



# 習近平政權研究

日本國際問題研究所編



公益財団法人 日本國際問題研究所  
The Japan Institute of International Affairs

# 習近平政權研究

日本國際問題研究所編



公益財団法人 日本國際問題研究所  
The Japan Institute of International Affairs



## はしがき

本報告書は、当研究所が令和2～4年度外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「国際秩序の転換期における日本の秩序形成戦略—台頭する中国と日米欧の新たな協調」のサブ・プロジェクトの一つとして実施してきた研究プロジェクト『『新時代』中国の動勢と国際秩序の変容』における研究成果をとりまとめたものです。

2022年は、ロシアによるウクライナ侵略が勃発したことに連動し、台湾海峡をめぐる緊張感が高まり、国際社会は更なる危機に直面しました。アジア太平洋の安全保障環境や国際秩序の変容に大きな影響を与え得る中国については、習近平が3期目入りを果たし、習近平一強体制とも言える中国の今後の動向に大きな注目が集まっています。そのようななかで、中国の内政状況や外交政策を正確に理解し、国内及び国際的な要因が各種意思決定にどのような影響を与えているのかについての調査及び分析がより一層重要となっています。

本プロジェクトでは、今日の中国の内政状況や外交政策、国際関係等の多側面から習近平政権の実態に迫り、得られた知見に基づいて今後を展望しようと取り組んで参りました。ここに収められた各論文は、3か年プロジェクトの最終年度の研究成果です。

ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。この研究成果がわが国の外交実践に多く寄与することを心より期待します。本報告書に対する忌憚なきご意見、ご批判をいただければ幸いです。

最後に、本研究に積極的に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた高原明生主査及び研究会委員各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

令和5年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所  
理事長 佐々江 賢一郎



# 目 次

<b>第 1 章</b>	<b>第 3 期習近平政権の発足</b> ..... 高原 明生..... 1
	— 第 20 回中国共産党大会開催前後の政治動向—
	はじめに... 1
	1. 党大会に向けての習近平の準備... 2
	2. 党大会と中央委員会総会の開催... 6
	3. 党大会後の動向... 9
	おわりに... 11
<b>第 2 章</b>	<b>習近平政権における党の領導の「強化」</b> ..... 李 昊..... 15
	はじめに... 15
	1. 共産党による領導の基本メカニズム... 16
	2. 習近平政権における「トップレベル・デザイン」と議事協調機構... 18
	3. 習近平政権における「法規化」... 21
	おわりに... 23
<b>第 3 章</b>	<b>習近平政権の政策語彙</b> ..... 伊藤 亜聖..... 27
	— 2012 年 11 月 15 日 - 2022 年 10 月 23 日—
	はじめに... 27
	1. データと手法... 28
	2. 記述統計... 32
	3. 議論... 47
	小括... 49
	補足図表... 50
<b>第 4 章</b>	<b>習近平政権下における司法体制改革の 実施と成否を分ける条件</b> ..... 内藤 寛子..... 57
	はじめに... 57
	1. 地方人民法院に根付く地方保護主義の制度的背景... 59
	2. 司法体制改革の実施状況... 60

3. 司法体制改革の成否の条件  
—上海市、広東省、江西省の比較から—... 63
4. 司法体制改革の実施に対する党中央の評価および今後の展開... 67  
おわりに... 68

## 第5章 習近平政権が進める国民統合.....熊倉 潤... 73

—新疆と香港の事例を中心に—

- はじめに... 73
1. 問題の概観... 74
  2. 国民統合の構造的特徴... 76
- おわりに... 79

## 第6章 中国の戦略文化試論.....松田 康博... 83

—独特な発想の謎に迫る—

- はじめに... 83
1. 法家と儒家の伝統... 85
  2. 侵略を受けた経験と社会主義の影響... 87
  3. 国際構造認識への文化的影響... 88
  4. 「新安全観」および「アジア安全観」への文化的影響... 90
  5. 低い透明性への文化的影響... 93
- おわりに—独特な発想の源泉とは... 94

## 第7章 経済デカップリングの進行は世界に何をもたらすか...津上 俊哉... 99

【摘要】... 99

1. バイデン政権誕生後の米国の動向... 100
2. デカップル化は今後さらに進行?... 101
3. 中国の経済安全保障政策... 104
4. 上海ロックダウンの衝撃... 107
5. ロシアのウクライナ侵攻... 109
6. 世界経済のデカップル化は今後どのように進むのか... 110
7. 結び... 116

<b>第 8 章</b>	<b>米国の対中「関与政策」序論</b> .....	高木誠一郎... 123
	—— 一種の概念図として——	
	はじめに... 123	
	1. 「関与政策」概念について... 123	
	2. 源流と基盤形成... 126	
	3. G・H・W・ブッシュ政権（1989～1993年）：発端（言語化の躊躇）... 127	
	4. クリントン政権（1993～2001年）：「全面的関与」政策の進展... 128	
	5. 関与の深化と制度化... 129	
	6. トランプ政権（2017～2021年）：「関与政策」の終焉と限定的継続... 132	
	おわりに... 134	
<b>第 9 章</b>	<b>価値をめくり長期化する米中対立</b> .....	舟津奈緒子... 137
	—— トランプ政権とバイデン政権の対中政策——	
	1. 多面的な対立構造... 137	
	2. 関与政策の終焉と価値をめぐるナラティブ... 139	
	3. 中間層のための外交とインド太平洋地域の重視... 141	
	4. 政治の分極化と価値の重要性... 144	
	むすびにかえて... 146	
<b>第 10 章</b>	<b>中国の調停外交</b> .....	青山 瑠妙... 151
	—— グローバル・サウスにおける中国の影響力の拡張——	
	1. グローバル・サウスと中国の調停外交... 151	
	2. 「内政不干渉」原則とアジアにおける調停外交... 153	
	3. ミャンマー：パンロン会議とロヒンギャ問題... 155	
	4. アフガニスタン... 159	
	5. 中国の調停外交の変化と特徴... 163	
<b>第 11 章</b>	<b>「アド・ホックな米中協調」と韓中関係</b> .....	倉田 秀也... 169
	—— 台湾海峡問題との分離・攪乱要因としての THAAD ——	
	はじめに—— 「大国間の競争」のなかの「大国間の協調」... 169	
	1. 「アド・ホックな米中協調」の原型	
	—— 「第 3 次台湾海峡危機」と 4 者会談... 170	



- 2. 「韓半島平和プロセス」構想と THAAD  
——王毅「双軌並行」構想との親和性... 172
  - 3. バイデン政権の同盟管理と米中「協調」——米韓「台湾条項」... 174
  - 4. 尹錫悦政権「水平的対中関係」の条件  
——ペロシ訪韓と「重要軍事演習」... 178
- おわりに——「アド・ホックな米中協調」の「普遍性」... 181

**第 12 章 第 2 期習近平政権の気候変動対応** ..... 飯嶋 佑美 ... 189

——トップダウンとボトムアップの視点から——

はじめに... 189

1. トップダウンでの変革... 190

2. ボトムアップの進展... 194

おわりに... 198

**提言**.....『新時代』中国の動勢と国際秩序の変容』研究会 ... 203

**あとがき** ..... 207

---

## 第1章

### 第3期習近平政権の発足

#### ——第20回中国共産党大会開催前後の政治動向——

---

高原 明生

#### はじめに

2022年10月に開催された第20回中国共産党全国代表大会（党大会）を経て、習近平政権は第3期に突入した。党大会では、過去20年にわたり機能してきた68歳定年制に縛られることなく、習近平を含む3名の69歳以上の中央委員が再任された。新しい中央委員会の第1回総会で選出された中央指導部は、ほぼ全員がいわゆる習近平派で固められ、胡錦濤に連なる共産主義青年団系（共青団系）や江沢民に連なる上海閥系の幹部は一人も政治局に入らなかった。他方、それを推進する大々的な宣伝キャンペーンが展開されたにもかかわらず、「二つの確立」、すなわち習近平の党の核心としての地位の確立と習近平の名前を冠した思想の指導的地位の確立が、党規約に明記されることはなかった。

党大会においても、厳しい行動制限を伴うゼロコロナ政策を継続することが強調された。だが、政策変更は難しいだろうという大方の見立てにもかかわらず、実際には11月以降、段階的に制限は緩和された。当時、景気は低迷し、市民や学生による行動制限への抗議活動が多くの都市に広がっていた。制限が緩和された結果、統計も取れないほどの爆発的な新型コロナウイルスの流行が発生した。

外交面では、欧米との関係悪化が2022年2月の北京冬季オリンピックでの外交ボイコットをもたらした一方、プーチン大統領の訪中を受け、ロシアとの間の緊密なパートナーシップを謳う中ロ共同声明が発せられた。同月下旬、習近平はウクライナに侵攻したプーチンへの支持を伝えたが、9月半ばには立ち位置を修正し、中立的な態度

を前面に出して党大会に臨んだ。そして11月に東南アジアで開催された国際会議に出席し、欧米日の首脳を相手に微笑外交を展開した。

以上のように、党大会前後の中国においては、内政、経済社会、そして外交のいずれの面についてもダイナミックな展開がみられた。本章は、党大会の開催に焦点を置きつつ、それぞれの領域で事態の展開をもたらした要因を分析する。

## 1. 党大会に向けての習近平の準備

大きく分けると中国政治には横軸と縦軸があると言える。中国政治の横軸は指導者間の権力闘争が展開される高層政治であり、縦軸は中国共産党と大衆、あるいは党や国家の官僚機構内で言えば中央と地方の関係などにかかわる。党大会で注目されるのは、第一に高層政治であり具体的には人事配置だ。焦点は、69歳となった習近平が党のトップとして連任するかどうか。そして如何なる中央指導部が誕生し、習近平のリーダーシップが安定するの否かであった。言うまでもないが、現代中国の政治過程の特徴は透明性が低いことだ。本節では、党大会の前年である2021年以降、習近平が自らの続投と権力基盤の強化のために行った準備の要点を記し、ブラックボックスにいくらかの光を当てることを試みる。

### (1) 2021年——建党百周年と第三の歴史決議の採択

2021年は、中国共産党の設立百周年に当たった。5年に一度の党大会を翌年に控え、習近平はこの機会をとらえて自らの権威の強化を図った。7月1日の記念大会を大々的に開催し、秋の中央委員会総会では40年ぶりに党史を振り返る歴史決議を採択した。歴史を書くのは常に権力闘争の勝者である。自分の統治が如何に素晴らしいものであるかを強調した内容となったのは言うまでもない。

しかし、そこで邪魔となる党史的一幕があった。毛沢東の後継者となった華国鋒が個人崇拜を受け入れたとして前の歴史決議で批判され、党主席の座から引きずり降ろされた顛末である。習近平の統治下で華国鋒をどのように扱うのかは、まさに個人崇拜を煽るような宣伝政策を進めてきた習近平にとって悩ましい問題であった。

偶然ではあるが、2021年は華国鋒生誕百周年に当たった。2月20日、華国鋒生誕百周年記念座談会が開かれた。出席した最高位の幹部は政治局常務委員の王滬寧である。王は、華が党の精神を固く持ち、派閥を否定し、党に忠誠を尽くしたと褒め称え

た<sup>1</sup>。そして1981年の第二の歴史決議で党が規定した華国鋒の評価を無視し、個人崇拜はおろか、歴史決議に書き並べられていた華の「罪状」に一切触れることはなかった。

同日に開催されたのが党史学習教育動員大会であり、こちらには習近平が出席して長い講話を行った<sup>2</sup>。講話の中で目を引いたのは、全党が中央に服属し、党中央の権威と集中的で統一された領導を守ることが党の政治建設の第一の任務だと訴えた一段であった。1940年代前半、整風運動と呼ばれた延安での肅清が行われた後、1945年の第7回党大会で第一の歴史決議が採択され、毛沢東の権威と権力が確立されたというのが史実だ。習近平は、整風運動によって党の空前の団結と統一を達成したと評価し、それに続けて、第18回党大会以来の自分への権威と権力の集中のプロセスを重ね合わせるように語った。そして、党中央の権威と統一した領導の擁護は口先だけにとどまってはならず、行動で示されなければならないと強い口調で号令した。

7月1日の建党百周年記念大会では、習近平は九千五百万人を超える党員数を誇る中国共産党のトップリーダーとして天安門上に立った。少なくとも総書記就任以来、初めてのことだと思われるが、登場した習近平は灰色の中山服に身を包んでいた。天安門に掛かる肖像画の毛沢東主席と同じ色、同じ服であり、そこに込められたメッセージは明らかだろう。天安門広場に集められた聴衆に対し、自分は毛と並び立つ偉大な指導者だと視覚的に印象付けるための演出だったと思われる。

そして2021年11月に開かれた第19期中央委員会第6回総会で第三の歴史決議が採択された<sup>3</sup>。百年の党史の総括であるにもかかわらず、習近平が総書記を務めた過去9年間の記述に全文の約7割の分量が当てられた。そして、翌2022年の党大会直前の中央委員会総会コミュニケでも使われることになる、以下の文言が決議に書き込まれた。「党が習近平同志の党中央の核心および全党の核心としての地位を確立し、習近平『新時代の中国の特色ある社会主義』思想の指導的地位を確立することは、全党、全軍、全国各民族人民の共通の願いを反映し、新時代の党と国家の事業の発展、中華民族の偉大な復興という歴史的プロセスの加速化にとって決定的な意義をもつ」。この含意するところは、習近平が党と国家の事業の発展にとってかけがえのない指導者であり、これからもリーダーであり続けるべきだということだろう。個人崇拜を進めたことを過ちの一つとされた華国鋒は、党史上で党主席、中央軍事委員会主席、さらに國務院総理を一身に兼ねた唯一の人物でありながら、今回の歴史決議には一切登場しなかった。また、大躍進が多数の餓死者を出したことや文化大革命が中国を混沌に陥らせたことなどの失政の歴史は一つの段落にまとめられ、さらりと触れられただけだった。

## (2) 2022 年——次期中央指導部の選出と長老の口封じ

2022 年 3 月下旬、次期中央指導部を選出するための面接と調査研究のやり方についての素案が政治局常務委員会で審議され、承認された<sup>4</sup>。選出する対象は、政治局、政治局常務委員会、書記処、國務院指導部、中央軍事委員会、および全国人民代表大会と全国政治協商会議で新たに抜擢する党員である。習近平は年初より政治局常務委員から選抜に関する聞き取りを行った。その際、これまでの経験に基づいて、誰に投票してもよいというやり方ではなく、面接および調査研究の方式を取ることで皆の意見が一致したという。習は、「党の領導と民主は統一しており、対立するものではない。いずれもゆるがせにするわけにはいかず、簡単に票で人を採ることは決してできない」と述べ、胡錦濤時代に導入された、名簿から自由に人を選んで投票するやり方を否定した。

どのような条件を備えた者を推薦するのか。その筆頭に挙げられたのは、『『二つの確立』の決定的な意義を深く理解し……思想上、政治上そして行動上、習近平同志を核心とする党中央と高度の一致を固く保持する』ことであつた。そして 4 月から 7 月にかけて、中央の指導者たちは分担して面接を行い、意見を聴取した。その対象は、党中央と国家機関の部長レベル以上の幹部、省レベルの地方の党委員会書記と政府の長、軍隊の各戦区の司令員と政治委員等、およびそのほかの第 19 期中央委員、合わせて 283 人であつた。中央軍事委員会の責任者たちは、正戦区職の将官と中央軍事委員会機関の戦区レベル部門の主要責任者、合わせて 35 人に中央軍事委員会の人選について意見を聞いた。習近平自身は、政治局委員、書記処書記、国家副主席、中央軍事委員、合わせて 30 人と話をした。当該機関のすべてのメンバーと面談したことになる。

一見すると、新華社が発表したこの過程は 5 年前の中央指導部の人選のそれとよく似ている<sup>5</sup>。ところが、一点、重要な違いがあつた。それは、長老との面談を今回は行わなかつたことだ。5 年前、習近平は「党内老同志」とも面談し、現役幹部と合わせて 57 人と話をした。今回、長老は無視された。極めて重要な人事について習近平に素通りされたことに、長老たちが腹を立てたとしても不思議ではない。

ところが習近平は、長老たちに対してさらに輪をかけたような仕打ちに出た。現役幹部との面談が進行中の 5 月、中央弁公庁が一部の文書を通達した<sup>6</sup>。「定年退職した幹部の党の建設活動を新時代に強化することに関する意見」と題された文書は、長老たちの口を塞ぐような内容を含んでいた。実は、2016 年 1 月にも「定年退職した幹部の活動をさらに強化し改善することに関する意見」が中央弁公庁から通達されて

いた<sup>7</sup>。そこでも、「自覚的に、思想上、政治上、行動上、習近平同志を総書記とする党中央と高度の一致を保持する」ことや、「定年退職した幹部の思想政治工作を強化し、規律と規範の意識をしっかり持つよう導くこと」が求められていた。だが今回の文書ではそれらに加えて、「広範な退職幹部たちを、習近平同志を核心とする党中央のまわりにさらによく団結させ、まとませる」ことや、『『二つの確立』の決定的な意義を深く理解し……定年退職した幹部や党員が引き続き党の言うことを聞き、党と共に歩む』ことが直截に求められた。それのみならず、特に指導職務を担当したことのある幹部や党員は規律と規範を厳守し、党中央の大政方針をみだりに議論したり、政治性を帯びた否定的な言論を広めたり、非合法的な社会組織活動に参加したりしてはならないと釘が刺された<sup>8</sup>。

長老たちは一般的に怖いもの知らずで、政権を批判しかねない。だからであろう、長老への習近平の警戒心は強かった。前年の2021年春には、温家宝前総理がマカオの新聞に家族史に関する文章を寄稿した<sup>9</sup>。母親を亡くしたばかりの温氏は家族の歴史を振り返り、父親が迫害を受け、激しく殴打されたことなどを具体的に述べて文化大革命の悲慘さを回想した。この文章が大陸で大きな話題となった結果、検閲当局が閲覧を制限する措置を取ったと報じられた<sup>10</sup>。また、党大会が目前に迫った2022年9月半ば、元政治局常務委員である105歳の宋平が「改革開放は中国の発展にとって必ず歩まねばならない道だ」と述べたことも注目を集めた<sup>11</sup>。実は、この文句は2017年大晦日に習近平自身が使った言葉であった。それにもかかわらず、鄧小平らが推進した改革を習近平が巻き戻している状況下での宋平の発言は、不満の表明ではないかと一部で話題となった。すると当局は、宋平発言の関連箇所をネット上の報道記事から削除することを要求した。

長老と並んで習近平が恐れ、全面掌握に動いた対象は公安部門である。党大会直前の9月22日と23日、公安部元副部長で前司法部長でもある傅政華と、やはり公安部元副部長の孫力軍に対し、それぞれ二年間の執行猶予付き死刑判決が下された。さらに同じ週に、前江蘇省政法委員会書記王立科、前上海市公安局長龔道安、前重慶市公安局長鄧恢林、そして前山西省公安庁長劉新雲にも厳しい判決が下された。彼らは「孫力軍政治集団」（「孫力軍政治団夥」）と一くりにされ、党の団結と統一を壊したと強く批判された<sup>12</sup>。その一団に代わって公安部門を牛耳るようになったのは王小洪である。王は習近平が福建省の幹部だった頃からの仲間であり、河南省公安庁長を経て2015年に北京市公安局長に就任、翌年には公安部副部長、そして2022年6月に公安部長に引き立てられた。

人事関連では同じく9月、中央弁公庁は、2015年より試行された「指導幹部が昇進も降格もできることを推進する規定」を改訂した<sup>13</sup>。改訂の重点は指導幹部を降格できるようにすることだと規定内で明言され、政治能力の不足や信念の動揺、闘争精神の不足など、降格の条件が15項目にわたって列挙された。

以上から見て取れるように、2022年10月の党大会を迎えるため、習近平は思想や人事に関する周到な準備を行った。その狙いは、自身の連任を実現し、その他の人事配置でも他の政治勢力を圧倒して、さらに強固な権力基盤を築くことにほかならなかった。

## 2. 党大会と中央委員会総会の開催

党大会とその閉幕後に開催された中央委員会総会で決まった人事と政策方針についてはすでに多くの論評があり、ここでは簡潔に要点のみを記す。

### (1) 人事

第一のポイントは、中央指導部から非習近平系の人物がほぼ完全に排除されたことである。李克強と汪洋はまだ67歳であり、これまでの年齢制限に照らせば指導部に残れたはずだ。それにもかかわらず、どちらも中央委員に選出されず、したがって当然ながら政治局常務委員会からも降りることになった。新しい政治局にも、共青团系の人物は一人もいない。共青团系のホープ、胡春華は、政治局委員から政治局常務委員に昇格し、李克強の後を継いで総理になるのではないかと噂されていた。ところが蓋を開けてみると、昇格どころか平の中央委員に降格させられたのである。

第二のポイントは、習近平への忠誠心の強さが任免の重要な基準になったとみられることだ。まず、上海市党委員会書記の李強は、突然始まり、かつ長期に及んだ同市ロックダウンにより市民たちの痛罵を浴びた人物である。感染の広がりを許した場合、他の都市の例に照らせば指導者が解任されてもおかしくない。その李強を、習近平は党内序列第2位に引き上げ、次期総理にすることにした。李強はかつて、習近平浙江省党委員会書記の下で秘書長として仕えていた。また、これまでの定年年齢である68歳を超えて中央委員、政治局委員に選出された者が3名いた。一人はもちろん69歳の習近平だが、後の二人は72歳の張又俠と69歳の王毅である。張又俠の父親は張宗遜という軍人で、習近平の父親である習仲勳とは戦友であり、親密な関係にあっ

た<sup>14</sup>。習近平は過去10年、中央軍事委員会主席を務める間に軍機構の大改革を行い、手ずから多くの軍人を将軍に任命してきた。軍権掌握の度合いは相当なレベルに達しているはずだ。しかし、張又俠の政治局委員と中央軍事委員会副主席留任から、習はそれでもまだ心穏やかに過ごせないのだと察することができる。王毅は、習近平政権発足以来、トップへの忠誠を示すことを何よりも優先させてきたという印象を与える外交官である。72歳になった外交部のトップ、楊潔篪の後を継ぐのにふさわしい者が他に見当たらないという事情もあったかもしれない。だが、トップの意向を伺うことに神経を集中させてきたと多くの人に見られる人物の出世は、果たして官僚集団の士気を高めるだろうか。

特筆すべきハプニングが起きたのは、党大会の閉幕間際のことだった。人民大会堂のひな壇上で習近平の隣に座っていた胡錦濤が、半ば無理やりに退席をうながされ、エスコートに腕を支えられて会場を後にした。当局の発表によれば体調不良が原因であったが、それだけでは説明できない情景が海外メディアによって撮影されていた<sup>15</sup>。退席の発端となったのは、胡錦濤が机の上に置かれた書類を見ようとすると、隣の栗戦書がやんわりと、しかし頑なに、胡の手を押さえ、書類を見せまいとしていたことだった。なぜか。真相は不明だが、胡錦濤がその書類を見れば心をかき乱されるような内容が含まれていた可能性が高い。要するに、人事等へのわだかまりと無関係ではありえず、どのような事情があったにせよ、胡錦濤の異常な退席からは長老たちの強い不満が感得された。

他方、事前に噂されたが党大会で実現しなかった三つのことがある。①党主席制の復活、②「二つの確立」、すなわち習近平の党の核心としての地位の確立と習近平の名前を冠した思想の指導的地位の確立の党規約への書き込み、そして③「習近平新時代中国特特色社会主義思想」という長い名前を「習近平思想」に縮め、毛沢東思想と並ぶ権威を与えることである。それらが行われなかった理由の一つではないかと推測されるのは、長老の抵抗だ。習近平にすれば、自分の思い描いた人事が実現したのだから、いま無理をしてそれ以上のことを押し通す必要はないと考えた可能性がある。

第三期習近平政権は、家父長制的な様相を示すこととなった。それには功罪両面があるだろう。習近平はますます果敢な決定を下しやすくなり、自分の権力を脅かすような人が周りにいないので、安定した政権運営ができるはずだ。その一方で、独裁にありがちなさまざまな問題がある。正確な情報が上がるのか。特に都合の悪い話、「不都合な真実」は上に届くのか。あるいはいったん習近平が間違った判断を下した場合にそれを正すことができるのか。また、習近平に何かがあったときにどうなるのか。



李強が序列第2位だからといって、皆が彼の言うことを聞くとは思えない。いずれにしても、権力の継承にあたっては大きな混乱と激しい権力闘争が起きる可能性が高い。鄧小平以来の改革で克服したはずの大きなリスクを、中国は再び抱えることになったのだ。

## (2) 政策

経済社会政策について言えば、焦点は、党大会でその堅持が謳われたゼロコロナ政策であった。厳しい行動制限に対し、実は党大会の前から社会の側の強い反発が示されていた。例えば党大会開幕日の三日前、防疫政策と習近平体制を強い口調で批判する横断幕が北京市の陸橋に掲げられた<sup>16</sup>。それにもかかわらずゼロコロナ政策を続ける理由として、当局はオミクロン株の感染力の強さに加え、流行した場合に起こり得る中国の医療資源のひっ迫や、高齢者の多さなどを挙げていた<sup>17</sup>。党大会報告で習近平は、党中央は「人民至上、生命至上」を堅持し、揺るぐことなく「動的ゼロコロナ」を堅持してきたと胸を張った<sup>18</sup>。2022年5月、上海で厳しい行動制限が取られていた最中には、習は次のように檄を飛ばしていた。「我々の防疫、管理方針は党の性質と宗旨により決定されたものだ……我々は武漢防衛戦に勝利したし、必ず大上海防衛戦にも勝利できる……動的ゼロコロナ総方針を堅持し、我が国の方針や政策を歪曲、懐疑、否定する一切の言動と断固闘争する」<sup>19</sup>。これでは、自分の政策への反対者を路線闘争の対象にして、反党、反革命だと決めつけた毛沢東と同じである。すなわち、ゼロコロナ政策が修正されなかった理由には、過去の成功体験と、それを体制の優位性によるものだと指導者が政治的に規定したことが含まれていた。

外交安保政策はどうかと言えば、その基本方針に変化は見られなかった。党大会が開幕した翌日、習近平の活動報告が新味を欠いたためか、日本の多くのメディアは台湾に関して習が「決して武力行使の放棄を約束せず」と述べた箇所を見出しにするところが多かった。だが、その方針は鄧小平以来一貫している。習近平にとっての最優先事項が体制の維持であるならば、近い将来、台湾に侵攻する可能性は低いと言えよう。だが将来、何らかの事情で、体制維持のために台湾侵攻が必要だと判断すれば、侵攻することはありえよう。他方、当面の侵攻はないとしても、台湾への軍事的圧力を徐々に高め、様々な交流を通して台湾を内側から変えていこうとする政策に変更はないだろう。

党大会のひと月ほど前に修正があったのは、対ロシア政策だ。9月半ばまで、習近平はプーチンのウクライナ侵攻を是認していた。例えば2月25日、侵攻開始の一日

後に行われた中口電話首脳会談で、「習主席は、ロシアの指導者が目下の危機的状況下で採った行動を尊重すると強調した」<sup>20</sup>。さらに9月9日、モスクワで連邦下院を訪問した栗戦書は、「中国は、極めて重要なロシアの利益にかかわる問題、特にウクライナ情勢について、ロシアを理解し支持する」と明言している<sup>21</sup>。ところが、その6日後の9月15日、ウズベキスタンのサマルカンドで上海協力機構の首脳会合が開かれ、中露首脳会談も行われた。その冒頭でプーチンは、テレビカメラが回っている中で習近平に対し、「我々はウクライナ危機に関する中国の友人たちの均衡の取れたポジションに感謝しそれを評価する。これについてのあなたの疑問と懸念について理解している」と語った<sup>22</sup>——まるで苦虫を噛み潰したような厳しい表情で<sup>23</sup>。この情景が示唆したのは、習近平がウクライナに関して疑問と懸念をプーチンに伝え、そのことを世界に告げて欲しいという習の頼みをプーチンが聞き入れざるを得なかったことである。栗戦書の発言から一週間も経たないうちに、習近平は立ち位置を修正し、プーチンから少し後ずさりしたのだ。

これは一体なぜか。考えられる要因は主に三つだ。第一には、戦況の変化。ウクライナ軍の反転攻勢が進み、ロシア軍はウクライナの東部と南部で後退を強いられて戦争はいよいよ長期化する様相を呈していた。第二に、中国のウクライナ政策への国内の異論の存在<sup>24</sup>。党大会を前にして様々な駆け引きが行われる中で、異論への配慮や妥協が必要とみなされた可能性がある。そして第三の要因としては、中国経済の苦境が作用していたと考えられる。厳しい新型コロナ対策が継続していたこともあって、1-9月期の成長率は3.0%に留まり、2022年の目標であった5.5%を大きく下回っていた。失業率は4月の6.1%から少し下がったものの、9月には新型コロナの広がりにより前月より上昇して1-9月の平均は5.6%に達し、16-24歳に限って言えば17.9%と引き続き高い水準にあった<sup>25</sup>。景気回復には戦争の早期終結と日米欧との関係の安定化が望ましい。特に欧州はロシアの脅威に敏感であり、対欧関係の改善のためにはロシアから少し距離を取ってみせることが有効だと考えられた可能性がある。

### 3. 党大会後の動向

2022年10月下旬、党大会が閉幕し、第3期習近平政権が発足した。その後の最も大きな政策変更はゼロコロナ政策の撤廃である。そして外交面では、日米欧との関係改善を進める姿勢がより強く感じられるようになっていく。

## (1) 内政

11月10日、新型コロナ対策の緩和が突然決定された。それを説明するために新華社が発表したドキュメンタリー風の記事によれば、その一か月前から急速に流行がほぼ全国に広がり始めた。一部の地方では3か月ほども流行が続き、感染を制御する社会コストが上昇したのだという<sup>26</sup>。

そこで、隔離期間の短縮や隔離対象地域の縮小などの緩和措置が打ち出された。だが、その後もオミクロン株の感染が拡大する一方、ゼロコロナ政策による疲労感、焦燥感、緊張感など複雑な感情が社会で広がり始め、防疫措置を続けるコストが日増しに増大したと新華社の記事は認めている。その表れが、11月下旬に広がり「白紙運動」などと呼ばれた、若者が白紙を掲げるなどの抗議活動だったということだろう。中国の政策決定に近い幹部やアドバイザーたちによれば、減多にないことに幾つかの都市で大衆が怒りの声を上げ、習近平と共産党を直接批判したことに習氏と側近たちは警戒感を抱いたという<sup>27</sup>。

12月1日、習近平は訪中したミシェル欧州理事会常任議長と会談した際、「抗議しているのは主に学生たちで、新型コロナウイルス禍の3年間でいらだちを募らせている」と語った<sup>28</sup>。先に引いた新華社の記事でも、同日に開かれた専門家会合において、感染対策の改善には人々の声に耳を傾けるべきで、最も重要なのは皆が心をつなぐことだと専門家が語ったことが紹介されている。人々の抗議が政策変更の一因だったことは確かだろう。

12月7日、定期的な住民のPCR検査や移動の際の陰性証明の提示、行動履歴のチェックなどの廃止が発表された。その前日の政治局会議で強調されたのは、感染防止と経済社会発展、そして安全と発展を共に考慮することだった。昨年5月に12兆元という大規模な景気浮揚策が打ち出されたにもかかわらず、経済成長への効果はほとんど表れていない<sup>29</sup>。つまり、経済社会状況の厳しさについての認識がゼロコロナ政策の全面的な緩和をもたらしたもう一つの要因だったのだ。

## (2) 外交

党大会後の外交の動向として目立つのは、厳しかった日米欧への姿勢の緩和である。まず11月初めに、ドイツのショルツ首相が訪中した。ショルツには、自動車や製薬などドイツを代表する12社からなるビジネス界の代表団が同行していた。申し込みは100人以上からあったという<sup>30</sup>。恐らく、当時の新型コロナ防疫措置への対応で人数が絞られたのだろう。ショルツは習近平と会談し、ロシアの核による威嚇が「無責

任かつ非常に危険」だという認識で両国は一致したという<sup>31</sup>。9月半ばの中国のロシアへの立ち位置の修正がここに反映されている。

続いて2022年11月半ば、G20の首脳会合が開かれたインドネシアのバリ島で、米国のバイデン大統領と習近平が約3時間にわたる対面の首脳会談を行った。習近平は台湾に対する原則的な立場を述べるとともに、米国に挑戦し、米国にとって代わろうとする意図はないことを表明した<sup>32</sup>。それは従来通りだが、今回両首脳は、決して核戦争を戦うべきではなく、核戦争に勝者はいないという合意を確認し、ウクライナにおける核兵器の使用やその脅しへの反対を強調した<sup>33</sup>。

そしてその数日後、岸田文雄首相と習近平はAPEC首脳会合が開かれたタイのバンコクで会談した。そこで習は、日中関係の重要性は変わっていないし今後も変わらないと述べ、両国経済の相互依存度が高いことを指摘した<sup>34</sup>。それに続けて、デジタル経済、グリーン経済発展、財政金融、医療養老、サプライチェーンの安定維持などの面に対話と協力を強化し、一層高いレベルでの互惠とウィンウィンを実現しなければならないと岸田に呼びかけた。

日米欧への微笑外交の展開は、経済を強く意識したものだと言ってしまう間違いないだろう。米中の間では、重要な経済担当高官の間での意思疎通を深化させるという首脳会談での合意を受けて、閣僚級会談が活発に開かれている。例えば、バリ島でイエレン財務長官と易綱人民銀行総裁が、そしてバンコクではキャサリン・タイ米国通商代表と王文涛商務相が会談した<sup>35</sup>。イエレンは、2023年1月、チューリッヒで劉鶴副総理とも会談している<sup>36</sup>。他方、習近平は2022年12月にサウジアラビアを訪問し、中国サウジアラビア共同声明を発表したほか、第1回中国－アラブ首脳会合に出席した<sup>37</sup>。当然ながら、米中間の競争とロシアのウクライナ侵攻が続く中で、中国にとってエネルギー供給の確保が重要な課題となっていることが中東へのアプローチの背景となっているよう。

## おわりに

習近平は、周到に党大会に向けた準備を進め、共青团、長老、そして公安幹部たちを抑え込んで習近平派による家長長制的な権力の独占を実現した。政治社会の安定と、それに基づく強国化の実現がそれを正当化する論理であった。国民にとって政治社会の安定は否定できない価値目標だ。だが習近平政権の問題は、同質化という安定を实

現する方法論にある。習近平は新疆ウイグル自治区でも香港でも、安定のためと称して強制的な同質化を進めた。そして遂に中央指導部まで同質化してしまった。それで短期的な安定が実現できたとしても、長期的な安定のためには多様性と包摂性こそが必要とされるのではない。

しかし習近平が恐れる相手は、高層政治のライバルたちに限られなかった。習は、ウクライナなど旧ソ連邦の国家で権威主義体制が民主化した、いわゆるカラー革命に警戒する必要を繰り返し語っている。すなわち、習が恐れるもう一人の相手は大衆だ。新型コロナ政策が極端から極端へ振れたことは、先述した中国政治の縦の軸、つまり中国共産党と大衆の関係を揺るがせた。将来、この時期を振り返り、2022年が時代の転換点になったと評価される可能性すらあるだろう。ゼロコロナ政策の放棄、すなわち縦の軸での習近平の譲歩は、横の軸、すなわち高層政治における勝利が確保できたために行われ得たとも言えよう。厳しい権力闘争が闘われている最中であれば、政策の失敗だと非難されうる大きな政策転換を行うことは難しい。

国民の信頼をつなぎとめる上で鍵となるのは経済に他ならない。新型コロナ対策も外交政策も、経済が重要な要因となって修正されてきた。この趨勢は、暫く続くのではないかと思われる。しかし根本のところでは、投資や消費の回復のためには国民の政権への信頼と将来への希望を取り戻す必要があるだろう。中国共産党は情報の公開を行い、異なる意見のぶつかり合いを許容する政策決定ができるようになるのだろうか。2020年2月、最も早く新型コロナの出現に気付いた一人であった李文亮医師は、押し寄せる患者の治療に当たった末に自分も感染して亡くなった。だが、彼が言い残した、「健全な社会には一つの声だけがあるべきではない」という言葉は、今でも、そしてこれからも、多くの人の耳にこだますることだろう。

—注—

- 1 『人民日報』2021年2月21日2面。
- 2 同上、1面。全文は、次のウェブサイトに掲載されている。<<http://dangshi.people.com.cn/n1/2021/0331/c436975-32066269.html>>2022年12月30日アクセス。
- 3 決議の和訳全文は、新華社の次のサイトに掲載されている。<[http://jp.news.cn/2021-11/16/c\\_1310314591.htm](http://jp.news.cn/2021-11/16/c_1310314591.htm)>2022年12月30日アクセス。
- 4 「領航新時代新征程新輝煌の堅強領導集体——党的新一屆中央領導機構產生紀実」、『人民日報』2022年10月25日1面。他に断りのない限り、中央指導部の選出過程に関する情報はこの資料に拠る。中央指導部は、中央委員会総会や全国人民代表大会で最終的に選出されることとな

- るので、正確には党中央として推薦する候補者をどのように選抜するのかという話になる。
- 5 「領航新時代の堅強領導集体——党的新一届中央領導機構產生紀実」、『人民日報』2017年10月27日1面。
  - 6 「中弁印發 關於加強新時代離退休幹部党的建設工作的意見」、『人民日報』2022年5月16日1面。
  - 7 その全文は、次のサイトで閲覧できる。<<https://www.xcc.edu.cn/yxltc/414180/414167/476981/index.html>>2023年1月10日アクセス。但し、この文書の日付は2016年1月22日であり、まだ習近平は「核心」の称号を得ていないにもかかわらず、このサイトに掲載された文書にはすでに「習近平同志を核心とする党中央」という表現に書き換えられている。サイトには、この文書が掲載された日時について「時間：2018年08月20日」と記されており、アップロードないしアップデートされた際に書き換えられたのであろう。原文には「習近平同志を総書記とする党中央」と書かれていた（以下のリンクに掲載されている、この意見に関する記者の問いへの中央組織部責任者の回答を参照せよ。<<http://dangjian.people.com.cn/n1/2016/0206/c117092-28115388.html>>2023年1月10日アクセス）。
  - 8 「中央組織部負責人 就『關於加強新時代離退休幹部党的建設工作的意見』答記者問」、『人民日報』2022年5月16日4面。
  - 9 「私の母」（「我的母親」）という題で、4月4日の清明節を跨ぎ4回に分けて『澳門導報』に掲載された。初回は、2021年3月25日であった。<<http://www.am-zm.com/news/2/2190.html>>2023年1月10日アクセス。
  - 10 「中国の温家宝前首相、習主席を暗に批判？ 寄稿が波紋」、CNN、2021年4月20日。
  - 11 中沢克二「『江沢民院政』廃した105歳長老、習氏への覚悟の諫言」、日本経済新聞ネット版、2022年9月28日。<<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODK252Z10V20C22A9000000/?unlock=1>>。
  - 12 劉一霖「法規建設這十年 嚴明政治紀律和政治規矩」、共產黨新聞網、2022年7月13日。<<http://fanfu.people.com.cn/n1/2022/0713/c64371-32473775.html>>。
  - 13 中弁印發「推進領導幹部能上能下規定」、『人民日報』2022年9月20日1面。
  - 14 李昊「中国新指導部の"プロファイリング"⑦：張又俠 紅二代將軍」、『China Report』Vol.32、日本国際問題研究所ウェブサイト。<<https://www.jiia.or.jp/column/ChinaReport32.html>>2023年1月21日アクセス。
  - 15 インターネット上の多くのニュースサイトでその際の情景を見ることができる。例えば、<<https://www.youtube.com/watch?v=rLtoc-nEe50>>。2023年1月21日アクセス。
  - 16 一枚には次の文言が書かれていた。「PCR検査は要らない、要るのはご飯。ロックダウンは要らない、要るのは自由。嘘は要らない、要るのは尊厳。文革は要らない、要るのは改革。領袖は要らない、要るのは投票用紙。下僕にはならない、なりたいたのは市民」。もう一枚の文言は以下の通り。「労働者、学生はストを打て。独裁国賊習近平を罷免せよ」（日テレNEWS「『独裁』『国賊』異例、習政権批判の横断幕…背景には何が」、2022年10月14日。<<https://news.yahoo.co.jp/articles/83890d3218b5ced24160a83b87d6511b25f4b213>>2023年1月22日アクセス。
  - 17 2022年10月13日に開かれた、国家衛生健康委員会の記者会見。<<http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3574/202210/73d717e4fd82496b8075a6aa69e9d038.shtml>>2023年1月23日アクセス。
  - 18 報告全文の和訳を、新華社の次のウェブサイトで見ることができる。<[https://jp.news.cn/20221028/7d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14/202210287d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14\\_zhongguogongchandangdi%EF%BC%92%EF%BC%90huidangdahuibaoqiaoquanwen.pdf](https://jp.news.cn/20221028/7d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14/202210287d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14_zhongguogongchandangdi%EF%BC%92%EF%BC%90huidangdahuibaoqiaoquanwen.pdf)>2023

年1月22日アクセス。

- 19 『人民日報』2022年5月6日1面。
- 20 会談内容に関するロシア側の発表による。<[https://beijing.mid ru/zh/news/\\_00121/](https://beijing.mid ru/zh/news/_00121/)>2023年1月22日アクセス。
- 21 ロシア連邦下院のウェブサイトによる。<<http://duma.gov ru/en/news/55208/>>2023年1月22日アクセス。
- 22 会談内容に関するロシア側の発表による。<[https://beijing.mid ru/zh/news/\\_1470470/](https://beijing.mid ru/zh/news/_1470470/)>2023年1月23日アクセス。
- 23 CNA（シンガポール全国公共放送の所有する多国籍ニューステレビ局）のYouTubeサイトで首脳会談冒頭の動画を視聴できる。<<https://www.youtube.com/watch?v=CR7PCMT0-XQ>>2023年1月23日アクセス。
- 24 高原明生「ウクライナ危機と米中対立」、『国際問題』709号（2022年10月）、16-24頁。
- 25 国家統計局人口就業統計司司長の説明、2022年10月24日。<[http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202210/t20221024\\_1889474.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202210/t20221024_1889474.html)>2023年1月23日アクセス。
- 26 新華社北京1月8日電、<<http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202301/53e4bdbadd0f4a3384c0af7e38f16427.shtml>>2023年1月11日アクセス。
- 27 *The Wall Street Journal*, 6 January 2023. <<https://jp.wsj.com/articles/why-xi-jinping-reversed-his-zero-covid-policy-in-china-11672982208>>2023年1月29日アクセス。
- 28 *South China Morning Post*, 2 December 2022. <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3201901/chinese-president-xi-jinping-believes-frustrated-students-are-behind-covid-protests-eu-officials-say>>2023年1月29日アクセス。
- 29 「魏加寧：“ゾンビ化”のリスクに直面する中国経済」（「中国経済面臨“僵屍化”風險」、美中時報、2022年12月25日。<<http://sinoustrimes.com/contents/50/55764.html>>2023年1月29日アクセス。
- 30 日本貿易振興機構ビジネス短信、2022年11月8日。<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/1/1/0cd4f54482d5252d.html>>2023年1月29日アクセス。
- 31 BBC NEWS JAPAN、2022年11月5日。<<https://www.bbc.com/japanese/63524371>>2023年1月29日アクセス。
- 32 『人民日報』2022年11月15日1面。
- 33 Readout of President Joe Biden’s Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China, White House homepage, 14 November 2022. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/14/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/>>2023年1月29日アクセス。
- 34 『人民日報』2022年11月18日1面。
- 35 日本貿易振興機構ビジネス短信、2023年1月20日。<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/0/1/65aaa9af3860d9eb.html>>2023年1月29日アクセス。
- 36 同上、および READOUT: Secretary of the Treasury Janet L. Yellen’s Bilateral Meeting with People’s Republic of China (PRC) Vice Premier Liu He, US Department of the Treasury homepage, January 18, 2023. <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1192>>2023年1月29日アクセス。
- 37 『人民日報』2022年12月8日1面、『人民日報』2022年12月9日1面。

---

## 第2章

# 習近平政権における党の領導の「強化」

---

李 昊

### はじめに

現代中国政治の基本的な特徴が、中国共産党による一党独裁体制であることは言うまでもない。それは一般的に、党の領導と表現される。政府をはじめとする国家機構と党の関係においては、党が優越的であり、様々な政治決定が実質的に党によって下される。政治運営におけるこうした党と国家が密に癒着した体制は「党国体制」と呼ばれる<sup>1</sup>。党の支配的な地位について、鄭永年は中国共産党を「組織的皇帝」となぞらえている<sup>2</sup>。

党の領導という原則は、毛沢東時代より今日に至るまで堅持されてきた<sup>3</sup>。後で整理するような、様々なメカニズムによって、共産党の優越的な地位が確立されており、党の支配は盤石である。それでも歴代の指導者たちは、繰り返し党の領導に言及し、強調してきた。とりわけ、2012年より総書記の座にある習近平は、それまでよりも一層党の領導にこだわりを見せてきた。2022年秋の第二十回党大会において、習近平は総書記に留任し、異例の三期目の政権を発足させた。十年を超える習近平政権は、集権的なイメージが広くもたれている。党と国家の関係において、習近平は言葉で強調するのみならず、党の支配的地位を強化するための様々な制度変更も行ってきた。本稿では、習近平政権において、党と国家関係にいかなる変化が生じているのかについて論じる。言うまでもなく、それは党の領導の「強化」という観点からの分析となるが、習近平政権における制度変更がどれほど実質的に党の領導の「強化」に寄与しているのかが問われる。

本稿の構成は以下のとおりである。第一節では、共産党による領導のメカニズムに



について概説する。第二節では、議事協調機構に着目して、「トップレベル・デザイン」の観点から習近平政権による党の領導の「強化」について論じる。2018年の党と国家機構の改革が一つの中心的論点となる。第三節では、習近平政権において進められている様々な党内法規の制定に着目して、党の領導について論じる。最後に、結論としてそれまでの議論を総括する。習近平政権が進めてきた党の領導の「強化」は、制度面では必ずしも十分な効果をあげているとは言えない。習近平政権の集権性は、こうした制度変更によるものではなく、エリート政治レベルでのパワーバランスの変化によって実現されたものである。本質的には、習近平個人への権力集中である。

## 1. 共産党による領導の基本メカニズム

中国の政治体制において、共産党の優越性は様々な制度によって保障されており、党の意向が政治決定に確実に反映されるように設計されている。最も中核的な制度は、中央から地方の各地域・各レベルにおいて、国家機関に並んで党委員会が作られていることである。中央では、党中央委員会があり、その総書記が中国の最高指導者であることは広く知られている。地方でも、党委員会書記が実質的なトップとして、行政の首長に対して優越的である。一般的に、行政の首長は同レベルの党委員会の副書記となることが多い。各レベルの党委員会には、政府の各部門に対応する担当も置かれ、政府に対する領導が行われている。例えば、法院、検察、公安はいずれも国家機構の一部であるが、党の政法委員会の管轄下に置かれ、司法の独立は存在しない。主要メディアはいずれも党の宣伝部門の監視を受け、イデオロギーや教育でも党の影響力は大きい。人事面では、人民代表大会、政府、法院などの国家機関責任者や地方指導者、さらには重要な国有企業の経営者は同時に党幹部でもあり、その人事は党によって実質的に決定されている。これは「党が幹部を管理する」という原則であり、ソ連の「ノーマンクラトゥーラ」を倣ったものである<sup>4</sup>。このように、人事や組織において、党と国家は密に癒着している。党の存在感は、国家機関に限らない。基層レベルに至るまで、社会の隅々まで党のネットワークが張り巡らされ、人々は常に党の存在を感じながら生活している。近年では、私営企業やNGOにおける党組織の成立も進められているという<sup>5</sup>。

政策面において、中国共産党は議事協調機構や非党組織に設置される党組を介して、政策過程に介入する。まず、議事協調機構については、「領導小組」と呼ばれるメカ

ニズムが定着している。領導小組は非公開で設置されるが、実質的なルールが存在しており、山口信治はこれを半公式の制度ととらえることが可能だとしている<sup>6</sup>。領導小組は党中央や国家、國務院、地方など様々なレベルで設置されており、共産党政権の政策過程において主要アクターとなってきた。複数の官僚組織に関わるような政治課題について議論するプラットフォームとなっており、その実質的な影響力は大きい。特定の政策領域に関して議論を展開し、文件の起草をし、様々な「工作会議」の開催を取り仕切っている。1950年代より様々な領導小組が組織され、党の政策過程への介入に利用されてきた。文化大革命やその後の改革開放、趙紫陽による政治改革の試みなど、その時々の政治情勢に応じて、一定の役割の変化が見られるが、集団指導体制が定着した1990年代以降、領導小組の制度化も進められた。次節で論じるように、習近平政権においては、この議事協調機構が重視された。

党の政策過程への日常的な介入は、非党組織内に設けられた「党組」を介して行われる<sup>7</sup>。1920年代の共産党成立初期、共産党は軍閥支配下の各地域において、ストライキやデモを組織、指導することを活動の中心としていた。運動を展開するために、中華全国总工会、全国農民協会、中華全国学生総会などの大衆組織のなかに作った「党団」と呼ばれる党組織が今日の党組の前身である<sup>8</sup>。1930年代前半のソヴィエト革命の時代には、各根拠地で作られたソヴィエト政府や大衆団体に党団が作られた。その後、1945年の第七回党大会において「党組」と改称され、人民共和國成立後には共産党が支配する政府内に作られていった。國務院の各部局では、多くの場合部長が党組書記を兼任するため、党と政府で権威の分裂は起きにくく、党の意向が確実に党組を経由して政府部門に反映される仕組みになっている。

党組も政治情勢に応じて変化が見られる。特に1980年代後半の趙紫陽主導の政治改革の中で、党組が次々に廃止されたことがあった<sup>9</sup>。経済改革を進めるにあたって、政治体制が阻害要因になっていると考えられたため、政治体制改革が進められた。その中で、党の領導を強化するという目的から、日常的な業務は政府に任せるとして、党はより大局的な視点から戦略や構想の策定に集中することが目指された。党政分離は、趙紫陽の政治改革の主眼であった。政府内の党組は大半が実際に解消された<sup>10</sup>。しかし、1989年の天安門事件の後、趙紫陽は失脚し、その政治改革案も頓挫した。特に党組の撤廃については、当初の目的を達成せず、むしろ党の領導を弱めたと判断され、復活することとなった。今日の中国国内の党組に関する研究でも、党組の廃止が党の領導を弱めたという認識は概ね共有されている。以後、党組は今日に至るまで共産党の政策過程への介入の主要なチャンネルとなっている。今では、党政分離が言

及されることは皆無である。

2012年に発足した習近平政権は、党の領導を殊更に強調している。習近平は、2016年頃から、「党政軍民学、東西南北中、党は全てを領導する」という文化大革命期から華国鋒政権期にかけて用いられ、1980年代以降はほとんど見られなくなっていた古めかしいスローガンを持ち出し<sup>11</sup>、2017年の党大会では、それを党規約にも盛り込んだ。習近平は、繰り返し熱心に党の領導を強調し、制度的にも党の領導を強化しようと努めている。幹部の任用や選抜では、党の影響力が拡大していると言われ、その試みが成功していると言える<sup>12</sup>。しかし、下で論じるように、必ずしも順調とは限らない部分もある。

## 2. 習近平政権における「トップレベル・デザイン」と議事協調機構

習近平政権の集権性は広く知られているところだが、政策過程においては、「トップレベル・デザイン」(「頂層設計」)が特徴であると言えよう。角崎信也によると、トップレベル・デザインは「トップレベルの政治機関(中国の場合は党・政府の中央機関)が、政策課題の策定の段階で、全体的な理念や目標はもちろん、政策の実行を担う各機関の具体的な目標や任務、及び必要資源の配置箇所に至るまで比較的詳細に設定し、トップ・ダウンの形式でその政策を効率的かつ迅速に実施していくことを意味する」という<sup>13</sup>。こうしたトップ・ダウンの政策決定及び政策執行にあたっては、前節で言及したような各政策領域に広く影響を及ぼすことができる領導小組をはじめとする議事協調機構が有用である。習近平は中央の議事協調機構を重視し、自らがそのトップになることで、政策の主導権を掌握してきた。

特に2014年の中央国家安全委員会と中央全面深化改革領導小組の成立は重要であった<sup>14</sup>。中央国家安全委員会について言えば、これは中国版のNSCであると言えよう<sup>15</sup>。中国では、軍や外交部門など安全保障に関わる部局が複数あり、その横の連携がほとんど取れていなかった。江沢民政権期には、NSCの設立構想があったとされるが、総書記個人への権力集中が進む恐れがあり、集団指導体制に反するとして実現しなかった<sup>16</sup>。しかし、習近平はついにそれを実現した。中央国家安全委員会は国家機構ではなく、党中央の組織として設立された。また、議事協調機構のトップの役職が一般的には主任であるのに対して、中央国家安全委員会のトップは主席となり、

強い権限を有することが示唆されている。しかし、2014年4月に第一回会議を開催した後、その活動はほとんど報じられていない。2020年までに合計三回会議を開催しているらしいが<sup>17</sup>、あまりに活動が少なく、当初予想された活躍ぶりからはかけ離れている。この背景は十分に明らかにされていないものの、何らかの抵抗に遭っている可能性は十分に考えられる。

一方、中央全面深化改革領導小組の活動は実に活発である<sup>18</sup>。関係する部門が数多くあるにもかかわらず、二ヶ月に一回程度で会合が開かれ、それはメディアを通じて広く報じられている。この領導小組の設立によって、「改革の具体的な実施方案や政策意見に関する計画・審議・採択・執行に係る権限の多くが、国家機関である國務院から党機関である深改小組／委員会に移管（ないし加増）されている」という<sup>19</sup>。この領導小組は「トップレベル・デザイン」の代名詞ともいうべき存在であり、習近平による党の領導の強化の試みで最も成功した例であると言える。

2018年の3月、全国人民代表大会で憲法改正が行われ、国家主席の任期制限が撤廃された。2022年の党大会に向けて、習近平留任への道筋をつける形となったことで広く注目された。同じ時期、党と国家機構の大規模な組織構造改革も断行された<sup>20</sup>。様々な部門の新設や統廃合が行われた。注目に値するのは、多くの国家機構が党機関に事実上吸収されたことである。例えば、国家行政学院は事実上中央党校に統合され、党の直屬事業単位として「一つの機構、二つの看板」となった。他には、國務院の国家公務員局や、ニュース、出版、ラジオ、テレビを司る国家新聞出版广电総局、国家宗教事務局、國務院僑務弁公室など、組織部門、宣伝部門、統一戦線工作部門、政法部門に関わる多くの機構の統廃合が行われた。いずれも、国家機構の組織を看板だけ残すというもので、しかもそれを対外的に大々的に発表している。従来も「一つの機構、二つの看板」という形式をとる組織は多く存在したが<sup>21</sup>、今回の改革ではそれが一段と拡大した。これは党の領導を強化するという観点から行われた改革であることは明らかであり、党と国家の癒着を強化することで、趙紫陽の党政分離の方向性と完全に決別しようとするものであった。

党の組織においても改革が行われた。党中央政策決定議事協調機構のうちのいくつかの重要な領導小組（中央全面深化改革領導小組、中央インターネット安全情報化領導小組、中央財經領導小組、中央外事工作領導小組）は、委員会に改組された。従来の領導小組は、あくまでも非公式的かつアドホックな協調機構という建前で設置され、必要に応じて、関係する部門担当者や幹部が参加するという形を取っていた。それが常設の正式な機構に改組された。これらは「格上げ」とであると説明された<sup>22</sup>。一見す

ると党内部の組織構造の調整であるように思える。しかし、それまでの領導小組が、政府の関連部門責任者による調整のためのプラットフォームとして、党の領導を支える存在であったことを考慮すると、委員会への格上げは、「トップレベル・デザイン」の観点から、一層党の領導を強化する方策として打ち出されたものと理解できる。しかし、各委員会の活動の状況にはかなりの差異が見られる。委員会の開催情報は、習近平の活動報道として新華社に報道されたり、『人民日報』に掲載されたりするが、その報道状況はまちまちである。

中央全面深化改革深化委員会は、前身の領導小組時代と同様に活発に活動している。二ヶ月に一回のペースで会議が開かれ、ある程度詳細な議論の内容も報じられている。中央財經委員会についても、前身の中央財經領導小組と基本的に同様である。前身の中央財經領導小組は第十八期指導部において、合計 16 回の会議を開催しており、報じられている<sup>23</sup>。2018 年に委員会に改組されてからは、2022 年までに 11 回の会議を開催した<sup>24</sup>。

これらとは対照的に、他の委員会の活動はほとんど見えてこない。外交関係者が最も関心を寄せる中央外事工作委員会は、2018 年の改組後の 5 月 15 日に第一回会議を開催して以降、その活動がほとんど報じられていない。第十九期指導部において、中央外事工作委員会弁公室主任を務めた楊潔篪は、政治局委員以外に兼任職がなく、外国要人と会談する際にも、同弁公室主任の肩書を用いていたにもかかわらず、その活動の様子が全く不明な状態であった。中央インターネット安全情報化委員会についても、開催報道がほとんどない。地方発の情報を確認すると、2022 年までに第五回会議を開催しているらしい<sup>25</sup>。おそらく、2018 年以降、毎年 3 月頃に開催していると推測できる。

中央外事工作委員会と中央インターネット安全情報化委員会に関して、その前身の領導小組もほとんど活動の実態がわからなかったが、委員会への改組によっても、その状況に変化はなかった。このように、領導小組から委員会への「格上げ」によって生じた変化は、今のところほとんど明らかになっていない。開催頻度や情報公開程度も、委員会ごとに差異はあるものの、それぞれ改組以前とほとんど変わらない。このような状況をどのように理解すべきかについては、検討の余地がある。当初よりこのような想定で機構の改革を行ったのか、それとももっと委員会を活用するはずだったのが、必ずしも思った通りにはなっていないのかは不明である。もちろん、報道状況が実際の活動状況を正確に反映しているとは限らず、外部から見えない部分で、何らかの重要な役割を果たしている可能性は否定できない。しかし、少なくとも、現時点

で外部観察者からは、大きな状況の変化があるようには見えず、当初の注目に比べて、大きな効果が現れているようには見えない。とはいえ、委員会という枠組が作られたことで、将来的に活発化する余地が存在することは否定できない。

本節では、「トップレベル・デザイン」と議事協調機構に着目して、習近平による党の領導の「強化」について分析した。習近平は、2014年に成立した中央全面深化改革深化領導小組及びその後継組織である中央全面深化改革深化委員会を活用して、政策過程への影響力を高めた。その意味では、党の領導の「強化」は成功した面がある。しかし、他の組織については、必ずしも以前の政権に比べて明らかな変化が見られるとは言えない。2018年の党と国家機構の改革を経て、非公式的な領導小組は、公式的な委員会に格上げされたものの、活動状況が変わった様子はない。また、2018年の改革では、党の存在感を高める制度変更が行われたものの、もとより党と国家の癒着は密であり、建前を実態に合わせたにすぎない。制度面において、党の領導について実質的に大きな変化が生じているとは必ずしも言えない。

### 3. 習近平政権における「法規化」

習近平政権のもう一つの特徴は、「法規化」に熱心であることである。ただし、これは鄧小平以来進められてきた制度化とは全く異なる方向性のものである。鄧小平以来、中国は集団指導体制の導入、定年制の導入をはじめとして、様々な政治ルールの制定を積極的に行ってきた。恣意的な政治運営をあらため、可能な限りルールに則った政治を行うことを目指してきた。一般的に、中国政治は制度化されてきたと理解されてきた<sup>26</sup>。それに対して、習近平が進めているのは、様々な法規、特に党内法規を作成することで、党の領導を制度的に強化しようとするものである。上で論じた2018年の党と国家機構改革もその一環であり、すでに癒着が進んでいた党と国家機構の公式的な関係を整理し、党の存在感が際立つように制度変更を行ったものである。習近平政権において、実に多くの党内法規が制定されており、特に第二期政権以降は一層増加している。主要なものでは、「地方委員会工作条例」（2016年）、「党組工作条例」（2019年）、「宣伝工作条例」（2019年）、「中央委員会工作条例」（2020年）、「統一戦線工作条例」（2020年）、「組織工作条例」（2021年）、「規律検査工作条例」（2021年）、「政治協商工作条例」（2022年）などが挙げられる。これらは党の重要な部門や組織の活動について規定したものであり、以前より内規あるいは不文律が存在したは

ずである。これまで暗黙の了解で行われていた業務が改めて習近平によって法規化される意義は無視できないものの、現実として、これらの条例はほとんどの場合、既存の運用メカニズムの明文化にとどまっている。以下に「党組工作条例」の例を用いて詳細を分析してみたい。

党組の前身たる党団は、党の成立初期から存在していた。党団は1927年6月に党規約に盛り込まれ、この時「全ての非党大衆会議、及び執行機関（国民党、国民政府、工会、農民協会などなど）の中において、党員が三人以上いる場合、均しく須く党団を組織する」と規定された<sup>27</sup>。1945年の第七回党大会において、党団から党組に改称されたが、党規約の記述によると、「政府、工会、農会、合作社及びその他大衆組織の領導的機関の中に、業務において責任者の立場にある党員が三人以上いる場合、即ち党組を成立させる」とされた<sup>28</sup>。抗日戦争後に再開が予想される国共内戦に備えて、非党組織における党の強化が図られた。1927年以来、党規約にはほとんどの期間において党団あるいは党組に関する記述が盛り込まれてきた<sup>29</sup>。党組はすでに長い運用の歴史があることは明らかである。

習近平流の法規化の一環として、党組についても、2015年に中国共産党党組工作条例（試行）が制定された<sup>30</sup>。その後、2019年には正式な中国共産党党組工作条例が発布された<sup>31</sup>。正式版では、試行版からそれなりに多くの修正がなされたが、中心的内容は変わっていない<sup>32</sup>。まず、党組を設置すべき組織、設置しても良い組織が列挙されるが、政府機関や人民団体、中央管理企業は党組を設置すべきであると規定されており、ほとんどの権力機関に党組が設置されることとなる。党組を設置しない組織については、責任ある立場にある党員が三名に満たない組織や、事実上党の組織と一体になっている「一つの機構、二つの看板」の組織、基層レベルの組織、共産主義青年団、中央管理企業の子会社や地方国有企業、地方文化組織や社会組織などと規定されているが、これらは明らかに影響力が限定的か、すでに党の影響下にある場合である。また、党組の指揮命令系統について、下級の党組は上級の党組の領導に従うこととなっており、例えば、国務院各部門の党組は国務院党組に従うこととなる。党組構成メンバーの任免については、党組の設置を批准する党組織、すなわち党委員会が決定することとなっている。メンバーは三名から七名程度で、多くとも九名とされている。寡頭制的な性質を持つことが明らかである。さらに、党組が議論すべき問題として挙げられているのは、法律制定、戦略、人事、改革案、予算、機構や人員編成、監査、イデオロギーなどほとんど全てと言っても良いほど広汎である。

ここで整理したような党組工作条例の内容に、目新しいものはない。これまでのす

でに長い期間運用されている党組の活動から異なる点はなく、既存のメカニズムが明文化され、再確認されるにとどまっている。習近平政権が制定した他の様々な工作条例も同様であり、中国政治の核心である中央委員会に関する工作条例が発布された際も驚きがなく、さほど議論を呼ぶこともなかった。

習近平政権は、たしかに法規化に熱心である。しかし、必ずしも本質的な制度変更を進めているわけではなく、既存のルールを工作条例として明文化しているに過ぎない。党の活動に関わる様々なルールが整理され、公開され、そして党内法規によって権威づけられたという意味では、一定の意義があるとは言えるものの、党の活動に本質的な変化が生じているとは言えず、どの程度実質的な効果があるのかは疑問である。

## おわりに

共産党が一方独裁体制を維持する中国において、党の領導は根幹となる原則である。これまで共産党は様々なメカニズムを通じて、その優越的地位を確立してきた。習近平はそれまで以上に党の領導を強調し、様々な施策を打ち出してきた。議事協調機構を通じての「トップレベル・デザイン」、党と国家機構の改革、党内法規の制定などを積極的に行ってきた。しかし、本稿が論じてきたように、これらの施策が実質的な効果を上げているかは疑問である。中央全面改革深化領導小組及びその後継組織である中央全面改革深化委員会は活発に活動しており、習近平による党の領導の「強化」の成功例であると言えよう。しかし、議事協調機構にしても、党組の活動にしても、従来の政治運営メカニズムから大きな変化があるとは言えない。党と国家の癒着についてももとより進んでおり、2018年の改革は、建前を実態に合わせたに過ぎない。

とはいえ、習近平が圧倒的な権力を手中に収め、集権的な政権運営を行っていることに疑問の余地はない。それは上で論じたように、制度的変更によるものではなく、エリート政治レベルでのパワーバランスの変化によって実現されたものである。本質的には習近平個人への権力集中である。習近平のいうところの党の領導は、すなわち党の最高指導者たる習近平個人の領導である。2022年秋の第二十回党大会において、習近平は総書記に留任し、第三期政権を発足させた。最高指導部たる政治局常務委員のメンバーは、習近平に近い人物で固められた<sup>33</sup>。習近平による領導は一層確固たるものとなったと言えよう。



(追記) 本稿の脱稿後に、第二十期二中全会と全国人民代表大会を経て、新たな党と国家機構改革を行うことが発表された<sup>34</sup>。当初、公安部門や国家安全部門を司る中央内務委員会なるものが設置されるという噂が流れたが、実際の改革案はそれほどドラマティカルなものではなかった。2018年の改革よりは小規模であるが、党に中央金融委員会、中央金融工作委員会を設置するなど、金融部門が重点となっていることが明らかである。他にも中央科学技術委員会、中央社会工作部、中央香港マカオ工作弁公室などが設置されることとなった。いずれも党の領導の強化が追求されている。この新たな改革の実施は、習近平政権の一貫した傾向を反映していると同時に、2018年の機構改革の成果に習近平が満足していないことを意味する。それは、本稿の主張が正しいことをも示している。

\* 本稿は、以下の論文を基に加筆修正したものである。

李昊「習近平政権における『党と国家機構改革』——党政分離の終焉——」日本国際問題研究所編『習近平政権が直面する諸課題』（日本国際問題研究所、2021年）13-17頁。

李昊「中国共産党の『領導』と『党組』」日本国際問題研究所編『党大会を控えた習近平政権の動向』（日本国際問題研究所、2022年）15-19頁。

#### ——注——

- 1 西村成雄、国分良成『党と国家 政治体制の軌跡』（岩波書店、2009年）。
- 2 Zheng Yongnian, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction, and Transformation* (London and New York: Routledge, 2010).
- 3 厳密には、1949年の中華人民共和国の成立時、共産党は民主党派に配慮して、一定程度権力を分配していた。反右派闘争を経て、民主党派がほとんど無力化されて以降、党の一元独裁体制は強化され、党による領導が繰り返し強調されるようになった。
- 4 ノーメンクラトゥーラについては、塩川伸明『現存した社会主義 リヴァイアサンの素顔』（勁草書房、1999年）165-168頁、John P. Burns, “Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura,” *The China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 458-491などを参照。
- 5 Xiaojun Yan and Jie Huang, “Navigating Unknown Waters: The Chinese Communist Party’s New Presence in the Private Sector,” *The China Review*, Vol. 17, No. 2 (June 2017), pp. 37-63; Ge Xin and Jie Huang “Party Building in an Unlikely Place? The Adaptive Presence of the Chinese Communist Party in the Non-governmental Organizations (NGO),” *Journal of Contemporary China*, Vol. 31, No.135 (2022), pp. 428-444.
- 6 山口信治「領導小組の制度変化」加茂具樹、林載桓『現代中国の政治制度 時間の政治と共産党支配』（慶應義塾大学出版会、2018年）109頁。本段落の領導小組に関する記述は同論文に

- 依拠している。
- 7 党組については、廉曉紅『中国共産党党組制度歴史考察』（広西師範大学出版社、2021年）、唐亮『現代中国の党政関係』（慶應義塾大学出版会、1997年）7-33頁などを参照。
  - 8 馬思宇「無形與有形：中共早期“党団”研究」『中共党史研究』2017年第2期、39頁。
  - 9 趙紫陽主導の政治改革については、呉国光『趙紫陽與政治改革』（太平洋世紀研究所、1997年）、趙紫陽「沿着有中国特色的社会主义道路前進——在中国共产党第十三次全国代表大会上的報告」『人民日報』1987年11月4日などを参照。
  - 10 唐亮『現代中国の党政関係』28頁。
  - 11 ただし、同様の意味のフレーズは様々なものがあり、1962年のいわゆる七千人大会において毛沢東は「工、農、商、学、兵、政、党、この七つの方面について、党は全てを領導する」と話した。他の指導者も党の領導の重要性には度々言及している。羅平漢「“堅持党対一切工作的領導”的由来与發展」中国共産党新聞網、2020年11月13日 <<http://dangshi.people.com.cn/n1/2020/1113/c85037-31929488.html>> 2022年12月26日アクセス。
  - 12 高原明生「中国の幹部選抜任用制度をめぐる政治」加茂具樹、林載桓『現代中国の政治制度 時間の政治と共産党支配』131-150頁、Jérôme Doyon, “Clientelism by Design: Personnel Politics under Xi Jinping,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 47, No. 3 (2018), pp. 87-110.
  - 13 角崎信也「『頂層設計』師としての習近平—中央全面深化改革領導小組／委員会を焦点としたその制度分析」『東亜』2021年12月号、76-77頁。
  - 14 これを設立することが決定されたのは、2013年11月の十八期三中全会であった。
  - 15 中央国家安全委員会については、高木誠一郎「『中央国家安全委員会』について」『中国の国内情勢と対外政策』（日本国際問題研究所、2017年）7-19頁、You Ji, “China’s National Security Commission: Theory, Evolution and Operations,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 98 (2016), pp. 178-196; David M. Lampton “Xi Jinping and the National Security Commission: Policy Coordination and Political Power,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 95 (2015), pp. 759-777などを参照。
  - 16 中国版 NSC 構想については、松田康博「中国—中央政治局と中央軍事委員会」松田康博編『NSC 国家安全保障会議—危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』（彩流社、2009年）173-201頁を参照。
  - 17 Matt Ho, Holly Chik and Echo Xie, “China’s National Security Commission Met in Secret amid Coronavirus Pandemic,” *South China Morning Post*, 29 June 2020, <<https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3091101/chinas-national-security-commission-met-secret-amid-coronavirus>> 2022年12月26日アクセス。
  - 18 その活動の詳細は、佐々木智弘「中央全面深化改革領導小組の設置と習近平のリーダーシップ」『中国の国内情勢と対外政策』（日本国際問題研究所、2017年）21-28頁を参照。
  - 19 角崎信也「『頂層設計』師としての習近平」80頁。
  - 20 「党と国家機構改革」の内容については、「中共中央印發《深化党和国家機構改革方案》」『人民日報』2018年3月22日を参照。
  - 21 例えば、党の中央台湾工作弁公室と國務院台湾事務弁公室が典型例である。
  - 22 鄭言之「“小組”變“委員會”、既是昇格、更是昇華！」人民網、2018年3月29日 <<http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0409/c363824-29915089.html>> 2022年12月26日アクセス。
  - 23 「揭秘！中央財經領導小組是如何開会的？」新浪財經、2018年3月31日 <<http://finance.sina>

- com.cn/china/gncj/2018-03-31/doc-ifysumeh1723157.shtml> 2022年12月26日アクセス。
- 24 「習近平主持召开中央財經委員會第十一次會議」人民網、2022年4月26日<<http://politics.people.com.cn/n1/2022/0426/c1024-32409535.html>> 2022年12月26日アクセス。
- 25 例えば、「張慶偉主持召开省委網絡安全和信息化委員會第五次會議」新華網湖南、2022年4月22日<[http://hn.news.cn/2022-04/22/c\\_1128583958.htm](http://hn.news.cn/2022-04/22/c_1128583958.htm)> 2022年12月26日アクセス。
- 26 例えば、毛里和子「中国の政治体制の変容—鄧小平時代の意味」岡部達味、毛里和子編『改革・開放時代の中国』（日本国際問題研究所、1991年）3-38頁、林載桓『『集団領導制』の制度分析—権威主義体制、制度、時間』加茂具樹、林載桓『現代中国の政治制度』79-102頁などが挙げられる。これらに対して、ジョセフ・フェースミスは、政治の中核においては依然として非制度的な要因が多くはたらいっていることに着目して、今日の中国政治を制度化と表現することに反対している。Joseph Fewsmith, *Rethinking Chinese Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), pp. 2-3.
- 27 「中国共産党第三次修正章程決案（一九二七年六月一日中央政治局會議決案）」中央檔案館編『中共中央文件』第三冊（中共中央党校出版社、1989年）153-154頁。
- 28 「中国共産党党章（一九四五年六月十一日中国共産党第七次全国代表大会通過）」中央檔案館編『中共中央文件』第十五冊（中共中央党校出版社、1991年）133-134頁。
- 29 文化大革命中、党組織や政府組織が活動停止状態に陥り、各レベルで革命委員会が設立され、党委員会や政府の代替となった。党政軍一体となり、党組ももはや存在意義を失った。この時期に開催された第九回、第十回党大会では、党組の記述自体が党規約から削除されている。
- 30 「中国共産党党組工作条例（試行）」『人民日報』2015年6月17日。
- 31 「中国共産党党組工作条例」『人民日報』2019年4月16日。
- 32 二つの条例の対照表が公開されているのでそちらを参照されたい。『《中国共産党党組工作条例》新旧対照版』共産黨員網、2019年4月16日<<https://wenda.12371.cn/liebiao.php?mod=viewthread&tid=582039>> 2022年12月26日。
- 33 新たに発足した最高指導部のメンバーについては、李昊「習近平派一色の新指導部—最高指導部政治局常務委員の顔ぶれ」『外交』第76号（2022年11月・12月）16-20頁を参照。
- 34 「中共中央國務院印發《党和国家機構改革方案》」『人民日報』2023年3月17日。

---

## 第3章

### 習近平政権の政策語彙

—— 2012年11月15日 - 2022年10月23日 ——

---

伊藤 亜聖

#### はじめに

本稿では習近平氏が中国共産党総書記に就任した2012年11月15日から、同職第二期の終了時点である2022年10月23日までの政策キーワードの記述統計を整理する<sup>1</sup>。習氏はその第一期と第二期を通じて、事前の予想を超える形で権力基盤を強固なものとしてきたことは広く指摘されている。数々の政策決定機構の主席を務めることから、メディアや一部の研究者は習氏を「すべての主席」(Chairman of everything)とも呼んだ<sup>2</sup>。習近平が最高指導者としての二期目に向けた準備を進める中で、2016年10月には、中国共産党第18期中央委員会第6回全体会議にて習氏は党中央の「核心」と位置づけられた。続いて2017年10月の党大会では、習近平は自らの名前を冠する「習近平思想」を党規約に盛り込んだ。同氏は2022年10月に開催された第20回党大会を経て、第三期へと入っている。この間、習近平政権を彩る新たな政策的なスローガンやキーワードが絶えず発信されたが、その栄枯盛衰は激しかった。

本稿の目的は、後述する習近平重要講話データベースに掲載された記事全文をもとに、これらのキーワードの登場頻度を確認することで、いかに政権の重点政策が推移したかを示すことである。地理的観点からは国名・地域名を、そして政策論点としては経済・政治・外交・安全保障の4つの分野を取り上げ、筆者がマニュアルに選定したキーワードについて、分析対象の約10年間の記述統計を整理し、議論の基礎資料を提供する<sup>3</sup>。筆者の専門と能力限界から、本文での検討は主に経済を対象とし、政治、

外交、安全保障については目立った変化や傾向が確認できた点のみに言及する（他の結果は末尾の補足図表を参照）。

本稿の整理から次の点が明らかになった。第一に、国・地域別の言及回数を見ると、期間合計ではロシアが最大の言及回数となっており、米国への言及回数は近年減少している。とくに2020年以降、習近平氏を含む各国首脳の外遊が途絶した影響もあり、他国への言及の総回数およびその頻度は大きく落ち込んでいる。そのなかで香港への相対的な言及回数は高まった。第二に、キーワードの中には「新常態」のように近年はほぼ言及されなくなっているものも少なくない一方で、「双循環」に代表されるように2020年以降に、にわかに使用されるようになった単語もある。とくに言及頻度の高いキーワードに目を向けてみると、「中国夢」が第二期において言及頻度が下がったのに対して、「脱貧困」は第二期により高い比率となった。第三に、キーワード別に登場する記事の比率が最大となる月を確認すると、任期中に各々のキーワードが分散して言及のピークを迎えたことが確認できる。分析期間の初月である2012年11月には「小康社会」と「戦略機遇期」がピークを記録したが、最終月にあたる2022年10月には「国家安全」がピークを迎えた。

問題はこれらの言及頻度の増減をどう解釈するかである。言及頻度が政策実行とつながる「有言実行」のパターンだけでなく、言及したのに実行しない、言及がないのに実行された、といった可能性もある。それでも例えば外交面では、「新型大国関係」への言及が減少する一方で、「新型国際関係」への言及が残るなど、任期中に一定の方針転換があったことは示唆される。ただし、データから明らかになった多くの点は、すでに研究者による定性的な観察で指摘されてきたことでもある。本稿での整理は、既存の観察及び議論を補完・検証する補助材料にとどまる。

本稿の構成は次のとおりである。第二節ではデータと集計手法を示し、続く第三節では国・地域名、そして経済、内政、外交、安全保障の4分野のキーワードの推移を示す。第四節ではデータから示唆されることと、そして解釈上の問題を検討し、最後に第五節で本稿を総括する。

## 1. データと手法

### (1) データ

本稿の分析で用いたデータソースはウェブ上に公開されている「習近平系列重要講

話数データベース」である<sup>4</sup>。掲載されている記事は、2012年11月15日、すなわち習近平氏が中国共産党総書記に就任して以降の人民日報（国内版、海外版）、求是、新華社通信、その他の同氏に関する関連記事である。具体的には同氏の講話、活動報告、現地視察、会見、外遊、祝電、その他の活動（例えば関連書籍の出版等）を報道した記事が収録されており、全記事はウェブ上に公開されている。データソースの特徴として、習近平個人の講話と行動に関する報道に重点がありながらも、同氏が出席した党と政府の重要会議の記事も含まれており、広い意味での党中央・中央政府の方針までが含まれるデータと捉えられる。

分析データにはダウンロード時点で2012年11月15日から2022年10月23日までに12,532件の記事が収録されており、重複記事の削除等のクリーニング処理を行った<sup>5</sup>。第20回党大会は2022年10月16日に開幕、同22日に閉幕し、同23日に第20期中央委員会第1回全体会議（1中全会）を開いて、新しい7名の中央政治局常務委員を選出している。分析対象とするデータには、同22日に終了した党大会最終日を報道する同23日までを含めた。以下の分析では表1に示した合計7,947記事を対象とする。

表1 分析対象データ

年	記事数	総文字数	平均文字数
2012	54	102,947	1,906
2013	842	1,222,516	1,452
2014	1,132	2,083,368	1,840
2015	916	1,693,966	1,849
2016	748	1,617,834	2,163
2017	670	1,404,669	2,097
2018	838	1,500,713	1,791
2019	886	1,395,999	1,576
2020	778	1,387,917	1,784
2021	615	1,050,345	1,708
2022	468	722,301	1,543
合計	7,947	14,182,575	1,785

注：集計対象は2012年11月15日-2022年10月23日。

本データを利用するにあたってはメリットとデメリットがある。メリットとしては、習近平氏に関わる演説や報道を、任期中のみではあるが表1に示したようなボリュームで提供していることである。一方で、主要メディアを通じて発信される公開記事や

雑誌記事をもとにしているため、編集過程で本来の演説内容から内容の修正や、一部記事の削除といった可能性は残る。また当然、党・政府の観点からの宣伝色が強い記事が多く含まれているため、メディアとしてのバイアスが含まれている。本データの利用にはこうした長短の両面があるが、本稿の課題は習近平政権の政策キーワードの抽出である。宣伝やメディアバイアスを含んだとしても、それが国内外に発信されたものであることには変わらない。本データから主要なキーワードの言及頻度の趨勢を測ることはできるだろう。

## (2) 集計キーワード

次節以降では、選定キーワードについての記述統計を示す。カウントしているのは、当該キーワードを含む記事の数である。文章中にキーワードが1度でも登場したら1とカウントし、同一記事中にキーワードが複数回登場しても1とカウントしている。主に時系列的な変化に関心があるため、横軸に各月を、縦軸に該当記事数と各月の総記事数で割ったシェアを示す。

キーワードの抽出の方法としては、機械的な方法を選択するのではなく、マニュアルに行った<sup>6</sup>。

表2 分野別キーワード

分野	小分野	キーワード
A) 経済政策	a) 現状認識	新常态（新常态）、新发展阶段（新发展阶段）
	b) 構造改革	供給側改革（供给侧改革/供给侧结构性改革）、混合所有制（混合所有制）、決定的作用（决定性作用）、炭素中立（碳中和）、双循環（双循环）
	c) マクロ経済	マクロ調整（宏观调控）、減税（减税）、リスク解消（化解风险）、不動産（房地产）
	d) 政策課題	脱貧困（脱贫）、就業問題（就业问题）、収入格差（收入差距）、高齢化（老龄化）、城鎮化（城镇化）
	e) 競争政策	公平競争（公平竞争）、反独占（反垄断）、平台独占（平台垄断）
	f) 科学技術イノベーション政策 A	中国製造 2025（中国制造 2025）、断絶の技術（颠覆性技术）、軍民融合（军民融合）、大衆創業（大众创业）
	g) 科学技術イノベーション政策 B	戦略的新興産業（战略性新兴产业）、基礎研究（基础研究）、

分野	小分野	キーワード
B) 内政	a) スローガン	中国夢（中国梦）、共同富裕（共同富裕）、偉大な復興（伟大复兴）、二つの百年（两个一百年）、小康社会（小康社会）
	b) 反腐敗運動	反腐（反腐）、純潔（纯洁）
	c) 法治制度	法治（法治）、憲政（宪政）
	d) デジタル統治	デジタル化（数字化）、网络安全（网络安全）、データ安全（数据安全）、網絡主權（网络主权）
	e) コロナ対策	動態清零（动态清零）
C) 外交	a) 認識	大有作為（大有作为）、韜光養晦（韬光养晦）、戰略機遇期（战略机遇期）
	b) 外交方針	新型國際關係（新型国际关系）、新型大國關係（新型大国关系）、周辺外交（周边外交）、核心的利益（核心利益）
	c) 独自構想	一帯一路（一带一路）、運命共同体（命运共同体）、AIIB（亚洲基础设施投资银行）
	d) 国際機関	國際連合（联合国）、世界銀行（世界银行）、WTO（世界贸易组织）、IMF（国际货币基金）
	e) 多国間枠組み	SCO（上海合作组织）、BRICS（金砖国家）、G20（二十国集团）、G7（七国集团）
	f) 經濟連携協定	RCEP（区域全面经济伙伴关系协定/RCEP）、TPP（跨太平洋伙伴/跨太平洋战略经济伙伴关系协定/TPP）
	g) 米中摩擦	一國主義（单边主义）、保護主義（保护主义）、いじめ主義（霸凌主义）
D) 安全保障	a) 概念	新型拳國体制（新型举国体制）、総体国家安全観（总体国家安全观）
	b) 領域	食糧安全（粮食安全）、エネルギー安全（能源安全）、网络安全（网络安全）、データ安全（数据安全）、經濟安全（经济安全）、国家安全（国家安全）

注1：カッコ内が検索で用いた中国語である。例えば、「供給側改革」の場合、「供給側構造化改革」、「供給側改革」などの若干の揺れがあるため、関連語彙を含む場合は複数併記している。

注2：集計対象としたが最終的にカットしたキーワードとして、例えば「中国標準 2035（中国標準 2035）」、「ネット世論（网络輿情）」、「CAFTA（中国東盟自由貿易区）」がある。これらは該当記事がないか、ごく限られているため集計対象外とした。

注3：このほかに香港、新疆、台湾等を別途集計している。

第一に、主なキーワードの収集分野として、国名と地域を取り上げて分析する<sup>7</sup>。

第二に、経済、内政、外交、安全保障の4分野について、71のキーワードを対象として分析した。分野別のキーワードの選定に際しては、基礎資料として、①五か年計画（第13次、第14次）、②各年の政府工作報告、③毎年12月開催の中央経済工



作会議、④習近平政権 1-2 期で 2 回開催された中央外事工作会議（2014, 2018）、⑤『求是』に掲載される重要政策キーワードに関する論文（習近平氏が著者とするものを含む）、⑥『習近平国政運営を語る（談治国理政）』、⑦その他の資料・報道を参照し、政策キーワードの候補をリストアップした。図表化した際の視覚的な効果を考慮し、小分野ごとに比較的少数のキーワード（1～6 個）を選定した。表 2 に分野別キーワードを示した。

### (3) 分析の立脚点と限界

テキストデータから政策キーワードを抽出する意図は、当該キーワードへの言及頻度からある程度、政策の実施状況が推測できる、と考えられるためである。しかしここには仮定があり、それは発言の有無と実行の有無との間で、有言実行の関係があると想定していることになる。発言の有無と実行の有無の間には、表 3 に示した 4 つの可能性があり、有言実行を想定した場合には、発言の有無や頻度から、政策実施の状況を推定することができる。発言も無く、実行も無い場合、すなわち表 3 の不言無行は分析対象外となるため問題が生じない。しかし政策実施とのつながりを想定した際に問題となるのは、「発言があるのに、政策実行を伴わない」という有口無行（ゆうこうむこう、後漢書・史弼伝）と、「発言はしないにもかかわらず、政策が実行されている」という不言実行の場合である。有口無行と不言実行を含めた検討は第四節で行うこととして、ひとまず第三節ではテキストデータからのキーワードの抽出結果を報告する。

## 2. 記述統計

### (1) 国・地域別言及

まずテキストデータに登場する国・地域別の名称（香港、マカオ、台湾を含む）をカウントした。表 4 には通期の上位 20 の国・地域について、各年の言及回数を示した。まず 1 年ごとの国・地域の言及回数の推移を見ると、2014 年に合計 2018 回となっており、最多を記録し、その後 2017-2018 年には 1000 回程度となっていたが、2020 年および 2021 年は 500 回前後となっており、言及回数が大きく減少している。最も多かった 2014 年の回数に対して、2021 年の回数は 24% に相当する。記事の総文字数を国・地域への言及回数で割ると、期間平均で 1,431 字に 1 回、国・地域への言及

表3 発言と実行のマトリックス

		実行の有無	
		有	無
発言の有無	有	有言実行	有口無行
	無	不言実行	不言無行

出所：筆者作成。

表4 国・地域別の登場記事数

順位	国・地域名	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	総計
1	ロシア	3	113	101	80	38	43	54	66	20	23	15	556
2	米国	4	89	103	79	62	53	27	20	24	18	13	492
3	インド	0	72	104	53	37	25	39	40	15	10	9	404
4	香港	2	31	37	29	15	58	39	34	42	32	31	350
5	マカオ	3	24	51	22	14	37	37	49	25	25	20	307
6	台湾	3	34	39	30	22	21	32	28	18	21	12	260
7	南アフリカ	1	56	28	49	11	19	47	9	6	3	5	234
8	フランス	0	9	60	29	17	12	21	42	17	9	2	218
9	カザフスタン	0	48	32	36	11	20	13	22	3	6	20	211
10	ブラジル	0	31	69	31	15	16	10	18	6	5	4	205
11	ドイツ	2	13	58	25	16	33	13	15	14	7	2	198
12	北朝鮮	0	22	28	15	13	22	21	25	14	9	2	171
13	日本	0	11	32	41	8	13	9	27	14	8	7	170
14	イギリス	1	7	18	44	18	16	18	14	12	6	8	162
15	パキスタン	0	12	26	37	17	7	17	13	11	9	8	157
16	ウズベキスタン	0	38	19	11	24	5	8	17	1	6	21	150
17	インドネシア	0	47	19	26	7	3	9	13	3	5	3	135
18	キルギスタン	0	45	21	8	4	1	14	22	2	4	10	131
19	韓国	0	16	49	14	10	11	6	8	9	2	5	130
20	オーストラリア	0	19	64	18	10	4	4	6	0	1	0	126
言及数合計 (241か国・地域)		30	1,449	2,018	1,278	910	743	1,037	1,057	514	483	395	9,914
総文字数		102,947	1,222,516	2,083,368	1,693,966	1,617,834	1,404,669	1,500,713	1,395,999	1,387,917	1,050,345	722,301	14,182,575
文字数/国地域言及数		3,432	844	1,032	1,325	1,778	1,891	1,447	1,321	2,700	2,175	1,829	1,431

注：集計期間は2012年11月15日-2022年10月23日。

出所：「習近平系列重要講話データベース」より筆者作成。

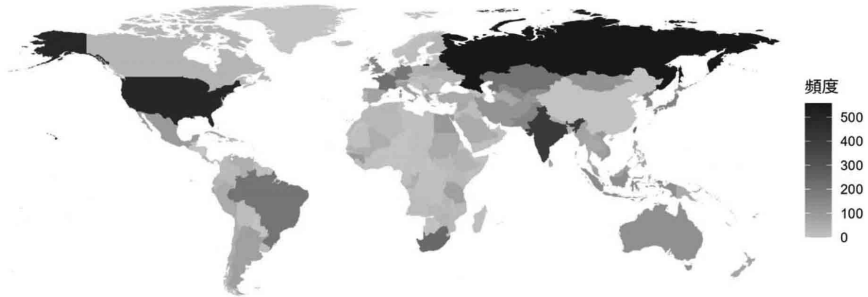
があり、この値で見ても2014年の1,032字、2018年の1,321字から、2020年には2,700字へと言及頻度が大きく低下している。

国別の言及頻度を見ると、2016年には、米国が最大の言及回数となっていた。しかし米国との外交関係が悪化した2018、2019年にはロシアが最多となっている。2013年から2015年のもう一つの特徴は、一帯一路構想と関連する中央アジア諸国の回数が相対的に増えたことである。例えば2015年には、期間総合の順位で9位のカザフスタン、15位のパキスタン、17位のインドネシアと言った国々への言及が多かった。2020年以降を見ると、総回数の減少の一方で、香港への言及回数が絶対数で増加しており、2020年、2021年、2022年では香港が最大の回数となっている。

図1および図2には通期の言及回数を地図上に示した。通期で見ると、最大の言及

回数は上位からロシア、アメリカ、インド、香港、マカオとなっている。通期で見ると、米国と、BRICS 諸国との関係が比較的に目立つ。

図1 国・地域別の登場記事数のマッピング



注：中国は値を0としてある。集計期間は2012年11月15日-2022年10月23日。  
出所：「習近平系列重要講話数データベース」より筆者作成。

図2 国・地域別の登場記事数のマッピング

(A) アジア地域

(B) ヨーロッパ地域



注：中国は値を0としてある。集計期間は2012年11月15日-2022年10月23日。  
出所：「習近平系列重要講話数データベース」より筆者作成。

## (2) キーワードの記述統計

つぎに分野別のキーワードを対象として、記述統計を整理した。表5には、まず(D)列に期間通算での該当記事比率（全期間での当該キーワードの登場記事数／全期間での全記事数）を示して、その順位で並び替えている。この(D)列は分析期間を通じ

た言及頻度を意味しており、予想されるように、「偉大な復興」、「中国の夢」といったスローガンが1位と2位となっている。これに「運命共同体」、「一带一路」、「小康社会」が続いている。次に(E)列と(F)列には第一期と第二期での言及比率を示している。上位のキーワードのなかでは、「偉大な復興」は期間を通じて言及頻度が大きく変化していないのに対して、「中国の夢」への言及頻度は第二期には低下していることが示される。「一带一路」、「運命共同体」は第二期にとくに言及頻度が高まっている。

続いて図3には、キーワードごとに単月での最大記事比率と最大記事数を示している。ここで最大記事比率とは、ある月の記事数全体のうち、当該キーワードを含む記事の比率の最大値であり、例えば、「偉大な復興」は2017年10月、つまり第19回党大会(2017年10月18-24日)が開催された月には、実に分析対象記事の55.9%を占めていた(表5も参照)。すでに確認した期間通算の比率の高さを「平均風速」に例えるならば、単月での最大記事比率は「瞬間最大風速」にあたる。図3を見ると「脱貧困」、「反腐敗」などの主要な政治スローガンは、単月での最大記事比率でみて30%以上となっていることがわかる。上位に入っているキーワードは、少なくともある時期に、習近平政権が重点的に取り組む姿勢を見せた論点と言えるだろう。

単月での最大記事比率を基に、ピークを迎えた月ごとにキーワードをカレンダーに落とし込んだものが表6である。総じて任期期間中に、各キーワードはばらばらに各々のピークを迎えていることが確認でき、キーワードの流行りと廃りが見て取れる。「瞬間最大風速」は、当然ながら政治・外交的なイベントと深く関係があることは明らかだろう。例えば12月に経済系のキーワード(マクロ調整、不動産、城鎮化、公平競争、反独占)が目立つのは、毎年12月に中央経済工作会議が開催され、関連記事が増加するためだと考えられる。同様に、3月には两会(全国人民代表大会および中国人民政治協商会議)が開催されるため、2-3月は两会に向けたキーワードが対応する傾向がありそうだ。

### (3) 経済関連キーワード

以下では表2に示したカテゴリーのうち、経済関連のキーワードの結果の概要を報告する。

#### 現状認識

現状認識関連のキーワード推移を見たものが図4である。ここには「新常态」(ニュー

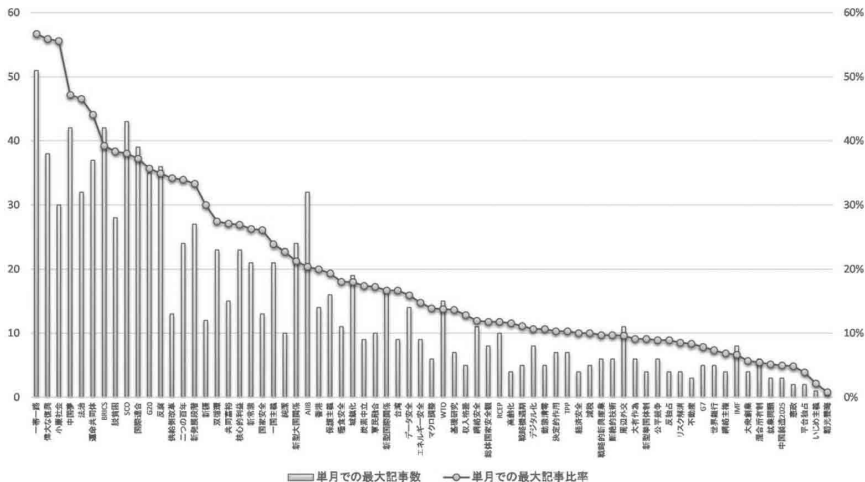
表5 各キーワードの登場頻度

順位 (D)通期記 事比率で順 位付け)	キーワード	(A) 期間通算で の該当事数 数	(B) 第一期(2012 年11月-2017 年10月)での 該当事数	(C) 第二期(2017 年10月-2022 年10月)での 該当事数	(D) 期間通算で の該当事 比率	(E) 第一期(2012 年11月-2017 年10月)での 該当事比率	(F) 第二期(2017 年10月-2022 年10月)での 該当事比率	(G) 単月での最 大記事数	(H) 単月最大記 事数	(I) 単月での最 大記事比率	(J) 単月最大記 事比率
1	偉大な復興	1,859	966	890	23.4%	23.0%	23.8%	38	2017年10月	55.9%	2017年10月
2	中国漢	1,614	1,019	595	20.3%	24.2%	15.9%	42	2014年3月	47.2%	2016年12月
3	連合共闘体	1,406	440	966	17.7%	10.4%	25.9%	37	2018年7月	44.1%	2020年5月
4	一帯一路	1,399	513	886	17.6%	12.2%	23.7%	51	2019年4月	56.7%	2019年4月
5	小売社会	1,126	660	566	15.3%	15.7%	14.9%	30	2015年3月	55.6%	2012年11月
6	法治	1,160	688	472	14.6%	16.3%	12.6%	32	2015年1月	46.6%	2015年2月
7	国際連合	1,002	543	459	12.6%	12.9%	12.3%	39	2015年9月	37.3%	2017年9月
8	脱貧困	886	288	598	11.1%	6.8%	16.0%	28	2020年5月	38.4%	2020年5月
9	二つの百年	846	474	372	10.6%	11.3%	10.0%	24	2019年9月	34.0%	2016年12月
10	核心的利益	612	344	268	7.7%	8.2%	7.2%	23	2014年7月	26.9%	2015年4月
11	国家安全	514	261	253	6.5%	6.2%	6.8%	13	2016年2月	26.1%	2022年10月
12	反腐	441	299	142	5.5%	7.1%	3.8%	36	2015年1月	35.0%	2015年1月
13	G20	429	282	146	5.4%	6.7%	3.9%	35	2013年9月	35.7%	2016年9月
14	新疆	382	223	159	4.8%	5.3%	4.3%	12	2014年5月	30.0%	2017年2月
15	供給側改革	362	159	203	4.8%	3.8%	5.0%	13	2016年1月	24.3%	2017年5月
16	香港	350	182	168	4.4%	3.8%	5.4%	14	2017年7月	20.0%	2022年5月
17	BRICS	346	237	109	4.4%	5.6%	2.9%	42	2013年3月	39.2%	2017年9月
18	保護主義	331	144	187	4.2%	3.4%	5.0%	16	2019年6月	19.4%	2017年9月
19	城鎮化	326	244	82	4.1%	5.8%	2.2%	19	2015年11月	18.0%	2013年12月
20	新型国際関係	303	135	168	3.8%	3.2%	4.5%	17	2019年6月	16.7%	2018年6月
21	SCO	290	186	104	3.6%	4.4%	2.8%	43	2013年9月	38.1%	2013年9月
22	共同富裕	290	107	183	3.8%	2.5%	4.9%	15	2017年10月	27.1%	2021年2月
23	糧食安全	271	140	131	3.4%	3.3%	3.5%	11	2022年6月	18.0%	2022年6月
24	台湾	260	141	119	3.3%	3.3%	2.8%	9	2014年11月	16.7%	2012年2月
25	純潔	246	141	105	3.1%	3.3%	2.8%	10	2015年8月	22.7%	2015年8月
26	新常態	237	212	25	3.0%	5.0%	0.7%	21	2015年3月	26.3%	2015年3月
27	AIB	222	199	23	2.8%	4.7%	0.6%	32	2014年11月	20.4%	2014年11月
28	一帯主義	187	9	178	2.4%	0.2%	4.8%	21	2020年11月	24.2%	2020年11月
29	WTO	184	63	121	2.3%	1.5%	3.2%	15	2018年11月	13.8%	2018年11月
30	法定的作用	174	105	69	2.2%	2.5%	1.8%	7	2014年3月	10.3%	2017年10月
31	网络安全	172	111	61	2.2%	2.6%	1.6%	11	2014年7月	11.9%	2017年10月
32	新發展段階	164	1	163	2.1%	0.0%	4.4%	27	2020年11月	33.3%	2021年2月
33	軍民融合	141	90	51	1.8%	2.1%	1.4%	10	2018年3月	17.2%	2018年3月
34	新型大国関係	128	125	3	1.6%	3.0%	0.1%	24	2015年9月	21.2%	2015年9月
35	マクロ調整	127	87	40	1.6%	2.1%	1.1%	6	2017年10月	13.9%	2012年12月
36	デジタル化	121	18	103	1.5%	0.4%	2.8%	8	2018年11月	10.6%	2022年4月
37	周辺外交	116	95	21	1.5%	2.3%	0.6%	11	2015年11月	9.6%	2015年4月
38	エネルギー安全	112	58	54	1.4%	1.4%	1.4%	9	2022年6月	14.8%	2022年6月
39	戦略機遇期	110	71	37	1.4%	0.8%	0.9%	5	2014年12月	11.1%	2014年11月
40	双循環	108	0	108	1.4%	0.0%	2.9%	23	2020年11月	27.4%	2020年10月
41	基礎研究	105	29	76	1.3%	0.7%	2.0%	7	2020年10月	13.6%	2021年5月
42	公平競争	105	46	59	1.3%	1.1%	1.6%	6	2020年11月	8.9%	2020年12月
43	IMF	102	66	36	1.3%	1.6%	1.0%	8	2015年11月	6.7%	2015年11月
44	戦略的新興産業	97	53	44	1.2%	1.3%	1.2%	6	2020年10月	9.7%	2020年10月
45	大有作為	93	60	33	1.2%	1.4%	0.9%	6	2015年7月	9.1%	2021年5月
46	総体国家安全観	85	35	50	1.1%	0.8%	1.3%	8	2017年10月	11.8%	2017年10月
47	炭素中立	84	0	84	1.1%	0.0%	2.2%	9	2022年1月	17.4%	2021年4月
48	RCEP	73	22	51	0.9%	0.5%	1.4%	10	2020年11月	11.8%	2021年11月
49	世界銀行	67	39	28	0.8%	0.9%	0.7%	5	2015年9月	7.4%	2015年10月
50	不動産	61	34	27	0.8%	0.8%	0.7%	3	2012年12月	8.3%	2012年12月
51	高齢化	49	25	24	0.6%	0.6%	0.6%	4	2016年6月	11.5%	2022年6月
52	収入格差	45	21	24	0.6%	0.5%	0.6%	5	2016年12月	12.8%	2018年11月
53	子一少安全	42	5	37	0.5%	0.1%	1.0%	14	2020年11月	15.9%	2020年11月
54	リクス解凍	42	9	33	0.5%	0.2%	0.9%	4	2018年6月	8.5%	2022年4月
55	経済安全	41	18	23	0.5%	0.4%	0.6%	4	2018年5月	10.0%	2017年2月
56	減税	37	6	31	0.5%	0.1%	0.8%	5	2020年2月	10.0%	2020年2月
57	大衆創業	36	29	7	0.5%	0.7%	0.2%	4	2014年12月	5.7%	2016年2月
58	新型举国体制	34	3	31	0.4%	0.1%	0.8%	4	2021年5月	9.1%	2021年5月
59	断絶的技術	30	10	20	0.4%	0.2%	0.5%	6	2018年5月	9.7%	2018年5月
60	就業問題	27	7	20	0.3%	0.2%	0.5%	3	2016年4月	5.2%	2020年4月
61	動態清零	26	0	26	0.3%	0.0%	0.7%	5	2022年4月	10.6%	2022年4月
62	反独占	26	5	21	0.3%	0.1%	0.6%	4	2020年12月	8.9%	2020年12月
63	G7	24	19	5	0.3%	0.5%	0.1%	5	2014年7月	7.8%	2017年9月
64	混合所有制	23	15	8	0.3%	0.4%	0.2%	6	2014年3月	5.3%	2015年11月
65	網格主義	20	13	7	0.3%	0.2%	0.2%	4	2015年2月	6.9%	2017年12月
66	中国製造2025	18	16	2	0.2%	0.4%	0.1%	3	2015年6月	5.0%	2017年2月
67	TPP	15	0	15	0.2%	0.0%	0.4%	7	2021年11月	10.3%	2021年11月
68	審査	6	2	4	0.1%	0.0%	0.1%	2	2019年2月	4.9%	2019年2月
69	平台独占	4	0	4	0.1%	0.0%	0.1%	2	2021年10月	3.9%	2021年10月
70	いじめ主義	2	0	2	0.0%	0.0%	0.1%	1	2019年11月	2.2%	2019年12月
71	観光業	2	2	0	0.0%	0.0%	0.0%	1	2013年3月	0.8%	2013年3月

注：第19回中国共産党全国代表大会は2017年10月18-24日に開催されているが、ここでは2017年11月以降を第二期として集計している。

出所：「習近平系列重要講話データベース」より筆者作成。

図3 単月での最大記事比率と最大記事数



出所：「習近平系列重要講話データベース」より筆者作成。

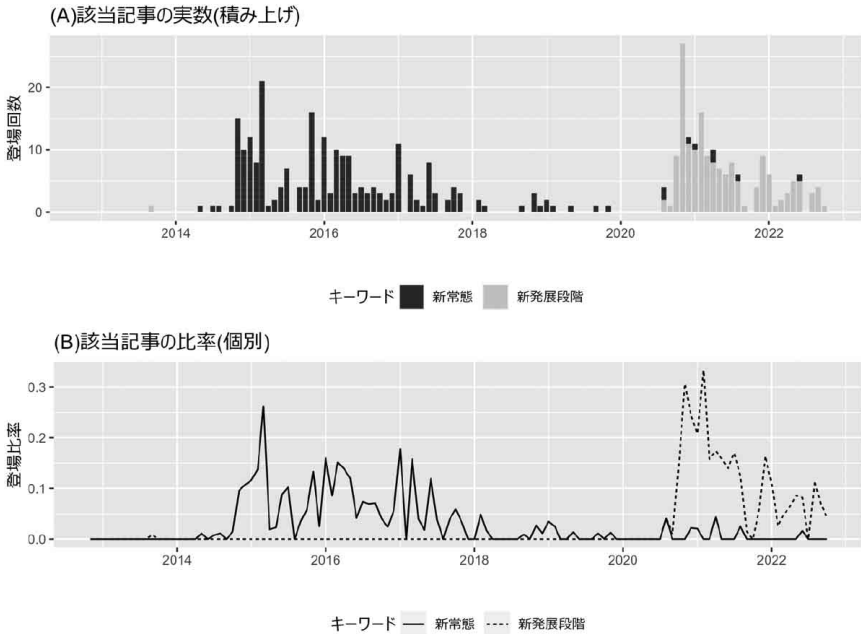
表6 キーワード別の月当たり登場記事比率が最大の月

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
2012年												小康社会、戦略機遇期
2013年			觀光業端						SCO			混合所有制、城镇化
2014年											ADB	
2015年	反腐	法治	新常态	核心的利益、周边外交				純潔	新型大国関係	世界銀行	IMF	
2016年		大衆創業							G20			中国夢、二つの百年
2017年	保護主義	新種、経済安全、中国製造2025	供給側改革			網際安全			国際連合、BRICS、G7			網際主権
2018年	収入格差		軍民融合		断絶的技術	新型国際関係					WTO	
2019年		憲政		一帯一路								いじめ主義
2020年		減税	運命共同体	就業問題	脱贫困							戦略的新興産業、双循環
2021年		共同富裕、台湾、新勢騰段階		炭素中立	基礎研究、大有作為、新型举国体制						平台独占	公平競争、反独占
2022年				デジタル化、リスク解除、勳勳清算		エネルギー安全、糧食安全	香港	高齢化		国家安全		

出所：「習近平系列重要講話データベース」より筆者作成。

ノーマル)と「新発展段階」を示している。2014年以降に登場した「新常态」は、高度成長から中高速成長への転換するなかで、経済構造の転換と成長モデルの転換(生産要素投入型から技術革新型へ)が必要な段階に達したとの認識を示したものだ<sup>8</sup>。2015年3月にその言及頻度(記事数と比率)でピークを迎え、2018年以降にはほぼ言及されなくなった。これに代わり2020年以降に登場した「新発展段階」は、中国の一人当たりGDPの高まり、都市化率の高まり、中間所得層の拡大、そして絶対的貧困の撲滅(中国政府の基準および統計)を前提にして、社会主義初級段階の認識を維持するとした概念である<sup>9</sup>。そのピークは記事数では2020年11月、記事比率では2021年2月である。

図4 経済～現状認識キーワードの推移

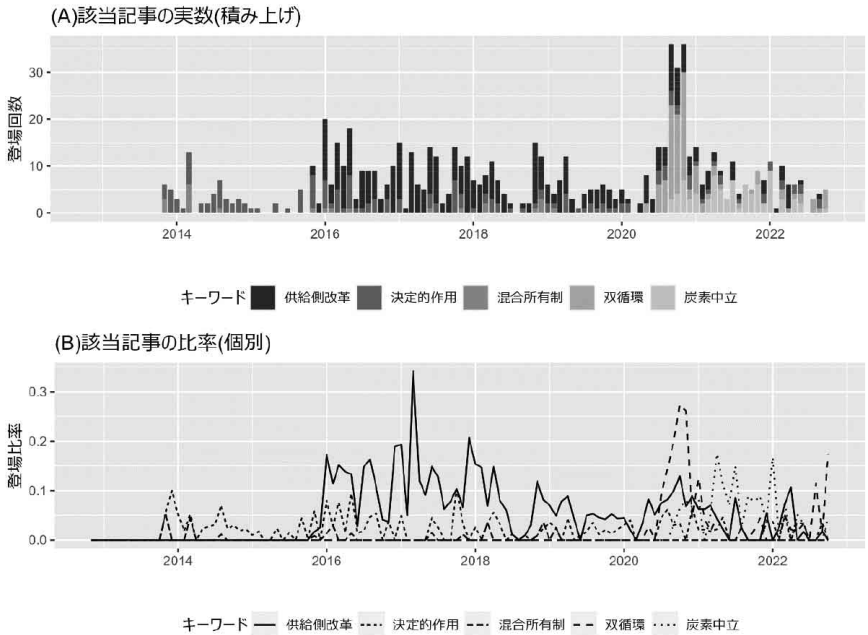


### 構造改革

構造改革関連のキーワードでは、当初のキーワードは「市場メカニズムの決定的作用」を強調した「決定的作用」、そして過剰生産能力の解消、企業コスト削減、不動産在庫の解消等を念頭に置いた「供給側改革」であった<sup>10</sup>。図5を見ると、供給側改革への言及のピークは、2016年から2017年末までで、比率を見ると2017年3月がそ

のピークであった。2020年以降には、国内の需要、技術、資源を活用した国内大循環を主とする、国内・国際の「双循環」政策がにわかに注目を集めることになった。またほぼ同時期からカーボンニュートラルへの言及も見られ始めた。国有企業改革の分野で大きな期待を持たれた混合所有制改革に関しては、その後、国外の研究者からは、改革の進展については悲観的な見方が多く示されている。図5からもその言及頻度・比率が低迷していることを確認でき、比率は2013年11月にピークを迎えている。

図5 経済～構造改革

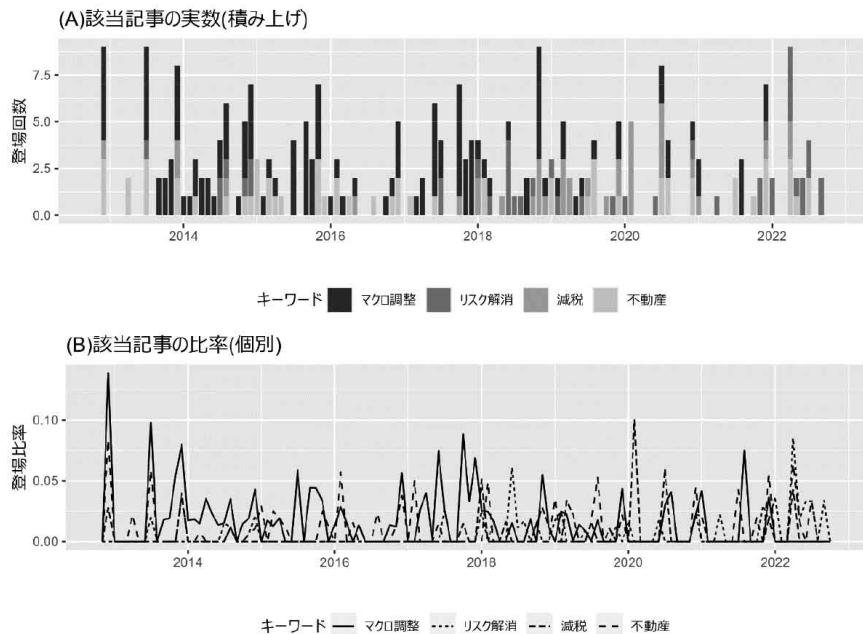


## マクロ経済

マクロ経済の運営は慣例的には国务院総理の責務のため、李克強氏の管轄だと考えられる。しかし習近平政権では経済政策を巡っても、習氏の影響力が高まってきたことが指摘されてきた。習氏のテキストデータから政策キーワードを確認すると、「マクロ調整」という語彙の登場頻度が、第一期よりも第二期では減少している（表5も参照）。2018年以降には米国の関税引き上げの影響もあり、景気底上げ政策の一環として、減税政策が重点化されたが、テキストデータからも「減税」への言及の増加が確認でき、比率のピークは新型コロナウイルスの蔓延最中である2020年2月で



図6 経済～マクロ経済

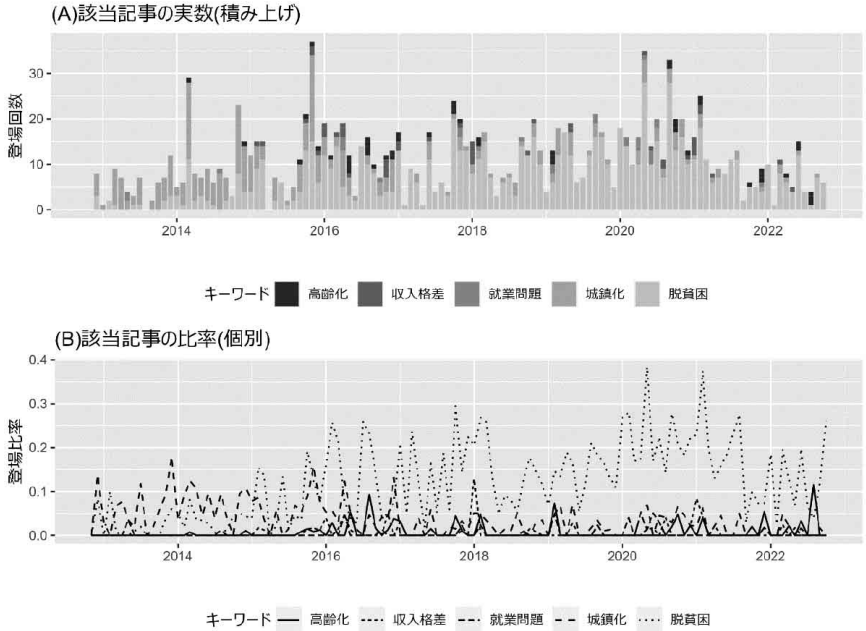


あった。

## 政策課題

政策課題として注目を集めたキーワードの推移を見たものが図7である。第一期前半には中国の文脈における都市化を意味する「城鎮化」(あるいは新型城鎮化)が注目を集めた。大規模都市だけでなく、中小規模の都市を含めて都市化率を上げることが政策目標とされ、すでに言及した新発展段階の認識においても、「都市化率が60%を超えた」ことが論拠となっていた。「城鎮化」への言及比率がピークとなるのは2013年12月であった。2016年頃から登場回数が増加するのが「脱貧困」である。中国政府の定義における絶対的貧困の撲滅が政策目標として設定され、公式発表では2021年2月に目標を達成したと宣言している。「城鎮化」と「脱貧困」が、分析対象のキーワードのなかで比較的上位に入ったのに対して、「高齢化」、「収入格差」、「就業問題」といった個別課題への言及回数は相対的には少なかった(表5参照)。「脱貧困」は、分析期間中で、最大で2020年5月に分析対象記事の38.4%を記録しており、習近平氏関連の報道のなかで高い比率を占める時期があった。

図7 経済～政策課題



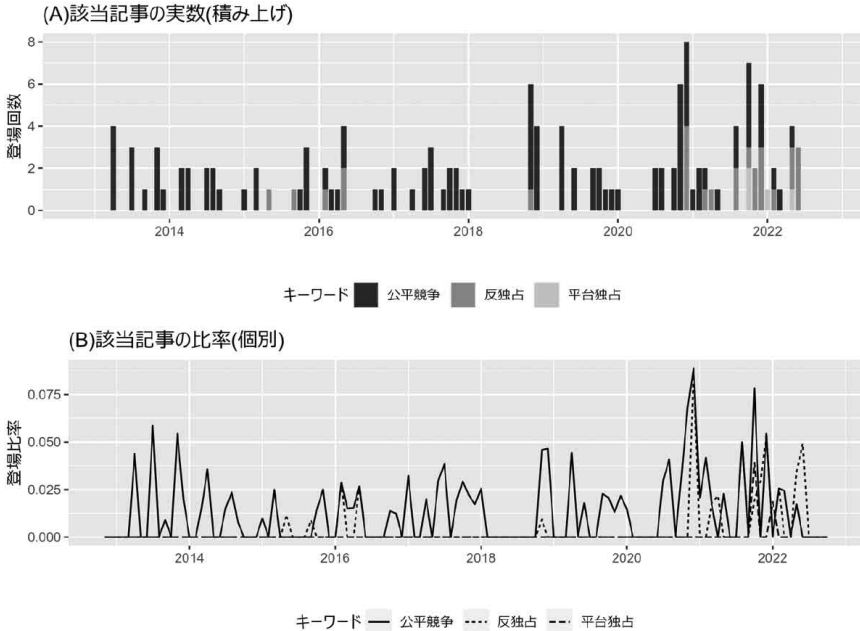
### 競争政策とプラットフォーム企業規制

競争政策の運用、とくにプラットフォーム企業への規制強化も注目を集めた(図8)。2020年秋のアントフィナンシャル上場延期、そして2021年4月のアリババへの独占禁止法違反による182億2,800万円の罰金が象徴的な事例であった。関連するキーワードを確認すると、「反独占」、そして「プラットフォーム独占」(プラットフォーム独占)というキーワードが2020年12月の中央経済工作会議以降に比較的頻繁に使用されたことがわかる。なお、2022年に入り、上海を含む大都市における都市封鎖の影響で経済情勢が悪化したことを背景に、プラットフォーム企業への引き締め政策が若干緩和の方向に向かう兆しもある。図で取り上げている「公平競争」は、主に国有企業と民間企業間の競争環境に関する言及として登場するものであり、大きな変化は見られない。

### 産業・科学技術イノベーション政策

習近平政権は産業政策と科学技術イノベーション政策の分野で、積極的に政策を提起し、また以前からあった用語もより重点化された。その対象分野の広さと野心的な目標ゆえに米中対立においても米国側から主要な懸念の対象となったのが「中国製造

図 8 経済～競争政策とプラットフォーム企業規制



2025」政策である（図 9）。習近平氏のテキストデータでは、「中国製造 2025」への言及は 2016 年前後に現れているものの、その回数は比較的少数であった。むしろ軍事部門と民間部門の協業関係の促進を狙った「軍民融合」は、遡ると江沢民期にまで類似用語があったが、習近平政権において、とくに 2017 年から 2018 年の初頭まで頻繁に言及され、記事比率は 2018 年 3 月にピークとなっている。関連して、技術パラダイムを一変させるような「断絶的技術」への言及も見られていた。論点は異なるがスタートアップを奨励する「大衆創業」政策への言及も同様に 2016 年前後までがピークであった。その後、とくに「中国製造 2025」と「軍民融合」の言及回数は減少したが、これは米中対立の激化によるものだと考えられる。後で議論するように、言及回数の減少が産業・科学技術イノベーション政策の後退を意味するものではないことは注意が必要であろう。

関連して、より持続的に用いられている用語を図 10 に示した。胡錦涛政権期から用いていた「戦略的新興産業」を再度言及する傾向が確認でき、また 2020 年以降に「基礎研究」への言及回数が増加している。2020 年以降、むしろ言及される比率が高まっ

図9 経済～産業・科学技術イノベーション政策 A

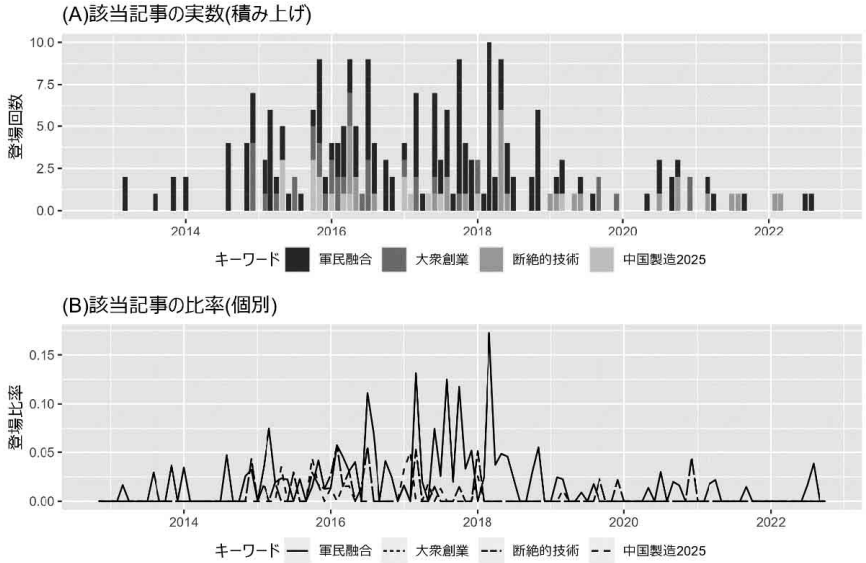
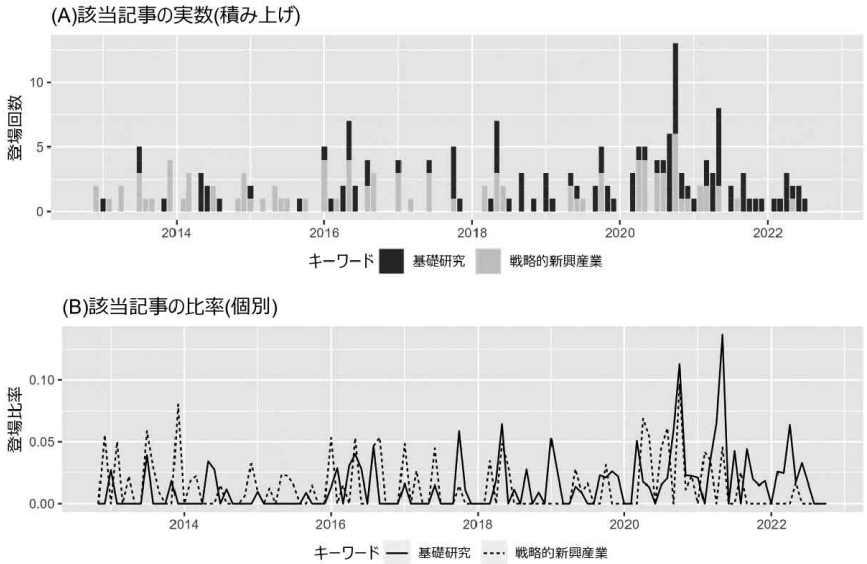


図10 産業・科学技術イノベーション政策 B



ており、「基礎研究」への言及比率が期間中で最大となるのは2021年5月である。

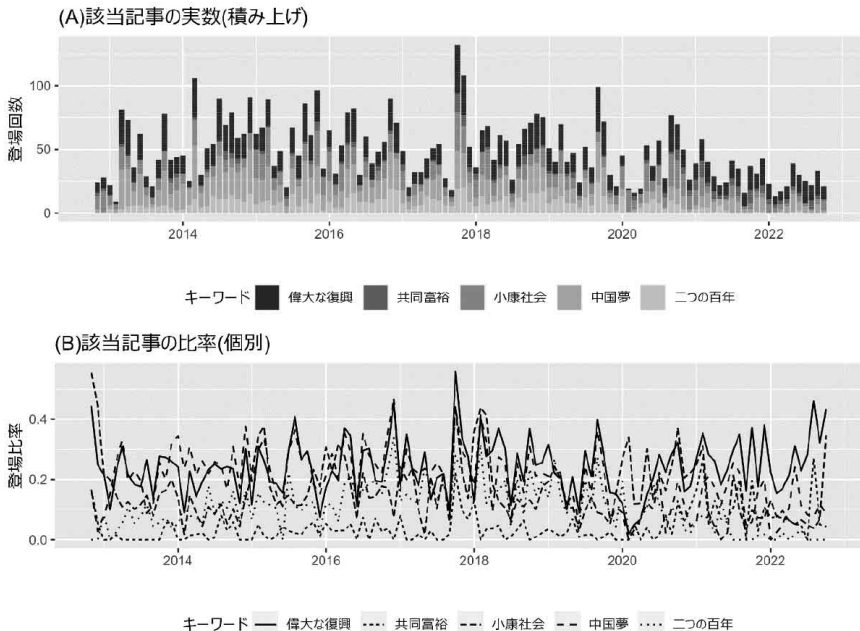
#### (4) 内政・外交・安全保障関連キーワード

次に内政、外交、安全保障の関連キーワードについて、目立った傾向が確認できた結果を報告する。

##### スローガン

習近平政権を彩った政治的スローガンのうちで、最も登場頻度の高かったものは、「偉大な復興」で、これに「中国夢」が続いた(表5参照)。前者が第一期と第二期を通じて23%程度の記事比率となったのに対して、後者は第一期に24.2%、第二期に15.9%と低下している。図11を見ても、「中国夢」が2014年頃に他のスローガンよりも高い比率を示したものの、2018年以降には総じて「偉大な復興」よりも低い比率となっていることがわかる。

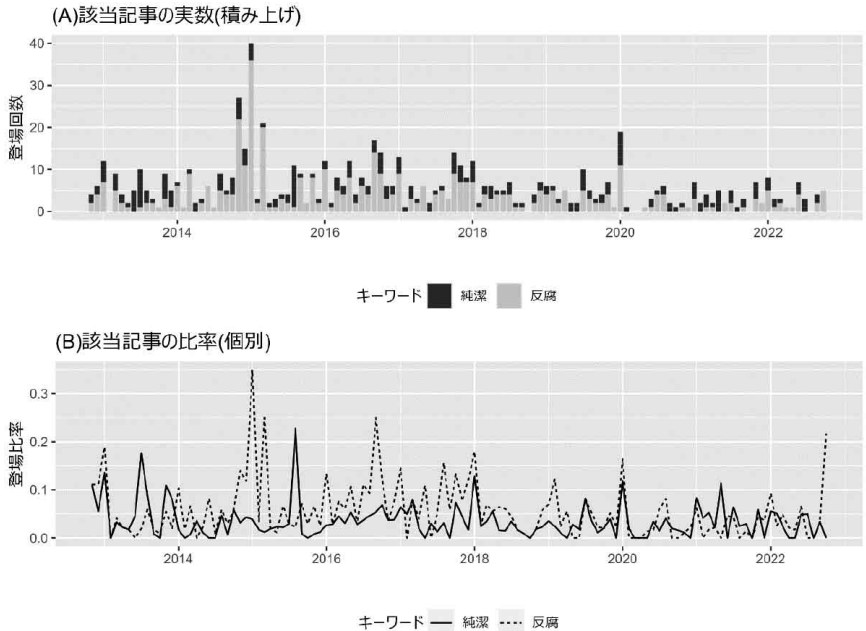
図11 内政～スローガン



## 反腐敗運動

内政カテゴリーのなかで、反腐敗運動に関連する言及には明確なピークが見て取れた。「反腐」は、2014年の後半から急増し、そのピークは記事数と比率の両面で2015年1月であった。2014年には周永康、徐才厚、令計画といった大物政治家への捜査と立件が進んでおり、2015年1月に開かれた中央規律委員会の報告では合計23.2万人の党員が処罰されたと公表されている。

図12 内政～反腐敗運動



## 外交方針と米中摩擦

次に外交面を取り上げると、習近平訪米の頃までは「新型大国関係」が一定の比率で登場していたものの、2017年以降にはほぼ登場しておらず、死語となりつつあることがわかる(図13)。「新型大国関係」がピークを迎えるのは、習近平氏が訪米してオバマ大統領と会談した2015年9月であった。「新型大国関係」は第二期には言及比率は0.1%とほぼ死語と化している(表5)。一方で、「新型国際関係」は2020年以降にも引き続き言及されており、第二期の言及比率は4.5%である。次に米中対立と直接関連するキーワードを取り上げたものが図14である。目立ったのは「保護

図 13 外交～方針

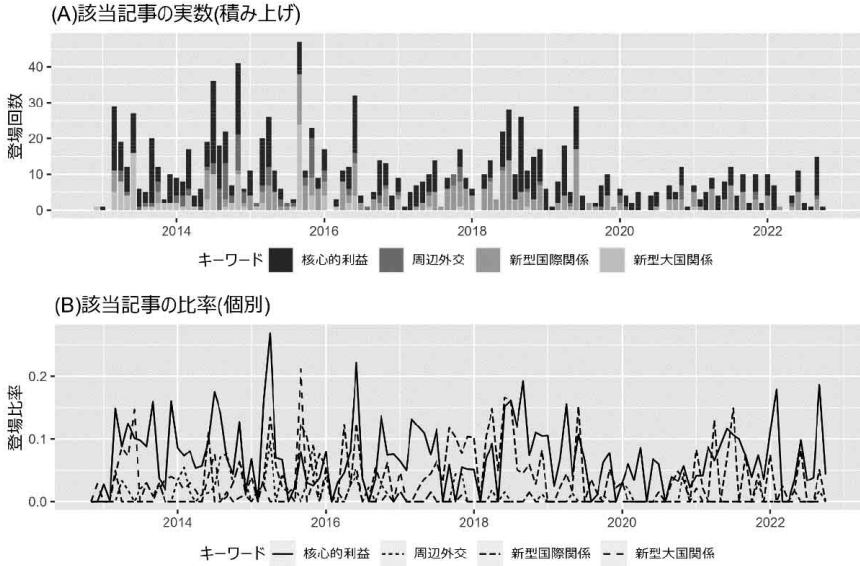
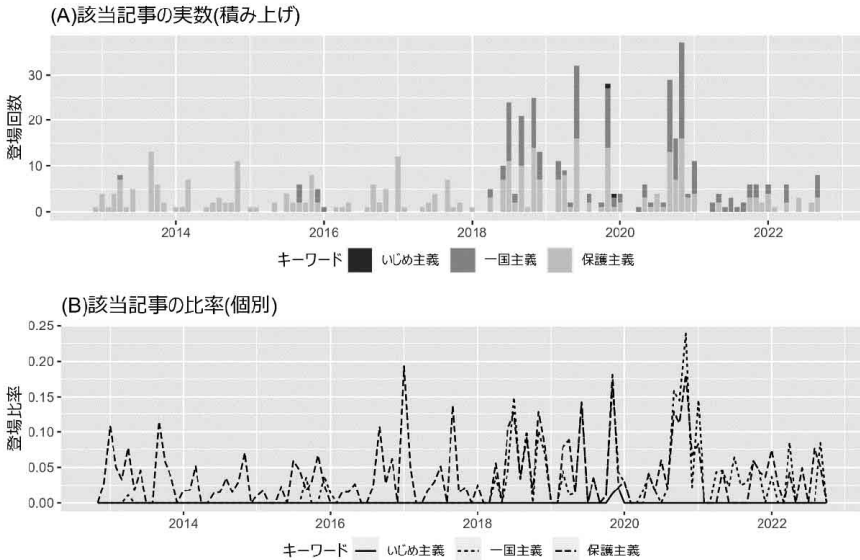


図 14 外交～米中摩擦

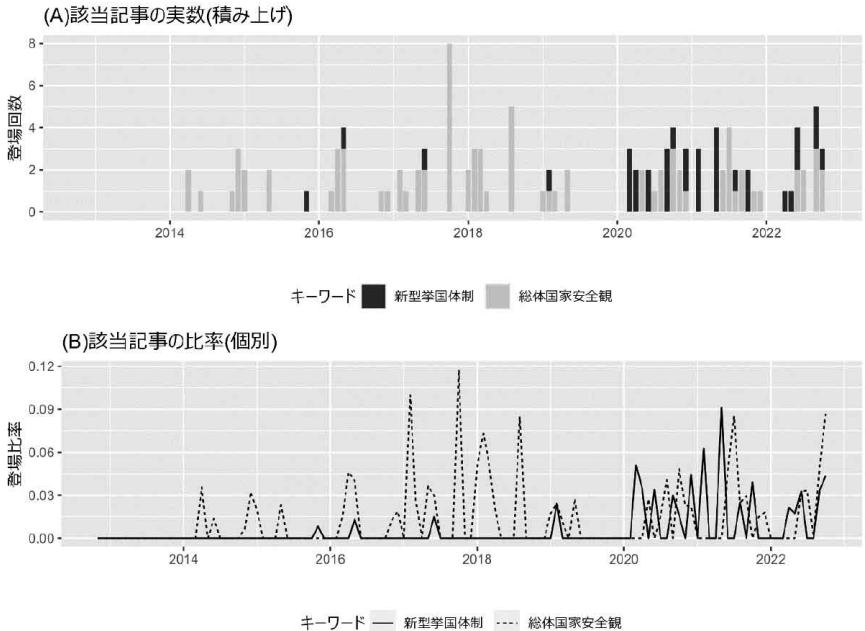


主義」、そして「一国主義」という用語であった。米国による関税引き上げを批判する文脈で近年、頻繁に登場している。

### 安全保障概念

安全保障分野では、習近平政権はその発足後、2014年から「総体国家安全観」を用いていた。これに加えて2020年のコロナ危機以降、「新型挙国体制」が登場していることが確認できる。「新型挙国体制」はコロナ危機の直後、2021年5月にそのピークを迎えている。

図15 安全保障～概念



## 3. 議論

各分野のキーワードの推移から、多くのキーワードで登場回数の増減が確認できた。問題は、これらの増減をどのように解釈できるのかである。すでに二節で言及したとおり、有言実行を想定すれば、発言から政策実施を推論できるが、有口無行と不言実



行の場合にはその推論が成り立たない。

本稿で取り上げた論点のうち、有言実行、つまり発言からある程度は政策実施を推論できると考えられる事例は少なくない。この場合には、言及回数の増減を比較的素直に政策優先順位の変化と解釈できる。例えば、外交政策で確認したように、米中二大大国による「新型大国関係」という語彙は、2015年9月の習近平訪米時のオバマ大統領との会談の前後までは確認できる。しかし、それ以降の言及は明らかに減少しており、2018年以降は、ほぼ死語となっている。米国との外交関係での一定の相互承認を目指すという「新型大国関係」の外交方針は、部分的か全面的に転換したことは、一連の一般情報から言えることだが、テキストデータからも、外交政策の方針転換が示唆される。また内政分野では、習近平政権発足後にとりわけ重視された反腐敗運動が、そのピークを2014年の後半から2015年の前半に迎え、その後、それほどの熱気を帯びることはなかったことも、ある程度は実態（政策実施）との連関を持つ事例と位置付けられるだろう。

もう一つのパターンは、不言実行である。この場合には、言及回数の減少が、必ずしもそのキーワードの内包する論点の重要度の低下を意味しない。ここでは潜在的にこの不言実行に該当する可能性がある具体的な論点として二つの事例を取り上げておこう。一つ目の事例は、経済分野の「供給側改革」への言及回数の減少である。確かに相対的に見て「供給側改革」に関する言及頻度とシェアは減少傾向にあるものの、2020年以降には双循環政策の一環としての国内統一大市場の政策が立案され、2022年4月にも国務院から関連文書が公表されている。そのなかで生産要素の流動の問題が議論されており、これは供給側改革の一環と位置付けられる<sup>11</sup>。つまり古いキーワード（この場合、供給側改革）の論点が、新たなキーワード（この場合、双循環）のなかに位置づけられるという事例であり、必ずしも供給側改革の政策的重要性が低下したことを意味しない可能性がある。この場合には、広義には同一政策が継続している。

もう一つの事例は「中国製造2025」、「軍民融合」の言及回数の減少である。「中国製造2025」、「軍民融合」の減少は米中対立の激化によるものと解釈するのが合理的であろう。しかしこれらキーワードへの言及回数の減少は、産業政策・科学技術政策の位置づけの低下や軍民間の協業関係の軽視を意味しない。むしろ、半導体産業を筆頭に、国家ファンド（国家引導基金）を設置することで新興産業の発展が目指されており、第14次五か年計画（2021-2025年）では人工知能やバイオ、宇宙開発といった先端分野が政策的に重点化されることが表明されている<sup>12</sup>。「中国製造2025」、「軍民融合」といった敏感な用語を避けて、必要な政策を実施するという対策（≒ステル

ス化)が取られているとも解釈できる<sup>13</sup>。

解釈にあたってもう一つ問題となるのは、発言があるのに実行されない有口無行である。有口無行の事例を挙げるためには、政策が実施されてないことを示すことが必要である。例えば政治的なスローガンにあたる「偉大な復興」や「中国の夢」といったキーワードはどうだろうか。人々に働きかけるスローガンあるいはイデオロギー的な役割以外にどのような具体的な政策とつながっていたのかは明確ではない。

本稿の推論には以上のような限界があるが、幅広い政策論点を総覧した結果を示すことで、論点別の定性的な検討を補完することはできるだろう。

## 小括

本稿では習近平重要講話データベースに基づいて、筆者がマニュアルに選択したキーワードの記述統計を整理した。整理を通して、次のことが明らかになった。第一に、国・地域名への言及頻度では、ロシアが期間中の通算で最も多く言及されている一方で、2017年、2020年、2021年、2022年には香港が最も言及されていた。加えて、2020年以降には国・地域への言及回数が大きく落ち込んでいることも確認された。第二に、分野別のキーワードの登場頻度では、予想されるように「偉大な復興」をはじめとするスローガンが上位に入った。個別のキーワードへの言及がピークを迎える時期には大きな散らばりがあり、任期中のキーワードの栄枯盛衰は激しかった。第三に、重要な政策キーワードは、そのピークにおいて、おおむね各月の習近平関連報道の30%以上を占める比率の高さを示した。中国政治における政策周知と実行のパターンとして、大規模なメディア動員が実行されてきたことは周知のとおりであるが、本データからもその傾向が確認された。今後、新たなキーワードが登場した場合に、一つの基準として、当該月の関連報道全体のなかでの比率からある程度、その時点における政権の力の入れ具合を測ることができるかもしれない。

本稿の分析には限界も多い。発言と報道は、必ずしも政策の実行とは同義ではない。有言実行を想定すれば、言及頻度から政策実行を推論することができるが、本論で検討したように「不言実行」や「有口無行」の事例と考えられるキーワードも少なくない。また本稿の整理から示される多くの点は、すでに専門家が個別論点において指摘してきた傾向を再確認するものにとどまる点が多い。ただし、幅広い論点を総覧する一試みとして、本稿の整理は個別論点のさらなる検討や、習近平政権全般の評価を行

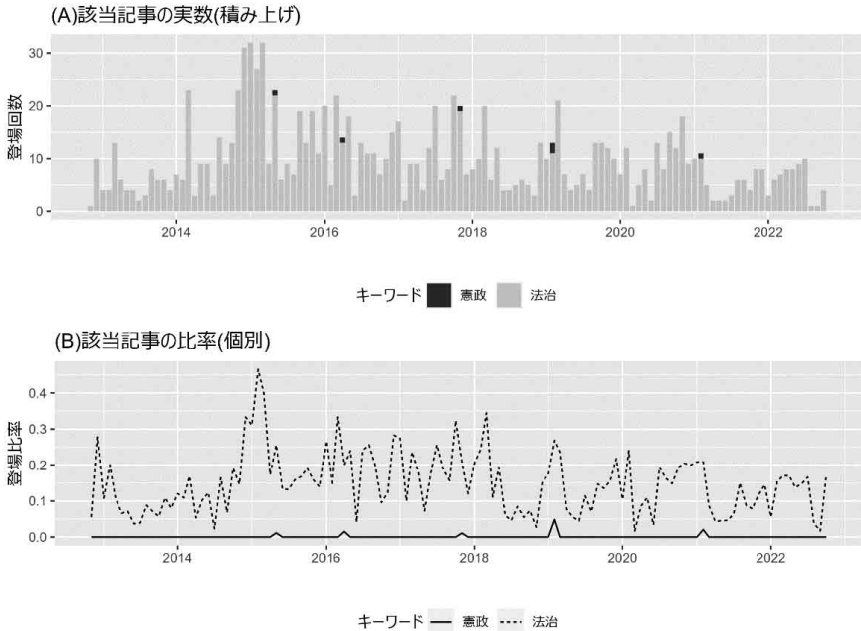
う際に、一定の補助材料を提供するだろう。

## 謝辞

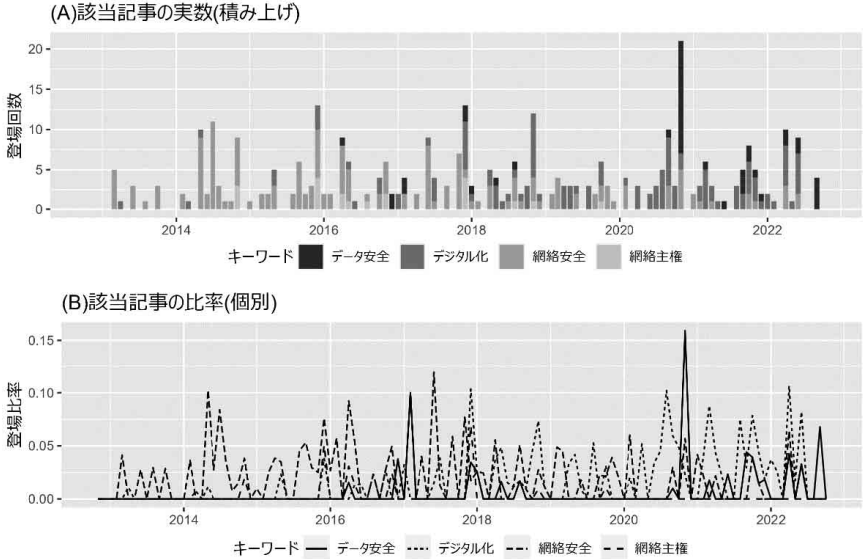
本稿の執筆に当たり、本研究会メンバーから貴重なコメントを頂戴しました。また高口康太氏（ジャーナリスト）、テキストデータの共同研究者である林載桓氏（青山学院大学）、張紅詠氏（RIETI 上席研究員）からもアドバイスをいただきました。ここに記して感謝を申し上げます。

## 補足図表

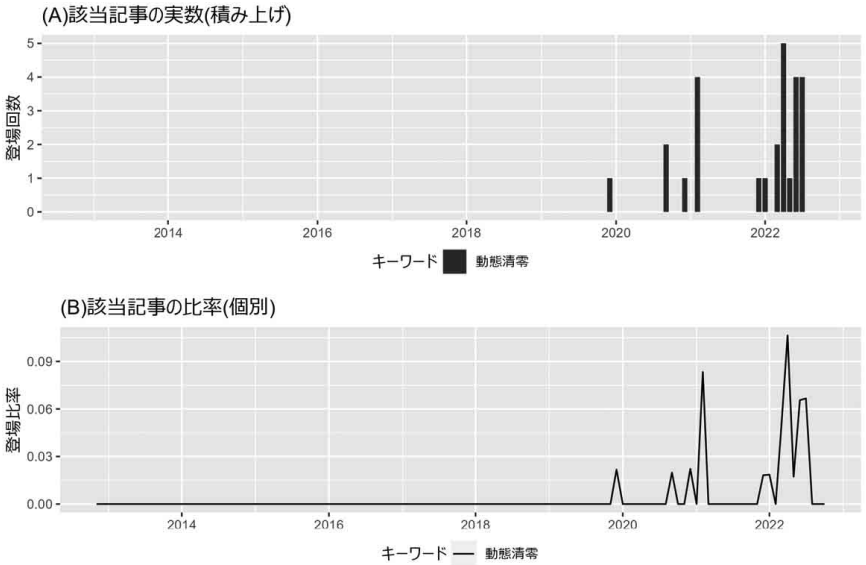
補足図1 内政～法治



補足図2 内政～デジタル統治



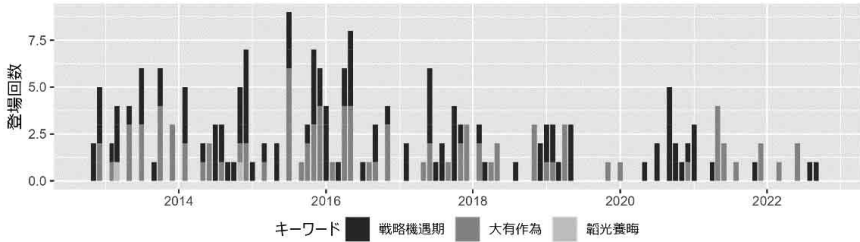
補足図3 内政～コロナ対策



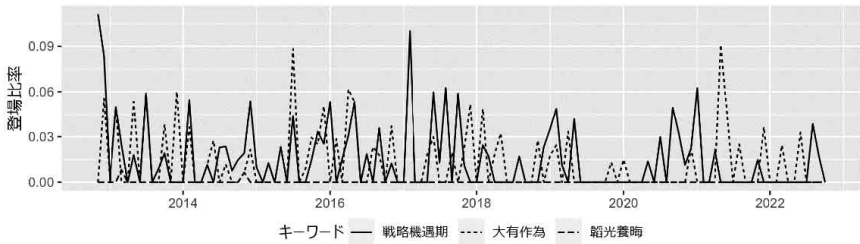
注：2019年末の「動態清零」は、コロナとは別の文脈で登場しているが、本分析ではデータから排除せず、結果に含めた。

### 補足図4 外交～認識

(A)該当記事の実数(積み上げ)

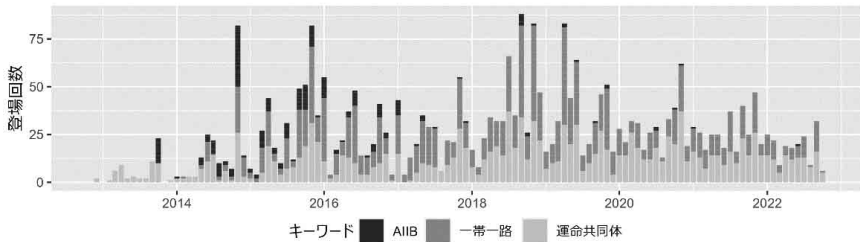


(B)該当記事の比率(個別)

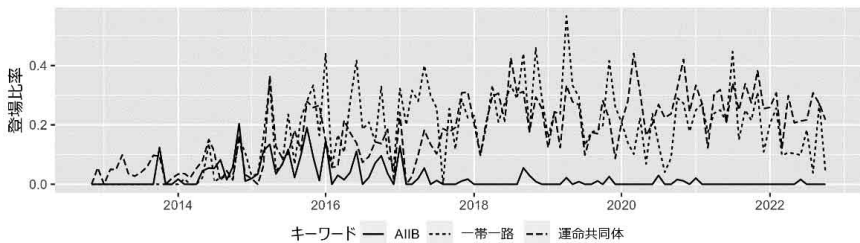


### 補足図5 外交～独自構想

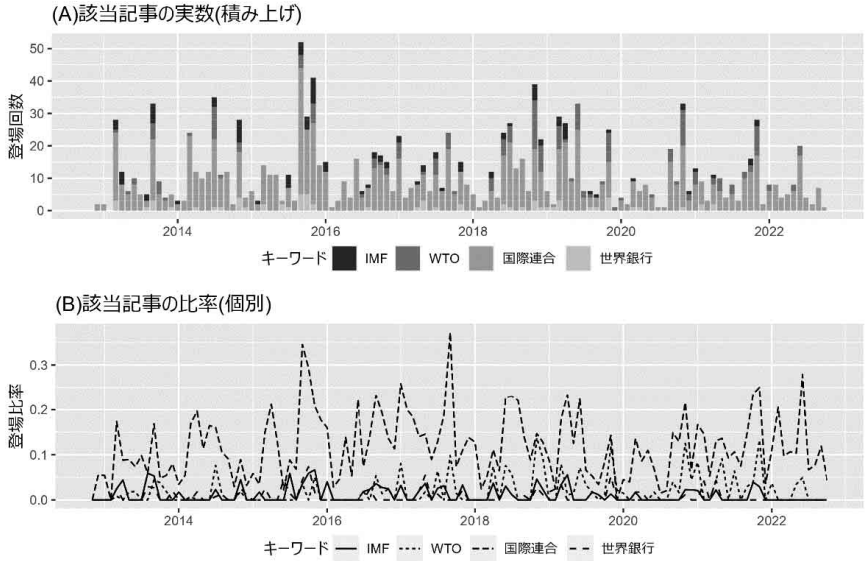
(A)該当記事の実数(積み上げ)



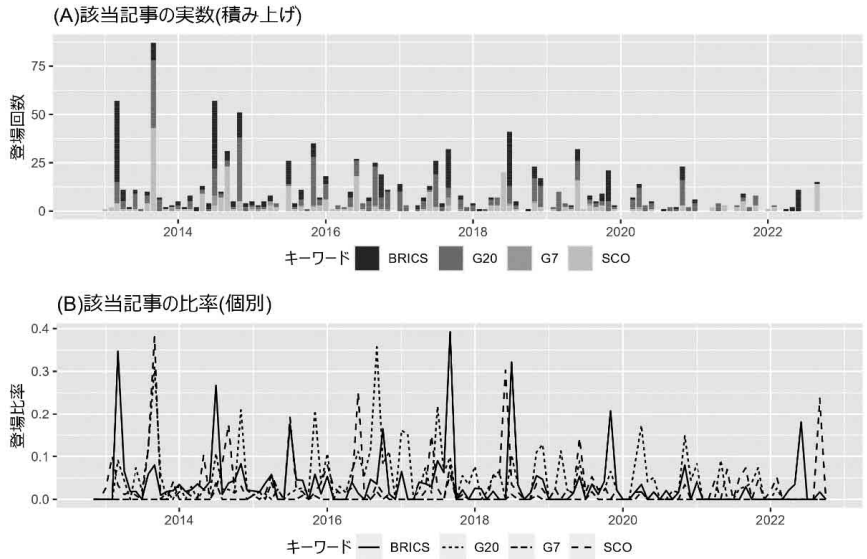
(B)該当記事の比率(個別)



補足図6 外交～国際機関

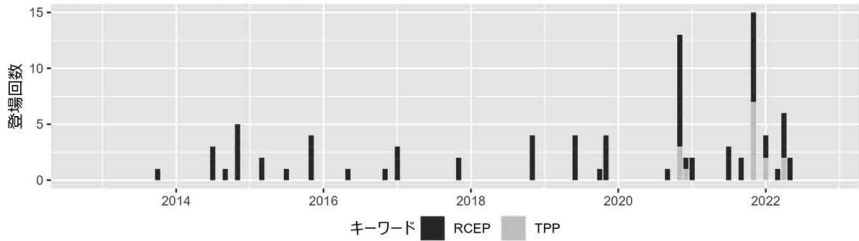


補足図7 外交～多国間枠組み

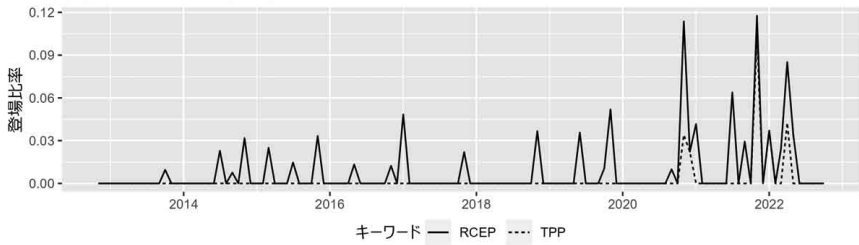


### 補足図 8 外交～経済連携協定

(A)該当記事の実数(積み上げ)

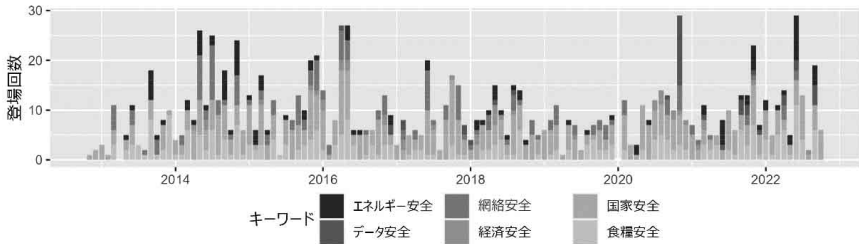


(B)該当記事の比率(個別)

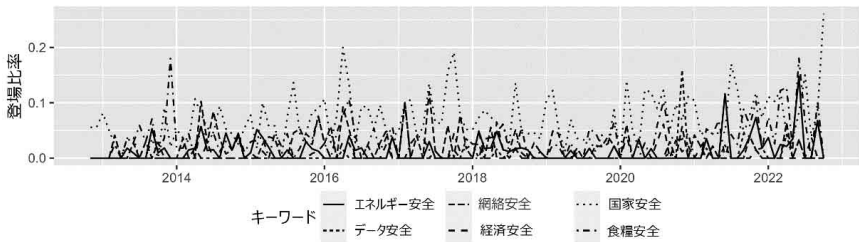


### 補足図 9 安全保障～領域

(A)該当記事の実数(積み上げ)



(B)該当記事の比率(個別)



## —注—

- 1 現行の中国の政治制度と慣例では、五年ごとに秋に開催される党大会にて党総書記と党中央軍事委員会主席が就任・留任する一方で、国家主席、そして中華人民共和国中央軍事委員会主席への就任は翌年3月の全国人民代表大会の時期となる。このため政権移行期においては党総書記・党中央軍事委員会主席と国家主席・中華人民共和国中央軍事委員会主席を別人物が担当するが、本稿では2012年11月以降をひとまず「習近平政権」と捉えて検討を加える。
- 2 The Economist, “Chairman of Everything.” *The Economist*, April 2, 2016, Hernández, J. C. “China’s ‘Chairman of Everything’: Behind Xi Jinping’s Many Titles.” *The New York Times*, October 25, 2017, Allison, G. “The Chairman of Everything.” *The New Statesman* 146.5395 (December 2017), pp. 20-25.
- 3 各キーワードの簡略的な意味には触れるものの、より踏み込んだ分析、例えば中国政治の歴史の中での位置づけや解釈、各キーワードがどこまで実態に影響を与えたのか、また実際に政策として実行されたのか、といった論点は本稿では分析課題としない。本テキストデータを用いて実体経済への影響、とくに企業の投資行動への影響を分析したものとIto, A., Lim, J. & Zhang, H. “President Xi’s Signal: Economic Policy Uncertainty and Firm Investment in China.” RIETI Discussion Paper Series 22-E-081, 2022 がある。
- 4 「習近平系列重要講話数データベース」(<http://jhsjk.people.cn/>)。『人民日報』2017年9月8日記事「“習近平系列重要講話数データベース”正式上線」によれば、同データベースは2017年9月8日にリリースされた。
- 5 まずダウンロード可能であった12,532記事、総文字数1810万6826字(1記事平均1,444文字)をダウンロードした後に、①同一タイトルの記事が人民日報と新華社に掲載される重複記事の削除、②党大会報告などの長文記事(3万字以上)、写真で構成されるなどの文字情報が限られている短文記事(200字以下)の記事を削除した。
- 6 より機械的な方法として、例えばトピックモデルをはじめとした手法があり得る。機械学習を用いた分析は今後、別の論考で実施する。
- 7 国名・地域名のカウントの際には、本文を対象として検索をする際に、Rのパッケージ *Newsmap* の241か国について簡体字の国名リスト ([https://github.com/koheiw/newsmap/blob/master/dict/chinese\\_simplified.yml](https://github.com/koheiw/newsmap/blob/master/dict/chinese_simplified.yml))をもとに、国名の表現を手動で再検討した。中国政府の公式な言及方法を確認するには中国外交部HPの情報を確認した。*Newsmap* は国名・都市名から特定記事がどの国について最も言及している蓋然性が高いかを推定するパッケージであるが、本稿の分析では、より直接国名・地域名を辞書方式で抽出する方法を採用した。
- 8 関志雄『中国「新常态」の経済』(日本経済新聞出版、2015年)。
- 9 伊藤亜聖「中国の『新しい』開発構想」日本国際問題研究所、2022年3月23日 <<https://www.jiia.or.jp/research-report/china-fy2021-08.html>> 2023年1月16日アクセス。
- 10 関志雄「中国経済新論:中国の経済改革『新常态』における経済政策の軸となる『供給側改革』—五中全会と中央経済工作会議の議論を踏まえて—」RIETI、2016年1月8日 <<https://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/160108kaikaku.html>> 2023年1月16日アクセス。
- 11 関志雄「中国における生産要素の市場化改革—労働力・土地・資本・技術・データの流動化に向けて—」RIETI ポリシーディスカッションペーパー 22-P-020, 2022年。
- 12 伊藤亜聖「中国の特色あるデジタル化」日本国際問題研究所『習近平政権が直面する諸課題』(日



本国際問題研究所、2021年)、27-34頁。

- 13 この他に、官僚機構の観点から見れば、政策が一度法制化されれば、その後は新たな関連文書で再度言及される頻度は減ることも考えられる。政策言及と政策実施との間の関係の検討については、今後の課題としたい。

---

## 第4章

# 習近平政権下における司法体制改革の 実施と成否を分ける条件

---

内藤 寛子

### はじめに

習近平政権は、「法治」の推進を重視している。2013年に開催された中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議は「改革の全面的深化における若干の重要な問題に関する中共中央の決定」（以下、第18期3中全会決定）を採択し、そこで「法による国家統治」と「社会主義法治国家の建設」の必要性を強調した<sup>1</sup>。翌年の中国共産党第18期中央委員会第4回全体会議では、「法による国家統治の全面的推進における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」（以下、第18期4中全会決定）を採択し、「法治」が初めて全体会議の議題となった。2017年10月に開催された中国共産党第19回全国代表大会では、中央全面依法治国領導小組の成立に言及した<sup>2</sup>。習近平は同小組の長に就任しており、「法治」に関連する諸政策の重要性は着実に高まっている。

習近平政権が積極的に推し進めている「法治」とは一体何か。概して法治は政治的自由度との相関性が高いと考えられている<sup>3</sup>。しかし、習近平政権における「法治」は、民主主義体制のそれと同義ではない<sup>4</sup>。習近平政権は、「法治」として権力の集中化を法律や制度に基づいて推し進めようとしており、政治的自由の拡張を目指していない<sup>5</sup>。例えば、習近平は「法治」を推進するなかで憲法の重視を強調しているが<sup>6</sup>、それは中国共産党の領導<sup>7</sup>を強固にすることを意味している。2018年3月に改正された「中華人民共和國憲法」の第1条に「中国共産党による領導は中国の特色ある社会主義の最も根本的な特徴である」と明記したことからもわかるように、憲法の重視

と中国共産党の領導の強化とのつながりは明らかである。また、第 18 期 4 中全会決定においても「党の命令的指導と社会主義法治は一致している。社会主義法治は党の命令的指導を必ず堅持し、党の命令的指導は社会主義法治に必ず依拠する<sup>8</sup>」としており、習近平政権が強調する「法治」は中国共産党の領導と矛盾しない。

このような「法治」が推し進められるなかで、重要な改革の一つとされたのが司法体制改革であった。習近平政権は司法体制改革として、中国の司法機関である人民法院の制度化と、地方人民法院の人、財、物の管理を集権化することを進めた。人民法院の制度化が必要とされた背景として、人民法院が訴訟を受け付けない（受理難）問題や、判決を出す人が審議せず、審議する人が判決を出さないという問題がある。そして地方人民法院の人、財、物の管理を集権化することについては、地方人民法院にある根強い地方保護主義の問題がある。司法体制改革は、これらの問題に取り組むことを目指したが、そのすべてに成果が表れたわけではない。2017 年に最高人民法院院長の周強は、「地方の人民法院は司法体制改革に対する主体的な努力が足りていない<sup>9</sup>」と指摘しており、とくに、地方人民法院の人、財、物の管理を集権化させる改革案は地域ごとで成否が分かれた。周強によれば、13 の省で依然として実現できていないという<sup>10</sup>。

本論文は、司法体制改革として推し進められた諸政策のなかでも成否にばらつきがみられる地方人民法院の人、財、物の管理を省レベルに集権化させるという地方人民法院と党委員会および政府との関係に関する改革に注目し、中国共産党中央（以下、党中央）が主導して行った改革がなぜ地方において実現していないのかについて検討する。先行研究では、裁判官へのインタビュー調査をもとに、地域差の問題や改革案自体の困難さ、および非公式の慣習によって当該政策が部分的な成果しか上げられなかったことを明らかにしている<sup>11</sup>。本論文は、このような先行研究の成果を踏まえつつ、上海市、広東省、江西省というそれぞれの地域がどのように政策を遂行したのかという実施状況を比較し、その成否の条件を明らかにする。そこで本論文は第一に、地方人民法院に地方保護主義が根付く制度的背景について概観する。第二に、人民法院と党委員会および政府との関係に関する改革がどのように実施されたのかについて、上海市、広東省、江西省を事例に論じる。3 地域は司法体制改革試験区として当該改革を先行して実施したが、その成否にはばらつきがみられることから、本論文が明らかにする改革の成否の条件を検討する良い比較地域となる。そして第三に、なぜ 3 地域の成否にばらつきがみられたのかを検討する。最後に、司法体制改革を各地域で実施するための制度設計に関する議論を整理するとともに、各地域の画策に対する

党中央の評価について論じる。

## 1. 地方人民法院に根付く地方保護主義の制度的背景

地方人民法院の人、財、物の管理を集権化することを目指した理由として、地方人民法院に根付く地方保護主義の問題がある。地方保護主義とは、自地域の利益を保護しようとする行動を指す。人民法院における地方保護主義は、地元の指導層による指示あるいは支持の下で、職権を乱用し、他地域にまたがる紛争に関する訴訟において、故意に他地域の当事者の合法的權益を侵害し、自地域の当事者の利益を不当に庇護することである<sup>12</sup>。

人民法院にこのような地方保護主義が根付く理由として、人民法院が同行政レベルの党委員会および政府から人事と財政面において独立していないことがある。省レベルの人民法院や党委員会、政府が、地方人民法院の人事あるいは財政面を管理するといったトップダウンによる管理が行われておらず、行政レベルごとに人民法院の管理が区分されている。その結果、人民法院は同行政レベルの党委員会および政府の意向を無視した判決を出し難い。

この問題を解決する手段の一つとして、裁判官の専門職業化が進められた。これは、裁判官の質を高めることで、地域に偏りなく法律に基づいた判決を出すことを目指した政策であった。しかし、優秀な法曹人材は沿海地域にある上級の人民法院に勤務することを望む傾向にあることから、各地域における裁判官の質の偏在という問題は依然として解決されていない<sup>13</sup>。また、裁判官の専門職業化が達成されたとしても、裁判官の人事や給与を管理する主体や取り巻く環境に変化がなければ、地方保護主義の問題は残り続ける。

そこで地方保護主義の問題を解決するために、人民法院と党委員会および政府との関係に関する改革として、省レベルの党委員会および政府が、省以下の地方人民法院である中級人民法院と基層人民法院の人、財、物を統一的に管理することを試みた。司法体制改革の一つとして、地方人民法院が同行政レベルの党委員会および政府から自律し、地域からの独立性を高めることを目指した。

## 2. 司法体制改革の実施状況

地方人民法院の人、財、物の管理を省レベルに集権化する改革は、2014年からいくつかの試験区を設け、進められた。2014年6月に開催された中央全面深化改革領導小組第3回会議では、「試験的な司法体制改革に関するいくつかの問題に対する枠組み意見」および「上海市における司法体制改革のパイロット計画」が採択された。司法体制改革の試験区として東部、中部、西部からそれぞれ上海、広東、吉林、湖北、海南、青海の6つの市および省が選別され、そのなかでも上海市は最初の試験区となった。

(表1) 司法体制改革試験区の一覧

	司法体制改革試験区地域
第一陣 (2014年6月)	上海、広東、吉林、湖北、海南、青海、貴州 (2014年12月から)
第二陣 (2015年5月)	山西、内モンゴ、黒竜江、江蘇、浙江、安徽、福建、山東、重慶、雲南、寧夏
第三陣 (2016年)	江西、他不明

(出典) 葉揚「法治中国戦略下的地方法治建設探索－以江西司法体制改革為視角」『人民法治』2017年、第5期、56－60頁、周強「2015年最高人民法院工作報告－2015年3月12日在第十二屆全國人民代表大會第三次會議上－」中華人民共和國最高人民法院<<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-82572.html>> 2023年2月1日アクセス、楊力「中国司法体制改革的重大現實命題－司法体制改革試点的上海標本研究－」『中国社会科学評価』2016年、第1期、53－68頁をもとに筆者作成。

表1にあるように、その後、2014年12月と2015年5月、2016年に司法体制改革の試験区は徐々にその数を増やした。しかし、2017年に最高人民法院院長の周強が「人、財、物を省レベルで統一して管理するという地方人民法院に対する監督、管理の方法の変更は、21の省で導入され、成果を上げている一方で、13の省では依然として改革が実現できていない<sup>14</sup>」と説明しているように、その成否にばらつきがある。具体的な地域の内訳は不明だが、断片的な資料に基づけば、表1にある第一陣地域は成功した地域とされる。一方で、寧夏と江西および広西チワン族自治区は依然として区域内管理という伝統的な管理モデルが採用されているという<sup>15</sup>。本論文は、司法体制改革の先駆的な試験区である上海市と、それを模倣しながら遂行した広東省と江西省を取り上げる。上海市は成功した模範的な事例として紹介されるが、広東省は部分的に成功した地域であり、江西省は失敗した地域であった。以下では二次資料を

もとに、各地域の実施状況をまとめる。

### (1) 上海市

2014年6月に採択された「上海市における司法体制改革のパイロット計画」は、翌月に正式に公布された。上海市は、2014年下半年から上海市第二中级人民法院と閔行区、徐匯区、宝山区基層法院を試験区として司法体制改革を始め、2015年には全市に展開した<sup>16</sup>。市レベルでの統一管理の一つとして財政面では「分離的財政收支管理（収支兩条線）」を実施した。これは、地方人民法院の予算を市の人代が批准し、市の財政部が規定に沿って各法院に分配するだけでなく、地方人民法院が徴収した訴訟費や罰金なども市レベル財政部門に納入し、市レベルの財政部が調査および登記した後に各地域への分配を行うことを指す<sup>17</sup>。これによって、市の財政部が地方人民法院の財政管理を一元的に行うことができるようになった。

人事における市レベルの統一管理として、「統一して指名、レベルに分けて任免（統一提名、分級任免）」が採用された。地方人民法院の指導幹部は、高級人民法院党組が指名した人物を地方人民法院の政治部、各行政レベルの組織部および政法委員会が共同で検査し、党委員会に意見を求めた後に、各行政レベルの人民代表大会によって任免される。また、指導幹部以外の人事は、以下のような手順を踏む。まず、高級人民法院党組が選出した人物のなかから、高級人民法院弁公室にある裁判官選出（懲戒）委員会が候補者を指名する。そして、各級人民法院院長が法定の手続きに従い、候補者の人事案を提起し、各行政レベルの人民代表大会常務委員会によって適切な人材が任免される<sup>18</sup>。省レベルにあたる高級人民法院が、地方人民法院の人事を主体的に管理するようになったことがわかる。

### (2) 広東省

上海市と同様に、広東省は司法体制改革試験区の第一陣地域の一つとして選ばれ、2014年11月には「広東省における司法体制改革のパイロット計画」が採択された。まず、深圳、佛山、汕頭、茂名で司法体制改革が試験的に導入され、その後全省に拡大した<sup>19</sup>。広東省は省レベルによる財政の統一管理において、上海市と異なる方法がとられた。高級人民法院は地方人民法院の経費と予算に関する報告を審査した後に、省レベル財政部による承認を得て各地域に分配するというような、高級人民法院が地方人民法院の財政を管理し、配分する権利を有するようになった<sup>20</sup>。上海市と同様に、地方人民法院の財政を省レベルが統一して管理する方法がとられているように見える

が、広州市と深圳市を例にみると、人件費のうちの基本給は省レベル財政部が管理するものの、ボーナスや手当などは人民法院と各行政レベルの財政部が管理、負担していた。これは、各地域の裁判官が地域ごとの経済格差に配慮した収入を得ることを保証するための措置であるという<sup>21</sup>。省レベル財政部による統一的管理が行われた上海市と比較すると、広東省は、高級人民法院や地方の財政部も財政管理の権限を部分的に持っていることがわかる。

次に、地方人民法院の院長、指導幹部、裁判官の人事は、それぞれ異なる方法がとられた。人民法院院長の人事は、省レベルの党委員会が統一して管理し、指導幹部の人事は、市レベルの党委員会が管理することとなった。ただし、このような党委員会による人事の管理は候補者の指名に限定されており、任免権は各行政レベルの人民代表大会が持つ<sup>22</sup>。上海市と同様に、「統一して指名、レベルに分けて任免」方式であることがわかる。ただし、上海市では高級人民法院党組が指名していたが、広東省では省レベルあるいは市レベルの党委員会が指名していることから、人事の指名の権限が高級人民法院に与えられていないことがわかる。また、広東省の指導幹部の人事に関しては、市レベルの党委員会が指名するとなっていることから、省レベルに人事の管理を一元化していないこともわかる。

初任裁判官および上級法院への昇任人事については上海市と同様に、省に設けられた裁判官選出（懲戒）委員会が統一して選出するとした<sup>23</sup>。しかし、基層人民法院の裁判官が選出される実態をみると、高級人民法院の業務負担を軽減するため、試験の実施および人材評価などの業務を中級人民法院に委任していた<sup>24</sup>。財政管理と同様に人事においても、市レベルの党委員会や中級人民法院といった地方の組織に権限を部分的に委譲していることがわかる。

### (3) 江西省

江西省は司法体制改革試験区の第三陣地域の一つとして、2016年に司法体制改革が試験的に導入され、2017年に全省に展開された。先行地域であった上海市をモデルとして、省レベルにおける地方人民法院の人、財、物の統一管理を目指したものの、先行地域と同様の方法で司法体制改革を遂行することはできなかった。

まず問題になったのは、省レベルの統一管理において、省内の経済格差をどのように加味すればよいのかということである。例えば、裁判官の報酬は、基本給、手当、福利厚生およびボーナスで構成されているが、省レベルの財政部は地域ごとの異なる経済状況をどのように把握すればよいのか、またそれを踏まえた上でどのように配分

すべきかという問題を解決できなかったという<sup>25</sup>。上海市は省レベルの財政部による統一管理を実現し、広東省は部分的な統一管理を進めるなかで、江西省はこれまでの管理体制の継続を選択した。

また、下級法院への上級法院の介入をどのように排除できるかも問題となった。広東省のように一定程度省レベル政府や党委員会あるいは高級人民法院が中級人民法院に業務を委任した場合、上級法院から下級法院の業務に対する過度な干渉が起こる可能性がある。地方人民法院に対する管理が省レベルに集権化されることで、各行政レベルの政府および党委員会からの自律を目指せるとしても、上級法院の下級法院に対する監督の範囲が整備されない限り、下級法院の上級法院からの独立性は担保されない<sup>26</sup>。このことから、江西省は、地方人民法院の人、財、物を省レベルで統一して管理することを断念した。

### 3. 司法体制改革の成否の条件

#### —上海市、広東省、江西省の比較から—

地方人民法院の人、財、物を省レベルで統一して管理することについて、上海市、広東省、江西省の3地域ではそれぞれ異なる対応がみられた。そもそも、各地域での試験的な運用が開始する前に、党中央は改革案を全国的に展開するための模範的な制度設計について議論した。本節では、党中央が改革案を各地域で実践するためにどのような議論をしたのかについて論じるとともに、党中央が決定した改革案が、なぜ3地域での実践において成否のばらつきがみられたのかについて検討する。

#### (1) 司法体制改革を実施するための制度設計に関する議論

地方人民法院の人、財、物の管理を省レベルに集権化するという改革案は、現行の人民法院制度および人民法院と党委員会、政府との関係を抜本的に見直すものであった。そのため、中国共産党の人民法院に対する命令的指導を規定している法制度を維持しながら、どのように地方人民法院の党委員会および政府からの独立性を高めるのかという課題に直面した。この課題は、特に地方人民法院の人事の任免権をどこが持つべきかという議論に発展した。

そもそも地方人民法院の人、財、物の管理を省レベルに集権化するという改革案が計画された背景には、各行政レベルの党委員会および政府が人民法院の人事を決定づ



ける重要な組織であったことから、それら組織が人民法院に強い影響を与え、地域の利益に偏重した裁決を出すようになるといった地方保護主義の問題があった。そして、各行政レベルの人民代表大会およびその常務委員会に地方人民法院の人事の任免権が与えられている状態では、このような人民法院と党委員会および政府との関係に変化が表れず、地方保護主義の問題が解決されないという懸念があった。そこで、地方人民法院の人事を省レベルで統一して管理するというを候補者の選定に留めるか、それとも任免までを含めるかが議論された。

「中華人民共和国憲法」に基づくと、県レベル以上の地方各級人民代表大会は、同じ行政レベルの人民法院院長を選挙し、かつ、これを罷免する権限を有すると規定されている<sup>27</sup>。また、「人民法院組織法」は、地方の各行政レベルの人民代表大会常務委員が同じ行政レベルにある人民法院の指導幹部を任免できるとした<sup>28</sup>。仮に地方人民法院の人事の任免権を省レベルの組織に付与する場合、「憲法」および「人民法院組織法」の改正が必要となる。しかしこのような法改正は、中国共産党の人民法院に対する命令的指導を確実にする「党管幹部（党が幹部を管理する）」の原則を動揺させるリスクを伴うことから、司法体制改革を試験的に導入することを決定した際に、最高人民法院は司法体制改革試験区の地域に対して、「省レベルで統一して指名、レベルに分けて任免」することを義務付けた<sup>29</sup>。これにより、高級人民法院が地方人民法院の人事に関与できるのは候補者の指名のみとなった。一般的な裁判官の任免についても同様に、地方人民法院と各行政レベルの人民代表大会常務委員会に任免権を付与しつつ、地方人民法院の人事に対する管理を省レベルに集権化することを目指し、高級人民法院に設けられた裁判官選出（懲戒）委員会が管理することとなった。

このような議論からわかるように、司法体制改革の実践において、高級人民法院およびそこに設けられた裁判官選出（懲戒）委員会が地方人民法院人事の人選を主体的に行えるかが、地方人民法院が同じ行政レベルにある党委員会および政府からの自律を実現できるのかに影響を与える。そして、そのように拡大された高級人民法院の役割が、党中央が提示した模範的な制度設計通りに機能すれば、地方人民法院に根付く地方保護主義への対抗措置となり得ると考えられた。

## (2) 司法体制改革の成否の条件

「憲法」や「人民法院組織法」に反しないなかで党中央の要求する改革案を実施するために、それぞれの地域は各行政レベルの人民代表大会およびその常務委員会に任免権を与えながらも、候補者人事の選出や指名を省レベルの組織が統一して行うとい

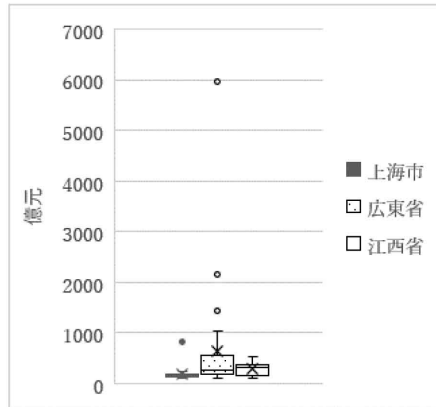
う制度設計を目指した。しかし、上海市、広東省、江西省の3地域を見ると、地域ごとにそのような制度の導入の成否が分かれた。上海市は高級人民法院に設けられた裁判官選出（懲戒）委員会が初任裁判官の採用や基層人民法院からの昇任人事を統一して管理した一方で、広東省では、地方人民法院人事を市レベルの党委員会や中級人民法院に権限を部分的に委譲し、江西省は既存の制度の継続を選択した。

それでは、なぜこのような3地域の差が生じたのであろうか。司法体制改革の成否を分ける条件は、省あるいは市の規模の違いによると考える。具体的には、省内の地方人民法院の数と省内における経済格差といった多様性である。第一に省内の地方人民法院の数について、上海市には3つの中級人民法院と18の基層人民法院が設けられているが<sup>30</sup>、広東省には21の中級人民法院と134の基層人民法院が<sup>31</sup>、江西省には11の中級人民法院と104の基層人民法院があり<sup>32</sup>、上海市の規模が圧倒的に小さい。党中央の要求に基づいて省の財政部や組織部、高級人民法院が地方人民法院の具体的な経費や人事情報を管理するには、多くの人手が必要になることから、上海市と比べて5倍以上の規模がある広東省と江西省は省レベルで財政と人事の統一管理を行うことが難しい<sup>33</sup>。結果として、地方人民法院の人事を市レベルの党委員会や中級人民法院に委託するといった広東省の事例が起こった。このような広東省の事例は初任裁判官や裁判官の昇任人事、一部の指導幹部の人事に関してであったが、加えて、王のインタビュー調査に基づけば、浙江省では高級人民法院が地方人民法院の院長、副院長の実質的な人事権を有していたものの、実際にその人事は、中級人民法院によって行われていたことがわかった<sup>34</sup>。また、雲南省においては、基層人民法院の院長、副院長は、省レベル政府や基層人民法院と同じ行政レベルにある党委員会が合同で候補者を指名する形式をとっていたが、実際には、基層人民法院とそれと同じ行政レベルにある党委員会に主導権があったという<sup>35</sup>。地方人民法院が多く設けられている省では、一般的な裁判官の人事だけでなく、人民法院院長や副院長の人事も地方人民法院とそれと同じ行政レベルにある党委員会が主体的に決定していることがわかる。王の研究においても、地方人民法院の人事に関する実質的な権限は、地方にあることを示している。

地方人民法院の数と関連するもう一つの理由として、省内の経済的多様性がある。省レベルの財政部が各人民法院の財政状況などを加味せずに予算を平均的に配分した場合、経済的に豊かな地域の裁判官は給与の減額を懸念する。一方で、経済的に貧しい地域の裁判官は、人民法院のもともとの予算より多くの予算を得る可能性があることから加給を期待する<sup>36</sup>。このような懸念や期待は、省内の経済状況が様々でそれを

省レベルで統一して管理することが難しいと考えられたことによる。図1は、司法体制改革が試験的に導入された当時（2014年）の各省内の財政状況のばらつきを示している。広東省の珠江デルタ地域が飛びぬけて高いことから3地域の差が僅かなように見えるが、それでも上海市が広東省および江西省と比較してもばらつきが圧倒的に少ないことがわかる。

（図1） 各省・市内の各地区一般公共予算支出のばらつき（2014年）



（出典）上海市統計局『上海市統計年鑑2015年』（中国統計出版社、2015年）、広東省統計局『広東省統計年鑑2015年』（中国統計出版社、2015年）、江西省統計局『江西省統計年鑑2015年』（中国統計出版社、2015年）をもとに筆者作成。

その結果、広東省では経済的に豊かな地域と貧しい地域で異なる予算管理を行うことになった。例えば、広州市や深圳市といった経済的に豊かな地域では、基本給以外のボーナスや手当を人民法院と同じ行政レベルにある財政部が管理し、負担した。これは、地方人民法院の財政管理を省レベルが統一して行うことで、裁判官の給与が以前の給与と比較して減額されることを避けるための措置であった。また、江西省は、地域ごとの異なる経済状況をどのように予算配分に反映させるのかという問題を解決できなかったことから、省レベル財政部による統一した予算の管理を行わないと決定した。

## 4. 司法体制改革の実施に対する党中央の評価および今後の展開

司法体制改革試験区での実施結果を受け、最高人民法院は人民法院第5期5カ年改革綱要（2019 - 2023）（以下、「5カ年改革綱要」）を発表した。地方人民法院に対する管理を省レベルに集権化することについて、「5カ年改革綱要」は「省レベル以下の地方人民法院の組織を省レベルの関連部門が主に管理し、高級人民法院は協力するシステムを作り上げることを目指すとした<sup>37</sup>。司法体制改革の試験区において、省レベルで地方人民法院の人、財、物を統一して管理することの成否が分かれるなかで、最高人民法院は2023年までにそれを全国的に実現させるという目標を立てた。

このような司法体制改革のさらなる推進によって、各行政レベルの党委員会あるいは政府からの地方人民法院の自律を実現する制度の構築が求められる一方で、人民法院ひいては裁判官が行う決定をどのように監督するかという問題も議論されるようになった。実際に、省レベルに設置された裁判官選出（懲戒）委員会によって遼寧省、山西省、雲南省の26名の裁判官は、違法な裁判を行ったとしてその責任を追及された<sup>38</sup>。このような裁判官の違法行為や裁判官の決定に対する監督の必要性について、2019年の中央政法工作会議で習近平も、「いい加減な法の執行や司法の不正、あるいは司法の腐敗を断固として防止すべき」と指摘し、このような司法への監督や管理の強化は、司法体制改革の重要な要素であると強調した<sup>39</sup>。また、2020年8月に開催された政法領域における改革の全面的な深化を推進する会議では、中央政法委員会書記の郭声琨が法の執行および司法に対する管理や監督の意義について、「司法体制改革の成果を否定することでも後戻りすることでもなく」、「分権と監督や管理の組み合わせは正義と効率の一体化を実現できる」と説明した<sup>40</sup>。「5カ年改革綱要」でも、人民法院院長と裁判長それぞれの権限と裁判への監督や管理の範囲を明確化する必要性について指摘された<sup>41</sup>。

現段階では、人民法院内の指導幹部が監督する裁判の条件は、2018年12月に発表された「司法責任制の実施をより全面的に行うことに関する意見」（以下、「意見」）に依拠している。「意見」は、「人民法院の司法責任制の改善に関する最高人民法院のいくつかの意見」第24条に基づいて①群体性の紛争に及ぶものといった社会の安定性に影響を与えるもの、②難しく複雑で社会に重大な影響を与えるもの、③当該人民法院と上級人民法院が判決で衝突する可能性があるもの、④単位や個人が裁判官に違法な判決をさせるものと列挙した。「5カ年改革綱要」には、「人民法院院長と裁判長の裁判に対する監督や管理の全工程を記録する制度を完備する」とあることから、裁

判における裁判官の自律性と人民法院内指導幹部の権限のバランスを、業務を積み重ねることで調整していくものと考え。今後、司法体制改革として地方人民法院の人、財、物への省レベルによる統一管理をさらに推し進め、同じ行政レベルにある党委員会および政府からの地方人民法院の自律の実現を目指す一方で、人民法院内の指導幹部から裁判官、あるいは上級人民法院から地方人民法院への垂直的な監督および管理は一層強化されることになるだろう。

## おわりに

中国における「法治」の推進は、中国共産党の領導を強化することを目的としている。そして、習近平政権下で「法治」を実現するための重要な改革の一つとして、司法体制改革に取り組んでいる。本論文は、地方保護主義の問題を解決するために取り組まれた司法体制改革の中心的な政策である地方人民法院の人、財、物に対する管理の集権化に注目した。この政策は、21の省で実現している一方で13の省では実現できていないと報告されており、各地域での実施状況にばらつきが出ていることがわかった。本論文は、各地域での実施状況を把握するとともに、党中央が中心となって立案した改革案が、なぜ地域ごとで成否がわかれたのかについて検討した。

上海市は司法体制改革試験区の第一陣地域で、そのなかでも模範的地域とされた。広東省は上海市と同様に司法体制改革試験区の第一陣地域ではあったが、地域の特性を踏まえて人事および予算を管理する権限を一定程度地方に分けた。江西省は司法体制改革の第三陣地域として、上海市をモデルに推進しようと試みたものの、最終的には伝統的な管理体制の維持を選択した。このような地域差が発生した理由として、省内の地方人民法院の数と省内の経済格差といった地域内の多様性があったということを論じた。

2014年から試験的に導入された司法体制改革の成果を受けて、2019年に最高人民法院は「5カ年改革綱要」を発表し、省レベルによる統一管理を継続して推し進める一方で、地方人民法院の裁判に対する監督を強化することを決定した。本稿が考察した司法体制改革の成否の条件は、急激な変化が起こりにくい省あるいは市の規模にあったことから、2023年までに省レベルの統一管理を全国的に実現するには、広東省のような地域の特徴を踏まえた省レベルによる部分的な統一管理になると予想する。地方人民法院の人事と財政に対する各行政レベルの政府や党委員会の管理は限定

的になる可能性もあるが、今後も継続すると考える。また、裁判業務における裁判官への人民法院内部の指導幹部からの監督は一層強まると予想されることから、地方人民法院の裁判官は二重の管理体制下に置かれることになるだろう。

—注—

- 1 「中国中央關於全面深化改革若干重大問題的決定 - 2013年11月12日中国共産党第十八届中央委员会第三次全体会議通過」中国共産党新聞網、2013年11月15日 < <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html> > 2022年6月17日アクセス。
- 2 2018年には、領導小組から委員会に改組している。「中共中央印發《深化党和国家機構改革方案》」中華人民共和國中央人民政府 < [http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content\\_527619.html#1](http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_527619.html#1) > 2020年12月22日アクセス。金野純『『新時代』中国の集権化と法治』SPC China Observer、2018年6月1日 < <https://www.spf.org/spf-china-observer/document-detail005.html> > 2023年2月1日アクセス。
- 3 Wang Yueduan, “‘Detaching’ Courts from Local Politics? Assessing the Judicial Centralization Reforms in China”, *The China Quarterly*, No.246 (June 2021), pp. 545-564.
- 4 権威主義体制において、法制度とは政治指導者の統治の道具であることから、そのような政治体制には形式的法治主義 (rule by law) が相応しいとされ、政治的自由度と高い相関性を有する民主主義体制における法治とは異なると考えられてきた。本論文もこのような理解を踏まえ、習近平が重視する「法治」を民主主義体制におけるそれとは異なるものとし、「中国の特色ある法治」を示す際には括弧つきの「法治」と記す。権威主義体制における形式的法治主義 (rule by law) については、Tom Ginsburg and Tamir Moustafa, *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008) に詳しい。
- 5 菱田雅晴、鈴木隆編『超大国・中国のゆくえ3: 共産党とガバナンス』(東京大学出版会、2016年)。
- 6 第18期3中全会決定では「憲法の法律的權威の維持」を、第18期4中全会決定では「憲法を核心とした中国の特色ある社会主義法律システムの整備」を指摘した。脚注1および「中国共産党第十八届中央委员会第四次全体会議公報」中国共産党新聞網、2014年10月23日 < <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1023/c64094-25896724.html> > (2022年6月17日アクセス) を確認されたい。
- 7 「領導」は日本語で「指導」と訳されることが多い。しかし、「領導 (leadership)」は、日本語の「指導 (guidance)」と明確に区別される。本論文は、「領導」に代わる適切な日本語がないことから、leadership を指す語として「領導」をそのまま用いることとする。
- 8 脚注2参照。
- 9 「關於人民法院全面深化司法改革情況的報告」中華人民共和國最高人民法院 < <https://www.court.gov.cn/zixun-xiaogging-66802.html> > 2023年2月10日アクセス。
- 10 同上。
- 11 Wang, “‘Detaching’ Courts from Local Politics?”
- 12 葉陵陵 (1995) 「中国の地方保護主義と司法の独立」『熊本法学』第83巻、73 - 117頁。

- 13 Hiroko Naito, “‘Rule of Law’ Under the Chinese Communist Party’s Leadership: The Case of the Professionalization of Judges and the CCP’s Governance of the People’s Court”. In Hiroko Naito and Vida Macikenaite eds, *State Capacity Building in Contemporary China* (Singapore: Springer, 2020), pp. 69-92.
- 14 脚注 9 参照。
- 15 徐漢明「深化司法管理体制改革:成效评估、短板检视、路径选择」『法治研究』2021年、第3期、68 - 83 頁。
- 16 同上。
- 17 楊力「中国司法体制改革的重大现实命题—司法体制改革试点的上海標本研究—」『中国社会科学評価』2016年、第1期、53 - 68 頁。
- 18 同上。
- 19 劉風景「論司法体制改革“试点”方法」『東方法学』2015年、第3期、112 - 122 頁。
- 20 張恩銘、李敏慎「司法体制改革试点工作的潜在問題及解决思路」『政法学刊』2014年、第6期、14 - 22 頁。
- 21 劉蓉「司法改革省以下統管人財物的再審視」『渭南師範学院学报』2017年、第23期、75 - 78 頁。
- 22 「廣東起動司法体制改革试点」中央政府門戶網、2014年11月28日 < [http://www.gov.cn/xinwen/2014-11/28/content\\_2784387.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-11/28/content_2784387.htm) > 2022年6月21日アクセス。
- 23 「廣東司法改革致 3000 法官轉為法官助理等崗位」『南方都市报』2015年12月1日。
- 24 方斯遠「論我国司法改革中初任法官選任制度的完善—以廣東省试点改革為視角」『暨南学报』2019年、第2期、39 - 53 頁。
- 25 葉揚「法治中国戰略下的地方法治建設探索」。
- 26 同上。
- 27 「中華人民共和國憲法」共產黨員網、2018年3月22日 < <https://news.12371.cn/2018/03/22/ART11521673331685307.shtml> > 2023年2月1日アクセス。
- 28 「中華人民共和國人民法院組織法」中国人大網 < [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-10/26/content\\_2064483.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-10/26/content_2064483.htm) > 2022年6月22日アクセス。
- 29 「最高人民法院關於全面深化人民法院改革的意見—人民法院第四期五年改革綱要— (2014 - 2018)」法律図書館 < [http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=487180](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=487180) > 2022年6月22日アクセス。
- 30 「轄区法院」上海市高級人民法院 < <http://www.hshfy.sh.cn/shfy/web/sqfy.jsp?type=6> > 2022年6月23日最終アクセス。
- 31 「轄区法院」廣東法院網 < <http://www.gdcourts.gov.cn/index.pjp?v=listing&cid=66> > 2022年6月23日最終アクセス。
- 32 「轄区法院」江西省人民法庭信息網 < <https://rmft.court.gov.cn/1700/index.jhtml> > 2022年6月23日最終アクセス。
- 33 謝小劍「省以下地方法院、檢察院人財物統一管理制度研究」『理論与改革』2015年、第1期、153 - 158 頁。
- 34 Wang, “‘Detaching’ Courts from Local Politics?”
- 35 同上。
- 36 牛瓊「浅析司法人財物省級管制」『法制博覽』2016年、第20期、189 - 190 頁。
- 37 「最高人民法院關於深化人民法院司法体制綜合配套改革的意見—人民法院第5個5年改革綱要」

最高人民法院網、2020年12月30日 < <http://www.court.gov.cn/xunhui1/xiangqing-282361.html> > 2022年6月24日アクセス。

<sup>38</sup> 「司法改革2020：継続奮闘、勇往直前」『人民法院報』2021年1月18日。

<sup>39</sup> 「加強制約監督是深化司法改革的重要任務」『人民法院報』2020年9月2日。

<sup>40</sup> 「以習近平法治思想為指引 全力推進司法体制改革系統集成共同高効」『人民法院報』2021年1月21日。

<sup>41</sup> 脚注37参照。





---

## 第5章

# 習近平政権が進める国民統合 ——新疆と香港の事例を中心に——

---

熊倉 潤

### はじめに

2022年6月末から7月にかけて、習近平国家主席は立て続けに香港、そして新疆を訪れた。香港では7月1日に行われた香港返還25周年の式典に出席するとともに、李家超（ジョン・リー）新行政長官の就任に立ち会った。新疆では、7月12日から15日にかけてウルムチ、石河子、トゥルファン等を視察し、社会の「安定」が実現されたことを誇示した。この2つの訪問を通じて、習近平政権はこれまでの新疆、香港政策がいかに成功を取めたかを、内外に示そうとしたと考えられる。今や新疆、香港の「安定」は、習近平政権にとって、功績のようになりつつある。

新疆、香港はともに、習近平政権のもとで巨大な変化を経験した。新疆では、少数民族市民の「再教育施設」への収容が強行され、思想教育の強化、就労の強制的促進、産児制限の強制などが進められた。香港では、逃亡犯条例改正をめぐる激しい対立を経て、国家安全維持法が制定され、民主派の前立法会議員らが拘束される事態にまで発展した。習近平政権はこうした厳しい引き締めのもと、何を作り出そうとしているのか。

本稿では、2017年以降の中国の新疆、香港政策の動向を概観したうえで、習近平政権が進める国民統合に通底する特徴を考察したい。一般に、新疆、香港の問題は、それぞれが別の問題として論じられるが、本稿では国民統合の問題として両事例を包括的にとらえる<sup>1</sup>。また、新疆、香港の問題は、それぞれの地域に住むひとびと、あるいは亡命者の観点に立って論じられることが多いが、本稿では、北京から見た場合

の、新疆、香港に対する政策を主な分析対象とする<sup>2</sup>。

## 1. 問題の概観

### (1) 新疆政策の概観<sup>3</sup>

まず2017年以降の中国の新疆政策を概観したい。この時期の新疆政策の主要な特徴としては、少数民族市民の「再教育施設」への収容が強行され、思想教育の強化、産児制限の強制などが進められたことが挙げられる。

その嚆矢となったのが、2017年3月に制定された「新疆ウイグル自治区脱過激化条例」であろう。2016年8月に新疆ウイグル自治区党委員会書記に就任した陳全国のもと、同条例が制定され、政策の法的根拠が整備されると、一般の市民に対する監視が一挙に強化された。具体的には、人工知能、スパイウェア・アプリ、ビッグデータなどの先端技術を用いた監視がすみずみに行き届くようになり、監視の目がかつてないほど厳しくなった。さらに公務員を現地の少数民族の「親戚」と称させて各家庭に派遣し、いわば人海戦術によって一般市民の監視を徹底させた。

こうした監視によって収集された情報をもとに、少数民族市民の選別が行われ、いわゆる「再教育施設」（職業技能教育培訓中心／فائتا تەربىيە مەش لاگۇرلىرى）への少数民族市民の収容が進められたと考えられる。再教育はあくまで職業訓練を名目に謳われていたが、収容の強制性や施設内部での拷問などについて、徐々に外界にも知られるようになった。さらには現地少数民族の文化、宗教が、人々に伝染する「ウイルス（病毒）」として捉えられていることも明らかになった<sup>4</sup>。「再教育施設」の収容者数は100万人ともそれ以上とも言われ、長らく根拠に乏しかったが、2020年9月に発表された「新疆の労働就業保障」白書によれば、全新疆の年平均訓練労働者数はのべ128.8万人とされており、収容者ののべ人数を示したものとして注目された。もっとも同白書では、施設にて訓練された人の多くが資格を取得し、就業したとして、政策を正当化している<sup>5</sup>。

この政策には、農村の余剰労働力に職業訓練を施し、就業させることにより、貧困撲滅（扶貧・脱貧）を進め、「新疆社会の長期的安定（長治久安）」に寄与するという論理がはたらいっている。換言すれば、貧困層の経済的底上げによって、社会の安定を実現するという考えである。その際に、教育を通じて「中華民族共同体意識を心の奥底に植え付ける」ことで、民族団結を強化することが重要視されている。

中国の政策論理としては、経済的に少数民族の貧困を解決し、少数民族を「中国の夢」を支える労働者として活用するとともに、政治的には「テロリスト」の疑いのある人間を収容し、「中華民族共同体意識」を注入し、まっとうな中華民族に作り変える狙いがあると考えられる。こうした政策論理は、中国国内では、「テロリスト」予備軍と見なされかねない一部少数民族を除いて、大部分の漢人、内地人には、肯定的に受け入れられていることも指摘できる。そこには当然ながら、「テロ」の根絶による治安の安定が、これまで盛んに宣伝されてきたことが関係している。

## (2) 香港政策の概観<sup>6</sup>

次に2017年前後から2021年末に至る時期の中国の香港政策及び香港問題の動向について概観したい。

2017年、林鄭月娥（キャリー・ラム）が香港特別行政区行政長官に就任して以降、民主派との和解の進展も期待されたが、現実には香港独立の言論への取り締まりが強化された。2019年2月以降、逃亡犯条例改正への反発が拡大すると、7月に中央人民政府駐香港連絡弁公室（中連弁）襲撃事件が発生、9月に逃亡犯条例改正案の撤回が表明された。しかし2020年に入り、中国政府は巻き返しを図り、2020年5月に全人代が香港国家安全維持法の導入を可決し、翌6月には全人代常務委員会が同法を可決、施行するなど、香港議会を通さない強引な手法で弾圧を強化した。それとともに中連弁主任の駱惠寧が国家安全事務顧問として林鄭を指導・監督するようになり、林鄭の傀儡化が進んだ。その後2021年を通じ、林鄭のような親中派を介した間接統治から、駱惠寧を実質的指導者とする直接統治の様相を呈するようになった。

香港国家安全維持法についても、中国国内（内地）にはそれなりの論理がある。同法の制定には、2019年7月の中連弁襲撃事件が決定的分岐点となり、翌8月の北戴河で強硬手段をとることが決定され、制定に向かったという説<sup>7</sup>が存在する。この説に従えば、同法は単に中国国内（内地）法の延長であるだけでなく、中連弁の国章を汚損した「暴徒」への対抗手段である。これはおよそ内地群衆の支持するところでもあろう。

他方、こうした内地の論理とは別に、香港社会において逃亡犯条例改正案、香港国家安全維持法を支持する広汎な世論が形成されなかったことも重要である。以前から香港社会では、6・4天安門事件の追悼行事などを通じて、中国の民主、人権といった問題への認識がそれなりに共有されており、内地とは異なる世論が形成されていた。そこに逃亡犯条例の改正問題が起これり、ひとりひとりの香港人の安全にかかわる問題

と認識されたことで、人々の中の懸念はいつそう強まった。多くの名もなき市民の投稿、告発によって、警察（「黒警」と批判された）の暴力の様子が世界中に発信され、国際社会の同情を呼んだ。

香港国家安全維持法の施行後、民主活動家の逮捕、拘束が相次いだ。2021年を通じて、民主派の一斉逮捕、『蘋果日報』の摘発、廃刊、各種団体の解散などが起こり、民主派の殲滅が進んだ。これによって市民社会が萎縮したことは言うまでもない。メディアでは中国国内（内地）の番組が放送され、教育現場では中国語（普通話）の授業が増加し、前述の「中華民族共同体意識」の確立が香港に対しても言われるようになるなど、内地化の傾向が一挙に加速した。

## 2. 国民統合の構造的特徴

ここまで概観したように、2017年以降、2期目に入った習近平政権は、新疆政策及び香港政策を積極化させた面がある。国民統合の積極化とその問題には、根底において共通する構造的な特徴が見て取れよう。さしあたって指摘できるのは以下の3点である。

### (1) 現状変更の構図

第1に、新疆における少数民族の職業訓練（収容）、香港における国家安全維持法制定などといった重大な現状変更は、いずれも漢人、内地人の間では問題視されず、むしろ一般に支持されてきた。そうした内地（漢人地域）の論理、常識、世界観などが、中国の国民統合に顕著に、あるいは露骨に反映されるようになってきている。中国共産党政権と周辺社会とのあいだには、内地の論理に根ざした政権側が現状を一方的に変更しようとし、周辺社会側がそれに従属せざるをえない状況が生じている。

中国共産党政権としては、広汎な内地群衆の支持がある限り、現状変更を断行しても体制に問題は無い。中国国内ではプロパガンダの成果もあって、新疆の「テロリスト」に対する取り締まりを求める声が強<sup>8</sup>。2019年以降は、上述のとおり、香港の「暴徒」に対する中国国内世論も大いに硬化した。中国共産党政権としては、「テロリスト」ないし「暴徒」に対し断固たる姿勢を貫くことは、世論の突き上げに対する対応でもあった。政権の強硬な現状変更が、内地における習近平の求心力を高めた面も否めないだろう。

現状変更は、新疆における少数民族の職業訓練（収容）、香港における国家安全維持法制定だけではない。それ以外にも、2020年夏、内モンゴル自治区において民族語教育が削減されたことも、従来の民族言語政策に対する現状変更のひとつとしてとらえられよう。これに対し、現地のモンゴル族は他ならぬ中国共産党政権がかつて制定した自治制度、民族政策に基づいて、現状維持を求めるといふ、一種の「ねじれ」が生じている<sup>9</sup>。

この現状変更と現状維持がせめぎ合う構図は、近年の中台関係にも一部関連するところがある。近年の中台関係には、中国側の圧力に対し、蔡英文政権が現状維持を堅持、強調するという関係が見て取れるからである。

## (2) 非専門家の起用

第2に、内地（漢人地域）の論理、常識、世界観などが、中国の国民統合に顕著に反映されるようになった背景には何があったのだろうか。ここで注目されるのが、国民統合を推進、監督する地位に、非専門家が起用される人事が相次いで見られたことである。実際に2020年には、中連弁主任、港澳弁主任、国家民族事務委員会主任などの人事が次々に動き、これまで現地の行政に直接携わったことがない内地人、漢人が重要な地位に起用されることとなった。

香港政策の面では、2020年1月、中連弁主任が王志民から駱惠寧に交代となり、翌2月には国務院香港マカオ事務弁公室（港澳弁）主任の張曉明を副主任に降格させ、後任に夏宝龍を就ける人事が行われた。いずれも反政府デモへの対応をめぐり前任者の責任が問われたと考えられるが、新任の人物には香港関連の職務経験がなかった。駱惠寧は前山西省党委書記で、安徽、青海、山西といった内地でキャリアを積んできた。夏宝龍は2018年に全国政治協商会議副主席に就任したが、経歴の大半を天津と浙江で過ごした人物である。これまで中連弁、港澳弁の主任は、香港での職務経験がある人物、あるいは外交の経験者が多かったため、慣例破りの人事として注目された。

少数民族政策の面でも、2020年12月、国家民族事務委員会主任がモンゴル族のバートル（巴特爾）から漢人の陳小江に代えられた。同主任は烏蘭夫以来、長きにわたって少数民族が連続して就任した、言わば少数民族の指定席であった。そこに漢人の、しかも民族政策に直接関係のない水利畑を一貫して歩んできた人物を起用したため、これもまた慣行によらない人事として物議を醸した。

その後、同主任は、2022年6月に中央統一戦線部副部長、国務院僑務弁公室主任の潘岳に交代となった。潘岳は統一戦線部に移る前、中央社会主義学院党組書記とし

て、習近平政権が「中華民族共同体意識」の確立を打ち出したのに呼応し、『中華民族共同体史綱』の編纂を推進したことで知られる<sup>10</sup>。とはいえ潘岳も、少数民族地域への赴任の経験のない漢族幹部であると見られる。同主任はそのような漢族幹部が起用されるポストになったと言えよう。

新疆ウイグル自治区党委員会書記も、2021年12月に陳全国から交代となった。新任の馬興瑞は、もともと中国航天科技集団の総経理で、技術者、研究者出身である。2013年に工業情報化部副部長に就任後、広東省党委員会副書記、深圳市党委員会書記、広東省長などを歴任した。前任者の陳全国は民族政策の専門家ではないにせよ、チベット自治区党委員会書記を務めた後、新疆に赴任した経緯があった。しかし馬興瑞にはそのような少数民族地域を統治した経験はない<sup>11</sup>。馬の人事もまた非専門家の起用であると言えよう。

このような現地社会と無縁の人物を取って要職に起用することで、政権は内地の論理を現地社会に貫徹させ、国民統合を強化する布陣を固めたものと考えられる。換言すれば、そのような非専門家に現地社会を管理監督させることで、幹部任用の垣根を取り払い、国民統合を強化させていると考えられる。

### (3) 負のショーウィンドウ効果

一方、現状変更を断行するとともに、国民統合を強化した結果、中国の論理が通用しない外界に対しては負の影響が絶えず広まる事態となった。一般に周辺地域には、その国の成功ぶりを外に向かって宣伝する、いわばショーウィンドウとしての可能性が期待されている。たとえば香港の一国二制度が成功すれば、台湾に対して中国主導の統合を促すことにつながる可能性が考えられる。しかし現実には、周辺地域における深刻な矛盾が外界に伝播すると、その国の国際的立場、対外的なイメージなどを傷つけることが起こる。こうした影響を筆者は、負のショーウィンドウ効果と呼んでいる<sup>12</sup>。

たとえば香港は、一国二制度の文脈において、主に台湾に向けて「祖国」への統合の魅力を発信するショーウィンドウになることが期待されていたはずである。しかし現実には、先に述べた現状変更を習近平政権が推し進めるなか、中国共産党の統治下に入ると悲惨なことになるというストーリーが、香港から、あるいは新疆から、外に向かって発信されたことは否定できない。

特に台湾では、香港の逃亡犯条例反対運動を支持する人が、多数を占めるようになり、デモに同情と支援の姿勢を示していた蔡英文の主張と重なった。対する国民党の

韓国瑜候補の香港情勢悪化に関する反応は鈍く、中国に対し煮え切らない態度に終始することになった。両者の対比は明らかであり、香港情勢は2020年1月の蔡英文総統再選の追い風となったと考えられる<sup>13</sup>。

台湾人が香港で繰り広げられる惨劇を見ていたとすれば、香港社会は新疆における人権侵害に相当な関心を払っていた。デモの過程では、「今日の新疆は明日の香港」という言い方も登場した。中国が推し進める国民統合の結果、台湾社会は香港を、香港社会は新疆を見て、中国に飲み込まれた未来がいかに悲惨であるかを認識するような事態が生じた。目下のところ、この負のショーウィンドウ効果を打ち消すだけの国民統合の魅力、習近平政権が打ち出せているとは言い難い。

しかし中国側は、彼らなりに自国の国民統合の魅力、そして自らの政策の正当性を国内外に向けて絶えずアピールしている。そして中国側の訴えは、国連人権理事会において世界の半数以上の国に一応の賛同を得ていることも重要である。国連人権理事会では、中国の新疆、香港政策を擁護する声明が、これを批判する声明より多くの国の支持を集めている（詳細は日本国際問題研究所ホームページ掲載の拙稿<sup>14</sup>を参照）。もっとも、多くの国が中国を支持するインセンティブには、中国からの経済的見返りや欧米による内政干渉を牽制する意味合いなどが含まれている可能性も否定できない。それぞれの国において、中国の国民統合そのものにどれほどの理解があるかは、批判する側も含めて疑問が残る。

国連人権理事会のほかにも、中国擁護の論調が各国の世論に一定程度浸透していることも指摘できる。中国の資金を得て、中国側のナラティブ、たとえば新疆ウイグル自治区における「ジェノサイド」を否定する言説が、各国語で発信される事例も見られる<sup>15</sup>。しかしこうした中国側のナラティブが、反米共闘という文脈を離れて、中国の国民統合そのものへの理解ないし支持に直結するかは疑問である。「ジェノサイド」論を補強する、いわば被害者たちの証言や告発の類も多数発表されているからである<sup>16</sup>。

## おわりに

中国の国民統合には、新疆、香港の事例に共通する構造的な特徴がある。第1に、第2期習近平政権が国民統合を積極化し、現状変更をすすめた結果、周辺社会がついていけなくなり、矛盾が深刻化する事態となった。第2に、現状変更を進めるにあたり、習近平政権は幹部の任用パターンに変更を加え、非専門家を活用するようになってき



ている。第3に、現状変更を断行した結果、負のショーウィンドウ効果とも言うべき、中国共産党の統治下に入ると悲惨なことになるというストーリーが、台湾はじめ外界に拡散されることになったことが指摘できる。

第1の点に関連して、習近平政権は周辺社会との摩擦を招くような現状変更をなぜか強引に推し進めたのか。ここで注目されるのが、習近平政権が2017年の第19回党大会以降、「中華民族共同体意識」の確立を強調してきたことである<sup>17</sup>。新疆、香港も、当然ながら例外ではない。新疆政策、香港政策に関して言えば、内地と同じような「中華民族共同体意識」を持つひとびとを、新疆と香港に作り出すことが目指されている。言い換えれば、ウイグル人、香港人などのアイデンティティを持って、中国国家の枠に溶け込もうとしない人間を大量に拘束し、改造し、沈黙させ、代わりに政権側が考えるまっとうな「中華民族」を社会に作り出そうとしてきた。

習近平政権による一方的な現状変更を伴う一連の国民統合政策は、中国のナラティブでは一定の成果を収めたと語られる。それは習近平が2022年7月に実際に両地域に足を運び、特に新疆視察において、統治の安定ぶりを政権の成果として内外に誇示したことに象徴される。既に述べたように、新疆の「テロリスト」、香港の「暴徒」などに断固たる姿勢を貫き、「暴動」を未然に防ぐべく治安対策をとることは、中国内地の世論に呼応していた。内地の文脈では、見事に敵を粉碎し、国家の安定を確保したことになる。

しかし中国国内では内地群衆の支持を得ることも可能であろうが、国外に対して一連の政策を成果として主張し、なおかつ支持を獲得することには限界があろう。第3の点で論じたように、たしかに現状では、新疆、香港に関する中国の主張は、国連人権理事会において世界の半数以上の国に一応の賛同を得ている。その限りにおいては中国側のナラティブにも一定の訴求力があることは認めなければならない。とはいえ、途上国を中心に調達した支持は、反米共闘の文脈が色濃く、また経済的インセンティブもあり、中国の国民統合への深い理解に支えられているかは疑問である。

そのうえ近年中国が、欧米に対し、欧米の人権問題の深刻さ、かつての植民地政策、先住民政策などをあげつらって、真っ向から反論する態度をとっていることも目を引く。その一例として、2021年6月23日に開かれた中国外交部の定例記者会見における趙立堅報道官の以下の発言を挙げたい。

「カナダ、米国、英国などの一部西側諸国は『人権の裁判官』を自負し、『人権の先生』を偉そうに気取っているが、自分のところの深刻な人権問題を見て見ぬふりをし、避けている。それぞれの国の人権の記録は痛ましい限りで、先住民の児童は迫害され、

警察の暴力は日常茶飯事、レイシズムは根強く残り、銃が濫用され、ユダヤ、ムスリム、アジア系、アフリカ系移民に対するヘイトが頻繁に発生し、他国への軍事干渉は深刻な人道危機を招き、一方的な強制で他国の基本的人権を侵害する。このようなたくさんの汚点と罪を前に、彼らはどのような資格で他国の人権状況にあれこれ口出しするのか？自分自身を鏡でよく見て深刻に反省し、自国の深刻な人権問題を解決する措置をとるようご忠告申し上げる<sup>18</sup>】。

中国はこのようにして欧米を敵に回したことで、欧米社会で広汎な支持ないし理解を得ることがますます困難になっている。一方、欧米社会では、ウイグル人、香港人などの言わば中国の国民統合の被害者、弱者たちが、かつてない発言力を獲得している。習近平政権は現状変更の断行によって、中国内地の文脈では周辺統治に成功したかもしれないが、その論理が通用しない世界に対しては、自国の国民統合の無謬性を絶えず防衛し続けなければならない負担を自ら背負い込んだと言えよう。

#### —注—

- 1 本稿における国民統合の定義は、中国が自国の一部と考える周辺地域、すなわち少数民族地域と香港、マカオ、台湾の統合を指す。類似の概念として統一戦線があるが、統一戦線の場合、上記の地域を超えた外国・華僑も主要な工作対象となるのに対し、国民統合の対象はひとまず上記の地域に留まるという差異がある。
- 2 本稿は下記研究成果に新情報を付加し、大幅に書き換えたものである。熊倉潤「習近平政権下の国民統合：新疆、香港政策を中心に」（日本国際問題研究所編『習近平政権が直面する諸課題』日本国際問題研究所、2021年）、43-47ページ。<[https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R02\\_China/07-kumakura.pdf](https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R02_China/07-kumakura.pdf)>, accessed on January 14, 2023.
- 3 この項の記述は、拙著『新疆ウイグル自治区：中国共産党支配の70年』（中央公論新社、2022年）、第6章に依拠している。
- 4 Austin Ramzy and Chris Buckley, “‘Absolutely No Mercy’: Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims,” *The New York Times*, November 16, 2019 <<https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/16/world/asia/china-xinjiang-documents.html>>, accessed on January 14, 2023.
- 5 國務院新聞弁公室「『新疆の労働就業保障』白書」2020年9月17日 <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1687588/1687588.htm>>, accessed on January 14, 2023.
- 6 この項をまとめるにあたり、以下の論考を参照した。倉田徹『香港政治危機：圧力と抵抗の2010年代』（東京大学出版会、2021年）、332-376ページ；同「独立派への強硬路線の継続と米中貿易戦争の影：2018年の香港特別行政区」（『アジア動向年報2019年版』アジア経済研究所、2019年）、151-170ページ；同「大規模デモと政治危機の発生：2019年の香港特別行政区」（『アジア動向年報2020年版』アジア経済研究所、2020年）、131-150ページ；同「『香港国家安全

- 維持法」の制定と大規模な弾圧：2020年の香港特別行政区』（『アジア動向年報 2021年版』アジア経済研究所、2021年）、129-148 ページ；同「民主化の終わり」と民主派の徹底弾圧：2021年の香港特別行政区』（『アジア動向年報 2022年版』アジア経済研究所、2022年）、127-146 ページ。
- 7 Minxin Pei, “Investigation of a Death Long Feared: How China Decided to Impose its National Security Law in Hong Kong,” *China Leadership Monitor*, issue 65 (September 2020)<<https://www.prcleader.org/pei-2>>, accessed on January 14, 2023.
  - 8 拙著『新疆ウイグル自治区：中国共産党支配の70年』（中央公論新社、2022年）、175 ページ。
  - 9 Eva Xiao, “China Cracks Down on Mongols Who Say Their Culture Is Being Snuffed Out,” *The Wall Street Journal*, September 4, 2020. <<https://www.wsj.com/articles/china-clamps-down-on-inner-mongolians-protesting-new-mandarin-language-rules-11599132973>>, accessed on January 14, 2023.
  - 10 星島網「中国観察：潘岳の民族融合観」2022年6月22日。<<https://std.stheadline.com/sc/kol/article/6971/%E6%94%BF%E5%95%86KOL-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%A7%80%E5%AF%9F-%E6%BD%98%E5%B2%B3%E7%9A%84%E6%B0%91%E6%97%8F%E8%9E%8D%E5%90%88%E8%A7%80>>, accessed on January 14, 2023.
  - 11 拙著『新疆ウイグル自治区』、220 ページ。
  - 12 拙著『新疆ウイグル自治区』、204-205 ページ。
  - 13 松田康博「第2章 米中台関係の展開と蔡英文再選」佐藤幸人・小笠原欣幸・松田康博・川上桃子『蔡英文再選——2020年台湾総統選挙と第2期蔡政権の課題——』（アジア経済研究所、2020年）、60-62 ページ。
  - 14 熊倉潤「新疆、香港の人権をめぐる共同声明と中国」日本国際問題研究所、2021年8月。<<https://www.jiia.or.jp/column/china-fy2021-01.html>>, accessed on January 14, 2023. 英語版：“China and the Joint Statement on Xinjiang and Hong Kong,” *The Japan Institute of International Affairs*, Japan, September 2021. <<https://www.jiia.or.jp/en/column/2021/09/china-fy2021-01.html>>, accessed on January 14, 2023.
  - 15 一例として、フランス人のマキシム・ヴィヴァスが書いた『ウイグル：「フェイクニュース」に終止符を打つ』（富士山神訳、文芸社、2022年）がある。米国発のいわゆるジェノサイド論を明快に否定したとされる同書は、王毅外相の称賛を得て、中国の特別図書賞を受賞したことで知名度を上げたという。2022年1月には、日本で同書の邦訳が出版された。
  - 16 2021年に邦訳が出されたものだけでも以下がある。グルバハール・ハイティワジ、ロゼン・モルガ『ウイグル大虐殺からの生還 再教育収容所地獄の2年間』（岩澤雅利訳、河出書房新社、2021年）。サイラグル・サウトバイ、アレクサンドラ・カヴェーリウス『重要証人 ウイグルの強制収容所を逃れて』（秋山勝訳、草思社、2021年）。
  - 17 「中華民族共同体意識」に関しては、さしあたり拙稿「連載「習近平の中国」：ヤヌス像のアナトミー 5『創造者』習近平——中華民族共同体意識を創造する民族政策』『東亜』2022年2月号（656号）、2022年、76-83 ページを参照。
  - 18 中華人民共和国外交部「2021年6月23日外交部發言人趙立堅主持例行記者會」2021年6月23日。<[https://www.fmprc.gov.cn/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/202106/t20210623\\_9177380.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjdt_674879/fyrbt_674889/202106/t20210623_9177380.shtml)>, accessed on January 14, 2023.

---

## 第6章

# 中国の戦略文化試論 ——独特な発想の謎に迫る<sup>1</sup>——

---

松田 康博

習近平「中華民族の血液には、他人を侵略し、世界に覇を唱える DNA などないのである」<sup>2</sup>

### はじめに

これは、2014年5月15日に習近平が多くの外国人を前にして行ったスピーチの一部である。当時、中華人民共和国（以下、中国）は、すでに南シナ海や東シナ海における隣国との間で領土を巡るトラブルがエスカレートしており、ベトナムなどは中国の歴史上の拡張主義を思い起こしていた。ただし、中国の要人や知識人は似たような発言を、しばしば平然と口にする。実はこれが彼らの自己イメージであり、これは自然な発言である。どの国でも自国の行動を正当化しようとするし、また独裁国家では自国批判を許容すること自体が稀である。それでも、現在他国に対して侵略的ではないということを強調するため、歴史上侵略事実が皆無であったと強調するのは論理的飛躍があるし、他国を侵略する民族かどうかを遺伝学用語まで持ち出して説明するのは人種差別的でさえある。

中国の要人や知識人の発想や言説には独特なものがあるように見える。彼らは自らが攻撃的な行動を起こしていても、それを極めて平和主義的な言葉で正当化し、他方で他国を強い言葉で非難することが多い。なぜ、彼らはこれほどまでに周囲の反応に鈍感な発言や行動をし続けるのか、外界には理解しにくい。こうした言動を理解する

には、国家の合理性を前提とするリアリズムだけでは、説明がつかないかもしれない。筆者は、中国人の自己認識を形成した歴史的背景を理解する必要があると考えている。そこで、本稿では「戦略文化論」の視点から、安全保障に関わる中国人の発想に迫ってみたい。

戦略文化論はジャック・L・スナイダー (Jack L. Snyder) が、ソ連を「合理的なアクター」であるという前提で構築した核戦略理論に疑問を提起したことに起源がある。戦略文化の定義は、スナイダーによると、「国家の戦略的コミュニティが、指示や模倣を通じて獲得し、核戦略に関して共有する思想、支配的な感情反応と慣習的な行動パターンの総計」である。スナイダーは、ソ連の戦略文化はロシアのユニークな歴史的経験の要因に影響を受けており、かなりの程度の連続性があることを指摘した<sup>3</sup>。

戦略文化論は、国家を合理的な決定主体であると考えるリアリズム批判から生まれたコンストラクティヴィズムの系譜に連なるが、日本では比較的馴染みがなく、国際関係の教科書でも取り扱われることが少ないが、これまで学会誌で特集が組まれることがあった<sup>4</sup>。渡邊啓貴がまとめているように、戦略文化論の論者は3つの世代に分けられる<sup>5</sup>。スナイダーに刺激を受けた第1世代に属するアラン・マクミラン (Alan Macmillan)、ケン・ブース (Ken Booth) およびラッセル・トラッド (Russell Trood) は、「戦略文化は、傾向を導き出し、性癖を創造するが、政策を決定するわけではない。戦略文化は態度や行為を構成するが、しかし、それらはテクノロジーと同様、一部の役割を果たすに過ぎず、しかも重要な役割を果たすかもしれないが、それでも結果を完全に説明することはできない」<sup>6</sup>という。

具体的にいえば、戦略文化は計量的ではないので、直感的、恣意的な判断になりやすく、国際環境の変動に連動した構造的変化とそれに付随する戦略の変更を説明できない。そして、戦略文化とは急激に変化しない、つまり変化に鈍感なものであるため、その研究から変化に即応する政策を示唆することもできない<sup>7</sup>。こうした学問領域にまつわる傾向は、戦略文化論そのものの性質からも議論できる。では、戦略文化という概念を使ってどこまで一国の戦略と行動を解釈することができるだろうか。

1990年代以降の第3世代は、それまでの世代では曖昧な関係にあった戦略文化と戦略行動・決定を完全に切り離した。2つを切り離した上で、その関連性を考察しようとしたのである。代表的研究者であるアラステア・イアン・ジョンストン (Alastair Iain Johnston) は、戦略文化は「行動選択を制約する観念的環境」と定義し、「議論の構造、言語、類推、メタファーといったシンボルの統合的体系」なのであって、戦略決定におけるツールではなく、一種の介在変数 (intervening variable) であると指

摘している<sup>8</sup>。

中国の戦略文化が取り上げられる背景には、中国の影響力が増大したことで、ブラックボックスである中国の対外認識や対外行動の解釈が重要になっているという現実的需要がある。つまり、戦略文化を持ち出すということは、合理性（特にゲーム合理性）では解釈しにくい中国の認識、戦略、言動が存在し、戦略文化論の方が説明しやすいのではないか、という前提があるのである。ただし、これまでは日本の学界において、「中国の戦略文化」に関する先行研究は必ずしも多くなかった<sup>9</sup>。

中国の戦略と言動を解釈する上で、その大きな文化的傾向を把握し、そこから中国の認識や行動に説明を加える方法を試す価値はある。中国の伝統文化、外来文化の影響——特に共産党の戦略文化——をどう取り扱うか、中国が自国や他国の行動に対して下している「一方的」な評価や判断が、どこまで戦略文化論で説明できるか等に留意して議論してみたい。したがって、本稿は、中国の交渉や政策決定など対外行動に対する実証研究論文ではなく、その思想や表現方法に対する戦略文化の影響に、先行研究の議論を借用して、解釈を加えることを目的としている。

## 1. 法家と儒家の伝統

中国の戦略文化を形成するのは、その文明圏において歴史上発生した戦乱と治国の記憶と、そこから得られた教訓である。シュグアン・チャン (Shu Guang Zhang) によると、西周から清朝までの間に（紀元前 1100 年— 1911 年）、各王朝は、3,790 回の戦争や動乱を経験したという<sup>10</sup>。こうした民族の物語に、解釈を加えてきた思想家集団の代表が法家と儒家である。中国の戦略文化として、法家と儒家は、非常に重要な思想文化上の遺産を中国社会に与えている。中国の戦略文化論として最も代表的な研究を著したジョンストンは、明朝の対外行動を取り上げ、中国の戦略文化のリアルポリティーク (realpolitik) 的な特徴と、儒教的レトリックによる正当化の論理を明らかにした<sup>11</sup>。ジョンストンは、前者を「戦争準備パラダイム」(parabellum paradigm)、後者を「孔孟パラダイム」(Confucian-Mencian paradigm) と呼んだ。張一飛はこれを「主戦思想」と「主和思想」と呼んでいる<sup>12</sup>。

法家の中で、商鞅や韓非子は君主専制下の富国強兵や、性悪説と厳罰主義に基づく秩序維持を主張し、孫子や呉子のような兵法家は、戦争に勝つための思想を提唱した。孫子は、兵法を「詭道」とであると定義し、戦って負けるのを下策とし、戦って勝つこ

とを中策とし、戦わずして勝つことを上策とし、万全の準備をすることにより「まず勝ってから戦う」ことを主張した。この点で、クラウゼウィッツが主張した（とされる）殲滅戦とは、対極にある思想であると考えられている。孫子の世界では、敵を欺くための権謀術数の限りが尽くされ、勝利という目的のためには手段を選ばない。

他方で、儒家は性善説に基づく治国、すなわち社会秩序維持を図ろうとする支配階層の行動規範であり、個人としての道徳律でもある。天下の道は有徳者によって執り行われることになっているため、天子たる皇帝による善政が正当化される。ただし、この考え方は、現実に統治している王朝や政権は有徳者であるため、その為すことは全て正しい、という独善的な自己正当化論理に容易に転化しうる。

冒頭でも見たように、中国人は、自らを平和的民族であると固く信じているか、あるいは少なくともそう表現するのを常とする。中国で戦略文化を論じた李際均や余起芬が中国の戦略論を語る際、必ずといってよいほど中国文明の平和的な側面を強調するのはその表れである<sup>13</sup>。たとえ「戦争準備パラダイム」によるアプローチをとった行動であったとしても、「孔孟パラダイム」でそれが正当化されるのである。益尾知佐子もまた、「中国人の間で道徳的な優位性や文化の力によって世界からリスペクトされたいという願望が強い」のみならず、「中国人が外交で『徳の高さ』といったポジティブな精神的要素を認めるのは、自国についてだけ」であることを指摘している<sup>14</sup>。

米国の戦略家であるマイケル・ピルズベリー（Michael Pillsbury）の分析によると、それは「詭道」すなわち騙すことであるということになる<sup>15</sup>。言い換えるなら、「孔孟パラダイム」で説明可能な「平和主義的」ディスコースは、現実の「戦争準備パラダイム」の行動を隠蔽するための、意図的な対外説明戦略である、ということになる。

ただし、アンドリュー・スコベル（Andrew Scobell）は、「孔子—リアルポリティーク」二分法に警鐘をならす。スコベルは、孔子が戦争そのものを否定したのではなく、そこに「義」があるかどうかを問うているのだと強調する<sup>16</sup>。つまり、「義戦」でありさえすれば、「孔孟パラダイム」のみで、戦争は行われ、その戦争は正当化される。たとえば台湾の武力統一のような中国が先制攻撃をするようなケースなどは、「国家統一」という崇高な目標を実現する手段として、道徳的に正当化されることになるだろう。この分析視角をもって、中国が自らの行動の「道徳的な正しさ」にこだわる傾向を説明することは可能である。

## 2. 侵略を受けた経験と社会主義の影響

戦略文化とは、万古不易なものではなく、むしろ直近の歴史的経験により変化しうるものである<sup>17</sup>。中国においては、近代以前の歴史的記憶の上に、近代以降に侵略を受けた歴史的経験と、中国共産党政権成立が、それ以前の戦略文化を変化させていると見ることができる。

中国人民は、中国社会が直近に経験した帝国主義戦争の惨禍と社会主義革命の事績を繰り返して教え込まれている。アヘン戦争(1840～42年)以降、中国はそれまでの「天朝」としての地位を失い、帝国主義列強に蹂躪された。1930～40年代には日本から侵略を受け、1950年代は米国と朝鮮半島で交戦し、1960～80年代は長い国境を接するソ連と核戦争の危険を伴う深刻な対立関係に陥った。こうした経験のため、中国の指導者と中高年世代の民衆には必要であるならば他の何を犠牲にしても安全保障を重視すべきであるというコンセンサスがある。

同時に、中国人民は列強からの侵略を受けた歴史的経験から、極めて強い被害者意識を有している。台湾や、スプラトリー諸島(中国名、南沙群島)や尖閣諸島(中国名、釣魚島または釣魚台)などに対する中国の主権・領土要求は、かつて帝国主義列強に「奪われた土地」を「回復」したいという、一種の「失地回復主義」(irredentism)の表れである。中国人はこれらの要求を極めて正当なものであり、それにもかかわらず外国は中国の強大化を恐れて中国の邪魔をしているという論理を選択する傾向がある。

1949年の中華人民共和国成立以来、中国は常に戦争と隣り合わせにあった。中国ではこれらの戦争・危機は、全て外国や台湾当局等が中国の領土や主権を脅かしたことによって発生したと解釈され、教えられている。このため、一般の中国人には、日本に多く見られる、戦後の平和的発展や国際関係を、国際協調主義や理想主義によって解釈する考え方が、宣伝のためのレトリックは別として、実感としてほとんど理解されていない。他方で、「一方的な被害者」としてとらえられる中国の行動は道徳的に正当化されるのである。

実際、フランス革命以降、ソ連や中国を含め、革命国家は周辺諸国の牽制を受けてきた。資本主義諸国の強大な圧力を受け続けてきた社会主義中国が、「外国は常に中国が強大化するのを抑えようと必死になっており、少しでも気を緩めると侵略を受ける」という一種のパラノイアを持つことは、理解不能ではない。特に1989年6月の第2次天安門事件以降は、西側諸国が「改革・開放」政策につけこんで平和的手段によ



て社会主義体制を転覆しようとしている（「和平演変」）という考えが強い。

責任の全面的な対外転嫁には、社会主義政党の組織的文化も影響があると考えられる。マルクス主義には動機さえ純粋であれば、結果責任を問われることがないという論理が内在している。加えて、官僚主義にも過ちを自らたゞす契機がほとんど存在しない。中国には、政府当局を自由に批判する野党もメディアも存在しないため、社会には宣伝部門が独占的に行う自画自賛と対外批判があふれることとなる。

社会学者マックス・ウェーバーによると、政治の世界における倫理意識は心情倫理と責任倫理に分けられる<sup>18</sup>。心情倫理者は、自分は絶対に正しく、もし純粋な信条から発した行動の結果が悪くとしても、行動者ではなく、「この世の中が、他の人々の愚鈍が、あるいは——彼らをそのように創った神の意思が、これに対して責任がある」と見なすのである。つまり自分が正しいと思ってした行為の結果が裏目に出たとしても、それは自分の責任ではなく、自分以外に責任ありとする者が心情倫理者である。

それに反して、自分の行為によって起きた結果はすべて自分が引き受けなければならない、責任は結果においてあると考える者が責任倫理者である。心情倫理者は自己の純粋な心情から発した信念を貫いているということで、そこから生じたいかなる失敗、いかなる悪に対しても自己を免罪し、責任は他に求め、責任は結果にあるとは考えない<sup>19</sup>。

中国共産党の政治倫理は、心情倫理であって責任倫理ではない。共産党は、大躍進政策や文化大革命のような失政から、動機の純粋性を強調して自らを完全に免罪させ、当時の指導者個人と環境に責任を求め、党としては一切責任をとらなかった。このことは対外政策においてもまた真実である。中国共産党が対外政策において何らかの「失策」を認めて責任をとったり、謝罪をしたりすることは原理的にあり得ないといっ

### 3. 国際構造認識への文化的影響

次に現代中国の対外認識・行動に関する検討に入ろう。中国のシンクタンクの研究者が発表した論稿から、中国のエリートが古典を引用して国際関係を分析していることを明らかにしたのが、前述したマイケル・ピルズベリーである。ピルズベリーは、中国の5つのシンクタンクの9人の研究者が、戦国時代と古代の治国方略から経験

や教訓を汲み取った事例を挙げている<sup>20</sup>。

ピルズベリーによると、中国の研究者たちは、戦国時代において、多くの国が覇を争い、策略を用い、小規模な戦争を行い、国家間会議を開き、条約を結んでいたことを欧米起源の国際関係論における「無政府状態」(アナキー)と似ていると考えた。そこで、「どうやって覇権国になるか」と「略奪的な覇権国の統制下でどのように生存するか」という経験と教訓を生んだと主張する。こうした古典を使って、中国の一部研究者たちは強大な覇権国である米国を評価し、中国のとるべき道を模索している。

たとえば、中国の冷戦後の対外認識として特徴的な「多極化」の議論であるが、ある解放軍の研究者は、将来の「多極化」世界は、戦国時代と驚くほど似ており、「孫子の兵法」とは「2,500年前の中国の多極化情況の産物である」と指摘している。戦国時代に急速に台頭した国は往々にして打撃を受け、解体させられ、ひどい場合は完全に破滅させられた。中国の研究者は、米国は覇権国なのであって、いったん中国がその覇権を侵犯すれば、中国に即攻撃を加えたり、中国を封じ込めたりすると考えているという。

したがって、鄧小平が提唱した「韜光養晦」(才能を包み隠して、実力を蓄える；「能ある鷹は爪を隠す」)という低姿勢の対外戦略の方針などは、まさに「略奪的な覇権国の統制下でどのように生存するか」という中国の課題に応える戦略方針であったと見なすことも可能である。また、中国は一つの超大国である米国といくつかの強国が並存する国際社会の現状を「一強多強」と形容することが多いが、これはまさに戦国時代後期における1つの超大国である秦と、覇を争った六国との関係のアナロジーで見ているのである。

対外関係に関して、中国には弱い国とは個別に、強い国に対してはチームを組んで当たる「合従連衡」的発想、遠い国との関係強化を図り、仲の悪い隣国に対応する「遠交近攻」的発想、脅威となる外国を別な外国に攻めさせることで自らを保とうとする「以夷制夷」的発想、そして強い敵とは戦わず、勝てる敵と戦う「避実擊虚」的発想が伝統的に存在する<sup>21</sup>。

中国は多数の隣国と陸上国境を接する大陸国家であるため、国際関係を解釈する際に地政学的発想を好む傾向がある。ピルズベリーのみならず、中国人にもこうした中国人の伝統的な発想が、まさに古典的なパワー・ポリティクスそのものであると評す研究者がいる<sup>22</sup>。中国ではリアリスト的な世界観が持たれる傾向がある。益尾知佐子もまた、中国には「権謀術数の渦巻く場所として世界を描く傾向」があり、「大国間関係を陰謀論で考える傾向が極めて強い」と指摘している<sup>23</sup>。

歴史研究者の劉傑もまた、現在の国際関係を中国の「春秋戦国時代」になぞらえる者がおり、その考えはかなり受け入れられていると指摘している<sup>24</sup>。その理由は、第1に、冷戦後、世界は新たな秩序を模索しているが、いまだにそのイメージがつかめない状態にあり、このような不安定な国際関係は、複雑を極めた春秋戦国時代の「中国」と酷似していると考えているためである。

第2の理由は、「合従連衡」の言葉が示すように、春秋戦国の末期は外交の策士が活躍した時代であり、大規模な世界戦争が起きないという前提に立つ限り、外交を通じた連合や離間が重要視されるようになる、と考えられているためである。米国が春秋戦国末期の秦のように一極優位の状況にあることを考えると、中国では縦横家<sup>25</sup>のように、主として外交による国益追求を図り、軍事をあくまでも外交の後ろ盾として使い、安易で赤裸々な武力行使を避けようとするであろう。

ピルズベリーは、さらに、中国国内の中国国内のタカ派が、こうした戦国時代の教訓を元に、現代の対外戦略にも応用していると主張する。その主な内容は、①敵の自己満足を引き出して、警戒態勢をとらせない、②敵の助言者をうまく利用する、③勝利を手にするまで、数十年、あるいはそれ以上、忍耐する、④戦略的目的のために敵の考えや技術を盗む、⑤長期的な競争に勝つうえで、軍事力は決定的要因ではない、⑥覇権国はその支配的な地位を維持するためなら、極端で無謀な行動さえとりかねない、⑦勢を見失わない、⑧自国とライバルの相対的な力を測る尺度を確立し、利用する、⑨常に警戒し、他国に包囲されたり、騙されたりしないようにする、等である<sup>26</sup>。このように、ピルズベリーは、こうした中国における思考の傾向が、単なる戦略文化にとどまらず、政策決定に強く影響していると主張している。

#### 4. 「新安全観」および「アジア安全観」への文化的影響

中国の戦略文化は、少なくとも中国の当局者が発表する政策文書に影響していると考えられる。冷戦後の中国の公式的対外認識としてまず注目すべきなのは「新安全観」である。これには、前述した国際関係をリベラリスト的あるいは孔孟パラダイムの的に正当化した論理が見いだせる。1997年3月に行われた東南アジア諸国連合(ASEAN)地域フォーラム(ARF)の会合以来、中国は冷戦後の新たな国際安全保障関係のモデルとして、「新安全観」という概念を提起している<sup>27</sup>。それは、『国防白書1998年』で、冷戦的思考、すなわち「安全保障軍事同盟に依存することは時代の潮流に反して

いる」ということを前提として、以下のようにまとめられ、公表された<sup>28</sup>。

- ①各国は、領土・主権の相互尊重、相互不可侵、相互の内政不干渉、平等互惠、平和共存という五原則の基礎の上に国と国との関係をうち立てるべきである。これはグローバルおよびリージョナルな安全保障の政治的基礎および前提である。各国は自己の社会制度、発展戦略、および生活方式を選択する権利があり、いかなる国家もみないかなる方式、いかなる口実をもって他国の内政に干渉してはならないし、軍事的威嚇または侵攻をしてはならない。
- ②各国は、経済領域で互惠協力、相互開放を強化し、経済貿易交流における不平等な現象や差別政策をなくし、少しずつ国家間の発展格差を縮小し、共に繁栄することを追求するべきである。このことは、グローバルおよびリージョナルな安全保障の経済的基礎である。正常で良好な経済、貿易、および金融秩序を維持するには、整ったマクロ経済管理体制と健全な経済運営システムが必要であるのみならず、地域と世界の経済的連携と協力を強め、ともに安定し、安全な外部経済環境を創り出す必要がある。
- ③各国は、対話と協力を通じて相互理解と信頼を増進し、平和的方式をもって国家間の食い違いと争いを解決することを追求すべきである。このことは、平和と安全保障を確保する現実的なアプローチである。安全保障は相互的なものであり、安全保障の対話と協力の主旨は信頼を促進することであり、対抗を創り出すことではないし、第三国に向けられるべきではなく、他国の安全保障上の利益を損なってはならない。

このような「原則重視」の概念は、1954年に発表された「平和共存五原則」をベースにしているため、新しさはない。同時に、この中国の新安全観は理想ばかりが並べられていて、あまり運用可能性がない、つまり使えない安全保障観である。米国の海軍分析センターの中国研究者であるデイヴィッド・フィンケルスタイン (David M. Finkelstein) は、むしろ、以下のように中国が将来目指すべき公的な安全保障のビジョンや願望が込められている文書であると解釈している<sup>29</sup>。

第1に、中国の新安全観は、中国外交の目的を達成するためのレトリカルな道具である。第2に、新安全観は中国が現在の国際世界秩序に対して不満を抱いていることを示しており、将来の「多極化」された世界においてよりリーダーシップを発揮したいという願望を示している。第3に、新安全観は、中国の外交理論が具体的なイニシ

アタイプにコミットすることがほとんどなく、広範かつ普遍的な原則を提示することによって特徴づけられるという事実を再度浮き彫りにしている。第4に、中国の公文書で展開されるロジックが、いまだに歴史決定主義とヘーゲル主義の言語を含むマルキストの知的伝統の影響を強く受けていることを明らかにしている。

胡錦濤政権は江沢民政権の「新安全観」を継承していたが、習近平は、ロシアおよび中央アジアなどから首脳が参加した2014年5月のアジア相互協力信頼醸成措置会議（CICA）において、新たに「共同、総合、協力、持続可能なアジアの新安全観」という概念を打ち出した。このスピーチによると、共同とは、すべての国の安全を尊重し、保障することであり、総合とは、伝統的と非伝統的分野の安全保障を統一的に考慮することであり、協力とは、対話と協力により各国と地域の安全保障を促すことであり、持続可能とは、発展と安全をともに重視し、恒久的な安全を実現することである。習近平は、さらに、軍事同盟を批判しつつこう宣言した<sup>30</sup>。

平和的方法による紛争の解決を堅持し、ややもすれば武力行使や武力威嚇で互いに脅威になることに反対し、自らの私益のためにトラブルを起こし、矛盾を激化させることに反対し、自己利益のために災いを他人に押し付け、他人の利益を損ない自信の利益を図るようなことに反対しなければならない。アジアのことは結局、アジア人民に依拠して解決し、アジアの問題は結局、アジア人民に依拠して処理し、アジアの安全は結局、アジア人民に依拠して守っていかなければならない。アジア人民は協力を強化することでアジアの平和と安定を実現する能力も英知も持っている。

このように、実は、江沢民の「新安全観」も、習近平の「アジア新安全観」も、ともに中国の自己正当化のレトリックであり、米国の同盟ネットワークに対するアンチテーゼであり、実際にほとんど運用不可能な美辞麗句で埋め尽くされているという意味では大同小異である。しかも、中国の軍事力が大幅に増大した時点で、米国の軍事同盟を排除し、アジアのことをアジア域内で解決するよう改めて主張することは、それが中国を中心とした秩序形成につながることを主張するのと結局ほぼ同じ意味になる。高木誠一郎は、中国の指導者が伝統的な軍事安全保障に関して別な場所で繰り返しその意義について言及している一方で、「新安全観」が伝統的な軍事的安全保障に関してほとんど言及がないことに注目している<sup>31</sup>。したがって、中国が発表するこうした公式文書は、主として外交に用いられるためのレトリックが駆使されているだけ

に過ぎないと考えた方がよい。

## 5. 低い透明性への文化的影響

次に、「孔孟パラダイム」と「戦争準備パラダイム」の関係が中国の軍事戦略にどのように応用されているのかを見てみよう。現代中国の軍事戦略における戦略文化の影響はまず、中国の指導者の軍事思想に見出すことができる。特に毛沢東の軍事思想は中国の伝統的な戦略文化を継承しているとされる<sup>32</sup>。特に、中国革命の実戦経験を総括した上で提起した「積極防御」の戦略理論にその傾向が強いとされる。この理論では以下のような主張が展開されている。

他人が犯さねば、我も他人を犯さず、もしも他人が我を犯せば、我は必ず他人を犯し、他国の一寸の領土も要らず、また他国がわが国の一寸の土地を占領することも許さない。歴史の残した領土紛争を平和的に解決することを主張する。軍事と政治外交が結合した闘争の中で、理があり、有利で、節度があるという原則を掌握する。作戦指導上、戦略的防御戦の中で戦役と戦闘の進攻戦を行い、戦略的持久戦の中で戦役と戦闘の即決戦を行い、戦略の内線作戦の中で戦役と戦闘の外線作戦を行う。これは戦略上防御的性質に属する作戦に、消極的、保守的、受動的な面を回避させることである<sup>33</sup>。

中国は長い間、広大な国土に敵を呼び込んで戦う「人民戦争」の戦略防御理論を放棄しなかった。人民戦争とは、日中戦争において共産党指導下の紅軍（人民解放軍の前身）がとったとされる軍事戦略であり、主に広大な自国の国土を戦場と化し、「人民の海」に敵を呼び込み、ゲリラ戦によって敵を苦しめ、最終的勝利を得る、という戦略である。毛沢東は、この人民戦争戦略を、戦後になると核戦争を前提とした戦略に読み替えた。毛沢東時代の中国で核兵器開発と同時に重視されたのは「人民戦争」戦略であり、両者を合わせて「核兵器と人民戦争の二本足戦略」と呼ばれた<sup>34</sup>。

第2は、核戦略への影響である。中国の安全保障戦略の顕著な特徴とは、その核兵器開発への執着である<sup>35</sup>。朝鮮戦争およびインドシナ戦争中、中国は米国から繰り返し核兵器による威嚇を受けた。これに対して毛沢東は、通常戦力の近代化には財源・資源が足りないと考え、1955年に通常戦力の近代化を切り捨てて核開発に集中する

決定を下した。通常戦力をいかに近代化しても米軍にはかなわないが、核兵器さえ持てば、米国からの威嚇に対抗することができるし、また核開発は通常兵器の近代化よりも安上がりである、という判断がなされたのである。また、核兵器はたぐいまれな破壊力を持つ兵器であるが、たんなる軍事的な兵器ではなく、それ以上に政治的兵器としての性格、すなわち核兵器を保有する国に政治的発言力を与え、大国としての地位を与える性格を持っている。毛沢東は「人に侮られないため」には核保有が必要であると述べた。

中国の核開発は、最初の核実験（1964年）、水爆実験（1966年）が成功し、その運搬手段である弾道ミサイルの開発も、準中距離弾道ミサイル（1966年）、人工衛星打ち上げ（1970年）、と順調に進展した。このため、当時中国の核・弾道ミサイルの開発水準は必ずしも高くなかったものの、日本を含む米国の同盟国、および同盟国にある米軍基地等に核攻撃をかけることができるようになった。中国の核戦略は、米国本土を攻撃することができなくとも、米国の同盟国や在外基地を「人質」に取ることで、米国に対中国核攻撃を断念させることにその重点がある。この戦略が「人質戦略」と呼ばれたのはこのためである。

このため、中国の核戦略は長期にわたって米ソ両国のような相互確証破壊に基づく抑止ではなく、わずかであっても米国が耐えられないような損害を与える能力を持つことで「抑止」を成立させる「最小限抑止戦略」であった<sup>36</sup>。西側の抑止理論から見ると、この最小限抑止戦略は、本当に機能しているかどうか、実は不明確であった。實力不足を補う要素が必要とされていたのである。

中国では透明性を高めて自国の能力を他国に知らせることによって抑止力を確保するのではなく、こうした不明確さ・不透明さこそが、抑止力となるという考え方を採用した。中国国防大学戦略研究所の徐緯地研究員は、「中国は5,000年の歴史がある文明国であり、長期にわたる軍事闘争の中で弁証法に満ちた独特の戦略文化を形成してきた。中国の軍事的な伝統は謀略と柔軟性を強調し、奇正と虚実を重視している」<sup>37</sup>と明言してはばからない。このように謀略の必要性からあえて透明性を低く保つべきであるという考え方には法家に特徴的な謀略の発想の影響を見て取ることができる。

## おわりに——独特な発想の源泉とは

本稿は、戦略文化論により、中国の対外認識・戦略や対外行動などに対する文化的

な影響をどこまで解釈できるかという議論を試みた。その結果、以下のような傾向を指摘することができるだろう。

第1に、中国の対外認識・戦略や対外行動を解釈する論理のなかに法家的＝リアリスト的な論理が使われていることである。特に多極化世界を解釈する時の中国は戦国時代のアナロジーを好む。世界や他国を批判的にとらえるときのみならず、自国が透明性を高めない場合の理由説明としても用いられることがある。

第2に、自国の行動を説明したり、正当化したりするときには儒家的＝リベラリスト的なロジックが使われていることである。中国は「新安全観」から武力行使に到るまで、自らの「道徳的な正しさ」を強調することに多大な努力を払い、問題発生 の責任を全て他国のものと主張する。こうした言説が、宣伝機構を通じて大量に長期にわたって広まることで、中国は事実上自らの国民に政府と同じ考えを植え付けることになっている。彼らが自国の言説に強い疑問を抱かないのは、おそらくこのためである。

第3に、上記の2つの論理運用の中に社会主義的特徴が潜んでいる。それは、中国には2つの思想文化的潮流があるのであって、それは現代の国際関係における二大理論と相似形である、という以上の何かである。外界への批判と自己正当化が、より徹底していて、方法化されている点に、共産党による組織的な正当化が貫徹していることを指摘することができる。日本の言論界でしばしば見られるように、中国では自国の行動をリアリスト的に解釈して批判したりする例は少ない。中国では誰もが自国の行動をリベラリスト的に絶賛しなければならない。

本稿で繰り返し指摘したように、戦略文化論は個別の政策決定——たとえば開戦の政策決定や和平交渉過程——を説明することには適さないものであり、本稿の試みはあくまで戦略的発想における文化的な傾向を指摘することにとどめている。ただし、本稿は中国をリアルポリティークに基づく合理的な決定者であるとみなすことが、戦略文化論の前提を否定するものではないかという批判に正面から答えられていない。この立場に異を唱えるのが、前述したピルズベリーである。ピルズベリーは、1989年以降の中国は、情報・政策に関わる戦国時代の戦略文化を信奉するタカ派が、中国の政策決定過程を完全に乗っ取っていると主張する<sup>38</sup>。

ところが、皮肉なことに、中国の戦略文化を探求した結果、中国が「合理的なアクター」であるという結論を得たとしたら、それは戦略文化論の無効性を示すことになるかもしれない。つまり、ピルズベリーのように、中国は実際にはリアリスト的に行動しつつ、他方で国際社会を騙すためにリベラリスト的なレトリックを使っているの



だ、という「謀略論」的な結論に合意するならば、中国は極めて「合理的なアクター」なのであって戦略文化論で中国の言動を説明する必要がなくなってしまう。果たしてその結論が正しいのか、これからも検討を続ける必要があるだろう。

また、浅野亮が指摘しているように、同じ「韜光養晦」という言葉でも、穏やかな姿勢を続けていき、途中で変えるべきではないとするか、それとも臥薪嘗胆して今は忍耐し、力をつけたら将来必ず復讐すべきだと解釈するか、解釈が分かれる<sup>39</sup>。前者は中国が弱かった時期に対外的に妥協的な政策を正当化し、後者は強国化した中国の対外強硬策を正当化するのに貢献しているようである。つまり、実際の政策や方針に対する反対意見が多い時にこそ、指導者は古典の権威を借りて内部を説得しているのかもしれないのである。文化とは、アクターの言動に無意識のレベルで影響を与えている要因なのか、それともアクターが自己正当化のために意識的に利用される道具に過ぎないのか、あるいはその両方なのか、さらなる検討が必要であろう。

—注—

- 1 本稿は、「中国の戦略文化試論」（日本国際政治学会 2007 年研究大会提出論文、2007 年 10 月 27 日）に大幅な加筆修正をした原稿である。
- 2 習近平「在中国国際友好大会暨中国人民対外友好協会成立 60 周年紀念活動上の講話」、新華網、2014 年 5 月、<[http://www.xinhuanet.com/politics/2014-05/15/c\\_1110712488.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2014-05/15/c_1110712488.htm)>、以下、本章の URL アクセス日はすべて 2023 年 2 月 10 日。
- 3 Jack L. Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations* (Santa Monica: The Rand Corporation, 1977), pp. 8-9, <<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2005/R2154.pdf>>.
- 4 以下を参照のこと。戦略研究学会『年報戦略研究』第 4 号、「戦略文化」2006 年。日本国際政治学会『国際政治』第 167 号、「安全保障・戦略文化の比較研究」2012 年 1 月。
- 5 渡邊啓貴「序章 安全保障・戦略文化の比較研究」『国際政治』第 167 号、2012 年 1 月、4-6 頁。
- 6 Alan Macmillan, Ken Booth and Russell Trood, “Strategic Culture,” Ken Booth and Russell Trood eds., *Strategic Cultures in the Asia-Pacific Region*, (London: MacMillan Press, 1999), p. 13.
- 7 佐島直子「『戦略文化』論から見た『現代中国』」専修大学社会科学研究所編『中国社会の現状』（専修大学出版局、2006 年）、145-147 頁。
- 8 Alastair Iain Johnston, “Thinking about Strategic Culture,” *International Security*, vol. 19, No.4 (Spring 1995), pp. 34, 41-43, 46.
- 9 日本における中国の戦略文化に関する先行研究は極めて少ない。以下を参照のこと。佐島直子は中国専門家ではなく、中国専門家としては、浅野亮が安全保障・戦略文化という枠組みで議論を展開し、益尾知佐子が戦略文化に近いアプローチで中国の対外行動原理を説明している。

- 佐島直子「『戦略文化』論から見た『現代中国』」。浅野亮「中国の戦略・安全保障文化」『国際政治』第167号、2012年1月。益尾知佐子『中国の行動原理』（中央公論社、2019年）。中国では2010年代に戦略研究論で中国を研究し、解釈する潮流があった。門洪華が中国における研究動向をよくまとめている。門洪華「9. 中国戦略文化及其重構——項国際比較的研究議程——」『国情報告』第8巻・2005年（上）。
- 10 Shu Guang Zhang, “China: Traditional and Revolutionary Heritage,” Booth and Trood eds., *Strategic Cultures in the Asia-Pacific Region*, p. 29.
- 11 Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, (Princeton University Press, 1995). 同書に関しては以下の書評を参照のこと。浅野亮「〈書評論文〉中国の戦略文化—コンストラクティヴィズムの事例研究 アラスティア・ジョンストン『文化的な現実主義—中国の歴史における戦略文化と大戦略—』(Princeton University Press, 1995, xii+307p.)」『国際政治』（日本国際政治学会）第123号、2000年1月。
- 12 張一飛「中国戦略文化與『鏡子』思惟」『当代亚太』2019年第2期、11-15頁。
- 13 李際均「戦略文化」『中国軍事科学』1997年第1期、8-15頁。余起芬『国際戦略論』（北京：軍事科学出版社、1998年）、2頁。
- 14 益尾知佐子『中国の行動原理』、27、32頁。
- 15 マイケル・ピルズベリー著、野中香方子訳『China 2049—秘密裏に遂行される「世界覇権100年戦略」—』（日経BP社、2015年）、第1章（Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, (New York: Henry Holt and Co., 2015), chapter 1）。
- 16 Andrew Scobell, *China's Use of Military Force: Beyond the Great Wall and the Long March*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 20-21.
- 17 門洪華「9. 中国戦略文化及其重構——項国際比較的研究議程——」118頁。
- 18 マックス・ウェーバー著、西島芳二訳『職業としての政治』（岩波書店、1952年）、87-88頁。
- 19 立花隆『日本共産党の研究』第3巻（講談社、1983年）、179頁。
- 20 Michael Pillsbury, *China Debates the Future Security Environment*, (Washington, DC: National Defense University Press, 2000), pp. xxxv-xlvi. ピルズベリーは、米国のシンクタンク、ハドソン研究所中国戦略センター所長。同書出版当時米国防総省のネット・アセスメント室に勤める研究者であり、中国の軍事関係の書籍を大量かつ組織的に分析した結果を基にして、同書を發表した。
- 21 「合従」とは、中国の戦国時代、南北につらなる韓・魏・趙・燕・楚・齊の六カ国が同盟して、西の大国である秦に対抗しようとした策である。「連衡」とは、合従に対して、秦とその東方にある六国とが東西方向に同盟をむすび、秦を中心にして存続をはかろうという外交政策である。「遠交近攻」とは、遠い国と仲よくして、近くの国をはさみうちにするようにして攻め減ぼし、次々と領土を広げる計略であり、戦国時代、范雎が秦の昭王にすすめた計略である。現代では、攻め減ぼさないまでも、遠い国を軍事支援することで隣国を牽制することを指す。中国がパキスタンと良好な関係を持ち、インドを牽制しているのがその例である。「以夷制夷」（いをもつていをせいす）とは、未開人を使って未開人を抑える、敵を利用して敵を制圧する、あるいは人を争わせて自分の利益をおさめることを意味する。現代においては、米ソ二正面対立を避けるため、米国を抱き込んでソ連との対抗の矢面に立たせるための対米接近が、この発想に基づく事例であるとされる。劉傑『中国人の歴史観』（文藝春秋社、1999年）、38-40頁。清水徳蔵『中

- 国的思考と行動様式—現代中国論—』(春秋社 1984 年)、190-191 頁。
- 22 劉傑『中国人の歴史観』、83-85 頁。
- 23 益尾知佐子『中国の行動原理』、34、38 頁。
- 24 劉傑『中国人の歴史観』、135-136 頁。
- 25 春秋戦国時代に、君主に雇われた外交の策士。秦の張儀や楚の陳軫が代表的であり、彼らは知恵と口舌だけで国を守ったり、他国を窮地に陥れたりした。
- 26 マイケル・ピルズベリー『China 2049』、58-60 頁 (Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon*, pp. 35-36)。
- 27 David M. Finkelstein, “China’s New Security Concept: Reading between the Lines,” The CNA Corporation, Alexandria, Virginia, April 1999, p. 12.
- 28 中華人民共和國國務院新聞弁公室『中国政府白皮書(1996-1999)2』(北京:外文出版社、2000 年)、348-349 頁。
- 29 David M. Finkelstein, “China’s New Security Concept: Reading between the Lines,” pp. 10-11.
- 30 習近平『習近平国政運営を語る』(北京:外文出版社、2014 年)、394-397 頁。
- 31 高木誠一郎「中国の『新安全保障観』」『防衛研究所紀要』第 5 巻第 2 号、2003 年 3 月、76-79 頁。
- 32 劉慶元『解析中共国家安全戦略』(台北:揚智文化事業股份公司、2003 年)、61 頁。
- 33 余起芬『国際戦略論』、4-5 頁。
- 34 平松茂雄『中国人民解放軍』(岩波書店、1987 年)、21-25 頁。
- 35 平松茂雄『中国の核戦力』(勁草書房、1996 年)、18-19 頁。
- 36 「最小限抑止戦略」は、中国の核戦力の数量の少なさや生存能力の低さから見て、その成立を疑う研究者もいるが、たとえば日本の米軍基地に核報復をかけることは可能な能力があるため、成立すると考えることも可能であった。
- 37 吳曉明・徐緯地「軍事透明與安全互信—兼與馬偉寧先生等對話—」『現代国際関係』2005 年 12 期、2005 年 12 月、52-54 頁。
- 38 ピルズベリー『China 2049』、第 1 章 (Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon*, chapter 1)。
- 39 浅野亮「中国の戦略・安全保障文化」、29 頁。

---

## 第7章

# 経済デカップリングの進行は 世界に何をもたらすか

---

津上 俊哉

### 【摘要】

- 1 トランプ政権下で深刻化した米中対立はバイデン政権下でも変わることなく、国民の対中感情の悪化、議会の対中強硬論の高まりを受けて、経済を「デカップル」しようとする動きがさらに強まっている。中国も米国に倣って、独自の「経済安全保障」を追求し始めたことから、米中経済のデカップル化は今後さらに進行する可能性がある。
- 2 以上に加えて、COVID-19 パンデミックの発生（加えて上海の過激なロックダウン措置は、サプライ・チェーンの信頼性に更に疑問を投げかけている）やロシアのウクライナ侵攻といった想定外の事態が立て続けに起きたことで、1990年代以降の自由貿易体制の下で発達してきたグローバル・サプライ・チェーンの信頼性は大きく損なわれ、経済安全保障の見地からの見直しがいっそう叫ばれるようになった。
- 3 過去、米中対立に距離を置いてきたEUも、最近対中関係が悪化しており、米国の対中貿易措置に同調するようになった。またロシアのウクライナ侵攻に深刻な脅威を覚えた「西側」の結束も高まっていることから、今後中国、ロシアなど「権威主義陣営」とG7を中核とした「普遍的価値（自由・人権・法の支配）陣営」による「新冷戦」傾向が強まりそうである。一方、第三世界グループはそのどちらにも与したがらず、冷戦期の「非同盟諸国」の姿勢を彷彿とさせる。以上のとおり、今後の世界経済は3ブロックにデカップル化していく可能性が高い。このデカップル化は「旧冷戦」と異なり、密接に結びついていた各国経済を切り離していくものになるため、急激、過激な切り離しを試みると、想定外の経済損失を生む恐れがある。
- 4 WTOに象徴される自由貿易体制は、冷戦終了後の米国一極覇権と共に成立してグローバルイゼーションを促進してきたが、米中の力の接近に伴って耐用年数が尽きつつある。また、COVID-19 パンデミックやロシアのウクライナ侵攻といった想定外の出来事まで起きた結果、グローバルイゼーションもはっきりと逆転し始めた。このような変化に加えて、最近インフレ回帰に伴ってグローバル・マネーが収縮しつつあることを考えると、

今後の世界経済は厳しい局面を迎えて、国際政治にも大きな影を落としそうである。

- 5 米国の一極覇権が退潮していることが以上のような変化の遠因になっていることは否めない。「Gゼロ」とは、米国によって支えられ、世界が当たり前のように受け止めてきた国際秩序が失われていく時代であり、誰も抗うことができない世界史の大きな流れなのかもしれない。しかし、それを嘆いていても仕方がない。米国の力が相対的に落ちて内向きになるのなら、残る西側諸国が力を振り絞り、米国を励まして、失われようとする秩序を維持する努力をしなければならない。

## 1. バイデン政権誕生後の米国の動向

### (1) 自由貿易に距離を置くバイデン政権

米国では、2000年代のいつとき、産業界を挙げた「中国ブーム」が起きて、幅広い業種から、また中小企業も含めて中国に工場を進出させていたが、近年は引き続き中国ビジネスを重要視するグローバル大企業と中国のコスト上昇や予測困難な経営環境への対応に疲れて撤退を選ぶ中小企業に二極分解している。グローバル大企業は金融、半導体、化学、医療機械などの業種が中心である。

中国ビジネスを重視するグローバル大企業はトランプ政権が任期後半に打ち出した対中強硬政策を懸念してきた。これら大企業は民主党の主要な資金支援者でもあるため、2020年11月大統領選でバイデン候補が勝利すると、過激なデカップリング政策は現実的でなく、むしろG7諸国などによる多国間アプローチをもっと採用すべき、米国自身のR&Dへの取り組みを再強化すべき、といった代替案を示しながら、過激な対中通商制限措置の緩和を求めた<sup>1</sup>。

しかし、バイデン政権は①エンティティ・リスト（実質輸出禁止措置の対象企業のリスト）に中国のスパコン企業を追加指定する、②新疆ウイグル族の人権侵害への関与が疑われる物品の輸入差止（スムートホーレー法307条による）、③先進半導体・その製造装置などに中国がアクセスすることは用途を問わず禁止する（2022年10月制定のいわゆる「チップ規制」）など対中規制を強化することはあっても、規制緩和の動きはほとんどしていない。

加えて、バイデン政権は、①トランプ政権が後任委員の選任をブロックしたため機能停止状態になったWTO紛争解決上級委員会問題、②対日301条適用による鉄鋼・アルミ関税引き上げの是正（鉄鋼の一部について関税割当による不十分な関税免除措置を講じたのみ）、③環境保護とインフレ抑制を目指してEV車導入を促進する政策

でも外国車を差別する政策を打ち出す<sup>2</sup>など、中国とは無関係な問題でも自由貿易に反する政策を進めている。米国でも有識者多数が再考を訴えている CPTPP への復帰問題でも、民主党左派の支持を受けていると言われるキャサリン・タイ通商代表が「TPP は 5 年も前の古い協定だ」と冷淡にコメントしている。

一方、バイデン政権は CPTPP 復帰に代わるものとして「インド太平洋地域の同盟国、友好国と新たな経済的枠組みを作り上げるとして、①公平で強靱（きょうじん）性のある貿易、②サプライ・チェーンの強靱性、③インフラ、脱炭素化、クリーンエネルギー、④税、反腐敗の 4 本柱から成る IPEF（インド太平洋経済枠組み）を提唱している。IPEF は「FTA による関税引き下げといった措置を含まない」ことがはっきりしていて経済的な実益が乏しいため、どれほどインド太平洋諸国の関心を惹きつけられるかが不安視されていたが、2022 年 5 月、東南アジアや大洋州諸国など 13 ヶ国の参加を得て発足した<sup>3</sup>。

しかし、依然として中身に乏しい感は否めない。事前の予想以上に多くの参加国が集まったのも、関税引き下げなど国内で反対の起きやすい FTA に比べて政治的難易度が低いので、米中確執の狭間でバランスを採るのに都合が良かったからではないかという疑いが残る。

このように、バイデン政権が対中政策に限らず貿易自由化に後向きなのは、貿易自由化などの政策がバイデン政権の掲げる「ミドルクラスのための外交」と平仄が合いにくいこと、とくに、与党民主党内でも気候変動など環境保護と労働者の福祉を重視する左派・急進派の支持が得にくいことがあると考えられる。

## 2. デカップル化は今後さらに進行？

### (1) 人権擁護を目的とする通商制限

米国では 2021 年に人権擁護を目的として通商を制限する動きが格段に強まり、12 月には米国で「ウイグル強制労働防止法」が成立し、2022 年 6 月に施行された。この法律は人権侵害に関わる中国政府当局者を制裁する従来のやり方（マグニツキー法）と一線を画して、新疆ウイグル自治区産の商品を原則輸入禁止にする内容である。「明白で説得的な証拠によって強制労働等により生産されたものでない」と認定された場合は禁止が解かれるが、認定は米国の当局が行い、しかも議会で報告する必要がある（つまり、禁止を解くのは事実上困難）。

禁止の対象は農産物から新疆産の原材料や部品を用いる工業製品にも及ぶ。これではウイグル族の生計にも影響が及ぶのが心配だが、米国政府は「ウイグル族は強制的に働かされているので、止めさせなければならない」と考えているようだ。

中国で生産した商品を米国市場で販売する日本企業は、現地のサプライ・チェーンを上流まで遡って新疆との関わりをチェックすることを余儀なくされる。このため、いわゆる「人権デューデリ調査」の実施が奨励されているが、米国当局は「第三者監査は信頼できる情報源ではない」恐れがあると警告している<sup>4</sup>。この警告の言うとおり、中国当局が警戒する踏み込んだ調査を中国の現地で実施できるかには疑問がある。一方、リスクを恐れて取引を断念すれば、今度は中国消費者のボイコットに遭うリスクも生まれるので、企業が進退窮まる場面が増えるだろう。

## (2) デカップリングをさらに推し進めようとする政策提言

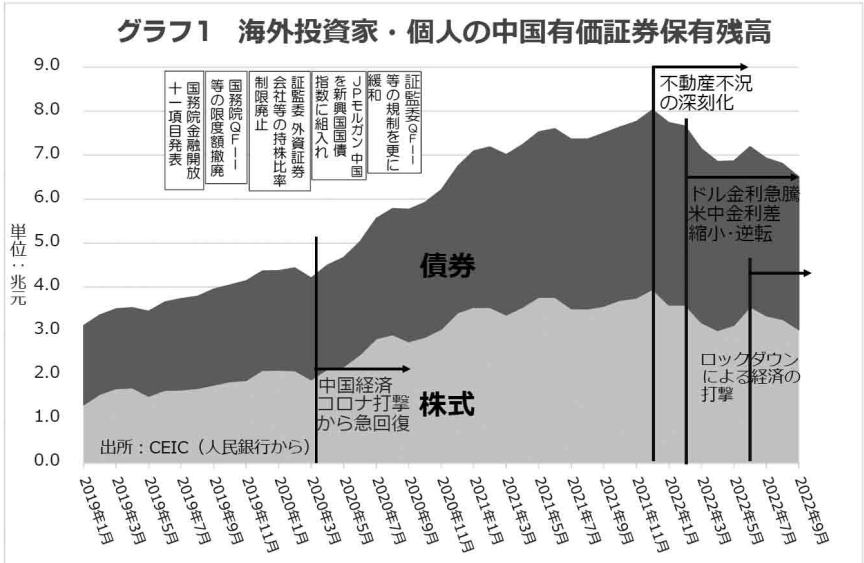
米議会の超党派で構成される米中経済・安全保障調査委員会（USCC）は、2021年11月に発表した報告書で、経済安全保障を確保するため対中規制をさらに強化する提言を発表した。とくに、中国の規制緩和措置を受けて、近年中国への関与を強めている金融界に対する規制が複数含まれていることも注目に値する。同報告書の年来の提言は、議会の立法動向や政府の政策に大きな影響を与えてきた。現に、米国連邦議会では、次のように、この提言に即した立法作業が着々と進んでいる<sup>5</sup>。

①米国の外国企業説明責任法に基づく中国企業の上場廃止に向けた動きが加速している

②対中包括対抗法案である「米国競争法案」の上下院案の一本化作業が進展しつつあり、大きな論点だった対外（対中）直接投資規制案が合意に達した

ちなみに、この提言で重点対象とされた金融界の中国事業の状況を見ておきたい。金融界は2019年に始まった中国の金融市場開放措置を好感して、2021年までは中国（国内）有価証券市場に資金投入を増やしていたが、2022年に入るや投入資金額が減少に転じたことが目を惹く。

この減少は、米国がインフレ抑止のために金融引き締めにした結果、世界中の株式市場が値下がりや資金流出に見舞われたこと、これまで米国資金を惹きつけてきた米中間の金利差がほぼ解消したこと、中国経済が不動産不況やロックダウンで落ち込んだことなどが主たる原因だと思われるが、今後も投資残高が減れば、外国金融界で中国への関心、親密な関係が薄れていくことは避けられない。



### (3) 対中 IT 輸出規制が「異次元」の厳しさに

2022年10月、バイデン政権が過去を大きく上回る過酷な対中 IT 輸出制裁を発動した。

従来の規制は軍事利用や人権侵害、情報漏洩の恐れなど狭義の国家安全保障に立脚して、スパコンや顔認識システムのメーカーなどに対象を限定した規制だった。中国の技術的キャッチアップについても、十分なリードを保てればよいという過去の立場から、中国がスパコンや AI の技術でこれ以上キャッチアップできないように、先進半導体製品や技術の流入を根こそぎ止めようという異次元の厳しさだ。

このため AI やスパコンに用いられるような先進半導体やその製造装置を中国へ輸出することは民生用途であっても一律禁止する、台湾や韓国の企業が中国の現地工場に出荷することも制限、さらに米国企業や米国人は、中国の半導体企業に関わりを持つことを禁止するといった厳しい内容だ。(表1参照)。



表1 バイデン政権による「チップ規制」(2022/10)の概要

スパコン用のIC・コンピュータ、先進半導体製造工場用機械、原料等が民生用途であっても輸出禁止に（エンドユース規制を「軍事利用」から大幅に拡大）
米国製の機器・技術等を使って製造した製品（直接製品＝ダイレクト・プロダクト）が規制対象リスト掲載企業向けと知る（知りうる）輸出は第三国からであっても原則禁止 「直接製品」が中国におけるスパコンの開発や製造に使われることを知る（知りうる）場合は、ユーザーを問わず原則輸出禁止
韓国、台湾などの外資企業の在中國半導体工場向けの半導体製造装置輸出もケースバイケースで規制（先進半導体及びコンピュータについては半年間の猶予）
米国人及び米国企業に対しては中国の半導体事業と関わりを持つことを一律禁止
筆者作成

### 3. 中国の経済安全保障政策

#### (1) 自国の経済安全保障を追求し始めた中国

中国は、当初、米国が経済安全保障を名目として自由貿易ルールを「上書き」することに対して「インダストリアル・チェーンやサプライ・チェーンを政治化したり、武器化することには断固反対だ」と表明していた（2021年4月習近平講話<sup>6</sup>）。中国も米国の対中通商制限措置に対して対抗措置を講じたが、それも米国を真似た「ミラー・アタック」だった（米国のエンティティ・リストを真似て2020年9月に制定、施行した「信頼できないエンティティ・リスト制度」が典型）。しかし、その後中国政府は、米国の一連の「ハイテク冷戦」政策によって「触発」されたかのように、この1年あまりの間に自らも経済安全保障関連の法令を矢継ぎ早に制定するようになった（表2参照）。

中国が最近制定した一連の経済安全保障関連の法令には、三つの特徴を指摘できる。

##### ①中国も自らの「経済安全保障」を追求し始めた

米国法制に倣いながら、中国独自の経済安全保障を能動的に追求する内容へ「進化」している。とくに2020年12月に施行された輸出管理法は貨物、技術、サービスのすべてについて「みなし輸出」や「再輸出」を規制対象とした。この結果、中国製部品・技術を含む製品やサービスを中国外の三国間で取引することも「再輸出」とされて、米国同様の域外適用の対象になる。また、中国国内の外資企業やその職員に対して貨物、技術やサービスを提供する国内取引も、国籍に着眼して「みなし輸出」とされて規制される。これらの規制を字義通りに運用すると、貿易にも在中外資企業の活動にも多大の影響が及ぶだろう。

表2 中国の経済安全関連法制の動き

2020年8月	輸出禁止・輸出制限技術リストの改訂 輸出禁止・制限対象となる技術のリストを13年ぶりに大幅改訂、AI等の情報技術や宇宙関連技術などを多数追加
2020年9月	信頼できないエンティティ・リスト制度の制定・施行 中国の主権・安全・利益に危害、または中国企業等を差別して利益に損害を及ぼす行為（例：米国の対中制裁に従った取引停止）をした外国主体に制裁
2020年12月	輸出管理法の施行 対象となる貨物・技術・サービスのみなし輸出（国内で外国籍企業・人に提供）、再輸出（三国間取引への域外適用）を許可制に
2021年1月	外国法令・措置の不当な域外適用の阻止規則の施行 外国法の域外適用により中国公民・企業等の経済活動が不当に障害される場合の報告、禁止命令遵守義務、相手方への損害賠償請求権等を定める
2021年6月	反外国制裁法の制定 中国・公民に対する差別や中国の主権等の侵害、内政干渉をした外国の個人・組織に対する対抗措置を採ることができる旨を定める
2021年9月	データ安全法の制定・施行 輸出管理技術や重要な科学技術成果に関するデータ、国の安全に影響を及ぼす重要なデータについて安全管理、越境移転に関する審査受審を義務づけ
2021年11月	個人情報保護法の制定・施行 個人情報についてEUのGDPR類似の取扱者の義務、本人の権利等を定めるほか、越境移転に本人同意のほか影響審査受審を義務づけ

## ②規制対象が不明確なため、企業とビジネスを萎縮させる恐れ

規制対象が広汎で定義も漠然としている<sup>7</sup>。定義に該当するものをすべて規制することは経済活動に大きな影響を与えるので避けるだろうが、代わりに、特定の企業による特定の取引だけが裁量的、恣意的に法令違反を追及される恐れがある。このような予見可能性の乏しさは、企業とビジネスを萎縮させるだろう。

## ③「内政干渉」事案も制裁対象？

規制の目的に、本来の経済安全保障の範囲を超える「国の安全や利益」を守ることが含まれている。例えば、反外国制裁法は「我が国に対する抑制、抑圧」や「我が国の内政への干渉」に対して、相応の報復措置を採る権利がある旨（第3条）、また、「外国の国家、組織あるいは個人が実施、協力、支援する我が国の主権、安全、発展の利益を害する行為に対して、必要な報復措置を講じる」とする（第15条）。

## (2)「法令に基づく」経済的強要行為が横行する？

以上のような国権の主張、追求まで「安全保障」によって正当化するのは、牽強附会の誹りを免れない。懸念されるのは、このような法令の整備によって、中国が「国の安全や利益を守る」名目の下で、中国の主張する「内政に干渉した」、あるいは「中

国の利益を侵害した」外国に対して制裁を課する最近の動きがさらに加速、強化されるのではないかということだ。

中国は、新型コロナ肺炎の初期の感染拡大について、独立した調査を要求した豪州産の大麦に対して5月に、ワインに対して8月、それぞれ反ダンピング税を課したほか、製鉄所や発電所に対して豪州炭を輸入しないよう指示する<sup>8</sup>などの報復措置を講じた。また、2021年7月、台湾の名を冠した代表部を設置することを認めたりトアニアに対して、同国産品の輸入を事実上認めない措置を採っただけでなく、多国籍企業に対して、リトアニア製の部品を使うなという圧力をかけた<sup>9</sup>。

いずれの事案も、中国が外交目的（コロナ感染拡大の責任追及を回避する、台湾統一に対する妨害、障害を排除する）を達成するために、経済的手段で相手国を屈服させようとする経済的強要（economic coercion）行為の典型である。当初「インダストリアル・チェーン、サプライ・チェーンの政治化、武器化」には反対だった中国の風向きははっきり変わったようだ。そうして中国が自由貿易ルールを「上書き」する流れに加われば、世界経済のデカップル化は更に加速する恐れがある。

### (3) 中国は「情報鎖国」化するのか - もう一つの不安

中国の経済安全保障政策に関するもう一つの不安材料は、西側が中国へのデータ流出を警戒するのと同様に、中国も西側へのデータ流出を警戒し、情報を出さなくなりつつあることだ。

2021年9月に制定されたデータ安全法（前掲表参照）は、国の安全に影響を及ぼす重要なデータや重要な科学技術成果に関するデータについて、データ管理者の安全管理体制のチェック、越境移転に関する審査の受審などを義務づけている。それ以降、中国のデータ業者は外国に対するデータ提供に消極的になり、非上場企業の財務データ、船舶の運航情報、レアアースなど重要資源の需給に関するデータなどを外国が入手しにくくなっている<sup>10</sup>。折からの排外感情の高まりにつられてデータ流出規制が行き過ぎれば、その先に待つのは「中国の情報鎖国」事態だ。

情報は経済活動の基礎となるものであり、情報が得られなくなれば、経済活動が縮小することは必至である。習近平主席は『『国内大循環を主として』を片面的に強調して、対外開放について大幅な縮小を主張すること』を戒めているが<sup>11</sup>、「情報鎖国」になれば、「内外双循環」は否応なく弱体化し、中国は自らデカップル化を後押しすることになる。中国が内向きで独善的な国になっていくことは、中国のみならず世界の未来をも暗くするだろう。

## 4. 上海ロックダウンの衝撃

中国が2022年4月から上海で実行したロックダウン措置（全市民の外出禁止など）は、中国の経済、社会に甚大な影響を与えたが、それだけでなくグローバル・サプライ・チェーンにも新たな衝撃を及ぼし、世界経済のデカップル化をさらに加速する恐れがある。

### (1) 厳格なロックダウン策が経済に大きなダメージ

中国は2020年2月武漢から始まったコロナ・パンデミックに対して、徹底した感染経路追跡とロックダウンで封じ込める「動態清零（ゼロ・コロナ）」策を定石としてきたが、2021年末から感染力の強いオミクロン株が中国に出現したことによって感染防止が追い付かなくなった。とくに2022年4月から2ヶ月にわたって中国最大の経済都市、上海市がロックダウンになった影響は甚大だった。

2021年の中国経済は不動産業が深刻な不況に陥って「片肺飛行」を余儀なくされていたが、残る輸出と消費が堅調だったおかげで、不動産不況が本格化した同年第4四半期にも4.0%の成長率を保つことができた。しかし、2022年に入ると、頼みの綱の輸出や消費をロックダウンが直撃し、とくに4月上海一帯のロックダウンが始まってからは影響が一段と深刻化し、第2四半期のGDP成長率は前年同期比0.4%まで落ち込んだ。

### (2) グローバル・サプライ・チェーンにも大きな影響

上海ロックダウンは、中国経済に留まらず世界経済にも及ぶ重大な影響を及ぼした。とくに、上海市だけでなく、中国経済の心臓部である江蘇省、浙江省を含む長江デルタ地帯全体が2ヶ月以上にわたって凍りついたことによる経済的な損失は大きかった。

上海の重要性は当地経済の重要性に留まらない。上海港は世界最大のコンテナ港であり、中国経済と世界経済を繋ぐ大動脈だ。上海港がストップする影響は上海、中国に限らず、世界経済にも降りかかってくる恐れがある。現に、上海港の物流が大きく攪乱された結果、日本では、中国からの部品配送が攪乱され、自動車、家電製品、IT機器などの製造業が操業短縮や部品調達先の調整を余儀なくされている（自動車の例を注<sup>12</sup>に示す）。これは日本の景気統計にも有意に影響するレベルだ。また、世界経済の成長の1/3から1/4を担うと言われてきた中国経済が大きく落ち込むことは、世界経済にも大きな重しを載せることになる。

### (3) デカップル化がさらに進行する要因に？

上海のロックダウン措置は、世界から見て奇異なほど厳格なせいで事態が深刻化したという意味で人為的な事象であった点、さらに発生場所が中国経済の心臓部である長江デルタ地帯であり、凍結期間も2ヶ月以上の長期にわたって影響が特大であった点が2年前とは異なっていた。

上海ロックダウンは一回かぎりの出来事ではなかった。その後も2022年中に中国の大都市がクラスター発生によりロックダウンされ、所在の工場の生産・出荷が止まる事例は後を絶たなかった。部品や素材を中国の工場から調達している自動車、家電、IT機器などの日本国内の製造業の生産・操業は、このサプライ・チェーンの混乱により大きな影響を被ったため、日本産業界には「中国サプライ・チェーンの信頼性は低下した」という困惑が広がった。

この結果、サプライ・チェーンの供給安定性が重要な自動車など一部の業種では、「中国で売る車には今まで以上に中国産の部品・素材を使うとしても、中国外で売る車には中国産を使わないようにする」動きが始まっている。いわば「社内デカップル」である。

中国で起きるロックダウンは、電子機器等の業種でも深刻な問題になっている。中国国内に部品・素材などのインダストリアル・チェーンが世界に比類のない規模と稠密さで形成されているためである。2022年10月河南省鄭州市にある世界最大のiPhone組立工場でコロナ感染対策に起因する従業員の大量離職やその後に起きた労働争議でiPhoneの生産・出荷が大きな影響を受けた出来事は、この業界が直面する進退窮まる難題を象徴するものだ。報道によると、Apple社及び組立会社フォックスコンはiPhone生産の一定割合を中国外へ移す計画があるという<sup>13</sup>。

中国生産が不可欠ではない、条件次第では他国での事業展開も検討可能なその他の業種では、近年の中国コストの急速な上昇、人手不足などに加えて、昨今の経済安全保障意識の高まりなどから、既に生産を海外に移転する動きが起きていたところである。これら業種にとっては、今回の出来事で、中国での事業継続に対するマイナス評価がまた一つ増えたと考えられる（ロックダウン解除後、中国を離れる外国人が急増しているという報道<sup>14</sup>もある）。

中国政府としては不本意だろうが、以上のようにゼロ・コロナ政策はデカップル現象の後押しをしている。なお、ゼロ・コロナ政策は2022年12月、掌を返すように突然撤廃され、「唐突、不透明な政策変更」というかねてからの不評に新例を加えることになった。中国は今後感染の波が押し寄せるに任せ、早期に集団免疫を獲得するつもりのようなのだが、その作戦の成否は未知数だ。

## 5. ロシアのウクライナ侵攻

ロシアのウクライナ侵攻は世界中に大きな衝撃を与えた。これほど露骨な侵略戦争は20世紀で途絶えたはずが、現実とは違っていると知って、人々は歴史が逆戻りするような感覚に襲われた。

### (1) 西側諸国の対ロ制裁

ロシアのウクライナ侵攻に対して、米・欧・日の西側諸国は前例のない経済制裁を科した。制裁の内容は輸出入の制限措置に止まらず、最恵国待遇の取消しや中央銀行の在外資産を凍結する措置にも及んでいる。ある意味でロシアのWTOメンバーやIMFメンバーとしての地位を剥奪するに等しい内容と言えよう（表3参照）。

また、ロシアの経済規模は世界第10位の韓国並みだとされるが、それでも資源やエネルギー等では世界のメジャープレイヤーであり、この領域では西側諸国との間の貿易投資関係もそれなりに深かった。そういう経済関係をたちどころに断絶することは極めて困難だが、西側諸国はウクライナでの戦争の深刻化につれて、苦痛を覚えながらも表4に示すとおりロシアとの貿易・投資関係を段階的に停止する動きを続けている。原油については既にロシア産原油の取引を段階的に廃止、さらに天然ガスについても削減すべきだという意見があり、ロシア産ガスへの依存度の高いドイツなどは困難な二律背反の状況に置かれている。

### (2) ロシアと西側経済のデカップル化は今後も進行

ウクライナに侵攻したロシアに対して西側諸国が発動した厳しい制裁措置も長く尾を引きそうだ。プーチン政権が早期に崩壊して西側に親和的な新政権が誕生するならば別だが、ロシア国内のムードからして、その可能性は低そうだ。となれば、エネルギーや一次産品を中心に、ロシアと西側の経済的繋がりを解消させる力が長期的に働くだろう。

加えて、戦争に伴う黒海海運の混乱は、ロシア・ウクライナ両国が大きな世界シェアを占める小麦や肥料の供給に深刻な影響を及ぼして、中東やアフリカに食糧危機をもたらす恐れも取り沙汰されている。以上の意味でウクライナ侵攻を機に、世界経済のデカップル化は、更に階段を一段上った。

表3 対露最恵国待遇の取消し・撤回の動き

<p><b>アメリカ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>取消し方針発表（3月11日）</li> <li>議会での手続きが必要</li> </ul>
<p><b>EU</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>取消しを発表（3月15日）</li> <li>ロシアからの輸入品に高関税がかかる見込み</li> </ul>
<p><b>日本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>岸田総理、撤回を表明（3月16日）</li> </ul>
<p><b>イギリス</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>取消しを発表（3月15日）</li> <li>ロシアから輸入の鋼やアルミニウム、ウォッカなど数百種類に35%の追加関税</li> </ul>
<p><b>カナダ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>取消した最初の国（3月5日）</li> <li>輸入品ほぼすべてに関税率35%を適用</li> </ul>

出所：2022年03月22日 NHK「ロシアへの制裁 各国比較すると」  
<https://www3.nhk.or.jp/news/special/sakusakukezai/20220322/478/>

表4 米欧日など西側諸国による対ロシア制裁

<p><b>第1波</b></p> <p>2月22日～</p>	<p>ロシアの軍需産業の資金調達を担う国営銀行や関連企業を対象に制裁を発動</p>
<p><b>第2波</b></p> <p>2月24日～</p>	<p>金融制裁の対象を拡大、ドル取引制限、輸出管理規制を強化</p>
<p><b>第3波</b></p> <p>2月26日～</p>	<p>7行を対象に国際銀行間通信協会(SWIFT)からロシアを排除、ロシアの外貨準備金の活用を阻止</p>
<p><b>第4波</b></p> <p>2月27日～</p>	<p>BP、シェルなどの石油メジャーがロシア撤退プロセスに入ることを表明</p>
<p><b>第5波</b></p> <p>2月28日、3月8日～</p>	<p>ロシア船籍、ロシア人が管理する船舶の港湾利用を禁止</p>
<p><b>第6波</b></p> <p>2月28日～</p>	<p>米国がロシア産原油や液化天然ガス(LNG)、石炭などの輸入を禁止。英国、カナダもロシア産原油を禁輸</p>
<p><b>第7波</b></p> <p>3月11日～</p>	<p>貿易上の優遇措置「最恵国待遇」を撤回。米国、カナダ、英国、日本、豪州など関税上げ。欧州連合(EU)は高級品輸出禁止</p>
<p><b>第8波</b></p> <p>4月7日～</p>	<p>EUや英国がロシア産石炭の輸入禁止。日本も段階的に削減して禁輸</p>
<p><b>第9波</b></p> <p>5月8日～</p>	<p>主要7ヶ国(G7)がロシア産原油を禁輸・フェーズアウト(段階的廃止)。EUは年末までに9割を禁輸</p>

出所：2022年6月24日毎日新聞  
「対ロシア制裁 1万件突破 経済戦争は限界か」  
<https://mainichi.jp/articles/20220623/k00/00m/030/273000c>

## 6. 世界経済のデカップル化は今後どのように進むのか

### (1) 中・欧関係悪化につれてデカップル化が進む可能性

EUは当初米国（トランプ政権）の対中政策に距離を置いていた。トランプ大統領の気紛れと同盟国軽視に辟易し、米国内の対中タカ派が主導する対中取引規制措置にも賛同、参画しなかった。しかし、ちょうどこの時期、これまで親密だったEUと中国の関係が悪化していった。理由として次の点が挙げられる。

- ① 貿易投資関係で、EU側は中国ほどメリットを得ていないという不公平感が高まった（例：中国企業はドイツの重要企業を買収できても、ドイツ企業は望みの中国企業を買収できない）
- ② 中国が「一帯一路」構想を引っ掛けて、中東欧16ヶ国と中国の協力枠組「16+1」のような関係強化を図ったことが、EU（とくに中心国ドイツ）に「縄張り荒らされる」ような不快感を覚えさせた
- ③ 中国がEU（諸国）に対して採った経済的強要行為がEU側の強い反発を招いた

- a) チェコの上院議長と政財界人の代表団が2020年9月台湾を訪問したことに對して、王毅外相が「大きな代償を払わせる」と威嚇し、議長に同行したチェコ企業を中国市場から排除する方針を決めたこと
  - b) 2021年7月、台湾の名を冠した代表部を設置することを認めたリトアニアに對して、同国産品の輸入を事実上認めない措置を採っただけでなく、ドイツの多国籍企業に對して、リトアニア製の部品を使うなどという圧力をかけた
- EUと中国の關係は、とくに台湾問題を巡って、外交面でもはっきりと変質した。
- a) EU議會が2021年3月ウイグル人権侵害に関わったとして4名の中国党政幹部と1地方機関に制裁を科したところ、中国は欧州議員ら10名の個人とEUの政治安全保障委員会に對抗制裁を科した。これに對して、EUは締結間近だったEU・中国投資協定の批准を凍結して對抗した
  - b) EUが2021年9月、「インド太平洋戦略」を発表、従来経済重視、中国重視だったのを、ASEANや台湾などインド太平洋地域の国・地域との幅広い關係を構築する方針へ転換することを明らかにした。とくに台湾との經濟關係強化を重視している。明るる10月には欧州議會も台湾との政治的關係強化勧告の文書を採択している<sup>15</sup>

以上の伏線の上で、ロシアのウクライナ侵攻が起きた。EU首脳と習近平主席は、2022年4月にオンライン首脳會談を開催し、ウクライナ問題や中・欧關係について話し合った。EU側が「ロシアを支援しないよう（対露制裁を阻害しないよう）強く促した」が、中国側は「世界經濟を武器化することに反対する」「EUは（米国に追従するのではなく）自主的な外交政策を採るべき」等と応酬し、議論が噛み合わなかった<sup>16</sup>。

ロシアの侵攻を非難する國際世論が高まるにつれて、中国は「中立」を装おうとしているようにも見える。また、中国企業は国有であっても対露取引を繼續することに及び腰だと伝えられる。四大国有銀行にせよ大手石油会社にせよ、多くの国と取引している大手国有企業は、米国の二次制裁を受けるリスクを冒す訳にはいかないのだろう。

しかし、中国企業が全然手を出さないのでは、プーチン大統領とロシアを危機に追い込むことになるので、内実はロシアを支える動きに出るのではないか<sup>17</sup>。したがって、今後対北朝鮮取引のように、密かに対露取引用のダミー会社を設けるといった手立てを講じる可能性もあると考えられる。仮にこうした実態が明らかになってくれば、中露両国と西側諸国の經濟關係はいつそう溝が深まり、分断が進む恐れがある。



また、EUは前述のとおり台湾との関係強化を図るリトアニアに対して中国が経済的強要行為を行った（前掲③-b）ことに反発して、2021年12月EU議会が「反経済威圧行動措置法案」の審議を始めた。これは、加盟国が外国から不当な圧力を受けた場合、特惠関税一時停止、知的財産権、対内投資、金融サービス、公共調達、衛生植物検疫、化学品規制の中から対抗措置を選択するとの枠組みで、加盟国の全会一致不要で、欧州委が認定することで機動的発動が可能となるというものである。

これは中国による経済的強要行為を如何にして抑止するかという観点から注目に値する取り組みである。加盟国の中には慎重姿勢を採る国もあるとされるが、仮に成立すれば、EU・中国の貿易投資関係は、在来の自由貿易原則に対する上書きがまた一つ増えることになる。

## (2) 「西側諸国」の結束の強化－「新ココム」？

米国は2018年頃から、当時各国で整備が始まろうとしていた5G通信ネットワークにファーウェイ社など競争力の強い中国企業の製品が広く使われそうなことに安全保障上の懸念を抱き、各国に中国製機器を排除するように働きかけ始めた。日本はこの働きかけに従ったが、欧州諸国は「中国製を全面排除するのは非現実的」「リスクの証明があやふや」等の理由で抵抗した。

これに対して、米国は2019年5月、米国輸出規制を第三国間の貿易にも適用する仕組みを使って（「域外適用」）、米国技術を用いた半導体等をファーウェイ社らが入手できなくする強硬作戦に出た。直接のきっかけになったのは、同年初からトランプ大統領が進めていた通商交渉が頓挫して、中国に対する反感が強まったことだが、欧州諸国が米国の要請に応じようとしなかったことも遠因であると思われる（不協力姿勢に業を煮やして、域外適用という実力行使に出た）。

このように2019年に始まった安全保障を理由とする西側諸国の対中取引規制強化は、出だしの足並みが揃わなかった。また、日本では米国法の域外適用が違反に対する厳罰を怖れる日本企業のビジネスの萎縮を招くなど大きな問題を生んでいる。

しかし、その後の国際環境の変化に伴い、西側諸国の貿易管理当局間で協調を図る動きが生まれてきた。特に注目される動きは次の二つである（以下の記述は安全保障貿易情報センター（CISTEC）のレポート「最近の米国・中国の経済安全保障関連規制の諸動向（3）（改訂2版）」<sup>18</sup>に多くを負っている）。

- ① 同盟国・パートナー国間で輸出管理の連携を強化する協議の仕組みが生まれた  
最近日米、米欧間で、それぞれ次のような取り組みがなされている。

- a) 2022年5月23日「日米首脳会談」共同声明：「両首脳は、日米両国が、輸出管理の活用を通じたものを含め、重要技術を保護し、及び育成し、それぞれの競争優位を支援し、並びにサプライ・チェーンの強靱性を確保するために協力していくことを確認した」
  - b) ② 2022年5月4日「日米商務・産業パートナーシップ（JUCIP）」閣僚級会合：「輸出管理協力に関する協力計画の共同策定、2022年以降に双方が検討すべき具体的行動の特定、輸出管理制裁の調整における経済産業省と商務省の緊密な協力、輸出管理問題に関する、両国産業界から意見を求めるプロセスの共同開始」（抜粋）
  - c) ③ 2021年9月「米・EU貿易・技術評議会（TTC）第1回会合（傘下に「輸出管理ワーキンググループ）」：「ロシアの産業・軍事能力の更なる発展能力を弱体化させる航空宇宙やサイバー監視などの先端技術に対する輸出規制の迅速かつ統合的な展開。両当事者は、この強力な協力関係を基盤とし、強化する」
- ② 対露制裁をきっかけとして、経済安全保障関連規制を有志国で共同運用する途が拓けた。

米国はウクライナに侵攻したロシアに対する制裁措置の一環として、米国製産品または技術を一定割合以上含む産品をロシアやベラルーシの特定ユーザーに輸出または第三国経由で再輸出する取引を再輸出の許可にかからしめた（ファーウェイ社に発動されたエンティティ・リスト規制と同じ）。

この規制も域外適用されるが、今回米国は、「自国法令により実質的に類似の輸出管理を実施することをコミット（約束）した」国は同規制の適用を免除する仕組みを設けた。この結果、計37ヶ国が米国と同様の対露輸出規制を行う代わりに、米国の域外適用を免れられるようになる一方、制裁に同調、参加しない国に対しては米国の厳しく煩雑な規制の域外適用という不利益が課されることとなった。また、米国がこの仕組みを導入した結果、自国法令を整備して「実質的に類似の輸出管理を実施する」国が増えて対露制裁は効果が高まることになった。

同時にこの仕組みが設けられたことは、従来米国の域外適用に不満を抱いていた欧州や日本にとって朗報であり、今後同様の仕組みが対中輸出管理にも導入されることを期待したい。ただ、そのためには「実質的に類似の輸出管理」を行って米国と足並みを揃えることが前提になる。この点で、2022年10月前

述(2.3参照)のとおり、米国が「対中IT輸出規制で異次元の厳しさ」の新規制を導入したことは、域外適用免除を求める同盟国に一段と高い階段を上って足並みを揃えることを求めたことになる。そこが米国と同盟国の駆け引きの舞台になるということである。

### (3) 中露と西側の対立に距離を置く「グローバル・サウス」

一方で、ロシアに対する非難、制裁に加わらないのは中国だけ、という訳では決していない。ウクライナ戦争によってロシアが世界的に孤立したと見るのは早計である。

まず、多くのアフリカ諸国がロシア非難の戦列に加わっていない。ウクライナからのロシア軍即時撤退を求めた3月2日の国連総会決議案に反対した5ヶ国のうち1ヶ国、棄権した35ヶ国のうち17ヶ国はアフリカの国だった。また決議に「不参加」だった12ヶ国のうちの8ヶ国もアフリカの国であった。反対1、棄権17に不参加8を足すと計26。つまり、アフリカ54ヶ国のほぼ半分はロシア非難に加わらなかった<sup>19</sup>。

その背景として、中東やアフリカ諸国の間には、武器を通じたロシアとの軍事的な結びつきを疎かにできない事情、「西側の対露制裁が小麦の供給不安や高騰をもたらして、貧しい第三国に犠牲を強いている」という不満、かつて欧州諸国の帝国主義に蹂躪された記憶のある国々は、欧州諸国が掲げる価値観外交に強い違和感を覚えていることなどが挙げられる。

また4月8日に行われた国連人権理事会がロシアの資格停止を決議した際にも、インド、ブラジル、メキシコ、インドネシア、南アフリカなど主要新興国を含む58ヶ国が棄権した。さらに、インドは中国と並んで制裁発動後のロシアからの石油輸入量が急増しており<sup>20</sup>、その理由として、石油価格の高騰から国民経済を守る必要、ロシアとの深い軍事的な関係が挙げられている。東南アジア諸国もロシア非難に加わることへの躊躇いや揺れが感じられるという<sup>21</sup>。

新興国や途上国は、西側諸国の対中IT規制にも同調しない国が多い。東南アジア諸国の間でも、ファーウェイ社製の機器やサービスのボイコットには加わらない国が多い<sup>22</sup>。

昨今「グローバル・サウス」と称せられる新興国や途上国の多くは、西側諸国とロシアや中国との争いに巻き込まれることを嫌って中立的な姿勢を採りたがっている。中露と西側の対立が「新冷戦」化しつつある中で、彼らが半世紀前の「非同盟諸国」を彷彿とさせる姿勢を採ることは、「繰り返される歴史」を感じさせて、たいへん興味深い。

#### (4) 今後のデカップル化の行方

2020年のコロナ・パンデミックを境に、米中両国の相互不信、相互敵視はいちだんと深まり、周辺国を巻き込みつつある。この結果、G7を中核とした普遍的価値（自由・人権・法の支配）陣営とこれを受け入れない中・露の権威主義陣営の間の政治対立がいよいよ「新冷戦」の色彩を帯びつつある。国際経済もこれに伴って「デカップル」化が進行していくことは、どうやら避けられないようである。

おそらく今後の世界経済は、G7を核とするグループ、中露両国を核とするグループ、そのどちらにも与したくない第三世界グループという三つのブロックに分割されていくのではないか。その姿は旧冷戦が激しかった1950、60年代の世界に似ているが、旧冷戦期は元々東側と西側の経済が融合していなかったのに対して、新冷戦は過去30年のグローバリゼーションによって、いったん一体化した経済をデカップル（分割）していく作業を伴う。

結びついていた経済を切り離していく過程では、次の2点に留意する必要がある。

第一は、様々なモノの需給が攪乱され、供給の杜絶や減少、価格の高騰などが起きることだ。また、これを嫌って対立する両陣営に距離を置こうとする第三世界を経由地として「今ある結びつきを切断されまい」とする迂回貿易も試みられることだ。

前者の需給混乱や価格変動は、原因こそ違えコロナやロシア制裁で同じような現象が至るところで起きている。ブロック経済化は、これらのショックに比べれば影響が緩慢かもしれないが、影響が及ぶ面はもっと普遍的になり、物価上昇に繋がりやすいと考えられる。

後者の迂回貿易も既に起きている（カンボジア、マレーシア、タイ、ベトナムから米国に対して行われているソーラーパネルのダンピング輸出の取り扱いを巡る報道<sup>23</sup>。取り上げられているのは、明らかに中国、しかも新疆産のソーラーパネルが迂回輸出されている事案と思われる）。

こうして市場メカニズムは、既成の取引関係を切断しようとする人為の試みに抵抗する。これをどれだけ抑止すべきかは、極めて難しい問題だ。例えば、対露制裁後、インドや中国がロシア産原油を大量に輸入しているという。ロシアの糧道を断って早く侵略戦争を止めさせようとしている時にあって、極めて望ましくない振る舞いだが、逆に「ロシア産原油を一切世界に売らせない」となれば、原油市場は供給が有意に減ってしまって混乱するだろう。原油はまだしも、欧州が大きく依存する天然ガスはどうか、飢饉を引き起こすかもしれない小麦や肥料ならどうか？

サプライ・チェーンは需給の再均衡を図るために形を変えて再生の動きを示す。そ

れをむりやり邪魔することは大きな経済的副作用を招いて、取引切断を目指す側にとっても得はないし、そこでバッファーになろうとする第三世界の国々を敵に回す結果にもなりかねないことを肝に銘ずべきである。ドイツはロシア産天然ガス禁輸に堪えられるか、米国でも新疆産であることが明白な太陽光パネルの輸入制限には環境派が反対する。我々は西側がダブルスタンダードの危うさを抱えていることにも自覚的であるべきである。

結びついていた経済を切り離していく過程で、留意すべきもう一つの点は、企業心理への影響である。自由貿易体制は企業が不安なく取引できる地平を広げた。罰則付きの取引規制が数々導入されて自由貿易ルールを上書きすると、企業はこれまで感じなかったリスクに怯えてビジネスを萎縮させる。

世界経済が3ブロックに分割されるとしても、ブロック内の取引はもとより、ブロック間の取引も無くなる訳ではない。いちばん影響を受けやすいのは、中・露陣営と西側陣営の取引である。しかし、エンドユーザー規制、三国間取引の規制などが導入されれば、西側陣営と第三世界の取引にも影響が及ぶことは避けられない。全体として海外ビジネス環境が悪化して世界の経済成長を引き下げる効果が働くことは避け難いと考えられる。

グローバリゼーションは四半世紀の時間をかけて進んだ。それを短期間で巻き戻そうとすれば、経済は必ず拒絶応答を起こすだろう。血気にはやってブロック化を性急に勧めることには慎重であらねばならない。

## 7. 結び

### (1) 自由貿易体制の耐用年数は尽きつつあるのか

前述したとおり、自由貿易体制が「グローバル秩序」になったのは90年に冷戦が終結し、94年に設立されたWTOが旧共産圏を包摂するようになってからのことだが、それは米国一極が主導する冷戦後の国際秩序、言葉を換えれば米国の覇権を抜きにしては成立しにくい仕組みだった。

中国も20年前には「世界秩序への合流（「<sup>ジエグイ</sup>接軌」）を標榜していた。米国も「経済発展につれて中国の政治体制も民主化されていく」未来を信じていた。だいいち、米中両国の間には圧倒的な力の差があった。しかし、その後中国が飛躍的な経済発展を遂げ、自信を強めるにつれて風向きが変わった。中国では2008年のリーマン・ショッ

ク、2016年のブレイグジットや大統領選をめぐる米国の内政混乱をみて、西側の価値観や体制を見習おうとする気持ちを失い、「中国には中国の国情がある」と主張することが増えた。最近では「米国が決めたグローバル・ルールには従わない」とすら、公言するようになった。米国はこうして自己主張を強める中国の姿勢に違和感を抱き、やがて国力において中国に追い付かれ、覇権を脅かされる不安にかられるようになった。

こうして信頼が損なわれ、心理的余裕も失われてくると、中国との間で従来のような自由貿易体制を維持することが難しくなってくる。「経済安全保障」論が勢いを増し、とくに対中強硬姿勢が際立つ米国議会などでは「中国を自由な貿易や資本の移動の対象から外す」ことが公然と語られるようになってきた。米国はこれまでのようなグローバルな自由貿易体制（の維持）に距離を置きつつある。改めて考えてみると、自由貿易体制というのは、ひききょう信頼できる相手との間でないと成立し難い仕組みなのだろう。

## (2) グローバリゼーションの流れも逆転

自由貿易体制の成立と併行して、物流・情報技術やインフラの発達、通商交渉による貿易障壁の低下により途上国経済の世界経済への統合も加速した。この結果、時間とコストを大幅に節約できる分業ネットワークが世界中に大きく枝葉を伸ばした。こうして過去四半世紀の間にグローバリゼーションが進んだ。

しかし、効率を最優先に築かれたグローバル・サプライ・チェーンは過去数年に起きた米中対立、コロナ・パンデミックの襲来、そしてロシアのウクライナ侵攻といった出来事によって、これまでとは打って変わった逆風に晒されるようになった。

世界経済やグローバル・サプライ・チェーンの繁栄が例外的な好天がもたらした産物のようなものだとするならば、気象の変化につれてグローバル・サプライ・チェーンが世界に広げた枝ぶりも縮めざるを得なくなる。こうしてグローバリゼーションの巻き戻しが進んでいるのが昨今だと言えよう。

本稿では、米中対立が激しくなり、経済安全保障の重要性が叫ばれるようになってから、米中の通商関係はハイテク分野、人権関連を中心にルールの上書きが進行しており、中国も独自の経済安全保障を追求し始めたことを取り上げてきた。こうして世界貿易のほぼ1/4を占める米中両国を起点として、これまでの自由貿易ルールの適用範囲があたかも北極海の氷のように縮小しつつある。

さらに突然襲ってきたコロナ・パンデミックによって、各国でマスクを始めとする

医療資材の欠乏が深刻化したことで、重要物資の安定調達のために生産を国内に回帰させる必要が叫ばれるようになり、この点でもグローバリゼーションの巻き戻しが加速する気配である。

### (3) 見えてきた「Gゼロ」の素顔

米国は自由貿易体制に距離を置くだけでなく「世界の警察官」役からも身を退きつつある。バイデン大統領は就任早々『同盟国でないウクライナに米軍が出て行くことはない』と表明した。背後には「世界の揉めごとに巻き込まれるのはもうたくさんだ」という米国の広汎な民意があり、バイデン大統領が個人の信条だけでそう言った訳ではない。そう見たプーチン大統領は「世界の警察官はもはやいない」と信じてウクライナ侵攻を決断したのだろう。

我々は今、大きな歴史の変わり目に立ち会っているのだろう。米主導の国際秩序が退潮を迎えていることは「Gゼロ」という言葉で何年も前から予言されてきたが、従来ははっきり見えなかったその面相が次第に見えてきたように思う。

中国もロシアも米国の覇権の衰退を歓迎している。「多極化した世界は、今より民主的で公平なはずだ」と考えているのだ。だが、それは願望に過ぎない。「米国主導の国際秩序」は、たしかに幾多の不合理を抱えているが、一方で不安定な世界がバラバラにならないように樽を締める<sup>たが</sup>箍のような役割を果たしてきた。米国に対抗する姿勢を強める中露両国、自由貿易の退潮、ウクライナ戦争などは、みなこの箍が緩んで、樽が解体しかかっていることを暗示している。米国の国力の相対的低下、何よりも米国内の分断深刻化により、樽は耐用年数が尽きつつあるようだ。

自由貿易が輝きを失い、自国優先の保護貿易と政府介入の増大に取って代わられる現象は、大恐慌後の1930年代の世界で起きたことであり、いまの風潮は、90年前を彷彿とさせる。筆者は数ヶ月前まで「だからと言って、今すぐ第三次世界大戦を心配する必要はない」と思っていたが、そうしたらロシアがウクライナに侵攻して、戦術核兵器の使用すら排除しない姿勢を示すようになった。

これからの世界を待つ未来は、今まで言わば空気のように当たり前に受け止めてきた秩序が失われていく苦難に満ちた未来だ。経済一つ取っても、デカップル化が進むことによって、企業経営に喩えると「世界大の市場、需要を想定していたら、市場は分断され縮小する」「グローバル・サプライ・チェーンを再構築して生産を第三国に移転したり、本国回帰させたりすればコストアップは避けられない」という風だ。売上予測が落ちて経費が高めば、企業価値は当然下方修正される…そんな影響が個々

の企業だけでなく、世界大でマクロに及ぶ。

過去野放図にばらまかれてきたグローバル・マネーがインフレの回帰によって収縮すれば、世界経済はさらに減速する。通貨危機に陥る新興国も出てくるだろう。そうなれば世界の各地で政情不安や国際紛争が起きて、経済成長に対するいっそうの重しになるだろう。

修正主義国家、とくに中国は、これまで信じてきた「今より民主的で公平な多極化世界」が幻想に過ぎなかったことを悟るだろう。中国がこの20年間享受してきた「(発展のための) 戦略的機<sup>チャンス</sup>遇の時期」は良くも悪くも、米国の覇権によって支えられてきた側面があったからだ。

#### (4) 西側諸国が結束して国際秩序の急速な瓦解を防ぐことが重要

自由貿易・グローバル化の退潮といった現象は、世界史の大きな流れで、独り日本一国の力でストップさせられるようなものではないのだろう。しかし、米国覇権が後退し世界が不安定化していくのを嘆いてばかりいても仕方がない。米国の力が相対的に落ちて内向きになるのなら、残る西側諸国が力を振り絞り、米国を励まして、失われようとする秩序を維持する努力をしなければならない。

日本や欧州など米国以外の西側諸国にとって、現行秩序の維持温存を図る努力が欠かせないのは、経済についても同じである。世界経済のブロック化の趨勢を止めることは難しくても、自由貿易秩序の急速な瓦解は防ぐ努力をしなければならない。

具体的に言えば、経済安全保障のための規制は、米国の域外適用でなく有志国が共同運用する規制枠組みに移行すべきだ。この点で、6.2で触れた「有志国が連携して自国の規制として行う」動きは、前向きに捉えられるべきである。有志国が情報交換と協議を重ねることで、貿易に対する制限が必要かつ最小限度のものになることを期待したい。

また、人権と貿易は、時間がかかっても、十分な現地調査ができる仕組みを中国と合意する必要がある。そして、中国の経済的強要行為に対しては各国が団結して反対する枠組みを作る必要がある。政府には各国と協議して、協調行動の音頭を取ってもらいたい。

西側の価値観や自由貿易の仕組みは、人類が歴史の中で試行錯誤を重ねて築き上げてきたものだ。いまは退勢が否めないが、今後混乱のサイクルを経れば、必ず回帰、復活する日が来る。そのことを信じてこれからの我々を待つ試練を乗り越えていかなければならない。



- 1 一例として、大統領選前の2019年10月、民主党色の強いピーターソン国際経済研究所（PIIE）が発表した「次期政権の経済重要課題」“ECONOMIC POLICY PRIORITIES FOR THE NEXT US ADMINISTRATION”2020-10 PIIE <<https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/foreign-economic-policy-next-president>>2023年1月18日アクセス。また日本国際問題研究所と米国のCSISが2021年2月に共催したウェビナーにおけるコンサルタント、アーニャ・マニュエルの発表（<https://www.csis.org/events/us-japan-cooperation-high-tech-supply-chain-security>）はICT領域における対中政策のあり方について具体的な緩和のための提言を行っていた。
- 2 2022年8月成立した「インフレ抑制法（IRA）」には北米生産の電気自動車（EV）に対する税優遇など、米国以外の企業が不利になる内容が盛り込まれている。これに対して欧州、日本などが懸念を表明した結果、12月初め、バイデン大統領が「善処」を表明したが、法律に明記された差別取り扱いの解消には限界があると見られている（「バイデン氏、自国生産EV優遇「修正」 仏の要求応じる」日本経済新聞、2022年12月2日 <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN0208Z0S2A201C2000000/>> 2023年1月16日アクセス）。
- 3 IPEF 発足を発表する2022年5月23日付けバイデン政権のファクトシート（The White House, May 23, 2022 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>> 2023年1月16日アクセス）。
- 4 米国6省庁による共同警告勧告「新疆での強制労働に係るサプライ・チェーンのリスク及び留意事項」（2021.7.13）CISTEC「中国ビジネスの安定性・前提を揺るがす米中の諸規制の一層の尖鋭化」（2021.8.23）<<https://www.cistec.or.jp/service/uschina/42-20210823.pdf>>（2023年1月16日アクセス）から。  
抜粋“第三者監査は…以下の理由で、同地域における不当労働行為を知る手掛かりを得るための信頼できる情報源であるとは言えないかもしれない。  
・ 監査人は拘留され、脅迫され、嫌がらせを受け、もしくは空港で足止めされていたとされる。  
・ 監査人は、誤った情報を伝えたり、労働者たちの第一言語を話せなかったりする政府通訳者を使用することを義務づけられている可能性がある。  
・ 広範囲にわたる監視や、拘留されるかもしれないという脅威、労働者たちが正確な情報の共有を恐れているという証拠に鑑みれば、労働者たちとの監査人インタビューは当てにできない可能性がある。”
- 5 「最近の米国・中国の経済安全保障関連規制の諸動向（3）2022年初め以降の動向を中心に」2022.5.31 CISTEC 事務局 <<https://www.cistec.or.jp/service/uschina/49-20220531.pdf>> 2023年1月16日アクセス。
- 6 「国家中長期経済社会発展戦略若干重大問題」（2020-4-20 習近平「中央財經委員会第七次会議上の講話」<[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c\\_1126680390.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.htm)>2023年1月18日アクセス。
- 7 例えばまだ草案段階だが「暗号、生物、電子情報、人工知能等の分野で国の安全・経済競争力に直接影響を与える科学技術成果データ」を輸出管理対象とする案が公表されている（「中国のデータ安全管理規制と輸出管理規制との重畳適用について」（2021年12月 安全保障貿易情

報センター <<https://www.cistec.or.jp/service/uschina/46-20211220.pdf>>2023年1月16日アクセス)より。

- 8 「中国、オーストラリア産石炭の輸入停止－緊張さらに激化の恐れ」ブルームバーグ、2020年10月13日 <<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2020-10-12/QI3E65T1UM0Y01>> 2023年1月16日アクセス。
- 9 「中国、独コンチネンタルにリトアニア製品の使用中止求める」ロイター、2021年12月17日 <<https://jp.reuters.com/article/china-lithuania-trade-dispute-idJPKBN2IWO5S>> 2023年1月16日アクセス。
- 10 「中国経済の実態、データ規制でさらに不透明に」ウォール・ストリート・ジャーナル、2021年12月7日 <<https://jp.wsj.com/articles/china-increasingly-obscures-true-state-of-its-economy-to-outsiders-11638847730>> 2023年1月16日アクセス。
- 11 習近平「把握新発展階段、貫徹新発展理念、構建新発展格局」求是網、2021年4月30日、<[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c\\_1127390013.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c_1127390013.htm)> 2023年1月16日アクセス。
- 12 トヨタは翌月の生産見通しを発表しているが、6月、7月と下方修正が続いている。もちろん半導体不足等、複合原因によるものだが、中国のロックダウンや物流の混乱も重要な一因だ(同社発表資料「6、7月国内工場の稼働について」TOYOTA、2022年6月16日 <<https://global.toyota.jp/newsroom/corporate/37472975.html>> 2023年1月16日アクセス。「7月生産計画について」TOYOTA、2022年6月22日 <<https://global.toyota.jp/newsroom/corporate/37487240.html>> 2023年1月16日アクセス)。  
 ホンダは目下、4月の生産実績しか発表していないが、4月単月は前年比-54.2%、1~4月累計も-14.4%の落ち込みだ(「2022年4月度 四輪車 生産・販売・輸出実績」HONDA、2022年5月30日 <<https://www.honda.co.jp/news/2022/c220530.html>> 2023年1月16日アクセス)。  
 日産も4月の生産実績の発表だけだが、4月国内生産は前年比-43.7%、1~4月累計も-31.7%だ(「2022年4月度 生産・販売・輸出実績(速報)」NISSAN、2022年5月30日 <<https://global.nissannews.com/ja-JP/releases/220530-01-j>> 2023年1月16日アクセス)。
- 13 米アップル、生産拠点を中国外に移す計画加速(ウォール・ストリート・ジャーナル日本語版2022年12月5日) <<https://jp.wsj.com/articles/apple-makes-plans-to-move-production-out-of-china-11670192342>>2023年1月18日アクセス; “Apple Is Looking to Move Production Out of China, Report Says,” BARRONS, Dec 3, 2022 <<https://www.barrons.com/articles/apple-iphones-china-covid-foxconn-51670087677>> 2023年1月16日アクセス; 「『脱中国』の台湾フォックスコン中国国外での製造が3割に」Forbes Japan、2020年8月17日 <<https://forbesjapan.com/articles/detail/36470>> 2023年1月16日アクセス。
- 14 “Foreigners are leaving China in droves. Does the nation want or need them any more?” South China Morning Post, July 5, 2022 <<https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3183826/foreigners-are-leaving-china-droves-does-nation-want-or-need-them>> 2023年1月16日アクセス。
- 15 「EU、中国関係を転換 台湾に積極関与 新戦略公表」日本経済新聞、2021年9月17日 <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR14BXE0U1A910C2000000/>> 2023年1月16日アクセス。
- 16 「対ロシアで溝浮き彫り EU、中国との関係岐路」時事通信、2022年04月03日 <<https://>

sp.m.jiji.com/article/show/2731772> 2023年1月16日アクセス。

- 17 中国が内実ではロシアを支えるだろうと考える理由は次のとおり。

習近平主席は、米国一極が主導してきた冷戦後の国際秩序を不公平で正すべきものだと考える点でプーチン大統領と一致しており、ロシアが米国に対抗する戦列から脱落しては困る。

いまの中国世論は、ときに政府以上に反米的で、ロシア側に肩入れしている。コロナ禍が勃発し、香港や新疆を巡って米中対立が一段と深まったことが背景にある。官製メディア報道も極めてロシア寄りであり、そう誘導した世論に政府が縛られる「民意のループ」ができています。ロシアを助けることが中国の利益になる局面が幾つもある。西側の制裁で行き場を失った石油や天然ガスを安値で引き取れば、景気が悪化している中国経済にとって渡りに船だ。

西側制裁措置のせいで、ロシアが入手できなくなった半導体などの物品を中国が供給することも中露双方のメリットになる。金融制裁についても、「次は自分がやられる番だ」と警戒する中国は、ロシアの外貨決済を助けることにより、非ドル取引の実績を重ねられる。

- 18 「最近の米国・中国の経済安全保障関連規制の諸動向（3）改訂2版」CISTEC 事務局、2022年7月1日 <<https://www.cistec.or.jp/service/uschina/49-20220531.pdf>> 2023年1月16日アクセス。

- 19 「アフリカの半分、ロシア非難に加わらず どれだけ深い関係が？」朝日新聞 Glove、2022年5月20日 <<https://globe.asahi.com/article/14623000>> 2023年1月16日アクセス。

- 20 「ロシア産石油、中国とインドの購入は過去最高－欧州抜き最大の買い手」Bloomberg、2022年5月27日 <<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2022-05-27/RCJBJQDDWLU6901>> 2023年1月16日アクセス。

- 21 「ASEAN、なぜロシアに及び腰？ 名指し非難を避け『中立』強調」毎日新聞、2022年3月24日 <<https://mainichi.jp/articles/20220323/k00/00m/030/348000c>> 2023年1月16日アクセス。

- 22 一例として、ファーウェイ社が2022年9月タイのバンコック市で開催したイベントは、一万人以上の参加者を集めたほか、タイから副総理を含む2名の閣僚のほか、インドネシア、フィリピン、バングラデシュの閣僚、ASEAN ファウンデーションの専務理事らが参加した。「Unleash Digital（デジタルの力を解き放て）HUAWEI CONNECT 2022 ワールドツアー バンコックで幕開け」Huawei、2022年9月20日 <<https://www.huawei.com/jp/news/jp/2022/huawei-connect-2022-bangkok-unleash-digital>> 2023年1月16日アクセス。

- 23 「US gives solar projects reprieve by suspending SE Asian import tariffs」Financial Times, June 7, 2022 <<https://www.ft.com/content/b7ec1ce6-42f4-4bd9-841a-02c175d2b4b0>> 2023年1月16日アクセス。

---

## 第8章

# 米国の対中「関与政策」序論

——一種の概念図として——

---

高木 誠一郎

### はじめに

米国の対中国政策はしばしば、ニクソン政権の対中接近以降新たな段階に入りトランプ政権により終わる、関与政策期間と認識されている。しかし、そもそも対中関与政策とは何を意味し、どのような経緯で発展、展開し、終わったのであろうか。その展開を本格的に解明する作業は、少なくとも一冊の本が必要であろう。本章はその序論として、「関与政策」の概念を確認しつつ、対中関与政策を概念的に大まかに提示するものである<sup>1</sup>。

## 1. 「関与政策」概念について

### (1) 一般的状況

ポール・エヴァンズ (Paul Evans) が指摘するように、一般的な「関与」(engagement, engaging) という表現は、単なる接触や、以前なかった関係を建設するだけの意味しかない。しかし、彼は、特別な政策として言及される「関与」には何らかの「高度政策」、すなわち何らかの「相互作用の枠組み、構想の理念、個人関係の起動力」等が含意されることを指摘する。そして、関与とは「政策がイメージ、態度、イデオロギー、経験、外交、及び商業的利益と比較有利の計算、と出会う場所」であり、両国指導者の相互期待と相互作用であり、政府指導者と国民との暗黙の契約であるとしている<sup>2</sup>。

エヴァンズによれば、政策サークルにおける「関与政策」の起源は、1960年代、冷戦中の敵に対する対応策の枠組みとして造成され、封じ込め、孤立、対抗等がその反義語であった。いうまでも無く、公式的な「関与」概念が出現する以前から「気が合わない」(non-like-minded)相手との扱いは存在した。関与がより野心的な公式的関係を作るには、建設的な関係を作る抱負が必要で、そのためには他国の行動と性格を変更する意図が無くてはならない。目的は、単に相手を受け入れるだけでなく、変革し、形成することである。現在の戦略論によれば、「関与」は国際システムへの脅威となる台頭国に対応する方法である。この方法は、宥和やその他の方法である封じ込め、バンドワゴン、降伏、責任転嫁とは異なり、脅威や武力でなく、漸進的に報奨と動機に基づくものとしている。

米国の「関与」政策は、クリントン政権が対中政策と共に言及したことで、広範に議論され、論争とともに概念化の作業が進展した。それらを最も全般的に整理したのは、カナダのデービッド・カピー (David Capie) とエヴァンズ<sup>3</sup>である。彼らは「関与」が、ほとんど理論化されていないことを指摘<sup>4</sup>した上で、安全保障分野で「関与」がどのように使われているかを確認し、(1) 特定の地域に対する国家姿勢、(2) 特定の国家間関係の記述、(3) 多様な形容詞に整理している<sup>5</sup>。形容詞の内容は更に装飾的、説明(肯定、限定)的、否定的の3部分に分類され、肯定的形容詞については、「アドホック」、「協調的」、「建設的」、「現実的」、「条件付」、「選択的」、「包括的」、「予防的」を付加した「関与」があげられ、より詳細に敷衍されている。

## (2) 米国「関与」政策論の特徴：新興大国対応と中国

ジョンストン／ロスに依れば、「関与」には、二つの補完的な意味がある<sup>6</sup>。一つは、新興勢力の正当な利益のために「現有勢力」(status-quo power)側が行う調整である。すなわち、新興勢力が平和裡に国際システムの中に取り込まれる必要性を、現有勢力が勢力均衡のために認識し、その結果紛争は極小化され、平和が維持されるのである。二つ目は、新興勢力を関与させるために多国間機構を用いること、すなわち、新興勢力を軍備管理や国際経済体制を含む既存の国際組織やレジームの主導的な立場に取り込むことである。

ジョンストン／ロスは、同じころ対中国関与に関する共編著<sup>7</sup>を刊行し、その冒頭でランドール・L・シュエラー (Randall L. Schweller) が歴史的背景に基づく関与政策の理論を説明した<sup>8</sup>。彼は新興大国に対する現状大国の対応を①予防的戦争、②バランスング(均衡)、③バンドワゴン(時流迎合)、④バインディング(捕縛)、⑤関与、

⑥引き離し/責任転嫁 (distancing/buckpassing) の6種類とし、そこに関与を位置付けた。関与は、主要新興国 (rising major power) 行動の非現状維持要因を改善させる非強制的手段であり、目的は新興国が地域的・世界的秩序への平和的変化に慣れることである、としている。

彼は「関与」の最も一般的な方式を宥和 (appeasement) とし、合理的交渉と妥協によって不満を認知し・満足させ、それによって武力紛争を回避し、対立を解決することとしている。その他に、新興不満国 (dissatisfied power) が確立した秩序を受容するよう社会化 (socialize) するための試みや、相手の政策に対し罰よりも報酬によりその行動に影響を与えるなども指摘されている。また関与政策の主要目的の他に、①現状大国が新興不満大国の現実的な(宣言と反対に)意図と野心の明確な心象を確認すること、②新興不満大国が満足せず、戦争する必要がある場合のために、再軍備し、同盟を作る時間を得る、③危険な組み合わせを離間させる等の目的が指摘されている。

また、関与の実施は複雑な計略を要し、しばしば危険であることを指摘し、政策の成功には、新興大国が限定的な修正主義目的しかなく、大国間に致命的な (vital) 利益の非妥協的紛争がないことを指摘する。さらに、現状大国が妥協と確実な脅威、すなわち「棒と人参」(ムチとアメ) を実行する力の重要性を指摘する。同時に、現状大国の行動も必要として、共感の表現、公平性、台頭大国の名声と国家の名誉を傷つけない誠実な配慮等にも指摘している。

ロスを上記の理論に対して、対中政策を念頭に以下の点を追加する<sup>9</sup>。まず、中国の台頭に対する米国の基本的対応を4種に分類し、まず両極端の対応(「妨害」、「時流迎合」)は支持が不十分とする。コンセンサスの要因を、21世紀のアジアで米国が重要な役割をもつこと、中国の潜在的国力に対する均衡の必要性とした上で、その選択肢間の主要論争として「封じ込め」と「関与」の違いを指摘する。両者は、中国の強化とアジアにおける米国の優勢に挑戦という前提を共有するが、中国の意図に関する理解が正反対である。

関与政策の基本的認識は、東アジアでの中国一極体制の否定を指摘し、大国間利益紛争の性格により緊張や暴力の水準を決められる、との前提であった。そして、シュエラーの概念の外延として、中国に長期的対米政策に関する不変的な展望が無く、従って、米国は協力政策により中国の意思を形成できると考えていた。その前提は、増大しつつある中国の力に均衡し、米国の利益を確保し、世界的・地域的不安定の潜在性と2国間緊張を最小化する政策を作成できるという判断である。すなわち、「中国は

敵として遇すれば、敵に成る」、すなわち中国を仲間（partner）として遇すれば敵には成らない、ことであり、「封じ込め」政策への反論にもなっていた。この判断の基礎は強固な米日同盟と東アジアの戦略的軍事存在であり、米国が有力な立場から中国に関与し、地域秩序に向かって中国が協力的政策を採るよう、能力を極大化できるという一般的認識であった。

また、関与政策の戦略には3つの変種が在るとしている。すなわち、①米国の行動が中国指導部の認識を左右し、長期的には中国が安定的な地域秩序に協力するか否かを決めるという判断、②多国間アプローチには、中国の参加と利益の推進により、世界的制度参加を事前条件とせずとも、中国指導部と中国の国際制度に対する利害関係が存在し、世界秩序が国際的安定と平和をもたらすという認識、③長期的協力的な米中間の社会・制度関係が中国行動に対して決定的であるという認識、である。

## 2. 源流と基盤形成

米国の対中関与の源流は冷戦後期、すなわちニクソン大統領訪中から外交樹立を経て対ソ準同盟に至る時期である。しかしこの期間の「関与」は、意識的な政策というよりも、基本的に対ソ戦略（「封じ込め」政策）の一側面であった<sup>10</sup>。ただし、その期間に以後の政策の基盤が形成されたことも確かであろう。トマス・フィンガー（Thomas Fingar）はその要因として、カーター政権期の安全保障、商業（commerce）、「人と人（people to people、以後 PTP と言及）」を、中国側にも言及しつつ、丁寧に説明している<sup>11</sup>。安全保障について彼は、ソ連の実存的脅威が無期限と思われたことを再認識し、鄧小平の改革開放、特に彼が強調した現代化、発展、経済成長が米国にとって企業の商業的機会を提供しただけでなく、中国を有能な戦略的仲間とする機会になり、さらに PTP に新たな可能性をもたらしたことを指摘した。両国間の 1978 年以降最大の障害であった米国・台湾関係が巧妙に処理された要因として彼は、カーターが鄧小平の現代化に基づく発展戦略に米国が支援することを説得したと主張する。その要石とされるのは、1978 年 8 月の政府科学代表团（他国に送った最上級の科学者）の訪中が象徴的にも実質的にも、中国の科学基盤の発展戦略に米国が支援するメッセージだったこと、および何百人、何千人の中国留学生受入れが、ソ連に対する交流と大きく異なることを指摘している。

彼は、関与の全 3 次元（安全保障、商業、PTP）の観点から、中国を冷戦の米国陣

営に入れ、強力で能力の高い仲間とし、関係の回復力を追加できる相互利益的経済関係を促進することを期待したことを確認する。同時に、それらが緻密に統合された大戦略の一部と成らなかったことも認識している。指摘されていないが、明らかに「関与」政策を言語化することはなかった。その理由の一は社会が先行したことである。商業的關係は、基本的に同盟国と同様の条件で、許可・推進され、貿易統制を緩和し、米中の企業が統制下の技術に接近した。関与の実行は民間に移ったが、特に多国籍企業の役割が重要だった。関与が政府の政策から非政府的領域における相互依存に移行し、それとともに大規模で有力な支持者ができたのである。またこれらの一側面として、制度と個人の絆の（再）成立を重視し、連邦政府がその緩和・制限撤去に先行し、中国が漸次それに続いたが、主たる原動力は民間分野であったことを強調している。

レーガン政権（1981～1989年）は、国内の中国非難を克服しつつ、関与をさらに推進した。特に戦略関係は、発足直後に兵器輸出制限の緩和を決定し、85年以降中国製ジェット戦闘機用の電子航空装置、魚雷艇、地上戦闘警戒用大型レーダー等が供与された。その間、84年には両国の軍事交流を①上級レベル対話、②軍事交流、③軍事技術協力の3面から実施することで一致し、以後確実に進展した。経済関係に関しては、高度技術の輸出が最大の問題であった。1983年に高度技術の輸出規制緩和を決定し、輸出内容にコンピュータ関連機器等7品目を追加した。その他、「産業技術」、「科学技術」、「原子力」等協力協定が、調印や延長された。PTPについても、大統領・首脳関係を始め、上記軍事交流の他、文化交流も一時的停止はあったが基本的に前進した<sup>12</sup>。

### 3. G・H・W・ブッシュ政権(1989～1993年):発端(言語化の躊躇)

G.H.W.ブッシュ政権は、中国の天安門事件とその後の冷戦体制の地殻的変動の動揺から、対中政策の再検討が不可避だった。ベーカー國務長官はアジア・太平洋地域に対しては、「太平洋共同体」の構想の下、APEC（アジア・太平洋経済協力）に参加すると共に、安全保障に関しては扇型の「ハブ・アンド・スポーク（中心と骨、H & S）」イメージを提示した。そして中国に対しては、20年にわたって注意深く築きあげた「建設的な」関係の解体に反対し、APEC参加に同意し、H & Sとの関係では、スポークに続く位置に置かれ、人権と自由、核兵器・ミサイル、貿易等の問題解決のために「関与」が必要であるとした<sup>13</sup>。「関与」政策形成の過程については、ロバート・



ロスが詳細に分析している<sup>14</sup>。米国内の最大の争点だった最恵国待遇（MFN）について、大統領は上院議員宛書簡で「建設的関与」の重要性を指摘し、演説でMFNの重要性を、単なる経済、戦略的だけでなく、道徳的な理由があり、自由と民主主義の対中輸出は正しく、中国孤立は間違いであると主張したのである<sup>15</sup>。しかし政権は「建設的関与」と言う表現を強調はしなかった。南アフリカ政策における「関与政策」がアパルトヘイトを隠す「イチジクの葉 (fig leaf)」等と非難された<sup>16</sup> からだと思われる。

#### 4. クリントン政権（1993～2001年）：「全面的関与」政策の進展

クリントン政権は、大統領選挙中の対中非難を変更させ、基本的にブッシュ政権の方向性を推進した。初年のクリントン政権は、MFNを延期によって更新し、並行して「新太平洋共同体」構想の一環としてAPECに非公式首脳会議を開始し、そこに江沢民国家主席を招待した。翌年にはMFN問題を人権から分離し、更新した。しかし、同時に兵器輸出や人権問題等により、政権内外に対中政策をめぐる論争が起きた。その幅は、「封じ込め (Containment)」から「関与 (Engagement)」まで広汎に展開し、両者の「折衷策 (Con-gagement)」を主張するものもあった。政府内の議論は、一旦「関与」政策として収束した。

その頃から政府内部では、冷戦中の「封じ込め」に代わる、冷戦後の戦略（+標語）を追求し始めた。その結果、1994年7月に『関与と拡大の国家安全保障戦略』(NSS-EE)が提示された。大統領の序言は、政策の3本柱（安全保障、繁栄、価値）を示し、確かに「関与」の重要性が言及されているが、そこには「新」や「活動的な」等の形容詞があるだけで、具体的な行動方針は提示されなかった。具体的指摘は、「孤立主義」と「保護主義」という否定形だけであった。本文地域項目の中国部分も、基本的に「関与」について「広範な」という形容詞を付けただけで、唯一具体的な関与行動は、MFNと人権問題の分別だけであった。

クリントン政権は全8年間に「国家安全保障戦略 (NSS)」を、標題を2回変えて、合計7回提示した。そこで同政権については、ほぼ毎年提示されている本文を通じ「関与」政策とその展開を確認することにする。NSS-EEはその後2年間毎年提示されたが、内容に大きな変化は無い。1996年2月のNSS-EEは、「戦略的関係」追求を示し、標語として「全面的関与」を明確に提示した。

1997年5月の『新世紀の安全保障戦略』(NC-NSS)では標題が変わるが、本件も

世界的「関与」を義務 (imperative) として重要性を指摘している。行動方針は依然として明確ではないが、本件には中国との関係で「深い対話」の重要性が指摘され、その後の展開を示唆した。1998年10月のNC-NSSは、前年の江沢民主席の訪米と同年のクリントン大統領訪中を通じて実現された「対話」とその成果を具体的に記述している。1999年12月のNSS-NCは対中「関与」の重要性として様々な具体的な対話を指摘した。すなわち、副大統領・首相フォーラム (気候・発展)、定期的な閣僚・副閣僚間・対話 (政治・軍事・安全保障・軍事管理・人権問題)、軍事的海洋安全の協議メカニズム設置、人道的援助・災害救援と環境安全に関する討議、法律実施協力の作業部会設置等である。

2000年12月には標題が『世界時代の国家安全保障戦略』(GA-NSS)と再度変わり、「関与」を戦略として重要性を言及している。そして、「関与」の指導原理を利益の保護と価値の推進であるとし、特に軍事力との対比で、模範力の重要性を示し、「関与」の有効性に言及している。中国部分では、冒頭で「法の支配」の尊重と平和の責任の重要性を指摘し、中国の国際共同体的責任に対するアジアの依存度を強調する。対中協調の具体的成果と共に、中国台頭の潜在的挑戦を示し、軍事力や国際的レジーム遵守への懸念を指摘する。対話について、不拡散と軍備管理に関する1999～2000年の国防長官、国務長官、副長官レベルの交流や成果、朝鮮半島、台湾海峡に関する対話が言及している。

## 5. 関与の深化と制度化

### (1) G.W. ブッシュ政権 (2001～2009年) : 「関与」から「対話」への進化

大統領選挙中 G.W. ブッシュ候補は中国を「戦略的競争相手」と呼び、政権成立後には、4月の中国軍機による米国偵察機衝突、大規模な台湾向けの兵器輸出により、対中関係は悪化した。ところが、9.11同時多発テロにより、米国は中国を「反テロ大連合」に包括し、広範な協力関係に転換した。10月にはブッシュ大統領が上海のAPEC首脳会議に参加し、対中「建設的関係」に合意し、同年12月のABM制限条約離脱の際には、戦略的対話を提案した。翌年2月のブッシュ大統領訪中で対テロ協力も含む「建設的、協力的関係」が成立し、6月の国防次官訪中で戦略対話が実施された。しかし米国の中国懸念はその後も存在した。9.11直後に刊行された『4年毎の防衛力見直し』(QDR)は、東アジアにおける「巨大な資源的基盤を持った軍事的競

争相手」の可能性を指摘した。また、政権は引き続きウイグル人弾圧等人権問題を非難し、2002年の『核態勢検討』（NPR、非公式）は台湾戦争核使用の可能性を指摘し、議会報告は大量破壊兵器拡散を強調した。

ブッシュ政権発の『米国家安全保障戦略』（NSS-USA、2002年9月）は、対中関係の方向性として、アジア・太平洋地域戦略の重要な一部に位置付け、「強く、平和的、繁栄する中国」の台頭を歓迎し、民主主義発展の期待を示した。確かに、共産党の遺産、高度軍事力追求による地域的脅威、民族的大国主義の問題等を指摘したが、建設的関係については、テロ、朝鮮半島、アフガニスタン、環境問題等による具体的な協力を示した。貿易問題について、WTO加盟を支持し、両国の利益、制度における中国の公開性と法支配、商業と市民の基盤的保護確立への期待を示していた。

しかしその間、中国警戒感も高まった。2005年の国防省『中国軍事力』は、中国が「戦略的岐路」にあるとし、台湾対応を越えた軍事力増強を指摘した。2006年の『4年毎の防衛力見直し』（QDR）は、中国を「軍事的に米国と競争相手と成る最大の潜在力」とし、軍事力の巨大な投資や秘密主義を指摘した。

ブッシュ政権は対中対話の拡大と制度化によって、これらに対応しようとした。最初の具体的な行動は2005年8月の上級対話（ゼーリック国務副長官・戴秉国外交部副部长）である。対話後ゼーリックは対話開始の目的として、曖昧なクリントンの「関与」政策ではなく、「戦略的かつ概念的枠組」議論であり、「定期的な関与」を越え、争点横断的かつ統一的な相互理解を追求することとした。そして、両国は国際システムの「共通利害関係者（common stakeholder）」であると指摘した<sup>17</sup>。翌月ゼーリックは国内演説でより明確に対話の戦略的方向性を示した。彼は文革直後と現在を比較して中国が世界への参加、すなわち国連から世界貿易機関（WTO）へと参加を拡大し、また問題領域での役割もオゾン減少から核兵器まで拡大したことを強調し、その上で、中国が国際システムの単なる「会員」でなく「責任ある利害関係者（responsible stakeholder）」となるべきであり、それを米国が促進すべきであると主張した<sup>18</sup>。

それ以降米国は中国に対して全面的かつ活動的な対話を展開した。ブッシュ大統領訪中（2005年11月）、胡錦濤国家主席訪米（2006年4月）の首脳レベル対話をはじめ、上記「上級対話」（中国では「戦略対話」）はその後2005年12月、2006年11月、2007年6月と回を重ねた。2006年12月には「戦略経済対話」が始まり、翌年5月にその2回目を実施された。軍首脳も、国防長官が2005年10月に訪中し、透明性欠如を批判しつつ、軍事交流拡大で合意し、2007年11月の訪中ではホットラインの設置で合意した。

ブッシュ政権第2期の『国家安全保障戦略』(NSS-USA、2006年3月)は、中国の不完全性を指摘しながらも、アジアの劇的経済成功の主役として称え、世界的行為主体であり、「責任ある利害関係者」としての期待を表明した。中国の行動については、指導者の「平和的發展という転換過程を歩む決定」との宣言を言質として、平和的・繁栄的・協力的な中国の台頭を歓迎する。平和的台頭との矛盾に対しては、指摘するだけで、危険性は指摘されていない。

## (2) オバマ政権(2009～2017年):制度的拡大と中国大国化対応(再均衡)

オバマ政権は、前政権に対立して成立したが、前政権の対中政策「建設的関与」を維持した。2009年2月に訪中したクリントン国務長官は、中国の重要性を「死活的」とし、共通の「利益と責任」を有する関係と呼んで、前政権の「上級対話」と「戦略的経済対話」を統合して格上げした「戦略・経済対話」(S&E)を提案した。初のS&E(7月)では「気候変動・エネルギー・環境分野協力覚書」が成立し、軍事面でも、米国の国防次官、中国の副総参謀長と中央軍事委員会副主席との交流や、海上軍事協議が進展した。

しかし、リーマンショック以降の経済的低迷を脱却し、世界第2の経済大国へと台頭していた中国の対外姿勢は強硬的自己主張の傾向を示すようになり、米国の懸念が高まった。2010年2月の『4年毎の防衛力見直し』(QDR)は中国の「反接近(anti-access)」能力の問題性を指摘した。その頃クリントン国務長官は国内の演説で、大国になった中国が「全面的な利益関係者」となることを要求し、いわゆる「ツキジデスの罠」問題を提起した。折から中東の兵力撤収を進めていた米国政府は、2011年秋頃から対外戦略の中心をアジア・太平洋に移動する枢軸転換(Pivot、以後再均衡[Rebalance])を始めた。中国はこれを対中敵視の強化と見なした。第4回S&E(2012年5月)で胡錦濤国家主席は「新型大国関係」を提案し、「ツキジデスの罠」脱却を主張し、翌年6月には習近平新主席が訪米し、オバマ大統領との非公式首脳会談で「新型大国関係」を呼びかけた。しかし、オバマ大統領は消極的で、言葉より具体的行動を要求し、公式にこの言葉を使わなかった。

中国はその後も東シナ海での防空識別区設置、西沙諸島沖の石油掘削、南シナ海の仲裁裁判無視、南沙諸島の埋め立て、米国に対するサイバー攻撃等、強硬的自己主張を続けた。米国は、これらの行動を非難しつつ、2014年の『4年毎の防衛力見直し』(QDR)で中国の「接近阻止、領域拒否(Anti-Access, Area Denial: A2AD)」とサイバー及び宇宙空間政策に対する警戒を示し、同盟国・パートナー国の安全保障、普遍的価値

値、国際秩序等を含む自国の「核心利益」を表明した。また、国務長官と大統領も明確に中国の「太平洋2分」論を否定し、2015年には南シナ海において「航海の自由」作戦を実施した。

オバマ政権は、特に第2期に、以上の対立と併行的に協力・対話を推進した。既述のS&E対話の第4回（2014年7月）では、「新型大国関係」議論の他、戦略部会について116件の「成果」を記録している。オバマ大統領と習近平主席の公式会談は、同年11月と翌年9月に実施された。2014年会談では気候変動問題合意が成立し、中国がCO<sub>2</sub>排出削減に同意した。ただし、翌年の首脳会談は、成果が少なかった。また首脳会談で軍当局間の①「主要軍事活動の通報」と②「空中及び海上における遭遇の際の安全のための行動規則」という2項目の信頼醸成措置が合意された。軍事交流については、2013年の高官（米国2回、中国3回）、各種協議（6回）、その他（9回）という記録がある。翌年6～8月には米国の環太平洋合同演習（RIMPAC）に中国海軍を招待した。しかしこれらの進展にも拘わらず、オバマ政権末期には、政権内外で中国への失望感が高まった。

## 6. トランプ政権（2017～2021年）：「関与政策」の終焉と限定的継続

トランプ政権は発足当初は積極的な「関与」姿勢を示した。2017年4月には習近平主席の訪米を歓迎し、高級対話制度と軍事対話に合意した。前者は外交・安全保障、経済、法執行・サイバー安保、社会・人文という広範な領域を含んでいた。後者には、国防長官・部長対話、アジア・太平洋安保対話、参謀長対話が含まれていた。11月にはトランプ大統領が主要企業30社の経営者を伴い北京を訪問した。

しかし、直後12月の『米国安全保障戦略（2017）』（NSS-USA 2017）は中国を「修正主義」国家と見なし、関与政策を明確に否定した。すなわち、「数十年間定着していた米国政策の、中国の台頭と戦後国際秩序への統合を支持することにより中国が自由主義化するとの確信」に対して、「中国が期待に反して他国の主権を犠牲にし、力を拡大した」（25ページ）と指摘したのである。それに続く国防省『国家防衛戦略』（2018年1月）は中国が「戦略的競争相手」であり、インド・太平洋地域における秩序改変と覇権を追求していると指摘している。その後中国政策はペンス副大統領の2演説（2018年10月、2019年10月）やポンペオ国務長官演説（2020年7月）によっ

て、より強硬的かつ具体的に提示された。

長年対中関与の在り方を追求してきたデイビッド・ランプトン (David M. Lampton) は最近の編書の一章で、シェイクスピアの『ジュリアス・シーザー』の弔詞になぞらえて、関与終焉の意味を論じている<sup>19</sup>。彼は、米中関係を3本柱の腰掛(安全保障、経済、文化・外交)に擬え、2010年以降、安全保障上の懸念が、関与・建設的關係への支援の根拠から、徐々に双方の紛争的考慮へと変化し、相手への不満を昇華させる根拠が低下したこと、また、貿易、金融、教育関係が安全保障への不安に巻き込まれ、各領域自体での紛争も増え、関係者が支援から離れたことを指摘する。関与時代はオバマ・胡錦濤の両政権終末に向かって増々論争化(北京の南シナ海への独断的進出とワシントンのアジア枢軸化[再均衡])し、トランプ・習時代の発足により劇的に変化したと主張する。

彼は両国関係の退化が多側面に变化したことを指摘する。すなわち、政府対政府・政府内対話、非政府機関(NGO)対話については、広範で規則的な様式が相当に浸食したのである。また、NGOの相互関係の頻度、規模、重要性の低下をあげ、特に北京の2017年の外国NGO法、および、双方の社会でスパイ追跡が進行していることを指摘している。

対話に関しても、安全保障面では、抑止の動態と軍事競争の事実が再保証の軍と軍の交流を圧倒し、その指標として、中国行動の描写が、穏やかな「自己主張的」から「侵略」に変化したことを指摘する。また、従来は反体制、反共産主義、イデオロギー的、体制転換と言ったレトリックを回避しつつ、法の支配と人権、世界的価値と規範等の特定の問題を述べた。それに対して、トランプ政権國務長官は「30年前天安門広場で勇敢に彼らの権利を要求した中国の英雄・・・は世界全体の自由と民主主義を呼びかける未来、ベルリンの壁の崩壊に始まり、その後の東欧の共産主義の終焉に続く、世代を鼓舞するであろう」<sup>20</sup>と論じたことを指摘している。

ただし、政権内に残る関与的要因は確認しておきたい。国防省の『インド・太平洋戦略』(2019年6月)は、中国を「修正主義的大国」と規定しながらも、「危険低減」を目的に「関与」すべきことを指摘している。そのため、上級レベルの訪問、政策対話、機能毎の交流を含む、具体的な両国間「軍事的関与」により、それが危険を低減し、危機を防止・管理する手続きを建設し、強化していると論じている。トランプ政権の『中国軍事力』(2018年、2019年、2020年)には国防長官の訪中等の軍事交流行動が記録されている。ただし、オバマ政権後半に比べると、内容的にも頻度的にも貧弱である。また、関与否定の極限である「分離(decouple)」については、2019年

のペンス演説が「鳴り響く『No!』」と否定していることを確認したい。

## おわりに

どの国であれ他国に対する国家行動には何らかの関与行動を含んでいると言ってよい。その内の、意識的かつ中核的（多くは言語化される）な関与を「関与政策」行動とすれば、その結果は、その行動の方式や技術と共に、目的との関係で評価する必要がある。そう考えると、対中政策は冷戦後期においては、「関与政策」の基盤を拡大・強化したが、全てソ連の「存在的脅威」(existential threat) への対応を目的としたものであった。

建設的関与政策と言う認識は政府内に存在したが、その言語化を行ったのは天安門事件後の中国の混乱と、同年米ソ首脳会談から、東欧共産主義体制転換、ソ連崩壊との展開に直面したG・H・W・ブッシュ政権期であった。しかし、同政権の対中「関与」政策は躊躇的であり、十分明瞭ではなかった。対中「関与政策」を明確に表明したのは、クリントン政権の『関与と拡大の国家安全保障戦略』であった。この政権は8年の間に、対中「全面的関与」を明記し、以後様々な対話を拡大し、複数の協議メカニズムを設定したが、中国台頭の潜在性には十分対応しなかった。ただ同政権期末頃から徐々に、戦略関係者達を中心に、中国脅威意識が高まり、次のG・W・ブッシュ政権当初は関与を無視し始めたが、9.11同時多発テロにより、結局「反テロ大連合」に中国を取り込んだ。以後同政権は関与政策に戻り、中国を「責任ある利害関係者」とすることを目的に、制度化を強化させた。オバマ政権は前政権の方針を継続し、制度化の水準を高めた。しかし、その間中国は急速に国力を拡大しつつ、自己主張的行動が増加したため、米国は関与政策を維持しつつも、同時的に対中対立状況に直面するために枢軸転換（再均衡）を展開した。トランプ政権は当初関与政策の姿勢を見せたが、初年末から明らかに関与政策を放棄した。

トランプ政権以降の対中政策については競争的対立関係が明確である。しかし、関与（行動）が完全に消滅した訳ではないことは、確認しなくてはならない。ひとつには、トランプ政権下の『インド太平洋戦略報告』が示す通り、危険低減のような領域毎の関与政策は依然として必要とされている。また、米国が対中関係を「戦略的競争」と見なすのであれば、それに応じた新たな関与の方策を追求することになると思われる。（了）

## —注—

- 1 本章は、令和3年度および4年度の2報告書に本年度の研究を追加した上で、全体を統一し、規定枚数内に整理したものである。
- 2 Paul Evans, *Engaging China: Myth, Aspiration, and Strategy in Canadian Policy from Trudeau to Harper*, (Toronto: University of Toronto Press, 2014).
- 3 「関与」、デービッド・カピーとポール・エバンス著／福島安紀子著・訳『レキシコン・アジア太平洋安全保障対話』（日本経済評論社、2002年）、60 - 90 ページ。
- 4 例外として、アラステール・イアン・ジョンストン (Alastair Iain Johnston) とロバート・ロス (Robert Ross)、注3、61-62。原典 (Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, “Engaging China: Managing a Riding Power,” Research Project if the John King Fairbank Center of East Asia Research, Harvard University, unpublished paper, n.d.) は未見。説明は、次項に。
- 5 注3、62-67。
- 6 上記注4で言及した例外。
- 7 Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: the management of an emerging power* (London and New York: Routledge, 1999).
- 8 Randall L. Schweller, “Managing the rise of great powers: history and theory,” in Johnston and Ross, eds., *Engaging China*, pp.14-17,
- 9 Robert S. Ross, “Engagement in US China Policy,” in Johnston and Ross, eds., *Engaging China*, pp.181-185.
- 10 もちろん、当時の国際関係に関して一般的用語として関与 (engagement) を使うことは有りうる。オクセンバーグは1969～1971年の米中の断続的関与 (“intermittently engaged”) に言及している。Michel Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 1 (Fall, 1982), p.176.
- 11 Thomas Fingar, “The logic and Efficacy of Engagement: Objectives, Assumptions, and Impact,” in Anne F. Thurston ed., *Engaging China: Fifty Years of Sino-American Relations*, (New York: Columbia University Press, 2021), pp.32-55 (特に p.41) .
- 12 詳細については、自著「米中関係の基本構造」、岡部達味『中国をめぐる国際環境』、(岩波書店、1990年)、137 - 153 ページ。
- 13 James A. Baker, III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter, 1991), pp.1-18。
- 14 Robert S. Ross, “The Bush Administration: The Origins of Engagement,” in Ramon h. Myers, Michel C. Oksenberg, and David Shambaugh, *Making China Policy: Lessons from Bush and Clinton Administration*, (Lanham: Bowman & Littlefield, 2001), pp.21-44.
- 15 Yangmin Wang, “The Politics of U.S.-China Economic Relations: MFN, Constructive Engagement, and the Trade Issue Proper,” *Asian Survey*, Vol. 33, No. 5 (May, 1993), pp.443-444。なお、「建設的関与」という表現は、レーガン政権の南アフリカ政策報告で政策的に提示されており、その政策の要点は、当該国の①政権は少なくとも短期的には内外の圧力に耐えられる、②問題解決は、当該国にとっての国際環境の改善を伴うのであれば、受容可能、③主要課題の解決は積極的展開の自己増殖をもたらす、④人権問題は非公開の公式チャネルを通じて批判の方が進展を期待できる、と整理できる (A U.S. Policy Toward South Africa,



The Report of the Secretary of State's Advisory Committee on South Africa, U.S. Department of States, January 1987, pp.36-37.)。G・H・W・ブッシュ政権の対中政策はこの要点と類似している。同時 G・H・W・ブッシュはレーガン政権の副大統領であったことから両者の関連がありそうだが、それを直接示す資料は見つかっていない。

- 16 J.E. Davies, *Constructive Engagement?: Chester Crocker & American Policy in South Africa, Namibia & Angola 1998-8* (Oxford: James Currey, Athens: Ohio University Press, 2007).
- 17 Robert Zoellick, Deputy Secretary of State, "Remarks at U.S. Embassy Beijing, August 2, 2005. <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/50498.htm>
- 18 Robert B. Zoellick, Deputy Secretary of State, Remarks to the National Committee on United States-China Relations, "Whither China: From Membership to Responsibility?" , September 21, 2005.
- 19 David M. Lampton, "Engagement with China: A Eulogy and Reflections on a Gathering Storm," in Thurston ed, *Engaging China*, pp.391-422.
- 20 Michael R. Pompeo, Secretary of State, Washington, DC "On the 30<sup>th</sup> Anniversary of Tiananmen Squar," Press Statement, June 3, 2019.

---

## 第9章

# 価値をめぐる長期化する米中対立

## ——トランプ政権とバイデン政権の対中政策——

---

舟津 奈緒子

米中間のパワー・バランスの縮小に伴い、中国の国際社会における存在感が高まり続けている。アメリカは冷戦終結以降、存在感を増していく中国をどのように国際社会に取り込んでいくのかという問いに取り組んできた。このような米中間のパワー・バランスの変化を背景に、アメリカの外交政策はアメリカと中国との間の戦略的競争がその通底をなすようになってきている。

とりわけ、トランプ政権からバイデン政権にいたって、米中間の戦略的競争に価値の問題が前面に押し出され、二国間関係の対立基調が明確になった。価値をめぐる米中間の妥協は難しく、米中間の戦略的競争関係は構造として固定化され、長期化していくことが見込まれる。米中関係は長期化する対立構造の下で、偶発的事件のリスク管理がより重要な局面に入ってきている。

### 1. 多面的な対立構造

米中対立の先鋭化は近年の国際関係の中でも最重要の議題であり、アメリカの対外政策における対中政策の重要性は中国の国際社会における存在感の高まりに比例して大きくなってきた。この背景には中国の経済力の伸長がある。中国は2001年に世界貿易機関（WTO）に加盟し、国際経済システムの一員となって、中国経済は国際経済に組み込まれることとなった<sup>1</sup>。2010年には国内総生産（GDP）で日本を抜き、アメリカに次いで世界第2位の経済大国となって以降<sup>2</sup>、中国は世界第2位の経済規

模を維持している。加えて、2008年の世界金融危機で各国が経済停滞に苦しむなか、中国がいち早く経済回復を遂げた。

このような好調な中国経済を国際経済に組み込むことによって、自国の経済成長を図る取り組みが世界各国でみられた。アメリカもその例外ではなく、経済的に米中間のウィン・ウィン関係を築いていくことが目指されていた。ところが、中国の経済成長と国際経済のグローバル化の深化が進むにつれ、米中間の貿易不均衡が拡大し、アメリカでは対中貿易赤字が問題視されるようになっていった。

2016年11月のアメリカ大統領選挙では、共和党のドナルド・トランプ候補が対中貿易赤字是正を政策の優先課題に挙げ、当選した。2017年1月に政権が発足すると、トランプ政権はアメリカ第一主義（アメリカ・ファースト）を掲げ、対中政策においても経済ナショナリズムや取引主義に基づいた言説が目立っていた。アメリカの多額の対中貿易赤字を背景とした通商をめぐる米中対立が激しさを増し、2018年から2020年初頭にかけては米中双方の輸入関税引き上げをめぐる米中間の貿易摩擦は世界的な関心となった。

しかし、2017年から2021年までのトランプ政権の4年間を通して、米中対立は通商問題を越えた多面的な対立へと変化していった点に注目したい。具体的には、トランプ政権が貿易摩擦の是正に取り組むなかで、中国の国家産業政策に代表される経済構造を問題視するようになり、その過程で知的財産の取り扱いや産業補助金等の貿易歪曲措置等の中国共産党政権下における資本主義経済の導入という中国の経済モデルを批判の対象とするようになった点である。

とりわけ、宇宙関連産業、人工知能（AI）や5G等の情報通信技術をはじめとする新興技術・先端技術分野における中国の競争力が著しく増大し、これら新領域における競争力が安全保障上にも重大な影響を及ぼしていくことが明らかになるにつれ、中国の軍民融合政策に対するアメリカの警戒感が高まっていった。こうして、南シナ海や東シナ海における中国の強硬な行動や人民解放軍の軍拡等の伝統的な安全保障分野における対中警戒感と併せて、米中対立の構図はより多面的な様相を呈することとなった。

加えて、米中対立を考えるうえで、2020年から猛威をふるった新型コロナウイルス感染症の影響も指摘されなければならない。パンデミックによって世界中が混乱に陥ったが、アメリカは多数の新型コロナウイルス感染症の感染者および死者を出しており<sup>3</sup>、社会的にも政治的にも大きな混乱に陥った。トランプ大統領が2020年9月の国際連合総会の一般討論演説において中国が初期対応を誤ったことで新型コロナウ

イルス感染症を世界に拡大させた」と批判した<sup>4</sup>ことにみられるように、中国の新型コロナウイルス感染症に対する取り組みを一貫して非難してきた。特に、湖北省武漢市での感染発見以降、中国が新型コロナウイルス感染症に関する情報を国際社会に対して十分に開示していない点を批判している。トランプ大統領は中国のこのような国際社会に対する閉鎖的な姿勢を批判しており、情報公開という中国の統治に係る事象につなげて、対中批判を展開した。

さらに、新型コロナウイルス感染症をめぐるアメリカは、中国が自国に友好的な国々にのみ中国産のマスクやワクチンを輸出する「マスク外交」や「ワクチン外交」に対しても批判的な姿勢を示している。アメリカは中国の「一帯一路政策」や新型コロナウイルス感染症をめぐる「マスク外交」や「ワクチン外交」等によって中国が発展途上国を中心に国際社会に対する影響力を増していることに対しても強い懸念を示している。

こうした中国の国際的な影響力の拡大に対して、アメリカは民主主義という統治モデルに基づくアメリカ外交やアメリカの民主主義制度そのものの優位性を説くようになっていった。つまり、トランプ政権が中国共産党政権による統治モデルを批判する言説を取ることによって、米中対立が統治をめぐる対立という側面が大きくなっていったと言える。

このように、トランプ政権期を通して、米中対立は通商をめぐる対立、経済モデルをめぐる対立に新興技術・先端技術分野も含む安全保障をめぐる対立、そして、アメリカの民主主義体制と中国の共産主義体制という統治モデルをめぐる対立へと、その対立軸の重点が変わっていき、多面性を帯びていった。

## 2. 関与政策の終焉と価値をめぐるナラティブ

トランプ政権後半の2020年は、トランプ政権による中国共産党政権や共産主義に対する批判が顕著であった。中でも、2020年6月から7月の2か月間にかけての外交やインテリジェンス等を主管するアメリカ政府高官4名による一連の中国の共産主義批判演説は着目に値する。

2020年6月24日、ロバート・オブライエン国家安全保障担当大統領補佐官が「中国共産党のイデオロギーと国際的野望」と題する演説を行った<sup>5</sup>。オブライエン国家安全保障担当大統領補佐官は、中国が経済発展を達成し、経済的な自由主義化を遂げ

れば、政治的にも民主化を達成するだろうとの期待の下、アメリカは中国の経済発展を支えてきたが、このような関与政策による中国共産党への期待はあまりにも楽観的で、ナイーブであったとして、過去のアメリカの関与政策を否定した。

トランプ政権は2017年12月に発出した国家安全保障戦略<sup>6</sup>において、過去数十年間にわたって定着していた米国政策の中国の台頭と国際秩序への統合を支持することによって中国が自由主義化すると確信に対して中国がその期待に反して他国の主権を犠牲にし、力を拡大していると指摘しており、米国による中国に対する関与政策を否定する姿勢を見せていた<sup>7</sup>。オブライエン大統領補佐官の演説はこうしたトランプ政権の対中観を改めて示したものだが、アメリカ政府高官の公式演説として、米中国交樹立以来続いてきたアメリカの関与政策を否定することによって中国共産党を批判した点は重要である。

2020年7月7日、クリストファー・レイ連邦捜査局（FBI）長官が「中国政府と中国共産党によって米国の経済と安全保障にもたらされる脅威」と題した演説を行った<sup>8</sup>。レイ FBI 長官は、中国による知的財産の盗用などの経済的諜報活動によって、アメリカの国際社会における経済および技術的優位性が脅かされていると中国を批判した。演説の中で、レイ FBI 長官は中国政府と中国共産党を同列に語ることによって、中国の共産主義体制そのものを批判している。

2020年7月16日、ウィリアム・バー司法長官が中国共産党に関する演説を行い<sup>9</sup>、オブライエン大統領補佐官とレイ FBI 長官による中国共産党批判演説を引用し、それらに賛意を示すとともに、「中国製造 2025」など中国共産党政権が主導するあらゆる政策をもって、アメリカの透明性と開放性の高い民主主義体制に付け込み、中国がアメリカを搾取していると非難した。

2020年7月23日、一連の演説を主導したマイク・ポンペオ国務長官が「共産主義の中国と自由主義世界の未来」と題した演説を行った<sup>10</sup>。ポンペオ国務長官は共産主義国家である中国が覇権国家となる野望を隠していないと警鐘を鳴らし、これに対して、アメリカをはじめとする自由主義世界を守らなくてはならないと説いた。

これら一連の政府高官による演説にみられるように、トランプ政権は政権後期に至って中国のそれぞれの行動を批判するのではなく、中国共産党政権による中国の統治モデルそのものを批判することに重点を置くようになっていった。このような中国共産党を否定する統治モデルをめぐる対立はトランプ政権後期における米中対立の大きな特色と言える。

このような統治モデルをめぐる対立は価値をめぐる対立に直結している。さらに、

トランプ政権が、特に政権後期において、人権や民主主義という価値に関する問題で中国に対する批判を重ねてきたことにも注目したい。

例えば、中国政府の香港自治政府に対する影響力が増し、2020年6月に香港で国家安全維持法が制定されたことに対して、アメリカは香港で民主派の著名なジャーナリスト、弁護士・学生を含む民主活動家らが逮捕されていることなどを取り上げて、香港における言論の自由が脅かされていると批判を展開している。法制においても、2019年11月に中国が香港に高度の自治を保証する一国二制度を守っているかどうかについてアメリカに毎年を検証を求める2019年香港人権・民主主義法（Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019）を共和党議員が発議し、トランプ大統領の署名を経て、成立している<sup>11</sup>。

同様に、中国における少数民族の基本的な人権の取り扱いに対しても懸念が示され、2020年6月には、新疆ウイグル自治区におけるウイグル族の強制収容に対する中国当局者への制裁を認める2020年ウイグル人権法（Uyghur Human Rights Policy Act of 2020）が成立している<sup>12</sup>。

より重要な点は、これらの価値をめぐる法案が共和党議員のみならず、民主党議員の賛意も得て、超党派による支持をもって成立していることである。政治的分極化が深刻なアメリカ政治において、対中政策に関して価値をめぐる対立のナラティブが超党派で共有されるようになったことは重要な点である。

### 3. 中間層のための外交とインド太平洋地域の重視

2021年1月20日、アメリカにバイデン政権が誕生した。民主党のバイデン政権は対中政策をどのように規定しているのであろうか。まず、大きな相違点はアメリカ第一主義を標榜し、単独主義的な行動を取った共和党のトランプ政権とは対照的に、バイデン政権は同盟国や友好国との協調や共働を重視する方針を明確に取っていることである。対中政策においてもこの姿勢を読み取れる動きが続いている。

2021年3月12日にはインド太平洋地域における日米豪印4か国の民主主義国の協力枠組みであるQUADの初の首脳会談がオンラインで開催された<sup>13</sup>。インド太平洋地域における民主主義国間の協力枠組みということからは中国を意識した取り組みであることは明らかである。また、新型コロナウイルス感染症対策のためにオンラインでの開催となったが、QUAD協議が初めて首脳レベルでの会談に格上げされている。

そして、QUAD 首脳会談直後にはアントニー・ブリンケン国務長官とロイド・オーステイン国防長官が日本<sup>14</sup>と韓国<sup>15</sup>を訪問し、対中連携の強化を念頭にそれぞれの外務大臣、防衛大臣との2+2会談を実施した。

2021年9月15日には中国による海洋進出などへの懸念を念頭に、インド太平洋地域の平和と安定を図るための米英豪の3か国による安全保障の新しい枠組みであるAUKUSが創設された<sup>16</sup>。

さらに、2021年9月24日にはアメリカの主催でワシントンDCにおいてQUADの首脳会談が初めて対面で開催された<sup>17</sup>。

2022年2月に発出されたインド太平洋戦略<sup>18</sup>および2022年10月に発出された国家安全保障戦略<sup>19</sup>でも中国との戦略的競争において、アメリカはASEAN諸国や太平洋島嶼国との関係強化を重点的に行う方針を表明し、QUADやAUKUSなどのプラットフォームを重視する姿勢を表明した。

これら一連の動きからは、バイデン政権の対中政策に2つのことが読み取れる。第1にバイデン政権はトランプ政権のアメリカ第一主義との決別を明確にし、対中政策についても同盟国や友好国との協調や共働をアプローチの方策として重視することである。

第2の点は、トランプ政権との共通点であり、インド太平洋地域を重視する姿勢をトランプ政権からそのまま引き継ぎ、バイデン政権も引き続き「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」を推進することである。

第1に挙げたトランプ政権との相違点については、アメリカ国内で広がる内向き志向とバイデン政権が進める「中間層のための外交」と無関係ではない。アメリカにおいて非介入主義的な動きはオバマ政権時より顕著になり、トランプ政権時に明確となったが<sup>20</sup>、バイデン政権発足後もこの傾向はアメリカ国内で続いており、バイデン政権もこれに配慮せざるを得ない。

例えば、バイデン大統領は大統領選挙中から「中間層のための外交」を謳っていたが、これは平均的な収入を得る勤勉なアメリカ市民が外交政策の犠牲にならないように、彼らに裨益する外交政策を取るというものである。バイデン大統領はこれについて内政と外交を結びつけるものであると説明している<sup>21</sup>。

ここには、特に、2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、長期化した対テロ戦争に疲弊してきたアメリカ国民への配慮が見て取れる。バイデン政権は、同時多発テロ事件から20年を迎えるという節目の直前である2021年8月30日にアメリカ軍をアフガニスタンから撤退させたが、これもアメリカ国内で強まっている非介入主義と

無縁ではないと考えられる。

ただし、非介入主義やアメリカの内向き志向についてはそれが実際に何を表しているのか注意深く見る必要がある。例えば、2021年10月7日にシカゴ・グローバル評議会が発表したレポート「中間層のための外交－アメリカ人の考えるもの－」によると、アメリカは国際問題に対して積極的な役割を果たすべきであると考えているアメリカ人は64%にも上る。前年の2020年の68%から4ポイント下がっているとはいえ、果たすべきではないという回答の35%を大きく上回っている（2020年は30%）。同レポートでは「アメリカが国際社会で影響力を維持するためにどの分野が重要であるか？」という問いについての回答で非常に重要であると考えている分野の上位5位は上から順に、「公教育の発展」（73%）、「アメリカ国内の民主主義の強化」（70%）、「アメリカの経済力の維持」（66%）、「アメリカの軍事力の優越性の維持」（57%）、「1月6日の議会襲撃事件のような政治的暴力を防ぐこと」（54%）となっている<sup>22</sup>。

つまり、アメリカの国際問題に対する責任を果たす役割の維持には賛意が集まっているが、そのアプローチの方法について、国内の問題を解決することで指導力を発揮したいということがアメリカ国内の世論であることが読み取れる。バイデン政権が重視する同盟国や友好国との連携強化というアプローチ方法はこのようなアメリカ国内の声にも応える努力の中から出てきたもので、上述のQUADやAUKUSなどの動きを含め、バイデン政権の対中政策における同盟国や友好国との連携の重視もこの流れの中にあるものだと考えられる。

第2のトランプ政権との共通点については、バイデン政権の2022年2月のインド太平洋戦略<sup>23</sup>で述べられているように、アメリカにとってのインド太平洋地域の戦略的重要性である。インド太平洋戦略ではインド太平洋地域が世界の半数を超える人口を擁し、世界のGDPの6割の経済規模をなし、世界経済の成長の3分の2を占め、地理的には世界の海洋の65%と大陸の25%を占めているとし、アメリカの繁栄と発展にとって不可欠な地域であることが強調されている。

これに加えて、アメリカがインド太平洋地域に注力する理由として、この地域が中国からの挑戦を受けており、中国のこの地域に対する抑圧と攻撃に対処する必要性を述べ、そうした取り組みが今後10年間のうちにインド太平洋地域の法と規範を維持できるかどうかにかかっていると強調していることである。このように、バイデン政権にとって、インド太平洋地域の戦略的重要性は中国との戦略的競争という文脈においてであることが明らかである。また、ここでもアメリカ1か国で対処するのではなく、インド太平洋地域における同盟国とパートナー国との共同目標であることも強調



されている。

さらに、2022年10月の国家安全保障戦略では、2021年3月の国家安全保障戦略暫定方針に続いて、中国をアメリカの最も重要な戦略的競争相手と位置付けている。ロシアのウクライナ侵略後においても、アメリカは米中間の戦略的競争を外交政策の最優先課題としていることがわかる。

#### 4. 政治の分極化と価値の重要性

2021年3月3日には、バイデン政権の発足後初となる外交・安全保障政策に関する政権の公式文書である国家安全保障戦略暫定方針<sup>24</sup>が公表された。この国家安全保障戦略暫定方針では、アメリカが中国との戦略的競争の真っただ中にあると規定されている。

さらに、中国はアメリカにとって「経済的、外交的、軍事的、技術的能力を結集し、安定的かつ開放的な国際システムに挑戦することができる唯一の競争相手」と明確に位置付けられている<sup>25</sup>。ここからは「唯一の競争相手」と規定することで、対中政策がバイデン政権の外交の基底をなしていくことが見て取れる。

これは、米中間の戦略的競争が先鋭化していることを表しており、実際に、2021年3月18 - 19日にアラスカ州アンカレッジでアントニー・ブリンケン国務長官、ジェイク・サリバン国家安全保障問題担当大統領補佐官と楊潔篪共産党政治局委員、王毅国務委員兼外相との会談が持たれたが、カメラの前での非難の応酬とそれぞれが自国の立場の主張に終始した姿は、厳しい米中関係を象徴していた。

このようなバイデン政権の厳しい対中観は前政権のトランプ政権の対中観を継承していると言えよう。しかし、より重要な点はバイデン政権が中国との決定的な対立を避けるためにトランプ政権とは異なり中国の共産主義体制という統治モデルそのものへの言及は避けているものの、人権や民主主義的価値の擁護を外交政策の柱に据えており、価値をめぐるナラティブが継続されている点であろう。

国家安全保障戦略暫定指針においても、国内外における人権の擁護がバイデン新政権の優先政策として掲げられており、対中政策においてもこの問題を基本とする姿勢であることがわかる。実際に、バイデン政権は政権発足以来、中国の人権状況をめぐって、香港民主派やウイグル族、チベット族などの少数民族に対する弾圧があると中国の取り組みを強く非難し、このような中国における人権状況を容認しないという強い

姿勢を示し続けている。

2021年2月10日には就任間もないバイデン大統領と習近平国家主席との間で電話による首脳会談が持たれたが、バイデン大統領は習国家主席に香港や新疆ウイグル自治区における人権の取り扱いについて、アメリカが持つ主要な懸念事項であると直接伝えている<sup>26</sup>。2021年12月6日には中国の人権に対する取り扱いを非難し、2022年北京で開催される冬季オリンピックについてアメリカの政府関係者を北京五輪に派遣しない外交的ボイコットを発表している。

なぜ、トランプ政権においてもバイデン政権においても、価値をめぐるナラティブが継続して支持されているのであろうか。その理由として、自由と民主主義の旗手を自認するアメリカにおいて人権や民主主義的価値の擁護に対するアメリカ国民の高い支持があることと、この問題が超党派の支持を得やすいという点が挙げられる。

ピュー・リサーチセンターが2021年2月1-7日に実施した調査では「中国と聞いたときに何を最初に思い浮かべるか?」という問いに対して、「人権」という回答が20%で最も高く、「経済」(19%)、「政治体制」(17%)、「脅威」(13%)、「米中関係」(12%)が続いている。また、同調査では、「中国との経済的な関係を損なってでも、アメリカは中国の人権状況の改善に取り組むべき」と回答したアメリカ人が70%にも上っており、この内訳を支持政党別に見ると、自らを共和党支持者および共和党支持寄りであると見做す人では72%、民主党支持者および民主党支持寄りであると見做す人では69%がそのように回答している<sup>27</sup>。

つまり、支持政党別の政治的分極化が激しい近年のアメリカにおいて、人権や民主主義的価値の擁護は支持政党の別なく、アメリカ人全般からの支持が得られるということである。加えて、内政において、民主党と共和党の分断がますます進む一方、政権与党である民主党内の中道派と左派との分断も深まるなかで政策遂行に困難を極めているバイデン政権が、人権や民主主義的価値の擁護については対立する共和党や民主党左派からも支持を得やすいということも重要である。

2022年8月2日、以前から人権問題を重視していた民主党のナンシー・ペロシ下院議長が台湾を訪問したが、共和党上院トップのミッチ・マコネル院内総務をはじめとする共和党議員の有志議員26人がペロシ下院議長の台湾訪問を支持する声明を発表した<sup>28</sup>。人工妊娠中絶、移民、銃規制、インフレ等を争点に内政における激しい対立が続いているなかで、自由と民主主義的価値の擁護という目的の下、ペロシ下院議長の台湾訪問がアメリカ議会における民主党と共和党の一体感を構築したとも言える。

2022年11月8日に行われた中間選挙では上院では政権与党の民主党が主導権を維持したが、下院では共和党が僅差で優位となり、知事選では両党が拮抗する結果となった。しかし、中間選挙後の議会における政党バランスの変化を経ても、台湾支援強化に見られるような厳しい対中政策に変化は見られず、アメリカ議会において、強硬な対中政策が超党派で支持されるという構造に変化は見られていない。

こうしたことから、激しい政治的分極化の中でも、民主党と共和党のどちらの政党であっても、人権や民主主義的価値の擁護を掲げ、厳しい対中姿勢が今後も変わらないことが予想される。

## むすびにかえて

トランプ政権、バイデン政権ともに、アメリカの対外政策の中心は、安定的かつ開放的な国際システムに挑戦することができる唯一の競争相手と規定した中国との戦略的競争である。そして、中国との戦略的競争において、アメリカが超党派の支持を得るイシューとして、人権や民主主義的価値の擁護を重視する姿勢が明確である。

バイデン政権は、人権や民主主義的価値の擁護について中国に継続して懸念を伝え続けている。2021年12月9 - 10日には、オンラインとはいえ、台湾を含む110の民主主義国家および地域を招き、民主主義サミットを初めて開催するなどの試みも行っており<sup>29</sup>、2023年6月にはワシントンDCで第2回目の開催の可能性が取り沙汰されている。

しかし、価値や規範の問題については、中国から内政干渉だと激しい反発を招いている。他方で、バイデン政権は米中間の決定的な衝突や対立の激化を避けるための模索も続けている。バイデン大統領は2021年9月21日の国際連合総会の一般討論演説で米中関係に触れ、その中で米中間の新冷戦も国際社会のブロック化も望まないと述べており<sup>30</sup>、2022年前半にも、対話の重視として米中両国間では首脳および外相レベルの会談が複数回行われている。

しかし、人権や民主主義的価値の擁護という価値の問題を前面に押し出したアプローチは台湾問題と同様に、中国側が強く反発する内政干渉というナラティブを刺激し、米中間に妥協できる余地が見出しづらくなってきている。

実際に時間を経るにつれ、米中間の対話や協力の余地は小さくなってきていると言えよう。2022年11月に行われたバイデン大統領と習国家主席の初の対面による首脳

会談では、気候変動やエネルギー供給等の地球規模の課題で二国間が協力する余地が探られたが、人権問題、台湾問題、航行の自由をめぐる問題等における主張に隔たりが大きく、二国間関係の改善は見られなかった。

また、2022年8月2日のペロシ下院議長の台湾訪問に対抗して、2022年8月3－10日に中国は台湾周囲における軍事演習を行った。さらに、2023年2月3日に国防総省が中国の偵察用気球がアメリカ領空に侵入したと発表し<sup>31</sup>、この気球問題に抗議する形で、2月5－6日に予定されていたアントニー・ブリンケン国務長官の訪中が延期された。2月18日にはドイツのミュンヘンで安全保障に係る国際会議に出席したブリンケン国務長官と王毅共産党政治局員が非公式に会談を持ったが、気球をめぐる問題で、偵察用だとするアメリカと気象研究用のものが誤って飛行したとする中国の主張は平行線を辿り、米中間の対立が衆目を集めた。付随して、時を経て、米中間の対話のチャンネルが小さくなりつつあることが避けられなくなってきている。

このように、トランプ政権とは異なり、バイデン政権が新冷戦は望まないとして決定的な米中対立を避けるような米中関係の「管理」を望んでも、価値をめぐるナラティブの下で米中間の対話の可能性が年々小さくなってきていることが否定できない。トランプ政権を経て、バイデン政権下の今、米中間の対立は固定化されてきている。そして、それゆえ、対立の長期化は避けられないだろう。

他方、アメリカ内政に目を向けると、2022年11月の中間選挙後の連邦政府と議会の対中政策のニュアンスの違いにも留意する必要がある。先に見たように2023－2025年の第118議会は民主党、共和党ともに対中強硬姿勢を継続することが予想される。そして、下院多数党となった共和党のケビン・マッカーシー氏は下院議長選出にあたって、党内のトランプ氏を支持するグループからの強硬な反対にあり、下院議長選出に必要な過半数の支持を獲得することに大きな困難と長い時間を経て、漸く2023年1月7日に下院議長に選出された<sup>32</sup>。マッカーシー下院議長は早期の訪台を希望しているが、これには対中強硬派の多い党内のトランプ氏支持派への配慮も影響しているだろう。このような国内政治の状況の下、バイデン政権はどのように連邦政府と議会のバランスを図り、米中関係の「管理」に取り組むのだろうか。

これまで見てきたように、米中関係は偶発的イベントのリスク管理がより重要な局面に入ってきている。しかし同時に、それはいたずらに対立を煽るのではなく、冷静な状況分析と米中それぞれの正確な政策分析がより重要になっている局面に入っていると見えるだろう。

- 1 [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/a1\\_chine\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_chine_e.htm)
- 2 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=map&year=2010>
- 3 <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- 4 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-75th-session-united-nations-general-assembly/>
- 5 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/>
- 6 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 7 高木誠一郎『米国対中「関与」政策の進展－制度化からトランプ政権への展開を中心に－』日本国際問題研究所編『令和2年度外務省外交・安全保障調査研究事業「『新時代』中国の動勢と国際秩序の変容』』（日本国際問題研究所、2021年）、pp49-54.
- 8 <https://www.hudson.org/research/16201-transcript-the-threat-posed-by-the-chinese-government-and-the-chinese-communist-party-to-the-economic-and-national-security-of-the-united-states>
- 9 <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-remarks-china-policy-gerald-r-ford-presidential>
- 10 <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/index.html>
- 11 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3289/text>
- 12 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3744/text>
- 13 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>
- 14 <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/>
- 15 <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>
- 16 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aucus/>
- 17 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>
- 18 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>
- 19 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- 20 舟津奈緒子「トランプ大統領とアメリカ共和党」日本国際問題研究所編『平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業「トランプ政権の対外政策と日米関係』』（日本国際問題研究所、2019年）、pp63-64.
- 21 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>
- 22 [https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-10/ccs2021\\_fmnc\\_0.pdf](https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-10/ccs2021_fmnc_0.pdf)
- 23 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

- <sup>24</sup> <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- <sup>25</sup> *ibid.*
- <sup>26</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china/>
- <sup>27</sup> <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/06/pressing-china-on-human-rights-even-if-it-hurts-economic-relations-has-americans-bipartisan-support/>
- <sup>28</sup> <https://thehill.com/policy/international/3584386-mcconnell-25-gop-senators-back-pelosi-taiwan-trip/>
- <sup>29</sup> <https://www.state.gov/summit-for-democracy/>
- <sup>30</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-76th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>
- <sup>31</sup> <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3288103/general-says-chinese-surveillance-balloon-now-over-center-of-us/>
- <sup>32</sup> 下院議長選出の投票が10回以上繰り返されるのは164年ぶりの異例の事態。以下等の報道多数。<https://edition.cnn.com/2023/01/06/politics/mccarthy-speaker-fight-friday/index.html>

(ウェブページはいずれも2023年3月1日最終アクセス)



---

## 第 10 章

### 中国の調停外交

#### ——グローバル・サウスにおける中国の影響力の拡張——

---

青山 瑠妙

#### 1. グローバル・サウスと中国の調停外交

政治的、経済的、軍事的、そしてイデオロギー的な米中対立が高まるなか、「グローバル・サウス」という言葉が近年ますます注目されるようになった。

ロシアによるウクライナ侵攻をめぐり、2022年3月2日の国連総会において賛成141、反対5、棄権35と圧倒的多数でロシア非難決議案が可決された。しかし国際社会において、ロシアに対して強い制裁措置を科すという意見が残念ながら過半数をとることは難しい状況にある。4月7日に行われたロシアを人権理事会から追放する決議案に関しては、賛成93、反対24、棄権58という結果となり、反対と棄権を表明した国々が多い。こうしたウクライナ侵攻をめぐる動きにおいて、中国と「グローバル・サウス」に属しているアジア、アフリカ、中東の国々との立場が比較的に近いことで、日米西欧諸国と中国との対立的構図に与える影響が懸念されている。

「グローバル・サウス」において中国の影響力は増大しているのか？ この問題に対する答えは必ずしも明確ではないが、しかしながら後述のように、中国は調停外交を通じて、「グローバル・サウス」における影響力を拡大させようとしている。

むしろ中国はその対外政策において、「グローバル・サウス」という概念を有していない。冷戦後中国政府は一貫して「大国外交」、「周辺諸国に対する外交」、「発展途上国に対する外交」、「多国間外交」を自国の対外政策の重要な柱として据えているが、2022年10月に開催された中国共産党第20回党大会で示された習近平政権の対外政策において、西側先進国と協調の流れは著しく退潮し、「周辺国外交」と「発展途上



国に対する外交」を重視する姿勢が顕著となった。こうした政策の特徴が中国の「多国間外交」にも影を落とし、様々な多国間協力のなかでも中国は G20、BRICS 外交、上海協力機構を特に重視するようになった<sup>1</sup>。こうした中国の対外政策の流れを汲み、本稿では、中国のアジア外交と発展途上国外交を「グローバル・サウス」と定義し<sup>2</sup>、分析を行うこととする。

中国の対外政策の展開は中国の政治体制の特徴を色濃く反映している。中国の政治システムの最大の特徴は「統制 (control)」を何よりも重要視しており、政策決定と執行において「計画」と「監督」が常に包含されている。マーク・ウーが論じるように、「中国モデル」はほかの国と異なる独特の構造を有している。国家政策決定における計画性、政策執行における国家関与、国家と民間の強い結びつきといった中国的な特徴を持ったガバナンスモデル―「中国株式会社」―により、中国は急速な経済成長を成し遂げた<sup>3</sup>のである。つまり、「断片化・分散化・国際化」あるいは「集権化、内向きの姿勢」などの二分法だけでは、中国の外交展開の複雑さとその影響を理解することは難しく<sup>4</sup>、中国を「unconventional great power」<sup>5</sup>として、本稿で定義する「グローバル・サウス」となるアジアを含めた発展途上国と中国の関係を理解する必要がある。

グローバル・サウスにおいて影響力を高めるために、中国は調停外交を展開している。調停外交 (仲介外交) とは、武力あるいは法的手法ではなく外交手段を用いて、当事者の同意のもと、部外者の力を通じて衝突を管理するプロセスである<sup>6</sup>。スイスやドイツなどの西欧諸国にとって調停外交は馴染み深い外交手段であるが、近年の新興大国も調停外交を利用し、国際的なプレゼンスを高めようとしている<sup>7</sup>。

21 世紀以降、中国も国際舞台での発言力と影響力を高めるツールとして、調停外交に力を入れ始めている。調停外交のケースとして、中国は国際的に注目度の高い問題を選ぶことが多く、また一帯一路沿線国の問題に特に関心を寄せているという<sup>8</sup>。

2022 年 6 月 20 日から 21 日にかけて、中国はエチオピアの首都アディスアベバで「アフリカの角平和会議」を主催し、調停外交を展開した。同会議にはエチオピアのほか、ジブチ、ソマリア、ケニア、ウガンダ、スーダン、南スーダンが参加した。中国のアフリカの角問題特使である薛冰特使は同会議において上「グローバル発展イニシアティブ (GDI)」、「グローバル安全保障イニシアティブ (GSI)」の重要性を強調し、持続的発展と共同安全を目指すために、中国は 2022 年初めに「アフリカの角発展構想」を提案し、アフリカの平和と発展に力を注ぐと発言した<sup>9</sup>。「アフリカの角平和会議」はアフリカの東部地域の紛争に今後中国が一層関与していくことを意味している。

本稿はアジアにおける中国の調停外交に焦点を当てその特徴を分析することとする。中東、アフリカなどの地域と異なり、アジア地域における紛争の行方は中国の安全保障環境そのものに直結している。こうした意味で、アジアにおける中国の調停外交は中国にとって格別に重要であり、また安全保障上の意味合いが強い。

ミャンマーのバンロン会議やロヒンギャ問題、アフガニスタン情勢をめぐる調停はいずれも継続中でありながら、中国自身の社会安定や一帯一路の行方を左右する重要な事例となる。そこで、本稿はミャンマーやアフガニスタンの紛争問題における中国の調停外交を通じて、その変化と特徴を明らかにする。

## 2. 「内政不干涉」原則とアジアにおける調停外交

「内政不干涉」原則は中国外交の中でも最も重要な原則の一つとして注目されており、特に米中対立がエスカレートする今日において、中国の外交官やスポークスマンが頻繁に使用する常套句ともなっている。

レトリック上において中国政府が「内政不干涉」原則を放棄することは短期的に考えにくい。国内からは「内政不干涉」原則を見直す声すでに幾度も上がっており、「創造的介入」、「建設的介入」、「協商介入」など様々な提案がなされている<sup>10</sup>。実際のところ、大国として成長を遂げた中国は海外の経済権益を擁護する必要がある、また大国として責任を果たそうとしているなかで、「内政不干涉」原則を固持することも難しい。

こうした「内政不干涉」原則と中国の大国としてのアイデンティティのジレンマを解消するために、中国政府は調停外交に乗り出したのである<sup>11</sup>。2000年代初頭から、六者会談を主催し、南北スーダンの交渉を仲介するなど、当時「中国の新外交」と評価された<sup>12</sup>ほど、積極的な外交展開を見せている。

アジア地域における紛争の行方が自国の安全保障環境を直接左右することから、アジア地域での紛争介入に中国は特に積極的な姿勢を示している。中国政府は特使を新設し(表1)、関係国で仲介の役割を果たそうとしている。

六者会合に加えて、いま、中国はミャンマーのロヒンギャ難民問題とアフガニスタン問題に積極的に関与している。中国・ミャンマー石油パイプラインはマラッカ海峡への依存を減らすことができる重要なエネルギー輸送ルートであり、ミャンマーは中国のエネルギー安全保障を確保する上で重要な役割を果たしている。またインド洋に

表1 アジアにおける中国の特使

アフガン問題特使	孫玉璽	2014年7月～2015年11月
	劉健	2020年1月～2021年7月
	岳曉勇	2021年7月～
朝鮮半島問題大使*	寧賦魁	2003年10月～2005年8月
	李濱	2005年9月～2006年4月
	陳乃清	2007年4月～2009年1月
	楊厚蘭	2009年2月～2011年
朝鮮半島問題特別代表	武大偉	2010年2月～2017年8月
	孔鉉佑	2017年8月～2021年7月
	劉曉明	2021年7月～
アジア問題特使	王英凡	2013年3月～2015年10月
	孫国祥	2015年10月～

\* 2011年以降は、朝鮮半島問題特別代表が主な業務を担当するようになる。

筆者作成

面したミャンマーは中国にとって海への貴重なアクセスルートともなっている。

中国政府が2015年3月に公表した6つの陸のシルクロードのうち、中国・インドシナ半島国際経済回廊とBCIM（バングラデシュ、中国、インド、ミャンマー）経済回廊がミャンマーの積極的な参加を必要としている。ミャンマーはBCIMの参加国であり、中国とミャンマーを結ぶ鉄道・道路、瀾滄江・メコン川協力は中国・インドシナ半島国際経済回廊の重要な一環として組み込まれている。さらに、ミャンマーは中国が積極的に推し進めている「情報シルクロード（信息糸綫之路）」のなかでも重要な位置を占めている。こうしたことを背景に、後述のように、中国はいま積極的に中国・ミャンマー経済回廊を推進している。

インドの消極的な姿勢により、BCIMが進捗をみせないなか、中国ではBCIMを切り崩した多国間協力（「小多辺」）の提案が多く出された。中国・アフガニスタン・パキスタンの三カ国協力、中国・ミャンマー・バングラデシュの三カ国協力、または中国・スリランカ・モルディブ・バングラデシュの四カ国協力など、様々な構想が考案されているなか、アフガニスタンを一带一路に組み込む発想が徐々に中国で浸透するようになった。

### 3. ミャンマー：パンロン会議とロヒンギャ問題

2011年3月にテイン・セイン（Thein Sein）政権が誕生し、ミャンマーでの平和プロセスが徐々に動き始めた。2013年11月からスタートし9回の交渉を経て、2015年10月に、ミャンマー政府と少数民族8勢力との間で停戦合意文書（NCA）が締結された<sup>13</sup>。

ミャンマーの平和プロセスにおいては、多くの国が調停外交に尽力している。2013年にミャンマー国民和解担当日本政府代表に就任した日本財団会長の笹川陽平は100回以上もミャンマーに足を運び<sup>14</sup>、日本政府も経済協力、資金援助、人材育成などを通じてミャンマーの民主化を支援してきた。

中国も2013年ごろからミャンマーでの調停外交に乗り出した。2011年6月から、国軍とカチン州の反政府組織カチン独立機構（KIO）との戦闘がエスカレートするようになり、テイン・セイン政府の主導する平和プロセスが動きだした後も中国の国境に近いミャンマー北東部での武力衝突が断続的に続いていたからである。

そして、中国の周辺地域において外国勢力を排除することも中国が調停外交に乗り出した大きな理由である。2013年にKIOとミャンマー政府との交渉にオブザーバーとして参加するよう、KIOは国連やアメリカ、イギリス、国連、中国に働きかけた。中国は交渉を通じて自国の国境あたりまでアメリカやイギリスの勢力が浸透してしまうのではないかと非常に警戒し、KIOのこうした動きをけん制しつつ、ミャンマーの国内衝突問題の国際化に反対する政策を強く主張するようになった<sup>15</sup>。

中国国境に近い地域での紛争に他国が関与してこないためにも、中国は紛争の調停者としての役割を果たそうとした。2013年2月にミャンマー政府とKIOの初会合は中国の雲南省瑞麗で開催され、中国もオブザーバーとして参加した<sup>16</sup>。さらに中国政府はミャンマーの平和プロセスが主な役目となるアジア問題特使のポストを新設した。

#### (1) パンロン平和会議とパンロン協定

2015年に停戦合意文書<sup>17</sup>が調印されたことでタイとミャンマーの国境地域は平和を取り戻しつつあるが、中国とミャンマー国境地域での衝突は途絶えることなく、むしろ激しくなる傾向にあった。

ミャンマー北部の衝突の解決を促進するために、中国主催のパンロン（Panlong）平和会議が2016年8月31日から9月4日にかけて開催された。しかし武装解除を

求めるミャンマー政府と自治を求める少数民族勢力との隔たりは大きく、2016年10月以降、北部同盟<sup>18</sup>とミャンマー国軍との武力衝突がむしろ激しくなった。

2017年3月に衝突を逃れようと多くの難民が中国に流入した。こうしたなか、2017年5月24日から29日にかけて、中国は第2回パンロン平和会議を主催し、少数民族勢力に停戦協定を結ぶよう促した<sup>19</sup>。第2回の会議に先立ち、アジア問題特使である孫国祥が北部同盟の代表と昆明で会談した。こうした努力が実り、北部同盟の代表もパンロン平和会議に参加し、参加者の間でパンロン協定が調印された。しかしながらパンロン協定は衝突を防ぐうえで大きな前進をもたらすことはできず、会議後も紛争が続いた。

そして2018年7月11日に、第3回パンロン平和会議がネピドーで開催された<sup>20</sup>。この会議においては紛争解決につながる合意に達することすらできなかった。その後も、北部同盟と政府の間で交渉は続けられているが、衝突はいまなお続いている<sup>21</sup>。

2021年2月1日、ミャンマー国軍はアウンサンスーチー国家顧問の率いる政権を覆すクーデターを実施し、政権を掌握した。クーデター以降、2021年4月に国民統一政府（National Unity Government: NUG）が設立され、カチン州の政治家である Duwa Lashi La が大統領代理となり、国軍に対して全面戦争を宣言した。また国軍に反発する一部の民主派は少数民族武装勢力と共闘し、各地でゲリラ戦を展開している<sup>22</sup>。

こうしたなか、中国は国軍トップが率いる政府との関係強化を図りながらも、アウンサンスーチー前国家顧問や少数民族武装勢力との関係をも維持しようとしている。そして、中国はミャンマー問題に関する東南アジア諸国連合（ASEAN）の5つの主張を支持しつつ、外部による不当介入に反対する立場を表明した<sup>23</sup>。

こうした行動原理に基づき、2021年7月に、中国政府はカチン独立軍（Kachin Independence Army：KIA）に1万回分のワクチンを提供し、また同月にミャンマー政府にも73.6万回分のワクチンを提供した<sup>24</sup>。2021年8月21日から28日にかけて、アジア問題特使の孫国祥がミャンマーを訪問し、国軍トップであるミン・アウン・フライン（Min Aung Hlaing）と会談した。その際に、孫国祥はアウンサンスーチーとの面会を求めたが断られた<sup>25</sup>。ミャンマー滞在中に、孫国祥は国軍と抗戦している一部の少数民族武装勢力との話し合いも持ったが、北部同盟のなかの4つの組織が国軍との交渉を拒んでいるという<sup>26</sup>。

## (2) ロヒンギャ問題

2017年8月下旬、ミャンマーの治安部隊がロヒンギャの武装集団に対する掃討作

戦を実施し、60万人以上のロヒンギャ人が隣国のバングラデシュに逃れた<sup>27</sup>。

このロヒンギャ危機が発生する前から、中国はロヒンギャ問題をめぐる調停外交を展開していた。2017年4月24日から27日に孫国祥がバングラデシュを訪れた際に仲介を申し出たのである<sup>28</sup>。

ミャンマー政府の掃討作戦をめぐり、「ジェノサイドのリスクがある」<sup>29</sup>との指摘があがるなか、中国はミャンマー政府を支持する姿勢を前面に打ち出し、ロヒンギャ問題の「国際化」に反対する姿勢を貫いた。2017年11月に中国政府は「停戦、帰還、発展（止暴、遣返、発展）」の三段階構想を打ち出した<sup>30</sup>。王毅外相はバングラデシュとミャンマーを訪問し、その成果として11月23日にミャンマーとバングラデシュの両国は難民を速やかに帰還させる方針で合意した。そして2018年1月16日に、両国政府はさらに2年以内に帰還を完了させることで合意した<sup>31</sup>。

中国の調停外交は目に見える成果を生み出していないが、いままその努力は続けられている。2021年1月19日に、ロヒンギャ難民問題をめぐり、羅照輝外交部副部長がバングラデシュ、ミャンマーとの三者オンライン会議を主催した。王毅がその前の週（2021年1月）にミャンマーを訪問した際に提案した難民帰還に関する試験的な取り組みを実現するためのオンライン会議であるが、中国は「まず試しに実行する（先行先試）」政策を強く主張し、早期に最初の帰還を実現しようとした。そして、参加国は三者会議の持続的な開催、貧困撲滅、コロナ対策、ロヒンギャ問題を国際化させない、政治問題化させないことについて合意したという<sup>32</sup>。

### (3) ミャンマーとの関係深化

前述したように、ロヒンギャ危機以前から、中国は同問題をめぐる解決法を探るべくミャンマーとバングラデシュの間を仲介し、2国間交渉で解決の道を探ろうとした。調停外交と同時に進行しているのは、ミャンマーとの関係を強化し、一帯一路構想を推進する中国の取り組みであった。

2011年の民政移管以降、ミャンマー政府は両国の経済協力の象徴的なプロジェクトであったミツソンダム建設を中止させるなど、中国と距離をとるようになり、欧米との関係改善に力を入れた。しかし2015年6月に国民民主連盟（NLD）党首のアウンサンスーチーが中国を訪問し、習近平国家主席との会談以降、中国とミャンマーの関係は改善傾向に転じ、2017年ごろから急速な進展をみせた。

2017年4月にミャンマーのテイン・チョー大統領が訪中した際に、両国は経済貿易、農業、電力、インフラ、生産能力などの領域での協力強化について確認した<sup>33</sup>。そし

て翌5月、両国はさらに一帯一路協力に関する覚書、国境地域での3つの経済協力区に関する覚書に調印した<sup>34</sup>。

ロヒンギャ問題を仲介するために2017年11月にミャンマーを訪れた王毅外相は中国とミャンマーの経済回廊を提案した。この経済回廊は「『人』字型の経済回廊」とも称され、昆明・瑞麗を起点とし、ミャンマーのマングレーに至る。マングレーからは枝分かれし、一つのルートはネピドーを経由してマングレーからヤンゴンに至るルートであり、もう一つはマングレーとミャンマー西部ラカイン州のチャウピューを結ぶルートである。2017年12月のアウンサンスーチー訪中の際に、中国・ミャンマーの経済回廊について両国は再度確認し、経済回廊の建設が本格的に動き出した。

2018年9月9日、中国・ミャンマー経済回廊に関する覚書が調印された。同月11日に、中国・ミャンマー経済回廊共同委員会の初会合が北京で開かれ、発展計画、生産能力と投資、交通、エネルギー、農業、国境経済協力区、デジタルシルクロード、生態環境、観光、金融、情報通信、地方政府間の協力の12の重点領域でそれぞれワーキンググループを設置することに合意した<sup>35</sup>。そして同9月13日に、中国・ミャンマー経済回廊フォーラムが広西チワン族自治区の南寧で開催された。さらに11月に、中国とミャンマー政府はチャウピューでの大規模湾岸建設に関する協定を結び<sup>36</sup>、2020年8月にその建設に携わる合弁企業が設立された<sup>37</sup>。

中国・ミャンマー経済回廊を推進するために地方政府間の協力も展開されている。中国の保山市政府とカチン州政府の間でも協力に関する覚書が締結されており、マングレーで工業園や貿易区、ミッチーナで経済開発区に関する協力を合意した。

2020年1月17日から18日にかけて習近平国家主席がミャンマーを訪問し、共同声明を発表した。チャウピューの経済特区、中国・ミャンマー国境地域の経済協力区、ヤンゴンのニューシティプロジェクト、そして道路・鉄道、電力エネルギーなどのインフラ建設を中心に、中国・ミャンマー経済回廊を推進することが共同声明に盛り込まれた<sup>38</sup>。

このように、中国・ミャンマー経済回廊は一帯一路構想の重要な一環として習近平国家主席の肝いりのプロジェクトである。しかしながら、チャウピューまでのルートは中国の重要な石油輸送ルートでありながら、ミャンマーの武力衝突が最も集中する地域でもあり、ミャンマー北部の武力衝突は中国・ミャンマー経済回廊（「『人』字型構想」）のネックとなっている。特に2017年8月のロヒンギャ危機以降、ロヒンギャ救世軍（ARSA）と若開軍（AA）による襲撃など、中国・ミャンマー経済回廊の開発がなかなか進められないのが実情である。

中国はミャンマーで農業、鉄道など多大な投資を行っているが、2018年5月と2019年8月の武力衝突で、瑞麗から貨物が輸送できず、中国企業の農産物の収穫もできない事態が生じた。2021年8月31日に、中国がシンガポール・ヤンゴン・雲南を結ぶ貨物輸送実験の成功を宣言するほど、経済回廊の沿線の治安は厳しい状況にある<sup>39</sup>。また中国とミャンマーを結ぶ鉄道プロジェクトのフィージビリティ報告は完成したものの、戦闘が続くなか、建設の着工にはこぎつけられていない。

以上のように、中国は調停外交を行いつつ、2017年ごろからミャンマーとの間で一帯一路構想を精力的に推し進めている。クーデター以降も中国政府は調停外交を継続し、多くの当事者との関係を維持しつつ国軍政府との関係も深めることで、一帯一路構想を推進している。2021年8月、中国はミャンマー政府と協定を結び、瀾滄・メコン川協力の21プロジェクトに、600万ドル超の資金を提供した<sup>40</sup>。

#### 4. アフガニスタン

中国とアフガニスタンの国境は76kmしかない。しかしながらアフガニスタンは中国にとってシルクロード経済ベルトの中心的な地域であり、中央アジア、西アジア、南アジア、中東を連携する枢軸である。

冷戦終結から長い間、中国のアフガニスタン問題への関与は主に多国間の枠組みを通じて行われていた<sup>41</sup>。中国のアフガニスタンへの主な投資は、メス・アイナクでの銅鉱山開発（Aynak copper）とアムダリア川流域（Amu Darya basin）での石油ガス開発である。中国におけるアフガニスタンに関する学術研究も2001年以降徐々に増え、2009年には研究に関してある程度の層と蓄積があるようになったという<sup>42</sup>。

こうしたことを背景として、2012年2月に、中国は初めて中国・アフガニスタン・パキスタンの三カ国会談を主催した。そして同年6月に、中国とアフガニスタンとの間で戦略的協力パートナーシップを結び、アフガニスタンに対して1.5億人民元の無償援助を表明し、同年9月に政治局常務委員の周永康（2014年汚職で摘発）がアフガニスタンを訪問した。

2012年の時点で中国はすでに、タリバンの復帰は避けられず、アメリカ撤退後にタリバンは政権をとる可能性があるともみていた<sup>43</sup>。こうしたなか、2014年から2015年に、中国のアフガニスタン政策を転換させ、「経済の損失を食い止め（経済止損）」、「アフガニスタン問題に深く介入する（深度介入）」<sup>44</sup> ことにした。



軍事介入しないことについてはコンセンサスが得られているが、どこまでアフガニスタン問題に介入するかについては中国の学者の間で意見が分かれている。多くの学者は最小限の介入にとどめるべきだと主張していたが、積極的に介入したほうが良いとの意見もあった。そうした積極的介入を主張する学者たちは中国、アメリカ、ロシア、パキスタンによる多国間の協力（extended troika）を進め、中国・パキスタン、中国・イランの二国間外交を同時に展開し、中国の一带一路構想にアフガニスタンを迎え入れるべきだという意見<sup>45</sup>を披歴した。

アフガニスタン問題に関連して同時に進んでいるのは上海協力機構（SCO）をめぐる議論である。2004年にSCOにSCO・アフガニスタン連絡グループを設置することが決定されたが、SCOのアフガニスタンへの関与は麻薬や密輸問題に限られていた。2012年にアフガニスタンがSCOのオブザーバーとなったことを受け、アフガニスタン情勢を見据えてSCOが地域の安全保障において今後より大きな役割を果たすべきだという意見<sup>46</sup>が中国で数多く提起された。とはいえ、SCO諸国の間では、アフガニスタン問題に加え、中央アジアにおける反テロ、麻薬密売や組織犯罪などで、より積極的に多国間協力を推進し、これらをアクションプランに盛り込むべきだという提案がある一方、SCOが果たせる役割は現段階において限定的であり、中国西北地域の安全ですら担保できないという悲観的な意見<sup>47</sup>もあった。

こうしたなか、中国政府はこの時期からアフガニスタン問題に積極的に関与し、調停外交を展開するようになった。2014年7月に、中国政府は孫玉璽をアフガン問題特使に任命した。

2014年10月に、中国が初めて主催したアフガニスタン問題に関するイスタンブール・プロセス第4回閣僚会議が北京で開催された。同会議において、李克強首相はアフガニスタン問題に関する中国の5つの主張を提起した。5つの主張とは、1. アフガニスタン人によるアフガニスタン統治（阿人治阿）、2. 平和と政治和解のプロセスへの支持、3. 経済再建の加速、4. 発展の道の模索、5. 外部による支持の強化<sup>48</sup>である。

上記の主張に合わせて、中国はアフガニスタンとの間で戦略協力パートナーシップを結び、中国から5億元（2014年）の無償援助、向こう3年間で15億元の無償援助、3000名の人材育成と500名の奨学金枠を約束した<sup>49</sup>。さらに、中国はアフガニスタンに一带一路構想への参加を呼びかけ、今後ワーキンググループを派遣し、具体的な協力項目について検討するとした<sup>50</sup>。

そして新疆で展開されている東トルキスタン独立運動に対処するために、2014年

11月末に、国務委員郭声琨がアフガニスタンを訪れ、東トルキスタン運動に関連した越境犯罪に関する協力を議論した<sup>51</sup>。

2014年のこうした動きは中国のアフガニスタンに対する大きな政策転換を意味する。2001年から2013年までの援助総額が20億人民元であった<sup>52</sup>ことを考慮すると、李克強首相の2014年の1年だけで5億元という支援の約束は破格の金額であるといえる。

同時に、中国は調停外交にも力を入れるようになった。タリバンが今後政権を握る可能性があると思込んだ中国政府は2014年にタリバンの代表団と2度にわたり接触し、アメリカとタリバンの橋渡し役を果たそうとした<sup>53</sup>。また2015年5月に、中国の仲介により、アフガニスタン政府代表とタリバン代表がウルムチで会談を行った<sup>54</sup>。

このほか、アフガニスタン問題をめぐり、アメリカ、パキスタン、アフガニスタンと中国の会談（the Quadrilateral Coordination Group: QCG）、中国・アフガニスタン・パキスタンの戦略対話<sup>55</sup>、中国・ロシア・インドの三者会談、中国・イランや中国・パキスタンの二国間協議も行われた。

アフガニスタンを一帯一路構想に参加させ、さらに中国・パキスタン経済回廊とアフガニスタンを連結させる動きも出てきている。しかしこの構想を実現する上で、まずタリバンと関係の近いパキスタンとアフガニスタン政府との関係改善を進める必要があった。そのため、2017年6月、王毅がアフガニスタンとパキスタンを訪問し、中国はアフガニスタンとパキスタンとの緊張関係を調停し、中国・アフガニスタン・パキスタンの三カ国の定期会合メカニズムを提案した<sup>56</sup>。その後3カ国による定期的な外相会談が実現し、2021年8月にタリバンの攻撃によりカブールが陥落するまで続いた。いまでもなおアフガニスタン問題をめぐり中国とパキスタンとの協力が継続している。

アフガニスタン情勢が変化するなか、2021年8月の中国の寧夏での中ロ合同軍事演習「西部・合同2021」も、9月に行われたSCOの軍事演習もアフガニスタン情勢を睨んだ軍事演習と言われている。また2019年12月のインド洋オマーン湾での合同軍事演習に続き、2021年1月に中国、ロシア、イラン三カ国はペルシャ湾で軍事演習を実施した。

さらに西アジアや中央アジアにおける新たな安全保障枠組みについても中国は前向きな姿勢を示すようになってきている。2016年に、当時の中共中央軍事委員会メンバーであり、統合参謀部参謀長の房峰輝（2018年贈収賄の疑いで無期懲役）がアフガニスタンを訪問した際に、中国、アフガニスタン、パキスタン、タジキスタンの4カ国

で反テロ地域同盟を結ぶように提案した<sup>57</sup>という。

タリバンの復権以降、米中両国の対立がエスカレートするなか、アフガニスタン問題をめぐる米中協力の流れは退潮の傾向にある。むろん、アメリカ、ロシア、中国とパキスタンが参加する“extended troika”会合はまだ続いているが、共通した利益に基づく対策は打ち出せないままである。インドやイランを会合に加えたいというアメリカの提案にはロシアが反対し、また2021年9月8日にアフガニスタンのイスラムタリバンの暫定政権への対応について議論する主要7カ国など22カ国のオンラインの閣僚会議が開かれたが、中国とロシアは不参加であった。

米中対立はアフガニスタンをめぐる多国間協力に対する中国の姿勢に大きな影響を与えている。アフガニスタン情勢を安定させるうえでアメリカや日本を含めた西側先進国との協力が不可欠であると中国は認識していたが、いまでは中ロ両国の協力が基軸となっている。実際のところ、2009年3月に開かれたSCOの拡大会議にはアメリカや日本なども参加したが、2021年のSCOサミットでは、集団安全保障条約機構(CSTO)との合同会議が開催された。

中国もロシアもSCOの資源を結集し、アフガニスタンで役割を果たそうと意気込んでいる。イランが2021年にSCOの正式メンバーとなり、中国、ロシア、パキスタンとイランの4カ国でアフガニスタン情勢を議論する会合が開催されるようになった。しかし、SCOの中においてタリバンとの関係には温度差があり、アフガニスタンと長い国境(1357km)を有しているタジキスタンは依然としてタリバンに対する強硬姿勢を崩していないという。

またBRICSのうち、中国、ロシアとインドの三カ国はアフガニスタンに強い関心を示していることから、BRICSの枠組みでもアフガニスタン情勢に関する議論が行われている。

アフガニスタン情勢がなお極めて不安定であるなかでも、中国はアフガニスタンとの経済関係に関心を払っている。鉱山開発や道路・通信領域への中国の投資は6.3億ドル、貿易領域への直接投資は5億ドルに達している<sup>58</sup>。他方、中国の江蘇省南通からアフガニスタンのハイラターンまでの鉄道は2016年に開通したが、その後戦乱により不通となったままである。2021年9月10日の『環球時報』によると、中国政府は中国とアフガニスタンの貨物輸送を開通させるようアフガニスタンに提案しているという<sup>59</sup>。

最後に付言すれば、アフガニスタン問題で調停外交を行っているのは中国だけではなく、日本もアフガニスタンと周辺国への人道支援に総額220億円を用意するとし

ている<sup>60</sup>。アフガニスタンは王国の回廊となるのか、それとも帝国の墓場なのかという議論があるなか、中国は慎重ながら、アフガニスタンを「王国の回廊」となる希望に託しているようである。中国は2012年から調停外交に乗り出しているが、米中協力の姿勢から、中口連携というスタンスに変貌を遂げている。アフガニスタンから米駐留部隊が撤収したが、中国はトルコなどほかの地域大国のアフガニスタンへの関与に神経をとがらせるなど、自国周辺での大国勢力の軍事浸透を排除するスタンスが顕著に表れている。

## 5. 中国の調停外交の変化と特徴

21世紀に入ってから、中国は調停外交を積極的に行っている。中国にしてみれば、アジアにおける中国の調停外交は大国としての中国のプレゼンスを高め、また中国の周辺環境の安定化を図り、一帯一路構想を推進する上で重要な役割を果たせる。こうしたことから、中国は積極的に紛争のホットイシューに関与している。

調停外交の展開は胡錦涛時代から動き出しているが、しかし習近平体制になってからその戦略的な意味合いは大きく変化した。胡錦涛政権までの中国のアジア外交は、経済分野を突破口としていたが、習近平体制下では安全保障分野での協力にも力を入れている。中国の位置するアジアの地域紛争が中国の安全保障環境と直結していることから、アジアにおける中国の調停外交は安全保障の色彩が強い。こうした調停外交を切口に、中国と周辺諸国との安全保障協力が推進されているのが実情である<sup>61</sup>。そして調停外交を通じて、自国の国境周辺から大国の軍事影響力を排除することも重要な目的の一つとして据えられている。

2018年以降、一帯一路構想がもたらした発展途上国における「債務の罠」が問題視されるようになり、一帯一路構想に対する国際社会の批判が高まり、また「グローバル・サウス」とされる発展途上国も中国の一帯一路構想に対する慎重姿勢が目立つようになった。そして中国自身も、「グローバル発展イニシアティブ (GDI)」、「グローバル安全保障イニシアティブ (GSI)」などの新たなスローガンを打ち出し、中国の一帯一路構想は後退していると一部では見られている。

しかし本稿で論じた調停外交の展開でもわかるように、一帯一路構想が打ち出されてから、中国の調停外交は一帯一路構想の推進とシンクロしながら、後退することなく、調停外交は一帯一路構想を後押ししており、国有企業や私営企業も一帯一路構想

の重要な経済プロジェクトに動員されている。習近平体制のもと、調停外交を介して、外交政策と経済政策との連携が図られ、中国の独自の手法でグローバル・サウスで影響力の拡大を図ろうとしている。

むろん、調停外交がなかなか紛争の解決につながらないなか、一带一路構想に関する経済プロジェクトの推進は独り歩きしており、これはサンクコストとして中国にとって重荷になることも予想される。

ミャンマーの国内紛争にも、アフガニスタン情勢にも多くの国が積極的な外交展開を見せており、調停外交を行っている。調停外交に関しては、スイスやノルウェーの調停外交で見られるいわゆる「補助・促進型のアプローチ (facilitative approach)」と、アメリカやロシアの調停外交に多く見られるような「命令型のアプローチ (directive approach)」がある<sup>62</sup>とするならば、現段階の中国の調停外交はその中間にあるといえる。調停外交が停戦や平和に結びつけるように、中国はワクチンなどの経済援助をテコにしている。こうした外交努力により中国は紛争当事者へのアクセスという貴重な政治資源を手に入れている。

他方において、ロヒンギャ問題に際する中国の調停外交の在り方などでも明らかとなっているように、調停外交において、中国のリスク回避の姿勢が目立っている。現状維持を目指す中国の調停外交は、西側先進国との理念と価値観と大きく異なり、「調停外交と呼べない」<sup>63</sup>と国際社会から強く批判されている。

バイデン政権に入ってから、日米豪印が参加する安全保障や経済を協議する枠組みQuadが動き出すなか、中国とロシアの協力が緊密化し、またアフガニスタン問題に関しては中国、ロシア、イランの間の協力も増えている。中国の調停外交には、アジア地域情勢の変化が強く映し出されており、アジア地域情勢にも大きな影響を与えている。

以上

#### — 注 —

- 1 第20回党大会で示された中国の対外政策については、青山瑠妙「『陣営化』する世界と中国のグローバル・サウス政策」『国際問題』第711号(2023年2月)37-48頁を参照。
- 2 「グローバル・サウス」に関する様々な学術定義については、Sebastian Haug, Jacqueline Braveboy-Wagner & Günther Maihold, “The ‘Global South’ in the study of world politics: examining a meta category,” *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 9 (2021), pp. 1923-1944を参照。

- 3 Mark Wu, “The ‘China Inc.’ Challenge to Global Trade Governance,” *Harvard International Law Journal*, Vol. 57, No. 2 (Spring 2016), pp. 261–324.
- 4 こうした論調については、例えば、Enze Han (<https://fsi.stanford.edu/news/rethinking-china%E2%80%99s-influence-southeast-asia-role-non-state-actors-and-unintended-consequences>) などがある。
- 5 同上。
- 6 本稿における調停外交の定義は、Jacob Bercovitch の定義を修正したものである。Jacob Bercovitch によれば、international mediation とは、“a process of conflict management, related to but distinct from the parties’ own negotiations, where those in conflict seek the assistance of, or accept an offer of help from, an outsider (who may be an individual, an organization, a group, or a state) to change their perceptions or behavior, and to do so without resorting to physical force or invoking the authority of law” である (Jacob Bercovitch, *Theory and Practice of International Mediation* <London: Routledge, 2011>, p. 23)。
- 7 Milena Dieckhoff, “International Mediation: A Specific Diplomatic Tool for Emerging Countries?”, *European Review of International Studies*, Vol. 1, Issue 2 (Summer 2014), pp. 107+.
- 8 Helena Legarda, “China as a Conflict Mediator: Maintaining Stability along the Belt and Road”, *MERICs*, Aug 22, 2018 <<https://merics.org/en/short-analysis/china-conflict-mediator>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 9 「外交部非洲之角事務薛冰特使出席非洲之角和平会議」、外交部、2022 年 6 月 22 日 <[https://www.mfa.gov.cn/wjdt\\_674879/sjxw\\_674887/202206/t20220622\\_10707873.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjdt_674879/sjxw_674887/202206/t20220622_10707873.shtml)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 10 青山瑠妙「中国外交における『内政不干渉』原則：固持と変容の間に」、『論究ジュリスト』(2021 年秋号) No.37、16-22 頁。
- 11 同上。
- 12 Stephanie Kleine-Ahlbrandt and Andrew Small, “China’s New Dictatorship Diplomacy: Is Beijing Parting with Pariahs?”, *Foreign Affairs*, Vol.87, No.1(January/February 2008), p.38.
- 13 2018 年 2 月、さらに 2 つの少数民族勢力が NCA に調印した。
- 14 日本ミャンマー協会会長・渡邊秀央「新年のご挨拶」日本ミャンマー協会 <[http://japanmyanmar.or.jp/shr/pdf/shinnen\\_2021.pdf](http://japanmyanmar.or.jp/shr/pdf/shinnen_2021.pdf)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 15 謝静「緬甸和平進程視域下的『仮邦地方民族主義』初探」、『東南亜縦横』2020 年第 3 期、70 頁。
- 16 青山瑠妙『中国のアジア外交』(東京大学出版会、2013 年) 253 頁。
- 17 ミャンマー政府は 2011 年より少数民族武装勢力と和平協議を行い、2015 年 10 月 15 日にはカレン民族同盟 (KNU) を始めとする 8 つ武装勢力と停戦合意に至っている (<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page4\\_003754.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page4_003754.html)> 2023 年 1 月 16 日アクセス)。
- 18 北部同盟は 2016 年 11 月に設立された、ミャンマーにおける 4 つの民族的反政府勢力 (アラカン軍 < AA >、カチン独立軍 < KIA >、ミャンマー民族民主同盟軍 < MNDAA >、タン民族解放軍 < TNLA >) からなる軍事同盟である。
- 19 「中国亞洲事務特使：望『21 世紀杉龍和平大会』成為緬甸和平進程新起点」CRI Online、2017 年 5 月 24 日 <<http://news.cri.cn/2017-05-24/72a631fe-1986-3d73-d6cd-80ccf9bdeb2e.html>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。

- 20 「緬甸第三屆 21 世紀杉龍會議開幕」新華網、2018 年 7 月 11 日 <[http://m.xinhuanet.com/2018-07/11/c\\_1123111712.htm](http://m.xinhuanet.com/2018-07/11/c_1123111712.htm)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 21 “Myanmar Govt Wants New Round of Talks with Northern Alliance”, The Myanmar Times, <<https://www.mmtimes.com/news/myanmar-govt-wants-new-round-talks-northern-alliance.html>> 2023 年 1 月 5 日アクセス。
- 22 「ミャンマー国軍トップ、少数民族との和平推進強調」『日本経済新聞』2022 年 1 月 1 日。
- 23 「中国外交部亞洲事務特使孫國祥訪問緬甸」、中国駐ミャンマー大使館、<[http://mm.china-embassy.gov.cn/xwtd/202108/t20210831\\_8906423.htm](http://mm.china-embassy.gov.cn/xwtd/202108/t20210831_8906423.htm)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 24 「中国向緬甸克欽叛軍提供一万剂疫苗」rfi, 2021 年 7 月 26 日 <<https://www.rfi.fr/cn/中国/20210726-中国向緬甸克欽邦叛軍提供一万剂疫苗>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 25 「緬甸『平行政府』向軍政府宣戰中国首派特使訪緬」自由亞洲電台、2021 年 9 月 8 日 <<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/junshiwaijiao/hx-09082021101045.html>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 26 「中国特使訪問与当地少数民族武装团体發生軍事衝突的軍政府」PIME Asia News、2021 年 9 月 1 日 <<https://www.asianews.it/news-zh/中国特使访问与当地少数民族武装团体发生军事冲突的军政府-53957.html>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 27 「ロヒンギャ早期帰還へ合意 ミャンマーとバングラデシュ」『読売新聞』、2017 年 11 月 24 日。
- 28 「2017 年 4 月 26 日外交部發言人耿爽主持例行記者會」外交部、2017 年 4 月 26 日 <[https://www.fmprc.gov.cn/diaoyudao/chn/xwtd/201704/t20170426\\_8524194.htm](https://www.fmprc.gov.cn/diaoyudao/chn/xwtd/201704/t20170426_8524194.htm)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 29 2019 年 9 月に公表された国連人権理事会のミャンマー調査団による報告書の用語。
- 30 「中方提出三段階解決緬甸若開邦問題設想」香港商報網、2017 年 11 月 20 日 <[https://www.hkcd.com/content/2017-11/20/content\\_1071578.html](https://www.hkcd.com/content/2017-11/20/content_1071578.html)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 31 「ロヒンギャ帰還、2 年以内、ミャンマー・バングラ合意」『朝日新聞』2018 年 1 月 17 日。
- 32 “China, Myanmar and Bangladesh Reach Positive Consensus on Accelerating the Repatriation of Rohingya Refugees”, reliefweb, <<https://reliefweb.int/report/bangladesh/china-myanmar-and-bangladesh-reach-positive-consensus-accelerating-repatriation>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 33 「中華人民共和国和緬甸聯邦共和国聯合新聞公報」新華社、2017 年 4 月 10 日 <[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/10/c\\_1120783910.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/10/c_1120783910.htm)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 34 「中国商務部与緬甸商務部簽署關於建設中緬边境經濟合作区的諒解備忘錄」中華人民共和国商務部、2017 年 5 月 17 日 <<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201705/20170502575934.shtml>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 35 「中緬經濟走廊聯合委員會第一次會議在北京召開」中華人民共和国中央人民政府、2018 年 9 月 12 日 <[http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/12/content\\_5321276.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/12/content_5321276.htm)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 36 「通訊：緬甸民衆盼望皎漂深水港早日建成」新華社、2020 年 1 月 15 日 <[http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/15/c\\_1125466450.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/15/c_1125466450.htm)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 37 「皎漂深水港項目合資公司正式成立」『人民日報』2020 年 8 月 10 日。
- 38 「中華人民共和国和緬甸聯邦共和国聯合声明（全文）」中華人民共和国中央人民政府、2020 年 1 月 18 日 <[http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/18/content\\_5470512.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/18/content_5470512.htm)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。

- 39 「中国特使訪問与当地少数民族武装团体發生軍事衝突の軍政府」。
- 40 「中国与緬甸軍政府達成協議 將提供逾 600 万美元資助」自由亞洲電台、2021 年 8 月 11 日 <<https://www.rfa.org/mandarin/Xinwen/3-08112021111048.html>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 41 青山瑠妙『中国のアジア外交』（東京大学出版会、2013 年）、68 頁。
- 42 李永彪、武兵科「美国撤軍後の中国对阿富汗政策：動因、挑戰与前景」『南亜研究』2016 年第 1 期、75-90 頁。
- 43 趙華勝「中国与阿富汗：中国的利益、立場与觀點」『俄羅斯研究』2012 年第 5 期、3-18 頁。
- 44 肖河「從『發展外交』到深度介入——『一帶一路』倡議下的中国对阿富汗政策」『南亜研究季刊』2016 年第 2 期、25-32 頁。
- 45 苗蓓蕾、薛力「從『最低限度介入』到『有条件積極介入』：論中国对阿富汗政策的調整」『南亜東南亜研究』2021 年第 2 期、37-49 頁。
- 46 富育紅「对中国進一步介入阿富汗問題的思考」『國際關係研究』2014 年第 5 期、81 頁。
- 47 李興、牛義臣「上合組織為何不足以支撐中国西北周边安全戰略」『国家安全研究』2013 年第 4 期。
- 48 「李克強：携手促進阿富汗及地区的安全与繁榮」中華人民共和國中央人民政府、2014 年 10 月 31 日 <[http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-10/31/content\\_2773467.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-10/31/content_2773467.htm)> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 49 「李克強：携手促進阿富汗及地区的安全与繁榮」。
- 50 「李克強：携手促進阿富汗及地区的安全与繁榮」。
- 51 「阿富汗：願与中方携手打擊『東伊運』恐怖勢力」Sina 新聞中心、2014 年 12 月 1 日 <<http://news.sina.com.cn/o/2014-12-01/082331227176.shtml>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 52 「中国同阿富汗双边關係」外交部 <[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676207/sbgx\\_676211/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/sbgx_676211/)>2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 53 “As U.S. Exits, China Takes on Afghanistan Role”, *Wall Street Journal*, February 9, 2015.
- 54 “Taliban and Afghan Peace Officials Have Secret Talks in China”, *New York Times*, May 25, 2015.
- 55 2015 年 2 月に、初めての中国・アフガニスタン・パキスタンの戦略対話がカタールで開催された。
- 56 「中国調停下、巴基斯坦和阿富汗同意建立危機管控機制」環球網、2017 年 6 月 26 日 <<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK3IvB>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 57 青山瑠妙「中国外交における『内政不干涉』原則：固持と変容の間に」。
- 58 「俄羅斯專家分析中国能否在阿富汗實施『一帶一路』項目」Sputnik、2021 年 8 月 26 日 <<https://sputniknews.cn/politics/202108261034352652/>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 59 「中国提議研究恢復中阿貨運班列」『環球時報』2021 年 9 月 10 日。
- 60 「アフガン支援 220 億円を用意」『日本經濟新聞』2021 年 9 月 9 日。
- 61 例えばアフガニスタン問題をめぐり、中国は中央アジア諸国との実質的な安全保障協力を強化しようとしている。
- 62 Simon J. A. Mason, “Developing a State’s Mediation Profile: Core Dimensions and Key Questions”, in Anne Hoper and Lars Kirchhoff eds., *Peace Mediation in Germany’s Foreign Policy: Uniting Method, Power and Politics* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011), pp.29-38.
- 63 “China’s Diplomats are Trying to Broker Peace in Foreign Conflicts; Just Don’t Expect them to Propose Solutions”, *The Economist*, Jun16, 2022 <<https://www.economist.com/>>



china/2022/06/16/chinas-diplomats-are-trying-to-broker-peace-in-foreign-conflicts> 2023 年 1 月  
16 日アクセス。

---

## 第 11 章

# 「アド・ホックな米中協調」と韓中関係 ——台湾海峡問題との分離・攪乱要因としての THAAD——

---

倉田 秀也

### はじめに——「大国間の競争」のなかの「大国間の協調」

米中対立は必ずしも全面的な対立ではない。台湾問題などの他の地域紛争、人権など地域を横断した領域での問題における対立にもかかわらず、米中両国は過去、4者会談、6者会談という多国間協議を形成してきたことにみられるように、朝鮮半島固有の問題については協調してきた。台湾問題で米中間の緊張が高まるなかでも、米中両国は朝鮮問題については他の地域紛争、人権、通商問題などの領域の問題とは切り離して「アド・ホック」に協調する姿勢をみせてきた<sup>1</sup>。トランプ (Donald Trump) 政権末期の2020年6月、ポンペオ (Mike Pompeo) 国務長官と楊潔篪中国共産党中央外事工領導弁公室主任がホノルルで会談したとき、スティルウェル (David Stilwell) 米東アジア太平洋担当国務次官補は「中国と協調できる機会が次第に少なくなるなかでも明らかに協調が可能な分野」があると述べ、その一例として「北朝鮮問題」を挙げている<sup>2</sup>。

この認識の下、本稿は朝鮮半島における平和体制樹立問題が台湾問題と切り離されて議論された1996年3月の「第3次台湾海峡危機」における韓中関係を取り上げ、米中両国を交える4者会談が提案される経緯を確認することで「アド・ホックな米中協調」の原型を抽出してみる。その上でトランプ政権からバイデン (Joe Biden, Jr.) 政権の移行期、韓国と中国が台湾問題と切り離して、朝鮮半島での平和体制樹立問題でいかに協調したかを明らかにしたい。バイデンと文在寅の米韓首脳会談で初めて「台湾条項」に言及されたが、それと「アド・ホックな米中協調」との関連についても検

討しなければならぬ。

しかしその間、韓中関係での懸案は、朴槿恵政権末期に韓国南東部慶尚北道星州に配備された終末高高度防衛ミサイル（THAAD）であった。THAADは北朝鮮の弾道ミサイルを高高度（約40～150km）で迎撃する装備とされながらも、中国はTHAADに付随するXバンドレーダーが中国領に達するとして撤去を求め、韓国に経済制裁を行った。しかし、THAADはそもそも在韓米軍の装備であり、ソウル首都圏を防御することを主たる目的としていない。その配備には韓国の同意が必要であっても韓国が配備自体を決定するわけではない<sup>3</sup>。したがって、韓国が在韓米軍の装備であるTHAADの配備に同意することで、中国との対立を招くという問題となっていた。

文在寅政権は朴槿恵政権期に配備された6基のTHAADに追加配備はしないということで、対中関係の小康を保とうとするが、2022年5月に発足した尹錫悦政権はTHAAD追加配備についての文在寅政権を批判して発足した。22年8月にはペロシ（Nancy Pelosi）米下院議長の訪台に対抗して、中国人民解放軍は台湾を包囲する「重要軍事演習」を行った。台湾海峡での緊張のなかペロシは訪韓したが、尹錫悦政権はこれにいかに対応したのか、「第3次台湾海峡危機」と対比しつつ、THAAD追加配備について対中関係をいかに管理しようとしていたかを考えてみる。

## 1. 「アド・ホックな米中協調」の原型 ——「第3次台湾海峡危機」と4者会談

「第3次台湾海峡危機」は、1995年6月の李登輝中国国民党主席が母校コーネル大学を訪問したことから生まれた。96年3月23日の台湾総統選挙で李登輝当選を阻むため、中国は2月に中国南東部沿岸地域に約15万の兵力を動員して軍事演習を開始し、3月8日の台湾沖へのミサイル発射以降、3回に及ぶミサイル演習を行った<sup>4</sup>。2空母打撃群の派遣を主張したペリー（William Perry）国防長官に従って<sup>5</sup>、クリントン（Bill Clinton）大統領は3月8日に「インディペンデンス」空母打撃群を台湾近くの国際海域に展開すると発表した。翌日に中国が3月12日から20日にかけて澎湖県近郊で実弾演習を行うと発表すると、米国は「ニミッツ」空母打撃群をペルシャ湾から急行させるとともに、「インディペンデンス」も台湾東方水域に展開し、3月15日に中国政府が18日から25日まで模擬上陸戦闘を行う計画を発表すると、3月

19日の第3回目の軍事演習に対して米国は台湾沖に「ニミッツ」空母打撃群を派遣した。

他方、北朝鮮は冷戦終結後、かねてからの米朝平和協定の主張をいったん取り下げ、1991年末に韓国と「南北間の和解・不可侵、交流、協力に関する合意書」（「南北基本合意書」）を交わし、その第5条で南北間の平和体制樹立のために努力することを誓約していたにもかかわらず、93年3月の核兵器不拡散条約（NPT）脱退宣言以降、対米協議が実現すると米朝平和協定の主張に回帰し、94年4月には「新しい平和保障体系」の下に、米朝平和協定を提案し、同年末には軍事停戦委員会から中国人民志願軍代表団の撤退を完了させていた。中国は軍事停戦協定の事実上の署名者でありながら、平和体制樹立から排除を強いられる形となっていた。しかも、北朝鮮は96年2月、米朝平和協定に至る過渡的措置として米朝暫定協定を提案し、板門店での緊張を意図的に高めていた<sup>6</sup>。

ここで指摘すべきは、「第3次台湾海峡危機」渦中の3月20日、孔魯明外務部長官が訪中し、銭其琛外交部長、李鵬國務院総理、江沢民国家主席と会見したことである。これらの会見については——李鵬との会見についてのみ「朝鮮半島の平和」に言及したもの——地域の安定と善隣関係を確認したと報じられたが<sup>7</sup>、台湾海峡での緊張にもかかわらず、米国の同盟国の外交責任者が訪中したことは、重要な任務を帯びていたことを示唆していた。

中国のミサイル発射が3月24日以降収束すると、孔魯明は訪米の途につき、3月29日にクリストファー（Warren Christopher）國務長官と会談した。その当日、ロード（Winston Lord）東アジア太平洋担当國務次官補は、3月29日のソウルとの衛星中継での会見で、平和協定は米朝間で議論されるものではなく、「南北基本合意書」に従って「南北間で締結される問題」との米国の立場を強調した<sup>8</sup>。その後、金泳三大統領とクリントンが4月16日、済州島での米韓首脳会談で南北間の平和体制樹立を目的とする韓国、北朝鮮、米国、中国による4者会談を共同提案すると、江沢民は即座に中国はそこで「建設的役割」を果たすと応えていた<sup>9</sup>。中国は4者会談の枠組みで、北朝鮮から排除されていた平和体制樹立に関与する余地を得ることができた。江沢民がいう「建設的役割」には、平和体制樹立に関与する意思が込められていた。この経緯を考えると、孔魯明訪中とその直後の訪米は4者会談提案の最終調整であったろう。金泳三は後に、「（4者会談提案の）20日前に江沢民主席に正文の書簡を送りました」（括弧内は引用者）と述べていた。4者会談提案から20日遡ると、3月23日の江沢民と孔魯明との会見にはほぼ符合する<sup>10</sup>。中国に4者会談への参加を求める金

泳三の「書簡」は、孔魯明を通じて江沢民に手交されたと考えてよい。

また、米中両国は4者会談で朝鮮半島の平和体制樹立に共通の利害を有していることを明らかにしていた。台湾海峡危機が一応の小康を取り戻した後、米中外相会談が予定通りハーグでもたれ、クリストファーは会議冒頭、米中両国が朝鮮半島の非核化に共に関与していると述べた上で、中国の「建設的役割 (constructive role)」が見込まれる4者会談について議論すると述べた<sup>11</sup>。クリストファーがいう「建設的役割」は、江沢民が4者会談提案に対して中国が果たす用意があるとした「建設的役割」に符合する。米中関係が台湾海峡で緊張していたにもかかわらず、朝鮮半島の平和体制樹立では協調できた。ここでクリストファーが述べた「建設的役割」は、中国が朝鮮半島の平和体制樹立問題の当事者として、4者会談の枠組みで北朝鮮を南北平和協定に誘導することを指していた。4者会談を主導した韓国は、米中両国が朝鮮半島を台湾海峡の対立関係から分離した協調のなかで、北朝鮮を南北平和協定に誘導できると考えた。「アド・ホックな米中協調」こそ、韓国が南北間で平和体制を樹立する上での条件となったのである。

## 2. 「韓半島平和プロセス」構想と THAAD ——王毅「双軌並行」構想との親和性

かくして実現した4者会談はジュネーヴで断続的に行われながらも、1999年8月の第6回会議を最後に事実上決裂するが、朝鮮半島で平和体制を樹立する構想は盧武鉉政権を経て文在寅政権にも継承された。文在寅政権が掲げた「韓半島平和プロセス」は、盧武鉉政権に構想された朝鮮戦争終戦宣言という宣言的措置から始まり平和体制樹立に至るプロセスを構想するもので、その関連国に中国も含まれている以上、中国の協調は不可欠とされた。王毅が2016年2月に発表した「双軌並行」構想は、明らかに「韓半島平和プロセス」構想と親和性をもっていた。ここで王毅は、北朝鮮の非核化と平和体制樹立という二つのプロセスを同時並行させることを提起しつつ<sup>12</sup>、中国が「建設的役割」を果たすとして、四半世紀前の4者会談提案に対して江沢民が参加を表明したときと同一の言辞で、朝鮮半島での平和体制樹立に関与する意志を示していた。

他方、発足当初の文在寅政権は朴槿恵政権末期に配備が決定した THAAD による中国の安全保障上の懸念を最低限にしようと努めた。康京和外交部長官が2017年10

月末の訪中で王毅外交部長に対して、①米国のミサイル防衛体制に加わらない、②日米韓安保協力を 3 国軍事同盟に発展させない、③ THAAD 追加配備を検討しないとする「3 不政策」を表明した<sup>13</sup>。しかも、THAAD 配備により「韓半島平和プロセス」構想が失速したわけではなかった。むしろ、文在寅政権は北朝鮮を「韓半島平和プロセス」に同調させ、北朝鮮を非核化に導くことができれば、THAAD 配備の必要性は低下するものと考えていた。同年 12 月 7 日、王毅が「THAAD 問題の段階的解決」<sup>14</sup>を求めると、文在寅はその 1 週間後の訪中を前に「時間をかけて解決する知恵が必要」<sup>15</sup>と応え、習近平との首脳会談で、中国は「韓半島と北東アジア（中略）平和と繁栄のための『運命的な伴者』」<sup>16</sup>と述べたのに対し、習近平は「南北双方の対話を通じた関係改善」を支持すると述べた上で、引き続き「THAAD 問題」の善処を求めた<sup>17</sup>。文在寅と王毅は「韓半島平和プロセス」構想が THAAD 配備の凍結、やがて撤去に連動することへの期待を共有していたといっよい。THAAD 配備後も、文在寅の「韓半島平和プロセス」構想と同様、王毅の「双軌並行」構想も失速することはなかった。

これら二つの構想を支えていたのが、在韓米軍が依然としてほぼ北朝鮮の武力行使を抑止する任務にとどまっていたことである。確かに、ブッシュ（George Bush, Jr.）政権で在韓米軍が北朝鮮抑止のみを担う「硬直性」から脱して「戦略的柔軟性」をもつべきとの議論が生まれ、在韓米軍の再配置計画にも着手された。これに対して盧武鉉政権は在韓米軍が朝鮮半島以外の地域的任務——わけても台湾海峡に——動員されることに反対し、それは「盧武鉉ドクトリン」ともいわれた。在韓米軍の再配置計画とともに米韓同盟が地域的任務をもつ方向性が謳われたことはあるが、それが在韓米軍の兵力構造に変更をもたらしたわけではなかった。在韓米軍の再配置計画は、地上軍の南方移転が中心となり、在韓米海軍と海兵隊は依然として実戦部隊、固定艦船を擁していない<sup>18</sup>。THAAD の配備を除けば、在韓米軍が中国に直接脅威を及ぼさないことが、韓国が中国と平和体制樹立で協調できる余地を生んでいたといっよい。

もとより、2018 年 4 月の南北首脳会談以降、米朝首脳会談が展開され、金正恩はそれと並行して習近平国家主席と首脳会談を重ねたものの、それらが「韓半島平和プロセス」構想と「双軌並行」構想を実現に導いたわけではなかった。北朝鮮は第 1 回米朝首脳会談（2018 年 6 月 12 日、シンガポール）の米朝共同声明で「新しい米朝関係」の樹立を筆頭に掲げ、米国とともに「永続的で安定した平和体制」を樹立するために努力することを謳った。その間、北朝鮮は軍事停戦機構の復元に着手したわけではなく、平和体制樹立に中国が関与することを許していなかった。韓中両国は核・ミサイ

ル問題では米朝協議は不可欠としても、朝鮮半島固有の平和体制樹立について米朝協議が進行することには警戒せざるをえなかった。

米朝首脳会談は第2回会談（2019年2月27・28日、ハノイ）以降中断するが、それ以降も韓中関係は「韓半島平和プロセス」構想と「双軌並行」構想を主軸に展開した。2020年8月に楊潔篪が訪韓し、徐薫国家安保室長と釜山で会談をもったとき、徐薫は「韓半島平和プロセス」の進展に向け外交努力を継続していくことを強調し、楊潔篪もこれに協調する意思を伝えた。楊潔篪はここで「関係各方面」とともに朝鮮半島問題の政治解決の過程で「建設的役割」を果たす意思を示したというが<sup>19</sup>、これも王毅の「双軌並行」構想と同様、朝鮮半島の平和プロセスから排除されていた中国の疎外感を示していた。朝鮮半島の平和プロセスが南北関係を主軸とすることこそ、中国が発言力を最大化する上で不可欠であったとすれば、楊潔篪がいう「関係各方面」には韓国が含まれていたに違いない。徐薫が中国とともに朝鮮半島の恒久的平和を構築することへの期待を表明したのも当然であった<sup>20</sup>。

さらに、楊潔篪訪韓に続いて2020年11月末に王毅が訪韓した。米国の同盟国に中国共産党外交担当責任者と外交部長が数ヶ月間に相互訪問するのは異例であるが、文在寅は王毅との会談で、「韓半島平和プロセスで中国がこの間みせた建設的役割と協力に感謝を表した」<sup>21</sup>という。王毅が「双軌並行」構想で言及した「建設的役割」が平和体制への「関与」と同義だったことを想起するとき、文在寅の発言は平和体制樹立問題で疎外されていた中国に「関与」することを期待したものと考えてよい。これに対して王毅は「韓国を含む各方との共同で努力し、建設的役割を発揮したい」と述べ、改めて平和体制樹立に関与する姿勢を示し、王毅はそれが最終的には「南北両側の手になければならない」<sup>22</sup>ことを強調しつつ、「この地域の各国も米中間でどちらか一方を選ぶよう迫られたくない」として、米中対立が朝鮮半島に波及することを懸念する韓国に配慮する発言を行った<sup>23</sup>。これに応えるかのように、康京和は「韓半島平和プロセス」を強調し、「海洋と大陸」を連結する「橋梁外交」を提唱したのである<sup>24</sup>。

### 3. バイデン政権の同盟管理と米中「協調」——米韓「台湾条項」

#### (1) 米韓「2 + 2」と米中外相級会談

台湾海峡の緊張を背景に、同盟関係の重視を掲げて発足したバイデン政権である

が、バイデン自身が当初から朝鮮半島については他地域とは切り離して中国と協調する用意を示していたことは特筆してよい。バイデンは選挙運動中発表した論文で、「非核化された北朝鮮という目標に近づくため、交渉担当者に活発かつ持続可能で、同盟国と中国を含む他者との協調を行う権限を与える」（傍点は引用者）<sup>25</sup>と述べていた。プリンケン（Antony Blinken）国務長官も政権発足後の外交演説で、米国の対中関係は「競争的であるべきこともあり、協調的でありうることもあり、敵対的でなければならないときもある」<sup>26</sup>と述べた。これに対して中国は、慎重な姿勢を保ちつつ、バイデンとプリンケンが対中関係で「協調」に言及したことを肯定的に評価していた<sup>27</sup>。

確かに、2021年3月18日にソウルでもたれた米韓外務防衛閣僚会議（「2+2」）の共同声明は、バイデン政権の同盟強化の姿勢をよく示していた。この共同声明は、「朝鮮半島とインド・太平洋地域の平和・安保そして繁榮の核心軸（lynchpin）」と謳い、「米韓同盟が共有している価値は、規範に基づいた国際秩序を侵害して不安定にする全ての行為に反対するという両国の公約を支えている」<sup>28</sup>として中国を示唆しながらも、台湾海峡への言及は慎重に避けられた。

文在寅は米韓「2+2」に臨んだプリンケンとオースティン（Lloyd Austin, III）国防長官に対し、北朝鮮の非核化と「韓半島平和プロセス」に触れた上で「同盟国である米国との緊密な共助と協調をさらに強化していく」と述べたのに対して、米国側は米中関係に触れ、「敵対的、協調的、競争的關係という複雑性があり、今後韓国と緊密に協議し、挑戦課題を克服していくことを希望する」<sup>29</sup>と述べたという。文在寅は米韓両国が「緊密に協議」するうえで、米中関係が「敵対的」な台湾海峡問題、「競争的」な通商問題などとは切り離して、「協調的」であることを望んだに違いない。

米中両国が少なくとも朝鮮問題で協調していくことが、文在寅の「韓半島平和プロセス」の与件となることは、その直後の米中関係と韓中関係の展開からも明らかであった。2021年3月18日から19日にかけて、アンカレッジでもたれた米中外交相級会談には、米国側ではソウルでの米韓「2+2」からアンカレッジ入りしたプリンケンに加え、サリヴァン（Jacob Sullivan）国家安全保障担当大統領補佐官が出席し、中国側からは楊潔篪と王毅がこれに臨んだ。激しい議論が交わされた会談ではあるが、プリンケンは冒頭発言で、「ウイグルや香港、チベット、台湾、サイバーなどをめぐり基本的対立があることはわかっていた」と述べる一方で、「イラン、北朝鮮、アフガン、気候変動の問題で利害が交わる部分があった」<sup>30</sup>と明らかにした。中国も台湾海峡問題、香港での米国の「内政干渉」を厳しく批判しながらも、王毅は「もし米国が中国との



議論に関心を持っているなら、米国と話し合う準備はできている」と締め括っていた<sup>31</sup>。

米中外相級会談で、双方が他の地域、領域とは切り離して朝鮮半島では「協調」できるとする認識を確認したことは、韓国に中国との関係強化を図る余地を与えた。米中外相級会談を受け鄭義溶外交部長官は「韓米同盟関係に基づき韓中関係のバランスの取れた発展を引き続き推進するとともに、米中両国の意思疎通と協調を積極的に支持する」<sup>32</sup>と述べたあと、2021年4月初頭、厦門で王毅との会談をもった。台湾からも近い厦門で会談をもったこと自体、韓国を台湾海峡問題から切り離そうとする中国の意図を示していたが、ここで両者は韓中国交樹立30周年を前にして韓中間の「戦略的 동반者関係」を「内実化」し、未来の発展基盤を強化することにしたという。さらに両者は「朝鮮半島の非核化実現と恒久的平和定着」という目標を共有している点で意見を一致させたという<sup>33</sup>。ここで王毅が韓国とともに対話方式による朝鮮半島問題の政治的解決プロセスを推進すると述べたのに対して、鄭義溶も朝鮮半島の非核化と恒久的な平和メカニズムに触れた上で、中国が重要な役割を引き続き発揮することを期待すると述べていた<sup>34</sup>。

## (2) 台湾海峡問題との分離失敗？

2021年5月21日にワシントンでもたれた米韓首脳会談の共同声明は、上述の米韓「2+2」との関連からみても突出していた。ここで両首脳は「米韓関係の重要性は朝鮮半島をはるかに超えるものであり、共同の価値に基づいており、インド・太平洋地域への各自のアプローチに基盤を置いている」としつつ、「南シナ海およびその他の地域で平和と安定、合法的で妨害を受けない商業および航行・上空飛行の自由を含む国際法を尊重することを約束する」として中国の南シナ海への進出を批判した上で、「台湾海峡での平和と安全の維持の重要性を強調した」<sup>35</sup>と記されたからである。

振り返ってみても、冷戦期を含めて米韓首脳間の共同声明で、台湾海峡が言及されたことはない。文在寅自身その1カ月前の米紙との会見で、米国に北朝鮮、気候変動などのグローバルな懸念事項で「中国と協調する」ことを促し、「米中間の緊張が高まれば」、北朝鮮は「それに付け込む (capitalize) ことができる」<sup>36</sup>とも述べていた。文在寅が共同声明で米中両国が最も対立する台湾海峡問題に言及することを提案したとは考えにくい。しかも、バイデン政権が2021年5月初頭に北朝鮮政策見直しを終え、「調整された現実的アプローチ (calibrated practical approach)」を打ち出していた。ここでいう「調整」とは同盟国との調整を含む。文在寅は拡大首脳会談でも、朝鮮半

島の完全な非核化と平和定着のために米韓同盟の強化を強調しており、台湾海峡を含む地域について韓国の軍事的関与に言及したことはなかった<sup>37</sup>。同記者会見で、共同声明で台湾海峡が言及されたことについて、バイデンから「圧力」を受けたかについて質問を受けた文在寅は、「幸運にも圧力はなかった」（傍点は引用者）とし、「中国と台湾の特殊な性格を考慮して、この地域がいかに重要かについて合意した」<sup>38</sup>として慎重な回答に終始していた。

そう考えたとき、米韓「台湾条項」は台湾海峡での武力衝突の際、在韓米軍の展開、あるいは韓国軍による支援を含意するとは考えにくい。確かに、米韓共同声明でも米韓同盟の重要性は「朝鮮半島をはるかに超える」と記されたが、その間在韓米軍が機動軍化されたわけでもなければ、ブッシュ政権以来の在韓米軍の再配置計画が在韓米軍の海軍力の増強をもたらしたわけでもなかった。米韓「台湾条項」が、両国は「国内外で民主的規範、人権と法治の原則が支配する地域へのヴィジョンを共有している」と言及されたように、中国との対立で「民主主義対専制主義」という理念的対立を強調するバイデンが、台湾海峡について文在寅の政治的立場を確認させ、文在寅もその限りで応じたと考えてよい。

したがって、韓国は会談後、米韓「台湾条項」がそれまでの韓中関係に逆行しないことを強調しなければならなかった。鄭義溶は「韓半島問題を平和的な方法で解決すべき原則と兩岸関係の問題を平和的に解決すべき原則は事実上同じ性格」と断った上で、韓国は「一つの中国」原則を確実に維持しながら、「韓米同盟と調和を取りながら韓中戦略的同伴者関係を発展させていく」<sup>39</sup>と強調した。さらに鄭義溶は国会で、米韓共同声明を「過去中国に低姿勢外交した後にユーターンして韓米同盟を強化した」<sup>40</sup>と評した。ここでいう中国への「低姿勢外交」とは2021年4月の厦門での王毅との会談を指すと考えてよいが、米韓共同声明で対米関係に「ユーターン」したとすれば、再び韓中「戦略的同伴者関係」に「ユーターン」することもありえた。

中国もこのような韓国の立場を理解していた。すでに米韓首脳会談の直前、『環球時報』は社説で、「韓国が毒薬を飲まされることに注意すべき」<sup>41</sup>とし、米国が韓国を対中国の隊列に組み入れようとしていることに批判を向けていた。この社説はまた、「韓国は国力では日本に及ばないが外交的均衡をとる点では日本よりも賢明である」<sup>42</sup>と述べ、鄭義溶が国会で述べた「ユーターン」を予告するような一文もみられた。ここには、たとえ韓国が米韓共同声明で米国に対中国の隊列に組み入れられようとも、韓中関係を犠牲にすることはないと認識が込められていた。また会談後、趙立堅も「関連国は台湾問題で言動を慎重にすべきで火遊びしないことを促す」<sup>43</sup>とし

て韓国への批判を避けて、米韓「台湾条項」が韓国の本意ではなかったことに理解を示し、米韓首脳会談で韓国が台湾に言及する共同声明を発表したとしても、やがて対中傾斜に転じることに期待を示していた。

バイデン政権発足後も、米国が台湾問題など中国と対立する他の地域紛争などと切り離して、朝鮮半島では中国との協調関係を形成できるとの言辭は、ブリシケンによって繰り返された。2021年7月、シャーマン（Wendy Sherman）国務副長官も、天津での王毅、謝鋒外交部副部長との会談に臨むにあたって、米中関係には「競合する面、難しい側面、協調できる側面がある」とし、「朝鮮半島の完全な非核化実現について共に考えるのは、間違いなく協調できる分野」<sup>44</sup>と述べていた。

これを受け、2021年12月2日、徐薫は天津で楊潔篪との会談に臨み、朝鮮戦争終戦宣言への中国の協調を求めた。これに対して楊潔篪は「双軌並行」構想に言及した上で、「中国側は関係各方面とともに半島の恒久的な安定実現のための建設的役割を果たしたい」<sup>45</sup>と述べていた。「韓半島平和プロセス」構想と「双軌並行」構想は、米韓「台湾条項」にもかかわらず、親和性を保っていたことになる。

#### 4. 尹錫悦政権「水平的対中関係」の条件 ——ペロシ訪韓と「重要軍事演習」

「韓半島平和プロセス」を主軸に展開した文在寅政権の対中政策を考えると、尹錫悦政権の発足はその転換を画していた。もとより、尹錫悦は平和体制の樹立それ自体を否定したわけではなかった。2022年1月に「外交安保政策主要公約」を発表したとき、尹錫悦は「非核化達成時に関連当事者間で平和協定を締結する」と発言していた<sup>46</sup>。ただし、尹錫悦は、米韓同盟の強化を掲げるなか、国連軍司令部、米韓連合軍司令部はもとより、在韓米軍の地位にも変更をもたらしかねない平和体制の樹立には積極的にはなれなかった<sup>47</sup>。

尹錫悦が文在寅政権を継承する共に民主党選出の李在明候補との際立った対比をみせていたのがTHAADであった。尹錫悦はすでに21年7月の時点で、「THAAD配備」は「主権問題」に属すると主張し、「水平的対中関係」の構築を主張していた<sup>48</sup>。「水平的対中関係」との言辭は、尹錫悦が王毅に「3不政策」を表明した文在寅政権の対中関係が「垂直的」であったと認識していたことを意味している。ここで問われるべきは、バイデン政権の同盟強化が——米韓共同声明で「台湾条項」を謳ったにもかかわらず

わらず——台湾海峡と切り離して、朝鮮半島では中国と「協調」できると考えられたのに対して、尹錫悦政権の同盟強化がはたして台湾海峡と分離されたかであろう。

まず指摘すべきは、尹錫悦が「水平的対中政策」の下に選挙運動中に行ったTHAAD追加配備の主張が後退したことである。2022年2月、尹錫悦が改めて掲げた選挙公約には「THAAD基地正常化」が書き加えられたにもかかわらず<sup>49</sup>、大統領選挙後、大統領職引継委員会が公刊した文書からTHAADに関する項目は脱落し<sup>50</sup>、日米豪印戦略対話（Quad）にも参加の意思を明らかにしながらも、その議題に気候変動などを挙げ、中国に敵対的な議題は慎重に避けられた<sup>51</sup>。選挙運動中は李在明候補との対立軸を明確にするために、「水平的対中関係」の下に中国が安全保障上受け入れ難いTHAAD追加配備も公約に掲げたにせよ、米韓同盟の強化が対中関係を犠牲にしない限度で展開されることでは文在寅政権と大きく変わるところはなかった<sup>52</sup>。また、台湾海峡での緊張が朝鮮半島に波及しないことでは文在寅政権とも共通していた。尹錫悦は政権発足後、米韓同盟は北朝鮮の「挑発行為」の抑止に焦点を当てるべきと述べていた<sup>53</sup>。

このような尹錫悦の認識をよく示したのが、2022年8月3日のペロシ米下院議長の訪韓であった。ペロシのアジア歴訪については、7月31日に訪韓を含む日程が発表されたとき、台湾は含まれていなかったが、8月2日にペロシが台湾を訪問すると、訪韓の日程は離台の直後ということになった<sup>54</sup>。ペロシ訪台を受け、中国外交部はこれを厳しく批判する声明を発表し<sup>55</sup>、中国人民解放軍は同月4日から7日にかけて「重要軍事演習」を実施することを発表した。それは——「第3次台湾海峡危機」とは異なり——台北上空を弾道ミサイルが越え台湾の太平洋側に着水する演習を含み、台湾を6カ所で包囲するかたちとなっており<sup>56</sup>、ペロシ離台を待って実施された。台湾の太平洋側へのミサイル発射は、台湾海峡での武力衝突の際、米艦船の来援を阻む意図を誇示していた。

訪韓したペロシに対して、韓国政府は米下院議長の訪韓には国会が対応するとして、金振杓国会議長が会見し、尹錫悦は休暇中としてソウル市内の自宅から電話で対応した。中国人民解放軍が行った「重要軍事演習」についても、韓国国防部は一切の論評を避けた。台北到着と同日に発表されたペロシ自身の手による論考が「天安門事件」、香港での人権抑圧に触れたように——2021年5月の米韓首脳会談で文在寅に「台湾条項」に言及させたバイデンと同様——ペロシの訪台は、安全保障上の動機よりは「民主主義対専制主義」という理念的対立で台湾を支持する信念に基づく行動であった<sup>57</sup>。にもかかわらず、尹錫悦はその信念をもって訪台した後に訪韓したペロシと会

見することはなく、ペロシのアジア歴訪で唯一会見しなかった指導者となった。尹錫悦は明らかに韓中関係に台湾海峡問題が波及することを懸念していた<sup>58</sup>。

「重要軍事演習」は8月7日に一旦終了したが、新たな演習を実施するとして9日まで行われた<sup>59</sup>。ここで指摘すべきは、その最終日に朴振外交部長官が青島で王毅と会談をもったことである。朴振は従来の韓中協議に「2+2」を加える意思を表明した上、習近平の訪韓を期待するとし、王毅の年内訪韓も招請した。朴振はここで、ペロシ訪韓はもとより「重要軍事演習」に言及せず、議題もほぼ朝鮮半島に限定された。確かに、文在寅政権とは異なり、尹錫悦政権の対中関係が平和体制樹立を主軸に展開するわけではない。王毅は「南北双方が半島の真の主人」であると述べた上で、「双軌並行」構想を主張しつつ「中国は引き続き建設的役割を果たすであろう」と従来からの主張を繰り返したが<sup>60</sup>、尹錫悦が平和体制樹立に積極的になれない以上、朴振はこれに対する発言を控える他なかった。

また、特筆すべきは、ここで王毅が、国交樹立30周年を迎えた中国と韓国は以降30年に向けて隣国との友好を堅持し、各々の重大な関心事項に配慮すべきとする項目を含む「五つの当然」を提起したことである<sup>61</sup>。ここでいう重大な関心事項がTHAAD追加配備を指すことはいうまでもない。これについて朴振と王毅は、相互の安全保障上の懸念を重視し、相互関係の障害にならないよう適切に処理する努力をすることに合意したとされた<sup>62</sup>。朴振は、韓中関係のさらなる進展を台湾海峡と切り離し、米国がTHAAD追加配備を決定したとしても、それは韓国の意思ではなく、そこに韓中間で協議する用意まで示したことになる。尹錫悦が掲げた「水平的対中関係」は台湾海峡の米中対立が朝鮮半島に波及せず、THAAD追加配備によって韓国が朝鮮半島での米中対立に「巻き込まれ」ない条件で可能と考えられたのである。

これを傍証するのが、その約1ヶ月後の栗戦書全国人民代表大会（全人代）常務委員長の訪韓である。中国で全人代常務委員長は米国では下院議長というペロシの職責に相当する。上述の通り、ペロシ訪韓の際、韓国は国会が対応するとして、尹錫悦は会談しなかった。にもかかわらず、栗戦書には尹錫悦自らが会談した。そこで尹錫悦が台湾海峡問題に触れなかったことはいうまでもない。尹錫悦はTHAADについても、それが韓中関係の障害とならず、交流と疎通を強化して相互の友好的な感情を高めていかなければならないと述べた上で、習近平の訪韓までも招請したのである<sup>63</sup>。

## おわりに——「アド・ホックな米中協調」の「普遍性」

冷戦初期を振り返ってみると、トルーマン（Harry Truman）政権は朝鮮戦争開戦で、それまでの「台湾不介入宣言」を撤回して「台湾海峡中立化」を図った。さらに、国連軍の「北進」と中国人民志願軍の介入により、中国は台湾解放を先送りせざるをえなかった。朝鮮問題と台湾問題は朝鮮戦争を介して連動していた。

ところが冷戦終結後、4者会談にみられるように、米韓両国は朝鮮半島の平和体制樹立を台湾海峡問題と分離して構想していた。韓国が平和体制樹立に中国の協調を不可欠と考えれば、韓国が米中対立——わけでも台湾海峡問題——に「巻き込まれ」まいと考えたのは当然であった。韓国は他の地域紛争はともかく朝鮮半島では「アド・ホックな米中協調」を形成することが南北間の平和体制樹立の前提となると考えた。朝鮮半島における「アド・ホックな米中協調」は、クリントン政権から共和党政権を経てバイデン政権に至るまで、米政権の党派性を超えたある種の「普遍性」を有していた。2022年6月にルクセンブルクでもたれたサリヴァンとの会談でも、楊潔篪は台湾海峡問題についての従来の中国の立場を繰り返す一方、朝鮮半島を含む地域問題についても意見を交わしたという。そこでは米中両国が朝鮮半島では利害を共有していることが確認されたに違いない<sup>64</sup>。

これは韓国についてもほぼ同様にいえる。「第3次台湾海峡危機」の渦中、4者会談を主導したのは保守派金泳三政権であり、その構想は進歩派の盧武鉉政権を経て文在寅政権に「韓半島平和プロセス」として引き継がれた。それは、朝鮮半島の平和体制樹立問題から排除されてきた中国がその問題への関与を試みる王毅の「双軌並行」構想とも共鳴していった。

確かに、2021年5月の米韓首脳会談の共同声明で初めて「台湾条項」が言及されたが、台湾海峡での武力衝突の際、米軍の展開を韓国軍が支援する安全保障上の意味をもっていたわけではなかった。したがって、米韓首脳会談以降も鄭義溶が述べたように、韓国が中国との「戦略的同伴者関係」を「発展させていく」ことができると考えられた。それが可能だったのは、ブッシュ政権以来の在韓米軍の再配置計画が事実上、地上軍の再配置計画であり、在韓米海軍、海兵隊を含む在韓米軍全体の兵力構成に大きな変更を加えるものではなかったことによる。在韓米軍は依然として北朝鮮の武力行使を抑止することにほぼ特化された「局地同盟」に留まっている。台湾海峡の緊張に応じて、在韓米軍も朝鮮半島域外の紛争に動員されるべきとする議論がないわけではなく、中国もこれに警戒を示しているが<sup>65</sup>、韓国がこれに応じるとは考えにく

い。ラカメラ (Paul LaCamera) 在韓米軍司令官が台湾海峡を念頭に在韓米軍の任務拡大の必要性に触れたが<sup>66</sup>、これについて申範澈国防部次官は、米国とは「韓半島の安全を損なわないよう協議する」<sup>67</sup>と述べ、これを否定的に考えていることを示唆していた。2022年11月、ワシントンでの米韓安全保障協議会の際も、李鐘燮国防部長官は在韓米軍が台湾海峡に投入されることは「拡大解釈」<sup>68</sup>であると述べていた。

尹錫悦政権が在韓米軍の地位に変更をもたらしかねない「韓半島平和プロセス」に積極的になれないのは確かであるが、朝鮮半島を台湾海峡から分離して「アド・ホック」に扱うことで韓中関係を維持・発展することは、それ以前の政権から継承されている。それは、2022年8月初頭のペロシが離台後に訪韓した際の尹錫悦の対応によく示されていた。また、中国人民解放軍が台湾を包囲する形で「重要軍事演習」を行っていたにもかかわらず、朴振が訪中した。確かに、1996年の「第3次台湾海峡危機」渦中の孔魯明訪中は4者会谈提案の最終調整であったのに対し、「重要軍事演習」最終日の朴振の訪中が平和体制に関する提案に連動するとは考えにくい。しかし、朴振が台湾海峡での緊張にもかかわらず訪中し、そこでペロシ訪台はもとより、「重要軍事演習」に触れなかったことは、韓国が台湾海峡問題と切り離して、対中関係を進展させる意思を示していた。

そのなかで、韓中関係を損なうとすれば、THAADの追加配備であろう。2016年のTHAAD配備以降も王毅は「双軌並行」を繰り返しているが、米国が追加配備を決定すれば、中国は米国と朝鮮半島で「アド・ホック」な協調をする前に、その撤回、あるいは運用の制限を求めてくるかもしれない。THAADが北朝鮮の弾道ミサイルの高度化に対して必要な装備であったとしても、尹錫悦はその追加配備によって朝鮮半島での「アド・ホックな米中協調」が崩れ、韓中関係が朴槿恵政権期に回帰することを望んでいるわけではない。尹錫悦が大統領選挙運動中、THAAD追加配備にも応じる姿勢をみせながら、政権発足後はその主張を弱め、中国に対してもTHAADで敵対する意思はないと伝えたのはそのためである。THAAD追加配備で「アド・ホックな米中協調」が動揺することを最も恐れているのは、THAAD追加配備を大統領選挙公約に掲げた尹錫悦なのかもしれない。

— 注 —

<sup>1</sup> See, Hideya Kurata, “Korean Peace Building and Sino-US Relations: An ‘Ad-Hoc’ Concert of

- Interests?” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Volume 8, Issue 1 (July 2019), pp. 30-49.
- 2 拙稿「『アド・ホックな米中協調』と北朝鮮——人権問題と『適正』な米中関係」令和2年度外務省外交・安全保障調査研究事業『習近平政権が直面する諸問題』（日本国際問題研究所、2021年）、69頁。なお、「アド・ホックな米中協調」は人権などの価値についてもみられる。香港の人権問題を例にこれを考察したものと、拙稿「朝鮮半島と『適正な』米中関係——対中関与の外交空間」日本国際問題研究所、2021年3月2日 <<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-43.html>>を参照。
  - 3 THAAD配備と韓中関係については、拙稿「朴槿恵政権と日米韓安保関係の再調整——拒否の抑止の地域的連動」『国際問題』第655号（2016年10月）28-40頁を参照。
  - 4 1996年3月中の中国によるミサイル演習については、南京大学台湾問題研究所編『海峡兩岸関係日誌（1949-1998）』（北京、九州図書出版社、1999年）、薫平「1996年大事記」姜殿銘主編、蕭敬・曹治洲・修春萍副主編『台湾1996』（北京、九州図書出版社、1997年）を参照。中国は当初から台湾への直接の武力行使を考えてはおらず、あくまでも李登輝の総統当選を阻む意図からこの演習を行っていたと考えてよい。1995年7月末の時点で、台湾の曾永賢「国策顧問」は中国当局から「ミサイル発射、慌てるな」との電話を受けていたという。これについては、河崎眞澄『李登輝秘録』（産経新聞社、2020年）、24頁を参照。
  - 5 James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred Knopf, 1999), pp. 336-337. 日本語訳は、鈴木主税訳『米中奔流』（共同通信社、1999年）、505頁。See also, Robert S. Ross, “The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force,” *International Security*, Vol. 25, No. 2 (Fall 2000), p. 110.
  - 6 拙稿「朝鮮半島平和体制樹立問題と中国——北東アジア地域安全保障と『多国間外交』」高木誠一郎編『脱冷戦期の中国外交とアジア・太平洋』（日本国際問題研究所、2000年）、223-224頁。
  - 7 「銭其琛与韓国外長会談」『人民日報』1996年3月21日、「李鵬総理会见韓国外長」『人民日報（海外版）』1996年3月22日、「江沢民会见韓国外長」『人民日報（海外版）』1996年3月23日。鄭鍾旭駐中韓国大使がサッサー（James Sasser）駐中米大使に述べたところによると、韓国は本来、3月20日までに中国のミサイル演習が終了するとの想定の下、演習終了の後に孔魯明が訪中する予定であったという。See, “Ambassador’s Call on ROK Ambassador: Taiwan Focus, United States, Embassy (China), Confidential, Cable, March 15, 1996,” Digital National Security Archives, China, 1960-1998. 実際、3月20日以降もミサイル演習は終了しなかったにもかかわらず、孔魯明訪中が決行された形となる。
  - 8 『朝鮮日報』1996年3月30日。
  - 9 「克林頓訪問韓国」『人民日報』1996年4月17日。ただし、中国外交部は江沢民が韓国に4者会談への参加の意思を伝えたとは報じず、4者会談構想に肯定的な発言のみ行った（「外交部發言人1996年4月18日答記者問」『中華人民共和國國務院公報』1996年第12号<総号826>、472頁）。
  - 10 「勇氣と平和を与える放送（仏教放送開局6周年特別会見、1996年4月26日）」『金泳三大統領演説文集（第4巻）』（ソウル、大統領秘書室、1997年）、217頁。および、前掲拙稿「朝鮮半島平和体制樹立問題と中国」、225頁を参照。
  - 11 “The U.S. and China: Regional Cooperation for Mutual Benefits: Secretary Christopher, Chinese Foreign Minister Qian, Opening Remarks at a Press Conference, The Hague, Netherlands, April



- 19, 1996,” *Department of State Dispatch*, Vol. 7, No. 17 (April 22, 1996), p. 202. ここで、銭其琛は4者会談提案について「当事者の合意」をとることを優先することを強調しながらも、金泳三とクリントンの提議に「理解を示す」と発言した（「中美外長在荷蘭会见新聞界——双方表示愿意發展關係加強合作」『人民日報』1996年4月20日）。
- 12 「双軌並行」構想の詳細については、拙稿「北朝鮮『非核化』と中国の地域的関与の模索——集団安保と平和体制の間」『国際安全保障』第46巻第2号（2018年9月）を参照。
- 13 康京和は「3不政策」について「政府の既存の立場」を述べたことを強調した。これについては、「第354回国会（定期会）外交統一委員会会議録（第4号）」ソウル、国会事務処、2017年11月6日、14頁を参照。なお、後に王毅が中国の「戦略的安定性」を損なわないようTHAAD運用について制限を設ける「1限」についても「約束した」と報じられたが、康京和はこれを否定し、「訂正」を求めた上で、THAADの運用を「制限する」考えはないと述べた。これについては、「第354回国会（定期会）外交統一委員会会議録（第6号）」ソウル、国会事務処、2017年11月27日、15頁を参照。
- 14 2017年12月7日に開催された中国国際問題研究院と中国国際問題研究基金の共催による「2017年国際情勢と中国の外交政策討論会」での発言による。引用は、王毅「進入新時代的中國外交：開啓新航程 展現新氣象」『国際問題研究』2018年第1期、5頁による。
- 15 中国中央電視台とのインタビュー <<https://tv.cctv.com/2017/12/12/VIDEcxE072tuZuGacITRB3Ye171212.shtml>>。韓国語による報道は、『朝鮮日報』2017年12月13日を参照。
- 16 「[中国訪問] 韓中頂上会談冒頭発言 2017. 12. 1.」『文在寅大統領演説文集（第1巻・下）』（ソウル、大統領秘書室、2018年）、118頁。
- 17 「習近平韓国総統文在寅挙行会談」『人民日報』2017年12月15日。
- 18 在韓米軍の再配置計画、「戦略的柔軟性」については、拙稿「米韓連合軍司令部の解体と『戦略的柔軟性』——冷戦終結後の原型と変則的展開」久保文明編『アメリカにとって同盟とはなにか』（中央公論新社、2013年）を参照。
- 19 「楊潔篪同韓国国家安保室長徐薫挙行磋商」『人民日報』2020年8月23日。
- 20 「徐薫国家安保室長、楊潔篪中国中央政治局委員関連書面ブリーフィング、2020-08-23」 <<https://www.korea.kr/news/blueHouseView.do?newsId=148876530>>.
- 21 「王毅中国国務委員兼外交部長接見 2020. 11. 26」『文在寅大統領演説文集（第4巻・下）』（ソウル、大統領秘書室、2021年）、85-86頁。
- 22 「朴炳錫国会議長、王毅中国国務委員兼外交部長礼訪を受ける」 <<https://www.assembly.go.kr/portal/bbs/B0000046/view.do?nttId=1401796&menuNo=600089>>. 劉天聡「韓国国会議長朴炳錫」『国際研究参考』2021年第4期（総第399期、2021年4月30日）、53頁。
- 23 「韓国総統文在寅会见王毅」『人民日報』2020年11月27日。王毅はその約1ヶ月後、ワシントンでこれと同様の発言を行っていた。See, “Video Gallery, China: State Councilor and Minister of Foreign Affairs Wang Yi” Asia Society, December 18, 2020 <<https://asiasociety.org/video/china-state-councilor-and-minister-foreign-affairs-wang-yi>>.
- 24 「第2次外交戦略調整会議 外交部長官冒頭発言 2019.12. 30」 <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=369901&srchFr=&srchWord=&multi\\_itm\\_seq=0&company\\_cd=&page=1](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=369901&srchFr=&srchWord=&multi_itm_seq=0&company_cd=&page=1)>.
- 25 Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Volume 99, Number (March/April 2020), p. 75.

- 26 “Secretary Blinken to Deliver a Foreign Policy Speech, Notice to the Press, Office of the Spokesperson, March 2, 2021,” U.S. Department of State, March 2, 2021 <<https://www.state.gov/secretary-blinken-to-deliver-a-foreign-policy-speech/>>.
- 27 プリンケンの外交演説について、『環球時報』は社説で「条件付きの協調を行う意思を表明し、ケースによっては中国と全面対決することを望まない姿勢を示した」と述べていた（社評「旧思路附体、華盛頓会继续带偏美国」『環球時報』2021年3月4日）。
- 28 “Joint Statement of the 2021 Republic of Korea - United States Foreign and Defense Ministerial Meeting (“2+2”), Media Note, Office of the Spokesperson, March 18, 2021,” U.S. Department of State, March 18, 2021 <<https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-2021-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>>.
- 29 「米国国務・国防長官接見結果、康珉碩代弁人ブリーフィング 2021-03-18」 <<https://www.korea.kr/news/blueHouseView.do?newsId=148885208>>.
- 30 “Secretary Antony J. Blinken and National Security Advisor Jake Sullivan Statements to the Press, Remarks to the Press, Anthony J. Blinken, Secretary of State, Alaska, March 18, 2021,” U.S. Department of State, March 19, 2021 <<https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-national-security-advisor-jake-sullivan-statements-to-the-press/>>.
- 31 「王毅在中美高層戦略対話開場白中闡明中方有關立場」『人民日報』2021年3月20日。
- 32 『朝鮮日報』2021年3月19日。鄭義溶のこの発言は「環球網」でも伝えられた（「韓美会談后 韓国外長明確表態」 <<https://xw.qq.com/cmsid/20210319V04IHA00>>）。
- 33 「韓中外交長官会談開催結果」 <<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156444640>>.
- 34 「王毅同韓国外長鄭義溶舉行會談」『人民日報』2021年4月4日。「王毅同韓国外長鄭義溶舉行會談 2021-04-03」 <[https://www.fmprc.gov.cn/wjbx\\_674879/wjbxw\\_674885/202104/t20210403\\_9176742.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbx_674879/wjbxw_674885/202104/t20210403_9176742.shtml)>.
- 35 “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” The White House, May 21, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>>.
- なお、これに先立つ日米「2 + 2」共同声明（2021年3月21日）で「台湾海峡の平和と安定の重要性」に言及されたのに続き、菅義偉総理とバイデン大統領の間の日米共同声明（2021年4月16日）では、「台湾海峡の平和と安定の重要性を強調するとともに兩岸関係の平和的安定を促す」と謳われた。日米共同声明で「台湾海峡の平和と安定」に触れられたのは、1969年11月21日、佐藤栄作総理とニクソン（Richard Nixon）大統領の間の日米共同声明の「台湾条項」以来となり、「新台湾条項」と呼ぶに相応しいが（小谷哲男「[国間研戦略コメント] 新台湾条項——台湾と日本の安全保障」日本国際問題研究所、2021年5月11日 <[https://www.jiia.or.jp/strategic\\_comment/2021-01.html](https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2021-01.html)>）、米韓「台湾条項」と日米「新台湾条項」との対比については、紙幅の関係上ここでは述べない。さしあたり、拙稿「朝鮮半島の『アド・ホックな米中協調』と台湾海峡問題」日本国際問題研究所、2021年10月28日 <<https://www.jiia.or.jp/research-report/china-fy2021-04.html>> を参照されたい。
- 36 Choe Sang-Hun, “After Trump ‘Failed,’ South Korean Leader Hopes Biden Can Salvage Nuclear Deal: In an Interview with the New York Times,” *New York Times*, April 21, 2021.
- 37 「[米国訪問] 韓米頂上会談 2021. 5. 21」『文在寅大統領演説文集（第5巻・上）』（ソウル、大統領秘書室、2022年）、69～72頁。

- 38 “Remarks by President Biden and H.E. Moon Jae-in, President of the Republic of Korea at Press Conference, May 21, 2021, East Room, 5:55 P.M. EDT” The White House, May 21, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/21/remarks-by-president-biden-and-h-e-moon-jae-in-president-of-the-republic-of-korea-at-press-conference/>>.
- 39 『中央日報』2021年5月25日。
- 40 「第387回国会（臨時会）外交統一委員会会議録（第1号）」ソウル、国会事務処、2021年5月28日、12頁。
- 41 社評「美国施圧、韓国の戦定方面臨験」『環球時報』2021年5月22日。
- 42 邢海明駐韓中国大使は米韓首脳会談共同声明に台湾海峡と南シナ海への言及が「なかったなら（より）よかつたろう」（括弧内は引用者）と述べ、「中国」に直接言及しなかったことについて、韓国が「努力したと評価する」と述べた（『東亜日報』2021年5月27日）。
- 43 「2021年5月24日外交部發言人趙立堅主持例行記者會」外交部、2021年5月24日 <[https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/202105/t20210524\\_9177356.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202105/t20210524_9177356.shtml)>.
- 44 『中央日報』2021年7月22日。“Deputy Secretary Sherman’s Visit to the People’s Republic of China, Readout, Office of the Spokesperson,” U.S. Department of State, July 26, 2021 <<https://www.state.gov/deputy-secretary-shermans-visit-to-the-peoples-republic-of-china/>>.
- 45 「楊潔篪同韓国国家安保室長徐薫舉行磋商」外交部、2021年12月2日 <[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldrhd\\_674881/202112/t20211202\\_10461514.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202112/t20211202_10461514.shtml)>.
- 46 「[全文] 尹錫悦、外交安保公約発表」 <<https://www.newspim.com/news/view/20220124000337>>. なお、2021年9月にて国防安保公約を掲げたとき、「韓国は仲介者ではなく当事者である」、「朝鮮戦争終戦宣言」は「政治宣言」であり、「国際法上の効力をもつ協議をもつことが正しい」と述べたという（「国民に差し上げる尹錫悦の約束 外交安保公約発表文」 <<https://www.etoday.co.kr/news/view/2063652>>. See also, “President-Elect Yoon Pursues Establishing ‘Peace through Strength: To Normalize Inter-Korean Relations,” *Diplomacy*, Volume XLVIII, No. 3-5 (May 2022), pp.18-19.
- 47 文在寅政権の「朝鮮戦争終戦宣言」は実現しなかったが、この宣言的措置と既存の司令部との関連については、拙稿「朝鮮戦争終戦宣言の隘路——国連軍司令部の権能と非核化措置」『東亜』第657号（2022年3月）を参照されたい。
- 48 『中央日報』2021年7月15日。
- 49 「2022大選候補公約——尹錫悦」 <<https://eddie-rody.tistory.com/31>>. 尹錫悦は2022年1月30日、「THAAD追加配備を検討せざるを得ない状況が生まれた」と述べ（『東亜日報』2022年2月3日）、その翌日、国民の力の安全保障公約を担当する選挙対策本部傘下のグローバルビジョン委員会と外交安保政策本部も記者会見で、「THAADを追加配備する」と明言していた（『韓国日報』2022年2月3日）。
- 50 「謙虚に国民の意思を受け入れます——第20代大統領職引継委員会白書」ソウル、第20代大統領職引継委員会、2022年。政権発足後発行された「120大政課題」にもTHAAD追加配備は挙げられなかった（『尹錫悦政府120大政課題』ソウル、大韓民国政府、2022年7月）。
- 51 Michelle Ye He Lee, “South Korean President-elect Yoon Suk-yeol Unveils Foreign Policy Goals,” *Washington Post*, April 15, 2022.
- 52 尹錫悦は大統領選挙直前、THAAD追加配備を「主権」に属するとしつつも、「韓国は決して米中間で選択を強いられるべきではなく、安全保障の核心を犠牲にしないという原則的な立

- 場を常に維持しなければならない」と述べていた (See, Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision” *Foreign Affairs*, February 8, 2022 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>>).
- 53 Jessie Yeung, Paula Hancocks and Yoonjung Seo, “Exclusive: South Korea’s New Leader Says Age of Appeasing North Korea Is Over,” *CNN*, May 28, 2022 <<https://edition.cnn.com/2022/05/23/asia/south-korea-president-exclusive-intl-hnk/index.html>>.
- 54 ペロシ訪台は本来、2022年4月に計画されていたが、新型コロナウイルスの関係で延期されていた。7月中旬に8月の訪台の可能性が報じられ (“Nancy Pelosi’s Plan to Visit Taiwan Prompts Outrage from China,” *Financial Times*, July 19, 2022)、訪台前月のG20会合 (2022年7月7日～8日、パリ)でも、王毅がプリンケンから8月にペロシ訪台の可能性を告げられたと報じられた (“China Minister Told of Possible Pelosi Taiwan Trip in July, U.S. Official Says,” *Reuters*, August 3, 2022 <<https://www.reuters.com/world/china-minister-told-possible-pelosi-taiwan-trip-july-us-official-says-2022-08-03/>>)。これに対して中国国防部は、「もしペロシが訪台したらそれを座視しない」との立場を明らかにしていた (「国防部：新聞發言人表示——若佩洛西訪台、中国軍隊绝不会坐視不管」『解放軍報』2022年7月27日)。
- 55 「中華人民共和國外交部声明」『人民日報』2022年8月3日。
- 56 「新華社授權廣告：中國人民解放軍將進行重要軍事訓練行動并組織實彈射擊」『解放軍報』2022年8月3日。
- 57 Nancy Pelosi, “Opinion: Why I’m Leading a Congressional Delegation to Taiwan,” *Washington Post*, August 3, 2022.
- 58 後に尹錫悦はペロシと会見しなかったのは、「単に休暇中であったからであり、それ以上の理由はない」と述べていたが (“South Korea Reinforces Its Security Ties with the U.S.,” *New York Times*, September 20, 2022)、韓国側は「約2週間前に」ペロシ訪韓の予定を知らされたとき、尹錫悦の休暇は「確定していた」という (『東亜日報』2022年8月5日)。しかし、崔英範大統領室広報首席秘書官は、尹錫悦がペロシと会見しなかったのは、「われわれの国益を総合的に考慮して決定したもの」と述べた (『アジア・トゥデイ』2022年8月5日)。この発言は台湾でも報じられた (『自由時報』2022年8月5日)。なお、崔英範の発言は韓国大統領室のホームページには掲載されていない。
- 59 「東部戦区継続在台島周辺海空域進行実戦化聯合演訓」『解放軍報』2022年8月9日。
- 60 「王毅同韓國外長朴振舉行會談」外交部、2022年8月10日 <[https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb\\_673089/xghd\\_673097/202208/t20220810\\_10738776.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/202208/t20220810_10738776.shtml)>。ただし、汪文斌中国外交部發言人によれば、王毅はこのとき、「1限」も求め、朴振は「3不1限」政策を正式にとると述べたというが (「2022年8月10日外交部發言人汪文斌主持例行記者會」 <[https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/202208/t20220810\\_10739931.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202208/t20220810_10739931.shtml)>)、朴振が「1限」の要求を受け入れたとは考えにくい。
- 61 「王毅：堅持五個“應當”，推動中韓戰略合作夥伴關係健康穩定發展」『人民日報』2022年8月10日。
- 62 「外交部報道資料：韓中外交長官會談 (8. 9) 結果, 2022. 8. 10」。なお、『環球時報』は、尹錫悦がペロシと会見しなかったことを「韓国の中国に対する独自の外交と合理性の実証」と評した (社評「韓国堅持独立自主外交、自然贏得尊重」『環球時報』2022年8月9日)。

- <sup>63</sup> 「尹錫悦大統領、栗戰書中全人代常務委員長接見」 <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_24806/view.do?seq=43&page=4](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_24806/view.do?seq=43&page=4)>.
- <sup>64</sup> 「楊潔篪同美国総統国家安全事務助理沙利文举行会晤」『人民日報』2022年6月15日。See, Tom O'Connor, “Biden Hopes to ‘Work Together’ with Xi on North Korea amid U.S.-China Feud,” *Newsweek*, June 13, 2022 <<https://www.newsweek.com/biden-hopes-work-together-xi-north-korea-amid-us-china-feud-1715391>>.
- <sup>65</sup> 李敦球「韓美同盟莫要走入歧途」『解放軍報』2021年7月14日。
- <sup>66</sup> ラカメラの発言は、ICAS Videos, Institute for Corean-American Studies, Inc, <<https://www.icasinc.org/2022/2022v/v220919a.html>> で視聴可能である。
- <sup>67</sup> “Seoul Official Addresses Concerns on Possible USFK Deployment in Case of Taiwan Crisis,” *Korea Times*, September 23, 2022.
- <sup>68</sup> 『韓国日報』2022年11月5日。

---

## 第 12 章

# 第 2 期習近平政権の気候変動対応 ——トップダウンとボトムアップの視点から——

---

飯嶋 佑美

### はじめに

2017 年 10 月に開催された中国共産党第 19 回全国代表大会（以下「党大会」と略す）では、習近平総書記により、政権 1 期目の 5 年間の成果の 1 つとして環境対策（「生態文明」の建設）に関する顕著な効果が述べられた。その中では気候変動についても言及があり、「気候変動対策の国際協力をリードし、地球規模の生態文明建設の重要な参与者・貢献者・先導者となった」<sup>1</sup>と報告された。

党大会報告で初めて気候変動関連の成果が言及されたことに加え、ここで初めて使用された「先導者」（公式英語訳：torchbearer）<sup>2</sup>という自己評価はこれまでになく積極的なものであり、2015 年のパリ協定の締結とその翌年の発効に中国が貢献したという自信の表れであったと考えられる。他方、その積極的評価は必ずしも実態に即していたとは言えず、当時中国の実務者レベルでも多分に目標的意味合いが含まれていると認識された。

第 19 回党大会以降、「参与者・貢献者・先導者」は気候変動対応の文脈において各所で頻繁に使用される文言となり、自国の模範的な取り組みを世界に示しながら実態と目標を一致させていくことが追求された。しかし、5 年後の 2022 年 10 月に開催された第 20 回党大会での習近平総書記による報告では、過去 5 年間の活動の中で生態環境の改善と環境保護対策面での一層の進展が謳われる一方、気候変動対策については「低炭素発展が堅実なスタートを切」ったと触れるのみで具体的な言及はなかった<sup>3</sup>。この背景には、気候変動対応を着実に前進させているという自負を持ちつつも、

気候変動対応が国内外のさまざまな要因により決して順風満帆ではなかったという認識があるかもしれない。

本稿は、習近平政権 2 期目（2017 - 22 年）の気候変動対応について分析することを目的に、トップダウンとボトムアップの 2 つの視点から整理および検討する。トップダウンの要素を検討する第 1 節では、気候変動関連の目標と方針の上意下達とその特徴を整理し、気候変動対応を強化する政治的意志を反映した中央レベルでの組織改革について概観する。ボトムアップの要素を検討する第 2 節では、主に中国の市民の気候変動意識や、非国家アクターの動向に焦点を当て、中央政府の気候変動政策や気候変動外交に対し下からの推進力が存在していたのかについて検討する<sup>4</sup>。

## 1. トップダウンでの変革

### (1) 気候目標の伝達とトップレベルの政治的意志

「先汚染後治理」（先に汚染し、後で対処する）という経済発展を環境保護に優先させる開発方針の下、長らく環境問題への取り組みが軽視されてきた中国においては、いかに環境対策が中央のアジェンダに入り、指導層によって重視の方針が打ち出されるかが政策実施の要となってきた。胡錦濤政権以来、環境保護への姿勢は年々積極化し、特に習近平政権下では気候変動問題への取り組みについても積極的なメッセージが国内外で発信されている。

中国は現在世界最大の温室効果ガス排出国であり、先進国だけでなく気候変動に脆弱な発展途上国からも中国に対して積極的な役割を求める声が高まっている。習近平政権としても、持続可能な開発のための内在的な必要性からだけでなく、国際的な影響力や発言力の拡大、グローバル・ガバナンスへの積極的参画、人類運命共同体の構築といった外交目標を追求する観点から気候変動対応を重視している。そのため、気候変動対応に纏わる方針や目標は国際的な場で大々的に公表され、その後国内で具体的な方針や政策の策定が進むというプロセスが一般的となった。

例えば、2020 年 9 月 22 日、コロナ禍の影響によりオンライン形式で開催された第 75 回国連総会一般討論において、習近平国家主席は「国が決定する貢献（NDC）を引き上げ、より強力な政策と措置を採用し、2030 年までに CO<sub>2</sub> 排出量をピークアウトし、2060 年までにカーボンニュートラルの達成を目指して努力する」<sup>5</sup>と表明した。このように、国家主席自らが中国のカーボンニュートラル目標<sup>6</sup>に初めて言及し、コ

コロナ対策が与えている経済への影響が懸念される中でも引き続き気候変動問題を重視する姿勢を打ち出すことで、国際社会の期待にある程度応えたとと言える。習近平国家主席による表明後、上記の目標は中国社会では「ダブルカーボン目標」や「3060目標」と呼称されて定着していった<sup>7</sup>。その後、これらの目標を達成するために、國務院により「カーボンピークアウト・カーボンニュートラル工作領導小組」が組織されて目標達成に向けたロードマップの検討が開始され、具体的な対応指針と政策である「1+N」政策体系<sup>8</sup>の策定が進められた。

また、同年12月12日に開催された気候野心サミットでは、同じくビデオ演説を行った習近平国家主席が「2030年までにGDPあたりのCO<sub>2</sub>排出量を2005年比で65%以上削減し、一次エネルギー消費量に占める非化石エネルギーの割合を約25%まで引き上げ、森林ストックを2005年比で60億m<sup>3</sup>増加させ、風力・太陽光発電の総設備容量を12億kW以上にする」と表明した<sup>9</sup>。この新たに提示された中国の「30年目標」は、2015年に公表したNDCを一部引き上げた内容となっており、削減行動の積み上げに貢献する姿勢を見せようとしたと言える。

そして、かねてより国際的に批判されてきた海外での石炭投融資に関しては<sup>10</sup>、日本や韓国による表明に続き、2021年9月21日の第76回国連総会一般討論演説において、習近平国家主席が途上国のエネルギーのグリーン化と低炭素化を強力に支援し、海外での石炭火力発電所の新規建設を行わないことを宣言した<sup>11</sup>。この宣言自体は国際社会により歓迎されたものの、実際に実行されるのか、どのように実行されるのかについてかなりの疑問が持たれていた。その後国内では、2022年3月に「『一帯一路』共同建設のグリーン発展推進に関する意見」<sup>12</sup>が発表され、海外における新規石炭火力発電プロジェクトの全面停止および各建設段階における対応が明文化され、パリ協定と整合性のとれた一帯一路建設を行う方針が関係する政府部門、国有・民間企業、金融機関に対し示された。また、フィンランドの研究機関であるエネルギー・クリーンエア研究センター（CREA）の調査によれば、実際に2021年9月から2022年4月にかけて、計画中であった石炭火力発電プロジェクト15件が棚上げまたは中止となっていることが確認されている<sup>13</sup>。

第2期習近平政権では全国炭素排出量取引制度を始動させ、カーボンニュートラルの達成に向けたトップダウンでの政策体系の策定が進められるなどの進展があった。他方、2022年には新たな気候目標は表明されなかったため、経済の減速やゼロコロナ政策、一部地域で発生した電力不足、ウクライナ戦争、米中気候対話の一時停止などの諸要因の影響により、気候変動対策への意欲が減退しているのではないかと懸



念も存在していた。そうした懸念に対しては、カーボンニュートラル目標の公表から2周年にあたる2022年9月22日に実施された国家発展改革委員会の記者会見において、ダブルカーボン目標に関し、党中央の固い決意は揺らいでおらず、習近平総書記は「これは他人に押し付けられたものではなく、自ら進んで必ずやり遂げなければならない」目標であると内部で繰り返し強調していることが紹介された<sup>14</sup>。

## (2) 気候変動対応に係る体制の調整

第2期習近平政権下において気候変動対応や環境保護を一層重視するトップレベルの政治的意志が示されるなか、2018年に実施された国务院機構改革では、環境保護を所管していた環境保護部が撤廃されて新しく生態環境部が成立し、これまで気候変動対応を長年所管していた国家発展改革委員会気候変動対応司の機能は新設された生態環境部に移管された。この中国の気候変動対応における大改革により、生態環境部が大気汚染物質に加えて温室効果ガスの排出を一元管理する体制が実現した。それに伴い、毎年公表されていた気候変動対策の概要を示す報告書「中国気候変動対応に関する政策と行動」は2018年度版から生態環境部が発行するようになり、もともと国家発展改革委員会に直属していた気候変動領域において最も影響力のあるシンクタンクの1つである「国家気候変動対応戦略研究国際協力センター」も生態環境部の直属機関となるなどの調整が図られた。

生態環境部は、これまで他部門に分散していた環境保護関連の職責を統合することとなり、国家発展改革委員会の権限であったCO<sub>2</sub>排出削減管理を含む気候変動対応以外にも、国土資源部（地下水汚染の監督と防止）、水利部（水機能ゾーニングの作成、排水口の設定管理、河川流域の水環境保護）、農業部（農業表面汚染の監督と管理指導）、国家海洋局（海洋環境保護）、国务院（南水北調プロジェクト建設事務局の関連環境保護）の一部責務を統合することとなった<sup>15</sup>。このように改革前は複数の行政機関に跨って分断化されていた機能や重複して存在していた機能を統一することで部門間の調整コストを軽減し、また環境保護部時代よりも大きな権限を付与することで制約の少ないスムーズで効率的な環境行政の実施が目指された。

しかしながら、国务院の部門の中で最も権限のある国家発展改革委員会から新設の生態環境部（前身の環境保護部は権限の弱い部門として知られる）へと気候変動対応の主導権が移転したことが与える影響については、改革当初から期待と危惧の両方の声があり<sup>16</sup>、未だ改革の効果は不透明である<sup>17</sup>。国家発展改革委員会と環境保護部とは、気候変動対応への理念と利益が異なり、これまで環境保護部はより積極的な対

応を支持する立場を取り、古くから炭素税の導入などを検討していたと言われる。しかしながら、より権限の強い国家発展改革委員会が気候変動対応を所管していたことから、カーボンプライシングの中でも炭素税は採用されずに排出量取引制度の整備が進められるなど、国家発展改革委員会の意向が強く働いた対応がなされてきた<sup>18</sup>。

ただし、生態環境部が気候変動対応を主管することになったとはいえ、中国の気候変動対応の核心はエネルギー政策であるという性質上、現在も制度の上でも実質的にも国家発展改革委員会が大きな影響力を保持している。例えば、2007年に国務院が組織した政府部門間での対応調整を行う「国家気候変動対応および省エネ排出削減工作指導小組」の日常業務は、設立当初より国家発展改革委員会によって実施されてきたが、2018年の改革を受けて調整がなされ、生態環境部と国家発展改革委員会がそれぞれ職責に応じて業務を行うことになり、国家発展改革委員会が主に省エネ業務について引き続き担当している。また、上述したダブルカーボン目標の達成のために組織された「カーボンピークアウト・カーボンニュートラル工作指導小組」の弁公室も国家発展改革委員会に設置されており、資源節約・環境保護司が具体的な業務を主に担当している。

外交について見てみると、国連の気候変動会議に派遣される中国代表団の政府部門からの構成員は、国務院改革直後の2018年までは国家発展改革委員会と外交部の職員が多数を占め、環境保護部、財政部、科学技術部、農業部、気象局などの部門から数名程度が参加していた。その後、中国代表団団長を10年以上に亘り務めてきた解振華（2018年当時は気候変動特別代表、元国家発展改革委員会副主任）がその座を退き、2019年のマドリード会議（COP25）では生態環境部副部長の趙英民が中国代表団団長を務め、生態環境部から7名、外交部から3名、科学技術部から1名、財政部から1名、国家林業草原局から1名、気象局から1名が派遣された<sup>19</sup>。

長らく中国気候変動外交のキーパーソンであった解振華が半引退状態となり、世代交代が進むと見られたが、2021年に始動したアメリカのバイデン政権が、オバマ政権時代に気候変動交渉にも関与して交流のあったジョン・ケリーを気候変動担当大統領特使に指名して米中の気候対話を復活させたことから、解振華は再び交渉担当に返り咲いた<sup>20</sup>。2021年のグラスゴー会議（COP26）では、解振華が習近平国家主席特別代表・中国気候変動事務特使として派遣され、生態環境部副部長の趙英民が再び中国代表団団長を務め、ほか政府部門からは生態環境部から9名、外交部から6名、気象局から2名、国家発展改革委員会から1名、交通運輸部から1名、国家林業草原局から1名が参加した<sup>21</sup>。

以上の通り、国内における気候変動対応と気候変動外交の双方において、国務院機構改革を受けた大きな調整が図られたものの、引き続き国家発展改革委員会と解振華が大きな影響力と役割を維持している点では連続性も認められる状態である。国家発展改革委員会から生態環境部への移管は中国の気候変動対応の歴史において最大の変革であったが、縦割り行政的弊害は引き続き存在し、国家発展改革委員会と生態環境部の協調が求められている点で依然として調整コストは高く、炭素税や気候変動（対応）法の成立が促進されるといったような目に見えた変化は観察できていない。

## 2. ボトムアップの進展

### (1) 推進力としての市民の関心をめぐる状況

中国の気候変動政策の決定過程において、一般市民の参加は基本的には排除されているものの、総じて民意は中国政府にとっても重要な参考材料であり、市民の関心が高まるほどに政府による応答性も高まり、問題への対応が変化または促進される可能性がある。

そもそも、1990年代以降、インターネットや通信技術の発達、ソーシャルメディアの登場などにより、中国社会では表現の空間が一定程度拡大した。それとともに、インターネット上では民族主義的な言論が市民権を得ようになり、こうした中国社会におけるナショナリズムあるいは「オンライン世論」は中国政府の外交政策を制約し、合理的な利益追求を困難にしているとの指摘も存在する<sup>22</sup>。

とは言え、外交政策への民意の影響は観測が困難である一方、人々の暮らしに関わる領域においては、中国各級政府がインターネット上での議論や要求を世論と捉えて対応したり、行動を変容させたりすることはより顕著に確認することができる。インターネット上の個人やグループの声は、時に迅速かつ大規模に拡散して広く社会の注目を集め、世論形成を促進することがある。研究者の中には、サイバースペースは公共圏のようになっている（あるいは将来的になるだろう）と主張し、権威主義国家においてソーシャルメディアは市民の政治参加を促進することができると思う者もいる<sup>23</sup>。

環境問題をめぐり、政府の関心を引き付けて対応を迫るには、大規模な環境事件の発生によって市民の抗議が発生する以外には、根本的に人々の環境意識が高まる必要があるだろう。中国市民の環境意識は、大気汚染という目に見え、かつ実感の伴う健

康被害の生じる深刻な環境問題を経験したことにより高まり、特に都市部を中心とした市民の環境意識の高まりが政府による大気汚染対策を促す大きな要因となった<sup>24</sup>。大気汚染に起因する社会不安に対応するため、習近平政権1期目の2013年には「大気汚染防治行動計画」（「大気10条」）<sup>25</sup>が出されて大気汚染対策が本格的に始動し、2017年には「青空防衛戦」が打ち出され、2期目では「青空防衛戦勝利のための3年行動計画」（2018 - 20年）<sup>26</sup>に基づいた対策の実施により大気質の大幅な改善が図られた。そしてこのような対策の成果は市民も実感するところとなっている。

中国の気候変動対策については、長らく下からの圧力がほとんど存在していなかったが、大気汚染への懸念が高まることに連動して人々の認識が高まり、市民からは大気汚染対策とともに政府による積極的な対応が支持されている。気候変動問題を政府が積極的に対応すべき環境問題の1つとして認識している背景として、中国の人々の間では、大気汚染と気候変動の区別が曖昧であることも原因として考えられる。2017年に全国の18 - 70歳の市民を対象として実施された意識調査によると、「気候変動」という単語を聞いて連想されるキーワードとして2番目に多いのが「霧霾」（スモッグの意）であり、気候変動の影響として最も心配される事柄で最も多いのが「大気汚染の悪化」となっている。また7割以上の回答者が、気候変動と大気汚染は関連性があるものと認識している。他方、政府が気候変動問題に積極的に対応すること（パリ協定への参加と履行、国際協力の実施、温室効果ガス排出削減政策の実施）に対しては9割を超える回答者が賛同している<sup>27</sup>。

習近平政権下での気候変動対策についての喧伝や教育の成果も表れており、中国でも若い世代の環境意識は高く、全体と比べると気候変動への理解があり、当事者意識や行動意欲も強い。2020年に中国のNGOが実施した中国の青年（18 - 24歳）を対象とした意識調査の結果をしてみると、回答者の46%が「気候変動」を現在最も深刻なグローバル・イシューと考えており、次いで「社会的不平等」（12.9%）、「公衆衛生」（8.3%）、「大規模な紛争や戦争」（8.2%）を挙げている。また、前述の2017年の調査では、気候変動は政府が主体となって対応するものと考えている人が最も多い一方で、この2020年の青年に対する調査では気候変動対策の担い手（責任を負うべき主体）として第1に「一般市民」を挙げており（36%）、次いで「政府」（34%）、「企業/ビジネス」（18%）となっている。さらに、回答者の大多数（85.6%）は、気候変動に関する国際的枠組みの合意の達成に最も重要な役割を果たしてきたのは中国であると考えており、加えて気候変動関連の政府のパフォーマンスに対しても高い評価を与えている<sup>28</sup>。

以上のように、過去に比べて中国の人々の環境・気候変動意識は向上しており、中国国内で実施された世論調査の結果からは、世論は習近平政権による積極的な気候変動政策の実施と国際的な気候変動対応における貢献を支持していることがわかる。

## (2) 非国家アクターによる関与の広がり

近年では異常気象の頻発などを背景に、「人新世」や「気候危機」などの表現が使用されることが多々ある。産業革命前からの世界の気温上昇を 1.5 度以内に抑えるといういわゆる 1.5 度目標の達成に赤信号の灯る切迫した状況下、世界では危機感を抱く若者たちが声を上げるだけでなく、各地で気候市民会議が開催あるいは模索され、地方自治体が「気候非常事態宣言」を表明するなどの動きを見せている<sup>29</sup>。また、国連気候変動会議には非国家アクターの参加が増え、サイドイベントを通じて交流を深めている。そして、ダイベストメント運動の展開を始め、世界的な脱炭素化の流れが加速しているが、各国政府だけでなく産業界や金融界、自治体、市民社会もその流れを後押ししている。

このような世界的な非国家アクターの活動の高まりに関して、中国は例外であるとも断言できない。民主主義国家とは異なり、中国では自発的な市民社会の発展は阻害され、市民社会による自由な活動と政策形成への関与は制限を受けているものの、中国式の政府主導による市民参加（あるいは動員）は存在している。そしてその非常に限定的な参加の形態は、気候変動対応領域においては拡大傾向にあるからである。

気候変動対応をめぐるのは、もともと世界的にエピステミック・コミュニティ（知識共同体）や非政府組織（NGO）などの非国家アクターが活発な動きを展開し、気候変動交渉にも影響力を及ぼしてきた。エピステミック・コミュニティに関して言えば、中国でも、当初から科学者や専門家が気候変動対応に密接に関与してきた<sup>30</sup>。中でも国内有数の少数の科学者や専門家は政策決定と非常に近い距離にあり、ボトムアップで影響力を行使してきたとは言えないものの、政府の気候変動対応を促す最大の勢力であると言える。

第 2 期習近平政権下では、大学や研究機関の関与がさらに深化し、特に清華大学がカーボンニュートラル目標の提言や排出量取引制度の設計、自然を活用した解決策（NbS）の研究、気候コミュニティの拡大などの面で大きな役割を果たしている。こうした変化が発生したのも、上述した長年気候変動対応を主導してきた解振華中国気候変動事務特別代表が半引退状態となり、2017 年 12 月に母校の清華大学に新設された気候変動・持続可能な発展研究院院長に就任して、官民一体となった気候変動関連

の研究や交流の促進役として役割を果たしたことがある<sup>31</sup>。

NGOについては、長らく中国政府は市民社会との交流を軽視していたが、2009年のコペンハーゲン会議（COP15）以降、気候変動交渉に大きな影響力を持つ市民社会との交流を断絶したままでは中国の影響力や「発言権」を拡大できないことが認識されるようになった<sup>32</sup>。その後、非国家アクターとの協働のあり方が再考され、中国政府は国際NGOや国内のNGOなどの社会組織との対話を進め、相互の交流が促進されている。さらに、気候変動対応への財源不足を背景に、世界的に民間資金の取り込みと活用が課題となるなか、中国政府も民間の活力と資金を利用して政府の取り組みを補完することを意図し、2018年前後から企業や基金会との交流も深めている。

こうした背景から、政府と交流を持つことのできる限られたNGOや研究機関、環境問題への取り組みに積極的な一部の企業や基金会などは近年活発な活動を展開するようになっている。ただし、こうした団体であっても自由に活動を展開できるわけではない。非国家アクターの活動が許容されやすいのは、中央政府が苦手とし助けを必要としている領域であり、地方政府や汚染企業の対応改善にかかわる活動など、中央政府に批判の矛先が向かないことも重要である。具体的には、中国のNGOである全球環境研究所（GEI）は地方政府の気候変動政策の実施効果を評価するツールを開発・運用、地方政府官僚への研修実施を含む気候変動対応面でのキャパシティビルディング事業に参画するなどしている。また、公衆環境研究センター（IPE）は地方政府や企業が公開する環境情報をデータベース化して公表し、気候変動対応を含む環境面でのパフォーマンスを評価している。さらに一般市民も、これまででも地方政府や汚染企業の環境パフォーマンスに圧力をかける存在として役割が一定程度認められてきたが<sup>33</sup>、現在ではSNSを活用した政府への苦情の提出や通報が容易にできることなどからも、より一層環境政策の監督者としての役割を果たしていると言える。

中国における地方政府の動向に関しては、国のCO<sub>2</sub>排出量のピークアウトが2030年を目標年としている一方、上海市などでは国よりも前倒しでのピークアウト目標の達成が目指されている。しかしながら、2020年または2025年までのピークアウトを宣言していた地域が60あったものの、実際には目標を掲げるだけで行動が起こされていない場合がほとんどであるとの報道もある<sup>34</sup>。さらに、一部地域では、ピークアウト達成の意味をピークアウト目標年まで炭素排出を拡大してよいと曲解し、高排出・高エネルギー消費プロジェクトの計画が行われていた実態もある<sup>35</sup>。反対に、ダブルカーボン目標の達成に向けた取り組みをアピールするために、地域の発展段階を考慮せずに高排出・高エネルギー消費プロジェクトを一律廃止、太陽光発電建設のた

めに森林を破壊、科学的な検討を経ずに揚水発電所を設置、または闇雲に再生可能エネルギーへの投資拡大を行っていた地域もあるという<sup>36</sup>。

ダブルカーボン目標の公表後、地方ではこのように混乱した状況が発生しており、党中央からキャンペーン的な炭素排出削減を是正するようとの注意喚起も出されている。もともと中国における政策実施の特徴として、中央政府の政策が地方で意図した通りに実施されない政策実施の困難さが指摘されている一方、気候変動対応には高度な専門性や技術が求められることから多くの地方政府にとって対応が困難であり、中央が方針、体制、制度、政策などを策定して地方に同様の体制配置と計画や政策の実施を求めるというトップダウンの対応は今後も継続されるだろう。

## おわりに

本稿では、トップダウンとボトムアップの2つの視点から習近平政権2期目における気候変動対応を振り返った。2017年に「気候変動対策の国際協力をリードし、地球規模の生態文明建設の重要な参与者・貢献者・先導者となった」と宣言されて以降の5年間に亘り、中国の態度はトーンダウンしつつあるようにも見受けられることもあったが、習近平国家主席は引き続き気候変動対応を重視する意向を示し続けた。国内ではその意向を反映してトップダウンの政策形成や体制調整が行われ、また市民の気候変動意識も高まりつつあり、ボトムアップの点からも緩やかな進展が存在することがわかった。

市民社会の活動や報道・表現の自由が制限されていることなどから、中国の市民社会の力は元来弱く、また気候変動対応は国全体の持続可能な発展や外交問題とも関連するため、中央政府が主導する問題であるという性質には変更はない。しかしながら、そもそも中央政府のみでの対応には限界があり、2060年までのカーボンニュートラル目標達成のためには、地方で政策が正しく実施されることや、社会の行動変容が不可欠となり、中国でも政府と非国家アクターの協働を模索することが今後より一層重要となるだろう。

## —注—

- 1 新華社による次の和訳に依拠する。「習近平氏：小康社会の全面的完成の決戦に勝利し、新時代の中国の特色ある社会主義の偉大な勝利を勝ち取ろう——中国共産党第19回全国代表大会における報告」新華社、2017年10月28日 <[http://jp.xinhuanet.com/2017-10/28/c\\_136711568.htm](http://jp.xinhuanet.com/2017-10/28/c_136711568.htm)> 2022年12月22日アクセス。
- 2 原語は「引領者」である。いずれの言語でもリーダーとはやや異なるニュアンスを持つ。中国は発展途上国としての立場と権利を重視して、経済発展を阻害するような大きな負担を避けるために、自らをリーダーと称することに慎重な態度を取ってきた。そのため、これまでよりも積極的に「先導者」と自称することは大きな変化であった。
- 3 新華社による次の和訳に依拠する。「中国の特色ある社会主義の偉大な旗印を高く掲げ社会主義現代化国家を全面的に建設するために団結奮闘しよう——中国共産党第20回全国代表大会における報告（2022年10月16日）習近平」新華社、2022年10月28日、8頁 <[https://jp.news.cn/20221028/7d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14/202210287d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14\\_zhongguogongchandangdi%EF%BC%92%EF%BC%90huidangdahuibaoqaoquanwen.pdf](https://jp.news.cn/20221028/7d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14/202210287d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14_zhongguogongchandangdi%EF%BC%92%EF%BC%90huidangdahuibaoqaoquanwen.pdf)> 2022年12月22日アクセス。
- 4 本稿の一部は、筆者による博士論文『中国の気候変動外交—国際関係におけるアイデンティティと国益追求の変遷—』（中央大学、2022年）の一部を加筆修正したものである。
- 5 「習近平在第七十五届联合国大会一般性辯論上的講話（全文）」新華網、2020年9月22日 <[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c\\_1126527652.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c_1126527652.htm)> 2022年12月22日アクセス。
- 6 中国のカーボンニュートラル目標は、日本やEUなどの先進国が2050年を目標年としていることから10年の猶予が設定されていることになるが、ピークアウトからカーボンニュートラルまでの期間が30年という短期間であり、この点で野心的な目標であることが当局により強調されている。
- 7 特に発展途上国においては、気候変動対策が経済発展を阻害しないと認識されることが政策形成や実施面で重要であるが、習近平国家主席の宣言は中国社会においてビジネスチャンスとしても関心を集め、カーボンニュートラルをテーマとするETF・投資信託が設立されるなど、カーボンニュートラルや低炭素関連株への投資熱が高まった。
- 8 「1+N」政策体系の「1」はダブルカーボン目標達成のための指導思想とトップレベル・デザインと言われ、2021年10月に出された「新發展理念の完全、正確、全面的な実施とカーボンピークアウト・カーボンニュートラル作業実施に関する意見」（「中共中央 國務院關於完整准确全面貫徹新發展理念做好碳達峰碳中和工作的意見」中華人民共和國中央人民政府 <[http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/24/content\\_5644613.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/24/content_5644613.htm)>）と「2030年までのカーボンピークアウトに向けた行動計画」（「國務院關於印發2030年前碳達峰行動方案的通知 国發〔2021〕23号」 <[http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/26/content\\_5644984.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/26/content_5644984.htm)>）の2つの文書から構成される。「N」はこの基本方針に基づく複数の関連政策を意味し、それにはエネルギー、工業、交通運輸、都市・農村建設などのサブセクターにおけるカーボンピークアウト実施計画や、科学技術支援、エネルギー安全保障、炭素吸収能力、財政金融価格政策、標準測定システム、査察・評価などの計画などが含まれる。
- 9 「習近平在氣候雄心峰會上的講話（全文）」新華網、2020年12月12日 <<http://www.xinhuanet.com>>



- com/politics/leaders/2020-12/12/c\_1126853600.htm> 2022年12月22日アクセス。
- 10 中国に対しては、海外へのエネルギー多消費産業関連の資金と技術の移転、石炭火力発電所の新設などの石炭投融资、融資の際の環境基準などへの批判が根強く、中国国外での排出量の増加を抑制できていないのではないかという懸念がある。
  - 11 「習近平在第七十六届联合国大会一般性辯論上的講話（全文）」中華人民共和国中央人民政府、2021年9月22日 <[http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content\\_5638597.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638597.htm)> 2022年12月22日アクセス。
  - 12 「国家發展改革委等部門關於推進共建“一帶一路”綠色發展的意见 發改開放〔2022〕408号」中華人民共和国国家發展改革委員会、2022年3月28日 <[https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202203/t20220328\\_1320629.html?code=&state=123](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202203/t20220328_1320629.html?code=&state=123)> 2022年12月22日アクセス。
  - 13 Isabella Suarez, “BRIEFING: 12.8 GW of Chinese overseas coal project cancelled, but 57 GW could still go ahead,” CREA, April 22, 2022 <<https://energyandcleanair.org/2022-chinese-overseas-coal/>>, accessed on December 22, 2022.
  - 14 「国家發展改革委新聞发布会 介紹生態文明建設有關工作情况」中華人民共和国国家發展改革委員会、2022年9月22日 <<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/wszb/stwmjysygzqk/?code=&state=123>> 2022年12月22日アクセス。
  - 15 「中共中央印發《深化党和国家機構改革方案》」中華人民共和国人民政府、2018年3月21日 <[http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content\\_5276191.htm#1](http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1)> 2022年9月24日アクセス。
  - 16 “China’s new environment ministry unveiled, with huge staff boost,” *Climate Home News*, April 9, 2018 <<https://www.climatechangenews.com/2018/04/09/chinas-new-environment-ministry-unveiled-huge-staff-boost/>>, accessed on December 22, 2022.
  - 17 2021年1月に生態環境部は「気候変動と生態環境保護の関連業務の統一的計画と強化に関するガイダンス」を発表した。おそらく同じ生態環境部に属しながらも、これまで国家發展改革委員会で行っていた気候変動関連事業と環境保護部で行っていた環境保護事業は改革前と同様に個別に行われていたことがうかがわれ、両事業の有機的連携を高める目的があると考えられる。今後、既存の生態環境関連法令の制定・改正に気候変動関連の内容を追加、両分野の基準制度の統合、環境影響評価に気候変動の影響を取り入れること、中央環境保護査察にカーボンピーアウト目標等を含めることなどが行われると考えられる。
  - 18 Olivia Gippner, *Creating China’s Climate Change Policy: Internal Competition and External Diplomacy* (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2020), pp. 104-131.
  - 19 “List of Participants (FCCC/CP/2019/INF.4),” UNFCCC, December 13, 2019 <[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp\\_inf4.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp_inf4.pdf)>, accessed on December 22, 2022.
  - 20 Shannon Tiezzi, “China Brings Back Long-time Climate Czar,” *The Diplomat*, February 5, 2021 <<https://thediplomat.com/2021/02/china-brings-back-long-time-climate-czar/>>, accessed on December 22, 2022.
  - 21 “List of Participants (FCCC/CP/2021/INF.3 (Part I)),” UNFCCC, November 23, 2021 <[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021\\_inf03p01.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_inf03p01.pdf)>, accessed on December 22, 2022.
  - 22 Peter Hays Gries, Derek Steiger, and Tao Wang, “Popular nationalism and China’s Japan policy: the Diaoyu Islands protests, 2012-2013,” *Journal of Contemporary China*, vol. 25, no. 98 (2016), pp. 264-276.
  - 23 Yongnian Zheng, *Technological empowerment: The Internet, state, and society in China* (Stanford,

- Calif.: Stanford University Press, 2007); Guobin Yang, *The power of the Internet in China: Citizen activism online* (New York: Columbia University Press, 2009); Fei Shen, et al., “Online network size, efficacy, and opinion expression: Assessing the impacts of Internet use in China,” *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 21, no. 4 (2009), pp. 451-476.
- 24 飯嶋佑美「中国の環境ガバナンス——環境権威主義とキャンペーン形式の執行に関する検討——」『法学新報』第128巻第9号（2022年）29-59頁。
- 25 「国務院關於印發大氣污染防治行動計劃的通知 国発〔2013〕37号」中華人民共和國中央人民政府、2013年9月12日 <[http://www.gov.cn/zwggk/2013-09/12/content\\_2486773.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2013-09/12/content_2486773.htm)> 2022年12月22日アクセス。
- 26 「国務院關於印發打贏藍天保衛戰三年行動計劃的通知 国発〔2018〕22号」中華人民共和國中央人民政府、2018年7月3日 <[http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content\\_5303158.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content_5303158.htm)> 2022年12月22日アクセス。
- 27 王彬彬等『中国公衆気候変化与気候伝播認知状況調研報告』（中国気候伝播項目中心、2017年）。
- 28 白宇楠等『中国青年気候意識与行爲調研報告2020』（青年応対気候変化行動網絡（CYCAN）、2020年）。
- 29 山本良一『気候危機』（岩波書店、2020年）。
- 30 中国政府は、テクノクラートや科学者を大規模に動員して気候変動に関する政府間パネル（IPCC）評価報告書の分析や検討作業を行わせたり、IPCC評価報告書の執筆に関わった中国人科学者に政府部門や研究機関、大学などで講演を実施させたり、社会全体の気候変動問題に関する知識の向上作業に従事させた。また、2007年には、叶篤正ら8人の院士が2005年に行った気候変動に関する国家科学顧問団の設立提言が採用され、12人の専門家からなる気候変動専門家委員会（第1期）が成立した。これにより、専門家委員会は気候変動問題に関して政府から諮問を受けるだけでなく、指導層に対し直接的に提言できるようになった。
- 31 解振華はパリ協定の成立に貢献したとして2017年10月に「LUI Che Woo Prize – 世界文明賞」を受賞し、その賞金2000万香港ドル全額を清華大学に寄付した。それを受け、清華大学は気候変動関連の事業に使用する特別基金を設立し、気候変動・持続可能な発展研究院を設立した。
- 32 飯嶋佑美「中国気候変動外交の展開」星野智編著『アントロポセン時代の国際関係（中央大学社会科学研究所研究叢書）』（中央大学出版部、2022年）225-256頁。
- 33 世論の圧力は地方政府による環境規制の実施と環境サービスの提供を促すインセンティブとなっている。Hua Wang, and Wenhua Di, “The Determinants of Government Environmental Performance: An Empirical Analysis of Chinese Townships,” *Policy Research Working Paper No. 2937*, World Bank, 2002. 市民による汚染企業の監視に関しては以下を参照されたい。Jin Guo, and Junhong Bai, “The Role of Public Participation in Environmental Governance: Empirical Evidence from China,” *Sustainability*, vol. 11, no. 17: 4696 (2019).
- 34 林方舟「碳中和“冒進”，運動式“減碳”，應如何糾偏？」『南方週末』2021年9月2日。
- 35 「新華熱評：堅決糾正運動式“減碳”」新華社、2021年7月31日 <[http://www.xinhuanet.com/politics/2021-07/31/c\\_1127717063.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021-07/31/c_1127717063.htm)> 2022年12月22日アクセス。
- 36 林、「碳中和“冒進”，運動式“減碳”，應如何糾偏？」。



---

2023年3月10日

## 提言

---

### 『新時代』中国の動勢と国際秩序の変容」研究会

2022年10月に開催された中国共産党第20回全国代表大会を経て、習近平は総書記として再任され、ここ数十年の慣例を破る3期目をスタートさせた。新指導部には側近が配置され、習近平に権力が集中する体制の特徴は3期目においてますます強まった。現時点での中国外交は、ロシアや友好国との協力を強化しつつ、ウクライナ対応をめぐり悪化した中国の国際イメージの回復とヨーロッパ諸国を中心とした諸外国との関係改善を目指し、外交活動を活発化させている。米国との関係についても安定化を望み、対話が模索されているが、台湾問題や偵察気球などをめぐって両国間の緊張は高まったままである。

内政については、すでに鈍化傾向にあった経済成長にはゼロコロナ政策の影響により更なる陰りが見られ、経済の立て直しが急務となっている。昨年は個人消費の落ち込みや失業率の上昇が発生するなど、国内には数々の課題や不安定要素が存在し、国民の不満も燻っている。昨年末には、新型コロナウイルスが流行してから約3年にも及び堅持してきたゼロコロナ政策を、社会の不満の噴出に対応する形で急転換させた経緯がある。国内においても共産党統治の正統性を何らかの形で国民に示し続け、安定的な政権運営を行えるのか否か、習近平率いる中国の今後の動向には引き続き注視が必要である。

上記の中国に纏わる情勢認識の下、国際秩序及び日本の安全保障環境にも多大な影響を与えうる中国との関連において、以下の通り提言を行う。

1. 自由で開かれた安定的な国際秩序の構築のため、日本は日米同盟を外交の基軸としながら、同盟国や友好国と連携して協力を深め、国際社会の平和と安定及び繁栄を損なう行動の防止に努める。

2022年2月に開始されたロシアによるウクライナ侵攻は、基本的な価値観や利益を共有する国々あるいは民主主義国家の結束の重要性を再確認させる出来事となった。明らかな国連憲章違反であるロシアの行動に反対し、国際社会の平和と安定を脅かす諸課題に対処するため、日本は日米同盟を基軸としながら、米国などの同盟国や友好国との連携と協力を強化する必要がある。

ロシアによるウクライナ侵攻は、今後アジア太平洋地域においても同様の力による一方的な現状変更が行われる可能性を人々に危惧させ、台湾有事についての議論を高まらせた。中国は、台湾の平和的な統一を目指しているが、軍事力の行使という選択肢を排除しておらず、隣国である日本は中国に軍事力の行使を決断させることのないよう、外交的働きかけと抑止力の強化に努める必要がある。

2. 日本は、中国との間に存在する懸案をマネージしながら是々非々の姿勢で中国との対話に臨む。

ここ数年の日中関係は厳しい状態が続いている。2022年は日中国交正常化50周年、2023年は日中平和友好条約締結45周年の節目の年であるが、日中双方が一体となって祝福する雰囲気は醸成されておらず、日中相互の不信感も根強い。2022年はロシアによるウクライナ侵攻に加え、台湾海峡をめぐる米中間の緊張が高まり、ペロシ米国下院議長（当時）の台湾訪問直後に中国がいわば報復措置として実施した軍事演習では、日本のEEZ内にもミサイルが落下した。日本社会において、脅威としての中国の認識や、台湾問題をめぐる関心は格段に高まっている。一方で、「今日のウクライナは明日の台湾」といったような発言を含む日本社会の台湾問題への言及は、中国側から強い反発を呼んでいる。

日中の間には価値観や利益の相容れない懸案が数多く存在している一方、アジア太平洋の安全保障環境を安定させるためにも、中国との関係は適切にマネージされる必要がある。2022年11月に開催された日中首脳会談でも合意された、日中防衛当局間の海空連絡メカニズムの下でのホットラインの早期運用開始など、予期せぬ事態の発生を防ぐための努力が引き続き求められる。他方、これまで日中関係をけん引してきた経済の役割は、経済安全保障問題が重視されるなかで複雑化し、日中両国が協力可能な領域も狭まりを見せている。お互いに譲歩できない懸案を抱えながらも関係を安定化させ、予期せぬ事態の発生を防ぐためにも、日本は平時から主張すべき点は主張し、懸念について率直に伝達しながら、日本の立場や意図を中国側に正確に理解させ

る必要がある。そして、日中双方が互いに協力できる分野や 이슈を精査していくことが求められる。そうした対話の場を確保するため、官民様々なレベルでのチャネルと機会を通じた意思疎通を図ることがより一層重要である。

3. 中国に対して国際社会における責任ある大国としての行動を促す努力を継続する。特に気候変動や途上国の債務処理などのグローバルな課題については、中国の協力が不可欠であることを訴える。

国際社会における中国の存在感は高まり続け、国際秩序の在り方に大きな影響を与えていることに疑いの余地はない。特に世界第2位の経済大国としての地位を有する中国の経済的な影響力は大きく、各国が中国との関係を重視する要因ともなっている。このように大国へと成長した中国に対しては、世界の平和と安定のために国力と立場に見合った貢献を果たすことが期待される。

日本としても中国が責任ある大国として世界の平和と安定に寄与することを求めていく必要がある。特に、気候変動や途上国の債務処理などのグローバルな諸課題の解決においては、中国が積極的役割を果たす必要性が日に日に高まっている。例えば、中国は現在世界第1位の温室効果ガス排出国となっており、世界全体での1.5度目標やカーボンニュートラルの達成において、決定的な役割を担っている。このような、日本と中国が共通の利益を有する諸課題や、中国を含めた世界各国の協力を必要とする問題においては、連携して対応していくよう働きかける必要がある。

4. 日本と中国との間での安定的な人的交流の実現や、中国のビジネス環境の改善を求める。特に企業の知的財産の保護や邦人の安全の保障が重要である。

コロナ対策の影響により、日本と中国の間では相互交流の機会が激減し、意思疎通や相互理解に深刻な影響を与えている。日中ハイレベル経済対話及び日中ハイレベル人的・文化交流対話を含め、日中相互の交流や訪問を早期に回復させなければならない。

日中間の人的交流をコロナ以前の水準に回復させ、さらに発展させることとともに、邦人や日系企業の中国での安全かつ正当な活動の確保を中国に対して求めることが重要である。中国では邦人が「スパイ容疑」で拘束される事件も発生しており、中国への渡航が躊躇される要因となっている。また、在中国の日本企業が不当に不利益を被

ることのないよう、正当なビジネス活動が保障されることを求めることも必要である。

5. 中国問題の専門家を育成し、日本独自の情報収集及び分析能力を向上させる。  
その上で、諸外国との情報交換をより活発化させ、国際社会の中国理解を深めていく。そのためにも、若手研究者の英語での発信能力を強化する。

国際社会において中国の影響力やプレゼンスが高まるとともに、各国の政策決定において中国分析の必要性和重要性が高まっている。「内政は外交の延長」とも言われ、特に中国の動向や政策を見極め、今後を展望する際には、中国の内政の緻密な調査と分析が求められる。日本としても、各国で得られた知見を収集し分析を行うだけでなく、日本独自に中国に関する調査や分析を実施し、対外的にも発信を強化させる必要がある。その過程で、中国問題の専門家を育成し、情報収集と分析能力の向上を促進し、同時に英語での発信を強化することで、諸外国の中国理解の増進に貢献するとともに、日本の学術的なプレゼンスの強化を図ることが重要である。特に若手研究者の英語での発信を強化し、長きにわたって世界の議論をリードするような人材の輩出を目指すべきである。その上で、地域を問わず、世界各国との交流を深め、多角的な中国理解を深めていくことが重要である。

## あとがき

本書は、日本国際問題研究所の研究プロジェクト「『新時代』中国の動勢と国際秩序の変容」(主査：高原明生東京大学教授)の研究成果として執筆されました。

2022年秋に、第3期習近平政権が発足しました。10年以上にわたって、研究者たちは習近平の急速な権力集中、中国の活発な対外進出、そして中国社会の急速な変化に驚かされ続けてきました。国際社会における中国の存在感が高まり続けるなか、その統治は依然として不透明で、理解しにくいものです。米中関係の悪化をはじめ、中国をめぐる国際関係も緊張が高まり続けています。私たちは、今日の中国を理解するには、「習近平政権」が鍵となると考え、習近平の個性や習近平政権の特徴に着目し、内政と国際関係の双方について、さまざまな視点からその実態を明らかにするといういささか野心的な目標を掲げました。高原明生先生を主査として、中国の政治や中国をめぐる国際関係に詳しい日本を代表する研究者にプロジェクトメンバーとしてご参加いただくことができました。内政では、エリート政治から党政関係、ガバナンス、国民統合、経済、国際関係では、戦略文化から米中関係、中国朝鮮半島関係、中国のアジア外交、グローバル・イシューなど、実に多様な側面から習近平政権の実像に迫ることができました。

本プロジェクトが発足した2020年春は、まさに新型コロナウイルスが出現したタイミングであり、市民の社会生活も大きな影響を受けました。私たちの研究会でも、3年にわたる研究期間において、ほとんどの研究会合をオンラインで行わざるを得ず、本来予定していた中国現地での資料調査や研究交流も実施することができませんでした。その意味で、本書の研究成果は、そうした大きな制約の下で執筆されたものです。しかし、オンラインでの学術交流や意見交換、資料収集などを最大限利用し、実に多くの知見が提示されています。本書は現代中国と習近平政権を理解する上で、重要な成果になっており、広く参照していただきたいと願っています。

本プロジェクトでは、本書の執筆者となっているプロジェクトメンバー以外にも、外部講師をお招きして、研究会を開催しました。講師を務めてくださった細川美穂子様(みずほ銀行)、吉岡桂子様(朝日新聞社)、垂秀夫様(日本国駐中国大使)に、改めて深く感謝いたします。研究会の運営は、中山玲子さん、石塚陽子さん、横地真子さんら研究助手の方々がご担当くださいました。皆様のお力添えのおかげで、無事に研究会活動を終了し、本書の刊行を実現することができました。深く感謝いたします。

2023年3月 李昊・飯嶋佑美







## 研究体制

### 『『新時代』中国の動勢と国際秩序の変容』研究会

主査：	高原 明生	東京大学教授／日本国際問題研究所上席客員研究員
顧問：	高木誠一郎	日本国際問題研究所研究顧問
委員：	青山 瑠妙	早稲田大学教授
	伊藤 亜聖	東京大学社会科学研究所比較現代経済部門准教授
	熊倉 潤	法政大学法学部准教授
	倉田 秀也	防衛大学校教授／日本国際問題研究所客員研究員
	津上 俊哉	津上工作室代表／日本国際問題研究所客員研究員
	内藤 寛子	日本貿易振興機構アジア経済研究所研究員
	舟津奈緒子	日本国際問題研究所研究員
	松田 康博	東京大学東洋文化研究所教授
	李 昊	神戸大学大学院国際文化学研究科講師／ 日本国際問題研究所研究員

(敬称略、五十音順)

委員兼幹事：	市川とみ子	日本国際問題研究所所長
	尾崎壮太郎	日本国際問題研究所研究調整部長
	飯嶋 佑美	日本国際問題研究所研究員
	中山 玲子	日本国際問題研究所研究助手
	横地 真子	日本国際問題研究所研究助手

## 習近平政権研究

---

発行：2023年3月31日

編者：(公財)日本国際問題研究所

公益財団法人 日本国際問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-8-1 虎の門三井ビル 3階

TEL：03-3503-7261 (代表) FAX：03-3503-7292

URL：<https://www.jiia.or.jp>

ISBN978-4-8193-0033-9

写真：ライター / アフロ



公益財団法人日本国際問題研究所  
The Japan Institute of International Affairs

ISBN978-4-8193-0033-9