# 政権交代期の中国：胡錦濤時代の総括と習近平時代の展望

平成25年3月

公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

# はしがき

本報告書は、当研究所が平成 24 年 4 月より 1 年間にわたって実施した研究プロジェクト「政権交代期の中国：胡錦濤時代の総括と習近平時代の展望」の成果をまとめたものです。

2012 年 11 月、中国共産党第 18 回全国代表大会において 10 年間にわたる胡錦濤政権期が終了しました。この間中国は GDP を 2.5 倍に上昇させ、経済規模（GDP）で世界第 2 位に躍進しました。同時に、経済成長率を上回るスピードで国防費を増大させ続けたことにより、軍事的にも地域に大きな脅威を与えうる力を持つに至っています。

では、このように国際社会への影響力を格段に増大させた中国を胡錦濤政権より引き継ぐことになった習近平政権は、様々な対内的、対外的課題に対処しながら、中国をいかなる方向に導くことになるのでしょうか。その対処の方法と帰結が日本を含む周辺諸国に与える影響を考えれば、新政権下の中国の動向を展望すること、少なくともそれを展望していくために有効な「視座」を獲得することは、喫緊の研究課題といえます。

この課題に取り組むうえで、本プロジェクトがとりわけ重視したのは、「胡錦濤時代」の十分な検証を踏まえた上で「習近平時代」を展望することです。中国の政策が、トップリーダーの信条や行動傾向の反映ではなく、国際環境や国内の社会経済情勢の従属変数としての性格を強めている現在、胡錦濤政権が直面した様々な国際的、国内的課題は、習近平政権の政策形成にも決定的な影響を及ぼすことになると考えられるからです。本報告書に収められた各論文は、このような問題関心から行われた 1 年間にわたる研究の成果です。

ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。しかし、このような成果が、日本の正確な対中認識とそれに基づく戦略的な対中政策に資することを心から期待するものであります。

最後に、本研究に積極的に取り組まれ、報告書の作成に尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

平成 25 年 3 月

公益財団法人　日本国際問題研究所
理事長　野上　義二

# 研 究 体 制

| | | |
|---|---|---|
| 主　　査： | 高木　誠一郎 | 日本国際問題研究所研究顧問 |
| 委　　員： | 大橋　英夫 | 専修大学経済学部教授 |
| | 太田　宏 | 早稲田大学国際教養学部教授 |
| | 菱田　雅晴 | 法政大学法学部教授 |
| | 増田　雅之 | 防衛研究所地域研究部北東アジア研究室<br>主任研究官 |
| | 毛利　亜樹 | 筑波大学人文社会系助教 |
| | 渡辺　紫乃 | 埼玉大学教養学部准教授 |
| 委員兼幹事： | 角崎　信也 | 日本国際問題研究所研究員 |
| 担 当 助 手： | 松井　菜海 | 日本国際問題研究所研究助手 |

# 目　　次

エグゼクティブ・サマリー …… 1

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 …… 5

第一章　中国経済の持続的成長と「二つの罠」　大橋英夫 ……19

第二章　農村「群体性事件」の構造分析　角崎信也 ……35

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 ……59

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 ……79

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 ……97

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 ……113

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 ……135

# エグゼクティブ・サマリー

本報告書は、日本国際問題研究所が 2012 年度に実施した研究プロジェクト、「政権交代期の中国：胡錦濤時代の総括と習近平時代の展望」の成果を纏めたものである。各章は、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）、次期政権の形成等に関して胡錦濤政権期を総括し、その視点から習近平政権期を展望するものになっている。以下でその内容をごく簡単に紹介し、本報告書の読者の便宜に供したい。なお、各章のより詳しい要約および本報告書全体における位置で付けについては続く「総説」（高木誠一郎）にて示されており、そちらも併せて参照されたい。

第一章「中国経済の持続的成長と『二つの罠』」（大橋英夫）は、中長期的な持続的経済成長を成し遂げようとする中国が、その目的を達するために乗り越えねばならない二つの課題について検討したものである。大橋論文は、中国経済が中長期的に克服していくべき課題を「中所得の罠」（伝統部門の豊富な労働力の枯渇等による、低所得国から中所得国への移行に伴う経済成長の鈍化）と「体制移行の罠」（市場経済への移行過程で生まれた既得権益層による改革深化の阻害、それによる経済社会発展の奇形化）の二つに整理し、それぞれの現状と展望について詳細に検討している。習近平政権以降、中国の経済成長が「ソフト･ランディング」を果たしうるかどうかを観察する上で重要な視座を与えるものになっている。

第二章「農村『群体性事件』の構造分析」（角崎信也）は、近年頻発するデモや暴動などの抗議事件（「群体性事件」）について、その発生原因と増加原因について考察したものである。角崎論文は、江沢民政権および胡錦濤政権が「群体性事件」増加傾向に対して効果的な対策を打ち出せなかったことの原因を、体制維持を可能にする要素と「群体性事件」を発生させる要素が重複していることに求める。さらに、こうした構造は共産党が一党独裁体制の維持を望む限り継続するものであるため、習近平政権も引き続き「群体性事件」の増加傾向に相対していかねばならないことが示唆されている。

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、胡錦濤政権期のエネルギー政策について、その主要なアクター、すなわち党・政府のエネルギー管理部門、三大国有石油会社、および石油部門でキャリアを積んだいわゆる「石油派」幹部の作用と相互作用の視点から分析したものである。同論文で

は、拡大する石油需給の不均衡や中国政府のエネルギー管理体制について整理がなされる他、政府の石油管理部門に対し国有石油会社がその自立性を増しつつある状況が論ぜられ、さらに、そうした構図を引き継ぐ習近平政権は、国有石油会社と「石油派」幹部の利害を調整しつつエネルギー政策を形成していかねばならないことが指摘される。

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、胡錦濤政権期の対外姿勢、外交方針の変遷を検討したものである。増田論文の示すところによれば、胡錦濤政権は、その前半期（2002～07 年）においては内政課題を重視し、慎重な外交姿勢を示していたが、世界金融危機（2008 年）の発生をきっかけに、中国などの新興国に有利なパワー・バランスの変化についての認識を強め、自己主張的な外交姿勢に転じていったという。同論文はさらに、習近平政権の対外政策について、胡錦濤政権後半期に表面化した「韜光養晦、有所作為」をめぐる論争への分析を踏まえて、「積極有所作為」を継続して追求することになること、および「核心的利益」を前面に出した外交姿勢を当面は強めることを展望している。

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、鄧小平時代以来の軍事ドクトリンの展開の中に胡錦濤政権期の軍事政策を位置付け、それを通じ習近平政権の軍事政策を展望するための視座を得ようとするものである。毛利論文は、胡錦濤政権期の軍事政策を、鄧小平時代以来の基本路線（経済発展最優先、国力に応じた漸進的軍事近代化、国境付近での積極防御）を受け継いだものとしつつも、同時期に生じた重要な変化として、急速な経済発展に伴う国力の増大を背景にした軍事政策の組み換えに注目する。さらに同論文は、胡錦濤政権が増大した軍事的能力を背景に中国周辺で威嚇政策を維持していることに注目し、これらにより周辺諸国との緊張関係を招きやすくなったことを挙げ、そうした状況が習近平政権の軍事政策の初期条件を構成することを指摘している。

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、胡錦濤政権の中国が、グローバル・ガバナンスにどのように関与してきたかを、とりわけ気候変動問題への対処に焦点を当てて分析をしたものである。太田論文は、胡錦濤政権期の中国は、気候変動問題に対し一貫して、「発展途上国」の立場から「共通だが差異のある責任」原則を拠りどころに条件闘争的（機会主義的）な行動を採ってきたことを論じ、さらに、急速な経済成長と $CO_2$ 排出量の増大に伴い、近年中国は従来的な主張によっ

て国際社会の支持を得にくくなっていることを指摘する。同論文の分析は中国国内における気候変動政策の決定過程にも及び、その観点から、中国の気候変動問題への対処は自国の持続的経済成長に資する範囲に限られることが指摘される。

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 回全国代表大会に至る習近平体制の成立過程を、「どこまで制度化が進んだか」の観点から詳細に分析することを通じ、新政権が得た「制度的保障」（＝「支配の正統性」）の度合いを評価しようというものである。菱田論文は、「制度化」の進展に一定の評価を与える一方で、とりわけ政治局委員、常務委員の選出過程は一般の民衆にとってはきわめて見えにくいものであったことから、新しい指導者の地位に制度的保証を与えるものではなかったことを指摘する。また同論文は、指導者選出プロセスに非制度的要素が多く残されているからといって、因果論的空白を「派閥論」や「出身母体論」によって安易に埋めようとする論調に警鐘を鳴らし、より精緻な分析枠組みの必要性を主張する。

# 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 期全国代表大会第 1 回会議で両氏がそれぞれ国家主席、国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、新たに生起した問題等）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大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ってよい。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『二つの罠』」（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「中所得の罠」と「体制移行の罠」という課題に直面することを指摘する。

「中所得の罠」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発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、「中所得の罠」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「中所得の罠」に陥るリスク要因を抱えている。「中所得の罠」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。「中所得の罠」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。

「体制移行の罠」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権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と、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団公司（CNPC）、中国石油化工集団公司（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「中国の平和的発展」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「平和的発展」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発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の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には批判的で、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的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。他方中国はその後も $CO_2$ 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 $CO_2$ 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、国家発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。国家発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的基準に党内外の良好なイメージというポピュリスト的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 の中央国家機関、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ヴューを行った。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ヴ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ってよい。

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」、「共産主義青年団派」、「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「中所得の罠」と「体制移行の罠」、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関しては、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関しては、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 ― 新一届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。

# 第一章　中国経済の持続的成長と「二つの罠」

大橋英夫

## はじめに

21 世紀の世界経済では、新興国の台頭が著しい。ゴールドマン・サックスが、ブラジル、ロシア、インド、中国の 4 ヵ国を BRICs と名づけてから（O'Neill 2001, Wilson and Purushothaman 2003）、国際機関や金融機関が発表する世界経済の中長期展望では、2020 年前後に中国が米国を追い抜いて GDP 世界第 1 位の経済大国となることが見込まれている。中長期的にみれば、もちろん従来のような 2 桁成長が維持されるとは考えられないが、中国経済が国際的にみて比較的高い成長を続けることに関しては、ほぼコンセンサスが形成されているといってよい[1]。

圧倒的な量的拡大が続くなか、中国共産党第 18 回大会で提起された「所得倍増計画」（2010～20 年）にみられるように、今日の中国では 1 人当たり所得の上昇も求められている。さらに公平な教育・就業機会、性差別の減少、保健・衛生状態の改善、持続可能な自然環境、公正な司法・立法制度、広範な市民の政治的自由、豊かな文化生活の実現など、中国経済も成長の「質」が問われる時期を迎えつつある（世界銀行 2002）。

しかし同時に、格差の拡大、新たな社会的弱者の出現、騒乱事件の頻発、環境・生態系の破壊、腐敗・汚職の蔓延、既得権益層の形成など、中国では高度成長がもたらした負の局面も顕在化している。このような社会的な歪みは、中長期的には中国経済の持続的成長に欠かせない経済改革を阻害し、構造改革を制約する要因にもなりかねない。

そこで本稿では、中国経済の現況を踏まえたうえで、中長期展望に影響を及ぼしうる要因、つまり中国経済が中長期的に克服していくべき課題を「中所得の罠」と「体制移行の罠」という「二つの罠」を中心に考察することとする[2]。

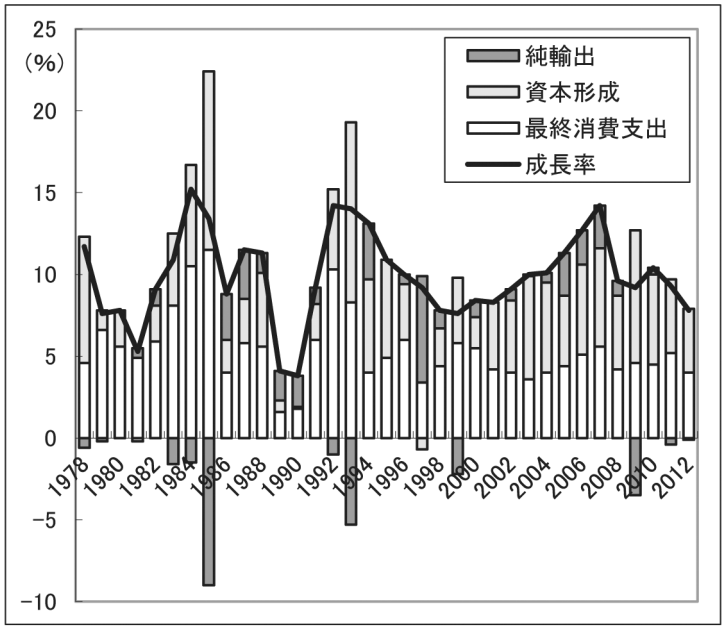
## １．中国経済の持続的成長

### （１）経済発展方式の転換

2012 年の中国の経済成長は 7.8%にとどまり、実に 13 年ぶりに 8%を下回る経済成長率に終わった（**図 1**）。同年の中国経済は 2000 年代初頭から続いた投資主導型成長の結果として、過剰な生産能力を抱える一方で、消費には経済全体を牽引するほどの力強さはみられず、しかも欧州危機の影響により外需も不振を続けた。もっとも、2012 年後半からは主としてインフラ向けの公共投資の拡大に支えられ、景気の底入れ感も広がりつつある。

しかし、中長期的にみれば、リーマン・ショック以前のような世界経済全体としての高い経済成長はもはや想定しにくく、またルイス転換点の到来[3]や少子高齢化をはじめとして、中国経済そのものが構造的な転換期を迎えている。したがって、2012 年の 7.8%の経済成長率は中国経済が高度成長から安定成長への過渡期にあることを示唆しているのかもしれない。

**図1　中国の経済成長率と需要項目別寄与度**




資料:『中国統計年鑑』2012年版、『新華網』2013年1月18日より作成。

このような過渡期にある中国経済の中長期展望に当たっては、まず現行の第 12 次 5 ヵ年計画（「規画」）を参照する必要があろう。第 12 次 5 ヵ年計画期に、中国経済は投資・輸出主導型成長から消費・内需主導型成長への転換を図り、対内的には投資依存の「粗放型成長」から効率志向の「集約型成長」への移行、対外的にはグローバル・インバランスの是正を目指している（Arora and Cardarelli 2011、大橋 2012a）。

第 12 次 5 ヵ年計画では、「拘束性」と「予期性」の 2 種類の目標が設けられている。「拘束性」目標として掲げられている指標は、主にエネルギー・環境関連指標が中心であり、まさに中国がもっとも重視している分野である。一方、7%の年平均成長率をはじめとする経済・産業関連指標は基本的に「予期性」目標である。この「予期性」目標はサービス経済、研究開発（R&D）、都市化などの指標に集中しており、第 11 次 5 ヵ年計画期の実績値として掲げられた社会保障関連指標とともに、エネルギー・環境に次いで中国が重視している分野といえる（大橋 2011）。

### （２）中国経済の中長期展望

この第 12 次 5 ヵ年計画に基づき、比較的忠実に中国経済の中長期展望を試みているのが、胡鞍鋼を中心とする清華大学国情研究中心（2011）である。この研究では、経済成長、イノベーション、社会保障、格差・平等、環境など、多方面にわたる中長期展望が定量的に示されている。その成長会計分析では、資本投入の伸び率が今後やや低下するものの、引き続き全要素生産性（TFP）の伸び率を大幅に上回るとの見通しが示されている（**表 1**）。とはいえ、GDP の需要構成では、投資・輸出主導型成長から消費・内需主導型成長への変化が明確に提示されている。また付加価値・就業両面からみた産業構造については、サービス経済化が急速に進むことが見込まれている。

**表1　中国経済の中長期展望（2000-30年）**　単位：%

| 成長率 | 2011-30 | 2011-15 | 2016-20 | 2021-25 | 2026-30 |
|---|---|---|---|---|---|
| 潜在成長率 | 7.9 | 8.9 | 8.5 | 7.4 | 6.9 |
| 労働 | 0.2 | 0.6 | 0.2 | 0.1 | 0.0 |
| 資本 | 9.3 | 10.0 | 10.0 | 9.0 | 8.0 |
| 全要素生産性 | 3.6 | 4.0 | 3.8 | 3.3 | 3.3 |
| 需要構成 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
| 投資率 | 48.6 | 36.4 | 34.2 | 32.2 | 27.0 |
| 消費率 | 47.4 | 60.6 | 63.8 | 66.8 | 68.5 |
| 民間 | 33.8 | 45.6 | 47.8 | 49.8 | 55.0 |
| 政府 | 13.6 | 15.0 | 16.0 | 17.0 | 18.0 |
| 純輸出 | 4.0 | 3.0 | 2.0 | 1.0 | 0.0 |
| 産業構造 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
| 第1次産業 | 10.1 | 8.3 | 7.0 | 5.9 | 5.0 |
| 第2次産業 | 46.9 | 44.8 | 41.5 | 37.4 | 32.6 |
| 第3次産業 | 43.0 | 46.9 | 51.5 | 56.7 | 62.4 |
| 就業構造 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
| 第1次産業 | 38.1 | 32.1 | 27.0 | 21.8 | 16.6 |
| 第2次産業 | 27.8 | 29.0 | 29.9 | 30.8 | 31.6 |
| 第3次産業 | 34.1 | 38.9 | 43.1 | 47.4 | 51.8 |

資料：清華大学国情研究中心（2011：58、67、68）。

後述する世界銀行・国務院発展研究中心の『中国 2030』（World Bank and Development Research Center of the State Council 2012）の中長期展望によると、経済改革が着実に深化し、リーマン・ショックのような重大なショックが発生しないケースでは、経済成長はさらに鈍化し、労働力は減少に転じることが指摘されている（**表 2**）。これに伴い、工業からサービス業、投資から消費へと経済構造は大きな変化を遂げる。そして経済改革が都市の雇用を拡大し、賃金の上昇が家計支出を増加させる。同時に、都市・農村間の移動が促され、農業部門の生産性と所得が引き上げられて、都市・農村格差を是正させる方向に機能する。また投資率が漸減することにより、経常黒字は縮小し、対外的な不均衡も緩和される。さらに工業化率の低下により、一次産品の投入は削減され、環境負荷も軽減する。このようなシナリオが描かれている。

**表2　中国経済の中長期展望（1995-30年）**　　単位：%

| 経済成長（年平均） | 1995-2010 | 2011-2015 | 2016-2020 | 2021-2025 | 2026-2030 |
|---|---|---|---|---|---|
| GDP成長率 | 9.9 | 8.6 | 7.0 | 5.9 | 5.0 |
| 労働力伸び率 | 0.9 | 0.3 | -0.2 | -0.2 | -0.4 |
| 労働生産性伸び率 | 8.9 | 8.3 | 7.1 | 6.2 | 5.5 |
| 経済構造 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
| 投資/GDP | 46.4 | 42.0 | 38.0 | 36.0 | 34.0 |
| 消費/GDP | 48.6 | 56.0 | 60.0 | 63.0 | 66.0 |
| 工業/GDP | 46.9 | 43.8 | 41.0 | 38.0 | 34.6 |
| サービス/GDP | 43.0 | 47.6 | 51.6 | 56.1 | 61.1 |
| 農業/就業者 | 38.1 | 30.0 | 23.7 | 18.2 | 12.5 |
| サービス/就業者 | 34.1 | 42.0 | 47.6 | 52.9 | 59.0 |

注：経済改革が着実に深化し、重大なショックが発生しないケース。
資料：World Bank and Development Research Center of the State Council (2012: 89).

国際通貨基金（IMF）の「世界経済展望データベース」（IMF 2012）によると、2011 年の中国の 1 人当たり GDP は 5413 ドル、国際ドル表示（PPP）で 8382 ドルであり、中国は典型的な中所得国である。1978 年の中国の 1 人当たり GDP は 226 ドル（年平均為替レート換算）にすぎず、世界の最貧国のひとつにすぎなかった。その中国が改革・開放後に驚異的な経済発展を成し遂げ、わずか 30 年余りの間に中所得国に成長したことは紛れもない事実である。そこで次に検討すべき課題は、中長期的に中国は高所得国の仲間入りができるか否かであろう。第 12 次 5 ヵ年計画や上記の 2 つの中長期展望は、まさに中国の高所得国への道程を示したものである。次節では、これらの中長期展望に影響を及ぼしうる要因として、まず「中所得の罠」を検討する。

## ２．「二つの罠」の陥穽

### （１）「中所得の罠」

中国をはじめとして、多くの東アジア諸国はすでに低所得国を「卒業」し、中所得国の段階に到達している。低所得国が中所得国へと成長するに際しては、先発国の成長モデルが存在することから、このモデルを消化・吸収する能力を有する低所得国であれば、「後発性の利益」を最大限享受することにより、急速なキャッチ・アップが可能となる。もとより、低所得国の成長のポテンシャルは中所得・高所得国よりもはるかに大きく、たとえば、労働力が伝統部門から近代部門に移動するだけでも労働生産性は大幅に上昇し、若年労働者の所得上昇と貯蓄拡大は投資を刺激して、経済成長をさらに加速化させることになる。

ところが、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。導入すべき先発国のモデルが限定されてくると、後発国はよりハードルの高い自主的イノベーションに依存せざるをえなくなる。また今日の中国でも活発な議論が交わされているように、ルイス転換点を通過すると、伝統部門の豊富な労働力はやがて枯渇し、より生産

性の高い近代部門への就業者が増加する。ただし、その主たる受入部門となるサービス部門は、総じていえば、工業部門ほど高い生産性を見込むことはできない。

こうして出現する中所得国の経済停滞局面を、Gill and Kharas（2007）は「中所得の罠」（middle-income trap）と呼んでいる。要素投入に依存する経済成長のもとでは、資本の限界生産性の低下に伴い、その成果はやがて逓減期を迎える。ラテンアメリカ・中東諸国がこの「罠」から逃れることができなかったのに対して、東アジアの新興工業経済群（NIEs）はこの「罠」を克服して高所得国の仲間入りを実現した。

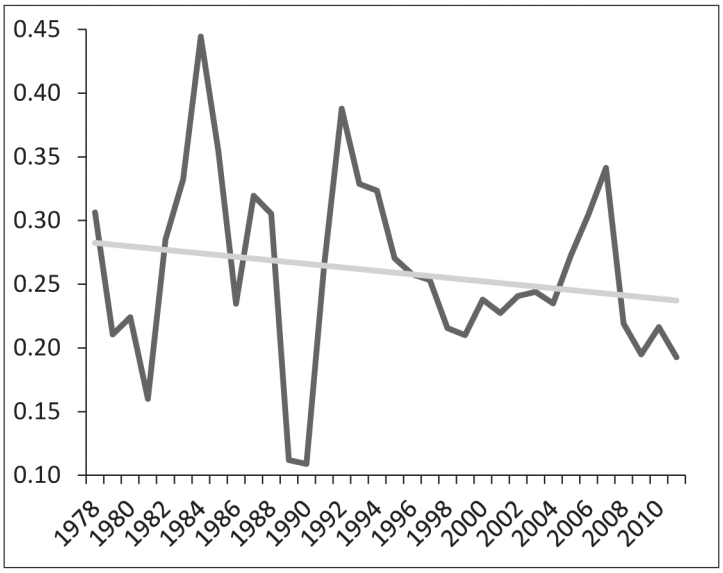
東アジアの高度成長は「発想」（inspiration）ではなく「発汗」（perspiration）によって実現されたとクルーグマン（1995）が指摘してから、中国においても効率改善というよりも、要素投入に依存する「粗放型成長」の問題点が指摘されてきた[4]。たしかに改革開放期を通して、中国の経済成長に対する TFP の寄与は徐々に高まってはいる。とはいえ、中国経済の要素投入、なかでも資本投入への依存度は依然としてきわめて高い（**表 3**）。21 世紀に入ると、中国の貯蓄率はさらに顕著な上昇をみせ、それに伴い投資率も急激な上昇を続けた。ところが、それに見合うだけの経済成長が実現されておらず、中国の投資効率は悪化傾向を強めている（**図 2**）。

**表3　中国の経済成長の要因分析**　　単位：%

| | GDP | 成長寄与率 | | |
|---|---|---|---|---|
| | 成長率 | 資本 | 労働力 | TFP |
| 1978-1985 | 9.8 | 51.6 | 12.8 | 35.6 |
| 1985-1989 | 7.9 | 70.3 | 27.2 | 2.5 |
| 1990-1997 | 11.5 | 59.0 | 3.8 | 37.2 |
| 1997-2000 | 8.0 | 82.2 | 5.4 | 12.4 |
| 2000-2007 | 10.4 | 72.6 | 3.6 | 23.8 |
| 1978-2007 | 9.8 | 64.2 | 9.2 | 26.6 |

資料：李善同・何建武（2011：16）。

**図2　中国の投資効率の推移**




注：投資効率は次の通り。

経済成長率(⊿Y/Y)＝投資率(I/Y)×投資効率(⊿Y/I)

投資効率(⊿Y/I)＝(⊿Y/Y)/(I/Y)

資料：『中国統計年鑑』2012年版より作成。

それでは、「中所得の罠」はどのような契機で顕在化するのであろうか。Eichengreen et al.（2011）は、1 人当たり GDP（PPP）が 7 年間にわたって 3.5％超の伸びを続けた後、成長率が 2 ポイント以上低下した国々を対象にして、1 人当たり GDP（PPP）が 1 万 6740 ドルに達すると経済成長が鈍化し、平均成長率は 5.6％から 2.1％に低下するという分析結果を得ている。1970 年代の日本と欧州諸国、1980 年代のシンガポール、1990 年代の韓国と台湾がこれに該当する。もっとも経済成長が鈍化したとはいえ、香港やシンガポールのように、高い対外開放度は減速ペースを緩和する。また被扶養世代に対する現役世代の比率が大幅に上回っている場合、すなわち人口ボーナスも経済成長の鈍化を緩和しうる。さらに過小評価された為替レートは、恐らくはイノベーションをさほど重視しなくなるためか、経済減速につながる可能性があるという。

中国経済は 2010 年代後半に 1 人当たり GDP（PPP）が 1 万 6740 ドルに達する時期を迎える。しかも少子高齢化、消費低迷、人民元の過小評価など、現時点では中国経済が「中所得の罠」に陥るリスク要因も少なくない。そこで「中所得の罠」をいかに克服するかを考察するために、ここでは Gill and Kharas（2007）の議論に立ち戻って検討してみよう（**表 4**）。

**表4 「中所得の罠」の克服：推進力と抑制力**

| 推進力 | 事実 | 含意 |
|---|---|---|
| 貿易 | 東アジアはモノの貿易で最も開放的な発展途上地域 | サービス貿易の自由化 |
| | 部品・パーツの貿易と産業内貿易が急速に発展 | 物流の効率化 |
| | 中国と日本は地域の2つのエンジン | 地域統合（市場アクセスの改善と原産地規則の簡素化） |
| イノベーション | 国際競争力を有する輸出企業が産業発展の推進力 | 知識へのアクセスが容易 |
| | 直接投資と技術移転がイノベーションの推進力 | 対外志向と競争力の維持 |
| | 北東アジアにおける特許出願件数の急増 | 高等教育の拡大 |
| 金融 | アジア危機後、企業部門に対する銀行債権の縮減 | 信用リスクに対する認識の深化、管理の改善 |
| | アジア危機後の外貨準備の増加 | 変動相場制への懸念緩和のための地域協力 |
| | 銀行優位の金融システムと革新企業への支援不足 | 社債市場を含む効率的な証券市場の発展 |
| **抑制力** | **事実** | **含意** |
| 都市 | 農村の3倍に及ぶ都市集積の生産性 | 都市の成長がもたらす地域格差 |
| | さまざまなストレスに直面する大都市 | 大都市のさらなる活性化 |
| | 急速に成長する準大都市 | 国内連携と中小都市の管理改善 |
| 格差 | 都市・農村、沿海・内陸格差の拡大 | 地域ごとに差異のないサービス・教育へのアクセス |
| | 都市内、農村内格差に起因する経済格差の拡大 | 空間・社会集団によって分断されない労働市場 |
| | 都市における貧困率の急速な低下 | 専門職賃金の高騰を相殺する急速な技術形成・蓄積 |
| 腐敗 | 東アジアの腐敗に対する寛容度の低下 | 腐敗は成長への脅威という認識、腐敗＝悪の認識深化 |
| | チェック＆バランスの制度化に先行する分権化 | 地域レベルでの透明性や説明責任の確保 |
| | 政治的競争の進展 | 人治から法治への移行の迅速化 |

資料：Gill and Kharas（2007：35）。

Gill and Kharas（2007）によると、「中所得の罠」の克服にプラスに寄与する要因として、貿易、イノベーション、金融部門の改革があげられている。中国の場合には、対外開放の成果もあり、貿易部門はすでにこの指摘を上回る発展を遂げている。イノベーションは現行の 5 ヵ年計画において最重要課題として位置づけられているが、現時点においては顕著な成果はいまだ限定的である。また金融部門は国有銀行中心の規制の厳しい間接金融が中心であり、「金融抑圧」も続いていることから、金融改革はいまだ道半ばと評価せざるをえない。

一方、「中所得の罠」の克服にマイナスに影響する要因としては、都市化、格差、腐敗があげられている。都市化と格差に付随する諸問題は、胡錦濤・温家宝政権が掲げてきた「和諧社会」の建設に向けての主要目標でもある。しかし緊急性の高さにもかかわらず、その改革のペースはきわめて緩慢である。また腐敗については、その猖獗がしばしば指摘されており、究極的には政治改革に直結する懸案事項である。このように「中所得の罠」の克服には、どうやら経済改革にとどまらない処方箋が必要となっている。

### （２）「体制移行の罠」

中国経済の市場化は、石川（1990）や加藤（1997）が指摘するように、「計画経済」から「市場経済」、「伝統経済」から「市場経済」への 2 つのベクトルが合成され、進行する「二重の移行過程」を意味する。「中所得の罠」は、どちらかといえば、他の発展途上国と同様に、「伝統経済」からの移行過程にある中国経済が直面する課題である。それでは、「計

画経済」から「市場経済」への移行過程において、中国経済はいかなる課題を抱えているのであろうか。

ここで注目すべき議論が「体制移行の罠」である。この概念は清華大学凱風発展研討院社会進歩研討所・社会学系社会発展研討課題組（2012）の 2011 年度社会進歩系列研討報告（主査：孫立平教授）において提起されたものである。

この「体制移行の罠」とは、市場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、移行期の特徴を具現化した体制を定型化し、その利益を最大化するのに有利な「混合型体制」を構築して、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現状を意味する。「中所得の罠」が経済停滞を招来するのに対して、「体制移行の罠」は経済社会発展の奇形化をもたらすという。

「体制移行の罠」の議論では、中国経済には次の 5 つの「病状」がみられる。

第 1 に、経済発展が奇形化しており、とくに国際金融危機以後、経済発展は公共投資、寡占的国有企業、大型プロジェクト、資源投入にますます依存している。既得権益集団は利益追求のために資源を浪費・渉猟し、投入中心の外延的成長への傾斜を強め、逆に中小民営企業は苦境に追い込まれている。

第 2 に、移行期の体制が定着化するに伴い、体制改革は窮地に陥っており、とくに政治改革は放置されたままとなっている。社会安定の維持は既得権益集団の擁護にほかならず、改革を阻害する要因となっている。

第 3 に、社会構造が固定化し、分断社会が形成されている。市場経済体制の導入に伴い、貧富の格差が顕在化し、固定化されてきた。各界における二世世代の台頭により、世襲化の問題もある。社会の垣根が高まり活力が大幅に低下し、階級間対立も貧富格差を拡大・固定化しており、疎外感が絶望感を招来している。

第 4 に、社会矛盾に対する誤った判断に基づき、「社会の安定維持」を最優先する政策が実施されている。市場経済であれば正常に起こりうる矛盾を政権や制度に対する重大な脅威とみなし、「不安定幻想」が社会矛盾に対する処置方法に影響を与え、かえって社会を不安定化させている。安定維持を理由に改革を拒絶することが、「体制移行の罠」の典型的論理である。

第 5 に、社会の崩壊が日増しに顕著になっている。制御不能となった政治権力、権力の横暴、蛮行、腐敗は、公平正義を擁護する社会の能力を著しく低下させている。中国社会の最大の問題は動乱ではなく、社会の崩壊である。体制が不合理な利益構造を固定化し、公平正義を擁護する能力を失うと、社会の崩壊は必然かつ不可避となる。

そこで「体制移行の罠」論では、これを回避するために、①自由、理性、個人権益、市

場経済、民主政治、法治社会など、世界の主流文化に加わること、②政治体制改革により社会の活力を再生すること、③大衆参加の基礎のうえに、トップダウン型の改革を排除すること、④公平正義を改革のコンセンサスとして結集することとが提起されている。

もっとも、「体制移行の罠」というには、分析対象・範囲はいかにも限定的である。計画経済の枠組みを脱したものの、いまだ成熟した市場経済への移行過程にある中国経済が抱える問題はきわめて多岐にわたる。とはいえ、体制移行の過程において、新たな既得権益が網の目のように中国社会を覆い、改革深化の制約要因になっているという指摘はたしかに傾聴に値する。ここでは、このような見解が発表されるにいたった背景そのものに、「体制移行の罠」の意義があると読むべきなのであろう。

### （３）「国進民退」の顕在化

中国では、社会主義計画経済から市場経済への移行が明確となり、多様な分野に及ぶ経済改革が一巡した 1990 年代末頃から、高度成長がもたらした歪みが問題視され、格差や不均衡が指摘されるようになった。21 世紀に入ると、経済実態のみならず、制度的にも優位にある国有経済が台頭し、かつての改革開放の担い手が既得権益層に転化したかにみえる局面が現れ始めた。中国経済の中枢が既得権益集団に握られ、改革開放に向けてのモーメンタムが著しく鈍化するなかで、「体制移行の罠」の議論が登場したのである。

「体制移行の罠」を象徴する現象が、2000 年代半ばから指摘されるようになった「国有企業の躍進」と「民営企業の後退」、すなわち「国進民退」の動きである。国有企業改革が「三大改革」とされた 1990 年代末には、民間企業を伸ばすことで経済を活性化する「国退民進」が強調された。ところが、今日では「国退民進」とは正反対の動きがむしろ注目されている。もっとも、国民経済に占める国有部門の比重、たとえば、企業数、就業者数、生産額、利潤などにおける国有部門の比重は改革開放期を通して低下を続けており、全体として「国退民進」基調が続いていることは間違いない（胡鞍鋼 2012）。しかし特定の産業分野に限れば、国有企業上位数社による寡占市場が形成されており、まさに「国進民退」が明確に認められる（**表 5**）。

**表5　国有企業による寡占市場（2010年）**

| | 上位国有企業 市場シェア（%） | | 国有・国有支配企業 市場シェア（%） |
|---|---|---|---|
| 通信 | 3社 | 96.2 | |
| 航空運輸 | 5社 | 76.2 | |
| 自動車 | 6社 | 74.0 | |
| 電力 | 8社 | 70.6 | 91.6 |
| 船舶運輸 | 3社 | 60.7 | |
| 銀行 | 4行 | 48.5 | 72.7 |
| 石油化学 | 4社 | 45.3 | 76.6 |
| 非鉄金属 | 5社 | 19.5 | |
| 鉄鋼 | 5社 | 17.6 | |
| 石炭 | 3社 | 12.9 | 59.2 |
| 建設 | 4社 | 7.2 | 20.1 |

注：航空運輸と銀行は2009年、銀行は資産ベース。
資料：Szamosszegi and Kyle（2011：35-44)より作成。

政策的にも、2000 年代後半から「国進民退」を助長する動きが強まっている。もともと 1999 年の憲法改正では、個人経営経済、私営経済などの非公有制経済は社会主義市場経済の「重要な構成要素」であることが明記された。2002 年の中国共産党第 16 回大会では江沢民総書記の「三つの代表」論のもとで民営企業家の入党が認められ、2004 年の憲法改正では非公有制経済の発展を促進する方針が打ち出された。こうして、2005 年 2 月には、「国務院の個体経営など非公有制経済発展の奨励、支持、指導に関する若干の意見」（「非公有 36 条」）が通達され、「国退民進」の本格的な展開が期待された。

ところが、2003 年 4 月に国有資産監督管理委員会が設置された頃から、「国退民進」から「国進民退」への「逆行」が始まり、国有経済を堅持するという議論が息を吹き返すこととなった（加藤ほか 2013：46-51、88-89）。

まず 2005 年 4 月の「国務院の 2005 年経済体制改革を深化するための意見」では、「国有資産管理体制改革」が「農村経済体制改革」（「三農問題」対策）に次ぐ重要課題と位置づけられ、国有企業の民営化に事実上の歯止めが掛けられた。

また国有企業が支配的地位を占める範囲も、「国家の安全と国民経済の命脈」[5]に関わる重要産業から、さらに拡大解釈されるようになった。たとえば、2006 年 12 月の「国有資本の調整と国有企業の再構築に関する指導的意見」（97 号文件）では、「国家の安全、重要なインフラ及び重要な鉱物資源、公共財・サービスの提供、支柱産業、ハイテクの基幹産業」へと国有経済の範囲は大幅に広げられた。

同時に、「国進民退」を主導する国有資産監督管理委員会からは、①国有資本が絶対的支配権を保持する 7 産業（軍事工業、石油及び天然ガスなどの資源開発、電力網、通信、

石炭、旅客航空、貨物航空）と、②相対的な支配権を保持する 9 産業（装置設備、自動車、電子・情報、建築、鋼鉄、非鉄金属、化学工業、資源探査、科学技術）が明らかにされた。

### （4）「国富民窮」の課題

国有経済が重要産業に対する影響力を強めていく一方で、民営企業の発展を奨励する動きはきわめて緩慢である[6]。OECD による国際比較からも明らかなように、中国はいまなお国家統制がきわめて強く、なかでも公的部門に対する政府介入に関しては、中国は突出した存在となっている（**表 6**）。まさに今日の中国では、Naughton（2011）が指摘する「政府積極主義」（State Activism）が蔓延しているといわざるをえない。これに加えて、2008 年のリーマン・ショックの最中に打ち出された 4 兆元の景気対策では、国有企業が最大の受益者となった。これを契機に国有企業は投資をさらに拡大し、国有企業による優良民営企業の買収が相次ぐこととなった。

国有経済主導型の経済発展や「政府積極主義」がもつ問題点はきわめて明白である。

第 1 に、国有企業のプレゼンスが大きな経済のもとでは、中国が目指している経済発展方式の転換、つまり内需主導型成長への転換は容易に見込めそうにない。国有企業はこれまで中国が追求してきた投資主導型成長の「主役」であり、国有企業の発展は所得上昇を背景とした消費主導型成長を大幅に遅らせる可能性が高い。

第 2 に、国有企業の発展は中国が重視するイノベーションの阻害要因になりかねない。国有企業の発展要因は必ずしも技術や生産性の優位性にあるわけではなく、その寡占・独占的市場に求められる。寡占・独占的利益を享受している国有企業は、イノベーションへの動機づけを決定的に欠いているといわざるをえない。またイノベーションはひたすら「国産化」を追求する政府部門ではなく、やはり企業家精神に富む民営企業が担うべきである。

第 3 に、寡占・独占体制のもとでは、レント追求型活動の発生は不可避である。すでに猖獗をきわめる中国の腐敗・汚職をより深刻化させる可能性が高く、それに伴う社会的コストはさらに膨大なものとなる。

このほか、国有経済が優位にある体制では、やはり民業圧迫やクラウディングアウトの問題を避けて通ることはできない。また国有企業には市場退出のメカニズムが存在しないために、失敗に伴う負担コストも大きな懸念材料である。さらに国有企業に起因する国際摩擦は、民間企業のケースよりも、より事態を悪化させる傾向がある。

このように、経済改革を再活性化して構造改革を断行しない限り、国が富む一方で民が貧窮する「国富民窮」は常態化し、中国経済が「体制移行の罠」に陥る可能性はさらに高まるといえよう。

**表6　国家統制の国際比較**

| | 中国 | ロシア | OECD 平均 | OECD 新興国[2] | ユーロ圏[3] | 米国 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PMR指標[1] | 3.30 | 3.30 | 1.34 | 1.83 | 1.32 | 0.84 |
| 国家統制 | 4.63 | 4.39 | 2.03 | 2.54 | 2.19 | 1.10 |
| 公的所有 | 5.33 | 4.28 | 2.91 | 3.46 | 3.08 | 1.30 |
| 公的企業部門の範囲 | 6.00 | 4.64 | 3.10 | 3.54 | 3.23 | 2.25 |
| ﾋﾞｼﾞﾈｽ企業の直接統制 | 4.50 | 4.19 | 2.86 | 3.67 | 2.93 | 0.68 |
| ｲﾝﾌﾗ部門の政府統制 | 5.48 | 4.02 | 2.76 | 3.18 | 3.08 | 0.99 |
| ﾋﾞｼﾞﾈｽ活動への関与 | 3.94 | 4.50 | 1.15 | 1.61 | 1.30 | 0.90 |
| 指令と規制の利用 | 3.50 | 4.00 | 1.52 | 1.94 | 1.88 | 1.30 |
| 価格統制 | 4.38 | 5.00 | 0.78 | 1.29 | 0.71 | 0.50 |

注1：Indicators of Product Market Regulation.
　もっとも制限の少ない体制を0.0、もっとも制限の多い規制体制を6.0とする指標。
2：チェコ、ハンガリー、韓国、メキシコ、ポーランド、トルコ。
3：オーストリア、ベルギー、フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガル、スペイン。
資料：OECD (2010: 113).

## ３．経済改革の深化

### （１）『中国 2020』と『中国 2030』

中国において「中所得の罠」や「体制移行の罠」が指摘されるなか、2012 年 2 月に世界銀行・国務院発展研究中心は『中国 2030：現代的で調和がとれた創造的な高所得経済の構築』（World Bank and Development Research Center of the State Council 2012）と題する報告書を発表し、中国が 2030 年までに高所得国になるという目標を達成するために、政府と市場、民間部門と社会との役割分担を見直す新開発戦略を打ち出した。

『中国 2030』は、中国の将来に向けた 6 つの戦略的方向性を提起している。すなわち、①市場経済の基盤を強化する構造改革の実施、②イノベーションの加速化と開かれたイノベーション・システムの創造、③「グリーン成長」機会の掌握、④すべての人が享受する社会保障機会の拡大と促進、⑤国内財政制度の強化、⑥世界との相互利益的関係の追求である。『中国 2030』の核心部分となる 6 つの戦略的方向性は、まさに「中所得の罠」を克服するための処方箋と位置づけることができる。

ところで、世界銀行は 1997 年に『中国 2020』シリーズとして合計 7 冊の報告書を刊行している。『中国 2020』のメインレポート（World Bank 1997a）で掲げられた 6 つの主要課題は、6 分冊（①環境、②食糧、③健康・医療、④所得格差、⑤高齢化、⑥グローバル化）の報告書として、それぞれ仔細に検討されている（World Bank 1997b-1997g）。

『中国 2020』は、2020 年に向けての主要課題として、次の 3 点を掲げている。第 1 は、

主として国有企業、金融制度、労働市場の改革を通して、市場メカニズムの波及を推進することである。第 2 は、輸入障壁を引き下げ、貿易体制の透明性と予測可能性を高め、段階的に国際金融市場に統合していくことにより、世界経済との統合を進めていくことである。第 3 は、経済の法的、社会的、物的、制度的インフラを構築することにより、市場をより効率的・効果的に作用させるように政府の役割を転換することである。

『中国 2020』と『中国 2030』とを比較してみると、前者が食糧、後者がイノベーションと、それぞれの発表時期の重要課題が含まれており、研究報告・政策提言として一定の進化が認められる[7]。ところが、両者で展開されている議論や主要な課題はほとんど重複している。もっとも、両者で掲げられた諸課題間の相互関係、また課題克服の処方箋の優先順位が明示されていない点は、2 つの報告書に共通する欠陥である。しかし、それ以上に重大な問題は、『中国 2020』が発表されてから『中国 2030』が発表されるまで、実に 15 年の歳月が経過しているのにもかかわらず、両者で提起された課題や処方箋に大きな差異が認められない点である。換言すれば、この間、中国の経済改革では一体何が実現されたのかということになる。たしかに、この間、国有企業改革により社会安全網が寸断され、家計部門の予備的貯蓄が増加するなかで、社会保障分野で新たな改革の動きはみられた。しかし、それは国有企業改革に派生する社会政策にすぎず、その受益者も限定されたものであった。総じていえば、まさに「体制移行の罠」の議論が指摘するように、中国の経済改革は停滞的局面に陥っていたといわざるをえない。

ロバート・ゼーリック（当時）によると、『中国 2030』でもっとも重要な指摘は、「中国が金融基盤を近代化し、政府はあらゆるレベルにおいて透明性と説明責任を備え、これまでよりも少数だが強力な組織による監視を受け、変化を続ける経済、環境、社会分野での課題に資金を配分する公的金融システムに移行することである」としている（Zoellick 2012）。つまり『中国 2030』は、「体制移行の罠」に対する処方箋を部分的に内包しているのである。かつて『中国 2020』の作成時期に改革開放を推進し、結果として改革開放の受益者となった勢力が、いまや「体制移行の罠」の議論が指摘する既得権益集団となっている可能性は否定できないであろう。

### （２）経済改革の深化に向けて

30 余年に及ぶ改革開放は、中国に空前の繁栄をもたらした。その中国が中所得国に達すると、今度は「二つの罠」を克服するためにも、新たに経済改革の深化が求められている。『中国 2030』の 6 つの戦略的方向性の冒頭に掲げられたように、市場経済を育成し、成熟化した市場経済を運営していくためには、制度能力をさらに高めていく必要がある。

外資導入で経済的「離陸」の軌道に乗った東アジア諸国の経験に基づけば、低所得国であっても外資導入に成功すれば、中所得国までの経済成長はある程度まで射程範囲内となる。しかし次の段階に向けてのハードル越えは必ずしも容易ではない。外資から技術・経営ノウハウを習得したうえで、産業チェーンを構築して、地場産業自らが部品・パーツなどの中間投入財づくりに乗り出し、高品質の製品を大量かつ継続的に生産しうる段階に達する必要がある。これが東アジアの経済発展の文脈における「二つの罠」の克服のための具体的な経路である。したがって、人的資本の質的向上や研究開発を通した知識ストックの蓄積を通して、民間企業を新たな活動空間に誘導しうるメカニズムを創出することが、市場経済を育成･運営していくための制度能力の基礎的条件となる。こうした段階を経て、ようやく「科学的発展観」に基づく「和諧社会」、人間中心（「以人為本」）社会の実現に向けての基盤が形成されるのであろう。

『中国 2030』は新たな経済改革の処方箋を提示すると同時に、改革深化に向けての環境づくりにも少なからぬ影響を及ぼしているといえよう。『中国 2030』は世界銀行と国務院発展研究中心との「研究合作」の成果として発表された。これを受けて、2012 年の全国人民代表大会において温家宝総理は積極的な改革推進論を打ち上げることが可能となった。そして「体制移行の罠」の議論も、このような改革深化に向けての「追い風」のなかで提起・展開が可能となったのであろう。

もっとも、『中国 2030』の記者発表時に、「独立学者」・杜建国が「銀行・国有企業の民営化反対、ウォールストリートは詐欺師、世界銀行は毒薬」（『中国網』2012 年 2 月 29 日）と突然抗議の声を上げたように、中国各界が諸手を挙げて経済改革の深化を支持しているわけではない。実際に『中国 2030』の作成過程においても、各方面から少なからぬ「圧力」が加えられたことが指摘されている。もっとも、改革開放期における格差拡大に憤慨する感情と、そのなかで形成された既得権益を擁護する姿勢とは、明らかに次元の異なる話である。中国が中長期にわたり相対的に高い経済成長を持続させることができるか否かは、この既得権益を抑制しうるほどの構造改革が断行できるかどうかにかかっている。

2012 年 11 月の中国共産党第 18 回大会における胡錦濤報告では、「公有制経済の強化・発展、公有制経済の多様な実現方法の推進を揺るぎなく堅持し、国有資本をより多く国家の安全と国民経済の命脈に関わる重要な産業と重要な領域に投入し、国有経済の活力、支配力、影響力を持続的に増強させていく」（『新華網』2012 年 11 月 8 日）ことが宣言された。胡錦濤時代の幕引き、つまり習近平時代の幕開け時点の中国では、どうやら経済改革を深化させ、構造改革を断行できる環境はいまだ整っていないようである。

**【参考文献】**（日本語：五十音順、英語：アルファベット順、中国語：ピンイン順）

石川滋（1990）『開発経済学の基本問題』岩波書店。
大橋英夫（2011）「第 12 次 5 ヵ年計画と国際経済へのインパクト」『国際問題』第 602 号。
大橋英夫（2012a）「グローバル・インバランスと中国経済――内需主導型成長への転換」鈴木直次・野口旭編『変貌する現代国際経済』専修大学出版局。
大橋英夫（2012b）「中国経済をめぐる『二つの罠』――『中所得の罠』と『体制移行の罠』」『東亜』第 543 号。
加藤弘之（1997）『中国の経済発展と市場化』名古屋大学出版会。
加藤弘之・渡邉真理子・大橋英夫（2013）『21 世紀の中国 経済篇 国家資本主義の光と影』朝日新聞出版。
クルーグマン、ポール（1995）「まぼろしのアジア経済」『中央公論』第 110 巻第 1 号。
世界銀行（2002）小浜裕久・織井啓介・冨田陽子訳『経済成長の「質」』東洋経済新報社。
ブラウン、レスター・R（1995）『だれが中国を養うのか？』ダイヤモンド社。
李善同・何建武（2011）「DRC-CGE モデルに基づく 2030 年までの中国経済成長の将来性展望」（http://www.esri.go.jp/jp/prj/2010/prj2010_03_07.pdf）、内閣府経済社会総合研究所。
ADB (2011), *Asia 2050: Realizing the Asian Century*, Manila: Asian Development Bank.
Arora, Vivek B. and Roberto Cardarelli(2011), *Rebalancing Growth in Asia: Economic Dimensions for China* ,International Monetary Fund.
Eichengreen, Barry, Donghyun Park and Kwanho Shin(2011), "When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China," *NBER Working Paper Series*, No. 16919.
Gill, Indermit and Homi Kharas(2007), *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, World Bank.
Hawksworth, John and Gordon Cookson(2013), *The World in 2050: Beyond the BRICs*, PricewaterhouseCoopers.
IMF (2012), "World Economic Outlook Database," April 2012 edition (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx), International Monetary Fund.
Naughton, Barry (2011), "China's Economic Policy Today: The New State Activism," *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 52, No. 3.
OECD (2010), *Economic Surveys: China*, Organization of Economic Co-operation and Development.
O'Neill, Jim (2001), "Building Better Global Economic BRICs," *Goldman Sachs Global Economics Paper*, No. 66.
Szamosszegi, Andrew and Cole Kyle (2011), *An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China*, U.S.-China Economic and Security Review Commission, October 26.
The Economist (2012), *Megachange: The World in 2050*, John Wiley and Sons.
Ward, Karen (2012), *The World in 2050*, HSBC Global Research.
Wilson, Dominic and Roopa Purushothaman (2003), "Dreaming With BRICs: The Path to 2050," *Goldman Sachs Global Economics Paper*, No. 99.
World Bank(1997a), *China 2020: Development Challenges in the New Century* ,World Bank.
World Bank(1997b), *Clear Water, Blue Skies: China's Environment in the New Century* ,World Bank.
World Bank(1997c), *At China's Table: Food Security Option* ,World Bank.
World Bank(1997d), *Financing Health Care: Issues and Options for China*,World Bank.
World Bank(1997e), *Sharing Rising Incomes: Disparities in China*,World Bank.
World Bank(1997f), *Old Age Security: Pension Reform in China* ,World Bank.
World Bank(1997g), *China Engaged: Integration with the Global Economy*,World Bank.
World Bank(2011), *Multipolarity: The New Global Economy*,World Bank.
World Bank and Development Research Center of the State Council(2012), *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*,World Bank.
Zoellick, Robert B. (2012), "Opening Remarks at the High-Level Conference on 'Development for a Modern, Harmonious, and Creative Society'" (http://www.worldbank.org/en/news/2012/02/27), World Bank, February 27.
胡鞍鋼（2012）「"国進民退" 現象的証偽」（http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1271/n20515/n2697206/14417273.html）、国務院国有資産監督

管理委員会、4 月 17 日。
清華大学国情研究中心（2011）胡鞍鋼・鄢一龍・魏星執筆『2030 中国：邁向共同富裕』中国人民大学出版社。
清華大学凱風発展研究院社会進歩研究所・清華大学社会学系社会発展研究課題組（2012）「“中等収入陥穽”還是“転型陥穽”？」『開放時代』第 3 期。

## ー注ー

1　世界経済の中長期展望としては、ADB（2011）、World Bank（2011）、Ward（2012）、The Economist（2012）、Hawksworth and Cookson（2013）などを参照。
2　中国経済を「二つの罠」から捉えようという試みは大橋（2012b）による。
3　A・ルイスによると、工業化に伴って伝統（農業）部門の過剰労働力は近代（工業）部門に吸収され、最終的には枯渇する。これ以後、完全雇用により賃金の持続的上昇が始まる。中国では、2004 年の珠江デルタにおける労働力不足（「民工荒」）の頃から転換点の到来が指摘されるようになった。なお、最近の IMF の研究では、中国は 2020～25 年に転換点を迎えることが予測されている（*Bloomberg News*, January 31, 2013）。
4　「粗放型成長」から「集約型成長」への転換は、すでに 1996 年に採択された「第 9 次 5 ヵ年計画・2010 年長期目標綱要」で言及されている（『中国経済年鑑』1996 年版：22 頁）。
5　もとより、「国家の安全と国民経済の命脈」については明確な規定はなく、基本的に政策当局の解釈に委ねられている。
6　2010 年 5 月には新「非公有 36 条」（「国務院の民間投資の健全な発展の奨励、指導に関する若干の意見」）が通達されているが、新旧「非公有 36 条」の内容はいまだ実現されないままである。
7　『中国 2020』の作成過程では、ブラウン（1995）にみられる世界的な食糧危機と中国の台頭が話題を呼んでいた。一方、「粗放型成長」から「集約型成長」への転換が声高に掲げられている今日の中国では、イノベーション＝「自主創新」が最重要視されている。

# 第二章　農村「群体性事件」の構造分析

角崎信也

## はじめに

1990 年代以降、中国においてデモや暴動などの抗議事件が顕著な増加傾向を示している。こうした事件は中国語で「群体性事件」[1]と表現される。中国の関連部門の統計が示すところによれば、その件数は、1993 年の段階で約 8700 件であったのが、2005 年までに 10 倍の約 8 万 7000 件にまで増加し、2006 年には 9 万件を超えるまでに至っている[2]。ここ数年では十数万件に達しているという報告もある[3]。これと同時に、「群体性事件」を起こす主体も不満の原因も多様化の趨勢を見せている。税費負担、強制的農地収用によって権益を侵害された農民の他、居住地からの立退きの強要や環境汚染にさらされた都市居住者、賃金の支払い遅延や不払いに憤る労働者、待遇に不満を抱く退役軍人、および中国共産党の民族政策に不満を抱く少数民族等が事件の主体となっている。2013 年版『社会青書』によれば、「群体性事件」の原因は現在、土地収用・立退きが約 50%、環境汚染・労働争議が約 30%、その他が約 20%を占めるという（陸学芸他 2013: 14）。

中央の指導者たちは、「群体性事件」が中国社会を不安定化させうることに対し早くから強い危機感を抱いており、1990 年代以降これに一貫して高い注意を払ってきたといえる（シャーク 2008: 93-99）。胡錦濤は 2003 年 11 月の第 20 回全国公安会議において、「群体性事件」を「現在の社会安定に影響与えている突出問題」の一つに挙げ、「矛盾を減らし、緩和し、解決することに努力し、かつ群体性事件を積極的に予防し、穏当に処置しなければならない」ことを述べている[4]。胡錦濤政権がそのスローガンの一つに「和諧社会」建設を掲げたのは、急速な経済発展の陰で依然生活に苦しむ貧困層の相対的剥奪感が「群体性事件」を含む社会矛盾の顕在化の大きな背景をなしているとの判断があったからであろう（西村、国分 2009: 196 頁）。こうした危機意識に基づき、胡錦濤政権は（江沢民政権に引き続き）、「群体性事件」の増加傾向に対処するための様々な政策を打ち出してきた（後述）。それにもかかわらず、上記のとおり「群体性事件」は減少傾向を見せることなく、それどころか急速に増加してきた。

むろん、多くの研究者がすでに指摘しているとおり、「群体性事件」の頻発は、現状においては少なくとも体制崩壊の兆候を示しているとはいえない（Nathan 2003: 13; Perry 2008: 213-215; Cai 2008: 212; 于 2009: 115; Chen 2012: 6 他）。それは第一に、抗議のほとんどが数十人から数百人程度の小規模な事件に過ぎず、それらは多くの場合広く知れ渡る以前に

地方政府によって鎮圧されているからである。また第二に、抗議はもっぱら村、郷鎮、県の地方幹部[5]を標的としたものであり、かつそれは中央や省の上級党・政府に対する一定の信頼および介入の期待を前提に実施されている（Nathan 2003: 14; O'Brien and Li 2006: 43-47; Cai 2010: 58; 菱田 2012: 17-18 他）。ツァイ（Yongshun Cai）がいみじくも指摘しているように、現状において社会的動揺（「群体性事件」の頻発）は体制的安定と「共在（coexist）」（Cai 2008: 412）しているといえる[6]。

だがこうした「共在」関係は明らかに、「群体性事件」の数量が中央の制御可能な範囲に留まっているということを前提としている（Cai 2008: 415-416）。抗議が各地方で普遍化する事態となれば、地方のガバナンス機能は麻痺し、通常の政策執行も困難となる。その場合共産党中央は、国家の頽廃を防ぐために多党制導入を含むドラスティックな改革を実施せざるを得なくなるだろう。あるいは、全体的な数量の増加に比例して大規模事件も増加することになれば、中央が民衆の要望に応え切れない局面も徐々に増加することになる。それにつれて、それまで断片的であった抗議の矛先は、徐々に中央へと結集していくことになるだろう（O'Brien and Li 2006: 125-126）。その場合共産党体制は、2011 年春のアラブ諸国と同様、下から瓦解する危機に直面することになる。

したがって、共産党中央が現在の一党支配体制の長期安定を望むなら、「群体性事件」の増加傾向を効果的に抑制できなくてはならない。換言すれば、共産党一党支配の長期的安定性を占う上で、現体制が「群体性事件」の数量をコントロールする能力を有しているかどうかということが重要な指標になるということである。

## １．本論の目的と視角

上記の問題意識に基づき、本論では、特に胡錦濤政権期を対象に、民衆の不満や憤りの原因を解消するための諸政策が行われたにもかかわらずなぜ「群体性事件」は増加し続けたのかを、関連する先行研究を整理しながら[7]検討する。これを通じ、現行体制が「群体性事件」の数量をコントロールする能力を有しているかどうかを示唆することが本論の目的である。

この際本論では特に、農民（農民工を除く）を主体として生じている「群体性事件」に焦点を当てる。農民問題に焦点を絞るのは、紙幅の関係以外に、第一に、それが多くの「事件」の中で依然主要な地位を占めているからである。于によれば、全「事件」のうち農民問題は 30～40％を占めている（于 2011 a: 20）。第二により重要なことは、農民負担問題や土地収用問題への一連の対策に示されるように、農村における社会治安の安定化は、江沢民政権と胡錦濤政権が一貫して重視してきた課題であったということである（宋 2009: 5;

張学成 2012: 9)。したがって農村「群体性事件」は、現行体制の「事件」に対するコントロール能力を問う本論にとって（比較的近年争点化してきた環境汚染や賃金不払い等の問題に比して）より分析対象として相応しいといえる。

では農村「群体性事件」の増加原因はいかなる視点から分析すべきか。恐らく最初に想起されるのは、貧富格差の拡大による農民の社会不満の増大であろう。だが現時点では、農民の格差増大に対する強い不満が「群体性事件」の発生や増加に直結していることを示すデータは存在しない。少なくとも、ホワイト（Martin King Whyte）が 2004 年に 31 の省に住む約 3000 人を対象に行ったサーヴェイは、都市居住民よりも農村居住者の方が、不平等の現状に対しむしろ寛容的であることを示していた（Whyte 2010: Chap. 6)。ホワイトはこの結果に基づき、「農村の居住民が憤慨しているとしても、それを引き起こしている主要な原因は 1978 年以来拡大し続ける不平等ではない」とし、農村の抗議事件が経済的格差を原因として生じているという推論を明確に否定した（Whyte 2010: 115）[8]。

経済格差の拡大の代わりに本論がとりわけ重視するのは、中国の政治体制およびそれが内包する諸制度[98]（政治構造）が「群体性事件」の発生と増加に与える影響である。宋によれば「群体性事件」は、ある政策やその帰結に対する直接の反応として生ずるものであり、その目的は「政府の政策制定や執行に影響を与え、自身の境遇を改めること」(宋 2009: 82）にある。その意味において「群体性事件」は、中国の政治構造から発せられる様々な作用に対する直接的な反応であり、中国の政治過程の内部で行われる政治的行為である。本論が政治構造を原因変数として重視するのは、「群体性事件」の特徴を以上のように認識するからである。

もう少し具体的にいえば、本論でいうところの政治体制・構造の影響は、次の二つに大きく分けられる。

第一は、「群体性事件」の原因となる民衆の不満や憤りの生成過程における政治構造の影響である。民衆の抗議の矛先が常に地方幹部に向けられていることに鑑み、ここでは特に、なぜ、いかなる政治構造下において、地方幹部は民衆の不満を招く政策を実行するのかに分析の焦点があてられる。

第二は、民衆が自身の不満や憤りを抗議運動として表出することを可能にする空間の形成に関わる政治構造の影響である。合理的な民衆は、抗議を起こせば高い確率で当局による鎮圧に遭うと認識している場合少なくとも、たとえ強い不満を抱いていたとしても、抗議運動に参加しようとはしないだろう。この観点からいえば、「群体性事件」の増減は、それを許容する政治的空間の開放性と閉鎖性の関数である。

以下、第 2、3 節の議論は、上記の二つの視点に沿って展開される。その上で最後に、胡

錦濤政権期を通して「群体性事件」が増加してきた構造的要因を整理し、かつ習近平政権期以降の動向を展望する。そこで示される結論は以下のようなものになるだろう。すなわち、「群体性事件」を発生・増加させる諸原因と現体制の維持を可能にしている諸要素は多くの部分で重なり合っており、したがって「事件」を抑制するためのいかなる改革も部分的・表層的なものにならざるをえず、それゆえ「事件」の増加傾向は今後も続くことになる、というものである。

## ２．地方幹部の政策執行と「群体性事件」

本節では、地方幹部の行動様式を規定する政治制度や構造に着目し、なぜ地方幹部が、中央のメッセージに反して、民衆と軋轢を起こすような政策執行を強行するのかを明らかにする。いうまでもなく、非民主主義国家である中国において地方幹部の行動を規定しているのは、民衆からの意見や要望ではなく、上級幹部からの監視や評価の形態である。したがって地方幹部の行動様式を決定づける政治構造的要因は、行政管理における中央と地方との関係に集約されるといってよい。以下ではこの点について、「行政結果の管理」と「行政過程の放任」という二つの側面を論じ、かつそうした諸制度を与件として実際に地方幹部がいかに行動し、それがいかにして「群体性事件」につながる民衆の不満を呼び起こすことになるのかを論ずる。

### （1）「圧力型システム」—行政結果の管理

中国における地方幹部の行動管理のありようについて論ずる場合に、第一に俎上に載せられるべきは、栄敬本らによって「圧力型システム（Pressurized System）」と呼ばれる、一種のインセンティブ・メカニズムである（周 2007: 44-45）。「圧力型システム」とは、上級から付された任務の達成程度を幹部任用にかかわる行政評価の指標とすることによって、下級幹部にその任務の遂行を事実上強制するシステムのことである（栄 1998: 28）。すなわち中国において地方幹部が執行する政策は、上級から与えられた任務に対応したものであり、地域の民衆の利害を直接反映したものではない。また重要な点は、上級において任務の内容と配分が決定されるプロセスにおいては通常、下級幹部・政府の意見や実際の能力が考慮されることはないということである（周 2004: 126 頁）。この結果、下級幹部は常に、自身の能力のみでは支えることの困難な「圧力」に直面することになる（下記）。

システムの中核は「職位目標（管理）責任制」と呼ばれる人事考課制度である（栄 1998: 28）（表 1）。その大きな特徴は、割り当てられた任務の達成程度がすべて数値化され、「点数」として明示化されるということである（O’Brien and Li 1999: 172）。主要任務には、生

産量（GDP）、財政収入、企業誘致、計画生育（一人っ子政策）、社会安定等々があるが、それらの点数の合計が「政績（行政業績）」として上級の組織部門に送られ、これに基づきその幹部の賞罰ないし任用が決定される。それゆえに幹部は、昇進ないし権力（＝利権）の保持を望む限りにおいて、「政績」を上げることに躍起にならざるをえない。

またとりわけ重要な任務については「一票否決」の方式が採用される。「一票否決」とは、その項目の任務が指標に到達しなければ、その年の他の「政績」のすべてが無に帰す（つまり 0 点になる）という意味である。「一票否決」の対象となる任務は各地で異なるが、比較的共通するのは、計画生育、社会治安の他、総生産量（GDP）、企業誘致など地域の経済発展に関連する指標達成である（栄 1998: 28; 応 2007: 68-69; 毛里 2012: 289）。

表 1　浙江省温嶺市（県級市）における鎮幹部職位目標責任制（2005 年度）

| 分野 | 主な項目 | 満点 | 具体的政策例 | 担当機関（鎮） | 評価機関（県） |
|---|---|---|---|---|---|
| 経済発展 | 総収入 | 40 | 国税収入（5100万元）、地方財政収入（3720万元）、産業投資（2億8000万元）他 | 財政所 | 国税局 |
| | 工業発展 | 14 | 生産量（25%増）、工場建設（1万㎡）、工場団地建設他 | 工業発展辦公室 | 工業経済局・統計局 |
| | 農業・農村 | 13 | 農業生産量（2170万元）、農民平均収入（7510元）、播種面積（5万8000畝）他 | 農業発展辦公室 | 統計局 |
| | サービス産業 | 6 | 売上高増（15%）他 | 工業発展辦公室 | 建設計画・統計局 |
| | 投資実績 | 15 | 投資実施金額（120万ドル） | 工業発展辦公室 | 対外貿易局 |
| 社会発展 | 科学技術 | 12 | | 工業発展辦公室 | 科学技術局 |
| | 人材訓練 | 5 | | 工業発展辦公室 | 人事局 |
| | 文化・スポーツ | 7.5 | | 社会発展辦公室 | 交通局、文化体育局 |
| | 教育 | 7.5 | 学校建設、学校衛生他 | 社会発展辦公室 | 教育局 |
| | 衛生 | 4 | 公共衛生 | 社会発展辦公室 | 衛生局 |
| 和諧社会 | 民主・法治 | 11 | 教育普及率（85%以上）、民主・法治村建設、法の執行、政治的開放他 | 政法総治辦公室 | 司法局 |
| | 文明化 | 6 | 文明的コミュニティ（村）の発展、葬儀改革 | 党政辦公室 | 交通局 |
| | 安定 | 29 | 社会治安、職場安全、陳情工作、法輪功事件解決他 | 党政辦公室 | 政法委員会 |
| 民生 | 社会保障 | 26.67 | 養老基金、失業保険、労働災害保険、労働契約、農村合作医療、貧困者・障害者への社会保障給付他 | 工業発展辦公室 | 労働社会保障局、財政局 |
| | 生活水準 | 4 | 食糧供給保障他 | 工業発展辦公室 | 貿易・糧食局、工商局 |
| 環境 | エコロジー都市 | 10 | エコロジカル都市建設 | 村鎮建設辦公室 | 環境保護局 |
| | 計画生育 | 8 | | 計画生育辦公室 | 人口・計画生育局 |
| | 国土資源 | 8.5 | 農場建設（1万畝）、建設用地の再開発、土地の違法使用防止 | 農業発展辦公室 | 国土資源局 |
| 党の発展 | | 26 | | 党政辦公室 | 県党委辦公室 |

出所：Ong（2012: 92-98）掲載の表を筆者が要約したもの。

体制維持という観点から見れば、この「圧力型システム」が果たす効用は多くある。第一に、このシステムの存在によって地方幹部が上級幹部に対して高度に依存する状況が維持され、地方幹部が地方保護主義に走ったり、反体制的な行動を起こしたりすることが防止されている。改革開放以後、共通のイデオロギーに基づく紐帯が弛緩するなかで、このシステムの重要性はさらに増しているといえる。第二に、メリトクラシー（業績主義）の強化によって幹部の有能化と収賄行為の防止に一定の効果を発揮している（周 2007: 45）。

むろん腐敗の蔓延は依然として大きな問題であり、それゆえに習近平政権はこれへの対処を最重要課題の一つとして強調している[10]。だがもし厳格に数値化された評価システムが廃棄され、幹部の任免基準が主観的で曖昧なものになれば、腐敗の問題はさらに深刻さを増すことになるだろう。第三に、担当地域の経済発展に対する幹部のインセンティブを高めることにより、中国全体の経済成長に大きな作用を発揮してきた（栄 1998: 30-31, 35-40, 53; 加藤、久保 2009: 172-185）。ポスト毛沢東時代の中国において経済発展は、民衆が体制を承認する主要な根拠であり、それを追求することの重要性は格差是正や民生の重視が唱えられる現在においても変化していない。このように、中国が多党性や普通選挙を導入することなしに共産党一党体制を維持しようと欲する限りにおいて、「圧力型システム」はまさに不可欠の役割を果たしているといえる。

だが一方で「圧力型システム」は、以下の二つの意味において、運営上の矛盾を内包している。

第一に、上級から割り当てられる任務は、多くの場合「多重」である。経済発展、財源拡大、環境保護、都市化推進、新農村建設、民衆の税費負担軽減、民主的権益の保護等々、上級が重要であると認識する問題はすべて下級の任務となり、考課の対象となる[11]。これらは、体系的に整理された一つのパッケージを成しているのではない（饒・呉 2006: 26）。それゆえたとえば、環境保護と経済発展を両立する、民衆の負担を減らしつつ社会保障のための財源を確得する、都市化を推し進めつつ農地保障と農産品供給を確保する、などといった短期的には相互に抵触するような任務に、地方幹部は度々直面することになる[12]。だが「責任制」によって付与される任務の多くは年度内ないし数年度内に達成しなければならないものである。またなにより、多くの地方幹部の任期は 2～3 年と非常に短い（任 2012: 111）。結果として地方幹部は、「最も勤勉な幹部でさえも達成しえない、大量のまったく両立不可能な要求に直面する」（O'Brien and Li 2006: 12）ことになっている。

第二に、上級から割り当てられる任務は、とりわけ財政的な観点からいえば、明らかに「過重」である。地方政府は、中央の任務に応えうる積極的な財政運営を可能にするだけの財政能力を制度的に保障されているとはいえない（田原 2008 : 110）。それどころか、実際に多くの地方政府は財政的な困窮状況に置かれている（于 b 2011: 207-208）。きっかけの一つは 1994 年の分税制の導入であった。この改革によって中央に配分される財政収入は 22%（93 年）から 56%（94 年）に上昇したが、一方省級以下の各級政府が財政支出の 7 割程度を担うという状況は継続された（周 2006: 5; 任 2012: 79; Ong 2012: 86）。とりわけ中国では、市・地区級以下の政府に財政支出の責任が集中している（大橋 2005: 88-89, Ong 2012: 86）。大橋がいうように、「中国の基層政府は、膨大な行政事務を抱えたまま、財源

を上級政府に取り上げられ、また財源を伴わない行政事務の『下放』に直面した」（大橋 2005: 89）。

### （２）「緩い集権制」—行政過程の放任

中国における中央－地方関係を規定するもう一つの特徴は、政策執行を担う地方幹部に与えられている裁量権が比較的大きいということである。むろん、中国において重要政策の策定と決定の権限は一部の中央幹部に集中しており、そこに民意や下級幹部の意見が直接的に介在する余地はほとんどない。だが一方で地方幹部は、多くの研究者がすでに指摘してきたように、中央で決定された俯瞰的で総花的な政策をいかに解釈し、いかなる順序で執行するかに関する広い裁量権を有している（Shue 1988; 天児 1998: 78）。言い換えれば、政策（方針）決定過程において中央のトップ・リーダーは排他的であり、その意味で集権的であるが、政策執行過程においては地方幹部の解釈権と選択権の幅が大きいという意味で分権的である。

こうした広い裁量権は、中国の国土の広大さと内包する社会や文化の多様性に対応するものであると同時に、中央で形成される政策が多くの場合曖昧かつ総花的なものであることの必然的結果でもある。中央で形成される政策のそうした特性は、政策形成のプロセスにおいて指導者間の意見調整やコンセンサス形成がとりわけ重視されることに関連している。シャーク（Susan L. Shirk）が指摘するように、中央の指導者たちにとり、指導者間で意見対立や路線分岐が発生するのを回避することは、政治体制（中国共産党による一党支配体制）の安定を維持する上で至上命題となっている（シャーク 2008: 69-93）。国家権力の中枢で発生する分裂は、抗議の空間を拡大させ、さらに抗議者とエリート間の同盟を導くことによって、体制崩壊に結びつきうるからである（Tarrow 2012: 80）。「天安門事件」はまさに、趙紫陽とその他の指導者との間の意見対立が白日の下にさらされたがゆえに、体制を揺るがす抗議に発展したのであり、その「教訓」は現在の指導者の中で確かに共有されている（シャーク 2008: 24, 69-93）。それゆえ政策形成の場においては、異なる意見を排除して禍根を残すよりは、あらゆる意見を取り入れ、調整することによってコンセンサスを形成することが重視されることになる。このことはすなわち、政策形成過程に事実上の「拒否権（veto）」を持つ幹部が多数参加することを意味する（Shirk 1992: 72-73）。こうしたプロセスを経て形成される政策は必然的に、「中道的」でかつ「逓増的（incremental）」なものとなる（Shirk 1992: 76）[13]。

中央の政策形成のこうした傾向との表裏一体物が、実際の政策執行を担う地方幹部が持つ広い政策解釈権ないし裁量権である。庄が正確に言い表しているように、「政策の曖昧さ

は政策の制約条件を緩め、政策執行者に、政策を再定義し、政策の境界を定める契機と余地を与える」（庄 2000: 78）。中央から下達される政策が具体性と現実性を欠いているが故に、地方政府は、それを自身の地域と能力に適合するように具体化処理を施す必要がある。このプロセスにおいて地方幹部は、自身の地域的特性やあるいは自身の利益により近づく形に政策を解釈し、執行方式を操作することになるのである（賀・孔 2011: 66）[14]。

このような地方の裁量権の大きさは、政策執行プロセスに対する監視機構の不足によって（O'Brien and Li 2006: 26-28）制度的に「保障」されている。中兼は、中央の指令が「何層かの意思決定段階を経由しつつ、正確に末端にまで到達し、逆に末端からの報告が正確に中央にまで届き、かつ末端においてその指令が現実的結果は別にして、いちおう実行される」ソ連・東欧型の「きつい集権制」に対し、「制度内における役割・権限の体系が未確立であり、指令・報告の規則が不徹底ないしは未整備である」中国を「緩い集権制」と表現している（中兼 1979: 300）。このような「緩さ」は、上で見てきた「圧力型システム」の「きつさ」と矛盾するものではない。欧が正確に述べているように、「圧力型システムは有効な情報フィードバック・メカニズムと上級－下級間の協商メカニズムおよび必要な修正・是正機能を欠いている」（欧 2011b: 121）。つまり「圧力型システム」は、執行済みの政策の結果のみを対象に、「数値化された基準に基づく簡単な方法で下級政府職員の優劣を判断できるだけ」（唐 2006: 26）であり、一方でその結果がいかなるプロセスを経て実施されたかを統制するための制度は欠如している（Ong 2012: 82-83）。

上記を総合すれば、中国における地方幹部管理システムは、「圧力型システム」による政策執行結果に対する管理と、「緩い集権制」の下での政策執行過程の放任が併存するものとして理解することができる。

### （３）地方幹部の「選択的政策執行」

では、地方幹部は、「圧力型システム」における政策結果に対する強い管理と、「緩い集権制」下における政策過程に対する弱い管理を与件として、実際にいかに行動することになるのか。上述のように、地方幹部に与えられる任務は多重かつ過重であり、彼らに課されている時間的・財政的制約の中ですべてを執行することは多くの場合不可能である。このような状況において合理的な幹部は、自身に与えられている広い裁量権を利用して、一部のより評価の対象になりやすい任務のみに注力することによって「政績」をアピールしようとする（欧 2011a: 58）。オブライエンと李の言葉を借りれば、自身の政治的地位や利権の獲得を望む限りにおいて、地方幹部は「選択的政策執行（selective policy implementation）」を行うことになるということである（O'Brien and Li 1999）。実際に多く

の地方幹部は、上級から与えられる諸任務を、特に達成を重視すべき指標（「硬指標」）と、優先度が相対的に低い任務（「軟指標」）に分け、ときに後者を等閑に付してでも、前者の達成を追求している（表 2）。

表 2　「圧力型システム」下における任務の階層性

| | ZEN（浙江） | HAN（山東） | SUN（山東） | FAN（河北） |
|---|---|---|---|---|
| 一票否決 | 計画生育 | 計画生育 | | 計画生育 |
| | 社会安定 | 職場安全確保 | 職場安全確保 | 社会安定 |
| | 上訪*最小化 | | | 上訪最小化 |
| | 歳入増 | 歳入増 | 歳入増 | 歳入増 |
| | 工業生産 | 工業生産 | 工業生産 | 工業生産 |
| | 投資誘致 | 投資誘致 | 投資誘致 | |
| 硬指標 | 大企業の数 | 私営経済の規模 | 私営経済の規模 | 投資誘致 |
| | 工業団地の数 | | | |
| | 農民収入 | 農民収入 | 農民収入 | 農民収入・農業発展 |
| | 教育・医療 | | | |
| 軟指標 | | 教育・医療 | 教育・医療 | 森林保護 |
| | | 社会安定 | 社会安定 | |
| | | 上訪最小化 | 上訪最小化 | |
| | 基層組織発展 | 基層組織発展 | 基層組織発展 | |
| | 文化・社会発展 | 文化・社会発展 | 文化・社会建設 | 文化・社会建設 |

出所：浙江省、山東省、河北省の 4 つの郷鎮の幹部に対するインタビューに基づきオングが作成したもの。
なお「上訪」とは、上級機関に対し行われる陳情行為のことを指す。Ong（2012 :80-81）

このとき、地方幹部の中で「硬指標」と見なされるのは、以下の特性を持つ諸任務である。

第一は、政策の結果を数値として明示することが容易であるということである。評価の基準となる成績には、数値として指標化しやすいものとそうでないものがある。たとえば経済発展（GDP 増）、財政収入増、企業誘致、計画生育達成度などは数値化による比較的客観的な評価が容易である。一方で、民主・法治、社会・文化などといった項目は本来上級政府よりは民衆によって評価が決定づけられるべきものであり、数値化が難しく、上からの客観的評価が困難である（したがっていかようにも「自己申告」が可能である）。この結果「計量することができる任務は計量することができない任務を駆逐する」（熊 2010: 41）ことになる。

第二は、第一の基準とも深く関連するが、政策効果が短期的に観察可能なものであるということである。前述のように、任務を実行する幹部の任期は 2、3 年と極めて短く、その間に十分な成果を上級に対して示さなくてはならない。それゆえ多くの幹部たちは、経済

成長率、企業誘致数、投資規模などといった短期的に観察可能な指標に焦点をしぼり、一方で医療、教育、環境など、中長期的に実施して初めて効果をもたらす種の任務への資源投下は後回しにされることになる（Ong 2012: 82-83; 任 2012: 170-171）。

第三は、財政収入の増加に直接寄与するものであるということである。前述のごとく、内陸の多くの地方政府は財政的な困窮状態に置かれている。だがむろん、「財政は政府が仕事を行い、任務を達成するための物質的基礎であり、十分な財政的な保障がなければ任務の達成は空論に過ぎなくなる」（栄 1998: 40）。地域の経済開発であれ、社会保障であれ、医療や教育の推進であれ、あるいは環境保護であれ、いかなる任務も十分な財源を確保しない限り遂行しえない。したがってほとんどの地方において財政収入の増加は常に最重要指標の一つとして重視されることになり、同時に企業誘致（土地譲渡金収入）や工業生産（工商税収入）など、財政収入の増加に直結する政策が優先課題として位置付けられることになる。

いうまでもなく、「軟指標」と見なされるのは、上記とは逆の特性を持つ諸任務である。とりわけ、「硬任務」を執行するプロセスに関わり、その期限どおりの達成を阻害しうる指示や命令（たとえば民衆の同意の調達、土地権益の保護、環境保護規定の順守など）は軽視される場合が多い[15]。前述の如く「圧力型システム」は、数値として示される結果のみを評価の対象とするものであり、それをいかなるプロセスを経て達成したかという点については、「緩い集権制」下において監視の対象ではなく、事実上地方幹部の裁量の範疇にあるからである。

### （４）「選択的政策執行」と「群体性事件」—税費徴収問題と土地収用問題を例に

以上の整理から、地方幹部が、生産力（GDP）や財政収入の増大につながる政策執行任務を「硬指標」として重視する一方で、民衆の経済的、社会的権益の保護に関わる諸任務を「軟指標」として軽視する傾向を読み取ることが可能である。多くの研究者が認めているように、実際に多くの地方幹部は、生産力（GDP）や財政収入の増大につながる政策執行任務に対してはときに過剰なまでに意欲的である一方で、民衆の権益保護に関わるような政策任務（土地使用権の保障、税費負担の軽減、環境保護、および政策過程への民衆参加など）を往々にして軽視する。それどころか、経済発展に関わる「硬指標」を遂行する過程で、「軟指標」に属する民衆の権益は度々毀損される。このことが多くの場合、「群体性事件」を引き起こす直接的な原因となっている（O’Brien and Li 1999: 168-169; Smith 2009: 59; 于 2011b: 122）。むろん、民衆の生活や権利に配慮しない政策執行は中央によって明示的にに禁じられており、その意味において地方幹部の行動は中央の命令からの「逸脱」に

ほかならない。以下ではこうした「逸脱」行為が発生するプロセスを、「群体性事件」の主要因を構成してきた税費徴収問題と土地収用問題[16]の二つに焦点を当て、先行研究を概観しつつ、少し具体的に検討していきたい。

**（a）税費徴収問題**

1990 年代から 2000 年代前半までの間、農民に対する過剰税費負担の問題は、「群体性事件」が引き起こされる主要な原因の一つであった（Bernstein and Lü 2003: Chap. 5）。増加する農民による「群体性事件」に対し危機感を強めた中央は（Bernstein and Lü 2003: 116-120）、1990 年代初めより、過剰な税費徴収を制限するため、農業税以外の費用徴収（「三提五統」[17]およびその他不法徴収金[18]）に対し厳格な規定を設けるなどの改革を実施し、さらに 2000 年からは非税費用を廃し農民負担を農業税に一本化するための「税費改革」を本格化させた[19]。だが、中央が農民負担を減少させるための指示を再三にわたり発したにもかかわらず、地方幹部はその執行に消極的であり続け（O'Brien and Li 1999: 168-169; O'Brien and Li 2006: 28）、その間「群体性事件」も増加の一途をたどった。ではなぜ地方幹部は、中央の指示から「逸脱」し、「群体性事件」をみだりに増加させるような行動を採ったのか。

当時地方幹部に課されていた任務は、むろん農民負担を軽減することのみでは無い。主要な課題はむしろ経済発展の方にあったといえる。1990 年代初め以来、迅速な経済発展と人民生活水準の向上が社会安定の前提条件と認識され、「経済発展至上主義」が明らかに中国全土を覆っていた。この雰囲気の中で、経済建設成績が各級政府を評価するための主要な指標となっていった（欧 2011b: 120）。

栄らが調査した河南省新密市（県級市）の場合、90 年代に入り工業化を中心とした経済近代化路線が深化するにつれて任務が増加し、その結果、「限られた財政と膨張した職責の間の矛盾は激化した」（栄 1998: 42）。この矛盾を解消するには、業績評価においてとりわけ重視される工業化、都市化等の経済建設任務を実行する資金を得るため、農民からの（違法な）費用徴収を強化せざるをえない（栄 1998: 43, 53-54）。1993 年に実施された税費負担軽減キャンペーンに際し地方幹部が「目下の主たる課題は経済発展であり、負担軽減ではない」（Bernstein and Lü 2003: 172）との理由で後者の執行に消極的な態度を示すことになるのは、上記の状況に必然的な結果であったといえよう。

「財政と職責の間の矛盾」は 1994 年の分税制実施以降さらに拡大することになる。前述の如くこれは、財政収入を中央に集める一方で支出責任を下級に留保するものであり、同時に、付加価値税等の徴収額の大きい主要税目が中央ないし中央地方共有税と定められたことにより、内陸の各地方は農業税（およびその他の費用徴収）への財政依存度をさらに強

めることになった（周 2004: 173-174; 鄧、劉 2006: 221-222; 武内 2012: 104-106）。こうして地方幹部が農民負担軽減任務を「選択的不執行」の対象とする傾向が強化されることになり、翌 95 年に農業税・農業特産税、「三提五統」、およびその他不法徴収がそれぞれ、前年度比 19.9%、48.3%、52.22%増加することになった（鄧、劉 2006: 39）。つまり分税制は明らかに、90 年代初めより示されていた農民負担軽減を目指す方針とは矛盾する改革であったといえる。こうして、税費負担をめぐる農民の不満は、2000 年以降本格化する税費改革を通しても解決されず、結局、農業税全廃（2004～2006）という最もラディカルな方法によってようやく収束することになる。

**（b）土地収用問題**[20]

税費負担をめぐる農民の不満は、2004～06 年にかけて行われた農業税の廃止によってその大半が解決されることになった。だがそれは一方で、農業税およびそれに付随する税費収入に財源の多くを依存してきた内陸の地方政府にとり、財政収入の急激な減少を意味した（于 2011b: 207-208; 祝 2011: 30）。地方幹部に課される任務は、「和諧社会」建設や「科学的発展観」のスローガンとともにさらなる多元化を見せるのみで、量的に減少することはなかった。つまり農業税廃止により、地方幹部の「財政と職責の間の矛盾」はさらに拡張することになった。こうした状況下で、地方幹部が見出した次なる主要な財源獲得手段は、多くの研究者が指摘しているように、農民から農地を十分な補償を与えることなく強制的に収用し、これを転売し、かつ開発することであった（祝 2011: 29-30; 任 2012: 80; 武内 2012: 115-117 他）。

中国において農地は使用する農民の所有ではなく「集団所有」とされており、政府（県政府以上）は、「公共利益」に適うとの判断に基づき、合法的に農地の収用を行うことができる（「土地管理法」第 2 条）。だが「土地請負法」第 33 条には「いかなる組織や個人も、請負い方が土地の経営請負権を移転することを強迫したり妨害したりしてはならない」と定められており、強制的土地収用は違法である。また 2007 年に制定された「物権法」42 条では、集団所有の土地を収用する場合、十分な量の補償金を支払わねばならず、土地を収用された者の生活を保障し、かつその合法的な権益を保護しなければならないことが明記されている。

それにもかかわらず、地方幹部が強制的な土地収用を各地で実施するのは、第一に、それが農業税廃止後の財政不足を埋めるための最も簡便な、かつ唯一の方法であるからである。企業誘致に成功し、収用した土地を企業に譲渡することができれば、莫大な額の土地譲渡金を得ることができる（田原 2009: 37-38; 任 2012: 77、114）。第二に、農地を工業・

商業用地に転用することにより、依然として最重要任務の一つとして認識されている地域の経済発展を推進することができるのみならず、(農業税の廃止により) 農地のままでは得られなかった税収、つまり工商税や営業税を徴収することができるようになる（周 2006: 33-34; 祝 2011: 30)。第三に、格差の縮小や内需拡大のための重要政策として近年推進されている「都市化」の任務に応える上でも、土地収用は不可欠のプロセスである（于 2011: 122)。

このように土地収用は、工業生産増、都市化推進、あるいは企業誘致といった「硬指標」を達成する上で不可欠の政策であり、その喫緊性と重大性は他の諸任務を圧倒している。土地収用のプロセスに関わる諸規定の順守は、これら「硬指標」を達成するプロセスに関わる任務である。繰り返し述べているように、「緩い集権性」下においてこうしたプロセスを監視するための制度は存在しない。それゆえ、「硬指標」達成のための土地収用の必要性と、民衆の土地権益保護に関する指示がコンフリクトするような局面において多くの場合、現行制度を与件とした合理的選択として、前者が強行されることになるのである。

本節でここまで述べてきたように、「群体性事件」の発生は、「圧力型システム」と呼ばれる幹部管理システムに深く関係している。かつそれが、政策執行プロセスにおいて地方幹部に与えられた広い裁量権と結びつくとき、民衆の利害を無視した地方幹部の「逸脱」行為が促進されることになる。胡錦濤政権が税費改革、農業税撤廃、土地使用権保護の強化等の政策を実施し、「群体性事件」の発生を抑制しようとしたにもかかわらず、結果が伴わなかったのは、上記の構造的問題の解決に改革の手が全く及ばなかったからである。

こうした観点から言えば、「基層政府を圧力型体制から解放して初めて、我々の各級政府は上訪、頻繁な訴訟および群体性事件から解き放たれる」（熊 2010: 41）との熊の指摘は正鵠を射ている。だが問題の根源はそこにあるのではない。上記したように、「圧力型システム」は地方幹部の制御、収賄行為の抑制、および経済発展に効用を発揮するものであり、体制維持にとって不可欠の役割を担っている。同時に地方レベルに付与される広い裁量権も、中央が体制全体の安定性を優先した結果として生まれているものである。すなわち、「群体性事件」を引き起こす諸原因が、そのまま体制維持を可能にする重要な要素を構成しているというところに問題の根源が存在するのであり、それゆえに胡錦濤・温家宝を含めた中央指導者たちは、「群体性事件」を引き起こす上記の構造的問題にまで改革の手を伸ばすことができなかったと考えるべきだろう。

## ３.「政治的機会」の構造と「群体性事件」

前節では、「群体性事件」の発生因について、「群体性事件」において多くの場合直接の標的となる地方幹部の行動原理の観点から議論してきた。だが前節の議論のみでは、なぜ「群体性事件」は胡錦濤政権期を通じて増加し続けてきたのかを問う本論の目的からすれば、次の二つの意味で不十分である。第一に、前節の議論は、「群体性事件」につながる民衆の不満や憤りが再生産され続ける原因を示したが、言うまでもなく、共有された不満が必ず抗議運動に直結するわけではなく、その間には様々な媒介変数が存在する。第二に、前節の議論は「群体性事件」が減少しない理由について、その重要な一側面を明らかにした一方、「群体性事件」が増加し続けた理由について回答を示しているとは言えない。これらの点を補足すべく、本節では、社会運動論（Social Movement Theory）における「政治的機会構造（Political Opportunity Structure）」[21]の枠組みを用いて、民衆が「群体性事件」を起こすことを可能にする政治的条件（ないし「機会」）について論ずる。

### （１）中国政治の「抗争性」

抗議運動は共有された不満のみを要件として発生するのではない。合理的な民衆は、抗議によって当局による弾圧に遭うリスクが高い場合、たとえ強い不満を抱いていたとしても、抗議運動に参加しようとはしないだろう。では民衆の不満は、とりわけいかなる要素と結びついたときに実際に抗議運動へと発展するのだろうか。こうした点を説明する上で、多くの社会運動論者が用いてきたのが「政治的機会構造」の枠組みである。ここでいう「政治的機会」とは、①当局に対し集合行為を起こすことによって厳しい抑圧に遭う可能性が低く、②かつ集合行為を起こすことによって政治的応答を得られる可能性が高いという認識が民衆に共有されている状況を指す[22]。すなわち、「政治的機会構造」の理論に基づけば、抗議運動が多発する状況は、集団で共有された不満が上記①、②の条件と結びついた場合にのみ生ずるということである。

ただし、「政治的機会」が開放的であるほどに抗議の数が増加すると単純に考えることはできない。開放性が相対的に高いと考えられるのは民主主義国家であるが、この場合抗議以外のより制度的な政治参加のチャンネルも同時に開かれているがゆえに、抗議運動の数量はそれほど大きくはならないからである。そうした意味においてアイジンガー（Peter Eisinger）は、抗議と政治的機会の間の関係は、ネガティブでもポジティブでもなく、非線形的（curvilinear）であり、「抗議は開放と閉鎖の要素の混合によって特徴づけられるシステムにおいて」最も起こりやすいと書いている（Eisinger 1973:15）。では中国の状況はどう

だろうか。

中国は権威主義体制を採っている。だが「権威主義的な国家が社会運動を抑圧するのに対し、代表制国家は社会運動を促進する」（タロー 2006: 145）という一般的な解釈は、どうやら中国には当てはまりそうにない。むろん、中央指導者や体制そのものを標的とした抗議は、天安門事件がそうであったように、あるいは法輪功の活動がそうであるように、厳しい弾圧にさらされることになる。だがこと基層領域に関していえば、「大衆運動」や「階級闘争」が一貫して民衆による地方幹部に対する厳しい批判の場として作用してきたことが示すように、中国の政治体制は、民衆が直近の政府ないし幹部に対し「抵抗」するための「抗争的（contentious）」空間を常に開放してきたといえる（Perry 2008: 209; Chen 2012: 6）。むろん「大衆運動」や「階級闘争」は「改革開放」時代への突入とともにすでに過去のものとなっている。だがそれとともにこうした「抗争的」空間が閉鎖されたのではない。ツァイが「中国における抗議活動の頻発化は、政府の許容性の増大の反映でもあるのである」と書いているように（Cai 2010: 31）、「群体性事件」を起こすための政治的空間は、地方レベルにおいて限定的に開放されているからである。ではなぜ中央は一定範囲において「群体性事件」を事実上許容することになるのか。

### （２）「群体性事件」の「効用」

前述の如く、中国において地方幹部の行動に対する規制は、主として「圧力型システム」を通して行われる。だがこれのみでは、次の二つの点で不十分である。第一に「圧力型システム」は、地方幹部の視線を上級幹部に集中させることにより、地方幹部をさらに社会の状況や民衆の要望から乖離させる危険性を内包している。この結果、社会的状況と乖離した非合理的な政策が積み重ねられる事態となれば、「大躍進」がそうであったように、社会経済に大きな混乱を招きかねない。第二に、これもすでに指摘したように、「緩い集権制」下において中央は、幹部が自身の「政績」を示すに至る「プロセス」を監督することができない。それゆえ、幹部が数値として明示されるもの以外の実情を隠匿していたとしても、あるいは数値をごまかしていたとしても、それを発見し処罰することが難しい（O’Brien and Li 2006: 28）。

だが基層領域において「抗争的」空間が開かれている場合、上記の二つの問題は緩和されることになる。第一に、基層領域において民衆が幹部に与える厳しい批判は、地域に破壊的な帰結を招く政策執行を難しくする効果を発揮することで（O’Brien and Li 1999: 172）、政治システムの硬直化を防止する。かつて繰り返された「大衆運動」がまさに、地方幹部が大衆から乖離する傾向、すなわち「官僚主義」を抑制するための政策に他ならなかった

ように、「抗争」的空間の限定開放は、非民主主義国家において遊離しがちな政治システムと社会をつなぎとめておく作用を発揮する。

第二に、「抗争的」空間において繰り返される抗議は、中央にとり一種のフィードバック経路として作用しうる。中央の指導者たちは、地方の幹部たちに対する監視能力の欠如について自覚的であり（O'Brien and Li 2006: 28）、それゆえ「上訪」や「大衆運動」などを通して民衆から直接報告される情報に、地方幹部の行動の制御を一部依存してきた（O'Brien and Li 2006: 28-29; 賀 2012: 239-245）。現在も同様に、「群体性事件」や「上訪」によって示される抗議の声は、民衆の最も大きな不満の源泉についての情報を上級の党・政府に提供している（Perry 2008：214; Cai 2008: 430）。オブライアンと李の言葉を借りれば、「騒々しい民衆の抗議は、指導者たちが幹部の悪事を知るための危険な、しかし効果的な方法の一つであり、それは、参加のためのより制度的なチャネルが欠けているか塞がっている場合にとりわけ有益なものである」（O'Brien and Li 2006: 29）。

中央が地方の幹部たちによる政策執行の様態を監視する能力を持たないという認識は民衆によっても共有されている。オブライアンと李が 2003～04 年に行った調査では、809 人の回答者の内 627 人（78%）は、「中央は真実を伝える農民の声を聴きたがっており、我々の不平申立てを歓迎する」という設問に同意または強い同意を示した（O'Brien and Li 2006: 45）。つまり体制にとって「群体性事件」は（「大衆運動」と同様）、下からの抗議を受けて上からの圧力を駆動させることにより、地方幹部による極端な逸脱行為を制御するための一種の「安全弁」としても作用しうるということである。こうした観点から言えば、「群体性事件」があくまで地方幹部を標的として散発的に発生している限りにおいて、抗議を起こしえないほど抑圧が行き届いた状況よりも、「抗争的」空間が基層領域で一定程度開放されている状況の方が、体制全体の安定にとっては有利である。それゆえに中央は、体制擁護的でかつ主張が正当な抗議に対しては、これを支持する姿勢を示すことになるのである。

### （３）大規模「群体性事件」の政治リスク

ただし誤解すべきでないのは、年間 10 万件以上発生していると言われる「群体性事件」の内、当局の譲歩により民衆が成功を勝ち取る事例はごく少数に過ぎず、大多数の事件は地方政府による抑圧に遭遇し、武力によって鎮圧されるか、あるいは断念を余儀なくされている。ただし数千人規模の大規模「群体性事件」に限ってみたとき、民衆にとって望ましい帰結に至るケースは珍しくはない。ツァイの調査によれば、4000 人以上の参加者を集めた抗議活動が失敗することは滅多になかった（Cai 2010: 126）。2011～12 年の間に起こった大規模「群体性事件」（「大連 PX デモ」（約 1 万人）、「烏坎事件」（数千人）、「啓東事件」

（約 1 万人）、「什邡事件」（数千人）など）はいずれも抗議民衆に妥協的な形で解決が図られている。

「群体性事件」を起こす民衆は一般に、地方幹部による法規から逸脱した行為に問題の根源があると認識しており、中央の幹部たちは彼らのそうした行為に気付いていないと信じている（Cai 2010: 58）。民衆はまさに、地方を監督する能力を持たない中央に対して、地方幹部の悪徳を知らせるために、またその監視能力の不足を補うという認識に立って、抗議を実施している（O'Brien and Li 2006: 44-45）。それゆえ、もし中央が、大規模事件を通じてそうした抗議の声を知ってもなお、地方幹部を処罰することなく、むしろ地方幹部の側に立って抗議に弾圧を加えたならば､抗議を起こした民衆の地方幹部に対する不満は、中央や体制に対する失望へと変化することになる。それだけでなく、テレビ・新聞・雑誌や各種ソーシャル・メディアを通じて事件を知った多くの民衆の間で、抗議者の主張が正当なものであると広く認められている場合、中央や体制そのものに対する疑義は、抗議当事者に限らず民衆に広く共有されることとなりかねない（Cai 2010: 5-6）。体制の安定性を第一に重視する中央の幹部にとり、そのような事態を回避することは、民衆の抗議を容認することに伴う現地政府の行政的、経済的コストよりもはるかに重要なことである。大規模事件が一般に民衆への譲歩によって解決されるのは、そのような志向を持つ中央の介入ないし圧力が地方当局に加えられることになるからである（Cai 2010: Chap. 6）。

### （４）「群体性事件」増加の背景について

上記の議論からすでに明らかであるように、中央の幹部と地方の幹部では、その行動原理が大きく異なる。中央にとって最優先させるべき課題は、言うまでもなく、現行政治体制の安定を維持することである。それゆえに中央は、民衆の歓心を買うべく、重要と思われるあらゆる社会･経済的問題を政治課題として列挙する傾向がある。一方で地方幹部は、とりわけ「圧力型システム」の下で、個人の「政績」の達成を第一義的に重視する。地方幹部は、列挙された政策課題の内「政績」追求に有用なもののみを「選択的」に執行し、そのことが民衆の社会的権益を侵害し、ときに大きな不満を呼び起こしている。

民衆は多くの場合、中央の言説と地方の政策執行の間に不一致を発見したときに抗議運動を起こす（O'Brien and Li 2006: 2-3; Cai 2010: 5）。中央はそうした、地方幹部の「逸脱」行為を抗議の対象としている運動[23]に対し許容的である。中央にとりそれを抑圧することは、自身の言行不一致を認めることと同義であり、そのことは確実に体制の正統性を減退させることに繋がるからである（O'Brien and Li 2006: 125-126; Cai 2010: 5）。ここに、中央と民衆が、地方幹部を迂回して相互に結びつく暗黙のルートが生まれることになる。すな

わち中国における「政治的機会」とは、アクターとしての中央の選好と地方の選好の間に創り出される空間のことである。

ただし「政治的機会」は、「たとえそれが客観的に開いていたとしても、a）潜在的な挑戦者に対して可視的であり、かつ b）機会として知覚されていない限りにおいて、運動を呼び起こすことはない」（McAdam, Tarrow, and Tilly 2001: 43）。つまり、「政治的機会」の存在そのものより、それがいかに認識（perceive）されているかが重要であり（O'Brien and Li 2006: 26）、そのことが実際に抗議運動の発生と増加を決定づけることになるということである。

こうした観点から言えば、胡錦濤政権期（および江沢民政権期）に採られた「群体性事件」に対処するための政策は、次の二つの意味でその増加に貢献してきたと考えられる。

第一に、税費負担制限や農地使用権保護のために公表された様々な規定は、「群体性事件」を発生させる上記構造的原因を解決するものでなかっただけでなく、抗議の正当性を強化し、中央のコミットメントを保証することにより、抗議運動を起こすリスクを引き下げる効果を発揮したと言える[24]。よりアイロニカルな言い方をすれば、「群体性事件」を減少させるための表層的改革は、「政治的機会」の存在を明示することで、その増加にむしろ貢献したということである。民衆の認識（perception）の観点から言えば、抗議を起こすための「政治的機会」は、明示された中央の「言説」と実際の地方の「行動」との間にあるギャップが明確であるほどに大きくなると言うこともできよう。

第二に、より重要なことは、中央による「群体性事件」に対する妥協的介入は、体制維持の観点から必要なことである一方で、不満を抱く他の人々に対し抗議運動を起こすリスクを引き下げる上で最も直接的な効果を発揮するということである（O'Brien and Li 2006: 109; 宋 2009: 125; Cai 2010: 6）。タローが述べるように、「エリートや当局に挑戦することによって、『先駆者』たちは敵の弱点を暴き、もっと弱い人たちにも攻撃できるようにする」（タロー 2006: 140）からである。宋も認めているように、大規模「群体性事件」の度に政府が示す許容的態度は、「政治的機会」の存在を知らしめ、「農民が非制度的集合行為の方式を採用することを奨励し、結果農民による群体性事件の数量を不断に増加させることになった」（宋 2009: 139）[25]。

「群体性事件」の増加が上記のようなメカニズムで生ずるのだとすれば、抗議運動に対し抑圧的な姿勢を強め、「政治的機会」を狭くすることによって、その傾向を抑止することができるはずである。だが中央が体制の維持を望む限りにおいて、それを実際に実行することは難しい。前述したように、中央がとりわけ大規模「群体性事件」に対し妥協的な介入を行うのは、そうすることが体制全体の安定にとって必要だからである。したがって本

節の結論も、前節の結論と同じである。「群体性事件」が発生し、かつそれが増加し続ける要因と、体制維持を可能にする要素は重なり合っており、それゆえに「群体性事件」を数量的にコントロールすることは、体制維持メカニズムの抜本的な改革を伴わない限り困難である。

**おわりに**

本論では、なぜ農村における「群体性事件」は、それを減少させるための様々な施策にもかかわらず、むしろ増加傾向を示し続けてきたのかを、特に中国の政治構造との関わりに注目しながら論じてきた。本論が示してきた、「群体性事件」の発生と増加に関わる政治構造上特徴は、①「圧力型システム」、②政策執行の「分権性」（地方裁量権）、および③「抗争的」政治空間の三つにまとめることができるだろう。時間的・財政的制約を伴う「圧力型システム」は、地方幹部をして、ときに民衆の権益とは矛盾する地域開発政策を強行させることにより、民衆の憤慨を引き起こしてきた。政策執行における「分権性」は、地方幹部による「政績」追求のための「選択的執行」を促進することにより、民衆の権益が侵害される帰結に貢献してきた。「抗争的」政治空間は、民衆にとって抗議運動を起こすことに伴うリスクを引き下げることにより、「群体性事件」の発生と増加の重要な一因を構成してきた。

同時に、この三つはすべて体制安定の維持のために必要な要素でもある。「圧力型システム」は、幹部の評価基準を明確化することにより、昇進や降格のプロセスに収賄などの行為が介在する余地を小さくするのと同時に、各地域における急速な経済発展を大いに促進してきた。地方の政策執行に大きな裁量権が付与されることになるのは、広大でかつ多様な中国社会に対しては地域的特性を考慮した政策執行が必要だからであり、同時に、中央の指導者間の分裂を回避するためにコンセンサス形成が重視される結果、決定される政策方針が具体性を欠いた総花的なものにならざるをえないことに関係している。さらに「分権性」には、中央が政策執行における責任を回避することを可能にし、抗議の矛先が中央に向けられることを防止するという重要な効果もある。「群体性事件」を許容する「抗争的」政治空間を保持することは、民衆の抗議の対象が、中央の政策を「逸脱」する地方幹部から体制そのものに昇華することを防ぐ上で不可避である。同時に「抗争的」空間は、中央が民衆の力を借りて問題のある地方幹部を発見し、処罰するために必要なものでもある。

つまり、本論を通じて何度も指摘してきたように、「群体性事件」と中国共産党体制の安定はその素因の相当部分を共有している。「群体性事件」は、現在の指導者たちが共産党体制を維持させようとする中で発生しているものであり、それと現行体制の安定は、いわば

コインの裏と表の関係にある。このことは、「群体性事件」を発生させる構造的原因の改革に着手しようとすれば必然的に、体制を維持させている構造的要素そのものを根本から見直すことを迫られることを意味する。それゆえに、胡錦濤政権期（および江沢民政権期）に採られた「群体性事件」を減少させるための施策は部分的かつ表層的なものにならざるをえず、結果として事件が不断に増加する状況を許すことになったと考えられる。

習近平政権も、「群体性事件」の増加傾向を止めるための様々な施策を、胡錦濤政権期に引き続き実施することになるだろう。習近平政権は、温家宝元首相の方針を引き継ぎ、土地収用に関する規制強化の姿勢をすでに示している。だがこれは、政府間財政移転政策の再整備により地方財政を制度的に強化しない限り、実効性を発揮することは難しいだろう。李克強首相のイニシアティブによって推進される「都市化」が地方幹部の土地収用に対するインセンティブをさらに高める場合、農地保護に関する諸規定は、「群体性事件」を抑制するよりは、それに重要な「根拠」を付与することになりかねない。

いずれにせよ、「群体性事件」に対する習近平政権の施策は、胡錦濤政権期と同様、体制全体の安定を第一義的に重視しなければならないという「制約」下で実施されることになる。上記したように、構造的改革を伴わない表層的対策は、「群体性事件」を減少させるよりは、むしろその増加に貢献する可能性が高い。習近平政権がすでに明らかにしつつあるポピュリスティックな政治姿勢は、中央の「言説」と地方の「行動」の間のギャップを明確化することで、さらなる「群体性事件」を呼び起こすことになるかもしれない。

習近平政権は引き続き、体制安定維持との間でジレンマを抱えつつ、「群体性事件」の増加傾向と向き合っていくことになるだろう。

## 【参考文献】

**邦語文献**

天児慧『現代中国　移行期の政治社会』（東京大学出版社、1998 年）。
大橋英夫『現代中国経済論』（岩波書店、2005 年）。
加藤弘之、久保亨『進化する中国の資本主義』（岩波書店、2009 年）。
河野勝『制度』（東京大学出版会、2002 年）。
武内宏樹「党国体制と農村問題―税費改革を事例に」加茂具樹他編『党国体制の現在―変容する社会と中国共産党の適応』（慶應義塾大学出版会、2012 年）。
田原史起「中国農村政治の構図―『村民自治』『農民上訪』『税費改革』をどう見るか―」天児慧・浅野亮編著『世界政治叢書　第 8 巻　中国・台湾』（ミネルヴァ書房、2008 年）。
田原史起「農地収用問題をめぐる政治的リスク」佐々木智弘編『現代中国の政治的安定』（アジア経済研究所、2009 年）。
西村成雄、国分良成『党と国家―政治体制の軌跡―』（岩波書店、2009 年）。
任哲『中国の土地政治：中央の政策と地方政府』（勁草書房、2012 年）。
菱田雅晴「中国共産党のサバイバル戦略」菱田雅晴編『中国共産党のサバイバル戦略』（三和書籍、2012

年)。
防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2012』(防衛省防衛研究所、2012 年)。
毛里和子『現代中国政治：グローバル・パワーの肖像』(名古屋大学出版会、2012 年)。

**英語文献**

Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China* (Cambridge University Press, 2003).
Yongshun Cai, "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China," *British Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 3 (2008).
Yongshun Cai, *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail* (Stanford University Press, 2010).
Xi Chen, *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China* (Cambridge University Press, 2012).
Peter K. Eisinger, "The Conditions of Protest Behavior in American Cities," *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 1 (1973).
Doug McAdam, John D.McCarthy, and Mayer N. Zald, eds., *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (Cambridge University Press, 1996).
Doug McAdam, Sidney Tarrow, Charles Tilly, *Dynamics of Contention* (Cambridge University Press, 2001).
Andrew J.Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy* Vol. 14, No. 1 (2003).
Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge University Press, 1990). ダグラス・C・ノース『制度・制度変化・経済成果』竹下公視訳（晃洋書房、1994)。
Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, vol. 31, No. 2 (January 1999).
Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China* (Cambridge University Press, 2006).
Lynette H. Ong, *Prosper or Perish: Credit and Fiscal System in Rural China* (Cornell University press, 2012).
Elizabeth J. Perry, "Permanent Rebellion? Continuities and Discontinuities in Chinese Protest," in Kevin J. O'Brien ed., *Popular Protest in China* (Harvard University Press, 2008).
Susan L. Shirk, "The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform," in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (University of California Press, 1992).
Susan L. Shirk, *China - Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise* (Oxford University Press, 2008). スーザン L. シャーク『中国　危うい超大国』徳川家広訳（日本放送出版協会、2008 年)。
Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* (Stanford University Press, 1988).
Graeme Smith, "Political Machinations in a Rural County," *The China Journal*, No. 62 (July, 2009)
Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (Cambridge University Press, 1998). シドニー・タロー『社会運動の力—集合行為の比較社会学』大畑裕嗣監訳（彩流社、2006 年)。
Sidney Tarrow, *Strangers at the Gates: Movements and States in Contentious Politics* (Cambridge University Press, 2012).
Martin King Whyte, *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China* (Stanford University Press, 2010).

**中国語文献**

鄧道坤、劉友凡『大変革：湖北小農村税費改革紀実』(武漢大学出版社、2006 年)。
賀東航、孔繁斌「公共政策執行的中国経験」『中国社会科学』2011 年第 5 期。
賀雪峰『組織起来—取消農業税後農村基層組織建設研究』(山東人民出版社、2012 年)。
陸学芸他編『社会藍皮書　2013 年中国社会形勢分析与預測』(社会科学文献出版社、2012 年)。
欧陽静 a「"維控型"政権：多重結構中的郷鎮政権特性」『社会』第 31 巻（2011 年 3 月)。
欧陽静 b「圧力型体制与郷鎮的策略主義邏輯」『経済社会体制比較』2011 年第 3 期（総第 155 期)。
饒欣、呉淼「政策執行中的変通問題研究－対"上有政策、下有対策"現象的思考」『恩施職業技術学院学報』第 18 巻第 4 期（2006 年 12 月)。
栄敬本他『従圧力型体制向民主合作体制的転変：県郷両級政治体制改革』(中央編訳出版社、1998 年)。
宋維強『社会転型期中国農民群体性事件研究』(華中師範大学出版社、2009 年)。
唐海華「"圧力型体制"与中国的政治発展」『寧波党校学報』2006 年第 1 期。
魏新文、高峰「処置群体性事件的困境与出路—以警察権的配置与運行為視角」『中共中央党校学報』2007 年第 1 期。

熊易寒「地方政府要告別圧力型体制」『社会観察』2010 年第 9 期。
応星「承認的政治」『南風窓』2007 年 10 月（下）。
于建嵘「従剛性穏定到韌性穏定－関於中国社会秩序的一個分析框架」『学習与探索』2009 年第 5 期（総第 184 期）。
于建嵘『抗争性政治：中国政治社会学基本問題』（人民出版社、2010 年）。
于建嵘 a「従維穏的角度看社会転型期的拆遷矛盾」『中国党政幹部論壇』2011 年第 1 期。
于建嵘 b『底層立場』（上海山聯書店、2011 年）。
張学成「論改革開放以来党和政府応対農村群体性事件方式的転換」『山東行政学院学報』2012 年第 3 期（総第 118 巻）。
周飛舟「従汲取型政権到“懸浮型”政権－税費改革対国家与農民関係之影響」『社会学研究』2006 年第 3 期。
周黎安「中国地方官員的晋昇錦標賽模式研究」『経済研究』2007 年第 7 期。
周慶智『中国県級行政結構及其運行――対 W 県的社会学考察』（貴州人民出版社、2004 年）。
庄垂生「政策変通的理論：概念、問題与分析框架」『理論探討』2000 年第 6 期（総第 97 期）。
祝天智「農村徴地型群体性事件的博弈論分析」『行政論壇』2011 年第 6 期。

## －注－

[1] 「群体性事件」については、たとえば集団の人数を何人とするか、社会秩序の混乱を要件に加えるかなどをめぐって議論があり、必ずしも明確な定義があるわけではない（定義をめぐる議論については、于建嵘（2010: 43-44）を参照。本論では「群体性事件」を「民衆が、多くの場合政府や企業の管理者を対象として起こす非合法的な集合行為」として定義する。なおこの定義は、2004 年に中共中央辦公庁が発した「群体性事件を積極的に予防しかつ穏当に処置することに関する工作意見」における「群体性事件」の定義（「人民内部の矛盾により、自身の権益が侵害されたと認識した大衆が、非合法的な集合、封鎖などの方法によって関連機関ないし単位に対し意志を示し、要求を提出するなどの事件、およびその準備、形成過程における連絡、集合などの活動」）を参考にしたものである（魏新文、高峰 2007: 90）。

[2] 「“典型群体性事件”的警号」『瞭望』2008 年第 36 期。

[3] 2013 年版『社会青書』は、「近年…群体性事件の数は数万件、甚だしくは十数万件に達している」ことを指摘している（陸学芸他 2013: 13）。また共同通信は、「関係筋」の話として、2011 年に発生した抗議活動が約 18 万件に上ったことを報じている。
<http://www.47news.jp/CN/201209/CN2012092401001255.html>2013 年 2 月 16 日アクセス。

[4] 「胡錦濤同志『論構建社会主義和諧社会』主要篇目介紹」『人民日報』2013 年 4 月 26 日。

[5] 本論でいうところの「地方」とは主として県、郷鎮レベルのことを指す。

[6] なぜ「群体性事件」がもっぱら地方レベルの党・政府幹部のみを対象とする形で行われるのかという問題については、日本国際問題研究所のウェブサイトに掲載したコラム（角崎信也「『群体性事件』と中国政治体制の『弾力性』」（http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=215）の他、角崎信也「中国の政治体制と『群体性事件』」鈴木隆・田中周編『中国の社会集団（仮）』（国際書院、2013 年＝近刊）を参照されたい。

[7] 本章で示される見解の多くは、とりわけ栄（1998）、O’Brien and Li（1999）、O’Brien and Li（2006）、Perry（2008）、Cai（2008）、Cai（2010）、于（2010）、于（2011）、Chen（2012）、任（2012）によるところが大きい。

[8] ホワイトはさらに、上記の議論に基づき、主に農村に向けられた格差是正策の多くは、農民の不満を減らすという目的に対し合理的な手段ではないという極めて興味深い指摘をしている（Whyte 2010: 199）。

[9] 「制度」ついて本論は、これを「人間が自らの相互作用を成り立たせるために考案した制約であり、政治的、社会的、経済的かを問わず、人間が交流する上での誘因を構造づけるもの」と捉えるノース（Douglass C. North）の定義を採用する（ノース 1994: 3）。なお、ここでいう「制度」には、明文化されたフォーマルなものと、明示化されていないインフォーマルなものの両方が含まれる（ノース 1994: 4, 河野 2002: 8）。

[10] 「圧力型システム」は幹部の昇進プロセスにおける収賄行為の防止に一定の効果を発揮するが、但しそれは幹部と企業の間で生ずる癒着を防止するものではない。「圧力型システム」下で生ずる地方幹部による GDP や財政収入の追求（後述）が、幹部と企業との間の収賄行為をさらに助長するという側面も一方で指摘しうるだろう。

[11] この点に関して欧陽静は、「圧力型体制の下で基層政権組織が受ける上から下への圧力は多重である。たとえば経済発展、財源拡大、社会安定維持等々、上級が重要だと認識する問題はすべて考課の指標と

なる可能性がある」と述べている（欧 2011a: 58）。

[12] 熊易寒は以下のように述べている。「政府が相対するのは多重任務体系であり、発展させなければならず、また安定も維持しなければならない、管制を布かねばならず、また服務もしなければならない、経済が必要でありまた環境も必要である。これらの相互に補完し合う、また相互に抵触し合う任務に直面して、地方政府は多方面に配慮することが困難である」（熊 2010: 41）。

[13] 賀東航と孔繁斌はこの点について次のように述べている。「国家レベルの統治の場において中央が立案する公共政策は、地方が立案する公共政策に比べて、往々にして俯瞰的特性を帯びている。国家の公共政策が公表される前、それが多くの部門に関係するものであるため、これらの部門と協調し、均衡を図る必要が生ずる。それゆえ最終的な政策文面においては往々にして指導的で俯瞰的な記述が採用される」（賀東航・孔繁斌 2011: 66）。

[14] こうした、政策形成と執行をめぐる中央と地方の構図は、対外政策の形成とその執行をめぐる中央と各部局との関係にも適用しうる。たとえば防衛省防衛研究所（2012）は、対外政策をめぐって軍と政府（外交部）の間に論調上の差異がみられることの背景について、「党中央は党内や政府・軍各部門から意見聴取を行っているものの、最終的に各執行機関に下達される文書や講話は必ずしも個別具体的な指示を含むというわけではない」がゆえに、「結果、各執行機関は党中央の方針に対する解釈の余地を持つことになる」ことを述べている（防衛省防衛研究所 2012: 13）。同レポートは、軍のやや突出した強硬的発言・行動は、党中央の軍に対するコントロールの弛緩を示すのではなく、軍を含む各執行機関の党中央に対する広い裁量権に由来していることを示唆している点で、きわめて興味深い。

[15] ただし、民衆に対する説明や説得というプロセスを経ずに強制的な行政執行を行うことは、「一票否決」に該当する北京への「上訪」や「群体性事件」を発生させるリスクを伴う。だが逆に言えば、北京への「上訪」や「群体性事件」さえ発生させなければ、開発や費用徴収のプロセスにおいて何をおこなっても「政績」には響かない。実際多くの地方幹部は、そうした事件が発生しない限り、たとえ基層幹部が暴力的手段を採用していること認識していたとしても、これを事実上黙認するのが常である（于 2010: 128-129）。

[16] 于が 2009 年に著した論考によれば、農地の収用をめぐる衝突は全「群体性事件」の約 25%、農村で発生している「群体性事件」の約 65%を占める。またそれは「発生数量、地域分布、衝突規模、激しさ全ての面で大きくなる趨勢にある」（于 2011: 45）。

[17] 「三提五統」とは、村に留保される三種の「村提留」と郷鎮政府に上納される五種の「郷統籌」の総称である。

[18] 郷鎮・村政府が、法的根拠がないにもかかわらず様々な名目で徴収する資金、費用、罰金（「乱収費」、「乱攤派」、「乱罰金」）がこれに含まれる。

[19] 税費改革の詳細なプロセスについては、（周 2006: 6-10）を参照されたい。

[20] この問題については、任（2012: 第 1、2 章）においてより詳しく論じられている。

[21] 「政治的機会構造（political opportunity structure）」の理論の詳細については、McAdam, McCarthy, and Zald（1996）に所収の関連諸論文を参照されたい。

[22] タローは、「制度的なアクセスが開放され、エリートの間に亀裂があらわれ、同盟者を得られるようになり、国家の抑圧能力が低下する時に、挑戦者は自らの要求を推し進めるための機会を発見する」と書いている（タロー 2006: 131-132）。

[23] オブライエンと李は、こうした形態の運動を「有権的反抗（rightful resistance）」と概念づけている（O'Brien and Li 2006: 2-9）。

[24] オブライアンと李は、農民負担を減らす目的で 1991 年に定められた「三提五統は農民の前年度平均収入の 5 パーセントを上回ってはならない」という規定が、過剰負担に　不満を持つ農民に抗議を起こす正当性を付与した例を紹介している（O'Brien and Li 2006: 4）。

[25] 2011 年 7 月に四川省什邡市（県級市）で発生した環境汚染をめぐる「群体性事件」の直後、江蘇省啓東市（県級市）において発生した同じく環境汚染をめぐる「群体性事件」に参加した学生は、「我々は什邡の経験を知っていたし、そこでうまくいくのであれば、ここでもうまくいくだろうと思った」と話した（"China Cancels Waste Project after Protests Turn Violent", *Reuters*, 28 July, 2012 <http://www.reuters.com/article/2012/07/28/us-china-environment-protest-idUSBRE86R02Y20120728)>2012 年 9 月 11 日アクセス。

# 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

### はじめに

今日、中国のエネルギー資源獲得をめぐる動きは多様な分野・地域に及んでいる。特に、石油資源の獲得をめぐる中国政府や国有石油会社の活動は、国際社会から注目を集めている。しかし、中国のエネルギー外交の全体像を正確に把握することは意外と難しい。石油・天然ガス、鉱物資源などの資源別の獲得状況や、中国のアフリカ、中東、東南アジア、中央アジアへの進出状況など、タイムリーかつ分野別・地域別の詳細な分析が必要となる。

本稿では、中国のエネルギー外交を包括的に理解するための前提となる主要なアクターに焦点をあて、胡錦濤政権期のエネルギー外交の実態の一端を明らかにする。以下ではまず、中国のエネルギー事情について概観し、中国のエネルギー外交の中での石油資源確保の重要性を明らかにする。次に、胡錦濤政権期のエネルギー政策・外交の主要なアクターである中央政府のエネルギー管理部門と中国の代表的な国有石油会社三社、石油業界でキャリアを積んできた「石油派」の実態とこれらの相互関係について分析し、習近平時代に引き継がれる課題について簡単に考察する。

### １．中国のエネルギー事情

中国では経済発展が進むにつれてエネルギー需要が急速に高まっている。そして、今日では石油を輸入に依存するなど、中国のエネルギーをめぐる状況は大きく変化している。

#### （１）中国の経済成長の実績

中国は 1978 年末に改革開放路線に転換後、経済成長が続いている。表 1 にあるとおり、1978 年の名目 GDP は 3,645.2 億元であったが、2011 年には 47 兆 2881.6 億元と約 129.7 倍になっており、中国の名目 GDP は 1978 年以降着実に増加している。

表1：中国のGDPとGDP成長率の推移（単位：億元、%）

| 年 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 名目GDP | 3,645.2 | 4,062.6 | 4,545.6 | 4,891.6 | 5,323.4 | 5,962.7 | 7,208.1 | 9,016.0 | 10,275.2 | 12,058.6 | 15,042.8 | 16,992.3 |
| 名目GDP成長率 | － | 11.4% | 11.9% | 7.6% | 8.8% | 12.0% | 20.9% | 25.1% | 14.0% | 17.4% | 24.7% | 13.0% |
| 実質GDP成長率 | 11.7% | 7.6% | 7.8% | 5.2% | 9.1% | 10.9% | 15.2% | 13.5% | 8.8% | 11.6% | 11.3% | 4.1% |
| 年 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| 名目GDP | 18,667.8 | 21,781.5 | 26,923.5 | 35,333.9 | 48,197.9 | 60,793.7 | 71,176.6 | 78,973.0 | 84,402.3 | 89,677.1 | 99,214.6 | 109,655.2 |
| 名目GDP成長率 | 9.9% | 16.7% | 23.6% | 31.2% | 36.4% | 26.1% | 17.1% | 11.0% | 6.9% | 6.2% | 10.6% | 10.5% |
| 実質GDP成長率 | 3.8% | 9.2% | 14.2% | 14.0% | 13.1% | 10.9% | 10.0% | 9.3% | 7.8% | 7.6% | 8.4% | 8.3% |
| 年 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 平均成長率 | |
| 名目GDP | 120,332.7 | 135,822.8 | 159,878.3 | 184,937.4 | 216,314.4 | 265,810.3 | 314,045.4 | 340,902.8 | 401,512.8 | 472,881.6 | － | |
| 名目GDP成長率 | 9.7% | 12.9% | 17.7% | 15.7% | 17.0% | 22.9% | 18.1% | 8.6% | 17.8% | 17.8% | 15.9% | |
| 実質GDP成長率 | 9.1% | 10.0% | 10.1% | 11.3% | 12.7% | 14.2% | 9.6% | 9.2% | 10.4% | 9.3% | 9.9% | |

『中国統計年鑑2012年』より筆者作成。

また、実質 GDP 成長率をみると、1981 年に 5.2%、1989 年に 4.1%、1990 年に 3.8%と比較的低調となっている以外、ほぼ毎年 10%前後の成長率を記録している。また、1978 年から 2011 年までの GDP の年平均成長率も 9.9%と極めて高くなっている。

### （２）エネルギー需給

#### （ａ）消費量

中国のエネルギー消費量は、経済成長に伴い大幅に増加している。表 2 にあるとおり、改革開放後の 1980 年から 2011 年の間に化石燃料消費は 4 億 310 万 TOE から 24 億 1,880 万 TOE へと約 6.0 倍に増加し、年平均増加率は 6.0%となっている。燃料別でみると、石油は 8,540 万 TOE から 4 億 6,180 万 TOE へと約 5.4 倍（年平均増加率は 5.6%）、天然ガスは 1,280 万 TOE から 1 億 1,760 万 TOE へと約 9.2 倍（年平均増加率は 7.4%）、石炭は 3 億 490 万 TOE から 18 億 3,940 万 TOE へと約 6.0 倍（年平均増加率は 6.0%）に増加している。

表2:中国の化石燃料消費の推移（単位：100万TOE）

| 年 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 石油 | 11.0 | 28.2 | 68.3 | 85.4 | 89.8 | 112.9 | 160.2 | 173.8 | 193.9 | 197.1 | 209.3 | 224.2 |
| 天然ガス | 1.0 | 2.6 | 8.0 | 12.8 | 11.6 | 13.7 | 16.0 | 16.6 | 17.6 | 18.2 | 19.3 | 22.1 |
| 石炭 | 112.3 | 162.9 | 225.2 | 304.9 | 399.8 | 507.1 | 665.2 | 729.4 | 693.6 | 674.6 | 706.0 | 709.6 |
| 合計 | 124.3 | 193.7 | 301.5 | 403.1 | 501.2 | 633.7 | 841.4 | 919.8 | 905.1 | 889.9 | 934.6 | 955.9 |
| 年 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 平均増加率* |
| 石油 | 228.4 | 247.5 | 271.7 | 318.9 | 327.8 | 351.2 | 369.3 | 376.0 | 388.2 | 437.7 | 461.8 | 5.6% |
| 天然ガス | 24.7 | 26.3 | 30.5 | 35.7 | 42.1 | 50.5 | 63.5 | 73.2 | 80.6 | 96.8 | 117.6 | 7.4% |
| 石炭 | 720.8 | 760.4 | 900.2 | 1,065.6 | 1,186.2 | 1,317.7 | 1,392.5 | 1,441.1 | 1,579.5 | 1,676.2 | 1,839.4 | 6.0% |
| 合計 | 973.9 | 1,034.2 | 1,202.4 | 1,420.2 | 1,556.1 | 1,719.4 | 1,825.3 | 1,890.3 | 2,048.3 | 2,210.7 | 2,418.8 | 6.0% |

東西貿易通信社編集部編『中国の石油産業と石油化学工業』（2010年版、2011年版、2012年版）より筆者作成。
＊平均増加率は（改革開放後の）1980年から2011年の間の値である。

しかも、中国は今日、世界最大の一次エネルギー消費国である。表 3 は、表 2 の化石燃料（石油、天然ガス、石炭）に水力、原子力も含めた一次エネルギーについて、主要国の消費量と世界全体の消費量に占める割合の推移を示したものである。この表によれば、中国は 2001 年から 2008 年までは世界第二位の一次エネルギー消費大国であったが、2009 年には米国を抜いて世界第一位となった。以後も中国のエネルギー消費は伸び続け、2011 年には中国の一次エネルギー消費量は世界の 21.3%を占めるまで増加した。

表3：主要国の一次エネルギーの消費量と割合（単位：100万TOE、%）

| | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 米国 | 2259.7 | 24.0% | 2295.5 | 23.9% | 2302.3 | 23.1% | 2348.8 | 22.5% | 2351.2 | 21.9% | 2332.7 | 21.1% |
| 中国 | 1041.4 | 11.0% | 1105.8 | 11.5% | 1277.3 | 12.8% | 1512.5 | 14.5% | 1659 | 15.4% | 1831.9 | 16.6% |
| ロシア | 623.3 | 6.6% | 625.8 | 6.5% | 644.9 | 6.5% | 651.4 | 6.2% | 650.7 | 6.1% | 670.3 | 6.1% |
| インド | 297.4 | 3.2% | 308.8 | 3.2% | 317.4 | 3.2% | 345.8 | 3.3% | 364.5 | 3.4% | 382.1 | 3.5% |
| 日本 | 512.8 | 5.4% | 510.3 | 5.3% | 511 | 5.1% | 522.4 | 5.0% | 527.1 | 4.9% | 527.6 | 4.8% |
| 世界全体 | 9434 | 100.0% | 9613.9 | 100.0% | 9950.2 | 100.0% | 10449.6 | 100.0% | 10754.5 | 100.0% | 11048.4 | 100.0% |
| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | | |
| 米国 | 2372.7 | 20.9% | 2320.2 | 20.2% | 2205.9 | 19.4% | 2277.9 | 19.0% | 2269.3 | 18.5% | | |
| 中国 | 1951 | 17.2% | 2041.7 | 17.8% | 2210.3 | 19.4% | 2402.9 | 20.1% | 2613.2 | 21.3% | | |
| ロシア | 673.8 | 5.9% | 679.3 | 5.9% | 644.4 | 5.7% | 668.7 | 5.6% | 685.6 | 5.6% | | |
| インド | 415.5 | 3.7% | 445.9 | 3.9% | 487.6 | 4.3% | 520.5 | 4.3% | 559.1 | 4.6% | | |
| 日本 | 522.9 | 4.6% | 515.3 | 4.5% | 474 | 4.2% | 503 | 4.2% | 477.6 | 3.9% | | |
| 世界全体 | 11347.6 | 100.0% | 11492.8 | 100.0% | 11391.3 | 100.0% | 11977.8 | 100.0% | 12274.6 | 100.0% | | |

*BP Statistical Review of World Energy 2012*より筆者作成。

### （b）生産量

中国のエネルギー生産量も表 4 にあるとおり増加傾向にある。1998 年から 2011 年の間に化石燃料の生産量は 9 億 10 万 TOE から 22 億 5,190 万 TOE へと約 2.5 倍に増加し、年平均増加率は 7.3%であった。燃料別にみると、石油は 1 億 6,020 万 TOE から 2 億 360 万 TOE へと約 1.3 倍（年平均増加率は 1.9%）、天然ガスは 2,100 万 TOE から 9,230 万 TOE へと約 4.4 倍（年平均増加率は 12.1%）、石炭は 7 億 1,890 万 TOE から 19 億 5,600 万 TOE へと約 2.7 倍（年平均増加率は 8.0%）になった。

表4：中国の化石燃料の生産と消費の推移と需給バランス（単位：100万TOE、%）

| | 年 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 生産 | 石油 | 160.2 | 160.2 | 162.6 | 164.8 | 166.9 | 169.6 | 174.1 | 181.4 |
| | 天然ガス | 21.0 | 22.7 | 24.5 | 27.3 | 29.4 | 31.5 | 37.3 | 44.4 |
| | 石炭 | 718.9 | 750.6 | 762.5 | 809.5 | 853.8 | 1,013.4 | 1,174.1 | 1,302.2 |
| | 合計 | 900.1 | 933.5 | 949.6 | 1,001.6 | 1,050.1 | 1,214.5 | 1,385.5 | 1,528.0 |
| 消費 | 石油 | 197.1 | 209.3 | 224.2 | 228.4 | 247.5 | 271.7 | 318.9 | 327.8 |
| | 天然ガス | 18.2 | 19.3 | 22.1 | 24.7 | 26.3 | 30.5 | 35.7 | 42.1 |
| | 石炭 | 674.6 | 706.0 | 709.6 | 720.8 | 760.4 | 900.2 | 1,065.6 | 1,186.2 |
| | 合計 | 889.9 | 934.6 | 955.9 | 973.9 | 1,034.2 | 1,202.4 | 1,420.2 | 1,556.1 |
| バランス | 石油 | −36.9 | −49.1 | −61.6 | −63.6 | −80.6 | −102.1 | −144.8 | −146.4 |
| | 天然ガス | 2.8 | 3.4 | 2.4 | 2.6 | 3.1 | 1.0 | 1.6 | 2.3 |
| | 石炭 | 44.3 | 44.6 | 52.9 | 88.7 | 93.4 | 113.2 | 108.5 | 116.0 |
| | 合計 | 10.2 | −1.1 | −6.3 | 27.7 | 15.9 | 12.1 | −34.7 | −28.1 |

| | 年 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 平均増加率 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 生産 | 石油 | 184.8 | 186.3 | 190.4 | 189.5 | 203.0 | 203.6 | 1.9% |
| | 天然ガス | 52.7 | 62.3 | 72.3 | 76.7 | 85.4 | 92.3 | 12.1% |
| | 石炭 | 1,406.4 | 1,501.1 | 1,557.1 | 1,652.1 | 1,797.7 | 1,956.0 | 8.0% |
| | 合計 | 1,643.9 | 1,749.7 | 1,819.8 | 1,918.3 | 2,086.1 | 2,251.9 | 7.3% |
| 消費 | 石油 | 351.2 | 369.3 | 376.0 | 388.2 | 437.7 | 461.8 | 6.8% |
| | 天然ガス | 50.5 | 63.5 | 73.2 | 80.6 | 96.8 | 117.6 | 15.4% |
| | 石炭 | 1,317.7 | 1,392.5 | 1,441.1 | 1,579.5 | 1,676.2 | 1,839.4 | 8.0% |
| | 合計 | 1,719.4 | 1,825.3 | 1,890.3 | 2,048.3 | 2,210.7 | 2,418.8 | 8.0% |
| バランス | 石油 | −166.4 | −183.0 | −185.6 | −198.7 | −234.7 | −258.2 | − |
| | 天然ガス | 2.2 | −1.2 | −0.9 | −3.9 | −11.4 | −25.3 | − |
| | 石炭 | 88.7 | 108.6 | 116.0 | 72.6 | 121.5 | 116.6 | − |
| | 合計 | −75.5 | −75.6 | −70.5 | −130 | −124.6 | −166.9 | − |

『中国の石油産業と石油化学工業』（2012年版）より筆者作成。

一方で、同じ期間の化石燃料消費量は 8 億 8,990 万 TOE から 24 億 1,880 万 TOE へと約 2.7 倍に増加し、化石燃料生産量の伸びを上回っている。燃料別にみると、石油の消費量は 1 億 9,710 万 TOE から 4 億 6,180 万 TOE へと約 2.3 倍（年平均増加率は 6.8%）、天然ガスは 1,820 万 TOE から 1 億 1,760 万 TOE へと約 6.5 倍（年平均増加率は 15.4%）、石炭は 6 億 7,460 万 TOE から 18 億 3,940 万 TOE へと約 2.7 倍（年平均増加率は 8.0%）に増加した。このように、特に石油と天然ガスは消費の方が生産よりも伸びが大きいため、需給ギャップは年々拡大している。

**（c）石油の需給状況**

近年、中国で特に需給が逼迫しているのが石油である。上述の表 4 にあるとおり、中国では毎年、石油の生産よりも消費が上回っている。しかも、中国では国内の石油需要が急増し、表 5 にあるとおり、1993 年からは石油の純輸入国となった。以後、中国では原油と石油製品の輸入が増加し続けている。

中国の石油輸入の増加に伴い、輸入元も多様化している。中国の地域別輸入元の推移は表 6 にあるとおり、いくつかの特徴がある。第一に、中国のアジア太平洋地域への依存度が大きく減少している。例えば、中国は 1994 年にはアジア太平洋地域に原油輸入量の半分以上の 55.4%を依存していたが、1995 年には 41.4%、1996 年には 36.3%、1997 年には 26.5%と大幅に減少し続け、2005 年には 7.6%、そして 2011 年には 3.4%にまで落ちている。

第二に、中東は 1994 年には二番目の原油輸入元で 39.7%を占めていたが、翌 1995 年に 45.4%と第一位になって以来、2011 年まで一貫して最重要地域となっている。しかも、最も多い 1998 年には 61.0%、最も少ない 2007 年でも 44.6%と、中国の原油輸入の約 4 割から 6 割を供給し続けている。

第三に、中国にとってアフリカの重要性が高まっている。中国のアフリカからの原油輸入の割合は 1994 年には 4.1%にすぎなかったが、1995 年に 10.8%、2000 年には 24.2%、2005 年には 30.3%となった。2011 年には 23.8%とやや減少してはいるが、1999 年以来、中国にとってアフリカは中東に次いで二番目に重要な原油供給地域となっている。

このように、中国は中東とアフリカへの原油輸入依存度が高い一方で、他の地域から輸入を増やしてきた。中国は 1994 年にはアジア太平洋地域（55.4%）と中東（39.7%）の二つの地域への原油輸入依存度が 95.1%であった。しかし、中国はその後ペルシャ湾岸地域への過度の依存を懸念して、輸入元を多様化させてきた。その結果、2011 年の場合、中東（51.5%）とアフリカ（23.8%）からの輸入依存度の合計は 75.3%に低下している。そのうえ、中国は CIS 諸国からの原油輸入を徐々に増やしてきた。特に、2000 年代前半の伸び

が大きく、2011 年には 11.8%となった。

表5：中国の石油の輸出入（単位：1万トン）

| | 輸 出 | | 輸 入 | | 輸出入バランス | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 年 | 原油 | 石油製品 | 原油 | 石油製品 | 原油 | 石油製品 | 合計 |
| 1987 | 2,723 | 519 | 0 | 205 | 2,723 | 314 | 3,037 |
| 1988 | 2,605 | 504 | 85 | 324 | 2,520 | 180 | 2,700 |
| 1989 | 2,434 | 504 | 326 | 554 | 2,108 | −50 | 2,058 |
| 1990 | 2,398 | 566 | 292 | 331 | 2,106 | 235 | 2,341 |
| 1991 | 2,260 | 516 | 597 | 466 | 1,663 | 50 | 1,713 |
| 1992 | 2,151 | 539 | 1,136 | 784 | 1,015 | −245 | 770 |
| 1993 | 1,943 | 456 | 1,565 | 1,754 | 378 | −1,298 | −920 |
| 1994 | 1,855 | 379 | 1,234 | 1,289 | 621 | −910 | −289 |
| 1995 | 1,885 | 414 | 1,709 | 1,440 | 176 | −1,026 | −850 |
| 1996 | 2,033 | 418 | 2,262 | 1,582 | −229 | −1,164 | −1,393 |
| 1997 | 1,983 | 526 | 3,547 | 2,380 | −1,564 | −1,854 | −3,418 |
| 1998 | 1,560 | 424 | 2,680 | 2,174 | −1,120 | −1,750 | −2,870 |
| 1999 | 717 | 645 | 3,661 | 2,082 | −2,944 | −1,437 | −4,381 |
| 2000 | 1,044 | 827 | 7,027 | 1,805 | −5,983 | −978 | −6,961 |
| 2001 | 755 | 924 | 6,026 | 2,145 | −5,271 | −1,221 | −6,492 |
| 2002 | 721 | 1,071 | 6,941 | 2,035 | −6,220 | −964 | −7,184 |
| 2003 | 813 | 1,385 | 9,112 | 2,824 | −8,299 | −1,439 | −9,738 |
| 2004 | 549 | 1,145 | 12,272 | 3,787 | −11,723 | −2,642 | −14,365 |
| 2005 | 807 | 1,401 | 12,708 | 3,147 | −11,901 | −1,746 | −13,647 |
| 2006 | 634 | 1,238 | 14,518 | 3,639 | −13,884 | −2,401 | −16,285 |
| 2007 | 383 | 1,551 | 16,318 | 3,380 | −15,935 | −1,829 | −17,764 |
| 2008 | 373 | 1,703 | 17,889 | 3,887 | −17,516 | −2,184 | −19,700 |
| 2009 | 518 | 2,505 | 20,379 | 3,696 | −19,861 | −1,191 | −21,052 |
| 2010 | 304 | 2,690 | 23,931 | 3,690 | −23,627 | −1,000 | −24,627 |
| 2011 | 252 | 2,579 | 25,255 | 4,060 | −25,003 | −1,481 | −26,484 |

『中国の石油産業と石油化学工業2012年版』より筆者作成。

表6：中国の地域別原油輸入状況（単位：1,000トン）

| | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 中東 | 4,906.7 | 39.7% | 7,764.0 | 45.4% | 11,962.1 | 52.9% | 16,781.7 | 47.3% | 16,668.3 | 61.0% | 16,903.9 | 46.2% |
| アフリカ | 502.6 | 4.1% | 1,839.3 | 10.8% | 1,927.0 | 8.5% | 5,906.8 | 16.7% | 2,190.9 | 8.0% | 7,248.7 | 19.8% |
| アジア太平洋 | 6,842.9 | 55.4% | 7,081.2 | 41.4% | 8,215.0 | 36.3% | 9,411.9 | 26.5% | 5,346.2 | 19.6% | 6,831.7 | 18.7% |
| CIS | 57.1 | 0.5% | 36.5 | 0.2% | 318.9 | 1.4% | 520.1 | 1.5% | 553.7 | 2.0% | 1,063.1 | 2.9% |
| 欧州 | 0.0 | 0.0% | 282.3 | 1.7% | 0.0 | 0.0% | 987.1 | 2.8% | 489.8 | 1.8% | 4,206.0 | 11.5% |
| 米州 | 36.6 | 0.3% | 86.6 | 0.5% | 194.0 | 0.9% | 1,862.2 | 5.3% | 2,073.7 | 7.6% | 360.4 | 1.0% |
| 合計 | 12,345.9 | 100.0% | 17,089.9 | 100.0% | 22,616.9 | 100.0% | 35,469.7 | 100.0% | 27,322.6 | 100.0% | 36,613.7 | 100.0% |
| | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
| 中東 | 37,649.9 | 53.6% | 33,859.9 | 56.2% | 34,391.4 | 49.6% | 46,363.7 | 50.9% | 55,785.2 | 45.5% | 59,991.9 | 47.2% |
| アフリカ | 17,014.5 | 24.2% | 13,545.4 | 22.5% | 15,796.5 | 22.8% | 22,181.9 | 24.3% | 35,212.8 | 28.7% | 38,470.5 | 30.3% |
| アジア太平洋 | 10,547.2 | 15.0% | 8,682.6 | 14.4% | 11,849.8 | 17.1% | 13,852.7 | 15.2% | 14,163.7 | 11.5% | 9,683.9 | 7.6% |
| CIS | 2,200.9 | 3.1% | 2,415.6 | 4.0% | 4,033.2 | 5.8% | 6,592.1 | 7.2% | 12,269.4 | 10.0% | 14,065.9 | 11.1% |
| 欧州 | 2,519.4 | 3.6% | 1,559.4 | 2.6% | 3,335.6 | 4.8% | 1,133.4 | 1.2% | 2,166.3 | 1.8% | 517.7 | 0.4% |
| 米州 | 333.4 | 0.5% | 192.6 | 0.3% | 0.0 | 0.0% | 1,000.1 | 1.1% | 3,096.4 | 2.5% | 4,353.3 | 3.4% |
| 合計 | 70,265.3 | 100.0% | 60,255.4 | 100.0% | 69,406.4 | 100.0% | 91,123.9 | 100.0% | 122,723.8 | 100.0% | 127,083.2 | 100.0% |
| | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
| 中東 | 65,604.8 | 45.2% | 72,763.7 | 44.6% | 89,620.7 | 50.1% | 97,461.2 | 47.8% | 112,756.3 | 47.1% | 130,040.4 | 51.5% |
| アフリカ | 45,787.4 | 31.5% | 53,044.9 | 32.5% | 53,955.1 | 30.2% | 61,417.5 | 30.1% | 70,852.7 | 29.6% | 60,148.3 | 23.8% |
| アジア太平洋 | 5,161.8 | 3.6% | 5,738.1 | 3.5% | 5,063.8 | 2.8% | 9,618.2 | 4.7% | 8,801.0 | 3.7% | 8,638.1 | 3.4% |
| CIS | 18,648.6 | 12.8% | 20,524.7 | 12.6% | 17,442.3 | 9.8% | 21,521.5 | 10.6% | 25,426.5 | 10.6% | 29,832.5 | 11.8% |
| 欧州 | 327.1 | 0.2% | 320.1 | 0.2% | 0.0 | 0.0% | 157.6 | 0.1% | 434.2 | 0.2% | 156.8 | 0.1% |
| 米州 | 9,650.6 | 6.6% | 10,783.9 | 6.6% | 12,811.0 | 7.2% | 13,613.1 | 6.7% | 21,040.6 | 8.8% | 23,733.0 | 9.4% |
| 合計 | 145,180.3 | 100.0% | 163,175.5 | 100.0% | 178,893.0 | 100.0% | 203,788.9 | 100.0% | 239,311.4 | 100.0% | 252,549.2 | 100.0% |

『中国の石油産業と石油化学工業2012年版』より作成。

また、表 7 にあるとおり、中国の原油輸入元を国別にみると、主要な原油輸入元は、インドネシア、オマーン、イエメン、アンゴラ、イラン、サウジアラビア、スーダン、ロシアなどに限定されていることがわかる。ただし、五大原油輸入元の順位は時間がたつにつれてかなり入れ替わっている。1994 年から 1996 年まではインドネシアが最大の輸入元であったが、1997 年以降徐々にインドネシアの重要性が低下し、2001 年以降は五大原油輸入元に入らなくなっている。一方、オマーンは絶えず重要な輸入元であり、1997 年から 2000 年までは最大の輸入元となっている。また、その前後でもほぼ毎年五大原油輸入元に入っている。サウジアラビアは 2002 年以降 2011 年まで最大の輸入元となっている。アンゴラは最大輸入元になったことはないが、ほぼ毎年五大輸入元に入っている。そして、2005 年以降はサウジアラビアに次ぐ二番目の輸入元となっている。2004 年以降ロシアの重要性も高まっていることも注目に値する。

とはいえ、中国の原油輸入全体に占める五大原油輸入元への依存度は減少傾向にある。例えば、1994 年には 87.2％であったが、次第に減少して 2011 年には 57.7％になった。その代わりに、2011 年の場合、第 5 位のオマーン（7.2％）に次いで、イラクが 5.5％、スーダンが 5.1％、ベネズエラが 4.6％、カザフスタンが 4.4％となっており、中国の 6 位以下の国からの原油輸入の割合が拮抗している[1]。このように、中国は近年、原油の輸入元を分散させていることがわかる。

表7：中国の五大原油輸入元（単位：％）

| 年 | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | インドネシア | 38.3% | インドネシア | 30.9% | インドネシア | 27.8% | オマーン | 25.5% | オマーン | 21.2% | オマーン | 13.7% |
| 2 | オマーン | 27.3% | オマーン | 21.4% | オマーン | 25.0% | インドネシア | 18.6% | イエメン | 14.8% | イエメン | 11.3% |
| 3 | イエメン | 10.2% | イエメン | 14.5% | イエメン | 16.6% | イエメン | 11.4% | イラン | 13.2% | インドネシア | 10.8% |
| 4 | PNG | 6.5% | アンゴラ | 5.8% | イラン | 10.2% | アンゴラ | 10.8% | インドネシア | 12.4% | イラン | 10.8% |
| 5 | ベトナム | 4.9% | イラン | 5.4% | アンゴラ | 7.4% | イラン | 7.8% | サウジアラビア | 6.6% | アンゴラ | 7.9% |
| 合 計 | | 87.2% | | 78.0% | | 87.0% | | 74.1% | | 68.2% | | 54.5% |
| 年 | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
| 1 | オマーン | 22.3% | イラン | 18.0% | サウジアラビア | 16.4% | サウジアラビア | 16.7% | サウジアラビア | 14.1% | サウジアラビア | 17.5% |
| 2 | アンゴラ | 12.3% | サウジアラビア | 14.6% | イラン | 15.3% | イラン | 13.6% | オマーン | 13.3% | アンゴラ | 13.7% |
| 3 | イラン | 10.0% | オマーン | 13.5% | オマーン | 11.6% | アンゴラ | 11.1% | アンゴラ | 13.1% | イラン | 11.2% |
| 4 | サウジアラビア | 8.2% | スーダン | 8.3% | スーダン | 9.3% | オマーン | 10.2% | イラン | 10.8% | ロシア（旧ソ連） | 10.1% |
| 5 | インドネシア | 6.5% | アンゴラ | 6.3% | アンゴラ | 8.2% | イエメン | 7.7% | ロシア（旧ソ連） | 8.8% | オマーン | 8.5% |
| 合 計 | | 59.3% | | 60.7% | | 60.8% | | 59.3% | | 60.1% | | 61.0% |
| 年 | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
| 1 | サウジアラビア | 16.4% | サウジアラビア | 16.1% | サウジアラビア | 20.3% | サウジアラビア | 20.6% | サウジアラビア | 18.6% | サウジアラビア | 19.9% |
| 2 | アンゴラ | 16.2% | アンゴラ | 15.3% | アンゴラ | 16.7% | アンゴラ | 15.8% | アンゴラ | 16.5% | アンゴラ | 12.3% |
| 3 | イラン | 11.6% | イラン | 12.6% | イラン | 11.9% | イラン | 11.4% | イラン | 8.9% | イラン | 11.0% |
| 4 | ロシア（旧ソ連） | 11.0% | ロシア（旧ソ連） | 8.9% | オマーン | 8.2% | ロシア（旧ソ連） | 7.5% | オマーン | 6.6% | ロシア（旧ソ連） | 7.3% |
| 5 | オマーン | 9.1% | オマーン | 8.4% | ロシア（旧ソ連） | 6.5% | スーダン | 6.0% | ロシア（旧ソ連） | 6.4% | オマーン | 7.2% |
| 合 計 | | 64.3% | | 61.3% | | 63.6% | | 61.3% | | 57.0% | | 57.7% |

『中国の石油産業と石油化学工業2012年版』より筆者作成。

中国が一部の国や地域に原油の輸入を依存していることは、中国国内の原油処理能力と密接に関係している。中国では大慶油田や勝利油田などの国内油田から産出される原油の硫黄含有量が低いため、国内の原油処理施設は主に低硫黄原油に対応して設計されていた。中国が 1990 年代前半に原油の輸入を始めたとき、インドネシアやオマーンから多くの原油を輸入したのは、中国国内産原油の性状と似た硫黄含有量が低いスイート原油であったた

めである。その後、1990 年代に中国で脱硫装置が一部導入されたことで安価で高硫黄の中東のサワー原油の精製が可能になり、一時期中東からの原油輸入依存度が高まった。しかし、1998 年以降は中国国内の高硫黄原油処理施設の処理能力が限界に達したため、中東からの原油輸入が相対的に減り、アンゴラなどの一部のアフリカ諸国から硫黄含有分の低い原油の輸入が増加した[2]。中国の原油輸入元は国内の原油処理能力と関係しているため、当分の間は硫黄含有分の低い原油を多く輸入し続けるものと考えられる。

## ２．中国のエネルギー政策・外交の主要なアクターの概要

以上のように、中国にとって石油の需給ギャップは深刻な問題である。そのため、中国は積極的に石油資源確保を図っている。今後中国がどのようなエネルギー外交を展開していくのかを考えるうえで、その主要なアクターの実態を知ることは大変重要な手がかりになる。以下では石油部門に焦点をあて、中国のエネルギー政策・外交の主要なアクターといえる中央政府のエネルギー関連部門と、エネルギー外交の実働部隊ともいえる中国の三大国有石油会社の実態について説明する。

### （１）中国政府のエネルギー部門の管理組織の変遷

中国ではこれまでエネルギー部門を一元的に管理する政府組織の力が弱く、十分な管理・監督が行われてこなかった。その背景には、エネルギー資源別に異なる管理主体に権限が分散されていたことと国有企業が大きな影響力を持っていることがあげられる[3]。

中国では建国時、政務院のなかに石炭、電力、石油産業を管理する組織として燃料工業部が設置された[4]。しかし、その後エネルギー管理部門では再編が繰り返された。1955 年の第 1 回全国人民代表大会では燃料工業部が廃止され[5]、石炭工業部、石油工業部、電力工業部に分割された[6]。以後、エネルギー資源別の管理体制がしばらく続くことになった。

1970 年には石油工業部と石炭工業部、化学工業部が統合され、燃料化学工業部となったが[7]、1975 年に燃料化学工業部が廃止され、石炭工業部と石油化学工業部が設置された[8]。そして、1980 年に国家エネルギー委員会（国家能源委員会）が設立されると、石油、石炭、電力部門が再び一元的に管理されることになった[9]。

しかし、1982 年には国家エネルギー委員会が解散された。国家エネルギー委員会は省庁を超える組織として設立されながら、石炭、石油、電力部門がその下部組織ではなかったため、これらの組織に対する強制力がなかった。そのうえ、国家エネルギー委員会はエネルギー部門の発展のために使う資金を管理しておらず影響力を欠いていたため、設立当初から権限とリソースが不十分な組織であった[10]。

1988 年 6 月には政策執行を改善することを目的の一つとして、石炭工業部、石油工業部、

核工業部、水利電力部が廃止され、国家エネルギー部（能源部）が設立された[11]。しかし、この組織も利害関係者の既得権益を乗り越えることができなかったため、1993 年 9 月に解体されて電力工業部と石炭工業部となった[12]。その結果、政府のエネルギー管理部門の権限はさらに分散され、以後 10 年間は国家計画委員会[13]と国家経済貿易委員会[14]がエネルギー部門の管轄争いを行っていた[15]。

その後、胡錦濤政権になると中国のエネルギー政策・外交の管理組織の制度化が進んだ。2003 年 3 月には国家発展計画委員会が国家発展改革委員会へと改称され、その中にエネルギー局（能源局）が設置された。以後、エネルギー行政はエネルギー局に一元化されることになった。

なお、エネルギー「部」ではなく「局」として国家発展改革委員会内に組織されたのは中央政府内部の事情があった。中国では当時電力不足であったこととイラク戦争直前の時期で中国の石油供給についての不安があったことから、エネルギー部門を統括するハイレベル組織の設立を望む声があった。しかし、この案は国家発展改革委員会とエネルギー関連企業の反発に合ったため、国家発展改革委員会の下に新しい組織が位置付けられることになった[16]。また、エネルギー局の人員も少なく、設立当初は 30 人しかいなかった。2005 年には 57 人に増やされたものの、スタッフはプロジェクトの認可などの業務に忙殺され、包括的なエネルギー戦略の構築といったより大きな問題に時間を使えないという問題があった[17]。

2005 年 5 月には温家宝をリーダーとする省庁横断型組織である国家エネルギー指導グループ（国家能源領導小組）が設立された。当時、エネルギー部門で最も権威を持っていたのは国家発展改革委員会であったが、他の既得権益を調整する権限がなかったため力不足であった。そこで、2004 年春に国家発展改革委員会のトップであった馬凱がエネルギー危機の管理について委員会内で非公式の会合を始めた。これらの会合には中国の国有企業の役員も参加したことから、エネルギー部門を監督するハイレベル組織のアイディアが生まれた。2004 年 11 月に胡錦濤が中国のエネルギー事情について政治局で会議を開催した際、エネルギーの指導グループとそのための弁公室を設置することで合意した[18]。

2005 年 6 月にはその下部組織として実質的な業務を行う国家エネルギー指導グループ事務局（国家能源領導小組弁公室）が設立され、国家発展改革委員会主任の馬凱が弁公室主任を兼任した[19]。弁公室は副部級の組織であり、国家発展改革委員会や一部の国有企業（例えば部級の CNOC と Sinopec）より位が低いため、政治的な立場が強いとはいえない。2007 年 12 月には別途有識者の諮問会議として、国家エネルギー専門家諮問委員会（国家能源専家諮問委員会）が設立された[20]。

### （２）現行の管理体制

現行の管理体制になったのは2008年である。同年3月の第11期全人代第1回会議で国務院機構改革方案が可決されたことで、国家エネルギー委員会（国家能源委員会）と国家エネルギー局（国家能源局）が設立されることが決まった。そして、同年8月、国家エネルギー指導グループ（国家能源領導小組）とエネルギー局（能源局）を統合・再編して、まず国家エネルギー局が発足した。

国家エネルギー局は、エネルギー業界の主管当局として、従来分散していたエネルギー関連部門を統合した組織であり、エネルギー業界への管理機関の重複や分散からくる調整能力の低さを改善し管理を強化するために設立された。国家エネルギー局は、エネルギーに関する行政業務、政策策定、戦略立案を行うほか、国家エネルギー委員会の実務部門として石油や天然ガス、石炭、電力などのエネルギー分野全般を担当する。さらに、これまで国防科学技術工業委員会が担当してきた原子力発電に関連した任務も引き継ぐ[21]。

国家エネルギー局は、総合司、政策法規司、発展計画司、省エネ・科学技術装備司、電力司、石炭司、石油・天然ガス司（国家石油備蓄弁公司）、新エネルギー・再生可能エネルギー司、国際協力司、直属機関党委員会（人事司）の10司から構成される[22]。ただし、エネルギー業界の主管当局でありながら副部級の機関であるため、重要なエネルギー問題における調整能力を疑問視する見方もある[23]。

2010年1月には国家エネルギー委員会（国家能源委員会）の設立が公表された。国家エネルギー委員会はハイレベルの議事調整機関であり、国務院総理の温家宝が主任、国務院副総理の李克強が副主任を務めることになった。その他のメンバーは、国務院副秘書長や中央財政領導小組弁公室主任に加え、国務院のエネルギーに関連する部局である外交部、国家発展改革委員会、科学技術部、工業情報化部、安全部、財政部、国土資源部、環境保全部、交通運輸部、水利部、商務部の部長や、人民銀行（中央銀行）総裁、国有資産監督管理委員会主任、税務総局局長、安全監督総局局長、銀行業監督管理委員会主席、電力監督管理委員会主席や人民解放軍の総参謀部副総参謀長、そして国家発展改革委員会副主任兼能源局局長、国家能源委員会弁公室主任からなる[24]。

この国家エネルギー委員会の発足は、2010年当時、エネルギー管理業務が国家発展改革委員会、商務部、国家電力監督管理委員会、国土資源部などの複数の機関に分散していたことが背景にあった。国家エネルギー委員会の主要な任務は、国のエネルギー発展戦略の研究・立案、エネルギーに関する重大な問題の審議、国内のエネルギー開発と国際的なエネルギー協力における重大な事項の調整などである[25]。国家発展改革委員会は、国家エネルギー局が起草したエネルギー発展戦略や重大な計画、産業政策、エネルギー体制改革案

を審査、承認したうえで国務院に提出する。重大プロジェクトも国家発展改革委員会に提出され、承認、許可されることになっている[26]。

### （３）「三大国有石油メジャー」の実態

今日の中国の石油資源獲得努力において、いわゆる「三大国有石油メジャー」とよばれる中国石油天然ガス集団公司（China National Petroleum Corporation: CNPC）、中国石油化工集団公司（China Petrochemical Corporation: Sinopec）、中国海洋石油総公司（China National Offshore Oil Corp.: CNOOC）の三社が大変重要な役割を果たしている。

中国ではかつて石油産業は石油工業部の中にあり、政府直営事業であった。しかし、1982年に中国の海域での石油探鉱が外国資本に開放されることになり、石油工業部の下に中国海洋石油総公司（CNOOC）が海外と合弁で海上石油探査･開発する会社として設立された[27]。CNOOC は渤海、南海、黄海の近海での探査・開発を行った。そして、1983 年 7 月には石油工業部、化学工業部などに属していた石油精製などの下流部門の石油化学工業部門を統合して、中国石油化工集団公司（Sinopec）が誕生した。以後、Sinopec は下流の製品部門を主な業務としてきた。

このように石油工業部は現業部門をもつ行政組織であったが、1988 年に国務院は石油工業部を廃止して国家エネルギー部を設立した。そのとき、現業部門は中国石油天然ガス集団公司（CNPC）として、石油工業部から上流部門を分離して設立され、陸上の探鉱や開発生産を担当することになった。その結果、CNPC が上流部門（国内の陸上油田の探査と開発）、Sinopec が下流部門（石油精製と石油化学や販売）、CNOOC が海上油田の探査と開発を行う分業体制となり、その後 10 年程度続いた。

しかし、1998 年 2 月に CNPC と Sinopec の二社が再編され、それぞれが上流から下流までを担当できることになった。この再編について、郭四志は、石油産業の成長と収益の安定化、エネルギー安全保障、石油産業への市場メカニズム導入による活性化、国際メジャーを目指した国際競争力の強化の意図が背景にあったと指摘している[28]。以後、中国の石油産業は今日までこれらの三社が主導する体制が続いている。

中国石油化工集団公司（Sinopec）は、1998 年の再編後、上流の石油資源探査・開発を行うことが可能となったため、以後、外国企業との合弁や事業提携を通じて先進国の技術を吸収し、総合石油企業へと成長を遂げた。2000 年 4 月には持ち株会社となり、中国石油化工股份有限公司（Sinopec Corp）を設立した。Sinopec Corp は 2000 年 10 月に香港、ニューヨーク、ロンドン株式市場に同時上場し、2001 年 8 月には上海証券市場にも上場した。以後、Sinopec Corp が実際の操業担当会社として、石油・天然ガスの探査・開発、パイプラ

インを含む貯蔵・輸送、精製、販売、石油化学製品の生産・販売など、幅広く事業を展開している。中国では主に東部、中部地域の油田の探鉱・開発を担当し、石油精製・石油化学企業は万里の長城以南の北京、天津などの沿岸部に位置している[29]。

表8：三大国有石油メジャーの概要（単位：100万元）

| 上場子会社 | 中国石油化工股份有限公司（Sinopec Corp.） | 中国石油天然ガス股份有限公司（PetroChina） | 中国海洋石油股份有限公司（CNOOC Ltd.） |
|---|---|---|---|
| 親会社 | 中国石油化工集団公司（Sinopec Group） | 中国石油天然ガス集団公司（CNPC） | 中国海洋石油総公司（CNOOC） |
| 親会社売上（2010年） | 1,969,000 | 1,720,900 | 354,800 |
| 親会社純利益（2010年） | 72,100 | 1,242,000 | 74,200 |
| 上場会社売上（2010年） | 1,913,182 | 1,465,415 | 183,053 |
| 上場会社純利益（2010年） | 70,713 | 187,777 | 54,410 |
| 上場時期 | 2000年10月 | 2000年4月 | 2001年2月 |
| 上場証券取引所 | 香港、ロンドン、ニューヨーク | 香港、ニューヨーク | 香港、ニューヨーク |
| 調達額 | 37億3,850万ドル | 28億9,000万ドル | 12億6,000万ドル |
| 株式発行数 | 180億3,850万株（全株式の20%） | 175億8,000万株（全株式の10%） | 16億4,000万株（全株式の27.5%） |
| 親会社持ち株率 | Sinopec 53%、中国系銀行 27% | 90% | 67.5% |

『中国の石油産業と石油化学工業2011年版』と大橋英夫「グローバル化の進展と国有企業」（176頁）をもとに筆者作成。

Sinopec は、Fortune 誌が毎年企業の総収入で作成する Global 500 のランキングでは中国の三大国有石油会社で最上位にランクされる大企業であり、表 9 にあるとおり、2009 年以降は毎年トップ 10 入りしている[30]。

表9：三大国有石油会社の総収入とGlobal 500のランキング推移（単位：100万ドル、位）

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sinopec | 131,636 | 159,260 | 207,814 | 187,518 | 273,422 | 375,214 |
| ランク | 17 | 16 | 9 | 7 | 5 | 5 |
| 中国石油 | 110,520 | 129,798 | 181,123 | 165,496 | 240,192 | 352,338 |
| ランク | 24 | 25 | 13 | 10 | 6 | 6 |
| 中国海洋石油 | 16,039 | 20,637 | 28,027 | 30,680 | 52,408 | 75,514 |
| ランク | 469 | 409 | 318 | 252 | 162 | 101 |

Fortune誌のGlobal 500のリストより筆者作成。
（http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/）

中国石油天然ガス集団公司（CNPC）は、再編後下流部門に参入した。その後、CNPC は 2000 年 2 月に持ち株会社となり、その下に中国石油天然ガス股份有限公司（PetroChina）が設立された。PetroChina は 2000 年 4 月に香港とニューヨークに上場し、現在、石油・天然ガスの探査・生産、輸送、精製、販売、石油化学関連のエンジニアリング、石油関連の設備製造販売などを行っている。PetroChina は中国国内では北部と西部などの地域の油田の探鉱・開発を担当、製油所は東北地域および内陸に位置する[31]。

CNPC も Sinopec 同様、Fortune 誌の Global 500 のランキングで上位に入る大企業であり、表 9 にあるとおり、2010 年よりトップ 10 入りしている[32]。また、CNPC は中国の国有石油会社三社のうち最も早く 1993 年に海外進出した企業で、今日まで活発な海外活動を行っている。

中国海洋石油総公司（CNOOC）は再編後、石油精製、石油化学製品の加工、卸・小売販売、ガス発電などにも進出し、総合石油メーカーへと成長した。2001 年 2 月には子会社の中国海洋石油股份有限公司（CNOOC Ltd.）を設立した。CNOOC Ltd.は 2001 年 2 月に香港とニューヨークに上場した。なお、CNOOC は 2005 年 8 月にアメリカの石油会社 Unocal Corporation（ユノカル）を買収しようとしたが、米国議会が反対したため頓挫した。

CNOOC は、Fortune 誌の 2012 年の Global 500 のランキングでは第 101 位であり、他の二社に比べると下位にある。しかし、表 9 にあるとおり、2007 年に 469 位となってベスト 500 入りして以来、毎年着実にランクを大幅に上げてきたことは注目に値する。

このように、中国の国有石油会社三社の企業組織は非上場の持ち株会社と上場子会社という二重構造になっている。このことは、中国の政府機関である国有資産監督管理委員会が持ち株会社を保有しているため、「国有」形態を維持していることを意味する。一方で、国有石油会社は主要な経営資産を有する子会社を上場させることで、中国内外での資金調達を行い、投資拡大を容易にした。

とはいえ、子会社は親会社の言いなりというわけではない。Erica Downs によれば、2005 年 12 月に CNOOC Ltd.の株主は、CNOOC Ltd.の探鉱と生産の独占的な権利を CNOOC に認めることで買収リスクを親会社に移転しつつ、親会社や中国政府からのより大きな政治的支援を受けることによって、CNOOC の海外投資家への魅力を高めようとする案について、CNOOC を利する取引となることを恐れて拒否した[33]。

中国の国有石油会社の海外進出のパターンにはある程度共通性が見られる。1990 年代初頭は海外進出の初期段階であり、比較的小規模の石油資源の探鉱や開発を行ったり技術や経営管理人材の養成を行うなど、いわば学習期間であった。それが 1990 年代半ば以降になると、海外進出が本格化し、その対象も多様化した。比較的大型の石油・天然ガス探鉱・開発プロジェクトを落札して海外の上流権益の確保に積極的となった[34]。また、産油国での開発利権とパッケージで製油所の建設も行って販売部門にも進出したり、鉱区権益に加えて中堅企業の買収も行ったりするなど、進出内容が多様化している。

さらに、国有石油会社は外国企業の買収にあたって相手国政府や国際社会の意向に気を配ったり、単独ではなく外国企業と共同で行うなど、工夫するようになった。その背景には、2005 年 8 月に CNOOC がユノカルの買収に失敗したように中国による石油利権確保の

動きが他国の警戒感を招いたことや、単独での企業買収がかえって高値での買い物になったことなどの理由があげられる[35]。

このような中国の国有石油会社の海外進出について、郭四志は、欧米石油会社の影響力が弱いかまだ参入していない地域に進出する「間隙戦略」だと称している[36]。竹原美佳は、国有石油会社が「後発のニッチプレイヤー」から「グローバルプレイヤー」へと成長していると指摘している[37]。

### ３．中国政府、中国共産党、三大国有石油会社と「石油派」の関係

中国政府と中国共産党、国有石油会社や石油業界関係者は密接な関係にある。しかし、これらの関係は複雑であり対称的とはいえない。

#### （１）中国政府による国有石油会社の統制メカニズム

今日、中国政府、なかでも国家エネルギー局はエネルギー部門の主管部門として国有石油会社を管理監督する立場にある。例えば、国家エネルギー局は国の計画の範囲内で国有石油会社によるエネルギー資源の投資プロジェクトの審査・許可を行う権限を持っている[38]。ただし、重大なプロジェクトは国家発展改革委員会に提出されて、そこで承認・許可される。このように、国家エネルギー局や国家発展改革委員会は投資認可制度を通じて国有石油会社を管理監督することになっている[39]。

第二に、三大国有石油会社は二重構造をとっているが、その親会社は 100％政府出資であり、国有資産監督管理委員会が全株式を保有している。そして、それぞれのトップは国有資産監督管理委員会が指名し、共産党組織部の審査を受ける[40]。また、表 8 にあるとおり、実際の事業活動を行っている子会社三社の株式の大半をそれぞれの親会社が保有しているため、三大国有石油会社には国家の影響力が及ぶことになる。

実際、2011 年 4 月に中国共産党が国有石油会社三社のトップを交代させたのは、国有企業が巨大な権力を持つのを防ぐためだとする見方がある。同年 4 月 2 日に Sinopec の総経理であった蘇樹林は福建省の省長代行になった[41]。そして 4 月 8 日には CNOOC の総経理の傅成玉が別の三大国有石油会社の一つである Sinopec の董事長に、CNPC のナンバー3 で副総経理であった王宜林は CNOOC の総経理となり、実質的に三社のトップが入れ替わることになった。このことを Erica Downs と Michal Meidan は中国共産党による国有企業の統制であると分析している[42]。

このような制度面での統制の一方で、中国政府は国有石油会社が産油国で開発権益を取得するために側面支援をしている。郭四志によると、中国の国有石油会社が産油国に海外進出を行う際、中国政府の関連部門（特に国家発展改革委員会、国家エネルギー指導グルー

プ、商務部）から相手国政府に働きかけてもらったり、中国政府要人が相手国を訪問する際に国有石油会社からも随行する[43]。そのため、国有石油会社にとって中国政府からの支援は依然として必要である。

### （２）国有石油会社の影響力の拡大

一方で、国有石油会社の中国政府に対する影響力が強まっている。その要因としては、第一に、中国では国有石油会社はかつて政府機関の一部であったことから、政府のエネルギー関連部門やそこでの政策決定に影響力を持っている[44]。しかも、主管部門である国家エネルギー局が副部級の組織であるのに対し、CNPC と Sinopec はともに部級企業であるため、国有石油会社二社のランクの方が高い。CNPC と Sinopec は国家エネルギー局を迂回して中国の指導者層に自分たちの利益を求めて直接に働きかけを行うことができる[45]。

第二に、中国政府と国有石油会社のつながりも強い。国有石油会社のトップである総経理は中国のシニアレベルの指導者層に直接コンタクトをとることができる。中国では政府と石油会社の間は「回転扉」であり、中国の最高指導者層の中にはかつて石油会社で働いていたものも少なくない[46]。また、Sinopec の総経理であった蘇樹林、CNPC の総経理であった蒋潔敏、CNOOC の総経理であった傅成玉は皆副部長（副大臣）に相当する地位にあった[47]。後述のように、石油業界での経験が長い人物が政府の重要なエネルギー関連部署のハイレベルの役職についたり、その逆の場合もある。

第三に、国有石油会社の財政基盤が強化されている。国有石油会社三社は近年着実に利益をあげていることから、財政面で独立性を高めるようになっている。そのうえ、子会社が 2000 年から 2001 年に相次いで中国内外で上場し、市場からの資金調達が可能になったため、中国政府からの自由度も拡大している[48]。

第四に、国有石油会社の社員が人員不足の政府エネルギー関連組織に出向することで、自社の利益を促進するべく意思決定に影響を与えることもある[49]。Erica Downs によると、Sinopec の社員が中国の石油備蓄の法案執筆に直接関わった。また、国家エネルギー局のスタッフが少なく、大量のプロジェクトの認可作業に追われてエネルギー戦略を構築する時間がないため、戦略があってのプロジェクトというよりもプロジェクトが実質的には政策を形成する傾向にある[50]。

第五に、今日の国有石油会社の経営陣の中には石油や地質分野の専門家だけではなく、経済学や経営管理などの企業経営に通じた人材が多い。しかも、一部の幹部は欧米に留学して MBA を取得するなど海外経験もある。国有石油会社三社の事業報告書に記載されている経営陣の学歴や経歴の情報は統一性がないため、厳密な比較は難しい。しかし、直近

の各社の事業報告書によると、表 10～12 にあるとおり、国有石油会社三社の経営陣のほとんどは大卒以上であり、修士号や博士号を取得している者もかなり多い。

そのうえ、三社の役員には 40 歳代から 50 歳代前半の比較的年齢の若い幹部も多く含まれている。これらの幹部は、Sinopec 傘下の企業で経理を務めたことがあり 2012 年 11 月の第 18 回党大会で中央政治局常務委員になった張高麗のように、以下に述べる「石油派」として今後中国共産党の最高指導者層に入っていく可能性もある。

表10：Sinopec Corp.の役員概要

| 氏名 | 性別 | 年齢 | 専門・職種 | 役職 | 学歴 |
|---|---|---|---|---|---|
| 傅成玉 | 男性 | 60 | 経済学 | 董事長 | 修士 |
| 王天普 | 男性 | 49 | エンジニア | 副董事長、総裁 | 博士 |
| 張耀倉 | 男性 | 58 | エンジニア | 副董事長 | 院卒 |
| 章建華 | 男性 | 47 | エンジニア | 董事、高級副総裁 | 博士 |
| 王志剛 | 男性 | 54 | エンジニア | 董事、高級副総裁 | 博士 |
| 蔡希有 | 男性 | 50 | 経済学 | 董事、高級副総裁 | 修士 |
| 曹耀峰 | 男性 | 58 | エンジニア | 董事 | 修士 |
| 李春光 | 男性 | 56 | エンジニア | 董事 | 学士 |
| 戴厚良 | 男性 | 48 | エンジニア | 董事、高級副総裁 | 博士 |
| 劉遠 | 男性 | 55 | 会計士 | 董事 | 修士 |
| 陳小津 | 男性 | 67 | エンジニア | 独立非執行董事 | 学士 |
| 馬蔚華 | 男性 | 63 | 経済学 | 独立非執行董事 | 博士 |
| 蒋小明 | 男性 | 58 | 経済学 | 独立非執行董事 | 博士 |
| 閻焱 | 男性 | 54 | ？ | 独立非執行董事 | 修士 |
| 鮑国明 | 女性 | 61 | 会計士 | 独立非執行董事 | 修士 |

Sinopec Corp. *Annual Report 2011*とSinopec Ltd.のサイト
（http://sinopec.com/about_sinopec/our_company/leadership/）
より筆者作成。

表11：PetroChinaの役員概要（任期は2011年5月から2014年5月まで）

| 氏名 | 性別 | 年齢 | 専門・職種 | 役職 | 学歴 | 石油業界での経験 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 蒋潔敏 | 男性 | 56 | 経済学 | 董事長 | 在職研究生卒業 | 40年近く |
| 周吉平 | 男性 | 58 | エンジニア | 副董事長、総裁 | 修士 | 40年近く |
| 廖永遠 | 男性 | 49 | エンジニア | 董事、副総裁 | 修士 | 30年近く |
| 冉新権 | 男性 | 46 | エンジニア | 董事、副総裁 | 博士 | 20年以上 |
| 李新華 | 男性 | 58 | エンジニア | 董事 | 学士 | 35年以上 |
| 王国樑 | 男性 | 59 | 会計士 | 董事 | 修士 | 30年近く |
| 汪東進 | 男性 | 49 | エンジニア | 副総経理 | 修士 | 30年近く |
| 喩宝才 | 男性 | 46 | エンジニア | 副総経理 | 修士 | 25年近く |
| 劉鴻儒 | 男性 | 81 | 経済学 | 独立非執行董事 | 博士（モスクワ大学） | |
| Franco Bernabe | 男性 | 63 | 政治経済学 | 独立非執行董事 | 博士 | |
| 李勇武 | 男性 | 67 | エンジニア | 独立非執行董事 | 学士 | |
| 崔俊慧 | 男性 | 65 | ？ | 独立非執行董事 | 在職研究生卒業 | |
| 陳志武 | 男性 | 49 | 金融経済学 | 独立非執行董事 | 博士（イェール大学） | |
| 李華林 | 男性 | ？ | 経済学 | 副総裁、董事会秘書 | 修士 | 25年 |

PetroChina, *2011 Annual Report*とPetroChinaのサイト
（http://www.petrochina.com.cn/PetroChina/gsjs/ldjs/?COLLCC=2550853332&）より筆者作成。
年齢は*2011 Annual Report*の内容どおり記載。

表12：CNOOC Ltd.の役員概要

| | 性別 | 生年 | 専門・職種 | 役職 | 学歴 | 石油業界での経験 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 王宜林 | 男性 | 1956 | 石油地質学 | 董事長 | 博士（中国石油大学） | 30年近く |
| 楊華 | 男性 | 1961 | エンジニア | 副董事長 | MBA（米国・MIT） | 30年以上 |
| 李凡栄 | 男性 | 1963 | エンジニア | 執行董事 | MBA（英国・Cardiff大学） | 30年近く |
| 武広斉 | 男性 | 1957 | 海洋地質学 | 執行董事 | 博士（華中科技大学） | 30年以上 |
| 周守為 | 男性 | 1950 | 石油天然ガス工学 | 執行董事 | 博士（中国西南石油学院） | 30年以上 |
| 呉振芳 | 男性 | 1952 | 地質鉱物学 | 執行董事 | 修正（上海交通大学） | 40年以上 |
| 趙崇康 | 男性 | 1947 | 法律 | 独立非執行董事 | 学士（豪・シドニー大学） | 30年 |
| 劉遵義 | 男性 | 1944 | エンジニア・経済学 | 独立非執行董事 | 博士（米国・UCバークレー校） | |
| 謝孝衍 | 男性 | 1948 | 会計士 | 独立非執行董事 | ？ | |
| 王濤 | 男性 | 1931 | | 独立非執行董事 | 博士（ソ連・モスクワ石油学院） | |

CNOOC Ltd. A*nnual Report 2011*とCNOOC Ltd.のサイト
（http://www.cnoocltd.com/cnoocltd/aboutus/dshjggc/dsh/default.shtml）より筆者作成。

### （３）「石油派」の存在

最後に、中国共産党や中国政府、国有石油会社の間の個人レベルでのつながりを指摘しておきたい。これまでの中国共産党や中国政府の最高幹部の中には石油工業部関係者や国有石油会社出身者などの石油業界関係者、いわゆる「石油派」の数が少なくない。石油業界は中国の政治的なエリート層へのルートの一つといえる。

実は、石油業界関係者の権力者への登用は新しいことではなく、1950 年代に始まっている。その代表格は余秋里である。余は 1958 年から 1964 年まで石油工業部の部長となり、1959 年に黒竜江省で発見された大慶油田の開発を指導した。当時、大慶油田開発を行った幹部を中心に石油工業部関係の官僚は経済分野の政策に影響力を持った[51]。余はその後 1965 年に国家計画委員会副主任、1972 年に同主任となり、1975 年から 1982 年まで国務院副総理を務め、1976 年から 1987 年までは中国共産党政治局委員、1982 年から 1987 年まで中央軍事委員会副秘書長を務めた[52]。余は後述の曽慶紅が石油業界で高い役職に就くのを支援したとされる[53]。

また、第 16 期に政治局常務委員を務めた曽慶紅は、北京工業学院自動制御学部を卒業したエンジニアであり、卒業後人民解放軍や第 7 機械工業部の技術者などを経験した後、1979 年から 1981 年には国家計画委員会弁公庁秘書、1981 年から 1982 年には国家エネルギー委員会弁公庁副処長、1982 年から 1983 年に石油工業部外事局連絡部に勤務し、1983 年から 1984 年には CNOOC 連絡部副経理、石油部外事局副局長、南黄海石油公司党委員会書記を務めた。その後 1984 年から 1986 年には上海市党委員会組織部副部長、部長、上海市党委員会常務委員、上海市党委員会秘書長、1986 年から 1989 年には上海市党委員会副書記を務めた[54]。そして、江沢民の腹心として中央政界入りし、1989 年から 1993 年には中央弁公庁副主任、1993 年から 1997 年には中央弁公庁主任、中央直属機関工作委員会書記、1997 年から 1999 年まで中央政治局委員候補、中央書記処書記、中央弁公庁主任、中央直属機関工作委員会書記、1999 年には中央組織部部長にも就任し、2002 年に中央政治局常務

委員となり、中央書記処書記、中央党学校校長も兼任した。そして 2003 年から 2008 年までは国家副主席を務めた[55]。曽は 1980 年代初頭に遼河油田を訪問した際に初めて周永康と会い、その後の周のキャリア形成を助けたとされる[56]。

周永康は北京石油学院探査学部卒の地球物理探査専攻のエンジニアであり、石油業界を中心にキャリアを形成してきた。1967 年から 1970 年に大慶油田六七三工場地質隊実習員・技術員、1970 年から 1973 年に遼河石油会戦指揮部地質団区域室技術者・党支部書記・大隊長を務め、1973 年から 1976 年に遼河石油探査局地球物理探査処処長、1976 年から 1979 年に遼河石油探査局政治部副主任、1979 年から 1983 年までは遼河石油探査局副局長兼掘削指揮部党委員会書記、物理探査指揮部党委員会書記兼指揮者、1983 年から 1985 年には遼河石油探査局局長、党委員会副書記、遼寧省盤錦市党委員会副書記・市長となった。その後、1985 年から 1988 年は石油工業部副部長と党グループメンバーとなり、1988 年から 1996 年には CNPC 副総理・党グループ副書記を務めた。この時期、1989 年から 1990 年はタリム石油会戦指揮部指揮・臨時党委員会書記を、1989 年から 1990 年には勝利石油管理局党委員会書記・局長、山東省東営市党委員会書記を兼任した。そして、1996 年から 1998 年は CNPC 総経理・党グループ書記、1998 年から 1999 年には国土資源部部長・党グループ書記、1999 年から 2002 年までは四川省党委員会書記を務めた。2002 年には中央政治局委員・中央書記処書記、中央政法委員会副書記、公安部部長・党委員会書記、2003 年からは国務委員・国務院党グループメンバーにも就任、2007 年からは中央政治局常務委員にもなった[57]。周永康が勝利油田の党書記かつ局長を兼務しながら中国石油天然ガス総公司副総経理を務めていた 1988 年から 1996 年に勝利油田で働いていた一部の幹部が後に周永康によって引き上げられたといわれる。

他にも、2003 年から 2008 年まで国務院副総理であった呉儀も北京石油学院を卒業しており、Sinopec 傘下の北京燕山石油化工公司の党委員会書記を経験した。国有資産監督管理委員会の副主任や国家安全生産監督管理総局の局長を経験し Sinopec の総経理を務めた李毅中も北京石油学院を卒業した「石油派」であり、後に中央政界入りしている。2003 年から 2008 年まで全国人民代表大会副委員長であった盛華仁も「石油派」である。

さらに、今回の 2012 年 11 月の第 18 回党大会後に常務委員となった張高麗も「石油派」である。張は厦門大学経済学部を 1970 年に卒業後、石油畑と広東省でのキャリアを歩んできた。石油部広東茂名石油公司労働者、生産指揮部弁公室秘書、政治部中国共産党青年団（共青団）総支部委員会書記、石油部広東茂名石油公司の共青団委員会副書記などを務めた後、1977 年から 1980 年に石油部広東茂名石油公司製油所第一作業場党総支部委員会書記や製油所党委員会副書記を務め、1980 年から 1984 年に石油部広東茂名石油公司党委員

会常務委員、計画処処長、副経理、1984 年から 1985 年には広東省茂名市党委員会副書記、Sinopec 茂名石油工業公司経理となった。以後、1985 年から 1988 年には広東省経済委員会主任、党組織書記を務め、1988 年から 1992 年に広東省副省長、1992 年から 1993 年に同省副省長兼省計画委員会主任、党組織書記、1994 年から 1997 年に同省党委員会常務委員、副省長、珠江デルタ経済区計画調整指導小組組長、1997 年から 1998 年に同省党委員会常務委員、副省長、深圳市党委員会書記、1998 年から 2000 年に同省党委員会副書記、深圳市党委員会書記、2000 年から 2001 年には市人民代表大会常務委員会主任も兼任、2001 年から 2002 年に山東省党委員会副書記、省長代行、省長、2002 年から 2003 年には山東省党委員会書記、省長、2003 年から 2007 年には山東省党委員会書記、省人民代表大会常務委員会主任となった。そして、2007 年に天津市党委員会書記を務めた後、2007 年から 2012 年には党中央政治局委員、天津市党委員会書記、さらに 2012 年からは党中央政治局常務委員となった[58]。

このように、近年の中国共産党の最高指導部層の中にも石油業界出身者が入っている。ただし、かつての余秋里のような旧「石油派」と曽慶紅や周永康らのような今の新「石油派」の間には相違点がある。第一に、新「石油派」の間での共通経験は比較的少ない[59]。例えば、呉儀は 1962 年、周永康と李毅中は 1966 年に同じ北京石油学院を卒業した。しかし、彼らの石油工業部や国有企業での勤務時期は重なっていない。第二に、今日の石油業界出身のエリート指導者は、共通の世界観を広めようとか、政策処方を提供するようなはっきりとした明確な意識のもとにグループを形成している訳ではない[60]。

一方、特定の指導者の政治的影響力でその周辺にいた人物が引き上げられている点は、両方のグループの共通点といえる。例えば、周永康が勝利油田の党書記かつ局長であった 1988 年から 1996 年の間は幹部登用の一つの重要な期間であるし、1964 年から 1966 年に余秋里が率いた国家計画委員会や大慶油田の開発の間にできたつながりもある。このような「石油派」の実態がどのようなものであるのかを正確に把握するにはより詳細な分析が必要であるが、少なくとも「石油派」と形容しうる人的つながりが中国では建国以来存在しており、政策決定に影響を及ぼしていることは想像に難くない。

## おわりに

中国のエネルギー政策の主要なアクター同士の関係は複雑である。中国政府や中国共産党が上から一方的に国有石油会社を管理監督しているのではない。中国では、権限や人員、リソースが相対的に不足している弱いエネルギー管理部門と、専門知識や経営管理能力のあるハイレベルの経営陣に率いられた、資金力を高めて中国政府からの自立を強めつつあ

る国有石油会社の構図がある。今後もしばらくの間はこの状況は続くものと思われる。

2012 年 11 月に発足した習近平体制は、石油資源の需給をどうバランスさせるのかという中国経済の持続的成長にとって死活的に重要な問題だけではなく、国内の主要なアクターの関係をどう調整していくのかという問題にも直面している。今日、強い力を蓄えつつある中国の国有石油会社を中国政府や中国共産党はどうコントロールしていくのか。また、中国共産党や中国政府内の中枢にまで進出している「石油派」の利害をどのように調整しながら、中国にとって望ましいエネルギー政策・外交を展開していくのか。習近平政権はエネルギー分野で非常に微妙な舵取りが要求されるだろう。

## ー注ー

1 東西貿易通信社編集部編『中国の石油産業と石油化学工業 2012 年版』東西貿易通信社、2013 年、38 頁。

2 郭四志「CNPC と Sinopec」、丸川知雄、中川涼司編著、郭四志、今井健一、辻美代、才鑫著『中国発・多国籍企業』同友館、2008 年、59-61 頁。

3 Erica Downs,“The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: China,”December 2006, p.16.

4 劉国光・邢賁思・楊啓先主編『中国跨世紀的三大改革巻三　政府機構改革及運作全書』中共中央党校出版社、1998 年、49 頁。

5 郭四志「中国の石油産業の管理体制について―改革・再編の背景とその影響を中心に―」IEEJ, 2004 年 1 月、1 頁 <http://eneken.ieej.or.jp/data/pdf/816.pdf> 2013 年 2 月 28 日アクセス。

6 劉・邢・楊『中国跨世紀的三大改革巻三』、79-80 頁。

7 郭四志「中国の石油産業の管理体制について―改革・再編の背景とその影響を中心に―」、2 頁。

8 劉・邢・楊『中国跨世紀的三大改革巻三』、108 頁。

9 郭四志「中国の石油産業の管理体制について―改革・再編の背景とその影響を中心に―」、2 頁。

10 Downs,“The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: China,”p.17.

11 劉・邢・楊『中国跨世紀的三大改革巻三』、185 頁。

12 劉・邢・楊『中国跨世紀的三大改革巻三』、247 頁。

13 1952 年に設立された国家計画委員会は 1998 年の機構改革により国家発展計画委員会に改組された。

14 国有企業を所管する組織である。もともと 1992 年 6 月に国務院経済貿易弁公室として設立されたが、1993 年 3 月に国家経済貿易委員会に格上げされた。

15 Erica Downs, “Business Interest Groups in Chinese Politics: The Case of the Oil Companies,” Cheng Li ed., *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2008), p.129.

16 Downs,“The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: China,”p.18.

17 Ibid.

18 Ibid., pp.19-20. なお、指導グループ（指導小組）は特定の目的のための部門間の調整機関であり、政府、党、軍をまたがる問題でコンセンサスを得るために形成される。政策形成を行わないが、政府がとるべき方針についての指導原則を発表し政策策定のための枠組みを提供する。指導グループの提言は政府や党、軍事組織の関連部門の指導者の意見のコンセンサスであるため、政策決定過程に相当の影響力を持つ。

19 郭四志『中国エネルギー事情』岩波新書、2011 年、17-18 頁。

20 土屋貴裕「中国のエネルギー資源政策―安定供給に向けた節約・代替・獲得―」、総合調査『世界の中の中国』2011 年 3 月、117 頁。

21 独立行政法人科学技術振興機構中国総合研究センター『平成 22 年版　中国の環境・エネルギー分野の現状と動向』2010 年 12 月、101 頁。

22 各司の業務内容の詳細には「国家能源局簡介」を参照。<http://www.nea.gov.cn/gjnyj/index.htm>

23 「国家エネルギー委員会の発足が意味するもの」人民網日本語版、2010 年 1 月 28 日 <http://j.people.com.cn/94476/6881729.html> 2013 年 1 月 28 日アクセス。
24 「国家能源委員会」<http://www.nea.gov.cn/gjnyw/index.htm> 2013 年 2 月 27 日アクセス。
25 「国家エネルギー委員会の発足が意味するもの」。
26 独立行政法人科学技術振興機構中国総合研究センター『平成 22 年版　中国の環境・エネルギー分野の現状と動向』、102 頁。
27 Downs, “Business Interest Groups in Chinese Politics,” p.122.
28 郭四志『中国エネルギー事情』、35 頁。
29 同上、37 頁。
30 “Global 500,” <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2012/full_list/> 2013 年 2 月 27 日アクセス。
31 郭四志『中国エネルギー事情』、37 頁。
32 “Global 500,” <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2012/full_list/> 2013 年 2 月 27 日アクセス。
33 Downs,“Business Interest Groups in Chinese Politics,” pp.125-126.
34 郭四志「CNPC と Sinopec」、44-45 頁。
35 同上、52-53 頁。
36 同上、52 頁。
37 竹原美佳「中国国有石油企業の石油・天然ガス対外投資」『中国経済』2012 年 10 月、37 頁。
38 独立行政法人科学技術振興機構中国総合研究センター『平成 22 年版　中国の環境・エネルギー分野の現状と動向』、101 頁。
39 同上、102 頁。なお、2008 年時点では、国内油田は年間 100 万トン（1 日 2 万バレル）以上、ガス田では年間 2 億㎥以上のプロジェクト、年間精製能力が 20 万トン（1 日 4,000 バレル）以上の精製施設、海外案件では 3,000 万米ドルを超えるエネルギー投資が国家発展改革委員会の承認が、2 億米ドルを超えるものは国家発展改革委員会の審査と国務院の承認が必要であった。Downs,“Business Interest Groups in Chinese Politics,” p.124.
40 大橋英夫「グローバル化の進展と国有企業」加藤弘之・渡邉真理子・大橋英夫『21 世紀の中国　経済編―国家資本主義の光と影』朝日新聞出版、2013 年、171 頁。
41 蘇は同年 7 月には省長となり、2012 年 11 月の第 18 回党大会では中央委員会委員となった。
42 Erica Downs and Michal Meidan,“Business and Politics in China,” *China Security*, Issue 19, 2011, p.3.
43 郭四志「CNPC と Sinopec」、55 頁。
44 “The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: China,” p.21.
45 Downs,“Business Interest Groups in Chinese Politics,” p.129.
46 “The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: China,” p.22.
47 Ibid., p.21.
48 Ibid., p.22.
49 Downs, “Business Interest Groups in Chinese Politics,” p.129.
50 Ibid.
51 浅野亮「余秋里」天児慧・石原享一・朱建栄・辻康吾・菱田雅晴・村田雄二郎編『岩波現代中国事典』岩波書店、1999 年、1247 頁。
52 Downs and Meidan, p.6.
53 Ibid.
54 「曽慶紅氏の略歴」<http://japanese.china.org.cn/japanese/64607.htm>2013 年 2 月 28 日アクセス。
55 同上。
56 Downs and Meidan, 6.
57 「周永康氏略歴」<http://japanese.beijingreview.com.cn/2009lianghui/2009-02/25/content_180192.htm>2013 年 2 月 28 日アクセス。
58 「張高麗氏略歴」<http://japanese.beijingreview.com.cn/zt/txt/2012-11/16/content_501660.htm> 2013 年 2 月 28 日アクセス。
59 Downs, “Business Interest Groups in Chinese Politics,” pp.133-134.
60 Ibid., p.134.

# 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

### はじめに

胡錦濤政権期（2002～2012 年）の中国外交には、その対外姿勢において、変化がみられる。仮に、胡錦濤が中国共産党（以下、党と略す）中央委員会総書記に選出された 2002 年 11 月の第 16 期党中央委員会第 1 回全体会議（16 期 1 中全会）から 2007 年 10 月の党第 17 回全国代表大会（17 全大会）までを胡錦濤政権の前期、第 17 期党中央委員会第 1 回全体会議（17 期 1 中全会）から 2012 年 11 月の党第 18 回全国代表大会（18 全大会）までを後期とするならば、胡錦濤政権の国内外情勢への認識とそれに基づく対外姿勢は大きく変化したと言ってよい。

すなわち、内政課題への対応を最重要課題と位置づけ、慎重な対外姿勢を強調してきた前期とは異なり、胡錦濤政権後期では、国際社会における中国の権利主張が強化された感が強い。例えば、2009 年 7 月に開かれた第 11 回在外使節会議において、「世界の多極化の見通しはいっそう明るい」との認識に基づいて、国際社会において中国の「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）を高めることを胡錦濤・党総書記は求めた。現実の中国の対外姿勢や対外行動においても、中国は主権だけではなく、より幅広い文脈で「核心的利益」の尊重を求めるようになった。

本章は、胡錦濤政権期の対外姿勢や外交方針の変遷を振り返ったうえで、習近平政権が抱える外交面での課題について示唆を得ようとするものである。

### １．中国外交の重点移行

#### （１）内政課題への対応を重視する対外姿勢（2002～2007 年）

胡錦濤政権前期における慎重な対外姿勢はその国際情勢認識に看取される。例えば、2002 年 5 月に江沢民が提起し胡錦濤政権においても踏襲された「戦略的チャンス期」という情勢判断への理解のあり方に、胡錦濤政権発足後の慎重な対外姿勢への志向が垣間見られた。まず、江沢民が提起した「戦略的チャンス期」を確認しておこう。江沢民曰く、「全局をみれば、21 世紀の最初の 10～20 年は、わが国にとって必ずしっかりと掴まなければならない、かつ大いになすことがある（大有作為）重要な戦略的チャンス期である」。

彼が主張したのは、「大有作為」の戦略的チャンス期であり、相対的に楽観的な議論で

あった。江沢民の楽観論の背景には、改革開放の成果についての自信があった。「全党と全国各民族人民の 20 年余りにわたる努力を経て、われわれは現代化建設の『三歩走』戦略の第一歩と第二歩の目標を勝利して実現した。12 億人余の発展途上の大国が人民生活を総体として小康水準（いくらかのゆとりのある状態）にまで押し上げたことは、改革開放と現代化建設の豊かな成果であり、中華民族の発展の歴史のなかで新たな里程標である」[1]。また、同年 11 月の 16 全大会においても、江沢民は「全局を見渡すならば、21 世紀の最初の 20 年は、わが国にとっては必ずしっかりと掴み取らなければならないとともに、大いになすところがある（大有作為）重要な戦略的チャンス期である。…（中略）…われわれは今世紀の最初の 20 年に、力を集中して、10 数億の人口に恵みをもたらす、より一層高いレベルのいくらかゆとりのある社会を全面的に築き上げ、経済がさらに発展をとげ、民主がさらに健全なものとなり、科学、教育がさらに進歩をとげ、文化がさらに繁栄し、社会がさらに調和がとれ、人民の生活がさらに豊かになるようにしなければならない。…（中略）…この段階の建設を経て、さらに数 10 年奮闘しつづければ、今世紀中葉には、現代化を基本的に実現し、わが国を富み栄えた強大な民主、文明の社会主義国に築き上げることになる」[2]。

政権初期において、胡錦濤が初めて明示的に「戦略的チャンス期」に言及したのは、2003 年 11 月 24 日に開かれた党中央政治局第 9 回「集団学習」であった。胡錦濤曰く、「歴史発展のカギとなる時期において、しっかりとチャンスを掴むことによって、落伍した国家と民族は大きな発展を実現することができ、時代発展の寵児となれる」。しかし、「チャンスを失ってしまえば、もともと強い国家と民族もまた後退を余儀なくされ、時代発展の落伍者となってしまう」[3]。ここで、胡錦濤が強調したのは、戦略的チャンス期を喪失する可能性であり、そのリスクであった。この第 9 回「集団学習」以降、胡錦濤は繰り返し、中国が直面する国際的なリスクを強調した。2004 年 2 月 23 日に開かれた第 10 回「集団学習」では、中国をとりまく安全保障環境について集中的に討論された。この会議において、胡錦濤は中国が直面する「挑戦」について、つぎのように強調した。「激烈な国際競争がもたらす厳しい挑戦を冷静にみなければならず、これからの道のりに存在する困難とリスクを冷静にみなければならない。…（中略）…わが国の発展プロセスにおいて、国際環境に存在する有利な要素と不利な要素は、長期にわたって並存するであろう」[4]。

こうした情勢認識に基づいて、胡錦濤が中国の外交任務に明示的に言及したのは、2004 年 8 月に開催された第 10 回在外使節会議であった。この会議において、胡錦濤は「戦略的チャンス期を擁護する」こととともに、「四つの環境」（平和で安定した国際環境、善隣友好の周辺環境、平等互恵の協力環境、客観的に親しい輿論環境）を勝ち取ることを中国の

外交工作の根本的任務であり、基本的な目標であると強調した。具体的には、主要大国との関係を安定的に発展させ、「隣国をパートナーとする」方針の下で、周辺国との二国間の友好と地域協力を結合させることが、中国外交に求められた。また、発展途上国との団結と協力を強化することや各問題領域での多国間協力を強化していく方針も打ち出されたのである。さらに、温家宝総理は「国際的な大勢と国内の大局」を「深刻に認識し把握する」ことを求め、「小康社会を全面的に建設することに外交工作はさらに服す」ことを求めた[5]。

国内の大局を外交方針に反映させる試みは、「和諧世界」論の提起として現れた。2005年9月15日、胡錦濤国家主席は国連創設60周年特別首脳会議で、体系化された「和諧世界」論を提起し、「チャンスと挑戦が併存する重要な歴史的時期にあって、世界のすべての国が固く団結することで、はじめて永続的平和と共同繁栄の和諧世界を真に建設することができる」と強調した[6]。この演説で提示された「和諧世界」の構築をめざす中国の外交方針はつぎの4点であった。第一に「多国間主義を堅持して、共通の安全を実現する」ことである。この方針は1990年代後半に中国が提示した「新たな安全保障観」の延長線上に位置づけられるだけではなく、安全保障上の脅威への「共同対処」の必要性がさらに強調された。第二は、「互恵協力を堅持して、共同繁栄を実現する」ことである。この方針は発展途上国への特別の配慮を示したものである[7]。第三は、「包容精神を堅持し、共に和諧世界を構築する」ことである。これは、平和共存五原則の延長線上に位置づけられるのみならず、政治体制に加えて文明や社会制度の多様性を積極的に認めるべきことを主張するものであった。最後に、「積極妥当の方針を堅持し、国連改革を推進する」ことである。安保理改革については、「発展途上国とくにアフリカ諸国の代表性を優先的に増加させる」ことが主張され、ここでも発展途上国への配慮が示された。

胡錦濤の国連演説以降、中国指導部や外交当局は和諧世界という考え方を喧伝するようになった。同年10月には北京近郊で開かれた20カ国財務相・中央銀行総裁会議（G20）で胡錦濤主席は「和諧世界」論に再び言及し、11月には温家宝総理がフランス訪問時に「異なる文明を尊重し、ともに和諧世界を構築しよう」と題する演説を行った。そして、年末には、中国政府が『中国の平和発展の道』と題する白書を発表し、「和諧世界の構築」を「平和発展の道」を歩む中国の「崇高な目標」と位置づけるにいたったのである[8]。

さらに、2006年8月に胡錦濤政権で初めて開かれた中央外事工作会議は、外事工作の強化と改善に向けた党中央の「戦略的布石」と位置づけられ[9]、そこでは「和諧世界の構築を推し進める」との方針を確認するだけではなく、外交工作の「指導理念、基本原則、全般的な要求、主要任務」が提示された[10]。『求是』誌（2006年第23期）に掲載された中央外事工作会議に関する論考によれば、中国外交の主要任務は「改革開放と社会主義現代化建

設のための良好な国際環境と有利な外部条件をつくり出すこと」であることが、中央外事工作会議で確認されたという[11]。事実、会議では「小康社会を全面的に建設する」との目標を実現するための対外活動の必要性が指摘され、「経済建設を中心とすることを外事工作は堅持しなければならず」、この文脈で「国内と国際の 2 つの大局の統一的な把握」の必要性がとくに強調され、「平和発展の道を変わらず歩む」ことも確認されたのである[12]。

**（２）パワー獲得をめざす対外姿勢（2008～09 年）**

2008 年後半に顕在化したグローバルな金融危機を受けて、胡錦濤政権の国際情勢認識や対外姿勢に変化がみられるようになった。国際情勢認識について言えば、金融危機を中国に有利なパワー・バランスの変化と捉える傾向が中国では顕著になった。例えば、人民解放軍国際関係学院国際関係研究所の年次報告書は、金融危機によって「米国は大打撃を受けて」おり、世界経済における米国の主導的地位と役割はすぐには変わらないが、将来「必ず大幅に凋落するであろう」と指摘した[13]。もちろん、金融危機の影響を受けたのは米国をはじめとする先進諸国だけではない。中国を含む発展途上国や新興国の経済成長率も鈍化した。しかし、この年次報告は金融危機が「国際経済システムの再建に参画する非常に良いタイミング」となったとして、「新興国がこの機会を捉えて世界という舞台での主役あるいはそれに準ずる地位を確立することができる」と指摘したのである[14]。

こうした認識は 2009 年 9 月に開催された党第 17 期中央委員会第 4 回全体会議（4 中全会）において確認された。4 中全会のコミュニケと「新たな情勢下での党建設の強化と改善における若干の重大問題に関する党中央の決定」はともに、国際的な金融危機の影響に関して「世界経済の枠組みには新たな変化が生じ、世界のパワー・バランスには新たな態勢がみられる」と指摘しており、経済的な枠組みだけではなく、政治的な文脈からもパワー・バランスが変化する兆しを見出した[15]。さらに、7 月に開催された第 11 回在外使節会議において胡錦濤主席は、こうした変化の兆しに関連して「世界の多極化の見通しはいっそう明るい」と述べ[16]、金融危機後に現れた国際情勢の変化は外交上のチャンスと捉えられた。また、第 11 回在外使節会議で胡錦濤は、小康社会の全面的建設のための国際環境と外部条件をつくりだすことを求めた。すなわち、国際社会における中国の「四つの力」を高めることがそれであり、「中国が政治面でいっそう影響力を有し、経済面でいっそう競争力をもち、イメージの面でいっそうの親和力を有し、道義面でさらなる感化力をもつよう努力する」ことを胡錦濤は求めたのであった。この会議において、中国外交をめぐる新たな要求や方針が提示されたとされるが、会議後とくに喧伝されたのはこの「四つの力」という考え方であった[17]。2004 年 8 月の第 10 回在外使節会議で胡錦濤が提起した「四つの環

境」と比べれば、第 11 回在外使節会議における胡錦濤講話は国際社会における中国のパワー獲得をより直接的な表現で求めたものであったと言ってよかろう。

また、パワー・バランスの変化という情勢認識は、新興国との関係強化への注目をさらに高めることとなった。なぜなら、唯一の超大国としての米国の相対的な地位の低下と「発展途上国の集団的台頭」がパワー・バランスの変化の中心的要素と、中国は捉えるからである[18]。この観点から、パワー・バランスの変化を促進する外交舞台として G20 を中国は重視した。中国現代国際関係研究院の崔立如院長は「G20 は G7 にかわって世界という舞台の中心となっている。これは、多極化の発展が新たな段階に入ったことを意味しており、新たな世界秩序が間もなく旧秩序にとってかわるであろうことを示している」と指摘し、新旧世界秩序の交代という観点から G20 枠組みを重視すべきと主張した[19]。

事実、2009 年 4 月の第 2 回 G20 金融サミットにおいて、胡錦濤国家主席は発展途上国を含む「幅広い代表性」を有する G20 を国際金融危機への共同対応の「重要かつ有効なプラットホーム」と位置づけ、国際金融秩序の再構築に向けた改革を強く訴えた。その具体的な措置として、胡錦濤は国際的な金融機関が発展途上国への救済を強化すべきことや国際通貨基金（IMF）と世界銀行における発展途上国の代表性と発言権を高めるべきこと等を提案した[20]。9 月の第 3 回 G20 金融サミットにおいても、胡錦濤主席は国際金融システム改革についての過去の G20 サミットにおける政治的コンセンサスを「全世界に対する厳粛な承諾」と強調したうえで、改めて「発展途上国の代表性と発言権をしっかりと高めて、改革の実質的な進展がみられるようにすべき」と言及したのである[21]。楊潔篪外交部長は、胡錦濤講話が国際金融システムの改革論議の「指導的原則と操作可能な提案」となったと強調し、中国外交の成果と讃えた[22]。

もちろん、政権前期に示された情勢認識や「平和発展」を主とする政策方針が放棄されたというわけではない。第 11 回在外使節会議において、胡錦濤は、金融危機への対応に中国が積極的に参画し、世界経済の成長回復のための国際協力を推し進めることによって、「世界各国との実務的な協力」を推進することが可能になるとも述べ、協力関係構築の観点からも金融危機を評価していた。米国との関係においても、2009 年 4 月、米国のバラク・オバマ大統領との初めての首脳会談において、胡錦濤主席は「国際金融危機のショックへの対応と世界の経済成長の回復を推し進めることは言うまでもなく、国際的・地域的な問題の処理や世界の平和と安全の維持の面でも、よりいっそう広範な共通の利益を有している」と表明した。また、胡錦濤は「中米関係は、現在新たな起点に立ち、重要な発展のチャンスを迎えている。両国は手を携えて努力し、21 世紀における積極的で協力的、包括的な中米関係を共に構築すべき」とオバマ大統領に提案した[23]。すなわち、胡錦濤主席は金融

危機を奇貨として、同問題への対応にとどまらない協力関係の構築をオバマ大統領に求めたのであった。オバマ大統領も胡錦濤主席の求めに応じて、両国首脳は「積極的で協力的、包括的」という新たな関係枠組みの構築を目指すことで合意した[24]。この「積極的で協力的、包括的」な関係を構築すべく、新たな協議枠組みの構築についても両国首脳は合意した。すなわち「戦略・経済対話」がそれであるが、ブッシュ政権期の 2005 年から実施されていた閣僚級の「経済戦略対話」に新たに外務閣僚が参加して、二国間の問題のみならず、地域及びグローバルな領域で両国が直面する困難と機会双方を高いレベルで共同検討することとなった[25]。

2009 年 7 月末には、ワシントンで第 1 回「戦略・経済対話」が開かれ、中国側は王岐山副総理と戴秉国国務委員、米国側はヒラリー・クリントン国務長官とティモシー・ガイトナー財務長官それぞれが双方の国家元首の特別代表として共同議長を務めた。また、同対話では、全体会合だけではなく国際的な金融危機への対応を中心とした経済対話が開かれ、米中両国が「マクロ経済政策を協調させ、金融市場の安定化を図り、経済が成長を回復させるとともに雇用の増加を図る」ことで合意した。同じく「戦略・経済対話」枠組みの下で開かれた戴秉国国務委員とクリントン国務長官を共同議長とする戦略対話は、実質的な成果をほとんど生み出さなかったが、戦略対話の枠組みの下で、両国の外交・安全保障政策の政策立案に関する協議を強化するとともに、アジア、中東、アフリカ、中央アジア、ラテンアメリカに関する政策協議を強化することで合意が成立した[26]。

また、金融危機後の情勢と米中関係の展開のなかで、米中両国が世界経済の回復に決定的な役割を果たすとする G2 論が活発化した。例えば、2009 年 3 月 6 日付の米紙『ワシントン・ポスト』には、「世界の経済回復には米中（G2）という経済大国が協力し、G20 の機動力となることが不可欠である。G2 の確固たる協力がなければ、G20 もうまく機能しない」と主張するロバート・ゼーリック世界銀行総裁の論考が掲載された[27]。また、2008 年の米大統領選でオバマ陣営の外交問題顧問を務めたズビグニュー・ブレジンスキー元大統領補佐官も、経済分野だけではなく政治・安全保障分野でも米中が協調する「インフォーマルな G2」メカニズムの構築が必要であると主張した[28]。

こうした G2 論に対する中国の姿勢は慎重であった。2009 年 5 月にプラハで開かれた第 10 回中国・欧州連合（EU）首脳会談後の共同記者会見において、温家宝総理は「一国や二国あるいは大国グループで世界の問題を解決することは不可能であり、多極化や多国間主義が大きな趨勢である」としたうえで、「世界には中米による共同統治の枠組みが形成されるという人もいるが、まったく根拠のない誤ったものだ」と述べ、G2 論を正面から否定した[29]。また、同年 11 月に訪中したオバマ大統領に対しても、温家宝総理は G2 論へ賛成

しないことを強調した。温総理は、G2 論へ賛成しない理由として、プラハで挙げた理由に加えて、中国が発展途上国であり、国家の現代化への道程が遠いことを指摘した[30]。温家宝発言から判断すれば、胡錦濤政権前期で確認された情勢認識や外交方針は継続されていた。

しかし、G2 論への解釈にもパワー・バランスの変化を見出す傾向があった。2009 年初めに『解放軍報』紙が主催した米中関係についての座談会では、G2 論の背景に米中関係が「平衡化」しつつあることを見出さなければならないとの見解が示された[31]。すなわち、改革開放以来の中国の経済発展や近年における総合国力の向上、国際機関等における積極的な外交の結果、米中両国の実力の差は縮小しており、米中関係の「平衡化」という趨勢は不可逆なものであるとして、G2 論が提起された背景が理解されたのである。また、別の国際問題専門家は、G2 論が提起された背景として金融危機を指摘し、金融危機だけではなくその他のグローバルな問題についても「米国はすでに独自で掌握できない」という認識、すなわち、国際社会における米国覇権の低下への自己認識が米国内で高まっていると指摘した。こうした背景で提起された G2 論は、「米国が自国の優勢を利用して西側が制定する国際ルールの遵守を中国に求めた」ブッシュ政権期の「責任あるステークホルダー」論と区別されるべきだとされた[32]。

いずれにせよ、金融危機を目にした中国はそこにグローバルなパワー・バランスが変化する兆候を見出し、これを外交上のチャンスとみなす考え方が広まったことは事実である。

## ２．転換期の外交方針

### （１）「核心的利益」論の展開――対米関係を中心に

現実の中国外交の展開をみれば、それは金融危機後の早い時点から自己主張的（assertive）なものになっていた。それは「核心的利益」との表現が出現したことに示されていると言ってよい。もともと、中国が言う「核心的利益」とは、「国家主権と領土保全を維持すること」とされており、おもに台湾、チベット、新疆の問題でこの用語が使用されてきた。なお、この用語には「中国があらゆる政策上の選択肢を有している」という政策上の含意があり、そこには「武力による問題解決という選択肢も含まれる」とされ、外交の場でこの用語が使用されれば、当該イシューでの譲歩はほとんど想定されなくなると言ってよい[33]。

問題となるのは、彼らが改めて使用するようになった「核心的利益」の射程である。2008 年秋以降、中国の指導者は「核心的利益と重大な関心」（傍点筆者）という表現を用いるようになった。とくに米国に対して、米国が中国の「核心的利益と重大な関心」を「現実の

行動で尊重する」よう中国の指導者は求めるようになった。2009 年 11 月の米中首脳会談において、胡錦濤国家主席は「中米両国の国情は異なり、幾つかの分岐が存在することは正常なことである。カギとなることは相手方の核心的利益と重大な関心を尊重することである」と強調し[34]、会談後に発表された共同声明には、両国が「相互の核心的利益を尊重する」と明記された[35]。この文言は中国側の要求に沿うものであったとされる[36]。ここで注目すべきは、核心的利益に「重大な関心」との文言が並列されていることである。この時点で明確ではなかったが、以下論じるように、その後の核心的利益論をめぐる展開から判断すれば、「国家主権と領土保全」以外にも核心的利益の射程を広げようとする中国側の試みであったと理解してよい。

2009 年 7 月にワシントンで開かれた第 1 回米中「戦略・経済対話」において、戴秉国国務委員は中国の核心的利益を 3 つのカテゴリーで説明した[37]。第一に、国家の基本的制度と国家の安全であり、第二に国家主権と領土保全である。第三のカテゴリーは経済社会の持続的発展であった。すなわち、中国の核心的利益は国家主権と領土保全にかかわるものだけではなく、政治、安全保障、経済、社会の各分野で規定されるとの理解が示されたのであった。また、2010 年 7 月に米韓両国が黄海で合同軍事演習を実施した際に、中国国内で軍事演習を中国の核心的利益と関連づける論調が高まったことに関して、外交部の秦剛報道官は「中国の核心的利益は、国家主権、安全、領土主権と発展の利益を指す」と広義の解釈を示した[38]。こうした広義の解釈は、2011 年 9 月に国務院新聞弁公室が発表した白書『中国の平和発展』のなかで、公式化された。すなわち、①国家主権、②国家の安全、③領土保全、④国家の統一、⑤中国の憲法に定められた国家制度と社会の大局の安定、⑥経済社会の持続可能な発展の基本的保障の 6 つが中国の核心的利益とされたのである[39]。

この白書の発表後、上述した「重大な関心」の射程もこの 6 つの利益に及ぶことが明らかになった。2012 年 5 月の第 4 回米中「戦略・経済対話」に際して、楊潔篪外交部長は中国メディアのインタビューに答え、つぎのように指摘した。「米国側は中国の核心的利益と重大な関心を尊重せねばならず、台湾、チベット、人権などの問題を適切に処理しなければならない」（傍点筆者）[40]。また、同年 8 月に人民解放軍の蔡英挺・副総参謀長が訪米したが、中国国防部の耿雁生報道官によれば、蔡副総参謀長は米国側に対して「中国の主権や安全などにかかわる核心的利益と重大な関心について、（中国の）厳正な立場を表明した」（傍点筆者）という[41]。すなわち、もともと国家主権と領土保全という文脈に限定されていた中国の核心的利益を、これに「重大な関心」という用語を並列させることによって、中国は核心的利益の射程を内容的に拡大させたと理解できるのである。また、『香港経済日報』によれば、2009 年の時点で中国のシンクタンクは中国の核心的利益に挑戦する行為を

次の 4 つに具体化していたとされる[42]。第一に中国の国家制度への挑戦であり、人権問題あるいは宗教問題で中国の内政に干渉する行為である。第二に、国家の安全保障を脅かす行為であり、中国の周辺地域における軍事的な監視活動もこれに含まれる。第三のそれは中国の主権への挑戦であり、台湾、南シナ海、チベットや新疆の問題で中国に対して異議を唱えることである。最後に、海外における中国の合理的な経済活動を批判し、政治問題化させることである。これら一連の議論から垣間見えることは、中国が設定する核心的利益の範囲が地理的にも内容的にも拡大傾向にあったということであろう。

2010 年には、中国の核心的利益を脅かすとみられる事態が相次いだ。ひとつは、1 月のオバマ政権による台湾への武器売却の決定であり、いまひとつは 2 月にオバマ大統領がチベット仏教の最高指導者ダライ・ラマ 14 世と会談したことであった。1 月 7 日に米国の窓口機関である米国在台湾協会は、米国が台湾に売却する地対空誘導パトリオット（PAC-3）システムの製造について、ロッキード・マーチンが受注したと発表した[43]。台湾への PAC-3 システム等の売却については、2008 年 10 月に当時のブッシュ政権がその売却計画を議会に通知しており、ロッキード・マーチンとの契約はこの計画がオバマ政権において実行に移されたものであった。台湾の専門家は、「オバマ政権は台湾への武器売却計画を新たに策定しない」ことで中国の反発を回避しようとしたと分析した[44]。しかし、中国はブッシュ政権期の計画にせよ、それがオバマ政権で実施されることに強く反発した。中国外交部スポークスマンは連日、「強い不満と断固たる反対」を表明したうえで、「中国の核心的利益と重大な関心を尊重するとの確約を厳守する」ことを米国側に強く求めた[45]。また、中国国防部の報道官も米国が中国の核心的利益を尊重することを求めたうえで、米国が台湾への武器売却を中止しない場合には、中国が「さらなる措置をとる」可能性があると言及した[46]。

こうした中国の要求にもかかわらず、1 月 29 日に米国防省国防安全保障協力局は、PAC-3 システム 114 基のほか、多用途ヘリ UH-60 ブラックホーク 60 機、対艦ミサイル・ハープーン 12 発、多機能情報伝達システムやオスプレイ級機雷掃海艇等の総額 64 億ドル相当の兵器を台湾に売却することを議会に正式通知した[47]。オバマ政権は台湾側が売却を強く求めていた F-16C/D 型戦闘機 66 機やディーゼル潜水艦の売却を見送るなど、中国に一定の配慮を示したが、中国はこの決定に激しく反発した。中国外交部は近く実施予定であった戦略安全・軍縮・不拡散等に関する米中次官級協議の延期と台湾への武器売却に参加する米企業に制裁を科す方針を表明した[48]。また、中国国防部は米中軍事交流の一時停止を発表したほか、情勢に応じて「中国側はさらなる行動をとる権利を留保する」としたのであった[49]。また、オバマ大統領とダライ・ラマ 14 世の会談予定が明らかになると、党中央統一

戦線工作部の朱維群副部長は「中米関係の政治的基礎を深刻に損なう」としたうえで、会談が実現すれば、中国は「相応の措置をとる」と述べて、報復措置の可能性に言及したのである[50]。

こうした中国の厳しい反応の背景には、核心的利益をめぐる議論が示唆するように、国際社会における中国の地位向上とそれに基づく権利主張が中国国内で高まっていたことがあった。米中関係について言えば、中国の台頭に伴い、両国関係の対等化への志向が強まっていた。例えば、党中央編訳局現代マルクス主義研究所の楊雪冬副所長は、中国の総合国力の増強による米中関係の「平等化」の結果、米国が課題設定を主導するという従来の両国関係における「非対称性が改善されている」との現状認識を示した[51]。また、2010 年 3 月の「両会」（全国人民代表大会と全国政治協商会議）開催期間中には、委員の間で中国の対外政策や対米関係のあり方をめぐる議論が活発化したが、中国の増大する実力と利益に依拠する積極的な言動を求める意見が多く提起された。台湾問題に関する中国政府の対応についても、「以前の中国は比較的柔和な口調で反対していたが、現在は強硬な言葉だけでなく、行動が伴い始めている」として、中国の対外対応の新たな方式に米国が適応すべきとの意見も表明された[52]。

すなわち、中国国内では自国の利益をより拡張的に定義する傾向が高まっていたとともに、対外政策についても中国の国力の増強やパワー・バランスの変化を前提として、それを外交交渉上のレバレッジに変えようとする思考が顕在化したのであった。台湾問題やチベット問題という核心的利益をめぐる対米外交においてこうした思考の具体化が試みられたのであった。

### （２）「韜光養晦、有所作為」をめぐる議論

こうした中国外交における権利主張の高まりは、1990 年代以降における中国外交の戦略方針と位置づけられてきた「韜光養晦、有所作為」（時を待ち、できることをする）をめぐる議論を中国国内で改めて惹起した[53]。

例えば、清華大学現代国際関係研究院の閻学通院長は、「外交政策は国家利益の変化に応じて変わらなければならない」と主張し、90 年代において制定された経済建設を中心とする対外政策を「調整」すべき時期にあるとした[54]。何故なら、これまでの中国が求めてきた主な利益は「国家の財や富を増加させる」ことであった一方で、現在の利益の重点は「国家能力を増強する」ことに置かれるからである[55]。また、閻院長は、『世界知識』誌（2012 年第 1 期）に掲載された南シナ海問題に関する論考において、明示的に「『韜光養晦』に拘泥することはできず、経済建設に服することを外交の最高任務とすることはできない」と

指摘した[56]。彼によれば、「韜光養晦」を中国外交の核心的な理念としてしまうと、中国が海洋戦略を構築することや南シナ海問題を解決することが不可能となるという。何故なら、「韜光養晦」、とくに「戦略的チャンス期を擁護し大局の安定を維持することを原則とすれば、南シナ海問題で中国ができることは譲歩のみとなる」からであり、南シナ海における中国の権益を擁護することにはつながらないからである。彼の議論は「韜光養晦」の放棄論であった。

いまひとつの議論は、「韜光養晦」を堅持しながらも、「有所作為」に重点を置くものである。例えば、中国人民大学国際関係学院の時殷弘教授は、中国が世界第 2 位の経済大国となったいま、「中国の国際的な利益はますます多くなっており、世界の中国に対する関心と期待もますます大きくなっている」との認識を示したうえで、「こうした情勢は我々に有所作為を求めている」と述べた。しかし、このことは「韜光養晦」という精神と矛盾するものではないという。なお、彼は「韜光養晦」を「謙虚で慎重な精神」と理解しているが、この精神を中国が維持しなければならないとする背景には、中国の「外交条件」の悪化への認識があった。例えば、中国の対米姿勢について言えば、「態度は強硬であるが、行動は少ない」。また周辺諸国との関係についても、16 全大会で提起された周辺外交政策と比べれば、「中国の周辺重視の度合いは下降した」。その結果、「過去と比べて多くの方面での中国の条件は良くなっているものの、外交条件は却って悪化している」と時教授は指摘し、これへの反省を促した[57]。また、中央党校国際戦略研究所の宮力所長は、中国の台頭に対する国際社会の関心や不安感の矛先を中国へ向けさせないという文脈で「韜光養晦」を堅持することとともに、「更に大いになす（更大作為）」と主張している[58]。

胡錦濤政権の政策方針もこの議論に近いものであった。2009 年 7 月の第 11 回在外使節会議において、胡錦濤は「堅持韜光養晦、積極有所作為」との方針を打ち出した[59]。すなわち、韜光養晦を「堅持」しつつ、「積極」的に有所作為を求めるということであった。在外使節会議における胡錦濤講話の全文は公開されておらず、それがどの程度具体的なものであったのかは分からない[60]。しかし、重点は明らかに「積極有所作為」に置かれていたと言ってよい。そのヒントとなるのが、2010 年 10 月に開かれた党第 17 期中央委員会第 5 回全体会議（5 中全会）であった。五中全会では「戦略的チャンス期」に関する新たな判断が確認された。すなわち、5 中全会のコミュニケは、内外の情勢に様々なリスクと挑戦が存在していることを指摘しつつも、中国が「大有作為」の戦略的チャンス期にあるとの判断を示したのである。すでに指摘したように、胡錦濤政権とりわけその前期における戦略的チャンス期への判断では、内外に存在するリスクへの慎重な対応が強調されてきた。それゆえ、戦略的チャンス期の枕詞に「大有作為」という文言が公式に付されたことは、

「積極有所作為」の側面を強調するものと理解できる。

加えて、「積極有所作為」や「大有作為」との方針提示に積極的に反応したのが、人民解放軍であった。馬暁天・副総参謀長は、5 中全会で提示された戦略的チャンス期の判断を受けて、軍の使命に関する論文を発表した[61]。この論考で示されている軍の基本認識はひとつに、「戦略的チャンス期の確立は客観的条件と主観的条件が有機的に結合したものである」というものである。すなわち、「必要な内外の客観的な条件がなければ、戦略的チャンス期は存在しない」と指摘される一方で、「戦略的チャンス期には強烈な発展の意思とするどい戦略的な洞察力が必要とされる」とし「有利な内外情勢が戦略的チャンス期の自動的な形成をもたらすということはない」と強調された。また、馬論文は「戦略的チャンス期の維持と運営には細心のオペレーションが必要である」ことも基本認識のひとつとして示した。ここで、同論文は「先頭に立たない」という鄧小平の言葉に触れ、「それが戦略的チャンス期を維持する基本条件のひとつとなっていると言ってよい」と指摘した。しかし、これに続けて馬は「穏当さを求めることは何もしないと同じことではない」としたうえで、「積極的な有所作為が同様に重要である」と主張した。いずれの基本認識も「大有作為」の戦略的チャンス期における主体的かつ積極的な行動の必要性を強調するものであった。

他方で、外交当局の認識は軍のそれとは重点が異なり、「堅持韜光養晦」を重視する議論が展開された。2010 年 10 月に人民出版社から出版された『「12 次 5 カ年計画の策定に関する中国共産党中央委員会の建議」学習読本』に所収された戴秉国論文をみてみよう[62]。「平和発展の道を歩むことを堅持せよ」と題する戴秉国論文は、馬論文と同じく 5 中全会を踏まえて執筆されたものであるが、この論文がまず強調したのは、5 中全会で採択された 12 次 5 カ年計画の策定に関する党中央委員会の建議において「平和・発展・協力の旗印を高く掲げ、独立自主の平和外交政策を実行し、平和発展の道を歩み、互恵でウィン・ウィンの開放戦略を堅持し、わが国の主権・安全・発展の利益を擁護し、世界各国と共に恒久平和と共同繁栄の和諧世界を構築すべく推進していく旨」が改めて提起されたことであった。そのうえで「平和発展の道」を提起した理由とその内容、中国の戦略的意図、中国の発展の捉え方、発展後の中国の外交戦略、他国との関係の処理、増強する実力と影響力の運用方法等について戴秉国国務委員は論じた。

まず、戴秉国論文は中国が「平和発展の道」を提唱する理由を、世界が「利益共同体」になっているとして、つぎのように指摘した。「如何なる国の行為も自国だけでなく、他国にも重要な影響を与える。自分だけで他人を顧みず、武力で征服したり、他人を威嚇したり、あるいは非平和的な方法で自らの発展の空間や資源を求めたりするやり方はもはや通用しなくなっている」。「世界なしに中国の発展はありえず、中国抜きに世界の繁栄や安定

もあり得ない。われわれが外部との関係をうまく処理できなければ、21 世紀初頭の 20 年間に国際情勢全体としての平和、大国関係の相対的安定や新科学技術革命の迅速な成長がもたらすチャンスを失いかねない」。

また、中国の戦略的意図についても「平和発展の四文字に尽きる」と戴国務委員は断言した。つまり、「国内に対して和諧と発展を求め、対外的には平和と協力を求めることである。これは今後長期にわたって、われわれを含め数世代、十数世代ひいては数十世代の人々の思うことであり、実行することでなければならない。これは百年、千年経っても揺るがない方針である」。この基本方針からみれば、「先頭に立たず、覇を求めず唱えないことが基本的な国是であり、戦略的選択である」。この文脈で、戴論文は「韜光養晦、有所作為」にも言及し、これが言わんとするところは「中国が謙虚で慎み深いことを保持し、先頭に立たず、旗を掲げず、拡張せず、覇権を唱えないことであり、平和発展の道を歩むという思想に一致するものである」と主張したのであった。

「堅持韜光養晦」を重視する外交当局と「積極有所作為」を強調する人民解放軍との間で異なる解釈が生じたのであった。こうした状況からみれば、胡錦濤による「堅持韜光養晦、積極有所作為」の提起は、具体的な方針提示というわけではなかったように思われる。それは、「韜光養晦、有所作為」をめぐる異なる論点の折衷として提示されたものであり、必ずしも具体性を有するものではなかったと言ってよかろう。

**おわりに ――中国外交の論点**

「核心的利益」論の高まりや「韜光養晦、有所作為」をめぐる議論が示すことは、外交や対外関係において実現されるべき中国の利益は何なのか、その優先順位をどのように付すのかという根本的な問いが提起されているということである。

「堅持韜光養晦」を重視する論者からみれば、中国の最大の利益は依然として経済発展をめぐるものであり、利益の優先順位に根本的な変化は発生していない。中国は世界第 2 位の経済規模を有するようになったものの、1 人当たりの国民総生産（GDP）は依然として低く[63]、国内には各種格差のほか、社会問題も顕在化している。胡錦濤政権は「小康社会の全面的な建設」を進めてきたが、それは中国が「社会主義の初級段階」にあることを意味している。その結果、経済発展を加速させ、経済構造の調整を進めるとともに、政治と社会の体制改革を進めることが「今後相当長期にわたって国家の大戦略の主要な任務となる」。たしかに、中国の国際的な地位は高まっているが、上記の状況を前提とすれば、「有所作為」は「適度に高める」ものである[64]。妥協が困難な「核心的利益」と雖も、冷静な対応の必要性が強調される。例えば、中国現代国際関係研究院の王在邦副院長は、核心的

利益の追求にあたって中国は「実現可能性を十分に考慮しなくてはならない」と指摘したうえで、「段階を追って徐々に推進する」ことを強調した。急いで「核心的利益」の実現を求めれば、それは「最終的に冒険主義に陥り」、中国には「十分な戦略的忍耐を保持する」ことが求められていると王副院長は主張した[65]。

他方で、「積極有所作為」に重きを置く論者は、すでに指摘したように、「韜光養晦」を必ずしも否定するものではなく、その文脈では、利益の優先順位の変化を肯定しているわけではない。しかし、彼らの議論の対象の多くは、主権や安全保障をめぐる利益である。例えば、党対外聯絡部の傘下にある中国現代世界研究センターの肖楓研究員は、国家主権や核心的利益の問題については、有所作為の必要性をつぎのように強調している。すなわち、「『韜光養晦』は目的ではなく、『有所作為』のために堅持するものである」との理解を肖研究員は示したうえで、「国家主権、国家の核心的利益に関係する問題においては、軟弱で譲歩することは許されない」、「国家の核心的利益に関係する問題での強硬さと『韜光養晦』は決して矛盾するものでない」と主張しているのである[66]。

これらの議論を収斂させることはほとんど不可能と言ってよい。韜光養晦にせよ、有所作為にせよ、これらはいずれも鄧小平による言説や党指導部の言及に依拠しており、ともに議論の正統性を有しているからである。こうした状況に鑑み、「積極有所作為」を重視する立場からは、「韜光養晦」を踏まえつつ、「積極有所作為」を重視する新たな概念構築を目指す動きも始まっている。

その代表的な論者が北京大学国際関係学院の王逸舟教授であり、「創造的介入」との概念である。彼が新たな概念を提示する目的は、韜光養晦や有所作為をめぐる外交方針についての論争に終止符を打つことにあると言ってよい。すなわち「これまでの方向性」と今後の「適度な調整」との間で「新たな均衡点」を見出すことであり、それは「改革開放と平和発展という基本路線を基礎として、国際イシューへの参与と『有所作為』の力を強化する」ことと「創造的介入」論の提示の目的を王教授は説明している[67]。また、「創造的介入」とは、単なる国際イシューへの参与を意味するものではない。国際的な紛争についても斡旋外交等の方式で積極的に問題解決を図り、中国外交の「有所作為」を実現することが「創造的介入」外交では求められるとされる。王教授によれば、中国は胡錦濤政権期において、ミャンマー問題やダルフール問題での斡旋、朝鮮半島の六者会合、主要国・地域との「戦略対話」等を積極的に主導してきた。王逸舟教授がこれらを「創造的介入」との概念によって捉え直すのは、中国が自らに課してきた外交政策上の制約を打破して、積極的な外交行為によって国際環境の安定化を図るためである。

今後、中国が「創造的介入」すべき事例として王教授が指摘するのは、ひとつに日米中

の安全保障分野での対話メカニズムの構築であり、10 年後を目途に 3 カ国間の協力原則やルール（例えば、海上での危機予防、通報、処置に関するもの）を作成すべきとされる[68]。南シナ海問題では、伝統的な安全保障と非伝統的な安全保障の問題を区分して、後者（例えば、資源開発、漁業権、航行の自由、海上での犯罪への対応、海洋観測等）では東南アジア各国との実務的な協力を進めるとともに、米国等の域外大国との間でのコミュニケーションと協調を増進することが提起されている。また、南シナ海問題をめぐる多国間協議についても、それへの警戒感や束縛を中国は解くべきとして、「核心的な主権が触れない」分野では積極的に多国間対話を行うべきと主張している[69]。

この「創造的介入」論は「韜光養晦」という方針を継承したものと、王逸舟教授は説明しているものの、「積極有所作為」を概念化する試みであり、「創造的介入」という外交行為において「韜光養晦」がどのように適用されるのかは必ずしも明らかではない。先述した時殷弘教授と同じく、「謙虚で慎重な」態度として韜光養晦が理解されるのみである[70]。また、「韜光養晦」の堅持の必要性を強調する王緝思・北京大学国際関係学院院長ですら、「韜光養晦」の具体的な適用対象は極めて限定的である。「今日において、われわれが『韜光養晦』の戦略から対米関係を処理することには、依然として重要な指導的な意義がある」と彼は指摘しているが、「インドのような大国」や「ラオスのような弱国」に対して韜光養晦との方針を適用することに関しては、「妥当性に欠ける」と言うのである[71]。こうした点から言えば、精神論としての韜光養晦はさておき、その具体的な適用対象はかなり限定的なのかも知れない。

本章の分析を踏まえれば、2012 年 11 月の党 18 期 1 中全会と 2013 年 3 月の第 12 期全人代第 1 回全体会議を経て発足した習近平政権の外交も、全般的には「積極有所作為」のあり方を模索していく方向性にあるのだろう。しかし、王逸舟教授が主張するような「創造的介入」に向かう条件がそろっているようには思えない。むしろ、本章で指摘した広義の「核心的利益」を擁護する必要性がことさら強調されている。例えば、同年 1 月末に開かれた習近平指導部になって初めての外交に関する中央政治局「集団学習」で、習近平総書記は「平和発展の道を歩む」ことを「党の戦略的な選択」とした一方で、それによって「決してわれわれの正当な権益を放棄することはできず、決して国家の核心的利益を犠牲にすることもできない。いかなる外国もわれわれが自己の核心的利益を取引し、われわれが主権、安全、発展の利益を損なうような結果を受け入れることを期待すべきではない」とも強調した[72]。すなわち、幅広く規定されるようになった「核心的利益」について、外交交渉の対象とする可能性が否定されたと理解できるのである。

当面は、核心的利益を擁護することが優先され、日本を含めてこの分野において対立す

る諸外国との関係で、協調的な文脈での中国外交の「積極有所作為」は、韜光養晦の適用対象が限定的である可能性も勘案すれば、そう簡単には具体化しないだろう。

## －注－

1 「江沢民在中央党校省部級幹部進修班毕業典礼上強調 高挙鄧小平理論偉大旗幡 全面貫徹『三個代表』要求与時俱進努力開創建設有中国特色社会主義事業新局面」『人民日報』2002 年 6 月 1 日。

2 江沢民「全面建設小康社会，開創中国特色社会主義事業新局面――在中国共産党第十六次全国代表大会上的報告（2002 年 11 月 18 日）」『人民日報』2002 年 11 月 18 日。

3 「進一歩認識把握社会歴史発展規律増強推進改革発展的自覚性主導性」『人民日報』2003 年 11 月 26 日。

4 「堅持以寛広的眼界観察世界分析形勢提高対外開放条件下做好工作的能力」『人民日報』2004 年 2 月 25 日。他の指導者も慎重な情勢認識を示していた。例えば、第 10 期全国人民代表大会（全人代）常務委員会の蔣正華副委員長は、2005 年 12 月に北京で開かれた第 4 回中国国家安全保障フォーラムにおいて、集団学習における胡錦濤講話に基づいて、「戦略的チャンス期」のリスクを論じた。そのうえで、「世界の舞台では、韜光養晦と有所作為を有機的に結合させなければならず、一面において自身の限界を認識する必要がある」と彼は指摘したのである（蔣正華「戦略機遇期的風険与防范――在第四届中国国家安全論壇上的講話（2005 年 12 月 2 日）」巴忠倓主編『戦略機遇期的把握和利用――第四届中国国家安全論壇論文集』（北京、時事出版社、2006 年）10 頁）。

5 「第十次駐外使節会議在京挙行」『人民日報』2004 年 8 月 30 日。

6 胡錦濤「努力建設持久和平、共同繁栄的和諧世界――在聯合国成立六十周年首脳会議上的講話」（2005 年 9 月 15 日）、新華月報社編『時政文献輯覧（2004・3～2006・3）下』（北京、人民出版社、2006 年）1648 頁。

7 演説の前日に、胡錦濤主席は、「最大の努力を尽くして他の発展途上国の発展加速を支持し、支援していく」として、①後発途上国へのゼロ関税実施、②重債務貧困国や後発発展途上国への支援規模の拡大、③発展途上国のインフラ整備への支援強化、④アフリカ諸国への援助強化、⑤3 万人規模の人材育成、という発展途上国への支援策を提示していた（胡錦濤「促進普遍発展 実現共同繁栄――在聯合国成立六十周年首脳会議発展籌資高級別会議上的講話」（2005 年 9 月 14 日）、新華月報社編、前掲書、1643～1645 頁）。

8 中華人民共和国国務院新聞辦公室「中国的和平発展道路」（2005 年 12 月）、新華月報社編、前掲書、1199～1210 頁。

9 「社論…堅持和平発展道路 推動建設和諧世界」『人民日報』2006 年 8 月 24 日。

10 また、中国共産党第 17 回全国代表大会で採択された党規約には、「恒久平和と共同繁栄の和諧世界の構築を推進する」ことを党の外交政策方針として追加明記した（「中国共産党章程」『人民日報』2007 年 10 月 26 日）。

11 火正徳「妥善應対国際形勢 正確処理対外関係」『求是』2006 年第 23 期、57 頁。

12 「中央外事工作会議在京挙行」『人民日報』2006 年 8 月 24 日。

13 「非伝統安全問題多点頻発，威脅多様，対全球生存与発展形成巨大挑戦」解放軍国際関係学院国際関係研究所編『2008 国際安全』（北京、時事出版社、2009 年）21 頁。

14 「非伝統安全問題多点頻発，威脅多様，対全球生存与発展形成巨大挑戦」、22 頁。

15 「中国共産党第十七届中央委員会第四次全体会議公報」『新華社』2009 年 9 月 18 日 http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/10080626.html および「中共中央関于加強和改進新形勢下党的建設若干重大問題的決定」『人民日報』2009 年 9 月 28 日。

16 「第十一次駐外使節会議在京召開」『人民日報』2009 年 7 月 21 日。

17 例えば、つぎの報道や記事等を参照されたい。「外交工作要提高国家『四個力』」『解放日報』2009 年 7 月 21 日、本刊編輯部「中国駐外使節会議召開 胡錦濤強調提昇『四力』」『党史文苑』2009 年第 15 期、1 頁、楊潔篪「維持世界和平 促進共同発展――紀念新中国外交六十周年」『求是』2009 年 19 期、24 頁および陳向陽「新時期中国大外交的方向」『瞭望新聞週刊』2009 年第 30 期、41 頁。

18 彭光謙「全球金融危機対国際格局的影響」『現代国際関係』2009 年第 4 期、28 頁。

19 崔立如「全球化時代与国際秩序転変」『現代国際関係』2009 年第 4 期、1～2 頁。

20 胡錦濤「携手合作 同舟共済――在二十国集団領導人第二次金融峰会上的講話（2009 年 4 月 2 日）」『人

民日報』2009 年 4 月 3 日。

21 胡錦濤「全力促進増長 推動平衡発展――在二十国集団領導人第三次金融峰会上的講話（2009 年 9 月 25 日）」『人民日報』2009 年 9 月 26 日。

22 「胡錦濤主席二十国集団領導人第二次金融峰会取得重大成果」『人民日報』2009 年 4 月 4 日。

23 「胡錦濤会見美国総統奥巴馬」『人民日報』2009 年 4 月 2 日。

24 "Statement on Bilateral Meeting with President Hu of China," April 1, 2009. Available at http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-On-Bilateral-Meeting-With-President-Hu-Of-China/

25 "Joint Statement by Secretary of State Hillary Rodham Clinton and Secretary of the Treasury Tim Geithner on the Establishment of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue," (Washington D. C., April 1, 2009). Available at http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/04/121155.htm

26 「首輪中美戦略与経済対話聯合新聞稿」『人民日報』2009 年 7 月 30 日。

27 Robert B. Zoellick and Justin Yifu Lin "Recovery Rides on the 'G-2'," *The Washington Post* (March 6, 2009).

28 Zbigniew Brzezinski, "Moving Toward a Reconciliation of Civilizations," *China Daily*, January 15, 2009, p. 9.

29 「温家宝与欧盟領導人共同会見記者時的講話」『人民日報』2009 年 5 月 22 日。

30 「温家宝会見美国総統奥巴馬」『人民日報』2009 年 11 月 19 日。

31 「在新的歴史起点上前行――中美関係三人談」『解放軍報』2009 年 1 月 4 日。

32 韋弦「『中国影響論』露出端倪」『社会科学研究参考資料』（内部発行）2009 年第 8 期、67～69 頁。

33 朱峰「中国『核心利益』不宜拡大化」『国際先駆導報』（電子版）2011 年 1 月 10 日（http://news.xinhuanet.com/herald/2011-01/10/c_13683711.htm）。

34 「中美元首共同会見記者 胡錦濤主席致辞全文」『中国新聞網』2009 年 11 月 17 日（http://www.chinanews.com/gn/news/2009/11-17/1968856.shtml）。

35 「中美聯合声明」『人民日報』2009 年 11 月 18 日。

36 米政府高官への筆者インタビューによる（ワシントン DC、2010 年 7 月）。

37 「戴秉国表示：中美双方要共同努力 落実対話成果」『新華社』2009 年 7 月 29 日（中央人民政府ホームページ、http://www.gov.cn/ldhd/2009-07/30/content_1379096.htm）。

38 「2010 年 7 月 13 日外交部発言人秦剛挙行例行記者会」（中国外交部ホームページ、http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t716403.htm）。

39 国務院新聞弁公室「中国的和平発展」『人民日報』2011 年 9 月 7 日。

40 「楊潔篪：美方應妥善処理台湾、渉藏與人権問題」『新華社』2012 年 5 月 4 日（国務院新聞弁公室ホームページ、http://www.scio.gov.cn/zhzc/8/4/201205/t1153584.htm）。

41 「中国軍隊有能力維持国家領土主権和海洋権益」『解放軍報』2012 年 8 月 31 日

42 「核心利益掛帥 美難牽制中国」『香港経済日報』2009 年 11 月 21 日。

43 "U.S. Office Confirms PAC-3 Missiles Sales to Taiwan," *Central News Agency*, January 7, 2010; 「台湾向け PAC3 受注」『静岡新聞』2010 年 1 月 8 日。

44 蔡明彦「從美台軍售案看台美中關係變動」2010 年 1 月 14 日（中華民国行政院大陸委員会ホームページ、http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/05271650877.pdf）。

45 「外交部発言人答記者問」『人民日報（海外版）』2010 年 1 月 8 日および「外交部発言人答記者問」『人民日報』2010 年 1 月 10 日。

46 「中方対美方向台出售武器表示強烈不満和堅決反対」『解放軍報』2010 年 1 月 9 日。

47 *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010* (Office of the Secretary of Defense, U.S. DoD, 2010), p. 7.

48 「就美出售武器提出厳正交渉和抗議」『人民日報』2010 年 1 月 31 日および「蛮横的冷戦思維」『人民日報』2010 年 2 月 1 日。

49 「美方此挙対両軍交往制造厳重障碍」『解放軍報』2010 年 1 月 31 日。

50 「希望達賴能在有生之年作出正確選択」『新華每日電訊』2010 年 2 月 3 日および『共同通信』2010 年 2 月 2 日。

51 楊雪冬「中美平等関係的更多新意」『人民論壇』総第 274 期、32～33 頁。

52 「委員建言中国外交新政――剛柔相済，軟硬兼施」『21 世紀経済報道』2010 年 3 月 5 日。

53 この表現は、1980 年代末から 90 年代初めにかけて、「国際情勢が激変し、世界の社会主義が重大な挫折に遭遇し、二極構造が瓦解し、各勢力の新たな分化と組み合わせが生じ、世界における新旧の構造が交替するという大変動期」（銭其琛・元外交部長）に鄧小平が提示した一連の論述が事後的に外交方針としてまとめられたものである（銭其琛「深入学習鄧小平外交思想，進一歩做好新時期外交工作」王泰平主編『鄧小平外交思想研究論文集』（北京、世界知識出版社、1996 年）6～7 頁）。なお、「韜光養晦、有所作為」にまとめられる戦略方針については、以前から一部で疑問が呈されてきたことも事実である。とくに、「韜光養晦」や「決不当頭」との方針については、1990 年代前半に党内でも消極的で軟弱すぎないかとの疑問が生じたことがあると、党上海市委員会党校の程林勝教授は指摘

していた（程林勝「把中国自己的事情辦好――学習鄧小平的韜光養晦外交戦略思想」『国際政治研究』1995 年第 4 期、9 頁）。

54 閻学通「増強国家能力是我国核心利益」『創新科技』2009 年第 9 期、6 頁。

55 閻学通院長によれば、「国家能力の増強」とは、「他国ができることは中国もでき、他国ができないことについても、中国はできる」という状況をつくり出すことである。例えば、世界第 1 位の外貨準備高を抱える中国が国際金融における発言権を得ることや、当時、経済規模で世界第 2 位になろうとする中国が相応の軍事力を持つことが「国家能力」の増強の事例と彼は指摘した。

56 閻学通「從南海問題説到中国外交調整」『世界知識』2012 年第 1 期、32 頁。

57 「対韜光養晦要具体分析――専訪中国人民大学国際関係学院美国研究中心主任時殷弘教授」『南風窓』2010 年第 22 期、34～36 頁。

58 宮力「新中国国際戦略的歴史演進与基本経験」『学術探索』2009 年第 5 期、10 頁。

59 「韜光養晦：世界主流文明的共有観念」『文匯報』2010 年 8 月 14 日および劉春紅「『韜光養晦、有所作為』戦略方針研究綜述」『新遠見』2012 年第 6 期、40 頁。

60 上海外国語大学中東研究所の朱威烈所長は「堅持韜光養晦、積極有所作為」との方針提起の背景として、中国の国力と国際的地位の上昇と様々な国内課題が併存することを指摘している（『文匯報』2010 年 8 月 14 日、前掲記事）。

61 馬暁天「把握戦略機遇期的時代内涵 明確我們的歴史使命和担当」『国際戦略研究』2011 年第 1 期、1～6 頁。なお、この文章はもともと党中央党校機関紙『学習時報』（2011 年 1 月 17 日付）に掲載されたものである。

62 戴秉国「堅持走和平発展道路」本書編写組編『中共中央関於制定国民経済和社会発展第十二個五年規劃的建議輔導讀本』（北京、人民出版社、2010 年）。

63 中国の 1 人当たりの GDP（2012 年）は約 6,100 米ドルである（「避開『中等収入陥穽』惟有依靠改革」『新華社』2013 年 3 月 7 日）。

64 李優坤「国家利益視角下的『韜光養晦』争議」『国際展望』2012 年第 3 期、36～38 頁。また、同様の文脈から「韜光養晦」との戦略方針を堅持すべきことを主張する論考として、劉建飛「中国戦略機遇期的新階段及其把握」曲星主編『国際戦略環境的新変化与中国戦略機遇期的新階段――2011 年国際形勢研討会論文集』（北京、世界知識出版社、2012 年）290～293 頁も参照されたい。

65 王在邦「論創造性堅持韜光養晦、有所作為」『現代国際関係』2010 年慶典特刊、53 頁。

66 肖楓「鄧小平同志的『韜光養晦』思想是『権宜之計』嗎？」『北京日報』2010 年 4 月 7 日。

67 王逸舟『創造性介入――中国外交新取向』（北京大学出版社、北京、2011 年）3 ページ。

68 王逸舟、前掲書、158 頁。

69 王逸舟、前掲書、162～164 頁

70 王逸舟、前掲書、20 頁。

71 王緝思「中国的国際定位問題与『韜光養晦、有所作為』的戦略思想」『国際問題研究』2011 年第 2 期、8 頁。もちろん、王緝思院長が韜光養晦を限定的に適用すべきと主張する背景には、中国がより積極的な外交を展開すべきとの認識がある。例えば、彼は「金融市場の動揺や気候変動の脅威を前にして『韜光養晦』を重視することは、妥当性に欠ける」とも指摘している。

72 「更好統籌国内国際両個大局」『人民日報』2013 年 1 月 30 日。

# 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

## はじめに

本稿の目的は、胡錦濤政権期の軍事現代化を鄧小平政権以降の軍事ドクトリンの展開に位置付けて議論し、以て習近平時代の解放軍を考察する材料を提供することである。

2010 年代の現在、中国の軍事現代化は国際システムのあり方に影響を与えつつある。ソ連崩壊後の世界システムの最も顕著な特徴の 1 つは、アメリカ優位の単極システムであるといわれてきた[1]。しかしアメリカの政策担当者を中心に、アメリカ優位の単極システムは変化するとの考えが強まり、それは地域安全保障においても例外ではない[2]。2012 年 12 月に公表されたアメリカ国家情報会議の報告書は、アメリカの東アジアの空と海へのパワー・プロジェクション能力と、それらを抑止し拒否するための中国の能力とが競争していると指摘した。この競争の結果は、地域における同盟国の安全を保障するためのアメリカの能力に影響を与えるといわれる[3]。つまり、中国の軍事現代化とは、日本の安全保障はいうまでもなく、東アジアの地域安全保障秩序そのものに本質的に関わる問題である。

2000 年代初めには、中国が東アジアにおけるアメリカの安全保障利益の脅威になりうるとの指摘がすでにあった。ただし当時の問題は、主に台湾問題へのアメリカの介入を拒否し、遅らせるために中国が発展させている非対称な能力に限定されていた[4]。これに比べ、今日の中国の軍事現代化が東アジアの安全保障にもたらす影響はより深刻である。第 1 に、アメリカで接近禁止、地域拒否(Anti-access, Area-denial:A2AD)と呼ばれる、中国が 1995 年から 96 年の台湾海峡危機以来取り組んできた軍事力構築の努力は、1 つの成熟段階に達したといわれる[5]。そのため第 2 に、中国の軍事現代化は、もはや地域の軍事バランスを変えるだけでなく、アメリカ軍の東アジアへの展開能力そのものを脅かすことで、アメリカの覇権の上に築かれた地域安全保障秩序を不安定化させるとの考えも強まっている[6]。

このような疑念に対し、中国は自国の国防政策の防衛的意図をたびたび強調してきた[7]。しかし、中国の意図のあり方にもかかわらず、中国を取り巻く地理的条件によって、その軍事力の伸長は近隣諸国およびアメリカとの安全保障のジレンマを強めやすいと考えられる。中国は陸上と海上で 14 もの隣国に囲まれるアジアの「ハートランド」に位置し、しかもアメリカ海軍が航行の自由を享受してきた太平洋に隣接するからである[8]。

以上のような東アジアの地域安全保障をめぐる競争は、胡錦濤政権期（2003 年~2013 年）の後半に顕著になってきた。では、地域において中国はどのように軍事力を用いようとし

ているのか。この問いを、本稿は中国の軍事ドクトリンに注目して考察する。中国の軍事ドクトリンは､解放軍がどのように将来の戦争形態を想定し､それを前提にとるべき戦略、戦術、兵器や装備、C4ISR、編制その他の主要要素を体系的に準備しようとしているかを物語るといわれる[9]。したがって、地域安全保障における中国の軍事力の役割を検討するにあたり、軍事ドクトリンに注目することは適切かつ重要である。本稿は、中国の核戦略、海軍や空軍の戦略、そして各軍種の発展の詳細に立ち入らないという点で、中間的作業である。しかし本稿の主眼は、それらの全体をまとめる体系である軍事ドクトリンの変遷を1970 年代後半から概観することで、改革開放 30 年間の解放軍の軌跡を大まかに理解し、そこに胡錦濤政権期の軍事現代化の現段階を位置付けることにある。

具体的な議論に入る前に、中国の軍事ドクトリンについて簡単に敷衍しておこう。先述したように、中国の軍事ドクトリンは戦争形態の予測に基づく組織づくりを導く原則という性格が強く、いわゆる作戦、戦術ドクトリンよりも幅広い射程を持っている。中国は軍事ドクトリンを公開していないが[10]、最も権威ある軍事ドクトリンは中央軍事委員会による発行文書に示されるといわれ、なかでも「軍事戦略方針」が最も重要とされる[11]。これに当たるのが「積極防御」(active defense)であるという[12]。本論で改めて敷衍するが、積極防御の内容はしばしば読み替えられ、その位置づけも、作戦上の教義から戦略上の原則へと変化してきた。そこで本稿は、１）どのように将来の戦争形態が想定され、２）経済発展という国家目標との関係が議論されているか、の 2 点に注目しつつ、中国の軍事戦略方針すなわち積極防御の変遷を概観する。これにより胡錦濤政権期の軍事ドクトリンの現段階を論じることができよう。またこの作業により、2012 年 11 月に発足した習近平政権の軍事現代化の見通しを考えるための材料としたい。

最後に、資料的限界について述べておこう。どの国も軍事には機密が多いものであるが、中国についてはさらに資料が限られている。本稿の分析対象である中国の軍事ドクトリンには、解放軍が実施した演習や他国の戦争から引き出された教訓も取り入れられているであろう。しかし、これらの情報を体系的に入手することはかなり難しい。実際のところ、この資料的限界は先行研究者たちが通ってきた道である。そこで本稿は、先行研究の成果を活かしつつ、入手しえた公刊資料に基づき軍事戦略方針をめぐる政治や軍事指導者の言説に焦点を絞って分析を進めていく。

## １．経済発展の「大局」下の軍事ドクトリン：鄧小平政権期

1970 年代、ソ連との対立関係に陥っていた毛沢東時代の中国は、大国との熱核戦争が迫っているとの状況認識のもと、臨戦態勢を敷いていた。そこで中国は、敵を本土深く誘

い込み持久戦を戦うとの伝統的な人民戦争論に基づく積極防御の軍事戦略方針を採用し、核の第一撃を生き延びるために重要インフラを内陸部に配置していた（三線建設）。言い換えれば、当時の中国では戦争に巻き込まれるとの認識が経済政策を規定していたのである。

しかし、1976 年に毛沢東が死去し、1970 年代後半に鄧小平が中国共産党中枢で権力を握ると、鄧小平および解放軍内は大国との熱核戦争は避けられるとの認識へ収斂した[13]。この状況認識の転換は、経済発展を党の最重要課題とする、鄧小平政権の改革・開放政策と一体であった。対外開放路線では経済建設の中核地域が内陸から沿岸都市部へ移行する。このため、敵を上陸させ、国土深く誘い入れるという伝統的人民戦争論を維持すれば、沿海の重要な大都市が敵の手に落ちてしまう[14]。そこで解放軍幹部は、毛沢東の人民戦争論の核である積極防御の内容見直しに着手した。慎重な根回しの結果、積極防御は、敵を深く誘い入れるのではなく、戦争初期に国境付近で敵軍の侵入に強く抵抗するものへ再定義された[15]。つまり、鄧小平政権では、経済発展の目標が軍事戦略方針を規定したのである。この 1980 年の積極防御の換骨奪胎は、戦争は不可避であるとの状況認識と、それに基づく臨戦態勢からの転換に向けた重要な一歩であった。

ただし、鄧小平が制服組の前で持久戦の伝統を賛美したように、毛沢東の人民戦争論の権威は依然高かった[16]。このため、たとえ積極防御の内容が刷新されても、新しい情勢下でいかに人民戦争を継承し発展するかが議論された[17]のは、無理からぬことであった。1977 年から漸進的に進められてきた状況認識と軍事戦略の転換は、最終的に 1985 年 6 月 4 日の中央軍委拡大会議における鄧小平演説で確立したと考えられている。しかし、1980 年の積極防御の再定義から、その定式化になお 5 年近くの歳月を要したのである。

その一方で、積極防御の再定義を受け、解放軍には新たな議論も登場した。例えば、中国は軍事力を含む総合国力を強化し、領土・領海・領空という地理的国境の限界を超えて、宇宙空間、海上、そして陸地という「三次元的戦略的辺彊」を保障すべきであるとの徐光裕の議論は、専門家の間でよく知られている[18]。軍事力に支えられた弾力的な戦略的辺境という考え方は、1987 年に策定された中国海軍の長期的な建設方針である「近海防御」にも通じている。「近海防御」において、劉華清は 2000 年までに第 1 列島線までの海域を、2020 年までに第 2 列島線までの海域を効果的にコントロールし、2050 年までに世界的影響力を行使する外洋海軍(Blue water Navy)構想を描いたといわれる[19]。

これらの積極防御の再定義や戦略的辺彊をめぐる議論は、解放軍の対応すべき戦争形態が、国土における大国との大規模戦争から、海洋を含む国境付近で起こる局地戦（中国語：局部戦争[20]）に変化していくプロセスにあったことを示していよう。

中国の戦略家たちは、局地戦を、地理的に限定され、地域や世界全体に拡大せず、たい

てい二国間で戦われると性格づけているという[21]。対応すべき戦争形態として国境付近の局地戦が想定されると、海空軍の重要性は従来よりも高まっていく。例えば、局地戦の構想は南シナ海における海軍の作戦に具体化されたと考えられる。1988 年 3 月、スプラトリー諸島のジョンソン礁（中国名：赤瓜礁）およびその周辺海域で、中国海軍はベトナム海軍艦艇 2 隻を撃沈した。この戦いはベトナム 1 国を相手にしており、米ソ両大国との熱核戦争を避けられるという鄧小平政権の戦争観とも矛盾しない。つまり、ジョンソン礁の戦いは、鄧小平政権にとり合理的な範囲内の局地戦であったと考えられる[22]。

しかし、劉華清の描いた野心的な海軍力整備構想に、集中的な資源の投入が行われたわけではない。1984 年、鄧小平は、軍隊建設が経済発展という国家の「大局」に服すると明言していた。鄧は、軍の装備現代化は経済が発展してこそ可能になると述べ、軍に経済建設への貢献を求め、国防費を削減した[23]。ただし、鄧は軍事現代化を放棄したのではなく、解放軍組織のコンパクト化に着手し、近代戦争に対応するための抜本改革を進めた[24]。この国力に応じた、経済とのバランスを崩さない漸進的な軍事現代化という基本方針は、鄧小平だけでなく解放軍の軍事専門家たちの共通認識であったといわれる[25]。

以上の過程で最も重要なことは、経済建設の「大局」に服従する軍事現代化という政治的な原則を定めたことであろう。これは、続く江沢民政権、そして胡錦濤政権期でも維持され、長期的な一貫性を持っているからである。ただし江沢民政権期以降、この「大局」の枠内で、軍事ドクトリンの見直しが本格化し、国防費は増加に転じていく。次節では、これらの変化を促進した戦争形態の発展をみてみよう。

## ２．軍事革命（RMA）への対応：江沢民政権期

### （１）湾岸戦争の衝撃

湾岸戦争（1990 年~91 年）は、1980 年代の軍事現代化の努力以上に、解放軍に必要な改革に関する深い内省と分析を刺激したとされる[26]。有志連合軍の勝利は、アメリカで進展する軍事革命(Revolution in Military Affairs：RMA)から中国がはるかに立ち遅れている現状を解放軍に強く認識させた。RMA の中心は、情報技術を用いて大規模かつ複雑な作戦をコーディネートし、当時の解放軍の到達範囲をはるかに超え正確に力を投射することにある[27]。湾岸戦争は、劣った兵器によって優勢な敵に勝ってきた解放軍に根本的な戦略の見直しを迫ったのである[28]。

1993 年 1 月、江沢民は中央軍事委員会拡大会議で講話を行い、解放軍の準備すべき戦争とは「現代技術、とくにハイテク条件下の局部戦争」であるとの新たな認識を示した[29]。中国の資料では、このとき中央軍事委員会は「新時期の軍事戦略方針」を制定したと説明

される。ほぼ同じころ、当時の中央軍事委員であり、鄧小平政権期から総参謀部で作戦計画に携わってきた張万年は、隣国や先進国に比べ中国の装備は非常に限られており、単純な数量の優勢で質的ギャップを埋めることは困難であるとの危機感を示していた[30]。

しかし新たな戦争形態への対応は、鄧小平政権期の積極防御の定義や経済建設の「大局」という軍事現代化をめぐる政治原則の枠内で模索されていた。江沢民は、積極防御の軍事戦略方針を維持するとし、短期間で中国が世界の RMA の水準に追い付くことの財政的困難を指摘した。それゆえ江沢民は、良好な国際環境を外交的に創出して経済発展に集中することを強調し、軍事現代化に資源を集中させることに慎重であった[31]。また江沢民も張万年も、「現代技術、とくにハイテク条件下の局部戦争」を新たな課題として認識しつつも、人民戦争の経験の「優位」を強調した[32]。人民戦争の権威は未だに高かったのである。その経験を強調することで、組織全体をまとめ、自信喪失を避けようとしたと考えられよう。

ただし江沢民が「現代戦争と人民戦争の伝統の結合という問題は決して簡単ではなく、深く研究する必要がある」と吐露したように[33]、解放軍の直面した作戦理論の再構成という問題の深刻さは厳粛に受け止められていた。

湾岸戦争の教訓に関する研究成果の一端は、1993 年 8 月、当時、中央政治局員および中央軍事委員会副主席であった劉華清の名義で発表された重要論文に示された。劉華清は、将来、中国が直面する戦争形態はハイテク局地有限戦争であると見積もったうえで、解放軍は本土と近海の防御に着眼し、新兵器の導入にとどまらず、戦略や戦術、指揮、兵站、編制や体制をも根本的に改革すべきであると主張した[34]。

ここで重要なことは、湾岸戦争の衝撃が人民戦争論の持っていた神格的性格を大きく減じさせた結果、江沢民政権期の解放軍では、軍事的合理性を追求する立場から軍事ドクトリンが見直されたことである。これこそが大きな転換であったといわれる[35]。つまり、湾岸戦争後の軍事ドクトリン見直しの過程において、解放軍では鄧小平政権期に萌芽していた毛沢東の人民戦争論からの脱却傾向が強まってきたのである。

湾岸戦争の教訓は劉華清論文によって 1 つの回答を与えられたが、それは新たなドクトリンの具体化と見直しが続く長いプロセスの始まりであった[36]。

### （2）情報化の重視へ

1995 年から 96 年に生じた第 3 次台湾海峡危機は、中国の軍事現代化と改革プログラムに新たな緊急性を加えたといわれる[37]。1995 年 6 月に台湾総統の李登輝が訪米すると、党中央と中央軍事委員会は、軍事的示威行動を実施して台湾独立勢力に衝撃を与え、台湾の「国際生存空間」の拡大を阻止することを決定した[38]。1995 年から 96 年にかけ、解放軍は

ミサイル演習や海上封鎖演習を実施し、台湾を恫喝したのである。これに対しアメリカは、2 つの空母打撃群を台湾海峡付近に派遣し、中国に圧力をかけた。

第 3 次台湾海峡危機から北京が引き出した教訓は、仮に解放軍が台湾に対し力を行使すれば、アメリカの軍事的関与を招くことであったという[39]。中国の政治、軍事指導者たちは、政治経済の戦略が失敗した場合、台湾問題の解決には、アメリカ軍の介入を抑止し打ち負かすための軍事オプションを持たなければならないことを認識したといわれる[40]。ここで中国は、台湾に対する作戦での役割が不明確な空母建造を一次棚上げし[41]、キロ級潜水艦、ソブレメンヌイ級駆逐艦、そしてスホイ 27 戦闘機およびスホイ 30 戦闘機といった新たな装備をロシアから導入し、アメリカの空母戦闘群に対し非対称戦略をとったといわれる[42]。このとき中国海軍の目標も、劉華清の描いた第 1 列島線の外縁までのコントロール能力の獲得から、一定の海域で敵の自由な海洋利用を拒否するシーディナイアルという、より野心的でない目標に移行したという指摘もある[43]。

第 3 次台湾海峡危機が解放軍の軍事ドクトリンに与えた影響を検討することは、湾岸戦争に比べ資料が乏しく難しい。しかし少なくとも、台湾海峡における演習の指揮官を務めた張万年は、1996 年、解放軍内に「ハイテク条件下の局部戦争」への準備という問題意識が一層浸透したこと、そしてハイテクの核心は情報技術であるとの認識を示していた[44]。解放軍は、台湾問題へのアメリカ軍の介入を抑止し、拒否するために、アメリカの衛星を無力化し、コンピューターネットワークを妨害し、弾道ミサイルで西太平洋の米軍基地と艦艇を打撃することを含む ISR(Intelligence, Surveillance, Reconnaissance)システムの構築に投資するようになったといわれる[45]。これらの努力は、後年、アメリカ国防総省によって接近阻止、地域拒否(A2AD)と呼ばれるようになった[46]。

第 3 次台湾海峡危機の後も、解放軍の情報化重視の傾向を強める事象が相次いだ。1999 年 3 月のコソヴォ紛争では、解放軍幹部たちは、精密誘導兵器(PGM)による国家中枢に対するピンポイント攻撃を目の当たりにし、アメリカと NATO の情報システム系統の圧倒的優位を再び痛感していた[47]。2003 年イラク戦争における米軍の「衝撃と畏怖(shock and awe)」作戦でも同様の場面が再現された。この PGM 攻撃の脅威により、解放軍内部に、防御のためにより積極的に相手のミサイル基地、指揮中枢、通信中枢などを火力やサイバー手段で攻撃するという構想が生まれたとの指摘もある[48]。

以上のように、解放軍の軍事ドクトリンの変化は、湾岸戦争、第 3 次台湾海峡危機、コソヴォ紛争、そしてイラク戦争などに刺激されてきた。ただし、それぞれの戦争や演習から解放軍が得た「教訓」をつぶさに知ることは難しい。この意味で、A2AD と呼ばれる能力構築に関する解放軍の努力の起源を特定することは難しいのである。しかし少なくとも、

それは解放軍という巨大な組織が、ハイテク化、そして情報化の重視へと向かう、不断の軍事現代化を進展させてきた過程に位置付けられるといえよう。

2002 年、江沢民は RMA の核心は情報化であると指摘し、人類の戦争形態は機械化戦争から情報化戦争に向かっているとの情勢認識を示した。機械化とは、政治工作部門やハイテクを含まない伝統的な部隊編成を指すと考えられ、解放軍の理論家が情報化を強調する場合はこれらの削減を意味するといわれる[49]。江沢民によれば、今や情報能力のない機械化された軍隊は戦争の発展により淘汰されるというのであった[50]。中国の国防白書に、解放軍が準備すべき戦争として「情報条件下の局部戦争」という表現が登場するのは 2004 年、胡錦濤政権初期のことである。

以上みてきたように、江沢民政権期において、解放軍の想定する戦争形態はハイテク戦争から情報戦争（Information Warfare:IW）へと次第に発展した。次項では、これらの戦争形態の発展は、経済発展の「大局」に服従する軍事現代化という政治原則を変化させたのかどうかをみていこう。

### （３）戦争形態の発展がもたらす変化

第 1 に、鄧小平時代に圧縮された国防費は、1990 年代に入ると増加に転じた。その理由は、1989 年天安門事件での軍の忠誠に対する報酬、1990 年代中葉からの対台湾および対米関係の緊張、RMA への対応、そして経済成長に伴う国防費の増加というように複数あるといわれる[51]。1989 年以来江沢民政権期の公表国防費は対前年度比 2 ケタの伸びを示し、1998 年以上までに倍以上、そして 1998 年から 2003 年までに再び倍以上増加した[52]。

江沢民政権では、「国防建設と経済建設の協調発展」という新しい表現が使われるようになっていた。1998 年に発表された中国初の国防白書では、「国防建設は、国家経済建設の大局、国防建設と経済建設の協調発展に服従し服務する」ことが国防政策の 1 つとして紹介された[53]。これは、従来、国防建設は「経済建設の大局」に服従するとされていたのが、経済建設と並ぶ重要課題と位置付けられた点で注目に値する。

しかし当時、中国の国家予算に占める国防予算の割合は増加していなかった[54]。また 1997 年の第 15 回党大会の政治報告において、江沢民は「軍隊は国家経済建設の大局に服従、服務すべき」と述べたが「国防建設と経済建設の協調発展」との表現を使わなかった。これらから、国力に応じた漸進的な軍隊建設という従来の原則が変更されたわけではないと考えられる。

劉華清引退後に制服組トップとなった張万年（当時、中央政治局員、中央書記処書記、中央軍事委員会副主席）によれば、国防建設は経済発展の大局に従うべきであるが、強大

な国防力がなければ、中国が国際的に重要な影響力を持つ大国として社会主義制度の優越性を示し、民族の自尊心、自信、そして愛国主義精神を奮い立たせることはできないという[55]。この議論から、国力に応じた軍事現代化の「大局」に反対はしないが、軍事現代化の地位を引き上げ､財政的裏付けを求める意見が軍内に強まっていたとみることができる。

第 2 に、積極防御の軍事戦略方針をみてみよう。張万年の積極防御をめぐる論点は 2 つに集約できる。まず、解放軍の重点は近海と国境付近にあり、そこでは積極的態勢により敵を威嚇することもある。次に、戦争の準備だけでなく、国内発展のために戦争を防止することも解放軍の課題であるため、解放軍は政治や外交との協調のもと軍事的威嚇を行うこともある[56]。江沢民もまた、積極防御の核心は攻勢と防御の結合であるとし、威嚇を通じた戦争の抑止を重視するとの見解を示していた[57]。

これらから、少なくとも、江沢民政権期の積極防御とは、中国の近海と周辺において、中国が軍事力を背景とした威嚇、抑止政策を採用することを意味したと考えられる。しかも、中国の指導者たちは、国内発展のための平和な国際環境の創出と自国の軍事力による威嚇や抑止とを一体として捉えている。積極防御は、毛沢東時代の人民戦争論の中核たる戦術および作戦上のドクトリンから、戦略レベルの原則へと組み替えられたとの指摘[58]は、正鵠を得ていよう。

江沢民政権期でも経済発展の「大局」に服する軍事現代化という枠組みは放棄されなかった。しかし、軍事力による威嚇が戦争を抑止するとの信念は明確である。では、中国の戦略的重点たる近海と周辺において、解放軍はどのように威嚇を行うのか。その威嚇はどのような指揮命令系統のもとで行われるのか。これらは、胡錦濤政権期に海軍の能力が伸長し、地域でフィジカルなプレゼンスを示すようになると、南シナ海や東シナ海では危機管理の問題として浮上していく。

## ３．胡錦濤政権期の軍事現代化

### （１）「新しい歴史使命」下の国防政策

胡錦濤政権期の軍事ドクトリンには、鄧小平時代における積極防御の再定義や局地戦の重視、江沢民時代のハイテク化から情報化へという戦争形態の変容に匹敵する変化は生じていないといわれる[59]。実際、2004 年に胡錦濤政権で初めての国防白書に「情報条件下の局部戦争」との表現が登場して以降、定着していた。

しかし胡錦濤政権期には、持続的な経済成長の成果により、世界における中国の位置付けに変化が生じた。周知のように、2011 年に中国は GDP 規模で日本を越えアメリカに次ぐ世界第 2 位の経済主体となった。経済成長に伴い中国の公表国防費も増大し、ストック

ホルム国際平和研究所(SIPRI)の年鑑（2012 年版）は、2011 年の中国の軍事支出を 1,430 億ドルと見積もり、アメリカに次ぐ世界第 2 位と評価した[60]。SIPRI 年鑑で見積もられた中国の軍事支出は、アメリカの 7,110 億ドルに比べるとはるかに小さいが、日本の 2 倍以上もの規模である[61]。このような国力増加は、中国の資本主義化およびグローバル経済への参入の所産である。

2002 年の第 16 回党大会以来、中国の指導部は、21 世紀最初の 20 年を中国の成長と発展の重要な戦略的好機とみなしてきた[62]。この情勢認識のもとで軍事力の役割も再構成され、2004 年 12 月、胡錦濤によって新たな任務宣言(mission statement)として示された。「新世紀新段階の我が軍の歴史使命」（以下、「新しい歴史使命」と略記）である[63]。解放軍の「新しい歴史使命」とは、①党の執政地位の力の保証となること、②国家発展の重要な戦略的好機に強固な安全保障を提供すること、③国益擁護に重要な戦略的支えを提供すること、④世界平和と共同発展に重要な役割を発揮することであり、「3 つの提供、1 つの発揮」と要約される[64]。

「新しい歴史使命」の重要な特徴の 1 つは、解放軍に、国境を越えて広がる中国の国益を守ることを求めている点にある[65]。以下、軍事科学院の戦争理論・戦略研究部の研究員であり、中国の国防白書の執筆者の一人である陳舟による国防政策の解説を概観しよう。

陳舟によれば、防御的な国防政策という基本原則は変わらないが、中国の国益の範囲、国防の目標、解放軍の任務、そして軍事力運用の手段が発展・延伸（中国語：「拓展」）するという新しい変化が生じているという[66]。陳の国益をめぐる論点はおよそ次のようなものである。中国の国益は領土、領海、領空から海洋、宇宙、サイバー空間へ拡大し、これと共に安全保障の領域も拡大している。さらに、中国経済がグローバル経済へと参入するにつれ、大国の地政学的角逐が激しくなり、外部から長期的に戦略的圧力がかかっている[67]。このため国防は、領土主権よりも広い空間範囲内においても国益を守り、戦略的主導権を勝ち取らなければならないという[68]。

中国の国益が国境を越えて広がると認識されるとき、平時から有事にわたりプレゼンスを示すことのできる、海軍の機動力が重要になる。陳舟によれば、1980 年代に中国の戦略防御の範囲は国土から周辺地域に広がったときに、海軍戦略も近岸防御から近海防御に変化したという。そして陳舟は、戦略的情勢と総合国力に重要な変化が生じた今日、積極防御戦略は「中国の沿海を突破すべきで、さらに周辺地域の戦略的な足がかり（原文：依托）を積極的に構築し、防衛の最前線を発展させ、海空の「国防線」を拡大」し、戦略的布陣を再構成しなければならないという[69]。この議論に即するように、中国海軍の艦艇部隊による太平洋への進出は常態化し、外洋での展開能力の向上を図っているといわれる[70]。

問題は、地域でフィジカルなプレゼンスを増大させている中国海軍が、どのように陳舟のいう積極防御を作戦行動に反映させるのかである。陳舟は、解放軍の戦略行動の主要目標は戦争の抑止であるとしながらも、威嚇を含む各種の方法で危機を予防、封じ込め、最大限の戦略的安定を確保すると論じる[71]。つまり、外部からの圧力に抗し、中国の「発展利益」を防衛するために、人民解放軍の行動範囲の拡大は正当化されると説明するのである[72]。

前節で述べたように、威嚇が戦争を抑止するとの思考自体は、江沢民政権期から存在してきた。この文脈において、東シナ海での中国海軍艦艇による海上自衛隊艦艇とヘリコプターに対する火器管制レーダー照射事件は、少なくとも中国側の理解では威嚇による危機の予防や封じ込めの一環にあたるのかもしれない。しかし、解放軍の能力が向上してきた昨今、威嚇は不測の事態を招きかねず、かえって地域の緊張を高めている。たとえ中国側では、軍事力による威嚇は自国の発展に必要な安定的外部環境づくりと矛盾しなくとも、他国からは極めて危険なゲームに映るのである。

ただし陳舟は、国防政策には、戦争への巻き込まれの回避、特に世界の主要大国との全面的な対抗を避け、安全保障上の摩擦を低烈度かつコントロール可能にすることが必要だとも述べていた[73]。このため解放軍による威嚇は、少なくとも自己認識としてはコントロールされたもので、危機の拡大は望まないであろう。この点、解放軍は危機を無頓着に作り出すが、それを管理する注意深さに欠けているとの指摘もある[74]。

### （2）国防費をめぐって

国益を包括的に定義した「新しい歴史使命」を果たすには、解放軍の能力強化が求められ、投資が必要になる。中国政府は 2012 年の公表国防費を 6702.74 億元と発表している[75]。

国防費の伸びをめぐり、胡錦濤と軍には微妙な温度差がみられた。胡錦濤体制の発足当初、軍は江沢民の業績に最大の賛辞を送り、胡錦濤政権期でも軍事現代化の財政的裏付けの手当てを求めていた[76]。これに対し、胡錦濤は「国防建設と経済建設の関係をしっかりと計画采配するには科学的発展観の貫徹が必然的に要求される」と述べ[77]、投資効果の高い現代化建設を進める「科学管理」こそが「強軍の路」であると主張していた[78]。

2007 年の第 17 回党大会における胡錦濤の報告では、江沢民政権期に使われていた「国防建設と経済建設の協調発展」に代わって、「小康社会の全面建設の過程の中で富国と強軍の統一を実現する」という表現が盛り込まれた。ただし 2008 年に国務院が全人代に提出した予算案のうち、国防支出は前年比 17.7%増加したが、予算案に占める国防費の割合は前年よりも低下傾向にあるという[79]。

「強軍と富国」とは「どちらかに偏ることのできない二大任務」と解釈されており[80]、この意味では、国防建設と経済建設とが並列して重要課題と位置付けられた「国防建設と経済建設の協調発展」からの大きな転換ではなさそうである。現状では、「富国と強軍の統一」とは、国防費の非効率な増大の抑制と、経済成長に比例した国防費増額とのバランスをとることを意味すると考えられる。

胡錦濤政権下の解放軍は、限られた国防費における優先事項の選択と投資の集中という、難しい政治課題に取り組んでいるようである。2006 年の国防白書には「機械化と情報化の複合発展」との表現が登場し、2008 年版の国防白書では、2020 年に「機械化および情報化建設で重大な進展を基本的に実現する」とした[81]。複合発展という表現は、解放軍は情報化に取り組んでいるものの、情報化に関係しない部門の利益にも配慮せざるをえないことを意味すると考えられる。2007 年、海軍政治部副主任の姚文懐少将は、かつての解放軍の主要任務は本土防衛であるため陸軍の比重が大きかったが、現在は国家主権、領土の一体化保持、海洋権益の守護、そしてシーレーンの安全が中国の「発展利益」に対する挑戦になっているため、現状にもはや適さない「大陸軍」の伝統体制を変え海軍の比重を増大させるべきだと主張した[82]。これらの議論から、解放軍では情報化が重視され、新たな国益に対応するための編制も議論されているが、ハイテク、IW とそれ以外の要素のバランスという、1990 年代から続く問題は未だに解決されていないことが伺える。

**おわりに**

本稿は、中国の軍事政策全体をまとめる体系である軍事ドクトリンの変遷に注目し、鄧小平時代から胡錦濤政権期にいたる解放軍の軍事現代化を論じてきた。これまでの議論を総括し、暫定的な観察を導こう。

積極防御は、解放軍において、軍事現代化の全体に関わる最も重要な軍事戦略方針とされる。1970 年代後半の改革開放路線への転換は、毛沢東時代の敵を国土の奥深く招き入れて戦う選択肢の現実味を失わせた。経済発展を最優先するために、積極防御は国境付近で敵の侵入をくい止めるものへと再定義され、軍事現代化は国力に応じ漸進的に進めることになったのである。このような軍事ドクトリンの大きな見直しにあたり、鄧小平も毛沢東の人民戦争論の権威を無視できず、人民戦争論を新たな条件下で再構成するという形式をとった。江沢民政権は、湾岸戦争でアメリカ軍が進める RMA の潮流から中国が大きく立ち遅れている現状に直面したが、鄧小平政権同様に経済力とのバランスを崩さず、漸進的にハイテク化を進める方針を貫いてきた。鄧小平そして江沢民政権期を通じ、積極防御は、攻勢と防御を結合するという戦略レベルの原則へと変質した。経済発展の最優先、国力に

応じた漸進的な軍事現代化、そして戦略レベルの原則としての積極防御は、鄧小平時代から胡錦濤政権期まで、ほぼ貫かれている。胡錦濤政権期には、前政権までに生じたような軍事ドクトリンの大きな変化は観察されていない。

その一方で、胡錦濤政権期に生じた変化は、中国の国力増大が顕著となり、それに伴い認識される国益が拡大したことである。ここで胡錦濤政権期の解放軍は、威嚇による戦争の抑止を重視するという従来からの国防政策を適用している。また、国防費も持続的に増加しているが、国防建設に資源を集中しているわけではなく、軍内には優先順位の選択と投資の集中をめぐる競争も生じているようである。

しかし、解放軍が守るべき国益は拡大定義され、解放軍の能力も伸長し、それは冒頭で述べたようにアメリカの圧倒的な軍事的優位を制約しうるとまで認識されるようになっている。かかる状況においては、たとえ解放軍の自己認識において、威嚇がコントロールされた防衛的意図に基づく行動であったとしても、周辺諸国そしてアメリカとの安全保障のジレンマを強めざるを得ない。習近平政権は、国内発展のための安定した外部環境の創出という目標と、威嚇による戦争の抑止という従来の処方箋とのバランスという難問に取り組まなければならない。東シナ海の安定はその試金石なのである。

## －注－

1 アメリカの代表的な国際政治学者たちによる単極世界のダイナミクスに関する研究によれば、単極は覇権や帝国とは区別され、人口、領土、資源、経済力、軍事力、そして組織的・制度的競争力という国力によって定義される。これに当てはまるのはアメリカただ一国である。G. John Ikenberry, Michael Mastanduno, William C. Wohlforth, *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, Cambridge University Press, 2011.

2 アメリカ国家情報会議(National Intelligence Council)は、2030 年までの中期予測において、アメリカは依然として最も強大な国であり続けるが、台頭国との国力差は縮小し、国際政治におけるその「単極の時」は終わると主張した。National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative World*, December 2012.; National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, November 2008.

3 National Intelligence Council, *Global Trends 2030*, p.69.

4 Thomas J. Christensen, “Posing Problems without Catching UP: China’s Rise and Challenges for U.S. Security Policy”, *International Security*, Vol.25, No.4(Spring 2001), pp.5-40.

5 例えば、Ashley J. Tellis, “Uphil Challenges: China’s Military Modernization and Asian Security”, Ashley J. Tellis and Travis Tanner eds., *Strategic Asia 2012-13: China’s Military Challenge*, The National Bureau of Asian Research, 2012., pp.10-11.

6 Tellis, “Uphil Challenges”, pp.9-13.; Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, (W. W. Norton & Company, 2001).これに対し、中国の台頭は必ずしも世界システムの不安定化をもたらすわけではなく、少なくとも戦争は避けられるとの議論も多い。例えば、Henry Kissinfer, *On China*(New York: The Penguin Press, 2011). また田中明彦も、台頭した中国がいかなる存在になるかについてさまざまな可能性がありうると指摘し、論点を整理している。田中明彦「パワー・トランジッションと国際政治の変容――中国台頭の影響」『国際問題』No.604(2011 年 9 月)、5-14 頁。

7 例えば、中華人民共和国国務院新聞弁公室『中国的和平発展』、2011 年 9 月。

[8] ネイサン(Andrew J. Nathan)とスコベル(Andrew Scobell)は、中国の地理的条件が中国の脅威認識を形成し、中国の対外政策の主要な推進要因になっていると指摘する。Andrew J. Nathan and Andrew Scobell, “Military Nodernization: From People’s War to Power Projection”, *China’s Search for Security* (Columbia University Press, 2012).

[9] 中国の軍事ドクトリンに関する代表的な先行研究として以下を挙げる。浅野亮「軍事ドクトリンの変容――「現代技術、とくにハイテク条件下の局部戦争」と「2 つの根本的転換」高木誠一郎編『脱冷戦期の中国外交とアジア・太平洋』（日本国際問題研究所、2000 年）24-52 頁。; 浅野亮「軍事ドクトリンの変容と展開」村井友秀、阿部純一、浅野亮、安田淳編著『中国をめぐる安全保障』（ミネルヴァ書房、2007 年）243-281 頁。; Nathan and Scobell, “Military Nodernization: From People’s War to Power Projection”, *China’s Search for Security*,pp.278-317.;David Shambaugh, “Doctrine and Training”, David Shambaugh, *Modernizing China’s Military: Progress, Problems, and Prospects* (University of California Press, 2002), pp.11-107.

[10] 中国は、1998 年から 2 年毎に公表している国防白書において、国際環境に対する評価の一端を示しているが、アメリカのように体系的な戦争遂行ドクトリンを公表していない。Shambaugh, *Modernizing China’s Military*,p.59.

[11] Nathan and Scobell, *China’s Search for Security*, p.280.　軍事戦略方針の英訳には military strategic guidelines や military guiding principles などがあるが、要するに軍事を導く原則を意味している。

[12] Shambaugh, Modernizing China’s Military,p.58.

[13] 鄧小平「在中央軍委全体会議上的講話」（1977 年 12 月 28 日）中共中央文献研究室、中国人民解放軍軍事科学院編『鄧小平軍事文集』（三）、75-87 頁。; John Wilson Lewis and Xue Litai, *Imagined Enemies: China Prepares for Uncertain War*, p.30.

[14] 張震『張震回憶録』（北京、解放軍出版社、2003 年）198 頁。

[15] 張、『張震回憶録』197-203 頁。; 鄧小平「我們的戦略方針是積極防御」（1980 年 10 月 15 日）、『鄧小平軍事文集』（三）、177-180 頁。

[16] 鄧、「我們的戦略方針是積極防御」、177-178 頁。

[17] 例えば、張万年「立足我軍優勢発展戦役理論」（1986 年 11 月 1 日）張万年軍事文選編輯組『張万年軍事文選』（北京：解放軍出版社、2008 年）、139-146 頁。

[18] 徐光裕「追及合理的三維戦略辺疆」『解放軍報』1987 年 4 月 8 日。日本では平松茂雄が早くから注目し、シャンボーも議論した。平松茂雄『甦る中国海軍』（勁草書房、1991 年）、169-172 頁。; Shambaugh, *Modernizing China’s Military*, pp.66-69.

[19] この「近海」は、黄海、日本、台湾、フィリピン、そして南シナ海に連なる第 1 列島線(first island chain)と呼ばれる島嶼を外縁とする、中国沿岸から 200 海里内の海域にほぼ重なる。Bernard D. Cole, *The Great Wall at Sea*, Naval Institute Press, 2010,p.176.また、「近海」の外は、千島列島、日本、北マリアナ諸島、カロリン諸島に連なる第 2 列島線(second island chain)と呼ばれる島嶼を外縁とする海域とされる。Peter Howarth, *China’s Rising Sea Power: The PLA Navy’s Submarine Challenge*, New York, Frank CASS, 2006.

[20] 英語では local war あるいは limited war と訳されている。

[21] Shambaugh, *Modernizing China’s Military*, p.64.

[22] 毛利亜樹「中国のエネルギー安全保障――軍事安全保障から総合安全保障へ」、『中国をめぐる安全保障』、385 頁。

[23] 鄧、「軍隊要服従整個国家建設大局」（1984 年 11 月 1 日）中共中央文献編輯委員会編『鄧小平文選』（三）北京、人民出版社、98-100 頁。;「在軍委拡大会議上的講話」（1985 年 6 月 4 日）『鄧小平軍事文集』（三）、272-275 頁。

[24] 松田康博「中国：中央政治局と中央軍事委員会」同編『NSC 国家安全保障会議：危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』彩流社、2009 年、183 頁。

[25] 浅野、「軍事ドクトリンの変容と展開」、247-278 頁。

[26] Shambaugh, *Modernizing China’s Military*, p.3.

[27] Nathan and Scobell, *China’s Search for Security*, p.279.

[28] 浅野、「軍事ドクトリンの変容と展開」、250 頁。

[29] 江沢民「国際形勢和軍事戦略方針」（1993 年 1 月 13 日）中共中央文献編輯委員会『江沢民文選』（一）278-294 頁。

[30] 張万年「用新時期積極防御軍事戦略方針統攬軍事工作全局」（1993 年 1 月 17 日 9 『張万年軍事文選』、369 頁。

[31] 江、「国際形勢和軍事戦略方針」、285-288 頁。

[32] 江、「国際形勢和軍事戦略方針」、289 頁。; 張万年「貫徹落実新時期積極防御軍事方針」『張万年軍事文

選』、381 頁。

[33] 江、「国際形勢和軍事戦略方針」、290 頁。

[34] 劉華清「堅定不移地沿着建設有中国特色現代化軍隊的道路前進」(1993 年 8 月 1 日)劉華清軍事文選編輯組編『劉華清軍事文選』（下）263-278 頁。劉論文の詳細な分析については、以下を参照。浅野「軍事ドクトリンの変容と展開」、250-253 頁。

[35] 浅野、「軍事ドクトリンの変容と展開」、254 頁。

[36] 浅野、「軍事ドクトリンの変容と展開」、256 頁。

[37] Shambaugh, *Modernizing China's Military*, p.4.

[38] 丁暁平編（2011）、『張万年伝』下巻、北京：解放軍出版社、241 頁。

[39] Shambaugh, *Modernizing China's Military*, p.3.

[40] Bernard D. Cole, *The Great Wall at Sea*, Naval Institute Press, 2010, pp.148-149. ; Nathan and Scobell, "Military Modernization", p.282.

[41] 米海軍大学のリー(Nan Li)によれば、台湾問題を重視する江沢民は、劉華清が提起した南シナ海における空母のオペレーションを認めなかったという。
<http://www.usni.org/magazines/proceedings/2010-04/scanning-horizon-new-historical-missions> 2013 年 2 月 20 日アクセス。

[42] Storey and You:pp.85-88.

[43] Howarth, *China's Rising Sea Power*, pp.44-45

[44] 張万年「扎実做好軍事闘争準備」『張万年軍事文選』、531 頁。

[45] Nathan and Scobell, *China's Search for Security*, p.282.;

[46] 例えば、以下を参照。Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress, Military and Security Developments Involving the People's Repubic of China 2012*.

[47] コソヴォ紛争をめぐる解放軍内の議論について、以下に詳しい。Shambaugh, *Modernizing China's Military*, pp.85-89.

[48] 浅野、「軍事ドクトリンの変容と展開」、267 頁。

[49] 浅野、「軍事ドクトリンの変容と展開」、265 頁。

[50] 江沢民は、解放軍は C4ISR システムに支えられた、情報化された武器装備の重要性、中遠距離の精密誘導兵器による非接触型の作戦、情報システムによって統合された作戦系統、そして宇宙空間の活用という 4 つの潮流に注目すると述べた。江沢民「論中国特色軍事変革」中共中央文献編輯委員会『江沢民文選』（三）586 頁。

[51] Andrew J. Nathan, Andrew Scobell, *China's Search For Security*, Columbia University Press, 2012, p.287; Tellis, "Uphil Challenges",p.11.

[52] Nathan and Scobell, *China's Search For Security*, p.287; 防衛省編『防衛白書』第 1 章第 3 節、平成 12 年度版<http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2000/honmon/frame/at1201030402.htm>2013 年 2 月 5 日アクセス。

[53] 『中国的国防』（1998 年版）、中華人民共和国国務院新聞弁公室、
http://www.scio.gov.cn/zfbps/gfbps/1998/200905/t308295.htm、2013 年 2 月 10 日。

[54] 防衛省『平成 15 年版日本の防衛』61-62 頁。

[55] 張万年「当代世界軍事与中国国防問題『張万年軍事文選』756-757 頁。

[56] 張万年編『当代世界軍事与中国国防』（北京、軍事科学出版社、1999 年）180-182 頁。

[57] 江、「論中国特色軍事変革」584-585 頁。

[58] Nathan and Scobell, *China's Search for Security*, p.281.

[59] 浅野、「軍事ドクトリンの変容と展開」、279 頁。

[60] "Military Expenditure", *SIPRI YearBook2012*.,p.152.

[61] 防衛省によれば、中国の公表国防費の名目上の規模は、過去 5 年間で 2 倍以上、過去 24 年間で約 30 倍の規模になった。防衛省編、平成 24 年度版『防衛白書』、29 頁。

[62] 江、「全面建設小康社会　開創中国特色社会主義事業新局面」『江沢民文選』（三）、543-543 頁。; 胡錦濤「高挙中国特色社会主義偉大旗幟　為奪取全面建設小康社会新勝利而奮闘」中共中文献研究室編『十七大以来重要文献選編』（上）、7 頁。

[63] http://cpc.people.com.cn/GB/68742/84762/84763/6489003.html、2012 年 1 月 20 日確認。

[64] 『解放軍報』2005 年 1 月 1 日。

[65] Office of Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Repubic of China 2012*, pp.3-4.; 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2012』8-9 頁。

[66] 陳舟「試論新形勢下中国防御性国防政策的発展」『中国軍事科学』2009 年第 6 期、66 頁。

[67] 中国の文民研究者の間でも、国力の増大とグローバリゼーションに伴う中国の「海外利益」の増大が論じられてきた。例えば、門洪華、鐘飛騰「中国海外利益研究的歴程、現状与前瞻」『外交評論』2009 年第 4 期、56-71 頁。; 蘇長和「論中国海外利益」『世界経済与政治』2009 年第 8 期、13-14 頁。軍人によるまとまった議論には、張嘯天「試論国家利益発展与軍事戦略発展」『中国軍事科学』2010 年第 3 期。

[68] 陳、「試論新形勢下中国防御性国防政策的発展」、66 頁。

[69] 陳、「試論新形勢下中国防御性国防政策的発展」、67 頁。

[70] 中国の海軍艦艇が沖縄本島と宮古諸島の間に位置する宮古水道を通過して太平洋に進出する事象は、2008 年以来、毎年確認されているという。防衛省編、平成 24 年度版『防衛白書』、36-38 頁。

[71] 陳、「試論新形勢下中国防御性国防政策的発展」、67 頁。

[72] 毛利、「「沿岸を守り、近海で争い、遠洋に赴く」――東アジア海域でより攻撃的になる中国海軍」海洋政策研究財団編『海洋安全保障情報月報』2010 年 4 月号、11 頁。

[73] 陳、「試論新形勢下中国防御性国防政策的発展」、67 頁。

[74] 筆者による聞き取り。2010 年 1 月、ニューポート。

[75] 第 11 届全国人民代表大会第 5 回大会での記者会見における李肇星報道官の発言。
http://news.xinhuanet.com/politics/2012lh/2012-03/04/c_131444992.htm

[76] 『解放軍報』2005 年 2 月 25 日。

[77] 『解放軍報』2005 年 3 月 14 日

[78] 『解放軍報』2005 年 11 月 29 日、12 月 14 日。

[79] 『瞭望新聞週刊』、2008 年第 10 期。

[80] ＜http://news.xinhuanet.com/mil/2007-10/20/content_6912001.htm>、2013 年 2 月 20 日確認。

[81] 『中国的国防』（2006 年版）（2008 年版）、中華人民共和国国務院新聞弁公室。

[82] 姚文懐、「建設強大海軍維持海洋戦略利益」『国防』2007 年第 7 期、6 頁。

# 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

## １．グローバル・ガバナンスと中国

### （１）グローバル・ガバナンスとは

グローバル・ガバナンスという概念は、国際関係論という学問分野や実際の国際政治の舞台において、1990 年代後半に使用されるようになって現在に至る。例えば、世界の 26 人の識者からなるグローバル・ガバナンス委員会は、21 世紀への最重要課題を見据えて、冷戦後の新しい世界秩序形成のためのガバナンス改革を *Global Neighborhood* という報告書を通して提言した[1]。また、1995 年には、*Global Governance* というタイトルの学術誌も登場した[2]。地域紛争、越境する環境汚染や地球規模の環境問題、国際通貨危機など、グローバルな相互依存関係の広がりとともに起こるその他多くの問題に対処するために、*Governance without Government* という本のタイトルに含意されるような、非階層型の政策調整や非政府アクターの公共政策の立案や実施への参加の重要性を強調する議論も活発に行われるようになった[3]。また、インターネット検索によれば、1997 年時点で、グローバル・ガバナンスへの言及はわずか 3418 件であったが、2004 年初めには 9 万件以上になり、2010 年末には 1200 万件以上のウェブサイトが「グローバル・ガバナンス」に言及するようになった[4]。

にもかかわらず、あるいはむしろあまりに頻繁に多様な状況で使用されているので、グローバル・ガバナンスという概念の定義は定まっていない。単純に、国際的に合意された原則・規範・規則そして意思決定手続きのセット（条約や議定書など）からなる国家中心の国際レジーム（*inter*national regime）と、非政府アクターによってつくられた国際基準（ISO1401 や認証ラベル）等の民間主導の国家の枠組みを超えたレジーム(*trans*national regime)を含めて、グローバル・ガバナンスとみなすという形式的かつ実際的な見方がある[5]。そのガバナンスの内容として、前述のグローバル・ガバナンス委員会の報告書の定義によれば、「個人や機関、公・私が共通の事柄の管理に携わる多くの方法の総体がガバナンス」であり、意思決定過程は、民主的な原則である透明性の確保、説明責任の明確化、利害関与者との間の十分な協議や実質的な参加を保障されたもので、「対立するあるいは多様な利害が調整されて協調的な行動が取られる継続的なプロセス」でもあり、強制的に遵守を義務づける公式の取り決めもあれば非公式のものもある、ということである[6]。いずれにせよ、

政府そして非政府アクターが民主的な原則・規則・手続きに則り、公式・非公式のフォーラムや制度内での利害調整を通して、国際的あるいは地球規模の課題に取り組んでいく不断のプロセスの総体が、グローバル・ガバナンスということになる。

### （２）中国と国際公共財のガバナンス

本稿の課題は、胡錦濤時代の中国が、グローバル・ガバナンスにどのように関与してきたのかを問うことにある。ここで問題になるのが、グローバル・ガバナンスの対象である。前節ですでに触れたように、その対象は国際的あるいは地球規模の問題、すなわち、国際安全保障、国際経済秩序、成層圏のオゾン層、安定した地球気候などの国際公共財の提供あるいはその維持・管理（ガバナンス）に関与することである。はたして胡錦濤時代の中国は国際公共財のガバナンスにどこまで、あるいはどのように関与してきたのか。集合行為の問題であるフリーライダーになっているようなことはないのだろうか[7]。この問いに答えるために、本稿では国際経済秩序と国際安全保障問題と中国の役割について概観した上で、気候変動問題に焦点を絞って、胡錦濤時代以前と同時代の中国がこの問題にどのように対応してきたか、ということを詳細に考察する。

気候変動問題のような地球規模の問題に対処するためには、国際的な協力は不可欠である。気候変動そのものが地球規模に影響を与えるのみならず、一国あるいは数カ国の温室効果ガス排出削減努力のみでは気候変動を緩和できないからである。同時に、二国のみで世界の二酸化炭素（以下、$CO_2$）排出の 40%以上を占める中国やアメリカのような世界第一、第二の温室効果ガス排出国が排出削減努力を怠れば（フリーライドすれば）、気候変動は進行するのみならず、他国も追随することになる。そして、多くの国が自国の経済発展を最優先して大量の温室効果ガスを排出していて、過去 80 万年では前例のないレベルまで大気中の $CO_2$ の濃度が上昇しているばかりでなく、1500 万年前の中新世レベルに近づいていて、地球上のすべての国が未曾有の被害を受ける危険性が高まっている[8]。まさに、「共有地の悲劇」である[9]。気候変動問題解決のためにはグローバル・ガバナンスが要請されているし、中国もこの問題に向き合わないと共倒れしてしまう。

自国の輸出品が世界市場を席巻している現在の中国は、1980 年代のかつての日本がそうであったように[10]、アメリカ経済版「封じ込め政策」の対象としてその脅威を強調する議論もあるが、こうした見方は短絡的であろう。また、国際関係論の一学派である現実主義者のように、国際関係の分析の大前提として国家を統一された単一の行為主体として見る見方も、現在のようにグローバル化が拡大かつ深化している状況においては、あまり有効な前提ではない。しかし、そうかと言って、国家の衰退あるいは国家の退場の議論にも与

しえない。ソマリアのような「破綻国家」を引き合いに出すまでもなく、防衛・外交・社会福祉サービス等の提供に関して、国あるいは政府の役割は依然として重要である。したがって、地球規模の問題に対してグローバル・ガバナンスが要請されている現代の国際社会を分析するためには、アン=マリー・スローター（Anne-Marie Slaughter）が提唱しているように、国をいくつかの構成要素に分けて（disaggregate）分析する必要がある。彼女の研究によれば、官僚、裁判官、政治家らは各々の専門分野に関してグローバルな横のつながり（horizontal network）を形成して（主要国サミットの G7 や G20 など）、お互いの情報交換や学習を通して、また、時には超国家機関を形成して（ヨーロッパ人権裁判所や国際刑事裁判所など）、各国政府との縦のつながり（vertical network）を介して国際的な取り決めの実施をより確実なものにしている。つまり、グローバル・ガバナンスを実践しているのである[11]。もちろん、共産党、国家、人民解放軍の三位一体によって、国家統治のための「超安定化メカニズム」[12]を強固に形成してきている中国に対して、グローバル・ガバナンスに必要な縦のつながりはあまり期待できないかもしれないが、少なくとも、横のつながりには限定的に関与していることは、本稿で主に取り上げる国際経済秩序、国際安全保障体制、気候変動問題でも認められる。

以上、「グローバル・ガバナンスと中国」というテーマについての本稿の見方・考え方を整理したが、これを踏まえつつ以下では、国際社会における新興国中国の行動パターン分析の枠組みを提示した上で、可能な限り胡錦濤時代における中国のグローバル・ガバナンス関与の事例に当てはめて考察する。

## ２．既存の国際制度と新興国中国の関わり[13]

胡錦濤時代が始まった 2003 年に、新興経済国あるいは新興国グループのブラジル、ロシア、インドそして中国からなる BRICs の世界経済に与える影響についてのゴールドマン・サックスのレポートが世に出た[14]。経済成長著しい新興国中国の国際社会での行動パターンは、問題領域において異なるが、大きく三つに分けられる。すなわち、既存の国際制度を支持する中国、条件闘争的な（機会主義的）行動を取る中国、拒否国となる中国、という行動パターンである。本節では経済のグローバル化と新興国中国ならびに国連を中心とした集団安全保障体制と中国の関与方針を概観し、次節では気候変動問題を中心に機会主義的な中国の行動パターンを詳細に跡づけることにする。

### （１）グローバル経済ガバナンスと中国

中国が既存の国際制度を支持する国の行動パターンをとるのは、2001 年に中国が世界貿

易機関（WTO）加盟国になって以来、特に、経済のグローバル化から恩恵を得られる状況になってから顕著である。貿易と直接投資を通して、中国は先進工業国との経済連携を深めるとともに、国際的な競争に打ち勝つために技術革新や生産性の向上をはかり、安い労働力という比較優位要因を生かして、輸出を増大させて外貨を獲得し、それが所得の上昇と設備投資に振り向けられ、さらに消費と生産の拡大を導く。まさに、経済の好循環を生み出してきた。その結果、貿易収支の大幅黒字のみならず、2011 年時点で、世界に占める中国の主要工業製品の生産量は、まさに「世界の工場」と言われるのに相応しい状況である（粗鋼（44%）、コンクリート（60%）、工作機械（43%）、コンピューター（68%）、テレビ（50%）、冷蔵庫（65%）、クーラー（80%）、携帯電話（70%）、洗濯機（44%）、電子レンジ（70%）など）[15]。

また、中国は他の新興国とともに、拡大先進国首脳会議にも積極的に参加し、その発言力を増している。1999 年より 20 カ国・地域財務大臣・中央銀行総裁会議（G20 Finance Ministers and Central Bank Governors: G20）が、さらに、2008 年 9 月のアメリカの投資銀行のリーマン・ブラザーズの破綻に端を発したリーマン・ショック後、同年 11 月にワシントン D.C.で第 1 回の金融・世界経済に関する首脳会合［通称 20 カ国・地域首脳会合（G20 Summit)］が開催されるようになった。中国は、ロシアやブラジルとともに、第 1 回の G20 Summit や 2011 年 4 月の BRICs 会議などで、国際通貨システムの改革や特別引き出し権（SDR）の活用、自国通貨建て決済の拡大を打ち出している。事実、中国はすでに 2009 年 7 月に香港、マカオ、ASEAN との間で元建ての貿易決済を始めて、元の国際化への一歩を踏み出している。また、2011 年 8 月のアメリカの格付け会社のスタンダード＆プアーズ社（S&P）がアメリカ国債の格下げを行ったことは、世界最大の債権国である中国にとって非常な不安材料となり、日本の国債への投資を増大させて外貨準備の多元化をはかっている。しかし、和田が指摘するように[16]、日本、台湾、韓国のように、貿易収支の黒字のために輸出競争力の維持を必要とする中国は、自国通貨元安・ドル高の方が好都合であり、経常収支のドル建てとアメリカ債務の下支えが自国の利益となっている。中国とアメリカとの間の非常にいびつな相互依存関係が、中国が元の切り上げと国際化に大きく舵をきれない理由となり、時には機会主義国としての中国あるいはアメリカや EU の元の切り上げ要求に抵抗する中国といった行動パターンを取らざるを得ない。要は、中国が輸出依存型の経済成長から内需依存型の経済成長路線へ大きくシフトしない限り、元の切り上げをめぐる中国の抵抗は当面続くということだろう。

### （２）国連を中心とした集団安全保障体制への中国の関与

グローバル・ガバナンスが要請される問題領域に関して、中国が拒否国の行動パターンをとる可能性の高い分野の一つは、国際安全保障問題である。特に、武力行使を伴うあるいはその可能性のある人道的介入に対してはこれまで､国連安保理において拒否権の行使、拒否権行使の示唆、あるいは慎重な対応を求めての棄権、といった態度を取ってきた。

国際安全保障問題に関して中国が拒否国の行動をとったのは、例えば、ユーゴスラビア自治州のコソボのアルバニア系民族の分離独立に関係する問題である。1990 年代半ば以降、スロボダン・ミロシェビッチ大統領政権下のユーゴによるアルバニア人「大量虐殺」をやめさせるために、大西洋条約機構（NATO）は「人道的」武力介入の機会を模索した[17]。しかし、国連安保理は、中国とロシアの反対のため、1998 年に即時停戦と非人道的な行動を禁止する決議を採択するにとどまった。最終的には、セルビアが和平案であるランブイエ協定にある「ユーゴ全土での NATO 軍の展開」（付属書 B）を拒否したのを受け[18]、安保理の授権なしに、1999 年 3 月、NATO 軍は人道的介入を名目にセルビアとコソボへの空爆を挙行し、同年 6 月ミロシェビッチ大統領との和平にこぎつけた。これを受けて、直ちに民生部門に限定した国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）が設置された。

日本の中国の軍事・外交問題専門家は、NATO のユーゴスラビア空爆が、人道的介入に関する中国の方針を明確化させた、と指摘している[19]。その契機となったのが、2000 年 9 月に開催された国連安保理首脳会議における江沢民の演説である、と言われている。同会議において江沢民は、国際社会の喫緊の課題は国際平和と安全を維持することであるが（NATO のユーゴ空爆を念頭に)、「人道主義を名目に他国の内政に干渉し、武力を行使することは」国連憲章違反であり、国際の平和と安全保障の主な担い手はあくまでも国連安保理であり、その手段は「国家主権の尊重、内政不干渉、当事者の同意、中立、自衛以外の武力使用の禁止」を原則とする国連平和維持活動（PKO）であると強調した[20]。

この原則は、胡錦濤時代にも引き継がれてきたと言える。2011 年 3 月に可決されたリビアに対する「文民保護のための」武力行使を認めた国連安保理決議 1973 には、中国はロシアとともに棄権したが、拒否はしなかった（15 カ国のうち賛成 10 カ国、棄権 5 カ国)。しかし、この決議が NATO によって拡大解釈され、カダフィ政権が崩壊するまで軍事行動が続けられた、という認識が、安保理の一部の非常任理事国（インド、ブラジル、南アフリカ）の間に広まっていた[21]。2011 年 10 月 5 日開催の国連安保理では、シリアに経済制裁を科すための決議に対して、中国はロシアとともに拒否権を行使した。国連安全保障理事会は、2012 年 2 月 4 日、シリアのアサド大統領に退陣を求める欧米やアラブ諸国が共同で提出した決議案を採択したが、ロシアと中国は拒否権を行使して決議案を再び否決した[22]。

以上の例は、中国の拒否国としての行動パターンを示すものである。しかし、その同じ中国は、江沢民時代の終わりから胡錦濤時代にかけて、国連 PKO 活動に積極的に参加するようになっている。

まず、2001 年に国防部に平和維持弁公室を設置して、要員派遣に必要な軍内部の調整・管理の統合をはかった。次いで翌年、中国は、国連待機制度（UNSAS）に参加して、国連 PKO 参加可能要員を国連事務局に登録した。2003 年には、PKO ミッション要員訓練のために、国防部に平和維持センターの設置を決定し、同センターは 2009 年に業務を開始している。この間、2003 年の国連コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）への人民解放軍部隊 218 名派遣を手始めに、2012 年 7 月現在、12 の国連 PKO ミッションに合計 1925 人の中国人 PKO 要員を派遣している。この時点までに中国が派遣した国連 PKO 要員は、国連安保理常任理事国のなかで最も多く、累計 1 万 4000 人以上である[23]。2004 年、陳健国連事務次長は、中国の PKO 要員の専門性と規律の良さとともに、その積極的な国連 PKO 参加を高く評価して、「世界平和と地域の安定の維持において中国が果たす役割に国連は大きな期待を寄せて」いる、と『人民日報』のインタヴューに答えて述べている[24]。世界の平和の維持と安全保障の範疇に入る国連 PKO においては、中国は国際貢献あるいは大国としての責任という観点から積極的に既存の制度を支持している[25]、と言える。換言すれば、この分野では中国はグローバル・ガバナンスに積極的に関与していると言える[26]。

ここまで、既存の国際制度を支持する中国と拒否する中国の行動パターンを主にみてきたが、次節では機会主義的な中国の行動パターンを、気候変動問題に対する中国の対応に焦点を絞って詳しく跡づけてみる。

### ３．地球環境ガバナンスと中国―気候変動問題を中心に

国際的あるいは地球規模の環境問題のガバナンスについて、各国をその行動パターンから指導国（lead state）、支持国（support state）、決定を左右する国（swing state）（あるいは機会主義的な国）、拒否国　（veto state）に分類する見方があるが[27]、気候変動問題（そして成層圏のオゾン層破壊問題）に関する限り、中国の行動パターンは概ね機会主義国のそれであるが、近年、支持国のような行動パターンを取るよう側面もないとは言えない。指導国は、国際的な環境問題の科学的知識を提供するとともに国際政策課題として当該環境問題に対する国際社会の関心を喚起し、国連環境計画（UNEP）などを通して科学者の会議の開催や国際協定締結に向けての交渉を先導するような国である。例えば、酸性雨の被害国であったスウェーデンは、支持国的な行動をとったノルウェーとともに、この問題を国際課題に押し上げる努力を繰り広げつつ、1972 年、国連人間環境会議（UNCHE）のストッ

クホルム開催を実現させた。拒否国に関しては、2001 年、気候変動レジームの中核をなす京都議定書の批准を拒否したアメリカの行動を引き合いに出すことができる。

少し説明を要するのは、決定を左右する国（swing state）あるいは機会主義的な国の行動パターンである。ここで予め確認しておきたいことは、“swing state” は国際的協力そのものを拒否あるいはその努力の必要性を否定する国ではなく、自国にとって規制等の受け入れ条件が良くなれば規制を受け入れる、という態度をとる国を意味している。こうした国の行動パターンを理解するためには、成層圏のオゾン層保護レジームへの中国やインドなどの対応が好例である。成層圏とは、地表から概ね 10ー12 キロメートルから 50 キロメートルの間の大気のことを指し、そこに存在するオゾン（$O_3$）層は、微量ながら太陽からの有害な（白内障や皮膚がんなどを引き起こす）紫外線を遮蔽している。成層圏のオゾン層破壊問題とは、人間がこれまで開発した最も安全で安定した合成化学物質（無色、無臭、不燃、不活性）のフロンガス（正式にはクロロフルオロカーボン類: CFCs）[28]などが、大気中に放出されると、安定しているが故に成層圏まで到達してオゾン層を破壊する、という地球規模の問題である。この問題に対して、先進工業国がリードする形で、1985 年にオゾン層保護のためのウィーン条約が採択され、その 2 年後の 1987 年、より規制内容の厳しいオゾン層破壊物質に関するモントリオール議定書が採択された[29]。先進工業国には、1990 年代の末までにフロンガス等の生産と消費全廃などの規制が導入されたが、規制を受けることを拒否している中国やインド等、今後フロンガスなどのオゾン層破壊物質の生産と消費の増大が見込まれる途上国に対する規制をどうするか、ということが問題となった。先進工業国は将来的に途上国も規制の対象にしないとこの地球規模の問題は解決できないので、途上国の参加が不可欠という立場であった。他方、途上国には代替フロンの開発のための費用と技術の欠如という問題があった。そこで、1990 年ロンドンで開催のモントリオール議定書締約国会合で、アルゼンチン、中国、インド、インドネシアなどの途上国が、代替フロン開発の資金と技術の提供があれば将来的に規制を受け入れるという条件を提示し、交渉の結果、モントリオール議定書の実施のために多国間基金が設立されることになり、途上国も 10 年間の執行猶予期間を経て規制を受け入れることになった。ちなみに、1991 年から 2011 年の間に、148 カ国の 4600 以上のプロジェクトのため多国間基金から 230 億ドルが拠出されている[30]。

以上のオゾン層問題の例を踏まえ、中国の気候変動レジームに対する機会主義的な行動パターンとはどのようなもので、どのような要因が働いているのだろうか、という本論の主題に戻ろう。

### （１）国連気候変動枠組条約（UNFCCC）および京都議定書と中国の対応：胡錦濤政権以前

**a. UNFCCC の交渉過程期における中国の対応**

気候変動問題についての国際的な審議は、1985 年オーストリアのフィラハで開催された国際的な科学的協議に始まり、88 年 6 月のトロント G7 を経て国際政治課題にのぼった。その後の動きは早く、同年 11 月に国連環境計画（UNEP）と世界気象機関（WMO）によって、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が設置され、地球温暖化に関する科学的、社会経済的影響評価、気候変動緩和政策などについて90年8月には中間報告を発表している。その後、途上国の要請を受けて、UNEP と WMO がイニシアティブを取っていた交渉を、途上国が数で優位を誇る国連総会の影響下での交渉に移すことになり、90 年 12 月に気候変動枠組条約に関する政府間交渉委員会（INC）を通して条約交渉が行われるようになった[31]。92 年 5 月までに実質 6 回の会合を重ねて条約作成作業が完了した。

中国は当初、人為的な温室効果ガスの排出と気候変動との間の因果関係等、その科学的不確実性を根拠に UNFCCC 交渉に後ろ向きであった。いわば、傍観者的な立場にあったが、条約交渉が進むにつれ途上国のコーカスである「グループ 77（G77）プラス中国」のリーダー的役割を果たすようになった。インドとともに途上国を代表する中国の最大の関心事は衡平性と開発である。ことに中国は、リオ宣言にも謳われた「共通だが差異のある責任」原則[32]を強く主張して、途上国からの支持と賞賛を得た[33]。中国やインドによれば、人為的な温室効果ガス排出による急速な地球温暖化とそれに起因する気候変動問題は、先進工業国による産業革命以来の温室効果ガスの排出とエネルギー多消費の生活に起因するので、気候変動緩和のために先進国が主要な責任を負うべきである（歴史的責任論）[34]。また、途上国が温室効果ガス削減義務を負う必要がないという議論の拠り所として、中国を始め途上国の一人当たりの温室効果ガス排出量は、先進国のそれに比べて格段に少ない事実に基づいている（衡平性の議論）。したがって、もし途上国が何らかの削減義務を負う時は、オゾン層保護レジームの交渉の時と同様に、財政及び技術支援が得られる場合のみであり、途上国の自国の自然資源の利用についての開発主権が侵害されてはならない（開発主権論）[35]、という主張になる。こうした議論が、今や 120 カ国以上の途上国からなる「グループ 77（G77）プラス中国」の統一見解として、UNFCCC および京都議定書交渉を通して一貫して堅持された[36]。

財政および技術支援を前提としたものであったが、中国の地球環境問題に対する国際的協力への支持表明は、環境 NGO やヨーロッパ諸国にも歓迎された。1989 年の天安門事件以来の国際的批判によって外交的に孤立していた中国にとって、環境保護という国際的規

範に敬意を表することによって自国に対する負のイメージを多少なりとも払拭できたことは[37]、中国にとっても外交的得点につながった。

1992 年 6 月ブラジルのリオで開催の国連環境開発会議（地球サミット）で国連気候変動枠組条約（UNFCCC）は調印に付され、その 2 年後の 94 年に発効した。それを受けて 95 年にベルリンで開催された第 1 回締約国会議（COP1）から議定書制定交渉が始まった。この会議で採択された「ベルリン・マンデート」は、「共通だが差異のある責任」原則に基づいて、交渉予定の議定書においては途上国の温室効果ガス削減義務を問わないことが約された。

**b. 京都議定書交渉過程期における中国の対応**

1995 年の COP1 から始まって、2005 年に京都議定書が発効するまでの長期の交渉過程においても、中国は、上述の途上国の原則的な立場を堅持しつつ、先進工業国との条件闘争を行うという機会主義的な行動パターンを示した。この間の中国の外交政策は以下の二つの課題に焦点を定めていた。第一に、先進工業国の国際的排出量取引メカニズムをどのように容認するのか、第二に、途上国が具体的な温室効果ガス排出削減義務を負うように強いられることを妨げる、ことであった[38]。97 年の京都会議（COP3）に際して、中国代表団を率いた陈耀邦は、中国が「中所得国」にならない限り断固として削減義務を負うことに反対であり、削減義務を負うべき先進工業国間の排出量取引（emission trading: ET）や共同実施（joint implementation: JI）という柔軟メカニズム（あるいは京都メカニズム）についても、自国での削減努力を回避することを許してしまう、として反対した[39]。こうした議論は、小島嶼諸国や環境 NGO に支持された。京都会議は柔軟メカニズム問題で紛糾したが、最終的には、こうしたメカニズムの利用は、国内の削減政策の補足的な利用に限定される、ということで採決されることになった[40]。

中国が先進工業国間の柔軟メカニズム反対の姿勢を変えていくのは、ブラジル提案をもとに成立した、途上国と先進国の間の協力で温室効果ガス削減を目指すクリーン開発メカニズム（CDM：後述）が、自国にとって利益になることに気づくようになってからである。中国は 2000 年に、気候変動交渉において「後悔しない」（“no regrets”）政策を導入することにした。すなわち、経済発展に悪影響を与えない限り、ある程度の具体的な削減義務を負う、というものである[41]。2000 年以降、中国はアジア開発銀行や他の多国間基金からの援助を利用して、CDM プロジェクトを始めるようになった。

また、中国は「責任ある大国」としてのイメージを間接的に高めることにもなった。当時世界第一の温室効果ガス排出国であったアメリカのジョージ．W. ブッシュ（George

Waeker Bush）大統領は、2001 年 3 月に京都議定書を批准しないと宣言した。その主な拒否の理由は、京都議定書は他の大排出国である中国などに対して削減義務を課さない不十分なものであるばかりか、削減義務はアメリカ経済に悪影響を与える、ということであった。それに対して、中国は、2002 年に、EU や日本とともに京都議定書を批准し、議定書の 05 年の発効に寄与した。中国は途上国のリーダーとしての信頼を勝ち得ていることに加えて、EU や日本など工業国との関係強化をはかることもできたのであった。

以上のように、UNFCCC と京都議定書の交渉において、中国は、自国ならびにその他多くの途上国の気候レジーム参加の条件として、「共通だが差異のある責任」原則、財政ならびに技術的支援、クリーン開発メカニズム制度を国際条約に導入することに成功したのみならず、途上国ならびに多くの先進工業国からの信頼と敬意をも獲得することができた。

**（２）京都議定書以後の国際交渉における中国の対応：胡錦濤時代**

京都議定書第一約束期間（2008-12 年）以降の国際協力枠組み作りは、気候変動枠組条約（UNFCCC）の締約国会議（COP）と京都議定書の締約国会合（CMP）という二つのトラックで行われるようになり、国連を中心とした国際交渉（国連プロセス）自体が複雑なものになった。UNFCCC 下での次期枠組み交渉に関しては、まず、2005 年モントリオールで開催された COP11 において、「気候変動に対応するための長期的協力行動に関する対話」が設置され、06 年から 07 年にかけて 4 回の対話が開催された。その主旨は、京都議定書を批准していない米国も含めたすべての条約締約国が参加して、条約の目的である地球気候の安定のための長期的協力に関する対話を行うものであったが、国際交渉に直接関係する議論はできなかった。そこで、「UNFCCC に基づく長期的協力行動に関するアドホック・ワーキンググループ」（AWG-LCA）が設置され、次期枠組み作りのための正式な交渉の場として 09 年までに作業をまとめることになった。

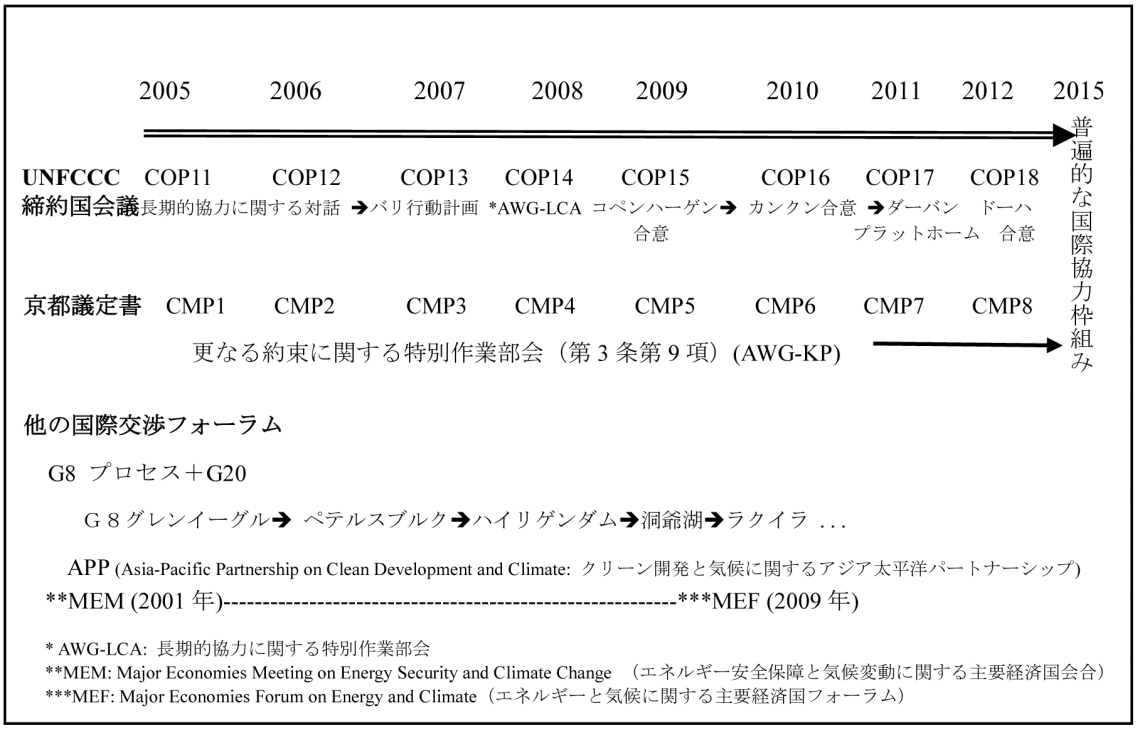
また、2005 年の京都議定書第 1 回締約国会合（CMP1）では、議定書の第 3 条 9 項の規定に基づいて、UNFCCC 附属書 I 国（先進工業国）による 13 年以降の取り組みについて検討を始める、という合意が形成された。この合意を受けて、06 年に「京都議定書に基づく気候変動枠組条約附属書 I 国（先進工業国）の更なる約束に関するアドホック・ワーキンググループ」（AWG-KP）という特別作業部会が設置された。この AWG-KP では、13 年以降の枠組みにおける附属書 I 国の対策が議論の対象であるが、京都議定書を批准していない米国は実質的議論に参加できなかった上に、京都議定書では削減義務を負っていない非附属書 I 国（発展途上国）の対策についての議論もできないことになっていた。

以上が UNFCCC と京都議定書に基づく国連プロセスである。これらの枠組みを強く支持

しているのが、小島嶼国、多くの発展途上国そしてヨーロッパ連合（EU）である。特にEU は、域内の排出量取引制度（EU/ETS）導入や 2020 年までの中期目標を設定するなど、同問題について国際的なリーダーシップを発揮している。

これに対して 2001 年に京都議定書の枠組みから離脱した米国の G・W・ ブッシュ政権は、「クリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ」（APP）や「エネルギー安全保障と気候変動に関する主要経済国会合」（MEM）の開催を主導して、気候変動問題に関する国際的な動きをけん制した。しかし、バラク・オバマ（Barack Obama）新政権になった米国は、MEM に代わって、09 年 3 月に「エネルギーと気候に関する主要経済国フォーラム」（MEF）を立ち上げた[42]。さらに、主要先進国首脳会議（サミット）も重要な国際交渉の場である。ことに 05 年のグレンイーグルの G8 サミット以降、「気候変動、クリーン・エネルギー及び持続可能な開発に関する対話」（G20 対話）が開催されるようになり、G8 諸国とそれ以外の主要国による交渉のプロセスが新たに加わった。このように、京都議定書の約束期間以降、つまり 13 年以降の国際協力体制作りは非常に複雑なものになっている。以上のプロセスをまとめたのが、図 1（多様な国際交渉プロセス）である。

図 1　多様な国際交渉プロセス




国際社会の関心が、すべての国あるいは途上国も含めた主要排出国が削減義務を負う新たな国際的枠組作成交渉に移るにしたがって、胡錦濤政権は次第に機会主義的行動をとり

づらくなるばかりか、かえって責任を追及されるようになり、時には国際協調体制形成の大きな障害とみなされるようになってきた。2007 年 4 月、国際エネルギー機関（IEA）の高官によれば、中国は早ければ同年中に世界最大の $CO_2$ 排出国になると予想され、そのことが国際世論に与える影響を、中国政府は警戒し出した。こうしたことが伏線となり、2007 年 5 月にバンコクで開催された IPCC 会合で、国際的な炭素税導入議論に中国は強く反対した[43]。また、世界的に象徴的な目標になりつつあった、2050 年までの地球の平均気温の上昇を産業革命以前に比べて 2℃以下に抑える、という EU 内の長期目標について[44]、中国は科学的根拠がないと冷淡に拒否した[45]。

以上のような国際社会の中国に対する風向きの変化に呼応すべく、2007 年 6 月、国家発展改革委員会（NDRC）は「国家気候変動計画」を策定し、2010 年までに GDP 単位当たりのエネルギー消費量を 20%削減する計画を発表した[46]。2007 年 12 月のバリ会議（COP13）において中・長期削減目標設定交渉が本格的に開始されたが、中国は「共通だが差異のある責任」原則を盾に、自国を含む途上国に対する法的拘束力のある削減目標受け入れを拒否した。その代わり、中国の責任の取り方として上記の GDP 単位当たりのエネルギー消費量の削減という炭素強度（低減）目標を設定して国際社会の矛先をかわそうと試みるようになった。

しかし、世界最大の $CO_2$ 排出国となった中国に対する国際社会の監視の目はさらに厳しくなった。世界貿易機関（WTO）加盟後の中国は、先進工業国からの直接投資が増えるに従って、軽工業から重化学工業中心の産業構造への転換が急速に起こり、ついに「世界の工場」へと発展していくとともに、1980-2000 年間のエネルギー消費一単位当たりの $CO_2$ の排出量（carbon intensity: 炭素強度）より 2002-05 年間の炭素強度が高くなっていた、つまり単位当たりの $CO_2$ 排出量が多くなっていた[47]。アメリカのエネルギー省の国立オークリッジ研究所の計測によれば、2007 年時点で中国の化石燃料燃焼起源の $CO_2$ 排出量はすでに世界一になっていた[48]。こうした状況を受け、アメリカと同様に中国に対しても、国際世論は実質的な温室効果ガス排出削減を求め始めた。

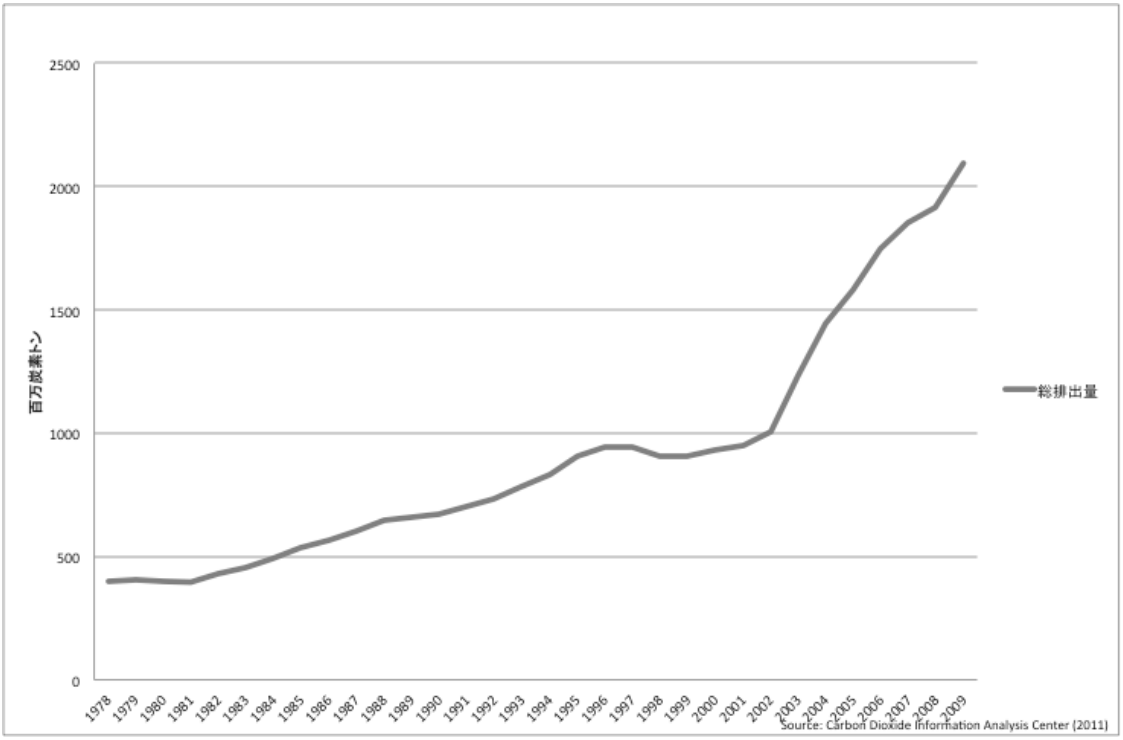
2007 年開催の COP13 で採択された「バリ行動計画」では、09 年（COP15）のコペンハーゲン会議で、京都議定書の第一約束期間（2008-12 年）以降の中・長期削減目標を設定した新たな国際合意を形成することになっていたが、「共通だが差異のある責任」原則をめぐる先進工業国と途上国間の攻防の決着はつかず、合意形成に失敗した。中・長期削減目標に関して、アメリカは COP15 に向けて、2020 年までに 2005 年比 17%削減（25 年に-30%、30 年に-42%）、2050 年までに同年比 83%削減という計画を発表していた。中国も同様に、新たな炭素強度削減の中期目標として、2020 年までに 2005 年に比べて、GDP 単位当たり

のエネルギー消費量を 40-45%削減する、という計画を会議が始まる前に公表していた。しかし、中国のエネルギー消費量が 2001 年から 2010 年の間に、アメリカの半分から世界最大に増大したこと[49]、また、とりわけ中国の一次エネルギー消費における石炭の比率（2009 年現在）が 67%と非常に高くそれだけ $CO_2$ の排出が多いということが、世界的な懸念材料となっているため[50]、特に、小島嶼国連合や環境 NGO から、実質的な削減を望む声が大きくなっていた。さらに、COP15 交渉の最終局面でアメリカのオバマ大統領は日本の鳩山首相も含む、先進工業国と途上国を含む二十数カ国が合意をはかった非公式会議に、中国から温家宝首相の代わりに外務部の役人を出席させ、会議中に本国から指示を得るために会議を幾度も中断させてしまうなど、国際交渉に対する真摯さの欠如という外交上の大失点をおかした[51]。

2010 年にメキシコのカンクンで開催された COP16/CMP6 では、すべての主要経済国―中国、米国、EU、インド、ブラジルを含む約 80 カ国―の温室効果ガス削減目標や削減活動へのコミットメント、先進工業国のみならず途上国の削減行動に対する監視・報告・検証と国際的な協議と分析メカニズムの制度化をはかること、グリーン気候基金の創設によって、2020 年まで年間 1000 億ドルの途上国支援など、コペンハーゲンの会議では決定が保留されたものが COP 決定として正式に採択された[52]。しかし、最重要課題の京都議定書以降の法的拘束力のある国際協力の枠組の在り方や第二約束期間についての合意などは、南アフリカのダーバンで開催の COP17/CMP7 に先送りされた。これを受け、翌年、「ダーバン合意」に基づき、2015 年までには普遍的で法的拘束力のある国際協力の枠組みの合意形成を行って 20 年までの実施を目指すこととなった。また、2012 年にカタールのドーハで開催の COP18/CMP8 では、EU やオーストラリアを含む数十カ国が第二約束期間として削減義務期間延長を受け入れたが、日本とロシアは受け入れを拒んだ。さらに、ドーハ会議では、今後の国際合意形成交渉を一つの交渉トラックで進めることを決定した。

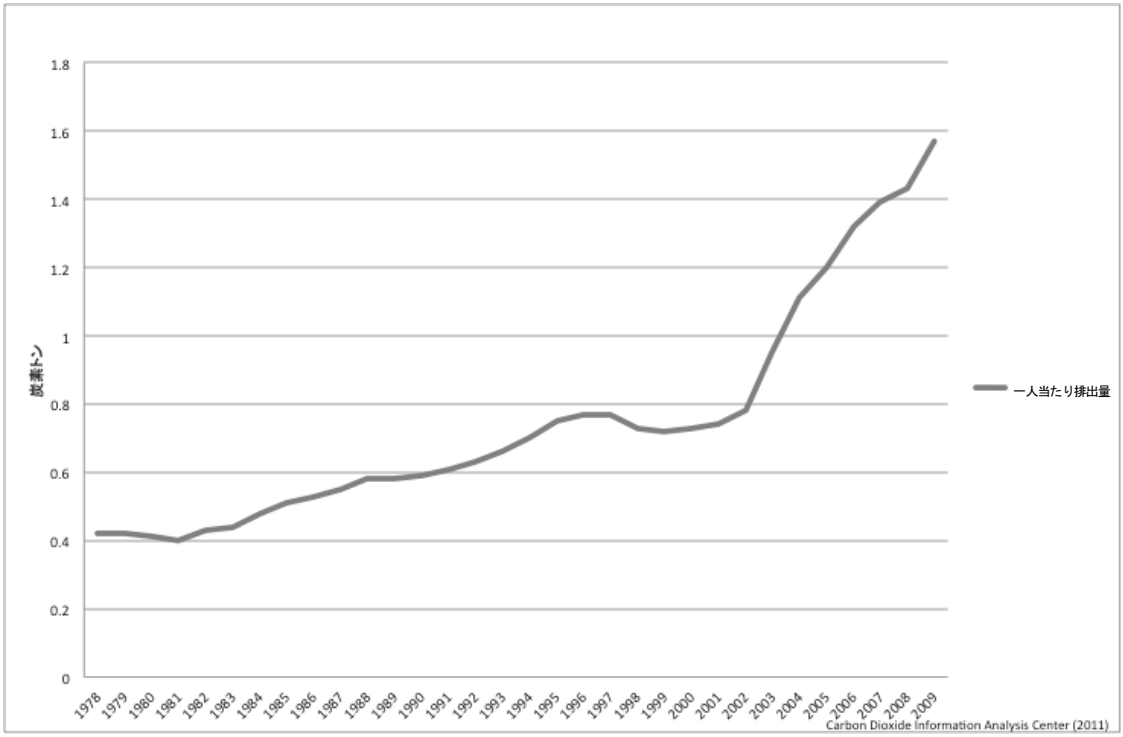
これまで見てきたように、国連を中心とした気候変動に関する国際会議において、中国を取り巻く環境はそれ以前とは大きく様変わりし、非常に厳しいものになっている。法的拘束力のある削減義務を回避する頑な中国の態度は、奇しくも胡錦濤時代の $CO_2$ の排出量の急増と重なり（図 2 参照）、先進工業国のみならず、気候変動に対して脆弱な途上国や環境 NGO の非難の的になりつつある。

図 2　中国の化石燃料燃焼起因の $CO_2$ 総排出量（単位：百万トン）




さらに、胡錦濤時代には、$CO_2$ の総排出量のみならず、一人当たりの $CO_2$ 排出量の急増も顕著になってきた（図 3 参照）。2004 年の一人当たりの $CO_2$ 排出量（化石燃料燃焼起源）は、1.11 トンで世界平均の 1.21 トンより少なかったものの、2006 年には 1.32 トンとなり世界平均の 1.27 トンを上回った。さらに 2009 年には 1.57 トンと世界平均の 1.28 トンをさらに引き離している。同年の中国人一人当たりの $CO_2$ の排出量は世界の 69 位（ちなみに日本は 41 位で 2.37 トン）であるが[53]、経済が発達している沿岸部は欧米先進工業国並みだが、内陸部の少ない排出量分も算入されることによって全体の数値が比較的小さくなっている。これは、いわば中国国内の「南北問題」であり、国内の地域別に温室効果ガス排出量に基づいた削減義務の差異化をはかる必要性を示唆しているのではないだろうか。

図 3　中国人一人当たり $CO_2$ 排出量（単位：炭素トン）




とはいうものの、まだ、国全体として中国人一人当たりの $CO_2$ 排出量は他の先進工業国に比べて少ないので、「共通だが差異のある責任」原則に基づいた中国の排出量削減義務回避の論理が破綻したとまでは言えないが、この議論の説得力が低下した事実は否めない。実際、小島嶼国やその他の脆弱な途上国から中国に対する実質的な温室効果ガスの削減を求める声が高まってきていて、G77 プラス中国の結束に亀裂が生じてきている。

こうした「中国たたき」にも似た状況に対して、中国の立場に立った反論もある。その基本的な論理は、中国から世界、特に、先進工業国に輸出されている工業製品等は、後者の国々の企業からのいわば外部委託生産であって、これらの国々は安い製品を中国から輸入するとともに中国で大量の温室効果ガスを排出している、というものである。事実、前述したように、中国の WTO 加盟後に急増した外国企業の中国進出と $CO_2$ 排出量急増には相関関係がある。ある研究では、2005 年における中国の $CO_2$ 排出量の三分の一は輸出品の製造によると算出している[54]。確かに、経済のグローバル化の進展した世界では、生産拠点の広域化とそれに伴う「カーボン・フットプリント」（$CO_2$ 排出量）も世界中至るところに集中あるいは散在している。気候変動問題の解決には地球単位の思考法が不可欠である。とはいうものの、主権国家が依然として重要な主体である現代の国際社会では、具体的な政策の立案とその実施は各国政府に委ねられる。

そこで、以下に中国の気候変動政策で中心的な役割を担う関係省庁とその政策の核心的

な考え方を概観した上で、クリーン開発メカニズム（と再生可能エネルギー開発）と中国の利益について簡単にみておきたい。

### （３）国内の気候変動政策決定過程

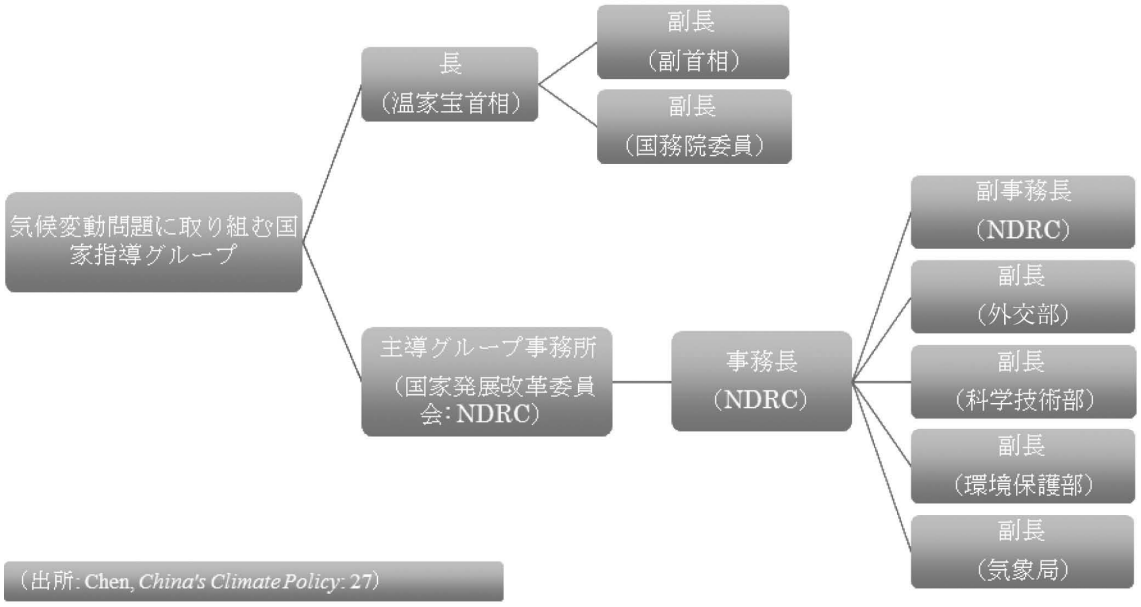
中国の気候変動政策制定やその実施について中心的な役割を果たすのは、環境保護部でも気象局でもなく、開発やエネルギー政策関連の省庁である。特に、マクロ経済およびエネルギー管理を統括する国家発展改革委員会（NDRC）が気候政策について大きな影響力を持っている[55]。その次に外交部と科学技術部、国家気象局そして環境保護部などが位置付けられる。外交部は国際気候変動交渉に際して開発主権の擁護を、科学技術部は海外技術援助と技術移転を管轄し、NDRC を中心として「開発第一」の原則の下、国際交渉を自国に有利になるように推し進めている。

2007 年 6 月以降、気候問題関係政府機関の間の政策協調をはかるために、新たに「気候変動問題に取り組む国家指導グループ」（National Leading Group to Address Climate Change）が立ち上がり、温家宝首相がその長になり、その下に二人の副長が置かれ、各々副首相と国務院委員がその任についた。しかし、実質的には、このグループの事務局が置かれた NDRC の委員長が実権を握り、その下に、それぞれ NDRC（副事務長）そして外交部、科学技術部、環境保護部、気象局を代表する副長官が置かれた（図 4 参照）。

NDRC を核とした中国の気候政策は、前述の「後悔しない」戦略に基づいていて、自国の利益が及ぶ範囲内で国際協力枠組みを支持する、というものである。そして NDRC の政策の核心はエネルギー安全保障と経済成長であり、この目的に適合する限りにおいて気候変動問題に対しても何らかの政策を採る、ということである。例えば、国内政策として再生可能エネルギー開発を促進する真の理由は、気候変動の緩和にあるのではなく、化石燃料の輸入を減らすというエネルギー安全保障戦略と経済成長を継続させるための新たな産業の育成戦略にあると言える。したがって、経済成長の妨げになるような規模の温室効果ガスの排出抑制は受け入れ難く、エネルギー効率を上げて生産性の向上をはかりつつ雇用創出になる限りにおいて、気候変動問題に関して国際的にも協力する、という立場である。世界の再生エネルギー利用は 2005 年から 2009 年にかけて 230%増大し、2009 年現在、世界人口の 6%に当たる 7500 万世帯にエネルギーを供給していると言われている。中国は、2005 年に第一次エネルギーの 7.5%を水力も含めた再生エネルギーでまかなったが、2020 年までにその比率を 15%に押し上げて石炭への依存の軽減（4 億トンの石炭の利用減少）と同時に $CO_2$ の排出量の削減をはかろうとしている。中国は 2009 年に 346 億ドルを再生可能エネルギー投資に振り向け、G20 諸国の間で最大の投資を行っている[56]。太陽熱や風

力エネルギー利用に関しては、中国国内に巨大な市場が形成されている。しかし、太陽光発電の国内市場はまだ発展途上にある一方、海外輸出向けの中国の太陽光パネルは、世界市場を席巻していて、アメリカとの貿易摩擦を起こしている[57]。確かに、中国の再生可能エネルギー利用は急拡大しているが、その第一義的目的はエネルギー安全保障の確保と新たな経済成長分野の開拓であり、気候変動対策の第二義的である。

図-4 気候変動問題関係政府機関の間の政策調整メカニズム

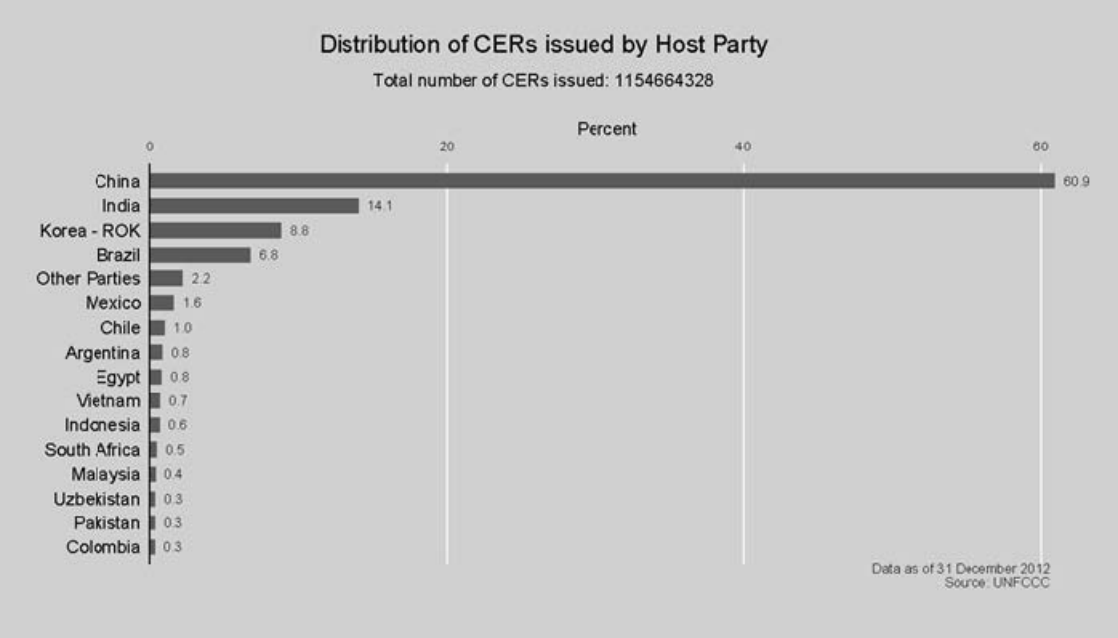



（出所：Chen, *China's Climate Policy*: 27）

同様のことは京都議定書の柔軟メカニズムであるクリーン開発メカニズム（CDM）を活用した「国際協力」についても言える。この CDM というのは、簡単に言って京都議定書で削減義務を負っている先進工業国と途上国間の共同プロジェクト（例：エネルギー効率が良く $CO_2$ の排出の少ない発電所建設）を通して、温室効果ガスの排出削減を目指すシステムである。先進工業国は、財政的支援あるいは技術移転の一環として共同プロジェクトを支援し、その共同プロジェクトから削減できた排出量を、支援の見返りとして認証排出削減(certified emission reductions: CERs) クレジットという形で国内削減努力の補完として獲得することができる。他方、途上国の方は、持続可能な発展にも資する技術移転などの恩恵を受ける。ただ当初、かなり問題となる CDM プロジェクトが横行し、実際の温室効果ガス削減への貢献が疑問視された。それは、ハイドロフルオロカーボン（HFC-23）破壊 CDM プロジェクトで、強力な温室効果ガスである 1 トンの HFC-23 が $CO_2$ の 1 万 1700 トン分に相当することに注目して行われるものである。この HFC-23 は、断熱発泡剤や冷媒等に使われるハイドロクロロフルオロカーボン（HCFC-22）の製造過程で生成されるもの

であり、これを破壊することによって、CERs を獲得する事業である。しかし、HFC-23 破壊事業では大量にクレジットが発生するために CERs の市場価格を低下させてしまうこと、また、この CDM 事業の実施のためにホスト国には HCFC-22 を不必要に増産するインセンティブが働いてしまうことが問題となっている。さらに、HCFC 類は成層圏のオゾン層保護レジームでは規制対象物質に指定されているので、この CDM 事業はオゾン層レジームの目的達成を阻害する恐れがある[58]。こうした問題から、HFC-23 破壊事業は、2004 年時点ですでに稼働している HCFC-22 生産工場に限る、といった規制が敷かれるようになった[59]。いずれにせよ。こうしたプロジェクトを含め、中国は CDM の世界最大の受益者である。中国が 2012 年までに獲得した CERs クレジットは世界全体の 60%以上を占める（図 5 参照）。本来なら気候変動に対して脆弱な低開発国で多くの CDM 事業が行われるのが筋であろうが、大量に効率よくしかもコストのあまりかからない事業を求めて中国に CDM 事業が集中している。こうした点も、多くの途上国の中国に対する不信感を助長している。中国以外に多くの CDM 事業を受注している国は、インド（14.1%）、韓国（8.8%）、ブラジル（6.8%）で、以上の上位 4 カ国のみで実に全体の 90.6%を占める。気候変動は地球規模の問題なので、効率よく削減できるところで温室効果ガスを削減できるのなら、こうした偏りがあっても問題ないのだろうが、現行の CDM 事業が実際にどれほどの削減に繋がっているのか、小規模で効率が悪くても、CDM 事業を必要としているところで事業を行う必要があるのではないか、といった疑問は残る。

図 5　CDM 受け入れ国によって発行された認証排出削減の分布



CDM プロジェクトは、2010 年度の中国 GDP を 0.03%押し上げたのみであったが、2020 年には 0.34%、2030 年には 5.2%押し上げると予想される[60]。CDM が中国の経済成長を促しつつ、気候変動問題解決に大いに貢献しているとは必ずしも言えない。しかし、中国にとっての CDM のメリットは多い。例えば、(1) 排出削減プロジェクトへの資金提供が得られる、(2) CERs を売って儲かる、(3) 環境にやさしい技術移転の新たな経路となる、(4) エネルギー効率の向上とエネルギー保全の改善に資する、(5) 地方の環境条件を改善する、(6) 所得と雇用機会の増大による貧困軽減に貢献する、というメリットがある。

## ４．結論

世界第 2 位の経済大国になった胡錦濤時代の中国は、グローバル・ガバナンスにどのように参画しているのだろうか。中国に対する一般的な印象は、自国の利益のみを追求する世界の異端児で、既存の国際秩序を蔑ろにする大国である、というものかもしれない。しかし、本章の分析の枠組みによれば、問題領域において異なるものの、中国は、既存の国際制度を支持する、条件闘争的な（機会主義的）行動を取る、拒否国となる、という三つの行動パターンに基づいてグローバル・ガバナンスに参画する。第一に、経済のグローバル化と中国、第二に、国連を中心とした集団安全保障体制と中国について概観し、最後に、気候変動問題に対する中国の関わり方についてその行動パターンを詳細に跡づけた。

端的に言って、経済成長は共産党の一党独裁体制を維持するために不可欠であるので、中国は、既存の国際経済秩序を支持する立場に立つとともに、輸出産業の維持のために元の価値の切り上げには消極的である。他方、国際安全保障体制への関わりについては、主権の擁護と内政不干渉の立場から武力行使を伴う「人道的介入」には拒否権を行使するあるいは棄権する、という慎重な態度を取る傾向にある。習近平時代も同様の政策の選択をするものと考えられる。他方、中国は責任ある大国として国連平和維持活動（PKO）を通しての国際貢献に関心を示している。新政権においても国連 PKO には積極的に参加するものと予想される。

最後に、気候変動問題に関しては、胡錦濤政権時代以前と同政権時代を通して、気候レジームを支持しつつ、自国の利益が得られる範囲内で国際的に協力する、という機会主義的な行動パターンを終始一貫して取ってきた。「共通だが差異のある責任」原則を拠り所に、法的拘束力のある温室効果ガス排出削減義務の受け入れを、途上国の利益を代弁しながら、頑なに反対してきた。しかし、胡錦濤時代に中国全体の $CO_2$ の排出量と一人当たりの排出量が急増して、これまでの原則論が説得力を欠くものになるとともに、CDM の最大の受益者にもなっているので、先進工業国のみならず、途上国からも実質的な削減義務を負う

ように中国に対して圧力がかかっている。しかし、中国の気候変動政策は、エネルギー安全保障の確保と「開発第一」ならびに「経済成長」追求の至上命題によって規定されているので、新たな国際協力の枠組みを交渉する際、中国が先進工業国と同等の削減義務を負うとは考えにくく、これまでのような条件闘争を繰り返すと考えられる。中国国内の政策の優先順位に変化がない限り、習近平時代になっても気候変動問題に関しては、これまでと同じように機会主義的な態度をとるであろう。

## ー注ー

1 Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995).（グローバル・ガバナンス委員会『地球リーダーシップ－新しい世界秩序をめざして－』（ＮＨＫ出版、1995 年）。

2 *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* (Lynne Rienner Publishers, Vol. 1, No.1, Winter 1995).

3 James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

4 Frank Biermann and Philipp Pattberg, *Global Environmental Governance Reconsidered* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2012).

5 Oran R.Young, ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1997).

6 Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood* : 2.

7 Olson Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

8 中新世時代の地球平均気温は、現在に比べて 3℃から 6℃高く、海は酸性で、極地の氷冠はなく、海面は今より 25ー40m 高かった（ローレンス・C・スミス『2050 年の世界地図―迫りくるニュー・ノースの時代』（NHK 出版、2012 年）44 頁。

9 Garret Hardin, “The Tragedy of the Commons.” *Science*. Vol. 162 (13 December 1968), pp.1243-1248.

10 James Fallows, “Containing Japan,” *The Atlantic Monthly.* Volume 263, No. 5 (May 1989), pp.40-55.

11 Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

12 毛里和子、加藤千洋、美根慶樹『21 世紀の中国　政治・社会編―共産党独裁を揺るがす格差と矛盾の構造』（朝日新聞出版、2012 年）。

13 この節の内容は、平成 23 年度外務省国際問題調査研究・提言事業である『新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来』（財団法人日本国際問題研究所、2012 年）の議論に負うところが大きい。特に、研究主査の納家政嗣先生の議論を参照した（前掲書: 1-18 頁）。

14 D. Wilson and R. Purushothaman, “Dreaming with BRICs: The Path to 2050.” *Goldman Sachs Global Economics Paper*, No. 99 (2003).

15 大橋英夫「新興国をめぐる成長パラダイムの転換―国際経済システムへのインパクト―」『新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来』77-78 頁。

16 和田洋典「新興国の挑戦と国際マクロ経済ガバナンスの行方」同上、132-138 頁。

17 定形衞「旧ユーゴ紛争と平和構築の課題」『国際問題』No. 567（2007 年 9 月）34-42 頁。

18 前掲書、39 頁。

19 増田雅之「中国の国連 PKO 政策と兵員・部隊派遣をめぐる文脈変遷―国際貢献・責任論の萌芽と政策展開―」防衛研究所紀要、第 13 巻、第 2 号（2011 年 1 月）、 1-24 頁。茅原郁生、美根慶樹『21 世紀の中国　軍事外交編―軍事大国化する中国の現状と戦略』（朝日新聞出版、2012 年）特に第 7 章。

20 江沢民「在安保理首脳会議上的講和」『中華人民共和国国務院公報』2000 年第 32 期: 9（増田、前掲書からの引用）。

21 東大作「グローバルな『平和執行・平和維持活動』と『新興国』の台頭」『新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来』、195-210 頁。

22 ロイター通信、「対シリア安保理決議は再び否決、中ロが拒否権行使」2012 年 02 月 5 日。＜http://jp.reuters.com/article/idJPTYE81K27Z20120205＞2013 年 2 月 14 日アクセス。

23 茅原、美根『21 世紀の中国　軍事外交編』203-205 頁。

24 『人民日報』2004 年 11 月 15 日［茅原、美根、（前掲書：208 頁）］からの引用。

25 増田「中国の国連 PKO 政策と兵員・部隊派遣をめぐる文脈変遷―国際貢献・責任論の萌芽と政策展開―」。

26 スーダン西部のダルフールでのスーダン政府軍の反政府軍攻撃を止めるために、国連安保理は幾度となく決議案を採択したが、それらの決議案が制裁措置や武力行使を示唆するものであれば、中国は棄権している。さらに、2006 年 8 月、国連安保理がダルフールへの国連 PKO ミッション展開の決議案にも、スーダン政府の合意がないということで、中国は棄権している。しかし、こうした中国の行動に対する国際社会の批判（スーダンの石油を輸入している中国の利益を優先したスーダン支援という批判など）に応えるべく、中国は国連事務総長等が担ってきた紛争解決のための「仲介者」のように、スーダン政府に働きかけて、アフリカ連合（AU）・国連ダルフール合同平和維持活動（UNAMID）の受け入れを実現させた。こうした行動に対して、中国国内の専門家が、「人道的介入」規範と中国が自らに課している「国家主権の尊重や内政不干渉など」の原則論との間の折衷的アプローチとして、「創造的介入」という概念を提示していることは、非常に興味深い（増田、前掲書: 19-23 頁）。

27 Pamela S. Chasek, David L.Downie, Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics*, Fifth Edition. (Boulder CO: Westview Press, 2010). その他、Detlef F. Sprinz and Martin Wei β, “Domestic Politics and Global Climate Change” in Urs Luterbacher and Detlef F. Sprinz eds., *International Relations and Global Climate Change*（Cambridge, MA: MIT Press, 2001: 67-94）は、国の生態系的（気候変動に対する）脆弱性の大小と（気候変動の）緩和費用の多寡によって、国の国際交渉の立場が、レジームの推進者（pushers）、中間派（intermediates）、傍観者（bystanders）、そして妨害者（draggers）に分かれる、と想定している。

28 フロンガスの用途は広く、ビルの空調器などの大型の冷媒や断熱材の発泡剤（CFC-11）、家庭用冷蔵庫、自動車のクーラー、自動販売機の冷媒（CFC-12）、そして電子機器や精密機器の洗浄剤（CFC-113）等。

29 ウィーン条約交渉時の指導国連合は、国内ですでにスプレーの噴霧剤にフロンガスの使用を禁じていたアメリカと北欧諸国で、技術的対応の遅れていた EC、日本、ソ連は拒否国連合を形成していた。しかし、極地域の上空にオゾンホールが観測されるとか、アメリカやヨーロッパの化学会社によってフロンガスの代替フロン（ハイドロクロロフルオロカーボン: HCFCs）の製造が可能になるにしたがって、拒否国連合がレジーム指導国に態度を変えることによって、国際的に成層圏のオゾン層破壊物質を規制するという画期的な議定書が採択された（Chasek et al. *Global Environmental Politics*: 164-6）。

30 Chasek et al.前掲書: 168。

31 Chasek et al.前掲書: 67。

32 「環境と開発に関するリオ宣言」［第 2 原則］各国は、国連憲章及び国際法の原則に則り、自国の環境及び開発政策に従って、自国の資源を開発する主権的権利及びその管轄又は支配下における活動が他の国、又は自国の管轄権の限界を超えた地域の環境に損害を与えないようにする責任を有する（環境庁・外務省監訳『アジェンダ 21 実施計画 1997』（エネルギージャーナル社、1997 年）。

33 Gang Chen, *China's Climate Policy* (London: Routledge, 2012), p.6.

34 Beijing Ministerial Declaration on Environment and Development, Beijing, 19 June 1991.

35 Michael Grubb with Christiaan Vrolijk and Duncan Brack, *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment* (London: RIIA and Earthscan, 1999), p.36.

36 実は、G77 には、それぞれ異なった利害や経済発展段階の国々が含まれている。例えば、小島嶼国連合（AOSIS）、石油輸出国機構（OPEC）諸国そしてその他多くの比較的発展の遅れた途上国、その反対に、ブラジル、中国、インドあるいはインドネシアのように比較的経済発展を遂げている途上国もあって、後述するように、京都議定書の第一約束機関以降の中長期削減目標制定に向けての交渉では、G77 に所属する途上国の足並みが乱れてきている。

37 Chen, *China's Climate Policy*, p. 6.

38 Paul G. Harris ed., *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West* (London: Routledge, 2009), pp.59.

39 Harris ed., ibid.

40 Grubb, *The Kyoto Protocol*: pp.95-96.

41 Harris, *Climate Change and Foreign Policy*: 59; Chen, *China's Climate Policy*: p.100.

42 MEF には、オーストラリア、ブラジル、カナダ、中国、欧州連合、フランス、ドイツ、インド、インドネシア、イタリア、日本、韓国、メキシコ、ロシア、南アフリカ、英国そして米国の 17 カ国と地域、さらに COP15 の開催国であるデンマークと国連代表が参加している。2009 年の 10 月 20 日までに会合が 5 回開催されている。<http://www.state.gov/g/oes/climate/mem>2010 年 3 月 15 日アクセス。

43 Chen, *China's Climate Policy*: p.9.

44 松本泰子、太田宏、蟹江憲史「欧州における長期目標設定過程とその政治的背景―科学と政治のインタラクション―」『季刊環境研究』第 138 号（2005 年）、93-101 頁。

45 Chen, *China's Climate Policy*: p.9.

46 National Development and Reform Commission (NDRC), “China’s National Climate Change Policy”: 26. <http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf>2013 年 1 月 31 日アクセス。
47 Joanna I. Lewis, “China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiations.” *The Washington Quarterly*, Vol. 31, No. 1 (Winter 2007-08 (pp.155-174), p.156.
48 Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC), <http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/meth_reg.html>2013 年 2 月 17 日アクセス。
49 Chen, *China’s Climate Policy*, p.20.
50 太田宏「新興国の台頭とグローバル・コモンズのガバナンス：中国の『新エネルギー危機』への対応」『新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来』（2012 年）150-151 頁。
51 Mark Lynas, “How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the Room.” *The Guardian*. <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-change-mark-lynas>2013 年 1 月 31 日アクセス。
52 The United Nations/UNFCCC, *Decision 1/CP.16* “The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention,” FCCC/CP/2010/7/Add.1.
53 <http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/top2009.cap>2013 年 2 月 18 日アクセス。
54 Chen, *China’s Climate Policy*, p.22. 例えば、Christopher Weber, Glen Peters, Dabo Guan, Klaus Hubacek, “The Contribution of Chinese Exports to Climate Change.” *Energy Policy*, Vol. 36: 3572-7 を参照。
55 以下の記述は、特段の断りがない限り、Chen (Chapter Three China’s Energy and Environmental Bureaucracy in *China’s Climate Policy*, 24-34)を参照した。
56 Chen, 前掲書: pp.46-48. ; 太田「新興国の台頭とグローバル・コモンズのガバナンス」、153-156 頁。
57 太田、前掲書。
58 松本泰子「地球環境レジーム間の政策矛盾と因果メカニズム―HFC-23 破壊 CDM 事業の事例」『環境経済・政策研究』Vol. 1, No.1（2007 年）、54-64 頁。
59 財団法人地球環境センター「HFC23 回収･破壊プロジェクト」<http://gec.jp/gec/JP/Activities/cdm/copmop/hfc23.pdf>2013 年 2 月 20 日アクセス。
60 Chen, China’s Climate Policy, p.41.

# 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

前回第 17 回党大会（2007 年）で“儲君”、すなわち,「次期皇帝と定められた皇太子」とされた習近平が、2012 年の第 18 回党大会（11 月 8 日ー14 日）で党総書記および党中央軍事委員会主席ポストに就任し、2013 年３月開催の全国人民代表大会で国家主席および国家中央軍事委員会主席ポストに選出されたことで、名実ともに党・国家・軍の三権トップとしての「習近平体制」が始動することとなった。薄熙来事件という“幕間劇”があったにせよ、前任の胡錦濤から習近平への政権バトンタッチがほぼ円滑裡に進められたことは、ポスト鄧小平期の現代中国政治史における特筆すべきトップ項目とも言える。というのも、後に詳述するように前任者の“裸退”、“全退”（＝完全引退）という空前の事態も茲には観察されるからである。

13 億人という世界最大規模の国民を率いる国家指導者としての習近平の「懊悩」たるや、如何ばかりのものがあろうか。ポスト鄧小平期の中国政治社会の基底構造にはさまざまな地滑り的な大変動が発生しており、且つそれが大きな「内圧」として“蓄圧”されつつあるところから、これらに如何に対応するかが、新たな「習近平体制」にとっての主要な関心とならざるを得ない（菱田 2013）。畢竟、政治とは民意のありように対応しなければならないものだからである。

為政者にとって、とりわけ現代中国のようなエリート派閥政治の様相色濃い政治文化にあっては、中南海の深奥で日々繰り広げられる政治権力をめぐる確執が大きな腐心対象であることは論を俟たない。

だが、国家全体に対する統治の手法としては、実は、限られたものしか存在していない。中国の最高指導者としての自らの絶対的な個人カリスマに指導力の淵源を求めるというかつての手法に依拠するか、あるいは政治指導者トップの座の根源を既存の制度的秩序に求めるのか、あるいは暴力装置に依拠した強圧的な抑圧手段に訴えることで「ノー」の声を封殺して自らの統治を強行するか、あるいは全く逆に大衆迎合的なポピュリズム手法を採用するか…その選択肢は決して多くはない。せいぜいのところ、そのベストミックスを如何に、奈辺に見出すかというのが唯一の現実的選択と言っても過言ではない。

というのも、かつて毛沢東、鄧小平といった中国現代史における超弩級の英雄的指導者にあってすら、国内政治の文脈における絶対的指導性をわがものとするには、数多くの路

線闘争、権力闘争を勝ち抜く長い時間が必要であった。だが、毛、鄧の政治キャリアの最終場面においてはやはり大衆的な熱狂的支持を背景とした個人カリスマとしての絶対的な決定権限を手中にしていたことが、毛沢東、鄧小平の現代中国史における彼らの特異なポジションを決することとなったのも紛れもない事実ではある。

この関連で言えば、いわば個人としての神格化されたオーラを放つカリスマ性と権力掌握に至る長い時間という二つの決定的な要素を欠く新任トップ、習近平の“苦悩”はとりわけ深いものとも思われる。なぜなら、2012 年秋の総書記就任以来、本稿執筆時点、僅か 200 余日に過ぎず、個人としての習近平自身のパーソナリティと資質は依然不鮮明だからである。カリスマなき集団指導体制下のポスト鄧小平期の指導者としては前任の胡錦濤とて同様の苦悩を抱えていたのも事実ではある。だが、国内政治における基底構造の地滑り的地殻変動がここに来て浮上していることから、現リーダー習近平の“苦悩”はそれをはるかに上回るものと思われる。

若し、この外部的な“邪推”に一定の確度があるとすれば、「習近平体制」にとってその成立自体がどこまで既存の諸制度規定によって“合法的”に選出されたものであるのか、どこまで制度的に保障された政治体制の成立過程と看做すことが可能であるのか…その制度的合法性の強調こそが自らのガバナンスの主要な保障措置とならざるを得ない。なぜなら、社会主義システムにおける制度的欠陥として「権力の継承」、すなわち、後継者選出プロセスにおける不透明性、密室性が夙に指摘（小倉 1985）されているが、M・ウエーバーの「支配の類型」論を俟つまでもなく、カリスマ性を欠く習近平としては「カリスマ支配」に替わるものとしての「合法的支配」をその統治の根底に求めざるを得ないからである。

この意味で、胡錦濤時代を総括した上で新たな習近平時代を展望しようとの本報告書全体にあって、本稿は、こうした習近平体制の成立過程に注目し、指導者グループの選出が行われた第 18 回大会のプロセスをどこまで制度化が進んだのかという観点から、内外の公式／非公式文献その他に依拠することで、これを検討することとしたい。この作業を通じ、毛沢東、鄧小平、江沢民、胡錦濤に次ぐ第 5 世代リーダーシップのガバナンスが直面する課題の一端を探る。

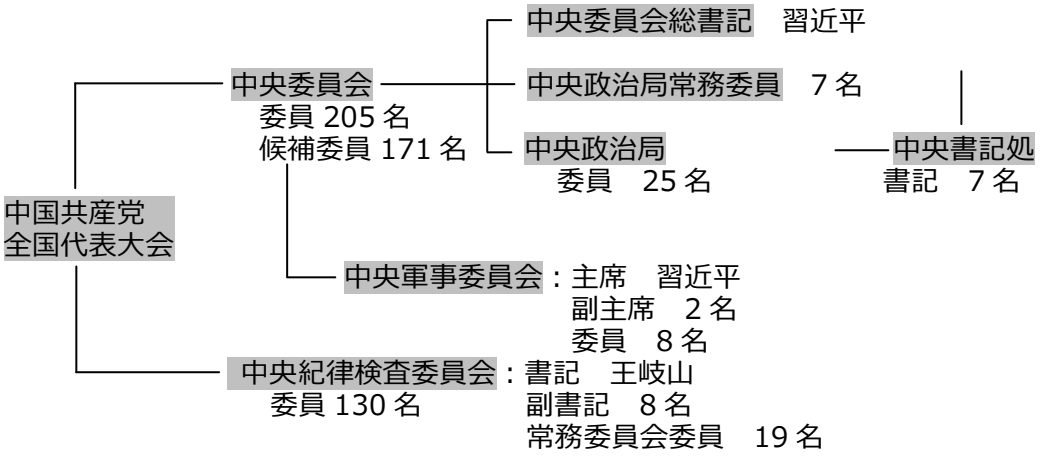
なお、習近平が“儲君”となるプロセスは前回の 2007 年段階の第 17 回党大会における「制度化」の問題であり、本稿ではそれを前提とした上で、主として《チャイナ・セブン》と称される中国共産党中央政治局常務委員等の選出過程を俎上に載せることとする。

## Ⅰ《チャイナ・セブン》の誕生プロセス

### 1. “トップ 25”の誕生プロセス—人選基準

今回の第 18 回党大会で**第 1 図**に示した通りの第 18 期中央委員会が形成され、今後 5 カ年における中国共産党の指導組織（以下「中央領導機構」）の骨格が決まったことになる。その中央領導機構に属するメンバーこそが 8,260 万人規模の中国共産党員を束ね、ひいては 13 億人中国人全体を統べる文字通りの中国指導機構である。

第 1 図　中国共産党第 18 期中央委員会




とりわけ、“両委”と称される党中央委員会（委員 205 名、候補委員 171 名）および中央紀律検査委員会（委員 130 名）がこの「中央領導機構」の中核をなし、就中、中央委員会メンバーおよそ 400 名こそ、中国の舵取りを握るトップ・エスタブリッシュメント層そのものといってよい（**第 1 表**）。

第 1 表　中国共産党第十八期中央委員会

| | | |
|---|---|---|
| 中央委员会总书记 | | 习近平 |
| 中央政治局常务委员会委员 | | 习近平　李克强　张德江　俞正声　刘云山　王岐山　张高丽 |
| 中央政治局委员 | | 习近平　马凯　王岐山　王沪宁　刘云山　刘延东　刘奇葆　许其亮　孙春兰　孙政才　李克强　李建国　李源潮　汪洋　张春贤　张高丽　张德江　范长龙　孟建柱　赵乐际　胡春华　俞正声　栗战书　郭金龙　韩正 |
| 中央书记处书记 | | 刘云山　刘奇葆　赵乐际　栗战书　杜青林　赵洪祝　杨晶 |
| 中央军事委员会 | 主席 | 习近平 |
| | 副主席 | 范长龙　许其亮 |
| | 委员 | 常万全　房峰辉　张阳　赵克石　张又侠　吴胜利　马晓天　魏凤和 |
| 中央纪律检查委员会 | 书记 | 王岐山 |
| | 副书记 | 赵洪祝　黄树贤　李玉赋　杜金才　吴玉良　张军　陈文清　王伟 |
| | 常务委员会委员 | 王伟　王岐山　刘滨　江必新　杜金才　李玉赋　吴玉良　邱学强　张军　张纪南　陈文清　周福启　赵洪祝　侯凯　俞贵麟　姚增科　黄树贤　黄晓薇　崔少鹏 |

このトップ層のありようこそまさに国家の存亡に直結するため、その人選には細心の留

意が求められる。鄧小平自身、かつて「中国のことをうまくやるためには、そのカギは党にあり、人にある…カギとなるのは、共産党によい政治局があり、特に、よい政治局常務委員会があることである。この部分に問題さえなければ、中国は泰山のように安泰である」（鄧小平）[1]と語っていたことにも窺われる。

今回の第 18 回党大会における「中央領導機構」メンバー選出に際しては、この鄧小平発言が“指導思想”として掲げられ、以下の四点が《四化》方針＝人選基準として設定された[2]。

—政治性：確固たる政治性を持ち、中国の特色ある社会主主義の旗幟を鮮明にして、鄧小平理論、“三つの代表”重要思想、科学的発展観を堅持し、党の路線、方針、政策を貫徹し，党中央との高度の一致性を持つこと。

—領導能力：指導能力が強く，実践経験が豊富で、正確な政治成績観念を持ち、業績が突出しており、党員と大衆を擁護すること。

—民主集中制：民主集中制を率先実施し，協調性、団結性から中央領導グループとの団結統一を自覚的に維持すること。

—党性原則：党性原則が強く、思想作風と工作作風が廉潔自律にして、党内外において良好なイメージがあること。

果たして、これらの人選基準は、具体的な対象候補者を眼前にしてどこまでその採用可否を決する際のオペレイショナルなメルクマールたり得るか、われわれの眼からははなはだ疑問視されるところではある。だが、少なくとも、従来からの政治性、党性原則、そして党中央との一致性という旧態依然たる名目的原則に加えて、実務経験、業績というメリットクラシー的観点および「党内外における良好なイメージ」というポピュリスト的観点が掲げられている点からは、「十八大人事準備工作における“科学化”、“民主化”」[3]という肯定的な評価も半ば妥当としてもよいであろう。

## ２．十八大人事準備工作

こうした人事銓衡基準を掲げ、2011 年 10 月に開催された 17 期六中全会において「第 18 回党大会を 2012 年下半期に開催する」ことを決定し、十八大人事準備工作が正式にスタートしたとされている。だが、実際のところ、これに先立ち、2011 年 7 月段階から、全国範囲で“両委”メンバーの人選基礎作業は開始されていた。すなわち，総計 59 グループの考察組を 31 省市区の全国レベルに派遣すると同時に 130 箇所の中央国家機関、中央金融機構において人選「考察」を進めた。それぞれの考察組は、省部級（＝閣僚級）幹部がプロジェクト・チームリーダーとなり、チームメンバーは各 100 名余、この基礎的人選作業全体を通じておよそ 1,000 名余がこの考察工作に従事したという。

その「考察」に際しては、上記の《四化》方針に準拠したものとして「徳・能・勤・績・廉」考察基準が掲げられた。中でも「徳」は最重要のトップ項目とされ、幹部としての理想信念、政治的立場、政治的紀律の遵守度、“勤政廉政”に大きな注意が払われた。

この人事銓衡プロセスで興味深いのは、上述ポピュリスト的観点からの考課項目として、「民主測評」が行われている点である。この「民主測評」とは、党内外における人物評価をいわばアンケート形式で民意評価の所在を測定しようとするもので、「総体評価」、「道徳品行」、「為民辦事」、「履行職責」、「開拓進取」、「廉潔自律」とそれぞれ題された６評価項目に関して、合計 42,800 人範囲で意見聴取を行った。更には、この民意アンケートのフォローアップとして総計 27,500 人に対し、個別的な追加インタビューを行うという入念さであった[4]。

これらの人事考察作業の実施に際しては、“５厳禁、17 不准、５一律”と称される改選時のルールが準用された。これは、党中央紀律検査委員会・党中央組織部が 2010 年末に制定した準則で、その内容とは、現金授受、物品供与、饗応その他による買収行為、電話、短信（＝ショートメッセージ）、直接面談等による投票依頼、誘導あるいは官職売買等の一切の不正行為を厳禁するもので、違反者に対しては、一律に候補者資格および「考察」銓衡担当資格を剥奪し、降格、罷免その他処分のほか、厳正な法的措置を講ずるものと定められている[5]。

### ３．候補者リスト

こうした「考察」人事銓衡プロセスを経て、先ず、作成されるのが“両委”メンバー「初歩名簿リスト」であり、それぞれの設置レベル、規模に応じて単位党組織、党委員会、党委拡大会議等でこの初歩リストへの投票審査が行われた。差額率（＝ポスト数に対する候補者の競争率）は 1.5ー2.0 とされ、若し、不同意票が 1/3 以上あった場合には本リストから除外された。このプロセスは、対象候補者の政治性判断、業績考課そして民意評価という“道徳関、民意関、実績関”による選別とされている。

各レベルにおける投票審査結果を踏まえて、2012 年５月段階で「第 18 期中央政治局組成人員預備人選」が中共中央党員領導幹部会議において評決され、2012 年 6 月、727 名の“両委”人選考察結果が最終確定した。

そして、この 727 名の“両委”メンバー候補者に関し、2012 年 10 月 22 日段階で、政治局常務委員会が「全体を配慮し、総合的に研究した」（＝统筹考虑，综合研究）結果として、532 名の“両委”「候補者予備リスト」（＝候選人預備人選）を確定した。

### ４．十八大選挙

こうした準備の上に、第 18 回党大会が 2012 年 11 月 8 日開幕され、党大会全体の議事運営を差配する十八大主席団が習近平を主席として選出され、11 月 10 日、主席団第二次会議で習近平が先の「候選人預備人選名簿」を提案することを決定し、各代表団が逐次差額選挙方式でこの“両委”人選に予備選挙を実施、これらの結果を踏まえて、11 月 13 日，党大会主席団第三次会議でこの予備選挙結果としての「“両委”候補者名簿（＝候選人名単）」を正式確定した。

これを受けて、大会最終日、11 月 14 日午前、十八大代表、特任代表合計 2300 名が無記名投票で正式投票を行った。この結果、既述の通り、候補中央委員を含む“両委”376 名の中央委員会および 130 名の中央紀律検査委員会委員が選出されたのであった。

## Ⅱ．継承プロセスをどう評価すべきか：権力継承の制度化はどこまで進んだのか？

では、こうした権力継承のプロセスをどのように評価すべきであろうか？　冒頭で指摘した通り、「習近平体制」の成立過程自体がどこまで既存の諸制度規定によって“合法的”に選出されたものと言えるのだろうか？　これを制度的に保障された政治体制の成立過程と看做すことがどこまで可能であるのか、先ずは選出過程の詳細を見ることでこれを検討することにしよう。

### １．“両委”候補者リスト

先ず、“両委”候補者リストの作成プロセスを検討してみよう。

前項で瞥見した通り、第 18 回党大会開催に至る“両委”選挙プロセスにおいて、“両委”メンバー選出対象者としての候補者リストには、⑴「初歩名簿リスト」（2011 年７月ー）、⑵「第 18 期中央政治局組成人員預備人選」（2012 年５ー６月段階）、⑶「候補者予備リスト」（10 月 22 日）そして⑷「候選人預備人選建議名簿」（11 月 10 日）、⑸最終「“両委”候補者名簿」（11 月 13 日）と各段階毎の５種類がある。

⑴の「初歩名簿リスト」は、ポピュリスト的観点からの考課としての「民主測評」項目をも含んだ結果であり、これは、各基層党組織における投票審査に付される基礎的な第一次リストと言ってよい。各レベルにおける投票審査結果を踏まえ、中共中央党員領導幹部会議における評決（2012 年５月段階）を経て、最終確定されるのが⑵であり、リスト掲載人数は 727 名である。ところが、10 月 22 日の政治局常務委員会レベルの“総合研究”の結果として作成、確定される⑶では 532 名へと 195 名の対象者が除外されている。更に、第

18 回党大会第 2 日目の 11 月 10 日、習近平・十八大主席団主席が提案する⑷の「候選人預備人選建議名簿」では 555 名と新たに 23 名が候補者最終リストに追加されている。この「候選人預備人選建議名簿」に対する予備選挙として各代表団が投票を行った結果、11 月 13 日段階で大会主席団第三次会会議を通じ、最終確定するのが⑸であり、この最終的な「“両委”候補者名簿」が翌 14 日午前の正式選挙に付されたものであった。

つまり、ここにあっては、候補者リストの作成プロセスそのもの制度適合性は擱くとしても、候補者リスト自体が増減することの背景は問題視されても当然と言えよう。そもそものスタートとしての考察組の「考察」対象者、42,800 人という考察範囲はどのように決定されるのか、その対象者範囲、選定基準等を明確に規定した制度は公開されてはいないが、敢えてこの点を等閑視したとしても、727 名から 532 名への圧縮と 555 名への対象拡大という二つのリスト修正行為の正当性を明快に規定した背景制度は明らかにされてはいない。国営通信新華社の第 18 回党大会直後の昂揚した報道にもそのヒントはない[6]。その圧縮過程としての 10 月 22 日段階の政治局常務委員会の「全体への配慮、総合的な研究」（＝统筹考虑，综合研究）に不透明性が見出されるとすれば、更には、党大会開幕後主席団なる意思決定主体が下す候補者最終リストへの追加に恣意性が払拭し難いとすれば、本稿が注目する制度的な適合性のレベルを高いものと評価することはむずかしい。

**２．競争性**—差額率

その一方で、**第２表**に見る通り、それぞれの議席数に対して、それを上回る規模の候補者が存在しているという意味合いでは、「差額」選挙の持つ重要性は一定程度担保されているとも言える。議席数と候補者数が一致する「等額」選挙の場合、投票を行うに際して、信任するか／しないかの選択に限られることと比較すれば自ずと明らかであろう。205 名、171 名、130 名という中央委員、中央委員候補、中央紀律検査委員会委員に対する候補者はそれぞれ 224 名、190 名、141 名と 19 名、11 名規模の落選者が発生している。

第２表　差額率

| | 議席 | 候補者 | 差額 | 差額率 |
|---|---|---|---|---|
| **中央委員** | 205 | 224 | +19 | 9.3% |
| **中央委員候補** | 171 | 190 | +19 | 11.1% |
| **中央規律検査委員会委員** | 130 | 141 | +11 | 8.5% |

この差額率を敢えて選出過程における競争性基準と看做すことが赦されるならば、第 16 回党大会（2002 年）以来のこの 10 年余の党大会における人事選出の競争性は 2002 年段階

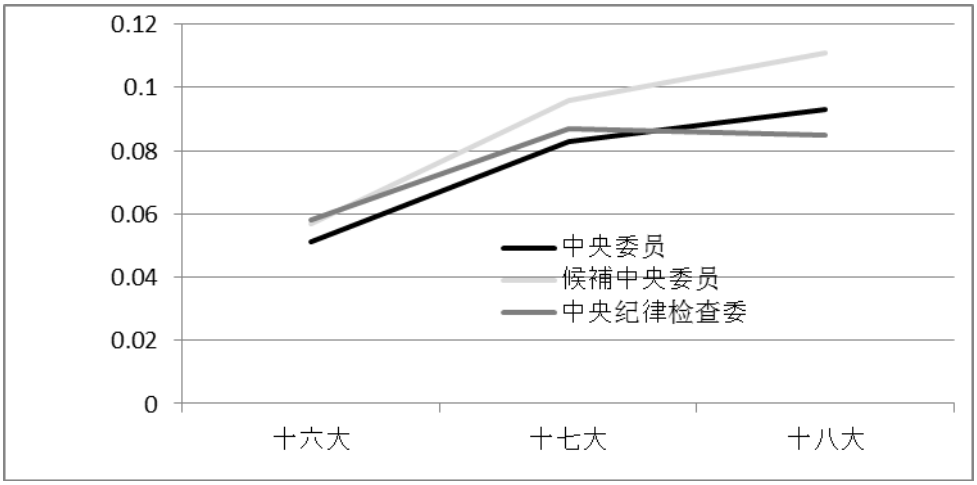
における数％レベルから第 18 回党大会における 10％前後へと高まりを見せている（**第３表**、**第２図**）。回を追う毎に党大会におけるリーダーシップ選出における差額選挙を通じた「制度化」適合度が向上しているものとも思われる。

第３表　「中央領導機構」の選出(2002 年ー)

（単位：人，％）

| | | 十六大 | 十七大 | 十八大 |
|---|---|---|---|---|
| 中央委员 | 提名 | 208 | 221 | 224 |
| | 实選 | 198 | 204 | 205 |
| | 差額率 | 5.1% | 8.3% | 9.3% |
| 候補中央委员 | 提名 | 167 | 183 | 190 |
| | 实選 | 158 | 167 | 171 |
| | 差額率 | 5.7% | 9.6% | 11.1% |
| 中央纪律检查委 | 提名 | 128 | 138 | 190 |
| | 实選 | 121 | 127 | 130 |
| | 差額率 | 5.8% | 8.7% | 8.5% |

第２図　差額率の推移（2002 年ー）




しかしながら、党大会における“両委”の正式な選出とは、大会最終日午前に行われる正式選挙によるものである。この段階における最終確定「候補者リスト」が上記⑷段階の結果ではあるが、この正式選挙は 376 名中央委員会委員、候補中央委員および 130 名中央紀律検査委員会委員合計 506 名に対して行われる「等額」選挙として実施されている。すなわち，最終場面にあっては、従来の旧態依然たる信任投票形態が採用されている。この限りでは、上記差額選挙実施を通じて積み上げられた制度適合性も、最終段階の「等額」選挙によって一気に足許をすくわれる結果となっているとも言えよう。

### ３.“チャイナ・セブン”、“トップ 25”選出プロセス

次に、“両委”の中でもその中核をなす中央政治局委員および中央政治局常務委員の選出そのものを俎上に載せよう。

今回の第 18 回党大会では、それぞれ 25 名、7 名の中央政治局常務委員および中央政治局委員が選出されており、“トップ 25”、“チャイナ・セブン”[7]とでも呼ぶことができるが、そもそもこれらの中央政治局委員、中央政治局常務委員等に定数はない。多数決原則によるところから常務委員メンバー数が奇数という点を除けは、**第４表**に見る通り、各大会毎にそのメンバー規模は大きく変遷しており、建国後の第 8 回党大会（1956 年）以降でもかなりの変動がみられる。第 17 期中央委員会における“トップ 25”、“チャイナ・ナイン”体制から、今回の第 18 期では“トップ 25”、“チャイナ・セブン”へと常務委員メンバー数が７名に変更された。

第４表　党大会の変遷

| | 会議期間 | 中央委員 | 候補中央委員 | 中央政治局委員 | 中央政治局常務委員 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一大 | 1921.7.23-31 | | | 3人（中央局） | |
| 二大 | 1922.7.16-23 | 5人（執行委員） | 3人 | | |
| 三大 | 1923.6.12-20 | 9人 | 5人 | 5人（中央局） | |
| 四大 | 1925.1.11-22 | 9人（執行委員） | 5人 | 5人（中央局） | |
| 五大 | 1927.4.27-5.9 | 31人 | 14人 | 8人（候補2人） | 3人 |
| 六大 | 1928.6.18-7.11 | 23人 | 13人 | 7人（候補7人） | 5人（候補3人） |
| 七大 | 1945.4.23-6.11 | 44人 | 33人 | 13人 | |
| 八大 | 1956.9.15-27 | 97人 | 73人 | 17人（候補6人） | 6人 |
| 九大 | 1969.4.1-24 | 170人 | 109人 | 21人（候補4人） | 5人 |
| 十大 | 1973.8.24-28 | 195人 | 124人 | 21人（候補4人） | 9人 |
| 十一大 | 1977.8.12-18 | 201人 | 132人 | 23人（候補3人） | 5人 |
| 十二大 | 1982.9.1-11 | 210人 | 138人 | 25人（候補3人） | 6人 |
| 十三大 | 1987.10.25-11.1 | 175人 | 110人 | 17人（候補1人） | 5人 |
| 十四大 | 1992.10.12-19 | 189人 | 130人 | 20人（候補2人） | 7人 |
| 十五大 | 1997.9.12-18 | 193人 | 151人 | 22人（候補2人） | 7人 |
| 十六大 | 2002.11.8-14 | 198人 | 158人 | 24人（候補1人） | 9人 |
| 十七大 | 2007.10.15-21 | 204人 | 167人 | 25人 | 9人 |
| 十八大 | 2012.11.8-14 | 205人 | 171人 | 25人 | 7人 |

この「“９変７”方案」の決定プロセスこそが大いに注目されるところではあり、さまざまな外部観察が報じられているが、2011 年 10 月段階から夙に 7 名常務委員体制が検討され、外ならぬ胡錦濤が年齢規定（後述する「七上八下」原則）の厳密な適用により、第 17 期常務委員からは習近平、李克強を除き、胡錦濤自身も含め、全員が退任し、俞正声（1945 年生）、張高麗（1946 年生）、張德江（1947 年生）、劉云山（1947 年生）、王岐山（1948 年生）の５名を加えた７名常務委員体制を主張していたともいう[8]。

この胡錦濤提出の「基礎人選」（2011 年 10 月）、すなわち，７常務委体制復活案の真偽

のほどは不明だが、この“９変７”過程で大きな役割を果たした会議体と推測されるのが、中共中央党員領導干部会議（2012 年 5 月 17 日）である。上記の通り、この中央レベルの党員領導干部会議では、「十八届中央政治局組成人員預備人選」が評決されているが、同時に第18期中央政治局常務委員会構成メンバーへの新規指名の“民主”推薦も行ったという[9]。つまり、この党員領導干部会議で 727 名の“両委”人選考察結果を最終確定すると同時に政治局の中枢たる常務委員の構成案もパッケージとして包括的に検討されたことであろう。寧ろ、政治局常務委員の人的構成を先ず念頭に置いた上での“両委”メンバーの陣容が議論されたものとも推測される。

これに続き、決定的な役割を果たすのが 2012 年夏の北戴河会議である。ここでは、胡錦濤が、李源潮・党中央組織部長（当時、以下同）、汪洋・広東省党委書記、劉延東国務委員（副首相級）の常務委入りを主張するも、“人事総顧問”の江沢民が「汪洋は改革色が強すぎる、李源潮は人事采配に問題、劉延東は地方経験が殆どない」と難色を示し、これを拒否した（多維新聞網）、あるいは胡錦濤の中央軍事委員会主席ポスト留任案を本人が否定し、替わりに政治局、中央書記処の若返り案を提起、令計画人事の承認を求めた[10]等々の「あたかも見て来たような」報道が多いが、ここでのポイントは、胡錦濤がこの決定プロセスをリードしたのか、それとも“儲君”習近平のイニシアティブによるものなのか、はたまた各種「派閥闘争」の妥協の産物なのかという点に尽くされる。10 月の連休期間に第二次北戴河会議が開催された云々の報道もみられるが、この点は、第 18 回党大会で決まった范長龍・済南軍区司令官（65）、許其亮・空軍司令官（62）の中央軍事委副主席ポストへの決定権限、根拠の存在とも関わって来る。

## ４．潜規則「七上八下」

この関連で大きな意味を持つのは、2006 年以来、「国家指導者」に 70 歳定年制が敷かれたことにある。それは、正職（国家主席、副主席、総理、委員長、全国政治協商会議主席、中央軍事委員会主席、中央政治局常務委員）としての国家級指導者および副職（中央政治局委員、候補委員、中央書記処書記、中央紀律検査委員会書記、副総理、国務委員、副委員長、政協副主席、最高人民法院院長、最高人民検察院検察長）としての国家指導者に対し、70 歳を定年とし、再任を２期までと限定するのもので、中でも、政治局常務委員に対しては“七上八下”（＝元来は「情緒不安定」の意味、70 歳定年を前提として、再任検討段階で 67 歳以下ならば留任、68 歳以上ならば再任せず）原則[11]を適用するというものである。先に触れた胡錦濤提案もこの“七上八下” 原則を前提とするものであった。

第５表　潜規則「七上八下」

| | 入党日期／年令 | | 出生日期 | 2008年10月 | 2017年秋 | 2022年秋 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 习近平 | 1969年12月 | 20 | 1949年5月 | 59 | 64 | |
| 李克强 | 1972年4月 | 20 | 1951年6月 | 57 | 62 | 67 |
| 张德江 | 1966年12月 | 24 | 1942年10月 | 66 | | |
| 俞正声 | 1960年10月 | 19 | 1941年3月 | 67 | | |
| 刘云山 | 1967年3月 | 23 | 1943年6月 | 65 | | |
| 张高丽 | 1969年11月 | 27 | 1942年10月 | 66 | | |
| 王岐山 | 1979年1月 | 34 | 1944年6月 | 64 | | |
| 马凯 | 1961年7月 | 19 | 1942年5月 | 66 | | |
| 王沪宁 | 1980年3月 | 28 | 1951年9月 | 57 | 62 | 67 |
| 刘延东 | 1960年6月 | 18 | 1941年10月 | 67 | | |
| 刘奇葆 | 1967年11月 | 18 | 1948年12月 | 59 | 64 | |
| 许其亮 | 1963年6月 | 17 | 1946年2月 | 62 | 67 | |
| 孙春兰 | 1969年4月 | 23 | 1946年4月 | 62 | 67 | |
| 孙政才 | 1984年6月 | 24 | 1959年8月 | 49 | 54 | 59 |
| 李建国 | 1967年5月 | 25 | 1942年3月 | 66 | | |
| 李源潮 | 1974年2月 | 27 | 1946年10月 | 62 | 67? | |
| 汪洋 | 1971年7月 | 20 | 1951年2月 | 57 | 62 | 67 |
| 张春贤 | 1969年10月 | 20 | 1949年4月 | 59 | 64 | |
| 范长龙 | 1965年8月 | 22 | 1943年4月 | 65 | | |
| 孟建柱 | 1967年5月 | 23 | 1943年6月 | 65 | | |
| 赵乐际 | 1971年6月 | 18 | 1953年2月 | 55 | 60 | 65 |
| 胡春华 | 1979年3月 | 20 | 1959年3月 | 49 | 54 | 59 |
| 栗战书 | 1971年3月 | 24 | 1946年7月 | 62 | 67 | |
| 郭金龙 | 1975年3月 | 32 | 1947年 | 65 | | |
| 韩正 | 1975年4月 | 25 | 1950年3月 | 58 | 63 | 68 |

この意味で、今回の第 18 回党大会で選出された“トップ 25”の生年データを簡便にまとめた**第５表**を見れば、歴然とするように５年後の次期第 19 回党大会の開催される 2017 年秋段階でこの“七上八下” 原則から留任可能なのは、“チャイナ・セブン”中、習近平（64 歳）および李克強（62 歳）の 2 名のみであり、更に５年後の第 20 回党大会の 2022 年段階では 67 歳の李克強 1 名が残るのみである。中国政治に関して、これほどまでに明確な形で、５年後、10 年後のトップ層の人事配置の一端が予想されたことはこれまであり得たであろうか。まさしく潜規則としての“七上八下”ルールの意義を茲に見出すことができる。

## ５．胡錦濤の“裸退（＝完全引退）”

この年齢規定の潜規則に加えて、決定的とも言える注目すべき事態とは、胡錦濤（国家主席、共産党総書記、当時）による「裸退／全退（＝完全引退）」[12]である。これは、11 月 11 日開催の党高官会議で、第 18 回党大会終了後に総書記ポジションのみならず、党中央軍事委員会主席を含めたすべての党の要職を習近平に譲り、同時に、江沢民・前総書記ら引退した党高官の政治介入を禁じる内部規定を定めたというものである。これをスクープした邦字紙報道[13]によれば、この胡錦濤の完全引退の意向表明に習近平が慰留したものの、胡錦濤は、

⑴如何なる党高官も引退後は政治に関与をしない、

⑵今後、軍事委主席も含めて引退期限を巡る人事での例外を認めない、

との２点を内部規定とすることを条件として完全引退の固い意思を繰り返し、これが最終的に内部会議で了承されたという。更には、中南海内に設置された江沢民弁公室を撤去し、「党の重要事項は江沢民に報告する」という党の内部規定も廃止することともなった。

これが党内の秘密会議[14]における胡錦濤の“裸退”宣言であるが、更には、大会最終日、11 月 15 日段階で主席団メンバーに対し、この秘密規定が公にされた[15]。新たに選出された“チャイナ・セブン”が内外メディアの前にうち揃って登場する第 18 回党大会閉幕後の内外記者会見の開始が予定時間より 1 時間余遅れたことに疑心暗鬼の取り沙汰が行われたが、香港《前哨》誌が伝えるところによれば、これは、最後の主席団会議が終了宣言された後、胡錦濤が突然立ち上がり、特別に発言を求めたことによるという。その内容とは、「第 18 回党大会において、既に党総書記および党中央軍事委員会主席ポストを退いているが、来春の全国人民代表大会で国家主席および国家中央軍事委員会主席ポストをも退くこととし、その後には、直ちに中南海を離れ、自分名義の弁公室を撤廃、中央軍事委員会内に弁公室を設けることはない。自分以降、引退した指導者は新たな指導者の工作に関与してはならない」というものであったという。

そもそも社会主義の政治システム、とりわけ中国政治史にあっては高級幹部の職務終身制は大きな課題であり続けて来た（小倉・1985）。革命の功労者がそのまま建国後執政ポストに就くことから、政権委譲の制度的規定を欠く中にあっては、結果として終身制が採用されることとなった。外ならぬ毛沢東自身、1976 年 9 月 9 日、82 歳で死去するまで党中央主席等中国の最高指導者の座にあったことから、終身制の克服、すなわち、後継問題が中国政治にとっての最大のアポリアとなっていた[16]。

この課題に 1982 年第 12 回党大会で中央顧問委員会を設立することで“半退”の途をつけたのが鄧小平であったが、彼自身、1987 年に党中央委員を退いた後も、1989 年 11 月まで中央軍事委員会主席の座にとどまり、表面的には平党員としての身分ながら行った 1992 年の「南巡講話」は、天安門事件によって停滞した中国の改革開放政策を再活性化し、今日の中国の隆盛を招来する里程標ともすべき大きな政治的エポックであった。

この引退後も中央軍事委員会主席ポストを維持するという“半退”スタイルを江沢民が踏襲したことから、2002 年の江沢民退任で始まる筈の胡錦濤時代も、2004 年 9 月の党中央軍事委員会主席退任、2005 年 3 月の国家中央軍事委員会主席の退任までの間は、江沢民、胡錦濤の二重権力時期でもあり、いわば、胡錦濤時代の前半部分は“老皇上”江沢民の院政時期でもあった。また、趙紫陽がゴルバチョフとの会談で絶密事項を明らかにしたとして、

趙紫陽自身の罪科となったところではあるが、1987 年第 13 期 1 中全会で「以後も重要な問題は鄧小平同志の指示を仰ぐ」との秘密決議もなされていた。

この意味では、この胡錦濤の決断の政治的意味は途轍もなく大きい。引退した党高官が指導部人事、重要政策の決定などに介入、党内の勢力争いや対立の火種となって来たことからすれば、退任幹部の政治介入を禁じる内部規定を定めることで、宿痾の「長老政治」に終止符を打つことになるからである。とりわけ、自ら率先して身を引き、その代償として長老世代をも道連れにするという政治カードは、胡錦濤本人の潔さと決断力をアピールすると共にいわば新任の習近平に恩を売る形で、ポストなき影響力の保持を狙ったしたたかなプロフェッショナルの政治ゲームと見ることもできる。いわばシニア長老を道連れにした潔さを強調することで、自らの政治的アセットを逆照射するジュニア長老の“狡猾さ”とも言えるかも知れない。だが、この限りで言えば、これが党内の秘密規定にとどまる限り、本稿の設定した制度適合性基準からの評価は相半ばせざるを得ない。

## ６．派閥論／出身母体論はどこまで有用か？

こうした選出／決定プロセスは、上述の制度化側面も看取されるものの、全体として言えば、肝心要の制度的規定が未公開なため、依然として不透明な部分が残されている。このため、この指導者選出／決定プロセスを解析するに際して、しばしばエリート政治における派閥論的な人脈分析に傾きがちである。「太子党」、「共青団派」あるいは「上海閥」、「北京閥」、「石油閥」、「鉄道閥」等々といった出身母体、出身地域、活動経歴等を人間関係、とりわけ指導者選出といった最重要の政治的決断時における決定的ファクターと捉える立場がジャーナリズム用語として定着しつつあるが、あくまでそれらは各人の CV、レジュメ＝履歴書における単なる共通項でしかない[17]。

例えば、現代日本政治における党内派閥・グループの存在も、「緩やかなまとまり」でしかないことを想起すべきである。かつての自民党のいわゆる派閥政治も、55 年体制・中選挙区制時代の産物にして、密室政治、長老支配との譏りを免れ難いものであったが、個人的経歴、すなわち，前歴（官僚派、党人派）、人間関係、選挙区事情により党内集団が形成され、それに「氷代」、「餅代」等の政治資金、ポスト配分による影響力がその党内集団の結束力と行動力を強め、結果として上意下達の統率力が派閥に発生したものであった。ポスト 55 年体制・小選挙区制時代の産物としての民主党内のグループ形成は、政治信条、国家観あるいは政策課題を共有する勉強会・研究会といった性格が濃い。

この意味では、同じ地域で同時期を過ごし、あるいは学校、職場を同じくし、机を並べたことからヒトとヒトの結びつきが強固となるのも事実ではあるが、同様の背景から、全

く逆に嫌悪、離反という正反対の事態も発生する。それを思えば、決してこれらの CV 上の共通項のみが政治的結合を決する際の決定的な要素となると想定することはあまりに単純にして稚拙な把握とすべきであろう。

というのも、先ず、第一に、それらの各派閥のグルーピング自体は必ずしも相互排斥的な明晰な分類概念とは言えないからである[18]。すなわち、例えば、高級幹部を親に持ち、共産主義青年団に在籍し、上海の鉄道部門で実績を積んだ人間は、太子党なのか、共青団派なのか、上海閥なのか、それとも鉄道閥と分類されるべきなのか。俗耳に入り易いとはいえ、その取り扱いは慎重であらねばならない。

第二に、党員、とりわけ領導幹部層に対する絶対的な人事配置権限を持つ党中央組織部（および国務院人事部）の人事原則は、部門利害、地域利害の形成を忌避し、ネポティズム（＝親族重用）の伝統を如何に打破するかという“派系（＝派閥）”否定にあるからである。従って、石油閥、鉄道閥といった部門利害あるいは北京派、上海派といった地域利害を中核とする派閥が確固として形成されているとするならば、況してや、特定指導者の個人名を冠した党内集団が既に形成されているとするならば、それは党中央人事部、組織部自身の機能不全を象徴するものであり、党自身の民主集中制原則の自己否定に直結する憂慮すべき事態だからである。

上述した日本の派閥事情に従うならば、各人の政治信条・思想に基づき、現時点における政策課題への認識、国家観、イデオロギー傾向によるせいぜいのところ「緩やかな」人的結合が基底にあるのではあるまいか。同じ党員として、中国共産党の執政党としてのポジションを否定する立場はあり得ず､政治イデオロギーとしての不一致は皆無の筈であり、政策選択における認識の相違と政策オプションの選択幅が「分派」の唯一のロジックと思われる。出身地域、出身校あるいは勤務歴等の履歴上の共通部分はその結合を強化ないし弱化するものとして作用するものの、やはり現実的な利害関係の強弱こそが決定的な政治行動を決するものなのかも知れない。

何れにせよ、このトップグループ、党員領導幹部集団内に“分派”があるとすれば、シニア長老／ジュニア長老／現役リーダー／予備勢力といった権貴特権集団＝既得権益集団内部における権力／路線闘争、政策分岐こそ注目されるべき要素であり、この意味では、単なる CV の共通項を超えたヨリ精緻な分析枠組みこそ今求められているものである。

## Ⅲ. “儲君”は名君たり得るか？

かくしてスタートした習近平体制の行く末はどのように展望されるのか？　当然のこと

ながら、「カリスマなき集団指導体制」としての胡錦濤時代の延長上にあることはいうまでもないが、中国のマクロ的経済規模を世界第二位の座に押し上げたという事実は胡錦濤時代の功績に属するものであると同時にその間に顕在化した地滑り的な構造変動（菱田2013）も引き継がねばならない。“儲君”として５年の“雌伏”期間を経た習近平は文字通り「名君」たり得るのであろうか？　雌伏から雄飛に至るためには、以下に見るような二つの大きなハードルを超えねばならない。

**１．長老政治の超克**

先ず、“儲君”としての習近平が文字通りの「習近平政権」を確立するためには、長老世代の掣肘を如何に最小化するかが問われよう。

この意味では、第 18 回党大会における胡錦濤「十八大政治報告」は、いわば前任者による“遺言”であるが、これは後任への“足枷”となりかねないものだろうか？　習近平は胡錦濤政治報告に示された数値目標に呪縛されるのであろうか？　詳細は、別稿大橋論文に委ねるが、2020 年 GDP および一人あたり国民所得の 2010 年比倍増計画も、2013 年以降、平均 6.9％増の成長で充分とも見られるところから、いわば「失敗のないゆとりある目標」を提示した温情措置と言ってもよいであろう。

そもそも新旧の政権交替という基本ラインからすれば、先ずは次期リーダーの選出が行われた後に新任トップによる所信表明といったものがなされるべきであるが、第 18 回党大会におけるアジェンダは前任者、胡錦濤による政治報告が先行し、後任選出が行われたのは大会最終日であった。習近平自身の新任者の所信表明というべきものは、党総書記に選出された直後に開かれた一中全会後の記者会見（11/15）、政治局第一次集体学習会（11/17）に始まり、2013 年春の全国人民代表大会における重要講話まで俟たねばならなかった。第 18 回党大会終了と同時に習近平カラーが全面的に前面に押し出されたという経緯はない。

ここにおいて、選出過程自体がどのように行われたのか、という本稿の関心が再浮上することとなる。つまり、独自色を発揮したい新任者としての習近平に対して、退任後もなお影響力残存を図る前任者としての胡錦濤、これに対して、なお権力に妄執する前前任者長老、江沢民という二重権力、三重権力の構図を想定するならば、果たして、習近平体制の誕生自体は誰のイニシアティブの下、進められたのかという従前の問いである。江沢民（1926 年 8 月 17 日生、86 歳）を核とする第３世代のシニア長老、そして胡錦濤という第４世代のいわばジュニア長老に対して現役リーダーとしての習近平世代という三つ巴のいわば「世代間政治」をここに見出すことになり、習近平が長老政治の影を如何に払拭するかと言い換えることもできる。

ここで重要となるのは、《倚老卖老》とでも称すべき中国共産党のみならず中国全体に伝統として残る儒教的敬老精神に基づく政治文化の存在であろう。《倚老卖老》には、「年寄り風を吹かす」といった語感[19]があるが、その「年寄り風」を受け止める、つまり「吹かし得る」相手の存在が前提である。習近平にとって、第１のハードルとは、派系政治が続くのかという大きな問いの中で、習近平アジェンダをいつ／どのように提示するかである。この関連では、中国の伝統には“敬而遠之（＝敬して遠ざける）”というもう一つの側面も色濃いことを想起しておくべきであろう。

## ２.“リセット”効果：新任者特権と習近平のパーソナリティ

いうまでもなく、本稿で瞥見しようとしたものは、第 18 回党大会における党・国家指導者の選出という極めて短期的な事態の観察でしかない。だが、中国における指導者選抜とは気の遠くなるような途轍もない「抜擢と失脚」の長いプロセスである。**第５表**には、“トップ 25”の生年データと共に入党年月をも併せ記載したが、ここからもうかがわれるように 20 歳代から党員としてのキャリアがスタートしており、同輩から、先輩から、文字通り上下左右からの厳しい眼差しに晒される長い厳格な選抜レースが始まっている。

この選抜過程における人事考課とは、前項で瞥見した「徳・能・勤・績・廉」考察基準のような総合成績によって行われるものと推測されるが、この過程にあって周囲にカリスマ性を撒き散らすような強烈な個性の発現は決して有利な結果をもたらすものとは思えない。仮令如何に才覚に溢れた若き野心家といえども、寧ろ、雌伏、すなわち，ローキースタイルに徹することこそが彼／彼女にとっては最も無難な安全策であろう。薄熙来失脚事件に象徴されるように、突出した個性の回避こそポスト・カリスマ期における政治トップエリートの宿命的な行動選択原則となっている。

従って、習近平とてこの例外ではなく、自らのパーソナリティを不必要に前面に打ち出すことは敢えてして来なかったと見るべきであり、いわば従来の雌伏期の習近平スタイルとは、チームプレイヤーの一員として領導集団内の合意形成に努めるコンセンサス・ビルダーという役割であったものと思われる。派閥人事の妥協の産物という側面もあるが、領導集団内部は、特に、中央委員会政治局常務委員会は、今や権力内部の請負制として捉えることも可能である。それを“集体総統制”と喝破する胡鞍鋼[20]に従うならば、各常務委員の管掌事項毎の分業体制であり、実務的にそれぞれの政策課題を処理して行くテクノクラートトップが常務委員全体としてイッシューの総覧を行っている。従って、その結果として、意思決定も単純な多数決評決ではなく、コンセンサス形成の認可方式であり、これは習近平の慣れ親しんだ政治スタイルと言ってよい。

この一方で、新任者のみが享受し得る特権として、前任者の業績を受け継ぎつつ、そのスタイルの一部を“初期化”することで新たな自らのスタートとするという「リセット効果」がある。就任直後の反腐敗姿勢の闡明（2012 年 11 月 17 日、政治局第一次集団学習講話）から始まり、11 月 29 日、《チャイナ・セブン》を率いた国家博物館参観時における民族復興こそ最大の「中国夢」との指摘に端を発する一連の「中国夢」の強調など、既に「リセット効果」の発現も垣間見える。年末時点の 12 月 7 日からの深圳視察は、《老上皇》鄧小平の南巡講話を彷彿させるものであるが、率先垂範した公費浪費現象の厳禁措置、工作作風改善８項目措置[21]等は習近平スタイルの摸索とも言える。特に、反腐敗の文脈では、これまでタブー視されて来た個人財産の公開に着手しつつあるとの報道も見られるが、真偽のほどはともかく、これが事実に属するとすれば、習近平スタイルの確立に向けた大きな突破といえよう（**第６表**）。

**小括**

本稿で瞥見したところを最後にとりまとめて、暫定的な結論としよう。

先ず、今回の第 18 回党大会における中央領導機構／ “両委”選出プロセスに関して、これを“科学化” 、“民主化”等「制度化」基準から評価するとすれば、各候補者に関する長期にわたる“身体検査”の実施、差額選挙の実施、差額率の向上、予備選挙の実施等々の諸側面においては、一定の評価は与えられる。とはいえ、“両委”候補者リストの増減に係るプロセスは「密室性」を想起させるものであり、とりわけ最終決定段階の正式選挙における等額選挙形態は旧態依然と断じざるを得ない。

とりわけ、《チャイナ・セブン》、《トップ 25》の選出過程は依然不透明にして、「七上八下」原則も“潜規則”にとどまっている。“潜規則”とは、暗黙裡に当事者間において確認された明々白々のルールであったとしても、国外のわれわれの直接の眼に触れることはない。その限りにおいて、国内の非当事者としての「老百姓＝一般大衆層」にとってもやはり“潜規則”にとどまり、明確な規則制度として国家指導者のポジションに「制度的保証」を与えるものとはなり得ない。また、胡錦濤“裸退”に関する２項目合意もこれが秘密規定にとどまる限り、同様に明文規定による制度化措置には程遠い。

しかしながら、前例踏襲を拒否する形の胡錦濤“裸退”という事実は将来的な“潜規則”の設定を意味するものであり、上記措置含め一定の評価を与えることを否定するものではない。

第二に、こうした不透明な指導者選出／決定プロセスを解析するに際して、従来の派閥論、出身母体論は有力な説明論拠とはなり得てはいない。指導者選出／決定プロセスに関する規定、制度類が未公開なところから、われわれはしばしばエリート派閥論的な人脈分

析の誘惑に抗することはむずかしい。ジャーナリズム用語としての「太子党」、「共青団派」あるいは「上海閥」、「北京閥」、「石油閥」、「鉄道閥」等々といった出身母体、出身地域、活動経歴等を人間関係、とりわけ指導者選出といった最重要の政治的決断時における決定的ファクターと捉える判断であるが、あくまでそれらは各人のレジュメ＝履歴書における単なる共通項でしかないことは忘れてはならない。同じ地域で同時期を過ごし、あるいは職場を同じくし机を並べたことからヒトとヒトの結びつきが強固となるのも事実ではあるが、同様の背景から、全く逆に嫌悪、離反という事態も発生することを思えば、決してこれらの CV 上の共通項のみが決定的な要素となると考えることはあまりに単純にして稚拙との譏りを免れ難いであろう。素朴な派閥論の地平を超えた各人のライフヒストリーの微細に斬り込んだヨリ実態的な分析フレームワークを創出する必要がある。

翻って、こうした中南海の政治的構図の中にあって、《儲君》習近平が新任特権としての“リセット”効果をいつ、どのように発揮し得るのであろうか。それは、「倚老卖老」なる儒教的敬老精神により、“敬而遠之”戦略を推し進め、新たな「朝臣」を配置し終えた段階と言うべきであるが、この意味では、2013 年春開催の全国人民代表大会がその役割を果たしたものと言ってよいであろう。党総書記のみならず、国家主席および国家中央軍事委員会主席ポストに選出されたことで、文字通り党・国家・軍の三権トップの座を掌握したからである。

とはいえ、果たしてそれが前任の胡錦濤「体制」とは異なる「習近平体制」なる新たな政治「体制」と称し得るものであるのか否か、やはり「カリスマなき集団指導体制下」という現代中国政治の基本構図から逃れることはむずかしい。

1949 年の革命後に生まれた「解放後世代」は、今や 13 億の中国総人口のうちおよそ 9 割の比率に達しており（2011 年段階で 90.9%）、「第二の革命」とも称される改革・開放政策への着手（1978 年末）以降、この国に生まれた世代としての「80 后」世代、そして天安門事件を知らない「90 后」世代は、総人口の半ば以上を占めるまでに至っている。1949 年以前の悲惨な辛苦に満ちた歴史を直接体験として知る層は今や中国社会の後景に去り、1949 年人民革命の「偉大な成果」はもはやひとびとに実感されるべくもない。革命成就こそが中国共産党の支配の正統性の根源という“説得”は、もはやひとびとの直接体験を通じてもたらされるものではあり得ず、革命経験の継承、革命教育という外部的、間接的な注入しかあり得ないことになる。その一方で、ひとびとの“豊かさ”を配分することで正統性を調達することを企図した改革・開放政策も、永遠にその輝きを持つ続けることはむずかしい。

すなわち、こうした新たな情況とは、いわば習近平が政策展開を行う際のまさしくそのガバナンス対象としての中国の人口構成がかつてとは大きく異なって来ていることを意味

する。かつて毛沢東が対峙していた中国人とは異なる“新世代中国人”に習近平が立ち向かわねばならないことになる。加えて、今やひとびとの手中にある利害表出ツールはかつてとは決定的に異なる。拡大する不満に加えて、その不満を表出するチャンネル手段が飛躍的に増加、その政治的有効性が急速に増強されている。

一方、急速な経済成長の持続に伴う経済大国化から、ひとびとの間に発生・浸透する大国意識があり、これに、かつては世界に冠たる中華が弱小であったがゆえにこそ、列強勢力に主権と国土を浸食されてしまったという歴史の記憶が重なるところから、今や民族的昂揚感はますます増幅の一途を辿ることになる。

この新中華思想とも言うべき大国意識と民族的昂揚感は、習近平の政策オプションの選択肢の幅を限定するものとなる。革命伝統も「豊かさ」の提供も、その説得力が減衰することから、浸透する大国意識にポイントを合わせた「中華の偉大な伝統の復興」という“説得”こそ為政者にはきわめて有効なツールと映ることになる。第 18 回党大会における胡錦濤政治報告および第 12 期全国人民代表大会における習近平講話（3 月 17 日）などさまざま場面で「偉大な中華民族のルネサンス」が高らかに謳い上げられるのもまさにこの所以である。習近平は、中華民族の偉大な復興を“中国夢”として、このチャイナ・ドリームの実現のためには「中国道路」の堅持、「中国精神」の発揚を熱く語っている。この“中国夢”の強調こそ、“儲君”に至るまでの意図的なローキースタイルを抛擲する習近平の新たなガバナンス・ベースとなるものとも見られる。胡錦濤の「科学的発展観」に相等する習近平の“中国夢”という位置付けも充分予想される[22]。

だが、その一方で、それは文字通り「両刃の剣」でしかない。ひとびとに“中国夢”、「大国地位」、偉大な中華の伝統を訴えかけることで求心力を高めようとすれば、逆にひとびとからより「大国にふさわしい」あるべき姿への期待感、“中国夢”の配分要求がヨリ強まることになるからである。単なる個人レベルの欲望解放過程としての「チャイニーズ・ドリーム」が民族復興としての民族レベルの「チャイナ・ドリーム」へと移項することは疾病症候群としての「チャイナ・シンドローム」（菱田 1995）を再び発生させることになりはしないか。

カリスマ性を欠く習近平指導部としては、こうした“チャイナ・ドリーム”の追求におけるひとびとの“維権”、すなわち，「市民」間に勃興する権利要求、意識覚醒への対応と“維穏”、すなわち、上から秩序維持努力の両者を続けざるを得ず、これに挟撃される形でそのせめぎ合いが続くものと思われる。

<了>

## <参考文献>

遠藤誉（2012）『チャイナ・ナインー中国を動かす９人の男たち』朝日新聞出版

小倉和夫（1985）『権力の継承』日本国際問題研究所

マックス・ウェーバー（尾高邦雄訳）（1980）『職業としての学問』岩波書店、岩波文庫 209

マックス・ウェーバー（濱島朗訳）（2012）『権力と支配』講談社、学術文庫

菱田雅晴（2013）「習近平の苦悩？ーカリスマなき集団指導政治」中国研究所編『中国年鑑 2013』毎日新聞社

菱田雅晴（2012）「中国共産党」、毛里和子・園田茂人編『中国問題』岩波書店

菱田雅晴（1995）「イデオロギー終焉後の一神教世界―チャイナ・ドリームとチャイナ・シンドローム」『中国―社会と文化』第 10 号、中国社会文化学会

## －注－

1 1989 年 6 月 23ー24 日に開催された党第 13 期四中全会における鄧小平の発言。原文は“办好中国的事情，关键在党，关键在人”人，关事“关键在于共产党要有一个好的政治局，特别是好的政治局常委会。只要这个环节不发生问题，中国就稳如泰山”（出所：党中央組織部 HP）

2 新華社 2012 年 11 月 14 日「肩负人民重托　开创美好未来―新一届中共中央委员会和中共中央纪律检查委员会诞生记」。

3 新華社「党的新一届中央领导机构产生纪实」2012 年 11 月 15 日。

4 なお、こうした人選基礎「考察」作業に関して、軍事部門、人民解放軍系列の“両委”関連の人事銓衡は別扱いとされているものと思われる。というのも、（党）中央軍事委員会は、ほぼ同時期、陸海空の全軍および武警部隊各大単位に対し、９組の考察組を派遣し、個別の補充考察を行うなど、これとは別チャンネルで行われたからである。

5 詳細は、中央纪委、中央组织部《关于严肃换届纪律保证换届风清气正的通知》中组发〔2010〕21 号、新華社「中纪委中组部严明换届纪律 架设“中个严禁、17 个不准”的高压线」2011 年 1 月 21 日。

6 例えば、前出、新華社 2012 年 11 月 14 日「肩负人民重托　开创美好未来―新一届中共中央委员会和中共中央纪律检查委员会诞生记」および 2012 年 11 月 15 日「开创中国特色社会主义事业新局面的坚强领导集体―党的新一届中央领导机构产生纪实」等。

7 このネーミングは、遠藤誉『チャイナ・ナイン～中国を動かす９人の男たち』（朝日新聞出版、2012）のタイトルに触発されたものであることは言うまでもない。

8 「常委名单来龙去脉，彰显胡锦涛政治风范」多緯新聞網　2012-11-14 23:51:47 http://blog.dwnews.com/post-256778.html 同ブログによれば、この胡錦濤の意図は 1949 年生まれの薄熙来排除にあることは明白であり、同年 11 月あたりから薄熙来の動きが俄に活発化したこととも時期は符合するという。

9 新華網　http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/15/c_113700375.htm

10 「防老人干政 習、胡結盟 冷對江澤民」香港新聞組香港 2012 年 11 月 17 日電　明镜网「新一届军委常务副主席之争 为什么选中范长龙」http://www.creaders.net　2012-11-18 08:49:50

11 「退休年齢的潜規則」《明报》2011 年 11 月 8 日　および「党政领导干部年龄规定」文档资料库 http://www.03964.com/read/8ebbe819ebbc8631df194496.html

12 “裸退”とは、2008 年３月段階の“両委”で引退した呉儀・国務院副総理（当時）があらゆる官職、半官職あるいは大衆性団体であろうと一切の職務に就かないことを闡明にしたことから、爾来「完全引退」を意味する表現として用いられている。

13 峯村健司「胡総書記、完全引退へ　江氏の影響力も排除　中国、院政に終止符」朝日新聞、2012 年 11 月 14 日。

[14] 前掲峯村記事に言う「党高官会議」の性格は必ずしも判然としない。主席団会議ないし前出の中共中央党員領導幹部会議と思われるが、第 18 回党大会における主席団会議は、10 日段階の第二次主席団会議に続いて 13 日に第三次会議が開かれているに過ぎないことからすれば、主席団臨時会議の可能性を除外すれば、やはり中共中央レベルの「党員領導幹部会議」と目され、おそらく前任チャイナ・ナイン等ごく少数のトップ層がその構成メンバーであろう。

[15] 香港《前哨》誌、2012 年 12 月号および多緯新聞「新常委亮相前，胡锦涛突然惊人举动惊呆主席团成员」http://forum.dwnews.com/threadshow.php?tid=1034111　2013 年 2 月 26 日。

[16] 実は、毛沢東自身、主席の座を辞して、新聞のコラムニスト（専欄作家）になりたいと語ったこともあり（1957 年３月全国宣伝工作会議における新聞出版界代表団との会合）、また、フルシチョフとの会談時（1957 年５月）には「主席は大変であり、辞めて大学教授になりたい」とも語っている。

[17] 完全引退の胡錦濤は自派の共青団派を李克強一人しか政治局常務委に入れることができなかったので、団派は完敗、江沢民派は政治的影響力を残存させた…云々、まさにこうした派閥論的「解説」は枚挙の暇もない。

[18] 敢えて、具体的な相違を示す愚は避けるが、各論者によって、太子党、共青団派、上海閥、江沢民派等のカウントが微妙に異なるところにも先ずこうした派閥論的解釈の不透明性がある。

[19] 因みに、《倚老卖老》は「take advantage of one‘s seniority; flaunt one's seniority」と英訳されている。

[20] 2012 年 7 月 4 日《人民日報》【海外版】胡鞍钢『辉煌十年，中国成功之道在哪里（望海楼）』

[21] 「习近平主持政治局会议同意改进工作作风密切联系群众八项规定」　2012 年 12 月 5 日。
http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2315/node4411/u21ai688874.html

[22] 例えば、北京市党委員会は、この習近平“チャイナ・ドリーム”“に関する宣伝工作の展開に着手しており、その統一的配置として「北京市委关于开展“中国梦”宣传工作实施意见」を通達している（北京日报、2013 年 4 月 6 日）。