

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

習近平政権の羅針盤

— ポスト/ウィズコロナ時代の諸問題とそれへの対処 —

報 告 書

2023年5月

目 次

研究委員一覧	vi
--------	----

I. エグゼクティブ・サマリー

習近平政権の羅針盤 —ポスト／ウィズコロナ時代の諸問題とそれへの対処—	川島 真	3
1. はじめに		3
2. 中国の社会・経済		4
3. 中国の国際関係		11
4. 2021年度の中国をどう見るか		19
(1) 課題に直面する習近平政権		19
(2) 順調に進むプロジェクトと「(向こう側の)当事者」の視線		21
5. おわりに		24

II. 中国の社会・経済

第1章 習近平政権と「公正で秩序ある市場構築」の試み —業界団体のあり方をめぐる中国政治のダイナミクス—	小嶋華津子	27
1. はじめに		27
2. 中国の業界団体—組織配置の特徴—		29
(1) 業界団体		29
(2) 中国工業経済联合会		30
(3) 中華全国工商業联合会		33
3. 業界団体をめぐる政策の変遷		36
(1) 中国工業経済联合会傘下の業界団体と「市場化」		36
① 行政機関との分離		36
② 党の領導の強化		42
(2) 中華全国工商業联合会傘下の業界団体と「市場化」		44
① 業務主管単位としての認定と強化		44
② 党の領導の強化		46

4. おわりに—業界団体をめぐる政治のダイナミクス	47
---------------------------	----

第2章 ポストコロナの中国のマクロ経済政策 —「三本の矢」はどう放たれたか—	梶谷 懐	51
1. 第1の矢：迅速かつ大胆な金融緩和		51
(1) 迅速だった金融緩和		51
(2) 金融緩和のメカニズムと効果		52
2. 第2の矢：控えめだった財政出動		55
(1) 財政支出の国際比較		55
3. 金融緩和への依存の副作用		58
(1) 企業部門の債務拡大		58
(2) 民生部門の保障不足と格差の拡大		59
4. 第3の矢：コロナ後の経済成長戦略と「共同富裕」		60
(1) 「国内大循環」と供給側の改革		60
(2) プラットフォーム企業への逆風と「共同富裕」		62
(3) 「共同富裕」の背景		64
5. おわりに		65
第3章 「資本の無秩序な拡張」の防止： 共同富裕と双循環のための民間企業規制	丁 可	69
1. はじめに		69
2. 中国経済における民間企業の地位と展開の趨勢		70
3. 「資本の無秩序な拡張」を防止するための規制措置		72
(1) 独占禁止：プラットフォーマ規制		72
(2) 企業の社会的責任強化：学習塾規制		75
(3) 金融リスクの回避：不動産規制		77
4. なぜ資本の無秩序な拡張の防止に踏み切るのか？		78
5. 資本の秩序ある発展への誘導：製造業振興		80
6. おわりに		82

第4章 Rule of Lawと依法治国のあいだ —中国法の予見可能性から考える—	石塚　迅	85
1. はじめに		85
2. 民法典の制定		86
(1) 民法典編纂の曲折		86
(2) 社会主義と民法		88
3. 法律に基づく行政(依法行政)		90
(1) 行政法の整備		90
(2) なお残る課題		92
4. 中国法の域外適用		93
5. Rule of Lawと依法治国のあいだ～むすびにかえて		95
(1) 「社会主義市場経済」と「社会主義法治国家」		95
(2) 建前としての「党政分離」		96
第5章 中国における情報インフラ政策の変遷	伊藤和歌子	99
1. はじめに		99
2. 情報インフラ政策の変遷		101
(1) 情報インフラに着目するまで (改革開放期～第10次5カ年計画(2001-2006年))		101
(2) 情報化戦略における情報インフラの重要性が向上 (2006-2015年)		102
(3) 情報技術とハイテク技術を組み合わせたデジタル・インフラ構築へ (2016年-現在)		104
3. おわりに—経済発展と国家安全保障のはざまで		113

III. 中国の国際関係

第6章 中国のアフガニスタン関与 —内政と外交の連関の視点から—	山口　信治	119
1. はじめに		119
2. 中国のアフガニスタン関与の論理		120
(1) 国内の安全保障問題と経済的利益		120
(2) 地域秩序への関与		120

3. 中国のアフガニスタン政策	121
(1) 中国－アフガニスタン関係	121
(2) アフガニスタン情勢をめぐる中国外交	125
① パキスタン	126
② ロシア	127
③ イラン	127
(3) 軍事的関与の可能性？	128
4. おわりに	130

**第7章 「海洋強国」建設の現段階：
宇宙-空-陸-海を結ぶ中国の海洋立体観測システム**

..... 益尾知佐子	133
1. はじめに：国土空間規画と海洋	133
2. 人工衛星	136
(1) 国家空間インフラ	136
(2) 人工衛星網	138
① 天通通信衛星	138
② 海洋リモートセンシング衛星	139
3. 海洋ブイと海中装置	144
(1) 海洋ブイと潜水係留装置	145
(2) 海底観測網	152
4. おわりに：データ応用の可能性	154

第8章 中国の新疆政策とジェノサイドをめぐる認識の隔たり

..... 熊倉 潤	159
1. はじめに	159
(1) 本論文における問題意識と第三者的立場について	159
(2) ジェノサイドとは何か	160
2. 新疆問題の諸相	162
(1) 5つの政策	162
(2) ハイテク技術と人海戦術（親戚制度など）による少数民族への監視強化	162
(3) 「職業技能教育訓練センター」と呼ばれる再教育施設への収容	163
(4) 中国語教育の普及、中華民族共同体意識の鑄造（確立）といった同化	165

(5) 綿花畠での綿摘みへの動員、内地への集団就職の斡旋などの就業促進	166
(6) 不妊手術の奨励、産児制限の厳格化	167
3. 新疆政策はジェノサイドなのか？	169
(1) ジェノサイド論が広まった背景	169
(2) ジェノサイドをめぐる中国側の反駁	169
(3) 目的は民族の破壊というより民族の改造	171
 第9章 香港の「中国式化」とそのリスク	倉田 徹 173
1. はじめに	173
2. 急速に進む「中国式化」	173
(1) 「中国化」：間接的な影響力の行使	173
(2) 「中国式化」：制度の改造	174
① 「国安法」の制定と法制度の改造	174
② 選挙制度の改変と民主化の終わり	176
3. 政策の「中国式化」事例：コロナ対策	178
(1) 当初の「香港式」防疫	178
(2) 「中国式」防疫の導入	180
(3) 「中国式」防疫の試練：感染爆発	184
4. おわりに「中国式」統治と国際金融センターは両立するのか	187
 第10章 「台湾有事」をめぐる議論への考え方	川島 真 189
1. はじめに	189
2. 「悲願」としての台湾統一と台湾社会	191
3. 中国共産党の台湾統一「時間表」	193
4. 目下の中国の台湾政策をいかに理解するか	194
5. 中国における「国家の安全」と台湾政策	197
6. おわりに—日本の役割：「台湾海峡の平和と安定」で足りるのか？	198

* 本報告書は、21世紀政策研究所の研究成果であり、経団連の見解を示すものではない。

研究委員一覧

研究主幹

川 島 真 東京大学大学院総合文化研究科教授

委 員 (順不同)

中国の社会・経済

小 嶋 華津子	慶應義塾大学教授
梶 谷 懐	神戸大学大学院経済学研究科教授
丁 可	日本貿易振興機構アジア経済研究所主任研究員
石 塚 迅	山梨大学大学院准教授
伊 藤 和歌子	公益財団法人日本国際フォーラム研究主幹

中国の国際関係

山 口 信 治	防衛研究所主任研究官
益 尾 知佐子	九州大学比較社会文化研究院准教授
熊 倉 潤	法政大学法学部准教授
倉 田 徹	立教大学教授

21世紀政策研究所

吉 村 隆	事務局長
千 葉 裕 子	主任研究員
池 野 真 也	主任研究員

(2022年7月時点)

I . エグゼクティブ・サマリー

習近平政権の羅針盤

—ポスト／ウィズコロナ時代の諸問題とそれへの対処—

東京大学大学院総合文化研究科教授

川島 真

1. はじめに

2021 年度、経団連 21 世紀政策研究所の中国情勢研究プロジェクトでは、中国共産党が、ポスト／ウィズコロナ時代の諸問題にいかなる形で対処しているのかという根本的な問題について、社会、経済、法治のあり方、対外政策の側面から分析することを試みた。新型肺炎感染症によって、何か全く新たな状況が生まれたというのではなく、従来から生じていた流れが助長されたり、あるいはこれまで生じてはいたものの注目されていなかったことが注目されるようになったりするということは、つとに知られている通りである。では、2021 年、この新型肺炎感染症の下で中国にはどのような「相貌」が立ち現れたのだろうか。

2021 年のプロジェクトにおいて、特に焦点を当てたのは「社会・経済」と「国際関係」である。新型肺炎感染症の下で、中国共産党、中国政府は基本的に従来通りの政策を継承、継続した。なぜなら、2022 年秋に第 20 回党大会を控えていたこともあり、既存の政策を修正したり、批判したりすることが次第に難しくなり、また新たな政策を実施して失敗することも許されなくなってきたからだろう。また、新型肺炎感染症の感染拡大の中で、中国は 2020 年から一層「国家の安全」を重視して基層社会の管理統制を強化した。この「国家の安全」の重視は、民族自治区や特別行政区にも向けられることになった。他方、新型肺炎感染症の感染拡大の中で大きな変化が生じたのは経済であり、そして「ゼロコロナ政策」にさらされた社会の側である。硬化する党、政府と困難に直面する社会経済との間でどのような課題が生まれ、またいかなる変化が生じたのか。このことが 2021 年度の研究会の第一の課題である。

次に、新型肺炎感染症の感染拡大によって、グローバル化の構成要素であるヒト・モノ・カネ・情報のうち、特にヒトについては大きく制限され、その結果、インフラ建設事業なども大きく制限された反面、モノ・カネのグローバル化は一定程度維持され、情報についても、世界で共有されたものの、ヒトの移動が制限される中で、それぞれの国や地域で偏向する傾向が見られた。また、2021 年は米中間の「競争」が激化する中で、経済安保が一層重視されるようになったこともある、新たな外交案件が多く発生することになった。そして、新型肺炎感染症

の感染が世界に拡大するに伴って、世界各地の対中認識は大きく悪化した。中国は、マスク外交、ワクチン外交などを展開してはいたものの、こうした世界の対中警戒心に直面することになつていった。だが、先進国が米中「対立」を強調する中で、「権威主義体制 vs 民主主義体制」という単純な二分法で世界を捉えて、そのどちらに属するのかという「踏み絵」を求めるような姿勢をとることに反発する開発途上国や新興国も少なくなく、中国が一方的に孤立している、というわけでもない。こうした中で中国はどのように对外関係を維持、調整していくのだろうか。そしてそれは国内の諸政策といかに結びついていたのだろうか。今年度は、特にプロジェクトに「内政」チームを設けなかったが、それは社会・経済、国際関係の2チームが共に内政を前提とした議論を行うことを想定したからに他ならない。

以下、まずは各章の内容を整理した上で、2021年の社会・経済、国際関係2チームの研究会活動で析出された論点を紹介し、簡単な考察を加えてみたい。新型肺炎感染症の感染拡大が中国の経済・社会にどのような課題を与える、またそのような状況で中国政府、中国共産党がどのような対内、対外政策を進めていたのかということへの理解が少しでも深まれば幸いである。

2. 中国の社会・経済

ここでは第1章から第5章までの中国の社会・経済に関わる各章の内容を見てみたい。

(1) 第1章：小嶋華津子「習近平政権と「公正で秩序ある市場構築」の試み—業界団体のあり方をめぐる中国政治のダイナミクス—」

第1章では、習近平政権が果たして「市場化」にどのように向き合ったのかという極めて論争的な課題を取り上げる。これが論争的であるのは、習近平政権の市場化に対するスタンスについて、積極的／消極的という形で評価が完全に分かれてしまっていることからもわかる。小嶋はこのように評価が分かれてしまう原因には、そもそも「市場化」を押し進める際に、そこにどのような「推進と抵抗のベクトル」が作用するのか見てこないことが問題だとしている。そこで、小嶋が取り上げたのが業界団体である。それは業界団体を見れば、その団体と行政との癒着構造にいかに対処するのかという点で、まさに「推進と抵抗のベクトル」が立ち現れるであろう、と考えたからであろう。

分析の結果小嶋が見出したのは、二種類の分岐した業界団体の姿であった。一つは、国家主導の指令経済の下にあり、中央・地方政府との深い関係にある「中国工業經濟聯合会系列の業界団体」であり、今一つは非公有制経済領域の構成員からなる「中華全國工商業聯合会系列の業界団体」である。胡錦濤政権以来、中国共産党は「市場化」を推進すべく、前者の「中国工

業経済联合会系列の業界団体」にメスを入れ続けた。胡錦濤は、國務院の國家發展改革委員会を改革し、そして同委員会が主導して「市場化」改革を進め、民政部などに業界団体と行政機関との分離を行わせていったのだった。習近平政権になってもこの傾向は変わらなかった。党中央に中央全面深化改革領導小組（後に委員会）が設置されたことにそれが表れているという。

人的な側面から見ても、習近平政権において国家發展改革委員会主任兼党组書記を務めたのは、元国土資源部部長の徐紹史であり、その後任が何立峰であった。彼らは、抵抗勢力を抑えながら、国内経済の「市場化」を推進した人物であったと評価できるという。

小嶋論文が描いているのは、政府と近く、既得権益が絡みついていた「中国工業経済联合会系列の業界団体」にメスを入れて「市場化」させていくという方向性について、無論抵抗勢力があるものの、中国共産党と國務院との間には矛盾がない、ということになる。すなわち、「党的领导」は「市場化」推進と矛盾するものではないと考えられているというのである。それどころか、「市場化」は習近平指導部、あるいは党中央の組織があつてこそ改革ができるという共通認識があると小嶋は指摘する。

このように小嶋論文は先行研究が習近平政権の「市場化」に対して積極性／消極性という分岐した評価を示していたことについて一定の結論を示しつつ、同時に中国が進める業界改革（市場化）について疑義を呈する。それは、中国が進めている業界改革とは、要するに業界団体と政府との癒着を断ち切るために、党員が業界団体の指導的地位に着くことを意味しているが、ということはその党員が利権や政府、行政から隔絶した、清廉潔白な存在であり、文字通り公正で秩序ある市場を目指さないといけないということになる。こうした共産党員の人格如何に依存した改革は結局のところ意味がなくなる可能性がある、というのである。

他方、非公有制経済の領域にある「中華全国工商業联合会系列の業界団体」についても、「市場化」のために、急速に発展してきた非公有制経済の領域を支えるべく、その業界団体をそのまま強化しようとする動きがあるものの、そこにも二つの見方があるという。一つは、この業界団体に業務主管単位として機能を強化しようという方向性と、統一戦線組織として体制に組み込んでいこうとする方向性である。この両者も、もし体制の方の側が公正で秩序ある「市場化」を成し遂げようとするならば、矛盾することはない。しかし、市場への介入を強めたりすれば、単なる統一戦線組織になると小嶋は言う。

このように、「市場化」をめぐる「推進と抵抗のベクトル」は極めて多様であり複雑だ。そして政府や共産党の「言葉」はある意味で正当だが、それがそのまま実現するかどうかかも未知数である。

（2）第2章：梶谷懐「ポストコロナの中国のマクロ経済政策—「三本の矢」はどう放たれたか—」

梶谷論文は、新型肺炎感染症の感染が拡大する中での中国のマクロ経済政策を、日本の安倍政権が実施した「三本の矢（金融、財政、成長戦略）」と言われるマクロ経済政策になぞらえて分析するものである。

「第一の矢」、すなわち金融については、新型肺炎感染症の感染拡大に伴う都市封鎖の中で、金融当局はまずは迅速な流動性の供給を実施したという。そこには、医療部門など特定分野への企業に対する優遇貸出などが含まれていた。これらを主張したのは中央人民銀行であり、同銀行の定めた最優遇貸出金利をさらに下回る低金利融資を実施するなどし、同銀行が資金を供給し、また財政部が利息を補填して実施されたのであった。こうした中央人民銀行主導の金利をめぐる措置は効果があり、2021年5月には「資金不足」は問題ではなくなっていた。

しかしながら、2021年になると、このような金融緩和の効果が十分にみられなくなる。不動産市場の締め付けなどからの影響があったものと考えられる。いくら金融緩和をやっても、投資や需要の増加に結びつかない事態になっていったのである。また、不動産市場の締め付けの他にも、社会全体での信用供与の停滞があったことも企業の投資行動に影響していた。企業の投資行動が消極的になっていたことの背景には、新型肺炎感染症の流行の中で、財政支出が力強さを欠いていたことがあった、と筆者は指摘する。

第二の矢である財政政策を見れば、総じて「控え目」だったというのが梶谷の評価であり、そこでは中央政府の財政赤字、すなわち政府債務の拡大を抑制することに主眼が置かれていたという。だからこそ、財政支出の面で社会保険基金や地方財政に負担を強いるものになってしまったのである。景気回復のための十分な財政出動がなされなかつたことによって、中国経済には大きな歪みが生じた。まずあげるべきは、民間債務の急増であり、それが企業の過剰債務問題の再現への危惧、社債のデフォルト不安を拡大させたという。ただ、債務残高が増えること自体は世界的に見られることである。中国が特異なのは、政府部門の拡大が十分でないのに對して、企業部門の債務が拡大しているということだと梶谷は指摘する。財政支出が抑えられながらも大胆な金融緩和が行われるというのは、プラザ合意後の日本経済にも類似しており、資産バブルが生じやすい。実際に、新型肺炎感染症からの立ち直りの段階で中国の不動産市場は一旦活況を呈した。だが、習近平がそれを引き締めたため、不動産価格は停滞することになった。ここで破綻したのが恒大集団である。

次にあげるべき「歪み」は、経済の回復過程で民生部門の保障が不十分であったために格差

が顕在化したということである。失業率の増加、また社会保障部門の資源の切り崩しなどといったことがそこに見られている。しかしながら、中国の場合には社会的流動性の高さゆえに、失業問題などが比較的拡大しないで収まっているといえるという。

三つ目にあげるべきは、しばしば指摘される地方財政の悪化である。これは地方が取りうる税収が減少している上に、中央からの財政補填が不足していることに由来する。

第三の矢である「成長戦略」については、「国内大循環」がキーワードであるとする。これは、生産要素の流動化を促進し、粗放的成長とは異なる成長パターンを目指すものだ。また、共同富裕について梶谷は、上述のような格差の拡大に対して、当局がこの共同富裕と性急なプラットフォーム企業への引き締めによって、バランスを描く形で再配分政策を実施しているとする。そこでは成功した地方幹部を反腐敗で肅清したのと同じ論理が働き、成功した民間企業や経営者を狙い撃ちにする姿勢が見られているという。

習近平政権が進める共同富裕は、基本的に同政権が進めてきている供給側の改革を継承しているが、効率を優先すればするほど格差が広がるので、予備的措置として共同富裕が必要とされている。だが、この共同富裕も結局は公正な分配というよりも、「目立つものを叩く」ということになってしまい、格差問題の根本的解決には至らないのではないか、と梶谷は指摘している。

（3）第3章：丁可「「資本の無秩序な拡張」の防止：共同富裕と双循環のための民間企業規制」

この章では、中国経済を牽引しているはずの民間企業に対して、習近平政権が規制を強化したことについて、その背景や今後の中国経済にもたらす影響について解説している。そこでは、中国の民間企業に対する抑制政策を単に国有企業との関連での「国進民退」などといった形で単純視するのではなく、より大きな共同富裕や双循環戦略などといった長期的経済政策と関連づけて理解すべきだと丁は述べる。

丁論文はまず改革開放期の中国経済における民間企業の地位の変化を追う。そこでは中国経済における民間企業の重要性が強調されるが、同時に近年の傾向として急成長する民間企業に二つの動向があると指摘する。第一は、民間企業間の競争が激化して、一部の大手民間企業がリーディング企業として急速に台頭しているということだ。だが、第二にあげるべきは、そのような大手の成長と相反するように、民間企業全体の活力が後退していることだ、と丁は述べる。これはなぜか。先行研究の中には、「国進民退」の論理で理解し、中小企業に十分な資金が

提供されていないということが原因だと指摘する向きもあるが、丁論文は政策というより、むしろ競争と淘汰によって大手民間企業に資源が集中した結果、このようなことが起きている、と指摘している。

このように理解してこそ、中国政府が発している「資本の無秩序な拡張」という警告が理解できる、というのが丁論文のスタンスだ。この警告を中国政府が発したのは 2020 年 12 月の中央経済工作会议だが、この警告の後に中国が最初に取り組んだのはプラットフォーマ規制だった。なぜなら、第一にその経済面での重要性が高まっているからである。無論、これらのプラットフォーマが問題を抱えていることも確かだ。それはその独占的地位が強化され、その地位が濫用されていること、また雇用においてもインフォーマルな性質が強いことだ。これらは競争を抑制し、中小企業経営者や正規労働者の創出にも妨げになる。だからこそ、中国政府としてはその規制に取り組まねばならないのである。第二の理由は、プラットフォーマ企業とデータセキュリティとの間に密接な関係があるからだ。中国は、新たに通過したデータセキュリティ法（2021 年 9 月 1 日発効）や個人情報保護法（2021 年 11 月 1 日発効）などを踏まえて、これらの企業の規制に乗り出したのである。これらの法律は、データの越境流通には厳しい規制を課している。そうした意味でもプラットフォーマ企業への規制は強化されていくものと考えられる。

他方、丁論文は 2020 年の中央経済工作会议の議論が、単に独占禁止に留まるものではなく、より広範囲の規制について議論していたと指摘する。それはすなわち、プラットフォーマ規制だけでなく、企業の社会的な責任の問題に関わる領域、具体的には学習塾やオンラインゲーム、芸能界にまでその規制を広げようとしていた、というのである。これらの業界は IT と深く関わり、青少年が惹きつけられ、家計の負担になり、かつ急速に成長している業界として数年にわたり中国では議論してきたという。

「資本の無秩序な拡張」に関わる問題として重視された今一つの分野は、不動産産業であった。中国政府は、不動産企業が多くの負債を抱えていることなどのリスクを早くから察知し、融資規制などを実施した。それによって破綻したのが恒大集団だと丁論文は指摘する。中国政府が設けた不動産産業に対する規制は一定の効果を上げて、多くの不動産企業で財務状況が改善したという。

ではなぜ中国政府は「資本の無秩序な拡張の防止」に踏み切ったのか。それには、共同富裕、双循環戦略という二つの重要な経済政策が関わっていると丁は述べる。すなわち、民間企業規制は共同富裕実現のための政策なのであり、またアメリカの技術に依存しない独自技術開発に

向かうという目標を含む双循環戦略のために、この民間企業規制が必要だったのだ、というのが丁論文の主張なのである。

そして、「資本の無秩序な拡張の防止」だけでなく、中国政府は「資本の秩序ある発展」を支持する政策も進めようとした。中でも製造業が重点領域であり、「健全な製造業部門」こそが雇用、中間層の維持、また競争力の維持にも必要だと認識されたのである。研究開発の分野でも「ハードコア」技術が重視され、その独自開発が目指されることになった。中国は、中国版NASDAQの制度を変えて、半導体などハードコア技術の開発に取り組む企業が資金調達をしやすいようにしたのだった。また、「専精特新」事業によって、特定の業種で力を発揮する中小企業の育成に務めようとしている。これらの施策は共に中間層の育成にも役立つものだと考えられている。

これらの衝撃は、民間企業にネガティブな影響を与えた。だが、短期的なダメージはあり得ることであり、それを最小にしながら、長期的に成果を上げるようにしていくべきだが、業界団体のない中国ではまだそこまでの成果は見られていない、とする。

（4）第4章：石塚迅「Rule of Lawと依法治国のあいだ—中国法の予見可能性から考える—」

石塚論文は、中国の「法治」に対して懐疑的であるのは、要するに中国の法の不安定性、不透明性、恣意的な適用可能性に収斂するのではないかという考えに基づいて、私法の分野で『民法典』を、公法の分野で「法律に基づく行政」を取り上げて、中国法の予見可能性という問題から、中国の「法治」を考察する。

まず、『民法典』制定に至る経緯をトレースした上で、石塚は民法に代表される私法の分野における社会主義的、計画経済的要素は相当程度、薄まりつつあるのだという。ということは、法の予見可能性は高まるということになる。だからこそ、政治の面での統治の強化という現象があっても、過度に悲観的である必要はないと思う、と石塚は述べている。

公法分野の「法律に基づく行政」を見ても、一定の進展があると石塚は指摘する。行政救済が整備され、また行政手続きも改善された。しかし、行政法が整備されていることと、「法律に基づく行政」は同義ではないとし、石塚はいくつかの課題を指摘する。第一に行政がほぼ無限に立法権を持ち、第二に行政機関が「規範的文書」を乱発するといったことがある。これらのことがあるために、この分野については過度に楽観的であってはならない、という。

このような状況であるから、中国法における「法の域外適用」に対して諸外国から不安の眼を以て見られることになる。ましてや習近平政権では、その域外適用が「国家の安全」と関連

づけて論じられているのだから、法の域外適用の問題を一層難しくする。そのために、中国の域外適用は「不安」と共にみなされるようになるのであろう。

中国の公法と私法との相違はどのように生まれてきたのか。石塚は、現代中国において、特に市場経済化の過程で公法から私法が分離独立してきたと指摘する。つまり、社会主義＝公法、市場経済＝私法という枠があり、両者間のバランスが「党政分離」の名の下で維持されてきた。しかし、習近平政権はその「党政分離」を放棄し、「党の領導」を極限まで強化しようとしている。その結果、政府＝市場経済＝私法と共にあった、法の予見可能性は減損されることになる、というのが石塚の見立てである。

（5）第5章：伊藤和歌子「中国における情報インフラ政策の変遷」

中国政府は長期的に情報インフラを重視してきたが、習近平政権は特にデジタル経済の発展を重視し、またそれを産業、社会、行政などのあらゆる分野に拡大する「デジタル中国」の建設へと結び付けようとしている。伊藤は、この情報インフラに焦点を当て、その政策の変遷を追うことで、中国の情報化戦略を紐解こうとする。

中国の情報化戦略をあとづける上で、伊藤は2016年を転換点としている。それは、同年7月に「国家情報化発展戦略要綱（国家信息化发展戦略綱要）」が発表されたこととも関係している。ここでは、ユニバーサルサービスとしての情報インフラ戦略が盛り込まれた。これに基づいて、第13次五カ年計画（2016-2020年）及び第14次五カ年計画（2021-2025年）において、それぞれ情報化戦略が具体化された。しかしながら、この二つの五カ年計画には相違があると伊藤は指摘する。それはまず、前者が中央サイバーセキュリティ・情報化指導グループと国家発展改革委員会の主導の下にあるのに対して、後者は中央サイバーセキュリティ・情報化委員会指導グループだとされているのである。ただ、2021年12月の「第14次五カ年デジタル経済発展計画（“十四五”数字経済発展規画）」は、中央サイバーセキュリティ・情報化委員会弁公室、工業情報化部、国家発展改革委員会の名で発表されている。こうした主体の相違だけでなく、内容についても相違が見られる。第13次では、情報インフラ向上の具体策が記され、第14次では他のハイテク技術と結びついたデジタル・インフラ構築へと重点が移っている。

習近平政権が情報インフラを核として、AI、IoT、クラウドコンピューティング技術などと関連づけられたデジタル・インフラ構築を重視するようになった背景には、「新型インフラ（新型基礎設施）」建設という課題があると伊藤は指摘する。

このようにして中国における情報化戦略は、次第に経済、行政、軍事までを含む総合的なも

のへと変化したが、それと共に規制も強化されることになった。特にそれが「国家の安全」と関わる以上、セキュリティの強化が謳われることになったのである。だが、経済面とセキュリティ面とのバランスや、担当部署の多様化などの問題が残されており、継続的な観察が必要だとされている。

3. 中国の国際関係

次に 6 章から 10 章までの中国の国際関係に関わる各章の内容を見てみよう。

（6）第 6 章：山口信治「中国のアフガニスタン関与—内政と外交の連関の視点から一」

山口論文は、アフガニスタン情勢の変容を中国がどのように見たのかということを「問い合わせ」して、アメリカの撤退後のアフガニスタンに中国が必ずしも積極的に関わろうとしたわけではないことから、ここに中国中心の秩序を作ろうとしたわけではないこと、また中国の実際の認識は不安感の方が大きかったのではないかとし、むしろこのアフガニスタン情勢をめぐる中国外交から、中国の内政と外交との連関や、国際秩序と中国との関係を見る上でのケーススタディになるのではないかとして考察を加えている。

まず、議論の前提として中国にとってのアフガニスタンの位置付けについて概観している。中国にとってアフガニスタンは国内の安全保障問題と深く結びつく。それは新疆ウイグル自治区の安定と密接に関わるからだ。経済面でも資源の問題があるが具体的ではない。地域秩序への関与は重要であり、ここにいかに関与するかというところに中国の対外政策、あるいは内政と外交の関係性を考える上での試金石になるという。

山口は、中国が慎重に、静かにアフガニスタンとの関係を強化していく過程を描き、2014 年には和平会議を開いてタリバンとの関係を構築し、新疆ウイグル自治区の独立問題を管理しようとしたが、それでも関係は決して緊密でなかった、という。そのような状況の下で 2020 年に米軍が撤退することになったのである。中国にとっては、米軍の撤退が安定的に行われること、今後アフガニスタンがテロの温床とならぬことが大切だった。中国から見ても、アフガニスタン政府の崩壊が予想を上回るペースで進んだために、こうした不安が搔き立てられたものと考えられる。

こうしたことを背景に中国はアフガニスタンの安定化を目指す外交を展開する。2021 年 9 月には中国はパキスタン、イラン、中央アジア諸国などと共に欧米諸国とは異なるアフガニスタン外相会議を実施した。また、これは不安の裏返しだが、多国間の、あるいは二国間の対テロ演習を実施している。

次に、山口はアフガニスタン問題をめぐる中国の二国間外交を分析する。第一に、中国が長期に亘り友好関係を築き、かつタリバンに影響力を有するというパキスタンである。アフガニスタン情勢の変化によって、中国にとってのパキスタンの重要性は増し、今後関係は活発化するだろうと山口は指摘する。第二にロシアだが、アフガニスタン問題について中国は共同歩調をとっているようだという。第三はイランであり、中国はアフガニスタンでの協調がイランとの関係を深めることにつながるとした上で、特に重要な案件としてチャバハール港開発をしている。この港の開発はインドが深く関与していたが、それが順調に進まなかつたため、イランが中国にこのプロジェクトの継承を申し出ようとしている、とされている。中国は目下沈黙を保っているものの、この案件の帰趨は重要だという。

そして、山口はアフガニスタン問題に対する人民解放軍の関与の可能性を分析し、大規模な部隊の展開はないが、そこまで至らないケースはあり得るとする。具体的にはまず、経済軍事面での援助、情報通信分野での協力をあげ、最も可能性が高いものだとする。次に現地軍や治安当局の訓練。第三に中国人や中国系企業の安全を守るための活動、第四にSCOによる多国間介入、第五に対テロ作戦や暴徒鎮圧などである。最後に第六として、可能性は小さいが、国境を越えた通常兵力の介入があり得る。

以上のような分析、考察を経て、山口は、このアフガニスタンをめぐる中国の政策から、内政と対外政策の「国家の安全」と結びついた一体性、地域秩序の安定への中国の関心などが読みとれるとしている。

（7）第7章：益尾知佐子「「海洋強国」建設の現段階：宇宙-空-陸-海を結ぶ中国の海洋立体観測システム」

この章では、中国が「海洋強国」の名の下に実施している、国土资源部管轄の「国土空間規画」というプロジェクトに注目し、そこで進められている海洋立体観測システムの構成要素を解説しようとする。そこでは、海洋に関するビッグデータの収集に役立つ人工衛星や海洋設備が設けられている。

第一の検討対象は衛星である。衛星については北斗システムがよく知られるが、これは単なるGPS提供システムではなく、中国はこれと他の衛星システムとを組み合わせて、空間インフラと呼ばれている新型インフラを構築しつつある、という。中国は北斗と共に衛星リモートセンシングシステム及び衛星通信放送システムを運用しており、特に前者は陸上用、大気用、そして海洋観察に特化したシリーズも提供されているという。中国が海洋リモートセンシング

衛星網の構築を進めたのは、直接的には海洋紛争を契機としていた、と益尾は指摘する。そこには尖閣も含まれている。まず、海色衛星を打ち上げ、北西太平洋を中心にして世界全体の信号を獲得、保存できるようになった。海洋力学環境衛星は、高鮮度な軌道測定などが行え、海洋災害防止などから国防建設などに幅広く用いることができる。CFOSATは、中仏の合同開発による海洋観測衛星であり、気候変動に関する基礎研究を進めるのがその目的だ。これによつて、世界で初めて大面積・高精度の海面風波の同時共同観測を実現したのだった。このほか、高分衛星シリーズについては、CSTINDが総合的な商業サービスを実施していることを自然資源部が情報公開している。この企業は、主に人民解放軍系統の組織が共同出資して設立したものであり、全体として軍民融合政策を進めることができると考えられる。中国の技術は既に雲の有無に関係なく測定が可能になるレベルに達している。なお、これらの技術開発、事業推進においては、軍が自然資源部に対して優勢になる分野もあり、自然資源部が軍に抵抗しきれない場面があることを益尾は指摘している。

第二に海洋ブイと海中装置（潜水係留装置）についてである。海表面、海中、海底もまた中国にとっては重要なデータ収集対象となる。中国はまず漁船を利用し、固定ブイも活用されている。この海洋ブイのデータを衛星が吸収して地方に転送する体制が整えられたのである。中国は逆にそうした固定物を中国周辺に配置されることを警戒しているが、同時にそれは自らそれを実践していることを示している。中国ではいくつかの大学などの機関が、この海上のブイなどを利用した情報収集活動を既に実践しているが、電磁波が水中に届かないなどの問題が残されているという。

第三に、中国は目下、「海洋ビッグデータ標準体系」の構築を目指しているが、そこでは海底観測もまた重要な要素である。この分野では海蘭信という企業が知られているが、この企業もまた「海洋への貢献」と共に「国防への献身」を掲げている。これらは軍事面と深く関わっている。

以上のように海洋関連の多様なプロジェクトには、軍から政府に至るさまざまな組織が関わっている。またここで集められたデータは多様な目的に使用されていることになっている。無論漁業もそこに含まれるが、「斜陽」産業といえる漁業の合理化だけでこれだけの大掛かりなプロジェクトは説明できないだろう。やはりそこには軍事面での目的が強く存在していると考えるのが妥当である。

（8）第8章：熊倉潤「中国の新疆政策とジェノサイドをめぐる認識の隔たり」

この章では、いわば「第三者の客観的視点」、すなわち告発の観点と中国側の主張の双方から距離をとりながら、新疆問題をめぐる認識の相違それ自体を考察しようとする。具体的には、中国の新疆政策に向けられたジェノサイドという批判を取り上げ、ジェノサイドの定義を述べた上で考察を加える。

熊倉はまず習近平政権の新疆政策について考察する。習近平政権は、その発足後に暴動、「テロ」対策として、受動的ではなく、まさに主導的な対応を模索してきた。この過程で中国は反テロリズム法を制定するなどして、制度的、法的な整備も行った。2016年8月、任地のチベットで社会の管理統制面で功績を上げた陳全国が新疆ウイグル自治区党委員会書記として赴任した。この陳の下で、政策は一層厳しくなる。ここではその政策のうち五つの政策が検討される。

第一に「ハイテク技術と人海戦術（親戚制度など）による少数民族への監視強化」であるが、陳全国の赴任後、チベットで培ったノウハウを導入した。それは派出所や監視網を用いることであり、また「親戚制度」に基づく各家庭内の情報把握などがなされた。そこで得られた情報はアプリ情報などと相まって、人々の信用度の判定に用いられていったという。

第二に、「職業技能教育訓練センター」と呼ばれる再教育施設への収容については、収拾された情報をもとにして、犯罪を未然に防ぐべく、ウイグル人を大規模に収容する政策が進められた。収容に際しては、信仰の敬虔さ、中東方面への渡航歴、産児制限年齢を超えた出産などが考慮されていたという。

第三に、「中国語教育の普及、中華民族共同体意識の铸造（確立）といった同化」については、「職業技能教育訓練センター」において中国語の言語教育がなされている。この様子は、中国自身がBBCに公開した収容所の活動においても堂々と放映された。熊倉が指摘するように、中国においては、少数民族に中華民族としての自覚を持たせるべく中国語を学習させることは良いことであり、これが同化政策として批判されるべきものであるという意識が希薄であるということがある。だからこそ、ウイグル人に「中華民族共同体意識」なるものを植え付ける所作は決して秘密にされておらず、むしろ大々的に喧伝されているのであった。

第四に、「綿花畠での綿摘みへの動員、内地への集団就職の斡旋などの就業促進」については、西側で「強制労働」だと非難されたものの、例えば日本では必ずしも強制労働だとは断定できないとの見解もあった。ただ、このことは中国のメディアで否定されていないどころか、大々的に報じられている。中国では貧困対策の一環として、かつ「良いこと」として位置付け

られているのである。熊倉は、その貧困という枠組みも「外から」与えられており、その労働に赴くことも（もちろん、中国は自発的だとしているが）自らの意思に基づくとは限らない「動員」である以上、強制労働と受け取られても仕方ない、とする。

第五に、「不妊手術の奨励、産児制限の厳格化」については、この地域で女性に対する不妊手術や子宮内避妊用具装着件数が激増しているとの報告など、さまざまな根拠を以てジェノサイドとして指摘されてきた。中国側は、テロの温床と見做すこの地域で出産制限を行い、これが貧困対策にもつながり、かつ女性も「解放」されるとして肯定的に捉える。他方、不妊措置の統計は多様であり、また「計画出生父母光榮証」によるインセンティブを指摘する声もある。熊倉は、収容所への収容の理由として計画出産違反が多かったことなどから、不妊手術が急増した可能性もあるとして、収容とこの不妊措置の動きが関係していたのではないかと指摘する。

このような五つの論点を踏まえた上で、熊倉は、なぜこのような「ジェノサイド」論が世界に広まったのかということを分析する。それによれば、欧米の人々は「訓練センター」への収容と聞いて、ナチスによるユダヤ人強制収容を想定し、またそこでの中国語教育についても、ジェノサイド条約に関連づけて「ジェノサイド」と判断したのだろう、としている。それに対して中国側の反論は、この「収容」が「自発的」であり、かつ「卒業」するものであること、また新疆ウイグル自治区において人口が増えていることなどを挙げている。

これらの評価は最終的にはそれぞれの立場による、というのが熊倉の立場だが、これは集団破壊、民族破壊というよりも、むしろ民族改造にあるとし、あるいは 20 世紀的なジェノサイドよりも、21 世紀的な概念によって表現されるものかもしれない、としている。

（9）第9章：倉田徹「香港の「中国式化」とそのリスク」

2020 年の国家安全維持法の制定、また 2021 年の選挙制度の改定によって香港情勢は大きく変容した。香港では急速に「中国式」の論理や方法が導入されている。ここでは、その実態を香港政府のコロナ対策を事例として分析し、その「中国式化」が国際金融センター香港にいかなる影響を与えていくのかということについて検討する。倉田がここで「中国化」と「中国式化」を区別していることには留意を要する。例えば、香港で簡体字が多くみられるとか、中国系企業の上場が多くなっているとかそういったことは「中国化」であり、倉田が議論する「中国式化」とは別のものとしてここでは措定されているのである。それでは「中国式化」とは何か。それは、中国政府が新たな法律や制度を作ることによって、直接的な統治と香港の政治社

会の改造を開始したこと、またそれによる結果を指している。

まず「中国式化」への制度的変化としてあげているのが、「国安法」の制定と選挙制度改革である。国家安全維持法は、まさに香港にこれまでとは全く異なる「国家の安全」の論理を持ち込み、それによって、これまで合法であった市民の活動が違法とされて弾圧の対象となつたとする。ここで重要なのは、倉田が廣江倫子の議論を引用しながら述べている、香港の基本となる法律が香港基本法とこの国家安全維持法の二本立てになったということである。選挙制度については、中国によって香港の（漸進的）民主化のプロセスは止まる（「突然死」）ことになり、中国共産党政権のお墨付きの無い者が排除される、「中国式」権威主義体制へと香港政治は転換した、という。

このように司法や選挙制度の面で大きな転換が図られ、「中国式化」したことにより、具体的な政策はどのように転換したのか。倉田はコロナ政策からこれを説明する。新型肺炎感染症は、香港では 2022 年初頭にオミクロン株が拡大するまでは比較的落ち着いていた。しかし、香港政府の防疫政策に対する市民の評価は低く、キャリー・ラムへの支持率も低下していった、と倉田は指摘する。当局への評価が低いのに、感染が抑制されたのは、まさに社会の自発的な対処による、ということになるのだろう。感染症対策という面での争点はまず中国との往来問題であった。香港政府は往来を途絶させられず、市民からの反発を受けた。市民の当局への反対運動は、それまでの市民の抗議活動の延長で行われ、香港政府の対処も抗議活動の弾圧の延長上でそれを取り締まり、そして防疫もまたその延長上で行われることになった。中国において人の移動が大きく制限されて、中国から香港に入る人は激減し、防疫がまた大衆動員を伴う市民活動を大きく制限する口実となった。

ただ、それでも建前上は「一国二制度」もあることから、中国と全く同じ「ゼロコロナ」を行なうことはできなかった。一方中国はその「ゼロコロナ」で成功していると自認していたから、香港の防疫は生ぬるいとして、まさに「中国式」のゼロコロナ政策を実施しようとした。その象徴が、強制的な大規模 PCR 検査と、接触者の厳格な隔離にあった。このような「中国化」は 2020 年 7 月に第三波が到来したことにより始まった。しかし、ここまで「行政」が私生活に入り込み、自由を奪うようなやり方には香港の人々は全く慣れていない。香港政府でさえも、全市民強制検査には消極的であった。だが、重要なことは、この「中国式」のゼロコロナ政策の流入と、「国安法」の導入とが重なったということである。そのためにこの問題は政治化することになった。そして中国のワクチンが導入されていき、世界がウィズコロナに転換しても、香港は「ゼロコロナ」を維持することになった。

経済貿易関係の問題があることから、他国との通商が議論される中、2021年8月には中国との通商に踏み切ったが、同年後半も規制強化が続いた。香港政府は、中国との通商を香港住民は望んでいるとしていたが、それは疑わしい、むしろ逆であると倉田は指摘している。そして2021年末、オミクロンの感染拡大が激化する。危機感を強めた香港政府はさらに管理統制を強化した。だが、ここにきて「中国式」は限界を露呈した。それは、全市民強制検査をやろうと思っても実行はできないし、また隔離施設もそこまでなかつたのである。無論、ワクチンにも問題があった。2022年3月になっても香港の新型肺炎感染症はいまだに落ち着かない。

このように香港では、「ゼロコロナ」と「国家安全維持法」の導入とが一体化することによって、「中国式」が流入し、社会経済に大きな変容が迫られていた。これは、香港の「一国二制度」がこのようにして形骸化して消えてきているということを意味する。これは、香港の特殊性が失われている、ということも意味する。

(10) 第10章：川島真「「台湾有事」をめぐる議論への考え方」

2021年度、「台湾有事論」が内外でにわかに脚光を浴びた。2019年1月に習近平が武力侵攻の可能性に言及しただけでなく、新型肺炎感染症の感染拡大の中で、中国軍の台湾周辺での活動が極めて活発になったこともまたその背景にある。この章では、その台湾有事論をどのように捉えるべきか、実態はどのようなものかということを考察する。これは、多くの台湾有事論が、台湾での視点を欠いているのではないかという問題意識に基づいている。

まず冒頭で、川島は中国にとって台湾統一は悲願だということを強調する。しかしながら、台湾の人々は現在、中国が近いうちに台湾を武力統一するということには比較的懐疑的だとする。なぜ、台湾の人々がそのように感じるのか。そのことを理解する一つの手がかりが、2021年10月に台湾の国防部が発表した「国防報告書」にある。それは、中国の軍事力の増強を説明しつつも、国民に対してはグレーゾーン地帯における認知戦やサイバー攻撃に警鐘を鳴らし、国民一人一人が自覚を持つように促しているのである。台湾の国防部長がインタビューで、中国が2025年に台湾を武力統一する力を持つとしながらも、すぐにそれを使うわけではなく、少なくとも表面的には「和平統一」を目指し、そのため認知戦やサイバー戦争、経済制裁などをを行ってきている、というのが台湾の人々の見方だということだろう。つまり楽観視しているのではなく、タイミングが今ではない、と認識しているということだ。

統一を目指す中国にとって問題なのは、台湾の人々のアイデンティティ認識だ。台湾では、「現状維持（永遠に現状維持+現状維持後に将来を決定）」派が5割前後、やや独立が3割前後

いるというのが現状だ。これだけで8割を占める。これから、国民党の候補が総統になるとしても、このマジョリティの意向を踏まえないわけにいかない。統一派が勝利することなどあり得ない、ということだ。中国共産党側の焦燥感もここにあろう。台湾人は中華民族の一部であるとする中国からすれば、その「中華民族の偉大なる復興の夢」を実現するには、その中華民族に含まれることになっている台湾人の支持も必要となる。目下、その台湾人の対中認識は極めて悪い。だが、台湾人の中国への感情は固定的とは限らない、と川島は指摘している。2017年から18年にかけて、台湾の経済状況が芳しくなく、社会的に閉塞感があった時、中国が打ち出した「惠台」政策は一定の成果を上げ、「やや統一」とする人が顕著に増加した。だが、これも2019年1月の習近平の武力侵攻示唆で大きく転換した。

それでは中国自身は台湾とどのように関わろうと考えているのか。2025年とか、2027年とかいう声もあるが、習近平政権が明示しているのは、2049年の「中華民族の偉大なる復興の夢」の実現であり、それがアメリカに追いつき、追い越すことを意味するということである。これは、事実上、台湾解放の目標でもあるということだ。その中間目標点は2035年である。これだけの長期的な戦略がある中で、現在の中国は台湾をどうしようとしているのか。それは、少なくとも口の上では、平和統一を成し遂げようとしているということなのだろう。これは統一に向けての第一段階であり、その内容は圧倒的な軍事力の増強と、「戦争と平和との間」のグレーゾーンにおける台湾内部への浸透工作、そして経済制裁などを融合させたものだ。戦術的には、「(軍事力などの)威嚇」+「グレーゾーン浸透」+「(福建省を通じた)融合政策」などの組み合わせになる。2020年代半ばから後半にかけて、台湾を武力「解放」するだけの軍事力を持ちながらもそれを直ちには使わずに威嚇して、社会経済への圧力を高めて、現状維持や独立を諦めさせて統一に向かわせる。これが中国の、台湾統一に向けての第一段階における基本方針だと思われる。

ここで二つの問題があるという。第一に、この第一段階において、日本やアメリカなどがどのようにして台湾と協力できるのかということだ。「台湾有事」だけが大切なのではなく、その前の段階も大切だ。第二に、「平和と戦争との間」をどう考えるかということだ。「台湾海峡の平和と安定」における「平和」とは何か。中国の定義する「平和的統一」について日本は何も口を挟めないのか。よく考えないといけない、と川島は言う。

そして何よりも、この第一段階に対して中国政府が効果がないと感じた時、台湾への圧力は一層高まることになる。それが島嶼攻撃になるのか、それとも本島への攻撃になるのかはわからない。だが、それが「台湾有事」になるのだろう。

最後の部分で川島は、中国の台湾政策が昨今、「国家の安全」と結び付けられていることを指摘している。台湾問題はある意味で国際問題だが、中国にとっては国内問題であり、台湾独立は国家の基盤、正当性を揺るがしかねない問題だ。だからこそ、国家安全部の出番になってきているという。

4. 2021年度の中国をどう見るか

以上が本報告書に掲載されている論考の概要である。それぞれをまとめるとどのようなことになるだろうか。全体として、新型肺炎感染症の感染拡大にも関わらず中国が自らの意思に基づいてプロジェクトを着々と進めている、中国自身が自らを変えようとして悩んでいる領域があるように思われる。前者には、益尾論文や伊藤論文が該当しよう。また、「国家の安全」を盾にして進められる新疆や香港への政策、すなわち熊倉論文や倉田論文もそれに該当しよう。だが、山口論文や川島論文もそうであるように、ウイグル、香港、台湾、そして外国との関係では、それぞれ相手がいる。その相手の視線を踏まえる時、中国が行おうとしていることの意義づけや結果は異なってくる。

後者については、国家と社会との関係における法や制度の課題を浮き彫りにした小嶋論文、石塚論文、そして新たな経済政策の課題を明確にした梶谷論文、丁論文などが該当するだろう。新型肺炎感染症は、習近平政権の統治の輪郭を一層明確に示したが、同時に課題も照らし出している。鄧小平の「改革開放」から、習近平の「改革開放」への移行はなかなか容易ではない。こうした見取り図を踏まえて、ここでは大きく四つの論点から全体をまとめてみたい。

(1) 課題に直面する習近平政権

◆「党の領導」の強化と習近平の「改革開放」

習近平は「党の領導」を強化しているが、これは党と国務院との関係だけに限定されない。その国務院が主として担ってきた面がある「改革開放」、とりわけ経済の改革面も中国共産党側が掌握しようとしている。これは、国有企業に対して民間企業が優勢になる中で、またそこから新たな「中間層」が育まれていく中で、中国共産党一党独裁を維持していく上で必要だと判断されたのだろう。

ただ、そこで目指されているのは非効率的な経済でもないし、改革の逆行でもないというのが、習政権の立場だ。小嶋論文が指摘しているのは、中国共産党にとって「党の領導」の強化と、「市場化」との間に矛盾はない、ということだ。むしろ、清廉潔白な中国共産党が経済を主

導してこそ、「市場化」が健全に進む、というのである。小嶋論文は、政府との関係の強い業界団体と民間系の業界団体を取り上げて、推進と抑制の双方のベクトルから分析を試みる。結局党としてはそこにおける「癒着」をなくして、むしろ市場化を進めるべく動こうとしているということを見出す。しかし、小嶋論文は、それなら党が業界を主導するならば癒着は生じないのか、という問題を提起する。

石塚論文は、習近平政権が進めている法や制度の制定について、そこで予見可能性がどのようにになっているのかを分析したが、そこでも公法と私法とに分けた場合、いわば改革開放と共に形成されたのが後者の領域であって、前者の公法の領域は社会主義的なものとして残されてきたとしている。しかし、習近平は従来からの「党政分離」原則を放棄して、「党の領導」を強化したために、政府＝市場経済＝私法と共にあった法の予見可能性が大きく減じたとする。つまり、ある意味で社会主義と市場化がデカッピングされていた状態がなくなり、党の下に市場化が位置付けられつつあることと、法をめぐる状況が噛み合っているということになる。

このようにして新たな（習近平的な）改革開放の位置付け、それに伴う中国共産党と国務院との間の権限調整などは既に顕著にみられ、そこには少なからず摩擦や揺れがある。これは伊藤論文でも指摘されているところである。

◆新たな中国経済のイメージと発展戦略

中国経済は2010年代から既に大きくその体質を転換させてきていた。GDPは次第に内需中心となり、外国からの投資を受け入れる国というよりも、対外投資国へと変貌を遂げた。そうした意味では、共同富裕も、双循環戦略も共に中国の実情を踏まえたものであるとも言える。だが、新型肺炎感染症により中国経済は大きな問題に直面することになった。

丁論文は、中国政府が進めている「資本の無秩序な拡張」対策などを取り上げ、それが中国经济の実情にあったものであるが、単なる戦術的な対策ではなく、共同富裕や双循環戦略などといったより大きな経済戦略と深く関わったものだ指摘する。そして、プラットフォーマ企業の状況は、むしろ市場化を停滞させ、雇用をも減退させ、イノベーションの可能性を押し下げているという。また、不動産業界の置かれている状況も、市場の不安定さを生んでいるとも指摘している。中国政府は、こうした状況にメスを入れ、かつ中小企業のものづくりを支援しようとしているなどとして、丁論文は中国政府の施策の「合理性」を指摘する。だが同時に、目下短期的な意味での痛みが生じているところであり、また業界団体が未成熟なこともあって、依然効果は十分にはみられていないとする。

梶谷論文は、アベノミクスの三本の矢になぞらえて、新型肺炎感染症の下での中国の経済対策について考察を加えている。財政、金融、成長戦略という三つの面で分析を加えた梶谷論文は、いくつかの歪みを指摘している。それは財政出動の少なさによる歪みに始まり、企業債務、地方債務の増大、そして格差の拡大などによる歪みである。梶谷論文の白眉は、中国が経済の効率化を求めれば求めるほど結果的に格差が広がることになってしまい、だからこそ「共同富裕」が準備されている、という説明だてであろう。習近平政権が進める諸政策は、それぞれ聞けば合理的に聞こえるものが少なくないが、それを複合的に全体として捉えた場合に、矛盾点や異なる意味が見えることもある。共同富裕も単なる社会主義的な政策、あるいは貧困撲滅政策と見るのでなく、習近平型の改革開放ではむしろ富の分配が限定的になり、格差が一層広がることになるので、そのために用意されたスローガン、政策だと理解することもできるのである。「党の領導」の強化は、むしろ「効率」的で純粋な「市場化」を生み出し、それがさらに格差社会をもたらすということも考えられるのである。

（2）順調に進むプロジェクトと「（向こう側の）当事者」の視線

◆着実に進む巨大インフラ・プロジェクト

新型肺炎感染症の流行にも関わらず、中国では巨大プロジェクトが推進されている。無論、一帶一路など「相手」がいることは順調には進まなかつたが、中国自身が進めているプロジェクトはそのまま進められた。中国にとって「相手」がないということが大切だろう。このことは益尾論文、伊藤論文を見れば明らかであろう。伊藤論文のいう情報システム構築、また益尾論文の取り上げた「宇宙-空-陸-海を結ぶ中国の海洋立体観測システム」にしても、それぞれが政治（行政）、経済、社会、そして軍事に関わる総合的な戦略だ。そして、これらの戦略を実施するだけの技術力を中国は持っている、ということでもある。アメリカが行っている高度な、軍民両用の半導体部品の対中輸出抑制によって、こうした中国のインフラ戦略にどの程度の影響が出るのかは未知数だ。

また、これらのプロジェクトが内外リンクしているものであることに留意したい。すなわち国内の統治や経済と深く関わるだけでなく、対外政策とも深く関わっていること、また関わっているというよりもむしろ一体化しているということである。情報化という面においても、中国は外から内に入る部分については高いファイアウォールを設けているが、外に出て行くものについては一定の制限下で出られるようになっている。国内における規制をそのまま外に出て行く中国企業にも適用しようとしている。

そして、中国の世界戦略の面から見ても、これらの戦略は一面で中国軍の世界展開を可能にするだけでなく、一面で世界でのインフラ構築を進め、いわば「国際公共財」を提供するということに結びつく。これは、これまでアメリカが行ってきたことでもあるが、中国自身がアメリカに並び立つためにそれを行っている、という側面もある。益尾論文が取り上げたような海洋システムは完成すればアメリカを上回るかもしれないし、伊藤論文のいう情報システムもその運用は民主主義社会ではできない領域まで及ぶだろう。こうした意味で、中国が行おうとしていることはアメリカの焼き直しではないかも知れない。だが、アメリカが同盟国の力を借りてこうしたインフラを建設、運営しているのに対して、中国は同盟国がなく、それが難しい。また伊藤論文が指摘するように国内には依然管轄をめぐる問題もありそうである。こうした意味では、まだまだ要観察な領域だ。

◆溢れ出る「国家の安全」の論理と内外政策の連関

興味深いことに、新疆を論じた熊倉論文、香港を扱った倉田論文、そして台湾問題について考察した川島論文、アフガニスタン問題への中国への姿勢を分析した山口論文はそれぞれがおよそ重なりのある議論を展開していた。それは中国における「国家の安全」の論理がさまざまな領域へと拡大し、国内では新疆ウイグルのテロ対策、香港での国家安全維持法制定の根拠とされ、また台湾政策やアフガニスタン政策を支える理念としても重要な意味を持ち始めているということだ。ただ同時に、中国の政策に「相手」があり、また批評空間が存在していることから、中国の政策が「思い通りに」受け止められ、進行しているわけではないということも重要である。

新疆では、「国家の安全」の論理、あるいは反テロの論理が前面に出ながら、再教育が合法的に実施されていったが、国際社会から大きな非難を受けた。ウイグルの人々が大きな影響を受けたことは「逃亡者」の証言などからも明らかだろう。熊倉は、これまでの議論を「客観的」に整理し、慎重にだが、それがジェノサイドに相当するかを議論し、「産児制限」が重要な要素となっていることなど、この問題を理解する多くの手がかりを提示している。そして、重要なのは、中国が中国語学習や綿花畑での労働について、全くその問題性を認識せず、むしろ大々的に宣伝しているという指摘だろう。問題を隠すのではなく、むしろ逆なのである。この論理は、中国の対外行動にも現れていくことになるであろうし、それは「民主主義」の価値観とは相入れないものとなるだろう。

新疆ウイグル自治区において「国家の安全」の名の下で実施していることは、境外にも適用

される。その代表が香港だ。中国では、民族自治区や特別行政区などといった空間の「特別性」を可能な限り排除し、統治空間を同一平面状に一元化していく試みがされているようだ。倉田論文が述べる香港でも、「国家の安全」の名の下に制定された「国家安全維持法（国安法）」がまさに香港基本法と並び立つ、あるいはそれ以上の存在となって、香港統治の根幹となった。そして、その施行と重なったのが新型肺炎感染症の感染拡大だったのである。だからこそ、感染対策が政治化した。倉田は、表層的な「中国化」と区別して、「中国式化」という言葉を用いて、統治の理念や手法それ自体が中国と同じになっていく状況を描き出した。習近平政権の管理統制の強化は、民族自治区から特別行政区へとなだれ込んでいる。

ただ、その香港と台湾とは異なっている。香港は中国の主権下にあるが、台湾は事実上、その主権下にはない。そのため、境外とはいっても、香港で行われていることが、直ちに台湾で行われることはない。しかし、川島論文はその台湾をめぐる政策も、中国では「国家の安全」の下に位置付けられるようになっているという。すなわち、台湾の独立が国家の存立を脅かす問題である以上、それはまさに「国家の安全」そのものに関わるということだ。だからこそ、台湾に関する言論、台湾との関わり、そして中国における台湾人の活動などの全てが強い管理統制の下に置かれるようになったのである。台湾の民進党の政治家が独立派として認定され、その政治家と関わる台湾企業の中国での活動が厳しい管理統制の下に置かれるようになったこともこのことと関係があろう。これは日系企業にとっても無関係ではない。なお、中国の台湾統一へのタイムテーブルについては、これもまた「相手」のいることでもあり、それが予定通りに進むのかは依然判然としない面が強い。

そして、このような「国家の安全」の論理は対外政策にも結びつく。山口論文は、中国のアフガニスタン政策について、そこからのアメリカの撤退、タリバン政権の成立などと関連づけながら論じている。中国の外交をしばしば、大国間の駆け引きや覇権主義的拡大政策に求めることがあるが、例えばこのアフガニスタン政策の場合、新疆ウイグル自治区の治安と安定いうことがまずは重要であることが指摘されている。これは、アフガニスタンの安定こそがこの地域の安定、ひいては新疆ウイグル自治区の安定につながるということでもあり、またタリバンとの関係を良好に保ち、ウイグル人を「テロリスト化」しないということを企図する中国側の意向を反映したものもある。ただ、この点でもあくまでも相手がいる話であり、タリバンが中国の思い通りに動くのかは不明だ。この点、新疆ウイグル自治区や香港と、台湾、そして外国との場合とでは状況が異なる。

以上、四点に分けて 2021 年度の報告書について一つの考え方を示してみた。このほかにも

さまざまな理解やまとめ方があるだろうが、この報告書を理解する一助となれば幸いである。

5. おわりに

最後に、このような中国の状況を踏まえて、日本には何が求められているのかについて述べておきたい。これはある意味で明白だ。中国の対外姿勢が（たとえ戦狼外交が多少収まっているとしても）強硬である以上、日本としても軍事力を強化して抑止力を高め、またアメリカ、オーストラリアなどとの連携を強めて、中国に対して牽制していくしかない。しかし、大切なことは抑止をする上では相手との認識の調整、共有が必要だということだ。軍事と外交は両輪だ。対話を欠かしてはならない。そして、「平和」が喫緊の課題となっている現在、非常事態を管理したり、エスカレーションを防いだりする装置の構築の必要性が従前以上に高まっている。

政経分離が難しくなっているとはいえ、経済関係も極めて重要だ。相互依存というよりも日本側の対中依存になりつつある現在、経済が「かすがい」になるか否かは未知数だが、それでも経済関係は日中関係の基礎だ。経済安保には留意しつつ、経済関係を基礎にした日中関係を維持していく必要がある。ただし、中国国内の経済への管理統制が強まっていることにも十分な注意が必要だ。

相互信頼醸成も大きな課題だ。経済界にとっては中国の経済界との交流が一層必要になる。相互に状況認識を共有し、差異を確認、認め合うことが求められるだろう。相互に制度への理解を共有したり、サプライチェーンを維持したりするための方策を共に講じていくことも必要だ。中国の経済界は（一定程度）多様だ。その多様性を踏まえた、多層的で柔軟な交流があればと願うばかりである。

また、日本の企業には日本社会、とりわけ青少年の中国などの交流をサポートしていくことも求められているだろう。政府は、世論の影響もあって、中国との関係構築に及び腰だ。従来の「日中友好」ではなく、対等で、現実主義的に相手と向き合う 21 世紀型の交流のありようの形成を目指して、経済界が日中の民間交流を主導してほしい。

（2023 年 4 月 1 日脱稿）

II. 中国の社会・経済

第1章 習近平政権と「公正で秩序ある市場構築」の試み —業界団体のあり方をめぐる中国政治のダイナミクス—

慶應義塾大学教授

小嶋華津子

1. はじめに

習近平政権は、改革開放以降、歴代の政権が取り組んできた「市場化」という課題にどう向き合おうとしているのだろうか。それが本稿の扱う問い合わせである。

この問い合わせることは容易ではない。現に、習政権の「市場化」への取り組みについては、二つの相対立する見方が存在してきた。一つには、習政権が「市場化」に対し、積極的に取り組んでいるという評価である。習政権発足後まもなく、2013年11月の中国共产党第18期中央委員会第3回全体会議（以下、中共18期三中全会）で採択された決議—「改革の全面的な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」（以下、「決定」）—には、資源配分や価格の決定において市場に「決定的な役割」を果たさせること、そのために許認可権の行使を含む政府の市場介入を大幅に減少させることなどが方針として示された¹。また、「公有制の主体的地位の堅持」とともに、国有企業改革や、非公有制企業に対する不合理な規制、各種の障壁の撤廃も謳われた²。同年12月には、中国共产党中央政治局の会議において、党中央に習近平を組長に、経済を中心に幅広く改革全般を統括する組織として全面深化改革領導小組を設置することが決議された。これらの一連の政策は、中国の「市場化」への期待値を高めた。加えて、習政権は一貫して環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への参加に積極的姿勢を見せており³、こうした外交上の動きも国内の「市場化」に向けた推進力になるのではないかと評されている。これに対して、いま一つの見方は、習政権が「市場化」に消極的だとするものである。こうした見方は、上記の「決定」

¹ 李克強総理は早くも2013年3月17日の総理就任時の記者会見において、当時1,700以上存在した国务院の許認可事項を五年間で3分の2以下に減らすと表明し、「国务院機構改革・機能転換方案」に基づいて行政改革に着手した（「最堅定回答：本届政府下决心要削减三分之一以上国务院行政审批事项」、『人民網』<http://lianghui.people.com.cn/2013npc/n/2013/0317/c359033-20816412.html> 2022年3月31日閲覧）。

² 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」、『人民網』http://news.eastday.com/eastday/13news/node2/n4/n6/u7ai173782_K4.html（2022年3月31日閲覧）

³ 中国は2021年9月16日、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）への参加を正式に申請した。

が目に見える変化をもたらさない状況、中国メディアに時折登場する「市場化」に否定的な言説などに対する評価として一貫して存在した⁴。さらに、2020年ごろから巨大IT企業の経営に対する中国政府の締め付けが強化されたこと、2021年8月の党中央財経委員会で習近平が「共同富裕（ともに豊かになる）」というスローガンを提起したことは、「市場化」に逆行する動きとして評された。すなわち、習政権は、アリババ集団など民間IT企業への独占禁止法の適用や新規株式公開（IPO）への介入、芸能界の脱税摘発やファンビジネスへの規制強化などによって、民営企業や富裕層を締め上げ、「共同富裕」の名の下に、社会主義イデオロギーに基づく平等社会を形成しようとしている、というのである。

このような見解の相違やぶれが生じる背景には、さまざまな要因が考えられる。米中の対抗が国際政治の潮流を形成する中で、自ずと生じる報道の歪みも一因であろう。しかし、最大の要因は、中国で「市場化」を推し進めようとする際に、その過程にどのような推進と抵抗のベクトルが作用するのかが見てこないことがある。

そこで本稿では、業界団体のあり方をめぐる政治過程に照準を絞り、そこから「市場化」をめぐる習政権下の政治動向を読み解いてみたい⁵。なぜならば、業界団体のあり方こそ、「市場化」に向けた取り組みの進捗を映し出すと考えるからである。日本でも、規制緩和と一層の「市場化」が目指された1990年代、行政改革の柱の一つとなったのが、業界団体の改革であった。天下りや補助金を通じて構造化された業界団体と行政との癒着構造を、どのように打破するのか。「市場化」に合わせ、団体内のガバナンスをどのように効率化す

⁴ 例えば、2018年9月12日「私営経済已完成協助公有經濟發展、応逐漸離場（私営経済はすでに公有經濟の發展に協力する役目を完遂したため、漸進的に退場すべきだ）」と題する論考文章がインターネット上で急速に拡散した。本文中には次のようなくだりがあった。「中国の偉大な改革開放の歴史過程において、私営経済はすでに公有經濟の飛躍的發展に協力するという重大な歴史的責務を初步的に達成した。次なる一步においては、私営経済は盲目的に拡大を続けるべきではなく、全く新しい形態一さらに集中し、団結を強め、規模を大きくした公私混合制経済こそが、ますます大きな比重を占めるようになるだろう」（呉小平：私営経済已完成協助公有經濟發展応逐漸離場」<http://cj.sina.com.cn/articles/view/5115326071/130e5ae7702000e9x1?from=finance> 2022年3月31日閲覧）。この論考は世論に大きな波乱を湧き起こし、中央の指導者は直後から立て続けに同論考の主張を否定し、民営経済の發展を重視する姿勢を表明した。9月下旬、習近平は遼寧視察の際、「党中央は揺らぐことなく民営経済の發展を支持する」と強調した。10月20日には「万企幫万村（万の企業が万の村を支援する）」行動で、表彰された民営企業の企業家に対する書簡の中で、「民営経済を否定したり弱めたりするいかなる言論ややり方も誤っている」「民営企業の發展を支持することは党中央の一貫した方針であり、この点はいささかも揺らぐことはない」と述べた（「習近平連続力挺民営経済、政策信号越來越強！」www.xinhuanet.com/politics/2018-11/03/c_1123656521.htm 2022年3月31日閲覧）。習は、11月1日には、民営企業家座談会を主催し、講話の中で、民営経済が収税、GDP、技術革新、雇用創出の面で果たしてきた貢献を讃えた（習近平「在民営企業座談会上的講話」『人民日報』2018年11月2日）。

⁵ 中国語で商工業に関わる団体は、「行業協會」及び「商会」から成る。本稿では一般名詞として用いる場合には、業界団体と総称する。固有名詞に関しては、中国語表記で記し、必要な場合には日本語訳を併記する。

るのか。既得権益にメスを入れ、改革を断行することは容易ではなかった⁶。中国においても同様である。後述するように、「市場化」を掲げる中国でも、多様な所有形態にある企業と業界団体との関係、各種業界団体と党・政府との関係を再構築する試みが続けられてきた。習政権が、これらの関係をどのように再構築しようとしているのか、そして再構築の過程において、どのような利益関係がその進捗に影響を与えていているのかを解明することにより、「市場化」をめぐる政治力学の一端を浮き彫りにできることがあるだろう。分析の対象時期としては、主に習近平政権期に焦点を当てるが、前胡錦濤政権からの継続性にも着目したい。習政権については、往々にしてその政策の独自性が強調される傾向にあるが、少なくとも業界団体に対する政策に着目したとき、習政権の政策には胡政権の政策からの継続性が頗らかに見てとれるからである。

以下、第2節で、中国の業界団体の組織配置に見られる特徴について論じ、第3節では、「市場化」を念頭においた業界団体改革の変遷について、二つの側面—業界団体と行政機関との分離、工商業联合会の強化—に整理して論じる。その上で、「市場化」をめぐる中国政治のダイナミクスについて初步的分析を行いたい。

2. 中国の業界団体—組織配置の特徴—

本節では、中国の業界団体について、歴史的に形成された組織配置の特徴について論じる。

(1) 業界団体

中国の業界団体も、日本のそれと同様に、業界の企業や企業家を会員として、業界全体の利益を推進する非政府の共益型組織、と法的には位置付けられている。具体的には、概ね次のような機能を果たすとされる。第一に、政府と業界・企業を取り次ぐパイプとして、政府の打ち出す業界発展計画や産業政策、行政法規が業界内にて徹底されるよう協力すると同時に、政府に業界としての共通利益を表明することである。第二に、業界内の企業による経営活動に対し、必要な規範や規則を制定し、実施することである。例えば、サービスや製品の品質を保証するべく共通の基準や認定資格・生産／輸出入許可証制度を設けたり、業界内の公正な競争を維持するために違法行為や規律違反行為に対する罰則規定を制定し、実施したりすることが求められている。第三に、業界の発展のために必要な統計分

⁶ 社団法人経済同友会「『市場中心の経済システム』にむけた業界団体の役割—自立し開かれた小さな業界団体を目指して—」

<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/1997/pdf/970625a.pdf> (2022年3月31日閲覧)

析や基礎調査を行い、それを社会に開示するとともに政策提言を行うことである。第四に、業界内の企業等に対し、情報コンサルティングサービスや研修、見本市開催などのサービスを提供することである。

業界団体に関し、2022年3月31日時点で独自の法律は未だ制定されていない（「行業協會商會法」の立法に向けた動きについては後述）。現状では、「社会团体登記管理条例」（1998年10月施行、2016年2月改正）に基づいて、他の団体と同様に、政府民政部門に登記し、「業務主管単位」の指導監督を受ける⁷。民政部ないし各地方政府の民政部門に登記した業界団体の数は、1980年代末には1,000に過ぎなかつたが、2014年末時点では約70,000団体を数えるほどに増加した。国家レベルの業界団体のみを見ても、会員企業数は298.2万企業、総資産額は168.8億元に達していた⁸。

（2）中国工業經濟聯合会

中国の業界団体の組織配置の最大の特徴は、それが中国工業經濟聯合会の系統に属する団体と、次節で述べる中華全国工商業聯合会の系統に属する団体とに二分されている点にあるだろう。

このうち、中国工業經濟聯合会の辿ってきた経緯は、幾度となく繰り返される行政機構改革と連動してきた。まず、1988年4月、國務院において国家經濟委員会が撤廃された際に、同委員会を基礎に、前身である中国工業經濟協会が成立した（会長：呂東（元国家經濟委員会主任）。しかし、それからわずか5年後の1993年3月、国家經濟委員会は、国家經濟貿易委員会と改称して復活し、第9期全国人民代表大会第一回会議（1998年3月）で採択された國務院機構改革方案に基づいて、部級組織から局級組織へと改組された元煤炭（石炭）工業部、機械工業部、冶金工業部、国内貿易部、軽工總会及び紡績總会など10の經濟部門を管轄する組織となった。1998年の行政機構改革の基調は、「市場化」の方針に即した政府行政機關の組織と機能の大幅な縮減にあり、各行政機關は一部の部署や機能を切り離し、業界団体として登記した。こうした動きを受け、中国工業經濟協会も、国家經濟貿易委員会管轄下に続々と成立した各政府部門の業界団体の統括組織となり、中国工

⁷ 「業務主管単位」とは、日本の主務官庁に相当するが、國務院を構成する部・委員会ないし地方政府各機関のほか、共産党の各部門、人民代表大会・政治協商会議・人民法院・人民檢察院、軍、党や政府により授権された人民団体などの組織も「業務主管単位」としての資格を有する。

⁸ 「民政部解説行業協會商會與行政機關脱鈎『方案』：脱鈎不脱管監管防真空」（『中央政府門戸網站』http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/09/content_2894265.htm 2019年1月31日閲覧）。

業経済聯合会へと改称した（会長：林宗棠（元航空航天工業部部長）⁹。しかし、2001年に発布された「国家経済貿易委員会主管の業界団体の管理に関する意見」を見る限り、業界団体の統括組織としての中国工業経済聯合会とは名ばかりで、実質的には、国家経済貿易委員会がこれらの団体を直接管理していたと思われる。同意見の通りであるとするならば、国家経済貿易委員会は、15の団体（例えば、中国企業聯合会、中国商業聯合会、中国物資流通協会、中国煤炭（石炭）工業協会、中国機械工業聯合会、中国鋼鐵工業協会、中国石油・化学工業協会、中国軽工行業協会聯合会、中国紡績工業協会、中国建築材料工業協会、中国有色金属工業協会）を直接管理し（直接管理の対象とされた団体を中国語で「直管協会」と称する）、これらの団体にそれぞれその他の団体の管理を委託していた（委託管理の対象とされた団体を中国語で「代管協会」と称する）。「直管協会」と「代管協会」の間に隸属関係は無く、全ての団体の業務主管単位は国家経済貿易委員会であった。国家経済貿易委員会は、各団体に、党や政府の方針や政策を遵守させるために、団体に党组织を建設したり、思想政治工作を行ったりするとともに、団体の幹部人事や財務、対外関係を直接的、間接的に管理した¹⁰。

2003年3月には、第10期全国人民代表大会第一回会議でまたもや国務院機構改革方案が採択され、国務院の機構の大幅な再編が断行された。機構改革によって、国家経済貿易委員会は再び撤廃され、その機能は、新設の国務院国有資産監督管理委員会、商務部、國家発展改革委員会（前国家発展計画委員会）などの部・委員会に回収された。そして、この機構改革により、中国工業経済聯合会の業務主管単位は、国家経済貿易委員会から国有資産監督管理委員会に変更された。2003年11月に開かれた中国工業経済聯合会第4回全国会員代表大会では、「中国工業経済聯合会章程」が採択され、徐匡迪（元上海市長、第10期人民政治協商会議全國委員会副主席、中国工程院院長）が会長に就任し、理事顧問107名、理事399名（うち常務理事219名）、副会長45名、主席団主席36名による指導部が発足した。主席団執行主席には、徐匡迪会長のほか、魏家福（中国遠洋運輸（集団）総公司総裁）が就任し、その後も2名のうち1名は企業代表が輪番制で担当することとなった¹¹。

⁹ 1998年12月時点で、中国工業経済聯合会の所轄する国家レベルの業界団体は200余団体であった（「全国工業行業協会的聯合組織中国工業経済聯合会成立」『光明』<https://www.gmw.cn/01gmrb/1998-12/10/GB/17902^GM4-1010.HTM> 2022年3月31日閲覧）。

¹⁰ 「国家経済貿易委員会主管の業界団体の管理に関する意見」 国經貿産業〔2001〕57号
<https://www.doc88.com/p-8816973113714.html> (2022年3月31日閲覧)

¹¹ その後、執行主席は、傅成玉（中国海洋石油総公司総經理）、謝企華（上海宝鋼集団公司元董事長）、寧高寧（中糧集団有限公司董事長）らが歴任した。

それ以降、中国工業經濟聯合会は、章程を改正しつつ、次第に企業や業界団体の代表としての組織形態を整えていった。

2019年8月に採択された現行の「中国工業經濟聯合会章程」によれば、中国工業經濟聯合会は、国家レベル、省・自治区・直轄市レベルないし工業發展都市レベルの工業經濟聯合会、基幹企業、工業經濟研究団体、科学研究設計単位、及び工業經濟界の著名人が自発的に結成した非営利の社会組織であり、社団法人資格を有する（第1条）。会の責任者は、会長、副会長、秘書長（第4条）である。共産党の全面的領導を受けるとともに、登記管理機関である民政部、業務主管単位である國務院国有資産監督管理委員会、及び各業界管理部門による業務指導や監督管理を受けながら（第3条）、業界の利益を代弁し擁護するとともに、工業經濟の發展のためのシンクタンクとして調査研究や政策提言、国際交流を行う（第2条・第6条）。会員大会は5年に一度開催され（第18条）、閉会期間中は、執行機関である理事会（任期5年）が業務を遂行する（第21条）。理事の選出にあたっては、理事代表・党組織代表・会員代表により組織された工作領導小組が候補者リストを作成し、業務主管単位の同意を得た後に会員大会にて選挙する（第22条・第27条）。理事会は毎年少なくとも1回開催され（第31条）、理事会閉会中は、理事の中から選挙で選ばれた主席団主席がその職務を代行する（第33条）。主席団主席は会長、副会長及び業界団体ないし企業の責任者によって構成される（第35条）。

2022年3月現在、会長は李毅中（元工業和信息化部部長、中国共産党第14期・15期中央候補委員、第16期・17期中央委員、第11期人民政治協商會議全國委員会常務委員・經濟委員会主任）が務めている。また、執行副会長は、榮劍英（中国名牌（ブランド）戦略推進委員会常務副秘書）、熊夢（秘書長を兼務）が、副会長は、高勇（中国紡績工業聯合会党委員会書記兼秘書長）、遲京東（中国鋼鐵工業協会副会長）、孫向遠（中国建築材料聯合会党委員会常務副書記兼秘書長）、陳紅（上海汽車集團股份（株式）有限公司董事長兼党委員会書記）、王民（徐州工程機械集團有限公司董事長兼党委員会書記）、譚旭光（濰柴動力股份有限公司董事長）、安進（安徽省工業經濟聯合会会长・安徽江淮汽車集团股份有限公司董事長）、南存輝（正泰集團公司董事長）、魯偉鼎（万向集團公司党委員会書記・董事長・CEO）、高徳康（波司登國際控股有限公司董事局主席・總裁）、張波（山東魏橋創業集團有限公司董事長）、鞍鋼集團公司責任者、國家電網有限公司責任者、中国電信集團有限公司責任者が務めている。そのほか主席団主席には、深圳市、上海市、重慶市、山西省、江蘇省、浙江省、黒竜江省の工業經濟聯合会責任者、中国軽工業聯合会、中国電力企業聯合会、中

国安全生産協会、中国铸造協会、中国煤炭工業協会、中国機械工業聯合会、中国石油・化学工業聯合会、中国有色金属工業協会の責任者、中国石油天然氣（天然ガス）集団公司、中国海洋石油集団有限公司、香江集団有限公司、亨通集団有限公司、北京納通科技集団有限公司、中国国際海運集装箱（コンテナ）（集団）股份有限公司、恒源祥（集団）有限公司、金花投資控股（ホールディング）集団有限公司、寧夏共享集団股份有限公司、大同煤鉱集団有限公司、瀋陽鼓風機（プロア）集団股份有限公司、山西焦煤集団有限公司、中国船舶集団有限公司、中国航天科技集団有限公司、中国第一汽車（自動車）集団有限公司、中国聯合網絡（ネットワーク）通信集団有限公司、中国五鉱集団公司、中国宝武鋼鐵集団有限公司、中国東方電気集団有限公司、東風汽車公司、中国航空工業集団公司、中国化工集団公司、国家能源（エネルギー）集団、中国建築材料集団有限公司、中糧集団有限公司、太原鋼鐵（集団）有限公司、山西晋城無煙煤鉱業集団有限責任公司、山西潞安鉱業（集団）有限責任公司、陝西延長石油（集団）有限責任公司、金川集団股份有限公司、兗鉱集団有限公司、中国貴州茅台酒廠（集団）有限責任公司、浙江吉利控股集团有限公司、奇瑞汽車股份有限公司、瀋陽機床（工作機械）（集団）有限責任公司、中石化四川銷售有限公司の責任者が名を連ねる。

以上のように、中国工業經濟聯合会及びその系列の業界団体は、元国営企業を中心に、國家の基幹産業、業界の基幹企業を統括する団体であると言えるだろう。

（3）中華全国工商業聯合会

これに対し、中華全国工商業聯合会系列の業界団体は、非公有制經濟を支える企業、団体、経営者から構成される。中華全国工商業聯合会の歴史は、1953年に始まる。まさに中国が、ソ連の援助の下、民営企業の「公私合営化」を伴う本格的な社会主義化へと突き進むにあたり、それまで中国経済を担ってきた民営企業の企業主たちを説得し、社会主義体制の側に引き入れるために結成されたのが中華全国工商業聯合会であった。したがって、中華全国工商業聯合会及び地方レベルに組織された工商業聯合会は、社会主義計画經濟体制下にあっては、業界団体というよりもむしろ、共産党を「非党人士（非共産党員）」と結びつけるための統一戦線組織として存在していた。

こうした歴史を持つ中華全国工商業聯合会が、業界団体の頂上組織としての機能を与えるようになった経緯もまた、「市場化」に向けた政策転換及び機構の変革と軌を一にする。関係者によれば、2000年より以前、全国工商業聯合会に属する団体はごくわずかに過

ぎなかった。大きな転換をもたらしたのは、2005年2月に発布された国務院の「個人経営・私営など非公有制経済の発展を奨励し支持することに関する若干の意見」（通称「非公36条」）であった。これは、非公有制経済に対し、法律で禁止された分野以外の全ての業界（例えば、電力、通信、鉄道、航空、石油、水道・電気・ガス、教育、衛生、文化、スポーツ、金融、国防科学技術）への参入を認め、その際、投資、融資、課税、土地利用、対外取引、経済技術協力などの面において公有制企業と同等の待遇を受けられるようになるとの方針を示したものであった。この「意見」の発布が一つの転機となって、全国工商業联合会系列の団体は増加し、2008年末までに、会員数は233万（うち企業会員が93万）に達した¹²。

このように、中国では、「市場化」に伴い、元国営企業を中心に国家の基幹産業、業界の基幹企業により構成される中国工業経済联合会系列の業界団体とは別に、工商業联合会の下に、非公有制企業や私営企業家から構成される業界団体が組織されていったのであった。その結果、例えば、石油化学業界には、かつての国務院化学工業部から分離する形で誕生した中国石化協会と、全国工商業联合会傘下の石油業商会とが、不動産業界には、国務院の住房（住宅）・城鄉（都市農村）建設部の管轄する中国房地産（不動産）業協会と、中華全国工商業联合会傘下の房地産商会とが並存する構図が形成された。

さらに特筆すべきは、実に2009年6月に至るまで、全国工商業联合会には、傘下の業界団体や商会の業務主管単位となる資格が賦与されていなかったということである。その結果、「市場化」に伴い、全国工商業联合会の下に非公有制企業や私営企業家による業界団体が続々と結成されたものの、それらの団体はあくまで全国工商業联合会に付属する「二級団体」として位置付けられ、独立した法人資格を持つことができなかつた。

その後、2009年6月になって中華全国工商業联合会に業務主管単位としての権限が賦与されると（権限賦与の経緯については後述）、傘下の業界団体や商会は独立した社会団体法人として民政部に登記することができるようになり、徐々に業界団体としての形態を整えていった。また国家レベルの政策の変化に伴って、地方各行政レベルでも同様の動きが進んだ。2018年末時点で、県レベル以上の行政単位に設けられた工商業联合会組織は3416、これらの工商業联合会に所属する団体は4万8,916団体に及ぶ。

他方、中華全国工商業联合会および地方レベルの工商業联合会が一貫して有してきた、

¹² 「28家商会脱鈎工商聯是誰的尷尬？」

<https://money.jrj.com.cn/2010/03/2713097187623.shtml?to=pc> (2022年3月31日閲覧)

共産党の統一戦線工作の手足としての機能は変わらず維持されている。むしろその機能は、「市場化」に伴って非公有制経済の重要性が増すにつれて強化されてきたといって良いだろう。そのことは、中華全国工商業聯合会の執行部の布陣を見れば明らかである。2022年3月現在、主席は高雲龍（人民政治協商會議全國委員会副主席、中国民間商会会長）、党组书记・常務副主席は徐樂江（中央統一戦線部副部長、中国民間商会副会長）である。しかし、その下に配置された20名の副主席の経歴と現職は様々である。それぞれの経歴それ自体が、工商業聯合会の性質を理解する格好の材料となるが、紙幅の都合上、現職と主だった経歴のみ記載する。樊友山（元中国電子科技集団公司副董事長・總經理・党组副書紀）、黃栄（人民政治協商會議全國委員会副秘書長、九三学社社員、元河北省人民代表大会常務委員会副主任、河北省工商業聯合会主席）、李兆前（元山西省党委員会常務委員・紀律委員会書記、國家安全生產監督管理總局副局長、第18期中央紀律検査委員会委員）、邱小平（元人材資源・社会保障部副部長、中華全国総工会副主席）、魯勇（元北京市經濟技術投資開発区工作委員会副書記・管理委員会主任、北京經濟技術投資開発總公司經理・党委員会書記、中国残疾人（障害者）聯合会党组書記・執行理事会理事長、北京市2022年冬季オリンピック・パラリンピック組織委員会副主席）、葉青（北京市葉氏企業集団有限公司董事長、北京市朝陽区人民代表大会常務委員会副主任・工商業聯合会主席）、李書福（吉利集團有限公司董事長、ヴォルボカーヨーポレーショングローバル会長、浙江省工商業聯合会副主席、第11・12期人民政治協商會議全國委員会委員、第13期全国人民代表大会代表）、李東生（TCL電子集団公司創業者・董事長、第10・11・12・13期全国人民代表大会代表、中国国际商会副会长、広東省企業聯合会会长）、李家傑（13期人民政治協商會議全國委員会常務委員、恒基兆業地產集団連席主席、恒基兆業發展有限公司副主席、香港中華煤氣（ガス）有限公司主席、中華職業教育社副理事長、一国両制（「一国二制度」）研究センター主席、中華海外聯誼会副会长）、李湘平（山東東明石化集団有限公司党委員会書記・董事局主席、山東省工商業聯合会副主席）、邱達昌（中国人民政治協商會議第13期全国委員会社会・法制委員会副主任、遠東發展有限公司主席兼行政總裁、帝盛酒店集団主席、馬来西亞（マレーシア）置地有限公司創業者・主席、AGORA Hospitality Group Co., Ltd.董事會主席）、何猷龍（新濠集団主席兼行政總裁、中国人民政治協商會議第12・13期全国委員会委員、全国青年聯合会委員、澳門基本法推廣協會理事、澳門國際志願工作者協會会長、澳門カナダ商会会長、澳門房地產（不動産）聯合商会名誉会長、澳門中華總商会常務理事）、張近東（蘇寧易購集団名誉董事長、中国人民政治協商會議第10・11・12期全国委員会委員、第13期

全国人民代表大会代表、江蘇省工商業聯合会副主席、江蘇省工商業聯合会直属商会会長、南京市工商業聯合会主席)、南存輝(正泰集团股份有限公司董事長、第9・10・11期全国人民代表大会代表、中国政治協商會議第12期全國委員會委員・第13期全國委員會經濟委員會委員、第10期全国青年聯合会常務委員、中国電器工業協會会長、浙江省政府參事)、錢穎一(元清華大学経済管理学院院長、中国人民銀行貨幣政策委員会委員、中国政治協商會議第12・13期全國委員會委員、國務院參事)、黃立(武漢高德紅外股份有限公司董事長兼總經理、武漢市工商業聯合会副主席)、常兆華(中国農工民主党党员、上海微創醫療器械(集團)有限公司董事長兼主席執行官、上海理工大学教授、国家教育部現代微創醫療器械及技術工程研究中心主任、上海浦東新区工商業聯合会主席兼總商会会長、浦東新区政治協商會議副主席、上海市工商業聯合会副主席、中国政治協商會議第13期全國委員會常務委員)、梁穩根(三一集団有限公司董事長、三一重工股份有限公司董事長、第13期全国人民代表大会代表)、雷軍(小米科技有限責任公司董事長兼首席執行官、北京金山軟件(ソフトウェア)有限公司董事長、北京市工商業聯合会副主席、第13期全国人民代表大会代表)、黎昌晋(天津市政治協商會議副主席、天津市工商業聯合会主席)——以上の20名である。

3. 業界団体をめぐる政策の変遷

本節では、前節で述べたような組織配置上の特徴を有する中国の業界団体に関し、「市場化」に即した変革の試みがどのように実施されてきたのか、その経緯を論じる。

(1) 中国工業経済聯合会傘下の業界団体と「市場化」

① 行政機関との分離

まず、業界団体と行政機関との分離(中国語で「脱鉤」)がどのようになされてきたのかを見てみよう。上述の通り、とりわけ中国工業経済聯合会系列の業界団体については、その大部分が、1990年代以降「市場化」に向け政府機構の縮減圧力が強まる中、「身を切る」改革による衝撃を回避するために、政府各部門が名目上組織機構の一部を切り離し、業界団体という看板を掲げて成立させた団体である。したがって、団体職員の多くは、元政府職員がそのまま配置換えされたものであり、資産面についても、国有資産監督管理委員会ないしは業務上関係の深い政府諸部門と一緒にくたになったままの状況が続いてきた。これらの団体は、多くの場合、計画経済時期の旧弊を引きずり、政府の権威を笠に着て、企業

に許認可等に関わる煩雑な手続きを強い、あるいはそれらの手続きを独占的に代行することにより生き延びてきた。また、政府行政機関－業界団体－企業の癒着関係は、しばしば「権錢交易（権力と金銭の取引）」をもたらし、汚職の温床となつた。こうした中で、「市場化」を目指す指導者が、業界団体の改革に着手したもの、いわば必然の結果であった。

業界団体と行政機関とを分離させ、業界団体を「市場化」に即した自律的な団体に変革する取り組みは、前胡錦濤政権期から始まつた。間接的にではあるが、後の改革の進捗に影響を及ぼしたと考えられるのが、國務院機構改革を通じた国家発展改革委員会の強化であった。先述のように、2003年、国家発展計画委員会は、国家經濟貿易委員会の一部の機能、および國務院經濟体制改革弁公室を併合するかたちで国家発展改革委員会に再編された¹³。再編を経て、国家発展改革委員会は、工業、エネルギー、雇用など国民經濟のあらゆる領域に関する司や局を内部に備えた総合調整部門としての機能を強めたと言われる。これにより、國務院の各部・委員会の利権が絡む業界団体の改革を、国家発展改革委員会により上から断行するための条件が整えられたと言えるだろう。そして同年10月に開催された中国共産党第16期中央委員会第3回全体会議では、「市場化」の原則に基づいて、各種業界団体の規範的発展を促すとの方針が打ち出された。翌2004年8月には、「國務院国有資産監督管理委員会業界団体工作暫定弁法」が発布され、「市場化」の原則に即して、業界団体の「自主、自立、自養、自強」を実現するべく改革を推進するとの方針が示された¹⁴。2007年5月には、國務院弁公庁により「業界団体・商会の改革と発展を加速度的に推進することに関する若干の意見」が発布された。「意見」には、「市場化」に向け、政府機能の一部を適宜業界団体に移管すると同時に、機能、組織機構、職員、財務などの面で、業界団体と政府との分離（中国語で「政会分開」）、業界と企業・事業単位との徹底した分離を進めると明記された。具体的には、団体と政府が事務を共同で行っているものについては期限を決めて分離し、現職の公務員が団体で指導的ポストを兼任しているものについては規定に照らして厳格にその処遇を審査し、業界団体の使用する国有資産についてはその財産権の帰属を明確化し、業界団体が政府の委託業務を行う際の政府による支払いを徹底させなければならないとされた。また、選挙による団体執行部の選出など、業界団体内部の

¹³ 2008年には、工業界の管理に関する機能が国家発展改革委員会から新設の国家工業信息化（情報化）部に組み入れられるとともに、国家発展改革委員会は新設の国家能源（エネルギー）局の管理を代行することとなった。

¹⁴ 「關於印發『國務院国有資産監督管理委員会行業協會工作暫行弁法』的通知」
http://m.law-lib.com/law/law_view.asp?id=86764&page=1（2022年3月31日閲覧）

民主的ガバナンスを整備することについても明記された¹⁵。

習近平政権は、上記の方針を胡政権から引き継ぎ、発足当初から「市場化」に向けた業界団体の自立化方針を明確に打ち出した。胡錦濤は中国共産党第18回全国代表大会（2012年11月）で行った報告において、「政社分離」を改めて掲げた¹⁶。そして習近平政権は、先述の中共18期三中全会（2013年11月）の「改革を全面的に深化するにあたっての重大問題に関する中共中央の決定」において、「期限を決めて、業界団体・商会と行政機関の分離を実現し、業界団体・商会、科学技術団体、公益慈善団体、コミュニティサービス団体を重点的に育成し、優先的に発展させるべく、業務主管単位制度を廃止し、（業務主管単位の承認を経ることなく）法に従って直接（民政部門に）登記申請できるように（手続きを簡略化）する」という方針をうち出した。また、経済面を中心としたあらゆる改革を統括する組織として、党中央に全面深化改革領導小組を設置し、党中央がイニシアチブをとつて強力に改革を推し進めていく態勢を整えた¹⁷。

業界団体と行政機関との分離に対し、当初は慎重な意見も多かった。慎重論を主導したのは、中国工業經濟聯合会であった。2013年7月に中国工業經濟聯合会、中国電力企業聯合会など16の国家レベルの業界団体・聯合会が共催した「2013中国行業協會發展論壇（フォーラム）」（於：北京）では、業界団体と行政機関との分離や、「一業多会（一業種に複数の業界団体の併存を認めること）」が論点となった。論壇において、李毅中（中国工業經濟聯合会会长）は、業界団体と行政機関との分離について、次のような見解を述べた。依然として社会組織が成熟しておらず、業界団体に関わる法整備も進んでいない現状において、業務主管単位による団体の管理やサポートは必要であり、業務主管単位制度を廃止したり、主管業務を弱めたりする試みは、適切な時機を捉えて慎重に進めねばならない、と。また「一業多会」についても、大規模な業界団体との業務連携の下に、複数の領域に特化した団体が設置されるような形態であれば理にかなっているが、同一の業種に複数の大規模な団体が林立するような状況は望ましくない。業界団体が氾濫する事態を回避し、どの団体を認可するのかを判断する基準を厳格にするべきである、と述べた。李の見解に対し、邵寧（國務院国有資產監督管理委員会副主任）も賛同の意を表明し、次のように主

¹⁵ 「國務院弁公序關於加快推進行業協會改革和發展的若干意見」

http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_663678.htm (2022年3月31日閲覧)

¹⁶ 「胡錦濤在中国共産党第十八次全国代表大会的報告」

cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151-5.html (2022年3月31日閲覧)

¹⁷ 中央全面深化改革領導小組は、2018年3月の党と国家の機構改革により、中央全面深化改革委員会となり、常設の組織としての機能を高めた。

張した。現在業務主管単位が担っている役割は、法による監督が不十分な状況を補完するために必要なものである。現段階で、大規模な業界団体が管理の手を離れ、完全に「市場化」された状態に置かれるならば、社会管理は困難を極め、管理の失調により大量の規律違反行為が発生するだろう。「一業多会」を行う際には、合理的な配置が必要であり、業界の代表性において多元的状況を生じさせるべきではない、と。「一業多会」について、論壇の参加者は、領域を区切って慎重に進めるべきだと共通認識に至ったという¹⁸。

李毅中は、翌 2014 年の論壇でも、政府からのサポートは依然として業界団体の発展の推進力であるため、団体と政府行政機関との分離は、分離した後も団体が政府のサポートを維持できるよう配慮し、一刀両断に行うべきではないとの見解を述べていた¹⁹。

しかし、このような根強い慎重論にも関わらず、分離に向けた動きは急展開した。それを主導したのは、国家発展改革委員会と民政部であった。両者が中心となって起草した分離に関する総合法案は、2015 年 7 月、中共中央弁公庁と国務院弁公庁により「業界団体・商会と行政機関との分離に関する総合方案」として発布された。これは、組織機構、業務、財務、人事などの諸側面において業界団体を政府行政機関から徹底的に分離することを示したものであった。まず、組織機構については、業界団体と行政機関との間に、主宰（中国語で「主弁」）、主管、連携、付属（中国語で「掛靠」）といったいかなる関係をも廃止するということが明記された。次に、業務に関しては、行政機関ないしは事業単位と事務を統合している団体については、事務機構を分離するとともに、行政機関と団体の業務を区別し、それぞれの業務について目録を作成するとの方針が打ち出された。第三に、財務に関しては、業界団体を独立会計とし、2018 年までに国家レベルの業界団体については政府財政による直接補助を廃止し、業務委託などの方式に転換することとなった。第四に、人事に関しても、団体の自主権を保障するため、関係行政機関が、現職ないし離退職した政府職員を、業界団体の専任・兼任ポストに推薦したり配置したりすることは禁じられた。また、離退職・休職後 3 年以内の指導幹部が、業界団体に任職することも禁じられた。さらに、業界団体が有する事業編制人員については、機関事業単位養老保険を適用し、当人の退職後にその枠を償却すること（ただし、現時点で事業編制枠に人員を配置していない場合には、分離と同時に償却すること）が定められた。

¹⁸ 「中国電力報：行業協會改革怎麼走」
<http://www.cfie.org.cn/index/information/show/id/1032.html>（2022 年 3 月 31 日閲覧）

¹⁹ 「李毅中：行業協會脫鉤重在去行政化」
<http://m.yicai.com/news/3999221.html>（2022 年 3 月 31 日閲覧）

「総合方案」に基づき、国務院の各部門も、より具体的な政策を打ち出して対応した。例えば、財務の分離については、財政部により「業界団体・商会と行政機関の分離に関する国有資産管理に関する財政部の意見（試行）」（2015年9月）や「行政事業単位の資産の点検確認管理弁法」（2016年1月）などの関係規定に基づいて、団体の保有する国有資産の整理が行われるとともに、団体に対する会計監査の実施の徹底が進められた²⁰。また、業界団体が、規則に明記されていない会費を徴収したり、政府の委託業務にかこつけて会員から費用を徴収したり、会議や研修、見本市、コンテスト、海外視察などの有料サービスに会員を動員したり、贊助金や寄付、定期刊行物の購読を強要したりする行為は禁じられた。

人事の分離については、民政部より「全国性業界団体商会責任者任職管理弁法（試行）」（2015年9月）が通知され、同弁法に準じて各地方民政部門も細則を策定した。これにより、国家レベルの業界団体の責任者には行政職に適用される職階を設けないこと、現職の公務員による兼任を認めないことなどが規定された²¹。

団体の運営全般については、国家発展改革委員会、民政部などが「業界団体・商会総合監管弁法（試行）」（2016年12月）を制定し、国務院の同意を得て発布した。同弁法には、団体の運営に関する事項のほか、業界・団体が積極的に情報公開を行うとともに、第三者評価機関とともに会員（企業や個人）の信用評価を行い、その情報を政府と共有するとともに、国家規模の信用情報共有プラットフォームに組み入れ、ウェブサイトにて公開するとの方針が盛り込まれた²²。

上記の政策群が策定されるのと並行して、実施体制も整えられた。2015年7月21日には、国務院弁公庁の指示により、王勇（国務委員、元国務院国有資産監督管理委員会主任兼党委員会書記）を組長、徐紹史（国家発展改革委員会主任）、李立國（民政部部長）、孟揚（国務院副秘書長）を副組長とする業界団体・商会と行政機関との分離を実施するための連合工作組（ワーキング・グループ）が設置された²³。工作組の事務所は国家発展改革

²⁰ 「財政部關於加強行業協會商會與行政機關脫鉤有關國有資產管理的意見（試行）」<http://baike.taxrefund.com.cn/html/fg/2016/02/20160203112028-28246.html>（2022年3月31日閲覧）、「行政事業單位資產清查核實管理弁法」<https://baike.baidu.com/item/行政事业单位资产清查核实管理办法/19350805?fr=aladdin>（2022年3月31日閲覧）

²¹ 「民政部發布全國性行業協會商會負責人任職管理弁法」www.gov.cn/xinwen/2015-09/09/content_2927701.htm（2022年3月31日閲覧）

²² 「行業協會商會綜合監管弁法（試行）」<https://wenku.baidu.com/view/4654515a6037ee06eff9aef8941ea76e58fa4aa6.html>（2022年3月31日閲覧）

²³ 工作組の成員の陣容は、各成員単位が調整し、組長が批准するという形式で選ばれ、吳玉良（中央組

委員会の中に置かれ、連維良（国家発展改革委員会副主任）と顧朝曦（民政部副部長）が事務室主任を兼任することとなった。

そして、連合工作組の主導の下、2015年11月から3期にわたり、計438の国家レベルの業界団体について、分離が断行された。対象となった業界団体は、団体の業務主管単位が、試行対象の候補団体リストや個々の団体の具体的な分離手順を民政部に提出し、決定された²⁴。

その後、連合工作組は2018年9月、総括と評価を行い、その上で早急に分離改革を全面的な推進の段階へと推し進めるとの方針を示した。そして翌2019年6月、国家発展改革委員会、民政部、中央組織部、中央機構編制委員会弁公室、外交部、財政部、人材資源社会保障部、國務院国有資産監督管理委員会、國家機關事務管理局の連名で「業界団体・商会と行政機関との分離改革の全面的推進に関する実施意見」が発布され、民政部の主導の下で、分離工作の全面的実施が始動した。同時に各省でも、副省レベル以上の指導者の統括の下に、組織部門・編制部門、発展改革部門、民政部門、財政部門などで構成される分離工作グループが組織され、省レベルの業界団体・商会と行政機関との分離が進められた²⁵。「実施意見」に統じて発布された「国家レベルの業界団体・商会と行政機関との分離改革工作の全面的推進を着実に実施することに関する通知」及び「地方業界団体・商会の分離改革工作の全面的推進を着実に実施することに関する通知」では、実施方法やタイムテーブル、統括主体がより詳細に示された²⁶。

織部部務委員)、李曉全(中央機構編制委員会弁公室副主任)、王秀峰(中共中央直属機關工作委員會副書記)、姚志平(中共中央國家機關工作委員會副書記)、程國平(外交部副部長)、連維良(国家発展改革委員会副主任)、劉利華(工業・情報化部副部長)、顧朝曦(民政部副部長)、劉昆(財政部副部長)、孔昌生(人材資源社会保障部副部長)、童道馳(商務部部長助理)、王文斌(國務院国有資産監督管理委員会副主任)、李寶榮(國家機關事務管理局副局长)、楊啓儒(全國工商業聯合會副主席)となった。

²⁴ 第1期から第3期の分離対象団体のリストは、下記のサイトに掲載されている。「民政部公布(第一批)148家全国性行業協會商会脱鉤試点名单」(江蘇省消防協会ウェブサイト：<http://www.jfpa.com.cn/hylt/show/4391.aspx>)、「行業協會商会與行政機關脱鉤聯合工作組關於公布2016年全國性行業協會商会脱鉤試点名单的通知」(<http://www.chinanco.gov.cn/600101/97391/newsstgindex.html>)、「2017年全國性行業協會商会脱鉤試点名单(第三批)」(『中国新聞網』<http://www.chinanews.com/gn/2017/02-10/8146648.shtml>)。

²⁵ 地方によっては、分離改革は、国家レベルに先んじて進展していた。例えば広東省では、早くも2006年には「広東省行業協会(業界団体)条例」が実施され、「業界団体の組織機構、人事、資産、財務は、国家機関ないし企業事業単位から分離すべきである」、「業界団体の事務機構は国家機関や企業事業単位の事務と合体させてはならない」、「国家機関の職員は業界団体において兼職してはならない」などの条項が設けられた。そして2015年第一四半期に、同省ではすでに2,576の業界団体で全面的な分離が完了したという(「協会商会脱鉤：政社分離再進一步」『中国経済導報』2015年7月24日http://www.ceh.com.cn/ep_m/ceh/html/2015/07/24/A3/A3_33.htm(2022年3月31日閲覧))。

²⁶ 例えば、国家レベルの業界団体については、各業務主管単位が、「実施意見」に添付された分離予定の業界団体について調査を行い、それに基づいて関係する諸機関の合意を得ながら各団体の分離実施方法を作成し、2020年3月末までに民政部に提出して承認を得なければならないとされた。その後は、

そして、2021年2月23日、詹成付（民政部副部長）は、当初設定した分離改革の目標任務が基本的に達成されたとし、2020年末までに、計728の国家レベルの業界団体及び6万7,491の地方の業界団体が分離を基本的に完了し、目標達成率はそれぞれ92%、96%に達したと述べた²⁷。

以上に論じた分離の経緯と並行して、「行業協會（業界団体）商会法」の立法に向けた動きも進展した。これについて、2012年3月、中国人民政府協商會議第11期全國委員會第5回会議に、同法の立法について提案を提出したのは全国工商業聯合会であった。その後、2014年3月の第12期全国人民代表大会第2回会議においても、陳愛蓮（万豊奥特控股集团党委書記・董事局主席）、胡季強（康恩貝集團有限公司董事長）ら61名の全国人民代表大会代表が、業界団体の管理体制に見られる対政府依存や権力の濫用を克服するためにも「行業協會商会法」の制定が必要であると提案した。その結果、同法は第12期全国人民代表大会常務委員会の立法計画に組み入れられ、國家發展改革委員会の合意を経た後に、全国人民代表大会財政經濟委員会が全国工商業聯合会とともに起草グループを組織した。起草の過程において、國家發展改革委員会の主催により、専門家による意見聴取の場も設けられたことからも、同法の立法過程が國家發展改革委員会の主導で、かつ工商業聯合会をはじめとする民営經濟の担い手を中心に進められてきたことは明らかであろう²⁸。

② 党の領導の強化

工業經濟聯合会傘下の業界団体に党组织を建設し、党の領導を強めようという動きは1990年代より一貫して存在したが²⁹、それは必ずしも徹底されていなかった。そこで今次業界団体と行政機関との分離が断行された際、それと並行して進められたのが、業界団体における党建設であった。2015年7月、中央組織部より「行政機關との分離後の国家レベルの業界団体・商会の党建設工作管理体制の調整に関する弁法（試行）」が発布された。そこには、行政機関との分離後、国家レベルの業界団体の党建設については、党中央直属機

民政部の承認を得たならば直ちに關係諸機関と連携して具体的な分離工作を推進し、同年8月末までに、全ての分離改革任務を完了し、報告書を民政部に提出するよう求められた。

²⁷ 「民政部：行業協會商会與行政機關脫鈎改革工作基本完成」

<http://www.chinanews.com/gn/2021/02-23/9417328.shtml> (2022年3月31日閲覧)

²⁸ 「財經委工商聯將組建起草組」

<http://www.chinanews.com/cj/2015/02-28/7087756.shtml> (2022年3月31日閲覧)

²⁹ 例えば、1998年には、中共中央組織部・民政部により「社会團体において党组织を建設することに関する問題に関する通知」、2000年には中共中央組織部により「『社会團体の党の建設工作を強化することに関する意見』を発布することに関する通知」が出された。

関工作委員会、中央国家機関工作委員会および国務院国有資産監督管理委員会党委員会の統括の下に行い、党の政策方針の忠実な執行に関する業界団体党组织の教育、団体党组织の書記・副書記の審査・承認、団体の会長・副会長・秘書長など人選の審査³⁰、清廉な政治建設の実施・監督などを行うことが明記された。すなわち、行政機関との人事・財務・機能面での全面的分離と並行して、人事面および規律強化の面で、党の業界団体に対する関与が強化されてきたのであった。

上記の方針は、各地で実施に移された。広東省深圳市では2018年3月、中共深圳市紀律検査委員会、中共深圳市非公有制經濟組織・社会組織工作委員会、深圳市民政局により、「党の領導を強め、業界が自律的に腐敗予防工作の領域の開拓を推進することに関する実施意見」が発布された³¹。「意見」には党が団体の主要人事を掌握する方法が具体的に提示された。まず、各業界を主管する行政部門は、行政機關職員あるいは退職した職員の中から優秀な者を選び、党组织部門の同意を得たのちに、影響力が大きい業界団体の党组织、あるいは党建設の面で立ち遅れている業界団体の党组织に派遣し、第一書記として業界の党建設の強化および業界の清廉化に向けた工作を担当させる。さらに、業界団体内に党组织が建設されたならば、その構成員に業界団体の指導的ポストを兼任させ、党紀律検査委員会書記（あるいは委員）に業界団体の監事長（あるいは監事）を兼任させる。また、党组织の書記を、団体管理層の関係会議に出席させることにより、団体の指導者と党组织の指導者との実質的な一体化を進める。また、団体の党组织に、業界内の規律強化と信用システムの建設を担う「業界廉潔従業委員会」ないしは「業界自律委員会」などと称される自律機構を設立し、党组织責任者（業界紀律検査委員会を設立している場合は紀律検査委員会書記）自らが当該機構の主要責任者を兼任する。当該機構の他の構成員の人選については、団体の党组织が提案し、業界を主管する政府部门および深圳市社会組織党委員会が審査し、団体規約に基づいて会員（代表）大会の採択に諮り、結果を業務主管部門・深圳市「両新」組織党建工作委員会・市社会組織党委員会・深圳市「両新」組織紀律工作委員会に報告する³²。

³⁰ 地方レベルの団体・商会の責任者の人選については、手順に基づいて提起された後、各地社会組織党建設工作機構が責任を持って審査批准するとされた。

³¹ 「中共深圳市紀律検査委員会中共深圳市非公有制經濟組織和社会組織工作委員会深圳市民政局印發『關於加強党的領導推進行業自律拓展預防腐敗工作領域的實施意見』的通知」（深圳市物業管理行業協會 <http://www.szpmi.org/portal/article/index/id/827/cid/73.html> 2020年1月31日最終閲覧、2022年3月31日時点ですでに閲覧不可となっている）。

³² 「両新」組織とは、非公有制企業および非政府組織を指す。

（2）中華全国工商業聯合会傘下の業界団体と「市場化」

① 業務主管単位としての認定と強化

本項では、「市場化」に即した業界団体の変革のいま一つの動きとして、業界団体の統括組織としての工商業聯合会の強化について論じたい。先述の通り、中華全國工商業聯合会には、2009年6月まで、傘下の業界団体や商会の業務主管単位となる資格が賦与されていなかった。2007年5月、國務院弁公庁が業界団体改革を本格化させると、全国工商業聯合会に属する民間の団体をどうするかという問題は常に論点となった。また、工商業聯合会も、一貫して業務主管単位としての認定を申請したが、抵抗勢力の反対に遭い、認定を受けることができなかつた。抵抗勢力の中心となつたのは、中国工業經濟聯合会や一部の政府部门であった。政府部门を母体とし、行政権力の資源に依存して生き延びてきた中国工業經濟聯合会傘下の業界団体にとって、全国工商業聯合会傘下の団体の台頭はある種の脅威として認識されてきたのである³³。

しかし、結局のところ、2009年6月10日、全国工商業聯合会は、民政部より、社会団体の業務主管単位となる権利を賦与された³⁴。それによって、全国工商業聯合会がかつて設立した業界団体（同業公会、協会）については、2年内に民政部門にて登記手続きを行うことが、社会団体法人として活動を行うための要件として義務付けられた。これは、28の業界（冶金・石油化学・基礎建設・医薬・不動産・水利環境・紡績服装など）にわたる、全国工商業聯合会傘下の国家レベルの業界団体が、業務主管単位を自ら選択できるようになることを意味し、一部では、民営經濟における全国工商業聯合会の地位と影響力の減退をもたらすだろうと評された³⁵。

しかしながら、胡錦濤政権の意図は、一貫して「市場化」に向け、工商業聯合会の機能を強化し、党・政府・工商業聯合会の連携を強めるところにあつた。2010年9月、党中央と國務院は「新情勢下の工商業聯合会工作を強化し改善することに関する意見」を発布した。同「意見」では、まず、工商業聯合会に対する工作を強化し改善する目的が何であるのかが明記された。すなわち、工商業聯合会に対する工作を通じ、非公有制經濟の担い手に、社會主義の核心的価値体系を実践させ、義と利双方に配慮しつつも義を優先するとい

³³ 「28家商会脱鈎工商聯是誰的尷尬」

<https://money.jrj.com.cn/2010/03/2713097187623.shtml?to=pc> (2022年3月31日閲覧)

³⁴ 各地方で地方工商業聯合会に社会団体の業務主管単位としての権限を賦与するかどうかは、地方政府が決定するものとされた。

³⁵ 「28家商会脱鈎工商聯是誰的尷尬」

<https://money.jrj.com.cn/2010/03/2713097187623.shtml?to=pc> (2022年3月31日閲覧)

う理念を樹立させる。また、労使協約を結ばせ、社会慈善事業に参加させ、社会的責任を自覚的に履行させる。それによって、業界の自律性を強化し、市場経済秩序を規範化し、非公有制経済の健全な発展を促進し、「小康」社会の全面的な建設を実現し、「中国の特色ある社会主義」を堅持し発展させ、中華民族の偉大な復興を実現する、というのである。また、これらの目的を果たせるよう、工商業聯合会の組織を整備する方針も掲げられた。具体的には、「素質が良く」、各方面において優秀な非公有制経済の代表的人物を各行政レベルの工商業聯合会の指導グループに抜擢すること（主席には原則として経済界で指導的役割を担っている非共産党員を充てること）、工商業聯合会の執行委員会や常務委員会を整備し、議事プロセスや活動を規範化すること、上下の行政レベルの工商業聯合会の間の指導関係を強化すること、県レベルおよび基層（郷鎮、街道、社区など）レベルの工商業聯合会の組織力を強化することが謳われた。また、工商業聯合会と政府との連携を強化し、政府各部門は、非公有制経済に関わる情報を適時に工商業聯合会と共有するとともに、内容に応じて政府の会議に工商業聯合会の責任者を列席させること、工商業聯合会の事務経費や視察調査研究、教育研修などの特別経費を同行政レベルの政府財政予算に組み入れることが提起された³⁶。

注目すべきは、上記の方針が出されたことを受けて、非公有制経済の発展した一部の地方で、工商業聯合会をあらゆる業界団体の統括組織として再定位する動きが見られたことである。地方においても、かつては大部分の業界団体が、地方政府の経済信息化（情報化）部門・市場監督管理部門・商務部門などの主管する団体であり、地方工商業聯合会の主管下にある団体は、特定の区域に作られた総合的商会（例えば郷鎮街道商会）などに限られていた。しかし、例えば浙江省温州市党委員会・政府は2012年、「新たな社会管理を強化し刷新することに関する意見」、「社会組織の社会統治への参加を促進することに関する実施意見」及び「温州市社会組織の分類及び一元管理に関する暫行弁法」などの文書を出して、業界団体を一律工商業聯合会（総商会）の統一的管理とすることを明記した。その結果、政府部门の管理していた43の業界団体は、工商業聯合会へと主管単位の変更手続きを行った³⁷。

³⁶ 「中共中央、國務院『關於加強和改進新形勢下工商聯工作的意見』」
<https://www.66law.cn/tiaoli/70620.aspx>（2022年3月31日閲覧）

³⁷ 「建議將有關政府部門主管的行業商協會改由區工商聯（總商會）統一管理的提案」『杭州政協新聞網』
https://www.hzzx.gov.cn/qxszx/yh/content/2015-01/29/content_5631084.htm（2022年3月31日閲覧）。

② 党の領導の強化

他方、工商業聯合会の業界団体としての機能の強化に向けた動きと連動して、工商業聯合会に対する党の領導の強化が図られてきたことも重要である。上述の「新情勢下の工商業聯合会工作を強化し改善することに関する意見」（2010年9月）には、工商業聯合会を通じて愛国統一戦線を強化し、非公有制経済領域における党组织の建設と、党の領導の強化を図る方針が盛り込まれた。具体的には、工商業聯合会内に作られた党組の役割を強化すると同時に、党委員会統一戦線部が同行政レベルの工商業聯合会党組を領導し、それを通じて工商業聯合会の幹部人事を党の下に掌握するなど、人事面での党の介入が明記された³⁸。

工商業聯合会に対し党の領導を強化する動きは、習近平政権によって一層徹底したものとなった。2018年6月には、中共中央弁公庁・国務院弁公庁により「工商業聯合会所属商会の改革と発展を促進することに関する実施意見」が発布され、工商業聯合会に対し、傘下の団体において党组织を建設するとともに、統一戦線工作連絡員制度を打ち立て、政治思想面での指導を強化するよう要請がなされた。また、2020年9月には、中共中央弁公庁により「新時代民営經濟統一戦線工作の強化に関する意見」が発布され、民営企業における党组织の建設、各行政レベルの党委員会統一戦線部門による民営企業や企業家に対するイデオロギー工作を強めるとともに、党による人材の管理を着実に行うよう指示が出された。具体的には、多様な地域や業界とりわけ戦略的新興産業、ハイテク産業、先進的な製造業・サービス業・農業などの分野を対象に、大企業から中小企業まで含めた民営經濟代表人士データベースを構築し、党の路線に忠実な民営企業人士陣を育成し活用するとの目標が打ち出された。その際、統一戦線工作の基盤となる工商業聯合会には、「民営經濟人士の家」としての機能を果たすとともに、工商業聯合会党组织が傘下の業界団体における党组织の建設を領導し、統一戦線工作連絡員制度などを通じてそれらを管理する枠組みの構築が求められた。省レベルの工商業聯合会主席に民営企業家を充てる試みを着実に行う方針も示された³⁹。

上記の方針に、中華全国工商業聯合会も積極的に呼応しているように思われる。2021年7月17日、山西省太原市で2021年度全国工商業聯合会直属商会会长連席会議が開催され

³⁸ 「中共中央、国務院『關於加強和改進新形勢下工商聯工作的意見』」
<https://www.66law.cn/tiaoli/70620.aspx>（2022年3月31日閲覧）

³⁹ 「中共中央弁公庁印発『關於加強新時代民営經濟統戰工作的意見』」
http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/15/content_5543685.htm（2022年3月31日閲覧）

た。同会議のテーマは、習近平の「七一」重要講話の精神を学習し、政治に重心を置いた団体の建設を強化することであった。会議では、樊友山（全国工商業聯合会党组书记、副主席）が講話をを行い、次のように述べた。工商業聯合会工作が統一戦線工作の重要な柱であることを深く認識し、工商業聯合会傘下の業界団体を工商業聯合会と分離させないという党の方針の背後にある政治的論理を深く体得し、工商業聯合会傘下の団体の政治的属性を深く把握し、民営経済を対象とする党の統一戦線工作を着実に行うのだという政治的自覚を増強しなければならない、と⁴⁰。

4. おわりに—業界団体をめぐる政治のダイナミクス

以上に論じたように、「市場化」に向けた業界団体の改革においては、国家主導の指令経済の伝統を引き継ぎ、国务院各部門、地方人民政府各部門と組織機構、財務、人事などにおいて強く結びついた中国工業経済聯合会系列の業界団体と、非公有制経済の担い手を構成員とする中華全国工商業聯合会系列の業界団体との間に、分断と対立が存在してきた。「市場化」を推進しようとする政権は、前胡錦濤政権にせよ、習近平政権にせよ、中国工業経済聯合会系列の業界団体を政府行政機関から分離するために、大規模な政府機構改革を断行し、業界団体をめぐる既得権益ネットワークにメスを入れようと努めた。中でも、胡政権期に行われた国家発展改革委員会の再編と強化は、国务院の各部門に対し、上から改革を断行する強大な組織を創出するという意味で重要であった。まさしく国家発展改革委員会が主導したからこそ、国务院の部門の中でも比較的弱小である民政部が業界団体と政府行政機関との分離に向け具体的な政策を実施できる環境が整ったのであった。また、習近平政権期になり、党中央に中央全面深化改革領導小組（後に委員会）が設置されたことも、上からの改革の推進力を高めたと考えられる。

さらに、人事配置も重要な影響を及ぼしたであろう。習近平政権下で国家発展改革委員会主任兼党组书记を務めたのは、元国土資源部部長の徐紹史（2013年3月～2017年2月）であり、徐の下で同委員会副主任兼党组副書記を務めた後に昇格した何立峰（2017年3月～）である。とりわけ何は、習近平の福建省時代の部下であり習の腹心とされる。なお、徐は、国家発展改革委員会主任を辞した後、全国政協人口資源環境委員会副主任を経て、2022年3月現在、13期全人代財政経済委員会主任委員として、「行業協會商會法」の起草

⁴⁰ 「全国工商聯直属商会会长聯席會議在太原召開」
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1705543538892776835&wfr=spider&for=pc>

に関わる立場にある。また、2016年より民政部部長を務めたのは、中央紀律検査委員会副書記や監察部部長を歴任した黃樹賢であった。このように組織のみならず人事の面でも、抵抗勢力を抑え、「市場化」に向けた改革を推進するための布陣が整えられたと言って良い。

このような状況に鑑みれば、少なくとも「市場化」に向けた業界団体の改革において、党中央と国務院との間には緊密な連携こそあれ、齟齬や対立は見受けられない。「市場化」と党の領導の強化は、相容れない傾向のように思われるが、少なくとも現時点においては、党の力—具体的には習近平総書記をトップとする中央全面深化改革領導小組（委員会）や中央紀律検査委員会、組織部の力—を借りずして、既得権益を打破し、公正な秩序ある市場を構築することは難しいという判断が、多くの指導者に共有されているのだろう。しかし、業界団体と政府行政機関との癒着を解消し、党组织が主導して優れた資質を持つ党員を団体の指導的ポストに付け、彼らを中心に団体さらには業界全体の活動を規範化することによって、公正で秩序ある市場を形成するという論理は、党員が政府・行政から完全に切り離され、清廉潔白であり、公正で秩序ある市場の構築という習近平政権の構想を共有している限りにおいて成り立つ。逆に、こうした条件が満たされないならば、党の関与は、公正で秩序ある市場の構築という構想を骨抜きにしてしまうリスクを孕む。

また、「市場化」に向けたもう一つの動きとして、非公有制経済の担い手を統括する中華全国工商業联合会の強化に向けた取り組みがある。工商業联合会は、長年にわたり、中国工業経済联合会や一部の政府行政機関などの反対を受けて、業界団体の業務主管単位としての地位を賦与されてこなかった。しかし「市場化」により非公有制企業が急速な発展を遂げるにつれて、その組織や機能の強化が図られるようになった。ただし、ここにも二つの側面があることに留意しなければならない。一つには、非公有制経済の発展を促し、彼らに自治の場を提供し、それにより公正で秩序ある市場を構築するために、中華全国工商業联合会に、業界団体の業務主管単位としての地位を認め、その機能を強化するという側面である。そしていま一つには、非公有制経済の担い手を、党の支持者になるよう教育し、体制の側に取り込んでいくための統一戦線組織として、工商業联合会を活用しようという側面である。この二つの側面も、党の路線が、公正で秩序ある市場の構築という目標と矛盾しない限りにおいて両立するのであり、党が市場に対し「一線」を超えて介入するならば、工商業联合会は、業界団体としての機能を減退させ、単なる統一戦線組織に成り下がるだろう。

さらに、業界団体をめぐる政治のダイナミクスを考える際、一部の地方における先行的な動きがもたらす影響にも留意する必要があろう。先述のように、浙江省温州市党委員会・政府が早くも 2012 年に業界団体を一律工商業聯合会の統一的管理と改めたことは、他の地方の注目を集めた。それがどの程度波及効果を持つのかは現時点では明らかではないが、業界団体と政府行政機関との癒着を断ち切る方法として、一つの選択肢を示したことは確かであろう。

以上のように、業界団体のあり方をめぐる政治のダイナミクスは、多元的に存在する対立軸に規定されている。そしてそのことは、中国における公正で秩序ある市場構築の試みが一筋縄ではいかないものだということを我々に物語っている。

(2022 年 4 月 17 日脱稿)

第2章 ポストコロナの中国のマクロ経済政策 —「三本の矢」はどう放たれたか—

神戸大学大学院経済学研究科教授

梶谷 懐

1. 第1の矢：迅速かつ大胆な金融緩和

(1) 迅速だった金融緩和

本稿では、ポストコロナの中国のマクロ経済政策を日本の安倍政権下の経済政策、いわゆるアベノミクスのキーワードであった「三本の矢」になぞらえ、それらを構成する金融政策、財政政策、並びに成長戦略がそれぞれどのように実施され、その効果はどのようなものであったか、そしてそれを踏まえて今後の中国経済はどうなるのか、その行方について考察する。

まず、「第1の矢」としての迅速かつ大胆な金融緩和についてみていこう。

湖北省武漢市を対象に都市封鎖が行われた2020年1月23日以降、中国全土で相次いで行われた、都市封鎖、工場閉鎖などの強硬的な感染対策は、経済活動の急速な収縮を招いた。このような危機的な状況に対して、まず行われたのが迅速な流動性の供給である。早くも2月1日には、中国人民銀行（以下PBC）、財政部、中国銀行保険監督管理委員会、証券監督管理委員会、国家外貨管理局という経済政策を管轄する5つの部署が連名で、「新型肺炎流行の影響を最小限にするために金融政策を強化する通知」を発表した¹。同通知では、医療部門等を中心に特定分野の企業に対する優遇貸付を速やかに行うための潤沢な流動性の供給などが盛り込まれている。

この通知を受けて、PBCは湖北省など肺炎の流行が深刻な地域の企業、医療品や生活物資を生産する産業、さらには防疫上影響を大きく受けける小売り、宿泊、飲食などの産業、小型零細企業などを対象として、PBCが定める最優遇貸出金利（ローンプライムレート、LPR）の水準を下回る低金利融資を実施する方針が示された²。

¹ 「關於進一步強化金融支持防控新型冠狀病毒感染肺炎疫情的通知（銀發〔2020〕29号）」中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト、2020年1月31日、http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/01/content_5473639.htm、2020年3月23日アクセス。

² 2019年8月には、PBCが銀行部門に資金を供給する手段である「中期貸出ファシリティ（MLF）」の金利水準を基準として、各行ごとの資金調達コストなどの事情を加味してLPRの報告金利を決定するという改革が行われている。露口（2019）、中国人民銀行貨幣政策分析小組（2020）参照。

この低金利貸出は、まず PBC による低金利の貸出資金が各金融機関に供給され、さらに財政部によって 50% の利息が補填されたうえで、特定業務分野の企業に対して実行された。再貸出は 1 年物の中長期貸出ファシリティ（以下 MLF）によって行われるが、適用金利は従前の 3.25% から 3.15% に引き下げられた（露口、2020）。このほか、2 月 3 日および 4 日に PBC は資本市場の流動性不足を回避するためにリバース・レポで 1.7 兆元の資金を銀行間市場に供給したほか、2 月 20 日には 1 年物 LPR 金利 4.15% から 4.05%～0.1% 引き下げている。

（2）金融緩和のメカニズムと効果

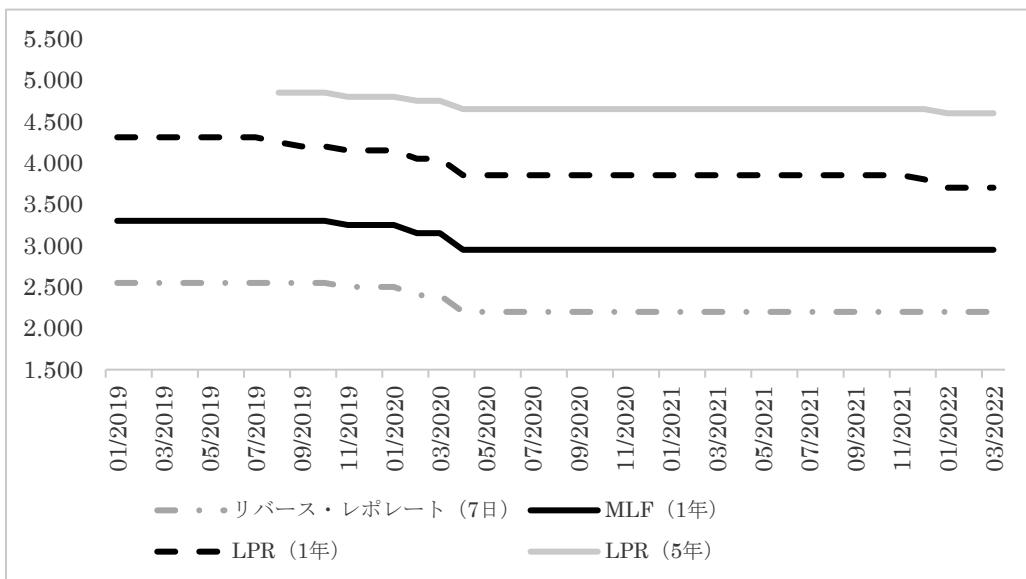
次に、この流動性供給の効果を検証した研究を紹介しよう。北京大学を中心とした中国におけるイノベーションと企業家精神に関する企業調査（ESIEC）チームは、コロナ禍後の 2020 年 2 月および 5 月の 2 回に分けて、事前にサンプリングした中小企業に対して電話インタビューを実施した（Dai et al., 2021）³。

2 月の調査では、中小企業が直面している深刻な問題として、資金繰りが苦しい、という回答が最も多く、原材料や労働者不足、契約不履行といった回答が続いた。しかし、5 月になるとこれらの問題を挙げる回答は大きく減少し、代わって需要不足が新たな問題として浮上している。この結果は、2 月以降の迅速かつ大胆な流動性供給の効果を反映したものと考えられる。

このような流動性の供給において大きな役割を果たしたのが金利引き下げであった。図表 2-1 は、中国の政策金利の推移を示したものである。2018 年まで、PBC は、金利を規制するとともに窓口指導を利用して銀行融資の総量をコントロールし、対象となる産業（不動産やインフラなど）に融資を誘導していた。このような状況では PBC が市中金利を操作するのは困難なため、貸出の総量を規制する、あるいはマネーサプライ成長率を目標とするなどの量的なコントロールを行ってきたのである。しかし、2017 年 12 月に PBC はマネーサプライの数量目標の公表を中止、数量ベースの金融政策からローンプライムレートを政策金利として運用する金利ベースの金融政策への段階的移行を行うことを決定した（Chen=Tao, 2018）。

³ 調査対象は河南省、広東省、浙江省、上海市、甘肃省、遼寧省、北京市の 7 つの省で、調査サンプルは 2513、回答率は 51.3%、うち 292 社はすでに廃業していた。

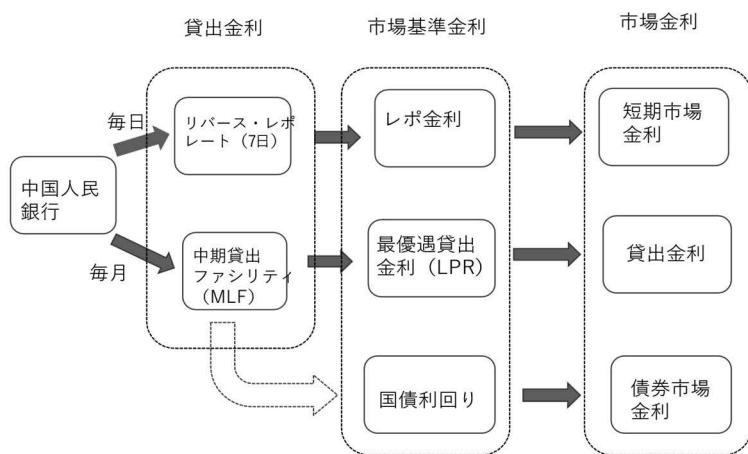
図表 2-1 中国の政策金利の動向



(出所) PBC ウェブサイト (<http://www.pbc.gov.cn/>)

現在の中国の金融政策の運営について、易鋼 PBC 総裁が『金融研究』に発表した論文をもとに整理しておこう（易、2021）。図表 2-2 に示されているように、PBC が直接働きかけを行うのは短期市場におけるリバース・レポレートと、長期市場における MLF である。そしてこれらの政策金利の水準に合わせて、レポ金利および、LPR といった市場基準金利の水準が決まってくる。

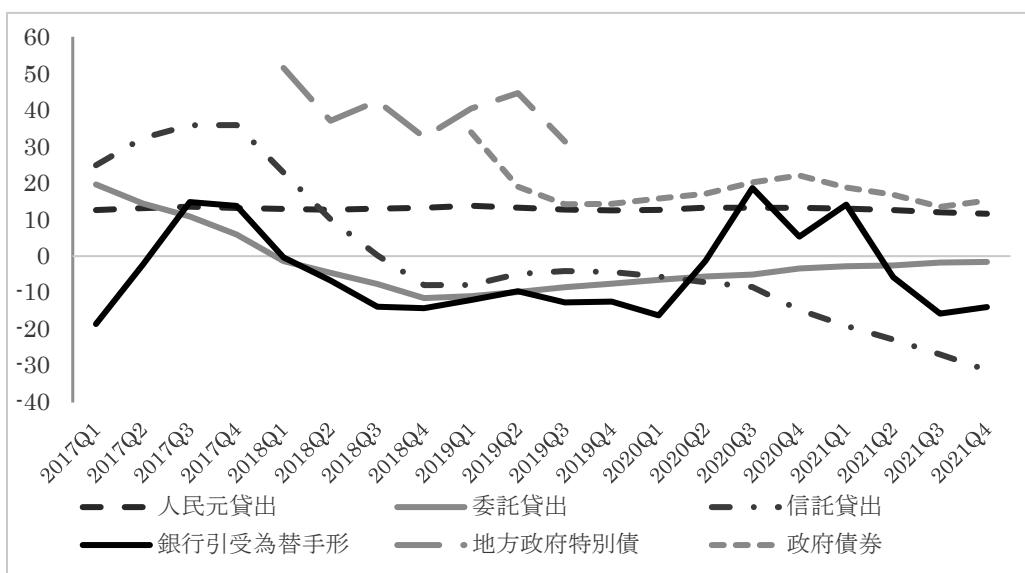
図表 2-2 金利調整を通じた金融政策のメカニズム



(出所) 易 (2021)

これらの市場基準金利の動きを反映して、市中の貸出金利が決まってくるはずである。各種の貸出金利を加重平均した平均貸出金利は 2019 年 3 月の段階では 5.69% であったが、その後、LPR の引き下げに合わせて徐々に低下し、2020 年 6 月には 5.06% まで低下した。その後、2021 年 12 月の追加的な LPR の影響を受けて、平均貸出金利も 4.76% の水準まで低下している。このように、コロナ禍後の迅速な金融緩和の背景には、金利ベースの金融政策の実現に向けた PBC の地道な取組みがあることは指摘しておくべきだろう。

図表 2-3 社会融資残高成長率（対前年、%）



(出所) 図表 2-1 と同じ

ただし、2021 年になると、後述する不動産市場への締め付けなどの影響を受け、金融は緩和を続けているものの、それが実際の投資や需要の伸びにつながっていないか、という状況が顕著になってくる。そのことがよく表れているのが社会融資残高の成長率の推移を示した図表 2-3 である。これは銀行融資だけではなく、委託貸出であるとか信託貸出などのノンバンクを通じた融資（いわゆる影の銀行）や、企業間金融などを含めた社会全体の信用供与の伸びを示したものである。

図表 2-3 における「銀行引受為替手形」による信用供与は、企業間信用の動向と連動した指標である。それまで企業部門の負債削減を目指す「デレバリッジ政策」の影響で減少を続けていたものが、2020 年に入ると金融緩和の効果で成長に転じ、2021 年に入ると再び減少していることが見て取れる。このような、社会全体での信用供与の停滞は、企業の

投資行動などに関する消極的な姿勢を反映したものであり、その背景には、次節でみるよう
に、ポストコロナの経済政策の中で財政支出が力強さを欠いていることが少なからず影響し
ていよう。

2. 第2の矢：控えめだった財政出動

(1) 財政支出の国際比較

続いて第2の矢である財政政策について見ていく。もともと中国政府は、一種の財政
均衡主義を採用しており、一般公共予算（日本の一般会計に相当）の財政赤字を GDP の
3%以内に抑えてきた。コロナ禍によってその姿勢には変化が見られたのだろうか。

通常より2ヶ月延期されて開催された2020年の全国人民代表大会で公表された国家予
算案では、地方特別債の発行枠を、昨年（2.15兆元）に比べて1.6兆元多い3.75兆元と大
きく増加させることが明記された。さらに、感染防止対策の費用に充てるための1兆元規
模の特別国債を発行することも盛り込まれるなど、財政赤字は対GDP比の3.6%以上と、
これまで事実上の「上限」と考えられていた3%を上回った。しかし、これがコロナ禍お
よびその後の都市封鎖や需要の落ち込み、雇用の不安定化などの課題に対応するために十
分な規模だったのかどうかには疑問が残る。

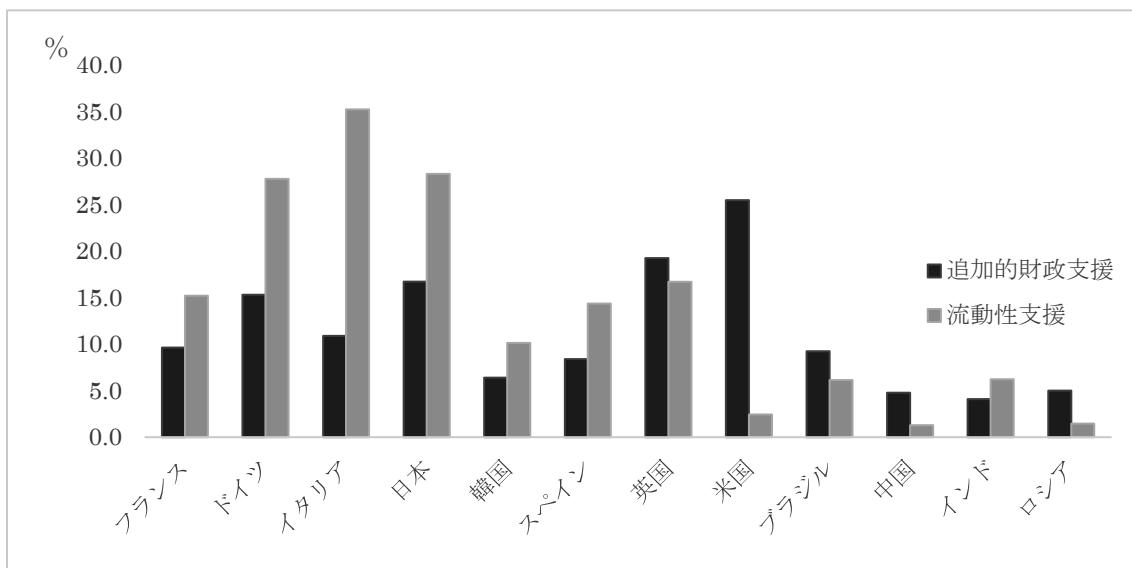
図表2-4は、2021年の11月にIMFが公表したデータに基づき、各国がコロナ禍に対
応する中で行った追加的な財政支出および流動性に対する支援策をまとめたものである。

そこにあるのは、地方自治体による雇用イニシアチブへの資金提供、最低生活保障
の適用範囲と給付金の拡充、貧困世帯をカバーするための社会支援プログラムの拡張など、
総額3.1兆元である。これはGDPの約4.8%にあたり、他の主要国と比べるとかなり控え
めなものであることは否めない。そこには、湖北省の雇用主とその他の省の中小企業に対
し2020年の社会保障費を免除すること、その他地域の売り上げが減少した企業に対し社
会保険料の支払いを2020年末まで延期すること、さらには中小企業や個人事業主に融資
を行う金融機関に対して、利息に対する付加価値税を免除すること、コロナ禍で影響を受
けた企業に対し、欠損金の繰越期間を延長し、投資控除による法人所得税減免を行うこと
など、総額1.8兆元に上る税収・社会保険料の免除や繰り延べもそこに含まれている⁴。た

⁴ このほか、IMFの言う「流動性支援」については、地方政府が運営する年金基金への国庫補填を基金額の3%から4%に引き上げること、地方税収に対する税収還付率を5%に引き上げること（3月1日～6月30日）、政策融資銀行3行が、中小企業・零細企業や個人事業者を対象に融資金利の支払いを免除するクーポンを発行すること、高速道路の通行料や空港や鉄道のサービス料の一部を減免すること、電力

だし、米国をはじめとした主要国で行われたような、個人や業者に直接給付金などを配るという形での支援はほとんど行われていない。

図表 2-4 主要国政府によるコロナ関連支援策（対 GDP 比）



(注) 数値は 2021 年 9 月 27 日時点のもの。

(出所) IMF (2021)

また、これらの追加的財政支援策には、5Gなどの「新インフラ」建設の財源に充てるための特別地方債発行枠の引き上げ（1.6兆元）や、NEV（新エネルギー車）購入に対する補助金給付の延長など、中国政府がかねてより成長戦略として進めてきた産業政策を実施するための資金が半分以上を占めている点にも注意が必要である。

これらの、財政資金による支援策のうち、特に中小企業の経営を下支えしたのは社会保険料の免除・繰り延べだったことが、企業へのアンケート調査などから明らかになっている（Dai et al., 2021）。ただし、これを積極的な財政出動の効果と言ってよいかどうかは疑問である。

澤田ゆかりによれば、全国の社会保険基金を合計した収支決算は、2019年までは一貫して黒字を維持していたものの、2020年には初めて2,008億6,700万元の赤字を記録した（澤田、2021）。この収支の赤字化の背景には、社会保険基金収入の中でも最も大きなウェートを占める、基礎年金収入の大きな落ち込みがある。これは上記のような企業による社会

料金を5%引き下げる（一部の産業を除き2020年末まで）鉄道の物流料金を6月末まで50%引き下げる（公営住宅賃貸支払いを3か月間免除し、その後も減免すること、などが含まれる）。

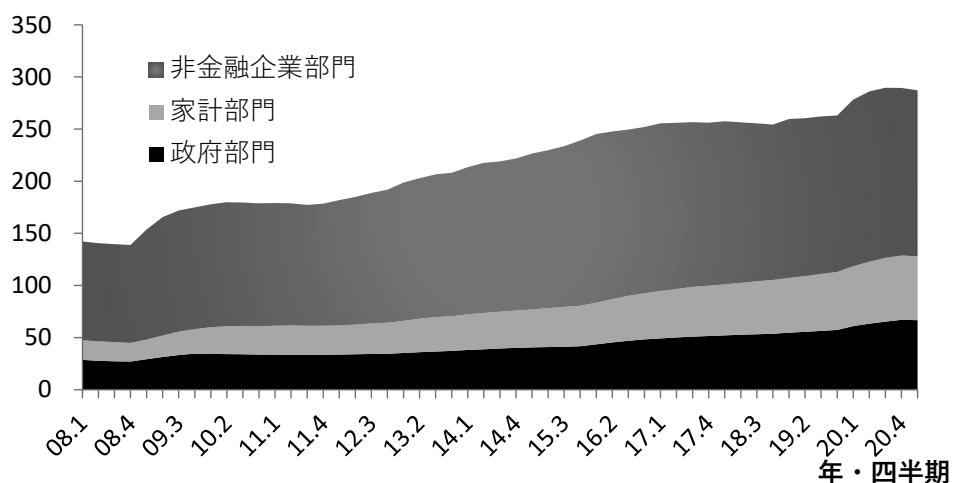
保険料負担の軽減を反映したものである。

しかし、社会保険料の落ち込みは、その一部しか国庫支出によってカバーされず、結果として収支の赤字分はそれまでの基金の積立金の取り崩しによって穴埋めされた。澤田は、このような状況は、もともと高齢化や労働力の流出によって収支が悪化していた地方の年金基金に大きな打撃を与えたと指摘している。例えば、黒龍江省、遼寧省、青海省では正社員を対象とした基礎年金が底をつけ、中央財政と他省から総額 681 億元の財政援助を受けざるを得なかったという。

全体的に、政府の財政出動を通じたコロナ対策は、中央政府の財政赤字＝政府債務の拡大を抑制することに主眼が置かれており、その分社会保険基金や地方政府の財政に負担を強いいるものになっていたということができよう。

景気回復にあたって十分な財政出動が行われなかつたことは、その後の中国経済に様々なひずみをもたらしたと考えられる。第一の問題は、民間部門の債務が急拡大し、そのことが社債のデフォルト不安を拡大させたことである。BIS が出している各国の債務残高の統計（図表 2-5）によれば、前述のデレバリッジ政策によって 2019 年末の段階で対 GDP 比 149.3% の水準にまで抑えられた企業部門の債務残高は、コロナ禍の金融緩和を反映した企業の負債増大により、2020 年 9 月末の時点では 163.1% の水準にまで増加した。このような状況から、企業部門の過剰債務問題が再現するのではないかということが盛んに指摘されるようになった。

図表 2-5 債務残高の対 GDP 比 (%)



(出所) BIS ウェブサイト (<https://www.bis.org/>)

3. 金融緩和への依存の副作用

(1) 企業部門の債務拡大

それを裏付けるように、2020年の11月上旬、政府系半導体大手の紫光集団の資金繰り難が表面化したほか、2021年4月には中国財政省が6割出資する不良債権処理会社、中国華融資産管理が信用不安に陥ったことが報じられるなど、政府系の大企業の資金繰り悪化が表面化した。さらに2021年の夏になると、中国の不動産大手、恒大集団の経営不安から社債のデフォルトが生じるのではないかという懸念が広がり、そのことが世界的な信用不安につながる可能性が喧伝された。

恒大集団は短期の資金を社債市場で調達し、電気自動車産業を含む様々な事業に長期の投資を行うという、リスクの高い経営を続けてきた。このため2020年8月に政府が不動産企業に対する融資規制を強めると資金繰りが一気に悪化した⁵。2021年1月に金融機関に対し実施された不動産関連融資への総量規制も追い打ちをかけたとみられる。

コロナ禍への対応によって債務残高が増大することは世界的に生じていることであり、それだけではただちに問題とはいえない。だが、他国と比べたときの中国の特徴は、前節で述べたように、企業部門に比べた政府部門の債務の拡大が十分ではない、という点にある。

財政支出が抑えられる中で大胆な金融緩和が行われるという状況は、1985年のプラザ合意による「円高不況」の打開を金融緩和に依存した日本経済にも類似しており、資産バブルが生じやすい状況である。実際、中国経済が徐々にコロナ禍の影響から立ち直る中で、いち早く活況を呈したのが不動産市場であった。

そこに「住宅は住むためのものであり、投機のためのものではない」と強調する習近平政権の姿勢によって、上記の「3つのレッドライン」に代表される不動産市場への引き締めが行われたため、多くの都市で不動産価格は停滞するようになった。このことによって膨れ上がった債務が一気に不良債権化したのが恒大集団のケースであり、同様の問題が生じる潜在的な可能性は多くの企業が抱えているといってよいだろう。

2021年12月恒大集団については広東省政府、PBCなどの監督・指導の下で約195億ドル(2兆円)と言われる外貨建て債務をはじめとした債務の返済を目指すことが伝えられた。またこれに先立ち、10月23日、全国人民代表大会(全人代)は、一部都市で固定

⁵ 政府は不動産企業に対し、前受金などを除いた資産負債比率が70%以下、自己資本に対する純負債比率が100%以下、短期負債を上回る現金保有、という「3つのレッドライン」の遵守を要求し、不動産価格の抑え込みの姿勢を明確にした。恒大集団は「3つのレッドライン」のうち二つを満たしていなかったため、銀行からの新たな借り入れが困難となった。

資産税にあたる不動産税を試験導入すると発表した。不動産価格の高騰を抑え、格差を是正するうえで不動産税の導入は望ましい処置だが、上述のように、企業債務に比べて公的債務が「少なすぎる」現状を考えれば、不動産税の導入とともに、景気悪化の際には金融緩和に過度に頼らず、財政出動を機動的に行えるようにする、マクロ経済政策の改革も必要とされていよう。

（2）民生部門の保障不足と格差の拡大

十分な財政出動が行われなかつたことによる第二の副作用は、経済の回復過程において、民生部門の保障が十分に行われず、格差が顕在化したことである。特にコロナ禍で雇用が不安定化する中で、財政出動を通じた十分な救済策がとられなかつたことは、社会の不安定要素の一つとなることが懸念された。中国の調査失業率は 2020 年 2 月に 6.2% を記録したのをピークとして、その後減少を続けたものの、一方でこの数値は必ずしも実態を反映したものではないことが指摘されてきた。専門家の推計によると、3 月期の最も雇用状況が厳しかつた時期における都市の失業者数は 7~8,000 万人、失業率にすると約 20% に達していたという（張、2020）。

すでに述べたように、中国ではコロナ禍を踏まえた政府の救済策は、市民や企業に対して直接行われるのではなく、企業への低金利融資や社会保険の減免といった形で行われた。繰り返しになるが社会保険の減免とは結局（2.（1）で描かれたように）基金の切り崩しなので、労働者が将来受け取るはずのものが現在の企業への補填に使われているに等しい。

ただ、このような民生問題を抱えながらも、今のところ中国社会はそれほど顕著な社会の不安定化に見舞われてはいない。その背景には、もちろん政府による抑圧により問題が顕在化しないという理由もあるが、中国社会における労働市場の流動性の高さが、コロナ禍による失業問題の深刻さを覆い隠している側面を無視することはできない。

例えば中国の労働問題に詳しい石井知章は、コロナ禍による労働市場の需給の矛盾が広がる中、「業務の爆発的拡大によって労働力不足に悩む企業の問題を解決すべく、「従業員シェアリング」モデルが生み出され、異業種間で直面する労働力の需給ギャップを一時的に解決する有効な手立てとなつた」と指摘している（石井、2020）⁶。

⁶ これは、製造業や IT 系の大企業が、一時休業している飲食店、ホテル、大型スーパーなどの従業員を一時的に雇用するものであり、財政による休業補償が得られない中、労働者の生活を一定期間支えるうえでは効果を上げた。

このような労働市場の流動性の高さが、失業問題がもたらす社会不安を和らげるカギであることは、中国の指導者層にもよく理解されている。例えば、5月には、李克強首相が山東省煙台を訪れた際に、露天商のたくましさを称賛し、「露店經濟」すなわちインフォーマル・セクターが失われた雇用を吸収することに期待する発言を行っている。

さらには、後述のように、ここ数年のシェアリングエコノミーの普及に伴うギグ・エコノミー、すなわちインターネット・プラットフォームを通じた短期的な雇用・労働形態の広がりも、コロナ禍の需要ショックに伴う失業者の増大のショックを緩和するのに寄与したと考えられる。またこのような、労働市場のさらなる流動化の促進が、単にコロナ禍による一時的な失業問題の解決だけではなく、「供給サイドの改革」を掲げる今後の中国経済の持続的な経済成長のためにも要請されたと考えられる。このような状況は、コロナ禍による「持てる者」と「持たざる者」との間の矛盾として、後述する2021年における「共同富裕」スローガン提起の背景となっていく。

十分な財政出動が行われなかつたことの三つ目の問題点は、一部の地方政府の財政状況の悪化が顕在化したことである（程、2022a）。東北部の黒竜江省鶴崗市政府は2021年12月下旬に職員採用計画を取り消し、財政再建計画を実施することを公表し事実上「財政破綻」したと伝えられた（程、2022b）。

また一部の地域では、財政資金が不足するため公務員の減給が行われていると伝えられた。もともと地方政府の財政は、地方政府が収容した農地などの土地所有権の売却益に多くを支えられてきた。その収入が、2020年の不動産市場の締め付けによって大きく落ち込むこととなったことが直接の理由とされる（中沢、2021、孫、2021）。このような地方政府の財政資金不足が生じる背景には、付加価値税や企業所得税など地方政府の主な財源がコロナ禍による企業の納税免除・繰り延べ措置によって落ち込む中、中央財政からの補填が十分ではなかった、という点も大きい。すでに述べたように、特別地方債の用途がインフラ投資に限定されているという状況の下で、コロナ禍による経済活動へのショックは地方政府が直接受け止めざるを得ない状況にある、といえよう。

4. 第3の矢：コロナ後の経済成長戦略と「共同富裕」

（1）「国内大循環」と供給側の改革

次に3本の矢の最後、ポストコロナの成長戦略について取り上げたい。コロナ禍から立ち直った中国経済は、今後どのような戦略の基に、持続的な成長を目指していくのだろう

か。重要なキーワードの一つが「国内大循環」だろう。2020年7月に開催された共産党中央政治局会議の中で「国内大循環を主体とし、国内国際の双循環を促進」という新たな成長枠組みを基調とする方針が出される中で用いられた⁷。また同年10月に開催された中国共産党第19期中央委員会第5回全体会議（五中全会）で可決された第14次五年計画の建議のなかでは、「国内大循環」に関し、「国内市場、生産ライン、分配、流通、消費の各環節において産業独占と地方保護を打破し国民経済の良好な循環をもたらすもの」という定義が行われた⁸。これによって、地方政府の保護主義を戒めつつ、生産要素の市場化を通じた供給側改革を促進するという、「国内大循環」に内包された性格が明確になったといえよう。

中国共産党はすでに2020年3月の段階で、「生産要素市場のより完全な配置体制とメカニズムの構築に関する意見」という文書を発表している。この文書には今後の、中国政府の発表経済発展の趨勢を見るうえで重要なポイントが示されている⁹。

同意見書は、土地・労働・資本・技術・データといった5大生産要素について、①市場メカニズムに従い、効率性の高い配置を実現する、②要素のスムーズな移動を阻害する制度的要因を撤廃し、生産要素市場の構築と発展を促進する、という方向性を強調した。そこには、「過剰生産能力の削減」を伴う「供給側の改革」の実施がもたらす企業淘汰によってあふれ出る失業者を、労働市場の流動化によって効率よく吸収しよう、という当局の認識が伺える（リサーチ＆アドバイザリー部中国調査室、2020）。この、独占と地方保護を打破するという姿勢の中に、後述するプラットフォーム企業に対する独占禁止法の適用などが含まれてくる。

さらに2022年1月には、上記の意見書の趣旨を受け継ぐ形で国務院が「要素市場化総合改革試点総体法案」という文書を公表し、上記の5大生産要素の市場化に向けた具体的なプランを明らかにしている。そこには、産業用地の使用権の市場化を通じて、土地の効率的な利用を進めることや、労働者の技術・技能を評価する制度を強化し、労働者が自らのスキルを活かせるよう労働市場の流動化を進めること、さらに開発された技術の知的財

⁷ 「中共中央政治局召开会议决定召开十九届五中全会 中共中央总书记习近平主持会议」『人民網』2021年7月31日、<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0731/c64094·31804564.html>、2021年11月29日アクセス。

⁸ 「中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议」2020年10月29日、<http://www.ciac.cas.cn/djywh/xxyd/202011/P020201116609474294415.pdf>、2021年11月29日アクセス。

⁹ 「中共中央国务院關於构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意見」2020年4月9日、http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm、2021年11月29日アクセス。

産権を保障する制度を整えること、などがうたわれている¹⁰。

このような一連の政策文書の内容より、「国内大循環」は、2014年ごろから中国政府が長期的な経済発展の方針として提起していた「供給側の改革」、すなわち生産要素の流動化を促進し、粗放的な成長と異なる成長パターンを目指す動きを継承したものと判断してよいだろう。

（2）プラットフォーム企業への逆風と「共同富裕」

前節では、コロナ後の景気対策において金融政策に過度に依存したことから生じた問題点が、国内の格差問題の顕在化であることを指摘した。この社会的な不安定さをもたらしかねない格差問題への対応が、以下のような性急なプラットフォーム企業に対する締め付けと、「共同富裕」政策という名の下のバランスを欠く形での再分配政策の実施である。

よく知られているように、2020年11月に中国アリババ集團傘下の金融会社、アント・グループの新規株式公開(IPO)が突如延期になったことをきっかけにアリババやテンセントなどのプラットフォーム企業に対する政府当局の締め付けの強化が顕在化した。同年12月の中央経済工作会议では「独占禁止と資本の無秩序な拡大防止」が強調され、これら巨大プラットフォーム企業への独占禁止法を厳格に適用するという方針が明らかになった。この決定を受け、2021年4月にはアリババが採用してきたいわゆる「二選一」という、Eコマースへの出店にあたってライバル企業への出店を禁じる措置が公正な取引を阻害しているとして、182億2,800万元という多額の罰金を命じられた。

その後、規制の対象は、プラットフォーム企業だけではなく、IT関連の企業全般に広がった。2021年7月には、ニューヨーク証券取引所に上場を果たした配車サービス大手の滴滴出行が、その数日後に「国家安全法」と「インターネット安全法」を根拠にした国家安全保障上の理由から、データ管理とスパイ行為についての審査の対象となったことが伝えられ、その株価は暴落した。7月24日には、共産党中央と国務院が「義務教育段階の学生の宿題負担と、学習塾負担のさらなる軽減に関する意見」という通達を行い、「教育負担の軽減」という名目の下にオンライン教育を提供する多くの企業が廃業もしくは営業規模の縮小に追い込まれた。さらに、8月3日には、新華社系のメディア『経済参考報』がネッ

¹⁰ 「国务院办公厅关于印发要素市场化配置综合改革试点总体方案的通知」『中华人民共和国中央人民政府网』2022年1月6日、http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/06/content_5666681.htm、2022年3月30日アクセス。

トゲームを「精神的アヘン」と批判したことで、テンセントなどプラットフォーム企業の傘下にあるゲーム会社の多くが苦境に立たされることになった。

もともと、プラットフォーム企業は政府の保護主義的政策の対象となってきた。プラットフォーム企業は極めて規模の経済が働きやすく、データという資源の利用に関して自然独占をもたらしやすい産業であるため、特定産業をターゲットとした産業政策なしでは国内企業の育成は困難だという性質を持つ。また中国では、これらのプラットフォーム企業をはじめとした民間企業が政府行政の業務を委託されることを通じ、様々なビッグデータの提供を得て、監視技術の開発能力を高めるとともに、行政の統治能力の向上を図る、という「持ちつ持たれつ」の関係が生じてきた（梶谷、2021）。

このことは、上述のようにプラットフォーム企業をはじめとしたIT産業がもともと規模の経済が働きがちであり、「放っておくと際限なく大きくなりすぎる」という性格を持つことの裏返しでもある。いわば、その存在や社会・経済への影響力が大きくなり、「目立ちすぎた」状況にあったといえよう。このため、中国政府の方針が変わると、様々な行政機関が横並びでプラットフォーマーへの行政処分を打ち出したものとみられる。

さらに、2021年10月現在、このようなプラットフォーム企業への締め付けは単なる独占禁止法の徹底という枠組みを超え、「共同富裕」という政府の再分配政策の名目の下でも進行しつつある。その流れを決定づけたのは、2021年8月17日に開催された共産党中央財経委員会で、「共同富裕」を社会主義の本質的な要求だと位置づけ、その実現のための手段として個人や団体が自発的に寄付する「第3次分配」を提起したことがある¹¹。これは、平等な社会を実現するために、土地や資本などの生産手段の再分配を第1次分配、税収財政支出を通じた再分配を第2次分配とし、それ以外の再分配の手段として位置づけられたものだ。この方針を受け、アリババ、およびテンセントは相次いで2025年までに1,000億元（約155億ドル）という多額の資金を、各企業が貧困問題の解決のために設けた基金に拠出することを約束した。上述のようなオンラインでの教育やゲームを提供する企業への締め付けも、この「共同富裕」の名目で行われたという見方が広く共有されている。

¹¹ 「习近平主持召开中央财经委员会第十次会议 协调推进共同富裕 筹划做好重大金融风险防范化解工作 李克强汪洋王沪宁韩正出席」『新華網』2021年8月17日、
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-08/17/c_1127770343.htm、2021年11月29日アクセス。

(3) 「共同富裕」の背景

このような教育産業や娯楽産業を広く巻き込む形での規制の強化、さらには大手 IT 企業への巨額の資金拠出の強要などといった一連の政策はかなり唐突に、あたかも習近平国家主席の鶴の一声で決まったような印象を受ける¹²。このため、一部の専門家やチャイナウォッチャーの間ではこの状況を「文化大革命の再来（文革 2.0）」だ、としてとらえる見方もある。しかし、明らかにそれは誤った見方である。文化大革命は、それまでの社会主義改造によって生産手段の公有化を徹底したうえで、社会主义をさらに貫徹する名目で文化・政治闘争へと発展した。それに対し、習指導部は資本主義的な生産手段を否定しておらず、根本的な経済運営を変えているわけではない。それどころか、上記のように社会主義の根幹である生産要素にも市場メカニズムを導入し、流動化と効率化を進めようとしているからだ。

むしろ、習指導部は一連の成長戦略が格差の一層の拡大を伴うことを正確に認識したうえで、その批判が政権に向けられることを防ぐためにも、いわば予防的措置として再分配と民生の充実を前面に出した「共同富裕」を前面に打ち出したものと考えられる。

「共同富裕」の実施において想起されるのは「反腐敗キャンペーン」の成功体験である。2012 年、第 18 期中央紀律検査委員会第 2 回全体会議において、習近平国家主席は「トラ」（高級幹部）も「ハエ」（下級幹部）も一緒にたたく大規模な「反腐敗闘争」を行うと宣言、周永康・前中国共産党常務委員会委員や徐才厚氏・前中央軍事委員会副主席、といった「大トラ」を含む、全国で約 134 万人の党員が処分の対象になった。

この反腐敗キャンペーンで、どのような政府幹部が摘発の対象になったのかを検証した席天揚らは、習政権における「反腐敗キャンペーン」は、江沢民政権・胡錦涛政権の「レントモデル」から、「忠誠モデル」へと、共産党を中心とした中国の成長モデルの転換の象徴であった、という興味深い指摘を行っている (Xi=Yao=Zhang, 2018)。

彼らによれば、江沢民政権・胡錦涛政権期の「レントモデル」は、①経済成長を第一の目標とし、(地方) 政府がそれを主導する、②分権的な制度の下で、地方政府の指導者が地域の情報を活用して市場経済をサポートする、③共産党・中央政府が人事管理を通じて、

¹² 例えば、2021 年 3 月の、第 13 期全国人民代表大会第 4 回会議で採択された第 14 次 5 か年計画綱要では、民生の充実という文脈で「共同富裕」が提起されてはいたものの、長期目標の優先順位はそれほど高くなく、全体で 19 編ある文書の第 14 編に記載されているにすぎなかった。中長期の経済政策の重点は、明らかに、イノベーションやデジタル社会の推進といった、従来型の「供給側の改革」を推進する目標のほうに置かれていた (リサーチ&アドバイザリー部中国調査室、2021)。

地方政府間の成長競争を誘導する、というものである。すなわち地域の高成長と官僚の権限拡大が結びついたのがこのモデルの特徴である。

習近平政権がスタートした 2012 年になると、経済格差の拡大や、不正な手段で蓄財をしているということに対する市民の批判が高まるなど、それまでの「レントモデル」の維持コストが高くなる。このため、習政権はイデオロギ一路線への信頼と指導部の方針への忠誠を重視する「忠誠モデル」への転換を図ったものと思われる。

席らは、これが実際の腐敗の摘発のパターンに表れているとして、それを市レベルの行政区画トップのプロフィールや昇進に関する情報、ならびに共産党中央技術委員会が公表した汚職摘発調査対象のリストを紐づけた実証研究によって検証した¹³。

その結果、胡錦濤政権期までなら「能力がある」として出世を遂げ、同時にそれなりの蓄財を行ってきたような役人ほど、摘発の対象になったことが明らかになった。このような反腐敗キャンペーンにおける「有能で、裕福な、社会的に目立つ存在」である地方幹部たちにペナルティを課して庶民の怨嗟を和らげる、という手法には、現在「共同富裕」の名の下に行われている、成功した IT 関連企業やその経営者たちを狙いうちにする手法と、相通じる姿勢がみて取れよう。

5. おわりに

本稿では、ポストコロナの中国のマクロ経済政策を日本の安倍政権下の経済政策、いわゆるアベノミクスのキーワードであった「三本の矢」になぞらえて検討を行ってきた。

コロナ禍以降の中国の経済政策の特徴は金融緩和を通じた流動性の供給が迅速かつ大胆に行われたことであり、アベノミクスと同じく、これがその後経済を回復基調に乗せることに一定程度寄与をしたことは間違いない。しかし、第 2 の矢たる財政政策が力強さを欠いていたため、金融緩和への過度の依存が生じ、それがその後の企業の過剰債務や地方政府の資金難、雇用の不安定化と格差の拡大などの諸問題の顕在化につながったといえるであろう。また、第 3 の矢である成長戦略は、これまで習近平政権が進めてきた供給側の改革を引き継ぐものである。ただし、効率性が最優先される成長戦略を推し進めれば、国

¹³ 彼らはまず、市政府トップの汚職摘発に関する情報を被説明変数に、当該市の経済パフォーマンス、上級幹部とのコネクションを説明変数に回帰分析を行った。その結果、経済パフォーマンスは汚職摘発に対しプラス、コネクションはマイナスであり、両者の交差項はマイナスになるという結果が得られた。彼らは次に、市トップの省レベルの幹部への昇任を被説明変数にした回帰分析を行った。その結果、経済パフォーマンスは 2012 年までは正で有意だが、2013 年以降は有意でなくなること、また、昇進におけるコネクションの重要度が 2012 年以降上昇しているという結果を得た。

内の経済格差がますます拡大し、社会が不安定化するという副作用もある。その懸念に対する予防的措置として提起されたのが、2021年以降の「共同富裕」であったと考えられる。

それでも総体的に見て、中国政府が今後の成長戦略としてあくまで供給サイドの効率性向上に重点を置いていくことはほぼ間違いないだろう。したがって、2021年夏以降のやや強引にも思える「共同富裕」の実行と、それに伴うプラットフォーム企業やオンライン教育産業などへの締め付けなどの措置が今後も継続し、中国経済の成長を阻害する可能性はそれほど高くないと考えたほうが良いだろう。

ただ、中国政府が推進している生産要素の市場流通はむしろネオリベラリズム（新自由主義）の政策に近く、その推進を続ける限り、今後も経済格差は拡大していくことは避けられない。そういった状況の中、共産党政権がこれまで行ったような経済格差を生み出す根本的な原因の改善に手を付けることなく、一部の「目立つもの」をたたいて庶民層の怨嗟を和らげる、という手法には明らかに限界があると考えられる。この困難な課題に2022年の党大会を経て誕生する新指導部がどのように対処するのか、引き続き注視が必要だろう。

参考文献

- 石井知章（2020）「コロナショックで『中国の非正規労働者』が直面している深刻な現実」『現代ビジネス』2020年8月4日、<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/74531>、2020年9月4日アクセス。
- 梶谷懐（2021）「情報独裁国家」統治のかたち：中国・産業政策と民営企業」『外交』2022年7月号。
- 澤田ゆかり（2021）「社会保障の課題分析—ポスト・コロナ時代のリスクに向けて」『日中経協ジャーナル』第335号。
- 露口洋介（2019）「貸出金利と預金準備率の引き下げ」『Science Portal China』2019年9月30日、https://spc.jst.go.jp/experiences/tsuyuguchi/tsuyuguchi_1909.html、2021年3月31日アクセス。
- 露口洋介（2020）「新型コロナウイルスに対処する金融政策」『Science Portal China』2020年2月28日、https://spc.jst.go.jp/experiences/tsuyuguchi/tsuyuguchi_2002.html、2021年3月31日アクセス。
- 中沢克二（2021）「中国公務員に突然25%年俸下げ通告、『土地ATM』が破綻」『日本経済新聞』2021年12月29日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODK272YX0X21C21A2000000/>、2021年3月31日アクセス。

リサーチ＆アドバイザリー部中国調査室（2020）「中国で生産要素配置の市場化改革が開始～スムーズ化される要素移動が経済成長の新たな原動力に」『MUFG バンク（中国）経済週報』第452期、2020年5月12日。

リサーチ＆アドバイザリー部中国調査室（2021）「『第14次5ヵ年（2021～2025年）計画綱要』を公開～リスク防止と安全保障の意識が高まる」『MUFG バンク（中国）経済週報』第494期、2021年3月23日。

Chen, Kaiji and Tao Zha (2018) "Macroeconomic Effects of CHINA's Financial Policies," *NEBR Working Papers*, 25222.

Dai, Ruochen, Feng, Hao, Hu, Junpeng, Jin, Quan, Li, Huiwen, Wang, Ranran, Wang, Ruixin, Xu, Lihe, and Xiaobo Zhang (2021), "The impact of COVID-19 on small and medium-sized enterprises (SMEs): Evidence from two-wave phone surveys in China," *China Economic Review*, Vol. 67.

IMF (2021) *Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, International Monetary Fund.

Xi, Tianyang, Yao, Yang and Qian Zhang (2018) "Purifying the Leviathan: The Anti-Corruption Campaign and Changing Governance Models in China," *mimeo*.

程思煒（2022a）「地方財政緊平衡圧力加劇」『財新周刊』2022年第7期。

程思煒（2022b）「鶴崗出路何在」『財新周刊』2022年第12期。

孫立平（2021）「霸州、薇娅、公務員減薪、房產稅，有一个共同的背景（上）」『紅歌会網』2021年12月26日、<http://m.szhgh.com/show.php?classid=50&id=288358>、2021年3月31日アクセス。

易鋼（2021）「中国人民銀行中国的利率体系与利率市场化改革」『金融研究』2021年第9期、<http://www.pbc.gov.cn/hanglingdao/128697/128728/128835/4351958/index.html>、2021年3月31日アクセス。

張斌（2020）「政治局會議首提“六保”背后：就業市場巨大壓力如何緩解？」『新浪財經』2020年4月19日、<https://finance.sina.com.cn/money/smjj/smddt/2020-04-19/doc-iircuyvh8683143.shtml>、2021年3月31日アクセス。

中国人民銀行貨幣政策分析小組（2020）『中国貨幣政策執行報告 2019年第四季度』2020年2月19日。

（2022年4月1日脱稿）

第3章 「資本の無秩序な拡張」の防止： 共同富裕と双循環のための民間企業規制

日本貿易振興機構アジア経済研究所主任研究員

丁 可

1. はじめに

民間企業は、中国の高度経済成長をけん引する主たる担い手である。民間企業の中国経済における位置づけに関しては、「56789」という表現がよく用いられる。具体的には、中国の50%以上の税収、60%以上のGDP、70%以上の技術革新、80%以上の雇用、そして90%以上の市場主体（会社登録した私営企業と登録していない個人経営者の合計）数は、民間企業によって創出されている、ということを指している。

ところで、このような中国経済の重要な担い手に対して、中国政府は2020年の後半より、一連の厳しい規制措置を講じるようになった。デジタルプラットフォームから学習塾、オンラインゲーム、芸能界、不動産業界に至るまで、多くの新興産業において、民間企業は規制の対象になった。中国政府は、これまでの規制強化を「資本の無秩序な拡張」を防止する措置として位置づけている。本章の目的は、こうした民間企業を対象とした規制強化の内容を整理し、その背景や今後の中国経済にもたらす影響について解説することにある。

資本の無秩序な拡張に対する規制強化は、通常の解釈では、中国政府による「国進民退」（国有企業の発展を優先させ、民間企業の発展を抑制）、という大きな政策的トレンドの一環として捉えられることが多い。それに対して、筆者は今回の一連の措置は、そのような側面を部分的に持ち合わせているとはいって、共同富裕や双循環戦略といった、中国政府の長期的な政策目標とも密接に関連しており、こうした背景において理解することが重要であると考えている。

以下、第2節では、まず統計指標でもって、中国経済における民間企業の地位及び展開の趨勢について概観する。続いて第3節では、デジタルプラットフォーム、学習塾と不動産という3つの代表的な業界に焦点を絞って、資本の無秩序な拡張に対する規制措置の内容や効果を分析する。第4節では、中国は、なぜ資本の無秩序な拡張の防止に踏み切るのか、その理由について詳しく解説する。第5節では、視点を変えて中国政府にとって望ま

しい「資本の秩序ある発展」の姿とは何か、それを実現するためにどのような政策が取られようとしているのかを説明する。最後に、第6節では、一連の民間企業規制の評価を行つたうえで、日本企業への影響を説明しながら全文を締めくくる。

2. 中国経済における民間企業の地位と展開の趨勢

ここでは、まず恒大研究院が発表した『中国民営経済報告2019』に基づき、改革開放期の中国経済における民間企業の地位の変化を追ってみよう（恒大研究院2019）。同報告書には民間企業に関する豊富な統計情報が含まれており、「はじめに」で言及した56789の根拠は、まさにそこから引用されている。

まず、税収面についてみると、1985年時点で個人経営者（私営企業は当時、存在しなかった）による納税額は、中国全体の3.0%しかなかったが、2013年に民間企業の納税額ははじめて50%を超える、そして2019年（1~7月）になると、同数字は56.9%にまで上昇している。

次に、投資に関しては1980年時点で、中国の固定資産投資に占める個人経営者の割合は13.1%に過ぎなかつたが、2019年（1~7月）に民間企業の割合は60.3%にまで上昇している。なかでも製造業の固定資産投資に占める民間企業の割合は85%以上にも達している。

イノベーションの面においても、民間企業は主たる担い手になっている。2017年時点で、民間企業による特許申請は中国全体の77.8%を占めている。そのうち、発明特許に占める民間企業の割合は77.4%である。

雇用の創出において、民間企業はより一層大きな役割を果たしている。1978年時点で、個人経営者によって創出された雇用者数はわずか15万人で中国全体の0.16%に過ぎなかつた。しかし、2017年になると、全就業者数4億2,462万人のうち、民間企業に勤務する人々の割合は80%近くにまで達している。

最後に、企業数についてみると、1978年時点で全国にはわずか15万社の個人経営者しかなく、私営企業は存在しなかつた。しかし2017年時点になると、個人経営者数は6,579.37万社、そして私営企業数は2,726.28万社にまで増加している。全国の企業法人1,809.77万社のうち、民間企業は97%も占めている。

以上のように、改革開放以来、中国経済における民間企業の重要性は高まる一方であつた。中国の経済成長は、民間企業によってけん引されてきたと言つても過言ではない。ところで近年、急成長する民間企業には大きく2つのトレンドが現れ始めている。

第一のトレンドは、民間企業間の競争と淘汰が激しくなり、一部の大手民間企業がリーディングカンパニーとして急速に台頭し始めていることである。民間企業を管理する全国工商連合会の経済部は、毎年『中国民営企業 500 強調研分析報告（中国民営企業上位 500 社調査研究分析報告）』を発表している。ここでは 2017 年版と 2021 年版のデータを用いながら、これら大手企業の最近の動向を確認したい。

図表 3-1 中国における民間企業上位 500 社の概要（1 社あたり）

年度		売上 (億元)	純利益 (億元)	資産総額 (億元)	納税額 (億元)	従業員数 (万人)
2016	500 社平均	387.2	16.7	467.9	16.0	1.8
	インターネット企業	1,164.0	1,173.1	462.8	30.3	5.5
	500 社平均との比較（倍）	3.0	70.2	1.0	1.9	3.1
2020	500 社平均	702.3	39.4	1,014.6	27.3	2.2
	インターネット企業	2,257.9	364.5	3,866.7	89.2	7.7
	500 社平均との比較（倍）	3.2	9.3	3.8	3.3	3.5

（資料）：『中国民間企業 500 強調研分析報告』2017、2021 年版をもとに筆者作成

図表 3-1 が示すように、1 社あたりの売上、純利益、資産総額、納税額、従業員数のいずれの指標においても、上位民間企業 500 社は直近 4 年の間に、急成長を遂げている。なかでも特筆するべきなのはインターネット企業である。上位 500 社にランクインしたインターネット企業は 2016 年時点わずか 3 社しかなかったが、2020 年には 11 社にまで増加している。そして上記いずれの指標においてもインターネット企業は民間企業 500 社平均を遥かに上回る高水準に達しているだけでなく、平均より速いスピードで伸び続けている。後に詳述するように、こうした異様なほどの急成長の背後には、大手インターネット企業による独占的地位の強化という事実がある。

ところが、大手民間企業の急進ぶりと対照的であるのは、民間企業全体における活力の後退である。この点は、固定資産投資額という指標の推移にはっきりと表れている。図表 3-2 が示すように、企業の投資意欲を示す固定資産投資額は、中国経済の減速とともに、2018 年をピークに減少傾向をみせている。しかし、民間企業投資の固定資産投資全体に占

める割合は、それ以前の 2014 年から明らかな停滞と減少傾向にあることが分かる。

図表 3-2 中国における固定資産投資の推移

	社会固定資産投資 総額（億元）	民間固定資産投資 総額（億元）	民間企業投資の固定資産 投資全体に占める割合
2014	512,761	321,576	63%
2015	562,000	354,007	63%
2016	606,466	365,219	60%
2017	641,238	381,510	59%
2018	645,675	394,051	61%
2019	560,874	311,159	55%
2020	527,270	289,264	55%
2021	552,884	307,659	56%

(資料) :『中国統計年鑑』各年版

エコノミストやメディアの多くは、民間企業投資の低迷を中国政府による「国進民退」という政策方針の視点から理解している。国有企業へ傾斜する優遇措置により、民間企業は金融面を中心に、その経済的地位にふさわしい政策支援を受けられず、停滞を余儀なくされている、という解釈を行っている。実際に、このような側面があることは否定できないだろう。しかし、第一のトレンド、即ち同時期における民間大企業の急成長と合わせて検討すると、競争と淘汰の結果、大手民間企業への資源の集中が加速し、その独占的地位が強まる一方、中小企業の淘汰が進み、民間企業全体としては成長が減速する、という解釈もありうる。中国政府による「資本の無秩序な拡張」の問題提起は、まさに後者の論理に基づき行われていると指摘しなければならない。

3. 「資本の無秩序な拡張」を防止するための規制措置

(1) 独占禁止：プラットフォーマ規制

中国政府が正式に「資本の無秩序な拡張」に言及したのは、2020 年 12 月に開催された中央経済工作会议である。11 月にアリババ傘下のフィンテック企業であるアントフィナンシャルの香港上場が直前に停止されたことを受けて、同会議では、2021 年の 8 つの経済工作的重点任務の 1 つとして、「独占防止の強化と資本の無秩序な拡張」を挙げていた。な

かでも、デジタルプラットフォーマが規制の焦点となった。会議の決議では「プラットフォーマによる独占の認定、データ収集、使用、管理、消費者権益の保護等に関する法律規範を改善するべきだ」とする文言が明確に盛り込まれていた。この会議を契機に、中国政府はプラットフォーマを対象に、規制措置を次から次へと発表していった。図表 3-3 は、そのうちの代表的なものを羅列しているが、中国全体でみると、2021 年に独占禁止法関連で処罰を行った案件のうち、75%はインターネット関連であると報道される。公表された 89 件のインターネット企業関連の処罰の罰金総額は 200 億元にも上っている¹。

図表 3-3 中国におけるプラットフォーマ規制の主たる措置

時 期	規 制 措 置
2020 年 11 月	アントフィナンシャルの香港上場を直前に停止
2021 年 2 月	「国務院独占禁止委員会 プラットフォーム経済に関する独占禁止ガイドライン」を公表
7 月	タクシー配信業者 DiDi の米国上場に対して厳しいペナルティ
7 月	網信弁など 7 部門が美团に対して指導意見を発表、配達員の社会保険への加入を促す
9 月	データセキュリティ法発効
11 月	個人情報保護法発効
12 月	DiDi のアメリカ上場廃止

(資料) : 各種報道をもとに筆者作成

中国政府がプラットフォーマ規制に率先して取り組んだのは、なんといってもその中国経済における重要性が高まり続けているためである。デジタルエコノミーは、近年、中国の経済成長の原動力になりつつある。その GDP に占める割合は、2014 年の 26.1%から 2020 年には 38.6%にまで上昇している（中国網絡空間研究院編 2021）。なかでも、各種プラットフォーマ、とりわけ市場価値が 100 億ドルを超える超大型プラットフォーマは、デジタルエコノミーの担い手として、急成長を遂げつつある（図表 3-4）。

しかし、これらプラットフォーマの抱える問題点も、次第に明るみに出た。第一の問題点は、独占的地位の強化である。大手プラットフォーマは、近年デジタルエコノミーに関連するほぼすべての分野に進出しつつある。これらの分野で新規参入を図るスタートアッ

¹ m.gelonghui.com/p/503548、2022 年 3 月 31 日アクセス。

プは、既存のプラットフォーマからの出資を受け、その傘下に入るか²、プラットフォーマから強引な手段で廃業に追い込まれる以外に、選択肢がほとんどなくなっているという事実がよく指摘される。

図表 3-4 中国におけるプラットフォーマの数の推移

年度	企業価値が 100 億ドルを上回るプラットフォーマの数	企業価値が 10 億ドル*～100 億ドルであるプラットフォーマの数
2015	12	55
2016	12	103
2017	18	127
2018	24	150
2019	30	193

(資料) : 翁 (2021)

(注) : *10 億ドルは含まない。

プラットフォーマは、ユーザー企業に対しても独占的地位を乱用する傾向が強くなっている。1つの業界において、ユーザー企業が競合するプラットフォームの間で二者択一や三者択一等を強要されるケースがしばしば発生している。また、高額の手数料を請求される状況も珍しくない。

次に、プラットフォーマは、従業員に対してもその独占的地位を生かし、インフォーマルな雇用を強いる傾向がある。例えば、フードデリバリから発足して、いまや総合的なプラットフォーマに成長した美团 (Meituan) は、2020 年上半期、295.2 万人の配達員を抱えているが、その大多数は同社と雇用関係なく、労務派遣の形をとっていると報告されている (美团 2020)。

以上のように、プラットフォーマの巨大化と独占的地位の強化は、競争を抑制するだけでなく、中間層の重要な構成部分である中小企業経営者と正規労働者の創出の大きな妨げにもなっている。後述するように、プラットフォーマの独占問題は共同富裕と双循環戦略という 2 つの重要な政策目標の実現にも悪影響を及ぼしかねない。したがって、中国政府としては最優先課題として取り組まなければならなくなったのである。

² 図表 3-4 でプラットフォーマの数が増加し続けているが、その大多数はアリババやテンセントのような巨大プラットフォーマと緊密な資本関係にあり、先行する巨大プラットフォーマの系列企業とみなしてもよい。

もう 1 つ、中国政府がプラットフォーマ規制に踏み切った要因は、データセキュリティに関わるものである。中国政府は、プラットフォーマ規制の一環として、2021 年にはデータセキュリティ法（9 月 1 日発効）と個人情報保護法（2021 年 11 月 1 日発効）を立て続けに通過した。その背景としては、欧米によるデータ規制の法整備が指摘できる。2018 年 2 月、アメリカでは『クラウド法』（Cloud Act）が通過し、「米国内に本拠点を持つ企業に対し、データ（データセンター／サーバー）の保存場所が国内外に関わらず令状なしでデータ開示の要求が可能」となった³。そして、2018 年 5 月、EU では一般データ保護規則（GDPR）を公表し、「EU を含む欧州経済領域（EEA）域内で取得した『氏名』や『メールアドレス』『クレジットカード番号』などの個人データを EEA 域外に移転することを原則禁止」した⁴。米中対立でアメリカへの対抗措置を強く意識するようになった中国は、当然ながらこれらの法案を十分に参考したうえで、データセキュリティの規制強化に踏み切ったのである⁵。

日本企業との関連で 2 つの法案のポイントを整理すると、大きく 2 つの留意事項がある。まず、2 つの法律とも法の域外適用に関する条項が明確に盛り込まれている点である。データセキュリティ法では、国外におけるデータの処理であっても、中国の国家安全保障等を害するものは、適用の対象になることが明記されている。個人情報保護法でも、海外において中国人の個人情報を使い、製品やサービスを提供したり、その行動様式を分析、評価したりする際に、この法律は適用すると記してある。

2 つ目の留意事項は、2 つの法律ともデータの越境流通に対して厳しい規制を課していることである。個人情報保護法の例でいうと、中国で取得した個人情報を域外で使用する際は、データのセキュリティ評価に合格することや、域外受領者が個人の単独同意を取得することなど、きわめて厳しい条件が要求されている。データの越境流通に関する中国法の規制は、GDPR よりも厳しいと言われている⁶。

（2）企業の社会的責任強化：学習塾規制

2020 年の中央経済工作会议では、もっぱら独占禁止の観点から資本の無秩序な拡張を防止することの重要性を唱えていた。しかし、その前後の中国政府の実際の動きについて

³ www.wanbishi.co.jp/blog/what-us-cloud-law.htm、2022 年 3 月 31 日アクセス。

⁴ www.jetro.go.jp/world/europe/eu/gdpr/、2022 年 3 月 31 日アクセス。

⁵ news.sina.com.cn/c/2021-06-30/doc-ikqcfnca4143793.shtml、2022 年 3 月 31 日アクセス。

⁶ 2021 年 11 月に行った某法律事務所の中国担当弁護士との意見交換による。

みると、規制の対象分野は、独占禁止を超えて遙か広範囲に及んでいることが分かった。具体的には、プラットフォーマ規制のほか、企業の社会的責任強化の観点から、学習塾やオンラインゲーム、芸能界に対しても強力な締め付け措置がとられていた。さらに、金融リスク回避の観点から、不動産業界にも規制もかけていた。以下、これらの政策措置について順次、解説を行っていく。

ここでは、まず学習塾の事例を取り上げよう。この業界の問題点は、巨大企業による市場の独占というよりも、むしろ企業が私的利息を追求するあまり、青少年の教育を誤った方向に導き、社会的責任を果たせなかつたことにある。

中国では、学習塾産業はコロナを契機に、IT技術を導入することにより、教育とテクノロジーを掛け合わせた EdTech 産業の形で爆発的な成長を遂げるようになった。2020 年の一年間だけで、EdTech 産業において、上位 8 社による資金調達は 120 億ドルに上った⁷。EdTech 産業の市場規模は、2020 年に 2,573 億元に達しており、2025 年には 8,000 億元の大台に乗る、との見通しも立っていた⁸。しかし、中国における 6 歳～18 歳の人口（1.9 億人、2020 年）を考慮すると、同産業の発達が学生の余暇を奪うだけでなく、保護者側にも大きな金銭的負担を強いることになるのが明白である。

そこで、中国政府は 2021 年の夏に学習塾業界にメスを入れるようになった。7 月 24 日、中共中央弁公庁及び国務弁公庁により『義務教育段階の学生の宿題負担と学習塾負担の更なる軽減に関する意見』、いわゆる「双減」政策が発表された。同政策の中身をチェックすると、①小学校一、二年生に宿題を出してはいけない、②保護者に宿題のチェックをさせてはいけない、③放課時間が勤務終了時間より早くなってはいけない、④講義を増やし、難しい内容を教えてはいけない、といった具合に、中国版のゆとり教育そのものだったといつても過言ではない。

続いて 8 月 22 日に国務院弁公庁は『学習塾発展の規範化に関する意見』を発表した。この意見には、①各地で義務教育段階の学習塾の創設許可を停止、②既存の学習塾の NGO 化の推進、③学習塾の上場禁止、④祝日、休日の学習塾の禁止、⑤学習塾への資本の過度な流入を厳格に管理、といった厳しい措置が盛り込まれていた。

一連の政策は、学習塾業界に大きな衝撃を与えることになった。「双減政策」が公表された前日に、事前に情報が得られたためか、学習塾業界の上位各社の株価は、軒並み 40% 以

⁷ www.cyzone.cn/article/636072.html、2022 年 3 月 31 日アクセス。

⁸ finance.sina.com.cn/tech/2021-06-22/doc-ikqcfnca2409852.shtml、2022 年 3 月 31 日アクセス。

上の大暴落を経験した。その後、市場に参入した 70 万社とされる企業の大多数は廃業を余儀なくされ、関係する失業者が 1 千万人以上になる見込みだ、との報道も出ている⁹。

日本では、今回の学習塾への締め付けは前兆がなく、突然すぎるという印象が持たれているが、実はそうではなかった。2021 年 3 月の全人代において、学習塾の問題がすでに議論の焦点になり、5 月 21 日の中央全面深化改革委員会第十九次会議でも、学習塾の無秩序な発展は規制するべきだとする意見が出された。さらに遡っていけば、『習近平談治国理政』の第三巻に収録された習近平による教育問題に関する 2018 年 9 月 10 日の談話では、学習塾の問題点がすでに詳細に羅列されていた。「学習塾は教育の法則や生徒の成長の法則に反している」、「受験志向の教育訓練は学生の課外負担だけでなく、家庭の経済負担も増やしている」「良心的な業界が利益ばかり追求する業界になってはいけない」といった指摘は、いずれも学習塾業界の問題の核心についていた（習 2018、p.349）。その後も、習氏はさまざまな場で学習塾の問題点を再三、指摘していた。しかし、残念なことに政府が本格的な規制に踏み切るまで、同業界では社会的責任を意識しながら、業界の秩序をただす自制的な措置をとることは、ほとんど見当たらなかった。

紙幅の制限で詳述できないが、学習塾業界のほか、オンラインゲームと芸能界も似たような締め付けを受けていた。これらの業界には、①青少年を主たる顧客としていること、②最新の IT 技術を駆使することによって、業界全体が急速に成長を遂げていること、③しかし、同時に青少年の余暇を奪い、家庭に多額の金銭的負担を強いている、という社会的責任の観点からネガティブな側面を持ち合わせていること、という 3 つの面で共通点を持っていていた。

（3）金融リスクの回避：不動産規制

資本の無秩序な拡張を防止する 3 つ目の重点分野は、高い金融リスクを抱える不動産業界である。2000 年代に入って以来、不動産業界は支柱産業の 1 つとして、中国経済をけん引してきた。しかし、不動産企業の大多数は高い負債を抱えている。不動産相場が伸び悩むようになるにつれ、同業界の金融面でのリスクは近年、徐々に顕在化した。2021 年秋に明るみに出た中国不動産最大手の恒大集団によるデフォルト事件は、不動産業界のリスクの高さを象徴的に表している出来事だと言える。

⁹ news.creaders.net/china/2021/08/21/2389043.html、2022 年 3 月 31 日アクセス

中国政府は、2020年時点ですでに不動産業界の抱える問題点に気づいた。当初は、資本の無秩序な拡張という概念で整理しなかったものの、実質的な規制は、プラットフォーム業界よりも早い段階から始まっていた。具体的にみると、同年8月20日に、不動産業界を所管する住房和城乡建設部は、人民銀行とともに不動産企業に対して、金融モニタリングと融資管理の強化を図るいわゆる「3つのレッドライン」を設けた。具体的には、「①不動産業企業の総資産に対する負債比率が70%以下、②自己資本に対する負債比率が100%以下、③短期負債を上回る現金の保有」、という3つの財務指針が示された¹⁰。これら財務指針の達成状況に応じて、不動産企業は赤、オレンジ、黄、緑という4ランクに分けられ、各ランクの企業に対する銀行融資の規模は、それぞれ制限されていた。恒大集団が苦境に陥ったのは、まさにこの融資規制により、それまでの過剰な負債により維持されてきた歪んだ経営が展開できなくなったためである。

不動産規制は総じて効果を挙げていた模様である。21世紀経済報道社がまとめた報告書によると、サンプル企業100社のうち、2019年末時点で、3つのレッドラインをすべて守れた企業は17社しかなかった。しかし、2020年末になると、同数字が29社にまで上昇していることが分かった¹¹。また、同年の年末に100社のうち、1ランクもしくは2ランクの改善がみられた企業は、全体の40%を占めており、3ランクの変化がみられ、財務状況が抜本的に改善された企業も1社あった。このほか、新京報の集計によると、不動産企業上位50社のうち、2021年上半年の時点で、2020年末と比べて、1ランクの改善がみられた企業は7社、現状維持が42社、2ランクの後退があった企業は1社あった。このように、3つのレッドラインの設定により、業界全体ではある程度の財務状況の改善が確認されたのである¹²。

4. なぜ資本の無秩序な拡張の防止に踏み切るのか？

中国政府が2020年以降、資本の無秩序な拡張の防止に踏み切った背景としては、習近平政権が掲げる2つの大きな政策目標を指摘しなければならない。

1つ目の目標は、いわゆる「共同富裕」の実現である。周知のように、鄧小平は経済発展を優先させるために、一部の地域、そして一部の人々に先に豊かになってもらうことを

¹⁰ www.smd-am.co.jp/market/ichikawa/2021/09/irepo210929、2022年3月31日アクセス。

¹¹ m.21jingji.com/article/20210722/1d98779f3c49c5769ef90bdcd09d5d58.html、2022年3月31日アクセス。

¹² m.bjnews.com.cn/detail/163127667514077.html、2022年3月31日アクセス。

容認する、という「先富論」を打ち出した。しかし、経済規模が拡大し、格差問題が深刻になるにつれ、「先富論」の見直しが中国社会において強く求められるようになった。図表3-5のとおり、習近平は就任当初から「共同富裕」の政策目標を明確に掲げていた。とくに2021年に入って以来、貧困撲滅に成功し、小康社会の実現を宣言したことを受け、共同富裕に向けた政策的な取り組みが一気に加速した。

図表3-5 習近平による共同富裕関連の発言、談話

時期	共同富裕への言及
2012年11月	党書記就任会見で、「動搖せず共同富裕の道を歩む」と明言
2017年	19回党大会報告で、次の百年の目標と2つの15年の戦略において、共同富裕に具体的に言及
2021年3月	14次五か年計画で共同富裕を経済社会発展の主たる目標に設定
6月	浙江省を「共同富裕モデル地域」に指定。
7月	建党100周年大会で共同富裕の実質的な進展を推進と発言
8月	中共中央全面深化改革委員会第21次会議において、独占禁止の重要性を共同富裕の視点から論じる

(資料) : 各種報道をもとに筆者作成

これまでの一連の民間企業規制は、まさに共同富裕を実現させるために取られた政策措置として捉えなければならない。共同富裕の目標は、所得格差をなくし、中間層を中心とする豊かな社会を構築することである。しかし、先に指摘したように、プラットフォーマの独占的地位の強化に伴い、中小企業の活力が失われ、正規労働者の層も薄くなってしまう。このことによって、健全な中間層が育たなくなるリスクが生まれている。また、学習塾の繁盛に伴い子供の養育費が増加したり、豊かな家庭に教育資源が傾斜したりすることも、共同富裕の観点からすれば望ましくない。

現に、習近平本人も独占禁止と結びつけながら共同富裕の重要性を論じている。2021年8月30日に開催された中共中央全面深化改革委員会第21次会議において、彼は「独占禁止の強化と公平競争の更なる推進は、社会主义市場経済体制を改善するための内なる要請である。新しい発展局面の構築、高品質発展の推進、共同富裕の促進の戦略的観点から出発して、公平競争の市場環境の形成を促進し、各種市場主体、とりわけ中小企業のために広範なる発展空間を創出し、消費者の権益を一層、保護するべきだ」とする発言を行っている。

ただし、2021年夏に集中的に進められた規制が、学習塾業界を中心に、株価の大暴落につながり、民間企業の強い不安を招いてしまったことも事実である。そこで、中国政府は民間企業の発展そのものを抑制する意図は決してないことを改めて強調しなければならなくなつた。9月6日に開催された2021国際デジタルエコノミー博覧会において、副総理大臣の劉鶴は、前述した56789の数字を引用しながら、「中国政府による民営経済発展支持の方針と政策は変わっていない。現在は変わっておらず、将来も変わらない」とアピールした。その後、2021年末の中央経済工作では、共同富裕に言及する際に、経済成長のパイを先に大きくしてから、パイの分配を考えるべきであることが強調され、一定の政策転換がみられた。

民間企業を対象とする規制強化は、2020年に打ち出された双循環戦略の遂行という観点から理解することも重要である。双循環戦略では、「国内大循環を主体としつつ、国内と国際の双循環が相互に促進する新しい成長パターンの構築を加速するべきだ」とする方針が決定した。同戦略のポイントは2つある（丁2021）。1つ目は、海外とりわけアメリカの技術に依存しない独自技術を開発することである。高い技術力を有するモノづくり企業を育てるためには、資本の論理に沿って利益を追求する民間企業にもっぱら任せていっては限界があり、資本をある程度規制しながら、正しい方向に導くことが望ましいと中国政府は考えているのである。双循環戦略のもう1つのポイントは、それまでの海外市場に依存する経済発展戦略を見直し、中国市場を中心とする新たなタイプのグローバリゼーションを推進することである。これを実現するためには、内需の拡大と消費の高度化が前提条件になっていて、やはり民間企業規制を通じて、健全な中間層を創出し、維持していくことが必要不可欠なのである。

5. 資本の秩序ある発展への誘導：製造業振興

2021年末の中央工作会议では、民間企業規制が引き続き重要テーマになった。「資本への効果ある監視を強化し、資本の野蛮な成長を防止するべきだ」と改めて強調された。その一方で、新しい方針も示された。「資本の生産要素としての積極的な役割を果たすべきだ」、「資本の規範に基づく健康な発展を支持し、誘導するべきだ」、「動搖せず非公有制経済の発展を奨励、支持し、誘導するべきだ」とする文言が盛り込まれた。つまり、中国政府は、「資本の無秩序な拡張」を抑制する一方、「資本の秩序ある発展」も支持するべきだと明確に宣言するようになったのである。

資本の秩序ある発展を支援する具体策として、民間企業の投資を奨励する分野は、多岐にわたっているが、なかでも製造業は最重点領域として、注目を集めている。一時期、中国においては先進国の経験を念頭に、サービス業の発展を優先させ、サービス業の比重を高めるべきだとする考え方が支配的だった。しかし、近年、この状況は変わりつつある。2021年3月に開催された全人代の政府工作報告において、製造業の比重の安定的な推移を維持するべきだ、とする意見が明確に示された。米中対立という大きな背景のなかで、製造業は最も望ましい投資分野として、政府から大きな期待を寄せられるようになった。

米中対立は、2つの意味において中国政府に製造業の重要性を強く認識させた。まず、アメリカの脱工業化の教訓を目の当たりにして、中国の政策担当者は安定的な雇用の創出と中間層の維持には、健全な製造業部門が必要不可欠であることが思い知らされた。次に、アメリカと比較して、フルセットで発達した製造業部門を抱えていることが米中対立における中国側の最大の強みになりうることも次第に認識された。巨大なモノづくり現場の存在は、アメリカはじめ世界中のイノベーション成果の商業化に必要不可欠なだけでなく、健全な製造業はいざという時に、自給自足な体制の構築にも寄与すると、中国政府は考えるようになったのである。

中国政府は製造業の振興を図るべく、多種多様な政策措置を打ち出しているが、ここでは民間企業の投資誘導という文脈で、主に、①ハードコア技術の自主開発、②中小企業育成、という2つの代表的な領域に焦点を当てたい。

製造業において民間企業の投資を最も奨励したい重点領域は、なんといっても「ハードコア」技術の研究開発である。デジタルプラットフォーマの活躍にみられるように、中国の民間企業はこれまで、ビジネスモデルのイノベーションを中心に展開してきた。その一方で、コア技術やキーコンポーネントの開発は主に先進国、とりわけアメリカに依存してきた。ところが、激しい米中対立を受けて、これら技術や部品の供給はいつ断ち切られてもおかしくない状況に陥った。そこで、中国政府は民間企業に、経営資源をコア技術の独自開発につぎ込むよう、さまざまな奨励策を打ち出すようになった。一例だけ紹介すると、2021年4月16日、中国証券監督管理委員会は『科創属性評価指引（科学技術活動の評価に関するガイドライン）』を改訂した。これと同時に、中国版NASDAQである「科創板」を抱える上海証券取引所も『科創板企業発行上場申報及び推薦暫行規定』を発表した。これらの新しい規定に基づき、科創板においてはネガティブリスト制度という画期的な新制度が導入された。この制度の下で、フィンテック、及びビジネスモデルのイノベーション

を中心に展開する企業の科創板での上場は完全に禁止された。その代わり、半導体などハイドコア技術の開発に取り組む企業の資金調達がしやすいように、一層の支援が与えられることになった。

製造業の振興を図り、民間企業の投資を奨励するもう1つの重点領域は、「専精特新」と呼ばれるモノづくり中小企業の育成である。中国語で専は専門化、精は精度、特は特色、そして新は革新性を指している。中国政府の念頭にあるのは、「隠れたチャンピオン論」で取り上げられたドイツや「サポーティングインダストリー論」や「基盤技術論」などで取り上げられた日本のモノづくり中小企業である。これらの企業は、経営規模が小さいながら、独自技術を抱えており、ニッチ市場において、世界範囲で高い市場占有率を有している。

「専精特新」企業の育成策は、第十二次五か年計画以降、数多くの政策文書で言及があつたが、2021年7月30日の政治局会議において、「専精特新」企業を育成するべきだとする方針が改めて示され、支援が本格化した。9月2日には、「専精特新」企業の育成を目的に、北京証券取引所の創設が発表された。なお、中国の工業信息部は、これまで3回にわたり「専精特新」中小企業のリストを公表してきたが、第3回目の2,930社についてみると、6割の企業は、基盤技術に関する領域、7割の企業は、経営年数が10年以上、8割の企業は所在する省で市場シェアトップ、9割の企業は、製造業企業であることが分かった。

「専精特新」企業が重要視される背景には、主に2つの理由が考えられる。まず、アメリカからの輸出管理の対象となるいわゆる「首を絞める」技術の多くは、基礎理論の問題というよりも、加工技術や関連する技能形成の問題であることが次第に判明した。これを解決するには、基盤技術を担う中小企業を育成し、すそ野産業の強化を図らなければならぬ。次に、ものづくり中小企業の育成は、中間層創出の重要な手段でもある。アメリカでホワイトカラーが中間層の主流であるのに対して、健全な製造業部門を抱える日本とドイツにおいては、中小企業経営者が「旧中間層」として、常に中間層の重要な構成要素であり続けた。

6. おわりに

本章では、資本の無秩序な拡張の防止という枠組みにおいて、2020年後半以降の中国における一連の厳しい民間企業規制の措置を具体的に検討した。最後に、これらの措置を総

合的に評価してみよう。

まず、中国政府が取り組んできたのは、いずれも民間企業、ひいては中国経済が抱える重要課題であることを指摘しておきたい。巨大プラットフォーマによる独占問題は、世界各国の独禁法当局が躍起になって解決しようとする優先課題だし、青少年の教育問題のような社会的責任が重い分野も、やはり規制をかけてしかるべきである。さらに、金融リスクの回避も中国経済の健全な発展を図るうえで重要である。

長期的にみれば、民間企業規制に関連する諸措置は、共同富裕の実現と双循環戦略の遂行に寄与するだろう。しかし、短期間に実施された一連の措置が各業界に大打撃を与えてしまったことは紛れもない事実である。現に、2021年を通して、アメリカと香港で上場した中国銘柄の時価総額は、民間企業規制のしわ寄せを受けて、7,600億ドルも大暴落した¹³。

長期的な政策目標の実現に、痛みを伴うことはやむを得ないかもしれないが、どのようにすれば、政策の衝撃を最小限に抑えることが可能なのであろうか。現段階で、中国政府はこれを関係省庁間の調整不足の問題として片付けており、対策に乗り出している。2022年3月16日、劉鶴副総理は国務院金融稳定発展委員会において、各省庁が株価や金融市场のその他活動に重大な影響を及ぼす新政策を発表する際に、必ず同委員会の許可を得なければならないと発言した。さらに、資本市場に対して重大な影響を及ぼす政策の制定は、必ず金融管理当局と調整のうえ、政策への期待の安定性と一致性を保つべきだ、とする意見を明確に示した。

ただ、国際比較の視点からみると、今回の規制措置がもたらした衝撃は、業界団体の欠如という中国が抱える構造的な問題とも関係しているかもしれない。周知のように、日本のような業界団体が発達している社会では、業界団体自体がまず企業の行動を規制する強力な機能をもっている。また、規制当局と企業の間で意見交換や政策調整を進めるうえでも、業界団体は重要な仲介役を務めている。しかし、残念ながら中国は、業界団体が十分に育ち、企業と政府の間でスムーズなコミュニケーションがとれる状況にはいまだ至っていない。今回のような事態は、まさにこうした社会中間組織が欠如した状況のなかで発生してしまったといえる。

最後に、中国が進めてきた民間企業規制の日本企業への影響について検討しながら、本章を終わりにしたい。

¹³ m.gelonghui.com/p/503548、2022年3月31日アクセス。

総じてみると、資本の無秩序な拡張の防止は、中国経済全体の投資環境の向上につながり、日系企業をはじめとする外資系企業の中国ビジネスにポジティブに働くものと思われる。独占的地位にあるプラットフォーマへの規制は、ユーザーの立場にある日本企業にとって有利であることは明白である。民間企業に社会的責任をより意識しながら行動してもらうことも、これまで社会的責任に優先的に取り組む外資系企業にとり、より公平な競争環境の構築を意味している。さらに、不動産企業への融資規制による金融リスクの回避が中国経済全体の安定化につながることは論を待たない。

しかし、その一方でプラットフォーマ規制の一環として、データセキュリティに関連する厳しい法律が整備されたことは、間違いなく日本企業の中国ビジネスに大きな課題を突き付けている。データの海外持ち出し規制や、関連する法律の域外適用は、いずれも越境ビジネス、とりわけデジタル技術を駆使したビジネスのハードルを大幅に高めてしまうからである。こうした状況のなか、中国に進出する日系企業としては、In China for China、即ち地産地消の経営戦略をより一層、徹底するよりほか選択肢はないだろう。

参考文献一覧

日本語

丁可 2021 「中国の双循環戦略：分断される世界への対応」川島真編『新型コロナウイルスと中国』 経団連 21世紀政策研究所

中国語

恒大研究院 2019 『中国民営経済報告 2019』 (http://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP201910161368844678_1.pdf、2022年3月31日アクセス)

美団 2020 『2020年上半年騎手就業報告』 (<http://www.d-long.com/eWebEditor/uploadfile/2020080116534843821408.pdf>、2022年3月31日アクセス)

全国工商連経済部 『中国民間企業 500 強調研分析報告』 2017、2021年版

翁翕 2021 「平台経済反壟斷、亟需解決哪些根本性問題」 (www.yicai.com/news/101271975.htm、2022年3月31日アクセス)

習近平 2018 「堅決破除限制教育事業発展の体制機制障害」『習近平談治国理政（第三巻）』 外文出版社

中国網絡空間研究院編 2021 『中国互聯網発展報告 2020』

(2022年4月21日脱稿)

第4章 Rule of Law と依法治国のあいだ —中国法の予見可能性から考える—

山梨大学大学院准教授

石塚　迅

1. はじめに

少し前に、中国の上海で事業を営む、ある会社の代表者から相談を受けた。中国でこのまま事業を続けていくことができるのか、会社およびその代表者がいつか中国当局から指導を受け場合によっては拘束されてしまう可能性があるのではないか、というものである。この懸念は、中国の政治と法、およびその連関をどう理解するか、中国が現在推し進める「法治」をどうみるかという根源的な問題に関わっているように思う。

そもそも、中国は法治国家といえるのか、という問い合わせがある。現代中国では、1950年代後半に「人治・法治論争」があり、文化大革命期の法的無秩序の状態は「無法無天」と呼ばれた。1978年12月の中国共产党第11期3中全会で路線転換が行われ「改革開放」政策が開始されたが、その当初は「法制」という語が用いられた。幾次の論争を経て、「法治」という語が中国共产党の公的文書で正面から使われ始めたのが1997年（9月、中国共产党第15回全国代表大会の江澤民による活動報告）であり、憲法に明記されたのが1999年（3月、憲法部分改正）である。新設された憲法第5条第1項では、「中華人民共和国は、法律に基づいて国を治めること（依法治国）を実行し、社会主義法治国家を建設する」と規定されている。「法制」と「法治」、中国語の発音は同じでいずれもfazhiなのだが、刀でぶった斬る、すなわち法をもっぱら支配の道具とみなす、りつとう（刀）の法「制」から、水平、すなわち公平こそ法の目的であると考える、さんずい（水）の法「治」への転換が、20年かけてようやくなされた、と当時中国の法学者が感慨深く語っていたことが思い出される。中国が法治国家といえるのかという問い合わせに答えるためには、「法治」を定義しなければならないが、もとより、「法治」は多義的な語であり、それを使用する文脈によってその意味も異なってくる¹。現代中国（中華人民共和国）では、主に、統治の方法（何によって統治するのか）の場面で「法治」が議論されてきた。

¹ 高見澤磨「近現代中国法研究方法試論—中国における「法治」の観点から—」（アジア法学会編『アジア法研究の新たな地平』（成文堂）2006年、129～132頁）。

日本の企業経営者にとって、法治であるかどうかのメルクマールは何が基準となるのだろうか。やはり答えは一様ではないだろうが、一つは、安心して経済活動を行えるか、そのために法が整備されそれが機能しているか、なのではないかと思う。言い換えれば、法に安定性があるか、予見可能性があるか、である。

私法が適用される私企業間では、一定のルールの下で自由に経済活動・企業取引が行えるか、すなわち、私的自治（契約の自由）の十分な保障、取引の安全の確保が要請される。また、公法が適用される公権力と私企業の間では、行政による企業経済活動への不当な介入がないかが問われる。行政行為の規範化・透明性、行政権の濫用の制御、行政救済の途の確保等が要請される。

近年、中国法の域外適用について日本を含む国内外で懸念が高まっていることは周知のことおりである。法制度と法的論点の具体的な検討は本論で行うが、確認しておきたいことは、中国に限らず、諸外国にも同様の法規定が存在することである。中国法の域外適用に対する日本を含む諸外国の危惧は、結局のところ、中国法の不安定性・不透明性、恣意的な適用可能性に収斂するのではないか、と筆者は考えている。

経団連 21 世紀政策研究所では、すでにいくつか「法治」をテーマとした研究成果が公表されていることは承知しているが、本稿では、私法分野で『民法典』を、公法分野で「法律に基づく行政（依法行政）」をそれぞれ取りあげ、中国法の予見可能性という問題から中国の「法治」について考察を進めたい²。

2. 民法典の制定

（1）民法典編纂の曲折

2020 年 5 月、中国政府・共産党および法学界の悲願であった『民法典』が採択・公布された（施行は 2021 年 1 月）。「総則」、「物権」、「契約」、「人格権」、「婚姻家庭」、「相続」、「権利侵害」の全 7 編、1,260 カ条から構成される。日本の『民法』は、全 5 編、1,050 カ条なので、条文数だけを単純に比較すれば日本民法よりも多く、また、その内容も欧米諸

² 中国法を公法と私法という二つの側面から分析する手法は筆者の独創によるものではない。現代中国における私法の消滅と復活、公法と私法の不分・分離等については、多くの論者によってこれまで研究が深められてきた。最近では、小口彦太氏が、現代中国における私法領域と公法領域の鮮明なコントラストを現代中国法の特質として指摘している（小口彦太『中国法—「依法治国」の公法と私法—』（集英社新書）2020 年）。筆者は、この公法私法二分論についてまったく疑問なしとはしないが、それでも小口氏の研究から多くの示唆を得ている。小口彦太・前掲書に対する筆者の書評として、『中国研究月報』2021 年 12 月号（第 886 号）35~38 頁を参照。

国の民法と遜色ないほど先進的なものである。国際社会におけるインパクトは、同時期にスピード制定された『香港国家安全維持法』があまりにも強烈で、『民法典』はその影に隠れてしまった観があるが、現代中国法の歴史からみれば、『民法典』の制定は間違いなく画期的な意味をもっている。

近現代中国における民法典編纂の道は糺余曲折であった。

アヘン戦争敗北に始まる半植民地化の過程の中で、直接的には不平等条約の改正のため、さらには国家・民族の生存、強國の建設（救亡圖存）のために、西欧近代法を参照した法整備は、中国にとって形式的にも実質的にも大きな意味をもっていた。1911年には『大清明律草案』が編纂され、1929年から1930年にかけて『中華民国民法典』が編ごとに順次公布された。これら作業については、日本人法学者も協力している。ところが、中国共産党は、中華人民共和国建国直前の1949年2月に、中華民国法の一切の廃棄を宣言し（『国民党の六法全書を廃棄し解放区の司法原則を確定することに関する指示』）、西欧近代民法と決別する姿勢を明確にした。

中華人民共和国成立以降、民法典編纂は五回にわたって展開されている³。第一次（1954年～1956年）、第二次（1962年～1964年）、第三次（1980年～1982年）、第四次（1998年～2002年）の編纂作業では最終的な制定・公布にまでは到らなかった。第五次編纂作業（2014年～2020年）でようやく制定・公布にこぎつけたのである。これら編纂作業がその時々の国内外の政治・経済状況に大きく翻弄されたことはいうまでもない。

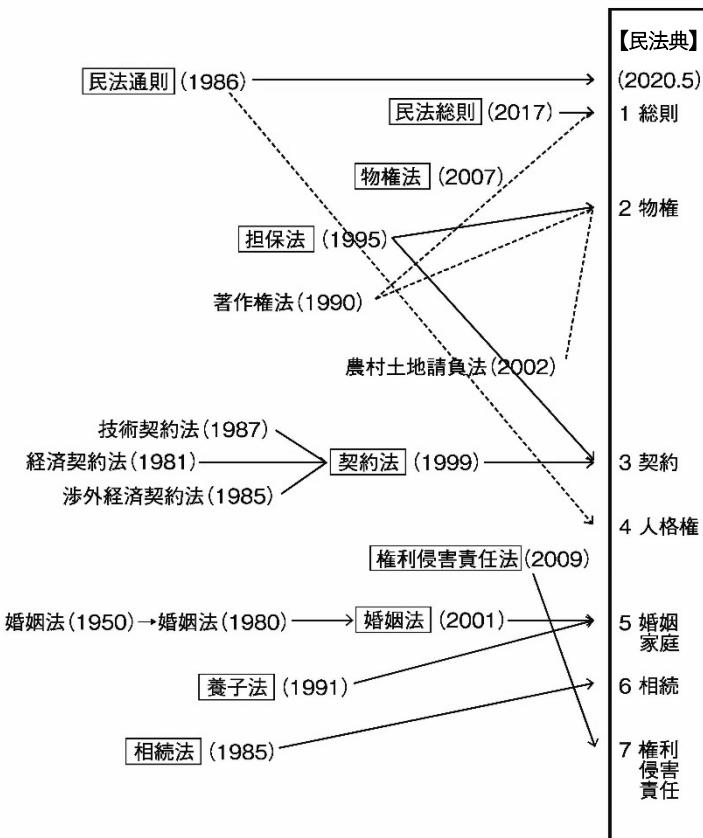
建国当初は、ロシア（ソ連）民法典・民法学の移植が目指されたが、1960年代には中ソ対立の下でそれとも断絶し独自の民法典編纂が試みられた。「改革開放」の初期にはロシア・東欧諸国の民法の移植が再び図られた。1964年7月の民法典草案が最も資本主義民法から遠いものであると評価しうる。同草案では、権利、義務、物権、法律行為、契約、自然人、法人等の概念が排除され、代わって、予算、税収、決済、物資配分といった資本主義民法にはない規定が設けられていた。

西欧式民法の導入へと明確に舵を切るのは、1990年代に入ってからである。欧米だけではなく、日本、さらにはかつて一度は廃棄した中華民国（台湾）の民法も参照された。民事単行法の制定を先行させ民法典編纂の条件が整った後に民法典を作るという方針は、すでに第三次ないし第四次民法典編纂の時期に示されていたが、この方針に基づき、『民法通

³ 民法典の編纂については、王晨「民事財産法」（高見澤磨・鈴木賢編『要説中国法』（東京大学出版会）2017年、123～150頁）を参照。

則』、『担保法』、『契約法』、『物権法』が陸續と制定されていった。民事単行法の変遷、およびそれらと『民法典』の編成との関係については、図表 4-1 を参照いただきたい。編成方式および内容については、ヨーロッパ大陸民法、とりわけドイツ民法の影響が色濃いといわれている。

図表 4-1 民事法の変遷



※ [法] は、民法典制定とともに廃止された法律。

(出所) 筆者作成

(2) 社会主義と民法

中華人民共和国において『民法典』がなかなか制定されなかったのは、ひとえに伝統的社会主义と近代民法（とりわけ、財産法・契約法）との相性の悪さにあった。計画経済、私有財産制の否定を柱とする社会主义体制の下で、個人の自由な契約はそもそも想定できないのである。上で紹介したような公法的色彩の濃い民法典草案はそのことを象徴している。ところが、1970 年代後半以降、市場経済を推進するにあたり、中国は、社会主义体制

と資本主義民法との接合という課題に向き合わざるをえなくなった。政治的には、「社会主義初級段階」や「社会主義市場経済」といった新しい概念が提示され、それらは後に『憲法』にも書き加えられた。しかしながら、法実践のレベルにおいては、両者の接合は困難を極め、矛盾が様々な形で噴出し、法学界を中心に激しい論争が展開されたのである。いくつか例を紹介したい。

第一に、中国では、「改革開放」の初期に、「民法・経済法論争」なるものが展開されている⁴。民法と経済法それぞれの規律対象はどこまでか、社会主義社会において企業間取引に民法の出る幕はあるのか、という論争である。当初は、社会主義社会の企業間関係は、国家と企業、企業相互間の双方を包摂する特殊な性質を有するから伝統的な民法の規律にはなじまないとする立場が優勢だったが、1984年の中国共産党第12期3中全会における「計画的商品経済」論の提起を受け1986年に『民法通則』が制定されることで流れが大きく変わる。『民法通則』は、私人間の財産関係（契約）を明確にその調整対象とした。さらに、1990年代には『会社法』も制定され、経済法は従来の企業間取引全体を規律する包括的なものから、資本主義国でイメージされるような『独占禁止法』、『不正競争防止法』のような経済法へと概念の再構成を余儀なくされていった。

第二に、「契約」についてである。社会主義社会では、従来、契約とは、社会主義的公有制の組織間で国家計画の実現を目的として締結される契約を意味していた。これは「経済契約」と呼ばれ、民事契約とは区別されるものであった。この点についても、1993年の『経済契約法』の改正で、計画に関する規定のほとんどは削除され、さらに、わずかに残っていた工商行政管理部門による契約に対する管理権限についても『民法典』では姿を消した。ただし、『民法典』では、契約の「自由」ではなく「自願」という語が用いられている点（第5条）が興味深いところである。「契約の自由」に対してなお残る警戒感をみてとれる⁵。

第三に、物権、とりわけ所有権についてである。私的所有権は社会主義的公有制と鋭い緊張関係に立つため、『物権法』は民事単行法の中でも制定が遅れることとなった。一足先に2004年3月の憲法部分改正で公民の私有財産権の保障が憲法に書き加えられた（第13条）。当時、同時並行で『物権法』の起草も進んでいた。その草案（意見募集稿）が2005年に公表されたところ、ある法学者が「物権法草案は憲法違反である」とする書簡を全国

⁴ 「民法・経済法論争」については、鈴木賢「中国における民法・経済法論争の展開とその意義」『北大法学論集』第39巻第4号（1989年2月）175～284頁が詳しい。

⁵ 契約法をめぐる法的論点については、王晨「中国における契約法典の立法」『比較法学』第30巻第2号、148～168頁を参照。

人民代表大会常務委員会に送付し、インターネット上に公開した。公開書簡は、物権法草案について、それは「社会主義の公共財産は神聖不可侵である」（憲法第12条第1項）という憲法の原則を廃除しようとするものであり、よりいっそう私有化プロセスの加速と貧富の格差の拡大をもたらし、共産党政権の物質的基礎を破壊するにちがいない、と指弾した。この後、「物権法違憲論争」と呼ばれる激しい論争が展開され全国人民代表大会での審議が一年間ストップした⁶。結局、『物権法』は、三種類の所有権（国家所有、集団所有、私的所有）の平等な保護を規定し、これが『民法典』に引き継がれることとなった（第207条）。

このように、民法を代表とする私法の分野において、社会主義的・計画経済的な要素はかなりの程度薄まりつつある。その結果、法の予見可能性はかなり高まったといってよいであろう。裁判官、弁護士の資質向上ともあいまって、民事・商事の紛争はそれが政治問題化されしなければ、『民法典』や『会社法』によって普通に処理されることになる。裁判例（案例）も精緻なものとなり、それらは先例拘束性こそないものの、類似の紛争の処理にあたり参考の対象とされる⁷。それゆえ、この分野では、昨今の「中国の統治強化⁸」について、過度に悲観的である必要はないと思う。もちろん、中国の民商法は、個別的な概念、理論や制度をめぐって、日本のそれと異なるところもあるため、日本企業にとってそれらに対する入念な学習・分析は不可欠である。

3. 法律に基づく行政（依法行政）

（1）行政法の整備

次に、「法律に基づく行政（依法行政）」について考えてみたい。

2014年10月に出された「中共中央の法律に基づく国家統治を全面的に推進することに関する若干の重大問題についての決定」に象徴されるように、習近平政権は「法治」の推

⁶ 「物権法違憲論争」の背景、内容、および論争が意味することについては、但見亮「物権法草案違憲論争の諸相」『中国研究月報』2007年11月号（第717号）3～22頁を参照。

⁷ 2000年に入って以降、各地の人民法院や人民検察院、およびその研究室といった公的な機関（官方）、さらに、法学の研究者や研究グループといった「民間」から、『案例集』、『案例選』が数多く刊行されており、実務、研究、教育、受験の用に供されている。人民法院のHPもその内容が充実してきており（「中国法院網」(<https://www.chinacourt.org/index.shtml>)）、その中の「中国裁判文書網」(<https://wenshu.court.gov.cn/>)では多数の案例が公開されている（ただし、検索には携帯電話番号とパスワードの登録が必要である）。なお、こうした「官方」による案例の公開はもちろん選択的なものである点に注意が必要である。

⁸ 2021年12月2日に開催された経団連21世紀政策研究所中国セミナーのテーマである。セミナーの記録については、『中国セミナー：中国の統治強化がビジネスに及ぼす影響』（21世紀政策研究所新書95）2022年（<http://www.21ppi.org/pocket/pdf/95.pdf>）を参照。

進に強いこだわりをみせている⁹。2021年1月に中共中央は「法治中国建設企劃（2020—2025年）」を発表し、続いて、同年8月に中共中央と国務院は「法治政府建設実施綱要（2021—2025年）」を発表した。しばしば、習近平政権の「法治」は、法を統治の道具として利用しているにすぎないと指摘される。大筋でいえば、それはそのとおりなのだが、本稿のテーマである中国法の予見可能性との関連から、よりていねいな考察が必要であろう。

これら「法治」推進文書の多くは、それなりにもっともらしいことも書いてあり、とりわけ「法律に基づく行政」を「法治」推進の中心課題として掲げている。この「法律に基づく行政」は、習近平政権になって頻繁に登場するようになった語というわけではない。上述したように、1999年3月の憲法部分改正で、「中華人民共和国は、法律に基づいて国を治めること（依法治国）を実行し、社会主义法治国家を建設する」という条項が新設されたが、その直後の11月に「法律に基づく行政を全面的に推進することに関する決定」が、2004年3月に「法律に基づく行政を全面的に推進する実施綱要」がそれぞれ国務院から発出されており、「法律に基づく行政」が一貫して「法治」のテーマの一つであり続けたことがうかがえる。

中国政府・共産党がいう「法律に基づく行政」は、行政の規範化・透明化・効率化、違法行為の追及等をその内容とする。法でいえば行政法の分野にあたるが、ここにおいても、この二、三十年、一定の進展をみてとることができる。

一つは、行政救済の整備である。1989年4月に『行政訴訟法』が制定された。公権力も間違えることがあるということを前提として、「民が官を訴える」ことを可能にした同法の制定は画期的な意味をもっていた。一時期、行政訴訟における原告勝訴率は30%を超えていたともいわれる。その後、『国家賠償法』（1994年5月）、『行政不服審査法』（1999年4月）も制定されている。

もう一つは、行政手続の改善である。中国では、長い間、公法と私法、刑事と民事と行政を問わず、手続的価値が軽視され続けてきた。そのことによってもたらされる様々な弊害については、中国政府・共産党も認識しており、「法治」推進の号令と前後して、行政手続の分野でも1996年代後半から法整備が進んだ。『行政処罰法』（1996年3月）、『行政許可法』（2003年8月）、『政府情報公開条例』（2007年1月）等が制定されていった。行政

⁹ 習近平政権の「法治」推進の狙いについては、小嶋華津子「講演1：習近平政権の「法治」」（『シンポジウム：中国共産党100年と習近平体制』（21世紀政策研究所新書93）2021年、7~23頁）（<http://www.21ppi.org/pocket/pdf/93.pdf>）。石塚迅「中国式“法治”的到達点」『聯合早報』2018年4月30日は、2018年3月の憲法部分改正との関連で習近平政権の「法治」推進について論及している。

処罰や許認可といった行政権の行使について手続の明確化を図り、恣意的な権限行使によって生じうる公務員の腐敗汚職、市民・企業の権利利益への侵害を抑止しようとしたのである。最近の事例についていえば、COVID-19 の感染流行に対してとった武漢都市封鎖（2020 年 1 月～4 月）も、超法規的な措置ではなく、（強権的ではあるが）『突発事件対応法』や『伝染病防治法』といった行政諸法を根拠にしてなされた。また、法律法規の紊乱の是正を目的に、法の範囲、制定主体、制定手続等について規定した『立法法』が、2000 年 3 月に制定されている。

こうした行政法の整備の背景には外圧があったことも確認しておきたい。WTO 加盟（2001 年 12 月）にあたっては、行政の説明責任に関する法制度構築が強く要請されたし、2003 年の SARS 祸では、それへの対応をめぐり行政の隠蔽体質が国内外から強く批判された。

（2）なお残る課題

もちろん、行政法の整備と「法律に基づく行政」の実現はイコールではない。どのような内容の法なのか、それらの法はどのように適用されているのか、それらの法は有効に機能しているのか等が問われなければならない。「法律に基づく行政」に焦点を絞ったとしても、なおいくつかの深刻な問題が残っており、企業が自由に経済活動を進めるにあたっての障害となっている。

まず、行政がほぼ無制限に立法権を有していることである。中国では、国務院が行政法規を、国務院各部等が国務院部門規章を、省、自治区、直轄市、および区を設けている市の人民政府が地方政府規章を制定する権限をそれぞれ有している（『立法法』参照）。これら行政法規と、全国人民代表大会およびその常務委員会が制定する法律（狭義の法律）、地方各クラス人民代表大会が制定する地方法規は、それぞれ相互にヒエラルキーの上位下位の関係に立ち、下位法は上位法に反してはならない。しかしながら、日本と大きく異なるのは、行政機関が行政法規を制定するにあたり、法律（狭義の法律）の委任・授権を必ずしも必要としないことである¹⁰。これでは、「行政立法に基づく行政」となってしまう。「無法行政」よりはいくぶんましかもしれないが、行政権の濫用の制御としては不十分である。

次に、行政機関が「規範的文書」を濫発していることである。「規範的文書」とは、政府

¹⁰ 上拂耕生「中国の行政立法と「依法行政」（法による行政）原則—行政立法の特質と法治主義との矛盾、問題—」『アドミニストレーション』第 11 卷第 1・2 合併号（2004 年 12 月）16～25 頁。

規章以外で、行政機関および法律・法規により授権された組織が制定した、公民、法人およびその他の組織の権利・義務に関わり、一定の期間内において反復して適用され、普遍的な拘束力を具える行政公文書を指す¹¹。「〇〇についての通知」とか「回答」とか「意見」といった形式をとることが多い。こうした「規範的文書」は、その定義からもみてとれるように広義の法の一角を形成する。しかしながら、法律、行政法規、地方法規が『立法法』によって規律されるのに対して、「規範的文書」を規律する法律法規は全国統一的なレベルでは存在しない。その結果、しばしば「規範的文書」が法の抜け穴として利用される。

さらに、各行政法の規律密度が総じて低く、行政の裁量権がきわめて広範であることがある。行政裁量権の濫用・逸脱の問題は、世界各国でみられるが、中国では、特にこれが顕著である。

「法律に基づく行政」の実現は 20 年以上言われ続けてはいるのだが、とりわけ、「規範的文書」の濫発の問題と広範すぎる行政裁量権の問題はなかなか改善できていない。中国行政法学界を中心に、全国統一的な『行政手続法』の制定が叫ばれ、すでにいくつかの学者建議稿も公表されているが、それが実を結ぶには至っていない。この問題については、あるいは改善する気がないのかもしれないし、後で触れる「中国共産党の指導」との関連でそもそも改善できないのかもしれない。「行政のデジタル化」とか、時代に即した変化はあるものの、基本的には同じところからほとんど動けていない感じがする。

「中国の統治強化」について、過度に楽観的であってはならない。

4. 中国法の域外適用

上述したような公法分野の予見可能性の低さが、中国法の域外適用に対する諸外国の不安をかき立てている。

中国法の域外適用は厳密には二つのフェーズに分けることができる。

一つは、文字どおりの中国法の域外適用である。『独占禁止法（反独占法）』（2007 年 8 月）や『輸出管理法』（2020 年 10 月）といった経済法の分野、さらには、『香港国家安全維持法』（2020 年 6 月）、『個人情報保護法』（2021 年 8 月）等に関連の規定がある。

もう一つは、外国法の「不当な」中国適用に対する対抗である。2021 年 1 月に商務部は『外国の法律および措置の不当な域外適用を阻止する規則』を公布し、6 月に全国人民代表

¹¹ 『湖南省行政手続規定』（2008 年 4 月）第 45 条で示されている定義である。

大会常務委員会は同規則を『反外国制裁法』として立法化した。

法の域外適用は、公権力の関与・発動を必要とするため、多くの場合、それは行政法や刑法といった公法の分野で現れる。経済法の捉え方をめぐっては諸説あるが、やはり公法そのものあるいは公法的色彩が濃い法分野であると考えて差し支えないだろう。

法の域外適用は中国特有の制度ではないこと、また、最近になって初めて出現した論点ではないことを再度指摘しておきたい。例えば、1997年3月に全面改正された『刑法』（1979年7月）では、第6条で属地主義を規定し、その例外として、外国人が中国領域外において中国の国家または公民に対して罪を犯した場合に一定の条件の下で同法を適用しようとするが（第8条：保護主義）、日本の刑法も同様の法規定を有している。次いで、『独占禁止法』は、いくつかの行政法規に分散していた域外適用の規定をまとめ、「中華人民共和国領域内の経済活動における独占行為について、本法を適用する。中華人民共和国領域外での独占行為で、領域内の市場の競争に対して排除・制限する影響をもたらすものについて、本法を適用する」という規定を設けた（第2条）。同条第2文が域外適用を示しているが、やはりこれも中国特有の規定というわけではなく、多くの国が類似の法規定（制定法または判例法）を有している¹²。経済活動のグローバル化の進展により、厳格に「属地主義」を適用するのでは、独占禁止法や不正競争防止法といった競争法による効果的な規制が必ずしも実現できないと考えられるようになったからである。「属地主義」を拡張した「効果理論」という考え方には、すでに、アメリカやEU諸国で広く受け入れられている¹³。

それでは、中国法の域外適用については何が問題なのか。中国法の域外適用は諸外国と比べてどこが異質なのか。

近年すなわち習近平政権になってからの傾向として指摘できるのは、法の域外適用が、國家の安全の維持と強く関連づけられてきていることであろう。象徴的な例が、『輸出管理法』である。同法第44条は、中華人民共和国領域外の組織および個人が、本法の関連の輸出管制規定に違反し、中華人民共和国の国家の安全と利益に危害を及ぼし、拡散防止等の国際義務の履行を妨害した場合には、法律に基づき処理しその法的責任を追及する」と、第48条は「いかなる国家または地域が輸出管制措置を濫用して、中華人民共和国の国

¹² 中国の『独占禁止法』およびその域外適用については、王志安「中国の独禁法における域外適用—その導入背景と制度構造の解析—」『駒澤法学』第12巻第3・4号（2013年3月）119～172頁が詳しい。

¹³ 「第14章参考：競争法の過度な域外適用について」（経済産業省通商政策局編『2013年版不公正貿易報告書』479～503頁）（https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/fukosei_boeki/pdf/2013_02_14_1.pdf）。

家の安全と利益に危害を及ぼす場合には、中華人民共和国は、実際の状況に基づき、当該国家または地域に対等に措置を講じることができる」と規定している。

この新しい傾向に、上で述べたような行政法の未解消の問題群が重なりあってくる。例えば、商務部の『外国の法律および措置の不当な域外適用を阻止する規則』の法形式は、「法律に基づく行政」という点で疑問符がつく国務院部門規章である。『反外国制裁法』は、第3条第2項で「外国国家が、国際法と国際関係の基本準則に違反し、各種の口実またはその本国の法律に依拠して我が国に対して抑制・抑圧を行い、我が国公民、組織に対して差別的規制措置を講じ、我が国の内政に干渉した場合、我が国は、相応の報復措置をとる権利を有する」と規定し、第5条でその対象を、第6条で具体的な報復措置の内容を定める。報復措置がとられるのは、差別的規制措置が講じられたケースにとどまらない。「外国の国家、組織もしくは個人が実施・協力・支援する、我が国の主権、安全、発展の利益に危害を与える行為」に対しても、同法の関連規定を参照して報復措置を実施することが認められている（第15条）。誰がいかなる基準でいかなる手続きでこれらを判断するのか。報復措置発動の場合の救済措置はどうなるのか。結局のところ、報復措置の発動は、すべては政府さらにいえば中国共産党の全面的な裁量に委ねられているといつても過言ではない¹⁴。

5. Rule of Law と依法治国のあいだ～むすびにかえて

（1）「社会主义市場経済」と「社会主义法治国家」

最後に、再度、現代中国（中華人民共和国）における公法と私法という視角に立ち戻り、中国の「法治」の現在地について若干の評価を試みたい。それと関連して、ここまで言及を控えめにしてきた中国共産党の法分野に対する指導の問題、すなわち党と法の問題についてもあわせ論じることとしたい。

すでに概観してきたように、私法すなわち民商法はすでに先進的なものが整備され、法

¹⁴ CISTEC 事務局「中国の「反外国制裁法」の施行について—外国からの制裁だけでなく「内政干渉」等への対抗も含めた包括的・裁量的制裁法—」『CISTEC journal』No.194（2021年7月）79～92頁。中国経済法の域外適用について、CISTEC 事務局「中国商務部による「外国の法律及び措置の不当な域外適用を阻止する規則（弁法）」の公布施行について」『CISTEC journal』No.192（2021年3月）57～61頁、沈暘・宇賀神崇「「外国の法律及び措置の不当な域外適用の阻止に関する規則」について」『国際商事法務』第49巻第3号（2021年3月）400～403頁、中谷和弘「米国法と中国法の域外適用の板挟みになる日本企業一対応をめぐってー」『国際商事法務』第49巻第4号（2021年4月）455～460頁、鈴木幹太・沈暘「中国の「反外国制裁法」について」『国際商事法務』第49巻第8号（2021年8月）1049～1053頁も参照。

の予見可能性はかつてとは比較にならないぐらいに高まった。一方で、公法すなわち行政法では、法の予見可能性は依然として不透明であり、しばしば公権力の恣意的な介入が指摘される。中国経済法の域外適用に対する諸外国の政府および企業の強い懸念は、公法分野の予見可能性の無さ・低さに帰着するといってよい。

1970 年代後半から始まる「改革開放」政策の中で、市場経済化に適応するために私法（民商法）の整備は急務であった。かかる私法は、必然的に法的安定性、予見可能性をえるものでなければならなかった。これに少し遅れて、法的安定性、予見可能性の向上という要請は、公法（行政法）の分野へと波及していった。その一方で、政治体制においては「中国共産党の指導」を放棄することはできない。民商法から公的な要素を希釈していくことはできても、公法はもともと公権力の組織と運用を規定する法分野である。そこには、執政党である「中国共産党の指導」も深く刻印され、それを拭い去ることは容易ではない。中国共産党が提起し後に憲法に書き入れられた「社会主義市場経済」、およびその政治経済体制の下における「法治」（社会主義法治）は、中国政府・共産党の苦心の産物であり、それは、微妙なバランスの上に成り立っていたのである。

繰り返し強調しておきたいことは、現代中国（中華人民共和国）において公法と私法は並行してきたのではなく、市場経済化の中で公法から私法分野が分離独立してきたということである。かつて中国法が公法一色で私法の生存空間がなかった要因は、もちろん第一義的には社会主義的な経済体制によるものだが、これに加えて伝統中国法も伏流水となっている。紙幅の都合と筆者の能力の限界から、この点については指摘するにとどめたい。

あくまでも公法が主であることに変化はない。「社会主義市場経済」を本稿の問題意識に即していえば、「社会主義（中国共産党の指導）＝公法」が「市場経済＝私法」を画する枠であり、こうした形での「法治」が「法律に基づく国家統治（依法治国）」、「社会主義法治国家」の重要な一側面を構成しているのである。そうはいっても、筆者も含め、国内外の多くの研究者・知識人が、「改革開放」以降の中国の政治・経済・社会状況の変化に着目し、後者（私法）が前者（公法）を超克していく可能性、あるいは、前者が後者の枠を変容させていく可能性について論究・展望してきた。

（2）建前としての「党政分離」

「法律に基づく国家統治（依法治国）」と「社会主義法治国家」は、それが提起された 1997 年の中国共産党第 15 回全国代表大会の時から、「中国共産党の指導」の堅持が前提となつ

ていた。同大会における「江沢民報告」では、「法律に基づいて国を治めるとは、とりもなおさず広範な人民大衆が、党の指導の下で憲法と法律の規定に従い、様々なルートと形式を通じて国家事務を管理…することである」、「法律に基づいて国を治めることは、党が人民を指導して国を統治する基本の方略であ…る」等と述べられている¹⁵。

それでも、市場経済化の推進は至上命題である。「社会主義（中国共産党の指導）＝公法」と「市場経済＝私法」との微妙なバランスを維持し、「法治」の外觀を国内外にアピールするため、「党と政府の分離（党政分離）」が標榜された。党と政府を分離し、政府（行政）の方に法の網を被せその権力行使を規範化すれば、法論理的には「法律に基づく行政」がある程度可能となる。すなわち、中国共産党は依然として無謬の存在であるが、行政の無謬性についてはこれを否定する。行政訴訟制度や国家賠償制度の導入もこうした法論理に基づいていた。

「党政分離」はしょせんは建前にすぎないが、それでも、1990年代から2000年代にかけて、法分野においては、確かに、この建前としての「党政分離」への取り組みがみられたのである。上述の行政諸法の整備もそうであるし、この時期、私法のみならず公法からも政治的イデオロギーの術語が姿を消している。例えば、『刑法』では、1997年の改正で、それまで同法の指導理念とされていた「マルクス・レーニン主義と毛沢東思想」が削除され、「反革命罪」の名称が「国家安全危害罪」へと変更された¹⁶。この時期、「中国共産党の指導」も、その実際の状況はともかく、法文上では、『国防法』（1997年3月）等ごく一部の法律を除き規定されていない。

ところが、習近平政権は、こうした建前としての「党政分離」を放棄する形で、「中国共産党の指導」を再度そして極限にまで強化する方針をとった。「市場経済」を画する枠の再強化である。法における政治的イデオロギーの術語も復活する傾向にある。例えば、2018年3月の憲法部分改正で、第1条第2項に「中国共産党の指導は、中国特色を有する社会主義の最も基本的な特性である」という一文が追加された。現行『1982年憲法』において、「中国共産党の指導」は前文に登場するだけだったのだが、それが本文テキストにも明記されたのである。また、すでに概観した『民法典』も、「中国共産党の指導」と無縁ではない。同法第1条は、「民事主体の合法的な権利利益を保護し、民事関係を調整し、社会と

¹⁵ 江沢民「高舉鄧小平理論偉大旗幟、把建設有中国特色社会主义事業全面推向二十一世紀—在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告—（1997年9月12日）」『求是』1997年第18期。

¹⁶ 石塚迅『中国における言論の自由—その法思想、法理論および法制度—』（明石書店）2004年、145～173頁。

経済の秩序を維持し、中国的特色を有する社会主义の発展の要求に適応し、社会主义核心価値観を高揚させるため、憲法に基づき、本法を制定する」とその立法目的を掲げる。ここでも、習近平政権になって広く喧伝されるようになった「社会主义核心価値観」という語が挿入されている。

「中国共产党の指導」と法治を融合させねばならぬほど、「中国共产党の指導」を強化させねばならぬほど、市場経済にとって不可欠のはずの法の安定性、予見可能性が減損されていく。中国法の域外適用も、また、本稿では考察の対象外とした司法の独立、裁判の実効性の問題も、このような文脈から考えることが重要である。

(2022年4月18日脱稿)

第5章　中国における情報インフラ政策の変遷

公益財団法人日本国際フォーラム研究主幹

伊藤和歌子

1. はじめに

中国経済は 1978 年に改革開放政策に転じて以来、年率平均で二桁に近い高い成長率を実現してきたが、2010 年代半ばになると減速傾向が鮮明となり、2015 年には 6% 台に突入した。その背景には、生産年齢人口が減少基調に転じて労働力が過剰から不足へとシフトしたほか、高成長による最低賃金の大幅上昇で労働コストが急上昇するなどで中国の労働集約型産業の競争力が大きく低下したこと等が考えられる。このまま産業構造の高度化を図らず、生産性を向上させなければ経済成長の低下リスクに歯止めがかけられないとの危機感から、イノベーションけん引型の成長方式への転換が図られた。そこで登場したのが「自主創新（中国独自のイノベーション）」というスローガンであった。

①原始創新（ゼロからのイノベーション）、②集成創新（イノベーションの集積）、③引進消化吸收再創新（外国の技術を消化・吸収して再創造する）の 3 要素からなるこのスローガンは、第 11 次五ヵ年計画（2006-2020 年）においても、科学技術力向上のための戦略や、産業構造の転換を図るための諸政策の中心に据えられた。2010 年にはイノベーション能力の向上を推進する新たな産業振興策として、①省エネ・環境保護、②次世代情報技術、③バイオ、④ハイエンド設備製造、⑤新エネルギー、⑥新素材、⑦新エネルギー自動車を戦略的新興産業に指定し、産業振興の重点を既存産業から新産業へとシフトさせることで産業の高度化を目指した。2014 年半ばに中国経済の運営方針として「新常态（ニューノーマル）」というキーワードが登場し、高速成長から中高速成長への転換、成長率の重視から成長の質・効率重視へのシフトが一層鮮明となり、科学技術イノベーションは生産力と国力を向上させるための中核的な戦略に位置付けられるようになった。

第 13 次五ヵ年計画（2016-2020 年）では、5 つの発展理念が掲げられたが、その筆頭は「イノベーション」であった。2016 年には、イノベーションに特化した初めての中長期戦略として「国家イノベーション駆動型発展戦略綱要」が発表され、2030 年までの中国の科学技術イノベーション戦略が示された。引き続き第 14 次五ヵ年計画（2021-2025 年）でも、イノベーションを「現代化建設の核心的地位」に据えることが明記された。また、第

14次五カ年計画では、欧米による中国の技術獲得戦略への警戒感が高まるなか、海外からの技術導入が困難になりつつあり、自国の研究開発能力の向上が急務となっていることから、「自主創新」の3つの要素のうち、「原始創新」への比重が高まったほか、科学技術の自立自強が国家発展戦略の柱に据えられている。

中国における経済発展のけん引役として、このイノベーションの推進と並び重要視されるようになったのが、情報化の過程で急速に進むデジタル化である。

情報化が国家戦略入りしたのは、2001年3月5日に開催された第9期全国人民代表大会第四回会議である。同会議では、朱鎔基総理（当時）による「国民経済と社会発展の第10次五カ年計画要綱に関する報告」において、「ハイテク産業を発展させ、情報化により工業化を促す（発展高新技术産業、以信息化帶動工業化）」という方針が打ち出された。その後、デジタル国家を目指すための最初の国家戦略ともいえる「2006-2020年国家情報化発展戦略」が打ち出された。

2016年以降になると、習近平国家主席によるデジタル経済の発展への言及がみられるようになった。2016年の第18期中国共産党政治局第36回集団学習会ではデジタル経済の発展・強化による経済発展の新空間の拡大を強調し、2017年の第19期中国共産党政治局第2回集団学習会では「デジタル中国の建設を加速させ、データを重要な要素とするデジタル経済を構築し、実体経済とデジタル経済を融合させた発展を推進しなければならない」と強調した¹。

同じく2016年以降、イノベーション重視の方針が鮮明になるなか、2030年までの中国AI戦略を描いた次世代AI発展計画、2016-2020年のロボット産業発展計画、ビッグデータ産業発展計画も相次いで打ち出された。この頃から、通信ネットワーク技術の向上のみならず、ハイテク技術を用いた産業・社会のデジタル化を視野に入れた、いわば「イノベーション駆動型デジタル国家」の形成を目指すようになったといえる。

さらに、デジタル化の進み具合がイノベーションの進展を測る指標と化した。第14次五カ年計画の主要指標の一つである「イノベーション」では、研究開発費の増加率、人口1万人あたりの高付加価値の発明・特許保有件数に並び、デジタル経済のコア産業の対GDP比率が指標として掲げられている。また、同計画では初めて「デジタル中国」建設の

¹ 「習近平：不断做强做大我国数字经济」『求是』2022年1月15日。
http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/15/content_5668369.htm（最終アクセス日：2022年3月31日、以下同）

章が設けられ、デジタル産業の振興のみならず、他の産業・社会・行政といったあらゆる分野におけるデジタル化の同時進行が目指されている。

この、「デジタル中国」建設の成否を握るのが、情報インフラを核とするデジタル・インフラ建設である。後述する「第14次五カ年デジタル経済発展計画」、「第14次五カ年国家情報化計画」では、それぞれ「デジタル・インフラの最適化・高度化」、「ユビキタスでインテリジェント・コネクテッドなデジタル・インフラシステムの構築」が重要任務のトップに挙げられている。

本稿では、この情報インフラ²に着目し、その政策の変遷に焦点を当てることで、中国の情報化戦略の一端を紐解いてみたい。

2. 情報インフラ政策の変遷

(1) 情報インフラに着目するまで(改革開放期～第10次五カ年計画(2001-2006年))

中国が情報技術に注目するようになったのは1980年代に入ってからである。1982年10月4日、中国におけるコンピュータの普及と集積回路産業の振興のため、国務院は「コンピュータと大規模集積回路指導グループ」を創設した。本指導グループはマイクロコンピュータ及びシングルボードコンピュータの開発に重点を置き、人材育成やソフトウェア産業を迅速に形成するという方針を打ち出した。1984年になると、党・国家指導部は世界で進行する新しい技術による産業革命に対応し、4つの近代化（工業、農業、国防、科学技術の4分野における近代化）を実現するには、新興産業の発展、特に情報産業の発展が最も重要なとの認識を示すようになった。同年、国務院は「新技術革命対策」小グループを設置し、コンピュータと光ファイバー通信の特別研究プロジェクトを発足させた。また、電子情報産業を一元的に統括するため、「コンピュータと大規模集積回路指導グループ」は「電子新興指導グループ」に改編され、新指導グループは、同年11月、「我が国の電子・情報産業発展戦略」を発表した。同戦略では、第一に、電子情報産業を国民経済の発展、4つの近代化建設、社会全体へのサービス提供の実現に寄与することを最優先とすること、第二に、マイクロエレクトロニクス技術を基礎としたコンピュータと通信設備の発展に主眼

² 党・政府による公式な定義はないようだが、例えば、2020年7月に発表された「雄安新区IoTネットワーク建設ガイドライン（雄安新区物聯網絡建設導則）」(http://www.xiongan.gov.cn/1210718718_15955805097691n.pdf)では、情報インフラを「光ファイバーケーブル、マイクロ波、人工衛星、移動体通信などのネットワーク機器・設備を指し、国や軍の情報化建設を支えるのみならず、社会の生産と国民生活を保障するための重要な構成部分」と説明している。

を置き、集積回路・コンピュータ・通信・ソフトウェアを重要な開発分野とすることが謳われた。同戦略の下、第7次五カ年計画期（1986-1990年）には、郵便通信、経済情報、銀行業務、電力網、天気予報、科学技術情報、民間航空旅客サービス、宇宙リアルタイム測定・制御とデータ処理、といった12分野のシステム構築が進められた。さらに86年には通称863計画と呼ばれるハイテク産業技術の開発を目的とする応用技術の研究開発プログラムが始動し、同プログラムが対象とした優先的に振興すべき7分野の一つが、情報技術であった。プログラムには100億元が投資され、そのうち情報技術関連への投資は全体の約3分の2を占めた³。

政策において情報インフラの構築が初めて言及されたのは、1993年に開始した「三金プロジェクト」である。「金橋プロジェクト」「金カードプロジェクト」「金関プロジェクト」の略称だが、このうち「金橋プロジェクト」は、各省庁の専用ネットワークからアクセス可能な経済情報ネットワークを構築するプロジェクトである。光ファイバー通信といった地上網と、衛星網を組み合わせて形成する。なお、「金カードプロジェクト」はクレジットカードやデビッドカードの普及を目的とした国内支払いシステムの構築を目指し、「金関プロジェクト」は外国貿易企業の情報網を構築し、ペーパーレス貿易を目指すものである。

その後、情報化が初めて国家戦略入りすることとなる第10次五カ年計画では、「情報インフラ」に関する項目が設けられ、以下の方針が示されている。

- 情報ネットワークシステムを改善し、ネットワーク容量と伝送速度を向上させる
- ブロードバンド・アクセスネットワークの構築と第3世代移動体通信ネットワークの構築を柱に、高速ブロードバンド情報ネットワークの整備を精力的に進める
- ネットワークや情報セキュリティの保障システム構築を強化する
- 国家の基礎情報、公共情報資源、マクロ経済データベース及びその交換・サービスセンターを建設し、地理空間情報システム保証体制構築を強化する
- 通信、テレビ、コンピュータの3つのネットワークの統合を推進する

（2）情報化戦略における情報インフラの重要性が向上（2006-2015年）

2006年5月、中共中央弁公庁、国務院弁公庁は「2006-2020年国家情報化発展戦略」を発表した。この計画策定の中心となったのは、温家宝総理（当時）がトップを務める国家情報化指導グループであり⁴、前年の2005年11月3日に開催した本指導グループ第5回

³ 郭誠忠「中国信息化發展歷程和基本思路」、中国信息年鑑ウェブサイト。
http://www.cia.org.cn/subject/subject_06_xxhzt_1.htm

⁴ 1996年には情報化を本格的に進めるための省庁横断的な組織として「国務院情報化業務指導グル

会議にて、この戦略を原則採択した。会議では、本戦略を実施することで、情報化により工業化をけん引し、工業化により情報化を促進すること、情報化が経済、政治、文化、社会、軍事分野で重要な役割を十分に發揮し、中国の情報化水準を向上させ続けること、等が指摘された⁵。

同戦略では、2020年までの戦略目標として、以下の8つを掲げた。

- ① 総合的な情報インフラの基本的普及
- ② 情報技術の独自イノベーション能力強化
- ③ 情報産業構造の全面的高度化
- ④ 国家レベルの情報安全保障の水準向上
- ⑤ 国民経済・社会の情報化における顕著な成果取得
- ⑥ 新型工業化発展モデルの初步的な確立
- ⑦ 国家情報化発展にかかる制度環境と政策体系の基本的構築
- ⑧ 国民の情報技術応用能力の顕著な向上

第10次五カ年計画では、情報化については情報技術の普及利用、情報インフラの建設、電子・情報製品製造業の発展の3項目しか掲げられておらず、情報インフラの建設も2番目の言及であったが、本戦略では、「総合的な情報インフラの基本的普及」が第一の目標として列挙されていることから、その優先度が高まったと考えることができる。

さらに、この時点の情報インフラの基本的普及の目標には、「世界トップクラスの複数のネットワークを統合し、安全かつ信頼性のある総合的な情報インフラを構築することと、「情報セキュリティの長期的に効果的なメカニズムの基本的形成」の実現により、インターネットの普及水準、情報資源の開発利用水準、情報セキュリティ水準という3つの水準の向上が掲げられた。この段階では、情報インフラの整備とセキュリティシステム構築の両輪により、インターネット普及や情報の活用、セキュリティ強化の実現が目指されている。

「総合的な情報インフラの整備」の具体的方針は以下のとおりである。

- ネットワークの融合を推進し、次世代ネットワークへの転換を図る
- ネットワーク構造を最適化し、ネットワーク性能を向上させ、情報インフラ・プラット

プ（国務院信息化工作領導小組）」（トップは国務院副総理の雑家華）が発足し、インターネット産業の発展を通じた情報化が進められていたが、2001年8月、国家情報化指導グループ（国家信息化領導小組）に再編され、そのトップには当時の国務院総理である朱鎔基が就任し、実質的には組織の格上げとなった。

⁵ 「温家宝主持会議 審議通過国家情報化発展戦略」2005年11月3日、新浪網ウェブサイト。
<http://news.sina.com.cn/c/2005-11-03/19457349829s.shtml>

フォームの発展を推進

- ・「三網融合」（電話網、放送網、インターネット網の3つのネットワークの融合）の推進
- ・ブロードバンド・アクセスを拡充し、インターネットの応用・普及を大々的に推進
- ・テレビ放送のデジタル変換を実現
- ・光電センサ、RFID（電波による個体識別）等の技術の拡充によるネットワーク機能向上させる
- ・ユニバーサルサービス制度の構築（ユニバーサルサービスを基礎とする電信・ラジオ・テレビサービスをインターネットサービスまで拡充）

この段階では、ネットワーク性能そのものの向上と、インターネットサービスの公共化に重点が置かれていることがみてとれる。また、この中長期戦略と並行した情報化に特化した五カ年計画は策定されていないが、第11次五カ年計画（2006-2010年）、第12次五カ年計画では情報インフラの項目が設けられ、それぞれ以下の方針が示されている。

（第11次五カ年計画）

- ・「三網融合」の推進
- ・ブロードバンド通信網の構築・整備、ブロードバンドユーザーのアクセスネットワークの迅速な発展による次世代移動通信網の構築の着実な推進
- ・有線、地上波、衛星放送を一体化したデジタルテレビネットワークの構築
- ・次世代インターネットの構築と商用化の加速
- ・ネットワーク規格の制定・整備による相互接続とリソース共有の促進

（第12次五カ年計画）

- ・次世代移動通信網、次世代インターネット、デジタルラジオ・テレビ網、衛星通信の構築を統一的に調整し、超高速・大容量、高インテリジェントな全国幹線伝送網を形成
- ・ブロードバンド無線都市（都市全域にて無線ブロードバンド・ネットワークに常時アクセス可能な都市）の建設を主導し、都市部世帯への光ファイバー導入を推進し、農村部のブロードバンド・ネットワーク構築を加速化し、ブロードバンドの普及率とブロードバンドへのアクセス帯域を総合的に向上
- ・IoTキーテクノロジーの研究開発と重点分野の応用実証の推進
- ・クラウドコンピューティングのサービスプラットフォーム構築の強化
- ・「三網融合」の実現によるネットワーク相互接続の推進

（3）情報技術とハイテク技術を組み合わせたデジタル・インフラ構築へ（2016年-現在）

習近平政権になると、情報化戦略立案・執行にかかる権限の集中が進んだ。2014年2月27日、習近平主席をリーダー、李克強総理、劉雲山党中央書記處常務書記をサブリーダーとする中央サイバーセキュリティ・情報化指導グループ（中央網路安全和信息化領導小組）

が発足した。習近平は本指導グループが集中的かつ統一的な指導的役割を果たしながら各分野のサイバーセキュリティと情報化にかかる重要な問題を調整し、サイバーセキュリティと情報化発展のための国家戦略を策定・実施すると説明した⁶。また、本指導グループの策定する政策執行と監督を行う組織として、中央サイバーセキュリティ・情報化指導グループ弁公室（中央網路安全和信息化領導小組弁公室）も発足した。情報化に関する指導グループを国のトップが直接管轄するようになったことは、中国の最高指導部において、情報化が総合的な国力拡充において重要な位置を占める、すなわち情報技術の向上や情報インフラの整備が経済・社会・軍事といったあらゆる分野に組み込まれることでその拡充がなし得ると認識するようになったことを意味している⁷。なお、本指導グループは2018年3月の「党と国家機構改革」で中央サイバーセキュリティ・情報化委員会に改組された。

この中央サイバーセキュリティ・情報化指導グループを中心に、「2006-2020年国家情報化発展戦略」の後継となる戦略が策定された。2016年7月27日、中共中央弁公庁、国务院弁公庁は今後10年間の情報化発展戦略にかかる国家の指導指針を示す「国家情報化発展戦略要綱（国家信息化発展戦略綱要）」を発表した。

同要綱では、2020年、2025年までの戦略目標がそれぞれ示されており、図表5-1のとおりである。

図表5-1 「国家情報化発展戦略要綱」の戦略目標

	2020年までの目標	2025年までの目標
固定ブロードバンドの世帯普及率	中レベル先進国並み	先進国並み
通信ネットワークの開発・普及状況	3G、4Gが都市・農村に普及 5G技術の研究開発と標準づくりでブレイクスルーを果たす	世界トップレベルのモバイル通信ネットワーク構築 シームレスなブロードバンド・ネットワークの実現
コア/キーテクノロジー	一部分野で国際先進レベルを実現	自国で確保できるようにする
国際化	中国-ASEAN通信網の構築を完成し、情報産業の国際競争力を大幅に向上	太平洋沿岸、中東欧、西アフリカ・北アフリカ、中央アジア等との国際情報ネットワークを整備し、競争力のある多国籍通信企業を育成

⁶ 「中央網路安全和信息化領導小組第一次會議召開」2014年2月27日、中国政府網ウェブサイト。
http://www.gov.cn/ldhd/2014-02/27/content_2625036.htm

⁷ ディーン・チェン『中国の情報化戦争』原書房、2018年、29ページ。

情報消費総額	6兆元	12兆元
EC取引額	38兆元	67兆元

(注)「国家信息化発展戦略綱要」を基に筆者作成。

今回の情報インフラに関する戦略の特徴としては、ユニバーサルサービス（誰もが等しく受益可能な公共的なサービス）との関連付けが強調されている点にある。本要綱では情報インフラについて「インフラの基礎強化とユニバーサルサービスの強化」と題する項目が設けられ、その趣旨について以下のように記されている。「ユビキタス的かつ先進的なインフラは情報化発展の土台である。陸、海、空、宇宙を立体的にカバーした国家情報インフラを速やかに構築し、ユニバーサルサービスを拡充し続け、人々がインターネットを通じて世界を理解し、情報を把握し、貧困から脱出し、生活を改善し、幸福を享受できるようにする必要がある」。この時期には、できる限り多くの国民がインターネットを公共サービス的に享受できるようにすること、各空間を繋げる情報通信網を構築すること、そのための地上と宇宙空間の情報インフラ性能向上のための指針が打ち出されていること、等の特徴がみられる。方針の詳細については、図表5-2のとおりである。

図表5-2 「国家信息化発展戦略要綱」における情報インフラ政策の指針

項目	内容
戦略的・統一的な計画策定	<ul style="list-style-type: none"> 電信業改革を通じた所有制企業の参加・競争の奨励 情報インフラの共同建設による地域間、都市・農村間でのバランスのとれた発展 合理的な周波数割り当て 情報インフラと市政・公共道路、鉄道、飛行機などの建設計画をリンクさせる
宇宙インフラの強化	<ul style="list-style-type: none"> 衛星による通信、測位、リモートセンシングにおける安定的・安全・制御可能な宇宙インフラの構築 衛星の周波数と軌道資源の合理的配置・利用 宇宙・地上一体型情報ネットワークの構築によるサービスへのアクセス能力強化／宇宙・地上設備の相互接続 北斗衛星測位システムの統一的な構築・応用、北斗の産業化とグローバル化推進 陸地・大気・海洋のリモートセンシング強化による資源・環境、生態系の保護、緊急減災の緩和、大衆消費、地球観測等のサービス保障能力の向上
ブロードバンド・ネットワークの最適化	<ul style="list-style-type: none"> ネットワーク・カバレッジの拡大 ベアラサービス、アプリケーション・サービス能力の向上による多重ネットワークとサービス提供の調和のとれた発展

ブロードバンド・ネットワークの最適化	<ul style="list-style-type: none"> 次世代インターネットの大規模な導入・実用化による公衆通信回線網やラジオ・テレビネットワーク、次世代インターネットの融合 将来のネットワークを長期的に進化させるための戦略構築と技術蓄積のための全国統一の試験プラットフォームの構築 5G 技術の研究開発、標準、産業化の積極的推進
ユニバーサルサービスの拡充	<ul style="list-style-type: none"> 農村部のネットワーク・カバレッジを規模に応じて推進 発展地域：農村への光ファイバーの導入 遠隔地、森林・牧畜地帯、島嶼部：状況に応じて移動セルラー通信や衛星通信を利用 居住地分散地、遠隔地、地理的条件が悪い地域：人口を集中させネットワークアクセスを実現 電信のユニバーサルサービスの補償メカニズムの拡充 農村・中西部での長期的に有効なメカニズム構築 インターネット料金の引き下げ

(注) 「国家信息化發展戰略綱要」を基に筆者作成。

上記の情報化戦略に基づき、第 13 次五カ年計画（2016-2020 年）及び第 14 次五カ年計画（2021-2025 年）では、それぞれ情報化戦略に特化した五カ年計画が策定されたが、両者を比較すると、興味深い違いが浮かび上がってくる。

第一に、計画の発表主体が異なる。2016 年 12 月発表の「第 13 次五カ年国家情報化計画（“十三五”国家信息化規画）」の発表主体は国務院であり、中央サイバーセキュリティ・情報化指導グループと国家発展改革委員会が実施計画や各年度の業務計画の策定、優先すべきプロジェクトやアクション、分野の決定等を担っている。一方、2021 年 12 月発表の「第 14 次五カ年国家情報化計画（“十四五”国家信息化規画）」は発表主体が中央サイバーセキュリティ・情報化委員会指導グループのみとなっている。他方、同じく 2021 年 12 月に国務院より「第 14 次五カ年デジタル経済発展計画（“十四五”数字経済発展規画）」が発表されたが、その制定の中心となったのは中央サイバーセキュリティ・情報化委員会弁公室、工業情報化部、国家発展改革委員会である⁸。第 14 次五カ年計画期には、情報化戦略のうち、産業振興・経済発展に関する部分に特化した指針が別途作成されたと考えられる。

第二に、情報インフラに関する指針についても、第 13 次と第 14 次では図表 5-3 の示すとおり、書きぶりが異なっている。

⁸ 「国家發展改革委負責同志就《“十四五”数字經濟發展規畫》答記者問」2022 年 1 月 12 日、国家發展改革委員会ウェブサイト。

https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202201/t20220112_1311810.html?code=&state=123

図表 5-3 第 13 次と第 14 次の国家情報化計画における情報インフラ構築にかかる目標の比較

第 13 次版	第 14 次版
<p><u>情報インフラを世界トップ水準にする</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 2013 年に発表した「ブロードバンド中国（宽带中国）」戦略の目標⁹を全面的に実現し、高速、モバイル、安全でユビキタス的な次世代情報インフラを構築する 固定ブロードバンドの世帯普及率を中位先進国の水準にする（都市部：1,000Mbps 以上のアクセスサービス能力を実現、大中規模都市：世帯ユーザーが 100Mbps 以上の帯域幅を選択可能にする） 農村（行政村）：98% が光ファイバーを導入、一部地域では 100Mbps 以上の通信速度を実現、農村世帯の半数以上が 50Mbps 以上の帯域を選択可能とする 4G により都市部・農村部をカバーし、ネットワーク高速化とインターネット料金の引き下げを実現する クラウドコンピューティング・データセンターとコンテンツ配信ネットワークにおいて最適な構成を実現する インターネットの中国から海外への国際帯域幅を 20 テラバイト毎秒 (Tbps) に到達させ、世界の主要国・地域への高速情報網を基本的に完成し、「中国－ASEAN 信息港（デジタル経済の産業生態圏の建設）」「中国－アラブ諸国とのデジタル・シルクロード」を構築 北斗航法測位システムが全世界をカバーし、有線、無線、衛星放送の送信範囲を一層拡大し、全世界におけるラジオ・テレビへのアクセスを実現 	<p><u>デジタル・インフラシステムをさらに拡充する</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 5G ネットワークの普及・応用により、第 6 世代移動通信（6G）技術ビジョン・ニーズを明確にする 北斗航法測位システム、衛星通信網の商業利用を拡充する IPv6、5G、産業のインターネット（インダストリアル・インターネット/IoT）、クルマのインターネット分野での領域横断イノベーションを進め、電力網、鉄道、高速道路、水運、民間航空、水利、物流といったインフラのインテリジェント化水準を向上させる データセンターの建設において合理的な建設とグリーン化を並行して実現する 5G、IoT、クラウドコンピューティング、産業のインターネットに代表されるデジタル・インフラを国際的に先進的な水準に到達させる

(注) 「“十三五”国家信息化規画」「“十四五”国家信息化規画」を基に筆者作成。

第 13 次版では、情報インフラ性能向上に関する具体的な施策が示されているのに対して、第 14 次版では、他のハイテク技術と結び付けたデジタル・インフラの構築に焦点が

⁹ 2020 年までのブロードバンド発展のための目標。3G/LTE のユーザー普及率を 2015 年までに 32.5%、2020 年までに 85%、固定ブロードバンドの世帯普及率を 2015 年までに 50%、2020 年までに 70%、農村（行政村）のブロードバンド普及率を 2015 年までに 95%、2020 年までに 98% にするといった数値目標が掲げられた（「國務院關於印發“宽带中国”戰略及實施方案的通知」國發〔2013〕31 号、2013 年 8 月 1 日、中国政府網ウェブサイト）。

http://www.gov.cn/zwgk/2013-08/17/content_2468348.htm

移っている。それは、用語の登場回数からみても明らかで、情報インフラ（情報基礎施設）という語は、第13次版では37回登場するが、第14次版では6回と極端に減っている。また、デジタル・インフラ（数字基礎施設）という語については、第13次版では0回であったが、第14次版では4回登場している。デジタル・インフラという用語の登場回数自体は少ないが、「発展目標」、「重要任務と重要プロジェクト」の項目において、それぞれ最優先課題として列挙されている。第13次版では情報インフラの項目が情報技術と産業エコシステムの構築に次いで2番目の重要課題であったことと比べても、その重要性は引き上げられたといってよいだろう。

第13次版、第14次版の情報インフラ／デジタル・インフラに関する重要任務はそれぞれ図表5-4、5-5のとおりである。

**図表5-4 第13次五力年国家情報化計画の重要な任務：ユビキタスで
先進的な情報インフラシステムの構築**

項目	内容
高速ブロードバンド・ネットワークの構築を加速	<ul style="list-style-type: none"> FTTH（ファイバー・トゥ・ザ・ホーム）ネットワークの改良とバックボーン・ネットワーク（事業者間や拠点間、国家間などを結ぶ高速・大容量のネットワーク回線）の最適化
陸・海・空・宇宙一体型インフラの構築	<ul style="list-style-type: none"> サイバー空間インフラの国家調整メカニズムを確立 衛星を利用した宇宙ベースのネットワーク、海底光ケーブルを利用した海洋ベースのネットワーク、従来の地上ネットワークを統合し、全世界をカバーシームレスに接続する宇宙・地上空間情報システム・サービス能力を構築 北斗システムの構築と応用を継続的に推進し、北斗の測位にかかる基準局ネットワークの構築と改善を加速 空中プラットフォーム、低軌道衛星通信、衛星インターネットなど、最先端のネットワーク技術の積極的な活用 海上・水中通信技術の研究開発・普及を加速
アプリケーションの設計構築と周波数割り当ての統一的計画	<ul style="list-style-type: none"> クラウドコンピューティングのデータセンター、コンテンツ配信ネットワーク、モノのインターネット（IoT）施設を集約的に配置 再生可能エネルギー・省エネ・排出削減技術を用いたグリーンクラウドコンピューティング・データセンターの構築支援 電力網、鉄道、高速道路、水利、地方自治体のインフラなどの公共施設のスマート化を加速 国家レベルの緊急通信を確保するためのシステムの構築と改善 無線周波数の管理強化 衛星（通信）の周波数と軌道資源の利用の合理的計画による周波数利用率の向上

農村部や遠隔地でのネットワーク普及を加速する	<ul style="list-style-type: none"> ・ 電気通信のユニバーサルサービスの試験的導入 ・ ブロードバンド未接続の農村での光ファイバーの建設の促進 ・ 通信速度 12Mbps 未満のブロードバンド改善 ・ 中西部地域のブロードバンドや農村部や中小都市のネットワーク改善工事の実施による遠隔地や貧困地域のネットワーク・カバレッジの向上・投資 ・ セルラー移動通信、光ファイバー、低軌道衛星等を通じた遠隔地・貧困地域のネットワーク・カバレッジの向上
------------------------	--

(注) 「“十三五”国家信息化規画」を基に筆者作成。

図表 5-5 第 14 次五年国家情報化計画における重要任務：ユビキタスでインテリジェント・コネクテッドなデジタル・インフラシステムの構築

項 目	内 容
ユビキタスでインテリジェント化されたネットワーク接続設備の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ 5G の商用ネットワークの応用・イノベーションを加速化し、「5G 応用『揚帆』行動計画（2021-23 年）¹⁰」を実施 ・ 条件を満たす都市を対象に「ギガビットシティ」ネットワークの構築と実証実験を実施し、都市ブロードバンド・ネットワークの高速化とインテリジェント化を推進 ・ 全国規模のバックボーン・ネットワーク、メトロポリタンエリアネットワーク (MAN)、IPv6 (IP バージョン 6) の改良を調整しながら推進し、IPv6 の商用展開をさらに進め、端末の IPv6 対応能力を高め、ネットワーク、アプリケーション、端末の次世代インターネットへの円滑なアップグレードを実現 ・ 新たなネットワークアーキテクチャや 6G に関する研究を強化し、地上無線通信と衛星通信の融合やテラヘルツ通信などのキーテクノロジーの研究開発を加速化
モノとデジタルでつながる新型センシング・インフラの構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共安全、交通、都市管理、民生、生態環境保護、農業、水利、エネルギー分野で、公共インフラのデジタル化とインテリジェント化を加速化 ・ 産業のインターネットの構築を公共インフラ建設計画への組み入れを進め、分野横断、ベンダー横断、業界横断の統一プラットフォーム仕様の策定を加速化 ・ IoT、デジタル・コネクテッド、インテリジェント・コネクテッドを融合させた新しい都市圏 IoT 専用ネットワーク（城域物聯專網）を構築し、5G と IoT の連携を加速させ、センシングデバイスのリソース共有と包括的利用を強化 ・ 長江デルタ地域における次世代情報インフラの相互接続と相互運用性の早期実証を実施

¹⁰ 2021 年 7 月 5 日、工業情報化部、中央サイバセキュリティ・情報化委員会弁公室、国家發展改革委員会など 10 省庁が共同で発表した 3 年間のアクションプランで、2023 年までに 5G 個人ユーザーの普及率 40% 以上、ユーザー数 5 億 6,000 万人、5G ネットワークのアクセストラフィックの割合 50% 以上、1 万人あたりの 5G 基地局数 18 か所以上に引き上げるなどの目標を掲げている（「十部門關於印發《5G 応用“揚帆”行動計画（2021-2023 年）》的通知」、工信部聯通信〔2021〕77 号、2021 年 7 月 5 日、中国政府網ウェブサイト）。

http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/13/content_5624610.htm

クラウド・ネットワークと融合した新型演算能力施設	<ul style="list-style-type: none"> • 全国一体型のビッグデータセンターの構築を加速化し、北京・天津・河北、長江デルタ地域、粵港澳大湾区（広州、仏山、肇慶、深圳、東莞、惠州、珠海、中山、江門の9都市と香港、マカオにより構成される都市圏）、成都・重慶に全国一体型の国家計算力ハブノードを建設し、クラウドコンピューティング資源とネットワークインフラの有機的統合を実現 • ブロックチェーンやAIのコンピューティング・アルゴリズムセンターを統一的に建設し、周辺環境のセンシングとフィードバック応答機能を備えたエッジコンピューティングノードを構築し、低遅延・高信頼・強固なセキュリティを備えるエッジコンピューティングサービスを提供 • 国家スーパーコンピューティング施設を統一的に配置し、大型コンピュータの対外開放サービスの市場化のためのメカニズム構築を模索 • 「中国科技雲（クラウド）」応用・イノベーションモデルを展開し、科学研究とイノベーションへの支援を強化
最先端情報インフラの構築	<ul style="list-style-type: none"> • 衛星通信ネットワークなどの全世界をカバーする新しいネットワークの構築を加速させ、「北斗」の産業化に向けた主要プロジェクトを実施し、応用モデルを構築し、オープンラボを建設 • 「北斗」衛星による航法測位システム、衛星通信ネットワーク、地上低高度センシング、その他の空・宇宙空間のネットワークインフラの商用化、領域横断のイノベーションを加速化 • 分散型IDに基づくブロックチェーン・インフラを構築し、ブロックチェーンシステム間の相互運用性を高める • スマート海洋エンジニアリングを推進し、海洋情報の統合的なセンシング、通信伝送、資源処理、スマートアプリケーションサービスの能力向上に注力 • 未来志向の量子情報インフラ・試験環境の構築を模索 • 新しい国家インターネットエクスチェンジ（IXP）と国家インターネットバックボーン接続ポイントの構造の最適化と大規模な試験的運用を継続的に推進

(注) 「“十四五”国家信息化規画」を基に筆者作成。

情報インフラから情報インフラを核とし、AI、IoT、クラウドコンピューティング技術等とリンクさせたデジタル・インフラの構築に重点が置かれるようになった背景には、「新型インフラ（新型基礎設施）」建設の提起と無関係ではないだろう。2018年12月、翌年の中国の経済運営方針を決める中央経済工作会议にて「新型インフラ（新型基礎設施）」の建設が2019年の重要任務の一つとして提起された。この段階では、「新型インフラ」は「5G、人工知能、インダストリアル・インターネット、IoT」と定義された¹¹。

その後、2020年に入り、習近平指導部より同任務のスピードアップが明示的に指示され

¹¹ 「中央経済工作会议举行 習近平李克強作重要講話」2018年12月21日、中国政府網ウェブサイト。
http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/21/content_5350934.htm

た。2020年3月、中国共産党中央政治局常務委員会は5G ネットワーク、データセンター等の新型インフラ建設の加速化を指示し¹²、2020年4月、習近平は浙江省視察時に「5G ネットワーク、データセンター等の新型インフラ建設を加速し、デジタル経済、健康、新素材などの戦略的新興産業、将来産業をしっかりと準備し、科学技術イノベーションを大いに推進し、新たな成長点を強固なものにし、発展の新動力を形成せよ」と述べた¹³。

2020年4月、国家発展改革委員会は「新型インフラ」を、技術イノベーションを駆動力とし、質の高い発展に向け、情報ネットワークを基盤とし、デジタル化、スマート化、イノベーションの融合を実現するサービスを提供するインフラ体系とし、以下のように定義した¹⁴。

図表 5-6 「新型インフラ」の概要

項目	内容
情報インフラ	① 5G、IoT、インダストリアル・インターネット、衛星インターネットに代表される通信ネットワークインフラ ② AI、クラウドコンピューティング、ブロックチェーンに代表される新技術インフラ ③ データセンター、インテリジェント・コンピューティング・センターに代表されるコンピューティング・インフラ
コンバージェンス・インフラ	インターネット、ビッグデータ、AI等の技術を応用し、従来のインフラを支えつつアップグレードして形成されるインフラ（例：インテリジェント交通インフラ、インテリジェント・エネルギー・インフラ）
イノベーションインフラ	科学研究、技術開発、製品研究開発を支える公益性を有するインフラ（例：重大科学技術インフラ、科学教育インフラ、産業技術イノベーションインフラ）

(注)「国家发改委首次明確新基建範囲 将從四方面促進新基建」(2020年4月20日、中国新聞網)を基に筆者作成。

2020年5月22日の李克強総理による政府活動報告では、この「新型インフラ建設」と「新型都市化（新型城鎮化）建設」、「重要プロジェクト（重大工程）建設」を合わせて「両新一重」と称し、その推進を重点的に支持すべく、前年より1.6兆元増の3.75兆元の地方政府債券の発行と中央予算より6,000億元を投資用に拠出することが示された¹⁵。

¹² 「中国加快“新基建”進度」2020年3月11日、人民網ウェブサイト。
<http://it.people.com.cn/n1/2020/0311/c1009-31626580.html>

¹³ 「習近平在浙江考察時強調 統籌推進疫情防控和經濟社會發展工作 奮力實現今年經濟社會發展目標任務」2020年4月1日、新華網ウェブサイト。
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-04/01/c_1125799612.htm

¹⁴ 「国家发改委首次明確新基建範囲 将從四方面促進新基建」2020年4月20日、中国新聞網ウェブサイト。
<https://www.chinanews.com/cj/2020/04-20/9162373.shtml>

¹⁵ 「2020年政府工作報告全文」2020年5月22日、中国政府網ウェブサイト。
<http://www.gov.cn/zhuanti/2020lhzfgzbg/index.htm>

さらに、2021年9月22日開催の国務院常務会議では、新型インフラ建設に関し、大学・研究機関・ハイテク企業との融合による共通基礎技術を含む研究能力の向上、「大衆創業、万衆創新」推進、新型インフラの投資・運用における民間・海外資本の参入の支持、関連する国際規則・標準の制定への参画にも言及がなされた¹⁶。

外国資本の投資への開放度合いについては、2020年12月28日に国家発展改革委員会と商務部により発表された「外商投資奨励産業目録（2020年版）」に新規追加された項目からも窺い知ることができる¹⁷。2019年版と比較すると、外国企業による投資を奨励する項目として、5G技術及びブロックチェーン技術の研究開発・応用、ウェアラブル・スマートデバイス、インテリジェントデバイス、インテリジェント無人機（ドローン）、スマートホームプラットフォームシステム・機器製造、サービス／コンシューマー向けロボット等が新たに追加されたほか、クラウドコンピューティング設備については「サーバー、ストレージ機器、クラウドサービス機器、高精度機構部品」という具体的説明が追加された。

3. おわりに—経済発展と国家安全保障のはざまで

以上のとおり、情報インフラ政策の変遷を整理してみると、情報技術を用いたシステムやネットワークの性能向上に重点を置いた政策から、その全国的普及、公共サービス化へと対象範囲が広がり、さらにはAI、クラウドコンピューティング、IoT等とその他のハイテク技術の研究開発が進むにつれ、産業振興、国民の生活の質の向上や軍事力強化と結び付けたデジタル・インフラ政策に変貌した。

このデジタル・インフラ政策は、民間や外国企業の投資奨励を含む内需拡大政策という側面もあるが、一方で、デジタル経済発展の要であるデータの管理や、重要情報インフラのセキュリティをめぐっては、規制強化の傾向にある。2017年6月施行の「サイバーセキュリティ法（网络安全法）」では、第31条にて、「公共通信・情報サービス、エネルギー、交通、水利、金融、公共サービス、電子行政等の重要な産業及び分野」の、「機能の破壊・喪失またはデータの漏洩が生じた場合に国家の安全、国民の経済・生活及び公共の利益に重大な危害を及ぼす恐れがある」インフラを「重要情報インフラ（關鍵信息基础设施）」とし、

¹⁶ 「李克強主持召開国務院常務会議 要求做好跨周期調節 穩定合理預期保持經濟平穩運行等」2021年9月22日、中国政府網ウェブサイト。
http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638715.htm

¹⁷ 「鼓励外商投資産業目録（2020年版）」2020年12月27日、中国政府網ウェブサイト。
http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-12/28/content_5574265.htm

重点的に保護することが定められた。そしてこの重要情報インフラの運営者に対し、ネットワーク製品やサービス調達の際の安全秘密保持契約を締結すること（第36条）、国内の運営において収集・発生した個人情報及び重要データを国内保存することと、データを域外移転する場合は、中央サイバーセキュリティ・情報化委員会／国家インターネット情報弁公室（両者は同一機構）による安全評価を受けること（第37条）、等が義務付けられた。

2021年9月には重要情報インフラからの情報漏洩を防ぐための規則として「重要情報インフラ安全保護条例（関鍵信息基礎設施安全保護条例）」が施行され、重要情報インフラ運営者の責務について詳細に定められた。人材や資金等を投じたサイバーセキュリティの保護体制と責任体制の構築や、重要情報インフラの運用中断や重大な機能障害、国家にかかる重要データや個人情報の大規模漏洩等が生じた際の政府当局への速やかな報告が義務付けられた。また運営者が条例に定められた責務を履行せず、システムが危害を受けた場合は10万元～100万元の罰金を科すことなどが定められた。さらに、同条例では、重要情報インフラのセキュリティ保護における軍との協力も明記された。サイバーセキュリティにおける軍民融合の強化や、人民解放軍と協力して重要情報インフラのセキュリティ保護にあたることが盛り込まれた。

情報インフラは経済発展の要であると同時に、そのセキュリティの確保は国家安全保障にとって死活的に重要な課題である。従って、この相矛盾するような政策は今後も並存していくであろうことは想像に難くない。また、産業振興や技術力向上、セキュリティ強化、軍との協力体制の強化など、それぞれ中心となる部署も異なるため（図表5-7参照）、個々の機関の政策動向も見ていく必要があろう。

図表5-7 情報化戦略の重要な役割分担の例
(第13次五カ年国家情報化発展計画より)

重要な役割分担の内容	担当機関
<ul style="list-style-type: none">・ 次世代情報ネットワーク技術の早期研究開発・ 5G技術の研究と産業化、及び次世代ラジオ・テレビ網構築の加速化・ 次世代インターネットの商用化の推進・ 未来のネットワークの早期構築	工業情報化部、国家新聞出版広電総局、国家発展改革委員会、科学技術部、中国科学院、中央サイバーセキュリティ・情報化委員会弁公室が職務分掌に基づき役割を担う

<ul style="list-style-type: none"> 陸、海、空、宇宙一体型情報インフラの構築 国家サイバースペースインフラの協調メカニズムの構築 宇宙インターネット構築の加速化 陸、海、空、宇宙一体型情報ネットワーク構築プロジェクトの実施 	<u>工業情報化部、国家発展改革委員会、中央サイバーセキュリティ・情報化委員会弁公室、国家国防科学技術工業局が主導</u> 公安部、財政部、国家海洋局（当時）、軍関連部署が職務分掌に基づき役割を担う
<ul style="list-style-type: none"> データセキュリティ保護 ビッグデータセキュリティプロジェクトの実施 越境データフローの安全にかかる監督管理制度の構築 	<u>中央サイバーセキュリティ・情報化委員会弁公室、工業情報化部、公安部が主導</u> 国家安全部、税関総署、国家国防科学技術工業局、国家暗号管理局が職務分掌に基づき役割を担う
<ul style="list-style-type: none"> サイバーセキュリティ・情報化に関する健全な軍民融合メカニズムの構築 サイバーセキュリティ・情報化に関する軍民融合の法制定の加速化 軍と民間におけるサイバーセキュリティ・情報化人材の統合的発展計画の実施 	<u>中央サイバーセキュリティ・情報化委員会弁公室、中央軍事委員会戦略計画弁公室が主導</u> 国家発展改革委員会、工業情報化部、公安部、国家国防科学技術工業局、國務院法制弁公室、中央軍事委員会訓練管理部、中央軍事委員会装備發展部が職務分掌に基づき役割を担う

(注) 「“十三五”国家信息化規画」を基に筆者作成。

(2022年4月1日脱稿)

III. 中国の国際関係

第6章 中国のアフガニスタン関与 －内政と外交の連関の視点から－

防衛研究所主任研究官

山口 信治

1. はじめに

2021年8月15日、アフガニスタンの首都カブールが陥落し、タリバンが勝利を宣言した。20年間にわたったアフガニスタン戦争は劇的な形で終焉を迎えた。

中国はこれをどのように見たのだろうか。一方では、カブール陥落は米国の衰退を示し、中国がそれに代わってアフガニスタンにおいて影響力を拡大するチャンスとなっているという見方がある。他方で、中国のアフガニスタンにおける行動はテロリズムに対する不安がその基礎にあり、タリバンの勝利はこうした不安を増大させるとの見方もある。

中国は、米軍撤退後のアフガニスタン情勢にどのように関わろうとしているのだろうか。この地域の秩序をリーダーとしてけん引し、中国中心の秩序を作ろうとしているのだろうか。

結論から言えば、中国の認識は、チャンスと不安の入り混じったものとなっており、さらにどちらかと言えば不安感が大きなものとなっている。中国は米国の撤退とアフガニスタン政府の劇的な崩壊を、米国の霸権の衰退を示す新たな証拠であり、また米国式の軍事介入による民主主義国家建設の破綻ととらえ、この点に対して宣伝戦を繰り広げるチャンスを見出している。しかし、現実のアフガニスタン情勢の急激な変化に伴う不確実性が居心地の悪いのもまた事実である。特に過激派やテロリズムが活発化する懸念がある一方で、中国がアフガニスタン内政に介入するには躊躇も大きい。

その意味で、アフガニスタン情勢をめぐる中国外交は、中国の内政・外交の連関や中国と国際秩序の関係を見る上で重要な示唆を提供してくれる。

本章はまず第1節で中国のアフガニスタン関与がどのような論理に基づいて行われているか明らかにする。第2節では中国のアフガニスタン政策が実際にどのように展開しているか分析する。第3節ではまとめとして本章の議論の結論とその示唆が提示される。

2. 中国のアフガニスタン関与の論理

(1) 国内の安全保障問題と経済的利益

中国にとって国内の安全保障問題が、アフガニスタンに対する中心的関心となっている。これは、アフガニスタンの安定は、新疆ウイグル自治区の安定と関わると考えているためである。中国は、新疆ウイグル自治区の分離を目指す東トルキスタン独立運動(ETIM)などの分離独立運動やテロリズムが外国勢力とつながるという警戒を、一貫して抱いてきた。特に2009年の新疆ウイグル騒乱事件や2014年のウルムチ駅爆発事件などにより、中国は神経をとがらせるようになった。中国はこれらと中央アジアやアフガニスタンのテロリズムとのつながりを警戒してきた¹。

経済的には、アフガニスタンは、銅、レアアース、リチウムなどの資源ポテンシャルはあることで知られている。2008年、中国の中国冶金科工集団有限公司(MCC)と江西銅業は、アフガニスタン政府との間で、アイナック銅鉱山の30年コンセッション(独占的営業権の付与)に合意し、大規模な銅鉱山の開発プロジェクトを計画したものの、順調には進展していない。契約の技術的问题のほかに、安全や道路のインフラの欠如が問題となっていると考えられている²。

一带一路についても、合意はしていても、実際に進められているプロジェクトはない。2016年、中国とアフガニスタンは一带一路の協力に合意し、1億ドルのプロジェクトについて合意した。しかし、現在のところ具体化したプロジェクトはない。

(2) 地域秩序への関与

次に、地域秩序への関与である。特に米国撤退後の力の空白を中国がどのように埋めて、地域秩序の安定化にどのように関与していくかが注目されている。

中国にとって、アフガニスタンの安定は重要であったが、これをできるだけ自国が関与しない形で達成できるのが望ましいと考えてきた。2000年代には米軍がアフガニスタンの安定化のための作戦を行うのを傍観していた。ただし中國にとって、米国が完全に勝利することも望ましくない。米国にできるだけアフガニスタン問題に集中させ、中国にその矛先が向かないようにしたいとの意図があった。オバマ政権は中国の協力の拡大を望んだ。

¹ 防衛研究所編『東アジア戦略概観2015』防衛研究所、2015年、97-100頁。

² Andrew Small, *The China-Pakistan Axis: Asia's New Geopolitics*, London: Hurst & Company, 2015; Mohsin Amin, "The Story Behind China's Long-Stalled Mine in Afghanistan," *The Diplomat*, January 7, 2017, <https://thediplomat.com/2017/01/the-story-behind-chinas-long-stalled-mine-in-afghanistan/>

例えばアフガニスタン戦争開始以来閉じてきた、中国＝アフガニスタン国境を開き、ワハーン回廊を通じて物資輸送を可能にすることを要請したが、中国は受け入れなかつた。米中協力で実現したのは、農業プロジェクトや外交官の訓練における協力のみだつた。

アフガニスタンの安定に中国がどのように関与していくかが、中国がどのようにリーダーシップを發揮し、自国中心の秩序をどの程度積極的に構築していくかを図る試金石になる。中国は従来、リーダーシップを發揮して秩序を担うことには消極的だつた。習近平政権までに、より積極的に国際秩序を主導することをうたうようになったが、あくまで理念的レベルにとどまっており、実際にリーダーシップを発揮することは少なかつた。

中国は従来、国際秩序を支える原則として、国連憲章や平和共存五原則の主権平等、内政不干渉が重要との立場をとつており、これを外交の原則として掲げてきた。欧米が民主や人権をかざして他国の内政に介入することに中国は批判的立場をとり続け、中国は相手国の政治体制がどのように抑圧的な体制であろうとも、 pragmatique に外交を行うことができるとアピールしてきた。

米軍撤退とそれに続くカブール陥落の劇的な展開は、中国には米国の失敗と衰退を象徴しているように映つてゐるだろう。また米国の掲げてきた介入による民主主義国家建設は失敗し、人権を信奉する米国が多くアフガニスタン住民を見捨てて逃げざるを得なかつたことは、その大義の失敗を示していると中国はとらえている。その意味では、タリバンの勝利は中国にとって喜ぶべき展開なのかもしれない。

しかし従来、中国はアフガニスタンの安定化を米国に依存しており、力の空白が生まれたことで、アフガニスタンの安定化という役割を誰が担うのかが大きな課題となつてゐる。

3. 中国のアフガニスタン政策

(1) 中国－アフガニスタン関係

中国とアフガニスタンは、1950 年代に国交を樹立し、友好的な関係を持つていた。しかし 1978 年に当時対立していたソ連がアフガニスタンに侵攻し、親ソ政権を作ると、関係は断絶した。その後アフガニスタンが内戦を経て、1990 年代に当時のタリバン政権ができるとともに関係は深くなかった。

1990 年代末期から、中国はタリバン政権との関係構築を少しずつ模索し、パキスタンの仲介で接触を開始したが、2001 年に米国で同時多発テロ事件が起き、米国のアフガニスタンにおける軍事作戦が始まつたこともあって、関係は再び途切れた。

中国はほぼ受動的な立場から、アフガニスタンに対する関与を少しづつ拡大してきた。2014年に不朽の自由作戦が終了し、NATO軍が撤退することで、中国はアフガニスタンへの関与を強めた。また前述のように2014年には新疆の状況に対する不安が増したこと、アフガニスタンへの関与を強める要因となった。ガニ一大統領の最初の訪問先は中国であり、習近平国家主席との会談で経済協力を要請していた。

中国は、アフガニスタン問題についての多国間外交にも参加するようになった。中国＝パキスタン＝アフガニスタン、アフガニスタンに関する中国＝パキスタン、アフガニスタンに関する中国＝ロシア＝インドなどさまざまな枠組みを用いて、アフガニスタン問題についての外交を活発化させてきた。

また、ゆっくりとではあるが、軍事的関与も強めていった。例えば2018年1月、アフガニスタンの訪中団は、中国がアフガニスタン内に反テロ協力のための基地を建設するとの見通しをメディアに明らかにした³。しかし、中国側はこれを否定した。8月には、アフガニスタンの山岳部隊の設立を中国が援助すると決定された。報道によれば、ワハン回廊においてアフガニスタンの軍隊の訓練を援助するキャンプを中国が設立するという⁴。

同様の協力は、タジキスタンとの間でも進めている。2016年8月、アフガニスタン、中国、パキスタン、タジキスタンの参謀総長級の代表が会談し、テロ対策のため情報共有、能力構築、訓練などで協力するメカニズムを創設した（四か国対テロ協同メカニズム）⁵。2019年の『ワシントン・ポスト』の報道によれば、このころより中国武装警察の兵士がタジキスタン西部のワハン回廊付近に哨所を置いて監視活動を行っていたという⁶。ただし、タジキスタンの報道では、2016年10月に中国とタジキスタンの間の合意に基づき、タジキスタンが土地を提供し、中国が資金や建設を行って設立した、タジキスタン軍の基地と報じられているという⁷。恐らく後者の報道が正確と思われるが、いずれにしても人民解放

³ “Report: China Building Military Base on Afghan-Tajik Border,” *Eurasia Net*, 8 Jan. 2018, <https://eurasianet.org/report-china-building-military-base-on-afghan-tajik-border>; Paul Goble, “What Is China’s Military Doing on the Afghan-Tajik Border?,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 15, Issue 20, Feb. 8, 2018, <https://jamestown.org/program/chinas-military-afghan-tajik-border/>.

⁴ “China is Helping Afghanistan Set up Mountain Brigade to Fight Terrorism,” *South China Morning Post*, Aug. 25, 2018.

⁵ 防衛研究所編『中国安全保障レポート 2020—ユーラシアに向かう中国』防衛研究所、2019年、31-33頁。

⁶ Gerry Shih, “In Central Asia’s Forbidding Highlands, A Quiet Newcomer: Chinese Troops,” *Washington Post*, February 18, 2019.

⁷ “Tajikistan: Secret Chinese Base Becomes Slightly Less Secret,” *Eurasia Net*, September 23, 2020, <https://eurasianet.org/tajikistan-secret-chinese-base-becomes-slightly-less-secret>.

軍あるいは武警のプレゼンスが徐々に高まっていることは間違いないだろう。

和平プロセスへの関与を深める中で、中国は、タリバンとの関係も構築していった⁸。

2014年7月22日に中国は孫玉爾を特別代表に任命し、和平会議の促進を試みた。同年11月、孫玉爾大使がタリバンの代表者と面会し、その後タリバン代表者が中国を訪問している。翌年にはタリバンとアフガニスタン政府の会談がウルムチで開催されている。2016年7月にはタリバン代表団が中国を訪問した。その後、2019年6月と9月にも会談が開催されるなど、中国はタリバンとの間で一定の連絡パイプを作ってきた⁹。こうした一連の会談で中国は、「東トルキスタン・イスラム運動」の活動にタリバンが協力しないことを求め、タリバン側はこれを承諾してきた。またパキスタンはこれを保証してきたとされる¹⁰。タリバンは新疆における中国のウイグル族住民に対する抑圧に対して沈黙を守ってきた。

しかし、中国の対アフガニスタン関与は限定的なものにとどまっていた。中国は、米国やアフガニスタン政府に全面的に協力するわけではなかった。アフガニスタン政府や米国は、中国にその親密な関係を用い、パキスタンに対してタリバンとの関係を断つよう圧力をかけるよう要望してきたが、中国はパキスタンに圧力をかけなかつた¹¹。

2020年2月の米国政府とタリバンの間の合意に基づき、米軍の完全撤退が決定した。

中国にとって、まず重要なのが、アフガニスタンがテロの温床とならないことだった。中国は米軍の撤退そのものは歓迎しつつも、それが安定的に行われることを重視してきた。王毅外相は、2020年5月20日、秩序のある撤退が行われるべきで、「米軍は責任あるやり方で撤退し、アフガニスタンおよび地域諸国の利益を損害しないよう」求めた¹²。中国外交部はこうした発言を繰り返してきた¹³。2021年6月22日にも趙立堅報道官は、責任

⁸ なお、1996年から2001年にタリバンが政権についていた時代にも、中国はパキスタンの仲介でタリバンとの関係構築をある程度進めていた。Andrew Small, *The China-Pakistan Axis*, pp.126-130.

⁹ Jason Li, “China’s Conflict Mediation in Afghanistan: Examining How China’s Interests and Relationships Fit into the Conflict,” Stimson Center, August 16, 2021, <https://www.stimson.org/2021/chinas-conflict-mediation-in-afghanistan/>; Wang Jin, “What to Make of China’s Latest Meeting with the Taliban,” August 5, 2016, <https://thediplomat.com/2016/08/what-to-make-of-chinas-latest-meeting-with-the-taliban/>

¹⁰ Vanda Felbab-Brown, “A Bri(dge) Too Far: the Unfulfilled Promise and Limitations of China’s Involvement in Afghanistan,” Global China, Brookings Institution, June, 2020, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/fp_20200615_china_afghanistan_felbab_brown.pdf

¹¹ Vanda Felbab-Brown, “A Bri(dge) Too Far”; Vinay Kaura, “The Pakistan Factor in China’s Afghanistan Policy: Emerging Regional Faultlines amid US Withdrawal,” The Middle East Institute, July 2021, <https://www.mei.edu/publications/pakistan-factor-chinas-afghanistan-policy-emerging-regional-faultlines-amid-us>.

¹² 「國務委員兼外交部長王毅就中国外交政策和对外關係回答中外記者提問」中国外交部、2020年5月24日、<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1782257.shtml>.

¹³ 「2021年4月15日外交部發言人趙立堅主持例行記者會」中国外交部、2021年4月15日、

あるやり方での撤退と「アフガニスタン情勢の平和的な移行」を求めている。

これとあわせて、中国はタリバンとの関係構築を進めてきた。中国はタリバンを重要な軍事・政治勢力として扱い、これとの友好関係を作ろうとしてきた。2021年7月28日には、タリバン指導者のバラダル（Mullah Abdul Ghani Baradar）が訪中し、王毅外相と会談した。王外相は「タリバンが『東トルキスタン・イスラム運動』などの一切のテロ組織とはっきりと一線を画し、効果のある打撃を断固として与え」ることを要求した¹⁴。中国側の発表によれば、バラダルは、「いかなる勢力にもアフガニスタンの領土を利用して中国に損害を与えるさせない」と返答している。

中国は、タリバンが穩健化し、アフガニスタン人民を代表する政府となることができるという期待を少しづつにじませるようになった¹⁵。例えば、『人民日報』の微薄（ウェイボー）アカウントは、「60秒でわかるタリバン」という動画を投稿したが、これがテロ活動について全く触れないものだったため、国内で批判が相次ぎ、四時間余りで削除された¹⁶。中国は8月15日のカーブール陥落に際して、各国政府が外交人員を退避させる中で、中国政府は人員を退避させておらず、タリバンに対して関係構築の意思を見せている。

しかし、アフガニスタン政府の急速な崩壊は中国の予想を上回るものであり不安も大きいと思われる。最も大きな問題は、タリバンの勝利が過激派や分離独立勢力の活動を活発化させる可能性である。タリバンはアフガニスタンを中国に攻撃を加える過激派の隠れ家にしないと約束しているものの、実際にどれくらい中国に協力するか未知数である。また、仮にタリバン指導者がその意思を持っていても、末端組織まで統制できていないと考えられる¹⁷。

これと関連して、タリバン以外の過激派が活発化し、その活動が周辺諸国に拡散する恐れがある。大量の難民の発生に伴い、こうした勢力が拡散する懸念がある。

2022年3月、中国でのアフガニスタン周辺国外相会議開催を前に、王毅外相は突如アフガニスタンを訪問し、アフガニスタン臨時政府と会談を行った。王毅はアフガニスタン

https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1869182.shtml.

¹⁴ 「王毅会见阿富汗塔利班政治委员会负责人巴拉达尔」中国外交部、2021年7月28日

<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1895584.shtml>

¹⁵ 『人民日報』2021年8月17日。

¹⁶ 「中国官媒發文『洗白』塔利班 遭網民抨擊四小時內刪除」自由亞州電台、2021年8月17日、

<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/ql2-08172021073220.html>

¹⁷ “Al-Qaida allied rebels back Taliban advance in Afghanistan,” Nikkei Asia, August 11, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Al-Qaida-allied-rebels-back-Taliban-advance-in-Afghanistan>

臨時政府の努力に前向きな評価を行い、関係の深化をうかがわせた。その後、3月31日の記者会見において、王毅外相はアフガニスタンの外交承認問題について、アフガニスタン臨時政府の安定化への努力や外交的に前向きな姿勢をとっていることを評価しつつも、民族和解、包括的政府建設、婦女児童の就業および教育の権利保護などで目に見える成果を出すことを求めた¹⁸。このように、中国はアフガニスタン臨時政府との関係を深めつつあるが、外交承認にはまだ時間がかかるものと思われる。

（2）アフガニスタン情勢をめぐる中国外交

中国は、アフガニスタン安定化のために外交活動を積極的に展開している。

まず多国間外交について見てみよう。2021年9月8日、中国は欧米の主催するアフガニスタンに関する会議には出席せず、パキスタンやイラン、中央アジア諸国との間で周辺国によるアフガニスタン問題外相会議を開催した。周辺国外相会議は2021年10月に第2回会合を開催し、2022年3月末に第3回会合を北京で実施している。

第3回会合は、8つのコンセンサスとして①アフガニスタンの主権と独立の尊重、②アフガニスタン臨時政府の半年間の民族和解や包括的政府構築に向けた努力を評価、③アフガニスタン国内のテロ組織への懸念、④人道援助と経済支援、⑤各国のアフガニスタン臨時政府との接触を支持、制裁や圧力に反対し、人道援助の政治化に反対、⑥アフガニスタン安定化に向けた国連の役割を支持、⑦周辺国協調協力メカニズムの形成（アフガニスタン問題特使（特別代表）定期会談、政治外交、経済人道、安全安定の三つのワーキンググループ）を発表した¹⁹。

また多国間枠組みとして、上海協力機構（SCO）の役割が増大する可能性がある²⁰。SCOには、中国、ロシアのほか、中央アジア諸国、インド、パキスタン、イランがメンバーとなっており、アフガニスタン問題はその重要な課題となるかもしれない。SCOは、7月14日、ドゥシャンベにおいて、アフガニスタン問題に関する外相会議を開催した。王毅外相は、米国に対する強い非難とテロリズム防止を訴えるとともに、SCOがアフガニスタン問題において重要な役割を發揮することを求めた²¹。2019年6月14日の上海協力機構首脳

¹⁸ 王毅談阿富汗臨時政府外交承認問題」中国外交部、2022年4月1日、
https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202204/t20220401_10658461.shtml

¹⁹ 「王毅談阿富汗隣国外長会八方面共識」中国外交部、2022年3月31日、
https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220331_10658074.shtml

²⁰ 上海協力機構の概観として防衛研究所編『中国安全保障レポート2020』、6-11頁。

²¹ 「上海合作組織挙辦有關阿富汗問題專門外長會」中国外交部、2021年7月14日、

会議において、「SCO－アフガニスタン連絡グループ²²」の強化を定めた行動マップを採択しており、このグループがどの程度実質的役割を果たすかが注目点である。2021年9月17日にSCOサミットとSCOおよびロシアを中心とする集団安全保障条約（CSTO）の合同サミットを開催した。

さらに、状況の不安定化に備え、さまざまな多国間・二国間の対テロ演習を実施している。8月9日にはロシアとの間で「西部連合2021」演習を寧夏省で実施した²³。また8月18-19日にはタジキスタンとの間で公安当局同士による対テロ演習を実施している²⁴。上海協力機構は、9月には平和使命演習を実施予定となっている。

次に、二国間外交については、特に以下の国家が重要となっている。

① パキスタン

最も重要なのがパキスタンである²⁵。中国にとって、タリバンに影響力を持つとされるパキスタンとの友好関係は、重要な資産である。中国がパキスタンとの往来を活発化させているのは、その意味で自然だろう。7月24日に成都で行われた第三回戦略対話において、両国外相はアフガニスタンに関する中パの共同行動に合意した²⁶。共同行動は①内戦防止、②和平プロセスと包括的政治枠組みの促進、③アフガニスタン新政権は、ETIMを含め一切のテロ組織と一線を画さねばならないこと、④中パがアフガニスタン周辺国の協力を推進し、アフガニスタンに関する協力プラットフォームを構築、⑤米国にアフガニスタン和平の責任ある実行を促進、という内容であった。さらに8月18日にも中パ外相電話会談が行われ、王毅外相はクレーシ外相に対して、①アフガニスタンの国情に合致し、人民の支持を得る包括的政治枠組みの推進、②テロリズムに打撃を与える、アフガニスタンが再びテロリズムの策源地となるのを防ぐ、③両国大使館の通常通りの運用とタリバンとの連絡、④国際協力とメカニズム形成という四点を提案した。さらに岳曉勇・アフガニスタン特使は8月20日にパキスタンを訪問し、ソーヘル・マムード外務長官と会談し、アフガニスタン情勢について意見交換している²⁷。中国＝パキスタン間の往来は今後より活

²² <https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1892092.shtml>

²³ 2005年に設置されたグループ。2009年に活動を停止し、2017年に再度設置された。

²⁴ 劉軍「中俄軍演展示維護地区穩定决心」『環球時報』2021年8月10日。

²⁵ 『人民日報』2021年8月20日。

²⁶ Vinay Kaura, "The Pakistan Factor in China's Afghanistan Policy."

²⁷ 「中巴決定圍繞阿富汗問題開展共同行動」中国外交部、2021年7月25日、

https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/zjhd_673091/t1894824.shtml

²⁷ "Chinese Special Envoy for Afghan Affairs meets Foreign Secretary," Ministry of Foreign Affairs,

発となるだろう。

2022年3月にはアフガニスタン周辺国外相会議のために集まった中国、パキスタン、アフガニスタンの外相による参加国会議が開催された。三か国協力メカニズムは、政治、発展、安全保障の三つの領域において協力をを行うことを確認した。すなわち①政治的相互信頼の促進、②民生向上を目指した協力。一帯一路に協力し、中国－パキスタン経済回廊をアフガニスタンに延伸する、③反テロ協力である²⁸。

② ロシア

次に、ロシアとの協調である。中国とロシアは、アフガニスタン問題について共同歩調をとっているように見える。8月16日、王毅外相はラブロフ外相との電話会談において、①アフガニスタンにおける中ロの正当な利益を守り、企業や人員の保護で協力、②アフガニスタンが健全な宗教政策をとり、包括的・開放的な政治枠組みを構築することを中ロが奨励、③アフガニスタン新政権は、ETIMを含め一切のテロ組織と一線を画さねばならない、という三点を提案した²⁹。

③ イラン

その他に、イランとの話し合いも始まっている。8月16日、岳曉勇特使はイランを訪問し、ザリーフ外相と会談し、安定と国際協力の必要性について同意している³⁰。イランはタリバンとの関係が良好ではなかったものの、タリバンの勝利が確実となったことで、関係改善に動いていた。イランとの関係を発展させつつある中国にとって、この問題でイランとうまく協調することができれば、両国関係を深めることができるだろう。

なおアフガニスタンに関する中国－イラン協力で注目されるのが、チャーバハール港開発の行方である。

当初、港の開発はインドが中心となって計画を進めていた。インドはチャーバハール港

Government of Pakistan, August 20, 2021,
<http://mofa.gov.pk/chinese-special-envoy-for-afghan-affairs-meets-foreign-secretary/>

²⁸ https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220331_10657945.shtml

²⁹ 王毅「中俄應在阿富汗問題上加強戰略溝通」中国外交部、2021年8月17日、
<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1899873.shtml>

³⁰ 「中国外交部阿富汗事務特使：中国始終尊重阿富汗主權 阿富汗塔利班應堅決打擊恐怖主義」新浪 2021 年 8 月 17 日、<https://finance.sina.com.cn/tech/2021-08-17/doc-ikqciyzm2012129.shtml>;
“Iran, China Discuss Afghan Developments,” *Tasnim News Agency*, August 16, 2021,
<https://www.tasnimnews.com/en/news/2021/08/16/2555558/iran-china-discuss-afghan-developments>.

開発をアフガニスタンにおけるインフラ建設と結びつけ、インドーイランーアフガニスタンの経済的結びつきを強めようとしていた。2016年4月、インド、イラン、アフガニスタンがチャーバハール開発とアフガニスタンにおける鉄道建設を連結させることで合意していた。しかし計画は必ずしも順調に進展せず、特に2018年5月にトランプ政権が核合意を放棄したこと、チャーバハール港は制裁対象から除外されていたものの企業が二の足を踏むようになり、計画は停滞した。

そこでイランはチャーバハール港開発を中国一パキスタン経済回廊と接合させることを提案し、パキスタンのグワダル港開発を結びつけてチャーバハール港開発に中国を招致しようとしている。今回タリバンが勝利したことで、この構図がさらに明確となるかもしれない。イランとパキスタンは、中国一パキスタン経済回廊にアフガニスタンを組みこむことを模索しており、インドを弾いて中国を招き入れることで地域協力が出現する可能性がでている。ただし中国はこの港湾開発には沈黙を守っており、今後の動向が注目される。

（3）軍事的関与の可能性？

中国による介入はどのような形がありえるのだろうか。これまで述べてきたさまざまな条件を考えると、大規模な部隊の展開はありえそうもないが、そこまで至らないケースはありえるかもしれない。

まず最もありえるもの、そして恐らく一部すでに行われているであろう活動は、アフガニスタン国内のパートナーへの経済・軍事上の援助や、インテリジェンスや通信などの情報面での協力である。これはアフガニスタンの安定化を助けるとともに、中国に必要な情報を獲得するという意味がある。アフガニスタン政府は、中国に経済・軍事上の援助を求めてきたが、中国はこれに十分に応えてはこなかった。しかし、アフガニスタン情勢が不透明になることで、状況を把握する必要性は高まっていくだろう。

これと関連して、中国はタジキスタンとの協力で中国一アフガニスタン国境のワハン回廊を監視できる偵察基地を（恐らく所有権はタジキスタンだが）設置し、武警もしくは解放軍の兵士を駐留させてきた。その目的の中には、国境周辺のアフガニスタン国内の情報を収集することが含まれているだろう。

第二に、現地軍や治安当局の指導・訓練である。これもこれまでにすでに一部で行われている。中国はこれまでにもアフガニスタン政府と反テロ協力を進めており、アフガニスタン領内における基地建設が噂されたこともあり、アフガニスタンの軍隊の訓練を援助する

キャンプを中国が設立するという合意があったとも言われている。先に述べたタジキスタン領内の基地も、恐らく同様の政府間合意に基づいて設置されたと見られ、基地に駐留している武警などの兵士は現地軍の指導を行っていると思われる。今後タリバンがこうした活動を認めるか未知数だが、本格的に国家建設を進めていくとすれば、何らかの援助を求める可能性はある。

第三に、中国企業や中国人の安全を守ることである。これまで、中国のアフガニスタンにおける経済活動は、限定的だったが、アフガニスタンは鉱物資源のポテンシャルがあり、また中国-パキスタン経済回廊に隣接することから、一帯一路プロジェクトに組み込まれていく可能性がある。今後、アフガニスタン情勢がある程度安定化し、経済活動が可能となり、中国企業の進出が可能となった場合、こうした在外中国人の安全をどう守るかという問題が出てくる。中国企業の施設や中国人労働者に対するテロ攻撃や誘拐などが多発した場合、中国はこれを守るために、武警や解放軍の特殊部隊を派遣しようとするかもしれない。

第四に、上海協力機構（SCO）などを通じた多国間での介入である。仮に今後アフガニスタンに安定的な政府が成立せず、内戦のような状況になった場合、和平推進のために共同で軍を派遣する必要が出てくるかもしれない。中国が、アフガニスタンに介入するとすれば、単独介入よりも多国間の介入を好むだろう。SCOは「平和使命」演習を定期的に開催し、大規模な反テロ演習を積み重ねてきた。共同での反テロ作戦を実施することは、この枠組みの設立趣旨にも合う。特にSCOは、ロシアやパキスタン、イランを含んでおり、これらとの利害調整を行いながら介入することができるため、中国にとって最も望ましい枠組みとなるだろう。

第五に、対テロ作戦や暴徒鎮圧への武警や西部戦区の特殊作戦部隊の派遣である。アフガニスタン当局のコントロールが及ばない状況で、国境付近での騒乱やテロが頻発した場合、中国はこれを抑えに介入することを考えるかもしれない。人民解放軍や武警の現在の能力からして、あり得るのは、騒乱の制圧や反テロ作戦などに武警や西部戦区の特殊作戦部隊を派遣し、作戦を実施することである。

第六に、通常兵力による国境を越えた介入である。これが行われる事態は想定するのが難しい。中国もアフガニスタンの安定化を単独で担うつもりはないだろう。帝国の墓場と呼ばれるアフガニスタンで全面的に介入すれば、泥沼に入りこむ危険が高いだろう。また能力の上でも難しい。中国とアフガニスタンの国境線はワハン回廊末端部の 92.45km し

かなく、2001年のアフガニスタン戦争に際して閉鎖されたまま、開放されていない。道路などのインフラも未整備である。大規模な兵力を送り込む輸送力は欠如しており、非常な困難が予想される。よってこれはほとんどありえそうにないシナリオだろう。

4. おわりに

以上のように、中国はアフガニスタン情勢をチャンスと不安の入り混じったものと見ており、さらにどちらかと言えば不安感が大きなものとなっている。中国は米国の撤退とアフガニスタン政府の劇的な崩壊を、米国の霸権の衰退を示す新たな証拠であり、また米国式の軍事介入による民主主義国家建設の破綻ととらえ、この点に対して宣伝戦を繰り広げるチャンスを見出している。しかし、現実のアフガニスタン情勢の急激な変化に伴う不確実性が居心地の悪いのもまた事実である。特に過激派やテロリズムが活発化する懸念がある一方で、中国がアフガニスタン内政に介入するには躊躇も大きい。

本章が示唆する中国外交の重要な特徴・論点は以下の二つである。

第一に、中国の安全保障概念と内政・外交の連関である。中国は総合的国家安全保障観（総体国家安全観）を唱え、あらゆる分野を安全保障問題としてとらえている。そこには軍事的あるいは領土の安全だけでなく、政治、経済、文化、社会、情報などあらゆるもののが含まれている。

これが意味するのは、国内の安全問題と国外の安全問題がリンクすることである。中国にとっての国家統合や一党体制の維持といった国内問題も外国勢力とのつながりのある問題になりうる。これが国内政治の強権化につながっている面がある。他方で、国内の不安も対外政策に反映されうる。国内の問題について、外国勢力の影におびえ、激しく反発するがゆえに対外的な不信感が増大するともいえる。またこうした不安を原因として対外的な関与を強める場合もあるだろう。

第二に、地域秩序の安定に中国がどのように関与し、対外的な介入を行っていくかという点が重要である。

アフガニスタンに中国がどのように関与していくかが、中国が自国中心の秩序をどの程度積極的に構築していくか、またどの程度それがうまくいかを図る試金石になることである。現状の中国は、もっと狭い国益を追求する傾向が強く、責任ある役割を果たすにはまだ遠いだろう。

しかし関係各国の利益を調整し、アフガニスタンの安定を中国主導で維持することがで

きれば、それは中国外交にとって巨大な変化の始まりを意味するかもしれない。中国は大國化に伴って対外的な関与を増やすだけでなく、国内の安全保障問題のために関与を拡大させるのかもしれない。その意味で、中国の対外的な関与や介入がどのように行われるかという点は、今後も注目すべきであり、引き続きアフガニスタンへの中国の関与に注目すべきだ。

(2022年5月16日脱稿)

第7章 「海洋強国」建設の現段階：宇宙-空-陸-海を結ぶ 中国の海洋立体観測システム

九州大学比較社会文化研究院准教授

益尾知佐子

1. はじめに：国土空間規画と海洋

「海洋強国」を建設するという掛け声の下、中国が宇宙（天）-空-陸-海を結ぶ海洋観測システムの整備を進めている。2022年4月10日、中国共産党の総書記・習近平は、海南省の三亜に2019年に設立されたばかりの中国海洋大学三亜海洋研究院を視察した。習はここで、海洋観測機器と情報サービスシステムの開発・応用に関する聞き取りを行い、国産で世界最大級の深海オイルリグ、「深海一号」の操作プラットフォームにオンラインで接続し、海上のスタッフを慰問した。習はまた三亜海洋研究院で、「海洋科学技術を推進して高いレベルの自立自強を実現し、独創的かつ先導的に科学技術研究を強化し、しっかりと自分たちの手で装備の製造を進めてほしい」と研究員らを激励している。参加していたエンジニアによれば、習の質問はかなり専門的で、彼が海洋装備や科学研究工作に長期的な関心を持ってきたことをうかがわせた¹。

習近平はなぜ、中国の南の最果てにある海南省の、さらに最も奥地にある三亜を訪問したのか。当時の報道によれば同研究院は、南シナ海の長期的・連続的な観測データを収集する南海立体観測網を構築しており、これは世界で最大規模の地域的海洋観測システムである。同研究院はこの作業によって「南シナ海海洋ビッグデータセンター（南海海洋大數據中心）」建設の筆頭に立っているとされた²。視察のテレビ動画には、海洋観測用無人機を見る習の横に「海洋立体観測網」のロゴが映りこみ、また彼が説明を受けたと思われる海洋ブイ、潜水係留装置、潜水艇の模型が投影されている³。中国は近年、南シナ海問題への関与を強める米国を警戒し、そこで監視管理体制を強化している。中国の「海洋強国」

¹ “习近平总书记在中国海洋大学三亚海洋研究院考察回访记：深情的嘱咐 深蓝的召唤”《网易》（来源：南海网海南新闻）2022年4月14日，<https://www.163.com/dy/article/H4T9G7M4053469JX.html>。

² “习近平海南行 智慧海洋 逐梦深蓝：走进中国海洋大学三亚海洋研究院”《人民网》（来源：央视网），2022年4月11日，<http://politics.people.com.cn/n1/2022/0411/c1001-32396383.html>。

³ “习近平总书记考察调研中国海洋大学三亚海洋研究院”《海大新闻》（中国海洋大学）（来源：人民日报央视新闻）2022年4月11日、<http://news.ouc.edu.cn/2022/0411/c309a108950/page.htm>。“再次报道习近平总书记考察中国海洋大学三亚海洋研究院并采访赵玮教授”《海大要闻》（中国海洋大学）（来源：新闻联播）2022年4月14日，<http://news.ouc.edu.cn/2022/0414/c91a109005/page.htm>。

建設は、科学技術開発への傾斜を顕著に強めている。

2021年4月に始まった第14次五カ年規画期において、習近平政権は国土空間規画の編制を進めている（中国では1年程度の短期計画を「計画」、5年以上の中長期計画を規画と呼ぶ）。これは人工衛星技術等も活用しながら、中国共産党の科学的な判断の下で、中国の国土および中国が主張する「管轄海域」の統一的な監視管理を進め、ビッグデータの活用によって安全保障、経済、環境保護など各方面の資源配分や管理を最適化し、先進的国家建設を進める大計画である。インターネット統制や監視カメラなどの大量設置によって、中国国内がすでに世界最先端の監視社会になっていることはよく知られるが、この規画はそれをさらに宇宙や海洋といった新空間に広げていく効果を持つと考えられる⁴。

中国でその全体的な組織・編制と実施監督の責任を負っているのが、2018年3月に新設が発表された自然資源部である。同部の前身組織は、国土资源部、国家海洋局、国家測量製図地理局（国家測繪地理信息局）、国家發展改革委員会、農業部、水利部などから集められている⁵。2022年春の段階ではまだ初の国土空間規画は発表されておらず、自然資源部がさまざまな「標準」を発表してデータ管理の基礎固めをする一方、中国各地の省や市のレベルの政府がそれぞれの地域の空間規画の編制作業を進めていることが確認できる。これまでの国土管理方式をデータに基づく科学的な方向へと一新するため、作業はかなり慎重に進められているようである。

ただし奇妙なことに、自然資源部の予算のほとんどは、国民の居住空間に対してではなく、海洋や気象などの分野に割かれているようだ。自然資源部のホームページによれば、その2022年度予算の支出総額は168億787万元（2022年3月の平均レート、1人民元=18.68円で換算して約3,140億円）である。そのうち、「自然資源海洋気象等支出」（科目編碼：220）には139億3,220万元が計上されており（基本支出と項目支出の合計）、支出総額の実に82.9%を占める。

同支出項目の中には18の細目が設けられている。そのうち最も支出額が多いのが「その他自然資源事務支出」（科目番号2200199）で、52億5,683万元が当てられている。その次が「事業運行」（科目編碼：2200150）で34億7,629万元、第3位が「海洋戦略規画

⁴ この点については次の文献を参照。益尾知佐子「中国のハイテク国家形成と尖閣問題：国土空間規画を中心に」『研究レポート』（インド太平洋研究会 FY2021-9号）日本国際問題研究所、2022年3月31日、<https://www.jiia.or.jp/research-report/indo-pacific-fy2021-09.html>。

⁵ “国务院机构改革方案”中华人民共和国中央人民政府（新华社2018年3月17日电），http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm。

および予防警報監視観測」（科目編碼：2200128）で19億2,847万元である。この項目には他に、「自然資源調査および権利登記」「極地調査」「深海調査および資源開発」などがあるが、それらに当てられている予算は桁違いに小さい。つまり支出総額の3割以上が、自然資源部の表面的な本来業務ではなく、「その他自然資源事務支出」という不透明な項目に割かれている状態である。なお予算項目中、「自然資源海洋気象等支出」に次いで多いのが「科学技術支出」で、14億元が当てられており、支出総額の8.5%を占める。

中国は国土空間規画の名の下で、いったい何をしているのであろうか。特に、中国が海洋をどのように行政管理しようとしているのかという問題は、国際的なインプリケーションが大きい。2021年2月の「中国海警法」の施行時に議論されたように中国は、領海・接続水域・排他的経済水域・大陸棚・南シナ海の「九段線」内をすべて包括した領域を自国の「管轄海域」と主張しており、国内で「海洋国土」と呼んでいる⁶。これは渤海、黄海、東シナ海、南シナ海に及ぶ300万km³の広大な海域だが、実際にはその約51%が他国の主張と重複しており、ベトナムとのトンキン湾部分を除いて外交的にほぼ未画定である。中国は国土空間規画等を活用しながら、この「管轄海域」に自国の国内行政力を浸透させることで、その実効統治を進めようとしていると考えられる。

本章では、中国が構築を進める海洋立体観測システムに着目し、その構成要素を明らかにしていきたい。2022年3月には、自然資源部の国家海洋情報センター（国家海洋信息中心）が中心となって編制した「海洋ビッグデータ標準体系（海洋大數據標準体系）」が、5月1日から実施されることが発表された。報道よれば、この海洋立体観測システムは中国の海洋ビッグデータ標準システム建設の礎石、海洋に関する政策決定活動の基礎、海洋強国建設の重要な足掛かりになるものである。またこの発表と合わせて、海蘭信（北京海蘭信数据科技股份有限公司、Highlander）という企業が海洋センサーとインターネット技術を用い、陸海を一体化した総合的な海洋立体観測システムを構築し、海洋ビッグデータプラットフォーム（海洋大數據平台）を打ち立てて、海洋に関する国防、政府、企業などのユーザーに全方位のカスタマイズサービスを提供すること、さらに福建省の招標股份（Fujian Tendering Co.）という企業が空間情報ビッグデータセンター（空間信息大數據中心）を構築し、時空間ビッグデータの研究を、天然資源モニタリング、生態環境、スマート海洋ビッグデータ解析サービスなどの分野で応用するサービスを開発していくことが報

⁶ 《解放军报》2010年10月5日。

じられた⁷。中国当局は明らかに、企業などを積極的に活用しながら、情報技術を用いた新型インフラを構築して海洋の監視管理を進め、あらゆる方面的活動を広げていこうとしている。

では、中国の海洋立体観測システムはどのように構成されているのか。中国電子科技集团公司第五十四研究所の李明光は、海洋ブイ設備、通信衛星、海洋調査船、海洋探査測定設備などが一体となって中国の海洋監視観測応用システム（海洋監測応用系統）が構成されている、と述べている⁸。全体システムをどのような名称で呼ぶかにはまだ細かな揺らぎがあるが、中国が人工衛星、および海洋ブイや海中設備など多様なツールを用いて、全体的な監視管理ネットワークを構築しつつあることは間違いない。ただし上記の各要素のうち、海洋調査船についてはすでに多くの報道がある。潜水艇については、中国は有人深海潜水艇の蛟竜号（水深 7,000 メートル級）で本格的な深海探査に着手し、2020 年に奮闘者号が完成してからは水深 1 万メートル級の探査活動を常態的に展開している。中国は極地調査でも、世界で初めて氷を割って双方向に進むことのできる碎氷科学調査船、雪竜 2 号を独自開発し、2018 年に就航させている。

本章では、これまであまり検討されておらず、だが海洋に関するビッグデータの収集に恒常に役立つ人工衛星や海洋設備（ブイや係留装置）に光を当てていきたい。管見の限り、これまでこれらを包括的に検討した論考はない。だが中国ではこれらの開発の大半は科学技術発展の名目で公明正大に行われているため、理科系の論文や実験室のホームページなどに断片的な情報が無数に存在する。本章はそれらをつなぎ合わせ、海洋立体観測システムの構成要素と機能を初步的に明らかにしていきたい。

2. 人工衛星

（1）国家空間インフラ

中国の人工衛星としては、米国の GPS に相当する測位衛星システム、「北斗システム（BeiDou navigation System : BDS）」がよく知られる。これは 2020 年 6 月に現役 55 基目の衛星が打ち上げられ、グローバル運用が始まっている。中国の北斗衛星は GPS と異

⁷ “《海洋大数据标准体系》5 月 1 日起实施 海洋大数据迈向标准化”《金融界》2022 年 3 月 22 日, <http://stock.jrj.com.cn/2022/03/22081634859026.shtml>。この標準の編成作業は 2016 年 10 月に国家海洋情報センター（当時は国家海洋局所属）によって始められた（国家海洋信息中心“海洋大数据标准体系（报批稿）”編织说明 “2020 年 12 月，第 3 页, <http://yiqi-oss.oss-cn-hangzhou.aliyuncs.com/aliyun/Ueditor/Manage/2021-10-26/20211026-1387387010.pdf>）。

⁸ 李明光 “天通一号数传终端在海洋浮标上的应用”《信息通信》2017 年第 8 期（总第 176 期），第 24 页。

なり、双方向のショートメッセージ交換機能を備え、またエンドユーザーと地上局を介さずに交信できるなどの利点を持つ。だが、基本的にはその用途は測位であり、ユーザーの位置情報を処理するのが主目的である。

実際には、中国はこの北斗システムを他の衛星システムと組み合わせて用いることで、「空間インフラ」と呼ばれる新型インフラを構築しつつある（中国語の「空間」は英語の room と space を合わせたような概念で、日本語的な「空間」に加え「宇宙」をも意味する）。2015年10月には国家発展改革委員会、財政部、国防科工局が「国家民用空間インフラ中長期発展規画（2015–2025年）」を策定し、「民用空間インフラ」の構築に着手した。この規画によれば、構築の原則として衛星技術の統合的な計画と発展、複数衛星によるネットワーク構築や多数のネットワーク間の協調運用、データ統合、収集した情報の応用技術開発などが挙げられていた⁹。また図表7-1に示されるように、この発展規画は、中国が構築する「民用空間インフラ」の構成要素を列挙していた。

図表7-1のうち、「三. 衛星ナビ測位システム（衛星導航定位系統）」は北斗システムを示すと考えられる。他のシステムはその内容について細かく記されているのに「三」のみが違うのは、北斗システムの管理者が軍であり「民用」とは言い難い、という背景を暗示しているのであろう（中国は「軍」の対照語として「民」を用いているため、「民」は「文民」を意味することもあり、「民間」だけでなく「政府」を指すこともある）。ここで重要なのは、中国が北斗とともに「一. 衛星リモートセンシングシステム（衛星遙感系統）」および「二. 衛星通信放送システム（衛星通信広播系統）」を運用していることである。特にリモートセンシングシステムには、陸上用や大気用と並び、海洋観察に特化した衛星シリーズが計画されている。

次節ではこの海洋リモートセンシング衛星の運用体制や機能について重点的に検討する。ただその前に、海域とも関連しており、のちに言及する衛星通信放送システムについて少し触れてから海洋リモートセンシング衛星について記述する。

⁹ 益尾知佐子「中国の『国家空間インフラ』建設とグローバル・ガバナンス：海域応用からの考察」『CISTEC journal』No.194（2021年7月）、33-34頁。

図表 7-1 中国の「空間インフラ」構成

構成要素	和訳（仮）	構成要素	和訳（仮）
一. 衛星遥感系統	衛星リモートセンシングシステム	二. 衛星通信広播系統	衛星通信放送システム
1. 空間系統建設	空間システム建設	1. 空間系統建設	空間システム建設
(1) 陸地観測衛星系列	陸地観測衛星シリーズ	(1) 固定通信広播衛星系列	固定通信放送衛星シリーズ
a. 高分辨率光学観測星座	高分解能光学観測衛星群	a. 固定通信衛星	固定通信衛星
b. 中分辨率光学観測星座	中分解能光学観測衛星群	b. 電視直播衛星	テレビライブ衛星
c. 合成孔径雷達 (SAR) 観測星座	合成開口レーダー (SAR) 観測衛星群	c. 寬帶通信衛星	プロードバンド通信衛星
d. 地球物理場探測衛星	地球物理場探測衛星	(2) 移動通信広播衛星系列	モバイル通信放送衛星シリーズ
(2) 海洋観測衛星系列	海洋観測衛星シリーズ	a. 移動通信衛星	モバイル通信衛星
a. 海洋水色衛星星座	海水色衛星衛星群	b. 移動多媒体広播衛星	モバイル・マルチメディア放送衛星
b. 海洋動力衛星星座	海洋動態衛星衛星群	2. 地面系統建設	地上システム建設
c. 海洋環境監測衛星	海洋環境監視観測衛星	三. 衛星導航定位系統	衛星ナビ測位システム
(3) 大気観測衛星系列	大気観測衛星シリーズ		
a. 天気観測衛星星座	気象観測衛星衛星群		
b. 気候観測衛星星座	気候観測衛星衛星群		
2. 地面系統建設	地上システム建築		
(1) 受信站網	受信ステーション網		
(2) 數據中心	データセンター		
(3) 共性応用支撑平台	共通応用支援プラットフォーム		
(4) 共享網絡平台	共用インターネットプラットフォーム		

出典：国家发展改革委・财政部・国防科工局「国家民用空间基础设施中长期发展规划（2015-2025 年）」（2015 年 10 月）より筆者作成。

（2）人工衛星網

① 天通通信衛星

中国は 2020 年 9 月に国際電気通信連合 (ITU) に 2 つの低軌道衛星群 “GW”（合計 12,992 基）の電波割り当てを申請した。2021 年 3 月に中国航天科技集团公司の包為民研究員（全国政治協商委員会委員）が認めたところによると、中国は宇宙ベースのインター

GuoWang

ネット網「国網」を立ち上げる計画を有し、すでに試験衛星を打ち上げている¹⁰。この「国網」の先駆けと見られるのが、中国が独自開発した天通一号移動通信システムである。

天通一号 01 衛星は 2016 年 8 月、02 衛星は 2020 年 11 月、03 衛星は 2021 年 1 月に打ち上げられた。3 基のネットワーク体制が整ったことで、天通一号は中国周辺、中東、アフリカなどの地域、および太平洋やインド洋の大部分の海域にシームレスな通信システムを提供できるようになり、将来的には 5G との融合発展も目指している¹¹。2022 年 4 月現在、中国電信は天通衛星を用いたサービスの個人への提供をすでに開始している。現在、データ通信の新規契約は受け付けていないが、電話サービスの契約料は中国国内向け通話 60 分を含むパッケージが 1 カ月 100 元（約 2,000 円）で、衛星電話サービスとしては破格となっている¹²。つまり、中国はすでに独自のグローバル衛星通信システムを初步的に構築している。

なお、この天通一号は比較的、低軌道を周回する衛星と見られるが、中国の衛星通信放送システムにはそのほかに、これらの衛星と宇宙ステーションや宇宙船を結ぶ高軌道の「天鏈中継衛星」があることが知られている¹³。

② 海洋リモートセンシング衛星

では次に、海洋リモートセンシング衛星について見てみよう。これは主に、海洋や水分に関するデータ収集機能を搭載した観測衛星である。

2012 年 9 月 7 日、すなわち日本政府による尖閣 3 島の私人からの購入が行われる直前に、中国網日本語版（チャイナネット）は以下のように報じた。このころ、国家海洋局デジタル海洋科学技術重点実験室の設立式が行われた。そこに参加した国家衛星海洋応用センターの蔣興偉主任は、「陸海観測衛星業務発展計画」が批准されたことを明かして次のように発言した。「中国は 2020 年までに 8 基の海洋観測衛星を打ち上げる予定だ。これには、4 基の海色衛星、2 基の海洋観測衛星「海洋二号」（HY-2）、2 基のレーダーサット（RADERSAT）衛星が含まれる。これらの衛星により、黄岩島（スカボロー礁）、釣魚島（尖閣諸島）、西沙群島（パラセル諸島）の島と海域全体に対するモニタリングを強化する」¹⁴。

¹⁰ 益尾 2021 年前掲論文、40 頁。

¹¹ “天通一号 03 星发射 我首个卫星移动通信系统建设取得重要进展”《新华网》（来源：科技日报）2021 年 1 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/science/2021-01/21/c_139686917.htm。

¹² “天通卫星业务”《中国電信》<https://www.189.cn/bj/support/tariff/ydtc/100574.html>。

¹³ 益尾 2021 年前掲論文、35・36 頁。

¹⁴ 中国網日本語版（チャイナネット）2012 年 9 月 7 日。

中国政府が、直接的には海洋紛争を契機として整備を進めた海洋リモートセンシング衛星網の構築は、現在までに計画通り達成されている。蔣主任が所属していた国家衛星海洋応用センターは、現在は自然資源部に直属する局レベルの事業部門（事業単位）として衛星情報の公開などの作業に従事している。そのホームページに、現在運用中の海洋シリーズ衛星の名称や機能が詳しく紹介されているのだ¹⁵。

そこに掲載されている海洋シリーズ衛星は全部で 8 基で、うち 6 基が運用中である。そのうち海色衛星が 5 基、海洋力学環境衛星が 3 基、そしてフランスと合同で打ち上げた CFOSAT 衛星が 1 基である。またのうちに紹介するが、それ以外に北京科思騰達科技有限公司（Beijing CSTIND technology Co., Ltd、以下 CSTIND と記載）が情報公開する高分三号があり、それが蔣主任の言及した海洋向けのレーダーサット衛星だと考えられる。ここではまず、中国が打ち上げた海色衛星と海洋力学環境衛星の内容を概観してみよう。（[] 内は該当ホームページ以外から補足した情報である。）

1. 海色衛星

i) 海洋一号 A 星 (HY-1A) 【設計寿命 2 年が満了済み】

中国が海水色を探査するために 2002 年 5 月に初めて打ち上げた業務衛星である。主に海水の光学特性、クロロフィル濃度、海面水温、浮遊物質量、水溶性有機物、汚染物質などを観測するため、10 バンドオーシャンカラースキャナー（COCTS；衛星下の地表面分解能 1,100m）と 4 バンド CCD イメージャー（衛星下の地表面分解能 250m）を搭載していた。リアルタイム観測域は中国沿岸部（渤海、黄海、東シナ海、南シナ海および沿岸地帯など）に限定。

ii) 海洋一号 B 星 (HY-1B) 【設計寿命 3 年が満了済み】

[2007 年 4 月打ち上げ。] HY-1A の後継機で、10 バンドの海洋水色スキャナー（衛星下の地表面分解能 1,100m 以下）と 4 バンドの沿岸域イメージャー（衛星下の地表面分解能 250m）を搭載。主にクロロフィル濃度、浮遊物質、水溶性有機物、海面水温などを検出し、沿岸域の動的变化を監視し、海洋経済の発展や国防建設に貢献していた。リアルタイム観測域は同じく渤海、黄海、東シナ海、南シナ海、沿岸域などに限られていたが、その他の観測域で集めたデータも衛星に記録し、中国領土上空を通過する際にデータを地上に転送できた。

¹⁵ “海洋卫星“国家卫星海洋应用中心”，http://www.nsoas.org.cn/news/node_44.html。

iii) 海洋一号 C/D 星 (HY-1C/D)

[2018年9月および2020年6月に打ち上げ。] 2基で同じ軌道を周回しており、午前・午後の1日2回、データを収集できるようになった。主に海水の光学特性とクロロフィル濃度、浮遊物質、水溶性有機物、海面水温などを観測している。ただし、紫外線観測スペクトルの幅や沿岸域イメージヤーのカバー幅を広げ、船舶モニタリングシステムを増強したことによって、海水の氷況、緑色潮、赤色潮、海洋基礎生産力、沿岸域要素、植生指標、海洋大気エアロゾル、海洋船舶情報（AIS）なども観測可能になっている。（海水や植物帶の観測が可能になったことで、極地での活動や島・台湾海峡での行政管理をサポートしやすくなったようである。）

これらの衛星のリアルタイム観測域は中国周辺を含む太平洋西北部だが、地球上のその他の地域についても非リアルタイムで観測可能である。グローバルカバレッジは前身の衛星に比べ大きく向上した。分解能は、基準が多様化したため読み取りにくいが、海洋水色水温スキャナーおよび可視近赤外スペクトルで1,100m以下、沿岸域イメージヤーで50m以下。加えて4周波数帯の電波を収集する能力があり、世界の海のAIS信号を保存・転送している。

2. 海洋力学環境衛星

i) 海洋二号 A 星 (HY-2A) 2011年8月打ち上げ]

ii) 海洋二号 B 星 (HY-2B)

[2018年10月打ち上げ。] 中国が打ち上げた2番目の海洋力学（動力）環境衛星。高精度な軌道測定、軌道設定能力、全天候型、グローバルな検出能力を持つとされ、海洋災害防止・軽減、海洋権益維持、海洋環境保護、海洋科学研究、国防建設などに活用される。

主任務は海洋環境の監視と調査、海面風速、波高、海面高度、大洋環流、海面水温など、海洋ダイナミズムに関する各種環境パラメータの取得である。地表面、氷の高さ、水蒸気量なども測れる。地球全体を連続的に観測することができ、リアルタイム観測領域は南緯5度～北緯50度、東経100度～150度である。

海洋一号 C/D 星と同じく、AIS信号を検出・転送する能力があるほか、中国近海その他の海洋ブイ調査データを受信・蓄積し、衛星経由で地球上のデータ伝達経路に中継することができる。

iii) 海洋二号 C/D 星 (HY-2C/D)

[2020年9月、2021年5月打ち上げ。] 衛星軌道の傾きが違うが、搭載機能は海洋二号

B 星とほぼ同じ。中国は衛星 3 基をひとつのグループとして観測体制を組んでいるが、B ~D の 3 基で海洋力学環境衛星の最初のグループが完成した。

[なお、D 星には GPS と北斗のダブルモードのデータ接受能力が加えられ、AIS のみならず他の位置情報サービスを用いるユーザーの情報も集めることができる。]

iv) CFOSAT

中国とフランスが共同で開発した初めての海洋観測衛星である。地球全体の海面波浪スペクトル、海面風速場、南北極海氷に関する情報を取得し、気候変動に関する基礎研究を進める目的で打ち上げられた。中国側が衛星の打ち上げと軌道投入、計測制御、衛星プラットフォーム、セクタービーム回転型散乱計 (SCAT)、および北京、三亜、牡丹江の地上局・データ処理センターを提供し、フランス側は波浪計 (SWIM)、デジタル電波部品、北極の地上局・データ処理センターなどを提供した。散乱計ペイロードおよび生成データは中国国家宇宙局 (CNSA) が所有し、波浪計ペイロードおよび生成データはフランスの国立宇宙研究センター (CNES) が所有することで合意している。

CFOSAT は世界で初めて大面積・高精度の海面風波の同時共同観測を実現した。SCAT は海洋風速場を測定する世界初のマイクロ波散乱計である。SWIM は、6 ビームリアル開口レーダーで地球上の表面波スペクトルを連続測定する世界初の装置である。両者の相互補完によって、海洋力学環境の作用プロセスの解明が進むことが期待されている。

3. 高分衛星シリーズ中の海域関連衛星（海洋合成開口レーダー [SAR] 衛星）

2014 年の報道によれば、海洋三号 (HY-3) 衛星は 2019 年に発射予定だった。「陸海観測衛星業務発展規画 (2011-2020)」は、高分三号 (GF-3) 衛星の技術基盤を継承させて海洋三号衛星群を構成する計画を立てており、1m C-SAR 衛星 [1m の解像度を持つ C バンド合成開口レーダー衛星、と思われる] と干渉 SAR 衛星（小型干渉衛星 2 機編隊または 1 機）を同一軌道上で運用し、海陸レーダー衛星群を形成する予定を立てていたのである¹⁶。ただし現在のところ HY-3 の打ち上げ記録はなく、代わりに高分三号衛星の発射が継続されている。理由は明確でないが、HY-3 は GF-3 として打ち上げられていると見られる。

高分衛星シリーズについては、CSTIND が総合的な商業サービスを提供しており、そこと自然资源部が関連の情報公開を行っている。CSTIND のホームページによれば、同社はグローバルユーザーに、高品質で専門的なリモートセンシング応用ソリューションを提供

¹⁶ “中国“海洋三号”卫星预计 2019 年发射” 来源：天天国际娱乐官方平台省国防科学技术工业办公室（发布日期：2014 年 10 月 11 日），https://www.jinanfanhua.com/info_5_26_725.html。

するハイテク・インターネット企業である。中国長城工業集団公司、国家国防科技工業局重大專項工程中心（略称：高分中心）、中国空間技術研究院（略称：航天五院）といった人民解放軍系統の組織の共同投資で設立された。出資の目的は、中国の商業宇宙開発のニーズを満たし、さらに「一带一路」宇宙情報回廊建設の発展や「軍民融合」という大きな戦略的ニーズを積極的に推進することだった¹⁷。では、次に高分三号衛星の内容を見てみよう。

CSTINDによれば、GF-3は中国の高分特別プロジェクトによるリモートセンシング衛星で、1mの分解能を持つ中国初のCバンド多偏波合成開口レーダー（SAR）画像衛星である。

ロシアのウクライナ侵攻で注目されたように、合成開口レーダーは雲が出ているときでも衛星から地上や海面の様子の撮影が可能である。空間分解能は局所的には1m、帯状モードでは3-25m、スキャンモードでは50-100m、その他のモードでは10-500mで、撮影できる画像の幅は10-650kmである。GF-3のデータは特に海洋での応用に強みを持ち、島や海岸帶の動態観測（海岸線の変化、沿岸域の海浜湿地、島、埋め立て、養殖場などのモニタリング）、海洋環境災害観測（海面風速、波、北極海水分布）、加えてやはり海洋権益擁護に関する情報サービス（船舶の動態、船舶の個体識別、海洋オイルリグプラットフォームのモニタリング）などに用いられる。そのほか水害状況や降水量の観測など、水に関連したデータ採集を得意としている¹⁸。〔なお、最初の衛星、高分三号01星は2016年8月に打ち上げが実施された。その後、高分三号02星は2021年11月に、高分三号03星は2022年4月に発射された。〕

高分三号03星が投入された際、国家衛星海洋応用センターは、これが中国で2番目のCバンド多偏波合成開口レーダー業務衛星であり、すでに軌道上にある初の1m級C-SAR運用衛星、GF-3科学試験衛星と3衛星ネットワークを組んで運用できる、この衛星によって衛星の（監査対象物への）再訪・カバーラが大幅に向上し、中国初の海洋監視・モニタリングレーダー衛星群が正式に完成した、と発表している。また1m C-SAR運用衛星は、国家民用空間インフラ設備発展規画の支援を受けて自然資源部の主導で建設された海洋運用衛星で、多極・高解像度・広域・定量的な海陸観測データを取得できるとも述べている。GF-3（のおそらく01）衛星と比較すると、1m C-SAR衛星には撮影映像品質、検出効果、

¹⁷ “关于我们”北京科思腾达科技有限公司网站，
<http://www.cstind.com/index.php?m=content&c=index&a=lists&catid=19>。

¹⁸ “高分三号卫星”北京科思腾达科技有限公司网站，
<http://www.cstind.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=145&id=50>。

定量的なアプリケーションなど多くの点で改良が加えられた。3基の衛星でネットワークが組めるようになったことで、検査対象への平均再訪問時間は15時間から5時間へと向上した、という¹⁹。

国家衛星海洋応用センターは、最初のGF-3とその後の1mC-SAR衛星2基を区別して記載し続けている。同センターは2020年7月に1mC-SAR衛星の地上とのリンク・ドッキング実験を行うなど、その開発にもとからコミットしており、これを事実上のHY-3と見做しているようだ²⁰。ただ、CSTINDが利用する他の高分衛星もマルチスペクトルカメラを搭載しているため、技術的な要素を口実として、GF-3と1mC-SAR衛星はいずれもCSTINDの利用下に組み込まれたのかもしれない。SAR衛星は幅広く軍事活用できる。前述したように、CSTINDに出資しているのは軍関連の企業であるため、GF-3を管轄管理しているのは事実上、軍なのだろう。自然資源部はその圧力に抗しきれなかったのではないか。

3. 海洋ブイと海中装置

中国は人工衛星を使って空の上から海洋に関する観測データや位置情報を集め、海上通信も実現しているが、実際には遠方からでは捕捉できないデータも存在する。他方、海洋の動態は気候変動にも重大な影響を与えており、中でも人類の最後のフロンティアとも呼ばれる深海への関心は高まっている。そのため中国は、海面・海中でも大量のデータを集め、それを衛星で得たデータと合体させることで、海洋に関するビックデータを整えていこうとしている。

その目的のために、中国がまず活用したのは漁船である。中国政府は2017年から漁業改革を実施し、これまで管理に熱心でなかった漁業の分野に当局の監視管理の目を張り巡らすようになった。改革の中で、中国政府は近海の漁業資源に関するデータを集めて持続可能性を高める姿勢を打ち出した。同時に自国の漁船に対し、北斗衛星システム上で動くVMS（Vessel Monitoring System）と呼ばれる漁業管理端末の搭載を義務づけ、海上でのそのユーザーを増やしていくことで、収集できる位置情報の精度を向上させた。これらについて、筆者はいくつかの論考すでに指摘してきた²¹。

¹⁹ “我国成功发射第二颗1米C-SAR业务卫星，海洋监视监测卫星星座正式建成”，国家卫星海洋应用中心、2022年4月14日、http://www.nsoas.org.cn/news/content/2022-04/14/24_11335.html。

²⁰ “1米C-SAR卫星（2颗）星地链路对接试验取得圆满成功”国家卫星海洋应用中心、2020年7月28日、http://www.nsoas.org.cn/news/content/2020-07/28/24_5445.html。

²¹ 益尾知佐子「中国の漁業改革と揺らぐ海洋レジーム」、岩下明裕編著『北東アジアの地政治：米中日ロのパワーゲームを超えて』北海道大学出版会、2021年、125-153頁。益尾知佐子「中国の漁業改革の

他方、これまでほとんど検討されていない中国当局のデータ収集ツールとして、海洋ブイなどの浮遊装置や海中に設置する固定装置が存在する。上記で紹介したように、海洋二号衛星には観測用のブイが集めたデータを吸い上げ、別の衛星や中国国内の地上局に転送する機能が備わっていた。中国が 2021 年 2 月に施行した海警法は第 20 条において、「中国の主管機関の許可を得ずに、外国の組織または個人がわが国の管轄海域および島嶼に建物または構造物を建設したり、各種の固定または浮遊装置を設置した場合、海警機構は...撤去を命じる権利を有し、(建設者が) 違法行為の停止を拒否したり定期間後に撤去しない場合は、これを停止または強制撤去する権利を有する」(下線部は筆者加筆) と規定している。また第 80 条にも、「この法律に基づく船舶に対する強制措置は、海上のあらゆる種類の固定または浮遊の構造物および設置物、または移動式プラットフォームに適用される」(同) という規定がある²²。中国当局は近年、中国近海において外国政府がブイなどの装置を設置しデータ収集に活かすことを強く警戒しているといえるが、逆に自国としてはその設置に高い意欲を示している。

(1) 海洋ブイと潜水係留装置

山東科技大学の戴洪磊らは、2014 年に中国の海洋ブイ開発の歴史を整理した論文を発表している。それによれば、中国は米国など西側諸国が海洋のモニタリングに海洋ブイを活用していることを知り、1965 年からその研究開発に着手した。中心的な役割を果たしたのは中国科学院海洋觀測研究所で、実際の投入は 90 年代に始まった。2014 年時点で、黃海・渤海、東シナ海、南シナ海それぞれに海洋ブイが設置されており、黃海・渤海では 2009 年から、南シナ海では 2012 年から、CDMA などの携帯電話通信と北斗衛星を介してデータを転送するシステムが使われている。南シナ海のシステムはまず海南島・文昌のロケット発射基地の沖合に設置され、気象予報のみならず宇宙開発計画にも活かされた。加えて 2010 年夏には台湾海峡の北側、馬祖列島の外側に 3 基の海洋気象ブイステーションが設置され、「台灣海峡の気象観測資料の不足を補った」という²³。

ここで、中国海洋大学の物理海洋教育部重点実験室のホームページに開設された海洋觀

国際的影響』『研究レポート』(インド太平洋研究会第 8 号)、2021 年 3 月 31 日、<http://www.jiia.or.jp/research-report/post-94.html>。

²² 《中华人民共和国海警法》(2021 年 1 月 22 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)新华社, 2021 年 01 月 23 日, <http://politics.people.com.cn/n1/2021/0123/c1001-32009344.html>。

²³ 戴洪磊、牟乃夏、王春玉、田茂义 “我国海洋浮标发展现状及趋势”《气象水文海洋仪器》，第 2 期（2014 年 6 月）、第 118-125 页。

測プラットフォーム（平台）は、中国の関連技術開発の意図と現時点における到達度をよく示していると考えられる。その冒頭には次のような文章が掲載されている。

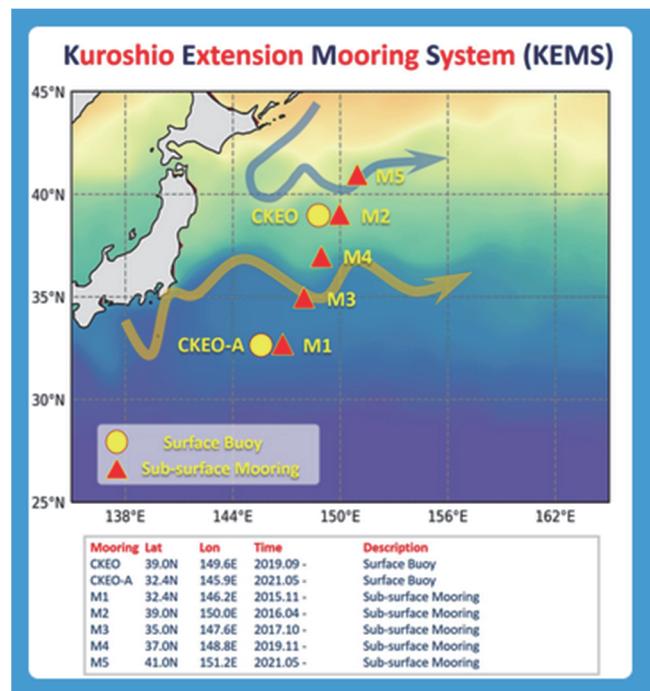
両洋一海（西太平洋・南シナ海・インド洋）は、中国の核心的な戦略的海域である。この海域は国家海洋権益の維持、軍事活動の安全、資源の開発利用、気候変動や防災・減災などのニーズへの対応に関連しており、「21世紀海上シルクロード」建設の戦略的海域でもある。「海洋透明化（透明海洋）」大科学計画の一環として、実験室はこれまでに「両洋一海」の重要な海域にのべ400セット以上の深海浮遊・潜水観測システムを配備・回収してきた。2019年末までに、大型観測ブイ3セット、リアルタイム潜水観測システム10セット、自動給水型潜水観測システム58セットを含む71セットの深海定点観測システムを安定稼働させている。これによって海底から海面までの総合的な複合的海洋観測システムを初步的に構築し、リアルタイムまたは準リアルタイムでさまざまな空間・時間スケールの総合的な海洋環境情報を収集できている。2015年以降、実験室では、北極のカナダ海盆とユーラシア海盆でも北極大気・氷海環境のリアルタイム観測システムを順次構築している。²⁴

このプラットフォームは、同実験室が国家の軍事経済活動やグローバルな気候変動問題への寄与を意識しながら、①「南シナ海潜水ブイ観測系統（南海潜標観測系統）」、②「西北太平洋黒潮続流リアルタイム観測システム（西北太平洋黒潮延伸体実時観測系統）」、③「北極海上基地曳航式海洋探査ブイ（北極氷基拖曳式海洋剖面浮標）」の3種類を構築・運用していることを明かしている。①と②は「中国の核心的な戦略的海域」と位置付けられる「両洋一海」にあり、特に②について視覚的にわかりやすい説明を公開している。

②について、図表7-2が示すように、実験室は日本沖合の西北太平洋の以下の地点に海面ブイ（Surface Buoy、丸印）と潜水係留装置（Sub-surface Mooring、三角印）を設置している。現在では、おそらくブイが集めたデータと衛星等で集めたデータを融合して、図表7-3のような準リアルタイムの海況分析が実施できている。

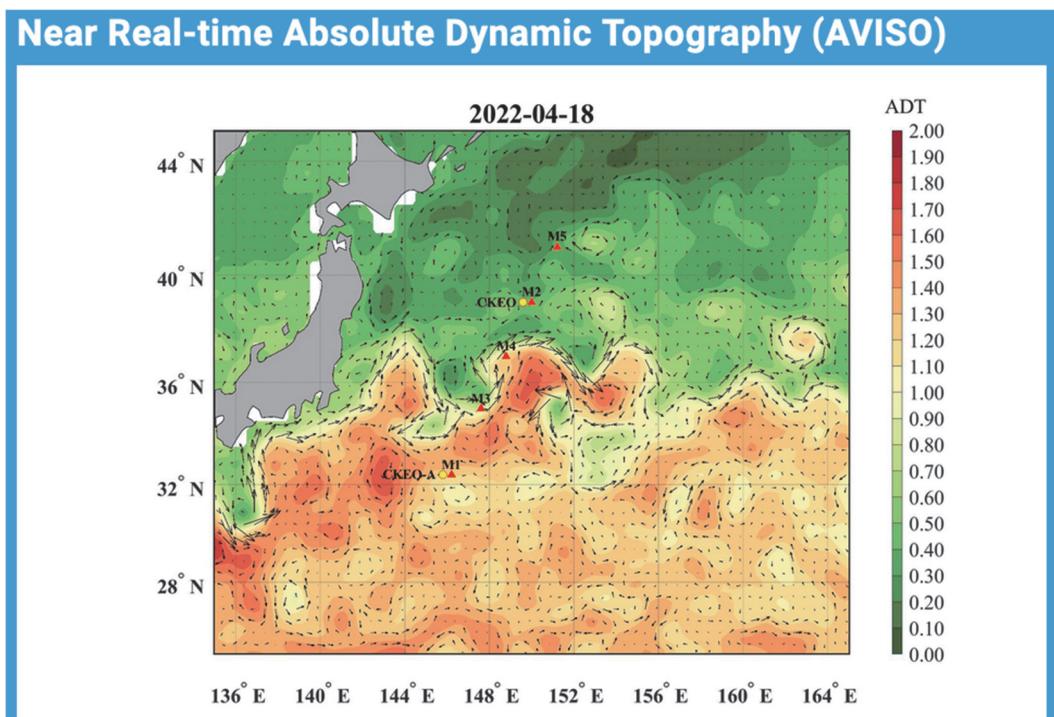
²⁴ 中国海洋大学物理海洋教育部重点实验室“海上观测平台 Ocean Observation”
<https://pol.ouc.edu.cn/hsgcptsjgxpt/list.htm>

図表 7-2 中國海洋大学の「黒潮続流係留システム
(Kuroshio Extension Mooring System: KEMS)」



出典：中国海洋大学物理海洋教育部重点实验室 (<https://cn-kems.net/>)

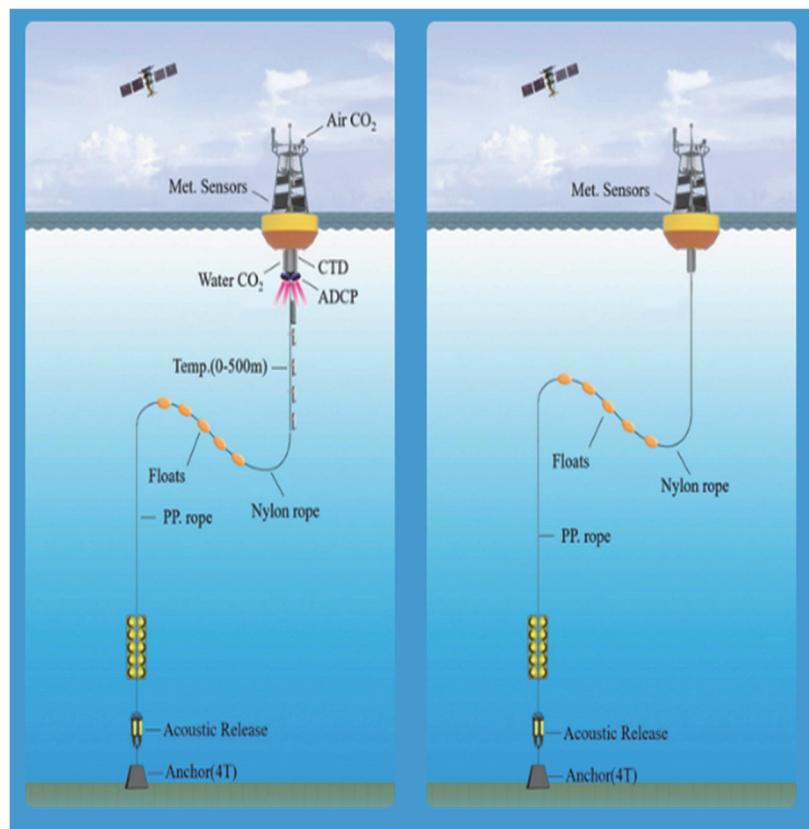
図表 7-3 中國海洋大学の準リアルタイム力学的海洋高度図



出典：中国海洋大学物理海洋教育部重点实验室 (<https://cn-kems.net/>)

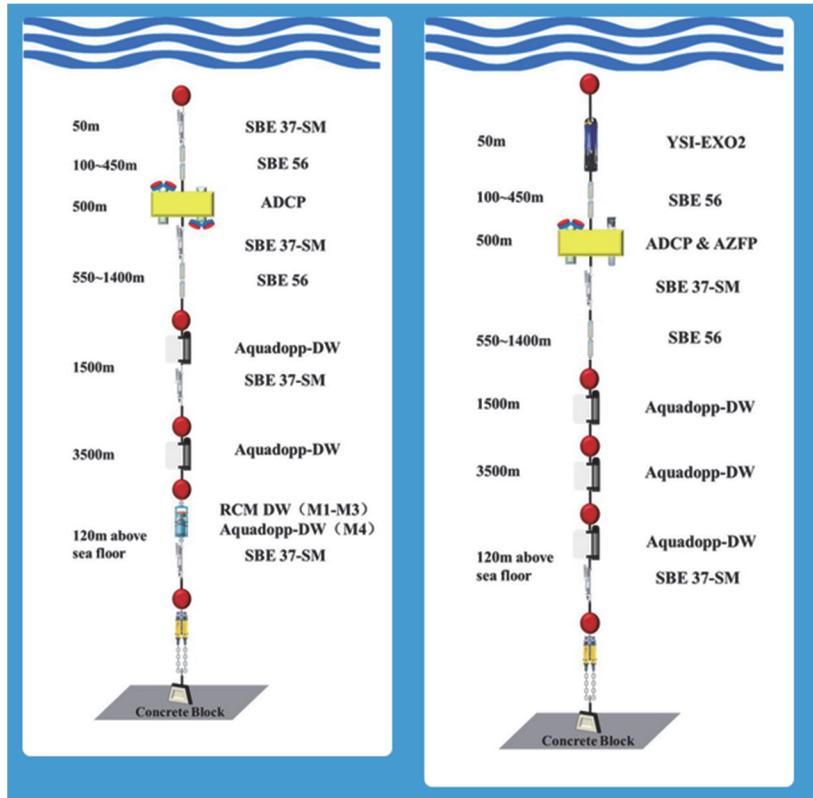
さらに図表 7-4・図表 7-5 の通り、同プラットフォームは海洋ブイと潜水係留装置の概念図を提示している。海洋ブイは海面から海底に長いケーブルを垂らして計測を行う。潜水係留装置は海底にコンクリート・ブロックを設置し、そこから海面下約 50m まで装置を浮かせてデータを測定する。図表 7-5 では水深 3,500m よりも深い位置に海底が描かれており、深海のデータを取りたい時にこちらが用いられるようだ。海洋ブイの概念図には空中に衛星らしき物体が描かれ、ブイと衛星が情報をやり取りをしていることが示唆される。だが潜水係留装置には情報伝達チャネルに関する情報が見当たらず、それがどのように実現されているのか、図表 7-5 でははつきりしない。

図表 7-4 中国海洋大学の海洋ブイ



出典：中国海洋大学物理海洋教育部重点实验室 (<https://cn-kems.net/>)

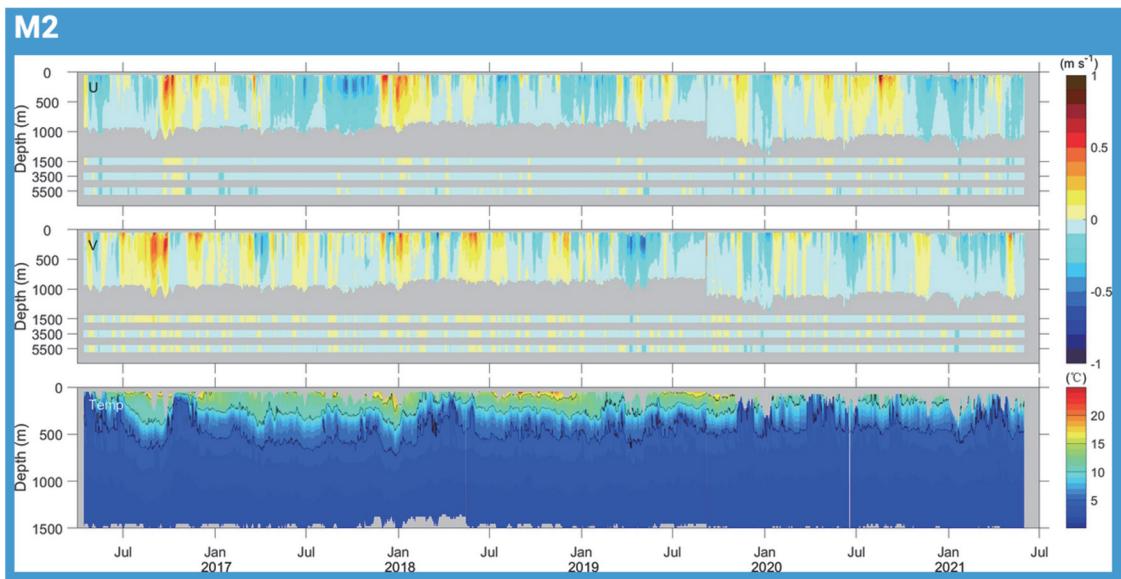
図表 7-5 中國海洋大學物の潜水係留装置



出典：中国海洋大学物理海洋教育部重点实验室 (<https://cn-kems.net/>)

同プラットフォームにはさらに、海洋ブイと潜水係留装置が集めたデータが公開されている。海洋ブイについては、風速、風向、大気温度、相対湿度、大気圧、降水量、長波長・短波長放射スペクトル、有義波高、有義波周期、 $x\text{CO}_2$ （二酸化炭素の気柱内濃度）、海面温度、海面塩分濃度、海面伝導率などのリアルタイムデータが閲覧できる。ただし、図表 7-4 ではブイが垂らすケーブルの先に音響装置らしきもの（acoustic release）が描かれており、それに関連しそうなデータは見当たらないので、すべての採集データが公開されているわけではなさそうだ。図表 7-6 は潜水係留装置が採集したデータである（2 方向の海流速度と温度か）。水深 5,500m 前後のデータが恒常に採れているのは驚異的だ。ただし、2021 年 5 月以降はデータが更新されていない。現段階では、潜水係留装置はデータ蓄積型であり、それを入手するためには引き上げるか周辺に近づくなどして定期的に回収に赴く必要があるのではと考えられる。

図表 7-6 中国海洋大学の潜水係留装置 M2 の測定データ



出典：中国海洋大学物理海洋教育部重点实验室（<https://cn-kems.net/>）

ここで、海洋ブイのデータ転送方式について検討しておこう。「1. はじめに」で引用した李明光論文（2017年）は、この問題を議論している。李によれば、地上移動通信は地上局からのカバー範囲が小さく、海洋での通信にはほとんど使用できない。そのため洋上では衛星通信を使うことになるが、インマルサット（英民間企業が提供する衛星システム）やイリジウム衛星（西側民間企業が開発したシステム）は費用が高く機密性が低い。他方、中国が開発した北斗衛星は安全性は高いが、本来は位置情報を測位するシステムであるため、毎回漢字120字のメッセージしか送れず（当時）、海洋ブイが集めるビッグデータの転送に向かない。そのため李は、ここに2016年8月に発射された天通一号を用いることを提唱している。李によれば、天通システムでブイをエンドユーザー化した場合、全方向のアンテナを用いて、双方向で秒速9.6kbpsのデータ転送率を確保することができる²⁵。

同様に、泉州師範学院の黄思育も2021年の論文で、衛星通信を用いた海洋ブイの観測システム設計について論じている。黄によれば、天通一号01衛星のカバー域はすでに中国とその周辺、さらには中東やアフリカなどの地区に及んでいる。黄は海洋ブイと組み合わせて用いられる4種類の衛星通信システム（Argos、イリジウム、北斗衛星、天通衛星）の速さや費用、機密性などを比較し、天通通信の優位性を示した上で（図表7-7）、3種類のブイを用いた実験を行い、その通信成功率がArgosやイリジウムよりもずっと高いこと

²⁵ 李明光前掲論文、第24-25頁。

を証明した²⁶。

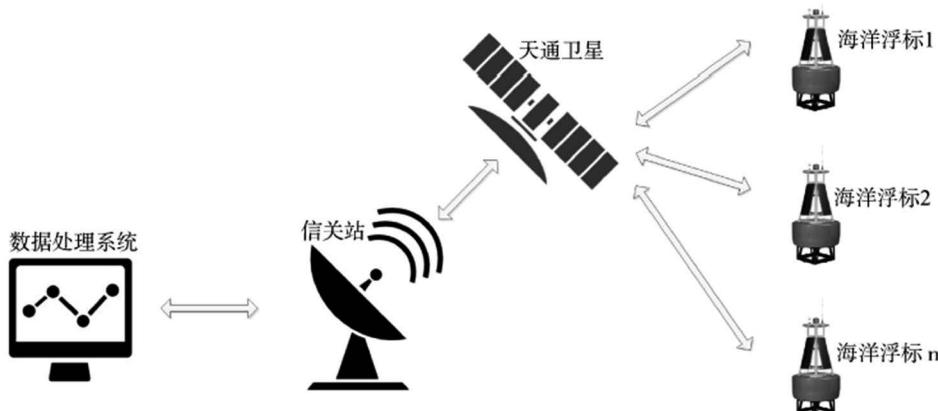
図表 7-7 海洋ブイ観測で常用される衛星通信システムの比較

対比項	Argos 卫星	铱星	北斗衛星	天通衛星
通信方式	双向数据通信	双向数据通信	双向短报文	双向数据通信
データ速率	4.8 kbps	128 kbps	不支持	384 kbps
延迟時間	较大	小	小	较小
通信費用	低	较高	高	较低
安全保密性	较低	较低	较高	较高

出典：黄思育“基于天通卫星通信的海洋浮标监测系统设计”
《东莞理工学院学报》第 28 卷第 1 期（2021 年 2 月），第 44 頁。

なお、黄は海洋ブイの観測システムを概念図に簡潔にまとめている（図表 7-8）。海洋ブイ（右側）が集めた情報は、左の天通衛星を経由して陸上の情報基地局（信閑站）に送られ、さらにデータ処理システム（データ処理系統）に送られる。情報は逆方向にも伝達することができる。

図表 7-8 天通衛星通信に基づく海洋ブイ観測システムの概念図



出典：黄思育“基于天通卫星通信的海洋浮标监测系统设计”《东莞理工学院学报》第 28 卷第 1 期（2021 年 2 月），第 44 頁。

現段階において、中国は海面付近で計測した情報を、海洋ブイと通信衛星を用いて安定的に地上に伝達できるようになっている。だが大気中でそれらの作業に用いられる電磁波

²⁶ 黄思育“基于天通卫星通信的海洋浮标监测系统设计”《东莞理工学院学报》第 28 卷第 1 期（2021 年 2 月），第 43-44 页。

は水中ではうまく届かないため、海中の情報に関するシステムはなお開発途上のようだ。そこで中国が開発を試みているのが、次に議論する海底観測網である。

(2) 海底観測網

「1. はじめに」で指摘した通り、「海洋ビッグデータ標準体系」構築にあたっては、海蘭信という名の企業が陸海を一体化した総合的な海洋立体観測システムを構築していると報じられた。同社のホームページには、その「海底観測網」のパンフレットが証券取引の参考資料として PDF で掲載されている（同社は 2010 年から深圳証券取引所に上場している）。「海洋への貢献、国防への献身」と銘打たれた資料には、図表 7-9 に示すように「海底観測網」の模式図が描かれている。それは海岸ベースステーション（岸基站）から海底ケーブルを経て変圧器、計器用インターフェースモジュール（仪器接口模块）、科学計器等につながり、さらに遠海の給電・通信用ブイへと延長可能である。説明書きによれば、「海底観測網」に接続が可能で、同社がサポートしている典型的な科学計器には、音響ドップラー流速プロファイラー（ADCP）、ハイドロフォン、CTD センサー、圧力センサー、プランクトンプロファイラー、海底地震計（OBS）、水中カメラ、栄養塩モニターなどがある²⁷。

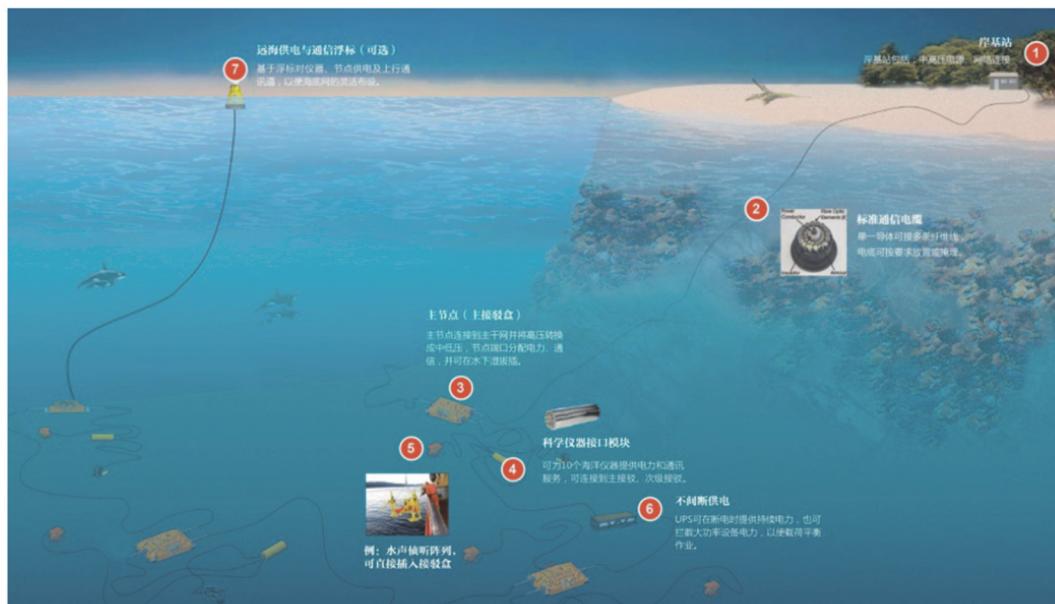
図表 7-10 は、海岸ベースステーションから始まる海底観測網が、海底ケーブルを介してどのような領域につながるかをさらにはつきり示している。それによれば、ベースステーションから 200km ほど離れた場所にも装置の設置は可能で、図では一例として音波偵察センサーが接続されている。このパンフレットでは同社が総延長 800km の海底ケーブルを敷設したカナダのネプチューン計画に参加したことも明かされており²⁸、中国は世界の先端技術を吸収しつつ、国防への貢献を意識して自国システムの開発を進めていると言えそうである。

²⁷ 海蘭信《海底观测网：贡献海洋，献身国防》，第 2 页，
<https://www.highlander.com.cn/upload/editor/file/20181227/27103652177.pdf>。

²⁸ 同第 6 页。

图表 7-9 海蘭信の「海底観測網」模式図

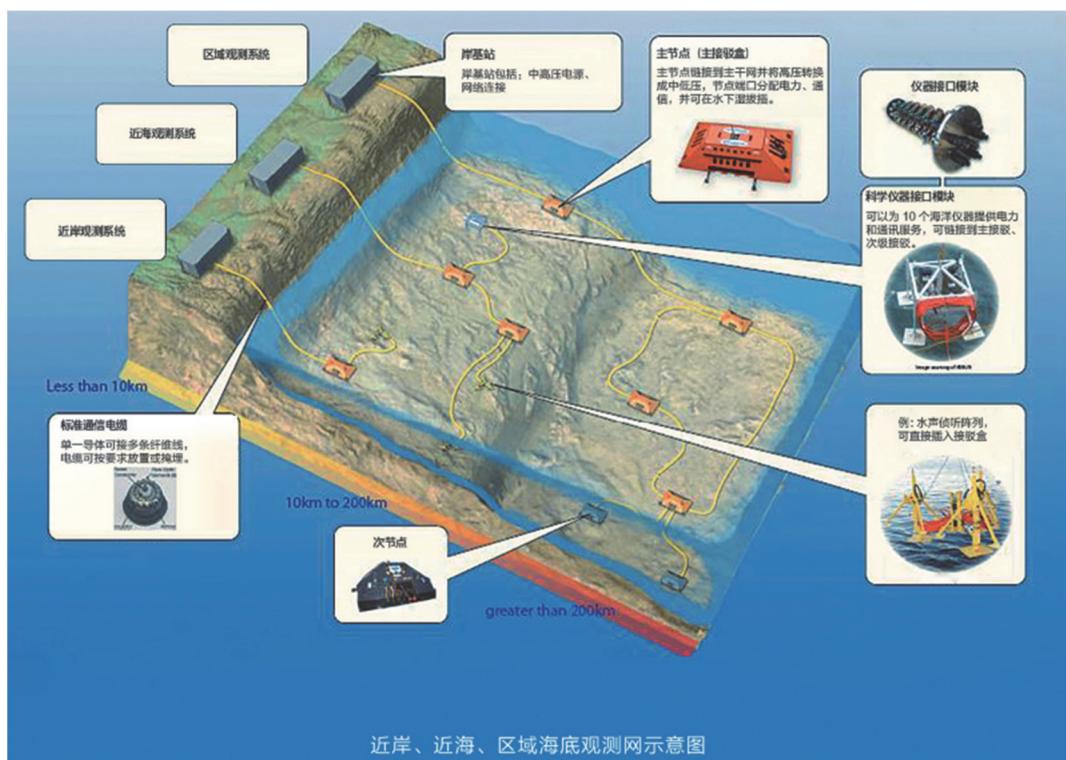
海底观测网



出典：海蘭信《海底观测网：贡献海洋·献身国防》第 2 页、

<https://www.highlander.com.cn/upload/editor/file/20181227/27103652177.pdf>。

图表 7-10 海蘭信による沿岸、近海、地域海底観測網の概念図



出典：海蘭信《海底观测网：贡献海洋·献身国防》第 3 页、

<https://www.highlander.com.cn/upload/editor/file/20181227/27103652177.pdf>。

現時点において、同社がどのような海域において、どのくらいの広さでこの海底観測網を張り巡らせているのか、その技術レベルがどの程度まで進んでいるのかははっきりしない。ただし同社は、「近海+沖合+中・遠洋」と「海面+海中」を組み合わせ、「海・空・宇宙一体化」の海洋モニタリングネットワークと海洋情報データプラットフォームを用いて、一連の「スマート海洋プロダクト」を売り出している。具体的には、航海関連技術に加え、油流出検知用レーダー、波浪計測レーダー、近海の船や物体の航行を探知するスマートレーダー監視観測システム、水中深く潜ることの可能な潜水システム（減圧式潜水服）などのかなり特殊な海洋技術、さらには世界に二つしかないという海底データセンターなどをサービス化している（海底データセンターは、習近平が視察した三亜海洋研究院が建設しているという「南シナ海海洋ビッグデータセンター」と同じかもしれない）。海底観測網についても、すでに夢物語の段階ではなく、実用化が進められていると考えるべきだろう。

4. おわりに：データ応用の可能性

以上で、宇宙-空-陸-海を結ぶ中国の海洋立体観測システムの主な構成要素について検討した。その中で、このシステムの構築に関わる国内主体が、人民解放軍、国務院の特に自然資源部、それらの外郭団体、大学所属の研究者、さらに企業と、極めて多様で広範囲に渡ることも明らかになった。中国は国内のさまざまな主体を存分に活用しながら、全体的なシステム構築を意欲的に進めている。

習近平は中国共産党総書記への就任直後から軍民融合に強い関心を示し、2015年3月にはそれを国家戦略へと格上げした。海洋立体観測システム構築に関わる主体の多様性は、その戦略がここでも貫徹されていることを証明している。

最後に、中国が海洋立体観測システムで集めたデータをどのように使おうとしているのか、その可能性について考察しよう。中国のさまざまな文書は、このシステムが漁業や養殖業、運輸、極地航路の開拓、自然保護、地球温暖化対策など多種多様な分野に応用可能と指摘する。習新政権は情報技術の人民生活への応用に熱心で、国家の圧倒的な力を用いて世界の人民に便利な生活を提供することに熱意を示している。一例を見てみよう。

図表 7-11 は、衛星リモートセンシング技術の応用に関する自然資源部の報告書に掲載されていた。中国がリモートセンシング衛星の一種である資源衛星（詳細不明）の観測データを用い、日本の東側の西北太平洋域でアカイカの好漁場予測（赤丸が資源量）を弾き出

し、それを AIS 信号で補足した同海域の漁船の位置（黒い三角）とあわせて示したものである。なお 2020 年に出した白書で、中国政府は遠洋漁業に出る自国漁船に対してすでに好漁場予測を提供できており、それが漁船の漁獲高の向上と燃料費の節約に役立っていると述べている²⁹。

図表 7-11 自然資源衛星による北太平洋アカイカ的好漁場予測および AIS 信号の船舶位置

自然资源卫星西北太平洋柔鱼渔情预报及 AIS 船位

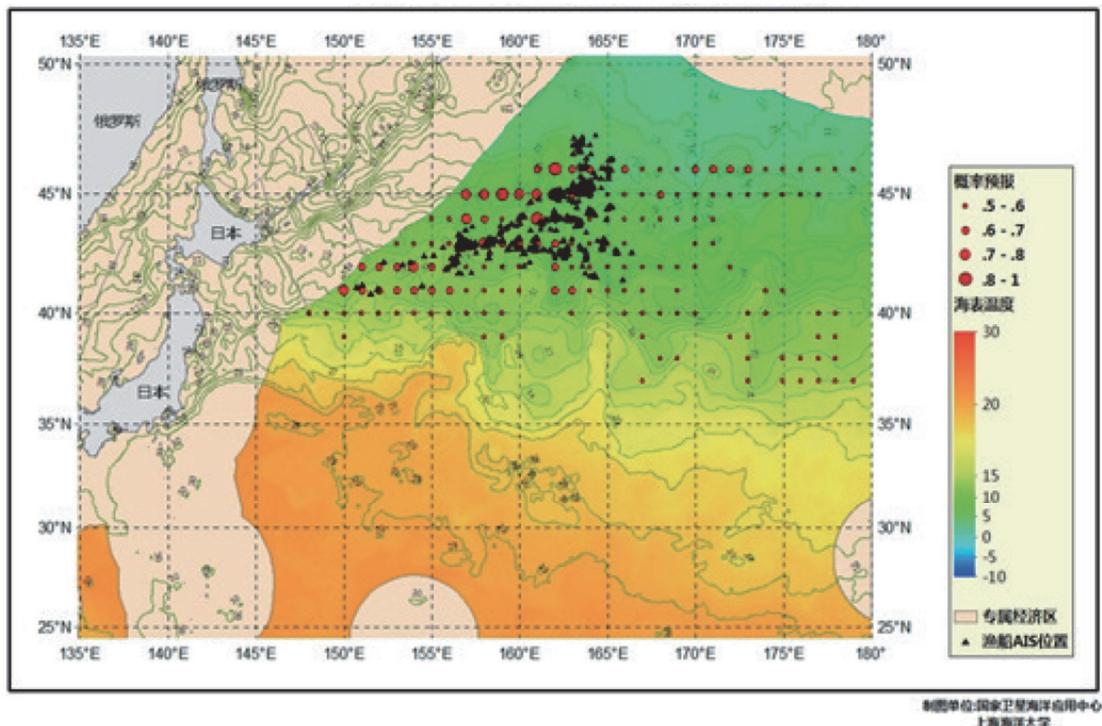


图 2-51 2020 年 8 月 17 日西北太平洋柔鱼渔情预报与 AIS 船位验证

出典：自然资源部科技发展司《2020 年自然资源部卫星遥感应用报告》2021 年 7 月、第 52 頁。

ただし考えてみれば、日本と同様、中国でも天然資源を捕獲する漁業は斜陽産業で、そこに大掛かりな投資を行う経済的に合理的な理由は見出しつらい。こうした斜陽産業を効率化するための投入としては、衛星開発や打ち上げなどのコストは巨大すぎる。上記の海洋ブレイなどの話にも出てきたように、中国は日本の三陸や北海道の沖合に強い関心を持っており、衛星関連文書にもしばしばこの海域の図が掲載されるので、常時モニタリングを行っているとみられる。おそらくこのようなデータ蓄積と応用技術開発は、漁業支援を超えた別の理由があってこそであり、直接的には安全保障上の懸念に対処するためではないか。

²⁹ 中华人民共和国农业农村部《中国远洋渔业履约白皮书（2020）》，2020 年 11 月。

こうした問題意識を端的に示すのが、信息工程大学の測量データ処理の専門家、李林陽らが執筆した論文、「海洋立体観測網の建設と発展に関する総合的論述」に掲載されていた下記の図である（図表 7-12 参照）。李のグループによれば、海洋立体観測網は海洋時刻基準網（海洋時空基準網）および海洋環境監視観測センサー網（海洋環境監測与感知網）から成っており、それらを統合的に示したのが同図である。ただし、この中ではこれまで論じてきた観測網構成物の他に「民航飛行機」や「石油掘削リグ」が描かれ、さらにそれらが「東風シリーズミサイル」「偵察機」「護衛艦」「駆逐艦」「航空母艦」などとも連携している。なお、この論文では軍事は全く論じていないが、李林陽らは海洋立体観測網の第一の用途として当然のごとく軍事を想定している。

図表 7-12 高精度の宇宙-空-陸-海一体化観測網



图 1 高精度空天地海一体化观测网

注：上部に描かれている 4 つは、左から順に「ラグランジュ衛星」（ラグランジュ点に置かれ、月の裏側との交信に用いられる衛星のことと思われる）、「対地観測衛星」、「パルサー（強い電磁波を放つ天体）」、「GNSS 卫星（測位衛星）」。中国の宇宙（天）-空-陸-海一体化観測網構想は海底から宇宙に広がっている。

出典：李林阳、柴洪洲、李姗姗、乔书波、邝英才、吕志平“海洋立体观测网建设与发展综述”《测绘通报》2021 年第 5 期，第 31 页。

ただし、海洋立体観測システムの構築が軍事や安全保障を契機としていたとしても、中国政府は軍民融合でその応用技術を開発していくことに熱意を見せている。中長期的にはそれが産業に大きなインパクトを持っていくのは避けられないだろう。中国自身も論じてきた通り、西側の衛星システム等は中国などの途上国にとって高額すぎる。他方で中国は、自国が開発した新型インフラと関連技術を他の発展途上国に低価格で提供し、それを「国際公共財」に育てていこうとしている。そうすることで新たなビジネス領域を開拓しつつ、自国の国際的な地位を高めることが国家戦略にかなうと考えているのである。中国のリモートセンシング衛星技術の発展の方向性を考察した北京空間飛行機総体設計部の劉志勇らは、論文で次のように論じている。

『『一帯一路』の沿線においては、衛星リモートセンシングのニーズの潜在力は巨大である。沿線国家のうち、リモートセンシング衛星システムを構築しているのは、インド、タイ、ベトナム、サウジアラビア、イスラエル、アラブ首長国連邦、そしてロシアに過ぎず、その他の 60 カ国近くにおいてリモートセンシング応用のニーズは巨大である。控えめに見積もっても、2025 年において『一帯一路』国家の商業リモートセンシングの市場規模は 60 億人民元近くに及ぶ。もしも地理情報システム建築やソリューション提案等の業務を考慮すれば、100 億元を突破するであろう。』³⁰

つまり、中国は「一帯一路」を通して関連技術を世界市場に普及させていこうと考えている。逆に言えば、経済と安全保障の一挙両得を見据えているからこそ、このような莫大な投資が許容され、実現されうるのだろう。

中国が、先進的な科学技術や国家の経済的・人的資源を注力して開発する立体観測システムは、関連応用技術の発展に伴い、まず周辺地域の安全保障環境を激変させるだろう。さらにはグローバルな経済運営のあり方、そして世界の技術覇権のあり方にも多大な影響を与えていく可能性がある。あたかも SF のような壮大な構想であるが、中国共産党は至極まじめにその構築に尽力しており、そのねらいと実力をみくびるべきではない。

(2022 年 4 月 26 日脱稿)

³⁰ 劉志勇、孙伶俐、申晴蓄《我国遥感卫星军民融合发展路径研究第六届高分辨率对地观测学术年会论文集（上）》2019 年 9 月 20 日、第 8 页。

第8章 中国の新疆政策とジェノサイドをめぐる 認識の隔たり¹

法政大学法学部准教授

熊倉 潤

1. はじめに

(1) 本論文における問題意識と第三者的立場について

現在、中国の新疆ウイグル自治区に対する政策は、いわゆる強制労働や強制不妊といった問題で世界の注目を集めている。2021年1月19日にアメリカのポンペオ国務長官が、中国がウイグル人はじめ新疆のムスリムを抑圧する過程で、「ジェノサイド」を犯したとする声明を発表した。それ以降、カナダ、イギリスなど欧米各国の議会において、中国が「ジェノサイド」を犯したと決議する動きが急速に広まった。中国の新疆統治は、ウイグル人はじめ現地のムスリム住民に対する「ジェノサイド」ではないかという声が高まっている。

日本の国会では欧州諸国のような「ジェノサイド」決議はなされていない。2022年2月に人権決議が衆議院本会議で可決されたが、中国に忖度した結果、中途半端なものになったとの批判を受けている。しかし各地の地方議会では、中国への毅然とした対応を求める声が上がっている。また外交活動を見ると、国連人権理事会では、日本は常に中国の新疆政策を批判する声明に名を連ねている²。日本のメディアも、2021年12月19日放送のNHK特集番組「“多民族国家”の葛藤」（中国新世紀第5回）はじめ、この問題を正面から取り上げるようになってきた³。中国の新疆政策に対する日本社会の目も確実に厳しくなっている。

これまで問題となってきた中国の新疆政策には、大きく分けて以下の5つのポイントがある。まず1点目がハイテク技術と人海戦術（親戚制度など）による少数民族への監視強化。2点目は「職業技能教育訓練センター」と呼ばれる再教育施設への収容。3点目は中国語教育の普及、中華民族共同体意識の铸造（確立）といった同化。4点目は綿花畑での綿

¹ 本稿は、熊倉潤『新疆ウイグル自治区 中国共産党支配の70年』（中公新書、2022年）所収の終章「新疆政策はジェノサイドなのか」に、大幅に加筆したものである。

² 熊倉潤「新疆、香港の人権をめぐる共同声明と中国」日本国際問題研究所、2021年8月。
<https://www.jiia.or.jp/column/china-fy2021-01.html>

³ NHK「中国新世紀 第5回 “多民族国家”の葛藤」2021年12月19日。
<https://www.nhk.jp/p/special/ts/2NY2QQLPM3/blog/bl/pneAjJR3gn/bp/pOeqwYe98O/>

摘みへの動員、内地への集団就職の斡旋など、いわゆる強制労働の批判を受けているもの。

5点目は不妊手術の奨励、産児制限の厳格化といった内容である。

こうした内容につき、どのような観点から分析するかが重要となる。本論文の観点は、一言で言えば第三者の客観的観点である。新疆問題には大きく分けて、第一に在外ウイグル人、欧米側からの批判、告発の観点と、第二に中国側の主張、反論の観点が存在する。しかし主張は当然ながらそれぞれの当事者の主觀を反映したものであり、それぞれに都合の悪い事実は語らない傾向がある。産児制限や就労、同化政策など、それぞれのあいだで認識の隔たりが問題化するトピックは多岐にわたる。ここでいう認識の隔たりの背景には、新疆ウイグル自治区に住むウイグル人と中国共産党政権のあいだで形成された相互不信の連鎖がある。

ウイグル側について、単純化して言えば、共産党に支配され、自治は名ばかりであり、このままでは民族の文化、言語を次世代に伝えていけない、という危機感がある。それに対して政府の側は、「ウイグル族」は中華民族のひとつであり、中華民族として団結せよ、というスローガンを繰り返している。また2020年にかけて行われた「脱貧困」キャンペーンに関連して、「ウイグル族」の貧困世帯は「テロリスト」の温床であり、貧困を解消することで安定を確保するという姿勢で臨んできた。そういう政府の姿勢は、中国の人口の大多数を占める漢族その他から支持されている。漢族ないし一般の内地人のあいだでは、自分たちは「ウイグル族」が起こした「テロ」の被害者だという認識が強いことも指摘できる。本論文では、このような認識の隔たりを、第三者としての客観的観点から見ていきた

(2) ジェノサイドとは何か

中国の新疆政策に向けられた「ジェノサイド」との批判は、客観的に言ってどの程度妥当なのか。本題に入る前に、「ジェノサイド」という言葉の定義と新疆政策への当てはめについて見てみたい。

「ジェノサイド」とは、第二次世界大戦中にポーランド系ユダヤ人の弁護士ラファエル・レムキンによってつくられた言葉である。当時のナチスによるユダヤ人の組織的な収容、虐殺を言い表す表現として、人種や部族を意味するギリシア語の *genos* と、殺すことを意

味するラテン語由来の *cide* を組み合わせて創り出された⁴。第二次世界大戦後の 1948 年、集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約（ジェノサイド条約）が国連で採択された。その第 2 条では、「ジェノサイド」とは、「国民的、人種的、民族的又は宗教的集団を全部又は一部破壊する意図をもつて行われた次の行為のいずれをも意味する」とされている⁵。

- (a) 集団構成員を殺すこと。
- (b) 集団構成員に対して重大な肉体的又は精神的な危害を加えること。
- (c) 全部又は一部に肉体の破壊をもたらすために意図された生活条件を集団に対して故意に課すること。
- (d) 集団内における出生を防止することを意図する措置を課すること。
- (e) 集団の児童を他の集団に強制的に移すこと。

新疆の問題に関して言えば、とりわけ現地ムスリムに対する強制的な産児制限が、この(d) 項に該当するという見方がある。アメリカの共産主義犠牲者記念財団の研究者エイドリアン・ゼンツが、2020 年 6 月、レポート「不妊、子宮内避妊用具（IUD）、強制的産児制限」のなかでこうした見解を発表した。そのなかで 2018 年に新疆において不妊手術の件数が急増したこと、同年の新疆における IUD 装着件数が中国全体の実に 80 パーセントを占めていたことなどが、中国の統計に基づいて指摘された⁶。近年、中国全土では産児制限が緩められ、不妊手術や IUD 装着の件数は減少傾向にあったが、新疆のとりわけ南部ではそれとは明らかに異なる増加傾向がみてとれた。そのためゼンツは、新疆における強制的な産児制限は、ジェノサイド条約第 2 条 (d) 項に該当するとして、「ジェノサイド」にあたると主張したのである。このレポートは欧米各国が党派を超えて中国の新疆政策を「ジェノサイド」と批判するようになる直接の契機となった。

それではこうした「ジェノサイド」との批判は、客観的に言ってどの程度妥当なのか。新疆問題のさまざまな面を解きほぐしながら見ていきたい。

⁴ 「ジェノサイド」という概念の定義については、以下を参照。レオ・クーパー（高尾利数訳）『ジェノサイド：20 世紀におけるその現実』（法政大学出版局、1986）、前田朗『ジェノサイド論』（青木書店、2002）。

⁵ 外務省条約局編『多数国間条約集（上巻）』（外務省条約局、1962、1216 頁）。

⁶ Adrian Zenz, “Sterilizations, IUDs, and Mandatory Birth Control: The CCP’s Campaign to Suppress Uyghur Birthrates in Xinjiang,” The Jamestown Foundation, June 2020. <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2020/06/Zenz-Internment-Sterilizations-and-IUDs-REVISED-March-17-2021.pdf?x45379>.

2. 新疆問題の諸相

(1) 5つの政策

習近平政権は2012年の発足後、暴動、「テロ」への対応策として、単なる後手の対応ではない主動的対応を模索してきた。2014年4月、習近平は新疆を視察し、「テロリスト」を厳しく叩き圧倒する「嚴打高壓」の姿勢をとることを指示した。その後「反テロ人民戦争」をスローガンに、「テロ組織」の撲滅が進み、2015年12月には反テロリズム法が制定されるなど、中国共産党のいう「テロ対策」は一定の進展を見せた。

その後の2016年8月、チベット自治区党委員会書記であった陳全國が新疆ウイグル自治区党委員会書記として新疆に赴任する。この陳全國のもとで、監視、収容、同化、就業促進、産児制限といった各種政策がこれまで以上に厳しく展開されるようになった。本節では新疆問題の諸相と題して、陳全國統治下における以下の5つの政策を概観したい。

- ① ハイテク技術と人海戦術（親戚制度など）による少数民族への監視強化
- ② 「職業技能教育訓練センター」と呼ばれる再教育施設への収容
- ③ 中国語教育の普及、中華民族共同体意識の醸造（確立）といった同化
- ④ 綿花畑での綿摘みへの動員、内地への集団就職の斡旋などの就業促進
- ⑤ 不妊手術の奨励、産児制限の厳格化

(2) ハイテク技術と人海戦術（親戚制度など）による少数民族への監視強化

2016年8月に新疆ウイグル自治区の党委員会書記となった陳全國は、チベット自治区書記としてチベットに赴任していたあいだに、交番と監視カメラを増設するとともに、幹部、党员らを、チベット人の「親戚」と称させて村や寺に派遣し、監視の目を行き届かせたことで知られる。いわばテクノロジーと人海戦術の合わせ技によって、それまで世界的に注目を集めていた焼身自殺はじめ、チベット人による抗議行動をかなりの程度抑え込んだ⁷。こうしてチベットでの成功体験を携えて、陳全國は新疆に乗り込んできた。

陳全國の新疆赴任後、監視網の整備が一挙に加速した。街なかのいたるところに派出所、検問所が林立するようになり、高速道路でも少し走るとすぐに検問となり、それが日常化した。顔認証システムの活用によって個人の行動把握も詳細になった。監視カメラは極端な場合、家のなかにまでとり付けられるようになった。さらにスマートフォンにスパイウェ

⁷ 柴田哲雄「新疆ウイグル自治区を『収容所群島』に変えた能吏 陳全國の人物像に迫る」論座、2019年6月19日。<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2019061700004.html>

ア・アプリを入れることが義務づけられ、通信履歴が事細かに把握されるようになった。

さらには、陳全国がチベット自治区の書記をしていたときに編み出したとされる親戚制度が新疆に持ち込まれた。親戚制度とは、漢人の公務員などを「親戚」として、現地ムスリムの各家庭に割り当て、支援の名のもとに家庭の内部情報を収集する仕組みである。陳全国自身もケリヤ（于田）県に住むトフティハン一家の「親戚」ということになり、同年11月にはみずからトフティハンの家に足を運び、一家とともに食事をし、親しく語らうというパフォーマンスを見せた⁸。

親戚制度は、表向き貧困家庭の就業支援などを目的としていたといわれるが、現場では、民族間の憎悪を生む悪循環が生じた。現地ムスリムの側は、「親戚」の振る舞いに反対したり、抵抗したりすれば、問題ありの家族として報告されることは、容易に想像できたため、「親戚」の要求（たとえばムスリムが食べられない豚肉料理を食べさせる、ムスリムの家庭の女子と同食するなど）を断ることは事実上できなかつたことが、亡命者らの証言から明らかになっている⁹。

しかし、そうしたムスリムの側の心情とは無関係に政策は強力に推進され、2018年に『人民日報』が報じたところによれば、同年9月までに新疆全土で約110万人以上の政府職員が約169万戸の「親戚」となったという¹⁰。これほど親戚制度が大規模に行われた背景には、「親戚」によって報告される各家庭の情報が重要であったからとみられる。「親戚」たちが集めた情報は、顔認証システムやスパイウェア・アプリなどの情報とともに「一体化統合作戦プラットフォーム」（IJOP）と呼ばれるシステムに集積され、人々の信用度の判定に用いられたとみられる¹¹。

（3）「職業技能教育訓練センター」と呼ばれる再教育施設への収容

次に、「職業技能教育訓練センター」（中国語では職業技能教育培訓中心、ウイグル語では قايىتا تەربىيەلەش لەكېرلىرى と呼ばれる再教育施設への収容が行われた。監視を通じて得ら

⁸ 澄海新聞「陳全国赴和田地区走訪結對認親戸：親戚多走動才会越走越親」2016年11月8日。
https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1557359

⁹ たとえば、サイラグル・サウトバイ、アレクサン德拉・カヴェーリウス（秋山勝訳）『重要証人：ウイグルの強制収容所を逃れて』（草思社、2021: 182-185）。

¹⁰ 人民網「新疆百万干部职工与各族群衆結對認親」2018年11月7日。
<http://gongyi.people.com.cn/n1/2018/1107/c151132-30386143.html>

¹¹ Bethany Allen-Ebrahimian, “Exposed: China’s Operating Manuals for Mass Internment and Arrest by Algorithm,” International Consortium of Investigative Journalists, November 24, 2019.
<https://www.icij.org/investigations/china-cables/exposed-chinas-operating-manuals-for-mass-internment-and-arrest-by-algorithm/>

れた情報をもとに、ウイグル人など少数民族市民を犯罪を起こす前に拘束し、大規模に収容する政策が進められた。2019年に国際調査報道ジャーナリスト連合（ICIJ）が入手した流出文書「中国電報」（チャイナ・ケーブル）に含まれている、2017年6月25日付の報告書によれば、2017年6月19日から25日にかけて、新疆南部の2万4,612人の情報が、「一体化統合作戦プラットフォーム」から各県、市に送付され、そのうち1万5,683人が「教育訓練」に分類されたという。

収容者数は、当初、数十万人の規模といわれたが、その全体像はわからない。エイドリアン・ゼンツによれば、180万人ともいわれる。2020年9月に国務院が発表した「新疆的労働就業保障」白書によれば、全新疆の年平均訓練労働者数はのべ128.8万人との記載がある¹²。もっとも、この128万人には、さまざまなタイプの職業学校で学ぶ「訓練労働者」が含まれており、全員が「職業技能教育訓練センター」の収容者とは限らない¹³。また誰が強制収容者で、誰が自由意志で職業訓練を受けている学生なのかを外からみて判別することは不可能である。中国ではそもそも、「職業技能教育訓練センター」の学生は全員が自由意志で訓練を受けにきた学生ということになっているからである。

誰をどのような基準で収容したのだろうか。新疆南部のホタン地区カラカシュ県という場所から流出した、収容者の名前、その家族の名前、住所、職業、収容理由などのリストがある。その「カラカシュ・リスト」によると、収容理由として特に多かったのが、産児制限を超えた出産であった。その他、海外特に中東方面へ渡航したことやパスポートを申請したこと、宗教信仰が熱心であることなどの収容理由が挙げられる¹⁴。このリストは、中国側は反中勢力による捏造だと主張しており、たしかに不自然な点がないわけではないが、NHKが2021年12月19日放送の特集番組「“多民族国家”の葛藤」（中国新世紀第5回）で報じたところによると、収容された家族でしか知りえない情報があり、捏造である可能性は非常に低いと考えられる¹⁵。

¹² 中華人民共和国国務院新聞弁公室「《新疆的労働就業保障》白皮書（全文）」2020年9月17日。
<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/42312/Document/1687708/1687708.htm>

¹³ 星野昌裕「国際的な軋轢を深める中国のウイグル政策」『東亜』652、2021: 18-25。

¹⁴ Adrian Zenz, “The Karakax List: Dissecting the Anatomy of Beijing’s Internment Drive in Xinjiang,” The Journal of Political Risk, 8(2), 2020.
<https://www.jpolrisk.com/karakax/#more-2545>

¹⁵ NHK「中国新世紀 第5回 “多民族国家”の葛藤」2021年12月19日。
<https://www.nhk.jp/p/special/ts/2NY2QQLPM3/blog/bl/pneAjJR3gn/bp/pOeqwYe98O/>

（4）中国語教育の普及、中華民族共同体意識の醸造（確立）といった同化

「職業技能教育訓練センター」では、「職業訓練」の過程で、中国語（漢語）、中国の歴史と文化などの教育（再教育）が行われていることがわかっている。2018年に新疆ウイグル自治区から命からがらカザフスタンに脱出したサウトバイというカザフ人女性がいた。彼女は「職業技能教育訓練センター」で中国語の教育担当を勤めさせられていた。彼女が世界に証言したこと、「職業技能教育訓練センター」内部の様子がかなりわかるようになつた¹⁶。

教育だけでなく拷問やレイプについての証言もあったため、中国側はこれに対抗して、BBCの記者を「職業技能教育訓練センター」に招待し、内部の様子を報道させた¹⁷。そこでは中国側が公開してもよいと考えたものだけが公開されたはずであり、収容者の発言も前もって準備されたものと考えてよい。しかしそうしたお膳立てされた内容からも、「過激思想」から脱却させ、まっとうな中国人に生まれ変わらせる観点から、中国語（漢語）の教育及び中国人としての意識の強化がすすめられていたことが窺われる。このとき収容者のひとりは記者に対し、過激思想にかぶっていたため、考えを改めようとして施設に来た旨を話している。またずらりと並んだ学習机に向かって大人たちが座り、声をそろえて中国語を学んでいる様子が映し出された。中国語学習の例文は「私は中国共産党を愛する」「私は中華人民共和国を愛する」「私は北京の天安門を愛する」というようなものであった。

当然ながらこれらは施設側が許可した内容であり、中国側に差し支えないものであったため、外国人記者に公開されたものである。しかし結果として、この不気味な雰囲気がそのまま欧米世論に伝えられ、中国政府の思惑とは裏腹にグロテスクな同化が進められているという印象が強まったように思われる。ここで重要なことは、中国では少数民族に中華民族としての自覚を持たせることは良いこととされているため、中国側は同化の何が問題なのかを認識していないということである。2020年9月25日の第3回中央新疆工作座談会における習近平の重要講話においても、教育を通じて「中華民族共同体意識を心の奥底に植え付ける」ことが強調されており、そのことは隠されるどころか、大々的に報じられている¹⁸。

¹⁶ サウトバイの事案については、以下に詳しい。岡奈津子「中国・新疆ウイグル自治区のカザフ人—不法入国とカザフスタン政府のジレンマ」IDEスクエア、2020年4月。

https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Analysis/2020/ISQ202010_002.html.

¹⁷ BBC News, "Inside China's 'thought transformation' camps," 17 June, 2019.

<https://www.bbc.com/news/av/world-asia-china-48667221>.

¹⁸ 「習近平在第三次中央新疆工作座談会上強調 堅持依法治疆團結穩疆文化潤疆富民興疆長期建疆努力

（5）綿花畠での綿摘みへの動員、内地への集団就職の斡旋などの就業促進

就業促進の問題は、西側ではいわゆる「強制労働」の問題として知られている。これまで欧米側が批判的に指摘してきたものには、以下の 3 つの類型がある。

時系列順に、1 つ目は、2018 年にニューヨーク・タイムズで提起された、「職業技能教育訓練センター」と思しき施設の近隣で工場の新規建設が相次いでおり、そこで「強制労働」が行われているのではないかという指摘である¹⁹。2 つ目は、2020 年 3 月にオーストラリア戦略政策研究所（Australian Strategic Policy Institute）のレポートが論じた、内地各地の工場に集団で移送されての労働（労務輸出）に「強制性」が伴うとの指摘である²⁰。3 つ目は、前出のエイドリアン・ゼンツが 2020 年 12 月にアメリカのセンター・フォー・グローバル・ポリシーのレポートで告発した、綿花の収穫に少なくとも 57 万人を動員した政策に「強制性」が伴うとの指摘である²¹。

特に波紋を呼んだのが 3 点目の綿摘みへの動員であろう。こうした動員政策の背景には、近年「脱貧困」が政府の目標になり、いわばノルマ達成に前のめりになった地元政府が、少数民族の動員を強めていたことが関係していると考えられる。

ところでこの綿花の収穫への動員に関し、一部日本の研究者からは、現状では動員が「強制労働」であると断定するには証拠不十分との指摘がなされている²²。一方で在外ウイグル人、カザフ人他の証言には、「強制労働」であるとの主張・告発が多く、これは主に欧米での報道、分析に反映されている。体制側と「被害者」側及び欧米側のあいだで、「強制性」をめぐる認識の差が顕著になっている。

ただ動員自体は中国のメディアでも否定されていないどころか、大々的に報じられていることに注目したい。少数民族が自らすんで綿摘みに出かけたのでないこと、また政府が貧困対策という政策的動員を行っていたことは明らかである。そもそも「貧困人口」であることの定義は上から与えられたもので、住民本人たちの預かり知らぬところで決定さ

¹⁹ 建設新時代中国特色社会主义新疆」『人民日报』2020 年 9 月 27 日、第 1 版。

²⁰ Chris Buckley and Austin Ramzy, “China’s Detention Camps for Muslims Turn to Forced Labor,” *The New York Times*, December 16, 2018.
<https://www.nytimes.com/2018/12/16/world/asia/xinjiang-china-forced-labor-camps-uighurs.html>

²¹ Vicky Xiuzhong Xu, Danielle Cave, Dr James Leibold, Kelsey Munro and Nathan Ruser, “Uyghurs for Sale,” Australian Strategic Policy Institute, March 1, 2020.
<https://www.aspi.org.au/report/uyghurs-sale>

²² Adrian Zenz, “Coercive Labor in Xinjiang: Labor Transfer and the Mobilization of Ethnic Minorities to Pick Cotton,” Center for Global Policy, December 2020.
<https://cgpolicy.org/wp-content/uploads/2020/12/20201214-PB-China-Zenz-1-3.pdf>

²² 丸川知雄「新疆の綿花畠では本当に「強制労働」が行われているのか？」ニュースウィーク日本版、2021 年 4 月 12 日。<https://www.newsweekjapan.jp/marukawa/2021/04/post-69.php>

れていた。それに基づく動員である。貧しくとも、動員には応じないという選択肢、あるいは政府から放っておいてもらう余地はあったのだろうか。それらがないのであれば、当事者の主觀において強制的な動員と受けとられても仕方ないのでないだろうか。

中国の報道では、少数民族が綿摘みに出かけている間、自宅に残される子供や家畜の世話を、政府が各種対策を立ててフォローしている様子が丹念に報じられている。しかしこれは、見方によっては、子供や家畜の世話を理由に綿摘みに行かないという選択肢を封じているように見える。表向きは「自発的」に綿摘みに出かけていることを装わされているが、動員を断れば「職業技能教育訓練センター」に収容されるとの想定がはたらく時点で、「強制労働」という認識が出てくることは大いに考えられる。

（6）不妊手術の奨励、産児制限の厳格化

新疆ウイグル自治区において女性に対する不妊手術、子宮内避妊用具（IUD）装着の件数が不自然に急増しているとの指摘は、2020年6月のエイドリアン・ゼンツの報告書「不妊、IUD、強制的産児制限」によってなされた²³。近年、中国全土では産児制限が緩められ、不妊手術やIUD装着の件数は減少傾向にあったが、新疆のとりわけ南部ではそれとは明らかに異なる増加傾向がみてとれた。そのためゼンツは、新疆における強制的な産児制限は、集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約（ジェノサイド条約）の第2条（d）項「集団内における出生を防止することを意図する措置を課すこと」に該当するとして、「ジェノサイド」にあたると主張した。

この報告書はアメリカ社会にたいへんな衝撃を与え、党派を超えてアメリカ社会が中国の新疆統治を「ジェノサイド」とみなす契機となった。一方、中国側は、これを荒唐無稽として退けた。中国側の主張には「テロ対策」と「脱貧困」の政策論理の融合が見られる。少数民族の出産をこれまで以上に厳格に制限することで、「テロ」の温床ともなっている少数民族の貧困世帯の多産を解消する。そうすれば、「テロ」も貧困もなくなり、女性も出産や育児から解放され、良いことづくめであるというものであった。いずれにせよ、不妊手術が急増したこと自体は事実としてあるようである。

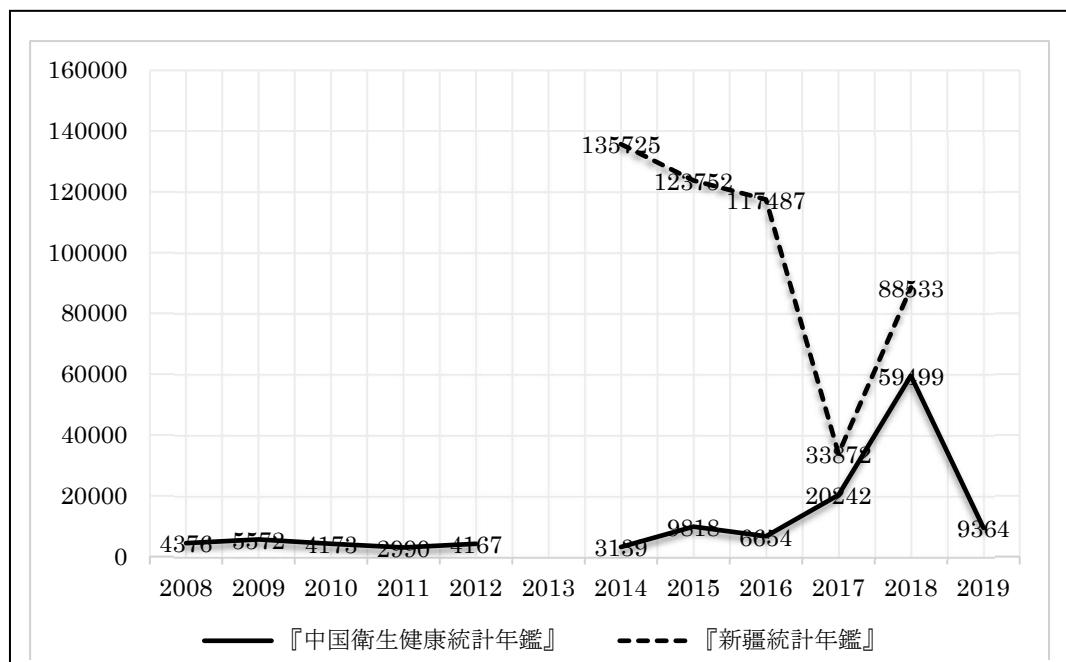
この点、中国の統計にあたってみると、統計によって数字が大きく食い違っていること

²³ Adrian Zenz, “Sterilizations, IUDs, and Mandatory Birth Control: The CCP’s Campaign to Suppress Uyghur Birthrates in Xinjiang,” The Jamestown Foundation, June 2020. <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2020/06/Zenz-Internment-Sterilizations-and-IUDs-REVISED-March-17-2021.pdf?x45379>.

もあり、2017年から18年にかけて不妊手術の件数が増加したらしいことを除いて、確かにことはよくわからない。ただ『中国衛生健康統計年鑑』と『新疆統計年鑑』のいずれによても、2017年から18年にかけて不妊手術の件数が増加したことは確かである。それでは不妊手術の増加の背景には何があったのか。丸川知雄は論考のなかで「計画出生父母光榮証」によるインセンティブを指摘している²⁴。不妊手術を受けると、その家庭は年金や子供の大学進学などの面でさまざまな経済的恩恵を受けることができ、そういう経済的インセンティブが不妊手術を促進した可能性がある。

たしかに中国社会の一般論として、そのような経済的インセンティブから不妊手術の増減を説明することは可能であろう。しかし法が制限するよりも多くの子供を既に産んでしまった家庭の場合、今さら不妊手術を受けても、恩恵が与えられるかは不明である。むしろ気になるのは先述の「カラカシュ・リスト」にもあったように、計画出産違反による収容が多かったことである。収容を免れるために、あるいは既に収容された家長の罪を少しでも軽くするために、不妊手術が急増した可能性が考えられる。そうであるとすれば、不妊手術の急増は、収容の恐怖と密接に関係していたと考えられる。

図表 8-1 新疆における女性の不妊手術件数の推移（件数）



『中国衛生健康統計年鑑』『新疆統計年鑑』をもとに筆者作成

²⁴ 丸川知雄「新疆における『強制不妊手術』疑惑の真相」ニュースウイーク日本版、2021年6月24日。
https://www.newsweekjapan.jp/marukawa/2021/06/post-72_1.php

3. 新疆政策はジェノサイドなのか？

（1）ジェノサイド論が広まった背景

以上、「新疆問題の諸相」と題して 5 つの政策とそれに伴う問題を見てきたが、これらと「ジェノサイド」批判との関係はどのようなものになるのだろうか。既に述べたように、2020 年 6 月のエイドリアン・ゼンツの報告書「不妊、IUD、強制的産児制限」は、新疆における強制的な産児制限が、集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約（ジェノサイド条約）の第 2 条 (d) 項「集団内における出生を防止することを意図する措置を課すこと」に該当すると主張している。たしかに不妊手術の件数は、2019 年に減少傾向に転じたとされるが、2017 年から 18 年にかけて増加していたことは事実のようである。そしてその時期は、大規模な収容政策がとられた時期にあたる。不妊手術の急増は、収容の恐怖と密接に関係していたと見られる。不本意ながら不妊手術を受けさせられた人やその家族の心情を察するに、これを「ジェノサイド」と呼ぶ声が高まるのも自然な流れであった。

しかし「ジェノサイド」批判が世界的に拡大した背景としていっそう重要なことは、100 万人とも言われる「職業技能教育訓練センター」への大規模収容が、欧米の人々の感覚では、ナチスによるユダヤ人強制収容を彷彿させるものであったことであろう。また収容者の子供が施設に移され、中国語教育を受けさせられていることも、ジェノサイド条約第 2 条 (e) 項との関連で指摘されていた。そのため「ジェノサイド」という表現は、欧米の多くの人々のあいだで、比較的抵抗なく受け入れられたと考えられる。アメリカ、カナダ、イギリスなど欧米各国において、中国が「ジェノサイド」を犯したと声明、決議する動きが急速に広まった背景には、こうした事情があった。

（2）ジェノサイドをめぐる中国側の反駁

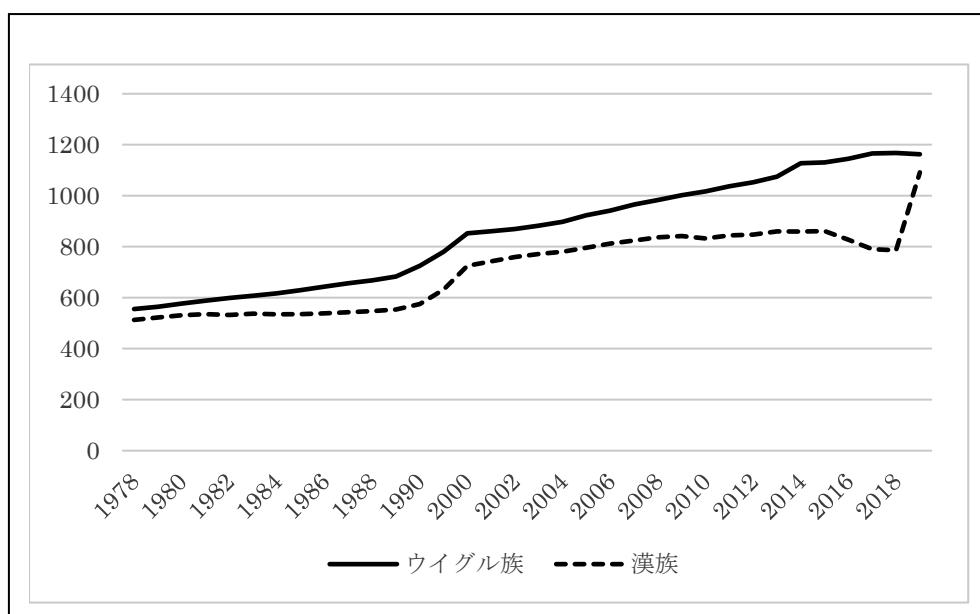
一方、中国には中国の言い分もある。欧米側からの批判は自由民主主義の我が国から見ても比較的理解しやすいため、中国側の反論はいかなるものなのか、ここで紙幅を割いてまとめておきたい。収容に関して、2019 年 12 月、新疆ウイグル自治区人民政府主席のショフレト・ザキルは、「施設」にいた全員が「卒業」し、安定した職に就いたと発表し、問題の早期幕引きを図ったことが知られる²⁵。ここに見られるように、中国側の反論の特徴のひとつは、強制性を否定し、自発性、合法性を強調している点である。つまり施設に

²⁵ 中華人民共和国中央人民政府「新聞弁新疆穩定發展有關情況舉行新聞發布會」2019 年 12 月 9 日。
http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/09/content_5459657.htm

収容されたというのは、自らすすんで学びに行ったのであって、時期が来れば施設から卒業するものだという認識がある。同じことが、収容以外にも、同化、就労促進、産児制限などさまざまな政策について言える。中国語の学習も、綿花畠での労働も、不妊手術も、当事者が自らすすんで参加したということになる。楊潔篪はじめ他の高官も、同様な考え方に基づき、欧米の主張は悪質な「嘘」で、事実と虚構を完全にあべこべにしている旨を、強調している。

それからもうひとつ興味深い特徴として、「ジェノサイド」を否定する論拠として「現に人口は増えている」という主張が繰り返されている点も注目に値する。ここでの要点は、「ウイグル族」の人口が一貫して増えており、常に「漢族」より多いことである。なお、2020年人口センサスによれば、新疆ウイグル自治区の総人口 2,585 万人のうち、少数民族 1,493 万人、うち「ウイグル族」が 1,162 万人、「漢族」は 1,092 万人となっており、たしかに統計に表れている限りでは、「ウイグル族」は単独で「漢族」より多い。もっとも、こうした統計には、『中国統計年鑑』と『新疆統計年鑑』のあいだの微妙な相違など、統計の信頼性に関する問題がある。また新疆に移民として移り住んできた漢人の人口は、実際には統計に含まれている人口より多いのではないかという問題もある。人口統計が「ジェノサイド」を肯定する側、否定する側双方にとって、どの程度確実な論拠となるかは疑問である。

図表 8-2 新疆在住のウイグル族と漢族の人口推移（万人）



『新疆統計年鑑』をもとに筆者作成

（3）目的は民族の破壊というより民族の改造

以上の「ジェノサイド」をめぐる論争的な議論を追及しても、究極的な判断は、それぞれの立場による。しかしそもそも政策の目的は何なのだろうか。ジェノサイド条約第2条には、「国民的、人種的、民族的又は宗教的集団を全部又は一部破壊する意図をもつて」行うものが「ジェノサイド」とされているが、中国の政策の根本的な目的は、集団の破壊なのだろうか。

これまで明らかにされた流出文書や資料をみても、政策の根本的な目的が民族的集団の破壊と跡づけることは難しい。たしかに習近平は「テロリスト」に容赦なく対応すべきであるという発言をしていたとされるが、ウイグル人なりその他の民族の破壊なり、抹殺なりを指示したとは言えない。ヒトラーがユダヤ人という民族全体に向けた敵意と同じようなものを、習近平のウイグル人に対する言説のなかに見出すことは困難である。

一方、ウイグル人は現在も中国共産党においても、政権においても存在が許容されている。膨大な数の党員、幹部が、ウイグル人はじめ現地ムスリムのなかから絶えず登用され、養成されている。それからウイグル語が完全に排除されていないことも注意に値する。新疆ウイグル自治区における党機関紙『新疆日報』は、ウイグル語版の刊行をやめていない。したがって、新疆政策は民族の破壊を目的とする「ジェノサイド」という表現にあてはまるかは疑問である。

もちろんここで犠牲を矮小化する議論をするつもりはない。中国国家に適合しないと目される人間や信用度の低い人間は排除され、「ジェノサイド」とも形容されうる無慈悲な結末が待っている。その点に着目すれば、たしかに「ジェノサイド」という強い言葉で表現したい被害者の気持ちは十分理解できる。しかし一方で消された人々の代わりに、改造された中国的ウイグル人、あるいはその他の中国的ムスリムが生産され、彼らによって社会が置き換えられていく。この民族の入れ替え現象は、もはや「ジェノサイド」という20世紀に生み出された概念ではなく、新しい21世紀的な概念によって形容されるべきものであるかもしれない。

図表 8-3 関連年表

2012	11月 習近平、総書記就任
2013	10月 天安門車両突入事件
2014	3月 昆明駅無差別殺傷事件
	4月 習近平、新疆を視察し、「テロリスト」を厳しく叩き圧倒する「嚴打高壓」の姿勢をとることの必要性を説く。ウルムチ南駅爆発事件
	5月 公安部、「新疆を主戦場とし暴力テロ活動を厳しく叩く特別行動」を発表 第2回中央新疆工作座談会、習近平の重要講話
	7月 中国イスラーム協会副会長ジュメ・タヒル暗殺事件
2015	5月 自治区、1年間に合計181の「テロ組織」を撲滅したと発表 12月 反テロリズム法制定
2016	7月 自治区反テロリズム法実施弁法制定 8月 自治区党委員会書記、張春賢から陳全国に交代 10月 「民族団結ひとつのかな」活動動員大会、親戚制度を促進
2017	2月 陳全国、反分離闘争の紀律に違反した「両面人」の処分を指示 3月 自治区脱過激化条例制定 5月 新疆大学元学長、自治区教育庁幹部らが続々と拘束、失脚 6月 新疆南部の1万5,683人が「教育訓練」に分類（中国電報）
2018	4月 サイラグル・サウトバイ、カザフスタンに脱出 9月 ヒューマン・ライツ・ウォッチ「イデオロギー的なウイルスの根絶」発表 11月 国務院、「新疆の文化保護と発展」白書発表
2019	6月 BBC、「職業技能教育訓練センター」内部の様子を報道 11月 流出した内部文書の報道相次ぐ 12月 アメリカ下院、2019年ウイグル人権法案を可決
2020	3月 オーストラリア戦略政策研究所「売りに出されたウイグル人」発表 6月 アメリカでウイグル人権法成立。ゼンツ「不妊、子宮内避妊用具（IUD）、強制的産児制限」発表 9月 国務院、「新疆の労働就業保障」白書発表 12月 ゼンツ「新疆における強制労働」発表
2021	1月 ポンペオ国務長官、中国が「ジェノサイド」を犯したと声明 2月 カナダ下院、中国の弾圧は「ジェノサイド」との動議可決 3月 新疆の綿花を調達しないと声明したH&M、中国で不買運動に遭う 4月 イギリス下院、中国の弾圧は「ジェノサイド」との動議可決 6月 駐日中国大使館にて、「美しい新疆」オンライン交流会開催 12月 自治区党委員会書記、陳全国から馬興瑞に交代
2022	2月 日本衆議院、中国の人権状況を懸念する決議を採択

(注) 筆者作成

(2022年4月1日脱稿)

第9章 香港の「中国式化」とそのリスク

立教大学教授

倉田 徹

1. はじめに

2019年の大規模抗議活動以後、2020年の「香港国家安全維持法（国安法）」制定、2021年の選挙制度の大幅な改変による民主化の終結と、香港政治は激動の時期を迎えた。現在注目されるのは、この激動を経た後の香港がどうなってゆくのかという問題である。

共産党政権が、「一国二制度」方式の下で香港に「高度の自治」を許していた体制を大きく変更し、直接統治に乗り出した現在の香港で発生しているのは、政治・経済・社会のあらゆる方面で急速に「中国式」の論理や方法が導入されてゆく、全面的なシステムの改造である。本章ではその実態を、特に香港政府のコロナ対策を事例として分析し、それを通じて「中国式化」が国際金融センターとしての香港の価値に与える影響を検討する。

2. 急速に進む「中国式化」

（1）「中国化」：間接的な影響力の行使

近年の香港においては、経済発展に伴って中国が大国・強国化したことにより、香港がその影響を受けて変貌してゆく「中国化」が大いに論じられてきた。具体的には、上場企業に占める大陸企業の比率が上昇すること、中国ビジネスの利益を求めて香港の財界人が親的な姿勢に転じること、広告収入などを考慮してメディアの論調が中国政府寄りになること、大陸からの観光客・買い物客の大量流入により大陸客向けの店（ドラッグストア・貴金属店など）が市内で急激に増えたり、不動産が暴騰したりすること、普通話（北京語）や簡体字が普及することなどが、しばしば香港の「中国化」と論じられてきた。こうした現象は、香港に限らず、台湾や東南アジア・中央アジア諸国など、中国の周辺の小国・小地域を中心に幅広く見られる。

しかし、この「中国化」は、基本的には間接的な中国の影響力の作用である。共産党政権は早くから国内外で「統一戦線工作」を展開し、利益誘導を通じて多くの協力者を作つ

てきた¹。こうした人々の「境外²」での活動は、あくまで当該地域の法律と制度に則って行われる。台湾はもちろん、返還後の「一国二制度」の香港においても、中央政府は外交・国防を除く分野では直接統治には関わらず、香港政府と社会はイギリス植民地期のシステムが大枠において「現状維持」された中で、大陸とは大いに異なる状態を維持してきた。

「中国化」が喧伝される中でも、香港が大陸と全く異なるシステムを維持してきたことは、2019年年の抗議活動を見れば明らかである。政府が進めようとした「逃亡犯条例」改正案という法案の審議に、野党である民主派議員が議場で抵抗して成立を阻止したこと、民間団体が合法的に大規模な反政府デモを組織したこと、香港内外のメディアが大規模に抗議活動や反政府的な情報を報じていたこと、ネット上での抗議活動の実況中継やSNSなどでの議論が自由に行われていたことなどは、いずれも中国大陸には存在しない条件である。そして、こうした条件なしには、大規模で強力な抗議活動が出現することは恐らくあり得なかつたであろう。

（2）「中国式化」：制度の改造

これに対し、2019年の抗議活動以後における香港に対する中央政府のアプローチは、それ以前の間接的影響力行使とは大きく異なっている。中央政府は新たな法律や制度を作ることによって、直接的な統治と香港の政治社会の改造を開始したのである。

① 「国安法」の制定と法制度の改造

その最大の表れは言うまでもなく「国安法」の制定である。香港立法会で審議される通常の香港法と異なり、2020年5月から6月の中国の全国人民代表大会（全人代）とその常務委員会で一方的に制定された同法は、国家分裂、国家政権転覆、テロ活動、外国との結託を罪と定め、最高刑は終身刑としている。

「国安法」は香港に従来とは全く異なる「国家安全」の概念を持ち込み、それによって従来は合法に行われてきた様々な市民の活動が、厳しい弾圧の対象とされるようになっていく。「国安法」事件で最初の判決は、2020年7月1日、即ち「国安法」施行翌日に、無

¹ その香港と台湾での展開については、吳介民・蔡宏政・鄭祖邦主編『吊燈裡的巨蟒：中國因素作用力與反作用力』、左岸文化、2017年に詳しい（その一部邦訳は川上桃子・吳介民編、川上桃子監訳、津村あおい訳『中国ファクターの政治社会学：台湾への影響力の浸透』、白水社、2021年）。

² 外国ではないものの、入管や税関などによって外国と同様に別個の地域として扱われている場合（大陸から見た場合は台湾・香港・マカオ）を、外国と合わせて中国では「境外」と称している。

許可で敢行されたデモにおいて、バイクを運転して警官隊に突入し、2名に軽傷を負わせた被告に対して下された。被告がバイクの後ろに「光復香港、時代革命（香港を取り戻せ、革命の時代だ）」と書かれた旗を掲げていたことは「国家分裂罪」容疑とされて懲役6年半、バイクでの突入は「テロ活動罪」で懲役8年半、うち2年半の刑期を「国家分裂罪」と別個に執行するとして、合計懲役9年の重い判決が下された。「光復香港、時代革命」は2019年の抗議活動の場で多用され、当時町中にこれを記した旗などがあふれていたが、「国安法」成立以後、この語を理由とした逮捕が相次いでいる。

2020年7月に民主派が実施した予備選挙も大規模な弾圧対象となった。予備選挙は、予定されていた立法会議員選挙に出馬を希望する民主派候補を対象とした人気投票で、過去の選挙においても繰り返し合法的に実施してきた。しかし、翌2021年1月になって警察は予備選挙の全候補者と主催者等の合計55名を逮捕し、2月にはうち47名を起訴した。罪名は国家政権転覆罪である。予備選挙を主催した香港大学准教授の戴耀廷（ベニー・タイ）が、民主派が立法会の過半数を獲得した場合、予算案や法案を次々と否決して政府を麻痺させるとしていたことが指弾された。しかし、香港のミニ憲法的存在とされてきた基本法は、予算案が否決された場合、行政長官は立法会を解散できるが、解散後に選出された立法会が再度予算案を否決すれば、行政長官は辞職せねばならないとしている。つまり、政権の「打倒」は、この規定に沿って合法的に行えると予想されていたのである。1990年に、イギリス政府や香港市民、さらに国際社会の関心を踏まえながら慎重に制定された基本法の民主的なチェック・アンド・バランスの論理は、今も明文として有効であるはずにもかかわらず、国安法の「中国式」論理によって、上書きされたことになったようである。本件逮捕の論理的整合性には当然多くの者から疑問が呈されているが、いずれにせよこの事件などによって、香港政界からは「中国唯一の本格的野党」とも称された民主派が消滅した。

2021年6月17日には民主派寄りの主要紙『蘋果日報』が外国との結託の罪に問われた。過去の記事の内容を問題視されていると見られるが、裁判は開始されておらず、具体的にどのような報道内容が罪に問われるのかは不明瞭である。しかし、警察は経営・編集幹部を逮捕したのみならず、同紙の資産を凍結した。これによって同紙は経営を続けることが不能になり、6月24日に廃刊に追い込まれた。容疑をかけられるだけで、有罪が確定せずともわずか一週間のうちに主要紙が消滅に追い込まれるという「国安法」の威力を前に、このほかにも民主派寄りのメディア・政治団体・労組など、50を超える団体が解散に

追い込まれるまたは自ら解散を選び、姿を消した。

このように「国安法」は、それだけで香港社会のあり方を一変させるインパクトを持っているが、同時に同法はコモン・ローを前提としてきた香港の法体系全体に対して破壊的な影響を与えていた³。「国安法」は既存の香港法に優越し、香港の裁判所による違憲審査の対象とならない。このため廣江倫子は、香港法には実質的に「国安法」と「香港基本法」という二つの憲法が併存する状況になったと指摘する。香港法の中に、全く異質の「国安法」が規定する領域が出現し、そこはコモン・ローや国際人権法から中国法にすっぽりと置き換わった形になっているという⁴。この結果、「国家の安全」に関わると原告側が主張する事件では、「国安法」違反以外の容疑の事件でも、行政長官が指定した裁判官が事件を担当したり、保釈が容易に認められなかつたりと、「国安法」の基準が採用された裁判が行われるようになっている。香港の法制度は、英米法の伝統を色濃く残したものから、「中国式」の司法へと変容している。萩原隆太は、これまで核心的価値として香港に根付いてきた「法治（法の支配）」ではなく、党の指導堅持と治安維持に主眼を置いた中国式の「法治（依法治国）」が浸透してきていると論じている⁵。

② 選挙制度の改変と民主化の終わり

「中国式」体制の構築におけるもう一つの大きな動きは、議員等各種公職の選挙方法の、中央政府による一方的かつ大規模な改変である。改変は香港が 1980 年代から積み上げてきた漸進的な民主化の成果をほぼ除去し、民主化を終わらせたと形容せざるを得ないものとなった。

元々香港の政治体制は、反政府的な政治活動や言論活動の自由がかなりの程度保証されていたにも関わらず、選挙は非民主的という「民主はないが、自由はある」特殊な体制であった。しかし、返還直前にイギリスは民主化を始めた。中国政府はこれに反発したが、両国は交渉を経て、最終的にはイギリスが民主化のペースを落とす代わりに、中国が返還後も民主化を続けることで合意した。このため、「香港基本法」には将来行政長官と立法会

³ 国安法のもたらした法的・政治的問題については、廣江倫子・阿古智子編『香港国家安全維持法のインパクト：一国二制度における自由・民主主義・経済活動はどう変わるか』、日本評論社、2021 年が詳しい。

⁴ 廣江倫子「香港国家安全維持法と香港基本法」倉田徹・小栗宏太編『香港と「中国化」：受容・摩擦・抵抗の構造』、明石書店、2022 年、105-106 ページ。

⁵ 萩原隆太「香港における法治の様相：『司法の政治化』をめぐって」倉田徹・小栗宏太編、前掲書、129 ページ。

の選挙を普通選挙化するとの規定が存在する。2019年の抗議活動時点での選挙制度は、少なくとも民主派が行政長官選挙において一定の影響力を行使でき⁶、立法会でも半数弱の議席を獲得し、区議会では同年11月に民主派が85%の議席を占めるなど、一定の多元性を有したものであった。

しかし、こうした香港の選挙制度の民主性は、2021年の一連の「改革」によってほぼ一掃された。2021年1月27日に行われた、林鄭月娥（キャリー・ラム）行政長官の習近平国家主席に対するリモートでの職務報告の場で、習近平は、「一国二制度」がさらに安定して進むためには「愛國者による香港統治（愛國者治港）」を堅持する必要があると発言した。3月11日、全人代は「香港特別行政区の選挙制度の改善に関する決定」を採択し、選挙制度を定める香港基本法の付属文書を改定する手続きを開始した。細部の検討は全人代常務委員会に付託され、常務委員会は3月30日に付属文書の改定を採択した。これに基づいて香港で立法作業が進められ、立法会で5月27日、可決・成立した。

変更の内容の特徴は、民主派など中央政府と対立する者を排除する仕組みが何重にも設けられたことである。行政長官、行政長官を選出する選挙委員会、立法会議員のいずれの選挙においても、新設の資格審査委員会が候補者の政府への忠誠を審査し、出馬の可否を判断するとされた。つまり、選挙に出馬できるか否かは事実上政府の一存で決定されるようになった。また、行政長官・立法会議員選挙の出馬には選挙委員の指名が必要とされ、指名には親北京派の全人代代表などからも一定数を含むことが要件とされた。民主派は政府のお墨付きを得た上で、対立勢力に指名を乞わないと選挙に出られなくなった。

そして、民主派が優位にあった部分に集中して、民主派に不利になるように選挙制度が変更された。選挙委員会は、主に民主派が強かった法律界や教育界などの中産階級専門職の業界で委員数を減員したり、有権者資格を制限したりと、従来以上に非民主的で、親北京派に傾斜した制度が導入された。立法会では前回2016年の選挙では70議席の半分に当たる35議席が普通選挙で選出されていた。しかし今回の改変により、普通選挙は総数90議席のうち20議席と大幅に減少し、代わって選挙委員会が40議席を選出するとされ、最大の割合を占めるようになった。

結果的に、新しい制度の下で実施された9月19日の選挙委員会選挙と、12月19日の立法会議員選挙では、民主派の当選はいずれもゼロとなった。区議会についても、5月12

⁶ 2016年12月9日に現職の梁振英行政長官が突如2017年選挙への出馬断念を表明したことは、民主派の勢力拡大で再選に黄信号がともったことと恐らく関係している。

日に成立した「宣誓条例」により、公職にある者に香港特別行政区や基本法への宣誓を求めると同時に、中国の香港への主権行使に反対したり、香港独立や香港の前途の自決を主張する住民投票の活動をしたりする者は宣誓違反として職を失うと定めた結果、多数の民主派議員が政府から失職を宣告されたり、その前に自ら辞職したりして区議会を去った。2019年の選挙では民主派が479議席中388議席を得る圧勝を記録していたが、2021年末までにその大多数は辞職し、300を超える欠員が生じる事態となった。民主派はほぼ政界から一掃された。香港の政治学者はこの状況を民主化の「突然死」と称した。30年以上続いてきた香港の漸進的民主化は一旦終わりを告げ、事実上共産党政権のお墨付きのない者が政権から排除された「中国式」権威主義体制に香港政治は転換した。

3. 政策の「中国式化」事例：コロナ対策

このように、香港ではこの2年弱の間に、法律は英米法の体系に「中国式」司法が組み込まれ、政治体制は「半民主主義」あるいは「自由専制（自由独裁、社会は自由で政権は閉鎖的であること）」などとも称された体制から、「中国式」の権威主義体制へと転じた。この転換は政治活動と言論の大規模な弾圧を招いている。民主派の大量逮捕、『蘋果日報』をはじめとするメディアの閉鎖などは、日本でも大きく報じられたところである。

一方、この体制転換は、政策のレベルでも従来の香港のやり方を大きく変容させている。議会が形骸化し、社会から抵抗運動が消えたことは何をもたらすのか。民主的統制を欠く中で、政策の過誤や腐敗が進行するのか、はたまた政府の効率が回復し、経済成長が加速するのか。ここでは、「国安法」導入や民主化の終結と同時に発生していた新型コロナウィルス肺炎感染症の流行と、それに対する香港の対応の変化を具体例として検討する。

（1）当初の「香港式」防疫

2022年初頭のオミクロン株による感染の拡大以前は、香港の防疫は比較的良好に機能してきた。2022年1月20日の時点では、感染者数は当初からの累計で13,082人、死者は213人であった。その時点では、人口比で見れば死者は東アジアの代表的な防疫の成功例である台湾（感染累計17,951人、死者851人）より少なかった。

しかし、香港政府の防疫に対する市民の評価は、蔡英文政権が指導力を発揮して高く評価された台湾とは対照的であった。香港民意研究所の調査では、林鄭月娥の支持率は2019年の大規模抗議活動開始以降激しく低下し、そこにコロナ禍が加わった2020年2月17-

19日の調査で9.1%の最低を記録した。それ以降2022年3月まで最高でも25%を超えたことはなく、不支持はほぼ60~80%の間で推移している⁷。

「政府への信頼度が高い社会ほど、コロナの抑制がうまくいく」という言説が欧米などで流布した。しかし、香港は明らかにそうではなかった。澤田ゆかりは、香港の場合は医療の専門家の情報発信や市民間の相互の信用、いわば「コミュニティの底力」が功を奏した可能性が高いと指摘する。香港は2003年にSARS（重症急性呼吸器症候群）を経験したが、当時は香港政府がSARSについて注意喚起をすると、中国大陸側の官僚がこれを批判するなど、政府の情報提供の問題が感染状況悪化の一因ともなった。今回香港市民は武漢での集団感染が報道されるとすぐに、人混みを避けたり、マスクを着用したりと、主体的に行行動変容した⁸。

焦点となったのは、大陸との人の流れの遮断の是非であった。深圳と陸続きで一体化した経済圏を形成する香港には、通勤・通学で毎日両地を往復する者も少なくない。また、大陸からの観光・買い物客は香港経済を支えていた。武漢での感染拡大当初は中国政府も諸外国が中国との往来を止めることを差別と非難しており、中央政府の政治的影響が強まる香港政府が、大陸からの入境を拒絶するような政策の導入を躊躇するのも当然であった。他方、香港の医学者は全面的にチェックポイントを封鎖すること（全面封閉）を提唱していた。香港の公立病院は隔離が必要な香港人以外の者を無料で治療していたため、大陸からの感染者の流入を惹起するとも懸念されていた。

こうした政府と社会の対立を受けて、香港に出現したのは市民による抗議活動の延長線上の防疫であった。2019年の抗議活動を受けて誕生した医師・看護師の新興労組「医管局員工陣線」は、全面封閉を求めてストライキを起こした。2014年の民主化運動「雨傘運動」の中心人物の一人であった黃之鋒（ジョシュア・ウォン）らによる新興の民主派政治団体「香港衆志」は海外からマスクを買い付け、民主派の区議会議員を通じて市民に配布・廉売した。このほか、感染症対策指定病院化に反対する地域住民の抗議活動、隔離に使用する予定の未入居の完成済み公共住宅への放火、深圳湾チェックポイントへの時限爆弾の設置

⁷ 香港では行政長官選挙の投票権が1,500人の選挙委員に限定されているため、ここでは、香港民意研究所が行っている、「もし明日行政長官選挙があり、あなたが投票できるとしたら、あなたは林鄭月娥を行政長官に選びますか？」との質問による調査で「はい」と答えた者の割合を支持率としている（香港民意研究所ウェブサイト、<https://www.pori.hk/pop-poll/chief-executive/a003-app.html>、2022年3月20日閲覧）。

⁸ 澤田ゆかり「新型コロナに向き合う香港：政府と市民の対応」倉田徹・小栗宏太編、前掲書、75-94ページ。

といった、前年の抗議活動で見られた実力行使の延長線上にあると思われる抗議の手法も見られた。

他方香港政府もまた、抗議活動の鎮圧の延長線上で防疫を行った。武漢の感染拡大と、それを受けた大陸での政府批判の噴出などを受け、中央政府は政策を転換し、2020年1月23日からの武漢の都市封鎖など、強力な行動規制の措置で感染抑制を図るようになった。結果的に香港への大陸からの人の流入は激減し、全面封閉に近い状況が出現した。

防疫のためのソーシャル・ディスタンスの確保は、大量動員する市民運動を制限するには好都合な口実ともなった。市民が人混みを恐れる状況下で、大規模なデモと集会は開催されなくなった。抗議活動が自発的に休止状態に入った機に、香港政府は2020年3月29日から「集会制限令」を導入し、5人以上の集会が一律禁止された。その後「集会制限令」は、感染状況に応じて3人以上から51人以上の間で緩和と強化を繰り返し、2022年に到るまで続いた。その間に、先述の「国安法」の導入や、選挙制度の改変が執行され、抗議活動は再開不能に追い込まれた。

(2) 「中国式」防疫の導入

しかし、それでも武漢の都市封鎖のような措置を「一国二制度」の香港でとることは難しく、体制の違いから大陸のような厳格な行動監視・制限は実行できなかった。大陸側からは、香港の防疫は甘いと見られ、危険視されるようになった。感染抑制に成功した中央政府は自信を深め、「中国式」防疫を対外的にも誇るようになっていた。

2020年7月に香港は「第三波⁹」と呼ばれる感染のピークを迎える、一日の感染者数が100人を超える日が続いた。これが香港の防疫が「中国式化」し始めるきっかけとなった。7月31日、國務院香港マカオ弁公室（港澳弁）は、香港政府の要求を受けて大陸からPCR検査の専門家を派遣し、大規模な検査を実施すると発表した。

「中国式」防疫の一つの特色は、全市規模での100万人単位の人を対象とする強制的なPCR検査の実施と、行動監視に基づいた接触者の厳格な隔離である。しかし、膨大なマンパワーと経費を要し、かつ市民のプライバシーや自由を制約するこのやり方は、「小さな政府」を旨とし、市民の自由が尊重されてきた香港にとっては、政府にも市民にも未経験の

⁹ 通常香港では当初の2020年1月からの感染拡大を第一波、同3月の外国からの持ち込み例の多発を第二波と称する。

ものであった。香港紙『明報¹⁰』が伝えたところによると、中央政府は全市民の検査実施を希望していたが、香港政府と専門家は留保し、結局中央政府は希望者対象の検査を提案したという¹¹。

「中国式」防疫を導入するにあたっては、香港政府は防疫の緊急性を理由として異例の政策を採用して、大陸の企業に便宜を図った。8月7日に発表された「コミュニティ検査」の内容は、指定の大企業者3社によって一日50万人を検査するというものであった。政府は法律を制定して2ヶ月間に限って大陸の検査担当者が香港で必要な免許を取得することを免除した。香港の専門家や医師の間ではこのプロジェクトに対して効果に疑問が提起されていたが、林鄭月娥は25日、「いわゆる専門家」が全市民検査を悪く言って市民の参加を妨害しようとしており、その目的は中央政府と香港政府の関係の破壊であると非難した。この時期はちょうど「国安法」が導入された時期であり、「国安法」と同様に、問答無用の「中国式」が防疫政策にも持ち込まれた。防疫は「中国式化」と同時に、政治化したのである。

2週間の全市民検査期間中、総人口の24%に当たる178.3万人が受検した。中央政府が負担した部分を除き香港政府は5.3億香港ドル（約80億円）を支出した。検査一回あたり300香港ドルという計算になる。検査によって32人の新しい陽性者を発見し、陽性率は0.002%、陽性発見一件あたりの支出は1,656万香港ドルであった。林鄭月娥は、得られた効果は数億香港ドルの費用より大きいと自賛した¹²。

2021年に入ると、各国で様々なワクチンが開発された。ワクチンの導入にあたっても、「中国製ワクチン」を優遇する異例の政治過程が見られた。香港では、日本などでは承認されず、シンガポールでは政府の承認を得られず接種済み人数の統計から除外されている中国・科興（シノバック）製のワクチンが採用されている。香港政府は2021年1月25日、ドイツ・ビオンテック製のワクチンを承認し、同社は香港向けの生産に入っていた。しかし1月27日、リモートで行われた習近平国家主席と林鄭月娥の会談の際、習近平は香港の感染状況に対する关心と懸念を表明した。これを受け香港政府は、感染者が出たビルの封鎖や住民の強制検査といった「中国式」の対策を本格的に導入するとともに、2月17

¹⁰ 本稿では『明報』の情報に多くを依拠している。同紙は中立的立場の高級紙と評されることが多い。「国安法」の下で、民主派寄りの『蘋果日報』のほか、多数のネットメディアが閉鎖に追い込まれた。また、コロナ禍のため現地調査は現在実施できないという状況にあり、現時点では『明報』の情報が比較的信頼できると筆者は判断している。

¹¹ 『明報』、2020年8月3日。

¹² 『明報』、2020年9月16日。

日、政府は科興ワクチンについて、法律で義務づけられた第三期臨床報告の国際学術誌掲載を免除して認可することを専門家委員会に求めた。委員会がこれを認めたため、科興ワクチンがビオンテックよりも先に接種に供されることとなった。

こうして香港では、希望に応じて科興製とビオンテック製を選択できる接種体制がとられた。しかし、後に科興ワクチンはビオンテックワクチンよりも効果が弱いことが様々な研究で明らかになった。香港医院薬剤師学会が香港民意研究所に委託した調査では、3回目の接種を恒常化させる場合はワクチンを選べることが重要だと回答した者は9割に達し、そのうち86%がビオンテックを希望すると述べ、科興は3%にとどまった。

いずれにせよ、2021年を通じて香港では一日の感染者数が100人を超える日はなく、ほぼ感染を抑制できている状態となっていた。この時期世界においても、社会活動再開を優先する「ウィズコロナ」政策に多くの国が転じた。上述の調査では、ウイルスとの共存を受け入れるかについて、その程度を0点から10点の間で評価するよう求めたところ、中位数は8.1点と、圧倒的多数の香港市民が「ウィズコロナ」を志向し、厳しい行動制限を嫌悪していることが示された¹³。

それでも香港は「ゼロコロナ」の方針を採用し続けた。「動態ゼロコロナ政策」と称する、感染者の早期発見と治療、接触者の特定と徹底した検査によって対応する厳格な対策を続ける中国大陸が、香港に対しても厳しい要求を行っていることがその背景にあると考えられる。レストランでの人数や営業形態の規制への市民の不満に対し、林鄭月娥は2021年9月21日、大陸との人の移動（通関）を再開するために、ソーシャル・ディスタンスの規制は緩和できないと述べていた¹⁴。

香港政府は最初から大陸との通関を最優先としてきたわけではない。香港社会においても、主に外資や金融等の企業が求める、欧米や日本など外国との通関を目指せとの主張と、主に左派や大陸ビジネスを行う者などによる、大陸との通関を目指せとの主張が存在した。当初香港は、頻繁な往来のある、感染抑制に成功した国との間で相互に往来を開放する「トラベルバブル」を模索した。2020年10月16日、香港政府はシンガポールとの間でのトラベルバブル形成について合意したと発表し、72時間以内の陰性証明持参者の隔離を免除とした。これは香港にとって初めてのトラベルバブルとなるはずであった。しかし、実施直前に香港の感染状況が悪化して中止された。2021年4月26日には香港政府は再度

¹³ 『明報』、2021年12月6日。

¹⁴ 『明報』、2021年9月22日。

2回のワクチン接種などの新しい条件を加えたトラベルバブルの協定をシンガポールと結んだが、今度は実施直前にシンガポールの状況が悪化し、5月18日に香港政府は21日からのシンガポールからの香港人以外の入境禁止と、トラベルバブル延期を発表した。

外国との通関が不調に終わる中で、香港政府は大陸との通關へと舵を切った。2021年8月31日の記者会見で林鄭月娥は、最近多くの財界人が、入境要件が厳しすぎて香港の国際金融センターやビジネスセンターとしての地位に影響を与えると不満を持っていると聴いていると述べつつも、厳格な外国からの持ち込み防止の必要性があることを強調した。

そして、香港の多くの財界組織は実際には大陸との通關を最も希望しており、皆の目標が大陸との通關の早期実現であるならば、外国に対する水際対策がさらに必要と主張した¹⁵。共産党寄りの人々や組織もこれに同調した。中央政府の香港出先機関である中央政府駐香港連絡弁公室（中連弁）傘下の左派系紙『大公報』は10月21日の社説で、まず外国との通關の自由化を実現すると主張する者もいるが、ウイルスとの共存への転換は香港の主流の民意に合わず、現実にも合わない、そのような発想を捨てて大陸との通關を全力で早期に勝ち取れと主張した。

このため、2021年後半、香港では感染状況が落ち着いていたにも関わらず、規制が強化される傾向が続いた。政府は11月1日からは図書館や市場などを含む政府が管理する場所への入場に、12月9日以降はレストラン・美容院・フィットネスクラブ・映画館・テーマパークなどへの入場に、中国で採用されているアプリ「健康コード」の香港版を使って登録することを義務づけた。スマホを保持して行動監視を受け入れない限り、香港では日常生活も困難となった。

香港政府は大陸との通關が民意の最大の要求であるとの主張を続けたが、それが事実かは疑問視される。多くの香港市民は、過去10年ほどの間大陸からの大量の観光客流入に嫌悪感を強める一方、日本をはじめ外国への旅行を楽しんでいた。彼らにとって香港政府が最優先課題とする「大陸との通關」は、むしろ実現して欲しくない政策ですらあった。香港の研究者・李立峯（フランシス・リー）によると、香港では感染状況が改善すると、政府支持率が下がる傾向が見て取れるという。感染拡大時には市民は規制を受け入れるが、状況が改善されると規制が緩まないことに市民が反発するためである¹⁶。

¹⁵ 「行政長官於行政會議前會見傳媒開場發言及答問內容（附短片）」、香港政府プレスリリース、2021年8月31日（<https://www.info.gov.hk/gia/general/202108/31/P2021083100502.htm>、2022年3月25日閲覧）。

¹⁶ 『明報』、2022年1月27日。

(3) 「中国式」防疫の試練：感染爆発

しかし、2021年末からのオミクロン株の流入により、状況は一変した。香港では「第五波」と称される感染拡大が広がったが、その規模は以前の4回の波とは格段に異なっていた。新規感染者数は1月下旬に一日あたり100人を突破した後みると増加し、2月9日に初めて1,000人を突破、25日には1万人を超える、3月2日には5万人を上回るといった形で爆発的に増加し、3月9日に58,757人とピークに達した。ベッドは不足し、病院前には長い行列ができた。死者も一日あたり100人を超えるようになり、一部の公立病院では靈安室があふれ、遺体を救急室に安置するほどの事態を招いた。物流を担うトラック運転手が多数感染したことで生鮮食料品の品薄が発生し、鉄道やバスも間引き運転や運休を強いられた。幼稚園と小中学校は3月7日から前倒して「夏休み」に入った。

この状況には中央政府も大いに危機感を抱いた。2月16日の左派系紙『大公報』と『文匯報』は一面で、習近平総書記が香港政府に、防疫をすべてに勝る現下の最優先課題として、すべての力と資源を動員し、すべての措置を講じて、市民の生命の安全と健康を確保し、香港社会全体の安定を維持せねばならないとの「重要指示」を発出したと報じた。香港をめぐって共産党総書記が「重要指示」を発出するのは極めて異例の事態であった。習近平が社会の安定に特に言及していることからは、防疫をめぐる政府内の意見対立や市民の反発などが政治問題化することへの憂慮がにじむ。

香港政府はこれを受けて、さらに厳しい防疫措置へと政策転換を強いられた。林鄭月娥はこの直前まで、3月27日に予定されていた行政長官選挙の延期は無用としていたが、習近平の指示の後、防疫最優先の観点から選挙を5月8日に延期すると発表した。ワクチン未接種者のショッピングモールやレストラン等への入場も禁じられた。

しかし、大陸ではどの都市も経験していない規模の感染爆発を前に、「中国式」防疫は大きな弱点を露呈した。先述の通り、「中国式」防疫の柱は検査と隔離である。そして、これも先述の通り、香港政府は全市民強制検査には慎重な態度であった。しかし、左派系紙や左派の政党・立法会議員などからは政府に対して全市民強制検査を実施せよと繰り返し圧力がかけられていた。このため、香港政府は習近平の「重要指示」の後、全市民に対する強制のPCR検査を3回実施すると発表した。しかし、人口約750万人の香港で、一日に数千から数万人規模の感染者が市内至るところから確認される状況、しかも病院も隔離施設も足りない状態では、接触者特定や隔離は防疫上大きな意味を持ち得ない。感染者を見つけても、隔離・治療のため収容する施設を確保できないからである。

ワクチンについても問題が指摘されている。香港では 200 万人ほどが「中国製」科興ワクチンを接種している。しかし、科興ワクチンについては当初香港メディアで、治験データが不十分であることなど疑惑が報じられた。香港大学医学部の調査では、2020 年 11 月には接種の意向を持つ者が 63.2%いたが、2021 年 1 月には 45.9%に低下した¹⁷。副反応の懸念などが主要因と考えられるが、実際に接種が始まると、因果関係は証明されていないものの、科興ワクチン接種者の副反応や死亡の事例が多く報じられた。林鄭月娥は 2022 年 3 月 11 日の会見で、香港は第四波（2020 年 11 月頃～）の感染を抑え込んでから 7～8 ヶ月はほぼ「ゼロコロナ」の状態となり、接種の意欲が減退したこと、同時に一部の報道で特に老人やその家族にワクチンへの疑義が広がり、市民の接種への意欲に影響したため、第五波の感染拡大当初に特に高齢者の接種率が低く、多くの死者が出ている原因となっていると述べた¹⁸。

中央政府は香港の防疫政策に対する強力な支援をアピールしている。中連弁は 2022 年 3 月 27 日、大陸から香港に運ばれた検査用品、防護用品、消毒・殺菌用品、薬品類などの医療物資はすでに 30 億人民元相当であるとしている¹⁹。このほか、林鄭月娥の要請に応じたとの形を取り、3 月 14 日には最初の大陸の医療関係者 75 人が香港支援に入った。しかし、3 月 16 日の『明報』は、凌霄志公共医療医師協会会長による、大陸の医師は中国語でカルテを書くため、香港の医師が改めて英語で文書を書いて香港政府の医院管理局のネットに載せる必要があるとの指摘を報じた。同紙は別の公立病院の医療関係者の証言として、大陸と香港の医療関係者のすりあわせには時間がかかり、実際の運営は結局最終的に香港の医療関係者が責任を持って管理せねばならないため、初期においては医療の効率はむしろ低下する可能性があると指摘している。大陸による香港支援の美談が政治的にいかに正しくとも、言語やシステムが異なる大陸と香港の間での専門職の相互協力は、本来様々なハードルを越える必要のある複雑な問題である。

しかしながら、現在の香港において防疫は完全に政治化しており、大陸の支援を批判することは御法度である。3 月 16 日、Now TV ニュースの記者が会見の際に、大陸の医療関係者が医療事故を起こしたり、訴えられたりした場合の処理の仕組みはどうなっているの

¹⁷ 『明報』、2021 年 1 月 29 日。

¹⁸ 「行政長官抗疫記者會開場發言及答問內容（附圖／短片）」、香港政府プレスリリース、2022 年 3 月 11 日（<https://www.info.gov.hk/gia/general/202203/11/P2022031100490.htm>、2022 年 3 月 28 日閲覧）。

¹⁹ 「内地企業馳援 全港各界參與—社會各界捐款捐物積極戰“疫”」、中連弁プレスリリース、2022 年 3 月 27 日（http://big5.locpg.gov.cn/jsdt/2022-03/27/c_1211623227.htm、2022 年 3 月 29 日閲覧）。

かと質問した²⁰。実際当時、香港社会ではすでにこの問題について議論が生じていたのであるが、これに過激な共産党寄りの組織である香港政研会が激怒し、この質問は大陸の医療関係者に対するヘイトスピーチであり、「国安法」違反である可能性が極めて高く、Now TVに対して記者の解雇を要求する署名活動を発動した²¹。結局 Now TV は 17 日謝罪に追い込まれ、記者は口頭での警告を受けたという²²。防疫政策が国家の最重点政策にまつりあげられたために、香港では「中国式」防疫の問題点などを冷静に論じること自体がある種のタブーと化してしまっている。

3 月後半には感染者数は減少に向かったものの、本稿脱稿時点の 3 月末でも一日に数千人の感染確認が続いている、「ゼロコロナ」にはほど遠い状況にある。最終的にどのような形で香港のコロナ対策が決着するかは見通せないものの、3 月 18 日の『明報』に掲載された図表 9-1 を見るだけでも、香港の防疫がよい実績をあげることができていないことは明らかであろう。

図表 9-1 香港・シンガポール・ニュージーランドの防疫政策と感染状況の比較

地区	香港	シンガポール	ニュージーランド
戦略	動態ゼロコロナ	ウィズコロナ	21 年末に ウィズコロナに転換
累計死者数	5,136	1,170	135
ワクチン接種率 (接種対象者のうち 2 回接種済みの割合)	81.3%	92.0% (1 月末に 90% 突破)	95.0%
80 歳以上の高齢者接種率	55.7%	94.0%	100%
海外との往来開放状況	9 カ国からのフライト禁止 香港到着後は 14 日の隔離	2 月末以降、順次接種済みの旅客の来訪を許可	4 月に豪州との往来再開、 5 月には区域内の他の国家に制限解除

データは各地の衛生部門の 3 月 17 日夜 8 時時点での統計による。

出所：『明報』、2022 年 3 月 18 日。

結果、香港政府は「ゼロコロナ」の看板を掲げつつも、事実上ウィズコロナの方向性へ

²⁰ 「行政長官抗疫記者會答問內容（附圖／短片）」、香港政府プレスリリース、2022 年 3 月 16 日 (<https://www.info.gov.hk/gia/general/202203/16/P2022031600707.htm>、2022 年 3 月 28 日閲覧)。

²¹ 香港政研会の Facebook ページより (<https://www.facebook.com/politikhkss/posts/1567288376974879>、2022 年 3 月 29 日閲覧)。

²² 『明報』、2022 年 3 月 18 日。

の妥協を強いられている。3月21日、林鄭月娥は記者会見し、財界や専門家から規制緩和を求める声が強いとして、4月21日以降の段階的な海外との往来や域内の経済活動の規制の緩和を発表すると同時に、全市民強制検査の延期を発表した。他方、大陸との通関の実現時期は全く見通せない。

4. おわりに「中国式」統治と国際金融センターは両立するのか

以上見てきたように、現在香港には、「国安法」と新しい選挙制度の導入によって、中国式の制度や論理が急速に浸透してきている。それは政治活動や言論の自由などといった、狭義の政治の分野にとどまらず、政策の内容にも影響を与えており、経済や社会もラディカルな変容を迫られている。当初は香港市民の防疫から始まったコロナ対策が、中央政府が大きく介入して「中国式」の「ゼロコロナ」政策に変質していった過程には、そうした現在の香港の変化が典型的に現れている。しかし、異なる体制の下で統治されてきた香港で、大陸と同じ対策を行うことは不可能であり、「中国式」防疫は香港では大いに苦戦した。

国安法導入に典型的に示されているように、抗議活動の鎮圧に際し、中央政府はこれまで香港に「一国二制度」の下で認めてきた様々な特殊性をなくし、共産党の領導の下で一元的に管理する「中国式」体制に香港を組み込もうとしている。

しかし、中央政府が国際都市である香港の特殊性に配慮しないことは、北京と香港の間だけの問題ではなく、日本を含む国際社会に対しても中国政府が配慮を示さないことを意味する。香港の厳しい防疫措置には外資企業や外国人の間から多くの不満が寄せられている。外資や外国人の香港脱出の動きが加速しているとも報じられている。中国政府が今後香港の様々な分野について国際社会への配慮を示せるか否かは、これからの中と国際社会の関係のあり方を知る上で一つの手がかりである。

(2022年3月31日脱稿)

第10章 「台湾有事」をめぐる議論への考え方

東京大学大学院総合文化研究科教授

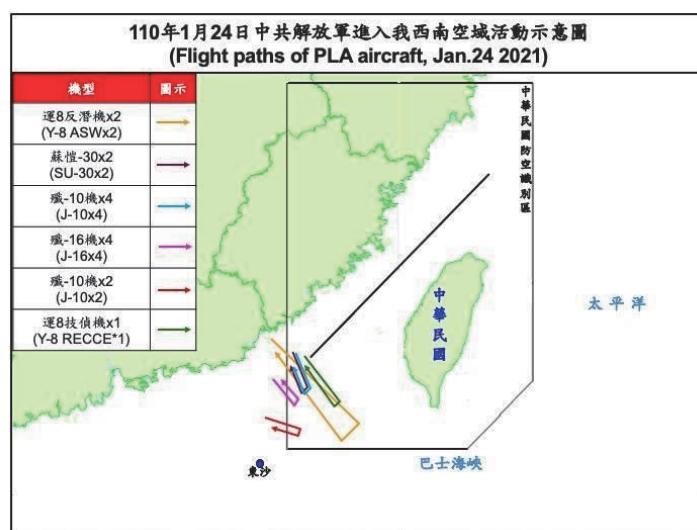
川島 真

1. はじめに

2021年度、「台湾有事」をめぐる議論が急速に活発になってきた。それは、2019年12月末に武漢で新型肺炎感染症の感染が拡大してから、中国自身が台湾周辺で軍事活動を活発化させていたことなどに由来する。具体的には、台湾海峡の中間線を中国軍機が超え、また台湾西南海上においてサラミ戦術などによって中国軍機が活動を活発化させ、まるで台湾とその統治する東沙諸島との連携を寸断しようとするものだと受け取られた。

たとえば、2021年1月24日の状況を見れば（図表10-1参照）、まさに中国軍機が台湾の西南海上を飛んでいることが窺える。この1月の飛行状況は2020年とも重なるものであり、台湾と東沙諸島との間の分断を狙うものであるかのように思われた¹。だが、2021年6月の中国軍機の活動を見れば（図表10-2参照）、中国軍機の活動の目的が台湾と東沙諸島との分断にあったわけではないことがわかる²。すなわち、中国軍機は台湾の西南方向から台湾の南方を経て、台湾の東側へと抜けることを企図していたのであった。

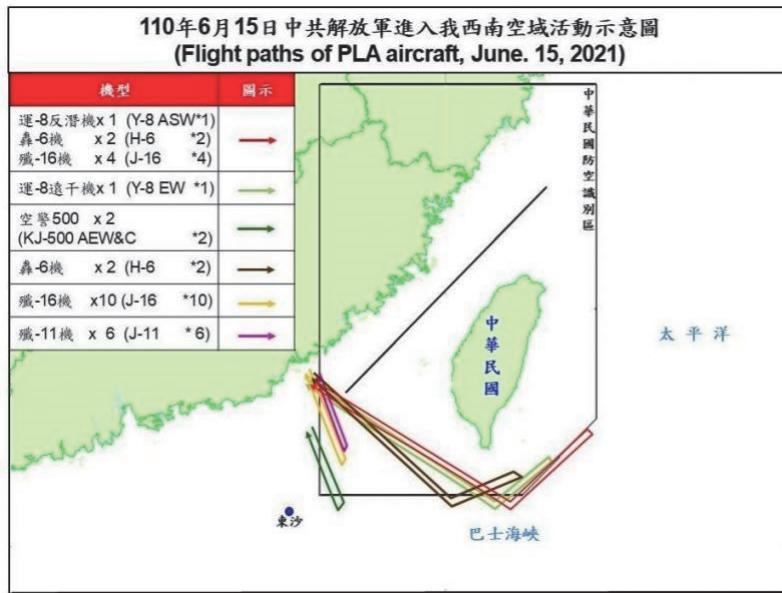
図表10-1



¹ 「多数の中国軍機、2日連続で台湾 ADIZ 侵入」(Taiwan Today、2021年1月25日、<https://jp.taiwantoday.tw/news.php?unit=148,149,150,151,152&post=193141>)。この図は国防部作成。

² 「異例の規模！中国機28機が台湾の防空識別圏に侵入」(Taiwan Today、2021年6月16日、<https://jp.taiwantoday.tw/news.php?unit=148,149,150,151,152&post=202288>)。この図は国防部作成。

図表 10-2



ではなぜ台湾の東側に抜ける訓練を実施する必要があるのだろうか。それは、台湾を軍事攻撃するのに際し、台湾の西部は中短距離ミサイルで攻撃し、東部は揚陸艇で上陸することが想定されているのであろう。そのためには、台湾東部で制空権、制海権の確保が求められることになる。そのため、航空母艦とこのような中国から飛び立った空軍機が必要となるのである。

このような事象を背景に台湾侵攻のための準備が進んでいくとの印象が内外で広がったことによって、「台湾有事」が間近に迫っているとの議論が多く行われることになった。台湾東部への中国軍機の侵出だけでなく、台湾海峡の中間線を越える試みもなされたことで、「台湾有事」間近説が信憑性を持って語られてきたのである。

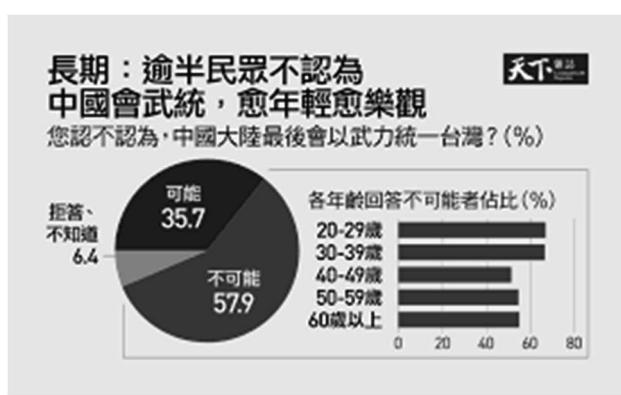
ただ、新型肺炎感染症流行拡大の過程で、中国が軍事活動を活発化させていたのは、何も台湾海峡だけではない。中印国境の緊張も増していたし、東シナ海や日本周辺での緊張も高まっていた。こうした意味では、台湾海峡や台湾周辺だけを取り上げて議論することは必ずしも妥当ではない。しかし、中国にとって台湾は「特別」であり、他の対象とは異なる。

本稿では、こうした前提や昨今の動向を踏まえ、いわゆる「台湾有事論」をいかに受け止めるべきか、中国の台湾政策や台湾側の認識を中心に考察してみたい。それは、「台湾有事」をめぐる議論が、往々にして米中関係、あるいは西側の視点で語られるがちだからである。

2. 「悲願」としての台湾統一と台湾社会

中国の台湾政策について考えるとき、まず踏まえなくてはならないことは、台湾統一こそ中国共産党にとり、また中国人民解放軍にとり、「悲願」だということだ。それだけに、中国がその「悲願」を放棄することはまず考えられないし、必ずそれを実現しようとする、ということだ。台湾は、1895年の中日戦争で清朝が日本に割譲した領土であり、第二次世界大戦で日本が敗戦国となった結果、再び中国領になったところだと中国では理解されている。そして、そこに国共内戦で中国大陆を追われた国民党が台湾に拠点を築き、大陸反攻を目指した。しかし、1980年代後半には民主化が起き、1990年代初頭には国民党政権がその大陸反攻政策を放棄した。「中華民国在台湾」という考え方が台湾で優勢になり、もはや中国統一を目指さなくなると、統一を目指していた中華人民共和国は台湾が台湾として「独立」すること、あるいは中華民国が台湾で実体化することを恐れ、1992年に中台間でいわゆる「92年コンセンサス」が形成されたとされている。大陸反攻を放棄した台湾側では、中国との関係はもはや「分断国家」同士の関係ではないが、中国では異なる。中国では台湾はあくまでも中国の一部であり、それを統一することこそ、「主権の保持」、「領土の一体化」などの根幹なのである。

図表 10-3



しかしながら、たとえば 2022 年 1 月の『天下雑誌』の世論調査結果に現れているように（図表 10-3 参照）、「中国は最終的に台湾を武力で統一するだろうか？」という問い合わせに対して、台湾の人々は 36% があり得ると答え、58% があり得ないと回答する³。台湾海峡や台湾周辺で中国の軍事活動が活発になり、世界的に「台湾有事」が議論される

ようになっても、台湾の人々は 6 割近くが軍事侵攻はまずない、と考えているのである。そして、世代別に見ても若い人ほど可能性が低いとみているのである。このような傾向は、『天下雑誌』に限らず、多くの世論調査で見られている。ではなぜ、台湾の人々はこのように感じるのか。

³ 「国情暨中美局勢大調查」（天下雑誌ウェブサイト、「獨家調查：「獨立但要和平」20 年翻倍，近 6 成民眾相信美軍會救台」、2022 年 1 月 12 日、<https://www.cw.com.tw/article/5119657?from=search>）。

実のところ、台湾の人々は中国にとって台湾統一が「悲願」であることは十分に把握している。それなのに、武力侵攻はない、と台湾社会の多くが認識しているのである。それは中国が「和平統一」するとみなしているからなのだろうか。

図表 10-4



【中共灰色地帶威脅示意圖】

2021 年 10 月、台湾の中華民国国防部は「国防報告書」を発表した。白書は中国の武力の向上や近年の中国軍の台湾周辺での活動の活発化を指摘しているが、同時に中国が推進するグレーゾーン浸透について警鐘を鳴らし、国民全体でこれに対処しなければならないとする。そこでは中国がその認知戦で用いる戦略が紹介されてい

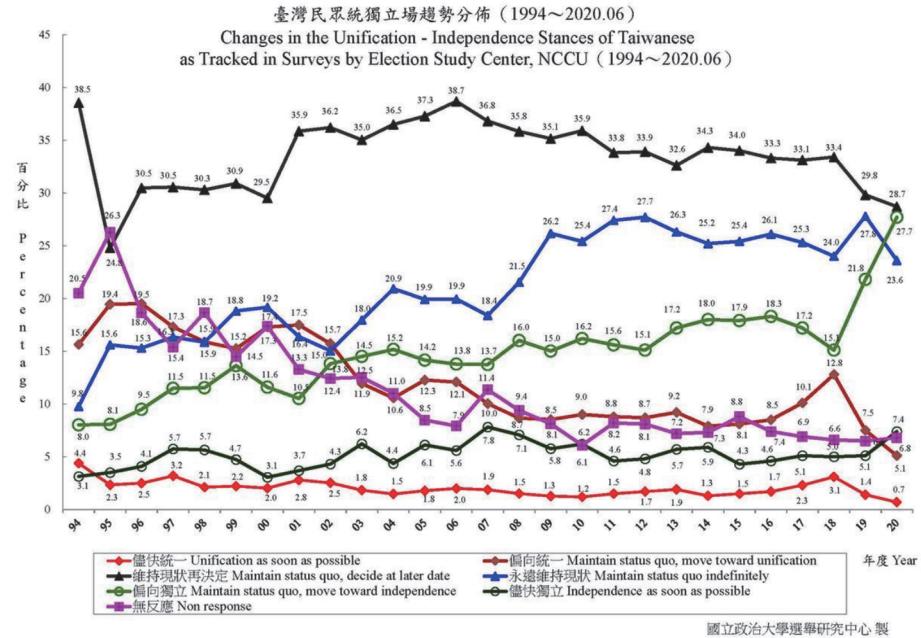
る⁴。これは一面でグレーゾーン浸透による新たな脅威を指摘しているが、他面で市民社会や民主主義がこのような脅威の下でどのようにその脅威を受け止めるのかという新たな課題があることを想起させるものとなっている。

他方、台湾の世論を見た場合、中国が武力侵攻の可能性に言及することによって逆に台湾社会での「独立」思考が強まることが明白になっている。独立と統一をめぐる世論調査を見ても⁵（図表 10-5 参照）、1995 年の台湾海峡危機に際しては台湾の将来について「現状維持のうちに決定」とする人が激減し（黒い折線）、逆に「永久に現状維持（青い折線）」が大きく増加した。また、2019 年 1 月に習近平が武力統一に言及してからは、「やや独立（緑の折れ線）」が急増していった。この傾向は新型肺炎感染症の下で一層顕著となった。2020 年の中国から台湾へと引き揚げる台湾人の航空機をめぐる「チャーター機」問題などで台湾の対中認識は大きく悪化した。この傾向は当面は変わらないだろう。これは台湾において誰がリーダーとなろうとも、圧倒的なマジョリティ（5 割前後の現状維持派と 3 割前後のやや独立）の支持を得なければならないということでもある。

⁴ 「中華民国 110 年国防報告書（中華民国国防部、2021 年、41-44 頁、<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告書網頁專區/歷年國防報告書專區.files/國防報告書-110/國防報告書-110-中文.pdf>）。

⁵ 「台湾民衆統独立場趨勢分佈（1994 年 12 月～2020 年 12 月）」（国立政治大学選挙中心、<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962>）。

図表 10-5



ただ、ここで注意しておくべきは、2017年から18年にかけて「やや統一（茶色の折れ線）」が増加しているということである。この時期、台湾経済、台湾社会では閉塞感が強く、中国からの「惠台31条／26条（台湾人への優遇措置）」に誘われて、外省人を中心に多くが中国に渡り、新たな生業についたりした。その傾向も2019年1月の習近平演説（武力による統一に言及）によって大きく変化し、もはや同じことをしても台湾社会は惹きつけられないであろうが、それでも台湾社会がこれからも全く変わらないというわけではないことを示している。台湾社会のアイデンティティなどに関する世論調査結果は「定数」ではなく、「変数」となる可能性もあることには十分に留意しておく必要があろう。

3. 中共の台湾統一「時間表」

日本社会では「台湾有事」が多く議論されているが、筆者はこれに対してそのような武力侵攻が直ちに起きるとは考え難い、と述べてきた⁶。

2022年秋の第20回党大会を控えていることもあって、中国自身はこれまでの政策を否定できず、かつ新たな政策を採用して失敗することもできないという状況となった。実のところ、これは2022年の第20回党大会を経ても変わらない。台湾統一は悲願であり、武

⁶ 「台湾有事が当面は起こらない2つの理由」(森永輔による筆者へのインタビュー、日経ビジネス、2021年6月21日、<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00179/061700061/>)。

力侵攻の可能性もある。しかし、それに失敗したり、あまりに多くの犠牲が生じたりすることは、政権そのものの基盤を揺るがすことにつながる。武力侵攻するならば、それはそれに伴うリスクを回避できると判断できるか、あるいはそれ以上のリスクが他に生じた時であろう。

台湾の国防部は 2025 年には中国が台湾に軍事侵攻するのに足る軍事力を持つとしているし、アメリカのシンクタンクには 2027 年だとする所もある⁷。確かに軍事力としてはそういうなのかもしれない。だが、その軍事力を中国が直ちに使用するとは限らない。

第一に、中国政府自身の設定している台湾「解放」の時間表がある。実のところ、習近平は 2025 年とも、2027 年とも言ってはいない。習近平が言っているのは、2049 年に向けての長期的な政策目標である。2017 年秋の第 19 回党大会において習近平は、2021 年の中国共産党建党 100 週年、2049 年の中華人民共和国建国 100 周年という二つの目標を設定し、前者については貧困地域の「撲滅」を唱えて、2021 年に実際にそれを実現したとしている。他方、2049 年については、この年に「社会主義現代化強国」になるとしており、同時に「中華民族の偉大なる復興の夢」を実現するとしていた。これはアメリカに追いつき、追い越すことを意味しており、これが同時に台湾「解放」の目標点を示しているものだと考えられる。台湾海峡は、アメリカの関与があるからこそ「現状維持」となっているのであって、中国がアメリカに対して優勢になれば「解放」が実現するというのが中国の考え方だからだ。

また、中国は 2049 年の社会主義現代化強国実現への中間地点として 2035 年に「社会主義現代化」の実現という目標を設定している。これが台湾「解放」との関連で何をどこまで意味するかは不明であるが、このような中間点が設定されていることには留意すべきだ。台湾統一についてもこの 2035 年までに何かしらの成果が必要となるからである。

4. 目下の中国の台湾政策をいかに理解するか

台湾の人々が、目下中国の武力統一は行われないと判断する一つの背景は、中国の台湾政策を理解し、一定の解釈、判断をしているからだと思われる。それは前述の台湾国防部の報告書にも現れている。筆者の理解も、台湾における理解に比較的近い。それはどのようなものか。それは中国の台湾「統一」政策には段階があり、将来的に武力統一

⁷ 「两岸局勢 40 年来最嚴峻 邱国正：中共 2025 年具全面犯台能力」（中央通訊社、2021 年 10 月 6 日、<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110060039.aspx>）。

も視野に入っているものの、目下の第一段階とも言える段階では、「(軍事力などの) 威嚇」+「グレーゾーン浸透」+「(福建省を通じた) 融合政策」が行われていると考えるべきであり、むしろそれが失敗だと判断された後に軍事的な圧力のレベルを上げ、最終的に武力侵攻に至るというものだ。つまり現在の第一段階では本格的な武力侵攻は想定され得ず、今後の第二段階、第三段階で武力侵攻が想定されるということだ。

では目下、その第一段階において中国はどのような政策を採用しているのだろうか。第一に、軍事力を大幅に増強して、台湾への軍事侵攻を行いうる軍事力を保持しようとしているということだ。これは、台湾の西部へのミサイル攻撃、また洋上の輸送能力、そして基隆や高雄港などの主要港の封鎖など多岐にわたる能力だ。そして上記の、台湾東部への上陸のための軍事力も含まれる。空母の展開、東部方面への空軍機の展開なども制海権、制空権の確保のためだろう。そして、ここにはアメリカとの核のバランスの問題も含まれる。目下、中国の核弾頭は 300 から 400 であり、アメリカやロシアよりは遙かに少ない。だが、2049 年にアメリカに追いつき、追い越すことを視野に、また「台湾有事」などを想定して、長期的に核弾頭を大幅に増加させていくことが十分に考えられるのである。

台湾を軍事「解放」可能な軍事力を得ようとする計画は、2020 年代半ば、あるいは後半には目標を達成するであろう。無論、アメリカ、台湾それぞれの軍事力も増強されるので簡単に言えないが、近未来的にそのような状況が到来することはほぼ明らかだ。だが、その軍事力をすぐに使用するとは限らない。新型肺炎感染症の感染が拡大する中で、台湾海峡や台湾の周囲での軍事活動を活発化させたように、台湾社会に向けてその軍事力を誇示し、いつでも軍事統一が可能であり、「現状維持」や「独立」が不可能であると台湾社会に思わせようと威嚇しているのである。これは将来的に軍事侵攻しないということを意味しない。まずこの段階ではそのように仕向けている、ということだ。

中国が 2049 年に「中華民族の偉大なる復興の夢」が実現するといい、そこに台湾統一も含めて考えているならば、台湾の人々もその夢の実現に加わっているというのがその「建前」である。なぜなら、台湾の漢族も、「原住民」もまた中華民族の一部だと中国では位置付けられているからだ。

第二に、軍事力以外に中国が台湾に与えている圧力として、「平和と戦争との間」の領域における圧力がある。たとえばフェイクニュース、ディスインフォメーションがあり、またサイバー攻撃などがある。中国は台湾の民主主義を混乱させ、蔡英文政権、民進党を批判し、さらには台湾とアメリカや日本、そして他の先進国との関係を切り離そうとする。

第三に、経済面での圧力もある。パイナップルの輸入停止などがそれに当たる。中国の諸産業が台湾の半導体産業に依存していることもあり、台湾に強い経済制裁を加えることは困難だが、それでもこのような経済圧力を加えようとする。

このような包括的な圧力政策があり、台湾の人々に独立や現状維持を断念させ、さらには統一に向かわせようとしているのだろう。同時に、統一戦線も維持し、福建省を通じたさまざまな融合政策も継続している。福建省と金門島との水や経済を通じた交流などはその象徴だ。目下の第一段階では、「(軍事力などの) 威嚇」 + 「グレーゾーン浸透」 + 「(福建省を通じた) 融合政策」が行われており、台湾の人々もそのように理解していると考えられる。

しかし、このような状態が永遠に続くわけではない。ある段階でこの第一段階の政策には効果がない、統一には結びつかないと中国は気がつくであろう。単純に中国が策定している時間表に従えば、2035年の前の段階が一つの焦点になる。その段階で何かしらの成果を上げていることが求められるからだ。習近平政権にとって台湾統一という成果が必要となるはずだという意見もあるが、習近平政権は権力政治の面では既にそうした権威づけは不要だ。歴史的に名を残すためとか、国内の不満を外にそらすためにといった指摘もあるが、リスクが高すぎるだろう。

第一段階から第二段階にいつ、どのように移行するのか。また第二段階が単に離島の無人島を攻撃、占拠するだけなのか、台湾本島への攻撃になるのかは判然としない。だが、その兆候を中国政府の「言／動」双方から把握することがこれから求められるし、また第二段階への移行を抑止することが求められるのである。だが、抑止に際しては「敵／味方」の双方が認識を共有しておく必要がある。それだけに中国側との意思疎通がむしろ不可欠になる。外交と軍事が両輪となって初めてそれが実現できる。

また、第一段階での中国の政策の実現を抑制すればするほど、第二段階への移行を早めのではないかということもある。これは戦略面での「矛盾」とも言える。中国の台湾統一計画を妨げようとすればするほど将来的な危険が増すということだ。しかし、だからと言って「平和的統一」の実現を促すということもできないだろう。第一段階を抑制しつつ、かつ中国でその政策に効果がないと認識された時に、第二段階に容易に移行しないように仕向けていくことが必要であろう。それをいかに実現すべきか、継続的に考えていかねばならない。

5. 中国における「国家の安全」と台湾政策

習近平政権の下で台湾統一に向けての明確な時間表が定められ、また台湾への圧力が強まっていることも確かである。だが、このほかにも変化が生じている。その一つが「国家の安全」との関係性だ。

習近平政権は、権力政治においては「反腐敗運動」を進めて政敵を失脚させ、また多くの法律や制度を定めて共産党の領導を強化し、さらに社会に対しては西側諸国による「カラー革命」の危機を強調し、「国家の安全」の名の下に社会への管理統制を強化すべく、多くの政策を実施してきた。このことは香港政策にも影響し、香港にカラー革命の危機が迫り、雨傘運動などの背後にもアメリカなどの西側諸国がいること、もし香港でのカラー革命が進行すれば中国の安全も脅かされることを強調して、香港に対して国家安全維持法を施行したのだった。もはや、香港基本法の解釈が国家安全維持法に即して行われるようになりつつある。このように「国家の安全」の論理は、香港政策にも適用されているのである。

台湾についても同様になりつつある。台湾独立は、まさに「国家の安全」の根幹を脅かすものであり、中国国内での台湾関連の言論が取り締まられるだけでなく、中国国内の台湾人の言動、台湾企業の活動、台湾との交流などが「国家の安全」の範疇に含まれるようになったのである。そのため、國務院台灣弁公室、統一戦線部、福建省などと共に、「國家安全部」が台湾政策において重要な位置付けを与えられつつある。

国民党の位置付けも大きく変化した。国民党は統一戦線の上で重要な存在ではあるものの、中国において以前のような「国共合作」は想定されていない。中国共産党の統一戦線の最終目標は広範な台湾の民衆であって、国民党を通じた統一ではない。2015年の抗日戦争勝利70周年までは国民党や、かつての日中戦争中の国共合作を重視していたが、その後、中国は方針を転換し、歴史叙述でも日中戦争中の国共合作よりも共産党の抗日戦争を重視するようになっていった。

今後、「国家の安全」の論理がどのように台湾政策に適用されていくのかということも重要だ。これはアメリカとの対抗軸という対外政策ではなくて、中国国内での「国家の安全」に関わる政策が台湾政策にも連動するということを意味している。無論、台湾と香港とは同じではない。香港は中国の主権下に置かれてしまっているが、台湾はそうではない。しかし、内政の論理が台湾政策へと滲み出していく可能性についても念頭に置いておく必要がある。中国の台湾政策はアメリカとの関係性だけでは決まらないのである。

このように「国家の安全」から中国にとっての台湾問題を捉えれば、目下の日本企業にとってのリスクも自ずと明らかになろう。それは、第二段階、第三段階の軍事侵攻に際してどうするのか、ということではなく、むしろ第一段階におけるリスクを考えるべきだということだ。それは広い意味では台湾の民主主義や自由などが「戦争と平和」との間の「攻撃」によって危機にさらされることや、フェイクニュース、そしてさまざまな経済制裁などに及ぶ。福島食品問題は一定の解決を見つつあるが、しかし中国側は緊密な日台関係を警戒視しており、いつどのような日本に関するネガティブキャンペーンが中国から台湾社会に対してなされるかわからない。そして、台湾に進出している日系企業へのさまざまな圧力も考えられる。こうしたリスクへの対処がむしろ求められるであろう。

こうしたリスクの中でも筆者が要検討と考えているのは、中国国内での「国家の安全」の問題だ。すなわち、もし台湾にも投資し、事業を展開している日系企業が、中国に工場を有していたり、あるいは拠点を有していたりする場合、その日系企業の中国国内の資産や工場が標的になる可能性があるからである。これは、中国が民進党の政治家を「独立派」と認定し、その一人である蘇貞昌と深い関係を有する遠東集団に対してとった措置を念頭に置けば理解できるだろう。中国は遠東集団の中国の工場に種々の違法性があるとして多額の罰金を課するとともに、国務院台湾弁公室報道官を通じて、中国で経済活動を行って儲けたければ、中国の台湾政策を支持すべきだとメッセージを発したのである⁸。これと同様のことが日系企業になされる可能性を念頭に置いておく必要があるだろう。

6. おわりに—日本の役割：「台湾海峡の平和と安定」で足りるのか？

最後になるが、しばしば話題になる「台湾有事」をいかに捉え、どのように対応すべきなのかということについて考えてみたい。

第一に、「台湾有事」とは何かということである。実際に武力を使った侵攻があった場合にどうするのかということを考え、さまざまなシミュレーションをすることは確かに大切だ。しかし、同時に現在は「第一段階」にあると考えられることも念頭に置いて良いのではないか。この第一段階で行われている、「戦争と平和」との間のグレーゾーンを使った浸透工作や経済制裁は日本とも無関係ではないし、台湾に進出している日系企業にとっても

⁸ 「国台弁：“台独”頑固分子清单絶不止蘇貞昌等3人」（国務院台湾弁公室、2021年11月24日、http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202111/t20211124_12392627.htm）、「国台弁：絶不允許台企一辺在大陸賺錢，一辺在島内支持“台独”」（国務院台湾弁公室、2021年12月15日、http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202112/t20211215_12396445.htm）。

重要なことであろう。「第一段階」で何ができるのか、日台間でどのような協力があり得るのかということを考えるのも大切ではないか。

第二に、中国自身にとって台湾政策は軍事政策、外交政策であると同時に「国家の安全」という国内政策における至上命題と深く関わっているということを念頭に置かねばならない。この問題に関わる日系企業にとってのチャイナリスクは、何も台湾に進出している日系企業に限定されない。中国に進出している日系企業もそこに関わる可能性もある。ここでも「第一段階」におけるリスクを想定しておく必要がある。日本では、中国の台湾に対する武力侵攻に際して中国に進出している日系企業が蒙る被害やリスクについて議論する向きがあるが、それ以前に「第一段階」におけるリスクなどについて考えておく必要があるのでなかろうか。

第三に、目下中国がこの東アジアの、あるいは日本周辺の安全保障問題に投げかけているのは、一面で「力による現状変更」の可能性であろうが、しかし「第一段階」における問題提起はむしろ「戦争と平和との間の領域」なのである。日本政府は、アメリカ政府と共に、あるいは他の先進国と共に、「台湾海峡の平和と安定」の重要性を提唱しているが、実際に「武器」を使って侵略をするわけではない行為は、果たして「平和的」なのであるか。中国が台湾を「平和的に」統一するならば、それは受け入れるということなのだろうか。平和とは何で、戦争とは何なのであろうか。目下、突きつけられている問いはそうした根源的な問い合わせではないか。

こうした一連の課題に産学官全体で取り組んでいく必要があると筆者は考える。

(2023年3月28日脱稿)

習近平政権の羅針盤

—ポスト／ウィズコロナ時代の諸問題とそれへの対処—

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

(研究主幹：川島 真)

2023年5月

一般社団法人 日本経済団体連合会 21世紀政策研究所

〒100-8188 東京都千代田区大手町1-3-2

TEL : 03-6741-0901

FAX : 03-6741-0902

ホームページ : <http://www.21ppi.org/>

