

総説 胡錦濤政権の到達点：習近平政権の初期条件

高木誠一郎

2012年は多くの主要国で首脳が交代した「政権交代」の年であったが、変動の度合いにはかなり幅がある。日本やフランスでは政権政党が交代し、首相・大統領をはじめ全閣僚が交代した。一方米国のようにオバマ大統領が再選した場合でも、その後に主要閣僚の交代があった。中国では、11月の共産党第18回全国代表大会（18回党大会）に続いて開催された第18期中央委員会第1回総会（18期1中全会）で、約5年前の17期一中全会で中央政治局常務委員に選出されていた習近平と李克強をNo.1、No.2とする体制が成立し、今年3月の第12次全国代表大会第1回会議で両氏がそれぞれ国家主席、國務院総理に就任した。その点では、中国の「政権交代」は1997年以来の既定路線に沿ったものであった。しかしながら、両氏の場合を除けば、確定した人事は多くの点で「事情通」の予測を外れたものであり、選出過程の不確実性を如実に示す結果となった。

新政権の下で中国が今後どのような変転を遂げていくのか、国内状況にどのような変化が起きるのか、その対外行動はどう展開するのか、という政権交代に当たって常に提起される問題は、中国が今や世界第二の経済大国となり、急速に国力を増大させていることから、今までにない重要性を帯びることになった。本研究プロジェクトは、この問題に対して、新政権は前政権の到達点（成果、未達成の課題、新たに生じた問題等）を出発点とせざるをえない、といういわば常識的観点から接近するべく、いくつかの主要問題領域において胡錦濤政権下で何が達成されたか、どのような変化が起きたかを解明することを試みた。取り上げた問題領域は、経済、農村、エネルギー、外交、国防、グローバル・ガバナンス（特に気候変動）、次期政権形成である。各問題領域に関する研究の概要は以下の通りである。

1970年代末の改革・開放政策への転換以降、特に1992年の改革・開放加速の決定以降、経済成長の実現・維持が中国指導部の最重要課題であったことは縷々述べるまでもない。2002年の16回党大会から2012年の18回党大会に至る胡錦濤政権期において、中国の経済規模（GDP）は約2.5倍に拡大し、この限りにおいて、課題は一応実現されたといつてよい。しかしながら、経済規模の急拡大が実現した故に深刻化した拡大過程に内在する諸問題、規模の拡大のみでは対応できない国民の様々な要求等の存在が明らかになってきた。第一章「中国経済の持続的成長と『二つの罌』」（大橋英夫）は、2011年の中国の1人当たりGDPが5413ドル（国際ドル表示 [PPP] で8382ドル）に達し、中国が典型的な「中所

得国」となったことから、中長期的に高所得国へと成長を続けることができるか、という問題を検討する。この点に関しては、国際機関や金融機関が、2020年前後に中国がGDPで米国を追い抜き世界第1位の経済大国になるという予測をしており、第12次5カ年計画（2011～15年）や世界銀行・国務院発展研究中心の『中国2030』がそのための道筋を提示している。しかし、大橋はその過程で中国が「中所得の罅」と「体制移行の罅」という課題に直面することを指摘する。

「中所得の罅」とは、低所得国が中所得国の段階に達すると経済成長の鈍化が不可避となることを指す。それは、低所得国が先進国モデルを消化・吸収し、伝統部門からの近代部門への労働力の移動を通じて経済成長を実現するのに対して、中所得国になると導入すべき先進国のモデルが限定されて自主イノベーションが必要となるとともに、伝統部門の豊富な労働力が枯渇してくるからである。また、要素投入に依存する経済成長は資本の限界生産性低下に伴い、減衰せざるをえない。中国では、貯蓄率の上昇に伴い投資率も上昇し、投資効率の低下をもたらしている。先行研究によれば、「中所得の罅」は、1人当たりGDP（PPP）が1万6740ドルに達する頃から顕在化するが、中国は2010年代後半にこの水準に近づく。しかも中国は現時点で、少子高齢化、消費低迷、中国元の過小評価等「中所得の罅」に陥るリスク要因を抱えている。「中所得の罅」克服を可能にする要因は貿易、イノベーション、金融部門改革であるが、中国は貿易部門以外の成果が乏しい。「中所得の罅」克服を困難にする要因には、都市化、格差、腐敗があるが、いずれも改革のペースは緩慢である。

「体制移行の罅」とは、市場経済への移行過程で形成された既得権益集団が、現状維持を求めて改革深化を阻止し、その利益を最大化するのに有利な混合経済体制を構築し、経済社会発展の奇形化と経済社会問題の深刻化をもたらしている状態を指す。その「病状」としては、(1) 経済発展の奇形化（公共投資、寡占的国有企業、大型プロジェクト、資源投入への依存）、(2) 政治改革の停滞、(3) 社会構造の固定化による活力の低下、(4) 安定維持の最優先化による改革拒否、(5) 社会の崩壊、が指摘される。それらの象徴的現象である、国有企業の躍進と民営企業の後退（「国進民退」）は、国民経済全体としては国有部門の比重が低下する中で、エネルギー、通信、運輸、金融等の重要産業において進行したが、その傾向が顕著になったのは胡錦濤政権発足後、2003年4月の国有資産管理委員会の設置以降のことであった。国有企業主体の経済発展と経済運営における政府積極主義は、内需主導型経済への転換とイノベーションを阻害し、レント追求型活動による腐敗・汚職を深刻化させ、「国富民窮」状況をもたらした。このような問題を克服すべき経済改革にはほとんど進展がなく、1997年の世界銀行レポート『中国2020』に指摘された課題は2012

年の世界銀行・国務院発展中心『中国 2030』でも繰り返し指摘されている。

その他大橋論文では中心的テーマとはされていないが、胡錦濤政権期には、成長一辺倒に対する反省から、分配や環境負荷を考慮した「科学的発展観」が唱えられ、「和諧社会」建設という方向性が示されたにもかかわらず、全国レベルのジニ係数は 0.4 を超え、1985 年以降拡大を続け、1985 年以降拡大を続けていた都市と農村の所得格差は 2002 年に 3 : 1 を超えたまま高止まりしている。また、大橋論文も示唆しているように、胡錦濤政権が実現した経済成長は、資源や生産要素を多投する粗放的成長に留まり、資源や生産要素を節約し技術進歩を中心とする集約的なものではない。その理由には、大橋論文が挙げる既得権益の他に、地方政府による成長競争、一党支配体制、土地の公有制等も指摘されている¹。結局、胡錦濤政権は経済規模の拡大は実現しつつ、経済改革の緊要性を一段と高めたものの、その実施は次の政権の課題として先送りする結果となったといえよう。

胡錦濤政権期に深刻化した格差は、社会を不安定化させ政権の基盤を揺るがすというのが常識的予想であるが、都市部における社会調査に基づき、中国においては不平等の認識が必ずしも社会的不満をもたらさないという指摘もある²。しかしながら、1990 年代以降「非合法」集団的抗議行動は増加の傾向にあり、公式統計によれば、1993 年に 8700 件であったものが、2005 年には 8 万 7000 件に達し、2006 年には 9 万件を超えた。2011 年には 18 万件に上ったといわれる。この一見矛盾する状況をもたらしているメカニズムを解明しようとするのが、第二章「農村『群体性事件』の構造分析」(角崎信也)である。この論文は、農民を主体とする集団的抗議行動に焦点を合わせ、先行研究を整理することによって、農民の不満をもたらす地方幹部の政策行動と、農民の抗議行動を可能にする政治的空間の開放性の度合いを解明し、その上で胡錦濤政権の実績を評価している。

地方幹部は、上級から付与された任務の達成度に対する上級の評価が彼らの昇進を左右することを意識して行動する。他方、上級が地方幹部に付与する任務は往々にして多岐にわたり、十分な財政的裏付けを伴わない場合が多い。また、中国の中央—地方関係においては、中央で決定される政策は、指導層の分裂を回避するために一般的抽象的な表現を取らざるをえない。一方、その執行を担う地方幹部がそれに対する比較的幅広い解釈権と選択権を有しており、しかも上級が地方幹部の政策執行を有効に監視する制度の欠如によってそれが「保障」されている。このような状況において、地方幹部は上級から付与される任務のうち、結果を数値化しやすいもの、結果が短期的に観察可能なもの、財政収入の増加に直接寄与するものに高い優先順位を与えることになる。かくして地方幹部は生産力や財政収入の増大をもたらす政策執行に意欲的で、民衆の権益保護に関わる政策任務の執行を軽視することとなり、民衆の不満を引き起こすこととなるのである。この傾向は、90 年

代に入り工業化を中心とする近代化路線が深化する中で、1994年の税制改革で税収を中央に集中しながらも支出責任を地方に残すことになったため、農民からの税費徴収の増大となって顕在化した。これに対して胡錦濤政権は2004～06年にかけて農業税の廃止によってこの傾向に歯止めをかけようとしたが、財政収入の急減に直面した地方幹部は農民から十分な補償無しに農地を強制収用し、それを転売して開発することで財源を獲得しようとしたのである。

一方中国の政治体制は、体制そのものを標的としない限り、民衆が直近の政府ないし幹部に抵抗するための「抗争的」空間を常に開放してきた。それによって、地方レベルにおける破壊的な政策執行を困難にするとともに、それが中央にとっての一種のフィードバック経路として作用することによって、体制の安定を確保することができるからである。但し、大多数の抗議運動は地方政府によって抑圧されるが、それが大規模化した場合に中央は、民衆の不満が地方幹部から中央や体制に向かうことを回避するために、民衆の要求を容認し地方幹部を処罰することになる。胡錦濤政権期には、農民の税負担軽減策や農地使用权保護政策が公表されたが、それは抗議運動への中央の支持に対する期待を高め、運動のリスクを低減させる作用を果たすことによって、運動を増加させた。また、胡錦濤政権末期である2011～12年の数千人が参加した大規模抗議運動は、民衆に妥協的な解決が図られたことにより、民衆に非合法的集団抗議行動の有効性を知らしめ、その増加傾向を助長したのである。

江沢民政権期から胡錦濤政権期にかけて実現した驚異的な高度経済成長は、急激なエネルギー消費の増大をもたらし、特に石油供給の対外依存度を高めた。第三章「胡錦濤政権期のエネルギー政策過程：政府、共産党、三大石油会社と『石油派』」（渡辺紫乃）は、胡錦濤政権期にエネルギー政策に関与した主要な主体の実態把握を通じて、政策の形成・実施過程の一端を解明しようとしたものである。先ず中国のエネルギー事情を概観しておく、化石燃料消費量は改革・開放政策への転換直後の1980年から2011年の間に、石油換算で4億310万トンから24億1880万トンへと6.0倍に増加し、2009年以降は米国を抜いて世界1位の一次エネルギー消費国になった。種類別に見ると、天然ガスが9.2倍、石油が5.4倍、石炭が6.0倍の増加となる。中国はこれらのエネルギー資源の生産国でもあるが、天然ガスと石炭が国内生産で消費の大部分を供給できるのに対して、石油は急速に対外依存度を高め、早くも1993年に純輸入国となった。中国の石油輸入元の経年変化を見ると、アジア太平洋地域への依存度が急速に低下しており、1994年に55.4%であったものが2011年には3.4%となった。これに対して中東地域は1995年に45.4%で第1位になって以来一貫して最重要地域である。また、アフリカへの依存度が急速に高まっており、1994年

の4.1%から2011年には23.8%になった。

中国のエネルギー政策の形成と実施に関与するアクターのうち、この論文は中央政府の管理組織と三大石油会社を詳しく紹介している。石油企業に対する管理は、1950年代から70年代にかけて、工業管理部門による所管地域毎の管理、燃料工業部の設置、エネルギーの種類ごとの工業部設置と変転し、1980年代にはエネルギー部門の一元管理のための国家エネルギー委員会の設置（80年）、その解散（82年）、国家エネルギー部の設立（88年）、その解体（93年）と変遷を繰り返し、以後10年間国家計画委員会と国家経済貿易委員会がその管轄を争った。胡錦濤政権期にはその制度化が進展し、2003年に国家発展改革委員会の設置とともに、その中にエネルギー局が設けられた。2005年には省庁横断組織として「国家エネルギー指導グループ」が設置され、2005年にはその事務局も設置された。2008年の全国人民代表大会で、国家エネルギー委員会と国家エネルギー局の設置が決まり、その体制が現在まで続いている。前者はエネルギー戦略の研究・立案と重要事項の審議を行い、後者は前者の事務局を務め、業界の一元的管理を行う。中国には現在、中国石油天然ガス集团公司（CNPC）、中国石油化工集团公司（Sinopec）、中国海洋石油総公司（CNOOC）という三大石油会社があり、中国の石油産業を主導している。このうち前2社はFortune誌のGlobal 500の上位にランクする大企業であり、CNOOCも急速にランクを上げている。これらは全て非上場の持ち株会社であるが、その子会社は各地で上場している。三大石油会社は全て100%政府出資であり、そのトップ人事は共産党組織部の審査を受ける。また、政府はそれらが産油国で開発権益を獲得するために側面支援をする。他方、三大石油会社は、部級企業であるにもかかわらず管理部門である国家エネルギー局が副部長級、トップ人事における回転扉現象、財政面での独立性、豊富な人材等の要因により、政府に対する影響力を強めている。回転扉現象は胡錦濤政権期も顕著で、曾慶紅（16期政治局常務委員、国家副主席）、周永康（第17期政治局常務委員）、呉儀（副総理）等が石油業界を経験したうえで主要な地位についており、先輩との知遇により後輩が昇進することもよくある。したがって、彼らはしばしば「石油派」と呼ばれることがあるが、彼らが共通の世界観や政策を推進するためにグループとして行動しているわけではない。

第四章「胡錦濤政権期の中国外交—「韜光養晦、有所作為」をめぐる議論の再燃—」（増田雅之）は、2002年11月の共産党第16期中央委員会第1回総会における胡錦濤総書記の選出から2012年12月11月の第18回共産党全国代表大会までの期間における中国外交の展開を、その外交姿勢に焦点を合わせて分析したものである。増田論文によれば、胡錦濤政権の外交姿勢は2007年10月（第17回全国代表大会）頃を境に大きく変化した。それまでの前期における外交姿勢は内政への対応を重視する慎重なものであった。そのことを端

的に表しているのは、退任を控えた江沢民総書記が第16回全国代表大会における「報告」で、21世紀最初の20年は「大いに為す所のある（大有作為）戦略的チャンス期」であるという極めて楽観的な情勢認識を示していたのに対し、徐々に修正を加えていったことである。胡錦濤は総書記就任の約1年後の2003年11月にはすでに「戦略的チャンス」をつかみ損ねる（喪失）ことの危険を述べており、2004年2月には安全保障環境の厳しさを指摘していた。同年8月の第10回駐外使節会議では、「戦略的チャンス期」を擁護すべきこと、主要大国との安定的関係の発展、周辺諸国との友好関係と地域協力、発展途上国との協力および核問題領域での多国間協力の重要性が強調された。このような外交姿勢は2005年9月の国連創設60周年特別首脳会議において胡錦濤が提唱した「和諧世界」論として体系化され、2006年8月の中央外事工作会議でも確認された。

しかし後期胡錦濤政権発足から約1年後、2008年秋以降のグローバル金融危機を経て中国の対外認識や外交姿勢に重要な変化が生じた。すなわち、グローバル金融危機により米国は「大打撃」を受け、米中関係を含む世界のパワー・バランスが中国に有利に変化したと認識されるようになったのである。こうした認識を背景に胡錦濤は2009年7月の第11回駐外使節会議において、「多極化の見通しは一層明るい」と述べ、国際社会において中国が「四つの力」（政治面での影響力、経済面での競争力、イメージ面での親和力、道義面での感化力）を獲得するべきであるとした。世界的パワー・バランスに関しては、米国と新興国の関係においても重要な変化が認識されており、特に新興国との関係強化が強調されるようになった。もちろん、前期胡錦濤政権の特徴であった慎重姿勢が全く消滅したわけではなく、2009年頃から米国の一部で盛んに唱えられたG2論を公式に肯定することはなかった。しかしながら、G2論をめぐる中国国内の議論には米中間のパワー・バランスの変化に対する認識が散見されることも否定できない。

増田論文はこのような対外姿勢の変化を、中国における「核心利益」論の展開と「韜光養晦、有所作為」をめぐる議論の分析によって、より深く跡付けることを試みている。後期胡錦濤政権が、有利なパワー・バランスの出現を背景に自己主張的傾向を強めたことを示すのは「核心利益」という表現の出現である。「核心利益」とは、本来「国家主権と領土保全」に係るものとして、主として台湾、新疆、チベットに関して使われた表現で、それに関しては譲歩の余地はなく、その追求には武力行使を含むあらゆる選択肢を排除しないことを意味する。ところが、2008年頃から中国は「核心利益と重大な関心」という表現を併用することによって「核心利益」の射程を広げるようになった。2009年7月の米中戦略・経済対話における発言で戴秉国国務委員は「核心利益」の内容を①国家基本制度と安全保障、②国家主権と領土保全、③経済社会の持続的発展、という3項目に整理した。2011年

9月に発表された「中国の平和的發展」白書は、ほぼ同様の内容を6項目に整理した「核心利益」の規定を公式に提示した。この白書発表後、「核心利益」としばしば並置される「重大な関心」の「射程」も6項目に及ぶことが、中国側の発言から明らかになる。2010年初頭にはオバマ政権による台湾向け兵器輸出の実施、ダライラマとの会談等中国が「核心利益」の侵害と見なす事態が相次いだため、中国はこれに激しく反発し、次官級安全保障協議の延期、兵器輸出に関わる企業に対する制裁等の報復措置をとった。

このような対米強硬姿勢の背景には冷戦終焉直後の事態への対応として鄧小平が提起した「韜光養晦、有所作為」（能力をひけらかさずに時を待ち、些かできることをする）という方針の再検討があり、強硬姿勢と柔軟姿勢という次元で整理すると、かなりの幅のある議論が展開された。もっとも強硬な姿勢を示しているのは、「韜光養晦」への拘泥は海洋戦略の構築や南シナ海問題解決の障害となるとして、その放棄を主張する議論である。それよりも柔軟な姿勢を示すのは「韜光養晦、有所作為」を維持しながらも、「有所作為」に重点を置こうとする議論である。すなわち、中国の対外的国益の多様化、世界の中国に対する期待の高まりを理由に「有所作為」の重要性を強調しつつも、外交条件の悪化や国際社会の中国に対する不安に対応するために、「謙虚で慎重な精神」としての「韜光養晦」の維持を主張する議論である。このような議論は2009年7月の第11回対外使節会議において、胡錦濤が提示した「堅持韜光養晦、積極有所作為」という方針に反映されていた。この「積極有所作為」という方針は、翌年10月の17期中央委員会第5回総会で採択された「戦略的チャンス期」の規定が江沢民の第16回党大会「報告」で用いられた「大有作為」に戻ったことによって強化され、軍関係者の積極的反応を喚起した。他方、外交関係者は「平和的發展」方針を強調し、「韜光養晦、有所作為」の本質は中国の「謙虚で慎み深い」対外姿勢にあると主張した。このような議論の分岐の根底にあるのは国益の優先順位に対する判断の相違である。「韜光養晦」重視論者は、中国が世界第2の経済規模を有するとはいえ未だ発展途上国であることを強調し、その最重要の国益は依然として経済發展であると主張する。他方「有所作為」強調論者は主権や安全保障が最重要の国益であることを前提に議論を展開する。このような状況の中で「有所作為」を、あからさまな安全保障利益の追求から、国際紛争解決に対する積極的貢献へと方向づけることによって、「韜光養晦」と新しい形で統合しようとする「創造的介入」といった考え方も提示されている。

第五章「胡錦濤政権の国防政策—軍事ドクトリンの展開における位置づけ」（毛利亜樹）は胡錦濤政権期の軍事力近代化を改革・開放政策への転換以降の軍事ドクトリンの展開の中に位置づけることによって、その特徴を明らかにしている。中国は改革・開放への転換とともに、大国との熱核戦争の可能性を前提とした、「敵を本土に深く誘い込み持久戦を戦

う」という人民戦争論に基づく「積極防御」の軍事ドクトリンの見直しに着手した。大国との熱核戦争は回避可能とされ、中国の想定する戦争は、地理的に限定され、主として二国間で戦われ、海洋を含む国境付近で起こる局地戦へと変化し、軍事ドクトリンは戦争初期に国境付近で敵の侵入を阻止するというものに再定義されたのである。それに伴い、海空軍力の重要性が高まったが、鄧小平主導のもとに軍事力建設を経済発展の範囲内に限定することが指導部のコンセンサスとなった。1991年の湾岸戦争は中国の軍事力近代化の努力に強烈な刺激を与え、備えるべき戦争は「現代技術特にハイテク条件下の局部戦争」とされるに至ったが、軍事力現代化に資源を集中することはなく、依然として経済発展とそための良好な国際環境の追求が優先された。1995～96年の第3次台湾海峡危機を経て中国は、米軍の介入を阻止するための非対称戦略、その一環としての米軍の情報システムを破壊する能力の必要性を認識し、さらに1999年のコソボ戦争を経て情報化が軍事ドクトリンの中核に置かれるようになった。この間江沢民政権の下で、1989年以降公表国防費が対前年比で10%以上の増加を示すようになり、1990年代末頃からは、国防建設は経済建設の大局に従属するという大枠は維持されながらも、前者の比重が明確に高まった。この頃から、「積極防御の軍事方針」は、中国の近海と周辺において、軍事力を背景とした威嚇と抑止を強調するようになった。

胡錦濤政権においては基本的に以上の展開がさらに進んだ。2003年のイラク戦争の刺激を受けて、備えるべき戦争は明確に「情報化条件下の局部戦争」と規定されるようになった。胡錦濤政権期には、江沢民政権期に始まる高度経済成長と国防予算の急増が継続された結果、その末期にはGDPにおいても国防予算においても米国に次ぎ世界第2位となった。このような展開を背景に、胡錦濤は2004年12月に中国軍の「新世紀新段階における歴史的使命」を提示するが、そこには、共産党の地位の保障、国家安全保障に加えて、国境を越えて拡大する国益の擁護と国際的役割の遂行という新たな要素が付加されていた。また、胡錦濤政権が打ち出した科学的発展観は、「富国と強軍の統一」という形で、国防費の非効率な増大を抑制し、限られた予算内での優先事項の選択と投資の集中を迫る作用を果たした。中国の戦略家達が論じるところによれば、中国の国益は今や領土、領海、領空から海洋、宇宙、サイバー空間へと拡大しており、それに伴い安全保障の領域も拡大している。このような状況下では、平時から有事にわたりプレゼンスを示すことができる海軍の機動力が重要になり、その戦略も近岸防御から近海防御へと変化した。このように活動領域を拡大した中国海軍が今や威嚇による抑止を意味するようになった積極防御を、増大した能力を背景に中国の近海で実践することによる他国との緊張は、習近平政権の重要な初期条件の一つである。

世界的に急速に存在を拡大している中国は、地球規模ないし国際的な問題、すなわち国際安全保障、国際経済秩序、成層圏オゾン層、気候変動防止等の国際公共財の提供・維持・管理を左右する存在としてその動向が注目されるようになった。第六章「グローバル・ガバナンスと中国—胡錦濤時代と国際公共財のガバナンス」(太田宏)は、国際安全保障、国際経済秩序における中国の役割を概観したうえで、気候変動問題に焦点を合わせて中国の行動を分析している。それぞれの問題領域における中国の行動は、既存の秩序や制度に対する支持と拒否を両極端とする次元で評価され、その中間は「条件闘争」(機会主義)ということになる。

世界的な経済ガバナンスに関しては、2001年のWTO加盟以降中国は既存制度支持の行動が顕著となり、G20会議、BRICs首脳会議等に積極的に参加している。但し、経済成長の輸出依存を脱却できないため、輸出に有利な為替レートの維持を図る機会主義傾向も継続している。国際安全保障問題に関しては、武力行使あるいはその可能性を伴う人道的介入に対して国連安保理で拒否権を行使するという拒否行動をとってきた。1990年代半ば以降のユーゴによるアルバニア人「大量虐殺」に対しても、国連安保理は中国とロシアの反対により「人道的」武力介入を阻止され、1999年にNATOがセルビア、コソボを空爆するに至った。これが転機となり、中国は「人道を名目にした内政干渉」に反対しつつ、国連安保理を主体とする国際安全保障を主張し、国連平和維持活動を積極的に評価するようになった。2003年以降中国は国連平和維持活動にも積極的に参加しており、2011年3月にはリビアにおける文民保護のための武力行使を認めた安保理決議に棄権し、拒否権は行使しなかった。しかしそれがカダフィ政権崩壊をもたらしたことは批判的で、同年10月のシリアに対する武力行使決議には拒否権を行使した。

気候変動問題に関して中国は、1980年代半ばに世界的ガバナンス課題として認識されるようになった当初は傍観者の立場を取っていたが、国連気候変動枠組条約(UNFCCC)締結交渉が進展するにつれて、「共通だが差異のある責任」を強く主張して、途上国グループのリーダー的役割を果たすようになった。中国は、途上国の排出削減義務には先進国の財政・技術支援が条件であり、自然資源に対する開発主権は不可侵であることを前提に、UNFCCCに賛成し、1992年の調印が可能になった。1995年から締約国間で議定書の交渉が始まると、中国は先進工業国間の排出量取引や共同実施という柔軟メカニズムに対して先進国の削減努力の回避として反対するとともに、途上国への排出削減義務強要に反対した。しかし、クリーン開発メカニズムが自国にとって利益になることを認識すると柔軟メカニズム反対の姿勢を転換した。中国は2002年に京都議定書を批准し、その2005年発効に寄与することによって「責任ある大国」のイメージを獲得した。

胡錦濤政権はその後の展開を担うことになるが、一方で国際社会の関心は途上国も含めた主要排出国が排出義務を負う枠組み交渉に移った。他方中国はその後 CO₂ 排出量が増大し続け 2007 年には米国を抜いて世界 1 位になり、1 人当たり CO₂ 排出量も 2006 年に世界平均を上回り、その後も増大し続けた。これらの理由から中国の行動は国際的により厳しい基準で評価されるようになった。2007 年の 5 月の政府間パネル会合で中国は国際的な炭素税導入議論に反対し、2050 年までの地球平均気温上昇の上限設定を拒否したことから、国際的な非難を受けた。翌月 2010 年までに GDP 単位当たりのエネルギー消費量 20%削減の目標を提示したが国際社会の評価はさらに厳しくなった。2009 年 12 月のコペンハーゲン締約国会議では、さらに大胆な GDP 単位当たりのエネルギー消費削減計画を提示したが、小島嶼国連合や環境 NGO の実質的削減要求には応えられず、最終局面の首脳会議に温家宝総理が欠席したことから交渉に対する真摯さを疑われた。こうした中国の国際社会における行動は、国内の気候変動政策の形成過程によってもたらされる。この問題領域で中心的な役割を果たすのは環境保護部や気象局ではなく、国家发展改革委員会であり、その次に外交部、科学技術部、国家気象局、環境保護部が位置付けられる。国家发展改革委員会主導の気候変動政策は、エネルギー安全保障と経済成長を核心とし、それに資する限りにおいて気候変動問題に何らかの政策を取るというものである。

習近平政権が取り組むべき困難な問題の主要なものは以上に述べたとおりであるが、言うまでもなく以上で問題の指摘が尽くされたわけではない。これらの問題に新政権がどの程度有効に対応できるかは、各部門の担当者の能力に大きく規定されることは明らかであるが、同時に国民が共産党一党支配体制の正統性を認知することの重要性が一段と高まっていることも厳然たる現実である。共産主義イデオロギーの正統化作用は文化大革命で大きく傷つき、天安門事件で決定的に消失した。毛沢東時代に顕著であった指導者のカリスマも、鄧小平以降は求めるべくもなく、彼の圧倒的影響力による最高指導者指名も胡錦濤が最後となった。鄧小平以降の指導者はナショナリズムの強調と経済成長を中心とする政策「実績」による支配体制の正統化に依存するようになったが、胡錦濤政権期に入ると経済成長中心の政策運営は、格差の拡大、環境問題の深刻化等様々な副作用を伴うことが明らかになり、経済成長「実績」の正統化作用が急速に弱まっている。胡錦濤政権期に頻繁に行われるようになった重要政策や指導部の人選の由来を説明する同時代的な「誕生記」の公刊は指導体制の正統性の一端をその政策や人選の成立過程の正当性に求めようとしていることの現れと思われる³。

第七章「習近平“チャイナ・セブン”の選出過程：正統性は確保されたか？」（菱田雅晴）は、共産党第 18 回全国代表大会（十八大）における中央委員の選出過程に関する「誕

生記」⁴の仔細な検討を中心に新指導体制の正統性確立の努力がどの程度成功しているかを評価しようとしている。「中委誕生記」によれば、新中央委員の選出にあたっては、まず人選の基準として①政治性、②指導能力、③民主集中制（中央指導部との団結）、④党性原則（党内外の良好なイメージ）が提示された。菱田はこの基準を、政治性、党性、指導部との一致といった「旧態依然たる名目的基準」に実務経験、業績といったメリトクラシーの基準に党内外の良好なイメージというポピュリスティックな基準を加えたものと評価している。選考作業は、中央規律委員会委員の選考と並行して、2011年7月段階から開始し、59組の考察組が31省市と130の中央国家机关、中央金融機構、在京中央企業に派遣され、人選を行った。この過程で党内外における人物評価をアンケート方式で行う「民主測評」が実施され、総計4万2800人に意見聴取し、そのうち2万7500人には個別的追加インタビューを行った。なお、軍関係者の選考は別途中央軍事委員会が9組の考察組を全軍および武装警察部隊の大単位に派遣するという形で別途行われた。考察組による選考を経て「初歩名簿リスト」が作成され、それについて単位党組織、党委員会、党拡大委員会等で設置レベルや規模に応じた投票審査が行われた。ポストに対する候補者の競争率（差額率）は1.5～2.0とされ、不同意投票が1/3以上あった場合はリストから除外された。この投票結果を踏まえ、2012年5月段階で「政治局員組成人員予備人選」が中央党員領導幹部会議で評決され、2012年6月に両委員会の委員候補727名が確定し、それに基づき同年10月22日に政治局常務委員会が両委員会の532名の「候補者予備リスト」を確定した。このリストに対し、11月8日に開会した党大会の主席団が予備選挙を実施して555名の「候補者予備人選名簿」を作成し、それがさらに「両委員会候補者名簿」に絞られて、11月18日の大会代表と特別招待代表合計2300名による投票で中央委員・同候補委員376名、中央規律検査委員130名が選出された。

以上のプロセスを選出過程の透明性と競争性という観点から検討すると以下の評価が可能である。まず、候補者リスト作成過程の第1段階である考察組によるインタビュー調査については、その対象となる4万2800人の選定を裏付ける制度については何ら説明がない。さらに、候補者リストは727名から532名に絞られ、その後555名に増加するが、この修正過程を規定した制度も明らかにされていない。したがって、選定過程における恣意混入の可能性が排除されるとはいえないのである。選定過程の競争性に関しては、中国では当選者数と候補者数の差（差額）の当選者数に対する比率（差額率）で評価されることが多い。今期の「候補者予備人選名簿」に基づく差額率を第16期（2002年選出）の場合と比較してみると、第16期に数%であったものが、今期は中央委員が9.3%、中央委員候補が11.1%、中央規律検査委員が8.5%となり、一応の改善がみられる。しかしながら、正式の

最終段階である党大会代表による選挙は主席団が作成した「候補者名簿」に基づく「等額選挙」であった。

第18期中央委員会第1回総会では、25名の政治局員と、7名の政治局常務委員が選出されたが、この過程に関する公式報道で明らかにされているのは、2012年5月17日の党中央領導幹部会議で政治局員の予備人選が評決され、政治局常務委員に対する「民主的推薦」が行われたということである。これに続き重要な段階を画したのは同年夏の北戴河会議であるが、その内実に関しては様々な報道があり真相は不明である。しかしながら、2006年以来国家指導者の70歳定年制と、それを前提として政治局常務委員就任時の年齢が67歳以下という不文律が確立しており、それを今回の人選に適用すると、重要な将来予測が可能となる。すなわち、5年後に第19期政治局常務委員として残留する可能性があるのは習近平（64歳）と李克強（62歳）のみなのである。さらに重要なのは、総書記の職を離れた胡錦濤が、事前の予想に反して、中央軍事委員会主席に留まることなく、完全引退したことである。報道によれば、この決断は、①いかなる高官も引退後は政治に関与しない、②今後軍事委員会主席も含め引退期限をめぐる例外を認めない、という2項目を内部規定化することを条件になされた。胡錦濤政権は16回党大会後約2年半にわたり、江沢民前総書記が党か国家の中央軍事委員会主席に残留したため、二重権力状態にあったが、胡錦濤の決断は中国政治における長年の弊害であった「長老支配」に終止符を打つ画期的なものといえてよい。

いずれにせよ、指導部選出過程の不透明性は否定できず、その説明として「太子党」、「共產主義青年団派」、「上海閥」、「北京閥」等の派閥論的人脈分析が用いられることが多い。しかしながら、履歴書の共通項のみを政治的結合の決定的要素とするのは単純すぎる。このようなグループ分けは必ずしも相互排他的でなく、また、このような派閥形成は党の人事配置権原則と根本的に対立する。指導部内部の相違は、政治信条・思想や目前の政治課題に対する認識の相違に基づく「緩やかな結合」をもたらすのみであり、個別の課題に対する現実的な利害関係の強弱こそが各人の政治行動の決定要因であると思われる。

第17期中央委員会第1回総会で中央政治局常務委員に就任したもののうち、年齢的に18期中央政治局常務委員となりえたのは習近平と李克強であったが、習近平が序列上位であったため、総書記就任が確実視され、「儲君」（次期皇帝と定められた皇太子）と見なされるようになった。「儲君」としての習近平が「名君」となるためには、江沢民らの第3世代のシニア長老と胡錦濤らの第4世代ジュニア長老の影響を克服する必要があるが、「倚老買老」（年寄風を吹かす）文化の下では容易ではない。また、指導者選任過程がカリスマ性の誇示を抑制させる傾向があったため、習近平の個人スタイルはあまり明確にされておら

ず、新しい指導体制も所掌事項を異にする常務委員たちの分業体制となる可能性が高い。ただし、前任者の統治スタイルを刷新（初期化）することは可能であり、着任後間もなく習近平が提示した「中国夢」といったスローガン、汚職や公費の浪費撲滅のアピール等は独自スタイルの模索を示すものであろう。

昨年 11 月の共産党指導体制刷新によって発足した習近平・李克強体制は、3 月の国家副主席選任および国務院の指導部人事によって体制を整え、既にいくつかの点でその方向性を顕在化しつつある。「中華民族の偉大な復興」というスローガンは胡錦濤政権期に提示されていたが、総書記就任直後の習近平により「中国の夢」の内実として再提示され、頻繁に言及されることによって、以前にも増したナショナリズムの強調を端的に示すものとなった。具体的課題への対応という点からは、習近平が総書記就任直後から腐敗克服の重要性を強調しており、李克強が国務院総理就任直後の記者会見で既得権益にも切り込む意欲を表明していた。習近平はまた「中国の夢」が「強軍の夢」でもあると述べ軍事力の重要性を強調した。対外関係に関しても、習近平が国家主席就任後初の外国訪問としてロシアを訪問し、李克強はインド訪問の後ヨーロッパを訪問した。これらの動きは、本報告書の諸論文が指摘した問題、すなわち「中所得の罫」と「体制移行の罫」、体制維持機能故に許容されているものの増加傾向を止めない大衆的抗議行動、エネルギー分野における指導部の回転扉現象、対外行動における自己主張傾向、特に海軍の威嚇的「積極防御」がもたらす近隣諸国との摩擦、気候変動問題を中心とするグローバル・ガバナンスにおける機会主義傾向、指導部選任過程の不透明性等に対する対応としては依然部分的なものに過ぎない。当然のことながら、習近平・李克強政権が対応すべき問題は以上に限定されるわけではないが、本報告書が指摘した問題は新政権の動向を観察する上で重要な視点を提示していると言えよう。

なお、新政権の動向を含めて中国の今後につき中長期的展望を試みることに關しては、かつての中国がしばしば予測を超える変動を経過してきたことを指摘しておきたい。たとえば、1989 年 4 月初旬の時点でその 2 ヶ月後に天安門事件のような事態が生起しうることを誰が予測したであろうか。一方、鄧小平が後に「南方談話（南巡講話）」として知られるようになる改革・開放路線再強調の檄を飛ばしていたことに関する報道が断片的になされていた 1992 年春の時点で、その後の中国が 20 年以上にわたって高度経済成長を実現することを予想したものがいたであろうか。中国の今後の動向に關しては、様々な可能性を想定し、それに対して十分に備える努力をするべきことは言うまでもないが、これらの事例は、「想定外」も起こりうるものであり、そのような事態に直面してもうろたえることなく、目前の状況を正確に把握し、機敏に対応しうるような心構えが必要なことを示しているのである。

—注—

- ¹ 中兼和津次「『和諧経済』の理想と現実」『国際問題』No.610（2012年4月）、17-26頁。
- ² 同上論文、23-24頁。園田茂人「調和社会建設の試みとその帰結」『国際問題』No.610（2012年4月）、27-37頁。
- ³ 中国のウェブサイト「百度（Baidu）」で「誕生記」を検索すると、党と政府の重要政策や重要人事に関するものとして一番古いのは、第16期第4回中央委員総会（2004年9月）の「党の執政能力建設の強化に関する決定」に関するものである。
- ⁴ 「肩負人民重托、開創美好未来 — 新一屆中共中央委員会和中共中央規律検査委員会誕生記」（以下「中委誕生記」と言及）、新華社、2012年11月14日。なお、第18回党大会に関しては、このほかに胡錦濤による「報告」と党規約改正の誕生記（「十八大報告誕生記：李克強劉雲山任起草副組長」、「《中国共産党章程》（修正案）」誕生記）が出ている。