

中国の対アフガニスタン連携とその実像

立命館大学准教授
廣野美和

中国のアフガニスタンに対する「建設的介入」は、反テロや一帯一路構想の二環であり、タリバンにとっても生命線の一部をなす。しかし中国をターゲットとしたテロも散発。今後の対アフガン外交への影響はどうか。

アフガニスタンで米国の力が不在となった今、中国の重要性はますます高まっており、中国の対アフガン外交の方向性を理解することは今後のアフガン情勢を考える上で不可欠である。中国の対アフガン外交を考える際は、三つの視点から総合的に分析することが必要だ。中国の外交姿勢、中国対アフガニスタン（＝タリバン）の二国間関係、さらにアフガニスタンをめぐる多国間枠組みの三点である。中国の外交姿勢は、世界の複数の紛争地域において、不干渉原則を柔軟に解釈した積極的なものに転換しており、二〇一四年以降のアフガニスタンにおける「建設的介入」もその文脈の一つと位置付けられる。そのような「介入」を行う上で、中国の対アフガニスタン外交は、基本的には

ひろの みわ 二〇〇七年オーストラリア国立大学大学院卒業（国際関係学 MEd）。英国ノッティンガム大学英国研究理事會研究員、同アジア太平洋研究所副所長を経て、五年より現職。著書に『Civilizing Missions: International Religious Agencies in China』一帯一路は何をもたらしたのか 中国問題と投資のジレンマ（編著）など。

二国間関係を中心とするが、中国・ロシア・パキスタンを中心とした多国間枠組みも、その重要性を増してきている。中国の対アフガニスタン外交は、何を目指し、どのように進展しているのか。上海協力機構（SCO）などの多国間枠組みは、実際に地域秩序を担うような実態を持っているのか。本稿では、まず、上述の三つの視点から、中国の対アフガン外交を概説し、中国のアフガニスタンをめぐる二国間・多国間関係の実情を明らかにする。

中国の対応の変容——不干渉原則の柔軟な解釈

中国が海外ビジネスだけに焦点を当て、不干渉原則のもと現地の政治に関与しなかった二〇〇〇年代と異なり、

二〇一〇年代は中国の紛争地域への対応が政治面・経済面でより活発になっていった時代であった。中国のアフガン外交は、この文脈の中で捉えられる。

国内紛争が頻発する昨今、不干渉原則のもと関係を維持してきた「政府」が崩壊し、反政府勢力が「政府」になる事態が起こっている。八月のタリバンによるカブール制圧はまさにこの図式だった。また、中国国有企業による海外投資活動が活発になるにつれて、海外で働く中国人の命と財産、国有財産を守る必要性も高まっている。実際にアフガニスタンや隣国のパキスタンでも多くの中国人労働者がテロ組織に攻撃を受けている。中国政府としても邦人保護のために反政府勢力と何らかのパイプを保持しておくことも必須となっている。

このような時代的背景をもとに中国で出版されたのが、北京大学の王逸舟教授による『創造的介入』である。この中で彼は、中国が国連平和維持活動や紛争仲介等を通して、積極的に紛争解決に貢献すべきであると述べている。中国が一九五〇年代以来一貫して主張してきた不干渉原則は遵守する一方で、この原則をより柔軟に解釈することが必要だとしている。主権を尊重し、人道支援や対外援助は主権を握る政府をカウンターパートとして行うが、二〇〇〇年

代と違って、反政府勢力との関係も適度に保持し、必要に応じて紛争仲介も行う。このような理解のもと、特に二〇一四年以降の中国は、タリバンが反政府勢力であつても接触を続け、紛争仲介の労をとってきたのである。

中国とタリバン——消極的関与から「建設的介入」へ

二〇一四年以降の、中国の対アフガン外交を理解するためには、まず二〇〇〇年代初頭の動きから概観することが重要だ。一九九六年にタリバンが首都カブールを制圧し、「アフガニスタン・イスラム首長国」の樹立を宣言して以降、中国はタリバンに対し、ウイグル過激派がアフガニスタン領内から中国を攻撃しないよう保証するように求めた。二〇〇〇年一月には在パキスタン中国大使の陸樹林が、当時のタリバンのトップ、オマル師と会談した。タリバンは中国の要求を受け入れ、ウイグル人の軍事活動を支援しないことを約束。同時に代償として、オマル氏は中国に、タリバンの主権承認と国連における対タリバン制裁の阻止を要求した。中国がタリバンの主権を承認することはなかったが、制裁についてはどっちつかずの対応を行った。国連安保理決議案一三三三号に中国は白票を投じることで、国際社会から孤立することなく、なおかつタリバン

に対して面子を保った形をとった。白票は拒否権と異なり、実質的には賛成の意向を表明したことになる。が、同時に、中国は国連制裁の影響緩和のためタリバンと貿易を行い、まさに玉虫色の外交を展開していた。全般的にこの時期は、アフガニスタンにおいて中国は目立たない存在であったし、中国自身が「韜光養晦^{とうこうようかい}」の外交方針のもと、そのような存在であることを目指した時期であった。タリバンとの関係は、必要部分においてのみ交渉を行うといった、互いの利益を見据えて「実」を取る関係性を保持してきた。

しかし、一四年の国際治安支援部隊（ISAF）撤退と時を前後して、中国のアフガニスタンへの関与は、より積極的な姿勢に転換していった。それを象徴するのが同年一〇〜十一月に北京で開催された「イスタンブール・プロセス」だった。中国が、アフガン和平を目指し、アフガン政府とタリバンの双方を北京に招待し、紛争仲介を目指したのである。中国国内では、この時期から現在に至る中国の積極的姿勢を「建設的介入」と呼んでいる。

中国が「建設的介入」に踏み切ったのは、必ずしも米国の撤退により生じた力の空白を中国の影響力で埋めようとしたからとは限らない。アンドリュース・スモールの研究によれば、中国の政策決定者が「和解こそがアフガニスタン

をウイグル過激派の安全地帯となることを防ぎ、アフガニスタンを含む地域の不安定化を予防する唯一の方法であると認識したからだ」とされている。

タリバンにとっても、中国の建設的介入は生命線とも言える。タリバン政権の国際社会における主権承認、経済的・軍事的支援、国境警備（特にワハン回廊の監視）、インターネット・ジェンズや通信などの情報面での発展にあたり、中国は必要不可欠な協力相手である。また、中国はアフガニスタンの二国間関係において、反テロリズム、一带一路、中国人の安全確保は、両国にとって最重要課題であり、そのことはタリバンの政権掌握以前と以後では、さほど変わっていない。

一带一路の進展でテロの標的にも

しかしその内容は、タリバンが政権を掌握したことや一带一路プロジェクトが進展してきたことにより、変化を見せている。中国にとつての「反テロ」は、アフガニスタン領内をウイグル過激派の活動拠点とさせないことが一貫した基本方針だ。タリバンは政権掌握後まもない今年一〇月には中国との国境付近でウイグル過激派を一掃ないし国外退去させたとの報道がある。しかし、今後タリバンが、未

端組織を統制し、この方針を堅持していけるかどうかは未知数である。実際、新たなテロ組織も活発化している。過激派組織「イスラム国」傘下のホラサン州（IS・K）は、一〇月にアフガニスタン北部にあるシーア派モスクで自爆テロを起こし、七〇人以上が死亡した。その際、IS・Kは「中国の要請に応じてウイグル人をアフガニスタンから追放するシーア派とタリバン政権を標的にした」との声明を発表し、実行犯はウイグル人であったとしている。

一帯一路構想の成功も両国にとつての大きな課題だ。代表的プロジェクトである中国パキスタン経済回廊（CPEC）は、六二〇億米ドルの投資を見込む大事業だが、アフガニスタン経由の回廊をも建設して、CPECを拡大させることを目指している。

中国側のアフガニスタンにおける一帯一路プロジェクトへの意欲は並々ならぬものがあり、アフガニスタン関連の国連安保理決議案にも一六〇一八年までの三回、一帯一路を通じた経済協力強化の条項を入れるほどの熱心ぶりである（一帯一路を国連安保理決議で言及したのは、管見の限りこの三回のみである。一九年にこのこと自体が米国によって問題視され、交渉の末、この文言は決議案から削除されるようになった）。

アフガニスタンにとつても一帯一路への投資は、混迷を極めていく経済を回復するための大きな転換点となる可能性がある。タリバンの政権掌握直後の九月、ザビフラ・ムジャヒド報道官は、CPECへの参入への意欲を早速表明している。

しかし、CPEC事業そのものがテロリズムの標的になっていることも、中国、タリバン両者にとつて喫緊の懸案事項であり、CPECがアフガニスタンに延長された場合、パキスタンでのテロ活動がアフガニスタンに広がる恐れが指摘されている。四人が死亡した一八年のカラチ中国総領事館襲撃は、パキスタン南西部のバルチスタン地方の分離独立を求めるバルチスタン解放軍（BLA）の犯行であった。BLAは、中国を「植民地主義」と非難して、CPEC最終地点にあるグワダル港の建設に反対している。一九年には中国人宿泊客が多いグワダルの高級ホテルを襲撃し、五人を死亡させた。今年四月には、パキスタン・タリバン運動（TTP）が、駐パキスタン中国大使の農融の宿泊先である南西部クエッタのホテルの駐車場で爆破事件を起こし、五人が死亡した。七月にはパキスタン北部のコヒスタンでバスが爆発し、水力発電所で働く中国人技術者九名を含む一三名が死亡した。

中国をめぐる多国間の枠組みとアフガンの関係

以上のように、中国、タリバン双方の利益にとって重要な二国間関係ではあるが、アフガニスタンは「帝国の墓場」と呼ばれるほど、介入した大国は必ず痛手を受けてきた。中国が単独でこの地域の安定化を図るつもりは毛頭なく、二〇一四年以降も、上述の二国間関係の適度な保持と同時に、多国間枠組みを適宜利用してきた。

上述のイスタンブール・プロセスも、実は多国間枠組みで行われている紛争解決の取り組みである。一四年は中国が開催国となり、その後の中国⇨アフガン政府、中国⇨タリバンのバイラテラルな関係につながっていった。このプロセス自体は、毎年、中央アジア諸国・中国・ロシア・サウジアラビア・イランなどを含む一五カ国とその他の支援国を招待して開催される多国間枠組みの一つである。このほか、アフガニスタン・米国・パキスタン・中国間の四者連携グループ (Quadrilateral Coordination Group : QCG)、上海協力機構 (SCO)、中国・ロシア・パキスタン三カ国対話などの枠組みがある。

一六年一月に、中国は米国を含むQCGのメンバーとなり、アフガニスタンの和平プロセスは「アフガン人主導の

アフガン人のもの」でなければならぬとするビジョンをメンバー国と共有し、グループとして紛争仲介にも一定の努力を行ってきた。しかし、QCGは一六年以降開催されておらず、米国が撤退した今、多国間協議の重心は、中国・ロシア・パキスタン中心の枠組みに移っている。

では、SCOはアフガン和平にどのような役割を果たしているのだろうか。SCOでは、アフガニスタン自身がオブザーバー国であると同時に、アフガニスタンに隣接する中国、タジキスタン、ウズベキスタン、パキスタンが加盟国で、イランがオブザーバーとなっている。○五年にSCO⇨アフガニスタン・コンタクト・グループが設立され、反テロ、麻薬・組織犯罪などに関するアクションプランが○九年に締結されたが、計画の進展はほとんどないのが実情だ。今年八月、タリバンがカブールを制圧した直後に開かれたSCOサミットでも、アフガン和平の具体的施策は何も打ち出されていない。そもそもSCOの構成メンバーは軍事的な介入に消極的な国ばかりである上、アフガニスタンへの経済支援や軍事支援等はSCOを通さず、一帯一路の例で見られるように二国間枠組みで行われることがほとんどである。つまり、SCOは地域秩序を担うような実質的なものからは、ほど遠いのが現状である。これまでS

COが、和平への対話のプラットフォームとなったことはあるが、アフガン和平や地域秩序の中心的存在になりうるかと考える証左はない。

多国間枠組みの中で、アフガニスタンにも国際政治にも最も影響力が強いと考えられるのは、中国・ロシア・パキスタン三カ国対話である。この三カ国は、二〇一三年からアフガン問題について連携を深めてきており、例えば一六年一二月には、三者がアフガン政府とタリバンの平和的対話を促進するための努力の一環として、国連におけるタリバン指導者への制裁を解除するため柔軟に対応することに合意している。国連における中口の連携強化を考えた場合、この枠組みがアフガニスタンの国際的地位に大きな影響力を持つことは明らかである。

この三カ国はタリバン政権掌握以降も共同歩調をとっている。今年一〇月には、三カ国の会合がモスクワで開かれ、三カ国がアフガニスタンで人道・経済支援を行うことを確約した。今年八月以降、西側からアフガニスタンへの支援が途絶えていることを考えると、このような確約は、今後のアフガニスタンにおける三カ国の連携の重要性と影響力の拡大を示唆するものといえよう。なお現在、三カ国は、タリバンの政府承認は行っていない。タリバンのカブール

制圧の際に公約した新政府における包括的和平を含む約束が果たされるまでは政府承認は認められないとしており、これに関しても共同歩調をとっている。

しかしながら、各国が地域秩序を担うほどの協力関係を推進できるかどうかは、この三カ国がどれだけ共通利益を押し出していけるかどうかにもかかっている。さまざまなテロ集団との関係性など、利益が複雑に相反する部分もあり、地域秩序を共同で担うほど実質的な協力関係に発展するかどうかは今後の注目点となるだろう。

三つの視点を総合して考えると、中国の対アフガニスタン外交は、第一に、アフガニスタンがウイグル過激派の温床にならないように安定化させること、中国人の安全確保、一帯一路プロジェクトの成功の三つを目指していることがわかる。タリバン政権が不安定で派閥も多く、他のテロ組織による活動も活発化しているなか、中国がいくらか二国間外交においてタリバン政権を支持しようとしても、これらの目的が達成されるとは限らない。また、SCOには地域秩序を担うような実態はなく、あるとすれば、中国・ロシア・パキスタンの三者連携である。今後、この三カ国が、国連等の枠組み、地域秩序、アフガン和平にどのような影響を与えていくかは注視していく必要があるだろう。●