

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

習近平政権三期目の目標と課題

— 強さと脆さ —

目 次

研究委員一覧	vi
--------	----

I. エグゼクティブ・サマリー

習近平政権三期目の目標と課題：「強さ／脆さ」	川島 真	3
1. 本報告書の視点—習近平政権の強靭性？？—		3
2. 2022 年の中国政治		4
(1) 中国共産党による基層社会・企業などに対する管理統制の拡大強化		4
(2) 中国における「扶貧政策」の政治経済学的考察		5
(3) 〈最高指導者〉から〈最高実力者〉へ、2015～2018 年 —経営学的知見と「内部資料」に基づく習近平のリーダーシップ試論—		8
3. 2022 年の中国経済		10
(4) 中国の不動産問題と『合理的バブル』		10
(5) 中国の産業高度化とグローバルバリューチェーンの再編		12
(6) 高度成長終焉後の中国経済～金融と財政をどう機能させるのか～		14
4. 2022 年の中国外交		16
(7) 中国外交の動向—米中対立とグローバル・サウス外交—		16
(8) 習近平政権のハイテク政策と対外関係：海洋立体観測網の構築を中心に		18
(9) グローバルガバナンスに関わる中国の関連構想と行動		20
(10) 台湾政治の「旋回」？		22
5. おわりに		24

II. 2022 年の中国政治

第 1 章 「党と国家の機構改革方案」(2023) と習近平政権の社会統治 ·	小嶋華津子	27
1. はじめに 第 14 期全国人民代表大会第 1 回会議と「党と国家の機構改革」 ·		27
2. 基層統治・基層政権建設と「信訪」—政法委員会のプレゼンス		30
(1) 基層社会の統治と社会治安総合治理センター		30
(2) 信訪の体系化と運用		31

（3）社会心理サービスの体系的運用	33
3. 企業や業界団体における党建設一統一戦線工作部のプレゼンス	34
4. おわりに 中央社会工作部設置が示唆すること	37
第2章 中国における「扶貧政策」の政治経済学的考察 寶劍 久俊 39	
1. はじめに	39
2. 初期段階の扶貧政策の特徴—改革開放から2000年まで	40
（1）1980年代から1990年代前半の扶貧政策	41
（2）1990年代半ば以降の扶貧政策：「開発式扶貧」の展開	43
（3）1980年代前半から2000年までの扶貧政策による効果	45
3. 「三農」支援強化の下での扶貧政策—2000年から2010年代半ば	47
（1）2000年代の扶貧政策	47
（2）「2001綱要」に付随する扶貧政策の調整	50
（3）2010年代の扶貧政策：貧困脱却に向けた全方位的な政策展開	51
4. 貧困撲滅の政治目的化と郷村振興政策への移行—2010年代半ば以降	53
（1）2010年代半ばの政策調整と扶貧政策の再強化	53
（2）貧困撲滅を前提とした2010年代半ば以降の政策調整と法制化	56
5. 扶貧政策に関する評価と残された課題	58
（1）扶貧対象の細分化と貧困線基準の調整	58
（2）扶貧開発の対象領域の拡大と郷村振興政策に対する評価	60
第3章 〈最高指導者〉から〈最高実力者〉へ、2015～2018年 —経営学的知見と「内部資料」に基づく習近平のリーダーシップ試論— 鈴木 隆 65	
1. はじめに	65
（1）リーダーの「権力への意志」、指導権強化のための闘い	65
（2）資料・分析・叙述の特徴	66
2. 中国政治研究と経営学のリーダーシップ論	67
（1）政治と企業経営	67
（2）経営学のリーダーシップ研究からみた中国の歴代指導者	69

3. 〈最高実力者〉への勝負と飛躍	73
(1) 権力闘争の制度的アリーナとしての「民主生活会」	73
(2) 党中央政治局民主生活会（2015年12月）	78
(3) 中央軍事委員会民主生活会（2016年1月、2017年2月）	83
4. おわりに：「定於一尊」の〈最高実力者〉への変貌、党主席制復活の政治的ヒント	86

III. 2022年の中中国経済

第4章 中国の不動産問題と『合理的バブル』	梶谷 懐	93
はじめに		93
1. 不動産市場の低迷とそのマクロ的背景		93
2. 動学的非効率性と「合理的バブル」		95
3. 「合理的バブル」と中国の不動産市場		99
(1) 資本の過剰蓄積による高成長		99
(2) 賦課方式の社会保障の不備		100
(3) 老後の生活保障の手段としての不動産所有		101
4. AMSZ基準を用いた中国経済における動学的効率性の検証		102
(1) 動学的効率性に関するAMSZ基準		102
(2) データ使用上の問題点		102
(3) 推計結果		105
5. 今後の合理的バブルのゆくえ		107

第5章 中国の産業高度化とグローバルバリューチェーンの再編	丁 可	111
1. はじめに		111
2. 中国の産業高度化とGVCにおける中国の地位の変化		112
3. 中国の産業高度化がGVCの再編に及ぼす影響		116
(1) 中間財産業の台頭		116
(2) 企業間関係の高度化		118
(3) 製造業のデジタルトランスフォーメーション		121

4. 技術デカップリングと中国産業高度化のゆくえ	123
5. おわりに	126

第6章 高度成長終焉後の中国経済～金融と財政をどう機能させるのか～

岡崎久実子 129

1. 高度経済成長終焉後の中国経済の変化	129
(1) 続く存在感の増大	129
(2) 根深い金融リスク	131
2. 金融制度改革の重点課題	134
(1) 漸進的改革の現在地	134
(2) 「安定」のための諸施策	136
3. 財政出動期待への対応方針	137
(1) 歳入構造の変化	137
(2) 増大する地方政府支出	138
(3) 情報開示の重要性	140
4. まとめに代えて	141

IV. 2022年の中中国外交

第7章 中国外交の動向—米中対立とグローバル・サウス外交—

山口 信治 145

1. はじめに	145
2. 20回党大会において示された中国の外交方針	145
(1) 習近平報告に示された方針	145
(2) 「国家安全」の論理	147
3. 米中関係の動向と台湾問題	148
(1) 対立が続く米中関係	148
(2) 台湾問題	151
4. グローバル・サウス外交の展開	152
(1) パートナーシップ外交	152
(2) 多国間外交	154

5. おわりに	156
---------------	-----

第8章 習近平政権のハイテク政策と対外関係： 海洋立体観測網の構築を中心に 益尾知佐子 157

1. 問題の所在：ハイテク人材を重用する指導部	157
2. 国家戦略のツールとしてのハイテク	159
3. 南シナ海の海洋監視網	162
4. おわりに：海洋立体観測網の世界普及の可能性	172

第9章 グローバルガバナンスに関わる中国の関連構想と行動 廣野 美和 175

1. はじめに	175
2. 中国のグランドデザインは存在するのか？	176
(1) 一帯一路構想	178
(2) グローバル開発構想	181
(3) 一帯一路構想とグローバル開発構想の比較	183
(4) 国連での行動	185
(5) 三つの「構想」と国連での行動が示唆すること	187
3. 中国は途上国でどのように見られているのか？	188
4. 結論	191

第10章 台湾政治の「旋回」？ 川島 真 193

1. 蔡英文の支持率から見る民進党支持率	193
2. ウクライナ戦争と台湾情勢	196
3. 2022年11月の地方選挙の見方	198
4. 中国側の視点	200
おわりに：2024年1月の総統選挙に向けて	201

* 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)

I. 中国政治

小 嶋 華津子 慶應義塾大学法学部教授
寶 劍 久 俊 関西学院大学国際学部教授
鈴 木 隆 大東文化大学東洋研究所教授

II. 中国経済

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
岡 寄 久実子 キヤノングローバル戦略研究所研究主幹

III. 中国外交

山 口 信 治 防衛研究所主任研究官
益 尾 知佐子 九州大学大学院比較社会文化研究院教授
廣 野 美和 立命館大学グローバル教養学部教授

21世紀政策研究所

吉 村 隆 事務局長
千 葉 裕 子 主任研究員
岩 崎 泰 裕 主任研究員

(2023年4月時点)

I. エグゼクティブ・サマリー

習近平政権三期目の目標と課題：「強さ／脆さ」

東京大学大学院総合文化研究科教授

川島 真

1. 本報告書の視点—習近平政権の強靭性？？—

2022年秋の中国共産党第20回党大会（以下、第20回党大会）で習近平政権は三期目に突入した。地方時代の側近が周辺を固め、政権は盤石にも見える。2023年3月の全国人民代表大会では序列第二位で国務総理となった李強と壇上で談笑する姿も見られた。李克強時代には見られなかった光景だ。習近平からすればようやく体制が整った、ということかもしれない。

その習近平政権とはどのような政権であるのか。しばしば毛沢東政権にも準えられるが、必ずしもそうではないだろう。習近平政権もまた江沢民政権や胡錦濤政権の路線を継承している。中国共産党による統治の安定と継続こそが最重要課題ということは、これらの政権に共通している。ただ、その統治の手法が従来以上に徹底しており、国家から党への権力の一元化、法律や制度の整備、基層社会への権力の浸透、反腐敗やビックデータを活用した民衆の動員などといったことを継続的に行っている。その際には、「国家の安全」の論理を全面的に打ち出して「危機」を煽りつつも、同時に現在が100年に一度の秩序変容期であり、それが中国にとって格好の機会だとして、団結して事態に対処していくことを全国民に求めている。

このような政策は、一面で習近平政権の強さを示しているようである。確かに党中央は習近平の関係者で固められ、習近平に反発する勢力は特に三期目に入ってみられなくなつた。ただ、同時に中央・地方、あるいは国家・社会の側面から見れば、習近平政権の政治は一層硬く、つまり「硬直化」してしまっている。かつて、江沢民期から胡錦濤期の中国政治について、「強靭性（レジリエンス）」という言葉で表現されることがあった。これは中国共産党が国民の需要に一定程度応えつつ、それを制度的に組み込みながら政治を安定化させて行ったということを示しており、だからこそ統治を継続できているのだという見方であった。つまり、硬い一党独裁の下で一定のしなやかさがあった。そのような状態が「強靭」と言われたのだ。それに対して習近平は、ますます国民の需要から離れた厳しい管理統制を敷いてしまっており、むしろ「強靭性」を喪失しつつある、と見ることもできる

かもしれない。習近平政権は強い政権かもしれないが、それに伴う脆さも兼ね備えている、ということになるのだろう。

では、習近平政権の強さと脆さはどこにあるのか。なぜそのような側面が立ち現れるのか。それがこの共同研究の大きなモチーフであった。そのために三期目を迎えた習近平政権について政治、経済、対外政策の三つの側面からそれを検討してきた。その際、中国では他の国以上にこの強さと脆さが一体化しており、分離させ難いことに留意する必要があった。またポスト・コロナの時代たる 2022 年を検討するにあたり、中国の人々も高い関心を注いでいる経済分析を重視してきた。以下、このレポートの各章の内容のまとめである。

2. 2022 年の中国政治

（1）中国共産党による基層社会・企業などに対する管理統制の拡大強化

第 1 章の小嶋論文「『党と国家の機構改革方案』（2023）と習近平政権の社会統治」は、2022 年 10 月の第 20 回党大会にて三期目に入った習近平政権が 2023 年 3 月に開催された第 14 期全国人民代表大会に際して提起した国家機構の新たな布陣について考察するものである。具体的にはその全人代で採択された、「党と国家の機構改革方案」を取り上げる。國務院などを含めた国家機構改革はこれまでの政権でもそれぞれ行ってきたが、今回の「方案」では特に金融政策、科学技術政策、データ管理政策、農業政策、社会管理政策の領域でそれが見られたという。小嶋論文ではまず、社会管理政策のために設けられるとされた中央社会工作部なるものが一体どのような役割を担うことになるのか論じる。

周知の通り、習近平政権の発足後、基層社会統治の実施体制は大きく変化した。特に中国共産党政法委員会が都市における基層社会の統治、統括機関となった点がある。そして、習近平政権において「安全」が最重要視される中で、基層社会の統治の面でも、公安だけでなく、政法委員会のプレゼンスが格段に増強されてきた。その統治の手法として重視されたのは、厳罰主義などというより、むしろ社会不安を引き起こす可能性のある要因を未然に、それも基層社会の主体性も組み合わせてその要因を摘み取るというものであった。これは「楓橋経験」という毛沢東時代の逸話とともに語られていた。その基層社会からの自発性は、「信訪」制度によって担保され、社会の不安定要因を可視化する制度として期待された。また、この「信訪」制度以外にも社区レベルでの心理カウンセリングの提供がある。これはサービスと言いながら、実際には「問題人物」を摘発するのが目的だと考え

られる。

中央工作部に課せられた基層社会統治に次ぐ業務は、国家レベルの業界団体、商会をはじめとする団体、組織における党建設、党的工作統括である。元々、こうした団体に対しでは統一戦線工作の一環として体制内への引き入れが図られてきたが、習近平政権になって、党的関与、また体制内への引き入れの強化がさらに進んだということである。また、このような管理統制の対象は、民営企業や外資企業、また社区、園区などへと拡大されていった。

小嶋論文は、この中央社会工作部の設置に伴う習近平政権による社会統治の見通しについて次のように指摘する。第一に、これは政府を介した間接統治から党による直接統治へと変更していく過程に位置づけられるということである。習近平政権は基層社会に至る直接的な統治体制を整備しようとしているが、それは政府によるものではなく党による直接統治だということである。第二に、この社会への管理統制を諸部局により分割的に行うのではなく、中央社会工作部において一元的に行うということである。目下、この中央社会工作部の組織形態、布陣なども未定だ。今後、それを見極めていく必要がある、と小嶋論文は主張する。

（2）中国における「扶貧政策」の政治経済学的考察

第2章の竇劍論文「中国における「扶貧政策」の政治経済学的考察」は、2022年の第20回党大会において「貧困撲滅の実現と小康社会の全面的な建設」が2012年の第18回党大会以来十年間の三大事業の一つとして掲げられたことに注目する。そして、中国共産党が「扶貧」に注力してきたことに一定の評価を与えつつも、中国自身が「貧困」の定義とその対象者を調整、変化させてきたことに鑑みれば、中国共産党の言い分を額面通りに受け取ることは難しく、政治面と実体面の双方からの慎重な考察が必要だと主張する。そこで本稿では、具体的には1980年代から現在に至る時期を五つの時期に分類し、それぞれの時期の政策文書に注目して、その目的、方針、政策などについて考察を加えた。

第一期（1980年代から1990年代前半）については、まさに1970年代末からの農村改革の結果として「扶貧」を政策課題として受け止めた時期であった。具体的には水不足が深刻な「三西（甘肃省河西地区、甘肃省中部、寧夏回族自治区の西海固地区）」を対象にして農業インフラを建設したりした。また、1984年からは「以工代賑」という貧困層支援も行われ、かつ同年からは中山間地や少数民族地域などの貧困地帯を全体として財政支援す

る方策も採用された。行政機構の面でも、1986年に国務院貧困地区開発領導小組が設定されて、「扶貧」問題の調査から政策策定、事業の策定、実施監査などを担うようになった。他方、貧困対象を絞り込む意味もあり、県を単位とした331の「国定貧困県」（県平均の農村住民一人あたり純収入が150元以下）や、何をもって貧困とするかという意味での「貧困線」も定められた。1990年代に入ると、貧困県などの貧困状況に関する調査を強化した。総じて、この第一期には、インフラ整備や税制面での優遇、さらには扶貧地域への支援が重視され、またそのための行政的な枠組みも強化されたのだった。

第二期の1990年代後半は、1980年代前半以降1990年代前半までの、輸血的、すなわち救済的性格の強い政策から、むしろ造血的、すなわち開発を重視した貧困脱却へと転換したのである。これは「開発式扶貧」だとも言える。これは貧困地域の住民に主体性を持たせて、彼らの自力更生を促して、国家の支援の下で地元資源を活用しながら生産を拡大して貧困を解消するというものだ。これは、1980年代以来の政策を否定、全面転換するものではないが、改革開放の時代を反映した政策調整だと言える。また、1994年の「八七扶貧通知」では江沢民期の政策を反映して、沿岸部と内陸部がペアになって、沿岸部が内陸部の貧困対策を支援するという政策も採用された。そして、国際機関や国際援助機関からの資金を積極的に受け入れたのもこの時期の特徴だ。さらに、この「八七扶貧通知」では、貧困世帯の一人あたりの純収入を1990年価格で500元へと引き上げようとするなど、さまざまな調整を行い、貧困層が豊かになると期待されるさまざまな方法を提供した。基礎インフラ建設、教育文化衛生面での遅れの改善などといった措置の提供がそれにあたる。上記の「開発式扶貧」が採用されたのは、こうした政策を実現するためであったと言えるだろう。実際、1992年には一人あたりの純収入が400元以下のすべての県と、一人あたり純収入が400～700元未満の1986年認定の貧困県が国定貧困県として認定された。その数は合わせて592となり、1986年の時よりも大きく增加了。

他方、政策の上では「扶貧」が一貫して重視されているように見えるが、予算規模から見れば1980年代から1990年代前半には予算が大きく限定され、だからこそ成果が出なかったのである。だからこそ、1994年に「八七扶貧通知」が発せられ、それと共に予算規模も改善されると、貧困率の面でも成果が見られるようになったのだった。だが、「八七扶貧通知」に設定された「2000年までの貧困撲滅」は実現できず、またこの時代には都市一農村間の格差も広がり、農村地帯が負担する税金や賦課金も重くなり、農村全体が疲弊する傾向も見られていた。

第三期の 2000 年から 2010 年代半ばには、「八七扶貧通知」の目標が実現できなかつたことを受けて、2001 年に「中国農村扶貧開発綱要（2001—2010 年）的通知」が発せられた。ここでは従来通りの農村政策、脱貧困政策が記されていたが、特徴は「環境問題と扶貧政策を関連させたこと」にあろう。また政策の対象は、国定貧困県から「扶貧開発工作重点県」へと名称を変え、また継承された開発型の貧困対策についてはその内容が「耕種業・畜産業の発展を通じた貧困開発の継続」などと、一層具体化されていた。この政策を財政的に裏打ちしたのは中央政府と地方政府であり、その金額も増額された。また、沿岸部と内陸部と結びつける傾向は「西部大開発」の下に位置づけられるなど、同時代的政策と関連づけられながら具体的な政策が策定されていた。しかしながら、この「扶貧」の側面での国際協力、国際組織からの援助といった面は大きく変更され、完全になくなつたわけではないにしても、大きく減らされることになったのであった。

この第三期のもう一つの特徴は、「扶貧」の対象を「貧困村」「貧困世帯」などと一層明確にしたことであり、その「扶貧」のために「整村推進」工作を推進したことであった。この結果、14 万 8,051 村が「貧困村」とされたが、そのうち 88.4% が中西部地区にあつた。2000 年代前半、貧困人口は大きく減少した。しかし、それでも多くの課題が残り、2006 年には「全国扶貧工作での 7 つの主要な措置」が提起された。ここには貧困者の正確な認定に基づく能力開発支援や救済措置の実施などが含まれていた。そして、この時期には貧困線の改定もなされた。その結果、貧困人口数には大きな変化が見られ、急増することになった。だが、どの基準に基づくにしてもこの時期に貧困者は結果的には減少していったのである。

第四期の 2010 年代前半には、2011 年 5 月に発せられた「中国農村扶貧開発綱要（2011—2020 年）に基づいて、貧困脱却に向けた全方位的な政策が展開された。ここでも「発展」が重視されてはいたが、他方で「社会保障制度」を貧困脱却のための基本制度として捉えている点で特徴があった。また、貧困が特に集中する「一連の特殊困難地区」を中心に、そのほかの貧困地域を対象とし、中央政府が積極的に財政的な支援を行う体制があった。そして、この時期には、まさに貧困線未満の農村住民を電子登録して、「扶貧手帳」を発行するなどして個人的な動向を把握したことがある。これはまさに習近平政権期の個人情報把握と連動している。そして、第 1 章の小嶋論文と同様に、この時期にはこの「扶貧」政策も上から基層社会、個人に至るまでの政策の徹底が図られた。なお、「扶貧」における国際的な要素はさらに削られていた。2011 年には貧困線が改定され、2010 年価格で 2,300

元とされ、このほかにも多様な指標が設けられた。その結果、貧困人口は大きく変化し、2008年基準の2,688万人から、2010年基準の1億6,567万人へと急増したのだった。

習近平政権が「小康社会」の実現を「四つの全面」(2014年)の一つに掲げたことも「扶貧」にとっては大きな変化だった。2015年から、年初の1号文件に「2020年までの貧困撲滅」が書き込まれるようになった。「扶貧」はまさに「小康社会」実現という習近平政権の根本政策と深く関わることになったのである。そこでは習近平政権に相応しく、「精准扶貧」という概念が提起された。これは、登録された貧困家庭、個人ごとに見合った方策によって貧困脱却を目指すというものだった。ここには社会保障制度の整備や適用も含まれていた。無論、第1章の小嶋論文が指摘したように、こうした政策の遂行において党の役割が特に重要だとされていた。

第五期の2015年以降には、第13期五カ年計画(2016-2020年)に「貧困撲滅」が書き込まれ、まさに政策目標として明確化された。また、2018年の「郷村振興戦略規画(2018-2022年)」は、2018-22年の貧困撲滅を前提にそれぞれの地域全体の振興を図ろうとするものであった。「扶貧」と「農村振興」とが組み合わさり、また政府、とりわけ中央政府からの財政支出も増加した。2021年に習近平政権が「貧困の撲滅」という成果を高らかに提唱したことは周知の通りである。

このように、竇劍論文は1980年代以降を五つの時期に分けて「扶貧」について分析を加え、その一貫性や変容について考察している。そこで指摘されているのは、第一に対象の変容である。当初は沿岸部と内陸部などの面であったものが、次第に県などの線になり、それが世帯や個人という点になっていった。また、貧困の対象の変容という面では、中国は貧困の定義を変えてきている。これは決して、貧困者を少なめに見積もろうとしているのではなく、とりわけ2011年以降は世界標準よりも厳しめ(多め)に貧困者数を算出するようになった。これもまた世界第二の経済大国となったことが背景にあるという。第二に、貧困対策が郷村振興と社会保障を組み合わせる形へと変化していったことがあるという。これは特に2010年代以降顕著だ。だが、全方位的な政策を採用し、財政支出を維持していくことは容易ではない、と竇劍論文は指摘する。

(3) 〈最高指導者〉から〈最高実力者〉へ、2015~2018年

—経営学的知見と「内部資料」に基づく習近平のリーダーシップ試論—

第3章の鈴木論文「〈最高指導者〉から〈最高実力者〉へ、2015~2018年—経営学的の知

見と「内部資料」に基づく習近平のリーダーシップ試論一」は、リーダーシップ論の観点から習近平を捉え直そうとする。つまり、習近平がどのように制度的に選ばれた「最高指導者」から、実質的な実力を兼ね備えた「最高実力者」へと変貌を遂げたのか、というリーダーシップの発展の軌跡を、内部発行の資料などを用いて考察するのが鈴木論文の課題である。また、鈴木論文の特徴としては読者層として企業経営者をふくむビジネスパーソンを想定している点がある。その議論は、問題の所在を述べた上で、中国政治研究と経営学との問題関心の重なりを概観し、経営学のリーダーシップ論について触れ、さらに中国の歴代の政治指導者のリーダーシップの特徴を整理した上で、習近平の党総書記就任以来のリーダーシップの発展過程を、「民主生活会」という党内制度に着目して分析し、同時にトップの個人集権と集団指導体制との関係を考察する。そして、議論を総括して、指導権強化の今後の方向性を示した上で、今後の可能性について言及する。

民主生活会というのは、党内民主の発揚によって党組織を活性化し、また党内監督を強化することを目的としたもので、党の方針や政策の履行状況、業務への取り組みなどに関して、党委員会に属するそれぞれのクラスの幹部どうしが批判と自己批判、意見交換を行う場である。そのために時には少人数の集団の中で、特定の人物を排除したりする場として機能してきた。習近平もまたこの民主生活会を反腐敗などで摘発しようとする／した政治家、軍人を批判する場として利用した。習近平に特徴的であったのは、中央政治局での民主生活会を定例化したことであり、また党中央と軍方面との生活会を近接した時期に開催したことである。習近平政権においては、この民主生活会と「集中統一指導」の規定が党中央の主要メンバーたちの忠誠心を「涵養」することになったのである。そして、一連の党と軍における民主生活会の開催を通じて、習近平と主要幹部との間におけるリーダー・フォロワー関係を確実なものとし、習近平を「最高実力者」へと押し上げていったのではないか、というのである。習近平は決して容易に周永康や薄熙来を排除できたわけではない。習近平は一面で彼らに対して法的問題だけでなく政権転覆の陰謀があったことなどを挙げながら、少なくとも 2015 年前後までは比較的慎重に合意形成を行っていった。他方、軍においても習近平は軍事委員会主席に権限を集中させつつ、ここにおいても多様な意見があるのを承知しつつも、最終的には自らのもとに権力を集中させていった。この過程で習近平が、「看齊」や「一錘定音」といったような、毛沢東と関わりの深い言葉を使ったことも重要だ。これらの言葉には、最終的には「定於一尊」という始皇帝に関わるような言葉が加わっている。

鈴木論文は、習近平のリーダーシップの特徴として、①サブリーダーへの心理的圧迫、及び組織の構成員同士の緊張関係維持のための制度化、②トップリーダーとしての威信の誇示とサブリーダーに対する粘り強い説得、その際の毛沢東と鄧小平の権威の借用、③党と軍の両組織の頂点に君臨するトップとしての組織横断・分野横断的な心理と論理、④（悪い意味ではなく）中国共産党と中華人民共和国の歴史的継承者としての断固たる自覚と「権力への意志」、ときにはダブルスタンダードの批判も顧慮しない自己中心主義と政治的無答責の発揮、⑤指導権強化のための象徴的な宣伝スローガンによる雰囲気づくり、これに基づく制度・規則・手続きの修正の相互サイクル、⑥（⑤の修正に関し）従前の政治原則の再解釈による実質的な制度変更、制度適応、などを挙げている。

3. 2022年の中華人民共和国の経済

（4）中国の不動産問題と『合理的バブル』

第4章の梶谷論文「中国の不動産問題と『合理的バブル』」は、不透明感の増している中国の不動産市場に焦点を当て、「『合理的バブル』とその終焉」という観点からこの問題を捉え直そうとする。梶谷論文はまずそもそもなぜ不動産問題が起きたのかということを説明する。

そもそも不動産市場はコロナ禍からの回復の過程でむしろ活況を呈した。しかし、加熱ぎみになったことから2020年8月に政府が負債比率などに関する「三つのレッドライン」を設けた結果、逆にすでに低金利借入によって債務を膨らませていた不動産企業が危機に陥ったのであった。恒大集団がその典型例だ。2020年末には不動産市場は冷え込み、それが一年間以上継続して2022年春には上海で生じたロックダウンなどによってさらに経済活動が低迷することになった。2022年夏には建設前に代金を支払ったのに建物が建てられない問題に対して反対運動が生じるなど、不動産問題は社会問題となっていった。2023年1月には「三つのレッドライン」が緩和され、多少状況は改善したが、依然として低迷状態は変わっていない。こうした不動産市場の危機に対して梶谷は、「①コロナ禍以降の財政金融政策、②中国の都市化の展望というより長期的な発展戦略、③継続する『合理的バブル』を通じた世代間資源移転スキームの終焉」という三つのマクロ的な背景があると指摘した上で、本稿では主に③に焦点を当てて議論を行うとした。

筆者は、①と②についても簡単な分析を加える。すなわち、①コロナ禍による経済の落ち込みに対して財政出動が行われず、もっぱら金融緩和に頼りがちであったことが中国経

济にさまざまな歪みをもたらしたこと、②については中堅都市に人口を移すという 2014 年以降の「新型都市化計画」の頓挫が大きかったことを指摘する。

筆者は、中国の不動産市場を「合理的バブル」の観点から分析する。「合理的バブル」というのは、成長率が金利を上回る状態が持続するとき、定常状態の経済でも GDP 成長率を上回らない程度の資産バブルが長期間継続することを指す。また、成長率が金利を上回るような「低金利の経済」の下ではバブルが次々と対象を変えて流転していくともされている。日本でも不動産や株価のバブルの後、国債にそのバブルが移ったのであり、それが日本の財政赤字を支えているという指摘は興味深い。中国においても、成長率が金利を上回る状態、すなわち「動学的に非効率な状態」とされる状態が続いていた。この状態の下では、ある主体が何かしらの方法を用いて効率性を転換する可能性はある。詳細は本文に委ねるが、例えば政府が、国債を発行して経済成長率と同じ金利を上乗せするなどして販売すれば、世代を超えて消費水準を維持していくことが可能になる。逆に言えば、世代間で効率的な資金移転を行うためには、本来はファンダメンタルな価値を持たないだけの資産が、一定の価値を持った上で、その価値が時間とともに拡大していくものとして取引きされることが前提となることになる。これが「合理的バブル」が発生する背景だ。

この議論を中国に適用した場合、胡錦濤政権期において「過剰資本蓄積」が常態化したことが重要だ。このような状態では、固定資本投資の生産性が低下するのに、過剰な固定資産投資が持続的に行われる。これは、資産価格の上昇／下落による収益が、時間選好率と投資の生産性のギャップを埋めているのである。また、中国では社会保障制度が完全ではなく、世代を超えた資金移転が制度的に機能しない状況であるので、「安全な老後」のためにマンションを購入してきたということもあった。ある意味で社会保障制度の不備を補ってきたという面があるのである。

梶谷論文は、こうした「合理的バブル」の議論を踏まえた上で、公表された統計などを用いて中国の状況について実証分析を行った。その結果、「合理的バブル」をもたらした根本である過剰資本蓄積が 2014 年ごろから徐々に解消に向かい、2020 年の段階ではかろうじて動学的に非効率な状況を維持できていたものの、2021 年以降には資本の過剰蓄積が解消に向かっていることが原因となって不動産需要が低迷していっていることがわかる、というのである。ただ、梶谷は中国の事例について、それが「合理的バブル」のモデル通りになっているのかという点についてはいくつかの留保をもうけている。そのために、この「合理的バブル論」で中国の不動産市場の説明を行い得る部分もあるが、果たして本当

にこの「合理的バブル論」が予測するような結果になるかどうかはわからないとする。いずれにせよ、筆者は中国政府が目下の難局を乗り切るためには、経済成長率を維持しつつ、低金利政策を続け、他方で為替の急落も抑制しつつ、その間に不動産価格の下落によって生じる社会不安に対処できるような社会保障制度の拡充と整備を行うべきだ、とする。

（5）中国の産業高度化とグローバルバリューチェーンの再編

第5章の丁論文「中国の産業高度化とグローバルバリューチェーン（GVC）の再編」は、中国における産業の高度化と、それがGVCの再編に及ぼす影響について分析する。中国の産業はもはや、労働集約的な組み立て加工産業ではなく、より技術集約度や資本集約度の高い中間財産業へとシフトするようになったという。このような中国の産業高度化の背景には、第一にルイス転換後の実質賃金の上昇、第二に中国政府自身の「自主創新」という戦略的目標、第三に中国の企業、産業が2010年代にGVCに深く関わるようになったこと、などがあるという。

だが、中国が産業の高度化を成し遂げ、GVCに深く関わった結果として、アメリカの対中警戒を産んでしまったことも確かだ。逆に、それだけそのインパクトが大きかったということでもある。だからこそ、中国の産業高度化が実際にはどのようなものであり、それが今後の国際経済秩序のありようにいかなる影響を与えるのかといったことを解明し、それが日本にとってどのような意味があるのかを考察する必要がある、と丁は述べる。

中国が産業高度化を成し遂げたことは諸データから顕著であり、またそれによって、中国は世界のGVCにおける主要な供給元となった。丁が指摘するように中国の産業高度化を支えたのは民間企業、それも私営企業と言われる比較的規模の大きい民間企業だった。また、中国の産業高度化は諸外国に多くの恩恵をもたらしてきた。特に日本はそうであり、中国に進出する日系企業の収益率は高い。

中国の産業の高度化における特徴の第一は、2010年代を通じて生じた、技術集約的から資本集約的な中間財産業の台頭だろう。これによって周辺国から中間財を購入して製品を生産し、それを欧米に輸出していたものが、中国が周辺国へと中間財を輸出し、その周辺国で製品が完成して欧米に輸出されるという形態へと変化したのである。米中間の貿易関係を見ても、2000年代中期以降、中国の対ベトナム輸出が増加するにつれて、ベトナムの対米輸出が増加している。これは、アセアン主要国の日系企業の中国からの調達率の増加からも見て取れる。

第二の特徴は、中国企業と多国籍企業との取引関係が安定的かつ一層踏み込んだ関係になり、中国系企業も GVC に関与し、「関係的ガバナンス」が形成されるようになったということである。そこでは、①高度の資産専有性、②取引企業間の濃密な知と情報、③顧客との信頼関係に基づく相互依存、共同進化関係などがあり、だからこそ中国企業との取引関係を断ち切ることにはコストがつきまとうのだ。アップルやクアルコムなどもその例外ではない。ただ、華為と TSMC との関係に見られるように、政治的な圧力の下で華為は TSMC からの製造受託が受けられなくなり、チップの設計ビジネスから撤退することになった。これは華為側にとっても痛手であるが、逆に TSMC もまた華為から技術を学ぶ機会を喪失したことになる。このように相互依存が高まってはいても政治的な介入によって、双方が痛手を伴いながら引き裂かれることもあるのである。

第三の特徴は、中国の製造業業界の DX であり、急速にデジタル工場が広がっていることだ。中国はこの分野で世界の最先端に躍り出たのであり、これによって人口減少や賃金上昇などという課題に対処することも可能となるのであり、何よりも生産性の向上につながるのである。このような DX 化は中国に進出している外資系企業にも見られる傾向である。また、このような DX 化が GVC にも影響を与える可能性があることにも留意が必要だ。

丁論文は、アメリカの技術政策の影響にも注目している。アメリカは、中国によるアメリカの技術へのアクセスを抑制し、またアメリカのサプライチェーンの中国依存を軽減、解消するという方向性で進められている。分野としては、軍事面を含む機微に触れる領域を中心とする。この政策は、トランプ政権期に始まり、バイデン政権期で一層強化され、その主体もアメリカから同盟国へと広がっている。このような状況の下で、中国の半導体産業は大きな打撃を受けた。その結果、14 ナノ以下の先端半導体の開発の可能性は極めて小さくなつたと、丁論文は指摘する。ただ、同時に中国が独自にそれを開発していくことも明らかだという。中国ではさまざまな技術革新が進展しており、またデータセンターを西部に建設する計画など、さまざまなプロジェクトが動いている。アメリカの圧力の下で当面は困難があるが、長期的には中国自身が独自の技術を開発するようになるだろうというのが丁論文の見立てだ。

日本のメディア空間などではしばしば中国経済への悲観論がある。だが、中国経済の高度産業化であるとか、その GVC に与える影響や中国の果たしている役割、アメリカの中圧力とその結果に対する長期的な分析などを踏まえなければ、事態への対処を誤る

ことになるだろうというのが丁論文のメッセージだ。中国企業との関係性を断つことは、もはや双方にとっての大きな痛手になる、とも指摘している。

（6）高度成長終焉後の中国経済～金融と財政をどう機能させるのか～

第6章の岡崎論文「高度成長終焉後の中国経済～金融と財政をどう機能させるのか～」は、高度経済成長が終わった後の中国において、金融と財政の役割、その機能について考察する。中国経済は急成長を遂げ、アメリカのGDPに追いつくのか否かは別にして、相当な水準に達している。それに伴って、貿易だけでなく、対外直接投資も激増した。一带一路もまた、その対外直接投資の流れの中に位置づけられるだろう。

その経済成長が著しく、その経済のありようも変化し続けている中国だが、金融、財政面でいくつかの課題が生じてきていた。第一に、2008年のグローバル金融危機（リーマンショック）に際しての「4兆元の景気対策」がある。これは確かに景気の回復に貢献したが、それが国有企業や地方政府投資平台の負債として蓄積することになった。第二に、シャドーバンキングの問題がある。シャドーバンキングは、通常の銀行システム外の主体または活動の信用仲介をしているが、その活動空間が拡大するにつれて、規制が加えられ「イタチごっこ」状態になった。2018年に金融機関の審査管理業務を包括的に見直すガイドラインが定められ、その勢いは減じた。第三に、地方政府の「隠れ債務」問題がある。中国では、2014年の予算法制定まで地方政府が自ら資金を調達し、債務を負うことは原則として禁じられていた。少なくとも「4兆元の景気対策」の時には旧予算法が機能していたのである。2009年、人民銀行などが「地方投資平台」での資金調達を容認した結果、地方政府はそこに依存するようになる。名目的には地方の国有企業の負債としながらも、実際には地方政府が裏書きして資金調達する例が増加したのである。2014年の予算法改正は、このような不自然な状態を転換させようとしたものだが、それでも地方債にすべてが移行したわけではない。第四に金融機関の不良債権問題がある。中国では非金融部門での債務が急増しているが、金融市場全体が動搖しているわけではない。それは銀行業金融機関のバランスシートが全体として健全だからだろと岡崎は指摘する。中国の主要銀行は利鞘を基本的に確保しており、不良債権を利潤で償却できている。ただ、小規模金融機関の不良債権蓄積による債務悪化が、金融機関の連鎖的リスクを生み出すこともあるので、監督当局の責任は重いという。

では、こうした一連の問題がある中で、中国ではどのような金融制度改革が進められて

いるのか。第一に、金利の自由化がある。漸進的にではあるが金利の制度的な自由化が進められているが、それでも人民銀行の拘束は一定程度残される。第二に、為替レート形成メカニズムの自由化がある。人民元の為替レートも以前よりは自由化されているが、それでも対米ドル 20%以内とされており、円、ユーロに比べれば制限されている状況だ。第三に、資本取消規制があるが、それも漸進的に行われてはいるものの、規制緩和の度合いは依然緩慢だ。これは実体経済面からの期待に見合わない。

このほか、「安定」のための諸施策も採られている。まず中小企業の再編がある。地方銀行の中には財務内容が脆弱なところもあるし、また地方政府から出資を受けている銀行も少なくなく、地方政府からの圧力を受けやすいという問題も抱えている。そうしたこともあり、中小銀行の再建計画や、あるいは再建困難な中小銀行については優良銀行との統廃合が進められようとしている模様だという。また、監督体制の再構築も進められている。2022 年の第 20 回党大会で金融監督体制には大きな変化が生まれ、2023 年 3 月には「党・国家機関改革案」が公表されて、中国共産党中央委員会内に中央金融委員会を設置することが決まった。それに伴って、国務院に設けられていた金融安定発展委員会は解散することになった。このほか、銀行保健監督管理委員会を国家金融監督総局として再編して国務院直属にするということも決まっている。こうした組織制度の変更がどのような結果をもたらすのかが注目されると岡崎は述べる。

それでは中国政府は財政出動への期待にどのように対応しようとしているのだろうか。中国は一般会計赤字の GDP 比率を 3% 以内に抑制するという点を維持してはいるものの、それはさまざまな調整をへてからのことであり、実際に赤字は増大している。中国の一般会計では収入の 8 割が税収だ。それだけに税収の減少はそのまま収入全体に大きく影響する。改革開放後、税収が前年を下回ったのは 2020 年、2022 年の 2 回にすぎない。それだけ大きな「課題」が生じているのである。それではなぜ減少に転じているのか。無論コロナの影響もあるが、土地使用権譲渡収入の減少が注目される。土地については、中国の土地は国有であり、地方政府はその使用権を譲渡できる。地方政府の収入は基本的にこの土地使用権譲渡収入に依存してきた。2022 年にはそれが前年比 23.3% も減少したのだ。それに対して支出は増大を続けている。まずは、高齢化社会を迎える、社会保障費が増大していることがある。特にその進展の加速、地域差、人口減少との相関関係など新たな事態への対応が求められているという。中国の中央・地方間では、事業遂行責任と財源の分配率との間に齟齬があるとされてきた。簡単に言えば、税収が中央政府に手厚く、事業責任は地

方に課せられている、というのである。地方が自由に資金を調達し、それを使用できないということは、時宜に適した事業を展開できないことを意味する。それだけに、地方政府はさまざまな形で資金調達を行わざるを得なくなった。この中央・地方間の役割分担の調整については、依然検討がなされている最中のようである。無論、前述のように 2015 年から地方政府が地方債を発行することが認められた。ただそれには一定の資金利用の自由度はあるものの、建設プロジェクトのためという目的が紐付けられている。だとすれば、この債権が活用されていくためには、そのプロジェクトの情報が開示されていく必要がある。そうしたこともあり、中国の中央・地方間の財政面でのバランスは必ずしも改善されていない。他方で、地方財政に対する会計監査体制もまた十分ではない。岡崎は「市民モニタリング」の可能性を指摘する。

岡崎は、地方財政の改善の難しさを指摘しつつ、各地の実情に配慮しない政策、あるいは資金調達を絞り込むようなことになると、結局は隠れ債務を増やすだけになる可能性があると指摘する。外部からの監視機能と効率的な資金調達、この双方を可能とするような市場整備が求められている、と岡崎は主張する。

4. 2022 年の中国外交

（7）中国外交の動向—米中対立とグローバル・サウス外交—

第 7 章の山口論文「中国外交の動向—米中対立とグローバル・サウス外交—」は、10 年にわたる習近平政権の対外政策を総括し、グローバルな存在感を高め、影響力を拡大してきた一方で、アメリカとの対立は深刻さを増していったとする。それでは三期目の習近平政権はどのような外交を行うのか。これが本稿の問い合わせであり、グローバル・サウス外交からその問い合わせに迫ろうとする。

第 20 回党大会で習近平の語った対外政策の基調にあるのは、厳しい国際情勢認識である。それは一面でアメリカとの長期的な競争（短期的には安定的な関係）ということであるが、他面でやはりグローバル・サウス重視の傾向が顕著に見られるということである。周知の通り、習近平は現在の国際情勢を 100 年一度の変革期だと認識しており、またそれが中国にとって戦略的な機会になるとしてきた。中国は危機に直面しながらも、現在の機会を活かしていくという物語だ。その危機について、具体的にはコロナ、香港情勢、台湾問題、国際情勢の急激の変化などが挙げられている。

このように戦略的機会と危機・挑戦が併存する状態の下で中国はどのように事態に対処

しようとしているのだろう。まず重要なことは、「国家安全」の論理が前面に出てきたということである。習近平は、総合的安全保障観を提起し、まさに安全保障の体系を内外にわたる形で構築したのである。また、その安全保障の能力を増強した。この部分で山口論文が注目しているのは、(中国人の)「海外における安全」という問題が明確に意識されるようになったことだという。実際、人民解放軍は武装警察の昨今の言説では、海外の中国人に対する関心が高まり、「海外への介入」が予見されるという。

中国が危機・挑戦を感じていることで最も重大なのは、アメリカとの関係だ。山口論文も、アメリカとの「対立」が長期的、かつ多分野にわたるものだとし、特に思想・イデオロギー、また技術、そして軍事という三つの分野を主要な「対立点」として挙げている。これに対して中国は「双循環」をはじめとする概念を提起して対処しようとしている。短期的には、2022年の第20回党大会の後、中国外交は比較的稳健な時期に入ったと山口論文は見ている。この変化は、同年11月のバリ島での米中首脳会談や高官の往来に見られる。しかし、このような動きも2023年2月の偵察気球事件で一旦頓挫した。関係を調整しようとしているのに偵察気球がアメリカに向かってしまうという「ちぐはぐさ」は中国の政治体制の縦割りに由来するのであろうと山口論文は分析している。この案件では、外交部と軍との齟齬である。アメリカ国内では、この「侵入者」に対して極めて強い反発が生まれ、最終的には撃墜した。これは中国側を強く刺激し、中国外交部も対米批判を展開するようになった。

台湾問題もまた中国にとり極めて重要な課題だ。武力能力の向上をはじめ人事面でも顕著だ。特に、中央軍事委員会においてかつて第31集団軍にいた何衛東上将が副主席に就任したことが注目される。アメリカ側でもデイヴィッドソン元米太平洋軍司令官が公の場で2027年までに中国が台湾に侵攻する可能性があると発言し物議を醸した。だが、山口論文が述べるように、たとえ中国が軍事力を高めるにしても、目下のところ現実的に台湾侵攻が差し迫っているとは判断し難く、むしろ抑止力の向上に努めるべきだと判断される。

アメリカ、台湾に続く大きな論点はグローバル・サウスである。中国にとってグローバル・サウスが大切になるのは、現在の中国にとっての「中間地帯」であるからであり、まさにアメリカに追いつき追い越すために必要だからである。習平政権は世界各国とパートナーシップを拡大し、また同時に階層化も行なっている。習平政権下では、経済だけでなく政治や軍事安全保障もまた重視されることになった。また、中国は多国間外交も一層重視している。BRICSやSCOなどの先進国を含まない枠組みが特に重視される。グ

ローバル発展イニシアティブやグローバル安全保障イニシアティブも基本的に発展途上国を巻き込むことを前提にした枠組みである。

（8）習近平政権のハイテク政策と対外関係：海洋立体観測網の構築を中心に

第8章の益尾論文「習近平政権のハイテク政策と対外関係：海洋立体観測網の構築を中心に」は、世界情勢が不透明になり、また米中間の緊張が高まる中で、中国がユニークな対応（習近平が周辺を側近で固めたこと、経済人材などの専門家を中枢から排除したこと、さらには科学技術系のテクノクラートを大幅に登用したこと）をしたことに注目した上で、習近平政権のハイテク政策とその位置づけを概観し、海洋関連のインフラ開発やそれに関連する対外協力の現状を検討して中国の国家戦力動向を分析しようとする。

習近平が国家安全保障を重視していることは周知の通りである。2023年5月30日には第20回党大会以降最初の中央国家安全保障委員会が招集され、そこでは「国家安全保障問題の複雑さと困難さの度合いが著しく拡大している」という現状認識が示され、また国家の安全保障について「戦略的自信および必ず勝利をおさめるという信念を確立し」、「自らの優位性と有利な条件をしっかり認識する必要がある」とされた。そして、「底線思維」と「極限思維」を堅持することなどが提唱された。このことは国内で繰り返し伝えられるようになっていった。益尾論文は中国がすでに「臨戦体制」にあるのだと指摘する。ただ、益尾論文はここで問題提起を行う。すなわち、危機的な状況にあると主張する習近平政権だが、この中央国家安全保障委員会では軍事的な側面も、台湾のことにも言及がない。では習近平政権はどのようにしてこの危機を認識し、それを乗り越えようとしているのだろう。この点、習近平政権は「国家安全保障に関する体制と能力の現代化」、「法治思考、科学技術力の強化、草の根の基盤」の重要性を提唱し、「各側面の有機的な結合、連携、統合の建設を推進」しようとしているのだ。つまり、「法治や科学技術や社会基盤を統合させていくことが、国家安全保障体系の現代化のために不可欠」だとされているのだと、益尾論文は主張する。

そもそも中国にとって「安全」と何であろう。西側先進国ではあれば外敵から国益を守ることであろうが、中国の場合には外敵勢力だけでなく、国内において体制に不満を持つ反体制分子を脅威と見做し、両者が結託することを強く警戒しているのである。国内では、立法・行政手段を活用し、また経済安全保障への考慮も含めた科学技術を重視することによって脅威に備えようとする。だからこそ、政治局委員に科学技術人材が多く採用され、

また技術面での国産化が勧められたのである。

中国が国家の安全と関連づけて重視するとした科学技術領域は、「人工知能、量子情報、集積回路、生命健康、脳科学、生物育種、宇宙科学技術、深地深海」である。このうち、宇宙と深海はまさに「空間」だと益尾論文は指摘する。海洋関連では具体的に、地球深部調査、深海輸送保守保障などといったことが挙げられている。従来、海洋分野には国務院傘下の国家海洋局があったが、2018年には国務院から切り離されて中央軍事委員会の傘下に入った。国務院傘下の国家海洋局は解体分割され、一部は新設の自然資源部に吸収された。この自然資源部もまたさまざまな業務を担うことになるのだが、新設である上に産業界との関係性が強くなく、まだまだ十分に活動領域を広げられておらず、むしろ地方政府が一定の役割を果たしている。自然資源部は、2021年以降、山東、浙江、廣東、海南などに試験場区を設置していった。試験区にはそれぞれ特徴があるが、中でも深海という海域の性質を名称にした海南島沖の「国家海洋総合試験場（深海）」がユニークだという。ここでは、「深海進出、深海探査、深海開発」の能力の向上のためにさまざまな実験、研究が計画されているという。また、この海南だけではないが、各試験場区で地方政府、研究機関、企業などが連携して研究開発を行う事例が見られているという。習近平自身、2022年4月に海南島を視察し、その時に三亜海洋研究院を訪問している。

この三亜海洋研究院は、中国海洋大学、海南省政府、三亜市の三者が共同で建設した研究院であり、ここでの活動の中心は「深遠海立体観測網支援保障・情報サービスセンター」が担い、そのセンターの主たる任務は南シナ海立体観測網の建設、また南シナ海海洋ビッグデータセンターにあった。ここで興味深いのは、この研究院の活動に北京の海蘭信（Highlander）という企業が関わっている点である。この企業は解放軍や海洋関連の情報サービスを強化しながら発展してきている。特に中国版VMS（船舶監視システム）を南シナ海に広げる上で重要な役割を果たしたのがこの企業である。中国は南シナ海でさまざまな海洋インフラを構築し、それを蓄積してきている。それが実効支配、また具体的な島嶼防衛に結びつくことは容易に想像できる。そして、益尾論文はこうした海洋活動がすでに洋上原子力発電プラットフォームが想定されるほどの状態に至っていると指摘する。

中国は海洋監視網と人工衛星網を結びつけて、深海を含む海洋立体観測網の建設を進めている。つまり建設途上だと益尾論文は指摘しつつも、すでにそれが実際の対外政策に反映されていることを指摘する。2022年3月のソロモン諸島との安全保障協定は内容が不明なもの、翌月の南太平洋諸国に対して提案した多国間協定の内容を見れば、中国型立

体観測網の活用が想定される内容が多々含まれていたという。また、2022年には「2022年ブルー・エコノミー・パートナーシップ構築のためのフォーラム」をはじめさまざまな海洋協力フォーラムを中国は開催したが、これらのいずれもがこうした海洋立体観測網の建設と関連づけられたものだと考えられる。目下、中国の海洋政策の最大の目標は南シナ海にあると思われるが、将来的には世界全体を見据えているだろう。

（9）グローバルガバナンスに関わる中国の関連構想と行動

第9章の廣野論文「グローバルガバナンスに関わる中国の関連構想と行動」は、中国の考えるグローバルガバナンスのあり方と、目下のグローバルガバナンスにどのような修正を加えようとしているのかということを、そもそも中国は新たなグローバルガバナンスに関するグランドデザインを持っているのか、またそのような中国のグローバルガバナンスに関わる行動が、発展途上国でどのように受け止められているのかということについて考察する。対象としたのは、2017年から2022年だ。結論として廣野論文は、中国がグランドデザインを有するものの、それが政策や行動には十分には反映されていない、あるいは解釈の余地を大きく残した曖昧な概念の集積にとどまっており、また開発優先になつてゐる。他方、だからこそ、中国は途上国において柔軟な対応ができ、途上国から一定の支持を得ているのではないか、とする。

まずグランドデザインについて、廣野論文は一帯一路構想、グローバル開発構想、国連での行動の三者に注目する。一帯一路はしばしばグローバルガバナンスを脅かすものだとされるが、それは中国自身がリベラルな価値を共有しない点や、いわゆる「債務の罠」などをめぐる情報による。廣野論文は、この一帯一路について三つの特徴を挙げる。第一の特徴は、その内実が曖昧模糊としているという点だ。主体も進められ方も意図もさまざまなもの集合体だと理解できるだろう。第二の特徴は大きな国際批判が生じている点だ。ハンバントウタなどはその一例だ。第三の特徴は、これまで一定の成果をあげてはいるものの、基本的に縮小傾向にあるということだ。全体的にみて、この一帯一路を中国のグローバルガバナンスに対するグランドデザインと見るにはあまりに曖昧模糊としている、というのが廣野論文の理解である。

次に取り上げたグローバル開発構想は習近平が国連の一般討論演説で提起したものだが、これを廣野論文は一帯一路より「さらに不明瞭だ」とする。この構想は、中国が国際公共財を重視する政策の一環として提起したものだが、その内容はSDGsを旨とし、多国

間主義、とりわけ国連での協力が強調され、中国自身この構想を通じて自らのリーダーシップを主張する狙いもあると考えられる。この構想では西側諸国への、あるいは西側の価値観への批判は避けられているが、しかしながら政治的市民的人権に一切言及されないと廣野論文は指摘する。最終的には発展が優先されるのが中国の理念であり、これを世界的に広めることとこの構想とがリンクしていると考えていいだろう。

この一带一路とグローバル開発構想は併存するもので、ともにグローバル公共財だと中国では位置づけられている。前者はインフラ重視、後者は SDGs を中心にした先端的なソフトウェアを中心にしていると言ってもいい。だが、両者の間には制度的位置づけ、予算規模の双方を見ても、大きな違いがある。前者の方が圧倒的に優勢なのだ。したがって、後者が前者にとって代わることは想定できず、基本的に両者は相互補完関係にあると見ていいだろう。

そして、三番目の事例である国連での行動について、廣野論文は国連分担金や PKO などの面で中国が大国としての責任を果たしていることを主張する。このような物質的な貢献のほか、中国は発展に依拠した平和への考え方を国連で提起しようとしているのではないかと廣野論文は指摘する。また、国連人権理事会での活動も特筆すべきもので 2017 年からは中国が草案の起草者になるケースが増えており、そこで中国は自らの理念、すなわち発展を重視する（経済的）人権観を提起しているという。

これらの三つの事例に対する考察を踏まえ、廣野論文は中国の対外政策には多分に曖昧さが含まれているものの、開発中心に平和や人権の理念を提起しようとしているということは言えるとしている。

それでは中国は途上国からどのように見られているのだろうか。廣野論文は海外での聞き取り調査などに基づいて三つの類型を提示する。第一の類型は、「中国の関与への賛同」である。カンボジア、アチエー、ネパールなどがこれに当たるという。第二の類型は「中国の関与への脅威」であり、これにはミャンマーが該当するという。第三の類型は上の二つの中間点で「中国の関与への条件付き賛同」とでもいうべきもので、南スーダン、モルディブなどがそれに該当するという。ここで重要なことは、これらの類型に分かれるにしても、現地社会は中国のグランドデザインにも、民主主義か共産主義かという点にも関心がないということである。また、中国への認識が中国との直接的な関係性には規定されておらず、その地域の大国との関係性に影響されるということだ。ネパールであればインドとの関係を軸にして中国のことを認識するということだ。そして、時間軸の中で見れば、

中国への期待感が増しているということがある。さらに、中国自身が現地政治に利用されている面もあるという。中国ファクターがそれぞれの国の国内政治に「動員」されているというのである。発展途上国もまた、自らの国益に照らして pragmatique に中国と関わること／関わらないことがどのような効果をもたらすのかということを見極めているのだろう。

このような状況の中で、中国は従来のような政府中心のアプローチから民間社会も含めた多様なアクターと関わることも模索しているという。中国自身は、グランドデザインを曖昧にしつつも、だからこそ現場に即した対応が可能になるのであり、それぞれの途上国の利益に即した対応をしようとしており、それが逆に中国のリーダーシップを一定程度支えているということになるのではないかという。

(10) 台湾政治の「旋回」？

第 10 章の川島論文「台湾政治の「旋回」？」は、2022 年末の地方選挙で国民党が優勢になったこと、また 2023 年初頭の世論調査で蔡英文支持率が後退したことが台湾政治の「旋回」を意味すると考えて良いのかどうか、という問い合わせを設定する。これは日本のメディアがしばしば設定した問い合わせである。しかし、川島論文は、この見方を否定し、2024 年 1 月の総統選挙では依然として民進党有利ではあるものの、この 2022 年の地方選挙は 2024 年 1 月の立法委員選挙に影響することが予想されるなど、台湾政治の変化を一定程度反映しているとする。

川島論文はまず、蔡英文の 2016 年以来の長期的な支持率について考察し、これが 2018 年 12 月に最低を記録した後に好転し、2020 年半ばから 2021 年にかけてやや下がったものの下げ止まること、また 2022 年末から 2023 年初頭にかけて支持率が低下していることなどを指摘する。2020 年 4 月の総統選挙はまさに支持率上昇期のことであった。2021 年にかけて支持率が下げ止まったのは、経済面、また国際社会における注目などがあろうが、これはマイナス要因でもあることから、支持率を押し下げつつも下げ止まるということになったのだという。他方、政党別の支持率を見ると蔡英文政権の支持率が下がった 2022 年末から 2023 年初頭に、民進党の支持率がそこまで大きく下がっているわけではないことがわかる。3 割程度で下げ止まっており、国民党の方が大きく支持率を下げている。今後、もしこの支持率が維持されれば、民進党にとって大きなリソースになるであろう。ただ、無党派層が 45% 以上存在していることも大切である。この無党派層の獲得が重要と

なるのだが、すでに 3 割の支持者を得ている民進党と 2 割に満たない国民党とではその置かれている位置が大きく異なる。

2022 年の台湾情勢を見る場合、やはり 2 月にあったロシアによるウクライナ侵攻を忘れる事はできない。これによって、ロシアだけでなく中国も「力による現状変更」を行うであろう存在としてみなされる傾向が強まり、ロシアにとってのウクライナが、中国にとっての台湾であるとの見方が広がった。日本でも「台湾有事」論が大いに議論され、台湾への関心が極めて高まった。こうした中で、2022 年 8 月にはアメリカのナンシー・ペロシ下院議長が台湾を訪問した。これは国際社会からの注目だけでなく、中国からの強い反発を招いた。国際社会が台湾に視線を向ければ向けるほど、中国は警戒心を高めている。

ただ、川島論文は中国が現在も「和平統一」路線を崩してはいない、と見る。中国は軍事力を増強してそれを演習などで台湾側に見せつけ、またサイバー攻撃やフェイクニュースなどのグレーゾーン浸透を行い、また経済制裁を加えて台湾社会に圧力をかけて、独立や現状維持を放棄して統一に向かうように仕向けている。しかし、台湾では目下 6 割が現状維持を、また 2 割強がやや独立を志向しており、これを覆すのは極めて難しいと思われる。台湾社会における対中感情は、とりわけコロナ禍の下でさらに大きく悪化している。他方、台湾社会はウクライナ戦争やペロシの台湾訪問があっても、中国の台湾への軍事侵攻の可能性は高くないと見ている。このことは、台湾社会が現在のところはこうした事態は生じず、むしろ台湾社会に圧力をかけ統一に向かわせようとしていることを理解しているということによる。むしろ問題となるのは、将来、中国自身が自らの進める政策には効果がないと認識したときだろう。そのときに中国は軍事的な圧力をも高める可能性がある。

それでは 2022 年 11 月の地方選挙をどう見るべきか。すでに蔡英文政権にお灸を据える効果があったことは述べたが、それだけで説明がつくわけではない。第一に、2022 年の地方選挙では 2018 年に選出された国民党系の首長が再任された面があるということだ。無論、蔡英文政権や民進党への反発や国民党が台湾の基層社会に有している地盤の強みなどもある。第二に、地方議会についてみた場合、全体的傾向としては民進党が国民党を追い上げているという状況にある。首長だけでなく、地方議会まで見ることでこうした傾向がわかるだろう。第三に、二大政党の得票率の相対的減少がある。中産階級、あるいは若者が「第三勢力」に投票する傾向が増しているという可能性にも留意が必要だ。

2022 年の地方選挙も含めた台湾情勢について、川島論文はいくつかの論点を提示する。それはまず、民進党が「兜の緒を締め直した」ことであり、また選挙に負けた民進党の方

が順調な権力委譲が見られるのに対して国民党は誰が果たして総統候補になるのか依然不明である。このほか上述の二大政党以外への投票の拡大、また両岸関係が投票行動にあまり影響していないことなどが挙げられている。日本国内での言論と台湾の実情との大きな違いがわかるだろう。

中国にとって台湾統一は悲願である。しかし、中国と台湾との間の対話は限定され、たとえ台湾社会で直近の台湾有事が否定されているからといって両岸の緊張関係が緩和しているわけでもない。中国としては国内で宣伝している内容と異なる「実態」を国内に広めるわけにもいかないので、情報を統制せざるを得なくなる。それだけに硬い反応しかできなくなり、一層厳しい状況に追い込まれていくことになるであろう。

5. おわりに

これらの各章の説明から明らかなように、習近平政権には明らかな「力強さ」はあるものの、逆に諸政策の難易度の高さも指摘されており、習近平政権の政策には疑義が呈されている格好になっている。特に、経済、財政面に関する疑義は強い。また、基層社会への浸透とはいっても、そこにも末端にそのまま統治が浸透するにはさまざまなハードルがある。だが、廣野論文が指摘するように、そうしたある種の問題が逆の効果をもたらすこともある点にも留意が必要だ。

だが、いずれにしても、それぞれの分野での論考が明らかにしているように事態は決して単純ではなく、強さ／脆さが表裏一体であることが少なくないことが確認できる。また、強いか弱いかではなく、強さゆえの脆さ、脆さゆえの強さであることにも留意が必要だ。この報告書に採録された諸論文の内容は、やや複雑だが、三期目を迎えた習近平政権を考察し、最接近できるさまざまな視角や切り口を提供してくれるであろう。

(2024年4月2日脱稿)

Ⅱ. 2022 年の中国政治

第1章 「党と国家の機構改革方案」（2023）と 習近平政権の社会統治

慶應義塾大学法学部教授

小嶋華津子

1. はじめに 第14期全国人民代表大会第1回会議と「党と国家の機構改革」

2023年3月5日から13日にかけて、第14期全国人民代表大会（以下、全人代）第1回会議が開催された。2022年10月の中国共産党第20回全国代表大会で3期目を迎えた習近平政権は、本会議で国家機構の新たな布陣を定め、本格的に始動した。

会議では、綿密にお膳立てされた進行表どおりに、李克強国務院総理による政府活動報告や予算報告、最高人民法院院長および最高人民検察院検察長による報告、「中華人民共和国立法法」改正案に関する報告などが行われ、いずれも審議を経て承認された。また、国家主席・副主席、国務院総理ほか国家機関の主要ポストの人事についても決定された。

今次全人代で採択された方案のうち、本稿では、「党と国家の機構改革方案」を取り上げて考察する¹。中国の歴代政権は、改革開放以降、旧来の社会主義計画経済体制下の政府組織体制を市場経済化に即したものへと変更するため、また時々の政策課題の遂行に向け効率の良い組織体制を整備するため、幾度にもわたり政府機構のスリム化と再編を進めてきた。また、習近平政権の下では、国家の統治における中国共産党中央の主導権を強化するために、2018年、中国共産党第19期中央委員会第3回全体会議（2018年2月）および第13期全人代第1回会議（2018年3月）で党中央と国務院を対象とした機構改革方案が採択され、党と政府の機構の大掛かりな再編と職務の調整が行われた²。それから5年後に決定された今回の機構改革は、前回同様に、党中央主導の統治をさらに推し進めるために実施される第二弾の改革と位置づけられるだろう。

各政権がその施政方針を実現するために、比較的柔軟に機構改革を実施してきた過去の事例に照らして考えるならば、機構改革はまさしく時々の政権の政策の重点や統治の方針をつぶさに映し出す鏡となる。今回の機構改革について言えば、大きな機構の再編が示さ

¹ 党と国家の機構改革方案の全文は、「中共中央国務院印発『党和国家機構改革方案』」中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト (https://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm?dzb=true)。

² 小嶋華津子「習近平政権下の政治—集権化とその意味—」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』令和元年第3号（通巻第138号）2019年8月。

れたのは、金融政策、科学技術政策、データ管理政策、農業政策、社会管理政策の領域であった³。

まず、金融政策領域の機構改革の内容を概観しよう。土地使用権取引への依存が地方財政の破綻リスクを高めるなか、いわゆる「地方融資平台」（地方政府の資金調達プラットフォーム）の透明化と健全化を図りながら、不動産業界の破綻を食い止め、資金の好循環を実現することが、現政権にとっての最重要の難題であることに異論はないだろう。そこで、今次機構再編においては、行政組織に根強く残るセクショナリズムを克服し、より一元的かつ強力に上から金融の構造改革を推し進めるため、党中央に議事協調機関として中央金融委員会を設置するとともに、國務院金融穩定發展委員会弁公室の職能を中央金融委員会弁公室に移管することを決定した。これは、政府ではなく党が前面に立って金融政策を統括する体制が組まれることを意味する。さらに党中央の組織した中央金融工作委員会を各種金融管理機関に駐在させることにより、当該機関における党组织の拡充と思想面での指導力の強化を図ることも取り決めた。そしてその上で、中国銀行保険監督管理委員会を廃止し、國務院直属機関として新設する国家金融監督管理総局により金融業の監督管理を行う、中国証券監督管理委員会を、國務院直属事業単位から國務院直属単位に改組する、中央金融管理部門と、その管理下にあった市場運営機関とを分離するなど、金融業および証券業に対する國務院のグリップを強化するための措置を講じた。さらに、末端にまで中央の統制が行き渡るよう、中央の金融管理部門が地方機関を通じて地方の金融を監督・管理するシステムを構築するとともに、中国人民銀行について、県レベルの支店を廃止する方向で支店の統廃合を実施することを取り決めた。併せて、国家金融監督管理総局、中国証券監督管理委員会、国家外国為替管理局のみならず、中国人民銀行およびその支局・支店など金融管理部門の幹部人事に、「行政編制」を適用し、その職員を国家公務員として統一的に管理することとした⁴。

次に、「自立自強」を目指す科学技術政策についても、党中央が前面に立って、国家の科学技術發展戦略やそれに基づく計画、政策を決定する体制を整えるため、党中央に議事協

³ そのほか、高齢化対策に関わる一部の業務が、国家衛生委員会から民政部へと移管され、全国老齢工作委員会は民政部の内部に、中国老齢化協会は民政部の管理下に置かれることとなった。また、香港・マカオ統治については、党中央に事務機関として中央港澳工作弁公室が設置され、従来の國務院港澳事務弁公室の看板は残しながらも、党中央が直接統括する体制が整えられた。

⁴ 今回の機構改革では、編制定員の配置を最適化することが求められた。具体的には、党中央と国家機関の編制定員を 5% 減らし、減員分を重点領域に再配置することが求められた。その一環として、重点領域である金融管理部門については、工作人員に行政編制を用い、国家公務員の統一的規範に基づく管理に組み入れることとなった（賃金についても国家公務員賃金基準に従う）。

調機関として中央科技委員会を設置し、既存の国家科技諮詢委員会と国家科技倫理委員会は、中央科技委員会下の専門家委員会として再配置した。また、異なる政府部門間の業務の重複を避けるため、科学技術部の一部職務を、農業農村部、国家発展改革委員会、生態環境部、国家衛生健康委員会、工業・情報化部、人力資源・社会保障部などに移管するなど、分業体制を明確化した。

データ管理政策については、国家発展改革委員会の管理下に国家データ局を設置し、従来中央サイバーセキュリティ・情報化委員会弁公室や国家発展改革委員会が担ってきたデータ基盤システムの構築、データ資源の統合と共有化、デジタル中国・デジタル経済・デジタル社会の推進を一元的に統括することとした。また、同様のデータ管理機構を、省レベルにも設置する方向を打ち出した。

農業政策領域については、従来、貧困の再発防止、重点支援地区を対象とした政策の策定、東西地区のペアリング支援、中央財政の分配、郷村の産業発展支援、農村の社会事業の推進などを担ってきた国家郷村振興局を農業農村部の内設機関とし、これらの業務を同部に移管した。

以上に加え、今回の「党と国家の機構改革」の柱の一つは、党中央に、社会管理を担う職能部門として新たに中央社会工作部を設置することが打ち出された点にある。「党と国家の機構改革方案」の記述に従えば、新設される中央社会工作部の職務は、主に以下の4つである。第一に、従来政府民政部門が担ってきた基層社会の統治や基層政権の建設に関する業務を統括することである。第二に、従来中央・国家機關工作委員会、國務院国有资产監督管理委員会党委員会が担ってきた国家レベルの業界団体・商会における党组织の建設工作、混合所有制企業・非公有制企業・新型経済組織・新型社会組織・新型就業形態集団における党组织の建設を統括することである。第三に、従来中央精神文明建設指導委員会弁公室が指導してきた、全国ボランティア工作の統一計画や調整などの職責である。第四に、国家信訪局（國務院直属機関に格上げ）を統括し人民信訪工作を指導することである⁵。

中央社会工作部については、依然として「方案」公表後いかなる具体的な情報も公開されておらず、機構改革の進捗や実態は2023年6月時点では不明である。しかし、習近平政権の下、基層社会の統治や基層政権の建設に関しては、民政部に代わって中央政法委員会が前面に出て統括する制度が構築されてきたこと、業界団体・商会、混合所有制企業・非

⁵ 信訪とは、個人や組織が、党や国家機関に対して文書や訪問により陳情する制度である。党や国家機関には、信訪を受け付ける窓口が設置されている。

公有制企業、新型経済組織・新型社会組織、新型就業形態集団などにおける党组织建設に関しては、中央・国家機關工作委員会、國務院国有資産監督管理委員会党委員会に代わって統一戦線部が統括するようになったことに鑑みれば、中央社会工作部の新設は、党中央の組織機構の業務の分担と、社会統治の方向に大きな影響を及ぼすものと考えられる。

そこで以下では、今次機構改革によって新設される中央社会工作部の主な職務について、習近平政権の下で、この 10 年間どのような統治の変革が進められてきたのかを整理し、機構改革の意図と今後の社会統治の方向性を読み解く材料を提供したい。

2. 基層統治・基層政権建設と「信訪」—政法委員会のプレゼンス

まず、中央社会工作部が新たに統括することとなった基層社会の統治や基層政権の建設に関する業務について、習近平政権下でどのような実施体制が構築されてきたのか、ボランティアや信訪業務も含めて概観したい。

（1）基層社会の統治と社会治安総合治理センター

習近平政権が発足した 2012 年以降、中国の基層社会統治の実施体制は大きく変化した。最大の変化は、党の政法委員会が、都市部の居住区（以下、社区）統治の統括機関に据えられた点にある。従来、社区の統治は、住民自治については民政部門、公衆衛生については衛生部門など政府の各部局が政策領域ごとに分掌してきた。しかし、習近平政権になり、あらゆる領域で党の領導の徹底が図られ、総合的な「安全」の維持や「法治」が全面に打ち出されるようになった結果、社区統治においても、公安や司法を管轄する党の政法委員会が大きな権限を行使するようになった⁶。2019 年 1 月 18 日に公布された「中国共産党政法工作条例」第 39 条には、県レベル以上のすべての地方党委員会に政法委員会を設置すること、郷鎮・街道レベルの党组织すべてに政法委員を配置すること、各行政レベルの政法委員会が、党中央の絶対的・全面的領導の下、それぞれ所管のレベルに設置された社会治安総合治理センターを統括し、責任を持って基層統治の改善を進めることが明記された。

また、新型コロナウィルス感染拡大最中の 2020 年 4 月には、党中央の議事協調機構として、中央政法委員会の下に、郭声琨（中央政法委員会書記）を組長とする平安中国建設

⁶ 習近平政権下の政法委員会の改造と活用については、拙著「コロナ禍で現れた習近平政権の『社区』統治」（川島真・21 世紀政策研究所編著『習近平政権の国内統治と世界戦略——コロナ禍で立ち現れた中国を見る』勁草書房、2022 年、第 1 章）に詳述した。

協調小組が設置された。同小組には、①公共安全グループ（組長：尚勇（应急管理部副部長））、②社会治安グループ（組長：林銳（公安部党委員会委員兼副部長））、③市域社会統治グループ（組長：王洪祥（中央政法委員会副秘書長））、④政治安全グループ（組長：雷東生（中央政法委員会副秘書長・中央新疆工作協調小組メンバー、2021年1月より寧夏回族自治区党委員会常務委員））、⑤社会安定維持グループ（組長：白少康（中央規律検査委員会常務委員、国家監察委員、中央政法委員会副秘書長））という5つの専門グループが設置された。なお、党中央に平安中国建設協調小組が設置されたのを受け、各地方でも同様に、次々と平安建設領導小組が設立された。

以上から明らかになるのは、習近平政権の下では、政治体制の安全をも含む広義の「安全」の確保が最優先されるなかで、基層社会の統治における公安ないし政法委員会のプレゼンスが格段に増強されてきたということである。

そしてその際、地方政府や基層社会組織には、社会不安を引き起こす恐れのある問題を、未然に、ないしは萌芽状態のうちに解消することが求められてきた。この文脈でしばしば引き合いに出して語られるのが毛沢東時代の「楓橋経験」である。1963年、当時公安部長を務めていた謝富治の意思を汲んで、浙江省諸暨県楓橋区が他の地域に先駆けて社会主义教育工作隊を組織し、大衆による階級闘争を展開し、毛沢東の称賛を得た。その経験が1990年代になって、基層社会の統治において、党の政治的優位性を十分に發揮しつつ、基層組織と大衆の積極性を動員し、当地で発生した各種の問題を萌芽のうちに主体的に解決し社会の治安を促進した模範例として用いられるようになった。そして習近平もまた、ことあるごとに「楓橋経験」の堅持と発展を指示するようになったのである。

（2）信訪の体系化と運用

萌芽のうちに問題を解決する手段として、習近平政権が重視しているのが、信訪というクラシカルな枠組みである。習近平政権は、2022年2月、改正「信訪工作条例」を発布した（同年5月より施行）⁷。改正「信訪工作条例」（新条例）は、2005年に国務院が発布した「信訪条例」（旧条例）に比べ、以下の特徴をもつ。

第一に、旧条例が国務院により制定・発布された行政法規であり、各行政レベルの政府機関やその工作部門の信訪への対応を規定するものであったのに対し、新条例は、中国共

⁷ 「信訪工作条例」全文は、国家信訪局ウェブサイト（https://www.gjxfj.gov.cn/2022-04/08/c_1310549186.htm）。

産党中央政治局会議により批准され、党中央と国務院により発布されたものであり、行政法規であるのみならず党の重要な工作をも規定する法規となっている。すなわち、新条例は、信訪工作をいま一度、党の領導の下、党の実質的な関与により拡充するために制定されたと言えるだろう。

第二に、新条例は、中央から地方、さらには居住区などのレベルに至る党機関、人民代表大会機関、行政機関、政治協商會議機関、監察機関、司法機関、検察機関、大衆組織、国有企業事業単位が、党委員会あるいは政府の副秘書長（弁公庁（室）副主任）を責任者として信訪工作の拡充を進めていくこと、陳情の受理や処理に関わる責任を明記し、違反行為に対しては厳格に処分することを定めた。とりわけ、郷鎮レベルの党委員会や政府、街道レベルの党の工作委員会および街道弁事処、村、社区レベルの党支部委員会や村民委員会／社区居民委員会に対しては、「楓橋経験」に倣い、それぞれの地区で発生した信訪事案や紛争を積極的に処理し、小事は村内で、大事も鎮内で解決し、問題を広げないよう努めるべきだと明記された。また、社会的反響の大きい緊急事案については、速やかに同一行政レベルの党委員会と政府、関係主管部門並びに信訪工作聯席会議弁公室に報告し、適時に措置を講じることにより、悪影響の広がりを防止しなければならないこと、地方各行政レベルの党委員会・政府の信訪部門は、重大で緊急を要する事案や情報を受理したならば、上級レベルの信訪部門並びに国家信訪局に報告しなければならないこと、事案に応じて政法委員会ないしは規律検査委員会／監察部門と連携して処理を進めることが定められた。

第三に、新条例は、「情報ネットワーク」と題する条項を付加し、信訪情報のネットワーク化を推進することを掲げた。同条項では、各行政レベルの党委員会や政府が信訪工作的情報化、インテリジェント化を推進すること、法規に基づいて信訪情報システムのネットワーキングを推し進め、党と政府が適時に社会の状況や民意を理解し、民意に寄り添えるような態勢を整えることが定められた。

上記から分かることは、習近平政権が、信訪の体系化と運用を通じて、社会の問題に即応できる体制を作ることによって、広義の「安全」を確保しようとしてきたということである。信訪はいわば、社会の不安定要因を可視化する制度である。その情報データを統合し、党中央の社会工作部の管轄とすることにより、党は末端社会の隅々にまで目を光らせ、社会や体制の安定を損なう恐れのある事象に先手を打って対応することが可能となるのだ。

（3）社会心理サービスの体系的運用

萌芽のうちに問題を解消するために、習近平政権が講じているいま一つの取り組みとして紹介したいのが、社区レベルでの心理カウンセリングの提供である。2016年、中央政法委員会・中央社会治安総合治理委員会は、試みとして、全国12か所に社会心理サービスシステム建設工作連絡所を設置した。この試みを踏まえて、2018年11月には、国家衛生健康委員会、中央政法委員会、中央宣伝部、教育部、公安部、民政部、司法部、財政部、国家信訪部、中国障害者連合会の連名で「全国社会心理サービスシステム建設の試行工作方案」が発布された⁸。同方案により、社会心理サービスシステムを試行する地方は、党・政府の責任者を組長とし、政法委員会、衛生健康、宣伝、教育、公安、民政、司法、財政、信訪などの部門と障害者連合会によって構成される社会心理サービスシステム建設工作領導小組およびその弁公室を設置し、2021年末までに、社会心理サービス体系を構築することとなった。具体的には、県一郷・鎮一村／社区の各行政レベルの社会治安総合治理センターないしは城郷社区総合サービス施設内に、心理カウンセリング室ないしは社会工作室を設置すること、各郷・鎮の衛生院／社区衛生サービスセンターは、メンタル・ヘルスサービスに適切な場所を確保し、住民に心理カウンセリングなどのサービスを提供し、必要時には危機介入を伴う治療を行う態勢を整えることが定められた⁹。また、心理カウンセリングのデータを統合して社会心理サービス電子档案（個人記録）を作成し、それに基づき各地域の社会心理状況の分析やリスク評価、予測を行うことのできるシステムを構築すること、心理に問題を抱える高リスクな人や集団を事前に把握し、突発的な事件を萌芽のうちに発見し管理すること、とりわけ浮浪者、公安による監察対象者、受刑者、社区矯正者、薬物中毒者などの心理状態を改善し、性格的に偏りのある人々や行動に異常をきたしている人々に対する心理面のケアを着実に行うために、政法委員会および衛生健康、民政、公安などの各部門が連携することなどが方針として明記された。

以上から明らかになるのは、習近平政権が、体制と社会の安定を実現する手段として、人々の精神生活や心理に及ぶ側面にまで踏み込んだ社会統治を実施しようとしているということである。しかし、本システムが悪用されることはないのだろうか。すなわち、社会

⁸ 「關於印發全国社會心理服務體系建設試點工作方案的通知」（疾病預防控制局ウェブサイト <http://www.nhc.gov.cn/jkj/s5888/201812/f305fa5ec9794621882b8bebf1090ad9.shtml>）。

⁹ ここで、「危機介入」とは、コミュニティ心理学の用語であり、危機状態に陥り、自傷他害の恐れのあるクライエントに対し、本人や周りの人たちをその危機的状況から脱出できるよう短期的介入を行うことを指す。

の安全の維持が、人々のメンタル・ヘルスの向上という目的に優先された挙句に、危機介入が濫用され、体制にとっての「危険人物」が恣意的に排除されるという状況が生ずることはないのだろうか。試行工作方案が発布されてすでに5年近くが経過した現在、社会心理サービスの現場からは不協和音も聞こえてくる。例えば、田浩（北京林業大学人文学院副教授）らの報告書は次のように述べる。大部分の地域の社会心理サービスは、政府の衛生健康部門ないしは党の政法委員会が統括しており、社会組織や心理専門家の力を十分に動員できていないという問題を抱えている。また、顕著な特徴の一つとして、政府衛生健康部門の主導する社会心理サービスがメンタル・ヘルスサービスに重点をおいているのに対し、党の政法委員会の主導する社会心理サービスは、安全と安定を維持することに重心をおいているため、両者の間には効果的な協力関係が成立しにくい。その結果、社会心理サービスの内容には偏りが生じ、管理に混乱をきたしている、と¹⁰。この指摘は、社会心理サービスの現場において、党の政法委員会の意向が重視された結果、メンタル・ヘルスの専門家の意見が通りにくい状況が生じている実態を示している。

3. 企業や業界団体における党建設一統一戦線工作部のプレゼンス

新設の中央社会工作部に課せられるいま一つの業務として、国家レベルの業界団体・商会、混合所有制企業や非公有制企業および新経済組織・新社会組織・新就業集団における党建設と党の工作の統括がある。党组织を通じて、これらの組織を体制内に引き入れる工作全般は、従来より党の統一戦線工作部の職責であった。習近平政権もまた統一戦線工作を重視し、政権発足以降、次の3点において統一戦線工作の調整と強化を進めてきた。

第一に、党の関与の強化である。習近平政権は、2015年5月には中央統一戦線工作会议を開催した。同様の全国規模の会議は1950年から2006年まで計20回にわたり開催されてきたが、従来は「全国統一戦線工作会议」と称してきた。それが2015年、「全国統一戦線工作会议」から「中央統一戦線工作会议」と名称を替えて実施されたことは、従来に比して党中央の関与を全面に打ち出そうとする政権の姿勢を示していると言えるだろう。習近平はこの会議で講話を発表し、党委員会の統一的領導を堅持し、統一戦線部が率先して協調を図り、関係方面がそれぞれ責任を担う「大統一戦線工作メカニズム」を作るよう呼びかけたのであった。

¹⁰ 田浩、陳瑞蕊、李悦昕、劉嘉怡、胡奕欣「社会治理背景下的社会心理服務主体培育体系建设」『社会治理』2022年第6期。

また、習近平政権下では、統一戦線工作に関する初めての党内法規として 2015 年 5 月「中国共産党統一戦線工作条例（試行）」が発布され、修正を経て 2020 年 12 月、正式に「条例」として公布された¹¹。本「条例」には、党の領導を堅持することこそが統一戦線工作の最も核心的なテーマであること、統一戦線工作においては党の集中統一領導を強化しなければならないことが明記された（第 6 条）。そして、党中央に統一戦線工作領導小組を設置すること（第 7 条）¹²、また、地方党委員会にも統一戦線部を設置し、省・市・県レベルでは党委員会常務委員が統一戦線工作部部長のポストに、党委員会内部門（例えば民族・宗教工作部門）の正職領導幹部が日常工作を管轄する副部長のポストに就かねばならないこと（第 11 条）¹³、さらに郷（鎮・街道）の党组织にも統一戦線工作の職責を担う人員を配置しなければならないこと、必要に応じて高等教育機関や研究所の党委員会やそれ以外の機関・単位の党委員会にも統一戦線工作機関ないしは統一戦線工作の職責を担う相応の機関を設置すること（第 10 条）が明記された。このように、党中央から郷（鎮・街道）レベルの党组织に至るまで統合的に統一戦線工作を推進する組織体制の構築が目指されてきたのである。

第二に、統一戦線工作の対象の拡大である。「条例」によれば、統一戦線工作の対象には、1 民主党派メンバー、2 無党派人士、3 党外知識人、4 少数民族、5 宗教界関係者、6 非公有制経済関係者、7 新社会階層、8 出国・帰国留学生、9 香港・マカオ同胞、10 台湾同胞およびその大陸在住親族、11 華僑・帰国華僑およびその大陸在住親族、12 その他連携と団結が求められる人々が含まれる。このうち、中央社会工作部の職責とされた非公有制経済関係者に対しては、「親清（親しくも清廉な）」政商関係を構築し、非公有制経済の発展に有利な環境を整えると同時に、理想信念に関する教育を通じて、非公有制経済関係者を、愛国的で、勤勉で、イノベーション精神に富み、法を守り、誠実で、献身的な、「中国の特色ある社会主義」事業の建設者になるよう導くとしている（第 28 条）。その際、非公有制経済の関係者に対する統一戦線工作の担い手として設定されているのが、工商業聯合会（以

¹¹ 「中共中央印發『中国共産党統一戦線工作条例』」（中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト：https://www.gov.cn/zhengce/2021-01/05/content_5577289.htm）。

¹² 実際に 2015 年 7 月には、党中央に中央統一戦線工作領導小組が設置された。

¹³ 地方各行政レベルにおける党委員会常務委員による統一戦線部部長の担当については、2000 年 12 月の第 19 回全国統一戦線工作会议で方針が採択されて以降、省レベルを中心に導入が進められてきた。しかし、地方党委員会常務委員の人数が総じて縮減傾向にあるなか、一人の常務委員が統一戦線部部長を含む複数のポスト（例えば、組織部部長）を兼任する事例は多い。また、党委員会常務委員は人事異動の頻度が高いため、常務委員が統一戦線部部長を担当することにより、むしろ長期的視点に立った統一戦線工作的継続的実施は困難になるとの指摘もある。

下、工商聯）である。工商聯とは、従来より民営企業やその経営者を体制内に引き入れる役割を果たしてきた、中国共産党の人民団体である。「条例」においても、各地各行政レベルの工商聯党组书记が、当該地域の党委員会の統一戦線部の副部長ポストを兼任すること（第 11 条）、工商聯が業務主管単位として、傘下の商会に対し、思想政治工作や教育研修を実施し、商会の主たる責任者について審査を行い、民営企業その経営者を主体とする業界団体や商会との連携を強化すること（第 29 条）、工商聯が同一行政レベルの党委員会の手順に従って、民営企業での党建設工作に関与すること、傘下企業の党组织建設工作については、とりわけ工商聯党组书记が主体的にその職責を履行すること（第 30 条）が定められた。

同様に、中央社会工作部の対象とされた「新社会階層」は、習近平政権下で新たに統一戦線の対象として明示された。「条例」によれば、具体的には、民営企業や外資企業の管理職や技術者、社会団体関係者、自由業者、新メディア関係者などを指す（第 31 条）。『中国青年報』オンライン版によれば、「新社会階層」は中産階層であり、その数は 2017 年時点 で約 7,200 万人、平均収入は 16 万 6,403 元であり、社会の平均収入の 2.21 倍に達する。また、党員比率が低く、95.5%が非党員である¹⁴。

この新たな統一戦線対象に対し、中央統一戦線工作部には、2016 年 7 月、第八局として新社会階層を対象とする専門の部署が設けられた¹⁵。そして、「条例」にも、彼らと関係の深い党・政府の部門や社会組織が協力して統一戦線工作を行うこと、新社会階層の所在地である街道・社区・園区・企業などの党组织が、彼らへの統一戦線工作を行うこと（第 33 条）が定められた。

第三に、習近平政権下で、統一戦線部門と政法部門の連携が強化されてきたことにも留意するべきだろう。統一戦線部門と政法部門は本来、党外勢力に対し、それぞれ「アメ」と「ムチ」をもたらす関係にある。すなわち、統一戦線部門が党外勢力から体制への支持と協力を取り付けることを任務とするのに対し、政法部門は党外勢力に対し、それらが治安を乱したり、体制を揺るがしたりすることのないよう取り締まり、そのような行動が引き起こされた場合には強制力を用いて弾圧することを任務とする。両者の分業と協力の関係をどのように形成するかが、統一戦線工作の内容に大きな影響を及ぼすことは疑いよう

¹⁴ 「7,200 万新社会階層、如何開展統戰工作？」（中青在線 http://news.cyol.com/content/2017-02/20/content_15626903.htm）

¹⁵ なお、第一局は民主党派、第二局は宗教団体・宗教関係者、第三局は香港・マカオ・台湾・華僑、第四局は党外幹部、第五局は非公有制経済関係者、第六局は無党派や党外知識人、第七局はチベット、第八局は新社会階層、第九局は新疆ウイグル自治区を対象とした統一戦線工作を担当する。

がない。

統一戦線部門と政法部門の連携は、統一戦線工作部のいくつかの重要ポストに政法部門関係者が就任していることによっても象徴されている。例えば、2018年8月に中央統一戦線工作部副部長に就任した侍俊は、四川省自貢市の労働者出身であるが、四川省副省長、同省党委員会常務委員を経て、2016年12月に北京に移動し、中央政法委員会副秘書長に、2017年6月には公安部副部長・同部党委員会委員に就任し、同部内で趙克志、王小洪、孟宏偉に次ぐ地位にまで上り詰めた人物であった。また、2023年3月に中央統一戦線工作部副部長に就任した林銳も、泉州市公安局局長、廈門市公安局局長、公安部部長助理兼網絡（ネットワーク）安全保衛局党委員会書記・局長、公安部党委員会委員兼副部長、中央政法委員会副秘書長を歴任した政法畠の人物である。

以上のように、習近平政権は、発足後の10年間、非公有制企業や業界団体、新社会階層と呼ばれる人々を、党の統一戦線部門を中心に、中央から地方、そして居住区や基層組織に至る党の組織力を用いて体制内に引き入れるための体制構築に尽力してきた。また、統一戦線部門と政法部門との横の連携も重視してきた。

4. おわりに 中央社会工作部設置が示唆すること

では、今回の機構改革方案が示した中央社会工作部の設置によって、習近平政権の社会統治はどのように変化するのだろうか。

第一に、中央社会工作部の設置は、習近平政権が発足以降10年にわたって推し進めてきた、政府を介した党の間接的統治から、党による直接的統治への統治形態の変更の一環として位置づけられるだろう。基層社会や基層政権の統治、非公有制経済組織や新社会階層の統治について、習近平政権は、それぞれ党の政法委員会や統一戦線部門が、中央から省、市、県、郷鎮・街道レベル、さらには居住区や基層組織にまでその組織を整備しながら、中央集権的に統括する体制を構築してきた。中央社会工作部の新設は、その延長に位置づけられる施策であり、社会統治における党の直接的関与を強める結果をもたらすだろう。信訪工作の統括を、国務院から中央社会工作部に移管したことは、その象徴と言える。この意味において、中央社会工作部の設置は、2018年の機構改革、今回の金融政策、科学技術政策などの領域における機構改革と同一の文脈で捉えられる。

第二に、従来、政法委員会や統一戦線工作部の職能の一部を構成してきた基層社会や基層政権の統治、非公有制経済組織や新社会階層の統治を、新設の中央社会工作部の職能と

して独立させることにより、党中央の社会統治への関与は、これまで以上に強化されると推測される。方案の構想どおりに、信訪工作や、社会心理サービスなどを党の直接管理下に置き、基層社会の不穏に関する情報データを党が集約的に把握するメカニズムが構築されるならば、党は社会の変化に対する即応力を増強させるとともに、社会に対する統制管理を強めるだろう。

他方、現時点では不確定要素も多い。最大の問題は、いまだに明らかにされていない中央社会工作部の布陣や機構配置である。党中央には、中央組織部（部長：李幹傑）、中央宣伝部（部長：李書磊）、中央対外連絡部（部長：劉建超）、中央統一戦線工作部（部長：石泰峰）などの職能部門があるが、こうしたなかで新設の中央社会工作部が並置されるのか、それともいづれかの部門に付属する（中国語：掛靠）のかも現時点で不明である。

そして仮に、中央社会工作委員会が、政法委員会の強い影響力の下に設置されるならば、社会との対話や妥協よりも、「安全」重視の傾向が一層強まるだろう。3月の全人代に先立って、一部メディアには、中国共産党が機構改革によって「中央内務委員会」なるものを新設し、同委員会が、公安、移民、戸籍、交通、反テロ、反スパイ、民政部の社会組織管理などの職能を統括することになるという報道が流れた。結局、このような名称の委員会は組織されなかったが、習近平政権の下で国家の総合的「安全」の確保や法治が最重要視され、基層社会統治における政法委員会のプレゼンスが増強されてきた経緯を踏まえるならば、中央社会工作部という新たな組織を足場に、公安が社会の隅々にまで統制管理の手を伸ばす体制が作られることは十分に想定しうる。これまで中央政法委員会は、議事協調機関である他の委員会とは異なり、党委員会指導者が政法工作を管理する委員会として、職能部門と類似した性格を有していた。これを、「中央社会工作部」として名実ともに職能部門に変更する可能性もある。

「党と国家の機構改革方案」によれば、中央の機構改革は、中央政治局常務委員会の領導の下、中央全面深化改革委員会が統括し、2023年末までに完了の予定である。また、地方レベルの改革は、省党委員会の統一的領導の下で進められ、2024年末までの完了が目指されている。今年中に明らかになるであろう中央社会工作部の姿に注目したい。

（2023年6月25日脱稿）

第2章 中国における「扶貧政策」の政治経済学的考察

関西学院大学国際学部教授

竇劍 久俊

1. はじめに

2022年10月に開催された「第20回共産党大会」の活動報告において、直近10年間ににおける歴史的意義のある三大事業の一つとして、「貧困撲滅の実現と小康社会の全面的な建設」が明記され、「中国共産党による100年間の闘争目標の達成」が宣言された。本章で詳細に考察するように、1978年末の改革開放政策の実施以降、中国共産党は農村部における貧困問題の深刻さを直視し、長年にわたって「扶貧」（日本語訳は貧困削減、貧困救済。英語訳は *poverty alleviation, poverty reduction*）のための支援政策を展開してきた。この共産党による甚大な支援と農村部の人々の弛まぬ努力によって、中国の「貧困撲滅」が達成されたことは、世界経済全体からみても偉大な業績として評価することができる。

その一方で、共産党が提唱する「扶貧政策」の目的や内容、そのための政策手段は時代とともに顕著な変化をみせ、「貧困者」と認定される対象者の基準自体にも大きな調整が加えられてきた。そのため、共産党による「貧困撲滅」という公式発表を額面通りに受け取るのではなく、扶貧政策に関する政策内容の変遷と政治経済学的な意義について、客観的な評価を行うことが必要不可欠である。すなわち、中国における扶貧政策の内容とその意義に関して各時期の政治的・経済的な背景のなかで検討すること、そして「貧困」と定義される対象者の変化と、扶貧政策を通じた貧困脱却の実情について、政策面と実体面の双方から慎重に考察することが求められている。

そこで本章では、中国の扶貧政策を形作る主要な政策文書に注目する。そして政策文書のなかで提唱される政策上の目的と、それらを実現するための活動方針と具体的な支援政策などを考慮して、改革開放後の扶貧政策を5つの時期（1980～1990年代前半、1990年代半ば～2000年、2000年代、2010～2014年、2015年以降）に分類し、各時期の扶貧政策の特徴とその時系列的な変遷を明確にしていく。その際、扶貧政策のために政府が提供する財政資金の予算規模とその内訳に関する統計資料、公式統計で定義される「貧困人口」の時系列的データを利用しながら、扶貧政策をめぐる政治的・経済的な背景とその意義、そして直面する課題を解明していく。

本章の構成として、第2節では1970年代末の改革開放から2000年までの扶貧政策を2つの時期に区分し、それぞれの時期の政策内容とその変化、扶貧政策による成果を考察する。続く第3節では、2000年前後の「三農」（農業、農村、農民）をめぐる政策転換を踏まえた上で、2000年代から2010年代半ばの扶貧政策を2つの時期に分類し、扶貧政策の特徴とその変容を解説していく。そして第4節では、2010年代後半から強力に推進された「精准扶貧」（正確なターゲティングに基づく扶貧）と郷村振興戦略への移行過程に注目し、その政策動向と政治的背景について考察を行う。最後の第5節では、扶貧政策の対象者と対象領域の拡張と調整に焦点をあて、その政治経済学的な意義と農村社会・経済への影響、さらに今後の扶貧政策が対峙すべき課題を提起する。

2. 初期段階の扶貧政策の特徴—改革開放から2000年まで

中国の急速な経済発展と農村社会・経済の生活環境の顕著な変化とともに、中国の扶貧政策は大きな変貌を遂げてきた。本章では中国の扶貧政策の概要について、図表2-1に整理した5つに時期に分類して考察を進めていく。まず本節では、1980年代前半から2000年までの扶貧政策に焦点をあて、前半期の地域開発プロジェクトを通じた救済型の扶貧政策と、後半期の産業振興などによる開発型の扶貧政策について検討する。

図表2-1 扶貧政策の時期区分と主な政策内容

時期区分	扶貧政策の特徴	主要な政策文書
1980～1990年代前半	救済型の地域開発プロジェクトの重視（「三西」支援、「以工代賑」など）、國務院貧困地区開発領導小組（後の國務院扶貧開発領導小組）の設立、貧困線の設定と貧困県の認定	1984年：關於帮助貧困地区尽快改变面貌的通知（1984通知）
1994～2000年	「開発式扶貧」（農業発展、郷鎮企業の振興、外地への集団就職など）の提唱、対口支援の実施、省長責任制の導入、国際連携の重視	1994年：国家八七扶貧攻堅計画的通知（八七扶貧通知）
2001～2010年	「開発式扶貧」の堅持とその発展、総合的開発と持続可能な発展の重視、地域開発戦略との連携、省長責任制の強化、「整村推進」による貧困村の開発支援	2001年：中国農村扶貧開発綱要（2001～2010年）の通知（2001綱要）
2011～2014年	社会保障制度との連携、「建档立卡」による貧困者の管理強化、末端党组织による支援強化、職業訓練や進学支援の強化、貧困線の大幅な引き上げ	2011年：中国農村扶貧開発綱要（2011～2020年）（2011綱要）
2015年以降	「2020年までの貧困撲滅」の政治目的化、「精准扶貧」による貧困世帯の正確なターゲティングと手厚い支援の提供、社会保障制度との連携強化、新たな産業（太陽光発電、グリーンツーリズムなど）振興を通じた開発支援	2015年：關於打贏脫貧攻堅戰的決定（決定） 2018年：郷村振興戦略規画 2021年：郷村振興促進法

（出所）各種資料より筆者作成。

（1）1980年代から1990年代前半の扶貧政策

「農家経営請負制」の導入を中心とする1970年代末からの農村改革のなか、中国政府は農村住民の生活水準の低さと貧困の蔓延といった現状を深刻に受け止め、1980年代前半から具体的な扶貧政策を始動させてきた。当時の中国では、「老、少、辺、窮」（革命の根拠地、少数民族地区、辺境地区、貧窮地区）と通称される地域に貧困人口が特に集中し、それらの地域を対象とする扶貧支援が重要な政策課題であった。

そこでまず、農業生産のための水不足が深刻な「三西」と通称される西部地域（甘肃省河西地区の19県、甘肃省中部の20県、寧夏回族自治区の西海固地区の8県）を対象に、農業インフラ建設の投資を1982年末からスタートさせた。水利施設の建設を主とする本プロジェクトでは、中央財政から毎年2億元（合計20億元）の特定割当金（「専項抜款」）が10年間にわたって提供され、農業基盤の整備と農業生産の発展を通じた貧困脱却を目指した（張主編2007a:75-79、王2017:41-42）。

そして1984年から「以工代賑」と呼ばれる扶貧活動を開始した。「以工代賑」とは、国家計画委員会（現在の国家発展改革委員会）による投資計画のもと、貧困地区のインフラ建設に参加した労働者に対して、一定の現物や代価を支給する政策のことである¹。農村部の余剰労働力を活用してインフラ建設を推し進めると同時に、貧困者の経済厚生向上も目指している。この「以工代賑」は通常の公共投資と異なり、貧困地区の非熟練労働者を大量に雇用する形で実施され、開始当初は労賃の代わりに中央政府の保管する実物在庫（食糧、綿布、食用油、工業製品など）を参加者に提供していた（張主編2007a:73-75、王2017:42-43）。

さらに、中共中央・国務院は扶貧支援に関する政策指針を明確にするため、1984年9月に「關於帮助貧困地区尽快改变面貌的通知」（「貧困地区の状況を迅速に改善させるための支援に関する通知」。以下、「1984通知」）を公表した。扶貧支援のための分散的な財政資金の利用と救済中心の政策を改め、中山間地や少数民族地区などの貧困集中地帯を財政支援の対象とし、生産条件の改善や地域の実情に見合った生産能力の向上を支援するとともに、商品経済の一層の促進も目指している。具体的な施策として、貧困地区での農業税の減免や企業に対する法人税の減免に加え、農地使用権の30年までの延長や又貸しの認可、森林使用権の農家への配分と植林資源の所有権の付与、森林使用権の長期的な延長など、

¹ 「以工代賑」自体は1950年代から実施されていたが、改革開放以前は主として防災・減災対策目的の被災者向けの一時的なプログラムとして実施されていた（唐・張2019）。

安定的な農業経営を支援する内容が盛り込まれた。

また、行政機構を通じた政府主導の扶貧政策を体系的に推し進めるため、1986年に国務院貧困地区開発領導小組が設置された（1993年末に国務院扶貧開発領導小組に名称変更）。国務院の議事調整機構である本小組（トップには通例、国務院の副首相が就任）は、国家計画委員会や財政部、人民銀行など広範な行政部門と連携しながら、扶貧に関する調査研究、貧困地区的経済開発政策・規則の制定、事業の督促・検査、事業経験の共有などの業務を担うこととなった。そして各行政レベル（省・地区・県）においても扶貧開発領導小組が設置された（張主編 2007a : 101-103、巖 2010 : 3）。

このような行政機構の再編にあわせ、扶貧政策の重点対象が県となり、その支援対象として選定される県をより正確に選定することが必要となった。そこで中国政府は1986年に、「県平均の農村住民1人あたり純収入が150元以下」という「国定貧困県」の基準を定めた。ただし少数民族自治県と革命根拠地の県については、「200元以下」といったやや緩やかな基準が適用されている。これらの基準に基づいて331県が国定貧困県と認定され、政府から手厚い扶貧支援を享受することとなった（張主編 2007a : 105-106）。

同じく1986年には、「貧困者」を認定するための公式の貧困線も定められた。すなわち、家計調査に基づき、1日1人2100キロカロリーの摂取可能な食料支出額を食物貧困線と定め、世帯消費のエンゲル係数（60%）から逆算する形で、農村住民1人あたりの年間平均純収入が206元（1985年）以下の住民を「貧困者」として認定した（以下、「1985年基準」²）。なお、外生的に設定した非食品支出比率について、世帯属性や消費習慣などの変数を利用し、回帰分析でコントロールした形で推計する方式に1995年から変更されている（『中国農村貧困監測報告2000』129-132頁、『中国農村貧困監測報告2001』8-9頁）。

さらに1990年代に入ると、中国政府は貧困に関する監視・観測体系の整備を推し進めている。具体的に説明すると、国家統計局は1992年から「貧困県経済開発報表」と呼ばれる業務統計の運用を始め、貧困県の実情に関する情報収集と扶貧投資の管理を行うことで、扶貧政策のモニタリングを強化してきた。そして国家統計局は1995年以降、家計調査に基づく厳密な絶対的貧困線を設定するとともに、1997年からは貧困県での農村住戸調査を継続的に実施している（張主編 2007a : 119-121）。

² 中国の公式統計（『中国農村貧困監測報告』）では、「1978年基準」と表記されることが一般的である。しかしながら、実際には1985年を基準に貧困線が設定されたため、「1978年基準」という表記はミスリーディングであることから、本稿では「1985年基準」という表記を採用する。

（2）1990年代半ば以降の扶貧政策：「開発式扶貧」の展開

ここまで検討してきたように、1980年代から1990年代前半にかけての扶貧政策では、「三西」農業建設や「以工代賑」によるインフラ整備や税制面での優遇、扶貧地区への現物支給や産業振興などが重視され、扶貧政策を遂行するための行政的仕組みの整備や支援対象の認定も進められてきた。その一方で「1984通知」以来、扶貧支援全体を包括する政策指針は中央政府から提起されてこなかった。また、1980年代半ばから実施されてきた扶貧政策は総じて貧困救済的な性格が強く、地域振興を通じた貧困脱却という政策方針は必ずしも実現できなかった。

そのような状況のなか、国務院は1994年4月に「国家八七扶貧攻堅計画的通知」（以下、「八七扶貧通知」）を打ち出し、1990年代後半の扶貧支援に関する政策指針を明確にした。「八七扶貧通知」の目的は、人的資源と物的資源、財政支援などを集中的に動員することで、8,000万人の貧困人口を1994～2000年の7年間で貧困状況から脱却させ、「温飽」（絶対的貧困）問題を解消するとともに、地域間格差の縮小と「共同富裕」を実現することにある。その際、国務院扶貧開発領導小組は扶貧政策全般の実務を担う一方で、扶貧政策の責任を各地の省長が担う「省長責任制」（「省長負責制」）が提起され、省レベルの扶貧計画の策定や資金・資源の集中的な利用、実施計画の実現に対して省政府が責任を負うこととなった。

また、貧困地区が集中する中西部の辺境地域は、交通の便や生態環境が悪く、経済発展や文化教育の面で遅れており、生産・生活条件も劣悪な状況にある。それらを踏まえ、「八七扶貧通知」では、①貧困世帯の1人あたり純収入を500元（1990年価格）以上に引き上げるため、土地条件の良好な一定規模の農地提供、非農業への就業、畜産業や副業の発展、牧草地の整備などを通じた基礎条件を整備すること、②基礎インフラ建設を強化するため、生活・農業用の飲料水確保、道路網の整備、農村部での電化普及などを推進すること、③教育文化衛生面での遅れを改善するため、初等教育の普及による青壮年の非識字の撲滅、成人向けの職業教育や技能訓練の提供、医療衛生状況の改善と計画出産の厳格な実行に取り組むこと、といった3つの目標が掲げられた。

この目標を実現するため、1980年代前半以降の救済的性格の強い「輸血的」な扶貧から、開発による「造血」を通じた貧困脱却（「開発式扶貧」）への政策調整を行った。「開発式扶貧」とは、貧困地区における広範な主体に対して自力更生を促し、市場メカニズムや科学技術に依拠しながら、国家支援のもとで地元資源を活用して商品生産を発展させ、貧

困問題の解消を図るものである。「開発式扶貧」の具体的な内容としては、耕種業や畜産業、農業関連産業の発展などに加え、地元労働力を利用した郷鎮企業の振興、農地の有償貸借などを通じた土地利用の強化、外地への集団就職、生態移民なども含まれる。また、以前からの「以工代賑」と「三西」農業建設についても、引き続き財政支援を行うこととなり、「以工代賑」に対しては中央財政の資金投入を増額した上で、国定貧困県を重点対象とすることも明記された。

他方、「八七扶貧通知」で提起された新たな取り組みとして、経済発展の進展する沿海部の13省と、西部地区の10省がペアを組んで貧困削減を支援する、東西の扶貧協力（「対口支援」）が挙げられる。支援の内容としては、技術や人材、経営資源の面で優れる沿海部の大型企業がペアとなった地域に立地する企業に対して、技術サービスや労働利用、商品販売や経営者交流に関する連携を進めることが挙げられる。そして企業間の交流のほか、基礎インフラに対する無償援助、生産・生活物資の贈与、経済技術面での協力、人材面での交流など、広範な内容での協力が実際に進められている（張主編2007a：117）。

「八七扶貧通知」に関するその他の特徴として、国際機関や各国の援助機関などとの国際連携を積極的に提唱し、その内容が「編」扱いで明記されている点である。国際交流と国際連携を通じて、貧困地区向けの投資や支援を呼び込み、「八七扶貧通知」の目標実現のための手段とすることを目指している。実際、国際機関（UNDP、FAO、UNICEF、ILO、UNFPAなど）や世界銀行、国際金融機関（ADB、IFAD、KFW、JBICなど）や外国政府の援助機関（DFID、AusAID、CIDA、GTZなど）、その他にも海外NGOや慈善団体といった組織との国際的な連携を進め、中国は1995年から2000年の累計で約55億元の投資を受け入れた（張主編2007a：122–131、『中国農村貧困監測報告2002』74–79頁）³。

これらの政策を着実に実行するため、「八七扶貧通知」では金融面と財政面での支援も明記された。すなわち、銀行からの貸出期間や貸出条件などの融資面での優遇策を講じ、貧困地区で新設される企業への一定期間の税金支払いの猶与や、貧困地区での食糧生産・流通関連の税負担の軽減といった財政面での優遇措置を提供することとなった。また、「八七扶貧通知」の実施にあたり、1994年には国定貧困県の基準変更が行われた。その結果、

³ 中国政府は1990年代後半から世界銀行の大規模な支援を受け入れ、西南部（広西チワン族自治区、貴州省、雲南省）、秦巴（四川省、陝西省、寧夏回族自治区）、西部（甘肃省、内モンゴル自治区）で開発プロジェクトを実施した。このプロジェクトを通じて、国際的な専門家から開発支援の理念や方法、他国の経験などを学んだことが、中国の扶貧政策に大きく貢献したことが指摘されている（嚴2010：7）。

1992 年時点の 1 人あたり純収入が 400 元以下のすべての県と、1 人あたり純収入が 400 ~700 元未満の 1986 年認定の貧困県が国定貧困県として認定され、その総数は 592 県に及んでいる（張主編 2007a : 105–106、國務院扶貧領導小組弁公室編 2003 : 7）。

（3）1980 年代前半から 2000 年までの扶貧政策による効果

ここまで中央政府による扶貧支援の政策内容を整理してきたが、それらの政策を実現するため、どのような資金が活用されてきたのか。そのことを明確にするため、中央政府による扶貧財政資金（「以工代賑」と財政発展資金の合計）と融資額（専項扶貧貸付）の推移を図表 2-2 に整理した。この図表をみると、1986 年時点の扶貧財政資金の合計は 19 億元で、融資額の 23 億元とほぼ拮抗した状況にあり、扶貧財政支出の中央財政支出全体に占める割合も 2.28% であった。しかし、その後の 1990 年までは「以工代賑」による財政支出は大きく低迷し、中央財政に占める割合も 1% 台にとどまる状況が続いた。

図表 2-2 扶貧関連の財政支出と貸付額と推移

	扶貧財政資金 (億元)			対中央財政総支出比率(%)	専項扶貧貸付 (億元)
		①以工代賑 (億元)	②財政発展資金 (億元)		
1986年	19	9	10	2.28	23
1987年	19	9	10	2.24	23
1988年	10	0	10	1.19	31
1989年	11	1	10	1.24	31
1990年	17	6	11	1.69	31
1991年	42	18	24	3.83	36
1992年	42	16	26	3.59	41
1993年	58	30	28	4.45	35
1994年	69	40	29	3.95	46
1995年	68	40	28	3.42	46
1996年	56	40	16	2.60	55
1997年	94	40	54	3.72	85
1998年	102	50	52	3.27	100
1999年	107	60	47	2.58	150
2000年	115	60	55	2.09	150

（出所）張主編（2007b : 59、77、112）、『中国統計年鑑』（各年版）より筆者作成。

（注）1998 年以降の「以工代賑」には、20 億元分（1998 年は 10 億元）の国債発行分が含まれる。

そして 1991 年になると、「以工代賑」と財政発展資金の支出額が大幅に増額され、それぞれ 18 億元と 24 億元に引き上げられた。その結果、扶貧財政資金の対中央財政支出比率も 3%を超えるとともに、専項扶貧貸付の金額を初めて上回った。他方、「八七扶貧通知」が提唱された 1994 年には扶貧財政資金がほとんど増額されず、対中央財政支出比率も 1996 年まで一貫して低下してきた。このことは、「開発式扶貧」を重視する「八七扶貧通知」の政策的意図を反映したものと解釈することも可能で、財政支援ではなく融資（専項扶貧貸付）が 1997 年から大きく増額されていることも、開発重視の扶貧政策と整合的な動きと考えられる。

図表 2-3 中国の貧困人口と貧困比率の推移

	1985年基準		2008年基準		2010年基準	
	貧困人口 (万人)	貧困比率 (%)	貧困人口 (万人)	貧困比率 (%)	貧困人口 (万人)	貧困比率 (%)
1978年	25,000	30.7			77,039	97.5
1980年	22,000	26.8			76,542	96.2
1985年	12,500	14.8				
1990年	8,500	9.4			65,849	73.5
1995年	6,540	7.1			55,463	60.5
2000年	3,209	3.5	9,422	10.2	46,224	49.8
2005年	2,365	2.5	6,432	6.8	28,662	30.2
2006年	2,148	2.3	5,698	6.0		
2007年	1,479	1.6	4,320	4.6		
2008年	1,004	1.0	4,007	4.2		
2009年			3,597	3.8		
2010年			2,688	2.8	16,567	17.2
2011年					12,238	12.7
2012年					9,899	10.2
2013年					8,249	8.5
2014年					7,017	7.2
2015年					5,575	5.7
2016年					4,335	4.5
2017年					3,046	3.1
2018年					1,660	1.7
2019年					551	0.6

(出所)『中国農村貧困監測報告』(各年版)より筆者作成。

ではこの時期の扶貧政策を通じて、中国の貧困人口はどの程度の減少を実現してきたのか。そのことを明確にするため、中国政府が公表する「3つの基準」による貧困人口と貧困比率の推移を図表 2-3 に整理した。ここでは「1985 年基準」の数値に注目してもらいたい。改革開放がスタートする 1978 年末時点で、中国の貧困人口は 2 億 5,000 万人にのぼり、全人口に占める割合（貧困比率）も 30.7% に達していた。その後、農村改革の実施と扶貧政策の展開によって貧困人口と貧困比率は大幅な減少を実現し、1985 年の貧困人口は 1 億 2,500 万人に減少し、貧困比率も 14.8% に低下した。

しかしながら、1980 年代後半から 1990 年代前半にかけての貧困人口の減少率は低迷し、1990 年と 1995 年の貧困人口はそれぞれ 8,500 万人（貧困率は 9.4%）と 6,540 万人（同 7.1%）であった。これは前述の扶貧財政の停滞に呼応した動きと考えられ、この時期には扶貧への政策支援が事実上、弱まっていたと解釈することができる。そして扶貧政策の低迷状況を開拓するため、1994 年に「八七扶貧通知」が提起され、2000 年の貧困人口は 3,209 万人（貧困率は 3.5%）に大きく減少する結果となった。

3. 「三農」支援強化の下での扶貧政策—2000 年から 2010 年代半ば

前節で考察したように、中国政府は貧困問題を重要課題として位置づけ、積極的な扶貧政策を実施することで、1980 年代から 1990 年代にかけて貧困人口を大幅に削減することに成功した。その一方で、1990 年代には都市－農村間の所得格差の拡大も進み、農村世帯が負担する税金および賦課金も一層重くなるなど、農村経済全体が疲弊する状況も顕在化していた。この状況を打破するため、2000 年代前半から胡錦濤－温家宝政権は、「多く与え、少なく取り、制限を緩めて活性化する」（「多予、少取、放活」）というスローガンの下で「三農」支援政策を強化してきた（池上・竇劔編 2009、竇劔 2020、Hoken and Sato 2022）。

2000 年代の扶貧政策は、この「三農」支援をめぐる政策転換を強く反映した形で展開されている。そこで本節では、扶貧政策に関する主要な政策文書に依拠しながら、2001 年から 2010 年代半ばまでの扶貧政策の特徴を整理していく。

（1）2000 年代の扶貧政策

「八七扶貧通知」の目標である「2000 年までの貧困撲滅」を実現することはできず、中国政府は貧困撲滅に向けた新たな政策を打ち出すことが必要となった。それが、2001 年 6

月に公表された国務院「中国農村扶貧開発綱要（2001－2010年）的通知」（以下、「2001綱要」）である。この「2001綱要」では、2010年までの早い段階で「温飽」問題を解決することが提起された。この絶対的貧困の撲滅に加え、貧困地区の基本的な生産・生活条件の改善、貧困者的生活水準と素質全般の向上、貧困地区の郷村における基礎施設建設の強化、生態環境の改善、「小康」（まづまづの生活水準）に向けた貧困地区の経済・社会・文化の改善など、農村における社会経済全般にわたる改善も政策目標に明記された。とりわけ、環境問題と扶貧政策を関連させたことは「2001綱要」の新たな視点であり、「環境と開発」という世界的な潮流を取り入れる中国政府の姿勢を窺うことができる。

これらの目標を達成するための基本方針として、「5つの堅持」が提唱されている。そのうち、冒頭に明記されている内容が、①「開発式扶貧」による経済建設の堅持であり、「八七扶貧通知」の方針を継続している。その具体的な内容として、市場経済に基づく経済の構造調整、地元資源の利用と商品の開発、生活条件の改善などを通じた自助努力による貧困脱却と扶貧活動の堅持が提起された。その他の基本方針として、②総合的開発と全面的発展の堅持（インフラ建設の促進、科学技術・教育・衛生・文化事業の発展、地域コミュニティ環境の改善と生活水準の向上など）、③持続可能な発展の堅持（自然環境や生態建設と組み合わせた扶貧開発、計画生育に基づく人口増加の抑制など）、④自力更生と艱苦奮闘の堅持（地元幹部による積極的な貢献を通じた貧困脱却）、⑤政府の主導と全社会の共同参加の堅持、といった内容が明記された。

そしてこれらの扶貧支援の重点対象は、「八七扶貧通知」と同様に貧困者が集中する中西部の「老、少、辺、窮」地区に置かれるが、そこから「扶貧開発工作重点県」（旧来の「国定貧困県」から名称が変更）が選定され、中央政府からの支援対象となった。その一方で、「老、少、辺、窮」地区以外の中西部と東部に存在する貧困郷と貧困村に対して、中央政府は支援を行わず、地方政府がそれら地域の貧困脱却の責任を負う方針も示された⁴。

そして「開発式扶貧」を含む実施方針の内容は、「八七扶貧通知」と比較して具体性が高まっている。すなわち、「2001綱要」の実施方針は8つから構成され、①耕種業・畜産業の発展を通じた貧困開発の継続、②農業産業化経営の積極的な推進、③貧困地区の基礎的な生活条件の改善、④科学技術の発展・普及に基づく扶貧支援の強化、⑤貧困地区住民の科学技術・文化水準の向上、⑥貧困地区における労働移動の積極的かつ穩当な拡大、⑦自

⁴ なお、国務院扶貧開発領導小組弁公室は2002年2月から農業部から独立した組織（副部長級に昇格）となった。

発的移民の着実な推進、⑧各種所有制の経済組織による扶貧開発への参加促進、といったものである。各々の内容は多岐にわたるため、本稿では詳細を記載しないが、①と②に関しては 1990 年代末から進展してきた「農業産業化」政策（農業インテグレーションの発展を通じた農業と地域社会の振興政策）と重複する内容も多い（宝剣 2017）。

この扶貧政策を着実に実施するため、「2001 総要」には中央・地方政府による財政面・金融面での保障や支援主体の役割が明記されている。まず、扶貧政策に対する中央・地方政府による財政支援の増強と「以工代賑」の規模拡大、貧困地区向けの財政移転給付の強化が提唱された。また、財政扶貧資金の管理強化と効率性向上を図るため、中央財政扶貧資金を主に扶貧開発工作重点県向けに使用し、財政扶貧資金は他の財政資金と独立して管理することも規定された。他方、扶貧目的の融資についても、中国農業銀行による重点貧困地区への継続的な提供と融資の増額（優遇利子の差額分は中央財政が補填）が定められ、耕種業・畜産業、労働集約型産業、農産物加工業、流通関連企業と基礎インフラ建設プロジェクトの支援を通じた貧困削減を提唱している。

他方、2001 年から始動した「西部大開発」と呼ばれる地域開発戦略では、経済発展が遅れる西部内陸部を重点的に開発し、東部沿海部との経済・社会格差の縮小を目指しているが、扶貧政策もこの西部大開発と密接に連携する方針も定められた。例えば、西部大開発で実施される水利施設の整備や「退耕環林」政策（傾斜地の耕地を林地に戻す政策）、資源開発プロジェクトでは貧困地区を優先的に選び、道路整備面では貧困地区とその中心地にまで道路を延長させることも求めている。そしてインフラ建設にあたっては、地元労働力を可能な限り活用することで、貧困者の現金収入を増加させることも支援内容に含まれた。

また、「八七扶貧通知」と同様、扶貧活動全般の責任は省政府が負う形になっているが、それに加えて重点県では、県政府の幹部が扶貧支援を貧困村や貧困世帯に対して適切に届ける責任を負うことも明記された。それを実現するため、貧困地区の幹部層向けの教育と研修、人事交流の強化や基層レベルの人材育成と組織強化なども提案されている。それとともに、扶貧資金の占有・流用・汚職を防止するための監査の強化、扶貧開発の動態的な状況把握とそれに基づく計画立案のための統計観測・監視体制の強化も提起された。

その一方で、扶貧開発での国際交流・国際協力の位置づけが大きく変更されたことは注目すべき点である。すなわち、国際交流・国際協力に関する記述内容は大幅に削減され、政策文書としての扱いも 1 ランク低下（「編」扱いから「章」扱いへ）された。もちろん、それによって海外や国際機関との交流が途絶えたわけではなく、2005 年に中国国際扶貧

センターが設立されるなど、扶貧面での国際交流は継続している⁵。しかしながら、海外からの扶貧関連資金の受入額と扶貧財政全体に占める割合は、2007年頃から低迷し始め、2010年代にその傾向がより顕著となってきた。このように扶貧政策における国際交流・国際協力の位置づけが低下してきたことは、この時期の特徴の一つとして指摘することができる⁶。

（2）「2001 総要」に付随する扶貧政策の調整

この「2001 総要」を具体的な扶貧活動と連結させるため、中国政府は貧困対象のターゲティングの強化を推し進めてきた。すなわち、扶貧対象として「貧困村」を取り上げ、統一的な計画と総合的な建設を段階的に推進することで、扶貧開発のターゲティングとその実効性を引き上げる「整村推進」工作という理念を掲げたのである。その背景には、「扶貧開発工作重点県」以外の貧困者（2001年時点で貧困者全体の約4割）に対して、中央からの十分な支援が提供されていない問題が存在し、それを解消する意図があったと推察される（巖 2010：5-7）。この「整村推進」の理念のもとで、2001年9月から主な支援対象を「貧困村」と「貧困世帯」に設定し、村全体の社会経済状況（1人あたり純収入と現金収入、1人あたり食糧占有量、基礎インフラの設置状況、通電状況、道路状況、飲料水状況など）を考慮して、省・県政府による「貧困村」の選定が行われた。その結果、2002年末までに全国で14万8,051カ村が貧困村と認定され、そのうちの88.4%は中西部地区が占めていた（張主編 2007a：171-175）。

後述するように、2000年代前半の扶貧政策を通じて貧困人口の大幅な削減を実現することができた。その一方で、中央政府と地方政府の推計する貧困人口の不一致や、貧困村の認定に関する不正確さ、扶貧政策の財政支援の不足、扶貧行政の縦割りによる弊害といった問題も次第に顕在化してきた（張主編 2007a：230-231）。そのため、「2001 総要」の中間段階の2006年に、扶貧弁公室は「全国扶貧工作での7つの主要な措置」を打ち出し、今後5年間の活動内容を明確にした。その第1の措置として、貧困者の正確な認定（「瞄

⁵ 2005年5月には中国政府と国連開発計画などの共同で、中国国际扶貧センターが設立された。本センターは中国の扶貧開発の経験を開発途上国に普及させることを目的としたもので、貧困削減に関する調査研究、海外政府関係者の研修受入、国際交流などを担っている（<https://www.iprcc.org.cn/>、2023年5月1日閲覧）。

⁶ 『中国農村貧困監測報告』（各年版）によると、海外からの扶貧資金（実施ベース）は2005年には29.3億元（対扶貧財政資金の11.0%）であったが、2007年には19.1億元（同6.0%）、2015年には2.1億元（同0.1%）に減少していった。

准貧困群衆）に基づく能力開発の支援と救済措置の実施、扶貧財政資金の貧困世帯への優先的な配分が提起された⁷。貧困者のより正確な選定を目指す本措置は、2010年以降の扶貧政策との関連性を理解する上で重要な意義を有している。

さらに、この時期における扶貧政策のもう一つの大きな変化として、貧困線に関する基準の改定が挙げられる。2000年について、1人あたり純収入に基づく旧来の貧困線（絶対的貧困線、「1985年基準」）は625元に設定されていた。この貧困線の水準に関して、国際的な基準と比較して低すぎるとの意見が国内外の研究者から長年にわたって提起されてきた（Chen and Ravallion 1996、Risikin, Zhao and Li eds 2001、佐藤 2003、Ravallion and Chen 2007）。それを受け、中国政府は2008年以降、旧来の「低収入基準」を新たな「貧困線」（以下、「2008年基準」）と定め、それに基づいて貧困人口の評価を行うこととなった。この「低収入基準」とは、2000年の農村住戸調査によって計算された「第1五分位の平均純収入」（貧困線の約1.38倍の値で、2000年は865元。世界銀行の1日1米ドルに近い水準）のことで、2001年以降もその倍率を利用して「低収入基準」の水準が定められ、貧困人口とともに低収入人口が2000年以降の年鑑類のなかで公表されてきた。

この改定によって、中国政府による公式統計上の貧困人口には顕著な変化が発生している。貧困人口の推移を示した図表2-3をみると、2000年の貧困人口は「1985年基準」の3,209万人（貧困率は3.5%）から、「2008年基準」では約3倍に相当する9,422万人（同10.2%）に増加したことがわかる。ただし、いずれの基準に関しても貧困人口は着実な減少傾向をみせ、2008年の貧困人口はそれぞれ1,004万人（1985年基準）と4,007万人（2008年基準）に減少した。しかしながら、「2001年綱要」の最終年度となる2010年には貧困人口が2,688万人（2008年基準。貧困率は2.8%）に減少したものの、貧困撲滅を実現することはできなかった。

（3）2010年代の扶貧政策：貧困脱却に向けた全方位的な政策展開

以上のような「2001綱要」の成果と課題を受け、中共中央・国務院は2011年5月に今後10年間の扶貧政策の指針となる「中国農村扶貧開発綱要（2011－2020年）」（以下、「2011綱要」）を打ち出した。「2011綱要」で提起された政策目標は、①2020年までに扶

⁷ その他の7つの主要な措置は、②地域の実情に見合った村全体の扶貧開発と「貧困村」の全面的な発展促進、③貧困世帯向けの研修の実施、④産業化を通じた扶貧の振興、⑤扶貧資金の管理・監査の強化、⑥多様な社会組織の積極的な参加を通じた扶貧開発、⑦扶貧開発におけるリーダーシップの強化と扶貧開発の社会経済発展計画への組み込みである。

貧対象者の食・衣服の心配をなくし（「兩不愁」）、義務教育や基本医療、住居を保障すること（「三保障」）、②貧困地区の1人あたり純収入の増加率を全国平均のそれよりも高め、基礎公共サービスに関する主要指標を全国平均の水準に近づけ、格差拡大傾向を逆転させることである。

この目標を実現するための基本方針は、「2001綱要」と同様に、開発に基づく貧困削減の原則である。ただし「2011綱要」では、扶貧開発と最低生活保障制度との連携を図るなど、社会保障制度を貧困脱却のための基本的な手段として捉え、社会保障制度の整備・改善も提唱している点が大きな特徴である⁸。また、「2011綱要」で明記された政府が取り組むべき12の任務のうち、農業インフラや農業資源の整備、農業産業化の振興や生活・教育環境の改善といった内容は「2001綱要」とほぼ同様である。それらに加えて、社会保障や医療衛生制度・サービスの普及と改善、基本農地と森林資源の保護、生態環境の改善などが新たな任務となった。

他方、「2011綱要」は、貧困地区が特に集中する「一連の特殊困難地区」（「連片特困地区」）⁹を扶貧政策の主たる対象とするが、それ以外の重点県と貧困村も扶貧政策の対象地域とみなされ、旧来からの重点県に対する支援も引き続き行われることも明記された。また、省政府は具体的な扶貧政策の作成と実施を通じて、重点県の漸進的な削減が求められているが、その意欲を阻害しないため、重点県の数を減少させた省に対しても中央政府からの扶貧財政支援の規模を維持することが定められた。

そして「2011綱要」の新たな取り組みとして、労働能力を保持する貧困線未満の農村住民を扶貧対象者として定め、その電子登録と「扶貧手帳」の発給（「建档立卡」）を実施することが挙げられる。この扶貧手帳によって対象者の動向を把握するとともに、状況に応じた有効な支援を提供することを目指している。他方、扶貧開発のプロジェクトとして、「2001綱要」からの内容（「以工代賑」、「整村推進」、「対口支援」、「易地扶貧搬遷」、「産業扶貧」）に加え、中学・高校への進学困難な貧困世帯に対する職業訓練や、生活費の一部を補助する「就業扶貧」などが追加された。

これらの扶貧政策を実施するための運営体制についても、基本的に大きな変更はない。

⁸ 国務院扶貧弁公室と民政部による扶貧支援と最低生活保障制度との連携実験は、2009年からスタートし、その試みのなかで貧困者に対する「扶貧手帳」の発給が実施された（唐・羅・李2015）。

⁹ 六盤山区、秦巴山区、武陵山区、烏蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山-太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区の貧困地区、およびチベット自治区と4省のチベット地区、新疆ウイグル自治区の南方3州のことである。

すなわち、中央政府が統一的な計画を作成した上で、省による責任体制と県による管理体制を堅持し、重点地域の県・郷鎮・行政村・世帯に対して扶貧政策を着実に行き渡らせることが定められた。それに加えて、各レベルの扶貧開発領導小組による指導能力を強化し、政策措置の研究・制定、各種事業の協調と実施を担うことが明記され、貧困地区における行政村レベルの党组织の強化と扶貧政策との連携推進も強調されている。その一方で、「2011 総要」では国際交流・国際協力に関する「編」扱いは復活したものの、その記述自体はさらに削減され、扶貧政策のなかでの位置づけは一層低下したと解釈することができる。

この「2011 総要」の実施にあたり、貧困線に関する基準の再改定が 2011 年 12 月に行われた（『中国農村貧困監測報告 2015』93–95 頁、『中国農村貧困監測報告 2016』3–7 頁）。新たな貧困線は、2010 年価格で 2,300 元と定められた（以下、「2010 年基準」）。この基準は、基礎的な熱量（1 日 1 人 2,100 キロカロリー）に加えて、1 日 1 人約 60g のタンパク質の消費（小康社会に適合し、健康な生存を実現する基礎的な消費量）と 60% のエンゲル係数から計算されたものであり、PPP（購買力平価）換算で 1 日 2 米ドル程度の水準に相当することが指摘されている（王 2015a、2015b）。

この貧困線の改定によって、中国の貧困人口には顕著な変化が発生した。貧困人口の推移を整理した図表 2-3 で明確に示されているように、2010 年の貧困人口は「2008 年基準」の 2,688 万人（貧困率は 2.8%）から、「2010 年基準」では 6.2 倍増の 1 億 6,567 万人（同 17.2%）に急増したのである。また、この基準で貧困人口の遡及改訂も実施されたが、1978 年の貧困人口は 7 億 7,039 万人（同 97.5%）、1990 年と 2000 年の時点でも、それぞれ 6 億 5,849 万人（同 73.5%）と 4 億 6,224 万人（49.8%）になるなど、過去の貧困人口も大幅に引き上げられた。この改定の是非については、第 5 節で詳細に検討していく。

4. 貧困撲滅の政治目的化と郷村振興政策への移行—2010 年代半ば以降

（1）2010 年代半ばの政策調整と扶貧政策の再強化

ここまで考察してきたように、「2011 総要」は旧来の扶貧政策の流れを継続しつつも、扶貧政策の範囲を広げるとともに、より正確な扶貧対象者の選定を目指してきた。しかしながら、2010 年代前半には習近平政権の政治的基盤が固まるなか、扶貧政策の方向性自体は維持される一方で、政策重点やタイムスパンの面で少なからぬ変化が起こっている。具体的に説明すると、2014 年末に習近平は「4 つの全面」を提唱し、そのうちの一つとして

「小康社会の実現」を掲げた。この「小康社会」の実現のため、貧困撲滅の達成が習近平政権の最重要課題の一つとして位置づけられたのである¹⁰。それを受け、年初に公表される政府の政策指針である「一号文件」の2015年版には、「2020年までの貧困撲滅」が明記され（2020年まで毎年記載）、2015年10月に開催された五中全会の声明文においても、「2020年までの全面的な貧困撲滅」が盛り込まれた。

この政治的意図を政策面に反映させたものが、同年11月の中共中央・国務院「關於打贏脫貧攻堅戰的決定」（貧困脱却の攻略戦に打ち勝つことに関する決定）である（以下、「決定」）。本決定では、扶貧開発事業を小康社会実現の戦略に組み込み、党創立100年の闘争目標の重点任務として位置づけるとともに、「精准扶貧」（貧困のより正確なターゲティングに基づく扶貧）と「中国の特色のある扶貧開発」の発展、そして「扶貧開発事業の新局面」を新たに打ち出した¹¹。本決定の政策目標は「2011綱要」と基本的に同じであるが¹²、「精准扶貧」の重要性が強調され、扶貧者登録に基づく厳格な管理と、具体性を高めた扶貧政策が明記されたことが大きな特徴である。

「精准扶貧」とは、真の貧困世帯や貧困者に対して貧困脱却のための適切な処方箋を提供し、その原因や阻害要因を取り除くことで貧困脱却を実現するものである（汪・郭2015:147）。この「精准扶貧」を実現するため、貧困認定作業の健全化が提唱され、5,000万人前後の貧困人口に対して「建档打卡」（扶貧者の電子登録と扶貧手帳の配布）が行われた¹³。そして、産業支援や労働移動、生態移民や教育支援などの措置を通じて貧困脱却を実現す

¹⁰ 「四つの全面」とは、2014年12月に習近平総書記が江蘇省で現地調査を行った際に提起した発展戦略のこと、「小康社会の全面的な建設」、「改革の全面的な深化」、「法による国家統治の全面化」、「厳格な党内統治の全面化」の4つから構成される。なお、小康社会の建設を実現した2020年10月以降、「小康社会の全面的な建設」は「社会主义現代化国家の全面的な建設」に置き換えられた（「中華人民共和国司法部・党史百科」（<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/2021nzt/dsxxjy20210506/dszl/dsblk/>）に基づく（2023年4月13日閲覧）。

¹¹ 本決定のなかで、「第18回党大会から、扶貧開発事業を小康社会実現の戦略に組み込み、党創立100年の闘争目標の重点任務としてきた」と明記されている。しかしながら、第18回党大会の共同声明文を確認したところ、少なくとも「扶貧開発事業を小康社会実現の戦略に組み込む」という記述は存在しない。そのため、本稿ではこの方針が本決定で新たに打ち出された指針として解釈する。

¹² 「決定」の政策目標の前半部分は「2011綱要」と同様だが、「現行基準による農村貧困者の貧困脱却を確実なものとし、貧困県すべてがその看板を取り外し（「摘帽」）、区域全体の貧困問題を解決すること」といった記述が「決定」に追加された。

¹³ 習近平が「精准扶貧」という概念を最初に提唱したのは、2013年11月の湖南省湘西トゥチャ族ミヤオ族自治州で現地調査を行った際であったと伝えられており、翌年の年初から「精准扶貧」に基づく政策立案がトップダウンで進められた。なお「精准」は、6つの側面（扶貧対象、プロジェクトの配分、資金使用、対象者への措置の到達、行政村に応じた人材の派遣、貧困脱却の成果）から構成されている。

<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0103/c1001-28006150.html>

http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201602/22/t20160222_9000797.shtml（ともに2023年4月18日閲覧）。

ること、貧困脱却者の貧困への再転落を阻止するための措置を図ること、扶貧事業の効率性や満足度を評価するための第三者による評価機構を構築すること、そして偽りの貧困脱却への厳しい責任追及をすることが提起された。

また、農村最低生活保障制度を通じた貧困脱却をより明確に打ち出した点も、「決定」の特徴である。具体的に説明すると、産業や就業を通じた貧困脱却が困難な世帯に対して、農村最低生活保障制度を利用した貧困脱却を図るという方針が示された。そして生活保護の基準が低い地域では、国の扶貧基準に段階的に引き上げること、生活保護制度と扶貧開発政策とを有効に結びつける対策（基準を満たす貧困者の生活保護への組み込み、情報共有とモニタリング）を早急に講じることも定められた¹⁴。

その他の「決定」の新規な点として、扶貧政策の財政資金と農業関連のプロジェクト（施設農業、畜産業、ソーラー発電、水力発電、グリーンツーリズムなど）で形成された資産を株式化し、その共同経営によって生み出された収益を貧困村や貧困世帯に配分するといった方法も提唱された¹⁵。さらに、都市部への出稼ぎ労働の普及によって、留守児童や留守婦女、留守老人や障害者の問題が広がっているため、それらの人々を支援するサービス体系を健全化し、その対象者の全面的な調査と情報管理システムの構築・更新を進め、対象者に対する社会的なサービス機構を強化することも明記されている。

これらの目標を実現するため、党による指導強化と貧困脱却のための政治的な支援が一層強調されたことも、本決定の特徴として指摘できる。すなわち、貧困脱却のための指導者による責任制の強化を前提に、党組織と関連団体（労働組合、共産党青年団、婦人連合など）の組織能力を活用し、優秀な若年幹部を貧困村に駐在させたり、高等教育機関の卒業生を貧困村の扶貧活動にあたらせることが明記された。他方、扶貧政策の審査・監視・問責の厳格化も強調され、扶貧実績の審査に加え、資金浪費の厳禁、儉約節約の奨励、「三公」経費（海外出張、公用車、公務接待にかかる公費支出）の厳格な抑制、貧困県での華美な庁舎建設や実態にそぐわない形式主義的なプロジェクト（「形象工程」）の停止・防止も図られている。

¹⁴ 扶貧開発と最低生活保障制度との連携に関する具体的な方針は、2016年9月の民政部や国務院扶貧弁公室など6部局連名の「關於作好農村最低生活保障制度与扶貧開發政策有効銜接的指導意見」に明記された。また、農村最低生活保障制度の実際の運用と直面する課題については、北波（2019）を参照されたい。

¹⁵ 安徽省含山県で実態調査を行った陳（2019）によると、この方式では扶貧対象者は自ら経営を担っていないため、経営ノウハウや技能を習得できないといった問題が発生しているという。さらに、プロジェクトの運営者は通常の金利を大幅に上回る配当金の支払いを求められるケースがあるなど、経営面でも大きな負担となっている。

（2）貧困撲滅を前提とした2010年代半ば以降の政策調整と法制化

そして、2001年と2011年の「綱要」と比較した「決定」の扱いの違いは、2つの「綱要」の内容が五ヵ年規画に明記されることはなかったのに対し、「決定」の主要な内容が第13期五ヵ年規画（2016～2020年）の第13編（「全力実施脱貧攻撃」）に組み込まれたことである。この事実は、「貧困撲滅」が2020年までに実現すべき政策課題として政治的に位置づけられたことを意味している。さらに2018年9月に打ち出された中共中央・国务院「郷村振興戦略規画（2018～2022年）」は、2020年までの貧困撲滅を前提にその後の地域全体の振興政策のあり方を提起するものである。

郷村振興戦略規画の政策目標は、2018～2022年の5年間で農村での全面的小康を実現し、農業・農村現代化の実現のための基礎固めを行うことである。その実現のため、郷村振興の制度的枠組みと政策体系について、2022年までに初步的な整備を進め、「特色のある郷村振興モデル」の探求とその経験蓄積、郷村振興の段階的な発展を推進していくことが明記された。「郷村振興戦略規画」の内容は多岐にわたるが、これまでの「綱要」と「決定」の扶貧政策の内容を踏まえつつ、より広い視点からの郷村振興政策を提唱している。例えば、食糧安全保障の向上や農業グリーン開発の全面的推進、社会保障制度や経済発展に関する都市と農村との連携・融合、農村住民の住環境が大幅に改善された「美麗郷村」（美しい農村）建設の推進、党组织を中心とする農村基層組織建設の強化、現代郷村ガバナンス体系の構築などが挙げられる。

さらに「郷村振興戦略規画」を中国全体の発展戦略の一つとして推進するため、2021年3月の第14期五ヵ年規画（2021～2025年）のなかで、貧困撲滅後の扶貧政策のあり方と今後の方針が明記された。具体的に説明すると、第7編の第26章において、低収入者と低開発地域に対する支援機構の整備・改善、支援政策と財政投入の安定化、貧困脱却地区に対する開発支援の継続という基本方針が掲げられた。これらの方針を実現するため、貧困脱却者へのモニタリングとピンポイント支援の実施、農村社会保障制度と救済制度の改善、特色のある産業発展の支援、生産・販売の連携とそれを通じた消費市場の拡大、貧困脱却後の郷村振興重点県向けの集中的な支援と内発的発展能力の強化といった政策が提唱された。

それとともに「郷村振興戦略規画」の法制化も進められ、2021年4月に「郷村振興促進法」が全人代常務委員会で可決された（同年6月1日から施行）。その一方で、扶貧政策を担ってきた国务院扶貧開発領導小組は2021年2月25日に廃止され、「国家郷村振興局」

に組織改編された。その後の 2023 年 3 月の全国人民代表大会では、国家郷村振興局は国务院の直属機関から、農業農村部下の部局として再編されることも定められた¹⁶。

このような扶貧支援と郷村振興の政策的強化を受け、中央政府が支出する扶貧政策関係の財政予算にも大きな変化が起こっている。図表 2-4 では、データの入手可能な 2015 年以降の期間について、扶貧関連の財政支出（予算額）と一般中央予算支出に対する比率の推移を示した。まず、中央財政補助地方専項扶貧資金と老少辺窮地区移転支出を合計した金額をみると、2015 年の予算規模は 1,722 億元で、一般中央予算支出に占める比率も 6.7% であった。それが、「2020 年までの全面的な貧困撲滅」を提唱する「決定」が公表された翌年の 2016 年になると、扶貧関連の予算規模は対前年比 27.7% 増の 2,199 億元に増額された。この中央財政による扶貧政策関連の予算額は、その後も毎年 10% を上回る増加が続々、2020 年には 4,257 億元、2022 年には 4,938 億元に達している。

図表 2-4 扶貧関連の中央財政支出（予算額）

	合計額 (億元)	中央財政補助地方専項扶貧 資金		老少辺窮地区移転支出		対一般中央予 算支出比率 (%)
		金額(億元)	増加率(%)	金額(億元)	増加率(%)	
2015年	1,722	466	7.7	1,256	n. a.	6.7
2016年	2,199	661	41.7	1,538	22.5	8.0
2017年	2,694	861	30.3	1,833	19.2	9.0
2018年	3,194	1,061	23.2	2,133	16.4	9.8
2019年	3,750	1,261	18.9	2,489	16.7	10.7
2020年	4,257	1,461	15.9	2,796	12.3	12.1
2021年	4,588	1,561	6.8	3,027	8.3	13.1
2022年	4,938	1,650	5.7	3,288	8.6	13.9

（出所）『中国農村貧困監測報告』（各年版）、中国財政部 HP (<http://www.mof.gov.cn/>) より筆者作成（2023 年 1 月 6 日閲覧）。

（注）地方専項扶貧資金は、2022 年から中央財政喫接推進郷村振興補助資金に組み替えられた。

内訳をみると、地方専項扶貧資金の増額がより顕著で、2015 年の 466 億元から 2016 年には対前年比 41.7% 増の 661 億元に急増し、2018 年には 1,061 億元となった。その後の

¹⁶ 「中国全人代網」(<http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202303/cce66cd36beb421e95905b5eff1c89c3.shtml>)、「人民網」(<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0225/c1001-32036996.html>) の掲載資料に基づく（いずれも 2023 年 4 月 26 日閲覧）。

2019年と2020年も10%を上回る増加が続き、2022年の予算額は2015年の3倍以上の1,650億元に増額された。それに対して、老少辺窮地区移転支出の増加率は地方專項扶貧資金のそれを下回っているが、それでも10~20%程度の増額が続き、2015年の1,256億元から2018年には2,133億元、2022年には3,288億元となった。

このように、中央財政の扶貧関連予算額は2015年以降のわずか7年間で約3倍に膨れあがり、それに伴って中央財政支出に占める割合も大幅に上昇してきた。扶貧関連予算額の対一般中央予算支出比率は2015年の6.7%から、2018年には9.8%、そして2022年には2015年の2倍を超える13.9%となった。「2020年までの全面的な貧困撲滅」を実現するため、地方の自助努力のみに頼るのではなく、中央財政からの潤沢な予算を扶貧支援向けに充てることは首尾一貫した政策と評価することができる。その一方で、中央財政支出全体の増加率を大幅に上回る予算を扶貧支援に動員することは、財政面での持続可能性や郷村振興としての自立性という面でも慎重な検討が必要である。次節ではこの点についても検討していく。

5. 扶貧政策に関する評価と残された課題

(1) 扶貧対象の細分化と貧困線基準の調整

ここまで検討してきたように、改革開放後の扶貧政策は5つの段階を経ながら大きく変化してきた。扶貧政策の経済効果に関する定量分析はSicular et al. eds. (2020) やHoken and Sato (2022)など多くの研究があるため、本節では政治経済学的に重要な2つの論点から、中国の扶貧政策に関する評価を行っていきたい。

まず第1の論点として、扶貧政策の対象となる地域や主体が時代とともに大きく変化してきたことである。具体的に説明すると、改革開放後から1986年頃までの扶貧対象は「三西」と通称される西部地域や「老、少、辺、窮」地域など、いわば「面」という広がりをもった地域全体を対象とする性格が強かった。そして1986年から2000年にかけては、1人あたり純収入が150元以下などの一定の基準を設定し、それを満たす貧困世帯が集中する地域を「貧困県」と認定し、扶貧政策の対象とする形に変化していった。その後、2000年以降は対象地域をより限定した「貧困村」を対象とする支援、さらに2011年以降は「貧困世帯」を主要な支援対象とするなど、扶貧支援対象の精緻化が進展してきた。ただし、世帯や行政村への支援のみでは貧困脱却が困難なケースも多いため、地域全体を対象とした扶貧支援も引き続き重要であり、それを踏まえた支援も同時に行われている。

扶貧政策の進展によって、扶貧対象が「面から線、線から点」に絞り込まれてきたが、その一方で「点」である農村世帯に関する貧困線基準の改定についても、その当時の政治的意図を少なからず反映してきたことは重要である。第3節で説明したように、2008年に中国の貧困線基準は低収入世帯を含む水準（「2008年基準」）に変更され、2008年の貧困人口は「1985年基準」の1,004万人から4,007万人に大幅に増加した。ただし前述のように、中国の貧困問題に関する当時の研究では、「1985年基準」が国際的な基準よりも大幅に低いことが指摘されていた。また、貧困線の「2008年基準」についても、2000年以降の公式統計で採用されていた「低収入世帯」の基準をそのまま利用している。もちろん、「低収入世帯」の定義自体が便宜的に設定されたものであったが、「1985年基準」との連続性を保つという意味で、「2008年基準」の採用は一貫性のある修正とみなすことができる。

それに対して、「2010年基準」については、前回の改訂から3年後という非常に短期間に導入されたもので、2010年時点の基準値も81%増の2,300元に設定された。その結果、2010年の貧困人口は「2008年基準」の2,688万人から、6.2倍増の1億6,567万人に急増している。この「2010年基準」の貧困線の設定方法について、公式統計の『中国農村貧困監測報告』のなかでの解説内容は限定的で、それ以上の情報は筆者の知る限り公表されていない¹⁷。公式統計書に掲載された論文（王2015a、2015b）によると、「2010年基準」の貧困線はPPP換算で2.3米ドルに相当することが指摘され、当時の世界銀行の貧困線（1.25米ドル）を大きく上回るものであった¹⁸。その意味で「2010年基準」は、好意的に評価すれば国際的な動向を先行したものであるが、この改定によって貧困人口を国際基準よりも保守的（少な目）に評価する旧来の姿勢を逆転させたのである。

この背景には、世界第2位の経済大国として地位を確立しつつあった中国共産党の自信が見え隠れしており、「2011綱要」において国際協力の比重を著しく低下させたことも、そのことを裏付けるものとなっている。また、2010年頃には「2008年基準」で評価した貧困は撲滅寸前の状況にあったが、「2010年基準」の導入によって中国国内の「貧困者」

¹⁷ 中国の貧困に関する公式統計である『中国農村貧困監測報告』は、2000年から毎年出版されていたが、「2010年基準」の導入後（2011年12月）の2012～2014年は未刊行で、2015年から刊行が再開された。そのため、「2010年基準」に関する解説が記載されたのは2015年版であった。

¹⁸ 世界銀行による貧困線では、1990年代にはPPP換算で1日1米ドルという基準が利用されてきたが、2008年以降は1日1.25米ドル、2015年以降は1日1.9米ドル（2011年価格）、2022年以降は2.15米ドル（2017年価格）に変更されている。世界銀行の貧困線に関しては、下の掲載資料に基づく（いずれも2023年4月18日閲覧）。

<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>

<https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines#2>

を新たに発見する形になっている。それによって「2011 総要」の意義を一層大きいものに仕立て、今後 10 年間の中国共産党と中国政府による扶貧政策をめぐる政治的な業績を誇大化する意図も窺える。

それと同時に、習近平体制のもとで「2020 年までの貧困撲滅」が確実に実現すべき政治的スローガンとして位置づけられたことは、中国の扶貧政策にとって非常に大きな重荷となった。2015 年以降に特に強調された「精准扶貧」は、貧困撲滅のための有効な手段の一つであるが、貧困脱却から取り残される人々の場合、地理的な条件や社会経済環境の面で不利な立場にあるケースが増えると考えられる。その結果、貧困脱却における限界的な効果は遞減し、貧困者 1 人あたりの財政支出の遞増という副作用を引き起こす可能性が高い。加えて、限界地域での貧困脱却を形式的に実現するため、地域の実情に見合わない公共投資や中長期視野を欠いた産業化支援が横行するなどの問題も懸念される。

実際、唐・羅・李（2015）によると扶貧政策の効果を短期的に示すため、比較的経済状況の良い世帯が扶貧対象者として選定されたり、扶貧対象の認定や確認に時間がかかるため、支援が必要な人に対して適切な時に支援が届かないといった問題が指摘されている。また、扶貧プロジェクトに関連した資金の用途や実施期間に関して厳しい制限がある一方で、地方政府の幹部は貧困削減に関する厳しいノルマが課されるため、地域の実情に見合った中長期的な視点での扶貧支援が阻害されがちになっている（雷 2017、陳 2019）。このような強引な貧困撲滅に伴う負の遺産の影響については、郷村振興政策の実施状況や実態と関連させながら、引き続き慎重に考察していく必要がある。

（2）扶貧開発の対象領域の拡大と郷村振興政策に対する評価

中国の扶貧政策において注目すべき第 2 の論点として、扶貧開発に含まれる産業と分野が拡大するにつれ、郷村振興全般を通じた扶貧活動の支援の色彩が強まると同時に、社会保障制度を扶貧支援のために活用する方向に政策が変化してきたことである。具体例を挙げると、2000 年代初頭には西部大開発などの地域開発戦略が中央政府主導で実施されたが、「2001 総要」では地域開発戦略との連携を図る形での貧困削減を提起している。また 1990 年代までは、扶貧対象者に関する現状の教育水準や技能を前提とした扶貧政策を主としていたが、2000 年代に入ると、扶貧対象者の人的資本向上を目的とする裾野の広い扶貧政策が提唱された。例えば、初等教育の強化や中等・職業教育の充実、そして技術学校などを通じた職業訓練の提供なども推進されている。

このような傾向は、2010年代の扶貧政策のなかで一層強調されてきた。特徴的な動きとしては、行政機関の縦割りのために十分な連携が図られていなかった社会保障制度との連携、特に民政部が担当する最低社会保障制度との連携が進められたことである。扶貧対象者の選定や支援方法、認定後のモニタリングなどについて、2つの系統での調整や一体化が進められたことは2010年代の大きな変化である。その一方で、経済発展や所得向上を重視した政策から、生態環境保護や文化・教育振興を含めた広範な扶貧支援が、2010年代から特に強調されている。さらに2010年代後半になると、2020年までの貧困撲滅を前提とした上で、郷村振興によって経済的格差の改善を推し進めると同時に、貧困への再転落の抑制を意識した支援政策を提唱するなど、扶貧政策は郷村振興政策全体の中に吸収されていったと解釈することができる。

また、2000年代から既に社会問題化していたが、「貧困県」として認定されると中央・地方政府から多額の財政支援を享受できた。そのため、実際には貧困を脱却していても「貧困県（村）」という看板を外すことに抵抗する「扶貧の卒業問題」が存在していた¹⁹。このような状況を踏まえ、「精准扶貧」という名の下に扶貧対象者の精査とモニタリングを継続し、2020年に一旦すべての看板を外したことは、「卒業問題」に伴う歪みを解消する面では一定の効果があったと考えられる。また、貧困脱却を実現したにもかかわらず、貧困脱却前の財政支援の水準を維持しつつ、郷村振興政策の下で扶貧のための支援を継続するなど、財政面での移行措置を図りつつ、中長期的な地域開発を模索していることも評価に値する。

ただし、この郷村振興政策の実施にあたって、中国農村部の抱える問題（高齢化、過疎化、人材流出、都市部との格差拡大、生態環境の保全など）を十分に踏まえた形で実施することが必要不可欠である。そしてこれらの課題は、日本や欧米など先進国と共通する内容も多く、先進国の経験は有用である。それにもかかわらず、2000年代からの扶貧政策のなかでの国際的な連携が希薄となり、その傾向は一層強まっている。実際、2021年4月に全人代で可決された「郷村振興促進法」には、国際機関や海外援助機関との連携・協力と

¹⁹ 科研費研究（「中国内陸部農村住民の生産・消費行動のミクロ分析」）の一環として、筆者らは2005年と2006年に四川省のX貧困県を訪問し、政府部門などへのヒアリングと資料収集を行った。地元財政局によると、2004年の県政府自体が徴収した財政収入は616万元であるのに対し、補助金を含めた財政収入はその27倍以上の1億6,789万元（うち、約1億元が上級政府からの経常収支補填、6,000万元が専項補助）であったという。この事例が示すように、貧困県に対して上級政府からの膨大な補助金が投入されている。なお、『中国農村貧困監測報告2005』（33頁）によると、貧困県が受け取る扶貧関連の財政移転資金の平均額は4,933万元となっている。

いった内容が盛り込まれることはなかった。この国際的な視点の欠如と国際協調に向けた意識の希薄さは、郷村振興政策を独善的で内向きなものにしてしまい、郷村振興を隘路に導いてしまう危険性も孕んでいる²⁰。

それに加えて、郷村振興に向けた全方位的な支援によって、中央・地方政府の財政負担がより過大になってきたことも、今後の大きな懸念材料である。貧困撲滅とは異なり、郷村振興では即効性のある施策や単一的な目標を設定することは困難で、地域経済・社会の直面する課題と将来的な展望を十分に踏まえた持続的な支援が必要不可欠である。中国が高度経済成長を続けてきた 2010 年代までであれば、都市部の工業部門や不動産業、サービス業の発展によって、中央・地方政府は潤沢な財政資金を獲得することができ、それらを郷村振興に回すことも十分可能であった。しかしながら、中国経済の高度経済成長が終焉し、高齢化社会への移行が進行するなか、郷村振興のための安定的な財源をどのように確保し、如何なる形で財政面の支援を行っていくかについて、慎重に検討すべき段階にきている。

参考文献

日本語

池上彰英・竇劍久俊編 (2009) 『中国農村改革と農業産業化』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

北波道子 (2019) 「農村最低生活保障制度からみる中国の社会と経済—重慶市豊都県 SR 鎮と SZ 鎮を例として」『關西大學經濟論集』第 68 卷第 4 号、pp. 311–332。

巖善平 (2010) 「中国における「農村貧困削減の取り組みと成果」」『中国研究月報』第 64 卷第 6 号、pp. 1–13。

佐藤宏 (2003) 『所得格差と貧困』名古屋大学出版会。

張建 (2016) 「中国の貧困削減（扶貧）政策に関する一考察」『AIBS ジャーナル』No.9. pp. 58–65。

陳艷 (2019) 「中国農村における『精準扶貧』政策およびその実施状況—安徽省含山県の事例分析を手掛かりに」『中国研究月報』第 73 卷第 2 号、pp. 1–15。

竇劍久俊 (2020) 「中国農業の構造調整と新たな担い手の展開」(川島真・21 世紀政策研究所編

²⁰ 郷村振興のモデル事業として、グリーンツーリズムで成功した「スター村」(「明星村」)が広く宣伝されているが、これらは特殊な経済的・財政的環境で形成されたものであり、大部分の貧困村には参考にならないことが指摘されている (賀・鄭 2022)。

『現代中国を読み解く三要素』勁草書房、所収)、pp. 64–90。

宝劍久俊 (2017)『産業化する中国農業—食料問題からアグリビジネスへ』名古屋大学出版会。

中国語

国家統計局編『中国統計年鑑』北京 中国統計出版社 (各年版)。

国家統計局農村社会経済調査総隊編 (国家統計局住戸調査弁公室編 (2011年版～))『中国農村貧困監測報告』北京 中国統計出版社 (各年版)。

国家統計局住戸調査弁公室編 (各年版)『中国住戸調査年鑑』北京 中国統計出版社。

国務院扶貧領導小組弁公室編 (2003)『中国農村扶貧開発概要』北京 中国財政経済出版社。

賀雪峰・鄭曉園 (2022)「鄉村振興戦略与明星村経験」『貴州社会科学』第 12 期、pp. 138–144。

雷望紅 (2017)「論精准扶貧政策的不精准執行」『西北農林科技大学学報 (社会科学版)』第 17 卷第 1 期、pp. 1–8。

李小雲・於樂榮・唐麗霞 (2019)「新中国成立後 70 年の反貧困歴程及減貧機制」『中国農村経済』第 10 期、pp. 2–18。

唐麗霞・羅江月・李小雲 (2015)「精准扶貧機制実施の政策和実践困境」『貴州社会科学』第 5 期、pp. 151–156。

唐麗霞・張一珂 (2019)「從以工代賑到公益性崗位—中国工作福利実践の演進」『貴州社会科学』第 12 期、pp. 147–153。

王愛雲 (2017)「1978～1985 年の農村扶貧開発」『当代中国史研究』第 24 卷第 3 号、pp. 36–50。

王萍萍 (2015a)「中国農村貧困標準準与国際貧困標準の関係」(国家統計局住戸調査弁公室『中国農村貧困監測報告 2015』北京 中国統計出版社、所収)、pp. 99–101。

王萍萍 (2015b)「以每 1.25 美元和 2 美元国際貧困標準衡量の中国農村人口」(国家統計局住戸調査弁公室『中国農村貧困監測報告 2015』北京 中国統計出版社、所収)、pp. 102–105。

汪三貴・郭子豪 (2015)「論中国的精准扶貧」『貴州社会科学』第 5 期、pp. 147–150。

張磊主編 (2007a)『中国扶貧開発政策演変 (1949–2005 年)』北京 中国財政経済出版社。

張磊主編 (2007b)『中国扶貧開発政策歴程 (1949–2005 年)』北京 中国財政経済出版社。

英語

Chen, Shaohua and Martin Ravallion (1996), “Data in Transition: Assessing Rural Living Standard in Southern China,” *China Economic Review*, Vol. 7, No. 1, pp. 23–56.

Hoken, Hisatoshi and Hiroshi Sato (2022), “Effects of Public Transfers on Income Inequality and Poverty in Rural China,” *China & World Economy*, Vol. 30, No. 5, pp. 29–48.

Ravallion, Martin and Shaohua Chen (2007), “China's (uneven) Progress against Poverty,” *Journal of Development Economics*, Vol. 82, Issue 1, pp. 1–42.

Riskin, Carl, Renwei Zhao and Shi Li eds. (2001), *China's Retreat from Equality: Income Distribution and Economic Transition*, New York: M. E. Sharpe.

Sicular, Terry, Shi Li, Ximing Yue and Hiroshi Sato eds. (2020), *Changing Trends in China's Inequality: Evidence, Analysis, and Prospects*, New York: Oxford University Press.

(2023年5月8日脱稿)

第3章 〈最高指導者〉から〈最高実力者〉へ、2015～2018年¹

—経営学的知見と「内部資料」に基づく習近平の リーダーシップ試論—

大東文化大学東洋研究所教授

鈴木 隆

1. はじめに

(1) リーダーの「権力への意志」、指導権強化のための闘い

ある組織や集団において、政治的庇護者の支援や指名により、従前からの慣例や制度、手続きに則って形式上の最高職に就任した人物、すなわち、名目的な〈最高指導者〉として出発したリーダーが、経験と研鑽を積み重ねるなかで、トップとしての手腕を磨き、権力と権威を蓄え、腹心の部下の抜擢や派閥の形成などを通じて一個の自立的存在となり、ついには人事や指揮命令に関する枢要なルールや仕組みの変更、さらには、組織の基幹部分の再編さえも断行しうるような、名実ともに備わった〈最高実力者〉へと成長を遂げるには、一体なにが必要であろうか。

幸運のほかにもっとも重要な要素は、むろん、指導権強化に向けた指導者本人の意欲、そのための闘争への意志である。公式の制度と明文規定の権限に依存するだけでは、リーダーシップの発展——それは自然成長の産物ではない——は困難であり、組織が直面する危機と権力をめぐる闘い、これを通じた指導者自身の精神的練磨とサブリーダーたちの承認なくして、最高実力者は生まれない。近代政治学の祖であるマキアヴェッリが、主著『君主論』のなかで喝破したように、指導者はときに理不尽とも思われる力の行使や決断を通じて、みずからへの信頼、心酔、恐怖、諦念などを潜在的な挑戦者、敵対者である副官たちの心理に内面化しなければならない（マキアヴェッリ 2004）。

この点、米国と中国の二大国家のトップを務めたニクソン（Richard Nixon）と江沢民は、民主主義か権威主義かの政治体制の違いを超えて、いみじくも似たような言葉を残している（ニクソン 2013、433-434；江 2006a、576）。

¹ 本稿の一部は、2022年10月の日本現代中国学会第72期全国学術大会での筆者の研究報告に基づく。

人が地位を求めるには地位のほうを求める——あるいは求めるはず——という神話が広く信じられているが、とんでもない。地位を欲し、その地位を手に入れるためには犠牲を払うだけの心構えを持たなければ、人は指導者たることができない。遠慮がちな候補者と言ってすぐ思い出すのは、アメリカのインテリに絶大な人気のあったアドレイ・スチーブンスである。人気はあったが、私は、第一歩から遠慮しているような人は本質的に負け犬だと思う。そんな人は、選挙になんて十分な熱意を見せないし、指導者に要求される犠牲も払わない。プライバシーの一方的侵害、猛烈な選挙スケジュール、これでもかこれでもかと斬り込んでくる反対派の中傷や誹謗、漫画などによる残酷なまでの諷刺……彼らはそんな苦痛に耐えようとしている。そのすべてに耐え、それでもなお情熱をもって地位を望むほどでなければ、地位を得てからも批判に耐え抜く根性はないのである。(ニクソン)

わたしを第三世代の中央指導者集団の核心としたのは、鄧小平同志が決定したのである。……指導的核心とは自任するものではなく、闘争の実践のなかで形作られ、試練を受け、鍛えられたものでなくてはならないと、わたしはずっと考えてきた。(江沢民)

それでは今日、中華人民共和国（以下、中国）のリーダーである習近平は、いかにして〈最高指導者〉から〈最高実力者〉へと変貌を遂げたのか。この問い合わせに対し本稿では、そのリーダーシップの発展の軌跡をたどりながら、習近平の指導権強化の契機となった政争の要点、個人集権のために駆使した政治手法と闘争の態様、集団指導体制とトップの単独意思決定をめぐる習の認識の特徴を明らかにする。またこれにより、習近平の指導権確立をめぐる政治史上の論点と試論的解釈を提示する。

なお、筆者はこれまでにもすでに、習近平個人に焦点を当てた論考をいくつか発表している。鈴木（2020a）は地方指導者時代の事績を、鈴木（2022）は、中国の政治史上の位置づけを念頭に置きながら、長期・俯瞰的な視点から習近平の政治認識と政治行動を論じている。これに対して本稿では、短期・微視的な視点から、習のリーダーシップの発展のありようを、政治史の実証分析の手法に基づき「接写」することに力点が置かれる。これらを合わせてお読みいただければ、現時点（2023年5月5日現在）において、筆者の想定する習近平の政治家像を総合的に理解することができよう。

（2）資料・分析・叙述の特徴

本稿の独自性として、相互に関連した次の2点が挙げられる。

第一に、筆者自身の既発表業績を除き、従来の研究ではほとんど使用されてこなかった、習近平の演説などを収録した「内部資料」（一定ランク以上の幹部を配布対象とする限定公開の文献）の資料集を主な分析の材料とする。また、そこに収められた習近平の内部講話から、習近平の「肉声」を多数引用することで、秘密のヴェールに閉ざされた中国共産党の幹部会議で繰

り広げられる権力のドラマ、そこでの習近平の姿の一端を資料に基づいて再構成する。

第二に、本稿の主な読者層として、企業経営者を含むビジネスパーソンを想定し、中国政治研究の学術論文でありながら、経営学のリーダーシップ論の知見も紹介しつつ、政治学と経営学、学術研究と社会実践のそれぞれの架橋を意図している。

経営者はもちろん、なんらかの組織や集団の長、あるいは、トップの座を目指す中堅以下の幹部の人々にとって「読んで面白い」「役に立つ」論文を目指し、リーダーシップ論を解説したビジネス書や歴史上の人物を扱った歴史小説とはひと味異なる、同時代に生きる政治家の思想と行動を題材に、人物評論やルポルタージュ風の文章として読むことができるよう工夫した。例えば、会議の雰囲気や発言の迫力を再現するため、先にも述べたとおり、一般的な学術論文よりもはるかに多くの習近平の言葉を記載している（時間を節約したい読者は、引用文を読み飛ばしても論旨は十分に理解できる）。

習近平を見習うべき手本とするか反面教師とするかは、読者自身がどのようなリーダーを目指すかによる。だがいずれのケースでも、なんらかの経験的・実践的示唆を得られるであろう。現存する政治家をモデルとした「現代中国の君主論」の一節を書いてみたいと思う。

議論の流れは次のとおりである。問題の所在を述べた第1節に続いて、第2節ではまず、中国政治研究と経営学の問題関心の重なりを概観したのち、経営学のリーダーシップ論を参照しつつ、中国の歴代の政治指導者のリーダーシップの特徴を大まかに把握する。次いで第3節では、党総書記就任以来、現在までの習近平のリーダーシップの発展過程を、「民主生活会」という党内制度に着目して分析する。同時に、トップの個人集権と集団指導体制の関係を考察する。最後に、それまでの議論を総括して、指導権強化のための習近平の政治操作の基本的パターンや政治認識の要点を明らかにする。さらに、今後ありうべき中国共産党の党主席制の復活について、その予兆となりうる、外部世界からも観察可能な政治的ヒントに言及する。

2. 中国政治研究と経営学のリーダーシップ論

（1）政治と企業経営

以下ではまず、本論の趣旨にかなう限りで、中国政治研究と経営学の共通点や類似点を確認しておきたい。さしあたり、①社会活動としての政治と経営、②組織アスターとしての政党と企業、③意思決定者としての政治指導者と経営者、の各組み合わせについて今日的特徴を指摘する。

a. アクターの社会的責任と倫理、活動の複雑化・多様化

ごく基本的な事実として、政治と経営はともに、目標実現のために集団を組織・動員・統制する最高指導者の存在を前提とする。また、企業の所有と経営の分離にともない、情報の非対称性に起因する株主（＝依頼人、プリンシパル）と経営者（＝代理人、エージェント）の間に生じる利害関係の不一致、すなわち、経済学や経営学で討究されるプリンシパル-エージェント問題（依頼人の利益や期待に反するような代理人の不正な行動、自己利益の追求をいかに防ぐか）は、政治学でも主権者たる国民と議員、あるいは、議員と官僚との関係を語る際にもしばしば援用される。

さらに、現代政治の主要なアクターである政党をみれば、もともとそれは企業と同じく私的な任意団体でありながら、公党としての社会的役割を期待されている。一方、利潤追求を第一義的目的とする私企業も、社会公器としての意義が強調されて久しい。経営活動での社会的責任が増大した結果、経営者個人と企業のコンプライアンスや CSR（Corporate Social Responsibility）が、いっそう重視されるようになっている。政治と経済の融合も、サプライチェーンにおける人権問題の争点化、経済安全保障への対応といった新たな課題を生み出した。このように おおやけ わたくし 公と私 の観念、政治と経済の営為について、それらの理論的・実践的線引きは日々あいまいになっている。

b. 組織の目的と意思決定の構造

権威主義体制の支配政党と民主主義体制の政権与党では、同じく政権の座にありながら、その存在形態は大きく異なる。中国のように、特定の政党が国家機構と構造的に癒着している政党国家体制（party-state system）では、支配政党のリーダーにとって、政権維持の成否は、民主体制下での与野党交代とは比較にならないほどの衝撃——状況次第ではまさしく「生きるか死ぬか」——をもっている。企業と同じく、国政運営における各種事業の発展を通じた組織の存続と政権の維持、すなわち「生き残り」こそ、中国共産党の指導者たちにとって究極の政治目的である。

中国共産党と企業、とくに日本企業では、意思決定の組織構造も似通っている。一般に企業の主な意思決定機関は、上意下達の指揮命令に基づき、経営者—取締役会—執行役員（経営会議）の3つからなる。このうち、経営者を監視、評価するためのコーポレートガバナンスの中核的役割を担う取締役会は、日本企業の場合、insider dominated board、すなわち、内部昇進の社内取締役が多数を占める。同様に中国共産党も、中央委員会総書記（1名）—中央政治局

常務委員会（総書記を含む 7 名）－中央政治局委員（常務委員を含む 24 名）の三層構造からなる中央集権制を採用している。これら最高クラスの幹部は、むろん全員が内部昇進者である。

c. 最高指導者の機能・能力・リスク

企業の経営判断に際し、経営者が直面する大きな課題の 1 つは、顧客、取引先、株主、従業員などの異なる利害関心をもつ各ステークホルダー間の利害調整である。この利害調整の機能は、政治家の本来任務といつてもよい。

また、日本型経営に典型的とされる内部昇進の経営者について、その選考過程では、現任の社長や会長、または歴代の経営責任者など一定の影響力や発言権を有する者、同僚の経営幹部集団、労働組合・取引先企業・メインバンクといった、主要な「関係者すべてを味方につける能力のある人物が好まれる」傾向があり、コミュニケーションと調整能力の高さが必要となる（杉野 2005、17）。同時に、内部昇進者の代表取締役社長が、マネジメントとガバナンスの両機能を担うことで、監視する者とされる者の兼任状況のもと、コーポレートガバナンスの十分な履行に懸念も生じる。

こうした日本型経営者の選定やリスクの特徴は、中国共産党の最高指導者にも部分的に当てはまる。後述のように習近平はもともと、歴代指導者のなかで初めて、統治エリートによる投票推薦の集団的支持を背景として後継候補となった経緯をもつ。引退した一部の長老政治家や習近平自身もその一員である「紅二代」（中華人民共和国建国に功績のあった有力な革命元勲の子弟集団）と呼ばれる同輩たちの積極的支援のほかに、習近平が、消極的かもしれないが幅広い支持を得た大きな要因の 1 つは、出世の階段をのぼるなかでも有力な敵対者を生み出さなかつた過去の経歴、いわば「敵がいない」という全方位の友好的態度の演出であった。

一方、トップの暴走の危険性については、終身の独裁者であった毛沢東の専横とそれがもたらした「大躍進運動」や「文化大革命」といった数々の悲劇を想起すれば足りるであろう。2018 年に国家主席の連任制限を撤廃して、トップとしての終身在職権を手にした習近平が、「第二の毛沢東」にならないとは限らない。

（2）経営学のリーダーシップ研究からみた中国の歴代指導者

a. 研究動向の特徴

本文冒頭のマキアヴェッリに代表されるように、政治学では指導者のあるべき姿が古くから論じられてきた。経営学においてもリーダーシップ論は主要な研究テーマであり、伝統的な学

問スタイルはやはり、経営者個人と会社経営史に関する記述的・定性的分析である。それらのなかには、経営者の「人間力」といった感覚的な概念も登場するなど、いわゆる実証科学になりきれない人間臭い議論が展開される例も散見される。この点も、政治学のリーダーシップ論との類似性が見いだせる。

図表3-1には、経営学のリーダーシップ論の研究レビューに依拠して、提起された時間的順序にしたがい、有力な検証仮説の要点を大まかに示した（①→④の順番）。これによれば、研究潮流の変化として、指導力発揮に対する状況要因やフォロワー関与の重要性への認識の高まりが指摘できる。

図表3-1 経営学のリーダーシップ研究の主な検証仮説

	名称	問題の所在、分析の焦点
①	特性理論	指導者の個人的特性や資質
②	行動理論	経営管理における指導者の行動様式や行動パターン
③	状況(コンテインジエンシー)理論	状況に応じた(contingent)リーダーシップの有効性への着目、指導者の特性・行動と状況適合の関係
④	変革型(カリスマ型)リーダーシップ	変革実現のための指導者の特性・行動とフォロワーの関係

(出所) 経営学の関連する複数の業績に基づき、筆者作成。

b. リーダーシップスタイルの分類

経営学では、リーダーシップの基本的な態様について、2分類（企業家の態度、管理者的態度）、あるいは、それを敷衍した3分類（アントレプレナー、マネージャー、リーダー）などがよく知られている（図表3-2）。

図表3-2 リーダーシップスタイルの3類型

名称	リーダーシップの特徴	中国の歴代指導者
アントレプレナー	・創造的破壊者、発明者	・毛沢東
マネージャー	・組織の調整役 ・組織内での新たな制度や手続きの導入、それらの経営方 式への移行と標準化	・胡錦濤 ・江澤民はリーダーとマネ ジャーの移行・混合形態
リーダー	・戦略転換による不振事業や停滞経営の立て直し ・「組織を再度開発しなおし、活性化させる。それはたいてい の場合、組織に新たな目的を与えることから始まる」	・鄧小平 ・習近平

(出所) 谷口（2007、47-50）の整理をもとに、中国の歴代指導者の項目を追加して筆者作成。

これらのリーダーシップスタイルは、固定的・静態的なものではない。企業の発展段階や経

営の外部環境が、それにふさわしい指導者を要請する側面があることも見逃せない。一般的にいえば、企業の初動段階はアントレプレナー、成長段階はマネージャー、成熟・衰退段階にはリーダーが求められる。長期にわたって経営者の立場にある者の中には、時代状況や経営環境に応じて、同一の人物がそれら 3 つを変化、発展させている場合もあるという（谷口 2007、55）。

上記の 3 分類は、中国の政治史の発展段階に対応した、歴代指導者の基本的特徴とその歴史的役割を理解するのにも役立つ。図表 3-2 によれば、建国の偉業を成し遂げた毛沢東（アントレプレナー）は、のちに階級闘争第一主義の考えにとらわれ、国政の停滞を招いた。この状況を打破すべく鄧小平（リーダー）は、改革開放と「中国の特色ある社会主义」の新たな旗印を掲げて、近代化路線の新機軸を推し進めた。江沢民（鄧小平から胡錦濤への過渡的存在）と胡錦濤（マネージャー）も、鄧小平路線を踏襲して国力の発展に努めた。

これに対して習近平は、21 世紀半ばまでの「中華民族の偉大な復興」の長期目標実現のため、「新時代」と「強国」の合い言葉のもと、鄧小平とは異なる政治発展の方向性を目指した「リーダー」として立ち現れている。

c. リーダーシップの発展過程：指導力発揮の阻害要因とその克服

i) 指導者の選出方法

リーダーが指導力を効果的に発揮しうるか否かは、その選出のありかたによっても左右される。山下（2015）によれば、①「選ばれたリーダー」（Elected Leader）、②「特定の権限をもつた者によって指名されるリーダー」（Appointed Leader）、③「自然発生的に現れるリーダー」（Emergent Leader）の各タイプについて、構成員の自発的服従や積極的動員を調達しうるのは、本人の実力と威望によって指導者の地位に就いた③である。むろん他の二者も、実績を積み重ねるなかで、それと同等の指導者として認知されることはある。ただし、いったん Elected Leader や Appointed Leader として選ばれた者が、ゼロからスタートしてメンバーの支持を得るというのは容易なことではない（山下 2015、253）。

その理由として、指導者の立場や肩書に付随する否定的効果（「フレームメッセージの罠」）が挙げられる。例えば、上記①では一定数存在する非支持者の存在が、②では他の古参部下たちの冷淡な態度が指摘できる。一方、こうした否定的効果を低減させる方策は、組織の長になる前から他の構成員からの幅広い支持を得ていること、及び、リーダーになって以降、「フレームメッセージの罠」を超えるだけの「プライマリーメッセージ」を発信することの 2 つである（山下 2015、254-255）。

図表 3-3 選出方法に基づく指導者の 3 類型

名称	中国の歴代指導者
Emergent Leader	毛沢東、鄧小平
Appointed Leader	江沢民、胡錦濤
Elected Leader	習近平

(出所) 山下 (2015、251-253) の整理をもとに、中国の歴代指導者の項目を追加して筆者作成。

以上の議論を踏まえて、中国の歴代指導者をみれば、図表 3-3 のとおり、毛沢東と鄧小平はまぎれもなく、党と国家の存亡の危機に際し、周囲の人々によってトップの地位に押し上げられた Emergent Leader であった。両人は、タイプは異なるものの、どちらもカリスマ指導者であった²。江沢民と胡錦濤はともに、鄧小平によって後継者に指名された Appointed Leader であった。

これに対して習近平は、第 17 回党大会の開催前に党内で行われたとされる、中央委員クラス以上の統治エリート層による意向投票（予備投票）において多数票を獲得した（一説には最多得票）という事実を考慮して、ポスト胡錦濤の筆頭候補に認定された（佐々木 2008、24；諏訪 2022、74-76）。それゆえ、国政指導者としての習近平のキャリアは、Elected Leader として出発したのである。2012 年に党総書記と中央軍事委員会主席に着任した当初、習近平はたしかに「弱い」リーダーであり、最高指導者ではあっても最高実力者ではなかった（矢板 2012）。

しかし、上述の「フレームメッセージの罠」を克服するうえで、習近平には経歴上、有利な条件が備わっていた。紅二代の門閥と四半世紀の長きに及ぶ地方指導者時代に培われた政治的ネットワークが、最高指導部に入る以前から一定の支持基盤を形成していた。総書記就任以降は、綱紀粛正と反腐敗キャンペーンによる党内秩序の立て直し、ならびに、人事交代と治安機関の実働部隊による政敵の肅清を、大規模かつ持続的に断行した（呉 2023、435-438）。これらの「プライマリーメッセージ」の発信を通じて、習近平は、幹部集団と一般民衆の双方に、みずからの権威の正当性を強力に主張した。

ii) リーダー・フォロワー関係のアイデンティティ構築

既述のように、近年、経営学のリーダーシップ研究では、フォロワーとフォロワーシップの

² 筆者はかつて、パーネビアンコの定義と分析にもとづき、1949 年の中華人民共和国建国から 1976 年に死去するまでの毛沢東を「純粋なカリスマ」に、1978 年の中国共産党第 11 期 3 中全会前後の党内指導権の獲得状況とその後のリーダーシップの様相に基づき、鄧小平を「状況的カリスマ」にそれぞれ比定した（パーネビアンコ 2005、59-60；菱田・鈴木 2016、186-187）。

重要性が強調されている。この点に関し、社会構成主義的アプローチに基づき、リーダーとフォロワーの相互作用としてのアイデンティティ形成にも関心が寄せられている。そのエッセンスによれば、リーダーとフォロワーの間では、① 個人の内面化 (individual internalization)、② 関係性の認知 (relational recognition)、③ 集団の承認 (collective endorsement) の各段階を経て、リーダーの自覚と権威の強化、及び、フォロワーによる指導権の承認が成立するという（西之坊 2020、50）。

この点、党総書記や中央軍事委員会主席の最高職にありながら、「選ばれたリーダー」として、初発の段階では指導力の発揮に困難を抱えていた習近平が、他の政治局常務委員との間で、いつ、どのようにしてリーダー・フォロワー関係のアイデンティティを作り上げたのかという疑問が浮かぶ。もちろん、時間の経過と暴力の恐怖は主要な動力だが、それがすべてではない。なぜなら、少なくとも最高実力者としての権力と権威が確立される以前に、サブリーダーたちに不当かつ過剰な力の行使を予感させることは、彼・彼女らの組織的な反対運動と指導権転覆の反作用を招く危険性が高い。

それゆえ新任のリーダーは、一方では、みずからの敵対者を仮借なく排除しつつ、他方では、消極的支持または中立的立場の副官たちに対し、安心供与を図りながら、彼・彼女らをしてフォロワーとしての自覚とそれにふさわしい新たな行動様式に順応、定着させるべく働きかける必要がある。それは慎重かつ粘り強く、だが、一定のタイムスケジュールのなかで成果を出さなければならない。

次節では、習近平がこの問題にいかに取り組んだか、詳しくみていく。

3. 〈最高実力者〉への勝負と飛躍

（1）権力闘争の制度的アリーナとしての「民主生活会」

a. 「民主生活会」の概要

中国共産党の公式制度の1つに「民主生活会」と呼ばれる会議活動がある。党内民主主義の発揚を通じた党組織の活性化、党内監督の強化を目的として、党の方針や政策の履行状況、反腐敗の実践、業務への取り組みなどをめぐり、各クラスの党委員会に所属する幹部が批判と自己批判、意見交換を行う。

1949年の建国前からの伝統的な組織活動だが、党内規則で制度化されたのは1980年代の改革開放期以降のことである。1990年5月には、中共中央の名義で「県以上の党と国家機関にお

いて指導的立場にある党員幹部の民主生活会に関する若干の規定」が発出され、以後数回にわたり、関連規定が出された。習近平政権下でも 2016 年 12 月に、内容を拡充したほぼ同名の「規定」が頒布され³、2019 年 1 月には、軍内の党員幹部を対象とする民主生活会の制度も整備された（図表 3-4 ▼、中共中央「若干の規定」、中央軍事委員会「暫定規定」）。

一方で、党中央レベルの民主生活会は、ときに指導部内の政争を正当化し、少数の限られたサークル内とはいえ、それを可視化する数少ない場としても知られている。その典型は 1987 年 1 月の胡耀邦の失脚劇である。中国共産党史研究の第一人者である石川禎浩は、胡耀邦を辞任に追い込んだ民主生活会の様子を次のように描いている（石川 2021、300-301）⁴。

「民主生活会」とは、党の指導者たちが忌憚なく意見を交わし、批判・自己批判をする集まりで、制度としては 1980 年代初頭に設けられたものだが、延安整風〔=1940 年代初めに毛沢東が発動した政敵追い落としのための苛烈な政治キャンペーン〕をある種のモデルとし、その精神を引き継ぐものである。それゆえ、聞こえはいいが、実態は当人を前に自己批判を迫るつるし上げの場にもなりうる。胡〔耀邦〕の問題を話し合う「生活会」は、… …政治局の正規メンバーのほか、党歴 40 年以上の長老たちを招集して行われたが、6 日間にわたり激しい言葉を浴びせられた胡耀邦は、最終日の自己総括でこらえきれずすり泣いてしまったという。……制度上の最高指導者たる総書記が自己批判するだけでも異例なのに、長老たちからネチネチと苦言を浴びせられ、辞任せられるというのは、かつてない事態である。

すぐ後でるように、習近平はこの民主生活会を利用して、党と軍のサブリーダーをして、フォロワーとしてのアイデンティティの漸進的な形成と内面的な服従の調達に成功した。

b. 習近平による「民主生活会」の運用状況

i) 定例開催と指導者個人への忠誠要求

2015 年 12 月と 2016 年 1 月、習近平はそれぞれ、党中央政治局と中央軍事委員会において、「三嚴三實」専題民主生活会を開催した。これは、党中央政治局委員（当時は計 25 名）と中央軍事委員会委員（同じく計 11 名）が出席して行われた、すなわち、党と軍の最高幹部による民主生活会である（以下、政治局生活会、軍委生活会、または 2015 年生活会の形式で略記）。

このとき会議の特定テーマ（中国語で「専題」）に掲げられた「三嚴三實」とは、2014 年 3 月の全国人民代表大会の会合で習近平が提起した「厳しく身を修め、厳しく権力を使い、厳しく自分を律する。現実的に計画をたて、堅実に事業をおこし、誠実に身を処する」という抽象

³ 1990 年と 2016 年の各「規定」の中国語名称は、それぞれ、「關於縣以上黨和國家機關黨員領導幹部民主生活會的若干規定」、「縣以上黨和國家機關黨員領導幹部民主生活會若干規定」である。

⁴ 以下の引用文中、〔 〕のなかには筆者の補注を記す。

的な標語に基づき、2015年4月から全国で実施された県・處クラス以上の幹部を対象とする政治学習キャンペーンである（新華社2015、5）。

だがその実態は、胡錦濤から習近平への政権移行期に摘発された周永康（中央政治局常務委員、肩書は元職、以下同じ）、薄熙来（中央政治局委員）、令計画（中央弁公庁主任、中央委員）、徐才厚（中央政治局委員、中央軍事委員会副主席）、郭伯雄（同前）らによる各種の法令・紀律違反（以下、周永康・薄熙来事件と総称）に関する批判大会であった。

注目されるのは、このときの政治局生活会で、習近平は「こうした特定テーマの民主生活会は、中央政治局では以前は開かれたことがなかった。これは1回、2回の会議ではない。制度にしなければならず、形式的な、通り一遍のものではなく、ましてや無用な、余計なことではない」と述べて、その定期開催を指示したことである（中共中央文献研究室編2016、328）。

事実これ以降、政治局生活会が、毎年12月末に2日間の日程で開かれている（図表3-4）⁵。報道によれば、毎回の会合に際して、参加者は事前に作成した発言資料にもとづき、批判と自己批判を交えつつ、その年の担当業務の総括や習近平への支持を口頭で表明することが義務づけられている。

これに関連して2017年10月には、中央政治局の名義で、「党中央（=この文脈では習近平個人を指す）の集中統一指導を強化・維持することに関する若干の規定」が通知され、政治局のメンバーに対し、「習近平総書記の核心としての地位」の擁護を含む、各種活動の自己点検の報告書を、総書記に毎年提出することも義務づけた（図表3-4▼、中央政治局「若干の規定」）。

図表3-4のうち、「コメント指示」（中国語で「批示」）とは、共産党の文書処理・指示命令の仕組みを指す。提出された報告書や企画書に対し、指導者が自身の意見や提案を、回覧担当者の一覧を記載した送付状ないしは文書の該当ページに、自書または印字で書き添える形式で通知される指示や命令のことをいう。一般に、コメント指示を行った指導者の名前と日付、一定期間内にその人物が発出した「批示」の通し番号の3つを記したうえで、関係部局に当該の指示文書が転送される。すなわち、2018年12月の生活会では、習近平のコメント指示に対し、他の政治局委員（同常務委員を含む）がどれだけ忠実かつ迅速に実行したかが検証されたのである。

このように民主生活会と上記「集中統一指導」の規定は、中央政治局委員（同常務委員を含む）に対し、思想と行動の両面から、最高指導者である習近平個人への忠誠心の涵養、被威圧

⁵ 中国当局の意図する政治教育・思想宣伝の観点から、近年の政治局生活会の成果を論じたものとして、陳（2020；2021；2022）。

の心理を醸成する仕組みといえる。

図表 3-4 「中央政治局民主生活会」の開催状況と関連事項（2015～2022 年）

年月日	批判と自己批判を通じ、個々の政治局委員が点検・反省すべき主な事柄
2015 年 12 月 28-29 日	・「三嚴三実」の実践
▼ 2016 年 12 月 23 日	中共中央「県以上の党と国家機関の党員指導幹部の民主生活会に関する若干の規定」、施行
2016 年 12 月 26-27 日	・業務態度の改善、綱紀肅正と反腐敗の実行
▼ 2017 年 10 月 27 日	中央政治局「党中央の集中統一指導を強化・維持することに関する若干の規定」、採択
2017 年 12 月 25-26 日	・「党中央の集中統一指導を強化・維持することに関する若干の規定」の履行状況
2018 年 12 月 25-26 日	・上記「集中統一指導」規定や「習近平総書記の重要なコメント指示」の履行状況
▼ 2019 年 1 月 1 日	中央軍事委員会「団クラス以上単位の党委員会指導グループの民主生活会の暫定規定」、施行
2019 年 12 月 26-27 日	・「品行方正で清廉潔白の模範」としての態度と取り組み
2020 年 12 月 24-25 日	・2018 年 12 月と同じ
2021 年 12 月 27-28 日	・2018 年 12 月、2020 年 12 月と同じ
2022 年 12 月 26-27 日	・「新時代の中国の特色ある社会主義思想に関する習近平の思想」の信奉の度合い

(出所) 以下の資料に基づき筆者作成。『共産党員網』(<https://www.12371.cn/special/zymzsh/>)、『中国共産党新聞網』(cpc.people.com.cn/n1/2017/0112/c64094-29019459.html)、『中国軍網』(www.81.cn/jpdbf/jwgzR/jwgz/9391901.html)、すべて 2023 年 4 月 24 日閲覧。

ii) 党と軍の民主生活会（2015 年 12 月～2017 年 2 月）

図表 3-5 には、2012 年の党総書記就任から 2023 年までの時期に、習近平の指導権強化の動きと民主生活会の開催を時系列的に示した。この図表からは次の 2 点が明らかとなる。

1 つめに、政治局生活会が定例化された 2015 年以降、習近平の指導権の確立に寄与した各 2 回の共産党全国代表大会（第 19・20 回党大会）と中央委員会全体会議（18 期 6 中全会、19 期 6 中全会）について、その 1～2 カ月後に上記生活会が開かれている。もともと共産党の重要会議は秋の開催が多く、他の政治局のメンバーにとって、年末の生活会は、新たなステージに高められていく習近平の権力と権威の再確認の場、一定期間を経たのちの絶好のフォローアップの機会となっている。

2 つめに、周永康・薄熙来事件それ自体は、習近平の個人集権の本格化の時期と必ずしも一致しない。周永康・薄熙来グループとの権力闘争の進捗は、習近平の側が、2015 年 7 月までに主要なライバルたちを党から追放することに成功した。しかるに、習近平の権限の拡大と権力の強化は、事件をめぐる勝負の帰趨が決し、混乱が収束に向かう過程でむしろ加速していったのである。

図表 3-5 習近平のリーダーシップの発展過程と「民主生活会」、宣伝スローガン (2012~2023 年)

習近平の指導権強化の動き、関連事項	党・軍の民主生活会の開催
2012 年 9 月 薄熙来、党籍はく奪	
2012 年 11 月 【中共第 18 回党大会】 ・習近平、党総書記と中央軍事委員会主席に就任	
2014 年 6 月 徐才厚、党籍はく奪	2013 年 7 月 軍委生活会
2014 年 12 月 周永康、党籍はく奪	
2015 年 7 月 令計画、党籍はく奪 郭伯雄、党籍はく奪	2014 年 12 月 軍委生活会
2016 年 10 月 【中共第 18 期 6 中全会】 ・習近平、「核心」の指導者称号を獲得 →他の政治局委員に上位、政治局・同常務委員会議の最終決定権を掌握	2015 年 12 月 政治局生活会 2016 年 1 月 軍委生活会
	2016 年 夏 北戴河会議
2017 年 10 月 【中共第 19 回党大会】 ・第 2 期習近平政権の発足 ・指導部人事における習近平派の多数優位の形成 ・「中央軍事委員会は主席責任制を実行する」の党規約挿入 ・「新時代の中国の特色ある社会主义に関する習近平の思想」の党規約挿入 →軍の統帥権の個人掌握の明確化、イデオロギー解釈権の掌握	2016 年 12 月 中共中央 「県以上の党と国家機関の党員指導幹部の民主生活会に関する若干の規定」 2016 年 12 月 政治局生活会 2017 年 2 月 軍委生活会
2017 年 10 月 中央政治局 「党中央の集中統一指導を強化・擁護することに関する若干の規定」	2017 年 夏 北戴河会議
2018 年 3 月 【第 13 期全人代第 1 回会議】 ・憲法改正、正副国家主席の連任制限の撤廃 →習近平、長期政権の可能性確保	2017 年 12 月 政治局生活会
	2018 年 12 月 政治局生活会
2019 年 1 月 中央軍事委員会 「団クラス以上単位の党委員会指導グループの民主生活会の暫定規定」 2019 年 12 月 政治局生活会	2019 年 1 月 中央軍事委員会 「団クラス以上単位の党委員会指導グループの民主生活会の暫定規定」 2019 年 12 月 政治局生活会
2020 年 11 月 【中共第 19 期 6 中全会】 ・いわゆる「第 3 の歴史決議」、採択 →毛澤東・鄧小平と同格の歴史的地位の誇示、権威のさらなる強化	
	2020 年 12 月 政治局生活会
2021 年 10 月 【中共第 20 回党大会】 ・習近平政権、3 期目のスタート ・指導部人事における他派閥の完全排除 →集団指導体制の実質的終焉、習近平の単独意思決定の強化	
	2021 年 12 月 政治局生活会
2022 年 3 月 【第 14 期全人代第 1 回会議】 ・習近平、国家主席の 3 期目続投を決定 →「準終身制」の本格展開	2022 年 12 月 政治局生活会

(出所) 各種資料に基づき筆者作成。

(補注) 軍委生活会については、非公開での開催の可能性も高い。本文の注 8 も参照のこと。

その際、大きな推進力となったのが、① 周永康・薄熙来事件の事後処理の過程で開かれた政治局と軍委の2回の生活会（それぞれ判明している開催日は2015年12月28-29日、2016年1月27日）、及び、② 習近平に「核心」の指導者称号を付与した18期6中全会後に挙行された、同じく政治局と軍委の各生活会（同前、2016年12月26-27日、2017年2月4日）である。いずれも中央政治局の生活会からおよそひと月遅れで中央軍事委員会のそれが開かれており、実質的には連続した一組のものとみてよいであろう。なお管見の限り、党と軍の生活会のセット開催は、これ以降現在まで見当たらない。

私見によれば、党と軍の各組織の最高幹部を集めて開かれた計4回、2組の生活会を経て、習近平のリーダーシップは、少なくとも現役の指導者たちの間では、リーダー・フォロワー関係の内面化の点で〈最高実力者〉へと高められたと思われる。18期6中全会と19回党大会、及び、それより前、同じ年の夏に行われたであろう北戴河会議でのさまざまな政治的折衝は、少数の関係者内にとどまっていた生活会での習近平の政治的勝利を、引退した長老政治家を含むより広範囲の統治エリート層、さらには全党範囲へと公式・非公式に浸透、宣言していくための手続きにほかならなかった。

この点、いくらか誇張かもしれないが、①②の計4回の生活会は、党と軍における習近平の指導権確立にとって、毛沢東にとっての遵義会議（1935年1月）や鄧小平にとっての中央工作会议（11期3中全会の直前に開催、1978年11～12月）にも相当する重要な会議であったようと思われる。

（2）党中央政治局民主生活会（2015年12月）

以下では、内部資料に収められた習近平の講話をもとに、前出の党・軍の民主生活会における習近平の発言内容や会議参加時の様子を、党と軍の組織別に検討する。

ただし、2015年12月と2016年12月の政治局生活会のうち、後者は、内部資料でも講話の要点しか紹介されていない（中共中央党史和文献研究室・中央“不忘初心、牢記使命”主題教育領導小組弁公室編2019、272-275）⁶。一方、前者の2015年生活会は、習の講話全文を読むことができる（中共中央文献研究室編2016、327-357）。本項ではこれに基づき、2015年生活会の様子を部分的に再現する。なお、2016年と2017年の軍委生活会の引用は、次の出典による（中央軍委政治工作部2017、411-424；544-563）。煩瑣を避けるため、これらの引用文ごとのページ記載は省略する。

⁶ 鄭（2017）は、2016年の政治局生活会の概要を紹介している。

a. 「体制ステークホルダー」からの総論的支持の事前獲得

会議の開催にあたり、習近平は周到な準備と根回しを行った。現職・退職者を問わず多数の有力幹部に意見聴取を行い、みずからがトップを務める現指導部の国政運営、とくに周永康・薄熙来事件の関係者の処分内容に関する支持を事前に取り付けた。現在ではストロングマンの様相を呈する習近平も、2015年末の時点では、長老集団を含む、広範な統治エリート層の歓心を買う努力、あるいは、少なくともその意見や評価に耳を傾けるポーズを示していた。

同時に、現役の政治局委員には、周永康・薄熙来事件への批判と反省、最高指導者すなわち習近平の権威の擁護、組織紀律の遵守などの項目について、自己批判を含む発言要領の文書をあらかじめ作成させた。

〔事前準備として〕第二に、中央政治局が「三嚴三実」を実行し、政治局の組織と活動を改善したことについて、手紙・電話・訪問等の方法で、全人代常務委員会・党組〔=全人代常務委員会の役職者のうち、少数の共産党員で構成される当該組織の実質的な意思決定機関のこと、以下の党組も同じ〕、國務院・党組、全国政協・党組、最高人民法院・党組、最高人民检察院・党組、省・区・市党委員会、中央各部・委党委員会、国家機関各部・委党組（党委）、各人民団体・党組、各民主諸党派・中央・全国工商連合会・無党派人士の代表者、及び、中央政治局常務委員会に在籍した経験を有する老同志に意見を求めた。

第三に、中央政治局の同志はみな、定められた党課〔=党の綱領や紀律に関する教育研修〕を受講し、関係の責任ある同志と個人面談を行った。重点は、党中央〔=この文脈では習近平を指す〕の権威の擁護、党の团结と集中統一の擁護、大局への服従と擁護、政治紀律と政治規矩の遵守、……権力の公平な運用と清廉潔白さの論点について、問題点と原因の検討、思想と行動の改善の発言資料を執筆し、真剣な準備を行った。（2015年生活会での発言）

【中央政治局民主生活会の様子（2018年12月）】



（出所）「中国共产党新聞網」
(<http://cpc.people.com.cn/xuexi/big5/n1/2018/1227/c385474-30491553-51.html>)、2023年5月5日閲覧。

- ・通常の会議スタイルとは異なり、習近平が最上座に着席し、そこを基点として、各政治局委員が序列にしたがい、円卓に着席する。
- ・写真が公開されている生活会はすべてこの形式であり、2015年の生活会も同じであったと推察される。
- ・この座席の配置は、最高権力の所在とチームの团结の両方を可視化し、意識づける狙いがあると思われる。

b. 周永康・薄熙来グループへの非難、事件の「真相」と「クーデター」の試み

当日の議論では、周永康や薄熙来らが犯した政治的あやまちが繰り返し糾弾された。注目すべきことに、ここで習近平は、周・薄らの政治的罪状として、各種の法令・紀律違反（例：贈収賄、党中央の指示命令の無視、党内派閥の形成）を列挙した公式説明とは異なり、前任の胡錦濤指導部の一部メンバーに対し、身体拘束をともなう政変の陰謀——少なくとも習近平はそのように認識している——があったことを述べている。前後の状況からみて、このときの拘束対象者のリストのなかには、胡錦濤と習近平の名前も入っていた可能性は高い。

また、そうしたたぐらみの主な動機として、周永康、薄熙来、令計画らの出世欲と野心、とくに首謀者と目された周永康は、68歳の定年慣行（党大会開催年に68歳の者は公職から引退するとの不文律。1942年生まれの周永康は、18回党大会の2012年時点での年齢制限に抵触することが見込まれていた）に背いて、政治局常務委員会への残留を狙ったことが指摘された。

幹部の仕事は、党の指示に従わなければならず、勝手な小細工を弄してはならない。……周永康は、年齢に達したのに引退を願わず〔中国語原文は「到了年齢還不想下」〕、多くの企みを行い、最終的には一部の同志を邪魔者と考え、それらの人々を統制・拘束するという陰謀を画策した。薄熙来は、政治的野心が非常に大きく、自分の人気と威勢を高めるための多くの活動を実行し、〔妻の〕薄谷开来が殺人を犯したのに中央に報告せず、あらゆる手段を用いて情報の封じ込めを図った。それは、己の出世というはかない夢への悪影響を心配したためである！ 令計画も同じだ。ひたすら昇進を願い、その結果、ろくでもないことを多く行い、……最後は国家機密を窃取し、デマを流して事を起こすところにまで行きついた！（2015年生活会での発言）

だが、2015年12月の習近平のこの発言は、2022～2023年にかけて、同じく「年齢に達したのに引退を願わず」、69歳で第3期政権を発足させた習近平その人にも、ブーメランのように批判の言葉として突き刺さるであろう（図表3-5、第20回党大会と第14期全人代第1回会議）。

c. 周永康・薄熙来事件をめぐる他の中央政治局委員への間接的批判

また、話し合いで、出席者全員が周永康・薄熙来グループへの厳罰に賛成するとともに、習近平を除く他の政治局委員による事件への反省と教訓が述べられた。

これに対し習近平からは、次の2つの注意と警告がなされた。1つは、周永康や薄熙来ら「野心家」の陰謀を察知できなかった政治的鈍感さであり、いま1つは、薄熙来によるトリックスター的振る舞いを長年放置してきたことの無責任さである。要するに、権力を狙う悪辣なたぐらみを事前に認識していようがいまいが、事件を未然に防げなかった過失が咎められたのであ

る。在席の政治局委員たちは、居心地の悪さを感じたであろう。

だがこの批判についても、自身が胡錦濤前指導部の一員であり、周永康・薄熙来グループの人々と長年の知己であった習近平自身にも当てはまる。これに関する自己批判も、内部資料には見当たらない。習近平は、自分の不作為には沈黙している。

同志たちはみな、周永康・薄熙来・令計画らの事件の教訓と結び付けて各自の発言を行った。……同志たちは発言のなかで、彼らの墮落の原因を分析し、その行いの重大な政治的危険性を深く掘り下げる研究し、とくに中央での腐敗問題の出現がわが党に与えた損害がこのうえなく大きく、中央の指導層の腐敗分子が、中央の団結統一に及ぼした危険性がこのうえなく大きいことに言及した。

この数名について、わたしは昔から面識があった。知り合って数十年來の者もあり、職場を同じくした者もいる。しかし、彼らは紀律・法令違反の問題、とくに政治的大問題を引き起こした。私情や個人的付き合いにとらわれてはならない。これは原則の問題なのだ。同志たちはみな、反腐敗の活動強化に賛成し、周永康、薄熙来、徐才厚、郭伯雄、令計画らの処罰が、党と国家の健全な発展と長期の安寧にとって、重要な意義をもつとの考え方で一致した。

周永康、薄熙来、徐才厚、郭伯雄、令計画のような人物が出たことで、党のイメージは大きく損なわれた。…多くの同志は、彼らが行った法令違反と紀律紊乱の陰謀、奸計を認識できなかつたと述べた。大きな原因是、彼らの活動の秘匿性が高く、表に出なかつたからだ。政治的な鋭敏性と洞察力を終始維持しなければならない。野心家や陰謀家は常に、悪事のかすかな手がかりも示さない。

いたん党中央が決定すれば、優柔不断ではダメだ。……この点、薄熙来は反面教師であった。彼は自分勝手なやり方や面従腹背が習慣化しており、奇抜な意見や独自の見方を提出して人目を引くのを好み、他人に自分を讃めそやさせることに熱中し、自身の管轄する地方を「独立王国」に変えた。こうした行為は、党中央の決定と政策の手配を妨害しただけでなく、社会に対しても下劣な政治的影響を作り出した。

d. 「看齊」による集団指導体制の再定義

2015 年の政治局生活会のハイライトは、習近平の個人集権推進の提起であった。習近平は、集団指導体制を前提としつつも、総書記以外の他の政治局委員（常務委員を含む）が、トップである総書記の指揮のもと、政策決定における特定分野の分掌責任を負うにすぎないことを強調した。その際習近平は、「看齊」（手本や模範の意味、またはすぐ後でみる隊列を整える際の号令）という直截な表現を用いて、会議の出席者に対し、みずから政治的号令と統率にしたがい、各自の意思と行動を統一すべきことを要求した。

党と国家の決定・業務の手配について、重要な事柄は、中央政治局と中央政治局常務委員会が決定し、みなで手分けして実行する。同時に、個々の部門でも決定・業務の手配をすべきものが多く、なかでも関連する具体的な事項をすべて中央政治局と中央政治局常務委員会にもちこんで決定するのは不可能である。多くは、その

部門を統括する中央政治局の同志が主宰して研究・決定すべきである。自分の所掌する決定・業務の手配を適切に行い、党中央[=この文脈では習近平を指す]の精神と合致していれば、党中央の決定・手配にとって積極的な役割を果たすことができる。逆に、党中央の精神について理解が浅く、みきわめが十分でなければ、それぞれの担当の決定・業務の手配に誤りが生じ、そうなれば、党中央の決定・業務の手配の貫徹執行にも悪影響が及ぶ。

それゆえわたしは、各レベルの指導的立場の幹部は、看齊意識をもち、党中央に自覚的に看齊し、党の理論・路線・方針・政策に自覚的に看齊すべきことを強調する。われわれ中央政治局の同志は、必ずや非常に強い看齊意識をもち、常に看齊し、主体的に看齊しなければならず、そうすることで真に看齊できる。これはなによりも重要な政治である。同志たちは発言のなかで、この問題について言及し、われわれのような大きな政党・国家では、集中統一と党中央の強固な指導、強力な中央の権威がなければダメで、想像もできないことを強調した。同志たちはみな、党中央の権威を自覚的に擁護し、中央政治局と中央政治局常務委員会が気持ちをひとつにし、一致した歩調をとり、一緒になって真剣に働く指導者集団になるように協力すべきことを表明した。

習近平のいう看齊の言葉は、日中戦争末期の1945年4月に毛沢東が述べた発言に由来する（中共中央文献研究室編 1996、297-298）。習近平は、2015年の政治局生活会の直前に開かれた中央党校での演説において、その政治的意味を詳しく説明している（中共中央宣伝部編 2019、52；習 2020、150-151）。

毛主席はかつて7回党大会の予備会議で、次のような名言を述べた。「ある部隊は、いつもあまり統制がとれていない。そのときは、隊列を整える[中国語原文は「看齊」]ための号令を大声で叫ぶべきだ。左にならえ、右にならえ、正面にならえ、と[「向左看齊、向右看齊、向中看齊」]。われわれは、中央を基準に隊列を整えなければならない。看齊は原則だが、ズレがあるのが現実の生活である。ズレがあれば看齊を叫ぶのだ」。毛主席によれば、看齊は原則だが、ズレがあるのが現実だ。これは非常に深い道理だ。訓練によってもともと資質が備わっている軍の部隊でさえ、常に看齊を叫ぶ必要があり、それも毎日常に呼びかけなければならない。当然ながら、隊形を整える[「整隊型看齊」]のは比較的易しい、外形的な状態だからだ。思想・政治・行動における看齊は、それほど簡単ではない。……看齊を常に叫んでこそ、各レベルの党組織が看齊を常に叫んでこそ、警戒意識を常に促し、時機を逸せず偏向を正し、そうすることで全党をして、整然として乱れがなく[「整齊」]、意気軒昂として勇躍前進する状態を維持できるのだ。

中国共産党の用語でいう「集體領導」、すなわち、集団指導体制は、もともと制度的に不定型・不明瞭な概念であり、その具体的な運用のありかたは、時々のトップの意志と態度、サブリーダーとの関係性に大きく依存している。この曖昧さを衝いて習近平は、看齊という象徴的だが意味明瞭なキーワードでその再定義を試みたのである。同時に、みずからの指導者としての格付けを、それまでの〈最高指導者〉から、毛沢東と同等の〈最高実力者〉へと高めることを示唆した。

（3）中央軍事委員会民主生活会（2016年1月、2017年2月）

2015年の政治局生活会からおよそひと月後の2016年1月、中央軍事委員会の民主生活会が開かれた。中央軍事委員会は、習近平の「核心」としての地位が認められた2017年2月にも民主生活会を挙行した。以下、それぞれを2016年生活会、2017年生活会と記す。

a. 郭伯雄・徐才厚への非難、他の中央軍事委員会委員への間接的批判

2015年の政治局生活会と同じく、2016年と2017年の軍委生活会でも、周永康・薄熙来グループ、とくに軍の高級幹部であった郭伯雄と徐才厚が多年にわたって行ってきた数々の「悪行」を、出席した軍事委員会委員たちが見過ごしてきたことが批判された。郭伯雄と徐才厚の不正行為の1つには、2015年生活会で言及された看齊の政治原則への違背も含まれていた。

しかしここでも習近平は、軍委副主席（2010年10月～2012年11月）として、郭や徐と同僚であった自身の責任と過失には触れなかった。

〔在席の〕同志たちから、周永康、薄熙来、令計画、とくに郭伯雄、徐才厚の事件の重大な性質と教訓について発言があった。この問題についてわたしは、中央政治局の特定テーマ民主生活会〔=2015年生活会を指す〕で分析した。……こうした過ちを犯す者は、決して初めからそうだったのではなく、長い年月の積み重ねのなかで二心が次第に生まれ、……〔時間の推移とともに〕ますます党への看齊と党中央への看齊を信じず、党の政治紀律と政治規矩を重視せず、思想の変質から政治の変質、組織の変質へと発展し、最終的には、党と人民を裏切って二度と戻ることのない道を歩むようになったのである。(2016年生活会での発言)

わたしは多くの重要な場で、郭伯雄・徐才厚事件の害毒と悪影響、深刻な教訓を分析し、みなも多くを語ってきた。……今回、あなた方は次のように述べた。過去、郭伯雄と徐才厚の所業は気に食わなかった。だが、重大な政治問題と考えず、党中央に報告もせず、阻止や闘争もしてこなかった、と。わたしが最も心を痛めるのは、郭伯雄と徐才厚が権力を握って好き勝手なことを行い、徒党を組み、私利私欲を図り、わが軍の政治生活を破壊したことである。これにより、部隊の活動イメージの急激な悪化、幹部腐敗の急速な蔓延がもたらされた。(2017年生活会での発言)

b. 「中央軍事委員会主席責任制」の拡充

一方で、軍委生活会では、政治局生活会とは異なり、軍という組織の性質上、トップリーダーの単独意思決定とサブリーダーを含む集団指導のあるべき姿がより正面から論じられている。最大の焦点は、「中央軍事委員会主席責任制」（以下、主席責任制と略記）の制度的保障であった。

主席責任制とは、人民解放軍や武装警察を含む、すべての武装力の指揮命令権を有する中央軍事委員会において、軍政と軍令の最終決定権を軍委主席が単独で掌握するというもので、鄧

小平時代に制定された 1982 年憲法で制度化された（第 93 条「中央軍事委員会は主席責任制を実行する」）。

その後、憲法の条文にはあるが党規約には対応の規定がないという、中国政治の通例からみると「不自然な」状態が約 35 年間続いた後、第 2 期習近平政権が発足した 2017 年の 19 回党大会で、前者と同じフレーズが後者にも追加された（19 回党規約、第 23 条）。つまり、2012 年の 18 回党大会を経て、習近平が総書記兼軍委主席に着任したときには、主席責任制の条項は党規約にはなかったのである（18 回党規約、第 22 条）。

むろん、党規約への主席責任制の言葉の挿入には、習近平の強い思い入れがあった。それは、郭伯雄や徐才厚が主席責任制の原則をないがしろにしたことへの指弾にとどまらず、中央軍事委員会の具体的な業務内容や手続きを定めた「活動規則」の改訂においても、習近平の同様の意向が働いたことからも明らかである。規程の見直しに当たっては、主席責任制の重要性の再確認だけでなく、その制度的拡充を図ったことは見逃せない。

彼ら[=郭伯雄と徐才厚を指す]が行ったことは、軍への党の絶対的指導に対し、中央軍事委員会の集中統一指導と軍委主席責任制に対し、軍人事の任用に対し、軍全体の団結統一に対し、部隊の政治環境に対し、それらすべてに非常に大きな危険性を作り出した。この 5 つの危険性はすべて政治的なものである！（2016 年生活会での発言）

中央軍事委員会での主席責任制の堅持に関して、18 回党大会の後、1 つのやりとりがあった。当時、中央軍事委員会では活動規則の改訂を進めるなかで、主席責任制を書き込むかどうかという問題が提出された。ある同志が、憲法では中央軍事委員会の主席責任制の実行を明記しているが、中央軍事委員会の活動規則では長年にわたって明確に書かれていない点を考慮し、書くべきかどうかの問題を提起したのである。この問題がわたしのところに報告され、深く掘り下げる検討した結果、書くべきだとはっきり指示した。その後、中央軍事委員会の活動規則では主席責任制が明記され、かつ、指示要請のための報告・検査の督促・情報提供サービスの 3 つの業務が確立し、主席責任制のさまざまなニーズに応じた機能と運用が推進された。（2017 年生活会での発言）

c. 「一錘定音」による単独意思決定の強調：集団指導体制をめぐる習近平と江沢民の認識の違い

ただし習近平は、自身の権力強化に対する副官たちの疑惑や批判的まなざしも十分に認識している。習は、一方では、「核心」としての責任の大きさと自重自戒を表明しつつ、他方では、レーニン主義政党における集団指導体制と最高指導者のリーダーシップの関係について、歴代指導者のなかで、もっとも主体的かつ真剣な思索をめぐらせたと思われる鄧小平の言葉を紹介して自己弁護を図った（鄧 1994、234；鈴木 2020b）。

さらに 2017 年生活会では、習近平は、政治と軍事に対するトップの単独意思決定の必要性を、「一錘定音」（意見や見方はさまざまだが、最終的には権威者の一言で物事が決定される）

いう意味) という中国語の熟語で説明した。このように習近平は、カリスマ指導者であった毛沢東や鄧小平の権威を借りながら、個人集権を正当化する短くわかりやすい宣伝文句（例：看齊、一錘定音）の普及とそれに対応した制度や規則の変更を、党と軍の両組織で相互に浸透・発展させることで、リーダーシップの漸進的な強化に努めた。

18期6中全会は、「習近平同志を中心とする党中央」を正式に提出した。〔今回の生活会の出席者は〕みな、この問題について考えを述べ、それは本心からの言葉であり、わたしへの信任と支持であった。わたしは中央政治局民主生活会〔=2016年12月の政治局生活会を指すと思われる〕でも、これについて話をした。党中央の核心・全党の核心は、わたしにとっては責任であり、一生のエネルギーと命をもって党と人民の信任に報いるつもりであり、慎重に事にあたり、身命を賭して奉公し、懸命に尽くし、水火を恐れず、万死も辞さない。……核心は決して無限の権力と勝手気ままな決定を意味しない。このことを、わたしは終始はつきりと理解しており、態度は変わらない。(2017年生活会での発言。傍点は引用者、以下も同じ)

主席責任制とは、まさしく中央軍事委員会主席が、わが軍の重大問題の最後の決断者であり、最後の判定者〔中国語原文は「最後拍板、一錘定音」〕という意味なのだ。鄧小平同志はかつて次のように述べた。「われわれは集団指導の強化を主張する。だが決して、個人の役割を低下させるためではない。反対に、個人の役割は、集団を通じてこそ初めて正確に発揮することができる。一方、集団指導も、必ずや個人の責任と結びつかなければならない。個人の分担分業の責任がなければ、われわれはどのような複雑な仕事もできず、だれも責任を負わないという災難に陥ってしまう。いかなる組織も分担分業の責任は必要であり、かつ、すべての責任を負う人が必要である。リーダーがいなければ、どのような小さなグループであれ、行動できない。これはみなも知るところの常識ではないか？」、と。

主席責任制について、その「責任」とは通常の「責任」ではなく、山のごとく大きな責任なのだ！ 党は、軍隊をわたしの手中に渡した。わたしは、真にこの責任を負い、チームをしっかりと率いなければならない。……当然ながら、主席責任制の実行は、どんなことでも、わたしがしたいようにできるということではない。中央軍事委員会の活動は、集団の知恵と力を発揮しなければならないと、わたしはずっと考えてきた。中央軍事委員会主席に就任して以来、終始、慎重にも慎重を重ね、いくつかの重大な問題については繰り返し検討を行い、みんなの意見と提案を聞くことに注意してきた。みなは、集中統一指導と分担分業の責任の関係を正確に処理し、……担当すべき分掌の責任を負い、力を入れる事柄を適切に実行しなければならない。

引用文中、「党は軍隊をわたしの手中に渡した」（中国語原文は「党把軍隊交到我手中」）という習近平の発言については、以下の江沢民の言葉と比べると、習近平が軍権というものをより属人的に理解していることが明らかになる。2004年9月、江沢民は、自身の軍委主席の辞職後に開かれた中央軍事委員会の会合に出席し、離任のあいさつを行った。そのなかで江沢民は、軍委主席のポストを後任の胡錦濤に譲るにあたり、チームや小グループを意味する「班」という中国語を使って、集団指導体制の枠内での軍委主席の機能と役割、その組織的性格を強調し

ている（江 2006b、604）⁷。

いまや、中央軍事委員会主席というこの班[原文ママ]を、彼[=胡錦濤を指す]に渡す時機と条件はすでに整った。〔胡〕錦濤同志を軍委主席の後任とした党中央の決定は正しい選択であると、わたしは確信している。錦濤同志は、中央の指導者集団のリーダー[中国語原文の含意も先導者]にして、隊長であり、中央軍事委員会の指導者集団のリーダー[同前]にして、隊長でもある。……わたしが中央軍事委員会主席を務めた 15 年間の道のりを振り返ってみると、感慨無量である。およそ物事は実際に経験してみなければその難しさはわからないものだ！ かつて〔鄧〕小平同志が、中央軍事委員会主席というこの班をわたしに渡したとき、自分の肩にのしかかっている責任の重さを本当に実感したものだ！（傍点は引用者）

4. おわりに：「定於一尊」の〈最高実力者〉への変貌、党主席制復活の政治的ヒント

周知のように、習近平の個人集権の動きは、2017 年生活会以後も止むことなく続き、今日では呉国光のいう「準終身制」が本格化している（呉 2023、440；図表 3-5）。この間 2018 年後半以降、共産党内では「一錘定音」とのセットで、新たに「定於一尊」なる言葉を加えて、「党中央の権威と集中統一指導」の重要性を説明するようになった（中共中央党史和文献研究室・中央“不忘初心、牢記使命”主題教育領導小組弁公室編 2019、356-357；習 2018、7）。

党的政治指導の堅持について、もっとも重要なことは、党中央[=この文脈では習近平を指す]の権威と集中統一指導を堅持することである。……思想・政治・行動の面で党中央との高度な一致を自覚的に維持し、党中央の一錘定音・定於一尊の権威を確保しなければならない。（2018 年 6 月、19 期中央政治局第 6 回集団學習での発言）

わが党は、マルクス主義の政党建設の原則に基づいて創設され、党中央・地方・末端組織を含む、厳密な組織体系を形作っている。これが、世界の他のいかなる政党にもみられない大きな強みである。党中央は大腦にして中枢であり、必ずや定於一尊・一錘定音の権威をもたなければならない。（2018 年 7 月、全国組織工作会议での発言）

「定於一尊」は、最終的な決定者にして、価値基準の唯一の判定者という意味の中国語であり、その出典は、全国統一を果たした始皇帝に対する臣下の賞賛にほかならない（『史記』秦始皇本紀）。かくして 2012 年 11 月の党総書記就任以来、〈最高指導者〉としての習近平の権力と権威は、およそ 5 年半の歳月を経て、他の指導者の追随を許さない〈最高実力者〉へと——いわば「看齊」の毛沢東から「定於一尊」の始皇帝のレベルを自称するまでに——高められたの

⁷ 本文中の江沢民の発言について、中国語原文は以下のとおり。「現在，把軍委主席這個班交給他，時機和条件已經成熟了。我堅信，党中央決定由錦濤同志接任軍委主席，是一個正確的選択。錦濤同志是中央領導集體的領頭人、班長，也是軍委領導集體的領頭人、班長。……回顧我擔任軍委主席十五年的歷程，感慨万千。事非經過不知難啊！ 当年小平同志把軍委主席這個班交給我，我真是感到千鈞重擔任肩啊！」（江 2006b, 604）

である。

また、以上でみてきたような習近平のリーダーシップの発展過程では、その政治手法や政治認識について、いくつかの特徴が指摘できる。これらは、今後の習近平の政治運営と指導スタイルにおいても持続的な傾向をもつとみてよいであろう。

- ①サブリーダーへの心理的圧迫、及び、組織の構成員同士の緊張関係維持のための制度化
- ②トップリーダーとしての威信の誇示とサブリーダーに対する粘り強い説得、その際の毛沢東と鄧小平の権威の借用。企業でいえば、不可侵的存在的な創業者と中興の祖の語録の利用
- ③党と軍の両組織の頂点に君臨するトップとしての組織横断・分野横断的な心理と論理
- ④中国共産党と中華人民共和国の歴史的継承者としての断固たる自覚と「権力への意志」、ときにはダブルスタンダードの批判も顧慮しない自己中心主義と政治的無答責の発揮
(例) 政治的策謀の見逃しも定年制の逸脱も、他人は許されないが、自分はよい
- ⑤指導権強化のための象徴的な宣伝スローガンによる雰囲気づくり、これに基づく制度・規則・手続きの修正の相互サイクル
(例) 2015年と2016年の生活会「看齊」→18期6中全会「核心」→2017年生活会「一錘定音」→19回党大会「主席責任制」の党規約明記→13期全人代会議、国家主席の連任制限撤廃→「定於一尊・一錘定音」
- ⑥(⑤の修正に関し) 従前の政治原則の再解釈による実質的な制度変更、制度適応

このうち、④は決して誹謗ではない。一国の長であれば当然もってしかるべきとした自尊心と強引さについて、それらの欠如はむしろ国政の不安定を招くであろう。問題はその肥大や萎縮による失調のリスクにはかならない。

最後に、上記③⑤⑥に関連して補足すれば、本稿の分析を踏まえると、次の2つの政治状況が観察される場合、それらは習近平のリーダーシップ強化を企図した政治制度の大きな変更、例えば、1982年に廃止された党主席制復活の予兆かもしれない。

1つは、党中央政治局と中央軍事委員会の生活会が近接した時期に開かれ、挙行の事実が報道等でおおやけにされること⁸。いま1つは、指導者としての形式的格付けの面で、党大会の政治報告や中央委員会決議などの主要な公式文書のなかに、「領袖」や「習近平をトップとする党

⁸ 中央軍事委員会の民主生活会は、開催の有無を明らかにしない場合も多いと思われる。本文中の図表3-5に記した以外にも、軍委生活会が開かれている可能性は否定できない。

中央」（中国語原文は「以習近平為首的党中央」）のフレーズを大々的に使用することである⁹。この指摘が正しいか否かは、時間の経過とともに、いずれその答えが明らかになるであろう。

参考文献

日本語、五十音順

石川禎浩（2021）『中国共産党、その百年』筑摩書房

吳国光（2023）『権力の劇場：中国共産党大会の制度と運用』中央公論新社（加茂具樹監訳）

小島朋之（1999）『中国現代史』中公新書

佐々木智弘（2008）「前途多難な胡錦濤の政治運営：誤算の人事と『科学的発展観』の限界」、大西康雄編『中国調和社会への模索：胡錦濤政権二期目の課題』日本貿易振興機構アジア経済研究所、15～36頁

杉野文俊（2005）「リスクマネジメントとコーポレートガバナンスに関する一考察：『経営者リスク』のリスクマネジメントについて」『専修大学商学研究所報』第37卷第2号（10月）、1～36頁

鈴木隆（2020a）「習近平とはどのようなリーダーか？：地方指導者時代の著作にみる政治認識、リーダーシップ、指導者像」、21世紀政策研究所研究プロジェクト（研究主幹：川島真）『中国の政策動向とその可能性：中国をめぐる3つの視点』21世紀政策研究所、127～155頁

鈴木隆（2020b）「中国共産党『領袖』考：政治文書の用例にみる政治・イデオロギー史的考察」『国際情勢 紀要』第90号（3月）、11～32頁

鈴木隆（2022）「『中華民族の父』を目指す習近平、あるいは『第二のブレジネフ』か『第二の Putin』か：権力、理念、リーダーシップ、将来動向」、川島真・小嶋華津子編『UP plus 習近平の中国』東京大学出版会、87～104頁

諏訪一幸（2022）「党内民主から指導者面談へ：習近平時代の幹部選抜任用制と中央指導部選出制度」『中国21』（愛知大学）第57号（11月）、65～92頁

谷口真美（2007）「コンテクストと経営者のリーダーシップスタイル」『早稲田商学』第411・412号（6月）、47～117頁

ニクソン、R（2013）『指導者とは』文藝春秋（徳岡孝夫訳）

西之坊穂（2020）「フォロワーシップ論の展開と今後の研究」『経営情報研究』（摂南大学）第27卷

⁹ 毛沢東時代の主要な公式文書には、「毛沢東をトップとする党中央」の表現がしばしば登場した。個人崇拜の禁止が政治的規範とされた1980年代以降、「Xをトップとする党中央」は使用されなくなった。なお、1999年7月に刊行した著書のなかで小島朋之は、その時点までに公式報道で一度だけ江澤民が、「江澤民同志を、『^{トプ}』とする新しい世代の指導核心」と呼ばれたことに言及している（小島1999、113-114）。これらの詳しい説明は、鈴木（2020b）を参照のこと。

第1・2号（2月）、41～54頁

ペーネビアンコ.A (2005) 『政党：組織と権力』 ミネルヴァ書房（村上信一郎訳）

菱田雅晴・鈴木隆（2016）『超大国・中国のゆくえ3 共産党とガバナンス』 東京大学出版会

マキアヴェッリ.N (2004) 『君主論』 講談社（佐々木毅全訳注）

矢板明夫（2012）『共産中国最弱の帝王 習近平』 文藝春秋

山下勝（2015）「リーダーシップ開発に関する一考察：リーダーシップ現象が起こる条件」『青山経営論集』第50巻第2号（9月）、245～263頁

中国語、ピンイン順

陳小林（2020）「論中央政治局2019年專題民主生活会的重大成果」『中国井岡山幹部学院学報』第13卷第2期（3月）、92～98頁

陳小林（2021）「論中央政治局2020年民主生活会的重大成果」『井岡山大学学報（社会科学版）』第42卷第5期（9月）、40～48頁

陳小林（2022）「中央政治局2021年專題民主生活会成果研究」『井岡山大学学報（社会科学版）』第43卷第3期（5月）、53～62頁

鄧小平（1994）『鄧小平文選』（第2版）、第1卷、人民出版社

江沢民（2006a）『江沢民文選』第2卷、人民出版社

江沢民（2006b）『江沢民文選』第3卷、人民出版社

習近平（2018）「在全国組織工作會議上的講話（2018年7月3日）」『当代党员』2018年第19期（10月）、4～11頁

習近平（2020）『論党的宣传思想工作』中央文献出版社

新華社（2015）「中共中央弁公庁印發《關於在縣處級以上領導幹部中開展“三嚴三實”專題教育方案》」『党员幹部之友』2015年第5期（5月）、5頁

鄭新華（2017）「中央政治局民主生活会怎麼開？」『党的生活（黒龍江）』2017年第1期（1月）、12～14頁

中共中央党史和文献研究室・中央“不忘初心、牢記使命”主題教育領導小組弁公室編（2019）『習近平關於“不忘初心、牢記使命”重要選編』党建読物出版社・中央文献出版社（内部発行）

中共中央文献研究室編（1996）『毛沢東文集』第3卷、人民出版社

中共中央文献研究室編（2016）『習近平總書記重要講話文章選編』党建読物出版社・中央文献出版社（内部発行）

中共中央宣伝部編（2019）『習近平論党的宣传思想工作』人民出版社（内部発行）

中央軍委政治工作部（2017）『習近平論強軍興軍』解放軍出版社（軍内発行）

（2023年5月5日脱稿）

III. 2022 年の中国経済

第4章 中国の不動産問題と『合理的バブル』

神戸大学大学院経済学研究科教授

梶谷 懐

はじめに

ポスト・ゼロコロナの下で、中国経済の先行きに関する不透明性はかつてなく高まっている。2023年4月に公表された、同年の第1四半期のGDP（国内総生産）は前年同期比4.5%の増加となり、予想以上の回復をみせた。一方で自動車などの大型の耐久消費財の消費は依然として低迷が続いていると伝えられるほか、一時期の低迷から持ち直したかに見える不動産市場も、特に中小の都市における住宅の需給バランスが崩れていることから、引き続き経済にとっての不安材料であることには変わりがないものとみられる。

特に今後の中国経済にとって最大の懸念材料として挙げられるのが不動産市場の低迷であることは、疑問の余地がないだろう。本稿では、中国の中長期の経済発展の戦略を考察するうえで大きな意味を持つ、不動産市場の動向を分析し、その問題を「合理的バブル」とその終焉、という視点から捉え直すことを目的とする。

1. 不動産市場の低迷とそのマクロ的背景

まず、まず現在の不動産市場の低迷が、どういう背景のもとで起きているのかを整理しよう。武漢市をはじめとして全国的に都市封鎖が実施された2020年2月、中国政府はポストコロナの経済政策としていち早く大胆な金融緩和に動いた（露口、2020）¹。この金融緩和、および徹底したゼロコロナ政策の実施による感染の抑え込みが当初は功を奏したこともあって、コロナ禍以前の不動産市場はいち早く回復し、一時期過熱状態を呈していた。住宅市場の高騰に市民の批判の声が高まるのを恐れた政府は20年8月、「三つのレッドライン」、すなわち①前受け金などを除く資産負債比率が70%以下、②自己資本に対する純負債比率が100%以下、③短期負債を上回る現金保有の3条件を打ち出し、これらの条件を満たさない不動産企業に対して融資を行わないことを決定した。しかし、この政策によって、低金利の借り入れで債務を膨らませていた多くの不動産企業が資金繰りに苦しむよう

¹ 中国の金融政策の運用に関しては、易（2021）参照。

になり、翌 21 年 7 月には不動産大手の恒大集団のデフォルト懸念を契機に不動産企業の株価や社債が暴落したのに続き、同年 9 月には全国主要 70 都市の平均新築マンション価格が 6 年 5 か月ぶりに値下がりするなど、不動産市場は急速に冷え込んだ。また、2022 年 3 月末から約 2 か月間上海市で実施されたロックダウンに代表される、ゼロコロナ政策に基づく長期間にわたる都市封鎖がもたらした経済的打撃もこの状況に追い打ちをかけた。

そして 22 年夏には、購入物件の建設中断により、住宅購入者のローン支払い拒否問題が発生、社会問題化したことから、「保交楼、保民生」（物件受け渡しを保証し、生活を守る）が不動産政策のキャッチフレーズとなる。同年 11 月には「足元の不動産市場の安定健全発展に対する金融支援の実施に関する通知」（「金融 16 条」）が発表され、政策銀行による「保交楼」特別貸出の提供、経営リスクに陥ったデベロッパー企業の支援、住宅購入者に対する金融面での権益の保障など、住宅の建設を支え、それ以上の価格下落を防ぐための包括的政策が実施された。また、翌 23 年 1 月にも「三つのレッドライン」を、主要 30 社に限定して緩和するなど、不動産市場安定化の姿勢が明確にされた（リサーチ＆アドバイザリー部中国調査室、2022）。このような政府の一連の対策を受けて、同年 2 月の主要 70 都市の新築マンション価格は、平均で前月比 0.3%、1 年半ぶりの上昇を見せたが、住宅市場の回復は依然として力強さを欠いているのが現状である。

これら一連の不動産市場の危機には、個別の不動産企業の経営というミクロ的側面を除けば、三つのマクロ的な背景があると考えられる。即ち、①コロナ禍以降の財政金融政策、②中国の都市化の展望というより長期的な発展戦略、③継続する合理的バブルを通じた世代間資源移転スキームの終焉である。

このうち、本章の次節以降では主に三番目の、マクロ経済学からみた中国の不動産市場の問題点に焦点を当て、その詳しい検討を行う。その前に、その他の二つの点についても簡単に触れておこう。

このうち、より長期的な問題である中国の都市化の展望に関しては、2014 年以降に出された「新型都市化計画」が頓挫していることの影響が大きい。同計画では、人口 50 万～100 万人規模の都市に人口を移していく計画が打ち出されたが、実際には人口の移動・定着が思うように進まず、さらには将来的な人口減少が予測されるにもかかわらず住宅建設は主に三線都市に集中した。このため、市場は明らかに供給過剰に陥り、三線都市の不動産価格が一・二線都市に比べ大幅に下落するという事態を招いている（Rogoff=Yang、

2022)²。また大都市に比べて土地の譲渡益に過度に依存する三線都市などの中規模都市の地方財政に対して、大きな影響をもたらしている点にも留意すべきであろう。

次に、コロナ禍以降のマクロ経済政策に関しては金融緩和が迅速に行われた一方で、財政出動は他の主要国と比べても積極性を欠いたことが指摘できる。2020年には感染防止対策として中央政府による1兆元規模の特別債が発行された他、地方特別債（専項債）が3.75兆元（前年発行額2.15兆元）と大きく増加し、財政赤字がGDP比の3.6%に達したものの、企業による社会保険額の支払い免除などの措置の多くは2021年には終了し、2022年には財政赤字をGDP比で2.8%（20年には3.6%）に抑えるというコロナ前の均衡財政主義に戻す姿勢を見せた。

コロナ禍による経済の落ち込みに対して、十分な財政出動が行われず、もっぱら金融緩和に頼りがちであったことは、その後の中国経済に様々なひずみをもたらした。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もその一つである。例えば、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ったことはすでに見た通りである。

また、次節以降で詳述する、中国が過剰資本蓄積による「合理的バブル」の状態にある、という観点からも過度に金融緩和に頼った景気対策の姿勢は問題とされよう。不動産バブルをソフトランディングさせるためには、政府がこれまで十分ではなかった賦課方式の年金保険の拡充などを通じて、世代間の資源移転を積極的に行い、これ以上の資本の過剰蓄積を抑えることが必要である。

2. 動学的非効率性と「合理的バブル」

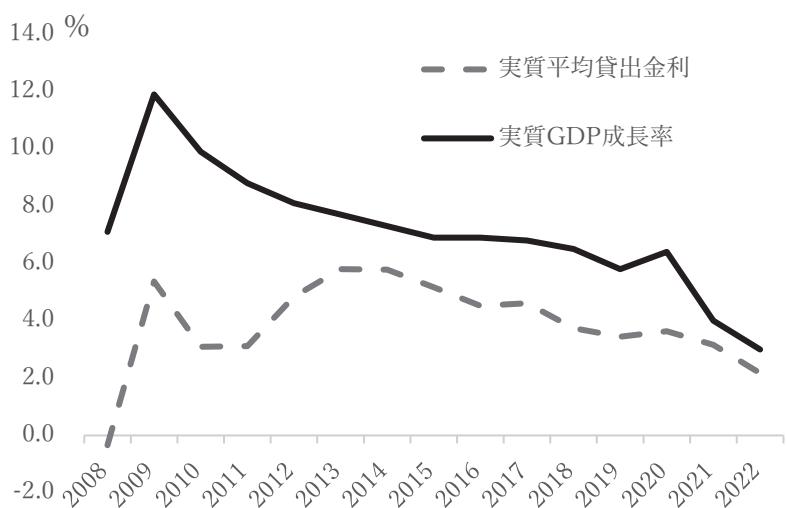
中国の不動産市場を「合理的バブル」の観点から分析するにあたって、近年のマクロ経済学的における「合理的バブル」の考え方について整理しておきたい。

櫻川（2022）は、成長率が金利を上回る状態が持続するとき、定常状態の経済でもGDP

² ロゴフらは、2021年に発表された論文の中で、様々な指標を検討したうえで中国のマンション需要はすでに頭打ちになっており、今後は価格の調整が避けられないことを指摘している（Rogoff=Yang, 2021）。

成長率を上回らない程度の資産バブルが長期間持続すると指摘した。このような持続するバブルこそが「合理的バブル」にほかならない。櫻川はまた、成長率が金利を上回る「低金利の経済」のもとでは、バブルは次々と対象を変えながら流転していくことを主張している。たとえば、1980年代における不動産と株式のバブルが終焉した後の日本経済では、国債がバブルの対象となっており、そのことが日本の巨額の財政赤字を支えているという。

図表 4-1 GDP 成長率と平均貸出の推移



出所：CEIC Data、国家数拠。

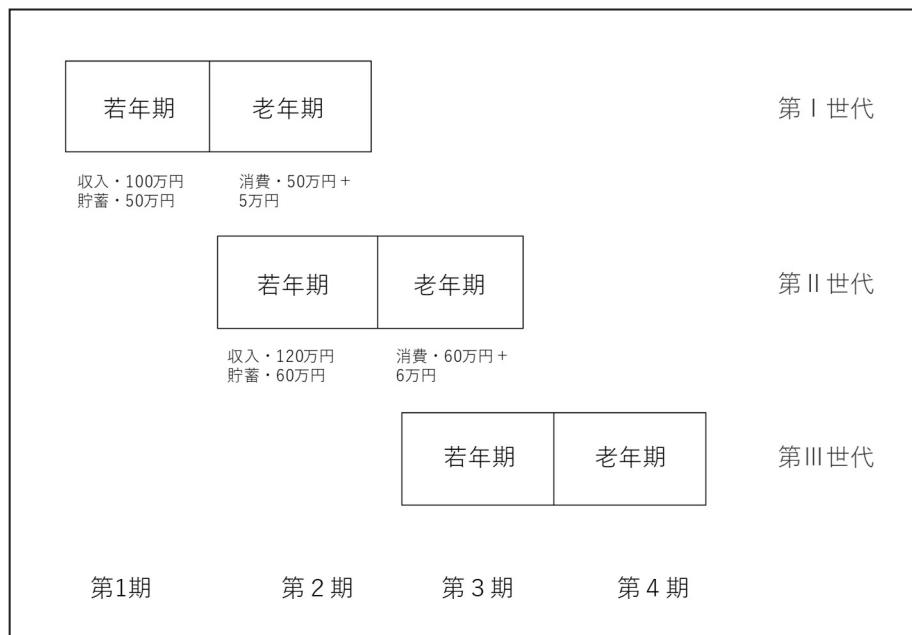
注：実質平均貸出金利は、金融機関貸出金利の加重平均値を、商品小売価格指数によって実質化したもの。

中国においても、リーマンショック後から一貫して成長率が平均貸出金利を上回る状態が続いていた（図表 4-1）³。マクロ経済学では、このように定常状態の下で経済成長が金利を上回る状況が持続することを、動学的に非効率な状態と呼ぶ。これは、分権的な経済において投資が飽和状態にあるとき、市場取引を通じては異時点間の資源配分についてパレート最適な配分が実現されず、政府などが強制的に構成員間の資源再配分を行うことにより、構成員全体の厚生を向上させる余地がある状態のことをさす。この動学的非効率性における資源配分の問題を説明するにあたっては、ティロール（Tirol, 1985）などに代表されるように、いわゆる世代重複モデルがしばしば用いられる。

³ なお、図表 4-1 から明らかなように、実質 GDP 成長率と実質平均貸出金利は 2021 年から 22 年にかけてきわめて接近している。このことは、2021 年後半以降の不動産市場の低迷とも大きく関係していると考えられよう。

このモデルでは、人はすべて若年期と老年期の二期間を生きると仮定する。すなわち、若年期に働いて収入を得たあと、その一部を消費し、老年期には若年期に蓄えておいた貯蓄を取り崩して生活する、と考えるのである。今、上述のように投資が経済全体で飽和状態にあり、実物投資の収益率が低く、したがって実質金利も経済成長率を下回っているケースを考えよう。議論の単純化のため、世代間の人口比率は変化がなく一定だと考える。このようなケースにおいては、若年層の人々は老年期に自分が行う消費のために、低い金利のもとで貯蓄を行わざるを得ない（図表 4-2-1）。

図表 4-2-1 市場金利による資産形成

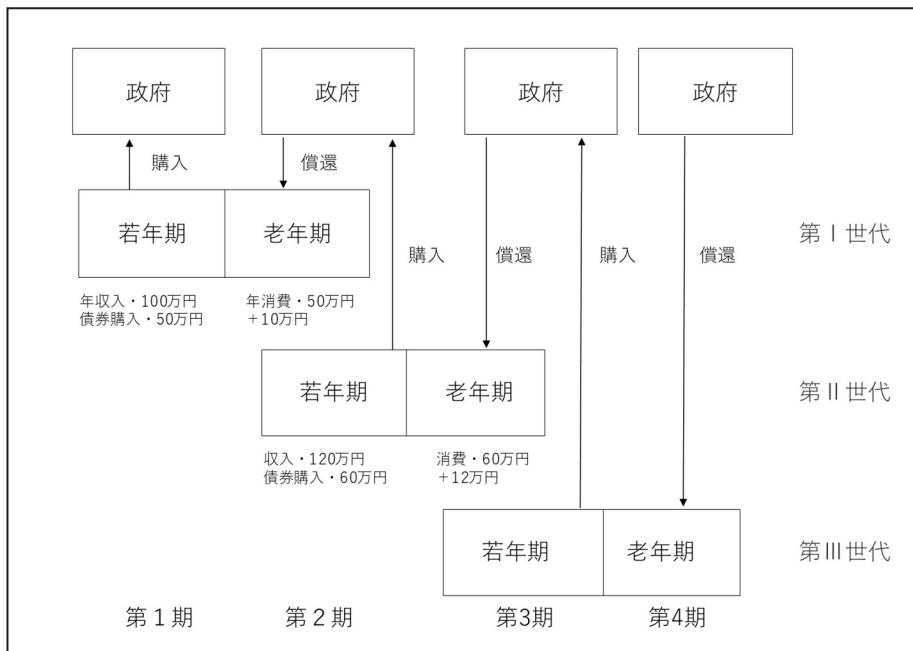


出所：著者作成。

注：収入は1期あたり20%で成長する一方、金融機関に預けた場合の金利は1期あたり10%であると仮定している。

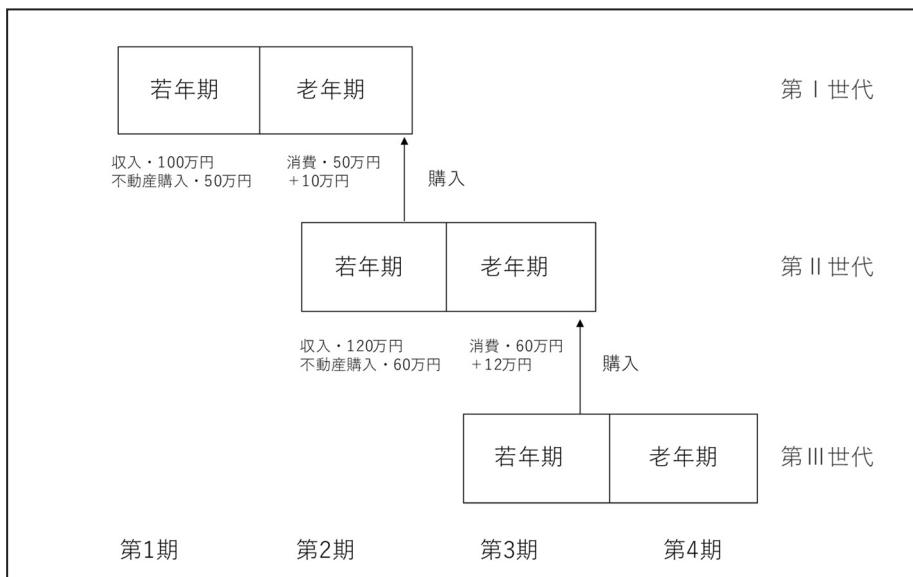
しかしこのとき、たとえば政府が、毎期ごとに国債を発行し、経済成長率と同じ金利を上乗せした額での償還を約束して若年層に販売する、という方法を繰り返せば、経済全体の資源配分の効率性を改善し、図表 4-2-1 の状態に比べ、すべての世代の人々の消費水準を向上させることが可能である（図表 4-2-2）。経済が「動学的に非効率な状態」にあるとは、このような状況のことにはかならない。

図表 4-2-2 政府が経済成長率に等しい利払いの債券を発行するケース



出所：著者作成。

図表 4-2-3 世代間で資産（バブル財）の売買が行われるケース



出所：著者作成。

さらには、上述のように政府が半ば強制的な資源再配分を行わなくても、各経済主体が経済成長に連動して価値が上昇するような資産、たとえば不動産資産の購入を次々と繰り返すことを通じても、動学的非効率を解消し、経済主体全員の厚生水準を向上させること

が可能である（図表 4-2-3）。ティロールは、このとき世代間で効率的な資金移転を行うためには、本来ファンダメンタルな価値を持たないはずの資産が、一定の価値を持ち、しかもその価値が時間の経過と共に拡大していくものとして取引されることが必要であることを証明した。これがいわゆる「合理的バブル」が発生する状況である。

3. 「合理的バブル」と中国の不動産市場

それでは、このような動学的非効率性およびそれによって生じる「合理的バブル」は、現実の経済においてもみられる現象なのだろうか。以下では、特に中国経済の現状を念頭において、この点を詳しく考察したい。

（1）資本の過剰蓄積による高成長

中国の不動産市場を「合理的バブル」として理解するうえで重要な論点の一つは、今世紀に入ってからの中国経済が旺盛な国内投資が主導する形で高成長を遂げた結果、「資本の過剰蓄積」が常態となった、という点である。

このような「過剰資本蓄積」の状態が深刻化したのは胡錦濤政権においてのことであった。①国有企業改革、企業間競争の激化などに伴う労働分配率の趨勢的低下、②金融機関からの借入れが困難な非国有企業が内部留保（企業貯蓄）を増加、③社会保障整備の遅れによる家計部門の高い貯蓄率など、「過剰資本蓄積」の背景ともいべき現象は、胡錦濤の時代において深刻化したと考えられるからである（梶谷、2012）。

特に、リーマンショック後の景気刺激策は、市場に対する政府の介入の度合いを増大させ、「国進民退」と一部の経済学者などから批判される事態を招いた。そのような地方政府主導の過剰な固定資本投資とセットになった一連の景気刺激策は、「過剰資本蓄積」の根本的な解決をもたらすものではなく、市場に対する国家の介入を通じて問題の先送りを行うものだったからである。

このように経済が「過剰資本蓄積」にある状態では、固定資本投資の生産性が低下し、明らかに現在の投資を減らして消費を増やした方が経済厚生は増加するにもかかわらず、消費が抑制され、過剰な固定資産投資が持続的に行われることになる。固定資本投資の生産性が低いのに、持続的に設備投資が行われ続けるのは、資産価格の上昇（下落）による収益=キャピタルゲイン（ロス）が、時間選好率と投資の生産性のギャップを埋めているものと考えられる。一方で、中国のように固定資産投資に関する政府の権限が強い経済で

は、政府の採算を度外視した積極的な投資活動により過剰な資本蓄積が進む可能性についても考慮する必要がある。

前節で述べたように、各世代が若年期と老年期の二期間を生きると仮定する世代重複モデルでは、分権的な市場経済の下で各経済主体が消費の最大化を図るにもかかわらず、このような資本の過剰蓄積の状態が生じることが理論的に示唆される。そのような資本の過剰蓄積が生じる時、経済は動学的に非効率な状態に陥っているとされる。したがって、中国のような不動産価格の高騰が生じている経済について、後述のようにその動学的効率性を実証的に検討することは、不動産市場が「合理的バブル」の状態にあるかどうかを検証し、望ましい政策対応を検討するためにも、十分に意味のあることだと考えられる。

（2）賦課方式の社会保障の不備

もう一つの要因は、賦課方式の年金制度の不備である。中国の公的年金制度は、強制加入の公務員基本年金および都市従業員基本年金、そして任意加入の都市農村住民基本年金がある。このうち、都市農村住民基本年金は 2014 年に「新型農村社会年金」および都市の非正規就業者を対象とした「都市住民基礎年金」を統合して創設されたもので、任意加入であり、都市従業員基本年金に比べ年金給付額が 20 分の 1 にとどまっており、その水準が十分でないことが問題とされている（片山、2017）。

一方の都市従業員基本年金は強制加入であり、年金の原資として賦課方式の共通基金に積み立て方式の個人口座が組み合わされた「二階建て」の年金保険となっている。個人口座は、これは従業員の個人名義の年金口座で、従業員本人と雇用主が賃金に比例して保険料を積み立てる。下の世代の保険料を使って上の世代を扶養する「賦課方式」ではないので、少子高齢化の影響を受けないことが期待されてこのような構造になっている。

しかし、前節で示したように、経済が動学的に非効率的な状態にある際には賦課方式の養老年金などによって世代間の資源移転をはかることが、資本の過剰蓄積を解消し、経済厚生を上昇することが広く知られている（二神、2012）。また、やはり前節で示したティロールのいう「本来の価値を持たない資産（バブル資産）」の購入を通じた世代間の資源移転には、政府により提供される老齢年金など社会保険の購入なども含まれるという点である。

すなわち、動学的に非効率な状況においては、政府部門が老齢年金などの社会保険の仕組みを整え、社会保障などのサービスを充実させることで過剰な資本蓄積が抑えられ、すべての世代の経済厚生を向上させることが可能になる。一方、社会保障制度の整備が十分

ではない場合、過剰な資本蓄積が抑えられず、経済が動学的に非効率な状態から抜け出せないことになる。

しかし、すでに述べたように、現在の中国の公的年金制度は、人口の大部分を占める農民層や都市非正規労働者に対しては、そもそも十分な額の年金が支給される制度が存在せず、また都市の正規就業者にとっても、世代間の資源移転を含まない積み立て方式の年金が大きなウェートを占めている。近年の中国における資産バブル発生の原因が動学的非効率にあるのだとしたら、その一端は、このような公的年金制度に代表されるように、政府が十分な世代間の資源移転を行っていないところにその原因の一端があることは、明らかであろう⁴。

（3）老後の生活保障の手段としての不動産所有

このように賦課方式の年金を通じた世代間の資源移転が十分ではない状況の下で、人々とは「安心した老後」を過ごす手段として、マンションを購入してきたという経緯がある。例えば都市に住む比較的裕福な家庭では、自分の息子が結婚して住むための二件目のマンションを購入するケースが多い。この背景には、値上がりを続けるマンションをあらかじめ保有していなければ結婚相手が見つからないため、両親だけではなく祖父母もマンション購入のための金銭的援助を惜しまない、という事情がある（斎藤、2023）。同時に、両親にしてみれば老後の生活のサポートを息子夫婦に期待する、という強い動機も存在する。このような社会的な意識を背景に、男子の人口比率が多い地域では、マンションの値上がりがより大きい、という実証研究も存在する（Wei=Zhang=Yin、2017）。

こうした賦課方式の年金制度の不備を背景とした根強い都市部でのマンション需要の存在は、今世紀に入ってからの継続的な不動産価格の上昇を支えてきたとともに、旺盛な不動産建設を通じてさらなる資本蓄積の原因にもなっていた、ということができるだろう。

⁴ オリビエ・ブランシャールは、その近著の中で、金利、それも国債の利回りなどの「安全利子率」が非常に低い水準で推移し、時には成長率、さらには実質利子率の実効下限を下回るような経済一長期停滞に陥った経済においては、政府は公債の発行を増加させ、積極的な財政政策を行うことが経済厚生を改善しうる、と主張した（ブランシャール、2023）。同書の主張を中国経済の現状に当てはめるならば、政府は積極的に財政支出を行い、特に賦課方式の年金制度の不備を改善し、世代間の資源移転を改善するべきだ、という政策的なインプリケーションが得られるであろう。

4. AMSZ 基準を用いた中国経済における動学的効率性の検証

（1）動学的効率性に関する AMSZ 基準

本節では、エイベル=マンキュー=サマーズ=ゼックハウザー (Abel=Mankiw=Summers=Zeckhauser, 1989) の用いた手法 (AMSZ 基準) を用いて、近年の中国経済における、動学的効率性の検証を行う。

前節で述べたように、経済が動学的に非効率な状態にあるかどうかを判断するには、実質成長率と投資收益率、あるいはその代理変数としての実質金利の水準を比較すればよい。資本ストックが増加するに従いその限界生産性は遞減するので、資本が過剰に蓄積される状態の下では、投資收益率 (= 資本の限界生産性) は経済成長率を下回るはずだからである。

ただし、この判断基準は、不確実性の存在により資本市場が完全ではなかったり、中国のように政府によって金利が低い水準に規制されたりしている場合には、現実に適用するのが難しくなる。エイベルらは、それに代わり、資本市場が不完全であっても成立する動学的非効率性の条件として、粗投資率が資本の分配率を上回っているという条件を示した。資本部門が生産の増加分以上に資源を消費するような経済は投資が過剰であり、動学的効率性が満たされていないと考えられるからである。彼らは、1960 年から 1984 年にかけての OECD 加盟国のデータを用いて実際に動学的効率性の推計を行い、例えば高度成長期の日本のような投資率の高い経済であっても、それを上回るような高い資本分配率が見られるため、実際に動学的非効率が成立しているわけではないことを示している。

（2）データ使用上の問題点

次に、AMSZ 基準を用いて中国経済動学的効率性の検証を行う際に注意が必要な、統計データに関する特有の問題点についていくつかの項目に整理をしておくことにしよう⁵。

GDP 分配面に関するデータの出典について

中国の GDP の分配面に関する数値は、中国国家統計局国民経済核算司編 (2007) および各年の『中国統計年鑑』に記された省ごとのデータ、国家統計局国民経済核算司・中国銀行調査統計司編 (2008) ならびに『中国統計年鑑』に記載された全国レベルの資金

⁵ 以下の議論は、基本的に梶谷 (2012) に依拠している。

循環表データ、そして5年に一度作成される投入産出表の三つの資料から得ることができる。ただし、これらの数値は一致しておらず、どの資料に基づいて推計を行うかで結果が大きく異なるという問題がある。

このうち、投入産出表は5年に一度しか作成されないほか、労働者報酬に関しては誤差・変動も大きく、本研究のような分析を行うには向きである。また、パイとチエンによれば、資金循環表のGDP分配面の統計は、労働報酬の成長率を家計所得の成長率と等しいという仮定において推計しており、結果として労働分配率が過大に評価される傾向がある(Bai=Qian, 2010)。この点を考慮して、資本所得の推計にあたっては、資金循環表に示された全国のGDP分配面の統計に加え、中国国家統計局国民経済核算司編(2007)に記載された省ごとのデータの合計値も用いることとする。

一方、投資率の統計に関しては、中国国家統計局国民経済核算司編(2007)に記載された省ごとのデータの合計値を用いて推計した値は、『中国統計年鑑』などに記載された全国レベルの値とかなりの開きがあり、特に近年は前者の数値はかなり過大に推計されていると考えられる。したがって投資率のデータに関しては、資金循環表に示された全国レベルの値との双方を用いた推計値を用いて推計を行う。

旧SNA体系からSNA93体系への移行と経営者の労働報酬

中国のマクロ経済統計は2004年以降、それまでの旧SNA体系(以下、旧SNA)からSNA93体系(以下、93SNA)に変更されている。この変更により、中国のGDPの分配面の統計に関する基準は大きく変化することになった。すなわち、旧SNAでは自営業者の混合所得(労働報酬+営業利益)がすべて「労働者報酬」に含まれていたのに対し、93SNAでは「営業余剰」へと組入れられている⁶。

旧SNAは、より長期にわたってデータが得られるものの、その「雇用者報酬」には自営業者の資本所得にあたる部分もカウントされており、その分労働分配率が過大に評価されているという問題がある。一方、93SNAのほうは、上述のように「雇用者報酬」に自営業者の労働報酬が含まれておらず、このため労働分配率が過小に評価されていると考えられる(許、2009、Bai=Qian、2010)。

これらの点を踏まえ本研究では、以下の方法で自営業者の労働報酬分の推計を行った。

⁶ 詳細については、許(2009)を参照。

まず、93SNA では、営業余剰と混合所得が未分化な統計しか得られないので、ここから混合所得を抽出する必要がある。まず 1993 年から 2003 年までは 93SNA の営業余剰+混合所得と、旧 SNA の混合所得を含まない営業余剰の二つの系列が入手可能なので、この二つの数値を利用してそれぞれの年の混合所得の値を推計する。具体的には、まず旧 SNA の系列を利用して混合所得を含まない営業余剰の対 GDP 比を求め、それを 93SNA における GDP の値に乘じて営業余剰の値を求める。そして求めた営業余剰の値を営業余剰+混合所得の値から引くことで混合所得の値を求める⁷。そして、経営者の労働報酬の値を混合所得の 67% として推計を行う⁸。

ただし、後述のように、中国の GDP 分配面の統計に於ける混合所得は、農家所得をほとんど含んでいない（ほとんどが「労働報酬」としてカウントされる）ため、67% という数値は労働報酬を過大に評価していると考えられる。このため、混合所得の 67% を労働報酬に組入れた推計は資本所得の下限の推計として、混合所得をまったく労働報酬に組入れない場合の推計をその上限とした場合、真の値は両者の推計の間のどこかに位置している、という解釈を採用することにする。

在庫増加分の扱いを巡って

特にアメリカや日本のデータと異なり、1990 年代後半までの中国のデータでは在庫増加分の数値がかなり大きく、GDP の 5~8% 程度にまで達している。これは恐らく在庫の定義がアメリカや日本と異なっているか、あるいは経済構造上の違いによるものだと思われる。このことは、「在庫投資」の中身を吟味しないまま、中国のケースでもエイベルらが行ったように、固定資産投資に在庫投資を加えた数値を粗資本所得と比較することに疑問を投げかけるものもある。ただし、Xu (2008) によれば、中国の GDP 統計において在庫が過大になるのは、契約が成立した建設プロジェクトであっても、期末に工事が完成しないければ在庫投資としてカウントされるためだという⁹。中国における過大な在庫投資のかなりの部分がこの要因により説明されるとすれば、投資率を推計する際に在庫投資を加えた資本形成総額を用いた方がよいということになる。ただし本論文では、より頑強な分析結果を得るため、投資のデータとして資本形成総額と、在庫投資を含まない固定資本

⁷ 2004 年以降の営業余剰の対 GDP 比は、1993 年から 2003 年までの平均値を用いている。

⁸ この 67% という数値は、Abel et al. (1989) で用いられていたものを適用している。

⁹ 一般の先進国のマクロ統計では、このようなケースでは建設中のプロジェクトであっても固定資産形成としてカウントされる。

形成総額の双方について推計結果を示すことにする。

地代収入と農業部門の労働分配率について

Bai=Qian (2010) によれば、中国の農業部門の労働分配率は過大に推計されている。それは、国有の大農場の経営者などを除き、農家についてはその収入がほぼすべて労働者報酬にカウントされているためである。すなわち、農家の収入に含まれる、本来ならば営業余剰にカウントされるべき資本、あるいは土地がもたらす要素収入なども、その大部分が労働報酬に組入れられていることになる。

しかし、本稿では、農業部門における労働報酬の値については、特に修正を行わないこととする。それは以下のようない理由からである。まず、農業部門において、農家の営業余剰にあたる収入のうち、圧倒的なウェートを占めるのは地代収入だと思われる¹⁰が、これはもともと粗資本所得を推計するにあたっては控除すべき項目である¹¹。というのも、総資本形成には土地への投資は含まれないからである。また、資本の収益分は、中国農村における一般的な耕作機械の普及率を考えると微々たるものだと考えられる。すなわち、現データにおいて農業部門の労働者報酬ならびに労働分配率が過大に評価されているという問題は、粗資本所得の推計にそれほど大きな影響を与えないと考え、推計にあたっては特に修正を行わないものとする。

（3）推計結果

前稿で検討したように、資金循環表では資本家の所得が過小に評価される傾向があり、省ごとのデータの合計値は固定資本形成の値を過大に評価している。よって、動学的非効率性の推計にあたっては、粗投資額の推計については資金循環表に示された全国レベルの値を用い、粗資本所得を推計する際には国家統計局国民経済核算司・中國人民銀行調査統計司編（2008）ならびに各年の『中国統計年鑑』に示された資金循環表の値と、中国国家統計局国民経済核算司編（2007）および中国統計年鑑各年版に記載された省ごとのデータ

¹⁰ ここでいう「地代収入」とは、実際に農家が請負権をもつ土地を個人または団体に転包するなどして得ている収入だけではなく、自作農が得る収入の内、「土地（経営権）の所有者」としての取り分（土地の要素収入）も含んでいる。

¹¹ 例えばGeerolf (2018) は、新たなAMSZ基準の推計を行って先進国経済の動学的効率性を検証しているが、資本収益率の推計にあたって、総利益から地代および起業家所得を除いて推計を行った。その結果、先進国の中で実際に十分条件を満たす国はなく、したがって資本の過剰蓄積の問題は未解決である、と論じている。

の合計値の双方を用いた。

また、ADSZ 基準による動学的効率性の推計にあたっては、GDP から労働者報酬と生産税純額（生産税額－補助金）、を控除したものを GDP で除して求めているが、その際前節で示したような資本家の労働報酬分を推計し、それを控除したものと、そのような控除を行わないもの二つのケースについて推計値を求めている。さらに粗投資額としては GDP の支出面のデータにおける、「資本形成総額」を用いたものと、在庫投資を含まない値である「固定資本形成総額」を用いたもの、二つのケースについてそれぞれ推計を行った。以上の、三つのオプションに対応した具体的な推計方法は、図表 4-3 における A から F にまとめられている。そして、その結果をグラフで示したのが図表 4-4 である¹²。この図からは、用いたデータのオプションによって推計値にはかなりの幅があり、A から F までの推計値を慎重に見比べる必要があることがわかる。

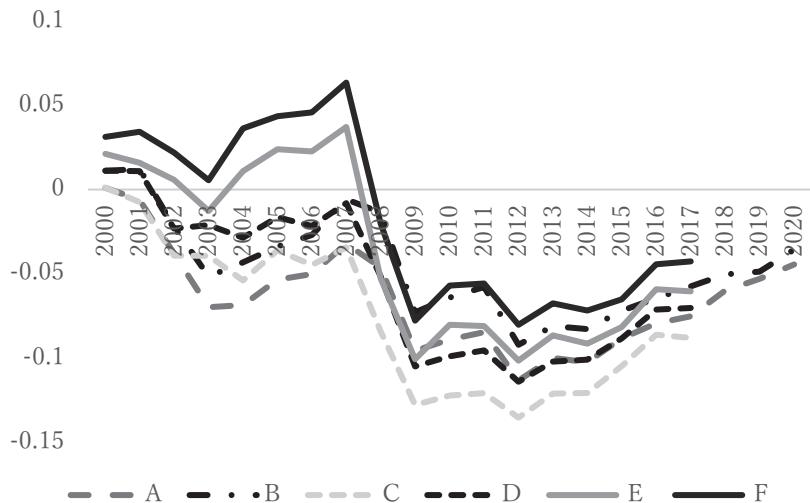
図表 4-3 AMSZ 基準の推計方法について

	粗資本収益率の推計法	経営者労働報酬の控除	投資の内容
A	全国データを使用	なし	総資本形成
B	全国データを使用	なし	総固定資本形成
C	省データを集計	あり	総資本形成
D	省データを集計	あり	総固定資本形成
E	省データを集計	なし	総資本形成
F	省データを集計	なし	総固定資本形成

出所：筆者作成。

¹² 省ごとの GDP の分配面に関する統計は、2019 年以降の『中国統計年鑑』には記載されていない。このため、粗資本収益率の推計法として省データの集計値を用いている C～F については、2017 年までの推計値しか得られていない。

図表 4-4 AMSZ 基準による動学的効率性の推計結果



出所：筆者作成

一方で、図表 4-4 からは 2009 年以降においてはどのような推計方法を用いても経済全体が動学的に非効率な状態にあったことが示されている。これは、2008 年秋におけるリーマンショックを受けて発動された総額 4 兆元とされる大規模な景気対策によって、政府主導によるインフラ建設や企業の設備投資が各地方で大々的に行われるようになったことを背景としている。

また、図表 4-4 では 2014 年ごろからその過剰資本蓄積が徐々に解消の方向に向かっていることが注目される。2020 年の段階ではかろうじて動学的に非効率な状況は維持されているものの、2021 年以降の不動産需要の低迷の背景には、合理的バブルをもたらした資本の過剰蓄積が解消に向かっていることが一つの要因として働いていることが、この分析結果からも明らかだといえよう。

5. 今後の合理的バブルのゆくえ

第 2 節で紹介したティロールによる「合理的バブル」の議論によれば、経済が動学的に非効率な状況にある時にはもともと価値を持たない資産が価値を持つ現象=合理的バブルの発生を通じて世代間の資源配分が行われ、パレート効率性が改善する。動学的効率性の高い経済において生じた合理的なバブルが、国有企业への非効率な投資を縮小し、企業間の資本配分を改善する効果を持ったと述べている (Ge=Yuan, 2022)。

しかし、今世紀に入ってから続いてきた中国の不動産バブルは、ティロールの想定したような、資本の過剰蓄積を防ぎ、世代間の資源配分を促進することで、経済厚生の向上に寄与したかどうかは疑問である。第一に、それは第3節で論じたように、政府による、賦課方式の養老年金提供といった資本過剰の解決手段が十分ではないために、その代替手段として生じていると考えられるからだ。また第二に、資産価格の上昇は、社会保険の提供に比べて限られた層の経済厚生を上昇させるに過ぎず、経済格差を拡大させる性質を持っていることも見過せない。第三に、度重なるバブルの発生によっても動学的に非効率な状況は基本的に解消されておらず、ティロールのモデルにおいて想定されていた、資本の過剰蓄積を解消させるような働きが生じていなかつたことが指摘できる。

このようなことから、第4節における分析が示したように、合理的バブルをもたらした中国経済における資本の過剰蓄積が解消に向かう中、不動産市場がハードランディングし、広範囲における経済の混乱を招くことを避けられるかどうかは、いまだ不透明な状況にあるといわざるを得ない。

資本の過剰蓄積が解消され、これまで続いてきた成長率が金利を上回るような状況が終焉すれば、不動産市場において生じてきた合理的バブルも持続不可能になることは、経済理論の上からも明らかだ。そうなったとしても、例えばバブル崩壊後の日本で生じたように、低金利の国債を広く国民が保有するか、あるいは都市の正規雇用者しかカバーしていない賦課方式の公的年金を、全国民に拡充するなどの手段で世代間の資源移転を図れば、しばらくは低金利の下で人々の不満を抑えつつ、一定の経済成長を実現することは可能である。しかし、その場合でも住宅価格の下落は避けられず、このまま値上がりが続くと考えていた中間層の間で混乱が生じるのは必至だろう。

当局がこの難局を乗り切るために、当面の経済成長率を維持しつつ、低金利政策を続けながらも為替の急落を抑え、その間に不動産価格の下落に伴う社会不安の拡大に備えた社会保障制度の拡充と整備を行わなければならない。そのようなきわめて困難な経済政策上のかじ取りが三期目を迎えた習政権に果たして可能なのか、という点も含め、ここしばらくは中国の不動産市場の動向から目を離せない展開が続くだろう。

参考文献

日本語

梶谷懷 (2012b) 「中国経済の動学的非効率性に関する実証分析－AMSZ 基準を用いた検討－」『国民経済雑誌』第 206 卷第 5 号

片山ゆき (2017) 「中国の年金制度について (2017)」『ニッセイ基礎研究所報』Vol.62

許憲春 (2009) 『詳説 中国 GDP 統計－MPS から SNA へ (作間 逸雄・李潔訳)』新曜社

斎藤淳子 (2023) 『シン・中国人－激変する社会と悩める若者たち－』ちくま新書

櫻川昌哉 (2021) 『バブルの経済理論：低金利、長期停滞、金融劣化』日本経済新聞出版

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、2023 年 5 月 19 日アクセス。

二神孝一 (2012) 『動学マクロ経済学』日本評論社

プランシャール、オリヴィエ (2023) 『21 世紀の財政政策』、田代毅訳、日本経済新聞出版

リサーチ&アドバイザリー部中国調査室 (2022) 「中国は金融面の不動産支援政策を打ち出す～不動産市場の冷え込みに警戒」『MUFG バンク (中国) 経済週報』574 期、2022 年 11 月 22 日。

英語

Abel, Andrew B., Mankiw, N. Gregory, Summers, Lawrence H., and Zeckhauser, Richard J. (1989). "Assesing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence." *Review of Economic Studies* 56, 1-20.

Bai, Chong-En and Zhenjie Qian. (2010). "The Factor Income Distribution in China: 1978-2007." *China Economic Review* 21, 650-670.

Ge Jinfeng and Yangzhou Yuan (2022). "Bubble into reallocation: How bubbles improve capital allocation in China." *China Economic Review* 75, 101823.

Geerolf, F. (2018). Reassessing dynamic efficiency. Working Paper, UCLA.

Luo, Kevin, Kinugasa, Tomoko and Kai Kajitani. (2020). "Dynamic Efficiency in World Economy." *Prague Economic Papers* 29 (5), 522-544.

Rogoff, Kenneth, and Yuanchen Yang. (2021). "Has China's Housing Production Peaked?" *China & World Economy* 29, 1-31.

Rogoff, Kenneth, and Yuanchen Yang. (2022). "A Tale of Tier 3 Cities." NEBR Working Paper 30519.

Tirol, Jean. (1985). "Asset Bubbles and Overlapping generations." *Econometrica* 53, 1499-1528.

Wei, Shangjin, Zhang, Xiaobo, and Yin Liue. (2017). "Home ownership as status competition: Some theory and evidence." *Journal of Development Economics*, 127, 169-186.

Wu, Jing, Yongheng Deng and Hongyu Liu. (2012). "House Price Index Construction in the Nascent Housing Market: The Case of China." IRES Working Paper Series, IRES2011-017.

Xu, Xianchun. (2008). "Some Differences in GDP Measurements Between China's Practice and 1993 SNA Guideline." *China Economic Review*, 19, 480-488.

中国語

中国国家統計局国民経済核算司編 (2007) 『中国国内生産総値核算歴史資料 1952-2004』中国統計出版社

国家統計局編 (各年版) 『中国統計年鑑』 中国統計出版社

国家統計局国民経済核算司・中国人民銀行調査統計司編(2008)『中国資金流量表歴史資料 1992-2004』中国統計出版社

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

(2023年5月21日脱稿)

第5章 中国の産業高度化と グローバルバリューチェーンの再編

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

本章の課題は中国における産業高度化の実態を明らかにし、それがグローバルバリューチェーン¹ (Global Value Chain、以下では GVC と略す) の再編に及ぼす影響について分析することである。

周知のように、中国では 2010 年代に入って以来、顕著な産業高度化を経験した。GVC における中国企業の位置付けは、労働集約的な組立加工産業から、より技術集約度や資本集約度の高い中間財産業へシフトするようになった。デジタル技術は生産やサービスの現場で幅広く応用されるようになり、ICT 産業や電気自動車等の新興産業は、伝統産業にとってかかり、経済発展の主たる原動力になった。

中国における産業高度化は主に以下、3 つの要因により成し遂げられたものと考えられる。

第一に、労働市場ではいわゆる「ルイスの転換点」を通過し、過剰労働力が消え、実質賃金が上昇し始めたことである。このことにより、中国の製造業では低賃金という比較優位が次第に失われて、より資本集約的な産業部門を発展させなければならなくなつた。

第二に、中国政府は、2006 年に「自主創新」という戦略的目標を掲げて以来、本格的な産業政策を打ち出してきた。かつての日本やアジアン NIEs が取った既存産業でのキャッチアップを目標とする産業政策とは異なり、この時期の中国政府は、第四次産業革命という「技術の機会の窓」を掴みながら、新興産業において「リープfrogging」を実現することに、産業政策の重点を置いていた。新産業創出のために、中国政府は従来の産業補助金以外に、政府引導資金という独特の仕組みを導入することにより、大きな成果を上げることができた（丁 2023a）。

¹ 複数の国が国境を跨いで同一の工業製品の生産に携わる国際生産分業体制は、グローバルバリューチェーン以外に、グローバルサプライチェーン (Global Supply Chain) やグローバル生産ネットワーク (Global Production Network) と称することもある。本章では、これらの概念の違いに立ち入らず、グローバルバリューチェーンと総称することとする。

第三に、中国の企業と産業は、2010年代にGVCにより深く巻き込まれるようになった。中国はアップルやテスラのような多国籍企業にとって、重要な製造拠点であるとともに、大きな市場にもなった。これら多国籍企業との長期にわたる安定的かつ立ち入った取引関係の構築を通じて、中国企業は多くの知識を学習し、能力の構築を着実に進めた。

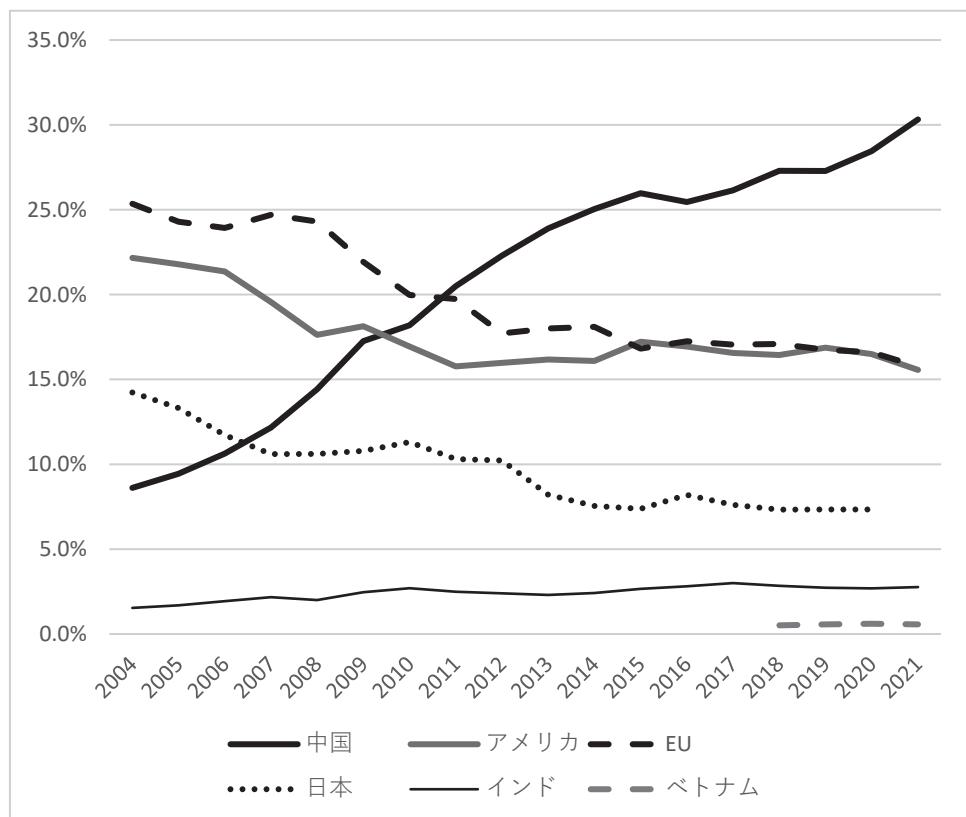
中国の産業高度化は、巨大市場の形成と国内需要の高度化につながり、世界経済に新たな成長のエンジンをもたらした。しかし、同時に中国における産業高度化は、先進諸国、とくにアメリカに対して、大きな衝撃を与えてしまった。中国への生産移転により、アメリカの一部の製造地帯において大量の失業者が発生し、大きな社会問題を引き起こした。また、中国によりGVCのハブが支配されるにつれ、サプライチェーンのチョークポイントが握られ、自国の安全保障が脅かされるのでは、との懸念も高まった。

このように、中国における産業高度化は、今後のGVC、ひいては国際経済秩序の在り方を考えるうえで、きわめて重要な意味をもっている。ここでは、客観的事実に基づいて、中国の産業高度化の実態を解明し、それがGVCの再編や日本企業の国際経営にどのような影響を及ぼすかについて、冷静に分析する必要がある。以下、第2節では、まず具体的な統計資料でもって、中国における産業高度化の実態を明らかにする。続いて第3節では、中国の産業高度化によるGVCへの影響について、①中間財産業の台頭、②企業間関係の高度化、③製造業のデジタルトランスフォーメーション(DX)、という3つの側面から検討する。第4節では、アメリカからの厳しい技術デカッピングを受けた中国の産業高度化の今後の行方について、半導体産業を中心に検討する。最後に、全文を総括しながら、日本企業が取るべき対応について論じる。

2. 中国の産業高度化とGVCにおける中国の地位の変化

中国経済が2010年代以降、顕著な産業高度化を経験したことは、図表5-1から明白である。同図表が示すように、世界の製造業付加価値総額に占める中国の割合は、2007年に日本、2010年にアメリカ、そして2012年にEUを上回り、世界の首位に躍り出た。その後も、中国のシェアは上昇する一途をたどった。2021年に、中国のシェアは30.5%にまで上昇し、2位EU(15.8%)と3位アメリカ(15.6%)の2倍程度の水準に達している。なお、次の世界の工場の候補地として注目を集めているインドとベトナムのシェアに関しては、図表5-1のとおり、全体的に上昇傾向にあるとはいえ、中国との間で大きな差が開いている。

図表 5-1 世界の製造業付加価値総額における各国シェアの推移



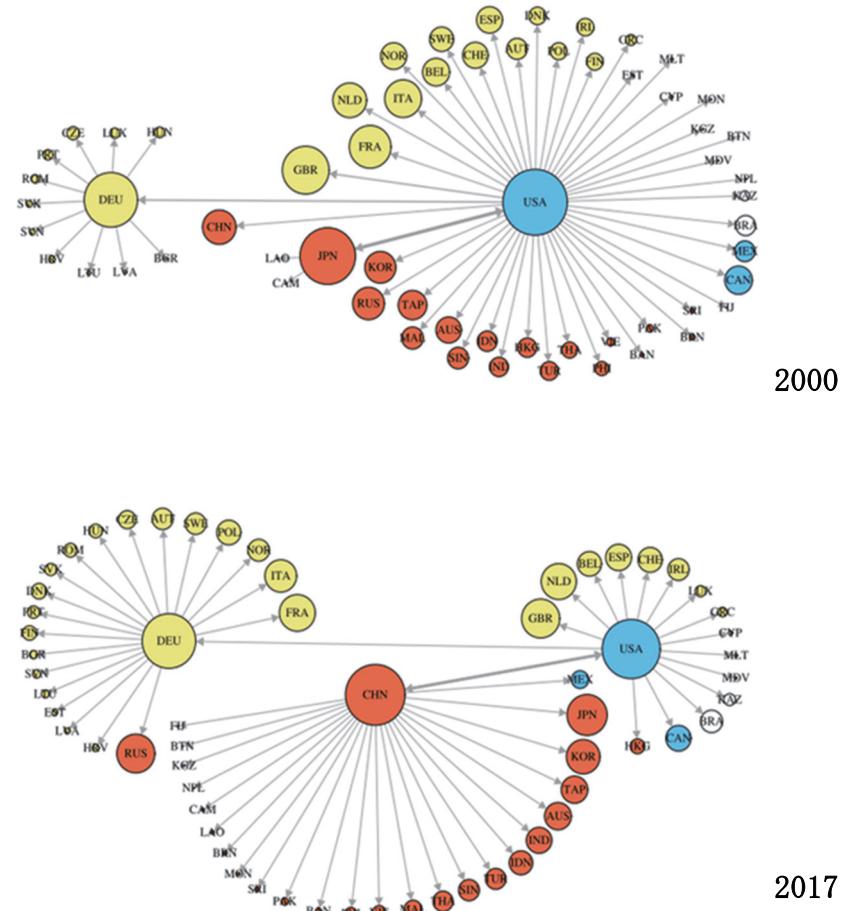
(出所)：世界銀行のデータをもとに筆者作成。

中国の産業高度化は、GVC での中国の地位向上にもはっきりと表れている。図表 5-2 は、付加価値貿易の視点から見た複雑な GVC 貿易のネットワーク構造を示すものである²。このネットワークに、いくつかの供給センターとしての地位を保っている国がある。供給センターとは、当該国からの付加価値輸入額の一国の付加価値輸入全体に占めるシェアが 25% 以上を占めているか、もしくは当該国が最大の輸入先であることを示している。図表 5-2 が示すように、2000 年と 2017 年の状況を比較すると、複雑な GVC の供給サイドにおける米中の地位は完全に逆転した。2000 年時点では、アメリカは最も多くのリンクをもつ最重要的な供給センターだった。しかし、2017 年になると、その地位は完全に中国によってとて代わられている。紙幅の制限で詳述できないが、その他類型の GVC 貿易のネットワークからも基本的に同様の傾向が見て取れる (Xiao et al. 2020)。

² 複雑な GVC 貿易とは、GVC において財やサービスが少なくとも 2 回以上国境を跨いで行われる国際貿易のこと。複雑な GVC 貿易以外に、国境を 1 回のみ跨ぐ簡単な GVC 貿易、そして財やサービスの生産が国境を跨ぐことなく、完成品として取引される伝統的貿易も存在する。

図表 5-2 複雑な GVC 貿易ネットワークにおける供給センター（すべての財とサービス）

Complex GVC trade networks (all goods and services)



(出所) : Xiao et al. (2020, Figure1) より抜粋。

(注) : USA : アメリカ ; CN : 中国 ; DEU : ドイツ。一国が関係国を複雑な GVC 貿易での供給センターとする場合は、当該国と同様の色を共有している。

中国における産業高度化の主たる担い手が民間企業であることにも留意していただきたい。図表 5-3 が示すように、中国の工業企業の資産規模を所有制別に比較すると、2010 年から 2021 年の間に、国有企业と外資の資産が工業企業資産総額に占める割合はいずれも減少傾向を見せている。それに対して、民間企業の資産規模の比率は 10 ポイント近く上昇した。なかでも、「私営企業」とよばれる比較的経営規模が大きい民間企業は、2010 年代の後半以降、資産規模を大きく伸ばしている。このように、中国における産業高度化のプロセスは、実は民間企業が国有企业と外資との競争で勝ち抜き、資産規模を大きく拡大させるプロセスでもあった。

図表 5-3 中国における工業企業の所有制別資産規模の変化（億元、%）

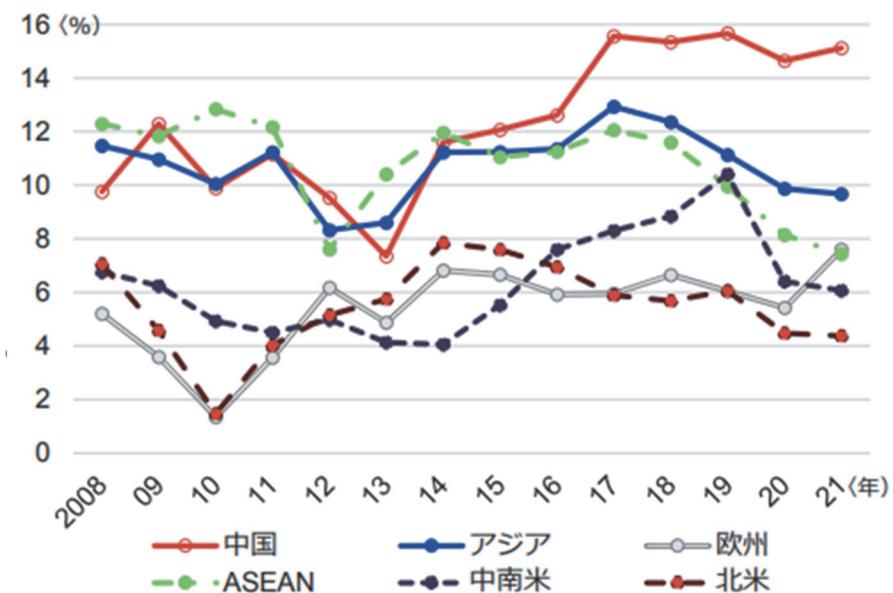
	2010	2015	2021
資産総額	592882	1023398	1466716
国有企業シェア	41.8	38.8	38.5
外資シェア	25.1	19.7	19
民間企業シェア	33.2	41.5	42.4
うち私営企業シェア	19.7	22.4	27.9

(出所) :『中国統計年鑑 2022』より筆者作成。

(注) : 本表は、本業の年間売上が 2,000 万元以上の「規模以上工業企業」のデータのみを含んでいる。

日本企業も中国における産業高度化の恩恵を存分に受けてきた。図表 5-4 は、世界各地に進出する日系企業の海外直接投資收益率を表している。同図表から明らかなように、2015 年以降、中国に進出する日系企業の投資收益率は、ASEAN や北米をはじめとしてその他すべての地域を上回り、世界の最高水準を保っている。これは明らかに産業高度化の結果、中国経済、とくにその製造業セクターにおいて、日本企業が提供する高付加価値の製品やサービスに対する需要が高まったためである。

図表 5-4 日本企業の投資先国・地域別の海外直接投資收益率



(出所) : ジェトロ『世界貿易投資白書 2022』図表 II-34。原著者は、「業種別・地域別直接投資残高」(財務省、日本銀行)、「国際収支統計」(財務省、日本銀行)から作成。

(注) : 直接投資收益率の計算 : 対外 (対内) 直接投資收益率 = 当期直接投資収益受取 (支払) / 対外 (対内) 直接投資期首期末残高 × 100 (%)

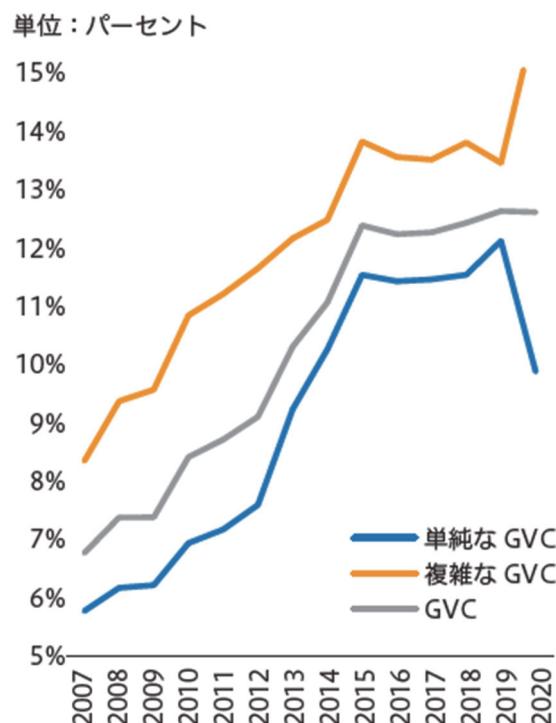
3. 中国の産業高度化が GVC の再編に及ぼす影響

本節では、中国の産業高度化が GVC の再編に及ぼす影響について、①中間財産業の台頭、②企業間関係の高度化、③製造業の DX、という 3 つの側面から検討する。

（1）中間財産業の台頭

2010 年代を通じて、中国の産業発展にみられる顕著な特徴の一つは、より技術集約的かつ資本集約的な中間財産業が台頭したことである。従来、2000 年代に形成された東アジア生産ネットワークでは、日本や韓国、台湾といった先進国・地域が中国大陸向けに中間財を輸出し、中国において低賃金を利用して最終財に組み立てた後、欧米の先進国市場に輸出する、という国際分業関係が形成されていた。しかし、中国における中間財産業の台頭により、この状況は大きく転換することになった。中国からの生産移転を受け入れる周辺国が中国から中間財を輸入し、現地で最終製品に組み立ててから欧米市場向けに輸出する、という新たな国際分業関係が出来つつあったのである。この点は以下 3 つの図表から確認される。

図表 5-5 アメリカの GVC 貿易を通じた付加価値輸入における中国の割合

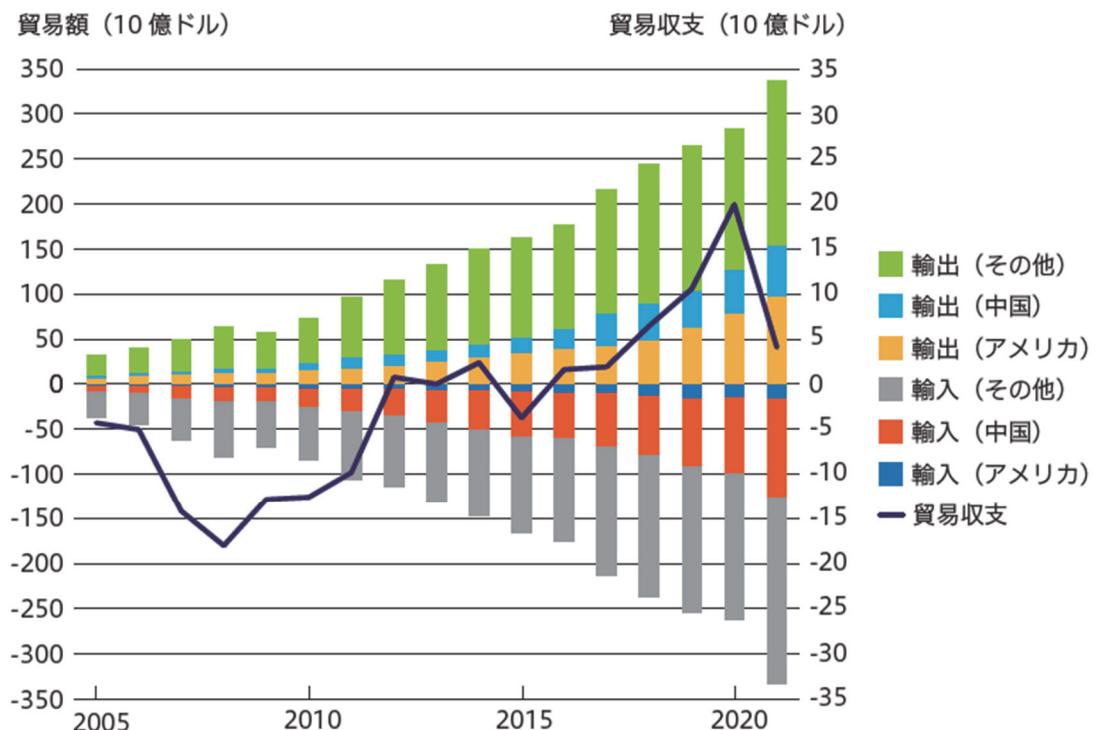


(出所)：孟（2023）図 1-3d。原著者は、アジア開発銀行により作成された 1995～2020 の時系列国際産業連関データに基づき作成。

図表 5-5 では、アメリカの GVC 貿易を通じた付加価値輸入に占める中国からの輸入シェアを表している。なかでも、オレンジ色の曲線は、複雑な GVC 貿易を通じた輸入、つまり工業製品が中国から少なくとも 2 回以上国境を跨いで、アメリカ市場に流入する状況を表している。2018 年の貿易戦争を受けて、同数値は 2019 年にわずかに落ち込んだものの、2020 年には急な右肩上がりの曲線を描くようになった。つまり、アメリカは貿易戦争後、複雑な GVC において中国からの付加価値輸入比率をむしろ大幅に増加させたのである。これは、いうまでもなく貿易戦争による高関税を受けて、周辺国がアメリカ向けの輸出を増すために、一斉に中国からの中間財の輸入を増やしたことと関係している（孟 2023）。

この事実を周辺国の視点からも確認しよう。図表 5-6 は、ベトナムの国別輸出入データを表している。同図表から明らかなように、2000 年代の中期以降、ベトナムの対米輸出は、対中輸入とともに増え続ける、という明確なトレンドが表れている。この背後には、いうまでもなく、前述した新たな分業関係の形成、すなわち周辺国が中国から中間財を輸入し、最終財を組み立てたうえでアメリカ市場向けに輸出する、という事実が潜んでいる（藤田 2023）。

図表 5-6 ベトナムの輸出入と貿易収支の推移



(出所)：藤田（2023）図 5-1。原著者は、ベトナム統計総局ウェブサイト (<https://www.gso.gov.vn/>) により作成。

(注)：2021 年は速報値。

ASEAN に進出する日系製造業企業の調達先データもほぼ同様な傾向を示している。図表 5-7 が示すように、2010 年から 2021 年の間、ASEAN 主要 5 か国日の日系企業による対中調達の比率は、いずれも大きく増加している。それに対して他地域からの調達比率は、増減の両方の傾向が確認される。後述するように、日系企業がこの間、中国リスクを分散するために、「チャイナ + 1」の戦略の下で ASEAN 進出を加速した。こうした事実を考慮すると、中国における中間財産業の台頭の GVC 再編に対して持つ意味が一層、鮮明に窺える。

図表 5-7 ASEAN 主要国における日系製造業企業の調達先（%）

	現地		日本		ASEAN		中国		其他	
	2010	2021	2010	2021	2010	2021	2010	2021	2010	2021
タイ	56.1	60.8	31	26.7	4.7	4	3.2	7	5	5.4
インドネシア	42.9	45.9	33.3	29.7	15.8	10.2	2.5	6.8	5.5	9.6
マレーシア	45.9	37.8	29.1	31.5	12.5	13.7	5.5	10	7	8.8
ベトナム	22.4	36.3	42.5	35	16.6	10.6	10.2	10.5	8.3	11.1
フィリピン	27.2	33.4	50	40.5	13.2	9.4	4.4	8.1	5.2	12

（出所）：ジェトロ『アジア・オセアニア進出日系企業実態調査』各年版をもとに筆者作成。

（2）企業間関係の高度化

2010 年代以降、中国における産業高度化の第 2 の特徴は、中国企業と多国籍企業の取引関係の多くが安定的かつ立ち入った関係に高度化したことである。GVC ガバナンスという研究領域の専門用語で表現すると、いわゆる「関係的ガバナンス (Relational governance)」は中国企業が GVC に関与する主たるガバナンス方式になったのである (Gerrefi et al. 2005)。

関係的ガバナンスの特徴としては、①高度の資産専有性、②取引企業間の濃密な知識（とくに暗黙知）と情報の交換、③顧客との信頼に基づく相互依存および共同進化 (Co-evolution) の関係、という 3 つのポイントが挙げられる (Gerrefi et al. 2005)。企業間で関係的ガバナンスを特徴とする取引関係が形成されると、取引相手を転換する費用がきわめて高くなる。換言すれば、関係的ガバナンスの形成により、GVC で中国企業（中国に立地する外資系企業を含む）との取引関係を打ち切ったり、排除したりすることの費用が非常に高くなったのである。

以下、このような企業間関係の実態を①アップルと中国サプライヤーの関係、②クアルコム与中国スマートフォンメーカーの関係、③ファーウェイと台湾積体電路（TSMC）の関係、という3つの事例を中心に解説していく

アップルは周知のように、典型的なファブレス型のハイテク企業である³。そのサプライヤーの製造拠点の95%以上は、中国に立地している。そのうち、フォックスコンのような外資系企業もあれば、歌爾声学のようなローカル企業も存在する。電子産業に関する議論で、中国における同産業の発展はモジュール化が重要な前提条件として働いていたとよく指摘されている。しかし、アップルとサプライヤーの関係については、実は当初からモジュール化を乗り越えたより深い関係、即ち関係的ガバナンスが目指されていた。

具体的にみると、アップルは高付加価値のスマートフォンを製造するために、すべての部品に関してオーダーメイド部品を使用している。そのために、サプライヤーの製造工程はアップルが自ら設計し、各工程で使用される工作機械等もアップルが自社負担で購入している。アップルが中国のサプライヤー工場等で設置した機械資産等の総額はピークの2018年時点でも133億ドルにも達していた。アップルはさらに自社から製品設計と生産管理のエンジニアをサプライヤーの工場に常駐させている。サプライヤーが成長してくると、部品設計から、開発と量産をつなぐ新製品導入（New product introduction, NPI）、そして大量生産に至るまで、いずれもサプライヤーとの綿密な調整のうえで行っている⁴。アップルは中国リスクを分散するために、インドやベトナムへの製造拠点の移転を進めているが、このようなサプライヤーとの深い取引関係が存在するため、ブルームバーグのアナリストは、アップルが10%の生産能力を中国以外に移転するために、8年かかると指摘している⁵。

次に、世界最大級の半導体設計会社の一つであるクアルコム与中国スマートフォンメーカーの取引関係について検討する。クアルコムの売上に占める中国市場のシェアは全体の70%程度に達している。クアルコムの中国での販売先は、フォックスコンとサムスン電子の中国工場以外、ほぼすべてが中国企業である。OPPO、VIVOとXiaomiという中国の大手スマートフォン3社は、クアルコムに支えられて成長を遂げてきたといつても過言ではない。

³ 本章のアップルの事例に関する記述は、特別に断らない限り、Financial Timesの2023年1月16日の報道“How apple tied its fortunes to China”（<https://www.ft.com/content/d5a80891-b27d-4110-90c9-561b7836f11b>、2023年4月26日アクセス）による。

⁴ 中国の某大手携帯電話メーカー幹部との意見交換による（2022年6月28日）。

⁵ 「彭博：蘋果供應鏈千絲萬縷 難擺脫對中國大陸依賴」（<https://udn.com/news/story/6811/6652665>、2023年4月26日アクセス）。

クアルコムと VIVO の取引関係について検討しよう。VIVO の創業当初、両社の関係はモジュール技術に基づく浅はかなものだった⁶。しかし、VIVO の成長と技術能力の向上、および通信技術が 4G に進化するにつれ、クアルコムは VIVO を次第に強力に支援するようになった。エンジニアのレベルでは、10 人の VIVO エンジニアが毎日、クアルコム側と緊密な情報交換を行っている。ミドルマネジメントクラスでは、研究開発を担当する VIVO の部長が、月に 1 回、クアルコム中国の副社長と面会している。さらに、トップマネジメントクラスでも双方の CEO や CTO、CFO は年に数回、必ず面会している。緊急案件がある場合に、クアルコムがそのグローバルネットワークから 30 名から 40 名のエンジニアを動員して、VIVO に派遣し支援を実施することもある。VIVO は製品開発を行うために、クアルコムに対して、先方が提供する標準的な技術プラットフォーム（チップセット）に技術パラメーターの調整を要求することもしばしばある。このような製品開発を巡る頻繁なやりとりを通じて、クアルコムは VIVO との間のみならず、中国顧客全般との間で信頼に基づく深い取引関係を形成している。したがって同社にとって、大切な中国の顧客と取引関係を打ち切り、中国市場を放棄することはきわめて難しい。

最後に、ファーウェイと TSMC の取引関係について取り上げる⁷。ファーウェイは、アメリカの制裁を受けるまで Kirin とよばれるスマートフォンのプロセッサを独自に設計し、TSMC に製造を委託していた。2020 年のピーク時点で、ファーウェイからの発注は、TSMC の売上全体の 20%にも達していた。両社の取引関係は当初から典型的な関係的ガバナンスであった。TSMC への製造委託に際して、ファーウェイは 1 万人の技術者を同社とのマッチングに参加させた。通信用チップに関する知識を TSMC と共有するとともに、同社から半導体製造に関する知識も大量に吸収した。しかし、制裁を受けた後、TSMC による製造受託ができなくなり、ファーウェイはチップの設計ビジネスから撤退せざるを得なくなつた。TSMC としては、コロナの特需により受注面での損失はすぐに補填されたものの、高い技術力をもつファーウェイという顧客から学習する機会は、完全に失われてしまった。このように、関係的ガバナンスは強靭であるものの、国家による強力な介入を受けて、取引双方への大きな損害を伴う形で崩壊することがある。

⁶ VIVO に関する情報は、同社ソフトウェア開発部門の担当者へのインタビューによる（2016 年 10 月 9 日）。

⁷ ファーウェイに関する情報は、ファーウェイジャパン担当者へのインタビューによる（2021 年 2 月 19 日）。

（3）製造業のデジタルトランスフォーメーション

中国における産業高度化の第 3 の特徴として注目すべきであるのは、急速に進展する製造業の DX である。それは、とりわけ産業用モノのインターネット（Industrial Internet of Things、IIoT）の急展開に鮮明に表れている。中国工業信息部が公表した数字によると、2023 年第 1 四半期時点での中国における IIoT の中核産業の規模は 1.2 兆元、接続された工業設備数は 8,100 万台（セット）に達している⁸。また『中国数字経済発展報告 2022』によると、2022 年 7 月時点での特定の業界もしくは地域で高い影響力を有する IIoT プラットフォームの数は 150、IIoT ソリューションプロバイダーの数は 6,000 社、さらにプラットフォームの利用企業数は 160 万社に上っている。

製造業 DX の推進を目指すインダストリー 4.0 の最高峰はライトハウス（燈台工場）と呼ばれるデジタル工場である。スイスのダボスに本拠地を置く世界経済フォーラム（WEF）とマッキンゼーは、2018 年より世界範囲でライトハウス工場の選出を始めた。当選した工場は、①研究開発から顧客サービスに至るまでのバリューチェーン全体のデジタル化；②徹底した工場のデジタル化・スマート化；③他工場、他社工場への複製可能性という 3 つの条件を満たさなければならない。近年、持続可能性も評価基準に入れられた。図表 5-8 が示すように、ライトハウス選出の当初から、中国の工場は突出して多かった。2023 年 1 月時点で、世界範囲で 132 のライトハウスがあるが、うち 50 工場は中国に立地しており、2 位のアメリカとインド（それぞれ 10 工場）を大きくリードしている。

IIoT やライトハウスの展開にみられるように、中国がいまや製造業の DX で世界の最前端に位置していると言っても過言ではない。このことは、GVC の再編に対して、以下 2 つの面において重要な意味をもっている。

まず、製造業の DX は、人口減少や賃金上昇のインパクトを緩和し、中国での生産費用をある程度、安く抑えることが考えられる⁹。例えば、アップル社最大の製造委託先のフォックスコン（子会社の工業富聯を含む）は、中国で 5 工場のライトハウスを抱えている。その深圳工場は、かつて数十万人の労働者を使う典型的な労働集約的工場だった。しかし、いまやこの工場の一部は、完全な自動化が実現した 24 時間運転の「ライトアウト（消灯）工場」

⁸ 「工信部：工業互聯網核心產業規模超 1.2 萬億元」
(<http://ie.bjd.com.cn/5b165687a010550e5ddc0e6a/contentShare/5b16573ae4b02a9fe2d558f9/AP6441f3e4e4b0017157a4f913.html>、2023 年 4 月 26 日アクセス)。

⁹ 以下、中国におけるライトハウスの展開状況や個別のライトハウスに関する情報は、WEF、マッキンゼーおよび各社が公表した情報から引用している。

に変身している。インダストリー4.0 の導入の結果、同工場の生産性は30%向上、在庫期間は15%削減したと報告されている。

図表 5-8 ライトハウスの国別分布状況

時期	当選工場数	中国	アメリカ	インド	日本
2018年9月	9	3	1		
2019年1月	7	2			
2019年7月	10	1	1	2	
2020年1月	18	6	1		2
2020年9月	10	4	2		
2021年3月	15	5	2	2	
2021年9月	21	10	2		
2022年3月	13	6		2	
2022年10月	11	5		3	
2023年1月	18	8	1	1	1
合計	132	50	10	10	3

(出所) : WEF とマッキンゼーが公表したライトハウスの情報をもとに筆者作成。

中国に立地する 50 ライトハウスのうち、外資系企業の数は実は 26 工場にも上っている。このことは、地政学的な緊張が高まるにもかかわらず、賃金上昇や労働力不足に対応するために、外資の多くは海外への生産移転よりも、中国国内での DX により対処しようとしていることを示している。内資系企業の DX も急速に進んでいることを考慮すると、製造業の DX が GVC の脱中国の動きに対して一定の歯止め効果を果たしていくことが考えられる。

次に、製造業の DX は労働生産性の著しい向上をもたらし、GVC の高付加価値部門における中国の競争力向上につながることが考えられる。例えば、世界最大のバッテリーメーカーである CATL の本社工場は、DX の一環として人工知能 (AI) 技術と、エッジコンピューティング技術およびクラウドコンピューティング技術を導入した。その結果、3 年以内に労働生産性を 75% 向上させたうえで、製品の欠陥率を PPM (百万分の一) 級から BBM (十億分の一) 級にまで驚異的に削減した。このような DX による生産性の向上は、CATL のみならず、ハイアールや美的、三一重工など、中国を代表するモノづくり企業の製造現場において、日々進められている。

ただ、製造業における DX の進展は、GVC そのものを激変させる可能性があることにも留意しなければならない。たとえば、GVC 研究の大家である Richard Baldwin は、GVC 再

編の行方に影響を及ぼすものとして、2つのデジタル技術に注目している。一つは、3D プリント技術である。3D プリント技術の導入により工業製品は1品単位で製造できるようになった。その結果、製造業は規模の経済を発揮させる必要性がなくなり、地理的に集積する必然性もなくなったとのことである (Baldwin 2017)。Baldwin がもう一つ注目しているのはロボット技術である。氏の議論を筆者なりに解釈すれば、ロボット技術の進展により、製造業の先進国への回帰が加速するとともに、その雇用創出効果も薄れる。しかし、その一方で AR や VR など、リモート操作技術が発達することにより、旧来のサービス業の海外へのオートソーシングがより簡単になるだけでなく、製造業のサービス化も大いに進展する。その結果、サービス業の外注を特徴とする新たな GVC が生まれる可能性が十分にあると、氏は指摘している (Baldwin and Forslid 2020)。

4. 技術デカップリングと中国産業高度化のゆくえ

前節では、中国の産業高度化が GVC の再編に様々な面で重要な影響を及ぼす可能性があり、GVC の脱中国化が必ずしも簡単に進まないことについて説明した。続いて第 4 節では、半導体産業の事例を中心に、中国の産業高度化がアメリカからの厳しい技術デカップリングを受けて、どのような方向に展開しようとしているのか、検討していきたい。

周知のように、アメリカによる技術デカップリングは、①中国によるアメリカ（及びその同盟国）発の先端技術へのアクセスを遮断すること；②自国のサプライチェーンにおける中国依存を軽減し、解消すること、という 2 つの側面を中心に進められてきた。なかでも、半導体の対中輸出規制は、①の典型事例といえる。

ZTE やファーウェイへの制裁にみられるように、アメリカによる対中半導体輸出管理の強化はトランプ政権の時代からすでに始まった。そしてバイデン政権が発足した以降、この動きは強化の一途を辿った。図表 5-9 では、2022 年以降、同政権がとった規制措置を整理してみた。

図表 5-9 2022 年以降、バイデン政権が取った対中半導体輸出管理措置

時期	規制の内容
2022 年 3 月	日本、韓国、台湾と連携しながら、中国大陸を世界の先端半導体サプライチェーンから排除する、いわゆる「CHIP4」構想を発表
8 月	「CHIPS および科学法案」が発効。アメリカ政府から半導体補助金を受け取った企業（外資を含む）がその後 10 年間、中国の 28 ナノ以下の先端半導体製造施設に投資することを禁止

10月	(1) 中国のスーパーコンピューターや AI 開発で使われる 14 ナノ以下の先端半導体の輸出を禁止 ; (2) 中国が先端半導体を独自開発できないようにアメリカ製の装置や部品、素材の輸出を禁止 ; (3) アメリカ国籍や同国のグリーンカードを有する外国人による中国の半導体開発への参加、支援を禁止 ; (4) 中国の半導体装置メーカー（先端向けかどうかは関係なく）に対してアメリカ製の部品や素材の輸出を禁止
2023 年 3 月	アメリカ政府からの働きかけを受けて、オランダ政府は 8 日、先端半導体製造装置の輸出規制を新たに導入する方針を表明。続いて 31 日、日本政府は 23 品目の半導体装置の輸出管理を強化すると発表

(出所) : 各種報道をもとに筆者作成。

では、アメリカと同盟国による先端半導体の輸出規制を受けて、中国の半導体産業はどのような形で展開していくのだろうか。産業高度化の可能性はまだ残っているのだろうか。結論から言うと、既存の技術体系において、中国での線幅が 14 ナノ以下の先端半導体の開発の可能性がきわめて小さくなつたものの、中国の半導体産業そのものが独自の形で進化を遂げ続けることは、ほぼ確実である。

図表 5-10 では、主要半導体製造装置の海外メーカーと輸入代替を目指す中国メーカーの技術水準等の情報を整理してみた。同図表が示すように、中国では関連する装置に関して国産メーカーが育っているものの、基本的に 65 ナノや 90 ナノの水準に止まっており、5 ナノや 3 ナノの領域にまで進化した世界の最先端装置とは、数世代の技術の差が存在している。

図表 5-10 主要半導体製造装置のメーカーの比較

製造装置	露光装置	CVD 装置	エッチング装置	検査測定装置	コーターデベロッパ	スパッタ装置
海外メーカー	ASML	AMAT	LAM, AMAT, TEL	KLA	TEL	AMAT, Axcelis
国内代替メーカー	上海微電子	拓荆	中微、北方華創	精測、上海睿厲	芯源微	凱士通、微導
国内技術の到達点	90 ナノ、非量産	90 ナノ	65 ナノ（全工程）、一部では 5 ナノ	65 ナノ（全工程）、一部では 14 ナノ	65 ナノ (DUR dry)	0

(出所) : 吳 (2023) より抜粋。

しかし、こうした状況の中でも、中国の半導体産業は依然として以下、3 つの面において独自の形で進化を遂げていく可能性を秘めていると指摘しておきたい¹⁰。

まず、中国は線幅が 14 ナノを超える非先端半導体に関しては、まだまだ展開の余地が十

¹⁰ この部分は、特に断らない限り、丁 (2023b) をもとに執筆している。

分にあるということである。前述した製造業の DX で使用されるチップの大多数は、非先端半導体である。このほか、中国が国際競争力をもつ電気自動車（EV）で使用される半導体の多くもやはり 28 ナノ以上の非先端半導体である。『中国電子報』の報道によると、2022 年より 3 年間、世界では、非先端半導体の生産能力全体に占めるシェアが 75～80% へ拡大する見通しとなっている、とのことである¹¹。また、日本経済新聞によると、中国を代表する半導体製造企業である SMIC の 28 ナノ以上の生産能力は、今後、年間 30～40% のペースで増加していく、と報道される¹²。

次に、次世代半導体技術に関しても、中国にはリープfroggingを果たす可能性がある。周知のように、半導体技術は絶えず進化し続けており、分野によっては技術のパラダイムシフトも生じている。具体的に、現時点では 3 つの次世代半導体技術が注目されている。第一は、いわゆるチップレット（Chiplet）とよばれる 3 次元の半導体をパッケージングする新方法である。この方法を用いることにより、たとえ非先端半導体向けの製造装置でも、先端半導体に匹敵する機能を持つ半導体を製造することが可能であると指摘されている。第二は、いわゆる RISC-V とよばれる半導体設計のオープンアーキテクチャである。現在の半導体設計のアーキテクチャは基本的にイギリス ARM 社が提供する IP に頼っているが、RISC-V を活用することにより、ARM による当該分野での独占的地位を打破することが期待される。第三は、次世代の半導体素材である。現在のシリコンを中心とする半導体素材の用途は、そろそろ限界に近付いている。しかし、次世代の炭化ケイ素や窒化ガリウムなどの商用化が成功すれば、現在の素材で達成できない性能の実現が可能である。なお、この 3 つの技術に関する中国の進展状況についてまとめた情報は提供できないが、一般的に、先進諸国との間で技術の差こそあるものの、リープfroggingを果たす可能性が最も高いと指摘されている。

最後に、中国政府による巨大プロジェクト「東数西算」の推進も、先端半導体の輸入規制の衝撃を緩和するうえで重要な意味を持っている。中国の主たる経済活動は、東部に集中しており、「計算力」（データ処理能力）に対する需要も東部に集積している。それに対して、経済発展が相対的に遅れている西部地域は、太陽光発電等の再生可能エネルギー資源が豊富で、データセンターの創設に適している。そこで「東数西算」プロジェクトでは、東部の

¹¹ 中国電子報「晶圓代工廠商發力成熟制程，透露什么信号？」
(<http://m.cena.com.cn/semi/20221214/118373.html>、2023 年 4 月 26 日アクセス)。

¹² 日本経済新聞「半導体「ナノ競争」に盲点 中国発の価格破壊に備えを」
(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCD1233J0S2A111C2000000>、2023 年 4 月 26 日アクセス)。

長江デルタ地域等の 3 カ所に加えて、西部の貴州、内モンゴル等の 5 カ所、合計 8 カ所において国家計算力ハブを創設する。これらのハブからなるネットワークを通じて、東部地域で生じた膨大なデータを西部地域のデータセンターで処理する。中国政府は、こうした強力な計算力ネットワークを活用することにより、中国社会全体におけるデータ処理への投資を節約し、先端半導体や関連する製造装置への依存を軽減することを目指している（内藤・丁 2023）。

5. おわりに

本文で検討したように、中国では 2010 年代以降、顕著な産業高度化を経験してきた。アメリカによる技術デカップリングを受けて、こうした動きがある程度、減速することは避けられないだろう。しかし、中国の産業自体が独自の形で進化を遂げ、GVC の再編に影響を及ぼし続けることは確実である。では、中国との経済的連携が緊密な日本企業にとって、中国の産業高度化にどのように対処するべきだろうか。

第一に、中国の産業高度化が大きなビジネスチャンスをもたらしてくれることをしっかりと認識しておく必要がある。第 2 節で説明したように、2010 年代の後半以降、中国に進出する日本企業は産業高度化の恩恵を受けながら、各国・地域において最も高い投資収益率を実現した。今後、確かに半導体や量子コンピューティング、AI など、経済安保にかかわるセンシティブな分野において、Small Yard、High Fence の形で、中国とのデカップリングは不可避である。しかし、それ以外の分野においては、まだまだビジネス連携の大きなチャンスが潜んでいることにも留意されたい。現に、半導体一つをとっても、非先端分野に関しては、中国の国産技術の到達水準が低く、日本の製造装置メーカーが参入する余地は十分に大きい。また、ハイテク産業といえども、アメリカの影響力が強く及ぶ半導体や ICT 産業のような分野もあれば、自動車や車載電池、自動化装置など、その影響力が弱い分野も多々存在する。後者に関しては、日本企業がこれまでどおりに存分に優位性を発揮しながら、中国市場開拓に臨むべきだろう。

第二に、中国の産業高度化により高まったサプライチェーンの一極集中のリスクについては、適切に対処するべきである。中国が GVC における最も重要な供給センターに変わったことは第 2 節で説明したとおりである。しかし、留意するべきであるのは、日本企業は 2010 年代初頭の日中関係の悪化を受けて、中国リスクを分散するために、すでに 10 年以上にわたり、「チャイナ + 1」の戦略を進めてきたことである。現に、2021 年時点で日本に

による対 ASEAN の直接投資残高は 32.5 兆円に達しており、対中直接投資残高の 2 倍程度にまで膨らんでいる（外務省 2022）。現時点で、中国に立地している日本企業の大多数は、いわゆる「地産地消」の戦略を立てており、市場とサプライチェーンの両方ともに自己完結的なシステムを構築しつつある。その一方で、第 3 節で指摘したように、中国リスクの分散を目的に ASEAN に移転した日本企業でも、経済合理性に基づき経営をしているかぎり、調達先として中国との関係を断ち切ることは、ほぼ不可能である。したがって今後の GVC 再編を考えるうえでは、脱中国を加速させるよりも、調達先の多角化によりリスクの分散化を図ったほうがより効果的かつ現実的な対応策だといえる。

第三に、中国のビジネスパートナーとの間で築いてきた関係的ガバナンスを特徴とする取引関係のもつ大きな意味は、今一度、認識しておく必要がある。今後の GVC は、価値観を共有する国同士の間で築いていくべきだとよく指摘されている。しかし、GVC の真の担い手は企業である。なかでも、国際ビジネスに長年携わってきた多国籍企業が最も重要な役割を果たしている。第 3 節で指摘したように、国家間の関係とは異なり、企業同士は安定的な取引関係を長年、維持することにより、信頼を生み出し、相互依存と共同進化を図っていく。この意味では、中国企業と長年ビジネスをしてきた日本企業も第 3 節で取り上げたアメリカ企業のケースと同様に、中国パートナーとの間で、深い信頼関係と健全な価値観を共有しているはずである。GVC の再編と今後の中国ビジネスを検討するうえで、こうした長年の取引を通じて築いてきた信頼関係は、重要な前提条件として念頭に入れておく必要があるだろう。

参考文献

日本語

外務省 2022 『目で見る ASEAN-ASEAN 経済統計基礎資料一』

丁可 2023a 「米中ハイテク摩擦と中国における産業政策の変容—自主創新から新型拳国体制へ—」 丁可編『米中経済対立』 アジア経済研究所 eBook

内藤寛子・丁可 2023 「習近平政権、3 期目の始動」 アジア経済研究所編『アジア動向年報 2023』

日本貿易振興機構（ジェトロ） 2022 『世界貿易投資白書 2022』

—— 『アジア・オセアニア進出日系企業実態調査』 各年版

藤田麻衣 2023 「米中貿易戦争とベトナムの経済発展—グローバル経済への統合と後発途上国の

ジレンマー」 丁編前掲書所収

孟渤 2023 「グローバル・バリューチェーンから見る米中関係と米中貿易戦争の影響—付加価値貿易に基づく数量分析—」 丁編前掲書所収

中国語

丁可 2023b 「中国如何應對晶片四方連盟」『聯合早報』1月2日

工業互聯網連盟 2022 『中国数字經濟發展報告 2022』

國家統計局 2022 『中国統計年鑑 2022』

吳梓豪 2023 「美日荷限制出口先進芯片製造設備的影響」春風秋水 WeChat Account、2023年2月3日

英語

Baldwin R. 2017. *The great convergence: Information technology and the new globalization.* Harvard University Press.

Baldwin R, Forslid R. 2020. *Globotics and development: When manufacturing is jobless and services are tradable.* National Bureau of Economic Research.

Gereffi G, Humphrey J and Sturgeon T J. 2005. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy* 12(1): 78-104.

Xiao H, B Meng, J Ye and S Li. 2020. Are global value chains truly global? *Economic Systems Research*

(2023年5月8日脱稿)

第6章 高度成長終焉後の中国経済 ～金融と財政をどう機能させるのか～

キヤノングローバル戦略研究所研究主幹

岡壽 久実子

1. 高度経済成長終焉後の中国経済の変化

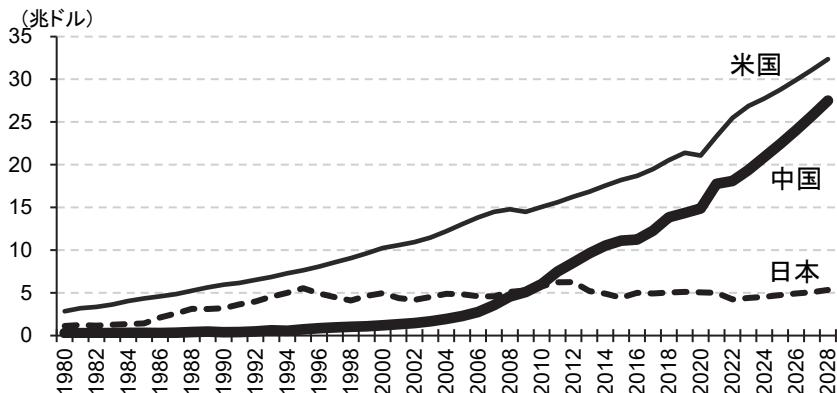
(1) 続く存在感の増大

① 経済規模の拡大

中国経済は2012年頃に高度経済成長期が終わり、2013年から2022年までの実質GDP（国内総生産）平均成長率は6.2%と、それ以前の10年間（2003～2012年）の10.5%から大きく低下した。もっとも、それは決して小さな数値ではなく、世界銀行の統計でみると、2013年から2021年までの期間において、中国は世界経済全体の実質GDP増加額の4割近くを稼ぎ出していた。

また、中国の名目GDPは2010年に日本を追い越して世界第2位の規模となり、米国を猛追している。IMFの世界経済見通し（2023年4月公表版）によると、中国の名目GDPは2010年に6.0兆ドルと米国の40%程度の規模であったが、2021年には17.8兆ドルと米国の76%にまで増加した。同比率は2022年には71%に若干低下したものの、2023年には再び上昇に転じ、2028年には85%に達する見通しとなっている（図表6-1）。

図表6-1 中国、米国、日本の名目GDPの推移



（出所）IMF World Economic Outlook, April 2023より筆者作成。

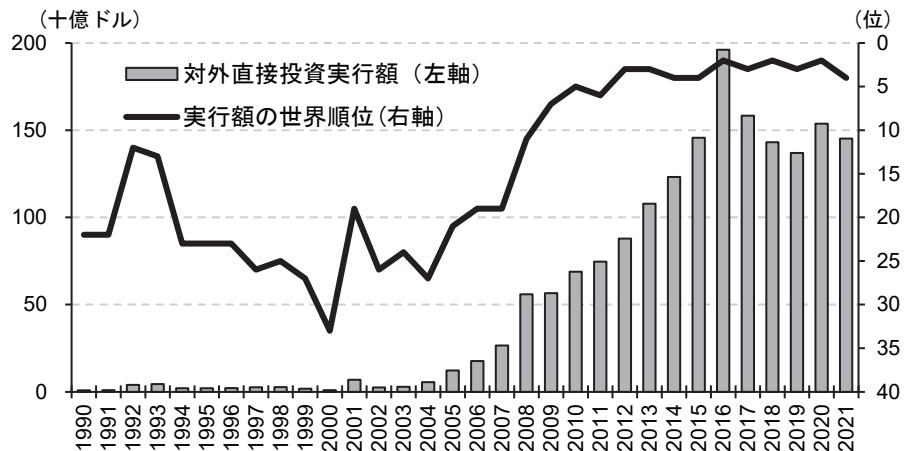
（注）2022年以降はIMFによる推計値。

他方、14億人以上の人口を抱える中国の一人当たりGNI（国民総所得）は世界首位といふわけにはいかないが、2021年には11,880ドルと、高所得国の枠組み入りが目前に迫っている（同年の数値について、世界銀行が定める高所得国と中所得国の境界線は13,205ドル）。因みに、同年の米国の一人当たりGNIは70,930ドル、日本は42,650ドル、2023年に世界最大の人口大国となると予想されているインドは2,150ドルと推計されている。

② 貿易・直接投資の急増

中国では2001年12月のWTO加盟後、貿易と対内直接投資が急速に伸びた中、同国政府が資本取引規制の緩和に慎重なスタンスを維持したこともあるが、流入した外貨のかなりの部分は外貨準備として蓄積された（中国の外貨準備高：2001年末0.2、2006年末1.1、2011年末3.2、2014年6月末4.0＜既往ピーク＞、2022年末3.3兆ドル）。ただし、同国内でも外貨準備を過剰に積み上げる必要はないとの指摘もあり、中国政府は2005年頃から企業に「走出去（外へ出ていこう）」と呼びかけ、対外直接投資を増加させた。中国はいまや直接投資の受け手としてだけでなく、出し手としても世界における存在感を示すようになっている（図表6-2）。

図表6-2 中国の対外直接投資実行額の推移（フローベース）



（出所）UNCTAD World Investment Report データベースより筆者作成。

2021年の統計でみると、中国は財貿易総額で世界トップ（総額6.1兆ドル、輸出：1位、輸入：2位、総額第2位は米国で4.7兆ドル、輸出2位、輸入1位）、対内直接投資受入れ額は世界2位（1位は米国）、対外直接投資実行額は同4位（1位は米国）であった。

③ 「一带一路」構想のインパクト

上述の「走出去」政策をさらに積極化させることになったのが、いわゆる「一带一路」構想である。2013年年の習近平国家主席による提案から始まったとされる「一带一路」構想は、当初は明確な指針があるようにはみえなかつたが、次第に中国の貿易政策、「走出去」政策、対外援助政策をより大きな枠組みで総合的に捉え、対外経済活動を積極化させる動きにつながっている。

中国政府の説明によれば、「一带一路」構想は協力の重点を「政策疎通、（インフラ）施設の連結、貿易円滑化、資金融通、人々の相互理解」に置き、「協議、共同建設、（成果の）分かち合い」を原則として、「沿線国家の発展戦略の相互連結」を促進することを目指している。中国政府の積極的な呼びかけと技術的および資金的サポートへの期待を受け、同構想に参加を表明する国・地域は急増した。2023年3月までに中国は世界151か国および32国際機関との間で「一带一路」構想に関する協力文書を取り交わしている。

中国政府は2023年に10周年を迎える「一带一路」構想の成果について、中国・欧州間鉄道貨物輸送（「中欧班列」）に代表される鉄道輸送網の拡充、貿易・直接投資の拡大、海外インフラ建設プロジェクトの請負実績の増加、通貨スワップ協定の締結と人民元決済の広がり、などを上げることが多い。「一带一路」構想が広がる中で、国際社会からは、「中国の低・中所得国への融資は、相手国を債務負担によって拘束することを狙った“債務の罠”である」といった批判や、「同構想の推進は既存の国際秩序を揺るがす」などという懸念の声が上がることがある。また、同国内でも、急増した対外直接投資や融資の中には採算性や現地の実情に対する考慮が不十分なものが少なからずあったことが認識されている模様である。中国政府は国際協調の強化、投資効率の向上、同国経済政策全体のバランス確保などを意識しながら、同構想をやや慎重に推進しようとしている（岡崎、2023a）。

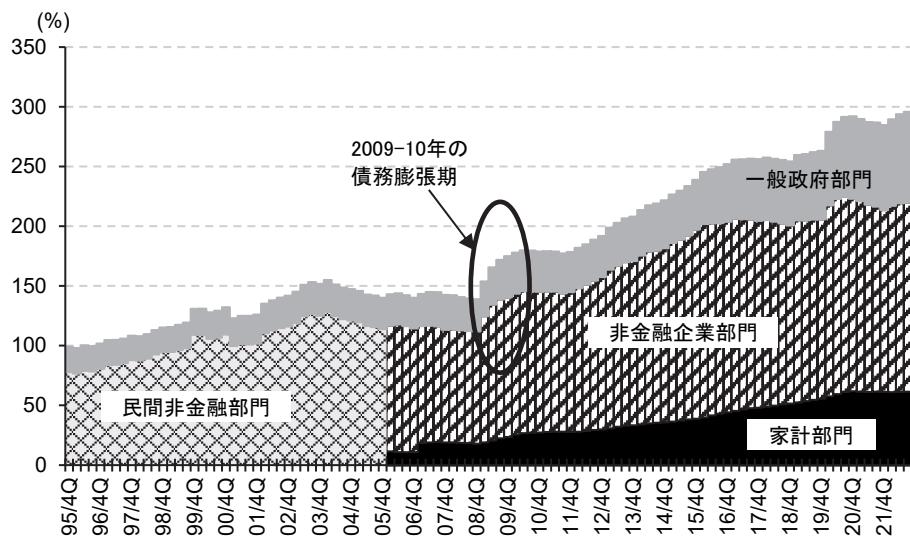
（2）根深い金融リスク

① 「4兆元の刺激策」と債務膨張

2008年のグローバル金融危機への対応として打ち出された、いわゆる「4兆元の景気刺激策」は、インフラ建設や住宅建設、企業の設備投資を促し、2009年からの3年間に実質平均9.9%の高い成長率を実現させるなど、リセッション回避策として非常に有効であったことは間違いない。しかし、その副作用も大きく、各種建設のための資金調達が、国有企业や地方政府事業のために資金調達を行う機関（「地方政府投融资平台」と総称され、そ

の多くは統計上、国有企業に含まれる)などの債務となって膨張した(図表6-3)。

図表6-3 中国の制度部門別債務率の推移



(出所) BIS total credit statistics より筆者作成。

(注) 債務率は、期末債務残高の名目 GDP に対する比率。

短期間のうちに膨れ上がった各種投資計画の中には、採算性に関する見通しが甘いもののがかなりあった一方で、資金供給サイド(銀行、証券格付け機関、投資家など)も、政府の号令に煽られてリスク管理意識が希薄になっていた。このため、数年後には債務(銀行貸出と公募・私募債券を中心)に対する元利払いが滞る案件が増え始めた。

② シャドーバンキングと規制迂回

中国人民銀行(中央銀行。以下、人民銀行)や銀行監督機関は、比較的早い時期から国内の債務動向について警鐘を鳴らし、2010年以降、引き締め気味の金融政策をとり始めた。しかし、その監視の目が届きにくいシャドーバンキングの広まりもあって、企業債務を中心に、国内非金融部門の債務は増加し続けた。

シャドーバンキングとは、通常の銀行システム外の主体または活動による信用仲介を指す。中国では、2010年以降の金融引き締め局面においても地方政府プロジェクトや不動産開発関連の資金需要が強かったため、銀行などは規制を回避しながら融資を続ける動きを模索し、オフバランス取引を拡充しようとした。その財源は主として、高金利での資産運

用を求める人々の関心を集めていた資産管理（アセットマネジメント）商品が充てられていた。

中国政府は 2016 年と 2017 年の経済政策の重点を「過剰生産能力の削減、過大不動産在庫の解消、過剰債務の削減」などに置くと定めたものの、経済成長を犠牲にすることは避ける方針も維持したため、銀行貸出が強く抑制されることはなかった。この間、シャドーバンキングについては、当局と金融機関の間で規制と規制回避の「イタチごっこ」が繰り返されていたが、2018 年に金融機関の資産管理業務のあり方を包括的に見直すガイドラインが金融当局によって公表され、その勢いは後退した（神宮、2019）。

③ 地方政府の「隠れ債務」

中国では 1980 年代半ば以降、2014 年に予算法が改正されるまで、地方政府が自ら資金調達を行い、債務を負うことは原則として禁じられていた。地方政府の財源不足は中央政府によって補填される仕組みになっていたが、地方政府は地元の経済成長のために独自の資金調達の道を求めがちであった。とくに「4 兆元の景気刺激策」を機に、地方政府プロジェクト絡みの資金需要は急増した。

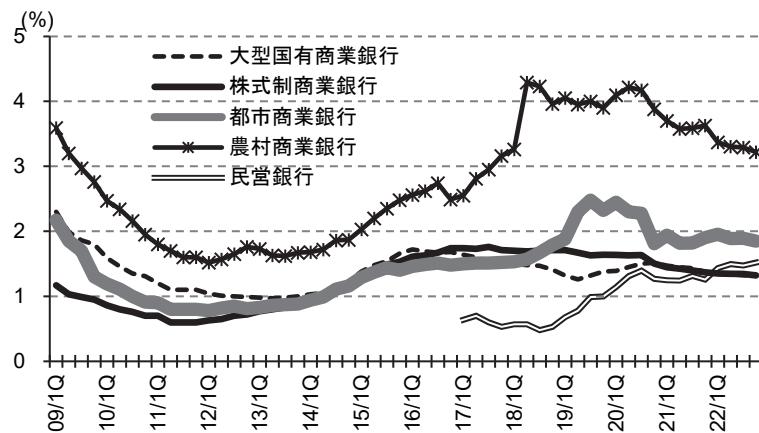
こうした状況下、2009 年、人民銀行などが「条件の整った地方政府が投融資平台を建設し、債券などを発行し、中央政府が認可した投資プロジェクトのための資金調達パイプを広げることを支持する」といった趣旨の通達を出したところ、地方政府はこれを奨励と受け止め、地方政府投融資平台による資金調達を急増させた。当該債務は、表面上は国有企业債務であったが、審計署（会計検査院に相当）が検査に入ったところ、地方政府が最終的に債務責任を負う形になっているケースがかなりあることが判明した。2014 年に予算法が改正され、地方政府がインフラ建設などのために必要とする資金については、地方政府自らが債券を発行して調達することが可能となり、2015 年以降、政府部門の債務が増えている。ただし、地方政府による債券発行には全人代による承認などの制約がある一方で、地方の資金需要は依然として大きく、地方政府が様々な形で迂回資金調達を続けようとしている可能性は消えていない。

④ 金融機関の不良債権

中国で非金融部門の債務が急増し、各地で債務不履行が増加しても、中国の金融市场全体を大きく揺るがすような事態が生じていないのは、銀行業金融機関のバランスシートが

全体としては健全と言える状況にあるからであろう。中国の銀行業金融機関全体の不良債権比率は2022年末で1.63%と、かなり良好な水準を維持している。このうち、総資産全体の8割以上を占める商業銀行の不良債権比率を業態別にみても、農村部が主たる業務エリアである農村商業銀行の不良債権比率は若干高い水準にあるが、全体でみる限り、大きな不安はない（図表6-4）。

図表6-4 中国の商業銀行の不良債権比率の推移



（出所）CEIC China Premium Databaseより筆者作成。

銀行業における金利競争がある程度抑制されている環境にあって、主要商業銀行は利鞘を確保できており、不良債権を自らの利潤で償却できていることが、不良債権比率の上昇を抑えていると考えられる。もっとも、全国に約1,600行存在する農村商業銀行や120以上ある都市商業銀行の財務内容はかなりばらつきがある模様で、ごく小さな規模の金融機関であっても、不良債権の積み上がりで財務内容が悪化し、取り付け騒ぎが起こるようなことがあれば、連鎖的な破綻を呼び起こすリスクがある。監督当局には各金融機関の動向を丁寧に確認し、不良債権の管理を強化することが求められている。

2. 金融制度改革の重点課題

（1）漸進的改革の現在地

① 金利の自由化

中国の金融制度改革は漸進的に行われており、金利の自由化も時間をかけて進められている。制度的には、2013年に貸出金利の原則自由化、2015年に預本金利の原則自由化が

実現したものの、人民銀行が定める基準金利は残り、金融機関は基準金利にかなりの程度縛られていたというのが実態であった。

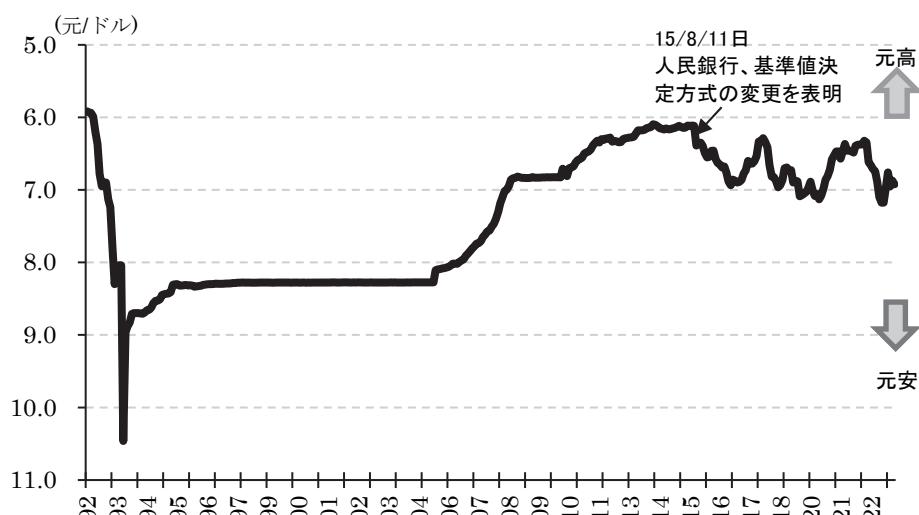
貸出金利については、2019年に人民銀行の公開市場操作金利である1年物中期貸出ファシリティ(MLF)を基準に、主要商業銀行が貸出優遇金利(LPR)を報告する制度がスタートした。人民銀行は、この制度の運用を段階的に柔軟にすることで、中央銀行が発するシグナルに応じた市場メカニズムによる金利体系の形成を目指している模様である。

預金金利については、「市場金利設定自主規制機構」という約500の銀行が参加する業界団体がとりまとめている上限規制があり、そこには人民銀行の意向が強く反映されないとみられている。金融当局には預金金利の引き上げ競争を防ぎ、金融機関に一定の資金利鞘を確保させ、市場の安定を図る狙いがあるのだろう。

② 為替レート形成メカニズムの市場化

中国のインターバンク市場における人民元為替レートの一日の変動幅は、市場が開く前に公表される基準値（銀行からの報告をベースに決定）から一定範囲内と定められている（対米ドルレートの場合は2%）。人民銀行が2015年8月に当該基準値の決定方式を、より市場実勢を反映する方向に変更して以来、対米ドルレートは比較的柔軟に変動するようになった。それでも、当時から2023年4月までの間の最高値と最安値の差は20%以内と、円やユーロなどと比べると小さく抑えられている（図表6-5）。

図表6-5 人民元の対米ドルレートの推移



（出所）国家外貨管理局およびIMFデータより筆者作成。

③ 資本取引規制の緩和

中国はこれまで資本取引規制の緩和についても慎重な姿勢をとってきた。しかし、経済のグローバル化が進む中で、中国に進出する外国企業だけでなく、グローバル市場に参入する国内企業からも、資本取引の自由化ニーズが強まっている。

一国の金融政策の選択に関して、為替相場の安定（または固定為替相場制）、他国から独立した金融政策、資本移動の自由の3つを同時に達成することはできず、そのうち2つしか選択できないという「国際金融のトリレンマ」の問題がある。福本（2002）は、2005年以前の中国は、「閉鎖された資本移動と固定相場制の組み合わせ」に近い選択をしてきたが、上述のニーズに応じ、また、3つのポイントは「それぞれゼロかイチの二者択一ではない」ため、近年は資本移動の緩和を段階的に進める一方で、「人民元相場の柔軟性を高めることによって、金融政策の他国からの独立性の確保に努めてきた」と指摘している。

なお、中国政府は資本の急激な流出をかなり警戒している模様であり、今のところ実体経済面からの緩和期待を抑え込む意識が依然として強いようにも窺われる。

（2）「安定」のための諸施策

① 中小銀行等の再編

中国ではWTO加盟前後から、金融機関の立て直しが精力的に進められてきたが、地方の中小銀行や組合組織の金融機関の中には、依然として財務内容がせい弱なものが少なくない。また、一見したところ財務諸表上の問題がないようにみえても、主要株主による非合法な関連融資の強要などが隠れた不良債権を積み上げ、当該金融機関の体力を蝕んでいる例も報道されている。地方の金融機関は本拠地の政府から直接あるいは間接的に出資を受けているものもかなりあり、当該政府の圧力に弱いという問題は長年指摘されている。

人民銀行は、2021年第4四半期の時点で、全国の約4千の銀行業金融機関の中に300以上の高リスク金融機関があると指摘している。こうした高リスク金融機関の多くは、地方政府の支援下で、再建を目指している。再建が難しい金融機関については、市場からの退出や他の優良金融機関との経営統合が模索されている模様である。なお、人民銀行は2019年以降、地方発の金融不安が高まるのを防ぐために流動性を潤沢に供給している。

② 監督体制の再構築

2022年の中国共産党全国代表大会を経て、金融監督体制について、大きな変化が生まれ

ようとしている。2023年3月、「党・国家機関改革案」が公表され、監督面に限らず、金融に関する大きな方針を定め、その実行状況をフォローし、問題があれば是正を求めていく組織として、共産党の中央委員会内に中央金融委員会が設置された。同時に、2017年に国務院（内閣に相当）内に開設された金融安定発展委員会（主任は副総理が兼任）は解散することになった。つまり、金融に関する重要政策を国務院ではなく党主導で固めていくことになった模様である。

また、国務院の機構改革構想では、従来の銀行保険監督管理委員会（国務院予算から離れた独立採算機関）を国家金融監督総局として再編し、国務院直属機関とすることも決まった。証券監督管理委員会は存続するが、やはり国務院直属機関に組み込まれた（予算的に国務院に従属）。こうした再編が、実際の金融政策の運営や監督管理のあり方にどのように作用するのかが注目されている。

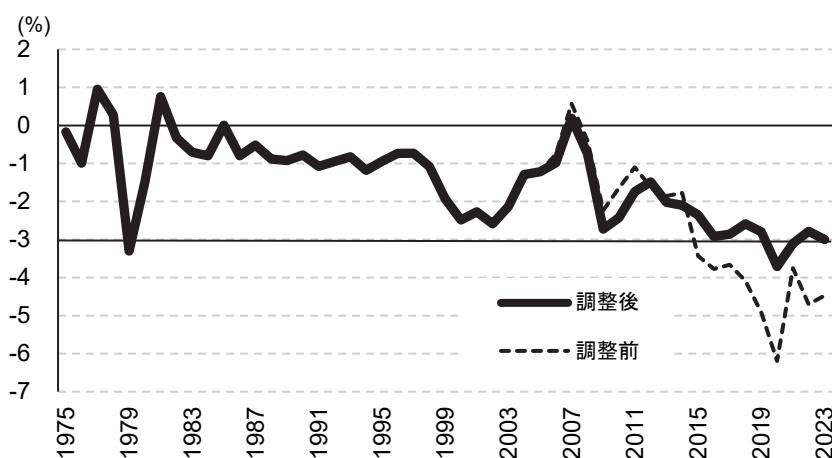
3. 財政出動期待への対応方針

（1）歳入構造の変化

① 政府会計の概要

中国共産党指導部と中央政府は長年、財政の均衡を強く意識した政策運営を続けており、中国政府の一般会計赤字のGDP比率はほぼ3%以内に抑えられてきた。ただし、それは予算安定基金からの補填をはじめとするいくつかのバッファーを活用したうえでのことであり、最近は各種調整前の赤字の拡大が目立っている（図表6-6）

図表6-6 中国一般会計黒字／赤字の対名目GDP比率の推移



（出所）CEIC China Premium Database、財政部統計サイトより筆者作成。

（注）予算安定基金等による調整前後を比較。2023年は財政部予算案に基づく筆者推計。

中国の予算会計は、①一般会計、②政府性基金会計（特別会計に相当）、③国有資本經營会計、④社会保障基金会計で構成され、それぞれは中央政府会計と地方政府会計に分かれている。通常、国際比較は一般会計で行われるが、IMFは地方政府の債券発行収入（②に含まれることが多い）の一部も、一般会計に加えて分析を行っている。

② 税収の構成

中国の一般会計収入のうち税収は8割以上を占めている。2022年はいわゆる「ゼロコロナ政策」の影響を主因に税収は前年比3.5%の減少となった。1970年代後半に中国が改革開放に踏み切った後、税収が前年を下回ったのは2020年と2022年の2回だけである。

2022年の税収の内訳構成比は、日本の消費税に近い「增值税」が29.2%、「企業所得税」が26.2%、「輸入品消費税」が12.0%、增值税にさらに加算される「消費税（高級品や環境被害の恐れのある対象に課税）」が10.0%、個人所得税が9.0%となった（以上合計86.4%）。一方で、輸出增值税の還付（輸出企業支援）が-11.2%あった（税収を下押し）。このうち、企業所得税は2010年以降、構成比が増加傾向を辿っている（2010年17.5%、2015年21.7%）一方、增值税は景気による振れが大きい。

③ 「土地財政」の限界

2022年の財政収入で注目を集めたのは、土地使用権譲渡収入であった。中国では都市部の土地は国有（地方政府が管理）で、地方政府はその使用権を譲渡することで収入を得ている。当該収入は一般会計ではなく政府性基金会計に計上されるが、2021年の地方政府の当該収入は同政府性基金予算全体の9割を占めていた。ところが、2022年は全国の土地使用権譲渡収入（ほとんどが地方政府収入）が前年比23.3%減となり、地方政府のインフラ建設プロジェクトなどの予算執行に支障を来たしたとみられている。

不動産市場の力強い回復には時間がかかるとみられるほか、そもそも地方政府が土地使用権譲渡収入に過度に依存する仕組みは、不動産バブルを醸成する要因でもあると批判されているだけに、今後は他の収入源を見出していく必要がある。

（2）増大する地方政府支出

① 少子高齢化のプレッシャー

中国国家統計局の推計によると、2022年末の同国の人口は14億1,175万人で、前年比

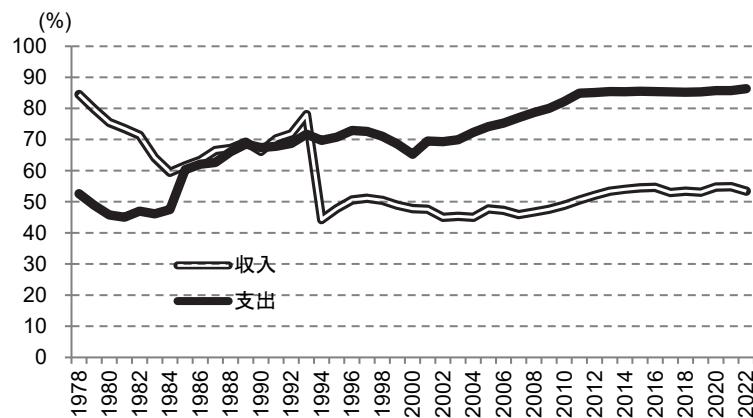
85万人の減少となった。また、中国は65歳以上の高齢者の全人口に対する比率が14%を超える高齢社会の到来を目前に控えている（国連推計によると、2023年に高齢社会に突入し、2034年には同比率が21%を超える超高齢社会に突入）。中国でも高齢化によって財政的負担が増すことは早くから想定されていたが、その進展の加速や、地域格差と人口減少の相互関連性など、新たな事態への対応が急がれている。

2021年末のサンプル調査で、老人人口（65歳以上）の生産年齢人口（15～64歳）に対する比率（老年従属比率）を、省・直轄市別にみてみると（少数民族自治区を除く）、広東省（12.6%）から遼寧省（26.7%）まで、大きな開きがある（全国平均は20.8%）。中国の年金制度は賦課方式（1階部分）と積み立て方式（2階部分）の組み合わせとなっているが、1階部分の基本年金基金の收支は、省ごとのばらつきが大きく、中央調整基金を通じた財源移転が調整弁となっている。また、一口に省と言っても、人口が1億人を超える広東省や山東省を含め、人口5千万人以上の省が11もあり、全体として豊かな省であっても省内の経済格差はかなり大きく、社会保障政策の運営を難しくしている（岡崎、2023b）。

② 支出責任と財源バランスの見直し

中国では長年にわたって、中央政府と地方政府の間で、事業遂行責任（＝財政支出責任）と財源の分配比率に齟齬があることが問題視されてきた。例えば、1994年の税制改革以降、税収は中央政府に厚く分配される一方、地方の事業責任は増えている（図表6-7）。

図表6-7 中国の地方政府収入と支出の国家財政全体に占める割合の推移



（出所）CEIC China Premium Databaseより筆者作成。

これは、それ以前の「地方の暴走（税収の多い地方における過大な建設投資の実行など）」を抑えるための措置であり、地方に必要な資金は適切に予算配分される建前になっている。しかし、地方政府の立場でみると、それでは地元で行うべき事業をタイムリーに遂行できないということになり、地方政府はその穴埋めのために様々な手段を利用して資金調達を行うことを常態化させてしまった。

2016年以降、この問題を解決するために、中央政府と地方政府の役割分担に関する検討が行われているが、事業の洗い出しなどにかなり時間をとられている模様である。

③ 地方政府債券発行の活用

前述のとおり、主として地方政府の建設プロジェクトのための財源確保を目的に、2015年以降、省政府による債券の発行が認められるようになった。数年の試行を経て、調達資金の使途を拡充することも検討されている。実際、特別目的債券の発行によって調達した資金の一部を、重要な建設プロジェクトの実行に支障を来さないことを条件に、地域の金融安定のために活用することが認められている。これは応急措置的対応とみなされているが、実態としては、発行計画段階から地域の金融リスク解消のための資金調達を織り込んでいる地方政府もありそうである。

西村・東・坂下（2021）は、地方政府債券発行初期段階の発行利回りなどを分析し、2017～2019年の発行債券の省別平均スプレッドには、発行体である地方政府のリスクを反映させた格差が存在したとみられるものの、2018年9月以降の時期においてその格差が消失しており、そこに中央政府によるプライシングへの関与があった可能性を指摘している。また、特別目的債券がプロジェクトに紐づけて発行されるのであれば、そのプロジェクトの内容などがより具体的に公表されない限り、リスクを反映した金利形成メカニズムを構築することは難しいとして、情報開示の重要性を説いている。

（3）情報開示の重要性

① 新たな「隠れ債務」の懸念

2010年代半ば以降の債務問題解消に向けた取り組みで、地方政府による野放図な資金調達には歯止めがかかり、債券発行という新たな資金調達の道が開かれた。ただし、2020年以降のCovid-19蔓延に起因する打撃や、ウクライナ情勢や対外摩擦の深刻化など、中国経済を巡る環境はかなり厳しく、金融リスク管理強化のための改革は若干後回しにされ

た観もある。これは必ずしも中国に限った問題ではなく、国際金融市場においても、世界的な債務膨張の後始末の進め方が注目されている。

中国では金融技術が次々と高度化していく中、条件の必ずしもよくない地方政府や国有企业などが新たな迂回資金調達の道を探し出してしまう可能性も低くない。今後、同国の地方政府や国有企业が健全で効率的な資金調達・運用を行っていくためには、しっかりとモニタリング体制を構築することが重要であろう。

② 地方政府財政の監督体制の模索

新設の国家金融監督管理総局が金融機関に対するモニタリングや指導を強化するとともに、政府の関連機関が国有企业の財務動向の把握を強化していくことは、もちろん大切であるが、広大な国土で膨大な数に達する債務主体を細やかに監督するのは容易ではあるまい。金融機関や企業については、株主による監督を一段と充実させることが有効であろう。

また、地方政府財政の監督については、審計署による検査をはじめ、中央政府や全人代による監督の強化が求められるにしても、「株主」に変わる立場として、市民によるモニタリングが有効ではないか。中国の財政部は近年情報開示を格段に向上させている。省政府もそれに情報開示の努力をしていることはみてとれる。ただし、開示のスタイルには必ずしもユーザーフレンドリーとは言えない部分もあり、今後の改善が期待される。

4. まとめに代えて

中国ではこれまで、金融制度改革によって銀行を中心とする間接金融優位の金融システムを構築し、段階的に市場メカニズムを導入しながら、経済成長に必要な資金を潤沢に提供することができていた。財政均衡を重視する共産党指導部や中央政府首脳陣は、どちらかというと財政資金よりも金融機能の活用を重視し、ときに金融機関（近年はとくに地方拠点の中小金融機関）に負荷をかけがちであった。一方で、財政面においても、表面的には収支均衡が保たれてきたものの、地方政府の間では日本の第3セクターに似た組織を使って、無理な資金調達を行う動きが広がっていた。

そのような資金調達は、高度経済成長期においては問題化しにくく、また、大きな問題となっても、国全体の成長の勢いで問題をクリアすることもできていた（一例として、1990年代末から2000年代初の国有商業銀行の不良債権問題など）。しかし、高度経済成長期が

終わった今後は、同様の解決策をとることは難しいだろう。経済成長や社会の安定に必要な資金の調達と配分は、より効率性と公正性を意識した手法で行われる必要があろう。

中国でも少子高齢化が想定以上の速さで進展することが予測される中、財政への期待が増えることは間違いない。日本や諸外国でも、財政に期待される役割については様々な意見があり、「適切な財政規律」の境界ラインを引くのは容易ではない。これまでの40数年間の中国の改革開放の歴史に鑑みると、この問題についても、実地調査と地方からの報告をくみ上げて現状把握に努めたうえで、国内で広く議論を交わし、国民に分かりやすいガイドラインを提示していくことが効果的であると思われる。

財政のタガが外れないように注意することは大切であるが、各地の実情に配慮せずに地方政府による資金調達を絞り込むようなことが行われると、結局は隠れ債務を増やすだけの結果につながってしまう可能性が高い。外部からの監視機能が作用する環境で、効率的な資金調達を可能とする市場整備が求められている。

参考文献

岡崎実子（2023a）「3期目習近平政権下の“一带一路”：問われる共同のあり方」CISTEC Journal 2023.3 No. 204

岡崎実子（2023b）「中国“10年前倒しの人口減少”は経済・社会のどこを危険に晒すのか」新潮社 Foresight 2023年3月31日掲載 (<https://www.fsight.jp/articles/-/49660>)

神宮健（2019）「アセットマネジメントの急拡大」小原篤次・神宮健・伊藤博・門闈編『中国の金融経済を学ぶ』ミネルヴァ書房

西村友作・東善明・坂下栄人（2021）「中国地方政府債券の発行市場における市場メカニズム」日本銀行ワーキングペーパーシリーズ No.21-J-14 2021年11月

福本智之（2022）「中国人民銀行の金融政策の枠組み」『大阪経大論集』第73巻第2号

（2023年5月1日脱稿）

IV. 2022 年の中国外交

第7章 中国外交の動向 —米中対立とグローバル・サウス外交—

防衛研究所主任研究官

山口 信治

1. はじめに

中国の習近平政権は、2022年10月の第20回中国共産党全国代表大会（以下20回党大会）から第3期目に突入した。習近平は最高指導部である中国共産党中央政治局常務委員会やその下の中央政治局の人事を完全に掌握し、自分の子飼いと呼べる幹部を重要な役職に置く一方で、一時期は次世代の中心と目されていた胡春華中央政治局委員を降格するなど、さらなる権力集中を図ってきた。

こうした習近平政権の10年間の中国の外交政策を振り返ってみると、中国はグローバルな存在感を高め、影響力を拡大してきた一方で、米国との対立は次第に深刻さを増し、戦略的な対立関係へと至っている。

このような状況の中成立した第3期目の習近平政権はどのような対外政策方針をとるのだろうか。ここでは20回党大会における外交方針全般を分析するとともに、米中関係とグローバル・サウス外交の展開を概観する。

2. 20回党大会において示された中国の外交方針

（1）習近平報告に示された方針

まず20回党大会の外交路線である¹。今大会の習近平による報告において示された国際情勢に対する認識はかなり厳しいものだった。習近平が示したのは、改革開放政策を支えてきた平和な国際環境はすでに存在せず、米中対立を基調とするより厳しい国際情勢が長期的に続くということだった。そしてそれに合わせた内外政策が必要となるというのがその基本的な論理だった。

これは具体的な政策が大きく変化したというよりは、全般的な認識、考え方の変化が見ら

¹ より詳細には山口信治「習近平の危機感と国家安全保障の論理—中国共産党第20回全国代表大会の分析①—」『NIDS コメンタリー』第242号、2022年10月27日を参照のこと。

<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary242.pdf>

れた。特に米国との長期的競争というアジェンダがかなり意識されていたといえるだろう。他方で、米国との競争は基本的には長期的なもので、短期的に見れば安定化が必要であるとの認識も出ていた。またこの 20 回党大会では、焦点として次第に重要性を帯びてくるグローバル・サウス外交が浮き上がっていたように思われる。

習近平報告の基調となっているのは、国際情勢認識における危機感である。すなわち報告は、中国は「発展の新たな戦略的チャンスの時期」に臨んでいるが、同時にコロナ禍、グローバル化の逆転現象、単独主義、局地的衝突など、「世界は新たな動搖変革期に入った」と判断している。こうした国際情勢の動搖・変革に加えて、国内では改革発展の避けることのできない矛盾や党の反腐敗闘争における問題を抱え、さらには外部からの圧力の増大がエスカレーションするといった状況にある。このため、「戦略的チャンスと危険・挑戦が併存」する難しい時期に入っており、ブラックスワン（突発的大事件）、灰色のサイ（現状で軽視されがちな危険）が起こる可能性があるという²。

「戦略的チャンスの時期」とは、21 世紀の初めの 20 年間は「平和と発展が時代の主題であり続け」、国際環境の安定と自国の経済発展により、総合国力を増強し、自国の地位を上昇させることができる時期であるという、2002 年の 16 回党大会において江沢民元総書記が述べた判断である。この判断の背景にあったのは、米国が対テロ戦争に没入したことにより、アジア太平洋への関心を弱め、中国にとって行動の余地が拡大したという認識であった。中国はその後 20 年間にわたって戦略的チャンスの時期にあるという情勢判断を続けてきた。

今回の判断では、戦略的チャンスは継続しているとしつつも、どちらかといえば国際情勢の変化と圧力の増大に力点が置かれているように思われる。

こうした危機に関する認識は明らかで、習近平が口頭で行った演説には、危機がありそれを乗り越えるのが習近平政権であるというストーリーが明確であった。演説では、就任するまでの胡錦濤政権末期にすでにさまざまな危機が起きており、習近平政権はこれらを克服してきたという点が強調されていた。

今回の報告では、この 5 年間に習近平政権が直面した危機として、新型コロナ感染症のパンデミック、香港情勢、台湾、国際情勢の急激な変化という 4 つが挙げられている。すなわち、コロナ対策では、中国はパンデミックと戦う「人民戦争、総力戦、阻止戦」によつ

² 習近平「高舉中国特色社會主義偉大旗幟為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告」新華社、2022 年 10 月 25 日。

て、大きな成果を得た。また 2019 年の香港におけるデモを抑え、香港国家安全法を制定し、香港情勢において重大な転機を迎えた。台湾に対する反分裂・反干渉の闘争では、国家主権と領土の一体性を守り、台湾独立に反対する固い決意と強大な能力を示した。そして国際情勢の急激な変化に際して、威嚇、封じ込め、封鎖、極限の圧力に対して、戦略的不動心を持ち、闘争精神を發揮して強権を恐れない意思を示したという。これが米国との対立状況を指すことは明らかだろう。

このように戦略的チャンスと危険・挑戦が併存する時期において、危険や挑戦に対処し、自国の内外の安全を守ることが重要となる。

（2）「国家安全」の論理

こうした危機感を背景に、「国家安全保障」が前面に出たことは不思議ではないだろう。今回の報告において、国家安全保障は独立したセクションが立てられ、かつ「安全」という言葉が数多く使われた。習近平政権は、「総合的国家安全保障観」を掲げ、国内外のさまざまな領域を安全保障問題として扱ってきた。これが意味するのは、①安全保障領域の拡大、②国内外の問題のリンクエージである。今回の報告でも、国家の安全を守ることが「党と国家の各方面における活動の全過程を貫く」ことを求めている。

その中でより具体的には、以下の点を強調している。

第一に国家安全保障体系の構築である。これについては、まず党の国家安全保障工作に対する集中的指導が重要であり、その指導の下でさまざまな領域が国家安全の一部として扱われることになる。ここで挙げられているのは「経済、重要インフラ、金融、インターネット、データベース、生物、資源、核、宇宙、海洋などにおける安全保障体系の建設」であり、これら領域に国家安全保障の論理が大きく入り込んでくることが予想される。

また「反制裁、反干渉、反ロングアーム管轄のメカニズムを十全なものとする」という文言がある。これはおそらく、米国によるさまざまな形での制裁を見越してそれに対応する仕組みをつくろうとする意思を示しているのではないだろうか。

第二に国家安全保障を保護する能力の増強も重要とされている。ここに含まれるのは、国家政権、制度、イデオロギーの安全を守ること、重点領域における安全保障能力建設を強化し、食糧、エネルギー資源、重要なサプライチェーンの安全を確保すること、敵対勢力の浸透、破壊、転覆、分裂活動に厳しい打撃を与えることなどである。習近平政権下の中国の問題意識からすれば、これらは現在の米国との闘争における中心的課題である。

それらにもまして興味深いのは、「海外安全保障能力建設を強化し、我が国の公民、法人の海外における合法的権益を守り、海洋権益を守り、国家主権、安全、発展利益を防衛する」という表現である。これは習近平の演説には含まれていなかった。

この文言が興味深いのは、海外における安全という問題について明確に提起していることである。中国経済が拡大し、中国の企業やビジネスマン、政府人員がグローバルに活動するなかで、それをどのように守るのかという課題はこの10年余りの間にはっきりと意識されてきた。このことは、中国が海外において国連PKOや海賊対処に積極的に参加するようになった要因でもある。また、さらに一帯一路構想によって中国のインフラ・エネルギー施設建設プロジェクトが世界中に拡大する中で、これらをどのように守るのかが課題となっており、中国の対外的な積極関与もしくは介入の要因にもなってきた。今回の演説原稿が示すのは、今後人民解放軍や武警による海外への介入や展開が拡大していくことであろう。

3. 米中関係の動向と台湾問題

（1）対立が続く米中関係

中国は、米国との対立が長期的、かつ他分野にまたがるものとみており、米国の圧力に屈せずに長期的に対抗していくことが中国の対外政策の目標となる。

特に意識されているのは以下の分野である。まず、価値・イデオロギーをめぐる対立である。習近平政権は、米国が思想・イデオロギ一面で民主と人権のような普遍的価値観を浸透させることで、中国共産党の支配体制を内側から掘り崩す、いわゆるカラー革命を中国で起こそうとしている信じてきた。今回の大会では、これに対する対抗を強め、西洋的な価値観とは異なるものとして自国の価値、イデオロギー、政治体制、近代化の道を強調している。これらは必ずしも中身が明確ではなく、中国が新たな価値を示しているとは言い難いものの、欧米の価値の押しつけに対する反発を持つグローバル・サウスの国家ではそれなりに影響力を持つことがある。

次に、長期的な技術をめぐる対立についての意識が明らかである。科学技術は中国の現代化建設全体において核心的地位にあり、かつこれからの中は米国に過度に依存することができないため、「高水準な科学技術の自立自強を実現」しなければならない。そしてそのためにも核心的技術の掌握が必要と考えられている。

第三に、軍事的な対立については、「強大な戦略抑止力体系をつくり上げる」との文言が

入れられるなど、核戦力の強化が示唆されている。また中央軍事委員会には李尚福中央軍委装備発展部部長が委員として入り、国防部长就任が見込まれているが、李は、ロシアからの兵器輸入について米国からの制裁を受けている。李は宇宙開発に携わってきた幹部であり、彼を国防部长とすることは、米国の制裁に屈しないという意思の表れともいえるだろう。

また長期的な対米対抗をにらんださまざまな施策が打ち出されている。その一つが、「双循環」というキーワードである。これは重要領域における対外依存を減らし、自国のイノベーションと、それがつくり出す活力を中心とした国際的な経済循環を目指すものといえよう。

次に、もう少し具体的に、最近の米中関係の動向について見てみよう。20回党大会の後、中国外交は比較的穩健な時期に入ったと考えられていた。短期的に見れば、中国は緊張状態にあった米国やその同盟国との関係をある程度緩和し、一息つきたいという思惑を持っていた。20回党大会の後、中国は穩健外交に転じて、各国との関係をある程度改善しようと動いてきた。

米国との間では2022年11月のインドネシア・バリ島における主要20カ国・地域首脳会議（G20サミット）の機会を利用して、バイデン政権になってから初めての対面開催となる米中首脳会談を実現した。双方の主張はほとんど一致しておらず、台湾問題などをめぐって平行線をたどったものの、中国にとっては、何かの合意に達するというよりは、相違点を残しつつ、まずは会談を実施することが重要であったため、許容範囲内だった³。さらに2023年2月にはブリンケン国務長官が訪中することになっていた。米中関係は改善からは程遠かったとはいえる、ある程度対話を進める機運ができていたといえるだろう。また日本と中国でも会談が行われ、「互いを協力パートナーとし、互いにとって脅威とならない」と、それなりの緩和姿勢が見られた。

しかしこうした雰囲気は、2023年2月に起きた偵察気球事件によって逆転することになった。中国から来た気球が米国内に入り、そのままモンタナ州の核ミサイル施設上空を飛行したことが確認されると、中国へ出発直前だったブリンケン国務長官は訪中をキャンセルした。

このような中国の行動の大きな背景としては、米中間の情報をめぐるライバル関係があ

³ 「習近平同美國總統拜登在巴厘島舉行會晤」外交部 2022年11月14日、
https://www.fmprc.gov.cn/zjxw/202211/t20221114_10974651.shtml

る。気球は偵察手段としてはさほど新しいものではないが、素材や衛星情報との連携などにより、近年その有用性に注目が集まりつつあった⁴。気球は安価で滞空時間が長く、衛星よりもはっきりとした画像情報や電波情報がとれると考えられるため、衛星システムを補うものとして期待されている。中国は軍民融合による偵察気球開発を進めていると考えられており、米国は今回6つの企業や研究機関を制裁リストに加えた⁵。

また米中関係が一応の緩和にむかう中で偵察気球が米国本土にむかうというちぐはぐさは、おそらく中国のタテ割りの政治体制によるものと思われる。中国では外交部門の力が相対的に弱く、また軍に対する指揮権は政府ではなく党にあるため、しばしば外交方針と軍の行動がかみ合わないという事態が起きる。おそらく軍は外交日程をほとんど考慮せず、米国に対する情報収集の強化というミッションを追求し、これが大きな齟齬を生むこととなった。

中国は民間の気象観測気球が気流に流され、誤って米国内に入ったものとして、遺憾の意を表明した。中国としては、この遺憾の意の表明で米国側も矛を収め、ことをあらだてないことを期待しただろう。しかし米国ではこの事件が大きく報道され、中国に対する脅威認識と不信感が高まった。また米国は中国の偵察気球開発プログラムにかなり早い段階から警戒し、今回の気球についても海南島を離陸する段階から追っていたこともあり、今回の気球が軍事目的の情報収集であると確信していた⁶。米国は気球が陸地を抜けるのを待って、領海内でこれを撃墜した。

中国はこれに激怒した。国防部報道官は米国が過度の措置をとったことを非難し、米国が米中両軍の対話に向けた雰囲気を損なったとして、米国側が提案した両国防当局責任者間の直接の通話を拒絶した。また外交部は米国の覇権主義を批判する報告書を発表し、米国批判のトーンを上げている。米中関係は改善には程遠い状態にある。

⁴ Lee Hudson, “U.S. Military’s Newest Weapon against China and Russia: Hot Air,” Politico, July 5, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/07/05/u-s-militarys-newest-weapon-against-china-and-russia-hot-air-00043860>.

⁵ 中国のプログラムについては、Tilla Hoja, Albert Zhang and Masaaki Yatsuzuka, “China’s Militarisation of Meteorological Balloons,” The Strategist, February 20, 2023, <https://www.aspistrategist.org.au/chinas-militarisation-of-meteorological-balloons/>; Katrina Northrop, “The Balloon Scientist and His Financier,” The Wire China, February 13, 2023, <https://www.thewirechina.com/2023/02/13/the-balloon-scientist-and-his-financier-china-balloon-program/>

⁶ Ellen Nakashima, Shane Harris, and Jason Samenow, “U.S. Tracked China Spy Balloon from Launch on Hainan Island along Unusual Path,” The Washington Post, February 14, 2023, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/02/14/china-spy-balloon-path-tracking-weather/>

（2）台湾問題

次に台湾問題について見てみよう。中国の台湾政策は、その期待する成果を挙げておらず、実際のところ行き詰っている。経済的相互依存と親中勢力を通じて統一に向けた対話を開始するという、従来とられてきた平和統一路線はうまくいかず、習近平政権は軍事・経済・外交的圧力を通じて統一を迫るという政策をとってきた。しかし、蔡英文政権はこれに屈しておらず、また米国の対台湾関与は深まっている。

これに対する中国の警戒感は高まっている。今回の報告でも、習近平は「台湾問題の解決は中国人自身の事情であって、中国人によって決定されるべきだ」という点を特に強調していた。

今回の人事を見ても、台湾問題の重視は明らかである。中央軍事委員会では何衛東上将が副主席に就任した。何衛東は台湾正面の第31集団軍の出身であり、また2022年8月のペロシ訪台時の演習計画作成にかかわったと見られている。人民解放軍は現在より強い軍事的圧力や封鎖、侵攻作戦などさまざまな作戦を想定した能力向上を続けるだろう。中国が即座に侵攻作戦を実施する可能性は高くないと考えられるが、台湾海峡における軍事的圧力は強化され続けるし、危機が起きる可能性はかなり高い。

中国の台湾への武力侵攻の可能性が取りざたされるようになっている。デイヴィッドソン元米太平洋軍司令官は、上院軍事委員会で2027年までの台湾侵攻の可能性があることを証言している⁷。米軍関係者からこのような発言が繰り返されたことで台湾有事が迫っているという認識が高まった。

ただし本当に中国の台湾に対する全面的武力侵攻が数年内に差し迫っているのかは、判断の分かれるところである。確かに中国のミサイル戦力を中心とする打撃能力は強力で、台湾や米軍に対して大きな打撃を与えることは疑いない。しかし現実には最も狭い部分でも130kmある台湾海峡を渡って台湾本島を制圧できるだけの戦力を送り込むのは容易ではない。台湾が激しく抵抗した場合、ウクライナにおけるロシアの二の舞にもなりかねない。台湾侵攻は中国にとってもハードルは高い。中国が台湾海峡において何らかの危機を引き起こし、台湾や米国、さらには日本に圧力をかけることは十分に考えうるもの、全面的侵攻は必ずしも差し迫ってはいない。重要なのは中国の行動に対する抑止力であり、脅威を過小評価も過大評価もせず、抑止のための議論や準備を今から進める必要があるだろう。

⁷ “Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan In ‘Next Six Years,’” USNI News, March 9, 2021, <https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years>

4. グローバル・サウス外交の展開

(1) パートナーシップ外交

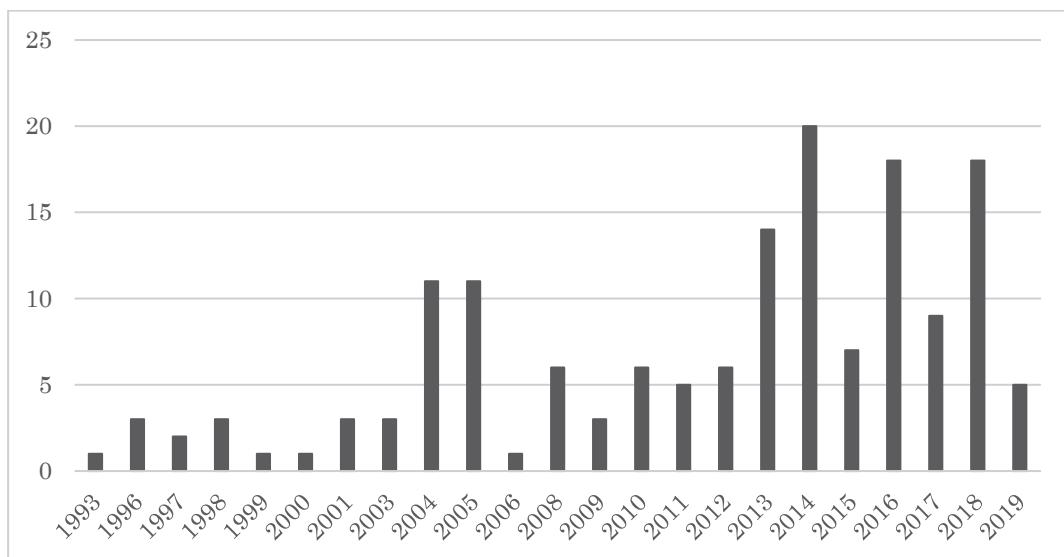
米中対立が深まる中で、途上国外交を重視する理由は、それが長期的に米国を上回っていくための戦略であるからだろう。中国は米中対立を長期的なものととらえ、重要問題において譲歩せず、反駁を加え、技術的なイノベーションを重視しつつも、直接的な衝突はできるだけ避けると思われる。中国外交にとって、焦点となるのは途上国・新興国である。

ある意味で、これは現代の「中間地帯論」ともいえるかもしれない。中間地帯論とは、冷戦期に毛沢東が打ち出した外交方針で、米ソの間にはアジア・アフリカの途上国や植民地などの広大な中間地帯があり、これを味方につけることが帝国主義との闘争に必要との論理にもとづいていた。同じように、新興国や途上国をいかに自国の側に引き込むか、あるいは少なくとも米国の側につけないかが、習近平時代の中国の関心事となっている。

習近平は、2014年 の外事工作会议において「グローバルなパートナーシップ・ネットワークの形成」をうたい、パートナーシップ外交の強化に努めてきた。21世紀に入って中国はパートナーシップ関係の締結を急速に増やし、習近平政権期にはこれをアフリカや中東、オセアニアにまで拡充するとともに、体系化を進めてきた⁸。

図表7-1にみられるように、習近平政権は胡錦濤政権期以上にパートナーシップを拡大したといえるだろう。

図表7-1 パートナーシップの締結・格上げの年別傾向

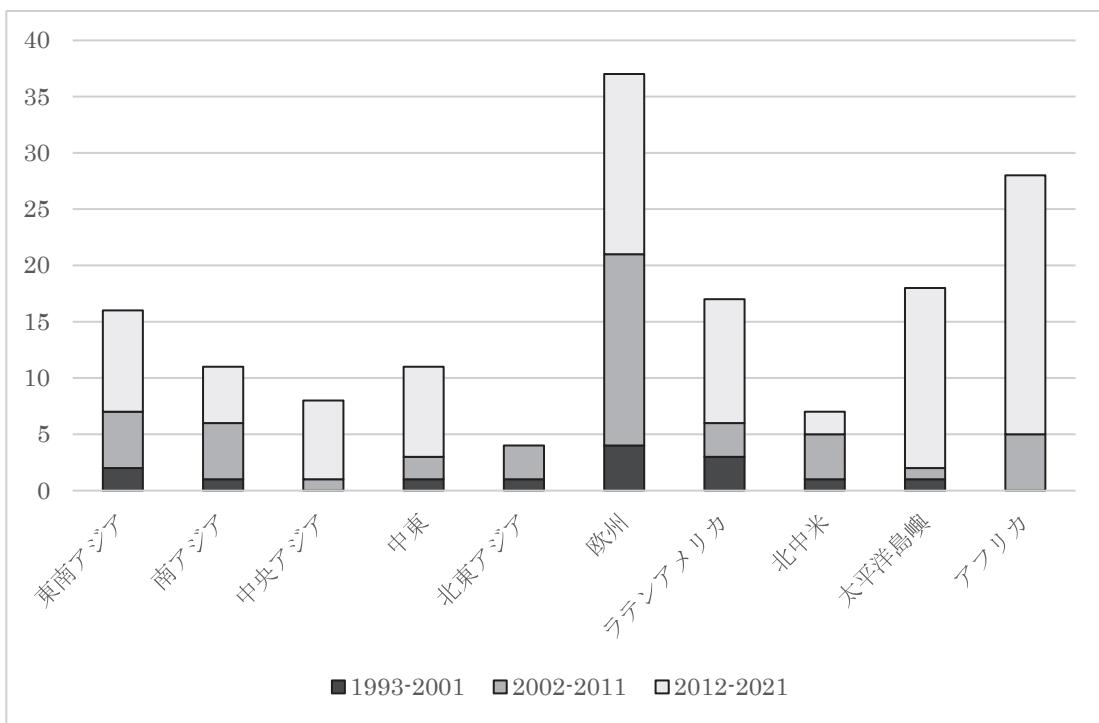


出所：中国外交部 HP

⁸ 李博一「中国伙伴外交の変化」『戦略決策研究』2021年第3期。

第一に大きな特徴となっているのが、それまで大国および周辺国に限られていたパートナーシップをグローバルに拡大させたことである。図表 7-2 にみられるように、特に中央アジア、中東、アフリカ、ラテンアメリカ、太平洋島嶼国との関係構築が顕著であった。

図表 7-2 地域別のパートナーシップの締結・格上げ



出所：中国外交部 HP

第二に、階層化が進んできたのも特徴の一つである。習近平政権はパートナーシップの「格上げ」を行ってきた。パートナーシップの深化に伴い、従来よりもパートナーシップを格上げして中国外交にとっての重要性を示すようになったのである⁹。

このようなパートナーシップの階層性は、地域ごとに見たときに明らかである。中国は地域内的重要国家との関係の格上げを優先し、関係の階層性を示している。なお繰り返すが、パートナーシップの名称と実際の関係の進展が必ずしも対応しているわけではない。

図表 7-3 は中央アジアにおけるパートナーシップの変遷である。中国がカザフスタンとの関係を優先してきたことが明らかである。これは国家の豊かさを考えれば不思議ではない。

⁹ 孫学峰らは支点国家、結節点国家という概念で中国にとっての重要なパートナーシップをとらえている。孫学峰、丁魯「顆伴国類型與中国顆伴關係昇級」『世界經濟與政治』2017年第2期、54-76頁。

図表 7-3 中央アジアにおけるパートナーシップの変遷

国家名	パートナーシップ名
カザフスタン	戦略パートナーシップ（2005）→全面戦略パートナーシップ（2011） →永久全面戦略パートナーシップ（2019）
ウズベキスタン	戦略パートナーシップ（2012）→全面戦略パートナーシップ（2016）
タジキスタン	戦略パートナーシップ（2013）→全面戦略パートナーシップ（2017）
キルギス	戦略パートナーシップ（2013）→全面戦略パートナーシップ（2018）
トルクメニスタン	戦略パートナーシップ（2013）

出所：中国外交部 HP

第三に、政治・安全保障が重要なアジェンダとなってきたことである。従来、パートナーシップは実務・経済協力中心で、政治的問題や安全保障協力にはあまり踏み込まないという特徴があった。しかしこれは変化し、一部国家との関係では重要な要素となっている。

ここでは中央アジア諸国との共同声明における文言の変化から見てみよう。カザフスタンの場合、2005 年の戦略パートナーシップ共同声明では安全保障にかかる記述は主に反テロについてのものだった。すなわちテロリズム、分裂主義、極端主義（三股主義）は地域の安全と安定の主要な脅威であるとして、「東トルキスタンイスラム運動」を名指していた。

2011 年の全面戦略パートナーシップ深化に関する宣言では三股勢力への反対のほかに、国連、SCO、CICA など多国間の枠組みで協力すること、法執行部門の接触、情報交換、経済プロジェクトの安全などの協力を進めることが掲げられていた。

2019 年の永久全面戦略パートナーシップについての共同声明では、「安全保障協力は中国—カザフスタン全方位協力の重要な一部であり、両国の法執行や防衛部門の協力の成果を積極的に評価」すると述べられた。また宣言は、コルガス国際辺境協力センターにおける刑務と法執行協力のほか、軍事領域の実務協力、相互訪問、訓練演習などにおける交流と協力、SCO 枠内での多国間協力が協力項目として挙げられ、さらにその他に、軍事工業・貿易協力、宇宙領域の協力がうたわれた。

（2）多国間外交

さらに新興国・発展途上国、さらには周辺国との関係強化のために、多国間枠組みの拡大を行おうとしている。特に BRICS や上海協力機構（SCO）の拡大の動きが活発化して

いる。習近平報告においても、BRICS と SCO の影響力の拡大を目指すことがうたわれている。

BRICS の拡大について、中国はこれを支持する発言を繰り返している。2022 年 6 月の BRICS 首脳会議の場で、習近平は BRICS のメンバー拡大支持を明言している。実際に、イランとアルゼンチンの加盟申請を勧めており、サウジアラビアは加盟への希望を示し、中国はこれらを支持している。

SCO については、原加盟国五カ国（中国、ロシア、カザフスタン、キルギス、タジキスタン）、ウズベキスタン、インド、パキスタンに加えて、2023 年にはイランが正式加盟国となる。さらにベラルーシが加盟手続きを行い、トルコが加盟希望を表明するなど、拡大への動きが目立っている。

近年中国が提起している「グローバル発展イニシアチブ」と「グローバル安全保障イニシアチブ」という二つのイニシアチブは、どちらも発展途上国を巻き込む上で重要な動きである。

グローバル発展イニシアチブは、2021 年 9 月の国連における習近平演説の中で提起された。その原則は、①発展優先、②人民中心、③インクルーシブ、④イノベーション駆動、⑤人と自然の協調共生、⑥行動指向（実務的）というものである。これらは西側的な近代化、発展モデルではない発展の道として打ち出しており、2022 年 7 月には中国外文局（中国共産黨の外国語出版機構）の指導下で「中国式現代化とグローバル発展イニシアチブ」と題する国際会議が開催されており、これらが一体のものとして発信されていることがうかがえる。

グローバル安全保障イニシアチブは 2022 年 4 月の博鳌フォーラムにおける習近平演説で提起された。その原則は、①各国の主権と領土の一体性を尊重、②国連憲章の原則順守を堅持、③各国の合理的な安全保障上の関心を重視、④対話と協議を通じ平和的方式によって国家間の分岐と紛争を解決することを堅持、⑤伝統的領域と非伝統的領域の安全保障を総合的に擁護というものである。

グローバル安全保障イニシアチブにおいて提起された原則の多くは、ロシア・ウクライナ戦争を受けて中国が展開してきた外交の中で強調されてきたものである。グローバル安全保障イニシアチブについての説明の中で、王毅外相は、①「絶対的安全」の追求ではうまくいかず、冷戦的思考を乗り越えて、対抗よりも対話を進める、②一方的制裁やロングアーム管轄に反対する、③安全保障不可分の原則に基づいて持続可能な地域安全保障枠

組みをつくるという点を指摘した。

中国はロシア・ウクライナ戦争に対して、戦争そのものに対しては中立を維持する一方で、途上国外交を盛んに行い、途上国に米欧と歩調を合わせないよう促してきた。今後の米中対立の中でも、同様に中立ないし中国に近い立場に引きつけるべく、途上国外交を活発化させていくと思われる。

5. おわりに

第三期目に入った習近平政権は、米国との長期的対立状況をにらんで、政治・軍事・技術・経済において米国に対抗できる態勢づくりを急いでいる。20回党大会において示された方針はまさにそれを示すものだった。習近平政権は、短期的には緊張していた外交関係の緩和を目指したもの、緊張の高まる台湾問題や最近の偵察気球事件に見られるように、米中対立の構造は変化していない。

その中で中国は、グローバル・サウス外交重視の姿勢を示しており、米国中心の秩序に対してオルタナティブを提示するというよりは、反普遍主義の連帯を強化することで、米国中心の秩序を弱めようとしている。このような中国のグローバル・サウス外交にどのように向き合っていくかが、日本や米国にとって重要な課題となるだろう。

(2023年5月8日脱稿)

第8章 習近平政権のハイテク政策と対外関係： 海洋立体観測網の構築を中心に

九州大学大学院比較社会文化研究院教授

益尾知佐子

1. 問題の所在：ハイテク人材を重用する指導部

米中関係の緊張が高まり、中国による台湾侵攻の可能性が取り沙汰される中で、世界経済の動向はますます不透明になっている。食糧にせよ資源にせよ先端半導体にせよ、もしものときに備えて国民の経済的利益をどのように守っていくのかという課題を、どの国の政府も強く意識するようになっている。

ところがこうした状況の中で、中国の習近平政権の決断はユニークである。2022年10月の第20回党大会後、習近平体制第3期目の指導部の陣容が発表された。まず注目されたのは、中央政治局常務委員（7名）にせよその他の中央政治局委員（17名）にせよ、全員を習近平に近い「習派」で固めたことである。中国共産党は伝統的に派閥バランスを重視してきたが、この第3期目にはそうした配慮はなされなかった。これまで指導部に多数の人才を送り込んできた中国共産主義青年団（共青団）で、新世代のホープとされてきた胡春華政治局委員・国務院副総理ですら、政治局委員に残留できなかった。

さらにもう1つの点は、中国経済の全体的な運営に携わった経験のある人材が党指導部から排除されたことだった。改革開放以降、中国共産党は常に経済発展を重視してきた。そのため指導部には、経済に詳しく、実務経験も豊富な人材を必ず起用していたのである。ところがこのとき、半年後の総理候補として常務委員に起用された李強には地方幹部の経験しかなかった。彼は上海市の党委員会書記として同年春、国際的に著名な経済都市をロッカダウンさせたことで知られていた。中央政治局委員の中で唯一、経済分野に詳しいと見られるのは、アモイ大学経済学部の出身の何立峰だった（のちに同大で在職のまま博士号取得）。ただし、これまでの指導部メンバーには名だたる大学の出身者が居並んでおり、相当な格落ち感があったことは否めない。何も李強と同じく、基本的には地方幹部として経験を積んできており、国家発展改革委員会の主任を務めたことはあるが、国務院副総理な

どの役職で中国経済全体の運営に携わった経験がなかった¹。つまり習近平は、緊張ぶくみの国際情勢を見据えながら、これまでのような経済テクノクラートをあえて指導部から排除したのである。

第3期目の指導部にはさらに、もう1つ顕著な特徴があった。共青団幹部の出身者を徹底的に排除する一方、理工系の修士号・博士号を有し、科学技術に詳しい6名を中央政治局委員に昇格させたことである。新疆ウイグル族自治区党委員会書記の馬興瑞と浙江省党委員会書記の袁家軍（のち重慶市書記に転任）は、ともに宇宙工学の専門家だった。山東省党委員会書記だった李幹傑（のち党组织部部長に転任）と北京市長だった陳吉寧（のち上海市書記に転任）は環境問題に携わってきた。李は清華大で原子炉工学を学んだ後、その分野の原子力行政に長く携わり、フランスで一等書記官を務めたこともある。陳はイギリスで10年にわたって生物化学やそれと社会科学との融合分野の研究をした。遼寧省党委員会書記の張国清（のち国務院副総理に転任）は、かつて中国兵器工業集団総經理として兵器輸出に携わった。福建省党委員会書記だった尹力（のち北京市書記に転任）は医学博士で、ソ連（ロシア）留学やハーバードでの在外研究の経験を持つ公衆衛生の専門家だ。このうち、馬と袁以外の4名は欧米やソ連への留学経験があった²。

同様に、205名からなる中央政治局委員には、29名の中国科学院・中国工程院のメンバーが含まれた（5年前の25名から増加）。またこのとき中央軍事委員会のメンバー入りした李尚福も、中国人民解放軍国防科技大学を卒業し、長く宇宙開発の任務に携わってきた人物である（彼は2023年3月に国務委員兼国防部長に任命されたが、8月末以降、動静不詳となっている）³。

共青団を徹底的に排除し、その穴を埋めるように理工系人材を大抜擢した習近平指導部の新たな陣容は、われわれにシンプルな疑問を投げかける。いったい習近平は、急激に変動を続ける不透明な国際環境の中で、どのように中国人を食べさせ、中国の利益を守り、その国力を成長させていくこうとしているのだろうか。習近平の下で、中国の国家建設のあり方はどのように変化しているのだろうか。

本稿は、こうした大きな問題を考える手がかりとして、まず習近平の国家戦略におけるハイテク政策の位置付けを概観する。その上で、筆者が研究を進めている海洋関連のイン

¹ 「中国共産党、新指導部の横顔 習氏の側近そろう」『日本経済新聞』電子版、2022年10月23日。

² 同上、およびWilliam Zheng and Kawala Xie, "China's Communist Party Looks to Science Cadres to Help Push Back at US Tech Squeeze", *South China Morning Post*, Oct 23, 2022.

³ Zheng and Xie 前掲記事など参照。

フランク開発やそれに関連する対外協力の現状を検討して、中国の国家戦略の動向を分析し、今後の可能性を考えていきたい。

2. 国家戦略のツールとしてのハイテク

習近平政権は「安全保障」を異常なほど重視している。習近平は2015年4月15日に初めて「総合的国家安全保障観」を提唱したが、同年7月1日に発効した「国家安全法」第14条でその日は全民国家安全保障教育日と定められた⁴。野村證券の中国首席エコノミスト、陸挺氏の分析によれば、習近平が第20回党大会で行った活動報告は、「改革」や「市場」への言及が急減したが、中国共産党の独自の発展モデルを意味して使われる（中国的）「現代化」や「安全保障」への言及が急増した⁵。習近平の安全保障重視についてはこれまで多くの研究がなされているが、彼は国外だけでなく国内の脅威、またはそれらの間の連携に対して強い警戒感を持っていることが知られる⁶。

第20回党大会以降、習近平が初めて中央国家安全保障委員会を招集したのは2023年5月30日だ。このときの会議概要は中国国内で広く宣伝されているが、そこには次のような安全保障認識が示されていた。

会議が強調したのは、われわれの現在直面する国家安全保障問題の複雑さと困難さの度合いが著しく拡大していることだ。国家安全保障の戦線においては、戦略的自信および必ず勝利をおさめるという信念を確立し、自らの優位性と有利な条件をしっかりと認識していく必要がある。ボトムライン思考（中国語：底線思維）と極限思考（同：極限思維）を堅持し、強風と高波、あるいは衝撃的な大波のような困難な試練に耐える準備をすべきだ。⁷

⁴ 「4・15 全民：国家安全教育日」『人民網』日付不詳 [<http://legal.people.com.cn/GB/43027/426440/>]。

⁵ 『日本経済新聞』2022年10月22日。

⁶ Chisako T. Masuo, "Fighting Against Internal and External Threats Simultaneously: China's Police and Satellite Cooperation with Autocratic Countries", *IAI Papers*, 23(1), January 10, 2023, Istituto Affari Internazionali [<https://www.iai.it/en/pubblicazioni/chinas-police-and-satellite-cooperation-autocratic-countries>]. Sheena Chestnut Greitens, "Xi's Security Obsession: Why China Is Digging In at Home and Asserting Itself Abroad", *Foreign Affairs*, July 28, 2023.

⁷ 「習近平主持召开二十届中央国家安全委员会第一次会议」、2023年5月30日、中央人民政府 [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202305/content_6883803.html]。

会議概要は上記の発言者を明記しておらず、それが習近平のものであるかどうかはわからない。ただし中国指導部はすでに、「国家安全保障問題の複雑さと困難さの度合い」が「著しく拡大している」とみなし、「ボトムライン思考」や「極限思考」で究極の「試練」に備えようと部下たちに呼びかけを始めている。そのメンタリティはすでに臨戦体制にあるのである。なお、「ボトムライン思考」という表現は 2022 年の党大会報告にもあったが、「極限思考」は新しい。もっとも、党大会報告は外部勢力が中国に「脅迫、抑止、封鎖、極限的な圧力」を加えていると論じており、会議はそのような動きに対処する思考を要求したと考えられる。中国指導部はこの半年間で、以前にも増して緊張した国際情勢認識を持つようになっており、国内に対し米国との長期的な闘争とそれへの備えを強く要求している。

ただし興味深いことに、中国の国際情勢認識が切迫し、外部世界もまた中国の台湾侵攻を懸念している今日、この概要には軍事も台湾も出てこない。では習政権は、どのように「困難な試練」に耐えていこうとしているのか。会議概要は、「国家安全保障に関する体制と能力の現代化」を呼びかけ、「法治思考、科学技術力の強化、草の根の基盤」の重要性を説き、「各側面の有機的な結合、連携、統合の建設を推進」せよと指示した。すなわち中国指導部は、法治や科学技術や社会基盤を統合させていくことが、国家安全保障体系の現代化のために不可欠と考えている。加えて会議概要は次のように主張する。

われわれは、国家安全保障を擁護し造り上げるための手段と方法の変革を推し進め、理論による指導を刷新し、勢力の配置を改善し、科学技術の能力強化を図る必要がある。国家安全保障のリスクに対応するための総合体を改善し、リアルタイムで監視を行い、タイムリーな警告を発し、連続技をうまく打ち出していくべきだ。⁸

つまり、中国指導部は国家安全保障を強化する方法とツールの向上を目指しており、の中でも科学技術の強化、特に即応性の高い監視・警戒能力の強化を非常に重視しているのである。なぜだろうか。

国の安全保障戦略を練る際には、どの国も自分たちにとって何が脅威なのかをまず考える。しかし中国の脅威認識は、日本などとかなり異なることが指摘されている。多くの先

⁸ 「習近平主持召开二十届中央国家安全委员会第一次会议」、2023 年 5 月 30 日、中央人民政府 [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202305/content_6883803.html]。

進国では、外来の敵に備えることが安全保障戦略である。だが中国は、自国に圧力を加えようとする西側諸国などの外来勢力と、中国共産党体制に不満を抱える国内の反体制分子の双方を脅威とみなし、両者が連携することを強く警戒している。そのため外来の脅威に対し、大規模な軍拡を進めて対抗力の増強に励む一方、外来の脅威が中国内部に浸透し、国内の不満分子と共に鳴る可能性は徹底的に排除しようとする⁹。

国内の脅威に備えようとする執政者は、立法・行政手段の活用などで、外来の脅威に備える時よりずっと多くの手段をとることができる。中国では、インターネット統制、警察関連技術の強化、反テロ対策、反スパイ措置などが実施されている。監視カメラなどを含むリアルタイム監視能力は、それらを実施する基礎であり、それを可能とする装備は中国の国家安全保障を守る基礎的インフラとみなされる。国内社会に対する不信感の強さが、西側諸国と比較した場合の中国の安全保障認識の特徴である。

経済安全保障上の考慮とも相まって、習近平政権は国内のイノベーションを保護・育成していく姿勢を強調している。2023年2月21日、基礎研究に関する中共中央政治局の第3回集団学習で習近平は、中国の特色ある国家実験室体系や新型科学研究情報化基礎プラットフォームの構築のために前例のない配置をとると強調し、次のように述べた。

科学技術機器・設備、オペレーティングシステム、基本ソフトウェアの国産化の攻防戦をしっかりと戦うべきだ。科学研究機関や大学が企業と共同で攻略を進め、国産化代替のレベルや応用規模を向上させていくよう奨励し、中国独自の研究プラットフォームや機器・設備を使って、主要な基礎研究問題を早期に解決するよう努めるべきだ。¹⁰

習近平は国家安全保障を重視し、内外の脅威にしっかりと備えていこうとする。その中で、科学技術にはそれへの貢献が期待され、国産技術の開発は極めて重要な政治課題になっている。本稿の冒頭で検討したような、科学技術に詳しい指導者の政治局委員への起用は、

⁹ この点については、たとえば以下参照。益尾知佐子「中国とユーラシア諸国との『相互信頼』：中国の信頼情勢の理想と現実」『国際安全保障』第50巻第3号（2022年12月）、38-43ページ。Chisako T. Masuo, "Fighting Against Internal and External Threats Simultaneously: China's Police and Satellite Cooperation with Autocratic Countries", *IAI Papers* (23-1), 9 January 2023 [<https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2301.pdf>].

¹⁰ “习近平主持中共中央政治局第三次集体学习并发表重要讲话”中华人民共和国中央人民政府网站（新华社北京2月22日电）[https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/22/content_5742718.htm].

まさにそのようなニーズの反映といえる。

では、中国では具体的にどのように、安全保障と関連する国産技術の開発が進められているのであろうか。もちろん、原子力空母や宇宙・量子技術は重要だが、軍事や国内治安に深く関連する分野ほどその動向は見えにくい。逆に言えば、民間の社会生活との関わりが深く、純粋な自然科学に近い分野は公開情報が多い。こうした分野の中で、海洋に関する技術開発は中国の国家安全保障との関連性が深く、特に南シナ海で進められているものは軍事的な含意にも富む。次節では以下、中国が現在、同地域で構築している立体観測網を中心的な事例として取り上げ、中国が何をしようとしているのか考察したい。

3. 南シナ海の海洋監視網

2021年3月に発表された「第14次五か年規画と2035年遠景目標の要綱」は、第2編「イノベーション駆動型発展を堅持し、発展の新たな優勢を全面的に作り出そう」において、国家安全保障と発展の全体的な基礎として発展させるべき8つの「核心領域」を特定した。それは「人工知能、量子情報、集積回路、生命健康、脳科学、生物育種、宇宙科学技術、深地深海」である。最初の6つは学術・専門分野であるが、最後の2つは宇宙や深地深海という人類にとっての新空間であり、そこへの進出と活用のための総合的な技術が求められている¹¹。

また同要綱は、「科学技術フロンティア・テクノロジーへの挑戦」と題する特別欄で、攻略すべき技術をリストアップした。海洋関連では、「地球深部調査、深海輸送保守保障と設備試験船、極地立体観測監視プラットフォームや重砕氷船などの装備開発、……蛟龍の海洋探査第2期、雪竜の極地探査第2期」が具体的に挙げられており、これらが第14次五か年規画期に実現が目指される開発内容、ということになる¹²。蛟龍は中国の深海探査艇、雪竜は同じく極地観測用破氷船で、中国は科学調査の名目でこうした場所での活動を活発化させている。このように、中国においては海洋関連の技術開発が国家計画の中で重視されている。

では、これはどのように進められているのか。中国においては2018年までは国家海洋局という海洋専門の官僚組織が存在し、長年、その傘下にある研究所などで海洋科学の研

¹¹ “中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要”，国家发展改革委员会，2021年3月、第17-18页 [<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202103/P020210313315693279320.pdf>]。

¹² 同、第18页。

究が実施されてきた。大洋、極地、深海の調査などはいずれも同局の責任範囲内だった。ところがこの国家海洋局は、中央指導者の意向を超えて中国の海洋進出を牽引し、中国の対外環境を悪化させてしまった。その結果、国家海洋局が育てた中国海警局は 2018 年に国務院から切り離されて中央軍事委員会の指揮を受けるようになり、国家海洋局も 3 組織に分割されて、最も大きな残存部隊は新設された自然資源部に吸収された（ただし対外活動においては「国家海洋局」の名称保持が認められた）¹³。

自然資源部は第 14 次五か年規画期から国土空間規画の編制を担い、人工衛星網や無人機などで捕捉したデジタル情報を活用しながら、中国共産党の統治を地理的な側面から強化する任務を負うようになった¹⁴。歴史的な経緯から、海洋関連の政策動向や自然科学の調査にはなお大きな影響力を持つが、産業界との結びつきは弱く、政府が求めるような海洋関連のイノベーションの実施主体としては役不足のようである。そのためこの第 14 次五か年規画期においては、「国家海洋総合試験場」の指定を受けた地方政府が主体となつて、企業なども巻き込む形で海洋関連の研究開発と商品化を進めているようだ。

自然資源部の傘下にある国家海洋技術センターの紹介によると、「国家海洋総合試験場の建設」は、2021 年中に中共中央と国務院が刊行した海洋強国建設に関する意見書（未公開）の中で明確に提案された。中国は近年、公式文書の中では「海洋強国」にほとんど触れておらず、2022 年 10 月の党大会報告の中でも確認できない。しかしこの指摘は、中国が実際にはその建設を諦めておらず、おそらく対外的な考慮からその公表を控えているだけであることを示す。同じ文書はまた、これに先立つ 2019 年 10 月に、習近平が深圳で開催された「中国海洋経済博覧会」への祝賀レターの中で、「海洋科学技術イノベーションへの歩みを早め、海洋資源の開発能力を高め、海洋の戦略的新興産業を壮大に育てていこう」と提起したとも指摘する。加えて 2020 年 11 月の「第 14 次五か年規画および 2035 年遠景目標に関する建議」にも、「壮大な海洋装備などの戦略的な新興産業を発展させる」目標が盛り込まれていた¹⁵。党指導部のお墨付きを得て、中国はこうしたプロジェクトを国家計画の中で実施するようになったといえる。

ただしこの「国家海洋総合試験場」の建設は、実際には国家海洋技術センターの中で 2009

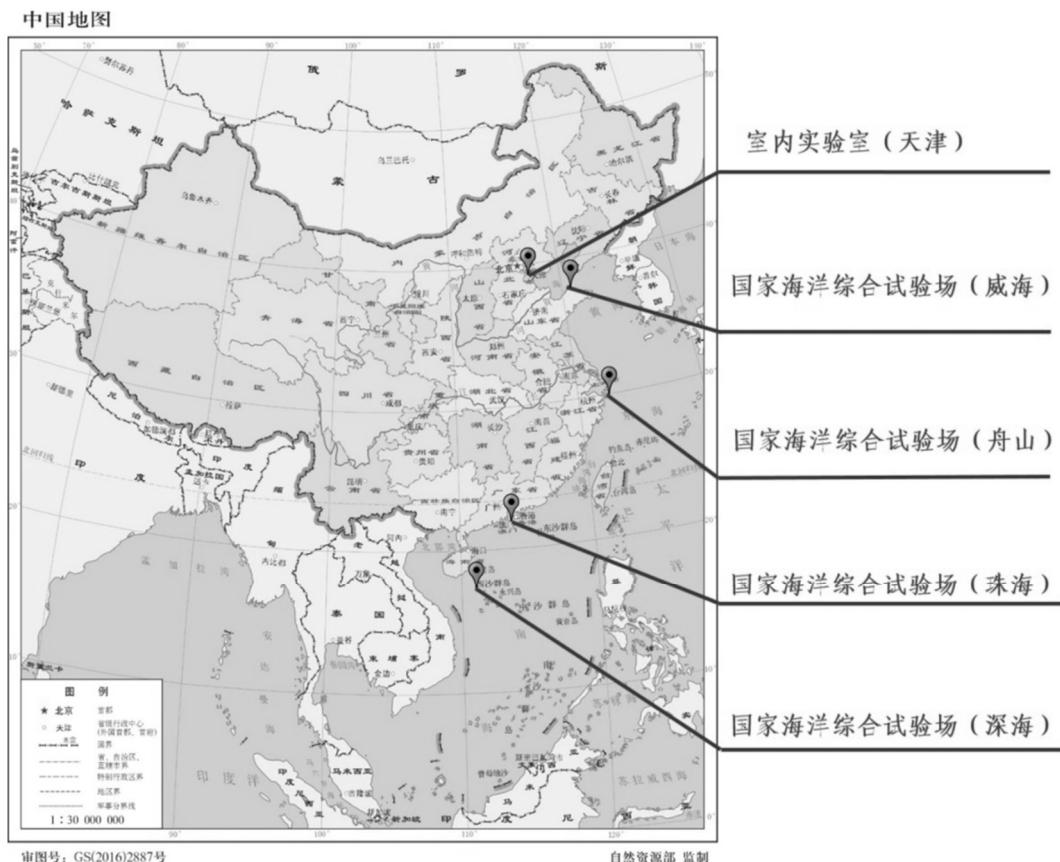
¹³ 益尾知佐子『中国の行動原理：国内潮流が決める国際関係』中公新書、2019 年、第 6 章。

¹⁴ 中国が 2023 年 8 月末に公開した新地図は、このような新工作を受けて自然資源部が作成したものである。

¹⁵ “‘海洋科技成果巡礼’专栏——国家海洋综合试验场”，国家海洋技术中心网站、2023 年 5 月 25 日 [<http://www.notcsoa.org.cn/cn/index/project/show/3958>]。

年ごろから構想が検討されていたようだ。2018年5月には同センターが「国家海洋総合試験場の総体的な建設方案」を自然資源部に提出し、7月に同部から承認を受けたとされる。試験場の配置は「北東南、浅海＋深遠海」と呼ばれ、中国大陸の北部、東部、南部、そして浅海と深海・遠海といったさまざまなタイプの海をカバーする技術開発が目指された。その実現に向け、自然資源部は2021年9月以降、山東省威海、浙江省舟山、広東省珠海、そして海南省（深海）に試験場区を設置し、また天津に海洋環境監測設備ダイナミズム環境重点研究室を設置したという（下図参照）¹⁶。

図表8-1 国家海洋総合試験場の全国的配置



出典：“‘海洋科技成果巡礼’专栏——国家海洋综合试验场”、国家海洋技术中心网站、2023年5月25日
[\[http://www.notcsoa.org.cn/cn/index/project/show/3958\]](http://www.notcsoa.org.cn/cn/index/project/show/3958)。

自然資源部は2021年9月に山東省人民政府と「国家海洋総合試験場（威海）の共同建築についての協議」を結び、これを皮切りに各省級地方政府と同様の協議書を交わした。

¹⁶ “‘海洋科技成果巡礼’专栏——国家海洋综合试验场”、国家海洋技术中心网站、2023年5月25日
[\[http://www.notcsoa.org.cn/cn/index/project/show/3958\]](http://www.notcsoa.org.cn/cn/index/project/show/3958)。

4つの総合試験場はそれぞれ特色がある。威海では水深70m以内の5平方キロの海域が試験場として指定され、ブイや係留装置を用いた海洋の観測・監視システム、またデータ管理サービスシステム、海上装備（先進科学船か）などがテストされる¹⁷。水深20～80mで、干満差の大きい舟山の試験場では発電装置や観測機器の開発が進められる。この2者はいずれも中国の伝統的な漁業基地であった。対して、今日の先端産業の集積地に近い珠海試験場は、島と島の間の3つの試験区と、その外側の広大な1試験区の4試験区から構成される。ここでは海洋関連の各種観測機器に加え、スマート船（自動運行船か）、波力エネルギー、海洋観測監視機器、海洋電子情報などに関する公共サービスプラットフォームの構築が目指されており、国家重大プロジェクトの戦略技術の検証も行われる¹⁸。後述するように、先進的な海洋装備に関するニュースの多くが広東省から発出されているため、同省が持つイノベーション力を活かした開発が行われていると見られる。

4つの試験場の中でもひときわユニークなのが、市の名前でなく、「深海」という海域の性質を名称に冠した海南島沖の「国家海洋総合試験場（深海）」である。この試験場は三亜市の南東沖、水深1,000mを超えるエリアに設置されている。ここでは「深海進出、深海探査、深海開発」のための能力向上が目指され、水深が深い南シナ海の利点を十分に生かして、複数のタイプの固定式深海実験施設の建設と、航海試験、科学研究、応用実証などが行われる予定である。先進的な国家深海研究・試験能力の構築と、深海設備の「技術研究開発、試験・実験、成果転換、製品育成、検査・試験」を一体化した公共サービスプラットフォームの建設が目指されているという¹⁹。

興味深いのは、この数年の間に地方政府、研究機関、そして企業が連携して研究開発を進めていると見られる事例が、各試験場で見られるようになったことだ。ここでは「国家海洋総合試験場（深海）」の事例を見てみよう。海南省は南シナ海という中国の国家安全保障戦略の要地に責任を負っており、そこでの動向は習近平政権の意向を最も強く反映すると考えられる²⁰。

¹⁷ 威海市は、日清戦争の最終決戦の地である威海衛と、漁業基地として名高い榮成を現在の行政区に含む。

¹⁸ 脚注16と同じ。

¹⁹ 脚注16と同じ。

²⁰ 中国が「九段線」で囲って領有権を主張してきた南シナ海の島礁は、中国の国内行政上、2012年7月に海南省三沙市に編入された。習近平は当時、福建省時代の部下であった劉賜貴（福建省海洋与漁業局党组书记などを務める）を国家海洋局に局長として送り込んでいたが、劉はそこで中国人民解放軍とともにスプラトリー7礁の埋め立て計画を策定した。彼は埋め立てが始まる2014年12月に海南省に転出し（省委員会副書記→省長→省委員会書記）、2020年11月まで現地で習近平の南シナ海政策の陣頭指揮をとった。中国は国家安全保障上、米軍に封鎖されやすいマラッカ海峡を自国シーレーン

習近平は 2022 年 4 月に博鰲アジアフォーラムに参加した際、海南省を視察し、中国海洋大学（山東省青島）が三亜に開設した三亜海洋研究院を訪問した。ここは 2015 年に中国海洋大学と海南省政府とが結んだ戦略協力枠組協議（戦略合作框架協議）に基づき、のちに三亜市も加わって 2019 年 2 月に三者が合同建設した研究機構で、同年から大学院生の募集も開始している²¹。習近平はそこで、海洋観測に用いる各種装置、無人機、海洋立体観測網などの説明を受けた²²。

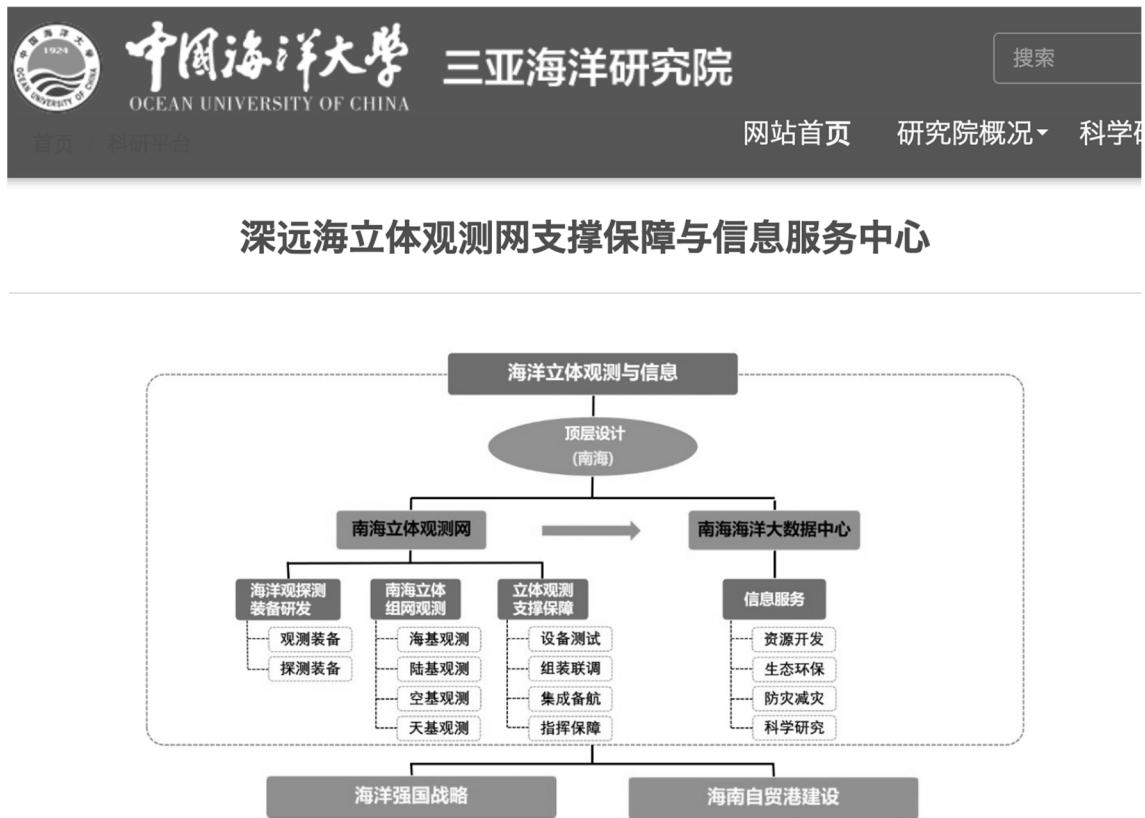
同研究院で中心的に研究開発を担うのは、「深遠海立体観測網支援保障・情報サービスセンター（深遠海立体観測網支撑保障与信息服务中心）」である。同センターの主な任務は 2 つある（図表 8-2 参照）。1 つ目は「南シナ海立体観測網」の建設、アップグレード、運用である。より具体的に言えば、新世代の海洋調査船「東方紅 3 号」などを活用しながら、知能化されリアルタイム通信が可能な係留装置など、先端的な海洋観測技術・設備の開発を進め、水中三次元ネットワーキングや防錆・防汚などキーテクノロジーのブレークスルーを目指し、その他の海上観測設備や、陸上（島嶼、沖合）観測設備、航空ドローン、宇宙衛星リモートセンシングなどの多様な観測設備の有機的統合を実現して、「海・地・空・宇宙」を統合した世界最大の地域海洋観測システムを構築すること、なのだという。2 つ目は、南シナ海海洋ビッグデータセンター（南海海洋大数据中心）の構築である。この面では、南シナ海の海上、陸上（島嶼と沖合）、航空、宇宙観測のデータ資源を活用し、データ収集からビッグデータプラットフォームの構築、応用サービスまでを統合することが目指されている。それら 2 つのウイングを動かすことで、同センターは中国の海洋強国戦略や海南自由貿易港の建設に貢献していくという目標を掲げる。

のボトルネックと見てきたが、そこに至る南シナ海をまず自国の勢力下に置くことがその解消への第一歩となる。しかし、大陸棚が発達した東シナ海と違って南シナ海には海盆が広がり、平均水深は 1,200m を超え、米軍の潜水艦が跋扈している。自国の安全保障状況の改善のため、中国にはその状況を覆したいという強いインセンティブが働く。そして、軍とともにその使命を担う責任者は、中国の国内行政上、三沙市を統括する海南省なのである。

²¹ “三方共建!推进中国海洋大学三亚海洋研究院项目尽快落地”, 世界一流大学和一流学科建设平台, 2019 年 7 月 16 日。

²² “习近平总书记考察调研中国海洋大学三亚海洋研究院”《人民日报》央视新闻, 2022 年 4 月 11 日 [<http://news.ouc.edu.cn/2022/0411/c309a108950/page.htm>].

図表 8-2 中国海洋大学三亞海洋研究院 深遠海立体観測網支援保障・情報サービスセンターの任務



出典：中国海洋大学三亞海洋研究院 [<http://soi.ouc.edu.cn/archive/info/253>]、2023年7月4日最終アクセス。

同研究院は明らかに海南省における海洋関連技術の中心的な地位を占めているが、その過程に従事するのは学界の研究者たちだけではない。南シナ海でこうした技術・サービス開発を進めていくため、同研究院は海蘭信（Highlander）という北京の企業と連携をとっている。同社のホームページによると、同社はもともと仮想データルーム（VDR）の会社として2001年に設立され、2004年に中国海軍の指定サプライヤーになった。さらに翌年には、同社が開発したVMS（船舶監視システム）が中国交通部に採用されることになり、同社は以後、解放軍や中国政府に対する海洋関連の情報サービスを強化しながら発展してきた²³。中国版VMSは、人工衛星「北斗」を技術基盤とし、2005年からまずは南シナ海で中国漁船の位置情報を捕捉し、中国の実効支配域を広げるために開発された経緯がある。海蘭信はまさにそれを担った企業なのである。

²³ “领先源于持续创新”、海蘭信 [<https://www.highlander.com.cn/about2.html>]。

昨年度の報告書でも議論したように、同社は南シナ海では海底ケーブルと各種観測機器を結んだ海底観測網の構築を進めている。同社がホームページ上で公開している概念図によれば、そのケーブル網は岸から 200km の長さに及び、潜水艦の動向探査に用いられるハイドロフォンなどを装備し、リアルタイムで海岸のステーションに情報を送ることになっている²⁴。過去 1 年ほどの間に、ホームページ上で紹介される同社のサービスはさらに拡張・充実しており、中国の沿岸地域に張り巡らされたスマートレーダーシステム、海面・水中無人機なども活用する海底データセンター、航行やデータ収集を自動化した船舶情報システムなどが広報されるようになっている。民間企業による海洋関連サービスは、近年、急激に発展し充実してきている。

こうした動きの背景には、第 14 次五か年規画期間中に海洋関連技術の発展で実績を上げなければならない地方政府の思惑があると考えられる。海南省科学技術庁が 2023 年 6 月 29 日に発表した「深海技術産業促進プロジェクト（専項）」の公募要領は、関連するアクター間の力関係や、開発の現在の到達段階を推し量る興味深い資料だ。これは、海南省深海技術イノベーションセンター（深海技術創新中心）が、「海南省深海技術イノベーション中心憲章（章程）」と「海南省深海技術イノベーションセンター発展規画」に基づいて、2 つの方面で「深海技術産業促進プロジェクト」を推進するため、合計 18 個のプロジェクトを公募したものである。海南省政府は、三亜市内に作られた「三亜崖州湾科学技術城を、グローバル市場に向けた深海の戦略的新興産業集積基地として発展させる」計画で、その目的のために専門家などの分析を踏まえてこの公募計画を編制したという²⁵。

さて、この公募要領は、開発の目的を「重要部品の輸入代替」であるとし、具体的に①深海探査・作業に使える製品、②深海資源開発に使える重要技術と部品、③深海生物・DNA 資源開発の技術、④深海科学技術のサービス産業などの領域を開発したいと述べる。公募されている 2 方面のうち、1 方面は深海技術イノベーションセンターによる指定商品であり、水深 1,500m 超で用いることのできる海底バルブや、高解像度前方探査ソナーシステムの開発が求められている。おそらくこれらは、すでに開発が先行している海底観測網に必要な部品や装備なのであろう。もう 1 つの方面は、重点領域の開発に資する科学研

²⁴ 出典：海兰信《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>]。

²⁵ “海南省深海技术创新中心关于发布“深海技术产业促进专项”2023 年度项目申报指南的通知”华夏泰科（海南省科学技术厅、2023 年 6 月 29 日发布） [<https://www.huaxiataike.com/news/20860.html>]。
“‘深海技术产业促进专项’2023 年度项目申报指南”
[http://soi.ouc.edu.cn/uploadfiles/file/202307/20230703135636_43602.pdf]。

究費の申請で、①特に深海照明の生産ラインと商業化、②深海水密コネクタ製品の工業化、③AUV サービス運用・保守基地の建設などに関する研究が求められている。これらを製品化し、研究開発していくための資金提供額は 1 件 300 万人民元（日本円で約 6,000 万円）以下で、1 件につき 3 者まで共同申請が認められている²⁶。全体として、政府が中心となつて描いた青写真に、補助金をつけて民間の活力を取り込み、政府の戦略を利する製品やサービスの開発や商品化を推進していくための構図になっている²⁷。海南省以外の実験場でもおそらく同様の形で、それぞれの目的に応じた海洋関連技術・サービスの開発が進められていると考えられる。

では、こうした試みを蓄積していくと何が起きるのか。それを窺わせる事例が、南シナ海の埋立島で観察されている。2022 年 9 月、広州で移動式の風力発電プラットフォーム「白鶴灘」が引き渡された。これは世界で初の 2,000 t 級洋上プラットフォームという触れ込みで、長い 4 本足を水上に掲げ持つ平型の船である。目的の場所まで航行した後、120m の長さの足を海底に下ろし、横倒しになっている風力タービンの鉄塔に風車を設置して引き起こせば、発電が可能になるという²⁸。

当時の報道は、「白鶴灘」がどこに投入されるのか明らかにしなかった。しかし翌年の 2 月、南シナ海にある中国の埋立島、フェアリークロス礁（永暑礁）、スピ礁（渚碧礁）、ミスチーフ礁（美济礁）の軍営にスーパーが開店し、兵士たちがいつでも好きな時に冷蔵庫から冷たい飲み物を買えるようになったという報道がなされた。そこに電気を供給しているのは、あの「白鶴灘」である可能性が非常に高かった。中国は絶海の珊瑚礁を埋め立てて島を造成しただけでなく、そこに軍事基地を作り電力を供給して、南シナ海を人間の居住空間に変えていこうとしている。

²⁶ “申报指南的通知”。

²⁷ 地方政府が中央の意向の下でこうした開発を先導するモデルは、中国ではよく観察されている。その際には博覧会などのイベントを開催して社会の雰囲気を醸成する手法もよく使われる。これを海洋方面に応用した事例と見られるが、海南省科学技術局は中国アジェンダ 21 管理センター（中国 21 世纪议程管理中心）との共催で、2023 年 10 月 24 日から 25 日まで海南省三亜市で「2023 年第 1 回海南自由貿易港国際科学技術イノベーション協力フォーラムおよび深海技術イノベーション会議（海南自贸港国际科技创新合作论坛暨深海技术创新大会）」を開催し、あわせて深海技術・設備の展示会を実施する予定である（“海南省科学技术厅关于征集参加 2023 年首届海南自贸港国际科技创新合作论坛暨深海技术创新大会——深海先进技术与装备展览的通知”、查策网 [海南省科学技术厅、2023 年 7 月 29 日发布][<https://www.chacewang.com/newsdetail/news335210.html>]）。

²⁸ “全球首艘！新一代 2000 吨级海上风电安装平台交付投运”、长江网、2022 年 9 月 28 日 [<http://news.cjn.cn/bsy/yw/202209/t4276761.html>]。

図表 8-3 2022 年 9 月に引き渡された移動式風力発電プラットフォーム「白鶴灘」



出典：“全球首艘！新一代 2000 吨级海上风电安装平台交付投运”，长江网，2022 年 9 月 28 日
[<http://news.cjn.cn/bsy/yw/202209/t4276761.htm>]。

さらに懸念すべきは、今後、中国のこうした成果がますます顕著化すると見られることである。しばらく前から中国は海上原発を開発しているとされていたが、最近、国家海洋局傘下の中国海洋发展研究中心が、公式ホームページに「海上原発は何がいいの？」と題する記事を掲載した。記事は、中国が海上原発プラットフォームの開発を進めていること

を公式に認め、次のように記載している。「我が国が今回、建設している洋上原発プラットフォームには、多様化した用途が期待されている。民用領域では、洋上の油ガス田採掘や島の開発などの領域において、電気・熱源供給や海水の淡水化などに頼もしく安定した電力を供給でき、また破氷船に推進動力を提供することができる。軍事領域でも多くの用途がある」²⁹。多くの装備やインフラを動かす電源を確保し、海水を淡水化して大洋を中国人の生存空間に変えることで、中国は海洋強国化の目標を達成していこうとしている。

図表 8-4 国防科学技術工業の軍民融合展で展示された浮動式原子力発電所の模型



出典：“海上核电站有啥好？”，教育部・国家海洋局 中国海洋发展中心、2023 年 4 月 3 日
[<http://aoc.ouc.edu.cn/2023/0411/c15171a429403/pagem.htm>]。

こうした立体観測網などの監視観測設備が、いわゆる海洋状況把握（MDA：Maritime Domain Awareness）の向上を企図していることは間違いない。海洋に関するデータを捕捉し、それを海底ケーブル網や人工衛星網で陸上へ即時に送れば、たしかに気象や気候変動に関する中国の分析能力は大幅に向上するし、人類社会への貢献も可能だ。ただし、中国はそうして得たデータを、科学だけでなく軍事、さらには経済などにも応用し、新たなグローバル産業を産み出していくという強い意志を持つ。米国は第二次世界大戦後には MDA 向上そのための努力を開始しており、それに比べると中国は明らかに後進国だ。だが、

²⁹ “海上核电站有啥好？”，教育部・国家海洋局 中国海洋发展中心、2023 年 4 月 3 日
[<http://aoc.ouc.edu.cn/2023/0411/c15171a429403/pagem.htm>]。

陸上や宇宙との統合を図りながら巨大なインフラや装備の構築を実現しようとする点、また政府主導でその産業化の可能性を模索しその世界普及を強く志向する点は、共産主義体制下にある中国のユニークな特徴となっている。国内で圧倒的な予算決定力や人員動員力を持つ中国共産党の主導する中国型ハイテク開発が、西側に匹敵し得ないと想定し続けるのは安易すぎるように見受けられる。

4. おわりに：海洋立体観測網の世界普及の可能性

本稿の最後に、中国の海洋監視網の国際的な影響力について指摘しておきたい。

中国は 2021 年の第 13 次五か年規画期までに人工衛星網の基礎を構築しており、現在はそれとリンクさせる形で深海を含む海洋立体観測網の建設を急いでいる。すなわち、中国の海洋立体観測網はまだ完成してはいない。しかし中国は、すでにこれを含む中国型監視網の世界普及を目指す姿勢を見せており。

2022 年 3 月、ソロモン諸島が中国と安全保障協定を締結したことが注目された。その本文は秘匿されているが、草案は流出しており、中国がソロモン諸島に警察協力を中心とする協力を持ちかけたことがわかつている。それだけでなく、翌月、中国は同国を含む南太平洋の島嶼国 10 カ国に多国間協定（China-Pacific Island Countries Common Development Vision）の締結を提案した。これはミクロネシア連邦の大統領であるデーヴィッド・パヌエロの働きかけによって否決されたが³⁰、中国が提案したその草案文、およびそれに付属されていた 5 カ年のアクションプランは驚くべき内容だった。

中国はこの多国間協定で、これらの国々に政治・安全保障協力、戦略協調、経済協力、新型コロナおよび衛生協力、社会文化協力、能力構築支援、多国間協力の包括的提案を行っていた。その中には中国型立体観測網の活用が想定される内容が多く混じっていたのである。たとえば戦略協調分野で、中国は国家発展計画のすり合わせや、海洋環境、海洋における予報と災害早期警報、海洋経済の配置を合理化するための海洋立体計画の共同作成、持続可能なブルー・エコノミーを促進するための海洋資源の発展と利用の合理化を働きかけていた。経済面では、遠洋漁業や林業の管理を含む農林漁業における協力が挙げられていた（管理にはデータを用いる必要がある）。また気候変動協力では、太平洋島嶼国の災害監視予防能力や気候変動への適応能力を高めるという名目で、気象観測、人工衛星のリモー

³⁰ David W. Panuelo, "Letter to Pacific Island Leaders", May 20, 2022.

トセンシング技術の応用、災害監視と早期警報、海洋科学研究などの協力が謳われ、中国は太平洋島嶼国に中国の気象衛星、「風雲衛星」の緊急対応メカニズムへの参加を呼びかけていた³¹。さらに付属文書「共同発展のための 5 カ年のアクションプラン」で、中国は「海洋協力ハイレベルフォーラム」の開催、福建省平潭にある自然資源部の「海島研究中心」を活用した島嶼国の海洋能力構築、気候変動対応のための島嶼国の 100 名の人材育成および 3,500 万元（約 7 億円）分のプロジェクト提供、災害管理協力フォーラムの実施、などを持ちかけていた³²。いずれも建設的な提案に聞こえるが、穿った見方をすれば、中国はこうした協力枠組みを用い、島嶼国の科学人材が中国の技術システムに長期的に依存するように仕向け、より正確なデータ捕捉のためという名目で、太平洋各地に衛星基地局や海洋監視システムを建設しようとしていた可能性が十分にある。

多国間協定は実現されなかったが、中国は島嶼国への働きかけを積極的に継続しているようだ。2022 年 11 月には平潭で「中国－島嶼国海洋協力ハイレベルフォーラム」が開かれ（自然資源部と福建省人民政府の共催）、島嶼国の参加者がオンラインで参加した。フォーラムは「島の持続可能な発展のためにイニシアティブ」6 項目を発表し、生態系に基づく海洋ガバナンスモデルの普及や海洋政策のイノベーション、持続可能なブルー・エコノミーの発展などを提唱していた³³。

また、同月には海南島で、「2022 年ブルー・エコノミー・パートナーシップ構築のためのフォーラム」を中国（海南）改革発展研究院と中国海洋発展基金會が共催していた。その際の説明によると、中国海洋発展基金會は 2018 年以来、モロッコ、モザンビーク、モーリシャス、セイシェル、マダガスカル、パキスタン、スリランカ、バングラデシュ、東ティモール、カンボジア、タイ、マレーシア、フィジー、パプアニューギニア、アンティグア・バーブーダ、パナマ、ガイアナ、スリナムなどの 18 カ国、および太平洋諸島開発フォーラムと「パートナーシップ協定」を締結し、海洋空間計画（中国の「五か年規画」に相当するとみられる）の策定、ブルー・エコノミーの発展、海洋情報システムの建設、海洋管理制度などの面で協力を進めている。2022 年 11 月までの段階で、中国海洋発展基金會はうち 10 カ国以上の海洋空間計画の予備草案を完成させ、環境保護、資源開発、経済発展、産

³¹ “China-Pacific Island Countries Common Development Vision (draft)”, prepared by China in spring, 2022.

³² “China-Pacific Island Countries Common Five-Year Action Plan on Common Development (draft)”, prepared by China in spring, 2022.

³³ “中国－島嶼国家海洋合作高级別论坛在平潭召开” 福建省人民政府、2022 年 11 月 10 日 [https://fujian.gov.cn/xwdt/fjyw/202211/t20221110_6043154.html].

業配置に関する 100 以上の報告書を作成し、2,000 人以上の人材（科学技術人材と政府関係者）を育成し、100 社以上の中国企業を組織し、漁業、真珠養殖、観光、港湾、石油・ガス、海水淡水化などの投資案件について協議したという³⁴。中国はすでに海洋協力を通して、全世界の発展途上国の国家計画に食い込み始めているのである。

中国は地球大の立体監視網の構築に尽力しており、中国の近海では特に南シナ海での動きが目立つ。これは結局のところ、中国が将来的な米中対立を見据え、中国の国家安全保障にとっての要地、南シナ海で米国の影響力を排除しようとしているからなのだろう。しかし、中国の懸念が米中競争にある以上、中国は自国に有利な態勢を形成するため、世界大でゲームを展開しようとする。海域に関する中国のハイテク開発は始まってまだ日が浅く、技術的に見て西側諸国に匹敵してはいない。しかしそれは、気候変動や科学研究、軍事、経済、社会に及ぶさまざまな分野の問題を統合的に解決するソリューションとして発展途上国に広報されており、導入コストの低さもあって一定の賛同者を獲得している模様だ。中国の立体監視網が世界の海に広がり、米中対立の動向や国際秩序のあり方を左右する日が来るのは、そう遠い未来ではないかもしれない。

（2023 年 9 月 8 日脱稿）

³⁴ “潘新春：构建蓝色伙伴关系，共促海洋可持续发展” 中国改革论坛网、2022 年 11 月 28 日
[<http://www.chinareform.org.cn/2022/1128/36994.shtml>]。

第9章 グローバルガバナンスに関する中国の関連構想と行動

立命館大学グローバル教養学部教授

廣野 美和

1. はじめに

国際秩序が変革期を迎えており、中国が今後のグローバルガバナンスのあり方をどう考え、どのような修正を施そうとしているかという問題は、国際政治における今世紀最大の問題とも言えよう。

本稿ではこの問題を二つの問題から検討する。第一に、そもそも中国は、新たなグローバルガバナンスを構築するための「グランドデザイン」なるものを有しているのだろうか。もし、有しているとするならば、中国が現在実施している様々な外交政策や国際的な経済活動は、そのグランドデザインの推進につながりうるものなのだろうか。第二に、グローバルガバナンスに関する中国の関連構想と行動は、発展途上国においてどのように受け止められているのか。なぜ途上国かといえば、一帯一路構想など、グローバルガバナンスに関する中国の関連構想の具体的な実践は、その多くが途上国において行われているからである。また、中国の活動とグローバルガバナンスの行方を考えた場合、多くの識者は、米国や日本などのG7諸国及び中国といった大国での議論に注目しがちであるが、世界のほとんどの国が実は途上国であり、彼らの支持あってこそそのグローバルガバナンスであることを改めて再確認する必要があるからである。

これら二つの問題を通して、中国のグローバルガバナンスのあり方の修正の意図と行動は如何なるものか、そして途上国の認識が、中国の修正の意図を後押しするものかどうかを分析する。具体的に本稿は次の二節に分けて論じる。まず、中国政府が発表している二つの「構想」と、国連での行動に注目し、それらがグローバルガバナンスのあり方とどう関わっているかを検討する。次に、これらの構想や行動が、途上国からどのように認識されているのかを俯瞰する。

本稿での考察を通して、以下の二点を明らかにしたい。まず、中国において明確なグランドデザインは、まだ政策や行動に反映されておらず、解釈の余地を大きく残した曖昧な概念の集積と考えるのが妥当であるが、全体を通して、「開発優先」思考が推進されていることは指摘できる。二点目は、グランドデザインのこの曖昧さと「開発優先」思考ゆえに、

中国は途上国における自身の活動に柔軟性をもつことができ、この柔軟性が、途上国の現地の状況に即した活動を可能にし、途上国からも中国が一定の支持を得ることに繋がっているという点である。

2. 中国のグランドデザインは存在するのか？

「グランドデザイン」に相当する言葉として、「戦略」や「構想」などがある。メディアを通した一般的な言論においても学術分析においても、中国の国際戦略として、霸権の確立を目指し影響力を拡大させることや、ロシアとの協力を通じて権威主義的な価値観のもとにグローバルガバナンスのあり方を再構築する試みであるといった論調が多く見られる。しかし実際、中国は、そのような戦略のもとで外交政策を打ち立てているのだろうか。霸権の確立も、権威主義的なグローバルガバナンスの構築も、多くの危険や不安定要素を伴うものであり、自国の経済状況が難しい昨今、中国が敢えてこれらを国家政策の優先事項として挙げているという実証的証拠はない。「トウキディデスの罠」が示すように、新興勢力が台頭し、既存の霸権勢力の不安が増大する時、戦争が勃発しやすい状態になる。国家資本主義に基づいた経済運営を行う中国にとって、共産党政権の正統性を堅持するためには経済発展の成功が鍵である。戦争は、その経済発展に必要な国際関係の安定性を損なうものであり、国家利益にとって非常に危険なものである限り、戦争を誘発しやすい霸権をめぐる争いを中国が求めているとは考えにくい。

権威主義的価値観をベースにしたグローバルガバナンスの再構築については、後述のように、「開発優先」思考という点においてその兆しが見える分野もある。これは「開発平和(Developmental Peace)」とも呼ばれ、経済発展こそが国家の全面的発展の道であり、平和、さらには人権の礎であるとする考え方である。これは中国がグローバルガバナンスの将来にどのような影響を及ぼすかを考える上で重要なコンセプトである。中国人民武装警察隊中国維和警察訓練センターの副教授である何銀は、「開発平和」こそが、国連平和維持・平和構築に関する国際規範を打ち立てる際の中国式プログラムであるとも述べている¹。

しかし、このことは、必ずしも中国がグローバルガバナンスの根本的修正を試みていることにはならない。ガバナンスには様々な側面がある。主権国家を基本とした国連制度そのものについては、中国は非常に積極的に保持しようとしているし、様々な国際法や国際

¹ 何銀「發展和平：聯合國維和建和中的中國方案」『國際政治研究』、2017年第4期、10-32ページ。

レジームや様々な地域枠組みにも参加しており、現状維持を求めている側面もある。またロシアとの協力関係が注目されるが、ロシアとの協力関係は、その時々の双方の国益追求のために便宜的に協力することはあるが、ともに一定のイデオロギーを推進するためにグローバルガバナンスの再構築を求める同志と見做すには、依然不確かな状況である。

霸権獲得や権威主義的グローバルガバナンスの構築が、中国政府によるグランドデザインの核心とは言えないとなると、中国のグランドデザインをどう考えていいのか。本節では、グランドデザインに関連する概念として、中国政府が公表している二つの「構想」、すなわち一帯一路構想とグローバル開発構想、および国連での行動に着目し、分析を行う。

分析に当たっては、2017年から2022年まで対象とする。一帯一路構想は2013年9月に習近平が中央アジア歴訪中にカザフスタンで言及したのがその始まりであるが、当初は、そして現在も、その内実は不明確であった（現在の不明確性については、下記の一帯一路の項を参照）。2017年と2019年に一帯一路国際協力サミットフォーラムが開催される中で政府方針の大枠で明らかになった部分はあったことから、それらのフォーラム時の資料を参考に分析を進める（2023年内には第3回一帯一路国際協力フォーラムの開催が予定されているが、本稿執筆時点において日程は不明）。また後述のように、2017年は、中国の国連人権委員会における中国の行動にも変化が生じ始めた年であり、グローバルガバナンスのあり方の修正の如何を考える上で、2017年は重要な年ということができよう。グローバル開発構想は、2021年に発表されており、その内実は未だ不明な部分が多いが、政府発表の文書からその方向性がグローバルガバナンスとの関連で如何なるものであるかを分析する。

用語について簡単に触れたい。この二つの「構想」は、中国語では、「提議」「提案」の意味である「倡议」という言葉が使われており、中国政府による英語訳は *initiative* とされている。しかし、「一帯一路」がかかる名詞が「構想」という言葉に落ち着くまでに、実は数年間がかかっており「一帯一路戦略」という用語が政府高官によって使われていた時期もあった²。現在では、中国政府自らが、「構想」であるに過ぎないと強調し、「戦略」「プロジェクト」「プログラム」「アジェンダ」ではないと説明している³。これらの言葉自体に

² 例えば、古小玉「全国人民代表大会常务委员会弁公厅關於第十二届全国人民代表大会第三次会议代表建議、批評和意見弁理情況的報告」2015年12月24日、北大法宝データベースから取得。

³ 全国人民国家发改委西部司「“一帶一路”終于有了官方英訳：簡稱“B&R”」、2015年9月24日、https://www.guancha.cn/politics/2015_09_24_335434.shtml（2023年8月14日閲覧）。

より、一帯一路が中国の世界戦略であるという印象を招くことを警戒し、表現に対して慎重になったのではないかと考えられる。

（1）一帯一路構想

では、この一帯一路構想とは何か。後述の通り、その内容は非常に抽象的で、解釈の幅が広く、明確な予算案も提示されない曖昧模糊としたものであるというのが実態である。にもかかわらず、一帯一路構想はグローバルガバナンスを揺るがすものとして議論されてきた。その大きな理由は、大局的には中国がリベラルな価値を共有していないことが大前提としてあるが、より実務的には、後発開発途上国に対する高利子の商業ベースの借款、相手国のガバナンスを無視した投資（例えば、西欧から制裁を受けている国への投資）などが理由として挙げられる。

一帯一路構想は、公共施設への投資や建設を促進することにより世界の交易コストを下げ、経済をより活発化させる構想である。中国政府の説明によれば、「相互接続に焦点を当て、実務協力を深化させる」とことと「双赢と共同発展を実現させる」ことを目的としている⁴。6つの経済回廊（図表9-1を参照）、6つのルート（鉄道、道路、水路、航空路、パイプライン、インターネット）、複数の国、複数の港を包含した構想であり、2023年6月時点で152カ国、32の国際組織が協力機関としてMOU（基本合意書）を締結している⁵。また、図表9-1に示されている「シルクロード経済ベルト」「21世紀海上シルクロード」「海上シルクロード」の他にも、デジタルシルクロード、健康シルクロード、宇宙シルクロードや環境シルクロードなど、さまざまな分野において国際協力を実施するようになっている。

一帯一路構想の特徴は何か。まずは、メディア等での議論とは裏腹に、実はその内実は未だ曖昧模糊としているという点である。一帯一路は中国の世界戦略であるなどとさまざまな文献で論じられてきたが、実際に中国政府の説明内容や具体的なプロジェクトの内容などの考察を進めると、果たして本当にこの構想が中国の世界戦略として位置付けられるのか、大いに疑問が残る⁶。一帯一路の費用及び期間、活動規模、既存政策との関連など、

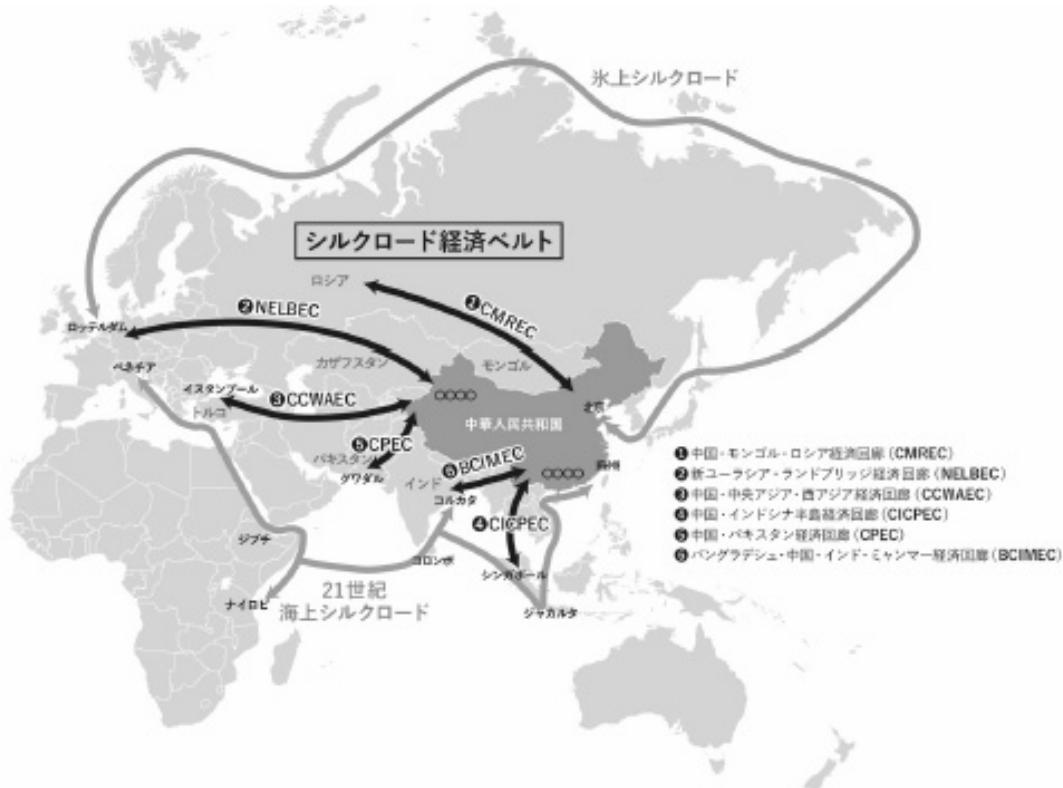
⁴ 国家発展改革委員会・外交部・商務部「シルクロード経済ベルトと21世紀海上シルクロードの共同建設推進のビジョンと行動」中華人民共和国駐日本大使館、2015年3月、
http://jp.china-embassy.gov.cn/jpn/jzzg/201503/t20150330_2062179.htm（2023年8月14日閲覧）。

⁵ 中国一帯一路網「已同中国簽訂共建“一帶一路”合作文件的国家一覽」2023年6月26日、
<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/77298.html>（2023年8月16日閲覧）。

⁶ 廣野美和「一帯一路という課題」、廣野美和編『一帯一路は何をもたらしたのか：中国問題と投資のジ

基本的な事項は明確に設定されていない上、その方針は中央から集権的に実施している部分もあれば、民間を含む他のアクターが自らの利益を念頭に行動してきたプロセスもある。一帯一路は「中央政府及び共産党が、戦略的に、また計画的に推し進めているのも事実であれば、さまざまな中国アクターが、その戦略に乗ったり乗らなかつたりしながら、それぞれ独自に行動をしている」つまり「集権化と分散化が共存した形で」複雑に展開してきたものと言える⁷。

図表 9-1 一帯一路構想における 3 つのシルクロードと 6 つの経済回廊



出典：廣野美和「一帯一路という課題」廣野美和編『一帯一路は何をもたらしたのか：中国問題と投資のジレンマ』（勁草書房、2020 年）、7 ページ。

第二の特徴は、一帯一路に関して、大きな国際的批判が巻き起こってきたことである。もっとも有名な批判は、スリランカのハンバントタ港をめぐる「債務の罠」に関するものであり、中国が港を 99 年間租借したことにより「新植民地主義」などと批判された。また、劣悪な労働条件、環境への配慮不足、土地の収容問題など、多くの懸念も表明されて

レンマ』（勁草書房、2020 年）、8-11 ページ。

⁷ 廣野美和「中国アクターのグローバル化と一帯一路の国内問題化」廣野美和編『一帯一路は何をもたらしたのか：中国問題と投資のジレンマ』（勁草書房、2020 年）、332 ページ。

いる。具体的なプロジェクトレベルでの批判に加えて、一帯一路が、米国との霸権争いを念頭においた中国の国際戦略の一翼を担うものなのではないかという批判も多く聞かれる。中国政府もその批判を懸念したとみえ、2018年8月の「一帯一路工作5周年座談会」で、習近平自らが、一帯一路は「経済協力の提唱であって、地政学的な連盟や軍事同盟を組むことではなく、開放的で寛容な過程であり、小さなグループや『中国クラブ』を作つて門戸を閉ざすことではない」と説明している⁸。

第三の特徴は、これまで一定の成果はあるが、全体として縮小傾向にあるということである。2022年の一帯一路の総投資額は678億米ドルであり、2013年の一帯一路の公表以降の累計で約1兆米ドルに達した⁹。また一帯一路沿線諸国との物品貿易額は約11兆ドルに達している¹⁰。しかし、新型コロナウイルスやウクライナ戦争が一帯一路にどのように短期的・長期的影響を及ぼすかは未だ明らかになっていない部分が多く、予断を許さない。また米中関係が冷え込み、半導体産業を代表例としてディカブリングへの政策的対応が迫られる中、中国政府は、中国国営企業はイノベーション主導の発展戦略を実施し、国家戦略の需要に応えられるよう、航空、深海、エネルギー、交通、国防産業の領域で世界第一線の研究成果を上げるべきである指示を出しておらず、国有企業のより大きな資源が、一帯一路を通じた国外への投資より、国内産業の発展に割かれる可能性が十分にある¹¹。さらに、さまざまな一帯一路プロジェクトで、実際に、規模縮小が起こっている。一帯一路の旗艦プロジェクトである中国一パキスタン経済回廊は当初620億ドルの投資が見込まれていたが、2020年には500億ドルに削減された。ミャンマーも、スリランカの「債務の罠」に影響を受け、2018年にチャウピュー港建設について73億ドルから13億ドルに大幅に縮小した¹²。中国が一帯一路をグローバルガバナンスに関するグランデデザインと位置付

⁸ 新華社「習近平出席推進“一帯一路”建設工作5周年座談会並発表重要講話」

https://www.gov.cn/xinwen/2018-08/27/content_5316913.htm (2023年8月14日閲覧)。

⁹ Christoph Nedopil, “China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2022,” Green Finance and Development Center, FISF Fudan University, Shanghai, January 2023, https://greenfdc.org/wp-content/uploads/2023/02/Nedopil-2023_China-Belt-and-Road-Initiative-BRI-Investment-Report-2022.pdf (2023年8月14日閲覧)。

¹⁰ 中国経営報「報告：2021年中国与“一帯一路”沿線国家貨物貿易額達1.8万億美元創9年来新高」、2022年11月10日、<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/e/r/202211/20221103366410.shtml> (2023年8月15日閲覧)。

¹¹ 郝鵬「新時代国有企業改革発展和党的建設の科学指南」『求是』2022年13期、http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-07/01/c_1128786325.htm (2023年8月14日閲覧)。Xue Gong, “The Belt and Road Initiative is Still China’s ‘Gala’ but Without as Much Luster,” Carnegie Endowment for International Peace, 3 March 2023, <https://carnegieendowment.org/2023/03/03/belt-and-road-initiative-is-still-china-s-gala-but-without-as-much-luster-pub-89207> (2023年8月14日閲覧)。

¹² Jon Emont and Myo Myo, “Chinese-funded Port Gives Myanmar a Sinking Feeling,” 15 August

けていたと仮定しても、その現実と将来の見込みは依然不明瞭なものであると言わざるを得ない。

（2）グローバル開発構想

一帯一路構想が 10 年目にして未だ不明瞭であるならば、2021 年 9 月 21 日に発表されたグローバル開発構想はさらに不明瞭であると言わざるを得ない。これは、国連総会的一般討論演説で習近平が提案した構想であり、中国政府はこの構想は、国際的な「重要公共財」であり「協力プラットフォーム」と説明している¹³。習近平の国連演説の直前に発表された中国外交部のコンセプトペーパーによると、グローバル開発構想は、SDGs（2030 アジェンダ）の実行を加速度的に一丸となって取り組むことを目的とするものであり、開発優先、人間中心、包摂性堅持、イノベーション主導型開発、人と自然の調和、結果志向の行動を通じた国際協力が謳われている¹⁴。

2023 年 6 月には、国務院の直属機関の中国国際発展知識センターが「グローバル開発構想実施進捗報告」を出版し、32 の成果物についての進捗状況を公表した¹⁵。それらは大きく分けてプラットフォーム創設、パートナーシップの締結、資金供与、能力建設、プロジェクト協力、知識共有の 6 分野に分かれ、特に多くのプラットフォームやパートナーシップが締結されているが、具体的なプロジェクトは開始されてばかりのものが多く、今後具体的にどのような成果を上げていくのかは注視する必要がある。

開始して 2 年弱が経過した現時点でわかっている特徴としては、大きく分けて 3 点存在する。第一は、その目的に明示されている通り、SDGs の推進である。この点において、国連もこの構想を歓迎している。2030 年という期限まで時間が迫っている中で、国連も SDGs をより積極的に促進する必要があり、「資源動員・支援拡大のため、国連構成国からのいかなるイニシアチブも歓迎する」上で、「中国が新たに提唱したグローバル開発構想は、（中略）SDG の実現を加速させるために大きなポテンシャルを持つものである」とし

¹³ 2018, *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/chinese-funded-port-gives-myanmar-a-sinking-feeling-1534325404> (2023 年 8 月 14 日閲覧)。

¹⁴ 中国国際発展知識中心「全球発展倡議落実進展報告 2023」

<https://www.cikd.org/ms/file/getimage/1671665281953603586>、2 ページ。

¹⁵ Ministry of Foreign Affairs, “Global Development Initiative—Building on 2030 SDGs for Stronger, Greener and Healthier Global Development (Concept Paper),” Translation, https://www.mfa.gov.cn/eng/topics_665678/GDI/wj/202305/P020230511396286957196.pdf (2023 年 8 月 13 日閲覧)。

¹⁶ 中国国際発展知識中心「全球発展倡議落実進展報告 2023」

<https://www.cikd.org/ms/file/getimage/1671665281953603586>、6-7 ページ。

ている¹⁶。

第二の特徴は、多国間主義、特に国連での協力関係が強調されていることである。一带一路構想と異なり、二国間の文脈で発表し、投資活動等を行っているのではなく、国連総会で発表され、またその後の議論も国連の場で実施している点¹⁷、また「グローバル開発構想の友の会」(Group of Friends of the GDI；全球發展倡議之友小組)を国連をベースにして集めている点など、この構想を多国間主義に関わるものと位置付けたいという中国政府の意思の表れと言えよう。

第三の特徴は、国連における中国のリーダーシップを主張する文脈もある点に留意したい。国連を舞台にしているものの、中国国連ミッションのイニシアチブで「友の会」が発足し、約 70 カ国の「友」の国々が加入している。これらの国々のリストを見ると、カンボジア、ラオス、タイ、エチオピア、モンゴル、マレーシア、スリランカ、ウズベキスタン、タジキスタン、サウジアラビア、エジプト、アルジェリアなどと、中国に好意的な途上国が多く、日本や米国などは含まれていない。また中国の援助等の調整機関である国家国際発展合作署 (CIDCA) 内に、グローバル開発促進センター（全球發展促進中心）が開設され、グローバル開発構想の実施に向けたアドボカシー活動、アプローチの革新、国際開発協力のためのプラットフォーム提供を行っている¹⁸。予算に関しては、中国政府がすでに約束しているグローバル開発と南南協力基金、中国国連平和発展資金を利用するしている¹⁹。つまり、この国連で認められた「グローバル開発構想」の構想面、資金面において、中国が率先して実施していくという形態であり、中国がこの構想を推進するために国際的リーダーシップを取ろうとしていることが窺える。

グローバル開発構想に関する習近平の演説や政府公表文書は、例えば BRICS などが発する文書と異なり、欧米諸国などの特定の対象に批判的な内容ではない。しかし、この

¹⁶ United Nations China, “International Seminar on Promoting Global Development Initiative for a Shared Future,” 19 April 2022, <https://china.un.org/en/178819-international-seminar-promoting-global-development-initiative-shared-future> (2023 年 8 月 14 日閲覧)。

¹⁷ 例えば、United Nations, “Global Development Initiative-Building on 2030 SDGs for Stronger, Greener and Healthier Global Development,” <https://sdgs.un.org/partnerships/global-development-initiative-building-2030-sdgs-stronger-greener-and-healthier-global>; United Nations, “Meetings & Events: New Progress of the Global Development Initiative, New Actions to Implement the 2030 Agenda - Meeting of Group of Friends of Global Development Initiative,” 20 April 2023, <https://news.un.org/zh/story/2023/04/1117232> (共に 2023 年 8 月 14 日閲覧)。

¹⁸ 国家国際発展合作署全球發展促進中心「关于我们」、2022 年 11 月 9 日、<https://gdpe.org.cn/aboutus> (2023 年 8 月 14 日閲覧)。

¹⁹ 中国国際發展知識中心「全球發展倡議落實進展報告 2023」
<https://www.cikd.org/ms/file/getimage/1671665281953603586>、5 ページ。

構想で語られる発展概念には、政治的市民的人権が一切言及されていない。人権の促進において、発展優先か政治的権利優先かというテーマは長い間大きな論点となってきたが、中国は一貫して発展優先を掲げており、特にこの理解による人権に関する理解を国際的に促進しようとする中国の動きは、西側諸国から大きな反発を受けている。中国は、その論点や政治的市民的人権に一切触れることなく、発展優先というディスコースを前面に打ち立て、それを普遍化していくことにより、論点そのものに対応するのではなく、論点に対して既成事実を作ることを志向しているとも考えられる。

（3）一帯一路構想とグローバル発展構想の比較

この二つの構想はどのように関連しているのか。2022年4月、王毅は、「グローバル開発構想は習近平が一帯一路構想の後に提示したもう一つのグローバル公共財」という表現でこの二つの構想について言及しており、一帯一路構想がグローバル開発構想に転換されるのではなく、両構想は並存するものであることを示唆している。共産党系の出版物においては、グローバル発展構想は、「一帯一路構想の沿線国におけるインフラ建設」をベースにした上で、「より幅広い開発分野をカバーし、『デジタル』や『知識』を重視してステークホルダーをエンパワーし、民間資本によるプロジェクト協調融資を促進する」ことにより、「一帯一路構想との相乗効果を図る」と示されている²⁰。

図表9-2は、両構想の関係性をまとめたものである。一帯一路構想は、経済成長と市場優先のためのハードインフラ投資に最も重点を置いている一方で、グローバル開発構想は、発展を支えるためのソフトインフラ整備として、SDGs、能力建築、教育、環境について強調している。

また、一帯一路構想は、国務院の中核組織である国家発展改革委員会の下に設置された「推進『一帯一路』建設工作領導小組」が、各省庁やその他関連部門に対する指導と政策調整を担当している²¹。この小組は国務院内部組織であり、具体的にどの程度の権限を有するかは明らかではないが、韓正副総理が組長を勤めていることからも、比較的大きな権限を有していることが推測できる。一方で、グローバル開発構想を担当するのは国務院の直属機関の中国国家国際発展合作署（CIDCA）だが、CIDCAの機能は、「対外援助に関する

²⁰ 鮑伝健「中国方案赋能全球發展和安全」『學習時報』、2022年9月
http://cn.chinadiplomacy.org.cn/2022-09/06/content_78406074.shtml (2023年8月15日閲覧)。

²¹ 中国網「推進“一帯一路”建設工作領導小組」2019年4月17日、
http://keywords.china.org.cn/2019-04/17/content_74691564.html (2023年8月15日閲覧)。

戦略的指針、計画、政策の策定」や「対外援助プロジェクト計画の実施の調整」などであり、外交部や商務部との政策調整機関としての役割を担っているに過ぎない。国内における重要性としては、グローバル開発構想は一帯一路構想の比ではないことがわかる。

図 9-2 一帯一路構想とグローバル開発構想の関係性

	一帯一路構想	グローバル開発構想
インフラ開発の重点	経済成長・市場優先のためのハードインフラ	発展のためのソフトインフラ
協力関係の重点	二国間関係優先	多国間関係強調
協力内容の重点	投資・貿易・援助案件等をめぐる実務協力	規範的主張多数 協力プラットフォームの創設に力点る
政策調整機関	推進「一帯一路」建設工作領導小組	国家国際発展合作署 (CIDCA)
資金・予算 (2013~2022年) (米ドル)	貿易総額：11兆米ドル ²² 直接投資額：1兆米ドル ²³	グローバル発展・南南協力基金 (10億ドル) ²⁴ 中国・国連平和発展信託基金 (2億ドル) の一部 ²⁵

出典：中国政策文書等から著者作成

また、資金規模を見ても、桁違いであることが明らかである。一帯一路は予算規模が発表されていないため、2013年から2022年までの実績で見ると、それぞれ貿易総額11兆ドル、投資総額1兆ドルである。一方で、グローバル発展構想では、グローバル発展・南南協力基金(10億ドル)と、中国・国連平和発展信託基金(2億ドル)を活用し、さらに開発のための資金を集めることが想定されている。南南協力基金は、もともと2015年に

²² 中国経営報「報告：2021年中国与“一带一路”沿線国家貨物貿易額達1.8万億美元創9年来新高」、2022年11月10日、<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/e/r/202211/20221103366410.shtml>(2023年8月15日閲覧)。

²³ Christoph Nedopil, “China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2022,” Green Finance and Development Center, FISF Fudan University, Shanghai, January 2023. https://greenfdc.org/wp-content/uploads/2023/02/Nedopil-2023_China-Belt-and-Road-Initiative-BRI-Investment-Report-2022.pdf (2023年8月14日閲覧)。

²⁴ 人民網「全球發展倡議為南南合作注入新動力」2023年7月11日、
<http://world.people.com.cn/n1/2023/0711/c1002-40033102.html> (2023年8月15日閲覧)。

²⁵ 中国国際発展知識中心「全球發展倡議落実進展報告2023」<https://www.cikd.org/ms/file/getimage/1671665281953603586>、3ページ。United Nations Peace and Development Trust Fund, no title, <https://www.un.org/en/unpdf> (2023年8月15日閲覧)。

習近平が国連総会で発表した資金であり、もともと 30 億ドルが拠出されていたが、2022 年 6 月にグローバル開発構想のために、名前も「グローバル発展・南南協力基金」と改めた上、10 億ドルの増資を決定したものである。中国・国連平和発展信託基金は、2015 年に習近平が国連総会で発表後、2016 年から基金化され 2025 年（その後 5 年延長可能）までの間に執行可能な資金である。2022 年 1 年間の中国対外援助費用の総計が約 24 億ドル²⁶であることを考えると、これらの基金がさほどの予算規模ではないことがわかる。グローバル開発構想が、一带一路に取って代わるものではないことはおろか、中国政府の対外援助の中でも規模感としてあまり大きな項目として捉えられていないことが明らかである。

この二つの構想が、具体的なプロジェクト間でどう相互連関していくかはまだ不明確な部分が多いが、政策的大枠において明確な相違があることは明らかである。この相違を俯瞰すると、両構想に関して、いずれかを優先したり取捨選択したりという関係ではなく、当面はこの二つの構想は共存関係にあると考えるのが妥当と考えられる。長い将来において、一带一路構想が減退していく可能性は否めないが、同時に、グローバル開発構想が一带一路構想に取って代わることは考えにくい。一方で、補完的関係として、一带一路構想で中国が受けた国際的非難をグローバル開発構想で払拭しようとしているという見方も可能といえよう。

（4）国連での行動

中国がグランドデザインを検討し、グローバルガバナンスの修正を目指していると仮定するならば、グローバルガバナンスでリーダーシップを取るための活動実績が必要である。中国が国連分担金において、米国に次ぐ第 2 位となっていることは周知の通りである。米国は国連通常予算で 193 カ国中 22%（約 7.1 億ドル）の負担、国連平和維持活動では 27.89%（約 1.78 億ドル）の負担をしている。それに対して、中国は、通常予算で 15%（約 4.9 億ドル）、国連平和維持活動で 15.21%（0.97 億ドル）の負担をしている²⁷。米国に次ぐとはいうものの、米国は実際の支払いが滞っており、通常予算で 6.3 億、平和維持部分

²⁶ 商務部「商務部 2022 年度部門決算」<http://images.mofcom.gov.cn/cws/202307/20230727091300911.pdf>、10 ページ（2023 年 8 月 16 日閲覧）。

²⁷ 通常予算は 2023 年、平和維持活動は 2020 年 7 月から 2021 年 6 月までの額。United Nations Secretariat, “Assessment of Member States’ Advances to the Working Capital Fund for 2023 and Contributions to the United Nations Regular Budget for 2023,” 11 January 2023, ST/ADM/SER.B/1052, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/012/56/PDF/N2301256.pdf?OpenElement>; United Nations Peacekeeping, “How We Are Funded,” no date, <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>（共に 2023 年 8 月 16 日閲覧）。

で累計 10 億ドルの未払金がある²⁸。中国国連大使は、アメリカの名指しこそ避けたものの、中国は約束通り負担金を支払っているということで中国が大国としての責任を果たしていることを主張する声明を発表している²⁹。

また、国連平和維持活動において、2000 年代以降、中国は常任理事国の中で第一位の兵力および警察官の提供国である。また 2015 年 9 月の国連における PKO サミットでは、習近平自らが、8,000 人規模の PKO 待機部隊の創設（全ての国連平和維持軍で 89,000 人程度であることを考えると 8,000 人は非常に大きな人数であることがわかる）、PKO 警察部隊の常設化、平和維持部隊の安全とアフリカ諸国の平和維持部隊の能力向上に 1 億ドルの資金協力、さらに中国・国連平和発展基金として 10 億ドルの資金提供をすることを約束し、以後、実行してきた³⁰。

そのような物理的な貢献を背景に、国連を舞台にして中国はグランドデザインの中でもやはり発展優先の平和への考え方を押し出そうとするきらいがみられる。2022 年 8 月、中国の張軍国連大使のアフリカ和平に関する発言では「開発は平和と安全の礎である。(中略) 対外的な人道支援は不可欠だが、根本的な解決策は、開発のパイを拡大し、それによつて関係国が安全保障を維持するための資源と手段をより多く確保できるようにすることである。中国が『アフリカの角平和発展構想』を提唱し、モンバサ・ナイロビ標準軌鉄道やジブチ・エチオピア鉄道などの連結インフラ建設を支援し、アフリカ現地産業の発展を推進しているのは、すべて平和のための開発というコンセプトに基づいている」と述べている³¹。

また、国連人権理事会での中国の活動も注目を集めている。特に、かつてはほとんどが欧米諸国によって草案が書かれていた決議案であるが、2017 年以降は、中国が決議案の草

²⁸ Amy Lieberman, “With the US Still Owing Nearly \$2B, UN Looks at How to Fund 2021,” 7 January 2021, Devex, <https://www.devex.com/news/with-the-us-still-owing-nearly-2b-un-looks-at-how-to-fund-2021-98866> (2023 年 8 月 16 日閲覧)。

²⁹ Permanent Mission of the People’s Republic of China to the UN, “China Actively Fulfils its Financial Obligations to the United Nations Demonstrating a Sense of Responsibility as a Major Country,” 23 November 2022, http://un.china-mission.gov.cn/eng/hyyfy/202211/t20221123_10980085.htm (2023 年 8 月 16 日閲覧)。

³⁰ 習近平「中国為和平爾來」2015 年 9 月 28 日、https://www.mfa.gov.cn/web/ziliaozhongguo/674904/zyjh_674906/201509/t20150930_7945477.shtml；Michelle Nichols, “China Takes first Step in \$1 Billion Pledge to U.N. to fund peace, development,” Reuters, 7 May 2016, <https://www.reuters.com/article/us-china-un-idUSKCN0XX1YI> (共に 2023 年 8 月 16 日閲覧)。

³¹ 中華人民共和国常駐聯合国代表団「張軍大使在“非洲和平与安全：加強能力建設，実現持久和平”公開辯論会上的發言」2022 年 8 月 8 日、http://un.china-mission.gov.cn/zt/20220801/202208/t20220808_10737479.htm (2023 年 8 月 16 日閲覧)。

稿執筆者になるケースが漸増している。その決議案草稿を見ると、中国がやはり発展優先の人権概念を押し出そうとしていることがわかる。例えば、2017年6月に中国が提出し、国連人権理事会で議論された「あらゆる人権の享受のための発展の重要性」と題された決議案において、この発展優先の傾向が明確に見て取れる。内容は、「発展は全ての人々による全ての人権の享受に大きく貢献する」「すべての国に対し、人民の、人民による、人民のための、人民中心の開発を実現するよう呼びかける」などの内容が書かれている。書かれていることそのものは反対しようのない内容と言えるが、決議案に書かれていないことに注目するとその問題が見えてくる。人権理事会の決議案であるにもかかわらず、政治的市民的人権が一切触れられていない。

この決議案は賛成30票、棄権3票、反対13票により議決された³²。理事国である全ての途上国は賛成票を投じた一方で、欧米諸国と日本は反対票を投じている。反対票について、米国国連大使は、「本決議案は民主主義という重要な用語が含まれていないなど、重要な言語要素が抜け落ちていた。また、開発を人権の完成の前提条件にするなど、コンセンサスを歪めた表現が盛り込まれていた」ことを理由として挙げている。EU代表としてのドイツも同様に「決議案が発展を人権の上位においたこと」が反対の理由であると述べている。

以上のように、昨今の中国の国連での行動を分析してくと、中国は、国連におけるグローバルガバナンスにおける言説を、発展優先のディスコースに変化させていることがわかる。

（5）三つの「構想」と国連での行動が示唆すること

本稿で提示した最初の問題意識は、そもそも中国に新たなグローバルガバナンスを構築するための「グランドデザイン」が存在するのか、また存在するならば、それはグローバルガバナンスのあり方とどのような関係を持つのか、ということであった。上記二つの「構想」と国連での行動から明らかなのは、まず、未だその内容や方向性は多分に曖昧性を含んでいる一方で、「開発中心」の平和・人権概念の推進をベースとして、国際的なリーダーシップを取ろうとしていることである。「グランドデザイン」という確固としたものがあるかどうかは明確ではない一方で、グローバルガバナンスにおいて「開発中心」をそのアプローチ

³² United Nations, “Human Rights Council Extends Mandates on Extrajudicial, Summary of Arbitrary Executions and on Extreme Poverty and Human Rights,” <https://www.ungeneva.org/en/news-media/meeting-summary/2017/06/human-rights-council-extends-mandates-extrajudicial-summary-or> (2023年8月16日閲覧)。

チの中心に置こうとする姿勢は十分に見て取れる。

3. 中国は途上国でどのように見られているのか？

中国が、構想や行動を通してグローバルガバナンスにおけるリーダーシップを発揮する一方で、途上国は中国の活動はどのように受け止めているのか。この点については、日本のメディア等では、中国の投資に関わる「債務の罠」や環境問題等、負の側面が強調される傾向がある一方で、現実には途上国の見方は多種多様である。

筆者は、2009年から途上国における中国観についての分析を、現地でのフィールドワークを通して行ってきた³³。具体的には、東南アジア（インドネシア（アチエ）、ミャンマー、カンボジア）、南アジア（ネパール、モルディブ）、アフリカ（南スーダン、リベリア）で研究を実施した。本節ではこれまでの研究結果を総合し、中国の活動に対する途上国の認識を、大きく3類型に分類して説明する。

また、各国において、インタビュー対象者の選定にあたっては、中国に好意的な傾向のある政府関係者のみならず、反政府主義者、ジャーナリスト、研究者、NGOからも必ず聞き取りを行った。また経済活動に関しては、中国による関与によって利益を得た人々と、逆にそれによって失業した人々など、多様な属性および職業の人々にインタビューした。各国で30人～40人程度のインタビューを実施した（モルディブのみ10人）。

中国観における1つ目の類型は「中国の関与への賛同」である。インタビュー対象者のうち90%以上が、中国は責任ある大国であり、これからも自国への関与を続け、開発を支援してほしいという趣旨の回答をした国々である。カンボジア、アチエ、ネパール、リベリアがこれに該当する。

2つ目の類型は、「中国の関与への脅威」を感じているというものであり、ミャンマーがこれに該当する。ミャンマーでは、インタビュー対象者の90%程度がそうした認識を強調していた。多くの人が中国はミャンマーで新植民地主義を行っており、主権を侵害しているという見方を述べていた。

3つ目の類型は、前述の2つの類型の中間にある「中国の関与への条件付きの賛同」であり、南スーダン、モルディブの人々がこれに該当する。つまり手放しで中国を歓迎する

³³ 一部の研究結果は以下の論文を参照。Miwa Hirono, “China’s Charm Offensive and Peacekeeping: The Lessons of Cambodia—What Now for Sudan?,” *International Peacekeeping*, 18(3), pp. 328-343; 廣野美和「中国によるミャンマーへの関与：不干渉原則の現実と認識」『アジア研究』2023年7月、69巻3号、1-16ページ。

でも非難するでもなく、中国が一定の行動をすれば賛同する、という見方である。その「一定の行動」が何を指すかは現地の懸案の問題に関わることが多い。例えば、南スーダンが一例に挙げられる。2011年の独立後、中国と石油開発投資で友好な関係を築くことを目指し、今現在も政府関係者らはその努力を続けてきた。南スーダン政府の中国への期待感は年々高まる一方であり、国連でアメリカに反対し、国連の武器禁輸に対する制裁措置を止める努力をすれば中国の関与にはなお賛同する、といった意見が政府関係者から聞かれた。逆に反政府側の人々は、南スーダンへの武器流入を阻止すべく、政府が武器輸入規制をかけるよう中国は圧力をかけるべきであり、それさえすれば中国の関与にはなお賛同する、といった意見が聞かれた。

現地におけるさまざまな回答が、これら三つに分類される理由としては、以下の4点が考えられる。一点目に、まず、いずれの国にも共通するのは、大部分の人々は中国の「グランドデザイン」にも、イデオロギー的に民主主義か共産主義かという点についても、さほど関心がないということである。もっとも重要なのはこれらの国々のプラグマティズムである。プラグマティックに中国から利益を享受できる国（あるいは人々）は中国に好意的である一方で、中国の活動によって不利益を被っていると考える国は否定的である傾向が大きい。この場合、「利益」とは、必ずしも経済的利益だけを指すのではなく、政治的な利益（例えば、植民地化の恐れからの脱却）も重要である。インタビューを通じて人々が語るのは、中国が提唱するイデオロギー的なことではなく、プロジェクトそのものに対する見解が多かった。例えば、道路整備やダム建設など投資プロジェクトにおける質の問題や、途上国に中国製品が安価に流入することによる弊害など、実利的な関心が優先し、グランドデザインに関わる意見はほとんど聞かれない。すなわち賛同、脅威そして懐疑を分けるものとして、どちらの国が民主主義・権威主義など、イデオロギー的論点を言及する人々は多くなかった。

二点目の理由として、中国への賛同が非常に強い国は、各国にとっての伝統的大国との関係の裏返しである場合が多いことが挙げられる。例としてネパールをみると、ネパールにとっての伝統的大国は明らかにインドである。ネパールはインドとの関係を大前提として、その文脈において中国にどのようなアプローチをするべきかが、方程式的に導き出される場面が非常に多い。リベリアにとっての米国なども同様だろう。ネパールやリベリアのような国々にとって、伝統的大国（米国）の援助や安全保障は、言うまでもなく最重要である。しかし、その存在が時に煩わしい、過干渉であるという認識につながることも事実である。

国にもよるが、こうした感情や意識は根強くある。前述のネパールは、インドの封鎖によって石油供給を完全ストップされるような状況であり、伝統的大国のこうした強制力への裏返しとして、新たな大国である中国への期待が高まっている。

三点目の理由は、中国への期待感の増大である。2000年代と2010年代の両方を比較すると、2000年代にリベリアを訪れた際には、中国に対する知識があまり多くない一方で、自国の発展を支援するからという理由による歓迎の声が多かった。しかし10年間に中国の実態が知れるにつれ、中国がこれだけ経済成長を遂げ、国際的にも政治力を増大させている今日においては、これまで以上の貢献を求めてよいのではないかという期待感が途上国の人々の間で高まっている。

この点は、前述のグローバル開発構想と深い関係にあると言える。アフリカの専門家の中から、グローバル開発構想はアフリカにおいて高い注目を集めうる可能性があるという声が挙がっている。なぜなら一帯一路構想は、ハードインフラ整備にほぼ特化する形で活動が行われていたため、アフリカにおいてはこの利益を享受できない下層社会の人々が存在したからだという。一帯一路で利益を享受する政府関係者とそれ以外の人々には、一帯一路に対する認識の乖離があること、そして後者の間では一帯一路構想は批判的に受け止められている傾向があることは、筆者が現地で実施したフィールドワークでも確認されている。

アフリカにおいては、一帯一路がもたらす利益を享受できない、あるいは政策によって既得権益が侵されたり被害を受けたりしたような人々が一定程度で存在する。同地域の専門家は、一帯一路では人権問題が軽視されがちであるゆえに、例えば環境に大きな悪影響を及ぼされる人々や、雇用を失った人々などの期待が、発展、公平性、環境の重視を謳う人民中心のグローバル開発構想に集中することで、今後より注目されるだろうと指摘している。

途上国における中国観が多種多様であることの4番目の理由として、中国が現地の政治に利用されるからということが挙げられる。途上国内政におけるパワーポリティクスにおいて、政敵に対して、中国ファクターを用いて攻撃を仕掛けるという実態が生じている。例えばモルディブでは、2018年の総選挙において、当時のヤーミン大統領は、一帯一路構想におけるプロジェクトへの融資に関連して汚職に関わったことで、当時野党統一候補のソリ氏がその汚職と中国依存を非難し、総選挙で勝利、政権交代と大統領就任に繋がった。このように総選挙の分野で中国ファクターが語られ、結果として、その国の人々の間

で中国関与に対する懐疑が生じるという事態が発生している。

中国は、これまで政府対政府という形で、あくまで政府レベルに限った関係強化に注力してきた。しかし昨今では、上述のような事態を回避するための対応として、政府以外の多様なアクターとの関係強化に向けた動きも見せるようになっている。政権政党といわゆる野党、さらには他の社会的なアクターなどとも接触する中国大使の活動を見ていると、その活動範囲が非常に広範にわたってきていることがわかる。

このように、中国が、「構想」を通して国際的リーダーシップを発揮し、それが途上国も注目し、利用しようとする一方で、民主主義か権威主義かといったグローバルガバナンスの根底にあるイデオロギーに関する議論には一定の距離をおき、あくまで、 pragmatique に、自国にとってどのような利益があるのかということを前面に押し出した対応をしていると捉えられる。このことは、中国が押し出すグローバルガバナンスへの賛同でも否定でもなく、大国間の政治やメディアをにぎわすイデオロギー的論争とは別に、それぞれの途上国は現実的な判断を行っているということが言える。

4. 結論

中国の二つの「構想」や国連での行動は、新たなグローバルガバナンスを構築するための「グランドデザイン」という点では、依然、曖昧性を含んだものである一方で、「開発優先」のグローバルガバナンスを推進しようとしていることは窺える。

しかし、途上国の中の中国の関与への認識は多種多様であり、途上国はグローバルガバナンスの行方を考えるよりも、自国の発展にとって、中国の構想・行動が何を意味するかを考える pragmatique な傾向を持っている。このような途上国が、中国によるグローバルガバナンスの修正を支持するかどうかはケースバイケースであるといえよう。

こうした曖昧性を含みながらも開発優先を押し出す中国のグローバルガバナンスへのアプローチは、中国の途上国での活動を後押しするものとなると考えられる。曖昧ながらも開発優先であることは、 pragmatism・ベース の途上国に対し、中国は自国の利益を追求しながらも、現地の状況に即した柔軟な対応を可能とする。SDGs の推進や国際公共財は、途上国（より正確には途上国のリーダー）の利益に沿った形の支援をする際の環境づくりにも役立つ。このことは、中国の国際リーダーシップが途上国から一定の支持を得ることの素地になっているともいえよう。

（2023年8月16日脱稿）

第 10 章 台湾政治の「旋回」？

東京大学大学院総合文化研究科教授

川島 真

台湾の政治状況、また中台関係について、日本ではとかく米中「対立」であるとか、中国の政治状況を映し出す一つの鑑であるかのように扱われる。これは中国の台湾政策を考える際には間違いではないだろうが、台湾政治そのものを考える際には妥当だとは言えない。中国の台湾政策や米中関係は台湾の政治状況を考える上で重要なファクターだが、それだけで説明がつくわけではない。

本稿では、2022 年の台湾の国内情勢、そして両岸関係がどの様に変容したのか／しなかつたのかを考察するに際して、一つの問題提起をしたい。それは、日本でよく言われたように、「2022 年秋の台湾の地方選挙で与党民進党が大敗したことが台湾政治の『旋回』、あるいは変容を意味しているのか」ということである。

2024 年 1 月の総統選挙、立法委員選挙に向けて台湾政界はその動きを活発化させてきている。また、確かに蔡英文政権の支持率が比較的安定しているものの、2023 年に入ってからもその支持率は一定程度低下した。これは果たして台湾政治の「旋回」を示しているのだろうか。

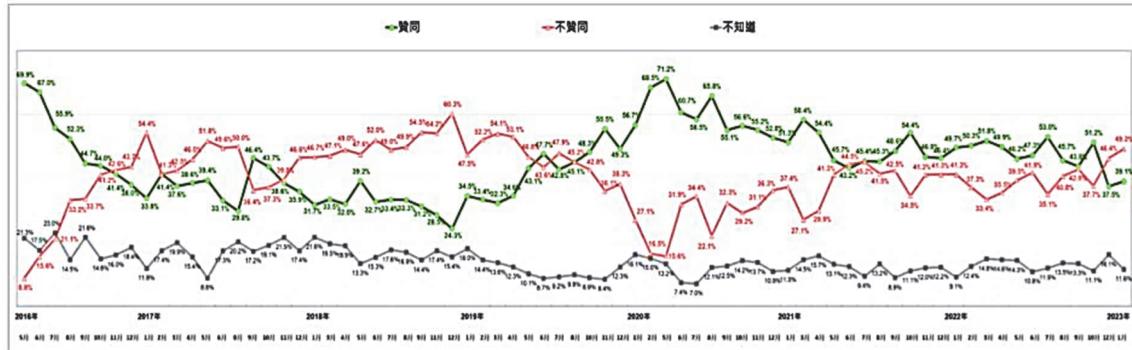
筆者は、目下のところ、2024 年初頭の総統選挙での民進党優位は変わらないと考える。他方、2022 年 11 月に行われた地方選挙では民進党が敗退し、国民党が躍進したことは、2024 年 1 月に実施される総統選挙にはあまり影響を与えないが、同時に行われる立法委員選挙には相応に影響するものと考えている。

1. 蔡英文の支持率から見る民進党支持率

2016 年 5 月に発足した蔡英文政権は、成立当初こそ高い支持率を得ていたが、その後その支持率は下降をはじめ、同年後半には支持と不支持が逆転した。その後も支持率は下がり続け、2018 年末がまさに支持率の「底」となった。この様に蔡英文政権への支持率が低下したのは、蔡英文政権が社会の分断を克服するとして様々な難題克服を目指して打ち出した諸政策が結局のところその分断を深める結果を招來したことなどに由来する。また、この時期の台湾経済が必ずしも好況ではなく、その不満が蔡の支持率に反映したものとも

言えるだろう。

図表 10-1：蔡英文總統声望趨勢（台湾民意基金会、2023 年 1 月）¹



しかしながら、2019 年 1 月以降、蔡英文の支持率は大きく転換する。いうまでもなく、2019 年 1 月の習近平の武力使用発言がその原因である。その後の香港情勢、一国二制度への疑義が高まる中で、韓国瑜、柯文哲らが適切に事態に対処できなかつたこともあり、やはり総統は蔡英文であるべき、という声が高まつていった。そしてその傾向は、2019 年末からの新型肺炎感染症の感染拡大の中でさらに高まつた。蔡英文政権は、内部に公衆衛生の専門家がいたことや、中国情報を適切に分析、処理したことによって、感染拡大の初期的な段階においては極めて適切、有効な対応をしたのである。大切なのは、総統選挙が 2020 年 1 月に行われたことである。まさに、蔡英文への支持が高まつてゐる傾向の中で総統選挙が実施されたのである。その結果、圧倒的優勢で蔡英文が総統に再選された。

しかし、その後、蔡英文への支持率は減少していく。たとえマスクの配布などの面で画期的な施策があったにしても、台湾でも感染は次第に拡大し、社会全体の不満も拡大していった。しかし、2020 年から 2021 年にかけて蔡英文への支持率は下げ止まり、安定した。それは、台湾経済が TSMC などの半導体産業が好調なこと、また米中「競争」が激化し、台湾が「軍事安全保障、技術、価値」などの面で極めて重要な場所として認識され、世界的な注目を集めたことなどに由来しよう。この要因が蔡英文の支持率の低下を押しとどめた反面、逆に大きく上昇することも抑制した面がある。台湾経済がいいと言っても、それはマクロ統計に基づくことであり、「実感」は国民に行き渡つていなかつたし、国際的な注目を浴びていても、逆にそれがむしろ台湾海峡の危機を煽つてゐるのではないかという懸念を惹起した（国民党がむしろそのような「宣伝」を行つた）。ただ、経済につ

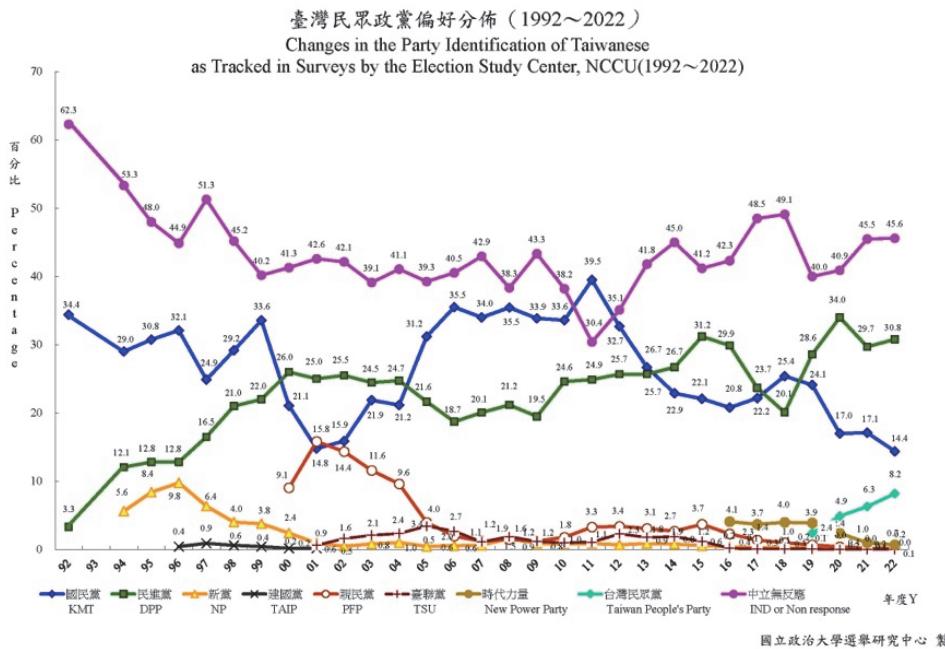
¹ 「蔡英文總統声望趨勢」（台湾民意基金会、2023 年 1 月、<https://www.tpo.org/台灣政治/總統聲望/蔡英文總統聲望>（2023 年 1 月 17 日）/ ）[2023 年 7 月 20 日アクセス、以下同]

では、民進党支持者は肯定し、非支持者は批判するという傾向になっていく。

他方、この様な状況の中で、2022年12月から23年1月にかけて、蔡英文への支持率が減少した。これはやはり、11月に行われた地方選挙で民進党が惨敗したことを受け、蔡英文政権にはより積極的な政策を各方面で採用するように「お灸を据えて」おくべきだという雰囲気が台湾社会に広がったからであろう。この減少が果たして踏みとどまるのか、それとも減少し続けるのかによって、2024年1月の総統選挙の結果は異なっていくことになろう。

それでは、支持政党の世論調査はどうなっているのか²。民進党への支持率は蔡英文への支持率と同様に、2018年が底となった。そのあとは2020年まで劇的に上昇し史上最高値にまでなったが、その後に減少に転じ、2021年、2022年は30%前後となった。また、台湾では支持政党のない無党派層が45-50%で固定化されているということも重要だ。2024年1月の総統選挙では、この無党派層を各候補が奪い合うことになるからだ。

図表10-2：台湾民衆政党偏好分布（1992-2022）：国立政治大学選挙研究中心



他方、国民党への支持率が2018年をピークに減少し続けていることにも注目したい。これは民進党支持率が高まったことだけが理由ではなく、柯文哲率いる民衆党への支持率が高まり続けていることも影響している。2024年1月の選挙では、無党派層の獲得が焦点

² 「台湾民衆政党偏好分布（1992-2022）」（国立政治大学選挙研究中心、<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7806&id=6965>）。

となるが、同時に「支持層」がそもそもどの程度いるのかということが問題になる。その点で、民進党が 30%前後なのに対して、国民党が 15%前後にとどまっているということは、国民党にとって大いに不利になる。また民衆党が今後どの程度まで支持率を伸ばすのかということも重要な論点だ。民進党からすれば、民進党単独で 50%を確保できなければ安心できない。それは野党連合が形成される可能性がゼロではないからだ。

2. ウクライナ戦争と台湾情勢

2022 年 2 月、ロシアがウクライナに侵攻した。このことは台湾情勢に影響を与えることになった。第一に、ロシアを「力により現状を変更する国家」だと認定し、「専制主義」だとして非難する傾向がアメリカをはじめ先進国間で広まり、第二に、中ロを一枚岩だと見て、「力により現状を変更する国家群」として位置付けることになった。第三に、そうしたことを踏まえて、ロシアがウクライナに侵攻したのなら、中国は台湾に侵攻するかもしれない、という議論が高まった。

これは日本でも同様であり、「台湾有事論」がメディアで多く議論された。そこでは「台湾有事」の際にどの様なことが起き、何が必要であるのかであるとか、日本の関与の可能性、そして中国が「いつ」それを行うのかといったことが議論された。この議論は、2022 年 12 月に公開された安保三文書であるとか、防衛予算を GDP 2%にするという岸田文雄政権の諸政策、あるいはそれを望むアメリカの対日政策を支えた面があった。

しかしながら、ロシアがウクライナに侵攻した直後の台湾での世論調査では、「今日のウクライナは明日の台湾か?」という問い合わせに対して 6 割以上が「そう思わない」と回答している³。これは台湾人の両岸関係認識を反映していると考えられる。台湾人の多くは、中国が台湾統一を最大の国家目標としていることも、将来的に軍事侵攻がある可能性も意識しながら、台湾有事がすぐに起きるとは思っていない。それだけに、台湾が直ちにウクライナと同じになるとは思っていない。他方で、将来的に軍事侵攻があった場合に、アメリカが台湾海峡を防衛してくれるから大丈夫だ、とも思っていない。「疑米論」という言葉があるように、台湾では「台湾有事」に際して米軍が必ず来るとは思われていない。むしろ来ないであろうという予測の方が世論調査では目立っている⁴。

いわゆる台湾有事が当面は起きないであろうという予測は、台湾社会が中国の動向に

³ 「【台湾国際戦略学会民調】70%願為保台而戰、77%盼両岸和平 台湾人很矛盾」(2022 年 3 月 15 日、<https://polls.com.tw/14205/>)。

⁴ 同上

「鈍感」になっているということを意味しないであろう。むしろ、皮膚感覚を通じて、現在が「そのときではない」ということを理解しているからだと考えられる。中国の台湾政策は、目下、軍事力を台湾「解放」が可能なレベルまで向上させ、それを演習などによって台湾社会に見せつけること、またサイバー攻撃やフェイクニュースをはじめとする「平和と戦争」との間の様々な施策、さらには台湾のパイナップルなどの輸入を禁止するなどのエコノミック・ステイトクラフトなどによっても台湾社会に圧力をかけ、現状維持や独立を諦め、統一に向かわせようと仕向けている。無論、福建省などを通じた「融合政策」も展開して、台湾社会、台湾企業への「浸透」を強めようとしている。しかし、2022年には台湾世論の6割は現状維持、2割以上がやや独立となっている⁵。また、コロナ禍の過程で生じたチャーター機問題などにより台湾の中国への認識は以前よりもさらに大きく悪化している。台湾のビジネスパーソンはコロナ禍で台湾に戻ったが、コロナ禍が終わりつつあっても中国に戻る傾向は強まらない。中国による台湾社会、台湾企業への圧力は、おそらくその所期の目標達成には結びつかない。問題となるのは、目下の中国の台湾政策が成果を上げられないということを中国政府が認識したときだろう。そのとき、中国政府は軍事的な圧力のレベルを高めるなどの方針の調整をすることになる。

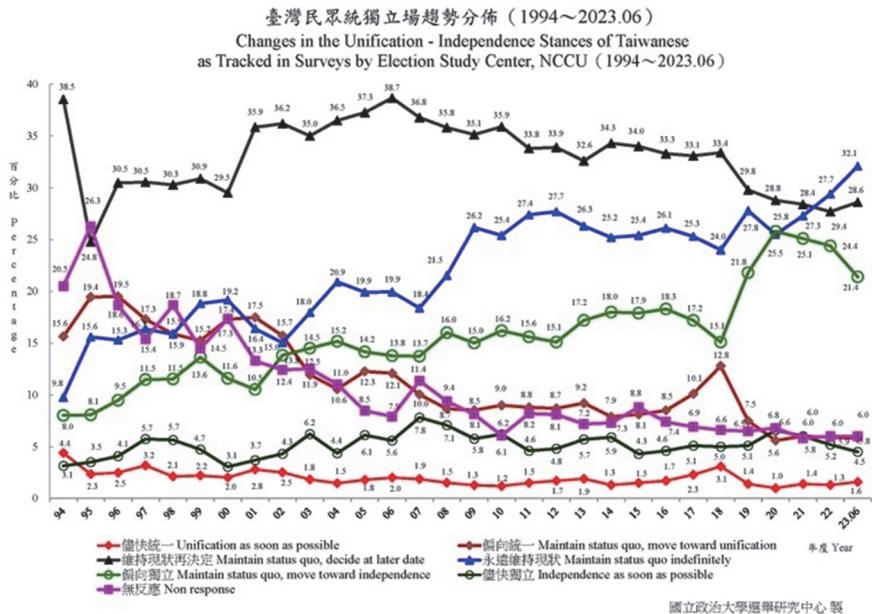
2022年8月、ナンシー・ペロシ下院議長の台湾訪問前後の情勢は、まさに中国が台湾社会に「脅威」を与えてその世論の転換を図るという政策の典型例となたし、またこれへの台湾社会の反応もまさに予測された通りの結果となった。すなわち、1996年3月の時は異なり、台湾の東方沖を含む周辺へのミサイル発射実験、以前よりも周到な、海上封鎖を念頭に置いた、高雄、基隆沖海域へのミサイル発射実験、總統府や外交部だけでなく、社会内部のコンビニエンスストアも含めたサイバー攻撃などがそれである。

しかしながら、この様な攻撃を行ったからといって、台湾社会が現状維持や独立を諦めて統一に向かうなどという傾向は全く見られない⁶。あるとすれば、「やや独立」が減少し、「現状維持」、とりわけ「永遠に現状維持」が増加したことであろうか。この独立傾向の減少、「現状維持」の増加について、ペロシ訪台による効果だと中国側がポジティブに認識している可能性もある。しかし、統一傾向は「すぐに統一」(1.5%前後)、「やや統一」(6%前後)でほとんど変わっていない。台湾では、「現状維持」と「やや独立」の合計が80%前後という状況が継続している。

⁵ 「国立政治大学選挙研究中心重要政治態度分布趨勢図」(国立大学選挙研究中心ウェブサイト、<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962>)。

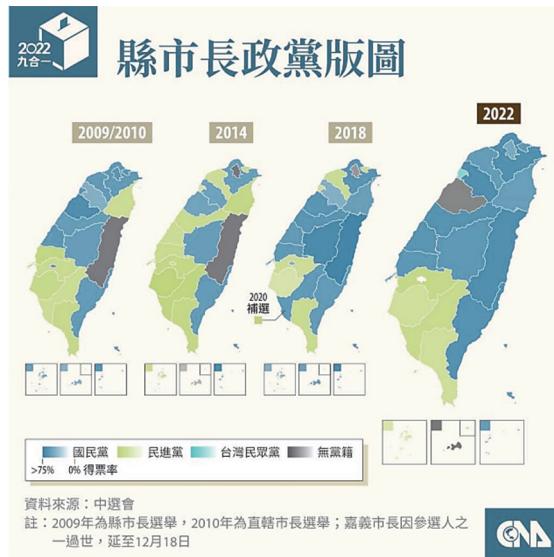
⁶ 同上。

図表 10-3：台湾民衆統独立場趨勢分布（1994-2023.06）：国立政治大学選挙研究中心



3. 2022 年 11 月の地方選挙の見方

図表 10-4：県市長政党版図



それでは台湾の 2022 年における一大政治イベントであった地方選挙の状況を見てみよう。重要なことは、2018 年末の選挙でも民進党が大きく敗北していたということであった。

選挙の結果、民進党は桃園市でも敗北し 2018 年の時よりもポストを一つ減らし、高雄市と台南市などで勝っただけで、空間的には左図のように民進党の首長の分布は西南部だけに限定されることになった⁷。国民党は、台北市長に 43 歳の蔣万安（蒋介石のひ孫）が 57 万 6 千票近い票を得て、民進党の陳時中候補の 43 万 5 千票を大きく突き放して当選するなど、全 22 ポスト中、13 ポストを獲得することになった。蔡英文民進党主席は責任をとって党主席を退いた。また、民衆党は新竹市長のポストを獲得するなど、その新たな可能性を示した。

2022 年における一大政治イベントであった地方選挙の状況を見てみよう。重要なことは、2018 年末の選挙でも民進党が大きく敗北していたということであった。

選挙の結果、民進党は桃園市でも敗北し 2018 年の時よりもポストを一つ減らし、高雄市と台南市などで勝っただけで、空間的には左図のように民進党の首長の分布は西南部だけに限定されることになった⁷。国民党は、台北市長に 43 歳の蔣万安（蒋介石のひ孫）が 57 万 6 千票近い票を得て、民進党の陳時中候補の 43 万 5 千票を大きく突き放して当選するなど、全 22 ポスト中、13 ポストを獲得することになった。蔡英文民進党主席は責任をとって党主席を退いた。また、民衆党は新竹市長のポストを獲得するなど、その新たな可能性を示した。

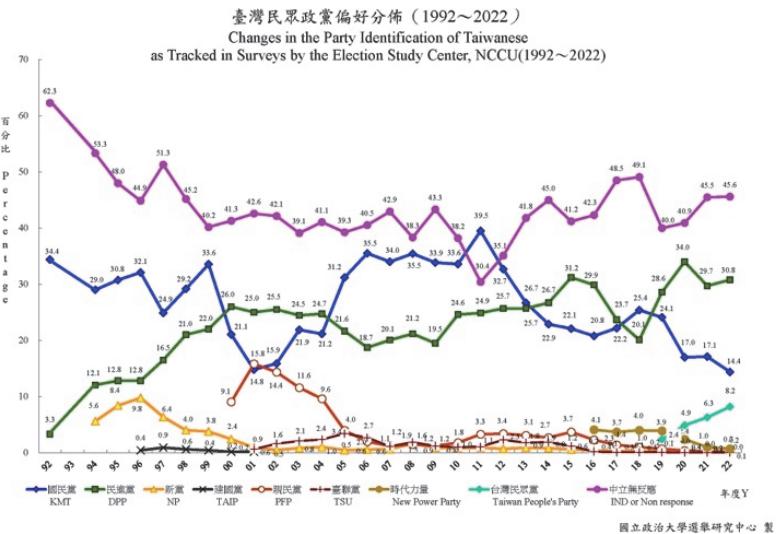
⁷ 「国民党強攻防疫論文爭議 選戦策略奏效」（中央通訊社ウェブサイト、<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202211260283.aspx>）。

図表 10-5：国民党、民進党得票率



他方、与党民進党にとっての大きな問題は、左の「国民党と民進党の得票率」というグラフを見ればわかるように⁸、県市長選挙、地方議会選挙の得票を合わせた場合、民進党の得票率が 2018 年、2022 年と大きく落ち込んでいることだ。確かに、2018 年に比べて 2022 年は微増しているが、それでもそれまで基本的に一貫して増加していた民進党の得票率が地方選挙に際しては落ち込むようになってきたのである。

図表 10-6：台湾民衆政党偏好分布（1992-2022）：国立政治大学選挙研究中心



ただ、これが直ちに総統選挙に影響するわけではない。台湾では、選挙民の総統選挙の投票行動と地方選挙におけるそれとでは大きく異なっている。実際、政党別の支持率を見れば⁹、民進党の支持率は確かに 2018 年に大きく下がったものの、そのあとは回復しており 2022 年もその回復基調の下にあった。

では、2022 年末の地方選挙で民進党が大敗し、西南部の首長しか当選者を得られなかつ

⁸ 「2022 県市長得票率 国民党 50%、民進党 41%」（新唐人亞太台ウェブサイト、<https://www.ntdtv.com.tw/b5/20221126/video/349989.html?2022 県市長得票率%20 国民黨 50%25、民進黨 41%25>）。

⁹ 「国立政治大学選挙研究中心重要政治態度分布趨勢図」（国立大学選挙研究中心ウェブサイト、<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7806&id=6965>）。

たのは何故か。その理由は第一に、2022 年の地方の首長選挙で当選した首長がそのまま再選されたということがある。第二に、依然として基層レベルで国民党の基盤が一定程度強いということがある。無論、国民党の地方基盤は以前よりは弱体化している。第三に、民進党が中国との問題を強調し過ぎて、むしろ地方社会の問題や生活に関わる問題を重視する有権者から嫌われたという面もある。第四に、蔡英文政権が経済問題や社会問題において成果を出せないことに対して「お灸を据えた」という面もあるということである。

次に、地方議会選挙についてみてみよう。地方の首長選挙では、改選された 910 の議席のうち、国民党が 367 議席を獲得して勝利を収めたが、2018 年と比べると 27 議席減らしている。民進党は、27 議席増やして 277 議席となっている。地方では依然として国民党有利だが、民進党が追い上げつつあるということだ。だが、今回の地方選挙で特に際立ったのが、国民党、民進党という二大政党以外の政党の躍進、あるいは二大政党にとらわれない中産階級の台頭ということだろうか。すなわち、改選された議席全体から見れば、二大政党の議席は 71% にとどまっている。地方選挙と総統選挙との関係性が十分にみられないとはいえ、このような二大政党以外の支持者が 2024 年の総統選挙においても二大政党以外の候補者を支持する可能性も否めない。

4. 中国側の視点

2022 年 11 月の選挙、あるいはその結果を中国はどのように捉えたのであろうか。11 月 27 日、中国の国務院台湾弁公室スポークスマンは、「この選挙結果が、台湾島内の『和平を求める、安定を求める、いい日を過ごしたい』という民意の主流を反映していることを示している。我々は、広大な台湾同胞との団結を継続し、両岸関係の平和的な発展、融合的な発展を推し進め、両岸の同胞の福祉を増進し、『台独』による分裂と外部勢力の干渉に固く反対し、共に中華民族の偉大なる復興という光明のある未来を共に創造したい」などと述べた¹⁰。ここにある「中華民族の偉大なる復興」というのは、習近平が 2049 年に実現するとしているものであり、この言葉の重なりから習近平政権が 2049 年に台湾統一を成し遂げるとみなしていることが読み取れる。また、この発言から 2022 年 11 月の地方選挙の結果を中国側が歓迎していることもわかる。中国側からすれば、民進党政権こそが「台湾独立」を志向する政権であり、その政権、あるいは民進党の勢力が後退することは好ま

¹⁰ 「国台弁発言人就台湾地区“九合一”選挙結果答記者問」(国務院台湾弁公室ウェブサイト、2022 年 11 月 27 日、国務院台湾弁公室ウェブサイト、http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202211/t20221127_12490685.htm)。

しいという判断がある。他方で、中国は 2016 年以降、中国国民党との「国共合作」に基づく台湾の統一を目指してはおらず、台湾の民衆への浸透工作によって台湾の民意を変えていくことを目指しているので、民進党の敗北を歓迎しながらも、国民党との協力ではなく、むしろ「民意の主流」に寄り添うような発言をしているということだと判断できる。

また、北京の清華大学両岸発展研究院などは、次のように評価している。「藍と緑との間で執政を行う県市の数に大きな変化はなかったが、台北、桃園などの指標となるような地区を国民党が手中に収め、民進党の執政する版図が実質的に縮小したのである。そのために普遍的な意義において、国民党が大勝をおさめ、民進党が大敗を喫したのである」などとして、民進党の敗北を特に強調する。さらに、「今回の選挙は一定程度島内の民意の新たな特徴を反映しているし、また島内政治状況の新たな変化を示しているものであつて、選挙結果は将来の島内政治や両岸関係の発展にとって新たな影響を与えるものだ」と肯定的に評価している¹¹。

重要なことは、中国側の分析では民進党への支持率に変化がないことや、二大政党の得票率よりもそれ以外の新たな中間層の占める比率が増えてきていることへの配慮がほとんど見られないということである。中国側は、民進党を「台独」として敵視するあまり、そうした情勢を見落としたり、見誤ったりする危険性があるのである。ただ、このような「誤解」をするからこそ、中国が台湾に軍事侵攻する可能性が減じるということもある。そのため、中国の台湾認識を注意深く見守り、単純な「台湾有事論」にも、「両岸和平統一論」にも陥ることのないよう、精緻に分析していく必要がある。

おわりに：2024 年 1 月の総統選挙に向けて

2022 年 11 月の地方選挙を経て、台湾政治は 2024 年 1 月の総統選挙、立法委員に向けて動き出すことになる。大切なことは、蔡英文政権の支持率、民進党の支持率は一時ほど勢いはないものの 30%程度で安定しているということだ。確かに、地方選挙で民進党は惨敗したが、前述のように、これが有権者の民進党への不信任を示すものとまでは言い切れない。しかし、地方選挙で示されたいくつかの要素は 2023 年度の台湾政治を見ていく上で重要な要素となろう。

¹¹ 「2022 年台湾地区“九合一”選挙結果観察」（清華大学両岸発展研究院ウェブサイト、https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA3OTgzNDI2Mg==&mid=2658403712&idx=1&sn=2c244eb5b9f90b0d615aa1c862982b66&chksm=842dd879b35a516f548e463e73fb655cb34b85a9ac1067f887ef51a27282505624b0d7fcda8f&scene=27）。

第一に、この選挙を通じて、民進党が「兜の緒を締め直した」ということがある。国民党の長期的な衰退はすでに顕著であり、民進党政権が長期化する可能性が出ている中で、2018年、2022年と二度にわたって地方選挙で大敗したことは、民進党の選挙準備に対して大きな警戒心を与えたことであろう。特に問題となるのは総統選挙というより、立法委員選挙の方だ。たとえ国民党の地方首長が多く、選挙実施において国民党が有利になるとても、総統選挙における民進党優位は変わらない。台湾社会では民進党支持が3割前後、国民党支持が2割弱という支持率で、無党派層が4割強である。そこに民衆党が食い込み始めている。結局無党派層の奪い合いになるのだが、スタート地点で3割の支持がある民進党の優位は揺らがない。特に蔡英文政権の支持率が、目下比較的落ち着いており、それが2023年も継続すれば、民進党の総統候補の優位性も揺らがない。しかしながら、立法委員選挙は異なる。立法委員選挙は、特に小選挙区については地方の利権とも深く関わるため、地方選挙と深い関わりがある。また、台湾で広く言われる「バランス投票」の影響もあり、総統選挙で民進党の候補に投票しても、立法委員選挙の比例代表で民進党に入れるとは限らない。こうした意味では民進党の状況は厳しい。

第二に、民進党が蔡英文から賴清徳へと、順調で、かつ予測可能性が高い権力の委譲を行いつつあるのに対し、国民党が迷走していることがある。ただ、2022年の地方選挙で新北市長に当選した侯友宜の評判が極めて高まり、国民党の総統候補として挙げられるようになったことがある。侯友宜は、新北市長選挙において、115万票を獲得し、得票率は62%にも達した。民進党の林佳龍が38%だから大きく差をつけたということである。選挙結果が出てから、侯は民進党の林候補と連絡して互いに称え合い、林の提起した政策も参考にしていく旨を明確にした。侯はむやみに対立を煽ることに疑義を呈し、多くの支持を集めて市長として2期目に突入したのである。もし侯が国民党の総統候補になるならば、市長職を辞職することにも繋がる。有権者からの信託を受けて市長になりながら、辞職する可能性のある立候補をするのかどうかが大きな問題になろう。

第三に、特に地方議会選挙に顕著に見られたが、二大政党以外の候補者が次第に増加していること、そこには民衆党や時代力量などの存在があったものの、「無党派」が圧倒的に増加しているということである。苗栗では、改選された38議席のうち無党派が23議席を占め、澎湖でも19議席のうち11議席が無党派だった。無論、無党派の中には事実上の民進党、国民党の議員もいる。だが、少なくとも党と行動を共にするわけではない、という意思表明をしているということもある。総統選挙、立法委員選挙において、こうした

無党派層がどのような動きをするのかが注目される。この点で、果たして第三政党がそうした層をどのように吸収できるのか否かという問題もある。立法委員選挙では「無党派」という立候補はあり得るが、総統選挙ではそれは（基本的に）できないからだ。無党派層を二大政党がどのように獲得するのか、それとも無党派層を代表する第三政党が現れるのかが重要な論点となろう。

第四に、ペロシ訪中であるとか、両岸関係が選挙結果に影響をあまり与えていないいうことも留意を要する。上述のように、中国では一定の「誤解」があるとしても、中国から台湾に対する様々な圧力は強まっているし、他方でアメリカをはじめとする西側諸国や欧州などからの台湾支持の声は高まる。無論、国民党はこうしたアメリカとの関係強化などを両岸関係の緊張の原因などとするが、このような両岸の緊張や国際情勢が特に地方選挙には影響を与えないということも確認できる。この傾向はおそらく 2024 年の立法委員選挙にも引き継がれることが予測される。

（2024 年 3 月 24 日脱稿）

習近平政権三期目の目標と課題 —強さと脆さ—

21世紀政策研究所 研究プロジェクト
(研究主幹: 川島 真)

2024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/>

