммерсантъ*, 29 апреля 2005 г.
50　Граник И. “Дмитрий Медведев и Шимон Перес провели историческую встречу,” *Коммерсантъ*, 19 августа 2009 г.

もっとも、このような流れは 2010 年以降にさらに強化されたという[51]。それを示すように、大統領の追悼式典参加や外務省による広報支援の他、関連団体への資金援助も見られるようになった。例えば、2012 年 6 月にプーチン大統領とベンヤミン・ネタニヤフ首相が首脳会談を行った際、同大統領が「ナチスを撃破したソ連の役割に疑問を挟む余地はない」と述べたところ、同首相はホロコーストやソ連の功績を否定する動きに対抗していくと応答し、歴史認識での協力を改めて表明した[52]。また 2013 年 12 月にはロシア首相府が、強制収容所で犠牲となったソ連兵の追悼やソ連による欧州解放の記憶を守るために、ポーランドの「アウシュヴィッツ・ビルケナウ」基金に最大 100 万ドルを拠出すると明かした[53]。

ロシアがイスラエルへ接近する状況を踏まえ、ヴァレンチナ・マトヴィエンコ上院議長は「両国は歴史認識を共有している」と言明した[54]。それを示すように、2018 年 1 月には、国際ホロコースト記念日に併せて開催された強制収容所犠牲者追悼式典に両国首脳が揃って出席し、冒頭挨拶したネタニヤフ首相は「我々は勝利に貢献したソ連の役割を忘れはしない」と述べ、大祖国戦争史観を支持する姿勢を示した。この式典では、ロシア人映画監督コンスタンチン・ハベンスキーによるソ連軍人アレクサンドル・ペチェルスキーの収容所脱出劇を描いた映画「ソビボル」の試写会も行われ、ロシアは映画等をとおして自国の歴史認識の普及を試みている[55]。この点、ロシア外務省は当該映画の公開に併せてアメリカやポーランド等で上映会を実施し、「外交政策の概念」が謳う情報発信を積極的に進めてきた。この他、モスクワに所在する「ホロコースト研究センター」との共催で「ホロコースト:解放、殲滅、救出」と題する展覧会も開催しており、官民が一体となってソ連による強制

51　Пахалюк, *Указ. статья*, С. 118.

52　Встреча с Премьер-министром Израиля Биньямином Нетаньяху, *Администрация президента РФ*, 25 июня 2012 г., http://kremlin.ru/events/president/news/15728 (дата обращения: 05.09.2020)

53　О выделении Российской Федерацией единовременного добровольного взноса в фонд «Аушвиц-Биркенау», *Правительство России*, 17 декабря 2013 г., http://government.ru/docs/9182/ (дата обращения: 05.09.2020)

54　РИА новости, https://ria.ru/20160202/1368444635.html (дата обращения: 05.09.2020)

55　Мероприятие, посвящённое дню памяти жертв Холокоста и годовщине снятия блокады Ленинграда, *Администрация президента РФ*, 29 января 2018., http://kremlin.ru/events/president/news/56740 (дата обращения: 05.09.2020)

収容所解放を英語など様々な言語で世界に発信した[56]。

このようにプーチン政権は、ホロコーストの記憶継承を主張するイスラエルとの協力に乗り出し、ソ連によるアウシュヴィッツ強制収容所解放の意義を訴えながら自らの歴史認識を正当化してきた。プーチン大統領とネタニヤフ首相は首脳会談や各種記念式典等において歴史認識での協力を表明しており、両国が共にソ連とナチス・ドイツを同一視する欧州を牽制してきたと言えよう。

(3) 中国への接近

近年、露中は歴史認識問題で連携している。その流れを振り返ると、エリツィン時代や、プーチン政権が誕生した2000年代初頭にはそれほど目立った動きはなかった。確かにこの間、露中首脳会談が度々開催され、中国首脳が5月9日の戦勝記念式典に参加したこともあったが、歴史認識での協力は確認されなかった[57]。

ところが、欧州諸国の異議申立てを目の当たりにしてか、2010年頃からロシアの方針に変化が見られるようになった。同年5月にプーチンが胡錦濤国家主席との会談で「露中は第二次世界大戦の同盟国であり、ファシズムや日本軍国主義を撃破するために重要な役割を果たした」と述べると、同主席は「戦勝に対するソ連の貢献を抹消する目的で歴史の歪曲が行われている。大戦の評価について両国の立場は一致している」と返答した[58]。同年9月には、両国首脳が第二次世界大戦終結65周年に関する共同声明に署名し、歴史捏造に対抗すること等を確認した[59]。こうしてロシアは、大祖国戦争史観の正当

56　Пахалюк, *Указ. статья*, С. 119.

57　Лукин А.В (под. ред.), *Россия и Китай: четыре века взаимодействия. История, современное состояние и перспективы развития российско-китайских отношений*, М.: Весь Мир, 2013. С. 343-344.

58　Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин встретился с Председателем КНР Ху Цзиньтао, *Правительство России*, 8 мая 2010 г., http://archive.government.ru/special/docs/10518/ (дата обращения: 05.09.2020)

59　Совместное заявление Президента Российской Федерации Д.А.Медведева и Председателя Китайской Народной Республики Ху Цзиньтао в связи с 65-летием окончания Второй мировой войны, *Администрация президента РФ*, 27 сентября 2010 г., http://kremlin.ru/supplement/720 (дата обращения: 01.09.2020)

性を喧伝するために中国への接近を図ったのである。

その後もロシアは中国との連携を進めた。例えば、2014 年 5 月に発表された露中共同声明では、「両国は欧州とアジアにおけるファシズム及び日本軍国主義への勝利 70 周年記念行事を共同で実施する他、歴史歪曲や戦後の国際秩序を破壊する試みに断固として対抗していく」[60] とあり、両国が歴史認識で歩調を合わせることが改めて確認された。

共同声明を受け、露中の国際会議が戦勝記念日前に立て続けに催された。2015 年 5 月 5 日から 6 日にかけて、露中友好協会とロシア科学アカデミー極東研究所が主催する国際会議「ファシズムと日本軍国主義に対するソ連と中国の役割」がモスクワで開催され、両国合わせて 150 名の専門家が参加した [61]。この会議にはプーチン大統領も挨拶を寄せており、「ロシアは、勝利のために自らの命をかけて戦った中国人民の勇敢さや英雄主義を忘れはしない。……露中はご都合主義的な政治利益のために歴史を書き換えたり、ナチスやその共犯者の名誉を回復したりする試みを容認しない」と指摘した [62]。

同年 5 月 9 日の大祖国戦争 70 周年記念式典に出席するため習近平国家主席がロシアを訪問した。式典に先駆けて行われた首脳会談では、プーチン大統領が冒頭、先の大戦においてソ連と中国が戦勝に大きく貢献した点を強調すると、同主席は 9 月 3 日の抗日戦勝記念日に同大統領を正式に招待し、歴史認識での両国の結束を改めて訴えた [63]。

招待に応じたプーチンは新華社通信のインタヴューに応じ、「欧州でもアジアでも大戦の結果を歪曲し、戦前戦後の出来事について事実と異なる解釈を広めようとする動きがある。犯罪者の英雄化や名誉回復を企む国々の行為は、

60　Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о новом этапе отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия, *Администрация президента РФ*, 20 мая 2014 г., http://kremlin.ru/supplement/1642 (дата обращения: 05.09.2020)

61　Куликова Г.В. “Обществу российско-китайской дружбы — 60 лет,” *Китай в мировой и региональной политике. История и современность*, № 22, 2017, С. 19.

62　Участникам и гостям российско-китайской конференции «Роль СССР и Китая в достижении победы над фашизмом и японским милитаризмом во Второй мировой войне», *Администрация президента РФ*, 5 мая 2015 г., http://kremlin.ru/events/president/letters/49409 (дата обращения: 05.09.2020)

63　Колесников А. “При всем честном параде,” *Коммерсантъ*, 12 мая 2015 г.

ニュルンベルク裁判や東京裁判での決定を反故にする恐れがある。……〔歴史歪曲の〕目的は明らかであり、国際政治の場で歴史を利用し、国家間対立を煽ることにある。第二次大戦の結果に関する露中の立場は一致している」と語った[64]。9月3日には北京の天安門広場で開催された抗日戦争記念式典に参加しており、ロシア全国紙『コメルサント』は、両国首脳が肩を並べてパレードを観覧する姿は、両国が戦後の国際秩序について同じ見方を有しているからだと伝えた[65]。

以上のように、ロシアは欧州との摩擦を背景に中国への接近も図り、歴史認識での協力を進めながら、大祖国戦争史観を正当化してきたのである。

4. 国内論理：戦勝を喧伝する理由

(1) ナショナル・アイデンティティの構築[66]

では、なぜプーチン政権は大祖国戦争史観の正当性を内外で喧伝しているのか。それは、ロシアのナショナル・アイデンティティと大きく関係している。ソ連崩壊後のロシアでは、多民族を曲がりなりにもまとめ上げていたマルクス・レーニン主義や社会主義といった理念の正当性が失われ、新たな精神的紐帯の模索が急務とされた。チェチェン紛争に代表されるように、国内の少数民族が独立や様々な権利を主張するようになり、民族問題が重要なイシューとして認識され、多様な諸民族をいかに包摂するかが課題となった。

その際、特定民族の伝統文化に依拠せず、あらゆる民族が支持できる理念に基づきロシアへの帰属意識を涵養する必要があった。そうした中、多くのロシア国民はソ連崩壊によって大国としての地位の喪失等を感じるようになり、愛国主義を拠り所とした。当時のエリツィン政権はその重要性を認識していたものの、国内外で山積する諸問題の処理に追われ、国民統合を進める具体策を策定することはなかった。

64　Латухина К. “Сила дружбы,” *Российская газета*, 2 сентября 2015 г.
65　Коростиков М. “Недоворот на Восток,” *Коммерсантъ*, 25 декабря 2015 г.
66　詳細は、西山美久『ロシアの愛国主義：プーチンが進める国民統合』法政大学出版局、2018年、序章と第1章を参照。

他方、政策論文を発表するなどして、多民族国家ロシアの一体性を担保するためにナショナル・アイデンティティの構築が急務だと自認していたプーチン大統領は、新たな統合理念として愛国主義に注目した。その際、異なる民族が祖国のために一致団結した大祖国戦争での勝利を愛国主義の中核に据え、国民統合を図った。具体的には、5 月 9 日の戦勝記念式典を盛大に実施したり、国防省が管理運営するテレビチャンネルを創設して戦勝の意義を強調したりすることで、国民の愛国心を鼓舞し一体不可分のロシアの創出に努めた。

(2) 退役軍人団体の存在[67]

プーチン政権が戦勝を重視する理由として、大祖国戦争の退役軍人（団体）の存在も大きい。彼らは戦勝を重視する政権の立場に理解を示しつつ、自らの要望を実現すべくロビー活動を展開している。例えば、彼らは政権幹部と面会する機会があると、戦勝を過小評価する「歴史の歪曲」を是正するように働きかけ、その意義を積極的に喧伝するよう求めている。

また退役軍人たちは、大祖国戦争の転換点とされるスターリングラード攻防戦の意義を重視していることから、2000 年代初頭に都市名を現在のヴォルゴグラードから旧称のスターリングラードに戻すよう声を上げた。このスターリングラードは「スターリンの町」を意味しており、ニキータ・フルシチョフによるスターリン批判を受けて 1961 年に現在のヴォルゴグラードに変更された。退役軍人たちは、名称変更に拒否反応を示す地元市民の反対意見に怯むことなく、国会議員や地元の共産党を巻き込んで都市名の変更を求めてきた。結局、彼らの要望は実現されなかったものの、モスクワの赤の広場に隣接するアレクサンドロフ庭園内の記念碑が改修されることで落ち着いた。この記念碑には、モスクワ、レニングラード（現サンクトペテルブルク）、ヴォルゴグラードといった大祖国戦争で多くの犠牲を出しながらも戦勝に貢献した 12 の都市名が刻まれており、「英雄都市」と呼ばれている。プーチン大統領は

67　同書、第 2 章及び第 3 章。西山美久「現代ロシアの歴史認識問題：共産党によるスターリン再評価」『政治研究』第 67 号、2020 年 3 月、35-69 頁。

2005年5月、この記念碑に刻まれた英雄都市のうち、ヴォルゴグラードを旧称のスターリングラードに変更する大統領令に署名し、退役軍人の訴えを変則的な形で実現したのであった。

また、一部の国会議員は2005年、大祖国戦争の勝利に貢献した諸都市に贈られる「軍事栄光都市」なる新たな称号の創設を目指して法案を議会に提出したところ、退役軍人たちもそのアイデアに共感を示し、メディアで発言したり、大統領府宛に書簡を出したりして早期実現を後押しした。そして、2006年12月にプーチンの承認を経て、称号が正式に設けられた。

近年では、退役軍人たちがスターリンの銅像を各地で設置すべく、共産党所属の国会議員や地元の党関係者に陳情を行っている。ノヴォシビルスクやペンザでは、彼らの働きかけが功を奏し、地元の共産党事務所の敷地内ではあるものの、スターリンの胸像が設置されるに至った。

おわりに

以上のように、プーチン政権はナショナル・アイデンティティの構築を目指して異なる民族が共有する戦勝の記憶を積極的に利用している他、退役軍人団体の存在もあり、欧州諸国の異議申立てを是認するのではなく、大祖国戦争史観の正当性を内外に示すためにイスラエルや中国との協力を進めているのである。

さて、プーチン大統領は2020年6月、「第二次世界大戦75周年の真の教訓」と題する論文を米外交専門誌『ナショナル・インタレスト』に発表し、異論を唱える欧州を牽制した[68]。また同年7月には愛国主義や戦勝の記憶継承を盛り込んだ憲法改正案が賛成多数で承認され、大祖国戦争史観を重視するロシアの立場が今後も維持されることが明確になった。その意味で欧州諸国との対立は今後も継続するものと思われる。いずれにせよ、歴史認識をめぐるロシアの対応について引き続き注目する必要があろう。

68　Vladimir Putin, “The Real Lessons of the 75th Anniversary of World War II,” *The National Interest*, June 18, 2020, https://nationalinterest.org/feature/vladimir-putin-real-lessons-75th-anniversary-world-war-ii-162982 (accessed September 10, 2020)

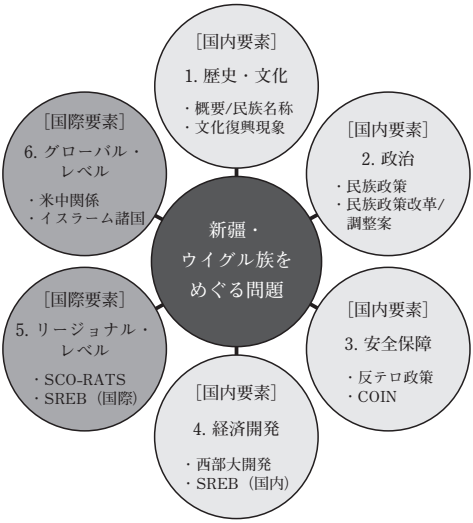
第 10 章　新疆・ウイグル族をめぐる諸問題

田中　周
（東京大学先端科学技術研究センター特任研究員）

はじめに

新疆ウイグル自治区は中国共産党のガバナンスの「最も弱い環」であり（鈴木 2014：4）、新疆の安定なしに中国全域の安定もない。新疆に対しては特に近年、国際社会の関心が高まっており、2009 年には漢族とウイグル族の大規模衝突へと発展した「ウルムチ事件」が生じたほか、2010 年代前半に生じた「天安門広場テロ事件」、「昆明駅テロ事件」、「ウルムチ駅テロ事件」をはじめとするテロ事件の頻発は世界に大きな衝撃を与えた。さらに目下、米中 摩擦の文脈でウイグル族をめぐる問題が焦点化し、新疆は国際政治経済の大きなうねりの中に巻き込まれている。そこで本コンセプトペーパーは、以下の概念図が示すように、国内要素として「1. 歴史・文化」、「2. 政治」、「3. 安全保障」、「4. 経済開発」、国際要素として「5. リージョナル・レベル」、「6. グローバル・レベル」に分類した上で、各側面から新疆ならびにウイグル族をめぐる諸問題の全体像を提示することを目的とする[1]。

1　本稿は、田中（2021a, 2021b, 2018, 2017, 2013, 2010a, 2010b）、田中・鈴木（2019）、Kolodziejczyk-Tanaka and Tanaka（2015）の内容の一部を再構成し、さらに 2021 年 3 月時点の最新の情報と知見を加えて分析を行うものである。



1. 歴史・文化

1-1. 概要・民族名称「ウイグル」の採用プロセス

新疆ウイグル自治区に居住するテュルク系ムスリムのウイグル族は、テュルク諸語東部方言のチャガタイ語群に属する現代ウイグル語を話し、独自に改良を加えたアラビア文字を用いている。2018年時点のウイグル族人口は1,167万人で、新疆総人口2,486万人中の46.9%に上る。これに続いて漢族は785万人と総人口の31.5%を占め、その他にカザフ族、回族などの少数民族が居住している（新疆維吾爾自治区統計局編　2019）。中国共産党が当地域への進駐を果たした1949年当時は、新疆はウイグル族が圧倒的多数を占める世界であっが、1960年代から1970年代に続いた新疆生産建設兵団を受け皿とした内地からの漢族の大量流入により、両民族の人口比は現在に至っている。新疆の地理状況を概観すると、東西に走る天山山脈を境に、北部（北疆）には森林地帯が広がり、伝統的に遊牧を営んできたカザフ族が多く居住している。一方の南部（南疆）には降水量の少ないタクラマカン砂漠周辺にオアシス都市が点在しており、定住民のウイグル族が集住して歴史的に農業、商業、

工業を営んできた。

新疆が清王朝の版図に入ったのは 18 世紀中葉で、この時に「新たに征服した領土」を意味する「新疆」と名付けられた。しかし、1864 年に生じた現地ムスリムによる大反乱の混乱に乗じて、西方の中央アジアやロシアから諸勢力が侵攻したことで、新疆における清朝の支配力は著しく低下した。だがその後、洋務運動によって国力を回復した清朝は新疆の再征服に成功する。清朝はそれまでの緩やかな統治手法を改め、1884 年に省制を敷くことで新疆と内地の一体化を積極的に推進していった。20 世紀に入ると漢人軍閥が新疆を支配する状況が続いたが、抑圧的な政策を採る為政者に対するテュルク系ムスリムの反乱や抵抗運動が噴出した。その結果、1930 年代にはカシュガルで「東トルキスタン・イスラーム共和国」、1940 年代には新疆北部のイリ、アルタイ、タルバガタイ地域で「東トルキスタン共和国」という独立国家が設立されることとなる。これらの共和国はいずれも短命に終わるが、現在でもウイグル族たちは、自らの国家を樹立した輝かしい歴史として記憶している。「東トルキスタン共和国」の瓦解後は、その残存勢力と国民党勢力が新疆に併存することとなるが、1949 年にはこれらに代わって中国共産党がこの地を支配下に置き、中華人民共和国の一部として現在に至っている（田中 2013：183-184；田中・鈴木 2019：223)。

「ウイグル」という民族名称に関して言えば、現在のウイグル族は、20 世紀初頭には、自身に対する統一した民族名称を持たぬ状況にあり、「ムスリム」あるいは居住するオアシスの名称を冠した名（「ホタン人」、「カシュガル人」など）を自称していた。しかし、1921 年にソヴィエト領中央アジアで、次いで 1935 年に新疆でも民族名称「ウイグル」が採用されたことにより、一部のテュルク系ムスリム知識人によって、「ウイグル」という民族区分・名称の普及とそれに基づく民族意識の醸成が図られた。ただし、彼らの間で「ウイグル」族意識が真に定着・内面化するのは中華人民共和国に入ってからの話であり、中国共産党による民族識別工作、民族区域自治といった民族政策を通じて、ウイグル族のアイデンティティが強化されてきた。これは「民族」そのもの、および「民族」創生プロセスの政治性・人為性を物語る事例と言える[2]。

1-2. 改革開放期のウイグル文化復興現象

1960年代から1970年代の文化大革命期には、新疆においても少数民族の文化・風俗が徹底的に破壊された。しかし1978年12月の中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議で改革開放路線が打ち出されると、1980年代にはこの政策転換の一環として政府主導で荒廃した民族文化の復興が目指されるようになった。これを契機として、ウイグル族の生活や文化の破壊、漢族人口の急激な増加、新疆経済における漢族の優位性、政策による漢語教育の強化といった様々な要因によって、民族的アイデンティティが喪失されてしまうという危機感を強く持つウイグル族知識人が中心となって、ウイグル・アイデンティティを強固にしようとする機運が高まった。これがウイグル文化復興現象であり、「そこには様々なレベルの活動が含まれていたが、内実としては、自らの手で民族史を構築し、それを民族意識の基礎に据えようとする動きがその基調をなしていたと思われる。また、明らかにそれは、一部のウイグル人指導者たちによって意図的に発動された形跡が窺われる」（新免2003：496）ものであった。それまでの中国共産党の民族政策による、国家への帰属意識の醸成を目的としたアイデンティティ形成を「上からのアイデンティティ形成」と呼ぶならば、ウイグル文化復興現象を拠り所として、ウイグル族自身によって試みられた一連の活動は「下からのアイデンティティ形成」を目指したものであったと言える（田中・鈴木 2019：226-228）。

具体的な現象としては、モスクの再建やメッカ巡礼の推進といった宗教リバイバル、民族音楽の体系化、文学作品の創出や民族英雄の顕彰を通じたウイグル史の再発見・再構築がみられた。例えば、ウイグル族の中で突出した名声を誇る作家のアブドゥレヒム・オトクゥル（Abdurëhim Ötkür）は、歴史小説『足跡』で1910年代にクムル（哈密）で生じたテュルク系ムスリムの蜂起を描き（Ötkür 1985）、またその続編にあたる『目覚めた大地』では1930年代に民衆が起こした反政府抵抗運動をモチーフとした（Ötkür 1986, 1994）。また、歴史家トゥルグン・アルマス（Turghun Almas）は1989年に発表した

2　20世紀初頭に民族名称「ウイグル」が出現して以降、1930年代から1940年代に中国国民党および中国共産党によって、この名称が公式に採用されていく政治的プロセスに関する詳細は田中（2013）を参照。

歴史書『ウイグル人』で、ウイグル族が中央アジアを舞台とする 8000 年の栄光の歴史を有すると主張した（Almas 1989）。しかし『ウイグル人』の歴史叙述は当時のウイグル史再構築の様々な動向の中でも特に先鋭的であり、中国が古来より統一多民族国家であったとする公定の歴史観とは相容れなかったために、出版の翌年には発禁処分となり、自治区共産党委員会によって大規模な批判キャンペーンが繰り広げられた。民族史構築のプロセスが進んでいた当時の状況下での、この『ウイグル人』をめぐる一連の動向は、1990 年代に中国の民族政策が再び硬化していく様を予見する出来事として象徴的な意味を持っている（田中 2010b；田中・新免 2012：309-310）[3]。

2. 政治

2-1. 民族政策

中華人民共和国の歴史は、民族的・文化的・宗教的に異なる少数民族をいかに国家に統合していくかの歴史でもあり、民族政策抜きに語ることはできない。様々な国と国境を接する事による安全保障上の理由や豊かな天然資源を埋蔵する事による経済戦略上の重要性から、中国共産党にとって新疆の領域的統合とそこに暮らす少数民族に対する国民形成（忠誠心を持つ均質な人民とすること）は重要な課題であり続けてきた。そしてこの目標を達成するための民族政策の核心となるのが、集住する少数民族に地域を区画し、一定の自治権を与え、単一制国家に統合する「民族区域自治政策」である。民族区域自治政策は 1952 年の「中華人民共和国民族区域自治実施綱要」で制度化され、1954 年の「中華人民共和国憲法」で確定された（毛里 1998：91-134；田中 2010a：66-67）。

少数民族に付与される「自治権」は、具体的には「現地民族の政治、経済、文化の特徴に従い、自治条例と単行条例を制定し、全国人民代表大会常務委員会の批准を申請できる」、「法律で規定された権限に従い地方財政を管理で

3　トルグン・アルマス著『ウイグル人』のナラティブ分析と、ウイグル文化復興現象におけるその位置付けに関する詳細は田中（2010b）を参照。

きる」、「国家の経済制度と経済建設計画の下で、自由に自治区の地方経済事業を行うことができる」、「民族幹部を養成できる」、「国家軍事制度に従い公安部隊を組織できる」、「職務執行に関しては、現地民族言語と文字を一種、あるいは数種使用できる」、「現地民族言語と文字を使用し、各民族の実情に合った方法で各民族の文化教育事業を行うことが出来る」、「政治指導者には現地の主要民族を当てることができる」という権利が中華人民共和国民族区域自治実施綱要ならびに中華人民共和国憲法に規定されている。ただし、区画した地域に自治権を付与するという民族区域自治政策の性質上、自治区域外に居住する少数民族は自治権を享受することができない。また、文化的側面において一定の自治権が保障されている一方で、政治的自治権の形骸化が指摘されている。さらに、民族政策は時期によってその硬軟が変遷しており、中華人民共和国建国初期（1949年－1950年代半ば）と改革開放初期（1970年代後半-1980年代後半）には少数民族を優遇する穏健的な民族政策が推進された一方で、反右派闘争から文化大革命にいたる時期（1950年代後半-1970年代後半）や1980年代後半以降には少数民族に対して抑圧的に応じる状況が生じている（田中 2010a：66-67；田中・鈴木 2019：220）。

1949年当時の新疆には抵抗を続ける国民党やテュルク系ムスリムの勢力が残存しており、中国共産党の権力基盤は盤石ではなかった。このような状況下で中国共産党は敵対勢力を掃討しつつ、民族区域自治政策の実施を通じて党組織・政府組織を新疆各地に整え、画一的な政治システムを作り上げていった。自治区域は1953年以降に、県レベルから、地区レベル、省レベルへと下層から上層へと建設が進められたが、最終段階にあたる1955年10月の新疆ウイグル自治区の成立は、中国共産党の政治基盤の確立を象徴する出来事であったと意義付けることができる[4]。

2-2. 民族政策の改革・調整をめぐる議論

中華人民共和国の建国以来、民族区域自治政策を根幹として実施されてき

4　定住することなく移動を繰り返すカザフ族の大地であり、ソ連志向を強く持つ東トルキスタン共和国の舞台となった新疆北部におけるイリ・カザフ自治州の成立（1954年）を含む、一連の新疆ウイグル自治区設立プロセスに関する詳細は田中（2010a）を参照。

た民族政策であるが、2008 年にチベットのラサで生じた騒乱と 2009 年に新疆のウルムチで生じた大規模衝突「ウルムチ事件」を受けて、その改革と調整を巡る議論が学界を中心に活発化した（Kolodziejczyk-Tanaka and Tanaka 2015：382-384；田中 2018：76-77）。議論は大きく 3 つに分類でき、第一は、民族政策の抜本的改革を求める議論である。例えば馬戎は、「少数民族」および「自治区」の枠組み自体に異議を唱えて、少数民族に対する優遇政策の撤廃や、所得格差是正を目的とした全国的な労働市場の形成と労働者の自由移動の促進を提案している（馬 2009）。第二は、民族政策の部分的改革を求める議論である。胡鞍鋼らは、現行の民族政策の枠組みが長期的な国家の安全保障に重要であることを認めつつも、理論面では実質的な同化政策を目指す大きな転換を行い、実践面では政治・経済・文化・社会面の各政策で漸進的な改革を行うことを求めている（胡・胡 2011）。第三は、民族政策の調整を求める議論である。馬黎輝らは、新疆ウイグル自治区の政治制度において審議民主主義（deliberative democracy）の導入を提案し、政策過程により多くの少数民族の意見が反映されるシステムを求めている（馬・夏 2013）。

以上の提案が将来的に現実のものとして採用されるか否かは未知数である。胡錦濤政権期から習近平政権の初期にみられたこれらの改革・調整案が導入されるならば、少数民族の権利が拡大する可能性がある一方で、少数民族は法律上認められた政治的、経済的自治権を失い、さらに脆弱な立場に立たされる恐れもある（Carlson 2012）。しかしながら、その後、民族政策の枠組みに関する積極的な議論は進展しているとは言えない。2020 年 9 月に 6 年ぶりに開催された第 3 回「中央新疆工作座談会」で習近平国家主席は、新疆は古より多民族が集住する地域で、新疆の各民族は中華民族の一員であり、中華民族共同体の意識の形成を軸として民族団結を強固にする必要があることを強調したが、これは民族政策に関する党の従来の見解を踏襲するものである[5]。また、分離主義やテロに繋がるとみなされる行為に対する徹底的な取り締まりや、少数民族の不満を解消するための経済開発の推進も、従来の新疆統治

5　第 3 回「中央新疆工作座談会」の模様は、中国共産党新聞網ウェブサイト（http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0927/c64036-31876110.html、2021 年 1 月 31 日閲覧）を参照。

の手法の大枠を逸脱するものではない。

3. 安全保障

3-1. 中国の反テロ政策

本項では中国国内の安全保障問題として、反テロ政策を取り上げる。9.11事件以降、中国の反テロ政策は「三股勢力（テロ勢力、民族分離主義勢力、宗教上の過激主義勢力）」を打倒すべき敵とみなして展開されてきた。中国政府は三股勢力を、中国の安全保障、領土保全、政治的・経済的・社会的安定のみならず、中央アジア地域の安全保障と安定に対しても大きな脅威であるとみなし、三股勢力との戦いをアメリカが主導する「テロとのグローバル戦争」の一部と位置付けてきた。中国政府はサラフィー主義ならびにその中でも特に暴力に訴えるサラフィー・ジハード主義が新疆に浸透することを脅威と認識している。そもそも改革開放期以降に新疆に流入したサラフィー主義とウイグル族のイスラーム信仰との間には教義上の乖離が存在しており、ウイグル族の間に浸透する障害となっていた。しかし、中国政府は2010年代に新疆で発生した複数のテロ事件に、サラフィー・ジハード主義を標榜する「東トルキスタン・イスラーム運動（East Turkistan Islamic Movement：ETIM）」[6]が関与していると主張しており、これが事実であるならば、サラフィー主義の新疆社会への浸透に関して構造的な変容が生じている可能性がある（Kolodziejczyk-Tanaka and Tanaka 2015：371-372）。

中国の反テロ政策において、法律面では2015年7月1日に「国家安全法」が施行され、「国は、いかなる形のテロリズム及び過激主義にも反対し、テロリズムに対する警戒・処理能力を強化し、…（中略）…法に従ってテロ活動組織を取り締まり、及び暴力テロ活動を厳しく処罰する。」（第28条）と規定

6　ETIMは1980年代の新疆で、中国政府への抵抗とイスラーム国家建設を目指して設立された。その後、中国当局の徹底的な取り締りによってETIMは新疆を追われ、ターリバーン支配下のアフガニスタンに拠点を移したが、2001年のアメリカによるアフガニスタン侵攻に伴って、パキスタンに流入することとなる（Zenn 2013: 75-78）。中国政府は、過去にウイグル族をめぐって生じた様々な衝突事件やテロ事件の黒幕にこの組織がいると認定している。

している（岡村　2016b）。次いで 2016 年 1 月 1 日には、対テロ政策を包括的に規定する「反テロ法」が施行された。「反テロ法」は、テロを「暴力、破壊、恐喝等の手段を通じて、社会の恐慌を引き起こし、公共の安全に危害を及ぼし、若しくは身体・財産を侵害し、又は国家機関若しくは国際機関を脅迫する事により、政治、イデオロギー等の目的を実現しようとする主張及び行為をいう。」（第 3 条）と定義し（岡村 2016a）、行政手段、司法手段、軍事手段を融合して、効果的な反テロ政策を実現する事を目的とする。また注目すべきは、人民解放軍および人民武装警察部隊が海外で「反テロ任務」に従事できるようになった点である（第 71 条）。現在、反テロ政策の法律面では、2015 年の「国家安全法」の傘の下で、2016 年の「反テロ法」が中心となり、2001 年の「刑法修正案（三）」、2006 年の「反マネーロンダリング法」、2009 年の「人民武装警察法」、2012 年の「出入国管理法」、2017 年の「サイバーセキュリティ法」が補助的な役割を果たしている。

次に組織面に関しては、9.11 事件後間もなくして、「国家反テロ工作協調小組」が設置された（その後 2013 年 8 月に、国務院議事協調機構の「国家反テロ工作指導小組」として改組されている）。その指揮下に反テロ課題の調査、計画、指導、調整を行う公安部「反テロ局」が設立され、全省の公安庁もこれに倣って「反テロ処」を設置した（李・梅・李 2012：119）。さらに、この反テロ局の指導下に「人民武装警察部隊」の辺防部隊、消防部隊、警衛部隊が存在する。加えて、国家反テロ工作協調小組の指揮下におく形で、各情報機関（公安部、国家安全部、人民解放軍総参謀部第二部）に反テロを担当する部署が設置され、テロ活動・テロ事件を監視・防止するための早期警報システムを整備し、反テロ情報ネットワークを構築した（Gunaratna 2010）。これら反テロ組織は、2015 年の「国家安全法」および 2016 年の「反テロ法」の施行で改編が進み、国家の安全保障を総合的に管理する「中央国家安全指導機構」、全国のテロ対策の統一的な指導を行う「反テロ工作指導機構」、部門と地域を越えて情報収集メカニズムを構築・運用する「反テロ情報センター」が設立された（田中 2021a：25-26；田中 2018：70-72）。

3-2. 対反乱作戦（COIN）

中国国内の反テロ政策における安全保障分野の核をなすのが、新疆における対反乱作戦（counter-insurgency： COIN）である。2003年に国務院が発表した白書『新疆の歴史と発展』によれば、新疆では人民解放軍、人民武装警察部隊、新疆生産建設兵団、人民大衆が「四位一体」の共同防衛システムを確立し、過去50年間にわたって国内外 の分裂勢力による破壊・浸透活動を阻止し、辺境の安定と安全を守るうえで特別な役割を果たしてきたという（中華人民共和国国務院新聞辦公室 2009）。新疆のCOINは、この「四位一体」システムの各構成要素（人民解放軍、人民武装警察部隊、新疆生産建設兵団、新疆に居住する各民族）によって支えられている。

人民解放軍が駐留する新疆軍区（副戦区級）は、2016年から習近平政権が進める軍政改革によって陸軍司令部 直轄の管理下に入ったが、軍令面においては五大戦区の一つである西部戦区の指揮下に置かれている。西部戦区は新疆ウイグル自治区とチベット自治区における国内の過激主義勢力とテロ勢力の掃討、中央アジアから流入する過激主義勢力とテロ勢力の阻止に任務の主眼を置いている（U.S.-China Economic and Security Review Commission 2016：206）。人民武装警察部隊は、国内の暴動制圧などの治安維持を目的とする準軍事組織である。2009年の「人民武装警察法」の導入後に、人民武装警察部隊は、①内衛部隊、②警種部隊（黄金部隊、水電部隊、森林部隊、交通部隊）、③公安現役部隊（辺防部隊、消防部隊、警衛部隊）に改編された。③の公安現役部隊は公安部の指揮下にあり（越智・四元 2010）、各地で展開されるCOINの最前線で活動している。新疆生産建設兵団は、農地開墾と国境警備を目的として1954年に設立され、植民の推進力として、移民や復員兵の受け皿となり、都市・農場・工場を結んで領域の安全を守ってきた（Becquelin 2004）。2018年の総人口が310万人であり（新疆維吾爾自治区統計局編 2019）、その大多数を漢族が占める兵団は、中央政府と新疆ウイグル自治区政府の二重の指導下にあるが、その管轄地域の行政・司法などを独自に裁量できる権限を有している。新疆のCOIN は兵団の準軍事的活動によって強化され、兵団の存在が中央政府の新疆支配を効果的にしている（田中 2021a：27-29；田中 2018：72-74）。

4. 経済開発

4-1. 西部大開発

近年の新疆の社会発展は、「西部大開発戦略」(2000 年－ 2009 年)、「新ラウンド西部大開発戦略」(2010 年－ 2013 年)、「三通道、三基地、五大中心戦略」(2014 年－) という 3 つの開発戦略に導かれてきた。改革開放以降に中国が直面した主要課題の一つは、沿岸部と内陸部の不均衡成長の防止であった。1999 年に発表された「西部大開発戦略」は中国の辺境地域開発の大きな転換点となった。この戦略は「第 10 次 5 カ年計画 (2001 年－ 2005 年)」の基礎となり、辺境開発の促進、地域間格差の漸進的解消、民族団結の促進、辺境防衛と社会安定の強化、社会進歩の促進を主要目標に掲げた (Guo 2009：203)。

西部大開発戦略が新疆で目指す主目標は、経済発展を通じた地域の社会的、政治的緊張の解消である。さらに、漢族季節労働者問題の解決、都市化がもたらす弊害の防止、環境破壊の防止、新疆生産建設兵団の長期的発展という二次的な目標を確認できる (Becquelin 2004：360)。加えて、主要プロジェクトに対して 2010 年までの 10 年間で 9000 億元の投資を行い、クルグズスタンとウズベキスタンへ通じる鉄道の敷設計画、水資源保護プロジェクト、タリム川の大規模再生プロジェクト、タリム盆地の輪南－上海間を結ぶ天然ガスパイプライン建設計画が明らかにされた。これらインフラおよびエネルギー計画において、新疆生産建設兵団は重要な役割を担っており、各種プロジェクトへの設備･技術提供を行っている。ただし西部大開発戦略を巡っては、中国の GDP、貿易量、海外直接投資の辺境地域に占める割合、および辺境地域の財政収入が、戦略が開始された 2000 年以降減少しており、成長を促進する投資に資本が活用されなかったこと、そのために戦略が長期的目標を達成する軌道に乗らなかったことが指摘されている (Grewal and Ahmed 2010)。

2010 年 5 月に開催された第 1 回「中央新疆工作座談会」は、「新ラウンド西部大開発戦略」を発表し、安定と発展の均整を保つことを念頭に、①新疆に対する投資拡大、および 19 の省・市による新疆支援 (各行政区が年間予算の 0.3％－ 0.6％を供与) の義務化、②自治区政府に有利な税制度の導入、天

然資源に対する課税方式の変更、南新疆地域の中小企業に対する免税・減税政策の導入、③カシュガル経済特区の建設、阿拉山口とコルガスでの国境経済圏の形成、といった新疆支援政策を採択した（Shan and Weng 2010）。1995年に自治区党委員会書記に就任した王楽泉は、新疆社会の安定を優先目標に掲げる政策をとったが2009年のウルムチ事件の責を負う形で新疆を離れた。後任には穏健派とされる張春賢が就き、新ラウンド西部大開発戦略以降は経済発展を第一目標とする政策に転じる事となる。しかし2013年に天安門広場テロ事件が発生すると、習近平国家主席は新疆に対する戦略を再度転換し、新疆社会の安定維持を優先課題とした。ただし、この転換は2010年に発せられた新ラウンド西部大開発戦略を否定するものではなく、注意深く社会安定と経済発展との均衡を目指すものとされる。この政策目標の下で、例えば、テロ組織の活動が最も活発な南新疆での雇用創出対策が強化された（田中2021a：29-31；田中2018：74-75）。

4-2. 地域開発戦略としての「シルクロード経済ベルト（SREB）」構想

2000年以降に中国政府は「西部大開発」、「東北振興」、「中部崛起」といった多様な地域開発モデルを形成してきたが、2013年の「一帯一路」構想（Belt and Road Initiative：BRI）の導入以降は、この構想の名のもとに各モデルの一体化を目指すようになる。したがって、BRIの一翼を担う「シルクロード経済ベルト（Silk Road Economic Belt：SREB）」構想は、全国を対象とする地域開発戦略としての側面も有しており、新疆の経済開発の文脈において西部大開発戦略の次のステージに位置づけられる[7]。

2014年以降になると新疆ウイグル自治区政府は、SREB構想の下で「三通道、三基地、五大中心」という新しい 開発戦略に着手し始めた。三通道（3つの道）は、①北京・天津から新疆のハミを通じてカザフスタンとロシアに至る北路、②上海から新疆のウルムチを通じてカザフスタンに至る中央路、③広州・香港から新疆のカシュガルを通じてタジキスタンとパキスタンに至

7　中国の国内政策の観点（地域開発、財政、インフラ整備、物流など）からのBRIに対する分析は、穆・徐・岡本（2019）を参照。

る南路を指す。三基地（3 つの基地）は、①石炭・石炭化学産業、②石油・天然ガス産業、③再生可能エネルギー産業（主に風力と太陽光発電）を指す。五大中心（5 つの中心）は、長期的展望で新疆が、① 交通・輸送のセンター、②貿易のセンター、③金融活動のセンター、④科学・教育のセンター、⑤保健衛生のセンターとなることを意味する（王 2020：9-12）。

新疆が五大中心の交通・輸送のセンター、貿易のセンターとして機能する好例として、2014 年に蘭州－ウルムチ間の高速鉄道が開通した。続く 2017 年には蘭州－重慶鉄道（蘭渝線）が全線開通し、2018 年にかけて重慶市、広西 チワン族自治区、貴州省、青海省、新疆ウイグル自治区の各地方政府は、ASEAN 諸国に通じる輸送ルートの開発プロジェクトに合意している。最終的に、2018 年 11 月に中国とシンガポール両政府は、「国際陸海貿易新通道（New International Land-Sea Trade Corridor：ILSTC）」に関する了解覚書に署名した。ILSTC プロジェクトは、新疆の 2 つのドライポート（阿拉山口とコルガス）－重慶－広西の欽州港－シンガポールを連結するインターモーダル輸送ルートを形成し、新疆を経由地として、一方ではロシアと中央アジアの物資を ASEAN 諸国に輸送し、他方では渝新欧鉄道を通じて重慶の工業製品を EU 諸国に輸送することが可能となった（Jiang, Qiao and Lu 2020）。

5. リージョナル・レベル[8]

5-1. SCO の RATS

9.11 事件以降、中央アジアは新たな「グレート・ゲーム」の時代を迎えた。アメリカは「新シルクロード構想（New Silk Road Initiative：NSRI）」を掲げ、ロシアは「ユーラシア連合（Eurasian Union：EAU）」戦略を提唱し、一方で中国は SREB 構想を立ち上げて、上海協力機構（Shanghai Cooperation Organization：SCO）の枠組みの中で安全保障と経済面の協力強化を打ち出

8　中国政府が新疆の安定的統治を目指すうえで、中央アジアとの国際関係は重要なファクターである。ここでは中央アジアを中心とする「リージョナル・レベル」を舞台に、中国 政府が海外から新疆に流入する国際テロにいかに対処しているかを、安全保障（SCO の RATS の活動）と経済開発（SREB を通じた経済開発の促進と貧困の削減と）の 2 つの側面から論じる。

している。2010年代以降に新疆で発生したテロ事件は、海外（中央アジア、アフガニスタン、パキスタン）から中国国内にプロフェッショナルなテロが流入し始めたことを示唆しており、中央アジア地域に蔓延するテロ問題に対処し、三股勢力を打倒するために、中国はSCOの「地域対テロ機構（Regional Anti-terrorist Structure：RATS)」を中央アジアにおける安全保障戦略の土台に据えた。RATSは、ウズベキスタンのタシケントに本部を置く常設機関である。SCO加盟国は2001年に「テロ、分離主義、宗教過激主義の取り締まりに関する上海条約」、2009年に「SCO反テロ条約」という2つの条約に署名し、この枠組みの中でRATSは、① テロ拠点の破壊とテロリストの拘留のための情報共有、②テロに関する情報管理、③国連安全保障理事会をはじめとする国際組織との協力、④反テロ合同軍事演習の実施、⑤犯罪人引き渡しのための法的活動を行っている。中国はアフガニスタンの治安維持を目的として2001年に設立された国際治安支援部隊（International Security Assistance Force：ISAF）が、2014年に撤退した事によってアフガニスタンに政治的混乱が生じ、周辺国にテロ活動とイスラーム過激主義が浸透することを懸念している。現時点でアフガニスタンはSCOの正規加盟国でないものの、2012年にオブザーバーの地位が認められた。さらにはインドとパキスタンが2017年に正式加盟を果たし、今後SCOは地域安全保障の有益な交渉の場になりうる（田中 2021a：29)。

さらに、アフガニスタンは中央アジア地域を不安定化させる大きな要素であるため、近年中国政府はターリバーン勢力との接触を積極的に図っている。具体的には、2016年以降、「SCOアフガニスタン･コンタクト･グループ」、「中国・アフガニスタン・パキスタン三者対話」、「中国・パキスタン・アフガニスタン・タジキスタン四カ国調整グループ」の活動を主導することで、中央アジアの地域安全保障メカニズムの強化を目指している（田中 2021a：32-33)。

5-2. 国際戦略としての「シルクロード経済ベルト（SREB)」構想

SREB構想のもとで新疆はユーラシアの「核心区（core area)」となりつつある。核心区としての新疆には、鉄道貨物輸送のハブとしての新疆（ヨーロ

ッパー新疆－中国東部沿岸)、LNG 産業の集積・経由地としての新疆（中央アジア－新疆－中国東部沿岸)、石油産業の集積・経由地としての新疆（中東－パキスタン－新疆－中国東部沿岸）の 3 つの次元があり、中国政府はこの実現によって新疆の包摂的な発展を目指している（王 2017)。

SREB 構想は 6 つの経済回廊を内包しているが、その内の 3 つは新疆を経由地とする。第一に「新ユーラシア・ランドブリッジ経済回廊」は、江蘇省の連雲港とオランダのロッテルダム港を繋ぐ国際鉄道ネットワークである。中国国内においては連雲港－蘭州（隴海線)、蘭州－ウルムチ（蘭新線)、ウルムチ－阿拉山口ドライポート / コルガス・ドライポートを繋ぎ、国外においてはカザフスタン、ロシア、ポーランド、ドイツを経てオランダに至る。中国と EU 間のサプライチェーンの強化、新疆における産業クラスターの育成、中国と中央アジア諸国およびロシアの貿易協力の促進を主目的とする（Wang 2020：202-205)。第二に「中国・中央アジア・西アジア経済回廊」は、石油ガス田の開発、パイプラインの建設、製油所の建設といったプロジェクトの実施を通じて、アラビア半島、トルコ、イラン、カスピ海からウズベキスタン、カザフスタン、クルグズスタンを経て新疆に至る石油・天然ガスのネットワーク形成を目指す（篠原　2018：19-22)。第三に「中国･パキスタン経済回廊」は二国間の経済構想であり、パキスタン沿岸部の深海港と内陸部のドライポートを開発し、鉄道、高速道路、石油パイプライン、光ファイバーケーブルのネットワークを構築し、パキスタンのグワーダル港と新疆のカシュガルを連結する。パキスタン政府は中国の投資を利用して、発電所、空港、港湾、都市公共交通の建設を中心とする経済開発を目指す（Mardell 2020)。

さらに、ユーラシア経済連合（Eurasian Economic Union：EAEU）と SREB の結合に関して、2015 年 5 月に習近平国家主席はウラジーミル・プーチン（Vladimir Putin）大統領と首脳会談を行い、EAEU と SREB の結合のための共同歩調を採るとの共同声明を発し、大規模な共同投資プロジェクトの実施、輸送インフラの連結強化、インフラ共同開発プロジェクトの実施、EAEU と中国による FTA 形成の検討を確認した。2017 年に EAEU は SREB との結合を推進するための優先的なインフラ建設・近代化プロジェクトのリストを発表し、また 2018 年に EAEU と中国は通商・経済協力協定に

調印したが、現時点でFTAの締結には至っていない（服部 2020）。

以上のSREB構想の枠組みを通じて中国が中央アジア諸国およびその周辺国との経済協力を促進する理由の一つは新疆の安定にあり、新疆を経済的に豊かにすることで住民の不満を抑え、テロの火種を摘む意図が存在する。

6. グローバル・レベル

6-1. 米中関係におけるウイグル問題

ソ連崩壊後のアメリカの対中央アジア政策は、4つのステージを経てきた。第一に、ビル・クリントン（Bill Clinton）政権期（1993年－2001年）には、1999年に民主化と市場経済化支援を軸とする「シルクロード戦略（Silk Road Strategy Act）」を打ち出し、中央アジア諸国とコーカサス諸国において、①ロシアの影響力を低下させ、②イランが地域経済のハブとなることを防ぎ、③トルコの影響力を拡大することを主目的とした（Laruelle 2015：364）。第二に、ジョージ・W・ブッシュ（George W.Bush）政権期（2001年－2009年）には、9.11事件後に「テロとのグローバル戦争」の名の下にISAFがアフガニスタンに展開し、2005年に中央アジア諸国は国務省南・中央アジア局の管轄となり、中央アジアと南アジアは戦略上同一のブロックに置かれた（Starr 2005）。第三に、バラク・オバマ（Barack Obama）政権期（2009年－2017年）には、国際貿易の進展を重視するNSRIを打ち出した。2011年にインドのチェンナイでヒラリー・クリントン（Hillary Clinton）国務長官によって発表されたこの構想は、①アフガニスタンをトルクメニスタン、パキスタン、インドを結ぶネットワークの中に位置づけ、そのインフラをアジア開発銀行との協力によって整備し、私的な資本を誘致し、アフガニスタンの経済を発展させること、②世界銀行のCASA-1000プロジェクトのもとで、中央アジア諸国、南アジア諸国間の電送網の建設と電力取引を推進すること、を目的とした（山本 2015：4-5）。

上記の第一から第三段階において、いわゆる「ウイグル問題（Uighur issue）」はアメリカ外交の焦点とはならなかった。しかし、第四段階のドナルド・トランプ（Donald Trump）政権期（2017年－2021年）には、ウイグル

問題は米中対立の主要な争点となった。トランプ政権は新疆の「職業技能教育訓練センター」の実態は「収容所（detention camps）」であり、ムスリム少数民族の人権が侵害されていると主張する[9]。2020 年 6 月 17 日にトランプ大統領は「ウイグル人権法案」に署名したが、同法案はウイグル族、カザフ族、クルグズ族といったムスリム少数民族の人権弾 圧に関わった中国政府当局者らに資産凍結などの制裁を課す内容となっている（Ma 2020）。また 7 月には「グローバル・マグニツキー法」に基づいて、自治区トップにあたる中国共産党委員会書記の陳全国に対する制裁が決定した。さらにアメリカ政府は 12 月に、ウイグル族の強制労働に関与しているとして、新疆生産建設兵団が製造する綿花・ 綿製品に対する禁輸措置を発表した。

アメリカの国内政治の観点から考えると、ウイグル問題、香港問題、ハイテク戦争は、現在のアメリカの対中戦略を構成する 3 つの極であり、これらの問題を焦点化することに対する超党派の支持が存在する（田中 2021b）。ジョー・バイデン（Joe Biden）政権（2021 年ー）は、同盟国との緊密な連携のもとで人権問題と貿易問題をめぐって中国に圧力をかけることを表明している。したがって、アメリカ政治においてウイグル問題と香港問題は今後も重要なアジェンダとなり続けるであろう。

6-2. イスラーム諸国[10]のウイグル問題に対する反応

イスラーム諸国の対中外交はジレンマを抱えている。すなわち、中国国内のムスリム少数民族に対する中国政府の対応に不満を抱く一方で、中国からの投資を喉から手が出るほど欲している。例えばトルコは、トルコ人と同じテュルク系ムスリムのウイグル族が中国国内で抑圧されているとして 2019 年 2 月に非難声明を出し、同年 4 月に開催された第 2 回「BRI 国際協力フォーラム」へのレジェップ・タイップ・エルドアン（Recep Tayyip Erdogan）大統領の参加を見送った。2017 年に開催された第 1 回フォーラムの開幕式にお

9　一方で中国政府の立場としては、「新疆ウイグル自治区「反テロ法」実施弁法」（2016 年）、「新疆ウイグル自治区脱過激化条例」（2017 年）といった法的基盤の上に、テロを発生させる土壌を除去し、テロ活動を抑制するための COIN の一部として「職業技能教育訓練工作」を実施している（田中 2021a: 28-29）。

10　ここでのイスラーム諸国とは、ムスリムが人口の半数以上を占める国家を指す。

いて、同大統領が演説を行ったのとは対象的であった。しかし、エルドアン大統領はその約2か月後の7月に訪中し、習近平国家主席との会談の場で中国の新疆政策を肯定することで関係修復を図り、両国間の交通、貿易、投資、観光などの面でのさらなる協力強化を求めている（田中 2021b）。

また2019年7月8日には、欧米諸国、日本などの22カ国がウイグル族の処遇に対して、大規模な収容所が存在し、広範囲で監視が行われているとして、中国政府を非難する共同書簡を国連人権理事会に提出した。しかしその直後には、開発途上国を中心とする50カ国が新疆をめぐる中国政府の政策を支持する共同書簡を提出し、公開書簡を通じた応酬が行われた（Yellinek 2019）。注目すべきは、第一に、この50カ国のうちの23カ国がイスラーム諸国である点であり、第二に、ASEANの主なイスラーム国家であるマレーシアとインドネシアは、中国を非難する側、支持する側のどちらにも与しなかった点である。

加えて、ウイグル問題とパレスティナ問題の関連性を指摘する声もある。歴史的に見れば、中国は周恩来の時代から、「土地と平和の交換原則（land for peace principle）」のもとでのパレスティナ問題の解決を支持し続けてきた。アメリカ外交が常にイスラエル支持に偏りすぎていると感じるアラブ諸国は、この中国政府によるパレスティナ問題へのサポートを好意的に受け止めており、したがってウイグル族をめぐる問題に関わることで中国を刺激したくないと考えている（Ma 2020）。新型コロナウイルスの影響によって、短期的には、欧米からイスラーム諸国に対する対外投資は今後も減少する可能性があり、中国の投資に対する需要はより高まるであろう。さらに、アメリカがパレスティナ問題でイスラエルを強く支える状況が続くならば、ウイグル問題に対するイスラーム諸国の曖昧な態度も続くものとみられる（田中 2021b）。

おわりに

中国共産党にとって、ガバナンスの「最も弱い環」である新疆ウイグル自治区の安定なしに、中国全域の安定は望めない。新疆は歴史的に中国および中央アジアの双方からみて「周縁」とされてきたが、今やこの状況に構造的

変容が生じており、SREB 構想の「核心区」に位置づけられている。さらに「米中新冷戦」の状況下において、新疆とウイグル族をめぐる問題は中国政府が望もうが望むまいが国際政治経済の大きなうねりに巻き込まれており、今後その重要性はますます高まるであろう。

参考文献

［日本語］

岡村志嘉子（2016a）「中華人民共和国反テロリズム法」『外国の立法』No. 268、90-112 頁。

――― （2016b）「中国の新たな国家安全法制：国家安全法と反テロリズム法を中心に」『外国の立法』No. 267、223-240 頁。

越智均・四元吾郎（2010）「「中華人民共和国人民武装警察法」について」『海保大研究報告』55 巻 1 号、207-225 頁。

篠原健仁（2018）「中国の一帯一路政策と中央アジア・ロシア：石油ガスの観点から」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』No. 1034、2-28 頁。

新免康（2003）「中華人民共和国期における新疆への漢族の移住とウイグル人の文化」塚田誠之編『民族の移動と文化の動態』東京：風響社、479-533 頁。

鈴木隆（2014）「新疆ウイグル自治区の不安定化と自治区の「新文化運動」」『東亜』No. 567、4-5 頁。

田中周（2021a）「中国－中央アジア関係にみる安全保障－経済開発のネクサス」『ユーラシアにおける移動・交流と社会・文化変容（中央大学政策文化総合研究所研究叢書 30）』東京：中央大学出版部、23-38 頁。

――― （2021b）「アフター・コロナの中国の新疆政策」川島真・池内恵編『新興国から見るアフターコロナの時代：米中対立の間に広がる世界』東京：東京大学出版会、119-122 頁。

――― （2018）「中国の反テロ政策：新疆を事例として」『国際情勢　紀要』No. 88、69-80 頁。

――― （2017）「中央アジアからみた中国と日本」鈴木隆・西野真由編『現代アジア学入門：多様性と共生のアジア理解に向けて』東京：芦書房、

183-199 頁。
――― (2013)「民族名称「ウイグル」の出現と採用」鈴木隆・田中周編『転換期中国の政治と社会集団』東京：国際書院、181-207 頁。
――― (2010a)「新疆ウイグル自治区における国家統合と民族区域自治政策 ― 1950 年代前半の自治区成立過程から考える ―」『早稲田政治公法研究』第 94 号、63-76 頁。
――― (2010b)「改革開放期にみるウイグル・アイデンティティの再構築 ― トルグン・アルマス著『ウイグル人』を中心に ―」『ワセダアジアレビュー』No.8、60-65 頁。
田中周・鈴木隆 (2019)「〈国民国家〉と〈国際関係〉の中の新疆ウイグル自治区」奥野良知編『地域から国民国家を問い直す：スコットランド、カタルーニャ、ウイグル、琉球・沖縄などを事例として』東京：明石書店、205-243 頁。
田中周・新免康 (2012)「民族文化の「復興」と民族史の強調」中国ムスリム研究会編『中国のムスリムを知るための 60 章』東京：明石書店、307-311 頁。
服部倫卓 (2020)「ユーラシア統合と一帯一路の「結合」は後退」『ロシア NIS 調査月報』2020 年 1 月号、75-79 頁。
穆尭芊・徐一睿・岡本信広 (2019)『「一帯一路」経済政策論：プラットフォームとしての実像を読み解く』東京：日本評論社。
毛里和子 (1998)『周縁からの中国：民族問題と国家』東京：東京大学出版会。
山本吉宣 (2015)「中国の台頭と国際秩序の観点からみた「一帯一路」」『PHP Policy Review』9 (70)、1-20 頁。

[中国語]
胡鞍鋼・胡聯合 (2011)「第二代民族政策：促進民族交融一体和繁栄一体」『新疆師範大学学報』第 32 巻 5 期、1-12 頁。
李本先・梅建明・李孟軍 (2012)「我国反恐情報及預警系統框架設計」『中国人民公安大学学報』2012 年第 4 期、117-125 頁。
馬黎暉・夏冰 (2013)「協商民主視野下新疆和諧民族関係的構建」『民族問題

研究』2013 年第 1 期、37-41 頁。
馬戎 (2009)「経済発展中的貧富差距問題－区域差異, 職業差異和族群差異」『北京大学学報』2009 年第 1 期、116-127 頁。
王宏麗 (2020)『絲綢之路経済帯建設中的新疆発展与解放』北京：中国経済出版社。
――― (2017)「2016 年新疆絲綢之路経済帯核心区建設進展報告」陝西省社会科学院編『絲綢之路経済帯発展報告 (2017)』北京：社会科学文献出版社。
新疆維吾爾自治区統計局編 (2019)『新疆統計年鑑 2019』北京：中国統計出版社。
中華人民共和国国務院新聞辦公室 (2009)『国務院新聞辦公室白皮書：新疆的発展与進歩 , 新疆的歴史与発展』北京：人民出版社。

[英語]

Becquelin, N. (2004) "Staged Development in Xinjiang", *The China Quarterly*, Vol. 178, pp. 358-78.
Carlson, A. (2012) "Reimagining the Frontier: Patterns of Sinicization and the Emergence of New Thinking about China's Territorial Periphery". In Peter J. Katzenstein (ed.), *Sinicization and the Rise of China: Civilizational Processes beyond East and West*, Abingdon: Routledge, pp. 41-64.
Grewal, B. S. and A. D. Ahmed (2010) "China's Western Region Development Strategy: Impact and Stocktaking Assessment", *International Advances in Economic Research*, Vol. 16, No. 2, pp. 241-242.
Gunaratna, R., A. Acharya and P. X. Wang (2010) *Ethnic Identity and National Conflict in China*, New York: Palgrave Macmillan.
Guo, R. X. (2009) *How the Chinese Economy Works*, London: Palgrave Macmillan.
Jiang, Y. L., G. Y. Qiao and J. Lu (2020) "Impacts of the New International Land-Sea Trade Corridor on the Freight Transport in China, Central Asia, the ASEAN countries and the EU", *Research in Transportation*

Business and Management, Vol. 35, pp. 1-9.

Kolodziejczyk-Tanaka, A. M. and A. Tanaka (2015) "The Structure and Content of China's Counterterrorism Policy: The Case of Uyghur Islamist Terrorism". *Proceedings: International Conference on Xinjiang in the Context of Central Eurasian Transformations*, Tokyo: The University of Tokyo, pp. 363-397.

Laruelle, M. (2015) "The US Silk Road: Geopolitical Imaginary or the Repackaging of Strategic Interests?", *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 56, No. 4, pp. 360-375.

Ma, H. Y. (2020) "Battling Atheist China: US Highlights Xinjiang Issue and Religious Freedom in Indo-Pacific Region", *Think China*, June 20, https://www.thinkchina.sg/battling-atheist-china-us-highlights-xinjiang-issue-and-religious-freedom-indo-pacific-region (2021年1月31日閲覧).

Mardell, J. (2020) "The BRI in Pakistan: China's Flagship Economic Corridor", *MERICS*, May 20, https://merics.org/en/analysis/bri-pakistan-chinas-flagship-economic-corridor (2021年1月31日閲覧).

Shan, W. and C. F. Weng (2010) "China's New Policy in Xinjiang and Its Challenges", *East Asian Policy*, Vol. 2, No. 3, pp. 58-66.

Starr, S. F. (2005) "A Partnership for Central Asia", *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4, pp. 164-179.

U.S.-China Economic and Security Review Commission (2016) *2016 Report to Congress*, Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.

Wang, J. B. (2020) "The New Eurasian Continental Bridge Economic Corridor". In Cai Fang and Peter Nolan (eds), *Routledge Handbook of the Belt and Road*, Abingdon: Routledge, pp. 202-206.

Yellinek, R. (2019) "The "22 vs. 50" Diplomatic Split between the West and China over Xinjiang and Human Rights", *China Brief*, Vol. 19, Issue 22, pp. 20-25.

Zenn, J. (2013) "On the Eve of 2014: Islamism in Central Asia", *Current Trends in Islamist Ideology*, Vol. 15, pp. 67-91.

［現代ウイグル語］

Almas, T.（1989）*Uyghurlar*, Ürümchi: Shinjang Yashlar-Ösmürler Neshriyati.（トゥルグン・アルマス『ウイグル人』新疆青少年出版社）

Ötkür, A.（1986, 1994）*Oyghanghan Zëmin 1-2*, Ürümchi: Shinjang Xelq Neshriyati.（アブドゥレヒム・オトクゥル『目覚めた大地 1, 2』新疆人民出版社）

――― （1985）*Iz*, Ürümchi: Shinjang Xelq Neshriyati.（アブドゥレヒム・オトクゥル『足跡』新疆人民出版社）

第 11 章　内政から見るフィリピンの外交
―米中間を揺れ動くドゥテルテの目的は何か

日下　渉
（名古屋大学大学院国際開発研究科准教授）

はじめに

2016 年 6 月、ロドリゴ・ドゥテルテ（Rodrigo Duterte）が大統領に就任して以来、フィリピンの外交が伝統的な「親米」から「親中」に大転換を遂げたとして大きな注目を集めてきた。たしかに、そうした理解に根拠がないわけではない。

アメリカは、自国の独立記念日でもある 1946 年 7 月 4 日に、フィリピンへと独立を付与した後も、軍事的・経済的な影響力を行使してきた。またフィリピンのエリートには、アメリカとの関係を通じて利権を築いた者や、アメリカ留学 経験者も多い。前ベニグノ・アキノ 3 世（Benigno Aquino III）政権（2010-2016）は、領土問題で係争中の南シナ海に進出する中国を、国際仲裁裁判所に訴えたり、アメリカと協働して厳しく牽制する外交方針をとった。それゆえ、ドゥテルテが、彼の「麻薬戦争」に懸念を示したバラク・オバマ (Barack Obama) 米大統領を罵り、中国の習近平国家主席を讃え、南シナ海における中国との融和を強調したことは、外交方針の大きな変化に思われたのだ。しかし、ドゥテルテ政権の「反米親中」を強調する理解には、いくつかの留保が必要である。

第一に、アメリカ一辺倒の外交を見直し、対中関係の強化を模索するのは、ドゥテルテに始まったことではなく、民主化後の大きな流れだ（高木 2017）。コラソン・アキノ（Corazon Aquino）政権期（1986-1992）には、ナショナリズムの高まりのなか、上院が米軍基地の撤廃を可決した。フィデル・ラモス（Fidel Ramos）政権（1992-1998）は、急速な経済成長を遂げたアジア諸国

との関係を強化し、投資を呼び込むことで経済を再建しようとした。グロリア・マカパガル・アロヨ（Gloria Macapagal Arroyo）政権（2001-2010）は、中国資本を自派閥への利益供与に利用し、中国海洋石油とフィリピン国営石油公社による南シナ海での共同調査も許可している。前アキノ政権も、中国との対決姿勢を強化したのは、2011年、元駐米大使のアルバート・デルロサリオ（Albert del Rosario）が外務長官に就任してからであり、それ以前は外交方針が明確化していなかった（高木 ibid）。

第二に、ドゥテルテ政権の外交にしても、「反米親中」という単純化は正しくない。ドゥテルテは時にアメリカを激しく罵って軍事同盟の破棄を主張したりしつつも、対米関係を破綻させることは避けてきた。また、中国にすり寄りつつも、中国に不満を表明したり、中国からの要求を無視したりすることもある。そして、対中接近へのリスクヘッジとして、日本を含むアジアとの協調外交も強化してきた（高木 2017: 2020、木場 2019）。

第三に、そもそもフィリピンのような小国が、アメリカや中国といった大国間関係が不安定ななか、どちらか一方のみに肩入れするのはリスクが高い。米中間をふらつく「コウモリ外交」などと揶揄されることも多いが、両国の競合を利用して双方から利益を確保し、外交の自律性を高めていく方が現実的だ。すべての主要大国との間で均衡 のとれた関係を模索していくアプローチは、中国への接近度にばらつきこそあれど、他の東南アジア諸国にも共通する外交戦略である（菊池 2017、鈴木 2018、木場 2019）。

それゆえ、ここで問うべきは、ドゥテルテ政権が「反米親中」なのかではなく、いかなる要因が米中間を揺れ動く「ブレ」を規定しているのかである。その際、安全保障など純粋に外交的な要因のみに着目しては、ドゥテルテ外交の非一貫性ばかりが目について、合理的な説明を与えることは難しい。例えば、ドゥテルテ政権は2016年には南シナ海における中国の領有権を否定した国際仲裁裁判所の判決を棚上げした一方で、2020年にはその遵守を中国に求めたりしている。本稿は、ドゥテルテ政権の外交を、その「ブレ」も含めて、主に内政の視点から解釈してみたい。そもそもドゥテルテ政権は、「国家安全保障」において、何よりも国内の平和・安定・繁栄を、対外的イシューよりも優先してきた（伊藤 2020: 224-225）。

結論を先取りして言えば、ドゥテルテ政権最大の目的は、アメリカ植民地期以来フィリピンを支配してきた伝統的エリートに引導を渡し、近年台頭してきた華人系実業家と中国との関係を軸に、自派閥で新たなエリート層を確立することにある。中国への接近は、この目的を達成するための一つの手段にすぎない。それゆえ、自派閥の支配に 役立つ資源を最大化するためであれば、米中の間でいくらでも「ブレる」ことは厭わない。一貫しないように見えるドゥテルテ外交も、その点では一貫しているのである。

1　内政における派閥闘争

伝統的エリートに対する対抗エリートの挑戦

フィリピンの伝統的エリート家族は、100 年間にわたって政治と経済を牛耳ってきた。その起源は、植民地主義の時代に遡る。スペインの植民地主義を末端で担ったカトリック修道会は、人びとから土地を収奪し、18 世紀後半にフィリピンが世界経済に組み込まれると、サトウキビなど商品作物のプランテーション経営で富を上げた。

しかし 1898 年からアメリカが植民地支配を開始すると、スペイン修道会はフィリピンから追放される。すると、当時、経済的に台頭しつつあった華人やスペイン人との混血者（メスティソ）らが、プランテーションを購入し、大土地所有を権力基盤とする伝統的エリートを形成するようになった。彼らは 20 世紀初頭における砂糖の対米輸出、1950 年代の輸入代替工業化政策に乗じた製造業の参入などを通じて、資本蓄積をしていった。前ベニグノ・アキノ三世大統領の母方コファンコ（Cojuangco）家や、その内務自治大臣などを務めたマニュエル・ロハス二世（Manuel Roxas II）などは、その末裔である。財界では、スペイン系の血を引くアヤラ（Ayala）家やロペス（Lopez）家が伝統的エリートの代表である。

伝統的エリートに対抗する新興の政治エリートは、戦中・戦後の混乱期に形成され始めた。彼らの多くは、抗日ゲリラの組織化といった暴力や、高等教育と弁護士のような専門職を通じて台頭していった。フェルディナンド・マルコス（Ferdinand Marcos）大統領もその一人だ。彼が 1972 年に戒厳令

を施行し、議会を閉鎖したのも、競合する伝統的エリートの権力基盤を切り崩すためだった。前アキノ大統領の父ベニグノ・アキノ Jr.（Benigno Aquino Jr.）元上院議員は、伝統的エリートに属し、マルコス最大の政敵であったが故に、最初に投獄された政治家になった。

1983 年にベニグノ・アキノ Jr. が暗殺されると、反マルコス運動が活性化し、1986 年には「ピープル・パワー革命」によって民主化が実現される。この民主化運動を率いたのは、改革志向の中間層と伝統的エリートらであった。この奇妙な政治連合を形成したのは、戒厳令下の弾圧と民主化運動という共通の経験だった。彼らの語る「ピープル・パワーの物語」は、アキノ家のような伝統的エリートを「民主主義のシンボル」に祭り上げた。ピープル・パワーの物語とは、マルコス独裁体制による人権侵害、民衆蜂起による民主化という経験を経て、自由民主主義の価値と制度に基づいて国民国家を発展させていこうとする道徳言説である。ただし、ピープル・パワー物語とこの政治連合は、民主化後の政治改革を導くだけでなく、再開された民主主義における伝統的エリートの復権と支配を正当化する役割も果たした。

次に伝統的エリートの支配に対抗したのは、アクション映画俳優としての人気を通じて 1998 年大統領選挙で当選したジョセフ・エストラダ（Joseph Estrada）である。エストラダは伝統的エリートを既得権益層と批判しつつ「大衆のための政治」や「貧者への優しさ」を強調し、民主化の恩恵を享受できていなかった貧困層の支持を引き出した。従来、貧困層は競合するエリート間のクライエンタリズムによって相互に分断されてきたが、エストラダの呼びかけに応じて、初めて階層としての水平的な投票ブロックを形成したのだった。しかし、エストラダは「知性と道徳性の低さ」を都市中間層によって批判され、2001 年には、腐敗疑惑をきっかけに彼らを中心とする「ピープル・パワー 2」で追放される。票の数では貧困層が多数派だが、改革志向の中間層の方が民主主義を担う「市民」としての正統性をメディアと街頭で主張することに秀でていたのだ。

この政変に伴い副大統領から昇任したアロヨ大統領は、戦後に法律家として政界に進出したディオスダド・マカパガル（Diosdado Macapagal）大統領の娘であり、下院の伝統的エリートを支持基盤にした。その次の大統領ベニ

グノ・アキノ 3 世は、自身が伝統的エリートに属する。このように、伝統的エリートは対抗エリートの挑戦を退け、支配を継続してきた。

ドゥテルテと新興中間層

しかし、2016 年大統領選挙でドゥテルテが勝利し、国民の 8 割から支持率を集めてきたことは、ついに対抗エリートが伝統的エリートの支配を打破しつつあることを意味する。ドゥテルテは、ピープル・パワー物語であれ人権であれ、偽善的な伝統的エリートの戯言だと批判する。

ドゥテルテの父ヴィセンテ（Vicente Duterte）は、華人系セブアノ人で、法律家の資格をもつ政治家として戦後に台頭し、ダバオ州知事やマルコス政権（戒厳令以前）の閣僚も務めた。教師だった母ソレダド (Soledad Duterte) は、ミンダナオ島の先住民マラナオ人（その多くがイスラム教徒）とカマヨ人の血を引く。貧しい地方で生まれ育ち、周縁化された少数者の子孫であることは、伝統的エリートに反逆する彼の態度にも影響を与えているだろう。

高校時代には悪名を馳せ、2 回退学させられた。マニラのライシアム大学政治学部では、後に共産党を設立するホセ・マリア・シソン（Jose Maria Sison）にも学んだ。学生運動の高まった 1960 年代の雰囲気もあり、反米ナショナリズムはこの青年時代に身につけたようだ。父と同じく法律家になるべくサン・ベダ法科大学院に進むも、彼を地方出身者と侮辱しイスラーム教徒を差別した同級生を銃で撃つ事件を起こした。ただ退学は免れ、司法試験にも合格しダバオ市検察局に就職した。1986 年の民主化後、コラソン・アキノ新大統領は、ダバオで民主化運動を率いた母ソレダドをダバオ副市長に任命する。だがソレダドは息子を推薦、ドゥテルテは政治の道を進むことになった。2 年後にダバオ市長に当選したドゥテルテは、共産ゲリラと自警団の抗争で失われた治安を回復し、「規律」を打ち出した厳格な統治で絶大な支持を集め、市長職を計 7 期、22 年務めた。

今日、対抗エリートのドゥテルテによる権力の奪取が成功しつつあるのは、彼の力だけによるものではない。その背景には、21 世紀に新たな政治意識を抱く新興中間層が形成されたことがある（日下 2020a; 2020b）。かつて 20 世紀後半の東南アジアでは、権威主義体制の主導した開発主義が新中間層を形

成した。これに対して、21世紀に 台頭した「新新中間層」ともいうべき新興層は、経済の自由化、グローバル化、IT（情報技術）化の文脈のもと、海外出稼ぎ、コールセンター、不動産、小売、観光など急成長した国内外のサービス業を通じて台頭してきた。彼らは自らの成功を、勤勉・勤労、自己規律、自己責任の成果だと信じており、新自由主義と共鳴しやすい。また彼らは、既 得権益を握るエリート層と、怠惰で麻薬などの悪癖にまみれた者が、社会を混乱させ、彼らの成功を妨げていると 不満を募らせる。

例えば、海外出稼ぎ労働者は、不安定かつリスクの高い環境で働くことが多いので、自己を規律化せざるを得ない。他方で、彼らの送金を浪費する親族や、祖国の発展に失敗し、海外出稼ぎ者に安全を保障しない政治家に苛立ちを覚えている。また新興中間層は、グローバル市場の需要に合致する規律化された「人的資本」になるよう要請され、厳格な就業規則に縛られ、不安定な雇用システムにも悩まされている。成功を求めて日々悪戦苦闘する彼らからすれば、生まれた時から既得権益を握り、不平等な社会構造を作り上げてきた伝統的エリートは悪に他ならない。また彼らの稼ぎに依存する無職の親族や、コミュニティの治安を悪化させる麻薬常習者も悩みの種である。

こうした政治意識を抱く新興中間層の台頭は、支配的なポピュリズムの特徴を、階層亀裂に基づく再配分を訴えるものから、階層横断的な「悪しき他者」の排除を訴えるものへと変えた。ポピュリズムには諸説があるが、ここでは「善き人民」の名のもとに「悪しき他者」への敵対を提示する対抗言説と簡単に定義したい。1990年代末には、貧 困層という階層に根差した多数派に対して、エストラダが伝統的エリートへの敵対と再配分の約束を強調した。これに対して、2010年半ばには、新たな多数派として台頭しつつある新興中間層に対して、ドゥテルテは伝統的エリートと麻薬関係者に代表される「悪しき他者」を排除する「規律」を約束し、全ての社会階層から絶大な支持を得た（日下 2018）。

伝統的エリートへの攻撃

「悪しき他者」の排除を訴えるドゥテルテと新興中間層の共鳴は、多数派の「人民」の名のもとに、国家権力が少 数派の人権を侵害する「非自由民主主義」

の特徴をもつ（日下 2020a; 2020b）。ドゥテルテ政権は、犯罪者や麻薬常習者らの人権や生命を無視する点で自由主義を浸食する。これまでに 1 万人以上とも言われる麻薬容疑者が超 法規的に殺害され、コロナ禍では述べ 10 万人以上の防疫違反者が逮捕された。

他方、ドゥテルテ政権は、既得権益を独占してきた伝統的エリートのエリート支配にくさびを打ち、より多様なアクターに政治アリーナを開き、民主主義を促進する可能性もある。だが実際には、ライバル政治家とその支持者への執拗な攻撃は、民主主義の多元性を否定している。また、伝統的な財閥への攻撃は、新たなドゥテルテ・クローニー（政商）の台頭を伴っている。さらに、麻薬戦争は、麻薬密売を資金源とする地方政治家への統制を強化する役割も果たしている。それゆえ、ドゥテルテ政権は、より多様なアクターが争う多元的な民主空間を生み出したというよりも、伝統的エリート支配にかわって自派閥による新たな政治と経済の支配を推し進めていると理解すべきである。

ドゥテルテ政権は、まず前アキノ政権を支えた自由党に属するライバル政治家らを徹底して排除していった。2017 年には、ドゥテルテ批判の急先鋒だったレイラ・デリマ（Leila de Lima）上院議員を、麻薬密売に関与したとして収監する。2018 年には、アキノに任命されたマリア・ローデス・セレノ（Maria Lourdes Sereno）最高裁長官を解任に追い込み、司法を手なずけることにも成功する。そして 2019 年の上院選挙では、自派閥で完勝を収め、アキノに近い野党候補に一議席も与えなかった。こうして議会をほぼ手中に収めると、2019 年以降は、伝統的な財界エリートへの攻撃を強化している。不正疑惑などを理由に彼らのビジネスに営業停止の圧力をかけ、株価を下げて経営体力を奪い、第三者を入れて自派閥に有利に決着する、というのがお馴染みの手段だ。

2019 年には、マニラ首都圏の水道事業 2 社に対して、不正疑惑を理由にライセンス剥奪の脅しをかけた。これを受けて、アヤラ家は所有するマニラ・ウォーターの株式 51 % を、ドゥテルテに近い実業家のエンリケ・ラソン（Enrique Razon）に譲渡した。マニュエル・パギリナン（Manuel Pangilinan）の所有するマイニラッド社は、法人税を前倒し払いすることで、これをしの

いだ。パギリナンは民主化後に台頭した財界人だが、何らかの理由で政権との関係が悪化したようだ。またドゥテルテ政権は、ロペス家の所有する国内最大の通信社 ABS-CBN に対しては、2016 年選挙でドゥテルテ派の広告を放送しなかったり、麻薬戦争を批判的に報じたり、外資を経営に参加させていると批判してきたが、2020 年にはライセンス失効を理由に放送停止を命じる。

このように伝統的な財閥を叩く一方で、ドゥテルテは新興の財界エリートとの連携を強化している。新興の財界エリートには、1990 年代に経済自由化が本格化する文脈で台頭し、一代で富を築き上げた華人系実業家が多い。彼らは様々なビジネスを背景に持つが、2000 年代に入ると、海外出稼ぎ者とその家族の消費活動によって急成長した不動産業に軒並み参入し、総資産額の点で伝統的エリートを追い抜く者も出てくる。代表的なドゥテルテ・クローニーはダバオ出身の華人系実業家デニス・ウイ（Dennis Uy）である。ウイは地方都市の一実業家から国家レベルのインフラを担う主要な経済アクターへと、ドゥテルテおよび中国資本との密接な関係を通じてのし上がってきた。

2　外交の「転換」と「ブレ」

内政と外交の交差

麻薬戦争や伝統的エリート支配の転覆といった内政イシューは、外交の「反米親中」を促す要因になってきた。麻薬戦争の重視は、欧米の人権外交に対する反発と、反米ナショナリズムの先鋭化を生み出した。また、自派閥による新たなエリート支配を打ち立てんとする野望は、中国資本との連携を強化している。

しかし、ドゥテルテ政権の外交が、アメリカとの軍事協定破棄や、完全な中国依存にまで至るわけではない。自派閥の支配を確立するためにも、完全な「反米親中」はリスクが高すぎるし、米中の競合を利用しつつ両者から得られる利益を最大化する方が合理的だからだ。ドゥテルテ政権としても、南シナ海における中国への牽制、反政府武装勢力との対テロ戦争、国軍からの支持調達といった点において、対米関係は依然として重要である。また、中

国の経済的な支援は当初の約束こそ大きいが、常に実現するとは限らず、不安定である。それゆえ、米中の競合を利用してアメリカから軍事援助を得つつ、中国から確実に経済的利益を引き出していく自主外交が模索されることになる。

たしかに、ドゥテルテは、そうしたプラグマティズムなどないかのように、個人的な反米ナショナリズムを、しばしば爆発させてきた。だが、対米関係を重視する閣僚や国軍将校はドゥテルテに諫言し、対外的に彼の発言を修正してきた。またドゥテルテ自身も、自らの発言を常に貫徹しようとはしていない。むしろ政敵や交渉相手に対して、まず高圧的かつ予測不可能な態度で挑み、相手の出方を見定めて、自分にとって優位なかたちで妥協点を見出して いくのは、内政でもお馴染みの手段である。

以下では、いかにドゥテルテ政権の外交が、「反米親中」から出発しつつも、アメリカには訪問米軍地位協定の破棄を、中国には国際仲裁裁判所の判決を交渉のカードとしてちらつかせ、国内支配の強化に役立つ実利を得ようとしてきたのかを示したい。

対米自主外交の模索

まず、対米関係から見ていこう。ドゥテルテ個人の反米ナショナリズムと麻薬戦争への信念は、アメリカへの遠心力となってきた。ただし、反米的な民族主義史観はドゥテルテだけのものではない。彼が青年時代を過ごした 1960 年代から 70 年代にかけては、「マゼランがフィリピンを発見した」から始まる植民地主義的な歴史観を批判し、フィリピンの視点から歴史を書き直す試みが盛り上がった。そこで強調されるのは、アメリカが多くの虐殺や人権侵害を行いながらも、アジアの未開人を文明化し、自由と民主主義を伝えるための「恩恵」として植民地支配を正統化したことへの強い批判である。ドゥテルテが、麻薬戦争を批判する欧米の人権外交に強く反発し、フィリピンは独立国だと強調するのは、この植民地主義との連続性を感じ取っているからに違いない。

大統領就任当初のドゥテルテは、アメリカを重要なパートナーだと発言したりもしていた。しかし 2016 年 9 月、麻薬戦争と超法規的殺害に対する国際

的な懸念が高まるなか、ラオスで開催される ASEAN 首脳会議でオバマ米大統領がこの問題を批判するだろうと報じられると、ドゥテルテは猛反発する。ラオスへ発つ前のマニラで、アメリカによる植民地支配と暴力の歴史に触れつつ、旧宗主国によるフィリピンへの内政介入を侮辱に他ならないと批判し、「敬意を示せ。（中略）売春婦の子供め、罵倒してやる」とタガログ語のスラングで怒りを示した。これを受けて、比 米首脳会談はキャンセルされた。その後も、彼は米軍特殊部隊の撤退や比米合同軍事演習の廃止などを折に触れて示唆してきた。

またドゥテルテは、中国やロシアへのシンパシーを隠さず、両国との軍事同盟強化をたびたび訴えてきた。自身が強権的な統治を信条としていることもあり、外交でも人権や自由民主主義の理念を押し付けてくる欧米よりも、強力なリーダーシップを持ち、実利のみで付き合える国を信頼するのだろう。

こうした発言は個人的な信念だけでなく、アメリカとの軍事協力はリスクが高いわりに、あまり利益がないのではないか、という彼の現実的な判断にも基づいているだろう。フィリピンは、アメリカの国際戦略のもと、対中包囲網の尖兵として役割を与えられてきた。この役割には、南シナ海における米中の緊張関係がエスカレートすれば､かなりの危険が伴う。にもかかわらず、オバマ政権は南シナ海に 2015 年末になって巡視船一隻を派遣しただけで、中国による南シナ海への進出を防ぐこともできなかった。

ただし、アメリカとの軍事協力を重視する国軍将校や閣僚は、ドゥテルテの反米傾向に一定の歯止めをかけてきた。 国軍では、70 年間にわたるアメリカとの軍事同盟のもと留学や合同演習の機会を通じて親米派が主流だ。またアメリカ産の装備に対する慣れや愛着も強い。さらに、大統領にとって、国軍と良好な関係を築くことは、安定した統治を行うにあたって必須の要件である。ドゥテルテも全国の国軍基地を頻繁に訪れ、兵士の給与や防衛費を増額し装備を近代化し、閣僚ポストにも退役将校を多数あてがうなどして、国軍の忠誠を得ることを重視してきた。また国軍は、官僚制の弱いフィリピンでもっとも官僚化された組織であり、ドゥテルテは命令を実直に実行する国軍を信頼し、統治に重用している。

デルフィン・ロレンサナ（Delfin Lorenzana）国防長官も国軍の退役将校で、

米軍との軍事協力を強化しようとしてきた。彼は、ドゥテルテが破棄を示唆した比米合同軍事演習の継続を取り付けるだけでなく、南シナ海が比米相互防衛条約の対象に含まれていることを明確化するよう、同条約の見直しも求めてきた。そうした働きかけの成果もあり、2019 年にマイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官は、もし南シナ海でフィリピンの船舶等が攻撃された場合、同条約に基づきフィリピンを防衛するとアメリカ政府を代表して初めて明言した。

外務長官の人事でも、ドゥテルテは常に「反米親中」の人物を任命してきたわけではない。最初のペルフェクト・ヤサイ（Perfecto Yasay）外相は、アメリカで法律家として活動し、アメリカ国籍を取得したこともある。その過去を隠して公職に就いたことを批判され、2017 年 3 月には辞任を強いられた。任期中は大統領の暴言をフォローすることに腐心し、2017 年 2 月の ASEAN 外相会合では、議長として、名指しを避けつつ中国の南シナ海への進出に懸念を示し、国際法に則した平和的な紛争解決を求める声明を取りまとめた。これに対して、中国は高虎城商務相の訪 比を直前でキャンセルした。次のアラン・ピーター・カエタノ（Alan Peter Cayetano）外相は、より中国寄りの態度を取り、南シナ海における中国との共同調査を促進しようとした。2017 年には、中国科学院海洋研究所による領海内のベンハム隆起の調査にも許可を与えた。2018 年に国連特使から外相に就任した現テオドロ・ロクシン（Teodoro Locsin）は、しばしば中国に批判的な発言も行っている。

さらに 2017 年 5 月から、イスラーム国に忠誠を誓うマウテ・グループがミンダナオ島マラウィ市を 5 か月にわたって占拠した事件は、米軍との軍事協力の重要性をドゥテルテ政権に印象づけた。フィリピン国軍は、山間部における共産ゲリラとイスラーム反政府勢力の掃討を主な任務にしてきたため、マウテ・グループとの市街戦に手こずり、最終的には空爆に訴えざるを得なかった。この対テロ戦争では、米軍がフィリピン軍に武器を供与し、市街戦のノウハウを持つ米海兵隊の特殊作戦部隊が重要な役割を果たした。

その後、ドゥテルテも比米軍事同盟の重要性について語るようになった。2017 年 5 月の比米合同軍事演習「バリカタン」(Balikatan）は、人道支援、災害支援、テロ対策を中心に規模を縮小して行われたが、2018 年からは戦闘

を想定した演習も復活した。また2017年から海上訓練の「サマサマ」(Sama sama) と「カマンダグ」(Kamandag) が開始された。2018年にはバリカタンの前哨として、合同テロ軍事演習「サラクニブ」(Salaknib) も規模を拡大して実施された。2019年のバリカタンには、最新鋭ステルス戦闘機F35Bも初めて参加し、南シナ海の上空を飛行した。

訪問米軍地位協定をめぐる駆け引き

しかし2020年2月、改善しつつあった比米関係が激震する。フィリピン政府は、大統領の指示で訪問米軍地位協定（VFA: Visiting Forces Agreement）の破棄をアメリカ政府に通達したと発表したのである。フィリピンにおける米軍兵士や物資の取り扱いを定めたVFAが破棄されれば、米比合同軍事演習も中止に追い込まれうる。ただし、実際にVFAが失効するまでに180日間の猶予期間が設けられている。

ドゥテルテは、VFAを破棄する理由として、元警察長官として麻薬戦争の指揮を取った側近のロナルド・デラロサ（Ronald dela Rosa）上院議員に米国ビザが発給されなかったことへの報復をあげる。その前年には、ドゥテルテ自身、米国ビザが発給されない可能性を嫌って、2020年3月にラスベガスで開催予定のASEAN－アメリカ特別首 脳会議（コロナ禍で延期）への出席を辞退していた。これらの背景には、アメリカ議会が人権侵害者の入国を制限する措置を強めていたことがある。アメリカのインド太平洋戦略を示した「アジア再保証推進法」(2018年) は、人権侵害者の入国を制限する規定を含む。さらに下院は2019年4月に、上院は2020年1月に、麻薬戦争を批判したデリ マ上院議員がドゥテルテ政権に批判されたことを批判し、フィリピン政府の人権侵害者に対する入国制限決議を採択した。

ドゥテルテによるVFA破棄の指示は、一面において、麻薬戦争の正統性をアメリカの人権外交に否定されたことに対する個人的な反発と理解できる。ただし、フィリピン・ナショナリズムの文脈において、VFAがアメリカとの不平等な関係の象徴として認識されてきたことも忘れてはならない。

もともとフィリピンにおける米軍兵士の取り扱いは、1947年に締結された比米軍事基地協定で規定されたが、これは1992年の在比米軍基地の撤退に

伴い失効した。この不都合を解消するため、外務省は米軍兵士に外交官と同様の地位を与えることで対処した。しかし 1996 年、司法省がその法的根拠を否定したことで、合同軍事演習も中止に追い込まれる。1998 年 2 月、南シナ海に進出してきた中国との緊張が高まるなか、ラモス政権は VFA を締結し、1999 年 5 月に次のエストラダ政権がこれを批准した。批准までに 1 年以上を要したのは、フィリピンの主権が脅かされるとの懸念が上院で強かったためである。その後も、VFA に基づいて長期駐留する米軍が、憲法に違反して対テロ戦争に参加しているのではないかという批判は、上院に燻り続けてきた。

また VFA には、フィリピンで罪を犯した米兵に特権を与えているとの批判も寄せられてきた。米兵が犯罪を起こした場合、フィリピンの司法手続きが完了するまでアメリカ側が身柄を拘束できる。さらに起訴から 1 年以内に結審しない場合、アメリカ政府は被告の身柄を確保し、出廷の義務を免除できる。それゆえ、米兵は重罪を犯しても裁判を長引かせることができれば、拘束を解かれ帰国できるのだ。2005 年には、フィリピン人女性を強姦した米兵が、地方裁判所によって終身刑判決を受けるも、米国大使館へと逃れて控訴する。そして 2009 年に控訴裁判所が無罪判決を下すと帰国した。2014 年には、トランスジェンダー女性の顔を便器に押し込んで殺害した米兵が、殺人罪で禁固 6 ～ 12 年の有罪判決を受けた。だが、米軍はこの米兵の身柄引き渡しを拒否し、彼は刑務所ではなく国軍基地に収容され、そこから控訴した。いずれのケースでも、反米デモが展開されたり、VFA の見直しを求める声が高まった。

もっとも、ドゥテルテ政権は反米ナショナリズムに基づいて VFA の破棄を急ぐのではなく、それを対米交渉のカードとして利用している。VFA の破棄通告から 180 日後の 2020 年 6 月 2 日、ドゥテルテの指示でロクシン外相は失効をさらに 6 カ月間凍結した。その期限切れが翌月に迫る 11 月、アメリカは同盟国をつなぎとめようとするかのように、6,400 万ドル相当の最新兵器をフィリピン軍に引き渡した。そのなかには、対テロ戦争用の精密誘導兵器や、南シナ海に おける監視活動用の無人航空機システムなどが含まれる。

ドゥテルテは、12 月 2 日にも再び VFA の破棄凍結を 6 カ月間延長し、アメリカへの要求を繰り返す。年末には、アメリカの製薬会社が製造する新型

コロナウイルスに対するワクチンの少なくとも2千万回分が提供されない場合、VFAを破棄すると閣議で語った。翌2021年2月には、ジョー・バイデン（Joe Biden）政権とVFAをめぐる協議が開かれるようとするなか、アメリカ側がVFAを継続したいのなら、兵器の提供が必要だと強調した。米中戦争が起きた場合フィリピンが最初に被害を受けるリスクが高いからだというのである。これを受けて、2021年3月のVFAをめぐる協議では、アメリカ側が提供可能な武器や装備品のリストをフィリピン側に提示した。

こうした対米交渉に基づく国軍装備の近代化は、南シナ海における中国への牽制になるだけでない。内政では、国軍に大きく依拠した統治を行うなか、自主外交の模索に対する親米派兵士の不安や不満を和らげ、彼らから支持と忠誠を引き出す役割も果たしているはずだ。

なお、ドゥテルテ政権も、VFAを政治カードにするなかでアメリカに一定の妥協をしている。フィリピンで殺人を犯し服役中だった前述の米兵に、2020年9月、世論の反発を受けつつも恩赦を与えた。このことも、ドゥテルテが反米ナショナリズムを掲げながらも、実利の確保をめざすプラグマティックな外交を行っていることの証左となろう。

対中経済連携の模索

次に、対中関係に焦点を移したい。ドゥテルテ政権は、中国から経済的な利益を得ることで、国内における自派閥の経済基盤を強化し、エリート支配の転覆に利用しようとしてきた。

フィリピンでは、21世紀に入ると、対米貿易が減ると同時に、中国、日本、ASEANとの貿易が急激に増えた。ドゥテルテ政権が始まった2016年の輸出額を見ると、最大の日本が20.7％を占めたが、中国の11％と香港の11.7％の合計はこれを上回る。対米輸出は15.4％で、対ASEANが14.9％だった。輸入額では、ASEANの26.4％に次いで、中国の18.5％、日本の11.8％、アメリカの8.9％となっている。中国からの海外直接投資に基づく企業の設立数も、2010年にアメリカ資本による企業の設立数を引き離し、独走状態にある（Camba and Magat 2021）。ただし、前アキノ政権の初期には、領土問題をめぐる対立の激化に伴い、中国からの投資件数は一時的に落ち込んだ（ibid）。

他の ASEAN 諸国も中国との経済協力を重視するなか、フィリピンのみが強硬な反中外交で経済的利益を失い続 けるのは非合理だとドゥテルテ政権が判断したのは間違いない。ドゥテルテは、ダバオ市長時代からバナナなどミンダナオ産品の輸出事業や、中国資本による鉱山開発などを通じて、中国人実業家とのネットワークを築いてきた。大統領に就任すると、中国大使にフィリピン随一の知中派ホセ・サンチャゴ・サンタロマーナ（Jose Santiago Santa Romana）を任命した。彼はマルコス独裁期に中国に渡り、1989 年から 2010 年まで米国 ABC 放送の北京特派員も務めた人物である（高木 2017）。さらに、前アキノ政権期に民間資本との連携に基づくインフラ整備が停滞したことを受け、国家主導の積極的なインフラ整備政策「ビルド・ビルド・ビルド」を打ち出すなか、従来からの日本や韓国に加え、中国からの経済協力を重視するようになる。

ドゥテルテは 2016 年 10 月の訪中で、南シナ海における中国の領有権を否定する国際仲裁裁判所の判決（2016 年 7 月 12 日）を棚上げすることによって、90 億ドル分のインフラ整備も含む総額 240 億ドルもの経済協力の約束を得た。この訪中には、200 人ものフィリピン人実業家が同行し、中国との経済連携への大きな期待を伺わせた。2018 年 11 月の首脳会談では、インフラ整備支援、資源共同探査、金融支援などを含む「比中共同宣言」が発表された。その後、中国からの新規 ODA 事業が急増する（伊藤 2020: 226-228）。2019 年 8 月には、ドゥテルテが中国で行われた「一帯一路」経済圏構想の国際会議に出席し、121 億ドルにのぼる中国企業による投資の約束を得た。

中国からの投資対象には、エネルギー、インフラ、インターネット通信、農産品の購入、観光、経済特区の開発などが含まれる。中国資本によるインフラ開発のなかでも、特に重視されているのは、首都圏に水を供給するカリワダムの建設、チコ川の灌漑事業、鉄道建設（首都圏の高架鉄道、スービック―クラーク、首都―レガスピ、ミンダナオ鉄道）、カガヤン州における工業団地の建設などである。また、市街戦と空爆で壊滅したマラウィ市の復興事業にも中国資本が関心を示している。

こうした中国資本の主な連携先は、ドゥテルテのクローニーである。対中貿易にしても、例えば 2019 年 7 月の時点で輸入額 22 億ドルに対して輸出額

は8億6千万ドルと赤字である。にもかかわらず、非対称な貿易関係を是正しようと　することなく、国をあげて中国との経済連携を強化し続けようとするのは、それだけクローニーの利権に対する寄与が大きいからであろう。

代表的なドゥテルテ・クローニーの華人系実業家デニス・ウイは、大統領との密接な関係を通じて中国資本にアクセスし、国家レベルの大規模インフラを次々と受注し、2020年にはフィリピンで22番目の資産家になった。もともとウイは、ダバオ市で両親の営む小さな家族事業を手伝っていたが、2002年に妻とウデンナ社を設立する。2004年には後に全国的にガソリン販売事業を行うようになるフェニックス石油をダバオ市で開始する。ガソリン販売には政府の規制が強く関係するため、当時ダバオ市長だったドゥテルテとの関係もこの時には築かれていたはずだ。2010年には中国資本（China-ASEAN Investment Cooperation Fund）の協力を得て、セブの伝統的エリートであるアボイテス（Aboitiz）家から船舶輸送を営む2GO社を取得する。

ウイは、ドゥテルテが大統領に就任した2016年に、マニラやダバオの港湾整備、セブ－マクタン国際空港の近くのカジノ運営、LPGガス、元クラーク米軍基地の再開発事業など、ビジネスを一気に拡大していく。なかでも着目すべきは、従来アヤラ家のグローブ社とパンギリナンのスマート（PLDT）社に独占されてきたインターネット通信業への参入である。ウイは、中国国営の中国電信と共同で第三のインターネット通信社ディトを立ち上げ、2021年から 本格的に営業を開始する予定だ。また、それまでマランパヤ天然ガス田を採掘してきた多国籍企業シェルが撤退を希望していることに伴い、その採掘権独占も狙っている。さらに、南沙諸島における中国との共同資源調査にも参加する予定である。

なお、中国資本には、こうした中国政府から公式の回路を通ってくるものだけでなく、中国国内における規制を回避し、新興国で利潤を上げようとする民間資本もある（Camba 2020a; 2020b）。その代表は、中国人が本国の中国人などを対象にフィリピンで経営するオンライン賭博業で、現地ではPOGO（Philippine Offshore Gaming Operator）と呼ばれる。フィリピンでは130社ほどのPOGOが操業しており、13万人以上の中国人労働者が働いているという。なかには不法滞在者や、犯罪に関与する者も少なくなく、反中感情を

高める一因になっている。また賭博を規制する中国政府も、フィリピン政府に POGO の全面禁止を要請している。にもかかわらず、ドゥテルテ政権は POGO の運営を容認してきた。その理由は経済的利益である。2019 年には、POGO からの公式な税収だけでも 64 億 2 千万ペソ（約 143 億円 3 千万円）にのぼった（CNN Philippines Staff 2020）。また POGO がオフィス・スペースの需要を高め、不動産業に莫大な利益をもたらしたことも見逃せない。

南シナ海をめぐる駆け引き

ドゥテルテ政権は、南シナ海の領土問題について、2002 年の「南シナ海行動宣言」に法的拘束力を持たせる行動規範の締結を求める一方で、現時点での実効支配に基づく「棲み分け」を前提にしている。すなわち、100 名以上の住民を置き、飛行場や港湾を整備してきたパグアサ島や、天然資源に豊富とされるレクト礁に近いアユンギン礁など実行支配する 8 島と 3 礁の確保には妥協しない。他方、1990 年代から中国に実効支配を奪われ、軍事化を進められてきたミスチーフ礁、スカボロー礁などについては、引き続き所有権を主張しつつも強硬な対抗策はとらず、中国と漁業権や資源採掘権を共有できれば良いと考えているようだ。

比中資源共同探査の主な対象として検討されているのは、フィリピンの排他的経済水域内にあるリード礁の一帯に眠るとされる、54 億バレルの石油と 55 兆 1000 億立方フィートの天然ガスである。中国からは中国海洋石油集団、フィ リピンからはマニュエル・パギリナンの PXP エナジー社、デニス・ウイのデニソン・ホールディングス社が、この事業に参加を予定している。

だが、交渉の進展は鈍い。2018 年 2 月、両国は資源共同探査に向けて民間の作業部会を設置することで合意する。同年 11 月に習近平国家主席が訪比した際、探査事業に関する覚書が締結された。そして 2019 年 8 月、北京で首脳会談が行われ、作業部会の設立が発表される。しかし、その後大きな進展はなく、2022 年 6 月までのドゥテルテの任期内に、資源共同探査が実現する気配は薄い。ドゥテルテの任期中にこの事業を進展させることのメリットは双方にあるはずだ。にもかかわらず、これが進まない理由の一つとして考えられるのは、資源配分をめぐる交渉の不調だ。フィリピンは排他的経済水域

内における資源の6割を要求しているが、これを中国が拒否している可能性がある。

そうしているうちに、世論の反中感情も高まった。2019年6月には、リード礁でフィリピンの漁船が中国船に当て逃げされて沈没し、海に投げ出された22名がベトナム船に救助される事件が生じた。中国政府だけでなくフィリピン政府も、これを「ただの事故」と説明するが、世論調査では中国への信頼度は21%に低下した。これは、アメリカ への80%、日本への56%と比べてもかなり低い(Social Weather Stations 2019)。その背景には、中国船によるフィリピン人漁師の妨害や、前述のPOGOをめぐって、かねてから反中感情が燻っていたこともある。こうした世論の反発も受けて、8月、中国政府はフィリピン政府に遺憾の意を示すものの、フィリピン政府の主張した第三者を入れての共同調査は拒絶した。

2020年、南シナ海における対中融和政策に、着目すべき軌道修正が生じた。まず7月にロクシン外務長官が、国際仲裁裁判所の裁定は「歴史的権利で、交渉余地のないものである」との声明を出し、ドゥテルテ政権として初めて国際海洋法条約の順守を中国に要求した。その翌日には、ポンペオ米国務長官も、南シナ海における中国の領有 権主張と海洋進出は「違法」だと表明した。さらにドゥテルテ自身も、9月の国連総会で、名指しを避けつつ領有権 問題をめぐる中国の対応を批判した。11月のASEAN 首脳会議でも、国際仲裁裁判所の裁定は「今や国際法の一部となっており、その重要性はいかなる強国も無視できない」と中国を示唆して発言した。

この方針転換は、中国からの経済的利益の提供が滞る一方、海洋進出のみが強引に進められてきたことへの不満の表明と理解できよう。南シナ海における共同資源調査だけでなく、多くのインフラ事業への融資も停滞していた。にもかかわらず、各国がコロナ禍の対応に追われるなか、中国は海洋進出を強化し、4月には南シナ海の島々に行政区域を設置して海南省に組み込んだ。任期を残り2年としたドゥテルテにとって、中国からの支援が口約束で終わるのは看過できぬ事態であるため、不満を表明したのであろう。

その効果があったのか、2021年1月に行われた比中外相会議では、鉄道建設事業など複数のインフラ事業への融資案件が進展を見せた。また中国は、

50 万回分のシノバッグ製ワクチンを無償で提供することも約束した。翌 2 月末には 60 万回分のワクチンが中国から提供され、イギリスのアストラゼネカ社、アメリカのファイザー社からのワクチン供給に先駆けて、最初のワクチン接種事業が開始された。

おわりに

ドゥテルテ政権は、アメリカとの軍事同盟を相対化しつつ、中国との連携も強化する自主外交へと舵を切った。この方向性を模索した大統領はドゥテルテが最初ではないが、彼はそれをもっとも明示的な方法で行っている。ただしこの転換は、確たる安全保障や外交上の目的に基づくわけでも、米中の大国間ゲームによって規定されたわけでもない。これは、歴史的なエリート支配の構造を転覆するという、内政上の目的を達成するための手段として選ばれたにすぎない。しかも、この目的を達成するには、完全な「反米親中」を突き進むよりは、両国の競合を利用して双方からの利益を最大化していく方が有利である。

この観点からすれば、ドゥテルテ政権がプラグマティックな外交を行ってきたことは間違いない。アメリカに対しては、VFA 破棄をカードに最新兵器の提供を求めることで、中国を牽制し、対テロ戦争の能力を高め、国軍に依拠した統治を強化してきた。他方、中国に対しては、国際仲裁裁判所の裁定をカードに、自らのクローニーを潤す経済的支援を要求してきた。さらにコロナ禍のもとで、これら二つのカードは、米中それぞれからワクチン供給を求めるためにも用いられている。

ただし、自派閥の支配強化ではなく、国民国家の安全保障を目的に設定するならば、ドゥテルテの自主外交にリスクを見出すこともできる。ドゥテルテ自身も自らの外交を「綱渡りをしているようなものだ」と語っているように、大国の弱みに付け込むような小国の外交にはそれなりのリスクが伴う。たしかに、東南アジア諸国の自主外交が、米中間の緊張関係をさらにエスカレートさせ、自らの首を絞めることになるとは限らない（菊池 2017）。むしろ懸念されるのは、中国資本の呼び込みに伴うリスクである。

まず、中国の融資対象国では、債務不履行の危険性が指摘されているが、フィリピンも例外ではない。政権に批 判的なメディアや知識人のなかには、中国に南シナ海の資源や重要なインフラも差し押さえられてしまうのではないかと懸念する者も多い。次に、安全保障上、重要な離島に対する中国の投資が進んでいる。フィリピン最北、台湾に近いカガヤン州フガ島には、中国企業が20億ドルを投資してIT 関連産業のための「スマートシティー」を建設予定である。また、かつて米海軍基地のあったサンバレス州スービックの沖にあるグランデ島とチキータ島には、中国企業が80棟のビルを建設予定である。そして、中国資本による通信インフラの整備は、スパイ行為やサイバー攻撃を受ける危険性を伴う。中国電信と提携した通信社のディトは、通信インフラを国軍基地内にも建設中である。

ただし、こうしたリスクがあるとはいえ、ドゥテルテ政権の任期終了と共に、中国資本との連携強化を目指す自主外交が後戻りする可能性は低いだろう。中国の大国化に伴う国際関係の多元化という外的要因にも、新興中間層 の支持に支えられたドゥテルテ派の強さという内的要因にも変化はないからだ。2022年大統領選挙をめぐる世論調査では、ドゥテルテの娘でダバオ市長のサラ（Sara Duterte）が一位人気であるだけでなく、対立する伝統的エリートや野党の候補で当選しそうな者も見当たらない。ドゥテルテ政権下で潤った新興実業家たちも、有力な大統領候補に献金を行い、現状を維持させようと新政権に影響力を行使するだろう。

フィリピンが中国への接近を改める内的要因があるとすれば、コロナ禍で経済成長が失速するなか、親中外交によっ て一部のクローニーばかりが潤い、庶民は苦しんでいるという世論の反中感情がコントロールできないほど高まる可能性だろうか。

参考文献

Camba, Alvin. 2020a. The Sino-centric Capital Export Regime: State-backed and Flexible Capital in the Philippines, *Development and Change* 51(4): 970-99.

——. 2020b. Between Economic and Social Exclusions: Chinese Online

Gambling Capital in the Philippines, *Made in China* 5(2): 209-217.

Camba, Alvin and Janica Magat. 2021. How Do Investors Respond to Territorial Disputes? Evidence from the South China Sea and Implications on Philippines Economic Strategy. *The Singapore Economic Review* 66(1): 243-267.

CNN Philippines Staff. 2020. P6.42-B Taxes Seized from Erring POGOs in 2019, *CNN Philippines*, January 26.

Social Weather Stations. 2019. Third Quarter 2019 Social Weather Survey: 52% Say the Philippines Can Have Good Relations with Both China and the US; 78% Say PH's Relationship with the US is More Important than with China, *Social Weather Stations*, December 7.

伊藤裕子．2020．「フィリピン・ドゥテルテ政権の「国家安全保障」観と対中・対米関係」『中国の対外政策と諸外国の対中政策』日本国際問題研究所、217-247 頁。

菊池 努．2017．「米中関係を超えて――大国間の権力政治と東南アジア」『国際問題』No. 665: 6-19 頁。

木場紗綾．2019．「米中の間で揺れる東南アジアの外交と日本の関与」『社会科学』48 巻 5 号、25-50 頁。

日下 渉．2018．「国家を盗った義賊――ドゥテルテの道徳政治」『21 世紀東南アジアの強権政治――「ストロングマン」時代の到来』外山文子・日下渉・伊賀司・見市建（編著）、明石書店、109-147 頁。

――．2020a.「ソーシャルメディアのつくる「例外状態」――ドゥテルテ政権下のフィリピン」『ソーシャルメディア時代の東南アジア政治』見市建・茅根由佳（編）、明石書店、57-78 頁。

――．2020b.「ドゥテルテの暴力を支える「善き市民」――フィリピン西レイテにおける災害・新自由主義・麻薬戦争」『アジア研究』66 巻 2 号、56-75 頁。

高木佑輔 . 2017.「ドゥテルテ政権の外交政策」『国際問題』No.665: 20-39 頁。

――．2020.「 中国の海洋進出とインド太平洋地域秩序の行方――ベトナムとフィリピンを事例に」『中央公論』10 月号、128-141 頁。

鈴木絢女 . 2018.「東南アジア――リーダーの生存と国際秩序」『ディフェンス』56 号：98 – 107 頁。

第 12 章　東アジア漢語圏の歴史的「内在論理」
―「琉球」を事例に

岡本　隆司
（京都府立大学文学部教授）

香港の「独立」

香港にいわゆる「雨傘革命」がおこって、若者たちを中心に選挙・政治の民主化を訴えたのは 2014 年、はや 7 年以上も前になる。その後も香港政府・北京政府に抵抗をつづけた民主化運動は、周知のとおり 2020 年 6 月の「香港国家安全維持法」の施行によって、新たな段階に入った。運動は弾圧を受け、下火になっている。ある人々は逮捕投獄され、別の人々は逼塞を余儀なくされた。今後の帰趨もまったく予断を許さない。

その具体的な過程・由来・内実・展望は、あらためてつぶさに考察が加えられるだろう。ここでは、そうした考察に備えるためにも、運動をめぐる論理・概念にあらかじめ着眼しておきたい。運動の根柢でそれを成り立たせる「内在論理」とその歴史的な由来を考えてみたいと思う。

あえてその典型をあげるとすれば、「独立」という概念であろうか。香港の民主化勢力はしばしば「独立」という言辞を用いた。香港独立党というグループも存在したほどである。香港「独立」は運動の過程で人口に膾炙したフレーズであり、統制の強まった現状を否定する意味あいが強い。

それがまた香港政府・北京政府の警戒を深めたこともいなめない。政府当局・中央＝「中国」から離反するというニュアンスを内包する概念だからであり、「香港国家安全維持法」を導き出す一因であったともいえよう。

もうひとつの「独立」

そうした「独立」という術語概念を考えてみると、日本人にとってはもっと身近な事例が存在することに気づく。沖縄・琉球の「独立」である。

沖縄では米軍駐留・基地移設などの問題を中心として、かねて日本政府に対する不満が高まっていた。そこから「独立」をめざす活動がはじまり、たとえば「琉球民族独立総合研究学会（ACSILs）」[1]というような組織が実在している。発足は2013年5月だから、香港の「雨傘革命」より1年以上はやい。

多くの媒体に散見するのは、「かつての琉球は独立国だった」という口吻であり、けだし大多数の論者に共通するテーゼだといってよい。そしてほぼ例外なく、現在の日米地位協定に拘束された沖縄は、そうした歴史的な「独立」を失っているというニュアンスを蔵したフレーズである。

このように考えてくると、香港の「独立」と琉球の「独立」という言説には、一脈通じるところがある。

まず現状に不満で、それを否定するのは当然として、そのためにしかるべき過去にもどる、という意味あいである。沖縄のスローガンは「琉球独立」であり、それはかつての「琉球」への回帰にほかならない。香港では、民主化運動は「独立」のみならず、「光復」というスローガンをも用いてきた。「もとどおりになる」という意味の漢語であり、これがいわゆる「独立」と同義の場合も多い。だとすれば、香港も琉球と同じように、かつて「独立」していたことになる。

第二に、その「独立」は文字どおり、真の独立なのか、という点である。もちろん史上、香港が独立したことはない。そして現在も、中国からほんとうに独立することをめざしているのか、といえば、論者による温度差はあるにしても、おそらくそうではあるまい。

沖縄の場合もかつての「琉球独立」とは、現在そう表現するだけで、当時にはもちろん独立ということば・概念は存在しなかった。そして現在も、表向きの言説内容はともかくとして、ほんとうに日本から独立するつもりがあ

1　たとえばhttp://www.acsils.org/homeを参照（2021年2月26日最終閲覧）。

るのかどうかは、かなり疑わしい。

客観的にみても、いずれも法制上、国際法上の独立国となることは、とうてい想定できない。それなら何をめざしているのか。

香港の民主化勢力が訴えるのは、とりもなおさず当局に対し、いわゆる「一国両制」、とりわけ香港特別行政区基 本法第 2 条の「高度な自治 a high degree of autonomy」という条文の遵守を求めるメッセージであり、それがいわば「独立」にひとしい。沖縄の場合は、いっそう明瞭に「自己決定権」といいかえるのが普通である。いうまでもなく国際人権規約の条文にいう “the right of self-determination” にもとづく術語で、やはり「独立」とはいえ必ずしも独立国・主権国家を意味しない。ここも共通する。

こうした表現の「独立」は、おそらく当事者たちがことさら意識して用いた術語概念ではない。それぞれごく自然に思いついて使ったタームにすぎないのだろう。しかしながら、そうした無意識裡の言動とそれが期せずして日中一致するその暗合に、かえっていっそう歴史的な因縁・刻印を感じるのは筆者だけであろうか。

そこで本稿では、沖縄・琉球の過程に即して、その歴史的な刻印に一瞥を加えたい。香港などリアルタイムで中国語圏の重大な問題となっている局面にも、参考の一助になれば幸いである。

歴史的前提

沖縄・琉球の歴史的過程とは、具体的にいえば、いわゆる「琉球処分」にほかならない。それ以降「琉球」は実体として存在しなくなったからである。それなら、その「琉球」とはいかなるもので、いかにして亡くなったかをみれば、その「独立」の意味内容も判明するといってよい。

もっとも日本でふつうに「琉球処分」と称する歴史的事件は、その名称・概念で海外に通じるわけではない。「処分」とは国内・内政上の処置を意味する。しかし当時、海外からは必ずしもそうはみられなかった。今もってなお然り、なのであって、日本人一般の既成概念ばかりでは、琉球・沖縄の歴史的地位をはかることのできない事情の存在がわかるだろう。

なぜそうなのかをつきつめて考えるには、やはり実際に歴史をたどってみるにしくはない。ひとまず沖縄の帰属が明確になった日清戦争終結までを範囲とする。

1895	下関条約・台湾割譲	
1880	分島改約交渉	「両属」時代（近代）
1879	琉球藩廃止・沖縄県設置	
1878	清朝駐日公使何如璋着任	
1875	朝貢停止	
1874	台湾出兵	
1872	藩王冊封	
1871	台湾事件	「隠蔽」時代（近世）
1868	明治維新	
1854	琉米修好条約（1855 琉仏・1859 琉蘭）	
1644	清朝入関	
1609	薩摩侵攻征服	
1429	三山統一、琉球王国成立	古琉球
1380s	三山冊封	
1372	中山王が朝貢開始	
1368	明朝建国	

以上さかのぼった年表となる。本報告の観点から、ごく簡単な時期区分を施してみると、琉球の歴史は、(1)古琉球の時代、(2)「隠蔽」時代、(3)「両属」時代を経てきた。

世界史的な「14 世紀の危機」と「17 世紀の危機」、および 19 世紀後半の「近代」の開幕とおおむね対応した歴史的展開となっており、やはり琉球史も世界史の一環として考えるべきことを示していよう。

ここでは、現代につながる(3)が、タイムスパンとして短いながらもやはり重要で、合わせて六百年にわたる(2)(1)は、むしろその前提といった位置づけになる。あらためて番号の順序、つまり時系列にしたがって跡づけてゆきたい。

「万国津梁」

(1)は明朝の「朝貢一元体制」[2]のもとで、琉球が成立、繁栄した時代であって、琉球史の文脈では「古琉球」と称する。

寒冷化と疫病蔓延がもたらした「14 世紀の危機」は、東アジア各地の権力構造の再編をもたらした。そのなかから生じた明朝の「朝貢一元体制」が当時の東アジア広域にわたる関係の前提になり、ある意味、現代をも規定している。

もとより琉球もその例に漏れない。まずその内容を大づかみにみておこう。

その「朝貢一元体制」とは、史上未曾有の対外秩序といってよい。朝貢は儒教・華夷秩序を表象するパフォーマンスで、これは中国史に通有のことながら、それしか往来・交流の手段を認めないというのが、この体制の特徴的な原則だった。沿海でいえば、「板きれ一枚、海に浮かべてはならぬ」という海禁すら布かれている。

このように統制の厳重な、不自由な交通･貿易関係のなかで、明朝から冊封、つまり国王任命をうけ、中国と朝貢関係を保った琉球がクローズアップされてきた。琉球は久米村の華僑はじめ、明朝政府と交渉できる組織をもちつつ、ほかの地域と中継的な交易をおこなっていた点、後世の東南アジアのいわゆる「港市国家」と同じ構造で、先駆的な存在だったといえる。そうした利点を生かして、シナ海域各地の交易を中国とつないだ、交易網全体の要をなすとともに、また「朝貢一元体制」の統制がひきおこしがちな軋轢を緩和する安全瓣の役割をになっていた。

そのため古琉球の時代は「大交易時代」といわれ、また同時代の琉球は「万国津梁」と称せられた。琉球史上、栄光の記憶として残っている。もっともその栄光が続いたのは、16 世紀までだった。それなりの条件が必要だったからである。

当時は最も近接し、また経済規模の大きい日本列島が成長途上、その求心的な権力が空白で、政治的経済的な 秩序に安定を欠いていた。中国大陸の明

2　「朝貢一元体制」については、岩井茂樹『朝貢･互市･海禁――近世東アジアの貿易と秩序』名古屋大学出版会、2020 年を参照。

朝政権も同じ時期、海上の利害にはきわめて消極的である。

その間隙に介在し、橋渡したのが古琉球のありようで、そこに「万国津梁」を構築できる余地・条件があった。だとすれば、そうした間隙の幅員が変動したり、消滅するなら、「万国津梁」も立ちゆかなくならざるをえない。

「隠蔽」

そうしてみると、列島と琉球の盛衰は、いわば相反･反比例の関係にあった。以上の古琉球から、(2)の近世琉球に転換するのは、そうした一種の逆転にほかならない。そしてまた、世界史的な転換ともパラレルな関係にあった。世界史上の「17世紀の危機」の結果として、江戸開府と明清交代が起こったからであり、列島の勃興と近世日本の形成とともに、琉球の情勢も変動を余儀なくされる。

その帰結が薩摩による琉球の侵攻・征服だった。もはや日本は空白どころではなく、あからさまな圧力として登場した。日本の空白が、琉球の「大交易時代」「万国津梁」と不可分だったので、前者の形態がかわると、後者も烏有に帰さざるをえなかったのである。

ところが中国においては、明朝の制度は清朝によって温存された。朝貢関係の継続である。しかしもはや「朝貢一元体制」ではなかった。しかも朝貢関係をかつてほとんど経験したことのない日本が、その琉球を牛耳ることになる。そうした変動・ギャップをほかならぬ琉球が一身にうけとめなくてはならなかった。

経済的に日中との交易で充足しながらも、もはや前代のような間隙は存在しない。それは琉球にとって、「大交易時代」の終焉を意味している。しかも前代の対中朝貢関係はそのまま続いたため、琉球とこれを支配する薩摩の側にも、変化と継続に応じた、あらたな秩序体系が必要であった。そこで構築したのが「隠蔽」である[3]。

3　このような体制としての「隠蔽」については、渡辺美季『近世琉球と中日関係』吉川弘文館、2012年を参照。

日本に対する従属を清朝・中国の知るところになれば、その反応によっては事態が紛糾しかねず、琉球はもとより、日本の側もそれは望まない。幕藩体制ないしいわゆる「日本型華夷意識」の近世日本も、琉球を「異国」と位置づけたほうが都合はよかった。琉球はそこで、中国との通交を保ちながら、日本との通交、とりわけその従属関係を清朝に隠蔽したのである。

もちろん隠しきれない局面はあって、清朝側の個別の当局者が、琉球の従属状態を察知しなかったわけではない。けれども清朝は前代明朝以来の体制的な実地行政への疎遠から、およそ日琉関係に関知しようとしなかった。「隠蔽」が成り立ち、二百年以上、継続しえたゆえんである。

「自己決定権」と条約締結

琉球はそうした「隠蔽」を通じて、日本に従属しながらも「異国化」と「中国化」をすすめたばかりではなく、一定の内政外交の自主権・フリーハンドを保ち得た。それがいわゆる「自己決定権」の歴史的な由来である。四囲の条 件に適応することで、「大交易時代」以来の損失を最小限にくいとめようとしてきたといってもよい。

そうした「自己決定権」の典型的な事例が、たとえば 19 世紀半ばの欧米諸国との条約締結であった。西洋諸国の国際関係では、条約を結べるのは独立主権国家の間である。ところが、アメリカ側の当事者だった東インド艦隊司令官マシュー・ペリー（Matthew C. Perry）は、

> 琉球がどの国に属するかは今尚議論のある問題である。或る人によればそれは日本の薩摩侯の属領と云はれ、他の人々は支那に属すると想像してゐる。けれども琉球は絶対的に日本に属してゐる属領であると云ふ方が多かれ少なかれ確からしく、支那に対しても貢物を送つてゐることに疑がないのだから、多分幾らかは同国にも従属してゐるのであらう。

と記して[4]、琉球が清朝との朝貢関係を有すると同時に、事実上「絶対的に」日本への従属状態にもあったことを明白に認識していた。それにもかかわら

ず、あえて琉球を交渉・締結の相手とし、また琉球もそれに応じて条約を結んだのである。こうして「自己決定権」を行使しえたのは、引用にいうような従前の状態においてであって、内外の思惑・圧力はあったにしても、必ずしも新たな事態・体制によるものではなかった[5]。

今日的な基準でいえば、条約締結は一種の「外交権」行使にひとしいから、この「自己決定権」はたしかに「独立」国の要件かもしれない。しかしそれはあくまで「隠蔽」が機能して有効だったからこそ行使しえたものであって、やはり日中の体制が以前とかわらないことが前提であった。

欧米との条約締結は、もとより琉球だけの問題ではない。ひろい文脈では、やはり新たな局面・段階である。琉球にせよ朝鮮にせよ、清朝を中心とした朝貢関係・秩序体系は、なお条約締結そのものは包摂できたけれども、東アジアには包摂できずに、自らの秩序体系そのものの変革を迫られた国もあった。幕末維新の日本である。

「両属」概念とその矛盾

幕末は日本旧来の幕藩体制そのものが問われた時代であった。その影響は薩摩に及び、やがて琉球の位置づけが問題になり、薩摩と幕府の対立にも関わってくる。そしてそのなかで、「隠蔽」されてきたはずの琉球の日本従属が公然と語られるようになった。

4　以上の引用は、土屋喬雄・玉城肇訳『ペルリ提督日本遠征記（二）』岩波文庫、1948年、8頁に拠った。なお原文は以下のとおりである。
"It is a question yet discussed to what power Lew Chew belongs. By some it is said to be a dependency of the Prince of Satzuma, of Japan; others suppose it to belong to China. The probabilities, however, are all on the side of the dependence, more or less absolute, of Lew Chew on Japan, and probably, also, of some qualified subordination to China, as they undoubtedly send tribute to that country."（*Narrative of the expedition of an American squadron to the China seas and Japan: performed in the years 1852, 1853, and 1854, under the command of Commodore M.C. Perry, United States Navy, by order of the Government of the United States*, 2vols., Published by order of the Congress of the United States, Beverley Tucker, Senate Printer, 1856, Vol. 1, p. 156.）

5　琉球の条約締結およびその前後の欧米列強との関係については、最近の研究成果として、列強の観点からするティネッロ・マルコ『世界史からみた「琉球処分」』榕樹書林、2017年、および琉球の立場からみた上原兼善『琉球王国と黒船来航』名古屋大学出版会、2020年を参照。

それまで琉球の日本従属は「隠蔽」を通じて、なお国際的に認められたものではなかった。もちろん清朝の冊封使やペリーのように、外国の当事者たちが個別のケースで気づいていたことはあっても、清朝との朝貢関係は継続していたし、欧米諸国と条約も結んでいる。しかし「開国」した日本は、従前とは異なる方針をとりつつあった。ことあるごとに、琉球が日本にも従属している両属の状態にあることを表明したのである。

その趨勢は「御一新」の政体に転化した明治維新以後、いっそう明白となり、なおかつ方向も転換し、固まってきた。その一つの帰結が明治天皇による 1872 年の琉球「藩王」冊封である。これは列強にアピールしてきた琉球の日本従属を公式化した上で、内外に闡明する措置であり、しかもそれまでは認知してきた琉球の日清両属の状態を否定する方向に舵を切ったことを意味した。

何となれば、西洋的な主権国家・国際関係からすれば、同時に別の二国に従属するというのは、ありえない状態だからである。西洋化をめざす明治日本に琉球が従属する以上は、専属しなくてはならない。いわば明治政府のとなえた「両属」概念とは、琉球の日清両属という現状の否定をめざすものだった。

それに対する琉球の反応は、そうした明治政府の思惑とは必ずしも合致していない。明治政府が「藩王」冊封にさいして、「両属」概念を明示したことで、従前のような「隠蔽」の必要がなくなったのは、琉球にとっても新たな局面・段階であった。そこで琉球当局は、むしろ「両属」概念を明示することで、その現状を維持しようとする方向にすすむ。そこで明治政府と矛盾が生じ、対立がはじまった。

「処分」

日本側は 1874 年の台湾出兵の結果、清朝と交わした合意文書に、琉球人を「日本国属民」と書き込むことに成功した。かくて 1875 年以降、清朝への朝貢停止を求めるなど、琉球の専属化をめざす動きを強める。これに反撥する琉球側は、清朝をまきこんで「両属」の継続をはかろうとした。

その清朝はむしろ朝鮮半島という別方面の利害関係から足並みをそろえる。とりわけ新たに赴任した駐日公使の何如璋が、琉球側に同調して日本に反駁した。そのため日本側の強い反撥を招き、「処分」をかえって促す結果になる[6]。

そうした折衝のなかで、何如璋が用いたのも「両属」概念だった。おそらく琉球側から啓発を得たものとおぼしい。それを論拠として、日本との関係にかかわりなく、清朝と琉球の旧来の関係は存続すべきものとする論法で、日本に再考を迫った。日本政府はもちろんその主張を顧慮せずに「処分」をすすめ、1879年には首里城を接収、琉球藩の廃止・沖縄県の設置を断行したのである。

以後もなお琉球の「救国運動」、日清の交渉はつづくけれども、十五年間にわたり、大きな転換をみることなく、日清戦争を迎えたのである。

展望

ごく簡単にまとめよう。明治政府は1870年代、琉球を専ら日本に帰属させるため、「両属」概念を提起して現状の否定を試みたのに対し、琉球と清朝は日本が提起した「両属」概念を換骨奪胎することで、現状の肯定・維持をめざした。ひるがえって現在の「琉球独立」の論議をみるに、この史上の対立が形を変えてあらわれているともいえようか。

以上の歴史的事象の背景にある論理を考えると、「琉球処分」は明治日本が国内体制の論理で断行したものである。ただし琉球を新たな国民国家体制に取り込むという意味で、その国内論理とは、まったく西洋の外在論理に従っていた。

それに対し、琉球をはじめ、ほか朝鮮・ベトナムなどの有した朝貢関係は、実地の行政に疎遠な体制だった明清 中国の統治原理が対外的に発露したものである。その代表的な事例として、琉球の「隠蔽」「両属」、ひいては「自己決定権」が存在した。それはあるいは「属国自主」とも称せられる[7]、東アジ

6　以上の清朝側の動向、および中国側の体制全般については、拙著『中国の誕生――東アジアの近代外交と国家形成』名古屋大学出版会、2017年、同『「中国」の形成――現代への展望』岩波新書、2020年を参照。

アの歴史的な内在論理に由来する。

したがって「琉球処分」は、そうした内在論理と外在論理の切り結んだ史実・事例とみることができるといってよいし、しかもその種の事例は、琉球ばかりに限らない。時期・場所の違いに応じて、以後も「自主」「自治」「独立」という多様な概念、またそれをめぐる紛糾となってあらわれたものである。

しかし 20 世紀に入ると、中国は従来の疎遠な統治を否定し、西洋の外在論理を奉じて国民国家の創出をめざすようになった。現代中国の区域「自治」制度や「一国両制」も、そうした歴史的展開の上にある。中央政府からみれば、従来の疎遠な統治を国民国家体制に転換させる制度的な手段にほかならない。

しかし現地からすれば、自ずから立場は異なる。たとえば「自治」は、従来の疎遠な体制で経験享受してきたフリーハンドを意味するのであって、ダライ・ラマ 14 世が主張するチベットの「高度な自治 genuine autonomy」は、「琉球独立」や香港「光復」と同じく、かれらなりの内在論理にほかならない。中国政府から否定されるのはそのためであって、あたかも琉球の「両属」が明治日本に否定された史実を髣髴させる。

現代世界は国民国家にもとづく国際関係で成り立っており、それは西洋の外在論理以外の何物でもない。しかしこうした外在論理が東アジアに持ちこまれると、翻訳概念として漢語が媒介したため、それまで当該漢語が含有していた歴史的な内在論理が残存併存することも少なくなかった。「自治」も「独立」もそのため、つねに内在論理と外在論理の両義性をはらんでいる。両者の矛盾と軋轢は、パワーバランスによって、潜在化することもあれば顕在化することもあった[8]。

現代の琉球・香港の「独立」概念は、そうした事例としてとらえることができる。逆にいえば、そうした「独立」問題を考えるにあたっては、以上のような歴史を考えあわせなくては、十全な理解に達することができないのである。

7　「属国自主」については、拙著『属国と自主のあいだ――近代清韓関係と東アジアの命運』名古屋大学出版会、2004 年、拙編『宗主権の世界史――東西アジアの近代と翻訳概念』名古屋大学出版会、2014 年を参照。
8　以上の歴史的な淵源については、前掲拙著『中国の誕生』を参照。

ROLES REVIEW

Vol.1

特集：ROLES の夜明け

The Rise of ROLES

2022 年 3 月 31 日発行

■編集・発行　東京大学先端科学技術研究センター創発戦略研究オープンラボ

〒 153-8904　東京都目黒区駒場 4-6-1

電話：03-5452-5427　Fax：03-5452-5361

Email: office@me.rcast.u-tokyo.ac.jp

Website: https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/

■印刷・デザイン　株式会社丸井工文社

ISBN978-4-910833002

※本誌に掲載された記事・論文は著者の個人的な見解であり、所属組織の立場を代表・反映するものではありません。

ISBN978-4-910833002
C3031 ¥2000E

定価（本体 2000 円＋税）

9784910833002

1923031020009

ROLES

ROLES は先端研グローバルセキュリティ・宗教分野が中心となって **2020** 年に設置されました。学内と学外、国内と国外、研究者と実務者といった垣根を取り払った風通しのいい「オープンラボ」として、国際関係や安全保障に関する最新の知見を広く結集し、国内外に発信していきます。運営予算の大部分は公官庁や民間企業から自主調達した外部資金で、大学の「シンクタンク」としての社会の中での役割を問い直し、再強化する試みです。

東大先端研
Research Center for
Advanced Science and Technology
The University of Tokyo