

第1章 「中央国家安全委員会」について

高木 誠一郎

はじめに

習近平の共産党総書記就任の1年後、2013年11月の第3回中央委員会総会（三中全会）で設立が決定された「国家安全委員会」（国家安全保障委員会）¹は、二つの意味で中国の対外政策に係わる国内政治過程を把握するうえで極めて重要である。第1に、それは、他国の場合と同様、国家安全保障政策と危機対応の中核的機構となるべきものであり、その機能の実態を把握することは中国の対外戦略解明の重要な一端をなすはずである。第2に、国家安全委員会こそが、同時に設立が決定された「中央全面深化改革領導小組」とともに、習近平による政権運営の特徴である集権的意思決定メカニズム形成の中核をなす組織であり、その構築過程と機能の実態は習近平の権力の実態を如実に反映するものと考えられるのである。

本章は、以上の観点から、収集しえた文献資料に基づき、三中全会から今日に至る国家安全委員会の構築過程を明らかにするとともに、習近平の政権運営の在り方を考察しようとするものである。

1. 経緯

2013年11月12日に三中全会終了を受けて発表されたその「公報」²は、会議の成果を列挙する中で、国家安全保障の重要性を述べたうえで「国家安全委員会を設立し、国家安全保障体制と国家安全保障戦略を完全なものとし、国家安全保障を確保する」ことを明らかにした。

その3日後に、三中全会で採択された「改革を全面的に深化させるうえでの若干の重大問題に関する決定」（以下「決定」と略す）が公表された³が、そこでも同様な表現で国家安全委員会の設立が述べられていた。

さらに、「決定」と同時に『人民日報』に掲載された習近平の『「決定」に関する説明』⁴（以下「説明」と略す）は「国家安全委員会を設立して、国家安全保障活動の統一かつ集中的領導⁵を強化することはすでに当面の急務となっている」とその重要性を強調した。そして、そのような主張の根拠として、「国家安全保障と社会の安定は改革と発展の前提である」という基本認識を踏まえ、「現在我が国は、対外的には国家主権、安全保障、発展利益の擁護、対内的には政治的安全保障と社会的安定の擁護という2重の圧力に直面してお

り、各種の予見可能および予見困難なリスク要因が顕著に増大している」という状況認識と、「而るに、我々の安全保障活動（安全工作）の体制とメカニズム（機制）は依然として国家安全保障擁護の需要に応えられず、強力なプラットフォームを設立して安全保障活動を統一的に実施する（統籌）必要がある」という中国の現状に関する判断を提示した。

「説明」はさらに、国家安全委員会の「主要職責」として、①国家安全保障戦略の制定と実施、②国家安全保障法治建設の推進、③国家安全保障活動の方針と政策の制定、④国家安全保障活動中の重大問題の研究と解決という4項目を提示している。

翌2014年1月24日に開催された中央政治局会議に関する報道は国安委が「中央国家安全委員会」を正式名称とする共産党の機関であることを明らかにした⁶。また、習近平がその主席、李克強中央政治局常務委員（國務院総理）と張徳江中央政治局常務委員（全人代常務委員会委員長）が副主席となり、その下に常務委員と若干名の委員を置くという4層の構造と、その機能が「中共中央の国家安全保障活動の政策決定と議事の調整機構として、中央政治局と中央政治局常務委員に対して責任を負い、国家安全保障に係わる重要事項と重要活動を統一的に実施し、調整する」と規定されることが明らかになった。

4月15日には中央国家安全委員会第1回会議が開催され、習近平が重要講話を行った⁷。それによると、習近平は先ず「憂国の情（憂患意識）を増強し、安全な状況下で危険を考えること（居安思危）は我々が党を治め、国を治める上で終始堅持すべき重大原則である」と主張し、国家安全保障を「第一等の大問題」（頭等大事）と位置付けた。その上で、三中全会で国家安全委員会の成立を決定した目的が「我が国の国家安全保障が直面する新たな情勢と新たな任務により適切に対応し、集中かつ統一的、有効性が高く権威ある国家安全保障体制を構築し、国家安全保障活動の領導を強化すること」であることを強調した。

そして、歴史上どの時期よりも「国家安全の内包と外延が豊富となり、……時空の領域が広がり、……内外の要因が複雑になっている」という状況認識に基づき「総体国家安全観」堅持の必要性を指摘した。「総体国家安全観」という表現は公式にはこの講話が初出であり、習近平講話はその貫徹と着実な実行（落實）のために、外部安全保障だけでなく内部安全保障、国土安全保障だけでなく国民安全保障、伝統的安全保障だけでなく非伝統的安全保障を並行的に重視すべきであるとしている⁸。そして、中国が構築すべき「国家安全保障体系」の構成要素として、政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態、資源、核という11の問題領域を挙げたのである。習近平はまた、安全保障問題を発展問題と、自国の安全保障を共同安全保障とそれぞれ並置して、共に重視すべきであると述べ、安全保障問題をより全体的な国家戦略の中に位置付けようとした。

この会議をもって国安委は正式に機能し始めたとされている⁹。

2. 既存組織の問題点

前節で述べたように、習近平は「説明」で既存の安全保障活動の体制とメカニズムの不備に言及したが、公式報道にはそれ以上の具体的説明はない。しかし、中国メディアにおける準公式ないし非公式の論評には既存の安全保障体制の問題点に関する興味深い指摘がいくつか見られる。たとえば、三中全会の終了を報じた『人民日報（海外版）』に掲載された華益文の論評¹⁰は、既存の体制として、中央外事、国家安全、反テロ等の「工作小組」とその事務局を挙げ、それらの問題が、1) 非正式性、臨時性を特徴としており、国家安全保障問題の核心機構として日々の問題をフォローし、分析し、調整することはできない、2) 人材と資源が不十分であったため重要な突発的事態に反応し、総合的な国家安全保障戦略を制定、調整、監督することはできない、ことにあるとしている。また、国家安全委員会設立によって回避すべき問題として、1) 国際安全保障問題の把握の縦割りと横割り（条塊）、2) 部門間の風通しの悪さ、コミュニケーション不足、調整不足、甚だしきはいがみ合い、責任の擦り合いといった現象を挙げている。

以上の外に、国家安全委員会設立によって回避が期待されている問題として、国際問題専門家の金燦榮（人民大学国際関係学院副院長）や沈驥如（中国社会科学院世界経済与政治研究所研究員）は、利益集団による政策決定の妨害を挙げている¹¹。沈驥如はまた、これらの理由による部門間の調整不足が中国の対外行動の受動（被動）性をもたらすと主張している¹²。

国家安全委員会設立まで中国には国家安全保障を明示的な職責とする組織は2つあった。「中央国家安全領導小組」と「国家安全部」である。このうち国家安全部は1983年に成立した対内的機構で、刑法で「国家安全保障に危害をもたらす」と規定された犯罪案件、すなわち国家機密漏洩、裏切り亡命、スパイ等を扱う。中央国家安全工作領導小組は2000年に成立し、対外関係、国家安全保障領域の重大問題に関する政策決定に責任を負い、中央外事工作領導小組と事務機構を共有している。国家主席が組長、国家副主席が副組長を務め、成員は対外問題担当副総理ないし国務委員、および外交、国防、商務、公安、国家安全、台湾問題、香港マカオ問題、華僑問題、メディア問題の責任者と党および軍隊系統の関係部門責任者とされている¹³。

以上のうち、中央国家安全領導小組に関しては、厦門大学のヨウ・ヂ（由冀）が文献調査と中国での聞き取りに基づいて、その問題点を次のように指摘している。1) 国家安全保障と危機管理に特化した最高機関でない（安保関係の主要決定は政治局常務委員会）、2) 最高意思決定機関でなく、危機におけるコンセンサス形成のための調整機関であり、安全保障問題を日常業務として担当していたわけではない。決定が効力を持つためには正式書

面で常務委員会の了解を得る必要がある、3) 成員の任命は常務委員会の推薦が条件、4) 会議はテーマごとに関連部門の関係者によって開催されたため、外交と防衛という国家安全保障の2大領域の分裂は克服されなかった、5) アドホックにしか開催されない¹⁴。また、エリクソンとリフは、国安会設立の背景として、従前の危機管理体制の問題点を詳しく検討している¹⁵。

なお、既存組織の問題点を論じる前提として、すでに引用したものを含めて、内外の専門家達は中国が直面する安全保障問題が、グローバルゼーション、情報コミュニケーション技術の高度化、社会変動等、相互に関連する内外の重大な変化の帰結として根本的に変化したことを指摘するが、それらの議論の核心はすでに引用した習近平の状況認識に反映されていると思われるので、紙幅の制限も考慮し、ここではその検討を割愛する。

3. 第1回会議以降の進展

中央国家安全委員会の設立は、前節で述べたような既存の組織の問題を克服するものとされ、国家安全保障上の各方面の脅威に対応して、トップレベルの戦略形成と統一的指揮のメカニズムの形成を意味し、以後中国の対外戦略がより積極的かつ主導的になることが期待されていた¹⁶。また、これによって習近平は自らを中心とする集権体制構築を進め、党総書記、中央軍事委員会主席、国家主席、国安委主席、深改委組長と5つの方面から大権を掌握したのであり、49年以降「史上空前」と言うべきとする評価さえあった¹⁷。

ところが、その後中央国家安全委員会に関する報道はほとんど無く、2016年中頃には、第1回会議後「奇妙なことが起きた。何も起きなかったのだ」¹⁸とか、「中国国家安保政策の真空」¹⁹といった評価がなされることもあった。しかしながら、これらの評価は極端に過ぎると言わざるを得ない。重要な限界はあるが、以下に見るように「説明」で表明された習近平の意図に沿った以後の展開が皆無という訳ではないのである。

1) 「国家安全戦略綱要」

2015年1月23日には中央政治局で「国家安全戦略綱要」（以下「綱要」と略す）が審議の上採択された²⁰。習近平の「説明」は国家安全委員会の職責の1つに国家安全保障戦略の制定を挙げており、この「綱要」の形成には、少なくともその原案の段階で、国家安全委員会が関わっていたと考えるのが自然であろう。ただし、『人民日報』の記事はそのことに一切触れていない。

またこの記事は、会議の認識として、内外の安全保障状況の深刻さ、「綱要」制定の重要性、「総体国家安全観」の堅持と国家の核心利益および重大利益擁護の重要性、安全保障能力建設の推進、安全保障活動の全過程における法治の貫徹等を挙げ、会議が「集中的統一

的で、高度に効果的で権威のある国家安全保障活動の領導體制」の必要性を強調したことを報じている。これらの論点は国安委第1回会議における習近平の講話の内容を反映したものである。ただし、「綱要」とは明示的に関係づけられておらず、「綱要」自体の内容は、引用は言うまでもなく、要約としてさえ一切紹介していない。

2) 「国家安全法」

2015年7月1日には全国人民代表大会常務委員会で「中華人民共和国国家安全法」が採択された。この法律は国家安全委員会が、習近平が「説明」でその職責の1つに挙げた、「国家安全保障法治建設の推進」を実施したことの成果と考えるのが自然と思われるが、公式報道にはそのような言及は一切ない。なお、中国には1993年に制定された「国家安全法」が存在していたが、政府転覆活動、スパイ活動、国家機密漏洩等、主として国内の事象を対象として、専ら国家安全部の活動を規定したものであった²¹。そのため、安全保障問題の多様化、その内外関連等の状況を踏まえた、より広範な事象を対象とする現在の国家安全法は、1993年の「国家安全法」を2014年11月に「反スパイ法」の成立を以て廃止した上で成立したものであり、中国の論評では「新国家安全法」として言及されることもある（本稿では「新法」と略称する）。

「新法」は第4条で「国家安全領導體制」の構築を謳っているが、その在り方を規定する「集中的統一的で、高度に効果的で権威のある」という修飾表現は中央国安委第1回会議において習近平が用いた表現そのままである。また、第5条は同機構の職責について、「①安全保障活動の政策決定と議事の調整に責任を負い、②国家安全保障戦略とそれに関する重要な方針と政策を研究し、制定し、実施を指導し、③国家安全保障の重大事項と重要活動を統一的に調整し、④国家安全保障法治の建設を推進する」（番号は筆者付加）と規定している。この規定は、「説明」が提示した4項目と、2014年1月の中央政治局の決定を合体させたものと言ってよい。

さらに、第3条は「総体国家安全観」を堅持すべきことを述べているが、その文章は「講話」の関連部分とほぼ同じである。また、国家安全擁護の任務を規定した第2章（全20条）は、一対一の対応関係にはないが、「講話」が国家安全体系の構成要素として提示した11の問題領域をすべて包摂しているのである。

なお、ここにいう「中央国家安全領導體制」は、国法に定められていることから、国家機構であると思われるが、一般名称であり、それが具体化したときには、中央軍事委員会と同じように、中央国家安全委員会と「二枚看板一機構」という形で運営されることになることと思われる²²。

当然のことながら、「新法」には以上の外に多くの重要かつ興味深い内容が含まれている

が、本稿では紙幅の制約を考慮して、その検討は別稿に譲ることとしたい²³。

新法の成立過程に国安委がどのように関わっていたかについての公式の説明はないが、昨年刊行された全人代常務委員会法制工作委员会国家法室の編纂によるその解説書²⁴から一端を伺うことができる。同書は巻末の付録に同法の草案作成とその修正過程を反映した文献を数件掲載している²⁵が、それによると国安委が法案の起草当初から採択まで関与していたことは確かであるが、必ずしも中心的役割を果たしてはいなかったようである。先ず、2014年4月（日付は明らかでないが、国安委第1回会議が開かれた15日以降と思われる）に「国家安全法立法工作領導小組」が成立し、その下で、中央国家安全委員会弁公室と全人代常務委員会法制工作委员会が共同で十数の関連部門が参加する「工作専班」を組織し、起草工作に着手した。その後の過程を詳述する紙幅はないが、この資料による限り、国安委の参加が言及されているのは5回のみであり、そのうち法律委員会及び法制委員会との共同研究が2回、残りの3回は法律委員会への「列席」に過ぎない。すなわち、国安委の参加は事務局レベルに留まり、法案の形成をめぐり、委員会が開催された形跡はない。立法過程で主要な役割を果たしたのは、前半から中盤にかけては法制工作委员会であり、中盤から終盤にかけては法律委員会であった。立法過程としてはむしろ正常なこともいえるが、国安委の存在感の希薄さは否定できないように思われる。

なお、2014年秋に2回現地で聞き取り調査を行ったデヴィッド・ランプトン（ジョンズ・ホプキンス大学教授）は、当時すでに、国家安全委員会の事務局を務める中央弁公庁で多くの（約300人という説も）若手が習に上げる文書の処理を担当し、国家安全委員会のスタッフとして機能していると報じている²⁶が、少なくともその一部は新法関連のものであったと思われる。

3) その後

新法は第14条で、毎年4月15日を「全民国家安全教育日」と定めているが、その第1回が2016年4月15日に実施され、習近平は総書記、国家主席、中央軍事委員会主席と共に、2年ぶりに「中央国安委主席」を肩書に加えて公式行事に参加し、安全保障の重要性を説く「重要指示」を行った。同年12月9日には中央政治局会議が「国家安全保障活動（国家安全工作）強化に関する意見」を採択したが、その内容は公表されていない。

4) 組織体制

国安委の組織については、前述の2014年1月の政治局会議で、主席、副主席、常務委員、委員等4層構造が決定されたということ以外公式報道はない。人事に関しても、主席と副主席2名以外は公表されていない。なお、同年4月の国家安全委員会第1回会議に関する報道は習近平主席が主宰し、副主席、国家安全委員会常務委員、委員が出席し、中央と国

家関連部門の責任者が出席したとしているが、別の部分で政治局常務委員が出席したことを明記している。しかし、政治局常務委員がどのような資格で出席したのかは述べられていない。また、常務委員に関しては、2014年4月の第1回会議における演説で習近平が「国家安全保障体系」を構成するものとして挙げた11の問題領域（政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態、資源、核）の責任者が含まれると考える²⁷のが妥当と思われる。そのほかにエリクソンとリフは中国人民銀行、台湾弁公室、香港・マカオ弁公室、王滬寧（中央政策研究室主任）等を挙げている²⁸が、彼らが常務委員であるのか委員であるのかは不明である。

しかし、弁公室主任（事務局長）が栗戦書（中央書記処書記兼中央弁公庁主任）であることは非公式報道を含む多くの論者が指摘しているところである。栗戦書は1950年河北省で生まれ、1980年代初めに、胡耀邦総書記に社会主義を称える歌を唱うことを提言する手紙を送り、それが『人民日報』に掲載されたことで注目されるようになった。以後河北省の県党委員会書記を始め、陝西省、黒竜江省、貴州省勤務を経て、2012年7月に中央弁公室副主任に、同年9月に、令計劃の左遷の後、同主任に就任、同年11月に中央政治局員、中央書記処書記となった。河北省の県書記時代に隣の県で党委員会書記を務めていた習近平と親交を結んだとされる²⁹。栗戦書の国安委弁公室主任就任は、国内問題から対外安全保障に渉る全方位的な調整には中央弁公庁主任が適していること、栗が特定の部門に属さず、政治的に信頼が置けること、習近平が身近な人間と感じていること等の理由により、適任と考えられているようである³⁰。

また、2015年はじめには、蔡奇（浙江省党委員会常務委員・常務副省長）が国安委弁公室専任副主任になるという報道があった。蔡は、1955年福建省生まれで、長年福建省、浙江省で仕事をしたことがあり、その時期は習近平と重なる。蔡は「インターネットの達人」だそうで、この人事は習近平の指名によるものとされている³¹。蔡奇はその後2016年10月に北京市党委員会副書記・市長代行に就任し、2017年1月20日に北京市人民代表大会で北京市長に選任された³²。国安委弁公室副主任を兼任しているとは考えにくいだが、現在のところ後任についての報道はない。

5) 未達成事項

以上の記述から明らかなように、三中全会において習近平が「説明」で提示した国安委の構想は、その後いくつかの点で具体化したとは言え、現時点では実現からは程遠い状態にあると言わざるを得ない。国家機構としての「国家安全委員会」の設立は、新法に「中央国家安全領導機構」という表現で書き込まれているが、中央国安委と「二枚看板一機構」になるとしても、依然として設立されてはいない。国安委の副主席以下の構成が公表

されていないのも、何らかの理由で成員の確定ができないためであろう。

また、国家安全委員会の弁公室主任という役職は米国の国家安全保障問題担当大統領補佐官（スーザン・ライス）、日本の国家安全保障局長（谷内正太郎）に相当するものと思われるが、彼らが北京を訪問した際に、カウンターパートと思われる立場で会談するのは栗戦書ではなく、楊潔篪国務委員である。これは、栗戦書が国家機構に地位を持っていないことを考えると、新法に規定した「中央国家安全領導機構」が国家機構として成立するまでの経過措置とも考えられる。しかし、栗戦書が対外関係の経験を欠いていることを理由に、楊潔篪が彼を押し出した可能性も否定できない³³。また、楊潔篪が弁公室主任を務める「中央国家安全領導小組」が国安委の発足に伴い発展的解消を遂げたのか、その後も存続しているのかも明らかではない³⁴。他方、2015年5月の習近平のモスクワ訪問に関しては、その準備として3月に栗戦書がモスクワに派遣され、プーチンと会談したとの報道もある³⁵。

以上に増して重要なのは、国安委が第一回の会合を開いた後も安全保障に係わる重要課題に関与した形跡のないことであろう。同様の指摘をするジョエル・ワスノーは、2015年3月のイエメンからの中国国民避難、同年4月の天津における大爆発をその例に挙げている³⁶。それらにもまして不可解なのは、2014年5月2日に作業を開始した西沙諸島沖の石油掘削装置配備の決定であろう。そのような行動が同島の領有権を主張するベトナムとの関係に緊張をもたらすだけでなく、より広範な対外関係を複雑化しかねないことは容易に想像できることであり、国安委が機能していればそこで当然検討されているべきことと思われる。この決定についてイアン・ストーリーは、従来と異なる主導的なものであり、巡視船、軍艦、漁船が秩序をもって関与していたことが高度の関係部門間の調整を示唆していると同時に、ベトナムとその他の地域諸国の反発が不可避であったことから、最高レベルでなされなかったことは想定しえないとしている³⁷が、正式に機能し始めていたはずの国安委には一切触れていない。

なお、「中央全面深化改革領導小組」が、国安委第1回会議の1週間後、2014年1月22日に第1回会議を開いた後、会議を重ね2016年12月6日に第30回会議を開催し、その事実のみならず内容についても、会議によって程度の差はあるが、公式に報道されている³⁸のに対し、その後国安委の会合についての公式報道は一切ない。ランプトンは、2014年秋に北京で聞き取り調査に応じた関係者が、国家安全委員会は国内的安全保障に関して数回会合したが、対外関係については会合していないと述べたことを伝えている³⁹。また、第1回会議の時点で金燦榮は、習近平が講話の中で中国と周辺諸国間のホットスポットの問題に一切触れなかったことから、国安委の設立が「日本問題、南シナ海問題、釣魚島等の

特定の問題に対応しようとするものではない」と指摘していた⁴⁰。いずれにせよ、国安委が「説明」の中で習近平が述べたようには機能していないことは確かであろう。

4. 習近平構想をめぐる政治過程（一進一退）：抵抗と粘り腰

11期三中全会以降の上記の展開は、習近平の構想が必ずしも指導部（特に中央政治局常務委員会）で完全には受け入れられておらず、かなりの抵抗を受けていることを示唆していると思われる。習近平構想に対する抵抗の存在は、三中全会の決定の公表の段階で、すでにその報道の在り方に見られる齟齬からうかがうことができる。すなわち、国家安全委員会の設立を最初に公式に報道した三中全会終了後の「公報」は、「社会統治」（社会治理）に触れた部分で、「国家安全」擁護の重要性を述べたうえで「国家安全委員会を設立し、国家安全体制と国家安全戦略を完全なものとし、国家安全を確保する」と述べていた⁴¹。その3日後に公表された三中全会の「決定」は、総論となる第1節と結論として全問題領域に関する指導体制の在り方を論じた第16節を除くと、問題領域ごとの決定を述べた14の節から成るが、そのうちの最後から3番目の第13節「社会統治の革新」が4項目挙げている中の第4項目（全60項目中の第50項目）「公共安全体系の健全化」が、食品安全、安全生産体制、疾病予防、防災、ネットワーク安全等に触れた後に、最後のパラグラフで「公報」と同じ文章で国安委の設立に触れているのである⁴²。

このような公式報道は、同じく三中全会で設立が決定された「中央全面深化改革領導小組」について、「公報」と「決定」が党の指導の重要性を述べる文脈で、「中央が設立する」と明確に言及しているのと比べると、国家安全委員会の設立が必ずしも同程度に重要視されてはいないことを示唆する。また、その言及の文脈が「社会統治」の文脈でなされていることから国安委の機能がもっぱら国内治安に係わるものであるとする見方もなされた。

しかしながら、「決定」と同時に『人民日報』に掲載された習近平の『『決定』に関する説明』⁴³は習近平が国家安全委員会をはるかに重視していたことを示唆する内容となっている。「説明」は『『決定』の起草過程』、『決定』の全体的枠組みと重点問題』（11項目）、「討論中に注意すべき問題」（3項目）の3節から成り、国安委の設立は第2節の第9項目として、独立した項目として取り上げられている。すでに述べたように、そこで習近平は、先ず国家安全保障の重要性に関する基本認識を示し、次いで中国が直面する状況に対する認識を示した上で、既存の体制の欠陥に触れ、国安委設立が「当面の急務」であることをきわめて体系的に主張しており、その「主要職責」も4項目に分けて明確に提示しているのである。

このような齟齬は、国家安全委員会に関する準公式報道にも見られる。政治局常務委員

をはじめ習近平体制の主要メンバーによる文章を収めた三中全会の決議の解説本⁴⁴には、国安委に関する章がなく、社会統治を扱った章には国安委に対する言及はない。三中全会の閉会を報じた11月13日の『人民日報』は国安委に焦点を合わせた報道をしていない。しかし、海外向けの準公式メディアは国家安全委員会設立を重要項目の一つとして報じている。特に同日の『人民日報』（海外版）は第1面に前掲の華益文の論評を掲載している。英文メディアもほぼ同様である⁴⁵。

2014年1月の中央政治局会議の決定が、国安委を「中央国家安全委員会」を正式名称とし、「中央政治局と同常務委員会に責任を負う」ものとしたことは、習近平構想が抵抗に遭い、後退を余儀なくされたことを示唆する。その職責の記述も、習近平の三中全会「決議」に関する「説明」が4項目に分けて具体的に述べているのに対して、中央政治局の決定は、「国家安全保障活動の政策決定と議事の調整機構として、……国家安全保障に係わる重要事項と重要活動を統一的に実施する」と抽象的な表現になっており⁴⁶、習近平の「説明」では言及されていなかった「調整」機能が追加されている。

国家安全委員会の設立は中国内外を問わず一般に習近平が安全保障問題全般に渉る決定権を掌握する集権体制構築の重要な一歩と評価されている⁴⁷が、2014年前半におけるこのような齟齬は国家安全委員会の設立に関して指導部におけるコンセンサスが十分に成立しておらず、習近平の意向を掣肘しようとする勢力が存在していたことを示唆している。

同年4月に国安委の第1回会議が開催されたことは、習近平側が押し返したことを示していると思われる。この会議で習近平は「重要講話」をし、国家安全保障を「第1等の大事」と呼んでその重要性を強調し、三中全会の決定に触れつつ「有効性が高く権威ある国家安全体制」を構築すべきことを説き、「総体国家安全観」を提示したのである。

翌2015年1月の中央政治局会議で採択された「国家安全戦略綱要」の作成に当たって、国安委が何らかの役割を果たしたか否かが明らかにされていないのは、本来期待されたようには機能していなかったことを示唆している。また、その内容が公表されていないのは、習近平側の主張が十分に受け入れられなかったためであろう。

すでに述べたように、2014年4月に始まり翌年7月に成立した「国家安全法」の立法過程において、国安委は主として草案形成段階に事務局レベルで関与したにすぎないが、その内容に関しては習近平の主張が相当程度盛り込まれることとなった。

2016年4月15日の「全民国家安全教育日」には、習近平が「重要指示」を出し、改めて安全保障が「第一等の大問題」であるとして、その認識が国民の意識に根付き行動に反映されるべきことを強調した。習近平はこの日をそのための「新たな開始」と意義づけたが、このことは国家安全保障体制の構築を国民意識の変革まで視野に入れた長期的な過程

と考えていることを示唆している。明らかにそのことを目的に、同月（日付不明）には、習近平の「総体国家安全観」を幹部向けに解説した書籍⁴⁸が刊行されたが、その編集主任は栗戦書が務めており、筆頭副主任は蔡奇であった。4月19日の人民網には国家安全保障に関する習近平の論述の摘録が掲載された⁴⁹のもその一環であろう。

同年12月9日の中央政治局会議では「国家安全保障活動強化に関する意見」が採択されたが、その内容も公表されていない。この場合も習近平側の意見が十分な支持が得られなかったものと思われる。

以上の展開は、今日までに国安委が習近平の当初の意図通りに機能するに至っていないことと同時に、習近平が依然としてその目的を放棄したわけではなく、現時点では漸進的にその実現を図ろうとしていることを示唆している。また、習近平が反腐敗、法治推進、供給側の経済体制改革、軍改革等の重要課題には積極的に取り組んできたことを考えると、当面抵抗の大きい「効果的で権威ある国家安全保障体制」の構築の優先順位を下げているとも考えられる。中央弁公庁主任を兼務している国安委主任の栗戦書の副主任として専ら国安委の事務処理を担当してきた、腹心の蔡奇を北京市党書記兼市長代行に転任させたのは、当面、国安委の運営よりも、2017年秋の第19回党大会（十九全大会）に向けての人事配置を優先させたものと思われる。

むすび

公式報道を中心とした以上の検討による限り、国家安全委員会設立に対する習近平の意向は当初かなりの抵抗に遭ったと思われる。特に問題となったのは習近平個人を頂点とする集権的体制の形成と中央政治局常務委員会の集団指導体制維持との間の軋轢であったと思われる。他方、2015年1月以降の展開は、習近平の側も単に抵抗に阻まれているだけでなく、その意向を徐々に実現しつつあることも示唆している。同年初頭の段階でランプトンは国安委の設立を「進展中の作業」(work in progress)とも評価している⁵⁰が、その進展は習近平側の期待よりは緩慢なものであることは否定できない。しかし、習近平側もその目標を放棄したわけではなく、粘り強く努力を継続しているようである。今後の進展にとって重要なのは、党の中央国家安全委員会と「二枚看板一機構」となる、国家機構としての「中央国家安全領導機構」の形成である⁵¹。その成否は、2017年秋に開催される十九全大会において、習近平側が自己の権力基盤をどの程度強化できるかに係っている。

一注一

- 1 中国語の「国家安全」は日本語の「国家安全保障」とほぼ同義である。もちろんその内包が一致しているわけではなく、現在中国で論じられている「国家安全」は、以下の記述から明らかなように、対外的脅威だけでなく、中国共産党一党支配体制に対する国内の脅威が排除されている状態も包含している点で日本を含む西側諸国とは異なっている。本稿では、「国家安全委員会」という固有名詞とその略称としての「国安委」はそのまま使い、その他の場合は日本語として自然なように「国家安全」を「国家安全保障」と訳す。
- 2 「中共十八届三中全会在京举行」『人民日报』2013年11月13日。この記事は「公報」の全文がその大部分を占めている。
- 3 「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」『人民日报』2013年11月16日。
- 4 习近平「关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明」『人民日报』2013年11月16日。なお、「公報」は「<<決定（討論稿）>>について全会に説明を行った」としている。それがこの「説明」であると思われるが、「討論稿」への説明とはされていないことから、公表に際して何らかの変更がなされた可能性がある。
- 5 「領導」は日本語としてはあまり使われない表現であり、「指導」と訳されることもあるが、中国語としては「領導」が率いることに重点があり、「指導」は教え導くといったニュアンスが強い。本稿では、原語のニュアンスを保持するために「領導」という表現をそのまま使うこととする。
- 6 「习近平任中央国家安全委员会主席」、新华网、2014年01月24日、http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01-/24/c_119122483.htm。
- 7 「习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议：强调 坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路 李克强张德江出席」『人民日报』2014年4月16日。
- 8 「總体的安全保障観」に関するより詳細な検討として、角崎信也「『総体国家安全観』の位相」、<http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=253>参照。
- 9 「习近平一周三提国家安全 国安委历时五月正式运转」（2014年04月16日 来源：中国青年網）、<http://stock.sohu.com/20140416/n398299863.shtml>。
- 10 华益文「国家安全捏紧五指攥成拳望」（望海楼『人民日报（海外版）』2013年11月13日、第1版。なお、一面にはこの論評以外は三中全会に関する記事しかない。
- 11 「金灿荣，张国庆等：设国家安全委员会为破除利益集团对外交干扰」『北京晨报』2013年11月13日。http://www.21ccom.net/articles/qqsww/zlwj/article_2013111495313.html、2014年3月25日アクセス。「揭秘“国家安全委员会”将终结过去“各自为战”的局面」『新京报』2013年11月14日、<http://theory.people.com.cn/n/2013/1114/c49150-23535875.html>、2014年4月14日アクセス。
- 12 前掲「揭秘“国家安全委员会”将终结过去“各自为战”的局面」。
- 13 以上は、前掲による。
- 14 You Ji, “China’s National Security Commission: theory, evolution and operations,” *Journal of Contemporary China*, 2015, pp.11-12.
- 15 Andrew S. Erickson and Adam P. Liff (2015), “Installing a Safety on the ‘Loaded Gun’? China’s institutional reforms, National Security Commission and Sino-Japanese crisis (in)stability,” *Journal of Contemporary China*, DOI:10.1080/10670564.2015.105713 ,Published online:26Oct 2015.
- 16 「专家：国安委成立标志中国对外战略将更积极主动」（来源：中国新闻周刊，作者：蔡如鹏）、<http://news.sohu.com/20140429/n398942638.shtml>。
- 17 「何亮亮：中央加强集权促改革 史上前所未有的」（2014年01月28日、来源：凤凰卫视）、http://phtv.ifeng.com/program/ssl1dd/detail_2014_01/28/33442715_0.shtml。
- 18 Joel Wuthnow, “China’s Much-Heralded NSC Has Disappeared,” *Foreign Policy*, June 30, 2016.
- 19 宮家邦彦「中国国家安全政策の真空」『産経新聞』2016年9月1日。
- 20 「中共中央政治局召开会议 审议通过《国家安全战略纲要》……」『人民日报』2015年1月24日。
- 21 この法律が全体的な国家安全保障問題を対象としていないという批判はすでに胡錦濤政権期に存在した。楊毅主編『中国国家安全戦略構想』、時事出版社、2009年、157ページ。
- 22 国安委成立（2014年1月）を論じた「何亮亮：中央加强集权促改革 史上前所未有的」（前掲）もそのような説明をしている。
- 23 取り敢えずは、角崎信也「中国『国家安全法』の要点」（日本国際問題研究所一コラム）、http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=252 参照。
- 24 全国人大常委会法制工作委员会国家法室編著（主编 郑淑娜 [全国人大常委会法制工作委员会副主任]）『中华人民共和国国家安全法解读』、中国法制出版社、2016年3月。

- 25 前掲書、391-409 ページ。
- 26 David M. Lampton, “Xi Jinping and the National Security Commission: policy coordination and political power,” *Journal of Contemporary China*, 2015, Vol.24, No.95, p.773.
- 27 Op.cit., p.14.
- 28 Ibid.
- 29 「80年代栗战书因致信胡耀邦而声明大振」【多维历史】2013年3月17日、
<http://www.dwnews.com/public/list/print.php?id=59156136>、2014年3月31日アクセス。
- 30 「两大超级机构人事定盘 栗战书将掌国安办」【多维新闻】2014年3月6日、
<http://www.dwnews.com/public/list/print.php?id=59448791>、2014年3月31日アクセス。
- 31 「已升正部级:大V 中央国家安全委员会办公室专职福主任蔡奇最新级别」
http://blog.sina.cn/s/blog_4fcd03e9012vfp9.html、2015年12月21日アクセス。
- 32 『産経新聞』2017年1月21日。
- 33 ランプトンは中国での聞き取り調査で栗戦書と楊洁篪が必ずしも良好な関係にないことを何度か聞いたと報告している。Lampton, op. cit., p. 774.
- 34 なお、2013年8月中旬の情報として、中央外事工作領導小組、中央国家安全領導小組の事務局共有体制に、前年末に新たに成立した中央海洋權益維持工作領導小組の事務局が加わったことが香港の大陸系メディアに報じられた。このことが、国安委の成立とどう関連するのかは不明である。馬浩亮「外事安全海權三辦合一」、『大公報』2013年9月6日。
- 35 Jane Perlez, “As Russia Remembers War in Europe, Guest of Honor Is From China,” *New York Times*, May 8, 2015,
http://www.nytimes.com/2015/05/09/world/asia/as-russia-remembers-war-in-europe-guest-of-honor-is-from-china.html?_r=0 (2016年2月12日アクセス)。
- 36 Joel Wuthnow, op.cit.
- 37 Ian Storey, “The Sino-Vietnamese Oil Rig Crisis: Implications for the South China Sea Dispute,” *ISEAS Perspective*, #52 (15 Oct 2014), p.1.
- 38 詳細については、本報告書の佐々木智弘論文参照。
- 39 Lampton, op.cit., p.772.
- 40 「专家：国安委成立标志中国对外战略将更积极主动」（前掲）。
- 41 「中共十八届三中全会在京举行」『人民日报』2013年11月13日。この記事は「公報」の全文がその大部分を占めている。
- 42 「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」『人民日报』2013年11月16日。
- 43 习近平「关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明」『人民日报』2013年11月16日。なお、「公報」は「<<決定（討論稿）>>について全会に説明を行った」としている。それがこの「説明」であると思われるが、「討論稿」への説明とはされていないことから、公表に際して訂正が行われたものと思われる。
- 44 本书编写组 编著『《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本』人民出版社、2013年11月。
- 45 *China Daily*, November 13, and November 16, 20113.
- 46 湖南師範大学の肖巧平教授は大学院生との共著論文で、この齟齬に注目し、その理由が習近平により具体的に提示された職責が本来国家機構が担うべきものであることにあると示唆している。肖巧平・李威武「从中央国家安全委员会的困境论国家安全委员会的宪法規制」『时代法学』第13卷第4期（2015年8月）、40ページ。
- 47 国外におけるものとしては、たとえば David M. Lampton, op.cit., pp.759-760. 中国のものとしては、たとえば孟祥青「设立过国家安全委员会:有效维护安全的战略之举」刘慧主编『中国国家安全研究报告(2014)』社会科学文献出版社、2014、121-133 ページ参照。
- 48 《总体国家安全观干部读本》编委会『总体国家安全观 干部读本』人民出版社、2016年4月（日付記載なし）。
- 49 「习近平关于“国家安全”论述摘编：一切为人民」（2016年04月19日），
<http://cpc.people.com.cn/xuexi/nl/2016/0419/c385474-28285703.html>。
- 50 Lampton, op. cit., pp.759 and 775.
- 51 国家機構としての「国家安全委員会」を設立することの重要性に関する中国の議論としては、肖巧平・李威武、前掲論文参照。

