

第4章 習近平政権下の対外政策決定・執行過程¹

—「維権」と「維穩」をめぐる相克と改革の含意—

角崎 信也

はじめに

中国の対外政策は常に両義的である。中国が、領土・領海に対する自己主張を強硬化させた2000年代後半以後、それはより顕著になったように見える。近年において中国外交がはらむ両義性は、たびたび、「維権（＝権利・権益を衛る）」と「維穩（＝安定を維持する）」の二語に集約される²。「維権」とは、中国が主張するところの領土・領海における権益の保護ないし獲得を意味し、「維穩」とは、経済発展に必要な平和的な国際環境の維持を意味する。前者のみを追求し続ければ、対中警戒心を強めた諸外国による「対中封じ込め」が形成・強化され、安定的経済成長のための「戦略的好機」が失われる。後者を過剰に追求すれば、指導部の妥協的姿勢に対する国内世論の反発を招くかもしれず、あるいは、中国が穏健化している間隙について自らの領土・領海に関する主張を実現させようとする諸外国の行動を助長するかもしれない³。

ときに相矛盾するこの二つの目標の両方を長期的に達成していくためには、一方がもう一方を著しく毀損することのないよう、指導部が情勢を的確に見極め、それに応じて戦略の重点を柔軟に調整し、かつ、各執行機関をして、それらを過不足なく着実に執行せしめることが求められる。

しかし、とりわけ胡錦濤政権期後半以後、中国の対外行動には、対外政策全体の整合性の欠如を示唆する現象が度々見受けられるようになった。その主たる原因は、おそらく、胡錦濤前中国共産党中央委員会総書記（中華人民共和国国家主席、中央軍事委員会主席を兼任）や習近平党総書記（同じく国家主席、軍事委員会主席を兼任）を含む政治的指導者の情勢判断に混乱が生じていたことにあるのではない⁴。先行研究が示唆しているように、それらはむしろ、中国における対外政策の形成と執行の制度に内在する構造的な問題に起因していたように思われる。そして、仮説によれば、習近平政権期に実施されている外政機構に関する様々な改革は、こうした状況を是正することに主眼を置くものと考えられる。

上記のような認識に基づき、本稿では以下のことが試みられる。第一に、江沢民政権期から胡錦濤政権期までの時期を対象に、中国の対外政策決定・執行に関わる主要な機構とその役割を、先行研究に依拠して整理する（第1節）。第二に、それに起因すると考えられる幾つかの対外政策上の帰結や矛盾を、同じく先行研究に基づいて整理する。第三に、習近平政権下においてその改善のためにいかなる改革が進められているのかを、「集中」、「統制」、「協調」、「均衡」をキーワードに明らかにする⁵。第四に、習近平政権による改革の部分的な成果について、事例を交えつつ試論する。これらを通じ、現在の中国対外政策の制度的背景についての理解を深め、かつ、その改革の動向を見極めることで、今後の中国外交を展望するための一材料を提供することが、本稿の目的である。

1. 対外政策決定・執行過程の主要アクターとその役割（江沢民～胡錦濤政権期）

中国において、最終的な対外政策の決定に至る大まかなプロセスは、改革開放期を通し

て共通しているものと考えられる。すなわち、①国際情勢に関する情報収集・提供、②提供された情報の集約および政策オプションの構築、③諸アクター間の政策調整・協調および政策提言、そして、④トップリーダーによる政策の議決である。

これに関わるアクターとして、本節が検討対象とするのは、中国共産党中央委員会（政治局、常務委員会を含む）、外事工作領導小組・国家安全工作領導小組、外事工作領導小組辦公室（兼国家安全工作領導小組辦公室）、中央軍事委員会、および外交部である。外事関連アクターの多元化に伴い、人民解放軍はもとより、例えば商務部、金融機関、国有企業、地方政府などが大きな影響力を発揮しつつあるが、紙幅と能力に限りがあるため、これら機関の選好や具体的な作用については別の諸研究に譲る⁶。

(1) 中国共産党中央委員会——政策決定

多くの国家において、国内問題の政策決定過程に比して、対外政策の決定過程は高度に集権的である⁷。中国の場合、戦略的な重要性を伴う対外政策に関する最終的な議決は、共産党中央委員会総書記を含む中央政治局常務委員会委員（常務委）が参加する会議において行われる⁸。とりわけ、週に1度ないし2週に1度の頻度で開催される常務委員会会議（7～9名）は、中国における政策決定を担う最重要機関である。より大きな対外政策・戦略上の変更に関わる決定は、月に1回程度開催される中央政治局委員会議（25名）ないし通常年に1回開催される中央委員会全体会議（約200名）において行われる。一般的に、イシューの重要性が増すほどに、議決に参加する人数が増える⁹。そうすることで、総書記ないし常務委は、重要政策決定に伴う責任を分散する。ただし、政治局ないし中央委員会会議において実質的な討議が行われることは少ない。これら会議は、常務委員会会議ないし（後述する）領導小組会議において形成された政策について承認を与える場となっている¹⁰。

会議における決議は、多数決ではなく、コンセンサスの形成を経て行われる。「民主集中制」¹¹の原則上、議決権を有するメンバーの間で意見が異なっている場合、全員が合意できる結論に至るまで討議が繰り返される。しかし、合意形成を重視するあまり対外政策の決定が遅延すれば、政策実行の適切なタイミングを逃す可能性がある。それを回避するため、総書記には対外政策の最終的な議決権が与えられている¹²。ただし、後述するように、総書記が最終議決権を実際にどの程度効果的に行使できるかは、常務委員会ないし政治局内部における総書記の権威の強さに応じて多少異なるものと考えられる。

(2) 外事工作／国家安全領導小組・中央軍事委員会——政策協調・提言

このように、中国における対外政策決定権力は、党中央委員会政治局、とりわけ常務委員会の数名のリーダーに集中している。ただし、最高権力者が最終的な政策判断を下すために必要な情報や選択肢は、多くの場合、下級の幹部から提供される。下級の機関といっても、対外政策に関わるアクターは実際に多岐にわたっており、その上、それぞれ異なる選好を有している¹³。ゆえに、とりわけ利害が広範囲に及ぶ重要政策については、中央指導部が決定を行う以前に、各官僚機関の意見を聴取し、それらを調整しておく必要が生ずる。これは、前記したとおり、「民主集中制」の原則上、多数決よりも、十分な討議を通じたコンセンサスの形成が重視されるからでもある¹⁴。したがって、集権体制を敷く中国

においてさえ、多くの場合政策は、中央指導部に到達する以前に事実上形成済みであるか、あるいは少数の選択肢に絞られている¹⁵。

軍事を除く対外政策に関して、政策調整の最重要組織は、党中央政治局に直属する中央外事工作領導小組（外事小組）であった¹⁶。外事小組の人数や構成は時期によって若干異なる。胡錦濤政権第2期（2007～12）の場合、国家主席（組長）、国家副主席（副組長）のほか、党中央宣伝部、外交部、商務部、国家安全部、人民解放軍（国防部）の責任者など計15名で構成された¹⁷。小組会議では、これらのメンバーが、管轄する各々の機関を代表して異なる観点から意見を表出する。その上で、十分な討議を通して各機関の利害の調整が図られ、合意に達したものが政策提言として政治局ないし常務委員会に上奏される。通常、小組によって提起された政策が党中央機関において否決されることはない。この意味において、外事小組は、政策形成過程の最終的な帰結に対して重要な影響力を有していた¹⁸。

政策調整機構としての外事小組の役割は、外交関連アクターが多元化したことに伴って増大してきたものと考えられる¹⁹。ただし、外事小組は非公式機関であり、それがどの程度の頻度で会議を開催してきたかについては明らかでない。おそらく会議は不定期に、年に数回、あるいは数年に1回、発生したイシューごとにアドホックに開催されてきたものと考えられる²⁰。したがって、より日常的な政策形成・政策調整における小組の機能は限定されていたものと考えられる。

この外事小組と類似した役割を持つ組織に、2000年9月に設置された国家安全工作領導小組（国安小組）があった。国安小組は、安全保障（対外安保と国内安定を含む）、とりわけ危機管理に関する政策調整・提言に特化した機関である。国安小組も開催は不定期で、重大な危機管理事項が生じた場合のみアドホックに開催されてきたものと考えられる。したがってこの機関は、例えば米国の国家安全保障会議（NSC）のような常設の安保管理チームではなく、「リアクティブな危機管理メカニズム」に過ぎないとされた²¹。また国安小組と外事小組は、メンバーを共有する実質上の同一の機関であり、国安小組としての独自の役割はあまり多くなかったものと考えられる²²。

領導小組の名を冠してはいないが、同様の政策調整・提言機能を持つ重要機関として、党中央軍事委員会がある。胡錦濤政権期、軍事委員会は、党総書記兼軍事委員会主席たる胡錦濤を含む11名で構成された。軍事委員会は、人民解放軍における最高権力機関だが、重要安保政策に関する決定権はここにはなく、政策決定権限はあくまで党中央委員会が握っているとされる。軍事委員会の役割は、重要な安保戦略・政策に関して、軍の各部門の代表間で討議し、合意に至ったものについて、中央に対し政策建議を行うことにある。そして、領導小組と同様、軍事委員会から提出された政策建議が党中央の会議において否決されることはほとんどない。このことから、軍事委員会を「事実上の領導小組」と呼ぶ研究者もいる²³。

他方、領導小組とは異なり、軍事委員会の全体会議はより定期的に、少なくとも月に1回開催される²⁴。また軍事委員会は、戦略的な重要性を伴わない軍の対外行動について、中央政治局に諮ることなく決定する裁量権を有しているとされる²⁵。それは、他の多くの政治局委員は、軍事に関する専門的な知識を欠いているからでもある²⁶。これらの意味において、軍事委員会は、安全保障にかかわる対外政策の決定において、領導小組よりも実

質的な機能を発揮してきたと考えられよう。

(3) 外事工作領導小組辦公室——情報集約・アジェンダ設定

上記の政策協調・提言機関は、軍事委員会を除いて常設の機構ではなく、また日常的に会議が開催されているわけでもない。他方で、外事・国安小組の事務機能を担当する外事工作領導小組兼国家安全工作領導小組辦公室（外事／国安辦公室）は、党中央に直属する常設機関であり²⁷、より日常的に業務を遂行してきた。

外事／国安辦公室は、外交部と党中央對外連絡部（中連部）から出向した官僚30名程度によって構成された²⁸。辦公室主任は通常、外交担当の國務委員（副首相級）が務めた。江沢民～胡錦濤政権当時、外交担当國務委員は、外交を担う最上級の官僚として、外交部部長を含む諸官僚を指揮する立場にあった。外事辦公室の大きな役割の一つは、外事小組・国安小組会議の開催を運営面で支えることにあるが、注目すべきは、その過程で、会議のアジェンダの起草や、配布資料の統括を担う点である²⁹。つまり外事辦公室は、領導小組会議における議論の流れを形作ることのできる立場にあり、間接的ではあるが、政策決定過程に大きな影響力を有していたと言える³⁰。より日常的には、外事／国安辦公室は、外交部、中連部、国家安全部、新華社、人民日報、軍（総参謀部）、シンクタンク等から寄せられる多様な情報を収集し、これを取捨選択して、中央指導部に報告する職務を遂行してきた³¹。そのみならず、収集した情報に基づいて、（領導小組会議を経ずに）直接中央指導部に政策提言を行うこともある³²。また、軍事委員会と同様に、中央指導部に上げる必要性のない政策について決定を下す権限を有していたとされる³³。

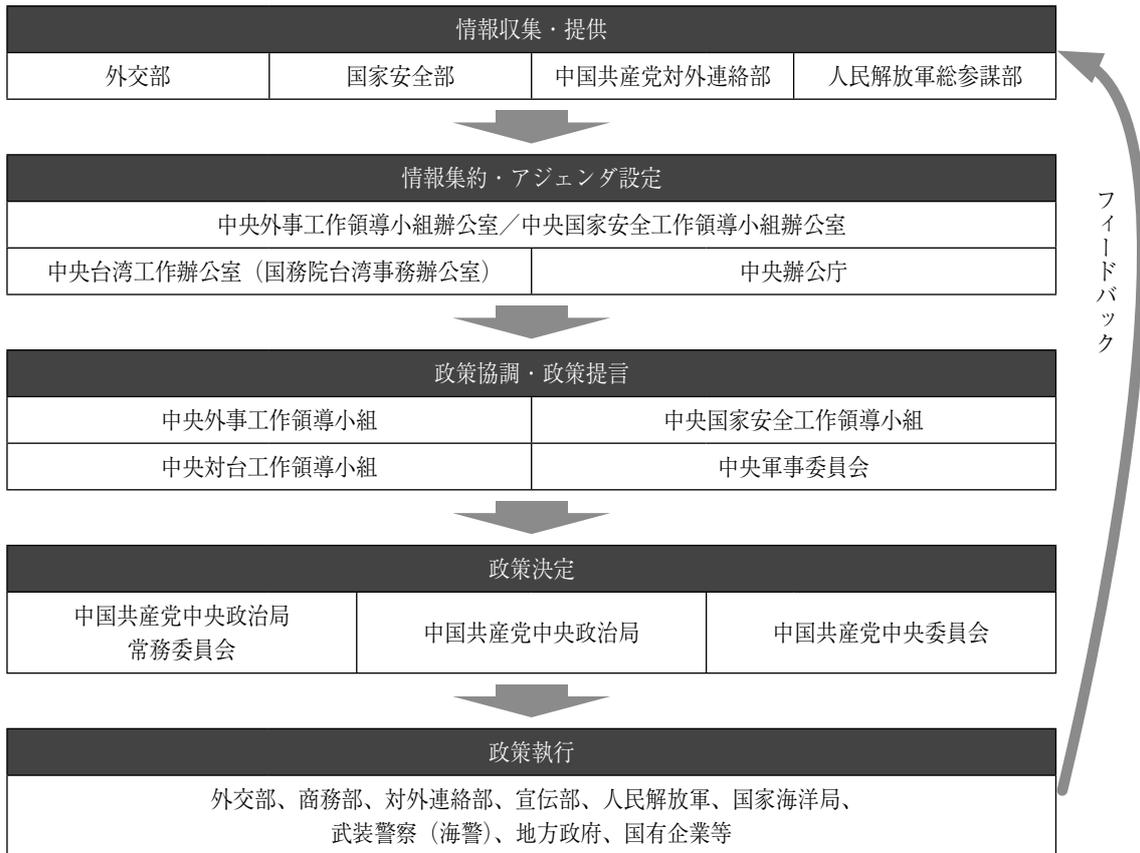
(4) 外交部——情報収集・提供・政策執行

外交部は、約9000人の職員を抱える³⁴、外交を専業とする最大の官僚機構である。しかし、対外政策の形成過程における外交部の権限は、近年相対的に低下してきたというのが、広く共有されている見解である。中国の対外関係が複雑化、重層化したことに伴い、外交部以外のプレーヤーの存在感が相対的に増していったことが、その主な原因と考えられている³⁵。

外交部の主要な機能の一つは、駐外領事機関や管轄のシンクタンク、大学などを通して国際情勢に関する情報を収集・蓄積し、これを分類・取捨した上で外事／国安辦公室や中央辦公庁に提供することにある。この意味において外交部は、対外政策形成に必要な情報インプット過程におけるいわば「フィルター」としての役割を果たす³⁶。第二は、中央指導部によって決定された対外政策・戦略について、その政策の内容をより具体化し、かつ執行することである³⁷。外交部はその機能上明らかに、政策決定機関というより、政策執行機関として定義づけられるべき組織である。第三に、外交部もやはり、外事／国安辦公室や軍事委員会と同様に、戦略的な重要性を伴わない（と見なされる）政策について、その決定を下す権限を有している³⁸。

上記を概略すれば、江沢民～胡錦濤政権期における重要対外政策の決定と執行は、だいたい図1のプロセスを通して行われてきたものと考えられる。

図1 重要対外政策の決定・執行過程（江沢民～胡錦濤政権期 ※2012年前半まで）



出所：先行研究に基づき筆者作成。なお、図中に記載した機関は、対外政策に関わる代表的な機関で、とく本節で言及したものに限られる。

2. 対外政策決定・執行過程における構造的諸問題

前節で概観した対外政策形成のメカニズムは、改革開放以降における外事領域の拡大、これに伴うアクターの多様化、および中国台頭に伴う諸外国の中国に対する期待と警戒心の増大といった変化に十分に対応できていたとは言えない。事実として近年、外事に関わる諸アクターの統制と協調が十全には為されていないことを示唆する事件が頻発し、結果として、「維権」のための行動と「維穩」のための施策が相互に毀損しあうような状況が生まれていた。そうした帰結を生み出してきた構造的問題は、以下の4つの領域において、胡錦濤政権期に特に顕著に表れていたと考えられる。

(1) トップリーダーの権威の弱化

前述の通り、コンセンサスの形成が困難な局面において、総書記がその最終的な議決権をどの程度行使できるかは、総書記の実際の権威の強さによって異なる。胡錦濤政権期は「集団領導制」が特に強調された時期であり、総書記とその他の常務委との関係は比較的フラットなものであった。何人かの研究者は、この時期における常務委会議は事実上、常務委全員が事実上の「否決権 (veto)」を有した状態で開催されていたことを指摘する³⁹。こうした権力分散状況において、対外関係に利害を持つ諸アクターは、自らに近い常務委な

いしその関係者と通じ、彼らをして自身の主張を代弁させるべく活発に活動することになる⁴⁰。この結果、常務委の間の意見の分岐はより激しいものとなり、合意形成はより困難な作業となる。

政策決定階層におけるこうした問題がもたらしうる帰結の一つは、決定の遅滞である⁴¹。それを象徴する事件の一つとして、2010年3月に発生した韓国哨戒艦沈没事件に対する態度表明が挙げられる。5月になってこれが北朝鮮の魚雷攻撃によるものであったとの見方が強まると、中国の政策担当者の中で、北朝鮮を批判すべきかどうかをめぐって意見が分かかれ、結果として中国は数日間ただ「沈黙」することになったという⁴²。

ただし、トップリーダーの権威の弱さは、より典型的には、軍や世論といったより強硬なアクターの影響を強く受けやすくなるという傾向により顕著に表れると考えられる。しばしば指摘されるとおり、胡錦濤は、その前任者である江沢民元総書記、および政権の中枢に残った江に連なるリーダーたちによってその権力を制約されていた。権力基盤の弱い胡は、人民解放軍や世論（を根拠とした他のリーダーからの批判）に対してとりわけ脆弱であった。そのことが、政権後期に顕著化した海洋における強硬的自己主張（assertiveness）の背景にあり⁴³、対日関係においても、2010年の漁船衝突事件や12年の日本政府による尖閣3島購入等の事象に対する強硬姿勢の一因を成していた⁴⁴。

(2) 政策決定と政策執行

国内政治と対外政策にかかわらず、中国の政策決定・執行過程において、下級のエージェントは、政策を解釈し、具体的な実行手順を策定する比較的大きな裁量権を有している⁴⁵。むろん、こうした個別具体的な政策の選択は、中央が決定し下達した全般的な政策方針に沿ったものでなくてはならない。しかし、この決定と執行のプロセスにおいてときに問題となるのは、中央が決定する大政方針が内包する両義性である⁴⁶。多様なアクターが直接的ないし間接的に関与する会議においてコンセンサス形成が重視されるとき、異論を招きやすい突出した意見が採用される可能性は小さい。それよりは、すべての主張をできるだけ盛り込んだ「総花的」な内容の政策に帰結する場合が多い⁴⁷。

対外政策に関して、胡錦濤政権は2006年頃より、外交の基本目的を「国家主権、安全、発展利益の保護」の3語で表現するようになった⁴⁸。10年12月には、当時の戴秉国外交部副部長により「国家主権、領土保全、国家統一」と「持続的経済発展の保障」の両方が中国にとって「核心利益」に当たることが表明された⁴⁹。すなわち、中国にとって「維権」と「維穩」の両方が外交上の至上命題となった。このような両論併記的な対外政策方針を受けて、下級のアクターは往々にして、それらを自らの利益に見合うように解釈し、執行しようとする⁵⁰。例えば軍や海上法執行機関は「維権」を強調して自らの存在感（ないし予算）を引き上げようと試みるだろうし、外交部や商務部はむしろ「維穩」の方を重視するだろう。

むろん、中央指導部は、「維権」と「維穩」のどちらかを執行することで、もう一方が著しく毀損されることを望んでいない。しかし、下級のアクターが、それぞれ個別の利害関心に基づいて政策を解釈し、非協調的にそれらを執行するなら、中央の意図とは異なる帰結がもたらされる可能性がある。例えば、2011年1月のゲーツ（Robert Gates）国防長官訪中時に行われたステルス戦闘機J-20の試験飛行や⁵¹、14年9月の習近平インド訪中時に生

じた軍によるインド国境越境などの事件は⁵²、軍による「維権」行動の一環であったと考えられるが⁵³、この時まさに外交交渉に臨んでいた中央指導部はむしろ「維穩」の方を志向していただろう。また、09年以降顕著になった南シナ海における中国公船による強硬的な活動は、軍や、海洋権益に関連する当時の諸機関（海監総隊〈国土資源部国家海洋局〉、漁政〈農業部〉、海警〈公安部〉、海巡〈交通運輸部海事局〉、海上緝私警察〈海関総署〉＝「五龍」）が、それぞれの裁量権を行使して、自らのパワーと予算の増大を追求した結果であったと考えられている⁵⁴。ヤーコブソン（Linda Jakobson）らの指摘によれば、この結果として引き起こされた米国や周辺諸国との関係悪化は、必ずしも中央指導部が望んだものではなかった⁵⁵。

繰り返しになるが、軍や海洋アクターによるこのような行動は、「維権」の観点から言えば中央の指示に沿ったものであり、領土・領海に関する中央の主張とも合致している。彼らは決して中央の指示に背いていたのではない。したがって、例え彼らの行動が「維穩」の必要と矛盾していたとしても、中央がそれを公に批判することはない。さらに、こうした強硬姿勢が国民から広く支持されている場合、中央はそれを承認することを余儀なくされる⁵⁶。このようにして、中央の政策はときに、下級アクターの執行に引きずられる。

(3) 部門間の政策調整・情報共有の困難

上記のような、「維権」と「維穩」の同時追求に係る問題の発生は、外交部、商務部、軍、公安部（海警）、国土資源部（国家海洋局）などの間で、事前に十分な政策協調・共有が為されている場合、回避できるだろう。しかし、多くの研究者が共通して指摘しているように、中国の政治構造は、政策決定過程が極めて集権的である一方で、各官僚組織間の利害の分岐が激しく、かつそれら組織間の横の連携メカニズムが欠如している。「分節的権威主義（Fragmented Authoritarianism）」と呼ばれる所以である⁵⁷。

その傾向は対外政策の決定・執行過程においても明らかであり、外事関係アクターの多様化によってさらに深刻化している⁵⁸。外事小組や国安小組は、こうした「縦割り」の問題を解消するための機構であり、少なくとも外事小組は、重要な政策の調整においてその役割を一定程度発揮してきたものと考えられる。しかし裏を返せば、これら年に数回（あるいは数年に1回）程度開催される会議を除いて、部門間の政策協調を行う場は存在しない⁵⁹。前述の通り、日常的で具体的な政策決定は、外事／国安辦公室、外交部、軍などがそれぞれ担ってきた。そして、こうした政策決定について、事前に利害の調整が行われることは少ない。

この結果として、例えば、軍が起こした対外行動に関して、外交系統の機関がその事実さえ知悉していないという現象がたびたび発生してきた。井上一郎や、張清敏・楊黎澤が詳細に書いているように、中国原子力潜水艦による石垣島周辺領海の侵犯（2004年11月）、人工衛星の破壊実験（07年1月）、南シナ海における米国無人潜航艇の拿捕（16年12月）などについて、外交部の報道官は事前に情報を得ておらず、即座に見解を表明することができなかった⁶⁰。

(4) 軍と外交部のアンバランス

このような分節的構造下において、軍の指導部や現地の責任者が、自らの「維権」活動

によって、外交部らが重視する「維穩」が脅かされる可能性について十分に配慮する可能性は低い。これに関連して、もう一つ指摘しておくべき問題は、「維権」を主に担う軍系統のリーダーと、「維穩」を主に担う外交系統のリーダーの地位のアンバランスである。胡錦濤政権期を通して、軍系統のトップは政治局委員（25名）のポストを2席占めた一方で、外交系統のトップ（国務委員）は中央委員会委員（約200名）のポストを有するに過ぎなかった。このことは、安全保障に関する政策決定において、少なくとも制度的には、外交系統幹部の意見が十分に反映されないことを意味する。重要な安全保障問題の政策決定は、軍事委員会会議→常務委員会議／政治局会議のルートで行われると考えられるが、この過程に外交系統幹部は一切関与できない。もう一つ、軍事委員会ではなく国安小組を介したルートがあり、これには外交系統幹部も参加するが、前述の通りこれは「アドホックな危機管理メカニズム」に過ぎず、その活動機会はかなり限られていた。

他方で、軍事に直接関係しない重要対外政策の決定過程に、軍のリーダーは、外事小組の一員として、また政治局委員として参加している。その上、軍系統幹部のランクは外交系統幹部よりも上位であるから、両者の間で論争が生じた場合、軍の意見が重視される可能性が高い⁶¹。このようなアンバランスを内包する政策形成過程では、「維穩」の主張よりも「維権」の主張が通りやすい。中国外交の近年の強硬化は、外交部の影響力低下と軍の影響力増大の結果であると主張するものもある⁶²。

これを象徴する具体的な事件の一つとして、西沙諸島沖へのオイルリグ（HYSY-981）の展開（2014年5～7月）が挙げられるだろう。ベトナムとの領土紛争を抱えるこの海域へのオイルリグ派遣は中央指導部の決定であり⁶³、軍や国有企業が裁量権を発揮した結果ではない。だが、近隣諸国との協力関係を強調した周辺外交工作座談会（13年10月）の数か月後で、ASEAN外相会談の直前（14年5月）というタイミングでのこうした強硬行動は、「維穩」の必要とは明らかに矛盾するものであったと言える。この行動の意思決定過程を分析したロン（Yingxian Long）によれば、決定を主導したのは軍の指導部であった。外交系統の幹部は、リグの展開によって中国をめぐる国際環境が悪化することについて懸念を示していたが、党内のランクにおいて上位である軍の関心が、そうした外交部の関心よりも優先されたという⁶⁴。だが、結果として外交系統幹部が懸念した通りになると、中央は予定より早期にリグを引き上げることを決定せざるを得なくなった。

3. 習近平政権による対外政策決定・執行機構の改革

中央指導部はおそらく、前節で指摘してきた諸問題に自覚的であった。それゆえに、習近平政権期に入って、対外政策決定・執行機構に関して、ドラスティックではないが重要な改革が実施されてきた。以下では、その改革の現状について、基本的には前節で述べた4つの問題に沿う形で整理してみたい。

(1) 「集中」——トップリーダーの権威の強化

習近平政権期の最大の特徴は、言うまでもなく、総書記たる習近平への権力集中である⁶⁵。とりわけ、2016年10月の第18期中央委員会第6回全体会議（18期6中全会）において、習の全党および党中央における「核心」たる地位が確立されたことは重要である。複数の研究者が説明するところによれば、「核心」という地位には、議論が紛糾し、コンセンサス

形成が困難な局面において最終的な議決権を行使する権限が付随しているという⁶⁶。関連して注目すべきは、第19回中国共産党全国代表大会（19全大会）直後の政治局会議において採択された「党中央の集中統一領導を強化・維持することに関する若干の規定」である。全政治局委員（むろん常務委を含む）はこの規定に基づき、「習近平総書記の党中央における核心地位を自覚的に維持すること」を含む業務報告を、毎年、習に対して直接行わなくてはならない⁶⁷。これらから明らかなように、とりわけ16年末以降、総書記の地位と権威は明らかに、他の常務委とフラットなものではなくなっている。こうした権力の集中は、政策決定の遅滞によって国益が毀損されることのないよう、総書記がより効果的に権限を行使できるようにするためのものと考えられる⁶⁸。

軍との関係においても、総書記の権限強化は明らかである。第一に、2015年末から16年1月にかけて公表された軍組織機構改革によって、軍の各部門に対する中央軍事委員会の統制権が強化されてきた⁶⁹。第二に、習近平政権が発足以来大々的に実施してきた「反腐敗闘争」を通して、徐才厚、郭伯雄（第17期中央軍事委員会副主席）や、房峰輝、張陽（第18期中央軍事委員会委員）といった、習の軍における権威を阻害しうるリーダーが排除されてきた。第三に、第19期への移行とともに、中央軍事委員会的人数が11名から7名に減少し、そのほとんどが、習に近いと目される人物によって占められた⁷⁰。さらに、19全大会において採択された修正『党規約』に「軍事委員会主席責任制」が初めて明記され⁷¹、軍事委員会内において、その主席たる習が突出した権限を持つことが確認された⁷²。これら一連の措置により、総書記レベルの決定が、軍の意向に過剰に左右されるといった状況が生じる可能性は、前政権期に比べて格段に減少したと考えてよからう。

(2) 「統制」——海上法執行をめぐる改革

習近平政権は、その発足以来、各地方や各部門の組織や幹部に対する統制を強化する意思を示し、そのための施策を大々的に講じてきた⁷³。軍の組織改編もまた、軍が伝統的に有していた巨大な裁量権を、党の傘の中に引き戻すことを目的の一つとしたものと考えられている⁷⁴。

習近平政権がたびたび強調する「法治」も、その文脈に位置づけられる⁷⁵。その名の下に実施されている法整備の一環として、注目すべきものの一つは、2019年2月に公布された「中国共産党重大事項指示請求・報告条例」である。この条例は、「党と国家工作の全局に関する重大方針・政策」について、「必ず党中央に報告し、指示を仰がなくてはならない」ことを定めるもので、これには、「外交、国防、軍隊等の党中央が集中統一管理する事項」が含まれる（第12条）⁷⁶。習個人による軍や政治・外交組織に対する権力の強化と、これらの法・紀律整備の進展は、各アクターが、自らの組織的利益に基づいてその裁量権を行使することに対する大きな制約となっているだろう⁷⁷。

外事アクターの中で、その傾向が最も顕著なのが海上法執行機関である。複数の研究者が論ずるところによれば、党中央の指導部には、2009年以降の各海洋関連アクターによる「強硬的自己主張」が、中国をめぐる国際環境を過剰に複雑化させたという認識（ないし反省）がある⁷⁸。ヤーコブソンによれば、党のリーダーの一人は、中国と米国、および中国と周辺諸国との関係が悪化したことの原因として、海洋アクターが多分化しすぎており、その政策執行に対するコントロールが困難になっていることを指摘したという⁷⁹。12年後

半ごろから進められている海洋アクターに対する統制強化の試みは、このような「反省」の上に実施されているものと考えられる⁸⁰。

まず、胡錦濤政権末期の2012年半ばに、それぞれほぼ独立した形で活動してきた各海上法執行機関を統括する機関として中央海洋權益工作領導小組（海洋小組）が設置された。外交部、国土資源部（国家海洋局）、公安部、国家安全部、農業部、海軍など17の機関の代表をメンバーに含むこの機関の主任には、次期総書記に内定していた習近平が就き、同辦公室主任に外交系統トップの楊潔篪（國務委員）が就任した⁸¹。翌年3月には、この海洋小組の下で準備された改組によって、海監総隊、漁政、海警、海上緝私警察が、13年1月に改組された国家海洋局に併合されることとなった。この際、海洋局の内部に海上法執行活動を担う機関として新たに中国海警局が設置された。海洋局は国土資源部の管理下に置かれたが、海警局は同時に公安部の指導を受けるものとされた⁸²。こうした改組は、中央指導部が、海洋アクターによる政策執行を管理することを容易にし、彼らをより統合的に活動させることを可能にしたと考えられる⁸³。

これより5年後の2018年2月の19期3中全会および3月の全国人民代表大会（全人代）において採択された「党・国家機構改革」では、再び海洋活動機関の大規模な改組が実施された⁸⁴。国家海洋局の上部組織であった国土資源部の解消が決定され、代わりに、国土（海洋含む）の利用・開発を統括する自然資源部が設置された。この際、国家海洋局は、自然資源部が対外的に使用する名称としてのみ残されることとなった。海警局が担ってきた海上法執行の職責は、人民武装警察部隊（武警部隊）へと統合され、海警局は武警部隊が対外的に使用する名称としてのみ維持された。この数ヵ月前、17年末に武警部隊が公安部の管理を完全に離れ、軍の統一指揮下に置かれることが決定されている。したがって、海警の職能の武警部隊への併合は、日常的な海上法執行活動が、公安部や海洋局などの國務院系統の管理を受けることなく、完全に軍のコントロール下で行われることを意味する。近年、軍は海警や海上民兵との協調的作戦行動を強化してきたが、この改組によってそれはさらに容易になるものと考えられよう⁸⁵。同時に、軍に対する習近平の権限が強化されていることも加味して考えれば、この改組のもう一つの含意は、習自身による海上「維権」活動全体の統制が制度的に強化されたことにある⁸⁶。

他方で注目すべきは、同じ組織改編によって海洋小組も廃止され、関連の業務は外事小組から昇格した中央外事工作委員会（後述）に併合されることになったことである。辦公室は、海洋權益保護工作辦公室として維持されたが、それも外事工作委員会辦公室の中に包摂されることとなった。改革方案が説明するところによれば、その目的は、「海洋權益を守るための工作を中央外事工作の全局の中で統一的に計画せしめ、差配せしめる」ことにある⁸⁷。これにより、海洋情勢に関する重要政策の決定過程に、外交系統の利害関心が反映されることがより担保されたものと考えられる。したがって、2018年の組織改編は、海上法執行活動に対する「維権」系統と「維穩」系統双方による管轄権が強化されたことを意味する。それが、海洋問題をめぐる実際の対外行動にどのような含意を持つかについては、次節で考察を試みたい。

(3) 「調整」——部門横断型機関の機能強化

習近平政権下における政策決定過程の大きな特徴の一つに、2013年11月の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（現中央全面深化改革委員会）に代表される、領域横断的な機構が積極的に活用されていることが挙げられる。対外政策関連の領域横断機構のうち、もっとも広く注目を集めたのは、18期3中全会で提起され、14年1月の政治局会議において正式に設置が決定された中央国家安全委員会（国安委員会）である⁸⁸。国安委員会は、政治局と常務委員会に責を負う「国家安全保障に関する政策決定・議事協調機構」⁸⁹として設置されたもので、総書記（習近平）が主席を、國務院総理（李克強）と全人代常務委員会委員長（張徳江〈18期〉／栗戦書〈19期〉）が副主席を務める。国安委員会の成員は、常務委員と委員に分かれ、外交部、公安部、国家安全部、商務部、人民解放軍総参謀部（統合参謀部）などのトップで構成される⁹⁰。国安委員会の日常業務を担う辦公室は中央辦公庁内に設置され⁹¹、辦公室主任は中央辦公庁主任（栗戦書〈18期〉／丁薛祥〈19期〉）が兼任している。19期の常務副主任には国家安全部部長の陳文清が就任している。

国安委員会の職責は、「国家安全戦略を制定・実施し、国家安全法治建設を推進し、国家安全工作方針・政策を制定し、国家安全工作の重大問題を検討・解決すること」にあるとされた⁹²。字義どおりに解釈すれば、国安委員会は、領導小組が担ってきた「議事協調」業務に加え、「政策決定」を職責に含む。国安委員会は、国安小組が担ってきた業務を引き継ぎつつ、それ大きく超える権限を有する機構として設置されたものと考えられる。ただし、多くの研究者が認めているように、国安委員会の活動は現在のところ顕著ではない⁹³。この点については次節でやや詳しく検討しよう。

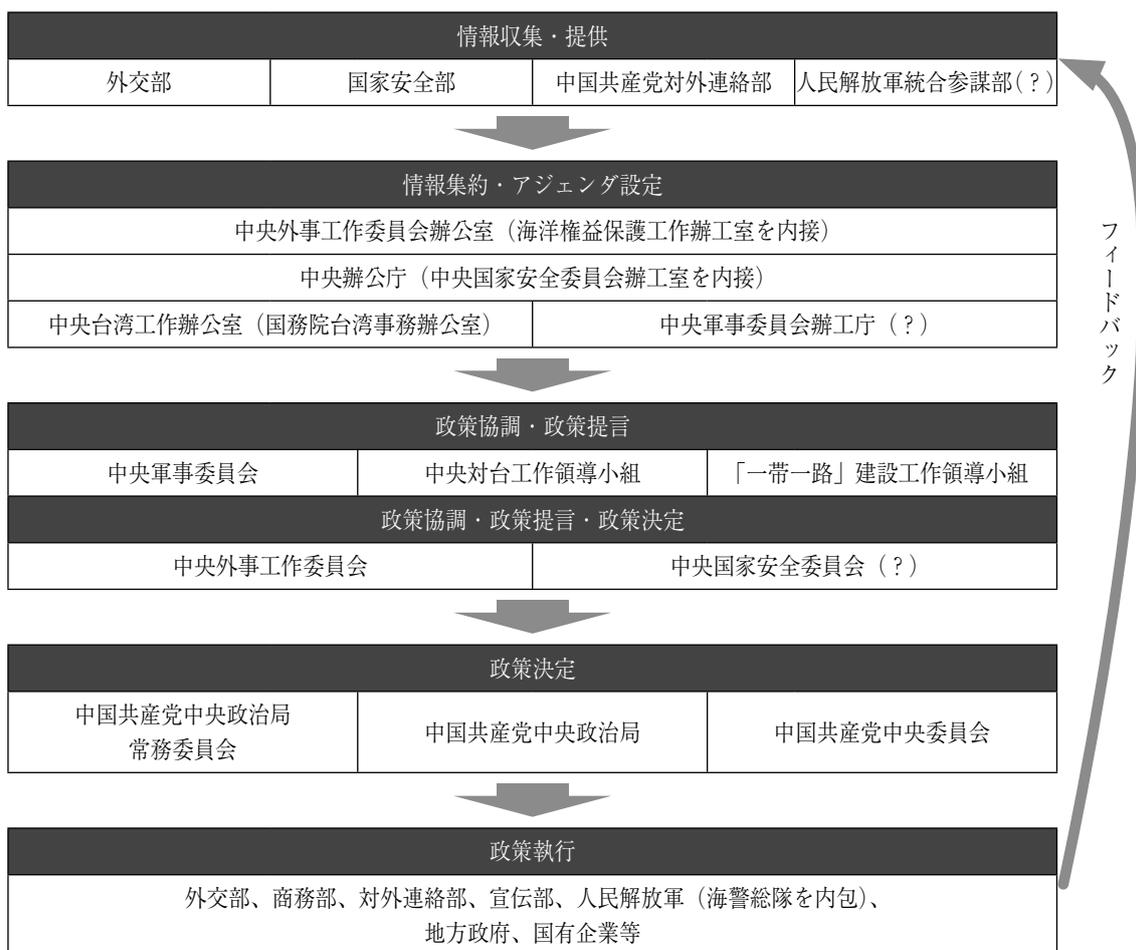
もう一つ、対外政策形成機構に関わる改革として注目すべきは、18年3月に公表された「党・国家機構改革」に伴い、中央外事工作領導小組が委員会へと改組されたことである。新設の中央外事工作委員会（外事委員会）の主任には習近平が、副主任には李克強が就任した。委員には、国家副主席として中央指導部に籍を残した王岐山、外交官僚トップの楊潔篪（政治局委員）、党宣伝部部長の黄坤明（政治局委員）、国防部部长の魏鳳和（中央委員）、外交部部長の王毅（中央委員）、中連部部長の宋濤（中央委員）を含む、外交、国防、宣伝、公安、商務、台湾、統一戦線、香港・マカオの各部門を統括するリーダーが名を連ねる（計16名）⁹⁴。委員会の日常業務を担う外事工作委員会辦公室主任には楊潔篪、常務副主任には孔泉（前外事小組辦公室常務副主任）が就任している⁹⁵。

外事小組と外事委員会の違いについて、現時点で明らかなのは以下の諸点である。第一に、胡錦濤政権期～習近平政権第1期の外事小組は、主任を国家主席が、副主任を国家副主席が務めていたのに対して、外事委員会は、主任、副主任のポジションを党のナンバー1、2が占めている。これは、党によるコントロールを強化するという「党・国家機構改革」全体の目的に沿ったものであり、また、この機構の地位の向上を示している⁹⁶。第二に、外事委員会は、議事協調に加えて、政策決定の職能を付与されている。四川省党校副校長の裴澤慶らによれば、領導小組からの昇格は、「現有の議事協調機構の機能の基礎の上に…政策決定機能を強化した」ことを意味するという⁹⁷。事実19期3中全会において習近平は、「新情勢下の外事工作をしっかりとやり、中央外事工作委員会は政策決定・議事協調作用を發揮せねばならない」と述べている⁹⁸。第三に、外事委員会の会議は、アドホックではなく、おそらく定期的に開催される。運営方式上の「間歇性」を特徴とする領導小組に対し⁹⁹、委員会という言葉には、それが常設でかつ公式の組織であるという含意がある¹⁰⁰。事実と

して、外事小組会議の開催について『人民日報』や『新華社』によって報道されたことは一度もなかったが、外事工作委員会会議の概要については、開催日の翌日に広く報道されている¹⁰¹。第四に、外事委員会辦公室は、その他の議事協調機構の辦工室とは異なり、党中央や國務院に常設されている機構の内部ではなく、独立した組織として編制されている。楊潔篪、孔泉らはいずれも、辦公室の業務を専業としている。周望によれば、こうした編制は、その機構が担う業務の重要性と、量の多さを反映しているという¹⁰²。第五に、外事小組と国安小組は辦公室を共有していたが、外事委員会と国安委員会は別にしてしている。

上記を事実として、国安委員会と外事委員会設置の意義を整理すれば、当面それは以下の点に求められよう。第一に、政策決定階層と議事協調階層の間に、その両方を担う中二階層が形成されることになった(図2)。国内政治においては、これまで中央全面深化改革領導小組(委員会)が、議案に応じて、部門間協調と政策決定の両方を担ってきたが、国安委員会と外事委員会も(少なくとも制度的には)同様の業務を担うことになる。第二に、会議を、アドホックではなく定期的に開催する両機構は、突発的な事象への対処に係る部門間調整よりは、2~5年の単位で共有されるグランド・ストラテジーの調整と策定に役割

図2 重要対外政策の決定・執行過程(習近平政権期 ※2018年3月以降)



出所：先行研究に基づき筆者作成。なお、図中に記載した機関は、対外政策に関わる代表的な機関で、とく本節で言及したものに限られる。

を發揮するものと考えられる。第三に、領導小組から委員会への改組は、会議の開催頻度の増加を意味しない¹⁰³。ゆえに、「維権」系統と「維穩」系統の日常的な政策調整や情報交流の不足を埋める効果はどうやら大きくはない。第四に、他方で、外事工作委員会辦公室は、外交部の上位に位置する専門的外事機関として、情報収集、政策提言、(非重要事項の)政策決定、および執行状況の管理¹⁰⁴においてより日常的に、大きな役割を發揮していくものと考えられる。

(4)「均衡」——外交系統幹部の地位向上(およびその他の変更点)

もう一点、大きくはないが重要な変化は、外交系統幹部の地位向上が図られている点である。2017年10月の第19期1中全会において外交系統官僚トップの楊潔篋は政治局入りし、これにより外交系統のリーダーと軍系統のリーダー(軍事委員会副主席)は一応同格となった。このことは、重要な政策決定機関の一つである政治局会議に外交系統幹部の正式参加が認められることになったという点においても重要である。また外交部部長の王毅が国務委員に入り、同じく国務委員である魏鳳和国防部部长と肩を並べた。これにより、政策決定権限を持つ常務委員会、政治局、中央委員会、国安委員会、外事委員会会議の内、常務委員会会議を除く4つに楊潔篋が、常務委員会会議と政治局会議を除く3つにおそらく王毅が参加することになっている。また、専門の幹部を中心に組織された外事工作委員会辦公室が、小組時代の辦公室に比してその実質的な機能を強化しているなら¹⁰⁵、そのことも、外交系統幹部による政策決定プロセスへの影響力の増大を意味しているものと考えられる。

こうした外交系統幹部と軍系統幹部の地位の均等化によって、「維権」に関する主張が過剰な重みをもつというアンバランスは改善されていくものと考えられる。ただし、上述の通り、国安委員会と外事委員会の会議は数年に1度の頻度でしか開催されないのに対して、軍事委員会の会議はより日常的に開催されている。また、政治局委員25席の内、軍リーダーには2席が与えられている。ゆえに、官僚組織間における軍系統の優位は完全に解消されているわけではない¹⁰⁶。

これらに加えて、対外政策形成過程に関係する変更点として、中央委員会が主催する中央外事工作会議(※中央外事工作委員会会議とは別)の定例化を指摘できよう。2006年に初めて開催された同会議は、習近平政権期に入って、これまで1期(5年)につき1回ずつ(2014年11月、18年6月)開催されている。これは、常務委全員に加えて、政治局委員、国務委員、国安委員会委員、外事委員会委員およびその他の各地方、各部門のリーダーの参加を得て、通常2日間にわたって開催される大規模会議であり、中長期的な外交戦略の調整・共有のプロセスにおいて重要な一関節を成しつつある¹⁰⁷。とりわけ18年の会議は、第1回外事委員会会議の翌月に開催されており、また同会議の準備や検討される文書の起草は外事委員会会議と同様外事委員会辦公室によって担われている¹⁰⁸。このことから、今後外事工作会議が、外事委員会会議の決定事項をより広い範囲で調整・共有する役割を果たしていくことも予想される。

これに対して、これまでマクロレベルの対外政策の調整・共有を行う大規模会議として、常務委全員を含む多くの党・国家幹部の参加を得て3～5年に1回の頻度で開催されていた駐外使節会議は、2011年以降どうやら開催されていない。代わりに、2016年以降、外交

部主催の駐外使節工作会議がほぼ毎年開催されているが¹⁰⁹、この工作会議の出席者はどうやら外交部の成員に限定されている。中長期戦略の調整・共有のための場が、駐外使節会議（外交部主催）から中央外事工作会議（党中央主催）に移行したことは、党の指導を強化するという習近平政権の一貫した方針の反映であると考えられよう。

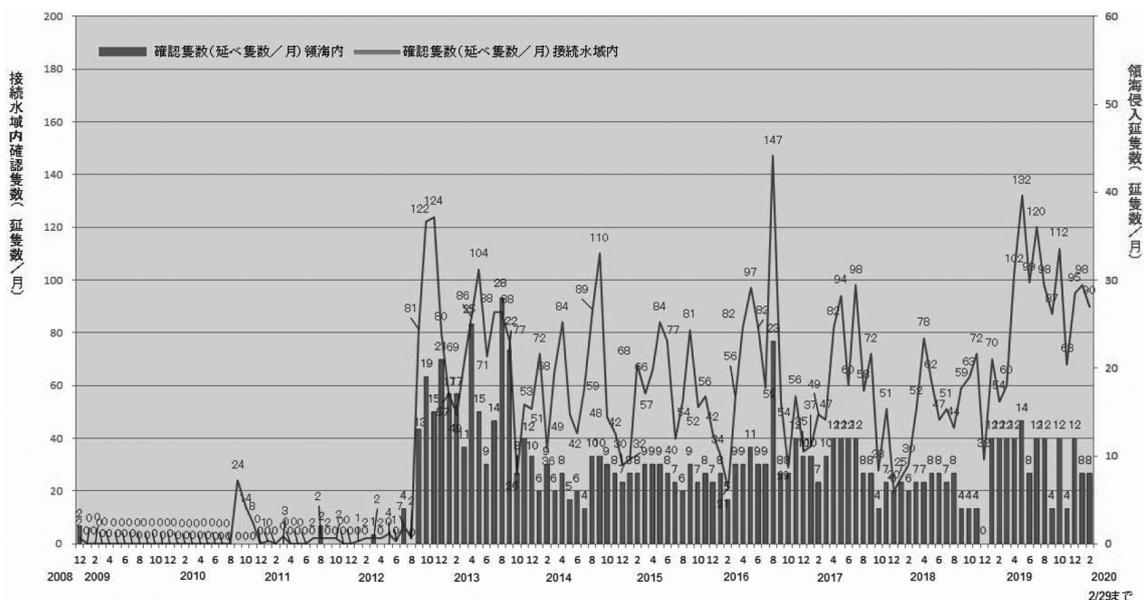
4. 習近平政権期の改革の成果と展望

前節で述べてきたように、習近平政権は、とりわけ前政権期に表面化した問題を省みて、対外政策決定・執行機構に対する集権、統制、協調、均衡の改革を進めてきたと言える。次なる問題は、その改革が実質的にどのような効果を上げており、またそれらが、今後の中国の政治・外交上の展開にどのようなインプリケーションを持つかである。むろん、改革は、制度的な変更が公布されて間もないものが大半であり、その運営実態について実証的な評価を下すことは難しい。それでも、次の二つの事例をやや詳細に検討することで、その一端を見ることは可能であろう。

(1) 尖閣周辺における中国公船の活動

中国公船による尖閣諸島周辺における海上「維権」活動の本格的開始は、2006年に、東シナ海における「維権」パトロールの定期化が国務院によって承認されたことを背景としている¹¹⁰。活動は、12年の日本政府による尖閣諸島購入をきっかけに活発化し、常態化した。ただし、公船による接続水域・領海への侵入頻度と隻数は常に一定であったわけではない（図3）。基本的には、日中関係が悪化すると急増し、改善すると減少した。例えば、16年夏に接続水域・領海へ侵入する隻数が増加するのは、国連海洋法条約に基づく仲裁裁定が中国の南シナ海における領有権を否定し、日本が中国に対しその裁定の遵守を求めたこと

図3 尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向



出所：「尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国の対処」海上保安庁ウェブページ <<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>>（最終閲覧：2019年2月27日）。

を批判する意図があったものと思われる。また、17年夏ごろより、領海侵入の隻数が減少傾向を見せるのは、同年6月頃より中国指導部が対日関係改善に傾き始めた¹¹¹こととおそらく関係があらう。安倍晋三首相の訪中前後の18年8~12月はさらに減少し、12月には尖閣購入以降初めて領海侵入隻数がゼロになった。

しかし、2019年に入った直後から、接続水域および領海に侵入する中国公船の隻数が顕著に増加する。同年4~6月の間、過去最長の64日間連続の接続水域侵入を記録し、7月末の時点で前年一年の総隻数を上回った¹¹²。この間、19年6月に習近平がG20会議(於大阪)に出席するために来日し、以後も、20年春の習国賓来日に向けて準備が進められていた。外交当局間で進められる習訪日準備の背後で厳然と継続される接続水域・領海侵入行為は、19年10月に発覚した北海道大学教授拘束事件も相まって、日中関係改善のモードに影を落とした。習の訪日は、新型コロナウイルス感染症が蔓延した影響を受けて結局延期されたが、実施されたとしても、野党や国民の厳しい批判を浴びることになっただろう。

では、なぜ日中関係改善期であったにもかかわらず、2019年を通して中国公船による接続水域・領海侵入は以前にも増して活発に実施されたのか。そのことと、今回の外事機構の組織改編はどのような関係にあると考えられるか。

第一に考えられるのは、「維権」活動に積極的な軍の直接管理下に、同じく積極的な海上法執行機関(海警総隊)が組み込まれたことの影響である。だが、海警が軍麾下の武警部隊に統合されたことと、2019年の公船の活動の活発化の間に、直接的な因果関係があるとは考えにくい。なぜなら、武警部隊下での海警の運用が開始されたのは18年7月であり、その直後からしばらく、公船の領海侵入数はむしろ減少しているからである。第二に考え得るのは、08年の中国公船による尖閣領海侵入や、09年ごろから活発化する南シナ海での「維権」活動がそうであったのと同様、海上法執行機関によるやや独断的な政策執行の可能性である¹¹³。だが、軍事委員会の統一指揮下にある海警総隊が大きな裁量権を有するとは考えられない上、やはり17年後半~18年末の「維権」活動の抑制化を説明できない。

したがってやはり、2017年後半~18年末の抑制化も、19年以降の活発化も、双方ともに、習近平の指示に基づくものと見るのが自然であるように思われる。習は総書記に就任する以前より一貫して、「維権」を犠牲にして「維穩」を追求する意思の無い事を明確に示してきた¹¹⁴。何より、海警を軍の麾下に置くことは、海上法執行活動における両者の共同作戦行動を促進することのみならず¹¹⁵、海軍の経験豊富で優秀な人員¹¹⁶、およびより大型で高速の艦船を海警に配備することを容易にしようとするものである¹¹⁷。その意図は明らかに、海上法執行の能力と活動を強化していくことにある。

中国にとって、尖閣諸島周辺における定期公船巡航は、2012年に獲得した「既得権」に外ならず¹¹⁸、それを譲ることは「主権、安保」の原則に反する。ゆえに、習近平政権にとって19年以降の公船活動こそが正常な状態であって、17年後半~18年末は、日中関係の安定を確認するまでの一時的な抑制姿勢に過ぎないと見てよかろう。18年5月に、海洋問題を統一差配する職権を備える外事委員会の会議が開催され、その翌月に、対外方針を共有するための中央外事工作会議が開催されていることから、18年後半の領海侵入隻数の顕著な減少は、外事委員会会議の決定事項と見ることもできよう。19年以降の接続水域・領海侵入隻数の増加は、「維権」に対する習やその他関連アクターの強い意志の反映であると同時に、海警船舶の急速な増加と近代化の結果であるだろう¹¹⁹。

したがって、2017年後半以後、とりわけ18年後半から19年中の東シナ海における中国公船の「維権」活動をめぐる事例は、習近平が、外事工作委員会と軍事委員会という、海洋法執行機関をコントロールするための二つのルートを用いて、状況に応じて「維穩」と「維権」の重点を柔軟に切り替える統制力を持ちえたことを示しているように思われる。一連の外事機構改革は、言うまでもなく、中国が今後「維穩」に傾斜することを意味するのでも、また「維権」一辺倒となることを意味するのでもない。習は「維権」と「維穩」の両方を強化し、それを中長期的なスパンで達成していく意図を明らかにしており、機構改革は、それを可能にするための基盤作りの一環と位置付けられよう。

(2) 中央国家安全委員会の現在

前述の通り、中央国家安全委員会は、2014年1月に、中央政治局に直属する、国内外の安全保障問題を担う政策決定・議事調整機構として設置された。国安委員会は当初、外交政策と国防政策の間のコーディネートをより活性化し¹²⁰、かつ、危機対応のみならず安全保障に関する中長期的なグランド・ストラテジーの形成において役割を果たすことが想定されていた。少なくとも当初は、それが米国のNSCに近似する機能を発揮していくものと考えられていた。

だが、2014年4月の第1回国安委員会会議以降、国安委員会の機能は明らかに活発ではない。そのことは、次のいくつかの点に示唆される。第一に、国安委員会会議の開催は、報道されているところによれば、18期に1回（14年4月）、19期に1回（18年4月）の計2回のみである。米国や日本の安全保障会議がより日常的に開催されていることと比較すれば、その機能はそれらに遠く及ばないものと考えられる¹²¹。第二に、「国家安全戦略を制定する」という職能が、国安委員会に明確に付与されているにもかかわらず、15年1月に『国家安全戦略綱要』を採択したのは政治局会議であった¹²²。第三に、例えば15年3月のイエメンからの中国国民の避難、14年5月の西沙諸島沖における石油採掘問題など、安全保障と外交が深く絡み合う事象において、国安委員会の役割が一切見えてこない¹²³。19年6月以降の香港情勢への対処についても同様の疑問を提起できよう。いわゆる「逃亡犯条例」をめぐって香港において発生した大規模デモは長期化し、一部は「一国二制度」そのものに反対の意思を示すものに発展した。中国においてそれは、単に内政問題ではなく、「米国の明示的な、あるいは暗示的な支持と助成に直接関係している」ものと認識されている¹²⁴。この意味において、香港問題は、第1回国安委員会会議で提起された「総体的国家安全保障観」¹²⁵が示すところの「国家安全」に直接抵触するものであった。それにもかかわらず、やはり国安委員会がこの問題の対処に関わったという報道は見当たらない¹²⁶。

こうした文脈を踏まえれば余計、2018年4月に開催された第19回国安委員会第1回会議における習近平の講話の内容は示唆的である。この会議において習は、国安委員会が発揮すべき作用として、「国家安全保障事務を統一差配し、国家安全方針・政策をしっかりと貫徹実行せしめる」ことを強調する一方、政策決定の権能については一切言及しなかった¹²⁷。やや踏み込んで解釈すれば、現状において国安委員会は、政策決定・協調機構から、単なる議事協調機構へと、事実上格下げされているものと考えられる。

では、国安委員会のこのような機能不活性の原因をどのように考えるべきか。第一は、国安委員会の設置に抵抗する勢力の抑え込みに時間を要していることである¹²⁸。1990年代

末から2000年代初めにかけて、江沢民のイニシアティブでNSCに相当する組織を設立するという構想が持ち上がった際、党内から強い反発の声があったという¹²⁹。とりわけ軍は、軍事に関わる重要政策決定が、軍以外の参加者がいる組織によって担われることに消極的であった¹³⁰。ウスナウ（Joel Wuthnow）は、国安委員会の運用についても、習周辺のグループに過剰に権力が集中することに反対する勢力の存在や、軍の消極姿勢があったことを指摘している¹³¹。

もう一つ、考え得る原因は、習近平政権による一連の軍改革を通して、習による軍に対する統制が確立されたこと、さらに、外事工作委員会の設置ならびに外交系統官僚の政治局入りによって文民と軍の双方が参加する政策決定の場が別に確保されたことで、政策決定機関としての国安委員会の必要性が薄れたことである。

原因が前者の方にあるなら、国安委員会の改革は依然「進展中の作業（work in progress）」ということになるだろう¹³²、いずれにしても、軍の不満が国安委員会の現状に影響を与えていることはおそらく事実であり、そのダウングレードは、習近平と、異論を抱く勢力との間の妥協の産物と考えられよう。このことは、習は、大規模な軍改革を成し遂げたにもかかわらず、あるいはそれを断行したからこそ、依然として軍の意向に配慮しなければならない立場にあることを示唆する。

おわりに

本稿では、対外政策決定・執行に関わる諸機構の役割を整理した上で、習近平政権期に入っただのような改革が実施されているのか、また、そうした改革はいかなる問題によって動機づけられていたと考えられるのかを、先行研究を整理しつつ論じてきた。

「中華民族の偉大な復興」という「中国の夢」の実現には、領土・領海の権利を保護・強化していくことと、持続的な経済発展を成し遂げていくことの両方が不可欠である。しかし、「維権」と「維穩」は本質的な矛盾をはらんでいる。胡錦濤政権期はとりわけ、その矛盾が顕著に表れた時期であったといえる。そうした事態を避けるためには、対外政策形成・執行過程の集中、統制、協調、均衡の強化が必須であった。習近平政権下で行われてきた外事機構改革は、このような必要認識によって動機づけられているものと考えられる。

改革はどうか、権限の集中、執行の統制、アクター間の均衡を強化するという面において成果を上げている。胡錦濤政権期に生じていたような、軍や世論の強い影響を受けて政策決定が過分に「維権」に傾くといった事態や、軍や海洋機関などの強硬なアクターが自らの信念と利益に従って「維権」を実施し、それを中央が後追いするような状況は、習近平政権下においては起こりにくくなっている¹³³。他方、主要な議事協調機構である外事委員会と国安委員会が、領導小組から昇格したにもかかわらず、開催頻度を増やしているわけではないことからすれば、部門間の日常的な意思疎通や関心の共有が進んでいるとは考えにくい。軍・海洋系統と外交部系統は、現制度下においては、政治局レベル、とりわけ習近平個人を介した結びつきを強化しているのみである。「分節的権威主義」は大きく変容してはならず、「維権」と「維穩」をめぐる部門間のせめぎ合いは今後も続いていくものと考えられる。

こうした制度を基盤として、習近平は今後も引き続き、「維権」と「維穩」の両方を強化していくものと考えられる。その意志は、第19回党大会において習が、「隣国と良い関係

を結び、隣国をパートナーとする周辺外交の方針に基づき、周辺国家との関係を深化させる」ことを述べつつ、「中国は自己の正当権益を決して放棄せず、いかなる者も中国が自身の利益を犠牲にするという幻想を持ってはならない」と強調したことにも示される¹³⁴。やや具体的に言えば、「一帯一路」に代表される対外協調的な政策を推進しつつ、海洋や台湾をめぐる問題においては強硬な姿勢を示し続けるだろう。対日政策について言えば、対米競争の激化が中国にもたらす国際的な圧力を緩和するための融和的な外交を継続しつつ、東シナ海における定期巡航を断固として継続し、かつ機に乗じて強化しようとするだろう。そうした中国に対し、日本としては、一方で、リーダー間の定期的なコミュニケーションのルートを確立させつつ、他方で、話し合いの結果によらない一方的な現状変更に対する監視と国際的圧力をさらに強化することで応ずる他ない。

一注一

- 1 本稿は、2019年3月に公開したwebレポート（角崎信也「対外政策形成過程に内在する問題と習近平の改革」『China Report』Vol. 37（2019年3月）<<https://www.jiia.or.jp/column/column-347.html>>（最終閲覧：2020年2月27日））に大幅な加筆と修正を加えたものである。
- 2 Linda Jakobson, “Domestic Actors and the Fragmentation of China’s Foreign Policy,” in Ross, Robert S. and Bekkevold, Jo Inge, eds., *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2016), p. 151 他参照。
- 3 事実、中国の指導部は、自身の領土・領海に対する主張が過剰に穏当であったことが、2008~2010年ごろ、周辺国家（フィリピン、ベトナム、日本等）による、係争地域における権益確保・強化のための実際行動を助長したと認識していた。角崎信也「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—」日本国際問題研究所『中国の国内情勢と対外政策』（平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書）、2017年<http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28_China/>（最終閲覧：2020年2月27日）；張潔「黄岩島模式与中国海洋維權政策的轉向」『東南亜研究』2013年第4期（2013年）他を参照されたい。
- 4 ただし、むろん、とりわけ中国のような権威主義国家において、トップリーダー個人がどのように国際情勢を認識し、どのような政策を打ち出すべきと考えているかを分析することが重要であることに多言を要しない。その重要性を説いた先駆的な研究として、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；同『中国の対外戦略』東京大学出版会、2002年がある。また、習近平政権期に関する研究に、山口信治「中国の国際秩序観—選択的受容からルール設定をめぐる競争へ」『国際安全保障』第45巻第4号（2018年）；川島真「中国の対外政策目標と国際秩序観—習近平演説から考える」『国際問題』第668号（2018年）；角崎「中国指導部の国際情勢認識の変容と政策」；He Kai and Feng Huiyun, “Xi Jinping’s Operational Code Beliefs and China’s Foreign Policy,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6, No. 3 (September 2013) 等がある。政策決定過程の分析において重要なことは、上記のように指導者の「パーセプション」に主眼を置く研究や本研究のように制度を分析対象とするものを含め、複眼的な視点を持ち続けることにある。国分良成「中国の政策決定パラダイム試論」日本国際問題研究所編『中国の政策決定』日本国際問題研究所、1997年、14頁。
- 5 習近平政権期を対象とする関連の研究に、すでに、毛里和子『現代中国外交』岩波書店、2018年、第2章（「対外政策決定のメカニズム」）；益尾知佐子『中国の行動原理—国内潮流が決める国際関係』中公新書、2019年；井上一郎「中国外交政策決定メカニズムの制度的発展」『問題と研究』第48巻4号（2019年）がある。
- 6 リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス（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、第4章は、これら諸機関を網羅的に扱い、簡潔に整理している。
- 7 A. ドーク・バーネット（伊豆見元、田中明彦訳）『現代中国の外交—政策決定の構造とプロセス』教育社、

- 1986年、21頁。
- 8 Qi Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s* (UMI Microform, 2008), pp. 47-48. なおジョウ (Qi Zhou) によれば、「戦略的な重要性を伴う政策」には、米国、ロシア、北朝鮮、台湾海峡、世界貿易機関 (WTO)、軍縮管理、上海協力機構 (SCO)、エネルギー供給、ASEAN 自由貿易圏に関わる問題が含まれる。
- 9 Yun Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” *The Brookings Institute CNAPS Visiting Fellow Working Paper* (2011), p. 6.
- 10 宋志艷「試論改革開放以来我国外交決策機制的变化」『南方論叢』2015年第6期、37頁。
- 11 「民主集中制 (民主主義的集中制)」とは原則上 (あるいは建前上)、政策決定過程における民主性と執行過程における集中性を内容とする政治制度であり、決定過程においては (少数派を事実上排除する多数決原則とは異なり) 少数派の意見を含めて全員が納得する結論を引き出し (=民主)、それがゆえに、その決定には全員が絶対的に拘束される (=集中)。個人崇拜が民主集中制と相対立するものとされ、習近平政権下においてさえ集団領導制が「民主集中制の重要組成部分である」(「關於新形勢下党内政治生活的若干准則 (全文)」『新華網』2016年11月2日 <http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838382_3.htm> (最終閲覧: 2018年1月15日) とされるのはこのためである。
- 12 Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 17.
- 13 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』参照。
- 14 Susan L. Shirk, “The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform,” in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (California: University of California Press, 1992).
- 15 Michel C. Oksenberg, “Policy Making under Mao Tse-Tung, 1949-1968,” *Comparative Politics*, Vol. 3, No. 3 (April 1971), pp. 141, 324.
- 16 なお、外事小組、国安小組の他、党中央に直属する対外関係領導小組として、台湾関連政策を担う中央対台工作領導小組がある。その構成および機能については、松田康博「中国—中央政治局と中央軍事委員会」松田康博編著『NSC 国家安全保障会議—危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』彩流社、2009年、191-192頁; Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s*, pp. 155-156を参照されたい。2020年3月現在は、習近平が組長に、汪洋中央政治局常務委兼全国政治協商会議主席が副組長に就き、楊潔篪が秘書長を務める。また、その日常業務を担う中央台湾工作辦公室 (國務院台湾事務辦公室と「二枚看板」) の主任には、外交部出身の劉結一中央委員が就任している。中共研究雜誌社編『2019年中共重要人事專輯』中共研究雜誌社、2019年、166-167、127-128頁。
- 17 Alice Miller, “The PLA in the Party Leadership Decisionmaking System,” in Phillip Saunders and Andrew Scobell, eds., *PLA Influence on China’s National Security Policymaking* (Stanford: Stanford University Press, 2015), p. 76.
- 18 Ning Lu, “The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments,” in David M. Lampton, eds., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000* (Stanford: Stanford University Press, 2001), p. 46; Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s*, pp. 141-142, 170-171; 趙可金『当代中国外交制度的轉型与定位』時事出版社、2012年、322頁。
- 19 Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s*, pp. 150-151.
- 20 井上一郎「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」『問題と研究』第42巻1号(2013年)、130頁; 周望「“領導小組”如何領導?—對“中央領導小組”的一項整体性分析」『理論与改革』2015年第1期、96頁。ローレンス (Susan Lawrence) による関係者へのインタビューによれば、2011年4月の時点で、外事小組會議は2年間にわたって開催されていなかったという。Susan V. Lawrence, “Perspectives on Chinese Foreign Policy,” *Congressional Research Service* (2011), p. 3.
- 21 Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 18.
- 22 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、134頁。
- 23 Michael D. Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior,” in Saunders and Scobell, eds., *PLA Influence on China’s National Security Policymaking*, p. 144. ただし、鄧小平時期と江沢民政権期において、国防戦略や軍隊建設に関する主たる政策決定は中央政治局ではなく中央軍事委員会が担っ

- ていたという指摘もある（松田「中国—中央政治局と中央軍事委員会」、182-183頁）。中央軍事委員会が、国家全体に関わる国防戦略の策定においてどれほど排他的な権限を有しているかは、時期によって異なる可能性もある。いずれにしても、軍隊の内部に関する事や純軍事的な事項、および具体的な国防政策の決定については、中央軍事委員会が決定権限を持つものと思われる。
- 24 Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking* (revised edition) (Santa Monica, CA: RAND, 1998) <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR782-1.pdf> (最終閲覧：2020年2月27日), p. 52.
- 25 Linda Jakobson and Ryan Manuel, “How are Foreign Policy Decisions Made in China?” *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 3, No. 1 (2016), p. 104; Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior,” p. 159.
- 26 Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior,” p. 145.
- 27 外事辦公室の管轄は、1998年に國務院から党中央に移管された。Lu, “The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments,” p. 47.
- 28 軍からの出向者もいるという指摘もある。デイビッド・シャンボー（加藤祐子訳）『中国グローバル化の深層』朝日新聞出版社、2015年、93頁。
- 29 外事辦公室は、外事小組会議の他、中央外事工作會議（後述）のロジスティクスを担当した。周望「“領導小組”如何領導？」、97頁。
- 30 Jakobson and Manuel, “How are Foreign Policy Decisions Made in China?”, pp. 106-107.
- 31 Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 7.
- 32 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、131頁。
- 33 Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 7.
- 34 『外交青書2019』<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2019/html/chapter4_03_02.html> (最終閲覧：2019年2月27日)。
- 35 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、135-136頁；ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、17頁。
- 36 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、135頁；Shichen Wang, “Xi Jinping’s Centralization of Chinese Foreign Policy Decision-Making Power,” *East Asian Policy*, Vol. 9, No. 2 (2017), pp. 40-41.
- 37 Lu, “The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments,” pp. 50-51; 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、135頁。
- 38 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、18頁。
- 39 Jakobson and Manuel, “How are Foreign Policy Decisions Made in China?” p. 104；宋「試論改革開放以来我国外交決策機制的變化」、36頁。
- 40 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、12頁。
- 41 例えば青山瑠妙は、「近年中国では、既得権益層の出現により、中央レベルにおける利益調整は困難を増しており、多くの場合において、統一された明確な中央の決定がなく、いわば『討論するが決定せず』といった状態が続いている。…こうした現象はなにも国内政策に限ったものではなく、対外政策にも既得権益層が存在しており、中国の対外政策の硬直性をもたらしている」と指摘している。青山瑠妙『中国のアジア外交』東京大学出版会、2013年、287頁。宋「試論改革開放以来我国外交決策機制的變化」、35頁；Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 3等。
- 42 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、35-36頁。
- 43 益尾『中国の行動原理』、243-244頁。
- 44 国分良成、添谷芳秀、高原明生、川島真『日中関係史』有斐閣、2013年、245-246頁、および国分良成『中国政治から見た日中関係』岩波書店、2017年、第10章を参照。
- 45 Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* (Stanford: Stanford University Press, 1988) 他参照。
- 46 角崎信也「中国の政治体制と『群体性事件』」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、216-218頁。
- 47 ヤーコブソン（Linda Jakobson）らがインタビューした中国の研究者の言葉を借りれば、「対外政策の決定は『まとまりが無く、混乱した、非効果的なもの』となりうる」。ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、12頁。

- 48 青山によれば、2006年8月に開催された中央外事工作会議において、当時の胡錦濤党総書記は、国家主権の維持と安全保障の二つを、経済発展の維持に並ぶ外交の基本目的に引き上げた（青山『中国のアジア外交』、53-55頁）。習近平政権に入って以降も、「国家主権、安全、発展利益の維持」のスローガンは、習自身や外交関連幹部によって度々言及されている。なお、益尾によれば、胡錦濤政権が海上法執行機関に対し「維権」活動の拡大を認めたのも2006年であり（益尾知佐子「中国海洋行政の発展—南シナ海問題へのインプリケーション」『アジア研究』第63巻第4号（2017年）、14、16頁）、また高木によれば、李肇星外交部部長（当時）が、「国家安全」が中国にとって「核心利益」に該当すると初めて公式に表明したのも2006年9月のことであった（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）、8頁）。これらは、(上記の研究者が書いているように)2006年というタイミングが、中国の対外政策において安全保障や領土保全といった問題の重要度が高まる一つの転換点を成していたことを示している。
- 49 高木「中国外交における『核心利益』論の展開」、16頁。
- 50 Lawrence, “Perspectives on Chinese Foreign Policy,” p. 1. オブライエンとリ（Kevin J. O’Brien and Lianjiang Li）はこれを「選択的政策執行（selective policy implementation）と呼んでいる。Kevin J. O’Brien and Lianjiang Li, “Selective Policy Implementation in Rural China,” *Comparative Politics*, vol. 31, No. 2 (January 1999).
- 51 Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 20.
- 52 Yingxian Long, “China’s Decision to Deploy HYSY-981 in the South China Sea: Bureaucratic Politics with Chinese Characteristics,” *Asian Security*, Vol. 12, No. 3 (2016), p. 160.
- 53 スウェイン（Michael D. Swaine）によれば、総書記は、個別の武器試験や演習、小規模な軍事パトロールや中国国境外の演習について、事前の報告を受けていない。J-20の試験飛行や、軍の一部の越境は、それらを管轄する軍幹部の裁量権の範疇であった可能性がある。Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior,” p. 147.
- 54 International Crisis Group, *Stirring up the South China Sea* (International Crisis Group, 2012) < <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/south-china-sea/stirring-south-china-sea-i> > (最終閲覧:2020年2月27日)。スン（Yun Sun）は、予算のことを考えれば軍が南シナ海における領土紛争をプレイアップするのは当然であり、また軍の南シナ海における活動は国安小組の事前の承認を必要としないと書いている（Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 19, 22）。またロン（Yingxian Long）は、Lowyのレポートを引用しつつ、海洋安保に関わる無数のアクターは、自らの利益を追求するために行動する余地を、とりわけ南シナ海において有していた、と書いている（Long, “China’s Decision to Deploy HYSY-981 in the South China Sea,” p. 159）。
- 55 Linda Jakobson, *China’s Unpredictable Maritime Security Actors* (Lowy Institute, 2014) <https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/chinas-unpredictable-maritime-security-actors_3.pdf> (最終閲覧:2020年2月27日); Jakobson, “Domestic Actors and the Fragmentation of China’s Foreign Policy,” pp. 149-150.
- 56 Jakobson, “Domestic Actors and the Fragmentation of China’s Foreign Policy,” p. 157.
- 57 Kenneth G. Lieberthal, “Introduction: The ‘Fragmented Authoritarianism’ Model and Its Limitations,” in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992).
- 58 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、95頁；張歴歴『外交決策』世界知識出版社、2007年、255-256頁；井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、139-142頁。
- 59 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、142頁。
- 60 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、134頁；張清敏、楊黎澤「中国外交転型与制度創新」『外交評論』2017年第6期、33-34頁；Jakobson and Manuel, “How are Foreign Policy Decisions Made in China?” p. 104.
- 61 山崎周「中国の対外政策決定過程における外交部：人民解放軍との関係を中心として」『国際安全保障』第46巻第3号（2018年）、141-142頁。
- 62 山崎「中国の対外政策決定過程における外交部」、133、143-146頁。
- 63 山口信治「習近平政権の国内政治と対外政策」日本国際問題研究所『中国の国内情勢と対外政策』（平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書）、2017年 <http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28_China/> (最終閲覧:2019年2月27日)、109頁。
- 64 Long, “China’s Decision to Deploy HYSY-981 in the South China Sea,” p. 154; Jakobson, “Domestic Actors and

- the Fragmentation of China's Foreign Policy,” pp. 144, 147.
- 65 権力集中の具体的側面やプロセスについての詳細は、高原明生「第一期習近平政権下における『一強体制』成立の経緯」『China Report』Vol. 16 (2018年) < http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=286 > (最終閲覧:2019年2月27日); 李昊「権力闘争の視点から見た習近平政権の安定性」『China Report』Vol. 28 (2019年) < http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=328 > (最終閲覧:2019年2月27日); 角崎信也「集権のジレンマ—習近平の権力の現状と背景(上、下)」『China Report』Vol. 8, 9 (2018年) < http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=277 > < http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=278 > (最終閲覧:2019年2月27日)」を参照されたい。
- 66 胡鞍綱、楊竺松『創新中国集体領導体制』中信出版集団、2017年、8頁; 房寧「政治核心是党的民主集中制的重要表現」『經濟導刊』2016年12月、16頁。
- 67 「中央政治局同志向党中央和習近平総書記述職」『人民日報』2018年3月22日; 「中央政治局同志向党中央和習近平総書記述職」『人民日報』2019年3月1日。
- 68 Jean-Pierre Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping: Power Concentration vs. Fragmentation without Institutionalization,” *East Asia*, Vol. 34, No. 2 (2017), p. 114. なお井上は、こうした習近平への権力集中の結果として、習の個人事務所であるところの習近平辦公室(主任: 丁薛祥(政治局委員、中央辦公庁主任))が外交政策決定に一定の影響を持つようになったことを指摘している。井上「中国外交政策決定メカニズムの制度的発展」、84頁。
- 69 軍組織機構改革に関する詳細は、杉浦康之「中国人民解放軍の統合作戦体制—習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に—」『防衛研究所紀要』第19巻第1号(2016年12月); 安田淳「『国防と軍隊の改革』における制度・編制の改編: 2015年の中国人民解放軍」『中国研究』第10号(2017年)を参照されたい。
- 70 杉浦康之「19回党大会における習近平の軍掌握と人民解放軍の行方」『東亜』No.606(2017年12月号); 山口信治「中国共産党第19回全国代表大会の基礎的分析②習近平強軍思想」『NIDS コメンタリー』第63号(2017年); Willy Wo-Lap Lam, “The Irresistible Rise of the “Xi Family Army,” *China Brief*, Vol.17, Issue 13 (Oct. 20, 2017).
- 71 許其亮中央軍事委員会副主席によれば、「過去の一時期、郭伯雄、徐才厚が権力を思いのままにしてでたらめをやり、徒党を組んで私利を図り、军委主席責任制を弱化せしめ、党の軍隊に対する絶対領導に極めて大きな危害をもたらし、軍隊建設に巨大な損失を与えた」という。「主席制」の『党規約』への明記は、胡錦濤政権期においてそれが有名無実化していたことを示唆する。許其亮「堅持和完善党対人民軍隊的絶対領導制度(深入学习貫徹党的十九屆四中全會精神)」『人民日報』2019年11月21日。
- 72 山口「中国共産党第19回全国代表大会の基礎的分析②」; 杉浦「19回党大会における習近平の軍掌握と人民解放軍の行方」。
- 73 例えば、角崎信也「習近平政治の検証③: 反腐敗」『China Report』Vol. 6 (2017年11月) < https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=269 > (最終閲覧:2020年2月27日); 同「習近平政治の検証⑤: 国家監察委員会」『China Report』Vol. 23 (2018年3月) < https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=297 > (最終閲覧:2020年2月27日)を参照されたい。
- 74 David M. Finkelstein, “Breaking the Paradigm: Drivers Behind the PLA’s Current Period of Reform,” in Phillip C. Saunders, Arthur S. Ding, Andrew Scobell, Andrew N.D. Yang, and Joel Wuthnow, *Chairman Xi Remakes the PLA- Assessing Chinese Military Reforms-* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2019), p. 51.
- 75 例えば、角崎信也「なぜ『法治』か?—中国政治における第18期4中全会の位相—」『東亜』No.578(2015年8月号)。
- 76 「(受権発布) 中共中央印發<中国共産党重大事項請指報告条例>(2019年1月31日施行)『新華網』2019年2月28日 < http://www.xinhuanet.com/world/2019-02/28/c_1124177187.htm > (最終閲覧:2020年2月27日)。なお、重大事項には、地域を跨ぐ事項(第10条)、経済、政治、文化、生態文明建設に関わる事項(第12条)等が含まれる。新型コロナウイルス感染症(COVID-19)をめぐる情報公開の遅れについて、周先旺武漢市市長が「地方政府は情報を得ても、権限が与えられなければ発表できない」と発言したが(『朝日新聞』2020年1月29日)、これは本条例に従った行動であったとも考え得る。
- 77 例えばジャッシュは、「人民解放軍が党の領導を無視し、習近平の命令を覆すことはもはやできなくなったということを考えれば、習近平体制下において、人民解放軍が、自身の動機に基づいて行動することはもはや不可能になったとみてよいだろう」と書いている。Amrita Jash, “Xi Jinping’s Control of the Chinese Army,” *Strategic Analysis* Vol. 42, No. 6 (2018), p. 643.

- 78 International Crisis Group, *Stirring up the South China Sea*.
- 79 Jakobson, “Domestic Actors and the Fragmentation of China’s Foreign Policy,” p. 150.
- 80 益尾『中国の行動原理』、274-275頁。
- 81 Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” pp. 120-121.
- 82 この上位に位置する議事協調機構として国家海洋委員会が設置され、海洋局がその日常業務を担った(益尾『中国の行動原理』、255頁)。ただし、その実質的な機能については不明な点が多い。Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” p. 121.
- 83 Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” p. 121.
- 84 『《中共中央關於深化党和国家機構改革的決定》《深化党和国家機構改革方案》輔導讀本』編写組編著『《中共中央關於深化党和国家機構改革的決定》《深化党和国家機構改革方案》輔導讀本』人民出版社、2018年、69頁。
- 85 Ian Burns McCaslin and Andrew S. Erickson, “The Impact of Xi-Era Reforms on the Chinese Navy,” in Saunders, Ding, Scobell, Yang, and Wuthnow, *Chairman Xi Remakes the PLA- Assessing Chinese Military Reforms-*, National Defense University Press (Washington, D.C.: 2019), p. 51.
- 86 益尾『中国の行動原理』、267頁。
- 87 『《中共中央關於深化党和国家機構改革的決定》《深化党和国家機構改革方案》輔導讀本』編写組編著『《中共中央關於深化党和国家機構改革的決定》《深化党和国家機構改革方案》輔導讀本』、39頁。
- 88 18期3中全会当初は、国家安全委員会が国家の機関なのか党の機関なのか明らかではなかったが、14年1月の政治局会議において「中央」を冠した党機関であることが明らかとなった。期間の設立の経緯や目的、および習近平政權第1期における実態については、高木誠一郎「中央国家安全委員会について」日本国際問題研究所『中国の国内情勢と対外政策』を参照されたい。
- 89 全国人大常委会法制工作委员会国家法室編著『中華人民共和国国家安全法解説』中国法制出版社、2016年、21頁。
- 90 張歴歴「新時期中国外交決策領域的新变化」『当代世界』2015年第5期(2015年)、47頁。なお張は外交学院中国外交研究中心主任兼教授(当時)。台湾の中共研究雑誌社の整理によれば、第19期の常務委員は、習近平、李克強、栗戰書の他、丁薛祥(政治局委員、中央辦公庁主任)、許其亮(政治局委員、軍事委員会副主席)、楊潔篪(政治局委員、中共外事工作委员会辦公室主任)、郭声琨(政治局委員、中共政法委員会書記)、黃坤明(政治局委員、宣傳部部長)、肖捷(中央委員、國務委員、中央財經委員会委員)である。中共研究雑誌社編『2019年中共重要人事專輯』、2019年、143-144頁。
- 91 周望「辦事機構如何辦事?—对領導小組辦公室的一項整体分析」『北京行政学院学報』2020年第1期(2020年)、44-45頁。
- 92 全国人大常委会法制工作委员会国家法室編著『中華人民共和国国家安全法解説』、21頁。
- 93 高木「中央国家安全委員会について」; Joel Wuthnow, “China’s Much Heralded NSC Has Disappeared: Is it a sign of Beijing’s secrecy or Xi Jinping’s weakness? *Foreign Policy* (2016) <<https://foreignpolicy.com/2016/06/30/chinas-much-heralded-national-security-council-has-disappeared-nsc-xi-jinping/>> (最終閲覧: 2020年2月27日); Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” pp. 117-118; Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior,” p. 160.
- 94 中共研究雑誌社編『2019年中共重要人事專輯』、159-161頁。
- 95 中共研究雑誌社編『2019年中共重要人事專輯』、129-130頁。
- 96 井上「中国外交政策決定メカニズムの制度的発展」、88頁。
- 97 裴澤慶、王凡、何金鋼、郭禕「党的領導体制和工作機制創新研究」『中国領導科学』2019年第1期(2019年)、36頁。
- 98 「深入學習習近平外交思想，努力開創中国特色大国外交新局面—學習《習近平關於中国特色大国外交論述摘編》」『人民日報』2020年1月6日。
- 99 周「“領導小組”如何領導?」、96頁。
- 100 「全面深化改革進入新段階」『人民周刊』2018年第7期; 「從“領導小組”到“委員會”—中央決策議事協調機構優化記」『小康』2018年14期。
- 101 「加強党中央對外事工作的集中統一領導 努力開創中国特色大国外交新局面」『人民日報』2018年5月16日。ただし、18年5月の第1回会議の開催以降現在まで(2020年3月)、第2回会議開催の報道はない。

- 102 外事委員会辦公室の他、独立した機構として設置されているのは、中央財經委員会と中央軍民融合發展委員会である。周「辦事機構如何辦事?」、44-45 頁。
- 103 この点は、中央全面深化改革領導委員会についても同じである。委員会への昇格以前、会議は月に1回以上開催されていたが、以後は、2ヵ月に1度定期的に開催されているという。張錚、李政華「“領導小組”機制的發展理路与經驗—基於歷史制度主義的分析」『中国行政管理』2019年第1期(総第414期)(2019年)、105頁。
- 104 周「辦事機構如何辦事?」、48頁。
- 105 井上「中国外交政策決定メカニズムの制度的發展」、88頁。
- 106 山崎は、楊潔篪や王毅によっても「維穩」と「維權」の間でのアンバランス解消は難しいとの見解を提示している。山崎「中国の対外政策決定過程における外交部」、147頁。
- 107 Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s*, p. 210 参照。
- 108 周「辦事機構如何辦事?」、47頁。
- 109 2016年、17年は年末に開催された。18年はおそらく、外国駐在大使を含む外交部の主要幹部も参加する中央外事工作會議と議事・出席者が重なるため開催されなかった。その分、19年の工作會議は例年より早く、7月に開催された。
- 110 益尾『中国の行動原理』、243頁；青山『中国のアジア外交』、229頁。
- 111 「接近する中国、貿易戦争で方向転換 日米同盟にくさび」『日本経済新聞 電子版』2018年10月27日 < <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO36992490W8A021C1EA3000/> > (最終閲覧:2019年12月3日); 角崎信也「『平和友好』以後の日中関係」『東亜』No. 619 (2019年1月号)、34頁。
- 112 「中国公船の侵入再び増加 尖閣の領海 日本警戒強める」『朝日新聞』2019年7月30日。
- 113 益尾によれば、2008年の尖閣諸島沖領海侵入は、党中央の承認を得ていない、国家海洋局の独自行動であったという。益尾『中国の行動原理』、248頁。
- 114 例えば2012年7月、国家副主席の立場で参加した世界平和フォーラム(於清華大学)において習近平は「国家主権、安全保障、領土完備を断固として防衛するという基礎の上に、周辺国家との関係と地域安定の大局を共同で維持していく」姿勢を述べた(「習近平在“世界和平論壇”開幕式上的致辞(全文)」2012年7月7日『中国政府網』2012年7月7日 < http://www.gov.cn/ldhd/2012-07/07/content_2178506.htm > (最終閲覧:2020年2月27日)。また、14年6月、第5回全国辺海防工作會議に際して、その代表に接見した習は、「国家主権と安全保障を第一位に置き…領土主権と海洋權益を断固として守らなければならない」と強調している。「習近平接見第五次全國邊海防工作會議」『中央政府門戶網站』2014年6月27日 < http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/27/content_2709132.htm > (最終閲覧:2020年2月27日)。
- 115 Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019* < https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf > (最終閲覧:2020年2月27日), p. 53.
- 116 劉応本、馮梁「“加強建設海洋強國”背景下南海維權方略探討」『边界与海洋研究』第4卷第3期(2019年5月)、38頁他。
- 117 「海警『軍事化』日本警戒 中央軍事委傘下に『グレーゾーン』対応難しく」『毎日新聞』2018年7月2日。
- 118 張潔によれば、中国は、日本政府による「釣魚島」の「国有化」(2012年9月)に対する反撃として同海域における定期巡行を強化することで、「日本が釣魚島に単独管轄権を行使するという受動的局面を改変した」という。なお張らは、これらを「積極作為」によって領土・領海をめぐる局面を中国にとって有利な方向に転換し得た成功体験と捉え、この方式を「スカボロー礁モデル」と呼んでいる。張「黄岩島模式与中国海洋維權政策的轉向」、28-29頁。
- 119 Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, p. 53; 倉持一「習近平政権による国家機構改革の海洋ガバナンスへの影響に関する研究」『危機管理研究』第27卷(2019年3月)、25頁。
- 120 Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior,” p. 160.
- 121 ただし、国安委員会には、他の議事協調機構とは異なり、常務委員のポジションが存在している(高木「中央国家安全委員会について」、8頁)。したがって、公表されている委員会会議以外にも、常務委員のみによる会議がより高頻度で開催されている可能性はある。
- 122 高木「中央国家安全委員会について」、10頁；「中共中央政治局召開會議 審議通過<国家安全戰略綱要

- 」『人民日報』2015年1月24日。
- 123 高木「中央国家安全委員会について」、14頁。
- 124 「利用香港遏制中国發展是白日做梦」『人民日報』2019年11月24日。
- 125 詳しくは、角崎信也「『総体国家安全観』の位相」『China Report』Vol. 2 (2015年12月) <http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=253> (最終閲覧：2020年2月27日)を参照されたい。
- 126 カベスタン (Jean-Pierre Cabestan) らによれば、国安委員会は近年、外交・安保問題よりは、国内問題、つまり、新疆、チベット、香港などにおける組織的活動への対処により重点を置いているとされるが、そうだとすれば余計、「逃亡犯条例」に端を発する大規模デモへの対応は、国安委員会の所管であるべきだろう。Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” p. 117.
- 127 「習近平主持召開十九屆中央国家安全委員會第一次會議并發表重要講話」(2018年4月17日)『中国政府網』2018年4月17日 <http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content_5283445.htm> (最終閲覧：2020年2月27日)。
- 128 高木「中央国家安全委員会について」、16頁他。
- 129 松田「中国—中央政治局と中央軍事委員会」、197-198頁。
- 130 松田「中国—中央政治局と中央軍事委員会」、198頁。；Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, pp. 79-80.
- 131 Wuthnow, “China’s Much Heralded NSC Has Disappeared”.
- 132 David M. Lampton, “Xi Jinping and the National Security Commission: policy coordination and political power,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 95 (2015), pp. 759 and 775; 高木「中央国家安全委員会について」、17頁。
- 133 益尾『中国の行動原理』、171頁；Jash, “Xi Jinping’s Control of the Chinese Army,” p. 643.
- 134 習近平「決勝全面建成小康社会 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利—在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」(2017年10月18日)『人民日報』2017年10月28日。

