

# 国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係 中国の国内情勢と対外政策

平成29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 27～28 年度外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係」のサブ・プロジェクトの一つとして実施してきた研究プロジェクト「中国の国内情勢と対外政策」における 2 年間の成果をとりまとめたものです。

日本をとりまく国際環境の変化の趨勢を見極める上で、中国の動向を理解することが重要であることは言をまちません。

比較的短期間のうちに国際社会における存在感を急速に増大させた中国は、とりわけ近年、既存の国際秩序に挑戦するような行動を見せ始めています。アジアインフラ投資銀行（AIIB）の設立や「一带一路」構想の提唱、ならびに南シナ海における強硬かつ非妥協的な対外姿勢は、その象徴と言えるでしょう。

他方、中国の国内はといえば、経済成長が減速局面を迎える中で、経済発展パターンの転換、所得格差の縮小、地方レベルや少数民族地域における暴動やデモの頻発等々、様々な問題に直面しています。それらの展開の如何によっては、中国の政治的安定性は動揺し、その対外政策も大きく変化することが考えられます。

本サブ・プロジェクトは、複雑な要素を抱えながら今まさに変化の途上にある中国の国内情勢と対外政策の現状を的確に捉え、その展望を見据えようとするものです。ここに収められた各論文は、かかる課題に 2 年間にわたりじっくり取り組んだ研究の成果です。

ここに表明されている見解はすべて執筆者個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、この研究成果がわが国の外交実践に多く寄与することを心より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 29 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
副主査：	中居 良文	学習院大学 教授
委員：	江藤 名保子	日本貿易振興機構アジア経済研究所 研究員
	大橋 英夫	専修大学 教授
	鈴木 隆	愛知県立大学 准教授
	高原 明生	東京大学大学院 教授／日本国際問題研究所 上席客員研究員
	深串 徹	日本国際問題研究所 若手客員研究員
	山口 信治	防衛研究所 主任研究官
	弓野 正宏	早稲田大学 招聘研究員
	渡辺 紫乃	上智大学 准教授
委員兼幹事：	山上 信吾	日本国際問題研究所 所長代行
	相 航一	日本国際問題研究所 研究調整部長
	角崎 信也	日本国際問題研究所 研究員
担当助手：	園田 弥生	日本国際問題研究所 研究助手

(敬称略、副主査以降五十音順)

# 目 次

## 序論

高木 誠一郎・角崎 信也 …… 1

## 第一部：国内政治・経済情勢

### 第1章 「中央国家安全委員会」について

高木 誠一郎 …… 7

### 第2章 中央全面深化改革領導小組の設置と習近平のリーダーシップ

佐々木 智弘 …… 21

### 第3章 中国の幹部任用制度をめぐる政治

高原 明生 …… 29

### 第4章 習近平政権の世論対策に内在するジレンマ

江藤 名保子 …… 37

### 第5章 中国の過剰生産能力と国有企業改革

大橋 英夫 …… 47

### 第6章 習近平政権下の中国共産党・中国政府と三大国有石油会社

渡辺 紫乃 …… 63

## 第二部：国内状況と対外政策

### 第7章 習近平政権の国内政治と対外政策

山口 信治 …… 87

### 第8章 中国指導部の国際情勢認識の変容と政策

－「世界金融危機」と「リバランス」の影響を中心として－

角崎 信也 …… 119

### 第9章 近年における中国の軍事・安全保障専門家の戦略認識

－国益、地政学、「戦略境界」を中心に－

鈴木 隆 …… 139

### 第10章 中国の対外政策決定における軍の影響

－強硬路線に振れる対外政策の構造的要因－

弓野 正宏 …… 159

### 第11章 「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設と中国の対外政策

深串 徹 …… 179

## 総括・提言

高木誠一郎・角崎信也 …… 201



## 序論

高木 誠一郎・角崎 信也

### はじめに

日本を取り巻く国際環境は現在大きく揺れ動いている。その主要な原動力の一つは、いうまでもなく、中国の動勢である。「改革開放」以降の急速な経済成長とそれに伴う軍事力の強化により、国際社会に与えるインパクトを大きく増大させた中国は、2008年の米国発の金融危機（リーマン・ショック）を迅速に乗り越えたことによってその自信を深め、積極的かつ強硬的な対外姿勢をさらに強めている。そうした姿勢は、国際社会からの批判を顧みることなく行われている南シナ海の岩礁の埋め立てや軍事的な目的を含む港湾建設に、あるいは、「アジア新安全保障観」の提唱や「一帯一路」構想に象徴される新たな国際秩序構築の試みに、極めて顕著に表れているといえる。

ただし、こうした現在までの軌跡は、中国の影響力が今後さらに拡張し、やがて中国が米国の「覇権」に取って代わること、すなわち「パワー・トランジション」が生じることを約束するものではない。中国国内のここ数年の形勢に目を転じれば、経済成長率の急速な落ち込み、遅々として進展しない経済発展パターンの転換、およびデモや暴動の頻発に象徴されるローカル・ガバナンスの機能不全など、その経済的・政治的な長期安定を脅かす様々な問題を、他方で見取ることができるからである。こうした意味において、国際秩序のパワーの構造は、少なくとも現状においては、「転換」ではなく、「動揺」として捉えられるべきものであろう。

いずれにせよ、その「動揺」の震源に中国がいることは間違いない。言い換えれば、中国の国内情勢と対外政策が今後どのような方向に向かうかによって、国際秩序の方向の行き先が大きく左右されることになるということである。それゆえ、日本を取り巻く国際環境の変化の趨勢をとらえ、その中で日本が中長期的に国益を実現していくためには、中国の国内情勢と対外政策をめぐる動勢を理解することが死活的に重要となる。

本報告書に収められた諸論文は、上記の問題意識のもとに結成された「中国の国内情勢と対外政策」研究会（中国研究会）の各委員による2年間の研究成果である。

### 各章の論点

報告書は、中国の対外政策形成の基盤を為す国内の政治経済状況を問う第一部の各論文（第1章～第6章）と、国内情勢と対外政策の相互作用により重点をおいた第二部の各論

文（第7章～11章）によって構成されている。

第1章『中央国家安全委員会』について」（高木誠一郎）は、2013年11月の中国共産党中央委員会全体会議（18期3中全会）において、安全保障の重要政策の策定に関わる中央権力機構として設立が決定された国家安全委員会に焦点を当てる。高木論文は、公式報道や各種の論評に基づき、その設立の目的と経緯、およびその組織体制と活動実態を可能な限り明らかにしている。これを通して、高木論文は、国家安全委員会の地位や役割をめぐって党内で重要な齟齬が存在していること、およびそうした情勢を受けて、習近平は、同委員会に関する当初の構想の実現を、より漸進的な方法で追求していることを指摘する。

第2章「中央全面深化改革領導小組の設置と習近平のリーダーシップ」（佐々木智弘）は、国家安全委員会と同じく、18期3中全会において設立が決定された中央全面深化改革領導小組に焦点を当てる。佐々木論文は、現時点で公表されている情報を整理することで、同領導小組の構成、設置理由、および領導小組と中央政治局との関係について、可能な限り詳らかにしている。これを通して、佐々木論文は、同小組の設置による政策決定メカニズムの変化と不変化を実態的に明らかにし、さらに、その設立と運営が、習近平が発揮するリーダーシップといかに関係しているかを示唆する。

第3章「中国の幹部任用制度をめぐる政治」（高原明生）は、政策の執行を担う党・政府幹部の行動を動機づける幹部任用制度に分析の焦点を当てる。高原論文は、幹部選抜プロセスの競争性と民主性の向上を重視したにもかかわらず、その実効化に成果を上げられなかった胡錦濤政権期の改革に対し、現在の習近平政権が、選抜の競争性・民主性よりは、党による幹部に対する厳格なコントロールの強化を重視した制度改革を実施していることに着目し、その背景を明らかにする。さらに、そうした幹部任用制度が、習近平の政治的権力の強化のために利用される可能性を示唆する。

第4章「習近平政権の世論対策に内在するジレンマ」（江藤名保子）は、習近平政権下における、国内世論と国際世論の二つの世論対策について、その背景と内容を論ずるものである。江藤論文は、習近平政権が、国内世論に対するイデオロギー的統制を強化している一方で、国際的には、大国としての自信を背景に、中国独自の価値観を国際社会に浸透させるための宣伝活動を活発化していることを指摘する。その上で、江藤論文は、国内的世論統制と対外的世論対策の間に重要な矛盾が存在しており、その矛盾が、中国が国際世論空間において影響力を獲得することを難しくすることを喝破する。

第5章「中国の過剰生産能力と国有企業改革」（大橋英夫）は、経済発展パターンの転換を成し遂げるために習近平政権が推し進める諸政策の内、その最重要の課題の一つであるところの過剰生産能力解消問題について、とりわけ国有企業改革の視点から論ずるもので

ある。大橋論文は、この過剰生産問題を深刻化させた諸要因を詳細に論じると同時に、習近平政権が現在実施している、この問題に対処するための諸政策に対する評価を行っている。大橋論文が示唆するように、この問題には、様々なアクターの複雑な利害が絡んでおり、改革の順調な進展は必ずしも楽観視しうるものではない。

第6章「習近平政権下の中国共産党・中国政府と三大国有石油会社」（渡辺紫乃）は、中国の対外行動の重要な一角を為している石油関連企業に焦点を当てる。渡辺論文では、党が掌握する経営者に対する人事権と、国務院国有資産監督管理委員会による業績・経営面に対する管理を通して、石油関連企業が、党・政府の有効な監督下にあることが示される。さらに、三大国有企業の海外での事業展開の状況が詳細に紹介されると同時に、とりわけ、中国海洋石油総公司（CNOOC）が、フィリピンやベトナムと領有権をめぐる争議を抱える南シナ海において油ガス田の開発を積極化させている事実が明らかにされる。

第7章「習近平政権の国内政治と対外政策」（山口信治）は、「中国の外交は内政の延長」であるという、広く共有されているが、具体的に論証されているわけではない仮説を、比較政治学の理論と現代中国の様々な事例を用いて検証しようとする試みである。山口論文はこの課題に対し、国内要素を、国家と社会の関係、政策決定者と執行者との関係、最高指導者とその他の指導者との関係の3つに分け、それぞれの視点から対外政策への影響を論じている。こうした分析に基づき、さらに、近年の南シナ海における中国の対外行動と国内政治との関係について事例研究を行っている。

第8章「中国指導部の国際情勢認識の変容と政策—「世界金融危機」と「リバランス」の影響を中心として—」（角崎信也）は、国家の対外政策や国内政策は多分に政治的リーダーの現状に対する認識の反映であるとの観点から、胡錦濤・習近平政権がいかなる国際情勢認識を有しているのかを明らかにしようとするものである。その際、角崎論文は「世界金融危機」と「リバランス」という、中国をめぐる国際環境に大きな影響を与えた二つの事件を取り上げる。角崎論文は、これを通じ、中国の指導部が、とりわけ胡錦濤政権後半期より実施してきた極めて積極的な対外政策の動因を明らかにする。

第9章「近年における中国の軍事・安全保障専門家の戦略認識—国益、地政学、『戦略辺境』を中心に—」（鈴木隆）が焦点を当てるのは、中国における軍事・安全保障の専門家の、国益、地政学、および中国で「戦略辺境」と呼ばれる新たな戦略利益空間（海洋・宇宙・インターネット空間）の各論点に対する認識である。鈴木論文は、これを通して、中国の戦略家の有する、パワーと連動した国益認識の特徴と変容、地政学、とりわけシーパワーの獲得に対する強い関心、および国家中心的な海洋・宇宙・インターネット空間に対する認識等々、近年の中国の対外行動を理解する上で重要な示唆を提供する。



第 10 章「中国の対外政策決定における軍の影響—強硬路線に振れる対外政策の構造的要因—」(弓野正宏)は、習近平政権下においてより顕著にみられる対外的強硬路線における人民解放軍の影響を、構造的な視点から多角的に考察するものである。すなわち、弓野論文は、党とも、そして社会とも緊密に結びついて国防のみならず政治的な役割を担うことを中国の軍隊の歴史的な特徴として確認した上で、近年における国内社会の変容と国際環境の変化のいずれも、軍の強硬的な主張とその影響力を強化する方向に働いていることを論じている。

第 11 章「『中国の特色ある新型シンクタンク』の建設と中国の対外政策」(深串徹)は、対外政策の策定と執行に影響を及ぼしうるアクターとしてシンクタンクに分析の焦点を当てる。深串論文は、2015 年 1 月に発表された「中国の特色ある新型シンクタンクの建設を強化することに関する意見」の内容を詳細に検討することを通して、習近平政権がシンクタンクの強化を図っていることと目的とその内実を明らかにすることを試みている。これにより、中国の対外政策の策定と執行の過程において、今後シンクタンクがいかなる役割を果たしていくことになるのか、重要な示唆が提示される。

最後の「総括・提言」(高木誠一郎・角崎信也)では、中国の政治・社会・経済のマクロ的状況の対外政策への影響、および各アクターの対外政策への影響について、各章で明らかにされたことが簡単に整理される。その上で、本研究会の分析を踏まえたいくつかの政策提言が示される。

# 第一部

## 国内政治・経済情勢



## 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）<sup>1</sup>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」<sup>2</sup>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<sup>3</sup>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』<sup>4</sup>（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<sup>5</sup>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<sup>6</sup>。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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>。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<sup>9</sup>。

## 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<sup>10</sup>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<sup>11</sup>。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<sup>12</sup>。

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<sup>13</sup>。

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<sup>14</sup>。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<sup>15</sup>。

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、グローバル化、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<sup>16</sup>。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<sup>17</sup>。

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」<sup>18</sup>とか、「中国国家安保政策の真空」<sup>19</sup>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<sup>20</sup>。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<sup>21</sup>。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<sup>22</sup>。

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<sup>23</sup>。

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<sup>24</sup>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<sup>25</sup>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<sup>26</sup>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<sup>27</sup>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<sup>28</sup>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<sup>29</sup>。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<sup>30</sup>。

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<sup>31</sup>。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<sup>32</sup>。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<sup>33</sup>。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<sup>34</sup>。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<sup>35</sup>。

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<sup>36</sup>。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<sup>37</sup>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<sup>38</sup>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<sup>39</sup>。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<sup>40</sup>。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<sup>41</sup>。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<sup>42</sup>。

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』<sup>43</sup>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<sup>44</sup>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<sup>45</sup>。

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<sup>46</sup>、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步と評価されている<sup>47</sup>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<sup>48</sup>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<sup>49</sup>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<sup>50</sup>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<sup>51</sup>。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](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](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](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](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『中国国家安全戰略構想』、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](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编著（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](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 ランプトンが中国での聞き取り調査で栗戦書と楊潔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](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。





## 第2章 中央全面深化改革領導小組の設置と習近平のリーダーシップ

佐々木 智弘

### はじめに

2012年11月に発足した習近平政権が新たに設置した機構に、中央全面深化改革領導小組、中央国家安全委員会、中央網路安全和信息化領導小組の3つがある<sup>1</sup>。特に中央全面深化改革領導小組は名称こそ「領導小組」であるものの、例えば国務院深化医薬衛生体制改革領導小組のような議事協調機構とは性質が異なる機構のように思われる<sup>2</sup>。本稿では、中央全面深化改革領導小組を取り上げ、その構成、活動実態を検証する。次に中央政治局との関係を分析し、その特徴を明らかにする。最後に習近平のリーダーシップの確立と設置の関係を考察する。

### 1. 中央全面深化改革領導小組の構成

中央全面深化改革領導小組（以下、深改組）は2013年11月に開かれた中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（18期三中全会）で採択された「改革の全面的深化における若干の重要な問題に関する中共中央の決定」で設置が提案され、2014年1月22日に第1回会議（以下、深改組第1回会議のように記す）を開いた。そして2016年12月5日まで計30回の会議を開催した。以下、深改組の構成を整理しておく。

#### (1) メンバー構成

組長には習近平総書記が、副組長には中央政治局常務委員会委員の李克強（兼国務院総理）、劉雲山（兼中央書記処常務書記）、張高麗（兼国務院常務副総理）が就いた。弁公室の主任には中央政治局委員の王滬寧（兼中央政策研究室主任）が就き、深改組秘書長を兼務している。常務副主任には穆虹（兼国家発展改革委員会副主任）、副主任には潘盛洲（兼中央政策研究室副主任）、専職副主任に陳一新が就いていることが判明している<sup>3</sup>。

#### (2) 設置理由

それでは深改組はなぜ設置されたのだろうか。深改組の役割については、深改組第1回会議で採択された「小組工作規則」が公表されていないため、習近平の発言をもとに整理してみたい。

深改組第1回会議における重要講話の中で習近平は、深改組の責任を「18期三中全会で打ち出された諸般の改革措置を徹底させること」とした<sup>4</sup>。また習近平はトップダウン設計（中国語で頂層設計）の強化についても次のように言及している。「経済体制・政治体制・文化体制・社会体制・生態文明（エコ―筆者注）体制を統一的に計画・設計し、各改革の関連性の分析・評価を強化し、全局と局部との相互連結、末梢の問題の解決と根本の問題の解決との相互連携、漸進的な推進と一気呵成の突破との相互促進を全力で実現することである」<sup>5</sup>。習近平政権下で改革を進めていく上での「司令塔」としての役割を担うのが深改組だといえる。

こうした「司令塔」の必要性について、習近平は「改革推進の複雑さ、敏感さ、困難さのレベルは三十数年前と比べてもまったくひげをとらない。複雑な部門ごとの利益に関わるものもあれば、思想認識の統一が難しいものもある。一部の人の「チーズ（利益）」に触れなければならないものもあれば、多方面との連携、多措置の並行実施を必要とするものもある」<sup>6</sup>と述べている。また「政策体系と具体的な政策との関係、系統だった「政策チェーン（互いに関連性をもった政策群）」と一部分の政策との関係、政策のトップダウン設計と政策の異なる段階での貫徹・実施との関係、政策の統一性と政策の相違制との関係、長期的な政策と段階的政策との関係をはっきりさせる必要がある」<sup>7</sup>とも述べており、これらの関係調整を担うことも期待していたといえる。

以上より、深改組は改革を全面的に深めていく上での強力な「司令塔」であり、他方でさまざまな利害調整を担うことが期待され、設置された機構といえる。

### **(3) 中央全面深化改革領導小組專項小組の構成と活動**

深改組は下部組織として、①経済体制・生態文明体制改革、②民主法制領域改革、③文化体制改革、④社会体制改革、⑤党的建設制度改革、⑥規律検査体制改革の6つの分野について專項小組（特別グループ）を設置した。それぞれの名称、主管部門、構成メンバーは表1の通りである。

このうち「專項小組」を名乗っているのは4つである。民主法制領域改革については2005年10月28日までに設置されていた中央司法体制改革領導小組が、文化体制改革についても2012年1月13日までに設置されていた中央文化体制改革和發展工作領導小組が、それぞれ專項小組の役割を果たしている<sup>8</sup>。

專項小組の役割は、深改組弁公室、主たる単位と同様に、①統一的計画に取り組むこと、②方策に力を入れること、③徹底化に取り組むこと、④調査・研究に取り組むこととされている<sup>9</sup>。

表1 中央全面深化改革領導小組の下部組織

名称	構成
①経済体制和生態文明体制改革專項小組 (主管単位) 中央財經領導小組	(責任者) 徐紹史 (国家發展改革委员会主任) 劉鶴 (中央財經領導小組弁公室主任・發改委副主任) (メンバー・連絡員) 楊偉民 (中央財經領導小組弁公室副主任)
②中央司法体制改革領導小組 (主管単位) 中央政法委員会	(組長) 孟建柱 (中央政治局委員、中央政法委員会書記) (責任者) 姜偉 (中央政法委員会副秘書長) (メンバー) 黄曉薇 (中規委常務委員・監察部副部长)
③中央文化体制改革和發展工作領導小組 (主管単位) 中央宣傳部	(組長) 劉奇葆 (中央政治局委員、中央宣傳部長) (副組長) 劉延東 (中央政治局委員、副総理) (弁公室主任) 孫志軍 (中央宣傳部副部长)
④社会体制改革專項小組	
⑤党的建設制度改革專項小組 (主管単位) 中央組織部	(組長) 趙楽際 (中央政治局委員、中央組織部長)
⑥党的規律検査体制改革專項小組 (主管単位) 中央規律検査委員会 (中規委)	(組長) 趙洪祝 (中規委副書記)

(出所) 深改組第1回会議で採択された「專項小組工作規則」と「專項小組名簿」が公表されていないため、断片的な公式情報を筆者がまとめたものである。

経済体制和生態文明体制改革專項小組については、2014年1月の設置から同年末までに3回の全体会議、3回の連絡員会議、19回の專題会議、32回の改革工作協調会議を開催し、そして20以上の部門、60人以上から成る5つの調研組を組織し、国有企業改革の調査研究を展開し、調査研究総報告を作成した<sup>10</sup>ことが報じられたことがある。ここから、①定期的に会議を開いていること、②案件ごとに会議を開いていること、③連絡員、主たる担当部門が関係部門との調整を行っていることが分かる。しかし、このような報道はまれで、各專項小組の活動実態はほとんど明らかにされていない。

## 2. 中央全面深化改革領導小組と中央政治局との関係

2015年1月27日に新華社が配信した2014年の深改組の活動を総括した記事<sup>11</sup>によれば、深改組は「習近平総書記の直接指導の下」で「定期的に重大な改革方策を審議し、方策の実行可能性、操作可能性、存在する問題のリスクの評価を深め、政治的ゴールラインと社会安定のゴールラインなどを明確にした」とある。このような評価からひとつの疑問がわ

いてくる。それは同様の役割を果たしているように思われる既存の中央政治局との関係がどのようになっているのかということである。そこで本節では、深改組と中央政治局との関係について考察する。

分析の中心は、2016年12月5日までに計30回開かれた深改組会議である。すべての深改組会議の開催に関する公式記事があり<sup>12</sup>、毎回そこには習近平の重要講話と審議された文件（政策文書）のポイントが報じられている。30回の深改組会議で審議された政策文書は199件に上る。これらは審議後その場で採択されたものと、審議を行っただけでその場で採択されなかったものがあり、前者が184件、後者が15件である。ここではこの文件の採択プロセスに注目する。

### **(1) 「深改組会議で審議→中央政治局会議・中央政治局常務委員会会議で採択」のケース**

深改組会議で扱われた文件のうち審議のみの15件については、深改組会議後に中央政治局会議、中央政治局常務委員会会議で審議・採択されたものが7件、またどのようなプロセスを経たのか不明だが公表されたものが7件ある。ただし公表されたことを確認できていないものも1件ある<sup>13</sup>。

このうち中央政治局会議、中央政治局常務委員会会議で審議・採択された7件は表2の通りである。これについて、先述の2014年の改革領導小組の活動を総括した記事は、「重大な問題は中央政治局常務委員会会議、中央政治局会議の審議を仰ぎ、重大な改革の十分な論証と科学的な決定を確保した」<sup>14</sup>としている。これら7つの文件が「重大な問題」に関わるものだったということである。

しかし興味深いことは、この審議のみの文件は深改組第8回会議までは公表されていたが、2015年1月30日の深改組第9回会議からは公表されなくなったことである。この変化の理由は公式に説明されていない。しかし、実際にはその後も深改組会議で審議のみが行われたケースは断片的に確認されている。例えば、2015年2月15日に党中央が印刷して配布した政策文書「公安改革の全面的深化の若干の問題に関する枠組み意見」及び関連改革方案である。これについて「深改組の『領導』の下で、中央司法体制改革領導小組の『指導』の下で」、公安部全面深化改革領導小組、深改組会議、中央政治局常務委員会会議での審議を経て、採択されたと説明されている<sup>15</sup>。

また2016年3月21日に党中央が印刷して配布した政策文書「人材発展体制メカニズム改革の深化に関する意見」も2014年に中央組織部部務会議から審議が始まり、その後深改組の党的建設制度改革專項小組会議、深改組会議、中央政治局常務委員会会議の順で審議されたと説明されている<sup>16</sup>。

表2 深改組会議で審議された後、中央政治局で採択された文件

深改組会議	文件名	中央政治局会議
第3回 2014.6.6	「財税体制改革深化総体方策」 「戸籍制度改革のさらなる推進に関する意見」	2014.6.30
第4回 2014.8.18	「中央管理企業の主要責任者の報酬制度改革方策」 「中央企業の責任者の履職待遇、業務支出の合理的確定と 厳格な制度化に関する意見」 「入試学生募集制度改革の深化に関する実施意見」	2014.8.29
第6回 2014.10.27	「社会主義協商民主建設強化に関する意見」	2014.12.29
第7回 2014.12.2	「中規委の派遣・駐在機構建設強化に関する意見」	★2014.12.11
報道なし	「公安改革の全面的深化の若干の問題に関する枠組み意 見」及び関連改革方案	★2015.2
報道なし	「人材発展体制メカニズム改革の深化に関する意見」	★2016.3

(注) ★は中央政治局常務委員会会議、

(出所) 各種報道より筆者作成。

ここから推測されることは、政治、経済、社会の根本的な制度に関わる改革については、中央政治局が採択権を有しているということである。

### (2) 「深改組で審議なし、中央政治局会議・中央政治局常務委員会会議で採択」のケース

また、深改組と中央政治局会議とのあいだにはこれとは異なる関係性も見られる。2014年6月30日の中央政治局会議は「党的規律検査体制改革実施方策」を、同年8月29日の同会議は「党的制度建設体制改革実施方策」を審議・採択している。この2つは、専項小組と直接関わっている実施方策である。それにもかかわらず、深改組会議で審議されたという報道はなく、中央政治局会議で審議・採択されたことだけが公表されている。ただし同様に専項小組と直接関わっている実施方策である「文化体制改革深化実施方策」については2014年2月28日の深改組第2回会議で審議、採択されたことが公表されている。

党の規律検査体制改革や党の制度建設体制改革は党のあり方自体に関わる極めて重要な事項なので、深改組会議での審議を経ずに中央政治局会議で採択されたことが推測される<sup>17</sup>。

### (3) 生態文明体制改革に見る深改組と中央政治局との関係

次に、一連の政策決定過程における深改組と中央政治局との関係を、生態文明体制改革

を事例に見ておきたい。

18期三中全会で「生態文明の制度建設を加速」が謳われたことから生態文明体制改革は深改組の重要な案件のひとつとなり、2014年2月28日の深改組第2回会議で「経済体制・生態文明改革専門小組重大改革に関する報告」が採択された。その後、習近平が、同年3月14日の中央財經領導小組第5回会議で水資源保護に関して、また同年12月25日の中央政治局常務委員会会議で生態文明建設に関してそれぞれ指示を発した。これを受け、2015年3月24日の中央政治局会議において重要な政策文書である「生態文明建設推進の加速に関する意見」が採択された。

同年7月1日の深改組第14回会議では生態文明体制改革の方向性と目標が審議され、「環境保護督察方案（試行）」、「生態環境監測ネットワーク建設方案」、「指導幹部の自然資源資産の離任監査の試点展開に関する方案」、「党・政府指導幹部生態環境損害責任追究弁法（試行）」が採択された。これを受け、9月11日の中央政治局会議で「生態文明体制改革総体方案」が採択され、「深改組弁公室、経済体制和生態文明体制改革専門小組が統一計画・協調を強化しなければならない」とした。

その後、具体的な政策文書として、2016年3月22日の深改組第22回会議で「生態保護補償メカニズムの健全化に関する意見」が、同年6月27日の深改組第25回会議で「統一規範の国家生態文明試験区設立に関する意見」と「国家生態文明試験区（福建）实施方案」が、8月30日の深改組第27回会議で「重点生態機能区の産業参入ネガティブリスト編制実施弁法」、「生態文明建設目標評価考核弁法」、「一部の省での生態環境損害賠償制度改革試点展開に関する報告」が、11月1日の深改組第29回会議で「グリーン生態を方向性とする農業補てん制度構築改革方案」、「生態保護ラインの画定、厳守に関する若干の意見」が採択された。

生態文明体制改革の事例より、習近平の指示に基づき、中央政治局会議が重要な政策文書を採択しており、深改組はその作成と具体的な政策の協調、策定を行っているといえる。

#### **(4) 深改組の存在意義**

以上のことから、深改組と中央政治局との関係について、次のことが指摘できる。

第1に、政治、経済、社会の根本的な制度に関わる改革については、深改組会議が審議をした後、中央政治局会議が採択する。党の規律検査体制改革や党の制度建設体制改革は党のあり方自体に関わる極めて重要な事項については、深改組会議での審議を経ずに中央政治局会議が採択する。深改組の扱う6つの改革の重要性には差がある。

第2に、重要な政策文書については、習近平の指示に基づき、中央政治局会議が採択し

ており、深改組はその作成と具体的な政策の協調、策定を行っている。それは、深改組が中央政治局の下部に位置する機構であり、その枠組みの中で改革を全面的に深めていく上での強力な「司令塔」として、そしてさまざまな利害調整を担うという設置当初の期待には応えていることを示している。

しかし先に見たとおり、そうした政策作成機能や協調機能を果たしているのは専項小組である。そして構成などの実態が分からない社会体制改革専項小組以外の専項小組では、実際には主管単位である中央財經領導小組、中央政法委員会、中央宣伝部、中央組織部、中央規律検査委員会がそれらの機能を果たしていることは容易に想像がつく。専項小組と既存の党の部門との違いが見えないだけでなく、その機能は既存の党の部門が深改組設立以前から果たしてきた機能にすぎない。それは深改組の存在、深改組での審議そのものが形式的なものであることを示しているといえるのではないだろうか。深改組会議に諮る分だけ手間がかかっているともいえる。

それでも、習近平自らが組長に就任してまで深改組が設置されたのには、第1節で指摘した「理念」的理由以外の理由があると考えた方がよさそうである。それは既存の組織が前任者やライバルの影響力を大きく受けていることから、習近平が政治運営上のまさに自前の「司令塔」を設置し、過去を一新するためである<sup>18</sup>。かつての共産党のリーダーもライバルの影響力を排除し、自らの権力基盤を確立するために新たな権力機構を設置してきた歴史がある<sup>19</sup>。特に総書記就任当時から権力基盤が弱いとされてきた習近平にとっては、リーダーシップを発揮していること誇示するための機構になっている。

## おわりに

中央全面深化改革領導小組はその活動が公式に報道されているという点できわめてまれな組織である。報道から30回にわたり深改組会議が開催され、計199の文件が審議、審議・採択されたことが明らかになっており、習近平政権は深改組が設置の理念であるトップダウン設計、利害調整などの「司令塔」の役割を果たしているようなイメージ作りには成功しているように思われる。それは組長である習近平のリーダーシップの発揮を示すものであるため、習近平自身の権威確立、権力基盤の強化にとっても目論見通りと言える<sup>20</sup>。

しかし、深改組の存在は、既存の中央政治局や党の部門の役割を変えるものにはなっていない。その意味では、深改組は18期三中全会の決定である改革の全面的な深化を進めるための「アドホック」な機構にすぎないのかもしれない。



—注—

- <sup>1</sup> 本稿では便宜上、組織名は中国語で記すこととする。日本語に訳すと順に、中央改革全面深化改革指導グループ、中央国家安全委員会、中央インターネット安全・情報化指導グループとなる。
- <sup>2</sup> 領導小組については、周望『中国“小組機制”研究』天津人民出版社、2010年、王紹光・樊鵬『中国式共識型決策 “開門” 与 “磨合”』中国人民大学出版社、2013年などの研究が詳しい。
- <sup>3</sup> 人民網 2015年12月2日〈<http://politics.people.com.cn/n/2015/1202/c1001-27879597.html#>〉2016年12月5日アクセス。弁公室の人事構成はこの報道で初めて判明した。
- <sup>4</sup> 『人民日報』2014年1月23日。
- <sup>5</sup> 習近平「広東省を視察した際の談話」（2012年12月7～11日）習近平『改革の全面的深化について』外文出版社、2014年、56頁。
- <sup>6</sup> 習近平「中国共産党18期3中総第2回会議における談話」（2013年11月12日）習近平『改革の全面的深化について』、69頁。
- <sup>7</sup> 習近平「18期3中総の精神の学習・貫徹と改革の全面的深化をテーマとした省・部級主要指導幹部セミナーにおける談話」（2014年2月17日）習近平『改革の全面的深化について』、247頁。
- <sup>8</sup> 『人民日報』2014年10月31日；同2015年2月16日；同2015年9月15日。
- <sup>9</sup> 『人民日報』2014年1月23日。
- <sup>10</sup> 「多点突破、積極試点、推進新常态下經濟平穩可持續發展—全面深化經濟体制和生態文明体制改革述評」新華社 2015年1月8日（中央政府門戶網站〈[http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/08/content\\_2802348.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/08/content_2802348.htm)〉）2016年12月5日アクセス。
- <sup>11</sup> 『人民日報』2015年1月28日。
- <sup>12</sup> これとは対称的に、中央国家安全委員会と中央網路安全和信息化領導小組については、第1回会議の開催（前者は2014年4月15日に、後者は同4年2月27日に開催）は報じられたが、それ以降は全く報道がない。それは、第2回会議以降を秘匿しているのか、または第2回会議が開かれていないことを意味する。
- <sup>13</sup> 2014年9月29日の深改組第5回会議で審議された「積極發展農民股份合作賦与集体資産股份權能改革試点方案」。
- <sup>14</sup> 『人民日報』2015年1月28日。
- <sup>15</sup> 『人民日報』2015年2月16日。
- <sup>16</sup> 「加快建立集聚人才体制機制—中央組織部負責人就《關於深化人才發展体制機制改革的意見》答記者問」新華社 2016年3月22日（中央政府門戶網站〈[http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/22/content\\_5056299.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/22/content_5056299.htm)〉）2016年12月5日アクセス。
- <sup>17</sup> もちろん深改組會議で審議したことがただ報じられていないだけかもしれない。
- <sup>18</sup> 2015年12月1日に明らかとなった陳一新温州市党委員会書記の深改組專職副主任への異動が習近平のかつての在職地である浙江省人脈の登用であることも組織強化の一環である。
- <sup>19</sup> 1991年に國務院副總理に就任した朱鎔基は李鵬總理の影響力を排除するために国家計画委員会に対抗する形で後に国家經濟貿易委員会に改組される國務院經濟貿易弁公室を設置し、国有企業改革を進めた。江沢民は朱鎔基から国有企業改革の主導權を奪うために1998年に中央大型工業企業委員会を設置した（佐々木智弘「發展する国有企業—一九九〇年代国有企業改革再考」国分良成・小嶋華津子編『現代中国政治外交の原点』慶應義塾大学出版会、2013年、95-114頁）。さらに古くは趙紫陽が總理就任含みで1980年2月に中央政治局常務委員に抜擢された翌3月に中央財經領導小組が再設立され組長に就いた。その後中央財經領導小組は趙紫陽の經濟運営の中心組織となった（趙紫陽/バオ・プー/ルネー・チアン/アディ・イグナシウス『趙紫陽極秘回想録』光文社、2010年、357-360頁）。
- <sup>20</sup> 通常中央政治局會議の開催報道の主語は「會議」である。「會議は……を強調した」のように伝えられる。深改組會議の開催報道については、2014年10月27日の深改組第6回会議までは主語が「習近平」だったが、深改組第7回会議から「會議」になった。この変化の理由について公式の説明はないが、習近平の党内での權威確立の進捗状況と関係しているのではないかと思われる。すなわち深改組発足当初は習近平の權威が弱かったため、自らが設置した深改組の主導權を握っていることをことさら強調しなければならず「習近平」を主語としたが、発足から約1年が経ち次第に權威が確立されたため、中央政治局と同様に「會議」を主語にしたということである。深改組會議が「常態化」したといえる。

## 第3章 中国の幹部任用制度をめぐる政治

高原 明生

### 1. はじめに

王朝が存続した時代以来、中国を理解する鍵は官僚制にあると言われる。1949年、中華人民共和国の建国を主導した中国共産党は、世界最古の官僚制の伝統の上に、社会の隅々にまで党と国家の官僚制のネットワークを張り巡らせた。今日まで、党国家幹部は社会において抜きでた権威と権力を保有する。それに加え、計画経済の時代以来、たとえば大学や国有企業といった非行政機関やそこに勤務する職員であっても、官僚制の階統に従ってランク付けされている。他国の社会と比べ、中国社会の一大特徴は、いわば超官僚制化されているところにある。

超官僚制化された社会システムの下で、どのような制度により幹部が選抜任用されるのかは極めて重要な問題である。幹部の選抜任用制度は、中国共産党のいわゆる組織路線（組織に関する重要方針）の中核を成し、その時々の方のイデオロギー及び政治路線（最重要政策の方向性）と関連する。従って、どのような幹部がどのように選抜され任用されるべきかという問題は、常に党内の争いの焦点であった。本稿では、胡錦濤、そして習近平をリーダーとした時代を対象を絞り、どのような選抜任用制度の変更が行われたのかを分析し、その政治要因を明らかにする。

### 2. 胡錦濤時代の幹部選抜任用制度の改革

胡錦濤総書記の前任者であった江沢民は、その任期の終わりに近づいた2000年3月、側近の曾慶紅を組織人事担当の中央組織部長に任命した。恐らく、その主要な狙いは2年後の第16回党大会において自分に有利な人事配置を実現することであったろう。しかし、曾慶紅の直接の上司は胡錦濤であった。胡錦濤は、官僚制の階統において一段高いランクにある政治局常務委員として組織人事を担当していたのである。しかし実際のところ、胡と曾の業務上の関係は決して悪くなかった。曾慶紅の任命の3か月後、「2001-2010年幹部人事制度の改革深化要綱」が發布された<sup>1</sup>。

この要綱のポイントは幹部の選抜任用制度の改革にあり、以下の諸点が課題として指摘された。①民主推薦、民主評議制度などの改善、②党政幹部任命に先立つ公示制度の推進、③党政領導幹部の公開選抜制度の推進、④党政領導幹部選挙制度の健全化、⑤党政領導職務の任期制の実行<sup>2</sup>、⑥党政領導幹部の試験任用制度の実行、⑦党政領導幹部の辞職制度の

実行、⑧職務不適格な幹部を異動する制度の改善、⑨婦女、少数民族、非共産党員幹部の育成と選抜に関する制度の建立と改善、⑩「党政領導幹部選抜任用工作暫行条例」の改訂。本要綱は、この「暫行条例」が1995年に制定されて後、中央組織部が行ってきた様々な実験に基づいて制定されたものであった。

2000年の改革深化要綱に基づき、新しい「党政領導幹部選抜任用工作条例」が制定されたのは2002年のことであった<sup>3</sup>。7年前の暫行条例と比べると、本条例には小さいが重要な変更点が認められる。暫行条例に記された、幹部任用の原則は以下の通りであった。①党が幹部を管理する（「党管幹部」）、②德才兼備、任人唯賢（幹部は徳と才を兼備しなければならず、人を任命する際には情実にとらわれない）、③大衆の公認、実績の重視、④公開、平等、競争、優秀者の選択、⑤民主集中制、⑥法に則って行うこと、の6点である。2002年の本条例では、ほぼこれを踏襲したが、第二原則のポイントの順番が入れ替えられた。すなわち、②人を任命する際には情実にとらわれず、幹部は徳と才を兼備しなければならない、となった。中国共産党の文書において、事柄の順序の入れ替えは重要であり、政策の重点の変更を意味する。つまり中央組織部は、1990年代までと同様、情実人事や縁故主義が跋扈していることが暫行条例の執行における主要な問題だと認めた。そこで、競争を導入することにより、公正な幹部の選抜任用制度を実現することが図られたのである。

選抜手続きの構成は暫行条例とほぼ同様であったが、本条例では手続きが詳しく定められた。まず他の幹部に投票させる、あるいはその意見を聞く民主推薦から始まり、次の審査（「考察」）の段階に進める候補者を誰にするか党委員会が予備討議を行う（「醞釀」）。審査に続き、多くの場合は一級上の党委員会が討論の上で決定を下す。決定は、口頭の表決か挙手による表決、あるいは無記名投票で行う。本条例では、審査対象者を確定する上で民主推薦の結果を重要な根拠の一つにするべきことが明示された。審査においては、対象幹部の徳、能力、勤勉、実績、廉潔を全面的に審査し、仕事上の実績を重視することとされた。ここで新たに加えられた要素は廉潔であり、当時の問題意識の高まりを窺うことができる。

本条例により新しく始められた選抜任用制度は、公開選抜と内部昇格に関する競争（「競争上崗」）である。これらの新制度は、主には地方の党委員会や政府部門、あるいは党政機関の内設機構の指導者の選抜任用に適用されるものとされた。その手続きの概要は以下の通りであった。①対象の職位、応募者の資格要件、基本手続きや選抜方法の公布、②申請受付と資格審査、③統一試験（内部昇格競争の場合は民主評価が必須）、④組織部門による審査及び候補者決定、⑤党委員会（ないし党組）による討論と決定。この新制度に基づき、多くの地方や部門において公開選抜や昇格競争の実験が行われた。

実験は、3つのタイプに分類できる<sup>4</sup>。第一は試験と審査に重きを置くタイプ、第二は推薦と選挙に重きを置くタイプ、そして第三に競争に重きを置くタイプであった。第一のタイプの典型は「公推公選」と呼ばれる方式であった。江蘇省の、ある県長の選抜任用の例では、次のようなプロセスを経た<sup>5</sup>。①申請受付と資格審査。この段階で70人が審査を通じた。②2回の、一定レベル以上の幹部による民主推薦。これによって、候補はまず12名、次に6名に絞られた。③この6名が基層に行き、実地調査を行った上で8時間の時間制限内に報告書を執筆。④候補者たちは演説を行い、質疑に応答した。それを評価委員会が採点し、民意検査組が民意を測定。調査報告、演説と質疑応答、民意測定の結果をそれぞれ30%、30%、40%のウェイトで評価し、候補者を得点順に並べたリストを作成。⑤省党委員会の組織部門が審査を行い、その下のレベルの市党委員会に人選を提案。⑥市党委員会にて投票にて最終人選を決定。その後、形式上は県（市の下のレベル）の人民代表大会の選挙を経て正式に県長になる。

第二タイプの典型は「公推直選」と呼ばれる方式であり、主には村と郷鎮という基層の党組織のトップを選ぶ際に実施された<sup>6</sup>。ここでは、大衆は党员の間から人を推薦するか、党組織が提示した候補者に対して信任票を投じ、大衆の支持の低い候補者をふるい落とす役割を果たした。その後は、候補者が演説や質疑応答を行い、党员全員の直接投票により党支部ないし党委員会の書記を選出した。第三タイプでは、競争的なペーパーテストや面接が行われた後に、演説、そして党员全員による投票や評価委員会による採点を実施された<sup>7</sup>。

実際のところ、以上は典型的な例を記したに過ぎず、現場では様々な実験が行われた。しかし、基本的な考え方は共通していた。すなわち、透明性と競争性を高め、所定の手続きをなるべく厳格に守ることである。もう一つの要素は民主化であり、党委員会書記の鶴の一声で人事が決まるという、それまでの慣行の否定であった。これらの狙いが達成できたかどうかは後述する。しかしいずれにせよ、胡錦濤、そして2007年より賀国強の後を襲って中央組織部長に就任した李源潮が、和諧社会（調和のとれた社会）の建設という目標に寄与する幹部選抜任用制度を構築しようとしたことは確かである。すでに2006年には、党政領導幹部職務任期暫行規定が發布され、県レベル以上の党、政府の指導部メンバー、そして中央では党中央、全人代常務委員会、國務院、全国政治協商会議の下の部門及び機構のトップを対象として、任期は5年、そして同じ職位には2期までと定められた<sup>8</sup>。

こうした方針の一つの現れは、2007年と2012年の党大会の数か月前に実施された、次期中央指導部に関する民主推薦であった。そのあたりのタイミングで、候補委員を含む中央委員クラスの幹部を中央党校に集め、党大会の基調となる演説を総書記が行うことは江

沢民の時代から行われていた。しかし2007年には、午前中に胡錦濤が演説し、午後は次期政治局に誰が入るのが望ましいか人気投票が行われ、そのパターンは2012年にも繰り返された。具体的には、400名以上の中央委員会メンバーその他の幹部に、200名以上の候補者がリストアップされた投票用紙が配られた。候補者たちは、63歳以下で、ほとんどが部長ないし軍区司令員、政治委員レベルの者であった。この投票結果は、最終的な候補者を決定する上での参考に供された<sup>9</sup>。投票に続き、組織部門による審査、そして長老たちをも含めた舞台裏での話し合いが実際には候補者を決めるわけだが、投票制度の導入は権力の継承の制度化に向けた重要な一歩だと思われた。

もう一点、胡錦濤、李源潮の下で明示的に修正されたのは、「德才兼備」の原則の下で、徳と才のどちらを優先するかという問題だった。これは文化大革命が終わってから、才を重く見る鄧小平と徳を主要な基準とみなす陳雲の間で意見が食い違った点である。89年の六四事件（天安門事件）後の一時期は、幹部の経済建設への貢献を重視する「生産力基準」が批判されたことがあった。だが、改革開放の時代においては、基本的には才の重視が組織路線の重要な部分を占めていた。ところが2008年、胡錦濤は、「德才兼備、だが徳を優先する」と明言したのであった。李源潮によれば、それは次の要因による<sup>10</sup>。①西洋の価値や概念の影響を受け、中国の特色を有する社会主義に対する信念が一部の幹部の間で弱まった。②同年にはいくつかの地方で大規模な集団騒擾事件（「群体性事件」）や生産や食品安全に関する深刻な事件が発生したが、それらの多くは人民に服務する精神や責任感を失った幹部の存在と関係していた。③権力の座に長くいることに加え、市場経済が発展したことにより、腐敗し墮落する幹部が現れた。④大衆が幹部に対して意見を有する大抵の場合、その才に対してではなく徳に対して不満がある。そこで李源潮は、幹部の徳を評価する基準の明瞭化とその全面的な評価を可能にするメカニズムの開発を唱えた。また、幹部の選抜において、投票の得票数や年齢、学歴、演説に単純に頼ってはならないと主張した。

腐敗や情実人事を回避し、和諧社会を建設するために、胡錦濤と李源潮は幹部の選抜任用の制度化を推進し、競争という要素を選抜任用過程に導入した。しかし、その努力の効果は期待に届くものではなかった。この問題は、次の総書記に就任した習近平の下で、党内浄化の一つの焦点となった。

### 3. 習近平時代の幹部選抜任用制度の改革

習近平が総書記に就任してから幹部選抜任用制度にどのような変化が起きたかと言えば、全般的な民主推薦と競争の否定である。2013年6月、全国組織工作会議において、習近平

は優れた幹部の5つの基準を提示した。すなわち、①確固とした理念を持ち、②人民に奉仕し、③政務に勤勉で実務に励み、④果敢に重責を担い、⑤清廉公正でなければならない、という5点である<sup>11</sup>。こうした基準は抽象的であり、また習近平は幹部の競争選抜を唱えていない。このことは、2012年の第18回党大会の冒頭における中央委員会報告で、胡錦濤が幹部選抜の競争制度を更に整備し完全なものにすると強調した姿勢とは対照を成した。

2013年11月、中国共産党中央委員会総会は改革を全面的に深化させる決定を行った。そのうちには、幹部人事制度の改革深化も含まれていた<sup>12</sup>。そこで強調されたのは、幹部の選抜任用において党委員会、担当指導者および党組織部門の果たす役割と責任の強化であった。またそこでは、幹部を得票や試験の得点だけで採用する現象を断固として是正し、習近平の唱えた5つの基準にかなう幹部を選抜することが強調された。この決定を踏まえ、党中央は幹部管理における党委員会の領導を強化すべく、公開試験や公開選抜を奨励しなくなり、公選は一般的に行われなくなった。つまり、幹部の選抜任用は党内で、競争のあまりない状況で行われるようになり、党組織のトップが大きな決定権を有するようになったと言われる<sup>13</sup>。

2014年1月には党政領導幹部選抜任用工作条例が改定された<sup>14</sup>。そこには依然として公開選抜と昇格競争に関する章が残されている。だが、それらが実施されるのは、一般的に当該地区や部門に適当な人材が不在である場合に限定された。また、民主推薦は必ず経なければならないプロセスだとされたものの、その結果は選抜任用の重要な参考材料だとされた。改定前の2002年の条例では、次の審査の段階に誰を通すかを定める上での一つの重要な根拠とすべきだと書かれていたのであり、やはり小さいけれども重要な変更が認められた。

こうした政策の変更をもたらした要因としては以下を指摘することができる<sup>15</sup>。第一に、習近平の新指導部は、公開の競争や選挙が幹部の選抜任用における党組織のコントロールを弱めたことに不満であった。党の組織部門は、元来幹部を推薦する権限を有していたものの、競争や選挙を通してその権限を多数の幹部や大衆と分かち合うようになった。組織部門が最適だとみなした幹部は、必ずしも選抜過程で評価されなかった。また、選挙で選出された幹部は、上級党組織の幹部よりも自分は強い民主的な正統性を得たと考えることがあり、上級の党委員会や政府と下級のそれらとの間に矛盾が生じた。

第二に、公開の競争や選挙には他の問題もあった。その一つは、複雑で長い手続きがもたらす高いコストであった。もう一つは、試験や選挙で成功した幹部が実際に就任した後、必ずしも実績を上げられなかったことであった。その原因としては、公開性の低さや試験問題の非科学性、あるいは他の地区や省から就任してきた者への非協力的な態度などを挙

げることができる。さらに、選挙があるために、当選を目指す幹部が他の幹部の歓心を買うことに時間とエネルギーを注ぎ、派閥の形成につながることも懸念された。

その他にも、胡錦濤や李源潮が追及した幹部選抜任用の制度化や審査の指標化には問題が認められた。たとえば、GDP や財政収入といった経済指標と昇進の関係に関する学術調査によれば、下級政府では強い関連が見出されたものの、省レベルの幹部については関連性が認められなかった<sup>16</sup>。また、習近平が推進した反腐敗キャンペーンを通して、党幹部の間で現実に広がっていた深刻な腐敗の状況が暴かれたが、そこには官位の売買も含まれていた。胡錦濤のリーダーシップの下で進められた改革はこうした現象を防止するねらいをもっていただけだが、様々な要因がそこに働いたにせよ、その任務の達成には完全に失敗したと言わざるを得ない。

新しく導入された政策は、習近平が自らの政治利益の実現のために幹部の選抜任用制度を利用しているという印象を与える。2016年10月の中央委員会総会で改定された党内の政治生活に関する若干の準則には、幹部の選抜任用に関する節がある<sup>17</sup>。そこでは、ただ票数や試験の点数、GDP、そして年齢のみによって人を採用する偏向を断固として是正することが記された。ここで年齢が強調されたことは、習近平の信頼する側近であり、反腐敗を強力に推進してきた王岐山を再任するための布石ではないかという解釈もある。つまり、これまでその存在が広く信じられてきた内規によれば、68歳以上の幹部は中央委員には選ばれないが、2017年の党大会時に王岐山はそれを超えている。実は、2015年7月に中央弁公庁が発布した「領導幹部の昇格および降格を推進する若干の規定(試行)」によれば、一定年齢に達した幹部は所定の手続きに基づいて退職、引退しなければならない。だが、もし確かに仕事上の必要があれば、党委員会(ないし党組)は検討の上、退職時期の先延ばしの批准を求めるために上級の党委員会に意見を提出することが出来るとされた<sup>18</sup>。中央弁公庁主任は、やはり習近平の信頼する側近、栗戦書である。

習近平が導入した、優れた幹部の5つの基準の曖昧さは、経歴で見劣りするかつての浙江省や福建省での部下たちを登用する道を開いたようにも見える。過去においても、総書記が情実に基づいた人事を盛んに行った例はある。江沢民の上海閥や胡錦濤の「団派」(共産主義青年団出身者のグループ)は、ボスが君臨した時代には大いに幅を利かせた。しかし、習近平が中央に進出したのはキャリアの後の方であり、彼の前任者たちと異なって北京の党政官僚たちの中には信頼できる部下の集団が存在しない(江沢民を支えた人脈には第一機械工業部系の繋がりもあった)。習近平が幹部選抜任用の制度化を否定し、2016年10月の第18期中央委員会第6回総会で獲得した「党中央の核心」という地位への忠誠を幹部に強く求めるのは、派閥政治上のこうした懸念があるからかもしれない。

#### 4. おわりに

胡錦濤、習近平の指導下における幹部選抜任用制度の変遷を分析した結果、大別して3つの要因がそこに働いていたことが明らかになった。第一の要因は、近代化にかかわる社会変化の推進力である。それは、効率、予測可能性、公平、廉潔を求めて、選抜任用の制度化と公開、透明性の向上を促す。しかし、制度化と公開を求めて導入された様々な条例は、いずれも執行に難があった。改革が追及されたにもかかわらず、情実人事、縁故主義、そして官位の売買が止むことはなかった。

幹部選抜任用制度の変更を促した第二の要因は、党の領導と清廉性を維持し強化しなければならぬという保守的な政治要因である。この要因が前面に出た際には、幹部の選抜任用に対する党組織のコントロールが強化された。ここに働くのは、党のイデオロギーであり、「党が幹部を管理する」という原則を維持することに組織的利益を見出す組織部門の意向である。更には、規律を強化する必要性の増大という事情もここに加わる。中国共産党が市場化の現実に対してイデオロギーを修正するにつれ、党内規律は弛緩した。そこで胡錦濤政権は、一方で才よりも徳を重視する必要性を感じ、他方で幹部の選抜任用の制度化と公開化を積極的に推進したのであった。

第三に、幹部選抜任用制度の改革は、指導部内の権力闘争と分かれ難い面がある。習近平は制度化と公開化の流れを逆転させ、党のコントロールの重みを増した。恐らくは、自らの権力基盤固めに寄与する幹部選抜任用制度の変更をこれからも進めていくのではないかと思われる。その結果、2027年まで党のトップとして君臨することが可能となる事態が出現する可能性は否定できない。

#### —注—

- <sup>1</sup> 「深化幹部人事制度改革綱要」、中央弁公庁法規室、中央紀委法規室、中央組織部弁公庁編『中国共産党党内法規選編：1996-2000』法律出版社、2001年、261-271頁。
- <sup>2</sup> 政府のみならず、党の領導職務にも任期制を導入するという点に留意せよ。
- <sup>3</sup> 「党政領導幹部選抜任用工作条例」、法律出版社法規中心編『中国共産党党内法規新編』、法律出版社、2005年、38-53頁。
- <sup>4</sup> 王炳權、李海洋「中国政治精英吸納模式的歴史演進与轉換邏輯」、『學術研究』2016年12号、2016年12月31日。
- <sup>5</sup> 章永樂「中国的賢能政治及其民主正当性」、『成均中国觀察季刊』2014年第3期（総第7期）、36-41頁。
- <sup>6</sup> 同上。中国共産党の用語では、省から県までが地方と呼ばれ、郷鎮およびその下の村は基層と呼ばれる。
- <sup>7</sup> 王、李、前掲論文（注4参照）。
- <sup>8</sup> [http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2006-08/06/content\\_4927344.htm](http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2006-08/06/content_4927344.htm)。
- <sup>9</sup> 『人民日報』2007年10月24日。



- 10 李源潮「堅持德才兼備以德為先的用人標準」、『求是』電子版、2008年6月16日  
([http://big5.qstheory.cn/gate/big5/www.qstheory.cn/zxdk/2008/200820/200906/t20090609\\_1519.htm](http://big5.qstheory.cn/gate/big5/www.qstheory.cn/zxdk/2008/200820/200906/t20090609_1519.htm))。
- 11 習近平「党と人民が必要とする優れた幹部の養成・選抜に力を入れよう」、『習近平 国政運営を語る』外文出版社、2014年、464頁。
- 12 本書編写組『中国共産党党内法規選編（2015年修訂版）』中国方正出版社、2015年、89頁。
- 13 王、李、前掲論文（注4参照）。
- 14 本書編写組『中国共産党党内法規選編（2015年修訂版）』中国方正出版社、2015年、136-156頁。
- 15 章、前掲論文（注5参照）、王、李、前掲論文（注4参照）。
- 16 Landry, Pierre, Xiaobo Lü and Haiyan Duan, “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder”, paper presented at the APSA 2014 Annual Meetings, introduced in Yang Yao, “An Anatomy of the Chinese Selectoracy”, China Center for Economic Research Working Paper Series No.E20160002, February, 2016, p.17.
- 17 「關於新形勢下的党内政治生活的若干準則」、新華社電子版、2016年11月2日  
([http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c\\_1119838382.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838382.htm))。
- 18 「中共中央办公厅印发了《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》」、中央政府門戶網站、2015年7月28日 ([http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/28/content\\_2904339.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/28/content_2904339.htm))。

## 第4章 習近平政権の世論対策に内在するジレンマ

江藤 名保子

### はじめに

中国国内の政治的な言論空間が縮小の一途を辿っている。2013年11月に開かれた共産党第18期中央委員会第3回全体会議（以下、三中全会）で思想統制重視の方針が明示されてより、急速に関連法規や組織の整備が進められてきた。その背景には、世論の多元化に対する共産党の危機意識がある。

建国以来、中国共産党は一貫して社会主義イデオロギーを基盤とする政治思想教育を国民統合政策の基礎に据えてきた。だが1970年代末に開放政策を採用して経済の国際化が急速に進むと、海外から様々な思想や言論が流入し、共産党の公式見解とは異なる政治思想も広まった。そのため1980年代からは、経済の発展を持続させながら共産党独裁を維持するために、多種多様な政治思想を抑制することが党の重要課題となった<sup>1</sup>。特に共産党が極端に恐れるのが、政治イデオロギーに関わる領域で新しい思想が流布することである。改革開放以来の各政権はこれを、中国の弱体化を目論む「西側」が中国を「西洋化、分裂化（西化分化）」しようと意図的に影響力を行使しているのだと批判し<sup>2</sup>、たびたび世論の引き締めを行ってきた。そしてそれは現在、グローバリゼーションが進むなかで、中国社会が変化するほどに共産党政権による世論コントロールが強化されるという悪循環の構造に帰着している<sup>3</sup>。

一方で共産党政権は、自国の国際世論に対する影響力を強化すべく対外宣伝活動を活発化させてきた。これまでその主たる目的は、中国の国家イメージの改善であった。だが2000年代半ば以降に中国が大国としての自信を深めるに伴い、そのゴールはグローバルな大国としての権威と権力を獲得することや、既存の国際ルールや規範に必ずしも則らない中国独自の価値概念を国際社会に容認させること等に拡大してきた。

このような国内世論と国際世論への対応は、どのような関連性を有しているのか。近年に設定された世論関連の法律および制度の特徴と2000年半ばから本格化した「話語権」をめぐる議論を手がかりに、習近平政権の国内世論統制と国際世論対策がいかなる整合性と齟齬を有しているかを考察する。

### 1. 中国の政治思想をめぐる情勢認識

2013年の三中全会において思想統制重視の方針が示された背景には、どのような社会情

勢があったのか。政治思想に関する状況では以下の2つの変化が課題となっていた。

第1に、社会階層の多様化と政治思想の多様化がますます進んでいた。例えば2012年に馬立誠は『当代中国八種社会思潮』（邦訳は『中国を動かす八つの思潮——その論争とダイナミズム』科学出版社東京、2013年）を上梓し、現代中国の主要な政治思潮として、①「中国の特色ある社会主義」の思想（すなわち鄧小平思想）、②旧左派、③新左派、④民主社会主義、⑤自由主義、⑥民族主義、⑦ポピュリズム、⑧新儒家の8つの区分を示した。これに対し米国亡命中の張博樹は2015年に『改変中国——六四以来的中国政治思潮』（香港：溯源書社、2015年）を発表し、①自由主義、②新権威主義、③新左派、④毛左派、⑤中共党内民主派、⑥各種の「憲政社会主義」、⑦儒学治国論、⑧「新民主主義」への回帰、⑨対外強硬の新国家主義、という9つの分類を提示した。いずれの論考においても、新しい政治思潮が現行の政治体制を問題視していること、総じて西洋の政治思想の影響が強いことが指摘されていた。

第2に、国際社会からの影響をいかにコントロールするかという問題が浮上していた。契機となったのは、2010年末に起こったチュニジアのジャスミン革命を始めとするアラブ世界での反政府運動（いわゆる「アラブの春」）だった。同様の反政府運動が中国で起こることを警戒した胡錦濤は、2011年10月に開かれた第17期6中全会で「われわれは必ずはっきりと見て取らなければならないことに、国際的な敵対勢力がまさに今わが国に対して実施する西化、分化戦略の策謀に拍車をかけており、思想や文化の領域こそ彼らが進める長期の浸透の重点領域である。われわれはイデオロギー領域における闘争の重要性と複雑性を深く認識しなければならない」と、明確に政治思想の流入に対する警戒心を示し、イデオロギー強化の必要性を論じた。このような「西化」と「分化」への危機意識は習近平政権にも継承されている。

## 2. 社会管理体制の強化

三中全会以降、法整備や組織の拡充が順次進められた。その内容を総合的に考え合わせると、既存の組織も活用しながら「法治」の比重を高め、より継続的かつ恒常的な世論コントロール・システムの構築を目指す共産党の姿が浮かび上がる。

### （1）関連法の拡充

世論コントロールに関する包括的な法的枠組みを提供するのが、2015年7月1日に成立した「国家安全法」である<sup>4</sup>。新しい「国家安全法」はネット空間、宇宙空間、深海、極地などの広い領域において「中国の活動や資産を守る」ことだけでなく、国内の治安維持のための取締規定および密告などを含めて国民が行うべきことを義務づけた。なお、中国に

は1993年に成立した同名の法律が存在したが、これは2014年に「反間諜法(反スパイ法)」に改正され、スパイ取締りを目的とするより具体的な規定内容として、刑法、刑事訴訟法、行政強制法、行政処罰法等の関係規定との整合性が図られた。同法のもとで、2015年に遼寧省、浙江省、上海市、北京市で各1名の日本人がスパイ容疑で拘束・逮捕されている。また2015年12月27日には「反恐怖主義法(反テロ法)」が第12期全国人民代表大会(全人代)常務委員会第18回会議を通過し、翌2016年1月1日に施行された。2015年7月に草案が公開された「网络安全法(サイバー安全法)」についても、2016年11月7日全人代常務委員会を通過し、2017年6月1日施行予定となるなど、治安を目的とした法体制強化が進んでいる。

## (2) 伝統的手法の刷新、強化

共産党は従来から、社会の各組織に党組織を設置して党の「指導」を張り巡らせてきた。近年には急速に増加する私営企業やNGOなどの民間組織に対しても党組織を設置させることで取り締まりを強化するなど、伝統的な統治手法においても現状にあわせた刷新、強化を図っている。ここでは伝統的な手法における2つの新しい展開を確認しておこう。

### ①統一戦線工作

「統一戦線」とは、建国以前から共産党が用いてきた概念で、共産党が党外の諸勢力と共同で政策を実施する際に広く用いられる<sup>5</sup>。2015年5月18日から20日にかけては中央統一戦線工作会議(以下、中央統戦会議)<sup>6</sup>が開催された。同会議の講話で習近平は「高度に重視する」対象として「新しい経済組織、新しい社会組織のなかの知識人」に言及し、具体的には留学した人材、ネットなどの新しいメディアを代表する人材(すなわち著名なブロガーなど)を挙げた。この間、5月18日付で「中国共産党統一戦線工作条例(試行)」が施行された。10章46条からなる同条例のうち、1章をかけて「党外の代表的な人士」の育成、使用、管理について具体的に規定し、オピニオン・リーダーの取り込みが奨励された。2015年7月30日には中央統一戦線工作領導小組が設立され、2016年には同小組の主導で、統一戦線工作史上においても稀と評されるほど大規模な「調研検査」(統一戦線工作関連部署に対する検査)を実施した。

### ②群衆団体工作(群団工作)

2015年7月6日から7日には、共産党が主催する「中央による党の群衆団体工作に関する会議(中央党的群団工作会議)」が初めて開催された<sup>7</sup>。習近平は同会議において、その目的を「新しい形勢下で党が直面する群団工作の新しい状況や新しい問題を分析し(中略)党の群団工作の新局面を切り開く」と述べた。7月9日に新華社が発した「中共中央の党の群団工作を強化改善することに関する意見」によれば、「新局面を切り開く」ための具体

的な目的と手段は、各級党委員会の指導の強化、「社会主義の核心価値」の涵養と実行、大衆の合法権益のサポート、人民団体の作用を活かす政策研究、「維権熱線」「網絡論壇」「手機報」「微博」「微信」などの新しいメディア・プラットフォームを総合的に運用した指導と動員等である。ネットを利用して社会に対する党の影響力の浸透を図る指示が出された点に留意すべきであろう。

### 3. 国内世論統制の方針

以上のような情勢認識および施策からは、社会の変化に合わせて既存の制度を再編し、「法治」のもとに共産党の権威を制度化しようとする習近平政権の方針がうかがえる。だが同時に、民衆を制度によってコントロールしつつ、民衆からの支持を獲得するために、合法性や便益を明示しなければならないという共産党の微妙な立場が浮かびあがった。このような習近平政権の国内世論統制策には、総じて3つの特徴が看取される。

#### (1) リベラルな政治思想の抑制

2013年ごろから急速に進んだ言論統制のなかでも、特に特徴的なのが「西側」的：すなわちリベラルな政治思想を排除するための強硬な取締りである。たとえば改革派ジャーナリスト高瑜が、共産党中央弁公庁が2013年4月22日に内部通達した「現在のイデオロギー領域の状況に関する通報」（「9号文件」）を国外に漏えいしたとの容疑をかけられ、2015年4月17日に懲役7年の実刑判決を受けたのは極めて象徴的であった。「9号文件」とは、①西側の憲政民主、②「普遍的価値」、③市民社会、④新自由主義、⑤西側の報道観、⑥「歴史的虚無主義」<sup>8</sup>、⑦改革開放への疑念、などの政治思想面での「西側反中国勢力」と国内の「異見分子」の喧伝を警戒すべしという通達で、中国における言論統制の特異性を表している。その内容は2013年8月上旬に米系香港誌『明鏡月刊』43期に全文掲載され、8月20日にはニューヨーク・タイムズにも“China Takes Aim at Western Ideas”としてスクープされたように<sup>9</sup>、海外からも強い懸念をもって注目された。また大学教員らに対しても①普遍的価値、②報道の自由、③市民社会、④市民の権利、⑤中国共産党の歴史的な誤り、⑥権貴資産階級、⑦司法の独立、を論じてはならないとする党中央の指示が通達されており、いわゆる「7つのタブー（七不講）」として知られている。

#### (2) マルクス主義の称揚

上述のリベラルな政治思想の抑制と表裏一体で進んでいるのが、社会主義イデオロギーへの回帰である。従来から共産党中央は「中国の特色ある社会主義建設への道を切り開き、民族の振興、国家の富強と人民の幸福を実現できるのは、中国共産党のみである」（中国共産党第15回全国代表大会での江沢民講話）と主張してきたが、市場経済化に伴う人々の「社

会主義離れ」を食い止めることができずにいた。こうした現実に対して、2012年11月の第18回党大会で胡錦濤は「社会主義の核心価値体系を打ち立てる」と表明し、「社会主義の核心価値」という新しい概念を掲げた。2013年12月23日に党中央弁公庁が発出した「社会主義の核心価値の育成と覆践に関する意見」によれば、「社会主義の核心価値」とは「(国家レベルでの) 富強、民主、文明、和諧、(社会レベルでの) 自由、平等、公正、法治、(民衆レベルでの) 愛国、敬業、誠信、友善」の3層24文字に示される道德観を意味する。この中には、「民主」や「自由」といった価値観が含まれているが、これらは「西側」の「普遍的価値」とは異なる、中国の国情にあった独自の概念と位置づけられている。また習近平は、2013年8月の全国宣伝思想工作会議で「マルクス主義をイデオロギー領域の指導的地位におく」と明言した。

### (3) 独自の発展モデルの模索

上述の2つの方針の帰結と考えられるのが、中国独自の発展論の希求であり、そのための「中国の夢」の理論化である。習近平が初めて公式に「中国の夢」に言及したのは2012年11月に国家博物館において「復興の道」展を見学した際のことである。習近平は「私が思うに、中華民族の偉大な復興の実現することこそが、中華民族の近代以来の最も偉大な夢だ」として「中華民族の偉大な復興」と「中国の夢」を同列視し、「幾代にわたる中国人の宿願を凝集し、中華民族と中国人民の全体の利益を体現するこの夢は、中華民族の子女共通の願いである」と説明した。

その後、習近平は「中華民族の偉大な復興」言説をベースとしながらも、「中国の夢」に独自性を織り込んできた。たとえば2013年3月の第12期中国全国人民代表大会第1回会議で習近平は、「中国の夢」の実現のためには、①中国の特色ある社会主義の道を歩まなければならない、②中国精神を発揚しなければならない、③中国パワーを凝集させなければならない、と語り「中国精神」という概念を提起した。人民日報社が運営する『中国網』によれば「中国精神」とは「愛国主義を核心とする民族精神であり、改革と革新を核心とする時代精神である」と定義される。これは、中国のナショナリズムと改革やイノベーションを求める精神性を意味する。つまり中国特有の言説に置き換えることで、発展論の普遍的な概念に独自性を付与しているのである。

こうした独自性の強調は、「中国の特色」の反映として称揚されてきた。2013年8月に開かれた全国宣伝思想工作会議で習近平は「中国の特色を宣伝し解説するには、すべての国家の民族と歴史伝統、文化蓄積、基本的国情が同じではなく、その発展の道も必然的に自らの特色を備えていることをはっきり語らなければならない」と述べた。以上のことから、「中国の夢」の理論化とはすなわち、中国独自の発展論のための理論武装であると考え

てよいだろう。

#### 4. 国際世論に対する方策——ソフト・パワーの重視

習近平政権が模索する独自の発展論の形成は、国際的にどのようなインパクトを有するのか。実のところ、「中国の特色ある」自由や平等、民主の過度な強調は、価値観をめぐる対外的な摩擦をもたらしかねない。そこで、2000年代半ばに既存の価値観への抵抗として提起された「話語権」という新しい概念を手がかりに、習近平政権の国際世論に対する方策を考察する。

##### (1) 「話語権」とは

まず、中国語の「話語権」が何を意味するかを確認しておこう。一般的な中国語で「話語」は「言葉、話」を意味する。だがこの用語は、政治や国際関係に関わる議論においては「話す権利」以上のことを含意する。たとえば上海国際問題研究院の元院長である楊潔勉は「外交話語」には少なくとも「外交話語」(discourse)、「外交話語権利」(discourse right)、「外交話語権力」(discourse power)の3つの意義があるとの見解を示した<sup>10</sup>。楊潔勉によれば「外交話語は国家の文化伝承、イデオロギー、重大な利益を体現するための戦略的方向と政策的措置などの政府筋の基本的立場の表現」を意味するが、そこから既に「外交話語権利」、「外交話語権力」といった派生的意味が生じている。同様に、「話語権」をめぐる言説に日本でいち早く着目した高木誠一郎は、中国の対外関係や国際問題をめぐる議論のなかではこの言葉は単なる「発言権」以上の意味を有すると指摘し、『話語権』の本質を『権利』(right)ではなく『権力』(power)であるとして、それが指すのは発言の権利ではなく言語を通じた権力の運用とその体現であるとする理解が一般的であると分析したうえで、あえて日本語に訳すならば「言説権力」にあたるとの見解を示した<sup>11</sup>。

2000年代に「話語権」の議論が増加した要因について高木誠一郎は、国際社会でソフト・パワーの重要性が認識されてきたことに加え、中国における「公共外交」(パブリック・ディプロマシー)に対する認識の深化と多国間外交への関与の積極化を挙げている<sup>12</sup>。少なからぬ中国研究者が、フランスの哲学者ミシェル・フーコーが1971年に刊行した『言語表現の秩序』(中村雄二郎訳、河出書房新社、1981年)に触れ、フーコーの議論から「言説(話語)によって権力を得る」と解釈を引き出していることに鑑みれば<sup>13</sup>、その背景にはやはり外交上の権力を高めたいという政治目標があっただろう。そしてそれは高木が指摘するように、「中国が急速に国力を増大しているにもかかわらず国際話語権においては依然として劣勢」である、という現状認識と表裏一体であった<sup>14</sup>。つまり、中国は中国脅威論や中国の人権問題に対する批判などディスコースを用いた攻撃にさらされているが、現在の国

際社会は西洋の思想に主導されている——これを「西方話語覇権」とも称する——ためにこの不利な状況を覆すのは難しい、という理解を共有していたのである。

なお、「話語権」の議論には、2つの潮流がある。1つは既述の通り、国際社会における権力の問題、あるいは中国のソフト・パワーに関わる問題を取扱うものである。もう1つは国内のイデオロギー問題に対するものである。2013年8月19日の全国宣伝思想工作会議において習近平が「イデオロギー政策の領導権、管理権、話語権をしっかりと把握しなければならない」と発言したことに表れているように、「話語権」の概念は国内のイデオロギー統制策のなかでも用いられる。

## (2) 「対外話語体系建設」の方針

「話語権」をめぐる議論は、習近平政権が2013年11月の三中全会で「話語体系建設」を打ち出したことにより大きな転換を迎えた。三中全会の決定には「文化開放の水準を高める。政府主導、企業主体、市場の運営、社会の参与を堅持し、対外文化交流を拡大し、国際伝播能力と対外話語体系建設を強化し、中華文化が世界に向かうことを推し進める」の文言が記載された<sup>15</sup>。

対外を対象とする「話語体系」とは何か。「体系」はシステムを意味することから、単なる語義としての「話語体系」は *discourse system*、すなわち論理的な整合性のある言説枠組を意味すると考えられる。だが現実には、特定の事象に対する理論化された半ば公式の解釈を意味するようである。たとえば2016年5月17日の哲学社会科学工作座談会で習近平は「我が国の哲学社会科学の効果を発揮し、話語体系建設の強化に注意しなければならない。中国の実践を解説し中国の理論を構築する上では、我々が最も発言権を持つはずだが、実際は我が国の哲学社会科学の国際上の声はやはり比較的小さい」と発言した。また人民日報は2016年11月18日の要論で「中国の話語体系は本質的に中国の道の理論的表現と話語の表れであり、世界に向けて中国の道がどのようにして成功できたかおよびその世界に対する意義を説明できなければならない」と説明した<sup>16</sup>。このような説明に従えば「話語体系建設」の目的は、中国が独自性を主張したいと考える領域で理論を構築し、それを国際社会に浸透させることだと考えられる。

なお、「話語権」と同様に国外に対する「話語体系」の概念においても、「西側」への対抗意識は明白である。国务院新聞弁公室は2016年10月31日に「いかなる話語体系も特定のイデオロギーを表現しており、政治的立場があり、多元的な話語体系の衝突とは実際は多元的な社会思潮の交錯であり政治的立場の衝突である。西側の『普遍的価値』が裏に含む政治的立場はマルクス主義、社会主義と共産党の指導を誹謗するものである」として<sup>17</sup>、



「西側」との「話語体系の衝突」の可能性を指摘した。

### (3) 「話語体系」への社会主義イデオロギーの反映

「話語権」および「話語体系」の議論において特に着目すべきは、マルクス主義や社会主義イデオロギーをどのように論じるかという問題である。その中でも、マルクス主義は「時代遅れ」なのかという論点が提起されたことは興味深い。許昌学院副教授の周耀宏は、国内における「マルクス主義イデオロギー話語権」は「マルクス主義『過時論（時代遅れ論）』、社会主義の核心価値観の詆毀、社会文化療育の思想の多元化などの挑戦を受けている、との情勢認識を示したうえで、「マルクス主義『過時論』の実質は中国共産党の指導の否定、中国の社会主義制度の否定」だと批判した<sup>18</sup>。また西北師範大学の蘇星鴻は対外的な「話語権」について、中国のマルクス主義は時代に合わせて発展しているため「マルクス主義国際話語権」は可能であるし、国際社会にとって有益なものだと主張した<sup>19</sup>。

このような議論の存在は、「話語権」の理論化にあたってマルクス主義を反映するべきではないのではないかという疑義が少なからず存在したことの証左と考えられる。しかしこの点について習近平は、2016年5月の哲学社会科学工作座談会で「マルクス主義は過時（時代遅れ）ではない」と明言した。自らの発言をもって、マルクス主義称揚の方針を決定づけたのである。

一方で「社会主義の核心価値」を普遍的価値の対抗概念としない議論も散見される。浙江省社会科学院副院長の毛躍は2013年に、「社会主義の核心価値観の国際話語権を提唱する戦略の制定」を主張し、「社会主義の核心価値観は『普遍的価値』を含む全人類の一切の優秀な文明の成果への批判・継承のうえに成り立つ」とする新しい見解を示した<sup>20</sup>。つまり普遍的価値は「社会主義の核心価値」の下位概念だとする主張である。2016年には楊潔勉も、「中国の話語体系は世界の各種の優秀な文明の成果を吸収しなければならない」と論じた<sup>21</sup>。

なぜこのような見解が示されたのか。この点について、楊潔勉による「外交話語」の「中国と外国の共同建設」という考え方が重要な示唆を与えてくれる。楊潔勉は「中国の特色ある大国外交話語権」の建設を提唱しながらも、「中国の外交話語体系の建設は中国で始まるが、世界に向かっていなければならない」という考えに則って以下の3点を主張した。第1に「中国の発展は全人類の発展と国際関係の高度な変化におけるマイル・ストーンとしての意義があり、この期間は中国の特色をしっかりと強調しなければならない。しかしつまるところ、歴史的使命を終えたならまた前向きに発展せねばならないため、段階性があることも知るべきである」、第2に「グローバリゼーションと情報化の下にあって我々は、

話語体系建設の過程においては開放的な態度を持ち、文化交流を重視し、『受衆思維（大衆に受け入れられる思想）』を強化しなければならない」、第3に「外交話語を含む中国話語の『走出去（積極的な海外進出）』には（中略）国内と国際的影響の総合バランスが必要」であり、①新しい事物の『走出去』、②新しい理念の『走出去』、③新しい思想あるいは理論の『走出去』、④理解と認同のなかで作用と効果の発揮、という4つのステップを経ることが望ましい。そして結論として楊潔勉は、「国際的に中国の特色ある大国外交話語を使用し伝播させるにあたって、必ず中国と国外の共通性を強調し、過度にイデオロギー化や本土化した話語方式を回避する」という方針を推奨した<sup>22</sup>。

毛躍や楊潔勉の議論は、中国の主張する「国際話語権」や「外交話語権」が影響力を発揮するためには国際社会に受容されなくてはならない、そのためにはイデオロギーを強調し過ぎるべきではないという合理的な情勢判断に立脚したものだと考えられる。楊潔勉が上海国際問題研究院元院長だという社会的立場だけでなく、中国外交の事務方トップである楊潔篋の実弟であることを考え合わせれば、このような議論が共産党の方針を逸脱して提起されたとは考えにくい。だが先述のとおり、すでに習近平はマルクス主義を政治思想の軸に据えることを明言した。このことから、「話語体系」のイデオロギーをめぐる議論が最終的にどのような結論を得るかは、現時点では不透明である。

## 結論

習近平政権の世論に対する方策は、三中全会を経て国内的にも対外的にも新しい展開をみせた。国内においては、2013年ごろから進められた社会管理メカニズムの拡充が、2015年から2016年にかけての法律制定や既存の組織の拡充といった形で具現化した。その主眼の1つは、共産党にとって不都合な政治イデオロギーの影響をいかに排除・制限するかにあり、対抗概念としてのマルクス主義の称揚と、中国の独自性を強調する発展モデル論の形成が進んだ。国際世論に対しては、三中全会で「話語体系建設」の方針が決定されたことを受けて、中国が国際的な言説空間に影響を与えるための理論武装が検討された。ここでも、アメリカを中心とする「西側」主導の「普遍的価値」論への強い反発から「中国の特色」を強調することが目指された。

だが共産党は、ここで一つのジレンマに直面した。「話語」のイデオロギー色が濃くなればなるほど国際的には受け容れられにくくなり、「話語体系」のソフト・パワーとしての有効性が減退することが予想されたのである。そのため現実には、国内においてはマルクス主義への傾斜を強める一方で、「国際話語体系」のイデオロギー化は抑制せざるを得ない。このような国内世論統制と国際世論対策のジレンマは、中国の「話語体系」をめぐる最大

の課題であると同時に、これから中国が大国としての国家アイデンティティを描いていく際のボトル・ネックとなる可能性が高い。

—注—

- <sup>1</sup> 関連する議論として、2003年に中国人民解放軍政治工作条例に記載された「三戦」に触れておく。「三戦」とは、元は毛沢東が主唱した瓦解戦の実践である「世論戦、心理戦、法律戦」を指し、ハードパワーを用いずに敵を弱体化させる戦術を意味する（航空自衛隊幹部学校戦略研究グループ「3 中国による三戦の定義等およびエア・パワーに関する三戦の実例」『エア・パワー研究』第2号（2016年1月）<<http://www.mod.go.jp/asdf/meguro/center/AirPower2nd/113memo3.pdf>>2017年1月26日アクセス）。
- <sup>2</sup> 「西化」は西側諸国のいわゆる普遍的価値を受容することを指し、「分化」は直接には国家分裂の動きを意味するが、特にチベットや新疆等の少数民族自治区での反政府的傾向を指す。
- <sup>3</sup> 江藤名保子「中国の公定ナショナリズムにおける反『西洋』のダイナミズム」『アジア研究』2015年第61巻第4号、61-80頁。
- <sup>4</sup> 中国語の「安全」は安全保障を含意する。
- <sup>5</sup> 詳細については江藤名保子「中国共産党の求心力——新しい統一戦線の目指すもの」東京財団『Views on China』2015年7月7日掲載（<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1538>）。
- <sup>6</sup> これまで中国共産党は「統一戦線」を定める国家レベルの会議として全国統一戦線工作会議を数年おきに開催しており、直近では2006年7月に第20回会議を開催していた。
- <sup>7</sup> 「群団」とは「群衆団体」の略で、日本語の大衆団体に当たる。もともとは建国前に存在した民間結社が、建国時に政治協商会議の構成メンバーとして民主党派や「群衆団体」（または「人民団体」）として再編されたもので、「中華全国总工会（全総）」、「中国共産主義青年団（共青团）」、「中華全国婦女連合会（婦連）」などがある。
- <sup>8</sup> 党の指導する歴史問題を否定することを意味する。
- <sup>9</sup> 同記事は前日の8月19日にウェブ上で公開された。
- <sup>10</sup> 楊潔勉「中国特色大国外交話語権的使命と挑戦（中国の特色ある大国外交話語権の使命と挑戦）」『国際問題研究』2016年5期、24頁。
- <sup>11</sup> 高木誠一郎「中国外交の新局面：国際『話語権』の追求」『青山国際政経論集』2011年9月85号、4頁。
- <sup>12</sup> 同上、5-10頁。
- <sup>13</sup> たとえば毛跃「論社会主義核心価値観的国际話語権（社会主義の核心価値観の国際話語権を論ず）」『浙江社会科学』2013年第7期、29頁。黄慧筠『中国話語権』（香港、明報出版社有限公司、2009年）4頁など。
- <sup>14</sup> 高木誠一郎「中国外交の新局面：国際『話語権』の追求」、10-14頁。
- <sup>15</sup> 「中共中央关于全面深化改革若干重大問題決定（二〇一三年十一月十二日中国共産党第十八届中央委员会第三次全体会議通過）」『中国共産党新聞網』<<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1116/c64094-23561785-11.html>>2017年1月15日アクセス。
- <sup>16</sup> 王明初、王增智「人民日报人民要论：不断增强中国话语体系的感召力」<<http://opinion.people.com.cn/n1/2016/1118/c1003-28877400.html>>2017年1月27日アクセス。
- <sup>17</sup> 国務院新聞弁公室「話語体系建構的核心要義与内在邏輯」<<http://www.scio.gov.cn/zhzc/10/Document/1514428/1514428.htm>>2017年1月27日アクセス。
- <sup>18</sup> 周耀宏「新常态視閥下馬克思主義意識形態話語権的建構（新常态の視野の下でのマルクス主義イデオロギー話語権の建設）」『東方論壇』2016年第1期、104頁。
- <sup>19</sup> 蘇星鴻「構建当代中国馬克思主義国际話語権的可能性和必要性」『南華大学学報（社会科学版）』2015年12月、第16巻第6期、35-40頁。
- <sup>20</sup> 毛跃「論社会主義核心価値観的国际話語権（社会主義の核心価値観の国際話語権を論ず）」、29頁。
- <sup>21</sup> 楊潔勉「中国特色大国外交話語権的使命と挑戦（中国の特色ある大国外交話語権の使命と挑戦）」30頁。
- <sup>22</sup> 同上、29-30頁。

## 第5章 中国の過剰生産能力と国有企業改革

大橋 英夫

### はじめに

中国経済は過剰生産能力の解消という重大な課題に取り組んでいる。工業部門の過剰生産能力は、製品価格の下落を通して、投資と消費、さらには所得上昇の制約要因となっている。また過剰生産能力は企業経営の圧迫要因でもあり、企業債務の急増を招いている。このように中国の過剰生産能力は、国内経済に多大なインパクトを与えているが、同時にその影響は国際経済にも及びつつある。

まず、鉄鋼製品の輸出急増に伴う貿易摩擦の深刻化がある。中国の鉄鋼産業は国内需要をはるかに上回る過剰生産能力を有し、過剰生産の一部は国外市場に向けられている。2015年の中国の鋼材輸出は、日本の年間粗鋼生産量に相当する1億1000万トンにのぼる。世界需要を睨みながら慎重に生産・投資調整を進めてきたOECD諸国の鉄鋼産業にとって、中国製鉄鋼製品の急激な流入は重大な「脅威」であり、主な鉄鋼生産国では中国製の輸入鉄鋼製品に対するアンチダンピング措置が頻繁に行使されている。こうして中国の鉄鋼産業の過剰生産は、OECDやG20を巻き込んだ国際的な政策課題となっている。

また、過剰生産能力の解消は、いまや中国の対外政策の中心に位置づけられる「一帯一路」構想の狙いのひとつとしても提起されている<sup>1</sup>。近年、中国製鉄鋼製品の輸出は、貿易摩擦の激しい先進国市場から、ASEAN諸国や中東諸国に向けられており、一部新興諸国への鉄鋼生産の移転も始まった。中国が主導するアジアインフラ投資銀行(AIIB)やシルクロード基金が支援する開発プロジェクトでも、大量の中国製素材・原料の需要が見込まれている。

本稿では、中国経済が対外政策に及ぼす影響を検証する作業の一環として、鉄鋼産業に代表される過剰生産能力に焦点を据えて、その国内的対応を国有企業改革との関係から考察してみたい。

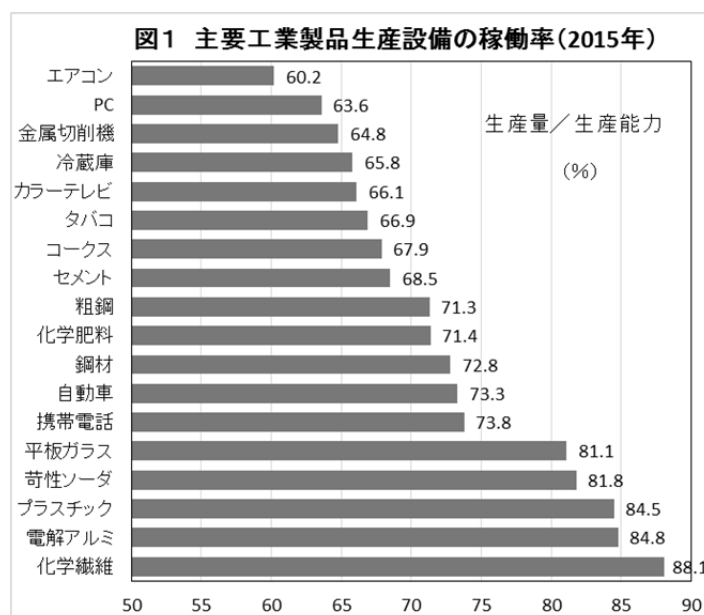
### 1. 過剰生産能力の現況

#### (1) 稼働率の低迷

2000年代半ば以後、中国経済は投資・外需主導型成長から消費・内需主導型成長への発展方式の転換を図っている。この動きは2008年のリーマン・ショックにより加速化された。世界経済が危機に直面すると、中国は4兆元の景気刺激策を打ち出して経済減速に対応し

た。景気刺激策により中国経済は回復軌道に乗ったものの、国有企業や地方政府は急速に債務を拡大させ、工業部門は過剰ともいえる投資を続けて生産能力を大幅に拡大させた。その過程で急増したマネーサプライは、金利や資本移動規制の影響もあり、国内の限られた投資先である不動産市場や株式市場に流入し、バブルが形成された。その結果、4兆元の景気刺激策は即効性を発揮すると同時に、深刻な「後遺症」をもたらすこととなった。

工業部門が抱える過剰生産能力はその深刻な「症状」のひとつである。4兆元の景気刺激策を背景に、高い経済成長を前提として投資は続けられた。生産能力は大幅に拡大したものの、主要工業部門の稼働率は大きく低迷している（図1）。たとえば、2015年の中国の粗鋼生産は世界全体の49.6%を占める8.2億トン、これに対して生産能力は11.6億トンにのぼり、2000年代の高度成長期に90%~80%あった稼働率は71.3%にまで低下した。

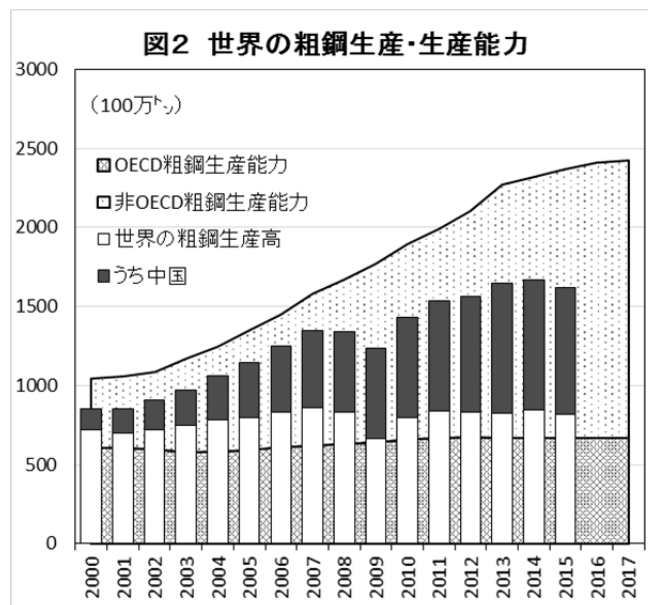


資料：『中国統計年鑑』2016年版より作成。

## (2) 生産・生産能力の増強

中国の鉄鋼産業の過剰生産能力は世界経済にも多大な影響を及ぼしている（図2）。かつて世界の鉄鋼生産の大半を担ってきたOECD諸国では、鉄鋼の世界需要を見極めて生産調整と設備投資の抑制が進められているのに対して、経済成長の最中にある中国などの新興国では、工業化の象徴でもある鉄鋼の生産増強が続けられている。そのため世界の鉄鋼生産と生産能力の間に大きなギャップが生じており、世界の粗鋼需要はOECD諸国が一切生産しなくても、十分に賄い切れるほど新興国の供給能力は高まっている。2015年に中国の粗鋼生産は世界全体の約半分を占めるが、その過剰生産能力は世界全体の需給ギャップ

の過半を占めている。



注：2016～17年は見通し。

資料：OECD (2016), World Steel Association (2015)より作成。

## 2. 過剰生産能力の背景

過剰生産能力を有する中国の鉄鋼産業が輸出を拡大するにつれて、世界各国の鉄鋼産業は重大な打撃を受けている。中国の過剰生産能力にいち早く反応したのがEUである。中国欧盟商会（European Union Chamber of Commerce in China）は、2000年代末から中国の過剰生産能力に関する産業別の調査を進めるとともに、その原因究明に努めてきた<sup>2</sup>。その調査成果であるEuropean Chamber（2009, 2016）によると、中国の過剰生産能力の原因は多岐に及ぶ（表1）。ここでは、この調査成果を参照しつつ、中国で過剰生産能力が形成されてきた背景を検討しておこう。

### （1）過剰貯蓄に基づく潤沢な投資資金

過剰生産能力の形成は過剰投資の当然の帰結である。もともと中国では、改革開放前から企業の投資・生産拡大志向が強く、「投資飢餓症」と呼ばれる「症状」が指摘されてきた。計画経済期には、「計画目標」の実現が最優先され、その近道は生産能力の増強にほかならなかった。また企業が社会の基本単位とされた時期には、雇用・労働条件の改善のためにも投資が必要とされた。さらに「三線建設」にみられるように、分散的な産業立地のもとで社会的分業関係は寸断され、そのうえで「計画目標」の実現を求められる企業としては、企業内にフルセットの産業構造を抱えざるをえない。これらが「投資飢餓症」の原因とさ

れたが、近年の「投資飢餓症」の主因としては、まず潤沢な投資資金を捻出する条件が整ったことが指摘できる。

ひとつは、家計部門の過剰貯蓄を企業部門に移転させる金融メカニズムである。2000年代の高度成長期には、賃金水準の伸びが労働生産性の伸びを大幅に下回り、企業の良好なパフォーマンスの成果が労働者に十分に還元されることはなかった。胡錦濤・温家宝政権が「和諧社会」を提起し、2008年に労働契約法が施行されるまで、労働分配率は低下を続けた。賃金の伸びが抑制されてきたことに加えて、受益者負担を前提とした社会保障制度の普及や住宅・教育関連経費の高騰に伴い、家計部門が消費を控えて、過剰なまでに貯蓄に努める条件も整った。さらに国内投資対象が限定的であること、対外的に閉鎖的な資本勘定が維持されていることから、家計部門の投資先も株式・不動産市場に限定されてきた。貯蓄を動員する政府・企業側からすれば、低金利のもとで銀行システムを通じた効果的な資金調達・分配が可能であった。

もうひとつは、投資主体である企業部門の貯蓄増加である。企業改革で自主権が拡大されてから、中国企業は留保資金を蓄積させてきた。また労働分配率が趨勢的に低減するなかで、企業部門、なかでも国有企業は配当を事実上免除されてきた。そのため企業内の自己資金は巨額に達したものの、家計部門と同様に、投資先が制限されてきたことから、企業内に留保された資金の多くが再投資に向けられることになった。

中国の家計・企業部門の双方が貯蓄を増強していた時期に、リーマン・ショックが勃発し、中国は4兆元の景気刺激策に着手した。こうして投資は再度急増に転じ、中国の工業部門は過剰生産能力を形成することとなった。

## (2) 地方利益に基づく「政企不分離」

中国の過剰生産能力を考察する際には、地方政府と地元企業との「特殊な関係」が常に問題とされる。国有企業改革で30年以上にわたり強調されてきた政府と企業の分離、すなわち「政企分離」が、少なからぬ地方でいまだ完全には実現されていない。納税や雇用などの面で地方政府の地元企業に対する高い依存度が続く限り、地方政府の地元企業に対する保護も手厚くなり、究極的には「ゾンビ企業」が生存し続けることになる。

「諸侯経済」とも形容される地方保護主義のもとで、地方政府はいまだに地元産品を優遇し、他の地方で生産された産品を排斥する傾向がある。地方政府は消費者に対して地元購入を、生産者に対してはローカル・コンテンツ（現地調達）を要求して、他の地方で生産された産品に事実上の「課税」を求める地方もかつては存在したという。また地元経済のパフォーマンスを考課基準とされてきた地方政府の幹部たちは、地元企業に対しては補

助金を供与してでも倒産・M&Aの回避を図り、同時に補助金を提供し、債務保証を講じることにより新たな企業の誘致に努めることとなった。

結果として、地方企業の投資に関する意思決定は、市場のシグナルというよりも、地方利益（雇用、プロジェクト、税金）に基づいて行われることになる。

### （3）投資環境と企業行動

中国企業は政府が提供する「優遇措置」を効果的に利用し、社内留保を拡大して投資資金を蓄積することができた。まず原材料、工業用水・電気料金などが低価格に設定されており、中国企業は「優遇価格」を享受することができた。また環境保護対策などの費用支出も、これまでは最小限に抑制することができた。いまでは広く喧伝されるようになった汚染企業の閉鎖、違反企業の操業停止といった措置も、かつては失業への懸念から、実施にブレーキが掛かることが多かった。場合によっては、全国レベルで施行された法令・規定を地元企業が違反しても、これを地方政府が容認することさえあった。さらに事業拡大に伴う土地取得では、市場価格を大幅に下回る価格で土地収用が実施されてきた。

事業主体である企業も、リスクの高い研究開発(R&D)やイノベーション活動を通して、産業の高度化や事業の効率化を目指すというよりも、従来からの生産体制を外延的に拡大して増収を狙う傾向が強い。また新規事業の場合でも、参入が比較的容易な分野で生産ラインの増設に走る傾向が強く、結果として低技術分野において過剰生産能力が拡張されることとなる。このように企業がブーム商品市場において過当競争を繰り返し、「体力」勝負の消耗戦を勝ち抜いて国内トップ企業の地位を手にするのが、中国の産業界の基本的な構図である。そこで企業に求められるのが、生産能力、生産規模、市場シェアである。中国企業にとって生産能力の増強は最優先事項であり、これらの指標は国有企業の評価基準でもある。

さらに中国企業のガバナンス、とくに国有企業は説明責任や透明性の欠如が顕著であり、株主に対する配当よりも、市場シェア拡大のために再投資を繰り返すことが可能かつ有利なビジネス環境となっている。



表1 過剰生産能力の背景

(1) 家計部門の高貯蓄・低消費 (High household savings, lack of consumption [2009])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済成長に遅れる家計所得の伸び→消費の停滞→家計貯蓄の上昇</li> <li>・ 賃金の低い伸び、過小評価された為替レート、低金利政策、預金・貸出金利間のスプレッド</li> <li>・ 脆弱な社会安全網、住宅・教育費の高騰→貯蓄の増進</li> </ul>
(2) 企業部門の高貯蓄 (High corporate saving [2009])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 低金利による家庭貯蓄の動員→低金利での企業への貸出 (家計部門から企業部門への所得移転)</li> <li>・ 国有企業の配当未払い→社内留保→再投資 (限定的な国内投資対象、閉鎖的な資本勘定)</li> </ul>
(3) 金融危機と景気刺激策 (Financial crisis and stimulus package [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過剰生産の「安全弁」としての輸出の低迷</li> <li>・ 4兆元の景気刺激策による投資刺激</li> </ul>
(4) 国有企業の配当未払いと地方政府の利益 (SOE dividend payments and the interests of local government [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国有企業の配当未払い→社内留保の拡大</li> <li>・ 企業の意思決定=地方利益 (雇用、プロジェクト、税金) &gt; 市場シグナル</li> </ul>
(5) 容易な資金アクセスと財政制度 (Easy liquidity and the fiscal system [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 容易な資金アクセス、地方政府による補助金・債務保証による企業・投資誘致</li> <li>・ 地元政府の地元企業に対する高い依存度 (地方債による調達不可能)</li> </ul>
(6) 産業立地の分散化 (Industry localisation/fragmentation [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「自力更生」に基づく「フルセット主義」の遺産→社会的分業の遅れ</li> <li>・ 独立した工業体系の伝統 (典型例としての「三線建設」) &gt; 産業集積→低パフォーマンス</li> </ul>
(7) 地方の経済政策 (Local-level economic policies [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方保護主義、「パイ・ローカル」、ローカルコンテンツ、非地元財への課税 (「諸侯経済」)</li> <li>・ 考課基準としての地元経済パフォーマンス、誘致活動、地方補助金による倒産回避、M&amp;A回避 (VATは所在地の歳入)</li> </ul>
(8) 容易な技術取得 (Easy availability of technology [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 低技術分野での過剰生産→容易な生産ラインの増設</li> <li>・ 低い知財権保護意識→国内企業への技術の容易な「浸透」</li> </ul>
(9) 生産者への補助金 (Subsidised environmental costs to producers [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資源、工業用水・電力などの優遇価格</li> <li>・ 環境保護費用の極小化、市場価格を大幅に下回る土地収用費用</li> </ul>
(10) 環境・健康・安全基準 (Environmental, health and safety standards [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 汚染工場の廃止、違反企業の操業停止→失業懸念による実施困難</li> <li>・ 国家レベルの法令・規定違反の容認</li> </ul>
(11) 市場シェア優先の哲学 (Philosophy of market share versus profitability [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家所有→説明責任や透明性の欠如</li> <li>・ 生産能力、生産規模、市場シェア (= 国有企業の評価基準) 優先</li> <li>・ 留保資金を市場シェア拡大のために再投資 &gt; 配当</li> </ul>

資料：European Chamber (2009), (2016) より作成。

### 3. 過剰生産能力をめぐる政策対応

#### (1) 過剰生産能力の形成

過剰生産能力の形成と構造調整が公式に言及されたのは「第11次5ヵ年計画」(2006～10年)であり、原材料工業(鉄鋼、電解アルミ、石油精製、建材)における新規投資の抑制と遅れた技術、設備、製品の「淘汰」が提起された(国務院2006)。その後、2013年になっても、国務院は鉄鋼、セメント、アルミ、ガラス、船舶の5業種の過剰生産能力の矛盾解決に関する「指導意見」を發布している(国務院2013)。これは、この間、過剰生産能力の解消が当初の予定通りには進んでいないことを意味する。

2013年に發布されたこの「指導意見」では、「第12次5ヵ年計画」(2011～15年)期の鉄鋼産業における生産能力の圧縮要求4800万トンが8000万トンに引き上げられた。ところが、「第12次5ヵ年計画」期を通して、粗鋼生産量とその生産能力はそれぞれ1.19億トン、2.64億トン増加しており、「圧縮要求」とは桁違いの生産量と生産能力の増強が進められてきた<sup>3</sup>。しかも中国政府が提起してきたのは、「遅れた生産能力の淘汰」(「淘汰落後産能」)であり、過剰生産能力の解消ではなかった。ここから、過剰生産能力を抱える企業を所管する地方政府を中心として、過剰生産能力の解消に対しては相当大きな抵抗が存在したことがうかがえる。

#### (2) 国有企業改革との連繋

過剰生産能力の解消は、その後、この問題に対する抵抗感が強まったこともあり、一層深刻な課題として認識されるようになった。2015年11月の中央財經領導小組第11回会議で習近平総書記が供給側改革を提起すると、過剰生産能力の解消は供給側改革の最重要課題とされた。翌12月の中央經濟工作會議では、過剰生産能力の解消は供給側改革の五大任務(「三去一降一補」:①過剰生産能力の解消、②在庫の解消、③レバレッジの解消、④コストの削減、⑤弱点の補強)の筆頭に位置づけられた。

これを受けて、2016年2月に国務院が過剰生産能力の解消に関する「意見」を發布し、過剰生産能力の解消に向けての動きは本格化した(国務院2016a)<sup>4</sup>。この「意見」では、①今後5年間に生産能力1～1.5億トンの削減、②生産能力拡大の厳禁、③構造調整補助金の創設・支給、④「ゾンビ企業」(後述)処理の加速化、⑤地方政府による目標・スケジュールの設定と第三者評価の導入が求められた。

2016年3月の全国人民代表大会の李克強首相の政治活動報告では、国有企業改革が非国有經濟の活性化とともに、供給側改革の一環に組み込まれた。2016年5月の国務院常務會議では、全人代で打ち出された国有企業、とくに中央企業の構造調整の推進が取り上げら

れ、①2016～17年における中央企業の鉄鋼・石炭生産能力の10%圧縮、②今後3年間に  
おける中央企業の子会社のうち、345社の大中型「ゾンビ企業」の処理、③本業への集中と  
本業以外の資産の譲渡などの具体的措置が提起された（国務院2016b）。

### （3）過剰生産能力の解消に伴う動き

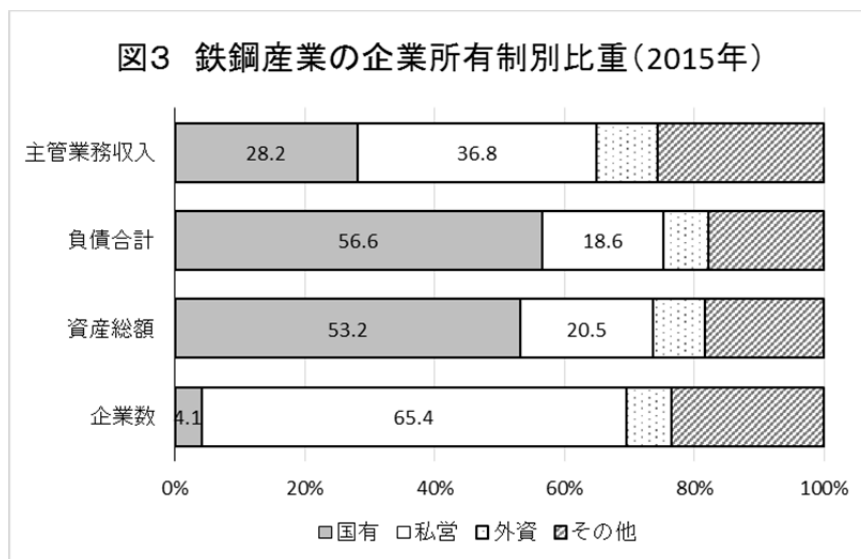
過剰生産能力の解消に向けての動きが本格化すると、国有部門だけでも180万人の人員  
削減が見込まれることから<sup>5</sup>、2016年4月には雇用対策が打ち出された（人力資源社会保  
障部等七部門2016）。これには、①経営の多角化、余剰人員の職種転換による企業・グルー  
プ内での雇用の維持（職業訓練補助金の支給、失業保険基金からの職業安定補助金の支給）、  
②再就職・転職・起業の支援、③早期退職の奨励、④公共サービス部門での雇用創出が含  
まれている。

雇用調整に際して1000億元の構造調整補助金の創設が提起されると、これまで過剰生産  
能力の対応に消極的とみられてきた地方政府も、その解消に向けての動きを加速化させた。  
2016年5月に発布された構造調整補助金管理規定では、①補助金の支給基準（削減量、余  
剰人員、財政、達成率）、②中央政府による削減目標の設定、地方政府による目標達成責任  
が明記された（財政部2016）。財政上の保証を得て、過剰生産能力を抱える企業を所管す  
る地方政府も、過剰生産能力の解消に積極的に取り組むことが可能となった。

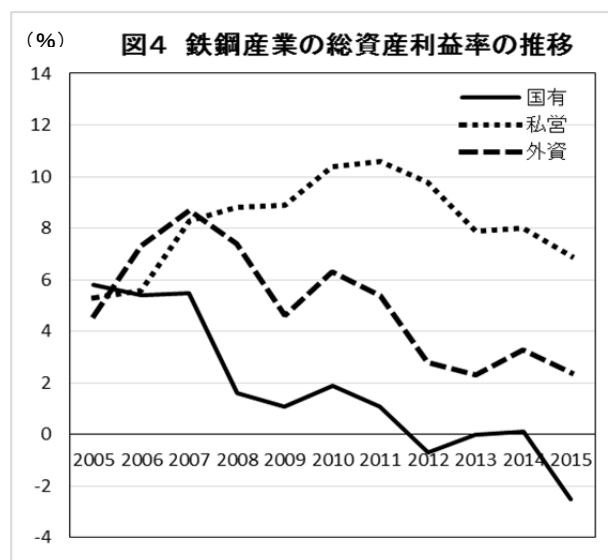
## 4. 国有企業改革の動向

### （1）国有企業のパフォーマンス

過剰生産能力の解消は国有企業改革の一環として実施されることになった。そこで、ま  
ず鉄鋼産業の国有企業のパフォーマンスを確認しておこう。鉄鋼産業においても、いまや  
国有企業はかなりの少数派である。しかし資産総額は、全産業の過半を占めている。した  
がって、鉄鋼産業の国有企業は、いずれもかなり大型の企業であることがわかる。ところ  
が、国有企業は同様に負債の過半を占めており、利潤をほとんど生み出していない（**図3**）。  
実際に、鉄鋼産業の総資産利益率を所有制別にみると、4兆元の景気刺激策が打ち出され  
たリーマン・ショックの直後でさえ、国有企業はパフォーマンスを改善することができな  
かった（**図4**）。このように中国の鉄鋼産業は国有企業の比重が格段に大きく、早急かつ  
包括的な企業改革が求められている。



資料：『中国統計年鑑』2016年版より作成。



資料：『中国統計年鑑』2016年版より作成。

## (2) 「ゾンビ企業」の清算

鉄鋼産業が苦境に陥っている原因のひとつとして、雇用や地域経済の配慮から、経営が事実上破綻しているにもかかわらず、政府や銀行の支援を受けて存続している企業、すなわち「ゾンビ企業」の存在がある。中国人民大学国家発展戦略研究院の「ゾンビ企業研究報告」(聶輝華他 2016)によると、2013年の上場企業のうち、「ゾンビ企業」比率が高い産業は、鉄鋼 51.4%、不動産 44.5%、建築装飾 31.8%、商業貿易 28.9%、総合企業 22.0%であり、鉄鋼は「ゾンビ企業」を象徴する産業となっている。

この「ゾンビ企業研究報告」は、「中国工業企業データベース」(1998~2013年)掲載企業と上場企業(1998~2015年)の合計80万社を対象としており、当該企業に対する貸付

金利が市場最低金利を下回る企業を「ゾンビ企業」とみなし、その実態を次のようにまとめている。

第1に、年度別にみると、2000年に「ゾンビ企業」は4万社、同比率は27%とピークを迎えたが、その後は低下して、2005～13年は7.5%でほぼ安定している。ただし、2012年から「ゾンビ企業」は数量・比率ともに再上昇に転じている。

第2に、地区別にみると、経済発展が遅れた西南、西北、東北の「ゾンビ企業」比率がもっとも高く、2000～04年には、雲南35.6%、陝西33.7%、広西29.0%、新疆27.9%、寧夏27.7%、2005～13年には、寧夏17.1%、山西15.3%、甘肅15.1%、雲南14.8%、北京14.0%となっている。

第3に、規模別にみると、「ゾンビ企業」比率は大・中型企業で高いものの、数量的には小型企業が圧倒的に多いために、「ゾンビ」企業数は小型企業が大部分を占める。

第4に、所有制別にみると、2005～13年の「ゾンビ企業」比率は、国有・集体企業が15%、民営・外資企業が7%であり、国有企業は非国有企業の約2倍となっている。

第5に、企業年齢別にみると、2013年の「ゾンビ企業」比率は、創業1～5年企業3%、6～30年企業9%、30年超企業23%であり、「老舗企業」ほど「ゾンビ企業」比率が高い。

このように、中国の鉄鋼産業は国有大型企業が中心であり、計画経済期に政策的に内陸地区に配置された企業も多く、典型的な「ゾンビ企業」を数多く抱えている。

### (3) 混合所有制改革の推進

現行の国有企業改革の基本方針は、2013年11月、「改革の全面的深化」を謳った中国共産党18期3中全会で採択された「決定」に基づいており、ここでは国有企業の民営化ではなく、民間資本の一部受け入れが提起されている。その実施要領が2015年9月に発布された「国有企業改革の深化に関する指導意見」である。この「指導意見」では、①国有企業の「商業類企業」と「公益類企業」への分類・管理、②コーポレートガバナンスの向上を目指す現代企業制度の改善、③国有資産投資・運営会社の改組・創設を通じた国有資産管理体制の改善、④非国有資本の導入による混合所有制改革の推進、⑤国有資産流失の防止・監督体制の強化、⑥国有企業に対する党の指導の強化が提起された（国務院2015b）。

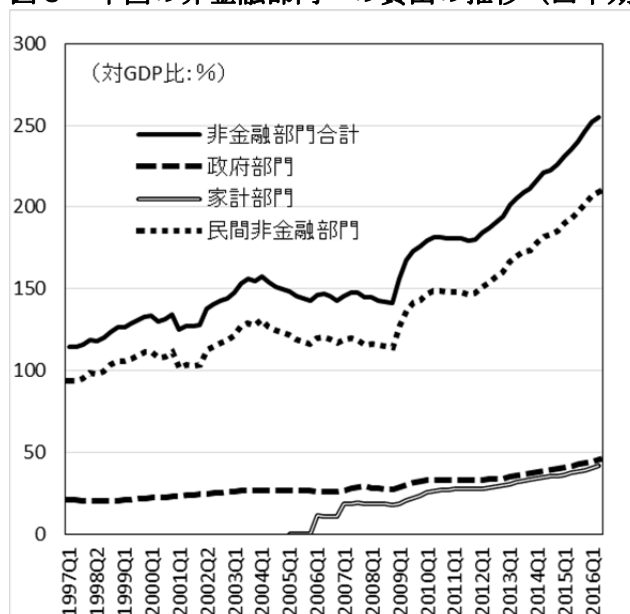
なかでも混合所有制改革は、現行の国有企業改革の主要手段とされる。条件が整った企業・地区・産業から、出資や株式取得などの多様な手段を用いて、国有企業が民間資本を受け入れ、経営効率の改善を図ろうとするものである。この方針に基づいて、国家・経済安全に関連する重要分野の国家支配を維持する一方で、電力、石油、天然ガス、鉄道、航空、通信、軍需の7産業の競争分野の開放と混合所有制の試行が提起されている。

しかしながら、このような方針を実行に移すことは必ずしも容易ではない。民間企業が赤字国有企業に出資するのか。また民間企業が企業規模の異なる国有企業に出資して経営面で主導権を握れるのか。さらに民間企業は買収した国有企業の余剰人員を削減できるのか。そもそも民間企業と国有企業は、企業文化や賃金水準の相違を克服できるのか。混合所有制改革の実施に当たっては、以上のような問題を克服していく必要がある。

#### (4) 債務株式化の復活

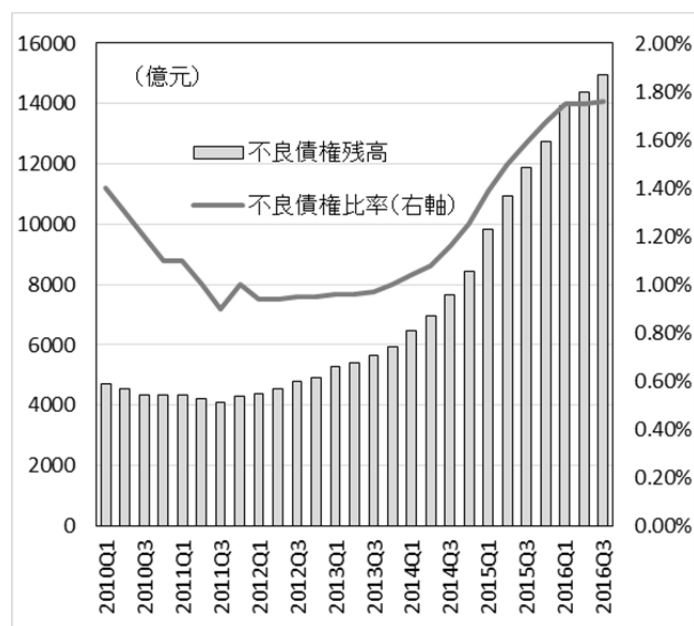
上述した「ゾンビ企業」の存続の源泉は、財政支援というよりは、さまざまなルートを通して動員された各種貸付である。中国の非金融部門向け債務はリーマン・ショックを契機に急増している。また債務の増加に伴い、不良債権も急増している（図5、図6）。

図5 中国の非金融部門への貸出の推移（四半期）



資料：BIS（2016）より作成。

図6 中国商業銀行の不良債権・同比率の推移（四半期）



資料：中国銀行業監督管理委員会（2010-16）より作成。

このような中国の金融環境のもとで、過剰生産能力の解消と国有企業改革に関連して、債務株式化（DES：debt equity swap）が再度注目されている。中国では、アジア通貨危機後に債務株式化が実施されたことがある。一般に債務株式化は、短期的に企業の流動性危機を緩和し、企業破綻、金融引き締め、失業や社会不安などの回避に繋がるものと期待されている。しかし当時の中国では、債務株式化は基本的に帳簿上の操作にすぎないとして、必ずしも積極的な評価が得られたわけではなかった。

2016年3月に中国最大の民营造船所・熔盛重工は、赤字による銀行借入の返済困難に際し、株式を新たに発行して債務返済に充当するとの方針を主要借入先の中国銀行と協議すると発表した（『財新網』2016年3月10日）。これを契機として、2016年3月に李克強首相が全人代閉幕後の記者会見や博鳌フォーラムで債務株式化に言及するようになった。

これを受けて2016年10月、国務院は企業レバレッジ比率の引き下げに関する意見を發布した（国務院 2016c）。この「意見」では、①企業の合併再編、②現代企業制度の整備、③企業資産の活性化、④企業債務構成の最適化、⑤債務の株式化、⑥破産の実施、⑦エクイティファイナンスの発展が打ち出された。企業業績の悪化は、地方政府が所管する小型国有企業でもっとも顕著である。地方政府が企業存続・雇用維持を優先し続けると、銀行の自己資本毀損リスクも高まる。この「意見」の発表と時を同じくして、9回の社債デフォルトにもかかわらず、存続してきた東北特殊鋼集団の経営破綻が報じられた（『新華網』2016年10月10日）。これは「ゾンビ企業」を債務株式化の対象外にするという中国政府のメッ

セージとなった。

もっとも、債務株式化が債務免除や「ゾンビ企業」の延命策にならないかという懸念はやはり払拭できない。実際に、1999～2004年に国有企業580社が4050億元の債務を株式に転換したものの、北京首鋼新鋼、撫順特殊鋼などの一部鉄鋼メーカーは再び財務危機に陥っているのである（*Wall Street Journal*, October 18, 2016）。

### （5）合併・再編の促進

過剰生産能力の解消のための手段として、もうひとつ注目される動きが企業の合併・再編である。2015～16年には中国を代表する中央国有企業の大型合併・再編が相次いだ（表2）。中国の鉄鋼産業は分散立地に特徴づけられ、各省に10社以上の製鉄メーカーが存在し、しかも小型企業175社が粗鋼生産の約2割を占める。これら小型企業の生産設備はかなり老朽化しており、技術水準・品質が低い鉄鋼製品を多く産出しているために、同質的な製品市場において過当競争が繰り返されてきた。鉄鋼産業の過剰生産能力は、産業としての集中度の低さと製品の同質性からくる過当競争が一因となっている。

表2 大型国有企業の合併・吸収事例

業種	承認時期	合併企業
電力	2015年6月1日	国家電力投資集団（中国電力投資集団＋国家核電技術）
鉄道	2015年8月6日	中国中車（中国南車集団＋中国北車集団）
貿易	2015年12月1日	南光集団→珠海振戎を子会社化
金属	2015年12月8日	中国五鉱集団→中国冶金科工集団を子会社化
海運	2015年12月11日	中国遠洋海運集団（中国遠洋運輸集団＋中国海運集団）
海運	2015年12月29日	招商局集団→中国外運長航集団を子会社化
旅行	2016年7月11日	中国旅游集団（中国港旅集団＋中国国旅集団）
食品	2016年7月15日	中糧集団→中国中紡集団を子会社化
建築	2016年8月22日	中国建材集団（中国建築材料集団＋中国中材集団）
鉄鋼	2016年9月22日	宝鋼集団＋武鋼集団

資料：中国国有資産監督管理委員会 HP より作成。

工業情報化部は、鉄鋼工業の「第12次5ヵ年計画」として、6～7社の大型鉄鋼グループを形成し、業界上位10社が粗鋼生産に占める比率を2015年までに60%に引き上げるという目標を打ち出した。もっとも、「第12次5ヵ年計画」では、この目標は未達成に終わった。そこで2016年9月に国務院は、鉄鋼産業の合併・再編と「ゾンビ企業」の処理に関する指導意見を発布した。ここでは、中央企業の再編により、2025年までに年間生産能力8000万トン以上の企業2～3社、同4000万トン以上の企業6～8社を形成し、業界上位10社の



生産シェアを60%以上とすることが目標とされた（『上海証券報』2016年9月20日）。

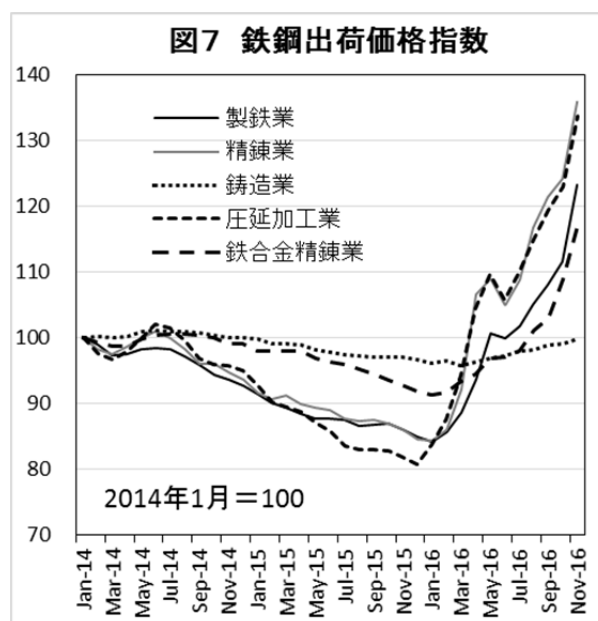
宝鋼集団と武鋼集団の経営統合、すなわち宝武集団は、このような背景のもとで誕生した。たしかに、合併・再編は過剰生産能力の解消を促す手段であり、同時にチャンピオン企業を創設したいとする中国政府の意向を反映した措置でもある。しかしながら、ここでも少なからぬ疑問が生じる。第1に、合併・再編後に資産や雇用のスリム化は実現できるのか。第2に、合併・再編は相変わらず企業規模の拡大や市場シェアの確保を第一義としており、生産性の上昇やイノベーションの活性化を目的としているのか。第3に、超大型国有企業の登場は、当然ながら、さらなる市場の寡占化、あるいは経済改革の主役である民間部門をクラウドディングアウトする懸念もある。さらにいえば、所有制や主管部門が異なる企業間の合併・再編に際して、税収や雇用、利益分配や管理体制の差異をいかに克服していくのか、より本質的な課題が残されている。今後予想される鞍鋼集団と本鋼集団、河鋼集団と首鋼集団の合併・再編が進展するのか、鉄鋼産業の今後を占う注目点である。

## おわりに

過剰生産能力の解消は、供給側改革、国有企業改革、企業債務問題など、中国経済が直面する諸問題が複雑に交錯した重大な政策課題である。

2016年2月の過剰生産能力の解消に関する「意見」の発布後、これに基づいて各地方・企業が設定した目標、進捗状況、成果は刻々と報じられてきた。2016年1～7月に全国の鉄鋼産業の生産能力は2126万トン圧縮され、通年目標4500万トンの47%が実現された。浙江省などの4省が通年目標を逸早く達成したのに対して、河北や遼寧などの8省の目標達成率は10～35%にとどまり、その他10省では過剰生産能力の解消は事実上実施されていなかった（『上海証券法』2016年8月8日）

2016年8月4日の鉄鋼・石炭過剰生産能力解消に関する省庁間合同会議を経て、8月16日の国務院常務会議では、過剰生産能力解消監督監査工作の強化のための政策実施状況、補助金、職務転換などに関する8項目が掲げられ、過剰生産能力の解消に向けて全国一斉に具体的な査察活動が開始された。その影響もあってか、目標達成は2016年9月末には80%に達し、最終的には事前・超過達成された。しかし、過剰生産能力の解消（「去産能」）目標は、実際のところは設備停止による生産量の削減（「去産量」）により実現されたのかかもしれない（『中国証券報』2016年12月28日）<sup>6</sup>。



資料：国家統計局（2016）より作成。

鉄鋼産業の過剰生産能力の解消に向けての動きは、順調な滑り出しと評価してよいかもしれない。しかし現実の過剰生産能力と比べると、その年間目標は桁違いの規模にとどまっている。しかも2016年に入り、インフラ投資を通じた景気対策が本格的に動き出すと、鉄鋼産業の業績は急速に回復しつつある。実際に、2016年に入り、各種鉄鋼製品の出荷価格も上昇に転じている（図7）。しかしながら、景気回復という鉄鋼産業にとっての「追い風」は、構造改革に向けての勢いを緩和させ、長期的には過剰生産能力の解消の「逆風」となる可能性も排除できないのである。

### 【参考文献】

- BIS (2016), “Total Credit to the Non-financial Sector” <<https://www.bis.org/statistics/totcredit/totcredit.xlsx>>, December 11.
- European Chamber (2009), *Overcapacity in China: Cause, Impacts and Recommendations*, European Union Chamber of Commerce in China.
- European Chamber (2016), *Overcapacity in China: An Impediment to the Party's Reform Agenda*, European Union Chamber of Commerce in China.
- OECD (2016), “Steelmaking Capacity” <<http://www.oecd.org/sti/ind/steelcapacity.htm>>, April.
- World Steel Association (2015), *World Steel in Figures 2015*.
- 財政部（2016）『工業企業結構調整專項獎補資金管理弁法』  
<[http://www.gov.cn/xinwen/201606/14/content\\_5082051.htm](http://www.gov.cn/xinwen/201606/14/content_5082051.htm)>、2016年5月10日。
- 国家統計局（2016）「工業生産者出廠価格分類指数」<<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=A01>>、2016年12月31日アクセス。
- 国務院（2006）『中華人民共和國国民經濟和社会發展第十一個五年規画綱要』  
<[http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_268766.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm)>、2006年3月14日批准。
- 国務院（2013）「關於化解產能嚴重過剩矛盾的指導意見」  
<[http://www.gov.cn/zwggk/201310/15/content\\_2507143.htm](http://www.gov.cn/zwggk/201310/15/content_2507143.htm)>、2013年10月6日（10月15日發布）。

国務院 (2015a) 「關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見 (国發 [2015] 30 号)」  
<[http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/16/content\\_9771.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/16/content_9771.htm)>、2015 年 5 月 13 日 (5 月 16 日發布)。  
国務院 (2015b) 「关于深化国有企业改革的指导意见」  
<[http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content\\_2930377.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content_2930377.htm)>、2015 年 9 月 13 日。  
国務院 (2016a) 「關於鋼鐵行業化解過剩產能實現脫困發展的意見 (国發 [2016] 6 号)」  
<[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/04/content\\_5039353.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/04/content_5039353.htm)>、2016 年 2 月 1 日 (2 月 4 日發布)。  
国務院 (2016b) 「2016 年国務院政策例行吹風会 (5 月 20 日)」  
<<http://www.gov.cn/xinwen/fabu/zccfh/index.htm>>、2016 年 5 月 20 日。  
国務院 (2016c) 「關於積極穩妥降低企業杠杆率的意見」  
<[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/10/content\\_5116835.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/10/content_5116835.htm)>、2016 年 9 月 22 日 (10 月 10 日發布)。  
聶輝華・江艇・張雨瀟・方明月 (2016) 「中国僵尸企業研究報告——現状、原因和对策」  
<[http://nads.ruc.edu.cn/upfile/file/20160727155621\\_848924\\_58213.pdf](http://nads.ruc.edu.cn/upfile/file/20160727155621_848924_58213.pdf)> 中国人民大学国家發展与戰略研究院『年度研究報告』総期第 9 期。  
人力资源社会保障部等七部門 (2016) 「關於在化解鋼鐵煤炭行業過剩產能實現脫困發展過程中做好職工安置工作的意見 (人社部發 [2016] 32 号)」『中国労働保障報』2016 年 4 月 15 日。  
中国銀行業監督管理委員會 (2010-16) 「商業銀行主要監管指標情況表」  
<<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/A676043248BD4BEC896B4DDDFFCDF6D7.html>>

—注—

- <sup>1</sup> 中国政府は鉄鋼、非鉄金属、建材などの国内「優位産業」生産能力の国外移転を「国際産能合作」として提起している (国務院 2015a)。
- <sup>2</sup> European Chamber (2016) は、過剰生産能力を抱える産業として、鉄鋼、電解アルミニウム、セメント、化学、石油精製、平板ガラス、造船、製紙・段ボールの 8 業種を対象としている。また同報告書の発表は、2016 年 2 月に国務院が過剰生産能力の解消に関する意見 (後述) を發布した直後であっただけに、さらに注目された。
- <sup>3</sup> 本稿における統計数値は、出所を特記しない限り、『中国統計年鑑』2016 年版による。なお、ここでの 2011 年の鉄鋼産業の生産能力 (8.63 万トン) は、「鋼鉄産能過剰分析」  
<<http://www.xzbu.com/1/view-5206826.htm>>、2014 年 5 月 15 日による。
- <sup>4</sup> この「意見」の發布の翌日には、同じく国務院から石炭産業の過剰生産能力の解消に関する「意見」が發布された。これらの「意見」を契機として、過剰生産能力の解消問題は、所管部門というよりも国務院中心に進められるようになった。
- <sup>5</sup> 鉄鋼 50 万人 + 石炭 130 万人の合計 180 万人。
- <sup>6</sup> もちろん、一旦停止した設備を再稼働するのは容易ではなく、最終的に生産能力の解消に繋がる可能性は高い。

## 第6章 習近平政権下の中国共産党・中国政府と三大国有石油会社

渡辺 紫乃

### はじめに

今日の中国の石油産業においては、「三桶油」とよばれる中国石油天然気（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 Group）および中国海洋石油総公司（China National Offshore Oil Corporation.: CNOOC）の三大国有石油会社が圧倒的な地位を占めている。そのうえ、中国の三大国有石油会社は、米国の Fortune 誌が毎年発表している世界企業トップ 500 社（売上高ベース）の上位にランクインする世界的な大企業に成長している。

表1のとおり、三大国有石油会社がすべてランクインしたのは、CNOOC が 469 位となった 2007 年のことである。その後、三社は着実にランクを上げ、2015 年には Sinopec Group が米国のウォールマートに次いで 2 位、CNPC が 4 位、CNOOC も 72 位となった。2016 年には CNPC は過去最高の 3 位になり、Sinopec Group は 4 位、CNOOC は 109 位と 2015 年よりランクを下げたものの、中国の三大国有石油会社が世界的な大企業であることには疑いがない。

表1: 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)

ランキング発表年	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sinopec Group	131,636	159,260	207,814	187,518	273,422	375,214	428,167	457,201	446,811	294,344
ランク	17	16	9	7	5	5	4	3	2	4
CNPC	110,520	129,798	181,123	165,496	240,192	352,338	408,630	432,007	428,620	299,271
ランク	24	25	13	10	6	6	5	4	4	3
中国海洋石油	16,039	20,637	28,027	30,680	52,408	75,514	83,459	95,971	99,262	67,799
ランク	469	409	318	252	162	101	93	79	72	109

Fortune誌のGlobal 500のリストより筆者作成。総収入は直近年度末のデータを記入。

(<http://beta.fortune.com/global500/list>)

今日、世界的な大企業の一角を占める中国の三大国有石油会社は、中国共産党や中央政府とどのような関係にあるのだろうか。特に、2012年11月の習近平政権誕生後、国有石油会社三社は中国外交の重要なアクターとしての役割を發揮しているのだろうか。

近年、中国外交が多元化するなかで、国有石油会社を中国の外交アクターの中に含める研究が出てきている。Linda Jakobson と Dean Knox は、中国の対外政策決定に関する近年の代表的な研究の中で、三大国有石油会社を始めとするエネルギー関連アクターが中国の対外政策の関与者であると指摘した<sup>1</sup>。Erica Downs は、中国のエネルギー行政の権限が相対的に弱いため国有石油企業が大きな影響力を持つと主張し<sup>2</sup>、外交部の役人が国有石油会

社による海外での投資活動が実際に行われるまで知らされない場合が多いことに不満を持っており、国有石油会社による海外での投資活動が中国の外交政策の目的に影響を与えることを懸念していると指摘した<sup>3</sup>。Xiaofei Li も中国の国有石油会社の相対的な力の強さがエネルギー部門で対立する利害関係の調整を阻害し、包括的な中国のエネルギー戦略の成長を遅らせ、中国の国有石油会社がエネルギー政策で強い影響力を持つ要因であると主張した<sup>4</sup>。

他方で、Monique Taylor によれば、中国政府と国有石油会社は「ヒエラルキーによって支配される協力関係（“collaboration governed by hierarchy”）」にあるとし<sup>5</sup>、中国政府は国内では国有石油会社の親会社の経営に介入するが、上場子会社による海外での商業活動ではより間接的な支配や介入にとどまると分析している<sup>6</sup>。

本稿では、主に三大国有石油会社の上場子会社である中国石油天然気股份有限公司（PetroChina Company Limited: PetroChina）、中国石油化工股份有限公司（Sinopec）、中国海洋石油有限公司（CNOOC Ltd.）の業績や事業展開から習近平政権下の三大国有石油会社と中国共産党、中央政府の関係を分析する。そして、三大国有石油会社は中国共産党や中央政府の支配の影響下にあり、国有石油会社の利益重視の行動も中央政府の意向のもとにあることを示す。

## 1. 中国共産党・中央政府によるガバナンス

中国の三大国有石油会社は、国務院国有資産監督管理委員会の管轄下の中央の国有企業であり、中国共産党と中央政府の管理下にある。以下では、国有企業に対する中国共産党と中央政府によるガバナンスの仕組みを概括する。

### （1）「党管幹部」原則

中国共産党には「党管幹部（党が幹部を管理する）」原則がある。「中共中央管理的幹部職務名称表（以下、名称リスト）」に記載されている大型国有企業の経営者の人事権は、「党管幹部」の原則により中国共産党が掌握している<sup>7</sup>。三大国有石油会社も名称リストに掲載されている企業であり、三社の党組織である共産党委員会の書記（董事長が兼任）、副書記と構成員の他、総経理、副総経理、監事会主席の人事は党中央組織部の管理下にあるため<sup>8</sup>、党中央組織部がこれらの国有企業の経営者の人事異動を行う権限を持っている。

また、国有企業の間管理職は、後述する国有資産管理監督委員会が中心となって人選されるが、党中央組織部による承認を経て任命される<sup>9</sup>。そのため、党中央組織部は国有企業の主要な人事を掌握しているといえる。

## (2) 国務院国有資産監督管理委員会による監督・管理

今日、中国の国有企業の監督・管理を行っている組織は、国務院国有資産監督管理委員会（以下、国資委）である。もともと国有資産の監督・管理は、財政部、国家経済貿易委員会、国家計画委員会などの複数の組織によって担当されていた<sup>10</sup>。2003年3月の国務院機構改革により国務院に国資委が設置されたことで、国有企業の監督・管理を専門に行う組織ができた。国資委が国務院の部レベルの特別設置機関とされたのは、1988年に財政部の下に設置された国家国有資産管理局が管理権限不足であったためである<sup>11</sup>。以後、国資委は、国有企業に対して出資者としての権限を行使し、経営の監督・管理を行っている。

まず、国資委は、国有企業の経営者の人事を管理しており、国資委の党委員会が管理する<sup>12</sup>。ただし、名称リストに記載されている大型国有企業の経営者の人事権は、前述のとおり、党中央組織部が掌握している。

また、国資委は出資者として「資産収益権」と「重大事項決議権」を有している。前者は、国有企業の年度予算案や決算案、利益分配案、赤字補正案の審査、取締役会と監査役会の報告書の審査・承認などを行う権利である。後者は、国有企業の定款の制定や修正、経営方針や投資計画、増・減資、債券の発行、合併・分社・分割・清算・企業形態の変更などの重大事項を決議する権利である<sup>13</sup>。

さらに、国資委は国有企業の経営、特に国有資産の保全と増殖の監督と管理を行う。そのため、監査役会を派遣したり、企業の財務・監査・法律顧問・従業員監督制度を設け、財務状況・清算と経営状況・国有資産保全と増殖状況の報告を受けるとともに、国有資産の査定評価、財産権取引、投資計画と経営計画を制定し、財産の処分を管理する<sup>14</sup>。

## (3) 国務院国有資産監督管理委員会による経営者に対する経営業績審査

国資委は、国有企業の経営者に対して審査を行っている。国資委による審査には、国有企業の経営業績の審査と経営者個人の能力や資質の審査があり、審査結果は経営者の報酬と人事に反映される。経営者に対する経営業績審査は、年度ごとに行われる年度審査と任期（3年間）ごとの任期審査の2種類を組み合わせたものである。この審査の仕組みが経営者の意思決定や国有企業の事業展開に大きく影響する。

中央企業の責任者に対する審査制度は、国資委による2013年1月1日施行の「中央企業負責人経営業績考核暫行弁法」（以下、暫行弁法）に記載されている<sup>15</sup>。「中央企業負責人」とは中央企業の経営者である。暫行弁法によれば、国有独資企業の総経理、副総経理、総会計師、国有独資会社の董事長、副董事長、董事、国資委党委員会が管理する総経理、副

総経理、総会計師、国有資本総経理、副総経理、総会計師、国有資本控股公司国有股権代表が就任している董事長、副董事長、董事、国資委党委員会が管理する総経理、副総経理、総会計師と定義されている（暫行弁法第2条）。

年度ごとの経營業績審査の手続きは暫行弁法に規定されている。年度初めに経営者が国資委の要求や国有企業の発展計画や経営状況、国内外の同業他社の状況を踏まえて経營業績審査の目標値を設定し、国資委に提出する。国資委は、マクロ経済の状況及び業界の動向、企業の経営状況などをもとに「同一の業界は同一の尺度」の原則で審査を行う（暫行弁法第13条）。

年度ごとの経營業績審査における基本指標は、利益総額と経済的付加価値（Economic Value Added, EVA）の2つである（暫行弁法第8条）。なお、2012年までは経済的付加価値の代わりに、当期純利益を自己資本で除した値である株主資本利益率（ROE）が用いられていた<sup>16</sup>。経済的付加価値とは、企業の税引き後営業利益から資本コストを差し引いた値であり、資本コストは株主が期待する収益と負債から発生する利子の合計額である。

任期ごとの経營業績審査は3年間を対象期間とする（暫行弁法第16条）。任期ごとの経營業績審査の手続きは暫行弁法第21条に規定されており、年度経營業績審査とほぼ同様のプロセスで行われる。基本指標は、国有資本増加率と総資産回転率である（暫行弁法第18条）。ただし、2012年までは総資産回転率の代わりに売上高の平均増加率であった<sup>17</sup>。

国有資本増加率は、当期の国有資本の増加分を前期の国有資本で除した値である。国有資本は自己資本、すなわち企業の総資産から負債を引いた自前の資産のことである。国有資本増加率が高いほど、国有資本を有効に増やしたことになる。自己資本を増やすほど国有資本増加率は高くなる。総資産回転率は、本業の売上高を前期と当期の総資産、すなわち自己資本と他人資本の合計である総資本の平均で除した値として計算される。ただし、企業の本業を発展させるうえで必要な重要な投資を行うことで当期の経營業績に重大な影響を及ぼす場合は、国資委が審査の上で事情を斟酌する（暫行弁法第18条）。総資産回転率が高ければ、資産を効率的に活用したことになる。

国資委は、経営者の経營業績審査の得点をもとに、A、B、C、D、Eの5段階評価を行う。利益総額がマイナスもしくは経済的付加価値がマイナスで改善がみられない企業の場合、原則としてA評価を受けることはできない（暫行弁法第24条）。国資委は、年度と任期期間の経營業績審査の結果を経営者の報酬やポストの任命の重要な根拠とする（暫行弁法第25条）。

経営者の年間の報酬は、審査結果がD以上であれば、2013年時点では基本年俸の0から3倍に相当する奨励金のうち70%が支給され、残りの30%は任期満了時に支給される（暫

行弁法第28条)。なお、2012年までは60%と40%の配分だった<sup>18</sup>。また、任期期間の評価がA～Cであった経営者には、任期満了時に支給される残り30%分の奨励金に加えて任期期間の奨励金が支給されるが、評価がDもしくはEであった経営者は任期満了時に支給されるはずの奨励金から減額される(暫行弁法第29条)。任期期間中の経営業績審査の目標値を達成できなかったか評価がDもしくはEであった経営者には、国資委により調整措置がなされる(暫行弁法第32条、第36条)。

国資委は、以上の経営業績をもとにした審査に加え、経営者個人の資質の審査も行う。経営者の審査は、経営陣全体に対するものと経営者個人に対するものがあり、年度ごとと任期ごとの審査に分かれている。経営者個人に対する審査は、業績、素質、能力の3要素で評価される。業績指標として前述の経営業績審査と個人の貢献度である。素質指標としては政治上の素質、職業上の素質、汚職からのクリーンな度合いである。能力指標は意思決定能力、実行能力、革新能力である。3要素の配分は業績が50%、資質と能力の2つを合わせて50%であり、業績は経営陣の業績が70%、個人の貢献が30%で計算される。経営幹部だけでなく、中間層や従業員代表、所管部門、監査会も評価に参加するため、全方向からの評価となる<sup>19</sup>。

以上の審査制度を参考にすると、中国の国有企業の経営者の考え方がある程度推測できる。国有企業の経営者が今後もさらなる昇進を望むとすれば、国有企業に対する経営業績審査と経営者個人に対する審査の双方で高い評価を得る必要がある。そのためには、経営者は1～3年といった短期間で成果が出るような意思決定を行うことになる。

経営業績審査では、毎年の審査で利益総額と経済的付加価値を高めなければならない。そのためには、単年度で利益の絶対額を増やすとともに、株主の期待する以上の収益を上げる必要がある。また、資本コストを引き下げするために負債の圧縮などのコスト削減も有効である。任期審査では、3年間で国有資本増加率と総資産回転率をできるだけ高める必要がある。自己資本を増やせば増やすほど国有資本増加率が高くなるため、株式を発行して増資するか、できるだけ多くの利益を出して利益剰余金を増やして資本として繰り越すことになる。総資産回転率を上げるには、売上高を増やして分母を大きくするか、負債の圧縮や遊休資産の売却、不良資産の処分などによって総資産を小さくすればよい。経営者は3年間という短期間で大きな意思決定を迫られることになる。

なお、2016年12月15日に国資委は「中央企業負責人経営業績考核暫行弁法」を改正し、「中央企業負責人経営業績考核弁法」(以下、新弁法)を施行した<sup>20</sup>。新弁法による新しい経営業績審査制度が経営者の意思決定や国有企業の業績に与える影響は2017年度以降に生じるはずであり、国有石油会社3社のこれまでの経営業績に直接関係はない。しかし、



今後の国有石油会社の動向を考えるうえで重要な示唆を与えるため、2013年1月より実施されてきた暫行弁法からの重要な改正点を簡潔に説明しておきたい<sup>21</sup>。

まず、特に重要な点は、国家の安全や国民経済に最も重要な業界であったり、これらの要となる分野において国家にとって重大な特別任務を担う中央企業に対して、国家戦略への奉仕、国家の安全と国民経済の運営の保障、将来性や戦略性のある産業の発展及び重大な特別任務の達成状況を経營業績審査の際に重視するように規定が加えられた点である（新弁法第13条）。これは、経営者に対するこれまでの経營業績審査が、市場原理に基づく合理的な経営指標を重視していたことに対する見直しだと考えられる。従来の国有企業の経営者が企業の利益を最優先した経営を行ってきたことに対して、最高指導者層が不満を抱いていたとも解釈できる。新弁法第13条の規定は、国有企業の利益重視の行動が中国の安全保障や中国経済にマイナスの影響を与えないようにしたり、中国の安全保障や経済的な利益に直結する国有企業の行動を評価する方向に経營業績審査制度を活用する可能性を示唆している。

第二に、経營業績審査の結果と経営者へのインセンティブ制度との関連が一層強化された。経營業績審査の結果は、従来の5段階評価からA、B、C、Dの4段階評価に変更になった（新弁法第33条）。これまで経営者の年度報酬は、基本年俸、業績年俸の2つで構成されていたが（暫行弁法第27条）、今回の改正により、経営者の報酬は基本年俸、業績年俸、任期インセンティブの三部構成とされ、基本年俸が経営者の年間の基本的な報酬となった（新弁法第35条）。さらに、経営者に対する物質的、精神的なインセンティブを与える仕組みを作った。物質的なインセンティブは主に年度ごとの経營業績審査の結果に応じて決定される業績年俸と任期インセンティブからなる。精神的なインセンティブは、主として経営者に対する顕彰である（新弁法36条）。経營業績審査で高評価をとることが金銭面でもいっそう優遇されることになる。

以上のように、国資委による国有企業の経営者に対する経營業績審査制度は、国有石油会社の経営者の意思決定を企業の短期的な業績を最重視する方向へ導く誘因となると考えられる。同時に、国有石油会社の経営者は、資源エネルギー分野での重要なアクターとして、中国共産党や中国政府の外交上の意図をくみ取りつつ行動する必要もあるはずである。国有石油会社は、企業として市場経済のルールに則った利益の追求と中国の国益の実現への貢献という難しいジレンマにどう対処してきたのだろうか。

## 2. 三大国有石油会社の業績と事業展開の状況

一般に、石油会社は、鉞区の取得、探鉞、開発・生産、輸送、精製、販売といった幅広

い事業を行う。特に、商業生産が可能な油ガス田を発見して実際の生産を行うまでには、大きなリスクをとり、多くの時間と資金を費やさなくてはならない。そのため、経営者は長期から超長期的な視点で意思決定することが必要なはずである。他方で、中国の国有石油会社の経営者は、1～3年のタイムスパンで行われる経營業績審査で高い評価を得るべく経営活動を行う必要もある。

上述の経營業績審査制度は、習近平政権発足直後の2013年1月1日に施行されたため、2013年度から2015年度の国有石油会社の業績や事業展開状況に反映されていると考えられる。以下では、習近平政権が発足した2012年度から2015年度までの4年度を中心に、事業報告書などの詳細なデータが開示されている三大国有石油会社の上場子会社三社の事業展開状況を分析することで、国有石油会社三社の動向を探る。なお、三社の会計年度は1月1日から12月31日までであるため、年度と暦年が一致する。

### (1) 各社の年度ごとの業績

上場子会社3社の業績は、2008年秋のリーマンショック後、2009年から2013年まではともに増収増益であった。売上高と利益の増加は年度ごとの経營業績審査の指標である利益総額と経済的付加価値、任期ごとの経營業績審査の指標である国有資本増加率と総資産回転率にプラスである。

しかし、2014年以降の業績は各社で異なる。表2のように、2014年は、PetroChinaは増収減益、CNOOC Ltd.は減収増益、Sinopecは減収減益となった。2015年は3社とも状況が悪化し、減収減益であった。売上高ではPetroChinaが24.4%減、Sinopecが28.6%減、CNOOC Ltd.はさらにひどく37.6%減であった。利益の落ち込みはさらに激しく、PetroChinaが66.9%減、Sinopecは32.1%減、CNOOC Ltd.は66.4%減であった。リーマンショック後最大の落ち込みである。

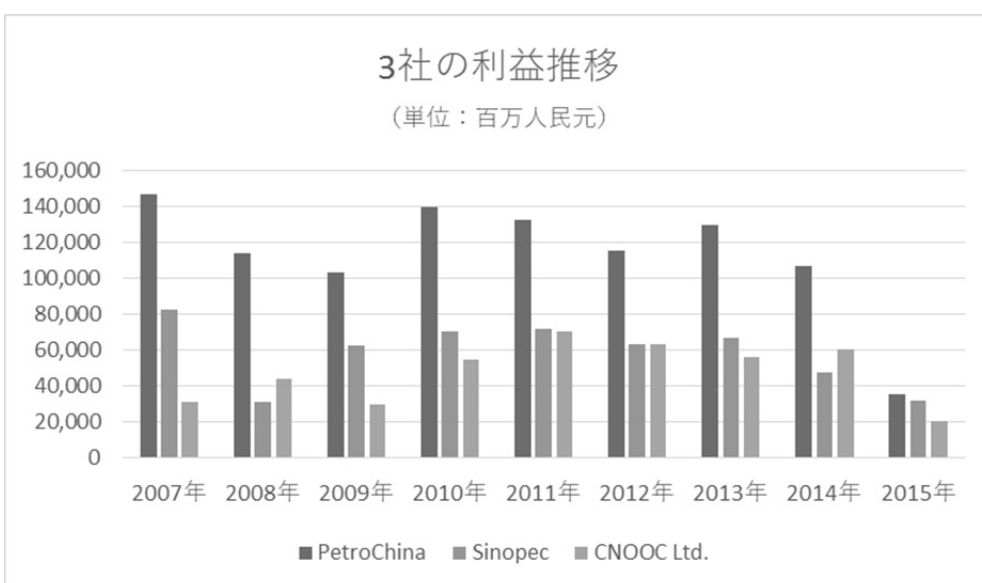
2015年のPetroChinaとCNOOC Ltd.の利益の落ち込みが相対的に大きいのは、原油価格の下落が油田開発や生産などの上流部門の割合が大きい2社に特に大きく影響したためである。Sinopecは下流部門の割合が相対的に高いため、原油価格の下落は下流部門には追い風となり、利益の落ち込みは3割程度にとどまった。

なお、総資産は3社ともに2014年まで一貫して増加していた。2015年はPetroChinaとSinopecでは減少しているが、0.5～0.6%と小幅にとどまっている。CNOOC Ltd.は0.2%が増加している。

表2：上場子会社3社の業績比較（単位：百万人民币）

売上高	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	対前年比
PetroChina	837,542	1,072,604	1,019,275	1,465,415	2,003,843	2,195,296	2,258,124	2,282,962	1,725,428	-24.4%
Sinopec	1,200,997	1,444,291	1,345,052	1,913,182	2,505,683	2,786,045	2,880,311	2,825,914	2,018,883	-28.6%
CNOOC Ltd.	90,724	125,977	105,195	180,036	240,944	247,627	285,857	274,634	171,437	-37.6%
利益	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	対前年比
PetroChina	146,796	114,453	103,387	139,992	132,961	115,326	129,599	107,172	35,517	-66.9%
Sinopec	82,817	31,119	62,677	70,713	71,697	63,496	67,179	47,430	32,207	-32.1%
CNOOC Ltd.	31,258	44,375	29,486	54,410	70,255	63,691	56,461	60,199	20,246	-66.4%
総資産	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	対前年比
PetroChina	1,069,611	1,196,235	1,450,288	1,656,487	1,917,586	2,168,896	2,342,110	2,405,473	2,393,844	-0.5%
Sinopec	740,358	784,471	886,896	985,389	1,122,703	1,238,522	1,382,916	1,451,368	1,443,129	-0.6%
CNOOC Ltd.	179,793	206,669	242,268	318,430	384,264	456,070	621,473	662,859	664,362	0.2%

出典：3社のAnnualReportより筆者作成。



## (2) 各社の事業展開状況

石油・天然ガスの生産実績は、表3のとおり、3社とも2012年から2015年まで増加している。ただし、その内容は各社で大きく異なる。

表3：3社の石油・天然ガスの生産概要

PetroChina	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
生産量（百万BOE）	1,228.0	1,285.6	1,343.1	1,400.0	1,450.4	1,493.9
中国	1,125.7	1,164.8	1,206.2	1,263.5	1,303.2	1,290.4
海外	102.3	120.8	136.9	136.5	147.2	203.5
海外生産比率	8.3%	9.4%	10.2%	9.8%	10.1%	13.6%
CNOOC Ltd.	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
生産量（百万BOE）	329.6	331.8	342.4	411.7	432.5	495.7
中国	263.6	261.9	267.0	262.7	269.1	323.4
海外	66.0	69.9	75.4	149.0	163.4	172.3
海外生産比率	20.0%	21.1%	22.0%	36.2%	37.8%	34.8%
Sinopec	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
生産量（百万BOE）	401.4	407.9	428.0	442.8	480.2	471.9
原油生産量（百万bbl）	327.9	321.7	328.3	332.5	360.7	349.5
中国	302.2	303.4	306.6	310.8	310.9	296.3
海外	25.7	18.4	21.7	21.7	49.9	53.1
海外生産比率*	7.8%	5.7%	6.6%	6.5%	13.8%	15.2%

出典：3社の各年版のAnnual Reportより筆者作成。

\*データの制約から Sinopec は原油の海外生産比率を計算。

3社の中で最も石油・天然ガスの生産量が多いのは PetroChina である。同社の2012年の石油・天然ガスの生産量は1343.1百万石油換算バレル（以下、BOE）であり、内訳は国内が1206.2BOE、海外が136.9BOEであった。その後、全体の生産量は増加を続け、2015年には石油・天然ガスの生産量は1493.9百万BOEとなり、国内が1290.4百万BOE、海外が203.5百万BOEになった。2012年から2015年の間に生産量は150.8百万BOE増加したが、その内訳は国内での生産増が84.2百万BOE、海外での生産増が66.6百万BOEであった。PetroChinaの石油・天然ガス生産における海外生産比率は、2012年は10.2%、2013年は9.8%、2014年は10.1%と10%水準を維持していたが、2015年には一気に13.6%に増加した。

中国の国有石油会社3社の中で海外進出の経験が最も長いのは、PetroChinaを含むCNPCグループであった。表4はCNPC及びPetroChinaの海外での主要なプロジェクトを年代と地域別にまとめたものである。CNPCとPetroChinaは1992年にカナダの油田開発に参加し

て以来、40 カ国ほどに進出している<sup>22</sup>。当初は1~2 カ国ずつ進出して事業を行っていたが、2003年には9 カ国で事業を行うなど、次第に同一年度に複数国で新規事業を展開するようになった。その後、2011年には4 カ国、2012年には3 カ国、2013年には9 カ国で事業を進めているが、その年をピークに2014年と2015年は1 カ国ずつとなり、海外でのプロジェクトの数は少なくなった。

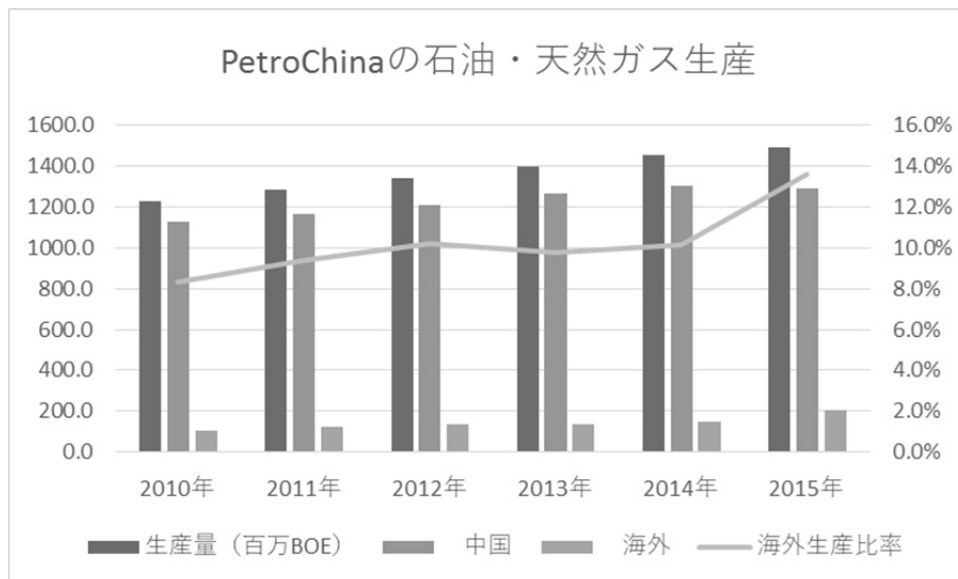
CNPCとPetroChinaは、東アジア、東南アジア、旧ソ連、大洋州、北米、中南米、中東、アフリカと実に幅広い地域に進出している。なかでも、アフリカ、中南米、中東、旧ソ連に積極的に進出している。国別で見ると、カザフスタン、カナダ、ペルー、スーダン、ベネズエラ、ロシア、イラク、オーストラリアでの事業が多いが、ベネズエラ、リビア、イラン、シリア、アフガニスタンなど、他国が進出を躊躇しがちな国にも進出している。海外では主に上流部門の探鉱・開発が中心であるが、パイプラインや製油所の建設、企業買収や合弁企業の設立も行うなど、幅広い事業を展開していることがわかる。

第6章 習近平政権下の中国共産党・中国政府と三大国有石油会社

表4: CNPC及びPetroChinaの主要な海外プロジェクト

	北米	中南米	東南アジア	東アジア	大洋州	アフリカ	中東	旧ソ連
1992	カナダ (油田開発)							
1993		ペルー (油田開発)	タイ (鉱区開発)					
1994	カナダ (油田生産権取得)	ペルー (油田開発)						
1995					PNG (リスク探査契約)	スーダン (生産分与契約、原油パイプライン建設)		
1996	カナダ (油田開発権取得)							
1997		ベネズエラ (油田取得)				スーダン (生産分与契約)	イラク (油田の生産分与)	カザフスタン (Aktymbinskumai株式取得、原油パイプライン建設合意)
1998								
1999								
2000			タイ (鉱区取得)					
2001		ベネズエラ (オリマルジョン事業)	ミャンマー (鉱区権益取得、油田開発契約)					カザフスタン (原油パイプライン建設)
		ペルー (企業買収)						ロシア (共同開発、原油パイプライン建設)
2002			インドネシア (資産買収)				オマーン (鉱区取得)	アゼルバイジャン (油田権益買収)
2003		ペルー (ブロック買収)	インドネシア (共同参加、鉱区権益買収)			ニジェール (ブロック探査)	シリア (油田生産分与契約)	アゼルバイジャン (企業権益買収)
		エクアドル (ブロック権益取得)				チャド (リスク探査)		カザフスタン (油田買収)
						アルジェリア (油田開発、製油所建設)		
2004						アルジェリア (ブロック権益、鉱区探査)	イラン (油田権益取得)	ウズベキスタン (油田共同開発契約)
						モリタニア (ブロック取得)	シリア (合併企業設立、油田改修)	
						チュニジア (ブロック探査、油田生産)		
2005	カナダ (オイルサンド輸出パイプライン共同建設(2007年撤退))	ペルー (ブロック契約)		モンゴル (鉱区権益買収)		アルジェリア (製精プラント建設)	イラン (油田権益取得、パイプバック契約)	ロシア (買収資金融資、石油確保)
		エクアドル (パイプライン権益買収、鉱区権益買収)				モリタニア (ブロック権益取得)	シリア (参加権益買収)	ウズベキスタン (油田開発投資に合意)
		ベネズエラ (探鉱、スタディ)				ナイジェリア/サントメ (ブロック権益取得)		カザフスタン (PetroKazakhstan買収、パイプライン投資の調査、探査)
						リビア (鉱区権益取得)		
						スーダン (ブロック探査、生産分与契約)		
2006		ベネズエラ (鉱区で超重量油開発、油田共同開発)	インドネシア (ブロック買収)			ナイジェリア (鉱区権益、製油所に投資)		ロシア (Rosneft株式購入、合併企業設立、探鉱・開発会社設立合意)
			シンガポール (石油ターミナルに権益参加)			マダガスカル (ブロック共同探査)		ウズベキスタン (石油ガスの探鉱、ガス探査)
								トルクメニスタン (ガスパイプライン建設、探査)
2007	カナダ (オイルサンド探鉱権購入)	ベネズエラ (油田開発)	ミャンマー (鉱区取得)			チャド (資産買収)		カザフスタン (ガスパイプライン建設合意)
		コスタリカ (油ガス探査、製油所建設)				マダガスカル (鉱区参加)		
						スーダン (ブロック)		
2008		ベネズエラ (鉱区開発)	ミャンマー (石油・天然ガス開発)			ニジェール (輸出パイプライン敷設、製油所建設)	イラク (油田開発サービス契約)	ウズベキスタン (合併企業・天然ガスパイプラインの設立、油田の探鉱開発)
		コロンビア (鉱区共同探査)						
		ペルー (鉱区取得)						
2009	カナダ (プロジェクト権益買収)	ペルー (企業株式買収)				チャド (原油パイプライン建設)	イラン (油田のバイバック契約、開発)	カザフスタン (Mangistau Munaiを共同で買収)
						スーダン (ブロック権益のスワップ)	イラク (油田共同開発契約)	
2010	カナダ (重質油・天然ガス開発の覚書)				オーストラリア (Arrow Energy買収)		イラク (油田開発生産サービス契約)	トルクメニスタン (ガス田開発生産契約)
							カザフスタン (天然ガス探鉱開発契約)	ロシア (鉱区探査)
							シリア (SSPD株式買収)	
2011		キューバ (油田開発契約枠組み協定)			オーストラリア (Bow Energy買収、LNG計画に資本参加)		アフガニスタン (油田開発)	カザフスタン (ガス田共同開発合意)
2012	カナダ (オイルサンド事業権益・シェールガスの開発権益取得、LNG輸出事業、出資、権益買収)				オーストラリア (探鉱権益取得、鉱区権益買収)		カザフスタン (開発生産分与契約権益買収)	
2013		ブラジル (油田開発権取得)			オーストラリア (鉱区権益買収、企業株式取得)	モザンビーク (権益買収)	イラク (権益買収)	ウズベキスタン (ガス田共同開発)
		ペルー (企業買収)						ロシア (共同事業、プロジェクト権益取得)
								タジキスタン (プロジェクト参加)
								カザフスタン (油田権益買収)
2014								ロシア (油田権益買収)
2015						スーダン (原油増産契約)		

出典:『中国の石油産業と石油化学工業 2015年版』より筆者作成。



Sinopec は、2012 年の原油生産量は国内が 306.6 百万バレル、海外が 21.7 百万バレルで、合計 328.3 百万バレルであった。その後 2014 年まで増加したが、2015 年には国内で 296.3 百万バレル BOE、海外で 53.1 百万バレル、合計 349.5 百万バレルとなった。2012 年から 2015 年までの間で生産量は 21.2 百万バレル増加したが、国内生産は 10.3 百万バレルの減少、海外生産は 31.4 百万バレルの増加であった。

Sinopec の原油の海外生産比率は近年上昇している。2012 年は 6.6%、2013 年は 6.5% であったが、2014 年には 13.8% に急増し、2015 年も 15.2% と上昇傾向が続いた。Sinopec は PetroChina 以上に海外生産比率が上昇している。同社での海外生産の重要性が高まっていることが分かる。

Sinopec は国有石油会社 3 社の中で最も遅く海外進出を始めた。表 5 にあるように、2001 年にイランに進出したのが最初であるが、今日までに 30 カ国以上に進出している。2003 年以降はほぼ毎年複数国で事業を行ってきた。しかし、2012 年に 7 カ国に進出した後、2013 年は 4 カ国、2014 年は 3 カ国、2015 年は 1 カ国と近年は縮小傾向にある。

進出地域は、CNPC や PetroChina と似ており、アフリカ、中東、中南米、旧ソ連、北米、東南アジア、大洋州、東アジア、南アジア、欧州とほぼ全地域に進出している。国別の進出状況は、アンゴラ、オーストラリア、ナイジェリア、イラン、カザフスタン、カナダが多いが、ベネズエラ、キューバ、シリアでもプロジェクトを実施している。

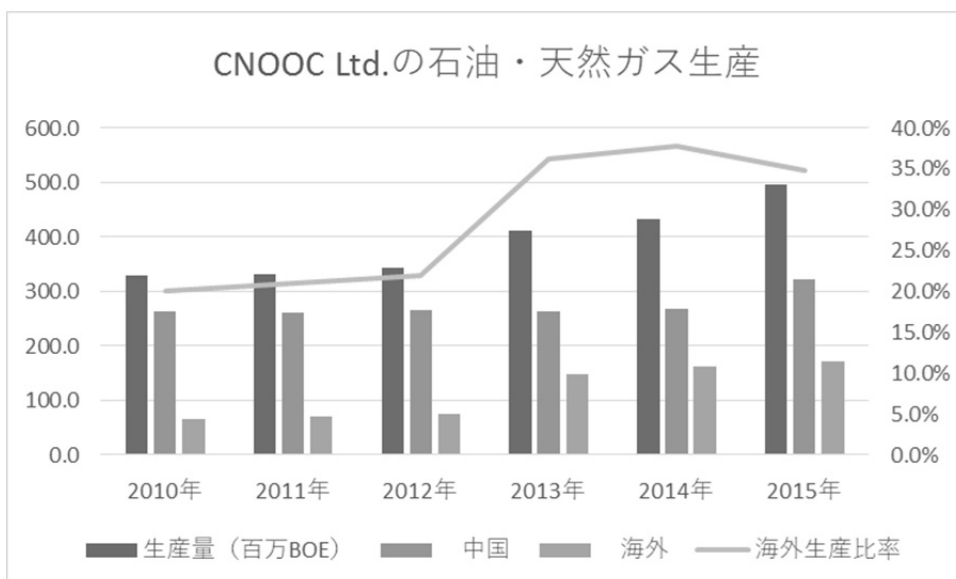
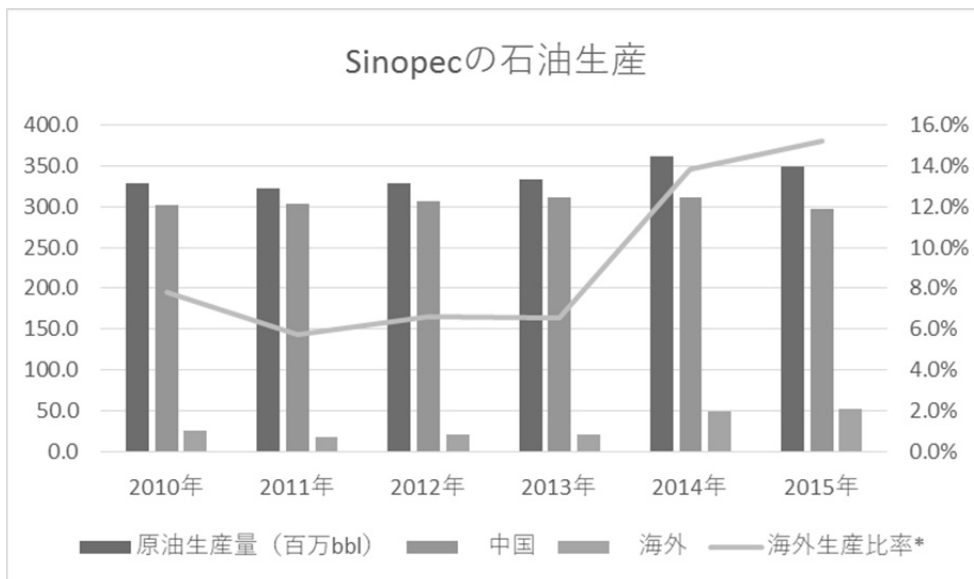
海外での事業内容も CNPC と PetroChina と共通点が多く、主に上流部門の探鉱・開発が中心であるが、パイプラインや製油所の建設、企業買収や合弁企業の設立も行うなど、幅広い事業を展開している。Sinopec は相対的に下流部門に強い企業であるため、海外で上流部門のプロジェクトに積極的に進出することで企業の体質を強化しているとみられる。

表5: Sinopecの主要な海外プロジェクト

	北米	中南米	東南アジア	東アジア	大洋州	アフリカ	中東	旧ソ連	南アジア	ヨーロッパ
2001							イラン (探鉱バイバック契約)			
2002						アルジェリア (油田生産分与締結)				
2003			インドネシア (探鉱共同開発)			ナイジェリア (油田の共同開発)  イエメン (ブロック・ブロック権益取得) ガボン (鉱区技術評価契約)			アゼルバイジャン (油田リハビリ事業実施)  カザフスタン (企業買収)	
2004		ブラジル (ガスパイプライン敷設)	ミャンマー (ブロックの生産分与契約調印)			ナイジェリア (共同開発)  アルジェリア (ブロック落札)	サウジアラビア (探鉱契約)  オマーン (ブロック取得) イラン (油田バイバック契約)		カザフスタン (鉱区買収)	
カナダ 2005 (オイルサンド開発参加)		キューバ (鉱区共同開発)	ミャンマー (共同探鉱プロジェクト)  インドネシア (製油所建設の覚書、油田権益要求)			コンゴ (鉱区の調査契約)  アンゴラ (ブロック権益取得、探鉱・開発、新規製油所建設プロジェクト) ナイジェリア/サントメ (ブロック取得)			ロシア (油田開発、製油所建設、鉱区共同開発合意、大陸棚の共同開発)	
2006		コロンビア (Olimex de Colombia株式会社共同買収)  ベネズエラ (石油開発に参加)			オーストラリア (ガス共同探査)	アンゴラ (ブロック取得、製油所建設事業に出資)  ナイジェリア (鉱区取得)	イラン (ブロック契約)  サウジアラビア (Aramcoと戦略的パートナーシップ強化MOU、原油輸入確保)		ロシア (Udmurtneft株式会社買収)	
2007		エクアドル (油田参入覚書)			オーストラリア (鉱区権益買収)		イラン (油田開発契約に関するバイバック契約)			
2008							シリア (Tanganyika Oil買収)			
2009		エクアドル (ブロック共同開発)			オーストラリア (共同開発)	アンゴラ (ブロック共同買収合意)	イラク/西アフリカ (Addax Petroleum買収)			
カナダ 2010 (Syncrude株式会社買収)		ブラジル (共同開発、事業権益取得) アルゼンチン (油田共同掘削、Occidental Petroleum子会社買収)  ベネズエラ (鉱区共同開発)	インドネシア (ガス田開発権益買収)						カザフスタン (Caspian Investment Resources株式会社買収)	
カナダ 2011 (オイルサンド原油パイプライン事業に参加、Daylight Energy株式会社買収)		ブラジル (資産買収)			オーストラリア (権益取得)	南アフリカ (探鉱開発、製油所建設覚書)  カメルーン (資産買収) アンゴラ (鉱区権益買収)			バングラデシュ (ガス共同開発)	
2012 米国 (資産権益買収)		ブラジル (Petrogal Brasil増資引受)  アルゼンチン (YPF株式会社買収の非拘束的合意)			オーストラリア (権益追加取得)	ナイジェリア (鉱区権益買収)			ロシア (油田開発参加)	英国 (Talisman Energy株式会社買収)
2013 米国 (シェール権益買収)				韓国 (オイルハブ計画に投資)		アンゴラ (鉱区権益買収)  エジプト (資産権益買収)				
カナダ 2014 (LNGプロジェクト権益取得)						ガボン (油田PS契約)			カザフスタン (Caspian Investment Resources株式会社買収)	
2015		アルゼンチン (非在来型石油・天然ガスの共同開発)								

出典:『中国の石油産業と石油化学工業2015年版』より筆者作成。





CNOOC Ltd.は海洋での石油や天然ガスの生産を担う企業であり、海外生産が極めて高い。同社の事業報告書の分類によれば、2012年の原油・天然ガスの生産量は、国内が267百万BOE、海外が75.4百万BOEで、合計342.4百万BOEであった。その後も生産量は順調に増加しており、2015年には国内の生産量が323.4百万BOE、海外の生産量が172.3百万BOE、合計で495.7百万BOEとなり、それぞれ56.4百万BOE、96.9百万BOE増加した。なお、国内生産量は2015年には前年より増加したが、それ以前の国内生産量は微増にすぎなかった。他方、海外での生産量は2012年から2015年までに大きく増加していることから、同社にとって海外生産が極めて重要であることがわかる。

CNOOC Ltd.の海外生産率は、同社の事業報告書の分類に基づいて計算すると、すでに2012年時点で22.0%と高水準にあった。2013年に36.2%にまで急増し、2014年は37.8%に達した。2015年は前年よりは若干低下して34.8%になったが、依然としてCNOOC Ltd.の海外生産比率の高さが際立っている。

CNOOCの海外進出は比較的早い。表6のとおり、1994年にインドネシアに進出したのが最初である。以後、数年間は海外プロジェクトが年に1件あるか否かのペースであったが、2000年代になると増加し、2006年には6件あった。その後も毎年複数の海外進出があったが、2012年に4カ国で新規事業を開始した後、2013年は2カ国、2014年は1カ国となり、他の2社とほぼ同様、縮小傾向にある。

CNOOCとCNOOC Ltd.の地域別の進出状況は、アフリカが一番多く、次いで東南アジア、中東、北米、南米、大洋州、そして旧ソ連と欧州である。国別で見ると、海洋油ガス田の開発に特化している性格上、オーストラリア、インドネシア、米国、カナダ、ミャンマーなど特定の国に進出先が集中する傾向にあるが、ベネズエラ、アンゴラ、イラン、イラクでも事業を行ってきた。海外への進出事業内容は、他の2社とは異なり、上流部門の探鉱・開発である。

第6章 習近平政権下の中国共産党・中国政府と三大国有石油会社

表6: CNOOCとCNOOC Ltd.の主要な海外プロジェクト

	北米	中南米	東南アジア	大洋州	アフリカ	中東	旧ソ連	ヨーロッパ
1994			インドネシア (生産分与契約の権益取得)					
1995								
1996								
1997	米国 (鉱区権益取得)							
1998			インドネシア (現地子会社の権益取得)					
1999								
2000								
2001				オーストラリア (天然ガス田権益取得に関するMOU)				
2002			インドネシア (油田権益買収、LNG権益取得)	オーストラリア (LNG権益取得)				
2003				オーストラリア (LNG権益取得、LNG購入の事前契約調印)				
2004			ミャンマー (ブロックの生産分与契約) インドネシア (LNG鉱区権益買収)		モロッコ (海洋鉱区権益取得)			
2005	カナダ (MEG Energy株式買収、 オイルサンド鉱区参加)		ミャンマー (ブロックの生産分与契約)		モロッコ (共同探査合意)			カザフスタン (探鉱)
2006			フィリピン (権益取得)	オーストラリア (鉱区権益買収)	ナイジェリア (権益買収) ケニア (ブロック取得) 赤道ギニア (ブロックPS契約)	イラン (ガス田の探鉱・開発に関する覚書)		
2007			インドネシア (鉱区開発の生産分与契約) カンボジア (ブロックPS契約調印)	オーストラリア (鉱区取得)	ソマリア (探査)			
2008			ミャンマー (権益スワップ) インドネシア (Husky Energy子会社株式買収、ブロック落札)					
2009	米国 (鉱区権益買収)			オーストラリア (LNG事業権益参加)	アンゴラ (ブロック買収合意) アルジェリア (鉱区落札)	カタール (ブロックの生産分与契約)		
2010	米国 (シェールガス権益買収)	アルゼンチン (Bridas株式買収) ベネズエラ (天然ガスプロジェクト参加)		オーストラリア (シェールガス鉱区権益取得)	ウガンダ (石油鉱区権益買収)	イラク (油田共同開発サービス契約)		
2011	米国 (シェール権益買収、深海油田の共同探鉱・開発) カナダ (OPTI Canada買収)							
2012	カナダ (Nexen買収、LNGプロジェクト推進)	アルゼンチン (Esso製油所買収)		PNG (PNG Energy株式取得)	ガボン (鉱区権益買収)			
2013				オーストラリア (権益増加)				アイスランド (権益買収)
2014					ウガンダ (共同石油開発事業)			

出典:『中国の石油産業と石油化学工業2015年版』より作成。

表7：CNOOC Ltd.の石油・天然ガスの生産概要

原油 (100万bbl)	地域	2010年 シェア	2011年 シェア	2012年 シェア	2013年 シェア	2014年 シェア	2015年 シェア
中国沿岸	渤海	149.3 56.6%	148.1 57.3%	150.7 55.4%	143.2 43.0%	147.4 42.3%	174.4 42.5%
	南シナ海西部	30.7 11.6%	26.3 10.2%	26.6 9.8%	27.6 8.3%	29.4 8.4%	32.8 8.0%
	南シナ海東部	44.3 16.8%	44.0 17.0%	47.7 17.5%	51.7 15.5%	51.5 14.8%	69.5 16.9%
	東シナ海	0.2 0.1%	0.5 0.2%	0.5 0.2%	0.6 0.2%	0.7 0.2%	1.2 0.3%
	小計	224.5 85.2%	218.9 84.7%	225.4 82.9%	223.1 67.0%	229.0 65.7%	278.0 67.8%
海外	アジア (中国除く)	-	-	5.4 2.0%	10.6 3.2%	13.6 3.9%	16.7 4.1%
	大洋州	-	-	1.8 0.7%	1.7 0.5%	1.6 0.5%	1.2 0.3%
	アフリカ	-	-	20.9 7.7%	28.2 8.5%	28.0 8.0%	30.5 7.4%
	北米 (カナダ除く)	-	-	7.3 2.7%	16.1 4.8%	18.2 5.2%	20.0 4.9%
	カナダ	-	-	2.9 1.1%	14.6 4.4%	17.6 5.0%	17.0 4.1%
	欧州	-	-	-	30.5 9.2%	32.1 9.2%	37.7 9.2%
	南米	-	-	8.1 3.0%	8.3 2.5%	8.7 2.5%	9.1 2.2%
	小計	39.0 14.8%	39.7 15.4%	46.4 17.1%	110.0 33.0%	119.8 34.3%	132.2 32.2%
合計	263.6 100.0%	258.5 100.0%	271.8 100.0%	333.1 100.0%	348.8 100.0%	410.3 100.0%	
天然ガス (10億cf)	地域	2010年 シェア	2011年 シェア	2012年 シェア	2013年 シェア	2014年 シェア	2015年 シェア
中国沿岸	渤海	43.9 11.5%	44.9 10.5%	45.3 11.2%	46.5 10.2%	50.3 10.4%	50.0 10.0%
	南シナ海西部	129.2 33.7%	142.5 33.3%	133.3 32.8%	120.6 26.5%	124.7 25.7%	114.7 23.0%
	南シナ海東部	50.9 13.3%	57.6 13.5%	54.5 13.4%	55.3 12.1%	49.9 10.3%	85.7 17.2%
	東シナ海	5.7 1.5%	9.9 2.3%	12.6 3.1%	11.6 2.5%	12.0 2.5%	18.6 3.7%
	小計	229.7 59.9%	254.9 59.6%	245.7 60.5%	233.9 51.4%	237.0 48.8%	269.0 54.0%
海外	アジア (中国除く)	-	-	57.8 14.2%	51.2 11.2%	56.4 11.6%	51.1 10.3%
	大洋州	-	-	37.0 9.1%	35.8 7.9%	40.6 8.4%	34.1 6.9%
	アフリカ	-	-	-	-	-	-
	北米 (カナダ除く)	-	-	18.2 4.5%	40.0 8.8%	41.1 8.5%	49.1 9.9%
	カナダ	-	-	-	38.7 8.5%	42.9 8.8%	25.0 5.0%
	欧州	-	-	-	10.5 2.3%	18.5 3.8%	16.6 3.3%
	南米	-	-	47.5 11.7%	45.2 9.9%	48.9 10.1%	52.8 10.6%
	小計	153.5 40.0%	172.9 40.4%	160.5 39.5%	221.3 48.6%	248.4 51.2%	228.7 46.0%
合計	383.3 100.0%	427.8 100.0%	406.2 100.0%	455.2 100.0%	485.4 100.0%	497.7 100.0%	
総合計 (百万BOE)		329.6	331.8	342.4	411.7	432.5	495.7

出典：東西貿易通信社編集部『中国の石油産業と石油化学工業』2012～2015年版とCNOOC Ltd.『2015年年度業績分布』より筆者作成。

CNOOC Ltd.の地域別石油・天然ガス生産概要は表7のとおりである。同社の事業報告書では、渤海に加え、南シナ海西部、南シナ海東部、東シナ海を「中国」と分類している。渤海油田は、渤海内と渤海沿岸にある。南シナ海では、香港と深圳、珠海、アモイに囲まれた珠江口の沖合と海南島の周辺を東部、海南島南西部の鶯歌海と北部湾（トンキン湾）を西部としている<sup>23</sup>。

中国沿岸では、2010年から2014年までは渤海と南シナ海西部での石油と天然ガスの生産量はほぼ一定量で推移していたが、2015年に両方の海域での生産量が増えている。他方、南シナ海東部での生産量は2014年に若干減少したものの、概ね2011年から2015年まではほぼ順調に増加している。また、CNOOCの石油の生産全体に占める南シナ海での生産量の割合は、2010年から2015年までに28.4%、27.2%、27.3%、23.8%、23.2%、24.9%を占めてきた。2013年以降は若干低下しているが、CNOOCにとって南シナ海は石油生産の3割弱を占める重要な海域である。

天然ガス生産では南シナ海はより重要な海域である。CNOOCの天然ガス生産全体に占

める南シナ海での生産量の割合は、2010年から2015年までに47.0%、46.8%、46.2%、38.6%、36.0%、40.2%を占めてきた。ここ数年で50%弱から40%前後の水準に低下してきたが、10%前後を占める渤海よりはるかに重要な海域である。CNOOC Ltd.にとって南シナ海での海洋油ガス田開発が順調に進めることは極めて重要であることがわかる。

中国は、ベトナムやフィリピンと領有権について争いのある南シナ海海域でも開発に向けた準備を進めてきたが、その主役となったのが三大国有石油会社の中でも特にCNOOCである。中国が1992年に「中国領海および隣接区法（以下、領海法）」を制定して以来、CNOOCはベトナムやフィリピン、台湾が領有権を主張する海域において鉦区を設定して対外開放したうえで、外国企業と契約することを繰り返してきた<sup>24</sup>。

2012年6月21日に中国は海南省の西沙諸島、南沙諸島、中沙諸島を三沙市としたが、その2日後、CNOOCはベトナムの中部から南部の沖合にある9鉦区を対外開放すると発表した。この海域は、ベトナムの排他的経済水域内にあり、ベトナムがすでに鉦区設定済みであるうえ、一部の海域はインドのOil and Natural Gas Corporation（ONGC）やロシアのGazprom、石油メジャー最大手の米国企業ExxonMobileなどの企業と契約済みであった<sup>25</sup>。

近年では、CNPCがCNOOCの子会社である中海油田服務有限公司（China Oilfield Services Limited: COSL）を使って、2014年5月から7月まで西沙諸島の中建島周辺海域で石油掘削装置「海洋石油981」を設置して掘削作業を行ったケースがある<sup>26</sup>。当該海域はベトナムが設定した鉦区との境界にあたる場所であったためにベトナムが反発したところ、中国の海上法執行機関の船艇がベトナム沿岸警備隊船艇へ体当たりしてベトナム側にけが人を出す事案が発生した。ベトナム国内では中国人の死者が出るまでに反中デモが激化した。中国側は当該海域の初期探査活動を予定通り終わらせた。

CNOOC Ltd.は東シナ海でも石油と天然ガスの開発と生産を行なっているが、生産量は南シナ海と比較するとはるかに少ない。表7のとおり、東シナ海での原油生産は2010年の20万バレルから着実に増加して2015年は120万バレルへと6倍になったが、原油生産全体に占める東シナ海での生産の割合は、2010年から2015年までの間で0.1%、0.2%、0.2%、0.2%、0.2%、0.3%と微増である。

東シナ海での天然ガス生産量は、2010年の57億cfから2015年の186億cfへと3倍以上に増えている。天然ガス生産量全体に占める東シナ海での生産の割合は、2010年から2015年までの間で1.5%、2.3%、3.1%、2.5%、2.5%、3.7%と増加している。CNOOC Ltd.にとって東シナ海での生産は南シナ海ほど重要ではないといえるが、天然ガスの生産量自体は2015年に大きく伸びている。

東シナ海での探鉦作業は1980年に旧地質調査部が中心となって始められ、80年代半ば

に「平湖1号」試掘井で石油と天然ガスが発見された<sup>27</sup>。1998年11月に「平湖」の原油がパイプラインで上海に輸送され<sup>28</sup>、1999年には4月に「平湖ガス田」で本格的な操業が始まった<sup>29</sup>。

1995年には「春暁-1」、96年には「春暁-2」、99年には「春暁-3」井で油ガス田が発見され、2001年6月にCNOOCとSinopecが共同開発することになった。Sinopecが参加しているのは、もともと旧地質鉱産部を母体とする中国新星石油公司（China National Star Petroleum Corporation: CNSPC）が探査を行なって油ガス田を発見したが、後にCNSPCはSinopec傘下の企業となったためである<sup>30</sup>。

「春暁」は日本が主張する東シナ海の日中中間線から4-5キロ程度西の場所にあり、日本名は「白樺」である。2003年8月に中国は「春暁（白樺）」油ガス田の開発を始めたため、日本政府は中国政府にデータの提出を求めたが、データを入手できなかった。そこで、日本政府が2004年7月から日中中間線の東側の海域において独自に地質調査を行なったところ、2005年4月に「春暁（白樺）」と「断橋（日本名は楠）」は日中中間線の東の日本側までつながっていることが確認された。同年7月から、経済産業省が帝国石油株式会社に試掘権の設定を許可した。結局、日本政府は試掘権を行使しないまま中国政府と交渉を行なった。2008年5月の日中首脳会談では、日中中間線を挟む「翌檜（中国名は龍井）」周辺海域を共同調査すること、中国が開発してきた「春暁（白樺）」には日本企業が出資することで合意したが、現時点までに実施には至っていない。

以上のように、CNOOC Ltd.は南シナ海や東シナ海において油ガス田の開発や生産に向けた活動を積極化させている。CNOOC Ltd.は、中国が領有権の主張を認めさせたいと考えている海域において油ガス田の開発や生産を直接行う立場にあるため、PetroChinaやSinopecによる海外進出以上に中国の領有権の主張を支持する立場にあると考えられる。

## むすび

習近平政権下の中国の三大国有石油会社の上場子会社は、2014年度までは売上高、利益、総資産などを順調に増加させてきた。しかし、2015年度決算では三社とも売上高や利益を大幅に減少させた。他方で、国有石油会社三社とその上場子会社は、従来は他国の企業が進出を躊躇するような国にも進出してプロジェクトを実施してきた。しかし、PetroChinaとSinopecは2014年から、CNOOC Ltd.は2013年から海外進出のペースが大幅に落ちてきた。PetroChinaは2015年に正社員の給与を初めて削減した<sup>31</sup>。上場子会社のこうした対応は、売上高が伸び悩むなかで総資産を拡大させずに総資本回転率を維持する方策とも考えられる。

このような上場子会社3社の業績の悪化と海外事業への慎重姿勢の背景には世界的な原油安が影響している。近年の原油安は産油国や石油会社の油田開発投資を激減させた。国際エネルギー機関（IEA）の統計によれば、2015年の投資は前年比24%減少し、2016年も17%減の見通しである。投資が2年連続で減少したのは極めてまれで、1980年代以降では初めて投資が2年連続で減少したという<sup>32</sup>。原油価格の低迷は、中国内外の石油産業全体が直面している構造的な挑戦である。

中国の国有石油会社の投資の縮小傾向は2016年度もその傾向は続くようである。PetroChina、Sinopec、CNOOC Ltd.の2016年上半期の投資総額は862億元（約1兆3400億円）で、前年同期比27%減であった。その背景には、海外投資の失敗があり、資源権益や生産設備への投資を減らしているとされる<sup>33</sup>。

同時に、習近平政権の反腐敗運動の影響もある<sup>34</sup>。CNPCの海外事業チームでは「疑われれば即、職を失う」と恐れる上司が部下に「これ以上、案件を見つけてくるな。」と命じているといわれる<sup>35</sup>。2016年に中国共産党と政府では前年より2割増えて41万5000人が規律違反で処分された<sup>36</sup>。

今後は、2016年末の新弁法の施行により、経營業績審査において、国有石油会社が中国の国家戦略に奉仕し、安全保障や中国経済の運営にとって重要な特別任務を担うことが重視されるようになった。国有石油会社の経営者の処遇と中国の外交や安全保障がより密接に結びつくため、国有石油会社はこれまで以上に中国外交の重要なアクターとして積極的な役割が期待されるようになると考えられる。

特に、CNOOC Ltd.は、これまで南シナ海での油ガス田の開発・生産を積極的に進めており、他国と係争のある海域での鉦区開発も行ってきた。また、東シナ海でも油ガス田の開発を進めている。今後も、業績や海外事業の展開状況を手掛かりに、CNOOC Ltd.をはじめとする中国の国有石油会社の動向に注視する必要がある。

—注—

- <sup>1</sup> Linda Jakobson and Dean Knox, *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper 26, September 2010.
- <sup>2</sup> Erica Downs, *The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: China*, 2006, p.16.
- <sup>3</sup> *Ibid.*, p.19.
- <sup>4</sup> Xiaofei (Sarah) Li, “State Companies Hold Power over Chinese Energy Policy,” *Oil and Gas Journal*, Vol. 109, No. 6, February 7, 2011, pp. 26-30.
- <sup>5</sup> Monique Taylor, *The Chinese State, Oil and Energy Security*, Palgrave Macmillan, 2014, p. 151.
- <sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 151-152.
- <sup>7</sup> 金堅敏「中国の国有企業改革と競争力」『中国21』Vol.38、2013年3月、62-63頁。

- <sup>8</sup> 「中共中央管理的幹部職務名称表」 <<http://www.doc88.com/p-9943153274804.html>> 2017年1月28日アクセス。
- <sup>9</sup> 毛桂榮「中国の行政システム」(全体は50-64頁)、熊達雲、毛桂榮、王元、劉迪編著『現代中国政治概論——そのダイナミズムと内包する課題——』明石書店、2015年、62頁。
- <sup>10</sup> 楊秋麗『中国大型国有企業の経営システム改革——中国石油天然ガス集团公司を中心として——』晃洋書房、2013年、12頁。
- <sup>11</sup> 同上、16頁。
- <sup>12</sup> 金、59頁。
- <sup>13</sup> 楊、17頁。
- <sup>14</sup> 同上。
- <sup>15</sup> 「国務院国有資産監督管理委員会令第30号 中央企業負責人経營業績考核暫行弁法」
- <sup>16</sup> 金、60頁。
- <sup>17</sup> 同上。
- <sup>18</sup> 同上。
- <sup>19</sup> 金、64頁。
- <sup>20</sup> 「中央企業負責人経營業績考核弁法 国務院国有資産監督管理委員会令第33号」2016年12月15日、<http://xxgk.sasac.gov.cn/gdnps/content.jsp?id=2504293> (2017年1月28日アクセス)。
- <sup>21</sup> 改正点のポイントは「国資委印発《中央企業負責人経營業績考核弁法》」2016年12月23日、<http://xxgk.sasac.gov.cn/gdnps/content.jsp?id=2510818> (2017年1月28日アクセス)を参照。
- <sup>22</sup> PetroChinaは1999年11月に設立され、2000年4月に上場した。そのため、表4にある90年代までの海外プロジェクトの主体はCNPCである。Sinopecは2000年2月に設立、同年10月に上場した。CNOOC Ltd.は1999年10月に設立され、2001年2月に上場した。
- <sup>23</sup> 南シナ海では、南海東部会社が珠江口の沖合と海南島の周辺を、南海西部会社が鶯歌海と北部湾(トンキン湾)を担当している。東西貿易通信社『中国の石油産業と石油化学工業2015年版』東西貿易通信社、2016年、131頁。
- <sup>24</sup> 中国の鉱区設定と外国企業との契約状況は『中国の石油産業と石油化学2015年版』138-140頁に詳しい。
- <sup>25</sup> 『中国の石油産業と石油化学2015年版』139頁。
- <sup>26</sup> 「西沙諸島中建島周辺海域での石油探査終了 中国外交部確認」2014年7月17日、<http://www.china-embassy.or.jp/jpn/fyrth/t1175337.htm> (2017年1月22日アクセス)。
- <sup>27</sup> 『中国の石油産業と石油化学2015年版』128頁。
- <sup>28</sup> 同上。
- <sup>29</sup> 同上、129頁。
- <sup>30</sup> 同上。
- <sup>31</sup> 「中国 石油大手が急失速——3社上半期8割減益、経済に影」『日本経済新聞』2016年8月30日、3頁。
- <sup>32</sup> 「石油転変(4)中国「爆食」ショック——価格決定、消費国が主役。」『日本経済新聞』2016年4月24日、朝刊、9頁。
- <sup>33</sup> 「アジアDATAナビ 中国石油業界の投資急減」『日経産業新聞』2016年9月7日、1頁。
- <sup>34</sup> 詳細については、渡辺紫乃「中国の三大国有石油会社の実態と習近平政権下の状況」日本国際問題研究所編『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係 中国の国内情勢と対外政策』2016年、59-61頁を参照。
- <sup>35</sup> 「闘争再び(4)面従腹背、体制むしばむ——もがく反発の芽(習近平の支配)」『日本経済新聞』2016年10月20日、朝刊、1頁。
- <sup>36</sup> 「中国、16年の汚職処分2割増 反腐敗へ新機関も」『日本経済新聞』2017年1月6日(電子版)。





## 第二部

# 国内状況と対外政策



## 第7章 習近平政権の国内政治と対外政策

山口 信治<sup>1</sup>

### 1. はじめに

中国研究において、国内政治と対外政策の関連はしばしば指摘される。しかし、ほとんどの研究において、国内政治のどのような要素が、なぜどのように、どの程度の影響を対外政策に与えるか、という精確な問いを欠いている。本稿は中国において国内政治の要因がどのような経路でどのような影響を対外政策に与えるか、そしてその限界はどこにあるかという点を整理することを目的としている<sup>2</sup>。

本稿では中国において国内政治が対外政策に影響を与えうる3つのパターンを検討する。すなわち社会の圧力、政策執行、エリート政治である。

第一に、社会の圧力とは、国内社会におけるナショナリズムの高まりに押されたり、あるいは社会の政府に対する不満の矛先をそらすために、強硬な対外政策をとる、というものである<sup>3</sup>。第二の政策執行の問題は、中央が地方や現場の行動を監視しきれないために、地方や現場が中央の政策を勝手に解釈して行動し、その結果中央の政策がその意図通りに執行されないという場合である<sup>4</sup>。第三のエリート政治とは、エリートの多元化によりオーディエンス・コストが発生し、対外的緊張に際して相手国に譲歩することが国内政治におけるコストを高めることで、指導者は安易な妥協ができなくなる、というものである<sup>5</sup>。

これら3つのパターンが、どの程度妥当性を持っているかという点を明らかにするために、本稿ではそれぞれのパターンに応じて中国の国家－社会関係、中央－地方関係、政策決定システムを検討する。このようなマクロな分析は一本の論文で扱うにはテーマが巨大すぎることは否定できない。しかし研究テーマの細分化と相互の関連の希薄化という中国研究の課題を克服するには、大きな問いについて考え、それに答えようとする必要がある。本稿は国際関係論や比較政治学の分析枠組みを参照し、また中国研究における個別分野の先行研究の成果を十分に援用することで議論を構築する。

もちろん、この3つは考えうるパターンを網羅したわけではない。とりわけ派閥政治やグランド・ストラテジーにおいて国内政治と対外政策がいかにかかわるかといった点は、本稿では扱うことができない大きな問題であり、今後の課題とせざるをえない。

本稿は以下のように構成される。第2節では3つのパターンを分析するための枠組みを、国際関係論や比較政治学の議論を参照しつつ提示する。第3節では中国の国家－社会関係、中央－地方関係、中国の政策決定システムの一般的状況を分析する。第4節では、習近平

政権の国内政治状況を分析する。第5節では、それまでの分析を踏まえつつ、習近平政権の対外行動に関して、南シナ海における行動を事例として分析する。

## 2. 分析枠組み

### (1) 社会の圧力

社会の変化は対外政策にどのような影響を及ぼすのであろうか。ここで検討するのが「転嫁理論」である。「転嫁理論」とは、国内的不安に苛まれ、政権の地位が不安定となった支配者は、紛争を起こすことで国内問題から国民の目をそらし、支持を高めようとする、と主張する議論である<sup>6</sup>。

しかし、こうした議論が成り立つには、以下の点が重要であることを忘れてはならない。それは、社会の不满や過激なナショナリズムの圧力があつたとしても、それが政策決定者にとって致命的に重要でなければ、不满や圧力が政策に対して影響を与えることはできない、ということである。国内社会に問題があるというだけで、自動的に政策への影響が決定されるわけではないのである。

完全に一枚岩の全体主義体制であれば、政策決定に対する国内社会の影響はほとんどないであろうという想定が可能である。むしろ政策決定者は、大衆運動などの形で国内社会を動員・利用する。また、成熟した民主主義体制においては、民主的制度によって社会からの利益表出が可能であるがゆえに、社会からの不满や圧力がそのまま対外行動に大きな影響を与えることはないであろう。

反対に、政治体制が不安定化した国家、すなわち何らかの要因により民衆の政治参加が拡大し、それを制度化することに失敗した国家においては、体制が不安定であるがゆえに噴出する社会からの不满や、過激なナショナリズムを抑えることができず、攻撃的対外行動をとることがありうると考えられる。またマンズフィールドとスナイダー(Edward Mansfield & Jack Snyder)によれば、民主化移行過程にある国家も同様の理由で不安定であり、こうした国家が最も攻撃的対外行動をとる傾向にあるという<sup>7</sup>。よって、国内の社会的不安定やそれと結びつく形で強烈なナショナリズムが、中国の対外行動に影響するとすれば、その政治体制は体制崩壊の危機のような極めて不安定な状態にあると考えられる。

では、政治体制の安定性を分析する上で重要なのは何か。それは政党を含む、社会からの要求を吸い上げる制度の存在である。ハンチントン(Samuel Huntington)はその古典的著作の中で、社会の急速な変化と急速な政治参加の拡大に対し、国家が政治制度を作ることでこれを緩和・吸収できない場合、その国家は政治的に不安定となると論じた<sup>8</sup>。非民主主義体制の中では一党体制が比較的安定的であるのは、何よりも政党の存在によって、社会の

要求を個人独裁や軍事体制に比べて制度化することができるからである。政党は政治参加を組織化するという意味で重要性を持つ。すなわち、組織化された参加と動員を達成するために政党が機能すると言えよう。その意味で政党を制限するということは、参加を制限することである。ハンチントン「近代化途上の国家の安定性は政党の強さに依存する」と述べ、強力な党なき支配は基本的に弱いもの、崩壊しやすいものであると論じた<sup>9</sup>。ガンディ (Jennifer Gandhi) は、その独裁制の研究の中で、非民主主義体制における支配者は、支配を継続するために、国民の服従と協力を必要とすると述べた<sup>10</sup>。それによれば、服従を確保するためには、物理的暴力と監視を必要とするが、常にそうした手段に頼るのは一般に高コストであり、また効果的とは限らない。よって非民主主義体制は、国民の協力を得るために、国民の利益をある程度反映させることができるような制度を作ると言う<sup>11</sup>。

以上より、国家は社会の変化によって生ずる様々な要求を制度化によって吸収することで安定を保つ。したがって国家がそうした要求をいかにして制度化できるかという国家側の選択が重要となる。

## (2) 政策執行

中国は「上に政策あれば下に対策あり」と言われるように、中央政府の意図通りに政策が執行されず、地方政府や各政府機関の政策執行における自主性が高いと言われてきた<sup>12</sup>。そして、対外政策において人民解放軍や海上法執行機関などが党中央の方針を都合よく解釈して行動し、しばしば周辺各国との間で緊張状態を招いてきたとする議論がある<sup>13</sup>。

このような政策執行の問題を分析するのに適した枠組みとして、ここではプリンシパル・エージェント理論を取り上げる。垂直的な組織において、中央の指導者（プリンシパル）は執行機関（エージェント）に対して特定の権限を委託する。しかし指導者と執行機関の間には情報の非対称性が存在し、それぞれの執行機関（部門や地方政府）は、指導部に比べてそれぞれの現場の情報をより多く持っている一方で、指導部に比べて大局的・全般的情勢についての情報は少ない。こうした情報の非対称性の結果、執行機関は指導部の意図通りに政策を執行せず、自己の利益を追求する余地を持つ<sup>14</sup>。

こうしたエージェント問題の発生を防ぐために、指導者は情報の非対称性を克服し、意図通りに政策を執行させようとする。その手段として、以下の3種類がある。すなわち①執行機関の活動が指導者によって監視され、正しく執行することに対して報酬によるインセンティブが与えられるか、逸脱に対して罰が与えられること、②マスメディアのような第三者や、法によって行政手続きが監視されること、③執行機関において指導部の選好が内部化され規範化されることである<sup>15</sup>。

ギンズバーグ (Tom Ginsburg) によれば、権威主義体制はイデオロギーを用いた執行機関の規範化と組織内の人事による賞罰や監視機関の設立を通じた監視に頼る傾向にあるという。しかしこうした手法は経済発展などによる社会の多元化と官僚機構の複雑化に対応できないため、法制化を通じて疑似的第三者による監視を強化しようと試みる<sup>16</sup>。

プリンシパル・エージェント理論は政軍関係の分析にも応用されている。フィーバー (Peter D. Feaver) は政軍関係を文民指導者 (プリンシパル) とそこから執行の権限を委託された軍 (エージェント) の関係としてとらえた。フィーバーによれば、プリンシパル・エージェント理論ではエージェントは政策を実施しない (さぼる *shirk*) インセンティブを持つと仮定するが、軍の場合は政策を実施しないのではなく、専門的見地などから抵抗・逸脱するケースが多い<sup>17</sup>。フィーバーによれば、軍を指導者が監視・制御するための手段は以下のようなものがあるという。例えば監視手段としては人事上の選抜、組織文化、メディアなど第三者による監視、軍種間対立の利用、「警察的パトロール」(調査の実施、報告を作らせるなど)、委任関係の改訂があり、懲罰として会計監査、予算カット、退役、軍事法廷、粛清などである。

以上より、政策執行の問題を分析する際に重要なのが、指導者と執行機関の選好の違い、および指導者が執行機関の行動を監視・処罰することであることが明らかとなった。

### (3) エリート政治

エリート政治の変化は、国家の対外政策にいかなる影響を及ぼすだろうか。ここで参照したいのが「オーディエンス・コスト」に関する理論である。「オーディエンス・コスト」とは、国家が行動をとる際、国内・国外の聴衆 (国民や外国政府) による監督がある場合、行動を変更する (強硬姿勢から後退する) ときに生じる政治的コストのことである。このコストが高い場合、国家は後退することができない<sup>18</sup>。フィアロン (James Fearon) はこうしたコストは民主主義体制において発生すると考えた。コストの発生は、政策転換することを難しくするがゆえに、逆に対外政策の信頼性を高める。よって、民主主義体制は対外政策の信頼性が高いといえるのである。

これに対して、非民主主義体制においてもオーディエンス・コストが発生しうるとの議論もある。ライとスレイター (Brian Lai & Dan Slater) によれば、軍事独裁体制の方が一党体制よりも攻撃的な政策を取りやすい<sup>19</sup>。理由はリーダーの性質が戦争を好むからではなく、軍事独裁体制下では、エリートの派閥主義をうまくコントロールし、大衆の異議を制限するような効果的な制度が存在しないからであるという。その結果、政党という制度を持つ一党体制が比較的政権を安定させ、安定的対外政策を取ることができるのに対し、軍事独

裁体制の指導者は、制度を欠くがゆえに、対外政策を利用して支持を集めようとするとは論じた。

また、非民主主義体制においては、政治エリート層の多元化が、オーディエンス・コストを発生させようとの議論もある。ウィークス(Jessica Weeks)は、エリート層の多元化が進み、リーダーが政策の失敗で罰せられる可能性が高まれば、オーディエンス・コストが高まりうると主張した<sup>20</sup>。

重要なのは指導者とそのほかの政治エリート間の関係である。そのほかの政治エリートが政策の失敗に関して指導者を罰することができるとするならば、指導者に対する制約が強くなる。指導部の権力分有が制度化された集団指導体制において、指導者の権力はカリスマ性や実績以上に、その地位が源泉となっている。こうした体制において、指導者に対する制約は強いものと考えられる。したがって個人独裁の体制よりは、より制度化された一党体制の方がオーディエンス・コストは高いことになる。

以上の検討からエリートの分化はオーディエンス・コストとして指導者の選択を縛りうる。そしてエリート政治の制度化がその度合いを決めるうえで重要なことが明らかとなった。

### 3. 現代中国の状況

#### (1) 現代中国の国家社会関係

1990年代以降の中国において、市場経済化と経済発展は、社会の多元化をもたらした。市場経済化の中で私営経済部門が発達し、それに従い私営企業家が台頭した。また経済発展の中で、次第に中間層が形成された。その一方で、経済発展至上主義の中で様々な社会矛盾が深まったことも事実である。こうした社会矛盾は時に暴動・抗議活動のような形で噴出してきた<sup>21</sup>。

注意しなければならないのは、中国共産党は社会が変化していくのを受動的に見守っていたのではない、ということである。中国共産党は社会の変化に適応して支配体制を維持・強化しており、権威主義の強靱性(Authoritarian Resilience<sup>22</sup>)とでもいうべきものを見せているのである。シャンボー(David Shambaugh)によれば、中国共産党は、ソ連・東欧の共産主義体制の崩壊やカラー革命を丹念に研究し、政権維持のために自己を変革して市場経済へ適応する努力を継続してきた<sup>23</sup>。

前述の理論的検討で明らかにしたように、非民主主義体制は、その支配を継続するために、国民の服従と協力を求めようとする。そして物理的強制力による服従のみではコストが大きすぎることから、なんらかの協力を確保するメカニズムを作ろうとする。こうした



観点に立った時、中国ではどのような政策がとられているのだろうか。

協力については、制度化が重要であることは第2節第1項ですでに述べた。中国共産党は多様化する社会の利益や要請に対し、これを制度的に吸収する努力を続けてきた。ディクソン(Bruce Dickson)によれば、中国共産党は、市場化に伴って台頭してきた私営企業家に対して、①共産党に入党させる(江沢民の「三つの代表」論)、②新たな集団とのリンクを構築し、国家コーポラティズム的メカニズムを作り上げ、党との協力関係を維持させる、といった対策を通じて、体制内に取り込む政策を取り、大きな効果をあげてきた。そしてその結果として政治的エリートと経済的エリートの統合が起きていると論じている<sup>24</sup>。経済発展に伴う私営企業家や中産階級の台頭は、最終的に政治の民主化をもたらす、といういわゆる「リセット仮説」は、少なくとも現段階では中国の状況にあてはまっておらず、むしろ一党体制との協力関係を維持している、というのである<sup>25</sup>。

しかし、暴動や抗議活動は、体制の恩恵から漏れた人々が起こす。特に農民と労働者という、本来中国共産党が階級政党として最も重視すべき階層は、上述のエリート重視の政策の中で軽視される。暴動や抗議活動のほとんどがこうした階層から来ていることから、それは明らかであろう。では中国共産党はこうした階層に対してどのような政策をとっているのだろうか。

第一に、物理的強制力による鎮圧である。服従を確保するのは最終的には物理的強制力である。これは公安部、国家安全部、人民武装警察を中心とした治安管理机构によって担保されている。特に大規模な暴動に対しては国防部の管轄である人民武装警察が対応する。人民武装警察は66万人規模の人員を有しており、2008年のチベット暴動などにおいて大規模に動員された。こうした物理的強制力の利用は、確実にコストがかかっており、2011年予算では「公共安全費」(治安維持費<sup>26</sup>)が6244億元となり、国防費6011億元を超えている<sup>27</sup>。

第二に、限定的譲歩である。中国共産党は、個別イシューについて、要求を受け入れることで懐柔策をとることがある。中国共産党は、住民との間の小規模なヒアリングや協議の場を作ったり、あるいは村レベルで村民代表選挙を行ってある程度の政治参加を許容するなどしている。こうした協議や参加は、あくまで国家の定めたアジェンダの中で行われ、その結果も国家のコントロール下にあることから、必ずしも漸進的民主化をもたらすようなものではなく、むしろ「協議型権威主義」とでも呼ぶべきものであるという研究もある<sup>28</sup>。

最後に、中国の政治体制の構造的な特質から見て、中央政府と社会の距離は大きく、中央政府から見て暴動やデモの脅威は現時点限定的である<sup>29</sup>。暴動やデモは、ほとんどが地方政府や企業に対して起きており、中央政府に対して直接的行動がとられることは少ない。

暴動や抗議活動の分散性・非組織性・地域性といった特徴のため、こうした行動が大量に発生しているからといって直ちに中央政府にとって脅威となっていない。暴動や抗議を引き起こす農民や労働者の階層間に組織的連絡はなく、また同一階層であっても地域をまたぐことはなく、かつシングル・イシューについての行動であることが多い<sup>30</sup>。角崎信也によれば中国の統治システムは政策執行の分権性と、地方権力の中央への忠誠を確保する集権性の組み合わせからなっており、その分権性のために群体性事件の批判の矛先は地方に向かっているという<sup>31</sup>。

よって、こうした社会的不安定と対外政策との関係も直接的につながるとはみなしがたい。デモの発生は対外的な強硬姿勢の原因ではなく、結果である可能性も検討しなければならない。例えばウェイス（Jessica Weiss）は反日・反米デモと中国の対外政策の関係を検討し、これらデモの許容は、人為的にオーディエンス・コストを発生させることで、「人民の意志」を示し、対外政策の信ぴょう性を増そうとする試みであると分析した<sup>32</sup>。

他方で、今後においても中国共産党政権が安泰であることが保障されているわけではない。特に地域・階層横断的なイシューは中国共産党にとって大きな脅威となりうる。中国経済の成長鈍化が明らかとなる中で、従来も起きてきたデモ・暴動はより深刻さを増す可能性がある。中国共産党にとって最も脅威となりうるのは、インターネットを通じて地域・階層を超えて抗議活動が拡大していくことであろう。また新疆ウイグル自治区における暴動にみられるように民族問題も党にとっての懸念材料である。

## （2）政策執行

前節で述べた地方政府の問題は、政策執行の問題としてとらえなおすことができる。オ布莱エンと李（Kevin O'Brien and Lianjiang Li）は、地方政府の政策執行は選択的であり、上級からの達成要求が厳しいものについて（徴税と計画生育）は厳格に執行し、その他のもの（農民負担の軽減など）については厳格に執行しない傾向があることを指摘した<sup>33</sup>。このことが示すのは、中央と地方あるいはそのほかの政府部門をプリンシパル－エージェント関係としてみたときに、エージェントに対する監視には問題があるということである。

それでは分析枠組みに基づいて中国におけるエージェントに対する監視・管理がどのように行われているか概観してみよう。

第一に、中国共産党にとって伝統的にもっとも重要なエージェントに対する制御の手段がイデオロギーの管理であった<sup>34</sup>。毛沢東時代は、党、政府、軍においてイデオロギーが共有され、その解釈権を党中央が独占することにより、エージェントの行動が指導者の意図から逸脱しないことが担保されていた。現在でも中国共産党は思想上の統一を重視して

おり、特に党の見解に反する言論が現れることに対して非常に神経質である。問題は、社会の多元化の中で、幹部の思想上の統一の確保が難しくなっていることである。すでにイデオロギーの内容を信念として内面化させる幹部は少なくなった。現在でも中国共産党にとって組織の公式イデオロギーを管理する必要性は高いと言えるが、それに依拠してエージェンシー問題を克服することは難しくなりつつある。

第二に、組織管理である。組織内においてエージェントの行動が監視され、さらにエージェントが正しく政策執行することに対して報酬によるインセンティブが与えられるか、逸脱に対して罰が与えられることが、政策執行を保証する上で重要となる。報酬や懲罰として用いられるのが人事権である。共産主義政党は、ノーマンクラトゥーラと呼ばれる厳格な人事管理制度を持っていることが組織上の特質である。中国共産党は、幹部の昇進やローテーションを通じて組織管理を行っている<sup>35</sup>。

オブライエンと李によれば、1984年以降、幹部の人事管理は2レベル上級で行う「下管二級」から1レベル上級で行う「下管一級」に変更となった。すなわち郷レベル幹部の管理は県レベルで、県レベル幹部の管理は地区レベルで行うようになった。このような人事権の調整は、地方の実情をよく知る下級幹部への分権化を意図したものであったが、このことが地方における党委書記の権力を増大させ、政策優先順位において必ずしも中央の意向が貫徹されず、選択的に政策が実行される素地を作った<sup>36</sup>。

第三に、第三者による監視について見ると、中国においてこれは非常に弱いことが明らかである。第三者による監視として、民衆による幹部評価や、報道機関の報道、法制化といったものが考えられる<sup>37</sup>。地方においては、民主評議と呼ばれる他の幹部や民衆が党委員会書記を評価する集会があるが、これは幹部の人事評価において単なる参考となるだけであり、効果は限定的である。また上訪と呼ばれる中央や省などに農民が直接要望を訴えることのできるシステムがあるものの、地方幹部はしばしば農民らの上訪を妨害する。報道機関は時に行政機関や地方における幹部の行動を報じることもあるが、中国共産党による報道機関に対する統制も強力であるため、真の第三者とはなりえない。

現在中国共産党が重視しているのは、法制化と疑似的な法の支配を通じた監視である。政治・行政権力から独立した司法機関が存在せず、中国共産党が憲法の上位に立つ中国において、真の法の支配は成立しない。他方で、ルールに基づいた統治という意味で、統治を効率化、制度化することはある程度可能であると思われる。2015年10月に開催された十八期五中全会の主題が「依法治国」の強調であり、これが地方における幹部の腐敗への対策においても重要であるとされているのも、このような文脈から理解可能である。

それでは軍についてはどうであろうか。人民解放軍は、党の軍隊であり、党の指揮に従

う一方で、中国共産党の政権の座を最終的に保証する。逆に言えば、中国共産党にとって人民解放軍の忠誠を確保することは非常に重要である。軍の外交・安全保障政策における影響力は、特に政策決定に限定してみれば、それほど大きいとは言えない<sup>38</sup>。しかし、専門家集団として、政策の執行を担う人民解放軍がエージェンシー問題を引き起こす可能性はある。

従来、人民解放軍に対する中国共産党のコントロールは、政治将校、軍内党組織、総政治部の設置によって担われていた。これらが人事権を握ることと、政治工作によってイデオロギー管理を行うことで、人民解放軍による政策の実施が担保されていた<sup>39</sup>。しかし現在の人民解放軍にとって情報化戦争において統合作戦を遂行することが重要となる中で、このような政治的コントロールの仕組みは軍事合理性の観点から見て障害となりつつある。人民解放軍の近代化が進んだことでより高度な軍事的知識が必要とされ、また情報化戦争に対応するために迅速な指揮が求められているのである<sup>40</sup>。

また従来の四総部一七大軍区体制では、軍令的機能だけでなく、軍政的機能も併せ持つ総参謀部と軍区に大きな権限が集中し、その監視は必ずしも容易ではなかった。その結果として起こりうる問題が、第一に政策の恣意的執行であり、第二に汚職である。第一の政策の恣意的執行が軍によって行われたという直接的証拠を探し出すのは非常に難しい。しかし、外交部の説明と軍の行動が一致しないという事象はしばしばみられるようになっている。例えば2007年に人民解放軍が行った人工衛星攻撃兵器（ASAT）による衛星破壊実験について、外交部は何も知らされておらず、説明に苦慮したといわれている。軍は党中央の外交・安全保障政策に正面から異を唱えているわけではないものの、軍による恣意的な執行の結果、本来の党の意図との間にズレが生じる可能性はあると言えよう。

第二に、習近平の反腐敗運動の中で、徐才厚・元中央軍事委員会副主席、郭伯雄・元中央軍委副主席、谷俊山・元総後勤部副部長をはじめとする多くの軍高官が汚職の罪によって失脚した。特に軍用地の売却などによって資金を作り、それを使って官職を売買するという行為が存在していたとされる。このような作戦以外の領域に対する監視も大きな問題があったと考えられる。

さらに注意しなければならないのは、中国が外交・安全保障政策において、矛盾するかのような行動を示したことをもって軍や外交当局の間に調整不足がある、あるいは政策をめぐる対立があると結論付けるのは早計であることだ。こうしたズレは、政権による意図的な政策の使い分けである可能性もある<sup>41</sup>。またそもそも地方政府や人民解放軍は、政策執行にあたって中央から比較的大きな裁量の余地を与えられている。広大で多様性を持つ各地方に対して、画一的に政策を執行することは様々な問題を生じさせるため、非効率的

である。このため、中央からの指示はしばしば非常に大まかな原則を提示するだけで、具体的な方法を指定しないことが多く、さらに中央からの指示は時に矛盾を含んでいる場合もある。それを具体的にどのように執行するかは、地方政府や部門の裁量に任されることが多い。

総じてみると、中国における政策執行は、中国共産党によるエージェントの監視には構造的に限界があるために、問題が起ころうと言えそうである。ただし、それがどの程度の逸脱を生み出しうるのか、またそれが中国共産党にとって許容できないようなものなのかについては、慎重な検討が必要である。

### (3) 政策決定

#### ①政策決定アクターの多元化と政策決定の制度化

中国の政策決定システムについて見ると、制度化と多元化の進展が明らかである。リバソル (Kenneth Lieberthal) は、中国の政策決定において決定的に重要なのは、党内序列のトップ 25~35 名であり、そうした特徴は 21 世紀に入っても変化していないことを指摘した<sup>42</sup>。しかし一方で、もはや毛沢東の時代のように最高指導者が、自己の意思を国家の意思として押し付けることはできなくなっている。リバソルはこの変化について、①最高指導者の権力は毛沢東、鄧小平に比べ非常に限定的となった、②制度化が進展し、鄧小平のように地位はないがインフォーマルに権力をふるうことが少なくなった、③トップグループは、革命戦争をともに戦った世代よりも団結力が弱くなった、④政治システム全体におけるトップグループの権力が前の世代よりも低下した、⑤引退幹部が影響力を及ぼすことがなくなった、という点を指摘した<sup>43</sup>。すなわち、決定の制度、システム自体は大きく変わっていない一方で、中央の最高指導者グループの権力は毛沢東・鄧小平に比べて弱くなっている、という特徴がうかがえる。

経済発展に従って、党・国家・軍に必要な機能は多様なものとなり、それに合わせて党・国家・軍は組織的にも分化していくと考えられる。組織はそれぞれ利益を持ち、互いに影響力を競う。このようなボトムアップ型の政策決定は、近年の中国において明らかに顕著となってきている。

現在の中国の政策決定において最も重要な最高政策決定機関は中国共産党中央政治局常務委員会である<sup>44</sup>。中央政治局常務委員会は現在 7 名の委員で構成されており、原則としてこの 7 名による集団領導制をとっている。最高指導者は党総書記、国家主席、中央軍事委員会主席を兼ねており、制度的に見て圧倒的に強い権限を持っている。ただし、そのほかの政治局常務委員もそれぞれの政策主管担当領域を持っている (領導分工)。それぞれ

の委員は「系統」と呼ばれる中央から地方にまで到る党政府のそれぞれの政策領域を統括しており、最高指導者の独裁を防ぎ、集団領導制を担保している。特に胡錦濤政権において、中央政治局常務委員会における集団領導制、領導分工の制度化が進展した。胡錦濤政権では、9名の政治局常務委員による権力分有が進んだ<sup>45</sup>。しかし、他方でこのような権力分有が固着化した結果、コンセンサス形成に時間がかかり、効率的な決定を下すことが難しくなっていった。

ヤーコブソンとノックスによれば、政策決定に携わるアクターが多様化した結果、政治指導者間の合意形成が重要となった<sup>46</sup>。それによれば、今日の中国においては、国内の多様な声が不協和音となって政策決定者に多様な目的を追求するよう迫っており、そのため競合する諸課題を調和させねばならず、「党中央政治局内部での合意形成が党の団結と政治的安定を確保する上で至上の命令となっている」。そして、党・政府・軍幹部、知識人、研究者、メディア、企業経営者は相互に、そして世論に影響を与えようと努め、ロビー活動を展開している。ヤーコブソンらが挙げている政策決定への参加者は、党中央の政治局常務委や外事領導小組、軍の中央軍事委員会、政府の外交部以外にも党対外連絡部、商務部、国家発展改革委員会、中国人民銀行、国家安全部などの諸部門や、実業界、地方政府、研究機関、メディアなども関与しているという。

## ②政策調整

ただし、中国の政策決定を、完全に分散化した、利益集団の寄り合いのようなものにとらえるのは、明らかに誤りである。その意味で、ヤーコブソンとノックスや、シャークの議論は分散化の程度をやや誇張しすぎているきらいがある。特に外交・安全保障問題における政策決定は分散化しているとは捉えがたい側面も多い。

中国政治における最高指導者の役割は現在でも大きく、重要問題においてトップダウン型政策決定がとられることも多い。特に戦略レベルの大きな問題において、外交・安全保障政策の最終決定権限は最高指導者にゆだねられる。例えば軍事について見ると、党や政府の中で、軍に対する直接の指導権を持つのは、党総書記、中央軍委主席、国家主席を兼職する最高指導者である。党中央政治局常務委員会の委員は通常それぞれ担当政策分野を持つが、軍を担当するのは習近平であり、他の党や政府の指導者が軍を指導することはない。

このようなトップダウンの政策決定と前項で述べたボトムアップ型の政策形成の間にはギャップがあり、このギャップを埋めるためにも政策調整が非常に重要となっている。こうした政策調整を担う組織として、中央政治局常務委員会や中央政治局の調整・諮問機

関である領導小組が注目されるようになっている。

領導小組が中国の政策決定において果たしている機能については、時期によって変化があると思われるが、例えば頼静萍は①コンセンサス形成、②政策建議、③政策執行の調整と監督をその機能として挙げている<sup>47</sup>。領導小組は、政策を最終的に決定する機関ではないものの、政策決定過程において重要な協議の場となっていると考えられる。

領導小組の中で外交・安全保障問題にかかわる組織としては、中央外事工作領導小組、中央台湾工作領導小組、中央国家安全領導小組の三つが存在する。これら領導小組はいずれも最高指導者が組長となり、党、政府、軍の各部門の代表者がメンバーとなっている。

ただし領導小組は、あくまで非公式制度であり、それほど頻繁に会議を開催するわけではないため、日常的に政策調整機能を果たすことは難しいと思われる。また、領導小組はあくまでも共産党内の諮問機関であり、様々な役割を果たすには領導小組組長の威信と党内権力とに依拠するところが多いとされる。

以上のように、中国における政策決定は、毛沢東の時代に比べて細分化、複雑化していると言え、その結果として政策調整の問題が大きくなっている。ただし重要な問題や大きな戦略方針の決定に関して、最高指導者や中央政治局常務委員会の権限はいまだに大きく、また領導小組や国家安全委員会のような政策調整を効率化するための組織が作られていることにも留意が必要である。

#### 4. 習近平政権下の国内政治

##### (1) 習近平への権力集中

それでは現在の習近平政権の状況はどのように評価できるのであろうか。端的に言えば、習近平は中央集権化、特に最高指導者たる自身への権力集中を進めているといえる。

##### ① 党・軍における制度的集権化

習近平は制度的な集権化を進めることで、政策決定に関する権限を集中させている。

第一に、領導小組の活用および新たな領導小組の設置である。習近平はこの領導小組を重視しており、新たに全面深化改革領導小組、インターネット安全・情報化領導小組、深化国防・軍隊改革領導小組（中央軍委内に設置）などを設置して、その組長を兼任しているほか、財經工作領導小組の組長も兼任した。

第二に、中央国家安全委員会の設置である。2013年11月に国家安全委員会の成立が宣言された。翌2014年1月の中央政治局会議において、この組織が中央政治局および中央政治局常務委員会に対して責任を負う党の機関「中央国家安全委員会」として成立すること、

主席に習近平、副主席に李克強および張徳江がそれぞれ就任することが発表された。ただしこの中央国家安全委員会が実際にどの程度機能しているのかという点は明らかでない<sup>48</sup>。

第三に、人民解放軍に対しては、国防・軍隊改革を推し進めている。習近平は2013年の18期3中全会以降、国防・軍隊改革を進めることを打ち出してきた。2014年3月には国防・軍隊改革を進めるために中央軍委深化国防軍隊改革領導小組を設置し、さらに2015年末から2016年初にかけて、大規模な国防・軍隊改革プログラムを発表した。その中で四総部は解体され、これらが内包していた諸機能は中央軍委下に設置された15の部門に振り分けられた。中二階のような存在となっていた四総部が廃止されたことにより、中央軍委が直接的に軍の日常業務を指示する構図となることが予想される。さらに中央軍委には統合作戦を指揮する聯合作戦指揮センターが設置され、その総司令には習近平が就任している。

このような中央集権化と関連して、「中央軍委主席責任制」が強調されている。江沢民以降、最高指導者が中央軍委主席を兼任し、軍を指導するという仕組みが続けられてきた。しかし江沢民や胡錦濤は必ずしも十分な軍事的知識を持たず、また軍に対する掌握が十分でなかったこともあり、実質的日常業務において二人の副主席の役割が大きかったと思われる。これに対して習近平は、中央軍委主席の優越性を強調している。軍改革の結果、中央軍事委員会の業務を処理する中央軍委弁公庁が重要となっている。中央軍委弁公庁は日常業務の処理だけでなく、それまで総政治部が担っていた教育学習などの機能を吸収していると思われる。例えば18期6中全会についての学習に関する指示は軍委弁公庁が出している<sup>49</sup>。中央軍委弁公庁副主任の田義祥は「軍委主席責任制の擁護と貫徹が軍委弁公庁の第一の政治任務・第一の職責<sup>50</sup>」であり、その制度化、規範化、手続き化を進めることを強調している。現在では党の軍に対する指導の制度的保証は、「軍隊の最高指導権と指揮権は党中央、中央軍委に属し、軍委は主席責任制を実行すること。団以上の単位で党委制、政治委員制、政治機関制を実行すること。連隊において政治委員を設け、連における支部建設を実行すること」にあると報道されている<sup>51</sup>。

## ②進む習近平の権力確立

2016年10月に開催された中共18期6中全会において、習近平は「党中央の核心、全党核心」として位置付けられた。中国共産党において「領導核心」と呼ばれることは、その指導者の権力が確立されたことを示す一つの指標といえる。毛沢東や鄧小平は、その革命の経験から誰の目にも明らかなカリスマ的的最高実力者であった。江沢民は、鄧小平が「第三世代の核心」として位置付けたことにより核心となった。これに対して胡錦濤は公式に



「核心」と呼ばれたことはなかったし、その意思も持たなかったと思われる。その意味で習近平が「党中央の核心、全党の核心」という称号を得たことは、制度的権力の強化と相まって、彼の権力が相当程度確立されたことを示しているとも見ることが可能であろう。

今後の注目点は 19 全大会以降の人事である。習近平は反腐敗運動を通じて多くの有力幹部を失脚させるとともに、自らの側近を組織のカギとなる地位につけている。特に栗戰書（中央弁公庁主任、中央国安弁主任）、丁薛祥（中央弁公庁常務副主任、習近平弁公室主任）、鍾紹軍（軍委弁公庁副主任）、蔡琦（国家安全委弁公室副主任→北京市副市長）は習近平の福建省、浙江省、上海市などの時代の側近だった人々であり、中央弁公庁、中央軍委弁公庁、中央国家安全委弁公室といった情報の集まる事務運営ポストを彼らが握っていることは、習近平にとって党内政治において優位を保つ上で重要な要素となっているだろう。

## （2）党・軍・国家機関に対する監察の強化

反腐敗運動の中で、党・軍・国家機関に対する監察体制が強化されている。

### ①中央紀律検査委員会の活動

反腐敗運動の開始以来、中央紀律検査委員会は巡視チームを各部門、地方に派遣してきた。2017年1月時点で、中央紀律検査委員会の巡視工作は11度に及んでいる。

また一時的な巡視チームの派遣だけでなく、常駐機構の設置が重視されている。2014年6月には「党の紀律検査体制改革实施方案」が出され、さらに2014年12月には「中央紀律検査委派出駐在機構建設強化に関する意見」が出された。陳文清中央紀律検査委員会副書記によれば、中央級の党と国家機関において52の派出駐在機構が設置されているものの、機関総数140あまりに比べると、全面的とはいいがたく、また設置形式も統一されておらず、基準がないことで、派出駐在機構の監督履行が十分に行われていない<sup>52</sup>。またそれまでは派出駐在機構が駐在部門の立場に立ち、その意図を主として紀律検査委に報告しないということがあったという<sup>53</sup>。一連の体制整備の中で、派出駐在機構は「中央紀委派駐紀検組」との名称で統一され、「中央紀律検査委派出駐在機構建設強化に関する意見」の中で具体的な職責が具体化され、また派駐紀検組の組長は、駐在部門党組のメンバーが専任で担当することが規定された<sup>54</sup>。

### ②「依法治国」の強化

このような直接的紀律検査工作だけでなく、習近平は「依法治国」の強化を掲げ、疑似的な法の支配を通じた監督の強化を行っている。監督の実施主体と監督対象がともに最終

的に中国共産党中央の下部組織に過ぎない以上、これを真の意味での法の支配と呼ぶことは妥当でない。しかし様々な条例やルールの設定により、中国共産党がその下部組織の行動に一定の制度の枠をはめようとしていることは疑いがない<sup>55</sup>。

2013年5月23日には「中国共産党党内法規制定条例」が制定された。さらに2013年11月27日には「中央党内法規制定工作五年規格綱要（2013－2017年）」が示され<sup>56</sup>、さらに2014年の18期4中全会において「依法治国」の強化が掲げられて以降、比較的短期間の間に準則や条例の制定が進んでいる。次ページの表に示されるように、中国共産党の党章、準則、条例の改訂や制定は、綱要に基づいて進められている。「綱要」に示されているものまだ制定されていないものも図中に含めている。

王岐山によれば、党の法規制度建設における問題は、党内規則と国家の法律が混同されており、もともとの準則や条例の多くの規定が法律条文と重複しており、その結果党員、特に領導幹部に対して党の宗旨に見合うような高い標準、厳しい要求が設定されていないことにある。王は、中国共産党は神聖な使命を担う政治組織であり、党の前衛としての性質と執政党としての地位からして、党法規や党紀律は国家の法律よりも厳格であるべきと強調した<sup>57</sup>。

このような党内法規の重視は、政策が党中央の意図通り執行されるよう党内の監視を強化すること、および党中央において最高指導者たる習近平に挑戦する勢力が登場するのを防ぐことにあると思われる。

習近平は2016年の18期6中全会で採択された「新形勢下における党内政治生活に関する若干の準則」、「中国共産党党内監督条例」についての説明の中で、党内に存在する突出した矛盾と問題を次のようにまとめている<sup>58</sup>。まず、中国共産党にとって危険な10の傾向、習近平の言葉を借りれば10の「主義」がある。すなわち個人主義、分散主義、自由主義、好人主義（事なかれ主義）、宗派主義（セクショナリズム）、山頭主義（派閥主義）、拝金主義、形式主義、官僚主義、享樂主義である。特に高級幹部の一部が野心を抱いて政治的陰謀活動を行うことが大きな問題である。こうした問題は、周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、令計画らが権力奪取の野心を抱き、そのための活動を行ったことに表れている。準則も条例も高級幹部に重点を置くことを強調しており、党建設は領導幹部、特に高級幹部、すなわち中央委員会、中央政治局、中央政治局常務委員会のメンバーをうまくつかまなければならない。条例には「党中央組織に対する監督」という章が設けられた。中央委員会のメンバーは党の政治紀律と政治規矩を厳格に守り、メンバーの違反や党の團結統一に危害を与える行為を断固として抑制し、党中央に報告しなければならない、というのが習近平の示した認識であった。

習近平は18期6中全会第二次全体会議における講話において、党の問題を広く蔓延している問題と政治的かつ破壊力の大きい問題に分けた。前者は、独断専行、自由主義・分散主義、形式主義・官僚主義・享楽主義・奢侈の風、権力乱用・汚職腐敗・紀律の乱れなど、地方や中央各部門に広がる問題である。後者は重要問題において中央との一致を保持しない、党の政治紀律問題において執行しない、虚偽報告、任人唯親（ネポティズム）や任人唯利（利益関係に基づく人事）、官職売買、票売買、派閥形成などの問題がある<sup>59</sup>。

栗戦書は、18期6中全会に際して、「準則」と「条例」の制定は党中央の権威を擁護するためであることを強調した。それによれば、中央の権威の確立は、世界の共産主義運動においても、中国共産党の歴史においても堅固な領導核心の形成が重要であった。そして党中央の権威を擁護するためにまず必要なのは、習近平の核心としての地位を擁護すること、4つの意識（政治意識、大局意識、核心意識、観斉意識：中央に倣う意識）を増強し、4つの服従（党員個人の組織への服従、少数の多数への服従、下級組織の上級組織への服従、党組織・党員の全国代表大会および党中央委員会への服従）を堅持すること、「政令暢通」の確保（政令の滞りない実施の確保）であるという<sup>60</sup>。

分類	名称	施行日	
党章	中国共産党党章	2012年11月14日	改訂
準則	中国共产党廉洁自律准则	2015年10月21日	改訂
	关于新形势下党内政治生活的若干准则	2016年10月27日	制定*
条例	中国共产党党内法规制定条例	2013年5月27日	改訂
	党政领导干部选拔任用工作条例	2014年1月14日	改訂
	中国共产党党组工作条例（试行）	2015年6月11日	制定
	中国共产党巡视工作条例	2015年8月3日	改訂
	中国共产党統一戦線工作条例（试行）	2015年9月22日	制定
	干部教育培训工作条例	2015年10月14日	改訂
	党政机关厉行节约反对浪费条例	2015年10月28日	改訂
	中国共产党地方委员会工作条例	2015年12月25日	改訂
	中国共产党纪律处分条例	2016年1月1日	改訂
	中国共产党问责条例	2016年7月8日	改訂
	中国共产党党内监督条例	2016年10月27日	制定
	中国共产党農村基層組織工作条例	綱要**	

	中国共産党紀律検査機関案件弁理工作条例	綱要	
	中国共産党黨員権利保障条例	綱要	
	中国共産党地方組織選挙工作条例	綱要	
	中国共産党基層組織選挙工作暫行条例	綱要	
	中国共産党党務公開条例	綱要	
規則	中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）	2017年1月8日	制定
規定	中国共産党紀律検査機関処理黨員申訴工作規定	綱要	
	關於県以上党和国家機關黨員領導幹部民主生活会的若干規定	2016年12月23日	
	党委督促检查工作規定	綱要	
	推进领导干部能上能下若干规定（试行）	2015年7月29日	制定
	中共中央办公厅 国务院办公厅印发 行政执法类公务员管理规定（试行）	2016年7月8日	制定
	中共中央办公厅 国务院办公厅印发 专业技术类公务员管理规定（试行）	2016年7月8日	制定

\* 1980年制定の「党内政治生活に関する若干の準則」は廃止されていない。

\*\* 「中央党内法規制定工作五年規格綱要（2013－2017年）」において制定あるいは改訂することが示されているが、2017年1月時点でまだ制定・改訂が実施されていないもの

### ③ 軍委監察部門の独立

軍においても法による制度化は重視され続けている。2016年6月には中央軍委が「国防・軍隊改革深化の期間（2020年まで）の軍事法規制度建設に関する意見」を通達し、軍においても法制度建設が進められることが明らかにされた<sup>61</sup>。習近平政権になってからまだ「政治工作条例」の改訂をはじめとする軍の条例改定や制定はそれほど活発に行われておらず、今後これが進むか否かが注目される。

現在のところより重要なのは、国防・軍隊改革の中でそれまで総部が内部化していた監察部門が独立を果たしたことである。四総部の解体に伴い、中央軍委内に軍委紀律検査委員会、軍委政法委員会、軍委審計署が設置された。

中央軍委紀律検査委は、1980年に成立したのちに1990年には総政治部紀律検査部に再編成されていた。2016年の組織再編で独立を果たした紀律検査委は、建軍以来初めて軍委15部門と各戦区に10の検査チームを派遣し、検査活動を開始した<sup>62</sup>。検査の重点は①作風建設強化の指示の実行状況：命令があっても行わず、禁止されていてもやめない、規定を

割り引いて実施し、選択的に実行する、融通を利かすといった問題を糺す、②幹部の廉潔、③節約励行浪費反対に係る規定の順守状況、④軍公用車の管理使用状況の監督である<sup>63</sup>。また各軍種・兵種には紀律検査委員会を設置し、紀律検査委書記は副政治委員の兼職であったのを専任とするなど、紀律検査体制の強化に取り組んでいる<sup>64</sup>。宋丹・中央軍委副書記は、実戦化訓練における監察工作の重要性を強調している<sup>65</sup>。

中央軍委政法委については、より微妙な位置づけをたどってきた。1982年、総政治部に政法領導小組が成立した。これはその後2007年に全軍政法委員会となったが、あくまで四総部の管轄下に置かれていた。2016年の組織再編で軍委政法委として独立したものの、その権限は軍委紀律検査委に比べて弱いとみられる。規定によれば、各戦区や軍種・兵種にそれぞれ政法委員会が設置されるものの、その書記は政治副職が担当することになっている<sup>66</sup>。それぞれの任務は、戦区と軍種・兵種で異なっている。戦区については戦時・重大軍事行動時の政法工作、法執行の協調法案と区域の協調、軍兵種などその他単位においては犯罪予防・総合治理、部隊の純潔と安全・安定がその任務となるという。

中央軍委審計署は、予算の管理・審査などを担う部局である。1985年に中央軍委審計局が成立したものの、1992年には総後勤部がその管理を行うこととなった。大規模な汚職事件を起こした王守業や谷俊山が総後勤部の幹部であったことからわかるように、様々な物資や土地を管轄する総後勤部は、地方政府や民間との接触も多く、監査が機能しなければ汚職を起こす可能性が高い。予算の管理・審査を担う審計署がその管轄にあることは、こうした問題をさらに悪化させていた可能性が高い。そのためか、組織再編前の2014年にいち早く審計署の管轄が総後勤部から中央軍委へ移された<sup>67</sup>。2017年1月には審計条令が出され、軍の財務管理の制度化の方向性が打ち出された<sup>68</sup>。

### (3) 社会の諸集団に対する抑圧の強化

習近平は、社会の諸集団に対する抑圧を強化している。2016年7月にはリベラル派雑誌として知られた『炎黄春秋』の編集部メンバーの総入れ替えが行われ、これに抗議した旧編集部は同誌の停刊を宣言した<sup>69</sup>。

習近平が特に重視しているのが、サイバー安全保障である。サイバー安全保障は、他国からサイバー攻撃を受けるという問題だけでなく、国内世論の誘導においても極めて重要である。前述のようにソーシャルメディアを通じて中国共産党に対する不満が統合されることは、中国共産党にとって大きな脅威となりうる。

習近平は、「インターネットは法外の地ではなく、インターネットを利用した国家政権の転覆、宗教上の極端主義の扇動、民族分裂思想の宣伝、暴力テロ活動の教唆といった行

為は断固として止めて打撃を与えねば」ならないと述べ、さらに「またインターネットの核心技術は「命門（生命の中心へと通じるツボ）」であり、核心技術を外国に依存している状態は、カギとなる「命門」を他人に預けているも同然である。我々が我が国のインターネット発展の主導権を握り、インターネット安全、国家安全を保障するには、核心技術という難題において突破しなければならない」と述べた。インターネットに関する核心技術には基礎技術、非対称技術（殺手鐮技術）、前線技術（転覆性技術）があるという<sup>70</sup>。

#### （4）習近平の権力強化の意義

習近平はこれまで効果的に権力を集中させることに成功してきた。「党中央の核心」、「全党の核心」として位置付けられたことは、それを象徴しているといえる。その意味で、習近平が江沢民・胡錦濤と比較して強力なリーダーであるとの評価は妥当であろう。習近平は、権力闘争、腐敗、政策執行の問題を権力集中によって解決しようという意図を持っていると思われる。その結果、それまでの政権と比べて最高指導者とその側近の政策決定における重要性が上昇しており、政策決定において指導者の認識が重要となっていると見ることができるだろう。

ただし毛沢東・鄧小平のように内戦を勝ち抜き、革命を成功させたという個人的カリスマに依拠しているわけではない。習近平は強力ではあるとはいえ、全能の独裁者とみることも誤りであろう。習近平の様々なイニシアチブは、党内・軍・社会から反発も引き起こしている。例えば また国防・軍隊改革は 30 万人の兵力削減を打ち出しているが、2016 年 10 月に退役軍人がデモを起こし、中央軍事委員会が入っているとされる建物を取り囲んだことは、こうした抵抗の一環とみることもできるだろう。また党内には消極的抵抗もあるとみられる。すなわち表立って習近平指導部を批判したり挑戦したりしないものの、政策の実施を故意に遅らせるなどの行為があるとされる。

### 5. 習近平の対外政策：南シナ海における行動を中心に<sup>71</sup>

以上の分析を踏まえつつ、対外政策に関する事例研究として近年の南シナ海における中国の行動をとりあげる。まず海洋に関する対外政策決定の動向を整理したのちに、2014 年の石油掘削装置設置事案と 2014 年以降顕著となった島嶼の埋め立て・建設の事例を扱う。

#### （1）海洋に関する対外政策決定の動向

##### ①習近平の国内・対外情勢認識と海洋問題

前節までの議論から導き出されるのは、社会の圧力、政策執行の問題、政策決定の問題

はそれぞれ対外政策を説明する要因となっているといえるが、同時に中国共産党指導部、特に習近平は権力の集中を進め、上述の問題の克服に努めているということである。無論、それがどの程度成功しているかについては様々な見方があるだろう。しかしこの動きは無視すべきでない。そして海洋政策、とりわけ南シナ海における中国の行動はこうした政策の調整、統合に向けた動きが明確に出たものとなっている。

また、もう一点これまでの議論から導き出されるインプリケーションは、習近平が権力集中に成功しているとするならば、中国の対外政策を見るうえで重要なのは習近平の認識ということである。習近平の対外情勢認識は、対外的なチャンスの拡大と内外における危機という2つの相反する認識が同居したものとなっている。

まず、中国の大国化と世界の多極化に伴い、対外的なチャンスは拡大している。2014年11月に開催された外事工作会議において、習近平は、世界の多極化という趨勢を強調したうえで、「国際秩序をめぐる争いには長期性があるが、全体として国際システムの民主化という方向性は不変」であるとの認識を述べた<sup>72</sup>。その他にも習は第35回政治局集団学習会において、「グローバルガバナンスシステムの変革は国際的パワーバランスの変化に基づく」<sup>73</sup>との認識を示した。

第二に、習近平の国内・国際情勢に対する認識を見るとときに重要なのが、危機意識である。習近平は「中国共産党問責条例」および「新形势下における党内政治生活に関する若干の準則」についての説明の中で、国際・国内情勢が大きく変化しており、4つの危険・4つの試練は長期的に継続するうえに複雑で嚴重なものであり、その状況下で党内に存在する矛盾と問題をうまく解決し、党が直面する挑戦と危険に対応する必要がある、との認識を示している<sup>74</sup>。

こうした危機意識の背景には、ソ連共産党の教訓があると思われる。2013年、党や国家机关において2011年作製のドキュメンタリーフィルム『ソ連亡党亡国20年祭』の学習会が開催された。同フィルムは、ソ連が解体した原因をソ連共産党自身の腐敗とゴルバチョフ書記長が導入した改革の過ちに求め、特にソ連において①多党制が導入されたこと、②経済改革の中で私有化がすすめられたこと、③グラスノスチで情報公開が進み、共産党の指導思想が相対化され、思想の多元化が進んだこと、④外交新思考によって西側との関係を改善したが、同時に西側による浸透を受けて和平演変を起こされたこと、⑤党が特権階級となり人民の利益に背いたこと、⑥ソ連共産党内で共産主義に背く指導層が出現したことが重大な結果をもたらしたと論じていた<sup>75</sup>。

## ②海洋に関するアクター

中国には海洋問題に関わる様々なアクターが活動しており、これらは中国の海洋政策遂行にそれぞれ一定の影響を及ぼしていると思われる。

#### <海軍>

南シナ海の島嶼部の軍事化が進む中で、中国海軍の存在がより顕著となってきている。2013年の国防白書は「中国海軍は中国の海上法執行、漁業、資源探索に安全を提供する。海軍は海監や漁政との協調メカニズムを作り、また軍警民共同防衛メカニズムを作った」と述べている<sup>76</sup>。

#### <海上法執行機関>

2013年まで、中国には5つの海上法執行機関があり、それぞれ別の指揮系統に属していた。すなわち国家海洋局の下に中国海監、農業部の下に中国漁政、公安部の下に中国海警、交通部の下に海事局、および海関総署である。

#### <地方政府と海上民兵>

また中国には国務院・中央軍事委員会の二重指導のもとに民兵制度が設置されており、沿海地域においては、海上民兵が組織されている。現在では中央軍委国防動員部、地方政府の人民武装部が海上民兵の組織動員を行い、国防動員委員会が地方政府と軍の間の調整を行っていると思われる。

#### <中国海洋石油>

中国海洋石油は、116の中央企業の一つで、1982年に創設された。中国海洋石油の董事長は中国共産党によって任命され、前董事長である王宜林は中央紀律検査委員であり、かつ2015年5月から中国石油天然気集団の董事長に任命された。

中国海洋石油は海洋における石油開発に関して2011年に「二次跨越発展綱要(2011-2030)」(第二次躍進)と呼ばれる野心的プログラムを制定し、開発活動を進めている。それによれば、第一段階(2011-2020)には中国海洋石油は世界の一流石油企業の列伍に加わり、第二段階(2021-2030)には総合的グローバル企業となることがうたわれている<sup>77</sup>。

### ③制度改革と部門間協調の進展

リンダ・ヤーコブソンらは、上述のような様々なアクターが、それぞれ自身の組織的利益を追求することで、中国の海洋政策は統合的戦略のない、予測不可能なものとなっていると指摘している<sup>78</sup>。

しかし、胡錦濤政権の末期から部門間の調整改善のための努力がなされており、習近平政権に入ってそれは特に顕著なものとなっている。それは第一に制度改革、第二に部門間



協力の進展である。

まず制度改革についてみると、中央海洋権益工作領導小組、中央国家安全委員会の設置、国防・軍隊改革の進展、海上法執行機関の統合が挙げられる。

特に説明を要するのは海上法執行機関の統合であろう。前述のように、中国の海上法執行機関は5つ存在し、それぞれが別の指揮系統に属していた。このことは政策執行における非効率や混乱につながっていた。2013年3月の全人代において、高レベルの調整機構として国家海洋委員会が設置され、国家海洋局が従来の4つの法執行機関を統合した形で改組された。また国家海洋局内に中国海警局が設置され、これが海上における法執行を担うこととなった。このような統合により、中国の海上法執行の効率が上昇することが予想される。他方で、新たな国家海洋局および中国海警局の組織構造や指揮系統には不明な点も多い。特に国家海洋委員会はその設置がうたわれていたものの、実際に何らかの活動を行ったという証拠が全くない。

次に、実際の部門間協力は進展していると思われる。第一に国家海洋局の活動が活発になっている。海軍と国家海洋局は比較的緊密な関係を持っている。例えば2009年には海軍は国家海洋局との間に研究と教育に関する協力協定を結び、定期的な会談を開催している<sup>79</sup>。また海監船の指揮官は南京の海軍指揮学院において教育を受けていた<sup>80</sup>。

国家海洋局と地方政府の間においても協力関係が存在する。例えば劉賜貴・前国家海洋局長は羅保銘・海南省党委書記としばしば会談していた。さらに2015年2月より劉賜貴は海南省長となっており、2015年3月に国家海洋局を訪問した劉賜貴は、南シナ海での活動における協働を約束している<sup>81</sup>。

また国家海洋局と中国海洋石油の間にも往来がある。2014年2月には当時の王宜林・中国海洋石油董事長が国家海洋局を訪問し、その返礼として劉賜貴国家海洋局長も中国海洋石油を訪問した。翌年にも楊華・中国海洋石油董事長が王宏・国家海洋局長を訪問している<sup>82</sup>。

第二に、実際のオペレーション時の協働において海軍と地方政府の果たす役割が大きい。2012年10月、海軍と海警は東シナ海において共同訓練を実施している<sup>83</sup>。

2016年の全人代では、軍隊代表で海南省軍区政治委員の劉新は、海南省軍区と地方の関連部門の間で、海上民兵の維権活動への参加に関する政策が発表され、また「海南省海上民兵建設十三五規画」が基本的に出来上がり、海上民兵建設の任務や目標、具体的措置などが示されたことを強調した<sup>84</sup>。

## (2) オイルリグ事件 (2014)

2014年5月、中国はパラセル諸島(西沙諸島)のトリトン島とベトナム間の海域に石油掘削装置「海洋石油 981」を設置し、これに反発したベトナムに対して、海監や漁政の艦船や人民解放軍海軍の艦艇を出してこれを護衛した。

この事件は長期的要素と短期的要素の組み合わせによって起きた。第一に、中国海洋石油は、前述のように、中長期的な南シナ海石油開発の野望を持っていたものの、他のアクターと関係なく単独で開発を進めることはできなかった。インターナショナル・クライシス・グループのレポートによれば、中国海洋石油は、領土紛争の起きている海域で「何か起きた時に紛争相手国は助けてくれない」ことから、こうした海域で政府の支援なく掘削を進めることに消極的であった<sup>85</sup>。

中国海洋石油は、中国の全体的海洋政策の中に自己の事業を位置付けることを試みていた。王宜林董事長は石油掘削装置「海洋石油 981」は「中国のエネルギー安全を確保し、海洋強国戦略を推進し、領海の主権を守る」ための「移動式国土」であり「戦略的道具」であると宣言していた<sup>86</sup>。また王宜林は、習近平の海洋強国に関する議論は新たな機会、新たな使命、新たな要求を提供するものであり、海洋石油産業は中国の海洋強国建設において中心的役割を果たすべきと論じた。さらに王は中国海洋石油が深海開発を進めることを強調し、「深海はオイル・ガス資源の新たな海域であるだけでなく、海洋権益を守るうえでの最前線である」と論じた<sup>87</sup>。

第二に、中国の政府機関などにおいて、中国がとっている衝突を避けようとする姿勢に近隣諸国が付け込み、中国の権益を侵しているという被害者意識が高まっていたことである。劉賜貴は中央党校における講話で「我々は周辺において海洋権益を守るうえで厳しい状況に直面している。一般的に言って、海洋資源は奪われ、海域は次第に瓜分され、島嶼は占拠され、戦略的シーレーンは脅かされ、そして周辺において衝突が生じている」<sup>88</sup>。『中国海洋報』に掲載された論文によれば、「ある海域では近隣諸国に開発され、我が国の領海主権が脅かされている。中国は常に「争いを棚上げし、共同開発を進める」ことを提案してきたが、いくつかの近隣諸国はこれを顧みず、開発を急いでいる<sup>89</sup>」。

第三に、習近平は石油掘削装置の設置を支持したと思われる。少なくともこの設置が、指導部の意図に反して行われたとは考えられない。まず状況証拠として、海軍と海警が石油掘削装置を護衛していたことから、指導部が状況を知らずに中国海洋石油が独断でこれを強行したとは思われない。また習近平のリーダーシップのスタイルと、中央海洋権益工作領導小組組長としての立場から見て、習近平が設置の最終的決定を認可した可能性が高い。エリカ・ダウンズによれば、中国海洋石油は外交部と最高指導部の認可をとる必要が

あった<sup>90</sup>。

『朝日新聞』の報道では、中国海洋石油は石油掘削装置の展開について、党指導部の認可を2014年初めにとったという<sup>91</sup>。

### (3) 島嶼埋め立て

2014年夏ころより、中国がスプラトリー諸島（南沙諸島）の7つの礁において、大規模な埋め立てと施設建設を進めていることが、国際的な注目と批判を集めるようになった。いつ、だれがスプラトリー諸島における埋め立てプロジェクトを決定したのかは明らかでない。埋め立て作業の開始時期も一致した見解が存在しない。例えば『サウスチャイナモーニングポスト』は2014年の夏以降、埋め立てが明らかになったと報じている<sup>92</sup>。しかしIHS ジェーンズディフェンスウィークリーは、中国の浚渫船がスプラトリー諸島に現れたのは2013年9月であるとしている<sup>93</sup>。さらに、アンドリュー・エリクソンはジョンソン南礁の埋め立てと施設建設は2012年ころから始まったと思われると論じている<sup>94</sup>。

このような大規模プロジェクトを緊張が高まった南シナ海で行うという決定を、指導部の許可なしに実施するということは考えられない。『漢和防務評論』によれば、習近平自身が埋め立てを認可し、指示を出したという<sup>95</sup>。また台湾の国家安全会議の李翔宙局長は、2014年10月に、中国の埋め立ては7つの島嶼で進められており、少なくとも5つは習近平自らの指示によるものであると発言している<sup>96</sup>。なぜ李局長が7つではなく5つのみ言及したのか明らかでないものの、習近平がプロジェクトを許可した可能性は高いと思われる。

人民解放軍、特に海軍は埋め立てプロジェクト実施の中心にいると思われる。2014年9月、呉勝利海軍司令員は一週間にわたって当初埋め立てプロジェクトを視察した<sup>97</sup>。これについて問われた国防部報道官は、簡潔に島嶼建設は「正当なもの」と返答した<sup>98</sup>。海軍艦艇がこの建設現場を護衛し続けたことも明らかである<sup>99</sup>。さらに、浚渫のための120本の防護ノズルを提供した企業は、ノズルの注文者が解放軍であったことをウェブサイト上で明かしていた<sup>100</sup>。

スプラトリー諸島の浚渫や埋め立て工事を請け負ったのは中国交通建設有限股分公司である。中国交通建設は国務院資源管理委員会直属の中央企業で、港湾、道路、橋梁の設計建設や浚渫・埋め立てなどの業務を取り扱う。中国交建は浚渫した土砂を埋め立てて人工島を作るための原料として再利用する技術を開発しており、これが大規模プロジェクトの急速な進行速度につながったと思われる。

中国は多くの特殊船や機材を派遣した。中でも特質すべきが、浚渫船「天鯨号」である。

天鯨号は上海交通大学とドイツのヴォスタ LMG が設計し、招商局重工（深圳）有限公司が建造し、中交天津航道局有限公司が運用する浚渫船である。天鯨号はアジアで最大かつ最高の浚渫船であり、2008年4月に建造が開始され、2010年1月に完成した<sup>101</sup>。天鯨号のスプラトリー諸島における活動は2013年9月に開始されている<sup>102</sup>。

では南シナ海島嶼埋め立ての目的は何であろうか。ここでは第一に主権主張の強化、第二に軍事的戦力投射能力の向上という二点を指摘したい。

第一に主権主張の強化である。この点は多くの識者にとってそれほど意外に感じられないが、注目すべきはその方法である。主権主張を強固なものとするために中国は様々な施設を作り、住民を住ませ、行政機関を設置し、軍や海警、海上民兵の組織を作っている。

三沙市は総合執法局を立ち上げ、各部門間の協力による統合的な法執行活動を目指している。例えば海上民兵が外国漁船の「違法操業」を発見すると、三沙警備区に報告し、軍分区は法執行船に通達するという<sup>103</sup>。蕭傑三沙市委書記によれば、三沙市はパラセル諸島における定期的パトロールと法執行を実施している。2015年1月6日には軍警民海洋総合法執行演習を実施した。演習は外国船の操作や海難救助などの項目が含まれていた<sup>104</sup>。

三沙市は、現場において軍、海警、海上民兵の調整を行う機能を持っている。「軍警民協調」という言葉がキーワードとなっている。蕭傑三沙市委書記は、三沙市に「軍警民協調センター」を設置し、「六個一プロジェクト」と「五所合一プロジェクト」を推進していることを強調している<sup>105</sup>。「六個一プロジェクト」とは海防聯合日直室、情報共有プラットフォーム、海上法執行輪番計画、海上連合法執行方案、司法が次第に維権法執行に参加するメカニズム、海上民兵の隊列という6つを設置し、一線が民兵、二線が行政法執行、三線は部隊が支える維権法執行という仕組みを作ることである。また「五所合一プロジェクト」は一か所に居民委員会弁公所、海防民兵哨所、居民文化活動場所、避難所、戦時指揮所が一体となった施設を作るプロジェクトである。

また三沙市の属する海南省では、海上民兵建設と強化が地方政府の重要任務となっている。2013年4月、習近平は海南省を視察し、海南省に対して南シナ海における「維権、維穩、保護、開発」という党中央が与えた4つの任務を果たさねばならないことを強調した<sup>106</sup>。さらに習近平は潭門鎮海上民兵連の海上民兵と会見し、海上民兵は積極的に遠海の情報を集め、島嶼建設を支援すべきことを指示した<sup>107</sup>。ここで言う島嶼建設は埋め立て活動を指しているのではない可能性が高いが、南シナ海における島嶼を開発し、政権建設を強めるという方向性を十分に後押しする発言であった。こうした習近平の要求にこたえ、羅保銘・海南省委書記は三沙建設の重要性を強調し、「民軍融合に基づき、党中央の三沙市設置の戦略的意図を実現し、維権、維穩、保護、開発の神聖な任務を達成する」ことを訴えた<sup>108</sup>。

三沙市においても民兵建設が行われており、2013年7月に三沙市人民武装部と海上民兵連が立ち上げられた<sup>109</sup>。三沙海上民兵は215名から成り立ち、その主要任務は情報収集であった<sup>110</sup>。2014年12月までに、より下部レベルの人民武装部門がパラセル諸島の永興島（ウディ島）、七連嶼に設置されたという<sup>111</sup>。

第二に、軍事的な戦力投射能力の向上である。滑走路、港湾施設、レーダー施設の建設は、かつて限定的であった人民解放軍の南シナ海における戦力投射を増大させるだろう。空軍は戦力の近代化に伴い、南シナ海全域をカバーする能力を身に付けつつある。飛行場はファイアリークロス礁（永暑礁）、ミスターフ礁（美濟礁）、スピ礁（渚碧礁）に建設され、すでに民用航空機の離発着が行われている。軍用機の使用も可能とみられており、これによって中国空軍や中国海軍はスプラトリー諸島周辺での活動を活発化させるだろう。すでにH-6K爆撃機が2016年7月と12月に南シナ海パトロールを行っており、特に12月の際には九段線に沿って飛行した。

また海南省と三沙市では監視・情報ネットワークの建設を行っている。2015年7月には海南軍区が多くの海上民兵哨所を整備し、偵察・情報ネットワークを形成していることが報じられた<sup>112</sup>。さらに三沙市はレーダー認証・監視システムを備えた情報化民兵哨所を設置している。これら情報は軍警民協調センターに送られているという<sup>113</sup>。

#### （4）事例についての考察

南シナ海における最近の二つの事例から明らかなのは、以下の点である。第一に、政策決定に関して、最終的な判断は習近平が下した可能性が高い。どちらの事例も中国の対外関係にかかわる重大決定であり、習近平が決定を下したということはそれほど意外なことではない。他方で、南シナ海における強硬姿勢は、中国の長期的な能力向上の結果である。大型の石油掘削装置や浚渫船の建造は一夕にしてできるものではない。その意味において中国の強硬姿勢は長期的な傾向としてみる必要がある。

第二に、政策執行の局面において、各部門がバラバラに行動するという事態は、次第に減少し、より統合的・協調的な執行がなされるようになってきている。このことは海洋問題、特に南シナ海問題の重要性が向上したことと無関係ではないだろう。部門間の縦割りという問題は簡単に解消されないとはいえ、習近平政権のその改善への取り組みは一定の効果を出しているように思われる。

第三に、ナショナリズム等が南シナ海においてどのように作用しているかという点をこの事例研究から十分に明らかにすることはできなかった。しかし、南シナ海の情勢について中国の幹部・エリートが強い被害者意識をもってきたことを指摘した。こうした幹部・

エリート・軍人のナショナリズムは、中国の行動の長期的傾向を決めるうえで作用している可能性は否定できない。

### おわりに

本稿は、中国において国内政治と対外政策がどのようにかわり、どのように遮断されているかという点を検討した。

中国は、少なくとも現時点において、「転嫁理論」が示すような、国内の不安定性が強硬な対外政策を生み出すという状況にはない。それは中国の国内問題の、政治体制そのものを不安定にする程度が、限定されているためである。中国の政治体制が安定性を維持しているのは、a)中国共産党はエリート層ならびに中間層をうまく抱き込むことに成功していること、b)農民層・労働者層の不満は、物理的強制力による抑え込み、限定的懐柔策が併用されており、また仮にデモや暴動が起きても、地域的・組織的に限定されていることに示されている。

中国における政策執行は、「エージェント理論」に照らしてみると、エージェントに対する監視は十分に機能しているか疑わしいことがわかる。そもそも中国においてエージェントの裁量は大きいというだけでなく、権威主義体制の下で本当の第三者による監視を作用させることが本質的に困難であるため、エージェント問題が発生する余地は常にあると言えよう。習近平政権はこの問題を解決することを重視している。

「オーディエンス・コスト」の議論が示すような、国内のエリートや社会の監視があるために対外政策において妥協できない、という状況については、現在のところ肯定する要素と否定する要素の両方が混在している。中国政治は以前よりも制度化が進んだことで、指導者に対する監視が強くなったと言える。しかし他方で、中国のエリート政治は集権的特徴が強く、習近平政権下でそれが色濃くなっている。

習近平は自己の権力強化が、チャンスと危機が併存する内外の情勢の中で、中国共産党が生存していくうえで不可欠と信じているように思われる。

中国の対外政策に、国内政治が影響を与えていることは間違いない。しかしそれが対外政策決定要因としてどの程度の比重を占めるのかという点はより慎重かつ詳細な検討を必要とする。特に中国の政治体制の特質がその対外政策にいかなる影響を与えているかを明らかにするには、対外政策や比較政治の理論を統合的に用いることが有効であり、さらにこうした研究は理論的研究に対して重要な示唆を与える可能性を持っている。

—注—

- <sup>1</sup> 本報告は発表者個人の見解に基づいており、日本政府、防衛省、防衛研究所の見解を代表するものではありません。
- <sup>2</sup> 本稿は拙稿「中国共産党の政治指導能力に関する研究—国内的不安定が対外関係に及ぼす影響についての予備的考察」『防衛研究所紀要』第15巻第1号2012年67-83頁の分析を踏まえつつ、枠組みをさらに拡大したものである。
- <sup>3</sup> 例えば Susan Shirk, *Fragile Super Power: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*, Oxford: Oxford University Press, 2007; Robert Ross, "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response" *International Security*, Vol.34, No.2, 2009, pp.46-81. また逆に国内の不安定が抑制的な対外政策を導くと論じたのが M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*, Princeton: Princeton University Press, 2008; M. Taylor Fravel, "International Relations Theory and China's Rise: Assessing China's Potential for Territorial Expansion" *International Studies Review*, 12, 2010, pp.505-532.
- <sup>4</sup> Ankit Panda, "China's Military May Have Gone 'Rogue' After All" *The Diplomat*, Sep. 23, 2014, <http://thediplomat.com/2014/09/chinas-military-may-have-gone-rogue-after-all/> (accessed Mar.15, 2016).
- <sup>5</sup> アクターの増加についてはリンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス『中国の新しい対外政策』（辻康吾訳・岡部達味監修）岩波書店 2011年（原書：Linda Jakobson and Dean Knox, *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper No.26, 2010）および David M. Lampton, "China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing, and Does It Matter?" David M. Lampton ed. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, Stanford: Stanford University Press, 2001, 特に pp.12-19 参照。
- <sup>6</sup> Taylor Fravel, "The Limits of Diversion: Rethinking Internal and External Conflict" *Security Studies*, 19, 2010, pp.307-341 の定義による。
- <sup>7</sup> Edward Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War" *International Security*, Vol.20, No.1, 1995, pp.5-38; Edward Mansfield and Jack Snyder, "Democratic Transitions, Institutional Strength, and War" *International Organization*, Vol.56, No.2, 2002, pp.297-337
- <sup>8</sup> Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London: Yale University Press, 1968（サミュエル・ハンチントン『変革期社会の政治秩序』上下巻、（内山秀夫訳）サイマル出版会 1972年）pp.1-92.
- <sup>9</sup> Samuel Huntington, "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems" in Huntington and Moore, eds., *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems*, New York: Basic Books, 1970, pp.3-48.
- <sup>10</sup> Jennifer Gandhi, *Political Institutions Under Dictatorship*, Cambridge University Press, 2008, pp.74-77.
- <sup>11</sup> *Ibid*, pp.77-82.
- <sup>12</sup> 例えば天児慧『「中国共産党」論』NHK 出版 2015年 133-143頁参照。
- <sup>13</sup> 例えば Linda Jakobson, "China's Unpredictable Maritime Security Actors" Lowy Institute, Dec. 2014, <http://www.lowyinstitute.org/publications/chinas-unpredictable-maritime-security-actors> (accessed Mar.15, 2016); Lyle Goldstein, "Stirring Up the South China Sea" Asia Report No. 223, International Crisis Group, April. 23, 2012; 青山瑠妙「海洋主権：多面体・中国が生み出す不協和音」毛里和子・園田茂人編『中国問題：キーワードで読み解く』東京大学出版会 2012年 177-202頁など参照。
- <sup>14</sup> Edgar Kiser, "Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from the State Policy Implementation" *Sociological Theory*, Vol.17, No.2 (July 1999), pp.146-170.
- <sup>15</sup> Susan P. Shapiro, "Agency Theory" *Annual Review of Sociology*, Vol.31, 2005, pp.263-284.
- <sup>16</sup> Tom Ginsburg, "Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes" Tom Ginsburg and Tamir Moustafa, eds., *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press 2008, pp.58-72.
- <sup>17</sup> Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press, 2003, pp.51-95.
- <sup>18</sup> James Fearon, "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes" *American Political Science Review*, Vol.88, No.3, Sept 1994, pp. 577-592.
- <sup>19</sup> Brian Lai and Dan Slater, "Institutions of the Offensive: Domestic Sources of Dispute Initiation in Authoritarian Regimes, 1950-1992" *American Journal of Political Science*, Vol.50, No.1, Jan. 2006, pp. 113-126.
- <sup>20</sup> Jessica Weeks, "Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve" *International Organization*, 62, Winter 2008, pp. 35-64.

- 21 ただし格差の存在が政府に対する不満に直結するわけではない。ホワイト (Martin King Whyte) は、サーベイをもとに、中国の都市住民は格差に対し比較的寛容であり、特に市場の競争の結果を受け入れる傾向があるが、他方で権力を利用した富の蓄積に対し不満を抱く傾向があることを明らかにした。Martin King Whyte, *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and distributive injustice in contemporary China*, Stanford: Stanford University Press, 2010, pp.181-183. 園田茂人は、民衆は収入格差に懸念を持つ一方で、一般的公平感において安定化の傾向がみられると論じた。園田茂人「社会的安定：『中国的特徴を持つ』格差社会の誕生？」毛里和子・園田茂人編前掲書 35-60 頁。
- 22 Andrew Nathan, “Authoritarian Resilience” *Journal of Democracy*, Vol.14, No.1, 2003, pp.6-17.
- 23 David Shambaugh, *China’s Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley,: University of California Press, 2008, pp.1-10.
- 24 Bruce Dickson, *Wealth into Power: The Communist Party’s Embrace of China’s Private Sector*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp.217-224.
- 25 Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy” *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, Mar., 1959, pp.69-105 およびパリントン・ムーア Jr.『独裁と民主政治の社会的起源 II』(宮崎隆次・森山茂徳・高橋直樹訳) 岩波書店 1987 年 (原著 *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press, 1966) 145-151 頁。
- 26 ただしこの「公共安全費」は治安維持のみならず、様々な項目を含んでおり、一部で言われるような警察支出のみだけではない。また国防費も研究開発費などを含んでいないため、単純な比較が難しい。Dennis J. Blasko, “Politics and the PLA: Securing Social Stability” *China Brief*, Vol.12, No.7, Mar.30, 2012, pp.5-8 参照。
- 27 「2010 年中央和地方予算執行與 2011 年予算草案報告」新華社 2011 年 3 月 17 日。
- 28 Baogang He and Mark E. Warren, “Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development” *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.2, 2011, pp.269-289.
- 29 角崎信也「中国の政治体制と『群體性事件』」鈴木隆・田中周編『転換期中国の政治と社会集団』国際書院 2013 年 209-245 頁。
- 30 Albert Keidel, “China’s Social Unrest: the Story Behind the Stories” Carnegie Endowment for International Peace, Sept. 12, 2006, [http://carnegieendowment.org/files/pb48\\_keidel\\_final.pdf](http://carnegieendowment.org/files/pb48_keidel_final.pdf) (accessed Mar.14, 2016); Thomas Lum, “Social Unrest in China” Congressional Research Service, May 8, 2006, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33416.pdf> (accessed Mar.14, 2016).
- 31 角崎信也「中国の政治体制と『群體性事件』」229-231 頁。
- 32 Jessica Chen Weiss, *Powerful Patriots: Nationalist Protest in China’s Foreign Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp.15-31.
- 33 Kevin J. O’Brien and Lianjiang Li, “Selective Policy Implementation in Rural China” *Comparative Politics*, Vol.31, No.2, Jan., 1999, pp.167-186.
- 34 中国共産党組織におけるイデオロギーの重要性については Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkley: University of California Press, 1966, pp.17-104 参照。
- 35 Maria Edin, “State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective” *The China Quarterly*, No.173, Mar., 2003, pp.35-52.
- 36 Kevin J. O’Brien and Lianjiang Li, *art. cit.*, pp.171-176; Joseph Fewsmith, *The Logic and Limits of Political Reform in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp.23-26.
- 37 Joseph Fewsmith, *Ibid*, pp.15-17; Maria Edin, *art. cit.* pp.45-50.
- 38 岩谷將・杉浦康之・山口信治「『革命の軍隊』の近代化」川島真編著『シリーズ日本の安全保障 第5巻チャイナ・リスク』岩波書店 2015 年 83-146 頁; Michael D. Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior” Phillip C. Saunders and Andrew Scobell eds., *PLA Influence on China’s National Security Policymaking*, Stanford: Stanford University Press, 2015, pp.141-165.
- 39 岩谷將・杉浦康之・山口信治前掲論文 132-134 頁。
- 40 Andrew Scobell, “China’s Evolving Civil-Military Relations: Creeping Guojiahua” Nan Li ed., *Chinese Civil-Military Relations: The Transformation of the People’s Liberation Army*, London and New York: Routledge, 2006, pp.25-39. 軍の変化および改革の方向性については Roger Cliff, *China’s Military Power: Assessing Current and Future Capabilities*, New York: Cambridge University Press, 2015 参照。
- 41 Phillip C. Saunders, “China’s Juggling Act: Balancing Stability and Territorial Claims” *Pac Net*, No. 33, Apr 29, 2014, <http://csis.org/publication/pacnet-33-chinas-juggling-act-balancing-stability-and-territorial-claims>. (accessed Mar.14, 2016)



- 42 Kenneth Lieberthal, *Governing China, 2nd edition*, W. W. Norton & Company, 2004, pp. 206-211.
- 43 *Ibid*, p.211.
- 44 中国の対外政策決定システムについては Alice Miller, “The PLA in the Party Leadership Decision-making System” Phillip C. Saunders and Andrew Scobell eds., *Op Cit.*, pp.58-83; Jean-Pierre Cabestan, “China’s Foreign-and Security-Policy Decision-Making Processes under Hu Jintao” *Journal of Current Chinese Affairs*, No.3, 2009, pp.63-97 を参照。また領導小組については、頼静萍『当代中国領導小組制度変遷與現代国家成長』江蘇人民出版社 2015 年; 周望「領導小組如何領導? : 对中央領導小組的一項整体性分析」『理論與改革』2015 年第 1 期 95-99 頁; 山口信治「中国の政策決定における領導小組の役割」『東亜』2016 年 2 月号 88-96 頁を参照。
- 45 集団領導制については林載桓「『集団領導制』は破綻したのか? -集団支配の制度化と習近平体制」『東亜』582 号, 2015 年 12 月号 94-101 頁; 胡鞍綱『中国集体領導制』中国人民大学出版社 2013 年; Susan L. Shirk, *The Logic of Economic Reform in China*, Berkeley, Los Angeles and Oxford: University of California Press, 1993, pp.70-91 参照。
- 46 リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス前掲書、92-94 頁。
- 47 頼静萍前掲書、175-177 頁。
- 48 中央国家安全委員会について現在までで最も整理された研究として You Ji, “China’s National Security Commission: Theory, Evolution and Operations” *Journal of Contemporary China*, Vol.25, No.98, pp.178-196.
- 49 中央军委办公厅发出通知要求全军和武警部队认真学习宣传贯彻党的十八届六中全会精神 新华网 2016 年 10 月 30 日。
- 50 忠实履行军委办公厅职责使命 解放军报 2016 年 4 月 28 日。
- 51 打造中国特色基本军事制度的现代版 国防参考 2016 年 5 月 16 日。
- 52 派的权威驻的有为 关于加强中央纪委派驻机构建设的意见概览 中国纪检监察报 2014 年 12 月 12 日。
- 53 发挥派的权威和驻的优势 中央纪委监察部网站 2015 年 9 月 14 日。
- 54 创新组织制度 实现全面派驻 中央纪委监察部网站 2015 年 8 月 24 日。
- 55 角崎信也「なぜ法治か：中国政治における第十八期四中全会の位相」『東亜』578 号、2015 年 8 月号、78-87 頁。
- 56 中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017 年）新華社 2013 年 11 月 27 日。
- 57 王岐山 坚持高标准 守住底线 推进全面从严治党制度创新 人民日报 2015 年 10 月 23 日。
- 58 习近平 《关于新形势下党内生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明 新华社 2016 年 11 月 2 日。
- 59 习近平 在党的十八届六中全会带二次全体会议上的讲话(节选) 共产党员网 2016 年 12 月 31 日。
- 60 栗战书 坚持维护党中央权威 人民日报 2016 年 11 月 15 日。
- 61 中央军委印发关于深化国防和军队改革期间加强军事法规制度建设的意见 人民日报 2016 年 6 月 2 日。
- 62 军委纪委举办派驻纪检组干部集中培训 中国军网 2016 年 5 月 5 日。
- 63 军委纪委驰而不息纠“四风”正风气 军委纪委会部署春节期间明查暗访工作 国防部网 2016 年 2 月 2 日。
- 64 军改后六个军兵种纪委书记获官方披露 财新网 2016 年 9 月 27 日
- 65 聚焦实战化训练发挥监督执纪保证作用 解放军报 2016 年 8 月 9 日。
- 66 军队政法委设置方案出台 北京青年报 2016 年 7 月 26 日。
- 67 习近平主席签署命令 解放军审计署划归中央军委建制 新华网 2014 年 11 月 6 日。
- 68 中央军委主席习近平签署命令 发布新修订的军队审计条例 2016 年 12 月 21 日。
- 69 「改革派雜誌「廢刊」：「最後の陣地陥落」失望の声」『毎日新聞』2016 年 7 月 22 日。
- 70 习近平 在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话 新华网 2016 年 4 月 25 日。
- 71 Shinji Yamaguchi, “Strategies of China’s Maritime Actors in the South China Sea: A Coordinated Plan under the Leadership of Xi Jinping?” *China Perspectives* No. 2016/3, pp.23-31.
- 72 习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话 新华网 2014 年 11 月 29 日。
- 73 习近平：加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业 新华社 2016 年 9 月 28 日。
- 74 习近平 《关于新形势下党内生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明
- 75 李慎明『蘇聯亡党亡国 20 年祭』社会科学出版社 2013 年。
- 76 中華人民共和國國務院新聞辦公室『中国武装力量的多樣化運用』2013 年 4 月。
- 77 王宜林 推进二次跨越实现科学发展 求是 9 期 2012 年 5 月。
- 78 Linda Jakobson, “China’s Unpredictable Maritime Security Actors” Lowy Institute, Dec.11, 2014
- 79 中国海监训练基地落户海军士官学校 中国海军 2012 年 12 月 7 日。
- 80 队伍培训：强素质塑形象的金钥匙 中国海洋报 2012 年 6 月 29 日。

- 81 国家海洋局与海南省政府召开座谈会 国家海洋局 2015 年 3 月 11 日。また翌 2016 年にも同様の座談会を開催している。国家海洋局与海南省政府召开座谈会 共同推动海南海洋事业发展再上新台阶 中国海洋报 2016 年 3 月 1 日。
- 82 刘赐贵会见中国海洋石油总公司董事长王宜林:加强深度合作推进海洋事业发展 国家海洋局 2014 年 2 月 11 日。王宏会见中国海洋石油总公司董事长杨华一行 深化合作推动海洋事业健康发展 国家海洋局 2015 年 5 月 12 日。
- 83 海军尽力东海维权演习模拟海监船遭他国碰撞 新京报 2012 年 10 月 19 日。
- 84 这一年国防动员系统的人大代表忙些啥? 中国军网 2016 年 2 月 29 日。
- 85 “Stirring up the South China Sea(I)” International Crisis Group, *Asia Report* No.223, April 23, 2012, p.25
- 86 “海洋石油 981”首钻成功 “流动国土”开启南海 “挖”时代 国际金融报 2012 年 05 月 14 日。
- 87 王宜林 海洋石油工业主推海洋强国建设 人民日报 2012 年 12 月 25 日。
- 88 刘赐贵在中央党校做专题报告 中国海洋报 2014 年 4 月 14 日。
- 89 我国海洋能源问题与对策 中国海洋报 2014 年 2 月 25 日。
- 90 Erica Downs, “Business and politics in the South China Sea: Explaining HYSY981’s foray into disputed waters”, *China Brief*, Vol.14, No.12, July 19, 2014.
- 91 「中国指導部、年初決断か：南シナ海権益獲得狙う」『朝日新聞』2014 年 5 月 29 日。
- 92 “China Plans Artificial Island in Disputed Spratlys Chain in South China Sea” South China Morning Post, June 7, 2014.
- 93 “China Goes All Out with Major Island Building Project in Spratlys” IHS Jane’s Defence Weekly, June 20, 2014.
- 94 Andrew S. Erickson and Austin Strange, “Pandora’s Sandbox: China’s Island-Building Strategy in the South China Sea”, *Foreign Affairs Snapshot*, July 13, 2014.
- 95 「習近平批准南中国海填海」『漢和防務評論』2014 年 10 号、p.39。
- 96 “PLA Land Reclamation in South China Sea Could Threaten Taiping” *Want China Times*, Oct.16, 2014.
- 97 中国军队积极参与援助西非国家抗击埃博拉 国防部网 2014 年 10 月 30 日。
- 98 中国网 2014 年 10 月 30 日
- 99 中国在南沙赤瓜礁进行填海扩建军舰维护 台海网 2014 年 5 月 3 日。
- 100 公司顺利完成：南海重要工程 江苏太平洋橡胶股份有限公司 2014 年 9 月 15 日。
- 101 上海交大自主研发天鲸号 上海交通大学 2014 年 9 月 29 日。
- 102 “China Goes All Out with Major Island Building Project in Spratlys” IHS Jane’s Defence Weekly, June 20, 2014.
- 103 军民联防助手蓝色海景 中国广播网 2013 年 5 月 23 日。
- 104 三沙举行海上综合行政执法联演提升管控能力 人民网 2015 年 1 月 6 日。
- 105 我们有信心维护好国家海洋利益 中国海洋报 2015 年 3 月 16 日。
- 106 罗保铭：深入学习习近平同志考察海南重要讲话精神 人民日报 2013 年 8 月 30 日。
- 107 习近平：加快国际旅游岛建设谱写美丽中国海南篇 新华网 2013 年 4 月 10 日。
- 108 罗保铭：深入学习习近平同志考察海南重要讲话精神 人民日报 2013 年 8 月 30 日。
- 109 三沙市举行海上民兵民兵连授旗仪式 中央人民政府网 2013 年 7 月 23 日
- 110 三沙政权建设大事记:组建三沙海上民兵连 海南日报 2014 年 7 月 29 日。
- 111 南海四岛成立基层军事组织 信报 2015 年 1 月 7 日。
- 112 中国建南海军民情报网:修数十座民兵哨所瞭望塔 新浪 2015 年 7 月 6 日。
- 113 信息化民兵哨所落户南海岛礁 解放军报 2015 年 7 月 30 日。



## 第8章 中国指導部の国際情勢認識の変容と政策 —「世界金融危機」と「リバランス」の影響を中心として—

角崎 信也

### はじめに

国家の対外政策は、その国家を取り巻く国際環境やその国家が内包する国内情勢によって規定される。ただし、そうした環境や情勢の客観的な在りようそのものが直接的に、国家の対外政策を決定づけるのではない。むしろ重要なのは、国家のリーダーが、彼らの置かれている国際環境や国内情勢を主観的にどのように認識 (perceive) するかということである。「一国の対外政策は、政策決定者が自国をとりまく国際的環境、国内的要求等に関して有するイメージに対する反応として把握することができる」という岡部達味の指摘は<sup>1</sup>、国家と時代を問わず、対外政策の分析において適用可能なものであろうし、同様のことは国家の国内政策の分析についてもいえるだろう。

こうした理解に基づき、本稿では、現在の中国指導部が、中国が置かれている国際環境をいかに認識しているかを、とりわけ2008年後半の「世界金融危機」と、米国のオバマ政権が示したアジア太平洋への「リバランス」政策の影響に着目し、明らかにする<sup>2</sup>。これを通じ、中国の指導部が、とりわけ胡錦濤政権後半期より実施してきた極めて積極的な対外政策の動因を明らかにし、かつその展望を描くための視座を獲得することが、本稿の目的である<sup>3</sup>。

以下、第1節では、先行研究に依拠しつつ、中国が国際情勢を認識する際の基本的な枠組みを整理する。第2節では、世界金融危機を受けて、当時の胡錦濤政権の国際情勢認識がいかに変化し、それがどのような政策に帰結したかを明らかにする。続く第3節では、米国の「リバランス」政策が、習近平政権の国際情勢認識にどのような影響を与え、それがどのような政策を惹起したのかを分析する。最後に、習近平政権の対外政策の特徴を整理し、その展望を描く。

### 1. 中国の「国際政治観」

いうまでもなく、同じ国際情勢に直面したすべての国家が、同じ対外政策を採用するわけではない。その理由の一つは、そうした情勢の変化を認識するための枠組み(フレーム)が、各国家(ないし指導者)によって異なるからである。この点、岡部は、国際関係を規定する要素に対する比較的一貫した認識の枠組みのことを「国際政治観」と呼び、ある特

定の時期における国際関係の動向に関する認識を意味する「国際情勢認識」と区別している<sup>4</sup>。では、中国の対外政策に通底する基本的な認識枠組みとは何か。岡部や山口信治の先行研究に依拠して整理すれば、中国外交における一貫した「国際政治観」は、以下の諸点に纏められよう。

第一に、中国は、国際社会の秩序はパワーの対比によって決定されると考えており、強大なパワーを持つ一国ないし国家連合が、国際秩序の全体の在り様を規定する能力と権限を有すると考えている<sup>5</sup>。それ故に中国は、そうした超大国が、中国の生存と発展の空間に影響を及ぼすのを防ぐことを、外交戦略上第一義的に重視してきた。例えば、1970年代に毛沢東が提唱した「一条線、一大片」戦略は、米国、日本、パキスタン、イラン、トルコ、欧州等のほぼ同じ緯度に位置する諸国家ないし地域（一条線）と、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの発展途上国諸国（一大片）と団結することで、当時最も強大なパワーを有すると目されていたソ連の脅威に対抗しようとするものであった。1990年代、東欧とソ連の相次ぐ社会主義政権の崩壊と湾岸戦争を経て、国際社会に占める米国の圧倒的なパワーが明らかになって以後、中国は「国際政治経済新秩序」を提唱し、とりわけアジア諸国との協力を進めることで、国際秩序の「多極化」を推進し、米国の影響力を相対化することを試みてきた<sup>6</sup>。また、後述するように、米国のアジア太平洋「リバランス」に対し、即座に覇権国と新興大国間の直接対決を予見し、それを回避するために「新型大国関係」を提唱したことにも、中国のこうした「国際政治観」は強く反映されている。

第二に、中国は、国際社会におけるパワー構造を、グローバルな視点と地政学的な視点の両面から捉えており、とりわけ後者を非常に重視している<sup>7</sup>。1990年代の「国際政治経済新秩序」形成構想は、米国が圧倒的なパワーを誇るグローバルな領域で新たな秩序を樹立する能力はなくとも、アジア地域の諸国と「平和共存5原則」を共有した秩序を構築し、そこに自らの生存が保障される空間を見出そうとするものであった<sup>8</sup>。1990年代末から2000年代初めにかけて提唱された「新安全保障観」の「実践」として進められたアジア諸国との協力メカニズム（上海協力機構等）の構築は、「米国主導の『封じ込め』を回避し、周辺地域に支持基盤や活動空間を確保すること」をその目的の一つにしていた<sup>9</sup>。また、「リバランス」政策を受けて提唱された「一帯一路」構想や「アジア新安全保障観」にも、地政学を重視する中国の伝統的な外交姿勢が顕著に表れている。

第三に、中国は、とりわけソ連・東欧諸国における社会主義政権の崩壊と「天安門事件」を目にして以降<sup>10</sup>、唯一の社会主義大国となった中国に対する、資本主義諸国によるイデオロギー的攻勢と、それが内部の矛盾と結びつくことによって体制が転覆する可能性（「和平演変」）を、安全保障上の最大の脅威として認識している<sup>11</sup>。鄧小平によって提唱され、

その後中国の外交原則として定着した「韜光養晦」とは、社会主義的諸国の先頭に立ってイデオロギー対立を先鋭化させることで、ソ連や東欧の政権を「崩壊させた」西側の「和平演変」策の矢面に立つことを回避しようとするものである<sup>12</sup>。言い換えれば、中国が「能力を隠す」ことの目的は本来、純軍事的な意味における安全保障上の脅威を逸らすこと（＝「軍事安全」）にあるのではなく、外部勢力と結びついた国内勢力によって共産党政権が内部から崩壊する危険を回避すること（＝「政治安全」）にある。また、中国の示す外交理念の多くが、「平和共存5原則」に基礎を置いたものであるのは、「西側」諸国による政治体制、経済システム、思想・価値観に対する「内政干渉」を、何より警戒しているからである<sup>13</sup>。

以上の三つの国際政治に対する観念は、毛沢東時代から現在に至るまで、基本的に変化してはいない。では、こうした観念上のフレームないしフィルターを通したときに、世界金融危機（2008）と、米国のアジア太平洋への「リバランス」（2011）は、中国をめぐる国際環境をどのように変化させたものとして認識されたのか。

## 2. 「世界金融危機」と胡錦濤政権の国際情勢認識

2008年後半に発生した世界金融危機は、中国の国内・対外政策を大きく転換させる重要な要因となった。ただし指導者の金融危機に対する認識は、極めて両義的なものであったといえる。

巷間指摘されている通り、中国は、外需の急速な減退に対し、地方政府を主体とした4兆元の景気刺激策を実施することにより経済の「V字回復」を達成した。だがその結果、すでに悪化していた投資効率はさらに低下し、同時に地方政府の債務が危険な水域まで引き上げられることになった。このことは、中国が、外需と投資という経済成長を牽引してきた二つの推進力を同時に失うことを意味したといえる。こうした状況を受け、胡錦濤は、2009年の経済工作会議において、以下のことを述べている。

「今回の国際金融危機は、我が国の経済発展方式を転換する問題をさらに顕在化させた。国際金融危機が我が国の経済にもたらした衝突は、表面上は経済成長の速度に対する衝突だが、実質上は経済発展方式に対する衝突である。国際・国内経済情勢を総合的に見るに、経済発展方式を転換することにもはや一刻の猶予も無い」<sup>14</sup>。

すなわち、金融危機の発生は、中国の指導者にとって、従来型の粗放的な経済発展方式を続けることのできる猶予期間が大幅に短縮されたことを意味したのであり、その結果明らかに、指導者たちの国内経済・社会情勢に対する危機意識は強化されることになった。

### (1) 国際社会のパワー構造に対する認識

一方、国際情勢については、中国の指導者たちは、むしろ積極的ないし拡張的な対外政策を展開するための機会を見出すことになったといえる。世界のどの大国よりも早く「V字回復」を果たした中国の指導者や研究者たちは、このとき明らかに、金融危機の発端となった米国経済が衰退傾向にあり、代わって自国の国際社会におけるプレゼンスが急速に増していく傾向を見て取っていた。例えば清華大学の閻学通は、2010年当時、「金融危機は我が国の経済にこれほど大きな打撃を与えたにもかかわらず、同時にもたらした結果とは何か？ それはすなわち、我が国の国際的地位が上昇したということである」と述べ、「今回の金融危機によってさらに顕著になった」傾向として、「我々の国際環境はすでに、他人が何をするかによってその良し悪しが決まるものではなく、我々が何をするかによって決まるものになっている」との認識を示している<sup>15</sup>。閻ほど直接的な表現は使わずとも、1990年代の初めに東欧とソ連の相次ぐ社会主義政権の崩壊と湾岸戦争を経て明らかになった、米国が圧倒的パワーを占有する「一超多強」のパワー構造はいよいよ終焉に向かい、その「再構築」が始まっているという認識は広く共有されていたといえる<sup>16</sup>。中国にとってこのことは、「韜光養晦、有所作為（能力を隠し、出来ることをする）」の外交原則を堅持させてきた背景が、大きく揺らいだことを意味した。事実このころより、「韜光養晦、有所作為」を保持すべきかどうかをめぐる議論が広く行なわれることになった<sup>17</sup>。

金融危機から約1年後の2009年7月に開催された第11回駐外使節会議において、胡錦濤は、「国際的なパワーの対比に重大な変化が生じ、世界の多極化の見通しがさらに明朗になった」ことを指摘した<sup>18</sup>。その上で、胡錦濤政権が示したポスト金融危機における外交上の戦略方針は、「堅持韜光養晦、積極有所作為（韜光養晦を堅持し、積極的にできることをする）」であった<sup>19</sup>。胡錦濤政権をして、「韜光養晦」を「堅持」せしめた背景にあるのは、おそらく、現時点において依然自国は「世界最大の発展途上国」にすぎず、とりわけ軍事力の面では依然米国との間で大きな格差があるという事実であり、その格差は短期的に埋められるものではないという認識である<sup>20</sup>。「堅持」を強調することによって米国主導の国際秩序に正面から対抗すべきとする一部の強硬な論調を静める必要があったものと考えられよう。

### (2) 地政学的情勢に対する認識

他方、中国の指導者や専門家は、グローバルな領域におけるパワー・シフトに先んじて、アジア周辺地域における米国の影響力が退行し、中国がそれにとって代わる趨勢を見て取っていた。この頃的情勢について、例えば中国社会科学院国際研究学部課題組は、「発展

の趨勢から見ると、米国の我が国周辺地域における行動能力は緩やかに下降していき、我が国のこの地域における地位と行動能力は少しずつ上昇していくだろう」との結論を下している<sup>21</sup>。また社会科学院米国研究所研究員の周琪・沈鵬は、2010年当時、「現在米国の国内が置かれている状況から見ると、米国は中国に対抗する政策を採用する能力を持たない」として、オバマ政府は「再度対中封じ込め政策を選択することも困難である」と論じていた<sup>22</sup>。このような情勢認識からすれば、「韜光養晦」の原則に基づく抑制的な外交を、アジア地域において継続する必要性はすでに大きくはない。事実、北京大学の王緝思は、反日気運の高まっていた頃の日本に向けた発言とはいえ、「韜光養晦は米国に対する場合に限られる」ことを明言している<sup>23</sup>。

したがって、前記の第11回駐外使節会議におけるこの対外政策上の原則の調整は、対米関係においては「堅持韜光養晦」を貫く一方で、周辺外交についてはより「積極有所作為」に重きを置いた政策を展開していく意志を明らかにしたものであったと見て良いだろう。胡錦濤は、「積極有所作為」を説明する中で、「さらに積極的に我が国の核心利益と重要利益に関係する国際的・地域的なホット・ 이슈の解決を推進」することを要求している。これは、鄧小平が80年代に「韜光養晦」の原則に基づいて確立した、周辺の領土をめぐる「係争を棚上げし、共同で開発する」という方針から、中国が外へ一歩踏み出したことを意味すると見て良い。事実、同会議において胡錦濤は、「全面的に国家利益を維持する」ため、「我国の領土主権と海洋権益を適切に維持しなければならない」ことを言明している<sup>24</sup>。すなわち、金融危機を経て中国が強化した、周辺の国際環境を自ら「構築」する能力に対する自信は、中国が抱える海洋や領土をめぐるイシューにおいても、より積極的かつ実際の行動を採用すべきとする強い動機を引き出したのであった。

実際に中国は、その後領土をめぐる争議において、その現状を力を用いて変更するための極めて積極的（ないし挑発的）な対外行動を次々に実行している。それには例えば、南シナ海公海上を航行中であった米国海軍の海洋調査船インペッカブルを中国の艦船が取り囲み、その進路を妨害したこと（2009年3月）、農業部漁業局所属の監視船（漁政）をマレーシアが支配するスワロー礁に接近させたこと（2010年4月）、国家海洋局所属の監視船（海監）が、ベトナムの資源調査船の探査ケーブルを切断したこと（2011年5月）等が含まれよう<sup>25</sup>。日本との間では、2010年9月に、尖閣諸島周辺の海域において、中国の漁船が海上保安庁の巡視艇に体当たりする事件が発生している<sup>26</sup>。中国はさらに、これに抗議した日本に対し事実上の報復措置を採った。こうしたいわゆる「アサーティブ（強硬的自己主張）」な対外行動は、世界金融危機を受けた国際情勢認識の変化がもたらした一つの帰結であったと見て良いだろう。



### (3) 政治・イデオロギー的情勢に対する認識

もう一つ、世界金融危機後における情勢認識の変化として、パワー・シフトが顕著になるに伴って西側諸国の中国に対する「和平演変」の画策が強化されているという認識が強化されたことも、注目に値しよう。例えば周永康（中国共産党中央政治局常務委員、中国共産党中央政法委員会書記）は、2010年6月の会議において、「世界構造の変化から見るに、我が国が少しずつ発展し強大になるにともない、国際敵対勢力は自身の戦略的考慮から、繁栄した、統一された、強大な社会主義中国を目にしたがらず、…我が国に対して八方手を尽くして西化、分化の戦略を実施し、中国共産党の領導を覆し、我が国の社会主義制度を転覆させようとしている」と述べている<sup>27</sup>。すなわち、中国は、世界金融危機を経て、自身の予てからの主張を実行し、実現するための空間が広がったことと同時に、イデオロギーを異にする諸外国からの「政治的」な圧力が強化されていることに対する危機感を認識したといえる。

しかし、すでに前記したように、こうした「和平演変」に対する危機意識は、1990年代初期のように、少なくともアジア地域における「韜光養晦」外交に帰結することはなかった。最大の変化は、いうまでもなく、90年代に比して、アジア地域における中国のパワーと影響力が、著しく増大していたことである。中国に対し経済的に深く依存しているか、あるいは「総合国力」<sup>28</sup>において中国に大きく劣っているアジア周辺諸国に対する強硬的外交は、米中関係が安定的に維持されている限りにおいて、中国の経済発展に必要な平和的国際環境を根本的に変え得るものとは認識されなかったと考えられる。

とはいえ、主として米国から来る対中圧力に対抗する上で、アジア地域を一つの基盤と見なしてきた中国にとって、周辺諸国と良好な関係を維持することの必要性が減少したわけではなかった。結果として中国は、アジア周辺諸国に対し、強硬的な外交と、協調的な外交をほぼ同時に展開するという、客観的には矛盾を孕んだ対外姿勢を示していくことになる。

では、「和平演変」の圧力に対し、中国の指導部は、「韜光養晦」の代わりに、いかにして対処しようとしたのか。一つは、党内部の団結と力量を強化することである。2009年9月に開催された中国共産党第17期中央委員会第4回全体会議（17期4中全会）は、「新情勢下における党の建設を強化し改善することに関する若干の重大問題に関する決定」を採択している。ここで、党中央の公式文書のタイトルにおそらく初めて用いられ、その後習近平政権下においてたびたびキーワードとして用いられる「新情勢（新形勢）」という言葉は、指導者の誰もその定義を明確に示してはいないが、おそらく世界金融危機後の国際情

勢の変化（パワー構造の変化と対中圧力の増大）と国内情勢の変化（経済発展パターンの転換の加速化と社会の不安定化）を指す<sup>29</sup>。この会議で胡錦濤は「党が直面している執政の試練、改革開放の試練、市場経済の試練、外部環境の試練は長期的で、複雑で、厳しいものであり、党が党を管理し、党を厳格に統治する任務は過去のいかなる時期よりも重く、緊迫している」との認識を明らかにしている<sup>30</sup>。以後、習近平政権下の現在に至るまで、党の建設、とりわけ党を厳格に統治すること（「従厳治党」）が極めて重視され、そのための施策が次々に実施されることになるが、その画期の一つは明らかに、世界金融危機にあったといえるだろう。

もう一つの手段は、自国の社会経済体制の価値を、諸外国に広く認知させることによって、ソ連崩壊以後支配的となった「自由」、「民主」、「人権」といった西側的な価値観を相対化させることである。そのために中国はどうやら、すでに増大した自国の「総合国力」を活用して、グローバル・ガバナンスの領域において積極的かつ主動的な役割を果たすことによって、国際言説空間におけるパワー（「話語権」）を強化しようとしている<sup>31</sup>。中国が近年、経済、金融、環境等の分野においてグローバル・ガバナンスに積極的に関与していること背景には、中国が獲得した大きな経済的なパワーを、国家としてのソフト・パワーの強化に転化し、国際社会の言説空間においても主動的地位を獲得し、以て体制の安定を図るねらいがあると考えられよう。

### 3. 「リバランス」と習近平政権の国際情勢認識

前節で見てきたように、世界金融危機は、中国の指導者をして、国際秩序を構築し、コントロールする米国のパワーが衰退し、代わって中国の影響力が増大していく趨勢を、とりわけアジア地域について知覚せしめた。そうした国際情勢認識の変化は、その一つの帰結として、アジア周辺諸国に対する「アサーティブ」な対外行動を引き出すことになった。だが、おそらく中国が当初想定していた以上に、米国はアジアの海域で発生した事件や諸争議に対し、積極的に介入する姿勢を示し続けた。2010年7月に開催されたASEAN地域フォーラム（ARF）に出席したクリントン国務長官（当時）は、南シナ海における航行の自由が米国の国益であることを表明すると、中国はこの演説を、米国の南シナ海の領土紛争をめぐる政策が、「中立」から東南アジアへの「肩入れ」ないし「関与」へ転換した分水嶺と見なした。また、2010年9月に尖閣諸島沖で発生した漁船衝突事件を受けて、クリントンは、尖閣諸島が日米安全保障条約第5条の「適用範囲」であることを明言した。

このような情勢を受けて、中国は、対外的に強硬な政策を続けることを躊躇した。領土に関わる争議に対し強硬的な自己主張を継続することによって、中国の発展にとって依然

として不可欠である平和的国際環境が脅かされる事態になるなら、それを避けねばならなかった。2011年初旬に、戴秉国外交部部長は「平和的発展の道を歩むことを堅持する」と題した論文を発表し、「韜光養晦、有所作為」を提起した鄧小平の意図が、「平和的発展の道」の思想と一致していることを表明した。さらに、同年9月に国務院は『中国の平和的発展』と題した政府白書を刊行し、領土と海洋権益をめぐる隣国との紛争の処理に関する「係争を棚上げし、共同で開発する」という鄧小平以来の方針を中国が依然保持していることを示した<sup>32</sup>。これらは、中国の対外姿勢が、「平和的発展」の路線が提唱された2000年代初めの柔軟路線に一定程度回帰することを、内外に示唆するものであった。

オバマ政権が、米国の戦略的な軸心を、アジア太平洋へと移し、同地域への経済的、軍事的資源の投入を強化する方針を明確に表明した（2011年10月～12年1月）のは、まさに中国外交がこのような局面にあった頃である。結論からいえば、この「リバランス」政策は、少なくともその直截的な反応としては、中国の対外姿勢をさらに柔軟化させる結果をもたらしてはいない。実態からみれば、中国の対外政策はその積極性と強硬性をむしろ増しているようにも見える。では、「リバランス」はなぜこのような反応を招いたのか。中国の指導部は「リバランス」をいかに認識したのか。

### (1) 国際社会のパワー構造に対する認識

2012年度の『中国国家安全概覧』は、「2012年の中国国家安全保障情勢は2001年以来最も厳しい1年であった」と表現した<sup>33</sup>。2001年は、米国で“9.11”同時多発テロ事件が発生した年である。中国にとって9.11は、米国の戦略的重点が「対テロ」に移ったことで、中国をとりまく安全保障上の圧力が大きく緩和された事件であった<sup>34</sup>。2012年は、中国の安全保障環境がそれ以来最も大きな圧力にさらされた年であると知覚された。その翌年、2013年11月の中国共産党第18期3中全会において設立が決定された国家安全委員会<sup>35</sup>について説明する中で、習近平（中国共産党中央委員会総書記）は、「現在、我が国は、対外的に国家の主権、安全、発展利益を維持し、対内的に政治安全と社会安定を維持しなければならないという二重の圧力に直面しており、各種の予見可能なリスク要素と予見困難なリスク要素が顕著に増加している」との認識を明らかにした<sup>36</sup>。

こうした厳しい情勢認識の直接的な背景の一つは、「リバランス」である<sup>37</sup>。中国は、米国のこうした戦略的「軸心移動」を、中国の発展と拡張を抑止することで、中国が米国の覇権を脅かすようになることを未然に防ごうとする戦略と見なした<sup>38</sup>。朱峰（北京大学国際戦略研究中心副主任）の言葉を借りれば、中国にとって米国の「リバランス戦略」は、「米国が、中国からの挑戦に対し防備し、中国の戦略利益の拡張を抑止し、東アジア国家

が、彼らのいうところの中国から受ける“被害”に抵抗できるよう支援することを、対中政策の主要な戦略目標とした」ことを意味した<sup>39</sup>。概括するに、「リバランス」を受けて中国は、米国とその同盟国を中心とする諸外国の対中圧力が増大していることを、よりはっきりと認識したといえる。しかしこの圧力の増大は、中国の行動を抑制する方向には、(少なくとも短期的には)働かなかった。それはおそらく、米国が「リバランス」を採用した背景に対する中国の指導者や戦略家の捉え方に関係している。

例えば、『国家安全概覧』によれば、米国の「アジアへの回帰」を最大の要素とする国際システムの対中圧力の増加は、「中国の台頭…とりわけ国際金融危機の影響により、中国の台頭のリズムが“速められた”」ことに直接起因するものであり<sup>40</sup>、それゆえ、「中国の力量が、米国を主とする西側諸国をして“打倒困難”と認識せしめる水準まで強大になる」そのときまで、その圧力を回避することは不可能であるという<sup>41</sup>。つまり、中国の指導者や戦略家の多くが見るところ、米国を含む諸外国が、中国の発展を抑圧するための政策を講じているのは、中国の対外行動が「アサーティブ」であるかどうかに関係なく、中国の台頭そのものを許容できないからに他ならなかった<sup>42</sup>。

中国の多くの識者をして、このように認識させた要因の一つは、「リバランス」が表明されたタイミングにあるだろう。前述の通り、2010年末から11年末頃、中国はその対外行動の重点を、一時的に、「有所作為」よりは「韜光養晦」の方へ寄せていた。「リバランス」は、中国が対外行動を柔軟化させていたまさにその時期に表明されたことにより、米国の対中圧力強化の動因が、中国の行動ではなく中国の台頭そのものにあることを「証明」する形になったと考えられる。そうだとすれば、外交部主導の「平和的發展」への回帰は、米国の中国台頭に対する認識に関する誤解に基づくもので、戦略上のいわば失敗であった。清華大学の趙可金は、「国内外の連携が日増しに密接になる複雑な情勢に直面し、中国が戦略上躊躇したことは、米国に乗じる機会を付与した」との評価を下している<sup>43</sup>。

こうした認識は、中国にとって「韜光養晦」を継続することの意味をさらに小さくした<sup>44</sup>。「韜光養晦」とは、中国が潜在的に有しているパワーの大きさを、抑制的な対外行動によって隠すことで、諸外国の中国に対する圧力を緩和しようとする戦略である。だが、中国のパワーの大きさがもはや隠しようもないほど明らかであり、かつそのパワー自体に対する諸外国の懸念が増大している状況下において、「韜光養晦」を強調し、行動を幾分調整したところで、対中圧力を緩和する効果を得ることは難しい<sup>45</sup>。この結果として、「リバランス」は、少なくとも短期的には、中国の「韜光養晦」からの離脱をさらに促進するものになったと考えられる。

むしろ、「リバランス」は単に、中国の対外政策のさらなる強硬化を結果したのではな

い。グローバルな領域において、依然、米国と直接対峙する実力を備えていないという認識に変化がない以上、対米関係については、協調的な対外姿勢の継続が求められたといえる。前記のように、党の指導部や多くの研究者は、「リバランス」を、2008年以降の世界金融危機を経て、米国の衰退と中国の台頭が顕著な趨勢として表れた結果、中国が近い将来米国の覇権に挑戦することが明らかになったことを受けてなされた戦略的転換と捉えていた<sup>46</sup>。このような認識の根底にあるのは、新興大国が勃興する際、それを防ごうとする既存大国の間で衝突が生じ、しばしば大規模な戦争につながるという「パワー・トランジション」論である<sup>47</sup>。習近平政権が、オバマ政権に対し「新型大国関係」の構築を積極的に呼びかけたのは、こうした事態を回避することが急務と認識されたからである<sup>48</sup>。

## (2) 地政学的情勢に対する認識

ただし、アジア周辺地域において中国は、「リバランス」以後、さらに「積極有所作為」の姿勢を明らかにした対外政策を展開していくことになる。スカボロー礁をめぐるフィリピンとの対立とその実効支配（2012年4月～6月）、日本政府による尖閣諸島購入以後の激しい対日批判（2012年9月）、ベトナムの海底調査ケーブルの2度目の切断（2012年12月）、東シナ海における防空識別圏（ADIZ）設置の宣言（2013年11月）、パラセル諸島（西沙諸島）付近への石油採掘リグの設置（2014年5月）、および2013年後半ごろより本格化したとみられる南沙諸島の環礁の埋め立て等々に、それは表れている。

中国が、「リバランス」による東アジア諸外国による対中圧力の強化を知覚しつつも、海洋における強硬的姿勢を継続したのは、「韜光養晦」の意義がさらに低下したこと以外に、以下のような情勢認識によるだろう。

第一に、中国は、領土をめぐる係争において、抑制的な行動をとることのメリットよりも、コストの方をよりはっきりと認識するようになったといえる。この時期、例えば2012年4月に、スカボロー礁近海で操業中の中国漁船をフィリピン海軍が拿捕しようとしたこと、同6月にベトナムが「海洋法」を採択し、西沙諸島および南沙諸島がベトナムの主権範囲に含まれることを明記したこと、および9月に日本が尖閣諸島の「国有化」を実施したこと等の事件が相次いだことについて、中国は大きな懸念を抱いていた<sup>49</sup>。

周方銀に依拠すれば、周辺諸国のこうした行動は、第一に、中国の台頭はもはや止めようがなく、中国は遅かれ早かれアジア地域における主動的地位を獲得するのであるから、そうなる以前のこの「相対的脆弱期」を利用して、領土をめぐる権益を確保することを急がねばならないという切迫感に、そして第二に、そうした切迫感を実際の政策として比較的強硬に実行していくための絶好の機会が、米国のリバランス政策によって付与されたこ

とに起因する<sup>50</sup>。

周辺諸国がこのような認識に基づいて行動しているのであれば、これに対し中国が妥協的な対外政策を採れば、中国に対して挑発的な行動をとることのリスクとコストの低下を認識させることによって、むしろ中国の主権は損なわれることになる<sup>51</sup>。再度周方銀に依拠すれば、「米国のアジア太平洋への回帰と、世界主要大国のアジア太平洋戦略の大きな調整が行われている背景の下で、穏健な政策を採用することは、米国が低コストでその東アジア地域における安全保障上の影響力を維持することを容易にし、その他の国家が安全保障政策上積極的な政策に出るにあたって顧慮する必要を小さくする」結果を招くのみと考えられた<sup>52</sup>。劉躍進の『『韜光養晦』、『係争棚上げ』等の良好な願望と互惠戦略が他国によって死角に追い込まれた際、中国政府は重点を『有所作為』におかなければならない』との指摘も、同様の情勢認識に基づくものである<sup>53</sup>。これらの発言の背景にはおそらく、「韜光養晦」、「係争棚上げ」を改めて強調した 2010 年末～2011 年末ごろまでの「躊躇期」が、むしろ中国周辺の戦略的環境を悪化させたという反省があるだろう。いずれにしても、「リバランス」は、中国の周辺情勢に対する以上のような認識を引き出すことによって、その強硬な対外政策の継続ないし強化を、その短期的な帰結として招いたと考えられる。

もう一つ、中国の積極的ないし挑発的な周辺外交の重要な動因を成しているのは、国際社会における自身の影響力が強化されていること、とりわけアジア周辺地域の国際環境を、自ら積極的に構築していく能力に対する自信である<sup>54</sup>。

前記のように、2002 年当時の国際環境（と国内情勢）について、当時の江沢民総書記をして、中国が発展のための「戦略的好機」にあると判断せしめた最大の背景は、「9.11」によって、米国の戦略的重点が「対テロ」に移ったことで、中国をとりまく安全保障上の圧力が大きく緩和されたことにある<sup>55</sup>。そうだとすれば、「リバランス」は、“9.11”によって外部から偶然的に与えられた「好機」の終焉を意味したはずである。それはすなわち、米国の戦略的関心が再び中国に向けられ、さらに強化されたことを意味するものであったからである。2012 年 11 月の中国共産党第 18 回全国代表大会において胡錦濤が、「戦略的好機」の「内包と条件の変化」に言及したのは<sup>56</sup>、こうした国際情勢の変化を受けてのことであった。この「内包 (connotation)」の変化について人民大学の李景治は、想定しうる「戦略的好機」の状態を、「安定状態」、「準安定状態」、「不安定状態」の三つに区分したうえで、現状を「準安定状態」と位置付けた<sup>57</sup>。だが、「内包」の変化以上に注目すべきは、米国の「リバランス」にもかかわらず、中国が「戦略的好機」にあるという情勢判断は依然放棄されてはいないということである<sup>58</sup>。2014 年 11 月に開かれた中央外事工作会議において習近平は、「総合的に判断して、我が国の発展は依然として大いに為すところがある重要な戦

略的好機に置かれている」と発言している<sup>59</sup>。

では、いかなる要素が、現在の中国の指導者の「戦略的好機」認識を持続させているのか。中国国際問題研究所学術委員会主任の徐堅は、中国が依然として発展の「戦略的好機」にあることの理由の一つに、「中国の国際競争へ参与する能力と協力する能力は大いに増強されており、自身の発展のために有利な外部環境を造り出すための空間は不断に拡大している」ことを挙げている。ここから示唆されるのは、中国に「戦略的好機」を与える外部要素が減少した代わりに、それを維持・構築するための中国自身のパワーが増大しているがゆえに、「戦略的好機」は持続する、という認識である。再び徐堅の言葉を借りれば、「中国の戦略的好機の生成条件は、相対的安定型・自生型を主とした状態から…相対的脆弱型へ、また、それを積極的に構築する能力へより依拠したものへと転換している」のである<sup>60</sup>。ここに明らかなように、自国にとって有利な国際環境を、諸外国から与えられるのではなく、自ら構築していく能力を獲得したという中国の自信は、少なくとも周辺地域環境についていえば、「リバランス」を経ても、根本的に損なわれることはなかったのである<sup>61</sup>。

### (3) 政治・イデオロギー的情勢に対する認識

「リバランス」が中国指導部の情勢認識にもたらした影響として、もう一つ、諸外国の中国に対するイデオロギー的攻勢、つまり「和平演変」に対する危機感を増大させたことも挙げられよう。例えば、中国国際経済交流中心の任海平と王天龍は、米国の東アジアへの軸心移動と関連付けて、諸外国が「とくに“和平演変”を通して、現在世界最大の社会主義国家たる中国を抑制しようとしている」ことを強調した上で、「米国などの国が我が国にもたらしている最大の圧力は、やはり政治安全問題である」と論じている<sup>62</sup>。また人民解放軍軍事科学院軍事戦略部の閔文虎も、米国の「リバランス」戦略を論じる論文の中で、「米国は、日増しに強盛になる中国を、米国の現実利益に対する脅威としてだけでなく、将来的な敵として見ており、八方手を尽くして台頭している中国を抑え止め、『西化（西洋化）』、『分化（分裂化）』しなければならないと考えている」と指摘している<sup>63</sup>。つまり、中国にとって「リバランス」はおそらく、中国のとりわけ海洋における安全保障上の危機意識を増幅させただけでなく、共産党体制が諸外国による煽動工作によって内部から崩壊する危険を、よりはっきりと知覚させたと考えられる。

このことは、2014年4月15日に開催された中央国家安全委員会第1回会議において提起された、「総体的国家安全保障観」に如実に反映されている<sup>64</sup>。この極めて包括的な安全保障概念に含まれる11の領域の内、先頭に配置されているのは、「国土安全」でも、「軍事安全」でも、「経済安全」でもなく、「政治安全」であった。習近平は、「総体的国家安全保

障観」を堅持することを説明する中で、この「政治安全」を「根本」であると表現している<sup>65</sup>。「政治安全」という概念は、中央党校国際戦略研究所副所長の劉建飛の説明によれば、①イデオロギー安全、②国家制度・政権安全、③国家統一安全、④執政党の組織安全の4つによって構成される<sup>66</sup>。概括すれば、「政治安全」が保障されている状態とは、中国共産党政権の安定が維持されている状態を指すということになる<sup>67</sup>。再び劉建飛の言葉を借りれば、「資本主義の包囲の中にある社会主義国家の安全について言えば、最も転覆をもたらす可能性のあるのは政治安全」であり、習近平が「政治安全」の「核心地位を強調した」のは、こうした「中国の特殊な国情と国家安全情勢における新たな特徴、新たな趨勢に対する正確な理解の基礎の上に打ち出された論断である」<sup>68</sup>。

この「政治安全」を維持する、という観点からいえば、現在の中国における安全保障問題とは、国際的な問題であると同時に、国内的な問題である。清華大学の趙可金が、2014年1月当時、「間もなく成立する国家安全委員会についていえば、政治安全の計画を策定し、維持することをその最も重要な職責とする」<sup>69</sup>と書いていたことにも示唆される通り、習近平政権が、対外的安全と対内的安全を統括的に処理する組織として「国家安全委員会」の設立を急がねばならなかった背景の一つには、明らかにこうした認識がある。

このような危機意識の、国内政治上の帰結の一つは、中国国内に内在する様々な問題や矛盾への対処の厳格化である。前記のような外部諸勢力の試みによって「内外要素の相互連動性が強まっており、内部安全問題と外部安全問題が結節点を得たなら、共振が生まれ、国家安全にもたらす危害が特に深刻になる」ならば<sup>70</sup>、米国などによる共産党政権転覆の陰謀を妨げるためには、外部勢力に侵入の余地を与えかねない様々な国内矛盾をできる限り小さくしておかねばならない<sup>71</sup>。それゆえ、「経済と社会の発展に内在する矛盾と問題を出来るだけ早期に解決し、これによって発生する衝突と危機を努力して緩和する」ことが必須と考えられている<sup>72</sup>。「反腐敗闘争」は、そのための政策の一つとしても位置付けられよう。習近平が「反腐敗」をこれほどまでに広範かつ厳格に展開するのは、様々な社会矛盾を誘発する「党が大衆から乖離する現象」の大きな原因の一つがここに存在すると考えるからである<sup>73</sup>。事実、「総体国家安全保障観」に関する幹部読本では、「腐敗」に対する懲罰および党と大衆の密接な関係の確保が、「政治安全」を維持する上での重要問題の第一に位置付けられている<sup>74</sup>。

また、外部圧力と内部圧力を連動させる「結節点」となりうる存在が極めて入念に管理されるようになってきていることも注目に値しよう<sup>75</sup>。その対象は、いわゆる人権派弁護士や教員らの知識人たちであり、マス・メディアや出版物などの世論形成に影響を与える媒体であり、またインターネット空間である<sup>76</sup>。中国のリーダーたちが最も恐れていることは、



ときにデモ・暴動事件（「群体性事件」<sup>77</sup>）のような形になって散発的に現われる国内の様々な社会矛盾が（かつて「百花斉放・百家争鳴」の際に当時の知識人たちによってそれが起こりかけたように）、共産党の統治や社会主義そのものの問題としてフレーミングされることである。共産党の指導者たちから見れば、民主主義や人権等、社会不満を結集しうる「フレーム」を盛んに喧伝するのが欧米諸国であり、それを国内で浸透させるのが知識人やメディアやインターネットである。前記した「国際政治観」と国際情勢認識の下で、現在これら「結節点」に対する管理が極めて厳しいものになっているのは、当然の帰結といえるべきであろう。

### おわりに

上記の考察に基づき、現在の習近平政権の対外政策上の特徴を整理すれば、以下のようになる。

第一に、習近平政権下の中国は、胡錦濤政権期同様、世界金融危機をきっかけに、国際社会のパワー構造が大きく変動し、とりわけ米国の衰退と中国の台頭が顕著になったと捉えており、結果、中国が対外的に行動する上で採りうる選択肢と領域は拡大することになったと認識している。他方で、グローバルな視点から見た場合に、米国が当面「総合国力」において諸外国を圧倒していることを認めており、また、社会主義大国の急成長を封じ込めようとする「西側」諸国のインセンティブも増大していることを認識している。それゆえに、対米関係においては比較的抑制的な姿勢を堅持し、米国と直接対峙することを回避しようとしている。「新型大国関係」（2012～2013）の提唱は、そうした姿勢の表れの一つである。

第二に、より地政学的な視点から見た場合、習近平政権下の中国は、アジア周辺地域において米国の影響力は衰退傾向にあり、代わりに自国の影響力がさらに増大していく傾向にあることを強く認識している。こうした認識は、「リバランス」を経て、とりわけ領土・領海をめぐる軋轢において控えめな姿勢をとることの戦略的効果の低下を知悉したことも相まって、極めて「アサーティブ」な対外行動に結びついている。他方で、「対中包囲網」の形成を回避しつつ、経済発展を継続していくための地域的基盤を確保するため、周辺諸国との連携の強化を引き続き重視している。「一帯一路」（2013）、「アジア新安全保障観」（2014）に象徴される積極的・主動的な周辺外交は、強化された対中圧力に対する危機感と、自らのパワーに対する自信の両方が動因となっている。

第三に、習近平政権は、世界金融危機を経て、「西側」諸国による対中「和平演変」工作が強化されていると認識しており、「リバランス」をその証明ないし実践として捉えてい

る。「韜光養晦」の戦略的価値の低下と自国の影響力の増大を認識している現在の指導部は、金融危機以前の過去の指導者とは異なり、こうした状況に対し、「韜光養晦」よりは「有所作為」で以て対処することを志向している。すなわち中国は、①大衆の党に対する不満の要因をできる限り早期に解決すること、②「和平演変」工作と国内矛盾を結びつける結節点に対する監視を強化すること、および③増大した自国の「総合国力」を活用して、グローバルおよびローカル・ガバナンスの領域において積極的かつ主動的な役割を果たすことによって、国際言説空間におけるパワー（「話語権」）を強化し、以て自国の社会経済体制の価値を、諸外国に認知させようと試みている。

習近平政権下の中国が、国際社会のパワー構造、地政学的情勢および政治・イデオロギー的情勢の3つのフレームから国際情勢の変化を捉えた結果として打ち出しているこうした対外政策は、強硬姿勢と協調姿勢の両側面を同時に備えたものであり、少なくとも客観的に見た場合、互いに少なからぬ矛盾を孕んでいる。だが、こうした矛盾も含めて、現状の対外政策は、中国の「国際政治観」と国際情勢の現状に対する認識の組み合わせのいわば必然の帰結であるということができよう。

本稿では詳細に論じることはできなかったが、米国におけるトランプ政権の誕生は、中国の対外認識と行動に一定の変化をもたらすだろう。トランプ大統領は、どうやら、中国が最も強い危機感を抱いているところの政治・イデオロギー的領域に対して大きな関心を有していない。中国の「国際政治観」からすれば、その一点を以て、トランプ政権は歓迎し得るものである。中国にとってこれは、自らの「話語権」を強化するための戦略的好機であり、習近平政権はこの機会を利用し、貿易、金融、環境などのグローバル・イシューの分野において、また「一帯一路」を含む自らが主導する地域秩序の構築のために、より積極的な対外政策を展開するだろう。

他方、トランプ政権の対外政策が内包する「不確定性」に対する習近平政権の基本的なアプローチは、「観察」と「教化」であるだろう。習近平政権は、当面、中国の「核心的利益」の所在を説明しつつ、米中が対立することの米国にとってのコストを説得することを重視し、それより前に、米中関係の根本的悪化を招きかねない挑発的行動を採ることを避けると考えられる。ただしこうした「戦略的観察期」がいつまで続くかは、トランプと習近平の関係性やトランプ政権の安定性等々の要因に依るだろう。

—注—

- 1 岡部達味「中国の対外政策と対外イメージ」『中国外交—政策決定の構造』日本国際問題研究所、1983年、1頁。
- 2 この際、本稿では、胡錦濤（前中国共産党中央委員会総書記）・習近平（現中共中央総書記）やその他の指導者の発言、および公式の指示や法令の内容に依拠するのはもちろん、比較的政権に近いと目される研究者の分析も、胡錦濤・習近平自身の認識との整合性が確認できる範囲において、資料として利用する。胡錦濤・習近平は、対外政策に関しても多くの公式発言を残しているが、そのみに依拠しては、抽象的な枠組みを理解することはできても、具体的にどのような問題が重視されているのかわかることは難しいからである。むしろ、研究者たちの多様な発言の一部を党指導部の認識と一致するものとして理解する際には極めて慎重な姿勢が求められることになる。さらに言えば、指導者の発言であっても、それが必ずしも「認識」の直接的な表明ではない可能性にも十分留意しなければならない。本稿はこうした「認識」研究に付随する問題を十分に克服し得ているものではなく、それゆえ、あくまで試論的なものとして位置づけざるを得ない。
- 3 こうした観点からの最近の研究として、すでに山口信治「中国の国際秩序認識の基礎と変化」『防衛研究所紀要』第18巻第2号（2016年2月）がある。山口の研究は、岡部の枠組みでいうところの「国際政治観」と「国際情勢観」、およびそれらから引き出される対外政策についてより総体的な分析を行っている。本稿は、山口の先行研究から多くの示唆を得て作成されたものである。
- 4 岡部達味、前掲論文。
- 5 岡部達味『中国の対外戦略』東京大学出版会、2002年、225頁；天児慧「包括的・戦略的に展開する胡錦濤外交」『国際問題』No.550（2006年4月）、31頁；山口信治、前掲論文、48頁。
- 6 「国際政治経済新秩序」については、高木誠一郎「中国の国際新秩序構想—アジア・太平洋地域との関連—」衛藤藩吉先生古稀記念論文集編集委員会編『20世紀アジアの国際関係 I 中国の社会と国際関係』原書房、1995年を参照されたい。
- 7 「地政学」に対する中国の戦略家の認識に関する詳細については、鈴木隆「近年における中国の軍事・安全保障専門家の戦略認識—国益、地政学、『戦略境界』を中心に—」（本報告書9章）を参照されたい。
- 8 陳啓懋「国際新秩序の形成将有一個過程」『国際展望』1991年第14期（7月23日）、4頁。高木誠一郎、前掲論文、168頁。
- 9 高原明生「中国の多角外交—新安全保障観の唱道と周辺外交の新展開」『国際問題』No.527（2004年2月号）、25頁。
- 10 ただし、国際的な対中圧力の強化が国内的な安定維持に対する危機意識に結びつくこと自体は、決して天安門事件以降に特殊なことではない。米国に対する脅威認識が急速に増した朝鮮戦争直後における「三反・五反運動」や、対ソ関係が極度に悪化した1960年代における「四清運動」およびそれに続く「文化大革命」は、対外脅威認識が対内的な管理・抑圧の強化に結びついた典型例でもある。
- 11 山口信治、前掲論文、49頁。
- 12 劉建飛「弁証認識中国発展戦略機遇期的新特徴」『齊齊哈爾大学学报（哲学版）』2012年第4期（2012年8月）、5頁他を参照。
- 13 山口信治、前掲論文、49頁。
- 14 胡錦濤「關於加快經濟發展方式轉變」（2009年12月5日）中共中央文獻研究室編『十七大以来重要文獻選編（中）』中央文獻出版社、2011年、283頁。
- 15 閻学通「当前国際形勢与中国外交的調整」『戰略決策研究』第1巻第2期（2010年5月）、3頁。
- 16 例えば徐堅（中国国際問題研究所学術委員会主任）は、国際金融危機後の情勢変化として、「中国経済社会が発展のモデルを転換する時期に入ったということ」と、「国際的な権力情勢〔権勢〕が全面的に再構築の時期に入ったということ」を挙げ、その二つが「将来の中国の戦略的好機を評価する縦軸と横軸の枠組みである」と論じた。徐堅「重新認識戰略機遇期」『国際問題研究』2014年第2期、56頁。
- 17 松田康博「習近平政権の外交政策—大国外交・周辺外交・地域構想の成果と矛盾」『国際問題』No.640（2015年4月）、41頁他。
- 18 胡錦濤「統籌国内国際兩個大局，提高外交工作能力水平」（2009年7月17日）『胡錦濤文選 第三巻』人民出版社、2016年、234頁。
- 19 胡錦濤「統籌国内国際兩個大局，提高外交工作能力水平」、236頁。
- 20 王宜勝「2030年前国際戰略格局演進趨勢及对策」『内部参閱』第29期（総第1220期）（2014年7月25日）33-34頁。なお王宜勝は当時人民解放軍軍事科学院外軍部アジア・アフリカ軍事研究室主任。
- 21 中国社会科学院国際研究学部課題組「対当前若干重要国際問題的分析」『領導参閱』2010年第3期（総第516期）、37頁。

- 22 周琪・沈鵬「対美国当前対華政策的若干看法」『領導參閱』2010年第29期（総第542期）、37-38頁。
- 23 『朝日新聞』2012年10月5日。
- 24 胡錦濤「統籌国内国際兩個大局，提高外交工作能力水平」、237-239頁。
- 25 飯田将史「日中関係と今後の中国外交—『韜光養晦』の終焉?」『国際問題』No.620（2013年4月）、49頁を参照。
- 26 高木誠一郎「あらためて中国台頭の意味を問う」『日本国際問題研究所コラム』  
[https://www2.jiia.or.jp/RESR/column\\_page.php?id=236](https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=236)（最終閲覧：2017年3月15日）。
- 27 周永康「加強社会建設，創新社会管理，維持重要戰略機遇期社会和諧穩定」（2010年6月19日）中共中央文献研究室編『十七大以来重要文献選編（中）』中央文献出版社、2011年、800頁。なお「西化（西洋化）」とは、民主主義、自由主義、あるいは人権などの欧米的な思想や価値観が浸透すること、「分化（分裂化）」とは、とりわけ少数民族地域や香港、台湾を境に国家が分裂することを指す。「西化」、「分化」に対する習近平政権の危機意識については、江藤名保子「習近平政権における世論統制の方針」『China Report』Vol. 3、[http://www2.jiia.or.jp/RESR/column\\_page.php?id=265](http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=265)（最終閲覧：2016年12月15日）を参照されたい。
- 28 ここで言う「総合国力」とは、国家のパワーを軍事力のみで評価するのではなく、経済力や科学技術力を含めたパワーの総体として捉えようとするもので、毛沢東時代の国防建設偏重を脱し、経済発展へ邁進しようとした鄧小平によって1980年代に唱えられたものである。「鄧小平国家安全思想対習近平総体国家安全観の啓示」『学理論』2015年第4期、6頁。
- 29 例えば、嚴書翰「究竟該如何認識“新形勢”」『人民論壇』総第271期（2009年11月）、張蔚萍「新形勢下加強和改进党的建設的意義与戰略部署—學習《中共中央關於加強和改进新形勢下党的建設若干重大問題的決定》的体会」『學習論壇』第25卷第12期（2009年12月）を参照。
- 30 中共中央「關於加強和改进新形勢下党的建設若干重大問題的決定」（2009年9月18日）『新華網』  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content\\_12118429.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content_12118429.htm)（最終閲覧：2017年3月15日）。
- 31 「話語権」については、高木誠一郎「中国外交の新局面：国際『話語権』の追求」『青山国際政経論集』第85号（2011年）、および江藤名保子「習近平政権の世論対策に内在するジレンマ」（本報告書第4章）。
- 32 以上の経緯については、高木誠一郎「中国外交における『核心利益』論の展開」『問題と研究』第42巻2号（2013年）、16-17頁を参照。
- 33 林宏于他編『2012年中国国家安全概覽』時事出版社、2013年、3頁。
- 34 郭記中「“重要戰略機遇期”解讀」『寧夏党校学報』2004年第6巻第1期（2004年1月）、11頁。徐堅、前掲論文、61-62頁。
- 35 国家安全委員会についての詳細は、高木誠一郎「『中央国家安全委員会』について」（本報告書第1章）を参照されたい。
- 36 習近平「關於『中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定』的說明」『新華網』2013年11月15日、[http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c\\_118164294.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164294.htm)（最終閲覧：2015年7月24日）。
- 37 劉慧、趙曉春「挑戰与応対：2013年中国国家安全形勢」劉慧他編『国家安全藍皮書 中国国家安全研究報告（2014）』社会科学文献出版社、2014年。
- 38 例えば、高木誠一郎「米国の対中認識・政策：第2期オバマ政権を中心に」日本国際問題研究所『主要国の対中認識・政策の分析』（平成26年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書）、第1章；徐堅、前掲論文、61-62頁他を参照。
- 39 朱峰「東亜安全的結構性危機会爆發嗎？—2012年東亜安全形勢回顧与2013年展望」『和平与發展』2013年第1期、9頁。
- 40 林宏于他編『2012年中国国家安全概覽』時事出版社、2013年、7頁。
- 41 同上、12頁。
- 42 この意味において、「将来の米中関係の発展が良い方向に進もうと悪い方向に進もうと、米国が中国に注目し続け、米国の対外戦略において中国が極めて重要な地位を占める状況が変わることは恐らくない」。徐堅、前掲論文、61頁。
- 43 趙可金「中国外交面臨挑戰需要变革」『理論動態』第1941号（2012年11月）、18頁。
- 44 周方銀「中美需超越“韜光養晦+接触遏制”」『華夏時報』2011年11月28日。
- 45 この点、社会科学院アジア太平洋・グローバル戦略研究院の周方銀の説明は明瞭である。周によれば、能力を隠し、圧力を減らすことによって、発展に有利な国際環境を確保することを要諦とする「韜光養晦」戦略は、それが成功するほどに、つまり、能力を隠しようのないほど発展させるにつれて、その継続が難しくなるという矛盾を内包している。周方銀、前掲記事。

- 46 徐堅、前掲論文、62頁；程亜文「国家戦略能力関係大国存亡」『内部参関』第48期（総第1239期）（2014年12月2日）、3頁；李黎「総体国家安全観：中国特色国家安全新理念」『党政論壇』2015年3月号、15頁；「国家安全法更名伝通三大信号」『海外網』2014年8月28日、  
<http://opinion.haiwainet.cn/n/2014/0828/c353596-21018282.html>（最終閲覧：2015年7月26日）を参照。
- 47 高木誠一郎「中国は『新型大国関係』に何を求めているのか」『東亜』No.559（2014年1月）、2頁。
- 48 同上、2-3頁。
- 49 林宏于他編、前掲書、12頁。
- 50 周方銀「大国外交需要“軟硬兼施”」『人民論壇』2012年9月、21頁。
- 51 国家開発銀行中央党校《中国海洋安全現状与応対举措研究》課題組「中国海洋安全現状与応対举措」『理論動態』第1937号（2012年10月）、18頁他。
- 52 周方銀「中国の応対」『改革内参』総第887期（2013年2月）、19頁。
- 53 林宏于他編、前掲書、520頁。
- 54 高木誠一郎「新たな均衡点を模索する米中関係」『東亜』582号（2015年12月）、13頁；山口信治、前掲論文、52-53頁他。
- 55 郭記中、前掲論文、11頁；徐堅、前掲論文、61-62頁。
- 56 「胡錦濤在党的十八大上の報告（全文）」『党建』2012年11月9日、  
[http://www.wenming.cn/djw/syjj/gcsy/201211/t20121119\\_940174\\_2.shtml](http://www.wenming.cn/djw/syjj/gcsy/201211/t20121119_940174_2.shtml)（最終閲覧：2016年3月3日）。
- 57 李景治「試論当前重要戰略機遇期的内涵和条件」『教学与研究』2013年第7期、69-70頁。
- 58 ただし、「戦略的好機」に対する自信の度合いも常に一貫していたのではなく、むしろ興味深い変遷を見せてきた。例えば、16全大会において江沢民が「戦略的好機」を修飾する言葉として用いた「大いに為すところがある（大有作為）」という表現は、17全大会の胡錦濤報告には見られなかった。このことは、「リバランス」以前より、「戦略的好機」に対する楽観的な認識が徐々に薄れていっていたことを示唆している。より詳細な議論は、高木誠一郎「中国の台頭と東アジアの安全保障秩序」『日本国際問題研究所コラム』（2011年7月25日）、[https://www2.jiia.or.jp/RESR/column\\_page.php?id=207](https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=207)（最終閲覧：2016年3月3日）を参照。
- 59 「習近平出席中央外事工作會議并發表重要講話」『新華網』2014年11月29日、  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c\\_1113457723.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm)（最終閲覧：2015年7月24日）。中央外事工作會議の分析については、高木誠一郎「中央外事工作會議と中国の対外姿勢」『東亜』No.571（2015年1月号）を参照されたい。
- 60 徐堅、前掲論文、61頁。
- 61 例えば劉慧・趙曉春、前掲論文、9-10頁。また孟祥青は、国家安全委員会の設立について、「この措置は、...我が国の発展のための戦略的好機を十分に利用し、かつ積極主動的に構築し、そうすることでさらに順調に平和的に発展するためのものである」と書いている。孟祥青「設立国安委：有効維持国家安全的戰略之舉」劉慧他編『国家安全藍皮書 中国国家安全研究報告（2014）』社会科学文献出版社、2014年、131頁。
- 62 任海平・王天龍「当前我国国家安全形勢綜合評估及応対」『全球化』2015年第1期、62頁。
- 63 閔文虎「美国重返亞太戰略对我国西部安全的影響」『内部参関』第26期（総第1167期）（2013年7月5日）、43頁。
- 64 「総体的国家安全保障観」について詳細は、角崎信也「『総体国家安全観』の位相」『日本国際問題研究所コラム』（2015年12月）[http://www2.jiia.or.jp/RESR/column\\_page.php?id=253](http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=253)（最終アクセス：2016年8月21日）を参照されたい。
- 65 習近平「堅持総体国家安全観 走中国特色国家安全道路」『新華網』2014年4月15日、  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c\\_1110253910.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm)（最終閲覧：2015年7月25日）。
- 66 劉建飛「以総体国家安全観評估中国外部安全環境」『國際問題研究』2014年第5期、21頁。
- 67 例えば吉林大学教授の劉雪蓮らは、政治安全について、「国家政權が脅威にさらされておらず、侵害されていない状態に関係するもの」と要約している。劉雪蓮・姜宏「新時期中国国家安全政治安全面臨的挑戰及其応対」『教学与研究』2015年第7期（2015年）、58頁。
- 68 劉建飛、前掲論文（2014）、20-21頁。中国国際經濟交流中心の任海平らも、「将来我が国が直面することになるだろう各種各様の安全問題の内、相対的に言って、政治安全が最大の安全問題となるだろう」と論じている。任海平・王天龍、前掲論文、62頁。
- 69 趙可金「意識形態是政治安全最大挑戰」『環球網』2014年1月10日、  
[http://opinion.huanqiu.com/opinion\\_china/2014-01/4741215.html](http://opinion.huanqiu.com/opinion_china/2014-01/4741215.html)（最終閲覧：2016年2月29日）。
- 70 李黎、前掲論文、17頁。

- 71 李黎は、「我が国は現在社会の全面的な転換期にあり、国内社会に存在する各種の矛盾、対立、衝突および闘争は我が国の国家安全に対する深刻な脅威となりうる」として、「“台独”、“疆独”、“藏独”などの地方分裂勢力や民族分裂勢力、汚職腐敗、貧富格差、幹部・大衆衝突、階層矛盾などの政治、経済、社会問題が国内安全環境にもたらす不確定要素は増加し、かつ大きくなっており、必ず高度に注視しなければならない」と書いている。李黎、前掲論文、17頁。
- 72 李景治、前掲論文、73-74頁。
- 73 習近平「在十八届中央政治局第五次集体学习时的讲话」（2013年4月19日）、中共中央紀律検査委員会・中共中央文献研究室『習近平關於党風廉政建設和反腐敗闘争論述摘編』中国方正出版社・中央文献出版社、2015年、6頁。なお「反腐敗」について比較的詳しい分析は、角崎信也『『反腐敗』とは何かーローカル・ポリティクスの視点からー』『海外事情』2016年1月号を参照されたい。
- 74 《総体国家安全観幹部読本》編委会編著『総体国家安全観幹部読本』人民出版社、2016年、84-85頁。
- 75 再度李黎に依拠すれば、「外部安全の脅威と内部安全の脅威が相互に浸透し、相互に交錯している」状況下においては、「二つの安全の結合点を注意して探し出し、二大安全戦略を有機的に結合することを実現しなければならない」。李黎、前掲論文、17頁。
- 76 こうした統制政策に関するより包括的な議論は、江藤名保子「習近平政権の世論対策に内在するジレンマ」（本報告書第4章）を参照されたい。
- 77 「群体性事件」に関しては、角崎信也「農村『群体性事件』の構造分析」日本国際問題研究所『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』（2012年度 JIA 中国研究プロジェクト報告書）を参照されたい。



## 第9章 近年における中国の軍事・安全保障専門家の戦略認識 —国益、地政学、「戦略辺境」を中心に—

鈴木 隆

### I. はじめに

本稿の目的は、中国の軍事・安全保障専門家の手になる研究業績の分析を通じて、中国の国益と自国を取り巻く地政学的状況、ならびに、中国国内で「戦略辺境」と呼ばれることの多い、新しい戦略利益空間（海洋・宇宙・インターネット空間）に関する彼らの認識の特徴を検討することにある。

2015年に中国政府が発表した政府白書『中国の軍事戦略』は、中国の安全保障政策と、国益、地政学（中国語で地縁戦略、地縁政治）、戦略辺境（中国語で戦略辺疆）との関係について<sup>1</sup>、①中国の軍隊と軍事能力構築は、「国家の安全と発展の利益を守るという新たな要求に適応しなければならない」こと、②2010年代に入り、「アジア太平洋の地縁戦略」には歴史的変化が生じていること、③軍隊の主要な任務として、領土・領海・領空の伝統的な安全保障対象の他にも、上記の戦略辺境と同義の「新しいタイプの領域」の安全と利益を守ることを明記している<sup>2</sup>。こうした点に鑑み、本稿では、国益、地政学、戦略辺境の各論点とそれらの関係性に留意しながら、中国人専門家の持する構成主義的な軍事・安全保障の認識枠組みの一端を明らかにしたい。

本論に入る前に、分析上のいくつかの限定と特徴を述べておく。本稿が取り上げる上記3つのキーワードについては、例えば、国益論に見られるように、中国国内でもすでに相当の研究蓄積がある<sup>3</sup>。もとより、筆者の能力的限界と紙幅の制約上、それらを全てフォローするのは不可能である。その代わり以下では、軍事・安全保障の専門家の研究を対象を絞ったうえで、特に、次の資料を主な検討材料とする（詳細は、文末の参考文献リストを参照）。

【国益】鄧曉宝主編『強国之路 国家利益卷』解放軍出版社、2014年（資料A）

【地政学】鄧曉宝主編『強国之路 地縁戦略卷』解放軍出版社、2014年（資料B）

【戦略辺境】周碧松『戦略辺疆：高度関注海洋、太空和網絡空間安全』長征出版社、2015年（資料C）

資料Aと資料Bは、『強国叢書』と題するシリーズ（全4冊）に含まれている。本叢書は、中国の国家安全保障戦略に関し、国益、地政学、戦略文化、戦略史の各テーマについ



て、1995年から2011年までに『中国軍事科学』誌に掲載された代表的な論文を、「中華民族の偉大な復興」を通じた「強国化」の実現という、今日的観点からまとめ直した論文集である。なお『中国軍事科学』誌は、中国軍事科学学会と軍事科学院が協同で発行している。

他方、国益や地政学の研究に比べると、戦略辺境を総合的に論じた研究は少ない<sup>4</sup>。また今日の研究動向を瞥見すると、中国の軍事・安全保障の専門家にとって、戦略辺境の定義や内容に関する原理的な議論は、もはや過去のものとなった感がある。現在では、海洋・宇宙・インターネットの3つを、中国にとっての戦略的な利益空間と明確に見定めたいうえで、個々の分野ごとに、いかにしてそれらの戦略的利益を維持、拡大するか。そのためには、どのような軍事戦略や手段が必要かといった方法論、技術論へと関心の焦点が移っている。そうした流れにあって、資料Cは、戦略辺境をタイトルに冠した数少ない研究書である。本書は、国防大学と長征出版社が、2015年に刊行した「強軍の夢」と名付けられた大型叢書（全11冊）の中に収められている。なお、長征出版社は、資料A、資料Bの解放軍出版社と同じく、人民解放軍系の出版社である。

以下では、これらの資料と言説に基づき、国益、地政学、戦略辺境に関する中国の軍事・安全保障専門家の最大公約数的な理解とその特徴を分析する。

## II. 国益、地政学、戦略辺境に関する総合的議論

### (1) 「国家利益」論

資料Aに収められた論文の多くは、利益の基本要素（「安全」「発展」等）と、その強度（「核心」「重大（主要）」「一般」等）の2つの観点から、中国の国益〔国家利益〕を類型化している。例えば、国家の安全に関わる利益には、「政治安全利益」「経済安全利益」「軍事安全利益」「文化安全利益」「情報安全利益」「環境安全利益」「宇宙安全利益」など、多様な種類があるが、最も核心的な利益は、主権と領土保全、政治的安定の確保である（資料A/王桂芳 2009; 52）。こうした立論の仕方は一般的なものであり、目新しさはない。ただし、次のいくつかの点は、国益論における中国的特徴として指摘できる。

一つめに、主要先進国と比べると、中国は21世紀に入った今日でも、自国の核心的利益を十分に保全できていないとの危機意識が強い。馬平（国防大学戦略教研部副主任、教授、少将）によれば、冷戦終結後、西側の大国は、もはや直接的な生存の脅威を脱した。ロシアは、経済危機やエネルギー安全保障、国内の民族対立といった部分的な課題があるが、それらは国家の存立を脅かすほどではない。

一方で、中国の核心利益は、発展途上国としての持続可能な発展の問題以外にも、「政

治安定」や「制度安全」と称される社会主義の体制保全と、「台湾問題と釣魚島問題」に代表される領土保全などの面で、重大な脆弱性を抱えている。前者の体制保全に関して、今日の国際情勢は、「社会主義運動の発展の低潮期」にあり、加えて「西側敵対勢力による西洋化・分裂化の戦略」も止むことがない（資料A/馬平 2005; 36）。次の言葉は、共産党の支配体制の擁護が、中国の国益観念に占める大きさ、並びに、「和平演変」に対する変わらない警戒感を如実に示している。

核心利益に影響が及ぶ時、闘争手段を果敢に採用すべきであり、恐れず、弱気を見せてはならない。例えば、政治制度の安定に関わる時、幻想を抱いて、いわゆる「民主」のワナに陥ることを絶対にしてはならない。西側の和平演変の政治の本質は、終始変わらないことを確認しなければならない（資料A/王桂芳 2006; 161）。

後者の領土保全に関しては、興味深いことに、2014年刊行の資料Aに再録されたバージョンでは、上述した「台湾問題と釣魚島問題」の言葉のすぐ後に、「[釣魚島の言葉は再版時に] 編者が加えた」との説明が、カッコ書きでなされている。このことは、当該の文章が初めて発表された2005年時点では、領土問題に関わる核心的利益の中に、尖閣諸島が含まれていなかったことを端的に示している（資料A/馬平 2005; 36）。また台湾問題は、「中国の統一、領土保全、主権のみならず、社会の安定と国家の尊厳にも関係し、国家の安全に極めて大きな影響を持つ」として、国内ナショナリズムの統制の観点からも重要とされる。このように台湾問題は、体制保全と領土保全の両方の意義を有している（資料A/王桂芳 2006; 156）。

特徴の二つめは、国益論における地政学、中国語で「地縁政治」の強調が挙げられる。王桂芳（軍事科学院戦争理論と戦略研究部研究員、上校）は、「地縁政治の利益が中国の国益の重要な内容となっている」点に関して、次のように説明する（資料A/王桂芳 2006; 157）。今日、中国の核心及び主要利益に挑戦する、または挑戦しうるのは、主に「世界大国」と「地域・周辺国」の2つである。米国を筆頭とする前者のグループが、中国に及ぼすチャレンジが大きいのは無論だが、後者も決して侮れない。なぜなら世界大国は、主に、核心及び主要利益に関わるのに対し、地理的政治環境は、この2つの国益に加えて、一般利益にまで密接に関わるからである。この点、「中国周辺のロシア、インド、日本」は、「大国でもあり、同時に中国の隣国」という「身分の重複」した状況にある。それゆえ、この三カ国は、「地政学の連関性、安全保障の敏感性、経済利益の密接性のため、長期的に見れば、中国の国益に対する影響は、ある程度、超大国を超える」とされる（資料A/王桂芳 2006;

159-160)。日本は、「世界大国」と「地域・周辺大国」の両カテゴリーにまたがる、重要なライバルとして同定されている。

三つめには、①国力に比例した国益の拡大と縮小、②国益に相応した軍備と軍事戦略の必要というそれぞれの見地に立って、自国の国力伸長の結果、中国の国益が今まさに拡大中であり、かつ、軍事面での力不足が強調される。張嘯天（国防大学戦略教研部博士後、少校）は、軍事と国益の過少過多のアンバランス、例えば、持続可能な発展を犠牲にした冷戦期ソ連のような過度な軍拡を戒める一方、中国の現状は、国益に比して軍事の発展が遅れていると述べている（資料A/張嘯天 2010; 169-171）。前出の王桂芳も、地域のライバル国である日本、ロシア、インドの状況や、中国の国家安全の客観的要請を考慮すると、「中国の軍事的實力は、なお不足のきらいがある」と言う（資料A/王桂芳 2006; 162）。

また、上記②の国益の拡大・縮小については、同じく張嘯天の言葉を借りれば、「国家の實力と地位の上昇・下降は、国益の変化を引き起こす。国益と国家の實力は正比例の関係にあり、国の實力が増すときは、国益もいくらか拡大する。国の實力が衰えるときは、国益もそれに応じて縮小する」（資料A/王桂芳 2010; 167）。これを敷衍すれば、国力競争で中国の後塵を拝する全ての国は、中国に比べて、その擁する国益は小さく、また、そうあるべきということになる。

最後に、四つめに、上述した地政学的思考と国益拡大に伴い、国益の及ぶ「空間」概念も、地理から利害そのものへと変更され、いわゆる戦略境界の概念が正当化された。これに関し、2007年に亢武超（軍事科学院研究生部博士研究生、大校）が行った説明は、次のようにまとめられる。曰く、「国益の拡大は、地縁戦略利益の拡大」と同義であり、地政学的利益の広がりにはまた、国家安全保障に対する軍事力の向上を要求する。それゆえ、日々増大する中国の地政学的利益を守るには、「戦略方向」——「国家の軍事戦略において、軍事力の運用を全体的に計画し指導するための空間的指向」を指す——の観念を、「伝統的な疆域防御」から「全利益空間防御」へと転換すべきであり、その際、「中華民族の利益空間」が「地理边疆と戦略边疆」の2つからなることに留意すべきである、と（資料A/亢武超 2007; 223-224, 227）。

程広中（軍事科学院戦略研究部副研究員）によれば、「戦略境界」の考えは、元々、西洋史の経験に由来する。程によれば、欧米と中国の地政学的発想の違いとして、欧米では、自国の「生存空間」の追求に際し、伝統的に「戦略境界の奪取と拡大」が重視されてきた。近代資本主義の勃興と、それに伴う原料供給・商品輸出・資本投下の植民地獲得競争の結果、宗主国には、「国家の地理境界」の他にも、「利益の及ぶ戦略境界が客観的に存在」するようになり、こうして「戦略境界の意識」が確立した。20世紀半ば以降、脱植民地化が

進むと、西側国家は、『戦略辺境』の運営方式を、武力奪取・直接統治から、政治経済の間接統制へと転換した（資料B/程広中 1998; 243-244）。亢武超や程広中の言葉には、欧米の経験に倣って、中国も、自国の「生存空間＝各種の利益空間」を、積極的に維持、拡大していくとの意志が明確に見て取れる。

## （２）「地縁政治」論

中国で地政学（geopolitics）は、「地縁関係及びその作用法則を利用して、国益を獲得、擁護するための方略」と定義され、地縁政治、地縁戦略などの訳語で、人口に膾炙している（資料B/程広中 1998; 238）。ナチスドイツや「大東亜共栄圏」構想との政治的関連を忌避して<sup>5</sup>、第二次大戦後、研究が下火になった日本と比べても、中国での地政学的研究は、総じて盛んである。資料Bには、そうした研究成果が多数収められている。

早くも 1995 年に発表した論文の結論部分で、郁広寧（軍事科学院戦略部助理研究員）と傅立群（同戦略部研究員）は、「国の内外政策と戦略を策定する際に、地理条件の客観的特徴を十分に考慮」することは、「合理的で取り入れる価値」があるとし、地政学の持つ戦略研究上の実用的意義を高く評価していた（資料B/郁広寧・傅立群 1995; 13-14）。19世紀末以来、欧米を中心に発展してきた地政学の歴史と代表的学派、すなわち、①マッキンダー（Halford J. Mackinder）、ハウスホーファー（Karl Haushofer）らに代表される「ランドパワー（land power）」論、②有名なマハン（Alfred T. Mahan）の「シーパワー（sea power）」論、③ドゥーエ（Giulio Douhet）、ミッチェル（William Mitchell）、グラハム（Daniel O. Graham）を主唱者とする「エアパワー（air power）」論、または「スペースパワー（space power）」論、なども広く知られている。

地政学に対するこうした関心の高さには、軍事・安全保障戦略上、以下の理由が推察できる。一つは、覇権国アメリカへの対抗という実践的な目標の下、地政学的発想の強い米国の世界戦略を分析する必要があること。例えば、解放軍国際関係学院に所属する研究者らは、第二次大戦後の米国の封じ込め政策の下敷きになった考えとして、米国の地政学者で「リムランド（rimlands）」論を提唱したスパイクマン（Nicholas J. Spykman）と、イギリス人で「現代の地政学の開祖」<sup>6</sup>とされる前出のマッキンダーの「ハートランド（heartland）」論の内容を紹介している（資料B/周桂銀・葛漢文 2006; 33）。中国人研究者の関連業績の中には、他にも、『ブレジンスキーの世界はこう動く：21世紀の地政戦略ゲーム（The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives, 1997）』などの著書で知られる、米国人戦略家ブレジンスキー（Zbigniew Brzezinski）の名前も<sup>7</sup>、頻繁に登場する（資料B/葉自成・王文英 2000; 336）。

いま一つの理由として、より理論的な側面に注目すると、中国の軍事・安全保障専門家が基本的に奉ずる現実主義的な国際政治観と、それに基づく勢力均衡の基本戦略に対し、地政学の認識論的枠組みがよく共鳴することが挙げられる。曾村保信は、マッキンダー地政学における「自由」の観念を説明する中で、晩年のマッキンダーが、①日本、中国、インドなどの「モンスーン諸国」が、「やがてその生産力を開発して、北大西洋圏やハートランド〔ロシアなどのユーラシア大陸中心部の強盛国家を指す〕と均衡状態がたもてるようになれば、はじめてそこに自由と幸福を基調にした地球上の社会が実現されるだろうと予言」していたこと、②「<sup>バランス</sup>均衡こそ<sup>フリーダム</sup>自由の基礎だ、というのが彼の生涯の哲学だった」ことを記している<sup>8</sup>。曾村のこの叙述は、中国の台頭と米中のいわゆるG2時代の到来を予感させる近年の状況を考慮すると、極めて意味深長である。実際、中国の軍事・安全保障専門家の多くが、米国とのパワーの均衡を通じて、自国の安全と自由が確立されると考えていることはほぼ疑いない。前掲の郁広寧・傅立群による次の言葉には、マッキンダー的発想との親和性が見て取れる。

冷戦が終結し世界の構造が多極化に向かうとの状況の下、国際的な平和と安定をどのように促進し、我が国の国防安全をいかに守るかについては、検討すべき多くの戦略的問題がある。これに対して地政学の分析方法は非常に有用だ。例えば、国際情勢の安定は、国家間の力の均衡にかなりの程度依存し、地縁上の均衡関係は、バランス・オブ・パワー〔力量均勢〕の実現にとって重要な意義を持つ。こうした均衡メカニズムを、果たしてどのように促し達成するかが、我々の戦略研究の現実的課題の一つであるべきだ（資料B/郁広寧・傅立群 1995; 14）。

それでは、自国を取り巻く地政学的認識について、中国の識者たちの見解にはどのような特徴が見出せるのか。資料Bに所収の各論文からは、差し当たり以下の3つが指摘できる。

第一は、「大一統」と呼ばれる思想観念に基づく、国家統一と領土保全の重視である。中国人研究者の多くは、中国の地政学的伝統の筆頭として、国家統一と民族的凝集を挙げるのが一般的である（資料B/姚有志 1998; 279）。もとより国家統一は、欧米の地政学にとってもメインテーマの1つだが、中国の場合は、前近代から一貫して受け継がれるとされる歴史、文化、民族的属性に基づく国民神話、より率直に言えば、一種の疑似記憶が過度に強調される。「『大一統』の意識」は、「中国の地縁戦略の価値志向」を決定付けており、「統一は中国数千年の歴史の根本的伝統」にして、「現代中国の国家の根本利益の体現」でもある云々、と（資料B/程広中 1998; 239-240）。

同じ論者はまた、「西側国家の統一意識と主権観念は、新興ブルジョワジーの利益が、封建王朝の利益に取って代わった後に、明確化してきたものだ。たとえ今日の西側国家の地縁戦略が、国家統一の擁護を〔中国と〕同じように重視しているとしても、西側の人々には、中国人のような深い国土観念、郷邦の心情、多元一体の大一統意識が不足している」とも述べている（資料B/程広中 1998; 240-241）。こうした、近代的な国民国家／主権国家の観念とは異なる、中国に独特な領土・国家意識の存在の強調は、南シナ海や東シナ海の島嶼や海域に対する主権の正当化に際し、「歴史性水域」の論理が持ち出されることとも無縁ではなからう<sup>9</sup>（資料C; 46, 48）。

中国的地政学の第二の特徴は、中国を取り巻く地政環境の基本的構図を、ランドパワー（中国語は陸権、代表的国家は中国とロシア）とシーパワー（同前、海権<sup>10</sup>、米国と日本）の対立と捉え、今後は中国も、より大きなシーパワーを獲得すべしと主張している点である。馮梁（海軍指揮学院戦略教研室教授、大校）と段廷志（同第二政治理論教研室副教授、中校）によれば、第二次大戦以降、中国に関する海洋地政学の歴史とは、要するに、東アジアのリムランド〔辺縁地帯〕における「中国陸権」と「米国海権」の争いとして総括できる（資料B/馮梁・段廷志 2007; 367）。冷戦終結後も、「ユーラシア大陸の辺縁地帯を統制し、ユーラシア大陸のいかなる大国も、米国の覇権的地位に挑戦するのを防ぐことが、米国の重要な戦略意図」であり（資料B/朱聰昌 2007; 314）、米国の地政戦略には、「海権国家を連合して、ロシアと中国を抑制する意図」が依然含まれている（資料B/葉自成・王文英 2000; 340）。日本と中国の対立も、日本側の一部の人々が、「海を以て陸を制する」という、冷戦時代の地政学的発想に囚われているためと言う（資料B/丁詩伝・段廷志 2005; 303）。

これに対して、そもそも中国は、「海洋地政学〔海洋地縁〕」的に見て、「陸海複合型と半封鎖海域」の特徴を有する。「陸海複合型の国家として、陸上防衛と海洋防衛の対立／統一の関係をどのように処理するか」は、中国にとって「軍事戦略上の恒久的命題」である。中国はこれまで、陸地重視・海洋軽視であったが、今後は、海洋方面により軸足を置くことが求められる。なお、ここでの半封鎖性が、「日本列島、琉球諸島、フィリピン諸島の第一列島線と、小笠原諸島、硫黄群島、マリアナ諸島で構成される第二列島線によって、中国海と大洋への延長が遮断されている」という「海洋地縁構造」を指すことは、贅言を要しない（資料B/馮梁・段廷志 2007; 363, 365, 368, 373）。

第三には、このシーパワー拡充と上述の統一志向という2つの目標の接点に、台湾問題が位置付けられていることである。朱聰昌（解放軍国際関係学院国家安全戦略研究センター主任）は、2007年に発表した論文の中で、①冷戦期の台湾が、海権米国と陸権中国との緩

衝地帯として機能したこと、②ポスト冷戦期において、「陸海兼備の大国」である中国の地政学的観点からすると、台湾統一は、「民族の感情問題」のみならず、「西太平洋の第一列島線によって、中国大陸と大洋が隔てられている」現状を打破し、より強大なシーパワーを得るための最重要のカギであることを説いている（資料B/朱聰昌 2007; 313）。周碧松（国防大学軍事後勤与軍事技術装備教研部教授、大校）も、「地政の位置からみて、……台湾海峡を守れば、フィリピンから日本、朝鮮半島に至る航路を分断ができ、これにより中国海軍が、米国と日本の『第一列島線』の封鎖を突破することも可能となる」旨を述べている（資料C; 50）。

### （3）「戦略边疆」論

#### a. 戦略境界と軍事・安全保障戦略

まず、戦略境界〔戦略边疆〕の定義を含め、資料Cの全体的主張を確認する。著者の周碧松の説明によれば、戦略境界とは、海洋・宇宙・インターネット空間の3つを指し、これらは、「中華民族の偉大な復興」の過程において、中国の「戦略的利益が絶えず広がっている新たな領域」である（資料C; 1）。

もともと、集落、民族、国家などの歴史上に現れた人類の各集団単位は、「特定の活動範囲と利益区間」と、それを画定する「境界線〔界線〕」を持ち、両者を合わせて「境域〔境界〕」と呼ぶ。ところで今日の境界は、「一定の意味において、国家主権の一種の象徴」であり、その形式や内容は、人々の社会経済活動や利害関心の対象、国家主権、さらには、主権と密接に関係する国家安全などにより、時代ごとに様々に変化する（資料C; 1）。事実、境界と同様の意味を持つ「疆域」（日本語表記は境域）の歴史を振り返ると、主権の境域と安全の対象は、領土・領海・領空の「二次元から三次元」に広がり、20世紀以降は、宇宙への進出とインターネットによる情報時代の到来を経て、「四次元」「五次元」の境域または境界が生み出された（資料C; 3）。

こうして人類の活動空間の拡大とそれに伴う利益の増加、利益をめぐる国家間の争いが、「国家にとっての新たな次元の境界または疆域の誕生」と「国家の軍事安全の概念、内容の新たな進化」を促してきた。また、そうした戦略的利益と影響力を世界中に広げた国が、「真の世界大国」と呼ばれる資格を持つ。この点、中国はまだ、「地域大国から世界大国に邁進している」段階にあり、自国の利益と影響力を「必ずや元の領域からより広いそれへと拡張しなければならない」（資料C; 4-5）。

以上のような戦略境界に関する議論のポイントとして、一つめに、国家中心主義的な世界観を反映して、海洋・宇宙・インターネット空間を、基本的には——後述のように、そ

これらの間には、主権意識をめぐるニュアンスの相違が見られるものの——、主権に基づく分割可能な閉鎖空間と認識している。特に海域観念については、海は「分割」可能な、国家による囲い込みの対象と見なされている（資料C; 21）。

二つめには、辺境の言葉が持つ地理的語感とは異なり、戦略辺境とは、国民国家を行動単位として、国益の増進と安全確保を貫徹すべき政治、経済、文化、社会のあらゆる活動領域を対象とする、または対象にしうる概念である。それは地理的概念ではない。海洋は、戦略辺境の枢要な位置を占めているが、あくまでその一部にすぎない。

三つめに、これらの見解を踏まえて、著者の周碧松は、①「新たな情勢下での強軍建設の基本的出発点」が、従来型の「国土防衛の防衛的な軍事力体系」から、「国家の戦略利益を全面的に守るための攻防兼備」型への転換にあること、②軍備強化の重点を、海洋・宇宙・インターネット空間などの戦略辺境での軍事能力、特に「新たな戦略疆域における、全域反応・全域機動・全域攻防の新型の作戦能力」の獲得に置くべきことを指摘している（資料C; 206-208）。中国軍が、戦略辺境での防御だけでなく、攻撃も重視し始めていることは注目される。

#### b. 各利益空間における軍事戦略の要点

次に、海洋・宇宙・インターネット空間での軍事戦略について、主な論点を見ると、海洋方面では、海外利益の拡大に伴い、「国外での軍事行動を実行するための長距離精密打撃と戦力投射能力〔戦略投送能力〕」の構築が強調されている。前者に関して、中国軍の「有効作戦半径は、第二列島線以外の西太平洋、北インド洋、及び、領土・領海の外の数千キロメートルの地域に達するべきであり、また達することができ、かつ、作戦半径内の敵の核心目標に、致命的で精確な破壊を実行できるようにする」との目標が掲げられている（資料C; 11）。長距離精密打撃能力の重視は、次節で見るように、海洋沿岸パワーに基づく中国の地政学戦略においても、重要な意味を持っている。

またこれに関連して、遠洋作戦能力の強化のため、「中型航空母艦（7～8万トン級）とそれに配備する艦載機」の建造・製造ペースを速め、「2020年までに作戦能力を形成する」ことが記されている。この背景には、「海洋資源、特に公海資源の開発と利用に際しては、経済大国であり、かつ世界一位の人口大国として、わが国が合理的な分け前を得るのは当然である」との強い権利意識と自己主張が存在する（資料C; 8, 209）。

続いて、宇宙については、適切な時期における宇宙軍の創設を含む、宇宙空間での戦闘能力の向上が謳われている。例えば、「2020年前後までに、通常の航空機と大気圏外飛行物体を有機的に結合させた、宇宙と空中での長距離高速作戦任務の遂行可能な航空・宇宙



飛行機」を開発することなどである（資料C; 210）。ただし、宇宙での安全保障に関しては、海洋軍事戦略に比べれば、全体的に抑制的なトーンが強い。趙徳喜（軍事科学院戦争理論和戦略研究部副研究員、大校）は、宇宙空間を、中国の国家安全保障の戦略高地とする一方、核戦力と同じく抑止能力の充実に重点を置き、米国やロシアの「宇宙強国」による覇権を阻止するのに必要な程度の、「限定的で、指向性を持った」宇宙能力の構築を呼びかけている<sup>11</sup>（資料B/趙徳喜 2010, 214）。

最後に、インターネット空間では、ネット戦司令部の発足の他に、「ネット戦の装備」、具体的には、「コンピュータウイルスの鉄砲と大砲」の研究開発の加速化が指示されている。「目標選択機能を持ち、事前の計画に基づき目標のシステムとネットを正確に攻撃可能な、スマートコントロール型のコンピュータウイルス」などが、これに該当する。ほかにも、「新型のロジックボム」（マルウェアの一種）の開発など、コンピュータネットワークの攻撃手段の技術開発に取り組むことを指示している（資料C; 211）。

これらの記述の中には、いくぶんSF小説的な印象を受ける記述も含まれる。だが、上述した海洋と宇宙については、2020年の目標時期が明記されており、一応の留意が必要であろう。同時に、詳しい紹介は省くが、資料Cの内容には、技術的情報も含め、米国の安全保障政策と軍・情報機関の動向が詳細に記載されており、米国の動向を綿密にフォローしている様子が窺える。

また、海洋・宇宙・インターネット空間の各戦略空間に対しては、国家主権をめぐる意識に微妙な違いがある。海洋空間では、主権拡張の意識に基づき、より積極的な対外行動が主張されるのに対し、インターネット空間では、より消極的な主権の防衛、つまり「インターネット主権」が前面に打ち出される。曰く、情報化時代の軍事衝突では、インターネットへの攻撃は、敵国社会に混乱をもたらし、「国家と個人の精神の防衛線が、ネット戦の攻撃の重点」となる。今日すでに、米国は「自らの情報疆域を他国にまで広げ、他国のインターネット主権に脅威を与えて」いる。既存の支配体制の防衛を、核心利益とする中国は、自国の社会と人心の動揺は決して座視できない。「戦争の勝敗を決める要素は、人であって物ではない」、和平演変を防ぐため、「堅固な精神の防衛線を築いてこそ……国家のインターネット境界を守っていると言えるのだ」云々（資料C; 150-151）。

宇宙空間については、宇宙開発で先行する米国とロシアが、新たな宇宙大国を目指す中国の、宇宙における主権を尊重し承認すること、言い換えれば、後発者である中国の宇宙主権の確保が重視される（資料C; 78）。各戦略空間における主権の「線引き」、すなわち、国家が分割し占有するという意識は、宇宙→インターネット→海洋の順に強まり、これに比例する形で、中国の外交・安全保障活動も、より攻勢的な傾向を持つようになる。

### Ⅲ. 海洋をめぐる国益、地政学、戦略辺境の論点

#### (1) 海洋の国益と保護の方法、ライバル国

前節で見たように、今日、中国の軍事・安全保障専門家の間では、以下の点が共通認識となっている。第一に、グローバル化時代にあつて、中国の国益、特に安全保障のそれは、世界中に拡散しつつあり、その重点は、陸地から海洋へと移行している。第二に、自国のパワーと国益の増大に対応した安全保障体制の整備が必要であり、特に軍事力の拡充が急務である。第三に、現在及び将来において、海洋をめぐる国益争いは、一種の不可避性を帯びている。

左立平（海軍軍事学術研究所研究員、大校）によれば、中国の擁する海洋の国益には、「海洋主権利益」「海洋安全利益」「海洋経済利益」の3つがある。このうち海洋主権利益は、島嶼の主権や海域の確定などを指し、海洋安全利益は、領土保全の他にも、持続可能な発展環境の確保、海上交通路の保護など、国家の安全と発展に関わる総合的な利益が含まれる（資料A/左立平 2010; 178）。

また、海洋の国益を保護するため、唐復全（海軍大連艦艇学院教授）らは、①外交（交渉、抗議、信頼醸成）、②経済（主権確保を前提とした紛争棚上げと共同開発）、③法律（国際・国内法の整備、運用）、④軍事（「パトロール、警戒、漁業保護、航行護衛、実戦」）、⑤科学技術（海洋科学調査）など、多様な方法を駆使すべきことを説いている。このうち、まず注目すべきは、④の軍事的手段で、漁業・漁船保護は、軍事の範疇に明確に含まれている。唐復全らは、「平和的方式と非平和的方式の運用の関係」を正確に処理すべきであり、「平和的方式で海洋権益の争いが解決できない時、一部の国が中国の海洋権益を恣に侵害するのを制止できない時には、実戦、パトロール、監視、警戒、漁業保護、航行護衛、武力による強要／抑止〔威嚇〕などを含む非平和的方式を採用すべき」と結論付けている（資料A/唐復全・葉信榮・王道偉 2006; 185）。

二番目の注目点は、③の法律的手段で、特に国連海洋法条約へのアンビバレントな認識である。同じく唐復全らは、同条約の発効・施行によって、海洋の紛争は鎮静化せず、逆に紛争が増えるとの見通しを示したうえで、中国にとっては危機でもあり、チャンスでもあると述べている（資料A/唐復全・葉信榮・王道偉 2006; 197）。唐は2008年に発表した文章でも、国連海洋法条約によって、「沿岸国家は、管轄海域と海洋権益を大いに広げ、海洋空間拡大の政治的利益は、前例のない『歴史的チャンス』に直面している」とし、管轄権拡大の例として、接続水域での沿岸国の権限などについて、中国の国内法に基づく独自の解釈を説明している<sup>12</sup>（資料B/唐復全・伍軼 2008; 68-69）。こうした言葉の裏側には、

国際法が、法の支配と秩序形成の安定をもたらすメリットよりも、むしろ、それをきっかけに権益追求の新たな余地が生じるという点で、いわば波風の方を好む発想が見て取れる。

また、海洋権益の確保に際して、中国の有力なライバルは、①覇権国のアメリカ、②ロシア、日本、インドの「地域海洋大国」、③「東アジアの中小国」である韓国、ベトナム、フィリピンなどである<sup>13</sup>（資料C；30）。米国については、近年のリバランス政策も、スパイクマンのリムランド論とマハンのシーパワー論に立脚したものと解釈している。他方、中国の当面の競争相手は、日本とインドである。日印両国が海上活動を活発化させ、「米国との海上協力を強化しているのは、自国の大国の地位を推進しようとの意図」を持つものであり、特に日本は、東シナ海の島嶼の帰属と資源確保を狙って、「我方と深層の力比べをしている」と言う（資料C；30, 43）。

## （2）21世紀の新たな地政学的戦略：「制瀕海権」戦略

海洋をめぐる中国の地政学的戦略については、資料Bに所収の、林東（国防大学戦略教養部副教授、大校）「海洋沿岸パワー：海洋国土をコントロールする地政学パワー〔制瀕海権：控制海土的地縁制権〕」と題する論文が、極めて興味深い。この論文は、①ランドパワー〔陸権〕とシーパワー〔海権〕の伝統的な二項対立を超えた、地政学的パワーに関する新たな概念提起を目指している、②中国が現在進めている「接近阻止・領域拒否（A2/AD）」などの関連する軍事戦略についても、地政学的視点からの理解を促している、③陸権中国と海権米国との間の覇権競争という、国家戦略レベルの議論も理論的視野に収めている、などの点で注目される。それゆえ以下では、林東論文の中身を丁寧に見ていく。

### a. 「海権」の変化と海洋沿岸地帯〔瀕海地帯〕の重要性

著者の林東が提唱するのは、従来の陸権とも海権とも異なる、「瀕海権」という概念である。瀕海は、「海に臨む」場所という意味で、ここでは便宜的に、海洋沿岸パワーと呼ぶ。

林はまず、マハン以来の伝統的なシーパワー論が、21世紀の現実に合致しないことから話しを始める。具体的には、今日の海洋利益の本質が、以前の「海洋商業文明」から「海洋工業文明」へと発展した結果、前者の基盤である海上輸送の紛争が減る一方、後者が発展を依拠する「海洋国土〔海土〕の保護」の重要性が増していることである（資料B/林東2010；78）。

そもそもマハンの議論は、海洋商業時代の成果であり、「宗主国（生産）—遠洋（海運）—海外植民地」の枠組みに基づき、海上交通の統制と、海洋商業の規模に応じた海軍力の

整備を主張した。だがこれは今日の実情に即していない。中東地域での海賊退治と国際的な航行護衛、貿易封鎖による自他双方の損失など、経済のグローバル化は、海上交通路の公共性を高めている。また先進国では、労働集約型産業から、知識集約型の高付加価値産業へと経済の重心が移行し、国際海運の主な担い手は、BRICSなどの新興国家になりつつある。こうした現実を見れば、「海上ルートの統制という〔マハンのシーパワーの〕核心要素をめぐる競争は、海上貿易の平和的現状を決して変えるものではない」（資料B/林東 2010; 79）。

その代わり、現在及び将来の海洋利益は、海洋国土の開発を通じた海洋工業の発達と、それに奉仕する海上輸送がカギを握る。「海洋国土—海運—大陸」の新たな図式が成立し、利益の起点としての海洋国土の排他性、つまり「島嶼、岩礁、排他的経済水域の占有化・独占的統制の意識」が日々強まっていく。この結果、「将来の海権の核心」は、「海洋国境の統制と海上領土の保護」に見出される。「将来の海洋国境は、孤立した海上の外島、離島、岩礁、岩石を境界碑とし、それは今日の領海線ではなく、もしかしたら先端がほんの少し海面から出ているだけの小さなものかもしれないが、それが海権の価値体系の核心」の表れとなる（資料B/林東 2010; 80）。

これらの立論を踏まえて、林東は、①21世紀の世界が、「海洋国土を核心とする地縁戦略の時代」に突入したこと、②そこでの海洋国土とは、現実的には、海洋沿岸地域〔瀕海地帯〕を指すこと、③「海権競争の中心地域は、今まさに、海上交通線から瀕海地帯へと変化」しつつあり、その争奪は、「将来の海洋工業文明の衝突と戦争の原因となり、衝突の爆発地は海洋国境〔海洋国界〕へと自然に集中していくであろう」ことを予言している（資料B/林東 2010; 81）。

以上を約言すれば、21世紀の地政学におけるシーパワーの源泉は、かつての海上交通の線から、海洋沿岸地帯に分布する島や岩礁の点、さらには、それらの点が連なってできる海洋権益の面へと変化し、主権国家は、この面の境界である海洋国境（それは、現在の領海線と一致するとは限らない）をめぐる熾烈な闘争を繰り広げる。林東の見るところ、そうした地域再編はすでに始まっており、「アジア太平洋瀕海区」「北大西洋瀕海区」「地中海瀕海区」「インド洋瀕海区」「アラビア海瀕海区」「アフリカ瀕海区」「極地」などの、一定の地理的まとまりを備えた「瀕海政治プレート」が生まれつつある（資料B/林東 2010; 82）。

#### b. 海洋沿岸パワーの軍事戦略

林東はまた、ランドパワー、シーパワー、エアパワーなど、他の地政学的パワーと同じく、軍事戦略と国家戦略の2つのレベルから、海洋沿岸パワーの議論を展開している。

まず軍事戦略を見ると、カギはやはり、海洋商業文明と海洋工業文明の相違である。前者の時代の海軍力の目標は、「海上交通線に沿って、近海防御から遠海防衛へと伸びていった」が、後者の時代の海洋防衛の軍事力（後述の通り、海軍だけで構成されない）は、「海洋国境に沿って、伝統的な陸上国土防衛から、大陸棚をカバーする海上防御まで拡大」しなければならない。海上防御では、「海洋沿岸の統制が、近海防御と遠海防衛をつなぐ戦略的要点」であり、今後は、「海洋沿岸パワーの争奪をカナメとする瀬海戦争での勝利」を目標として、航空・宇宙・インターネット戦の軍事戦略や作戦を構想すべきである（資料B/林東 2010; 83-84）。

同時に、そうした「対海防御」から「海上防御」への転換は、以下のような、将来における海洋の大規模開発を念頭に置いている。「海洋事業が工業化のプロセスに進んだ後には、今日のわずかばかりの海上の石油天然ガスの掘削設備から、大規模な海上工場に発展し、活力に満ちた海上都市も出現し、大規模な地下資源掘削施設〔耕海造田〕や、より大規模な海運も生まれるだろう。海上には、守るべき戦略目標が大量に出現し、海上防御の戦略区を形作り、これは海上の目標と地域的な戦略防御を要請するだろう」（資料B/林東 2010; 83）。

海洋沿岸パワーに基づく海上防御は、従来の海軍戦略のありかたを一変させる可能性も秘めている。林東によれば、第二次大戦後、米国の擁する世界最強の海軍力に代表されるように、「大型艦船を突撃力量とし、海上で敵海軍の主力を殲滅するといった一連の海上進攻の戦法」が今日まで引き継がれており、そうした状況の下、陸軍中心の国家は、海軍中心の国家による戦略的抑制に甘んじてきた（資料B/林東 2010; 85）。

だが、海洋国土競争の新時代では、より多くの海洋沿岸国が、非対称の海洋沿岸パワー戦略〔非対称的瀬海制権戦略〕へと選択を変え、戦略的均衡の確立を求めるようになるだろう。この戦略バランスとは、単に海上進攻への陸地防御ではなく、海洋が大陸を抑制することに対して、大陸が海洋を支配するという均衡状況である。

一方では、多様な長距離精密打撃能力の発展が、制海権の3つの基礎（遠洋作戦とそれが拠りどころとする航空母艦、前進基地）に対し、すでに有効に強要／抑止できるようになり、攻撃面の先制と反撃の均衡を作り上げ、このことは、海から陸に向かうという伝統的な戦略が持つ海上安全優勢を相殺するだろう。長期にわたり、海から陸に向かう戦略の優位性の1つは、海上進攻が失敗したら即座に全面撤退が可能なためであり、……これによって海軍は攻撃能力の発展に注力できた。しかしこれは、陸地が海洋を支配するという戦略的な打撃によって通用しなくなり、海上攻撃の際には、まずは海上での防御を適切に行わねばならず、海上覇権を争うコストはあま

りにも高くつくことになるだろう。

他方では、非対称力量の優位性は、海上決戦の様相を変えるであろう。今日、地上発射型の火力は、すでに瀕海全域をカバーでき、海洋軍事力の不足を補えるだけでなく、軍艦同士の戦い、さらには海軍単独の軍種の力比べの海戦を終結させるよう促している。将来の海戦は、海軍の一人芝居ではなく、海洋軍事力は、海洋沿岸地域における海陸の連動した総合力量の優位性へと収斂していく。[マハンの]シーパワー論が提起した、海上で敵海軍主力を殲滅して制海権を獲得するという戦略は、失効状態に陥るだろう（資料B/林東 2010; 85-86）。

### c. 覇権交代の布石としての海洋沿岸パワーの国家戦略

前項の最後で、著者の林東の言葉を長めに引用したのは、その説明が、中国が現在、台湾海峡や南シナ海で実態化させている「A2/AD」の内容を総括しているためだけではない。留意すべきは、そうした「海洋沿岸パワーの非対称な発展」が、軍事レベルだけでなく、「海洋が大陸を抑制することに対して、大陸が海洋を支配するという均衡状況」を作り出すこと、換言すれば、海洋国家の米国によって長年抑制されてきた大陸国家の中国が、米国に対抗して、地域の海洋覇権を競い合うことが可能になると見込まれている点である。

海洋沿岸パワー〔制瀕海権〕に着目した際の、シーパワーとランドパワーの新たな関係性について、林東は、制瀕海権が、陸権と海権の伝統的な二分法を打ち破り、「新型の地縁大国の台頭と、伝統的な海上覇権の衰退を推進する」と結論付けている（資料B/林東 2010; 84）。その主な論拠は、大略、次のようなものである。

第一に、海洋沿岸地帯を中心とした政治経済システム、「瀕海政治」の発展が、海権と陸権の融合を促すことにより、これまでの地政学の固定観念を覆し、1つの国が海権と陸権の両方の性格を持つことができるようになる。一面では、海洋国土の拡大に伴い、海洋沿岸部の開発が進み、開発それ自体が、陸権と海権の双方にとって力の支えとなる。他面では、沿海地帯が、政治経済の中心として人口が集中し、「陸権重視を伝統とする臨海国家〔瀕海国〕」も、「海権と陸権の戦略的補完の実現」を加速化させていく（資料B/林東 2010; 85）。ここで言う、陸権重視を伝統とする臨海国家が、中国を指すことは無論である。

第二に、伝統的な陸上国家が、海洋沿岸への進出を積極化させることで、「海陸接続した戦略交通線」を作り上げ、海洋国家による陸上国家の海上通行の封鎖を阻止できるようになる。実際、イギリス海峡の海底トンネルや、マラッカ海峡の通行を回避できるタイのクラ地峡運河計画をはじめ、以前に比べて今日では、陸上・海上を問わず、様々な交通ネットワークを張り巡らすことで、海上交通の要衝の回避が可能になりつつある。「将来、海陸の結合した交通は、多くのルート選択」を可能にさせ、この結果、シーパワーの国家が、

『敵の交通線を切断する』実行可能性は根本的に弱まる」（資料B/林東 2010; 87）。

第三に、海上交通路の線とは異なり、海洋国土の面的性格に由来する地域性、地域的凝集心理が挙げられる。逆に言えば、当該地域の域外国に対する排他性である。これに関する林東の説明は、①中国の対東アジア戦略、特に対東南アジア・南シナ海戦略の狙い、及び、②東アジアの「海洋沿岸地政学〔瀕海地縁政治〕」に基づく「新型地縁大国の台頭と伝統的な海上覇権の衰退」、すなわち、米中の覇権競争のポイントを考えるうえで、有力な示唆を与えている（資料B/林東 2010; 87）。

瀕海政治の本来的性質は、地域性〔区域性〕が備わっていることだ。各臨海国家の共同生命圏としての、瀕海政治プレート〔既出のアジア太平洋瀕海区、インド洋瀕海区などを指す〕は、地域共同体を目指して発展しつつあり、かつ、そのための内部凝集運動の特徴を持っている。

域内国家は、外部の干渉を借りて利益の優位を図り、甚だしきは、戦争を惜しまないかもしれないが、しかし、外部の力が高度に介入してきた時には、域内各国はまた、利益の外部流出を自発的に協調して防ぎ、海権大国の干渉の強度を制限するだろう。イラク戦争の最中、米軍がトルコなどの臨海国家の抵抗を受けて、作戦計画をやむを得ず調整しなければならなかったのと同じように、米国が、朝鮮半島で戦争行動をとるのを決断するのは、いっそう難しい。それは相手〔北朝鮮〕が強いからではなく、沿海各国がみな、戦争が当該地域の発展に及ぼす長期的な負の影響を望まないからである。

#### IV. 結びに代えて

以上において、筆者は、近年における中国の軍事・安全保障専門家の議論を手がかりとして、中国の国益認識の特徴、地政学的な優位性と劣位性への認識、その課題と克服方法、さらには、海洋・宇宙・インターネットの各戦略空間における軍事・安全保障戦略の要点などを検討した。

こうした作業を通じて浮上したいくつかの論点の中でも、特に、本文の第三節第二項で取り上げた「海洋沿岸パワー〔制瀕海権〕」に基づく中国の地政学的戦略は、①ランドパワーとシーパワーの伝統的区分とは異なる、地政学的パワーに関する新たな概念の提出を企図している、②「A2/AD」などの海洋軍事戦略に関して、地政学的視点からの理解を促進している、③アジア海洋秩序をめぐる米国とのパワー角逐のポイントについても、有益な示唆を与えている、などの点で特筆される。関連する理論的展開と外交・軍事活動の実践について、今後とも注視していく必要がある。

（了）

## 【参考文献】

## 本文で言及した中国語の関連資料

(資料Aと資料Bについては、原著論文の発表順に記載。著者の肩書は全て論文発表当時のもの)

## 【資料A】鄧曉宝主編『強國之路・国家利益卷』解放軍出版社、2014年

- ・馬平(国防大学戦略教研部副主任、教授、少将)「国家利益与軍事安全」(原載2005年第6期)
- ・王桂芳(軍事科学院戦争理論和戰略研究部研究員、上校)「国家利益与中国安全戰略選択」(原載2006年第1期)
- ・唐復全(海軍大連艦艇学院教授)、葉信榮(『海軍軍事技術』雜誌主編)、王道偉(海軍大連艦艇学院研究生)「中国海洋維權戰略探討」(原載2006年第6期)
- ・亢武超(軍事科学院研究生部博士研究生、大校)「国家利益与戰略方向」(原載2007年第2期)
- ・王桂芳(軍事科学院戦争理論和戰略研究部研究員、大校)「中国国家利益發展的基本特征与實現途途」(原載2009年第6期)
- ・張嘯天(国防大学戦略教研部博士後、少校)「国家利益拓展与軍事戰略發展」(原載2010年第3期)
- ・趙德喜(軍事科学院戦争理論和戰略研究部副研究員、大校)「空間利益面臨的挑戰与戰略選択」(原載2010年第3期)
- ・左立平(海軍軍事学術研究所研究員、大校)「維護国家海洋利益發展の戰略思考」(原載2010年第3期)

## 【資料B】鄧曉宝主編『強國之路・地緣戰略卷』解放軍出版社、2014年

- ・郁広寧(軍事科学院戰略部助理研究員)・傅立群(軍事科学院戰略研究部研究員)「地緣政治学概説」(原載『中国軍事科学』1995年第1期)
- ・程広中(軍事科学院戰略研究部副研究員)「從比較中中国地緣戰略思想的價值取向」(原載1998年第1期)
- ・姚有志(軍事科学院戰略研究部副部長、研究員、少将)「中国伝統地緣觀的演變及特点」(原載1998年第1期)
- ・葉自成(北京大学国際関係学院教授)・王文英(北京大学国際関係学院外交系研究生)「冷戦後世界地緣戰略形勢与中国的地緣戰略選択」(原載2000年第4期)
- ・葉自成(北京大学国際関係学院教授)・王文英(北京大学国際関係学院外交系研究生)「冷戦後世界地緣戰略形勢与中国的地緣戰略選択」(原載2000年第4期)
- ・張文木(中国現代国際関係研究院副研究員)「制海權与大国盛衰」(原載2004年第5期)
- ・丁詩伝(解放軍国際関係学院国際戰略研究中心教授)・段廷志(海軍指揮学院第二政治理論教研室副教授)「中日地緣戰略關係的變遷与超越」(原載2005年第3期)
- ・周桂銀(解放軍国際関係学院国際関係教研室主任、教授)・葛漢文(解放軍国際関係学院国際関係教研室講師)「伝統地緣政治理論的灯台價值及其局限」(原載『中国軍事科学』2006年第3期)
- ・馮梁(海軍指揮学院戰略教研室教授、大校)・段廷志(海軍指揮学院第二政治理論教研室副教授、中校)「中国海洋地緣安全特征与新世紀海上安全戰略」(原載2007年第1期)
- ・朱聰昌(解放軍国際関係学院国家安全戰略研究中心主任、教授)「中国台湾地緣戰略地位的歷史和現實」(原載2007年第1期)
- ・唐復全(海軍大連艦艇学院教授、博士導師)・伍軼(軍事科学院研究生部博士研究生)「世界海洋戰略五百年鉤沉」(原載『中国軍事科学』2008年第3期)
- ・林東(国防大学戦略教研部副教授、大校)「制瀕海權:控制海上的地緣制權」(原載『中国軍事科学』2010年第5期)

## 【資料C】周碧松(国防大学軍事後勤与軍事技術裝備教研部教授、大校)『戰略边疆——高度關注海洋、太空和網絡空間安全』長征出版社、2015年、全219頁。

## 本文中で言及していないが、2010年以降に中国で出版された主な関連資料

(以下、原著書・著論文の発表順に記載。著者の肩書は全て著書・論文発表当時のもの)

- ・夏立平(同済大学政治与国際関係学院院长、教授)『中国国家安全与地緣政治』中国社会科学出版社、2013年。



- ・張露『全球化時代の地縁政治与中美関係』軍事科学出版社、2013年。
- ・梁衛（国防科学技術大学政治部）「網絡輿論戦：現代戦争の重要戦略方向」、馬建光主編『国際安全評論（第一輯）』社会科学出版社、2014年、187～193頁。
- ・方曉志「世界権力結構視角下的斯皮克曼地縁戦略観研究：側重于与麦金德“心臟地帯”理論比較」、宋徳星主編『戦略与外交（第二輯）』時事出版社、2014年、29～50頁。
- ・楊光海「国家利益視野下的中国南海政策分析」、宋徳星主編『戦略与外交（第二輯）』時事出版社、2014年、135～164頁。
- ・徐能部（国防科学技術大学国際問題研究中心、教授）「論外層空間軍備控制権力建構の実質」、馬建光主編『国際安全評論（第一輯）』社会科学出版社、2014年、226～235頁（原載『南京航空航天大学学報（社会科学版）』2010年第4期）。
- ・徐能部（国防科学技術大学国際問題研究中心、教授）「論防止外空武器化国際法律制度的現實建構」、馬建光主編『国際安全評論（第一輯）』社会科学出版社、2014年、236～244頁（原載『北京航空航天大学学報（社会科学版）』2012年第4期）。
- ・張文木（北京航空航天大学戦略問題研究中心、教授）『中国地縁政治論』海軍出版社、2015年。
- ・郭銳（吉林大学行政学院国際政治系教授）『東亜地縁環境变化与中国区域地縁戦略』社会科学文献出版社、2015年。
- ・鞏建華筆著『中国海洋政治戦略概論』海洋出版社、2015年。
- ・黄鳳志（吉林大学行政学院教授）「中国東北亜地縁政治環境特点探析」、陳岳・李義虎・劉清才主編『21世紀中国特色大国外交：角色定位与外交理論和实践創新』世界知識出版社、2016年、197～206頁。

—注—

- 1 以下、必要に応じて、日本語の訳語とは別に、中国語原文をキッコー〔 〕内に記す。キッコーには、筆者の補注を付記する場合もある。
- 2 中華人民共和国國務院新聞弁公室『中国的軍事戦略』人民出版社、2015年5月、3頁、7頁。
- 3 代表的研究として、閻学通『中国国家利益分析』天津人民出版社、1997年。洪兵『国家利益論』軍事科学出版社、2001年。王逸舟「中国国家利益再思考」『中国社会科学』2002年第2期など。許嘉主編『中国国家利益与影響』時事出版社、2006年、に収められた多くの論文は、2000年代半ばまでの議論をカバーしている。例えば、閻学通「崛起中的中国国家利益内涵」、王逸舟「国際制度与中国的国家利益」、許嘉「論利益边界与本土边界之關係」、唐永勝「關於新時期中国国家利益現實的思考」など。中国国外では、Michael Swaine, “China’s Assertive Behavior: Part One: On ‘Core Interests,’” *China Leadership Monitor*, No. 34 (22 February 2011), <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/67966>。(2017年2月4日確認) 一部資料の所在については、高木誠一郎氏と山口信治氏にご教示いただいた。特記して深謝する。
- 4 近年の関連業績としては、文末の参考文献リストのうち、「本文中で言及していないが、2010年以降に中国で出版された主な関連資料」の項目を参照のこと。
- 5 「生存圏（Lebensraum）の言葉で知られるハウスホーファーと、ナチスや日本との関わりはよく知られている。最近では、クリスティアン・シュバング「ドイツ地政学と戦時下の日本の大東亜共栄圏理論」『EURO-NARASIA Q』第6号、奈良県立大学、2016年12月、など。
- 6 曾村保信『地政学入門 外交戦略の政治学』中公新書、1984年、26頁。
- 7 プレジンスキー著、山岡洋一訳『ブレジンスキーの世界はこう動く：21世紀の地政戦略ゲーム』日本経済新聞社、1998年。
- 8 前掲、曾村『地政学入門』83頁。
- 9 吉田靖之「南シナ海における中国の『九段線』と国際法：歴史的水域及び歴史的権利を中心に」『海幹校戦略研究』第5巻第1号、2015年6月。
- 10 シーパワーの中国語訳として、「海権」の語を充てることで、「交戦した双方が海上優勢に依存して、一定時間内に一定の海域に対し統制を得る」という意味での制海権（sea control）と、地政学概念としてのシーパワーとの、部分的な概念の混同も見られる（資料B/張文木2004; 43）。
- 11 「宇宙空間での強要／抑止能力〔空間威懾〕」への注目は、資料Cでも言及されている（資料C; 82-83）。なお、しばしば指摘されるように、中国語の「威懾」は、軍事力の安全保障機能としての「強要」と「抑止」の2つの意味を兼ね備えている。本文を執筆するに当たり、参考にした中国語資料についても、文脈上そのように読める場合には、本文中では「強要／抑止」と表記する。これに関しては、後

瀧桂太郎「抑止概念の変遷：多層化と再定義」『海幹校戦略研究』第5巻第2号、2015年12月、38～39頁。李彬「中美対“核威懾”理解的差異」US-China Perception Monitor（原掲『世界経済与政治』2014年第2期），[http://www.uscnpm.com/model\\_item.html?action=view&table=article&id=421](http://www.uscnpm.com/model_item.html?action=view&table=article&id=421)。（2017年2月4日確認）。防衛大学校安全保障学研究会編著、武田康裕・神谷万丈責任編集『安全保障学入門 新訂第4版』亜紀書房、2009年、100～101頁。

- <sup>12</sup> この点は、毛利亜樹「法による権力政治：現代海洋法秩序の展開と中国」『日本国際問題研究所平成23年度 中国外交の問題領域別分析研究会報告書』73頁。  
[http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h22\\_Chugoku\\_kenkyukai/06\\_Chapter6.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h22_Chugoku_kenkyukai/06_Chapter6.pdf)。（2017年1月31日確認）

- <sup>13</sup> 資料Cの別の個所では、海軍力の観点から、「周辺海軍」を以下の4つ、すなわち「第1類は、世界的な海軍強国で、主に米国。第2類は、地域的な海軍強国で、主にロシアと日本。第3類は、次点の地域的な海軍強国で、主にインド。第4類は、海軍の実力が比較的弱い中小国家と地域」に分類している（資料C；72）。



## 第10章 中国の対外政策決定における軍の影響 —強硬路線に振れる対外政策の構造的要因—

弓野 正宏

### はじめに

習近平政権の中国の外交政策は強硬路線に振れているのではないかという主張がある。南シナ海での一方的な石油の掘削テストや島礁の埋め立て工事、軍事演習を思うがままに繰り返す、「戦って勝てる軍隊を作れ」との掛け声の下、兵器の近代化を進め、対外拡張路線を取っているように見えるためだ。南シナ海では軍事演習を続け、島礁の領有権を巡ってはハーグの仲裁裁判の結果に対して完全無視を決め込んだ。これに対して中国と領土、領海係争を抱えるフィリピンとベトナムは強く反発した。ハーグの常設仲裁裁判所の判断はフィリピンの主張を完全に認めるものだったが、中国はこれを受け入れなかつただけでなく、逆に強く反発したのである。中国は判断を完全に無視し、島礁の埋め立てを強行し、実効支配を強めた。島礁のインフラ設備を整え、中国本土や海南島と南シナ海各島礁を結ぶクルーズ船を就航させたり、飛行航路開拓のために滑走路を整備している。そして米国が中国の動きをけん制すべく、哨戒機 P-8A ポセイドンを飛ばすと、警告を発したり、艦船で「自由の航行」作戦を実施すると後ろから追跡した。

このような一見強硬に見える対外路線とはどのようなものだろうか。「戦って勝てる軍隊を作れ」とげきを飛ばす習近平政権の特徴なのだろうか。それとも中国共産党政権固有の問題なのか。あるいは権威主義体制の特性なのか。中国の対外政策が、胡錦濤政権から習近平政権に替わって「強硬路線に傾いている」と言われるようになってきているのにはどのような理由があるのか<sup>1</sup>。松本はる香氏は中国外交が「強硬路線」に振れる要因について、①経済大国化②ナショナリズムの高揚③社会矛盾の拡大④インターネット世論の拡大⑤官僚主義の弊害という5点を指摘する。この5つの要因はどれも説得力があり、最近の中国外交が「強硬」になっている背景を多面的かつ説得力ある形で説明しているように思える。本当にそうなのか。「強硬な」対外的態度は、ピーター・ナヴァロ氏やミアシャイマー氏が述べるように米中衝突をもたらさうるほど決定的なのだろうか<sup>2</sup>。

中国外交が「強硬路線に傾く」傾向は習近平政権の特徴なのだろうか。それとも、もともと存在してきた中国共産党政権の特徴的な問題なのだろうか。あるいは急成長を続ける中国が経済のみならず、政治的、軍事的にもその存在感を増していることで「強硬」に見えるだけなのだろうか。強硬派として有名な中国を代表する著名な国際政治学者、閻学通・

清華大学教授は、中国は「王道外交」を取るべきとあたかも覇権主義国を肯定するかのよ  
うな主張を提起し始めた<sup>3</sup>。これはこれまで中国が対外関係における基本的な態度である  
「韜光養晦」、「平和」的台頭に言及されなくなり、同時に「中華民族の偉大な復興」とか  
「中国の夢」、「強軍の夢」といった自己陶醉型の大国主義的な主張が多くみられるよう  
になってきたことと軌を一にしているように見える。ただ松本氏の説明において中国外交が  
「強硬」に振れる要因が列挙されてはいるが、その原因と結果の因果関係が必ずしも明示  
されておらず、外交が「強硬」になりがちな根本原因が究極的に何であるのか説明されて  
いるとは言い難い。

ではその根本要因とは何か。一言でいえば、中国共産党の一党支配に固執する権威主義  
体制としての共産党政権の政治体制が常に内外的危機に晒されており、政権が受けている  
圧力を緩和すべく、ナショナリズムを常に喚起し続けなければならない脆弱な政治構造が  
あるといえよう。中国共産党支配の堅持があらゆる政策の大前提となっているために、国  
防、国家安全保障を中心とする国益擁護をその主目的として主張する軍のようなアクター  
が力を持ち、対外政策全般がそれに引きずられる格好になっている側面がある。そしてナ  
ショナリズムの担い手が党や軍であることがこうした側面を決定的にしている。しかし、  
こうした政治構造は近年始まったことではなく、胡錦濤政権においても、江沢民政権にお  
いても、そしてそれ以前の毛沢東政権においても同様だったのではないか。そう考えると  
「中国の対外路線が強硬に触れる」理由については二つの大きな要素から説明できる。一  
つは党の一党支配の堅持であり、これはかつての状況ではイデオロギー面、権力闘争の危  
機を巡る路線闘争に起因するといえる。これは中国が共産党一党支配の堅持に固執するが  
ゆえに、対外的脅威に対抗するため強硬的な態度を取るというものだ。そしてこれは国内  
的な権力闘争と結びつくが故に熾烈なゼロサムゲームという形で露呈する場合が多かった。  
そしてもう一つは今回ここで説明したい習近平政権における対外関係における強硬的な態  
度の原因である。冷戦が終結し、共産主義体制を巡るイデオロギーの闘争は政治的権益、  
利権を巡る係争に取って代った。中国の経済成長に伴って中国共産党や解放軍が利権集団  
と化し、党による一党支配の堅持を死守すべく、対外的にも強硬的な路線を取らざるを得  
なくなっているのではないかという点である。

対外政策において強硬な意見を主張するアクターとはまさに中国共産党や中国人民解  
放軍が中心となって共産党一党支配体制を擁護する軍産複合体である。経済において市場  
経済体制を取り入れ、飛躍的な経済成長を遂げたが、政治体制においては市民による選挙  
を通じた民主主義システムの導入を拒否する一党支配の専制体制のままである。市場経済  
の側面が突出し、世界市場に進出する国際的大企業が誕生しているものの、中国社会での

存続のために中国の政治社会特有の政治文化を受け入れ、共産主義体制の擁護者にならざるを得ないのだ。そしてそれどころか政治と経済が一体化して利益集団となりつつある。そのような経済体制と共産主義の一方支配専制体制が結びつき、軍がその中で大きなアクターとして振る舞う形で軍産複合体が形成され、それが党や軍のプロパガンダに相乗りする形で社会において影響力を行使しているのだ。こうした軍産複合体形成の要素たる軍が対外的にも影響力をこれまでとは異なった形で持つようになったといえる。

そこで本稿においては中国の対外政策決定における軍の影響について中国の政治構造における軍の役割の側面から考えてみたい。近年、中国の対外政策においてその行動が「強硬路線に傾いている」と言われるのは、南沙諸島における埋め立て強硬や、尖閣諸島周辺での海警船の日常化する巡視活動、海軍船舶や航空機が頻繁に宮古海峡から西太平洋に抜けて外洋に抜ける、といった軍による活発な活動が周辺諸国に諮られることなく、一方的に行われることが多いためである。また、中国の対外関係を論じる際に語られてきた国際社会における穏健的な活動を前提とした様々なテーゼ（議論の論題、考え方）への言及がなされなくなったこともある。「平和と発展の時代」だとか、「戦略的なチャンスの時期（戦略機遇期）」における経済活動への傾注、周辺諸国との摩擦を回避する「平和的に台頭（和平崛起）」といったテーゼだ。こうした議論は影を潜め、「中華民族の偉大な復興」の実現とか、それを前提とした「戦って勝てる軍隊を作れ」とか、「強軍の夢」を実現せよといった唯我独尊的なスローガンがメディアや街頭を賑わすようになっている。こうした国内的な政治環境が前述のような軍を中心とした対外的行動に反映されているように映ることから中国の対外政策が「強硬路線に傾いている」と捉えられるのだ。

国際政治学において常々、国際政治と国内政治の関係が分析される際によくレーニンの「外交は内政の延長」であるという言葉が引用されることがあり、中国ではそういわれることが多いが、まさにこの点について中国の対外政策はどのように内政の影響を受けるのか、「外交が内政の延長」である構造的な要因が説明されることは稀有だ。特に党や軍が中心となって形成された中国ならではの軍産複合体が中国国内の利益対外関係において強い態度に出る、出ざるを得ない状況を作り出し、様々な政策決定過程において陰に陽に影響力を行使している状況は知られているようであり知られていない。そこで本稿では中国において軍を中心としたアクターが対外関係においてどのような形で影響力を行使し、それはどのような構造になっているのかを検討してみたい。

## 1. 国の対外政策で「強硬路線に振れる」特徴、要因とは

そもそも中国の対外政策が「強硬路線に振れている」というのであれば、どのような決

定要因によって強硬になっているのだろうか。そこには最高指導部の意向が働いているだろうか。それとも対外政策決定にかかわるアクターが強硬路線を政権に取らせているのであろうか。

### **(1) 中国的政治構造：脆弱な政治構造—戦争を通じた権力闘争と思想教育宣伝による政権固め**

中国における対外政策の決定は、これまで日常的な外交事項については外交部が決定権を持ち、実行に移されてきた。ただ重要事項については党指導部が決定しており、それは最高意思決定機関としては党政治局常務委員会が最高意思決定機関として君臨する。対外政策の如何が表面に表れるのは現場の外交部によるものではなく、上層部の態度が現場に反映されるがゆえに強硬に映るということになろう。南シナ海問題における中国の強硬な態度、日米の非難をものともせず埋め立て工事を強行する態度は外交部がイニシアチブを持っているのか疑問するに足るものだ。

最近の中国の対外的な態度の如何は、グローバルな行動様式、南シナ海における島礁埋め立て、尖閣諸島を巡る巡視の常態化から判断することができるが、そのいずれにも軍の影響力が強く反映されていることが窺える。こうした対外活動のどの側面にも中国が国家主権や権益を断固として守るという決意が示されるが、それは中国が長きにわたって西洋列強や日本に国土を蹂躪され、植民地化されそうになったという歴史に由来するナショナリズムとしての愛国主義的な感情に根差す場合が多く、逆に言えばそれを利用した共産党による政治思想プロパガンダや教育による国内的引き締めが行われてきたという側面も大きい。その意味では中国が対外的に「強硬な態度に出る」というのは現在に限らない歴史的な特徴だということができる。また1949年の毛沢東から鄧小平、江沢民、胡錦濤を経て現在の習近平まで歴代の指導者が率いた共産党政権で一貫して変わらない第一目標は中国共産党による一党支配の堅持である。党の一党支配を維持するために強い政治思想統制をイデオロギーの宣伝と教育によって実施してきた。これは冷戦期には米ソ対立に表れる東西の対立と資本主義と共産主義のイデオロギー対立に表れた。そしてそれは朝鮮戦争や中印国境紛争、中越戦争という形で顕在化した。しかしこうした対外紛争の背後には常に国内での政治路線闘争があった。対外関係は中国において常に指導部の権力闘争と密接にかかわってきたのだ。毛沢東時代には大躍進、文化大革命が起きたが、常に路線を巡る権力闘争が発生している。国内闘争が展開される際には常に国内の敵は海外の敵と結びついていると闘争相手を攻撃し、国内での勢力固めが行われたのだ。これは毛沢東時代の朝鮮戦争に限らず、毛沢東から鄧小平に政権が移行される際にも鄧小平の国内権力基盤固めがな

される1975年から1979年にかけて起きたことでもある。毛沢東やそれに続く「四人組」、華国鋒支持派と鄧小平支持派のいわゆる左派と右派の闘争ということもできる。中央軍事委員会が1979年2月24日に通達した総政治部による「第10回路線闘争において残ったいくつかの問題の処理についての意見」<sup>4</sup>では国内での権力闘争が激しく展開されて、数度もわたる路線闘争が繰り広げられていたことが窺える。林彪をはじめとする「林彪など（四人組）の死党、反革命集団は党籍、軍籍をはく奪すべきだ」と主張している。この時には林彪は1971年9月に「死去」しているし、その一味とされた「四人組」は1976年9月に毛沢東が死去した後に逮捕された。にもかかわらず70年代の末になって党中央や軍中央から立て続けに「路線闘争」や「迫害者の回復」に関する通達がだされたのは依然、国内政治が不安定であったことを示している。「内憂外患」といえるような状況で1979年2月17日にベトナムへの「懲罰」として侵攻が行われ、中越戦争が勃発したのは奇妙である。この「自衛反撃戦」と称して行われた軍事作戦について総政治部は「ソ連の覇権主義に打撃を加え、反覇権統一戦線を展開して南の国境を固めるのには深淵な意義がある」と説明している<sup>5</sup>。中国が開戦に踏み切り、ベトナムを攻撃することを通じて政府内部はもちろん、中国国民全体においても「統一戦線工作」が行われ、愛国主義、そして軍の「革命英雄主義精神」、「艱難奮闘の栄光ある伝統」が盛んに宣伝された。こうした対外的な対決姿勢と政治的なプロパガンダと対外的強硬姿勢の相関性は軍が1979年7月26日に行った全国辺防工作会议（今日でもこのスキームは存在するが、「辺海防」と呼ばれるようになっている）で強く強調され、主張された内容からも今日の尖閣諸島の領有権や南シナ海を巡る中国政府の強硬姿勢を理解する考え方を見いだせるかもしれない。それは、マルクスレーニン主義や毛沢東思想が真剣に学ぶことを通じて、「社会帝国主義、地域覇権主義への仇視、卑視、蔑視、という『三視』教育を行うことで、幹部や戦士にわが軍の艱難奮闘の作風を発揚して、資産階級や修正主義の思想による浸食を防ぎ、戦備観念を増強させることができる」というものだ<sup>6</sup>。この通達は今から40年近くも前の毛沢東政権から鄧小平政権への政権移行の時期に勃発した中越戦争の際に出されたものではあるが、中国の共産党政権が領土、領海の防衛を巡る対外関係においてどのような考えを持っているのか窺うことができる興味深い内容である。つまり、当時の中国政府はベトナムに対して「敵視」策とでもいうべく、「三視」教育を通じた、対ベトナムにおいて厳しい態度を植え付けるような思想教育を行っていたのである。中国における愛国主義教育が単なる愛国や国防を強調するだけでなく、対象国への憎しみを植え付けるような激しい側面も含むことを理解することが必要だろう。こうした政策は中国における歴代の政権において単に共産党一党支配のための政治思想のイデオロギー教育やプロパガンダだけでなく、国民全体のナショナリズムを鼓舞し、



排外主義を強調する側面があることを示している。

## **(2) 胡錦濤政権における対外路線の「是々非々」的側面—ナショナリズム高揚も対外関係は安定**

毛沢東や鄧小平の時代には常に国内政権の脆弱さと不安定さが対外的に強硬な形で現れてきたが、鄧小平から江沢民政権にかけても天安門事件が発生し、国内的に共産党一党支配が脅かされる危機的な状況が発生した。しかし、この際には国内で締め付けを強化し、同時に政治思想、イデオロギー教育を強化することで政権瓦解の危機を乗り越え、同時に「改革開放」という掛け声の下で「社会主義市場経済」として経済面だけで体制改革を進め、政治体制の分野では民主化を行うことなく、共産党一党支配を放棄することなく高度経済成長を成し遂げた。江沢民政権から胡錦濤政権にかけてナショナリズムが高まったが、これは高度経済成長の背後で政権が必死に行っていた国民全体への政治思想教育、特に愛国主義教育や国防教育と切り離すことはできない。1994年「愛国主義教育実施綱要」や2001年の「国防教育法」、2006年の「全国防教育大綱」など愛国主義教育や国防教育を強化することで党の意義を強調し、一党支配体制の強化に努めてきたのだ。1999年5月にNATOによるユーゴスラビア・ベオグラードの中国大使館が「誤爆」された際に北京のアメリカ大使館前で起きた大規模なデモが中国におけるナショナリズムの高まりを示す最初の事件だ。ただこうしたナショナリズムの高まりを示すような事件は2000年代半ばまであまり表面化することはなかった。2005年に日本の国連安全保障理事会常任理事国入りに反対するデモが起き、その後、2012年9月に日本の尖閣諸島国有化措置により、同様のデモが起きたことで中国の対日姿勢は強硬になっていった。しかし、当時の胡錦濤政権は、対米、対日でそれほど強硬な態度をとることはなかった。強硬な対外的路線が取られなかったのは経済成長が順調であったこともあるかもしれないが、軍の指揮統制をうまく掌握できず、軍の汚職を助長させてしまったという皮肉な側面もある。すなわち軍は徐才厚・元中央軍事委員会副主席や郭伯雄・同元副主席、谷俊山中将に代表されるように国防の任務よりも金儲けに勤しんでいたために、厳しい訓練や綱紀粛正のような軍本来の任務がおざなりになってしまった。

## **(3) 習近平政権における政府機構改革の断行とナショナリズムの体現**

習近平政権において対外的に「強硬な路線に振れている」と見えるのは一言で言えば、機構改革を断行し、汚職を取りしめる中で強いイニシアチブを発揮するには強硬なナショナリズムに訴えつつ、強い指導力に依拠する必要があるためであろう。南シナ海や東シナ

海における「強硬な態度」は兵員30万人削減に伴う機構改革を断行しなければならないという習近平政権の命題の裏返しであろう。そのためにはある程度、軍産複合体の影響力にも依拠し、対外的に経済に止まらず、外交、軍事という戦略面での「拡張主義」を「中華民族の偉大な復興実現」というナショナリズムに体现させることで国内改革を成功裏に軟着陸させる必要があるのだ。

南シナ海での中国海洋石油の石油掘削リグ「中国海洋981」による西沙諸島での試掘強行(2014年5月から8月)や島礁の埋め立て強行は、中国がベトナムやフィリピン、マレーシアとの領土領海係争を抱えながらそれを無視して強硬的に主権を主張するような行為だった。「中国海洋981」の作業は中国海洋石油という一企業の行為とはいえ、中国海事局がリグの作業位置を通達していたこと、中国外交部の報道官がベトナム外務省の抗議に反論したこと、そして中国海洋981がしばらく作業を継続したことなど全体の動きからみると作業は中国政府の考えを反映していたといえる。また島礁の埋め立て工事も軍のイニシアチブによって中国海洋石油などの大手デベロッパーが行っている。島礁の埋め立てについては南海艦隊の工程指揮部がイニシアチブを握っているとみられる<sup>7</sup>。

中国共産党第18回党大会において「海洋強国建設」が大会報告書に盛り込まれたことで軍や企業が作業を強行するお墨付きを与えた形になったと考えられるかもしれない。結局、中国の対外政策において重要なのは中国の国益擁護であり、中心的な課題は、「核心的利益」の擁護である。その「核心的利益」とは、戴秉国国務委員の主張によると、国家主権と領土保全、国家の基本制度と安全の維持、経済社会の安定した発展という3つの内容<sup>8</sup>を持つ。どの要素も対外政策決定に関連し、南シナ海での係争は「国家主権と領土保全」に属し、中国当局としては係争相手国である東南アジア諸国に妥協できるものではない。

こうした中国が海洋問題において妥協することがなく、その気もないことは、中国の対外政策決定のプロセスにおいて見ることができる。例えば、東シナ海尖閣諸島周辺での中国海警局巡視船による「巡視の常態化」は2013年1月の全国海洋工作会议において決定された。そして中国が尖閣諸島を「中国の核心的利益」の一部であると公式な声明で述べたのは2013年4月のことだ。日本政府が尖閣諸島の国有化を決め、両国間での係争が激化してから半年以上が経っている。そして本稿での対外政策決定のアクターという側面を見た場合、まさに海洋強国建設へのプロセスにおいて法執行機関の統廃合や軍の機構改革が影響していることが窺える。それぞれの機関が職務の遂行においてイニシアチブを取るべく自己主張を強めているといえる。海洋係争を巡る対外政策の態度と海洋法執行機関の整理統合の相関関係について述べたが、同様の問題は、中国の政治構造の根幹をなすといえるほど重要な政治体制における軍の役割や影響、すなわち不安定な構造において常に強硬的

な措置を取らざるを得ないのは軍についても同様である。そこで以下で中国の社会構造の変化と軍の関わりについて時代を遡って外交的行動に影響を与える軍産複合体が外交行動に影響を与える根本的な構造と要因を考えてみよう。

## 2. 中国社会の構造変容と軍の関わり—軍産複合体の形成

中国の対外政策が「強硬路線に傾く」傾向は、中国社会の大きな構造的変容、特に経済制度と政治制度の間での齟齬が顕著になっていることにより強まっているように見える。共産党の一元支配が揺らぎ、党が危機感を感じて、プロパガンダを強化していることが、対外政策決定をはじめ様々な分野に影響を与えており、「愛国主義教育」や「国防教育」によってナショナリズムを喚起し、社会全体の対外姿勢を形成する社会的雰囲気醸成している。そしてその社会変容には軍が大きく関わってきたのだ。

最近の例で挙げれば、2015年9月3日に天安門広場で挙行された「中国人民抗日戦争並びに世界反ファシズム戦争勝利70周年」を記念して軍事パレードも行われ、それに伴って大々的なプロパガンダが実施された。しかし、問題は軍事パレードに向けてイベントを盛り上げるためにプロパガンダが行われているということに止まらない。年を越した2016年になっても街角には軍のポスターは貼られ、地下鉄の車内でもすべての液晶パネルにおいて軍事パレードの一部始終が放送され続けている。こうした一連の動きを中国が安倍政権の右傾化を牽制するとともに、習主席の指導力をアピールする狙いがある、という説明がある<sup>9</sup>。そうだろうか。中国が安倍政権の安保法案採択の動きや、歴史認識問題、靖国参拝の有無に神経を尖らせていることは否定できない。しかしそれが、中国が対外政策で「強硬路線に傾く」主な要因なのだろうか。軍事パレードやそれに伴ったプロパガンダでは中国がかつて侵略され、それに対して武器を取って戦ったという歴史が宣伝された。しかし、このたびのそのような宣伝が、中国共産党や中国人民解放軍の存在意義や正当性を主張するという歴史的な政治的意味合いを国民に再確認させるために宣伝するという目的だけで行われたわけではなさそうだ。現にこのような場において軍の社会的役割が強く宣伝され、その存在を持ち上げる一方、初めて兵員30万人の削減が、軍のトップでもある習近平直々に自らの口から公表されたのである。これまで欧米や日本など周辺諸国が兵員削減の見込みを報道することはあったものの、それをしっかり裏付けるような指導者直々の説明がされたのは初めてであり、そしてその内容も衝撃的だった。つまり、軍を中心としたプロパガンダの陰には兵員削減に伴う軍の大規模な機構改革があり、これ程の思い切った改革を披露する場は表向き日本の軍国主義、ファシズムを非難する抗日戦争勝利70周年記念の式典をおいてなかったのである。

思い切った軍の機構改革を進めるうえで、抗日戦争勝利記念のような大規模な軍を称賛するイベントによって民族的自尊心を鼓舞して国民のイデオロギー掌握と統制強化を図って国民の支持を得ることは共産党政権にとって極めて重要なのである。これは中国政府自身が常に強調してきたことでもある。民衆からの支持を集め、「民族的な凝集力を高める必要がある」という言い方がされてきたのだ。この問題については中国社会における軍の役割が対外政策においてどう影響しているか検討する必要がある。

### (1) 中国的軍産複合体の姿—「軍民融合」という軍産複合体形成までの前史

中国社会における軍産複合体は現在、「軍民融合」というスローガンで形容され、推進が図られ、一つの産業振興政策にもなっている。この言葉は1990年代半ばから言われているが、その内容はこの数年、特に習近平政権になってから大きく変容している。習近平政権の現在の「軍民融合」という軍産複合体への変遷については大別して3つの段階を経ている。それは「改革開放」以前の軍事偏重型の軍産複合体の時代（1949年から1980年代後半まで）、そしてその後の市場経済体制への移行期（1990年代前半～1990年代後半）、そして現在へとつながる市場経済システムと共産党一党支配という権威主義の制度的齟齬が顕著になる時代という3段階である。これは同時に軍の政治社会構造における位置づけとそれを巡る政治宣伝や教育の根本的な背景要因である。

中国における軍産複合体の問題は建国当初から存在する。「銃口から政権が生まれる」とのスローガンのとおり、中国軍（中国人民解放軍）の前身はゲリラであり抗日戦争から国共内戦を経て建国に携わり、実質的な中国の軍隊になったのだ。そのような建国に中心的役割を果たした軍とそれを側面から支える軍需産業の存在は中国社会において突出して重要であることは疑問の余地がない。建国から続いてきたそのような社会における軍隊や軍需産業の関係は改革開放後に大きく変容を余儀なくされた。変化の一つのきっかけはいうまでもなく「改革開放」である。社会主義の計画経済に資本主義、市場経済の要素を持ち込んで、「社会主義市場経済」としてマーケットエコノミーを推進した。その際に共産党一党支配の政治体制に変革のメスを入れることはなかった。「改革開放」は1978年の共産党11期三中全会で着手され、1992年の鄧小平による「南巡講話」で加速されたものの、この間、政治体制については「党政分離」など共産主義一党体制を改編する動きも見られたが、ゴルバチョフのペレストロイカや東欧の社会主義国崩壊に端を発した天安門事件で中国において「民主主義革命」は挫折する。この時、中国国内における軍の削減と軍と政治の「政軍分離」が同時並行的に試みられていたことはあまり知られていない。軍の社会における影響力、そして政治経済システムにおける軍の存在を縮小、削減することは中国

が健全な市場経済へ移行し、国際化を図るうえで極めて重要だった。そのため、一つには軍の機構改革を進め、兵員削減を進め、100万人削減策を打ち出し、それとともに地方の軍機構（省軍区以下の軍分区やその下の人民武装部というような軍機関）を軍から切り離して地方自治体に組み込むことが試みられたのである<sup>10</sup>。この「陸軍中心としての解放軍を多軍種からなる近代的な国防軍に改編する」という点は中国の政治体制、軍事問題において実は表面化していないものの非常に重要なポイントである。というのも現在の習近平政権が進める軍の機構改革においても注目されていないがまさに問われているのがこの点なのである。単純化して言えば、この1980年代から問われている軍組織機構の在り方についての課題が常に問われ続けてきたが江沢民政権、胡錦濤政権時代におごりになり、それが習近平政権になって再び俎上に乗ったというのがまさに現在進められている軍の機構改革なのである。

軍隊の組織機構改革の課題については前述のとおりであるが、中国社会や政治経済体制における軍のプレゼンス、市場経済システムの弊害としての軍の問題とはどのようなものだろうか。まさにこの点が軍産複合体としての中国の政治体制の問題であり、改革の課題であった。軍隊組織機構の整理縮小を進める上で地方の軍機構を軍の指揮統制から切り離して地方自治体に統合することが試みられたが、この政策は1989年の天安門事件で挫折する。そして天安門事件の直後から軍から切り離れた地方の軍機構は1990年代半ばまでに全て中央軍事委員会の統制下、すなわち解放軍の末端機構として組み込まれなおされた。

「陸軍中心の軍事機構」の整理縮小としてもう一つの戦闘部隊を中心とした「多軍種からなる近代的な軍隊」を作るためには「豚を飼い、畑を耕す自力更生型の軍隊」を改編してプロフェッショナルの軍隊に改編し直す必要があった。前近代的な「生産経営」と軍事作戦を実施する一体型の軍隊の弊害は市場経済システムの導入に際して様々な弊害を生むことになった。特に国内において特権を享受する軍の部隊は地方においていち早く「富めるものから富む」ためのビジネスにまい進することになる。皮肉なことにこうしたビジネスを許容せざるを得なかったのは、軍の機構改革に際する兵員削減、機構のダウンサイジングによる自力更生の促進があったといえるだろう。しかし、その弊害はすぐに部隊を使った密輸の実施という形で顕在化した。発覚して関係者が処罰された例としては福建省アモイ市を舞台とした遠華密輸事件が有名であるが、これが発覚したのは1999年になってからであり、1992年に鄧小平の「南巡講話」で対外開放が加速されてから、政府、党、軍で密輸などの汚職が深刻化し、蔓延するようになった。例えば、1993年9月に総政治部は密輸に関する通達を出したが<sup>11</sup>、その中で「依然として少数の単位においては党中央や中央軍事委員会による再三にわたる通達にもかかわらず、密輸を続けており、その性格は極めて

劣悪だ」と記している。1994年に総政治部と総後勤部が共同で通達した通知では、軍人が参与した密輸事件は「捜査を担当した軍の『保衛部門』(MP)が押収品の差し押さえを行うことに責任を持つことまた押収した物品は財務系統により没収され、総後勤部の財務部に提出することが求められた。政府や党、軍ではたびたび密輸の取り締まりを呼び掛ける通達を出したが<sup>12</sup>、1999年になってこうした事件が表面化するまで改善されることはなかったようだ。結局のところ経済発展の担い手として軍の存在があったのは中国の政治体制においても国防体制においてもその国家運営の在り方としては深刻な欠陥であり、中国共産党一党支配体制の維持のために軍の横暴を許してしまったことはやはり制度設計の在り方として問題であったといわざるを得ない。

## (2) 軍の経済参与を巡る汚職の蔓延と機構改革

軍と産業が一体化した軍産複合体の形成は、中国社会の変容の一つの帰結だったが、その大きな要因は市場経済システムの導入と軍の機構改革推進の間での齟齬である。この問題は現在進められる中国の軍の機構改革、国防体制改革を考えるうえでおろそかにできない問題である。それどころか、中国の体制瓦解をももたらしかねない喫緊の課題である。それは現在、各地で進められる軍の「有償サービス廃止」という一見取るに足りない出来事に見える措置が中国における国防や軍隊の根本的な課題を浮き彫りにする。それは国防という任務と国家公務員としての特権階級としての性質を問うものでもあり、国防を担はずの解放軍が特権階級として利権集団化してしまうという皮肉な状況を露呈するものでもある。

2015年になって軍全体に有償サービスを一掃するための方案が出された。全国各地で展開されている軍によるビジネスを禁止する措置は20年以上にもわたり展開されてきたはずの措置なのだ。よく知られるのは1998年ごろの軍のビジネス禁止措置だが、改革開放、特に1992年の鄧小平による「南巡講話」による高度成長の開始直後に既に軍のビジネス禁止措置の政府や軍内部において着手されていたのである。

市場経済体制の導入は党や軍というような社会主義体制に寄生して存続が図られる組織にとってその存在意義が根本から問われる重大な挑戦に晒されることになった。

軍における深刻な経済的要因に端を発する犯罪行為への対策、対応としてとられた措置は2つあった。一つ目は軍によるビジネスの中止であるが、これは中国軍において「生産経営活動の停止」と称されている。この措置は1993年から94年にかけて軍内部で精力的に取り組みが行われたものだ。そしてもう一つは軍がビジネスを中止するにあたって、軍が一切の経済活動から手を引くために軍と企業の関わりを絶つ措置である。この2つの措

置の実施を通じて軍の軍事作戦以外の部隊の整理縮小、つまり後方支援、兵站活動を中心とした組織機構の整理整頓が進められた。1993年9月に中央軍事委員会が決定して、軍内部に通達されたことで本格的に着手された。「軍隊生産経営の整頓改革に関する決定」として『中央軍事委員会文件』8号として通達された<sup>13</sup>。この2つの措置は軍の経済活動参与を禁止する政策だったがうまくいかなかった。生産経営や密輸の取り締まりは行われたもののこの頃から軍による軍事管制地域のような土地を中心としたマンション開発など土地ころがしが行われるようになり、ビジネス禁止の措置が有名無実化した。軍の不動産担当の責任者であった王守業中将与谷俊山中将が検挙されたのもこうした土地開発を巡る汚職疑惑によるものだった。彼らは汚職で得た資金で官職売買を繰り返したとされている。

そして軍の制服組トップである中央軍事委員会副主席を歴任した二人の将軍、徐才厚上将と郭伯雄上将が最終的に相次いで逮捕されたのも汚職に絡むものだった。こうした一連の汚職摘発から1990年代を通じて行われたはずの軍のビジネス禁止が結局のところ全く功を奏しておらず、利権を生み出す構造が今日の習近平政権においても「軍の有償サービスの停止措置」という別の言い方で提起されて、全国的に展開せざるをえない深刻な背景が窺える。習近平が政権を掌握し、軍の機構改革に乗り出したのは正にこうした汚職の取り締まりを強化すると、より近代的な戦闘力の高い軍隊を構築するという目標があったためだ。

### 3. 「強硬的」アクターとしての解放軍を巡る政治構造—陸軍偏重から海軍の拡大へ

近代的な戦闘力の高い軍隊を構築するという習近平の目標は言葉を換えれば、陸軍偏重型の前近代的な軍隊をより近代的で多元的、多軍種から成る軍隊に脱皮させなければならないということである。960万平方キロという広大な面積、14億人近くの人口を有し、55もの少数民族を抱える中国において「軍事力（武装力量）」に期待される役割は単に外敵から国土を守るという役割に止まらず、治安維持の側面も大きい。そのため陸軍に部隊の比重がかたよってしまうのは中国の国情なのである。このような中国国土、社会において社会全体と軍の関わりの密接さはその治安維持の必要性からも極めて重要な課題なのだ。

中国軍とは通常「中国人民解放軍」の現役部隊を指すが、「軍事力」はそれに止まらず、国内治安維持を担う中国人民武装警察部隊（武警）や解放軍の予備役部隊や民間人から構成される民兵組織なども「武装力量」すなわち軍事力に含まれるのである。中国人民解放軍が30万人削減されると公表されたもののそれでも200万人超もの兵力が各地に配置され、これとは別に100万人いるといわれる武警部隊がおり、この他、約800万人と言われる民兵も基幹民兵と普通民兵が全国各地の地方自治体の軍行政機構である人民武装部に登録さ

れている。こうした数が多いか少ないかには議論が分かれよう。毛沢東時代には約2億ともいわれる民兵が存在し、国民皆兵のような状況だった。その時代からすれば今日の兵員数、民兵登録数など比べようもないほど縮小したのであるが、それでも非常時のみならず、平時からの予備役軍の兵力規模は膨大である。こうした膨大な数の兵員に裏付けられた巨大な軍事機構を持つ中国であるが、中国社会全体と軍の関わりも密接だ。憲法において国防の義務が定義づけられ、さらに軍事力の定義において解放軍や武装警察部隊に止まらず、学生を含む予備役、民兵も「予備（後備）戦力」と称される予備役兵力に含まれているところは、いかにか中国社会全体が軍国主義的であるかを物語っている。こうした若者たちを準軍事力として予備役登録させ、89年の天安門事件以降に国防教育を強化し、軍事教練を強化したのである。共産党政権に対して反旗を翻さないように思想教育が強化された結果、こうした制度が強化されて現在のような国民皆兵を目指すような軍民融合型の国防動員体制が構築されたのである。このような側面は国防教育の制度面でも強化され、小学生や幼稚園児にまで国防教育が実施されるようになってきている。特に2001年に国防教育法が施行されて以来、9月の第三土曜日の全国防教育日に行われる様々な思想教育やプロパガンダを通じた思想統制の徹底化が図られているわけだ。このような政治風土を持つ中国において愛国主義や国防教育を制度的に強化することでナショナリズムの強化が再び図られるようになってきているのだ。

中国の政治体制における軍の役割も重要である。これは「党軍関係」という言い方で表現される。すなわち中国共産党の支配を守るために「軍の党に対する絶対指導」を死守するということだ。これはソビエト連邦崩壊からの教訓でもある。軍が共産党政権の親衛隊足りえず、その指揮統制から離れ、「非党化」、「非政治化」そして党の軍ではなく「国家の軍隊」として脱皮していったことで「合法的暴力装置」としての軍が党ではなく、国、そして市民に忠誠を誓ったことで共産党政権崩壊を招いたという認識があるのだ。それゆえに中国では中国人民解放軍が党の軍隊ではなく、国家防衛の軍隊になるという言い方が出ると猛反発を浴び、党や政府、軍が中心となって「国家の軍隊化」論への反論のキャンペーンが行われるのだ。

しかし、そのような性質の解放軍をもってしても中国の地理的、物理的な状況を克服することは困難である。「政権は銃口から生まれる」と言われ、1949年に国が成立してからも地方での国民党との内戦の継続、朝鮮戦争や台湾海峡危機といった軍事的な緊張が続いたこともあって600万人を超えるといわれる規模の軍事体制を維持してきた。それゆえに解放軍の組織も「自力更生（生産経営）の軍隊」と言われ、牧場や畑を所有して家畜を飼ったり、農作物を栽培する部隊まで存在した。こうした組織体制は社会主義体制から経済至



上主義へと社会が移行する中、整理縮小が余儀なくされた。1985年には兵員100万人の削減が打ち出されたがこれは平和な環境において既に膨大な数の兵員を保持する必要もその能力もなくなったことを受けて打ち出された政策だった。それでも1980年代から地方における経済建設を継続するため、経済建設支援の軍隊として「軍民共同建設」という地域貢献を念頭に地方の経済開発に参加してきたのだ。そして同時に広大な面積を持つ中国において治安の維持や民族的統一を維持すべく、政治的な軍隊として、愛国主義教育や国防教育を中央のみならず地方においても普及させるべく中国社会全体でナショナリズム発揚を担ってきたのである。こうした状況は解放軍の非政治化を困難にしている。常にナショナリズム発揚の中心に軍が存在することで、対外的に柔軟な姿勢を取ること、歴史認識やナショナリズムと切り離れた外交を展開するのを困難にしているのだ。南シナ海や東シナ海での係争において中国社会全体で強いナショナリズムを維持しているのと密接な関係がある。さらにここで説明してきたように国内に内在する危機を封じ込めるために党や軍、警察機構が利権集団化するのも黙認されてきたのだ。

しかし、同時に皮肉なことに地方において軍の存在が非常に機微な問題として先鋭化しつつある。一つには、巨大な機構を持つ軍隊の整理縮小を進める必要から80年代から兵員削減と機構改革を進めてきたことから、100万人、50万人、20万人そして今回30万人と立て続けに、多くの人員削減の大ナタを振るって成し遂げなければならなかった。ただでさえも財政的に裕福でない地方において兵員削減で生じた退役軍人たちを再就職させ、生活を保障してやらなければならなかった。ところが地方ではそれほど豊かでないが故にこうした退役軍人たちを優遇できるための余裕がないことからなかなか再就職や住宅を提供することが困難であった。こうした待遇への不満から退役軍人たちの反発が強まり各地でデモが相次いだ。一説には中国で年間8万件以上の群衆騒擾事件（デモ、中国では群体性事件と呼んでいる）が起きるまでになっており治安維持に深刻な影響が出ているが、中でも中国政府は退役軍人によるデモを最も警戒しており、地方における軍隊にある程度優遇策を取ってきたのだ。皮肉なことに、前述のように軍の機構改革をすすめる前提ともなった汚職の取り締まりも、もともと経済建設支援の軍隊として地方に分散していた軍隊において既得権益勢力が伸張する結果となって頻繁に「軍警民紛争」と呼ばれる摩擦が起こることを防止するためだった。例えばある記録では北京近くの河北省保定市でおきた軍を巡る市民との紛争は2006年には37件に及び、北京市では2011年に29件の紛争が起きた。

まさにこうした市民と軍との摩擦拡大によって当局は危機感を募らせ、社会全体での軍の支援キャンペーンを打ち出すことになったのである。それが「双擁運動」の推進であり、「擁軍優属・擁政愛民」〔双擁〕と呼ばれる軍人・退役軍人を盛りたてようとする運動であ

る。軍の施設を市民や指導者が視察したり、仰々しい「献金」式典などの記念式典、表彰式、歌謡コンサートを行ったり、農業技術指導、情報提供、技術研修、農協、衛生アドバイスといった実務活動も行っている。こうした活動の最先端にいるのが軍の歌手でもある習近平夫人の彭麗媛女史である。中国社会において軍が国防だけに止まらず、経済開発、国民の愛国主義のプロパガンダや教育と様々な面で深く根を下ろす存在であることが分かるだろう。

ところが、こうした状況が前述のように先に起きた谷俊山、徐才厚、郭伯雄といった軍首脳汚職事件を引き起こす根本的な原因にもなったのだ。郭伯雄元副主席の息子、郭正鋼は浙江省の軍管区で退役軍人対策の責任者だった。中国において軍人は退役すると徴兵された故郷に戻され、その福利厚生は軍中央ではなく、地方自治体が負担することになっているため地方において財政的に困難であった部隊に自力更生を促すためにある程度の特権を付与したがために自分勝手な土地の乱開発が進んでしまい、各地で地方部隊による土地開発を巡る汚職が蔓延してしまったのだ。1998年に軍ではビジネスをすることを全面禁止にしたが、それでも地方における軍の財政難を解決させるには、特権を保留せざるを得ず、結果的にビジネスというよりも土地開発といった「軍民共同建設」プロジェクトという抜け道により結果的には軍ビジネスを根絶できなかった。谷俊山中将は軍のロジスティック部門である総後勤部の副部長だったがそれ以前は軍の土地関連の局長だった。しかも彼は河南省の地方部隊において常に土地開発に携わっており、その開発で得た莫大な資産をばらまくことで立身出世を成し遂げてきたのだ。そのような金権体質が軍内部でも官職売買という汚職が蔓延する形になってしまったのである。つまりこのような軍の汚職体質が解放軍に蔓延したことで、近代的な軍事力を構築する最大の障害要因となってしまい、利益集団、既得権益集団、圧力団体として陰に陽に中国政治において影響力を行使してきたのだ。このような利益集団となってしまう側面は陸軍としての解放軍の性かもしれない。しかし、皮肉なことに市場経済化において国防の強化、軍の近代化を進めるために国防動員体制が打ち出されるようになったが、産業面において軍産複合体を是認するような軍民融合という概念を打ち出さざるを得ないのは皮肉である。その旗振り役である軍民融合発展委員会の主任に習近平が直々に着任するというのも「屋上屋を重ねる」ようなものだ。軍の近代化と市場経済の発展というバランスをとるための措置であろうが、それを推進することで矛盾を内在化させ、加速させる危険がある。こうした体制において政治思想の統制を行い、ナショナリズムに訴えざるを得ない状況はあまり注目されない中国の内在的な問題点なのだ。

#### 4. 軍が喚起する中国の世論—ナショナリズム発揚の担い手、堅固な党軍関係の構築

共産党の一党支配体制を断固として堅持し続けようという政権において軍はその基盤を確保するための最も重要なアクターであり、そのために中国のナショナリズムをリードする立場にもある。特に国防教育の推進は軍の重要な任務のうちの一つであるが、そのような軍の性質が対外関係において「強硬なスタンス」を形成することになる。それは「党による軍に対する絶対指導」という堅固な党軍関係構築への政策的措置が取られていることから窺える。中国社会では軍によって世論統制が行われると同時に社会全体では政治思想教育による統制も強化され、学生たちさえも予備役兵力としてカウントされて軍事教練や政治思想教育を主とする国防教育が実施されてきたことは前述のとおりだ。

解放軍による国内政治宣伝の伝統は、「三大規律八項注意」という「三大規律」①一切の行動は指揮にしたがう②大衆のものは針1本、糸1筋もとらない③一切の捕獲品は公のものとする、と「八項注意」①言葉づかいはおだやかに②売り買いは公正に③借りたものは返す④こわしたものは弁償する⑤人をなぐったり、ののしったりしない⑥農作物をあらさない⑦婦人をからかわない⑧捕虜をいじめない、という軍を中心とした政治思想統制があることは中国における「伝統的政治文化」として浸透している。そこでことあるごとにこうした思想教育が宣伝されるが、軍はそもそもそうした政治教育を軍内外に広く浸透させるために軍首脳部では総政治部連絡部、総政治部宣伝部そして、地方の軍機関（軍分区、人民武装部）という体制を通じて中国社会で広く愛国主義教育や国防教育を実施してきた。こうした政治思想教育の具体的な措置としては「愛国主義教育実施綱要」（1994）「全国防教育大綱」（2006〔2014修正〕）が有名であるが、こうした方針に基づいて常に思想宣伝、教育が行われてきた。そして最近では思想教育やプロパガンダを軍のメディア統制、思想統制の一環として軍の作戦実施として行われる「三戦」概念（世論戦、心理戦、法律戦）として理論構築しなおされて日本でも注目を浴びるようになってきている。このような社会情勢において中国社会で広く議論される安全保障を巡る問題も中国の対外路線の在り方に影響を与えているといえよう。対日政策の方針では2002年に「対日新思考」を巡る論争が起き、馬立誠、時殷弘、馮昭奎といった日本に同情的意見を表明した専門家が激しく糾弾された。また中国台頭を巡る「平和台頭（和平崛起）論」論争（2003）、「戦略的なチャンス（戦略機遇）期」を巡る論争（2002）、「中国を瓦解させるのは誰か」論争（2014）といった論争が中国社会で広く話題となったが、こうした論争で軍の専門家が強硬派として登場した戴旭、羅援、張召忠、彭光謙、朱成虎といった専門家たちがテレビで強い口調で解説をすることで広く軍の主張が社会で訴えられるようになってきている。

中国政治の意思決定における「対外強硬派」としての人民解放軍は、近代的な国防軍と

して期待される役割とその一方で中国共産党一党支配の物理的、精神的な擁護者としての役割も担っている。習近平による「戦って勝てる軍隊を作れ」という指示は、まさにそれまでの党の擁護者であり、親衛隊としての役割からより近代的な最新鋭の装備を持ち、世界最先端の武器装備を備える米国と互角に戦える軍隊へと脱皮せよということだろう。それゆえに2015年末から翌16年にかけて相次いで公表された軍の機構改革案では、脱陸軍、軍種の多元化、情報化、という軍隊の構築が求められ、それまでの陸海空に止まらない、宇宙やサイバーといった空間への軍の進出がある。海洋では近海から外洋、「第一列島線」から「第二列島線」へ、そしてロシアなどの盟友とは共同軍事演習を盛んに行い、世界規模ではかつての鄭和による遠征を彷彿させるような大々的な遠征と世界各地への「友好訪問」の実施が盛んに展開されたのである。こうした軍の新たな役割の付与では指導部はもちろん政府、党、そして国民全体からの広い支持を必要としており、それまで中国社会や政治体制において強い影響力を行使してきた軍が世界的な大国へと脱皮する過程においてより積極的な対外政策決定アクターとして参与する動きを強めているといえるであろう。現に中国人民大学の金燦榮教授は「軍は常に対外政策に関する討議の中で関与者であったけれど、ここ数年来の軍の変貌による一層の専門化と海外との接触や協力関係が増大するようになった結果、軍は『新たな』対外政策関与者になった」と指摘している。対外開放によって高度経済成長を達成したが同時にそれは党や軍の汚職を招くことになり、根本的な改革が求められてそれに着手されているが、同時に党や軍がナショナリズム発揚の担い手として自己主張を強めるという皮肉な状況が生まれているのだ。

## 5. おわりに

以上で中国の対外政策決定の場で軍がどのような形で存在感を示すようになっているのか、その要因を考えてきた。その根本的な理由は中国において軍は国家安全保障の名のもとに特権的地位を持ち、権力と情報を独占してきたという面がある。それゆえに汚職が蔓延してしまうがなかなかその根本解決ができなかったということがある。

皮肉なことに習近平政権ではこの問題の深層にメスを入れて根本解決を図ろうとしているかに見える。その問題の根っこがあまりに深く、複雑なため、対外協調路線を取って国内改革につなげるということを困難にしているのかもしれない。むしろ抗日戦争といった歴史に依拠することで正当性を確保し、広く国民に訴える政治宣伝、プロパガンダを展開している。常に対外的に敵がいなければ国内的にまとまるのが困難であることをこの一連の政治構造を巡る軍の参与の問題は示している。結果的に軍が政治や社会でのナショナリズム発揚を指導、リードする共産党に政治、社会全体がリードされる挙国一致体制と<sup>14</sup>

しての「党国体制」として発展し、それは市場経済体制においては国防動員体制という形で再構築されつつある。プロパガンダと政治思想教育において軍がリーダーシップをとり、共産党一党支配の永続化を図っている。しかし、そうした党と軍、社会の一体化を図ろうとする政治構造は同時に軍が共産党の一党支配の親衛隊として特権を享受することで汚職が蔓延してしまう結果をもたらしたのは前述のとおりだ。

今後中国に求められる軍を巡る課題は究極的には軍の党からの離脱であり、「国軍化」、「非党化」、「非政治化」であり、イデオロギーや政治的な存在から独立した、より専門化した軍隊としての解放軍への脱皮であろう。そうすれば党益ではなく国益優先の対外政策策定となることで国内政治的な要因で対外政策が決められるのではなく、より中国の国益に即した形で国際協調路線を取ることが容易になるのではないだろうか。そして常々「中国は広大で人口も大きく、少数民族も多くて不安定だ、それゆえ国内で団結し、外国勢力からの平和的な転覆の試みに抵抗していかなければならない」と主張される中国が強硬路線を取る口実は、実は共産党の一党支配にこだわりさえしなければ、国際的協調関係を可能とする機会の提供の理由となるに違いない。剛腕の習近平指導部がそこまでのブループリントを描いているとは考えにくいだが、これまでの政治構造を根本的に変え、国際協調を打ち出せる柔軟な対外路線への転換は可能かもしれない。もちろんその道は極めて前途多難ではある。

—注—

- 1 例えこうした議論として、米国における台頭する中国が平和的であることはない、といった主張を展開するミアシャイマー氏が有名だが、習近平政権の外交に焦点を当てた最近の論考では、松本はる香「第3章 第18回大会後の中国外交—対外政策における構造上の変化」機動研究成果報告『中国 習近平政権の課題と展望—調和の次に来るもの』アジア経済研究所 2013年。ジョン・ミアシャイマー、奥山真司訳『大国政治の悲劇』（改訂版）五月書房 2014年。
- 2 ピーター・ナヴァロ『米中もし戦わば』文藝春秋社 2016年、ジョン・ミアシャイマー前掲書。
- 3 最近のものではニューヨークタイムズ紙による閻学通教授へのインタビュー。「閻学通 回復王道、重塑中国内政外交」『ニューヨークタイムズ中文網』2016年2月15日。
- 4 中央軍委「転発総政治部『關於第十次路線闘争中遺留的幾個問題的處理意見』（9号）。
- 5 総政治部「關於加強中越邊防闘争政治工作的意見」（14号・1979年3月23日）。
- 6 中央軍委「総参謀部、総政治部、総後勤部關於貫徹全國邊防會議精神加強軍隊邊防工作的意見」（22号・1979年7月26日）。
- 7 例え2013年4月に中国交通建設傘下の職員数人と南海艦隊工程指揮部の担当者が「交流会」を行ったことが同社のHPに載っている。<http://zj.checsh3.com/shownews.asp?id=1274>（中国交通建設四航局第三工程有限公司HP）
- 8 2009年7月の米中戦略経済対話における戴秉国國務委員の発言から。
- 9 例え、9月3日の軍事パレードを前に「中国が大規模な軍事パレード計画、日本をけん制＝関係筋」『ロイター』ネット版〔日本語〕2015年2月13日。
- 10 地方における軍機構の問題とその弊害そしてその整理整頓については、以下の論考で論じた。弓野正宏「地域密着型軍隊としての中国人民解放軍」『ワセダアジアレビュー』2011年10号 pp66-71。

- <sup>11</sup> 総政治部「關於嚴肅查处走私犯罪活動的通知」(1993年9月13日)。
- <sup>12</sup> 例えば、党中央規律委員会、監察部による「党政機關企業單位の密輸を嚴肅に捜査取り締まることに關する通知」というような通知がある。これは党政機關に限らず、軍の総政治部、中央軍事委員會規律委員会によって軍内部にも通達された。総政治部、中央軍委紀委「關於轉發中央紀委、監察部『關於嚴肅查处党政機關企業單位走私案件的通知』的通知」(1993年1月20日)。
- <sup>13</sup> 中央軍委「關於整頓改革軍隊生產經營的決定」(8号・1993年9月19日)。



## 第11章 「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設と中国の対外政策

深串 徹

### はじめに

2015年1月、中国共産党中央弁公庁と国務院弁公庁は、「中国の特色ある新型シンクタンクの建設を強化することに関する意見（關於加強中国特色新型智庫建設的意見）」と題する文書を発表した（以下、「意見」）。「意見」は、2020年までに党政部門、社会科学院、党校、行政学院、大学、軍隊、科学研究院、民間等のシンクタンクを協調的に発展させ、中国の特色ある新型シンクタンクのシステムを構築し、影響力と国際的知名度を備えたハイレベルなシンクタンクを複数建設することを目標に掲げている<sup>1</sup>。同文書の発表後、中国国内では2015年を「シンクタンク元年」と位置づけ、以降の数年間、中国のシンクタンクは発展のための最良の時機を迎えたと観測する報道も出現した<sup>2</sup>。試みに CNKI（中国知網）で2015年に限定して検索すると、「シンクタンク」をテーマにした論文は2128本、「新型シンクタンク」では412本の論文がヒットしたが、これは2014年のそれぞれのヒット数が1287本と142本であったことと比較すると大幅な増加であり、そのことから「意見」の発表後、シンクタンクへの社会的関心が高まったことがうかがえる。

もともと、中国でシンクタンクの役割に対して注目が集まるようになったのは、2015年が初めてではない。2003年、中央政治局常務委員で中央精神文明建設指導委員会主任の李長春は、中国社会科学院を視察した際、同院が党中央と国務院のためのシンクタンクとして機能するよう要求した<sup>3</sup>。同年、中国政府のイニシアティブの下、ASEAN+3のトラックIIプロセスの一つとして東アジア研究所連合（Network of East Asian Think-tanks）が北京で成立している<sup>4</sup>。その後、2009年にはシンクタンク・ブーム（智庫熱）と呼ばれるほど、シンクタンクに対する関心が高まった。同年6月に温家宝総理の指示を受けて、元国務院副総理の曾培炎を理事長とする中国国際経済交流中心が成立する<sup>5</sup>。その翌月、同中心は第一回グローバルシンクタンクサミット（全球智庫峰会）を北京で主催して、各国の大手シンクタンクや国際機関、グローバル企業の代表などをはじめとした900名以上の参加者を国内外から集めたのである<sup>6</sup>。サミットは中国国内で大きく報道され、中華人民共和国の建国以来、この年ほど中国の政治・経済・文化界のエリートたちがシンクタンクに対して関心を示したことはなかったと言われている<sup>7</sup>。

とは言え、「中国の特色ある新型シンクタンク」という概念自体が登場したのは比較的



最近であり、2012年のことである。同年12月の中央経済工作会議の席上、すでに中共中央総書記に就任していた習近平が中国のシンクタンクに関する新たなガイドラインを制定するよう主張した時が、その嚆矢であったという<sup>8</sup>。翌2013年4月、習近平は初めて公式に「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設を指示した。この中で習は、シンクタンクを国家のソフト・パワーを構成する重要な要素と位置づけ、中国のシンクタンクの発展が停滞しており改善の余地が大いにあることを指摘した上で、「中国の特色ある新型シンクタンク」を建設し、党中央の「科学的な政策決定」を支えるという目標を提出した<sup>9</sup>。中国メディアはこれを、中央の最高指導者がシンクタンクに関して出した「最も明確で、内容の豊富な」指示であったと報じている<sup>10</sup>。この目標は、同年11月の中共第18期中央委員会第3回全体会議（三中全会）で採択された「改革の全面的深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」の中にも盛り込まれている<sup>11</sup>。

以上の経緯から分かるように、シンクタンクの果たし得る役割に注目し、その充実を図る構想自体は2000年代から存在したものであり、習近平政権による「中国の特色ある新型シンクタンク」というスローガンの提出は、そうした構想の具体化に本腰を入れて取り組む意向を示したものであったと考えられる。それでは、なぜ中国においてシンクタンクに対する関心はこのように高まったのか。「中国の特色ある新型シンクタンク」には、どのような機能が期待されており、その背景にはいかなる問題意識が存在するのだろうか。そして、新型シンクタンクの建設は、どのような変化を中国にもたらすだろうか。

本稿は、このような疑問に基づき、近年の中国におけるシンクタンクをめぐる動向を整理し、「中国の特色ある新型シンクタンク」を建設するという構想の内実を明らかにする。以下本稿は、第一節で先行研究に依拠しながら中国のシンクタンクの概要をまとめ、第二節でなぜ「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設が必要であると議論されるようになったかを検討する。第三節では、国際関係を扱うシンクタンクに焦点を絞り、「中国の特色ある新型シンクタンク」建設が中国の対外政策<sup>12</sup>に対してどのような影響を及ぼすようになるかについて考察することとする。

## 1. 中国のシンクタンクの概要

### (1) 中国のシンクタンクの歩み

ペンシルバニア大学の「シンクタンクと市民社会プログラム（The Think Tanks and Civil Society Program）」が発行した「2016 Global Go To Think Tank Index Report」と題する報告書は、シンクタンクを「公共政策の調査分析に関わる団体であり、政策志向型の研究・分析を行い、国内・国際の諸問題に関するアドバイスを行うことで、政策立案者や公衆が情報

に基づいて公共政策に関する決定を下すことを可能にさせる」ものであると定義している<sup>13</sup>。これは、かなり広範囲の研究機関を対象とした説明であり、この定義に基づけば、独立した非営利の団体のみならず、政府機関や政党に所属する機構もシンクタンクに含まれる。もっとも、一般的に中国のシンクタンクを対象とした研究においては、非営利・独立の研究機関の少なさから、このような広義の解釈を用いる場合が多い<sup>14</sup>。本稿でも、シンクタンクの定義として上述の説明を採用することとする。

「2016 Global Go To Think Tank Index Report」は、このような定義に基づいて世界各国のシンクタンクの数量を集計した結果、2016年時点で中国国内には435のシンクタンクが存在し、これはアメリカの1835には及ばないが、世界第二位の規模であることを指摘している<sup>15</sup>。この数量の多さは、中華人民共和国建国当時、ソ連モデルを採用してシンクタンクを設置したことにより、中央から地方までの各政府機関や教育機関がそれぞれ独自の研究機構を所有するようになった結果であるという<sup>16</sup>。

しかし、量的な多さは、中国においてシンクタンクが伝統的に重要な影響力を有していたことを意味しない。毛沢東時代には、政策決定過程が独裁者によるトップダウン型であったことに加え、文化大革命中に多くの研究機関や大学が閉鎖に追い込まれたという時代背景もあり、中国のシンクタンクはごく限られた役割しか果たすことが出来なかった。もっとも、毛沢東自身は1930年代に「調査なくして発言権なし」と述べたことがあり<sup>17</sup>、この言葉は、現在中国の研究者がシンクタンクの重要性を説明する際によく引用されている<sup>18</sup>。また、今日まで存続している有力なシンクタンクのいくつかは、毛沢東時代に創設されたものである。例えば、国際関係を専門とするシンクタンクの内、最も歴史の古いことで知られている中国科学院国際関係研究所は、1956年に創設されている<sup>19</sup>。これは、ポズナニ暴動とハンガリー動乱に衝撃を受けた毛沢東が設立を命じたもので、外交部の所属機関として発足した。文革中の閉鎖を経て1973年に復活し、その後中国国際問題研究院に名称を改めて現在に至っている<sup>20</sup>。上海市長の金仲華が設立した上海国際問題研究院も、創立年は1960年である<sup>21</sup>。

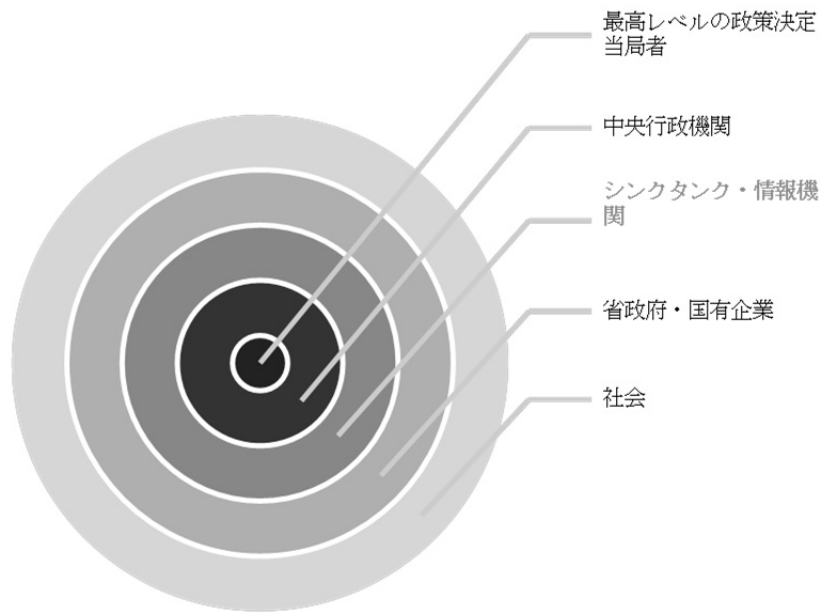
中国のシンクタンクが影響力を持ち始めるようになるのは、文化大革命が収束に向かった1970年代後半からである。中国社会科学院（1977年）、国務院発展研究中心（1980年）、中国現代国際関係研究院（1980年）、中国経済体制改革研究所（1985年）など多くのシンクタンクが、改革開放の開始前後に登場した。特に中国経済体制改革研究所は、「中華人民共和国史上、最初の中央政府のための機関でありながら、研究、人事、財政の各方面で高度な自主権を有する研究機関」であったとされている<sup>22</sup>。鄧小平は毛沢東同様、政策決定過程で専門家に頼ることを好まなかったが、胡耀邦や趙紫陽は現行の官僚体制と距離を置

き、活動的で専門的訓練を受けた体制外の若者を研究機構に吸収することで、政策決定のツールとすることを試みた<sup>23</sup>。

天安門事件が発生し、趙紫陽が失脚すると、中国経済体制改革研究所は閉鎖に追い込まれ、陳一諮のように一部の人々は国外に逃れて反政府運動に加わる。だが、王岐山のように国内に残留し、官僚や学者として引き続き中国の経済改革に影響を与え続けた人々もおお<sup>24</sup>、江沢民、朱鎔基、胡錦濤ら1990年代以降の政治指導者たちも政策立案に彼らを利用した。「三つの代表」、「和平崛起」、「新型大国関係」などの概念の形成には、政権と近い関係にあった研究者が大きな役割を果たしている<sup>25</sup>。また、1990年代以降は、海外から帰国した研究者によって大学内に研究所が設立され、後述する大学関係のシンクタンクになるという傾向も多く見られるようになっていった<sup>26</sup>。

## (2) シンクタンクの類型と影響力

現代中国の外交政策プロセスについて、デイビッド・シャンボーは、五つの同心円を用いて解説している<sup>27</sup>。それによれば、シンクタンクが位置するのは、内側から三つ目の円の中である。最も内側の円に入るのは、最高レベルの政策決定当局者<sup>28</sup>で、内側から二つ目の円には、政策の決定・実施を担当する中央行政機関が入る<sup>29</sup>。以上の二つが、外交政策を「決定」するアクターであり、その他の三つの円に入るアクターは、いずれも政策に「影響」を与えようとするものである。シンクタンクは、情報機関とともに内側から三つ目の円の中にあり、政策に「影響」を与えようとするアクターの中では最も中心に近い。なお、内側から四つ目の円に入るのは省政府や大手国有企業<sup>30</sup>、一番外側である五つ目の円には社会にいる個人が含まれている<sup>31</sup>。



(出典) デイビッド・シャンボー『中国グローバル化の深層』91頁より一部語句を変えて作成。

中国のシンクタンクは、一般的に三つのタイプに分類される。第一に、党、政府、軍のいずれかに属しており、予算もそれら上部機関によって賄われているシンクタンクで、党政軍シンクタンク（党政軍智库）や、官製シンクタンク（官方智库）などと呼ばれる。国際関係に関わるシンクタンクとしては、中共中央党校（党）、中国社会科学院（国務院）、国務院発展研究センター（国務院）、中国国際問題研究院（外交部）、中国現代国際関係研究院（国家安全部）、上海国際問題研究院（上海市）、国防大学（軍）、軍事科学院（軍）、中国国家安全問題研究中心（軍）、中国国際戦略学会（軍）などが挙げられる。

これらの内、中国社会科学院に関しては、政策研究よりも学術志向が強いことや、政策決定者と必ずしも直結した関係にないことから独立して分類される場合もある<sup>32</sup>。しかし、2011年の報道によれば、胡錦濤の党総書記就任以来行われている中共中央政治局での集団学習会に最も多くの講師を派遣したのは、中国社会科学院であるという<sup>33</sup>。学習会で報告した講師は昇進の機会を得ることもある他、ごく少数の最高指導者との内輪の議論に招かれる可能性もあるとされる<sup>34</sup>。こうした状況を考えると、中国社会科学院と政策決定者との間にも制度的なチャンネルがあると見なすべきであろう。

第二のタイプは、大学関係のシンクタンクで、中国では高校智库と呼ばれる。北京大学国際戦略研究院、清華大学現代国際関係研究院、復旦大学米国（美国）研究中心などが、その代表的なものである。松田康博は、近年これら重点大学が国際関係の研究センターを

設立し始めたのは、優秀な研究者を国内の大学にとどめようとの政策転換がなされたためであると指摘する。それによって、一部大学教授は突出した高給取りになっており、政府系研究機関等で能力を高く評価されている研究者が、必ずしも研究環境が優れているとは言えない大学関係の研究所に移籍する例が増加しているという<sup>35</sup>。

大学関係シンクタンクは、体制内の研究機関と比較すると規模や動員可能な資源の面で及ばず、とりわけ常勤研究者の数が少ないことから、主としてネットワーキングの中核である場合が多いとされる<sup>36</sup>。また、制度的に政策決定者に対して研究成果を伝える経路が保証されているわけではないが、著名な研究者が政策決定者からアドバイスを求められることもある。2014年2月に教育部は、党と政府の科学的な政策決定のために高水準の知的貢献をなし得るよう、中国の特色ある新型高校智库の建設を推進するとの計画を発表している<sup>37</sup>。同計画が順調に推移すれば、今後は大学所属の研究所においても政策志向型の研究が行われる比率が高くなり、政策決定者との距離が密接になることも予想される。

第三に、企業や私人などが創設した民間のシンクタンクで、民間智库や社会智库などと呼ばれる。ただ、社会智库という呼称については、半官半民で事実上体制内にある研究機関についても用いられることがあるため、体制外の研究機関を指す民間智库とは分けて考えるべきだと指摘もある<sup>38</sup>。半官半民のシンクタンクで国際関係に関わるものとしては、中国国際経済交流中心や中国とグローバル化シンクタンク（中国与全球化智库）などがある。一方、民間智库のほとんどは、経済政策や環境問題などに特化している。よく知られているものとして、天則経済研究所、北京国民経済研究所、自然之友などがある。国際関係を専門とする独立した民間智库は、現在のところほとんど存在しない。

以上の三種類のシンクタンクのうち、政策決定に直接的な影響力を持つのは、第一と第二のタイプ、および第三の社会智库である。青山瑠妙は、シンクタンクの研究者が政策決定に働きかけるチャンネルとして、①中央あるいは各省庁が招集する会議への参加、②党・政府の公文書作成への関与、③中央や各省庁からのプロジェクト委託、④上位組織へのレポート提出（内参）、⑤勉強会等を通じた指導者への講義・個人レッスンという五種類の経路を指摘している<sup>39</sup>。体制内のシンクタンクであっても、政策決定にアクセス出来るチャンスが等しく配分されているわけではないため、アクセス権の大小は個々のシンクタンクの持つ影響力に大きく関係する。もっとも、制度的にアクセス権が保証されていなくても、政府要人との間に非公式な「関係（guanxi）」を持つ成員がいることで、影響力を高く評価されるシンクタンクもある<sup>40</sup>。

もちろん、シンクタンクが国家や社会に及ぼす影響は、学术界への貢献やメディアを通じた国内世論への働きかけ、海外の研究機関との交流を通じた情報の収集や伝達といった

多様な面が存在するので、政策決定者との距離の近さのみによって影響力が評価されるものではない。上海社会科学院智库研究中心は、2014 年から毎年「中国智库年度报告」を出版し、影響力のある中国のシンクタンクのランキングを発表している。それは、「政策決定への影響力」、「学術影響力」、「社会影響力」、「国際影響力」の各項目に分けて順位をつけ、さらにそれらをまとめて「総合影響力」のランキングを出すという手法をとっている。この調査は、アンケート、実地調査、専門家による評価などを基にしたもので、2016 年に発表された最新の『2015 年中国智库報告』によれば、「総合影響力」で中国のトップ 15 を占めるシンクタンクは次のようになっている<sup>41</sup>。

順位	シンクタンク名
1	中国社会科学院
2	国务院发展研究中心
3	北京大学
4	清华大学
5	中国科学院
6	复旦大学
7	中共中央党校
8	上海社会科学院
9	中国人民大学
10	中国工程院
11	中国国际问题研究院
12	国家发改委宏观经济研究院
13	上海国际问题研究院
14	中国国际经济交流中心
15	南京大学

(出典)『2015 年中国智库報告』上海社会科学院、2016 年

なお、国際関係を研究するシンクタンクについてシャンボーは、研究機関ごとに国際情勢に関する固有の見解が存在するというわけではなく、所属する研究者はそれぞれの意見を持っていると指摘する<sup>42</sup>。彼らが当局の公式見解に反する内容の文章を公然と発表することはほとんどないが、リンダ・ヤーコブソンとディーン・ノックスが実施したインタビューによれば、研究者と対外政策幹部との内部討論会は率直かつ熱烈なものとなり、時

には高級幹部が名指しで非難されることもあるという<sup>43</sup>。

## 2. なぜ、「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設が必要か

前節で見たように、中国のシンクタンクは天安門事件後の一時期に停滞を余儀なくされたものの、総じて見れば1970年代末から一貫して質量ともに向上していった。こうした中、なぜ近年になってシンクタンクをより一層充実させる必要性が提唱されるようになったのだろうか。本節では、「意見」の記述を手掛かりに、「中国の特色ある新型シンクタンク」建設構想の背後にどのような問題意識が存在するのかを検討する。

### (1) 「中国の特色」

まず、シンクタンクに「中国の特色」が備わっているとは、どのようなことを指すのだろうか。「意見」は、「中国の特色ある新型シンクタンク」について、戦略問題と公共政策を主要な研究対象とし、党と政府の科学的・民主的で法に基づく政策決定に寄与することを趣旨とした非営利型の研究諮問機構であると定義している。さらに、それは以下の基本的な標準を満たしていなければならないとされる。①国家の法律法規を遵守し、比較的安定しており、活動が規範に則っており、研究機構としての実体がある、②政策決定の際に諮問を受けるような、特色が鮮明で長期間関心を持って来た研究領域があり、その研究成果を有する、③一定の影響力を持った専門分野を代表する人物と、専従の研究者がいる、④持続可能な資金源がある、⑤多層的な学術交流のプラットフォームと、学術成果が活用される経路がある、⑥機能の完備した情報収集と分析のシステムを有する、⑦健全な管理機構と組織定款がある、⑧国際協力と交流を行うための良好な条件を有する。

### (2) シンクタンク建設の意義

「中国の特色ある新型シンクタンク」建設の意義として、「意見」は、以下の三つを挙げている。

#### (a) 科学的・民主的な政策決定の支え

第一に、党と政府が科学的・民主的な政策決定を行う上での支えとなることである。「科学的・民主的な政策決定」という概念は、2002年に江沢民が中国共産党第16回全国代表大会で行った政治報告で登場したものである。この報告では、各級の政策決定機関が重要な政策決定に関するルールと手続きを整え、社会情勢と民意を反映する制度を確立し、大衆の利益と密接にかかわる重要事項に関する社会公示制度と公聴制度を構築し、専門家諮

間制度を充実させることが提唱されている<sup>44</sup>。最後に言及された専門家への諮問については、2004年9月に第16期四中全会で採択された「党の執政能力建設の強化に関する中共中央の決定」の中でも触れられている。そこでは、専門性と技術性が比較的高い重大事項の決定に際しては専門家を活用することや、専門家・学者と組織的かつ広範に連絡をとり、各種の諮問メカニズムを建設することが謳われている<sup>45</sup>。

それゆえ、シンクタンク建設の強化という課題は、政策決定に関する2000年代初頭からの問題意識を反映したものであった。「科学的・民主的な政策決定」が必要である理由として、「意見」は次のような現状認識を示している。すなわち、現在は小康社会建設への決定的な段階に入った状態であり、改革と発展を安定化させ、グローバルな問題に対応することは、過去に例がないほどの複雑さと困難さをともなうものになっている。そうした現状に対処するために、シンクタンクの建設を強化し、科学的な政策決定の支えとしなければならないのである。

### (b) ガバナンスシステムとガバナンス能力の近代化

意義の第二は、国家のガバナンスシステムとガバナンス能力の近代化に対する貢献である。「意見」は、世界各国のガバナンスにおいてシンクタンクが果たす役割がますます重要なものとなっていることを指摘した上で、中国の特色ある社会主義制度を整備・発展させ、ガバナンスシステムとガバナンス能力を近代化し、「協商民主」を広範かつ多層的に制度化し、より成熟し定型化した制度システムを確立するためには、「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設を強化し、ガバナンスに対して重要な影響力を発揮させる必要があるとしている。

ガバナンスのシステムおよび能力の近代化という課題は、本稿の冒頭で紹介した「改革の全面的深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」(2013年)の中で提示されたものである。この決定では、中国の特色ある社会主義制度を発展させ、ガバナンスのシステムおよび能力の近代化を推進することが、「改革の全面的深化の総目標」であると位置づけられている。「改革の全面的深化」によって実現されるべきものとしては、小康社会の建設や、中華民族の偉大な復興という「中国夢」の実現、中国の特色ある社会主義という路線への自信の増強などが挙げられている。

「意見」が言及している「協商民主」という耳慣れない概念は、中国共産党による統治体制を正当化する目的で頻繁に登場する用語であり、日本語による政治学の文献では、一般的に「熟議民主主義」と呼ばれているものである。中国社会科学院政治学所長の房寧によれば、「協商民主」とは、「異なる利益集団間の競争を通じて政治的妥協を行い、利益構



造と政治秩序を形成するのではなく、非対立的な政治協議を直接通じて利益構造と社会秩序を築く」という形式の民主政治である。「協商民主」においては、各者がそれぞれの利益の交わりを求めて協議し、個別利益の中の共通利益を発見した後、その最大化を実現し、対立を最小限にとどめることが目的となる<sup>46</sup>。元来「熟議民主主義」とは、競争的民主主義と競合するものではなく、それを補完するものとして注目されて来たものであるが、中国で理解されている「協商民主」は、西欧型の選挙民主主義に制度的限界があることを強調する文脈から関心を持たれている<sup>47</sup>。

### (c) ソフト・パワーの向上

第三の意義は、国家のソフト・パワー向上である。「意見」は、シンクタンクはソフト・パワーの重要な伝達手段であり、国際競争力を構成する重要な要素であって、対外交際の中で欠かかせない役割を果たしていると位置づける。そして、「社会主義中国の良好なイメージを樹立し、中華文化と現代中国の価値観を世界に発信し、国際舞台で中国の声を上げる」ことにより、中国の「国際的影響力」と「国際話語権」を強化する上で、シンクタンクが役割を果たすことを期待している。

ソフト・パワーという概念は、1993年に当時復旦大学の教授であった王滬寧が論文の中で取り上げたことで、初めて中国に紹介された。学界で本格的に議論されるようになったのは2003年から04年にかけてであり、それはジョセフ・ナイの著書『ソフト・パワー』の中国語訳が出たことによるという<sup>48</sup>。2007年10月、第17回党大会の活動報告の中で胡錦濤が、中国の指導者として初めてソフト・パワーの向上に取り組む姿勢を公にした<sup>49</sup>。

ソフト・パワーの一環として「意見」が言及している「国際話語権」は、日本語への翻訳が難しい概念である。高木誠一郎によれば、「話語権 (Discursive Power、ないし Power of Discourse)」とは、一般的に中国では「言語を通じた権力の運用とその体現」のことと理解されており、中国の急速な台頭や国際制度への参加の拡大にともない、2005年頃から国際社会における話語権の問題が知識人たちの間で関心を集めるようになり始めた。この議論で特徴的なことは、それが単に多国間外交の場で特定の問題に関する「通説」を形成するだけにとどまらず、グローバルな言説空間で支配的となりうる概念や言説を提示することととらえられ、「争奪」ないし「競争」するものというように、ゼロサム的な世界観で認識されていることであるという。

こうした認識の背景にあるのは、国力の増大にもかかわらず、中国の国際的な話語権は依然として脆弱であるという危機感である。「中国脅威論」、「大国の責任論」、「民主」、「自由」、「人権」、「市場経済」といった西側起源の言説が覇権性を持つ一方、中国はそれに対

して反駁しようにも、往々にして西側の概念、データ、言説、論理体系を採用するため、否応なく劣位に立たされると中国では認識されている<sup>50</sup>。話語権の強化という課題は胡錦濤政権でも取り上げられていたが、習近平政権ではさらに、戦略的重要性を持つ課題として高度に重視されるようになったという<sup>51</sup>。

以上をまとめると、「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設には、中国共産党政権の執政能力の強化や、それと関連した西欧型民主主義に代わる中国式民主主義の確立、さらに国際社会における中国のソフト・パワーの向上など広範囲にわたる意義が付与されている。シンクタンクの充実、単に政策立案能力を強化するといった技術的な面にとどまらず、中国の国家としてのあり方にとって重要な意義を持つものとして位置づけられているのである。

### 3. 「中国の特色ある新型シンクタンク」と対外政策

#### (1) 建設計画

中国のシンクタンクが前節で見て来たような役割を果たすためには、いかにして機能強化を図るべきか。「意見」には、計二十項目の建設計画が記されている。その主な点は、次のとおりである。

- ①既存シンクタンクの充実<sup>52</sup>
- ②先端シンクタンクの建設
- ③党中央・国家機関とシンクタンクの連携強化、管理体制改革<sup>53</sup>
- ④制度保障システムの整備<sup>54</sup>
- ⑤組織指導の強化<sup>55</sup>

②の先端シンクタンクについては、「50 から 100 の先端シンクタンクの建設」との方針が掲げられている。だが、中央党校、中国科学院、中国社会科学院、中国工程院、国務院発展研究中心、国家行政学院等が先行して先端シンクタンクを試験的に建設することを支持するとも記されているため、ゼロから新たな研究機関を創設するよりは、①と同じく既存シンクタンクの充実に重点が置かれているものと見られる。要するに、現在あるシンクタンクを発展させ、関連する諸制度を整備することが、「中国の特色ある新型シンクタンク」建設計画の主要な内容であると考えてよいであろう。

これらの強化策のうちのいくつかは、すでに実行に移されている。2015 年 11 月、中央全面深化改革領導小組の第十八次会議で「国家先端シンクタンク試験的建設工作計画（国

家高端智库建設試点工作方案)が審議され、通過した。その翌月には、北京で国家先端シンクタンク試験的建設工作会議が開催され、国務院発展研究中心や中国社会科学院など合計25の研究機関が、国家先端シンクタンクの試験的建設単位として認定されている<sup>56</sup>。

上述のシンクタンクは、中央から財政的援助を受ける他、研究成果が直接党中央や国務院に報告されることになるという<sup>57</sup>。国家先端シンクタンクの建設に関する事務や評価は、全国哲学社会科学規画領導小組の下に新設された国家先端シンクタンク理事会（国家高端智库理事会）という組織が担当する。2016年の初め、理事会は中央の政策決定部門から研究テーマを募集し、いくつかの「重点課題」を設定した。同年末の時点で100件余りのプロジェクトが順調に終了し、400件以上の中間的成果が中央に送られ、高い評価を獲得したという<sup>58</sup>。また、2016年10月に理事会は各試験的建設単位から報告を聴取した上で、「2016年国家先端シンクタンクの課題選定の方向性と重点課題(2016年国家高端智库選題方向和重点課題)」と題する文書を発表している<sup>59</sup>。

## (2) 対外政策への影響

それでは、上述したようなシンクタンクの強化策が実を結んだとして、そのことは中国の対外政策にどのような影響を与えることになるだろうか。以下、近年の傾向も踏まえながら、考えていきたい。

### (a) 政策形成への関与の増大

第一に、政策決定における専門家への諮問が重視されるようになることは、対外政策の形成にシンクタンクが関与する度合いを高めるであろう。そうした傾向は、すでに「意見」の提出前から表れているものでもある。例えば、中国が2013年10月にアジアインフラ投資銀行(AIIB)の設立構想を打ち出すにあたっては、同年初頭に中国国際経済交流中心が行った提言が重要な影響を与えたと言われている<sup>60</sup>。

また、習近平体制下の中国外交の最重要プロジェクトとされる「一帯一路」構想についても、各種シンクタンクが少なからず関与している。2014年6月、北京で「シルクロード経済ベルトの建設と未来：12ヶ国シンクタンク・フォーラム」と題する会議が開催され、席上、中国人民大学重陽金融研究院執行副院長の王文が、シルクロード経済ベルト課題組を代表して『シルクロード経済ベルトの建設：展望と道のり』と題する報告を行った<sup>61</sup>。課題組は、中国人民大学校長で、同大学の重陽金融研究院院長も兼任する陳雨露を責任者として、国務院、中共中央党校、商務部、新華社、人民日報、中国社会科学院、中国人民大学、蘭州大学、『財經』誌という九つの組織から集められた約20名の専門家から組織さ

れたものであった<sup>62</sup>。政府機関に加え、シンクタンク関係者も含めた編成だったのである。

「一帯一路」構想の具体化のため、党・政府がシンクタンクを関与させながら共同で研究を行うというスタイルは、これ以降も継続されている。2015年4月には、中国共産党対外連絡部の主導の下、国務院発展研究中心、中国社会科学院、復旦大学などの合同による「一帯一路」シンクタンク協力連盟（“一帯一路” 智库合作連盟）が北京で発足している。連盟発足の趣旨は、「一帯一路」に関連するシンクタンクのネットワークをつくり、政策決定に対する影響力の強化、人材育成、調査・研究の設計、世論の指導などに対する「てこ入れ効果（杠杆作用）」を果たすことであった<sup>63</sup>。

しかし、これらの事例は、政策形成に際してシンクタンクがイニシアティブをとるケースが増加することを意味するのだろうか。それとも、シンクタンクの役割は、政府のプロジェクトを下請けすることにとどまり、単にその量が増大するだけにとどまるのだろうか。この点について、中国政府が現在目指している方向性は、後者であると考えられる。例えば、上述した「一帯一路」シンクタンク協力連盟について内蒙古自治区発展研究中心主任の楊臣華は、現在「一帯一路」構想に関連して多くの地方シンクタンクが政府のプロジェクトを受注しているが、それらの活動はメディアの報道に左右されている面が多々あるため、連盟発足により各シンクタンクが政策を正確に解説し、「一帯一路」研究の方向性を定めることが可能になるだろうと述べている<sup>64</sup>。この発言は、「政策決定に対する影響力の強化」という連盟設立の目的が、あくまで政府の統制内で諮問に答える能力の強化であることを反映したものと考えられよう。

## （b）対外宣伝の推進

第二に、中国のシンクタンクは、従来以上に政府の方針を対外的に説明することに積極的になるものと予想される。そのことは、新型シンクタンクが有すべきとされる「中国の特色」が、どのように解釈されているかに表れている。「意見」では、必ずしも「中国の特色」の内容が明確に示されてはいなかったが、中国国際経済交流中心の「中国の特色ある新型シンクタンク建設強化の研究」課題組は、次のように定義している。すなわち、「中国の特色」には、「中国の道」を堅持し、「中国の視角」を採用し、「中国の発展」に焦点を合わせ、「中国モデル」を形成することが含意される。新型シンクタンクは、「中国の特色ある社会主義理論、制度と道」を堅持し、党中央と路線方針を一致させ、社会主義経済の方向を堅持し、西側のいわゆる自由主義経済は支持しない。「中国の視角」を用い、中国の国情と世界経済における地位の変化を基礎に置き、国家の根本利益の保全から出発して、中国の発展および中国と世界の間を観察し、「中国の声」を発し、「中国の提案」を出し、

「中国のプラン」を提供することで、責任大国としてのイメージを形成しなければならないのである<sup>65</sup>。

2015年12月に開催された国家先端シンクタンク試験的建設工作会議の席上、中央政治局常務委員の劉雲山も同趣旨のことを述べている。劉によれば、国家先端シンクタンクは中国の実践を総括し、中国の経験を抽出し、中国の理論を用いて中国の問題に答え、中国の言葉によって中国の道を解釈し、国際社会に中国の声を届けなければならない。それによって、世界に中国を真に理解させ、人類文明の進歩のために中国の思想と価値を提供することが、シンクタンクの意義なのである<sup>66</sup>。「中国の特色」がこのように定義されていること、さらに前述した「国際話語権」に対する強い関心を合わせて考えると、中国のシンクタンクは、党・政府の理論武装とその対外的な発信の面で重要な役割を担うようになることが予想される<sup>67</sup>。

国家先端シンクタンクの建設に中央宣伝部が深く関与していることも、こうした予想に根拠を与えている。すでに触れたように、国家先端シンクタンクの試験的建設単位に認定された研究機関は国家先端シンクタンク理事会によって管理されているが、その上部組織である全国哲学社会科学規画領導小組の組長を任命するのは、中央宣伝部長である<sup>68</sup>。また、先述した国家先端シンクタンク試験的建設工作会議（2015年12月）で司会を務めたのも、中央宣伝部長の劉奇葆であった<sup>69</sup>。このような状況は、シンクタンクに対する思想やイデオロギー面の統制が強化される傾向を示唆しているようにも思われる。

### （c）国際交流の活発化

第三に予想されるのは、シンクタンクを通じた国際交流が活発に展開されるようになることである。国際交流の推進は、「意見」では計二十項目の強化策の中の十七番目に控えめに取り上げられているに過ぎないが、習近平はシンクタンクの国際交流に強い関心を表明している。2014年3月にドイツを訪問した際に習は、両国の政府、政党、議会、シンクタンクの交流を拡大していくと宣言した。この発言は、単に中独関係の展望を示したものとどまらず、シンクタンクの建設を外交とも関連づけ、「シンクタンク外交」を中国外交のセカンドトラックにしたものであり、シンクタンク建設が新たな発展段階に入ったことを示すものであったと評価されている<sup>70</sup>。

実際、シンクタンクを通じた国際交流は、近年様々な課題や地域を対象として精力的に行われている。アセアン諸国との「中国—ASEAN シンクタンク戦略対話フォーラム（中国—東盟戦略対話論壇）」、ロシア、モンゴルとの「中露蒙シンクタンク協力連盟（中俄蒙智库合作聯盟）」、アフリカ諸国との「中国—アフリカシンクタンク・フォーラム（中非智

庫論壇)」、南アジア諸国との「中国—南アジアシンクタンク・フォーラム (中国—南亜智库論壇)」、日本、韓国、ロシア等との「東北アジアシンクタンク・フォーラム (東北亜智库論壇)」などは、その代表的な例である。この数年、国際的な関心を集めている南シナ海問題についても、「中米シンクタンク南海問題対話会」や「南海問題と地域の協力と開発に関するハイレベルシンクタンク学術シンポジウム」といった国際的なフォーラムを構築し、討議を行っている。

また、各国のシンクタンクと共同でプロジェクトを進めたり、研究機関を設立したりすることも盛んに実施されている。例えば、中国現代国際関係研究院は、米国のブルッキングス研究所やカーネギー国際平和基金、英国の国際戦略研究所、日本の日本国際問題研究所等の研究機関と協力体制を構築している<sup>71</sup>。そうした傾向は、大学関係シンクタンクにおいても同様に見られる。2010年に清華大学国際関係学系とカーネギー国際平和研究所の提携により設立された、「清華—カーネギーグローバル政策センター (清華—卡内基全球政策中心)」は、その代表例の一つである<sup>72</sup>。

国際交流のうち、おそらく中国政府が現在最も力を入れているのは、一带一路構想に関連した「シルクロード経済ベルト」と「二十一世紀海上シルクロード」の沿線諸国のシンクタンクとの交流である。2014年12月、国務院発展研究中心の主催で一带一路構想に関わる国家、地域、国際組織、シンクタンクの専門家を集めた国際会議がトルコのイスタンブールで開催された。会議では、国務院発展研究中心主任の李偉が一带一路シンクタンク・ネットワークを共同で構築することを提唱し、出席者からの賛同を得ている<sup>73</sup>。

翌2015年10月、スペインのマドリードで、シルクロード国際シンクタンク・ネットワーク (絲路国際智库網絡, SiLKS) の発足式典が開催され、合計27か国から40のシンクタンクが参加した。現在までのSiLKSの具体的な活動内容は不明だが、創立時の報道では、①一带一路に関連する国家、地域と社会の発展問題を共同研究し、各国政府や企業、関係機関のコンサルティングをする、②シンクタンク間の情報提供や知識共有を促進する、③シンクタンクの政策研究、コンサルティング能力を強化する、という三つの方面で活動を展開することが伝えられている<sup>74</sup>。

同じ年には、中国と中東欧諸国との協力枠組みである「16+1協力」(中国—中東欧合作)においても、外交部のサポートの下、16+1シンクタンク・ネットワーク (16+1智库網絡) が設立されている<sup>75</sup>。これは、中国社会科学院が主体となって成立したネットワークで、院長の王偉光が理事長を務める他、副理事長や秘書長も社会科学院関係者であり、事務局も同院の欧州研究所に設置されている。同ネットワークはまた、「専門化先端シンクタンク (專業化高端智库)」の一つに指定されており、習近平が東欧を訪問する際には、訪問国の

研究機関と国際会議を開催している。

このようにシンクタンクを通じた国際交流が活発化していることは、中国の対外政策の一部を構成するものであるが、反対に交流そのものが対外政策に対して影響を及ぼすことはあるだろうか。近年、中国外交の研究者が関心を抱いているテーマの一つに、国際協定や地域枠組みへの参加を通じて中国の国際社会におけるふるまいが「社会化<sup>76</sup>」するかどうかという問題がある<sup>77</sup>。それでは、海外シンクタンクとのセカンドトラック外交を実施したり、国際的なシンクタンク・ネットワークを構築したりすることは、中国の「社会化」にどれほど貢献し得るであろうか。

「中国の特色ある新型シンクタンク」建設の試みは、この問いに対して二種類の相反する予想を導き出す。第一に、政策に関する諮問メカニズム充実の一環としてシンクタンクが強化されることは、国際交流の経験豊富な研究者の声が政策決定者の耳に届きやすくなる条件を整えるだろう。中国人研究者と海外の研究者との間に共通のアイデアや規範が形成されたとして、それが北京の政治指導者に伝達される経路は、シンクタンクの強化によって従来よりも太く、かつ多様なものになると考えられる。

とは言え、経路が充実すること自体は、その中を多くの情報が行き交うことを自動的に保証するものではない。第二の可能性は、第一の予想とは反対に悲観的なものである。すなわち、シンクタンクに対する当局の統制が強まり、シンクタンクがもっぱら中国の「話権」向上に専念するようになった場合、国際交流は内から外への一方的な宣伝の場となる。そのようになれば、海外のシンクタンクは、中国のシンクタンクとの交流に大きな意義を見出さなくなるであろう<sup>78</sup>。さらに、近年海外の研究者や外交官、ジャーナリストと交流のあるシンクタンク研究員がスパイ容疑をかけられる事例も増加しており<sup>79</sup>、こうした傾向が持続すれば、中国の研究員は国際交流に対して慎重な態度をとるようになることも考えられる。

これらの予想のいずれが的中するかは、国際関係におけるどの問題領域に着目するかによって異なる可能性もある。いずれにせよ、「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設は、中国の対外政策にとって相反する二つの可能性を含んだ計画であると言えるだろう。

## むすび

本稿は、2015年1月に発表された「中国の特色ある新型シンクタンクの建設を強化することに関する意見」の内容を分析し、あわせて、近年の中国のシンクタンクをめぐる様々な動向を検討することで、「中国の特色ある新型シンクタンク」を建設するという構想の内実を、特に対外政策との関連から論じて来た。最後に、これまでの分析を踏まえても、い

まだ明らかになっていない点をいくつか指摘して締めくくりたい。

第一に、シンクタンクの研究員となる人材に関する問題である。中国では、一般的にシンクタンク研究員よりも大学教授の方が地位は高いと見なされており、研究員たちも大学教授への転出を図っている場合が多いとされる<sup>80</sup>。「意見」では、人材の育成や、政府機関との「回転ドア」制度を推進することも提言されているが、こうした構想が中国社会におけるシンクタンク研究員という職業の位置づけにどのような影響を与えるかは、未知数である。すでに大学関係シンクタンクについては、政策研究への偏重が大学における教育や基礎研究に与える悪影響を懸念する声も上がっており<sup>81</sup>、「智庫熱」は決して無批判に受容されているわけではない。

第二に、シンクタンクの統制や管理はどのようなメカニズムで行われているのかという問題である。例えば、国家先端シンクタンクの選定や管理は全国哲学社会科学規画領導小組の下に設置された国家先端シンクタンク理事会が担当しているが、この組織と個々のシンクタンクが所属する機構とがどのように役割を分担しているかは判然としない。また、対外政策を例にとっても、一帯一路構想に関連して多くのシンクタンク・ネットワークが発足しているが、ネットワーク化を主導した機関は様々である。シンクタンクに関する諸政策がどのように設計され、調整がなされているのか。そこに一貫した傾向のようなものが存在するのかなどは、今後の検討課題である。

第三に、そして最も重要な問題は、「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設が、期待されている通りの成果を生むかということである。政府がシンクタンクを重視する姿勢を大々的に打ち出したことについては、研究機関の粗製乱造という副作用も指摘されている。2013年以來、中央の各部や委員会、地方政府だけでなく、企業、大学、メディアなどもこぞってシンクタンクの建設に乗り出したが、その中には開店休業状態のものも少なくないという<sup>82</sup>。中央党校国際戦略研究院の趙磊も、一帯一路研究を標榜する研究所が多数設立されているが、大多数は看板だけで、真に一帯一路の専門家と呼ぶに足る研究者はごくわずかに過ぎないと慨嘆している<sup>83</sup>。こうした現象は、政府が火付け役となった「智庫熱」を一種の商機ととらえ、それに便乗しようとする傾向の存在を示すものであろう。

より本質的な問題として、中国の有力なシンクタンクのほとんどが体制内にあることによる競争の乏しさ、政策分析マーケットの未発達も指摘されている。「意見」においても、評価制度や政策購入制度の充実が謳われているが、政府調達について定めた「政府採購法」には、政策決定に関する諮問というサービスに関する規定が存在しない<sup>84</sup>。現在のところ、「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設については、国家先端シンクタンクの試験的建設に注目が集中している感があるが、体制外の研究機関の育成や、その成果の取り入れ



についても関心が払われる必要があるだろう。

「中国の特色ある新型シンクタンク」の建設にこうした不透明さや不安要素があるとはいえ、シンクタンクをめぐる中国国内の動向は、なお注目に値する。国家元首がシンクタンクの強化を提唱し、そのことを国のあり方にも関わる問題と位置づけている例は、世界的に見てもまれであろう。過大とも思われる期待は、政治指導者たちの現状認識や問題意識を反映したものである。中国のシンクタンクの実態を把握することは、従来のように中国国内での政策論争の行方に注目していた海外の研究者だけではなく、中国の対外政策に利害や関心を有する各国の実務家や政策担当者にとっても、重要な課題になりつつある。

—注—

- 1 「《關於加強中国特色新型智庫建設的意見》全文」  
[http://news.xinhuanet.com/zgjx/2015-01/21/c\\_133934292.htm](http://news.xinhuanet.com/zgjx/2015-01/21/c_133934292.htm) (2016年7月6日確認)。
- 2 劉書艷「2015年、中国智庫元年」『中国工商時報』2015年1月30日。
- 3 「中国社会科学院：志在作中央思想庫、智囊團」『央視國際』2005年5月29日  
<http://www.cctv.com/news/china/20050529/100501.shtml> (2016年7月6日確認)。
- 4 東アジア共同体評議会 <http://www.ceac.jp/j/neat.htm> (2016年9月7日確認)。
- 5 薛瀾「智庫熱的冷思考：破解中国特色智庫發展之道」『中国行政管理』2014年第5期、総第347期、9頁。
- 6 金堅敏「グローバルシンクタンクサミットから見た中国の戦略」  
<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/china-research/topics/2009/no-117.html> (2016年7月6日確認)。
- 7 Cheng Li, “China’s New Think Tanks: Where Officials, Entrepreneurs, and Scholars Interact,” *China Leadership Monitor*, No. 29, Summer 2009, p. 1.
- 8 Silvia Menegazzi, “Building Think Tanks with Chinese Characteristics: Current Debates and Changing Trends,” *China Brief*, Vol. 14, Issue 24, December 19, 2014, p. 14.
- 9 胡鞍鋼「建設中国特色新型智庫：実践与総結」『上海行政学院学報』第15卷第2期、2014年3月、4頁。
- 10 「2013中国智庫“進發”年 建設“中国特色新型智庫”」『中国網』  
[http://www.china.com.cn/news/txt/2013-12/16/content\\_30908913\\_2.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2013-12/16/content_30908913_2.htm) (2016年7月7日確認)。
- 11 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」『新華網』  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm) (2016年8月10日確認)。
- 12 本稿で言う対外政策は、佐藤英夫による定義を採用する。すなわち、対外政策とは、「他国政府、政府間組織、国際的非政府組織（NGO）及び国際環境そのものとの関係に対し意識的に影響を与えようとする、もしくは無意識的に影響を与えるような公共政策である」。佐藤英夫『対外政策』（東京大学出版会、1989年）5頁。
- 13 James G. McGann, “2016 Global Go To Think Tank Index Report” (2017). *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. 12. p. 7.
- 14 Pascal Abb, “China’s Foreign Policy Think Tanks: Changing Roles and Structural Conditions,” *GIGA Working Papers*, No. 213, January 2013; Xufeng Zhu, *The Rise of Think Tanks in China*, New York: Routledge, 2014, p. 20.
- 15 McGann, “2016 Global Go To Think Tank Index Report” (2017), p. 27.
- 16 青山瑠妙「中国のシンクタンクと対外政策」『国際問題』No. 575 (2008年10月) 15頁。
- 17 毛沢東「反対資本主義」『毛沢東選集 第1巻』（北京：人民出版社、1966年）。
- 18 魏礼群『建設智庫之路』（北京：人民出版社、2014年）61頁。

- 19 同研究所の詳細については、杉浦康之「中国の対外政策におけるシンクタンクの実像：国際関係研究所の創設と発展を中心に」添谷芳秀編『現在中国外交の六十年：変化と持続』（慶應義塾大学出版会、2011年）。
- 20 Thomas Bondiguel and Thierry Kellner, “The impact of China’s foreign policy think tanks,” *BICCS Asia Paper*, vol. 5 (5), p. 5.
- 21 *Ibid.*, pp. 6-7.
- 22 銭理群『毛沢東と中国：ある知識人による中華人民共和国史 下』（青土社、2012年）267 - 268 頁、陳一諮『中国で何が起こったか』（学生社、1993年）95 - 96 頁。
- 23 銭『毛沢東と中国 下』266 - 267 頁。
- 24 同上、267 - 268 頁。
- 25 Bondiguel and Kellner, “The impact of China’s foreign policy think tanks,” p. 11. 齊藤哲郎『チャイナ・イデオロギー』（彩流社、2014年）32 頁。
- 26 Zhu, *The Rise of Think Tanks in China*, p. 28.
- 27 デイビッド・シャンボー『中国グローバル化の深層：「未完の大国」が世界を変える』（朝日新聞出版、2015年）90 - 99 頁。
- 28 共産党中央政治局とその常務委員会、中央軍事委員会、中央外事工作領導小組、中央国家安全領導小組、中央宣伝思想工作領導小組、台湾工作領導小組、その他の領導小組（エネルギー、対外投資、金融・貿易、気候変動など）、中央書記処、中央弁公庁、中央政策研究室、中央外事弁公室、國務院新聞弁公室など。同上書、90 頁。
- 29 中央対外連絡部、外交部、商務部、文化部、科学技術部、国家安全部、国防部、財政部、国家發展改革委員会、國務院新聞弁公室、新華社通信、中国人民銀行など。同上書、94 頁。
- 30 シャンボー『中国グローバル化の深層』98 頁。
- 31 同上。
- 32 Xuanli Liao, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China’s Policy Towards Japan*, Hong Kong: The Chinese University Press, 2006, pp. 57-58. 上海社会科学院智库研究中心『2015 中国智库報告——影響力排名与政策建議』5 - 6 頁。
- 33 「中共中央政治局：過去 10 年間に集団学習を 74 回開催 中南海の 10 年来の必修課程」『人民網日本語版』2011 年 8 月 1 日。http://j.people.com.cn/94474/7457119.html （2016 年 9 月 8 日確認）。同記事によれば、2011 年の時点で計 142 人の専門家が中南海で講義を行ったが、最多は中国社会科学院の 24 人で、その後には國務院發展研究センターの 11 人、中国人民大学の 10 人、国家發展改革委員会マクロ經濟研究院と軍事科学院の各 8 人、中央党校の 7 人、中央党史研究室の 6 人が続くという。
- 34 リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス著、岡部達味（監修）、辻康吾訳『中国の新しい対外政策：誰がどのように決定しているのか』（岩波書店、2011年）68 頁。
- 35 松田康博「中国—中央政治局と中央軍事委員会」同編『NSC 国家安全保障會議：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）103 頁。
- 36 同上。
- 37 「教育部印發“中国特色新型高校智库建設推進計画”的通知」  
http://www.gov.cn/gzdt/2014-02/28/content\_2625304.htm （2016 年 9 月 8 日確認）。
- 38 劉昊「智库“大躍進”？“井噴”之後，中国智库還缺啥」『南方週末』2016 年 4 月 18 日  
http://www.infzm.com/content/116463 （2017 年 1 月 12 日確認）
- 39 青山「中国のシンクタンクと対外政策」16 - 17 頁。嚴麗莎「智库对我国政府決策過程的影響力探究」『企業導報』2015 年第 1 期も、ほぼ同様の経路を指摘している。
- 40 例えば、前出のペンシルバニア大学によるランキングの 2014 年度版のレポートは上海国際問題研究所の影響力を高く評価していたが、院長の楊傑勉が当時の楊潔篪外交部長の弟であることが、その一因であったと見られている。Liao Xuanli, “Seeking Influence: Chinese Foreign-Policy Think Tanks,” *GLOBAL ASIA*, vol. 10, No. 1, Spring 2015, p. 99.
- 41 こうしたランキングとしては、他にも四川省社会科学院と中国科学院成都文献情報中心が合同で発表した「中華智库影響力報告（2016）」や、光明日報智库研究与發布中心による「2016 中国智库年度影響力」などがある。
- 42 シャンボー『中国グローバル化の深層』32 頁。
- 43 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』75 頁。
- 44 「江沢民在中国共産党第十六次全国代表大会上的報告」  
http://www.gov.cn/test/2008-08/01/content\_1061490.htm （2016 年 8 月 18 日確認）。

- 45 「中共中央關於加強党的執政能力建設的決定」[http://www.gov.cn/test/2008-08/20/content\\_1075279.htm](http://www.gov.cn/test/2008-08/20/content_1075279.htm) (2016年8月18日確認)。
- 46 「『協商民主』は中国の民主政治發展の重要な形式」『人民網日本語版』2010年1月6日。  
<http://j.people.com.cn/94474/6861015.html> (2016年8月24日確認)。
- 47 中国における協商民主をめぐる議論については、鈴木隆『中国共産党の支配と権力：党と新興の社会経済エリート』(慶應義塾大学出版会、2012年)、第四章を参照。同書は、協商民主を「協議民主」と翻訳している。
- 48 シャンポー『中国グローバル化の深層』276 - 277頁。
- 49 「胡錦濤在中國共産党第十七次全國代表大會上的報告全文」  
[http://www.gov.cn/ldhd/2007-10/24/content\\_785431.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2007-10/24/content_785431.htm) (2016年8月25日確認)。
- 50 高木誠一郎「中国外交の新局面：国際『話語権』の追求」『青山国際政経論集』第85号、2011年9月、11 - 14頁。
- 51 Kejin Zhao, “China’s Rise and its Discursive Power Strategy,” *Chinese Political Science Review*. (2016), doi:10.1007/s41111-016-0027-x.
- 52 官製シンクタンクに関しては、中国社会科学院を世界的シンクタンクへ發展させること、中央党校および国家行政学院の事業計画内に新型シンクタンク建設を盛り込むこと、政策決定に関わる諮問においてより大きな役割を付与することなど。大学関係シンクタンクについては、知的サービス能力の向上、管理体制改革の深化、データベースの設立、グローバル化及び地域問題の研究拠点や、海外中国学研究センターの建設など。科学技術系のシンクタンクに関しては、中国科学院、中国工程院、中国科学技術協会等を科学技術関連の先端シンクタンクへと發展させることや、国有系企業の産学連携型シンクタンク設立を支持することなど。社会シンクタンクについては、関係部門が法規遵守や正確な發展方向を指導することや、環境の整備など。
- 53 組織管理、研究体制、経費管理、成果評価、国際交流体制の改革など。
- 54 情報公開制度の着実化、重大な政策決定に関する意見収集制度の整備、健全な政策評価制度の樹立、政策購買制度の確立、世論指導機能の確立など。
- 55 シンクタンク建設への指導強化、関係部門による管理の徹底、財政的基盤の強化、人材の招致・育成・交流の強化など。
- 56 内訳は、次のとおり。國務院發展研究中心、中国社会科学院、中国科学院、中国工程院、中央党校、国家行政学院、新華社、軍事科学院、国防大学、中央編訳局、中国社会科学院国家金融与發展實驗室、中国社会科学院国家全球戰略智庫、中国現代國際關係研究院、国家發展改革委宏觀經濟研究院、商務部國際貿易經濟合作研究院、北京大学国家發展研究院、清華大学国情研究院、中国人民大学国家發展与戰略研究院、復旦大学中国研究院、武漢大学國際法研究所、中山大学粵港澳發展研究院、上海社会科学院、中国石油經濟技術研究院、中国國際經濟交流中心、綜合開發研究院。「中南海為何欽点這 25 家高端智庫」『搜狐財經』2015年12月10日。<http://business.sohu.com/20151210/n430729366.shtml> (2016年10月6日確認)。
- 57 劉「智庫“大躍進”？」。
- 58 「讓中国智庫“領頭雁陣”振翅高飛——国家高端智庫建設試点工作開展一周年紀實」『光明網』2016年12月2日 [http://news.gmw.cn/2016-12/02/content\\_23164786.htm](http://news.gmw.cn/2016-12/02/content_23164786.htm) (2016年12月5日確認)。
- 59 「国家高端智庫建設試点工作一周年回顧与研究」『中国共産党新聞網』2016年12月1日  
<http://theory.people.com.cn/n1/2016/1201/c40531-28917210.html> (2016年12月5日確認)。
- 60 「国家高端智庫建設試点工作啓動：中国智庫建設跨入新時代」『中国社会科学院網』2015年12月3日  
[http://www.cssn.cn/zx/yw/201512/t20151203\\_2739527.shtml](http://www.cssn.cn/zx/yw/201512/t20151203_2739527.shtml) (2016年10月26日確認)。
- 61 「中国首份智庫絲路報告：絲路經濟帶可在 35 年内初步建成」『人民網』2014年6月28日。  
<http://finance.people.com.cn/n/2014/0628/c1004-25213174.html> (2016年10月26日確認)。
- 62 同上。
- 63 黄蕊「吸納全球智慧 助力“一帶一路”——“一帶一路”智庫合作連盟理事会成立大会暨專題研討會述評」『当代世界』2015年5月、35頁。
- 64 同上。
- 65 中国國際經濟交流中心課題組「中国特色新型智庫構建：現状、問題及对策」『全球化』2015年02期、108頁。
- 66 「劉雲山在国家高端智庫建設試点工作會議上協調 着力建設一批国家亟需的高端智庫 為貫徹五大發展理念多獻務實之策」『新華網』2015年12月3日  
[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-12/03/c\\_134879275.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-12/03/c_134879275.htm) (2016年11月30日確認)。

- 67 2014年に中国社会科学院は、共産党幹部たちから、党への忠誠が不足しており、「外国勢力に浸透されている」と非難されたという。“Think tanks face hurdle in answering Xi Jinping’s call,” *South China Morning Post*, 03 November, 2014.
- 68 「中共中央宣伝部」『維基百科』  
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%AE%A3%E4%BC%A0%E9%83%A8> (2016年12月8日確認)。
- 69 「積極推進中国特色新型智庫建設」『人民網』2015年12月3日  
<http://gz.people.com.cn/n/2015/1203/c344102-27239414.html> (2016年10月6日確認)。
- 70 「訪談魏礼群院長：智庫建設影響国家的未来」(2015年1月29日)。  
<http://www.cciee.org.cn/Detail.aspx?newsId=9612&Tid=231> (2016年10月19日確認)。
- 71 李国強・李昂「我国党政直属智庫建設新進展新探索」『光明日報』2016年3月30日。
- 72 「清華-卡內基，為中国智庫提供國際化參考」『中國網』2015年2月9日  
[http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-02/09/content\\_34773560.htm](http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-02/09/content_34773560.htm) (2016年10月19日確認)。
- 73 「智庫“抱團出海”服務“一帶一路”——“一帶一路”智庫合作連盟的成立与背景」『光明日報』2015年5月2日。
- 74 「“絲路國際智庫網絡”在馬德里正式啓動：標志着打造智庫國際合作高端平台邁出了關鍵的第一步」『中國經濟時報』2015年10月29日。
- 75 「16+1 智庫網絡在國內外引發關注」<http://16plus1-thinktank.com/11/20160702/1147.html> (2016年11月24日確認)。
- 76 社会化 (socialization) とは、アクターがあるコミュニティーに適合するため、自らの行動パターンや社会的アイデンティティ、世界観等を成員との相互作用を通じて修正し、収斂させていくことである。Alice D. Ba, “Who’s socializing whom? Complex engagement in Sino-ASEAN relations,” *The Pacific Review*, vol. 19, No. 2, June 2006, pp. 158-159.
- 77 Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2008; Lincoln Hines, “China, the ARF, and the South China Sea: Is China Being Socialized?,” *International Affairs Review*, vol. xxi, no. 2, Spring 2013.
- 78 このように予測するものとして、Silvia Menegazzi, “Chinese Military Think Tanks: ‘Chinese Characteristics’ and the ‘Revolving Door’,” *China Brief*, vol. xv, Issue 8, April 17, 2015.
- 79 Yun Sun, “Chinese National Security Decision-Making: Processes and Challenges,” *CNAPS Visiting Fellow Working Paper*, The Brookings Institution, May 2013, p. 14.
- 80 Bondiguel and Kellner, “The impact of China’s foreign policy think tanks,” p. 25.
- 81 李江「中国高校“智庫熱”的冷思考」『FT中文網』2017年1月5日。  
<http://www.ftchinese.com/story/001070854> (2017年1月5日確認)。
- 82 劉「智庫“大躍進”？」。
- 83 趙磊「補足“一帶一路”的智庫短板」『對外傳播』2016年09期。
- 84 文少保「中国政府向智庫購買決策諮詢服務的價值、困境与路径選擇」『雲南社会科学』2016年第1期。



## 総括・提言

高木誠一郎・角崎信也

前章までの各章では、現在（胡錦濤政権期～習近平政権期）における中国の政治、経済、社会の情勢および対外政策に関わる諸アクターの動向について議論してきた。本章では、これまでの議論を踏まえ、中国の国内情勢と対外政策の連関について、現時点で指摘できることを整理し、その上で、日本の対中政策に関するいくつかの提言を提示してみたい。

### 1. 中国国内の全般的状況と対外政策

中国国内の全般的な政治、経済、社会的状況は、次の2つの形で、中国の対外政策に影響を及ぼすと考えられよう。第一に、中国社会において指導者ないし体制に対する不満が高まっている場合、指導者は、その不満を国外に「転嫁」するために、対外的に強硬な姿勢を採ることがある。第二に、指導者の権力基盤が不安定であり、外交上の弱腰姿勢に対するその他の指導者からの批判に脆弱である場合、その指導者はより強硬な外交政策を選択する（か或いは少なくとも柔軟姿勢を採ることを躊躇する）と考えられる。これらの観点から、本報告書を通して明らかになったことを整理すれば、少なくとも以下の点を指摘できるだろう。

第一の仮説について、山口論文が明確に書いているように、少なくとも現時点において、中国社会に内在する指導者ないし体制に対する不満は、対外的に転嫁しなければならないほど大きなものにはなっていない。政治的、経済的現状に不満を抱く民衆によるデモや暴動が各地で頻発している事実はあるものの、それらは、地元の幹部や企業に向けられたもので、中央の指導者や体制そのものを疑念の対象とするものではない。中国経済は確かに停滞局面にあるものの、急落の兆候を見せているわけではなく、また大橋論文にある通り、経済発展パターンを改革するために指導者は多くの対策を実施しており、その一部は効果を上げつつある。したがって、国家—社会関係の視点から見ると、現共産党体制は依然、「転嫁理論」が想定するような体制不安定状況に陥っているとはいえない。

ただし、このことはむしろ、中国の対外政策の要因を見る上で、国内の社会・経済の情勢をまったく無視して良いということの意味するのではない。江藤論文や角崎論文が指摘しているように、いわゆる「西側」諸国からの政治・イデオロギー的攻勢によって、社会の思潮が、社会主義イデオロギーや共産党一党独裁体制に対し批判的なものに変化し、結果共産党体制が内部から崩壊する（「和平演変」）可能性について、指導者は極めて強い危

機感を有していえる。たとえ、こうした指導者の主観的な危機認識がやや過剰なものであったとしても、岡部の指摘するように、国家の対外・国内政策の決定過程において、その国家を取り巻く情勢に対する指導者の認識（*perception*）がより重要であるとすれば、それを軽視することはできない。こうした危機感は今のところ、指導者が対外政策を策定する過程で決定的影響を及ぼすほど強いものではないが、一度選択した対外強硬姿勢から後退することを躊躇させる作用を発揮する可能性は十分に考えられよう。

また、中国経済・社会の情勢は、中長期的なスパンで見るとき、やはり楽観視できるものではない。大橋論文が示唆するように、中国が持続的に成長していく上で経済発展パターンを転換する必要は早くから認識されていたにもかかわらず、各地方や部門の様々な形の抵抗に直面し、十分な成果を上げてこなかった。習近平政権は現在、各地方・各部門をして、党中央の指示を額面通り貫徹執行させるための諸政策を実施しているが、そうした取り組みが奏功しない限り、中国経済は中長期的な衰退を免れないだろう。また、現在分散的に発生しているデモや暴動が、インターネット空間を介して、一部のリベラルなリーダーの下に結集する可能性も、とりわけ経済が停滞状況にある局面においては全く否定しうるものではない。もちろん、こうした中国の社会・経済をめぐる中長期的な展望を描くためには、さらに広範かつ綿密な研究の蓄積が必要である。

第二の仮説に関して、少なくとも指摘できることは、習近平（中国共産党中央委員会総書記）は、その前任者に比して、党内において強力なリーダーシップを発揮しているということである。党総書記、国家主席、中央軍事委員会主席の三権を引き継いだだけでなく、経済・政治・社会・文化の各部門にわたる改革を統括する機関として新設された中央全面深化改革領導小組、および国内の社会治安と対外的な安全保障の両面を統括する中央国家安全委員会においてもそのリーダーに就任したことに、それを見て取ることができる。したがっておそらく、習近平は、対外的に妥協的な姿勢を採れば即座に権力基盤を脅かされるような状況にあるとはいえないだろう。

ただし、佐々木論文に示される通り極めて活発に活動している中央全面深化改革領導小組に対して、高木論文が指摘するように、中央国家安全委員会は、依然としてどうやら十分な機能を発揮していないということに留意する必要がある。このことは、習近平にどの程度の権力を集中させるかを巡って、党内に一致した意見が存在しているわけではないことを示唆しており、その意味で習は依然確固たる権力基盤を固めているとはいえない。2017年秋に予定されている中国共産党第19回全国代表大会の前後に行なわれる激しい権力闘争の展開と結果によっては、現在とは異なる結論が得られる可能性はある。

## 2. 対外政策に関わる諸アクターの動向

では、もう少しミクロな視点から、対外政策に関わるとみられる諸アクターの動向を見るとき、中国の対外政策の展望をどのように描くことができるだろうか。本報告書が焦点を当てた軍、エネルギー企業、シンクタンク、戦略家、そして指導者について簡単に整理すれば、以下の点を指摘できよう。

軍は、国家の外交姿勢が強硬であることに利益を見出す組織の1つと考えられる。弓野論文が論じているように、人民解放軍が、世論のナショナリズムを牽引ないし煽動する役割を担っているとすれば、その対外姿勢は、自ずと比較的強硬なものになると考えられよう。エネルギー関連の企業も、とりわけ海洋についていえば、強硬な対外行動によって利益を得られるアクターの1つといえる。渡辺論文が書いているように、南シナ海は多くの石油・天然ガスを内包する重要な海域であり、同地域の開発は直接企業の利益につながるからである。ただし、これらのアクターの志向が、対外政策の決定過程に直接的に影響を及ぼしていることを証明する材料は今のところない。また、山口論文や渡辺論文で明らかにされている通り、党中央の意志や指示から大きく乖離した行動を採るほどの権力を、彼らが有しているとは考えにくい。高原論文も冒頭で指摘しているように、党・国家のあらゆる部門に細部まで張り巡らされた選抜任用制度によって、党中央による諸アクターに対するコントロールは基本的に維持されており、また習近平政権下においてそれは強化される傾向にある。

とはいえ、山口論文や高原論文で示唆されているように、幹部任用制度やその他の既存の制度のみによって、下級のアクターの行動を完全に統制下に置けるわけではない。そもそも中国の場合、その統治範囲の広さに起因して、下級の幹部に対し、政策の解釈や執行順序に関する大きな裁量権が付与されてきた。それゆえ、対外強硬的なメッセージを党中央から受信した諸アクターが、それをやや広く解釈し、自身の利益に沿った形でそれを行動に移した結果、党の意図とアクターの執行の間に多少のずれが生じる可能性は依然としてある。上記した理由で世論への配慮が必要と認識されている場合、党中央の指導者は、そうしたアクターのやや逸脱した行動を追認する可能性が高い。こうして、決定が執行に引きずられる危険性は、現在のアクターに対する監視・管理のシステム下においては、まったく排除しうるものではない。

シンクタンクや戦略家が、中国の対外政策の形成過程において発揮する役割に対する期待は、深申論文も指摘するように、習近平政権下において幾分上昇しているといえるだろう。中国自身の国力の増大に伴い、諸外国との取引や軋轢が質・量ともに増加し、また中国の海外利益も多様化している中、各分野における専門家の分析を取り入れずして、対外



政策に関する正確な判断は不可能だろう。そうだとすれば、中国の戦略家たちが示す対外認識の特徴と傾向を探ることは、中国の対外政策の認識的背景を理解する上で重要であり、そのことは鈴木論文に明らかなおりでである。他方で、戦略家やシンクタンクが、党中央の指導者が示してきた認識や方針から大きく逸脱した議論を展開できるとは考えにくく、その意味で彼らの研究は、対外政策形成の完全なる独立変数とはいえ、むしろ従属変数として捉えた方が良いだろう。習近平は、確かにシンクタンクの強化を図っているが、深串論文が示唆するように、彼らに期待される役割はむしろ、中国の対外政策を諸外国に説明し、以て国際言説空間における自国の影響力（「話語権」）を強化すること（アウトプット）、ないし、執行された対外政策に対する諸外国の反応を収集すること（フィードバック）にあると考えられる。

中国の政治体制および指導者の権力基盤が比較的安定的で、かつ諸アクターの政策形成過程における影響力も限定的であると考えられる現況下において、対外政策の形成に最も直接的にリンクするのは、依然として、指導者の国際情勢や自国の能力に対する認識だろう。山口論文や角崎論文が示唆するように、習近平政権下において現在実施されている対外行動の多くは、国際社会における中国の国力が上昇していること、およびそれに対する指導者の認識の結果として説明可能なものである。

ただし、いうまでもなく、中国経済の持続的停滞、および習近平権力の動揺によって国内のマクロ的情勢に変化が生じた場合、上記の諸アクターと指導者との間の関係性にも変化が生まれるだろう。この場合、軍や企業の志向が、一部の指導者を通して直接的に対外政策に反映される可能性もある。したがって、中国の対外政策を理解するためには、引き続き指導者やその周辺の戦略家の有する国際情勢認識を追いつつ、より長期的な傾向や潜在するリスクを捉えるために、国内のマクロ的情勢と、軍、シンクタンク、知識人、そして一般の人々を含む諸アクターの動向を丹念かつ継続的に分析していくことが不可欠といえよう。

### 3. 中国をめぐる日本の外交政策に対する若干の提言

では、中国の対外政策の現状と展望に関する以上のような理解を踏まえた上で、日本として、長期的に国益を維持していくために、いかなる政策展開が望ましいと考えられるだろうか。

上記のように、現在中国が行っている積極的かつ強硬的な対外行動は、とりわけ世界金融危機以降の、胡錦濤や習近平を含む指導者たちの、国際情勢に対する認識や自国の能力に対する自信に、直接関係しているものと考えられる。そうだとすれば、中国外交の拡張

的傾向は、一時的な国内情勢に突き動かされた一過性のものではなく、長期的な傾向として捉えられるべきものである。

ただしむろん、既存の国際社会のルールを保全しようとする立場からすれば、中国が周辺地域に対し強硬な自己主張を続けることを座視することはできない。現在の指導者たちは、おそらく、アジア地域において中国が圧倒的な影響力を獲得しつつあり、故に、多少の軋轢が生じたとしても、その結果として平和的な国際環境が根本的に脅かされるわけではないという自信を有している。また、「リバランス」を含む米国の施策に関係なく強硬な行動を続けることで、米国にアジアへの介入のコストの高さと中国の行動を統制することの困難を認識させることで、米国の同地域からの退出を早めることができると考えている。

こうした指導者の認識が、諸外国からの批判を顧みない強硬な自己主張の背景にあるとすれば、これに対処する方法の第一は、やはり、米国をして、同地域におけるプレゼンスを保持せしめることである。自由で開かれた、また法に基づく既存の秩序を維持することに、米国と日本、およびその他の地域諸国にとっての長期的かつ最大の利益が所在すること、およびそのためには、アジア地域における米国のプレゼンスの維持が肝要であることについての共通認識を、トランプ政権との緊密なコミュニケーションを通して確保していくことが必要だろう。

第二に、同様に重要なことは、中国の行動が既存の国際社会のルールから逸脱した場合に、これに国際社会全体として抗議し、必要な対応を取りうる態勢を整えることである。中国が、領土・領海における自国の権益を保護することと同等に重要視していることは、持続的な経済発展を可能にする国際環境を確保することであり、そのための平和的な周辺環境を維持・構築することである。ゆえに、強硬な対外姿勢をとるほどに、中国の経済発展を可能にする平和的な周辺環境が失われる場合、指導者は国内経済の安定維持のためにも、対外政策の見直しを迫られることになる。中国にそのように認識させるために肝要なことは、中国の行動が既存の国際社会のルールから逸脱した際、それに対し国際社会全体として抗議することで、中国に国際的孤立のリスクを自覚させることであろう。そのためには、アジア・太平洋地域の諸外国の対中認識・政策の動向を正確に理解し、その日本との異同を踏まえた上で、中国をめぐる問題に関する認識の共有を積極的に進めて行かねばならない。その意味において、日本にとって対中政策は、中国と利害関係を持つ諸外国に対する政策でもある。

第三に、中国がシンクタンク間交流を強化しているなら、たとえその目的が中国の政策に対する理解を広めることにあつたとしても、日本としてこの機会を積極的に利用すべきである。中国の戦略家たちを討論の場で説得することは、むろん容易ではない。だが、少

なくとも有効な手段の1つは、本報告書の中で示された中国の対外行動上の論理を理解し、その立場に立った議論を展開することであろう。例えば、南シナ海等で見られる強硬な自己主張は、中国がもう一方で重視している平和的な国際環境の確保にとってネガティブに作用するのみならず、中国が現在「話語権」の強化を重視していることとも矛盾するように見える。中国が、国際言説空間において支配的な影響力を獲得しようと本当に望むのなら、より大国としての風格を以て問題に対処する姿勢が求められるだろうし、そのことを理解している戦略家は少なからず存在している。日本としては、そうした戦略家たちとの対話の場を利用して、中国の目指す国家のあり方に積極的に訴えかけることによって、より穏当な対外政策を引き出す努力を続けるべきだろう。シンクタンクの対外交流と諮問的役割がより重視されているなら、それは、日本にとって、トラック2外交をより積極的に展開する機会でもある。

上記は、むろん、中国の発展を「封じ込める」ことが、既存の国際秩序を維持するために必要であると主張しているのではない。それは、日本と中国の、また諸外国と中国の戦略的相互不信をさらに深めることで、地域秩序にとってより危険な結果をもたらすだろう。中国は、どうやら、彼らが「西側」と捉える諸外国、とりわけ米国と日本が、中国が経済大国としてさらに存在感を増していくことを望ましくないと考えていると認識しており、そのことが、現在の戦略的相互不信の根幹にあるものと思われる。だが、いうまでもなく、中国が安定的な経済発展を続けることは、隣国である日本にとっても大きな利益であり、日本として大いに歓迎しうるものである。むろん、中国が、その強大な経済的パワーを、地域の安全保障秩序を乱す形で使用するならば、これを容認することはできないが、あくまで批判の矛先はその行動に向けられるのであって、中国の存在や発展そのものに向けられることはない。日本としては、そのことを、発言と行動の両面で、中国に対し積極的に示していくことで、戦略的相互不信を除去していく努力が必要だろう。例えば省エネルギーや環境保護分野における協力をさらに強化するなどを通して、中国にとっての最大の課題であるところの経済発展パターンの転換に貢献することは、相互信頼の回復にとって有効だろう。また、これから高齢化社会に突入していく中国にとってみれば、その「課題先進国」としての日本の経験と対応から学ぶべき点は多くあるはずであり、そうした知識を共有することも、有意義な協力の在り方だろう。これらのことは、中国の社会・経済が将来不安定化し、それが非合理的な敵対的対外政策に「転嫁」されることを防ぐ上でも重要であるだろう。