

報告書

2026年1月

経団連総合政策研究所 研究プロジェクト

中国における 内外政の一体化と 「国家の安全」

Keidanren
Policy Research Institute

経団連総研

目 次

研究委員一覧.....	vii
-------------	-----

I. エグゼクティブ・サマリー

中国における内外政の一体化と「国家の安全」	川島 真 3
-----------------------------	--------

II. 経 済

第1章 中国の経済情勢と政策の動向.....	内藤 二郎 25
------------------------	----------

1. はじめに.....	25
--------------	----

2. 経済情勢の検証.....	25
-----------------	----

(1) 国内需要の情勢.....	26
------------------	----

(2) 供給サイドの情勢.....	28
-------------------	----

(3) 強まるデフレ傾向.....	32
-------------------	----

(4) 対外経済関係の動向.....	32
--------------------	----

3. 経済政策の方向性と課題	34
----------------------	----

(1) 経済運営の方針と方向性.....	34
----------------------	----

(2) 経済政策の動向.....	37
------------------	----

4. 経済再生に向けた課題と可能性	39
-------------------------	----

(1) 山積する課題.....	39
-----------------	----

① 進まない構造改革：発展パターンの転換	40
----------------------------	----

② 不十分な少子高齢化への対応	40
-----------------------	----

③ 政府の役割の再考.....	40
-----------------	----

④ 党による領導強化の弊害	41
---------------------	----

(2) 迷走する政策—矛盾がもたらす停滞	42
----------------------------	----

(3) 発展の可能性と潜在力.....	44
---------------------	----

5. むすび.....	45
-------------	----

第2章 労働市場の変化と非正規労働（靈活用工）の現状	梶谷 懐 49
---------------------------------	---------

1. はじめに.....	49
--------------	----

2. 近年の中国の労働市場と失業率	50
-------------------------	----

(1) 若年層の就労状況や失業率.....	50
-----------------------	----

(2) 労働市場の変化と非正規労働・失業者の変遷について	52
3. 中国の非正規労働者をめぐる現状	53
(1) 非正規労働の諸類型について	53
(2) プラットフォーム労働を取り巻く状況	56
4. 家計調査（CGSS）からみた非正規労働を取り巻く状況	59
5. 非正規労働に関する実証研究	62
(1) ミンサー型賃金関数の推計	62
(2) 労働カテゴリーの決定要因に関する実証分析	63
6. おわりに	65
 第3章 「新質生産力」からみた中国産業政策の方向性	丁 可 69
1. はじめに	69
2. 新質生産力という概念の提起	70
3. サプライサイド重視の景気対策	72
4. 一貫したリープフロッグ的な産業政策の発想	74
5. 米中ハイテク競争への備え	78
6. 新質生産力育成の現状	80
(1) 次世代情報技術産業	81
(2) フォトニクス産業	83
7. おわりに	86
 Ⅲ. 財政と社会保障	
 第4章 中国財政の持続可能性と中央・地方のバランス	岡寄久実子 91
1. マクロ経済情勢と金融・財政政策	91
(1) 足元のマクロ経済情勢	91
① 力強さに欠けるリバウンド	91
② 対症療法的な不動産市場対策	92
③ 質の高い成長に向けた政策誘導	93
(2) 慎重な緩和的金融政策	93
① 潤沢な資金供与の持続	93
② 構造的金融政策の活用	94
③ 商業銀行の経営環境の変化	94

(3) 積極財政の実情	95
① 均衡財政の堅持	95
② 「隠れ債務」の顕現化	95
③ 「土地財政」の限界	96
2. 財政面の重点課題	97
(1) 環境変化への対応	97
① 不動産市場調整の長期化	97
② 少子高齢化の進展	98
③ 都市化の推進継続	98
(2) 財政収入の安定化	99
① 税収の確保	99
② 債券市場の整備	100
(3) 中央と地方のバランスの見直し	100
① 財源と事業責任の見直し	100
② 移転支出の効率化	101
③ 広域経済圏の活用	102
(4) 監督体制の整備	102
① 財政支出実績の評価	102
② 「住民」による監督	103
3. 「大国」への期待にどう応えるか	103
(1) 「中所得国」からの脱却	103
(2) 世界的課題への参画	104
(3) 信頼醸成への努力	104

第5章 中国における社会保障制度の持続可能性とその課題

..... 片山 ゆき	107
1. はじめに	107
2. 「多死社会」の入り口に立つ中国	107
(1) 人口サイクルは「少産少死」から「少産多死」へ	107
(2) 死亡数が最大と推計されているのは2062年	108
(3) 高齢化率の高い東北三省から始まる多死化	108
(4) 多死化が進んでも高齢化率の高いまま維持、増える現役層の負担	109
3. 中国における社会保障の体制とその財政状況	110
(1) 中国における福祉ミックス体制	110

(2) 社会扶養と家族扶養の両輪体制	111
(3) 欧州の課題を先取りした改革	112
(4) 社会保障関係費は習近平政権以降の 10 年間で 3 倍に	113
(5) 最大の課題は年金問題	114
4. 現行の社会保障制度が抱える課題と今後の方向性	115
(1) 2025 年までの年金制度改革	115
(2) 年金受給開始年齢の引き上げ	115
(3) 年金支給の確保	116
(4) 年金受給の十分性の問題—ILO の評価	117
(5) 個人養老金制度へ寄せられる期待	119
(6) 今後の方向性	121

IV. 国家と社会

第 6 章 習近平政権の機構改革と社会統治構想

— 「社区」統治を中心に —	小嶋華津子 127
1. はじめに	127
2. 習近平政権下の統治機構改革と社区	128
(1) 社区統治の主管機関としての中央社会工作部の設置	128
(2) 郷・鎮・街道および社区における人的・財政的リソースの拡充と 社区統治の規範化	131
3. 習近平政権の社区統治の柱	134
(1) 地域包括ケアシステムの構築	135
(2) 治安体制の強化	136
(3) 党による世情把握システムの構築	139
4. おわりに	141

第 7 章 「動員型発展」と農村社会

1. はじめに	145
2. 「動員型発展」について	146
(1) 政治動員という統治手法	146
(2) 貧困脱却から「郷村振興」へ	147
3. 民営企業に対する動員	149
4. 土地資源に対する動員	151

(1) 家庭生産請負制の問題	151
(2) 「三権分置」と「宅基地改革」	153
5. 農村社会の現状と課題	154
6. おわりに	157

V. 外交/香港/台湾

第8章 習近平政権の外交体制	山口 信治	163
1. 習近平政権における外交		163
2. 中央集権化と党の指導の強化		163
(1) 制度面での集権化		163
(2) 外交部の地位		165
(3) そのほかの機関		167
3. 頻繁に行われる思想教育		167
4. イデオロギー上の警戒感		172
5. 外交政策への影響		174
第9章 「新冷戦」時代の香港の国際関係	倉田 徹	175
1. はじめに		175
2. 香港の「国安法」体制：中国政府のねらい		177
(1) 「国家の安全」の確保		177
① 「止暴制乱」：反対派の制圧		177
② 「愛国者治港」：権力の集中		178
(2) 経済の維持		179
① 「一国二制度」は「良い制度」		179
② 「治」から「興」へ		180
3. 「国安法」制定後の国際関係		181
(1) 「国安法」の国際関係		181
① 「国安法」の国際関係関連規定		181
② 外国への適用状況		181
③ 維持されているインターネットの国際性		182
④ 「国安法」とコモン・ロー		184
(2) 米国の制裁		185

① 香港制裁関連法規.....	185
② 主要な制裁の内容と成果	186
4. 国際関係の悪化と経済の不振	188
(1) ポスト・コロナの香港経済の不振	188
(2) 「国安法」体制下の経済政策の構造問題.....	188
5. おわりに.....	190
 第 10 章 2024 年 1 月台湾総統選挙・立法委員選挙と中国.... 川島 真	191
1. はじめに.....	191
2. 2023 年の台湾の政治と対外関係	192
(1) 蔡英文政権の支持率.....	192
(2) 台湾の対外関係.....	193
3. 台湾社会の動向.....	194
(1) 台湾人のアイデンティティ.....	194
(2) 台湾における統一、独立.....	195
(3) 政党支持.....	197
4. 2024 年 1 月の総統選挙・立法委員選挙.....	198
(1) 選挙前の予想	198
(2) 三党の候補者	199
(3) 選挙結果（総統選挙）	201
(4) 選挙結果（立法委員）	203
(5) 民衆党の躍進の捉え方.....	205
5. 選挙後の台湾：2024 年に向けて	207
(1) 総統府と立法院とのねじれ.....	207
(2) 予想される民衆党のスタンス	208
(3) 中国の台湾政策との関係性.....	209
6. おわりに.....	213

* 本報告書は、経団連総合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）

内 藤 二 郎 大東文化大学経済学部教授

梶 谷 懐 神戸大学大学院経済学研究科教授

丁 可 日本貿易振興機構アジア経済研究所主任研究員

岡 寄 久実子 キヤノングローバル戦略研究所研究主幹

片 山 ゆ き 株式会社ニッセイ基礎研究所保険研究部主任研究員

小 嶋 華津子 慶應義塾大学法学部教授

鄭 浩 瀾 慶應義塾大学総合政策学部准教授

山 口 信 治 防衛研究所地域研究部主任研究官

倉 田 徹 立教大学法学部教授

経団連総合政策研究所

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

記載の肩書は、2024 年 12 月時点のものです。

組織名は、現行名称を用いています。

I . エグゼクティブ・サマリー

中国における内外政の一体化と「国家の安全」

東京大学大学院総合文化研究科教授

川島 真

2023 年度秋に共同研究を始めるとき、当時の習近平政権で国内政治と対外政策とが一体化していることに注目し、特に「国家の安全」を補助線として、その「内外政が一体化」した中国をどのようにみるのかということを考察課題とした。全体としては経済を中心に据え、経済チーム（内藤二郎先生、梶谷懐先生、丁可先生）、財政・社会保障チーム（岡寄久実子先生、片山ゆき先生）、国家と社会チーム（小嶋華津子先生、鄭浩蘭先生）、外交・香港・台湾チーム（山口信治先生、倉田徹先生、川島真）という編成とした。例年に比べて政治外交面を軽減し、経済面を増強した。それは内外「政」の一体化という、政治面の動向を考察の前提としていることがある。その政治的な動向を前提としてそれが経済にいかに関与するのかということについて議論を進めたかったからである。

周知の通り、習近平政権はその発足以後、国家よりも党に権限を集中させながら、法制化を進めて制度を整備していったが、そこで用いられた正当化の論理は「国家の安全」であった。「国家の安全」は当初、新疆ウイグル自治区の状況などを念頭においた国内治安の維持強化のために掲げられた目標だったが、それが次第に経済を含むあらゆる領域にかかわる「総体的安全観」として整理された。「国家の安全」は他の領域に対して優位性を持つ領域とされ、それに伴って国家安全関連の部局が他の部局に対して優位性を持つようになった。また、この「安全」を強調する際にはそれに対応する「脅威」が想定されることになるが、それこそがまさにアメリカなど先進国であり、それらによるカラー革命、中国共産党政権転覆こそが「脅威」として設定されたのだった。このことは経済にも影響している。特に、先端技術の管理、漏洩防止など西側先進国とも共通する経済安全保障政策が採用されたことのほか、国家安全維持法が制定されるなど、より包括的な経済社会の管理統制が問題となっている。典型的なのは香港であり、西側の企業や組織が多く存在する香港こそカラー革命の脅威にさらされているとし、国家安全維持法（国安法）を制定、適用した。それは香港の社会生活全体を萎縮させ、経済活動に影響することも懸念されている。総じて、中国における社会生活への管理強化は、中国からの対外的な人口流出を促進し、それが経済に与える悪影響も否定できないだろう。

だが、「国家の安全」の重視が経済にマイナスばかり与えているということだけでもないだろう。このような状況においても、その環境に適用した経済活動がなされている面もあるし、逆に治安が安定し、生活環境の向上を指摘する向きもある。こうしたことを総体的にどのように捉えればいいのか。また、中国自身が「国家の安全」の論理と経済運営とをどのように結びつけて把握し、どのような政策を採用しようとしているのかということも考察の大きな問いである。

本報告書には、本共同研究に参画したメンバーそれぞれの論文が採録されている。以下はその概要である。

1. 第1章 中国の経済情勢と政策の動向（内藤二郎）

第1章で筆者の内藤二郎は、中国経済が苦境に立たされている理由を「政策面での問題が大きい」とし、特に「国家の安全」を最重要課題と位置付けたがために経済改革が進まず、さまざまな矛盾が生じているとする。政権の軌道修正なしに経済の回復は期待できないというのがその見立てである。ただ他方で、中国経済にはプラスの側面も多くあり、それを活かすためにも政権の役割が問われることにもなるとしている。これらのことを踏まえ、この章では「昨今の経済情勢を確認した上で、政策面の問題点や求められる改革課題について検証し、必要な改革の方向性」を提示しようとする。

まず経済情勢について、2023年のGDPの実質成長率が5%を若干上回ったとはいえ、需要の回復とコロナ禍明けの経済の反転は実現できておらず、「全体として力強さに欠ける状況」にあるという。特に中国経済の要である個人消費を見ても、コロナ禍以前の水準には戻っていない。需要の要である投資を見ても、中国全体で低調であり、特に東北部で深刻だ。供給サイドに目を転じて、サービス業で好調な領域もあるものの、製造業では生産過剰があり、価格低下の要因にもなっているという。このほか供給サイドの景気の改善が見られるとの指摘もあるが、総じて需要を拡大する政策が不可欠だとする。注目される不動産部門については、「引き続き低調であり、回復の兆しはみられない」という。このことは中国経済全体にもマイナスの影響を与えることになろう。この不動産の面でも中国政府が対策を練っていないわけではないがそれらは十分な効果をあげているわけではない。他方、物価の動向を見るとデフレの懸念が高まっているし、また需要も伸び悩んでいる。

対外的な経済関係もマイナス傾向がある。輸出は米中経済摩擦の、また輸入は国内のデ

フレの影響が出る。外資の動向を見れば、直接投資が 1998 年以降初のマイナスとなった。新規投資の問題もあるが、既存事業の縮小、外資の撤退の影響もある。その背景には米中経済摩擦もあろうし、また反スパイ法の改正などによる投資マインドの低下などの影響もあろう。

それでは中国政府はどのように対処しようとしているのか。2023 年 3 月に開催された全国人民代表大会では、目新しい政策はみられず、また経済成長目標も 5%とされた。そして 2023 年秋の全国経済工作会议でも同様に新たな施策は確認できない。これらの会議で掲げられた目標が妥当でないというのではなく、妥当なようだが、それでも効果が上がっていないというのに修正がなされずに継続されているのではないかということであり、また深刻な不動産問題についても有効な対策が練られていないのではないかということである。

これは財政金融政策でも同様であり、「積極的財政政策」と「穏健的金融政策」が継続された。また、問題となっていた地方財政についても特別債向けの資本充当の拡大などが謳われたが、ここでも結局具体策に乏しい結果になった。だが、総じて、景気対策としての財政出動は抑制的である。これはリーマンショック後の過剰な財政出動による供給過剰を意識したものだろう。また、健全な財政を保つという根本問題もある。全体として、ある意味で「正解」が並べられているものの、これらを組み合わせ果たしてどれほど効果があるのかは不明であるし、実際に具体的な解決が図られているわけでもない。構造改革、高齢化への対応、政府の役割問題、党の領導強化の弊害など課題は尽きない。特に党の領導の強化は、外資の導入や民間企業の活性化に悪影響を与え、共同富裕というスローガンが逆に再配分の妥当性を失わせることもある。そして、そもそも「国家の安全」の過度な強調が経済の発展に与える悪影響もある。

しかしながら、だからと言って中国経済がすぐに崩壊するとか、衰退するわけではない、と内藤は強調する。「中国経済には様々な実力があり、成長、発展の余力や可能性がある点も見落としてはならない」というのである。総じてこうした矛盾、すなわち多くの課題と可能性の双方がどのような対応をみせ、どのように扱われるのかということが問題だということになる。

2. 第 2 章 労働市場の変化と非正規労働（靈活用工）の現状（梶谷懐）

第 2 章の筆者である梶谷懐は、そもそも中国では若者の失業率が高いのに、直ちに社会

不安に結びつかないのはなぜかという提起し、さらにそれはそうした仕事につけない若者を、プラットフォームの提供する新しい携帯の非正規労働が吸収しているからではないかという仮説を設定する。また、そのような非正規労働者の直面する課題、そこに見られる問題点を摘出し、合わせて都市部の伝統的な非正規労働者の存在にも目配りする。具体的な目的は、「まだ明らかになっていない部分が多い中国の非正規労働者の現状を、近年相次いで公開されている調査報告書の内容や、大規模な社会調査のデータを用いた実証分析に基づき、法律・行政制度の側面ではなく、あくまでも雇用形態や就労状況など経済活動における実態面から把握すること」に置かれる。

まず、若年層の就労状況や失業率をめぐる問題について、就業者の統計自体が不安定化している問題があることを踏まえ考察を加える。それによれば、非正規労働者の規模の推計値 2 億とか、8,400 万などとされるが、失業者について一定の実証的手続きを踏んだ研究では「16 歳から 40 歳までの労働力の 6.2%から 7.5%にあたる部分が実質的な失業状態にある」とされているという。だが、筆者が問題であるとするのは、「失業率の数字と実態が、労働市場であるとか失業をめぐる状況によって、大きく異なっているという点」だという。たとえば、中国の労働市場がルイス転換を迎えるまでは、都市の労働力の不足を農民工が補い、仕事が無くなれば農村に戻ったので、失業者問題は顕在化しなかった。しかし、ルイス転換を経ると、失業者問題、非正規労働者問題が顕在化することになる。目下、都市には従来の農民工、新しい非正規労働者、正規の労働者という三つのカテゴリーがあることになるが、問題は仕事を失った失業者も、また非正規労働者とされる人たちもまた都市に残る傾向があるというのが現在の問題である。

次に非正規労働の類型について、中国人民大学の研究チームによる報告書『中国靈活用工發展報告 2022』に基づいて論じる。そこでは、非正規労働者の割合が最も多い建設業では、就労者全体の 26.5%、ほぼ 1 億人が非正規だという。この報告書は、この人々をさらに、労働者派遣、人材のアウトソーシング、業務請負、非伝統的非正規労働、実習生、プラットフォーム労働の 6 つに分類し、説明を加えているという。このうち、プラットフォーム労働は、業務請負プラットフォームでの雇用と、オンライン作業プラットフォームでの雇用があり、前者はコンピュータ端末で作業が行われ、労働成果だけが管理される。後者はモバイルインターネットでの作業であり、労働成果だけでなく、労働プロセスも管理される。こうしたプラットフォーム労働における賃金は、一般に非伝統的労働の単位時間あたりの賃金を上回る。だが、プラットフォーム労働の雇用形態は伝統的な「包工制」と類

似する「分割請負」であり、「包」の連鎖の下で最底辺の労働者が常にリスクに晒されるという問題が未解決のままだと筆者は指摘する。

そして、筆者はより一般的な社会調査（CGSS）を用いながら非正規労働の実態を見ようとする。それによれば、中国での社会階層は固定化されてきており、特に親の教育が低く農村出身である場合、高い収入を得られる職につけない可能性、特に臨時工については、インターネットリテラシーの低さが職業選択の幅を狭め、低賃金労働から抜け出せなくなっている可能性があることが示唆された。筆者はこれを踏まえ、CGSS 2018 のデータを用いたミンサー型の賃金関数を推計して、インターネット接続時間が労働収入に与える影響を分析した。それによれば、まず「インターネット接続時間が極端に低い臨時工に関しては、自らの境遇を抜け出すことが極めて困難な状況にある」ことが示され、また父親の教育水準に注目すれば、「男性で、農村戸籍を持っており、普通語や英語能力が劣っており、父親の教育年数が低く、インターネットにあまり接続しない人ほど臨時工になりやすいという結果」が得られることになる。

筆者が伝えようとしているのは問題の本質は失業率の数字にあるのではなく、ルイス転換後の中国において失業者が都市にとどまることになるという構造変化だということ。また、非正規労働者とは言っても、その態様は多様だということだ。その中でも伝統的な非正規労働者たちは、ギグ・ワーク市場に参入できないという問題があると指摘する。この最も「弱い」層のことは日本ではなかなか報道されないこともまた注意すべきだということも、筆者の伝えようとするポイントの一つだ。

3. 第3章 「新質生産力」からみた中国産業政策の方向性（丁可）

第3章の筆者である丁可は、マクロ経済面での問題点、課題を前提としつつ、「中国経済の明るい側面もより際立つようになった」として「新三種」などを紹介した上で、2023 年秋以降に習近平国家主席が強調する様になった「新質生産力」という概念、特にその産業政策としての側面に着目する。「中国式」が掲げられるにしても、マルクス主義を奉じる共産党にとって、生産力に関わる政策は極めて重要である。筆者は、そもそも「新質生産力」とは何なのか、それは米中間の緊張とどのような関わりがあるのか、またその「新質生産力」の育成の現状はどのようなになっているのかということを課題として考察する。

習近平が「新質生産力」という言葉を使ったのは 2023 年 9 月である。この言葉の定義は、「イノベーションが主導しながら、伝統的な経済成長方式と生産力の発展経路から脱出

し、ハイテク、高効率、高品質を特徴とする、新発展理念に符合する先進的な生産力の形態」だとされる。この形態は、技術革新や、産業構造転換と高度な効率化によって生み出されるものだ。興味深いことは、中国自身がまさにこの新質経済力なるものを不動産に変わる経済発展の新たな動力にしようとしていることである。ここではサプライサイドが重視される。また、この技術革新がまさに革命的だとして表現されていることであり、中国自身が後発国にとって重要な「機会の窓」を得ようとしているということだろう。そして、その技術革新にはアメリカとの競争が含意されていることは言うまでもない。

筆者は、それらの論点ひとつひとつに説明を加えている。まず、「新たな動力」とする部分については、中国はサプライサイドの投資を増やそうとしていることがわかる。ここで重要なことは、消費へのテコ入れに見切りをつけ、むしろ投資に重点を置いている点だ。周知の通り、中国は「リープフロッグ」を産業政策の重点に据えてきており、それが成果を上げている。これは、まさに 100 年に一度の「機械の窓」が出現している時期という認識があるからである。技術のパラダイムシフトに政策を掛け合わせたものがまさにこの「新質生産力」だろう。また、そこでは伝統産業よりもむしろ未来産業に重点が置かれる。そして、中国は産業政策に関わる部署の調整を行っている。ハイテク関連部局を科学技術部から工業情報部に移したこともその表れだ。アメリカとのハイテク競争の面から見れば、中国が自国の優位性をいかに保つのが課題になっている。これはアメリカ自身が重要新興技術戦略を提起したことに対抗する意味合いもあろう。また、先端技術において有利な状況を得るために独自の技術標準を国際標準として確立することにも中国は余念がない。ただ、この標準の面でもアメリカとの間でも競争となっている。

「新質生産力」の重点分野は戦略的な新興産業である。筆者はその一例として次世代情報技術産業と未来産業の代表的分野であるフォトニクス産業、特に蘇州高新区の状況を取り上げ、新質生産力育成の現状を検討する。そこでは、中小企業の DX や 5G 工場の創設を通じて、次世代情報技術産業に関わるニーズを多く生み出し、さらに IIoT 関連業者たちを集積させている。フォトニクス産業の面でも、中国はすでに世界最高水準にあり、蘇州高新区に多くの優良企業が集まっており、そうした集積がさらに新たなイノベーションを生み出していく状態になっているという。

この第 3 章では、「新質生産力」がサプライサイドに重点を置いているものであり、またリープフロッグ的な戦略に基づいており、そしてこれがアメリカとの対抗を意識した戦略であり、さらには形態としては地理的に集積する傾向が強く、地域レベルでの政策支援が

鍵になるということである。これは、こうした中国の先端産業がますます少数の地域に集積していくことを示すものである。

第1章から第3章までの経済についての論考は、いずれも中国のマクロ経済における厳しさを指摘するものの、いくつかの重要な論点を提示する。第一に、政策の重要性、まさに構造変革を求める点だ。これは第1章で特に顕著だが、第3章においても、イノベーションの鍵を握るのが地方政府の政策にあることを明言している。第二に、失業者の増大が直ちに社会不安に結びつかないなど、外部世界における「認識の枠組み」を軽々に適用してはならないという点である。

4. 第4章 中国財政の持続可能性と中央・地方のバランス（岡寄久実子）

第4章で筆者は、中国財政の持続可能性と、そこにおける中央と地方とのバランスについて論じる。ここでも不動産価格の低下や地方財政の逼迫が問題になるが、中国自身は消費主導の経済成長を目指しつつ、とはいえ投資もまた求められるところ、実際には投資が堅調は言えない状況にある。他方、不動産市場をめぐる問題への対処も、購入制限や住宅ローン適用制限などの緩和などが取られているものの不十分だ。だが、これらは「対症療法的」であり、大規模の在庫の大きさや不動産企業の債務の大きさに鑑みれば、まとまった財政資金の投入が必要になる可能性が高い、と筆者は言う。他方で、産業政策の面では「質の高い経済成長」に向けての投資、貸し出しを行っているという。こうした状況の下で、人民銀行は当然のことながら緩和的な金融政策を採用することになる。一面で不動産企業や地方政府関連企業の債務整理を行いつつ、新たな産業、あるいは中国政府が重視する領域の向けた財政支出を行おうとしている。

中国共産党指導部は基本的に財政均衡を強く意識してきている。財政赤字も抑制されていた。しかし、昨今財政赤字もGDP 4%台後半になっているなど、財政は決して容易でない状況になってきているという。その財政問題でも最も重大なのは、不動産市場に関連する地方政府基金会計であり、2022年以降大きく減少しているのである。しかし、中央政府は不動産市場をめぐる問題は基本的に地方政府の責任の下で、ここに解決方法を見出すべきだとしている。だが、地方政府の自助努力には限界があり、最終的には地方からの資金投入が必要になるのではないかと筆者は言う。しかし、解決までに長い時間がかかると、問題が複雑化、深刻化するリスクもあるとも言う。

他方、少子高齢化も社会保障関連の財政支出が増加する原因となっている。特に問題と

なるのは、少子化対策を進めてもその効果が現れるのは 15 年後になる。だからこそ、少子高齢化を前提とする社会保障制度の再設計が必要となるのだが、それは容易ではない。それは中国も同じことである。また、中国政府が推進する都市化も財政負担を伴う。こうした見ると中国の今後は決して容易ではない。

それではどうした対策が考えられるのか。まずは財政収入の安定化である。中国の一般会計収入は 8 割程度が税収に頼っているが、目下、法人所得税の伸びが期待し難い状況になっているという。もし、経済が回復しても税収が増加しないような事態になれば、新たな財源が必要となるだろうと筆者は述べる。次に地方債権の問題がある。2015 年以降、地方政府の債権調達が増えられ、それは増加傾向にある。また国債も同様である。今後、中央、地方ともに債券のニーズが強まっていくことが予想されることから、筆者は今後、債券市場をより市場メカニズムが効く形に整備していくことが必要だとする。

中国財政における中央・地方とのバランスは、収入は中央・地方で半々ずつ分け合っているものの、支出はほとんどが地方政府から発せられている。地方政府の財源に限界がある以上、中央から地方への移転支出は増加していつている。しかしながら、それが地方のニーズに合致したものであるかどうかの問題だと筆者は言う。だが、そういった全体の調整でことが足りるわけではない、と筆者は言う。それは地方の財政赤字に省別の格差があまりに激しくなり、事情が多様化しているということだ。地域別にまとめる可能性はあるにしても、地域差を的確に調整するには財政の実態の把握、機動的な再配分のための制度再構築が求められるのだろう。筆者の論点は地方政府の実績評価にも及ぶ。筆者は全人代の審査・承認のための制度整備が必要だとし、また地上の事情をよく知る「住民」による監督も求められるとする。

中国の一人当たり GNI は間もなく「高所得国」となる予定である。だが、逆に貧富の差は広がっているという指摘もある。それだけに均衡ある発展のための施策が求められるという。また中国の世界的な役割も重要になっている。特に世界経済の安定の上でも途上国債務問題の解消や地球温暖化、そして環境保護の問題などについても中国の存在は重要だ。そうした重要な役割を果たしていくためにも中国自身が他国と忌憚のない意見交換を多層的に展開していくことが求められる。そのためには「正確な情報開示」が求められると筆者は述べる。

5. 第5章 中国における社会保障制度の持続可能性とその課題（片山ゆき）

第5章は、出生率の低下に伴う労働人口の減少、少子高齢化の進行、そして社会保障負担増などといった課題に直面する中国が、日本のように国家負担を増やすわけではなく、むしろ民間保険を中心とする「市場」を活用して対処しようとしていることに鑑み、中国自身の社会保障制度の持続可能性を主に年金制度から考察するものである。

中国の人口推計によれば、中国は次第に「少産多死」にむかい、死亡数が最大になるのは2062年だという。つまり、今後40年前後にわたり死亡者数が増加していくということだ。また、このような傾向の「先端」をいくのは東北部だという。そして、中国における高齢者扶養率も上昇し続け、2062年には1.13人が一人の高齢者を支えることになるという。このような深刻な状況にいかに対処しようとしているのか。それこそ、国による社会保障制度を基礎としつつも、市場が担う民間保険やNPO、寄付などの中間団体の機能も取り込んだ、言わば「福祉ミックス」の体制がとられている。中国の社会保障は一面で、リスク分配、再分配、社会の安定、経済成長の促進という基本要素を備えている。だが、中国の特徴として挙げるべきは、憲法で高齢となった両親の扶養を子どもの義務として規定していることだ。つまり、高齢者については、子どもに「家族扶養」を強要するのである。中国の福祉ミックス体制は、中国の伝統を踏まえつつも、同時に世界的な福祉財源縮小への政策移行という潮流を踏まえたものであった。だが、中国が欧州のような権利主義的な福祉国家体制を直接導入することはできなかったのである。中国の社会保障制度を振り返れば、胡錦濤政権が普遍主義的な制度を構築しようとし、それに伴って財政支出が増加したが、習近平政権は財政支出には抑制的でありながら、少子高齢化が進行し、年金・医療関連の支出が増加している傾向にある。その年金制度を見れば、年金支出が重要だが、受給者間の格差が顕著な中国では、公務員向け年金支出が増加している。持続性を維持していく上では、財政支出を行うのか再検討することが必要だという。

それでは具体的にどのような対策が取られているのか。2035年の年金積立金枯渇問題など、将来的にも年金問題が深刻だが、目下、具体的な対策として定年退職年齢の引き上げ（年金受給開始年齢の引き上げ）が図られようとしているが、社会の側からの反響が大きく、その実現は難航している。他方、年金財源の枯渇を防ぐための地方間調整も行われているが、積立が不足している地域（省・直轄市）が半数を超えている状態にある。年金の不足が顕著なのは高齢化が進行している東北地方であり、年金を他省に移出している省としては広東省が代表的だ。金額の面から見れば、ILO標準にある「最低基準」を確保し

ているものの、「生活を支える上で十分」ではないとする。

それでは社会保障ミックスはどのように機能しているのか。中国の年金制度は、公的年金＋企業年金＋私的年金の3本建となっているが、企業年金は伸び悩み、私的年金に期待が寄せられている。特に個人養老年金制度が注目されたが、その制度を理解し、実際に口座を開設し、運用商品を購入するまでに至る消費者は多くない。このような事態になる背景には、個人養老年金の加入条件に公的年金加入が挙げられていることもあると筆者は述べる。

中国は今後も「福祉ミックス」を推進すると筆者は指摘する。本来は政府財政で賄うべきセーフティネットの形成を民間との協働、連携で支えようとしている。そこには大きな問題がつきまとうが、それでもこうした民間市場の役割は今後さらに拡大していくだろうというのが筆者の見立てである。

6. 第6章 習近平政権の機構改革と社会統治構想

—「社区」統治を中心に—（小嶋華津子）

第6章では、習近平の社会統治構想を中国の「社区」を通じて明らかにする。中国の制度では、国家と社会との境界は農村・都市において、郷鎮／街道と村／社区との間に置かれている。習近平政権は、この境界を超えて社会、すなわち都市では「社区」への管理統治を強化した。習近平がなぜこのような政策を採用したのか、その背景にはどのような状況認識があるのかということが本稿の課題だ。具体的に取り上げるのは、まず社区の仕組みを大きく変えた2023年の統治機構改革、次に社区統治の柱とも言える地域包括ケアシステムの構築、治安体制強化、世情把握システムの構築であり、最後に党が社区への管理統制を強めた論理などである。

第一に、2023年の統治機構改革については、政治から党への主管の変更、また郷・鎮・街道および社区レベルの人的・財政的リソースの拡充という二つの方向性があったと指摘する。前者については、政府における主管部局が多くのスキャンダルに直面していたこともあってか、党において主管部局である中央社会工作部が設置され、民政部よりもこの新しい組織に権限が移されていったことが象徴的だ。この中央社会工作部は民政部所管業務だけでなく、党・国务院中央弁公庁が所管してきた信訪業務や統一戦線関連業務なども一部継承した。そして、業界団体や商会などを監督領導の役割を担うことになったのである。後者の社区における人的・財政的リソースの拡充については、文字通り、この社区の管理

統制に人員、財政の予算を配置、拡充することを示すが、筆者はそれが王朝以来の歴史から見れば容易ならざる改革だとする。にもかかわらず習近平政権は、基層レベルの行政の規範化、管理統制強化こそが共産党政権の屋台骨の強化の上で重要だと判断したのだと筆者は指摘する。そして、重要なのはその社区スタッフの管理統括業務が政府の民政部門から党の社会工作部門に属することになったことだという。これこそが、政府から党へという権限の移行を象徴的に示すのである。

第二に、地域包括ケアシステムの構築、治安体制強化、世情把握システムの構築など、習近平政権による社区統治の柱に関し、そこにどのような政策的意図、理念が示されているのかということが考察される。その社区で習近平政権がしようとしていることこそが、この地域包括ケアシステムの構築、治安体制強化、世情把握システムの構築などであるが、その内容は具体的に以下の通りである。地域包括ケアシステムは、まさに社区を通じた社会サービスの拡充強化を意味する。特に高齢者のケアなどが重要である。また、治安体制の強化は、一般的な犯罪防止、治安強化だけを意味するのではなく、むしろ「西側勢力」によるカラー革命防止という意味合いもある。社区における公安の影響力は強化され、また郷・鎮、街道レベルの組織全てに政法委員を配し、各行政レベルの政法委員会がその管轄下の社会治安総合治理センターを統括しながら業務を行うことになった。政法委員会の手で「不安リスク」の予防・管理が進められたのである。ここでは「ならず者」による悪行の取り締まりだけでなく、「心理カウンセリング」によって「邪」なるものを排除することも進められようとしているのである。三つ目の世情把握システムの構築は前二者とも深く関わるものだ。これは基層レベルの不安要因や問題を「萌芽」のうちから把握し、それを解決してしまうことを目指したものだ。信訪などはその手段として注目されているが、そのほかにも統一社会信用コード、また新たなスマートガバナンスも求められている。

筆者は習近平政権がこうした政策を推し進める論理を、高齢化社会の進展に即した包括的な福祉の充実、また政治的安全の確保にあるとする。そして、それを担うのが政府ではなく党になるのは、その「政治的安全」の砦として党が想定されるからだという。しかし、筆者はこうした改革の難点を指摘する。それは第一に、党という組織が改革の機動力を高めるのにどこまで有効かということ、すなわち党と国家との関係、トップダウンとボトムアップとの関係、そして第二に専門性と政治性のバランスの問題である。これらは「古くて新しい」問題であり、習近平政権もまた決して例外ではなく、この問題の中で彷徨っているのではないかというのが筆者の見解である。

7. 第7章 「動員型発展」と農村社会（鄭浩瀾）

第7章では、習近平政権の特徴として「政治動員の手法を用いて公共政策を執行すること」だと位置付け、特に「郷村振興」を事例として、そこでの「動員型発展（政治動員の手法を用いて農村の経済発展をはかろうとすること）」の態様、農村への影響、理想と現実との間のギャップなどを考察する。

筆者は毛沢東時代の政治動員の特徴を4点挙げる。それは、(1) 党が政策を遂行するための臨時組織を中央から地方まで設置し、官僚組織をその組織の指導に従属させること、(2) 党が官僚部門の幹部を動員し、賞罰などを明確にして彼らを競争させること、(3) プロパガンダなどを通じて大衆を動員すること、(4) 内外の敵に対する階級闘争、または粛清を行うこと、などである。これらのうち、(3)(4)は階級闘争に関わるので江沢民政権以降継承されていないが、(1)(2)は江沢民政権、胡錦濤政権、そして習近平政権に継承されたとする。また、習近平政権の政治動員の特徴として、その対象が大衆ではなく、むしろ官僚である点、あらゆる政策のあらゆる局面で政治動員が求められるのではなく、特定の政策に用いられるものであり、まさに官僚の政策執行を補助するものだと言われる。官僚の動員に際しては点数制が採用され、動員効果を高めようとする。

官僚を動員した貧困問題解決は、江沢民政権、胡錦濤政権から習近平政権に継承されたものだ。だが、習近平政権の目的達成の速度ははやい。習近平政権は、動員の範囲を拡大しつつ、他方で対象を絞った「精準扶貧」を数値化された計画に即して実施しようとした。具体的には、党が異なる政府組織、事業組織、国有組織などから幹部を選抜して貧困村に派遣し、また様々な組織に貧困村との「一対一」の関係性を創らせ、また支援範囲も拡大された。この貧困脱却キャンペーンは、小康社会が実現されたと宣言されると終了し、今度は習近平が浙江省で実施していた農村政策と深く関わる「郷村振興」が主要な農業政策として登場した。胡錦濤政権時には農民の都市周辺の移住などとして実施されていたこの政策は、習近平政権になると、より一層農業生産力や産業発展を強調したものとなり、民営企業の誘致や「家庭農場」、专业合作社の奨励などが進められている。

ここにもあるように、習近平政権の「郷村振興」政策の特徴の一つは民営企業を動員して農村に投資させることにある。企業や村との間で「一対一」の連携関係を定め、諸団体を動員して、全体のネットワークを形成する。筆者は甘粛省慶陽市の事例を上げながら、具体的な状況を説明する。ただ、このマッチングについては、個人関係に頼っていると筆者は指摘する。そこには透明性や公平性に問題があるものの、活動が推進される側面もある。

とする。

この「郷村振興」を遂行していく上で、「新型経営主体」が適切な規模で、適切に経営されていく必要があるという。そのためには土地の零細化経営を解決する必要があるが、それは現行の家庭生産請負制では容易ではない、という。それは、統一的な集団経営が形骸化して困難になっていることだけでなく、また現実としては農村には「社会サービス」を執行する主体が存在していないこと、そして土地が狭小化するだけでなく、各地に分散するという零細化経営という問題もある。これらの諸問題への対策も講じられてはいるが、効果が不十分だったり、問題を固定化したりするなどの結果を招来している。そうした中で、実施された新たな改革が「三権分置」と「宅基地改革」である。前者は、所有権、請負権、経営権をそれぞれ分けて土地の移転を加速化させることであり、後者は自宅の建物が建てられている土地、すなわち「宅基地」についてその所有が個人ではなく集団に属していることを前提に、それへの管理を強化することを指す。

習近平政権は従来からの村民自治を縮小し、党組織を通じた農村管理を強化している。これは確かに「後退」のように見えるが、党組織を強化してこそ「動員型発展」が実現するということになる。これについて農民が不満を明白に示しているわけではない。生活環境が改善され、インフラが整備されていくこと自体は農民からも評価されている。だが、大きな問題がある。それは人口減に伴う過疎化や高齢化だと筆者は指摘する。このほかにも若年層が（農村の一定の権利を持ちながらも）都市に住む可能性も高い。そうなれば政策遂行のコストは一層高まることになる。

筆者は目下の状況を国家と社会との「同盟関係」だと表現する。まさに国家が本来担う事業を民間が担い、民間からすれば農村にまでその活動範囲を拡大できるのだから、まさにウィンウィンの関係だろう。そこにおいて「動員」が有効な手段として想定されているということだ。だが、たとえ動員しても解決しない問題もある。たとえば人口問題などがそれである。都市から農村への移動を促し、新たな農民層を作り出すことが鍵だと筆者は述べる。だがそれも容易なことではなからう。

4章から7章では、国家と社会との間の関係について論じている。そこで共通して言えるのは、国家の安全などの名の下に、国家から社会への統治は一層強化され、社区や農村などの末端、あるいは個人にまで浸透するような政策が進められ、それを担うのが党であることが共通している。また、社会福祉や農村問題で顕著なように、国家と社会とは「同盟関係」を持ち、社会、あるいは民間が公共サービスの一翼を担いつつ、国家だけでなく

民間の側も利益を得るという形になっているということだ。ただ、他方で、さまざまな政策が交錯する中で、効果を挙げているものもあれば、結局矛盾を固定化し、あるいは問題が拡大化するという傾向もあった。

8. 第8章 習近平政権の外交体制（山口信治）

第8章では、それまで経済発展に対応するように、専門化、多元化、分権化を辿ってきた中国の外交体制が、習近平政権の下でいかに変化してきたのかということを考察する。そもそも習近平はあらゆる政策領域において権力集中を進めていた。特に2014年の中央国家安全委員会の設立、また2018年に中央外事工作委员会を設置し、中央外事工作領導小組を格上げして常設化したことも、対外政策に大きな影響があったと考えられる。特に後者は、「対外政策の全般的指導を行う機関として位置付けられているということ」だと筆者は述べる。無論、この工作委员会が頻繁に開かれているとは言い難く、基本的には王毅が主導する中央外事工作委员会弁公室が事実上の役割を担っているということもできるだろう。

この中央外事工作委员会の下にあるのは、外交部の他、国務院国家国際発展合作署、共産党の中聯部、人民対外友好協会、人民外交学会などといった組織だ。こうした対外業務関連組織の中で、外交部の地位が相対的に上昇したことも習近平政権期の特徴だ。これは外交部長が国務委員を兼ねたことなどからわかるだろう。だが、他方で外交部の書記に外交部に関係のない者が就任するなど、外交部への監視体制は強化されているし、外交部だけでなく中聯部の管轄範囲の拡大もまた顕著な現象だ。

他方、習近平政権が「国家の安全」を強調し、外国からの浸透を警戒、またさまざまな政治リスクを強調する中で、外交部では齊玉書記によってさまざまな学習会が組織され、実施されてきた。その背景には、「紀律」を検査する担当部局が外交部を「検査」し、そこには政治的問題、また清廉性の問題、管理上の問題などがあるとされて、その問題の克服のためには外部との闘争を行い、習近平外交思想を徹底していく必要があるとされた。このように中国では外交が集権化してきたのだが、それが中国外交にどのような影響を与えたのか。簡単に言えば、外交を一元化することで大国としての中国外交を推進する前提を得たことが第一である。また、こうした外交をめぐる状況もまた「国家の安全」の論理を強めることにもつながるのである。

9. 第9章 「新冷戦」時代の香港の国際関係（倉田徹）

第9章では、アメリカと中国との「競争」関係を長期的視野から捉え直し、またこの状態を「新冷戦」として位置付けつつ、「大きな転換点を迎えている香港の『一国二制度』の政治・経済を、主に国際関係の角度から分析する」。そこでの論点は、そもそも北京政府が2020年6月30日の「国安法」などを通じて香港をどこに導こうとしているのかということ、またその香港をめぐる展開された米中関係、そしてそうした香港をめぐる国際関係が香港経済にいかなる影響を与えたのかという三つの論点である。

第一の論点について、筆者は「国安法」体制の形成から中国政府の狙いを読み解こうとする。返還前から続いた香港の漸進的民主化の流れから見れば、「国安法」制定はまさにその流れを止めたものとして位置付けられる。香港社会ではそれに対して強い反発が生じた。しかし、中国、それも国安法から見れば外国勢力の浸透によるカラー革命を防止したということになり、抗議活動の鎮圧は成功体験と位置付けられる。他方、「国安法」の他にも、「愛国者治港（愛国者による香港統治）」と呼ばれる選挙制度の改変もまた重要であった。習近平は、「一国二制度」が安定してさらに進むためにはこの「愛国者治港」を堅持する必要があると発言した。この発言を踏まえて、中央政府は香港の選挙制度を変更する措置を相次いで採用し、最終的に全ての議会から民主派を完全に排除したのだった。反対派の根絶は主張しなかった鄧小平とは大きな違いである。また、習近平は愛国者の定義も修正し、中国の愛国者は共産党を愛さねばならないということを明確にしたのである。

ただ、ここで留意が必要なのは、習近平自身、「一国二制度」を「良い制度」としている点だ。これは西側諸国の理解とは大きく異なるだろう。習近平は、一国二制度の下で中国经济が「自由とオープンさ」を維持し、「コモンロー」が維持され発展してきたことを評価し、だからこそ香港が金融センターでいられるのだ、としたのである。つまり、香港の独自性や国際性の維持は認められているのである。中国から見れば、「二制度」はあくまでも政治・社会制度の資本主義と社会主義のことであり、政治体制としての民主主義と権威主義体制ということではないから、一国二制度は現在も維持されているということができてしまうのである。ただ、政治体制の面でも中国がイギリスの漸進的な民主化を受け入れてきたことも確かだ。まさに習近平政権の下で、「中国式」の政治制度と、西洋型資本主義の経済制度とが併存する「一都市二制度」の状態へと変質してきているということだ。だからこそ、香港での経済政策は、香港の資本主義制度の独自性を活かした経済発展だということになる。

第二の論点である香港をめぐる国際関係について、筆者は果たして「中国式」政治の下で香港経済を振興させることは現実に可能なのかという問題を提起する。香港に欧米を中心とした企業や資金が集まっている以上、香港にとって国際関係は重要だが、「国安法」にはまさにその国際関係の脅威となる規定が存在しているとする。ただ、それらの適用には一定の抑制がかかっており、また外国サイトなどへの書き込みの取り締まりの準備などができている一方で、インターネットの国際性も維持されている。インターネット環境、言論環境という意味では、香港は中国の内地とは依然異なる状態にあるということだ。他方、香港の政治体制の下で最も国際化が進んでいたのは司法の分野である。香港終審法院の首席裁判官以外に中国籍という要件はなく、終審法院の裁判官の多くは外国人だ。彼らは「国安法」関連の裁判からは外されているが、コモンローが全面的に排除されているわけではない。むしろ、「国安法」関連の裁判を切り離すからこそ、従来のコモンローの世界が維持されているということにもつながる。つまり、香港では二つの法律の成果が並立しているのである。

国安法と国際関係との関係を見る場合、欧米諸国の香港政策もまた重要となる。特に香港に絶大な影響力を持つアメリカは、「国安法」の制定以後、さまざまな制裁を発動している。アメリカから見れば、中国が香港の「一国二制度」を「一国一制度」にしたということであり、国際的な約束事を破ったと映っていたのである。だが、筆者はこうしたアメリカの一連の制裁には特に金融部門での制裁が抑制的であるなど、「手加減」が見えるし、逆に中国・香港当局もアメリカの制裁に強力に反撃することを避けているという。こうした両国の姿勢を香港の金融機関も理解しているように立ち回っているという。

第三の論点、すなわち「国安法」と国際関係、そして経済の関係性について筆者は、果たして中国が「中国式」政治を導入しても香港が国際金融センターとして機能し続けることができるのかという問題提起する。実際、コロナ禍終了以降も香港経済は特に株式市場を中心に低迷した。その原因として、「中国式化」や、西側諸国との関係悪化の影響があるのではないかという指摘もあるという。実際、経済政策の面では「独自性」を重視し、従来通りの体制を維持するとしていても、さまざまな面で中央政府に対して「付度」する傾向も見られるという。その代表例が福島処理水問題であろう。また、西側諸国との関係性においても、中央政府に付度するあまり訪問交流にも支障が出ているという。つまり、香港行政長官公署は北京政府に対して付度しつつ行動する傾向が顕著に見られているということだろう。

筆者は目下の状況がすぐには変わるということはないだろうとするが、香港が金融センターとして維持できるか否かということの答えは近いうちに出るであろうとのことである。

10. 第 10 章 2024 年 1 月台湾総統選挙・立法委員選挙と中国（川島真）

第 10 章は 2024 年 1 月に台湾で行われた総統選挙、立法委員選挙の持つ意味を、台湾、中国それぞれの視線、また対日米関係などの国際関係から論じる。また、ここでの説明が「日本のメディアなどで指摘される典型的な言説の枠組みへの疑義」でもあると筆者は述べる。

第一に、総統選挙以前の政治状況が述べられる。蔡英文政権が 2019 年初頭から高い支持率を維持してきたものの、2023 年には支持率が低迷したとするが、それでも支持率は 35-40%で下げ止まり、年末に向けてやや上昇していった。この 40%をやや上回る支持率がそのまま頼清徳候補の得票率（40.5%）につながる。他方、特に 2022 年 2 月のウクライナ戦争以降、台湾有事への関心が高まり、中国の台湾への圧力も大いに高まっている。中国は、従来以上にアメリカなどとの関係性を強化しようとする台湾の民進党政権への警戒心を高め、台湾（中華民国）と国交のある国々に相次いで断交させている。先進国は「台湾海峡の平和と安定」であるとか、「力による現状変更への反対」などといった言葉をさまざまな国際会議の共同コミュニケなどで以前よりも多く用いるようになった。象徴的であったのが（台湾に言及こそしていないが）広島サミットの共同コミュニケであろう。なお、経済安全保障への注目が高まる中で、とりわけ台湾の半導体の技術、サプライチェーンにおける枢要さなどが高く評価されている。アメリカは台湾の TSMC に対して中国との高スペックの製品の取引を禁じるほどになった。

第二に、台湾社会が目下の事態をどのように見ているのかということについて、台湾人の世論調査に基づいて検討する。台湾人のアイデンティティは、長期的には中国人だと自らを認識する人が大きく減少し、台湾人だと自らを位置付ける人が増加し 6 割を超える。だが 3 割前後に「中国人でもあり台湾人でもある」とする人々が存在している。また、中国との関係性で言えば、6 割が現状維持を望み、25%が独立傾向であり、統一を志向する人は 1 割にも満たない。これらを総合すればわかるように、台湾では自らを中国人と見なし、統一を志向する人はほとんどいないということだ。圧倒的多数は、自らを台湾人と思い、統一を拒否する人々である。日本では台湾が統一されるか独立するかというフレーム

があるが、そのフレームは中国のフレームであり、台湾社会のフレームではない。他方で、政党支持率で見れば、従来は 5 割弱いた無党派層が減少する中、民進党支持率が 3 割弱、国民党支持率が 2 割弱となり、民衆党支持率が 10%に満たない程度ながら一定の上昇を続けてきていた。これらの数字は統一／独立志向、台湾人か中国人かというアイデンティティに対応していない。つまり、国民党＝外省人＝統一志向／民進党＝本省人＝独立志向というわけでは「ない」ということだ。こうした世論の動向は選挙にも影響することになる。

なお、大切なことは中国側の視線である。中国の観点では、台湾に「愛国統一力量」を形成して、彼らと協力しつつ 2049 年までに統一を実現して「中華民族の偉大なる復興の夢」を実現したい、としている。民進党は、92 年コンセンサスを受け入れない存在であり、独立を志向していると中国では考えられている。そのために極めて警戒を高めている。第 8 章でも述べられたカラー革命の論理とも関連するが、中国ではアメリカや日本が民進党政権を支援していると見なしている。そして、第 9 章で述べられた香港がカラー革命の危機にさらされていると中国で見なされているのと同様に、台湾もまたすでにアメリカや日本の「策謀」が民進党政権の独立傾向に反映されていると見ている。中台関係は深く国際関係に結びついている。だが、中台関係について見れば、前述のように「統一か独立か」というフレームは妥当ではないものの、「現状維持／独立のために」何が必要かという点では各党の姿勢が異なっている。国民党は決してアメリカや日本との関係を軽視しないが、中国との対話協調を重視する。それに対して民進党は、アメリカや日本との関係を重視し、国際社会から注目を浴びることで、中国を抑止しながらその中国統一を阻止しようとする。第三政党の民衆党は、中国との関係性については民進党に近いスタンスだ。このような台湾の「リアル」を理解することが台湾の選挙を理解することにもつながる。だが、こうした中国のハードな関係性だけでは理解できないこともある。それがジェネレーションギャップなどである。そのことが明確になったのが 2024 年 1 月の選挙であった。

第三に、その選挙について、筆者は選挙前の予想と選挙結果との違いなどについて述べつつ、この選挙の特徴を説明する。やはり予想と大きく異なる結果を出したのは民衆党であり、その代表の柯文哲だということだ。国民党は、全 2 回の地方選挙での勝利を背景に支持率以上の得票率を総統選で獲得している。だが、結果として総統選挙は民進党の辛勝となった。だが、民進党の頼清徳候補の得票率は 40.1%に過ぎず、国民党の侯友宜が 33%、民衆党の柯文哲が意外にも伸びて 26%となった。中国から見れば、これは「独立派の民進党の支持が減少している」ということになり歓迎できることだ。そして中国から見て極め

て歓迎できることは、立法委員選挙で民進党の議席数が過半数割れしたことだ。これは、初めて同じ政党の総統が3期続くことへの警戒に基づくバランス投票だとも、またあるいは民進党、国民党の政治に批判的な若者票が民衆党に流れたためだとも言われる。いずれにしても、第一党は国民党（52 議席）となり、第三党の民衆党（8 議席）などとなり、議会で多数派を形成することに至ったのである。当初、民衆党は、国民党と民進党との間でバランスをとり、さまざまな案件でキャスティングボードを握ろうとすると考えられたが、実際には国民党一辺倒になっていくことになる。

選挙後のさまざまな分析の中で、若年層の多くが民衆党を支持していたことが判明している。特に総統選では柯文哲を20代から30代が支持したことが明確になっている。これは二大政党制への忌避であり、また高年齢者の政治スタイルへの批判でもあろう。

おわりに

本稿で掲載された10本の論文は、中国の経済、社会、国家と社会関係、政治外交にまで及ぶ。だがそこにはいくつか大きな傾向があることがわかる。

第一に中国の習近平自身の直面するさまざまな課題の深刻さと、また中国自身がそれに関連して有するパーセプションとしての「危機感」の間の相違である。あるいは前者は外部にいる分析者の有する中国の課題であり、後者は国内で意識され、位置付けられている問題だということもできるだろう。たとえば社会保障をめぐつても、社会保障の不足そのものを課題としてみる前者に対して、後者は民間との協力の有り様が問題になる。本報告書の諸論考から明らかになるのは、まずは中国自身の理解と課題設定、それへの課題をしっかりとみることが大切になるということだ。それは経済に関する三つの論文からも明確だ。

第二に、この共同研究の主題とも関わるが、全体にわたって「国家の安全」がキーになる概念になっているということである。これは第一の論点の「危機」と表裏一体だが、想定され、設定された危機に対抗するための「国家の安全」の論理が全体を覆い、さらにその安全の砦となるのは政府ではなく党だということになるのである。だからこそ、愛国者は党を愛さねばならないということになるのである。「国家の安全」が基礎になって党の領導性を高め、あらゆる政策の基点になっているのである。

第三に中国の民間の位置付けについてである。日本ではしばしば政府と民間とを対立させて中国を見がちだが、それは中国の国家と社会とを分断して見ようとする戦前以来の日本の中国論を継承した見方であろう。だが、昨今では国家と民間との「同盟関係」とさえ

言えるような状況が少なくとも政策の上では想定されるということであり、また実際にそのような関係性に基づく社会保障、農村の貧困対策、経済政策などが総合的に想定されているのである。この報告書では述べられていないが、昨今では一帯一路関連の投資事業でも民間の資金を利用する事例が増加していることも関連した動向だと考えられる。

最後に、この共同研究における、習近平政権で国内政治と対外政策とが一体化していることについて、特に「国家の安全」を補助線として、その「内外政が一体化」した中国をどのようにみるのかということについて述べたいと思う。国内における経済問題の位置付けとそこでの課題、それへの対策がそのまま対外的な経済関係、また8、9、10章にある香港、台湾の位置付け、そして対外政策は「国家の安全」がそのまま政策に影響していることがわかるだろう。そして、社会経済の政策についても、社会の末端までの徹底的な管理、さらにそこから導かれる、海外華人や国内在住の外国人管理なども一体化していることだと考えられるのである。

Ⅱ. 經 濟

第1章 中国の経済情勢と政策の動向¹

大東文化大学経済学部教授

内藤 二郎

1. はじめに

中国経済の厳しい状況が続いている。特に、不動産不況がマクロ経済全体に与える影響が大きい。ただし、現在のような不況の根本的な原因は、実態経済の循環要因とともに、政策面での問題が大きいと考えられる。習政権3期目は「国家の安全」を最重要課題と位置づけることで、経済分野の改革が進まず、政策の立案から運営において様々な矛盾が生じている。課題が山積するなかで、経済を回復させ新たな発展に向けて転換していくためには、政権の軌道修正が求められているといっても過言ではないであろう。

他方で、中国経済には成長余地や発展可能性を秘めた、多くのプラスの要素が存在していることも事実である。これらを活かしていくためにも、適切かつ機動的な政策の断行が不可欠である。大きな権力を手に入っただけに、習政権は大きな役割と責任がより一層問われることになる。

こうした状況を踏まえ、本稿では、昨今の経済情勢を確認したうえで、政策面の問題点や求められる改革課題について検証し、必要な改革の方向性の提示を試みる。中国経済の世界経済に占めるウェートは依然高まっており、その動向が正負両面において国内外に与える影響は極めて大きい。高度経済成長が終焉し、新たな発展パターンへの転換や構造改革が中国経済にとっての重要課題であるといわれて久しい。中国経済は、まさに転換の岐路に立っており、実質的な改革が断行できるか否か、そしてその成否がいかなるものになるのかが大きく問われる局面にさしかかっている。

2. 経済情勢の検証²

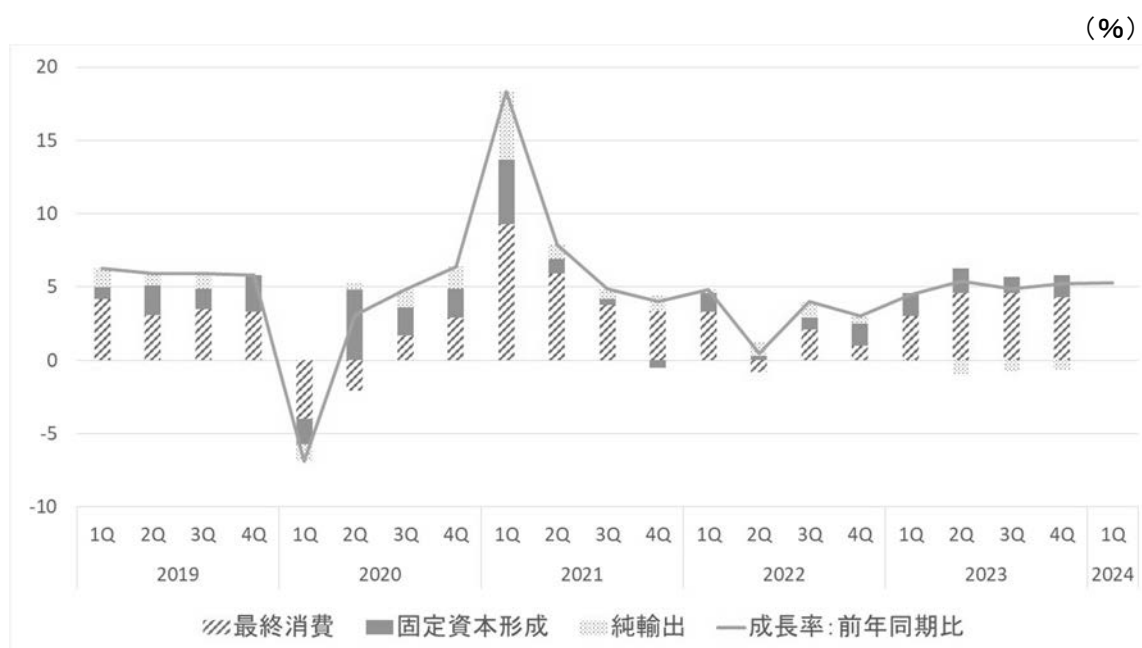
2023年の中国のGDPの実質成長率は、目標の5%を若干上回る5.2%となった。需要

¹ 本稿の内容は、21世紀政策研究所・中国情勢研究プロジェクトのシンポジウム（2024年3月28日開催）「中国経済の課題と動向」における報告、および内藤（2024b）の内容を元に、加筆修正し、再編したものである。

² ここでは、内藤（2024b）二節を元にデータをアップデートし、考察を加えて加筆修正（一部引用）した。

項目別にみると、消費、総資本形成、輸出の寄与度が、それぞれ 4.3%、1.5%、-0.6% であった。成長率は、年間目標の 5%を一応達成したものの、コロナ禍明けの経済活動の再開によって需要の大きな回復と経済の反転が期待されたが、全体として力強さに欠ける状況となっている。2024 年の第 1 四半期の成長率は+5.3%と若干ではあるが伸びが増加しており、景気対策が多少効果を発揮したとみることもできる。

図表 1-1：需要項目別の対実質 GDP 寄与度

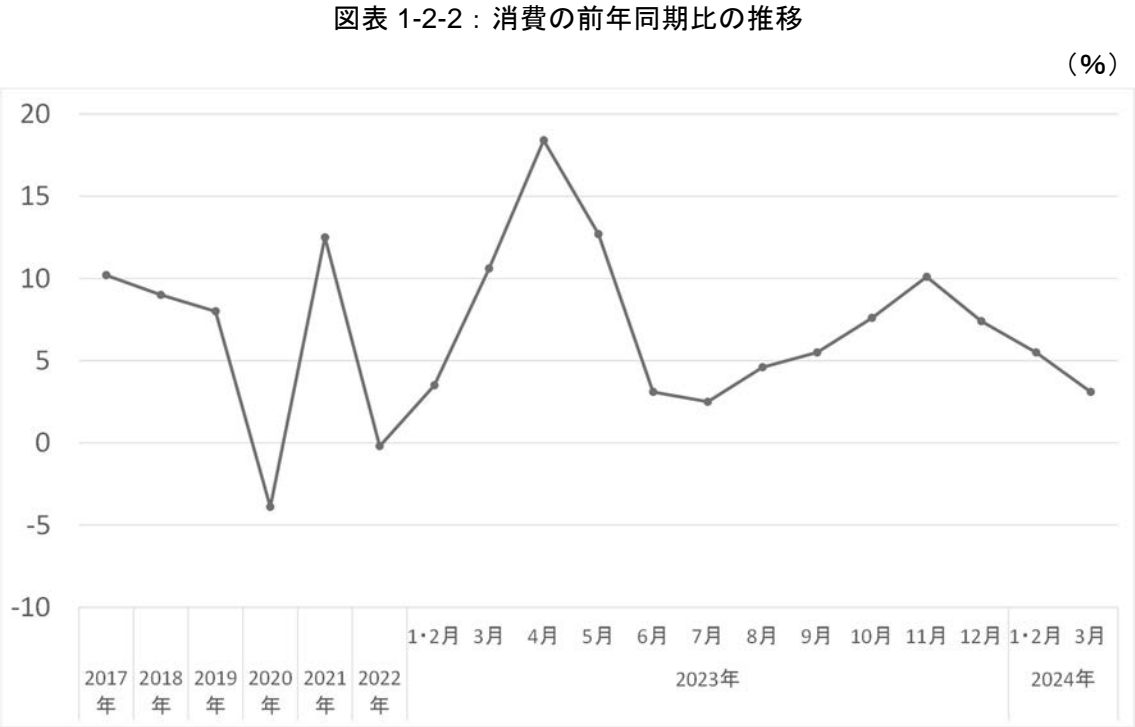
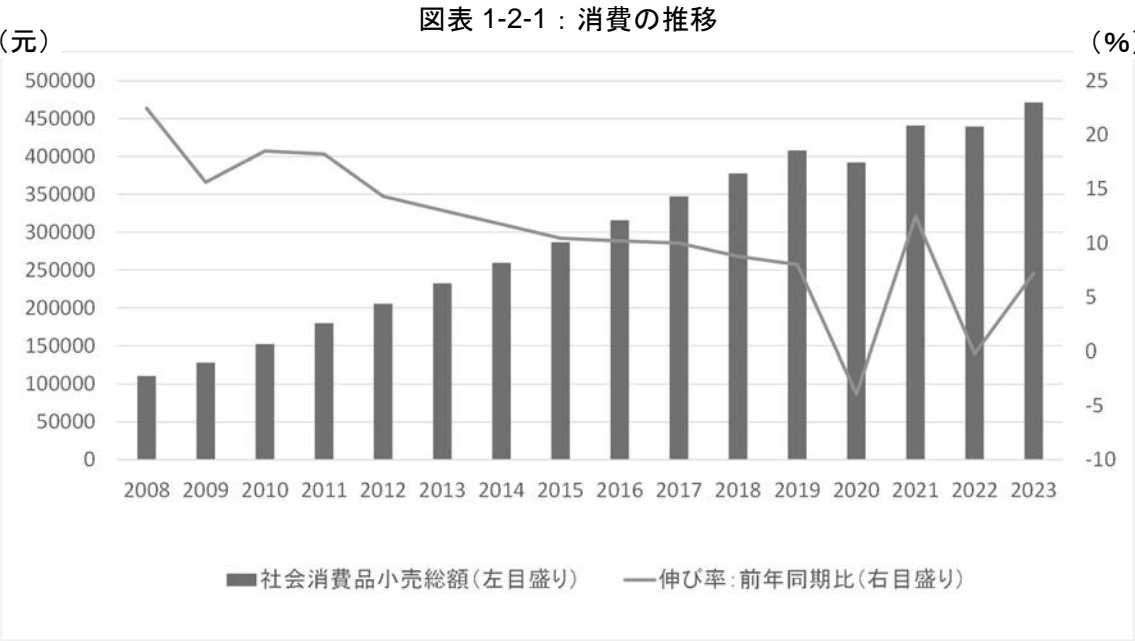


(出所) 中華人民共和国国家統計局

(1) 国内需要の情勢

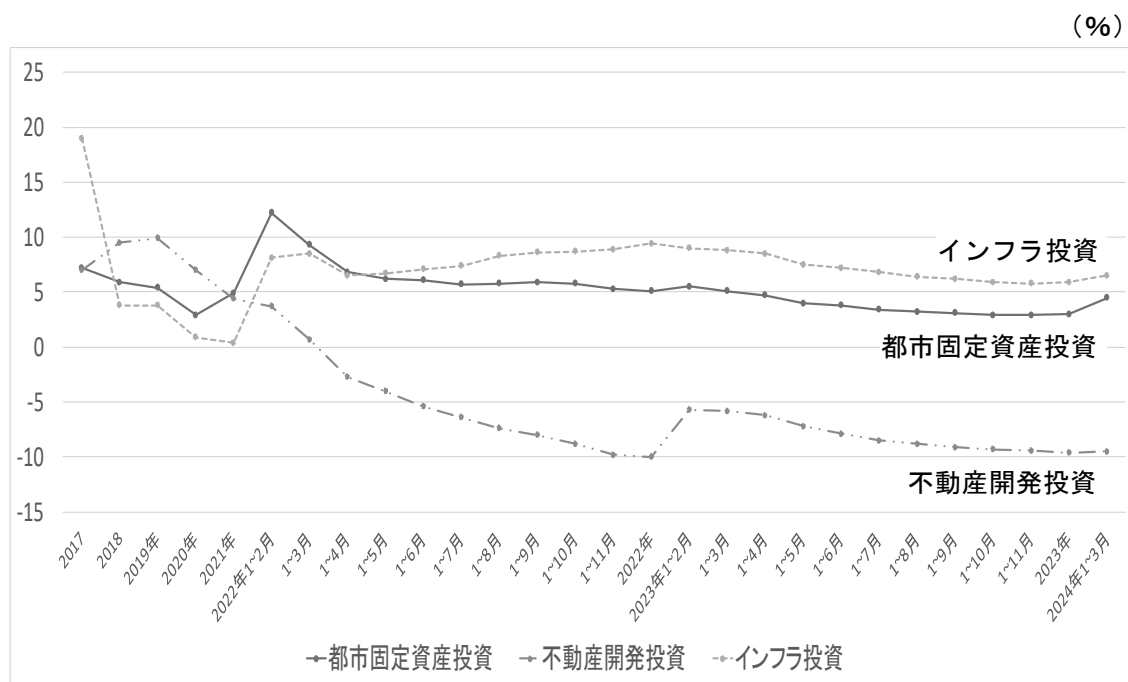
2023 年の社会消費品小売総額は 47 兆 1,495 億元で前年同期比+7.2%となった。この背景には、雇用の減少（特に若者の失業率の上昇）や、不動産市場の低迷による逆資産効果の拡大などもあり、消費マインドの低下や節約志向の拡大につながっているという見方もある。住宅関連分野において、建築・内装が-7.8%、家具が+2.8%、家電・音響機器類が+0.5%増といずれも低調であり、不動産不況の影響が顕著である。一方、インターネット商品・サービス小売額が+11%と伸び、特に飲食関連が+20.4%、映画館の入場券収入が+83%となったほか、売り上げではコンビニが+7.5%、百貨店が+8.8%、専門店が+4.9%、ブランド専売店が+4.5%など、コロナ禍明けの消費回復の兆しもある。ただし、2024 年に入って、第 1 四半期は+4.7%の伸びとなり、3 月単月でも+3.1%と小幅の伸び

に留まっており、コロナ禍前の水準（平均 8～9％程度の伸び）は回復できておらず、景気を支えるには十分とはいえない。



需要の要である投資については、2023 年の都市固定資産投資が 50 兆 3,036 億元で前年同期比+3.0%に留まった。特に、不動産開発投資が 11 兆 913 億元で-9.6%（うち住宅が 8 兆 3,820 億元（-9.3%）、オフィスビルが 4,531 億元（-9.4%））と大きく落ち込んだことの影響が大きい。地域別でみると、東部が-5.3%、中部が-9.5%、西部が-19.6%、東北が-24.6%といずれの地域においても大きく縮小し、特に西部、東北部が深刻である。併せて、民間部門の固定資産投資も-0.4%と不調であった。2024 年に入って 1~2 月が+4.4%、3 月が+0.14%と伸びは引き続き低調であり、第 1 四半期は+4.5%の伸びとなった。全体の傾向として、インフラ投資は徐々に拡大しているが、不動産開発投資が依然として低迷しており、厳しい状況が続いている。

図表 1-3：投資の推移（前年同期比）



(出所) 中華人民共和国国家統計局

(2) 供給サイドの情勢

経済の供給サイドをみると、2024 年 3 月の鉱工業生産（付加価値ベース）は前年同期比で+6.1%で 1~2 月から若干低下した。3D プリンターが+40.6%、電子部品が+39.5%となったのをはじめ、ハイテク製品が大きく伸びた。サービス業の付加価値ベースの増加額は同+5.0%で、情報通信・ソフトウェア・情報技術サービス業が+13.7%と IT 分野が堅調であり、リース・ビジネスサービス業が+10.8%、運輸・倉庫・郵便サービス業が+7.3%

などと、順調に推移した。また、旅行や外食が活況となったことを受け、宿泊・飲食サービス業も+7.3%であった。一方、自動車や電気機器、機械などの伸びが低下したのは、一部の生産が過剰となっているという可能性が指摘されており、価格低下の要因にもなっているとみられる³。

図表 1-4：産業別の成長率（前年同期比）の推移

(%)

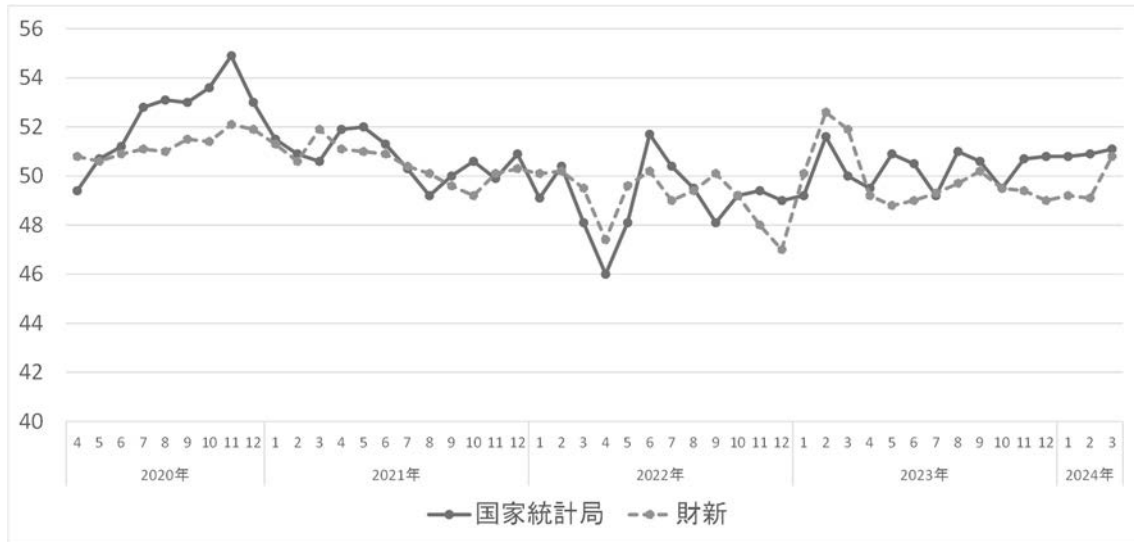
	2019年				2020年				2021年				2022年				2023年				2024年
	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q
GDP成長率	6.3	6	5.9	5.8	-6.9	3.1	4.8	6.4	18.7	8.3	5.2	4.3	4.8	0.4	3.9	2.9	4.5	6.3	4.9	5.2	5.3
第1次産業	2.7	3.3	2.7	3.4	-3.1	3.5	4.1	4.3	8.1	7.6	7.1	6.4	6.1	4.4	3.4	4	3.7	3.7	4.2	4.2	
第2次産業	5.3	4.7	4.5	5	-9.7	4.6	5.9	6.7	24.9	7.9	4	3	4.7	-0	4.1	2.3	3.3	5.2	4.6	5.5	
工業増加値	5.2	4.7	4.2	5	-8.5	4.1	5.5	6.8	5.2	9.6	5.6	4.6	5.6	-0	3.8	1.8	2.9	4.5	4.2	5.2	
製造業	5.3	4.4	3.8	4.8	-10	4.6	6.3	7.4	8.4	10.6	6.1	4.6	4.8	-1.5	2.8	1.1	2.8	4.9	4.5	5.3	
建設業	5.8	4.7	5.8	4.9	-18	7	7.3	5.8	21.7	0.7	-2.8	-3.2	-1.2	1.1	5.3	4.5	6.7	8.2	6.6	6.7	
第3次産業	7.2	7.2	7.4	6.9	-5.4	1.8	4.2	6.6	15.9	8.6	5.7	4.9	4.7	0.3	3.9	3.1	5.4	7.4	5.2	5.3	
交通・運輸／ 倉庫／郵便	6.8	6.6	6.9	5.7	-14	2	4.3	8	6.1	5.5	8.9	6.6	3.6	-2.1	4.1	-2.5	4.8	8.8	8.5	9.4	
宿泊・飲食	5.2	5.6	5.9	5.3	-40	-22	-8.7	-0.8	45.1	18.3	6.8	5.8	-0.8	-5.8	2.2	-6.4	13.6	17.5	12.7	14.8	
金融	6.5	7.1	6.5	6.5	4.9	6	6.8	5.9	4.6	3.3	3.2	4.7	2.5	3.4	3	3.4	6.9	7.7	6.4	6	
不動産	2.2	2.1	3.9	2.1	-7.6	2.4	4.6	4.9	19.5	5.4	-3.1	-4.5	-0.7	-5.8	-3	-5.9	1.3	-1.2	-2.7	-2.7	
情報・ソフト・ ITサービス	24.3	23.2	21	18.6	14.6	17.3	20.1	21	21.4	19.8	16.8	11.7	13.9	10.6	11	13	11.2	14.6	10.3	11.2	

(出所) 中華人民共和国国家統計局

一方、国家統計局および財新（中国のメディアグループ「財新」とイギリスの金融情報企業「HIS Markit」社が共同で調査、発表する民間系指標）が発表した 2024 年 3 月の製造業購買担当者指数（PMI）は 50.8 となり、2 月（49.1）まで 5 ヶ月連続で景気判断の分かれ目である 50 を下回っていた状況が反転した。非製造業 PMI は、53 となり、こちらも 2 月の 51.4 から上昇した。これらは、生産指数の改善を主とする供給サイドの景気の改善を示すものともいえる。政府の景気対策は、供給サイドに傾斜しており、その効果が表れたとみることもできるだろう。ただし、デフレ傾向が進んでいる状況においては、需要を拡大するための政策が不可欠となる。

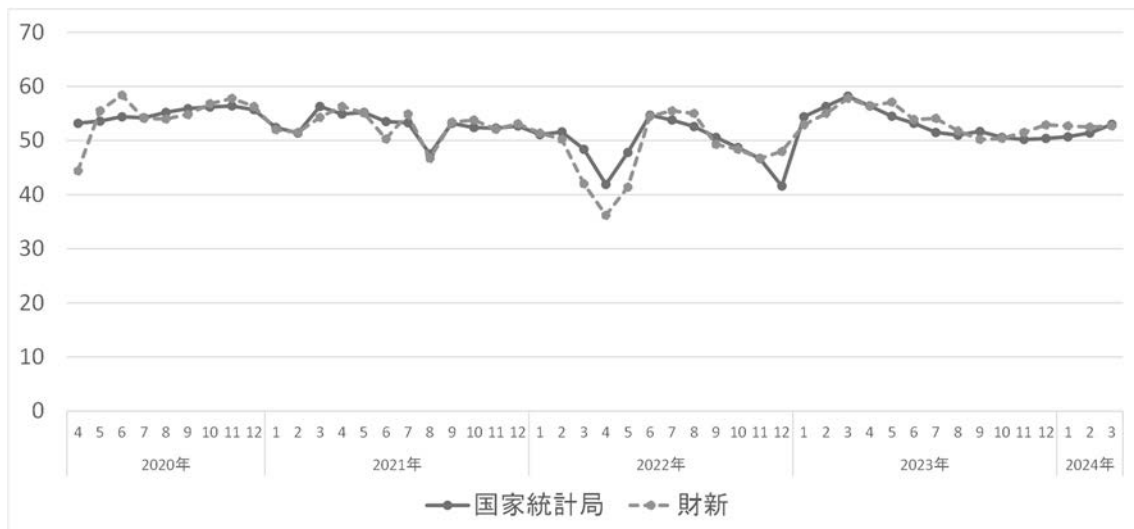
³ この点に関連する各種報道によれば、米中政府による経済分野の作業部会において、米財務省は「中国の非市場的な慣行と過剰生産能力」という表現を用いて、中国の過剰生産能力に対して懸念を示した。先に訪中したイエレン財務長官も、すでにある生産能力をさらに拡大しようとする中国の戦略は世界経済にとっても懸念材料であるとし、中国に内需拡大策を求めたとされている。

図表 1-5-1：製造業 PMI の推移



(出所) 中華人民共和国国家統計局

図表 1-5-2：非製造業 PMI の推移



(出所) 中華人民共和国国家統計局

一方、低迷する不動産部門については、引き続き低調であり、回復の兆しはみられない。2024 年第 1 四半期の不動産投資は前年同期比で－9.5%と大きな減少が続き、不動産販売面積が－19.4%、新規着工面積が－27.8%、新築不動産販売面積が－19.4%、新築不動産販売額が－27.6%となるなど、いずれも大きく下落している。中国経済の 2 割以上を占めるといわれている不動産部門において低迷が長引くことは、中国経済全体に大きなマイナスのインパクトを与えることは言うまでもない。個別企業についても、中国恒大集団（エ

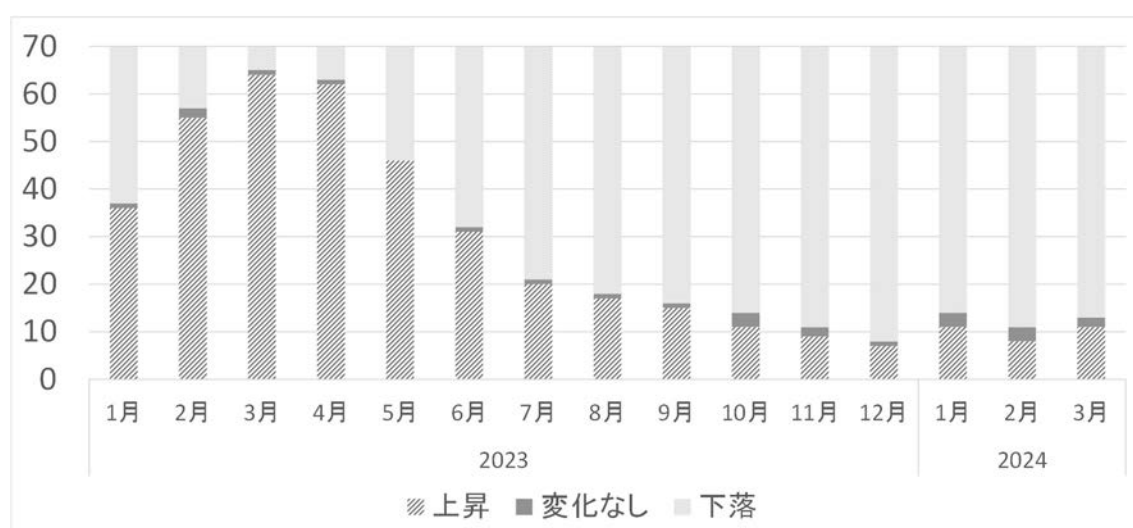
バーグランデ）に対して、香港裁判所から清算命令が出されたり、碧桂園や世茂集団に対しても、債権者から清算の申し立てを受けるなど、多くの問題が表面化してきている。こうしたことが、株式市場の不安定化を招いたり、中国の長期信用格付けが引き下げられるなど、影響が広がっている⁴。政府による景気対策が徐々に出台されているが、その規模とスピードには物足りなさがある。適切かつ機動的な政策の実行が求められているが、特に、不動産部門がこれ以上深刻な状況に陥ることを避けることに注力して、手を打つ必要があるだろう。

図表 1-6-1：不動産関連の指標（前年同期比）

	(%)					
	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
不動産開発投資総額	9.5	9.9	7	4.4	-10	-9.1
住宅投資額	13.4	13.9	7.6	6.4	-9.5	-8.4
不動産着工面積	17.2	8.5	-1.2	-11.4	-39.4	-23.4
住宅着工面積	19.7	9.2	-1.9	-10.9	-39.8	-23.4
不動産竣工面積	-7.8	2.6	-4.9	11.2	-15	19.8
住宅竣工面積	-8.1	3	-3.1	10.8	-14.3	-7.5
不動産販売面積	1.3	-0.1	2.6	1.9	-24.3	-4.6
住宅販売面積	2.2	1.5	3.2	1.1	-26.8	-6.3
資金調達	6.4	7.6	8.1	4.2	-25.9	-13.5

（出所）中華人民共和国国家統計局

図表 1-6-2：全国 70 大都市の不動産価格の推移（前年同期比）



（出所）中華人民共和国国家統計局

⁴ 2024 年 4 月 10 日に、中国の信用格付け（長期信用格付け）が、大手格付け会社のフィッチ・レーティングスによって「安定的」から「ネガティブ」に引き下げられた。

（３）強まるデフレ傾向

物価の動向については、消費者物価指数（CPI）が 2023 年 12 月に前年同期比＋0.8％と若干上昇したものの、通年では＋0.2％に留まり、2024 年に入っても 1 月が－0.8％と再下落となり、2 月が＋0.7％、3 月が＋0.1％と辛うじてプラスを維持してはいるものの、依然としてデフレの懸念が広がっている。また、生産者物価指数（PPI）も、12 月に前年同期比－2.7％、24 年に入っても 1 月が－2.5％、2 月が－2.7％、3 月が－2.8 と 18 ヶ月連続でマイナスが続いている。雇用の悪化やそれに伴う所得減、不動産市場の低迷による資産効果の大幅下落などによって、需要が伸び悩んでいることが原因であると考えられる。

図表 1-7：CPI／PPI の推移（前年同期比）



（出所）中華人民共和国国家統計局

（４）対外経済関係の動向

対外経済関係については、2023 年の貿易総額は約 5 兆 9,000 億ドルで前年同期比－5％、輸入が約 3 兆 4,000 億ドルで同－4.6％とともにマイナス成長となった。年末（12 月）には輸出が＋2.3％、輸入が＋0.2％と若干持ち直し、2024 年に入っても 1～2 月の輸出が＋10.3％、輸入が＋6.7％と回復傾向となったが、3 月は輸出が－7.5％、輸入も－1.9％と、一転して大きく下落した。輸出については、世界経済の状況とともに、米中貿易摩擦の長期化や中国によるデフレ輸出に対する対抗措置の影響があると考えられる。輸入については、中国の国内経済の低迷、力強さに欠ける需要が背景にある。

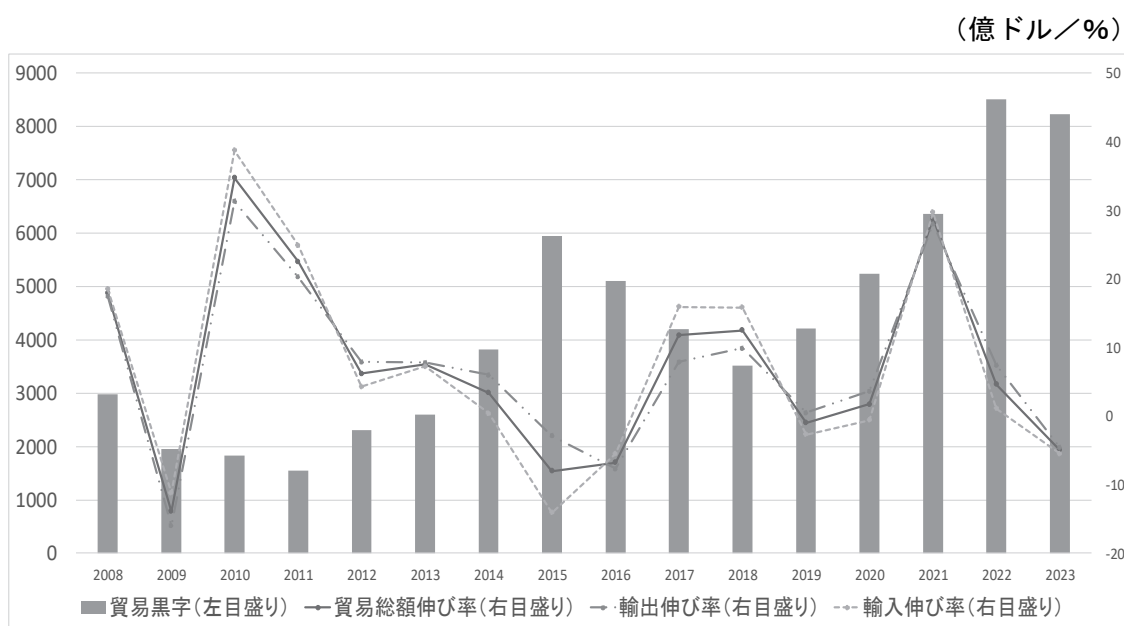
他方で外資利用については、2023年の第3四半期の直接投資が－118億ドルと1998年以降初のマイナスとなったことが大きく注目された。既存事業の縮小や外資の撤退などの資金回収が外資による投資を上回ったということであり、基礎的収支（経常収支と直接投資収支）も32億ドルの赤字、最終的に2023年通年の直接投資も330億ドルの赤字となった。これは、前年同期比で実に－82%という大きな減少である。背景には、先端技術、半導体等を巡る米中対立に加え、反スパイ法の改正と運用強化をはじめとする中国の外資、民営企業政策によって、企業の投資マインドが大きく低下していることがある。これは、中国の技術革新や経済活性化、成長の足かせになる重要な問題である。

図表 1-8-1：輸出入の推移

	2022年	前年同期比(%)	2023年	前年同期比(%)
貿易総額	6兆3,096億ドル	+4.4	5兆9,368億ドル	-5.0
輸出	3兆5,936億ドル	+7.0	3兆3,800億ドル	-4.6
輸入	2兆7,160億ドル	+1.1	2兆5,568億ドル	-5.5
貿易黒字額	8,776億ドル		8,232億ドル	
外資利用実績	1兆8,327.0億ドル	+6.3	1兆1,339.1億ドル	-8.0

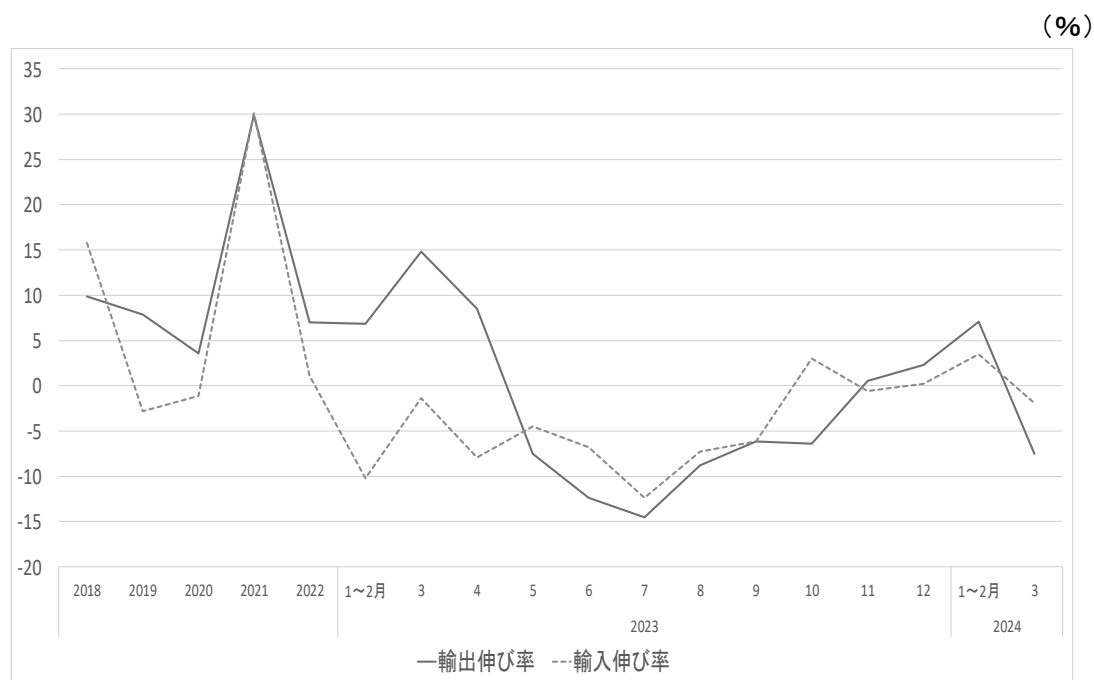
（出所）中華人民共和国国家統計局

図表 1-8-2：貿易の推移



（出所）中華人民共和国国家統計局（伸び率：前年同期比）

図表 1-8-3：貿易の推移



(出所) 中華人民共和国国家統計局 (伸び率：前年同期比)

3. 経済政策の方向性と課題⁵

(1) 経済運営の方針と方向性

厳しい経済状況が続くなかで、全国人民代表大会（以下、全人代）が開催された⁶。全人代の政府活動報告をみると、経済分野の目標については 2023 年の目標とほぼ同水準に設定された項目がほとんどであり、特段目新しいものはみられなかった。そのなかで、2024 年の GDP 成長率の目標は 5%程度と昨年と同水準とされた。2023 年通年の成長率は 5.2%と目標の 5%を一応達成したが、コロナ禍明けの経済活動再開によるところが大きく、こうした特殊要因がなくなる 2024 年に引き続き 5%成長を維持できるどうかは不透明である。現在の経済低迷の状況を考えると、むしろ達成は厳しいとの見方もある。また、消費者物価上昇率も 3%前後と 2023 年と同様であった。ただし、実際には 2023 年秋以降 4 ヶ月連続でマイナスとなったのをはじめとして、通年でも 0.2%の伸びに留まっており、2024 年に入って 2 月によりやく 0.7%のプラスとなったものの需要が引き続き弱く、むしろ今後はデフレの進行が懸念される状況である。

⁵ ここでは、内藤（2024b）三節 1 を元に、加筆修正（一部引用）し、再編した。

⁶ 例年通り 3 月の開催となったが、会期は 3 月 5 日～11 日までの 7 日間であり、習氏の主席就任以降では、コロナ禍の期間を除いて最短であった。

図表 1-9：全人代・政府活動報告における主要経済指標の実績および目標

	2023年目標	2023年実績	2024年目標
経済成長率(実質)	5%前後	5.20%	5%前後
消費者物価指数(CPI)	3%前後	0.20%	3%前後
財政赤字(対GDP比)	3%	3.80%	3%
地方专项債発行規模	3兆8,000億元	3兆8,000億元	3兆9,000億元
国防費(伸び率)	1兆5,500億元(+7.2%)	1兆5,537億元(+7.2%)	1兆6,655億元(+7.2%)
都市部調査失業率	5.5%以内	5.20%	5.5%以内
都市部新規就業者数	1,200万人前後	1,244万人	1,200万人以上
住民所得	経済成長率と同水準	4.8%増	経済成長率と同水準
マネーサプライ(M2)	基本的に名目GDPに一致	9.70%	基本的に名目GDP・物価水準に一致
食糧生産	6.5億トン以上	6.95億トン	6.5億トン程度
エネルギー消費GDP原単位	引き続き減少させる	0.5%減	2.5%程度低減

(出所) 中華人民共和国国務院／新華社

雇用面では、都市部新規就業者数が 1,200 万人以上、都市部調査失業率が 5.5%程度とされたが、大学・大学院卒業者の厳しい就職状況に代表されるように、特に若者の失業率の高さが問題となっており、引き続き雇用状況は厳しい局面が続く可能性がある。また、住民の所得上昇率については 5%程度で経済成長率と同ペースにするとされた。雇用や個人所得の動向は消費に直結する重要な要因であることから、これらを実現していくことが極めて重要となるが、目標達成のハードルは相当高いとみておくべきだろう。そのほか、財政赤字の対 GDP 比も 3%と 2023 年同様であり、国際収支は基本的に均衡を維持すること、食糧生産量は 6 億 5,000 万トン以上とすること、エネルギー消費 GDP 原単位は 2.5%程度減少させ生態環境を持続的に改善することなどが目標として掲げられたが、いずれも前年踏襲の目標となっている。

図表 1-10：全人代・政府活動報告で示された政府活動 10 大重要任務

1. 現代化産業体系の構築を大いに推し進め、「新たな質の生産力」の発展を加速させる
2. 科学教育興国戦略を踏み込んで実施し、「質の高い発展」を支える基盤を固める
3. 内需拡大に力を入れ、経済の好循環の実現を推進する
4. 改革を揺るぎなく深化させ、発展の内生的原動力を強化する
5. ハイレベルの対外開放を拡大し、互惠ウィンウィンを促進する
6. 発展と安全保障をよりよく両立させ、重点分野のリスクを効果的に防止・解消する
7. ゆるむことなく「三農」活動に取り組み、農村の全面的振興を着実に推進する
8. 都市・農村の融合した発展と地域間の調和のとれた発展を促し、経済立地の適正化に力を注ぐ
9. 生態文明建設を強化し、グリーン・低炭素化を推進する
10. 民生を確実に守り改善し、ソーシャル・ガバナンスを強化・刷新する

(出所) 中華人民共和国国務院／新華社（2024 年全国人民代表大会における政府活動報告）

一方、2023 年秋に開催された「中央経済工作会议」においても、現下の経済情勢について、「経済のファンダメンタルズはしっかりしており、「稳中求進」（安定の中で前進する）のために、新たな発展の枠組の構築を進め、質の高い発展の推進に力を入れ、改革・開放を全面的に深化させ、ハイレベルの科学技術の自立自強を推し進めていくことが重要であり、自信と活力が求められている」と総括されている⁷。経済の現状認識としては、いくつかの過剰、有効需要の不足、厳しい国際環境、国内の周期的・構造的問題など、様々な困難な状況に直面してはいるものの、コロナ禍からの回復も含めて総じて評価できるとしている。そのなかで、弱い予想（マインドの低下）が問題であるとされ、「中国経済光明論」⁸ なるものを掲げて悲観論を払拭する動きも強めている。

以上のように、中央経済工作会议および全人代の政府活動報告に示された経済運営の方針や方向性についてみると特段目新しいものではなく、これまでも重点政策や課題として掲げられてきたものがほとんどである。中国の経済運営において必要であり適切なものではあるが、不況から脱して経済を回復させるための抜本的改革からは程遠いという印象が否めない。さらに、注目すべき点として、最も深刻な問題である不動産部門への対応についての言及が極めて限定的であった点を指摘しておかなければならない。不動産市場の問題を早期に解決することが最重要課題であることは間違いなく、需給両面での対応策が適切かつ機動的に実施されなければならない状況であるにもかかわらず、このことが詳しく盛り込まれなかったことは、不可解であると同時に政策運営面における大きな不安要因でもある。少し見方を変えれば、中央経済工作会议や全人代の政府活動報告をみる限り、不動産市場および関連部門への対応の遅れをはじめとする、経済全体の運営方針や政策の方向性についての党および政府の具体的方針が固まっていないという印象が強い。このことは、主に経済政策の重要方針等の議論、決定を目的として 2023 年秋に開催されるとみられていた重要会議である「中国共产党第 20 期中央委员会第三回全体会议（以下、第 20 期三中全会）」が 2024 年 3 月時点においても開催されておらず、日程も発表されていない

⁷ ただし、安定重視の従前からの姿勢から、前進に重きをおく表現に変化した点は注目される。経済低迷からの脱却には、従来型の発展パターンから新たな分野へ移行していくことが必要であるという政府の認識に基づくものであると考えられる。このことが「新たな質の生産力」、「質の高い発展」という表現が強調される背景にあるとみられる。

⁸ 中国経済の見通しは楽観的であるという見方であり、2023 年の中央経済工作会议において習主席自らが「経済宣伝、世論の誘導を強化し、『中国経済光明論』を高らかに謳う」と強調するなど、中国経済悲観論を抑え込んでマインドを高めることに腐心している状況がうかがえる。ここまで強調しなければならないところに、現在の中国経済の深刻さ、そしてそれを認識し、警戒を強めている政権の危機感が感じられる。

という異常事態となっていたことにも表れていた。4月になって、第20期三中全会を7月に開催すると発表された。経済低迷からの脱却にむけて、どれだけ踏み込んだ政策が打ち出されるかが注目される。ただし、政策内容とともに、政策運営を見直すことも不可欠である。不透明化の高まりは、中国経済に対する国内外の不安や懸念を増長させることにつながりかねず、中国経済にとっても決して好ましいことではない。

（２）経済政策の動向

財政金融政策については、引き続き「積極的財政政策」と「穏健的金融政策」が継続されることとなった。中央経済工作会議では、財政には政策余地があり、それをうまく利用して資金の効率と政策の効果を向上させると同時に、財政支出構造を最適化し、国家の重大戦略任務の財源確保を強化するとされた。また、地方政府特別債の資本金充当の範囲を拡大することも明記された。さらに、「基本的な民生・賃金・運営」の三つのボトムラインを堅持するとも言及された。金融政策については、柔軟、適切、正確かつ効果的でなければならないとされ、同時に、合理的かつ十分な流動性を維持し、社会資金調達規模（政府・民間の資金調達総量）とマネーサプライの伸び率を経済成長と物価水準の予測目標に一致させるという方針が示された。これを受けて、政府活動報告においても、金融政策の内容は中央経済工作会議と変わらず、財政政策は「積極的財政政策に適度に力を加え、質を高め効果を増す」とされ、さらに、財政・金融・雇用・産業・地域・科学技術・環境保護等の政策の協調・連携を強化するとともに、マクロの政策を経済以外の政策にも一致させて評価に組み入れ、政策を統一し、同方向に力を発揮してシナジー効果を得る状態を確保することが明記され、政策調整の重要性が強調されている。このように、マクロ経済政策の方針について、いずれも重要な点が掲げられてはいるが、具体的な政策については必ずしも明確ではなく、ポリシーミックスの重要性を強調しつつも質、量の両面で積極性に欠ける印象が否めない。

財政面については、政府活動報告では、2024年の財政赤字の対GDP比を3%とし、2023年同様（金額では4兆600億元で前年比+1,800億元）となった。2023年実績をみると、景気対策の一環として10月に公共事業目的の新規国債1兆元が発行されたことによって財政赤字の対GDP比が3.8%に上昇し、年度当初目標を0.8ポイント上回った。ただし、これはGDPの8%程度に過ぎず、経済停滞の克服には規模が小さく、効果は限定的であると考えられる。また、一般公共预算支出額を28兆5,000億元（前年比+1兆1,000億

元)とし、地方政府特別債を3兆9,000億元(前年比+1,000億元)発行すること、さらに、国家の重点戦略や重点分野の安全保障能力の整備に向けて超長期特別国債を毎年1兆元発行し、数年継続することも明記されるなど一定の積極性は示された形ではあるが、その力は必ずしも強いものではないように感じられる⁹。

一方、金融面においては、2023年12月にMLF(中国人民銀行による中期貸出制度で資金供給を行う手段の一つ)を通じた資金供給8,000億元の実施(金利は2.5%に据え置き)に続き、2024年に入っても1月に再度MLFを通じて資金供給2,160億元の資金供給、2月には預金準備率の0.5%引き下げ(約1兆元の長期資金供給)、MLFを通じた10億元の資金供給、LPR(ローンプライムレート(最優遇貸出金利の指標))の期間5年以上の0.25pt.(4.20%→3.95%)引き下げなど、相次いで金融緩和策が講じられている。政府活動報告においては、社会資金調達規模(政府・民間の資金調達総量)とマネーサプライの伸びを経済成長率と物価水準の目標に合わせるとされた¹⁰。また、政策の重点については、中央金融工作会议で示された、科学技術イノベーション、グリーン転換、デジタル経済(科学技術金融(フィンテック))、包摂金融(インクルーシブファイナンス)が踏襲されている。ただし、LPRの期間1年については、2024年に入っても3.45%に据え置かれて7ヶ月連続で維持されるなど、金利引き下げには慎重であるとみられる。今後も、流動性供給は預金準備率の引き下げによって実施されることが考えられる。

以上から、財政金融政策については、「積極的」といいつつも財政政策は抑え気味にし、むしろ金融がより役割を発揮する方針が続けられてきたようにみられる。そこには、リーマンショック後の4兆元に代表されるように、大規模景気対策の結果、過剰問題が生じ、それによって景気低迷に陥ったことから大規模な財政出動に消極的となっているという背景がある。また、地方財政の急激な悪化もある。さらに、財政(特に中央財政)の健全性を保つことが重要であるという政治体制上の問題もある。そのため、金融が財政の果たすべき役割を補完している面もある。ただし、金融面においても、緩和策が講じられる一方で、金利引き下げには必ずしも積極的ではない状況がある。そこには、バブルの再発の防止、過剰債務問題への対応、資本流出の抑止、通貨政策の維持と人民元相場の維持・安定を重

⁹ 一方で、中央経済工作会议では、党や政府機関が緊縮財政を基本と受け止める必要があることや、一般的な支出を厳しく抑制して財政の持続可能性を強化することの重要性も示されるなど、「積極的」という表現とは裏腹に、実態は慎重な政策スタンスとなる可能性がある。

¹⁰ これは、デフレ傾向が強まるなかで、名目GDP成長率に合わせることで金融が緊縮的になることを抑止するためとみられる。

視する人民銀行の基本スタンスがある。いずれにせよ、現在の中国経済の状況は、ポリシーミックスの適切かつ機動的な実行によって、経済回復に向けた政策を断行していくことが強く求められていることは間違いない。特に、中央財政が積極的に役割を果たす必要があるのではないかと考えられる。不動産不況が深刻となり、「土地財政」が限界を迎え、地方財政は財源が乏しく厳しさを増しているにもかかわらず、むしろ地方政府の負担が増加しており、政府間の役割分担と財源のアンバランスが拡大している。2015年に地方債の発行が正式に認められるようになったことで地方財政の透明性が高まったことや、地方債の借り換えによって負担を軽減しつつ中長期的に債務を処理するスキームが整ったことは好ましいことではあるが、地方の経済が停滞していると同時に、地方間の経済格差が拡大している状況下で、地方財政リスクが大きく高まっている。一方で、中国の政府債務比率はG7諸国（日本、イタリア、アメリカ、フランスなど）と比較しても低水準である。国債発行残高の対GDP比も20%台を維持しており、財政赤字も継続的に3%台であり、中央財政は比較的健全であり、国債発行余地はある。まさに、中央政府が主体的に、中身を伴った「積極的財政政策」に踏み切る局面にあるといえるだろう。

もっとも、闇雲に公共投資を拡大すればよいということではなく、その規模や分野十分に考慮すべきであることは言うまでもなく、非効率な投資の拡大や不採算企業の温存などは厳に避けなければならない。また、中国の現状は、中央銀行の独立性が制度上大きく欠如しており、中央銀行である人民銀行による財政ファイナンスの危険性が常に懸念されることから、ポリシーミックスを考える際、財政と金融の関係、バランスに特に注意が必要である。

4. 経済再生に向けた課題と可能性¹¹

（1）山積する課題

経済の低迷が続くなかで、景気回復に向けた対応策が求められている。その一方で、従来からの課題が未だ解決されていないことも、中国経済の大きなリスクである。なかでも、構造改革の断行、少子高齢化への対応、政府の役割の再考がより一層強く求められている。同時に、党と政府の関係において、あらゆる場面で党が前面に出て領導することの弊害が懸念されてる。

¹¹ ここでの考察は、内藤（2024b）三節2を元に、加筆修正（一部引用）し、再編したものである。

① 進まない構造改革：発展パターンの転換

中国経済は、長きにわたって投資に依存する構造が続いてきた。高度経済成長の初期段階では一定の成果をあげたが、経済発展とともに投資効率は低下する。その過程で、非効率な投資や重複投資による弊害も拡大した。そこで、経済の構造を投資主導から消費主導へ転換する必要性が従前から指摘されてきた。そのためには、さらなる都市化の推進や雇用や所得の増加による中間層の拡大、セーフティーネットの拡充などが必要であるが、不十分な状況が続き、逆に格差が拡大している。また、国有経済のウェイトが低下してはいるものの、様々な優遇措置や既得権などをはじめとする「国進民退」が厳然と存在している。こうした構造を根底から転換しなければ、中国経済のさらなる成長は期待できない。

② 不十分な少子高齢化への対応

周知のとおり、中国では少子高齢化が急激に進んでいる。中国の少子化の主たる原因は、改革・開放以降に実施された一人っ子政策である。また、男女比率のアンバランスがもたらした出生数の減少もある。加えて、生活様式の変化や高学歴化、社会の多様化などによって結婚や出産が進まないという現代社会が抱える課題にもすでに直面している。2010年代前半に生産年齢人口（15～64歳）が減少し、その時点では2030年前後に総人口がピークに達すると推定されていたが、そのスピードは予想を上回り、2022年の総人口は14億1,175万人で前年比約85万人減と実に61年ぶりに減少した。続いて2023年の総人口も14億967万人で、前年から208万人減少し、インドに抜かれて世界第2位となった¹²。合計特殊出生率も1.3%程度と日本と同レベルの低水準になり、人口減少社会となった。中国の特徴的な問題として「未富先老」（経済が成長し社会が豊かになる前に、高齢化が進んで社会が衰退する）がある。少子高齢化は、需給両面で経済に大きな打撃となる。また、こうした状況にもかかわらず、社会保障制度の地域間格差が大きく、都市・農村間（戸籍の違い）に制度面での不平等も存在しており、社会の安定を脅かしかねない深刻な問題となっている。少子高齢化の改善、解決には、時間的にも経費面でも極めて大きな負担を伴う。少子高齢化の進展は、中国の経済、社会を取り巻く様々な課題のなかでも最も重大かつ深刻な問題であると言っても過言ではない。

③ 政府の役割の再考

現在の中国において、財政の役割がマクロ経済の安定化機能に集中し、政府の重要な役

¹² 2023年には、男性が7億2,032万人、女性は6億8,935万人と、依然として男女間に開きがある。また、出生数は902万人と前年から54万人減少した。

割である資源配分機能（公共財の供給）や所得再分配機能について、十分な議論が行われ、適切な政策が実施されているかといえば、大いに疑問である。政府による過剰投資は避けなければならないが、国土の均一な発展のための資源配分を適切に行わなければならない。例えば、地方都市や農村における上下水道や低所得者向けの公営住宅の整備などは極めて重要な政府の役割であるが、十分に果たされているとはいえない状況にある。また、これらの役割が地方政府に傾斜される傾向が強まっており、財源の乏しい地方の負担が増えることで機能不全に陥ったり、地域間に大きな格差をもたらす原因となっている。

他方で、年金／医療や介護制度など社会保障制度の整備や所得税改革などによる政府の再分配機能の強化も十分であるとはいえない。習政権は格差是正のために三次分配¹³の重要性を主張するが、それ以前に政府による再分配を充実させなければならない。

以上のように、政府の役割として、マクロ経済安定化政策とともに、必要な公共財の供給、そして再分配機能の強化を進めることが強く求められる。そのために必要な財源の確保も課題であり、税財政改革が不可欠である。これも重要な構造改革である。

④ 党による領導強化の弊害

様々な課題への対応について、習政権の大きな特徴として、あらゆる面で党が前面に出て領導、統制、管理する体制の強化があげられる。就任以来、習主席は党、そして自身への権力集中の動きを強め、3期目の現在それをほぼ成し遂げたといえるだろう。党法規の作成による法制化、制度化を進めるとともに、党組、党委員会などを国家機関をはじめとする様々な機関に設置し、党による思想教育の徹底、強化や人事管理のほか、重要政策の決定においても党が全面的に指導、統制を強める体制である。権力を集中することで、重要な意思決定を大胆かつ機動的に行えるという利点はある。しかしながら、逆に意思決定が硬直化し、政策運営を停滞させるという問題がある。また、絶対的権力を掌握している指導部に正確な情報や意見が届きにくくなったり、好ましくない意思決定を修正する機能が働かないといった弊害がもたらされることになる。

特に、経済面でこれらの点が懸念される。現在の中国では、経済政策の方針決定や実際の執行について責任を持ち、役割を果たすべき政府、すなわち国務院よりも、むしろ党が直接指導し、管理、統括を強化するようになっている。このことが、先の全人代において

¹³ 主として高所得者や企業の寄付や公益事業、慈善事業を奨励し、それらを財源に行う再分配を意味している。習主席が注力してきた「共同富裕」のもとで始められた再分配であるが、一部の企業や高所得者に不合理かつ不適切な負担を課すことが懸念される。

も顕著に示された。閉幕時の国務院総理の記者会見取りやめである。経済面についても、すべて党、そして習氏自身がすべてを管理し指導するという確固たる体制が確立されたということを、この機会に内外に改めて示す目的があったとみることもできる。また、国務院の権威や影響力を大きく制限する目的があるとも考えられる。すなわち、突き詰めて解釈すれば、国務院総理は実質的にはもはや政府のトップではなく、国家主席の補佐的役割に過ぎない、ということになるだろう。その結果、全人代の記者会見であっても、各部長や代表団の会見で代替可能であるというメッセージになり、国務院総理（乃至は李強氏個人）の立場を極めて軽んじるものであると言わざるを得ない。いずれにせよ、こうした体制強化によって、党、国家の関係において、国務院であっても党および習主席が領導するという習主席自身の強いメッセージが示されたことになる。

その結果、色々な弊害も生じている。特に地方レベルにおいて、絶対的権力に対して抗うことを避け、また付度や保身の点からも虚偽報告が横行したり、隠ぺい体質が拡大しているようにみえる¹⁴。これは、改革・開放後の、いわゆる諸侯経済化と称された地方保護主義の拡大を想起させる。これでは、地方債の正式発効などによる地方財政、地方経済の状況の透明化を図ってきた改革が骨抜きになってしまう。また、強権管理下で、より安全な対応策として、政府機関を中心に、主体的に行動しない官僚が増加しているという。これは、地方政府や個々の官僚が直面する苦悩にもみえ、「躺平主義」¹⁵（いわゆる何もしない「寝そべり族」「寝そべり思想」）が政府内でも広がっている状態ともいえるだろう。

このように、習主席個人および党への権力集中や、あらゆる面ですべて党主導が強化されることで、権力集中のメリットよりも、むしろ弊害が拡大し深刻化しているのが現在の中国の実態である。

（２）迷走する政策―矛盾がもたらす停滞

先に指摘したように、党による領導の強化の結果、経済分野における個々の政策におい

¹⁴ 厳しい経済情勢下で地方政府の債務が拡大するなかで、傘下の企業が発行する城投債購入をして資産計上することで見せかけの自己資本増強をし、新たな資金調達を進める行為が広がったり、自己保有資産を傘下の融資平台に購入させ、財政収入の水増しを図る行為が地方政府の間で拡大していることなどが、2023年6月の審計署（日本の会計検査院に相当）の報告に記されている。こうした行為が全国70の地方政府で行われ、総額は約860億元に達したとされている。また、財政状況に関する地方政府の虚偽報告が横行しているという指摘もある。

¹⁵ 「寝そべる」という意味の中国語で、昨今の厳しい経済、社会情勢の中で、若者を中心に積極的に行動しない（就職しない、結婚しない、子供を持たない、車を買わない、家を買わないなど）傾向が広がっている。現在の環境や境遇に不満を持った人々の一種の抵抗という見方もある。

て、様々な矛盾が生じている。

まず初めに、対外開放の推進を強調しつつ、外資や外国人の対中投資や訪中を消極化させる動きである。経済低迷からの脱却には外資の役割が依然として大きく、期待も高まっている。対外経済関係の強化が重要課題となり、外資導入の動きが活発化しており、特に地方レベルで外資誘致を進める動きが加速している。その一方で、「中華人民共和国反間諜法（以下「反スパイ法」）が改正され、定義の拡大、運用の厳格化が一気に進められた。実際に、外国人逮捕・拘束事案や有罪判決の事案も増加しており、外国企業、外国人にとっての不安要素が急激に拡大している。その結果、企業の対中投資や訪中者数は減少し、中国ビジネスの縮小や国際交流の停滞が生じている。次に、民営企業支援策を相次いで打ち出しながら、一方で企業の警戒を増幅させたり、企業マインドの低下につながる措置を講じていることである。経済の活性化には、外資と併せて民営企業の役割も重要であることから、昨年以降、民営企業に対する支援、優遇策が相次いでおり、全人代においても強調されるようになった。しかし他方で、国有企業を優遇する制度、政策が依然として広がっており、また既得権の温存による非効率な企業が延命されるといった、いわゆる「国進民退」から脱却されない状況が続いている。さらには、プラットフォーム企業や IT 関連企業、ゲーム業界、教育業界、不動産業界など、経済成長を牽引してきた一部業界に対する規制や管理を強化したことも成長を阻害する要因になっている。これでは、公平、公正な市場環境が整っているとは到底言えず、民間企業の上に不信感や懐疑心が広がり、企業のマインドを低下させることにつながる。また、「共同富裕」を掲げて格差是正を重視する政策には一定の正当性があるものの、その対策として、本来の政府の役割である再分配の機能を充実させるのではなく、「三次分配」と称して一部企業や富裕層への不適切な要求をしたり、過重負担を課していることである。さらには、「国家の安全」が最重要であるとして強国化を進めているが、その一方で、本来はそのためにも極めて重要な要素であるはずの経済が疎かにされている点である。経済の安定、成長がなければ社会の不安定化が加速し、党や国家に対する不満の蓄積、批判の増幅、反発の拡大につながっていくだろう。その結果として、最も大切しているはずの「国家の安全」自体にマイナスとなる。

以上、いくつか事例をあげたが、いずれも大いに矛盾したものであると言わざるを得ない。その根底には、習主席および党への権力集中によって党主導の強化が鮮明化し、政策決定や運営に混乱が生じ、迷走している状況があることは先に述べた通りである。そして、全人代での総理会見の中止とともに、重要な経済問題が議論され方針が示される第 20 期

三中全会の開催が大幅に延期されるという異常な状況にも表れている。

（３）発展の可能性と潜在力

ここまで、中国経済を取り巻く状況は厳しく、数々の課題が山積みであることを確認してきた。ただし、中国経済が崩壊する、あるいはこのまま衰退するという言説には必ずしも与するものではない。すなわち、当然のことながら、中国経済には様々な実力があり、成長、発展の余力や可能性がある点も見落としてはならない。

中国は、土地の公有制（全人民所有）を維持し、優良な国有企業も少なからず有していることなどをはじめとして、潤沢な国有資産を保有している。また、2023年6月末時点の中国の対外純資産は2兆7,758億ドルと非常に大きく¹⁶、さらに、経常収支も2023年に名目GDPの1.5%にあたる2,642億ドルの黒字となっている。確かに、中国は家計、企業、そして政府部門のいずれもが大きな債務を抱えてはいるものの、多くの資産も有している¹⁷。一方、世界経済における中国の経済規模は拡大しており、名目GDPのシェアは2022年時点で約18%となっている¹⁸。さらに、PPP（購買力平価）ベースでみた名目GDPシェアは、すでにアメリカを上回っている（図表1-11参照）。国内に目を転じれば、少子高齢化の問題はあるものの、14億人を超える人口規模は、依然として世界最大の市場としての魅力である。都市化率が70%に達していない状況も、特に農村に潜在的な発展可能性があることを示すものでもあり、成長の源泉であるといえる。また、日本のバブル崩壊期と比較して、金融機関の不良債権比率が比較的低く、十分な引当金も積まれており、商業銀行の自己資本比率も15%程度と高い状態にある。こうした銀行の体力に加え、主要金融機関が国有である点を考えれば、景気対策をはじめとする経済政策の余力は十分にあると

¹⁶ 対外金融資産は9兆3,670億ドル、対外負債は6兆5,913億ドルとなっている（国家外貨管理局発表による）。

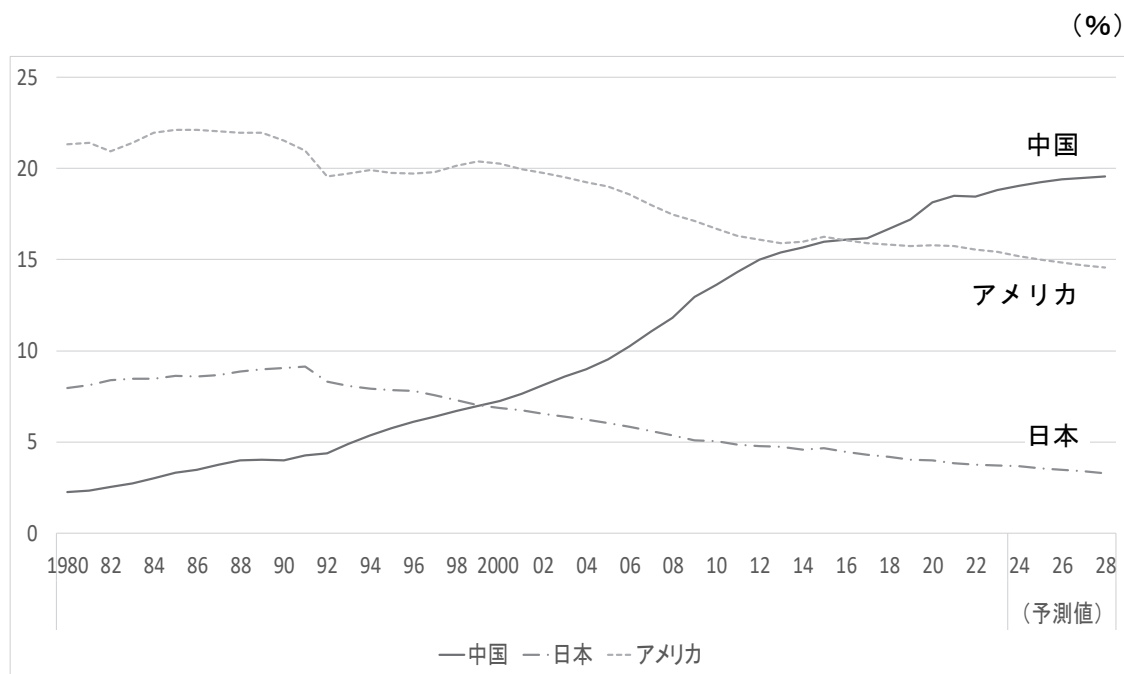
¹⁷ 中国の債務については、2023年末時点の対GDP比でみると政府部門が55.3%、非金融企業が167.1%、家計部門が63.5%で、合計すると286.1%に達している。また、政府債務については、地方政府の隠れ債務が大きく増加しており、実態はさらに深刻であるとみられている。さらに、政府の債務との関係で、国有企業債務をどう位置付けるかという問題もある。以下は、IMF ArticleIV Staff Report2023による。

	2020年		2021年		2022年		2023年	
	金額	対GDP比	金額	対GDP比	金額	対GDP比	金額	対GDP比
中央政府	21	20	23	20	26	21	30	24
地方政府	26	25	30	27	35	29	40	32
融資平台(LGFV)	45	44	50	44	55	46	60	48
政府系投資ファンド	9	9	12	10	14	11	16	13
債務残高計	101	98	115	101	130	107	146	117

¹⁸ ただし、中国の2023年一人当たりGNIは1万2,597ドルで、前年比-0.1%と29年ぶりの減少となった。

判断される。

図表 1-11：名目 GDP シェアの日米中比較



(出所) IMF (2023)

5. むすび

中国経済の低迷が続いているが、他方で、成長に資するプラス要素も決して少なくなく、潜在的な発展可能性は大きい。しかしながら、政策の方向性や運営が逆に発展パターンの転換や経済成長の制約条件となってしまうという矛盾がある。

振り返れば、2012年に習近平氏が党総書記に就任し、全人代で国家主席に就いた2013年秋に開催された第18期三中全会の決定において、「市場に資源配分の決定的な役割を担わせる」として市場機能を重視する方針が打ち出されたことが思い出される。高度経済成長から中、低速度の成長へ転換し、量的拡大から質的向上へ移行していくために、市場機能をより生かした効率的な経済構造に変えていくという宣言として、国際社会からも注目され、期待も高まった。翌2014年には、中国経済の状況を「新常态」とし、安定成長や構造調整（供給側の改革）、イノベーションの推進などが重要課題として掲げられた。同時に「一帯一路」構想も打ち出され、新たな対外戦略として注目されるようになった。さらに、構造改革にとって障害となる汚職、不正、腐敗を徹底的に排除するための取り締まりや摘発の強化に対しても、多くの賛同と称賛の声があがった。

しかしながら、これらの改革を実行する手段として、習主席自らに権力を集中させる動きが強まっていった。併せて、法改正や制度、組織改革を一気に加速させていった。このことが政策の立案や運営を歪めることにつながり、権力集中の弊害が拡大して様々な影響が表面化してきたことで、改革にとってむしろマイナスとなっていることは、ある意味皮肉なことであるともいえる。

経済分野の課題や必要な改革は明らかであり、問題は適切かつ機動的な政策対応が実行できるか否かという点に尽きる。中国経済の停滞が長期化し、このまま衰退、崩壊していくという見方は現実的でない。ただし仮にそうなれば、中国にとっても世界経済にとっても大きなダメージとなる。適切な経済政策の立案、運営の適正化を進めなければならない。政権基盤が安定していることにより思い切った意思決定ができることや、機動的に対応できるという権力集中のメリットを活かすべきであり、まさに、習政権 1 期目の原点に立ち返り、真の改革・開放を進めていくことが強く求められている。奇しくも、習政権は「中国経済光明論」を掲げ、中国経済に関する否定的、悲観的な論評を排除し、見通しの明るさを強調するよう求めている。すなわち、見通しが立たない状況や将来不安からマクロ経済主体である家計や企業の積極性が失われ、経済活動におけるマインドが大きく低下しているのが中国経済の現状である。「暗黒」とまではいわないまでも、「光明」からは程遠いからこそ「中国経済光明論」を強調せざるを得ない。これは極めて重要な点であると指摘しておきたい。それは、経済に対する社会のマインド・チェンジは、容易ではないということである。政権の指示や指導や単なるスローガンでは、当然不可能である。社会の期待や信用が醸成される抜本的な政策転換が講じられるとともに、経済主体がそれらを具体的に感じられなければ、国内外の社会全体の停滞マインドを克服することはできないだろう。

公平かつ公正な市場環境の整備、信頼できる制度、組織を再構築することなど、改善すべき点は明確である。そして、言葉だけでなく行動が伴った具体的な政策として継続していくことで、国内外の信頼を回復する以外に手立てはない。

参考文献

関志雄（2022）「『共同富裕』を目指す中国—カギとなる農村所得の向上と二次分配改革—」中国経済新論（実事求是）経済産業研究所

内藤二郎（2024 a）「中国の不動産市場低迷の背景と課題」『国際情勢第 90 号』国際情勢研究所

内藤二郎（2024 b）「混迷を深める中国経済—経済情勢と政策動向に関する考察」『問題と研究』

福本智之 (2023) 「成長率目標 5%前後は達成の見通し 安定回復には供給面の対策も必要」地域・分析レポート 日本貿易振興機構 (JETRO)

財新 Biz&Tech (2024) 「中国「不動産不況」が個人の消費マインドに冷水 UBS は 2024 年の個人消費伸び率を 5.5%と予想」東洋経済オンライン
https://toyokeizai.net/list/author/%E8%B2%A1%E6%96%B0_Biz%E5%BC%86Tech

中国人民銀行 (2023) 「2023 年第三季中国貨幣政策執行報告」(2023 年 11 月 27 日)
<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/4883187/5150339/index.html>

人民日報 (2023) 「中央經濟工作會議在北京举行」
https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11246/202403/content_6941846.html

中華人民共和国国家外匯管理局、2024. 「国家外匯管理局公布 2023 年第四季及全年我国国際收支平衡表初步数」<https://www.safe.gov.cn/safe/2024/0218/24005.html>

中華人民共和国 (2024) 「政府工作報告」
https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11246/202403/content_6941846.html

中国統計摘要 (2023)

中華人民共和国人民政府 HP <https://www.gov.cn/>

中国共産党新聞網 <https://cpc.people.com.cn/>

中国人民銀行 HP <http://www.pbc.gov.cn/>

中華人民共和国国家發展改革委員会 HP <https://www.ndrc.gov.cn/>

中華人民共和國人民政府 HP <https://www.gov.cn/>

中華人民共和国国家統計局 HP <https://www.stats.gov.cn/>

中華人民共和国財政部 HP <https://www.mof.gov.cn/index.htm>

IMF (2022) Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat' "World Population Prospects 2022"
file:///C:/Users/JIRO%20NAITO/Downloads/1CHNEA2023001.pdf

IMF (2023) World Economic Outlook (October 2023)
<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets>

United Nations (2022) 'Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat' "World Population Prospects 2022"
<https://comtradeapi.un.org/files/v1/app/publicationfiles/2022/VolI2022.pdf>

(2024 年 4 月 23 日脱稿)

第2章 労働市場の変化と非正規労働（靈活用工）の現状

神戸大学大学院経済学研究科教授

梶谷 懐

1. はじめに

中国の若年層の高い失業率が注目を集めている。その背景には、安定した正規就業を求める比較的高学歴の若年層と、企業の労働需要との間の深刻なミスマッチが存在するといわれている。一般に若年層の高い失業率は、社会の不安定性に結びつきやすいといわれるが、中国では、若年層の雇用不安定化が今のところさほどの社会の混乱につながっていない。

そこで大きなカギを握るのが、中国の都市における非正規労働のありかた、とりわけプラットフォーム労働、すなわちフードデリバリー（外卖）や配車サービスに登録するドライバーなどのいわゆるギグ・ワークの広がりである。若年層の失業率が高くても社会がすぐに不安定化しない背景には、プラットフォームが提供する新しい形態の非正規労働が、仕事につけない若者を吸収している現実があると考えられる。

後述するように、こうしたプラットフォーム労働者は一般的な非熟練労働者よりも収入が高いケースが多いが、その労働環境には問題点も多い。労働問題に詳しい中国人民大学教授の常凱は、これらのプラットフォーム労働者が、多くの場合まぎれもない雇用労働者でありながら、契約上はその点があいまいな「雇用類似」と呼ばれる就労形態をとっており、そのため労災などのリスクに対し脆弱で、社会保障が不十分であることを指摘している（常、2024）。さらに、仕事にスキルトレーニングやキャリアアップの余地がなく、将来に展望が見えないことも問題となっている。また、増加するプラットフォーム労働の陰に隠れがちだが、「零工・散工（臨時工・日雇い労働）」と呼ばれる、都市における伝統的な非正規労働者の存在も忘れてはならない。

本稿では、まだ明らかになっていない部分が多い中国の非正規労働者の現状を、近年相次いで公開されている調査報告書の内容や、大規模な社会調査のデータを用いた実証分析に基づき、法律・行政制度の側面ではなく、あくまでも雇用形態や就労状況など経済活動における実態面から把握することを目的とする。

2. 近年の中国の労働市場と失業率

(1) 若年層の就労状況や失業率

社会調査の実態について論じる前に、近年話題となっている若年層の就労状況や失業率をめぐる問題について、これをどう捉えればいいのかを簡単に見ておきたい。16歳から24歳までの若年人口における都市調査失業率は2023年4月に初めて20%を超え、その後6月に21.3%まで上昇した後、7月以降は数値の公表が取りやめになった。その後、若年層の調査失業率の公表は12月に再開された。16歳から24歳までの若年層の人口は約9,600万人で、そのうち6割強の約6,200万人が非就業人口であり、その大半が学生だといわれている。就業者調査では、週1時間以上就労を行っておらず、求職の意思があるものが失業者としてカウントされる。このため、これまでの就業調査では、学生でありながら就職活動をしていると回答した人を失業者としてカウントしてしまい、結果として失業率の数字が課題になっていた。このため、学生はすべて非就労人口として扱うよう調査方法の見直しを行った、というのが政府の説明である。この結果、新たに公表された2023年12月の若年層失業率の数値は14.9%となった。

ただ筆者は、若年層の失業率の数値をどう測るか、という問題はそれほど重要ではないと考えている。そもそも、就業形態が流動化し、プラットフォーム労働などが増えていく中で、週1時間の労働でも就業としてカウントするというILO（国際労働機関）の基準が実態に合っていない可能性がある。すなわち、しばしば「寝そべり（躺平）」「すねかじり（啃老）」「專業子ども（全職子女）」といった言葉で表現される不安定な就業状況に置かれた若者たちであっても、週に1時間程度フードデリバリーなどのアルバイトを行っていれば、就業意欲のあるなしによって失業者にカウントされたり、就業者にカウントされたりする、そもそも就業者の統計自体が不安定化している、という問題があるからである。

では、非正規労働者はどの程度の規模になっているのか。よく言及される数字として、国家統計局の寧吉喆局長が2021年1月の記者会見で、プラットフォーム労働を含む非正規労働者（フレキシブル・ワーカー）が多くの労働力を吸収しており、その総数は2億人に達していると述べたものがある¹。さらに、全国規模の労働組合連合、中華全国総工会の調査によれば、全国のプラットフォーム労働者の総数は8,400万人を超え、就労人口の

¹ 「2億人：誰在靈活就業？哪些工作崗位最“靈活”？」『新京報』2022年4月27日、
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1731221935454641980&wfr=spider&for=pc>、2024年4月21日アクセス。

10%前後に達しているといわれる（中国劳工通訊、2023）。

ちなみに米国では、プラットフォーム労働者の数が少なくとも 5,900 万人に達し、就労人口の 36%を占めているといわれる²⁾ほか、日本でも大手クラウドソーシングサービスに登録している労働者の総数が 700 万人に達しているといわれる³⁾。これも就業人口の約 10%にあたるので、中国のプラットフォーム労働者の就業者に占める比率は米国よりはかなり低い、日本とほぼ同レベルであると考えられる。

不動産需要や消費の落ち込みを受けた経済の低迷を背景に、若年層の失業問題は海外で注目を集めており、政府としてもかなりその対応にナーバスになっていることがうかがえる。こういった中でマスコミなどに取り上げられ、話題になったのが北京大学の張丹丹による「若年層失業率は過小評価されているのではないか」という論考である（張、2023）。彼女は、中国の若年層における非労働人口は 6,400～6,500 万人であるとしたうえで、そのうち就学者 4,800 万人を除いた 1,600 万人を潜在的失業者に含めるべきだと主張し、その場合、失業率は最大で 46.5%になるとし、国内外で大きな反響を呼んだ。ただ、張の論考はきちんとした実証の手続きを踏んだものとはいえず、信頼性には乏しいと言わざるを得ない。

また、これもインターネットで公表され話題になったものとして、北京改革発展研究会の研究者、王明遠による論考がある（王、2023）⁴⁾。彼の議論の論点の一つは実際の失業者をどうカウントするかということである。王は、農民工のうち農村に帰郷した人たちが十分に数えられていない問題や、非正規労働を就業者と失業者のどちらに分類するのかカウントするのが難しいという問題を指摘したうえで、代替的な失業率の推計方法として新規の労働の需給に注目した。彼によれば、新規の労働需要は 2019 年には 1,350 万人あったが、コロナ禍で 1,200 万人まで下がり、その後上昇していない。一方で、大卒者あるいは中卒、高卒などの新規労働市場への参加者は約 1,600 万人だと考えられるため、慢性的に労働需給は、需要に対し供給の過剰な状況が続いている、という。滴滴出行（DiDi）などのシェアライドサービスに登録するドライバーや、フードデリバリーなどのフレキシブ

²⁾ 「米労働省、ギグワーカーの待遇改善の規則案発表」『日本貿易振興機構（ジェトロ）ビジネス短信』2022 年 10 月 13 日、<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/10/e57d47e48fd415ac.html>、2024 年 4 月 21 日アクセス。

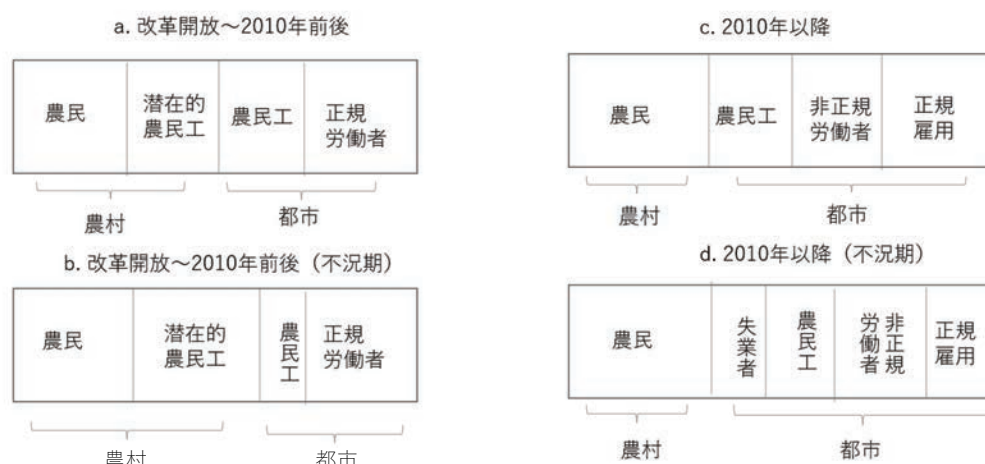
³⁾ 「日本のギグワーカー 100 万人増 20 年上半期」『日本経済新聞』2020 年 6 月 23 日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO60710750T20C20A6EA2000/>、2024 年 4 月 21 日アクセス。

⁴⁾ なお、インターネットの発表したオリジナルの論考は現在削除されており、参考文献に記したものはオリジナルの論考を転載したものである。

ル・ワークが毎年約 200 万人の雇用を吸収していると考えても、16 歳から 40 歳までの労働力の 6.2%から 7.5%にあたる部分が実質的な失業状態にある、と王は指摘する。この推計もそれほど厳密なものではなく、あくまで参考のための材料に過ぎないが、先ほどの張が掲げた数値よりは現実的なものであり、公式統計調査労働者の数字とさほど異なる数字ではないことは指摘しておきたい。

（２）労働市場の変化と非正規労働・失業者の変遷について

図表 2-1：労働市場の変化と非正規労働・失業者



出所：筆者作成。

問題は、失業率の数字と実態が、労働市場であるとか失業をめぐる状況によって、大きく異なっているという点にある。図表 2-1 は労働市場の変化と非正規労働・失業者の変遷を示したものである。このうち、左側の「a.改革開放～2010 年前後」と「b.改革開放～2010 年前後（不況期）」は、農村において余剰労働力が枯渇し、都市の賃金が上昇する、いわゆる「ルイスの転換点」を迎えるまでの状況を指したものだ。それまでは、都市における非正規の労働者は農民工とほぼ同義語であった。その農民工は、都市で仕事を失った場合には農村に戻る 경우가多く、都市の労働市場の一種のバッファーとしての役割を果たしていた。すなわち、都市の失業者として目に見える形で顕在化することは基本的に少なかったといえる。

一方、中国がルイスの転換点を迎え、農村において余剰労働力が枯渇すると、都市にお

ける失業者、および農民工以外の非正規労働者の存在が次第に顕在化することになる。その状況を示したのが図の右側の「c.2010 年以降」と「d.2010 年以降（不況期）」の比較になる。そうすると都市の中には、従来の農民工、新しい非正規の労働者、そして正規の労働者という 3 つのカテゴリーが生じてくることになる。不況になると、正規雇用から非正規労働へのシフトが起きると同時に、非正規の労働者と農民工が職を失うリスクが非常に高くなる。2010 年以前との大きな違いは、そういった不安定な状態に置かれた労働者が都市にとどまるという点である⁵。そして、失業者にカウントされる、あるいは、少しでもプラットフォーム労働に従事していた場合には、非正規労働者にカテゴライズされるようになっている、というのが現状だろう。

3. 中国の非正規労働者をめぐる現状

（1）非正規労働の諸類型について

本節ではまず、非正規労働の諸類型を中国人民大学の研究チームによる報告書『中国靈活用工發展報告 2022』をもとに整理しておきたい⁶。

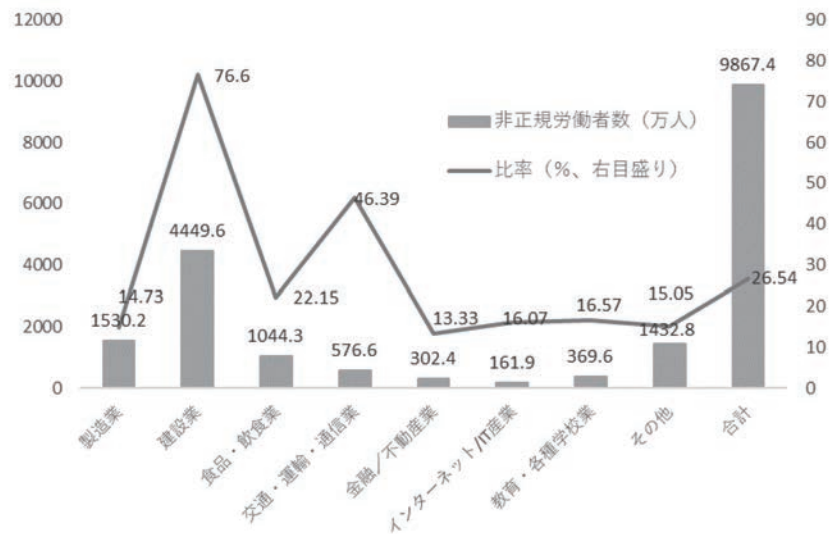
図表 2-2 は、『中国統計年鑑 2020 年版』『中国經濟普查年鑑 2018 年版』ならびに中国人民大学の研究グループが独自に実施した企業アンケート調査の結果に基づき、業種別に推計された非正規労働者数と、労働者全体に占める比率を示したものである。

図表 2-2 より、建設業が最も多く、76.6%が非正規就労によるものであることがわかる。データへのアクセスに限界があるため、多くのプラットフォーム労働をカバーしていないなど、過少に推計されていると考えられるにもかかわらず、就労者全体の 26.5%、ほぼ 1 億人の労働者が非正規で就労している点は注目に値しよう。

⁵ 中国の農村問題に詳しいスコット・ロゼルらも、2000 年初頭には都市の正規雇用が全雇用の 65%以上を占めていたが、2017 年には非正規雇用が全体の 60%を占めるようになってきたことを指摘している（Rozelle, et al., 2020）。これに合わせて、2014 年以前は非正規労働の賃金の伸びが正規雇用におけるそれを上回っていたが、2015 年以降は逆転しており、中国がルイスの転換点を迎えて以降、労働市場の「二極化」が顕著になっていることがうかがえるとしている。

⁶ 急速に進む社会のデジタル化を踏まえて、プラットフォーム労働を中心とした非正規労働の実態に関する調査報告書が近年相次いで出されている。たとえば労働関係与人力士源学院労働心理学科組（2022）『数字零工労働体験調査研究報告』、艾瑞諮詢（2022）『2022 年中国靈活用工市場研究報告』など。ただ、このような新しいタイプの非正規労働の就労実態を把握するのは困難であり、その把握のためにはむしろ労務派遣や人材のアウトソーシングなど、以前より存在した非正規労働の状況と比較することが重要である。このため、本節ではより包括的に非正規労働全般の状況についての調査をベースにした『中国靈活用工發展報告 2022』に依拠しながら議論を進める。←

図表 2-2：産業別の非正規労働者数およびその比率



出所：『中国靈活用工發展報告 2022』

また同報告書は、非正規労働を 1.労働者派遣、2.人材のアウトソーシング、3.業務請負 4.伝統的な非正規労働、5.実習生、6.プラットフォーム労働の 6 つに分類し、それぞれ以下のような説明を行っている。

まず、第一の類型である労働者派遣では、雇用主が経営管理と一部の人事管理機能を請負い、労働者派遣会社は給与計算、社会保障・公的給付の支払い、ファイル管理などの機能のみを担当する。2014 年労働者派遣暫定規定は、企業の雇用者に占める派遣労働者の比率や、その権益保護について明確に規定している。ただし、派遣労働者は比較的単純な仕事しか請負うことができないため、現在の労働力不足な企業や急拡大する企業の採用ニーズを満たすことが難しい。このため経済が発展し、産業が高度に集中している一部の沿海大都市では、派遣労働の市場シェアが縮小しているという。

次は、人材のアウトソーシングである。労働者派遣事業では、派遣会社は基本的な人事管理の一部のみを担当するのに対し、標準的な人材アウトソーシングビジネスでは、人材サービス会社が全プロセスを担当し、専門的な人事管理を行い、雇用主による従業員の雇用のリスクも負担する。このため人材アウトソーシング会社が請求するサービス料は、一般的に派遣会社が請求するサービス料よりも高い。しかし現実には「アウトソーシングを偽装した実質的な派遣労働」という現象が広くみられるという。

三番目の類型である業務請負とは業務のアウトソーシングである。これは、①労働者は

請負元と雇用関係を持たず、②請負元は納品された成果のみを管理する、また③アウトソーシングを行う企業は生産工程を完全に管理し、労働者の生活までを包括する経営管理と人事管理を行う、という形態が一般的である。アウトソーシングを行う企業は、主にさまざまな製品やサービスの生産に携わる企業であり、人材サービス企業は少数派である。WTO加盟後、多くの多国籍企業は、中国の下請け企業に生産をアウトソーシングしてきたが、その企業も生産プロセスの一部を自身の下請け企業にアウトソーシングするという「多層請負」の状況が広がってきた。

一方、四番目の伝統的な非正規労働の存在も依然として無視できない。ここには、パートタイム労働（1日の平均労働時間は4時間まで）、アルバイト、日雇い、従属的自営業⁷など、さまざまな雇用形態が含まれている。また近年では、このような伝統的な非正規労働の多くも、クラウドソーシングやオンデマンド・ワーク・プラットフォームに移行しつつあり、雇用主は求人情報を掲載し、プラットフォームは登録された労働者を適切な雇用主に紹介し、人材紹介料を徴収するようになっている。

五番目の類型は実習生である。これは文字通り、教育的属性と労働的属性を組み合わせ、非常に特殊な形態の柔軟な雇用を指す。特に製造業やブルーカラーの労働市場では、多くの企業が労働力不足の問題を解決するために実習生を利用しており、多くの人材派遣会社にとっても重要な労働力供給源となっている。しかし、日本における実習生をめぐる問題の存在が示すように、実習生が労働者としての扱いを受けず、法的な保護の対象となっていないことから、実質的な長時間労働と低賃金の問題が生じている。

最後の類型が、近年急速に増加しているプラットフォーム労働である。これらは大きく分けて、業務請負プラットフォームでの雇用とオンライン作業プラットフォームでの雇用があり、いずれも現在のインターネット・プラットフォームにおける主な雇用形態である。前者は、主にコンピュータ端末を通じて作業が行われ、労働成果のみをコントロールしながらオフラインで作業タスクを完了させることができ、プラットフォーム企業は労働プロセスの管理には関与しない。具体的な例として、Amazon Mechanical Turk や猪八戒網⁸などのプラットフォームが仲介する労働形態が挙げられる。

⁷ 従属的自営業は、労働者が自営業者として請負業者と取引関係を結ぶ雇用形態である。従属的自営業の範囲は自営業よりも狭く、請負業者に対して一定の経済的従属関係を持つ自営業に限られる。

⁸ 猪八戒網は専門人材を企業に紹介する人材マッチングサイトであり、ウェブデザインなど IT 関係から企業の財務会計や法律業務、アニメーションやゲームなどの娯楽コンテンツまで多岐にわたる業種の人材を仲介する。

一方、後者のオンライン作業プラットフォームでは主にモバイルインターネットを通じて作業が行われ、プラットフォームが労働プロセスや労働成果をコントロールしながら労働者がオンラインで作業タスクを完了させる必要がある。フードデリバリーや配送請負、配車サービスなどの「新しい就業形態」「柔軟な就業」と呼ばれる労働形態は基本的にこちらに分類される。さらに、この就業形態は、労働者の自主性に従って「専送」と「衆包」の2種類に分けられる。フードデリバリーを例にとると、「専送」は派遣会社と労働契約を結んでおり、最低報酬額が保障されている代わりに、割り当てられた注文を拒否することができない。「衆包」は配送一件ごとに報酬が支払われ、最低報酬の保証はないが、割り当てられた注文を受けないという選択も許される（澤田、2023）。後者の「衆包」こそプラットフォーム労働の自由さと、不安定さを内包した就業形態といえるだろう。

（2）プラットフォーム労働を取り巻く状況

このようなプラットフォーム労働者は伝統的な非正規労働者や派遣労働者に比べると、賃金率（時間当たりの賃金）は決して低くない。これは全世界的な傾向でもある。たとえば、Jacques=Kristensson（2019）は、米国を拠点とする Amazon Mechanical Turk のプラットフォーム労働者を対象に、6年間にわたって実施された4つの大規模調査結果を用いて分析を行っている。彼らによれば、調査によるプラットフォーム労働者の推定貧困率と、対応する年末の米国の公式基準値（貧困状態および貧困に近い状態）に基づく貧困率を比較し、2012～14年にはプラットフォーム労働者の貧困率が高かったが、2016年以降は逆転することを示した。このようにプラットフォーム労働の賃金が伝統的な非正規労働の賃金を上回るという現象は中国と共通する。

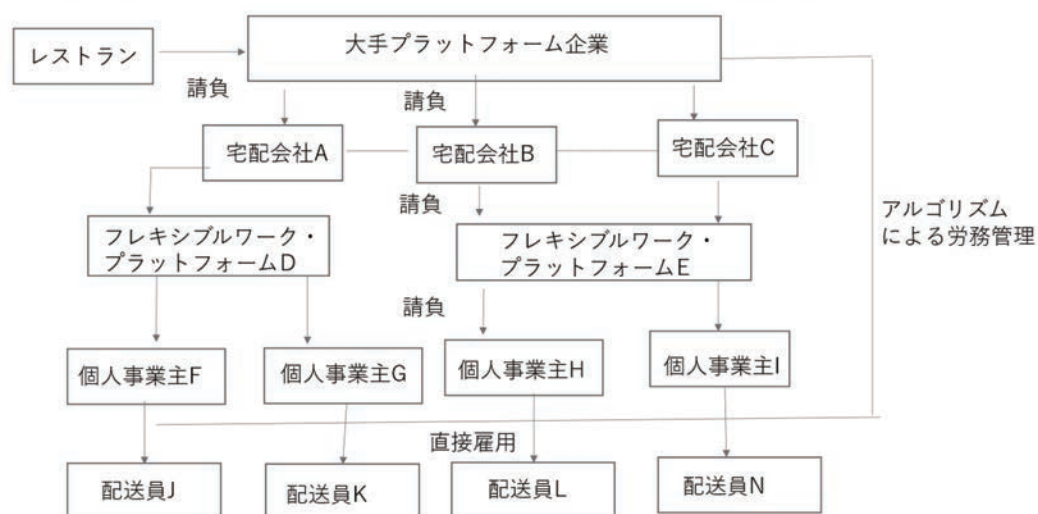
一方で注目しておきたいのが、プラットフォーム労働における労働慣行に、「包工制」に代表される、伝統的な労働慣行からの連続性がみられる点である⁹。ここでは、常凱の整理を参照しておこう（常、2024、北京致誠農民工法律援助与研究中心、2021）。

常によれば、プラットフォーム上のフードデリバリーに関する雇用には3つのモデルがある。第一は伝統的な直接雇用で、企業が独自に配送員を雇用するやり方である。第二はクラウドソーシングモデルである。これは宅配員がプラットフォームに登録し、互いに競争しながら業務を行うものだ。第三が専門配送（専送）モデルで、プラットフォームが下

⁹ 「包工制」と呼ばれる、20世紀初頭より存続する中国の労働慣行については、梶谷（2018）参照。

請けの配送会社に雇用をアウトソーシングしてしまう方法で、分割請負方式（転包・分包）ともいわれる。

図表 2-3：フードデリバリーの分割請負



出所：北京致誠農民工法律援助与研究中心（2021）などを参考に筆者作成。

とくに、この分割請負方式は、伝統的な請負方式による雇用と最新のテクノロジーが組み合わさったものとして非常に興味深い。たとえば、美团のような大手プラットフォームの場合、配達員の雇用形態は、こうした分割請負とクラウドソーシングがほぼ半分ずつになっているという。通常、こうした分割請負は、下請け、孫請け、曾孫請け、さらには玄孫請けにいたる、多層の請負関係からなるのが特徴だ。その結果、誰かに仕事を割り当てられ、報酬は支払われているものの、最終的な雇用主、つまりプラットフォームは階層の奥深くに潜んで姿を現すことはないため、配達員は、自分の雇用主が誰なのかわからないこともしばしばだという（図表 2-3）。

最大手の美团を例にとると、プラットフォームは配達員の就労に関するルールを策定し、それに基づいて受注および配達完了に関する状況だけでなく、その途中の仮定についても、配達員を常時リアルタイムで管理・監督している。一方で、多層請負の各階層においては、雇用に関する責任が多く主体に分散され、その結果としてどの階層の経営者も実際に雇用主としての責任を負わない、という状況が生じている。すなわち、労働者の就労状況の管理や、就労規則の策定、さらにそれに違反した場合のペナルティはプラット

フォームが行うが、労災や損害賠償などの問題が生じたときの責任の所在が極めてあいまいだという。常は、このようなプラットフォーム労働の雇用状況に対し、伝統的な労使関係を破壊し、雇用者から雇用主を隠蔽し、見つけられなくすることで、労働者が自らの権利を主張できないようにしている、と厳しい批判を行っている。

このようなプラットフォーム労働における「分割請負」の実態は、戦前の中国で一般的であり、現代でも建設業を中心に残っているとみられる、伝統的な「包工制」における労働慣行の問題と極めて類似性が高いことには改めて注意が必要だろう。すなわち、デジタル技術を駆使したプラットフォーム労働においても、現実の労使関係の面では、「包」の連鎖が常態化し、最底辺に位置する労働者が常にリスクの負担を押し付けられるという、古くからの問題が未解決のまま残されているのである。

また、図表 2-4 はやはり『中国靈活用工發展報告 2022』に掲載された就労類型別の社会保険の納入比率である。「実習」の社会保険加入率が非常に低いのは予想通りだと言ってよいが、それに次いでプラットフォーム労働者が各種の保険の加入率が非常に低いことがみてとれよう。

図表 2-4：就労類型別の社会保険料の納入比率（％）

	労務派遣	業務請負	アウトソーシング	実習	プラットフォーム労働	伝統的非正規労働	正規雇用
養老保険	40	62.77	64.29	0	8.61	0	93.58
医療保険	58.67	61.31	78.57	0	10.6	0	95.07
失業保険	65.33	71.53	78.57	0	9.93	0	92.29
労災保険	84	83.21	80.36	16.67	27.81	2.53	90.36
住宅積立金	17.33	48.18	39.29	0	1.99	0	76.02
商業保険	1.33	11.68	7.14	8.33	0	7.59	24.63
未加入者	8	5.84	7.14	75	70.2	10.12	3.21

出所：『中国靈活用工發展報告 2022』

さて、この節で取り上げた『中国靈活用工發展報告』は、特にプラットフォーム労働者など非正規労働の実態がなかなか分かりにくい中で、非常に貴重な文献であるが、こういった社会調査の結果は一つのものに依存するのは危険である。複数の文献や調査結果を参照しながら、それらが明らかにした結果を丹念にすり合わせていく必要がある。さらに、非正規の労働者が現実に置かれている状況を社会の中でどのように位置づけるかを考えるた

めには、他の形態の労働者、つまり正規の労働者であるとか、自営業者などと比較していく必要がある。このような観点から、次節以下では、より一般的な社会調査である CGSS（中国総合調査）を用いて、中国の非正規労働者が置かれた状況について分析していく。

4. 家計調査（CGSS）からみた非正規労働を取り巻く状況

本節では、前節でみた、『中国靈活用工發展報告』における非正規労働者の諸類型、ならびにそれぞれの数値を、より一般的な社会調査（CGSS）のデータとすり合わせ、各類型の非正規労働者の現状をその他の就業形態と対比させながら、その社会における相対的な位置づけを把握することを試みる。

CGSS は、中国人民大学社会学部と香港科技大学調査研究センターが 2003 年に実施した全国調査に端を発する。現在では、中国人民大学調査データセンターが全国各省の 40 以上の大学や科学研究機関と中国社会調査ネットワーク（CSSN）を形成し、中国本土の全省・直轄市・自治区を対象とした 10,000 以上の世帯に調査を実施している。長期間にわたり、比較的短い間隔で調査が継続していること、社会、コミュニティ、家族、個人といった複数のレベルのデータを体系的かつ包括的に収集していることがこの調査の特徴である。なお、調査は毎回異なる家計を対象に調査を行っており、個人や世帯を追跡して実施するパネル調査ではない。

図表 2-5：就業カテゴリーの分布（CGSS 2018 および CGSS 2021 のデータより）

	2018 年		2021 年	
	回答数	%	回答数	%
会社経営者	253	5.35	167	5.91
自営業者	667	14.10	444	15.7
被雇用者	2,905	61.43	1,725	61
労務派遣	109	2.30	62	2.19
臨時工、日雇い労働	415	8.78	219	7.74
自由職業者	164	3.47	74	2.62
その他	216	4.57	132	3.29
合計	4,729	100	2,823	100

まず、2018 年および 2021 年の CGSS の調査データを用いて、調査対象者の就業カテゴリーに関する分布状況をみておこう（図表 2-5）。CGSS の調査は 2010 年から 2013 年ま

では毎年行われていたが、それ以降では 2015 年、18 年、21 年と 2、3 年に一度実施されている。図表 2-5 のうち、「労務派遣」というカテゴリーは、前節でとりあげた『中国靈活用工發展報告』における「労働者派遣」「人材のアウトソーシング」に対応するものと考えられる。同じく「臨時工、日雇い（以下、「臨時工）」という回答は、同報告書の「伝統的な非正規労働」に対応していると考えられる。

図表 2-5 において、非正規労働に分類される就業カテゴリーの全体に占める比率は、労務派遣、臨時工・日雇い労働、自由職業、それにその他を合計しても 15.8～19.1%にしかない。この数値は、『中国靈活用工發展報告 2022』で推計された、就労者全体の 26.5%という数値を大幅に下回っている。これは、図表 2-5 で「自営業者」ならびに「被雇用者」と回答した就労者の中に、アウトソーシングや従属的自営業などの非正規労働に従事するものが相当数含まれているほか、アンケートにはプラットフォーム労働に対応する選択肢が含まれていないため、回答を保留したケースが多いことを示唆するものである¹⁰。CGSS の調査結果には、このような限界が存在することはあらかじめ踏まえておく必要があろう。

図表 2-6：就業カテゴリーごとの各変数の平均値（CGSS 2018 のデータより）

	会社経営者	自営業者	被雇用者	労務派遣	臨時工、 日雇い労働	自由職業者
年齢	39.41	42.05	38.54	39.71	44.25	39.79
収入	137,063.40	66,055.71	73,548.09	64,854.17	31,325.83	87,251.91
労働時間（週）	52.78	58.04	45.34	41.26	48.27	43.16
教育年数	11.28	9.56	12.16	11.04	7.97	11.47
女性ダミー	0.36	0.44	0.45	0.34	0.32	0.31
農村戸籍ダミー	0.49	0.62	0.39	0.48	0.71	0.44
普通語能力	4.29	3.89	4.18	3.94	3.53	4.07
英語能力	1.86	1.48	2.01	1.78	1.24	1.89
インターネット 接続時間	140.45	104.43	130.66	121.44	65.99	128.14
父親の教育年数	8.48	7.40	9.03	8.04	6.43	9.04

図表 2-6 は、CGSS 2018 年より得られた、就業カテゴリーごとの労働状況に関する各変数の平均値を整理したものである。この表から、回答者の就業形態と収入や、人的資本さ

¹⁰ 2018 年の調査については、現データは 12,787 件の回答数を含むが、このうち就業カテゴリーに関する回答が得られたのは 4,700 件あまりに過ぎない。

らには行動様式や家庭環境に密接な関係があることがわかる。

まず、収入については、会社経営者が最も高いのは当然として、被雇用者よりも自営業者がかなり低いことには注意を要する。それから、労務派遣と自営業者の間にはそれほど差がない一方で、臨時工・日雇い労働、(以下「臨時工」)は極端に収入が低いということがわかる。ちなみに、労働時間に関しては、臨時工の労働時間は被雇用者、労務派遣よりも長くなっているため、労働時間あたりの単価、すなわち、時間あたりの賃金が臨時工では極端に低いということがわかる。一方、自由職業への就業者は、その収入が会社経営者について高くなっていることから、このカテゴリーの中には専門職のようなカテゴリーのものがかなり含まれているということがわかる。

続いて、教育年数に関しては、被雇用者の教育年数が最も高くなっており、自営業者、ならびに臨時工の年数が低くなっていることが明らかである。女性ダミー(女性を1とし、それ以外を0の値とする)はすべての職種カテゴリーにおいて0.5を下回っており、調査対象において、そもそも男性の比率が多いことがうかがえる。しかし、被雇用者の中では0.5に最も近く、男女のバランスが取れている。それに対して最も男女のバランスが偏っているのが、臨時工ならびに自由職業者である。一方、農村戸籍ダミー(農村戸籍を持つ者を1とし、それ以外を0の値とする)については、最も高いのが自営業者および臨時工で、それぞれ0.6、0.7となっている。すなわち、この2つのカテゴリーは、農村からの移住者、あるいは出稼ぎ労働者の比率が極めて高いことが特徴である。そのことと深く関連しているのが、普通語能力に関する結果で、この2つのカテゴリーが顕著に低くなっていることがわかる。同じような傾向は、英語能力にも見ることができる。

次に、インターネットの接続時間に関しては、臨時工のインターネット接続時間が他のカテゴリーに対して極端に少ないことが目に付く。これは労働条件が厳しくインターネットに接続する時間がないということを示しているのか、それとも、回答者のインターネットのリテラシーが低いことを示しているのかは、この調査結果だけではわからない。ただ年齢に関しては、臨時工の平均年齢が被雇用者などに比べて高いことから考えると、かなりの部分がインターネットのリテラシーへの低さに求めることができるのではないかとと思われる。すなわち、臨時工は学歴だけではなく、インターネットリテラシーが著しく低く、それがより条件の良い非正規就業への移動を阻害し、より劣悪な伝統的非正規就業にとどまらざるを得なくなっている可能性がある。

最後に父親の教育年数に関しては、これも臨時工の値が最も低くなっていることがわか

る。ここから、社会階層の固定化、すなわち、親の教育が低く、農村出身者である場合にその子どもがより高い収入を得られる職種につくことができず、臨時工以外の職につけないという傾向が存在する可能性が示唆される。

5. 非正規労働に関する実証研究

(1) ミンサー型賃金関数の推計

前節で、特に臨時工に関して、インターネットリテラシーの低さが職業選択の幅を狭め、低賃金労働から抜け出せなくなっている可能性を示唆した。筆者は、この点を計量的に検証するために、CGSS 2018 のデータを用いたミンサー型の賃金関数を推計することで、インターネット接続時間が労働収入に与える影響を分析した。本稿ではその分析結果のみを掲載する¹¹。推計結果は図表 2-7 の通りである¹²。

このうち、推計式(1)と(2)は就業カテゴリーのダミーを変数から除いており、(3)と(4)番は就業カテゴリーのダミーを加えたものである。分析結果を見る限り、教育年数はプラスで有意であり、就業年数の1次の項もプラスで有意であり、2次の項はマイナスで有意になっており、一般的なミンサー型賃金関数で予想される結果が得られている。その他の変数に関しても、女性ダミーがマイナスであること、農村戸籍ダミーがマイナスであること、普通語および英語の能力がプラスで有意であることなどはすべて予想通りの結果だといってよい。

就業カテゴリーのダミーについては、臨時工のみがいずれの推計式でも有意で負の値を示しており、人的資本や戸籍などの属性をコントロールしてもなお説明できない、賃金水準の低さに臨時工たちが直面していることが明らかになった。

インターネット接続時間に関しては、いずれの推計式も正で有意な結果が得られている。係数が0.001であるということは、インターネット接続時間が1分増加すると、収入が1%上昇することを意味する。このことは、インターネットのリテラシー、あるいは接続時間があるということがより高い収入を得るために必要な条件になっているということを示唆する。言い換えれば、インターネット接続時間が極端に低い臨時工に関しては、自らの境遇を抜け出すことが極めて困難な状況にあるといってよいだろう。

¹¹ 実証研究についての詳細は梶谷（2024）を参照されたい。ミンサー型賃金関数とは、教育や勤続経験などが人的資本の蓄積を通じて賃金を向上させることを前提に定式化された賃金関数である。

¹² なお分析では、前節で示した「自由職業」ならびに「その他」の就業カテゴリーのうち、図表 2-5 で示した仕事の自主性に関する質問で「完全に自主性がある」「ある程度自主性がある」と回答した者を、新たに「自由労働」としてカテゴライズしている。

図表 2-7：ミンサー型賃金関数の推計

	(1)	(2)	(3)	(4)
教育年数	0.090*** (0.005)	0.072*** (0.005)	0.088*** (0.005)	0.071*** (0.005)
就業年数 1 次	0.032*** (0.005)	0.035*** (0.005)	0.031*** (0.005)	0.034*** (0.005)
就業年数 2 次	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)
女性ダミー	-0.262*** (0.029)	-0.289*** (0.029)	-0.262*** (0.029)	-0.289*** (0.029)
農村戸籍ダミー	-0.210*** (0.0351)	-0.174*** (0.035)	-0.208*** (0.035)	-0.173*** (0.035)
普通語		0.050** (0.020)		0.046** (0.020)
英語		0.143*** (0.020)		0.141*** (0.020)
インターネット 接続時間	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)
自営業者			0.029 (0.049)	0.040 (0.049)
労務派遣			0.122 (0.081)	0.145* (0.083)
臨時工、日雇い 労働			-0.156*** (0.059)	-0.140** (0.059)
自由労働			0.240*** (0.082)	0.224*** (0.081)
その他			-0.087 (0.108)	-0.089 (0.108)
Number of obs	3,520	3,518	3,520	3,518
R-squared	0.387	0.399	0.392	0.403

注 1：（ ）内の数値はクラストロバスタ標準誤差を表す。

注 2：***は係数の推計値が 1%水準で、**は 5%水準で、*は 10%水準で、それぞれ統計的に有意であることを示す。

注 3：推計に当たっては、すべて説明変数に省ダミーを加えている。

（２）労働カテゴリーの決定要因に関する実証分析

次に、労働者の就業カテゴリーの選択において、父親の教育水準がどの程度決定的な要因になっているのかどうかを検証する。前節で検討したケースとは異なり、あらかじめ複数の選択肢から選択対象を確率的に決定することを前提としているために、検証には多項

ロジットモデルの推計を用いている¹³。多項ロジットモデルの推計結果は図表 2-8 に示されている。

図表 2-8：職業選択に関する多項ロジットモデルの結果

		係数	標準誤差	z 値
会社経営者	年齢	0.009	0.008	1.220
	女性ダミー	-0.430***	0.155	-2.780
	農村戸籍ダミー	0.281*	0.167	1.680
	普通語能力	0.394***	0.105	3.750
	英語能力	0.019	0.100	0.190
	教育年数	-0.055**	0.024	-2.270
自営業者	年齢	0.013**	0.005	2.520
	女性ダミー	-0.009	0.100	-0.090
	農村戸籍ダミー	0.487***	0.111	4.400
	普通語能力	-0.039	0.062	-0.620
	英語能力	-0.246***	0.077	-3.190
	教育年数	-0.070***	0.015	-4.550
労務派遣	年齢	0.006	0.011	0.580
	女性ダミー	-0.429*	0.222	-1.930
	農村戸籍ダミー	0.241	0.239	1.010
	普通語能力	-0.200	0.134	-1.490
	英語能力	-0.085	0.148	-0.570
	教育年数	-0.043	0.035	-1.230
臨時工、日雇い労働	年齢	0.013**	0.006	2.080
	女性ダミー	-0.554***	0.132	-4.210
	農村戸籍ダミー	0.642***	0.141	4.540
	普通語能力	-0.279***	0.075	-3.740
	英語能力	-0.515***	0.122	-4.240
	教育年数	-0.120***	0.018	-6.610
自由労働	年齢	0.047***	0.008	6.280
	女性ダミー	-0.384**	0.155	-2.470
	農村戸籍ダミー	0.229	0.174	1.320
	普通語能力	0.020	0.100	0.200
	英語能力	0.151	0.098	1.540
	教育年数	0.036	0.026	1.380

注 1：（ ）内の数値はクラストロバスタ標準誤差を表す。

注 2：***は係数の推計値が 1%水準で、**は 5%水準で、*は 10%水準で、それぞれ統計的に有意であることを示す。

注 3：被説明変数については、被雇用労働を基準としている。

注 4：推計に当たっては、すべて説明変数に省ダミーを加えている。

¹³ 多項ロジットモデルは、順序のない 3 つ以上のカテゴリカル変数を従属変数とする計量モデルである。カテゴリの数より 1 つ少ないロジスティック回帰式を推計することによって、あるカテゴリをベースラインとした場合に、それ以外のカテゴリの選択されやすさを予測することができる（北村、2007）。

図表 2-8 は、被雇用者をベースラインとして、それ以外のカテゴリーに就業する確率があるような変数によって影響されるかを示したものである。たとえば、会社経営者について女性ダミーが負で有意な値を示しているが、このことは被雇用者と比較した場合、女性は会社経営者になる確率が低いことを示している。

臨時工、すなわち伝統的な非正規労働者に関しては、年齢以外の変数がすべて有意になっている。すなわち、男性で、農村戸籍を持っており、普通語や英語能力が劣っており、父親の教育年数が低く、インターネットにあまり接続しない人ほど臨時工になりやすいという結果が得られている。特に、インターネット接続時間および父親の教育年数が有意に働いているのは臨時工のみである点は注目されよう。前者についてはインターネット接続時間の短さ、すなわちインターネットリテラシーの低さは、まず職業選択の時点で、低賃金・長時間労働が前提となっている臨時工以外の選択肢を著しく狭めている可能性がある。

また後者については、臨時工の収入の低さ、およびその原因となっている本人のスキルの低さには父親の低学歴が反映されており、社会階層の固定化が進んでいることを示唆するものである。また、プラットフォームを通じた「柔軟な労働」での就業は本来参入障壁が低く、出身階層の影響を受けないはずのものだが、臨時工についてはそのインターネットへのリテラシーの低さゆえに、臨時工以外の就業カテゴリーに移ることが困難な状況にあるものと思われる。

6. おわりに

中国の労働市場をめぐる状況は特に 21 世紀初頭ぐらいに大きな変化を遂げた。中でも最も大きな変化は、農村における余剰労働力の解消、すなわちルイスの転換点を中国経済が迎えたことにある。それ以前は、都市における非正規労働者はほぼ農民工と同義であり、彼らは都市経済が不況に見舞われたとしても、バッファーとして農村に帰っていった。このため、都市における非正規労働者の失業問題は見えにくくなっており、社会問題として焦点が当たることも少なかった。

しかし、2010 年前後を境として農村において余剰労働力が枯渇すると、都市における失業者、および農民工以外の非正規労働者の存在が次第に顕在化することになる。すなわち、不安定な状態に置かれた非正規労働者が、職を失っても都市にとどまるようになっていると考えられる。近年の若年層の失業の問題は単に失業率の数字にとらわれるというよりは、こういう大きな構造の変化を押さえておく必要があるだろう。

さらに本稿では、近年相次いで公開されている調査報告書の内容や、大規模な社会調査のデータを用いた CGSS のデータに基づく実証分析を通じて、非正規労働者の収入、社会背景、組織化および社会保険への加入状況、階層意識が非正規労働のタイプによって大きく異なることを確認してきた。なかでも、より伝統的な非正規労働の形態である臨時工・日雇い労働、は収入、学歴、階層意識などがすべてのカテゴリーの中で最も低いほか、70%以上が農村戸籍を保有しており、インターネットのリテラシーも非常に低いことが各種の社会調査によって報告されている。むしろ、これらの層はフードデリバリーなどのギグ・ワークの市場に参入したくても、リテラシーの低さゆえに参入できない、という問題を抱えていると考えられる。

若年層の失業に焦点があてられる中で、フードデリバリーの配達員が、労働者としての権利が守られておらず、社会保険の適用を十分に受けることができないという問題などは、日本の報道などでも次第に社会問題として取り上げられることが多くなっている。しかしその一方で、伝統的な農民工、日雇い労働者をめぐる問題は依然として存続しており、社会問題としてはこちらのほうが明らかに深刻であるといえよう。

ただし、本稿の分析は非正規労働についての極めて初歩的な分析に過ぎない。今後より詳細な研究を進めていくうえでは、特にプラットフォーム労働に関する制度や実態の変化を十分に反映した調査データの公開を待ちたい。

参考文献

日本語

梶谷懐（2018）「中国の非正規労働問題と『包工制』」（石井知章編著『日中の非正規労働をめぐる現在』お茶の水書房）

梶谷懐（2024）「中国における非正規労働者の就業状況と課題：家計調査データを用いた実証分析」（石井知章編著『ポスト・コロナにおける中国の労働社会』日本経済評論社）

北村行伸（2007）「多項選択モデル：ミクロ計量経済学入門マークⅡ」『経済セミナー』4月号

澤田ゆかり（2023）「コロナ下におけるプラットフォーム経済の労働環境—ギグ・ワーカーのリスクと権益保護の視点から—」（『中国・習近平政権の着地点Ⅲ：中国 異例の長期政権はどこに向かうのか』アジア研究シリーズ 110、48-54 頁）。

常凱（2024）「中国プラットフォーム雇用における不完全なる労使関係」（石井知章編著『ポスト・コロナにおける中国の労働社会』日本経済評論社）

英語

Jacques, Jason T. and Per Ola Kristensson. 2019. “Crowdworker Economics in the Gig Economy.” Presentation at The ACM CHI Conference on Human Factors in Computing Systems.

Rozelle, Scott, Xia, Yiran, Friesen, Dimitris, Vanderjack, Bronson and Nourya Cohen. 2020. “Moving Beyond Lewis: Employment and Wage Trends in China’s High- and Low-Skilled Industries and the Emergence of an Era of Polarization.” *Comparative Economic Studies* 62: 555–589.

中国語

艾瑞諮詢（2022）『2022 年中国靈活用工市場研究報告』

北京致誠農民工法律援助与研究中心（2021）『外売平台用工模式法律研究报告』
(<https://zgnmg.org/wp-content/uploads/2021/09/zhicheng-report-on-food-delivery-workers.pdf>、2024 年 3 月 3 日アクセス)

労働関係与人力士源学院労働心理学科組（2022）『数字零工労働体験調査研究報告』

王明远（2023）「到底有多少青年人失业」『中国数字時代』
(<https://chinadigitaltimes.net/chinese/697005.html>、2024 年 1 月 12 日アクセス)

楊偉国＝吳清軍＝張建国等（2021）『中国靈活用工發展報告 2022』社会科学文献出版社

張丹丹（2023）「可能被低估的青年失業率」『財新網』2023 年 7 月 17 日
(<https://opinion.caixin.com/2023-07-17/102076568.html>、2023 年 9 月 11 日アクセス)

中国劳工通訊（2023）『中国外売行業研究報告：政策難追平台侵权速度 官方工会仍陷形式主義』

（2024 年 4 月 21 日脱稿）

第3章 「新質生産力」からみた中国産業政策の方向性

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

アフターコロナの中国経済は、予想どおりのV字回復が見られなかった。2023年の実質経済成長率は5.2%にとどまっており、政府目標の5%を0.2ポイント上回ったものの、ドル建ての名目GDPの世界シェアは、2021年ピーク時の18.3%から16.9%に縮まった（日本経済新聞2024）。不動産市場の低迷が続き、地方財政問題はますます深刻化した。消費の意欲を示す消費者信頼感指数は2023年4月以降、90以下の低水準で推移しており、人口は2年続けて減少した。中国経済は、バブル崩壊後の日本のように、デフレスパイラルに陥り、長期停滞を余儀なくされるのでは、とする懸念が高まった。

その一方で、中国経済の明るい側面もより際立つようになった。産業高度化を反映して、中国の輸出構造は大きく変化した。輸出の拡大をけん引する主力商品は、従来のアパレル、家具、家電から、電気自動車（EV、中国語で「電動汽車」もしくは「新能源汽車（新エネルギー車）」）、リチウム電池、太陽光発電関連製品に変わった。2023年、「新三種」（「新三様」）とよばれるこれらハイテク製品の輸出は前年比29.9%増の1兆600億元にも達した。好調なEV輸出が手伝って、中国は一躍、世界最大の自動車輸出国になった。

さらに、地政学的な視点から見ると、米中対立はハイテク分野を中心に、一層、激化した。米国は、同盟国と連携しながら、14ナノ以下の先端半導体から人工知能（AI）用半導体、関連する製造設備、材料、補修部品にいたるまで、対中輸出規制を強化し続けた。そして、より多くの中国ハイテク企業をエンティティリストに掲載し、米国企業による中国ハイテク産業への投資も厳しく禁じるようにした。その一方で、中国も次世代半導体で多用されるガリウムやゲルマニウムの輸出規制を強化するなど、対抗姿勢を強めている。

こうした状況のなかで、習近平国家主席は、2023年秋以降の一連の談話で、「新質生産力」という重要概念を提起した。新質生産力はさまざまな角度から解説することが可能だが、本章では、その産業政策としての一面に注目し、新質生産力を中国製造2025（2015年）、創新驅動發展（2016年）と同様に重要な産業政策として位置付けたい。

中国経済の構造転換の重要なタイミングで、中国政府はどうして生産力と関連する重要

政策を打ち出すようになったのか。新質生産力は伝統的な生産力と比べて、どのような違いがあるのだろうか。新質生産力の問題提起は、米中対立という地政学的な緊張とどのような関連があるのだろうか。さらに、中国において新質生産力育成の現状は、どうなっているのだろうか。本章ではこれらの課題に応えたいと考えている。

以下、第2節ではまず中国政府の新質生産力に対する基本的な考え方を整理する。続いて、第3、4、5節では、それぞれ景気対策、工業化戦略および米中対立の視点から、新質生産力が提起された背景について詳しく解説する。第6節では、蘇州高新区における戦略的新興産業と未来産業育成の事例を検討することによって、中国における新質生産力発展の現状を分析する。最後に、第7節では全文を締めくくる。

2. 新質生産力という概念の提起

図表 3-1：新質生産力に関する習近平談話

時期	会議・行事	発言の趣旨
2023年9月7日	新時代東北の全面的振興の推進に関する座談会	新エネルギー、新材料、先端製造業、電子情報等の戦略的新興産業と未来産業を積極的に育成することによって、新質生産力の形成を加速し、経済発展の新たな原動力を強化
9月8日	黒竜江省共産党委員会と省政府の報告を受けた際	技術革新の資源を統合しながら、戦略的新興産業と未来産業の発展戦略をリードし、新質生産力の形成を加速
12月11-12日	中央経済工作会议	技術革新によって産業革新を推進、特に破壊的技術と先端技術にて新産業、新モデル、新原動力を生み出し、新質生産力を発展させる
2024年1月19日	第1回「国家エンジニア賞」表彰式	キーコア技術の開発に取り組み、優秀プロジェクトを鍛え、新質生産力を推進し、発展させ、ハイレベルの科学技術の自立自強の実現を加速
1月31日	第20回中央政治局第11回集団学習	「新質生産力の発展は質の高い発展の内なる要請と重要な力点」。「技術革新、特に独創的かつ破壊的な技術革新を強化しながら、ハイレベルの科学技術の自立自強の実現を加速し、……、新質生産力発展の新たな原動力を育成」
3月5日	全人代江蘇省代表団による政府工作報告の審議に参加した際	質の高い発展という主要任務をしっかりと把握しながら、地域の状況に合わせて新質生産力を発展
3月6日	全国政治協商会議の科学技術関係等の委員との面談時	基礎研究と応用基礎研究を強化しながら、キーコア技術の開発に取り組み、新質生産力発展の新たな原動力を育成

(資料)：各種報道をもとに筆者作成。

2023 年 9 月に黒竜江省を視察した際に、習近平主席は初めて「新質生産力」という概念を提起した。それ以降、氏は一連の重要会議で新質生産力に言及し、その中国の経済発展への重要性を繰り返し強調した（図表 3-1）。

2024 年 1 月に開催された中国共産党第 20 回中央政治局第 11 回集団学習での習近平談話では、新質生産力の定義などについて、詳しい解説が行われており、中国政府の公式見解を代表するものと考えられる。その要点を紹介しよう¹。

まず、定義について、新質生産力は「イノベーションが主導しながら、伝統的な経済成長方式と生産力の発展経路から脱出し、ハイテク、高効率、高品質を特徴とする、新発展理念に符合する先進的な生産力の形態」として定義されている。

次に、原動力のソース（「動力来源」）について、新質生産力は、「技術の革命的な突破、生産要素の革新的な配置、深いレベルでの産業構造転換と高度化から生まれたものである」と指摘されている。

第三に、新質生産力の「基本的な含意（「基本内涵」）」については、「労働者、労働市場、労働対象およびその最適化された組み合わせによる飛躍」と解説されている。

最後に、新質生産力の「核心的標識（「核心标志」）」としては、技術進歩や生産の効率化の水準を示す全要素生産性の大幅な向上が挙げられている。

以上の公式見解を中心に、図表 3-1 で掲げた各会議における習近平談話の文脈も踏まえながら、筆者が理解する新質生産力という概念のユニークさについて、以下の 3 点を指摘しておきたい。

新質生産力の第一の特徴は、経済発展の新たな原動力という文脈で論じられていることである。つまり、中国経済は目下、不動産不況をはじめとして、さまざまな困難を抱えているが、これらの問題を乗り越えるためには、新質生産力の発展を通じて、不動産にとって代わる新たな経済発展の原動力を育成し、質の高い経済発展を実現させる必要がある、という意味合いが、この新概念に秘められている。

第二に、新質生産力にかかわる産業分野の技術は、破壊的、革命的といった特徴を有していることである。以下で詳述するように、中国政府は、第四次産業革命が技術の革命的なパラダイムシフトを引き起こしており、中国のような後発国に重要な「機会の窓」（詳細は後述）をもたらしている、という認識を持っている。

¹ 新華社「中央政治局新年首次集体学習、聚焦新質生産力」
(<http://politics.people.com.cn/n1/2024/0202/c1001-40171891.html>、2024 年 4 月 20 日アクセス)。

第三に、新質生産力は、往々にしてキーコア技術の独自開発や科学技術の自立自強、といった文脈で語られている。いいかえれば、中国政府が新質生産力に言及する際に、米中ハイテク競争、米国からの厳しい輸出管理規制への対抗措置、といった地政学的な要素を念頭に置いてあるといえる。

新質生産力概念のユニークさを反映する上記三つのポイントは、新質生産力が提起された三つの重要背景にもなっている。以下、この三点について、詳しく解説していく。

3. サプライサイド重視の景気対策

新質生産力が提起された背景には、まず中国の指導者がサプライサイドにおいて投資拡大や生産力の向上を通じて、現在、経済面で抱える諸課題を解決しようとしている姿勢が挙げられる。

前述したように、中国の景気減速は不動産不況に端を発しており、いまや経済全体でデフレ傾向が強まっている。こうしたなかで、①サプライサイドにおいて投資を増やすことによって、生産力を向上させ、経済の構造転換を図るか、②デマンドサイドにおいて、消費拡大やセーフティネットの整備等を通じて、内需の拡大を図るか、という2通りの景気対策が考えられる。

中国政府の公式文書では、サプライサイドでの投資や生産力向上をより重要視するスタンスは確認できない。むしろ2024年2月23日に開催された中央財經委員会第四次会議では、内需拡大政策が打ち出されている。ただ、同政策の中身をチェックすると、やはり重点は投資に置かれていることがわかる。

2024年2月の内需拡大政策の具体的な措置は以下の4点である²。第一に、工業、農業、建築、交通、教育、文化旅行、医療といった7つの領域を中心に、設備更新を行うことである。設備更新の重点は、省エネカーボンニュートラル、デジタルトランスフォーメーション（DX）といった分野に置かれている。

第二に、自動車、家電、家庭用耐久消費財の買い替えを奨励することである。そのために、政府による支援や企業側の値下げ、といった措置が言及されている。

第三に、中古品のリサイクルネットワークを整備することである。

第四に、自動車や家電、グリーン設計、リサイクル等に対する標準作りを通じて、中国

² 新華社「国家發展改革委有關負責人就『推動大規模設備更新和消費品以旧換新行動方案』答記者問」(https://www.gov.cn/zhengce/202403/content_6939362.htm、2024年4月20日アクセス)。

製品や設備のハイエンド化、スマート化、そしてグリーンの発展を推進することである。

以上 4 点のうち、直接、消費の拡大につながる措置は、第二点の耐久消費財の買い替えだけである。それ以外の措置は、みな社会インフラへの投資を通じて、間接的に消費能力の向上を誘導するものである。その一方で、通常、消費拡大策として論じられる政策措置、例えばコロナ期間中に欧米諸国が実施した消費者への給付金の直接支給や、医療、介護等のセーフティネットの整備を通じて、消費者の安心感、信頼感の向上を図る措置は、いまのところ、政策立案者の視野に入っていない模様である。

世界銀行の元チーフエコノミストで、中国政府の重要ブレーンである林毅夫(Justin Lin Yifu)の発言は、中国政府の思惑を明快に解説している(紅星新聞、2024)。2024 年全人代開催期間中の記者会見で、林は中国の景気減速について、投資主導の経済成長が持続不可能で、消費主導の経済成長こそ持続可能、という論点を明確に否定した。そのうえで「経済成長が減速している間、消費はずっと低迷し続けるはずだ。生産力水準が向上し続け、就業機会が増加し続けない限り、人々の将来の収入増に対する見通しが明るくない状況の下で、消費が旺盛であり続けることはありえない」と述べた。

続いて、林毅夫は「一国が持続的な長期経済成長を実現するためには、比較的高い投資の増加が欠かせず、投資が経済成長を推進するためには、技術革新、産業高度化、そして生産力水準の向上につながる機会に投資しなければならない」と、サプライサイドでの投資活動に重点を置いた新質生産力の正当性を力説した。林はさらに、改革開放初期から 2022 年にいたるまで、中国の消費が年間 7% で増加しており、世界で最も速いペースだった、という数字を強調していた。

しかし、国際社会はこのような景気対策のアプローチに違和感を覚えている模様だ。2023 年 4 月に訪中した米財務長官のイエレンは、ビジネス誌『財新』のインタビューに応じた際に、EV 等の過剰生産の問題を議論する文脈で、家庭の収入もしくは高齢化対策や教育対策を工夫することにより、需要を増やし、貯蓄率を減らすことができる；消費支出の GDP に占める割合が高ければ、サプライサイドで大規模投資を行う必要性も低下する、と指摘した(財新、2024)。『財新』は中国きっての改革派メディアである。同誌が消費を重視するイエレンの発言を掲載したことは、中国国内で改革派を中心に、消費振興を図ってほしい、とする声が根強くあることを示している。

穏健にみえるイエレンの発言とは異なり、イギリスのエコノミスト誌は、新質生産力の問題点を 3 つの面から鋭く批判している(Economist、2024)。第一に、この政策は、中国

の消費支出が GDP のわずか 37%しか占めておらず、世界平均をはるかに下回っている事実を無視している。不動産市場が低迷している時期に、中国経済にとって最も重要であるのは、消費刺激策である。第二に、内需不振という状況の中で、中国の新規生産能力のかなりの部分は輸出に頼らなければならない。しかし、現在の国際関係では、米国のみならず、EU も EV を中心に、先端工業製品に対する貿易障壁を高めつつある。グローバルサウスは潜在的な市場であるが、中国製品の流入により途上国の工業発展が弱まってしまったら、中国に対する警戒感が高まる。第三に、新質生産力政策に対して、多くの企業家は政策の不確実性を憂慮しており、外資系企業はますます慎重になっている。

中国が現在のタイミングでサプライサイド重視の政策に踏み切った原因について、さまざまな解釈がある。その政策効果についても、時間をかけて見守る必要があるだろう。ただ、あえて中国政府の立場に立って代弁するなら、以下の 2 点を指摘しておきたい。

第一に、不動産不況の長期化に伴って、中国では不動産にとってかわる新たな支柱産業の構築が必要となってきた。習近平談話での用語を援用するなら、経済発展の新たな「原動力」の創出が必要になったわけである（図表 3-1）。無論、中国政府は EV やリチウム電池、太陽光発電設備といった新質生産力を象徴するハイテク製品に、経済成長と景気回復の大きな期待を寄せていたのである。

第二に、世界の工場として、長年、高度成長を経験した国では、高度成長が終了した後の景気対策でも往々にして投資重視の政策を取りがちである。例えば、バブル崩壊後の日本でも、公共事業投資を中心とする景気対策をとり、公共事業費予算を 1992 年の 8.6 兆円から、1993 年に 11.6 兆円、1994 年には 7.2 兆円へと増やし続けた。さらに 1995 年には、総額 18.8 兆円に達する緊急総合経済対策予算を配分した。その一方で、消費拡大につながる政策は、1994 年に実施した個人所得税の「特別減税」という 1 回限りの政策だけだった。その結果、日本における個人消費の成長率は 1990 年の 4.8%をピークに低下しはじめ、1990 年代を通じて 3%を超えていなかった（沈、2024）。

4. 一貫したリープフロッグ的な産業政策の発想

新質生産力が提起された 2 つ目の背景には、中国の産業政策に一貫したリープフロッグ（「Leapfrog」、詳細は後述）的な発想が指摘できる。新質生産力は、こうした発想の延長線上の政策として位置付けるべきである。

図表 3-2：自主创新以降の中国の主な産業政策

年	政策名	備考
2006	国家中長期科学と技術発展企画綱要（2006－2020）	16 の重大プロジェクト、6,680 億元以上の予算
2010	戦略的新興産業	20 の目標産業、その半分程度は 16 プロジェクトから昇格
2011	12 次 5 カ年計画	－
2015	中国製造 2025、インターネット＋、大衆創業、万衆創新	伝統産業にデジタル技術という新たなゼネラルパーパス技術（General Purpose Technology）の導入が目的
2016	創新駆動発展戦略、13 次 5 カ年計画。『スマート製造発展計画 2016－2020』	それまでの一連の産業政策を「創新駆動発展戦略」として集約
2017-現在	人工知能、スマート太陽光発電、クラウドコンピューティング、産業向けモノのインターネット等に関する 3 年アクションプラン	多くの場合、2020 年以降、継続プランを発表
2021	14 次 5 カ年計画	未来産業の育成に初めて言及
2023	新質生産力	8 大新興産業と 9 大未来産業が焦点

（資料）：Naughton（2021、Table4.1）をもとに筆者加筆。

図表 3-2 では、中国で自主创新戦略が発表されてからの主たる産業政策を整理した³。同図表から明らかなように、一連の産業政策は、既存産業でのキャッチアップよりも新興産業の育成に重点が置かれていた。2006 年に発足した 16 の重大プロジェクトの半分程度と 2010 年の戦略的新興産業のすべては新興産業の創出を目指していた。2015 年の「中国製造 2025」の対象産業に伝統産業も含まれていたが、主たる目標はデジタル技術を導入することによって、既存産業の生産性を向上させることにあった。同年の「インターネット＋」やその後のアクションプランの多くは、各業界におけるデジタルトランスフォーメーション（DX）を目標とする政策であった（Naughton 2021、Sections 3、4）。このように、中国政府は、産業の段階的な発展を飛び越え、一気に世界の最先端に躍り出る「リープフロッグ」を産業政策の重点に置き続けてきた（Naughton 2021、pp.61、83）。

新興産業のうちの EV に関連する政策制定の経緯についてみると、遅くとも 1991 年末に、当時の国務院副総理である鄒家華は科学技術司に EV の研究計画を立ち上げるよう指

³ この段落は、丁（2023）の関係箇所をもとに執筆している。

示した。そして、第8次5カ年計画では、EVのコア技術を重点研究開発対象に指定した⁴。中国政府が本格的にEVに関する産業政策を実施し始めたのは、2012年である。2010年の戦略的新興産業政策の一環として、同年6月に「省エネ・新エネルギー自動車産業発展計画（2012～2020年）」を発表した。中央レベルでは関連省庁から60近くの産業支援策を打ち出しており、地方政府にいたっては500以上の支援政策を発表した。その後、2020年11月に発表された「新エネルギー車産業発展計画（2021～2035年）」では、中国の同領域でのコア技術が2035年に国際先進レベルに到達し、高品質ブランドが世界のトップレベルに達することを目標に掲げた（劉、2020）。

中国政府が産業政策の制定にあたって、リープフロッグ的な戦略を選択した理由は、産業発展にとって、現在はまさに100年に一度の重要な「機会の窓」（Windows of Opportunities）が出現している時期、という認識を持っているためである。

近年、キャッチアップの研究で脚光を浴びている「機会の窓」の理論によれば、①技術、②市場、③政策という三つの「機会の窓」のうち、1つもしくは複数が出現する際に、後発国や後発企業によるリープフロッグが実現しやすい、と主張している（Lee and Malerba, 2017）。なかでも、技術のパラダイム転換という「機会の窓」は、三つの「機会の窓」のなかで最も重要な役割を果たしており、産業政策（政策の「機会の窓」）を成功させるための前提条件にもなっている、と指摘されている（Lee and Malerba, 2017, p.349）。

そこで中国政府は明らかに、現在は技術のパラダイムシフトという「機会の窓」が表れつつある重要時期であることを認識している。図表3-3では、習近平主席のこのテーマに関連する談話を整理した。そこで目立っているのは、「100年に一度」、「新たな科学技術革命と産業変革」（下線は筆者表記）といったキーワードである。これらの言葉と一連の談話が示すように、中国政府は、AIやモノのインターネット（IoT）、5G、ブロックチェーン等に代表される第四次産業革命は、中国にとって貴重な経済発展のチャンスをもたらすだけでなく、既存の国際秩序にも大きなインパクトを与えるだろう、と予想していたのである。

今回の新質生産力は、こうした「機会の窓」とリープフロッグ的な発想を完全に継承していたといえる。前掲の図表3-1にあるとおり、9月の黒竜江省視察の際に、習近平主席

⁴ 1992年9月3日に鄒家華が中国の著名な科学者銭学森へ返送した手紙から引用。銭氏は、同年8月22日、鄒氏への手紙で中国はガソリン車の段階を飛び越え、直接、環境にやさしい新エネルギー車の段階に進むべきだと進言した。

は「新エネルギー、新材料、先端製造業、電子情報等の戦略的新興産業と未来産業を積極的に育成することによって、新質生産力の形成を加速」と発言していた。ここで留意すべきであるのは、従来の戦略的新興産業に加えて、未来産業が新質生産力との関連で取り上げられていた点である。

図表 3-3：第四次産業革命に関する習近平談話

時期	会議	発言の趣旨
2013 年 9 月 30 日	第 18 回中央政治局第 9 回 集団学習	表れつつある <u>新たなラウンドの科学技術革命と産業 変革</u> は、わが国の経済発展方式の転換加速とあいまっ て、創新駆動戦略の実施に貴重かつ重要な機会を提供
2019 年 6 月 7 日	第 23 回サンクトペテル ブルク国際経済フォーラ ム	今日の世界は、 <u>過去 1 世紀に経験したことのない大き な変化</u> を経験している。新興市場国と発展途上国の台 頭は前例のないほど速く、 <u>新たな科学技術革命と産業 変革によってもたらされた新陳代謝と熾烈な競争は</u> 、 前例のないほど国際情勢の変化と相容れず、非対称的 である
2019 年 11 月 22 日	「イノベーション経済 フォーラム」に出席する 外国代表との会談時	イノベーションは今日の時代の主要なテーマ。世界は <u>100 年に一度の、経験したことのない大きな変化</u> を迎 えており、 <u>新たな科学技術革命や産業変革</u> が急速に進 展している。人類が直面する共通の課題には、すべて の国が協力して対処する必要がある。どの国も独立し たイノベーションの中心地になることはできず、イノ ベーションの恩恵を独り占めすることもできない
2020 年 10 月 16 日	第 19 回中央政治局第 24 回集団学習	今日の世界は、 <u>ここ 1 世紀に見られなかった大きな変 化</u> を経験しており、 <u>技術革新は重要な変数</u> の 1 つ。危 機を利用し、変化する状況の中で新たな機会を切り開 くためには、技術革新に答えを求めなければならない

(資料)：各種報道をもとに筆者作成。

未来産業とは、「最先端のテクノロジーによって推進される、現在工業化の萌芽的段階または初期段階にあり、戦略的、先導的、破壊的かつ不確実性が高いといった特徴を有している、将来を見据えた新興産業」を指す（人民日報海外版、2024）。この産業区分は第 14 次 5 カ年計画で初めて使用した。戦略的新興産業と未来産業の主な区別は、戦略的新興産業のほうは産業化の水準が高く、技術はより成熟しているのに対して、未来産業は産業の孵化期にあり、技術はより先端的、という点である（王、2024）。未来産業を新質生産力の典型産業分野に含めたことは、イノベーション活動の初期段階にも注力するようになり、

当初からオリジナル技術を独自に開発していく、という中国政府の姿勢の変化を表していると考えられる。

ほぼ同時期に、戦略的新興産業と未来産業への重視の表れとして、中国政府は関連する産業政策の担当部署の調整を行った。まず、科学技術部傘下にあるハイテク司を工業信息部の傘下に再編するとともに、ハイテク司の下にさらに未来産業処を新設した。次に、科学技術部傘下の火炬ハイテク産業開発センターを工業信息部の傘下に再編した。同センターは、主に国内のハイテク園區等の管理に当たっている。このように、工業信息部の傘下に関係部署を再編することを通じて、産業発展を通じて技術のパラダイムシフトを促進する、という新質生産力の産業政策としての一面がより際立つようになった。

なお、その後の 2023 年 12 月の中央経済工作会议と 2024 年 1 月の政治局集団学習では、新質生産力に関連して「破壊的技術」や「先端技術」といったキーワードが繰り返し言及されており、第四次産業革命が引き起こす技術のパラダイムシフトのもつ重大な意味が改めて強調された（図表 3-1）。

5. 米中ハイテク競争への備え

新質生産力が提起された第三の大きな背景は、米国とのハイテク競争に備えることである。米国は、トランプ政権の時代から、先端技術における自国の優位性を維持するため、「重要新興技術（Critical and Emerging Technologies）に関する国家戦略」を発表した。重要新興技術の具体的分野としては、量子、AI、通信、先進的コンピューティング、データサイエンス、半導体、宇宙技術など 20 の技術が挙げられている（マルチメディア振興センター、2020）。その後、2022 年と 2024 年の 2 回にわたって、重要新興技術のリストが更新された。

米国政府は、重要新興技術戦略に二本の柱を盛り込んだ。一つ目の柱は、国家安全保障の革新基盤の促進である。そのために、研究開発予算の増額や労働力開発、政府機関による新興技術の使用増加など、13 の行動を奨励する。二つ目の柱は、技術の優位性の確保である。敵対国による知的財産の窃盗に対する国際規範の作成等、研究開発における安全保障の強化、特定技術への輸出規制など、9 つの行動を奨励する（マルチメディア振興センター、2020）。

このように、米国による重要新興技術戦略の提起は、明らかに中国とのハイテク覇権争いを念頭に置いている。米国政府は、いわゆる「スモールヤード、ハイフェンス」の形で、

これら限られた先端技術分野における対中デカップリングを徹底的に進める計画である。当然ながら、中国にとって、これらの分野での技術導入が絶望的になり、独自開発以外に技術を手に入れる選択肢はなくなった。

こうした状況の中で提起された新質生産力は、明らかに米国の重要新興技術戦略への対応策として位置付けられている。例えば、習近平主席が1月31日に開催された第20回中央政治局第11回集団学習で「ハイレベルの科学技術の自立自強の実現を加速し、……、新質生産力発展の新たな原動力を育成」と発言したのに続き、3月6日の政治協商会議の談話でも「基礎研究と応用基礎研究を強化しながら、キーコア技術の開発に取り組み、新質生産力発展の新たな原動力を育成する」と述べており、重要技術を独自に開発していく姿勢を強く示唆した。図表3-4では、米国2024年版の重要新興技術リストと中国の新質生産力の代表的分野である8大新興産業および9大未来産業を比較してみた⁵。下線で表記している箇所は、双方の内容が基本的に一致している分野である。図表のとおり、ごく少数の領域をのぞいて、重要新興技術と新質生産力に関連する領域はほぼ重複している。これらの技術領域は、今後、米中ハイテク競争の最もコアな分野となるだろう。

先端産業の国際競争で有利なポジションに立つためには、独自の技術標準を国際標準として確立しなければならない。米国の場合、バイデン政権は2023年5月、国際標準の規格策定を主導するために、「重要新興技術に係る国家標準化戦略」を発表した。半導体やAI、バイオなど8つの分野において、「投資（標準化前の研究開発への投資や民間・学会への支援）、参画（標準化における官民連携による参画の推進）、労働力（標準化に関わる人材育成）、統合性と包摂性（同志・友好国と共に国際標準策定の公平な過程を確立）に係る施策を進めること」を決定した（PWC 2023）。

これを受けて、中国側は早くも2023年8月に、『新産業標準化ナビゲーションプロジェクト实施方案（2023—2035年）』（以下、『实施方案』と略す）を制定した。同实施方案では、2025年までに新興産業を支える標準体系を整備すること、2,000を超える新しい国家標準および業界標準を制定すること、といった目標を掲げた。さらに、中国標準が国際標準として確立されることを念頭におきながら、中国企業や組織による国際標準組織への参加、重点領域での国際標準化データベース（「信息資源庫」）の構築などを奨励するととも

⁵ 中国政府は、2023年8月に『新産業標準化ナビゲーションプロジェクト实施方案（2023—2035年）』を発表した。そこでは、新興産業の典型として8つの領域、そして未来産業の典型として9つの領域が列挙された。その後、新質生産力の議論が盛り上がると、新質生産力に関連する産業分野としては、「8大新興産業と9大未来産業」が頻繁に言及されるようになった。

に、数値目標としては、2025 年までに 300 以上の国際標準の制定に参加すること、重点分野での国際標準への転換率が 90%を超えること、といった内容を盛り込んだ。

図表 3-4：先端科学技術の範囲に関する米中比較

	中国：『新産業標準化ナビゲーションプロジェクト实施方案（2023－2035 年）』	米国：重要新興技術リスト 2024
8 大新興産業	<ul style="list-style-type: none">●<u>次世代情報技術</u>●<u>新エネルギー</u>●<u>新材料</u>●<u>ハイエンド装備</u>●<u>新エネルギー車</u>●<u>省エネ・環境保護</u>●<u>民用航空</u>●<u>船舶および海洋工学装備</u>	<ul style="list-style-type: none">●<u>先進コンピューティング</u>●<u>先進工学材料</u>●先進ガスタービンエンジン技術●<u>高度かつネットワーク化されたセンシングとシグネチャ管理</u>●<u>先端製造</u>●<u>AI</u>●<u>バイオテクノロジー</u>●<u>クリーンエネルギーの生産と貯蔵</u>●<u>データプライバシー・データセキュリティ・サイバーセキュリティ技術</u>●指向性エネルギー●<u>高度に自動化された自律・無人システムとロボティクス</u>●<u>ヒューマンマシンインターフェース</u>●極超音速●<u>統合通信・ネットワーク技術</u>●<u>測位・航法・タイミング技術</u>●<u>量子情報および実現技術</u>●<u>半導体およびマイクロエレクトロニクス</u>●宇宙技術・システム
9 大未来産業	<ul style="list-style-type: none">●メタバース●<u>ブレインコンピューターインターフェイス</u>●<u>量子情報</u>●<u>ヒト型ロボット</u>●<u>生成型人工知能</u>●<u>生物製造</u>●未来ディスプレイ●<u>未来ネットワーク</u>●<u>新エネルギー貯蔵</u>	

（資料）：中国：『新産業標準化ナビゲーションプロジェクト实施方案（2023－2035 年）』；
米国：重要新興技術リスト 2024 版

6. 新質生産力育成の現状

新質生産力は新しい概念だが、その育成の重点分野である戦略的新興産業は、中国において長い間、産業政策の支援対象として発展を遂げてきた。また、未来産業も 2021 年の第 14 次 5 カ年計画以降、3 年にわたる展開の期間があった。本節では、戦略的新興産業の代表的分野である次世代情報技術産業と未来産業の代表的分野であるフォトニクス産業（「光子産業」）を取り上げることによって、中国における新質生産力育成の現状について検討したい。

なお、新質生産力はイノベーション集約的な特徴から、地理的に高度に集積している。その産業政策の成否は、地方政府の取り組みと密接に関係している。以下では、戦略的新興産業と未来産業の代表的な産業集積として、突出した実績を上げた蘇州高新区に焦点を当てながら、この２大産業の展開状況について分析したい⁶。

（１）次世代情報技術産業⁷

次世代情報技術は、第四次産業革命で最も投資が集中しており、また最も広範な波及効果が期待される新技術分野である。国によって次世代情報技術産業を育成する経路がまちまちである。中国は製造業大国であり、モノづくりの現場で次世代情報技術に対する巨大なニーズが存在している。したがって、中国は情報技術と製造業の融合を通じて、次世代情報技術産業を育成する発展経路を選択した。

図表 3-5：蘇州高新区の次世代情報技術産業政策

年 度	政 策
2018	蘇州高新区スマートシティグランドデザイン計画
2020	蘇州高新区産業向けモノのインターネット発展計画（2020－2022）
—	蘇州高新区におけるデジタル高新区の全面的建設の推進に関する実施方案
2021	蘇州高新区における「蘇州市デジタルエコノミーとデジタル化発展三年アクションプラン（2021－2023 年）」の実施と徹底に関する八つの専門プランの実施方案
2024	蘇州高新区における新しい時期新型工業化の推進に関する実施意見

（資料）：各種報道をもとに筆者作成。

蘇州は中国トップレベルの工業都市である。蘇州高新区は蘇州の重要な製造業基地として、年商 2,000 万元以上の規模の企業による工業生産高が 3,500 億元に達しており、次世代情報技術産業の発展を支える堅固な基盤を抱えている。高新区では、2010 年代後半より、次世代情報技術産業の育成に取り組み始めた。図表 3-5 が示すように、蘇州高新区は蘇州市が定めた市の産業政策に合わせて、これまで区のレベルで独自の政策を発表し続け

⁶ 以下、蘇州高新区に関する 2 つの事例は、国際ビジネスエクスプレスに寄稿したレポート（丁、2024a,b）を転載したものである（一部、微修正あり）。丁（2024a,b）は、主に蘇州高新区に関する各種報道と広報資料に基づき作成された。

⁷ 次世代情報技術産業には AI やブロックチェーンなど、多くの分野が含まれている。この事例研究では、主に産業向けモノのインターネットに焦点を絞って議論を進めている。

てきた。これらの政策は名称こそ異なるものの、いずれも産業向け IoT（Industrial IoT、IIoT）の導入と、これをめぐるイノベーションエコシステムの構築に重点が置かれていた。

上記の産業政策を踏まえて高新区では主に二つの方法で次世代情報技術産業の育成に取り組んだ。まず、IIoT バリューチェーンの担い手であるさまざまな IIoT プラットフォームやサービスプロバイダー等を誘致、育成のうえ、産業集積を形成した。次に、区内のものづくり企業のデジタルトランスフォーメーション（DX）を全面的に支援する形で、次世代情報技術産業に対する巨大市場と多様な運用場面を創出した。

図表 3-6 では、蘇州高新区に集積した IIoT バリューチェーンの代表的企業の事例を掲げた。高新区の統計によると、区内でこれまで国家レベルの IIoT プラットフォームが 5 社、省レベルの IIoT プラットフォームが 1 社、市レベルの IIoT プラットフォームが 10 社、プラットフォーム以外の専門業者が 25 社立地している。これらの業者のうち、浪潮やシーメンスのように域外から誘致した企業もあれば、赛飛 IIoT 研究院や蘇州啓航電子のように、高新区で独自に育成した地場企業もある。

図表 3-6：蘇州高新区 IIoT バリューチェーンの代表的企業

企業類型	代表的な企業
IIoT プラットフォーム	浪潮、赛飛 IIoT 研究院、蘇州工業ビッグデータイノベーションセンター
IIoT システムインテグレータ	シーメンス、蘇州啓航電子
工業用ソフトウェア、アプリサプライヤー	中移ソフトウェア、美雲智数
IIoT 専門ソリューションプロバイダー	天準科技、澤達興邦
IIoT セキュリティ業者	山石網科
設備メーカー	朵拉智能サプライチェーン装備

（資料）：各種報道をもとに筆者作成。

IIoT バリューチェーンの各種担い手と協業しながら、高新区では区内の企業、とりわけ中小企業の DX に対して強力な政策支援を行っている。例えば、中小企業ごとにデータを収集し、DX 能力を評価した。また、中小企業がクラウドサービスと IIoT プラットフォームを利用するよう、全面的に支援した。これまで蘇州高新区域内では、省レベルのクラウドサービス利用スター企業（「星級上雲企業」）が合計 462 社あり、うち 2023 年度に選出された企業は 56 社ある。高新区は、さらに一定の条件を満たした中小企業に対して、製造

業の DX で欠かせないスマート製造設備のレンタル料の一部を補助している。

高新区では、一部の優良企業が 5G 工場を創設するよう働きかけた。5G 工場は次世代情報技術の集大成である。IIoT インフラを通じて各工場や生産ラインの各部分を連結しながら、情報技術 (IT) とオペレーション技術 (OT) の深い融合を実現している。中国工業信息部は毎年、5G 工場リストを公表しているが、2023 年のリストに高新区の企業が 6 社ランクインしており、蘇州市各区の中でトップ水準に達している。なお、5G 工場のスムーズな運営をサポートするために、高新区では 3,084 か所の 5G 基地局が設置されている。

5G 工場の代表的な事例である固德威智慧能源設備の事例を紹介しよう。この会社は中国電信のローカル 5G ネットワークを通じて、ロボット、データ採取設備、工業制御システム、設備モニタリング設備を連結している。また、これらをもとにスマート意思決定システム、スマート太陽光発電故障診断システム、スマートエネルギー管理システムなど、5G+IIoT の 12 の運用場面を開発した。こうした取り組みによって、同社では製品研究開発期間の 35%短縮、生産不良率の 67%低下等を実現した。

蘇州高新区では、このように中小企業の DX や 5G 工場の創設を通じて、次世代情報技術産業に対して膨大なニーズを生み出し、さらに IIoT の関連業者をこうしたニーズに応えるために集積させる、という好循環を作り出している。

(2) フォトニクス産業⁸

フォトニクス産業は、第四次産業革命の基幹産業とされており、AI や宇宙開発、スマート製造、バイオテクノロジー等の先端領域と密接に関係している。最も急成長を遂げている未来産業として、全世界におけるフォトニクス関連製品の売上は 2021 年、2.1 兆ドルにも上った。2020 年、世界の約 4 分の 1 の国の企業 4,842 社がフォトニクスグローバルサプライチェーンに参加していた。うち、中国企業は 1,804 社を占めており最も多い。中国の世界フォトニクス産業総生産高に占めるシェアは、2005 年の 10%から 2019 年に 30%へ増加している (『光子時代：光子産業発展白書』)。Laser Focus World 誌の編集主幹コナード・ホルトン⁸は、この 20 年でフォトニクス産業界に変化をもたらした最大の要因が中国の台頭だ、と称賛しているほどである。

⁸ 8 大未来産業のなかにはフォトニクス産業が含まれていない。しかし、フォトニクスは多くの戦略的新興産業や未来産業と深く関係しているし、現在でも公開報道では、未来産業の典型として取り上げられている。したがって、本章では未来産業の代表事例としてフォトニクスを取り上げることにした。

中国におけるフォトニクス産業は主に蘇州、武漢、無錫、西安といった大都市に集中している。蘇州では、国内で最も完備された光通信に関連するサプライチェーンおよび産業集積が形成されている。武漢は、「中国のオプティカルバレー」として、世界最大の光ファイバーの生産基地を抱える。無錫は半導体パッケージング分野での優位性を生かしながら、フォトニックチップ等の開発に取り組んでいる。そして西安は、西部に位置しながらも一部のコアの光技術関連領域において高い技術力を有している。

蘇州高新区には、フォトニクス産業の中核領域に位置する企業が 50 社、関連企業が 200 社集積している。2022 年、これら中核企業により 110 億元の売上が創出されており、関連企業の売上は 570 億元に達している。高新区のフォトニクス産業をけん引するリーディングカンパニーについてみると、フォトニックチップの分野では、長光華芯社が中国唯一の 6 インチのガリウムヒ素製造ラインを有しており、ハイパワーレーザー IC の国内シェアで首位に立つ。CSI SOLAR 社は世界的な太陽光発電総合ソリューションプロバイダーである。そして、光通信部品やレーザー制御ソフトウェアの分野では、天孚通信、伽藍致远、蘇州金橙子レーザーといった優良企業が立地している。

蘇州高新区に集積したフォトニクス関連の研究機関についてみると、蘇州光電技術研究院は 3D 光センサーやフォトニックチップパッケージング；南京大学蘇州キャンパスは、量子計算やスマートビジョン；浙江大学蘇州工程院は光学の基礎研究において、フォトニクス産業の発展に必要な先端技術を提供している。一方で中国科学院生物医学工程技術研究所は、光学関係の医療機器等の国内最先端の研究開発に携わっている。

蘇州高新区のフォトニクス産業の展開でユニークな点は、産業集積の形成を加速するために、蘇州光子産業發展有限会社という集積全体を管理する運営会社を創設したことである。同社は、一方では、太湖光子サイエンスパーク等の受け皿を用意しながら、企業や大学、研究機関の誘致に取り組んでいる。他方では、域内のイノベーション活動を活発化させるために、太湖光子中心という重要な研究支援施設を運営している。この研究支援施設では、高輝度ハイパワーレーザー IC、バイオ医療機器関係で 2 つの国家重点実験室；化合物半導体、シリコンフォトニクス、MOEMS（Micro Opto Electro Mechanical Systems：光 MEMS）マイクロオプティカル電気機械に関して 3 つの産業共通技術サービスプラットフォーム；半導体レーザー、生物光応用、ライダーと光センシング、高速光通信に関連する分野で 4 つの産業イノベーション研究院の創設を目指している。

フォトニクス産業はその未来産業の特性ゆえに、中国と先進諸国の技術力がほぼ同水準

にある。したがって、企業と研究機関がある程度集積するようになると、イノベーション活動の推進を通じて、技術のフロンティアを絶えず開拓していくことが重要課題となる。2022 年に発表された蘇州高新区のフォトニクス産業政策は、まさにこの点を十分に考慮したうえで制定されている。

図表 3-7： 蘇州高新区におけるフォトニクス産業政策の要点

支援対象	政策内容
研究施設	<ul style="list-style-type: none"> ・全国重点実験室の創設もしくは再編に対して最大で 2 億元の補助 ・フォトニクス産業国家技術イノベーションセンター、産業イノベーションセンターに対して最大で 5,000 万元の補助
研究プロジェクト	<ul style="list-style-type: none"> ・フォトニクス分野での基礎的先進的な重点研究に対して、最大で 500 万元の研究開発費補助 ・フォトニクス分野での国家重点プロジェクト等の担当もしくは分担に関して、該当する組織に最大で 300 万元の研究開発補助
研究連携	<ul style="list-style-type: none"> ・フォトニクス産業イノベーションコンソーシアムに対して、最大で 200 万元の補助 ・非関連会社が地元設計業者の製品もしくはサービスを利用した場合、最大で 100 万元の奨励金 ・技術標準の制定を主導、もしくは制定へ関与した場合、最大で 100 万元の補助。
研究チーム	<ul style="list-style-type: none"> ・重要イノベーションチーム、イノベーション人材に対して、最大でそれぞれ 5,000 万元、1,000 万元を補助 ・売上目標等を達成した企業に対して最大で 1,000 万元の奨励金
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・化合物半導体、シリコンフォトニクス、MOEMS マイクロオプティカル電気機械といった産業共通技術サービスプラットフォームに対して、最大で年間、300 万元の奨励金 ・フォトニクス産業の重要人材、ハイレベル技能者に対して、最大で 100 万元を補助

(資料)：蘇州高新区の広報資料

図表 3-7 では、高新区におけるフォトニクス産業政策の骨子をまとめた。同図表が示すとおり、地元政府は研究施設から研究チーム、研究人材、そして研究コンソーシアムに至るまで、イノベーションエコシステムの重要な構成要素に対して膨大なリソースを投じている。蘇州高新区は、このように、イノベーション政策に重点を置きながら、未来産業としてのフォトニクス産業を創出している。

7. おわりに

本章では、中国政府が提起した「新質生産力」という新たな概念について、主に産業政策の視点から解説を行った。本章で得られる結論は以下の4点である。

第一に、新質生産力の提起は、中国政府が景気対策の重点をサプライサイドに置いていることを象徴的に表している。こうしたサプライサイド重視のアプローチは、デマンドサイドとりわけ消費振興の視点が欠けていることから、欧米社会から批判を招いている。しかし、中国政府の立場にしてみれば、不動産にとってかわる新たな経済発展の支柱産業を創出する必要があるだけでなく、世界の工場の時代、長年、構築されてきた生産や投資に重点を置いた政策体系も一朝一夕に変えられるものではない。新質生産力の景気対策としての妥当性に関しては、時間をかけて検証していく必要があるだろう。

第二に、新質生産力は、中国の産業政策に一貫するリープフロッグ的な発想の現れである。中国政府は、2000年代中期以降、新興産業を優先的に発展させる産業政策を打ち出し続けてきた。その背後には、産業の段階的な発展を飛び越え、一気に世界の最先端に踊り出る、というリープフロッグ的な発想が潜んでいた。新質生産力政策も、こうした発想の延長線上に立って考案されたものである。そこでは、従来の戦略的新興産業に加えて、イノベーションの初期段階における技術開発が必要な未来産業も新たに育成の対象に指定された。

中国政府が産業政策の制定にあたって、リープフロッグ的な戦略を選択した理由は、産業発展にとって、現在はまさに100年に一度の重要な「機会の窓」が出現している時期、という認識を持っているためである。中国の指導者は、AIやIoT、5G、ブロックチェーン等に代表される第四次産業革命は、中国にとって貴重な経済発展のチャンスをもたらすだろうと、と大きな期待を寄せている。

第三に、新質生産力に関連する分野は米中ハイテク競争の激戦区になることが予想される。米国では、世界のハイテク産業のリーダーたる地位を守るために、2020年に重要新興技術戦略を発表しており、それ以来、2年に1回、関連技術のリストを更新している。一方で、中国側は2023年、新質生産力に関連する8つの新興産業と9つの未来産業を発表した。その内容は、重要新興技術リスト2024年版と高度に類似したものになっている。この意味で、新質生産力は、米国とのハイテク競争を強く意識して構想された政策であるともいえる。今後、これらの先端技術領域においては、米中間で徹底した技術デカップリングが進められるだろう。まさにこうした背景のなかで、米中双方とも2023年から技術標

準の作成と国際標準化の推進に動き出しており、先端技術分野での主導権を握っていく構えを示している。

第四に、新質生産力は、地理的に集積する傾向が強く、地域レベルでの政策支援が欠かせない。本文で検討した蘇州高新区の事例が示唆するように、次世代情報技術産業に関して、地方政府は中小企業の DX や 5G 工場の創設を通じて、新技術に対して膨大なニーズを生み出し、さらに IIoT の関連業者をこうしたニーズに応えるために集積させる、という好循環を作り出していた。その一方で、より先端的な未来産業のフォトニクスに関しては、地方政府は研究施設から研究チーム、研究人材、そして研究コンソーシアムに至るまで、イノベーションエコシステムの重要な構成要素に対して膨大なリソースを投じていた。新質生産力の発達に伴って、今後、中国の産業活動は地理的にますます少数の地域に集積していくだろう。

参考文献

日本語

丁可 2023 「米中ハイテク摩擦と中国における産業政策の変容—自主创新から新型举国体制へ—」 丁可編『米中経済対立 国際分業体制の再編と東アジアの対応』アジア経済研究所 eBook.

丁可 2024a 「未来産業はどのように創出されたのか？蘇州高新区におけるフォトニクス産業の事例」 国際ビジネスエクスプレス (<https://www.global-bizexpress.com>、3月28日)

丁可 2024b 「製造業との融合で次世代情報技術産業を育成：蘇州高新区の取り組み」 国際ビジネスエクスプレス (<https://www.global-bizexpress.com>、5月8日)

日本経済新聞 2024 「中国のドル建て GDP、29 年ぶり減 世界経済のシェア低下」 1月17日

PWC2023 「『経済安全保障推進法』企業に求められる対応 先端重要技術開発（官民技術協力）について」 12月13日 (<https://www.pwc.com/jp/ja/knowledge/column/awareness-cyber-security/economic-security05.html>、2024年4月20日アクセス)

マルチメディア振興センター2020 「ホワイトハウス、重要新興技術に関する国家戦略を発表」 ICT グローバルトレンド、10月 (<https://www.fmmc.or.jp/ictg/country/news/itemid483-005402.html>、2024年4月20日アクセス)

中国語

財新 2024 「耶倫答財新：針對產能過剩 有供給側也有需求側應對之道」 WeChat パブリックアカウント、4月08日

光子産業白皮書編委会 2023 『光子時代：光子産業發展白書』

紅星新聞 2024「林毅夫两会答記者問」WeChat パブリックアカウント、3月5日

劉立、劉磊 2020「実施『非対称』赶超戰略 突破『卡脖子』技術」『国家治理』週刊

人民日報海外版 2024「未来産業、讓未来照進現實」3月12日

沈建光 2024「日本『失落的三十年』、政策応対上做錯了什麼？」FT 中文網 2月18日

王宇 2024「戰略性新興産業与未来産業的內涵特徵」人民論壇網 3月27日

(<http://www.rmlt.com.cn/2024/0327/698740.shtml>、2024年4月30日アクセス)

英語

Lee, K., and Malerba, F. 2017. “Catch-up Cycles and Changes in Industrial Leadership.” Research Policy Vol. 46 : 338–351.

Naughton, B. 2021. The Rise of China's Industrial Policy, 1978 to 2020. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

The Economist. 2024“Xi Jinping’s misguided plan to escape economic stagnation”. April 4th.

(2024年4月30日脱稿)

Ⅲ. 財政と社会保障

第4章 中国財政の持続可能性と中央・地方のバランス

キヤノングローバル戦略研究所研究主幹

岡崎 久実子

1. マクロ経済情勢と金融・財政政策

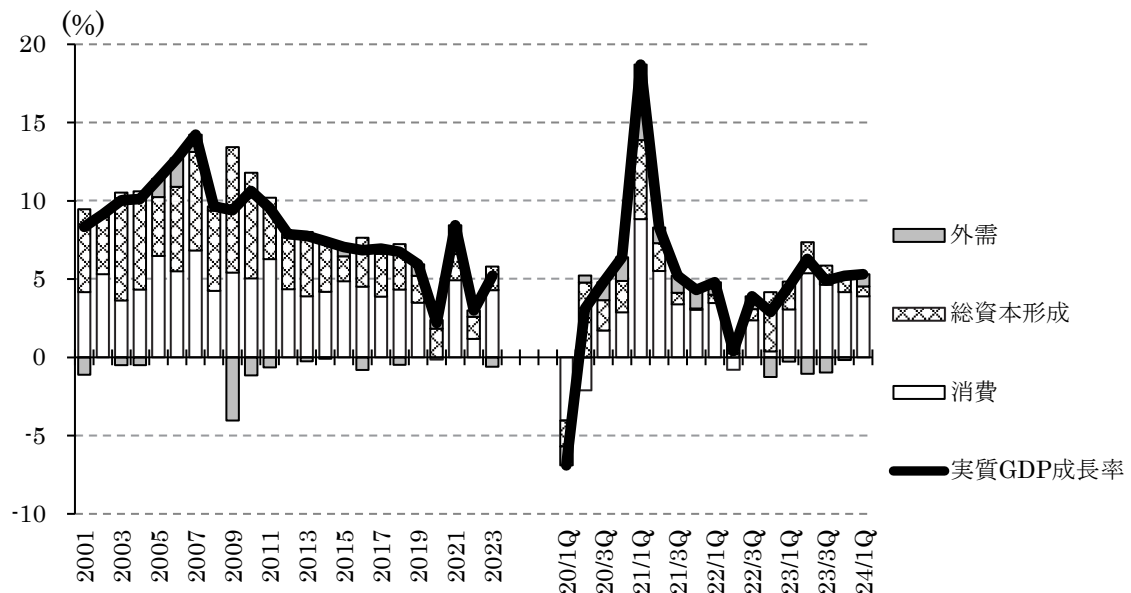
(1) 足元のマクロ経済情勢

① 力強さに欠けるリバウンド

中国の国内総生産（GDP）は2023年に実質前年比5.2%の増加となり、政府目標（5%前後）をクリアした後、2024年第1四半期は同5.3%の増加を示した。2024年の経済成長率に関する政府目標も前年同様の5%前後であり、国家統計局は「国民経済は順調なスタートを切った」と評価している（国家統計局、2024）。

ただし、需要項目別の動きをみると、消費の寄与度が4%前後あったのに対し（2023年4.3%→2024年第1四半期3.9%）、総資本形成（投資；同1.5%→0.6%）と外需（輸出入；同-0.6%→0.8%）は弱い状況が続いている（図表4-1）。

図表4-1：中国の実質GDP成長率と需要項目別寄与度の推移



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

中国政府は消費主導の経済成長を目指しているが、それは投資不要ということではない。とくにここ数年は、コロナ禍と不動産不況の打撃を緩和するために、インフラ建設の推進を強く意識している。しかし、不動産開発の大幅な落ち込みを受けて、地方政府および政府関連企業などの財源が減少したことを主因に（後述）、地方のインフラ建設の動きは力強さを欠いている。

2024 年第 1 四半期の経済成長を牽引した消費も、人々の消費意欲は弱く、堅調とは言えない。国家統計局が公表している消費者信頼感指数（前年同時期と比較した景況感。100 が前年比不変）は、コロナ禍に見舞われた 2020 年、2021 年中も概ね 120 近傍で推移していた。しかし、2022 年 4 月、「ゼロコロナ政策」を受けた上海市のロックダウンなどが響き、同指数は 80 台後半に落ち込んだ。その後は不動産市場の混乱が強い下押し圧力となり、80 台後半から 90 台前半での動きが続いている（直近公表値は、2024 年 2 月の 89）。

② 対症療法的な不動産市場対策

2021 年半ば、複数の大手不動産開発企業の資金繰り破綻が明らかになったのをきっかけに、中国の不動産市場は混乱し、低迷状態が続いている。不動産開発企業の資金繰り悪化→プロジェクトの建設中断→新規購入意欲の減退→売上難による資金繰りの一段の悪化といった悪循環が全国に広がっている。

中国では、マンション購入者が建設着工前の段階で購入代金のほぼ全額を契約金として支払うことが多い。そのために住宅ローンを組んだ場合は、物件引渡し前から返済が始まるのが一般的で、工事再開のめどが立たない物件が増えるにつれ、購入者の不満は募り、ローン支払いの拒否や強い抗議活動が勃発した。

中国政府はこうした事態への対処として、まずは「保交楼（購入不動産の完工・引渡しを保証する）」政策に力を入れた。不動産開発企業が購入者から受領した契約金を専用口座に預託させ、省政府がその口座の動きを監督する体制を作り、他方で金融当局は商業銀行などに流動資金の供給を求め、工事再開を促した。2024 年 1 月には、地方政府の住宅建設当局と金融当局が協議し、金融支援が可能な（商業銀行などに不良債権を押し付けたり、過重な負担を負わせたりせずに済むと見込める）住宅開発プロジェクトをリストアップし、金融機関に協力を促す「都市不動産協調融資メカニズム」の導入が決まった。

需要喚起策も出始めてはいる。多くの地方政府が、都市化の推進や住宅の住み替えニーズに応じることを名分として、購入制限や住宅ローン適用条件の緩和に踏み切っている。

これまでのところ、不動産問題に関する中国政府の施策は対症療法的なものが中心で、全国各地の不良住宅在庫や、資本不足が深刻な不動産企業を抜本的に整理する道筋はみえていない。大規模な在庫の存在や不動産企業の債務の大きさに鑑みれば、今後、まとまった財政資金の投入が必要となる可能性は高い。

③ 質の高い成長に向けた政策誘導

中国共産党指導部と中央政府は「質の高い経済成長」に向けた投資を引き出す政策も順次打ち出している。これは、「量から質へ」という経済発展の軸の移動を映じた動きであるが、米中対立の激化を機に、中国が高度科学技術の自給能力向上を目指すようになった動きとも重なっている。

中国政府はハイテク製造業の設備投資を促すために、補助金や政策的低利融資の発動などの政策を打ち出している。中国の場合、中国人民銀行（中央銀行；以下、人民銀行）が政府機関であるため、政策融資の財源として中央銀行貸出が活用されることも多い。

（２）慎重な緩和的金融政策

① 潤沢な資金供与の持続

人民銀行は「穏健な金融政策」、すなわち慎重なスタンスで緩和的な金融政策を続けている。統計をみると、2023年第2四半期以降、マネーサプライや人民元貸出の伸びが鈍化しており、国内資金需要の弱さが感じられる（図表 4-2）。

図表 4-2：中国のマネーサプライ、社会融資総量等の伸び率の推移

(%)

	2022/4Q	2023/1Q	2023/2Q	2023/3Q	2023/4Q	2024/1Q
マネーサプライ(M2)	11.8	12.7	11.3	10.3	9.7	8.3
社会融資総量	9.6	10.0	9.0	9.0	9.5	8.7
うち人民元貸出	10.9	11.7	11.2	10.7	10.4	9.2
名目 GDP	2.5	5.2	5.4	3.9	4.2	4.2
消費者物価指数	1.8	0.7	0.0	0.0	-0.3	0.1

（資料）CEIC China Premium Database および国家統計局公表データより筆者作成。

（注 1）社会融資総量は、非金融部門が国内金融市場において調達した資金の合計（人民元貸出を含む）。

（注 2）マネーサプライ、社会融資総量、人民元貸出（社会融資総量ベース）は四半期末残高の前年比。

消費者物価指数は、四半期末月指数の前年比。

この点について人民銀行は、不動産開発企業や地方政府関連企業の多くが債務再編に取り組んでいる一方で、新エネルギー開発や環境保護目的の貸出のほか、製造業向け中長期貸出は着実に伸びていると指摘し、2023 年中の融資減速はさほど問題視していない（人民銀行、2024）。人民銀行は 2023 年中に 2 回の預金準備率の引下げ（3 月、9 月）と 2 回の政策金利引下げ（6 月、8 月）を実行した後、2024 年 2 月に再度の預金準備率引下げを実行したが、追加的な緩和策についてはやや慎重なスタンスで臨んでいるようにみえる。

② 構造的金融政策の活用

人民銀行は他方で、貸出対象（金融機関とプロジェクト）を絞って市中金融機関に原資を低利で融資する「構造的金融政策」を活用している。同政策の実行残高は 2024 年 3 月末で 7.5 兆元と、預金取扱い金融機関が国内で受け入れている預金残高（298.5 兆元）の 2.5%程度の規模に過ぎない。しかし、ブラック住宅地区再開発、水利事業、クリーンエネルギー導入、科学技術イノベーション、中小企業支援など、対象が絞り込まれており、中国政府が重視している分野に資金を誘導することが期待されている。

2022 年下期、人民銀行は大型商業銀行 6 行に対し、「保交楼」政策に資する貸出のための原資を提供し始めた。また、翌 2023 年初には不良債権処理機関である資産管理公司 5 社に対し、不動産企業やプロジェクトの再編に向けた資金源を提供する枠を設定した。いずれも「構造的金融政策」の一環として、融資枠や実績がリストに掲載されている。

③ 商業銀行の経営環境の変化

中国では長年、政府が銀行業金融機関に貸出を促すことで、経済成長に必要な資金を確保してきた。商業銀行としても、金利規制色が強く、一定の利ザヤ（貸出など資金運用金利と預金など資金調達金利の差）を確保できた環境においては、貸出の拡大は収益増加に結び付きやすかったため、政府の呼びかけに積極的に応えてきた。

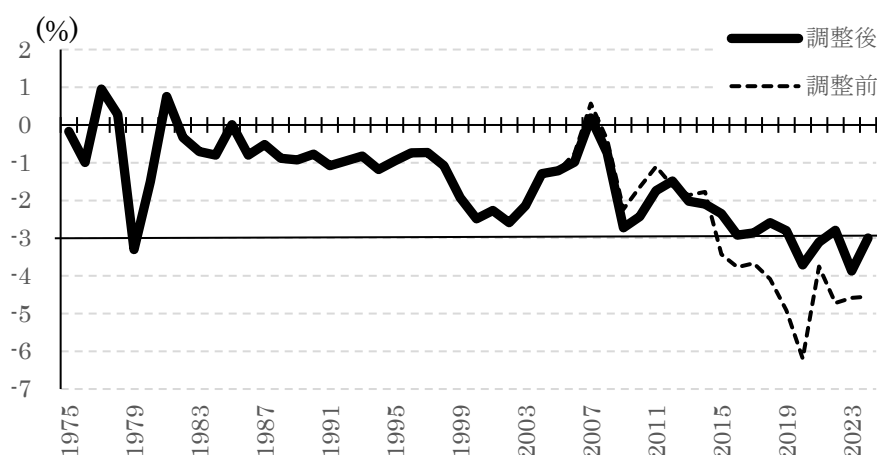
ただし、金利規制は段階的に緩和されており、依然として人民銀行によるコントロールが効いているとはいえ、商業銀行間の金利競争は次第に厳しくなっている。また、高度経済成長の終焉とともに不良債権処理のコストは増大し、金融機関の収益環境は悪化している。中国では中央政府や地方政府が主要出資者である商業銀行が少なくないが、そうした銀行でも政府の要請に応じ難くなっている模様である。

（３）積極財政の実情

① 均衡財政の堅持

中国共産党指導部と中央政府は、これまで財政均衡を強く意識した政策運営に努めてきた。一般会計の財政赤字は、ごく例外的な時期を除いて、概ね名目 GDP の 3% 以内に抑えられている。ただし、これは予算安定基金などからの補填を含んでおり、その調整前のベースでは、2015 年以降、当該比率は 3% を上回り、2022 年以降は 4% 台後半となっている（図表 4-3）。今のところ中央政府は、この比率が下方に落ち続けることがないよう意識している模様であるが、財政を巡る環境は厳しくなっている。

図表 4-3：中国の一般会計赤字の名目 GDP に対する比率



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

（注 1）「調整後」は、一般会計収入に予算安定化基金、政府基金会計、国有資本経営会計などからの繰入金と前年度繰越金・剰余金などを加えたベース。

（注 2）2024 年の名目 GDP は、中国政府予算案のデータに基づく筆者による推計値。

② 「隠れ債務」の顕現化

中国政府の予算会計は、一般会計（2023 年歳入総額 23.4 兆元）、政府基金会計（同 11.6 兆元）、国有資本経営会計（同 0.7 兆元）、社会保障基金会計（同 11.1 兆元）で構成されている。このうち、一般会計は国の基本的活動の遂行に必要な収入と支出を管理する会計で、国際比較でも用いられることが多い。

中国政府の一般会計債務残高は近年増加し、その名目 GDP に対する比率も上昇傾向にあるとはいえ、国際的に突出した水準というわけではない（2023 年 9 月末、一般会計政府債務残高の名目 GDP 比率（国際決済銀行調査）：中国 81%、日本 219%、米国 102%、英

国 87%、ドイツ 59%)。

ただし、中国の場合、地方政府会計から独立した組織でありながら、地方政府事業のために資金調達を行う企業（地方政府投融资平台）が 2000 年代後半以降、銀行からの借入れや債券発行による資金調達を急増させ、その後、元利払いに苦しんでいる。国際通貨基金（IMF）は、地方政府が最終的に返済責任を負う可能性が高い債務まで含めると、2028 年の政府債務率は 140%を超えると推計し（図表 4-4）、そのリスク管理が重要な課題であると指摘している（IMF、2024）。

図表 4-4：IMF による中国政府債務率の見通し

(%)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
一般会計債務	51	55	59	62	66	69	73
うち中央政府分	22	24	25	27	29	31	34
地方政府分	29	32	33	35	37	38	40
地方政府投融资平台債務	46	48	50	51	52	53	53
政府投資ファンド債務	11	13	14	15	15	16	16
以上合計	108	116	122	128	133	138	143

（資料）IMF “People’s Republic of China 2023 Article IV Consultation Staff Report”より転記。

（注）債務率は期末債務残高の対名目 GDP 比率。

③ 「土地財政」の限界

近年の不動産市場低迷の影響を大きく受けたのが、地方政府基金会計である。政府基金会計は日本の特別会計に近い概念で、基本的にはプロジェクトごとに原資を確定し、その収入の範囲内でプロジェクトを運営していく枠組みである。その規模は中央政府よりも地方政府が圧倒的に大きい（2023 年同会計中央政府収入 1.2 兆元、同支出 0.6 兆元、地方政府収入 10.5 兆元、同支出 9.6 兆元）。

地方政府基金会計の総収入は 2010 年には 3.4 兆元であったが、2020 年には 13.5 兆元にまで拡大した。その中心は、土地所有権の譲渡金収入であった。中国では都市部の土地は国有であり、原則として当地政府が管理をしている。地方政府は管理する土地の使用権を不動産開発企業などに売却し、その代金を政府基金会計に組み入れ、インフラ建設などを進めている。2010 年代に不動産開発が活況を呈し、地価も上昇したため、地方政府の土地使用権譲渡金収入は 2010 年の 2.8 兆元（基金会計総収入の 82%）から 2020 年の 8.2 兆

元（同 61%）へと急増した。なお、土地権利譲渡金収入の総収入に占めるウェイトが低下したのは、2015 年以降、地方政府が債券を発行してインフラ建設資金などを調達できるようになったからであり、地方政府にとって前者への依存度が高いことに変化はない。

不動産市場低迷の影響を受け、2022 年と 2023 年に地方政府基金会計に計上された土地権利譲渡金収入は、それぞれ前年比 23%、13%の大幅減少となった。そのためにインフラ建設などの実行が滞った、と財政部は説明している。政府基金会計は、その一部を一般会計の赤字補填に流用することも可能とされている。一部地方政府では、土地権利譲渡金収入の大幅減少が一般会計に影響を及ぼし（とくに資金繰りに大きなダメージを与え）、地元公務員給与の支給などに支障を来したとの報道もある。

2. 財政面の重点課題

（1）環境変化への対応

① 不動産市場調整の長期化

これまでのところ中央政府は、不動産市場を巡る問題は原則として地方政府の責任の下で、個々に解決策を見出すべきといったスタンスで、問題解決のために中央政府が資金を投入する意向はみせていない。地域によって問題の深刻さや債権・債務の構成などが異なる模様であり、全国統一の対処方針を打ち出すのは難しいのだろう。また、過剰な不動産開発の背後に、一部地方政府の短期的利益に捉われた無責任な許認可・監督態度があったことも、無視し得ない。中央政府は、現段階で解決に動くことで、地方政府の間にモラルハザードが蔓延することを危惧しているとの報道もある。

しかし、改善の見込めない不良不動産在庫や資本不足が深刻な不動産開発企業の債務残高などの規模は膨大であり、しかも経済基盤の弱い地域ほど、不動産バブル崩壊のダメージを受けている模様であり、地方政府の自助努力には限界がある。どこかで中央政府からの資金投入が必要となるのではないか。不動産関連の不良債権の多くは銀行ではなく、シャドーバンキング部門や非金融企業に分散している模様であり、段階的な処理の道を選び、解決までに長い時間をかけた場合、問題がさらに複雑化・深刻化するリスクもある。

高度経済成長期には、不良債権処理の先送りが結果的に大問題にはならなかった。経済全体の規模拡大や物価上昇により、不良債権額が相対的に小さくなったとか、担保不動産の価値が上がり、債権売却に伴う損失が抑えられたなどという幸運があった。しかし、今後同様の流れを期待するのは難しいだろう。

② 少子高齢化の進展

中国では少子高齢化が急速に進んでおり、今後、社会保障関連の財政支出が増加の一途をたどる恐れがある。国連の推計によると、中国は 2023 年に 65 歳以上の高齢者人口が総人口の 14%を超える「高齢社会」に突入し（日本は 1994 年）、2034 年には同比率が 21%を超える「超高齢社会」の時代を迎える（日本は 2006 年）。

また、高齢者の生産年齢人口（15～64 歳）に対する比率は 2023 年には 21%であったが、2034 年には 32%へと上昇する。つまり、働き手約 5 人で 1 人の高齢者を支える社会から、約 3 人で 1 人を支える社会への移行が迫っている。

これは、日本や韓国も対応に苦慮している問題である。仮に、政府の少子化対策が進展したとしても、その効果が現れるのは 15 年以上先となる。少子高齢化を前提とした社会保障制度の再設計が急がれる。社会保障のあり方と安定的な財源の確保について、国民を巻き込んで冷静かつ深い議論が展開されることと、そこから共感が生まれてくることが望ましい。しかし、それはどの国でも簡単なことではなく、関係者の地道な努力と国民への丁寧な説明の積み重ねが求められる。

③ 都市化の推進継続

中国政府は 2014 年、「国家新型都市化計画（2014－2020）」を公表し、「人間本位の都市化」「1 億人の都市移動」「都市の規模に応じた戸籍規制の緩和」「農民工（出稼ぎ工）の政治参加」「中小都市をメインとした都市化」「住宅情報ネットワーク」「社会保障の適用範囲拡大」「中西部の都市圏育成」「交通整備」「エコ文明」などをキーワードとする「新型都市化」を推進し始めた。政府は、都市化と内需拡大による経済発展を目指す一方で、従来型都市化の過程で起きた「都市と農村の格差拡大」「沿海部大都市への人口集中」「交通渋滞や環境破壊をはじめとする都市病」などの歪みを解消することを目指している（自治体国際化協会北京事務所、2015）。

都市化の推進は財政負担を伴う。従来同様、住宅の建設、上下水道・電気などライフラインの整備、交通インフラの整備などは、政府が中心となって取り組む課題であろう。また、「人間本位の都市化」のためのコストも小さくない。例えば、国務院発展研究センターは農民工を都市市民として処遇するためには、子女の教育、医療保障、養老年金、その他社会保障、コミュニティ支援、住宅補償などの費用が必要となり、その金額は 2009 年価格で 1 人当たり 8 万元と試算している（2013 年 3 月 30 日、新京報）。

2022 年の中国共産党第 20 回大会でも、当面の重要政策方針として、「人を中心とした新型都市化を推し進め、農業転移人口（農業をやめて都市部に出た人）の市民化を加速させる」ことが確認され、地方政府の積極的な取り組みが期待されている。地方政府にとって難しい課題の 1 つは、事業運営に必要な資金の確保であろう。

（２）財政収入の安定化

① 税収の確保

政府一般会計の収入は、全体の 8 割程度を税収に頼っている（図表 4-5）が、近年、その動きに変化が生じているように見える（図表 4-6）。2020 年以降については、コロナ禍による不景気やその対策としての減税措置などの特殊事情が反映されたと捉えるべきか。ただし、高度経済成長期が終わっているため、例えば法人所得税（2023 年税収全体に占めるシェア 23%）の伸びが従来ほどには期待し難くなっている可能性もある。

図表 4-5：中国政府一般会計予算の構成（2023 年）

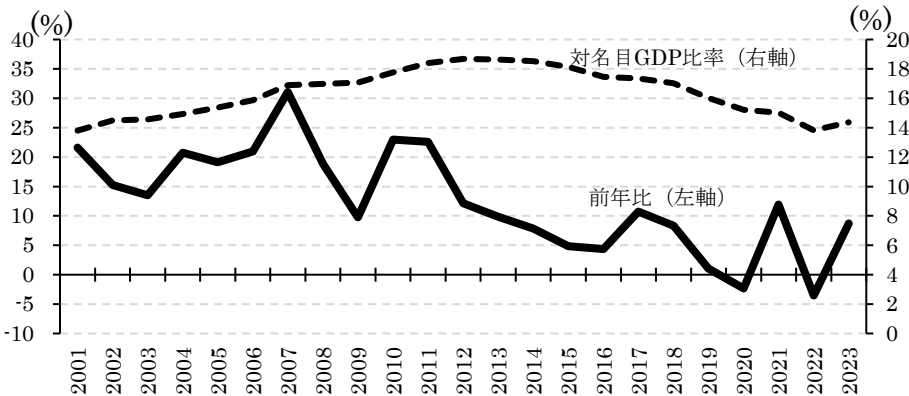
（兆元）

	全国（中央・地方政府）	中央政府	地方政府
財政収入	23.4 うち 税収 18.1	10.7	22.9 うち中央からの移転 10.3
財政支出	28.2	14.9 うち地方への移転 10.3	23.6
財政赤字	4.9	4.2	0.7

（資料）財政部 2024 年 3 月全国人民代表大会への報告資料より筆者作成。

（注） 全国の計数は、中央政府と地方政府の合算値から移転収支の重複分を控除。

図表 4-6：中国政府一般会計の税収動向



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

中国経済をとりまく諸条件の変化を受け、景気が回復すれば企業や個人からの所得税も増加が期待できるというような状況ではなくなっていると判断される場合は、新たな財源の確保が必要となるだろう。

② 債券市場の整備

中国では 2014 年の予算法改正を経て、2015 年以降、地方政府が債券発行によって資金調達を行うことが可能となった。発行する債券には、主に一般会計の赤字を補填するための一般債券と、基金会計に計上しインフラ建設投資などに向ける特定目的債券とがある。2023 年、地方政府は全体で一般債券 3.3 兆元（うち借換債 2.6 兆元）と特定目的債券 6 兆元（同 2 兆元）、合計 9.3 兆元の債券を発行した。この結果、同年末の残高はそれぞれ 15.9 兆元、24.9 兆元、40.7 兆元となった。なお、同年末の国債発行残高は 30.0 兆元であった。

今後、中央・地方政府による債券発行ニーズはさらに強まることが予想されるが、それに応えるためには債券市場をより市場メカニズムが効く形に整備していく必要がある。政府の財務状況に関する情報開示をより拡充し、発行体や資金使途などによって金利が異なる状況を作ることが望ましい。

日本では、1970 年代から 80 年代にかけて金融の自由化や金利の自由化が進んだ要因の 1 つとして、国債の大量発行があったことが指摘されている。円滑な国債発行を促すために市場の整備が進んだのである。中国でもそういう段階が訪れつつあるのかもしれない。

（3）中央と地方のバランスの見直し

① 財源と事業責任の見直し

前掲の図表 4-5 が示すとおり、中国の財政構造を国全体をまとめてみると、収入は中央政府と地方政府でほぼ半分ずつ分け合っている（2023 年：中央政府の総収入 10.7 兆元、中央政府からの移転収入を除いた地方政府の収入 12.6 兆元）。一方、支出は殆どが地方政府の会計から実行されている（同：地方政府への移転支出を除いた中央政府の支出 4.6 兆元、地方政府の支出 23.6 兆元）。

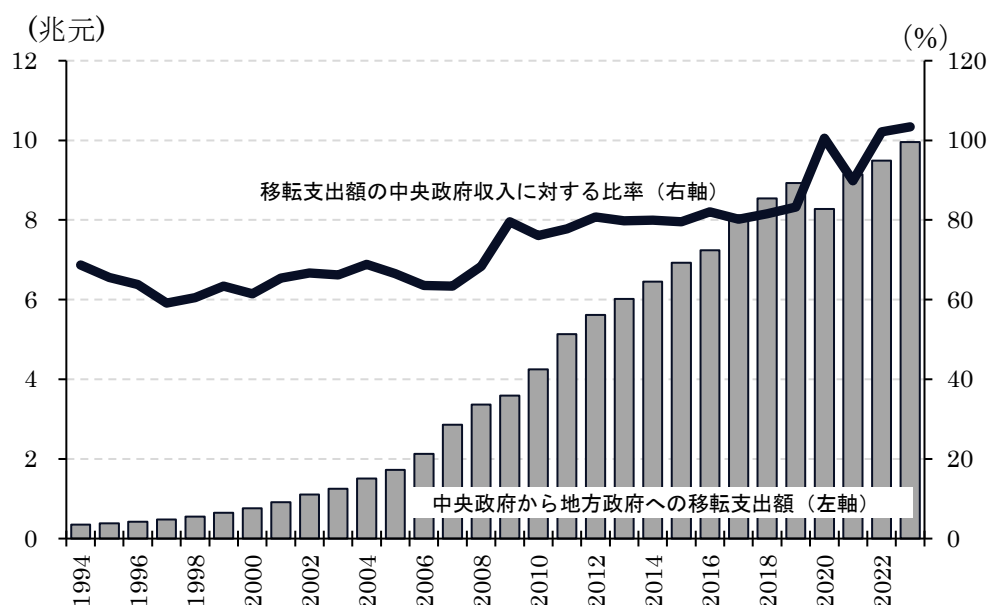
税収の相当部分を一旦中央に集め、それを地方に再分配する制度は、経済が発展し徴税が容易な地方政府の暴走（過剰投資など）を抑えることと、地方間の徴税格差を均すことが目的であるが、中央政府から地方政府への財政資金の移転は必ずしも地方政府のニーズに合致していない可能性が高い。2010 年代後半以降、税収など収入源の分配と財政資金の

支出を伴う事業責任のあり方について見直しが行われているが、問題の抜本的な解決には至っていない模様である。

② 移転支出の効率化

1994年に税金の分配比率を中央政府に大きく設定しなおした、いわゆる「分税制」が実行された後、中央政府収入に対する中央政府から地方政府への移転支出金額は2008年頃まで概ね6～7割で推移していた。しかし近年、中央政府から地方政府への財政資金の移転は明確に増えている（図表4-7）。

図表4-7：中国中央政府から地方政府への移転金額の推移



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

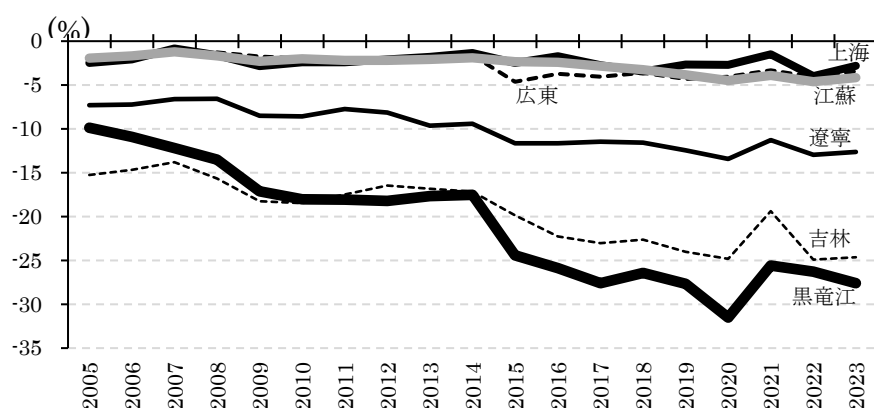
（注）中央政府の収入は、一般会計収入のうち予算安定化基金からの繰入金などによる調整前のベース。

2020年以降の移転支出比率急増の背後には、コロナ禍対策といった特殊要因もあるのだろう。とはいえ、現行制度では地方政府の独自財源に限界がある以上、今後も中央からの移転支出を増やしていかざるを得ないのではないかと。それが地方政府のニーズに合致しないと、地方政府は独自の財源を求めて、隠れた資金調達に走る恐れがある。中央政府からの資金移転がより効率的に行われるメカニズムを構築することが重要な課題となっている。

③ 広域経済圏の活用

税収の地方取り分を増加してほしいという要望が、地方政府側から出ているようではあるが、単純に税の取り分を調整するだけでは問題は解決しない。省ベースの財政赤字の動向をみると、近年その格差が大きくなっている（図表 4-8）。財政基盤が弱い地域は労働年齢人口の転出も多い模様で、社会保障基金の積み立て不足が大きくなっているとの指摘もある。

図表 4-8：中国省・直轄市別一般会計赤字率



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

（注）赤字率は、省・直轄市一般会計赤字額の当地名目 GDP に対する比率。

いくつかの省・直轄市・自治区を広域経済圏としてまとめることで財政資金運用の効率が向上する可能性はある。その場合でも、例えば東北三省（遼寧、吉林、黒竜江）や民族自治区に対する中央政府からの支援は不可欠であろうし、現状でも複雑な省内地域間格差をどう調整するかという課題も残る。財政の実態を正確に把握し、また、機動的に再分配するための制度再構築の重要性が増している。

（４）監督体制の整備

① 財政支出実績の評価

財政運営の効率を向上させるためには、地方政府の実績評価のあり方を見直す必要がある。現状は予算と決算報告について、各地の人民代表大会（議会に相当）が最終的な審査・承認を行っているが、議会での審査期間が短すぎるし、予算審議での議論も十分ではないとの指摘がある（馬・趙、2020）。議会の機能を拡充するとともに、審計署（会計検査院に

相当) の検査体制をより一層整備していくことも重要であろう。

② 「住民」による監督

広大な国土に膨大な人口が広がる中国において、中央から緻密な検査を行うのはやはり限界があるのではないかと。また、諸外国の 1 国程度の規模を有する省もあるため、省内の実情把握と検査も容易ではないだろう。

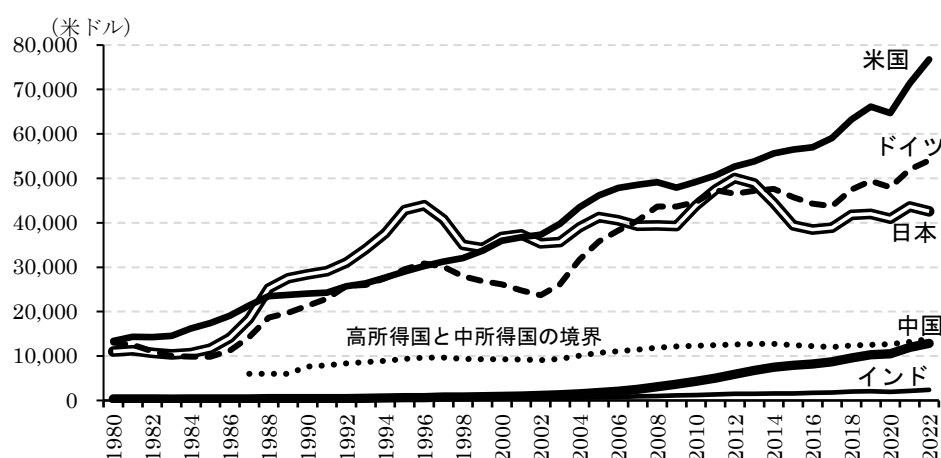
地方財政において、公平な徴税と堅実財政資金運用を遂行するうえでは、地元の事情を知っている住民による監督機能を活かすことが有用ではないか。そのためには、地方政府の業務運営に関する情報開示の拡充が求められる。中国でもこの 20 年ほどの間に、行政関連の情報開示は格段に向上しているが、メディアや SNS の機能をどう生かすかといった点も含め、さらなる制度整備の努力が期待されている。

3. 「大国」への期待にどう応えるか

(1) 「中所得国」からの脱却

中国経済は「質」を軸とする成長を目指す段階に至っているが、それは高所得国として発展していくうえでも重要な課題である。世界銀行の推計によると、2022 年の中国の 1 人当たり国民総所得 (GNI) は 12,850 米ドルと高所得国入り (世界銀行が設定する下限は 13,845 ドル) が目前に迫っている (図表 4-9)。

図表 4-9 : 世界主要国の 1 人当たり GNI の推移



(資料) 世界銀行 World Economic Development Indicators より筆者作成。

国民総生産にせよ国民総所得にせよ、それは1つの目安にすぎず、その国の実態を正しく表しているとは言い切れないが、中国の国民の生活水準が全体に向上していることは間違いないだろう。ただし、国内での貧富の格差は依然として大きく、むしろ全体の経済成長とともに格差が拡大したという指摘もあるだけに、それを調整していくうえで財政の役割は益々重要になっている。

財政収支の均衡を保持することはもちろん重要であるが、その均衡を一時的に崩しても対応すべき課題はあるだろうし、そこで生じた不均衡をどのタイミングで基に戻るよう調整するか、検討すべき課題は小さくない。また、現在均衡しているようにみえていたとしても、その背後に制度的な無理がある場合には、早い段階でその是正に取り組むべきであろう。

（２）世界的課題への参画

COVID-19 蔓延への対応で世界の多くの国が政府の財政支出を増加させ、一方で景気の悪化から税収が大きく減少したために、世界的に公的債務が膨張している。欧米諸国では2022年から2023年にかけて債務率を低下させた国がみられるものの、途上国の多くは債務問題の深刻度が増している。

世界経済の安定のために、途上国債務問題の解消は重要であり、主要対外債権国でもある中国に積極的な参画を期待する声は年々大きくなっている。地球温暖化や環境保護の問題でも、中国は支援を受けるだけでなく、支援を与える側に立つことも増え、国際的な課題解決に向け、中国の生産的な参加が期待されている。

（３）信頼醸成への努力

中国経済の発展とともに、様々な場で中国への期待は益々高まっているが、それだけに摩擦も増えている。先進諸国からは、中国が既存のルールに挑戦しているようにみえることがある一方で、中国サイドからみると、先進諸国が中国に対する見方を変えず、また既存の現状にそぐわないルールに固執しているといった状況になる。

経済規模が世界の上位を占める国々の間で、相互信頼関係を醸成し、世界的な課題に協力して取り組んでいくことは極めて重要である。そのためには、公開・非公開を問わず、多層的に忌憚のない意見交換を重ねていくことが望ましい。

その前提として、各国の状況に関する情報開示を拡充させる努力も欠かせない。財政に

関する情報は複雑で、どの国にとっても情報開示の向上は簡単ではないだろう。とはいえ、どの国においても、国民の理解を得るうえでも正確な情報開示は避けて通れない。情報開示のあり方についても、国際的な基準作りが進展することを期待したい。

参考文献

IMF (2024) “*People’s Republic of China 2023 Article IV Consultation Staff Report*”

国家統計局 (2024) 「一季度国民経済実現良好開局」 (https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202404/t20240416_1954591.html、2024 年 4 月 25 日閲覧)

自治体国際化協会北京事務所 (2015) 「中国が取り組む人間中心の“新型都市化”政策—都市と農村の二元構造の打破は経済成長につながるか—」 Clair Report No.424

中国人民銀行 (2024) 「中国貨幣政策執行報告 2023 年第四季度」

馬蔡琛・趙早早 (2020) 『新中国予算建設 70 年』中国財政經濟出版社

(2024 年 5 月 2 日脱稿)

第5章 中国における社会保障制度の持続可能性と その課題

(株) ニッセイ基礎研究所保険研究部主任研究員

片山 ゆき

1. はじめに

中国では出生率の低下による若年人口や労働人口の減少、更には平均寿命の延伸によって少子高齢化が急速に進展している。社会の担い手、働き手が減少する中で、更に長寿化が進めば社会サービスや社会保障の負担増が頭をもたげてくる。国や地方財政が厳しさを増す中で、社会保障制度を持続可能なものにしていくにはどうするべきか。中国がとった策は、更なる給付拡充を目的とした財政投入や国債の増発など、国の責任の強化ではない。むしろ、民間保険を中心とする“市場”を積極的に活用し、市場と連携することによる自助の強化、リスク保障の底上げである。

本稿では中国の社会保障制度の持続可能性について、人口動向、社会保障財政、関連政策を概観し、現在抱えている課題と今後の方向性について考察する。

2. 「多死社会」の入り口に立つ中国

(1) 人口サイクルは「少産少死」から「少産多死」へ

2024年1月17日、中国の国家統計局は2023年の総人口、出生数が前年に続き減少したことを発表した。2023年の総人口は14億967万人で、2022年から208万人減少し、2年連続の減少となった。また、2023年の出生数は902万人と、こちらも2022年から54万人減少している。その一方で急増しているのが死亡数である。2023年の死亡数は1,110万人で、2022年より69万人増加している。中国ではすでに毎年1,000万人を超える人々が亡くなる状況に移行している。人口問題となると、生まれてくる子どもの数に注目が集まるが、人口減少は出生数より死亡数が多いため起きているのだ。今後も出生数が減少し、死亡数が増加し続ければ、現在の「少産少死」の状況から「少産多死」の多死社会に移行することになるであろう。つまり、人口の多くを占める高齢者が寿命に達して死亡数が増加、これによって人口減少が加速する社会である。

（２）死亡数が最大と推計されているのは 2062 年

では、中国における多死社会はどのように到来するのか、国連の人口推計から確認してみる。

中国は 2001 年に高齢化社会（人口に占める高齢者の割合が 7%以上）、2021 年には高齢社会（人口に占める高齢者の割合が 14%以上）に達している。また、2021 年は総人口が 14.1 億人とピークに達した。高齢化のスピードの速さは日本を超えている。国連の「World Population Prospects 2022」（中位推計）によると、今後、2034 年には超高齢社会（人口に占める高齢者の割合が 21%以上）に、2085 年には高齢者の割合が 42.2%と最大に達すると推計されている。高齢者数は 2050 年代の後半には最大 4.3 億人に達する。加えて、平均寿命・平均余命が延び続け、長寿化も進行することになる。

その一方で、年間の死亡数は現在の 1,000 万人から、2030 年には 1,200 万人、2040 年には 1,500 万人と急増し、2060 年代には最大 1,880 万人（2061 年・2062 年）まで増加すると推計されている。その背景には人口の多くを占めている第 1 次・第 2 次ベビーブーム世代が順次寿命に達し、死亡数が増加、これによって人口減少が加速するからである。中国は今後 40 年ほどは死亡数が増加し続けることになる。

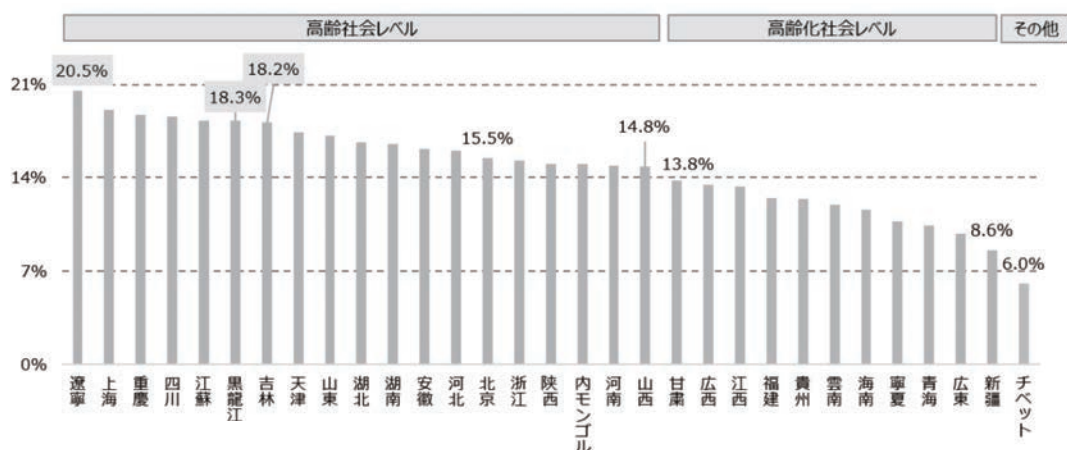
（３）高齢化率の高い東北三省から始まる多死化

また、多死化は中国において、どの地域から始まるのであろうか。まず、中国における地域別の高齢化率（2022 年）を確認すると、最も高いのは遼寧省で 20.5%となっている（図表 5-1）。2022 年時点での全国の高齢化率が 14.9%であることを考えると、遼寧省はそれよりもはるかに高いことが分かる。一方で、高齢化率が最も低いのはチベット自治区の 6.0%である。つまり、遼寧省のような超高齢社会の水準目前の地域もあれば、チベット自治区のように高齢化社会の水準にも達していない地域もあり、高齢化にも大きな地域格差があることが分かる。

特に、遼寧省・黒龍江省・吉林省の東北三省は高齢化率が高い上に、2022 年の地域別の出生・死亡状況を確認すると、当該東北三省を中心に多死化の様相が顕著となっている。その背景には、高齢化の進展、新型コロナウイルスの禍による死亡率の上昇、更に出生数の減少など複合的な要因が考えられる。しかし、全国平均でみると、出生数 1 名に対する死亡数は 1.09 であるのに対して、黒龍江省、遼寧省、吉林省はそれが 2.72、2.22、1.94 と高い状況にある。また、黒龍江省、遼寧省の人口の自然増減率は▲5.75、▲4.96 と、これ

は 1960 年の大飢饉（▲4.57／全国平均）よりも大きい。高齢化率と死亡率には正の相関性があり、高齢化率が上昇すると死亡率も上昇する傾向がある。この点からも中国における多死化は東北地域から進行していくと考えられる。

図表 5-1：地域別の高齢化率（65 歳以上、2022 年）



（出所）CEIC より作成。

（４）多死化が進んでも高齢化率は高いまま維持、増える現役層の負担

では今後、多死化が進むとして、社会保障分野においてどのような課題が考えられるのであろうか。それは多死化が進行し、高齢者を中心とした死亡者数が増加したとしても、高齢化率は高いレベルで維持され、現役世代の社会保障に関する負担が更に重くなる点にある。

中国の高齢者扶養率¹の推移（推計）を確認すると、超高齢社会への移行が推計されている 2034 年には高齢者扶養率が 50.2%と、1 名の高齢者を 1.99 人の現役世代で支えることになる。以降、高齢者扶養率は上昇し続け、死亡数が最大と推計されている 2062 年には 1 名の高齢者をわずか 1.13 名の現役世代が支えることになる。

更に言えば、高齢化が進むことで、医療・年金・介護保険を通じて、高齢者への再分配が増加することになる。特に公的医療保険制度については、都市の会社員の制度に加入している高齢者（定年退職者）は、各市が規定した期間の保険料を納付すれば、保険料負担は免除されている。加えて、受診時の自己負担割合は現役世代よりも大幅に軽減されるなど、高齢者に多くを配慮した制度が維持されている。医療保険制度については再分配の効

¹ 中国における生産年齢人口（15－59 歳・現役世代）に対する高齢者（60 歳以上）の比率。

果はそれほど大きくないものの、現役世代のみで支え続けるのは難しくなるであろう。加えて、世代間の負担と給付のバランスを考えた上でも見直しは必要となると考えられる。今後 40 年ほどとそれほど遠くない将来において多死社会は到来すると見込まれている。多死社会の到来を念頭に置きつつ、それに適応した制度に切り替えていく必要に迫られていると言えよう。

3. 中国における社会保障の体制とその財政状況

(1) 中国における福祉ミックス体制

中国の現在の社会保障制度の内容としては、社会救済、社会福祉、社会保険（年金、医療、労災、失業、介護（介護保険は 2025 年の全国導入を目指して試行中））、軍人保障がある。これらは国が責任をもって実施する内容である。加えて、中国の特徴として、民間市場に属する企業や NPO などが実施する補充保障（民間保険や企業福利、慈善事業など）も社会保障体系の 1 つとしている（図表 5-2）。

図表 5-2：中国の社会保障体系

社会救済	生活保護	軍人保障	軍人恩給
	災害救助		就業支援
	専門救済		軍人保険
社会福祉	高齢者福祉		軍人及びその家族に対する福祉
	障がい者福祉	補充保障	企業福利（企業年金など）
	婦女福祉		慈善事業
	児童福祉		民間保険
	教育福祉		その他の保障
	住宅福祉		
社会保険	養老保険（年金）		
	医療保険（生育保険機能を含む（注））		
	労災保険		
	失業保険		
	介護保険（試行段階）		

（注）生育保険は、出産、それにともなう休業における所得保障などを提供する社会保険であったが、2019 年に都市職工基本医療保険と統合。生育保険の機能は残し、保険料を積み立てた基金、保険料徴収や手続き、制度管理などを医療保険と統合した。

（出所）執筆者作成。

中国の社会保障体系の特徴は国による社会保障制度を基礎としつつも、市場が担う民間保険や NPO、寄付といった中間団体（企業）の機能も社会保障体系の 1 つとして位置づけ、積極的に組み込む（ミックスする）体制をとっている点にある。特に、現在はインター

ネットを通じた保険販売のみならず、オンラインとオフラインにおけるヘルスケアサービスの提供やその融合、顧客体験の分析や向上など、インシュアテック（インシュアランス（保険）とテクノロジーをかけ合わせた造語）を活用したリスク保障のあり方やサービスの提供方法が多様化している。政府はこれらを社会保障を補完するものとして、その役割を發揮させているとしている。つまり、社会保障と民間保険・民間保障などをより有機的に結びつけた多層的な社会保障体制―「福祉ミックス」体制を基盤とする社会保障体系の構築が目指されている。

なお、福祉ミックス・混合福祉（welfare mix）という概念は、1980 年代に Rose（1986＝1990：19-52）によって提唱された。福祉の担い手は国・民間市場・家族によって構成されるとし、多元的な福祉サービスの提供（福祉多元主義）が示された。また、1990 年代以降は NPO やボランタリーな組織の成長から、その構成要素は従前の国、民間市場、家族を含めた地域コミュニティに加えて、NPO などのインフォーマル部門による福祉供給まで拡大されている（丸尾・益村・吉田・飯島、2001：333）。

（２）社会扶養と家族扶養の両輪体制

中国において「社会保障」という言葉が初めて社会に提起されたのは 1986 年である。政府は「国民経済と社会発展第 7 次 5 か年計画（1985－1989）」で、「中国の国情に応じて、社会化管理と企業管理に係合された社会保障体系を構築する」とした。それ以降、1990 年代においても制度改革が順次進められ、それまでの国有企業による企業福利から国・企業・個人が負担を分担する社会保障へと整備されていっている。

また、中国における社会保障制度の定義については、社会保障制度への本格移行を行った 1996 年になされている。社会保障制度は、「国及び社会が一定の法律、公約、政令等に基づいて、国民の収入の分配及び再分配を通じて、社会の構成員の基本生活の権利に保障を与える一種の社会安全のための制度である。社会保障の程度の多寡は、一国（あるいは地域）の経済発展と社会進歩を示す重要な指標である」とした。中国における社会保障の役割について、鄭（2011：1）は、「国が国民に対して法律に基づいて実施する経済的・福祉的な各種保障措置であり、社会の問題を経済的な手段で解決することで特定の政治的な目標を実現する重要な制度」としている。また、「政府が法律を通じて資金を調達し、保険という仕組みを通じて社会に存在するリスクに対応する仕組み」としており、政府の責任のみならず、加入者もその責任を負っているとしている（鄭、2011：128）。以上の点から

も、中国の社会保障は本来の役割であるリスク分散、再分配、社会の安定、経済成長の促進といった要素を基本的に備えていると言えよう。

ただし、中国の社会保障の中でも高齢者の扶養については留意すべき点がある。それは高齢となった両親の扶養は子どもの義務として憲法・法律で規定しているからである。中国では上掲のように「社会扶養」を基本とした社会保障制度の整備を進める一方、高齢となった自身の親の扶養やケアについては、子女や家族による扶養（「家族扶養」）を法律で強制するという特徴がある。

（３）欧州の課題を先取りした改革

中国はなぜ社会扶養と家族扶養の両輪体制にたどり着いたのか。それは中国が社会保障のあり方を検討していた 1990 年代において、当時の世界の社会保障に関する潮流を先取りし、改革を進めた点にある。

1970 年代のオイルショック以降、1990 年代における欧州などの先進国では新自由主義的なグローバル化が進み、それまでの福祉国家体制の縮小、再編が進展、「小さな政府」に代表されるようにサッチャリズムの潮流に直面していた。当時の中国の政治指導者である鄧小平は 1992 年の南巡講話において、欧州の福祉国家が財政的に立ち行かなくなっている点を指摘し、特に、中国における高齢者の老後保障に関する問題については、家庭・家族による扶養の重要性を強調している。

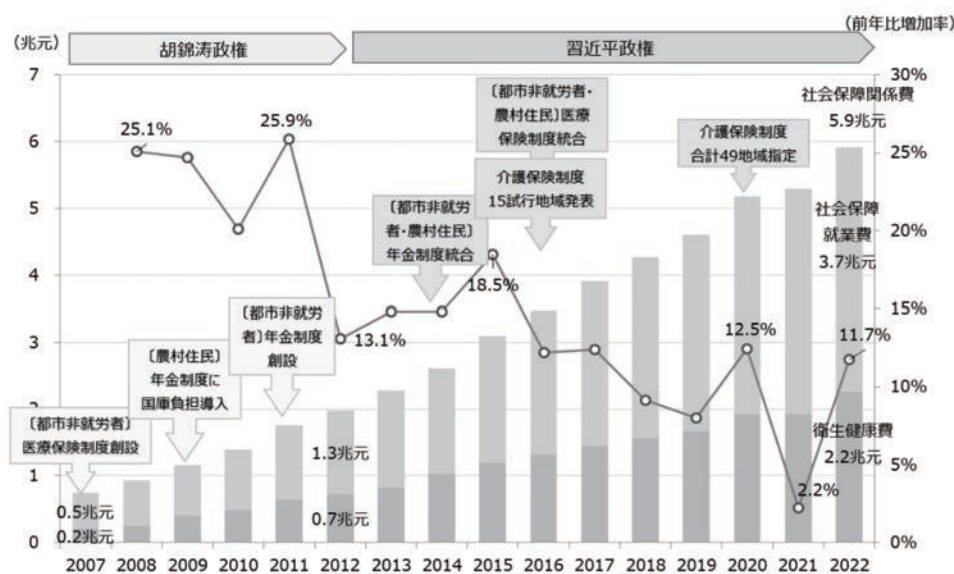
欧州の権利性を意識した社会扶養と伝統的な家族扶養のあり方について、沈（2014：6-12）は、中国が欧米社会の権利性意識を中核とした社会福祉の概念を受け入れつつも、中国伝統の儒教的な慈善救済理念との対抗や融和を繰り返していた点を指摘している。都市部や沿海部では権利意識としての社会福祉理念が普及していたが、内陸部・農村部においては伝統的な理念を重視するなど国内における不均衡感を 1 つの特性としている。更に言えば、社会福祉や社会保障は経路依存性があり、それを踏まえた上で、新たな概念による融和をはかろうとした姿が浮かび上がる。このように、中国における「福祉ミックス体制」は世界的な福祉財源縮小への政策移行という潮流を横目で見ながら誕生したのである。欧州における政策移行や潮流は中国においても参照されたが、中国が財政的、政治的、概念的にも欧州のような権利主義的な福祉国家体制を直接導入するのは難しかったのである。

（４）社会保障関係費は習近平政権以降の 10 年間で 3 倍に

社会保障制度を運営していくために必要な財源は、徴収した社会保険料や税金などによって賄われている。一方、社会保障にかかる経費はこれまでの制度整備や少子高齢化の影響を受けて、大きく増加している。

中国財政部の決算発表によると、2022 年の社会保障に関する経費（社会保障関係費）は前年比 11.7%増の 5.9 兆元（120 兆円）となった。社会保障関係費は一貫して増加しており、習近平政権以降 10 年間で 3 倍の規模まで膨れ上がっている（図表 5-3）。中国では社会保障関係費について明確な定めがないため、本稿では年金・失業・労災・就業・生活保障など社会保障関連の多くの経費を含む「社会保障就業費」（3.7 兆元）、医療・衛生事業などの経費を中心とした「衛生健康費」（2.2 兆元）を合計したものとする²。

図表 5-3：社会保障関係費の推移



（出所）財政部公表資料より作成。

社会保障関係費はこれまでも一貫して増加しているが、前の胡錦涛政権下と現在の習近平政権下に分けてその状況を見ると、その背景は異なる点が見えてくる。

胡錦涛政権では経済の高度成長の下、拡大した諸格差を是正するために社会保険制度の創設や給付拡充を積極的に実施した。つまり、限られた国民を対象とする選別主義から、

² なお、住宅購入補助なども社会保障の 1 つとされているが、別の費目で計上されており、ここでは含めていない。

すべての国民を対象とする普遍主義への移行に伴う積極的な経費の増加と言える。それに伴って、社会保障関係費は前年比 20%を超えるほど増加した。

一方、それを引き継いだ習近平政権以降は制度の統合、新たな制度（介護保険）の試行発表などにとどまり、大型の財政支出を伴う積極的な動きは見られない。経済成長の鈍化、財政赤字の拡大の中で、現行の制度を維持するだけでも経費がかさみ、それ以外での積極的な財政投入は控えられる傾向にある。2020 年は新型コロナウイルス禍によって経費が増加したが、全体的には少子高齢化の更なる進展によって医療・年金を中心に経費が増加している点がかがえる。

2022 年の一般会計の支出額は 26 兆 552 億元で、そのうち社会保障就業費は 14.1%を占め、衛生健康費は 8.6%を占めている。両者を合計した社会保障関係費は全体の 22.7%となり、最大の支出となった。また、教育、農業・林業・水産業、一般公共サービスなど主要な費目の経費支出が縮小する一方、社会保障関係費は一貫して増加している。このように、社会保障関係費は前年比の増加幅、経費の規模も大きいため、一般会計支出に与えるインパクトは大きいと言えよう。

（５）最大の課題は年金問題

社会保障制度において、中核をなすのは社会保険制度である。その社会保険において、財政投入が最も多いのが年金制度である。2022 年を例に見ると、財政から社会保険への財政支出の合計額は 2 兆 4,106 元（46 兆円）であった。これはその前年とほぼ同じ規模である。この財政支出のうち、71.8%が年金関連となっている。最も多くを占めるのが都市の会社員向けの年金制度（都市職工年金）で 31.0%を占め、次いで公務員向けで 25.8%を占めている。都市職工年金の加入者数は、公務員向け年金制度の 10 倍であることを考えると、公務員向けの年金制度への財政支出は相対的に多い。こういった財政支出のあり方が受給格差を温存してしまっている点も否めない。ただし、上掲のとおり、今後、年金受給が必要な高齢者は急増することが見込まれており、それに伴って高齢者への再分配が増加すると考えられる。世代間格差や制度の持続性といった視点からも財政支出をどう行うのかについても再検討が必要となるであろう。

4. 現行の社会保障制度が抱える課題と今後の方向性

(1) 2025 年までの年金制度改革

社会保障制度の主務官庁である人力資源社会保障部は、2021 年 6 月、「社会保障に関する第 14 次 5 ヶ年計画」で 2025 年までの改革目標を提起している。その中で、年金については、定年退職年齢（年金受給開始年齢）の引き上げ、年金現価率の改定、地方における年金基金の赤字化の改善、年金積立金の運用改善を挙げている。当然のことながら、積年の課題としては 2035 年の年金積立金枯渇問題への対処、正確な保険料納付の遵守、年金の受給格差の改善（制度間・地域間）などもある。しかし、急速な少子高齢化、ベビーブーム世代の大量退職を前に、喫緊の課題を取り上げたとも言えよう。しかし、2021 年以降これまでに大きな改善が見られたとは言いがたい状況にある。その中でも年金財政安定化において重要な課題の 1 つとして取り上げられているのが、定年退職年齢の引き上げである。現行法では定年退職年齢がすなわち年金受給開始年齢となっているため、その社会的な反響が大きく、改革が難航している。

(2) 年金受給開始年齢の引き上げ

定年退職年齢の引き上げについてはこれまでも検討には慎重な対応がとられてきた。ただし、定年退職年齢の引き上げについては 2022 年 3 月に江蘇省で実験的な導入が開始されている。定年退職年齢の引き上げは、社会的に大きな反響が予想されたため、まず地方都市から試験的に導入し、反応をうかがい、修正を加えながら順次全国に広げていくという算段であったのであろう。

定年退職年齢の引き上げは主務官庁である人力資源社会保障部にとって長年の懸案事項である。これまでも素案を社会に提示してみたものの、その度に社会からの反対の反響によって実行を取りやめた経緯があるからである。よって、人力資源社会保障部は法定定年退職の延長や引き上げについて原則的な内容を発表したのにとどまっていた。それは、(i) 定年退職年齢は一気に引き上げず、小刻みに行うこと、(ii) 被雇用者に選択肢を与え、定年延長を強制しないこと、(iii) 性別、職務、職業などによって定年退職年齢を設定すること、(iv) 関連法規の改定、保障措置の改正も行った上で実施することとなっている。江蘇省での取り組みは、当該 4 項目を踏まえた上で、省内の就労環境や状況を踏まえた上で定められたと考えられる。

中国において法律で定められた定年退職年齢は、原則として、男性は満 60 歳、女性は満

55 歳（幹部職や管理職）または満 50 歳（一般労働者）である。性別で異なり、女性は職場での属性によって複数種に分かれているのが特徴である。定年退職年齢の原則は、1950 年代の計画経済期に決定されて以降、70 年以上抜本的な改定がされていない。

江蘇省の取り組みでは、現行の定年退職者年齢に達した被雇用者全員を対象とするなど、一步踏み込んだ内容となっている。その趣旨としては、（i）性別に関係なく、本人が希望し、雇用主が同意すれば最短で 1 年から定年退職年齢の延長を可能とする、（ii）女性の一般労働者の定年退職年齢を 50 歳から 55 歳に引き上げる機会を増やす（幹部職や管理職と同一にしていく）といった点にあらう。

ただし、江蘇省のこのような取り組みからすでに 2 年経過しているが、実験的な試行を経て全国向けのモデル案の発出などの動きは見られない。また、2024 年の全人代の活動報告などにおいても当該問題に関する言及はされておらず、その効果や改善点などは明確化されていない。このような状況からも最終年の 2025 年までにどのような動きがあるのかを注視する必要がある。

（3）年金支給の確保

2025 年までに取り組むべき課題として、上掲では地方における年金基金の赤字化の改善を挙げている。2022 年の状況を確認すると、赤字化しているのは黒龍江省で、年金積立金の余裕度を示す積立度合が基準に達していない地域は黒龍江省を含め 17 の地域（省・自治区・直轄市）に達し、全 31 地域の半数以上を占めている状況にある。

2022 年、都市職工年金の積立金はシステム上で統合されたが、2018 年から実施されていた地域間での年金財源を融通する制度は、「全国統合調整資金」に名称を変えて実施されている（従前の名称は「中央調整基金」）。つまり、年金資金の余裕のある地域から逼迫した地域に財源を移転し、年金支給を確保する制度である。2022 年は合計 2,017 億元が地域間で移転された。財源は 21 の地域から拠出され、11 の地域で分配されている。

受入額が最も多かったのは黒龍江省の 821.6 億元でこれは同年の黒龍江省の年金基金の収入の 57.6%に相当しており、次いで多かった遼寧省は 819 億元で、同年の遼寧省の年金基金の収入の 35.0%に相当している。黒龍江省、遼寧省はいずれも高齢化率が高く、黒龍江省の年金基金は赤字が常態化している状況にある。

一方、年金財源の拠出額が最も多かったのは広東省の 885.1 億元で、これは同年の年金基金収入の 15.3%、次いで北京市の 323.3 億元で同年の年金基金収入の 9.8%に相当する

金額であった。広東省、北京市はいずれも積立度合が首位、2位の地域で、積立金の余裕度が最も高い地域である。

黒龍江省、遼寧省などは、年金給付を自前で賄うだけの保険料収入の確保が難しく、その他の余裕のある地域からの財源移転で年金の支給を確保している状況にある。特に、当該2省の受入額は他地域と比較しても突出して多く、それぞれの基金収入の多くを占めていることが分かる。都市職工年金において、年金財源に余裕のない地域が給付を持続的に行っていく上ではこの財源移転が重要である点是否めない³。

（４）年金受給の十分性の問題—ILO の評価

上掲のように、毎年何とか給付が確保されている年金制度であるが、年金受給に際しての十分性は確保されているのであろうか。2022 年 12 月、国際労働機関（ILO）は「ILO review of the multi-tier pension system in China」（以下、ILO 報告）で中国の年金制度について評価し、今後の課題について発表している。なお、ILO 報告では年金制度の設計や改革の原則として以下の 8 つの要件を示している。それは、（i）すべての国民を対象とする普遍性、（ii）社会的連帯と集団的資金調達（保険としての機能）、（iii）給付の十分性と予測可能性（高齢者の貧困防止・所得の平準化など）、（iv）国の責任による制度運営、（v）年齢や民族などに基づく差別の防止、男女平等などへの対応、（vi）財務・財政と経済発展の持続可能性、（vii）行政による透明で健全な管理・運営、（viii）市場による投資や市場との連携である。

ILO による年金が生活を支える上で十分かどうかの十分性の評価や考え方はどのようなものであろうか。ILO 報告では、都市の非就労者・農村住民を対象とした都市・農村住民年金については、家計収入を向上させるなどの効果はあるとはしつつも、生活を支える状況にはないと評価している。その背景には、2020 年の平均受給額（月額／全国）はわずか 170 元（3,400 円）で、中央政府が定めた農村の絶対貧困ラインである 192 元を下回っている点にあるとしている。

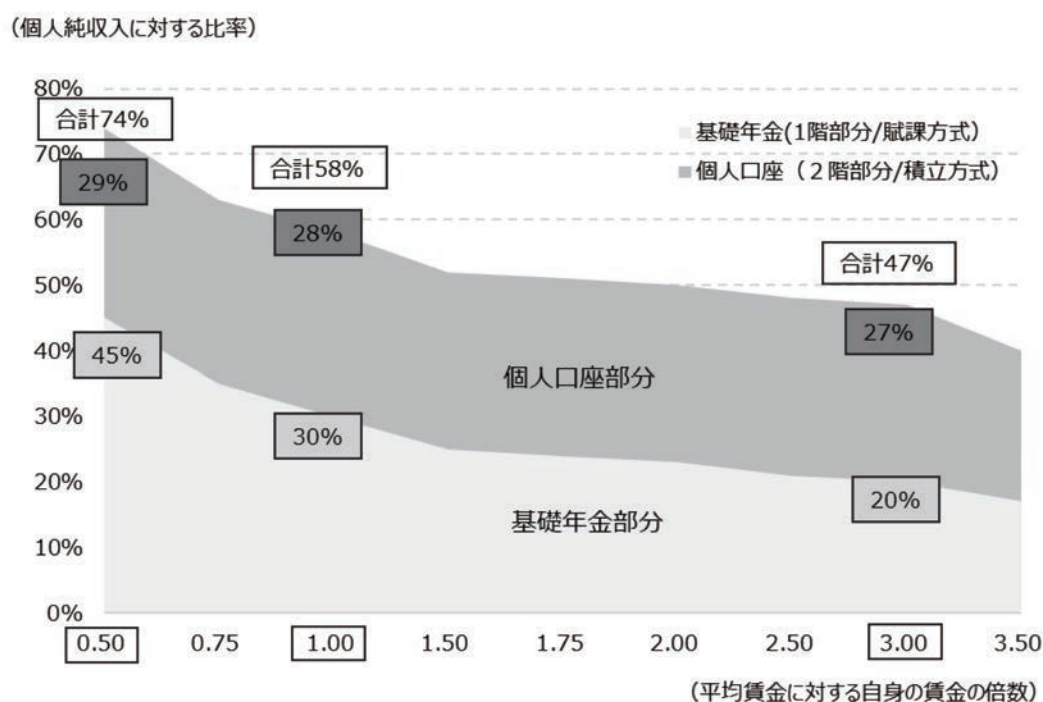
ただし、この点についても全国平均ではなく、制度を管轄している地方ごとにみた場合、

³ 年金については、中央政府から地方政府への財政移転の 1 つである「一般移転支出」がある。財政部によると 2022 年の年金に関する財政移転の合計額は 9,278 億元であった。中央から各地方政府への年金関連の財源移転には都市職工年金以外に、都市の非就労者・農村住民を対象とした都市・農村住民年金に関する財政移転が含まれている。財政部は地域ごと及び制度ごとにいくら拠出しているかの詳細は公表していないが、内容からは都市・農村住民年金に関する財政移転が多くを占めている点が推察される。

制度内でも大きな格差があり、必ずしも多くの地域が絶対貧困ライン以下というわけではない点に留意が必要である点を付け加えたい。都市・農村住民年金において、受給額の多くを占めるのは基礎年金であり、これは地方政府の財政力によるところが大きい。基礎年金の国庫負担は少なく、多くが地方政府の財政負担に頼っているからである。例えば、大規模都市で財政規模の大きい上海市は 1,010 元（月額／2020 年）、北京市は 810 元（月額／2020 年）、中規模都市の山東省煙台市では 118 元（月額／2020 年）と地域差が大きいのが現状だ。また、受給額の格差が大きく、上海市、北京市などはその額も多く見えるが、ILO が提唱するように生活を支えるまでの給付レベルではない状況にある。

一方、ILO 報告において都市職工年金の給付の十分性については国際的にみて最低基準を確保していると一定の評価をしている。図表 5-4 は ILO による推計であるが、都市職工年金で 30 年間加入した場合で、賃金の多寡に応じた将来の受給年金額を個人純収入に対する比率で示したものである。

図表 5-4：ILO 推計：受給年金の個人純収入に対する比率
（都市職工年金・加入期間 30 年）



（注）個人口座部分については年率 3%、賃金上昇率は年率 1.25% で推算。

（出所）「ILO review of the multi-tier pension system in China」より作成。

それによると、平均賃金レベルの場合（1.00）、受給年金は個人純収入の 58%（基本年

金部分（30％）と個人勘定部分（28％）部分の合計）であるとしている。平均賃金の半分である場合（0.5）、受給年金は個人収入の74％、平均賃金の3倍（3.0）である場合は47％としている。ILOの推計では基本年金部分の再分配の効果もみとめられ、加入期間30年間の場合、年金受給額は個人純収入のおおよそ40－70％ほどで推移するとしている。

ただし、ILO報告では上掲の推計モデルと実際の制度運営は大きく異なる点についても認めている。原因は複合的としつつも、制度移行や歴史的な要因から、加入していたとしても保険料を実質的に納付した期間が短く、保険料負担を軽減するために本来の賃金所得より低い基準に基づいて保険料を納付するなどの課題についても指摘している。中国では社会保険料を正しい基準に基づいて支払っている企業は全体の3割ほどとの調査結果もあり、多くが本来の基準以下の保険料しか支払っていない点が指摘されている。また、性別によって法定退職年齢（＝年金の受給開始年齢）が異なり、更に女性は実質的に法定退職年齢よりも更に前倒しでリタイアすることが多いため、男性との受給格差が大きく、必ずしも推計モデルのような年金受給が可能というわけではないとした。こういった点からも実際はILOの推計よりも低い基準での年金受給が考えられる。

（５）個人養老金制度へ寄せられる期待

こういった状況の中で、期待を寄せられているのが2022年11月に先行導入が開始された個人養老金制度である。公的年金制度を補完する自助の制度として政府が積極的に加入を進めている。老後保障について、政府は3本の柱を掲げており、第1の柱が公的年金制度、第2の柱が企業年金、第3の柱が私的年金である。第2の柱である企業年金については加入企業数が伸び悩んでおり、現在は第3の柱として私的年金における規制緩和や新たな商品の開発が進められている。企業年金は2004年の本格導入から18年を経て、加入者が3,010万人（2022年）に達したが、これは都市職工年金の加入者数の1割に相当するのみである。

個人養老金制度は個人型確定拠出年金で私的年金制度の1つで、自身で運用商品を決定し、老後の生活に備える制度である。掛け金は加入者個人が拠出し、運用額の上限は年間12,000円（約24万円）で、運用商品には預貯金や銀行の理財商品、保険商品、投資信託などがある。掛金拠出時、運用段階での収益には課税されず、給付時に課税され（EET型）、運用期間は定年退職年齢までで、原則として定年退職年齢以降に引き出しが可能となって

いる。こういった点からも日本の iDeCo に類似している制度とも考えられよう。2022 年 11 月、北京市、上海市、天津市、広州市など大規模・中規模都市を中心に 36 都市で先行して導入された。

制度を管轄する人力資源社会保障部は、2023 年 6 月時点で全国 36 の先行導入都市で 4,030 万人が運用口座を開設したとしている。運用口座を開設した人数は 2022 年末時点では 1,954 万人であったことから、その後 5 カ月でおよそ 2 倍に増加したことになる。

運用口座の開設は進んでいるとして、実際の掛金の納付や運用商品の購入まで進んでいるかという点必ずしもそのような状況ではないようである。2022 年末時点では口座開設者 1,954 万人に対して、掛金を実際納付した人は 613 万人にとどまり、その総額も 142 億元であった。掛金を納付した人は口座を開設した人の 3 割程度にとどまり、1 人あたりの平均掛金額も 2,317 元（約 46,000 円）ほどとなってしまった。2023 年 6 月時点の状況については、口座開設者が 4,030 万人まで増加しているが、掛金の総額は 182 億元と伸び悩んでいる。このような状況を受けてか、人力資源社会保障部は 2023 年 9 月以降、定期的に行っていた口座開設や掛金の納付人数、掛金の総額などについての発表を取りやめてしまった。

McKinsey&Company による調査報告書「中国年金調査研究報告」からは、個人養老金制度がどうしてこのような状況になってしまったかをうかがうことができる。それによると、個人養老金制度について、調査対象者のうちおよそ 78%が「(制度を) 理解している」と回答しているものの、「理解している」から「口座開設」への転換率は 45%、更に、「口座開設」から「運用商品購入」までの転換率は 23%まで減少すると分析している。個人養老金制度の認知度は高い（全体の 78%）ものの、掛金を納付し、運用商品を購入、実際運用するまで至っているのは全体のわずか 8%にすぎないとした。調査報告はその主な理由として、多くが老後の生活レベルを心配しながらも、明確な計画をしておらず、老後の生活資金を準備していない点を挙げている。その理由として 1 つとして指摘されているのが、運用口座の開設を強力に後押しする銀行間のキャンペーン合戦である。多くの銀行では運用口座の開設を促すため様々な特典を準備しており、それほど明確な運用意向がなくても開設だけはするといった現象が発生している。また、運用商品についても昨今の金融市場の不況から、収益性が期待される金融商品ではなく、元本割れのない預金など貯蓄性商品を選択する傾向が強いことも影響していると考えられる。

このように、政府肝いりで先行導入された個人養老金制度であるが、開始から 1 年ほど

で暗礁に乗り上げている状況にある。昨今の株式市況、金融市況から投資性商品への投資に二の足を踏んでいる点は理解できる。しかし、中国保険市場において、個人年金など老後保障商品の販売が増加したのはごく最近であり、それまでは短期の養老保険が販売の主流を占めていたのだ。つまり、ユーザー側が引き出すまでに数十年といった長期にわたる資産運用に慣れていない点が挙げられる。長期的な資金繰りを考えると、口座は開設するが、運用商品の積極的な購入には及び腰といった状況を引き寄せてしまっている。

加えて、加入要件についても課題があろう。個人養老金制度への加入には公的年金制度の加入を要件としているからだ。都市職工年金は強制加入、都市・農村住民年金は任意加入となっており、都市職工年金については強制加入とはいえ加入率は公表されていない。例えば、2022年の都市の就業者数4億5,931万人に対して、都市職工年金における現役の加入者数は3億6,711万人となっており、この点から、都市の就業者のうち、79.9%が現役で加入していることになる。公的年金制度の加入を要件とすることで、加入までのアクセスを阻害していることになり、この点については再検討の声が上がっている。

個人養老金制度については、現在は先行導入という形をとり、検討すべき課題を見つけ、全国展開に向けて制度のブラッシュアップの時期と捉えることもできる。今後、公的年金を補完し、老後の生活の一助となる制度として成長していくことが期待されている。

（6）今後の方向性

以上のように、本稿では中国における社会保障制度の持続可能性と課題をテーマに、人口動向、社会保障財政、関連政策から、最大の課題である年金制度を中心にその状況と課題を考察した。当然のことながら、年金制度以外にも医療保険や、現在試行中の介護保険制度にも課題があるが、財政面や抱えている課題の深刻度から考えると、年金制度改革が喫緊の課題であることは明白であろう。

その一方で、中国政府が社会保障制度をどう持続可能なものにしていくのかを考えたとき、中国政府が当初より唱えていた福祉ミックス体制の堅持がより明確になってきている。上掲の公的年金制度の補完の一例として個人養老金制度を挙げたが、公的医療保険の補完としても地方政府とそこに進出した民間保険会社による医療保険商品の開発・販売、ギグワーカー向けの医療保険商品の開発・販売などが進んでいる。つまり、本来は政府財政で賄うべきセーフティネットの形成を、民間保険市場や民間保険会社との“協働”や“連携”といった形で民間に担わせ、政府は財政投入をしないままにその範囲を広げようとしている。

る点にある。そこには官と民が対等な立場ではないという課題が付きまとうが、共同富裕という大きな名目の下、中国においてこういった社会保障分野における民間市場の活用は今後更に拡大していくと考えられる。

参考文献

日本語文献

- 片山ゆき（2023a）「中国多死社会の足音」、基礎研レター、ニッセイ基礎研究所。
- 片山ゆき（2023b）「中国の公的年金制度—ILO による評価と課題」、基礎研レポート、ニッセイ基礎研究所。
- 片山ゆき（2024）「中国版 iDeCo、先行導入 1 年の成果と課題」、保険・年金フォーカス、ニッセイ基礎研究所。
- 澤田ゆかり（2022）「加速する少子高齢化と社会保険の行方—「総人口縮小」で迎える試練の時代」『習近平「一強」体制の行方～中国の課題と展望』日本経済研究センター。
- 沈潔（2014）『中国の社会福祉改革は何を目指そうとしているのか—社会主義・資本主義の調和』ミネルヴァ書房。
- 沈潔・澤田ゆかり（2016）『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか』ミネルヴァ書房。
- 丸尾直美/益村眞知子/吉田雅彦/飯島大邦編著（2001）『ポスト福祉国家の総合政策—経済・福祉・環境への対応』ミネルヴァ書房。
- 鎮目真人/近藤正基（2014）『比較福祉国家』ミネルヴァ書房。

中国語文献

- 何平（1997）『国有企業改革中的社会保険』経済科学出版社。
- 麦肯錫中国年金調査研究報告（2023）「拥抱老齡化時代：保険機構参与中国養老保障的整合式探索」。
- 人力資源社会保障部ウェブサイト <https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/> 2024 年 4 月 12 日取得。
- 孫祁祥・鄭偉（2005）『中国社会保障制度研究—社会保険改革与商業保險發展』中国金融出版社。
- 鄭功成（2011）『中国社会保障改革与發展戰略—總論卷』人民出版社。

英語文献

- ・ Esping-Andersen, Gøsta, (1999) "*Social Foundations of Postindustrial Economies*", Oxford University Press. (=2003, 渡辺雅男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎

—市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店)。

- ・ ILO (2022) 「ILO review of the multi-tier pension system in China」。
- ・ Rose.R. (1986) ”*Common Goals but different Roles:The State’s Contribution to Welfare Mix*”,in Rose.R.and Shiratori.R(eds.) *The Welfare State East and West*.Oxfords University Press. (=1990,木島賢・川口洋子訳『世界の福祉国家 課題と将来』新評論)。

(2024 年 4 月 26 日脱稿)

IV. 国家と社会

第6章 習近平政権の機構改革と社会統治構想 —「社区」統治を中心に—

慶應義塾大学法学部教授

小嶋華津子

1. はじめに

本稿では、基層政権および「社区」と呼ばれる都市居住区のコミュニティに焦点を当て、習近平政権の社会統治構想について考察する。

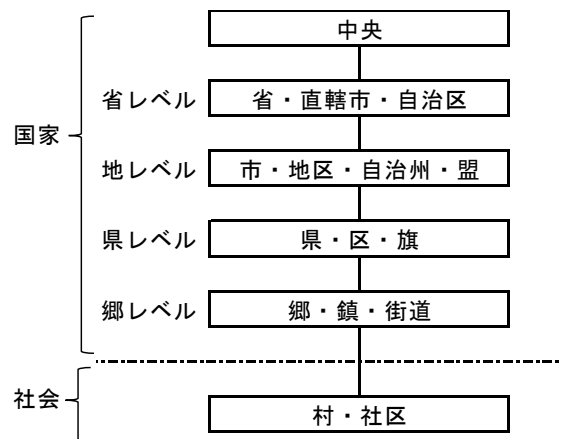
図表 6-1 に示したように、広大な国土をもつ中国は、中央—省（直轄市・自治区）—地—県—郷・鎮・街道というように重層的な行政機構を有している。郷・鎮・街道の下には、村や社区があるが、そこに組織された村民委員会や社区居民委員会は、法的には日本の町内会と同様に、行政組織ではなく住民の自治組織である。すなわち、法的には、県政府の出先機関が置かれた郷・鎮・街道と村・社区との間に、国家と社会の境界線が引かれる。

2012 年秋に発足した習近平政権は、この 12 年近くにわたる施政において、この境界部分に集中的に現れる国家権力の社区統治のあり方を大きく変更した。とりわけ、習政権が 2023 年の統治機構改革で、社区管理の所管を国務院民政部から、党中央に新設した中央社会工作部に変更したことは、党中央が社会の営みに対する統制と監視を強める動きとして注目された。

では、習政権は何故、そのような変更を判断したのだろうか。そこには習政権のど

のような状況認識があるのだろうか。本稿は、習政権がこれまで推進してきた社区政策を、三つの柱に整理し、習政権を機構改革の断行へと導いた論理を解明するものである。以下、第一節では、社区統治の仕組みを大きく変えた 2023 年の統治機構改革の内容と経緯を概観する。第二節では、習政権下の社区統治の柱を、①地域包括ケアシステムの構築、②治安体制の強化、③世情把握システムの構築に分けて論じる。最後に、習政権が、党による

図表 6-1：中国の行政単位



（筆者作成）

社区の掌握を強めるに至った論理を総括し、今後の展望を述べる。

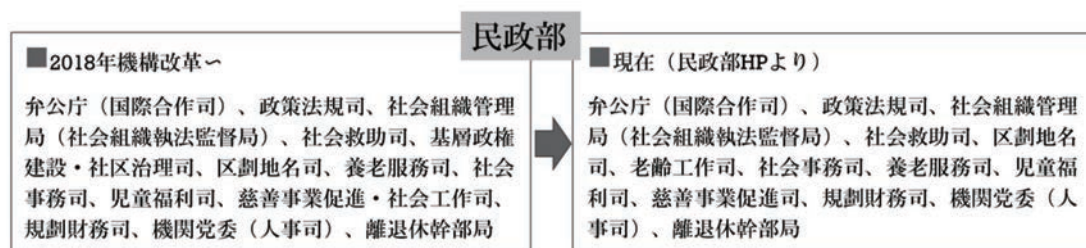
2. 習近平政権下の統治機構改革と社区

2023 年の統治機構改革は¹、社区の統治に関して、大きく二つの方向を示すものであった。第一に、政府から党への主管の変更、第二に、郷・鎮・街道および社区レベルの人的・財政的リソースの拡充である。

(1) 社区統治の主管機関としての中央社会工作部の設置

1998 年以降、社区の統治は、国務院下の民政部に設置された基層政権・社区建設司(2020 年に基層政権建設・社区治理司と改称)によって管轄されてきた。同司は、農村社区建設(総合)処、城郷基層民主(村・居務公開)処、城市社区建設処、基層政権建設処で構成され、郷・鎮・街道に置かれた政府出先機関の整備に関する提案、村や社区の自治と民主の推進、住民サービスの提供体制の構築を管轄していた。しかし、図表 6-2 に示したように、2023 年の統治機構改革で同司は廃止され、その業務は、党中央に新たに設置された中央社会工作部に移管された。その結果、民政部の主たる業務は、社会組織の管理、高齢者・子ども・低所得者に対する福祉などに限定されることとなった。

図表 6-2 : 2023 年統治機構改革にともなう民政部内設機関の変更



(筆者作成)

なお、補足的に言えば、上記の変更に先立ち、民政部は大規模なスキャンダルに見舞われていた。習近平政権が発足直後より大々的に展開した反腐敗キャンペーンの中で、現職の部長（李立国）と副部長（寶玉沛）がともに「福祉くじ」関連の汚職に関与したとして解任されたのであった²。また、民政部はその後、中央紀律検査委員会駐民政部紀検組に

¹ 中国では改革開放以降今日に至るまで、計 9 回にわたり大規模な統治機構改革が実施されてきた。しかし、2013 年までの 7 回の改革が「国務院機構改革」であったのに対し、2018 年および 2023 年の統治機構改革は、「党と国家の機構改革」と称され、国務院下の政府機構のみならず、党組織や各種事業単位の機構をも対象に、統合的な再編が行われた点において特徴的である。

² 2015 年から 2016 年にかけて、民政部の直属機関である中国福利彩票發行管理センターが行う福祉くじの業務をめぐる、民政部を舞台とした汚職が発覚した。一連の汚職により、2016 年 11 月、李立

より、同部が主管する農村住民最低生活保障事業に関わる腐敗（汚職や横領、虚偽報告、近親者への優遇など）や職務不履行の蔓延が指摘されるなど³、組織と規律の刷新を迫られる状況に直面した。

そして、李立国が解任された後、民政部部長には、民政部の生え抜き幹部が就任するというこれまでの慣例を破り、2016年11月より黄樹賢（前職：中央紀律検査委員会副書記・監察部部長）、2019年10月より李紀恒（前職：内蒙古党委員会書記）、2022年2月より唐登傑（前職：国家発展改革委員会党組副書記・副主任）、2023年12月より陸治原（前職：青島市党委員会書記）というように、党務に携わってきた指導者が入れ替わり立ち替わり就任するという状況が続いている。基層政権建設・社区治理司の廃止と同業務の中央社会工作部への移管は、まさにこのような状況下で行われたのであった。

では、新たに、社区統治を管轄することとなった中央社会工作部とは、どのような組織なのだろうか。中央社会工作部の主な職掌は、図表 6-3 に示したとおりである。第一に、これまで党中央弁公庁・国務院弁公庁が担ってきた国家信访局（国務院直屬機関）の業務統括を引き継ぎ、中央信访工作連席會議と緊密に協力し、民衆からの訴状や陳情（中国語：信访）を受理し、処理する制度を構築することである⁴。合わせて、信访というルート以外にも民衆からの提案を受理する制度を作り、党の世情把握能力を高めることが求められている。第二に、これまで民政部基層政権建設・社区治理司が担ってきた業務を引き継ぎ、党組織主導で、ソーシャル・ワーカーをはじめとする多様なアクターを統合し、良き社区統治を実現することである。第三に、業界団体や商会に、党組織や紀律検査委員会の設置を進めるとともに、執行役員の選挙や人事の制度化などを通じて、党組織メンバーによる団体役員の兼任を推進し、団体に対する党の領導を強化することである。この業務は従来、中央・国家機関工作委員会、国務院国有資産監督管理委員会党委員会並びに中央統一戦線工作部第4局が担ってきたが、この度、中央社会工作部が統合的に担当することとなった。

国（民政部部長）と竇玉沛（民政部副部長）、曲淑輝（前民政部紀檢組長、中紀委駐国家民委紀檢組組長）が汚職容疑で免職となった。同スキャンダルは、中央紀律検査委員会および監察部により「民政部における破滅的性質の腐敗、民政系統上層の大規模な違法と墮落」と称された。

³ 「民政部：用三年時間集中治理農村低保腐敗和作風問題」

(http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/25/c_1122740371.htm)。

⁴ 習政権の下、2022年2月には、改正「信访工作条例」が發布された（同年5月より施行）。旧条例が国務院により制定・發布された行政法規であり、各級政府部門やその工作部門の信访への対応を規定するものであったのに対し、新条例は、中国共産党中央政治局會議により批准され、党中央と国務院により發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工作をも規定する法規となっている（「信访工作条例」全文は、国家信访局ウェブサイト <https://www.gjxfj.gov.cn/2022-04/08/c1310549186.htm>）。

第四に、これまで中央統一戦線工作部第5局（無党派や党外知識人への統一戦線工作を主管）、第6局（新しい社会階層への統一戦線工作を主管）が担ってきた、民営企業やNGOなどでの党組織の建設である⁵。

公表された中央社会工作部の執行部の布陣も、従来上記の業務を所管していた部署から集められている。図表6-3に示したように、部長には、中央紀律検査委員会駐中央組織部紀律検査監察組組長、中央・国家機関工作委員会日常工作担当副書記などの職を歴任してきた呉漢聖が就任した。また、副部長には、国家安全部政治部主任、國務院副秘書長・国家信訪局局長兼党組書記を歴任してきた李文章、公安部副部長・副総警監警銜から劉釗（駐中央社会工作部紀律検査監察組組長）、國務院国有資産監督管理委員会副主任から趙世堂、そして、民政部副部長から柳拯の4名が就任した⁶。

図表 6-3：中央社会工作部の執行部構成員および職掌

中央社会工作部

- 部長：呉漢聖（中央紀律検査委員会駐中央組織部紀律検査監察組組長→中央・国家機関工作委員会副書記）
- 副部長：李文章（国家安全部政治部主任→國務院副秘書長・国家信訪局局長兼党組書記）
劉釗（公安部副部長・副総警監警銜）*駐中央社会工作部紀律検査監察組組長
趙世堂（國務院国有資産監督管理委員会副主任）
柳拯（民政部副部長）
- 主な職掌
 1. 国家信訪局の領導、人民提案収集メカニズムの構築
 2. 都市・農村の社区統治システムの改善、多様なアクターの協調を通じた基層統治能力の向上（含ソーシャル・ワーカーの拡充）
 3. 業界団体・商会における党組織・紀律検査委員会の設置、党組織の選挙・人事の厳格化、団体役員と党組織メンバーの兼任の推進
 4. 混合所有制企業・非公有制企業、新しい形態の経済組織・社会組織・就業者集団における党組織の設置

（筆者作成）

執行部の指導者たちは就任するや、直ちに部内で上記の各業務を担当する局の立ち上げに向けて準備グループを組織し、党や政府の関連部門と協議を重ね、中央機構編制委員会弁公室とともに業務遂行のための体制を整えていった。このうち、社区統治に関わる局の立ち上げにおいて筆頭責任者となったのは、陳越良であった。陳は、1983年より、民政部

⁵ 中央社会工作部の職務については、「中央社会工作部：已完成“三定”規定制定、人員轉隸定崗任務」などを参照した（<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1793475338445570399&wfr=spider&for=pc>）。

⁶ 柳拯は1966年生まれ。管理学博士。中国人民武装警察部隊学院教員、民政部人事教育司教育科技処処長、最低生活保障司農村處處長・副司長、新疆ウイグル自治区民政庁副庁長、民政部機関党委副書記、人事司（社会工作司）副司長などの職を歴任した。2012年より民政部社会工作司司長、2014年より民政部区劃地名司司長、2019年より民政部社会組織管理局局長、2022年11月23日より民政部副部長を務めた。

弁公庁幹部、民政部計財弁幹部、民政部計劃司、民政部総合計劃司、民政部計劃財務司統計処など民政部内の各部局でキャリアを積み、2016 年 5 月から民政部基層政権・社区建設司司長を務めた人物である。

しかし、2024 年 5 月時点で、中央社会工作部内で社区統治に関わる組織体制や業務分業体制がどうなっているのか、実態は依然として不明である。

（２）郷・鎮・街道および社区における人的・財政的リソースの拡充と社区統治の規範化

2023 年の統治機構改革で示されたいま一つの方法は、郷・鎮・街道および社区における人的・財政的リソースの拡充と社区統治の規範化である。

習近平政権は、これまで 2 回にわたって郷・鎮・街道および社区の統治に関する「意見」を發布した。「都市・農村の社区ガバナンスの強化と改善に関する意見」（2017 年 6 月）、「基層ガバナンス体系とガバナンス能力の現代化建設を強化することに関する意見」（2021 年 4 月）である⁷。これらの「意見」は、いずれも基層党組織の政治的機能と組織力を発揮させることによって、郷・鎮・街道レベルの政権を強化し、社区レベルのガバナンスの規範化と公共サービスの充実を目指すという方針において一貫している⁸。具体的には、次のような統治体制の構築が掲げられている。まず、郷・鎮・街道レベルの党・政府機関に平時および緊急時の管轄地域の行政管理権限および行政法執行権限を賦与し、必要な人員編制（正規職員の人数割り当て）を傾斜的に充当するとともに、国庫集中支払方式により業務手当を含む必要経費を保障する仕組みを整備する。郷・鎮・街道の党・政府機関は、行政管理・行政サービスを遂行し、社区に総合サービス施設を整備するとともに、座談会や公聴会など住民の意見を汲みとるための協商制度を構築する。郷・鎮・街道が主導する基層ガバナンスを支えるべく、社区レベルでは、党組織の書記が法定プロセスを経て住民自治組織（村民委員会・居民委員会）の主任ないしは成員を兼任する体制を整えるほか、市や県の政府が合理的に設定した配置基準に基づいて、専任のグリッド員（中国語：網格員）

⁷ 「中共中央国務院關於加強和完善城鄉社区治理的意見」（https://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content_5201910.htm）、「中共中央国務院關於加強基層治理体系和治理能力現代化建設的意見」（https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm）

⁸ 目標達成までのタイムテーブルは、下記の二段階に分かれる。すなわち 2021 年より約 5 年間で、党組織が統一的に領導し、政府が法に基づいて職務を履行し、各種組織が積極的に連携し、民衆が広く参加する、自治・法治・徳治に基づく基層ガバナンス体系を打ち立てる。また、平時および緊急時の行き届いた管理体制を整備し、情報ネットワークを用いたきめ細やかな公共サービス・プラットフォームを形成する。その後さらに 10 年をかけて、基層ガバナンス体系とガバナンス能力の「現代化」を達成する。

社区をより細分化したグリッドを持ち場とし、住民と政権との連絡を担う）を含む社区スタッフ人材バンクを作り、県レベルの党委員会組織部門に届け出る。この時、県レベル以上の党・政府は、郷・鎮・街道および社区に恣意的かつ過重な業務負担を負わせてはならない。上記の方針に従って基層ガバナンスを規範化するにあたり、各行政レベルの党委員会組織部門および政法部門、政府民政部門などには、適時党委員会や政府に対して具体的な政策を提起するよう求められた。また、並行して現行の「中華人民共和国都市居民委员会組織法」「中華人民共和国村民委员会組織法」を改正し、社区サービスに関する条例を制定することも明記された⁹。

また、2024年3月には、中共中央弁公庁と国務院弁公庁が、「社区スタッフ隊伍の建設を強化することに関する意見」を發布した。これは、社区スタッフの強化と管理に特化した最初の公文書である。ここでいう社区スタッフとは、主に、社区党組織の成員、社区居民委员会の専従の成員、市・県レベルで統一的に採用され、郷・鎮・街道が管理する社区の正規職員を指す。「意見」ではまず、これらのスタッフが、党の全面的な領導を支持し、政治的に優れ、法や規律を遵守し、高い奉仕の精神を持ち合わせていなければならないとし、スタッフの選定にあたっては「政治の関門を嚴格化」するよう明記した。その上で、常住人口1万人につき18人の基準で社区スタッフを配備するため、広く大卒者、退役軍人、ソーシャル・ワーカーなどから公募により採用すること、社区スタッフの档案（個人の履歴や行動の記録）は、社区党組織書記と県党委員会組織部門により管理すること、郷・鎮・街道が社区スタッフと労働契約を締結し、その賃金・社会保険・諸手当を保障すること、社区スタッフのためのキャリア・プランを省・地レベルで策定し、社区スタッフを対象とした研修プログラムを県党委员会の組織部門と社会工作部門が主導して実施すること、政府機関や事業単位による社区への幹部の派遣や社区での新人研修の実施を制度化すること、社区スタッフの中から優秀な人物を黨員、政府機関や事業単位の職員、各行政レベルの党代表大会代表候補や人民代表大会代表、政治協商會議委員候補に拔擢する制度を構築することなどを方針として掲げた。また、政府機関が行政法執行、立退き命令・違法建築の取り壊し、環境改善、都市管理、安全生産の遂行など本来政府が担うべき職責を社

⁹ 2019年10月24日、民政部基層政權建設・社区治理司は北京で、城市居民委员会組織法の改正に関する座談会を開催した。ここでは、民政部基層政權建設・社区治理司司長の陳越良が、法改正について、党の全面的領導、居民委员会の政治的属性、全身全霊人民に奉仕する姿勢を十分に体现するものでなければならないと述べた（「基層政權建設和社区治理司召開城市居民委员会組織法修改座談会」<https://www.mca.gov.cn/n152/n167/c53380/content.html>）。

区に転嫁したり、県党委員会社会工作部門の承認を経ずして随意に社区スタッフを借用したりしてはならないことが明記された。そして、社区スタッフ隊伍の建設については、各行政レベルの党委員会組織部門が統括し、社会工作部門が指導し、政法部門、機構編制部門、政府の教育部門、財政部門、人力資源・社会保障部門などが連携して必要な制度構築を進めるべきとされた¹⁰。

以上に述べた統治機構改革に関しては、次の 2 点を指摘するべきであろう。第一に、郷・鎮・街道レベルの権限を拡大し、人的・財政的リソースを傾斜配分することは、王朝期以来歴史的に形成されてきた官僚機構のあり方に照らせば、容易ならざる変革だという点である。かつてマックス・ウェーバーが「粗放的」官僚機構と特徴づけたように¹¹、清朝時代の中国の官僚機構は、中央レベルこそ比較的十全な機構を備えていたものの、下部に行くほど組織や人員の配置が希薄となる逆ピラミッド構造を成し、県レベルに置かれた県衙門（けんがもん）という行政組織の業務の多くは、徴税も含め、胥吏（しゅり）と呼ばれる現地採用の準官吏によって担われていた。中華民国期になると、県には公署が置かれ、基層社会からの資源調達を強めるべく官僚機構が整備されたが、多くの業務が地元の準官吏によって担われる状況に変化はなかった。これに対して中国共産党は、中央―省―地―県のレベルにとどまらず、郷・鎮・街道にまで至る重層的な官僚機構を構築し、かつ各レベルに作られた共産党組織により官僚機構を水平的に領導するシステムを形成した。しかし、党や政府の機構に見られる逆ピラミッド構造やそれにもなう粗放性が解消されたわけではなかった。編制定員数が厳格に制約される状況下で、上位の党・政府機関から命じられる膨大な職務を遂行するため、県政府や郷・鎮・街道に置かれた出先機関は、社会主義のソフトな予算制約の下、編制外で大量の人員を準官吏として無秩序に雇用した。その結果、一部の県や郷・鎮政府、街道弁事処は、専門性が低く、労働意欲や奉仕の精神に欠けた人員を抱え込み、人件費の膨張を招いた。また、編制外で雇用された者が、職務規定に違反し、機密を漏洩したり、行政法執行の際に反社会勢力と結託して暴力を働いたり、違法に利益供与を受けたりする事案も発生した。このような事態を前に、習政権は、基層レベルの行政の規範化こそが、中国の屋台骨を強化する上できわめて重要だとの認識に至ったと考えられる。実際に 2023 年の機構改革においては、党中央と国家機関の部門に

¹⁰ 「中共中央弁公庁国务院弁公庁關於加強社区工作者隊伍建設的意見」
(https://www.gov.cn/zhengce/202404/content_6944455.htm)

¹¹ マックス・ウェーバー著、世良晃志郎訳『支配の社会学 I 経済と社会』創文社、1960 年。

配当された人員編制を 5%縮減する一方で、地方の党・政府機関の人員編制については、省レベルの党委員会が実情に鑑みて確定するものとされ、とりわけ県や郷については縮減を求めない方針が示された。これは、数字の上では微細だが、上述の他の政策と合わせ、粗放性にメスを入れる一步として意味をもつと考えられる。

第二に、社区スタッフの管理、統括から、政府民政部門が外され、各行政レベルの党委員会やそこに内設された組織部門、新設の社会工作部門の管轄とされた点も重要である。実際に、社区党组织や居民委员会成員などと並び、社区スタッフを構成する専門的ソーシャル・ワーカーについても、その管理権限を民政部から党へと移す動きが進んでいる。それを象徴的に示すのが、ソーシャル・ワーカーの業界団体である中国社会工作聯合会の位置付けである。中国社会工作聯合会は、1991 年、中国社会工作者協会として発足した団体である。1984 年にモントリオールで開催された International Federation of Social Workers の総会に民政部がオブザーバーとして招聘されたのを機に、1989 年 3 月に設置が決定され、天安門事件後の 1991 年 7 月に発足した。その後、中国社会工作協会と改名し、民政部党组の主導の下、中国社团研究会、中国婚姻家庭建設協会、中国城区發展促進会、中国郷鎮發展協会などを合併し規模を拡大した。その中国社会工作協会は習政権の下で中国社会工作聯合会に格上げされ、2016 年には聯合会に党委員会が設置された。そして、2021 年 12 月に開催された第 6 回會員代表大会で、「中国社会工作聯合会任期滿了選挙表決弁法」、「中国社会工作聯合会章程（修訂稿）」等が採択され、第 6 期理事会会長に、初めて民政部でのキャリアを有さず、人事・組織畑を経て中央国家機関工作委员会副書記を務めていた陳存根が第 6 期理事会会長に当選した¹²。このように、社区統治の領域からの民政部の排除は、ソーシャル・ワーカーの統括に至るまで徹底していた。

3. 習近平政権の社区統治の柱

では習近平政権は、政府民政部門から党への社区統括機関の変更や、郷・鎮・街道および社区への人的・財政的リソースの傾斜により、社区で何をしようとしているのだろうか。

¹² 第 6 回會員代表大会には、陳存根のほか、民政部党组メンバーで民政部副部長の王愛文、全国人民代表大会社会建設委員会副主任委員で民政部元副部長・中国社会工作聯合会第 5 期理事会会長の宮蒲光、民政部元副部長で中国社会工作聯合会名誉会長の徐瑞新、民政部慈善事業促進和社会工作司司長の賈曉九、副司長の孟志強などが対面で出席したほか、全国各地各行政レベルの社会工作業界組織、サービス機構、関係する社会团体・基金会・大学・企業事業單位會員代表および個人會員代表 300 名以上がオンラインで参加した。陳は同大会に中国社会工作聯合会新期移行責任者として参加しており、理事会会長への就任は織り込み済みだったと言える（「中社聯第六次會員代表大会暨 30 周年紀念活動在北京举行」<http://news.swchina.org/trends/2021/1219/40376.shtml>）。

これまで述べてきた統治機構の変更の動きを、習政権下で推進されてきた諸政策と合わせて俯瞰すると、習政権の社区統治構想の輪郭を描き出すことができる。筆者の整理によれば、それは主に以下の3つの柱から構成される。

（1）地域包括ケアシステムの構築

第一に、地域包括ケアシステムの構築である。習政権は2022年1月、「第14次五カ年計画期の都市・農村の社区サービス・システム建設プラン」を打ち出した。そこでは、前述の2つの「意見」に示された方針に従い、2025年末までに、社区党组织の主導の下、多様な主体がオンライン、オフラインを併用し細やかな住民サービスを提供する体制を整備するため、社区サービスの中核的機関として、100世帯あたり30平米以上の広さをもつ社区総合サービス施設をくまなく設置することが目標として掲げられた¹³。実際に、このプランの下、2023年1月までに、農村の79.5%、都市の100%が社区総合サービス施設を設置したと報告されている¹⁴。

住民サービスに関わる多様なニーズの中でも特に重要性を増しているのが、高齢者のケアである。2023年末時点で、中国の60歳以上の高齢者は2.97億人（総人口の21.1%）、2035年にはその数が4億人（総人口の30%超）となることが見込まれている¹⁵。少子高齢化が急速に進む中国において、高齢者のケアというニーズの膨張にどう対応するかが、社会政策領域の切迫した課題になりつつある。これについては、2007年に上海市が「9073」モデル（高齢者の90%を自宅、7%を社区、3%を老人ホームなどの施設でケアするというモデル）、2009年に北京市が「9064」モデルを打ち出した。2023年の北京市の調査によると、高齢者の99%が在宅介護を望んでおり、介護施設への入居を選好したのはわずかに1%であった¹⁶。このような高齢者の選好を踏まえ、独居老人などを対象に広く介護サービスを提供する体制を、社区総合サービス施設を中核に整備するというのが目下の課題である。

高齢者に関わる業務を主管しているのは、民政部である。高齢者に関わる業務は従来、1999年10月に国务院の議事協調機構として設置された全国老龄工作委员会が担ってきた

¹³ 「国务院弁公厅印发『“十四五”城乡社区服务体系建设规划』」
(<https://www.mca.gov.cn/n152/n164/c36451/content.html>)

¹⁴ 羅燕「民政部基層政權建設・社区治理司司長陳越良：筑牢城鄉社区基礎」『民生週刊』2022年10月。

¹⁵ 「高齢化社会への対応を強化、シルバー経済に新たな活路」
(https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2024/02/china_01.html#:~:text=国家統計局の最新,15.4%25に達していた%E3%80%82)

¹⁶ 「民政部社会福利中心趙潔：推動居家和社区養老服務發展實踐與思考」
(http://smzt.gd.gov.cn/mzxx/llyj/content/post_4281662.html)

が、2018年の機構改革で、同委員会の日常業務は国家衛生健康委員会に統合され、さらに2023年の機構改革で、その職責の多くは民政部に移管された。機構改革を経て民政部に設置された老齡工作司は、元々全国老齡工作委员会弁公室が担っていた業務、高齡化に関わる政策の立案や調整、高齡者の權益保護業務の指導などを担当している。また民政部には、別途養老服務司も内設され、高齡者福祉事業に関する政策立案や調整、介護サービス体制の構築、各種介護サービス機関に対する業務指導を担っている。

なお、民政部が主管するこれらの高齡化対策は、同様に高齡化の問題を抱える日本の地域政策と重なり合う部分がきわめて大きい。日本でも、高齡化社会の到来にともなう医療や介護の需要の高まりを受けて、厚生労働省が、「2025年を目途に、高齡者の尊嚴の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制（地域包括ケアシステム）の構築を推進して」いる。そして、市町村によって、地域包括ケア—具体的には高齡者の総合相談や権利擁護、地域の支援体制づくりなど—を行う中核的機関としての地域包括支援センターの設置が推進されており、その数は2023年4月末時点で全国5,431箇所¹⁷に達している。コミュニティ・レベルでソーシャル・ワーカーを中心とする包括的ケアシステムをどう構築するかという共通の課題を前に、中国と日本との間には対話と協力の空間が開けていると言えるだろう。

（2）治安体制の強化

第二に、基層社会における治安体制の強化である。周知のとおり、習近平政権は、その施政において、アメリカをはじめとする「西側敵対勢力」の「和平演変（武力を用いない方法による政権転覆）」の企てを阻止し、「政治の安全」を基軸に多方面にわたる国家の安全を確保することを最優先させてきた。具体的には、2013年5月、中共中央弁公庁より「現在のイデオロギー領域の状況に関する通達」を發布したほか、「サイバーセキュリティ法（中国語：网络安全法）」（2017年6月施行）、「境外非政府組織境内活動管理法」（2017年1月より施行）などの制定を通じて、インターネットやNGOを介した「西側敵対勢力」の影響力浸透の阻止を図った。社区統治においても同様に、治安の維持が強化されてきた。2023年の統治改革で中央社会工作部の設置が公表されるのに先立ち、一部メディアでは、

¹⁷ 厚生労働省ホームページ（https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/ndex.html）

習政権が、習の腹心として知られる王小洪公安部部長の統括の下、公安、移民管理、戸籍管理、交通、反テロ、反スパイ、社会組織管理などを統合的に担う「中央内務委員会」を設置するのではないかと情報が流れた。現実にはそうはならなかったが、そのような情報が自然に受容されるほどに、近年、社区統治における公安の影響力の強化は顕著である。

振り返れば、1990年代以降民政部が推し進めてきた基層政権および社区の整備事業は、習政権のいう「政治の安全」という視点から見れば問題多きものであったと思われる。1987年に「村民委員会組織法（試行）」が採択され、農村で村民委員会の直接選挙が始まったが、村の党支部書記に村民委员会主任を兼任させるべく選挙を管理しようとする党内保守派に対し、法に基づく競争選挙の実施を推進してきたのが民政部であった。民政部は、1997年には、カーター・センターとの「中国農村選挙プロジェクト」を正式に始動させ¹⁸、同センターとの緊密な協力の下で、選挙プロセスの規範化、有権者教育、専門家研修などを推進してきた。また、カーター・センターより提供されたコンピューターによって、湖南省、福建省、吉林省、陝西省の各村の選挙情報をデータベース化した¹⁹。2002年には、カーター・センターに、劉亜偉を責任者とする中国プロジェクトが発足した。カーター・センターは、その後も中国人民大学比較国際政治経済研究所と共に中国選挙・ガバナンス・ネット（中国語：中国選挙與治理網）を打ち立てるなど、交流のカウンターパートを中国社会科学院、中国政法大学、香港バプテスト大学などに広げたが、民政部は継続的に交流事業の中核的役割を果たした。2003年9月には、カーター元大統領自らが北京を訪問し、民政部主催、カーター・センター賛助による「村レベルの選挙と自治メカニズム（中国語：村級選挙與自治機制）」に関する懸賞論文の授賞式に出席し、北京大学で講演を行った。その後も胡錦濤政権期を通じて、同分野における民政部とカーター・センターの協力は続いた。

上記のような状況に対し、習近平政権下では、とりわけ第2期に入って以降、郷・鎮・街道および社区レベルへの公安権力の浸透が進められた。2019年1月に施行された「中国共産党政法工作条例」には、県レベル以上の地方党委員会すべてに政法委員会を設置すること、郷・鎮・街道レベルの党組織すべてに政法委員を配備すること、各行政レベルの政法委員会が、それぞれ所轄レベルに設置された社会治安綜合治理センターを統括し、責任を持って社会統治の刷新工作を行うことが明記された²⁰。また、2020年1月の中央政法

¹⁸ カーター・センター（The Carter Center）は、世界平和、疫病撲滅、希望構築を目的に、ジミー・カーター元アメリカ合衆国大統領とその妻ロザリンにより設立された非政府組織である。

¹⁹ 「卡特中心帮中国選村長」（<https://news.sina.com.cn/o/2003-09-10/1318726448s.shtml>）

²⁰ 「中共中央印發『中国共産党政法工作条例』」

工作会议では、同年の重点活動項目として、政法委員会が主導して、地方・基層・社区レベルの統治の刷新を推進するという方針が掲げられた。具体的には、市を単位とする社会ガバナンスの近代化を着実に推進し、基層社会の不安リスクを萌芽のうちに予防・管理し、アップグレード版社会治安予防管理システムを構築すること、郷・鎮・街道に政法委員を配備し、社会治安綜合治理センター、人民法廷、檢察室、公安派出所、社区警務站、司法所などの基層政法単位の建設を統一的に推進することなどが目指されることとなった²¹。

郷・鎮・街道および社区レベルの統治への政法委員会の関与は、コロナ禍への対応のなかで一層加速度的に強められた。2020年2月、中央政法委員会は「基層綜合治理センターとグリッド員の役割をより一層發揮させ、感染拡大予防管理の第一予防線をしっかりと構築することに関する通知」を發布した。これは、各社区に綜合治理センターを設置するとともに、各グリッドに連絡員を張り巡らせ、ITを駆使した情報システムを整備することによって、住民に対する監視体制を徹底させ、コロナウィルスの蔓延を食い止めよう、という趣旨の通知であった²²。

2020年4月には、党中央に平安中国建設協調小組が設置された。同小組は、中央政法委員会の統括の下、社会治安を確保し、市を単位とし基層社会にまで目配りした良きガバナンスを実現し、サイバーセキュリティを強化することによって、「政治の安全」を盤石にすることを目的に発足した議事協調機構であった。組長には、郭声琨（中央政法委員会書記を兼任）が就任し、趙克志（中央政法委員会副書記、公安部部長）、周強（最高人民法院院長）、張軍（最高人民檢察院檢察長）、陳一新（中央政法委員会秘書長）、陳文清（国家安全部部長・党委員会書記）、唐一軍（司法部部長・党組副書記）、王寧（中国人民武装警察部隊司令員）、王仁華（中央軍事委員会政法委員会書記）が構成メンバーとなった。このことも、党の政法部門が基層社会の統治に深く関与し始めたことを示していると言えるだろう。

政法委員会に依拠した治安最優先の社区建設の方針は、前述した2021年4月の「基層ガバナンス体系とガバナンス能力の現代化建設を強化することに関する意見」にも示された。すなわち、郷・鎮・街道レベルの「平安」建設能力を強化し、社会治安綜合治理センターを整備し、末端社会の不安定要素を萌芽のうちに解決するべく、新時代の「楓橋經驗」

(https://www.gov.cn/zhengce/2019-01/18/content_5359135.htm)

²¹ 「八個關鍵詞：2020 政法工作這樣發力—中央政法工作会议亮点解讀」

(https://www.spp.gov.cn/zd gz/202001/t20200119_453194.shtml)

²² 「中央政法委：進一步發揮基層總治中心和網格員在疫情防控中的作用」

(https://www.spp.gov.cn/tt/202002/t20200219_454814.shtml)

を体現することが掲げられ²³、そのための具体的な手段として、やくざ組織による悪質な犯罪の抑止、紛争解決手続きの整備、心理カウンセリングサービスの拡充などが挙げられた。また、社区レベルについては、党支部や村民／居民委員会構成員の資格審査を着実に実施し、政治上の「両面人（表向きは善人を装いながら、裏で悪事を働く者）」、刑事罰を受けたことのある者、「村覇（村の悪徳勢力）」、宗族の悪徳勢力と関わりのある者、違法宗教や邪教の関係者などが入り込むことを断固として防ぐことが掲げられた²⁴。

（３）党による世情把握システムの構築

第三に、党による世情把握システムの構築である。これは、前述した地域包括ケアシステムの構築、治安体制の強化を実現するための手段としても位置付けられるであろう。すなわち、党が基層社会のニーズを把握し、社会不安につながる問題を萌芽のうちに解決するための情報収集システムを整備するということだ。

その手法の一つが、従来型の「信訪」である。「信訪」は、トップダウンの強制や動員に特徴付けられる共産党の一党支配体制にあって、建国以来、民衆が党や政府に対して不服申し立てを行う限られた公式ルートとして存在してきた。しかし、中央や地方の党・政府機関に設けられた「信訪」の窓口に申し立てを申請しても、部署間でたらい回しにされたり、放置されたりすることも多く、運用面での問題も折りにふれ指摘された。これに対し、習近平政権は、同制度を党による世情把握の手段として、より統合的に運用することを目指しているようだ。2022年2月に発布された「信訪工作条例」には、「信訪」業務に対する党の領導を強化すること、中央レベルに全国の「信訪」業務を統括するための中央信訪工作連席会議（弁公室は国家信訪局に設置）を、地方の各行政レベルにも同様の連席会議を設置すること、郷・鎮・街道の党（工作）委員会および政府（弁事処）、村や社区の党支部および村民／社区居民委員会は新時代の「楓橋経験」の実現を目指し、管轄地区で発生した「信訪」事案や紛争を速やかに解決し、小事は村内で、大事は鎮内で解消し、矛盾を

²³ 「楓橋経験」とは、毛沢東の主導の下、中国全土で社会主義教育運動が展開されていた1963年、当時公安部部長を務めていた謝富治の肝いりで、浙江省諸暨県楓橋区が他の地域に先駆けて社会主義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というエピソードに由来する。それが、1990年代以降は、基層社会における自発的な治安維持の試みの模範例として言及されるようになった。習近平もまた、基層社会において党組織が民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することにより、社会の治安を維持するという文脈で、同経験をモデルとして推奨している。

²⁴ 「中共中央国務院關於加強基層治理体系和治理能力現代化建設的意見」
(https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm)

上の行政レベルにまで広げないよう努めることを明記した²⁵。そして同「条例」の規定に基づき、2023年の統治機構改革では、前述のとおり、国家信访局を国务院弁公庁の管理する国家局から国务院直属機関に格上げするとともに、新設の中央社会工作部がその統括と「信访」制度の改善を担当する体制を整えた。

党による世情把握のためのいま一つの手法が、統一社会信用コードの普及、および情報通信技術を駆使したデータベースの構築と運用である。習近平政権は、あらゆる法人や組織に統一社会信用コードと呼ばれる18桁の番号を付与し管理を強めているが、村民委員会／社区居民委員会も例外ではない。2017年10月に発効した「民法総則」により、村民委員会／社区居民委員会は、基層群衆性自治組織特別法人格を有するとされ、統一社会信用コードによる管理の対象となった。これにより、全国の社区統治の標準化、規範化が促されるものと評されている²⁶。

郷・鎮・街道および社区の統治における情報通信技術の実装については、前述の「基層ガバナンス体系とガバナンス能力の現代化建設を強化することに関する意見」（2021年4月）に、スマート・ガバナンス（中国語：智慧治理）の実現に向け、市・県レベルの政府が取り組むべき事項が記載されている。それによれば、市・県レベルの政府は、所轄地域において、スマート・シティ、スマート社区実現のためのインフラ、システム・プラットフォーム、アプリケーション端末の構築を計画的かつ統合的に推進するよう求められている。具体的には、「インターネット＋基層ガバナンス」アクションを実施し、全国規模の基層ガバナンス・データベースの構築に向け、管轄する郷・鎮・街道、村および社区の地理情報など基礎データを整備する。また、全国統合行政サービス・プラットフォームの建設に向けて、郷・鎮・街道および党・政府各部門の政務情報システムのデータ・リソースの共有システム、村および社区のデータ・リソースの建設を推進し、各地の行政サービス・プラットフォームを郷・鎮・街道にまで延長し、簡便なアプリケーションによって、政策の宣伝、住民とのコミュニケーション、住民サービスの効率向上を図ることが謳われている。

²⁵ 「中共中央国务院印發『信访工作条例』」
(https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5687495.htm)

²⁶ 「首張基層群衆性自治組織特別法人統一社会信用代碼証書頒發」
(https://m.thepaper.cn/kuaibao_detail.jsp?contid=1849431&from=kuaibao)

4. おわりに

最後に上記の整理を踏まえ、習政権が、党による社区の掌握を強めるに至った論理について総括したい。

習政権が社区統治の改革を推し進める主たる目的は、高齢化社会の進展に即した包括的な福祉の充実と治安とりわけ「政治の安全」の確保にある。そして、これらの目的を達成するためには、①無秩序な編制外雇用に依存した基層レベルの行政を改め、郷・鎮・街道におかれた統治機構を人事、財務の両面で整備すること、②社区統治の統括をアメリカ型民主モデルに傾倒する向きのある民政部から政法委員会や社会工作部といった既設ないし新設の党職能部門に移管すること、③末端のニーズを吸い上げ、かつ政治不安を未然に防ぐべく、世情把握のための情報収集チャンネルを整備することが重要である。党はいわば、「政治の安全」を確保するサブスタンス面での砦として認識されていると同時に、粗放的官僚機構をより規範化されたものへと再構築するためのロジスティクスを提供する枠組みとして利用されていると言えるだろう。

しかし、党主導の社区統治が習政権の思惑どおりに効果を発揮するかどうかは依然として不明である。確かに習近平政権は、中央から郷・鎮・街道そして社区やグリッドに至るまで、法と制度に基づく統治機構を再構築するという一大事業を実施するため、政権発足直後から段どりよく手を打ってきた。しかし、躯体の大きな中国の統治機構を組み直すのは容易なことではない。本稿でとりあげた社区統治改革の実践に基づき、改革の難点を二点、指摘しておきたい。第一に、党という組織が、改革の機動力を高める枠組みとして、どこまで有効かという点である。確かに、重層的かつ縦割りの弊害を有する官僚機構に比して、党という組織は、少なくとも規定上は総書記を頂点とする党中央に忠誠を誓う組織であり、かつ1億人近い党員を擁し、その組織編成は相対的に高い柔軟性を持つ。これらの組織的特徴に鑑みれば、統治改革の推進枠組みとして、確かに党の利用価値は高い。しかし、政策実施の現場においてそのような大規模な組織を一つの目標の下に動かすことができるかは別問題である。習政権は発足以降、党紀律検査委員会を中心に、党の規律の強化と組織的凝集力の強化を図ってきたが、それがどれほどの効果を上げているのかは定かでない。サブスタンスの面での党の一体性を保持するためにトップダウンで規律や思想面の締め付けを強化すれば、保身のために体面をとり繕い、形式主義に陥る。また、上位組織に対する忖度に腐心し、現場の声を上にあげることを躊躇するようになる。これらの点において、官僚組織と党組織の間にさしたる違いは無い。こう考えれば、統治機構改革は

必ずしも行政の効率化や、世情把握機能の制度化といった目的を果たせるわけではない。

第二に、専門性と政治性とのバランスである。社区統治の分野でも、この点をめぐりすでに専門家の間で議論が展開されている。例えば、徐選国（華東理工大学）は「専門性と政治性の均衡—中央社会工作部設置後のソーシャル・ワーク発展の道（中国語：專業與政治的調適：中央社会工作部組建後的社会工作發展路向）」という論考のなかで、次のように論じている。過去 30 年余りの間、中国には一貫して、①政府民政部門や人民団体、政府の派出機関である郷・鎮・街道、さらには村民／居民委員会による行政型社会工作と、②西側諸国から導入した、社会を基盤とする専門的ソーシャル・ワークとが、相互に緊張関係を維持しながら併存してきた。中央社会工作部の設置に際して、学者の間には、新たな体制下で実施される「社会工作」ないし「ソーシャル・ワーク」が、皆が熟知するところの専門的意味におけるソーシャル・ワークなのか、それとも党の下での中国の特色を持つ社会工作なのか、議論が喚起されている、と。その上で徐は、中央社会工作部の設立は、専門的ソーシャル・ワークが抱えてきた外在性に由来する限界と、行政型社会工作が抱えてきた硬直性という限界をともに克服し、サービスの質的向上を図るために、党の主導の下で両者を連携させる試みなのだと主張する²⁷。同様の見解は、王思斌（北京大学）も主張している。すなわち、党主導の社会工作は、基層レベルのガバナンス能力の不足、人材の不足、統合性の欠如などの問題を解決するものであり、必ずしも専門的意味におけるソーシャル・ワークではないが、中国式現代化の実現のために、一群の専門的なソーシャル・ワーカーが必要であることは否定し得ず、この意味において、中央社会工作部が建設する人材隊伍と、これまで活動してきた専門的ソーシャル・ワーカーとは必ずしも衝突せず、むしろ前者は後者の有機的構成部分を成すのだ、と²⁸。しかし、果たして徐や王が言うような融合と均衡が成り立つのか。習近平政権の推し進める哲学・社会科学の自主的知識体系の確立に向けたとりくみがソーシャル・ワークにまで及ぶならば²⁹、専門家は分裂し、現場に混乱がもたらされるであろう。

上記の問題—党と政府の関係、トップダウンとボトムアップの関係、専門性と政治性の関係—はいずれも、建国当初から時々の政権が直面してきた問題である。これらの balan

²⁷ 徐選国「專業與政治的調適：中央社会工作部組建後的社会工作發展路向」『中国社会工作』2024 年第 4 期、21-22 頁。

²⁸ 王思斌「『大社会工作』框架下社会工作的多角度理解及專業性」『中国社会工作』2023 年第 19 期、6 頁。

²⁹ 「受權發布中共中央關於進一步全面深化改革推進中国式現代化的決定」
(<http://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb9933/c48ab5523a/c.html>)

スがしばしば失調し、極端から極端へと揺れ動いてきたのが中国の現代史であった。習近平政権もまた、変わらぬダイナミズムの中で模索を続けているのだ。

(2024 年 6 月 26 日脱稿)

第7章 「動員型発展」と農村社会

慶應義塾大学総合政策学部准教授

鄭 浩瀾

1. はじめに

習近平政権の大きな特徴の一つは、政治動員の手法を用いて公共政策を執行することである。政治動員といえば、一般的には政党または政治団体が特定の目的を達成するために、政治宣伝や説得、強制的な手段などを通して社会の人々から協力や支持を獲得することを指すが、中国共産党（以下、党）が統治する中国では、党の主要な統治手法の一つになっている。党は、中華人民共和国を成立（以下、建国）する以前より農民を動員して農村革命を実行したが、それ以降も政治動員を通して様々な政治運動を展開し、その権力を社会の末端レベルにまで浸透させようとした。建国から 1976 年までの毛沢東時代は、党が大衆を対象に政治動員を行った時代であるといってもよい。

改革開放以降、党の方針が革命・階級闘争から経済建設へと転換されるに伴い、公共政策の執行は、大衆を対象とする政治動員ではなく、官僚を中心に行われるようになった¹。政治動員の手法が再び大々的に公共政策の執行に用いられるようになったのは、習近平政権下においてであるといってもよい。貧困脱却キャンペーンとコロナ対策がその典型例である。とりわけ貧困脱却キャンペーンは、「共同富裕」という社会主義イデオロギーを強調する習近平政権にとっては、最重要な国内政策として位置付けられている。2020 年の末までに絶対的な貧困を撲滅し、「小康社会の全面的な完成」を実現するために、習近平政権は、人的・財的・物的資源を総動員して農村の貧困世帯に対する支援を行った。その内容は、インフラの建設、生活環境の改善、直接補助金の支給、教育機会の拡大、就職訓練の実施、産業発展など様々な面にわたっていた。それによって中国農村では 1 億近くの人が貧困から脱却したといわれている。

貧困脱却キャンペーンが正式に終了したのは、2020 年末である。その後、新たな農村政

¹ ただし、政策執行における政治動員の手法は完全には消えなかった。1983 年に全国的に展開された「嚴打」（犯罪活動の撲滅）、1989 年の「掃黄打非專項行動」（ポルノや違法行為の取り締まり）、1990 年代半ばの社会治安対策は、その証左である。詳細は、拙稿「中国の政策執行における政治動員：農村の基層ガバナンスの課題」（神保謙・廣瀬陽子編『流動する世界秩序とグローバルガバナンス』慶應義塾大学出版会、2023 年、175-192 頁）をご参照。

策として打ち出されたのは、「郷村振興」である。「郷村振興」は、農村を振興させる意味であり、その内容が多岐にわたる。具体的には、貧困から脱却した世帯を貧困な状況に戻らないように引き続き支援すること、県を中心に第一産業・第二産業・第三産業を融合した発展形態に導き、多様な主体による農業経営を推進し、農業生産技術の向上、適度な規模経営を実現することなどがある。この政策のもとで、政府による積極的な企業誘致活動が展開されており、同時に適度な規模経営・集約経営を行うための土地整理事業も近年進められている。

このように政府が政治動員の手法を通して農村の経済発展をはかろうとすることを、本稿では「動員型発展」と呼ぶことにする。「動員型発展」は、習近平政権の農村政策における最大の特徴であるといってもよい。それは、一体どのようなものであり、農村社会にどのような変化を生み出しているのか。習近平政権が描く農村社会の理想と現実の間には、どのようなギャップが存在しているのか。本稿はこうした問題を明らかにすることを目的とする。

2. 「動員型発展」について

(1) 政治動員という統治手法

先に述べたように、政治動員は毛沢東時代の政策執行に多く用いられていた。ここでまず、毛沢東時代の政治動員について概観し、どの部分が習近平政権に受け継がれたのかをみてみたい。

毛沢東時代の政治動員には、主に次の4点の特徴がある。

- 1) 党は特定の政策の実施（または特定の政策の執行）を担当する臨時的な組織を設立し、それを中央から地方まで設置し、官僚部門の活動をその組織の指導に従属させる。
- 2) 党は、官僚部門の幹部を動員し、決められた時間内における任務の遂行を幹部に求め、同時に幹部に賞罰を行う。具体的には、任務達成のために幹部を工作隊に編成し、基層に派遣したり、明確な時間を設けたりし、時間内に指標または任務の達成を幹部に求める。また模範・「先進分子」（先頭に立って活動し、かつ業績がある者）の選定、すなわち各組織・「単位」（職場）において「積極分子」（積極的に仕事をする者）を抜擢するとともに、各組織・各「単位」の間で競争運動を展開させることなどがある。
- 3) 大衆を動員する。建国前の農村革命根拠地の時代とそれ以降の毛沢東時代において、大衆は党の政治動員の主要な対象であった。動員の方法としては、プロパガンダ、工作

隊の派遣・駐在、大衆大会の開催のほか、説得活動、利益誘導、相互摘発、感情や社会関係の利用などがあった。

4)「敵」(内なる敵と外の敵の両方)に対する階級闘争または粛清を行う。毛沢東時代の政治は常に「敵」の存在を想定し、「敵」に対する排除を行うことによって行われていた。

上記の4点のうち、1)と2)は、江沢民政権、胡錦濤政権、そして習近平政権に受け継がれているが、これに対して3)と4)は、階級闘争の方針が否定されている現在、あまり使われなくなっている。新型コロナウイルス感染症対策やスパイ摘発など大衆に協力を呼びかけることがよくあるが、総じていえば、習近平政権の政治動員は、主に官僚を対象としたものであり、大衆を主要な対象としたものではない²。またこれは短期間のうちに成果を収めるべく特定の政策に用いられたものだけであり、毛沢東時代のようにほぼすべての政策の執行過程に使用されたわけではない。その意味では、政治動員は主に官僚の政策執行を補助する手段であるといえる。

ただし、幹部を動員する手法は、進化している。習近平政権は、胡錦濤政権から提唱されてきた「属地管理」と「一票否決制」を結合し、数値化の方法を用いて幹部の仕事を細かく点検して指標の達成を求め、責任制を強化した。「属地管理」とは、各地域・各部門・各組織の責任者が所轄する範囲内で政策執行の責任を負うこと³、また「一票否決制」は仕事の内容を様々な項目に細分化し、各項目に指標をつけて達成できるかどうかを点検し、一つでも達成できなければボーナスの獲得や昇進の機会を失うことを意味する。両者とも、官僚の活動に対する管理を制度化したものであるが、党に定められた政治の目標または指標の達成を官僚に求めた点においては、政治動員の性格を持つといえる。

(2) 貧困脱却から「郷村振興」へ

官僚を動員して貧困問題を解決するという理念および方法は、江沢民政権にすでに打ち出され、その後の胡錦濤政権にも一貫して提唱され続けてきた。その意味では、習近平政権の貧困対策は、主に前政権から継承されたものであるといえる。ただし、習近平政権は、きわめて短い期間内に貧困脱却の目標を達成し、またそれに向けて新たな取り組みを行っ

² 「群防群治」という言葉が示すように、大衆を対象に社会参加を呼びかけるキャンペーンもあるが、毛沢東時代と比べてそれは主な方式ではなくなっている。

³ 「属地管理」という概念は1980年代にすでに提起され、当時は「党政分開」(党組織と政府の機能を分離させること)の方針のもとで、企業の党組織を企業所在地の区または街道の管理下に置くことを意味していた。

てきたというのも事実である。その具体的な内容として、動員の範囲を拡大するとともに、「精準扶貧」、すなわち対象を絞って貧困支援を行い、またデジタル化の方法を用いて貧困世帯が貧困な生活状況から脱却する時間と指標を設定するなどして、時間内に必ずその指標を達成するよう求めた。

動員の性格がより濃厚になったのは、2015年に中央政府が「貧困支援の難関攻撃戦に勝つための決定」を打ち出して以降のことである。同「決定」によれば、全国農村の貧困人口は、2020年までに衣食の心配がなく、義務教育、基本的な医療と住宅の安全が保障され、貧困な状況から脱却しなければならないという⁴。また同年11月に開催された「中央扶貧開発会議」（貧困支援と開発に関する党中央の会議）では、中西部の省と市における22名の指導幹部が、貧困脱却の「攻堅戦」に関する宣誓書に署名し、それぞれの管轄範囲内での貧困支援の責任を負った⁵。そして各級政府・各部門の指導者は、中央レベルの国務院に設立された「扶貧開発領導小組」とその下の省・市・県レベルの「貧困支援開発弁公室」の指導のもとで活動することになった。活動の内容は、貧困県・貧困村・貧困世帯の確定から貧困支援の主体の特定、貧困支援内容の選定まで様々な項目に細分化され、各項目に対して数値化の方法に基づく業務の査定も行われた。

このように、上から下へと指標の達成が幹部に求められた。党は、まず、異なる政府機関・事業機関・国有企業などから幹部を選抜し、「駐村第一書記」と「駐村工作隊」として貧困村に派遣した。「駐村第一書記」は工作隊のトップとして、貧困村における村民の生活水準の改善に関する責任を負うことを求められた。次に、「一対一」（マンツーマン、すなわち支援主体と支援対象者を具体的に定めたこと）の連携方式を拡大した。幹部と貧困村との「一対一」のみならず、国有企業・人民団体・人民解放軍・事業単位的全組織が連携先である貧困県または貧困村に対して直接、支援金を提供するよう呼びかけた⁶。さらに、支援内容を多様化させた。インフラ設備の建設や生活環境の改善などのみならず、企業に対して農村に投資するよう誘致したり、農産品の販売ルートを拡大したりするような経済活動も重要な支援内容の一部になっている。

貧困脱却キャンペーンは、2020年に小康社会の実現が宣言されたことをもって正式に終了した。その後、主要な農村政策として登場したのが「郷村振興」である。

⁴ 「中共中央国務院關於打贏脱貧攻堅戰的決定」『人民日報』2015年12月8日。

⁵ 「中弁国弁印發『脱貧攻堅責任制實施弁法』」『人民日報』2016年10月18日。

⁶ 国務院扶貧開發領導小組『中国扶貧開發年鑑』知識産權出版社、2020。

「郷村振興」の政策構想は、習近平が浙江省党委員会書記を務めた時に成果としてあげた農村プロジェクトと関係している。浙江省では、2003年6月から、1,050もの模範村が選定され、それらを対象に専用の財政資金が投入された。この資金は、生活環境の整備、インフラの建設、規模の小さい自然村の合併、政府が開発した団地に村民を移住させるために使用された⁷。こうした内容は、胡錦濤政権の「新農村建設」でも積極的に提唱されており、現在の「郷村振興」政策にも盛り込まれ、継承されている。現在、中央・省・市レベルにおいて「郷村振興」の「重点帮扶県」（重点的に支援する県）や「重点帮扶村」（重点的に支援する村）が選定され、財政資金のもとに、これらの地域を中心にインフラの建設や生活環境の改善、特色のある産業の発展、就職率の向上、就職訓練活動の実施などの支援活動が行われている⁸。

上述した内容のほか、習近平政権の「郷村振興」政策は、次の3点を柱とする。1）食糧生産の確保、農業用の耕地を守るために、全国的に生産力の高い農業用地を新たに1億ムー（中国の面積の単位、1ムーは約1/15ヘクタール）建設し、合計10億ムーの農田に達するよう計画する。2）民営企業を誘致し、県を中心に第一産業・第二産業・第三産業の融合した発展をはかること。3）「家庭農場」⁹や专业合作社など新型経営主体を中心に、適切な規模経営を推進し、集団経済の発展をはかることである。これらは胡錦濤政権の「新農村建設」と比べて、より農業生産力や産業発展を強調した内容となっている。上記の3点のうち、村民の生活に直接関わるのは、2）と3）であるため、以下この2点を中心にみていく。

3. 民営企業に対する動員

習近平政権の「郷村振興」政策の大きな特徴の一つは、民営企業を動員して農村に投資させることである。「万企興万村」（「1万個の企業をもって1万個の村を振興させること」）がその具体的な内容である。地方政府（市・県・郷鎮）にとって、民営企業を積極的に誘致して農村への投資活動を促すことは、地域の経済発展だけでなく、農民の就職先の確保や農産品販売ルートの拡大など農家に対する支援にもなる。

⁷ 「千村示範 万村整治：浙江省落實科学發展觀、統籌城鄉發展記実」『人民日報』2004年8月10日。

⁸ 「重点帮扶村」のみならず、あらゆる農村においてインフラの建設や生活環境の整備が求められている。「關於2022年国民經濟和社会發展計劃執行情況与2023年国民經濟和社会發展計劃草案的報告」『人民日報』2023年3月16日。

⁹ 家族が経営する農園をさすが、一定の規模を持つ土地に基づく規模経営を強調する意味合いがある。

「万企興万村」は、明らかに、貧困脱却キャンペーンの一環としての「万企幫万村」（1 万個の企業をもって 1 万個の村を支援すること）の延長線上にある。その主な方法は、民営企業を大いに動員して集団経済の力が弱い村、「郷村振興」の「重点幫扶村」（重点的に力を入れて支援を行う村）に投資し、農村産業の発展を行い、村民の生活を改善する。また国家レベルの目標として、第一に 2023 年までに、1 万軒の民営企業および商会組織を動員し、1 万個の行政村を助け、村と企業を融合させ、共通の目標を達成する、第二に、2025 年までに村と企業との連携関係を発展させ、特色のある農村産業と新型集団経済を発展させることが、かけられている¹⁰。

この目標のもとで、地方政府による民営企業の誘致活動はどのように展開されているのだろうか。地域によってばらつきがあるが、最も一般的な方法は次のようなものである。まず、特定の村を選定し、村と企業との「一対一」の連携関係を定める。次に、政府は、各部門の幹部のみならず、工商聯組織や商会組織などの団体も動員する。そして、これらの団体を通して民営企業を対象に誘致し、政府・商会組織・民営企業のネットワークを構築する。このようなプロセスのうち、工商聯組織や商会組織はきわめて大きな役割を果たしている。

ここで甘肅省慶陽市の事例を紹介したい。2023 年の同市における「政府工作報告」によれば、同市は、石炭、天然ガスおよび化学工業、新エネルギーおよびその装置製造、特色のある農産品および食品加工などの 8 つの産業において、「一対一」（投資主体と投資対象を定めること）「点对点」（具体的な投資項目も定めること）の戦略を実行する方針を打ち出している。具体的には、「全員招商」（幹部全員が出動して企業誘致活動を行うこと）、「精準招商」（対象を定めて誘致活動を行うこと）、「代理招商」（商会組織などを通して企業を誘致すること）を実施し、「龍頭企業」（実力がある企業）を誘致するとともに、科学研究機関や企業の研究組織とも連携する。また企業誘致活動における幹部の業績を評価するために、「慶陽市数字經濟一体化招商考核評価弁法」（数字と經濟の一体化を通して企業誘致活動を評価する方法）を設定し、その細分化された項目にしたがって業績を査定する。彼らの業績は、良し悪しに応じて、緑・黄・オレンジ・赤の色で表される仕組みになっている¹¹。

このような方針のもとで、慶陽市は、官僚部門の幹部による活発な企業誘致の活動が展

¹⁰ 「『万企興万村』行動困境与对策」『当代県域經濟』2023 年 6 月、76-79 頁。

¹¹ <https://www.zgqingyang.gov.cn/gk> 甘肅省慶陽市人民政府 HP を参照（2024 年 4 月 25 日にアクセス）

開されるようになった。たとえば、市商務局党组メンバーと副局長は、福建省、江西省で開催された博覧会に参加し、そこで現地企業と直接商談したほか、江西省における「甘肅商会」という商会組織の新設に努めた。市土地開発整理センターの幹部3名は、北京先端技術関連会社および「中関村 AI 科学技術発展促進会」を訪問し、研究開発技術の活用に関する打診を行った。興味深いのは、商会を通して企業誘致活動を行う「代理招商」である。慶陽市は、上海市・閩東省など10の地域における「甘肅商会」、2つの「慶陽商会」および4つの事務室に投資誘致業務を委託・依頼し、これらの機構を通して国内の3,500の会社、大学および研究機関と連携し、新たなプロジェクトを作ろうとしている。

政府の幹部による動員のもとで、各地域の工商連合会および商会組織は、積極的に民営企業の誘致活動を行っている。たとえば、2023年9月、四川省工商連合会は、「民営企業の参加による39の県経済の活性化と発展支援に関する通知」を出した。この「通知」のなかで、各都市（州）の工商連合会は、その管理下にある民間企業に対して、省内の39の県と緊密な提携関係を作り、県の経済発展を後押しするよう指導することが明記されている¹²。

どの民営企業が誘致、選定されるのかという基準に関しては、個人関係に頼るところが大きい。このような基準は、透明性や公平性に基づく市場競争とは相性が悪いものの、政府の支援のもとで新たな起業活動が促されている側面もある。企業誘致の活動の業績をあげるためには、企業の数だけでなく、企業の投資に対して様々なサービスを提供することも必須である。実際、「万企興万村」の行動に参加した企業は、多くの地域において金融や信託などの優遇政策を受けている。

4. 土地資源に対する動員

（1）家庭生産請負制の問題

「郷村振興」の内容の一つは、「新型経営主体」が適切な規模経営を行うことである。規模経営を行うためには、土地の零細化経営の問題を解決しなければならないが、それは現行の家庭生産請負制のもとでは容易ではない。

家庭生産請負制は、いくつか構造的な問題を抱えている。一つは、統一的な集団経営の形骸化である。中国ではもともと集団経済組織による統一経営と農家の個別経営（中国語：「統分結合」）という2つの側面をもち、土地に対する集団所有を前提としていた。しかし、

¹² <http://www.scsgsl.cn/news/27310.html?m1=1018344&m2=1018414> 四川省工商連合会 HP を参照（2024年4月25日にアクセス）

1980年代初期に人民公社が解体し、土地が農家に分配された後、ほとんどの地域において、集団経済組織による統一経営がなくなり、現在では農家の個別経営だけが残されている。1998年の農業部の統計によれば、全国の農村で家庭が請け負った土地の面積は耕地総面積の97%を占め、集団統一経営を実施する村は全国の村の1%未満であるとされる¹³。

統一経営の中身に関しては、改革開放以降、集団経済組織は各農家の農業生産活動に対して技術指導、販売、流通などに関する「社会化サービス」の提供などを強調してきた。しかし、現実における集団経済組織は、ほとんど実体をもたない村民小組（かつての生産隊）・村民委員会（かつての生産大隊）という管理組織だけになっており、これらのサービスは提供されていない。政府は、1980年代初期に人民公社が解体して以降、供銷合作社に農家に対して「社会化サービス」を提供することで「真の農家の利益共同体」になるよう改革を促したが、それも実現されたとはいえない。

もう一つは、土地の零細化経営の問題である。周知の通り、各農家が所有する土地面積はごく小さく限定されているが、問題はこれだけに留まらず複雑かつ深刻である。各農家が請け負った土地は、実際には一つではなく、複数であり、また異なる場所にバラバラに分布している場合が多い。これは、家庭生産請負制の実施当初に行われた土地の分配方法とその実施後の政策内容に係るものであるため、特定の地域に限られた現象ではなく、むしろ全国的にみられる普遍的な現象である。その経緯は次のようなものである。1980年代初期、土地の「包幹到戸」であれ、「包産到戸」であれ¹⁴、多くの地域では、農家の人口に応じて均等に土地が分配され、その上で労働力の強弱に応じて農家間の土地調整が行われた。すなわち、各農家に均等に土地が配られた上で、労働力の強い農家に対しては、さらに少量の土地が配られたのである。その後も農家の人口の変動に応じて、土地が調整された。親が死去したり、娘が結婚により戸籍から外れたりして家庭人口が減少した場合には、その土地の一部を取り出し、同様に子供を産んだり、結婚により嫁が嫁いできたことで家庭人口が増加した場合には、その増加分に応じて土地が新たに配られる。このような人口の増減に伴う土地の調整が家庭生産請負制の実施後に頻繁に行われた結果、一世帯の農家の土地が、複数の地域に分散して存在するようになった。

¹³ 「30年不変：長効『定心丸』」『人民日報』1998年11月2日。

¹⁴ 包産到戸とは、集団経済組織（生産隊）の生産量を農家に請け負わせたことを意味するが、それ自体は人民公社時代にも存在したものであり、新たなものではなかった。それに対して「包幹到戸」とは、生産量の請け負うこともなくし、土地を農家に分配し、何を生産し、どの程度生産するかを完全に農家に任せる制度である。

土地のさらなる零細化を防止するため、1980 年代半ばから「増人不増地・減人不減地」（人口の増減と関係なく、家庭の請け負った土地の面積が変わらないこと）政策が一部の地域で実施され、1990 年代に入ってから全国的に広がるようになった。各農家が請け負った土地が法律によって確定されるようになったのは、2002 年と 2018 年である。2002 年に「中華人民共和国農村土地承包法」（中華人民共和国の農村土地の請負法）が制定され、それによって土地に対する農家の請負う期間を 30 年間延長することが明示された。さらに 2018 年には「土地請負法」が改正され、農家の請負期間がさらに 30 年間延長されることになった¹⁵。こうした改革によって、確かに農家間の土地調整が停止され、土地のさらなる零細化をある程度防止することができた。だがこの改革は、農家のごく零細な土地の面積だけでなく、その散逸的な分布状況も固定化させたという問題がある。

（２）「三権分置」と「宅基地改革」

以上のような土地の零細化経営の問題を解決するために、土地に対する農家の請負権・経営権の移転を認め、家庭農場や農業專業合作社が複数の農家から土地を借り、適度の規模経営を行うことが奨励されてきた。しかし、こうした措置にもかかわらず、大きな改善がみられなかったため、近年になってさらなる改革が行われるようになった。「三権分置」がそれである。

「三権分置」とは、所有権、請負権、経営権をそれぞれ分けることによって、土地の移転を加速化させることをさす。これは、土地を実際に経営する農家の権利、すなわち「経営権」という新たな権利を設けることによって、集約経営や規模経営をはかろうとする改革であり、改革開放以来、家庭生産請負制の実施に次いだ重要な改革として位置付けられている¹⁶。

土地制度の改革についてもう一つ推進されているのは、「宅基地」（自宅の建物が建てられる土地）の改革である。農村における土地の用途は様々であり、耕地以外のものとして、山林と宅基地がある¹⁷。毛沢東時代において集団化され、そして 1980 年代初期の人民公社解体時に農家に分配されたのは、耕地のみである。

¹⁵ 土地を請け負う期間が 30 年に延長された時期は、地域によってばらつきがある。「中華人民共和国農村土地承包法」『人民日報』2002 年 8 月 30 日；「全国人民代表大會常務委員會關於修改『中華人民共和國農村土地承包法』的決定」『人民日報』2018 年 12 月 30 日。

¹⁶ 「關於完善農村土地所有權承包權經營權分置并法的意見」『人民日報』2016 年 10 月 31 日。

¹⁷ 集団建設用地の移転に関する改革もあるが、字数の制限により、ここで取り上げない。

1986年に公布された「土地管理法」の第6条によれば、農村と都市郊外の土地は、国家所有と法律で定められているもの以外は集団所有になっており、「宅基地」と自留地、自留山は集団所有である¹⁸。しかし、山林や「宅基地」に関しては、毛沢東時代においてもほとんど分配されなかった。山林に関しては、農家に経営権を請け負わせたのは胡錦濤時代のことである。「宅基地」に関しては、土地改革において地主の家屋や土地が没収されて貧しい農民に配られたが、大半の農民は依然として祖父の世代から残された家屋に住んでいた。そのため、多くの農民にとって、「宅基地」はそのまま自分の財産になってきた。このように1949年から現在にいたるまで、ほとんどの宅基地は、国家によって介入されたことはなかったのである。

多くの農家はこの「宅基地」改革をきっかけに、はじめて「宅基地」の所有権が自分ではなく、集団のほうにあることを知ることになった。2004年に国土資源部が制定した「農村の宅基地管理を強化する意見」（中国語：「關於加強農村宅基地管理的意見」）は、全国レベルではじめて公布された「宅基地」管理に関する政策であるといえる。その背景には、耕地を利用して「宅基地」を建てたりする現象が相次いだ一方で、村の空洞化が進み、空き屋になった「宅基地」が増えたことがある。このような状況下において、「一戸一宅」、すなわち一つの家庭が一つ「宅基地」しか持たず、「宅基地」を放棄する場合に一定の補償を支給されることを内容とする改革が行われるようになった¹⁹。こうしたことからみれば、「宅基地」の改革は、各農家の分散的な土地の資源を動員し、それに対する管理を強化しようとする試みであるといえる。

5. 農村社会の現状と課題

以上のような「動員型発展」は、農村社会にどのような問題をもたらし、それを農民はどのように受け止めているのだろうか。最後にこの問題を検討したい。

すでに多くの研究者によって指摘されているように、習近平政権のもとで村民自治の代わりに、党組織を通じた管理強化が大いに強調されるようになった。村民委員会は、1980年代初期から大衆による自治組織として定められ、自治の主体としての機能を持つよう求められてきた。その「自治機能」が限られていたとはいえ、どのようにその「自治機能」を強化するのかをめぐって、1990年代には様々な議論が展開された。村民選挙も一部の地

¹⁸ 「中華人民共和國土地管理法」『人民日報』1986年6月27日。

¹⁹ 「安徽20県区農村集体建設用地可流転」『人民日報』2013年11月14日。

域で実施された。しかし、こうした議論は近年、あまりみられなくなっている。

「自治機能」の衰退は、胡錦濤時代にすでにみられたが、習近平時代に入ってからより顕著になった。2005年12月の「社会主義新農村建設に関する若干の意見」のなかで、「農村民主政治建設を強化し、社会主義新農村の農村ガバナンスを改善する」や「村党組織が指導する村民自治」といった表現が使用されている²⁰。2022年1月の「郷村振興の全面的な推進という重要仕事を遂行することに関する意見」では、「農村民主政治建設」の代わりに使用されたのは、「効果が出るように郷村ガバナンスを改善する」（「突出実効改進郷村治理」）という表現である²¹。また、村党組織が村に関する活動のすべてを指導しなければならないということも明記されている。

すなわち、村落ガバナンスにおける村民委員会の役割が低下し、以前にも増して党組織の権限が強化されたのである。「村民自治」は、あくまでも党組織が指導する「自治、法治、徳治」の手段の一つにすぎず、実際には、党組織が「法治」と「徳治」も行わなければならないとされる。「法治」とは、ヤクザや犯罪者、村覇（村レベルの悪辣なボス）などに打撃を加え、政権に対する家族・宗族勢力の浸透を排除し、社会的安定を実現することである。「徳治」とは、社会主義イデオロギーに関する宣伝を強化し、党の恩恵に感謝する教育文化活動を推進し、冠婚葬祭を盛大に行う古い慣習を改革することなどを含む²²。このように村レベルの活動はすべて党の管理下に置かれたのである。

確かに、民主化の視点からみれば、以上の現象は後退であるといえる。しかし、貧困脱却キャンペーンから「郷村振興」政策への展開、そして「動員型発展」の戦略からみれば、「村民自治」の代わりに党建設がガバナンスの主体となったのは、必然的な結果であるように思われる。そもそも政治動員にとって必要なのは、「上」から「下」へと効率的に政策を推進し、「上」に設定された目標を達成することであり、複数のアクターによる交渉や利益調整のプロセスや手続きではない。特定の政策目標が定められているなかでは、「村民自治」より、党建設の活動が効率的なのである。

以上のような変化に対して、農民は特に不満を持っているわけではない。ガバナンスの面からみれば、農民の意見をいかに集約し、基層レベルでのガバナンスに反映させるのかという問題があるが、生活環境の改善やインフラの建設などによって生活が大きく改善さ

²⁰ 「中共中央国務院關於推進社会主義新農村建設的若干意見」『人民日報』2006年2月22日。

²¹ 「中共中央国務院關於做好2022年全面推進郷村振興重点工作的意見」『人民日報』2022年2月23日。

²² 「中共中央国務院關於加強基層治理体系和治理能力現代化建設的意見」『人民日報』2021年7月12日。

れ、また村への財政資金が投入されている現在、農民は、概ね現状に満足しているように思われる。

問題は、「村民自治」の弱体化より、むしろ人口減と高齢化が進行していることである。1978 年から 2020 年における中国農村人口は 7.9 億から 5.1 億へと減少し、人口に占める比重は、82.1%から 36.1%に下落している²³。第七次全国人口調査のデータによれば、2020 年に農村から都市への流動人口の規模は 2.5 億人に達している。人口の数が減少する問題だけでなく、農村に居住する労働力の高齢化の問題も同様に深刻である²⁴。

人口減の問題によって農村では様々な問題が生じている。規模経営・集約経営の面からみれば、まず未耕作土地が急増し、これらの土地をいかに農家から借りて経営するのかという現実的な問題がある。上述した「三権分置」や「宅基地改革」は、いずれもこれらの問題の緩和、解消に向けて行われた制度的な改革であるといえるが、この 2 つの改革も村民委員会・村民小組の現行体制を基盤としていることに留意すべきである。すなわち、「三権分置」によって確定されたのは、新型経営主体の経営権のみならず、村民委員会・村民小組を主体とする土地の集団所有権、そして農村に住んでいない農家の土地に対する請負権でもある。しかし、農地の規模経営を考える上で、果たして現在の村民委員会・村民小組の区画を維持する必要があるのかは再考の余地がある。「動員型発展」のもとで人口が著しく減少し、今後「空心村」（古い不合理な住宅が密集する村の中心が放棄され空洞化し、逆に周縁部が厚くなる現象）になりかねない村において、財政資金を投入してまで生活環境を改善する必要はなかろう。

農業人口の減少によって、過疎化地域が生み出される。これは、日本や韓国にもみられる現象である。日本では、過疎化地域の経済活性化は、長年横たわってきた課題であり、それを解決するためには、都市からの人口の流入を奨励するという方法がある。中国でも同様な問題が存在するが、現在の政策のもとで、都市から農村への人口流入の可能性が閉じられている。

人口減の問題は、高齢化によって一層深刻になる。貧困脱却キャンペーンであれ、「郷村振興」政策であれ、保護されているのは、家庭生産請負制が実施された時に、土地を請け負った農家だけの利益である。2016 年の中央の規定によれば、「農村集団土地は本集団経

²³ 『中国統計年鑑 2021 年』 <http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2021/indexch.htm>

²⁴ 解安、林進龍「中国農村人口発展態勢研究：2020－2050 年：基於城鎮化水準的不同情景模擬分析」『中国農村觀察』2023 年 3 月、64-85 頁。

済組織の成員の農民家庭によって請け負われ、経営権がどのように移転されても、集団土地の請負権は農民家庭に属する。いかなる組織と個人も農民家庭の土地に対する請負権に制限を加えたり、奪ったりすることができない」²⁵。2019 年にも同様な方針が中央から出されている。それによれば、「家庭の請負を通して土地の請負権を獲得した場合には、請け負った方が請け負ったことで得た収益は継承法の規定により継承される」ということである²⁶。これは、実質上、人民公社が解体した時に農村に居住した農家だけが土地の請負権を持つことが認められ、それ以外の者が「農民」になる可能性を排除することを意味するといえよう。

しかし、1980 年から現在にいたるまで、すでに 40 年以上が過ぎた。当時土地を受け取った者が仮に 40 歳だったとすれば、現在は 80 歳になり、その一部がすでに死去している。これらの農家の子女の多くは都市に居住し、農業を営むどころか、農作業の経験さえ持っていない。彼らは農村戸籍を持っている限り、親の土地に対する請負権を継承することができる。2002 年に公布された「土地請負法」によれば、家族全員が都市戸籍を取得した場合には、その土地を返さなければならないと規定されているが²⁷、2019 年の最新の政策では、「集団経済組織に請負権を移譲し、または返却することを説得・誘導し、多様な形式を通してその土地経営権の移転を奨励する」ことになっている²⁸。「奨励」という言葉が強制力を持たないことから、農村を離れた者は都市戸籍を取得した後も、農村にある土地の請負権を持つことが可能になると推測できる。今後、土地の請負権を持つ者がさらに農村から離れて都市に居住し、彼らが請け負った土地自体が分散的に分布していることを考えると、規模経営を行うために各農家から土地の請負権を借りるのは、高い取引コストがかかるという問題が避けられない。

6. おわりに

習近平政権は、社会主義共同富裕の理念をかねて貧困脱却キャンペーンと「鄉村振興」政策を実施してきた。後者は前者の延長線にあり、そして 2 つとも政治動員の手法を農村政策に大幅に用いたものである。それと関連して推進されているのは、民営企業と土地資

²⁵ 「中共中央弁公庁、國務院弁公庁印發『關於完善農村土地所有權承包權經營權分置并法的意見』『人民日報』2016 年 10 月 31 日。

²⁶ 「中共中央國務院關於保持土地承包關係穩定並長久不變的意見」『人民日報』2019 年 11 月 27 日。

²⁷ 「中華人民共和國農村土地承包法」第 26 条、『人民日報』2002 年 8 月 30 日。

²⁸ 「中共中央國務院關於保持土地承包關係穩定並長久不變的意見」『人民日報』2019 年 11 月 27 日。

源に対する動員である。前者は、政府の幹部が主体となって、政府・商会・民営企業のネットワークの構築を中心に進められているが、後者は、家庭生産請負制のもとで深刻化した土地の零細化経営の問題を解決するために、土地制度の改革を通して行われたものだ。いずれも、政府が政治動員の手法を用いて農村・農業の発展をはかろうとするものである。このような発展戦略を、本章では「動員型発展」と呼んでその内容を整理し、問題点も分析した。

「動員型発展」は、いうまでもなく国家主導の開発モデルである。国家主導の経済開発は改革開放以来の中国経済発展の特徴であり、決して新しいものではない。しかし、特定の政策を優先し、決められた時間内に指標の達成を官僚に求め、彼らを主体として社会の政治団体を動員して経済発展を遂げることは、習近平政権のもとで新たに見られる政策執行のスタイルである。

習近平政権における国家と社会との関係に関しては、党・国家はイデオロギーを重視するあまり、民間経済に大きな打撃を与えたという批判が多いが、現実はこのような単純な図式で捉えられないだろう。本章で考察したように、「動員型発展」のもとで、民営企業は新たな成長空間を得て、県およびそれ以下の農村地域において様々な投資活動を行うことが可能になっている。政府は自ら民営企業を誘致するだけでなく、商会組織も民営企業の誘致活動を通してネットワークを拡大している。ここで、政府を国家、民営企業・商会を社会とみなすならば、国家と社会との関係は、幹部の個人関係を中心に緊密な「同盟」を形成しているようにみえる。

現在、このような国家と社会との「同盟関係」は、農民の利益を重視する方向で構築されている。そのこともあり、農民は「郷村振興」政策の受益者である以上、それに対抗することはないだろう。むしろ現実はその逆であり、すなわち、農民の多くは、習近平政権の支持層となっているとみたほうが良いかもしれない。そのため、「村民自治」の弱体化に着目して、国家と社会との対立関係ばかりを強調するのは、実態を踏まえた見方ではない。

一方、「動員型発展」のもとで、農民を主体とする自治が不在であるゆえに、官僚の行動にいかにブレーキをかけるのが問題となる。任務の達成を追求し、業績主義や形式主義の問題だけでなく、過剰な投資および盲目的な投資が行われる恐れもある。何よりも深刻なのは、人口減と高齢化の問題である。人口減によって過疎化地域が生まれるが、その過疎化地域にある土地の所有権は、「集団経済」の看板をかかげる村民委員会と村民小組にあり、請負権は 1980 年代初期に土地を請け負った農家の手にある。こうした地域において

規模経営を行うのは困難なことである。おそらく上から動員の方法がかけられない限り、一気に進められないだろう。

しかし、動員の手法を用いることによって、政策を短い期間のうちに執行させることができるが、人口の減少を止めることは、困難であり、地域経済を支える主体としての「農民」層を育成することも容易ではない。現在すでに進行し、今後も発生すると思うが、「空心村」になりつつある地域において、インフラ建設を行うための資金が投入されている。こうした浪費をもたらす投資活動を社会のほうから阻止することは、困難な状況にある。その意味では、国家と社会との関係は、遊離している。

今後の方針としては、いかに土地に対する農民の権益を守るのかということよりも、むしろいかに都市から農村への人口流入を奨励し、いかに制度改革を通して新たな「農民」層を作り出し、そしてどのようにこれらの農民を主体として、地域の実情に沿った発展を模索するのが重要であろう。

(2024 年 4 月 27 日脱稿)

V. 外交/香港/台湾

第8章 習近平政権の外交体制

防衛研究所地域研究部主任研究官

山口 信治

1. 習近平政権における外交

中国共産党第20回全国代表大会において、習近平政権は第3期目に入り、長期政権の様相を呈してきた。もとより中国共産党の支配体制において、中央集権は基本的な特徴ともいえる。しかし習近平政権において、江沢民・胡錦濤時代よりもさらに集権化が進んできたことは疑いない。

改革開放以降の外交体制の特徴は、専門化、多元化、分権化をその特徴としてきた¹。すなわち、外交機関がより専門化し、外交官たちはより語学教育を中心とした専門性を身に着けてきた。他方で、外交の地平が拡大し、経済分野の外交における重要性が高まってきた。外交部はもはや外交を独占的に管理する部門ではなくなり、中国の対外政策決定はより多元化・分権化の傾向を示すようになった。

これに対して習近平政権はどのように外交体制を変化させてきたのだろうか。本稿では、習近平就任以降における外交体制の変化を分析する。またそれがどのように中国の対外政策に影響しているかを考察する。

2. 中央集権化と党の指導の強化

(1) 制度面での集権化

習近平は、あらゆる政策領域において権力集中を進め、政策決定過程の改革を行ってきた。外交領域においてもそれは顕著であった。習近平が行ってきた改革のなかでも特筆すべきなのは新たな組織の設置と組織改編である。

第一に、習近平は2014年1月に中央国家安全委員会を設置した。中央国家安全委員会は、国内および国外のさまざまな安全保障問題を総合的に扱う委員会であり、習近平自身がその主席についている。

中国において、国家安全保障会議(NSC)にあたる機構を設置しようとする議論は、2000

¹ リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス『中国の新しい対外政策』岡部達味監修、辻康吾訳、岩波書店、2011年。

年前後からなされていた。1996年の第三次台湾海峡危機や1999年のベオグラード中国大使館誤爆事件によって、危機に対応する機関の設置について議論がなされた。その後2000年9月に中央国家安全領導小組が設置された²。しかしこの組織はアドホックにしか開催されず、またほとんど中央外事工作領導小組と同じメンバーからなる組織に過ぎず、独自の機能を得るに至らなかった³。

このため、習近平は、2013年11月の中国共産党第18期三中全会で中央国家安全委員會の設立を決定し、2014年1月にこれが設立された。習近平が主席、李克強と張徳江が副主席につき、弁公室は党中央弁公庁に置かれ、独自の組織として設置された⁴。

中央国家安全委員會は、国外と国内の国家安全にかかわる問題を総合的に扱う機関として、国家安全の問題を極大化させてすべてを安全保障化させる現在の習近平政權の内外政策において重要な役割を果たしているとみられる。

第二に中央外事工作委員會の設置である。2018年5月に中央外事工作委員會が設置された。習近平が主任、副主任に李克強首相、そのほか委員として王岐山、王滬寧、韓正が名を連ねていた。習近平は中央外事工作委員會第一回會議において、「党中央の權威を擁護することで、党の對外工作に対する集中統一的指導」を強化することを強調した。これはそれまで存在していた議事調整機構の中央外事工作領導小組を格上げ、常設化したものとみることができるだろう。さらに2012年に設置された中央維護海洋權益領導小組が、中央外事工作委員會の成立によって廃止され、その機能は中央外事工作委員會に移された⁵。

2023年6月28日に制定された對外關係法は、第5条において中国共産党の集中統一指導の重要性を明記している。このような党の指導は、同年11月中国共産党領導外事工作条例において詳細に確認されているという⁶。

對外關係法は、中央外事工作委員會の職責を「對外事務の意思決定と調整、国の對外事務戰略と関連重大政策・指針の検討・策定・実施指導を担当し、對外事務のトップレベルの設計、全体調整、全体推進、実施監督を行う」と規定している。このことが示すのは、

² 井上一郎「中国外交政策決定メカニズムの制度的発展」『問題と研究』第48巻4号、2019年10、11、12月号、67-98頁。

³ Jean-Pierre Cabestan, “China’s Foreign and Security Policy Institutions and Decision-Making under Xi Jinping,” *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol.23, No.2, 2021, pp.319-336.

⁴ 井上「中国外交政策決定メカニズムの制度的発展」。

⁵ Cabestan, “China’s Foreign and Security Policy Institutions and Decision-Making under Xi Jinping.”

⁶ 全文は公開されていない。

中央外事工作委員会が対外政策の全般的指導を行う機関として位置づけられているということである。

ただし、中央外事工作委員会のメンバーは最高レベルの指導者層を複数含んでいることから、頻繁に会議を開催しているとは考えにくい。より日常的な外交政策についての指導は中央外事工作委員会弁公室が行っている。中央外事工作委員会弁公室は、事実上の外交系統の政策の調整や実施を行う機関となっていると考えられる。弁公室主任は外交系統のトップがついており、現在では王毅外相／中央政治局委員である。

（２）外交部の地位

こうした整理の結果、中央外事工作委員会を頂点とする外事工作系統（外交口）、あるいは外交戦線が再編されている。すなわち中央外事工作委員会を頂点として、國務院外交部、國務院国家国際発展合作署、中国共産党中央対外連絡部、中国人民対外友好協会、中国人民外交学会がその指導下に入っている。

対外関係法第 14 条は、外交部の職責について「法にのっとり外交事務を取り扱い、党・国家指導者と諸外国指導者との外交交流を行う」と規定している。もともとの草案ではこの条項は「外交部は国家と政府を代表して外交事務を取り扱い」であり、国家と政府の代表という位置づけがあったものの、結果としてこれは削られ「法にのっとり」に変更された。このことが示すのは、外交部が外交関連の事務を取り扱う機関でしかなく、意思決定や政策形成において役割を果たす機関ではないという位置づけとなっていることである。

外交部は長期にわたってその地位が低下していく傾向にあった⁷。これは、中国の外交地平が拡大する中で、もはや外交部のみが中国の対外活動をすべて管轄することはできなくなり、経済部門や地方政府などの影響力が増大したこと、外交部自身の専門化が進み、もはや政治家タイプの人材が出てきづらくなったことと関係があるだろう。

ただし、2017 年の第 19 回党大会において、外交系統トップの楊潔篪が中央政治局委員となったことで、外交系統トップの権威の低下には歯止めがかかったとみることができる。外交系統トップが中央政治局委員となるのは第 15 期中国共産党中央委員会（1997－2002 年）の銭其琛以来である。さらに第 20 回党大会で外交系統トップとなった王毅も中央政

⁷ Jing Sun, “Growing Diplomacy, Retreating Diplomats-How the Chinese Foreign Ministry been Marginalized in Foreign Policymaking,” *Journal of Contemporary China*, Vol.26, No.105, 2017, pp.419-433.

政治局委員となったほか、秦剛外交部長の失脚後は、外交部長を兼職している。このことが示すのは、現在の体制では外交部長が中央政治局委員、中央外事工作委員会弁公室主任を兼任し、外交を取り仕切る体制となっていることである。

また外交部は、外国知識と語学力を持つ外交官と、各国に張り巡らされた在外公館を持っており、独自の情報収集能力を持つと考えられる。そのため、指導者や上級機関に対するインプット機能はそれなりの重要性を持っていると思われる。

しかしそれでも外交部に対する党の統制は強まっており、外交部は専門性を重視するプロフェッショナルな組織から、政治的忠誠心を重視する組織へと変化してきた。

外交部関連の人事を見ると、外交官ではない幹部が重要なポストにつき、外交部に対する監視を強化していることがわかる。外交部についてみると、現在の外交部党委書記の斉玉は、中央組織部出身で外交キャリアを持たない。中国では各政府機関内に党委員会が設置され、政策決定に強い影響力を持つ。外交部において党委書記は、外交部長に次ぐナンバーツーの地位となる。しかし斉玉は、外交官ではなく、これまで外交に携わった経験を持たない人物である。斉玉が異例なのは、党内組織を管轄する中央組織部出身であり、かつ外交経験のないまま外交部外務省ナンバーツーに収まったことである。斉玉は 2019 年に外交部に移って以降、外交部に対する党の指導を強化してきた。また斉玉は外交戦線主題教育領導小組組長についており、後述のような外交系統における思想教育を指導する立場である。また外交部部長助理の農融は広西チワン族自治区の幹部からパキスタン大使に転身したのち、外交部部長助理となっている。そのほか中央規律検査委員会・国家監察委員会からの規律検査違反をチェックする派遣チームが外交系統の各機関に派遣されている。

また後述のように、外交部は外国と接する機会が多いことから、外国勢力の浸透を受ける危険性が高いととらえられており、政治思想教育が徹底されるようになっている。

そのほかに、習近平は、外交に関するハイレベルの会議をそれまでよりも頻繁に開催している⁸。2013 年 10 月には周辺外交工作座談会を開催し、周辺諸国との友好関係の継続の一方で、核心的利益について譲歩しないことを強調した。2014 年 11 月には第 4 回中央外事工作会議を、2018 年 6 月には第 5 回中央外事工作会議を開催した。中央外事工作会議はそれまで 1971 年、1991 年、2006 年に開催されたのみであり、その頻度が上がっていることがわかる。さらに習近平は、各国に派遣している大使を集めた駐外使節工作会議を

⁸ Zhao, “Top-Level Design and Enlarged Diplomacy.”

定期化した。駐外使節工作會議は 2009 年までに 11 回開催されてきたが、2016 年に第 12 回が開催され、その後は年度會議と称されるようになった。

（３）その他の機関

中国共産党中央對外連絡部は、中国共産党と各国の政党や団体との関係構築を担っている。中央對外連絡部の活動は従来それほど表に出てくることがなかったが、習近平政権のもとでその活動の規模が大きくなり、さらにより公開の場での活動が目立つようになっていく。中央對外連絡部は 160 か国 600 の政党と関係を構築し、中国の成功物語を宣伝し、中国共産党の影響力の拡大をはかっている。2014 年から中国共産党世界対話を開催しており、2017 年には高レベル対話が開催された。この際にはミャンマーのアウンサン・スー・チーやカンボジアのフン・センなどの指導者が参加している。また 2021 年には中国共産党と世界政党サミットを開催している⁹。

また 2018 年 3 月に設立された国家国際発展合作署は、外交部の對外援助の機能と商務部對外援助司を合併して成立した。對外援助に関する権限が外交系統のもとで統合されたことで、この面における外交部門と経済部門の競合関係はある程度解消されると考えられる。

3. 頻繁に行われる思想教育

前述のように、外交部では思想教育運動が重視され、頻繁に行われるようになっている。これは党の全体的方針を反映したものであるとはいえ、外交部に対する縛りは厳しくなっているといえるだろう。

2021 年に実施された党史学習教育を例にとってみてみよう。2021 年 2 月 26 日、中国共産党は党史学習教育動員大会を開催し、習近平が講話を行った¹⁰。

習近平は、党史学習を中国共産党の勝利とその国家建設の歴史を肯定的にとらえ、中国の体制に対する自信を深めるために行うものとして強調した。こうした中国共産党の優位性の強調は、中国がさまざまなリスクにさらされているがゆえに必要なのだという。すなわち、中国の発展は「政治、経済、文化、社会の各分野において、また伝統的なものから非伝統的なものまで、国内外を問わず未曾有のリスクと挑戦に直面している」という。さ

⁹ Suisheng Zhao, "Top-Level Design and Enlarged Diplomacy: Foreign and Security Policymaking in Xi Jinping's China," *Journal of Contemporary China*, Vol.32, No.139, pp.73-86.

¹⁰ 習近平「在党史學習教育動員會上的講話」『求是』2021 年 3 月 31 日。

らに習近平は、「党の創立以来、わが党が直面してきた最大のリスクは、内部の劣化、変色、無味乾燥であり、マルクス主義党の政治的性格の喪失、党の目的からの逸脱、広範な人民の支持と抱擁の喪失である」と述べて、党の変質が最大のリスクであるとの認識を示している。

そしてこうしたリスクに打ち勝つために、毛沢東の闘争の経験が役に立つ。すなわち「毛沢東同志は革命闘争の経験を総括し、統一戦線、武装闘争、党建設を敵に打ち勝つための『三大宝』としてまとめた」のであり、これは「現在も重要な役割を果たしている」。党史を学習することで党の変質を防ぎ、さまざまなリスクに対して闘争を行うというのが、この党史学習運動の趣旨なのであった。

この習近平講話を受けて、外交部党委員会は2021年2月26日に会議を開いて外交戦線において教育活動を展開することを決定した¹¹。3月2日には外交部党委員会委員や各司局（日本でいう局・課）幹部などを集めた会議において、斉玉が、「党史の研究と教育を通じて、外交チームのリスクと挑戦に対処する能力を絶えず向上させ、問題を政治的に分析し解決する能力を高め、政治的洞察力と政治的見識を強化し、闘争精神を継承し、闘争能力を高め、闘う勇気を持ち、闘争にうまくなるべきである¹²」と呼びかけた。

3月16日には外交部党委党史学习教育领导小组（斉玉組長）の第一次会議が開催され、「外交戦線党史学习教育实施方案」と「外交部党委党史学习教育领导小组及弁公室工作規則」が制定されるとともに、党史学習運動を指導する领导小组（指導チーム）が組まれてこの運動を推進することが確認された。この運動を外交部幹部は積極的に実施した。5月7日には斉玉が、7月9日には王毅がそれぞれ講話を行い、幹部に対する指導を行った。教育運動は翌2022年1月10日まで実施された。

そのほかにも2023年4月には習近平新時代の中国の特色ある社会主義思想についての主題教育がはじめられた。これも同じように、習近平が自ら講話を行い、それに基づいて各部や省において教育活動が展開された。

こうした思想学習運動を徹底するために、第19回党大会以降、党中央は中央指導組・中央巡回指導組を組織して省・部・中央企業に派遣し、運動の実施を監督している。中央レベルでは、领导小组（蔡奇組長）が組織されている。各中央指導組の組長は正部長級経験

¹¹ 「外交部党委传达学习党史学习教育动员大会精神」外交部、2021年4月2日、
https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_new/202201/t20220113_10491741.shtml

¹² 「外交部積極動員部署党史学习教育」外交部、2021年4月2日、
https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_673019/202104/t20210402_9137881.shtml

者（現在退休もしくは全人代・政治協商會議のポスト）という比較的ハイランクの幹部が
つき、教育運動を指導している（図表 8-1）。またより下位の市・局などのレベルには中央
巡回指導組が派遣されている。

図表 8-1：「習近平新時代の中国の特色ある社会主義思想についての主題教育」
のための中央指導組

番号	対象	組長	組長職位
1	北京、内蒙古	车俊	元浙江省委书记，现任十四届全国人大常委会委员、环境与资源保护委员会副主任委员
2	天津、河北	—	—
3	山西、甘肃	韩长赋	元农业农村部部长
4	黑龙江、吉林、辽宁	盛茂林	—
5	上海、浙江	李锦斌	元安徽省委书记，现任十四届全国人大环境与资源保护委员会副主任委员
6	安徽、江蘇	—	—
7	广东、福建	王建军	元青海省委书记，现任十四届全国政协常委、农业和农村委员会主任
8	重慶、江西	—	—
9	河南、山東	胡泽君	计署原党组书记、审计长
10	湖北、湖南	张裔炯	元中央统战部副部长，现任十四届全国政协常委、民族和宗教委员会主任
11	海南、広西	—	—
12	四川、チベット	—	—
13	云南、貴州	吴英杰	元西藏自治区党委书记，现任十四届全国政协常委、文化文史和学习委员会主任
14	青海、甘肃	—	—
15	新疆、寧夏回族自治区	王国生	元河南省委书记，现任十四届全国政协常委、经济委员会主任
16	中央纪委国家监委	刘家义	元山东省委书记，现任十四届全国政协常委、提案委员会主任
17	中央办公厅、中央国安办、中央和国家机关工委、中央档案馆（国家档案局）、中央保密办（国家保密局）		
18	国家信访局一	陈际瓦	元广西壮族自治区政协主席、党组书记
19	中宣部、文化和旅游部	巴音朝鲁	元吉林省委书记，现任十四届全国人大常委会委员、民族委员会主任委员

番号	対象	組長	組長職位
20	中央统战部、国家民族事務委員會	冷溶	元中央党史和文献研究院院长，是十三届全国人大常委会、教育科学文化卫生委员会副主任委员
21	外交部、中聯部、国家國際發展合作署	喻雲林	天津市人大常委会主任、党组书记
22	中央政法委、公安部、最高法、最高检	许又声	第十四届全国政协常委、港澳台侨委员会副主任
23	教育部、中央党校（国家行政学院）、国务院港澳办	胡文容	上海市政协主席、党组书记
24	—	—	—
25	国安部、司法部、科技部、全人代機關	—	—
26	民政部、人力资源社会保障部	刘家义	元山东省委书记
27	国家卫生健康委、国家体育总局、	乔传秀	第十三届全国政协社会和法制委员会副主任
28	国家广播电视总局	信春鹰	全国人大宪法和法律委员会主任委员
29	工业和信息化部、退役军人事务部	钟山	元商務部長、十四届全国人大常委会委员、财政经济委员会主任委员
30	住房和城乡建设部	—	—
31	国家发改委；国家能源局	冯正霖	元交通運輸部副部長
32	交通運輸部、国家邮政局	李微微	元湖南省政協主席
33	财政部、中国证券监督管理委员会	叶冬松	元河北省政協主席
34	自然資源部、生态环境部、水利部	姚增科	元江西省政協主席
35	農業農村部、审计署、国家医疗保障局、中华全国供销合作总社	柯尊平	元四川省政協主席
36	商务部	崔玉英	元福建省政協主席
37	应急管理厅、中国科学院	蒋卓庆	元上海市人大常委會主任
38	国务院国有資產監督管理委員會、中国科学技术协会	李秀领	北京市人大常委会党组书记、主任
39	—	—	—
40	中国銀行、中国进出口银行、国家开发银行、交通銀行	赵争平	第十四届全国政协经济委员会副主任

番号	対象	組長	組長職位
41	中国出口信用保险公司、中国人寿保险（集团）公司、中国太平保险集团有限责任公司、中国中信集团有限公司、中国光大集团股份公司	—	—
42	中国航天科技集团、中国航天科工集团、中国船舶集团、中国航空工业、中国航空发动机集团	王寿君	元中核集团党组书记、董事长
43	兵器工业、兵器装备、中国电信、中国联通、中国移动、中国星网	葛红林	中国有色金属工业协会党委书记
44	中国石油天然气集团、中国石油化工集团、中国海洋石油集团、中国大唐集团、中国华电集团	—	—
45	中国中化、中国五矿集团、中国通用技术（集团）、中国商用飞机、中国宝武钢铁	—	—
46	三峡集团、东风汽车集团、东电集团、邮政集团、出版集团	舒印彪	元中国华能集团有限公司董事长、党组书记
47	南航集团、招商局集团、中国电子信息产业集团、华润（集团）、中国旅游集团有限公司	尚冰	元中国移动通信集团公司董事长、党组书记
48	中建集团、中国第一汽车集团、中国一重集团、哈尔滨电气集团、鞍钢集团	王昌顺	元中国南方航空集团公司董事长、党组书记
49	中核集团、中国电子科技集团、中国融通资产管理集团、国家石油天然气管网集团	赵立新	—
50	国家电力投资集团、中国远洋海运集团、中国航空集团、中国东方航空集团、中国南水北调集团	—	—
51	国家电网公司、中国南方电网、国家能源投资集团、中国矿产资源集团、中国铝业集团	石柯	—

番号	対象	組長	組長職位
52	中国机械工业集团、国家开发投资集团、中国华能集团、中粮集团、中国储备粮管理集团	刘明忠	中国第一重型机械集团公司董事长、党委书记
53	北京大学、清华大学、中国人民大学、北京师范大学、兰州大学	焦扬	元复旦大学党委书记
54	山東大学、北京理工大学、中国科技大学、	靳诺	元中国人民大学党委书记
55	南开大学、天津大学、大连理工大学、吉林大学和哈尔滨工业大学	张迈曾	元西安交通大学党委书记
56	南京大学、上海交通大学、东南大学	张炜作	元西北工业大学党委书记
57	中山大学、武汉大学、中南大学	王建国	元四川大学党委书记
58	四川大学、西北工业大学、西安交通大学、	姜沛民	元中国农业大学党委书记

注：各種資料より筆者作成。

：－は不明。

4. イデオロギー上の警戒感

ここまで見てきたような外交系統に対する監視の強化の背景となっている一つの要因が中国で高まってきた外国勢力の浸透に対する警戒感であると思われる。前述の習近平の党史学習についての講話の中でも、党のイデオロギー的なまとまりを保つことの重要性が強調されていた。

外交系統についてのこうした意識について、注目すべきなのが、中央紀律検査委員会・国家監察委員会から外交系統への監察チーム組長として派遣されている張際文（元国家海関総署副署長）が中央紀律検査委・国家監察委の雑誌の公式ホームページに掲載した論文である。この論文の中で、張際文は、中国外交が直面する危険として、①政治への危険、②廉潔への危険、③管理への危険という三つの危険を挙げた¹³。

その中で政治の危険として、「習近平の対外思想、習近平総書記の重要な指示・指示、党中央委員会の対外活動の決定・展開が毅然と実行されない危険」が挙げられている。また

¹³ 「駐中央外辦紀檢監察組組長撰文：外交外事幹部被滲透策反風險相對較高」新浪財經、2023年11月4日、<https://finance.sina.cn/2023-11-05/detail-imzmqmm8694746.d.html?vt=4&pos=108&his=0>

興味深いのは、「外交・外事幹部は対外交策の主力軍であり、対外交流、特に西側の敵対勢力との闘争・駆け引きの最前線にあるため、浸透を受け、裏切り、腐敗のリスクが高い」との認識が示されていることである。

こうした危険の起こる根本原因として①イデオロギー意識の欠如、②党の管理責任が十分にまとめられていない、③リスクの予防と管理のシステムの問題、④制度の拘束力強化の必要、⑤監督の弱点が挙げられている。このことが、外交戦線における思想教育の強化と党の指導強化といった最近の傾向を正当化しているとみることができるだろう。

この論文が特徴的なのは、外交に携わる幹部が外部からの浸透を受けやすく、裏切りや腐敗のリスクが高いと断じていることである。このような見方が出される中で、外交官が専門性を発揮して活動できるはずもない。

同様に、齊玉も、外部の危険に対する闘争の必要性を強調し、「米国を筆頭とする西側諸国は、我が国に対して全面的な封じ込め、封鎖、圧迫を行い、私たちの発展に前例のない深刻な課題をもたらしている」との認識を示している。齊玉によれば、闘争精神を発揚して、国家の政治安全と政権の安全を守らなければならない、またそのうえで党の建設と指導がカギになるという¹⁴。

折しも中国国内では、国家安全部を中心として外国勢力の浸透に反対する運動が繰り広げられていた。2023年7月には改正反スパイ法が制定され、より厳しい取り締まりの方針が打ち出された。8月には「全社会動員」による反浸透運動が展開された。その背景にあったのは、米中間の情報や認知といった領域をめぐる闘争の激化である。中国は米国が中国に対する浸透工作を強化していると認識しており、特に外国と接する機会の多い外交官や研究者などが警戒の対象となっている。

なお、秦剛外交部長が失脚したのは、こうした状況の中のことであった。この謎めいた失脚をめぐって、さまざまな説が出されている。例えばそれは汚職や不倫、対米政策をめぐる対立、スパイ疑惑、権力闘争などである。これらはそれぞれそれなりの説得力を持つとはいえ、現在のところ確度の高い情報は少ない。最近の『ウォールストリートジャーナル』紙によれば、在米大使時代に愛人と隠し子を作り、これが米国に対するインテリジェンス上の脆弱性となりうると考えられたことが失脚の原因だと、体制内で説明されていると

¹⁴ 齊玉「深刻領会中国式現代化的世界意義 凝聚奮進新征程磅礴力量」『求是』2023年第8期、2023年4月16日、http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2023-04/16/c_1129525662.htm

いう¹⁵。どのような原因であったにせよ、外交部の幹部からしてみれば、外部からの浸透を受けやすいと断じられ、その部長が失脚するという状況では、専門性や独自性を発揮する余地は全くないだろう。

5. 外交政策への影響

本稿でみてきたような中国外交の集権化は、中国外交にどのような影響をもたらしているのだろうか。

第一に、外交における集権化は、習近平政権が、国際構造において巨大なパワーシフトが生じているという認識を強め、大国となった中国を前提とした外交を進めるのを促進してきた。

第二に、外交部に対する統制強化の背景にあった要因の一つとして、あらゆる問題を安全保障化させる国家安全の論理が前面に出てきたことがあげられる。そして外交系統に対する監視が強化される中で、外交官たちも専門性よりも政治的な忠誠を優先し、国家安全の論理に迎合していくことになる。

第三に、こうした結果、「戦狼外交」と呼ばれるような、闘争を前面に押し出し、外交よりも自国のプロパガンダを優先する外交姿勢およびそのような主張を繰り広げる外交官の台頭を招くこととなった。

このように、習近平政権における国家安全の強調は、外交において政策面でも組織面でも大きな影響を持ち、相乗効果として、さらなる対外的な不信感を高める結果へとつながっていると言えるだろう。

(2024 年 4 月 26 日脱稿)

¹⁵ Lingling Wei, “China’s Former Foreign Minister Ousted After Alleged Affair, Senior Officials Told,” *The Wall Street Journal*, September 19, 2023.

第9章 「新冷戦」時代の香港の国際関係

立教大学法学部教授

倉田 徹

1. はじめに

米中対立は現在の国際関係の一大焦点である。2017年に就任したトランプ米大統領は、就任後対中制裁関税を導入し、「米中貿易戦争」を開始した。トランプ政権下では、2018年10月4日にペンス副大統領が経済のみならず、外交・安保を含む幅広い領域について中国を強く非難する演説を行い、米中「新冷戦」の開始を示すものとして注目された¹。2020年7月20日にはポンペオ国務長官が、1972年のニクソン訪中以来の対中関与政策を批判し、それからの脱却の必要性を説く演説を行い、米国の対中政策の大転換を主張した²。当初こうした米国の対中強硬姿勢はトランプ大統領の極端な個性の反映とも見られたが、政権交代後もバイデン大統領は主に経済安保関連の領域に関して貿易や投資の規制を強化している。対中強硬姿勢はもはや一政権の方針ではなく、米国の国策をなしているとも見える。米国の政治学者のグレアム・アリソンは、過去500年の歴史において新興国が台頭して覇権国を脅かす事態が生じた16の事例のうち、12が戦争に到ったと指摘した上で、米中が戦争に到る可能性を警告する「トゥキュディデスの罠」を説いた³。米中の対立が「新冷戦」として長期化・構造化することは避けがたいようにも見える。

他方、現状を「新冷戦」と論じることに対して、慎重な意見も根強い。その主たる根拠は、米ソ冷戦時代と比較して、現在の米中および世界の経済がグローバル化によって桁違いに密接につながっているという点である。実際、2023年11月のサンフランシスコでのAPEC首脳会議の際には習近平国家主席が訪米し、バイデン大統領とも親しく会談している。米中間の貿易額は減少し、2023年には米国の貿易相手国としてメキシコに次ぐ2位

¹ 原文は米大統領府ウェブサイトに掲載（‘Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China’, October 4, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>）

² 原文は米国務省ウェブサイトに掲載（‘Secretary Pompeo to Deliver a Speech at the Richard Nixon Presidential Library’, July 20, 2020, <https://2017-2021.state.gov/secretary-pompeo-to-deliver-a-speech-at-the-richard-nixon-presidential-library/>）

³ グレアム・アリソン著、藤原朝子訳『米中戦争前夜：新旧大国を衝突させる歴史の法則と回避のシナリオ』、ダイヤモンド社、2017年。「トゥキュディデスの罠（Thucydides Trap）」とは、古代アテネとスパルタの間のペロポネソス戦争の原因を、新興国・アテネの台頭に対する覇権国・スパルタの恐怖心にあると分析したギリシャの歴史家・トゥキュディデスにちなみ、アリソンが提唱した概念である。

に下落したとはいえ、米国にとって中国は引き続き日本を大きく上回る主要な貿易相手国であり続けている。「新冷戦」下の米中関係は曖昧な形で続いている。

対外関係、特に西側資本主義諸国との関係の転換は、中国国内政治の変質と並行して発生している現象である。ニクソン訪中以来、中国は西側に接近し、資本主義のやり方を導入することによって目覚ましい経済発展を実現した。習近平体制の下、現在の中国ではこの「改革・開放」政策の継続に大きな疑問が生じている。中国政治研究者の加茂具樹は、2022年10月の第20回中国共産党大会（党大会）で、習近平国家主席が「改革開放という時代の終わりを宣言した」と明言する。開発主義から脱却し、集団指導体制を終わらせた習近平国家主席は「新たな発展段階」として、行き過ぎた資本主義を是正する「共同富裕」を目指していると加茂は述べる⁴。他方、政権は「改革・開放」の終焉を公に宣言したわけではない。第14期全国人民代表大会（全人代）の場で、2024年3月5日に発表された李強首相の初の政府活動報告では、2023年においても改革を深化させてきた実績を語るとともに、2024年も全面的に「改革・開放」を深化させることの必要性和、その実現への決意を語っている⁵。中国国内の政治・経済の方向性もまた、米中関係と同様に両義的で、分かりにくい。

米中関係は今後どのように展開するのか。そして、中国の経済政策はどのような方向性に進むのか。それを占う上で、中国において最も国際化・西洋化された地である香港の動向は、重要な事例かつヒントとなり得ると筆者は考える。香港の「一国二制度」もまた、中国が香港の資本主義体制の存続を容認することにより、英国や西側諸国との関係を改善させ、大きな経済的利益を得るという点で、「改革・開放」と軌を一にするものと言うことができよう。そして、国際的な評価と中国自身の評価が全く異なっていることも同様である。特に2020年の「香港国家安全維持法（「国安法」）」の制定以来、「一国二制度」は「終わった」「死んだ」といった言説は、主に日本や欧米諸国の政界やメディアから非常に多くなされている。一方、2022年7月1日の返還25周年に合わせた香港訪問時には、習近平国家主席は繰り返し「一国二制度」は「良い制度」であり、長期にわたって堅持すると発言した。

本稿では、大きな転換点を迎えている香港の「一国二制度」の政治・経済を、主に国際

⁴ 『日本経済新聞』、2022年11月9日。

⁵ 「政府工作報告—2024年3月5日在第十四届全国人民代表大会第二次會議上」、人民網、2024年3月12日、<http://lianghui.people.com.cn/2024/BIG5/n1/2024/0312/c458561-40194559.html>

関係の角度から分析する。まず、2020 年の「国安法」制定によって著しく変貌した香港を、中国中央政府はどういう状況に導こうとしているのか、そのねらいを検討する。続いて、そうした香港の変貌をめぐって展開された、主に米中の対立に代表される国際関係の緊張の度合いを考える。最後に、そうした香港に関する国際関係が、特に香港経済にどういった影響をもたらしているのかを考える。

2. 香港の「国安法」体制：中国政府のねらい

(1) 「国家の安全」の確保

「国安法」は、1997 年以來の香港の「一国二制度」のあり方を根本から変質させたと言っても過言ではない。政治・言論等の世界でかなり自由に活動してきた民主派は弾圧・排除され、返還前から続けられてきた漸進的な民主化は終了した。日本も含め、西側の政府とメディアのこれに対する反発は著しい。しかし、中国政府はこうした行為を「国家の安全」と結びつけて、正当化する論理を展開している。

① 「止暴制乱」：反対派の制圧

2019 年に発生した香港の大規模な反政府活動・民主化運動は、暴力行為と政治・社会の混乱を伴った。それでも、当時この抗議活動が、その暴力的な部分を含め、香港市民の多数派から支持されていたことは、各種の世論調査や、民主派が圧勝した区議会議員選挙(2019 年 11 月 24 日)からも明白である。より強力な武器をもって行われる警察の暴力的な取り締まりや、民意に顧慮しない政府の態度に対し、多数派の市民がかなり強烈な反感を抱いていたためである。

しかし、中国大陆では様相が違った。中国政府は、この抗議活動は外国勢力の介入による、政権転覆のための「カラー革命」であると断定した。抗議活動の黒幕が米国であるとの主張の証拠は薄弱であるし、最大 200 万人ともいわれた極端な規模のデモの発生は、外国の介入では到底説明できない。しかし、政権がメディアを独占する環境下で、排外的な愛国主義の言説に晒されて暮らしている中国大陆の住民の間では、大多数の者がこの政権の論理を信じていたと推測される。

このため、政権がこの反乱を鎮圧することは、中国国民からは幅広く支持された。政権が使用したのは「止暴制乱(暴力を止め、混乱を制する)」というスローガンである。「国安法」体制下では、暴力的な抗議活動はもちろん、民主派の予備選挙や、風刺絵本の製作までが罪に問われ、大量の逮捕者を出した。民主派は政党だけでなく、メディア・労組・

人権組織・各種商店といった関連組織にも大きな圧力が加わり、多くが解散や活動停止に追い込まれた。「止暴制乱」によって、香港の政治活動の自由は全面的に崩壊した。

しかし政権は、抗議活動の鎮圧を成功体験として強調している。習近平国家主席が総書記に三選された党大会の直前の 2022 年 10 月 15 日、『人民日報』が「任仲平⁶」の署名で掲載した、習近平国家主席の 10 年の治績を総括する 1 万字を超える長文では、習近平国家主席が香港の「返還後最も厳しい局面に際し、中央政府の香港に対する全面的統治権を守り、実行することを提起し、一つの法律（引用者注：「国安法」を指す）で香港を安定させ」たことを、コロナ対策や軍の改革などと並んで、習近平国家主席が「自ら計画し、指導し、指揮した」6 つの成果の一つであると論じている⁷。

②「愛国者治港」：権力の集中

「国安法」と並び、香港政治のあり方に大きなインパクトを与えた香港政府の政策は、「愛国者治港（愛国者による香港統治）」と称する、選挙制度の改変であった。

香港の主要な議会としては、立法会（「国会」的役割を果たす香港の中央議会）、選挙委員会（行政長官を選出する組織）、区議会（地方議会）が存在する。これらのいずれにおいても、返還前から返還後にかけて緩慢ながら民主化が進められてきており、2015 年までには区議会のほとんどの議席が普通選挙で選出されていたほか、将来的には行政長官と立法会も全面普通選挙で選出することが基本法に謳われていた。いずれの議会においても民主派は着実に力をつけていた。特に抗議活動の熱気の中で 2019 年には区議選で民主派が圧勝し、続く立法会・選挙委員会の選挙でも、民主派勢力の伸張が見込まれていた。

しかし、2021 年 1 月 27 日に行われた、林鄭月娥行政長官の習近平国家主席に対するリモートでの職務報告の場で、習近平国家主席は、「一国二制度」がさらに安定して進むためには「愛国者治港」を堅持する必要があると発言した。すると、それに続いて中央政府はほぼ一方的に香港の選挙制度を変更する措置を次々ととった。普通選挙枠の大幅縮小、選挙区割りの変更、立候補に際して政府の資格審査や親政府派の推薦を受ける義務の新設、民主派寄りの業界の者の選挙権の大幅縮小など、あらゆる手段を動員して選挙制度を民主派に不利なものに変更し、結果的にすべての議会から民主派を完全に排除した。

元々「一国二制度」においては、鄧小平が「愛国者を主体とする香港人による香港統治」

⁶ このペンネームは「人民日報重要評論」の略語「人重評」の同音語と見られている。

⁷ 「十年砥礪奮進 繪寫壯美畫卷 一寫在黨的二十大勝利召開之際」、人民網、2022 年 10 月 15 日、<http://dangjian.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1015/c117092-32545758.html>

という主張を行っていた。しかし鄧小平は「将来の香港特別行政区政府の主な中身は愛国者である。もっとも、そうでない者も受け入れねばならないし、外国人を顧問として雇用してもよい」と述べており、反対派の根絶は主張していない。これは、習近平国家主席の「愛国者治港」とは明らかに質の異なるものである。

「愛国者」の定義も異なる。鄧小平は「愛国者の基準は、自らの民族を尊重し、祖国が香港に対する主権の行使を回復することを誠心誠意擁護し、香港の繁栄と安定に害を与えないことである。これらの条件さえ備えていれば、彼らが資本主義を信じていようが、封建主義を信じていようが、果ては奴隷主義を信じていようが、いずれも愛国者である。我々は、彼らが皆中国の社会主義制度に賛成することを要求しない」としている。これに対し、2021年2月22日、北京における香港担当の高官である夏宝龍・国務院香港マカオ弁公室（港澳弁）主任は、「中国共産党が『一国二制度』方針の創立者であり、『一国二制度』事業の指導者であるから、『一国二制度』を擁護すると称する者がその創立者・指導者に反対することは矛盾ではないか」と述べている。この発言を、香港城市大学の政治学者である葉健民は、愛国とは必ず共産党を愛さねばならないということであると初めて明確に述べたものと指摘した⁸。こうした変革の導入によって、香港政治の民主的多元性は潰滅した。

（２）経済の維持

①「一国二制度」は「良い制度」

こうした変化を見ると、すでに中国政府は「一国二制度」を放棄したとの観察、或いは破壊したとの非難が、西側諸国から上がるのも無理からぬことに見える。しかし、先述の通り、習近平国家主席は「一国二制度」を「良い制度」と評価し、これを堅持すると現在も強調している。

習近平国家主席が評価する「一国二制度」の「良い」側面はどこにあるのか。先述の返還 25 周年講話において、習近平国家主席は香港経済の「自由とオープンさは世界に冠たるものであり、ビジネス環境は世界でも一流」と述べると同時に、「コモン・ローを含む従来の法律が守られ、発展してきた」ことや、「司法機関は法に基づいて独立した裁判権を行使」してきたことも評価している⁹。これらは、香港が国際金融センターとして存立するた

⁸ 『明報』、2021年2月26日。

⁹ 「習近平講話全文：一國兩制是好制度 無任何理由改變 須長期堅持」香港 01、2022年7月1日、<https://www.hk01.com/article/787671>

めの必須条件ともされる要因であり、経済面において香港が独自性や国際性を維持するべきであるとの議論は、政権側から頻繁になされている。

これは考え次第では、中国にとっては「一国二制度」の「原点回帰」である。「二制度」とは、社会主義制度と資本主義制度を意味するのであり、権威主義の政治体制と民主主義の政治体制という意味ではない。中国政府は常に「香港は政治都市ではなく、経済都市である」と主張し続けている。香港が資本主義の経済を残していればそれで「一国二制度」であるというのは、中国政府の一貫した立場である。実際、かつては「ノンポリ経済都市」とも評された香港の歴史を見れば、政治問題で熱狂している状態の方が例外的な時代ということも可能ではある。

もっとも、1984 年の中英合意で香港の 1997 年返還が決定されて以降、イギリスが開始した民主化を引き継ぐなど、中国政府は政治の面でも、三権分立や活発な市民社会を前提とする「資本主義」の政治体制を、香港で維持してきた。それは、冷戦期以降、社会主義国とは雲泥の差の経済発展を実現した資本主義の優越性に配慮した政策であったと言えよう。しかし、近年目覚ましい経済発展を実現した中国は、現在「中国式現代化」が西側の発展モデルより優越しているとの論理を展開している。こうした意識から、現政権は香港の政治を「中国式」に改造しても、香港の資本主義経済の発展を維持することは可能であると判断したと考えられる。

つまり、香港の「一国二制度」は、政治・経済のいずれにおいても社会主義の体制を持つ中国大陆と、同様に政治・経済双方で資本主義体制の香港が並存するというものから、香港という一都市の中において、「中国式」の政治制度と、西洋型資本主義の経済制度が並存する、言わば「一都市二制度」の状態へと変質したと考えるべきである。

②「治」から「興」へ

したがって、共産党政権にとって、抗議活動の弾圧後の香港における目標は、維持された資本主義経済制度の独自性を活かした経済発展である。

2021 年 5 月 27 日、香港立法会は行政長官と立法会の選挙制度を変更する法案を成立させた。「愛国者治港」実現の大きな節目に到達したところで、新華社は「香港は『乱』から『治』に到る（由乱到治）ことを実現した後、必ず『治』から『興』に及ぶ（由治及興）ことになる」との港澳弁の声明を発表した¹⁰。香港を「由治及興」の新段階に向かわせる

¹⁰ 「選挙改制」港澳辦：良政善治新篇章 中聯辦讀立法過程現民主精神 香港 01、2021 年 5 月 27 日、<https://www.hk01.com/article/630544>

ことは、2022 年 10 月 16 日の習近平総書記による第 20 期党大会報告にも盛り込まれており¹¹、政権の正式な方針、目標となっているとすることができよう。

3. 「国安法」制定後の国際関係

(1) 「国安法」と国際関係

① 「国安法」の国際関係関連規定

中国政府にとっての香港の理想像は上述の通りであると考えられるが、果たして、「中国式」政治の下で香港経済を振興することは現実に可能なのか。

その鍵を握る重大な要因が国際関係である。香港は欧米を中心とした外国の企業や資金が集まる国際金融センターであるが、「国安法」には国際関係の脅威となる規定が存在している。具体的には図表 9-1 のような条文が存在している。

図表 9-1 主な国際関係に関わる「国安法」の条文

条	内 容
9	報道機関への政府の管理強化
29-30	「外国と結託し国家安全に危害を及ぼす罪」の規定 外国のための情報収集・窃取、 外国へのロビー、外国の資金・指示を受ける
34	永住権なき者の犯罪は国外退去を適用可能
38	外国人が外国で犯しても域外適用
43	メディア等への情報提供・削除要求
55	外国の干渉等、香港で管轄不能の複雑な事案は大陸送致

出所：筆者作成。

② 外国への適用状況

2020 年 6 月 30 日に「国安法」が施行されると、翌 7 月 1 日にはすでに多数の逮捕者が出るなど、「国安法」は早速猛威を振るった。それでは、外国に対して同法はどのような形で適用されているであろうか。

まず、外国人への適用状況であるが、外国出身者に対しての「国安法」適用には、香港当局はある程度慎重な姿勢を見せているように見える。例えば、2021 年 1 月 6 日、香港

¹¹ 報告全文は中華人民共和国中央人民政府ウェブサイトに掲載（https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm）

警察は前年に民主派が立法会議員選挙の予備選挙を行ったことが国家政権転覆罪にあたるとして、予備選挙の全候補者および主催者の合計 55 名を一斉に逮捕した。その中には、米国出身で、1968 年から香港で弁護士として活動してきたジョン・クランシーが含まれていた。米国議会の複数の議員がすぐにこれを非難する中、クランシーは翌 7 日には保釈された。その後、55 名中 47 名は起訴されて収監されたが、クランシーは起訴されなかった。

一方、政治的な理由によると見られる外国人の香港への入境拒否の事例は少なくない。日本に関しても、2022 年 12 月下旬には、2019 年のデモに関連する写真を発表していた写真家・キセキミチコが¹²、2023 年 6 月 12 日には、デモ当時「香港人頑張れ」と書かれたプレート掲げて歌を演奏したとされる路上演奏家・ミスターウォーリーが¹³、同 30 日には、『香港デモ戦記』などの著書があるフリージャーナリストの小川善照が¹⁴、いずれも香港入境を拒否されて日本に帰国している。

外国に移民した者や、事実上亡命した者に対する指名手配は多数行われている。2020 年 7 月 31 日、警察は初めて「国安法」違反容疑の海外在住者 6 名を指名手配した。その中には、米国議会に対して対中国・香港制裁を呼びかけるロビー活動を行った朱牧民も含まれたが、朱は香港生まれではあるものの、長く米国に在住し、すでに米国籍を得ている。ポンペオ国務長官はこれを非難したが、駐米大使の崔天凱は法に基づいた措置であると主張した。外国人が外国で犯した場合も域外適用の対象とする「国安法」の規定通りというわけである。もっとも、欧米諸国は通常政治犯を外国に引き渡すことはないし、「国安法」を受けて多くの国が香港との犯罪者引き渡し条約を停止しているため、指名手配犯が自ら帰国しない限り、逮捕される可能性はほぼない。彼らに対して香港警察ができることは自首を呼びかけることだけであり、実際に逮捕に到った事例はない。

一方、2023 年 3 月、日本に留学中に SNS に国家分裂を扇動する書き込みをした香港人学生が、香港への一時帰国時に逮捕された事例は、日本での言動に対する「国安法」の域外適用事例の可能性があると大きく報じられた。

③ 維持されているインターネットの国際性

「国安法」は香港内部において言論統制に猛威を振るっており、出版や報道はもちろん、

¹² 「香港政府、日本の写真家の入境拒否」、日本経済新聞、2023 年 1 月 11 日、
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGM10AF70Q3A110C2000000/>

¹³ 「香港、日本人男性の入境拒否 反政府デモで路上演奏」、産経新聞、2023 年 6 月 13 日、
<https://www.sankei.com/article/20230613-EHBDGHIFIZOTXHD3EJZ3L474HQ/>

¹⁴ 「日本人ジャーナリストの香港入境拒否 著書に『香港デモ戦記』」、産経新聞、2023 年 6 月 30 日、
<https://www.sankei.com/article/20230630-IEKXK7L6RZPDBNMN6YOT2PJIEI/>

個人によるネットへの書き込みも「扇動罪」での逮捕対象としている。2019 年の抗議活動当時、政府批判の言論であふれた香港の SNS からは、今ではそうした書き込みはほぼ消え去った。

他方、香港が中国大陸と大きく異なるのは、外国のネットへの接続がほぼ維持されているという点である。香港が国際金融センターとして存立する上で、ネットの自由は必須条件である。香港域内においても、Facebook、Instagram、X、Google や外国政府・メディアなど、大陸では接続が不能となっている SNS やサイトのほとんどに接続できる。

「国安法」第 43 条は、警察が情報発信者に情報の削除を求めることができるとしている。2021 年 1 月、香港警察はプロバイダーに対し、抗議活動の取り締まりにあたった警察官や、抗議活動に反対する親政府派の者に関する情報を掲載するサイト「香港編年史」への香港域内からの接続を不可能にする措置を求めた。そのほかいくつかの海外の活動家によるサイトも同様の措置がとられている。他方、中国大陸のように、外国メディアや政治関連のサイト、SNS のサイトを一括してブロックする「グレート・ファイアーウォール」を設置する方法はとられていない。IT 業界選出の民主派立法會議員をかつて務め、現在は米国在住の莫乃光は、グレート・ファイアーウォールは「中国だからこそ構築できたシステム」と評している。インターネット導入時点で様々な統制がすでに存在していた中国大陸と、「アジアでも群を抜くインターネットの自由度を誇っていた」香港では、初期条件が大いに異なる。今後の統制強化が見込まれるにしても、香港のネットが完全な「中国式」へと化することについては、莫乃光は懐疑的である¹⁵。

そして、外国サイト上の書き込みについて、香港政府が取り締まることはほぼできていない。警察は抗議活動当時「香港の国歌」などと称された歌「香港に栄光あれ」や、作者を扇動罪で逮捕し、実刑判決が下った風刺絵本「羊村」シリーズの YouTube からの削除を Google に求めた。しかし、Google はこれに応じていない。「国安法」の成立直後、Facebook、Twitter、Zoom、Google は、言論の自由の保護を理由として、今後香港警察による個人情報提供の提供要請には応じないことを相次いで決定した¹⁶。Google は香港警察に対し、今後情報提供を要請する場合は、アメリカ司法省を通して依頼するよう書面で通知したという¹⁷。逆に Google は 2022 年 4 月、行政長官選挙に出馬した李家超が開設した YouTube のチャン

¹⁵ 莫乃光「香港におけるインターネット規制の現状と展望」『世界』2023 年 10 月号、148-152 ページ。

¹⁶ 『明報』、2020 年 7 月 8 日。

¹⁷ 『明報』、2020 年 8 月 15 日。

ネルを、米国の制裁に従う形で削除した。しかし、Google がこのような対応をしても、香港政府はこれに対してペナルティを与えることができていない。

結果的に、香港の人々は、ネットに政治的な書き込みを行うことはできないものの、外国メディアや、在外香港人が発信する中国政府・香港政府に批判的な情報の大部分にはアクセスでき、閲覧・視聴できている状態にある。香港市民は現在でも、世界最悪レベルとも評される報道統制と、外国の情報の徹底した遮断の下で、統一されたプロパガンダの情報を浴び続ける中国大陆の人々とは大いに異なる言論状況の下にある。

④「国安法」とコモン・ロー

香港の統治体制の中で、最も国際化が進んでいたのが司法の分野である。最高裁にあたる香港終審法院では、長官にあたる首席裁判官以外には中国籍の要件はない。裁判所ではコモン・ロー（英米法）が引き続き適用され、終審法院では外国籍裁判官が圧倒的多数を占めてきた。親中派からはこの制度を問題視する声がある一方、イギリス・オーストラリア・ニュージーランドの最高裁や高裁の裁判官も含む、大部分がイギリスで法学教育を受けたエリート裁判官が多数を占めてきた香港の裁判所の判例は国際的にも注目されてきたし、香港は国際人権法の規範を返還後も積極的に受容してきたという¹⁸。

そのような、コモン・ローの世界で高名な裁判官たちが、中国が北京で作った「国安法」に関連する案件を裁くことになるのか。実際には、ここまでの運用を見ると、「国安法」関連案件からは外国籍裁判官が除外されるという運用がなされている。

「国安法」第 44 条には、国家の安全に関連する裁判を担当する裁判官は行政長官が指定するという「指定裁判官制度」が規定されている。裁判官の指定は公開されておらず、指定裁判官のリストを外部の者が知ることはできない。しかし、現在までに開かれた国家の安全に関連する裁判はすべて、全員が中国籍の裁判官という法廷で行われている。即ち、指定裁判官制度は、外国籍裁判官を国家の安全の裁判から排除する制度として機能していると言える。

これは勿論、コモン・ローの人権擁護の規範で容疑者が守られることを回避したいという共産党政権の意図の反映と推測することができよう。「国安法」の運用過程で生じた弁護士国籍問題についても、政権は執拗に外国人の人権弁護士を排除する措置をとった。中国の安全を裁けるのは中国人だけであるというナショナリズム的な発想にとってもそのほ

¹⁸ 廣江倫子「香港終審法院の外国籍裁判官」倉田徹編『香港の過去・現在・未来：東アジアのフロンティア』、勉誠出版、2019 年、37-49 ページ。

うが好適であるし、多くが欧米の法曹界で別の仕事を持つ非常任の者で占められる外国籍裁判官よりも、香港に根を持っている中国籍の裁判官のほうが、政権にとっては人事制度で御しやすい存在でもある。

他方で、国家の安全に関連する裁判だけを特殊な存在として切り離すことは、香港がコモン・ローの世界に留まるために好都合でもある。指定裁判官から外されることによって、ある意味、外国籍裁判官は政治犯を裁くという困難に直面することを回避できている。「国安法」の制定後、外国籍裁判官が香港で裁判官としての仕事を続けるべきか否かは、政治問題となっている。2022年3月30日には、イギリス最高裁のロバート・ジョン・リード長官が、「国安法」を理由として香港終審法院の非常任法官を辞職した。他方、国家の安全と関係ない案件については、今も外国籍裁判官を含む法廷で、コモン・ローに基づく裁判が引き続き行われている。2024年6月末現在の終審法院の裁判官の構成は、張挙能首席法官と、3名の常任法官はいずれも華人である。しかし、香港採用の非常任法官は4名中2名が非華人であり、海外非常任法官8名はいずれも非華人であるので、人数比では外国籍の非華人が多数派という構成になっている。

こうして香港の裁判所では、既存の「香港基本法」や「人権法」などの規定を迂回して政治活動や言論を統制する「中国式」の法律である「国安法」に基づく裁判が、主に商業や民事などの分野での、国際的に通用するコモン・ローに基づく裁判と、並行して行われる状態となっている。これは大陸の中国法ともある意味では共通する特徴である。小口彦太は著書『中国法』において、先進的な民法と、人権無視の憲法・刑事法の並存する中国の法体系を論じている。そもそも中国法は、私法（物権法や契約法などの民法）と公法（憲法や刑事法など）とでまったく様相が異なる。中国契約法は国際的な契約立法を取り入れた先進的な法である一方、憲法は立憲主義憲法とはまったく類型を異にしており、市民の精神的、身体的自由に対する公権力の容赦なき弾圧と拷問による自白強要が普遍化していると小口は指摘する¹⁹。

（2）米国の制裁

① 香港制裁関連法規

一方、「国安法」後の香港の国際関係は、欧米諸国の香港に対する扱いによっても規定さ

¹⁹ 小口彦太『中国法：「依法治国」の公法と私法』、集英社新書、2020年。

れる。「国安法」制定後、米国は香港に対して各種の制裁を発動している。

米国が返還後の香港との関係を規定した法律が、1992年制定の「米国－香港政策法」である。同法は返還後も香港を中国とは別個の独立した関税地域と見なし、経済・貿易などの関係において香港を中国とは異なる待遇で扱うことを認めた。ただし同法は、米国大統領が香港の自治の状況は中国と異なる扱いをするには不足であると認定した場合、この特別扱いを停止する命令を発することができることも規定している。

これに加えて2019年11月27日、米国は「香港人権・民主主義法」を成立させている。同法には香港の人権を害する者の米国入国拒否や資産凍結が盛り込まれ、中央政府と香港政府の公務員が制裁対象となる可能性が生じた。また、軍民両用技術の中国への輸出規制と、国連と米国による北朝鮮とイランへの制裁の実施状況を米国が調査し、特に中国が広東省・香港・マカオの経済融合を図る「粤港澳大湾区」構想を使って、香港から敏感な技術を輸入することを監視するとした。

2020年5月に北京で「国安法」の制定作業が開始されると、米国議会は「香港人権・民主主義法」の強化版とも言われる「香港自治法」を急ピッチで審議し、7月14日に成立した。同法は、香港の自治を侵害する個人に対して、資産の凍結や米国入国拒否などの制裁を行う規定を設けると同時に、こうした制裁対象の者と取引する金融機関に対しても、米国での様々な業務を不可能にする制裁を科すとした。

② 主要な制裁の内容と効果

2020年5月29日、米国のトランプ大統領は、「一国二制度」は「一国一制度」になったと述べた上で、香港への特別待遇を廃止するよう政府に指示したと発表した。6月26日には、制裁の初めての具体的措置として、ポンペオ国務長官は一部の中国政府関係者への米国へのビザの制限をすでに行ったと発表した。

以後米国は様々な制裁を香港に対して科している。主な内容は、高度な敏感な技術の米国からの輸出禁止、行政長官・港澳弁主任・全人代副主任等の香港政府・中央政府関係者への個人制裁、香港からの輸入品に「香港製」ではなく「中国製」と明記させること、フルブライト奨学金の停止などの文化交流の停止、香港の半導体・量子情報技術・人工知能などの分野への米国人の投資禁止などである。

ただし、米国の制裁にはある種の「手加減」が見える。香港経済にとって最も重要な金融の部門で、米国は香港に大打撃を与える手段を持ちつつも、それを発動していない。香港の通貨である香港ドルにおいては、返還前の1983年、1米ドルを7.8香港ドルに固定す

るペッグ制が採用された。香港ドルの固定相場を維持するためには、香港ドルが一定の相場で米ドルに交換できるだけの外貨準備を、香港金融当局が常に確保している必要がある。仮に米国が、香港への米ドルの供給を妨害するような措置をとれば、ペッグ制は崩壊することになる。これが恐らく、米国が持っている制裁の最強のカードである。しかし、米国は結局、このカードを切っていない。ブルームバーグの報道によれば、ホワイトハウスでは香港の銀行による米ドルの取得を規制することも検討したが、この措置は米国への打撃になりかねないとして却下したという²⁰。ドル兌換規制は「核兵器級」の選択肢とも称される。攻撃力は抜群ながら、同時に中国だけでなく、世界の金融全体に破壊的な副作用をもたらしかねないため、米国自身もこれを使うことができないという意味である。

一方の中国・香港当局の側も、米国の制裁に対して強力に反撃することは避けている。中国は2021年6月、外国の対中制裁の実施に関与した者に対抗する形で制裁を加える「反外国制裁法」を成立させた。その後8月17日から20日に開催された全人代常務委員会では、反外国制裁法を香港に適用することを審議した。しかし、結局同委員会は香港適用の決定をしなかった。香港の金融機関は中国と西側諸国をつなぐ機能を担っており、米中両国の法律の下で活動が続ける必要がある。こうした金融機関は、米国が中国や香港に対して科している制裁に協力しないと、米国内での事業が困難に陥る。しかし、そうした金融機関の米国への協力を、中国の反外国制裁法が「対中制裁への関与」と見なすならば、金融機関は翻って中国による制裁に直面することになる。反外国制裁法の香港適用が決定直前で回避されたのは、そうした事態を恐れる香港の政府・金融機関や外国政府が、中国政府に対して懸命にロビー活動を行った結果と推測されている。

金融機関も、極端な制裁には踏み切れない中国政府の姿勢をある程度見越したような形で対応している。米国が制裁を開始した際、香港で活動する国際的な金融機関は、米国政府に従って中国政府・香港政府関係者の口座の凍結などを行えば、中国政府から「国安法」違反として報復される危険性があると恐れた。これについて当局から明確な態度は示されなかったが、報道によれば、香港証券監督会は香港で活動する金融機関に対し、米国の制裁を実施しても問題ないと、私的にアドバイスをしたという²¹。

結局のところ、国際金融センターである香港において、中国政府がいかに主権を強調し

²⁰ Jacobs, Jennifer and Mohsin, Saleha, "Trump Rejects Ending Hong Kong Dollar Peg as Penalty to China", *Bloomberg*, 14 Jul 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-13/trump-aides-rule-out-ending-hong-kong-dollar-peg-as-punishment>. (accessed 29 May 2021)

²¹ Financial Times, "Hong Kong regulator clears funds and banks to implement US sanctions", 9 November 2020.

でも、米国が巨大な影響力を持つ状況は、「国安法」施行後も続いている。金融面では米中双方が譲歩するという動きは、2024 年 4 月に米国が一旦はロシアとの取引を行う中国の銀行への制裁を検討したが、中国の銀行がロシアとの取引を控えた結果、米国が制裁を見送ったという動きとも類似した構図と言えよう。

4. 国際関係の悪化と経済の不振

(1) ポスト・コロナの香港経済の不振

このように、「国安法」体制の下でも、中国は「中国式」の政治を推し進めつつも、香港の経済を維持しようとしているが、実際に香港は国際金融センターとしての地位を保つことができるのであろうか。

「国安法」は、コロナ禍の入口にあたる時期に制定された。その後香港は中国政府の強い影響下で「ゼロコロナ」を志向する政策を実施し、国際関係を断って深刻な不況に陥った。それでも感染を抑えることはできず、2022 年 12 月に中国がゼロコロナ政策を放棄すると、ようやくこれに追随して防疫措置を相次いで撤廃した。したがって 2023 年は、中国および香港にとっては、経済活動が正常化し、大いに回復することが期待された一年であった。

しかし、2023 年の香港経済は苦境に陥った。2023 年の実質 GDP 成長率は 3.2%（速報値）にとどまった。特に深刻な低迷に陥ったのは株式市場であり、株価ハンセン指数は年末には 17,047.39 ポイントと、前年末の 19,781.41 ポイントを下回る水準に沈んだ。住宅販売価格指数は 2022 年 12 月の 335.9 から、2023 年 12 月には 313.4 に下落した。輸出は 2023 年 9 月まで 17 カ月連続で前年割れとなった。政府財政も悪化しており、2022 年度の財政赤字は 1,398 億香港ドルに達した。

(2) 「国安法」体制下の経済政策の構造問題

こうした不況の原因には様々な要因が存在すると考えられる。仮に単に景気の問題であれば、いずれ回復に向かう可能性があるが、中には「国安法」体制下で生じた新しい問題、即ち、政治の急速な「中国式化」と、主に西側諸国との関係悪化が影響しているとされる問題も指摘されている。

まず、政策決定において、香港政府が中央政府に対して過度な「忖度」を行っていると考えられる事例が、ここ数年の間にも複数生じている。最も典型的な事例がコロナ対策で

あった。国際都市である香港は当初、海外との関係維持を重視した、比較的緩い防疫措置をとっていたが、中央政府の介入が繰り返され、徐々に中国式の「ゼロコロナ」に近い政策をとるようになっていった。外との人の流れを絶たれた香港経済は低迷し、経済界からは悲鳴があがったが、政府は「ゼロコロナ」政策の堅持に固執した。

香港政府が明白に不条理な政策を採用したのは、福島第一原発の処理水問題への対応であった。2024年8月24日、処理水海洋放出が始まると、香港政府は福島・宮城・栃木・茨城・群馬・埼玉・千葉・東京・長野・新潟の10都県からの水産物輸入を禁止した。これは明らかに、中国政府によるこれら10都県からの食品の禁輸に合わせた措置である。しかし、中国政府が2011年以降行っているのは10都県からの農産物など、食品の全面的な輸入禁止である。今回は福島沖の海中への水の放出であるという問題にも関わらず、香港政府は中国の措置をなぞり、結果的に内陸県4県と、日本海側の新潟からの海産物を禁輸するという奇妙な政策を採用することになった。中国政府の強い政治的意思の下では、香港の政策においても科学的根拠や経済的合理性は二の次とされる可能性があることが明らかになった事例である。

また、西側諸国との関係悪化により、香港政府は欧米や日本を迂回した対外関係の展開を強いられている。李家超行政長官は2022年7月に就任して以来、2年以上にわたり欧米や日本を訪問できていない。これは過去の行政長官にはなかった事態である。2023年11月にサンフランシスコで開催されたAPEC首脳会議については、米国から制裁対象とされ、入国を禁じられている李家超が参加できるかどうか注目されたが、最終的には日程が合わないことを理由に李家超が欠席するという形がとられた。他方、同会議には習近平国家主席が参加し、バイデン大統領との米中首脳会談に及んでいる。「一国二制度」の香港は、その独自性を活かして緊張する米中両国の間でパイプ役となることも期待されたが、もはや米国から「中国の一部」と見なされている香港には、そうした役割を果たすことは難しい。

本来、「一国二制度」の下では、外交と軍事を管轄するのは中央政府であり、香港政府はより行政的な対外事務のみを担うこととなっている。しかし、国家の安全を前面に掲げて中央政府が香港に介入を強める状況となると、香港政府も中国のいわゆる「戦狼外交」を彷彿とさせるような、民族主義的で攻撃的な言動を外にも向けるようになっていく。2022年8月2日、アメリカのナンシー・ペロシ下院議長が中国の反対を無視して台湾を訪問すると、香港政府は同夜ただちに非難の声明を発表し、全長官・局長、全立法會議員と多く

の政党がこれに続いた。翌 3 日には李家超行政長官はフェイスブックに動画を投稿して、中央政府がとる一切の必要な措置を全力で支持し、協力すると述べた。2022 年 11 月 13 日には、韓国・仁川で開催されたアジア 7 人制ラグビーの香港対韓国の試合で、香港の国歌として 2019 年抗議活動の歌である「香港に栄光あれ」が誤って放送された。香港政府は 14 日未明に強烈な不満と抗議の声明を発出し、陳国基政務長官は香港の韓国総領事に徹底調査を要求した。

5. おわりに

米中対立が曖昧な「新冷戦」として展開され、「改革・開放」のゆくえも不明瞭となっている中、香港の「一国二制度」についても同様に、両義的な状況が展開されている。政治面では明らかに「中国式」の体制へと転換しながら、経済や国際性にかかわる部分で香港には未だに中国大陆と異なる独自性も存在している。そうした香港に対して、米国の制裁にも「手加減」がなされている。

経済の「二制度」を維持することで、共産党政権は香港の経済的なメリットを引き続き享受したいと考えている。しかし、現下の香港経済の低迷には、国際関係の変調や、「中国式」化した政治によって、状況が悪化しているという側面も存在している。

西側諸国の制裁を受けながら、香港の実情よりも中央政府に足並みを揃えることをより重視するような社会・経済政策をとらざるを得ないという条件は、香港にとっては「国安法」以後に新しく生じた状況である。こうした条件が近いうちに変化する可能性は非常に低い。それでも香港が国際金融センターとして繁栄を続けることが可能か否かは、今後数年のうちに明確になってくるものと考えられる。

(2024 年 4 月 25 日脱稿)

第 10 章 2024 年 1 月台湾総統選挙・立法委員選挙と中国

東京大学大学院総合文化研究科教授

川島 真

1. はじめに

2023 年度、台湾をめぐる情勢は大きく動いた。それは何よりも 2024 年 1 月に実施された台湾選挙・立法委員選挙による。選挙の結果、総統には民進党の頼清徳候補が選ばれ、立法委員選挙では国民党が第一党へと躍進した。

重要なのは、このような選挙結果が出るまでに至る台湾政治社会の動向、またこの結果に現れる台湾政治の置かれている状況だ。無論、この選挙結果がどのような意味を持つのかということも重要だ。

他方、2023 年度、日本においては「台湾有事」をめぐる議論は一段落した感もある。2022 年度には、2024 年とか 2027 年だといったことが喧しく議論されたが、昨今は「当面はないであろう」という議論が多く聞かれる。しかし、重要なことは台湾海峡、また台湾周辺における人民解放軍の活動は一層活発になっているということだ。

また、米中関係も 2023 年度に変化してきた。特に 2023 年末の米中首脳会談によって、気球事件（アメリカに中国の観測気球が飛来した事件）、またペロシ下院議長の訪台によって停止していた首脳交流や軍の対話の復活が約された。米中関係は、長期的でタフな competition の下に置かれ、競争しない、協力すべきは協力する、対話を継続して関係を管理する、という原則が再確認され、復活したということでもある。そして、バイデン大統領は「一つの中国政策」に変更はないというだけでなく、「台湾の独立を認めない」と明確にいうようになった。

そして中国は台湾の選挙に敏感に反応し、圧力をかけ、誘導しようとした。選挙の結果は、中国を満足させるものではなかったが、完全に失望させるものでもなかったのである。特に、総統に選出された頼清徳候補の得票率が 40.5% に止まったことは、中国から見れば好材料だし、また議会において国民党が勝利したことも同様に歓迎すべきことだったのである。

本稿では、こうしたいくつかの側面から、台湾の政治状況を説明するものである。念頭に置くのは、主に日本のメディアなどでしばしば指摘される典型的な言説の枠組みへの疑

義である。それは、台湾では「統一か独立か」という論争が存在するとか、選挙に際して出された「中国よりとアメリカよりの争い」が枠組みだとかいうものだ。昨年度は、「台湾有事」をめぐる議論が巻き起こったが、台湾についてはある意味で議論が先行しがちだ。そのことを念頭に置いて記していきたい。

2. 2023 年の台湾の政治と対外関係

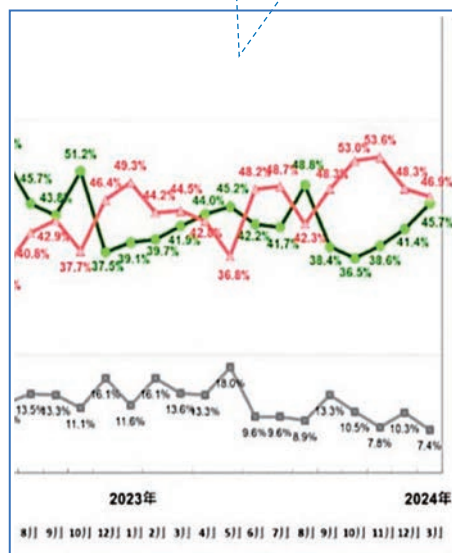
(1) 蔡英文政権の支持率

まず台湾の蔡英文総統の 2023 年度の支持率を見てみよう¹。蔡英文の支持率は、2016 年 5 月の政権発足時から減少し、多少の変動はあったが、2018 年 12 月に最低となった。しかし、中国の習近平国家主席の「武力使用可能性」発言によって一気に転換して、15% から 60% まで上昇した。

図表 10-1：蔡英文總統聲望長期趨勢（2016/5-2024/3）



2023 年度は蔡英文総統にとっては最後の 1 年であり、いわばレイムダックの時期だとも言える。また民進党の元職員が党内でのセクハラ被害を告発したこともあり、#Me Too 運動が広がり、7 月に行政院がジェンダー関連三法案（改正案）を通過させた。8 月に一時的に支持率が上がったのはそのためであろう。だが、その後再び支持率は低下していった。また、アメリカの圧力を受けて、いったんは 4 か月まで短縮化された兵役を 1 年に延長することが審議され、それが 11 月に決定したが、その 11 月に向けて支持率が下がった。



¹ 蔡英文總統聲望得最新動向（2023 年 9 月 25 日、台湾民意基金会、2024 年 3 月、<https://www.tpof.org/台灣政治/總統聲望/蔡英文總統聲望>）。

だが、そのように支持率が下がっていても、支持率はほぼ 35-40%で下げ止まり、その後は上昇に転じたのである。ただ、2023 年夏前後からは不支持率が上昇していった。これは単純にレイムダックだからということもあろうが、2024 年 1 月の選挙を控え、民進党の政治が次第に慎重になり、悪く言えば無作為になっていったからであろう。しかしながら、2023 年後半になると蔡英文の支持率の上昇が見られ、2024 年の政権末期まで継続する。まるで蔡英文の離任を惜しむような支持率の上昇である。また、2024 年 1 月の段階で蔡英文の支持率が 40%強であったことと、同月の総統選挙において民進党の頼清徳候補の得票率が 40.5%であったこととも関係性があるだろう。

2023 年度、民進党の蔡英文政権は、最終年であったとは言え、比較的安定した政治を行い、台湾政治も安定していたと見ることができるだろう。

（２）台湾の対外関係

2023 年、ウクライナ戦争などの影響もあり、それ以前ほどではないにしても、「台湾有事」が引き続き注目を浴びた。また、アメリカや NATO、欧州諸国の台湾への注目は継続し、インドなども中国との関係の緊張を前提に台湾へのアプローチを継続している。そのため、中国から台湾に対するさまざまな圧力が継続している。

2023 年 3 月 26 日、中華民国とホンジュラスとの外交関係が断絶され、また 2024 年 1 月 16 日にはナウルとの外交関係が断絶された。これによって国交のある国は 12 か国となった。この両国ともに、中華人民共和国と国交を「正常化」した。蔡英文政権の 8 か年のうちに、中華民国は 10 か国と断交することになった。これは 2008 年からの国民党政権の時とは対照的だ。中国が民進党政権に厳しく接するのは、中国から見て民進党が「独立派」に見えるからに他ならない。確かに民進党の党綱領には「独立」に関する条文がある（第一：主権独立自主である台湾共和国を建立する）。また、民進党は中国側が重視する 1992 年の、いわゆる「92 年コンセンサス（九二共識）」も受け入れていない。そして、台湾が国際的に注目を浴びる中で、多くの国際使節を受け入れ、使節を各地に派遣するなどしているため、それが中国の「一つの中国」原則への挑戦であるように受け止められている。

ただ、中国が敏感になるのも理由がないわけではない。たとえば、2023 年 4 月 5 日、蔡英文総統はロサンゼルス郊外のロナルド・レーガン大統領図書館でマッカーシー下院議長と会談した。2022 年 8 月にもペロシ下院議長が台湾を訪問したが、下院議長というポストは 1979 年の米華断交後、中華民国総統がアメリカ国内で会見したアメリカの要人とし

ては最高位になる。ペロシ下院議長の時もそうであったが、今回も中国は 2023 年 4 月 8 日から 10 日にかけて台湾周辺で軍事演習を実施した。

また 2023 年 5 月 20 日の広島サミットの首脳コミュニケでは、「我々は、国際社会の安全と繁栄に不可欠な台湾海峡の平和と安定の重要性を再確認する。台湾に関する G7 メンバーの基本的な立場（表明された「一つの中国政策」を含む）に変更はない。我々は、兩岸問題の平和的解決を促す」という文言が盛り込まれた。これについては従来の表現の継承だったが、一般原則の部分に書き込まれた「世界のいかなる場所においても、力又は威圧により、平穩に確立された領域の状況を変更しようとするいかなる一方的な試みにも強く反対し、武力の行使による領土の取得は禁止されていることを再確認する」という部分は、台湾には言及していないものの、事実上台湾にも適用可能な文言だと思われる²。

他方、経済安全保障の面でも中国は神経を尖らせている。米中競争の下で、台湾が焦点になっているのは、米中競争の焦点である地政学的な軍事安全保障、経済安保（技術）、自由や民主主義などの価値という三つの要素の全てにおいて、台湾が重要だからだ。台湾の半導体産業のトップ企業である台湾積体電路製造（TSMC）は世界展開を続けている。日本、アメリカ、ドイツなどで工場を建設し、間もなく生産を開始する。このことは台湾と日本、アメリカ、ドイツとの関係性においても大きな意味を持つ。しかし、半導体、とりわけ先端的な半導体のチップなどに関して中国との間でデリスキングが進行すればするほど、中国の台湾、あるいは先進国に対する依存度を下げることになり、結局、中国の半導体産業に耐性をつけ、そして独自の技術開発に着手させてしまったことにもなる。台湾にとっては、中国に半導体の面で依存させ、独自開発させないでいた方が、一種の「抑止力」になった可能性もある。

3. 台湾社会の動向

（1）台湾人のアイデンティティ

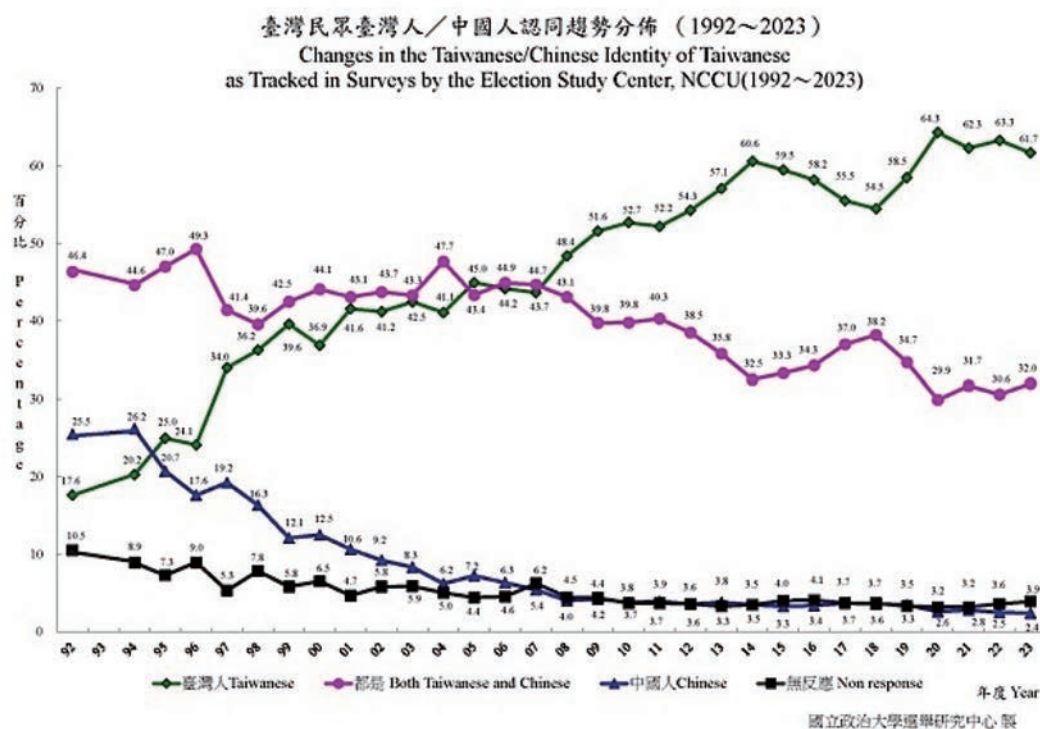
ここでは台湾社会の政治動向を、経年的に調査を続けている政治大学選挙中心の世論調査を通じて考察する。第一に台湾住民のアイデンティに関する世論調査をみよう³。これは、台湾人／中国人／台湾人でもあり中国人でもある、ということを選ばせるものである。

² 「G7 広島サミットコミュニケ(2023 年 5 月 20 日)」(日本外務省ウェブサイト、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100507034.pdf>)。

³ 「台湾民衆台湾人/中国人認同趨勢分布(1992-2023)」(国立政治大学選挙中心ウェブサイト、<https://esc.ccu.edu.tw/upload/44/doc/6960/People202312.jpg>)。

中国人というのは必ずしも中華人民共和国国民を意味するものではないことに注意が必要だ。中華民国の国民、あるいは抽象的な意味での中国人などの意味合いもある。

図表 10-2：台湾民衆台湾人/中国人認同趨勢分布（1992-2023）



このグラフを見れば明らかなように、1992 年から台湾人という回答が増加傾向にあり現在は 6 割に達している。中国人とする回答が減少しもはや 3%もない。そして中国人でもあり台湾人でもあるという回答は微減傾向にありながら、それでも 3 割以上存在している。重要なことは、2023 年度にほとんど変化がなかったということだ。特に台湾人という回答は 2020 年以降、上げ止まっている。今後、この数字が固定化されていくのかが問題だ。また、2024 年選挙における国民党の侯友宜候補の得票率がおよそ中国人でもあり台湾人でもあるという数値におよそ重なり、民進党の頼清徳と民衆党の柯文哲の得票率が台湾人という回答を 5%上回る程度であることに留意を要する。

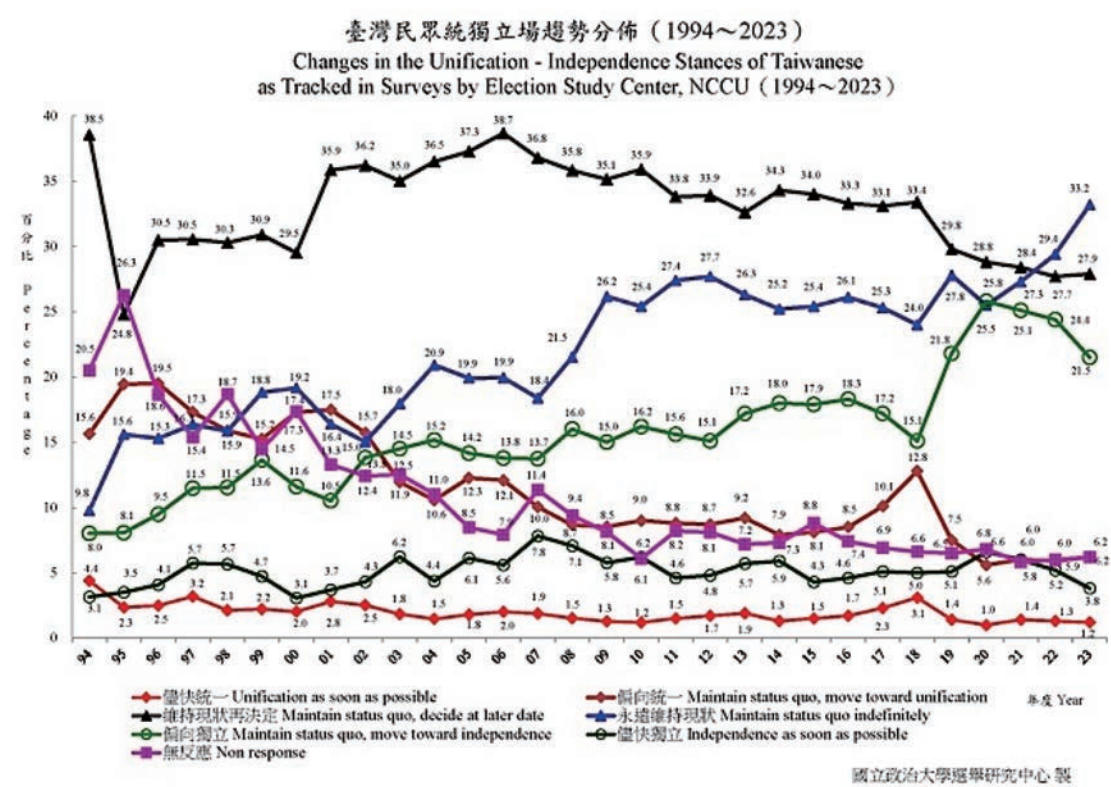
（2）台湾における統一、独立

次に台湾における統一、独立をめぐる世論調査をみよう⁴。このグラフについては、上記

⁴ 「台湾民衆統独立趨勢分布（1994～2023）」(国立政治大学選挙中心ウェブサイト、<https://esc.nccu.edu.tw/upload/44/doc/6962/Tondu202312.jpg>)。

のアイデンティティと異なり、2023 年に顕著な変化が見られた。台湾では、昨今永遠に現状維持と現状維持を続けて将来を決めるという「現状維持派」が合計 6 割を超えている。そこにやや独立を支持する 2 割を加えると 8 割を超える。これが台湾社会の圧倒的なマジョリティである。重要なのは、2020 年から永遠に独立が増加し、2023 年には 33.2%にも達したことであり、それに対して現状維持の後に将来を考えるという回答が漸減、またやや独立が 2020 年の 25.5%から 2023 年には 21.5%にまで減少している。これは「独立」よりも永遠に現状維持である方が望ましいという判断を 4%前後の人々がしたことを示している。これは台湾の人々の「独立」への嫌悪感を示している。このような傾向は「すぐに独立」が 2020 年の 5.6%から 2023 年には 3.8%にまで減少していることにも表れている。ただ、これが統一派の増加を示すわけではないということが大切だ。増加しているのは（永遠の）現状維持派である。

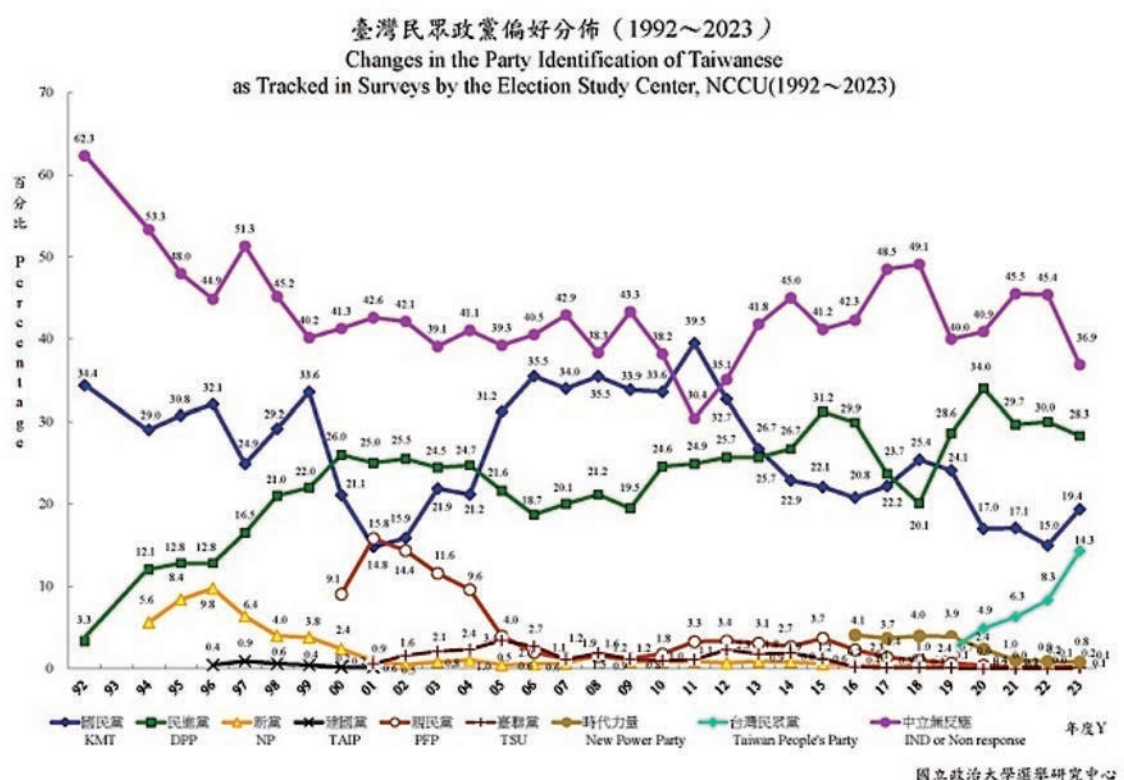
図表 10-3：台湾民衆統独立趨勢分布（1994-2023）



(3) 政党支持

政党の支持率を見てみよう⁵。これについても、1992 年以来、長期的には民進党の支持率が増加し、現在ではおよそ 3 割前後になっていること、国民党支持率が低下して現在は 2 割に満たないことなどが明らかだ。また、台湾において特に重要なことは、4 割以上の無党派層が存在していたことであり、選挙においてはこれらの無党派層の獲得が鍵になるということである。

図表 10-4：台湾民衆政党偏好分布（1992-2023）



この政党支持率についても 2023 年に大きな変動があった。それは、民衆党の支持率の増加である。2022 年の 8.3%から 2023 年には 14.3%にまで増加している。柯文哲の総統選挙での最終的な得票率は 26.5%に達したが、政党支持率も大きく増加していたのだった。また国民党も支持率が 19.3%へと増加し、2 割前後に戻っている。それに対して民進党支持率は漸減を続け、28.3%となった。ただ、頼清徳の最終的な得票率は 4 割であり、政党支持率から 12%増加となったとも言える。総統選挙では、この無党派層の票を三党が

⁵ 「台湾民衆政党偏好分布（1992～2023）」(国立政治大学選挙中心ウェブサイト、<https://esc.nccu.edu.tw/upload/44/doc/6965/Party202312.jpg>)。

それぞれ 12-15%ずつ分け合ったということになる。

4. 2024 年 1 月の総統選挙・立法委員選挙

(1) 選挙前の予想

まず、選挙前の方の予想について述べておきたい。総統選挙については、民進党の賴清徳の有利が固かったものの、それでもその支持率は 4 割に満たず、伸び悩んだ。この数字は、蔡英文政権の支持率に重なってはいた。しかし、民進党への支持率が 3 割程度で、無党派が 5 割弱なところ、民進党が無党派層をほとんど取り込めていなかったということでもあり、賴が優位ではあったものの圧倒的優勢というわけではないということを示していた。民進党が伸び悩んだ理由は、同一政党に 3 期政権を委ねるという、台湾政治が未体験の状況を現出させるかどうかという有権者の逡巡にあったであろうし、また民進党政治そのものに対する反発もあったであろう。

国民党の侯友宜候補は、国民党の支持率が 15%の中で比較的「善戦」し、3 割前後の支持を獲得しつつあった。民進党の賴候補に肉薄するほどではなかったが、柯文哲の支持者を取り込めれば勝機がある可能性もあった。馬英九が候補の一本化を目指したのもそのためである。他方、国民党も支持率がまた伸び切らない面があった。中国との関係性が疑われるということもあったし、内部の対立なども懸念されるところであった。

図表 10-5：総統候補 3 人の支持率（2023 年 12 月前半）

総統候補3人の支持率（12月前半）								
	賴清徳	侯友宜	柯文哲	不明	合計	調査日	サンプル数	調査方法
匯流	36.7	26.4	25.2	11.7	100.0	12/7-8	2014	固定電話5割+ 携帯5割
美麗島	35.7	31.7	18.6	14.0	100.0	12/12-14	1201	固定電話
鏡新聞	33.5	25.2	23.7	17.6	100.0	12/10-11	1075	固定電話5割+ 携帯5割
ETtoday	37.6	34.8	21.3	6.3	100.0	12/12-13	1672	携帯プッシュ通知の サイト回答
TVBS	36.0	32.0	22.0	9.0	99.0	12/5-12	1632	固定電話5割+ 携帯5割
12月前半平均	35.9	30.0	22.2	11.7	99.8	2位との差	5.9	
標準偏差	1.53	4.06	2.50	4.37	0.45			
11月後半との差	1.4	0.1	-0.1	-1.7	-0.2			

民衆党の柯文哲は後述する野党候補一本化の試みの後、支持率を下げることになるが、

それでも 2 割前後の支持率を得ていた。ただ、民衆党については、内部組織が脆弱であり、また資金力も弱かった。そして柯文哲以外に有力な政治家がいないことも問題点だった。しかし、柯という政治家がこれまでの政治家とは異なる政治を行う可能性があると思われる面があり、既存の二大政党への反対票を集める可能性もあった。

図表 10-5 は小笠原欣幸が作成した 12 月前半での各種世論調査に基づく各候補の支持率である⁶。これを見ても明らかなように、頼清徳優勢でありながらも、「不明」層の投票行動が鍵になると思われていた。だからこそ国民党にも依然勝機があるという見方があった。結果的に見れば、この 12 月前半の世論調査から最も伸びたのは民衆党の柯文哲であり、実際には 26.5%獲得するのだから、最終段階での伸びが伺える。

次に立法委員選挙を見てみよう。立法委員選挙については選挙前から民進党の不利が伝えられていた。比例代表の面でも、小選挙区においても、民進党は苦戦を強いられていた。比例代表の面でも民進党が伸び悩んだのは、台湾の有権者が総統選挙と立法委員選挙で「バランス投票」をするためだと考えられた。すなわち、総統選挙で民進党の頼清徳に投票するとしても、民進党政権 3 期目への警戒感から、立法委員選挙については民進党以外に投票するという投票行動だ。他方、小選挙区については、それぞれの選挙区で事情が異なるにしても、総じてもともと国民党がたとえ資金力を大きく減じられているとはいえ、伝統的に強固な地方組織を持っていたこと、また 2018 年、2022 年の二度の地方選挙で大きく勝利していたことなどによって、比較的有利に選挙戦を進めることができていた。また、民衆党は小選挙区では勝ち目はあまりなく、ある意味では比例代表に絞った選挙戦を展開することになった。民進党は、選挙前から、たとえ総統選挙で勝利しても議会では負けて「ねじれ」になることが予測されていた。民進党は、2016 年 1 月の選挙で初めて総統選挙、立法委員選挙の双方で勝利し、以後 8 年間、ある意味では安定的な政権運営をしてきた。だが、2024 年以降はそれが大きく崩れることが予測されていた。

（２）三党の候補者

総統選挙三候補者を見てみよう。民進党は、頼清徳を総統候補としたがこれは実は異例のことである。実のところ、台湾では副総統がそのまま総統候補になるということはあまりなく、さらに副総統がそのまま総統になったことはない。頼が当選すれば、初めて副総

⁶ 「総統候補 3 人の支持率（12 月前半）」（小笠原欣幸ウェブサイト <https://www.facebook.com/photo/?fbid=7062872630468070&set=pcb.7062873457134654>）

統がそのまま総統になるということだ。ただ、これは単純に蔡英文政権からの連続性が担保されるということではない。蔡英文と頼清徳とでは理念などの面で相違があるからだ。たとえば、台湾のアイデンティティをめぐる問題で、李登輝が「中華民国在台湾」と言い、蔡英文が「中華民国台湾」と述べた。蔡英文は、中華民国と台湾とを同一化しようとする。これはしばしば「華独」と呼ばれる考え方で、中華民国＝台湾として、中華人民共和国との距離を取ろうとする考え方である。これが独立志向なのか、現状維持志向なのかについては議論があろうが、いずれにしても中華民国＝台湾として自立性を維持するという考え方に他ならない。それに対して、頼清徳の「中華民国」へのコミットメントは強くないと考えられ、台湾は台湾であるという意味での「台独」主義者だとも言える。そのために頼にはコアな支持層がいるのも確かだが、アメリカなどが警戒している面もある。ただ、中国からすれば、蔡英文であれ、頼清徳であれ、ともに独立を志向するものとみなし、非難している。民進党の蕭美琴は、駐米代表であり、その出自からしてもアメリカとの関係性が深いとされる。他方、副総統候補の蕭美琴は蔡英文との関係性が緊密であり、頼清徳とは政治路線がやや異なっていて、むしろ民進党政権の連続性を担うのは蕭美琴だとも考えられた。

国民党の総統候補である侯友宜は新北市市長であり、警察官僚出身の本省人の政治家だ。2022年の地方選挙で注目され、総統候補に抜擢された。国民党主席の朱立倫の不人気もあるが、江啓臣、韓国瑜などいずれをとっても、選挙戦で勝ち残る可能性がほとんどなく、消去法で選ばれた面もある。だが、侯も2022年に当選した市長の職を一旦は離れることについては躊躇があったようで、国民党の候補者決定は遅れた。その点、民進党は候補者の選定が比較的早かった。他方、侯については、国民党の古参幹部の支持を十分に得られなかった面がある。だからこそ、ベテランの政治家である趙少康を副総統候補にし、ベテラン幹部とともに高年齢層の国民党支持者の票を得ようとしたと考えられる。ただ、留意すべきは趙もまたアメリカ留学経験者であり、アメリカとの関係性があるということだ。国民党は中国との関係性が強いと言われるが、同時にアメリカとの関係性も重視している。

民衆党については、柯文哲ありきの政党であり、総統候補は自ずから決まっていた。問題は副総統候補であり、郭台銘との連携の可能性など、さまざまな可能性が模索されたのであろう。最終的には吳欣盈となった。吳もまたアメリカ留学経験者であり、アメリカと深い関係があるだけでなく、新光財閥の創業者一族である。資金不足の民衆党にとっては、その懸念を一定程度払拭し、アメリカとの関係を強調する面があったであろうが、政治手

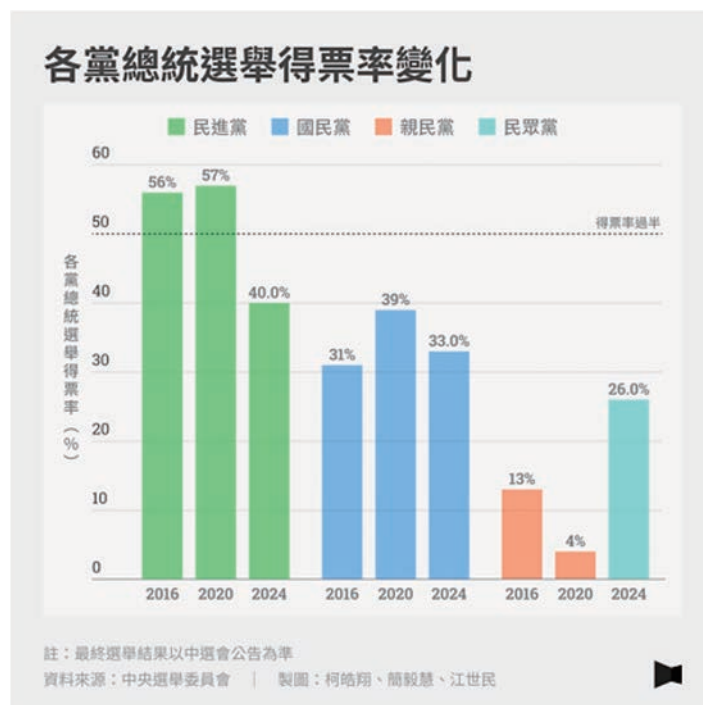
腕という面では未知数だった。しかし、民衆党としては二大政党制度への反発、既存の二大政党への反発が重要なのであるから、むしろ政治経験が少ない方が良い、という考え方があったのかもしれない。

なお、選挙戦の過程で、馬英九が主導して野党候補を一本化する動きがあったものの失敗に終わっている。中国が郭台銘に圧力をかけて立候補しないように仕向け、また馬英九が侯友宜と柯文哲を組ませようとしたものの、最終的にはどちらを総統候補とするのかという点での方法論の問題や、柯の支持者が一本化に強く反対したことによって、柯が候補者の一本化を断念したと言われる。

（３）選挙結果（総統選挙）

選挙当日、投票率は 72% であった。選挙結果は頼清徳の勝利となった。その得票率は 40% であった。この数字は、2000 年の総統選挙における陳水扁候補の得票率とほぼ同じである。だが、2016 年、2020 年の蔡英文の得票率はそれぞれ 56%、57% であったから、15% 以上の減少であった⁷。この減少分は多くが民衆党の柯文哲候補に流れたと考えられている。

図表 10-6：各党総統選挙得票率的变化



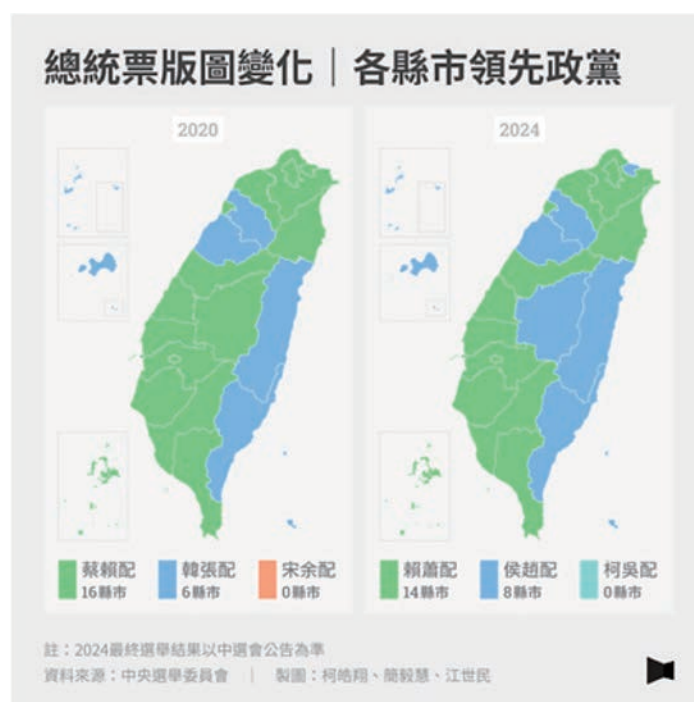
⁷ 「各党総統選挙得票率的变化」（報道者ウェブサイト、<https://www.twreporter.org/a/2024-election-results-chart>）。

国民党の侯友宜の得票率は 34%であった。国民党の支持率が 15%前後であったことに鑑みれば、無党派層から 15%以上を得たことになるが、前述の事前の予想とほぼ同じ結果であった。また、前 2 回の総統選挙における国民党の支持率はそれぞれ 31%、39%であったから、およそ従来通りの得票率であったこともわかる。

それに対して、民衆党の柯文哲の得票率は 26.5%にものぼった。これは事前の予想よりも高めの数字であり、最終局面で柯に票が集まったことがわかる。後述するように、柯を支持したのは多くは比較的高学歴の若者であった。

地域別に三候補の得票率を見た場合、2020 年の選挙と比べると中部の南投県が民進党支持から国民党支持へと変わっているが、そのほかはほぼ同じ状況になっている。西南部には民進党支持が多く、東部と西北の客家居住区には国民党支持者が多い。台北周辺の「大台北」では民進党がやや有利になっている⁸。2020 年と 2024 年の一番大きな違いは、この図には反映されていないが、民進党にしても、国民党にしても支持率が低下し、民衆党に票が奪われたということがあろう。

図表 10-7：総統票版図変化



この選挙結果は民進党にとっても大きな衝撃になったと考えられる。得票率が 15%も下

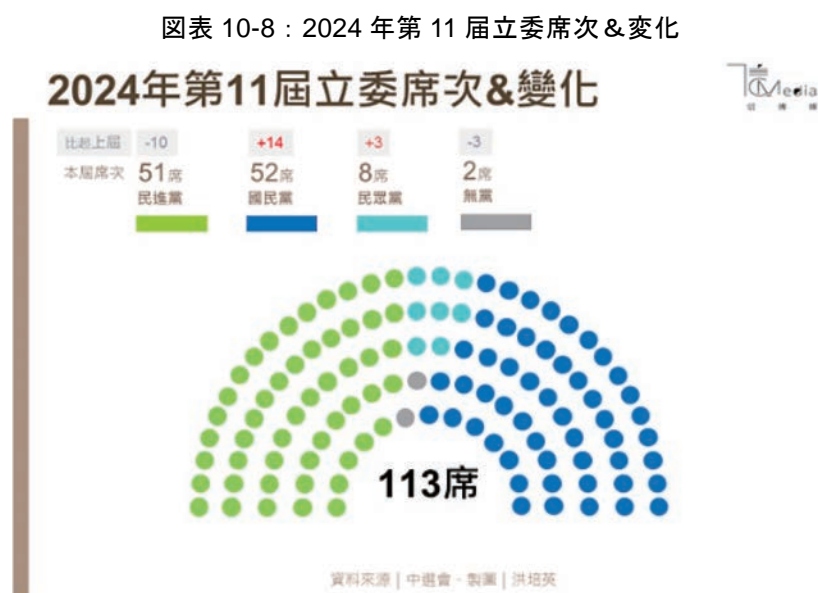
⁸ 「総統票版図変化」(報道者ウェブサイト、<https://www.twreporter.org/a/2024-election-results-chart>)。

がり、若者層を多く民衆党に奪われたのである。これは 2028 年の選挙、また民進党の将来にとって大きな課題だ。国民党から見ても、民進党がここまで支持率を下げながらも国民党が勝てなかったということがある。見方によっては、台湾における 6 割の「現状維持派」、2 割の「やや独立」を支持する人々が分裂しても国民党が勝てないということを意味している。二大政党がそれぞれ大きな問題を露呈したのに対して、民衆党は 26.5% を獲得して第三党としての存在意義を示しただけでなく、まさに二大政党制に疑義を呈し、またこれまでの二大政党の政策への問題提起をしたことになる。有権者、とりわけ若者たちは「変化」を望んでいるということである。

他方、中国からすれば、新総統である賴清徳の支持率が 4 割であったことは後述する立法委員の選挙結果と合わせて「好材料」である。ただ、中国側は民衆党の持つ意味などの新しい現象を果たしてどれだけ把握しているかは不明だ。

（４）選挙結果（立法委員）

次に立法委員の選挙結果を見よう。この図表 10-8 を見ればわかるように、立法委員のポスト数は 113 議席、過半数は 57 議席だ⁹。



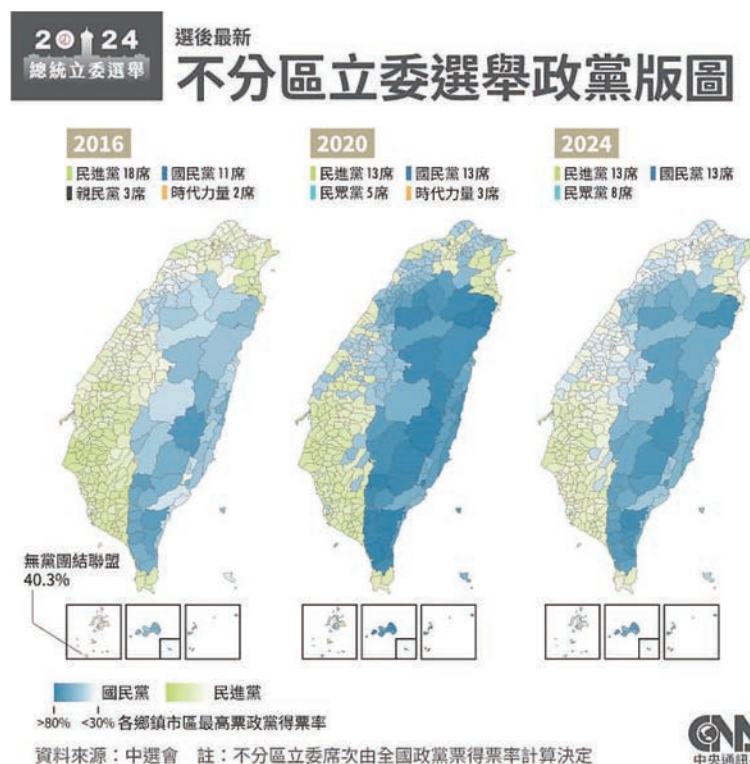
民進党は 61 議席から 10 議席減らして 51 議席となった。過半数割れである。また国民

⁹ 「2024 年第 11 届立委席次&変化」（聯合新聞網、<https://udn.com/news/story/6656/7646615>）。

党は14議席増やして52議席となり第一党へと躍進した。無所属の2議席も事実上国民党系なので、54議席とも言える。しかし、それでも過半数に満たない。それに対して民衆党は8議席となった。

この選挙は、小選挙区比例代表制の下で行われているが、そのうち比例代表で得られた議席を見てみよう。113議席のうち、比例代表の議席は34議席だ。2016年、2020年と比較した図と比べるとどのようなことが言えるだろうか(図表10-9)¹⁰。重要なことは、2020年から2024年にかけて、藍も緑も色が薄くなっていることである。これは2024年に民衆党が総じて全国において二大政党の票を奪ったことを示している。それが全国に及んでいるが、特に中部、中西部において顕著であることがよくわかる。

図表 10-9：不分区立委選挙政党版図



ただ、全体として西南部が民進党、東部と山間部が国民党といった趨勢には大きな変化はない。民衆党という政党が特定の地域を地盤としているのではなく、一定の地域的な選好性はあるにしても全国に広く支持者がいることがわかる。

¹⁰ 「不分区立委選挙政党版図」(中央通信社ウェブサイト、<https://www.cna.com.tw/news/aip/202401135010.aspx>)。

（５）民衆党の躍進の捉え方

図表 10-10 は、台湾の選挙直前の有権者の趨勢を示したものである¹¹。選挙の直前、2024 年 1 月 10～11 日の段階で、総統選挙について民進党支持が 35.3%、国民党が 25.6%、民衆党が 21.8%となっている。最終的な選挙結果と比べても妥当な数値であろう。

図表 10-10：美麗島民調：2024 年大選追蹤民調第 109 波図

美麗島電子報2024大選 追蹤民調(2024/1/10~11)		請問，這個星期六就要投票選總統和副總統，如果現在投票， 您會投給哪1組？【提示選項1~3，電腦隨機排序】					總和	
橫列%		民進黨賴清德 和蕭美琴	國民黨侯友宜 和趙少康	民眾黨柯文哲 和吳欣盈	不投票/ 投廢票	未明確回答	個數	直行%
總和		35.3%	25.6%	21.8%	3.9%	13.4%	1,001	100.0%
性別	男	37.1%	22.1%	25.3%	5.6%	9.9%	489	48.8%
	女	33.6%	29.0%	18.4%	2.2%	16.7%	512	51.2%
地區	新北市	32.6%	30.6%	21.2%	3.9%	11.9%	175	17.4%
	台北市	33.1%	34.0%	19.1%	3.7%	10.2%	107	10.7%
	桃竹苗	32.1%	30.7%	24.1%	4.1%	8.9%	161	16.1%
	中彰投	30.8%	19.9%	26.3%	4.1%	18.9%	193	19.3%
	雲嘉南	36.3%	21.8%	16.8%	3.2%	21.9%	142	14.2%
	高屏	46.4%	16.8%	22.6%	4.1%	10.2%	154	15.3%
	基宜花東澎金馬	39.1%	31.9%	17.8%	3.8%	7.3%	70	7.0%
年齡	20-29歲	24.1%	11.7%	47.1%	7.5%	9.6%	147	14.6%
	30-39歲	29.5%	19.1%	36.5%	6.3%	8.6%	166	16.6%
	40-49歲	33.5%	19.4%	27.3%	3.4%	16.5%	198	19.8%
	50-59歲	40.1%	33.9%	11.9%	2.1%	11.9%	180	18.0%
	60-69歲	42.4%	35.4%	5.7%	2.8%	13.7%	169	16.9%
	70歲以上	41.6%	34.4%	2.3%	1.4%	20.3%	141	14.1%
教育程度	國小以下	39.0%	22.9%	4.5%	5.6%	28.1%	109	10.9%
	國/初中	50.4%	33.8%	5.4%		10.4%	114	11.4%
	高中/職	38.8%	27.0%	15.2%	3.9%	15.0%	274	27.4%
	專科	33.8%	33.2%	21.0%	3.5%	8.5%	114	11.4%
	大學以上	27.9%	20.5%	36.6%	4.6%	10.3%	385	38.5%
	未明確回答	25.0%	50.0%			25.0%	4	0.4%

重要なことはそれぞれの政党の支持者の傾向である。民進党が高雄や屏東（高屏）で優勢であることや、国民党が台北市では民進党を上回り、新北や桃園・新竹・苗栗（桃竹苗）でも肉薄していることがわかる。男女で見れば、国民党が女性の支持を集めていることがわかる。年齢的にみた場合、民進党も国民党も高年齢層の支持者が多いこと、また教育程度では中低層に多いことがわかる。これらは二大政党に共通する傾向だと見ることもできる。

¹¹ 「美麗島民調：2024 年大選追蹤民調第 109 波」（美麗島電子報、2024 年 1 月 14 日、http://my-formosa.com/DOC_202806.htm）。

それに対して、民衆党は全く異なる傾向を有している。地域的には台中・彰化・南投（中彰投）、また客家地域で比較的優勢だが、特段優位な地域はない。しかし、世代別に見れば、民衆党は20代で47.1%と圧倒的に優勢であり、30代でも36.5%と優勢だ。若ければ若いほど優勢であり、70代になると2.3%しか支持者がいらない。また学歴で見ても高学歴ほど民衆党支持者が多いという傾向がある。逆に言えば、若者層、特に学歴の高い層は二大政党の双方から離れ始め、民衆党の支持者になっているということができるだろう。これは二大政党それぞれにとって大きな問題である。いかにして若者層、それも高学歴層の信頼を取り戻すのが両党ともに大きな課題だ。

それでは民衆党を支持する若者たちは果たしてもともと民進党支持者だったのか、それとも国民党支持者であったのか。図表 10-11 は、それぞれの候補の支持者に対して、誰には絶対入れないのかということを開いたものだ¹²。

図表 10-11：美麗島民調：2024 年大選追蹤民調第 109 波図

（續上表）

美麗島電子報2024大選 追蹤民調(2024/1/11~12)		請問，這個星期六就要投票選總統和副總統，如果現在投票， 您會投給哪1組？【提示選項1~3，電腦隨機排序】					總和	
橫列%		民進黨賴清德 和蕭美琴	國民黨侯友宜 和趙少康	民眾黨柯文哲 和吳欣盈	不投票/ 投廢票	未明確回答	個數	直行%
總和		35.4%	24.7%	19.9%	5.2%	14.8%	1,001	100.0%
總統選舉 絕不投誰	民眾黨柯文哲	67.9%	20.0%		3.0%	9.2%	143	14.3%
	民進黨賴清德		55.9%	36.9%	4.4%	2.8%	284	28.4%
	國民黨侯友宜	67.6%		23.6%	1.5%	7.3%	200	20.0%
	未明確回答	32.7%	15.9%	12.7%	8.6%	30.0%	374	37.3%
大選哪兩人都可能當選	只有柯文哲會當選	6.0%		84.2%		9.8%	45	4.5%
	只有賴清德會當選	74.1%	8.8%	6.1%	3.3%	7.7%	270	27.0%
	只有侯友宜會當選	1.7%	89.5%	3.6%	5.2%		77	7.7%
	賴清德/侯友宜	29.2%	45.2%	11.5%	6.2%	8.0%	173	17.3%
	賴清德/柯文哲	31.1%	0.3%	55.2%	2.4%	10.9%	136	13.5%
	侯友宜/柯文哲		35.0%	61.1%	2.7%	1.2%	48	4.8%
	未明確回答	22.8%	23.2%	7.4%	9.4%	37.2%	252	25.2%
	一定會	38.9%	27.1%	19.5%	0.2%	14.3%	819	81.8%
選總統立委 會否去投票	可能會	25.1%	24.8%	30.7%	1.3%	18.1%	98	9.8%
	可能不會	6.2%	3.0%	28.4%	48.7%	13.7%	23	2.3%
	一定不會	14.7%	0.9%	4.4%	67.3%	12.7%	56	5.6%
	未明確回答	32.8%		18.5%		48.7%	6	0.6%

これを見ると明らかなのだが、民衆党支持者のうち、民進党の賴清德には絶対入れないという人が36.9%にもものぼり、国民党の侯友宜を忌避する23.6%より多い。柯文哲支持者

¹² 脚注 11 と同じ。

は民進党を嫌っているという傾向がここに出ている。だが、どの組み合わせなら当選するかという問いに対して、民衆党支持者は確かに侯友宜と柯文哲の組み合わせは 61.1%と支持しながら、柯文哲と賴清徳の組み合わせも、55.2%支持している。侯よりも下がっているものの比較的高い。民衆党支持者は柯文哲を支持しているということになる。

それに対して国民党支持者は、侯友宜でなければ嫌だという人が 89.5%もあり、組み合わせでは、賴清徳との組み合わせが 45.2%、柯文哲との組み合わせは 35.0%と 10%も低い。民衆党支持者は民進党あるいは賴清徳を嫌い、国民党支持者は柯文哲、あるいは民衆党を嫌っているということになる。このような状況は、柯文哲の今後の党運営を難しくするだろう。なぜなら、立法院でキャンピングボードを握った柯文哲の民衆党は、民進党と国民党とどのような関係を築いていくのかということが大きな課題になるからだ。

民衆党の出現は台湾政治の今後を考える上で重要だ。果たして二大政党制が維持されるのか、民進党、国民党が支持者層の偏りを是正することができるのかといったことは大きな課題になる。他方、この台湾政治の複雑な変化を中国が把握できているのかということも重要な論点だ。もしそれができていなければ、中国が今後の台湾政治を的確に把握することは難しくなっていくだろう。

5. 選挙後の台湾：2024 年に向けて

(1) 総統府と立法院とのねじれ

2024 年 1 月の選挙の結果生まれた政治状況として重要なのは、民進党の総統府と国民党の立法院とが対峙するということだ。国民党は、韓国瑜を立法院長に、江啓臣を副院長にして、民進党への対抗を明確にしている。2024 年 5 月 20 日に誕生する新総統はまさにこの国民党と対峙することになる。

そのため、賴清徳新総統は国内政策の面では、2000 年から 2008 年の陳水扁政権と同様の非常に厳しい局面に直面することになる。総統府としては総統の権限に関わる部分、すなわち安全保障や対外政策の面で新たな施策を講じる可能性が高い。他方議会では国民党と民衆党が合同して民進党政権とは異なる政策を進めていくことだろう。立法、予算などの面で民進党は厳しい状況に追い込まれる。この立法院との関係性を保つために民進党政権が挙国一致型の人事を行う可能性もある。行政院長や閣僚に民間人や国民党、民衆党系の人員を任命していく可能性もあろう。いずれにしてもこの政治体制は当面不安定なものとして機能することになるだろう。

ただ、このような状況が総統府の民進党に不利なわけでもない。野党国民党も民衆党も、民進党の政策を妨害するだけでなく、社会の需要に応じた立法であるとか、時宜に適った政策を進めていかねばならない。ただ民進党の妨害だけすれば、台湾政治全体が低迷することになり、国民党への支持率は一層低下していくことになるだろう。

しかし、民進党の頼清徳が総統選挙で4割の支持しか得られなかったことも事実だ。民進党としては無党派層、あるいは多数派を占める「現状維持派」をいかにして取り込めるかが重要となる。すでに述べたように、台湾では「やや独立」が減少し、また現状維持ののちに統一・独立を決めるという人も減少し、永遠に現状維持支持者が増加している。これは、独立志向が強いとされる頼清徳新総統に対しては大きなメッセージだ。すなわち、頼新総統なりのバランスが求められるということだ。過度に独立に傾けばコアな支持層は喜ぶだろうが無党派層を失う可能性がある。この点で、まずは2024年5月20日の総統就任式においてさまざまな重要なタームをどのように使い演説を行うのが注目されるところである。

他方、2026年に予定されている地方選挙では民進党は依然苦戦を強いられるだろう。立法院の運営などで問題が生じていなければ、地方選挙で民衆党は国民党よりの姿勢をとり、選挙協力する可能性もある。また2018年、2022年に二度民進党が連続して惨敗した結果、国民党など非民進党系の現職の候補に優位性が生じているからである。ただ、2018年に当選した国民党系の首長は2026年に任期が終わるため民進党にはチャンスとなる。少しでも「版図」を挽回しないと、2028年選挙にも影響する可能性がある。

（2）予想される民衆党のスタンス

次に立法院でキャンピングボードを握った民衆党がどのように振る舞うのかというところに考察を加えておきたい。民衆党支持者の性向はすでに検討したがまずは政策についてみておきたい。周知の通り、中国との関係性に関して、民衆党は「92年コンセンサス」に懐疑的であり、この点は国民党よりも民進党に近い。また、安全保障政策を見ても、国防費をGDP3%まで引き上げてもいいと柯文哲が発言したことがあるなど、この面でも民進党に政策が近い。中国との「対等性」を主張する柯文哲は、中国との距離感や安全保障政策では民進党に近い側面があるということになる。

しかし、上で見たように、民衆党支持者は民進党を嫌っており、国民党の支持者はこの民衆党を嫌っているという側面がある。そのために、民衆党と国民党の協力も、民衆党と

民進党との協力もそれぞれ難点がある。こうした状況の中で、柯文哲はおそらく民進党、国民党の双方と「等距離外交」を取り、案件ごとに「是々非々」で対応していくことが予測される。総じてみれば、安全保障や対外政策、中国との関係では民衆党よりになり、国内問題では国民党よりになるということが考えられる。

だが、民衆党は資金力、組織、リーダーシップなどの多様な面で課題を抱えており、これだけ複雑な「是々非々」の政策決定、その政策の運用が果たしてできるのかということが問題になろう。だが、民衆党という政党がたとえ瓦解しても、二大政党制への問題意識が台湾社会に存在している以上は、第二、第三の民衆党が出現することになるであろう。

民衆党の存在はいわば民進党、あるいは二大政党、二大政党制度への反発だということでもあるのだ。台湾の価値観は多様化しており、議院内閣制が良いという議論もあり、また他方で二大政党制に問題はないが既存の二大政党に問題があるとする考え方もある。若年層が二大政党、とりわけ民進党から離れていることは事実であり、その若年層からの信頼を民進党がどのように回復していくのかどうか問われる。これはただ民進党だけの問題ではなく台湾の政治体制全体の問題になろう。

（３）中国の台湾政策との関係性

今回の選挙の結果は中国の台湾政策、中台関係にどのような影響を与えるだろうか。世間的には「台湾有事」などが議論されるが、中国の台湾政策の基本は和平統一だが、軍事的統一を放棄しないということであり、時期的には 2049 年が最終目標で 2035 年が中間目標とされる。2049 年が目標とされるのは、2017 年の第 19 回党大会などで、習近平が 2049 年に民族の夢が実現するとしたことによる。中国では「民族の夢」といえば台湾統一の枕詞だとされているからである。世間的に言われている 2024 年とか 2027 年については、こうした意味での根拠がない。

ただ、中国にとって台湾統一が悲願であり、それを諦めることも到底考えられない。また習近平政権が成立して以来、台湾政策を強化していることも事実だ。実際にその政策は胡錦濤までの時期とは大きく異なる。第一に、中国の軍事力、総合国力の上昇を背景に、台湾に圧力を加えるような直接的な行動に出始めたことである。第二に、2016 年の蔡英文政権の成立以降、国民党との協力、いわゆる「国共合作」による統一ではなく、台湾社会への内部浸透による統一を目指すようになったことだ。実際、中国は 2017 年から 2018 年にかけて「恵台政策」を展開し、多くの台湾人たちを中国に招聘することに成功した。台

湾の対中認識も多少好転した。この時点では、中国は台湾への理解を深めたのだと思われた。しかし、2019年1月の習近平の「武力統一」発言が飛び出して状況が一転し、またその強硬な香港政策で台湾の対中世論は大いに悪化し、2019年末からのコロナと、武漢からの台湾人引き上げをめぐるチャーター機問題で台湾社会の対中感情は今までにないほど悪化することになった。

中国側はこうした「自業自得」に近い原因による台湾社会の対中感情の悪化について、それを民進党政権の独立政策のためだと攻撃を強め、また日米などが民進党政権を唆していると抗議を強めたのだった。2017年から18年にかけての安倍政権の対中関係の「改善」もまた中台関係が比較的良好な時期であり、2019年に入ると米中関係の悪化も相まって次第に状況は悪化していった。

図表 10-12 :



それでは中国の対台湾統一政策は目下どのようなになっているのか。図表 10-12 は、2023年8月の台湾周辺における人民解放軍（空軍）の活動を示したものだ¹³。これを見ればわかるように、中国の空軍は台湾海峡の中間線を越える行動を行っているだけでなく、台湾本島と東沙諸島を分離するような動き、さらには台湾の東側へと抜ける行動を繰り返している。従来は、台湾の南部から東に抜ける行動が多かったが、最近では台湾の北部から東

¹³ 「密集恐懼！解放軍8月125機擾台視覚展示「兵凶戰危」恐非形容詞」（2023年9月1日、NewTalk新聞、<https://tw.news.yahoo.com/密集恐懼-解放軍8月125機擾台視覚展示-兵凶戰危-恐非形容詞-085722891.html>）。

に抜ける行動も増えてきていることがわかる。これは日本の与那国島にも影響するものだろう。

日本では、「台湾有事」をめぐる言論はやや低調になっているようにも見えるが、実際には人民解放軍の中国周辺での活動は活発化しているし、また台湾社会へのサイバー攻撃、フェイクニュースなども活発化し、2024年には金門島周辺での問題も発生している。台湾を取り巻く緊張状態は依然悪化しているのである。

中国は、目下、以下のような政策を採用しているようである。第一に、軍事力を台湾の武力統一が可能な水準まで高めること。空母、揚陸艇、上陸作戦を維持する空軍装備、また包囲作戦を可能とするミサイル装備などである。また、それらの装備を有することを、演習などを通じて台湾社会に見せようとする。第二に、サイバー攻撃、フェイクニュースなどをはじめとする浸透工作、また平和と戦争との間のグレーゾーン領域をついた圧力を台湾社会にかけることである。馬祖島に伸びていたインターネットの海底ケーブルを中国の民間船が偶然切断するなどというのがその好例だ。第三に、パイナップルやハタ、台湾ビールの輸入禁止、制限に見られるような経済制裁がある。これらの手段を通じて、中国は台湾社会に強い圧力を与え、現状維持、独立などを諦めさせ、いわば強引に統一を誘おうとする。こうした圧力の一方で、中国は福建省を通じた台湾に対する「融合」政策を実施し、台湾企業などを取り込もうとする。こうした圧力と取り込みを組み合わせた政策は一見効果があるように見えるが、「惠台政策」を体験している台湾社会がこれを受け入れる可能性は極めて小さい。

それでは台湾の人々は兩岸関係をどのように見ているのだろうか。ここでは2023年10月の世論調査の結果がある（図表10-13）¹⁴。まず、兩岸がなぜ緊張関係にあるのか、ということに関する調査をみよう（表1）。これは天下雑誌系の「遠見」の世論調査であり、国民党系の調査であることはまず踏まえておきたい。それによれば、中国側に原因を求める回答が47.1%あるのに対して、民進党政権が問題を煽っていると見る回答が20.6%、アメリカが台湾を利用して中国を牽制しようとしているとする回答が14.7%ある。

次に中国との交流を増やすかどうかという問いには、増やすべきが74.4%にも達する（表2）。台湾全体で統一は10%にも満たないことから、国民党支持者も決して統一を望むわけではないことに鑑みれば、交流を通じた現状維持を国民党支持者が考えていることが

¹⁴ 「《遠見》2023 兩岸和平調査／近六成民衆希望兩岸維持現狀、達歷年高点」（遠見ウェブサイト、<https://www.gvm.com.tw/article/106795>）。

窺える。

次に 5 年以内に兩岸が戦争をするかについては、「ない」という回答が 64.6%に達している（表 3）。これは国民党系に限定されない回答だろう。台湾の世論調査では当面戦争はないという見方が大半を占める。この調査でも、戦争があるとする回答は 23.5%となっている。これは台湾の人々が緊張に慣れているわけでも、事態を甘く見ているわけでもないだろう。台湾の人々が日常的に体験している中国からの圧力は、決して今すぐ戦争が起きるということを示すのではなく、現在は圧力をかけて台湾の将来についての「翻意」を促している段階だと感じているということだろう。

図表 10-13：《遠見》2023 兩岸和平調査／近六成民衆希望兩岸維持現狀、達歷年高点

表 1

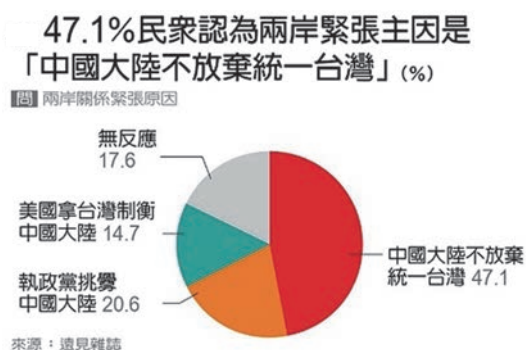


表 2

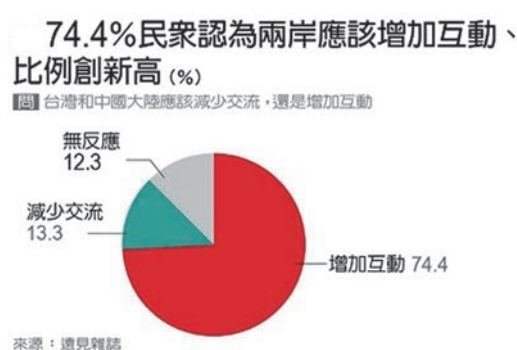
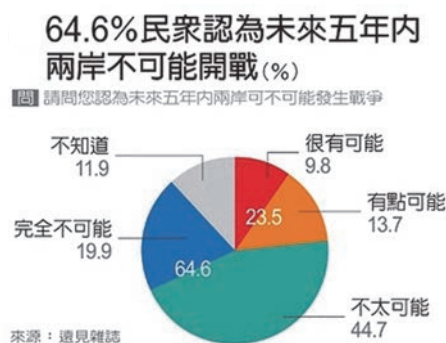


表 3



それでは、今回の選挙結果は兩岸関係にどのような影響を与えるのだろうか。前述のとおり、頼清徳候補が 4 割しか得票できず、立法委員選挙でも国民党に第一党の地位を奪われた。これは中国から見れば一定程度望ましい結果だろう。ただ、民進党政権が成立したことは好ましいことではなく、今後も民進党に圧力をかけ続けることになる。まずは、2024

年 5 月 20 日の総統就任式における演説の言葉遣いに注目し、そのいかんによっては、威嚇を行うことが十分に考えられる。特に頼清徳候補が 92 年コンセンサスをいかに扱うのか、中華民国という国号、中華民国憲法の扱いなどをどうするのかといった課題がある。

ただ、中国が上記の台湾政策を変更することは当面ないだろう。行うとしても社会浸透のレベルを上げたり、台湾周辺での軍事的圧力を高めたりするといったことだと考えられる。無論、「独立」であるとか、ある種の言葉を頼清徳が使い、中国側を刺激すれば中国側の行動がエスカレートする可能性もあるが、新総統も当然抑制的な言動をとるであろうから、可能性は低い。

そして特に重要なことは 2024 年 11 月のアメリカ大統領選挙だ。もし共和党の候補者が勝利し、新大統領が東アジアにおける軍事バランスを変えるような政策を採用したり、中国との関係を調整したりすれば、それが台湾に影響する。また地政学的な軍事安全保障、科学技術、民主主義や自由などの価値という、台湾の重要性を高めている三つの側面に注目すれば、アメリカの新大統領がその技術について、たとえば TSMC が多くの利益を上げられているのはアメリカの保護があるからだなどとして、アメリカにより多くの技術を提供するように求める可能性もあろう。他方、民主党の候補者が勝利した場合、現在の対中政策が継続していくようにも思えるが、大統領選挙までに米中関係が変化していく可能性もある。2023 年末の米中首脳会談以後、バイデン大統領が「台湾の独立を認めない」と述べる機会が増え、また中国側も核心的利益に言及するようになった。そうした意味では、民主党政権が継続した場合でも、米中関係に一定の変化が生じる可能性も否定はできない。注意深く見守らねばならない。

6. おわりに

本稿では、台湾の政治状況を日本のメディアなどでしばしば見られる典型的な言説の枠組みについて疑義を呈しながら考察してきた。日本では、往々にして、台湾を見る際に、「統一か独立か」という枠組みで選挙結果などを分析したり、その統一か独立かということをも米中「競争」に関連づけようとしたりする傾向が顕著に見られる。無論、そうした議論の全てが現実にそぐわないわけでもないし、またこのような典型的な枠組みを相対化して、丁寧に事実を踏まえた報道も数多くある。ただ、台湾の周辺で中国からの軍事的、社会経済的圧力が強まっているのに、日本では「台湾有事」が取り上げられることが減少するなど、台湾およびその周辺での現実と日本での論じられ方に乖離があると感じることも少な

くない。それは米中関係という大枠に台湾をめぐる事象を位置付けようとする傾向とも関連づけられよう。ただ、台湾情勢を見るに際して、米中関係だけが決定的な要因というわけではない。台湾の政治社会状況もまた重要だと考えられる。

こうした問題意識に基づいて、本稿では台湾内部の政治社会状況に重点を置いて考察してきた。ただ、重要なことは、東京やワシントンだけでなく、北京もまたこうした台湾の状況をどの程度踏まえているのか、ということである。台湾をめぐる問題は、台湾におけるリアリティだけでなく、北京、ワシントン、あるいは東京それぞれの枠組みに基づく台湾認識などによって複合的に構成されている面がある。これらの全てを考察することは容易ではないが、そうした多面性があるということを踏まえることが肝要だろう。

(2024 年 5 月 15 日脱稿)

中国における内外政の一体化と「国家の安全」

経団連総合政策研究所 研究プロジェクト
(研究主幹：川島 真)

2026 年 1 月

一般社団法人 日本経済団体連合会 経団連総合政策研究所

〒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 : <https://www.keidanren.or.jp/pri/>

Keidanren

Policy Research Institute

Keidanren
経団連総合政策研究所