

中国における全球治理論に対する一考察 —シンクタンクの議論を中心に

俞 敏 浩

一、はじめに

21世紀に入って台頭著しい中国がその新たに獲得したパワーをどのような形で行使するかに対する関心が高まっている。

2005年から2007年までの中国政府の言説と学界の議論を丹念に分析した増田雅之の研究によれば、国際社会における高まる中国責任論に対して中国は発展途上国としての慎重な自己認識を有しており、また「和平演変」への潜在的警戒感もなお強かったために、中国の国際責任を西側の要求に対するものではなく、発展途上国との関係強化、周辺諸国との関係強化として定義し、西側主導の国際秩序に対するソフトバランシングを通じて中国の国際地位を高めることを目指していた。すなわち台頭する中国の自信ではなく、慎重な内外環境に対する認識が基礎にあったという¹。

2008年世界金融危機をきっかけに中国国内では「韬光養晦、有所作為」（能力を隠して力を蓄え、できることはなしとげる）路線²を維持すべきか見直すべきかをめぐる議論が一段と盛んになり、中国政府は2009年に玉虫色の「堅持韬光養晦、積極有所作為」（引き続き低姿勢で力を蓄えながらできることは積極的になしとげる）の方針を発表した。2010年の中国政府関係者の議論を中心に考察した浅野亮の研究によれば、「有所作為」に関する論評が増えているものの、中国政府が「韬光養晦」を見直したとは言えないし、国益の拡大と軍事力の強化を目指して現在の「戦略的チャンス」の時期に外国のことを気にすることなく打って出ていくのではなく、できることを積極的にしようというのが政策決定層のおおむねのコンセンサスだと指摘した³。他方、この時期、にわかに注目を浴びた「核心的利益」論⁴に対する高木誠一郎の論考でも、2010年末以降「核心利益」概念の明確化による限定と柔軟路線への回帰が平行して進む

¹ 増田雅之「中国外交における『国際責任』—高まる国際的要求、慎重な自己認識、厳しい国際情勢認識—」『アジア経済』2009年4月。

² 「韬光養晦」は鄧小平が定めた中国の外交指針の一つである。「韬光養晦」について鄧小平が初めて言及したのは1992年4月だとされる。その前に、鄧小平は「冷静観察」（冷静に観察し）、「稳住陣脚」（足元をしっかり固め）、「沈着応付」（落ち着いて対処し）、「有所作為」（できることはなしとげる）といった外交方針を相次いで指示したが、その背景には天安門事件後国際社会から厳しい制裁を受け、孤立した苦しい事情があった。鄧小平の一連の指示を簡潔に「韬光養晦、有所作為」と称するのが一般的である。詳しくは「鄧小平韬光養晦外交戦略の来歴」（<http://news.china.com/history/all/11025807/20120301/17065999.html>、2015年4月1日最終アクセス）を参照。

³ 浅野亮「中国の対外政策方針の変化—その決定メカニズムとプロセス—」『国際問題』No. 602、2011年6月。

⁴ 2009年ごろから中国が従来の「核心的利益」とみなしていた台湾やチベット問題に加え、南シナ海まで「核心的利益」に含めるようになったとする説が広まり、中国が強硬な対外姿勢に転じた証として周辺国の懸念を呼んだ。

ことになったという⁵。

以上の先行研究が指摘するように、中国政府は国益の拡大、国際的地位の向上、軍事力の強化など基本的目標を追求する際に、2010年までおおむね慎重な対外姿勢を維持していたといえよう。

ところが、2012年から中国政府の対外姿勢は大きく変化した。米国との「新型大国関係」の構築を目指す一方、2013年の周辺外交工作会議では「周辺諸国が中国の発展から利益を得られるようにする」方針を明らかにした。また2014年3月の全人代における政府活動報告では「責任ある大国として多角的協力で積極的に参加し、地球規模の課題と争点の解決のために建設的な役割を果たす」と⁶、明確に大国外交を宣言し、BRICS 開発銀行や外貨準備基金の設立、アジアインフラ投資銀行の設立、温室ガス排出ピーク期限の約束など、実際の行動も見せている。

こうして外交方針の転換が明らかになるに伴い、中国国内では今後の中国外交のあるべき姿に対するホットな論争が展開されつつある。この論争は中国政府の外交方針の転換に触発された一面もあるが、他方でそこには今後の中国外交の行方を占う手がかりも含まれているように思われる。

そこで本稿では中国国内の全球治理論（グローバル・ガバナンス論）を手がかりに、最近中国国内で行われている外交戦略をめぐる議論の一端を明らかにしたい。後述するように、中国のシンクタンクが論じる全球治理論とは一般的なグローバル・ガバナンス論とかなり異質なものである。そのため、本稿では中国国内のグローバル・ガバナンス論を論じる場合は「グローバル・ガバナンス」ではなく「全球治理」と表記する。もちろん中国でも海外の学界と同じ土台に立ったグローバル・ガバナンス理論研究が行われているが、本稿はそのような理論研究は捨象し、全球治理の視点から外交戦略を論じたシンクタンクの議論にのみ焦点を当てることとする。そして最後に政策決定におけるシンクタンクの影響力についても予備的な考察を行う。

二、中国における全球治理論の系譜

中国国内の刊行物に「全球治理」というタームが現れたのは1995年であったが⁷、同概念についての議論が始まったのは、1999年以降のことである⁸。そして「全球治理」が、学界において一定の関心を集めるようになったのは、中央編訳局の俞可平が、2002年1月に初めての本格的な研究論文—「全球治理引論」を発表してからである⁹。

しかし、総じていえば、この時期中国における全球治理研究は学界の主流にはなっておらず、関連研究の多くも「欧米の研究を紹介するだけか、せいぜい論評を加える」のみで¹⁰、初歩的な段階にとどまっていた。龐中英は2005年までの中国における全球治理研究について次のように分類している。①全球治理に対する理解、②いかに全球治理を展開するかの問題、③全球治理における中国の役割。龐によれば、③が一番価値のある分野であるにも関わらず、比較的すぐれた関連研究はほとんどが西側の研究者によるものであり、中国国内の研究者の研究成果は

⁵ 高木誠一郎「中国外交における『核心利益』論の展開」『問題と研究』第42巻2号、2013年4.5.6月号、16頁。

⁶ 新华社北京3月18日电

⁷ 王逸舟「联合国研究中的若干重点和动向」『战略与管理』1995年第6期。

⁸ 唐賢興「全球治理：一個脆弱的概念」『國際觀察』1999年第6期。

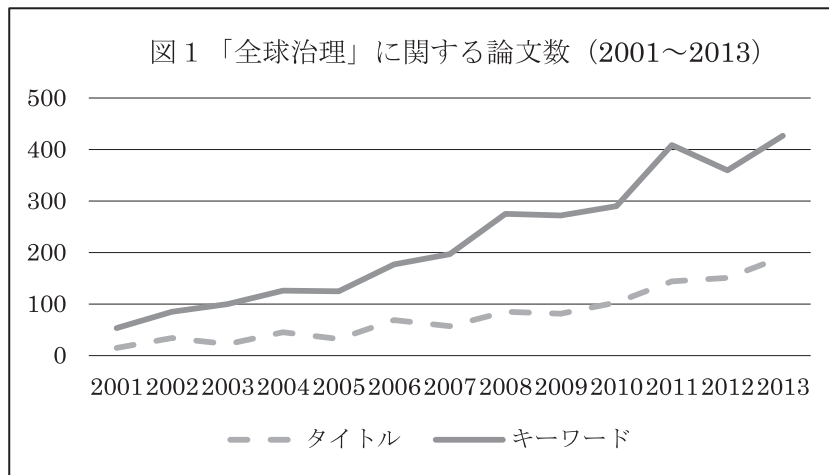
⁹ 俞可平「全球治理引論」『馬克思主義与現實』2002年第1期。

¹⁰ 龐中英「关于中国的全球治理研究」『現代國際關係』2006年第3期、61頁。

充分ではないという¹¹。

中国におけるグローバル・ガバナンス研究が活気を帯びようになるのは、2008年の世界金融危機以降であった。2008年11月に初開催されたG20サミットについて、多くの中国の論者が、これまでの西側先進国に牛耳られていたグローバル・ガバナンスに発展途上国の主張をより多く反映させるチャンスとして歓迎した。また彼らは、G20の台頭を国際秩序の重大な転換として受け止め、中国は新たな国際秩序の構築に積極的に参加すべきだと主張した¹²。

2009年以降、各地で「全球治理」をテーマとしたシンポジウムが頻繁に開催され、グローバル・ガバナンスに対する学界の関心が急激に高まった。各大学、研究機関には附属研究センターも多数設立された。現在の中国のグローバル・ガバナンス研究は、初期の紹介、消化段階を経て、百家争鳴・百花斉放の様相を呈している¹³。



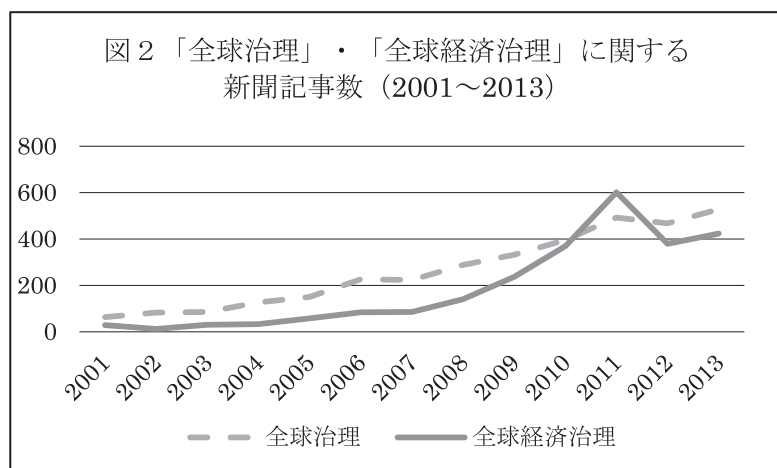
出典：中国知網 CNKI に基づき筆者作成

注：「全球治理」、「全球経済治理」、「全球金融治理」、「全球環境治理」をキーワードにそれぞれタイトル検索とキーワード検索を行い、ヒットした論文数を全部加算した数値である。ここには反映されていないが、「全球治理」関連の用語として、ほかにも「全球安全治理」「全球核治理」などがある。

¹¹ 龐中英「關於中国的全球治理研究」、61、62頁。

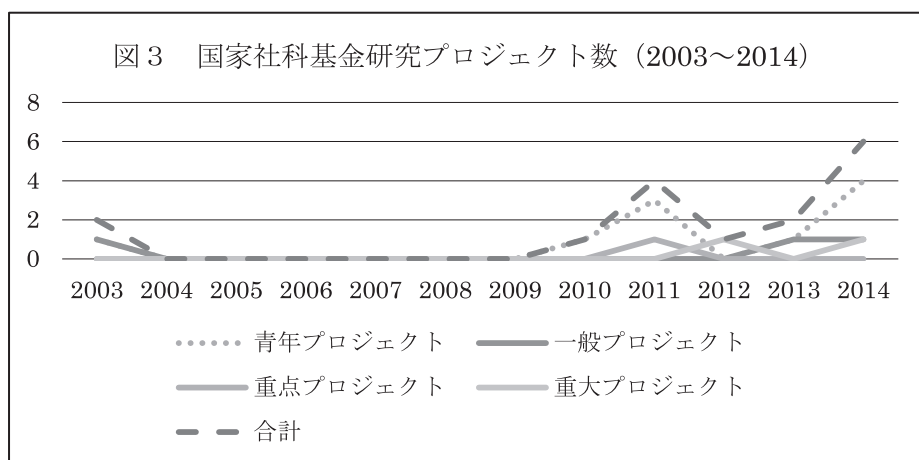
¹² 特集「G20崛起与国際大變局」『現代国際関係』2009年11期を参照。

¹³ 中国におけるグローバル・ガバナンス研究の動向については以下の文献を参考されたい。徐進、劉暢「中国学者關於全球治理的研究」『國際政治科学』2013年第1期。白雲真「全球治理問題研究的回顧与前瞻」『教学与研究』2007年第4期。龐中英、前掲論文。



出典：中国知網 CNKI に基づき筆者作成

注：「全球治理」、「全球経済治理」をキーワードにそれぞれ全文検索を行い、ヒットした新聞記事数を加算した。



出典：国家社科基金研究プロジェクトデータベース（<http://gp.people.com.cn>）に基づき筆者作成

注：課題名に「全球治理」、「全球経済治理」、「全球金融治理」、「全球環境治理」のいずれかを含む研究プロジェクトの総数である。

図1に示されるように近年中国の論壇では「全球治理」に関する議論が高まっており、図2が示すように、新聞紙で取り上げられることも多くなったことから新聞購読層を中心に社会に一定程度浸透していることと推測される。また図3からは「全球治理」が一つの研究分野として学界における市民権を獲得しつつあるとみられる。

三、中国のシンクタンクの全球治理論

1. シンクタンクの定義および考察対象の特定

中国のシンクタンクを定義することには一定の困難が伴う。朱旭峰は、政策課題を研究し、政策提言を行うことを通じて政策過程に一定の影響を及ぼす比較的に安定かつ自立した組織であると緩やかに定義している¹⁴。朱の定義では政策研究と政策提言を専業としない場合にも(た

例えば教育機関）シンクタンクとしてカウントされるのかどうか明確にされていない。これに対し、青山瑠妙は中国で政策課題を研究し、政策提言を行うシンクタンクの大多数は政府機構が所管している研究機構や教育機構、あるいは政府機構から実質上財政的バックアップを受ける民間団体である事情を踏まえて、政府機関が所管している研究機構、教育機構、そして非営利の民間シンクタンクを検討の対象とした¹⁵。他方、上海社会科学院シンクタンク研究センターが2013年に発表した『中国シンクタンク報告書』によれば、中国のシンクタンクとは公共政策を研究対象とし、公共利益と社会責任を行動規範としながら政府の政策決定に影響を及ぼすことを研究目的とする専門的な研究機関であるとされる。これらの条件を満たせば、政府管轄か否かに関係なく、また営利目的か否かに関係なくシンクタンクとしてカウントされるという¹⁶。

シンクタンクの基準の曖昧さ故に、シンクタンクの総数を把握することは容易ではない。2500の説も、426の説もある¹⁷。ただ、このような不明確な点があるものの、国際関係分野で影響力のあるシンクタンクを特定することはさほど困難ではない。

2006年、北京で開催された中国第1回シンクタンクフォーラムにおいて、中国の10大シンクタンクが発表されたが¹⁸、そのうち国際関係関連のシンクタンクは次の通りである。

中国社会科学院（CASS）、中国国際問題研究所（CIIS）、中国現代国際関係研究院（CICIR）、中国太平洋経済合作全国委員会、中国国際戦略学会、上海国際問題研究所（SIIS）

他方、近年ペンシルバニア大学シンクタンクと市民社会プログラムが発表する *Global Go To Think Tank Index Report* と¹⁹、上海社会科学院シンクタンク研究センターが発表する『中国智库報告』によると²⁰、外交政策と国際関係分野における中国の影響力のあるシンクタンクは次のとおりである²¹。

¹⁴ 朱は党や政府内の政策研究部署および企業内の研究部門はシンクタンクではないとした。Xufeng Zhu, *The Rise of Think Tanks in China*, Routledge, 2013, p20.

¹⁵ 青山瑠妙「中国のシンクタンクと対外政策」『国際問題』2008年10月、No. 575.

¹⁶ 上海社会科学院智库研究中心『2013年中国智库報告—影響力排名与政策建議』2014年1月、2頁。

¹⁷ 青山、前掲論文。Think Tanks and Civil Societies Program (Director, James G. Mc Gann), *2013 Global Go TO Think Tank Index Report*, University of Pennsylvania, 2014. 1. 22, p21.

¹⁸ http://news.xinhuanet.com/politics/2006-11/09/content_5307726.htm (2014年11月15日最終アクセス)。

¹⁹ Think Tanks and Civil Societies Program (Director, James G. Mc Gann), op cit., p60. Think Tanks and Civil Societies Program (Director, James G. Mc Gann), *2014 Global Go TO Think Tank Index Report*, University of Pennsylvania, 2015. 2. 4, pp.98-99.

²⁰ 上海社会科学院智库研究中心『2013年中国智库報告—影響力排名与政策建議』2014年1月、上海社会科学院智库研究中心『2014年中国智库報告—影響力排名与政策建議』2015年1月。

²¹ ほかに零点国際発展研究院と中国網（www.china.com.cn）が2015年1月に共同発表した『2014年中国智库影響力報告』があるが、同報告書は分野別のランキングを発表していない。同報告書の総合影響力ランキングにはCASS、中国国際経済交流センター、中国人民大学重陽金融研究院、中国と全球化智库、復旦大学米国研究センター、清華大学当代国際関係研究院、CIIS、中国国防大学、商業部国際貿易経済合作研究院などがランクインしているが、そのうち外交政策と国際関係を専門とするシンクタンクは復旦大学米国研究センター、清華大学当代国際関係研究院、CIISのみである。http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-01/18/content_34589543.htm (2015年4月1日最終アクセス)、http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-01/18/content_34588216.htm (2015年4月1日最終アクセス)。

ランキング発表機関	発表時期	シンクタンク
ペンシルバニア大学シンクタンクと市民社会プログラム	2014年1月	CICIR、SIIS、CIIS
ペンシルバニア大学シンクタンクと市民社会プログラム	2015年1月	CICIR、CIIS、SIIS
上海社会科学院シンクタンク研究センター	2014年1月	清華大学当代国際関係研究院、CASS、CICIR、復旦大学米国研究センター、SIIS
上海社会科学院シンクタンク研究センター	2015年1月	CASS、CIIS、CICIR、復旦大学米国研究センター、SIIS

以上の国内外のランキングから中国現代国際関係研究院（CICIR）は上海国際問題研究院（SIIS）と中国国際問題研究所（CIIS）と並んで影響力のあるシンクタンクとして不動の地位を占めていることがわかる。しかし、CICIRは傘下に全球化研究センターを設置しているものの、まだグローバル・ガバナンスに関する報告書、もしくはそれに類似した報告書を発表していない。また中国国内で高く評価されている社会科学院については、傘下に国際関係に関する多数の研究所、研究センターを設置しているため、代表的な議論を抽出することは困難である。他方、復旦大学米国研究センターは逆に研究対象が米国一国に限定されているために、本稿の考察対象としては適切ではないと判断し、代わりに復旦大学国際関係と公共事務学院を考察対象とする²²。

以上の考慮から、考察対象を清華大学当代国際関係研究院、SIIS、CIIS、復旦大学国際関係と公共事務学院に絞ることとする。他方、中国における全球治理論を考察する本稿の目的からすれば、これらの知名度の高いシンクタンクのほか、グローバル・ガバナンス論を専門とするシンクタンクにもっと注目すべきと判断される。そこで、本稿では中国政法大学傘下の全球化与全球問題研究所（Globalization and Global Issues Institute、GGIIと略す）と中央編訳局傘下の全球治理与發展戰略研究中心（China Center for Global Governance and Development、CCGGDと略す）も考察対象として取り上げる。前者はグローバリゼーション研究で定評のある中国国内トップレベルの研究機関であり、後者は中国国内の数多い全球治理関連研究機関の中で行政ランクのもっとも高い政府系シンクタンクであるからである。

²² 復旦大学米国研究センターは復旦大学が設立したシンクタンクである復旦大学国際問題研究院の直属機関である。他方復旦大学国際関係と公共事務学院は教育研究機関である。両者は別組織であるが、研究スタッフの兼任が多く関係は緊密である。全球治理報告書を発表しているのは後者である。

本稿で考察対象とするシンクタンクとその政策報告書をまとめると以下の通りである。

シンクタンク	報告書（論文）題名	発表時期
SIIS	中国外交のグローバル戦略（2013～2023）	2013年9月
CIIS	全球治理：新興国と先進国の協力と競争	2014年7月
清華大学当代国際関係研究院	清華国際安全フォーラム報告書「改革創新：中国外交の新しいメカニズムの構築」	2014年6月
GGII	蔡拓「中国は如何に全球治理に参加すべきか」『国際觀察』2014年第1期	2014年1月
CCGGD	俞可平「全球善治と中国の役割」『学習時報』	2012年12月
復旦大学国際関係与公共事務学院	2014 復旦全球治理報告書「漸進的な改善—全球治理の改善と発展（原文：增量改進—全球治理的改進与昇級）」	2014年5月

注：GGII と CCGGD は2014年に共同で「全球治理發展報告」（グローバル・ガバナンス發展報告書）を発表する予定であったが、本稿の執筆段階（2015年2月）で公開されていない。そのため、次善の策として前者の代表的な論者である蔡拓の最新論考と後者の代表的な論者である俞可平の論考を考察対象とした。

2. 「全球治理と中国」をめぐるシンクタンクの議論

（1）全球治理に参加すべきか

黄超によると、中国の全球治理への参加を巡って学界には次のような四つの異なる見解が存在するという²³。

- ①否定派：国家利益を追求する主権国家が依然もっとも重要な行為主体であり、大国の利益や権力政治が国際政治を動かす決定的な要因であると信じるため全球治理に対して否定的である。
- ②懐疑派：懐疑派は価値観やイデオロギーを重視する立場から、全球治理が西側発の概念であることを問題にし、同概念のイデオロギー的側面に対して警戒する。
- ③肯定派：中国が全球治理に参加する必要性を認める。ただ、中国が全球治理に参加する重点分野は国内にあり、国内問題を優先して解決することが全球治理に対する最大の貢献だとする。
- ④積極派：全球治理に参加することは中国の国益にかなうとの認識に基づき、積極的に参加すべきだと主張する。発展途上国であるために時期が熟していないとの慎重論と一線を画し、より積極的に全球治理のルール作りに参加すべきだとする。

この分類を適用すれば、本稿の考察対象となる六つのシンクタンクはそれぞれどの類型に位置づけられようか？結論からいうと、否定派と懐疑派は見当たらず、全球治理に積極的に参加すべきであることについては、ほぼ共通している。

清華大学当代国際関係研究院の報告書では民族復興の見地から、中国は国際新秩序と全球治理理論の構築を推進しなければならないと主張する。なぜなら中国の大国地位はもはや隠すことも回避することもできないのであり、受け身的な外交はもはや国益に資しないからだとする。

強烈な民族主義色彩に彩られた清華大学の報告書に比べ若干リベラルなのが SIIS の報告書である。同報告書によれば、中国外交のグローバル戦略はまずは中国の国家利益の追求を目標

²³ 黄超「中国参与全球治理的理論述評」『国際関係研究』2013年第4期、61-64頁。

とすべきであるが、全人類の共通利益にも寄与しなければならないとする。

もっともリベラルなのがGGIIの蔡拓の論文である。蔡は現在の中国の全球治理への参加は国家利益中心の思考の下で行われており、行動理念は現実主義、国家主義、限定的な多角主義であって、全球主義（グローバル視野に基づく行動規範）には遠く及ばないと批判的である。さらに全球化（グローバリゼーション）と相互依存時代に国家利益の考慮のみでは時代の要求に答えられず、合理的な国家利益を追求する同時に国家利益と人類共通の利益のバランスをはかることこそ時代とともに進歩する姿だと主張する。

蔡拓のようなリベラルな主張もみられるものの、中国のシンクタンクの大半が国益重視の観点から全球治理に参加する必要性を説いており、その意味においては国家中心主義である。もっとも、この問題に関するスタンダードな表現は「中国の利益と世界各国の利益の合流点を模索する」である²⁴。

（2）全球治理への参加戦略

この問題についてもシンクタンクの意見はかなり一致している。たとえば、より多くの公共財を供給すべきであること、中国は全球治理への参加者である同時に改革者であるべきことについては、ほとんどのシンクタンクがそろって指摘する。ただ、具体的内容に入ってはやはりかなり大きな違いも観察される。

①公共財の供給について

清華大学当代国際関係研究院の報告書では「安全保障公共財」の重要性を強調する。同報告書は安全保障戦略上の信用と評判こそ台頭する大国が国際影響力を拡大するために必要な核心的要素であるとし、グローバルおよび地域に向けてより多くの安全保障公共財を提供してはじめて国際安全保障問題において影響力を拡大することができるとする。

これと対照的にCCGGDの俞可平はよりリベラルな視点から安全保障公共財について論じた。俞によれば、いかなる国家もグローバルな安全保障問題に責任を有するが、大国の責任はより大きい。中国は平和維持、軍縮、非核拡散問題で重要な責任を持つだけでなく、経済安全保障、生態系保全、地域の安全保障の面でもより大きな責任を負うべきだとする。

蔡拓はさらに、より多くのグローバル公共財を提供し、グローバル公共財の管理と使用に積極的に参加することは中国が全球治理を推進する最適な選択肢と着眼点だと主張する。

このように俞や蔡のようなリベラルな主張もあるが、ほとんどのシンクタンクは公共財の提供という責任を権利の享受との関連でとらえている。すなわち、責任に見合った権利の享受を求めているのである²⁵。責任を負う代価、すなわちコストを避けようとした結果、国際公共政策において消極的な姿勢に終始したかつての姿勢からの大きな変化がここから読み取れる。

②全球治理メカニズムの改善について

この問題についてももっとも体系的な主張を行ったのがCIISと復旦大学国際関係与公共事務学院の報告書である。

²⁴ たとえば、中国国際問題研究所『国際形勢和中国外交藍皮書』2014年、世界知識出版社、2014年、194頁。

²⁵ 中国政府の立場も同様である。第18回党大会報告では、「中国は権利と義務のバランスの原則の下、全球経済治理に積極的に参加する」とされるが、これは、「中国はより多くの義務を担う代わりに、より多くの権利を与えられるべき」と主張しているものとみてよい。

前者は全球治理メカニズム（ルール、規範）について、すでに存在するもの、近年新たに成立したもの、今後構築されるものなど、三種類に区分し、それぞれへの異なる対応を提案した。国連安保理、ブレトンウッズ体制などすでに存在する全球治理メカニズムについては、中国は参加者である同時に改革者となり、適応しながら改革を推進すべきだとする。G20、BRICS など近年新たに成立した全球治理メカニズムについては、中国はルールの制定者として加わり、実践の中で次第に改善すべきだとする。インターネット、海洋開発、宇宙、北極など、今後の課題とされる分野においては、中国はガバナンスの創造者もしくは指導者を目指して積極的に参加すべきだとする。

復旦大学国際関係与公共事務学院の報告書は、国際システム改革と全球治理改善において中国のとるべき戦略は「漸進的な改善戦略」（原文：増量改進）だとする。中国は現行の国際システムに挑戦するのではなく、国際システムと相互受け入れ可能な協力関係を模索しながら、国際システムのガバナンス容量を徐々に拡大することが狙いだとする。具体的には「増量改進」（漸進的な改善）、「内線推動」（内部から推進）、「外線拓展」（外部から開拓）、「内外互補」（内部と外部の補完関係）、「以外促内」（外部から内部の変化を促す）を通じて国際システムの平和的な改革を目指すべきだとする。

「増量改進」方式（漸進的な改善）が最適である理由は、過去30年間にわたる中国の高度成長は既存の国際システムの中で実現したもので、中国は現システムの安定と持続に重大な利害関係を有するからだとする。中国が目指すのはシステムの中の不合理、不公正な部分の改善であり、それは国際システムの効果的運行を妨げるものではなく、逆に現システムのガバナンス能力の向上につながると主張する。「漸進的な改善」は、まずは「内線推動」（内部から推進）から始めるべきであるが、しかし体制の惰性と主導的地位にある大国による阻害が原因となって「内線推動」は往々に進展が緩慢になりがちである。従って、上海協力機構、BRICS など「外線拓展」（外部から開拓）を通じて、新たなガバナンス・メカニズムを構築する必要が生じるという。新たに構築される国際制度と既存の国際制度の関係は、チェンマイ・イニシアチブとIMFの関係のように補完関係にあるべきであるが、体制内部の改革を促す外部圧力としての効果も期待できるという。

これほど体系的ではないが、SIIS の報告書は米中関係を軸に全球治理を論じた点に特徴がある。同報告書によると、中国は相互に受け入れる（原文：相互包容）ことを前提に、米国とともに地域ガバナンスの再構築を推進すべきであり、相互協力を前提に米国とともに全球治理メカニズムの構築を推進しなければならないとする。

③全球治理の対立軸

中国の多くの論者は、グローバル化が進展し、多様な主体が台頭するなか、多様性を包摂する新たなガバナンス・メカニズムを構築しなければならないと主張している。そして新しいメカニズムを構築する必要性と既存メカニズムの狭隘性との矛盾を指摘し、既存メカニズムに固執する西側に対して批判的である。

全球治理の「増量改進」（漸進的な改善）を主張する復旦大学国際関係与公共事務学院の報告書は、西側対中国（新興大国）という対立軸を念頭におきながら議論を組み立てていた。CIIS の報告書に至っては、タイトルに西側対発展途上国（とりわけ新興国家）の構図を明確に打ち出している²⁶。新興国（中国）と発展途上国を一方にし、西側の先進国を片方にする二元構造の思考様式は中国のシンクタンクの全球治理論に多くみられる現象である。

清華大学当代国際関係研究院の報告書では、中国の台頭に伴い国際権力構造が二極化しており、覇権的地位を維持しようとする米国と民族復興を目指す中国との間の構造的矛盾はますます深化すると指摘する。また二極化が進むに伴い、国際新秩序の構築は避けられないとする。国際新秩序構築は国際権力の再配分を意味しており、全球治理は国際責任の再配分を意味するため、権力と責任の再配分のためには既存の国際規範に対する修正が必要だとする。すなわち、同報告書は権力政治の視点から米中の対立軸を描き、全球治理は権力に付随する責任の行使メカニズムだとの立場をとっているのである。これほど直接的ではないものの、SIISの報告書でも米中両国の協調と競争の構図の中で地域とグローバルのガバナンスを論じていた。

以上のような二元対立構図を前提とした議論は、秦亜青が精力的に批判している西側の二元対立思考方式の落とし穴に中国の論者たちも陥っていることを示しているのではないかと、気になるのである²⁷。

もちろん蔡拓のように二元対立思考と一線を画す論者も存在する。蔡拓は全球治理における中国の新興大国としての権利と責任を明確にすることが重要であり、発展途上国と新興国の身分を都合よく使い分けることを避けるべきだとする。

④価値と市民社会

グローバル・ガバナンス論はグローバル社会の存在を前提とする。ヘドリー・ブルの国際社会論を援用すれば²⁸、グローバル社会が社会として成立するためには一定の共通価値の存在が一つの前提となる。

それでは中国のシンクタンクはグローバル社会の共通価値をどのように認識しているのだろうか？まず断っておかなければならないのは、この問題は中国では政治的に敏感なテーマであり、「政治的な正しさ」を保つために機械的に執筆される可能性もある点である²⁹。この点を念頭に置きながらシンクタンクの言説をまとめてみる。

CCGGDの俞可平は、「我々は西側の価値観を人類の普遍的価値とみなすことに反対だが、同時に人類社会が共通の価値を追い求めていることも認識すべきである」とし、「中国はグローバル価値の構築に能動的に参加すべきだ」と論じている。

清華大学当代国際関係研究院の報告書では、中国の台頭が受け入れられやすい国際世論環境を造成するためには、西側の価値観よりも普遍的な意義のある価値観を提起しなければならないとしたうえで、たとえば「公平、正義、文明」などが真の普遍的価値観になりうるとする。これに対して、SIISの報告書では、中国外交のグローバル戦略の核心理念は「平等互信」(平等、相互信頼)、「包容互鑑」(多様性尊重、文明の相互参照)、「合作共赢」(協力、ウィン・ウィン

²⁶ もっとも同報告書は結論部分で、全球治理における新興国・途上国と先進国の関係は協力がメインであり、競争は長期的現象であるが、実際は協力和競争の側面が複雑に絡み合いながら多様な展開を見せるだろうとの展望を行っている。

²⁷ 秦亜青「全球治理失灵与秩序理念的重建」『世界経済与政治』2013年第4期。Qin Yaqing, *International Society as a Process: Institutions, Identities, and China's Peaceful Rise*, *Chinese Journal of International Politics* (2010) 3 (2).

²⁸ ヘドリー・ブル『国際社会論—アナーキカル・ソサイエティ』(白杵英一訳、原著は1977年発行) 岩波書店、2000、14-15頁。

²⁹ 中国のシンクタンクのほとんどは体制内のシンクタンク、すなわち政府の管轄のもとにおかれている。そのため政治的に敏感な問題について政府の公式立場と一致する意見を表明すること、すなわち「政治的な正しさ」を保つことが組織の発展にとって重要であると一般的に認識されている。民主主義、法による支配、人権など価値の問題は中国では政治的に敏感な問題である。

ン)だとする。他方、CIISの報告書では価値の問題を明確に取り上げていないが、同報告書の執筆者の一人で、CIIS 全球治理研究センターの王毅主任の別の論文では「公正、有序（秩序立つ）、均衡（バランスが取れている）、包容（多様性に富む）」の新型全球治理を主張していた³⁰。

普遍的価値の存在に懐疑的であるのが復旦大学国際関係与公共事務学院の報告書である。同報告書では「物質のパワーが分散化するに伴い、観念のパワーも多様化の兆しが見えており、このような多様化は観念間の競争を引き起こす」とする。この競争を健全な形に導くことができれば、観念のパワーの多極化は、相互の長所を参照、学習する機会となるために各国にとってもメリットが大きいという。

以上の考察から明らかのように、中国のシンクタンクの全球治理論は国家中心主義のアプローチが支配的である。すでに述べたように、グローバル・ガバナンス論は一定の「共通の価値」の存在を前提とするグローバル社会におけるガバナンスのことである。国際社会が国家間社会を指すのと違い、グローバル社会は主権国家、国際機関、市民社会、多国籍企業など多様な主体による社会のことであり、そのため「共通の価値」も多様な主体に共有されるものでなければならない。しかし、これまで考察した価値に関するシンクタンクの議論からはそのようなことが意識されているとは言えず、「包容」（多様性に富む）とは多様な国家と文明を「包容」することを意味するに過ぎないのである。すなわち、全球治理とは国際協力とさほど変わらないニュアンスで用いられているといえなくもない。

CIISの報告書は結論部分で思い出したように、「全球治理の行為主体は国家のほか、非政府組織や多国籍企業も含まれる」と述べているが、本文では（少なくとも中国の全球治理への参加を論じた部分）この点についてまったく論じていない。清華大学当代国際関係研究院の報告書のように、非政府組織の役割について触れる場合には、パブリック・ディプロマシーの一環として論じるに過ぎないことが一般的である³¹。蔡拓が喝破するように、「中国の強い国家・政府と弱い社会・個人の社会構図が全球治理への参加主体が政府に限定される結果をもたらしている」のである。

四、シンクタンクの影響力についての予備的考察

それでは本稿で考察したシンクタンクの報告書が実際の政策決定にどのような影響力を有するのだろうか。

本稿で取り上げた六つのシンクタンクの一部は影響力ランキングで上位に位置づけられているものの、それは総合評価であって³²、本稿で取り上げた報告書も同様な影響力を有するとは

³⁰ 王毅「全球治理的困境与中国作用」『時事報告』2014年第10期、31頁。

³¹ 2011年に発表された「中国の平和的発展」白書が政府公式文獻として初めて「非国家主体の発展が著しく、国際関係において重要な役割を果たすようになった」との認識を示した後、非政府組織の役割を評価する姿勢がより多く見られるようになった。例えば2012年9月の楊潔篪外交部長の国連演説では、「民間社会と私営部門など各方面が積極的な役割を発揮することの重要性」が指摘された。しかし、近年非政府組織の役割に対する中国政府の姿勢の変化は、主としてグローバル化時代におけるパブリック・ディプロマシーの重要性に対する認識が深まったことによるもので、非政府組織を自立したパートナーとみなすようになったわけではない。NGOをはじめとする非政府組織を活用する必要性は今後ますます高まっていくことが予想されるが、自立したパートナーとしてみなされるかどうかはひとえに今後中国の国家・社会関係の変化にかかっている。

限らない。また CIIS と SIIS の報告書は、報告書の内容は執筆チームの見解を表すもので、シンクタンク全体の見解を代表するものではないと断っていることから³²、その影響力をさらに割り引いて考える必要があるかもしれない。それに加えて、仮に何らかの影響力があるとしてもそれを裏付ける証拠が乏しい。

中国のシンクタンクが政策立案に影響力を及ぼすルートについては、青山と朱の研究で明らかにされているので³⁴、それらを総合すれば次のように分類することができよう。

- ①メディアでの出演を通じて世論に影響を与える。
- ②論文、報告書を発表して学界、エリート層に影響を与える。
- ③トラック 2 の役割を担い、海外の情報を国内に伝達するパイプ役と政府政策の広報役を担う。
- ④中央あるいは各省庁が招集する各種会議への参加
- ⑤党・政府の公文書作成への関与
- ⑥中央、各省庁の委託研究プロジェクト
- ⑦組織内のチャンネルを通じた政策提言（内参）
- ⑧シンクタンクのリーダー個人の人的ネットワーク
- ⑨政治局の集団学習会における講義

①～③は間接的な影響力行使に該当し、④～⑨は直接的な影響力行使に該当する。本稿で取り上げた六つのシンクタンクの報告書は上記の複数のルートのうち②に該当する。すなわち、政策決定に何らかの影響力があるとしたら、それは間接的なものにとどまると考えられる。

そこで若干視点を変えて、そもそも近年なぜ中国のシンクタンクが全球治理に関連する報告書を相次いで刊行するようになったか、その背景を分析してみる。

まず、全球治理に対する中国政府の姿勢の変化がある。

中国政府が全球治理に関する政策主張を初めて披露したのは、2009年の G8 ラクイラサミットの一環として開かれた G8 + 5 会議においてであった³⁵。同会議ではグローバル・ガバナンスに関する主要先進諸国と中国を含む新興国（G8 + 5）の初の共同宣言も発表された。

その後2010年10月の中国共産党第17期 5 中全会では、「グローバル経済ガバナンスと地域協力に積極的に参加する」方針が大会文書に盛り込まれた³⁶。経済分野に限定されたとはいえ、全球治理が中国共産党中央の文書に書き込まれたのはこれが初めてである³⁷。同12月の中央経済工作会议ではさらに、「世界経済治理のメカニズムが変革期に突入した点を正確に把握し、わが国の参加能力の向上に努めること」が提案された³⁸。

³² シンクタンク影響力ランキングの作成基準と手順は次のとおりである。関係者にアンケート調査を行い、シンクタンクの歴史とマーケティング力、政策決定層への影響力、学界における影響力、大衆への影響力について、主観的な評価をしてもらい、その結果を一定の算式によって数値化し、その結果に基づきランキング化する。詳しくは上海社会科学院智库研究中心、前掲報告書、12頁を参照。

³³ 政府系シンクタンクの慎重な姿勢を表すものと理解することもできよう。

³⁴ 青山瑠妙、前掲論文。Xufeng Zhu, op cit.

³⁵ Hongying Wang and Erik French, "China's Participation in Global Governance from a Comparative Perspective," *Asia Policy*, No.15, January 2013, p100.

³⁶ 中共中央文献研究室編『十七大以来重要文献選編（中）』中共中央文献出版社、2011年、971頁。

³⁷ 李君如「全球治理：当代世界新走向」『学習時報』2011年1月3日。

³⁸ 『人民日報』2010年12月21日。

2012年3月に開催された第11期全国人民代表大会第5回会議における政府活動報告では、「G20など全球経済治理メカニズムの建設に積極的に参加する」と全球経済治理に触れただけでなく、「多角的活動と全球治理に積極的に参加し、国際秩序がより公正かつ合理的な方向へ発展するよう推進する」と³⁹、従来に比べ一歩踏み込んだ姿勢を見せた。そして、11月の第18回党大会報告書では、「全球治理メカニズムが重大な変革期に入った」との認識が示され、過去5年間の外交活動の主要な成果の一つとして、「全球治理メカニズムの変革を促した」と自賛した⁴⁰。

このように近年中国政府は徐々に全球治理に積極的に参加する意向を示し始めている。しかし政府の政策文書が示したのは大まかな方向性に過ぎず、具体策までがあらかじめ決まったわけではない。全球治理をどのようなアプローチで推進するかは今後の課題とされたわけである。

次に、習近平体制になってからシンクタンク重視の姿勢が鮮明になったことがあげられる。

2012年11月の第18回党大会報告書で、「政策決定における思想庫（シンクタンク）の役割を発揮する」ことが指摘されてから、中国ではシンクタンクがにわかに注目を集めるようになった⁴¹。

2013年4月、習近平総書記は「中国特色のある新型智库の建設」を指示（原文：批示）したといわれ⁴²、2013年11月の第18期3中全会で採択された政策文書では、「中国特色のある新型智库建設を強化し、政策決定過程における諮問制度を整備する」ことが盛り込まれた。中国共産党中央の公式文獻に「智库」（シンクタンク）概念が盛り込まれたのはこれが初めてだという⁴³。

そして2014年10月27日に開催された中央全面深化改革指導小組の第6回会議では、「中国特色のある新型智库の建設を強化することに関する意見」が採択され、それを踏まえて2015年1月には「中国特色のある新型智库建設に関する意見」が中共中央弁公庁と國務院弁公庁から各地方、各部門に通達された。同意見書はシンクタンクを国家のソフトパワーを構成する重要な一環と位置づけ、「社会主義中国の良好なイメージの確立、中華文化と現代中国の価値観の普及、国際社会において中国の主張を展開するために、パブリック・ディプロマシーと文化の相互参照におけるシンクタンクの役割を一段と強化しなければならない」とした⁴⁴。

このようなシンクタンクの建設を重視する政府の姿勢が明らかになるに伴い、シンクタンクの間では影響力の拡大と予算の獲得をめぐるすでに競争が始まっており、今後さらに熾烈な

³⁹ 温家宝「政府工作報告（2012年3月5日）」、中共中央文献研究室編『十七大以来重要文献選編（下）』中央文献出版社、2013年、876頁。

⁴⁰ 『人民日報』2012年11月18日。

⁴¹ 國務院直屬のシンクタンクである國務院發展研究中心は海外のシンクタンクの管理体制を考察するために、2012年中に世界の著名なシンクタンク38社に対して視察を行ったという。王輝耀「中国智库國際化的实践与思考」『中国行政管理』2014年第5期、23頁。國務院發展研究中心は後述するシンクタンク関連の政府文書作成においても中心的な役割を果たしたとみられる。

⁴² 「批示」は一般的に下から提出された提案に対して指導者がコメントを記す形で指示を出すことを意味する。提案書をだれが作成して提出したのか、その内容はいかなるものなのか、習近平総書記の「批示」の具体的な内容は何か、などは不明であるが、中国国内では習近平のこの「批示」をシンクタンク建設に対するゴーサインだと評価するのが一般的である。

⁴³ <http://theory.people.com.cn/n/2014/1029/c148980-25928251.html>（2014年11月13日最終アクセス）。

⁴⁴ 中共中央弁公庁・國務院弁公庁印発「關於加強中国特色新型智库建設的意見」『國務院公報』2015年4月、4頁。

競争が繰り返されることが予想される。

本稿で取り上げた各シンクタンクの報告書もこのような背景の中で発表されたものであった。そのため政策決定に対する直接的な影響力が観察されなくても、これらの報告書が今後の議論の土台となることはほぼ間違いないだろう。中国政府のシンクタンク重視の方針が変わらない限り、今後シンクタンクのレベルも向上し、議論も洗練されていくことが予想される。それに伴い、政策決定過程に直接影響力を及ぼすシンクタンクの研究成果もより多く出現すると推測される。

最後に、シンクタンクが実際の外交政策決定に及ぼす直接的な影響について、前述の影響力行使ルート④、⑥、⑦に該当する事例を紹介することで、今後のさらなる分析の手がかりとしたい。

④中央あるいは各省庁が招集する各種会議への参加

事例：2003年、フランス政府からエビアン G8 サミットに招請された際に、中国外交部は専門家会議を開き、中国が同会議に参加すべきか、参加する場合は「全球治理」に言及すべきかの問題について議論した。議論の末、参加はするが、「全球治理」については触れないことになったという⁴⁵。この事例のように、全球治理に関する重要な政策決定が行われる前に、政策決定部門がシンクタンクの意見を聴取することは今後も増え続けると思われる。

⑥中央、各省庁の委託研究プロジェクト

事例：2014年11月の北京 APEC 首脳宣言の第15項目には次のような中国のシンクタンクの研究成果が反映されていた。「官民パートナーシップ (PPP) を通じたインフラ投資推進に関する行動アジェンダを承認し、実務者に対し、APEC 地域におけるより強固で持続可能なインフラ投資及び開発を推進するため、官民パートナーシップに関する協力を強化するための具体的な行動をとるよう指示する」⁴⁶。

同提案は中国人民大学の研究成果によるものであるが、次のような経緯によって実現したという。2013年10月の2014年北京 APEC 首脳会議の開催決定を受け、中国人民大学は APEC 関連研究を強化した。2014年に入って、陳雨露校長をリーダーとする研究チームを結成し、アジア太平洋地域のインフラ建設における融資問題をテーマに研究をスタートさせ、「APEC 提言：Promoting Infrastructure Investment through PPP」をまとめた。中国人民大学の研究は APEC 主催機関である中国商務部と外交部の支持を得て行われたもので、中国商務部と外交部のバックアップにより、APEC 投資専門家会合、貿易投資委員会、高級実務者会合、閣僚会議で順次採択された後、首脳声明に盛り込まれた⁴⁷。この事例からもわかるように、中央、省庁の委託研究プロジェクトはシンクタンクのリーダーが人的ネットワークを駆使して積極的に勝ち取ることも可能である⁴⁸。

⑦組織内のチャンネルを通じた政策提言（内参）

2014年11月、オーストラリアで開催された G20サミットでは中国が2016年 G20サミットのホ

⁴⁵ 龐中英（中国人民大学教授）への聞き取り（2011年12月26日実施）。

⁴⁶ http://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/apec/page22_001657.html（2014年11月20日最終アクセス）。

⁴⁷ APEC の組織図については、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/soshiki/index.html>（2014年11月20日最終アクセス）を参照。

⁴⁸ <http://news.ruc.edu.cn/archives/91820>（2014年11月20日最終アクセス）および <http://news.ruc.edu.cn/archives/86416>（2014年11月20日最終アクセス）を参照。

スト国に選ばれた。2016年のG20サミットの主催を中国国内で最初に提案した人物は中国人民大学の陳雨露校長だという。具体的時期は不明であるが、2013年8月以降のある時期に陳校長は「G20サミットの開催と国家利益の拡大に関する提案」と題した内部報告書（内参報告）を提出し、国家指導者に注目されるようになったという（原文：得到重要批示）。その後、中国人民大学と大学傘下のシンクタンク「重陽金融研究院」はG20シンクタンクフォーラムの主催、共同声明の発表、G20シンクタンク報告書の刊行などを通じてG20サミットの招致を精力的に推進し、実現に漕ぎつけたという⁴⁹。

五、おわりに

近年中国の学界では「全球治理」が市民権を獲得し、関連研究も急速な増加趨勢にある。本稿で考察したように「全球治理」に関する報告書を発表するシンクタンクも増えており、グローバル・ガバナンスへの関心が今後さらに高まる可能性が高い。その背景について本稿では「全球治理」に対する政府の受容姿勢、シンクタンク重視の姿勢を取り上げたが、より根本的なのは、中国と国際社会の関係が新しい段階に突入したという構造的問題を指摘しなければならないかもしれない⁵⁰。

国際社会における高まる中国責任論に示されるように、台頭する中国にとってはこれまでのタダ乗りはもはや許されず、いやでも応でも全球治理の表舞台に立たざるを得なくなったのである。胡錦濤時代の中国政府とシンクタンクはこの点についてまだ心理的な準備が十分にできておらず、中国責任論を中国の台頭を挫くための西側の陰謀論として解釈する傾向性が強かった。それが対外姿勢を強硬にさせ、国際社会との摩擦を高めた要因の一つであったと思われる。

胡錦濤政権の終盤から中国政府は「全球治理」概念を受け入れ、権利を見返りにより大きな国際責任を担う用意があることを示すようになった。しかし、政府はあくまでも全体的な方向性を示しただけで、具体的な方針や政策まですべてがあらかじめ用意されたわけではない。台頭する中国が国際社会においてどのような役割を果たすべきかについて、実行可能かつ具体的なビジョンを描くことはこれからの作業となるだろう。そのために、中国では近年シンクタンクの役割が重視されるようになっており、シンクタンクもこのような政策的需要を見込んで活発に活動しているのである⁵¹。

しかし本稿で考察したように中国のシンクタンクの全球治理論には気になる点も少なくない。一部の例外はあるものの、強い国家中心主義、中国（時には新興国）対西側といった二元対立思考などが色濃く反映されている点がとりわけそうである。これはグローバル・ガバナンスの複雑性に対する理解の欠如によるものなのか、それともナショナリズムの高まりを反映したもののなのか、それとも政策決定への影響力を競う際に不可欠な「政治的正しさ」を維持するためなのか、今後の推移を追いながらさらなる検討が必要となろう。

⁴⁹ <http://news.ruc.edu.cn/archives/92162>（2014年11月20日最終アクセス）。

⁵⁰ この点に関するより詳細な説明は、拙著『国際社会における日中関係—1978～2001年の中国外交と日本』勁草書房、2015年、238～241頁を参照されたい。

⁵¹ 本稿で深入りする余裕はないが近年シンクタンクの活動が活発化する背景には本稿で論じた政府の政策のほか、シンクタンクの資金力や研究能力の向上もあることを指摘しなければならない。

