

# 中国の対外政策決定過程に内在する 構造的問題

井 上 一 郎

(関西学院大学総合政策学部准教授)

## 【要約】

中国の対外政策決定過程は、国内において党・軍・行政などの巨大な機構の多岐にわたる部門が関与する傾向が益々強くなっている。一方で、主要な対外政策を決定する最高指導者とこれを実施する機関との間の「縦」の連携、複数の関係する省庁間の「横」の調整は引き続き構造的問題を有している。対外政策全般における中国外交部の所掌範囲は諸外国の外務省に比較して狭い。また、外交部長の党・政府部内における地位も比較的低く、重要な外交課題について国際舞台で十分な責任をもって柔軟に対処できる立場にはない。今日、外交に関する政府部内横断的な調整はこれまで以上に必要とされており、その意味では、対外政策全般を調整する党中央外事工作領導小組の役割は引き続き重要である。また、これを事務方の常設機関として支える党中央外事弁公室、特に主任の戴秉国は最高指導者と政策の実施レベルとの橋渡しにおいて極めて重要な役割を果たしている。

キーワード：中国外交、対外政策決定過程、党中央外事工作領導小組、外交部

## 一 はじめに

これまでも中国の政府部内において、最高指導者レベルと政府の実施機関との間の「縦」の連絡、あるいは、軍も含めた複数の省庁に跨がる「横」の連携がからむ対外政策決定については内部で十分連携がとれていないようなケースがしばしば見られた。2007年1月の解放軍によるASAT（人工衛星破壊実験）は、直後の外交部報道官記者会見における受け答えぶりから、明らかに事前に軍と外交部の間で情報の共有がなされていなかった様子であった。また、2004年11月に起きた中国漢級原潜による石垣島周辺海域における領海侵犯事件については、事件発生後、中国外交部が「遺憾の意」を表すまでに5日を経っており、事後の内部調整に時間がかかったことが見てとれる。

中国では、最高指導者レベルとその下の巨大な官僚機構の間において、どのようなメカニズムで対外政策が調整・決定されるのだろうか。これが本稿の問題意識である。一般に権威主義体制の国家における政策決定過程については明らかにされることが少ない。中国の対外政策決定過程についても、それに関わる組織や過程については、対外的に公表されていることが少ないため、これまでブラックボックスとして扱われざるを得なかったのである。これに対し、このブラックボックスを明らかにしようとする試みはこれまで主に政策決定過程に関する研究が盛んな米国の中国研究者を中心に少しずつ積み重ねられてきた。本稿はこのような研究の延長に立ち、中国の対外政策の決定に関わる機構、プロセスを明らかにしようとする試みの一つである。

先行研究においては、改革・開放政策が開始されて間もない1980年代前半にバーネット（D.A. Barnett）が中国に長期滞在し、当時国

務院総理の趙紫陽他の指導者レベルへのインタビューを含め中国の対外政策決定過程について先駆的な研究を行っている<sup>1</sup>。また、90年代以降も、かつて中国外交部に勤務経験のある陸寧（Lu Ning）による中国の対外政策決定過程に関する包括的な研究<sup>2</sup>、更に、中国の安全保障問題の研究者であるスウェイン（M. Swaine）による解放軍も含めた安全保障分野での政策決定過程についての研究が行われている<sup>3</sup>。また、最近においても、ヤーコブソン（L. Jacobson）らは中国に長期滞在し行った広範なインタビューをもとに、中国の対外政策決定に関わるアクター及び政策決定プロセスの解明を試みた包括的な研究を行っている<sup>4</sup>。また、ブッシュ（R. Bush）は、米国における厚みのある先行研究を踏まえつつ、緊張する最近の日中関係について双方の危機の政策決定の観点から分析を行っている<sup>5</sup>。

一方、我が国においても、中国の安全保障政策決定過程を正面からとらえつつ中国版 NSC の設立の議論を追った松田康博の研究などがある<sup>6</sup>。また、中国においては、対外的に公開されていない外交政策の決定過程ということもあり、こうした分野についての研究・出

---

<sup>1</sup> A・バーネット『現代中国の外交—政策決定の構造とプロセス』（教育社、1986年）。

<sup>2</sup> Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decision Making in China* (Boulder: Westview Press, 1997); Lu Ning, "The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments," Lampton, David M., ed., *The Making of Chinese Foreign Policy: in the Era of Reform, 1978-2000* (Stanford: Stanford University Press, 2001).

<sup>3</sup> Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, (Santa Monica: Rand's National Defense Research Institute, 1998).

<sup>4</sup> リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス『中国の新しい対外政策—誰がどのように決定しているのか』岡部達味監修・辻康吾訳（岩波書店、2011年）。

<sup>5</sup> リチャード・C・ブッシュ『日中危機はなぜ起こるのか』森山尚美・西恭之訳（柏書房、2012年）。

<sup>6</sup> 松田康博「中国の安全保障政策決定過程—党・国家・軍を統合する決定メカニズムの模索—」『問題と研究』（台北）第35巻4号、（2006年7・8月）。

版には一定の制約が存在するものの、近年は中国国内においても徐々に研究の成果が発表されるようになってきている<sup>7</sup>。

本研究はこれら先行研究を踏まえながらも、若干の新たな資料と筆者が行った中国外交部関係者並びに中国人研究者へのインタビューにより、中国の対外政策決定過程についての理解を整理するとともに、新たな知見を付加しようとするものである。とりわけ、中国の対外関係が危機に直面した、あるいは緊張下にある状況において、特に外交と安全保障が交差するような領域での政策決定の過程において、党中央外事工作領導小組（外事領導小組）と國務院外交部がどのような役割を果たしているのか、またそこにどのような構造的問題があるのかという点に焦点を当てている。なお、分析の対象としているのは、特に断りがない限り、第17期（2007年～2012年）の胡錦濤・温家宝時代の中国である。また、中国側インタビュー相手の引用については、先方との関係上匿名扱いとしている。

## 二 党中央における政策統合

### 1 党と政府機構

今日、中国と国際社会との接触面が増え、中国自身が国際社会の中で重要な地位を占めるのみならず、主体的なプレーヤーとして積極的な役割を果たすようになってきている。その結果、次第に複雑な官僚システムが広範な外交課題に対応するようになり、中国の対外政策決定における専門化が進んでいる。にもかかわらず、他の国内問題における政策決定と比較すれば、対外政策、特に重要な対外政策の決定は、基本的には最高指導者とこれを中心とする少数のコ

---

<sup>7</sup> 代表的なものとして、張歴歴『外交決策』（北京：世界知識出版社、2007年）；趙可金『當代中國外交制度的轉型與定位』（北京：時事出版社、2012年）など。

ア・グループによってなされており、外交・安保問題を中心とする対外政策の決定は、他の分野と比較して多元化の影響を受けにくい分野であると考えられている<sup>8</sup>。

1980年代以降の党政分離の流れに従い、1987年の第13回党大会において趙紫陽のイニシアティブにより政府の中の党組織（いわゆる「党組」）が廃止され、政府の行政機能と重なる領導小組も廃止する方向が打ち出された。しかし、そうした党の指導の弱体化が1989年の天安門事件につながったとの反省により、90年代には、再び、政府機関に対して指導を強める動きが生じた<sup>9</sup>。このような流れの中で、これまで中国においては国家の重要政策については常に党がコントロールを確保しようとしてきたのであった。今日、対外政策に関し、外交政策全般については党中央外事工作領導小組、台湾問題については党中央台湾工作領導小組、軍事・安全保障問題については国家安全工作領導小組などが存在し、いずれも党中央政治局常務委員会の指揮下に置かれ、第17期におけるこれら組織の長（組長）は、中国共産党トップである総書記の胡錦濤が担当している。

中国では、党と政府の機能が重複している部門がいくつかあるものの、最終的には党は政府に優越するため、重要な政策決定権は党の側に存在することになる。また、軍事・安全保障問題を担当する中央軍事委員会については党中央に直屬し、組織上政府（國務院）の統括下にはない<sup>10</sup>。また、ここでも、軍トップの中央軍事委員会主席は、中国共産党トップの胡錦濤が兼ねており、最終的には最高指

---

<sup>8</sup> Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decision Making in China*, p. 41

<sup>9</sup> 毛利和子『新版現代中国政治』（名古屋大学出版会、2004年）、152～153ページ。

<sup>10</sup> 一方で、国家側にも国家中央軍事委員会は存在するが、その実態は、主席、副主席から委員にいたるまで全く同じメンバーであり、同じ組織に看板が二つかかっているにすぎず、党と国家が一体化しているといえる。

導者による政策統合が担保される体制をとっている<sup>11</sup>。

## 2 党中央外事工作領導小組と対外政策の総合調整

今日の集団指導体制における政策決定では、重要な対外政策は最終的には政治局常務委員会を経て決定されることになるが、政治局常務委のメンバーは誰一人として外交・国防問題の専門家ではない<sup>12</sup>。外交問題については常務委メンバーのなかでも、国家主席（今日では党総書記が兼任）と國務院総理が重要な役割を占めるが、中国の外交案件が飛躍的に増大した結果、前者が外交・安保などのハイ・ポリティクス、後者がより実務的な通商・金融などのロー・ポリティクスを受け持つという形での分業が進展しつつある。

中国と国際社会との接点が拡大し、複雑化する中で、最高指導部と対外政策の実施部門とをつなぎ、省庁間の政策調整を行う組織として党中央領導小組の役割が重要であると多くの論者は指摘している<sup>13</sup>。以下、中国の対外政策調整全般において最も重要な役割を担っていると考えられる党中央外事工作領導小組（外事領導小組）について見ていく。外事領導小組については、政策決定機関ではなく調整機関であり、参加メンバーにフォーラムの場を与えるのが主要な役割と考えられている。しかし、そこでの政策の選考と勧告は、政治局常務委員会、政治局に政策の選択肢を提供することにより事実上対外政策決定に重要な影響を与えることになる<sup>14</sup>。重要な政策の正式な決定は、政治局常務委員会や政治局で形式的に、あるいは一部

---

<sup>11</sup> 松田、前掲論文、87-88 ページ。

<sup>12</sup> なお、最近では第14期（1992～97年）海軍出身の劉華清が政治局常務委員となった例外がある。

<sup>13</sup> たとえば、ヤーコブソン他、前掲書、13-14 ページ。

<sup>14</sup> Lu Ning, *The Central Leadership*, p. 46.

修正を加えて行われる場合もあるが、こうしたハイレベルでの政策決定は分野が多岐に跨ることが多いこともあり、軍も含めて各官庁を跨る政策調整機関としての外事領導小組の役割は重要となる。今日、組長には最高指導者が就いており、第16期から17期にかけて胡錦濤、それ以前には江沢民が担当していた。

外事領導小組の構成メンバーは正式には公表されておらず、また、その活動も断片的にしか伝えられないため、詳細については未だ不明な点が多い。しかし、対外関係における省庁横断的な問題、たとえば、近年、中国の対外政策との関連で注目されている海洋・エネルギーの分野等については外交部の所掌範囲だけでは対応が困難であり、国家海洋局に加えて、エネルギーを担当する国家發展改革委員会、更には海軍などの意見も反映される必要がある。たとえば、近年の東シナ海のガス田開発の問題については、2008年に日本政府と中国政府で共同開発について一旦合意したにもかかわらず<sup>15</sup>、その後、国内全体をまとめきれず、実施の段階に至ることができない状況が続いている。この背景には、中国側においてエネルギー関係企業の利益を代表する国家發展改革委員会、更には、国内の強硬な世論の存在があるといわれる。中国の対外関係が重層的に拡大、複雑化するにつれて、このような事例は益々増加するとみられ、省庁横断的な外事領導小組の役割は重要となる。

また、外交と安全保障が交差する領域においても、第17期の小組メンバーには梁光烈国防部長、馬曉天解放軍副総参謀長が入っているとみられていることから、党中央に直属する解放軍と国務院傘下の外交部との接点として、外事領導小組が一定の役割を果たしてい

---

<sup>15</sup> 外務省「東シナ海における日中間の協力について」（日中共同プレス発表）、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi\\_shina/press.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi_shina/press.html) を参照。

るものと見られる<sup>16</sup>。一方で、外事領導小組メンバーによる会合は、それ自体イシューごとにアドホックに開催される性格のもので、常設機関ではなく専属スタッフがないため、伝統的には事務的な準備は國務院外事弁公室に頼ってきた。

### 3 事務方常設機関としての党中央外事弁公室

1982年に國務院が外事小組弁公室を設立、外事領導小組の事務機構となった後、この組織は88年に國務院外事弁公室として正式に國務院の機構に組み入れられた。その後、98年に國務院外事弁公室は廃止され、共産党中央の統一指導を強化し、中央各部門および國務院各部門との間の調整能力を高める目的で、新たに中南海に設立された党直属の党中央外事領導小組弁公室（党中央外事弁公室）として統合されるに至った<sup>17</sup>。

1998年に國務院外事弁公室が廃止され党中央外事弁公室に統合された背景として、部内での権限争いも指摘される。外交部出身で國務院外事弁公室主任に就いていた劉華秋は、それまで外事領導小組組長であった李鵬國務院総理の厚い信頼を得ていた。劉華秋はこのような内部での強い立場を利用して國務院外事弁公室を米国のNSCのカウンターパートに匹敵する大きな権限を持った組織にしようと試みたといわれる。しかしながら、当時、外交部長を経て、外交担当の國務院副総理であった錢其琛と國務院外事弁主任の劉華秋との関係は、対外政策の主導権をめぐる当然のことながら微妙であった。このような中で、國務院外事弁公室の権限強化の動きに対して党・政府部内で反発が高まり、1998年9月にこの組織は廃止、党中

---

<sup>16</sup> Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military*, pp. 32-33.

<sup>17</sup> 張歴歴、前掲書、頁204。



央外事弁公室に統合されることになった<sup>18</sup>。この背景には、98年に李鵬が国務院総理を退き、外事領導小組組長が李鵬から江沢民に交代したことも影響していると推察される。これまで対外政策については李鵬国務院総理の下で劉華秋国務院外事弁公室主任が取り仕切る構図であったものが、李鵬の退任にともない対外政策の実権が国務院側から党側に移行し、新たに組長に就任した江沢民が領導小組を通じ外交面での影響力を高めることになった。江沢民に近く、外交担当の副総理のみならず外事領導小組において総理の朱鎔基と並んで副組長に就いた錢其琛の影響力も高まったのであった。

党中央外事弁公室自体も、専属のスタッフは極めて少数で、外交部が主体となり党中央対外連絡部（中連部）などからの出向者に頼っている。第17期の党中央外事弁公室主任は国務委員で外交部出身の戴秉国である。戴秉国はまた外事領導小組メンバーとして小組の秘書長を兼任し、外交部のみならず関連する政府部門からの情報収集、政策調整を行う。重要なのはこの過程において、党中央外事弁公室が指導者レベルへの政策提案を作成する役割を有していることである。今日、党中央外事弁公室を通じて、官僚機構、軍などの実施レベルから、官僚機構では決定できないレベルの事項が外事領導小組に上げられる。具体的には、特に外交部、中連部、国家安全部、新華社、人民日報、軍の八つの部門から上がってきた情報を収拾、整理して、指導者レベルに報告する。一方で、これらの部門は、それぞれ独自のインフォーマルなアクセスを有することにより、直接指導者レベル、つまり、政治局常務委員の弁公室に情報を提供することもある。かつて、劉華秋が主任をしていた時代においても、日々外事弁公室に届けられる書類の量は一日にパウチ二袋に及んだと

---

<sup>18</sup> Lu Ning, "The Central Leadership," p. 47.

いわれる。したがって、これらの多くの情報の中から、どのように取捨選択を行い、指導者層に上げるかが重要となるが、これまでは戴秉国の下で実務を取り仕切る副主任レベルが日常的な情報の取捨選択においては実質的に大きな権限を有してきた。中国の場合には外交部などの政府機関のみならずシンクタンクなどからも政策提言が数多く上げられるが、これら情報の取捨選択もこのレベルで行われているといわれる<sup>19</sup>。

#### 4 国家安全工作領導小組

危機を扱う党中央領導小組として国家安全工作領導小組（国家安全領導小組）の存在が指摘されている。しかし、非公開の組織である党中央領導小組の中においても国家安全保障を担当する国家安全領導小組は最も不明な点が多く、断片的な報道においてすら今日その活動を確認するのは困難である。しかし、新華社における戴秉国の公式略歴においては、中央外事工作領導小組弁公室主任とともに中央国家安全工作領導小組弁公室主任と記されていることから、公式資料においても少なくとも国家安全工作領導小組とその事務方としての国家安全工作領導小組弁公室の存在は確認することができる<sup>20</sup>。国家安全領導小組の実態は、今日では外事領導小組と同一で、それを事務的に支える外事領導小組弁公室と国家安全領導小組弁公室も同じ組織であると見られている<sup>21</sup>。

軍事・安全保障問題を担当する領導小組として、国家安全領導小

---

<sup>19</sup> 中国の政府系研究機関における中国外交の研究者より2011年8月筆者聴取。

<sup>20</sup> 「戴秉国簡歴」新華資料、[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/21/content\\_246341.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/21/content_246341.htm)。

<sup>21</sup> 宮力・門洪華・孫東方「中國外交決策機制變遷研究（1949-2009年）」『中國外交60年』趙進軍主編（北京：北京大学出版社、2010年）、頁267。

組の設立が検討されはじめたのは、1995-96年の台湾海峡ミサイル危機を経て、99年の在ユーゴスラビア中国大使館爆撃事件がきっかけとなったといわれる<sup>22</sup>。また、この点を裏付けるように、中国当局の公式資料ではないものの、中国人研究者は国家安全領導小組は2000年9月に設立され、設立当初から「合署弁公」つまり二つの看板、一つの組織であったと指摘している<sup>23</sup>。

しかし、この組織を設立するに当たって、当初から外事領導小組と全く同じメンバーの一つの看板二つの組織を想定していたのかについては疑問が残る。当初は中国版 NSC として強大な対外安全保障問題を一手に引き受ける組織の設立が想定されていたとの見方もあり<sup>24</sup>、90年代末には江沢民のイニシアティブで米国の NSC に相当する組織を設立するという構想が存在した。しかし、その後の部内での議論の過程で既存の組織からの縄張りを守るための抵抗も存在したと考えられる。そもそも、軍事・安全保障マターにおける政策決定は、中央軍事委員会のルート、つまり、軍の長老も含めた軍幹部から直接、中央軍事委員会主席を兼任する最高指導者へという情報伝達、政策決定への志向が伝統的に強い中国の軍部において、多くの異なる背景の参加者がいる国家安全領導小組のような組織を通じた政策決定に、軍当局としてはあまり積極的ではなかったと考えられるのである<sup>25</sup>。この問題を研究した松田も、当時、権限が江沢民一人に集中する NSC のような組織の設立への内部の反対が強かったと指摘している<sup>26</sup>。いずれにしても中国版 NSC の権限が政治局常務

---

<sup>22</sup> 松田康博、前掲論文、101 ページ。

<sup>23</sup> 宮力他、前掲書、頁 267。

<sup>24</sup> 松田康博、前掲論文、101~102 ページ。

<sup>25</sup> Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military*, p. 33.

<sup>26</sup> 松田康博、前掲論文、102~103 ページ。

委員会を上回る、あるいは、同等となることについては既存の組織のみならず党内高層においても反対意見が存在した模様である<sup>27</sup>。結局、江沢民は、内外の危機への対処を任務とする国家安全小組を創設するという妥協を行い、組織は平時の対外政策を司る外事領導小組と全く同じとなったと考えられるのである。しかし、その後も中国において強大な NSC を創設しようとの構想は引き続き存在し、議論、研究は続けられている<sup>28</sup>。

国家安全領導小組は、武力行使またはその可能性がある案件しか検討せず、設立以来、日本が関係するような案件を一度も議論したことはないという指摘がある<sup>29</sup>。また、同小組は、伝統的な安全保障問題などの解放軍の所掌範囲のみを対象としているわけではなく、インテリジェンスなどの国家安全部の領域も重要な任務としているとの見方もある<sup>30</sup>。この組織の役割について積極的に評価する見方がある一方で<sup>31</sup>、設立以降、この組織の活動があまり伝えられないのは、国家安全領導小組が外事領導小組とメンバーが重なっている上、外事領導小組の方がこれまでも長く活動し、また外交・安保分野は所掌範囲も重なる点も多いことから、今日では特に国家安全小組としての独自の役割はそれほど多くはないとも考えられるのである<sup>32</sup>。

---

<sup>27</sup> 中国の政府系研究機関における中国外交の研究者より 2011 年 8 月筆者聴取。

<sup>28</sup> 時殷弘「中国の対外政策形成に関与する国内要素」愛知大学現代中国学会編『中国 21』Vol. 22. 2005 年 6 月（風媒社、2005 年）、208 ページ。

<sup>29</sup> リチャード・C・ブッシュ、前掲書、163 ページ。

<sup>30</sup> 中国の大学において国際政治を専門とする中国人研究者より 2012 年 3 月筆者聴取。

<sup>31</sup> Lewis と Xue は国家安全小組の役割を積極的に評価している。John Wilson Lewis and Litai Xue, *Imagined Enemies, China Prepares for Uncertain War* (Stanford: Stanford University Press, 2006), pp. 88-96.

<sup>32</sup> 米国のシンクタンクにおいて中国外交安保政策を専門とする研究者の筆者に対する

### 三 外交部による対外政策の総合調整

#### 1 中国の対外政策決定における外交部の影響力

中国外交部は中国の対外政策を策定し実施する上において中国の国家機関の中で最も重要な政府機関である。外交部は中国の対外政策全般において、他の機関の対外行動を調整、管理しようと努める一方で、外国情勢についての相当量の情報を蓄え、加工して指導部に提供する役割を担っている。政策決定の面においては、重要で戦略的な対外政策は党中央で決定される一方で、外交部は外交の戦術面、つまり実施レベルを担当することになる。指導者レベルの指示を「骨」とすれば、これに「血と肉」をつける役割と表現することもできる<sup>33</sup>。また、米国、ロシア、日本、欧州の主要国、更に北朝鮮などの戦略的な国家についての重要政策決定は最高レベルで行われるものの、その他の中小の国家、それぞれ重要ではない個別の外交イシューの政策決定については外交部が重要な役割を果たしている<sup>34</sup>。

複雑にからみあった各国間の利害を調整しながら進める多国間外交のように、今日の中国の対外関係において専門的知識と組織的な対応がこれまで以上に必要とされる分野が増加し、外交政策決定における専門化、官僚化が進展する中で、外交のプロ集団としての外交部はその存在感を高めていると見ることもできる。

一方で、近年、政策決定者としての外交部の影響力は低下しつつあるとの見方も多い。その理由として中国の対外関係の複雑化、重層化にともない、対外政策に関与する外交部以外の国内プレイヤーが増加していることが上げられる。中国と国際社会との関わりは、

---

コメント（2010年3月）。

<sup>33</sup> Lu Ning, “The Central Leadership,” pp. 50~51.

<sup>34</sup> Ibid., p. 50.

伝統的な二国間の政治外交問題を中心とした関係から、通商、金融、エネルギー、環境、経済協力、更に安全保障の分野においても非対称脅威への対処などの分野にまで拡大した結果、外交部以外の多くの官庁が対外関係に直接関与するようになってきた。

それに加えて、共産党内での外交部自体の地位の相対的低下ということも指摘される<sup>35</sup>。今日においても外交部関係者は、かつて銭其琛が副総理に就いていたように外交部出身者の最高位は現在の国務委員ではなく、その上の副総理のポストを取り戻すべきであると考えている。また、外交部長の党内でのランクが低すぎることで外交の現場においても支障を生じているとも考えている<sup>36</sup>。諸外国における外務大臣の国内における政治的地位は一般に高く、首脳会談の際には自国の大統領あるいは首相の隣に位置して、会談を補佐することができるが<sup>37</sup>、中国の場合には、外交部長は中央委員でしかなく党内のランクが低すぎるため、諸外国との交渉のテーブルにおいて、胡錦濤国家主席あるいは温家宝総理の隣には他の同行する要人、たとえば、令計画党中央弁公庁主任<sup>38</sup>、王沪寧党中央政策研究室主任、あるいは戴秉国国務委員などが先ず陣取ることになる。外交部長は辛うじて末席に座ることもしばしばあり、相手国の外務大臣との関係では著しく均衡を欠くことになる。

## 2 狭い外交部の所掌範囲

日本の外務省や米国の国務省など諸外国の外交担当部門では、国

---

<sup>35</sup> ヤーコブソン他、前掲書、17ページ。

<sup>36</sup> 中国外交部関係者より2012年3月筆者聴取。

<sup>37</sup> 日本の場合には、総理と外務大臣が同じ会談に同席することは比較的少ない。

<sup>38</sup> 2012年9月、令計画は党中央弁公庁主任を離れ、後任には栗戰書（前貴州省党委書記）が就いた。

家安全保障、対外貿易など他の省庁と所掌範囲が重複する分野についても、それが対外関係の一部であると位置づけて専門の部署を設置し、他省庁と重層的に対外関係をカバーする仕組みになっている。例えば、日本においては外交・安保政策では、外務省が防衛省と重複し、対外経済関係においても、たとえば、通商分野では経済産業省、農産品については農林水産省と重複し、時には権限争いを伴いながらともに対外政策の決定に関与することになる<sup>39</sup>。一方、中国においては、これまで日本の外務省経済局のように対外経済を専門に扱う部局はなく、WTOやFTAの議論のような通商問題についてはもっぱら商務部が所掌してきた<sup>40</sup>。また、安全保障政策については、党に直属する解放軍の影響力が大きく、外交安保上の重大な問題が発生した際には、外交部は中国の大局的な国家安全保障政策の観点からというよりもむしろ二国間関係の側面から関与することになる。

このように、中国外交部の所掌範囲については伝統的には狭く二国間の政治外交の分野を中心に限ってきており、対外関係を担当する政府機関としては世界的に見ても最も「純粹で古典的」な組織構成であるということが出来る<sup>41</sup>。また、職員のリクルートも伝統的に、二国間関係の交渉を念頭においた外国語能力重視型である。外交部の所掌範囲が狭いことに加え、政府部内での相対的な力がそれ

---

<sup>39</sup> 国際金融や航空交渉などの専門的な分野については、日本国内においても外務省の政策決定における影響力は強くはない。

<sup>40</sup> 中国外交部は2012年10月、対外経済関係も所管する国際経済司を設立した。「外交部設立國際司、具体負責工作已確定」人民網、<http://world.people.com.cn/2012/1009/c1002-19208321.html>。

<sup>41</sup> 中国の大学において中国外交を専門とする研究者が筆者に対して用いた表現（2011年8月）。

ほど強くないことが、省庁横断的な問題をまとめる際の調整力の限界となって現れることとなる。すでに述べた東シナ海のガス田共同開発問題が一つの例といえよう。

1980年代以降、改革・開放政策の進展により対外関係が深化した結果、外交部内の仕事においても従来の組織内の「縦」のラインによる仕事に比して、省庁間の「横」の連携による案件の処理が増加した。対外経済問題などの外交のロー・ポリティクス化の進行だけではなく、1994年の朝鮮半島核危機、95～96年の台湾海峡ミサイル危機、99年の在ユーゴスラビア中国大使館爆撃事件など、安全保障領域においても米中関係に重大問題が発生し、軍も含めた省庁間の横の調整を必要とする事案が増大したのであった<sup>42</sup>。このような流れの中で、1998年には外交部内に新たに軍控司（軍縮局）が設立された<sup>43</sup>。今日、諸外国では外務省内に軍縮・不拡散部局を設置することは一般的であるものの、一面ではこうした組織改革は、中国において解放軍の権限を制限することにつながりかねず、このような部署が外交部に設立されたこと自体は注目に値する。1998年総理に就いた朱鎔基による省庁再編改革で省庁の数が統合により大幅に減少する中で、外交部自体は合併・統合の影響を直接受けなかった数少ない政府部門であった。しかし、外交部内部における既存の組織のあり方には大きな変化が生じ、その業務範囲はむしろ拡大したといわれる<sup>44</sup>。

---

<sup>42</sup> 張歴歴、前掲書、頁205。

<sup>43</sup> 『中國外交1999年版』中華人民共和國政策研究室編（北京：世界知識出版社、1999年）。

<sup>44</sup> 張歴歴、前掲書、頁201～202。



## 四 緊張下の対外政策決定の調整過程と構造的課題

### 1 日中比較にみる対外政策の調整過程

以上、外交・安保分野を中心に中国の対外政策決定の調整に関与する主要な党政府機構について見てきた。中国の対外政策決定過程において、危機あるいは重大な問題が発生した際の構造的な欠陥として、特に初動の段階での軍も含めた党・政府の各機関の横の連絡・調整の欠如がしばしば指摘される。この問題については、中国当局もこれまで徐々に制度化を進めるなど改善の努力を行ってきたものの、まだまだ縦割りで一つの組織の中の既存のラインで仕事を行う意識が強い一方で、組織間の横の調整が不十分な傾向が強い<sup>45</sup>。政府部内における省庁連携的な横の政策調整は、中国に限らずどこの国においても常に課題であり簡単なことではない。同じ国内の政府機構といえども、各組織にはそれぞれの伝統に裏打ちされた強固な組織文化があり、仕事の進め方においても「慣性の法則」が働きやすい。特に軍組織においては、陸海空の三軍の間でさえ組織文化が大きく異なり、三軍合同演習の際などにはその調整に苦労するのである。まして中国のように軍が政府側ではなく党に直属し、独自の伝統と文化を育んできている場合には、軍も関与するような外交安保面での対外政策をめぐって、軍と外交部も含めた文民部門との間の調整は、他の諸外国と比べてもよりスムーズには行かないと考えられるのである。

日本の政府組織との比較でいえば、日本であれば各省庁間の出向システムが一定程度機能している。自国の在外公館に駐在武官、あるいは各関係省庁出身のアタッシェが出向しているのは中国の制度

---

<sup>45</sup> 同上書、頁255~256。

も同様である。しかし、中国の在外公館の場合には、対外貿易を担当する大使館商務処はトップも含めて基本的にほとんどのメンバーが商務部派遣、同様に大使館教育処は教育部からの派遣であり、駐在武官についても大使館政治部の組織下にあるもののその独立性はかなり高い。一方、日本の在外公館においては、特に規模の大きな大使館においては、政治部のみならず経済部、広報文化部においても各部の担当部長など意思決定ラインには基本的に外務省出身者が就き、それぞれの部署においても他省庁から出向の書記官と外務省出身の書記官と一緒に仕事をするることにより、政府全体としての外交政策の事務的調整を促進し、統一性を担保するしくみとなっている。

国内に目を向ければ、日本の場合には官庁同士が出向者を派遣しあうことが頻繁に行われてきている。外務省では、多くの関係省庁からの出向者を受け入れており、防衛省との関係においても常に10名を超える防衛省制服組が外務省に出向しているが、このような制度はこれまでのところ中国外交部では採用されていない<sup>46</sup>。防衛省からの出向組は外務省の安全保障担当部局あるいは米中露などの主要国を抱える地域担当課に配置されており、軍事情勢把握並びに軍事交流などを担当している。外交と安全保障が交差する分野で外務省と防衛省との間で政策調整が必要となる場合には、外務省の仕事の仕方にもなじみ、また親元の防衛省の組織文化も熟知しているこれら出向者が外務省と防衛省との連絡・調整のポイントになる。彼らは通常、課長補佐レベルであることから、外務・防衛間の調整は、役所の組織階層から見れば、直接案件を処理するような事務レベルにおいて、問題が発生してから速やかに調整が開始され、多くの案

---

<sup>46</sup> 中国外交部関係者より2012年3月筆者聴取。

件はこのレベルにおける調整を通じて解決されることになる。外務・防衛当局間のみならず、こうした省庁間調整が課長レベルにまで上がるのは比較的大きな案件であり、局長レベルが自らが乗り出して調整しなければならないのは極めて重要な案件であり、かつ、稀である。

これに対し、中国の外交政策決定における省庁間の調整については、未だ多くは知られていないものの、政治局常務委員会を含む最高指導部レベルにおける政策統合を除けば、既に述べた通り、対外政策をめぐる省庁間調整の一つのチャンネルとして外事領導小組がその役割を担ってきたと考えられる<sup>47</sup>。更にそれ以下の事務レベルにおいては、伝統的に省庁を越えての横の連絡はそれほど頻繁ではなかったものの、最近は対外経済などの実務的な分野では、担当副処長（課長補佐）レベルで省庁間の連絡・調整も行われているようである<sup>48</sup>。しかしながら、今日においても、重要な案件になればなるほど副部長レベルにまで上げなければ、省庁間の実質的な調整はなされにくいと多くの関係者は指摘する<sup>49</sup>。これは、日本では主要な調整が問題発生後に担当レベルで迅速に開始され、多くの案件が組織階層の比較的高いレベル、たとえば局長レベルにまで到達する以前に省庁間調整を終えることが多いのと比較すれば対照的である。副部長レベル（日本の局長レベルより更に上、形式的には副大臣に相当）

---

<sup>47</sup> 外事領導小組はその構成員によるアドホックの会合のみならず、その活動の一環として下級の会合での調整も行われる。下級の会合は部長級が多いが、副部長級、司長級の、つまり3つのレベルで会合が開かれる。リチャード・C・ブッシュ、前掲書、162ページ。

<sup>48</sup> 中国外交部関係者より2012年3月筆者聴取。

<sup>49</sup> 同上。また、中国の大学で米中関係を専門とする研究者も2010年8月筆者に対して同様の指摘をしている。

にまで上がらなければ主要な問題の調整が見つからないという中国の体制の下では、問題発生後、組織階層を上り、調整が始まるまで初動の段階で対応の遅れが生じることになる。更に、大きな問題であればあるほど上級のインストラクションがなければ現場レベルの判断でリスクをとってまで動くことができないという中国の組織文化も影響するため、危機の際にはエスカレーションを招きやすい構造的問題を抱えることになる<sup>50</sup>。

## 2 伝統的安全保障分野における政策調整の問題点

今日の中国では最高指導者が党のトップと軍のトップを兼ね、また、外事（国家安全）領導小組の組長のポストに就くことにより、最終的に外交・安保政策での政策統合を担保しているものの、最高指導者レベルに至る過程での軍と文民との接点は制度上極めて少ない。党と軍との関係について見れば、最高意思決定機関である政治局常務委員には、第14期（1992～97年）の劉華清を最後に軍出身者は入っていない。今日では軍人で最上級の二人は政治局委員である。党中央書記処においても第16期までは、上将一人が書記処メンバーに入っていたが、第17期（2007年～2012年）には軍出身者は入っておらず、文官と軍部の分岐は拡大している。

政治局と外事（国家安全）領導小組には軍の代表が入っているが、政治局は不定期で一ヶ月に一回程度しか会合を開かない。また、領導小組の会合はアドホックであり、重要な国家安全保障問題を調整する主要なルートではないと考えられている。国防部長、副総参謀

---

<sup>50</sup> 一方で、ブッシュは東シナ海問題はボトムアップのケースであり、中国の対日政策は、他の国に対する政策に比して、ボトムアップの傾向が強いと指摘している。リチャード・C・ブッシュ、前掲書、152ページ。

長は外事（国家安全）領導小組のメンバーとみられるものの、軍の代表としては軍内最高位の政治局委員である二人の中央軍事委員会副主席はメンバーではない。領導小組は数からして文民の方が多く、緊急な外交・安保政策の決断というよりも、日常の政策問題についての情報伝達や調整を行うためと見られている<sup>51</sup>。安全保障分野における中国の意思決定において、文官と軍人の重要な交差点は、むしろ、中央軍事委員会そのものと考えられており<sup>52</sup>、今日においても、最高意思決定機関である政治局常務委員会に対し、軍が情勢分析を報告したり、政策提言を出すルートは中央軍事委員会が中心である。しかしながら、中央軍事委員会のトップの主席は文官の最高指導者（時に副主席）であるものの、それ以外のメンバーは全員職業軍人である。政治局常務委員会と中央軍事委員会をつなぐのは、基本的には一人の最高指導者の役割であり、上層部における文官と軍人の階層構造が交差し調整される場はごく少数で、ここでは政策統合の道は細いという構造的問題が存在する<sup>53</sup>。

また、中央軍事委員会のチャンネルの他に、解放軍のもついろいろな見解のかなりの部分は、政策提言や直接会見などの形で非公式チャンネルを通じて文民の最高指導者に伝えられる場合もある<sup>54</sup>。一般に上将以上の階級であれば最高指導者に直接会うことができるとされているが、しかし、一方では、このようなインフォーマルルートで軍人が最高指導者に直接直談判に及ぶという行為そのものには大きな政治的リスクも伴うのである<sup>55</sup>。

---

<sup>51</sup> リチャード・C・ブッシュ、前掲書、103~104ページ。

<sup>52</sup> 同上書、151ページ。

<sup>53</sup> 同上書、104ページ。

<sup>54</sup> リンダ・ヤコブソン他、前掲書、28ページ。

<sup>55</sup> 中国の大学で中国外交を専門とする研究者より2010年8月筆者聴取。他に複数の中

軍事安保領域での対外危機に際して、迅速な対応が必要な場合に、軍出身者のいない政治局常務委員会がどのような政策決定を行うのか、また、アドホック・ベースでしか開催されず、軍の最高位二名がメンバーに入っていない外事（国家安全）領導小組はこうした危機に対応できるのかとの疑問は残る。現行の体制は省庁を横断するような事項についての危機の初動対応に機敏に対応するには出来ていない。また、これまで、江沢民、胡錦濤の歴代最高指導者は、軍歴もなく軍内に強い基盤を持たないことから、その任期の初期においては特に軍人の意見を尊重しがちとなるとの指摘もある<sup>56</sup>。しかし、重大な対外危機が発生し、一旦、党中央がこれに対応する体制を確立すれば、その後は、中央軍事委員会主席を兼務する国家主席、党総書記が中心になって、常務委メンバーに軍出身の政治局メンバー二名も加えた形で、集中的に問題に対処することになると考えられる。権威主義体制下の中国において一旦危機に対応する体制が整った後の最高指導者への権限の集中は依然として強力である<sup>57</sup>。

中国においても国家安全や重大な外交問題にかかわる問題に関し、縦割りを廃し異なる組織間を横に束ねて、政治局常務委員会に直接責任を負うような機関を設立することによって、重大突発事件に迅速に対応できるようにする体制の検討は続けられてきた。この意味では2004年11月に国務院において部級の涉外緊急突発事件協調小組が成立し、外交部長（当時李肇星）が責任者となったことは一つの進展といえる<sup>58</sup>。

---

国人研究者も同様の指摘を行っている。

<sup>56</sup> リチャード・C・ブッシュ、前掲書、107ページ。

<sup>57</sup> 中国の大学で国際政治を専門とする中国人研究者より2012年3月筆者聴取。

<sup>58</sup> 張歴歴、前掲書、頁258。

### 3 「縦」の政策調整と中国の組織文化

中国の対外政策決定過程における組織間の「横」の調整も課題であるが、同時に、これまで組織階層における「縦」の調整過程にも問題が見られた。張歴歴は、残された課題として省庁間の横の連携強化に加え、閉鎖的な対外政策決定過程の規範化、政策決定にいたる過程での科学的な情報伝達とチェック体制の確立を挙げる。現行制度の問題点として、重要な政策決定の権限が最高指導者レベルに高度に集中しすぎる結果として、一旦ハイレベルで決定された内容を見直し、現実に照らし合わせ柔軟に実施する余地が少ない点も指摘している<sup>59</sup>。1999年の在ユーゴスラビア中国大使館の爆撃事件では、事件直後、米国が誤爆であったと謝罪したにもかかわらず、中国政府部内の誰もがこれは意図された爆撃だと信じて疑わなかった。事件直後に軍事専門家までも、これは狙って爆撃したものだとの判断を下し、これに中国内における米国への長年の根強い不信感が後押しして、指導者も含めほとんどの人が単純に米国が意図的に爆撃したと信じたのであった。その結果、「意図された爆撃」という前提で直後の上層部の対策が立てられ、その立場を修正するのに時間がかかったため、中国政府の強硬な姿勢につられて民衆の激しい反応まで引き起こすことになった。

また、2001年のEP-3事件の際の米中両軍機の接触事故については、中国側は、事故の原因については、空中で米軍機が一方的に方向転換したため接触事故が起きたのであって、米国側に全面的に責任があるとの立場に固執し、その後の両国間での問題解決を困難にした。責任は米国にあるという前提で米国から謝罪を得ることが中国政府の既定方針となったため、米中間の交渉は難航した。対外的

---

<sup>59</sup> 張歴歴、前掲書、頁255-256。

には強硬な立場を貫き、これにつられて国内世論も硬化したため、自らその後の対外政策の選択肢を狭めることになったのである。そして、最終的には、米国側の「I am sorry」という国際法的には謝罪には使用されない非公式な表現を、中国側では国家間の最も正式な謝罪を表す「深表歉意 (shenbiaoqianyi)」と曲訳して国民に伝え、国内世論の沈静に努めざるを得なかった。中国側が接触事故の責任を全面的に米国側にあるとする判断を下した背景には、解放軍現場から軍の官僚機構を通じて上がってくる情報に対して、たとえ解放軍に不利な結果になろうとも客観的に情報をチェックできるようなシステムが中国政府の他の部門には存在せず、最高指導者といえどもそのようにして上がってきた情報を受け入れざるを得ない組織文化上の問題があったとの指摘もある<sup>60</sup>。

このような対応は中国の伝統的な政治文化とも関連する問題であり、形式的な中国の政治体制において最高指導者が現場を受け持つ政府組織と一線を画していることにも起因しているといえる。日本の首相や米国の大統領の場合には、政府部内のしかるべき担当責任者が頻繁に直接協議、報告を行うように制度化され、いわばトップと官僚組織が一体となっている。これに比べれば、中国では最高指導者と官僚組織との間の距離はかなり大きい。この結果、問題が発生し一定の時間が経過した後に最高指導者レベルでの判断を仰ぐことになる一方で、最高指導者の権威が高すぎるため、一旦ハイレベルで決定された大まかな方針に対して、その後の実務レベルでの見直しや微調整、柔軟な運用が行われにくい構造が出来上がっている。

---

<sup>60</sup> James Mulvenon, "Civil-Military Relations and the EP-3 Crisis, A Content Analysis," *China Leadership Monitor* (Stanford University, January 2002), pp. 3-4, <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/6646>.



## 五 おわりに

中国の対外政策決定過程は党・軍・行政（国務院）など巨大な組織の多岐の部門に関わる傾向が益々強くなっているものの、主要な対外政策の決定権限を有する最高指導者とこれを実施する機関との間の「縦」の連携、複数の関係する省庁間の「横」の調整は、引き続き構造的問題を有している。対外関係を担当する最も主要な官庁である外交部の対外政策全般における権限は、諸外国の外務省の所掌範囲に比較して小さい。また、対外政策の調整、決定、執行の中心となるべき外交部長の党・政府部内における地位は比較的 low、国際舞台にあって、重要な外交課題について十分な責任をもって柔軟に対処できる立場にはなく、公式的立場の繰り返しとなりがちである。そのような中において、対外政策全般を調整する外事領導小組の役割は重要である。

1998年に国務院総理の李鵬から国家主席の江沢民に外事領導小組の組長が引き継がれ、はじめて国家の最高指導者が組長に就いた。江沢民時代には台湾問題に加え対米関係の緊張もあり、江沢民自身が中国版 NSC 創設に積極的であったと伝えられるように、各組織間の連携が必要な事項が益々増大し、中央直属小組の役割が拡大したといわれる<sup>61</sup>。今日、外事領導小組はアドホックではあるものの、より頻繁に開催され制度化が進行しているとの見方がある<sup>62</sup>。これに対して、党中央領導小組の枠組みを積極的に活用しようとした江沢民とは異なり、胡錦濤の時代には外事領導小組は以前ほどには重視されなくなっているとの見方もある<sup>63</sup>。外事領導小組そのものの役割に

---

<sup>61</sup> 松田康博、前掲論文、101 ページ。

<sup>62</sup> 趙可金、前掲書、頁 322。

<sup>63</sup> 中国の大学で国際政治を専門とする中国人研究者より 2012 年 3 月筆者聴取。

については引き続き不明な点が多いものの、対外関係における政府部内横断的な調整がこれまで以上に必要とされる中で、事務方としてこれを支える常設機関である党中央外事（国家安全）弁公室はその規模に比して大きな役割を担っていると考えられる。また、そこで主任として最高指導者と政策の実施レベルとの橋渡しの役割を担ってきた戴秉国の任務は極めて重要である。

胡錦濤時代には、戴秉国を外事（国家安全）領導小組秘書長、党中央外事（国家安全）弁公室主任に就けることにより対外政策決定の際の組織内調整の役割を担わせた。胡錦濤の戴秉国に対する個人的信頼がこれを担保した。戴秉国とは胡錦濤が90年代に党中央書記処書記であったとき以来の関係である<sup>64</sup>。かつて、周恩来の時代には、周自身が最高指導者の毛沢東に近い位置で、国務院総理の地位において対外政策決定とその実施レベルをつなぐ役割を果たしてきた。しかし、今日、中国を取りまく国際環境が複雑化する中で、最高指導者レベルと政策実施の現場との距離は更に拡大しつつある。中国の最高指導者は官僚機構をバイパスして、公式、非公式にも多くの情報が届けられるいろいろなルートも保有する一方で、最高指導者とライン組織の間の意思疎通、縦横の調整の機能を果たすためには戴秉国のような人物が仲介する必要がある。しかし、周恩来の時代と比べれば、その役割を担わされた戴秉国の党内における地位はかなり低い一方で、扱う案件は飛躍的に増加しているのである。

10年前に胡錦濤が最高指導者の地位を引き継いだ際には、前任の江沢民が中央軍事委員会主席に居座り、外交安保政策決定における

---

<sup>64</sup> 李肇星が外交部長であった際にも、胡錦濤はむしろ常務副部長の戴秉国を信頼し、日本政府や米国政府も李肇星外交部長をバイパスして胡錦濤とのパイプの強い戴秉国との間で事務次官や国務副長官との間で戦略対話を実施してきた。

一定の影響力を保持した。今日、習近平は既に党のみならず軍のトップにも就いており、ポスト胡錦濤時代の対外政策決定を考える際に、当時と比べれば、習近平体制発足時の党内における権威は比較的高いといえよう。

一方で、2013年3月の全人代において、実務面での外交担当最高責任者としての戴秉国のポストの後任には、前外交部長の楊潔篪が昇格したが、これまで通り國務委員止まりであった。長らく最高指導者の外交アドバイザーの役割を果たしてきた王滄寧党中央政策研究室主任は、第18回党大会を経て政治局委員に昇格し今後の役割に注目されるものの、政策決定ラインとしての外交担当副総理のポストに就くことはなかった。政府部内において実務面での対外政策調整のキーマンとして機能し、対外的にも中国を十分に代表するためには、その役割に比して高くない國務院における外交担当責任者の現行の地位はこれまでも問題とされてきたが、今回その見直しは行われなかったことになる。その意味では、中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題の主要な要因の一つは改善されずに残ったままとなった。

(寄稿：2012年11月18日、採用：2013年1月30日)

## 於中國對外政策決定過程存在之 構構性問題

井上一郎

(關西學院大學綜合政策學部副教授)

### 【摘要】

在中國之對外政策決策過程，國內黨、軍、政等巨大機構，多向部門參與之傾向越來越強。一方面，決定主要對外政策之最高領導人，其與實施機關與複數以上相關省廳間之合「縱」連「橫」，皆有其構構性問題。於對外政策整體上，中國外交部所掌範圍較其他外國之外交部狹窄。再者，外交部長於黨、政部內之地位較低，關於重要之外交課題，無法於國際舞台以充分責任，立於彈性對應之立場。現今，政府部內關於外交之橫向調整，至此被認為極端重要，於此種意義上，調整對外政策整體之黨中央外事工作領導小組，其角色愈加重要。另外，黨中央外事辦公室支持其作為事務面之常設機關，尤其是主任戴秉國為最高領導人與政策實施層級之橋梁，扮演著極其重要之角色。

**關鍵字：**中國外交、對外政策決定過程、黨中央外事工作領導小組、外交部

## **Institutional Defects in the Chinese Foreign Policy Making Process**

*Ichiro Inoue*

Associate Professor, School of Policy Studies, Kwansai Gakuin University

### **[ Abstract ]**

Recently, increasingly more party and government organizations have been participating in the Chinese foreign policy making process. However, there still exist serious institutional defects in coordinating policy among ministries, including the military, and between the top leadership and the executive level. Traditionally, the scope of jurisdiction of the Chinese Foreign Ministry has been quite narrow as compared to its counterparts in other countries. The current hierarchical status of the Minister for Foreign Affairs in the Communist Party of China (CPC) is not high enough for it to manage important diplomatic challenges flexibly, with enough responsibilities. Smooth coordination within the party and between the government organizations is even more essential in today's times. In that sense, the role of the Foreign Affairs Leading Small Group (FALSG) of the Communist Party of China as a coordinating body of Chinese foreign policy continues to be important. Still more importantly, the General Office of the FALSG, as a permanent organization and, especially, its director Dai Bingguo have been playing a vital role by bridging the gap between the top leadership and the executive level in the process of formulating Chinese foreign policy.

**Keywords:** Chinese Foreign Policy, Foreign Policy Making Process, Foreign Affairs Leading Small Group of the Communist Party of China, Ministry of Foreign Affairs

## 〈参考文献〉

- A・バーネット『現代中国の外交—政策決定の構造とプロセス』（教育社、1986年）（A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, I.B. Tauris&Co. Ltd. 1985）。
- 外務省「東シナ海における日中間の協力について」（日中共同プレス発表）、  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi\\_shina/press.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi_shina/press.html) を参照。
- 時殷弘「中国の対外政策形成に關与する国内要素」愛知大学現代中国学会編『中国21』  
Vol. 22. 2005年6月（風媒社、2005年）。
- 松田康博「中国の安全保障政策決定過程—党・国家・軍を統合する決定メカニズムの模  
索—」『問題と研究』（台北）第35巻4号、（2006年7・8月）。
- 毛利和子『新版現代中国政治』（名古屋大学出版会、2004年）。
- リチャード・C・ブッシュ『日中危機はなぜ起こるのか』森山尚美・西恭之訳（柏書房、  
2012年）。
- リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス『中国の新しい対外政策—誰がどのように  
決定しているのか』岡部達味監修・辻康吾訳（岩波書店、2011年）。
- 「外交部設立國際司、具体負責工作已確定」人民網、  
<http://world.people.com.cn/2012/1009/c1002-19208321.html>。
- 「戴秉國簡歷」新華資料、[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/21/content\\_246341.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/21/content_246341.htm)。
- 『中國外交1999年版』中華人民共和國政策研究室編（北京：世界知識出版社、1999年）。
- 宮力・門洪華・孫東方「中國外交決策機制變遷研究（1949—2009年）」『中國外交60年』  
趙進軍主編（北京：北京大學出版社、2010年）。
- 張歷歷『外交決策』（北京：世界知識出版社、2007年）。
- 趙可金『當代中國外交制度的轉型與定位』（北京：時事出版社、2012年）。
- Lewis, John Wilson and Xue, Litai, *Imagined Enemies, China Prepares for Uncertain War*  
(Stanford: Stanford University Press, 2006).
- Lu, Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decision Making in China* (Boulder: Westview Press,  
1997).
- Lu, Ning, “The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries,  
and Party Departments,” Lampton, David M., ed., *The Making of Chinese Foreign Policy:  
in the Era of Reform, 1978-2000* (Stanford: Stanford University Press, 2001).
- Mulvenon, James, “Civil-Military Relations and the EP-3 Crisis, A Content Analysis,” *China  
Leadership Monitor* (Stanford University, January 2002), [http://www.hoover.org/  
publications/china-leadership-monitor/article/6646](http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/6646).
- Swaine, Michael D., *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, (Santa  
Monica: Rand’s National Defense Research Institute, 1998).