The 21st Century Public Policy Institute

21世紀政策研究所　研究プロジェクト

新型コロナウイルスと中国

報 告 書

2021 年 11 月

21世紀政策研究所

はじめに　―本研究会の目的―

2019 年末に新型コロナウイルスの感染が武漢で始まり、以後まず中国で感染が拡大、現在に至るまで世界的に拡大が続き、世界情勢に大きな影響を与えた。この中で中国はいち早く感染を抑制し、経済回復を成し遂げつつある。だが、この新型コロナウイルスの感染拡大は、中国の政治、外交、軍事、経済、社会などに大きな影響を与えるとともに、またその新型コロナウイルスの影響や対処などに、中国という国家や共産党政権、あるいは中国社会のありようが示された部分もあった。そこで 2020 年の中国研究会では、中国の内政および経済、社会からなる「中国の国内動向」に関するチームと、中国の軍事、経済、援助、秩序構想などの面に関わる「中国と世界秩序」に関する二つのチームを組織し研究会活動を進めた。本書はその研究活動の報告書である。

新型コロナウイルスは確かに世界にも中国にも大きな変化をもたらしたが、それはゼロから何かが生み出されたというよりも、既存の変化を大きくしたり、あるいは気づかれなかった現象を可視化したりした面が強かった。これは中国においても同様である。他方、世界史的に見れば､近代にはしばしばこうした伝染病が世界を襲ったことが知られている。だが、第一次世界大戦前後のスペイン風邪以降、国際連盟をはじめ人類社会の努力や技術革新もあって、伝染病の拡大は一定程度管理、抑制されてきた。しかし、中国をはじめとする新興国の台頭により、先進国ほどに国内の衛生状況が良くない国や地域がグローバル化していたので、そこから従来であれば風土病の一つであったはずの感染症が世界に拡大するという事態になったものと思われる。そして感染が拡大すると、グローバル化という現象の中でも、あるいはそれぞれの国内でもとりわけヒトの移動が大きな制約を受けた。モノの流れ、物流も一定の影響を受けたが、カネの移動については新型コロナウイルスの影響下でも大きく変化なく継続したと言える。

このような条件の下で中国では何が生じたのか。「中国の国内動向」チームでまず取り組んだのは、中国がこの新型コロナウイルスにいかに取り組んだのか、そこから何が見て取れるのか、ということである。それは、民兵の動員を扱った弓野委員の報告書と、「社区」における新型コロナウイルスへの取り組みを扱った小嶋委員の報告書に現れている。この二つの報告書からは、中国共産党、とりわけ習近平政権は自ら推し進めてきた政策の成果をもとにして新型コロナウイルスに対処しつつ、同時にその社会統制を強化しようとしていることがうかがえるだろう。また、新型コロナウイルスの感染拡大に伴って共産党政権

は大きな課題に直面することになった。一つは、新型コロナウイルスの感染拡大により、また米中対立の中で少なくとも一時的に極めて大きなダメージを負った経済をいかにして立て直すのか、また長期的となることが予想される米中対立にいかに対処するのかということを迫られた、ということだ。この点は、中国の国内大循環戦略を扱う丁委員の報告書が論じている。また今一つの論点は、巨大な人口を抱え、このような伝染病に対処していく中国は、極めて「大きな政府」として事態に対処している。また社会の管理統制にも相当なコストをかけている。それは、財政面での大きな負担となっていくことが予測される。そして、短期的にも新型コロナウイルスによる経済的なダメージが地方政府の財政を直撃するとの懸念もある。この論点については、片山委員が中国社会保障財政における中央と地方の役割分担から考察を加えている。なお、中国の事例と比較するために、台湾の新型コロナウイルス対策については筆者が検討を加えた。台湾は民主主義的な対処をして成功した象徴として見られがちだが、必ずしも状況はそれほど単純ではないことが示されている。

他方、「中国と世界秩序」チームでは、中国と世界との関わりを軍事、援助、経済、秩序などの面から複合的に考察を加えた。新型コロナウイルスの感染拡大の中で、中国が進めてきた一帯一路はヒトの移動という面で大きな影響を受けたし、また中国は国境線付近での軍事行動を活発化させ、そして米中対立もあり中国の外交官たちの言辞は一層厳しくなって戦狼外交などと言われるようになった。経済の面でも、中国への視線が厳しくなる中で先進国と中国との貿易関係が一定程度縮小し、代わって東南アジアなどが中国の貿易パートナーとして一層重要となっていった。こうした状況に関して、小原委員の報告書は軍事安全保障の側面から米中対立を考察する。また、一帯一路の下で大きく変容しつつある中国の援助、とりわけその制度や実態について北野委員が報告書で考察を加えている。果たして、単純に中国が先進国の秩序に挑戦しているとだけ言えるのかが明確になろう。そして、中国と世界との経済的な関係性については大西委員が考察を加えた。丁委員の報告書が主に国内経済に重点を置いているのに対し、大西委員の報告は貿易関係を中心に、一帯一路空間をはじめとする世界における中国の経済的なプレゼンスについて考察する。ここでも中国が世界に経済的に「進出」しているとされることの姿が浮き彫りになろう。最後に、湯川委員の報告書は、統計数字に基づく中国の国際秩序における立ち位置をクリアに描き出している。印象やイメージとは異なる中国の姿が「客観的」に描き出されている。中国の意図、世界からの印象はあるものの、数字で示される「事実」にも注意を払わなければならない。

以上のように、本報告書は新型コロナウイルスの感染拡大の中にある中国の国内状況、また世界との関わりについて諸方面から論じたものである。読者の中国理解の一助ともなれば幸いである。

2021 年 11 月

21 世紀政策研究所研究主幹

川島　　真

目　　次

はじめに …… i

研究委員一覧 …… x

エグゼクティブ・サマリー

―コロナ下、そしてポストコロナの中国をどう見るか―…… 川島　　真　3

1.「中国の国内動向」をめぐって …… 5

（1）新型コロナウイルスと中国の「社区」統治 …… 5

（2）民兵と軍民融合 …… 8

（3）社会保障財政における中央・地方問題 …… 10

（4）米中デカップリングと「双循環戦略」 …… 13

2.「中国と世界秩序」をめぐって …… 17

（1）軍事安全保障面から見る米中「対立」 …… 17

（2）中国の対外経済進出と世界との関係 …… 19

（3）中国の対外援助の動向 …… 21

（4）リベラル国際秩序から中国をどう見るか …… 24

Ⅰ．中国国内の動向

第１章　新型コロナウイルスと中国の「社区」統治…… 小嶋華津子　31

1．はじめに …… 31

2.「社区」とは …… 32

3．習近平政権下の「社区」建設 …… 33

（1）統括機関としての政法委員会 …… 33

（2）治安維持のための「自治・法治・徳治」 …… 38

（3）ＩＴとデータ共有に基づく治安の維持と行政の効率化 …… 40

（4）「社区」医療体制の構築 …… 41

4．新型コロナウイルスの蔓延と「社区」建設 …… 41

（1）新型コロナウイルスの発生・蔓延と中央の対応 …… 41

（2）「社区」レベルでの新型コロナウイルス対策 …… 43

5．おわりに …… 45

第２章　新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員
—「軍民融合」の進展と国防動員：
揺れる習近平のイニシアチブ—…… 弓野　正宏　49

１．はじめに …… 49

２．民兵の政治における位置付け
—国民を国防体制に組み込む制度、組織としての民兵 …… 50

（１）中国における民衆と国防動員体制を仲介する民兵組織…… 50
（２）「国防後備戦力」の一部としての民兵、予備役、学生 …… 51
（３）国防動員体制における法的規定と組織的位置付け：
人民武装動員スキームとしての民兵…… 52

３．政治体制における民兵の位置付け：
軍の一部なのか、国防体制のいち組織か …… 54

（１）軍機関における民兵の位置付け：
基層軍事組織か地方の末端軍事行政機関か…… 54
（２）危機における民兵の役割が突出：
戦争対応から危機管理のスキームへ転換…… 57
（３）軍機構改革と国防動員体制：
習と李のイニシアチブを巡る確執か、党の指導強化か…… 58

４．新型コロナ疫情下の民兵：
「人民戦争」下の民兵動員・国防動員体制の強化 …… 60

（１）「人民戦争」下の民兵動員①過程 …… 60
（２）「人民戦争」下の民兵動員②規模 …… 62

５．中国共産党の「執政能力」の向上に寄与した民兵：
政治宣伝と政治文化 …… 62

（１）習近平の地方首長と部隊統制の経験・
党と軍が構成する政治文化への思い入れ…… 63
（２）習近平と民兵の接点、軍民共同建設への思い入れ…… 64

６．結論 …… 66

第３章　中国社会保障財政における中央と地方の役割分担 …. 片山　ゆき　69

１．はじめに …… 69

２．2020 年の新型コロナウイルスと財政運営…… 70

（１）新型コロナウイルス感染拡大期における財政運営…… 70
（２）新型コロナウイルスを受けての積極財政の実施…… 71

３．社会保障に関する財政状況 …… 75
（１）急増する社会保障関係費 …… 75
（２）中央から地方への財政移転も、地方が支える社会保障財源 …… 77
（３）全国社会保険基金の収支動向 …… 78
（４）年金に関する地域間の財源移転の促進 …… 79
（５）新型コロナウイルスと社会保険での対応 …… 81
４．2021 年の財政予算 …… 83
（１）2021 年の予算案 …… 83
（２）第 14 次５ヵ年計画における社会保障制度のあり方 …… 84
５．おわりに …… 86

第４章　中国の双循環戦略：分断される世界への対応 …… 丁　可　89
１．はじめに …… 89
２．双循環戦略の背景 …… 90
３．双循環戦略の構成要素 …… 92
（１）市場の分断への対応 …… 92
（２）生産の分断への対応 …… 96
（３）技術の分断への対応 …… 99
４．双循環戦略のインパクト：2 つのシナリオ …… 102
５．おわりに：日系企業へのインプリケーション …… 105

第５章　台湾の新型コロナウイルス感染症対策への視点 …… 川島　真　109
１．はじめに …… 109
２．新型コロナウイルス感染症の出現と蔡英文政権
－高度なチャイナリテラシーの持つ意味－ …… 110
３．新型コロナウイルス感染症と両岸関係－第二期蔡英文政権の成立－ …… 112
（１）2019 年の蔡英文政権への支持率上昇 …… 112
（２）蔡英文政権のチャイナリテラシー …… 114
（３）チャーター機問題 …… 116
４．新段階への対応と感染の収束 …… 117
（１）台湾における「時間感覚」 …… 117
（２）第二段階への適応 …… 118

５．台湾における「民主主義的」対応をめぐって …… 119
（１）SARS の経験と法的根拠 …… 119
（２）「厳重特殊感染性肺炎中央流行疫情指揮中心」の“民主主義”的対応 …… 120
（３）マスク分配問題 …… 121
６．おわりに …… 122

II. 中国と世界秩序

第６章　米中新冷戦構造に見る米中相互作用 …… 小原　凡司　127
１．はじめに …… 127
２．中国経済活動の政治的背景 …… 128
（１）中国の目的 …… 128
（２）中国のデジタル経済掌握の試み …… 129
３．米中「新」冷戦構造を固めたトランプ政権 …… 132
（１）トランプ政権の対中政策 …… 132
（２）米中新冷戦の構造化 …… 133
４．中国のバイデン政権に対する見方 …… 134
（１）非衝突・非対抗、相互尊重、協力ウィンウィン …… 134
（２）論文から見る中国のバイデン政権の見方 …… 135
５．中国の対米政策 …… 137
（１）総体的国家安全保障観 …… 137
（２）空白をついて能動的に動く中国 …… 140
（３）米中間の意思疎通の問題 …… 141
６．おわりに …… 142

第７章　中国の対外経済進出と世界—転機の一帯一路— …… 大西　康雄　145
１．はじめに …… 145
２．中国経済と世界経済 …… 145
（１）対外経済ポジションの変化 …… 145
（２）一帯一路構想提起の背景 …… 148
（３）中国経済に期待される役割 …… 149

３．一帯一路のダイナミズムと新興国 …… 149
（１）対外開放 V2.0 としての一帯一路 …… 149
（２）西部大開発 V2.0、構造改革政策としての一帯一路 …… 150
（３）中国型経済援助としての一帯一路 …… 151
（４）外交摩擦と見直し …… 151
４．米中経済摩擦と新型コロナウイルス感染症流行の影響 …… 152
（１）米中経済摩擦の現段階 …… 153
（２）新型コロナウイルス感染症流行で示されたもの …… 154
（３）在中国企業の対応―日系企業を中心に …… 155
５．中国の対外経済進出の今後 …… 156
（１）経済大国化と対米関係調整 …… 156
（２）新興国との経済関係密接化 …… 157
（３）多国間経済秩序への関与強化 …… 159
６．日中経済関係の展望 …… 159
（１）産業チェーン、サプライチェーンの再編 …… 160
（２）中国市場の深掘り …… 160
（３）研究開発 …… 160
７．おわりに …… 160

第８章　開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向 …… 北野　尚宏　163
１．はじめに …… 163
２．中国の対外援助政策 …… 163
（１）CIDCA 設立の経緯 …… 163
（２）CIDCA の組織概要 …… 165
（３）「新時代における中国の国際発展協力」白書の発刊 …… 167
（４）新型コロナウイルス対策のための緊急人道支援 …… 167
（５）第 14 次五カ年計画 …… 168
３．ODA の定義と整合させた中国の対外援助規模 …… 170
４．中国の対外援助の課題 …… 176
（１）公的債務問題 …… 176
（２）アカウンタビリティ（説明責任）の向上 …… 178

第９章　リベラル国際秩序と中国 …… 湯川　　拓　181
１．はじめに …… 181
２．リベラル国際秩序－その趨勢 …… 181
３．リベラル国際秩序の動揺 …… 186
（１）どのように？ …… 186
（２）なぜか？ …… 189
４．リベラル国際秩序と中国 …… 191
（１）中国の台頭とリベラル国際秩序 …… 191
（２）三要素からの検討 …… 193
５．考察と展望 …… 197

あとがき …… 201

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

研究委員一覧

研究主幹

川　島　　真	東京大学大学院総合文化研究科教授

委　　員（順不同）

Ⅰ．中国国内の動向

小　嶋　華津子	慶應義塾大学法学部教授
弓　野　正　宏	法政大学大学院中国基層政治研究所特任研究員
片　山　ゆ　き	ニッセイ基礎研究所保険研究部准主任研究員
丁　　可	日本貿易振興機構アジア経済研究所副主任研究員

Ⅱ．中国と世界秩序

小　原　凡　司	笹川平和財団上席研究員
大　西　康　雄	科学技術振興機構中国総合研究支援事業特任フェロー
北　野　尚　宏	早稲田大学理工学術院教授
湯　川　　拓	東京大学大学院総合文化研究科准教授

21 世紀政策研究所

太　田　　誠	事務局長
千　葉　裕　子	主任研究員
大　川　和　則	主任研究員
池　野　真　也	主任研究員

（2021 年 3 月時点）

有識者ヒアリング一覧

―2020 年―

12 月 7 日　　中・東欧と中国の「一帯一路」
チェコ上院議長の台湾訪問から考える

福　田　　宏　　成城大学法学部准教授

エグゼクティブ・サマリー

エグゼクティブ・サマリー
―コロナ下、そしてポストコロナの中国をどう見るか―

東京大学大学院総合文化研究科教授
川島　　真

新型コロナウイルスの感染拡大は、その感染拡大が中国発であったこともあり、中国の政治、外交、軍事、経済、社会などに大きな影響を与えた。その影響を見極めることは現在の、そしてこれからの中国を見ていく上で不可欠な作業だ。また、その新型コロナウイルスの影響や対処などに、中国という国家や共産党政権、あるいは中国社会のありようが示された部分もあった。これは「非常事態」こそが日常的には見られないあるものの姿を描き出すということでもある。その姿は非日常かもしれないが、それは日常には見られない観察対象の性質だということもあろう。新型コロナウイルスに伴って見られた変化は、決してゼロから何かを生み出したものではなく、既存の変化を助長したり、あるいは本来あった何かを浮かび上がらせたりするものであったとしばしば指摘されるが、そうした考え方を本報告書も採用している。

こうした点を踏まえて、2020 年度の中国研究会では、中国の内政および経済、社会からなる「中国の国内動向」に関するチームと、中国の軍事、経済、援助、秩序構想などの面に関わる「中国と世界秩序」に関する二つのチームを組織し研究会活動を進めた。本書はその研究活動の報告書である。

前者の「中国の国内動向」チームでは、中国がこの新型コロナウイルスにいかに取り組んだのか、そこから何が見て取れるのか、ということに取り組んだ。民兵の動員を扱った弓野委員、「社区」における新型コロナウイルスへの取り組みを扱った小嶋委員は、それぞれ習近平政権への新型コロナウイルスへの取り組みを示している。習近平政権の取り組みは、歴史の政権が築いてきた統治の基盤の上で行われた面もあれば、また習近平政権になって始められた政策の延長上でなされた施策もあった。弓野、小嶋両委員の報告書はまさにこうした点を如実に示していると言える。他方、新型コロナウイルスの感染拡大に伴って共産党政権は大きな課題に直面することになった。これもまた、従来から抱えていた問題が一層深刻になりそれへの対処が求められたということでもあった。こうした問題は、新型コロナウイルスによりヒトの移動が抑制され、経済活動が制限されたために生じたことで

もあり、また米中対立によってフィーチャーされたり、助長されたりしたことでもあろう。具体的な課題としては、まず新型コロナウイルスの感染拡大でダメージを負い、また米中対立の影響を受けた経済がある。この点は丁委員の報告書が中国政府の打ち出した「ふたつの循環」などを紹介しながら論じている。経済に続く論点は、中国にとっての長期的な課題、すなわち人口問題だ。中国政府は、新型コロナウイルスへの対処の過程、あるいはポストコロナの時期に、一人っ子政策からの脱却を明確化にしたが、しかしそれも容易に社会に受け入れられない。また、少子高齢化に向かう中国社会では、当然の帰結として社会保障費の増大という大きな課題に直面することになる。この問題は、新型コロナウイルスの感染拡大の下で、またポストコロナの時期に、財政問題として、また社会問題として一層重要視されることになった。片山委員の報告書はこの社会保障問題に切り込んでいる。ここでは中央と地方との間の相違や役割分担などについても論じられている。なお、補論として、中国の新型コロナウイルスへの取り組みが権威主義体制の象徴として、また台湾では逆に民主主義的な対応をしたとされることへの疑問を基礎に、中台間の共通性が見られることや、また台湾が中国への高い理解度、すなわちチャイナ・リテラシーの高さを有していることなどが台湾の新型コロナウイルスの対処を特徴付けていることなどを、川島の報告書が指摘している。

後者の「中国と世界秩序」チームでは、新型コロナウイルスの感染拡大やポストコロナの時期に世界の秩序や、中国と世界各国との関係性に大きな変化が生じたことを踏まえ、そのことをいくつかの側面から考察した。まずは、中国が国境を接する周辺諸国・地域との間での緊張を高めたこと、また米中間の軍事、安全保障面での対立が激化していることを前提として、軍事面について小原委員の報告書が考察を加えている。軍事面は一帯一路の一つの目標だが、中国の世界との関わり方はやはり経済中心である。新型コロナウイルスの感染拡大により、ヒトの移動が大きく抑制され、多くのプロジェクトが頓挫して一帯一路も厳しい状況に置かれるようになったが、一時的に先進国との貿易関係も後退した。それに代わって東南アジアやロシアとの貿易関係が強化されたが、次第に先進国も含めた経済関係が回復しつつある。しかし、世界的に中国への視線が厳しくなり、また対中感情が悪化していることや、米国が先端産業でのデカップリングを進めている中で、「原状回復」は容易ではない。まして中国側は、経済と安全保障を関連づけた政策を採用して制裁を台湾やオーストラリアに加えている。大西委員の報告書は、国内チームの丁報告とも関わるが、この一帯一路を中心に経済関係がどのように変容しているかということを考察し

ている。また、投資や貿易と深い関わりを持つことでも知られる援助については、とりわけその制度や実態について、北野委員の報告書が考察を加えている。援助の場合には、単純な経済的な行為というよりも、国家としての利益がより先鋭的にあらわれるし、また援助を遂行する上でのルールの問題もある。しばしば指摘される、「債務の罠」をめぐる問題も援助と深く関わる。北野の報告書は、中国の援助をめぐる政策が単純な「西側諸国に対する挑戦」というだけでは説明がつかないことが浮き彫りになるだろう。小原、大西、北野三委員の報告書からは、中国と一帯一路諸国、また世界との関わりについて「中国の対外進出」という側面からだけではなく、むしろ一帯一路の沿線国、あるいは世界の開発途上国などの視線、彼らが中国との関わりを築こうとしている面があることが理解できる。こうした中国と世界との関わりを、西洋諸国の言説からも、また中国の言説からも距離をとって理解する上で重要となるのが湯川委員の報告書だ。この報告書は、統計に基づいて中国の世界における立ち位置を、「客観的に」示している。メディア言説とは異なる中国の姿、具体的な数字で示される中国像がそこにはあろう。

以下、個々の報告書の内容について要約し、可能な範囲でコメントし、議論を深めておきたい。

１.「中国の国内動向」をめぐって

（１）新型コロナウイルスと中国の「社区」統治

小嶋報告書では、2019 年 10 月の中国共産党第 19 期中央委員会第四回全体会議において決まった「中共中央関於堅持和完善中国特色社会主義制度推進国家治理体系和治理能力現代化若干重大問題的決定」により、中国自身が西側諸国とは異なる統治体制を確立する意思と目標が明確に示され、そのロードマップに即して邁進していた最中に新型コロナウイルスをめぐる問題が生じたとし、最終的に習近平政権はこの新型コロナウイルスの感染拡大を抑え込み、結果的にあらたな統治の確立を進めることへの支持を国民から得たように見えるという。しかし、国際社会から中国に向けられる視線は厳しい。そこで、この報告書は「外からの体制批判の高まりと、統治に対する中国の自信――この乖離をどのように解釈し、国際社会の秩序構築に向けた建設的議論へとつなげていくべきだろうか」[1]との問いを提示する。そして、この問いに答えるためには、「中国で具体的にどのような統治の

[1] 小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（31 頁）

変革が進んでいるのか、その実態を理解すること」[2]が必要であり、具体的には、「新型コロナウイルスの感染拡大の抑制においてプラスの機能を果たしたとされる、中国の「社区」（以下、社区）に焦点を当て、中国の統治の実態とその変化について整理する」[3]とした。すなわち、習近平政権が推進してきた社区統治の変革について、その変革の主体と内容を示し、その変化の結果が新型コロナウイルスの感染拡大に対していかに機能したのかを考察するという。

「社区」という中国独特の制度は、日本語ではしばしばコミュニティとか、隣組などと訳される。いわば、都市社会の基層レベルでの管理単位である。この社区建設は数十年にわたって行われてきたが、習近平政権でその建設は加速、そしてその社区が新型コロナウイルス対策の面で顕著な役割を果たしたという。

小嶋報告書によれば、この習近平政権下での社区建設の特徴は以下の四点に求められるという。第一に、中国共産党政法委員会が社区建設を担当したということである。これは党が自らの領導を強化し、あらゆることを党の統制下に置こうとしたこととも符合し、従来、民政部門、衛生部門、建設部門、公安部門などの国務院の各部局が関わっていた社区も例外ではないということだ。政法委員会は、「司法機関、検察機関、公安機関、国家安全機関、司法行政機関を統括する党の組織」[4]であり、まさに社区に関わる国務院の各部門を指導する党の機関である。ただ、周永康事件に象徴されるように、政法部門は中国共産党内部では問題視されており、その格下げ、職掌の限定（縮小）、権限の明確化、人事の刷新などが行われ、それは中央のみならず地方にも及んだ。すなわち、習近平政権下において、政法委員会は、「党中央ならびに習近平に従順な組織に改編」[5]されつつあるという。そして、その改編の中で、一面で党に従順となると同時に、末端にまで組織を拡大していった。「政法工作条例」第 39 条で定められたように、「政法委員会を県レベル以上のすべての地方党委員会に設置」[6]するとともに、「郷鎮・街道レベルの党組織すべてに政法委員を配置」[7]したのである。政法委員会は、こうした社会の末端にまで至る組織を通じて、「地方・基層・社区レベルの統治の改善」[8]を目指したのだった。胡錦濤政権期においても、社会の問題を

---

2 小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（31 頁）
3 小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（31～32 頁）
4 小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（34 頁）
5 小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（37 頁）
6 小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（37 頁）
7 小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（37 頁）
8 小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（37 頁）

萌芽段階で見出し、対処していくという姿勢が示されたが、習近平体制下ではまさに末端にまで張り巡らされた治安統治システムにより問題を早期に発見して統治の安定を図ろうとしたのだった。

習近平政権下での社区建設の第二の特徴は、社区建設を含む治安維持強化のために「自治・法治・徳治」を統合した統治を唱えたという点だろう。社区、すなわち居住区に対して統治の手を拡大していることの最大の目的は社会の安定のための治安の維持に置かれている。そこでは、「問題」そのものが生じないようにするための施策がなされようとしている。このうち、自治は「自発と動員」という一見矛盾する要素を結びつけ、社会問題を未然に自主的に解決した事例である「楓橋経験」をモデルとして社会の安定的統治を目指そうとする。法治は、居民公約に代表されるように、社区の住民がその日常生活を法の下に規範化していくことを含む。そこには様々な禁止事項や禁忌が含まれる。何れにしても、住民は相互に監視し、問題を社区レベルで解決しようとするのである。徳治は、住民に対する道徳（正しいこと）の普及、すなわち問題発生を未然に防ぐための心理面での施策である。だからこそ、社区レベルでの心理カウンセリング機能の拡充が提唱されている。この機能について小嶋報告書は、「現時点で、こうした施策が、本当に必要としている人に心のケアを提供するものなのか、それとも危険分子を病人扱いして管理しようとするものなのかは不明である」[9]とする。

習近平政権下での社区建設の第三の特徴は、中国語でいう智能化である。これは統治を支える道具であり、情報通信技術、特に社会信用管理、ビッグデータなどによって、治安維持とともに、AI などにより社会により適合した政策を見出すことも目指される。これは社区レベルでも活用され、監視カメラ網の建設を目指す「雪亮プロジェクト」が知られる。このデータは「天網プロジェクト」によってネットワーキングされ、活用される予定である。

習近平政権下での社区建設の第四の特徴は、社区の医療体制を強化したことである。これは、2019 年 12 月に採択された「中華人民共和国基本医療衛生および健康促進法」（2020 年 6 月施行）などに表れ、基層レベルの医療体制を整え、それをネットワーキング化してデータベースを共有していこうというのである。

以上の四点が習近平体制下で進められた社区建設の特徴である。では新型コロナウイルスの感染拡大に際して、習近平体制が進めた社区建設はいかにその成果を発揮したのだろ

9　小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（40 頁）

うか。まず、中央では李克強を組長とする新型コロナウイルス肺炎感染拡大対応工作領導小組（中央応対新型冠状病毒感染肺炎疫情工作領導小組）が 2020 年 1 月に組織され、その下に社区感染予防管理基層専門家グループ（組長：呉浩）が置かれた。彼らがまず取り組んだのが武漢での社区予防管理工作であった。また、4 月になると党中央の政法委員会の下に郭声琨（中央政法委員会書記）を組長とする平安中国建設協調小組が設置された。この小組には、①社会治安グループ（組長：林鋭（公安部党委員会委員兼副部長））、②市域社会統治グループ（組長：王洪祥（福建省党委員会政法委員書記））、③政治安全グループ（組長：雷東生（中央政法委員会副秘書長））という 3 つの専門グループが設置され、それぞれ地方にも平安建設領導小組が設けられた。これで体制が整備されたのである。

その下で遂行された新型コロナウイルス対策は、IT 技術を積極的に用いた感染防止と住民サービスとを統合した施策であった。それを遂行したのが、社区レベルの幹部、不動産業者などを含む社区内の多様なアクター、そしてボランティアであった。彼らは、社区をさらに分けた細かい空間での対応を行った。ここではいわゆる「監視」もなされたが、同時に感染者を中心にして「充実した」住民サービスがなされた。

習近平政権の新型コロナウイルス対策について権威主義体制の方が事態に有効に対処できた、とする見解がある。だが、小嶋報告書は、「コロナ禍によって顕在化した諸課題について、国際社会の秩序構築に向けた建設的議論を行うためには、過度な単純化を避け、中国や他の国々で現実に生じている現象や具体的な取り組みを一つの座標軸に載せ、体制に起因する問題、法的問題、テクノロジーで解決可能な問題を峻別しながら、議論を深めていく必要があるのではないだろうか」[10]と問題提起を行い、リベラル・デモクラシーと権威主義体制を過度に対置させることに警鐘を鳴らしている。

（２）民兵と軍民融合

中国の新型コロナウイルス対策を考えるに際して、社区の問題とともに看過できないのが、民兵の役割である。中国の場合、党・行政・軍という三つの系統が統治システムとして機能しているが、民兵はまさに軍の系統の、国家と社会とを結びつける装置であり、また民衆を動員する装置でもある。しかし、民兵については資料が不十分で先行研究も多くない状態にある。

[10] 小嶋華津子「新型コロナウイルスと中国の「社区」統治」（47 頁）

弓野報告書は、まさにその民兵について切り込んだものだ。まず民兵の制度的、法的位置付けについて検討し、それが「中国における武装力の一部分であり、解放軍の助手であり、「後備戦力」であるという位置付け」[11]にあり、その規模は数百万に達するという。次に、政治体制における民兵の位置付けについて論じている。民兵組織は規模も大きいために、軍系統と地方政府系との間で管轄問題が生じることになる。そうした意味では、民兵は中国において必要とされながらも、難しい存在であったということになろう。また、政治的な面から見ても、この民兵の問題も含めて習近平と李克強との間に綱引きがあり、習近平としては李克強に軍系統の指揮命令権を与えようとしていない面があるという。その点でも民兵を含めて国務院系統の動員システムは事実上凍結されているとしている。

しかし、武漢地域をはじめとして新型コロナウイルス対策において大きな役割を果たした。湖北省だけで動員された民兵は 50 万にのぼったという。しかし、このような防疫や民衆管理といった役割は、本来民兵に期待されたものではなかった。弓野報告書は、「今回民兵が活躍したのは必ずしも軍の後方支援という役目においてではなかった。共産党が期待した役割は大衆管理の先兵としての役割であり、深刻な疫情下における大衆の行動管理だった」[12]と指摘する。ただ、SARS の時も、またそのほかの災害の時も、民兵が果たす役割は大きくなってきており、その点は「危機管理のスキームとして役割が突出」[13]だとしている。だからこそ、弓野の分析によれば、新型コロナウイルス対策で民兵が大きな役割を果たしたことは「皮肉」[14]であり、「社会全体が非常事態に陥るなかで民兵は市民の居住地区において自発的に、草の根的に組織された」[15]のだという。

湖北での新型コロナウイルス対策における民兵、あるいは軍系統の果たした役割、あるいはその活動を弓野は詳細に検討し、省内の感染状況が明らかとなり、習近平も対策への動きを見せた 1 月 19 日が転換点だったとする。そして月末までに民兵が防疫活動や都市管理に動員されていった。2 月になると、習近平はコロナ対策を「人民戦争」と称するようになる。「戦争」とつく以上、戦時動員と同じ対策が軍系統でも取られたのであろうか。弓野は、「答えは「ノー」である」[16]とする。軍系統では、防疫部隊は出動せず、むしろ民兵が毎日数十万規模で動員されることになったのである。他方、防疫管理や都市管理の面

---

11 弓野正宏「新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員」（54 頁）
12 弓野正宏「新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員」（57 頁）
13 弓野正宏「新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員」（58 頁）
14 弓野正宏「新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員」（58 頁）
15 弓野正宏「新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員」（58 頁）
16 弓野正宏「新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員」（62 頁）

だけでなく、宣伝の面でも民兵は大きな役割を果たした。これは元々の民兵の性質によるものでもある。

弓野は、「民兵の組織は本来ならば共産党一党支配体制の危機というべき状況の中、民衆の監督管理をうまく行うことを通じて共産党の一党支配堅持に寄与し、共産党の執政能力向上を補完する存在として再評価」[17]されたと結論づける。本来、やや「厄介者」であったはずの民兵が、基層社会との接合面において中央の意向を末端に伝え、秩序を維持していく存在として、このコロナ禍のなかで再発見された、ということだろう。これもまた、コロナが中国共産党政権の元々有した様々な性格や方向性を助長したり、再発見させたりしていく一例だろう。軍民融合が進展される中、民兵は今後とも注目すべき存在であろう。

（３）社会保障財政における中央・地方問題

片山報告書が冒頭に述べるように、「2020 年の中国における財政運営は、新型コロナウイルスの感染拡大によって、これまでにないような困難と挑戦に直面した」[18]。新型コロナウイルスの感染拡大の下で、中国共産党は統治を維持しながら、中国は多くの問題について解決の道筋を示さねばならなかったのである。その一つが社会保障財政であった。収入の面では、特に新型コロナウイルス対策のための様々な財政出動や、景気対策のための減税措置などによる保険料収入の減少がその背景にはあった。また、支出の面から見れば新型コロナウイルスのための直接的な医療費支出というよりも、従前から問題になっていた公的年金の維持が重要だった。そして、社会保障財源は地方が 7 割を担っていることから、中央・地方間の関係性もまた注目すべき論点であった。

第一に、新型コロナウイルスの感染拡大により中国財政はどのような危機に直面したのだろうか。まずはマクロ的な状況として、歳入の減少、歳出の増加がある。片山が指摘するように、2020 年の第 1 四半期は、「財政収入は前年同期比の 14.3%減まで落ち込み、2009 年以来のマイナス成長となった」[19]というから深刻である。地方財政における収入も減少し、そのために中央政府は地方政府に対する財政移転を新設して対応した。中国の財政赤字は、習近平政権になってすでに見られていたが、その赤字幅が新型コロナウイルスによって拡大したのである。

---

17 弓野正宏「新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員」（66 頁）
18 片山ゆき「中国社会保障財政における中央と地方の役割分担」（69 頁）
19 片山ゆき「中国社会保障財政における中央と地方の役割分担」（70 頁）

地方政府への財政出動だけでなく、新型コロナウイルスによるダメージを最小限にするために、中央政府は積極的な財政政策を採用した。それが「六つの安定」に加えて推進された「六つの維持」である。六つの安定は①雇用、②金融、③貿易、④外資、⑤投資、⑥期待（予期・マインド）を指したが、2020 年 4 月に提唱された六つの維持は①就業、②民生、③市場主体、④食料・エネルギーの安全、⑤産業チェーン・サプライチェーン、⑥社会の末端組織運営の維持を指す。後者の六つの維持は、前者の六つの安定を実現するための要素だという位置付けである。これらの財源は、財政赤字のほか、特別国債、地方政府特別債（の発行枠拡大）、社会保険料減免・減税、支出の健全化などが想定されていた。実際、財政赤字が 1 兆元拡大され、感染症対策特別国債 1 兆元が発行された。また、このほかの措置を通じて地方政府への財政支援が積極的に行われた。

また、片山報告書は次のようにも指摘する。「新型コロナウイルス以降、実施されている‘6 つの維持’（「六保」）であるが、その中でも重視されているのが、就業、民生、社会の末端組織運営の‘3 つの維持’（「三保」）である。これは、社会保障とも大きく関係している。5 つの財政政策の中でそれに該当するのが残りの④社会保険料の減免、⑤支出構造の健全化における特殊移転支出である」[20]。その社会保険料の減免という面では、年金、失業、労災保険の企業保険が減免され、雇用を維持した企業は失業保険料が返還された。一部は 2019 年に対米貿易摩擦を背景にすでに実施されていたが、それが延長された。支出構造の健全化では、雇用、貧困救済、教育、年金、医療といった民生部門を中心とした予算に重点を置くようになり、ハコモノ建設や接待などの経費は圧縮された。特殊移転支出については、中央から省を超えて、市・県という「現場」に直接予算を振り分けた。

第二に、社会保障をめぐる財政状況である。社会保障をめぐる財政は保険料と税収によって賄われる。だからこそ、社会保障は財政に大きく依存しており、その持続可能性が長く問題視されていた。その問題が新型コロナウイルスの感染拡大によって一層進んだのだった。そもそも、社会保障関係費は五年で 1.6 倍にまで増加し、予算規模でも全国公共予算で最大となっている。高齢化が進む中国では、社会保障が財政の大きな負担になっているのである。目下、実施が予定されている介護保険が実行に移されれば、たとえ医療保険積立金がそれに充当されることになっているとはいえ、将来的には財政面での負担も予想されるだけに、財政負担は深刻である。目下のところ、民間事業者がこの領域に参画し

[20] 片山ゆき「中国社会保障財政における中央と地方の役割分担」（73 頁）

てサービスは維持されているが、社会保障政策としては依然課題が多い。

社会保障関連費について見る場合、中央から地方への財政移転が重要だ。これは、中国では財政支出の面で中央がわずかに 16%に過ぎず、内容面でも中央は国防などを担っており、民生部門は地方財政がそれを担っていた。中央から地方への財政移転は、日本の地方交付税に相当する一般生移転支出と、日本の特定補助金に相当する特別移転支出がある。社会保障費における中央・地方の支出割合は従来 7 : 3 であったが、新型コロナウイルスの感染拡大による地方財政の逼迫の中で、中央から地方への多額の財政移転によって、それが維持されたということになろう。社会保障財政、とりわけ社会保険に関する部分については全国社会保険基金が財源として知られている。この基金についても、収入が大きく減少し、国家財政からの補填や他の基金からの補填が行われた。だが、全国社会保険基金への財政からの補填はこのところ増加しており、その傾向が新型コロナウイルスの感染拡大によってさらに強められたということでもある。

財政補填を受けた全国社会保険基金の内容別の内訳を見れば、最も補填を受けたのは年金であった。年金は収入もまた減免により減少していた。この減少分をどのように補ったのか。第一に、地方間の調整である。第二に、各省政府の中央調整年金による、地方間調整である。第三に、各省の年金積立金自体の運用収益強化である。これは積立金自体の増額をも含むものであった。

では、社会保障制度、とりわけ医療保険は、新型コロナウイルスの感染拡大に対してどのように機能したのであろうか。中国政府が本格的に新型コロナウイルス対策に乗り出した 2020 年 1 月 22 日、財政部と国家医療保障局は、「新型コロナウイルス感染症の感染による肺炎症状の医療保障に係る通知」を緊急に発出し、新型コロナウイルスの罹患者に対し、その医療費の自己負担分も公費負担するとしたのだった。また、自治体を跨いだ罹患者に対しても同様の無料化サービスを行った。結果的に、罹患者は入院、通院、経過観察などについて医療費を支払う必要がなくなり、治療費が払えない罹患者がいたために感染が拡大した SARS の教訓を活かすことができた。また、これによって罹患者は感染が確認された場所で、無料で医療サービスを受けられることになった。これは移動リスクを下げることにつながった。すなわち、年金制度に比べると、医療保険制度については財源の面でも、サービスの面でも比較的うまくいったということになろう。

第三に、こうした事態を踏まえて 2021 年度予算はどのようになったのかという論点がある。ここでも「六つの安定」「六つの維持」が重視された。ただ、財政収入についてみれ

ば、税収増加が見込まれたものの、特別国債の発行はしないことになっている。他方、財政支出はむしろ復興のために拡大することが想定され、一定の赤字が出ることは間違いない。社会保険関連支出をみれば、年金制度の整備とともに、社会保険の官民ミックスの促進がうたわれている。医療についても効率化とともにサービスの平均化が目指されている。

以上のように 2021 年も中国の財政、とりわけ社会保障関連分野の財政は厳しい状況になることが予測される。特に社会保障面での支出が多い地方の財政負担をいかに軽減するのかという点についての課題は克服されていない。片山報告書が指摘しているように、「2025 年を目標に、すべての国民がともに豊かになる「共同富裕」の実現には、社会保障制度などを通じた所得の再分配、更には民間企業などの中間団体の活用といった社会のあらゆる資源を投入する必要があることは言うまでもない」[21]。社会保障をめぐる問題は、財政問題としてだけでなく、統治の正当性それ自体に関わる問題である。新型コロナウイルスの感染拡大は、その問題を一層クリアに示したということになろう。

（４）米中デカップリングと「双循環戦略」

新型コロナウイルスの感染拡大の中で、中国は国際大循環戦略から双循環戦略へと大きく舵を切った。丁の報告書はその方針転換、調整の内容と背景を説明する。国際大循環戦略は 1988 年に採用されたもので、いわばグローバル化に接続する形で中国の改革開放推進を決めたものだ。1989 年の天安門事件で頓挫したが、1990 年代初頭の南巡講話以降再開して中国の経済発展が進み、今世紀初頭に WTO にも加盟するに至った。しかし、新型コロナウイルスの感染拡大、また米中対立の中で、持久戦の観点から「双循環」戦略が唱えられるに至ったのである。

この戦略について丁報告書は三つの角度から検討を加えている。第一に、この戦略が生まれた背景についてである。簡潔にいえば、この戦略が単に新型コロナウイルスのために採用されたものではなく、それまでの中国の長期的な状況の中から生み出されたものだということである。第二に、この戦略の内容について見る場合、国際循環と国内循環とのバランスが重要となるということだ。第三に、目下経済規模で世界第二位である中国経済が、この双循環戦略の中で世界第一位へと躍進する可能性があるが、その中国が二つの循環をいかに表現するかによって世界経済の中で中国経済が果たす役割が大きく異なってくる、

[21] 片山ゆき「中国社会保障財政における中央と地方の役割分担」（85 頁）

ということである。

第一の論点については、まず新型コロナウイルスの感染拡大の中で中国経済がたどった経緯をたどる必要がある。2019 年末に新型コロナウイルスの感染拡大が始まり、2020 年 2 月には中国経済はどん底に陥ったが、同年末までにはＶ字回復を成し遂げていった。だが、新型コロナウイルスの感染は世界に拡大して世界経済の状況が一変し、また米国の中国への姿勢は一層厳しくなった。そのため、「中国経済は、市場、生産、そして先端技術のいずれの面においても、米国、ひいては国際社会との間で、分断する危険性を抱えるようになった」[22]という。この三つの側面での分断の危機が、双循環戦略採用の背景にある、と丁報告書は述べる。このうち、市場の分断は、世界の輸出市場の縮小に伴う分断を意味し、だからこそ中国は国内需要重視へと向かった。また、生産面ではサプライチェーンでの脱中国の動きが進行したことを意味し、技術面での分断は米国の進めた先端技術のデカップリングを意味した。これらの背景はまさに 1988 年に採用された国際大循環に限界が生じたということをも意味していたのである。ただ、国際大循環の問題は新型コロナウイルスの感染拡大による影響によってのみ生じたのではない。例えば、中国は国際大循環の下で世界経済への依存を強めた。世界の工場などと言われたものの、原材料も技術も世界に依存しており、中国はいわばアウェイの位置におり、付加価値も小さく、利益も大きくなかった。だが、次第に中国がホームとでもいうような状況になっていった。双循環はこうした大きな流れに対応した戦略でもあるという。

第二の論点、すなわち市場、生産、技術の分断について、まず市場の分断に対して中国では内需拡大政策が採用された。中国の GDP に占める輸出の割合は 2006 年から減少し、すでに日米の水準に達している。中国が具体的に採用した内需拡大政策は、新型インフラ建設、消費の高度化、市場の開放であった。新型インフラ建設の「新型」はデジタル社会の建設に向けてのインフラ投資を示し、消費の高度化には所得格差問題の解決などが含まれる。興味深いのは市場の開放である。米中貿易摩擦の一つの焦点は、中国市場への参入障壁であり、「ゼロ関税、ゼロ（非関税）障壁、ゼロ補助金という『三つのゼロ』」[23]が米国から強く要求された。中国は外国からの直接投資に関わるネガティブリストを削減させて、参入加入分野を増やし、また外資の参入をより奨励した。その成果は 2020 年に可視化されて、外国からの直接投資は世界一になったという。

22　丁可「中国の双循環戦略：分断される世界への対応」（91 頁）
23　丁可「中国の双循環戦略：分断される世界への対応」（95 頁）

しかし、外国直接投資を奨励したからとはいえ、経済安全保障が重視される中で、対策なく市場を拡大するわけにはいかない。だからこそ、「自主可控能力」を高めるということが同時に言われることになったのである。

生産の分断については、これまで中国が国際分業体制に組み込まれ、当初中間財を輸入して組み立てを行い欧米向けに輸出していたが、それが次第に中国自身が中間財を国内で受注するようになった。これもまた国内大循環へと舵を切った背景にある。他方で、中国における賃金上昇などを背景に繊維業など、一部のグローバル・サプライチェーンがベトナムなどに移っていった。また、新型コロナウイルスの感染拡大の下で、米国が中国とのデカップリングを進めようとする中で、中国は孤立化を防ぐために RCEP を通じてアジアとの経済関係を強化した。ここでは日中間の FTA が含まれていることにも留意を要する。中国は目下、CPTPP への参加に意欲を見せている。この点、「国内大循環を主体とする前提のなかでも国際循環を重視する、という意思表示には、やはり大きな意味があったと認めるべき」[24]だと丁報告書は主張している。アジアとの関係強化との他にも、中欧間の貨物輸送路の構築、運行、また中欧投資協定の締結（批准はされてない）など欧州との関係強化も目指された。

なお、新型コロナウイルスの感染拡大が世界的に進行し、中国がいち早く感染拡大を抑止するという事態になると、世界と中国との貿易関係はむしろ拡大し、日本にとっても欧州にとっても中国が最大の貿易相手となった。「各国と中国の経済面での相互依存は、コロナウイルスショックを経てむしろ一段と深まった」[25]というのが丁報告書の評価である。

技術の分断に対して中国は、「新型挙国体制」という独自のイノベーションシステムを構築することで対応しようとした。これは予算を集中的に投入し、人的リソースなどを動員することでイノベーションを進めようとする政策であるが、これもまた新型コロナウイルスの感染拡大で俄仕立てされたのではない。2006 年からの自主創新の流れの中に位置付けられるというのが丁報告書の見立てである。他方、この「新型挙国体制」では市場原理も導入され、多くの企業が半導体業界などに参入している。成果を出す企業は多くなくとも、一部から何かしらのイノベーションがなされれば、大きな結果を生み出すことになる。

イノベーションを推進するに際しては、閉じた世界ではなく、あくまでも世界に開かれた体制が有利であるが、中国政府はこの点も理解している、と丁報告書はいう。だからこ

24　丁可「中国の双循環戦略：分断される世界への対応」（98 頁）
25　丁可「中国の双循環戦略：分断される世界への対応」（99 頁）

そ、中国政府は「従来、ハイテク産業の発展を支えてきたグローバルリンケージも極力、維持するようにしている」[26]というのだ。だからこそ、中国が技術開発を進めるに対しての支援対象には外国企業も含まれている。輸出管理法などもあるが、それはあくまでも米国のデカップリング政策への対抗策であるとともに、双循環政策戦略が抱えている大きなジレンマだろう。

第三の論点について、丁報告書は二つのシナリオを提示する。これは双循環戦略が米中対立は新型コロナウイルスの感染拡大という難局に直面する中で、本来の目的から大きく逸脱した結果をもたらす可能性があるということを前提としている。すなわち、国内大循環を主としながらも、国内大循環と国際大循環との双方を促進していくというのがこの戦略の公的な目標である。だが、実際には上記のような難局に直面しており、両者のバランスが崩れて国内大循環に完全に重心が移ってしまうということもあり得る、という。両者のバランスが維持され目的通りになるシナリオと、バランスが崩れて国内大循環にばかり重心が置かれるシナリオの二つが想定される、ということである。

前者の楽観的なシナリオでは、目下付加価値輸出大国である中国は、その輸入大国である米国に対して大きく差をつけられているが、次第に中国が付加価値の輸入大国となっていく可能性があるという。これは国内大循環と国際大循環がバランスよく推進された場合である。それに対して、後者のシナリオ、すなわち過度に国内大循環に重点が置かれれば、ある意味で自己完結的な経済が中国で誕生することになり、その場合には外国企業にとって In China for China、すなわち地産地消が重要な戦略となる。実際日系企業ですでに地産地消戦略を採用しているところが少なくないことが重要だろう。ただ、日系企業の場合には東日本大震災など特定の要因によりこうした行動をとっていることに留意を要する。丁報告書は、もしこのようなシナリオに基づいて進めば、「フランスのドビルパン元総理が指摘したような One world、Two systems の世界が現実味を帯びて表れてくる」[27]としている。実際、新型コロナウイルスの下で米中対立が激化し、中国自身の技術面での米国へのキャッチアップはむしろ進行したのである。

丁報告書は最後に日本企業との関わりについて論じる。中国における技術力の向上が日本の中小企業などにとってビジネスチャンスになる面があるのは確かだ。また、上の二つのシナリオのうち、国内大循環への重点が強く置かれる場合について、「国際情勢が緊張す

[26] 丁可「中国の双循環戦略：分断される世界への対応」（101 頁）
[27] 丁可「中国の双循環戦略：分断される世界への対応」（104 頁）

るなかで、中国経済が内循環に傾いてしまった場合でも、日系企業が即座に中国から撤退する必要はない」[28]とも述べる。前述のように、日系企業の中にはすでに地産地消に転換している企業が少なくなく、むしろ適応能力が高いのではないかというのがその見立てである。こうした点を踏まえれば、たとえ米中間デカップリングが進行したとしても、日本としてはどちらかを選ぶのではなく、その双方と「別々に」関係を築いていくことを模索することが想定されるのである。

２.「中国と世界秩序」をめぐって

それでは、以上のような国内問題を踏まえた上で中国の対外関係はどのように捉えることができるであろうか。習近平政権下で、対外政策もまた「党の領導」の下に明確に位置付けられ、また 2021 年からは政治的に敏感な時期に入っただけに対外政策は国内状況に強く規定されることになる。以下の諸報告はこうした状況に対して、いくつかの視点を提示している。

（１）軍事安全保障面から見る米中「対立」

2020 年度はトランプ政権からバイデン政権への事実上の移行期となった。その両者の間には連続性もあれば、非連続性もある。小原報告書は、中国が経済活動を拡大させていく背景について述べた上で、米中関係を概観し、日本の立ち位置についても論じる。

第一に、中国の経済活動の政治的背景として、例えば中国製造 2025 が「単なる経済刺激策ではなく、中国が強国となるための戦略」[29]であり、また「国際社会の各種標準、規範、規格、ルール等を掌握することによって、自らの経済活動および情報収集等を有利に展開しようとしていると考えられる」[30]とするなど、中国経済をその政治、外交、軍事などと関連付けながら総合的に考察する必要性を小原報告書は主張している。これは知的財産の分野、また情報通信分野でも同様である。衛星北斗による GPS ネットワークなども、軍事、経済、外交など多面的な目的を有するプロジェクトだ。軍事面では、中国が今後の戦争形態として想定している「智能化戦争」への備えだとも言える。第二に、トランプ政権は経済的側面と安全保障的側面で中国への警戒心を高めたが、その背景には米国の経済

[28] 丁可「中国の双循環戦略：分断される世界への対応」（105 頁）
[29] 小原凡司「米中新冷戦構造に見る米中相互作用」（128 頁）
[30] 小原凡司「米中新冷戦構造に見る米中相互作用」（129 頁）

界の中国への姿勢があったという。それは政府、経済界の中国製造 2025 への警戒心に現れていたし、5G がその警戒を示す象徴のようになったとする。

小原報告書は、「米中新冷戦」は構造化していると指摘する。米国は中国が冷戦を仕掛けたとしているが、米国のトランプ政権もまたその冷戦を構造化しようとしている、としている。具体的には、国防権限法に基づいて、中国製デバイスを排除する動きが進行し、米国はそれを同盟国にも求めていることをあげる。

中国が米国の政権交代を望んだこと、バイデン政権に対してオバマ時代の新型大国関係の復活を求めているというのは確かである。そして、中国側はバイデン政権にまさにそれを機会あるごとに求めてきたが、米国側はこれに回答は与えていない、と小原報告書は指摘し、さらにこの一連のやりとりについて「中国が米国に求める対中政策に変化がないことを示している」[31]とする。ただ、その後段で分析されているように、バイデン政権発足前後にはバイデン政権の対中政策には時間がかかるという見方と、中国が米国との競争を受け入れているという見方の双方が存在しており、必ずしも一枚岩になってはいない。

それでは中国の対米政策は新型大国関係という基調だけで説明し得るのか。軍事安全保障の面で中国は、「総体的安全保障観」に見られるような経済や情報などを総合的に動員した新たな安全保障観を提起した。そして、全面的な法治建設に関連させ、国防関連の諸法律を整備して関連機関、組織の権限を明確にするとともに、安全こそが国家の主権、そして発展の前提になるとその重要性を明確にしたのであった。このような中国の動きは、法治建設など、一面で従来からの政策の延長ではあるが、他面で米国の対中政策が固まる前に能動的に動く面がある、と小原報告書は指摘している。それもその通りだろう。

米中間の意思疎通の在りようは、米中対立の下では一層重要になるが、2021 年 3 月のアラスカでの会議では米国側の冒頭での発言が中国側にとっては予想外だったのだろうと小原は分析している。その根拠は楊潔篪の反応にあるという。また、中国側は米国の対中政策策定には時間がかかると見なしていたので、このアンカレッジ会議の前にクワッドのテレビ会議や日米、米韓の 2＋2 があったために、中国側には焦燥感があった、と小原は記している。また、バイデン政権は同盟国のアセットを利用しながら中国政策を策定しつつあるが、日本としても自らの経済力と技術力を高めていくことが重要だとしている。

[31] 小原凡司「米中新冷戦構造に見る米中相互作用」（135 頁）

（２）中国の対外経済進出と世界との関係

大西の報告書は中国の対外経済進出と世界との関係について一帯一路から考察を加えている。大西は、一帯一路に様々な問題があることを指摘しながらも、「同構想の有する多面的な性格を捨象しており、批判のための批判となっている傾向もあると筆者は考える」[32]とする。それは、こうした批判は、中国が有する経済力が世界で占める役割の変化を視野に入れていない、としている。

その中国経済の役割の変化について、大西は単に GDP の規模が世界第 2 位になっただけでなく、貿易や投資の面でも世界トップクラスに躍進しただけでなく、「多くの中間財や部品を内製化したことにより、ほぼ全世界に対して貿易黒字を計上する構造を獲得」[33]したという。だが、中国が経済発展を遂げたこと自体、問題にはならない。しかし、中国は批判の対象となる。それは、「①中国が依然として発展途上国としての地位を保持し、優遇的な扱いを享受していることがある。また、②中国が実力相応の国際的貢献を果たしていない」[34]といったこともある、という。

では、こうした状況の中で中国が一帯一路を提起した理由は何か。もともと中国は途上国から原材料を輸入し、製品を先進国に輸出していたが、習近平期にそれが次第に途上国抜けの輸出も増加していったという。一帯一路は当初、主にアジア・アフリカ諸国を対象としていた。すなわち、それらの途上国に輸出する政策の調整として一帯一路が登場した、ということでもあろう。また、中国の貿易収支構造が変化して貿易収支、経常収支の両面で黒字となったために、その黒字の仕向け先としての海外投資が必要とされた、というのである。こうした条件の変化があって一帯一路が構想されたのであり、この政策がなくとも、何かしらの経済貿易政策が打ち出された必然性があった、とする。

中国の経済政策の系譜で見た場合、一帯一路政策は対外開放政策の系譜に属する。一帯一路は中国に置かれた状況に即してその対外開放政策を調整した結果だと見ることができる、というのである。その状況というのは、第一に 2010 年代に中国の貿易相手として日本の地位は急落し、米国、EU、ASEAN が拮抗するようになった。折しも、環太平洋では TPP が構想されていた。それだけにそれへの対応として、ユーラシア、アフリカ方面に経済圏を形成して、そこに巨大 FTA を構想することであった。第二に、中国が内部に抱えて

32　大西康雄「中国の対外経済進出と世界　―転機の一帯一路―」（145 頁）
33　大西康雄「中国の対外経済進出と世界　―転機の一帯一路―」（146 頁）
34　大西康雄「中国の対外経済進出と世界　―転機の一帯一路―」（147 頁）

いた経済問題との関係がある。それは産業構造の転換であり、また沿岸部と内陸部との格差の是正がある。だからこそ、一帯一路には中国国内に高付加価値産業を残してそれ以外を海外に移転させることや、西部大開発の延長としての役割も付与されていたのである。

中国の対外援助という側面から見た場合、一帯一路政策はその対外援助という要素も含んでいる。だが、中国の対外援助枠組みは先進国のそれとは異なり、「政府援助枠組」と「市場取引の領域」とをその援助に含めてしまっている。それだけに「誤解」を惹起することが少なくない。この援助については、箱物重視、紐付けという前提、さらには債務超過など数多くの問題が指摘されている。ただ、中国はこうした「課題を自覚し、見直し努力を行っている」[35]と大西は述べる。それが国際標準の受け入れや、質高のインフラという原則に現れている。

それでは（1）でも指摘したような米中対立の下で、あるいは新型コロナウイルス感染症という新たな状況の下で、中国の経済政策はどのように変化したのか、あるいはしなかったのだろうか。

第一に、米中間の貿易摩擦は懲罰的な付加価値関税で始まった。これは米国から始まり、中国も報復措置をとった。これから中国から米国への製品の輸出を行っていた企業は大きな打撃を受けた。これによって、これはすでに生じていた動きだが、生産拠点が中国から他処に移動し、また米国に代わる市場を探すということになった。これは一帯一路の方向性にとっては合致するものであった。また、対中貿易依存を小さくしたかった米国の意図も必ずしも成功していない、と大西はいう。

第二に、新型コロナウイルス感染症についてみれば、当初中国が最初に感染を拡大させた地域であっただけに、中国に投資している国々ではいかにチャイナ＋1 を確保するかということが課題となったが、やがて先進国にも感染が拡大していくと、サプライチェーンを安全保障の観点からいかに確保するかということが話題になり、その後中国が感染を抑制して、その経済が回復してくると中国市場をいかに確保するかということも考慮に入るようになった。このような情勢の下で、日系企業は冷静な対応をしたが、主に以下の二つの対応をしたと言える。第一は、中国市場を対象とした地産地消型で、サプライチェーンをむしろ中国国内に求めて中国市場向けの生産を行う企業が現れた。第二は、海外にサプライチェーンを依存している企業で、その場合には中国以外に生産拠点を求め始めたので

[35] 大西康雄「中国の対外経済進出と世界　―転機の一帯一路―」（152 頁）

ある。

第三に、中国自身の対応として、米国の圧力に対応して中国自身も経済安保の観点に立って、米国と同等の対抗措置とも言える法整備を進めているということがある。また、米国からの圧力の中で中国は途上国、新興国との経済関係強化に乗り出している。特に一帯一路圏での FTA 拡大政策が顕著だ。RCEP や ASEAN＋中国 FTA のグレードアップなどもそこに含まれる。そして、実態面ではコロナ下で中国と ASEAN の経済関係は一層緊密化している。このような姿勢は、大枠としては中国が自由貿易体制擁護の姿勢を主張していることや、CPTPP 加盟をほのめかしていることなど、多国間貿易秩序の推進者然と振舞っていることとも関わる。

こうした中国経済の動きは、日本企業にも影響を与えている。中国の大企業に部品を納めている日本企業は、その大企業の海外進出に伴って海外に拠点を出しているし、また中国で「双循環」が提起されれば産業高度化のための「新型インフラ投資」が日本企業のビジネスチャンスとなると認識されている。そして、米国が技術移転を規制する中で独自の研究開発能力向上に努めようとしているが、この点も日本企業にとってのビジネスチャンスになる。

以上のように大西報告書は、中国経済の世界経済におけるプレゼンスの高さを前提として、米中対立、新型コロナウイルス感染症の問題がどのように中国経済に影響するのかという点についても分析し、中国自身には少なからず難点もあるものの、大きな問題は生じないと見ている。例えば、米中間のデカップリングも徹底しないであろうし、「熱戦」になる可能性は低い、とする。だからこそ、日本企業のスタンスも最終的にはどちらかを選ぶというのではなく、是々非々で対応するということになろう。

（３）中国の対外援助の動向

（２）でも中国の対外援助について言及があったが、その点についてより深く考察したのが北野の報告書である。北野は、中国の対外援助がアカウンタビリティの向上や低所得国への債務問題などに対応しつつ、開発協力への転換を目指しているとしている。中国の対外援助はその白書の名称の変化にもあらわれる。2011 年、2014 年に発刊された白書は「中国の対外援助」白書であったが、2021 年 1 月の白書は「新時代における中国の国際発展協力」白書となっていた。

第一に検討されたのは、制度面での整備である。中国は 2018 年 4 月に国家国際発展協

力署（China International Development Cooperation Agency：CIDCA）を設置した。これは対外援助を統括する組織であり、これについて北野報告書は「それまで商務部が所掌し商業主義的性格の強かった対外援助を、国際援助潮流の中で主流となった開発協力（Development Cooperation）に統合、転換を図ることで、大国外交や一帯一路構想推進に一層役に立たせることを狙った改革」[36]だと指摘する。北野は報告書で詳細にこの機関の成立過程を明らかにしている。それによれば、2017 年 2 月の党中央委員会「全面深化改革指導グループ」会合にて党が外交政策を主導することが確認されるとともに、対外援助体制の見直しが決まったとされる。そして同年秋の第 19 回党大会では、後発開発途上国への支援強化が提唱され、対外援助規模を拡大することが明確にされた。そして翌年 3 月の全国人民代表大会の国務院機構改革案において、前述の国家国際発展協力署が国務院の副部長レベルの直属機関として設置されることが盛り込まれた。この組織は、「これまで対外援助を所掌していた商務部対外援助司をいわば独立させ、外交部からも一部の職員が移籍」[37]する形で 2018 年 4 月に発足した。この組織は、いわば党の領導の強化、また一帯一路をはじめとする対外政策の展開に資するものとして想定されている。また、商務部の対外援助司から独立し、外交部が援助の領域に張り出したようにも見える組織であるが、援助の現場にまで外交部の系統が関与するようになったというわけではなかろう。トップレベルでの組織調整がどの程度の意義を有するのか否かについては継続的な観察が必要と考えられる。なお、全面的な法治建設の下で、「対外援助管理弁法」改訂だけでなく、対外援助立法の準備も進められている。これらも合わせて考察していくことが求められる。

第二に、2021 年 1 月に発表された「新時代における中国の国際発展協力」白書については、上述のように、北野は「OECD-DAC 諸国とは一線を画しているものの、白書の名称変更により、従来の対外援助を開発協力に統合、転換しようとする方針を表明しているといえる」[38]としている。ここでは医療衛生面での援助などが提唱されてはいるものの、金額の増額は言われていない。また、この白書では 2020 年に新型コロナウイルス対策のための緊急人道支援の規模が最大になったとしている。ここには WHO に拠出した 5 千万ドルも含まれている。

第三に、2021 年 3 月に公表された第 14 次五カ年計画（2021～2025 年）であるが、そ

[36] 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（163 頁）
[37] 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（165 頁）
[38] 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（167 頁）

の「第 42 章グローバル・ガバナンス・システム改革・構築への積極的参加」の第 3 節に「良好な外部環境の構築」に対外援助に関する記述がある。北野の訳に基づけば、その記述は「主要感染症予防・制御のための国際協力に積極的に参加し、人類衛生健康共同体の構築を推進する。対外援助制度の改革を深化させ、対外援助の配分を最適化し、途上国、特に後発開発途上国への援助を力の及ぶ範囲で行う。保健医療、科学技術、教育、グリーン発展、貧困削減、人材育成、緊急人道支援などの分野での対外協力・援助を強化する。国連の『持続可能な開発のための 2030 アジェンダ』を積極的に実施する」[39]となっていた。ここでは、国際保健事業への関与が述べられながらも、金額の増加などは述べられず、配分の最適化などが述べられる。そして、国連への関与が引き続き明記されている。

第四に、中国の対外援助の規模についてであるが、これは北野独自の試算が示されている。これは中国の援助を先進国標準に合わせて算出されたものとして注目に値する。まず、「無償援助・無利子借款、優遇借款、多国間援助の合計額は、2015 年の 51 億ドルから 2018 年には 59 億ドルに増加し、2019 年は 2018 年と同額の 59 億ドルとなった」[40]。これは 2018 年あたりに金額としては頭打ちになり、以後中国が援助の内容を調整する段階に入ったことを示す。内訳では、「無償援助・無利子借款は、2016 年以降着実に増加し、2018 年には 31 億ドルに達し」[41]たことが注目されるが、北野はこれを商務部による一連の制度整備の結果だとする。国際機関に拠出される多国間援助、また国連諸機関への拠出金も増加傾向にある。PKO の予算分担率は、2019 年に 2 位になっている。2020 年度については、新型コロナウイルスへの対策予算が組まれるために、「贈与相当額計上方式では 2019 年の 59 億ドルから減少する可能性」[42]があるとする。しかし、いわゆるマスク外交などで使用される経費は無償援助としてカウントされるために、無償援助・無利子借款の総額は 2019 年度並となると予測している。優遇借款は前年度並となるが、国際機関への拠出はすでに AIIB などへの支払いが済んでいることなどから、全体として援助額は減少するとしている。なお、中国の対外援助を金額ベースで他国と比較する場合には優遇バイヤーズクレジットを含めるか否かで大きく異なることになる。それを含めればフランス、日本を抜いて 4 位、含めなければ 7 位となる。定義次第で変化するということである。中国が直面する対外援助面での課題について、北野報告書は公的債務問題とアカウンタビリティ向上という

39 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（168～169 頁）
40 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（170 頁）
41 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（172 頁）
42 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（172 頁）

2 点から述べる。債務問題についてみれば、中国は確かに途上国側に立って率先して債務免除などを行ってきた。しかし、免除となってきたのは無利子借款プロジェクトであり、たとえそれを免除したとしても、「追加的なコストはかからないという」[43]のである。しかし、中国輸銀、中国開銀の借款はその限りではなく、債務免除などは一部の例外をのぞいて行われていない。世界的に問題とされたのはこの部分である。世界的にこの問題が議論され、標準形成がなされようとしているタイミングでもあった。中国もまた、「世界銀行、IMF の協力を得て「一帯一路債務持続性分析枠組み」を作成、公表し」[44]、対処しつつ、輸銀、開銀から途上国向けの融資を減額していっている。中国は、新型コロナウイルス感染症の流行拡大の下で、G20 財務大臣・中央銀行総裁会議で定められた債務返済猶予イニシアティブ（Debt Service Suspension Initiative：DSSI）に最終的には合意し、その枠内で債務返済の延長などを行っている。この枠組みでは最終的に債務免除することも視野に入っており、その過程でどれほどの情報開示をしていくのか、「今後の対応ぶりが注目されている」[45]と北野は述べている。そのアカウンタビリティについて中国は様々な改革を行っているものの、それは「基礎固めの段階」[46]にあると北野は述べる。次の五カ年計画でどれだけのアカウンタビリティを向上させられるかを注視していくことになるだろう。

（４）リベラル国際秩序から中国をどう見るか

中国の提起する国際秩序と西側先進国が構築してきた秩序とは何が異なり、そしてこれからの世界はどのようになってゆくのか。また日本はその中でどのような針路をとっていくべきなのか。この問題は極めて重要な問題だ。湯川報告書は、そのような「問題」、つまり「問い」そのもののあり方を検討する。具体的にはもともとどのような秩序が存在し、またそれが目下どのような動揺を体験しており、そして中国がどのような影響を与えているのか、ということである。湯川報告書はいくつかの論点に分けて考察している。第一に、自由民主主義である。これは democratic peace、すなわち「民主的平和」にも関わる問題である。湯川報告書は統計に基づいて、「第二次大戦後に民主主義国家の占める割合は増加しており、現在では少なくとも国の数としては民主主義に分類される国が最も多い。他方で権威主義に分類される国は大幅にその割合を減らしており、第二次大戦後とは国際社会に

43 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（176 頁）
44 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（177 頁）
45 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（177 頁）
46 北野尚宏「開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向」（178 頁）

おける構成員の民主化が進展する時期であったと言える」[47]としている。第二に国際制度である。国際制度は、規範形成の面でも、大国間関係の面でもリベラルな国際秩序の存続に貢献してきた。第二次世界大戦後、国際機構は増加傾向にあった。第三に相互依存である。相互依存が進展すれば、機会費用が増大するために戦争には至りにくい、というのが一般的な理解だ。この面から見ても、歴史的に現在ほどに関税が低い時代はなく、国家相互の相互依存はヒト・モノ・カネの面で一層強化されていると言える。これらの三要素の進展が示す結果だとも言えるが、第二次世界大戦後にはいわゆる「戦争」は大きく減少し、多くは内戦となっている。これらのことからいわゆる「リベラルな国際秩序」なるものが存在していることが理解できる。では、それが動揺しているとはどういうことか。第一に自由民主主義についてみれば、2006 年以降、「国際社会は権威主義化の一途をたどっている」[48]のであり、「世界の国々は時間はかかれどいずれ全て民主化していくのだという世界観は見直されなければならない」[49]と湯川報告書は述べる。だが、この変化はある意味で「革命的」に転換が起きるのではなくて、漸進的に進展する。第二に国際制度を見れば、米国の国際組織からの脱退などがあるが、国際機構からの脱退をデータ化すると、「近年特に国際機構からの脱退が増加傾向というわけではない」[50]という。ただ、国際組織からの脱退が国内政治のポピュリズム的傾向の中で生じている可能性はあるという。第三に相互依存については、WTO の機能の停滞、そして米国の保護貿易的な傾向など、「国家間の相互依存関係もまた挑戦を受けていると言える」[51]とする。このように、三つの要素から見ても、第二次世界大戦後に形成されたリベラルな国際秩序は目下挑戦を受け、動揺しているということが理解できる。ではなぜ、そのような動揺に直面しているのか。湯川報告書はまず「自壊」を挙げる。それは冷戦終結後、リベラルな秩序が東側に拡大していき、旧社会主義諸国を内包するようになったのだが、それが同時に異質な存在を内側に抱え込むことを意味した。それにより、同質性を基礎としていた秩序が崩れた、というのである。次に、リベラルな国際秩序のもたらしたある種の「行き過ぎ」もあったという。一般にリベラルな国際秩序と対置されるのは、それ以前の伝統的なウェストファリア型秩序がある。これは近代的なもので、主権や内政不干渉を重視する。リベラルな国際秩序は冷戦期には、

---

47 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（182 頁）
48 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（187 頁）
49 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（187 頁）
50 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（187 頁）
51 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（189 頁）

このウェストファリア型の秩序とも一定程度親和性があり、各国の主権を重視して、内政不干渉的な要素を有していた。しかし、冷戦後には民主主義や人権といった側面で各国の主権に対して挑戦するような行為が見られるようになった。人道的介入などがその例である。また、国際機構がその権限を増し、各国の主権を吸収するような側面もあった。これらのことがリベラルな国際秩序の後退をもたらした諸要素として考えられる。この他にも、リベラルな国際秩序がコアな存在とも言える西側先進国において、ポピュリズム型のナショナリズムや反グローバル主義が台頭したということもあるし、中国やロシアなどの新興国が台頭していったこともある。

では、中国の存在をどう見るべきなのか。経済力や軍事力からみて中国の台頭は疑いえないが、果たして中国はリベラルな国際秩序への挑戦者なのか。湯川報告書はこの点について、「本稿の最大の主張は、上記の内部からの挑戦（ポピュリズムやナショナリズム）と異なり、この外部からの挑戦（中国からの挑戦）についてはリベラル国際秩序を揺るがすものかどうかは自明ではなく留保付きで考えなければならない」[52]と述べる。確かに中国はリベラルな国際秩序への挑戦者に見える。権威主義的な国際政治体制により民主主義や人権の面では相容れない点が多く、また中国は伝統的なウェストファリア体制の擁護者にも映る。だが、他方で中国がリベラルな国際秩序の受益者として経済発展を遂げてきたという側面や、その WTO 加盟に中国自身が次第にリベラルな国際秩序に親和的になっていく、つまり社会化していくとの見方も存在していた。しかし、そうした見方は「楽観的」だとする見方も広まりつつある。湯川報告書は再び上述の三要素から分析を加える。第一に自由民主主義について、経済発展しても中国が民主化しなかったことは周知のとおりである。しかしながら、「グローバルなレベルでの民主化の停滞が中国によるものか、という点については留保が必要」[53]だと湯川報告書は述べる。つまり、国内政治において権威主義体制であっても、国際社会において民主主義という理念そのものに挑戦しているのかどうか、というポイントを提示しているのである。また中国自身が権威主義体制の伝道師のように世界にそれを広めているのか、という点についても留保が必要だという。つまり、「結局のところ中国が目指しているのは「権威主義にとって安全な世界（a world safe for autocracy）」ではなく、あくまで共産党体制という自国の体制の護持である（a world safe

[52] 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（192 頁）
[53] 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（194 頁）

for CPP)」[54]と湯川報告書は述べている。第二に国際制度について、「中国の国際制度への姿勢は二面性がある」[55]という。中国の国際組織への関与は人的なリソースの面なども含めて積極的だということもできる。中国は多国間協力に反対しているわけではない。だが、南シナ海の問題を見れば明らかなように、中国が国際制度やルールに反した行動をすることもあるし、多国間交渉よりも二国間交渉を好む面もある。他方、中国が主導して国際的な枠組みを形成する事例も増えてきている。だが、その場合でも中国自身は自らを拘束するような組織作りはしていないと言える。湯川報告書は、「その意味では、第二次大戦後の米国が時に自らも拘束されるような多国間枠組みの中で秩序を運営してきたこととは違いがあると言える」[56]とまとめている。第三に相互依存について、中国型の国家資本主義は既存の秩序に挑戦しているようにも映るが、多面でこの相互依存の要素こそ、この三要素の中で中国が最も挑戦者とは言えない領域だということもできる。習近平も少なくとも言葉の上では、自由貿易の擁護者としての中国を強調している。これらの三要素を考えるとき、やはり中国の存在はリベラルな国際秩序の挑戦者という側面を有するものの、それだけでは説明がつかない存在だということにもなる。

では中国はどのような存在なのか。この点、湯川報告書は、「『中国はリベラル国際秩序への挑戦者なのかどうか』という二者択一的な問い立てを控え、既存の秩序の内、中国が何を受け入れ、何に挑戦するのかを丁寧に腑分けしていくこと」[57]が大切だという。つまり、課題、問題ごとに中国の対応は異なるのであり、米中対立の立ち現れ方も、秩序面での問題のありようも異なるのである。中国の判断は、国内的な統治体制に反することには反発するといったことは言えるだろうが複雑な要因があることが想定される。

本報告書は、2020 年という新型コロナウイルスの感染拡大が進行する中で、中国にはいかなる事態が生じ、中国がいかにそれに対処し、対外行動はどのようなものになり、そして感染拡大から進行していた米中対立や秩序問題はどのようになったのか、ということを考察した。それぞれの報告者は、それぞれの領域における課題や問題を析出しているが、一般的に言われている中国問題や米中対立、秩序問題と本報告書の内容との間で異なる点があるとすれば、それは中国が提起している問題は中国独自の問題ということでもなく、

54 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（194 頁）
55 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（194 頁）
56 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（196 頁）
57 湯川拓「リベラル国際秩序と中国」（197 頁）

一部には人類的な課題も含み、中国が行っていることは世界の既存の秩序への挑戦である反面、必ずしもそれだけでは説明ができない点などである。

単純な批判や対立論ではなく、個々の問題を腑分けしながら客観的に問題を見ていくことが大切であることの重要性、これはあまりに当然であるかもしれないが、本報告書の投げかけたい問題提起である。

（2021 年 10 月 19 日　脱稿）

Ⅰ．中国国内の動向

第１章　新型コロナウイルスと中国の「社区」統治

慶應義塾大学法学部教授

小嶋華津子

１．はじめに

2019 年 12 月 8 日、中国湖北省武漢市の保健機関により、原因不明の肺炎患者の存在が初めて報告された。それから、本稿を執筆している 2021 年 3 月末時点まで、すでに一年三ヶ月あまりが経過したが、新型コロナウイルスの感染には、未だ終息の兆しが見えない。この間、貿易面で始まった米中対立は急速に全面化の様相を見せ、軍民両用技術に関わる分野でのデカップリングの動きも進みつつある。さらには、新疆や香港における中国の人権問題が、欧米を中心とする諸国の非難を喚起するなか、国際社会の秩序構築をめぐる議論は、統治体制という国家の根幹にまで関わる緊張と対立を伴いながら展開している。こうした中、習近平政権は、中国共産党第 19 期中央委員会第四回全体会議（2019 年 10 月）で、いわゆる「西側」とは異なる独自の国家統治のあり方を追求するとの決定を行い、体制の優位性に自信を持ち、さらなる統治の改善に向け邁進することを言明してきた[1]。同決定によれば、統治の改善は、2021 年（結党 100 周年）までに顕著な成果をあげ、2035 年までに基本的に達成し、2049 年（建国 100 周年）までに全面的な完成に至るとされている。

新型コロナウイルスの蔓延が生じたのは、まさしくそうした国際的、国内的潮流が生じ始めた最中のことであった。そして、新型コロナウイルスの発生地であり、感染発覚当初こそ、情報の隠蔽による初動の遅れが内外の非難を浴びたものの、その後、比較的成功裡に感染の拡大を抑制したことにより、習近平政権は、国民の肯定的評価を得て、いっそう自らの統治体制に対する自信を深めたようにも思われる。

外からの体制批判の高まりと、統治に対する中国の自信――この乖離をどのように解釈し、国際社会の秩序構築に向けた建設的議論へとつなげていくべきだろうか。その第一歩として重要なことは、上記の方針の下、中国で具体的にどのような統治の変革が進んでいるのか、その実態を理解することであろう。そこで本稿では、新型コロナウイルスの感染

1　「中共中央関於堅持和完善中国特色社会主義制度推進国家治理体系和治理能力現代化若干重大問題的決定」（2019 年 10 月）（http://www.xinhuanet.com/2019-11/05/c_1125195786.htm）。

拡大の抑制においてプラスの機能を果たしたとされる、中国の「社区」（以下、社区）に焦点を当て、中国の統治の実態とその変化について整理する。習近平政権の下で、どのような主体によって、どのように社区統治の変革が進められてきたのか、それが新型コロナウイルスの蔓延防止においてどのように機能したのかを論じ、中国の社区統治が示唆する論点を提示したい。

２.「社区」とは

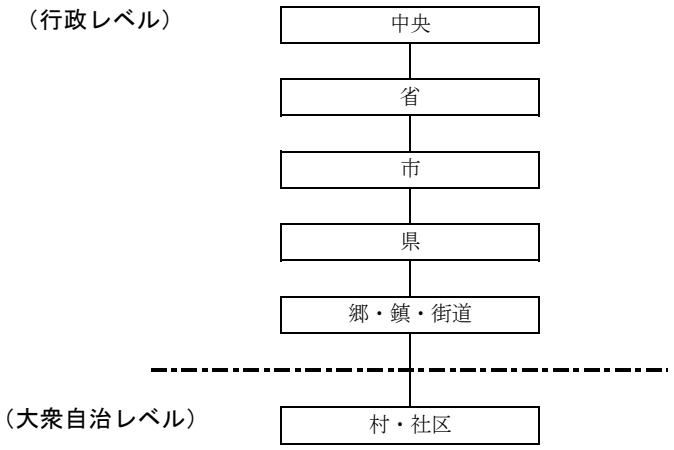
本論に先立ち、社区とはどのような単位なのかを概観しておこう。図表 1-1 に示したように、中国の行政機構は、中央–省–市–県–郷・鎮・街道という重層構造をなしている。そして郷・鎮・街道の下に設置されているのが都市部の社区、ないしは農村部の村である。社区および村には、日本でいうところの自治会・町内会に相当する「大衆自治組織」として、それぞれ社区居民委員会、村民委員会が組織されている。社区の規模は地方ごとに設置基準も異なり、実際の状況も様々であるが、小さいもので 1,000 世帯、大きいもので 4,000～5,000 世帯と捉えて良いだろう。2020 年第 2 四半期の民政部の統計によると、全国で社区居民委員会の数は、11 万 1,000、村民委員会の数は、51 万 7,000 であった[2]。

都市部の社区の統治が重視されるようになったのは、今世紀に入ってからのことである。その背景には、市場経済化にともなう企業の所有形態の多様化、国有企業改革を経て、計画経済時期に作られた国有・公有制企業による住民管理制度が効力を失い、基層社会の統治が行き届かなくなっていく当時の状況があった。そこで、懸念を高めた共産党は、それまで数百世帯ほどで構成されていた旧居民委員会の所轄区域を、より大規模な社区へと再編し、それまで国有・公有制企業が担ってきた住民管理や住民サービス機能の受け皿として、社区のテコ入れを図ったのであった。社区には、住民を管理し、最低生活保障（生活保護）などの福祉や様々な住民サービスを提供するほか、中国が「邪教」とする法輪功などを取り締まり、騒擾・集団行動を末端レベルで解決することが求められた。そして、こうした多様な機能を担わせるために、専門的な知識と能力のある人材が県・街道により選抜され、社区に送り込まれた。その結果、ボランティア主体の自治組織であった居民委員会は、市場経済化以降の社区建設の推進を経て、次第に県政府・街道弁事処の手足となって働く行政機関のような位置付けに変化してきたと言ってよいだろう。

---

[2] 「2020 年 2 季度民政統計数據」（中華人民共和国民政部ウェブサイト http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/qgsj/2020/2020083102001.html）。

図表 1-1　中国の行政レベルと社区



（筆者作成）

３．習近平政権下の「社区」建設

習近平政権下で推し進められてきた社区建設も、20 年来続く、上記の社区建設の流れの中に位置付けられる。しかしながら、習近平政権に特徴的な点もある。以下、その特徴を四点に整理して指摘したい。

（１）統括機関としての政法委員会

①　習近平に従順な政法委員会の再建

習近平政権下の社区建設の特徴として最初に指摘したいのは、党の政法委員会を社区建設の統括機関に据えたことである。習近平政権は、中国共産党第 19 回全国代表大会（2017 年 10 月。以下、中共 19 全大会）において「党政軍民学の各方面、東西南北中の一切を党が領導する」というフレーズを党規約に盛り込んだことが示すように[3]、統治のあらゆる側面において、政府ではなく党を前面に立たせ、党の領導を徹底させる方向で、統治体制の変更を推し進めてきた。

社区統治も例外ではない。これまで社区建設は、住民「自治」や生活保護に関しては民政部門、公衆衛生に関しては衛生部門、不動産管理に関しては建設部門、治安に関しては公安部門というように、国務院の各部局が、それぞれの領域を分掌してきた。しかし、習近平政権になり、社区における党組織の建設を進め、社区統治に対する党の領導をこれま

[3] 「中国共産党章程」（共産党員網 http://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/）。

で以上に強化する方針が示された[4]。中でも、党中央および各行政レベルの党委員会に置かれた政法委員会が、政府の各部局を統括するということが明確化された。図表 1-2 に示した中央政法委員会の布陣からわかるように、政法委員会とは、司法機関、検察機関、公安機関、国家安全機関、司法行政機関を統括する党の組織である。

図表 1-2　中国共産党中央政法委員会の陣容（2021 年 3 月現在）

書記	郭声琨（中央政治局委員、中央書記処書記）
副書記	趙克志（国務委員公安部部長）
委員	周強（最高人民法院院長）
	張軍（最高人民検察院検察長）
	陳一新（＊兼秘書長）
	陳文清（国家安全部部長）
	唐一軍（司法部部長）
	王寧（武装警察部隊司令員）
	王仁華（軍政法委員会書記）

（筆者作成）

ここで重要なのは、習近平政権発足以降の政法委員会の処遇をめぐる動きである。日本でも大きく報じられたように、政法委員会は、前胡錦濤政権期に中央政法委員会書記を務めた周永康（政治局常務委員）の下で、公安情報を掌握することにより一大勢力を成し、時として党中央に従わない姿勢を見せるなど、党の領導を脅かしかねない存在となっていた。政法系統の諸機関とりわけ公安機関が政治局常務委員と結託して暴走したことに対する危機感は、党中央指導者の共有するところとなり、それが、続く習近平政権下での総書記の権限強化をもたらしたとも言われる。そして習近平は、総書記就任直後から、政法系統の諸機関を自らに忠実な組織として再建するべく、下記に示したような大幅な変革に着手したのであった。

第一に、政法委員会の格下げである。周永康は 2015 年 4 月、収賄、職権乱用、国家機密の漏洩の罪で刑事訴追され、同年 6 月、無期懲役を言い渡された。周永康の後任には、政治局委員である孟建柱が着任したが、中共 19 全大会以降は、「江沢民派」と括られる孟が解任され、同様に政治局員である郭声琨が抜擢された。政法委員会書記が政治局常務委

[4] 「中共中央国務院関於加強和完善城郷社区治理的意見」（中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト、http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5204888.htm）。

員ではなく政治局員によって担われるようになったことは、政法委員会の組織的地位の降格を意味する。そのことは、習近平政権が、政法委員会を自らに服従させるための措置と解釈できる。

第二に、人民武装警察部隊の指揮関係を、中央軍事委員会と国務院の二重指導から、党中央委員会と中央軍事委員会の集中統一的指導へと一本化したことである[5]。これは、政法委員会の変革自体を目的とした変更ではなく、習近平政権が発足当初より推進する国防・軍隊改革の一環として行われた組織の改編であるが、結果的に、人民武装警察の第一政治委員に就任することにより公安部長が確保してきた公安部系統の武装警察に対する影響力は失われ、政法委員会と武装警察は切り離された。

第三に、「中国共産党政法工作条例（以下、政法工作条例）」の制定である。党中央は 2019 年 1 月 18 日「政法工作条例」を発布し、政法委員会の権限について規定すると同時に、党の政法工作に対する絶対的領導（第一条、第六条、第七条、第八条）、地方党委員会の政法工作に対する領導（第九条）などを同条例の随所に明記した[6]。

第四に、周永康に連なる人脈や、習近平政権に忠実でない政法幹部の徹底的な排除および腹心の抜擢である。2016 年から 17 年にかけては、李東生（公安部副部長）が収賄の罪で懲役 15 年を言い渡されたほか、夏崇源（公安部党委員会委員・政治部主任）が規律違反により降格処分を受けた。そして、2019 年 1 月の中央政法工作会議において、習近平が「あえて刃を内側に向け、骨から毒を削ぎ落として、集団に害を及ぼす輩を徹底的に排除しなければならない」と表明して以降[7]、反腐敗運動をつうじた周永康人脈の排除は加速度的に展開された。中央の政法系統の幹部だけを見ても、図表 1-3 に例示したように、孟宏偉（国際刑事警察機構総裁）、孫力軍（公安部副部長）、孟慶豊（公安部副部長）、鄧恢林（元中央政法委員会弁公室主任、重慶市公安局局長）ら現職幹部が立て続けに摘発されたり、処分を受けたりした。

---

5 「中共中央決定調整中国人民武装警察部隊部隊領導指揮体制」（新華網 http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/27/c_1122175909.htm）。

6 「中共中央印発『中国共産党政法工作条例』」（人民網 http://dangjian.people.com.cn/n1/2019/0121/c117092-30579948.html）。

7 「習近平出席中央政法工作会議併発表重要講話」（2019 年 1 月 16 日、新華網 http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/16/c_1123999899.htm）

図表 1-3　中央政法指導者の処分（2021 年 3 月現在）

李東生	公安部副部長・党委員会副書記	懲役15年（2016年1月）
夏崇源	公安部党委員会委員・政治部主任	降格処分（2017年10月）
孟宏偉	国際刑事警察機構ICPO総裁	懲役13年６カ月（2020年１月）
孫力軍	公安部副部長・党委員会委員	罷免（2020年5月）
孟慶豊	公安部副部長・党委員会委員	罷免（2020年6月）
鄧恢林	元中央政法委員会弁公室主任、重慶市公安局局長・党委員会書記	罷免（2020年6月）

（筆者作成）

その動きは地方にも拡がった。例えば吉林省では、呉長智（吉林省人民検察院副検察長）、謝茂田（吉林省人民検察院副検察長）に続き、2019 年 7 月、楊克勤（吉林省人民検察院党組書記兼検察長）が収賄容疑で提訴された。上海では、2020 年 9 月に龔道安（上海市副市長兼公安局長）が罷免された。

そのほかにも、2020 年 4 月、傅政華司法部部長（1955 年生まれ）が年齢を理由に解任され、後任に習近平の浙江省時代の部下であり、必ずしも司法の専門家ではない唐一軍（遼寧省長）が起用されるなど、大規模な人事変動が断行された結果、政法系統の主要ポストは習近平に忠実な者によって占められることとなった。

上記のような政法系統内の粛清の動きは、現在に至るまで継続している。むしろ、いっそう激しさを増していると言っても良いだろう。2020 年 7 月、中央政法委員会は、全国政法隊伍教育整頓試行工作動員会議を開き、政法委員会の管轄下にある人民法院、人民検察院、公安部門、国家安全部門、司法部門所属の人員に対し、全国的な教育整頓運動を開始すると発表した。全国政法隊伍教育整頓試行弁公室主任に就任したのは、習近平の浙江省時代の部下である陳一新（中央政法委員会秘書長）であった。陳は会議において、「全国政法系統において骨から毒を削ぎ落とすような方法で自己革命を行い、『激濁揚清（清らかなものを揚げて濁ったものを取り除く）』式の『延安整風』を展開し、それにより信頼に足る、安心して頼れる『政法の鉄軍』を打ち立てる」と抱負を述べた[8]。そして今年 2 月、全国政法隊伍教育整頓動員配置会議が北京で開催され、「整風」運動の全面的な展開が宣布された。中央には、全国政法隊伍教育整頓領導小組が発足し[9]、各省にも相応する全省政法隊伍

8　「陳一新在全国政法隊伍教育整頓試点工作動員会上強調突出『四項任務』掴好『三個環節』扎実開展教育整頓試点工作」（中華人民共和国最高人民法院ウェブサイト http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-239981.html）。

9　全国政法隊伍教育整頓領導小組の陣容は以下のとおりである。組長：郭声琨（中央政法委員会書記）、副組長：趙克志（公安部部長）、周強（最高人民法院院長）、張軍（最高人民検察院検察長）、喩紅秋（中央規律検査委員会副書記）、傅興国（中央組織部副部長・国家公務員局局長）、陳一新（中央政法委員会秘書長）、陳文清（国家安全部部長）、唐一軍（司法部部長）。

教育整頓領導小組が組織された。運動は、次のように二期に分けて実施されることとなった。すなわち第一期（2021 年 2 月末～6 月末）には、市・県レベルの党委員会政法委員会、政法単位および省属の監獄や薬物中毒者の療養所が、第二期（2021 年 8 月～10 月末）には、中央政法委員会、中央政法単位、および省レベルの党委員会政法委員会、政法単位が運動を展開するというものである。さらに、全国政法隊伍教育整頓領導小組および省レベルの党委員会が、各地に要員を派遣し、各レベルの党委員会書記の責任の下、市・県レベルの運動の監督と指導を行うこともとり決められた。

② 政法委員会による「社区」建設

以上のような施策により、政法委員会は、党中央および習近平に従順な組織に改編されつつある。つまり、習近平政権下で、社区レベルの統治を統括しているのは、上記のような組織の変更と、粛清および人事異動を踏まえて習近平に忠誠を誓った政法委員会なのである。

先述の「政法工作条例」第 39 条には、政法委員会を県レベル以上のすべての地方党委員会に設置するほか、郷・鎮・街道レベルの党組織すべてに政法委員を配置すること、各行政レベルの政法委員会が、党中央の絶対的・全面的領導の下、それぞれ所管のレベルに設置された社会治安総合治理センターを統括し[10]、責任を持って社会統治の改善を進めることが明記された[11]。

2020 年 1 月の中央政法工作会議で打ち出された同年の重点活動項目にも、政法委員会が主導して、地方・基層・社区レベルの統治の改善を推進することが明記された。具体的には、市ごとに社会統治の近代化をしっかりと推進し、とりわけ基層社会の不安定要因を萌芽のうちに防ぎ管理し、アップグレード版社会治安予防管理システムを着実に構築すること、郷・鎮・街道に政法委員を配置し、社会治安総合治理センター、人民法廷、検察室、公安派出所、社区警務ステーション、司法所など基層政法単位の整備を統一的に推進し、最も基層の部分にまで政法の力を浸透させるという方針が掲げられた[12]。

---

[10] 「治理」とは、ガバナンスと訳されることもあるが、むしろニュアンスとしては「統治」という意味に近い。

[11] 条例の公布を受けて、各地が、郷・鎮・街道に政法委員を配置していることが各メディアに報じられた。例えば、遼寧省では 1352 の郷・鎮・街道すべてに政法委員を配置したことが報じられた（「遼寧 1352 個郷鎮街道配斉政法委員」人民網 http://ln.people.com.cn/n2/2020/0629/c378317-34117979.html）。

[12] 「在郷鎮街道配斉配強政法委員」（法制網 http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2020-01/18/content_8104342.htm）。

（２）治安維持のための「自治・法治・徳治」

政法委員会を統括機関とする社区の統治のあり方として、しばしば打ち出される方針が「自治・法治・徳治の結合した統治」の構築である。公的文書や解説に基づき、自治・法治・徳治それぞれの意味するところを筆者なりに読み解くならば、次のようになるだろう。

まず、「自治」として目指されているのは、大衆自治組織や住民の主体的参加を最大限「動員」する新たな社区統治のあり方である。主体的参加と動員とは相矛盾しているようにも思われるが、党の意思に基づく上からの政策を、末端の党組織の働きかけによって、あたかも人々の自発的な意思に基づく下からの運動のように演出することは、共産党の常套手段である。そして、この文脈で繰り返し称揚されているのが「楓橋経験」である。「楓橋経験」とは、1963 年、毛沢東の主導の下、中国全土で社会主義教育運動が展開されていた時代のエピソードに由来する。当時公安部長を務めていた謝富治の肝いりで、浙江省諸暨県楓橋区が他の地域に先駆けて社会主義教育工作隊を組織し、大衆による階級闘争を展開し、毛沢東の称賛を得た。その経験が、1990 年代になって、治安維持（中国語：「維穏」）の模範例として取り上げられるようになり、習近平もまた、「楓橋経験」の堅持と発展を指示した。このとき、「楓橋経験」は、基層社会の統治において、党の政治的優位性を十分に発揮しつつ、基層組織と大衆の積極性を動員し、当地で発生した各種の問題を萌芽のうちに主体的に解決し、社会の治安を促進した模範例として用いられている。

次に、「法治」により目指されているのは、土地の収容、立ち退き、住区の駐車管理・ゴミ回収など、基層社会で発生する大小様々な問題を、可能な限り法や規則に基づいて解決できるよう、市のレベルで、必要な法律規範体系を打ち立てるとともに、人々の遵法意識を高めることである。そのための具体的な方策として、地域社会や家庭のレベルでの、法律専門家や会計士・行政書士の積極的な利用が呼びかけられている。

また、「法治」に関わる具体的な取り組みとして、「居民公約（住民協約）」の普及に向けた動きがある。これについては、2014 年 10 月の中国共産党第 18 期中央委員会第四回全体会議で採択された「法による国家統治を全面的に推進する若干の重大問題に関する中共中央の決定」に、「社会統治においては、市民公約、郷規民約、行業規章（業界規約）、団体章程など社会規範の機能を積極的に発揮させる」方針が明記された[13]。そして 2018 年 12 月には「村規民約および居民公約工作をしっかり行うことに関する民政部、中央組織

[13] 「中共中央関於全面推進依法治国若干重大問題的決定」（共産党員網 http://news.12371.cn/2014/10/28/ARTI1414492334767240.shtml）。

部、中央政法委員会、中央精神文明建設指導委員会弁公室、司法部、農業農村部、全国婦女連合会の指導意見」が発布され、2020 年までに全国のすべての村と社区で、人々の間に、その日常的行為を規範化し、愛党愛国を徹底し、社会主義の核心的価値観を実践し、権利と義務を遂行し、公共的事務への積極性を引き出す、実用的な村規民約、居民公約を制定するという方針が掲げられた。居民公約によって禁ずるべき内容として、「指導意見」が挙げた項目は、頻繁な酒宴（中国語：「濫弁酒席」）、高額な結納金（中国語：「天価彩礼」）、介護せずに葬式だけ手厚く行うこと（中国語：「薄養厚葬」）、競って見栄を張ること（中国語：「攀比炫富」）、度を過ぎた贅沢（中国語：「舗張浪費」）、他力本願（中国語：「等靠要」）、怠惰な行動（中国語：「懶漢行為」）、家庭内暴力、養老の拒絶、婦女とりわけ嫁・離婚者・未亡人女性の合法的利益の侵害、悪徳者との付き合い（涉黒涉悪）、ポルノ・賭博・毒物など詳細かつ具体的である[14]。要は、住民公約によってこのような行為を禁じ、違反者に相応の懲戒措置を講じることにより、問題を居住区レベルで抑制しようというのである。

「徳治」は、居住区の統治という文脈においては、「有徳者による人治」という意味ではなく、社会、家庭、住民一人一人のあいだに道徳意識を育むことにより、基層社会の紛争を予防し、社会の安定と公序良俗を確保することを意味するようである。社会主義の核心的価値を実現するべく、社会道徳をしっかりと打ち立て、社会、学校、家庭による徳育のネットワークを構築することが謳われている。

さらに、習近平政権下で推し進められている「徳治」に関わる取り組みとして注目すべきは、社会心理サービスの普及に向けた動きである。これは、2016 年ごろから取り組まれているプロジェクトであり、社区レベルに心理カウンセリングを受けられる場所を拡充し、必要時には危機介入をともなう治療を行う態勢を整えようとするものである。2016 年には、中央政法委員会・中央社会治安総合治理委員会により全国 12 箇所に社会心理サービスシステム建設工作連絡所が設置され、2018 年 11 月には、国家衛生健康委員会、中央政法委員会、中央宣伝部、教育部、公安部、民政部、司法部、財政部、国家信訪部、中国障害者連合会により、「全国社会心理サービスシステム建設の試行工作方案」が発布された。「方案」は、各試行地区に対し、党・政府の責任者を組長とし、政法委員会、衛生健康、宣伝、教育、公安、民政、司法行政、財政、信訪（投書や直訴の受付）などの部門および障

[14] 「民政部中央組織部中央政法委中央文明弁司法部農業農村部全国婦聯関於做好村規民約和居民公約工作的指導意見」（中華人民共和国民政部ウェブサイト http://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_cgmy/zcwj/201812/20181200013983.shtml）。

害者連合会によって構成される社会心理サービスシステム建設工作領導小組およびその弁公室を設置し、2021 年末までに、社会心理サービス体系を構築するよう求めるものであった。具体的には、県、郷・鎮、村・社区の各レベルの社会治安総合治理センターないしは城郷社区総合サービス施設に心理カウンセリング室あるいは社会工作室を設置すること、各郷・鎮の衛生院や社区衛生サービスセンターは、心理健康サービスに適切な場所を確保し、住民に心理カウンセリングなどのサービスを提供することが謳われた。さらに「方案」は、これらの心理カウンセリングのデータを統合して社会心理サービス電子档案（档案：個人記録）を作成し、それに基づき地域の社会心理状況の分析やリスク評価、予測を行うシステムを構築すること、それにより、心理に問題を抱える高リスクな人や集団を事前に把握し、突発的な事件を萌芽のうちに発見し管理すること、とりわけ浮浪者、公安による監察対象者、受刑者、社区矯正者、出所者、薬物中毒者などの心理状態を改善し、性格的に偏向のある人々、行動に異常をきたしている人々に対する心理面のケアをしっかり行うために、政法委員会および衛生健康、民政、公安などの各部門が連携する、としている[15]。現時点で、こうした施策が、本当に必要としている人に心のケアを提供するものなのか、それとも危険分子を病人扱いして管理しようとするものなのかは不明である。しかし少なくとも、習近平政権が、社会の安定を実現する手段として、道徳意識の向上を掲げる一方で、それに適合できない人々を管理することにより、人々の精神生活や心理に及ぶ側面にまで踏み込んだ社会統治を実施しようとしているということは言えるだろう。

以上を踏まえて明らかになるのは、居住区の統治の最大の目的が治安の維持にあるということである。何より優先されるのは社会の安定であり、自治・法治・徳治のいずれも、摩擦や紛争を予防し、解決する平和的枠組みを構築するための手段として位置付けられているのである。

（３）IT とデータ共有に基づく治安の維持と行政の効率化

「自治・法治・徳治の結合した統治体系」を支えるための道具として、習近平政権が重視しているのが、情報通信技術を駆使した社会統治のインテリジェント化（中国語：智能化）である。情報インフラ、データ共有システムの整備を進め、ビッグデータ、AI、社会信用管理システムを運用することによって、治安を維持するとともに、政策の合理性、正確性、

[15] 「関於印発全国社会心理服務体系建設試点工作方案的通知」（疾病預防控制局ウェブサイト http://www.nhc.gov.cn/jkj/s5888/201812/f305fa5ec9794621882b8bebf1090ad9.shtml）。

実効性を高めていくことが目指されている。

このとき、社区レベルでの治安維持に貢献しているとされるのが、社会治安総合治理センターをプラットホームとする公共安全監視メカニズム「雪亮プロジェクト」である。これは、県、郷・鎮、村・社区に監視カメラを途切れなく設置するプロジェクトである。中国全土には、このような監視カメラが張り巡らされており、そのうちAI監視カメラが、「天網」プロジェクトによってネットワーキングされている点に、中国の特徴がある。

（4）「社区」医療体制の構築

最後に、新型コロナウイルス対策との関わりを念頭に、社区医療の構築に向けた近年の取り組みについて触れておきたい。この面で、最も包括的に政策枠組みを示しているのが、2019年12月に採択された「中華人民共和国基本医療衛生および健康促進法」（2020年6月施行）である。ここでは、基本医療サービスについて多層的な診療制度を構築することが謳われている。具体的には、県レベルの病院、郷・鎮衛生院、村衛生室、社区衛生サービスステーションおよび公衆衛生機関などから構成される医療衛生サービスの多層的ネットワークの建設が目指されている。すなわち、非救急患者については、まず、ホームドクターや基層医療衛生機関での受診に導き、必要に応じて、より専門的な病院に転院させるという仕組みである。その際、スムーズな転院を可能にするために、居住区レベルで住民の「健康档案」を構築し[16]、そのデータを多レベルで共有することが目指されている[17]。

4．新型コロナウイルスの蔓延と「社区」建設

では、上記のような社区統治への取り組みは、今回の新型コロナウイルスの蔓延という状況下で、どのように機能したのだろうか。本節では、新型コロナウイルス蔓延への対応を概観したい。

（1）新型コロナウイルスの発生・蔓延と中央の対応

新型コロナウイルス感染、蔓延の情報を得て、党中央が対策に出たのは2020年1月のことであった。対応にあたるために、党中央には、李克強（国務院総理）を組長、王滬寧

[16] 「健康档案」とは、家族の病歴、電子カルテ、健康診断書、心理カウンセリング記録、食事の嗜好など健康状態に関する情報を記録した個々人の電子データを指す。

[17] 「中華人民共和国基本医療衛生與健康促進法」（中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/29/content_5464861.htm）。

（政治局常務委員）を副組長、孫春蘭（国務院副総理）を弁事機構組長、陳一新（中央政法委員会秘書長）を同副組長とする新型コロナウイルス肺炎感染拡大対応工作領導小組（中国語：中央応対新型冠状病毒感染肺炎疫情工作領導小組）が設置された。同領導小組の中には、社区感染予防管理基層専門家グループ（組長：呉浩）が置かれ、国家衛生健康委員会基層司が北京市および江蘇省の社区衛生サービスステーションおよび中国疾病予防管理センターから専門家 20 名あまりを選び、2020 年 2 月 6 日に武漢に派遣した。彼らは 2 名ずつ 13 の小グループに分かれて、それぞれ武漢の 13 の区で社区予防管理工作を指導した。

続いて 2020 年 4 月には、党中央の議事協調機構として中央政法委員会の下に、郭声琨（中央政法委員会書記）を組長とする平安中国建設協調小組が設置された。その布陣は、図表 1-4 に示したとおりである。

図表 1-4　平安中国建設協調小組の陣容

組長	郭声琨（中央政法委員会書記を兼任）
成員	趙克志（中共中央政法委員会副書記、公安部部長）
	周強（最高人民法院院長）
	張軍（最高人民検察院検察長）
	陳一新（中共中央政法委員会秘書長）
	陳文清（国家安全部部長・党委員会書記）
	唐一軍（司法部部長・党組副書記）
	王寧（中国人民武装警察部隊司令員）
	王仁華（中央軍事委員会政法委員会書記）
業務上級機構	中共中央政法委員会

（筆者作成）

同小組は、第一回会議で、2020 年の 5 つの重点工作として、①疫病に関わる問題や紛争の徹底調査と解決、②「掃黒除悪（悪党を一掃する）」の闘争、③市域社会統治の現代化に向けた取り組み、④公衆の安全に関わる案件の予防、⑤サイバーセキュリティに関わるリスクの抑制を挙げた[18]。同小組には、今年（2021 年）6 月に入って、①社会治安グループ（組長：林鋭（公安部党委員会委員兼副部長））、②市域社会統治グループ（組長：王洪祥（福建省党委員会政法委員書記））、③政治安全グループ（組長：雷東生（中央政法委員会副秘

[18] 「郭声琨主持召開平安中国建設協調小組第一次会議」（新華網 http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-04/21/c_1125887251.htm）。

書長)）という 3 つの専門グループが設置された。なお、党中央に平安中国建設協調小組が設置されたのを受け、各地方でも同様に、次々と平安建設領導小組が設立されている。

（２）「社区」レベルでの新型コロナウイルス対策

上記のような布陣による統括の下、新型コロナウイルスの感染拡大の抑止に関する様々な通知や方案が出され、施策が講じられていった。ここでは、社区統治に関わるものを紹介したい。

2020 年 2 月、中央政法委員会は「社会治安総合治理センターとグリッド連絡員（中国語：網格員）の役割をより一層発揮させ、感染拡大の予防管理の第一予防線をしっかりと構築することに関する通知」を発した。これは、社区をさらに小さな地区（グリッド）に区分し、それぞれの地区に人員を配置して住民の監視やサポート、管理を行う態勢を構築するよう指示するものであった。さらに「通知」では、社会治安総合治理センターにより、グリッドを基礎に、ネットワークと情報共有システムを構築し、運用することが謳われた[19]。

具体的には、次のような管理のあり方が構想された。まず、それぞれの社区において、党員幹部の統括の下、不動産管理業者、住民指導者、ボランティアがグリッド連絡員となってグリッド工作小組を設置する。さらにこれらのグリッド連絡員が対面あるいは SNS などを通じて作成するデータ、IoT、および先述の「雪亮プロジェクト」による監視カメラのネットワークを活用し、感染の予防や管理、さらには犯罪や紛争の予防に資する態勢を整備していく。「通知」には、その際、ヒューマニティへの配慮を強化し、心理面の関与と導きを行うこと、グリッド連絡員への感染予防保険を設立すること、第一線の工作人員に手当を給付すること、先進的モデルを表彰することなどについても記載された。

これを受けて、2020 年 4 月 14 日付で、民政部、国家衛生健康委員会が発布した「新型肺炎感染拡大社区防止管理およびサービス工作の精緻化指導方案」にも、同様の手順が示された。すなわち、社区において、新型コロナウイルスの感染拡大の防止管理と住民サービスを統合的に推進するため、社区党組織が領導し、社区自治組織、社区衛生サービス機関が責任を負い、不動産管理企業、社区内の経済社会組織の協同メカニズムをうち立てる方針が打ち出されている。具体的には、社区工作者、社区医療関係者を中心に、街道弁事処などの政府機関から派遣された人員、警察官、入境者管理に携わる組織・機関およびホ

[19] 「中央政法委：進一歩発揮基層総治中心和網格員在疫情防控中的作用」（中華人民共和国最高人民法院ウェブサイト http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-220241.html）。

テル関係者、ボランティア、住民などによるグループが、社区レベルの感染防止管理工作を担い、QR コードを用いた社区住民の移動管理、WeChat グループ、QQ グループなどを通じた迅速な情報共有などを推進していくことなど、社区の置かれた感染リスクの程度に応じた対応策が示された[20]。

中央の党・政府機関が示した上記の方針は、地方レベルでかなり徹底して実施されたようである。例えば、2020 年 2 月 11 日付『南方日報』には、広東省の取り組みについて、次のような記事が掲載されている。それによれば、広東省党委員会の政法委員会社会治安総合治理部門は、省内の 2 万 5,932 の村および社区を 14 万のグリッドに区分し、17 万 7,384 名の専従・兼職のグリッド連絡員を配置し、鎮・街道レベルの社会治安総合治理センターの統括の下、基層社会における住民の支援と管理とを展開してきた。例えば、同省珠海市香洲区の各社区は、新型コロナウイルスの感染拡大を受け、社区連絡グリッドを作り、グリッド連絡員が集合住宅の各号棟の代表と連携して住民代表と連絡を取り合う WeChat グループを立ち上げた。同時点において、同区ではこのようなグリッド単位の WeChat グループが 572、号棟単位の WeChat グループが 2,285 あり、26 万世帯余りの住民をカバーしているということであった[21]。また、黒竜江省でも、省党委員会政法委員会が、省内の村や社区の幹部 12 万 7,891 人、グリッド連絡員 10 万 3,982 人、さらには上級党・政府機関から派遣された基層幹部 14 万 9,723 人を組織して、住民 3,595 万人に対する調査と管理を実施した。具体的には、携帯アプリでの QR コードによる登録、WeChat、動画による照合を通じて、居住区の出入りを含む人の移動情報を掌握し、他省からの移入者については自宅隔離とし、自宅隔離者については、毎日連絡員が当人の体温や健康状態のチェックを行うと同時に、家の門の前に無線カメラを設置し、居住区の出入りを入念にチェックした。さらに村・社区幹部およびグリッド連絡員は、管轄地区で生産を再開した企業の従業員名簿などを入手し、企業とも密に連絡をとって状況把握と管理に努めた[22]。

---

20 「民政部、国家衛生健康委関於印発『新冠肺炎疫情社区防控與服務工作精准化精細化指導方案』的通知」（中華人民共和国国家衛生健康委員会ウェブサイト http://www.nhc.gov.cn/xcs/zhengcwj/202004/8bc0fde9ef6e4820a30b546f396698c0.shtml）。

21 「広東省全面推行“網格化”疫情防控」（中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト http://www.gov.cn/zhuanti/2020-02/11/content_5477195.htm）。

22 「黒竜江省委政法委利用“大数据＋網格化”為疫情排査添“智”力」（公民法制時空 http://www.gmfzsk.com/m/view.php?aid=896）。

５．おわりに

以上に論じたように、中国における新型コロナウイルス感染拡大への対応は、①政法委員会を通じた党の一元的な統括による規律の強化、②社区レベルの幹部、不動産業者などを含む社区内の多様なアクター、ボランティアを大規模に動員し、細分化された区域（グリッド）ごとに住民の状況を把握し、支援する徹底した管理手法、③IT 技術の大々的な活用を特徴としており、それはコロナ禍以前から習近平政権が取り組んできた社区統治建設の延長線上に位置づけられるものである。

そしてそうしたやり方は、少なくとも新型コロナウイルス対策としては、比較的有効に機能した。そして、当局による宣伝効果もあって[23]、リベラル・デモクラシーを標榜する国々が有効な感染対策を講ずることができずにいる姿を尻目に、中国の人々の間には、自らの統治体制に対する肯定感が拡がった。そうした肯定感が、「西側」とは異なる独自の統治を追求することを内外に明言し、体制の優位性に対し自信を持つよう国民を促してきた党の言説に一定の説得力を付与したことは疑いえない。

無論、中国の統治のあり方には、批判の余地も多々ある。法や規律、「徳」を殊更に重視する習近平政権の姿勢は、厳しい言論・思想統制と表裏一体であり、国民に対し、「社会主義の核心的価値」を守り、党中央ないしは習近平に忠誠を誓うことを強要し、ひいては異端者を精神疾患を有する病人として扱うことさえ正当化してしまうリスクを内包している。とりわけ、少数民族地域や香港など、異なるアイデンティティや信条を有する社会において、こうした統治手法が画一的に適用されるならば、それは人権侵害行為以外の何ものでもない。また、情報通信技術を活用し、データ共有システムを構築・運用することにより、人々の安全や利便性は着実に高まるであろうが、それは同時に行きすぎた監視社会をもたらし、プライバシーの侵害や、情報の掌握と活用を通じた権力の横暴を招くリスクを増大させる。

こうした諸問題を挙げて、中国の統治体制を批判することは容易ではある。しかし問題は、安全の確保と自由、規律と多様性、テクノロジーの活用にともなう利便性とプライバ

---

[23] 2020 年 2 月、中央政法委員会は、「感染拡大の防止管理、安全安定の維持における先進的モデル宣伝工作を強化することに関する通知」を発布し、その中で、「正しい気風を高揚させ、闘志を鼓舞し、ポジティブな社会のエネルギーを激発させ、感染拡大の防止と管理における人民の戦争、総力戦に打ち勝つための世論を形成する」必要を掲げ、ラジオ、テレビ、SNS などを通じて、「温かみがあり、涙を誘い、人情味に溢れたニュース」をより多く報じ、忠実で畏れを知らず（忠誠無畏）、無私の献身的姿勢を有し（無私奉献）、賞賛感動に値する（可歌可泣）政法幹部と大衆のイメージを鮮明に打ち出すよう通達した（「中央政法委印発通知要求発掘戦“疫”典型激発社会正能量」中華人民共和国最高人民法院ウェブサイト http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-220051.html）。

シーの確保など、世界が直面する普遍的問いに対し、習近平の統治手法を批判する側が、必ずしも具体的かつ有効な代替案を持ち合わせていないことである。

また、中国国内においても、これらの問題をめぐる議論と対応にすでに決着がついているわけではない。例えば、個人の健康情報を保護しながら、電子カルテに記録された健康情報を最大限に活用し、公共の福祉や商業的価値の最大化を図るためにはどうすればよいのか、患者、医療機関、情報利用者の間の権利・義務をどのように定めれば良いのかといった問題は、中国でも重要な論点となっている。方や改正「民法典」（2021 年 1 月施行）は、自然人の健康情報も個人情報の一部であることを明記し、個人情報の取り扱いの原則、条件、免責事項を規定し、不法行為責任の項では、医療機関やその医療従事者が、患者のプライバシーや個人情報を開示したり、患者の同意を得ずにカルテを開示したりした場合には、不法行為責任を負うことを明記した（第 1226 条）[24]。2020 年 3 月 2 日付で民政部のウェブサイトに掲載された、民政部弁公庁、中央サイバーセキュリティ情報化委員会弁公室秘書局、工業・情報化部弁公庁、国家衛生健康委員会弁公庁による「新型肺炎感染拡大社区予防管理工作情報化建設および応用の手引き（第一版）」には、インターネット、ビッグデータ、AI などの情報通信技術を活用し、社区で収集した様々なデータと省・市・県・郷のデータとの一体化を進めるにあたっての留意事項が記載されている。ここでも、感染対策に必要なサービスを提供するために社区住民から情報を収集する際には、住民の同意を得る必要があり、かつ収集した情報は今次感染対策のための利用に限定し、その他の目的に用いる際には、改めて住民本人の同意を得る必要があることが明記された[25]。先述の「中華人民共和国基本医療衛生および健康促進法」にも、個人の健康情報についての違法な漏洩、収集・利用・加工・公開・売買については、厳格に罰するとの内容が明記された。他方で「健康档案」の作成・保管・使用を規制する法的文書は未整備であり、新型コロナウイルスへの対応の中で、データベースの構築と活用がますます重視されつつある。こうした中で、所管する管理当局や事業体の間には、対応をめぐって混乱が生じているという[26]。

米中対立の中で、リベラル・デモクラシーを標榜する国々は、とかく問題を民主主義国

---

24 「中華人民共和国民法典」（中華人民共和国司法部中国政府法制信息網 http://www.moj.gov.cn/Department/content/2020-06/01/592_3249871.html）。

25 「民政部弁公庁中央網信弁秘書局工業和信息化部弁公庁国家衛生健康委弁公庁関於印発『新冠肺炎疫情社区防控工作信息化建設和応用指引』的通知」（中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/05/content_5487110.htm）。

26 「芻議民法典時代的個人信息保護――以個人健康信息档案的合規使用為切入点」（錦天城ウェブサイト https://www.allbrightlaw.com/CN/10475/9d4df8ce5f60cf96.aspx）。

家 vs 権威主義国家の枠組みを前提に議論する傾向にある。しかし、コロナ禍によって顕在化した諸課題について、国際社会の秩序構築に向けた建設的議論を行うためには、過度な単純化を避け、中国や他の国々で現実に生じている現象や具体的な取り組みを一つの座標軸に載せ、体制に起因する問題、法的問題、テクノロジーで解決可能な問題を峻別しながら、議論を深めていく必要があるのではないだろうか。

（2021 年 4 月 12 日　脱稿）

第２章　新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員

―「軍民融合」の進展と国防動員：揺れる習近平のイニシアチブ―

法政大学大学院中国基層政治研究所特任研究員

弓野　正宏

１．はじめに

中国の社会、政治体制が欧米のそれと全く異なるのは中国共産党という政権党が社会全体を徹底的に支配していることである。2019 年から 2020 年初頭にかけて発生した新型コロナウイルス疫情は全世界にその違いをまざまざと見せつけることになった。

新型コロナウイルスの拡散防止、疫情解決を巡って世界各国の対応で大きな差が出たことについて今更指摘するまでもないが、中国では湖北省武漢市で新型コロナウイルスが発生し、その対応が迫られることになった。街全体を封鎖し、住民の各住戸を完全に管轄下におくという強硬策を取ることで、ウイルスの蔓延を防止し、疫情が世界に蔓延した今日では比較的成功裡に疫情の蔓延を封じ込めることができた稀有な国として存在感を示している。この傾向を一言で表すならば、よく言えば、軍と民衆の協力、連携関係がうまくとれ、「軍民融合」が進められたことで、国防動員体制が拡充され、それによりさらに「国進民退」と称される事象が進展したと指摘できる。

ウイルス発生の根源についてはさておき、軍と民、産業などが一体化した強硬的措置を取ることができたのは、中国における政治体制の専制主義的側面が機能したことが大きい。特に共産党政権の民兵の動員という大衆動員による社会管理措置を指摘せねばならない。

このような元々あった大衆動員制度を活用できたのは決して偶然ではない。共産党政権は国内的危機が発生する度に民兵を動員して各地地方での混乱に対応してきた歴史があり、具体的には 2003 年の SARS、2008 年の四川大地震と近年連続して発生した大災害を挙げることができる。このほか頻繁に起こる河川の氾濫や、チベットやウイグル、内モンゴルでの少数民族の異議申し立てやそれへの対応もある。こうした少数民族が多い地域では街の各コミュニティであるそれぞれの社区や街道の小さな単位をより小さくそれぞれのセル毎に区切ることで地域住民の登録、管理、監視を行い、一旦非常事態が起きた際には民兵に動員がかけられたのである。

しかし、このような政治構造や政治文化、政治的伝統を体現している民兵の存在は、習

近平政権において、そして特に新型コロナウイルス疫情の蔓延への対策というこの時期においてその役割が見直されたということが言える。具体的には新型コロナウイルスという公共衛生を巡る危機管理の問題が喫緊の課題ではあったが、その背景に香港の雨傘運動、「国安法」制定への反対デモ、ウイグルの人権問題に対する欧米諸国からの批判と国内少数民族の反発という政治秩序を脅かす「内憂外患」という脅威があった。そしてこうした脅威は中国共産党一党支配に激震をもたらす可能性があった。こうした危機への対応として当局は警察力の増強や監視システムの整備、国民へのプロパガンダや愛国教育、国防教育の強化といった措置を立て続けに打ち出している。しかし、なによりも新型コロナウイルス蔓延の危機の中で軍や民兵の活躍による疫情蔓延防止の阻止と軍民一体の協力関係についての賛美と制度の拡充が行われてきたのである。

そこで本論ではこの中国の政治社会における民兵という組織に注目することで、この軍隊ではない準軍隊的な武装組織が国全体の「内憂外患」という内外の危機の最中に役割を発揮し、最終的に共産党による一党支配体制を側面支援し、そして党の執政力の強化に寄与してきたその特異な存在について検討を行う。

２．民兵の政治における位置付け
—国民を国防体制に組み込む制度、組織としての民兵

新型コロナウイルスが蔓延する前に民兵の組織は共産党政権の一党支配下における党を側面支援する組織機構として存在していた。軍の基層組織としての国防動員体制における軍と民衆の中間的な存在だった。大衆動員組織としては、中国においては軍を巡っては国防動員の一部として民兵が、そして党を巡っては党組織（党支部）や少年先鋒隊、共産主義青年団が存在している。こうした組織が党の一党支配を守り、強化するのに寄与している。

中国における国民をいわば国民皆兵制度的な民兵という組織に組み込む政治的、法的な制度は様々な法規定の条項をみるとその構造が分かりやすい。以下で民兵に関する法規定を考察する。

（１）中国における民衆と国防動員体制を仲介する民兵組織

民兵は憲法や国防法に規定される公的な存在であり、国防体制において重要な位置付けとなっている。国民が国防の義務を遂行する上での重要な受け皿ともなっている。

1982年に制定された中華人民共和国憲法においては第2章第55条において国民の権利と義務の規定が記され、「祖国を防衛し、侵略に抵抗することは中華人民共和国の一人一人の公民の神聖な職責である。法律に照らして兵役に参加し、民兵組織に参加することは中華人民共和国公民の光栄な義務である」と記されている。

1997年に制定された「国防法」の規定（1997年制定、2009年修正）では7カ所で民兵に言及されており、「国務院が指導し、管理する国防建設の事業は以下の職権を行使する（中略）」（第12条）とあり、「中華人民共和国の武装力は人民解放軍の現役予備役部隊、武装警察部隊、民兵から組織される」（第22条）となっており、民兵の役割として「民兵は軍事機関の指揮の下、戦備勤務、防衛作戦任務、社会秩序擁護の支援を担う」と規定された。また国民と民兵の関係については国民の義務として「法律に依拠して兵役についたり、民兵組織に参加することは中国公民の栄光な義務である。各級の兵役機関・基礎人民武装機構は法に依拠して兵役工作を行い、国務院と中央軍委の命令に照らして徴兵任務を遂行し、兵員の質量を保証する。他の国家機関、社会団体、企業事業単位は法に依拠して民兵・予備役工作を完了し、兵役機関が徴兵任務を完了するよう協調する」（第50条）と記されている。「民兵、予備役人員、その他の人員は法に依拠して軍事訓練を行い、戦備勤務を担い、防衛作戦任務の際には自身の職務義務を履行する。国や社会はその得るべき待遇を保障し、関係規定に基づいて撫恤優待を実施する」（第64条）とも規定されていた。

（２）「国防後備戦力」の一部としての民兵、予備役、学生

国民の国防の義務という規定があるのに加え、国民には軍を側面支援する後方支援が求められている。そしてそのように「戦力」と位置付けられさえしている。1990年に採択され1991年に施行された「民兵工作条例」の規定によると、後方支援する武力としての「国防後備力量」は民兵、予備役、そして学生から構成されている、との記述がある。つまり一般の学生さえも戦力の一部として位置付けられているのだ。このような考えに基づき、学生に軍事教練が行われており、近年その実施は元々の大学生から高校生、中学生、小学生にまで低年齢化している。「国防教育が赤ん坊から（国防教育从娃娃抓起）」とのスローガンさえもある。学生を戦力の一部として国防体制に組み込むのは国防教育と称する政治思想教育を実施するというスキームによって体制として構築された。

一般的にこうした中国国内で全民国防動員体制と呼ばれるような国家総動員体制的な体制は、1989年6月の天安門事件時の学生運動の発生を教訓に当局が学生を管理するシ

ステムを構築するために戦前の日本のような学徒動員を旨とする軍事教練を行う動員体制が模索されたために組織化が目指されてきたといわれる。

（３）国防動員体制における法的規定と組織的位置付け：人民武装動員スキームとしての民兵

次に 2000 年代になってから改編と拡充が進む国防動員における民兵の位置付けについて考えてみる。一党支配、権威主義体制の大衆動員組織、党、共産主義青年団とともに民兵があると記したが、政治体制全体における役割としては、中国が共産党一党支配の政権として成り立っている特徴としての「党・政・軍の三位一体」構造を補完する存在として民兵がある。米国においては一人一人が銃を取り、自身の命を自身の武器で守る、「武装権」が保障されている。その点から言うと民兵はミリシアとでも言うべき、「民衆の自発的な武装組織」、「草の根武装組織」と言うことになる。しかし、中国においては米国と異なりそのようにはなっていない。共産党による指導が大原則となっており、あらゆる政治活動の根源に共産党が君臨している。そしてその脇には常に人民解放軍が存在してきた。「銃口から政権が生まれる」との言い方もあるし、また第二次大戦での戦勝国でもあることから軍や民兵の軍事・武装組織としての位置付けは自由・民主主義国としての日本や欧米諸国とは大きく異なる。

民兵という組織の特殊性は法的な位置付けを見るとよくわかる。

民兵の位置付け：「兵役法」（1984 年 5 月施行：2011 年修正）では 28 カ所で民兵に言及され、第 6 章が民兵の条項である。「民兵は生産活動を離れない武装組織で中国人民解放軍の助手、予備（後備）力である」（第 38 条）と定義づけられ、任務は「①社会主義現代化建設に参加　②戦備勤務を執行し、防衛作戦に参加、侵略に抵抗、祖国を防衛する　③現役部隊に兵員を補充　④社会秩序の維持に協力し、災害救助に参加」する。また「郷、民族郷、鎮、街道、企業・事業単位で民兵組織を設立」とし、「18 歳～35 歳で兵役条件に符合する男性公民は、所在地政府の兵役機関の民兵組織への編入確定を経て民兵組織に参加。必要に応じ、18 歳以上の女性公民も民兵に受け入れ可で 35 歳以上の男性公民も民兵に参加可能。国が動員令を出してから動員令範囲内の民兵を動員。民兵離脱は不可。所在地の県、自治県、市、市街区人民政府兵役機関の許可を経ずに所在地を離れてはいけない」（第 39 条）と規定する。

民兵の分類：「兵役法」第 40 条では民兵の分類が示されている。「民兵組織は基幹民兵

と普通民兵からなる。基幹民兵は民兵のメインのパワーで、退役兵及び軍事訓練を受けた者や兵役に就いていない軍事訓練経験者や専門技術を持った者により組織。基幹民兵は一定域内や単位の人員から編成。普通民兵は条件に符合する基幹民兵でない公民が地域や単位で編成される」とされる。

軍との関係：「国防動員法」では民兵と軍の関係について、4 カ所で民兵に触れられている。まず、「予備役人員は専門対象に照らし、動員の原則に利するよう、現役部隊を予備的に編成し、予備役部隊に組み入れたり、民兵に編入して備える」（第 27 条）、「国防の任務に従事する人はその期間、元組織の給与、手当、福利待遇を引き続き得られる。仕事場を有さない者は、当該地政府が民兵勤務の手当基準に照らして補償費を支払う。国防の仕事で死傷した場合は当地県級人民政府が「軍人撫恤優待条例」等の規定に基づき補償する」（第 53 条）、「民間資源を使用する必要がある軍現役部隊、予備役部隊、武警部隊、民兵組織は徴用の求めに応じて県レベル以上の人民政府が徴用を組織する」（第 55 条）。民兵の訓練は「軍現役部隊と予備役部隊、武装警察、民兵が軍事演習、訓練を行う際に民間資源を徴用したり軍事管制を取る場合は国務院、軍委の関連法規に基づいて行う」（第 59 条）と記されている。

こうして民兵に関する法的規定を見てみると、中国の社会において国民、民衆がいかに共産党一党支配を支援、補強すべく、制度的に組み入れられているかが窺えるだろう。

国防動員体制の一部、人民武装動員としての民兵：国防動員体制を構成する国防動員委員会のシステムにおいてその組織体制を構成するのは 5 つの委員会であり、それは政治思想を管轄する国防教育弁公室、経済資源の動員を管轄する国民経済動員弁公室、交通網などの物流を管轄する交通戦備弁公室、地下防空壕と管轄する人民防空弁公室、そして予備戦力（後備戦力）としての民兵などの動員を管轄する人民武装動員弁公室という 5 つの事務局（弁公室）から構成されており、これはすなわち国防動員体制がこの 5 つのスキーム構成であることを示唆している[1]。しかし、当初はこの 5 つであったが、その後科学技術分野を管轄する科技動員弁公室や情報産業を管轄する信息動員弁公室などを設ける地方政府も現れ、国防動員委員会全体と統括する総合弁公室と合わせ、8 つの事務局、7 つのスキーム構成となっている地方政府が多いようだ。

この国防動員委員会は全国組織として最上位は国家国防動員委員会が国務院に、その下

[1] 弓野正宏「中国「国防教育法」の制定と施行」『早稲田政治經濟學誌』369 号.2007.10，p 67（全文ネット閲覧可）

の行政単位である省・市･自治区レベルでは省･市･自治区国防動員委員会、そしてさらにその下級の市･区レベルでは市･区国防動員委員会、そしてどうも県レベルでも国防動員委員会が設けられるようになっている。最上位の国家国防動員委員会は 1994 年に設けられ、国務院総理が主任を務め、国防相や国務院秘書長が兼任する形で副主任を務める形となっており、事務局は年に数回開かれる委員会会議の取りまとめをしている。県レベルの国防動員委員会は 2019 年になってやっと設立されたところもあり、中央から地方に制度が拡充されていくには時間がかかったことが窺える。地方の国防動員委員会の事務局は地方軍管区が兼任することになっており、二枚看板を掲げ、年に数回行われる国防動員委員会の会議の際にはこの事務局が起動する。例えば湖北省軍区の門には湖北省国防動員委員会の看板もかけられる、という具合だ。

このように制度化が進められてきた国防動員体制であるが、上記のように地方における民兵の監督管理は地方の軍管区である人民武装部や国有企業などの武装部が管轄してきたが、国防動員体制というより大きな軍を超えた政府部門のスキームでは人民武装動員というスキーム、そしてその事務局である人民武装動員弁公室が担当している。通常地方の人民武装部である軍基層機関がこの弁公室の看板を掲げる二枚看板方式となっている。

３．政治体制における民兵の位置付け：軍の一部なのか、国防体制のいち組織か

中国の政治制度における民兵の位置付けについて考えてみる。民兵とは中国における武装力の一部分であり、解放軍の助手であり、「後備戦力」であるという位置付けについては説明したが、組織としての民兵はどのように構成され、組織化されているかについて紹介する。政治体制において行政の末端で、最小単位でもある「村」においてさえも民兵は組織されている。数十万あるといわれる村それぞれで民兵が民兵連隊（営）として組織されることが義務付けられていることを考えれば、全国で数百万人が民兵人員として登録されていると考えられる。

（１）軍機関における民兵の位置付け：基層軍事組織か地方の末端軍事行政機関か

まず、民兵の軍事化の程度から見てみる。民兵組織及び管理機関の人民武装部は軍基層組織なのか、地方政府（自治体）なのかとの疑問が浮かぶであろう。人民武装部は確かに軍の末端機構であり､最上階レベルでは中央軍事委員会の統括下にあると位置付けられる。とはいえ直接軍事作戦に従事するわけではない。戦闘作戦に従事する機動部隊である陸軍

の集団軍の系統ではなく、軍事化の程度はそれほど高くないのだ。さらに指揮命令系統については、省の軍管区である省級軍区、市の軍管区である軍分区という軍機構の系統に属していて、兵役管理や退役兵士の登録、学生の軍事教練や民兵登録、訓練を担当する地方の軍事行政機関であり、2016 年以降の軍の機構改革においては新たに設置された中央軍事委員会の国防動員部の系統に置かれることになった。

実はまさにこうした点が政府指導部や軍首脳部にとっての頭痛の種になっていた。すなわち「首から下の改革」と呼ばれる措置においては、軍の近代化に係る宇宙やサイバー空間での軍事力を拡充し、空ではステルス戦闘機や爆撃機を拡充、海では空母打撃群や強襲揚陸艦を配備して、解放軍の近代化を行うとした。その上でこうした軍事化の程度がそれほど高くない地方の軍管区や組織は整理整頓を進めて軍から切り離して地方行政部門の一部である兵役・退役軍人対策部門として改編させたいという考え方が強くなった。陸軍を減らし、多軍種の兵員を拡充する機構改革の措置は、5 つの戦区傘下に陸軍司令部を設置したことで実現した。

陸軍司令部の設立は、軍の機構改革を象徴する出来事である。中国人民解放軍が Peoples Liberation Army と呼ばれ、Army としての陸軍主体の軍隊であることからの脱却を意味したためだ。機構改革以前に七大軍区体制として瀋陽、北京、蘭州、成都、南京、済南、広州と中国全土を 7 つの軍管区に分けられていた体制において海軍、空軍は大軍区に所属していたが、軍区を構成するメインの部隊は陸軍であった。大軍区の中では陸軍が独立して存在していたわけではなく、大軍区は陸軍そのものであった。それゆえ大軍区の指揮官である司令員や政治委員は陸軍軍人が担当する場合がほとんどで、海軍、空軍軍人はその補佐として副司令員や副政治委員にとどまることが多かった。

こうした人事構造の側面に加え、機構の組織構造も大軍区の傘下に各省に設けられた省軍区やさらにその下、市レベルの軍管区である軍分区、そして県や郷鎮といった行政機関に設けられた人民武装部、武装部という軍機関が大軍区の下に連なるという形になっていたのである。つまり民兵を指揮監督する地方の軍機関である軍分区や人民武装部はこうした陸軍中心の軍事行政区分に色濃く影響されていた。

しかし、地方の軍管区である人民武装部が陸軍中心の性質を帯びていたといってもその業務内容は戦力の中心を構成する戦闘部隊というわけではなく、徴兵や退役兵の福利厚生を担ったり、学生の軍事教練に教官を派遣するなど軍主体というより、側面支援の役割の性質が強かった。非軍事の業務が多く、戦闘作戦とは無縁の軍事行政が煩雑過多だった。

こうした理由から「戦って勝つ軍隊」構築を掲げる習近平政権において地方の軍管区は、陸軍中心の解放軍としての性質を体現した「頭の痛い」存在であった。スリムで近代的、様々な兵種から構成された軍隊構築を行うためにはこうした陸軍中心主義を改め、地方の軍管区を切り離す必要があったのだ。県レベルの人民武装部には少なくとも部長、政治委員、副部長の 3 人の軍人が、市管轄の区レベルでも部長、政治委員、副部長、軍事科長の 4 人の軍人が配置され、組織にはそれ以外の非軍人職員が多数配置されていた。中国全土に 4 万もの郷鎮、3000 以上の県、300 以上の地区級市があり、そこに置かれる武装部にはそれぞれ軍人が数人ずつ置かれていたから、この地方軍管区だけで全国数万人の軍幹部が存在していた。このような地方の軍管区を整理縮小して軍から切り離し、地方行政機関の付属の軍事補助機関とすることが中央軍事委員会の重要な課題となり、それが「首から下の改革」の重要な命題となった。

地方における末端の軍事機構の役割として期待されているのは単に国防のための軍事組織として国家の防衛に従事するということではなく、地方に根ざしたその当該地の経済振興策によって地域地域の経済発展に寄与することである。そのため地方の軍管区においても貧困撲滅のための地方支援活動が重要だとされ、そうした活動は軍民共同建設と呼ばれて盛んに地方振興策がとられているのである。

湖北省武漢市で新型コロナウイルスが蔓延し出したまさにその時、湖北省軍区馬濤司令員は武漢市郊外で農村視察（1 月 20 日）を行っていたのである。

こうした地方軍管区、部隊による「軍民共同建設」活動は軍の役割を考える上で非常に機微な問題である。軍内部で汚職が蔓延するようなビジネス活動には参与しないが、村興しには参画するというその線引きの難しさが問われる状況に直面しているためだ。

軍によるビジネスは 1985 年の軍の機構改革で 100 万人の兵員削減と部門の整理縮小が行われたがこの際の大きな課題は地方軍管区における資金不足による財政難であり、それゆえに地方の軍管区、部隊は自力更生を目指す生産経営活動を展開したという経緯があった。それゆえに 1980 年台半ばから 1990 年台半ばまで軍の機構改革とともに軍の財政難という非常に困難な 2 つの課題を解決しなければならなかったのである。鄧小平、江沢民、胡錦濤という 3 代の政権において課題となっていたのはいかに地方の軍を縮小し、地方部隊（数十万）を整理整頓、統廃合を進めて同時に多元化された近代的な軍部隊を構築することであった。特に地方における陸軍部隊の圧縮が課題となっており、とりわけ基層幹部を圧縮することが求められ、地方における基層軍事組織、すなわち人民武装部や武装部を

どのように軍から切り離して整理整頓するかが重要であった。

地方部隊の財政負担を軽減するために自力更生を目指させ、ビジネス容認し、軍による生産経営活動を展開させたことで軍独自の特権、権益が拡大し、腐敗の温床になってしまったのである。こうして地方において軍の部隊は汚職が蔓延してしまうという結果を招き、習近平政権において軍の機構改革における汚職解決の問題は地方部隊の処遇を考える「首から下の改革」の中心課題になったのである。

1980 年代半ばの軍の機構改革の課題である中央政府・軍中央（軍委）と地方の間で生じた地方部隊の所属移転の背景にはこうした地方軍管区の問題があった。それを具体的にみると地方の軍機関（民兵を管理）である軍分区、人民武装部、武装部及傘下組織をどうするか、軍から切り離して地方政府管轄の兵役機関のような軍事行政部門に統廃合するということが考えられた。しかしそれも 1989 年の天安門事件時前後の軍の武器庫が襲われる事態に直面し、チャウセスク事件のような武器を持った民衆の武装蜂起を恐れた共産党指導部によって地方の基層軍事組織の軍管理権は結局地方の行政機関に移されることが中断されて軍の指揮命令、すなわち中央軍事委員会の管轄下に戻すことが試みられた。

結局、地方の財政負担を巡っては常にジレンマを抱えることとなった。地方の作戦に従事しない軍機関は財政負担の問題から軍から切り離したいという課題がある一方で、地方の武装組織にビジネスを許可し、自力更生を求めると汚職が蔓延するというジレンマが習近平政権まで続き、地方軍管区をどうするかという問題が「首から下の改革」の中心課題となったのである。

（２）危機における民兵の役割が突出：戦争対応から危機管理のスキームへ転換

新型コロナウイルス疫情における武漢市での民兵の活動は、社会全体における大衆の管理という側面に大きく寄与したが、これは民兵の本来期待された役割ではなかった。

国防動員体制において位置付けられているということからも民兵に求められた役割は軍の補助機関であり、それは後備戦力という呼称からも明らかである。後備と称するように戦時体制における軍の後方支援という役割だということである。

ところが今回民兵が活躍したのは必ずしも軍の後方支援という役目においてではなかった。共産党が期待した役割は大衆管理の先兵としての役割であり、深刻な疫情下における大衆の行動管理だった。2003 年の SARS 蔓延時に各地の集合住宅における出入りの管理や住民登録の確認など今回の新型コロナウイルス疫情における大衆管理に繋がる役割

を発揮することができたということからその成功体験がそのまま生かされたのであろう。自然災害の危機管理時において期待された役割が新型コロナウイルス疫情、洪水などの非常時にそのまま「突撃応急隊」として生かされたのである。危機管理のスキームとして役割が突出していたというわけだ。

戦争対応スキームとしては、地方に網の目のように張り巡らされた軍の基層組織の存在がある。全国には台湾、香港やアモイを除く、28 の省レベル地方政府に省級軍区が設けられている。北京（衛戍区）やチベット、新疆ウイグル自治区は例外的に他の省と比べてその地位が突出して格上げされているが、それ以外の 25 の省・自治区・直轄市傘下の地区級市と呼ばれる市に対応した 330 超の軍分区が置かれ、その下には 3000 超の人民武装部が設置されている。この基層軍事組織がそれぞれ民兵の登録管理を行っており、その地方に伸びたネットワークは中央軍事委員会の国防動員部によって統括管理されている。こうした地方の各レベルの基層軍組織に置かれた人民武装部、武装部によって管理された民兵が危機に直面した際にスムーズに動員される体制が国防動員体制として整備されつつある。

新型コロナウイルス疫情の蔓延防止対策で動員された民兵は湖北省で 3 月 1 日までの 1 ヶ月半でのべ 50 万人だ[2]。湖北省軍区は 2 月 13 日までで 16 万人を動員したとしている。湖北省には 13 の地区級市級の地方政府（自治体）があり（地区級市 12、自治州 1)、市街区が 38、県級市が 24、県が 37、自治県が 2、林区が 1 つある。これら地方政府が人民武装部を有し、民兵を管理している。民兵が動員される際は、湖北省軍区が号令を出し、具体的人員の動員は、民兵を登録管理している人民武装部が出動命令を出していた模様である。

新型コロナウイルス疫情の拡大において民兵の機能的な役割が有効に発揮されたのは皮肉である。社会全体が非常事態に陥るなかで民兵は市民の居住地区において自発的に、草の根的に組織された。自発的にと言っても政府、党の指導の下に、であるが、非常事態に陥るにあたり、軍及び準軍事組織と位置付けられる民兵は警察や軍（武警）を側面的に支援して、治安維持を担当する「非戦争軍事行動」での役割、治安維持機関としての存在感を示したのである。

（３）軍機構改革と国防動員体制：習と李のイニシアチブを巡る確執か、党の指導強化か

中央政府レベルの国家国防動員委員会では李克強総理（首相）が主任を務めていること

[2] 「解放軍報」2020 年 2 月 26 日

になっているが不思議なことに国家国防動員委員会の会議は開催されている様子が見られない。省や市、県などで開かれていることが確認されているが、国務院が主導となって国防動員委員会が開催されていることが一切伝えられていない。これは国が主体となっている国防体制の推進に習近平をはじめとする党・政府首脳が積極的でない可能性がある。党主体の国防・軍指揮命令体制を重視するために中央レベルで国防動員体制に力が入れられていない可能性があるが、習近平が個人的に自身の軍統制体制にこだわるあまり、李首相に国防体制に首を突っ込んで欲しくないと思っている可能性がある。国（党）家主席である習近平と国務院総理の李克強の二頭体制を望んでいないのかもしれない。

こうした点を示唆する国防、軍事を巡る制度改変として 2 つの動きがあった。この 2 つのいずれの動きを見てもどうも習近平が李克強に国防関連のイニシアチブを握らせたくないことが窺える措置であることが見え隠れして興味深い。

1 つは軍の指揮命令系統の改革・改編として 2016 年に「軍の首から上の改革」で総部と呼ばれる 4 つの幕僚部門（総参謀部、総装備部、総政治部、総後勤部）が中央軍事委員会傘下の 15 の部局に統廃合されたことである。この 15 個設けられた中央軍事委員会の 1 つの機関として軍委国防動員部が設けられ、地方の軍管区と監督管理はここが行うことになった。軍において地方の軍管区の管理をこの軍委国防動員部が設けられたことでそれまで総参謀部が統括してきた地方の軍事行政を総参謀部が作戦に専念できるよう切り離すことができたと言える。しかし同時にこれは民兵などの後方支援（後備戦力）パワーを地方軍管区の系統の統括で中央では軍委国防動員部が担当するというより専門化され、限定されることとなったと言える。軍委国防動員部の部長は盛斌中将が就任しており、彼が国家国防動員委員会の秘書長を兼任して事務局長も担当している形になっている。

2 つ目の動きは軍民融合発展委員会が作られ、習近平が自らその主任におさまったことである。本来これまで述べたように軍事技術や科学技術面における政府上層部の監督管理スキームとしては国防動員委員会の科学技術動員というスキームがあり、これを活用するのが効率的なはずである。しかし、習近平はそうすることなく、軍民融合発展委員会を 2017 年 1 月に成立させて、軍需産業と軍事力の振興を図る指導部直属の委員会を作り、習近平が主任になり、中央政治局常務委員の李克強、王滬寧、韓正が副主任になった。これによって国防動員体制における国務院の指揮命令権はさらに空洞化することになり、国防動員委員会は政府全体の国防動員スキームというよりも、軍における地方の軍事行政担当スキームに限定されるようになった。国防動員委員会の公式インターネットサイトである国防動

員網においてもそうした傾向が窺える。

軍・国防の制度改革の動きを見ると必ずしも順風満帆ではないことが窺えるだろう。

４．新型コロナウイルス疫情下の民兵：「人民戦争」下の民兵動員・国防動員体制の強化

（１）「人民戦争」下の民兵動員　①過程

新型コロナウイルスの疫情が発生した当初、軍の動きは鈍かった。最初の患者が発覚されたとしているのは 2019 年 12 月 8 日であったのにも関わらず、武漢当局者が「原因不明の肺炎」の存在を認めたのは 12 月 31 日であり、習近平の新年の軍事訓練開始の号令に合わせて湖北省軍区では 1 月 2 日に大規模な訓練動員大会が開かれた。所属の軍分区、人民武装部でも新年の訓練開始が宣言されて、訓練に着手した。このとき新型コロナウイルスは既に蔓延し始めており、皮肉ではあるが、国家の危機に際して緊急対応し、戦備を整えられる国防動員能力を強化すべきだと謳われたが、新型コロナウイルスに対する対応は全くなされていなかった。

さらに 1 月 10 日には湖北省軍区の党委員会の拡大会議が開かれ、蒋超良省委員会書記も出席して習近平の強軍思想を実行に移し、党による武力の管理制度を実行に移すべきだと強調した。またこの日から半年近く行われる兵役登記作業に着手した。この時点での計画では 1 月 10 日に開始された兵役の登記作業は 6 月 30 日まで続けられ、そして最終的に秋に新兵が入隊することになっていた。湖北省軍区は 1 月 19 日に新年迎春の軍民座談会を開いていたことにもあるようにまだ正月気分のままだった[3]。湖北省のトップだった蒋超良党委員会書記とナンバー2 だった王暁東省長も 19 日午後、水利委員会を訪問して長江委員会主任とともに長江の保護などについて意見を交わしていたのだ。

しかしこの日を境に状況が一変する。湖北省各地で新型コロナウイルス感染者の情報が入り始めたためだ。20 日 18 時までの統計では 224 人の新型コロナウイルス感染が報告されていた。状況が一変したのは習近平による指示が出たためだ。ミャンマーを訪問した習近平はその帰りに雲南省により国境付近で地雷除去作業などにあたる兵士を激励した[4]。この時点で習近平ら指導者はまだマスクをしておらず、危機感もそれほど強くなかったそうだ。

---

[3] 湖北省迎新春军地座谈会举行 蒋超良讲话 王晓东主持：湖北省人民政府网 2020 年 1 月 20 日：https://m.thepaper.cn/baijiahao_5575153

[4] 习近平春节前夕视察看望驻云南部队 向全体人民解放军指战员武警部队官兵民兵预备役人员致以新春祝福：央视网 2020 年 1 月 20 日　http://tv.cctv.com/2020/01/20/VIDE65UfJRi5Zru8fv3n1isA200120.shtml?spm=C31267.PMXrRQiRmhAk.0.0

それでも習近平は 20 日に視察先の雲南から新型コロナウイルスの蔓延防止、患者の治療などについて強い指示を出したのに続き、李克強首相も疫情の蔓延を防止することを求めるとともに電視電話会議も開き、国家衛生委員会がタスクフォースである領導小組を組織して対応にあたることなどが決められた。また現地武漢市も 20 日に新型コロナウイルス肺炎防止指揮部を設置した。周先旺市長が直々にこのタスクフォースの長に就任した。

この 1 月 19 日から 4 月 8 日の都市封鎖解除までの湖北省武漢市の様子は次のとおり。

・1 月 19 日　中部戦区総医院が地域の医院に感染症専門家を派遣
・1 月 20 日　習近平が雲南省で新型コロナウイルス対策を強化せよと指示
・1 月 22 日　孫春蘭副首相が武漢を視察
・1 月 23 日　武漢市が封鎖され、幹線道路、駅に検問所が設立。火神山医院建設討議
・1 月 24 日　習近平が軍に感染症予防コントロールに積極参加するよう指示
・1 月 25 日　政治局常務委員会開催、党中央感染症対策指導グループ設置（李克強首相）
・2 月 2 日　湖北省軍区疫情支援隊が数百万トンの物資配送開始、軍 1400 人医療チーム派遣
・2 月 3 日　習近平が「人民戦争」を戦えと指示、テント病院設置決定、火神山医院開設
・2 月 10 日　100 万トンの医療物資が湖北に到着、火神山医院に配送
・4 月 8 日　武漢の封鎖を解除（76 日間にわたる封鎖）

湖北省天門市では 27 日に民兵が道路封鎖の警備任務に着いていたが、指揮部の求めに応じて岳口鎮で増援要求が出たため、天門市人民武装部は基本マニュアルに基づいて岳口鎮で応急分隊の隊員 50 人を緊急に組織し、防疫活動に従事させた。高速での警備、漢江大橋や道路の区間などで警備当番に就いた。市民に対する防疫知識を宣伝車で伝えながら巡回したりもした。道路の出入り口には民兵の中隊長、退役軍人、訓練参加経験のある民兵が配置された。路上でのチェックポイントで発熱した市民も検出され、そうした人々は救急車で救急搬送された。

石首市の開発区で警備をしていた肖業光政治委員は、道端で話し込んでいる人を解散させたが、市民の中には、道路封鎖などの措置で感染拡大は防げていると思っている人は少なくなく、新型コロナウイルスは風邪だと思っている者もいたという。石首市の人民武装部は傘下の 9 つの鎮において 260 人の基幹民兵を動員した。彼らは道路に検問を作り、封

鎖すると共に、検問チェックポイントで通行人の登記や社区コミニュテイでの宣伝作業に従事した。このように基幹民兵が第一線で活躍したのは荊州市やその他の県や市でもみられた。

江陵県では県内全域の道路で交通管制が敷かれ、県の人民武装部は毎日 10 人の基幹民兵を出動させて、30 分以内で整列させて交通管制任務に就いた。監利県の人民武装部も毎日、管轄する 8 つの鎮に対してチェックポイントを設けて検問を行った。

（２）「人民戦争」下の民兵動員　②規模

習近平は 2020 年 3 月 23 日、新型コロナウイルス疫情コントロールと社会発展工作配置の会議において新型コロナウイルスの疫情を「新型コロナウイルス疫情は、新中国が成立してから発生した感染速度が最も早く、感染範囲が最も広く、コントロールの難度が最大だった重大公共衛生事件」と定義づけた。これよりひと月早い 2 月には新型コロナウイルスとの戦いを「人民戦争」と位置付け、「感染予防・抑制の人民戦争、総力戦、阻止戦に勝利しなければならない」と強調した。こうした考えはかつて抗日戦争や国共内戦を通じて民衆の支援を得ながらゲリラ戦を戦った解放軍の歴史を彷彿させるものである。

しかし、そのような「人民戦争」状態に置かれたからといって「軍事管制」が敷かれたのであろうか、1989 年の天安門事件時のように「戒厳令」が発令されたのであろうか、答えは「ノー」である。街が厳戒状態に置かれたことは確かであり、武漢市では都市封鎖が行われたこということもあり、外出禁止令が出され、自分たちが居住する団地（社区）からの出入りを厳しく制限されたものの、街全体に「戒厳令」が出されることはなかったようだ。

中国政府は 1989 年の天安門事件時よりも 2003 年の SARS 発生時の対応をより重要な経験として参考にしたようである。一部欧米メディアでは解放軍の防疫部隊が出動したと報道したニュース以外、実際には中国軍の防疫部隊が出動したという公式報道はなかった。

結局、最終的には中国各地の 28 の省軍区では毎日約 20 万人規模の民兵が動員されるようになったと伝えられている。

５．中国共産党の「執政能力」の向上に寄与した民兵：政治宣伝と政治文化

民兵はその政治制度上の性質から民衆に対して行われるプロパガンダなどの宣伝活動で役割をいかんなく発揮した。元々その政治的な位置付けにおいて危機管理や国防などの

問題において積極的な尖兵としての役割が期待されていた。民兵はその役割を通じて中国共産党による社会全体への支配の強化や党自体の執政能力の向上に寄与したのだ。こうした政治宣伝を通じて形成された中国の政治文化というものが民兵の役割を特殊で中国的特徴を突出させる役割を果たしている。

民兵を巡るプロパガンダとしては浙江省洞頭区の女性民兵「海霞」の物語が有名で映画が作られたほどだ。台湾の対岸に位置する浙江省において海岸から進入するスパイや破壊工作員から漁村の治安を守るという役割を果たしたのである。中国は国共内戦から朝鮮戦争、50 年代半ばの数回にわたる台湾海峡危機、そして 60 年代半ばのベトナム戦争や 70 年代後半の中越戦争と常に戦争と隣り合わせであり、安全保障上の危機に直面してきた。広東省、浙江省、福建省、江蘇省といった沿岸地域は戦争の最前線で沿岸防衛が求められていたわけだ。こうした地域で民兵は漁師であることが多く、その漁師は兼業的に巡視も行い、政府から補助金を受け取っている。地方における民兵の積極的活用は時代ごとにその役割が少しずつ変化しているが、治安の維持に貢献するとともに党の大衆管理に役割を発揮し、最終的には共産党の「執政能力の向上」に寄与し、共産党による一党支配をより強いものにしていることは疑いない。

（１）習近平の地方首長と部隊統制の経験・党と軍が構成する政治文化への思い入れ

習近平政権において、新型コロナウイルスが蔓延したまさにその時、彼が軍部隊や民兵などを動員してこの危機管理、すなわち「公共衛生を巡る突発事件」の疫情拡大防止を図ろうと考えるのは決して偶然でも、場当たり的な対応でもなかった。

習近平が軍や民兵を動員する体制に習熟し、その指揮命令システムを活用できたのは彼の地方行政機関（地方政府・自治体）経験によるところが大きいだろう。

習近平は河北省、福建省、浙江省において県や市レベルの行政機関（自治体）トップを歴任し、また自治体の首長として当該地域に駐留する軍部隊の政治委員と称する政治担当責任者も兼任した経験を有している[5]。この体制はまさに中国的な党の軍に対するコントロール（中国では「党の軍に対する絶対指導）と称している）、つまり中国式のシヴィリアンコントロールである。この体制に習熟していたからこそ、新型コロナウイルス疫情のような重大な危機が生じた際にも対応可能だったということが言えるだろう。

---

[5] 習近平の履歴：习近平同志简历 2018-03-17 新华社
http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/17/content_5275064.htm

逆に言えば、習近平ほど各レベルでの勤務経験における軍での経験を 1 つずつ克明に記録されている指導者も稀有である。大学を卒業してすぐに耿飈副首相の事務局に配属されたが、耿が中央軍事委員会の秘書長になると習も彼について中央軍事委員会弁公庁に配属されそこで国防部長（大臣）になった彼に付き従った。わずか 1 年ほどの期間であったが、習にとって解放軍を理解するのに貴重な経験だったと思われる。

続いて 1982 年から 83 年に河北省正定県党委員会書記兼正定県武装部第一政治委員、1988 年から 90 年に福建省寧徳地区党委員会書記兼寧徳軍分区党委員会第一書記、1990 年から 93 年には福建省福州市党委員会書記兼福州軍分区第一書記、1996 年から 99 年には福建省党委員会副書記を担任し、福建省高射砲予備役師団第一書記を兼任した。1999 年から 2000 年の福建省副書記、代理省長期間には南京軍区国防動員委員会の副主任、福建省国防動員委員会主任、福建省高射砲予備役師団第一書記を兼任した。2002 年には浙江省に異動すると引き続き南京軍区国防動員委員会の副主任と浙江省国防動員委員会の主任を兼任した。2003 年から 2007 年に浙江省党委員会書記に着任すると浙江省軍区の党委員会第一書記を兼任した。この間に南京軍区と浙江省の国防動員委員会の副主任と主任の任を離れたか否かについては明かされていないが、少なくとも習近平は地方の軍事機構の役割と社会における軍の役割を広く理解していると言える。地方の首長として地域の部隊に対するシヴィリアンコントロールを体現したのみならず、軍も交えた政治文化形成に理解を示し、その関係構築を積極的に進めたとも言える。浙江省党委員会書記時には、民兵にも祝電を送ったという。習近平が浙江省のトップとして浙江省軍区で党委員会第一書記を兼任していた時代に浙江省軍区の司令員だった王賀文は習近平が軍に対して特別な感情を抱いており、国防後備戦力建設面では高みに立って遠くを見渡すような見識を持ち、思慮深く、軍隊建設や作戦準備に必要なことは特別な配慮を示したと指摘する[6]。

習近平が軍を中心として構成される政治文化に並々ならぬ感情を持っていたことは彼が軍の歌劇団に属していた彭麗媛と結婚していたことも指摘しておかなければならない。

（２）習近平と民兵の接点、軍民共同建設への思い入れ

地方軍管区の政治担当指揮官である政治委員を何度も歴任した経験は習近平をして軍や地方部隊に対する理解と思い入れを持たせることになったことは前述のとおりである

---

[6] 习近平在浙江（六）:“习书记为推进浙江国防军事建设的理论与实践创新作出巨大贡献”（2021-03-29 ）: 学习时报　http://tjj.zj.gov.cn/art/2021/3/29/art_1229503089_58949263.html

が、彼が常に台湾に対応する沿岸地域である福建や浙江で首長を歴任した経験は国防の重要性を認識させることにもなったと言えるであろう。

浙江省温州市洞頭という沿岸地域の女性民兵中隊は 1950 年代末から 70 年代末まで台湾との係争があるたびに沿岸警備において活躍し、その活躍が映画にもなったほどである。習近平は浙江省党委書記の際にこの女性民兵に祝電も送ったこともあるという。浙江省軍区はこの女性民兵に一等功を授与して功績をたたえ、「洞頭先鋒女子民兵中隊」の称号を授与した。この女性民兵のリーダーである指導員を勤めた陳玉藍は今でも存命でことあるごとにニュースやテレビ番組で「英雄」として取り上げられて、民兵を賞賛する際にはこの女性民兵が登場することが少なくない。こうした功績を讃え、この地区には洞頭先鋒女子民兵記念館が建設され、現在は愛国主義教育基地や国防教育基地として指定され、若者たちに対する教育の一大拠点としての地位に祭り上げられている。

洞頭先鋒女子民兵は確かに全国的に有名で政治教育において繰り返し登場する中国の「英雄」だが、2021 年 7 月の中国共産党結党 100 周年に際して党や国の英雄として表彰されたのは彼女たちではなく、海南省（島）潭門鎮の海上民兵の王書茂中隊長（副連長）だった。王は 2021 年 6 月 29 日に「七一勲章」を習近平から直々に授与され、同日の授与式典では 29 人の授与者の中でも習近平と並んで入場し、長身の習近平よりも巨漢の彼は一際異彩を放っていた。彼は現在、潭門村の党委員会書記として村長のような立場にあるが、長年漁師として、海上民兵の副中隊長としてフィリピンやベトナムなどの外国漁船と対峙して一歩も引くことなく、中国の領海を守ってきたと讃えられている[7]。王書茂のような海上民兵に「七一勲章」を授与したことは、中国がおかれた国際情勢における厳しい状況で彼らのような民兵の存在が国家主権や領土、領海を守り、国防を巡るナショナリズムを発揚させる愛国主義や国防教育において極めて重要であることを示している。新型コロナウイルスの疫情を巡る「人民戦争」において医者や軍人が表彰されることはあっても名も無い民兵の一人が表彰されることはなかったものの、南シナ海での権益を巡る国際紛争においては王のような海上民兵が存在することで中国が権益を守れていることは紛れもない事実である。それゆえ習近平が直々に「七一勲章」を王の首にかけて授与したことは習近平政権にとっても、中国共産党にとってもその一党支配を継続させる上で大きな貢献をしたというわけだ。

---

7 “七一勋章”获得者丨王书茂–为国护海寸步不让 带领群众共同致富：央视新闻客户端・2021 年 6 月 29 日 http://m.news.cctv.com/2021/06/29/ARTIola1WzvxvUWtmKpLgb9o210629.shtml

洞頭の女子民兵中隊は対台湾防衛だったり、沿岸防衛、女性民兵という側面では政治的な意味があったと思われるが、南シナ海を巡る国際情勢という点において今回は王書茂の役割が秀でていたというわけだろう。

６．結論

習近平政権における民兵の役割を検証してきたが、今回の新型コロナウイルス疫情の蔓延と予防、そして疫情の収束という一連の経緯において、民兵の組織は本来ならば共産党一党支配体制の危機というべき状況の中、民衆の監督管理をうまく行うことを通じて共産党の一党支配堅持に寄与し、共産党の執政能力向上を補完する存在として再評価されるようになったという皮肉な状況があることが分かったと思う。

危機を通じて各地でプロパガンダ、政治思想教育が行われ、それにとどまらず、法制度の整備、そして現在は「民兵法」の施行に向けて草案が作成され、審議中とされている。政権が直面する危機が大きく、困難であればあるほど、その半武装・武力組織として民兵はその存在感を増してきた。中国共産党の忠実な大衆管理組織、大衆動員組織として役割も果たしてきた。

しかし、その政治的な存在は様々な問題、齟齬を体現する存在でもあった。民兵、そしてそれを管理する地方、基層の軍事機関は、中国政治体制における根本的な矛盾を体現する存在でもあった。中央政府、軍中央と地方の間の財政負担を巡る齟齬も現れている。目下のところ、民兵、予備役部隊の指揮命令・管理を巡る中央政府、軍、地方の齟齬は解消されておらず、民兵の指揮命令や監督については結論が出ておらず、民兵よりも武力の程度が一段高い予備役部隊についてその指揮命令権が中央軍事委員会に帰属するものだ、と結論が下されたばかりである。

またその存在は中国的な軍産複合体の特徴、役割を顕著に体現したものでもあった。政治思想において解放軍の助手的役割を果たす貴重な存在であったが、同時に古臭い組織、形式を旧態依然としての残存させている側面も顕著である。しかし、そうした一方で同時にハイテク化に対応した新たな民兵として経済成長が著しい中際立つようにもなっている。

習近平政権において軍民融合の掛け声の下で民間企業において民兵組織を設立する動きも現れる中、様々な特色を有する近代的な民兵が生まれ、中国の特色ある軍産複合体（産学）が形成される様相も呈している。「軍産複合体」形成における民兵が、「党・政・軍・産・学」（五位）一体化の中で触媒的な役割も果たしている側面もあるようだ。現在の習近

平政権において民兵を社会全体的な全民皆兵制度の構築の足掛かりにしようとしていることは湖北省での新型コロナウイルス疫情のような危機状況の中で見出すことができたが、それは習近平のある種の思い入れや強権的性格もあったためかもしれない。習近平の思い入れとイニシアチブというある種属人的な性格を帯びた民兵制度の構築がこのまま続いていくのか、ポスト習近平時代においてそうした属人的な施策が効果を発揮するとは思い難く、この中国的「軍産複合体」の行方は要注目である。

（2021 年 10 月 6 日　脱稿）

第３章　中国社会保障財政における中央と地方の役割分担

ニッセイ基礎研究所保険研究部准主任研究員

片山　ゆき

１．はじめに

2020 年の中国における財政運営は、新型コロナウイルスの感染拡大によって、これまでにないような困難と挑戦に直面したと言えよう。

それまでの米国との貿易摩擦による企業運営の負担軽減に端を発した減税・社会保険料負担の減免、更には地方を中心とした公共投資といった景気対策は維持しつつ、更に新型コロナウイルス対策として赤字枠の拡大や特別国債の発行など積極的な財政出動を行った。

2008 年のリーマンショック後のインフラ投資を中心とした 4 兆元の財政出動と比較されることもあるが、今回は、公共衛生や感染症対策、更に、雇用、国民の生活、それを支える地方末端行政へのサポートなど、より暮らしを支える財政措置となっていると言えるであろう。

一方、社会保障財政も新型コロナウイルスによる企業の経済活動の影響や、社会保険料の減免政策を受けて、運営の主体となる保険料収入が大幅に減少した。財政補填はこれまでで最大規模となり、社会保険の運営は更に厳しい状況に置かれた。社会保障に関する財源は、中央から地方への財政移転もあるが、全体の 7 割を地方政府が賄っていることからも、地方の役割は大きい。

新型コロナウイルス感染と社会保険といった視点から財政への影響をみると、公的医療保険による給付の影響はむしろ小さいであろう。それ以上に、既存の問題である公的年金制度の維持の影響が大きく、地方政府（省・自治区・直轄市）間の財源移転も大きな役割を果たした。

本稿では、新型コロナウイルスの影響も踏まえつつ、国の財政運営、更には現在の社会保障に関する経費や財源のあり方などについて概観し、今後の社会保障政策とその財政の行方を考察してみたい。

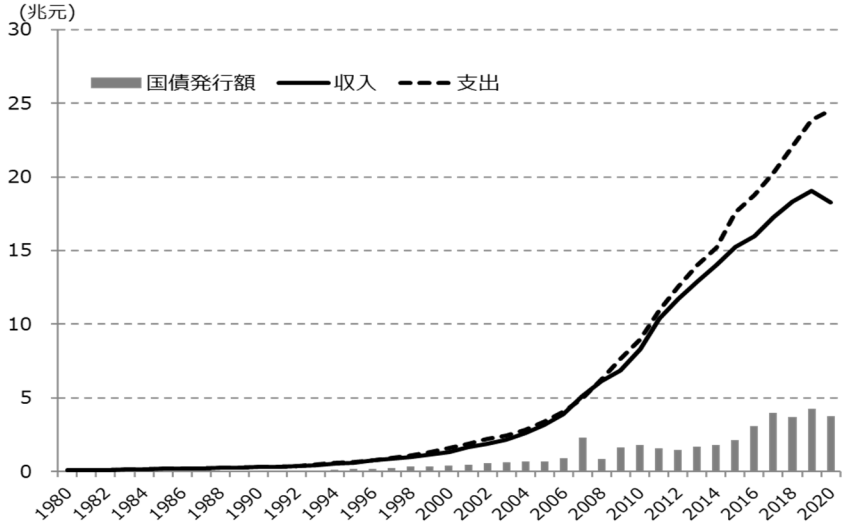
２．2020 年の新型コロナウイルスと財政運営

（１）新型コロナウイルス感染拡大期における財政運営

2020 年の財政運営は、新型コロナウイルスの感染拡大によって、これまでにないような困難と挑戦に直面した。

2020 年の全国一般公共予算（日本の「一般会計」に相当）は、上掲のような新型コロナウイルスによる経済への影響、更に大規模減税などから、収入は前年比 3.9%減と減少に転じ、18 兆 2,895 億元[1]となった（図表 3-1）。一方、新型コロナウイルスの感染症対策、雇用、景気刺激策など支出は前年比 2.8%増の 24 兆 5,588 億元と過去最大規模となった。

図表 3-1　全国一般公共予算の収入・支出の状況



（出所）CEIC、財政部資料、中央人民政府発表より作成

2020 年の財政収入の状況を四半期ごとに振り返ってみる。2020 年の第 1 四半期は、感染拡大のピーク期にあたり、財政収入は前年同期比の 14.3%減まで落ち込み、2009 年以来のマイナス成長となった。そのうち、2 月は前年同期比 21.4%減、3 月は前年同期比 26.1%減となり、31 の省・自治区・直轄市など地方政府のうち、30 の地方政府の財政収入がマイナスとなり、収支バランスが崩れるなどの状態となった。これにより、地方財政が大きな打撃を受けた。

厳しい状況を受けて、財政部、党中央、国務院はこれまでの積極財政を更に強化し、重

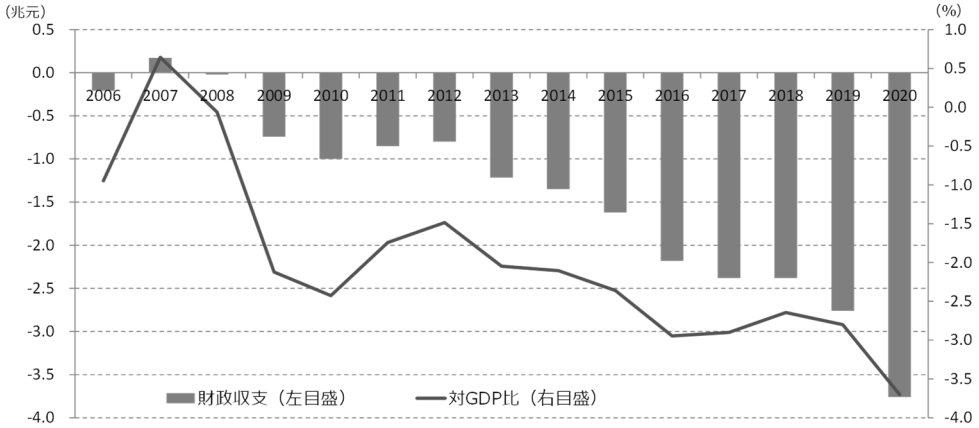
[1] 中央人民政府「関于 2020 中央和地方予算執行情況与 2021 年中央和地方予算草案的報告」に基づく。なお、財政収入のうち、税収は前年比 2.3%減で、税収以外の収入が前年比 11.7%減となった。

点分野への支出を保障するとともに、予算の収支バランスの改善、中央財政から地方への直接的な財政移転（特殊移転支出）を新設するなど、財政の安定運営に努めた。

新型コロナウイルスの感染拡大が落ち着き、経済活動の再開とともに、第 2 四半期の財政収入は回復基調となり、第 3 四半期には前年同期比 4.7%増とプラスに転じた。第 4 四半期には前年同期比 5.5%増となるなど、予算目標を基本的に達成することができた。

新型コロナウイルス以降の消費拡大、景気回復に向けた財政出動への期待は大きく、その一方で､収入と支出の差である収支は赤字となっている｡2020 年の財政赤字は 3 兆 7,600 億元で、対 GDP 比は 2019 年の 2.8%から 3.7%に拡大した（図表 3-2）。中国の財政運営は特に習近平政権以降、収支が悪化し続けており、年々財政赤字が拡大している。

図表 3-2　全国一般公共予算の収支状況



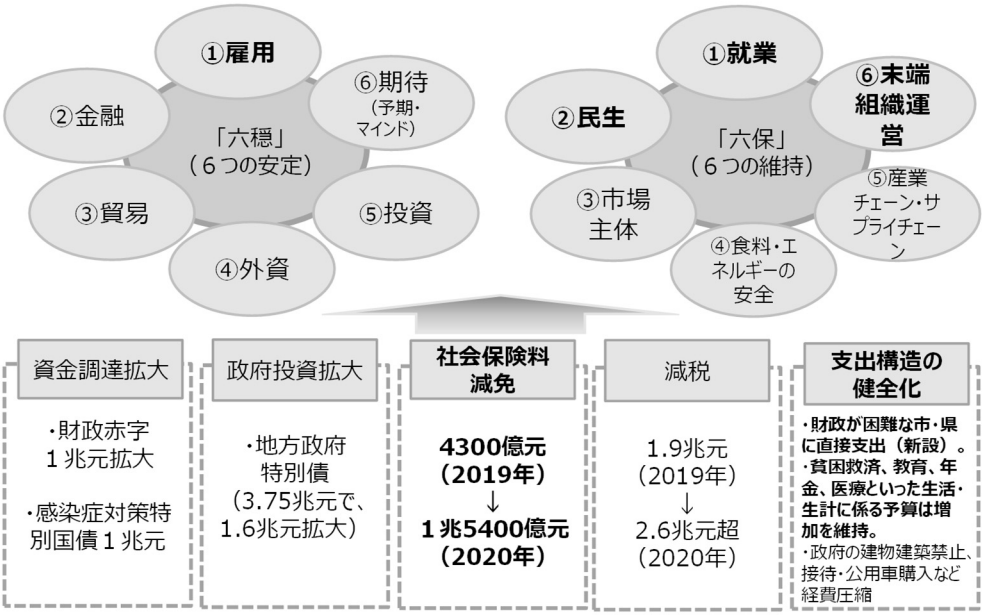
（出所）CEIC、財政部資料、中央人民政府発表より作成

（２）新型コロナウイルスを受けての積極財政の実施

新型コロナウイルスを経て、5 月の全人代で承認された 2020 年の財政予算には、これまでの‘6 つの安定’（「六稳」）に加えて、‘6 つの維持’（「六保」）を支えるための 5 つの財政政策が盛り込まれた（図表 3-3）。

6 つの安定とは、①雇用、②金融、③貿易、④外資、⑤投資、⑥期待（予期・マインド）で、2018 年の米中貿易摩擦以降、中国経済の安定的な成長を目指すために提唱されたものである。一方、6 つの維持は、新型コロナウイルス発生後の 4 月に提唱されたもので、①就業、②民生、③市場主体、④食料・エネルギーの安全、⑤産業チェーン・サプライチェーン、⑥社会の末端組織運営の維持を意味している。位置づけとしては、6 つの維持を実施することで、6 つの安定が実現できるとされている。

図表 3-3　新型コロナウイルスを受けて 2020 年の財政政策



（出所）関于 2019 年中央和地方予算執行情況与 2020 年中央和地方予算草案的報告、「中共中央政治局招開会議分析研究当前経済形勢和経済工作」、中央人民政府発表他より作成

これらを支える財政政策として以下の 5 つが挙げられている。それは、①財政赤字の拡大、②特別国債の発行、③地方政府特別債の発行枠の増加、④社会保険料の減免、減税、⑤支出構造の健全化である。①～④については、以下のとおりとなっている（図表 3-4）。

図表 3-4　財政出動と社会保険料の減免、減税

	対策	規模	目的	内容
財政出動	①財政赤字拡大	１兆元（拡大分）	2020年の財政収支ギャップの補填、地方政府への財源移転などに充当	財政赤字規模拡大枠（一般公共予算）
	②特別国債発行	１兆元	中央財政により発行。地方に全額交付し、公共衛生、インフラ整備、感染症対策に支出	感染症対策特別国債（政府系基金予算）
	③地方政府特別債の発行枠の増加	1.6兆元（増加分）	収益性のあるインフラ建設プロジェクト、消費・内需拡大などに支出	「地方政府特別債」増加枠（3兆7500億元で、2019年の執行額より発行枠を１兆6000億元分増加、地方の政府系基金予算）
社会保険料減免・減税	④社会保険料の減免	1.5兆元	年金・失業・労災保険の保険料の企業負担分の減免により、企業活動のコスト軽減、雇用継続サポート、（市単位で医療保険料も減免）	【減免分】 中小零細は年末まで免除、大企業は６月まで半減。 ・2019年分（5-12月）：4300億元 ・2020年分：１兆5400億元 【失業保険料の返還】 ・2020年（１-12月・実績値）：1042億元/608万社
	④減税	2.6兆元超	企業コストの削減、消費拡大、生活・家計の維持	【減税分】 2019年分：1兆9300億元（増値税・個人所得税・小規模企業減税がメイン） 2020年8月まで：１兆5000億元 2020年末：：2兆6000億元超

（出所）国務院新聞弁公室于 2020 年 10 月 28 日政策例行吹風会、関于 2019 年中央和地方予算執行情況与 2020 年中央和地方予算草案的報告、人力資源社会保障部プレス発表、中央人民政府発表より作成

１）財政出動

まず、資金調達の拡大として、①財政赤字の 1 兆元拡大と、②感染症対策特別国債 1 兆元の発行である。財政赤字 1 兆元の拡大は 2020 年の財政収支の補填、地方政府への財政移転などに充当される。また、感染症特別国債は中央財政から発行され、地方に全額交付される。主に公共衛生、インフラ整備、感染症対策などに支出される。これに加えて、政府投資の拡大としては、③地方政府の特別債の発行枠の増加がある。2020 年は前年の執行額より発行枠を 1 兆 6,000 億元拡大し、3 兆 7,500 億元とした。地方政府の特別債は目的別に発行し、収益性のあるインフラ建設プロジェクトなどを中心としている。②感染症対策特別国債、③地方政府の特別債の発行枠の増加から、地方政府の財政支援を積極的に行った点が分かる。

新型コロナウイルス以降、実施されている‘6 つの維持’（「六保」）であるが、その中でも重視されているのが、就業、民生、社会の末端組織運営の‘3 つの維持’（「三保」）である。これは、社会保障とも大きく関係している。5 つの財政政策の中でそれに該当するのが残りの④社会保険料の減免、⑤支出構造の健全化における特殊移転支出である。

２）社会保険料の減免、減税

④社会保険料の減免、減税のうち、社会保険料の減免については、年金、失業、労災保険の企業負担を減免し、雇用を維持した企業には失業保険料を返還するなど、企業活動のコスト軽減、雇用継続をサポートした。当初、米国との貿易摩擦からの企業負担軽減のため、2019 年の 5 月から実施されていたが、新型コロナウイルスを経て、その期間が延長された（図表 3-5）。3 種類の社会保険料の減免分は 2020 年の通年で 1.5 兆元、これは 2019 年の同 3 種の社会保険料収入 4.2 兆元の 36%に相当する。なお、社会保険料の減免は 2020 年 12 月末までとされた。

一方、減税についても 2019 年に引き継いで実施され、消費の拡大、企業活動の促進をはかるもので、2020 年通年では 2.6 兆元を超えた。

図表 3-5　3 種の社会保険料の減免策

		地域	対象企業	適用時期他
3種の企業負担	免除	湖北省	大企業	2-6月
			中小零細企業	**2-12月**
		湖北省外	大企業	-
			中小零細企業	**2-12月**
	半減	湖北省外	大企業	2-6月
納付の猶予		全国	新型肺炎の影響により生産経営に重大な困難が発生した企業	12月 （猶予期間中は延滞金が発生しない）
		全国	個人事業主	年金については、納付が困難な場合、納付の延期が可能。2020年の未納分は2021年末までに追納が可能で、納付の規準（上限・下限）となる納付基数は2021年のものが適用される。

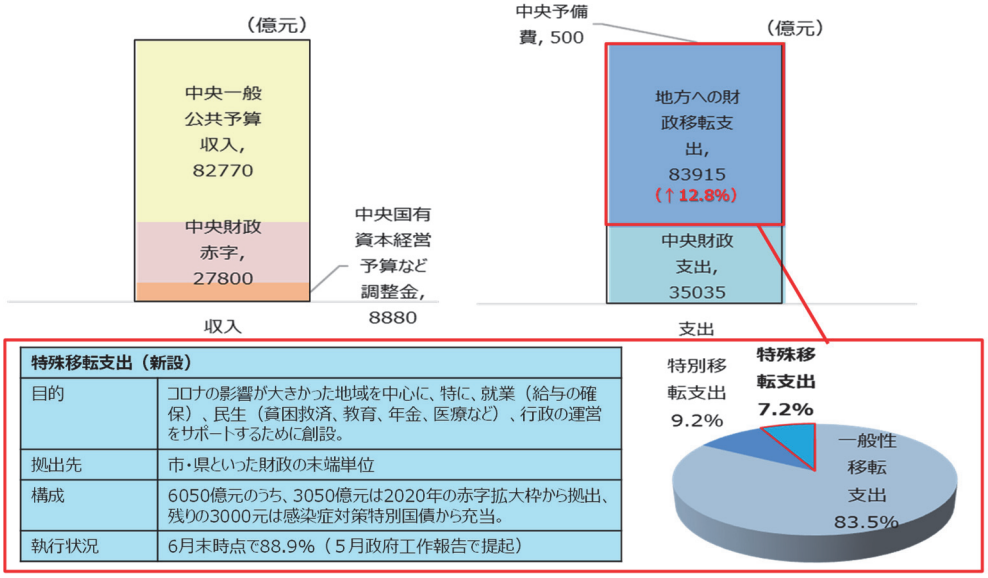
（出所）人力資源社会保障部、財政部、税務総局他より作成

３）支出構造の健全化、新設された地方財政移転

⑤支出構造の健全化とは、雇用、貧困救済、教育、年金、医療といった生活・生計に係る予算の増加を維持し、その一方で政府庁舎の新たな建設を禁止し、接待や公用車の購入などの経費を圧縮するというものである。

特に、今般は「特殊移転支出」を新設し、中央財政から、市・県といった末端の行政単位に直接予算を振り分けている（図表 3-6）。新型コロナウイルス以降、雇用や貧困救済など行政や社会サービスを直接担い、更に新型コロナウイルスの影響が大きかった市や県に速やかな資金的援助を行えるよう取り計らっている。2020 年の予算では、中央から地方全体への財政移転は、前年比 12.8%増の 8 兆 3,915 億元と大幅に増加している。そのうち、特殊移転支出は 7.2%を占める 6,050 億元となっており、この財源として、3,050 億元は 1 兆元の赤字拡大枠から拠出され、残りの 3,000 億元は感染症対策特別国債から充当されている。特殊移転支出は 5 月の政府工作報告で提起されたが、6 月末時点ではすでに 88.9%が執行され、迅速な対応がなされた（2020 年末時点では 99%が執行）。

図表 3-6　中央一般公共予算から地方への財政移転拡大



（出所）関于 2019 年中央和地方予算執行情況与 2020 年中央和地方予算草案的報告他より作成

３．社会保障に関する財政状況

社会保障制度は、主に毎年の給付をその年の保険料と税金でまかなう賦課方式を採用している。社会保障が税金や保険料を通じて実施されている点からも、財政へのインパクトは大きい。特に、生産年齢人口の減少、少子高齢化の進展は、社会保障制度を支える経済の成長、税収の増加を制約する要因ともなり、制度の持続可能性や給付の十分性の確保に大きく関わる。2019 年、2020 年は企業の社会保険料の減免が実施されたことから、社会保険料の収入自体が大きく減少している。以下では、今や財政支出の最も多くを占める社会保障に係る経費の動向、社会保険基金の収支動向、中央と地方の財政の負担状況などを中心に、その役割分担を確認する。

（１）急増する社会保障関係費

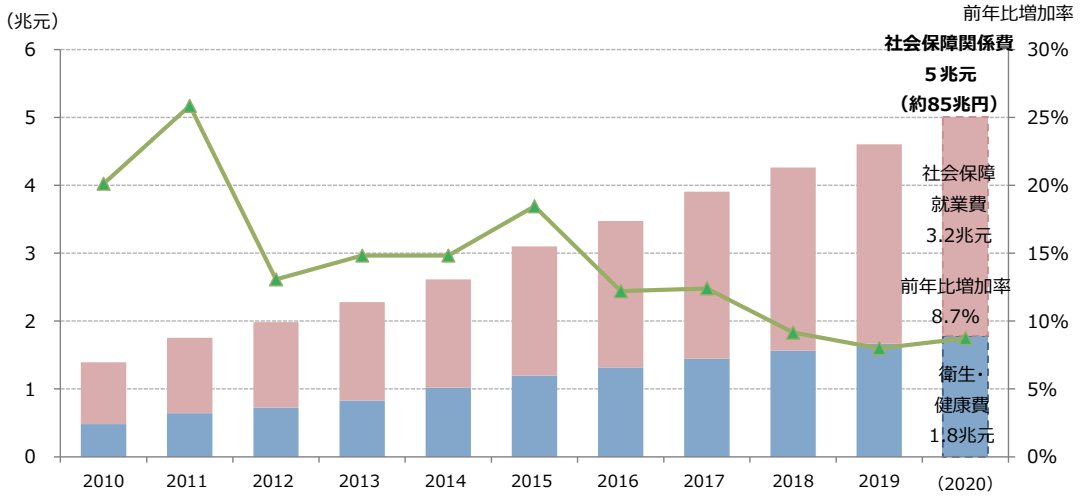
中国では、社会保障に関する経費としては、社会救助（生活保護、災害救助など）、社会保険（年金、医療（生育を含む）、労災、失業）、社会福祉（高齢者、障碍者、婦女、児童、教育、住宅）、軍人保障に係る財政上の費用を指す。介護保険は実験導入の段階にあり、ここでは経費として計上されていない。

本稿では、全国一般公共予算支出の費目から、それに該当する「社会保障・就業費」（社会救済、社会保険（医療（生育）保険を除く）、社会福祉、軍人保障が該当）、「衛生・健康費」

（社会保険のうち、医療（生育）保険）を抽出し、その合計を社会保障関係費としている。

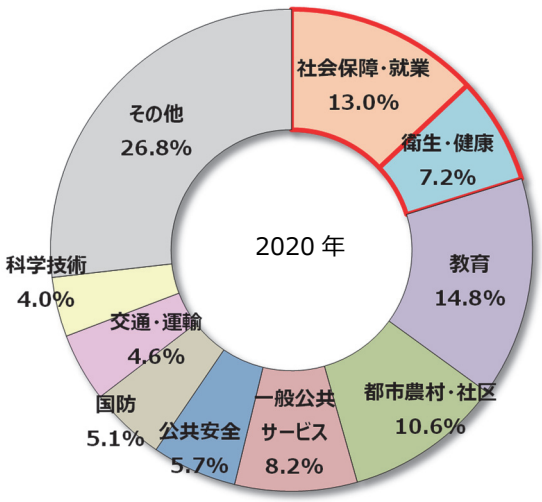
2020 年の社会保障関係費は、予算ベースで前年比 8.7%増の 5 兆 66 億元となった（図表 3-7）。社会保障関係費は、5 年間で 1.6 倍まで増加しており、直近 10 年間は 5 年でほぼ 2 倍といったペースで増加している。社会保障関係費は、全国一般公共予算（予算ベース）の 20.2%を占めるなど 2 割を超え、最も大きな歳出費目となっている（図表 3-8）。

図表 3-7　社会保障関係費の推移



（出所）財政部決算、関于 2019 年中央和地方予算執行情況与 2020 年中央和地方予算草案的報告より作成

図表 3-8　全国一般公共予算支出（予算ベース）の内訳（上位 10 費目）



（出所）財政部決算、関于 2019 年中央和地方予算執行情況与 2020 年中央和地方予算草案的報告、関于 2020 年中央和地方予算執行情況与 2021 年中央和地方予算草案的報告より作成

社会保障関係費は一貫して増加し続けており、2013 年以降は最も大きな支出費目となっている。実験的に導入されている介護保険制度については、広東省広州市など一部地域で保険料の徴収が開始された[2]。しかし、介護保険制度の全国導入は 2025 年を目指しており、現時点では指定された都市で、実験的な導入が進められている段階である。介護保険導入の経費については、多くの都市で、医療保険の積立金（医療保険基金）を援用して導入が進められている状況である。今後、導入が本格化する中で、財政の投入も必要となると考えられる。しかし、公的介護保険制度は、制度の佇まいとして、日常生活のサポートが必要な重度の要介護者に絞り、給付の範囲も絞られた制度となっている。制度の運営自体は、多くの地域で民間の保険会社が引き受けており、日本の公的介護保険制度とは佇まいが異なっている。政府によるこういった民間事業会社への業務委託は、介護保険制度のみならず、公的医療保険の高額療養費の制度運営においても見られる。社会保険制度に関する民間事業会社への業務委託そのものは、習近平政権以降、積極的に進められているが、ノーロス・ノープロフィットを原則とするものであり、収益を維持しようとする民間事業会社による運営は難しい状況にある。

（２）中央から地方への財政移転も、地方が支える社会保障財源

中国の財政支出の大きな特徴の 1 つとして、中央財政支出が支出合計の 14%程度にとどまるなど、地方財政よりも大幅に小さい点がある。その理由は再分配を背景とした中央から地方への財政移転にある。

また、中央・地方財政が、主に何に支出されているかに着目すると、中央財政は主に国防や公共安全といった国内外の治安や国民の安全確保等、「国が責任を負うべきこと」について多くを支出している。一方、地方財政は、社会保障や教育、産業等、「国民の生活にかかる社会サービス、経済活動」に多くの支出を割いている。つまり、中国では、中央と地方が財政においても役割分担をしている。

中国において、社会保障に関する経費をみる上では、中央からの財政移転の内容とそれを含む地方財政支出の内容を確認する必要がある。

まず、中央から地方への財政移転で、社会保障に関する支出が含まれるのは、一般性移転支出と特別移転支出の大きく 2 種類がある。

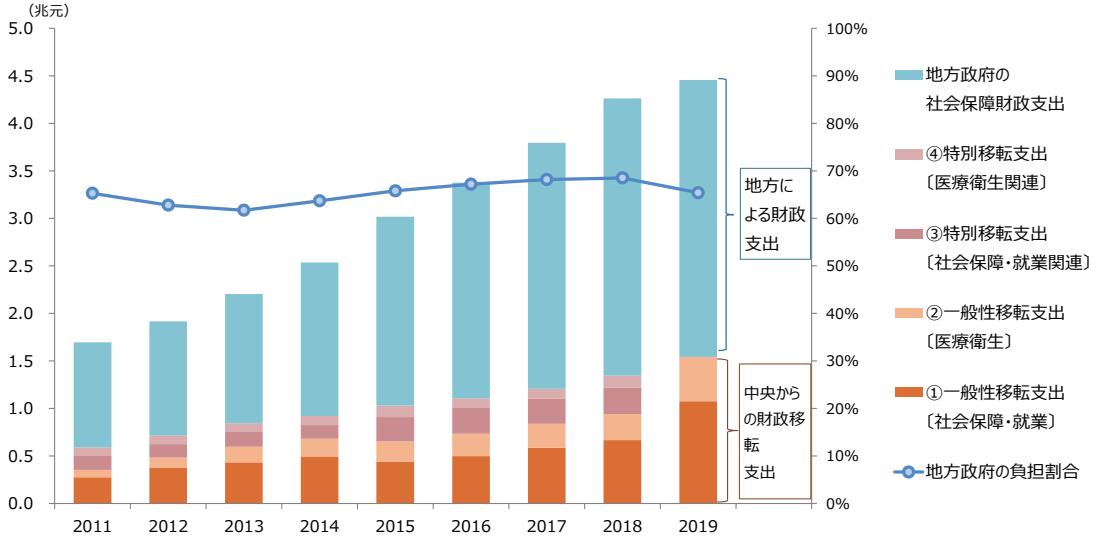
---

[2] 「広州新版長護険覆蓋 18 歳以上参保者」、探狐新聞、2021 年 1 月 23 日。

一般性移転支出は、日本の地方交付税に相当するものである。一般性移転支出には、社会保障関係費として、①年金および生活保障制度の負担金、②都市の非就労者・農村住民を対象とした医療保険の負担金が含まれている。

一方、特別移転支出は日本の特定補助金に相当するものである。ここでは、社会保障関連費として、社会保障・就業の項目に③身体障害者や就業対策等への負担金、④公衆衛生サービス等の補助金などが含まれている。なお、2019 年については、一般移転支出（1 兆 5,419 億元）のみとなっており、特別移転支出の項目での支出はなかった（図表 3-9）。図表 3-9 はそれを示したものになるが、2019 年の社会保障関係費は、中央財政による負担が 34.6%、残りの 65.4%は地方財政が担っている。社会保障に関する地方と中央の財政負担割合は概ね 7：3 で推移しており、地方、中央ともその支出額は急速に増加している。

図表 3-9　全国一般公共予算―中央・地方財政における社会保障関係費の負担割合



（出所）財政部決算資料より作成

（３）全国社会保険基金の収支動向

中国における財政予算において、社会保険に関するものとしては、全国社会保険基金がある。全国社会保険基金は、社会保険に特化した財源となっている。

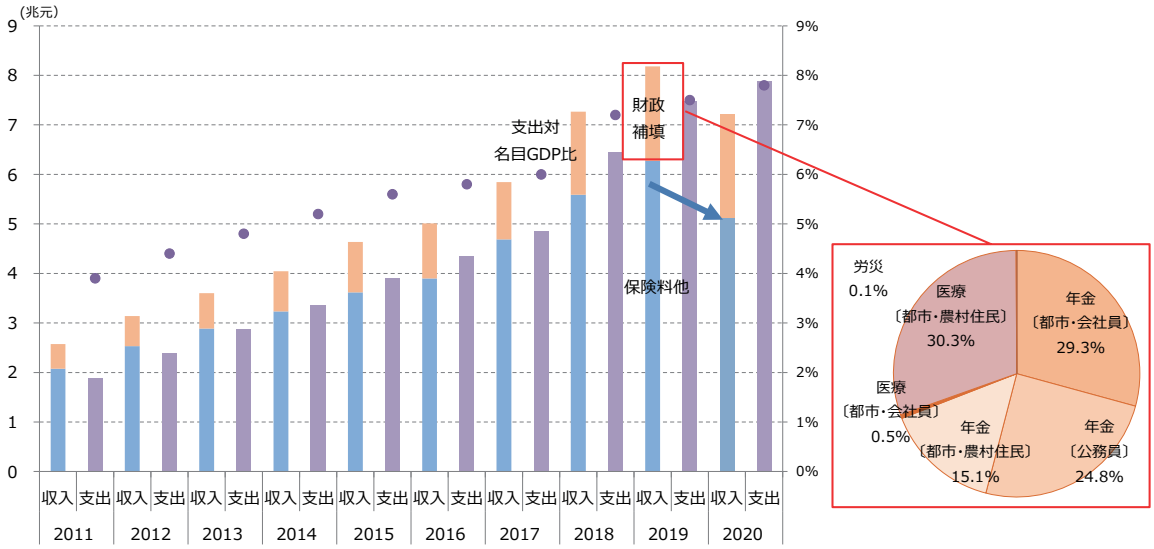
全国社会保険基金の収入は養老（年金）、医療（生育保険を含む）、労災、失業の各保険料と社会保険基金の運用益、更には財政補填で構成されている。通常、社会保険基金は、社会保険を運営する各市ごとに管理されている。その市ごとに管理されている社会保険基金を全国で統合してその収支を示したのが、全国社会保険基金となる。

2020 年の全国社会保険基金の収入は、前年比 13.3%減の 7 兆 2,116 億元であった（図表 3-10）。2020 年の収入の減少は、2019 年から引き続き実施されている年金、失業、労災の企業の社会保険料負担の減免による影響が大きいであろう。社会保険料の収入は前年比 18.8%減の 4 兆 6,974 億元と大幅に減少する一方、財政補填は前年比 12.3%増と大幅に増加し、2 兆 947 億元と 2 兆元を突破、これまでで最大規模となった。財政補填は収入全体の 29.5%とおよそ 3 割を占めるまで拡大している。また、2020 年は、別途、年金に関して 500 億元を全国社会保障基金から補填した。全国社会保障基金は、全国社会保険基金とは異なる。全国社会保障基金は、少子高齢化などによって年金基金の収支が赤字になった場合の補填を目的に、国が創設した基金である。財源は、主に、国庫からの拠出金、国有企業の株式売却益、宝くじの収益金で構成され、社会保険料は含まれていない。

一方、支出は前年比 5.5%増の 7 兆 8,835 億元で、単年度収支は 6,220 億元の赤字となった。

全国社会保険基金は、2014 年以降、保険料等のみでは支出が賄えなくなっており、財政補填への依存度が年々高まっている状態にある。2020 年の財政補填の詳細な内訳は公表されていないが、2019 年を参考にすると、およそ 7 割が年金関係で占められていることが分かる。

図表 3-10　全国社会保険基金の収支動向



（出所）財政部決算、関于 2020 年中央和地方予算執行情況与 2021 年中央和地方予算草案的報告より作成

（４）年金に関する地域間の財源移転の促進

社会保険基金の財政補填のうち、最も多くを占めているのは年金である。しかも、2020

年の社会保険料の企業負担減免において最も多くを占めるのも年金保険料である。人力資源社会保障部の発表によると、2020 年 9 月末時点で、3 種の社会保険料の減免額は 1 兆 2,045 億元となっている。そのうち、年金保険料は 1 兆 140 億元で 84%を占めていた。

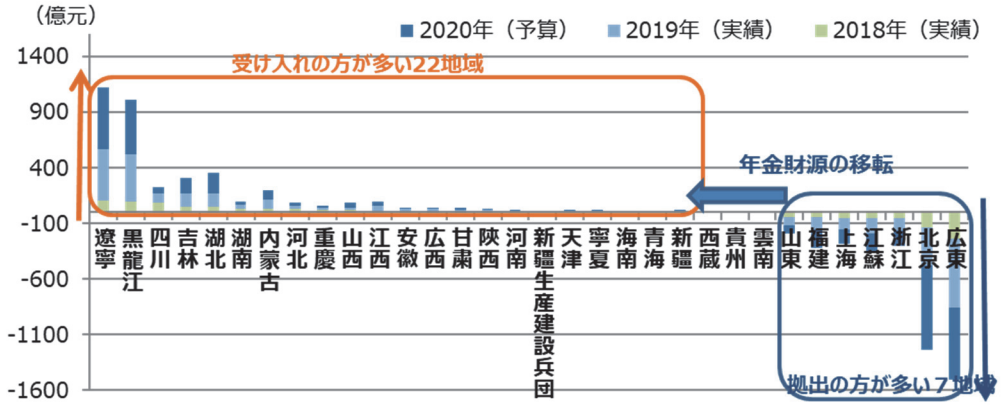
これらの年金保険料の減免分をどう補填していくのか。現時点で発表されているのは主に 3 つある。

1 つは中部、西部、東北地域といった所得が相対的に低く、高齢化が進んだ地域に重点的に補填することを目的とした、中央財政による年金特別補助金 5,800 億元の拠出である。

2 つ目は、中央や地方財政による拠出ではなく、各地方政府（省単位）で管理している年金積立金を地方政府間で移転するものである。財源移転専用の中央調整基金を使って、定年退職者数の多い地域により多く財源を分配するもので、これによって 2020 年は予算ベースで、合計 7,400 億元が調整された。徴収額は、（各省の企業従業員の平均賃金×90%）×各省の年金加入者数×4%で算出され、毎年 4%の部分が調整（上昇）される。分配額は、（徴収額の総額÷定年退職者数の合計）×各省ごとの定年退職者数で算出される。中国では、日本の年金積立金に相当する基本年金基金が全国で統一されておらず、管理・運営も地域毎に分立している。よって、同一制度・地域間での財源移転が働かない状態が続いていた。

このような財源移転は 2018 年から実施されているが、2018 年は 2,422 億元、2019 年は 6,303 億元と、規模は毎年拡大している。加えて、3 年間とも、広東省、北京市、浙江省、江蘇省、上海市、福建省、山東省の 7 つの省・直轄市が、それ以外の 22 省などを支えている状態にある（図表 3-11）。

図表 3-11　年金に関する地域間の財源移転の状況（2018-2020（予算））



（出所）財政部資料より作成

2019 年の年金積立金残高は 5 兆 4,623 億元と余裕はあるが、中国社会科学院は、企業の年金保険料の負担割合を現行（16%）のままとした場合、年金積立金は 2027 年の 7 兆元をピークに減少に転じ、2035 年には枯渇する予測を発表している。このような状況においても、中央政府は 2020 年の年金支給を前年より 5%増額するよう求めており、制度を運営する地方財政へのプレッシャーの増大が懸念される。

3 つ目は、地方政府間の財源移転の強化に加えて、年金積立金自体の運用収益の強化にも取り組んでいる点である。各地方政府の年金積立金は、国債の売買・銀行預金といった自家運用に加えて、一部を前述の全国社会保障基金の理事会に運用を委託することもできる。その場合、株式などリスク資産への投資も可能となっている。2016 年以降、全国社会保障基金理事会への委託運用が導入され、2017 年は、8 地域から 2,732 億元、2018 年は 17 地域から合計 7,032 億元、2019 年は 22 地域から 1 兆 768 億元の委託運用を受けている。しかし、2019 年の委託額からみると、同年の全国の年金基金積立残高の 19.7%にすぎない。運用収益と収益率は高く、2017 年の委託運用の収益は 87.8 億元で、収益率は 5.23%、2018 年の収益は 99 億元で、収益率は 2.56%、2019 年の収益は 663 億元で、収益率は 90.3%であった。積立金増加へのインパクトは限定的であるが、以降、委託金額や地域数、収益も段階的に増加している。今後、運用委託する地域や委託額が更に増加し、基本年金基金の積立額の増加を側面的に支えるものとして期待されている。

なお、年金積立金枯渇問題を受けて、2019 年 7 月 10 日、国務院は政府が管理する国有企業の株式 6,600 億元分（合計 59 社）を全国社会保障基金に移管すると決定した。2020 年末時点では 93 社、合計 1 兆 6,800 億元が移管されている。国有企業の株式による収益は基本年金基金の状況をみながら、最終的には赤字補填に活用されることになっている。これは、2017 年 11 月、政府が保有する国有企業の株式の 10%を限度に、全国社会保障基金への移管を可能としており、それを実行した形だ。国有企業の株式が移管される背景には、1990 年代の国有企業改革、それに伴う年金制度改革時の年金原資不足の問題が尾を引いている。政府は、基本年金基金の財源の多元化のためとしているが、国有企業改革に伴う過去から尾を引いている問題に、現在の国有企業の株式収益で補填するといった意味合いも見受けられる。

（５）新型コロナウイルスと社会保険での対応

新型コロナウイルス感染拡大期においては、社会の不安を拭い、セーフティーネットと

しての社会保険の役割は、重要と言えよう。ここでは、新型コロナウイルス罹患時における公的医療保険の適用がどのようになっており、財政の上でどれほどのインパクトがあったのかを振り返っておきたい。

新型コロナウイルスが法定伝染病に指定された 2020 年 1 月 22 日、中国の財政部と国家医療保障局は、急速に増加する感染者に対して緊急措置「新型コロナウイルス感染症の感染による肺炎症状の医療保障に係る通知」を発出している。これは、新型コロナウイルスと診断されて治療を受けた場合、医療費の自己負担部分については公費で補助するというものである。公費で補助されるのは当局が作成した新型コロナウイルスの診療ガイドラインに記載された処方薬、治療である。

また、中国では市単位で公的医療保険制度を管轄しており、患者が事前の手続きをせず市を跨いで治療を受けた場合、自己負担が全額もしくは多くかかる仕組みとなっている。今回の緊急措置では、まず患者の治療を最優先とし、市を跨いだ場合でも自身が保険料を納める市内での受診と同様の自己負担とするとした。これを受けて、武漢市は、感染が確定した市民について、入院、通院、病院内での経過観察治療の窓口負担を求めず、無料で治療が受けられると発表し、多くの地域が追随している。一連の措置によって、治療費が払えないことを理由に医療機関が患者を拒否したり、患者自身が治療を放棄したことで感染を広めてしまうというリスクを少しでも小さくすることを企図した。その背景にあるのは 2003 年の SARS（重症急性呼吸器症候群）発生に際しての教訓である。

SARS 発生時、当時の中国では農村住民を対象とした公的医療保険制度が整備されていなかった。感染の疑いがある者は、病院がある都市まで長時間移動しなければ診察を受けられない、更には、高額な医療費を心配して治療を諦めてしまうなどの問題が発生した。当時は医療保険制度の整備のみならず、医療の供給体制にも多くの課題があり、それが結果的に感染を広げてしまう事態を招いていた。加えて、当時、国は地方政府に生活困難者に対する救済措置を委ねたが、地方政府の財政力によって対応が異なったため、より手厚い救済を求めて感染者や感染の疑いがある人が移動をするなどの問題も発生した。SARS を経て改定された伝染病予防治療法では、生活が困難な所得層に対して医療費の減免を規定している。しかし、今般は、所得の多寡にかかわらず全ての感染者を対象とし、また、その通知を法定感染病の指定と同日に発表している。これによって、医療費の支払いへの不安をやわらげ、人の移動を可能なかぎり少なくしようとした姿勢が見えてくる。

国家医療保障局によると、2020 年、新型コロナウイルスに係る医療の総費用は 28 億

4,000 万元にとどまり、そのうち公的医療保険によって給付されたのが 16 億 3,000 万元で全体の 57.4%を占めた。また、2020 年 4 月 6 日時点で、新型コロナウイルスの治療にかかった 1 人あたりの平均費用は 2 万 2,000 元、重症患者の場合は 15 万元であった。

なお、医療救助、医療従事者の完全防止・補助、感染防止のための設備、物資購入など新型コロナウイルス封じ込めを目的とした財政拠出は、別途 4,000 億元[3]となっている。

このように、新型コロナウイルスによる社会保障財政への影響としては、公的医療保険よりもむしろ、公的年金制度への影響が大きいと言えよう。それは、まず、年金の財政補填はこれまでの財政補填全体の多くを占めている点が挙げられる。加えて、米中貿易摩擦に端を発し、新型コロナウイルス感染拡大以降も継続された企業への社会保険料負担の軽減の影響がある。新型のウイルス蔓延に伴う社会不安をやわらげるために、年金支給は前年比 5%増を維持するとされた点も、財政への負担となった点は否めない。ただし、この年金制度については、各地方政府で管轄する年金積立金の財源を地方政府間で融通することで、給付確保に貢献している。また、それぞれの地方政府がそれぞれ保有する年金積立金の中から社会保障基金理事会に運用を委託することで運用を強化し、年金積立金の維持にもつながっている。

４．2021 年の財政予算

（１）2021 年の予算案

このような状況下で、2021 年の予算案はどのように考えられているのであろうか。中央人民政府の「関于 2020 年中央和地方予算執行情況与 2021 年中央和地方予算草案的報告」によると、2021 年は世界的な経済状況からも経済成長が安定的と考えるのは難しく、中国内では引き続き‘6 つの安定’（「六稳」）、‘6 つの維持’（「六保」）に基づいた予算編成を目指しているとした。

中国においては、経済成長が緩やかに回復し、財政収入は 2020 年から一転して増加すると見込んでいる。しかし、2020 年は財政赤字の増加や新型コロナウイルス関連の支出が大幅に増加し、2021 年は特別国債の発行をしないため、財政収入の増加幅は限定的となると考えている。

一方、財政支出については、財源を必要とする分野やその需要は更に拡大すると考えら

[3] 注釈 1 と同一。

れる。2021 年は第 14 次 5 ヵ年計画の最初の 1 年目にあたり、新たな 5 ヵ年計画に基づいた予算配分や、農村振興、感染防止、教育・科学技術、新型コロナウイルスのような緊急事態への体制整備、国防・武警、国債の利息支払いなどについても重点的に支出を増やす必要がある。なお、2020 年に実施された中央財政から市・県といった末端の行政単位に直接財政を移転する措置は、2021 年は実施されないこととなった。2021 年の財政支出は厳しい状況が続き、収支バランスの維持は更に難しくなると予測される。

以上から、予算草案では、2021 年の全国一般公共予算の収入は前年比 8.1%増の 19 兆 7,650 億元を見込んでおり、これに調整金などを含めると、収入合計は 21 兆 4,420 億元に達するとされている。一方、全国一般公共予算の支出については中央からの予備費 500 億元を含めて前年比 1.8%増の 25 兆 120 億元を見込んでいる。単年度赤字は 3 兆 5,700 億元と予測されている。

社会保障関連として、2021 年の全国社会保険基金の予算は、収入が前年比 23.7%増の 8 兆 9,181 億元と見込まれている。2020 年末で社会保険料の企業負担軽減策が終了し、経済の回復による社会保険料収入の増加がその背景にあろう。収入のうち、社会保険料収入は 6 兆 3,191 億元、財政補填は 2 兆 2,742 億元と見込まれている。また、支出については、前年比 9.6%増の 8 兆 6,413 億元と見込まれている。

（２）第 14 次 5 ヵ年計画における社会保障制度のあり方

2021 年の予算案に加えて、それに関係する社会保障政策はどのようになっているのであろうか。2021 年は第 14 次 5 ヵ年計画がスタートする年であることからも、5 ヵ年計画の社会保険に関する内容からその重点内容を探ってみたい。

習近平主席は、国民の所得については、2025 年までに高所得国レベルに達し、2035 年までに GDP と 1 人あたりの所得を 2020 年の 2 倍にすることも可能としている。奇しくも 2025 年は、総人口の 14%を高齢者が占める「高齢社会」に突入すると推測されている。中国は 2001 年に高齢化社会（総人口の 7%を高齢者が占める）に達した。米国、日本、韓国といった先進国が高齢化社会となった時点での 1 人あたりの GDP が 5,000～1 万ドルであったのに対して、中国はわずか 850 ドルであったことから、国民の所得が豊かになる前に高齢化が進んでしまう「未富先老」とされてきた。しかし、高齢社会に達する 2025 年には、所得が先進国の高所得に達し、これまでの状況を覆すことになるかもしれない。

ただし、国全体としては高所得国に達したとしても、成長が不均衡かつ不十分であるた

めに、都市内及び都市・農村間での所得、教育、社会保障といった諸格差、再分配の問題は依然として長期的な整備が必要となるであろう。2025 年を目標に、すべての国民がともに豊かになる「共同富裕」の実現には、社会保障制度などを通じた所得の再分配、更には民間企業などの中間団体の活用といった社会のあらゆる資源を投入する必要があることは言うまでもない。

第 14 次 5 ヵ年計画を見ると、社会保険については、これまでと同様に、官・民の協働による多層的な体系（福祉ミックス）の構築を目指すとしている。その中で、年金については、制度整備を更に進めていく段階であり、少子高齢化の進展、厳しい財政状況を鑑みた上で、第 13 次 5 ヵ年計画においても実現できなかった年金積立金の全国統一、定年退職年齢の段階的な引き上げを実現するとしている（図表 3-12）。更には民間による個人年金の積極的な活用など老後の生活を支える柱を増やすとしている。

医療については、年金とは異なり、制度整備段階を終えて更に発展を目指していく段階にあり、国民の健康向上を目指すべく、IT の活用が更に進められることになる。負担と給付の最適化、オンライン診療の保険適用、管轄地域外での通院費の直接支払いといった制度面での政策においてもビッグデータの活用やオンライン化が更に進むであろう。「健康中国 2030」、「インターネット＋医療・健康」など国の成長戦略に基づき、ヘルスケアやヘルステックなどの民間企業との連携も更に進められることになる。新型コロナウイルスを経て、医療については、オンラインサービスの提供から制度運営まで社会実装が最も進められた分野であろう。医療サービス格差を緩和するヘルスケアアプリやオンライン診療の活用、保険料・医療費の支払い、償還払いの手続きとなった一時的な利用のみならず、慢性病の投薬管理、リハビリプログラム、更にはそれら健康データを活用した国民の健康管理や国の医療費削減に向けた取り組みも考えられる。また、今回の新型コロナウイルスを経て、突発的に発生し、社会に大きな影響を及ぼす突発公共衛生事件への対応の強化も盛り込まれている。

なお、介護については 2025 年をめどに制度の全国投入を目指している。制度の更なる普及、高齢者向け介護サービスの拡充、促進も目指すとしている。

このように、社会保険は医療に代表されるような民間企業や IT などの活用を更に強化する分野と、年金のように、政府による制度整備が更に進められる分野に大きく分けられるであろう。年金については、年金積立金の全国統合、定年退職年齢（受給開始年齢）の引き上げを通じて、財政への負担を軽減し、制度を持続可能なものにしていく必要がある。

ただし、経済状況に応じた基礎年金の増額など、高齢化が進展する中で、財政への負担は更に増加する傾向は変わらないであろう。

図表 3-12　第 14 次 5 ヵ年計画における社会保障制度に関する目標

	都市の就労者	都市の非就労者	農村住民	その他関連内容
医療	制度移管手続きの健全化 負担と給付の最適化 市から省レベルでの統合 医療救助制度の整備 病種ごとの定額支払いなど医療費支払いの多様化 オンライン診療の保険適用 管轄地域外での通院費の直接支払	制度の統合の促進		重大疾病保険商品の販売拡充 医療保険商品の拡充
年金	制度移管手続きの健全化 年金積立金（1階部分）の全国統合 年金積立金の財政バランスの健全化 定年退職年齢の引き上げ 加入率を95%に	基礎年金の増額 制度の統合の促進		年金体系の多元化 企業年金のカバー率の向上 個人年金の拡充
失業	市から省レベルでの統合	－		－
労災	市から省レベルでの統合	－		－
介護	制度の導入、確立	－		民間の介護施設、病床の拡充 認知症など重度の要介護者へのサービス拡充

（出所）第 14 次 5 ヵ年計画と 2035 年までの長期計画綱要より社会保険関連の内容を抜粋して作成

５．おわりに

中国の財政状況は、経済成長の鈍化、社会の高齢化の進展といった中で、年々厳しさを増している。加えて、社会保障に関する経費が急速に増加してはいるものの、その財源は、中央から地方への財政移転はおよそ 3 割にすぎず、全体の 7 割は地方政府が賄っている。この点からも地方政府が果たす役割は大きいと言えよう。加えて、社会保障財政において課題が最も大きい年金については、従来の中央財政から地方へという縦の移転に加えて、地方政府間の財源移転といった横の移転も重要となり始めている。

一方、社会保険料の企業負担の減免などによって保険料収入が大幅に減少し、2020 年の社会保障財政は厳しさを増した。しかし、社会保障財政における 2020 年の問題点は、新型コロナウイルス罹患による公的医療保険分野ではなく、むしろ既存の課題である公的年金分野にあったと言えよう。2021 年より開始された第 14 次 5 ヵ年計画をみても、年金分野においては、年金積立金の全国統合や、定年退職年齢（受給開始年齢）の引き上げを通じて、財政への負担を軽減し、制度を持続可能なものにしていくべく対策がとられることになる。

今後、少子高齢化が加速度的に進む中で、社会保障財政における中央財政の役割を更に大きくするのか、財政が厳しく、高齢化が進む地方政府をどうサポートしていくのか、中央と地方の役割分担のあり方は更なる検討が必要となるであろう。

（2021 年 3 月 31 日　脱稿）

＜日本語文献＞

飯島渉・澤田ゆかり（2010）『高まる生活リスク―社会保障と医療』（叢書　中国的問題群 10）岩波書店

沈潔・澤田ゆかり（2016）『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか』ミネルヴァ書房

片山ゆき（2021）「中国、新型コロナ後の財政政策と社会保障財政」『基礎研レポート』ニッセイ基礎研究所

張継元（2020）『中国農村部における地域福祉の可能性－未富先老社会と福祉ミックス』ミネルヴァ書房

内藤二郎（2019）「中国の財政を取り巻く状況と課題」『フィナンシャル・レビュー』令和元年第 3 号（通巻第 138 号）財務省財務総合政策研究所

＜英語文献＞

UN，World Population Prospects The 2019 Revision

＜中国文献＞

中国社会科学院世界社保研究中心（2019）『中国養老金精算報告 2019-2050』中国労働社会保障出版社

中央人民政府（2020）「関于 2019 中央和地方予算執行情況与 2020 年中央和地方予算草案的報告」　http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/30/content_5516231.htm

中央人民政府（2020）「国務院税務総局関于貫徹落実階段性減免企業社会保険費政策的通知」http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810755/c5144708/content.html

国家税務総局（2020）「応対新冠肺炎疫情税費優恵政策指引」http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/10/content_5489529.htm

人力資源社会保障部、財政部、税務総局（2020）「関于延長階段性減免企業社会保険費政策実施期限等問題的通知」http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zcfg/gfxwj/202006/t20200624_377465.html

中央人民政府（2020）「抗撃新冠肺炎疫情的中国行動」白皮書
http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/07/content_5517737.htm

国務院政策例行吹風会（2020）「国新弁挙行穏就業和減免社保費国務院政策例行吹風会」
http://www.scio.gov.cn/32344/32345/42294/44077/index.htm

新華社（2020）習近平 :「関于《中共中央関于制定国民経済和社会発展第十四次五年規画和二〇三五年遠景目標的建議》的説明」
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/03/c_1126693341.htm

中央人民政府（2021）「関于 2020 中央和地方予算執行情況与 2021 年中央和地方予算草案的報告」 http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592780.htm

新華社（2021）「中華人民共和国国民経済和社会発展第十四個五年規画和 2035 年遠景目標綱要」 http://www.xinhuanet.com/2021-03/13/c_1127205564.htm

中国財政部　http://www.mof.gov.cn/index.htm

人力資源和社会保障部　http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb

国務院新聞弁公室　http://www.scio.gov.cn/index.htm

第４章　中国の双循環戦略：
分断される世界への対応

日本貿易振興機構アジア経済研究所副主任研究員

丁　　可

１．はじめに

1988 年に中国政府は、長年にわたって実施していた重化学工業化戦略を見直し、いわゆる「国際大循環戦略」に踏み切った（王 1988）。この典型的な輸出志向型の経済発展戦略の下で、中国はグローバル経済に深く巻き込まれるようになった。中国の沿海地域では、海外から輸入した原材料を低賃金を利用して、最終製品に組み立てたうえで、さらに海外へ輸出する、という産業モデルが確立していた。外国企業による直接投資も国際大循環戦略を契機に、1990 年代以降、中国において急速に増加していった。

しかし、新型コロナウイルスの世界的大流行によって、中国を取り巻く世界経済の情勢が大変厳しいものとなり、中国経済も一時期どん底に陥ってしまった。こうした状況の中で、中国政府は 2020 年 5 月 14 日に開催された中央政治局常務委員会において「国際大循環戦略」にとってかわる新しい経済発展戦略として、「双循環戦略」をはじめて提起した。そして、7 月 20 日の政治局会議において、「当面の経済情勢は依然として厳しく、不安定性不確実性が大きい。直面している多くの問題は中長期的なものであり、持久戦の角度から捉えるべきだ。国内大循環を主体としつつ、国内と国際の双循環が相互に促進する新しい成長パターンの構築を加速するべきだ」と指摘し、双循環戦略を本格的に始動させた。

本章では、以下 3 つの論点をめぐって双循環について詳細に解説していきたい。

第一に、双循環戦略は新型コロナウイルスの大流行を契機に打ち出されたものの、それ自体は、長期にわたる中国経済の構造転換の産物である。双循環戦略を中国政府がこれまで取ってきた経済政策の必然的な帰結として捉えても過言ではない。

第二に、双循環を見るうえでは、国内循環（内循環）と国際循環（外循環）のバランスが重要なポイントになる。中国は、双循環を相互に促進する重要性を強調しつつ、国際社会全体において経済安全保障を重視する機運が高まっている中で、市場の開放か「自主可控」（サプライチェーンを自らコントロールできること）か、オープンイノベーションか「自主創新」（技術の独自開発）か、というように、2 つの循環の間で重点を模索しているのも事実である。

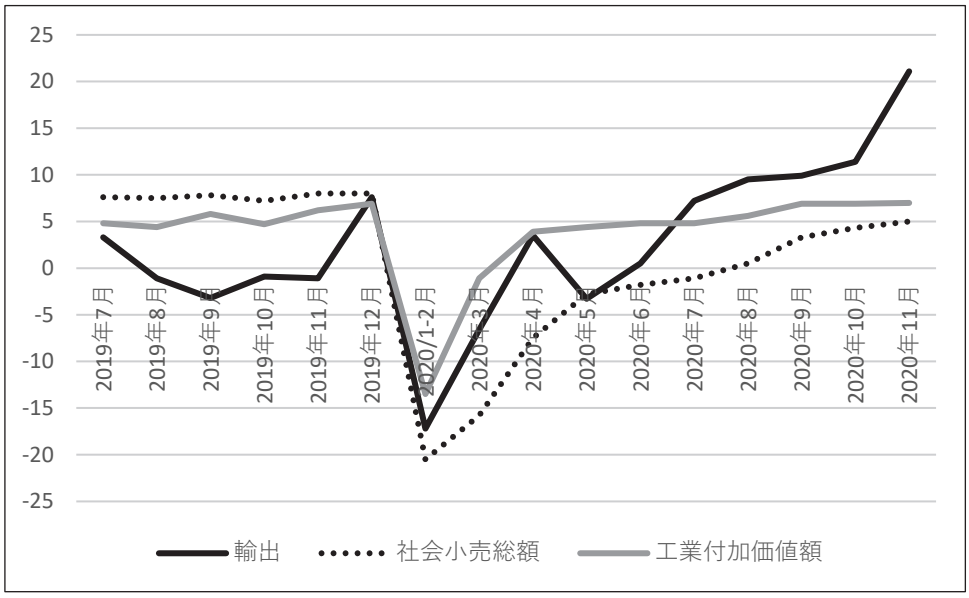
第三に、双循環戦略を実施していく過程で、中国は経済規模で世界一に躍り出る確率が高くなっているが、2 つの循環の関係をどのように扱うかによって、世界経済における中国の位置づけや役割が大きく変わってくる。

以下、第 2 節では、まず双循環戦略が確立された背景について説明する。次に、第 3 節で双循環戦略の構成要素について個別に説明したうえで、第 4 節では、双循環戦略の世界経済への影響について分析する。最後に、第 5 節で双循環戦略の日系企業へのインプリケーションを検討したうえで、おわりにしたい。

２．双循環戦略の背景

双循環戦略が提起された背景には、短期的な新型コロナウイルスショックによるインパクトもあれば、長期的な構造転換の要因も指摘しなければならない。ここでは、まず新型コロナウイルス危機の影響について検討しよう。

図表 4-1　主要経済指標の月次推移（%）



（資料）：data.eastmoney.com

図表 4-1 が示すように、新型コロナウイルスが発生した直後、中国経済は一時期、完全にストップしてしまった。輸出、消費（社会小売総額）、工業生産（工業付加価値額）のいずれの指標も、2020 年 2 月にどん底に陥った。ただその後、V 字型回復を見せ、年末になると、中国の GDP 成長率は 2.3%になり、主要国の中で唯一プラス成長を達成する国になった。

しかし、中国を取り巻く国際情勢は一段と厳しくなった。新型コロナウイルスの世界的流行とともに、輸出市場が一時、大幅に委縮しただけでなく、米中対立も 2020 年に入って以来、深刻さが増した。中国経済は、市場、生産、そして先端技術のいずれの面においても、米国、ひいては国際社会との間で、分断する危険性を抱えるようになった。双循環戦略は、まさしくこうした中国経済をめぐる 3 つの分断への対処として捉えることができる。

まず、双循環戦略の市場の分断への対応策としての一面を検討しよう。新型コロナウイルスショックで輸出市場が縮小し、海外の需要が期待できなくなった状況の中で、双循環戦略では、国内大循環のほうに重点を移し、内需の拡大に取り組むようになった。後述するように、内需拡大策として、格差の解消や消費の高度化、新型インフラ建設、そして市場の開放といった措置がすでに取られているか、検討されはじめている。

双循環戦略は、中国を取り巻く生産の分断の局面への対処でもある。新型コロナウイルス危機が発生した後、グローバルサプライチェーンにおいては、一時期、脱中国化の動きが活発化した。そこで、中国は外資を引き留め、国際循環を維持するために、RCEP や中欧投資協定といった貿易投資協定の妥結を加速させる形で対応した。

双循環戦略を技術の分断への対応策としてみることも可能である。米中対立が激化する中で、米国による中国への技術デカップリングは、より徹底的に進められるようになった。局面を打開するために、中国は双循環戦略の重要な構成要素として、新型挙国体制というイノベーションシステムの構築に取り組み、コア技術の独自開発を促す施策も次から次へと発表した。

以上、双循環戦略が確立された背景を短期的な視点から分析した。より長いタイムスパーンでみれば、この発展戦略は中国経済の長期にわたる構造転換の結果でもある。

まず、これまでの国際大循環戦略がついに限界を迎えてしまったことは、双循環戦略を理解するうえで重要なポイントになる。例えば、中国の代表的なエコノミストである余永定は国際大循環戦略の問題点として、以下の 4 点を指摘している（余 2020）。第一に、海外市場の容量に限界があり、世界第二の経済大国として、国際大循環を継続させることには無理が出てきた。第二に、国際大循環戦略は技術進歩と経済成長のスピードアップに寄与したものの、中国経済の外的ショックに対する防御能力の低下にもつながった。第三に、国際大循環戦略だけでは、中国による世界最先端技術へのキャッチアップがあり得ない。第四に、長期にわたる輸出志向型の政策は、資源のミスマッチングをもたらし、中国による海外投資の低収益の構造を作ってしまった。この状況を速やかに是正しないと、中国自身が将来、債務の

罠に陥りかねない。

次に、中国によるグローバル経済への参加様式が大きく変容しつつある、という点も、双循環戦略への転換を促した重要なファクターである。中国の代表的な産業経済の専門家である劉志彪が指摘しているように、国際大循環戦略の下で、長い間、原材料も、技術も、市場もすべて海外に依存しており、中国はいわばアウェイの形でグローバリゼーションに参加していた。この状況では、中国企業が得られる付加価値の取り分が少なく、国際経済での位置づけも低かった。しかし、高度経済成長に伴って、中国によるグローバル経済への参加は、アウェイからホームへの転換を遂げつつある。中国市場が徐々に各国企業の競争の舞台となり、中国をベースに世界中の生産やイノベーションのリソースを動員しながら、新技術の開発と新ブランドの創出に取り組む、という新しいタイプの中国企業も台頭してきた。双循環戦略は、まさしくこうしたアウェイからホームへの転換に呼応したグローバル化の戦略である（劉 2020）。

３．双循環戦略の構成要素

本節では、市場の分断、生産の分断、そして技術の分断への対応、という 3 つの側面から双循環戦略の中身について詳細に検討する。

（１）市場の分断への対応

まず、市場の分断への対策として取られた内需拡大政策について取り上げる。図表 4-2 のとおり、内需拡大政策自体は、中国において 1990 年代のアジア金融危機を契機に取り続けてきた。その後、歴代の共産党大会や五か年計画でも強調されていた。中国の GDP に占める輸出の割合（輸出依存度）は WTO に加盟した 2001 年からしばらく上昇していたものの、2006 年をピークに顕著な下落傾向をみせており、 最近は日本と米国の水準に接近している（図表 4-3）。中国経済がすでに内需主導の構造に向けて転換しつつある、といっても過言ではない

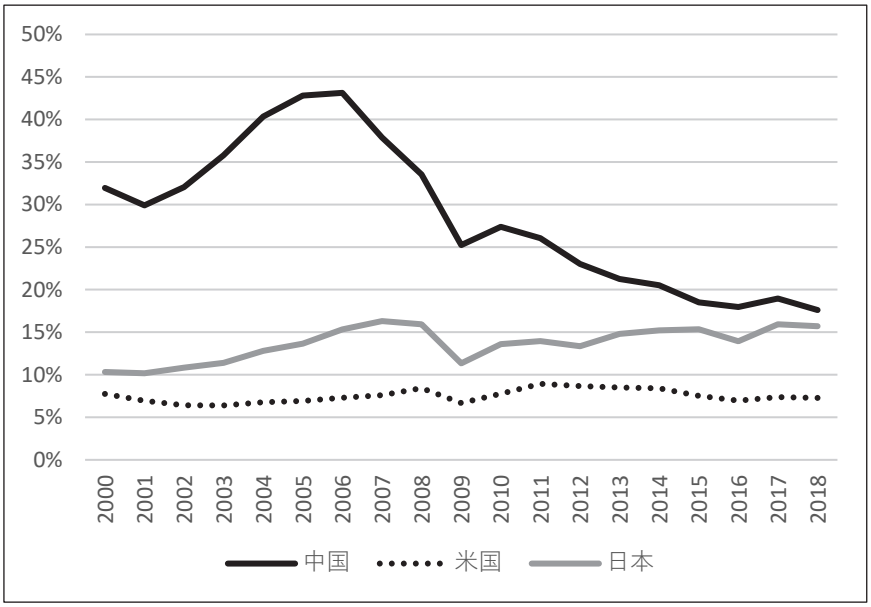
それでは、双循環戦略の下で、中国は更なる内需拡大に向けて、どのような施策をとろうとしているのだろうか。以下、新型インフラ建設、消費の高度化および市場の開放、という 3 つの点に焦点を絞って説明したい。

図表 4-2　中国における内需拡大策の一覧

時期	会議や政策	内需拡大への言及
1998 年 2 月	十五回大会二中全会	アジア金融危機対策として、「内需拡大に努め、国内市場の潜在力を発揮」
2002 年 10 月	十六回党大会	内需拡大は経済発展の長期的、基本的立脚点
2006 年	十一次五か年計画	成長維持、内需拡大と構造調整をよりよく結合
2006 年 12 月	中央経済工作会議	「当面の仕事の重点は、投資調整、消費促進、貿易黒字の解消」
2010 年	十二次五か年計画	はじめて内需拡大を政策目標の首位に並べる
2012 年 10 月	十八回党大会	経済構造戦略的調整の一環として、しっかりと内需の拡大という戦略的要点を把握し、消費需要の拡大を推進する効果的なメカニズムを確立し、国内市場の規模を拡大する
2020 年 7 月	政治局会議	内需拡大という戦略的基本要素をしっかりと把握
2020 年 12 月	中央経済工作会議	内需拡大戦略を堅持、デマンドサイド管理を重視

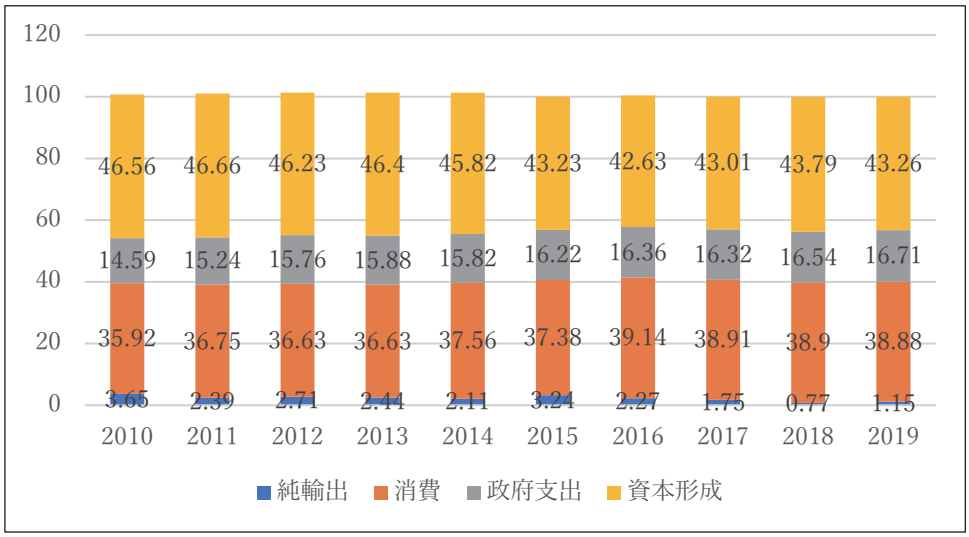
（資料）：管（2020）

図表 4-3　日中米の GDP に占める輸出の割合（%）



（資料）：世界銀行のデータをベース筆者作成

図表 4-4　中国の GDP 構成



（資料）：世界銀行のデータをベース筆者作成

まず、中国は、デジタル社会のインフラ作りに向けて、「新型インフラ建設」という巨大な投資計画を進めている。図表 4-4 のとおり、これまで投資（資本形成）は中国経済をけん引する最大のファクターとして機能してきた。双循環戦略においても、中国は「新型インフラ建設」を通じて、引き続き投資を増やす予定である。具体的には、2020 年からの 5 年間で第 5 世代通信技術（5G）、インダストリアルインターネット、大規模データセンター、人工知能（AI）、特別高圧送電システム、新エネルギー車および充電スタンド、高速鉄道という 7 つの重点領域において、10 兆元の投資を行う。2008 年のリーマンショックの際、中国は 4 兆元の大規模な投資計画を打ち立てたことによって、金融危機を乗り切ったが、同時に国進民退（国有企業が躍進し、民間企業が後退）や過剰生産能力の形成、といった問題も引き起こしてしまった。今回のデジタルインフラを中心とする大型投資は、リーマンショックの際と産業分野や担い手が大きく異なるが、どのような経済効果を生み出すのか、注目されるところである。

双循環戦略の内需拡大策では、消費の高度化も重要なテーマとして取り上げられている。図表 4-4 が示すように、中国の GDP 構成に占める消費の割合は、上昇傾向にあるものの、7 割程度に達する米国と比較すると、まだまだ拡大する余地がある。消費を高度化させるためにいろいろな政策が考えられるが、なかでも所得格差の問題を解決することが最大のポイントとして挙げられている。北京師範大学の中国収入配分研究院の研究チームが行った 7 万人を対象としたサンプリング調査の結果によると、2019 年時点で中国総人口の 39.1%を

占める 5.47 億人の月収は 1,000 元以下、68.9%を占める 9.64 億人の月収は 2,000 元以下に止まっていると報告される[1]。換言すれば、所得格差を緩和することによって、消費の高度化が進み、中国経済の更なる飛躍が期待できる。

中国政府は格差解消の問題をかなり重視している。国務院副総理である劉鶴は、双循環戦略について解説した文章において、「中所得層の拡大は、強大なる国内市場の形成、産業構造の高度化において基礎的な役割を果たす」と指摘している。そして、格差をなくす政策手段として、再配分メカニズムの改善、社会保障システムの健全化、中小企業零細企業の支援などを詳細に羅列している（劉鶴 2020）。

中国市場への参入規制をなくし、更なる開放を進めることも、内需拡大策の重要な一環である。周知のように、米中貿易交渉においては、市場アクセスの問題が中心的な議題になっている。米国側は、当初からゼロ関税、ゼロ（非関税）障壁、ゼロ補助金という「三つのゼロ」を強く要求してきた。こうした外圧に反応する形で、中国政府は 2020 年に二通りの具体策を打ち出している。一つは、外国直接投資に関するネガティブリストの削減措置である。2020 年 7 月に中国政府は、「外商投資準入特別管理措置（ネガティブリスト）（2020 年版）」を発表し、サービス業、金融業、製造業、農業に関して、ネガティブリストの項目を 40 から 33 へ削減し、さらに 2 項目を部分的に開放した。この措置により、外資独資による証券会社の創設も可能になった。もう一つは、外資による直接投資を奨励する措置である。2020 年 12 月に、中国政府は「奨励産業投資目録（2020 年版）」を発表し、製造業、生産のためのサービス業、中西部への投資等に関して、127 項目の奨励分野を追加した。なお、新型コロナウイルスの大流行により米国への直接投資が激減した一方、とくに 7 月のネガティブリストに関連する措置も功を奏したためか、2020 年末になると、中国に対する外国直接投資の金額は 2019 年の 1,412 億ドルから 1,630 億ドルに増え、米国を抜いて世界一になった。

その一方で、米中対立を契機に、世界範囲で経済安全保障を重視する機運が高まっている。中国は、直接の当事者として当然ながら双循環戦略でもこの点を強調しなければならない。2020 年 12 月に開催された中央経済工作会議において、「産業チェーンサプライチェーンの自主可控能力の強化」を 2021 年度の仕事の重点として取り上げられており、「産業チェーンサプライチェーンの安全と安定は新しい発展戦略の基礎を成している」ことも指摘されている。

[1] https://datanews.caixin.com/2020-06-06/101564021.html、2021 年 3 月 18 日アクセス。

こうした経済安全保障の意識を反映してか、先に説明した「新型インフラ建設」でも、「自主可控」が評価基準として導入する可能性が検討されている。例えばレノボの創業者の一人で、中国工程院院士の倪光南は「自主可控ができていなければ、首を絞められるリスクがある。随時に使用を止められるし、供給の停止もありうる。このような製品は、新型インフラ建設では、当然採用できない」と述べている（新京報 2020）。このように、自主可控をどの程度にまで実施するかによって、外国企業の中国戦略も大きく影響される模様だ。

（２）生産の分断への対応

双循環戦略の二つ目の柱は、グローバルサプライチェーンの脱中国化の動きへの対応である。中国は、国際大循環戦略の下で、積極的に国際生産分業体制へ参加し、とくに 2001 年に WTO への加盟を果たした後、東アジア生産ネットワークに深く組み込まれるようになった。東アジア諸国から中間財を輸入したうえで、中国で最終製品に組み立ててから欧米向けに輸出する、という分業体制が確立されていた。注目するべきであるのは、こうした国際生産分業体制において、中国の輸出における中間財と最終財の国内付加価値比率は、上昇する一途をたどった。この点は、米韓日独といった主要工業国との比較で顕著に見て取れる（図表 4-5）。つまり、東アジア生産ネットワークに参入しながら、中国は国際大循環から国内大循環への構造転換を遂げつつあったのである。

図表 4-5　各国の輸出付加価値構成（%）

国	中間財輸出の国内付加価値の比率		最終財輸出の国内付加価値の比率		国外付加価値の比率	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
中国	40	45	34	37	26	17
米国	47	48	42	42	11	9
韓国	41	41	26	26	33	33
日本	52	50	38	37	10	13
ドイツ	45	44	36	35	19	21

（資料）：世界銀行（2019）

その一方で、2010 年代に入って以来、グローバルサプライチェーンの一部分が中国からベトナムなど東アジアの周辺国へ移転しつつあったのも事実である。この背景には、①中国

における賃金上昇という比較優位の変化、②対中関係の悪化に対するリスクヘッジ、③ASEAN による多数の貿易協定への参加、といったファクターが挙げられる。その結果、繊維産業のような労働集約製品を中心に、周辺国への生産移転が発生した。そして、2018 年に米中貿易戦争が勃発すると、こうした動きは一気に加速し、労働集約産業に加えて、米国向けに製造される電子製品等の移転も進んだ。

こうした状況の中で、新型コロナウイルスショックが発生し、多国籍企業による中国での生産は一時期、完全に停止していた。2020 年 3 月に実施した『日経ものづくり』のアンケートで 48.5%の日本企業は、中国からの部品調達が困難、同月に米国サプライチェーン管理協会の調査において、86%の米国企業は中国からの部品調達が困難になったと回答した（汪 2020）。これを受けて、日本政府は、2 回にわたる補助金でサプライチェーンの国内回帰および第三国移転を推進したが、米国政府は高い関税を維持することでサプライチェーンの脱中国化を促した[2]。

中国政府は、上記の生産移転の動きを受けて、世界の工場としての地位が失われることを強く懸念するようになった。そこで、双循環戦略の国際循環の一部として、貿易や投資協定等の早期妥結を通じて、世界の主要経済圏である東アジアとヨーロッパとの関係強化を図り、局面の打開を図った。

まず、東アジア諸国との間では、2020 年 11 月に RCEP 交渉を早期妥結させた。その結果、総人口 22 億人（世界シェア 30%、以下同）、GDP 総額 25.6 兆ドル（29.3%）、域内貿易額 10.4 兆ドル（27.4%）という世界最大の経済圏が形成されることになった。とくに日本と中国の間では、初めての関税削減措置が取られることになっており注目が集まっている。

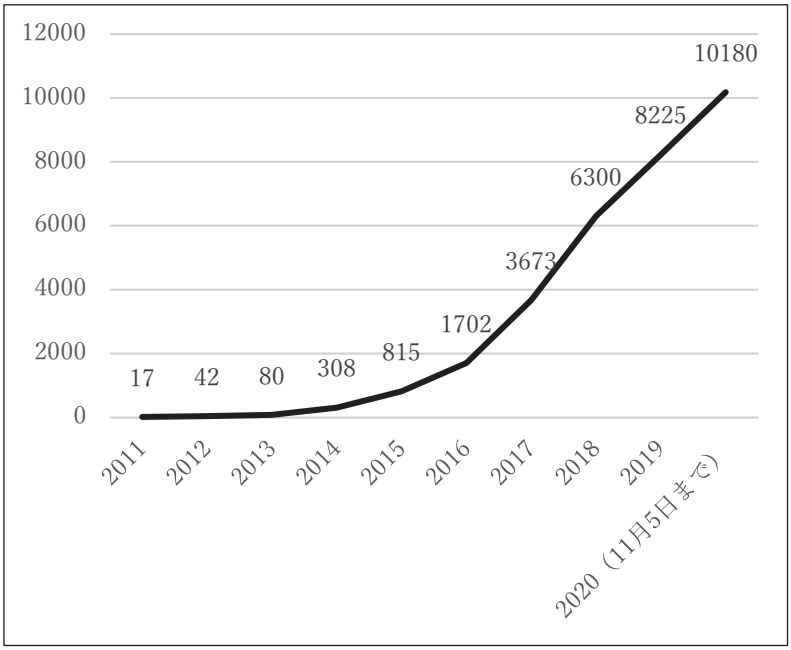
ところで、物品貿易の段階的関税撤廃による RCEP の経済効果については、各界の間で評価が一致している。しかし、RCEP の今一つの重要な側面、即ち東アジアにおける「モノ、ヒト、アイデア、投資の双方向の円滑な流れをこれまで以上の水準で保証する国際ルール」（大庭 2020）の形成については、研究者の間で依然として意見の相違が見られる。例えば、大庭（2020）は、投資や電子商取引などで中国を縛るルールが構築されているため、RCEP は中国主導の貿易協定というよりも、「00 年代を通じ ASEAN が域外国それぞれと

[2] ただ、中国に進出する外資系企業の主力は必ずしも撤退しない模様だ。ジェトロが 2020 年 3 月に華東地域の 770 社の日系企業を対象に実施した調査（華東調査）では、約 9 割の企業（製造業 86%、非製造業 92%）がサプライチェーンの再編や製造拠点変更の予定なし、華南調査（361 社）では、91.7%の企業が予定なし、と回答している。その一方で、上海米国商会が製造業企業 200 社を対象に実施したアンケートでは、70.6%の企業は、撤退する予定なし、14%は米国以外の地域へ移転予定であると回答している。

構築してきた ASEAN＋1 の FTA を下敷きにした、ASEAN 中心の広域経済統合を目指す枠組みである」と主張している。それに対して、浜中（2020）は、RCEP に投資に関する紛争処理のメカニズムが含まれていないこと、また電子商取引に関するデータ・ローカライゼーションの禁止についてのルール履行の確保を追求する手段がないこと、という 2 点に注目して、RCEP はやはり中国の意向が反映された貿易協定であったと指摘している。

RCEP に引き続き、2020 年 12 月に、中国政府は CPTPP への参加意欲を初めて明示した。2021 年 3 月に発表された第十四次五か年計画の草案にも、「CPTPP への参加を積極的に検討する」とする文言が盛り込まれた。中国の CPTPP 参加については、国有企業改革などの難題を抱えており、当面ハードルが高い模様だが、国内大循環を主体とする前提のなかでも国際循環を重視する、という意思表示には、やはり大きな意味があったと認めるべきである。

図表 4-6　中欧鉄道の発車回数



（資料）：酷玩実験室（2020）

次に、ヨーロッパとの間でも経済面を中心に、関係の強化が図られた。周知のように、中国は、一帯一路構想の目玉事業として、重慶などの主要都市とヨーロッパの間で、65 本の貨物輸送線路を設けている。新型コロナウイルスが大流行した状況の中で、感染リスクの高さなどから、海運の回数が大幅に減少したが、その代わりに、中欧鉄道の発車回数は 24%

増、貨物輸送量は54%増、という伸びを見せていた（図表 4-6）。なかでも特徴的であるのは、鉄道がコスト高のため、自動車部品、精密機械等の高付加価値品が運ばれていることである。オランダエラスムス大学の Bart Kuipers の研究によると、ロッテルダム中国間の海運の 2%の貨物を陸運へ切り替えただけで 24%の付加価値が移転されたと指摘されている（酷玩実験室 2020）。

その一方で、中国は 12 月に 7 年にわたって 35 ラウンドの交渉を重ねた EU との投資協定交渉を完了させた。中欧投資協定では、①投資の相互保護、知的財産権の尊重、補助金の透明性確保、②双方の市場アクセス条件の改善、③投資環境と監査のプロセスが明確、公平かつ透明であること、④労働条件の改善と持続可能な成長への支持、という 4 つの分野において合意が達成された。この協定は各国において批准されるかどうか、中欧関係の行方に大きく左右されるが、中国が補助金や労働条件改善などの面で思い切って譲歩し、7 年も長引いた交渉を急遽、終わらせたことの背後には、やはりグローバルサプライチェーンの脱中国化の動きを止めるべく、EU を経済面で取り込みたい、という強い意向が働いていたと指摘できる。

なお、グローバルサプライチェーンをめぐる動きは、新型コロナウイルスの大流行による各国での生産停止に伴い、年度後半には状況が一変した。2020 年末になると、米国と中国の貿易赤字が新記録を達成しただけでなく、日本、EU および ASEAN といった主要国・経済圏のいずれにとっても、中国は最大の貿易相手国になった。各国と中国の経済面での相互依存は、新型コロナウイルスショックを経てむしろ一段と深まったのである。

（３）技術の分断への対応

双循環戦略の三つ目の柱は、技術の分断への対応である。周知のように、改革開放期における中国ハイテク産業の発展は、グローバリゼーションの恩恵を存分に享受してきた。中国は、米国はじめ先進諸国の先端技術、コア部品、ハイテク人材、そして研究ネットワークに強く依存してきた。しかし、米中対立により米国からの徹底した技術デカップリングを受けて、こうしたハイテク産業の発展を支える大前提が崩れることになった。そこで、双循環戦略では、これまでのハイテク産業の発展モデルを抜本的に見直し、「新型挙国体制」という独自のイノベーションシステムを構築することによって、局面の打開を図ろうとしていた。

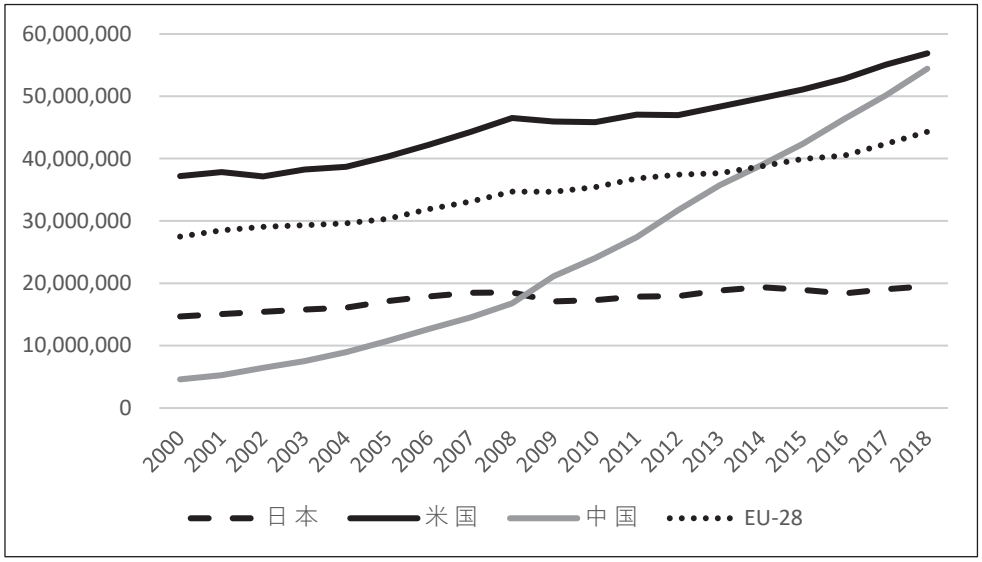
新型挙国体制について、3 つのポイントを指摘しておきたい。まず、この国家の総動員体制の下で研究開発に取り組むやり方は、計画経済期のいわゆる「挙国体制」から継承してい

る。例えば、中国が一回のみ受賞した理工系のノーベル賞の研究成果であるマラリア治療薬の開発は、文化大革命の真っただ中に、全国で 60 以上の研究機関における 500 名の研究者を動員しながら遂行した[3]。新型挙国体制でも、計画経済期と同様に、強い政治信念に基づき全国の資源を動員しながら、能力の制約を乗り越えてまで、研究開発上の大きな課題に取り組みたい考えである。

第二に、新型挙国体制への転換は、上述の 2 本の柱と同様に、長期にわたる中国経済の構造転換の一部分として捉える必要がある。中国政府は、2006 年に「自主創新」という戦略目標を提起し、改革開放期にしばらく中断していた技術の独自開発の路線を再開した。自主創新戦略の下で、中国政府は研究開発への投資を次第に拡大していった。図表 4-7 のとおり、中国の研究開発費は 2000 年代半ば以降、徐々に日本と EU を追い抜き、直近の 2018 年には米国と僅差にまで縮まっている。新型挙国体制は、こうした自主創新の戦略目標を達成するための体制づくりとして捉えることができる。

図表 4-7　主要国の研究開発費

（単位：百万円、実質額、2015 年基準、OECD 購買力平価換算）



（資料）：科学技術・学術政策研究所『科学技術指標 2019』のデータをもとに筆者作成（https://www.nistep.go.jp/sti_indicator/2020/RM295_11.html、2021 年 2 月 22 日アクセス）。

第三に、新型挙国体制において、市場の原理が導入されている点も注目するべきである。中国政府が全力で国産化を推進している半導体産業の事例についてみると、2020 年の最初

[3] http://www.xinhuanet.com/2021-02/04/c_1127061119.htm、2021 年 3 月 15 日アクセス。

の 8 か月だけで、同産業に 1 万社以上の新規参入が発生している。中国の経済体制は、政府の介入を特徴とする国家資本主義として知られているが、こうした激しい競争と淘汰の側面にも目配りをしておかないと、その全体像に迫ることが難しい。

ところで、新型挙国体制で先端技術の独自開発を進めると言っていながら、中国政府はオープンイノベーションの重要性や、現段階におけるイノベーション体制の限界もよく認識している。したがって、双循環戦略の下では、独自開発を訴えつつ、従来、ハイテク産業の発展を支えてきたグローバルリンケージも極力、維持するようにしている。

半導体産業政策の事例でもってこの点を確認しよう。2020 年 8 月に、中国政府は『新時期集積回路産業とソフトウェア産業の高質量発展の促進に関する若干の政策』を発表した。この政策では、中国における集積回路の自給率を 2019 年の 30%から 5 年以内に 70%へ引き上げる、という大胆な目標を掲げていた。なかでも、28 ナノ以下の集積回路の製造にかかわる企業もしくはプロジェクトで、15 年以上の経営計画がある企業に関しては、10 年目までの企業所得税を免除する、という思い切った優遇措置が取られている。

興味深いことに、このような独自開発を目指す産業政策においても、外資が支援の対象であることが明記されている。同政策では、「中国国内で設立される集積回路とソフトウェア企業は、所有制に関係なく、規定により関連する政策を享受できる。集積回路とソフトウェア産業のグローバル協力を奨励し、提唱する。各種市場主体の中国での投資と経営に市場化、法治化、国際化のビジネス環境を提供する」、という文言がはっきりと記されている。このように、世界中のイノベーションのリソースを動員しながら先端技術の開発に取り組むことこそ、双循環戦略において中国が目指している本来の姿なのである。

ところで米中対立がエスカレートしていく中で、2020 年以降、中国は米国を見習い、ハイテク技術の輸出管理等に関連する政策を立て続けに打ち出してきた（図表 4-8）。これらの政策により、米中間の技術の分断がより深刻化していくことは明白だが、経済安全保障を重視する機運が高まっている中、中国もこうした対抗措置を取らざるをえなくなっている。

図表 4-8　中国による米国輸出管理制度等への対抗措置

日付	法律、措置	主な内容
2020 年 8 月 28 日	『中国輸出禁止輸出制限技術目録』を更新	ユーザー推奨アルゴリズム、ドローン、ネットセキュリティ技術、音声識別技術、筆跡スキャン技術等を目的に追加
9 月 19 日	『信頼できないエンティティリスト』	非商業目的で中国企業に対して封じ込めや供給停止を実施し、中国企業の正当な権益に重大な損害を与えた外国企業組織もしくは個人をリストに掲載。
12 月 1 日、	『輸出管理法』	国家安全と利益の必要性から、輸出管理に関する制度を整備し、輸出管理品目の範囲を明確にする。
12 月 19 日	『外商投資安全審査弁法』	国家安全に影響を及ぼす外国直接投資に対して安全審査を実施
2021 年 1 月 9 日	『外国法律と措置の不当な域外適用を遮断する弁法』	米国のエンティティリスト制度等の域外適用への対抗措置。不当な域外適用を違法と判定し、これに遵守し、中国企業に損害を与えた第三国企業を処罰可能

（資料）：各種情報をもとに筆者作成。

４．双循環戦略のインパクト：2 つのシナリオ

本節では、双循環戦略の下で、今後の中国経済は世界経済にどのような影響を与えうるか、について検討したい。ここでの問題の焦点は、国内循環と国際循環のバランスである。中国は、公式見解として国内大循環を主体としつつ、2 つの循環を相互に促進するべきだ、という立場をとっている。経済規模が世界最大級になっている以上、中国経済が国内市場を中心とする経済システムに進化していくこと自体、高い経済合理性がある。しかし、これまで述べてきたように、米中対立や新型コロナウイルス危機の長期化といった状況の中で、中国は経済安全保障を重要視せざるをえなくなっている。国際情勢次第では、中国経済が国内循環のほうに傾いてしまう可能性も否定できない。そこで、以下では、2 つの循環でバランスが取れた場合と、内循環に切り替わった場合のシナリオを検討していきたい。

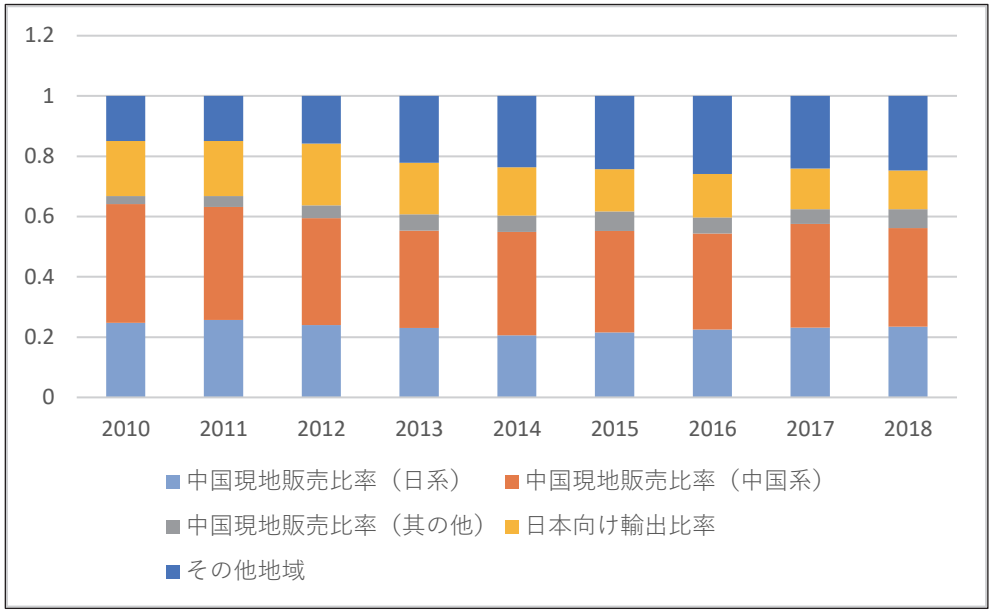
まず、中国経済が双循環の間でよいバランスを保ちながら展開していくという楽観的なシナリオを検討していこう。最新のグローバルバリューチェーンの研究によると、世界経済には、中国、米国およびドイツ、という三つの付加価値貿易のセンターが存在すると指摘される。現時点で、付加価値輸出の面（供給面）においては、中国のプレゼンスが突出して大きい一方、付加価値輸入の面（需要面）においては、米国の世界の市場としての地位には依然として揺るぎないものがある（Xiao et al. 2020)。しかし、今後、中国経済が国内大循環のほうに力点を置きながら、世界に対してこれまで以上に門戸を開放した場合、需要面でも

そのプレゼンスが一気に高まる可能性が考えられる。つまり、楽観的なシナリオでは、双循環戦略の下で、中国が世界の工場に加えて、米国に匹敵する巨大市場として世界経済をけん引していく役割が期待できる。

その一方で、米中対立が深刻さを増し、国際情勢がこれまで以上に厳しくなった場合に、中国経済が国内循環のほうに傾いてしまう、というシナリオも考えざるをえない。このシナリオでは、「地産地消」、あるいは英語の「In China for China」という言葉がキーワードになるだろう。中国自体は巨大なマーケットであるし、サプライチェーンもほぼフルセットで整備されているので、中国消費者向けの商品を中国のなかで製造する、という海外と分断した、自己完結的な生産と流通のシステムが出来上がる可能性が十分に考えられる。

現に、様々な事情により、この考え方は中国に進出する多国籍企業の多くに浸透している。その典型事例が日系企業である。図表 4-9 のとおり、中国に進出する日系企業の主たる販売先は、中国市場になっている。そして、日系企業の現地調達比率をみても、中国の数字がアジア諸国において突出して高い（図表 4-10）。

図表 4-9　中国進出日系企業の販売先比率



（資料）：経済産業省『海外事業活動基本調査』

図表 4-10　アジア各国における日系企業の現地調達比率（%）

国	2010	2013	2016	2020
中国	58.3	64.2	67.8	67.6
タイ	56.1	52.7	57.1	59.9
インド	45.2	43.4	54.1	53.1
インドネシア	42.9	40.8	40.5	47.4
韓国	55	47.9	49.2	42
ベトナム	22.4	32.2	34.2	37
マレーシア	45.9	42.3	36.6	37.1
フィリピン	27.2	27.9	31.6	29.7

（資料）：JETRO『各年度 アジア・オセアニア進出日系企業実態調査』

なお、日系企業に地産地消型の経営が定着した背景には、2 つの理由が指摘できる。まず、2010 年代初頭の日中関係の悪化に伴い、日系企業は比較的早い時期から「チャイナ＋1」の戦略を取り、周辺国に生産機能の一部を分散した。その結果、中国に残る企業の大多数は、中国市場開拓に特化していた。次に、東日本大震災の教訓から、多くの日系企業はサプライチェーンの一極集中の問題点にいち早く気づいていた。そこで、中国での生産は、極力現地のサプライヤーから調達するように、経営戦略を調整していた。その典型は、トヨタ自動車である。トヨタは東日本大震災の教訓から、中国では、日本とは完全に独立したサプライチェーンを構築した。その結果、今回の新型コロナウイルスショックでもサプライチェーンでの調達困難の問題がほとんど発生しなかった（汪 2020）。

中国が国内循環に舵を切った場合に、研究開発のシステムも分断してしまう可能性がある。例えば、2020 年 8 月に『中国輸出禁止輸出制限技術目録』の更新を受けて、在北京某フランス系法律事務所担当者は、「中国で R&D センターを開設した会社は選択を迫られるだろう。中国で中国のための R&D センターを設立するか、中国を離れて、自ら開発した技術を世界のいかなる所でも使用するか」とコメントしていた（路透財経早報 2020）。このように中国において内循環のみが機能している場合、フランスのドビルパン元総理が指摘したような One world、Two systems の世界が現実味を帯びて表れてくるのである。では、日本企業は、こうした事態に対処するために、どんな対策を取るべきだろうか。次節では、この点にも触れながら、双循環戦略が日本企業へ与える影響を分析したい。

５．おわりに：日系企業へのインプリケーション

新型コロナウイルスの大流行により、中国による米国へのキャッチアップは一気に加速した。日本とイギリスの研究機関は、いずれも 10 年以内に中国は経済規模で米国を抜き、世界最大になると予測している[4]。双循環戦略は、この意味において中国が世界一の経済大国にむけてラストスパートをかけるための重要な発展戦略だといえる。この戦略は、当然ながら、日系企業の経営活動にも大きな影響を及ぼすことになる。

第一に、双循環戦略の最大のポイント、すなわち内需主導の経済発展モデルへの転換は、日本企業に大きなチャンスをもたらす。日本自身の経験が示唆しているように、消費の高度化は、往々にして産業高度化の大前提となる。中国において、質の高い国内市場が形成されるにつれ、消費財分野のみならず、川中、川上産業を含めて、高品質の日本製品に対するニーズが高まることが考えられる。

同時に、成長する中国市場は、様々な新技術の商品化を加速するうえでも重要な役割が期待される。先端技術の多くは、技術的に優れているものの、適切な運用分野や十分に広い市場を見つけられないゆえに、いわゆる「死の谷」を通過できず、途中で挫折することが多い。中国という巨大市場の台頭は、先端技術の利用に、多様な運用分野と広大な市場をもたらすことになる。現に、シリコンバレーやイラスエルといった起業とイノベーションが活発な国や地域のスタートアップの多くは、こうした市場と運用可能性を求めて、中国に進出している。日本の中小企業のなかでも、有力な中国企業と提携することによって、飛躍的な展開を見せるケースが増えている。

第二に、国際情勢が緊張するなかで、中国経済が内循環に傾いてしまった場合でも、日系企業が即座に中国から撤退する必要はないだろう。前節で指摘したように、中国に進出する日系企業にはすでに地産地消の経営が定着している。他国の企業と比較しても、日系企業のほうは、内循環の中国に対して適応性が高いといえるかもしれない。

日本企業と中国企業が技術特性やビジネスモデル上の相互補完性が高いことも重要なポイントである。端的にいえば、日本企業は生産性の向上や製品の性能、精度を決定付ける技術サイクルの長い産業分野（自動車、素材、精密機械など）に関して、高い国際競争力を有

[4] イギリスの Centre for economics and business research（CEBR）は 2028 年に、米中の名目 GDP が逆転すると予測している（BBC 2020）。一方で、日本経済研究センターは、新型コロナウイルスが今後 4～5 年で収束する「標準シナリオ」の場合は 2029 年、収束時期が標準シナリオより 4～5 年遅い「深刻化シナリオ」の場合は、2028 年に中国の名目 GDP が米国を追い抜くと予測している（日本経済新聞 2020a）。その一方で、中国は少子高齢化の問題を抱えており、短期的に米国を追い抜くにしても、長期的には経済規模が縮小し、米国に再び首位の座を譲る可能性が高いとする見解も多数見られる。

している。それに対して、中国企業はデジタル技術に象徴される技術サイクルが短いうえ、市場の変化が激しく、ビジネスモデルが容易に覆されるイノベーション領域で顕著な比較優位を持っている。言い換えれば、中国企業と比較すると、日本企業の技術優位は、長年にわたる経験の積み上げや試行錯誤を重ねたうえではじめて築かれたものであり、容易に追いつかれるものではない。たとえ中国が自国企業優先の政策を実施しても、日本企業が優位性を有する技術の根幹的な部分で代替される可能性は低いと思われる。

第三に、米中対立が長期化する見通しのなかで、日系企業も国際経営戦略の見直しを迫られている。しかし、政府間の関係とは異なり、企業は法律さえ遵守すれば、世界中で最先端の技術と最も成長している市場を追求する権利がある。村田製作所の中島規巨社長は、日本経済新聞のインタビューで、米中対立に備えて、日系企業は「欧米や日本向けの商品群と、中国向けの商品群を作らなければならなくなる」と述べている（日本経済新聞 2020b）。渦中のファーウェイも、日系企業には貿易戦争のチャンスを掴んでいただき、米中向けの二通りの能力を形成していただきたい、というメッセージを発信している[5]。このように、今後の日系企業に求められているのは、米中間での二者択一ではなく、双方の異なる市場と技術体系に合わせた戦略の構築と能力の形成だと思われる。

（2021 年 3 月 30 日　脱稿）

参考文献一覧

日本語

大庭三枝 2021「RCEP、TPP と対立せず 新局面の通商政策」『日本経済新聞』（1 月 21 日）

経済産業省『海外事業活動基本調査』各年版

ジェトロ『アジア・オセアニア進出日系企業実態調査』各年版

日本経済新聞 2020a「中国 GDP、28 年にも米超え　日経センター予測」（12 月 10 日）

日本経済新聞 2020b「追い上げる中国勢にどう対抗？村田製作所社長に聞く」（12 月 24 日）

浜中慎太郎 2020「RCEP 署名は何を意味するか――地経学的見方」IDE スクエア 11 月

[5] 筆者が実施したファーウェイ・ジャパンでのヒヤリングによる（2021 年 2 月 19 日）。

中国語

管涛 2020「完整准確理解国内国際『双循環』戦略」『第一財経』（8 月 2 日）

酷玩実験室 2020「動轍補貼 10 億＋的中欧班列、是一場転覆美国海上覇権的陽謀」WeChat パブリックアカウント（12 月 19 日）

劉鶴 2020「加快構建以国内大循環為主体、国内国際双循環相互促進的新発展格局」『人民日報』（11 月 25 日）

劉志彪 2020「双循環下中国経済全球化従客場走向主場」『新華日報』（12 月 20 日）

路透財経早報 2020「中国限制出口技術新規為全球科技業帯来新挑戦」WeChat パブリックアカウント（9 月 14 日）

新京報 2020「倪光南：没有網絡安全就没有新基建的安全 自主可控是新基建前提」WeChat パブリックアカウント（8 月 10 日）

世界銀行 2019『中国経済簡報』

王健 1988「選択正確的長期発展戦略—関於国際大循環経済発展戦略的構想」『経済日報』（1 月 5 日）

汪婉 2020「中国在『地産地消』型区域産業链中的勝算」北京大学国際戦略研究院簡報 No.99

余永定 2020「准確理解『双循環』背後的発展戦略調整」区域前沿観察 WeChat パブリックアカウント（12 月 30 日）

英語

BBC. 2020. Chinese economy to overtake US 'by 2028' due to Covid, December 26

Xiao Hao, Bo Meng , Jiabai Ye & Shantong Li. 2020. Are global value chains truly global?, Economic Systems Research

第５章　台湾の新型コロナウイルス感染症対策への視点

東京大学大学院総合文化研究科教授

川島　　真

１．はじめに

本稿は、中国における新型コロナウイルスの感染拡大に対する措置を念頭におきつつ、台湾におけるその取り組みと、その台湾的文脈における理解を考察するものである。これは、とかく中国における措置が権威主義体制の、台湾におけるそれが民主主義的措置の象徴のように言われていることを念頭においてのものである。中台間には確かに相違点は多いものの、とはいえ共通点や類似性もまた少なからず確認できる、というのが本稿の主旨である。なお、2021 年 4 月以降、台湾では再び感染拡大が見られるが、本稿での対象は 2019 年末から 2020 年 4 月までとする。台湾では 2020 年 4 月上旬には感染を抑え込むことに成功し、4 月 12 日以来、台湾内部での感染は確認されていなかった（感染者は帰国者）[1]。本稿では、このように台湾が成功裏に新型コロナウイルスの感染拡大の抑制を行っていく過程を叙述するが、そこでの主要な論点は、以下の三点に集約できるだろう。

第一に、台湾では具体的にいかなる対処がなされたのかということである。一般的に、台湾では「民主主義的」な対処がなされたというが、それが具体的にどのようなものであったのだろうか。第二に、新型コロナウイルスの感染拡大が武漢から生じたこともあり、新型コロナウイルス感染症対策が自ずから中国との関係性に関連付けられたことに鑑み、台湾の新型コロナウイルス感染症への対処がどのように中国との関係性に影響を与えたのかということがある。また、新型コロナウイルスの感染拡大の期間に米中対立が激化し、台湾が「安全保障・先端技術・民主、自由などの価値」などの面でその対立の焦点となっていく中で、台湾と中国との関係がどのように展開したのかということもある。第三に、新型コロナウイルスの感染拡大への対処が台湾の政治社会、とりわけ蔡英文政権にとっていかなる意味を持ったのかということである。台湾では 2020 年 1 月 11 日に総統選挙があり、現職の蔡英文候補が勝利して、5 月 20 日に二期目の総統に就任した。蔡英文政権は、

[1] 小笠原欣幸「新型コロナウイルスと蔡英文政権」（小笠原ホームページ、http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/analysis/coronavirusandtsaiadmin.html）、特に、「図 6　台湾の感染者数の推移（2020/1/21－4/30）」を参照。

このような選挙戦を戦いながら新型コロナウイルス感染症に対処した。この点を踏まえて新型コロナウイルスの感染拡大が、台湾の政治社会に与えた意味を考察したい。叙述にあたっては、政府機関の公表記録や、蔡英文自身ら首脳の発言、世論調査、報道などから可能な限り検討していきたい[2]。

２．新型コロナウイルス感染症の出現と蔡英文政権
―高度なチャイナリテラシーの持つ意味―

蔡英文政権は、2019 年 12 月 31 日から新型コロナウイルス感染症対策を開始した。2020 年 1 月 11 日の総統選挙を控えた、選挙戦の最中のことであった。同日、行政院衛生署の羅一鈞が武漢で原因不明の肺炎が発生しているとの情報を入手した[3]。広く知られる、李文亮医師の、「華南果物海鮮市場で確かな感染者が 7 例、これは SARS だ」との SNS 上での発信もここには含まれていた。この情報は、疾病管制署（Taiwan Centers for Disease Control）から陳其邁行政院副院長経由で、蘇貞昌行政院長へと報告された。これに対して、蘇委員長は対応を指示したとされている。

蔡英文政権には医師や公衆衛生の専門家が多く含まれていたし、中には SARS を担当した経験のある政治家や官僚が政府内にいたのだった。専門家チームと政治家たちが分かれているのではなく、政権内部の政治家、担当行政部局の長に専門家が少なからず含まれていたのである。例えば、衛生福利部の羅一鈞は内科の医師であり、陳其邁行政院副院長もまた内科医で、公共衛生予防医学修士（台湾大学）でもあった。このほか総統府副総統の陳建仁も SARS 当時、陳水扁政権の衛生署長で、公衆衛生の専門家であった。このような専門家の政権内での存在も、台湾政府の新型コロナウイルス感染症への対応を考える上でも重要な要素だろう。

蔡英文政権が 1 月 31 日に行ったのは政権内部の情報共有だけではない。行政院衛生福

2　以下の先行研究を併せて参照されたい。本稿の叙述は部分的に先行研究と重なるところがある。石原忠浩「『武漢肺炎』への対応、国民党主席補欠選挙の実施（2020 年 2-4 月上旬）」（『交流』949 号、2020 年 4 月）、石原忠浩「『武漢肺炎』への対応、蔡英文第二次政権発足、高雄市長の罷免（2020 年 4 月中旬-7 月上旬）」（『交流』952 号、2020 年 7 月）、小笠原欣幸前掲論文、佐藤幸人「苦悩のもとはウイルスか、米中対立か－台湾経済の立て直しと台湾企業の軌道修正」（東大社研現代中国研究拠点編『コロナ以後の東アジア　変動の力学』東京大学出版会、2020 年所収）、野島剛『なぜ台湾は新型コロナウイルスを防げたのか』（扶桑社新書、2020 年）、福田静哉「新型コロナウイルスの封じ込めでました台湾の存在感」（東大社研現代中国研究拠点編『コロナ以後の東アジア　変動の力学』東京大学出版会、2020 年所収）、松田康博「台湾のコロナ対策成功で変わる台湾海峡の力学」（『外交』61 号、2020 年 5・6 月号）、松田康博「台湾のコロナ対策から学ぶ－中国情報のリテラシーを問う」（東京財団政策研究所ウェブサイト、2020 年 10 月 16 日、https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3558）などを参照のこと。

3　「12/31 從一篇貼文發現疫情警訊 羅一鈞分享來龍去脈」（中央社、2020 年 4 月 17 日）。

利部はWHOの国際保健規則（International Health Regulations：IHR）の連絡窓口を通じて、WHO に対して中国の感染状況に関する情報を電子メイルで求めたという。この時の判断について、衛生福利部は4月に公表した文章で以下のように述べている。

> SARS の経験があったので、我々は今回の疫病の状況についても高度に警戒していた。（中略）当時、疫病に関する情報が依然不十分なまま電文が飛び交い、関連の諸方面において警戒心が高まっていた。とりわけその疫病の情報が沸き起こった当初、すでに人が大量に移動する中国の春節が近づいていた。慎重を期するため、我々は電子メイルでSARS型肺炎について言及し、また特に「患者がすでに隔離治療に入っていること」についても述べるとともに、公衆衛生の専門家たちはこうした状況からその病気についてすでに人人感染があるのではないかと判断していることも告げた。ただし、我が国には病例がないために人人感染の有無を直接的に確かめることはできなかったのである[4]。

台湾からの電子メイルでの照会に対してWHOは直接返答せず、むしろ中国政府が人人感染を否定した。WHOが反応したのは、二週間後の年明けの1月14日であった。WHOは、ツイッターで“14 Jan, WHO tweeted reports from that preliminary investigations by authorities had found no clear evidence that H2H transmission was occurring.”などと、人人感染を否定したのだった[5]。

重要なことは、蔡英文政権が中国政府の「公式」見解や、WHO のコメントにも関わらず自ら判断して行動を起こしていた点である。衛生福利部は武漢ですでにSARSのような何かしらの病気の感染、それもヒトからヒトへの感染があると判断し、それを前提に、12月 31 日から検疫官が武漢から到着した直行便の機内に乗り込んで乗客の健康状態の確認作業を開始した。この機内検疫により、12月31日～1月8日に武漢からの直行便13便、1193人の乗客を降機前検疫の対象とし、11名の異常を発見したとされる[6]。これは台湾当局が当初から人人感染があるとの独自の判断をして、それを前提にした対応をしていたことを示している。

蔡英文政権は、1月11日の総統選挙、立法院委員選挙の準備を進めながら、疾病対策を

---

4 「我国通報世界衛生組織（WHO）電郵内容事実陳述之声明」（2020年4月11日、衛生福利部ウェブサイト、https://www.mohw.gov.tw/cp-16-52684-1.html）

5 World Health Organization (WHO), twitter, 20:18,Jan 14th, 2020. https://twitter.com/WHO/status/1217043229427761152

6 「因応中国大陸武漢肺炎疫情、国際及小三通港埠全面提升警戒」（衛生福利部疾病管制処ウェブサイト、2020年1月8日、https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/assS47DJNWftQQzGFez1WQ?typeid=9）。

行うことになった。12 月 31 日に初期的な対応をした衛生福利部は、元旦の休みを経た 1 月 2 日に、武漢地区の状況についての専門家会議（「衛生福利部伝染病防治諮詢会－流感防治組農暦春節流感因応整備会議」）を開催した。そして、医療機関に注意喚起を行ったのである[7]。またこの日には陳時中衛生福利部長が松山空港に視察に赴いた。これがメディアでも報じられ、社会への注意喚起にもなったと思われる。

衛生福利部の専門家会議は 1 月 5 日にも開催され、武漢に向かう台湾人、武漢から台湾に戻る台湾人への警戒を呼びかけるとともに、発病が疑われる人の対処方法を示し、また武漢地区の台湾人に対して、日常生活上の注意点などを挙げたのだった[8]。三日後の 1 月 8 日、衛生福利部は検疫レベルのレベルを上げ、武漢直行便以外でも熱のある旅行者に対して、その武漢滞在歴を確認するようになり、また帰国後の発病者にはマスクをつけて病院に行くように促したのだった[9]。この施策の対象には小三通も含まれていた。

以上のように、台湾では 2019 年 12 月 31 日から武漢での病気の拡大に注目し、現地の SNS などから情報を得つつ、人人感染の可能性を疑い、衛生福利部が主導してた対策が取られていた。蔡英文政権は選挙対策とともにこのような対策を講じていたのである。

３．新型コロナウイルス感染症と両岸関係―第二期蔡英文政権の成立―

（１）2019 年の蔡英文政権への支持率上昇

民進党の蔡英文政権は 2016 年 5 月に成立したが、その政権運営は決して順調ではなかった。国内社会に存在する様々な分断を埋めることを課題としながらも、結果的にそれらの分断の拡大を加速してしまった面もあり、また経済面でも社会の期待に応える成果を得られなかった。そのためか、蔡英文総統、政権の支持率は 2018 年まで比較的低迷し、2018 年 11 月末の統一地方選挙では与党民進党が惨敗を喫した。支持率の「底」もまた 2018 年の末であったと考えられる。それだけに、2020 年以降に二期目を継続できるか否かについては黄色信号が灯っていた。

その蔡英文の支持率の転換になったが、2019 年初頭の習近平演説だ。2019 年 1 月 2 日に実施された「在《告台湾同胞書》発表 40 周年紀念会」で、習近平は五つのポイントと挙

---

7 「為因応中国大陸武漢肺炎疫情、籲請民衆前往該地區及返国応做好相関防護措施」（衛生福利部疾病管制処ウェブサイト、2020 年 1 月 2 日、https://www.mohw.gov.tw/cp-4636-50850-1.html）。

8 「疾病管制署召開「因応中国不明原因肺炎疫情専家諮詢会議」、完備因応策略及作為」（衛生福利部疾病管制処ウェブサイト、2020 年 1 月 5 日、https://www.mohw.gov.tw/cp-4636-50871-1.html）。

9 「因応中国大陸武漢肺炎疫情、国際及小三通港埠全面提升警戒」（衛生福利部疾病管制処ウェブサイト、2020 年 1 月 8 日、https://www.mohw.gov.tw/cp-4636-50954-1.html）。

げつつ（習五点)、次のように述べた。

中国人は中国人と戦わない。我々は最大の誠意を以て、また最大の努力を以て台湾の和平統一を勝ち取るという将来があることを願う。それは和平によって統一を実現することこそ、両岸の同胞と全民族にとって最も利があるからだ。我々は、武力の使用を放棄するということを認めない。一切の必要な措置を選択肢として残しておく[10]。

台湾社会では武力使用を容認したこの発言に強い反発が生じ、それが蔡英文政権への支持へとつながった。台湾の主要な政治家の中で、民進党の蔡英文が中国に対する姿勢という点では最も厳しく、旗幟鮮明であったからだ。以後、香港情勢が緊迫する中で、韓国瑜・高雄市長や柯文哲・台北市長が香港情勢について明確で、かつ香港情勢から類推される将来の台湾の問題を踏まえた姿勢を示すことができず、次第に香港問題においても将来への台湾への不安を抱く有権者に寄り添い中国への厳しい姿勢を示した蔡英文が支持を集めていくことになった。だが、これは 2019 年初頭の習五点以後の状況であって、2016 年以降の蔡英文政権を通じてみられる事象ではない。実のところ、蔡英文政権が 2016 年に成立して以降、中国はこの政権の国内政策により社会の分断が加速したり、あるいは経済面での閉塞感が強まっていることを捉え、「恵台三十一条」を発するなどして、台湾社会、とりわけ専門職、若者、そして外省人に対して魅力あるプランを提示し、多くの台湾人を中国に引きつけようとしていた。これは、中国が台湾社会をターゲットに新たな手法を採用したように思われた。つまり、国民党ではなく台湾社会をターゲットにして統一戦線に取り組もうとする姿勢があるように思われた。しかしながら、2019 年正月の習五点で大きく方向性が変わったのだった。

このような蔡英文政権の動向に対して中国も厳しい姿勢で臨んだ。その一つに、台湾への旅行客制限があった。すでに中国から台湾への観光客が減少する中、2019 年 8 月には中国人の台湾への自由旅行を中国政府が規制し、同年 9 月の中国から台湾への旅行客は前年比 10 万人以上の減少、割合としてもほぼ半分になった[11]。この中国からの観光客という要素は、新型コロナウイルスの感染が拡大する中で中国からの旅行客受け入れをどう処理するかという問題に直結する。日本では、この問題を考慮して中国からの旅行客の受け入れをギリギリまで継続したとも言える。しかし、台湾の蔡英文政権の場合、日本と異なり、

[10] 「習近平：在『告台湾同胞書』発表 40 周年紀念会上的講話」（2019 年 1 月 2 日、中国共産党新聞網、http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html)。

[11] 「交通部観光局観光統計飼料庫」（https://stat.taiwan.net.tw/inboundSearch）によれば 22 万弱から 12 万弱へと減少した。

中国人旅行客のインバウンド効果を考慮する必要性は減少していた、と言えるだろう。

2019 年を通じて「追い風」が吹いた蔡英文だが、最後のひとおしが新型コロナウイルス感染症であったかもしれない。2020 年 1 月 11 日の総統選挙で蔡英文候補は圧勝した。第二次蔡英文政権の発足は 5 月 20 日であったが、選挙から 4 ヶ月を経て新型コロナウイルスの感染が抑えられていたこともあって、蔡英文総統の支持率は 6 割にまでのぼった。蔡英文政権の新型コロナウイルス感染症対処は政治化することなく結果を出しつつ継続した。そのこともまた台湾の新型コロナウイルス感染症対策にとって重要なことであったと考えられる。

（２）蔡英文政権のチャイナ・リテラシー

蔡英文政権が WHO や中華人民共和国の姿勢に左右されず、独自の判断で機内検疫に踏み切ったことはすでに述べた。総統選挙が終わった後、1 月 15 日に蔡英文政権はこの病気を法定感染症に指定し、台湾人の武漢渡航に対して警戒レベルを Alert から Warning に高めた。中国では、対米交渉も一段落して、1 月 17 日に疾病対策の専門家である鍾南山らのチームが武漢入りし、翌 1 月 18 日に武漢で多くの人が同じ場所で食事をする「万家宴」が開かれた。おそらく鍾南山らのチームの調査結果が出て、1 月 20 日に習近平国家主席の重要指示を出し、23 日に武漢封鎖が敢行された。この間、中国での状況は大きく動いたが、WHO は公衆衛生上の緊急事態宣言を見送った。

この流れに合わせるように、台湾では 1 月 20 日に衛生福利部疾病管制署（Taiwan's Centers for Disease Control, CDC）が、厳重特殊感染性肺炎中央流行疫情指揮中心（The Central Epidemic Command Center, CECC）を設置した[12]。だが、この機関は三級機関にすぎず、他部局に対する指揮命令に課題を残していた。だが、三日後の 23 日には、行政機関として 2 級機関となり、陳時中衛生福利部長自身が同中心のトップ兼ねるようになり、27 日には 1 級組織へと格上げされた。これにより「指揮中心」の各省庁への権限は一層強まった。台湾にはすでにこうした組織の権限が問題になることは十分に認識されていたということであろう。

他方、その「指揮中心」設置の翌日の 1 月 21 日、武漢からの帰台者に初の感染者が出

[12] 「疾管署宣布成立『厳重特殊伝染性肺炎中央流行疫情指揮中心』、全面防範中国大陸新型冠狀病毒肺炎疫情、確保我国防疫安全」（衛生福利部ウェブサイト、2020 年 1 月 20 日、https://www.mohw.gov.tw/cp-16-51157-1.html）。

た。これに伴って、蔡英文政権は武漢市への渡航を最高危険レベルにまで上げ、また中国人入境者への検疫の厳格化をはかった。そして、22 日に武漢との観光団の往来を禁止した。これは春節を見越した対応であったが、23 日に武漢市が全市封鎖されると、武漢居住の中国人の台湾入境を禁止した。12 月末から 1 月初旬の台湾の動きが中国政府の政策に関わりなく自ら中国情報を分析し、対策を講じていたのに対して、1 月中旬に中国政府が対策に本腰を入れると、今度は中国政府の動きに対応するように対策を打ち出していったのである。

中国政府は、1 月 23 日に武漢市を封鎖し、この病気を武漢市や湖北省などに封じこめ、首都北京を始め、主要都市に流入させないような措置を取った。また中国国内での団体旅行は 24 日に、団体海外旅行は 27 日に禁止された。このような封鎖措置、旅行禁止措置が発表されてから実施されるまでの間には数日のズレがあり、武漢およびその周辺であれば都市封鎖前にあった数日間に武漢を脱出することができ、23 日までなら国内、また 26 日までは海外に団体旅行などで移動できたのだった。その結果、春節休みの間に多くの人が国内外に移動したのである。

そして、この春節期間中の 1 月 25 日、旧暦の元旦に当たる日に、習近平総書記は中央常務委員会を主宰した[13]。これは極めて異例のことである。興味深いのは、この新年の元旦に中国共産党が常務委員会を開催するという異常事態に台湾当局が反応したということである。国民党系の中央通訊社でさえ、元旦の常務委員会開催は極めて稀だとしていた[14]。すなわち、中国共産党が新型コロナウイルスの感染状況について尋常ならざる事態が生じたと判断している、と台湾側ではみなしたということだろう。

1 月 26 日、蔡英文政権は湖北省在住の中国人の訪台を禁止し、また湖北省以外在住の中国人の訪台延期措置を求め、そして審査を経て入境した中国人には二週間の健康観察を求め、中国人留学生には 2 月 9 日まで来台を延期するように要請した[15]。こののち、2 月 6 日には中国人の入境を、さらに 10 日には小三通を全面的に停止したのだった。

このようにして台湾は、少なくとも元旦以降の中国人観光客の流入をおよそ防ぐことができた。もともと、前述のように台湾に来る中国人観光客は減少していたが、2020 年 1 月

---

13 「習近平主持中共中央政治局常委会会議　研究新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作」（人民網、2020 年 1 月 31 日、http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2020-01/31/content_1969009.htm）。

14 「武漢肺炎 習近平坦承加快蔓延形勢厳重」（中央社ウェブサイト、2020 年 1 月 26 日、https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001250161.aspx）。

15 「因応中国大陸新型冠状病毒肺炎疫情、中央流行疫情指揮中心訂定陸籍人士来台限制」（衛生福利部ウェブサイト、2020 年 1 月 26 日、https://www.mohw.gov.tw/cp-4636-51211-1.html）。

の中国人の訪台者も抑制することに成功した[16]。他方、日本ではクラスター対策に焦点を絞っていたとはいえ、春節休みの後半も中国人観光客の受け入れを事実上継続し、国内での感染が拡大していった。日本は WHO の対応に注目していたが、その WHO は 1 月 30 日に公衆衛生上の緊急事態宣言を発したものの、人の移動制限までは勧告しなかった[17]。台湾は WHO ではなく、中国を見ていた、と言えるだろう。初期的には中国社会の動向を観察し、1 月中旬からは中国政府の動向を観察していたのだろう。そして、春節休み、それも元旦に中央が常務委員会を開くという「異常事態」を察知して対応したのだろう。この対応が新型コロナウイルス感染拡大の抑制が成功裏に進んだ直接的な原因かどうかはわからない。だが、少なくともこれらが台湾の有する中国情勢理解能力、いわばチャイナリテラシーを示している、ということは言えるであろう[18]。これも台湾の対処方法の一つの特徴だと言える。

（３）チャーター機問題

新型コロナウイルスの感染拡大が両岸関係にもたらした影響を考える際、中国との人的往来をいかに管理するのかということが大きな問題となった。台湾に来る中国人旅行客を有効に管理できたことは前述の通りだが、中国、とりわけ武漢地域に居住していた台湾人の帰郷をめぐる問題があった。この問題は、台湾社会の中国への見方を一層厳しくする原因となった。

周知の通り、日本も含めて各国は、封鎖された後の武漢に残された自国民の「救出」のために様々なミッションを行った[19]。蔡英文政権も同様の対策を講じたが、中国側は台湾との関係を国際関係でないとして、「外国」との間の標準を台湾には適応しない姿勢を見せた。例えば、日本の場合は日本の航空会社がチャーター便を武漢に飛ばしたが、台湾に対してはそれが認められず、中国の航空会社が台湾に向けてチャーター便を飛ばすことに

---

16 小笠原欣幸前掲論文は、2020 年 1 月の中国人の来台者数を 91,000 人強と試算している。

17 "Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)", WHO website, January 30th, 2020. https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)

18 チャイナリテラシーについては、2020 年 8 月のシンポジウムに際しても議論したところであるが、松田康博前掲「台湾のコロナ対策から学ぶ－中国情報のリテラシーを問う」も指摘している。合わせて参照されたい。

19 日本のミッションについては、植野篤志「緊迫の武漢　邦人帰国に取り組む－湖北省邦人退避オペレーションの内幕」（『外交』62 号、2020 年 8 月）、同「【現地指揮官の手記】武漢「邦人救出」15 日間全記録」（『文藝春秋』2020 年 9 月号）などを参照。

なった。また、誰を乗せるのかということについても台湾側の作ったリストが中国側で認められず、中国側がそのリストを作成することになった。そして登場前の検疫についても中国側が行ったが、結果的にそれが不十分で感染者がいることが発覚し、台湾到着後に全乗客が隔離されることになった。

また、第二便についても中国側は台湾側の要請を受け入れず、交渉が難航した。結局、3 月 10 日になってようやく台湾の中華航空と中国の中国東方航空のチャーター便が飛ぶことになった[20]。だが、この時期になってようやく中国側が交渉に応じたのは、習近平による新型コロナウイルス感染症の事態収拾に向けての発言があったからだった。すなわち、この問題で台湾との関係をこじらせていた担当者が、習近平の事態収拾への号令を受けて慌てて対応した、と台湾社会は受け止めた。つまり、この問題、あるいは生命よりも習近平の顔色、を見ているとの認識が広がった。これは台湾の人々に中国への強い反発と絶望を与えたのだった。まして、台湾では新型コロナウイルス感染症の対処が成功する中で、次第に「台湾プライド」とでもいうべき意識が醸成されている時期だった。

他方、チャーター機問題の他にも、中国が新型コロナウイルス感染症関連で行うプロパガンダや台湾周辺での軍事行動もあり、台湾における中国認識は一層ネガティブになっていった。これは、米中対立に対する捉え方にも影響し、それまではトランプ大統領を批判する言説も見られたものの、次第に米国側を（結果的にであれ）支持する傾向が強まった。

このようにして、2019 年年頭の習近平発言や香港問題などをめぐり相当に悪化していた台湾の対中感情は、このチャーター機問題でさらに悪化し、もともと強まっていた「台湾人」アイデンティティはさらに強まることになった[21]。

４．新段階への対応と感染の収束

（１）台湾における「時間感覚」

新型コロナウイルスの感染拡大が主に中国で生じた初期的な状況に対して、台湾は比較的早めに効果的に対応できた。そのため感染拡大は抑制され、2020 年 2 月 25 日には学校が再開した。無論、学校では検温体制がとられ、感染防止措置が取られた。また、それより以前、2 月 13 日には 500 億元相当の経済対策がとられることになった。さらに 2 月 25

[20] 「武漢肺炎：彰顕両岸対等！華航、東航 3/10 接滞湖北台人返台」（自由時報ウェブサイト、2020 年 3 月 10 日、https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3094247）。

[21] 「政大民調：台湾人認同感 67% 創歴年新高」（中央通訊社ウェブサイト、2020 年 7 月 4 日、https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202007030346.aspx）。

日には厳重特殊伝染性肺炎防治紓困振興特別条例が交付されて、医療従事者が感染した際の補償、隔離在宅者への補償などが決められた。

感染拡大抑制に成功していた台湾では、ある意味で 2 月末の段階で状況は一段落しており、すでに経済復興への措置が打たれていたのである。しかし、2020 年 3 月に入って、世界での感染拡大が新たな段階を迎えることになり、台湾での状況も一変する。欧州や米国で感染が拡大していき、台湾の対応も従来の中国に向けたものから、世界に向けたものへと変化することになった。この中でいったんは「回復」の段階に入った台湾でも、再び感染防止へと舵を切ることになったのである。

（２）第二段階への適応

だが、この第二段階とでもいうべき状況に対する蔡英文政権の対応も、基本的に第一段階と変わらなかった。欧米に感染拡大する中で、台湾当局は入国制限を北米、欧州、中東などに拡大していったが、3 月 19 日になると全ての外国人を入国禁止とし、許可のある者も入国後に 14 日の在宅待機となった。そして、3 月 21 日に台湾人の出国を全面禁止とし（法的根拠なし、自粛要請）、海外からの帰国者については帰国後に隔離措置をとることになった[22]。これに伴って、極めて多くの台湾人が欧米などから帰国し、この帰国者などから 300 件以上の感染者が確認された。帰国者に対しては、空港などからの帰宅タクシー、帰宅バスが用意され、自宅、指定ホテルへと帰国者を送った。だが、台湾からすれば、人の移動をここでいったん止めることで、あとは台湾内部に入った「台湾人」の隔離と治療を行えば良い、という状況に持ち込むことができたのだった。

この時期の感染者、濃厚接触者、海外からの帰国者などに対する監視体制について後述のとおりである。ただ、この時に監視下に置いた人の数は決して少数ではなく、それを里長などの基層行政体や警察などにより「監視」できたということは、たとえ少なからぬ問題があったとはしても、それだけ administration、あるいは state が機能していた、ということを示すものと考えられる。この点、台湾が常に中国からの侵攻を意識している分断国家であるということを看過してはならないだろう。

そして、4 月 14 日には感染者ゼロになった。4 月 18 日に海軍の艦船での集団艦船事件の発生が確認されたが、最終的には大事にならなかった。その後も現在まで台湾内の新た

[22] 「及時辺境管制」（衛生福利部ウェブサイト、2020 年 5 月 14 日、https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4828-53657-205.html）。

な感染者は確認されていない。台湾における新型コロナウイルス感染症問題の第二ラウンドはここで一段落となる。やがて 2021 年に第三ラウンドが到来するが、これだけ早い段階で新型コロナウイルスの感染拡大を抑え込めたこと、とりわけそれを「民主主義的」とされる方法を通じて行えたことは極めて大きな意義を有する。

５．台湾における「民主主義的」対応をめぐって

（１）SARS の経験と法的根拠

台湾の新型コロナウイルス感染症対策は、主に中国との比較、また他の先進国との比較において、その手法が極めて民主主義的であり、また同時にそれが成果をあげたものとして評価されている。では、どのような点が「民主主義的」だと言えるのか。

この点を考察するに際して、二つの前提条件を考慮しておく必要がある。それは第一に、蔡英文政権には、2000 年からの陳水扁政権での SARS の経験があり、またその際に政府内で実務を担当した者が蔡英文政権の高官として再びこの新型コロナウイルス感染症に対処したということがある。

第二に、この SARS の経験をへて法の整備がなされていたということである。台湾（中華民国）の伝染病防治法は 1944 年 12 月 6 日に制定された古い法律だ。だが、この法律や施行細則は SARS の経験を踏まえて修正などが加えられ、中央・地方の権限、役割などが明確化され、また防疫作業に対する強い権限が付与されていた[23]。また、新型コロナウイルス感染症への対処のために、2020 年 2 月 25 日には新たに「厳重特殊伝染性肺炎防治及紓困振興特別条例（厳重特殊伝染性肺炎の予防治療及び救済振興特別条例）」が公布された。これは時限立法であり、施行期間は 2020 年 1 月 15 日から 2021 年 6 月 30 日までで、一部は公布日より施行され、施行期間が満了した際、立法院の同意を経て延長可能とされていた[24]。この条例の第 8 条では、隔離・検疫命令違反を犯した者、または違反の恐れのある者、さらには罹患者と確定された者に対して、中央流行疫情指揮中心の指揮官が録画、撮影、当該者の個人情報の公布を含む処置ができることとなっていた。また、第 13 条では、罹患、もしくは罹患している疑いがあるのに、各級衛生主管機関の指示に従わずに、

---

[23] 伝染病防治法は 2019 年 6 月 19 日に最後の修正が加えられていた（https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0050001）。また伝染病防治法施行細則は 2016 年 7 月 16 日最後の修正が加えられている。（https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0050003）。

[24] 「厳重特殊伝染性肺炎防治及紓困振興特別条例」の内容は以下を参照（https://www.ys-consulting.com.tw/labor/88511.html）。

かつ他人に病気を感染させる可能性がある者に対しては、2 年以下の有期刑や拘留を含む処分ができることになっていた。そして、第 14 条では、この厳重特殊伝染性肺炎の流行に関して、デマや事実と異なる情報を拡散させ、公衆や他人に損害を与えた者には、3 年以下の有期刑や拘留を含む処分ができることになっていた。

これら一連の法律の整備により、台湾政府は合法的に様々な非常的措置がとれるようになった。そこにはある意味で「基本的人権」に踏み込んだ特別規定も少なからず含まれていた。手続き的に民主主義的なデュー・プロセスを経て策定された法律や条例ではあるが、その規定の内容は非常時における相当に強権的な対応、措置を含むものとなっていたのである。

（２）「厳重特殊感染性肺炎中央流行疫情指揮中心」の“民主主義”的対応

こうしたことを前提として、次に台湾における「民主主義的」な対応について整理しておこう。

第一に、台湾の新型コロナウイルス感染症対策におけるアカウンタビリティの高さである。陳時中指揮官は、毎日の定例記者会見で、感染状況と感染対策を丁寧に説明し、それがネット、テレビで広く伝えられ、SNS でも拡散することになった。その結果、この病気に関する適切な公的情報が 2,300 万人の市民に浸透したと思われる。専門家の間の審議プロセスなども公開されることで、その公的見解の信憑性や根拠も合わせて社会に共有された。ただ、この背景には前述のように、合法的にデマ情報の摘発、取り締まりができるということもあった。つまり、「非常時」の対策として言論の自由を一定程度抑制した上で、このようなアカウンタビリティが担保されたという面もあるのではないか、と思われることである。

第二に、これは 2 月初旬に中国との往来を止めて対処した時、また 3 月に欧米などとの往来を止めて対処した時に共通することだが、基本的に一部の島内での感染者を除き、外部から台湾に入った感染者、および濃厚接触者、そして海外からの帰国者をいかに隔離し、管理するかということに付随する問題である。感染者は病院に行くとしても、濃厚接触者は在宅隔離、海外帰国者は在宅待機となったが、外出禁止者が外出したら法に基づいて罰金となった。しかし、それでも違反者が続出し、違反者を減らす対策がさらなる課題となった。対処方法としては、違反者に対する罰金とともに、14 日間の隔離・待機措置対象者で

違反しなかった者には 14,000 台湾元を支給するというインセンティブを与えた[25]。だが、特に欧米などからの帰国者に在宅隔離対象、在宅待機対象が増えると、より一層厳格な管理が必要となっていった。その中で特に重視されたのが、警察、衛生当局によるスマートフォンの GPS 機能を通じた対象者の位置確認と、「里長」（村落部では村里幹事）による所在確認・健康観察（電話）の組み合わせによる「監視」、管理手法である[26]。台湾には中国と同様に「社区」があるが、台湾ではその「社区」がボトムアップの市民による民間組織であるのに対して、里は末端の行政単位である。「里」は台湾全体で 7,700 あるとされている。およそ小学校の学区を管轄区域とし、里長は四年に一度の選挙で選ばれる公職であり、小さな事務所を構えるのが通例である。今回の新型コロナウイルス感染症対策では、この里長に隔離対象者などの管理、また世話という役割が与えられたのである。他方で、同時に罰金制度が強化されたし、規則に違反して外食した者を追跡するに際して、里長は警察の協力も得られた。他方、里長に与えられたのは「監視」の役割だけではなく、隔離者に朝晩電話をして、マスクや保存食を届ける役割も与えられた。無論、それに対して「不真面目な」里長もおり、家族旅行に行って任務を果たさない者などもいたとの報道もあった[27]。

第三に、これは第二の論点にも関わることだが、感染者や隔離対象者などについて、台湾では個人情報が秘匿され、公開はされなかったということがある。これは法令的には公開可能であったのに公開されなかったということでもある。例えば、香港などでは隔離対象者には「腕輪」などがなされたが、そうした措置も取られなかった。

（３）マスク分配問題

蔡英文政権の新型コロナウイルス感染症対策を考えるとき、その民主主義的な政策としてマスク分配があろう。2019 年 12 月末から武漢で感染が拡大し、台湾でも散発的に感染者が確認されると、SARS の経験を有する台湾社会では次第に警戒心の高まりが見られ、マスク購買者が急増した。だが、台湾のマスクも基本的に中国で生産されており、その中国ではマスク需要が高まっていた。また中国人旅行者や華僑華人が世界各地でマスクの買占めを行っていた。そのため、台湾でもマスクの品薄となった。

---

25 「因 COVID-19 受隔離、検疫者及其照顧者将発給每人每日防疫補償金新台幣 1,000 元」（衛生福利部ウェブサイト、2020 年 3 月 11 日、https://www.mohw.gov.tw/cp-4634-51913-1.html）。

26 衛生福利部「居家隔離與居家検疫者之相関生活 協助措施、家庭関懐與医療服務」（2020 年 4 月 6 日、立法院第十届第一会期 社会福利及衛生環境委員会第 10 全体委員会議提出資料）。

27 「不顧疫情？ 里長太太跟娘家「土耳其」旅遊」（TVBS 新聞網、2020 年 3 月 18 日、https://news.tvbs.com.tw/life/1294369）。

それに対して、経済部の沈榮津部長は民間との協力でマスク増産ラインを作るとともに、1 月 24 日にマスクの輸出を禁止して、海外への持ち出しを食い止めた。2 月 6 日、政府によるマスク買取制度ができ、人々は健康保険証を提示して購入できることになった。台湾の場合、個々人に身分証があり、海外渡航歴などの情報が紐づけられているが、健康保険証についてもこの身分証と同様の 10 桁の番号が記されている。そして、欧州などでの感染が拡大する中で、2 月 24 日から健康保険証に海外渡航歴のデータが組み込まれるようになった。マスクは、買取制度の下で、一人について一週間 2 枚行き渡ることになっていたが、民間技術者と IT 担当相の唐鳳によるアプリ開発を通じて、薬局ごとのマスクの在庫などがわかるようになった。これは、「不便だが不公平感のない状態」の実現を意味し、4 月にはコンビニでの予約システムに移行し二週間にそれぞれが 9 枚購入できるようになるなど、公平性とともに、数量的にも便宜が図られるようになった。マスクの数量というよりも、公平性が担保される形で制度設計がなされたという点が、台湾のマスク政策の特徴であったと言える。

以上のように、台湾ではデュー・プロセスに基づくルール制定、またアカウンタビリティの担保や個人情報保護など、民主主義的な原則や人権に配慮した手法が採用されていたことがわかる。また公共サービスという点では公平性が重視されていたこともマスクの事例から見てとれる。しかし、他面で、合法であることは言うまでもないが、高額な罰金や、基層社会における管理体制、また GPS システムを利用した個人の行動管理なども行われていた。また、本稿では十分に議論できなかったが、こうした政策を可能にする行政サービス制度、資源もあったということも大切だ。

合法的ではあるが、一定程度の自由や人権を抑制した管理体制を採用することができたということもまた、台湾の新型コロナウイルス感染症対策の特徴の一つであると見ることもできるだろう。その点で、中国の社区を通した管理体制や、スマートフォンを通じた個人の行動管理についても、方法だけ見てとれば台湾がそれと遠くかけ離れていたわけではない、と言えるのかもしれない。中国と比べた場合の相違点は、むしろ、アカウンタビリティや合意形成過程、個人情報保護、公共サービスの公平性などに求められるのだろう。

６．おわりに

本稿の目的は、2019 年末から 2020 年 4 月までを対象とし、新型コロナウイルス感染症の流行に対するこの時期の台湾の取り組みと、台湾自身の政治、経済、社会的コンテキス

トに基づいてそれを考察することにあった。

台湾の新型コロナウイルス感染症の取り組みの「成功」とその背景について、医学的に、また衛生学的に議論することはできないが、言説の面では次のように整理できるだろう。第一に、台湾の高い医療技術や公衆衛生概念とその実践力。第二に SARS の経験とそれを体験した指導者が政府部内にいたことや、その経験者以外にも政府部内に複数の専門家がいたこと。第三に、特に初期対応において、台湾が遺憾無くチャイナリテラシーを発揮し、中国情勢について自ら判断しつつ対応したこと。これは、台湾の WHO への疑義にも表れている。第四に、中国との関係性において、蔡英文政権への圧力として中国が中国人観光客の台湾訪問を抑制していたことも、台湾が比較的余裕を以て、つまりインバウンドをあまり重視しすぎることなく、中国からの入国に対処することができた背景となった。第五に、蔡英文政権の新型コロナウイルス感染症対策が社会からの支持を得たこともある。陳時中らが示した説明責任、透明性などは社会に歓迎されたし、公共サービスにおける公平性なども際立っていた。ただ、法的に行政が強い権限を発揮できる素地があったということも看過できない。これは SARS の経験を踏まえていたからだということもある。第六に、合法的に、里長、「家」によって、また GPS などを組み合わせた監視体制が採用されたということ。これは中国と一見相似形をなす対処法ではある。だが、個人情報公開は抑制され、アカウンタビリティ、民主主義的手続きが重視されたという点で中国とは異なっていた。

では、この新型コロナウイルスの感染拡大とそれへの対処のプロセスは台湾の政治、経済や社会にどのような影響を与えることになったのか。

政治的に見れば、蔡英文の新型コロナウイルスへの対応は、太陽花学運以後特に社会に根ざしている民主主義の大原則をおよそ踏まえたものであった。平等性、公開性、デュー・プロセスがそこでは重視され、若い世代も蔡英文政権を支持した。そうした中で、3 月 8 日には国民党主席補欠選挙が行われて江啓臣が勝利したものの、投票率は史上最低で、党中央常務委員も 32 人の新委員のうち 16 人が新人となった。これは国民党が極めて厳しい位置に置かれていることを示しており、韓国瑜高雄市長のリコールにおいて 37 万人強の署名が集まり、投票が実施されて罷免に至ったということもその一例だろう。つまり、この新型コロナウイルスの過程で国民党には厳しい視線が向けられるようになったのである。ただ、蔡英文政権への支持が今後とも継続するかについては未知数だ。6 割近い支持を得てはいるものの、蔡英文政権の支持率が 2018 年末には低迷しており、そこから 2019

年初頭の習近平演説、香港問題、そして新型コロナウイルス問題によって支持率が浮上したことに鑑みれば、これから新型コロナウイルスの感染拡大が収束し、再び 2018 年以前の政策が採用され始めれば、高い支持率が維持できるか不分明であるし、実際に 2021 年に入ると支持率が低下している。加えて、経済面において厳しい局面が訪れれば、支持率は一層下がるだろう。

両岸関係を含む対外関係を見れば、感染対策にしても、その後の「マスク外交」という面でも台湾は世界から称賛を受けた。こうした過程で台湾の人々が台湾プライドを持つ契機となったものと思われる。だが、新型コロナウイルスの感染拡大への取り組みの過程で、台湾が「国家」として承認されていないことの問題性もまた露出した面がある。中華民国と中華人民共和国との間の「区別」が世界でなされなかったり、また WHO へのオブザーバー参加どころかやりとりも難しかったりしたことなど、台湾の人々は「失望」を感じた面もあっただろうし、同時に中国の存在の大きさを感じたところもあったであろう。

両岸関係についてみれば、そもそもこれが武漢からの脅威であったので、台湾社会が中国リスクについて改めて認識しただろうし、またチャーター機問題は台湾社会の中国認識を一層悪化させた。また前述の台湾プライドはいわば勝利の体験として台湾社会に共有されたであろうが、それも中国からの脅威に対する勝利という側面も少なからずあったと思われる。しかし、経済の回復が求められていく過程では、中国との関係の再構築もまた課題となる。

経済面で見れば、台湾経済もまた新型コロナウイルスの感染拡大で大きなダメージを受けた。2020 年 4 月 1 日に蔡英文総統が記者会見を行って 1 兆元を復興予算に与えることなどを述べたように、台湾政府も経済復興に意欲を見せており、2020 年もプラスの経済成長を維持できた。だが、台湾経済が対外的な貿易関係に強く依存し、中国との関係が重要となる以上、蔡英文政権がどのように対中関係を処理するのかが問われることになる。まして、米国がデカップリングを仕掛け、TSMC などに対して様々な要求を提起していることに留意が必要だ。台湾系企業の中には、中国と深い関わりを持つ企業も多い。そのため、台湾の経済界が米中双方によるデカップリングの狭間で引き裂かれるような状況に陥る可能性もゼロではない。

（2021 年 6 月 28 日　脱稿）

Ⅱ．中国と世界秩序

第６章　米中新冷戦構造に見る米中相互作用

笹川平和財団上席研究員

小原　凡司

１．はじめに

2021 年 1 月、米国にバイデン大統領が誕生して以降、米中関係にどのような変化が生じるのかに注目が集まっている。主として、トランプ政権下で緊張が高まった米中関係が緩和されるのか、という視点である。2020 年 11 月にバイデン氏が大統領選挙に勝利して以降、中国はバイデン氏の閣僚人事などを注視し、バイデン政権がどのような対中政策をとるのか、慎重に分析している。中国がバイデン政権に期待している様子は、習近平主席がバイデン氏に送った祝電からもうかがうことができる。同年 11 月 25 日、選挙結果の行方を見極めようとしていた習近平主席がようやくバイデン氏に祝電を送った。

習近平主席は祝電の中で、「米中関係の健全で安定した発展を推進することは、両国人民の根本的利益に符合するだけでなく、国際社会がともに期待するものである。（米中）双方が、『衝突せず対抗せず、相互に尊重し、協力してウィンウィンとなる』という精神を堅持し、協力に焦点を当て、相違・対立を管理し、米中関係の健全で安定した前向きの発展を推進し、各国および国際社会と手を携えて世界平和と発展という崇高な事業を推進することを希望する」と述べている[1]。

非衝突非対抗、相互尊重、協力ウィンウィンという 3 つの表現は、2013 年 6 月に米国パームスプリングで行われたオバマ大統領との会談時に習近平主席が提起した米中新型大国関係の 3 本柱とされたものと同様である[2]。米中新型大国関係という表現はオバマ大統領に警戒され、2015 年頃には使用されなくなったが、その核心とされる 3 本柱は現在でも中国が米国に要求するものであると言える。しかし、2013 年当時と比較して、中国は経済的にも軍事的にもはるかに強大になっている。たとえ、中国が求める米中関係が同様であっても、条件は異なっているのである。中国は、2013 年当時に比較して、より能動的に自らに有利な米中関係を構築するよう行動すると考えられる。

1　「習近平致電祝賀拝登当選美国総統」『新華社』2020 年 11 月 25 日。

2　「如何理解習近平―再強調的中美新型大国関係？」、『中国共産党新聞網』、2015 年 5 月 19 日、http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0519/c385474-27021248.html（最終確認　2015 年 5 月 20 日）

本稿では、中国が経済活動を拡大する政治的背景について述べた後、トランプ政権下で米中関係が新しい冷戦構造を呈するに至った経緯を概観し、米国にバイデン政権が誕生したことによる中国の対米観の変化を分析して、その対米観に基づいて中国がどのような活動を行なっているのかを考察する。その上で、日本がとるべき態度および政策について述べてみたい。

２．中国経済活動の政治的背景

（１）中国の目的

中国外交部等の言動を見る限り、中華人民共和国の最優先の目的は中国共産党による中国統治の継続であり、そのためにとられる行動は正当化されるように見受けられる。例えば、欧米諸国が、香港における民主派の抑え込み、新疆ウイグル自治区における少数民族に対する弾圧を人権問題として中国を批判しても、中国は国内の統一維持に関わる治安問題という異なる視点で事象を扱う。そのため、欧米諸国と中国の議論は噛み合わない。

中国共産党の統治は無条件で継続できる訳ではない。安定した統治を継続するためには国民の支持が必要である。そのため、中国共産党は自らが正しいことを示し、その権威を維持しなければならない。「中華民族の偉大な復興の中国の夢」を掲げる習近平政権[3]は、中国が豊かになり強大になったと示さなければならないのである。

中国は、2015 年に発表された『中国製造 2025』に基づいて中国国内製造業の強化を図ってきた。『中国製造 2025』は、単なる経済刺激策ではなく、中国が強国となるための戦略である。そのことは、『中国製造 2025』の序文が、「18 世紀中葉に始まった工業文明以来、世界強国の盛衰と中華人民共和国の奮闘の歴史は、強大な製造業がなければ国家と民族の強盛はないことを証明している。国際競争力を持つ製造業を打ち立てることは、我が国の総合国力を高め、国家の安全を保障し、世界強国を建設する必須の道である」と述べていることにも表れている[4]。

中国は製造業の発展を図るとともに国際的なビジネス等の標準、規範、規格、ルール等も自国にとって有利なものにしようとしている。2018 年 1 月、中国国家標準化管理委員会は中国工程学院等の上級シンクタンクと標準化戦略研究を実施し、標準化戦略を推進す

---

3 「習近平関于実現中華民族偉大復興的中国夢論述摘編」中共中央文献研究室編、2013 年 12 月。
4 “国務院関于印発《中国製造 2025》的通知”、中華人民共和国国務院、2015 年 5 月 8 日

る行動綱領である『中国標準 2035』を制定すると報じられた[5]。『中国標準 2035』は、『中国製造 2025』を引き継ぐ中国の世界戦略であるとも認識されている。中国は、国際社会の各種標準、規範、規格、ルール等を掌握することによって、自らの経済活動および情報収集等を有利に展開しようとしていると考えられるのである。

国際的な標準およびルールを実装する上で、それら標準やルールを管轄する国連専門機関等において影響力を向上させることは重要である。現在、15 ある国連専門機関のうち 4 つの機関を中国人が率いている。それら国連専門機関等を見れば、中国が自らの標準を実装したいと考える領域が理解できる。国連食糧農業機関（FAO）、国連工業開発機関（UNIDO）、国際民間航空機関（ICAO）、国際電気通信連合（ITU）である。そして 2020 年 3 月、世界知的所有権機関（WIPO）の事務局長選出の選挙が行われ、中国は候補者を擁立したものの、日米欧が推すシンガポール出身者に敗れた[6]。WIPO は、知的財産が盗用されないよう国際ルールの策定、特許の運用および管理を行う機関である。日米欧は、中国が国際社会における知的財産保護の分野で主導権を握れば、知的財産保護の国際的ルールが緩和されかねないと懸念したのである。他の分野でも中国に有利な状況を作り出す活動が行われている。ITU は、2015 年に中国人の事務総局長が就任して以来、中国が主導する一帯一路への協力を推進したほか、ファーウェイを援護する発言も増加している。

（２）中国のデジタル経済掌握の試み

国家としては経済的にも軍事的にも強大になった中国ではあるが、国内には貧富の格差を抱え、経済発展を継続する必要に迫られている。その中国が現在、積極的に進めるのが情報通信ネットワークおよびネットワーク上を流れる情報の掌握である。これらの掌握は、今後の経済活動および軍事行動において支配的な地位を獲得することにつながると考えられているからである。

中国は、現在のネットワークおよびネットワーク上の情報が米国に掌握されていると認識しており、既存のネットワーク・インフラの使用を避けるべく、自らのネットワーク・インフラを積極的に構築している。中でも、衛星を用いたネットワーク構築の動きは活発

---

5 “国家標準委：正制定《中国標準 2035》”、《新華網》、2018 年 1 月 10 日、http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/10/c_129787658.htm（2020 年 7 月 3 日最終確認）

6 「「知財の番人」中国出身者の就任阻止　日米欧が連携　保護の流れ逆行に警戒」、『日本経済新聞』、2020 年 3 月 5 日、https://www.nikkei.com/article/DGXMZO56438690V00C20A3FF2000/（2020 年 4 月 15 日最終確認）

である。13 期五カ年計画（2016～2020 年）の期間中に中国が発射したロケットは 130 基以上であり、2019 年および 2020 年にはそれぞれ 34 基を発射している[7]。この 2 年間のロケット発射数は世界一であり、世界で発射されたロケットの約 3 分の 1 を占める。

中国は、こうしたロケットを用いて多数の衛星を打ち上げている。それら衛星には、中国版 GPS「北斗」、各種リモートセンシング衛星、各種通信衛星が含まれる。2020 年 6 月 23 日、中国は全体として 55 基目となる「北斗」衛星を打ち上げ、「北斗 3 号」システムを完成させた[8]。「北斗」システムは、中国が推定 100 億ドルを投じて 1990 年台から構築している[9]測位衛星システムであり、段階的に「北斗 1 号」「北斗 2 号」「北斗 3 号」システムが構築されてきた。「「北斗 3 号」システムは 30 基の衛星から成るネットワークで、全地球規模でセンチメートル・レベルの測位・航法援助サービスを提供できるとしている。さらに中国は、2035 年までに、「北斗 3 号」システムを、ユビキタス性、AI との融合を強化した総合時空システムにするという[10]。また、リモートセンシング衛星を「北斗」システムと組み合わせて使用することにより、すでに海底資源探査等が行われている。

中国は、数多くの通信衛星も打ち上げているが、衛星を用いた通信はデータ量に制限があることも理解し、高速ブロードバンド通信衛星の開発も加速しており、その投資額は、約 100 億元（約 1,700 億円）に上るとされる。通信衛星用および高軌道リモートセンシング用プラットフォームで、宇宙探査にも応用可能な「実践 20 号」大型プラットフォーム衛星（重量約 8 トン）を 2019 年 12 月 27 日に打ち上げ、運用を開始している[11]。「実践 20 号」を打ち上げた「長征 5 号」ロケットは、静止軌道に 14 トンの衛星を運搬する能力を有している。

中国が衛星ネットワークを積極的に構築し始めた理由の一つに、軍事力の増強がある。1991 年の湾岸戦争で米国が戦ったネットワークを中心とした戦闘（Network Centric Warfare）は中国人民解放軍に衝撃を与え、その後、中国も同様の戦闘様相に対応できる

---

7 「発射記録」中国航天科技集団有限公司 http://www.spacechina.com/n25/n142/n152/n657792/index.html

8 「我国北斗三号全球衛星導航系統星座部署提前半年全面完成」、『北斗網』、2020 年 6 月 23 日、http://www.beidou.gov.cn/yw/xwzx/202006/t20200623_20685.html（2020 年 7 月 1 日）

9 「中国、衛星「北斗 3 号」打ち上げに成功　独自測位システム完成へ」、『REUTERS』、2020 年 6 月 23 日、https://jp.reuters.com/article/space-exploration-china-satellite-idJPKBN23U0X0（2020 年 7 月 1 日最終確認）

10 「“数”説北斗　従起步到全球組網　北斗建設的“三步步”」、『北斗網』、2020 年 6 月 15 日、http://www.beidou.gov.cn/yw/xwzx/202006/t20200615_20649.html（2020 年 7 月 1 日最終確認）

11 「長征 5 号火箭第 3 飛獲得円満成功」、中国航天科技集団有限公司、2019 年 12 月 27 日、http://www.spacechina.com/n25/n2014789/n2014804/c2812651/content.html（2020 年 7 月 1 日最終確認）

能力の構築を急いでいる。その能力の基礎となるのがネットワークであり、非常に広範囲に展開する部隊および艦艇・航空機といったプラットフォームを指揮し情報を共有するために宇宙を用いた衛星ネットワークが不可欠なのである。中国は、広範囲の海域に存在する主として米海軍の空母等の艦艇を探知、識別、追尾、ターゲティング、監視するために、多くの海洋監視衛星を打ち上げている[12]。これら海洋監視衛星および情報通信衛星、測位衛星システムを組み合わせることで、彼我の正確な位置を広範囲に展開する自軍内で共有し、統合された攻撃を実施することが可能になる。

中国が追求する人民解放軍の「情報化」は、こうしたネットワークを中心とした戦闘を戦える能力を構築することを目的としている。中国は、「戦争の形態は情報化戦争への変化を加速させており、智能化戦争の兆候が見える[13]」としている。ここで言う情報化戦争は情報を利用するだけでなく、敵の情報利用を妨害する行動も含む。中国は、敵の衛星ネットワークを破壊するため、衛星破壊兵器（ASAT）を開発している。2007 年、中国は ASAT を用いて自国の気象衛星を破壊する実験に成功し、2014 年 7 月にも実験を行なったとされる[14]。中国は、レーザーやマイクロ・ウェーブといった DEW（Directed Energy Weapons）およびジャミング（電波妨害）などによる衛星破壊手段も開発している。さらに、ネットワークを無効化するためには、サイバー攻撃も有効である。衛星ネットワークはサイバー空間を創り出すインフラであり、衛星および衛星をコントロールする地上局等に対するサイバー攻撃によってネットワークを無効化することが可能である。宇宙とサイバー空間は切り離すことができないという意味である。さらに中国が進めようとする「智能化」とは「情報化」に人工知能（AI）を融合させたものであり、社会・経済活動だけでなく軍事にも適用されている。

中国が衛星ネットワークの建設に積極的であったのは、海底ケーブルが米国に掌握されているという認識があったからでもある。海底ケーブル陸揚げ局は脆弱で攻撃を受けやすい。また、海底ケーブル自体にもハッキングが可能であり、米英は海底ケーブルの情報を監視していると言われる[15]。音声を含むインターネット上のデータの 95%以上が海底ケー

---

12 「簡氏：中国発射遥感-21　偵察衛星群定位美航母」、『手機鳳凰網』、2014 年 10 月 9 日、http://imil.ifeng.com/42158521/news.shtml?&back（2014 年 10 月 10 日最終確認）

13 『新時代的中国国防（国防白書 2019）』、中華人民共和国国務院新聞弁公室、2019 年 7 月 24 日

14 “Annual Report to Congress – Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China”, U.S.A. Department of Defense, May 15, 2017

15 「米中「海底」バトル、ネット覇権争う新戦場」、『The Wall Street Journal』、2019 年 3 月 14 日、https://jp.wsj.com/articles/SB12498886470155574209504585177543844620112（2019 年 5 月 10 日最終確認）

ブルを使用しており、海底ケーブルを掌握しない限りネットワークを掌握したことにはならない。経済力をつけた中国は、自ら海底ケーブルを積極的に敷設し始めている。中国の海底ケーブル敷設の主役は、米国がスパイ活動等について警戒を強めるファーウェイの子会社であるファーウェイ・マリーンであった。ファーウェイは、2019 年にファーウェイ・マリーンの株式を売却している。

中国がネットワークを掌握しようとするのは軍事目的だけではない。ネットワーク掌握は、中国にとって将来のビジネスを掌握するための手段でもある。2017 年 5 月 14 日、一帯一路サミットにおいて、習近平主席は「デジタル経済、AI、ナノ・テクノロジー、量子コンピュータ等の領域で協力し、ビッグデータ、クラウド・コンピューティング、スマート・シティ建設を推進し、これらを連接して 21 世紀のデジタル・シルクロードにする」と述べた[16]。将来のビジネスは、自動運転や遠隔医療等、ネットワークを中心としたものが主流になると考えられている。ネットワークおよびネットワーク上を流れる情報を掌握した者が将来のビジネスにおいて優位を得るのである。

さらに中国は、将来のビジネスにおいて優位を得るための基礎を築こうとしている。

３．米中「新」冷戦構造を固めたトランプ政権

（１）トランプ政権の対中政策

トランプ政権が、中国に対する警戒感を高めたのには、主として、経済的理由と安全保障上の理由があると考えられるが、米国議会が対中強硬姿勢を鮮明にし始めたのは、米国経済界の姿勢を反映したものであると考えられる。

前出の『中国製造 2025』は、①次世代情報技術、②高度なデジタル制御の工業機械およびロボット、③航空および宇宙装備、④海洋エンジニアリングおよびハイテク船舶、⑤先進鉄道設備、⑥省エネルギーおよび新エネルギー自動車、⑦電力設備、⑧農業機械装備、⑨新素材、⑩バイオ医薬および高性能医療器械、の 10 の重点分野を掲げた[17]。

米国は、『中国製造 2025』に対して警戒感を高めてきた。2018 年 12 月 12 日、CNBC テレビのインタビューに答えたロス商務長官（当時）は、米国の『中国製造 2025』に対する警戒感について説明した後、中国が『中国製造 2025』を脅威と見せないように装ってき

[16] 「習近平在“一帯一路”国際合作高峰論壇開幕式上的演講」『新華社』2017 年 5 月 14 日、http://www.xinhuanet.com/2017-05/14/c_1120969677.htm（2021 年 3 月 26 日最終確認）

[17] 「国務院関于印発『中国製造 2025』的通知」、中華人民共和国中央人民政府、2015 年 5 月 19 日、http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm（2015 年 5 月 20 日最終確認）

たことなどを述べ、中国に対する警戒感を露わにした[18]。

特に、中国が自国製の電子デバイス等を用いて 5G 技術を用いたネットワークを支配すれば、世界中の情報を支配することになりかねない。これは、米国にとって安全保障上の優位を脅かす事態でもある。しかし、米国が警戒感を高めたのは、中国が 5G 技術を支配することによって米国の経済的優位が失われると考えたからでもあるだろう。

（２）米中新冷戦の構造化

米国は中国が冷戦を仕掛けたと主張している[19]が、米国トランプ政権も米中新冷戦を構造化しようとしていたかに見える。2018 年 8 月にトランプ大統領が署名して成立した国防権限法は、中国通信機器大手のファーウェイと ZTE ならびに監視カメラ大手など、中国 5 社から政府機関が製品を調達することを 2019 年 8 月から禁じるとした[20]。また、2020 年 8 月からは 5 社の製品を使う企業との取引も打ち切った。

米国および米国の同盟国等の市場から中国製デバイスを排除する動きは、世界市場二分化の試みであるとも言える。米国の国防権限法 2019 には、輸出規制を強化する輸出管理改革法（ECRA）と、外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）とが合わせて盛り込まれている。米国は、中国を念頭に置いた技術流出防止を理由に、貿易および投資といった経済活動を法的に規制する動きに出たのである。

国際的な市場を政治的・法的手段を用いて二分化する試みは、米中新冷戦を構造化する動きであると言える。米国は、米国および同盟国等の市場から、中国製の電子デバイスを排除しようとするばかりでなく、エネルギー資源の市場も利用しようとしている。2019 年 3 月 12 日、ポンペオ米国務長官は、石油業界に対し、アジアや欧州をはじめとする地域で外交政策の目標を追求し、世界の「悪者」となっている諸国に制裁を加えるために協力することを呼び掛けたのだ[21]。

---

18 “UPDATE 2-Beijing eases back on 'Made in China 2025' amid trade talks with U.S.”, CNBC, December 12, 2018, https://www.cnbc.com/2018/12/12/reuters-america-update-2-beijing-eases-back-on-made-in-china-2025-amid-trade-talks-with-u-s.html（2019 年 1 月 22 日最終確認）

19 「中国の狙いは「米国に代わる超大国」　米 CIA 高官が見解」『CNN』、2018 年 7 月 23 日、https://www.cnn.co.jp/usa/35122874.html（2019 年 3 月 27 日最終確認）

20 “H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019” Congress.gov, August 13, 2018, https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text（2018 年 8 月 20 日最終確認）

21 「米国務長官が石油業界に協力呼び掛け、外交政策の目標追求で」『REUTERS』2019 年 3 月 13 日、https://jp.reuters.com/article/pompeo-oil-industry-idJPKBN1QU092（2019 年 3 月 14 日最終確認）

ポンペオ国務長官は、米国内に潤沢に埋蔵されていることが判明したシェールオイルや天然ガスが「外交政策上の米国の立場を強める」と主張した。「投資を促進し、パートナー国に米国からの購入を奨励し、悪者を罰することでわれわれは競う必要がある」と強調する米国は、ベネズエラ、イラン、ロシアを念頭に置いていたが、中国もそのリストに含まれていた。

ポンペオ国務長官は中国について、「威圧的な手段によって南シナ海でのエネルギー開発を阻止している」と批判し、東南アジアの諸国は 2 兆 5,000 億ドル強に相当する可採埋蔵量にアクセスできなくなっているとしている。米国は、中国との間に存在する外交および安全保障問題に対応するために経済的手段を用い始めたとも言える。その米国に変化が生じた。バイデン大統領の誕生である。

４．中国のバイデン政権に対する見方

（１）非衝突・非対抗、相互尊重、協力ウィンウィン

トランプ政権から経済面でも軍事面でも圧力をかけられ、価値観やイデオロギーも対立軸に加えられた中国は、米政権の交代を歓迎した。中国は、米国がオバマ大統領に率いられていた頃に構築を試みていた米中関係に戻そうとしている。それを象徴するのが、2020 年 11 月 25 日に習近平主席がバイデン氏に送った大統領選挙勝利に対する祝電である。祝電を用いて習近平主席がバイデン氏に求めたものは、胡錦濤主席（当時）および習近平主席がオバマ政権に求めた「米中新型大国関係」と同様の関係の構築である。その祝電とオバマ大統領に求めた「米中新型大国関係」の内容を比較すればその類似性は明らかである。

先述のように、同祝電が挙げたのは、2013 年 6 月に習近平主席がオバマ大統領に呼び掛けた米中新型大国関係の 3 本柱と同様の「非衝突・非対抗、相互尊重、協力ウィンウィン」であった。この 3 本柱の順序は、中国共産党にとっての優先順位を示している。中国にとっての最大の課題は米中間の衝突を避けることであり、その上で、米国が、例えば香港や新疆ウイグル自治区における人権問題等の中国国内の問題に口を出さなければ、その前提の元に米中が協力して双方が利益を上げられるようにするということである。

習近平主席がオバマ政権に米中新型大国関係の構築を求め始めた 2013 年当時と比較して、現在の中国の国際社会における経済的および軍事的影響力は一段と向上していることから、今後の中国の対米アプローチはより強硬になる可能性が高い。中国が特定の用語を用いて米中関係を規定することを警戒したオバマ大統領は米中新型大国関係という表現を

避け、中国側も現在に至るまで米中新型大国関係という言葉を用いていないが、同祝電の内容は、中国が米国に求める対中政策に変化がないことを示している。

（２）論文から見る中国のバイデン政権の見方

一般的に中国のバイデン政権に対する見方は好意的であると捉えられているが、好意的であるというより、バイデン政権の対中政策が固まるまでに時間がかかるという認識のために中国の対米政策を固められないと捉えるべきであろう。

国家開発銀行研究員の呉志峰研究員は、2020 年 11 月に公表した論文において、バイデン政権が最初に対応するのは米国国内問題であり、新型コロナウイルス感染拡大に対応するためにも大規模な資源の動員が必要であることから、対中政策の調整は最優先事項ではなく、その概要が明らかになるのは 2021 年秋以降になるだろうと予測した[22]。その上で、バイデン氏個人や政権スタッフの経歴や「中国との完全なデカップリングは非現実的（ブリンケン国務長官）」、「冷戦思考は米国の長期的な競争力を犠牲にする（サリバン国家安全保障担当大統領補佐官）といった発言を分析し、同時に米国内の中国政策についての超党派の議会コンセンサス等も考慮し、米国の対中政策には 4 つの特徴を持つだろうとした。

第一は、硬から柔への変化である。バイデン政権は中国を最大の競争相手として抑え込もうとしつつ、改めて価値観外交を掲げてやり方を大幅に調整し、直接対決の状況を和らげることを指している。

第二は、柔から硬への変化である。バイデン政権が、トランプ政権が撤退した国際組織等に復帰し、それら組織における指導力を強化し、同盟関係を修復し、新たな中国包囲網を形成することを指す。呉研究員は、米国が日本やオーストラリアといった同盟国の支援を得て東から、欧州と協力して西から、中国を経済的に囲い込むことに懸念を示している。中でも、太平洋を跨いだ TPP および大西洋を跨いだ TTIP 両方面から、中国に対して圧力をかけて世界経済貿易連携の目的を達成しようとするだろうとした。

第三は、協力の再開である。バイデン大統領を始めスタッフたちは、冷戦および全面対決は効果をあげないばかりか米国の競争力を損なうと信じており、さらに、気候変動、対テロ、対感染症等の国際的な問題において米中が共通の利益を有し、同様の主張をしていることから、バイデン政権はパリ協定や WHO に復帰し、中国と協力してイランや朝鮮半

[22] 呉志峰「拝登政府会如何調整対華政策、会調整到哪一歩？」、『証券時報網』、2020 年 11 月 10 日、https://news.stcn.com/pl/202011/t20201110_2518589.html（2020 年 12 月 24 日最終確認）

島等地域の安全保障問題に対応すると予測する。

第四は、貿易戦争の継続である。バイデン政権にとって対中政策は喫緊の課題ではないため、同政権が、トランプ政権が課した関税を取り消すのか、達成した第一段階の協議を執行するのか、中国に対する IC チップ等の輸出制限を解除するのか、について速やかな回答は得られない。さらに、トランプ政権の政策の多くは議会で可決され法律になっており、政策変更には、組織的な検討と手続きを必要とする。また、トランプ大統領がとった複数の措置がすでに現実的な利益をもたらしており、誰であっても既得の利益を放棄することはないとする。そのため、少なくとも当面の間、米中間の貿易戦争は継続すると予想したのである。

上海復旦大学国際問題研究院院長で米国研究センター主任の呉心伯教授は、2020 年 12 月に発表した論文において、同様に、バイデン政権は、新型コロナウイルス感染症対策、経済回復、気候変動問題対応、人種間関係改善を優先し、中でも新型コロナウイルス感染症対策と経済回復を最優先するだろうとし、新型コロナウイルス感染症対策には楽観的な予測でも半年以上の時間を要し、経済回復は新型コロナウイルス感染症対策の結果に大きく依存することから、同政権の対中政策が固まるのはそれ以降になるという認識を示した[23]。

呉心伯教授は、バイデン政権の対中政策がいくつかの重要な要因によって制約を受けるとする。第一は、トランプ政権が包括的かつ永続的な中国との戦略的対決を開始したことによって現在まで残る米中関係のダメージである。第二は、過去 4 年間に形成された、中国に対して厳しい政策を追求することが「政治的に正しい」という米国内のコンセンサスである。第三に、バイデン陣営の中でも対中政策に関して意見が分かれていることである。

また、同教授は、バイデン大統領の理念には 2 つの重要な認識が含まれるという。第一は、早急に処理を要するのは新型コロナウイルス感染症および経済への対処であり、中国との競争を激化させることではないということである。第二は、米中競争において重要なのは米国自身の競争力を高めることであり、中国を打ち負かすことではないということである。こうした分析の背景として、バイデン大統領の中国に対する懸念がトランプ政権に比して小さいことを挙げている。しかし、中国の位置付けを再調整し、米中関係の在り方を適切に定義するためには大規模な政策議論が必要であり、強力な政治指導力が必要とされる。

---

[23] 呉心伯「《環球時報》：呉心伯：美対華政策未来四年何去何従」、『環球時報』、2020 年 12 月 14 日、http://www.iis.fudan.edu.cn/ec/f3/c6897a257267/page.htm（2020 年 12 月 24 日最終確認）

その上で、バイデン政権の対中政策に関する 3 つの選択肢を示す。第一は、トランプ大統領の政策を一掃し、対中政策の新しいビジョンとアジェンダを提示することである。第二は、大部分を変えず、トランプ大統領の対中政策の枠組みの中で調整を行うことである。第三は、新型コロナウイルス感染症対策、気候変動問題、イラン・北朝鮮等の核問題において中国と現実的な協力を行い、機運を待ち、問題解決のための条件を整えることである。現在、第一の選択肢は可能性が低く、第二または第三の選択肢の可能性が高い。

バイデン政権の選択肢の結果として、今後 4 年間の米中関係について 3 つの方向性を提示する。第一は、「競争＋協力」型であり、競争が目立つが協力も重要な側面となる。第二は、「競争主導」型であり、競争が二国間関係の基調である。大部分が管理可能である一方、協力が必要であることは認められつつその比重は軽く、二国間関係において大きな役割を果たさない。第三は、「競争・紛争」型である。競争は制御不能であり、冷戦のリスクが増すというものである。その上で同論文は、米中両国は「競争＋協力」型の関係を目指すべきであると締めくくっている。

これら論文から、中国の 2 つの認識を見て取れる。第一は、バイデン政権の対中政策が固まるまでに時間がかかるという認識である。中国が、バイデン政権の対中政策決定までの時間に留意する背景には、中国の対米政策が米国に対して受動的であること、および米国と対峙するまでに少しでも優位を確保したいという意識がある。第二は、中国が米国との競争を受け入れているということである。直接衝突さえ避ければ、米国との競争を生き残る経済力と軍事力を具備するに至ったという中国の認識は、中国の対米政策にも影響を及ぼすと考えられる。

５．中国の対米政策

（１）総体的国家安全保障観

経済的手段を安全保障問題に対応するために用いるのは米国だけではない。中国は、各領域の安全保障問題を統合する総体的国家安全保障観を掲げている。総体的国家安全保障観は、2014 年 4 月 15 日に開催された中央国家安全委員会第一回会議において、習近平主席が提起した。同会議における習近平主席のスピーチによれば、総体的国家安全保障観とは、「伝統的安全保障と非伝統的安全保障を共に重視し、政治安全保障、国土安全保障、軍事安全保障、経済安全保障、文化安全保障、社会安全保障、科学技術安全保障、情報安全保障、生態安全保障、資源安全保障、核（原子力）安全保障等を一体化した国家安全保障

体系」である[24]。

中央国家安全委員会は、2013 年 11 月 12 日に、中国共産党 18 期三中全会において採択された『中共中央の改革を全面的に深化させることに関する若干の重大問題の決定（中共中央関于全面深化改革若干重大問題的解決）』の中で設立が謳われた共産党中央委員会の組織である[25]。中央国家安全委員会の設置は、中国国内の安全保障に関する全ての組織を、習近平主席に権力が集中する一本化された指揮系統の下に置き、安全保障に関する全ての活動を習近平主席が掌握するという意義も有する。習近平主席への権力の集中は順調に進んだ訳ではなく、中央国家安全委員会第一回会議が 2014 年 4 月 15 日に開催されて以来、第二回会議は 2018 年 4 月 17 日まで開催されなかった。

しかし、中国共産党機関紙である『人民日報』は、2020 年に入ってから、大々的に「総体的国家安全保障観」のキャンペーンを展開した[26]。中国のあらゆる政策が、総体的国家安全保障観というコンセプトに基づき、権力を集中させた習近平主席個人の領導の下に展開されることを中国国内に徹底するためのキャンペーンである。2020 年になって改めて総体的国家安全保障観のキャンペーンが行われたことは、ようやく習近平政権が進めてきた「集中統一領導」に目処がつき、次の段階に進むことができると認識されたことを示唆している。

2020 年 7 月 1 日、『人民日報』に「総体的国家安全保障観を指導とすることを堅持し、国家安全保障法治建設の推進を全面的に深化させる（堅持以総体国家安全観為指導　全面深入推進国家安全法治建設）」という記事が掲載された[27]。同記事は 2015 年 7 月 1 日に

---

24 「習近平：堅持総体国家安全観　走中国特色国家安全道路」、『新華社』、2014 年 4 月 15 日、http://cpc.people.com.cn/n/2014/0415/c64094-24899781.html（2020 年 12 月 8 日最終確認）

25 「中共中央関于全面深化改革若干重大問題的決定」、『新華社』、2013 年 11 月 15 日、http://www.gov.cn/jrzg/2013-11/15/content_2528179.htm（2020 年 10 月 4 日最終確認）

26 例えば、「習近平関于総体国家安全観論述摘編（一）：堅持総体国家安全観」、『人民日報』、2020 年 4 月 12 日、http://www.eqhb.gov.cn/info/1574/18139.htm（2021 年 3 月 13 日最終確認）、
「（深入学習貫徹習近平新時代中国特色社会主義思想）人民日報：深刻理解和把握総体国家安全観」、『人民日報』、2020 年 4 月 15 日、http://opinion.people.com.cn/n1/2020/0415/c1003-31673488.html（2021 年 3 月 13 日最終確認）
「人民日報：堅定不移貫徹落実総体国家安全観　為維護国家安全大局貢献吉林力量」、『人民日報』、2020 年 4 月 20 日、http://opinion.people.com.cn/n1/2020/0420/c1003-31679336.html（2021 年 3 月 13 日最終確認）
「堅持以総体国家安全観為指導　全面深入推進国家安全法治建設－写在国家安全法分布実施五週年之際」、『人民日報』、2020 年 7 月 1 日、http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-07/01/nw.D110000renmrb_20200701_1-13.htm（2021 年 3 月 13 日最終確認）
「人民日報：全面貫徹落実総体国家安全観　深刻把握国家安全的弁証関係」、『人民日報』、2021 年 2 月 8 日、http://opinion.people.com.cn/n1/2021/0208/c1003-32025413.html（2021 年 3 月 13 日最終確認）など

27 「堅持以総体国家安全観為指導　全面深入推進国家安全法治建設－写在国家安全法分布実施五週年之際」、『人民日報』、2020 年 7 月 1 日、http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-07/01/nw.D110000renmrb_20200701_1-13.htm（2021 年 3 月 13 日最終確認）

中国の特色のある国家安全保障の基盤として『中華人民共和国国家安全法』が制定された5周年を記念した記事であるとし、この5年間にも、中国は安全保障に関する法整備を進めてきたとする。

同記事は、『国家情報法』(2017年6月27日)、『反テロ法』(2015年12月27日)、『国外非政府組織の国内活動管理法』(2016年4月28日)、『国防交通法』(2016年9月3日)、『ネットワーク安全(サイバー・セキュリティ)法』(2016年11月7日)、『核安全法』(2017年9月1日)、『外商投資法』(2019年3月15日)など一連の重点を置く法律を成立させ施行してきたとし、特に『全国人民代表大会の健全な香港特別行政区の国家安全を維持する法律制度および執行機関設立に関する決定』(2020年5月28日)に基づいて『中華人民共和国香港特別行政区防衛国家安全法(香港国家安全法)』(2020年6月30日)が制定・導入されたことは、香港の国家安全保障の穴を塞ぎ、新時代の法に依拠して国家安全を防衛するための堅固な保護を提供することになったとしている。

国家安全保障法治建設の中に、外国のNPOの活動の管理や外国企業等の投資の管理が含まれ重視されていることに注目すべきである。特に、外国企業の経済活動も中国の安全保障に含まれていることは、日本企業にとって留意すべき点であると考えられる。一般に、国家の構成要素は、主権、領域、国民であるとされ、国家が防衛する三要素ともなっている。しかし、中国は、主権、安全、領土、発展利益を防衛すべき要素として挙げる。「発展利益を防衛する」という表現は、中国の経済的利益を守ることも安全保障の一部と認識されていることを示しており、総体的国家安全保障観に基づいて排除されるべき「中国の発展や利益を阻害する要因」には外国企業が含まれている。

魏鳳和国防部長(日本でいう防衛大臣)は、2020年10月13日に改訂『国防法』(同年12月27日成立)の草案が公表された際、「国防法の改訂業務は、習近平新時代の中国の特色ある社会主義思想を指導とすることを堅持し、習近平強軍思想を貫徹し、総体的国家安全保障観を貫徹し、新時代の軍事戦略方針を貫徹し、特に目標主導と問題志向のアプローチをとり、全面的に党の集中統一領導を体現し、改革の要求を反映し、実践経験を固め、各方面の関心に応え、改訂後の国防法が、国家主権・安全・発展利益を防衛すること、並びに国防・軍隊近代化の推進に対して強固な法律的保障となるよう努めた」と述べた[28]。

[28] 「関于『中華人民共和国国防法(修訂草案)』的説明」、『中国人大網』、2020年12月16日、http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202012/5885631c17984d58a1eb58d45ff850b6.shtml(2021年3月14日最終確認)

（２）空白をついて能動的に動く中国

バイデン政権が対中政策を固め中国に対峙しようとした際に、米国に対して少しでも優位を保てるよう、中国はバイデン政権の対中政策が固まるまでに能動的に活動している。先述のように、中国は、米国が日本や欧州等の同盟国と協力して中国を抑え込むことに危機感を有していることから、日本や欧州に対する経済的な働きかけを強めている。

2020 年 12 月 30 日、EU と中国は、相互の企業の進出ルールを定める投資協定の締結で合意した。報道によれば、EU 企業の中国市場アクセスが拡大され、欧州が不均衡と指摘していた経済関係の改善につながると期待されている[29]。欧州側が得る経済的利益に比較して中国が得る利益が小さいと考えられることから、EU の経済学者も中国には協定締結合意の背景に政治意図があると考えている。米国が欧州と協力して中国を経済的に抑え込もうとしても、欧州と中国との経済関係が深化していれば、欧州は中国に対して経済的に対抗することができなくなるということである。

中国はまた、新型コロナウイルスのワクチンも影響力拡大の手段として用いている。中国は軍用機を用いて、中東欧諸国や東南アジア諸国にワクチンを運搬し供与している。例えば、2021 年 2 月 28 日、中国の製薬大手、科興控股生物技術（シノバック・バイオテック）が開発した新型コロナウイルスのワクチン 60 万回分が、中国軍機によってフィリピン・マニラの空軍基地に運搬され、フィリピンに供与された。フィリピンにワクチンが届いたのは初めてであった[30]。

また中国は、先述のように行動の根拠となる法律等の整備を進めているが、これらには、習近平主席の集中統一領導を強化する目的と、米国に対抗しつつ国際社会の批判を避けるための行動の根拠とする目的が存在すると考えられる。例えば、2021 年 1 月 15 日、中国工信部は、『レアアース管理条例』の草案を公表し、パブリックコメントを求めた[31]。レアアースを戦略的資源として中国政府が管理を強化することを定めたもので、再生可能エネルギーに関連する装備に多用されるレアアースを、中国が国際政治の場においても戦略的に使用することが予想される。

中国共産党中央委員会は、2021 年 1 月 10 日、『中共中央印発《法治中国建設計画（2020-

---

29 「EU と中国、投資協定で合意　経済関係均衡化に期待」『REUTERS』2020 年 12 月 31 日、https://jp.reuters.com/article/eu-china-trade-idJPKBN2941UK（2020 年 12 月 31 日最終確認）

30 「フィリピンにワクチン初到着　中国空軍機で 60 万回分」『共同通信社』2021 年 2 月 28 日、https://this.kiji.is/738704646153748480?c=113147194022725109（2021 年 2 月 28 日最終確認）

31 「稀土管理条例（征求意見稿）」『中国工信部』2021 年 1 月 15 日

2025 年》』を発布した[32]。中国は戦略的・計画的に行動の根拠を整備し、米国と競争しても国際社会から孤立しないよう準備を進めているのだと言える。

（３）米中間の意思疎通の問題

3 月 18 日および 19 日、米アラスカ州アンカレッジにおいて米中外交トップによる会談が行われた。米国側はブリンケン国務長官とサリバン国家安全保障担当大統領補佐官が、中国側は楊潔篪政治局員と王毅外交部長（日本でいう外務大臣）が出席した。

会談の冒頭でブリンケン長官は、中国の新疆ウイグル自治区や香港、台湾に対する振る舞いや、サイバー攻撃、経済面での威圧的行動に強い懸念があるとし「世界の安定を維持しているルールに基づく秩序を脅かしている」と批判した[33]。この発言が中国側の想定外であったことを示すように、楊潔篪政治局員および王毅外相は強く反発した。

「中国は強くなった」と国民に信じ込ませてきた中国指導部は、米国に負けた姿を見せるわけにはいかなかったのだと考えられる。また、中国指導部にも、中国は強くなったという意識がある。経済的にも軍事的にも強大になった中国は、今回の会談でも米側から大国として尊重されることを期待していたはずだ。「米国は外交のプロトコルを守ると思っていた」という楊政治局員の言葉は、この期待を示唆する。

中国はバイデン政権の対中政策が固まるまでに 1 年程度かかると分析していたが、米中会談の直前、3 月 12 日に実施された日米豪印のいわゆる「クワッド」のテレビ会議の結果や、16 日に東京で開催された「日米外務・防衛担当閣僚による安全保障協議委員会（2 プラス 2）」の共同声明は、中国の予想よりも厳しいものであったと考えられる。

2 プラス 2 開催の翌日である 17 日に行われた中国外交部の記者会見において趙立堅報道官が、「日本は、中国の復興を妨害したいという私心を満足させるため、自ら進んで人の鼻息をうかがい、信に背いて義を捨て、日中関係を破壊し、平気で狼を部屋に引き入れ、この地域全体の利益を売り渡した。このようなやり方は、相手にされず、人心を得ることなどできない」と、日本を批判したことが中国の焦燥感を示している[34]。

---

32 「中共中央印発《法治中国建設計画（2020-2025 年》）『新華社』2021 年 1 月 10 日、http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578659.htm（2021 年 2 月 12 日最終確認）

33 “Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang And State Councilor Wang At the Top of Their Meeting” US Department of State, March 18, 2021, https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-national-security-advisor-jake-sullivan-chinese-director-of-the-office-of-the-central-commission-for-foreign-affairs-yang-jiechi-and-chinese-state-councilor-wang-yi-at-th/（2021 年 3 月 20 日最終確認）

34 「2021 年 3 月 17 日外交部発言人趙立堅主持例行記者会」外交部、2021 年 3 月 17 日、

そして中国により強い危機感を抱かせたのが、クワッド会議であった。同会議で設置が決定された「ワクチン、重要・新興技術、気候変動問題」の 3 つの作業部会が扱うテーマが、まさに中国が国際社会において主導権を取りたいと考えているものであったからである。中国は、米国が同盟国などと協力して、中国が主導権を取るのを阻もうとしていると認識しただろう。それでも中国は米国との対立は避けようとしていた。例えば、3 月 17 日の外交部記者会見において報道官は、日本は名指し批判しても米国は非難しなかった。2 日後に控えるアラスカでの米中 2 カ国間対話の前に米国との関係を悪化させたくなかったとも考えられる。

米中間には認識の差も見て取れる。米国が一貫して特定の枠組みを否定するにもかかわらず、国営新華社は、会談後も引き続き、同会談を一方的に「米中ハイレベル戦略対話」と呼び続けた。また、楊政治局員は同会談について「今回の両者の意思疎通は、習主席とバイデン大統領の電話会談で得られたコンセンサスを深化させるためのものだ」との認識を示した。しかし、米国にとって、バイデン・習電話会談における会話は、対中政策の方針を示すものではない。それどころか米国は、今回の外交トップ会談を、中国の態度を確認するための情報収集の場として捉えていたと考えられる。

米国は、中国側を米国領に呼びつけ、挑発して見せて、それでも中国側が対話を続ける姿勢を見せるかを含め、中国側の態度を見ようとしたように見える。米国は、中国との関係を破綻させずにどの程度の圧力をかけられるのかを探ろうとしているということである。また、国防総省内にはイーライ・ラトナー氏が率いる China Task Force が設置され、4 ヶ月で対中戦略を固めるとされている。こうした情報を基にバイデン政権の対中政策が決定されることになることを考えれば、米中関係はこれから形作られる段階にあるのだと言える。

６．おわりに

2020 年 11 月にバイデン氏が大統領選挙に勝利して以降、中国だけでなく、日本でも、新たに誕生するバイデン政権の対中政策がどのようなものになるのか、インド太平洋地域にどの程度コミットするのか、について強い関心が持たれてきた。バイデン政権のスタッフ指名の状況を見れば、バイデン大統領の関心がインド太平洋に向いていないように見受

https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1861952.shtml（2021 年 3 月 18 日最終確認）

けられたからである。

しかし、3 月 12 日のクワッド会議はバイデン大統領が呼び掛けて実現したものであり、日米豪印 4 カ国の間で、中国の過度の影響力拡大を戦略的に阻止する決定がなされた。バイデン政権の中国に対する強い姿勢が示されたのである。続いて実施された日米 2 プラス 2 でも、尖閣諸島への関与を始め中国に対する強い姿勢が示され、日本は「満額回答」と、これを歓迎した。中国も危機感を高めた。

米国は、中国の対応および同盟国の対中姿勢や能力について情報収集中であり、それら情報を基に対中政策を固めようとしている。それでも、その中で明らかになりつつある米国の方針がある。それは、同盟国のアセットの利用である。バイデン政権は同盟国を重視すると言われてきたが、それは同盟国に対する負担増の要求にもつながる。また、伝統的安全保障の面では、米国は PDI（Pacific Deterrence Initiative）を進めようとしており、第一列島線に精密打撃ネットワークを構築するとしている。

しかし、日本には日本の国益と事情がある。日本は、中距離弾道ミサイル等の武器の配備や使用についても自らの意思に基づいて決定しなければならない。そのためには、自ら中距離弾道ミサイル等の武器を開発できることが理想であり、少なくとも共同開発によって日本の意思を反映させるための影響力を維持する必要がある。日本は技術力を高めるために、より強い政策をとる必要があるだろう。

日本は、例えばワクチンの製造等、経済や技術に関する協力においても、単に資金の提供を求められるのではなく、自らの技術を提供できなければ、対中政策決定において影響力を行使することはできないだろう。日本は、米国の政治戦および中国の総体的国家安全保障観を理解し、安全保障の視点を持って経済や技術等に関する活動を展開しなければならない。自らの経済力と技術力を高めることが、米国および同盟国の協力の中で日本の主導的立場を維持することにつながる。

（2021 年 3 月 31 日　脱稿）

第７章　中国の対外経済進出と世界
――転機の一帯一路――

科学技術振興機構中国総合研究支援事業特任フェロー

大西　康雄

１．はじめに

現在、中国の対外経済進出については、批判的な観方が優勢である。特に一帯一路構想については、経済援助の性格を有するものでありながら、当の援助受入国に裨益するところが少ないことや、援助資金により受入国が債務超過状態に陥っているケースがあることが問題視され、さらには同構想が中国の軍事的野心を拡大する手段となっている可能性について懸念が提起されることも多くなっている。

これらの指摘は当たっていないわけではないが、同構想の有する多面的な性格を捨象しており、批判のための批判となっている傾向もあると筆者は考える。何よりも、これらの批判は、中国経済が世界おいて占めている役割の変化を視野に入れていない。そこで本章では、中国の対外経済進出について、中国経済自身から見た分析、世界の経済構造の変化から見た分析を加えることで、よりバランスの取れた議論に向けて材料を提供することを目指したい。

まずは、中国経済の世界経済における立ち位置の変化を確認する（１.）。次に、中国の対外経済展開の現状について一帯一路構想を材料として分析し、それが現在直面している課題と課題への対応を見る（２.）。さらに、米中経済摩擦や新型コロナウイルス感染症流行がもたらした問題点を整理する（３.）。続いて、中国の対外経済進出の今後について、若干の展望を試みる（４.）。そして、最後に日中関係にフォーカスして、その今後について考えてみたい（５.）

２．中国経済と世界経済

（１）対外経済ポジションの変化

中国経済の躍進ぶりは目覚ましい。経済規模（GDP ベース）で 14.17 兆ドルと米国に次ぐ世界第 2 位となっただけでなく、輸出は 2 兆 4,979 億ドルで世界第 1 位（2 位は米国）、輸入は 2 兆 686 億ドルで第 2 位（1 位は米国）の貿易大国である。また、海外直接投資額

で見ても、フローベースで 1,369.1 億ドルと世界第 2 位（1 位は日本）、ストックベースで 2 兆 1,989 億ドルと世界第 3 位（1 位は米国、2 位はオランダ）であった（以上、いずれも 2019 年統計による）。

国際収支構造を見ると、図表 7-1 に示す通り、貿易収支が黒字、経常収支が黒字、といういわゆる「双子の黒字」を背景に対外直接投資が赤字（ネットで海外投資国）である。世界経済に占めるその立ち位置は准先進国と呼ぶべきものとなっているのである。

図表 7-1　中国の国際収支表（億ドル）

項目　＼　年	2010	2015	2016	2017	2018	2019
経常収支	2378	3042	2022	1951	491	1413
貿易収支	2542	5762	4889	4759	3952	4253
サービス収支	−151	−2183	−2331	−2589	−2922	−2611
金融収支	−1865	−915	276	180	1117	570
外貨準備以外の金融収支	2822	−4324	−4106	777	1375	378
対外直接投資	−580	−1744	−2164	−1383	−965	−977
対内直接投資	2437	2425	1748	1661	2035	1558
証券投資収支	240	−665	−523	295	1067	579
その他投資収支	724	−4340	−3167	519	−770	−759
外貨準備	−4717	3429	4437	−915	−189	198
外貨準備残高(年末)	28473	33304	30105	31399	30727	31079

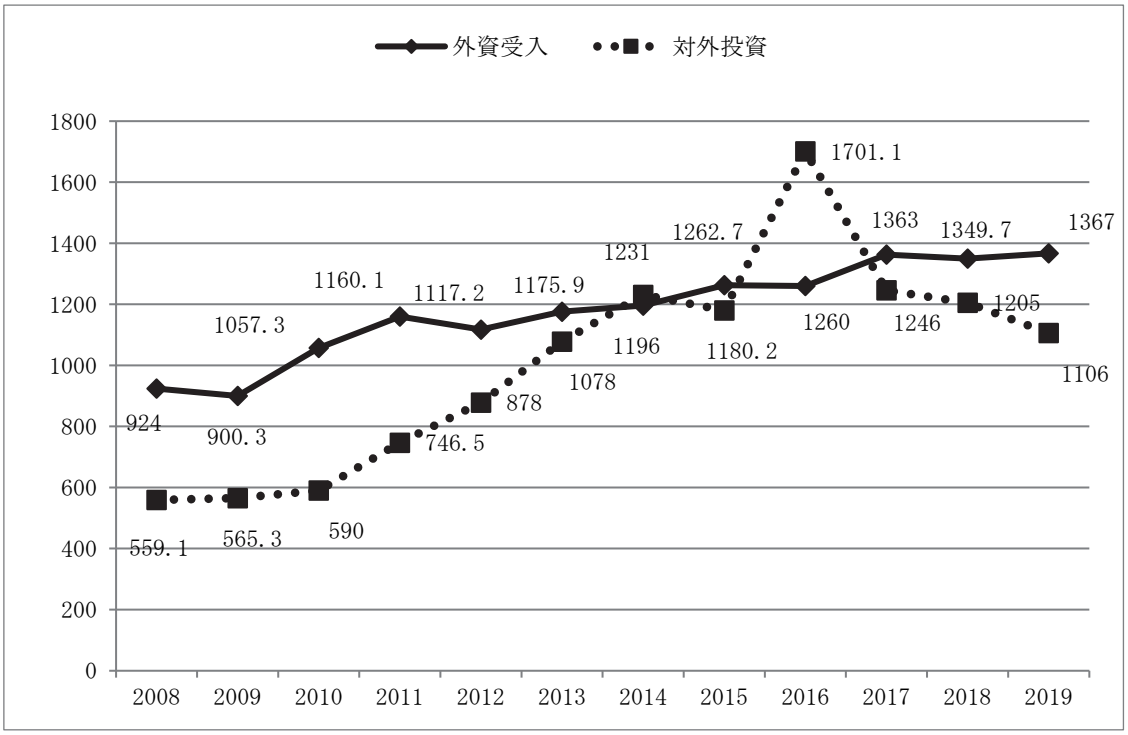
（出所）国家外汇管理局

こうした躍進をもたらした要因の第 1 は、かつて「世界の工場」であった中国が、いまや多くの中間財や部品を内製化したことにより、ほぼ全世界に対して貿易黒字を計上する構造を獲得したことである。この点について若干補足説明をすると、2000 年代初頭までの中国は、日本、韓国、新興工業国（NIEs）から中間財や部品を輸入して製品に組み立て、それを欧米など先進国と世界に対して輸出する「三角貿易」構造を形成していた。同構造の中で中国は、日本、韓国、NIEs 向けに貿易赤字となる一方、欧米先進区向けには貿易黒字を計上して収支バランスを達成していた。それが、中間財、部品の内製化により前者に対しても貿易黒字となったのである。

第 2 には、経済成長とともに国民生活が改善し輸入が急増して「世界の市場」となったことである。いまや中国の一人当り GDP は 1 万ドルを超えており、輸入消費財も高価格帯に移行している。

そして第 3 には、①中央政府の対外投資促進策と②国際収支の大幅な黒字を背景に、対外直接投資が急増していることである。このうち①については、早くも 1999 年に開始されているが、本格化したのは、やはり②が常態化した 2010 年代以降である。図表 7-2 に示すように、直近 3 年間は減少傾向にあるが、これは経常収支幅が縮小したことに起因すると思われる。

図表 7-2　中国の外資受け入れ・対外投資額推移（億ドル）



（出所）筆者作成

上記したような経済成長プロセスは、多くの国が経験してきたことであり、そのこと自体は批判されるべきものではない。中国が批判の対象となっている背景には、こうして先進国に準じる発展段階に達したにもかかわらず、①中国が依然として発展途上国としての地位を保持し、優遇的な扱いを享受していることがある。また、②中国が実力相応の国際的貢献を果たしていないこともある。一帯一路構想への批判の背景には、中国に対するこうした厳しい認識があると見て良いだろう。

（２）一帯一路構想提起の背景

ここで、冒頭に記した問題意識に立ち帰ってみたい。中国が一帯一路構想を提起した背景の分析である。

まず挙げられるのは、中国の対外貿易構造の変化である。貿易相手国・地域別にその変化を見てみよう。図表 7-3 に示したように、2000 年の中国は、輸入では新興国からが多く、輸出では G7（先進国）向けが多かった。表には示されていないが、その貿易構造は新興国から一次産品を輸入し、G7 向けには製品を輸出する、というものであった。

これが 2015 年になると、新興国からの輸入がさらに増えた一方で新興国向けの輸出も増え、ついには G7 向け輸出を上回るに至っている。中国にとって新興国は一次産品の供給元であるだけでなく、有力な輸出市場になった。

図表 7-3　中国の対外貿易における G7 と新興国の比率の推移（シェア%）

相手国 ＼ 項目	輸　入				輸　出			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
G7	40.7	34.5	31.9	30.3	52.2	51.1	44.3	40.0
新興国	49.5	59.3	62.2	62.8	19.6	27.9	37.5	42.5

（注）　表中の「新興国」は、アジア（日本・香港以外）、アフリカ、中南米・カリブ、東欧、ロシア・中央アジア、中東、オセアニアの合計

（出所）丸川知雄「世界経済の構造変化と中国・新興国ネクサス」（末廣昭他編『中国・新興国ネクサス』東京大学出版会、2018 年所収）より抽出

こうした変化により、新興国向けの貿易政策を調整する必要が生じたであろうことは容易に想像できる。そして、実は、一帯一路構想が提起された当初、その対象国はアジア、アフリカを中心とする新興国であった[1]。すなわち、初期段階の同構想は、新興国向けの対外経済政策としての色彩を帯びていたといえる[2]。

次に考えられるのは、中国の国際収支構造が変化したことである。前記したように、2010 年代入り後の国際収支には、貿易収支、経常収支の「双子の黒字」が発生し、その幅は 2015

[1] この分類に関する公的な説明はない。一帯一路構想が提起された初期段階での香港貿易発展局の分類では 65 カ国とされている。

[2] 2019 年には同構想対象国は 131 カ国に増加し、途上国全体をカバーしている。「『一帯一路』構想と『インド太平洋』構想」（国際問題研究所『反グローバリズム再考』2019 年、所収）

年にはそれぞれ 5,762 億ドル、3,042 億ドルに達した。この黒字の仕向け先として海外投資が発想されたのは自然な流れともいえる。2016 年の海外直接投資は 1,701 億ドルと史上最高を記録している。

（３）中国経済に期待される役割

以上で見たように、中国経済が国際経済の中で占める位置は大きく変化し、期待される役割もまた変わった。この役割を果たすための政策変更が求められていたのであり、一帯一路構想ならずとも、何らかの新政策が打ち出される必然性が存在したといえる。

次に、こうした必然性を意識しながら、一帯一路構想の具体的展開をフォローしてみたい。

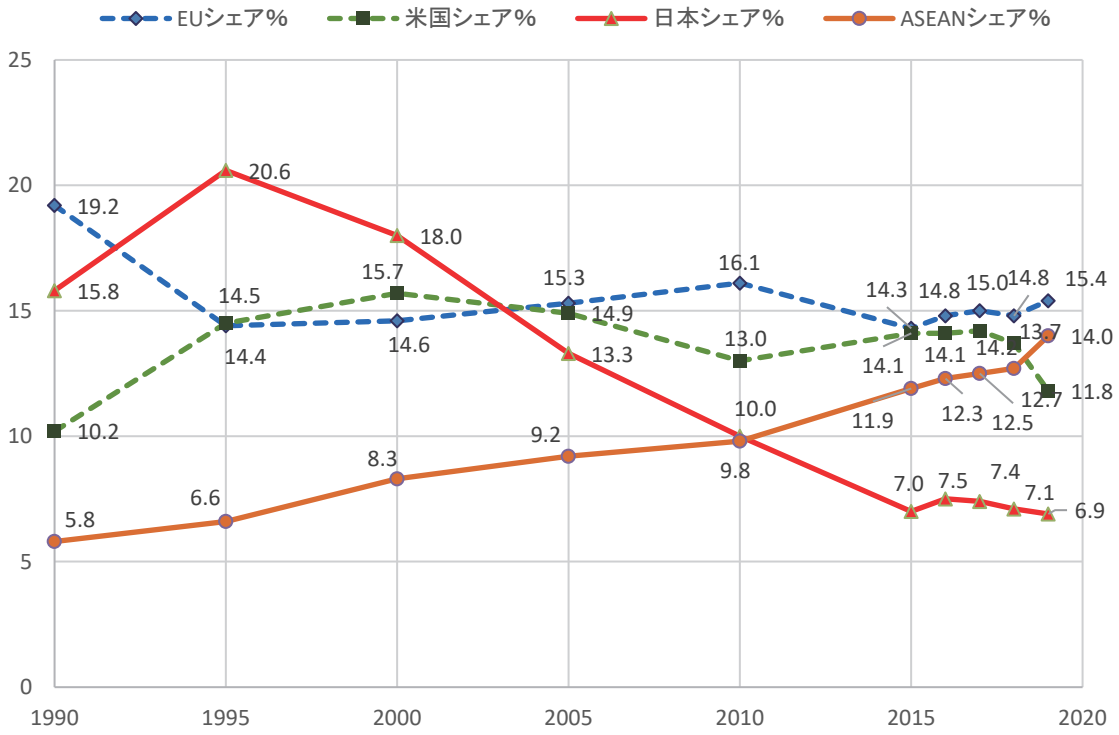
３．一帯一路のダイナミズムと新興国

（１）対外開放 V2.0 としての一帯一路

一帯一路構想は、対外開放の流れを継承するものであると同時に、情勢の変化に対応しようとするものである。ここで、構想が提起された 2013 年秋の状況を思い起こしてみたい。それは第 1 に、当時明確化しつつあった中国の対外経済ポジションの変化に対応しようとするものであり、それと関連して第 2 には、世界で本格化していた新しい自由貿易協定（FTA）の潮流に対応しようとするものであった。

第 1 の点については、前記したように対外貿易構造の大変化があるが、より仔細に見ると、貿易相手国の多角化が進行している。図表 7-4 から見て取れるように、現在の主要貿易相手国・地域は、EU、米国、ASEAN のシェアが拮抗しながら推移している。

図表 7-4　中国の貿易相手地域推移（1990～2019 年、シェア%）



（出所）筆者作成

第 2 の点に関しては、折から米国、日本を軸に実現が模索されていた環太平洋パートナーシップ協定（TPP）に代表されるような大幅な規制緩和や投資の自由化・保護を伴う FTA に中国としてどう対応するのかが問われていた。この二つの問題に応える道は「多国間で締結される高度な FTA を推進する」ということになる。

当時の中国が出した回答は、一帯一路構想を提起し、その一環として多国間 FTA ネットワークを拡大し、自由貿易試験区における規制緩和拡大実験を国内他地域でも実施すること、であった。FTA については、地域的包括的経済連携協定（RCEP）が締結され、自由貿易試験区は 21 カ所と全省市区の半数以上に設置され、規制緩和の実を挙げている。一帯一路構想は「対外開放 V2.0」と呼びうる内容を備えている。

（２）西部大開発 V2.0、構造改革政策としての一帯一路

一帯一路構想には対外開放政策にとどまらない狙いがある。それは、東部沿海部と西部内陸部の地域間格差の縮小、産業構造の高度化と効率向上、という大問題への対応である。前者について構想は、①内陸地域の対外開放を進めて同地域と構想関係国との経済貿易関

係を活性化すること、②それを支援する大規模なインフラ整備、を挙げている。地域格差解消のために対外開放政策を用いるという発想は、従来あまり見られなかったものであり、その意味でこれは「西部大開発 V2.0」とも呼ぶべき内容である。

後者については、①労働集約型産業の海外移転、②中国企業の海外展開支援、を挙げている。このプロセスを通じて中国国内にはより高付加価値な産業を残し、育成することで産業構造を高度化する意図が示されている。これは、従来「サプライサイド構造改革」と呼ばれてきた施策を対外開放と結びつけて推進しようとするものだといえる。

（３）中国型経済援助としての一帯一路

一帯一路構想でもう一つ見逃してならないのは、中国型経済援助としての側面である。中国の経済協力は OECD 諸国の ODA とは大きく異なる。中国の提供する公的資金において国家財政から支出される援助資金カテゴリーの部分は小さく、「対外経済合作」（プロジェクトの建設請負、労務提供、設計コンサルティングを主内容とする）カテゴリーが大部分を占める。その規模は毎年 2,400～2,500 億ドルに達する。

この部分は、OECD の定義する経済援助に比すると返済条件は厳しいが、一般のビジネス案件とは異なり、中国政府が提供する優遇借款などを利用しながら実施される。OECD のいう「政府援助枠組」と「市場取引の領域」双方にまたがる内容を有している。中国自身はこれを「南南合作」（発展途上国間協力）の方式と位置付けており、また受け手国側も経済協力の一形態と見なしている。

国際的に中国の経済援助が批判される場合、こうしたカテゴリーの相違は考慮されず、「政府援助枠組」と同列に論じられることが多い。相違を考慮しない議論が誤解に結びついている面があるように思われる。

（４）外交摩擦と見直し

ここで、一帯一路構想がもたらしている外交摩擦を見ておこう。第 1 は、構想関連のプロジェクト策定に関わる問題である。プロジェクト策定が中国政府主導で進められることが多いこと、また開発優先型が主で福祉・社会問題対応型が少ないこと、さらには受入国の環境・社会問題への配慮が少ないこと、などである。

第 2 は、中国企業の位置付けで、特に「対外経済合作」プロジェクトでは中国企業のタイド（紐づけ）が前提とされ、現地企業参入や労働力雇用が行われていないことである。

第 3 は、債務超過問題である。プロジェクトのフィージビリティ調査が甘く、結果として受入国の財政能力を大きく超えた資金が投入されている。また、返済不能が明らかになると、当該プロジェクトや周辺利権の差し押さえといった事態が発生している。中国が当初からこれを意図していたとすると「債務の罠」論に根拠を与えることになる[3]。

もっとも中国自身、上記した課題を自覚し、見直し努力を行っている。国内・国際会議において援助基準を明確化し、国際的援助基準の受け入れを図っている。前者については、2018 年 8 月に「『一帯一路』建設任務 5 周年座談会」を開催し、習国家主席は総括演説で、一帯一路が「中国クラブ」でなく、開かれたプラットフォームであることを指摘したうえで、現地住民向け民生プロジェクトを提起し、中国企業が投資・経営における法を順守し、環境保護や社会的責任を果たすよう求めた。

後者については、同年 9 月の中国アフリカ協力フォーラム（FOCAC）において、アフリカ援助の原則と資金保障の具体的内訳を明示し、さらに 2019 年 6 月の G20 大阪サミットで、国際援助における「質の高いインフラ建設原則」に合意した。同原則には、資金受入国の財政的持続性や環境・社会問題への配慮が明記されている。

こうした努力の成果が集約されたのが、2019 年 4 月に開催された第 2 回「一帯一路国際協力サミットフォーラム」での習国家主席の演説である。演説では、あらためて①「構想」が排他的枠組みではないことを強調したうえで、②国際ルールを遵守したプロジェクト建設を行い、ビジネスと財政の持続可能性を確保すること、③シルクロード基金等による資金供給を継続すること、国際金融機関・各国金融機関との第三国における協力を推進すること、などが表明されている。前記した中国型援助が国際基準に歩み寄りを見せたものとして注目される。

４．米中経済摩擦と新型コロナウイルス感染症流行の影響

こうして、世界経済における存在感を高めている中国だが、近年に発生した新しい事態である米中経済摩擦の激化､新型コロナウイルス感染症流行には大きな影響を受けている。以下では、その影響の内容を分析し、今後を展望する材料としたい。

[3] Hurley.J.et.al.(2018)”Will China’s Belt and Road Initiative Push Vulnerable Countries into Debt Crisis? ”Center for Global Development は、国別に債務超過問題を分析し、そのリスクの度合いを High、Significant、Low のカテゴリーに分類している。

（１）米中経済摩擦の現段階

米中経済摩擦は、2018 年 3 月の米国による懲罰的付加関税措置で始まった。米国は矢継ぎ早に中国製品への関税や関税引き上げを発動し、対する中国も報復措置として米国からの輸入品に関税をかけるなどし、2018 年の終わりには米国は中国製品のほぼ半分、中国は米国製品の約 7 割に付加関税をかけるという関税引き上げ合戦となった。

この結果、第 1 に、中国本土から対米輸出を行っていた内外企業は大きな圧力を受け、対米輸出拠点の海外移転を行うこととなった。ただし、海外移転自体は、中国における諸コスト（人件費、地代等）の高騰につれて既に開始されており、米中経済摩擦は移転を加速する役割を果たしたというべきであろう。第 2 には、内外企業が米国にかわる新市場を求める動きを促進することになった。この点についても、１.（２）で見たように、既に中国は新興国市場向け輸出を増加させており、こうした趨勢を加速することになったことを確認しておきたい。

その後、摩擦領域は貿易から技術分野に拡大し、様相はさらに複雑化してきている。米国は、華為、ZTE などの特定企業や中国技術標準の採用を排除する措置を強化している。このため、第 1 に、直接の標的となった中国企業はもちろんだが、これら企業とビジネス関係を深めてきた外資系企業は、米国市場か中国市場かの選択を迫られることになったことは事実である。しかし、第 2 に、中国によるインフラ建設や直接投資を通じて中国技術標準を導入してきた多数の新興国においては､既に中国技術標準が｢デファクトスタンダード｣となっており、米国を含む他国の技術標準がそれに代替することは難しいという現実も明らかになりつつある。

しかも、摩擦によって米中貿易や相互投資が減少しただけでなく、米国の意図もまた実現していない。米国の対中輸入を見ると、2018 年の 5,392 億ドルからは減少したものの、2019 年 4,517 億ドル、2020 年 4,354 億ドルであった。対中貿易赤字は同じく 4,189 億ドルより減少したものの、その後は 3,453 億ドルから 3,108 億ドルへと減少ペースが落ちている。

なお、図表 7-5 に摩擦回避のために両国間で結ばれた第一段階合意の内容を整理した。中国側の譲歩が目立つ内容となっている。

図表 7-5　米中第一段階合意の内容

中国側が取る措置	知的財産権保護、技術の強制移転禁止
	2021 年 12 月までに実施する米国製の物品やサービスの大量購入
	金融サービス業の開放、マクロ経済政策や為替レートの透明性向上
米国側が取る措置	通商法 301 条に基づく対中追加関税リスト 4B（輸入額 1,560 億ドル相当）発動見送り
	同法に基づく対中対関税リスト 4A（輸入額 1,200 億ドル相当）の追加圏税率引下げ（15%→7.5%）
	同法に基づく対中追加関税リスト 1～3（輸入額 2,500 億ドル相当の追加関税率 25%は据置
合意項目順守のための措置	合意項目の効果的かつ執行力ある実施のために紛争解決メカニズムを構築する

（出所）筆者作成

ただし、合意において 2020 年に中国が米国から輸入すると約束した 1,720 億ドル相当の米国産品のうち、実際に輸入されたのは 51%にとどまっている（2020 年 11 月末現在）。また、速報ベースであるが、2020 年の直接投資受入額を見ると、中国が 1,630 億ドル（対前年比 4%増）で世界 1 位となったのに対し、米国は 1,340 億ドル（同 49%減）で 2 位に転落した。

全体的に見て、前記した米国の対中貿易投資政策は成功したとは言い難い。しかも、それによって世界経済には大きな混乱がもたらされた。

（２）新型コロナウイルス感染症流行で示されたもの

この混乱に拍車をかけたのが、2020 年初頭から始まった新型コロナウイルス感染症の流行である。本章の問題意識からして、流行の影響には二つの段階があった。第一段階では、感染症パンデミックが中国で発生し、経済活動全般が停滞したことから、生産拠点としての中国の脆弱性が露呈したとしてその代替を求める「チャイナ＋ワン」戦略が再び議論されることになった。

それが、第二段階で感染症流行が全世界に拡がる中で様相は一変した。世界中で生産活動とヒトやモノの往来が縮小すると、各国で自国優先主義が台頭し、既存のサプライチェーンを見直して自国利益の確保を図ろうとする議論が強まってきたのである。この議

論の中で、第 1 に、米国、EU、日本では、過度の中国依存をいかにして軽減させるかがホットイシューとなり、各国政府とも自国企業を中国から回帰させる施策を取るようになった。その一方で、第 2 には、いち早く感染症流行を抑止し、経済を復活させた中国を見直すことにも注目が集まっている。この場合は、復活した中国のサプライチェーンを維持・強化すること、また、活況を取り戻した中国市場を獲得することがホットイシューとなる。

かくて米中経済摩擦激化と新型コロナウイルス感染症流行は、サプライチェーン全体をどのように再編するのか、という課題に対して、従来なかった視点から取り組むことが必要となっている。次に、この課題への対応について日系企業を中心に検討してみよう。

（３）在中国企業の対応―日系企業を中心に

日本貿易振興機構（JETRO）が毎年実施している在外企業へのアンケート調査における在中国企業からの回答によると、米中経済摩擦の激化や新型コロナウイルス感染症流行に対する企業レベルの対応は冷静さを保っている。すなわち、上記の要因によって「事業規模縮小」、「移転・撤退」を考えている企業は前者 6.7%、後者 1.0%で合計 8%未満。これは 2019 年の合計 6.3%から微増しているが、基本的にあまり変化していない。事業を拡大するとの回答は同 43.2%から 6.6 ポイント減少して 36.6%となったが、減少分は現状維持との回答に移行したとみられる[4]。

2019 年の同調査では、これに関連してさらに具体的な対応を質問しているが、その結果から大別して二つのタイプがあることが明らかとなった。

第 1 のタイプは、「地産地消型」である。ここには、①部品や中間財を現地で調達して製品は国内市場に販売する自動車産業、②中国市場向けの消費財製造・販売業、サービスの提供を行う物流業・飲食業、③もともと中国にはなかった新サービスを提供するヘルスケア産業、などが含まれる。これら企業は、前記した要因の影響をあまり受けないので、製造拠点や調達先、販売先の変更はあまり考慮していない。

第 2 のタイプは、国際的サプライチェーンのなかで全世界向けに製品を提供している産業で、特に米中摩擦に対応して、もともと中国国内にあった製造拠点や部品・中間財調達先を海外移転する、販売先を中国以外に変更する、などの対応を取るとしている[5]。

---

[4] 日本貿易振興機構「2020 年度アジア・オセアニア進出日系企業調査」
[5] 日本貿易振興機構「2019 年度アジア・オセアニア進出日系企業調査」

なお、日本政府は、2020 年 3 月の補正予算で、新型コロナウイルス感染症流行で混乱する在中国日本企業の支援策として、中国から日本回帰ないし第三国に移転する場合の補助金 2,453 億円（約 156 億元）を計上した。位置づけは、「サプライチェーン再編に焦点を当てた政策資金」である。応募実績を見ると、第 1 期の 6 月末までに補助金を申請したのは 87 社にとどまったが、第 2 期の 7 月末には 1,670 社となり、申請額を単純合計すると総額 1 兆 8,000 億円（約 1,145 億元）に上った。当初移転に動いたのは、マスクや自動車部品製造企業等であったが、現在では業種も多岐にわたっており、前記 JETRO 調査時点よりも、グローバルサプライチェーン再編に動く企業が増加しているように思われる。

５．中国の対外経済進出の今後

続いて、ここまでの分析をふまえつつ、中国の対外経済進出の今後について展望を試みる。

（１）経済大国化と対米関係調整

中国は、いまや米国に次ぐ経済大国である。2020 年の GDP は 14.7 兆ドルと米国 22.3 兆ドルの 66%に達している。しかも、冒頭で見たように貿易大国かつ対外投資大国でもあって、世界経済への影響力は高まり続けている。

米国は、こうした中国が自らの覇権国としての地位を脅かすことを危惧して、貿易分野、技術分野での圧力を強めてきた。このすう勢は米国のバイデン新政権下でも変わらない見込みである。中国は、米国の意図を理解しており、前記した第一段階合意内容にみられるように、当面はこれ以上の対立激化を避けつつ、対米関係を調整する努力を続けると考えられる。

とはいえ、米国からの圧力に対応して、中国も経済安全保障の観点から法・制度整備を進めている点にも留意が必要である。その体系は、米国の関連する法・制度に似ており、2020 年以降に集中的に施行されている（図表 7-6）。これにより、中国は米国が実施する様々な措置に対してほぼ同等の対抗措置を取っていくことが可能となった。

図表 7-6　中国の国家安全に関連する法律・法規

法　規　名	概　　要
外商投資法 （2020 年 1 月 1 日施行）	・第 4 章投資管理・第 35 条で外商投資安全審査制度の構築を予告。「法の下で下した安全審査決定は最終決定とする」と明記
「輸出禁止・制限技術目録」の調整に関する公告 （2020 年 8 月 28 日施行）	・「輸出禁止・制限技術リスト」（2008 年施行）の改訂。輸出管理の対象として新たに 23 項目の技術を追加 ・3D プリンタ、ドローン、AI、暗号チップ設計、量子暗号、ソフトウェア・セキュリティ等の関連技術を追加・修正
信頼できないエンティティリスト規定 （2020 年 9 月 19 日施行）	・外国エンティティ（外国企業、その他の組織もしくは個人）を対象に、中国の国家安全に危害を与えた、中国企業等への差別的措置をとったなどの条件に該当する場合に、調査等を経てリストに掲載される ・リストに掲載された場合、罰金や居留資格の制限もしくは取り消しなどが課される可能性あり
輸出管理法 （2020 年 12 月 1 日施行）	・管理品目、輸入業者・エンドユーザーについてのリストを作成し、リストに掲載された輸入業者・エンドユーザーに対して輸出禁止、輸出制限などを実施 ・「再輸出」「みなし輸出」「法の域外適用による責任追及」等の規定を含む
外国の法律及び措置の不当な域外適用を阻止する規則 （2021 年 1 月 9 日施行）	・他国の制裁措置等により、中国の公民、法人あるいはその他組織と第三国の公民、法人、或いはその他組織との正常な取引が妨げられた場合に適用 ・中国政府当局が「不当な域外適用」と判断した場合、中国の法人等が当該他国の法規等に従うことを禁止できる
外商投資安全審査弁法 （2021 年 1 月 18 日施行）	・軍事産業、国家安全に関わる重要農産品、重要インフラ、重要技術などに対する外商投資について事前の申告を義務付け、審査・許可制度を実施 ・審査の対象範囲、申告・審査プロセスを明示

（出所）筆者作成

（２）新興国との経済関係密接化

米国の圧力に対する経済分野での対応の一つは、新興国との経済関係を更に密接化することだ。米国による制裁関税措置は前記した第一段階合意の後も継続しており、技術分野での制限措置も同様である。これを前提とすれば、米国を除いた諸国、特に技術分野で中国が影響力を持つ新興国との経済関係が重要となる。

図表 7-7 に中国が締結した、或いは締結交渉中、締結検討中の国・地域を整理した。一帯一路構想対象国（2019 年時点で 131 カ国）をハイライトして示してある。中国が同構想に沿って FTA ネットワークの拡大を追求していることが読み取れるであろう。

図表 7-7　中国の FTA 締結・交渉・検討状況

締結済み FTA	交渉中の FTA	検討中の FTA
中国＝オーストラリア	中国＝GCC	中国＝インド
中国＝韓国	中日韓	中国＝コロンビア
中国＝スイス	中国＝スリランカ	中国＝モルドバ
中国＝アイスランド	中国＝パキスタン（第二段階）	中国＝フィジー
中国＝コスタリカ	中国＝モルディブ	中国＝ネパール
中国＝ペルー	中国＝イスラエル	中国＝モーリシャス
中国＝ジョージア	中国＝ノルウェー	
中国＝シンガポール		
中国＝ニュージーランド		
中国＝チリ		
中国＝パキスタン		
東アジア地域包括的経済連携（RCEP）		
中国＝ASEAN		
内地と香港・マカオのより緊密な経済貿易関係の構築に関する手配		
海峡両岸経済協力枠組協議		
中国＝ASEAN アップグレード		

（注）　ハイライトは一帯一路沿線国

（出所）中国自由貿易区サービス網　http://fta.mofcom.gov.cn/、JETRO 資料から筆者作成

なかでも注目しておくべきは、①中国 ASEAN 自由貿易協定アップグレード、②RCEP である。もともと中国は ASEAN を重視しており、ASEAN 中国自由貿易協定（ACFTA、2002 年 11 月調印）は中国初の多国間 FTA である。昨年 10 月から同 FTA は大幅にアップグレードされている。他の FTA に先駆けて原産地規則（原産地を特定するルール）や通関協定（関税の撤廃・引下げ協定）が緩和され、サービス貿易、投資など多くの分野で参入障壁が引き下げられた。この結果、例えば両者間の農産品貿易は 13.2%増となったと報じられている。

さらに米中摩擦が FTA の役割の進化を求めている。摩擦が長期化するなか、中国企業の

対 ASEAN 投資が活発化している。2019 年末の ASEAN 向け投資（ストックベース）は 1,098 億ドルと EU 939.1 億ドル、米国 777.9 億ドルをしのいでいる。同年の投資フローは微減（前年比－4.9%）であったが 130.24 億ドルと EU 向け（106.99 億ドル）、米国向け（38.07 億ドル）より多かった。業種別でみても、太宗を占めてきたインフラや金融サービス向けに代わって製造業向けが 56.71 億ドル（前年比 26.1%増、シェア 43.5%）と急増していることも特徴的であり、今後中国 ASEAN 間の産業チェーンはより密接に結び付いていくと予想される[6]。

RCEP 締結の意義も大きい。第 1 には、従来相互 FTA がなかった日本、中国、韓国がこの多国間 FTA を通じて初めて一つの土俵に立ったことが挙げられる。これを土台に、さらに内容を高度化した日中韓 FTA 交渉が可能となった。第 2 に、ASEAN があらためて東アジア地域の経済交流の軸としての地位を確固たるものとしたことが挙げられる。ACFTA と同様の原産地規則、通関規則が日中韓にも適用されることとなり、ASEAN でグローバルサプライチェーンを構築してきた三カ国の企業はメリットを享受できるようになった。

（３）多国間経済秩序への関与強化

多国間経済秩序への関与も継続されることになろう。第 1 に、習国家主席（共産党総書記）らトップ指導者が、あらゆる機会をとらえて「自由貿易体制擁護」の発言を繰り返している。

第 2 に、前記したように RCEP を締結し、CPTPP 加盟を検討することを明らかにするなど、さらに多国間 FTA のネットワークを推進する姿勢が明確である。

第 3 に、WTO などの国際機関の改革にも積極的に対応している。この点に関連して、一帯一路構想を支える国際金融機関として設立されたアジアインフラ投資銀行（AIIB）も、既存の国際金融機関であるアジア開発銀行や世界銀行との協調融資を積極的に行っている。以上、総合的に見て、中国は、当面は多国間経済秩序を維持強化しようとしているといえよう。

６．日中経済関係の展望

最後に、日中間の経済協力関係にフォーカスして、その今後を展望してみたい。

---

[6] 中華人民共和国商務部・国家統計局・国家外汇管理局『2019 年度中国対外直接投資統計公報』、中国商出版社、2020 年

（１）産業チェーン、サプライチェーンの再編

第１には、米中経済摩擦、新型コロナウイルス感染症流行の影響を直接受けている産業チェーン、グローバルサプライチェーン再編における協力が考えられる。在中国日本企業の対応については、本章３．でも見た。それらに加えて、中国企業の海外展開への対応が始まっている。例えば、中国の携帯電話メーカーOPPO は東南アジア市場でシェアを確保しており、現地での工場建設を計画している。もともと同社に部品・素材を納入していた日本のメーカーは輸出をこの進出先向けに切り替えていたが、需要増加に対応してみずからも現地に工場を建設して供給する動きを見せている。

（２）中国市場の深掘り

第２には、中国市場における提携である。これについても本章３．で見たが、中国の発展戦略の調整により、新しい展開が見込まれる情勢となった。すなわち「双循環」（二重循環）発展戦略の提起である。この戦略では、まず国内で大きな循環を作り出すことが強調されている。具体的には、産業高度化のための「新型インフラ投資」や消費需要の喚起・高度化に向けた「新型都市化」が構想されており、これらの分野で日本企業に新しいビジネスチャンスがもたらされると思われる。

（３）研究開発

第３には、米国による技術移転抑止に対応して中国が強化している研究開発における協力が考えられる。米国は、米国技術を用いた製品の対中国輸出を大幅に制限しており、そうした制限を回避することは事実上困難である。だとすると、まずはこうした制限を課せられない分野での協力を模索する可能性が考えられる。ここでは特定の技術を例示することはできないが、参照として中国政府の各部門が日本に協力要請してきている技術・サービス分野を挙げると、①医療・ヘルスケア、②医療機器、③高度製造装置、④ロボット、などでの協力が有望なように思われる[7]。

７．おわりに

本章では、中国の対外経済進出について、中国経済の世界経済の中における立ち位置の

[7] 各種報道による。

変化への対応、国内の経済的課題解決に向けた政策対応、としての側面に重点を置いて分析を行った。また、そうした分析を踏まえて、対外経済進出の今後についても展望を試みた。それが果たされたか否かは読者の判断に待つしかないが、最後に、もう一度、米中間の摩擦への観方とあるべき日本の対応について筆者の考えを記しておきたい。

中国経済の成長とともに、その対外経済進出は米国の強い懸念を呼び、米中両国間の摩擦は、将来の技術覇権を賭けた争いの様相を呈している。しかし、争いはそもそも限定されたものにならざるを得ないし、妥協不可能なものでもない。

米中両国間貿易の推移を見ると、本章３.（１）で見たように、最盛期からは減少したものの、中国は米国の輸入相手国として１位であり、貿易赤字相手国としても１位である。これを中国側から見ると、米国が輸出相手国として１位、貿易黒字相手国としても１位となっている（2019 年統計による）。

また、通信技術規格の 5G を巡り米国市場から締め出された華為は、依然として米国企業から制限品目外の半導体を輸入しているが、これはそもそも米国の輸出企業側が米国政府に働きかけた結果である。最近、米国商工会が『中国と米国のデカップリングへの観方』[8]と題する報告を出して、米国政府に対してデカップリングのデメリットを訴えているが、同報告を一読すると、二国間の経済・産業の結びつきは深く、対立は存在しても、どちらかがどちらかを打ち負かすという結果にはならないことがよく分かる。

米中両国間の経済・技術摩擦の収拾は難しいが、それが現実の戦争＝「熱戦」になる可能性は低い。万が一「熱戦」が発生するとしたら、経済・技術摩擦以外の要因によるものであろう。その意味では「冷戦」が続く、ということはできるかもしれない。そして、両国の経済と産業に大きく依存している日本の選択肢は、両国に対して実務的に、是々非々で付き合っていくことしかないように思われる。

（2021 年 3 月 31 日　脱稿）

[8] U.S.Chamber of Commerce, “Understanding U.S.-China Decoupling: Macro Trends and Industry Impacts”, Washington DC, 2021

第８章　開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向

早稲田大学理工学術院教授

北野　尚宏

１．はじめに

中国は、外交業務に関する制度改革の一環として、2018 年 4 月に対外援助を統括する新たな政府機関として国家国際発展協力署（China International Development Cooperation Agency：CIDCA）を設立した。「南南協力」という点で経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）諸国とは依然として一線を画しつつ、それまで商務部が所掌し商業主義的性格の強かった対外援助を、国際援助潮流の中で主流となった開発協力（Development Cooperation）に統合、転換を図ることで、大国外交や一帯一路構想推進に一層役に立たせることを狙った改革ということができる[1]。2020 年に対外援助 70 周年を迎えたことを契機に、2021 年 1 月には「新時代における中国の国際発展協力」白書が発刊された。同白書は、2011 年、2014 年に発刊された「中国の対外援助」白書から「中国の国際発展協力」白書に名称変更されており、2013 年以来の中国の国際発展協力を「一帯一路」構想推進への具体的貢献、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染急拡大に対する緊急人道支援の展開などに重点を置きつつ包括的に紹介している。

本稿では、開発協力への転換を目指し、新たなステージに入った中国の対外援助の現況と、アカウンタビリティ（説明責任）の向上や低所得国の債務問題といった課題への対応ぶりについて、これまでの経緯も振り返りつつ概観したい。

２．中国の対外援助政策

（１）CIDCA 設立の経緯

まず、CIDCA 設立の経緯と現在に至るまでの活動について振り返ってみたい[2]。中国共産党は、2017 年 2 月に開催された党中央委員会「全面深化改革指導グループ」の会合で、

1　Yu（2020）は CIDCA の設立を「中国の対外援助管理システムのまたもやの大きな改革であるだけでなく、中国の特色ある対外援助モデルと国際発展協力（International Development Cooperation）の主流モデルとの統合、転換を図ったことを示すものである。」と述べている。本稿では、中国側の記述や組織名称などには「発展協力」を訳語として用いている。

2　CIDCA 設立の経緯については、北野（2020a）、北野（2020b）でも触れているか、本稿ではさらに詳細に記述したい。

「対外援助業務改革実施に関する意見書」を「地方外交業務における党の指導体制改革実施に関する意見書」などと合わせて承認し、外交活動の実施体制強化の一環として対外援助実施体制の見直しを決定した[3]。会議では、「党による外交業務の中央集権的・統一的な指導力の強化を、外交業務の制度的メカニズム改革の全ての面で図り、戦略的計画を強化し、連携を強化する」必要性が強調された。対外援助に関しては、「対外援助の戦略的レイアウトを最適化し、対外援助資金とプロジェクトの管理を改善し、対外援助管理の制度的メカニズムを改革し、対外援助の総合的効果を高める」ことが求められた。これらの意見書は非公開で詳細は不明であるが、党主導による外交政策の一環として、対外援助実施体制の改革が行われることになったことが読み取れる[4]。

2017 年 10 月に開催された中国共産党第 19 回全国代表大会での習近平総書記の報告の中では、「中国は開発途上国、特に後発開発途上国への支援を強化し（China will increase assistance to other developing countries[5]）、南北発展格差の縮小に貢献する。」という表現で、対外援助規模を増額することが明記された[6]。

2018 年 3 月に開催された第 13 回全国人民代表会議（全人代）では、対外援助政策・事業統括を担う国家国際発展協力署が、国務院の副部長（副大臣）レベルの直属機関として設立することが「国務院機構改革（案）」に盛り込まれ可決された。王勇国務委員は同案の説明の中で、国家国際発展協力署設立について、「大国外交の重要な手段としての対外援助の役割を十分に発揮し、対外援助の戦略的な計画と調整を強化し、対外援助業務の統一的な管理を促進し、対外援助のスキームを改革して最適化し、国家外交の全体的なレイアウトと「一帯一路」共同建設などにより役立つために、商務部の対外援助業務と外交部の対外援助調整業務の職責を統合し、国務院直属の機関とする」、「援助の具体的な実施は、役割分担に従って関連部門の責任とされる」と述べている。

---

3 外交業務関係では、「在外機関の指導体制・管理体制・監督体制改革実施に関する意見書」、「対外業務執行チーム建設の改革実施に関する意見」合わせて 4 つの意見書が承認された。

4 この時期に、ふたつの学術論文（胡鞍鋼（2017）、薛瀾（2018））が発表されており、両論文共に CIDCA 設立が公表される前に、独立した対外援助機関の設立を提言していることは注目される。

5 中国日報の英訳。

6 さらに、同報告では、「中国が世界最大の開発途上国であるという国際的地位に変わりない」、「中国の特色ある社会主義」が他の途上国に発展モデルを提供、「正確（正しい）義利観」をもって他の途上国と連帯・協力強化、「一帯一路」を通じた国際協力、グローバル・ガバナンスへの関与の強化といった点にも言及がなされている。

（２）CIDCA の組織概要

全人代での可決を受けて、これまで対外援助を所掌していた商務部対外援助司をいわば独立させ、外交部からも一部の職員が移籍し、2018 年 4 月に CIDCA が設立された。CIDCA の「主要職責」、「内部機構」、「人員編成」を定める「三定」規定のうち、「主要職責」については「法律、規則、国務院の授権に基づき、対外援助業務に関する党中央委員会の方針や決定を実施・運用する。任務遂行上、対外援助活動に対する党の集中的かつ統一的な指導を堅持し、強化する。」[7]とされており、CIDCA が党中央の強い指導下にあることが示唆される。具体的な職責は図表 8-1 に示すとおりである。「内部機構」は、総合司、政策企画司、地域第一司、地域第二司、監督・評価司、国際協力司、党委員会（人事司）から構成されている[8]。

図表 8-1　CIDCA の所掌

No.	CIDCAの所掌
1	対外援助に関する戦略方針、計画、政策を策定。対外援助に関する法律や規則を起草し、部内規制を策定する。
2	国家外交の全体的なレイアウトや「一帯一路」共同建設等により役立つために、主要な対外援助問題を調整し、提言する。
3	対外援助スキームの改革を研究・推進する。
4	対外援助プログラムおよび計画を作成する。
5	対外援助プロジェクトを確定し、政府間援助協定の交渉・締結、被援助国政府との主要な問題の調整・解決を行う。
6	対外援助プロジェクトの実施状況を監督・評価する。
7	対外援助に関する国際交流・協力を組織し、実施する。
8	党中央委員会および国務院から与えられたその他の任務を遂行する。
9	役割の変更：対外援助の戦略的計画を強化し、対外援助プロジェクトの実施状況の監督・評価を強化し、対外援助スキームの改革・最適化を加速させる。

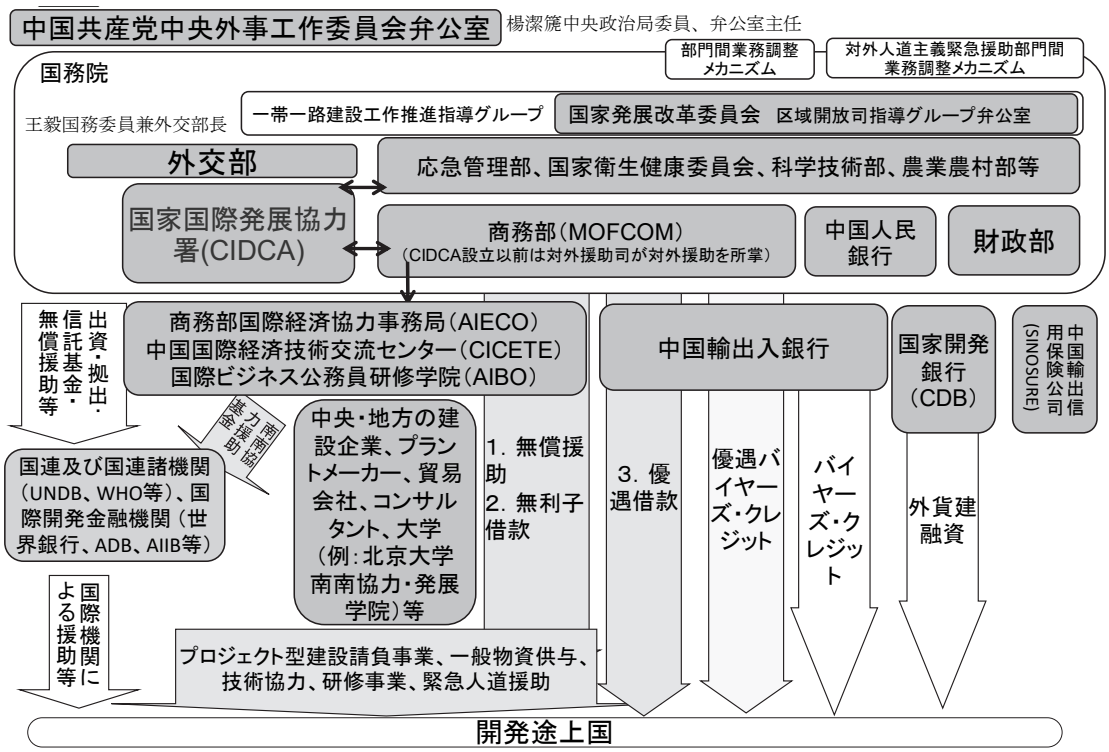
出所：CIDCA 2019 年予算書

「人員編成」については、職員数約 100 名程度、幹部職員については、当初は、国家発展改革委員会出身の署長、外交部、商務部出身の副署長 2 名体制でスタートし、その後中国国家知識財産権局出身者が加わって副署長 3 名体制となった。2021 年 4 月に、外交部出身者が新署長に就任し、4 名の署長、副署長のうち、外交部出身者が 2 名を占めることになった。CIDCA は国務院の独立した直属機関であり、外交部あるいは商務部傘下の機関

7　CIDCA の 2019 年度以降の予算書、2018 年度以降の決算書の記述。
8　同上。

ではない。日常的には、党中央外事工作委員会弁公室が CIDCA の業務を指導しているものと思われる（図表 8-2 参照）。

図表 8-2　中国の対外援助関連機関



出所：Kitano. N. 2018. “China’s Foreign Aid: Entering a New Stage.” Asia-Pacific Review. 25. (1). p. 等をもとに作成

設立式典には楊潔篪党中央外事工作委員会弁公室主任及び王毅国務委員兼外交部長が出席した。楊潔篪主任は、CIDCA の設立は、習近平総書記を核とする党中央委員会が党と国家の全体的な発展に基づいて行った重大な決定であり、国家外交の全体的なレイアウトを進め、「一帯一路」に沿った国際協力を促進する上で、大きく広範な意義を持つ旨を述べた。王毅国務委員は、中国の特色ある社会主義が新たな時代を迎え、中国は、国際的な責任を果たし、対外援助に力をいれ、国際発展協力に積極的に参加すべきであること、習近平総書記の一連の重要な声明を完全に実行し、対外援助活動に対する党の集中的かつ統一的な指導を常に堅持しなければならないことに言及した。

CIDCA は、設立当初から積極的に国際機関、二国間援助機関、国際的民間団体と交流を開始した。組織が開放的になったのは商務部対外援助司時代から比べると大きな変化といえる。同年 11 月には「対外援助管理弁法（意見募集稿）」についてのパブリックコメント

を実施した。同管理弁法は、2014 年 12 月に施行された商務部の「対外援助管理弁法（試行）」を CIDCA 設立にあわせて改訂したものである[9]。しかしながら、2021 年 5 月時点で同弁法は公布されていない。

（３）「新時代における中国の国際発展協力」白書の発刊

2021 年 1 月には「新時代における中国の国際発展協力」白書が公表された。2011 年、2014 年の「中国の対外援助」白書に続くもので、対外援助統計としては 2013～2018 年がカバーされている。白書では、中国の国際発展協力を「南南協力の枠組みの下での、人道支援を含む経済･社会開発分野における中国の対外援助などによる多国間二国間国際協力」と定義し、OECD-DAC 諸国とは一線を画しているものの、白書の名称変更により、従来の対外援助を開発協力に統合、転換しようとする方針を表明しているといえる。

同白書は、2013 年以来の中国の国際発展協力の実績を、対外援助以外のスキームを含め、一帯一路、SDGs、緊急人道支援、途上国の自主発展能力強化といった主たる目的別に具体的事例を織り交ぜながら記述している。同白書は、習近平政権下での実績を「着実に規模を拡大するとともに、アジア・アフリカ地域の後発開発途上国及び『一帯一路』沿線の開発途上国に一層の重点を置いてきた」と総括しており、展望としては、「中国は引き続き人類運命共同体理念を導き、「正しい義利観」[10]を価値指向とし、可能な限り積極的に国際発展協力を繰り広げ、世界の発展のために中国の力を注いでいく」ことが述べられ、国際保健（「人類衛生健康共同体構築への協力」）、SDGs、対外援助実施体制の強化といった点が強調されている。一方、規模については「力の及ぶ範囲で行う」との記述にとどまっており、今後対外援助を増額するという記述はみられない。

（４）新型コロナウイルス対策のための緊急人道支援

白書では、2020 年の新型コロナウイルス対策のための緊急人道支援について、中国の対

---

9 対外援助の目標として被援助国の主権尊重、内政不干渉、貧困削減に尽力、民政・生態環境改善、経済･社会発展促進、自主発展能力強化、友好協力関係強化、共同で「一帯一路」建設促進、協力･ウィンウィンの新型国際関係及び人類運命共同体構築推進を掲げ、CIDCA の機能としては、①対外援助業務を統括、戦略方針、計画、政策策定（含トップダウン戦略、中長期政策計画、国別援助政策、年度計画）、②法律・法規、部門規則起草、③重要課題及び対外援助と対外人道緊急援助の調整、④対外援助方式などの改革、⑤関係機関と共に対外援助計画作成対外援助計画作成、年度予算編成、⑥事業の決定、実施の監督と評価、⑦国際交流・協力が含まれている。対外援助統計制度の設立についても言及されている。

10 「正しい義利観（正確義利観）」については川島（2020）を参照されたい。

外援助史上、最大の緊急人道援助が行われたとされている[11]。2 年間で 20 億ドルのコミットメントや、2020 年 10 月時点で、150 カ国、世界保健機関（WHO）、アフリカ連合（AU）、EU、ASEAN など 10 国際機関に対しテスト試薬、マスク、防護服、隔離用ゴーグル、正面温度ガン、医療用手袋・靴カバー、人工呼吸器など医療物資援助が実施された[12]。加えて医療技術援助として、33 カ国に合計 35 回医療専門家グループを派遣している。また、中国の経験共有サイト The Knowledge Center for China's Experiences in Response to COVID-19[13]を開設し、120 回以上オンライン経験交流会を実施している。地方政府、慈善団体、NGO、企業が援助を行ったのも今回の特徴で、規模は 2020 年 5 月報道時点で 25 億元（3.54 億ドル）にのぼる。同年 12 月には、エチオピアの首都アディスアベバに建設されるアフリカ疾病予防管理センター（CDC）本部棟の着工式が行われた。対外援助としてワクチン供与も開始され、2021 年 4 月公表時点でパキスタン、カンボジアはじめ 80 カ国以上の国及び 4 国際機関に供与している。人民解放軍もパキスタン、カンボジア、モンゴル、フィリピン、コンゴ共和国などの国の軍隊に対外援助としてワクチン供与を行っている。国際協調の面では、WHO に 50 百万ドルを拠出、UN COVID-19 Global Humanitarian Response Plan に対しても 50 百万ドル供与を約している。また、ADB に設立された中国政府の信託基金 Poverty Reduction and Regional Cooperation Fund から 10 百万ドルを新型コロナウイルス対策用にイヤマーク（使途を特定）している。2020 年 10 月には、GAVI と新型コロナウイルスワクチン配分計画「COVAX」に関する協定に調印している。

（５）第 14 次五カ年計画

2021 年 3 月に公表された第 14 次五カ年計画（2021～2025 年）では、「第 42 章 グローバル・ガバナンス・システム改革・構築への積極的参加」の「第 3 節：良好な外部環境の構築」に対外援助について次のような記述がある。

「主要感染症予防・制御のための国際協力に積極的に参加し、人類衛生健康共同体の構築を推進する。対外援助制度の改革を深化させ、対外援助の配分を最適化し、途上国、

---

11 この点に関しては、2020 年 3 月には新型コロナウイルス対策のための国際協力についてのプレスリリースで、CIDCA 副署長が、外交部、科学技術部、国家健康衛生委員会と共に登壇、緊急人道支援について紹介し、同年 6 月の白書「新型コロナウイルス肺炎に立ち向かう中国の行動」でも国際協力についての記述がなされた。

12 緊急人道支援実施のために 20 億元の新型コロナウイルス対策協力専用資金が設置された。

13 https://covid19.alliancebrh.com/covid19en/index.shtml

特に後発開発途上国への援助を力の及ぶ範囲で行う。保健医療、科学技術、教育、グリーン発展、貧困削減、人材育成、緊急人道支援などの分野での対外協力・援助を強化する。国連の「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」を積極的に実施する。」

上述の白書の記述と同じく、新型コロナウイルス対策はじめ国際保健に力点を置くことが述べられている。ここで注目すべきは、第 13 次五カ年計画（2016～2020 年）では対外援助規模を増やすと明記されており、2017 年の党第 19 回全国代表大会での習近平総書記の報告の中でも、「中国は開発途上国、特に後発開発途上国への支援を強化し」と記述されているのに対し、前述の国際発展協力白書と同じく、援助を「力の及ぶ範囲で行う」とトーンダウンしている点である。これは、新型コロナウイルス対応のために、それ以外の予算項目が国防費などを除き全体として緊縮財政となったことを反映している可能性がある。

2021 年 4 月には、「中国国際発展協力成果展」が開催され、王毅国務委員兼外交部長が開幕式に参加し、スピーチの中で対外援助の今後の重点分野として、①健康を優先し、新型コロナウイルスに対する国際協力を強力に支援、②グリーン成長に注力し、持続可能な開発目標の達成に向けて着実に取り組む、③人々の生活に焦点を当て、世界経済の回復に積極的に貢献、④多国間主義を貫き、グローバル・ガバナンスを推進、の 4 点を挙げている。

CIDCA はこれらの方針を実現すべく、いわば国際発展協力の司令塔の役割を担うことが期待されている。しかしながら、設立されて間もない副部長クラスの組織である上に、援助の実施は上述のように依然として商務部はじめ従来の部門が担っていることもあり、十分に調整機能を発揮できていないようにみえる。CIDCA としては、調整機能を十分に発揮するために、組織としての法的基盤を強化するべく、前述の日本では省令に当たる「対外援助管理弁法」改訂に並行して、対外援助立法の準備作業に取り組んでおり、全人代で審議され成立する法律を目指している[14]。しかし、立法にはかなりの期間を要することが見込まれる。CIDCA は、あわせて職責にある中長期計画として、「対外援助第 14 次五カ年計画」を策定中であり[15]、自らが部門別の五カ年計画を策定することによって、調整機

[14] 共産党中央紀律検査委員会と国家監察委員会は、CIDCA に対して 2019 年 9 月から 2 カ月にわたって中央巡視第 13 巡視グループによる通常巡視を行い、2020 年 1 月に巡視意見を CIDCA にフィードバックした。調整機能の強化や、対外援助立法については、2020 年 11 月に公表された CIDCA の改善状況報告の中で触れられている。
中共国家国际发展合作署党组关于十九届中央第四轮巡视整改进展情况的通报 2020 年 11 月 7 日（中央纪委国家监委网站） http://www.cidca.gov.cn/2020-11/07/c_1210877104.htm

[15] 张茂于副署长赴中国和平发展基金会调研 2020 年 8 月 26 日（国家国际发展合作署）「2020 年 8 月 25 日下午，国家国际发展合作署副署长张茂于率队赴中国和平发展基金会调研，深入了解和平发展基金会开展对外友好合作情况，就如何更好支持社会组织参与对外援助和《“十四五”对外援助规划》编制工作听取意见建议。」

関としての基盤を強固にしようとしている。今後の展開を注視したい。

３．ODA の定義と整合させた中国の対外援助規模

次に、ODA の定義[16]と整合させた中国の対外援助の規模について筆者らが 2020 年に更新した推計結果について紹介したい[17]。DAC は 2019 年に借款の計上方法として新たに贈与相当額計上方式を導入し、2018 年の ODA 実績から新方式を用いている[18]。中国の対外援助統計は、ODA の定義とは異なっている。中国の対外援助白書（2011、2014）によれば、中国の対外援助は、無償援助及び無利子借款（予算科目は「対外援助」）、並びに中国輸出入銀行（中国輸銀）が実施する中国政府優遇借款（優遇借款）の三つのスキームからなる。筆者らが贈与相当額計上方式で中国の対外援助を 2015 年から 2019 年まで推計した結果を図表 8-3 に示す[19]。各スキームの概略ついては図表 8-4 を参照されたい。無償援助・無利子借款、優遇借款、多国間援助の合計額は、2015 年の 51 億ドルから 2018 年には 59 億ドルに増加し、2019 年は 2018 年と同額の 59 億ドルとなった。中国の 2019 年の名目国民総所得（GNI）に占める割合は 0.041%に相当する。2019 年の二国間無償援助・無利子借款、中国政府の優遇借款、及び多国間機関への出資、拠出の割合は 48%、21%、30%であった。参考として、2019 年の優遇バイヤーズ・クレジットの規模は、35 億ドルであり、対外援助総額の 58%と推計される。

---

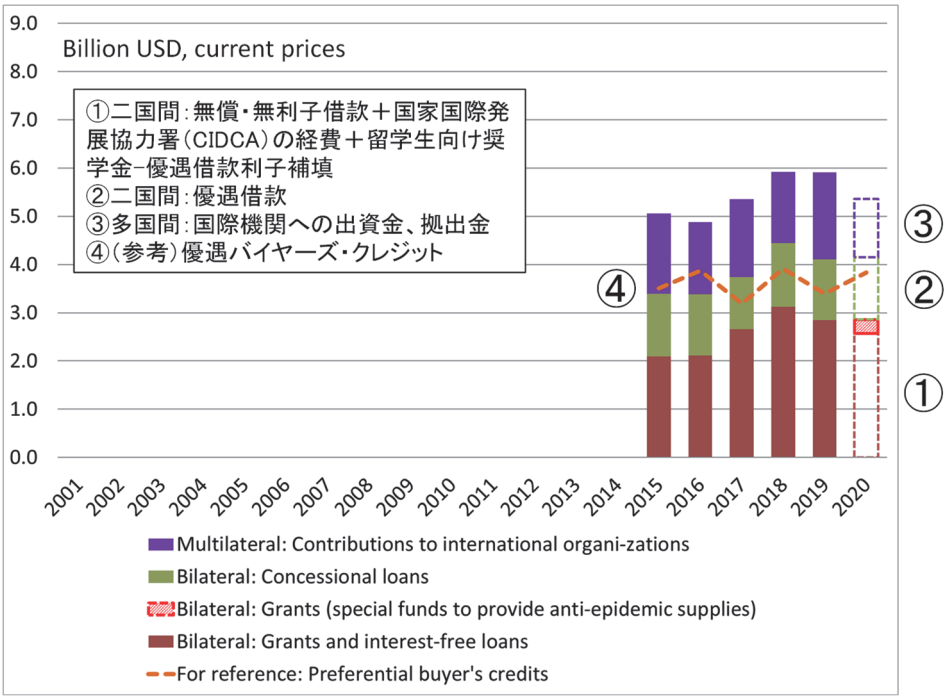
16 ODA は、①公的機関あるいはその実施機関によって供与される、②無償援助や譲許的借款など譲許性があり、途上国の経済開発や福祉の向上への寄与を主たる目的とする、という 2 要件を満たす資金の流れと定義されている。二国間の無償援助には、援助機関の行政コストや途上国からの留学生への奨学金も含まれる。国際機関への出資金、拠出金は、DAC のルールに基づき、全額あるいは一部が多国間援助として ODA に計上される。

17 Kitano and Miyabayashi (2020)

18 2017 年実績まで、DAC は借款についてはグラント・エレメント（GE）と呼ばれる借款条件の緩やかさを示す指標が 25%以上であることを ODA に計上する条件としていた。計上されるのは、支出額から返済額を差し引いた支出純額（ネット・ディスバースメント額）である。これに対して、贈与相当額計上方式は、借款額のうち贈与に相当する額を、支出額に GE を掛け合わせて算出し ODA として計上する。したがって、贈与相当額計上方式は従来の支出純額方式とは異なり、借款の供与条件が緩やかであるほど額が大きくなる。

19 中国の対外援助を ODA の定義に整合させる推計手順は次のとおりである。①二国間援助として、無償援助・無利子借款に CIDCA の対外援助関連行政経費（予算科目は「国際発展協力」）及び途上国からの留学生向け奨学金（予算科目は「留学生経費」）を加えると共に、重複を避けるために優遇借款利子補てん分を無償援助から差し引く。②優遇借款の額を推計する。③多国間援助については、国際機関への出資金・拠出金など（予算科目は「国際組織」）の全額あるいは一部を OECD-DAC のルールに照らして計上する。④対外援助には含まれないが、優遇借款と同等の供与条件のドル建て輸出金融である優遇バイヤーズ・クレジットもあわせて推計する。無償援助及び多国間援助は、各部門の決算書、予算書の支出額や国連統計などを元にしている。無利子借款は優遇借款と同じ予算科目で、財政手当てをした上で借款として供与しており、規模も縮小していることから便宜的に無償援助と合わせて推計している。優遇借款は中国金融年鑑、中国輸銀の各年の年報などを元に、これまでの趨勢も勘案して推計している。詳細は Kitano & Miyabayashi（2020）を参照されたい。

図表 8-3　ODA の定義に則した中国の対外援助推計額（贈与相当額計上方式）



注：2019 年までが推計値、2020 年は予測値。

出所：Kitano. N. & Miyabayashi Y. 2020. Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

図表 8-４　中国の対外援助スキーム

	スキーム	概要	予算科目
【二国間】	1. 無償援助(商務部他)	プロジェクト型建設請負事業、一般物資供与、技術協力、人的資源開発協力（国内研修、学位プログラム、上級専門家、ボランティア）、医療チーム、緊急人道援助、南南協力援助基金等	対外援助
	2. 無利子借款（商務部）	元建て、金利0%、貸付実行期間5年、据置期間5年、返済期間10年	対外援助
	3. 優遇借款（中国輸銀）	元建て、金利2～3%（2%未満で供与するケースもあり）、返済期間15～20年（うち据置期間5～7年）、所管は国家国際発展協力署（CIDCA）、実施機関は中国輸出入銀行（中国輸銀）	利子補填分は対外援助
	CIDCAの対外援助関連行政経費（CIDCA）	CIDCA設立に伴い新たに設けられた予算科目	国際発展協力
	途上国からの留学生向け奨学金（教育部）	教育部が所管している留学生経費に含まれる	留学生経費
	優遇バイヤーズ・クレジット（中国輸銀）	ドル建て、輸出信用でありながら優遇借款と同等の貸付条件、対外援助にはカウントしていない、所管は商務部対外投資・経済協力司、実施機関は中国輸銀	（輸銀が自ら利子補填）
	中国輸銀、国家開発銀行（中国開銀）のその他の融資など	市場金利を基準にした貸付条件、PPP案件向け等を含む	
【多国間】	国際機関への出資金、拠出金（外交部、財政部他）	世界銀行、ADB、AIIB、国連諸機関等	国際組織

注：太枠が中国の対外援助の定義、灰色が ODA として計上可能なスキーム。

出所：「現代中国を読み解く三要素―経済、テクノロジー、国際秩序」第 7 章　中国の対外援助の現状と課題　p.172-192　2020.8　勁草書房の図表をもとに作成。

内訳をみると、無償援助・無利子借款は、2016 年以降着実に増加し、2018 年には 31 億ドルに達した。これは、商務部が 2014 年にパブリックコメントを経て施行した「対外援助管理弁法（試行）」以降に行われた制度整備[20]が効果を上げ始め、プロジェクトの実施加速につながったものと推察される。2019 年は 28 億ドルと減少したのは、2017、2018 年にプロジェクトの進捗が加速したことによる資金需要を満たすために毎年の予算に加えて前年からの予算繰越分の大半を使い、2019 年では繰越分が減少したためである。優遇借款は 1995 年に導入され、2015 年よりは 2017 年を除き 13 億ドルと推計された。

国際機関へ出資・拠出する多国間援助は、2015 年に 17 億ドルであった。これは、主に 2015 年から 5 年間にわたるアジアインフラ投資銀行（AIIB）の払込資本金が開始したことによる。2016～2018 年は 15～16 億ドルで推移し、2019 年には 18 億ドルまで増加している。これは 2018 年に合意された国際復興開発銀行（IBRD）への払込資本金などによるものである。この他に中国は世界銀行の国際開発協会（IDA）第 17、18 次増資、アジア開発基金（ADF）第 11、12 次増資、開発金融多国間協力センター（MCDF）基金などにも拠出を行っている。

国連諸機関に対する拠出金も増加傾向にある。国連通常予算分担率、分担金は 2018 年の 7.921%、（3 位）から 2019 年には 12.005%（2 位）に増加した。他の国連諸機関の一部はこの分担率が自動的に適用される仕組みになっている。国連平和維持活動（PKO）予算分担率も、2018 年の 10.2377%（3 位）から 2019 年の 15.2197%（2 位）に増加している。

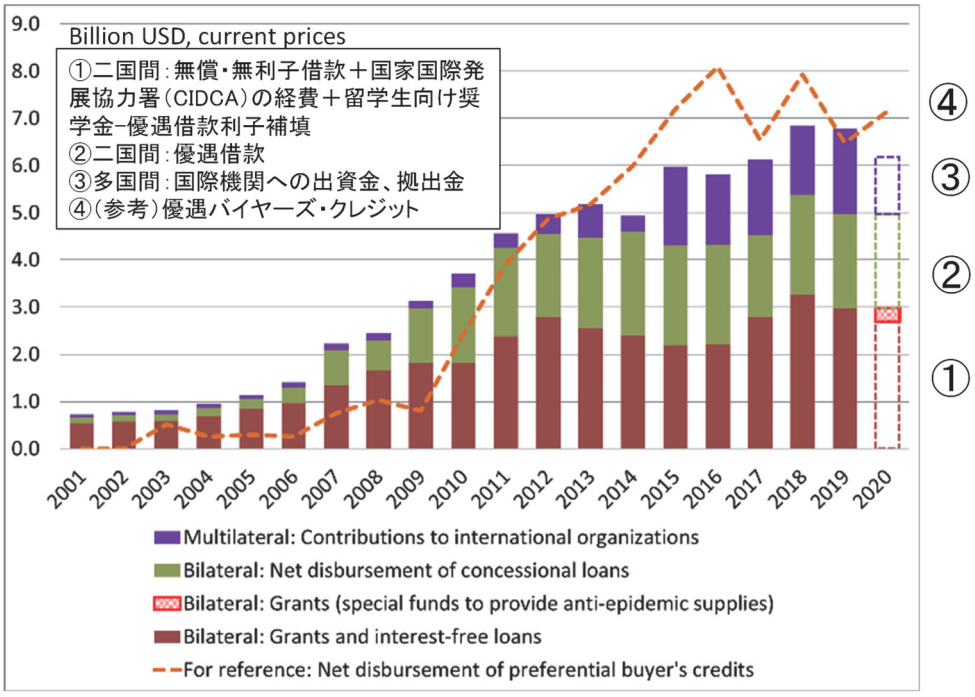
筆者らの 2020 年の各部門予算などを元にした予測によれば、中国の対外援助は贈与相当額計上方式では 2019 年の 59 億ドルから減少する可能性がある。中国政府の新型コロナウイルス感染症に対処するための支出削減方針により、無償援助・無利子借款は減少すると予想される。一方、中国政府が設定した新型コロナウイルス対策支援のための 20 億元（約 28 百万ドル）の特別基金は、予算的には無償援助として充当され、2020 年に全額支出されると想定している。したがって、無償援助・無利子借款の総額は約 28 億ドルとなり 2019 年と同レベルになるが、実際には実施中のプロジェクトの進捗の遅れなどもあり、減額となる可能性は高いと思われる。優遇借款も前年並みの 13 億ドルになると予測している。2019 年に AIIB の払込資本への中国の拠出を終了することも、2020 年に対外援助が

[20] 2015 年に、「対外援助プロジェクト実施企業資格認定方法」、「対外援助プロジェクト型建設請負事業管理方法（試行）」、「対外援助物資供与プロジェクト管理方法（試行）」、「対外援助プロジェクト調達管理規定（試行）」が制定されている。

減少する主な理由である。一方、中国は、WHO への 50 百万ドルの拠出を実行済である。

次に参考として支出純額方式の推計結果を図表 8-5 に示す。中国の無償援助・無利子借款、優遇借款、多国間援助の合計額は、2001 年の 7 億ドルから 2018 年には 68 億ドルに増加し、2019 年は 2018 年と同額の 68 億ドルとなった。これは、中国の 2019 年の名目国民総所得（GNI）の 0.047%に相当する。規模は贈与相当額計上方式の 59 億ドルよりも大きい。これは主に、優遇借款の譲許性が高くないために贈与相当額計上方式の金額が小さくなったことが理由として挙げられる。両方式の優遇借款の金額を比較すると 2019 年で後者は 13 億ドルと前者の 20 億ドルの 7 割弱となっている。参考として、2019 年の優遇バイヤーズ・クレジットの規模は、支出純額方式で 65 億ドル、対外援助総額の 96%と推計された。

図表 8-5　ODA の定義に則した中国の対外援助推計額（支出純額方式）

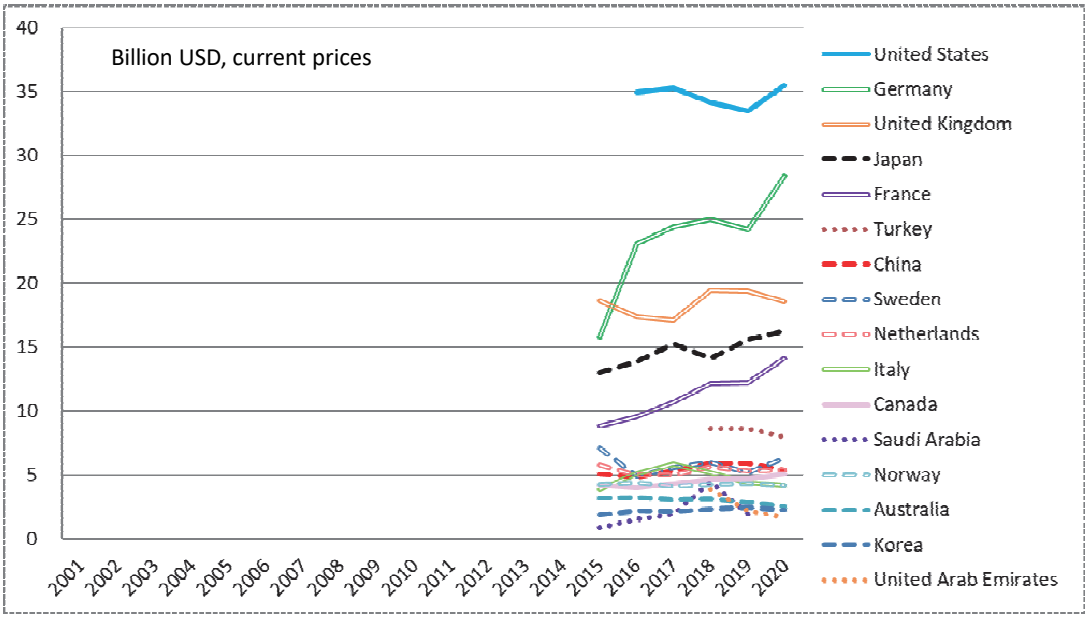


注：2019 年までが推計値、2020 年は予測値。
出所：Kitano. N. & Miyabayashi Y. 2020. Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

次に国際比較した結果をみたい。DAC 加盟国上位 10 カ国にアジア・大洋州の加盟国としてオーストラリアと韓国、DAC 非加盟国でありながら OECD-DAC に統計を報告している新興国のうちトルコ、サウジアラビア、アラブ首長国連邦（UAE）の上位 3 カ国と比

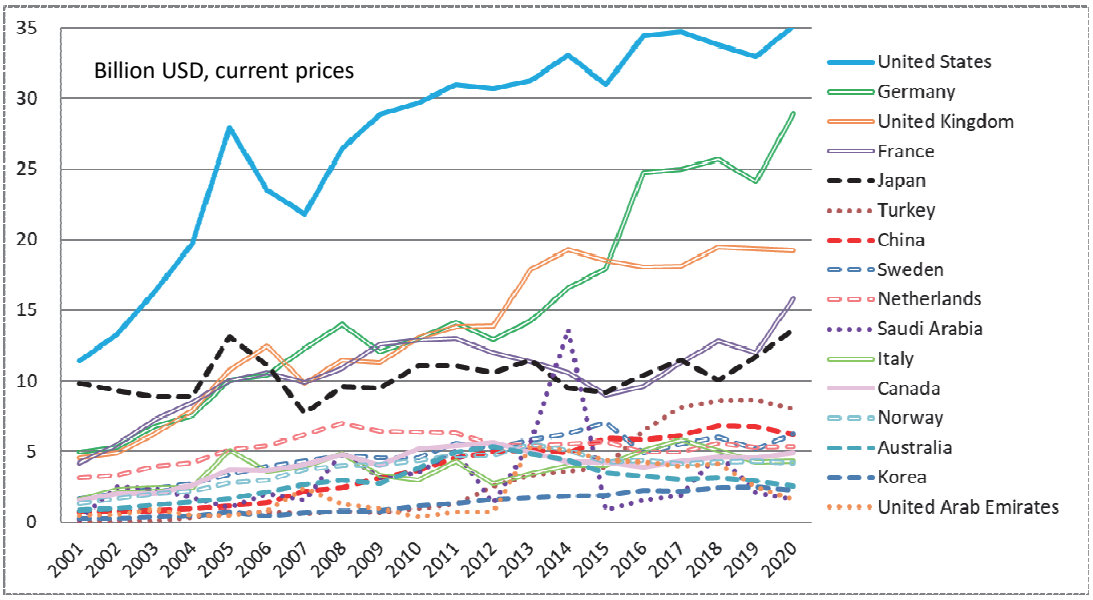
較すると、中国は 2019 年に贈与相当額計上方式でも、支出純額方式でも 7 位となっている（図表 8-6、図表 8-7）。カンボジアやフィリピンなど一部の開発途上国は優遇バイヤーズ・クレジットを ODA として統計に計上している。その観点から、優遇バイヤーズ・クレジットを対外援助に含めた場合の結果を図表 8-8、図表 8-9 に示す。贈与相当額計上方式では、トルコを抜き 6 位、支出純額方式ではフランス、日本を抜き 4 位となっている。以上のように定義によって中国の対外援助規模はかなり変動することがわかる。

図表 8-6　DAC 及びその他諸国の ODA と中国の対外援助推計額との比較（贈与相当額計上方式）



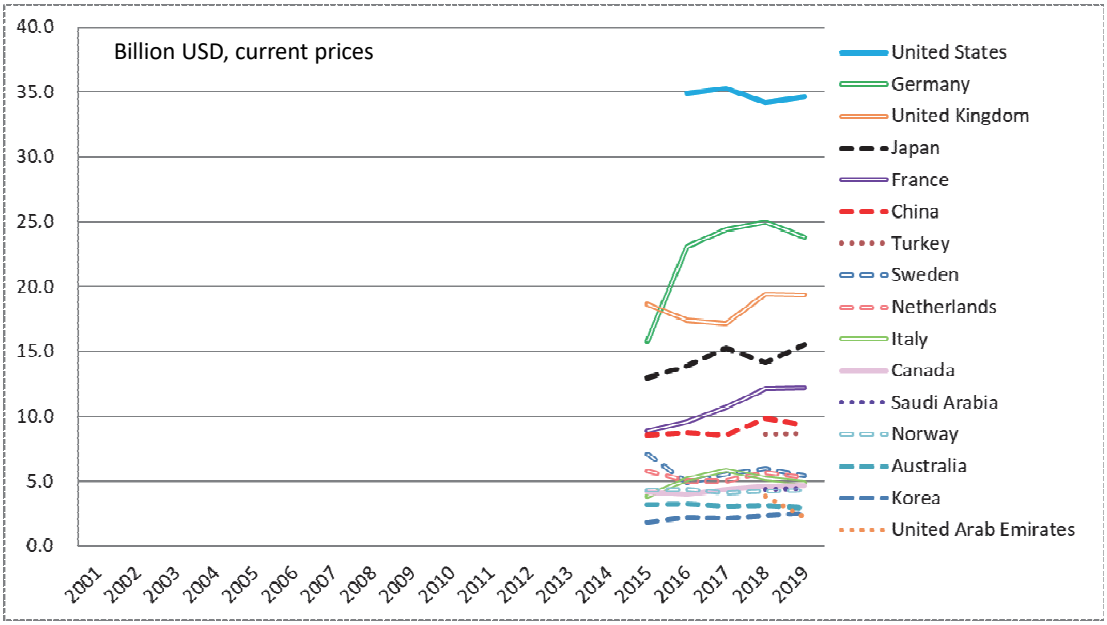
注：中国は 2019 年までが推計値、2020 年は予測値。
出所：Kitano. N. & Miyabayashi Y. 2020. Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

図表 8-7　DAC 及びその他諸国の ODA と中国の対外援助推計額との比較
（支出純額方式）



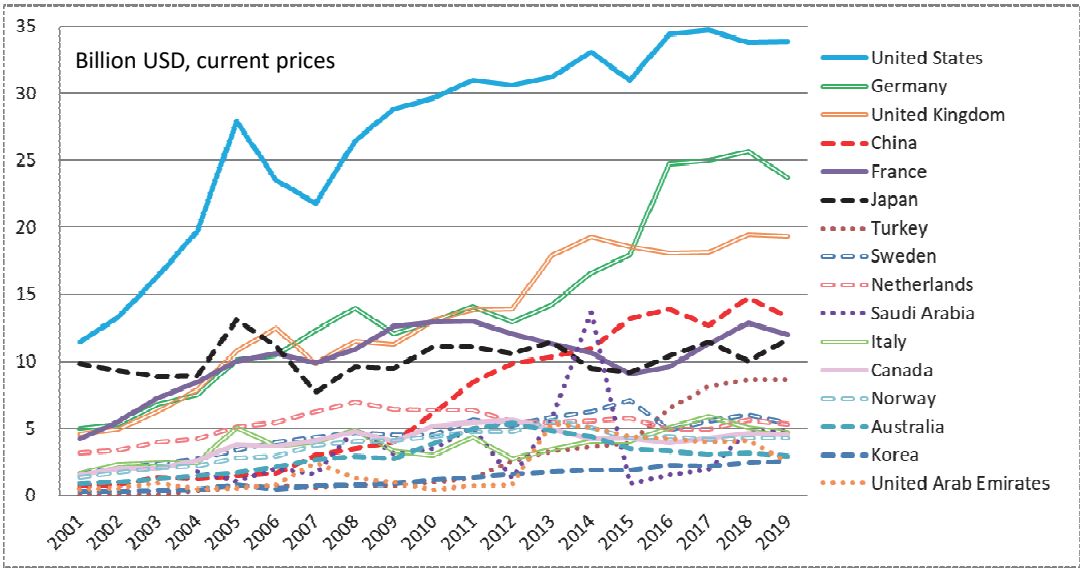
注：中国は 2019 年までが推計値、2020 年は予測値。
出所：Kitano. N. & Miyabayashi Y. 2020. Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

図表 8-8　DAC 及びその他諸国の ODA と中国の対外援助＋優遇バイヤーズ・クレジット推計額との比較（贈与相当額計上方式）



Source: Prepared by Author based on Kitano. N. & Miyabayashi Y. 2020. Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures . JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development.

図表 8-9　DAC 及びその他諸国のネット ODA と中国の対外援助＋優遇バイヤーズ・クレジット推計額（ネット）との比較



Source: Kitano. N. & Miyabayashi Y. 2020. Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

４．中国の対外援助の課題

（１）公的債務問題

以上、開発協力への転換を目指そうとしている中国の対外援助の現況について述べてきた。本章では、中国の対外援助が直面している課題について、公的債務問題への対応とアカウンタビリティ（説明責任）の向上の二点に絞って述べたい。

中国は、2000 年代初頭に途上国の債務問題が深刻化した際に、途上国側に立って先進諸国や国際機関に対して債務の免除を求めた。自ら範を示すために、低所得国等に対する無利子借款の支払期限到来分を免除してきた。筆者の推計によれば 2018 年時点で承諾累計額 951 億元のうち、債務減免額は 312 億元と約三分の一に達する。ここで留意すべき点は、無利子借款は財政手当を行ったうえで供与する借款であり、当該債務を免除したとしても、追加的なコストはかからないという点である。一方、中国輸銀、国家開発銀行（中国開銀）の借款については、これまでのところ、繰延あるいはリファイナンスにとどまり、債務免除を行ったことは例外的なケースを除けばなかったといえる。中国輸銀、中国開銀は、「走外出」政策や「一帯一路」構想推進において、途上国のインフラ整備ニーズを背景に、巨額の借款を途上国に貸付け、中国建設企業の海外進出を金融面で支えてきた。しかしながら、2018 年ころからエチオピアをはじめ返済が困難になるケースが出始めた。G20

でも低所得国における債務脆弱性に対処するための措置が講じられるようになり、中国も2019年の第2回「一帯一路」国際協力サミットフォーラム（2019年4月）で、高い透明度、汚職を許容しない、参加企業がプロジェクトの建設、運営、調達及び調達と入札において、広く受入れられている国際的な規則と基準に則ること、同時に参加国の法令を尊重することを推し進めるといった点が強調され、全てのプロジェクトの商業的及び財政的な持続可能性を確保することもうたわれた。世界銀行、IMFの協力を得て「一帯一路債務持続性分析枠組み」を作成、公表している。中国輸銀、中国開銀の途上国向けの融資承諾額は減少傾向にあり、以前よりも融資に慎重になった姿勢がうかがわれる。

2020年4月には、新型コロナウイルス感染拡大により経済状況が悪化した最貧国を中心に、G20財務大臣・中央銀行総裁会議で債務返済猶予イニシアティブ（Debt Service Suspension Initiative（DSSI））が合意された。最貧国（世銀IDA対象国＋国連の後発開発途上国：計77カ国）より申請があれば、債務返済を2020年末まで時限的に猶予するもので、2度の延長を経て、猶予期限は2021年末となっている。全ての公的な二国間債権者はDSSIに参加することとされており、民間債権者に対しても、同等の条件でこのイニシアティブに参加することを要請している。中国はDSSI対象国にとってG20最大の債権国であり、当初は参加を躊躇していたものの、最終的には参加し、2020年11月には、中国が実施した債務返済猶予額が、CIDCA及び中国輸銀分[21]など23カ国合計1,353百万ドルにのぼることが公表された。一方中国開銀については、中国自らが政策金融機関であると位置付けているにもかかわらず、商業銀行であると主張し、民間債権者として自主的に748百万ドルを猶予したとしている。同月には、G20財務大臣・中央銀行総裁会議でDSSI後の債務措置に係る共通枠組が合意された。これは、IMF・世界銀行グループの債務持続性分析及び参加する公的債権者による共同評価の結果、最も困難なケースにおいては債務の償却または免除を実施というもので、全ての公的な二国間債権者が公平に負担し、民間債権者と公的な二国間債権者による債務措置が少なくとも同程度となることを確保することがうたわれている。2021年5月時点で、チャド、エチオピア、ザンビアが申請しており、チャドについては、2021年4月に債務措置に関する第一回債権者委員会が開催されているが、中国輸銀がどの程度情報を開示するかはまだ明らかではなく、今後の対応ぶりが注目されている。

[21] 無利子借款、優遇借款、優遇バイヤーズ・クレジット、バイヤーズ・クレジットなどが含まれると思われる。

（２）アカウンタビリティ（説明責任）の向上

開発協力を展開する上でアカウンタビリティ（説明責任）の向上は、先進国、新興国問わず、国内の幅広い支持と被援助国や国際社会における評価を得るために必要不可欠な要件といえる。中国も、上述の公的債務問題を含め、国際社会で批判にさらされているのは、かなりの程度透明性を含めアカウンタビリティが十分とはいえない点に帰するといえる。

アカウンタビリティの向上については、中国も既に様々な努力を行っている。例えば、プロジェクトの評価について、前述の CIDCA の「対外援助管理弁法（意見募集稿）」には、対外援助事業の評価制度を確立し、通常評価、専門的評価、総合評価を実施する、とされている。対外援助の実施機関である商務部国際経済協力事務局（AIECO）は「対外援助プロジェクトの評価管理に関する規定」（2016）の中で、DAC の評価 5 項目を参照しながら、対外援助プロジェクトの評価の 5 項目として、プロジェクトの適切性、組織と実施の適合性、援助の有効性と効率性、包括的な影響と持続可能な開発の実現を挙げている。中国輸銀は「中国輸出入銀行の優遇借款の事後管理に関する規定」（2000）の中で、プロジェクトの事後評価報告書を作成することを義務付けている。しかしながら、これらの報告書は未だ公開されていない。

近年、財政部はパフォーマンスに基づく予算管理（performance-based budget management）を一層重視するようになり、2015 年予算から、毎年各部門が項目を選んで予算執行のパフォーマンスの自己評価を公表するようになった。さらに 2020 年に制定された「プロジェクト支出のパフォーマンス評価管理弁法」で、全ての政府レベルの財務・予算部門は、業績評価結果を決算報告にまとめ、人民代表大会常務委員会に提出し、法律に従って公開しなければならないとしている。対外援助予算でいえば、例えば、2019 年の科学技術部の決算書には、同部に配分された約 92 百万元の対外援助予算の自己評価が詳しく掲載されている。商務部の予算、決算書には、対外援助予算に関するパフォーマンス自己評価は公表されていないが、関連機関のウェブサイトによれば、2017 年に商務部財務司が、商務部対外援助修士課程学位取得教育プログラムの自己評価を実施している。

以上述べたように、中国のアカウンタビリティ向上に向けた取り組みは、基礎固めの段階にあると言えるかもしれない。第 14 次五カ年計画中に、中国の対外援助が開発協力への転換を図るためにどれだけアカウンタビリティを向上させるか注視したい。

（2021 年 5 月 17 日　脱稿）

参考文献

Kitano. N. and Miyabayashi Y. 2020. Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

Yu. Zirong. 2020. Extraordinary Exploration, Reform and Achievement - In commemoration of 70 years of China's foreign aid. In Institute of International Development Cooperation and Institute of West Asian and African Studies, CAITEC eds. China and International Development 2020 Extraordinary, Exploration, Reform and Achievement-In Commemoration of 70 Years of China's Foreign Aid. CAITEC. p.5-28.

川島真 2020 第 3 章 習近平政権下の外交・世界秩序観と援助「中国の外交戦略と世界秩序　理念・政策・現地の視線」p.53-77　昭和堂

北野尚宏 2020a 第 2 章 中国の対外援助のとらえ方「中国の外交戦略と世界秩序　理念・政策・現地の視線」p.25-52　昭和堂

北野尚宏 2020b 第 7 章 中国の対外援助の現状と課題「現代中国を読み解く三要素―経済、テクノロジー、国際秩序」p.172-192　勁草書房

胡鞍钢, 张君忆, 高宇宁. 2017. 对外援助与国家软实力: 中国的现状与对策. 武汉大学学报 （人文科学版）. 第 70 卷 第 3 期 2017 年 5 月 p.5-13

薛澜, 翁凌飞. 2018. 西方对外援助机构的比较与借鉴—改革中国的对外援助模式. 经济社会体制比较. 2018 年 第 1 期. 2018 年 1 月 p.107-113

中国国務院新聞弁公室 2011『中国的対外援助』白皮書

中国国務院新聞弁公室 2014『中国的対外援助（2014)』白皮書

中国国務院新聞弁公室 2021『新时代的中国国际发展合作』白皮書

第９章　リベラル国際秩序と中国

東京大学大学院総合文化研究科准教授

湯川　　拓

１．はじめに

近年、盛んに国際秩序の転換あるいは国際秩序の動揺が指摘されている。具体的には、第二次大戦後に存在してきた「リベラル国際秩序」が終わりつつあり、その意味で我々は現在歴史の転換点に立っているのだ、という議論である。本稿の目的は、そのリベラル国際秩序の動揺をデータで裏付けた上で、いわゆる中国の台頭がそこにどのような影響を与えているのか、言い換えるとそれがどの程度中国の台頭に起因するのかを分析するものである。

「リベラル国際秩序」とは、「開放的であり、法とルールに基づいた協調的な秩序」として定義づけられる[1]。そこでは緩やかなルールに基づいたグローバルなシステムの中で、自由民主主義国に主導された諸国家が互いの利益や保護のために協力するという関係が実現することになる。このような協調的かつ互恵的な関係が第二次大戦後、存在してきたとされるが、それをもたらした要素として三点指摘されている。それは、①自由民主主義という国内政治体制、②国際制度（条約や国際機構）、③貿易や金融などに代表される国家間の相互依存、の三つである。米国の覇権の下、これら三点が協調的で互恵的な国際関係をもたらしてきた、これがリベラル国際秩序である。

以下では、この三要素の「定点観察」を軸にして、このような秩序が実際に存在してきたこと、およびそれが近年動揺しつつあるということを確認した上で、中国の影響について見ていくことにする。その際、極力データから傾向をつかまえるという方針をとりたい。経済データだけではなく、政治現象についても近年はデータセットが整備されつつある。それらを生かすことで印象論を脱した秩序論が可能になるのではないかと考える。

２．リベラル国際秩序―その趨勢

リベラル国際秩序をもたらす三要素の内、最初に自由民主主義について見ていきたい。

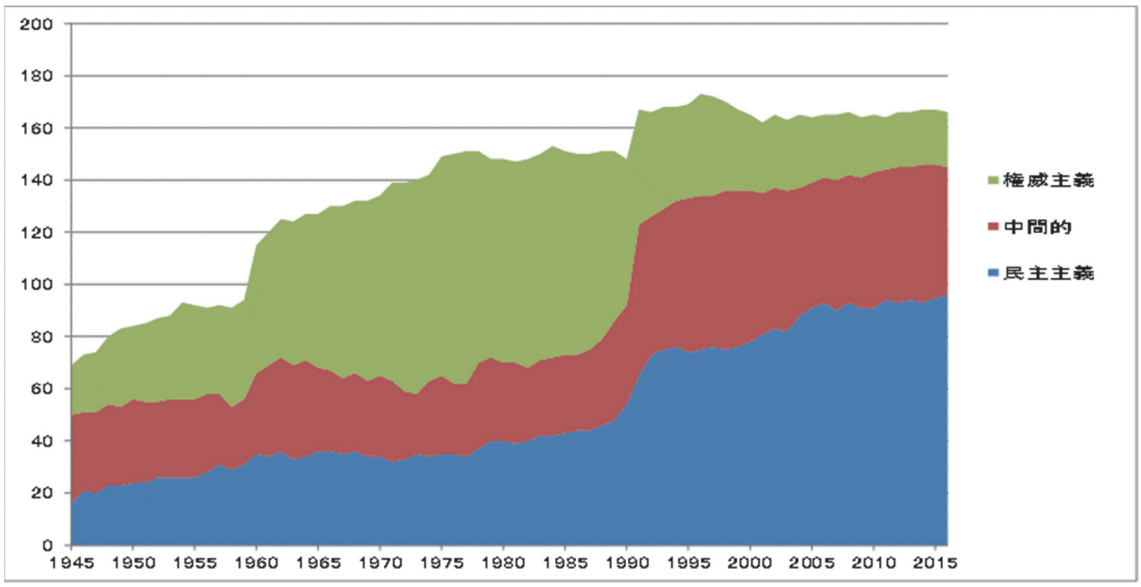
---

[1] G. John Ikenberry (2011) *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press, p.18.

国内政治体制が自由民主主義であることが国家間で協調的な関係性をもたらすメカニズムとしては理論的に複数想定されるが、しばしば指摘されるのが「コミットメントの信頼性」である。すなわち、自由民主主義においては政策決定過程が他国からすると一定程度透明性があり、かつ政府が一旦合意したことを反故にすることに対して自国民からの批判というコストがかかるために、民主主義国家のコミットメント（約束）には信頼性がある、とされる。つまり、互いに約束を将来に亘って履行するであるという信頼が民主主義同士の間には存在し、それが協調的な関係性を可能にするのである。民主主義国家同士は戦争をしない、といういわゆる「民主的平和」もこの枠内で捉えることができる。

そして、各国の国内政治体制の推移を示したのが図表 9-1 である。これはその年に存在する国家の内、それぞれの政治体制の国家の数を時系列で示したものである。図を見れば分かるように、第二次大戦後に民主主義国家の占める割合は増加しており、現在では少なくとも国の数としては民主主義に分類される国が最も多い。他方で権威主義に分類される国は大幅にその割合を減らしており、第二次大戦後とは国際社会における構成員の民主化が進展する時期であったと言える。

図表 9-1　各政治体制をとる国数の推移（1945-2018）



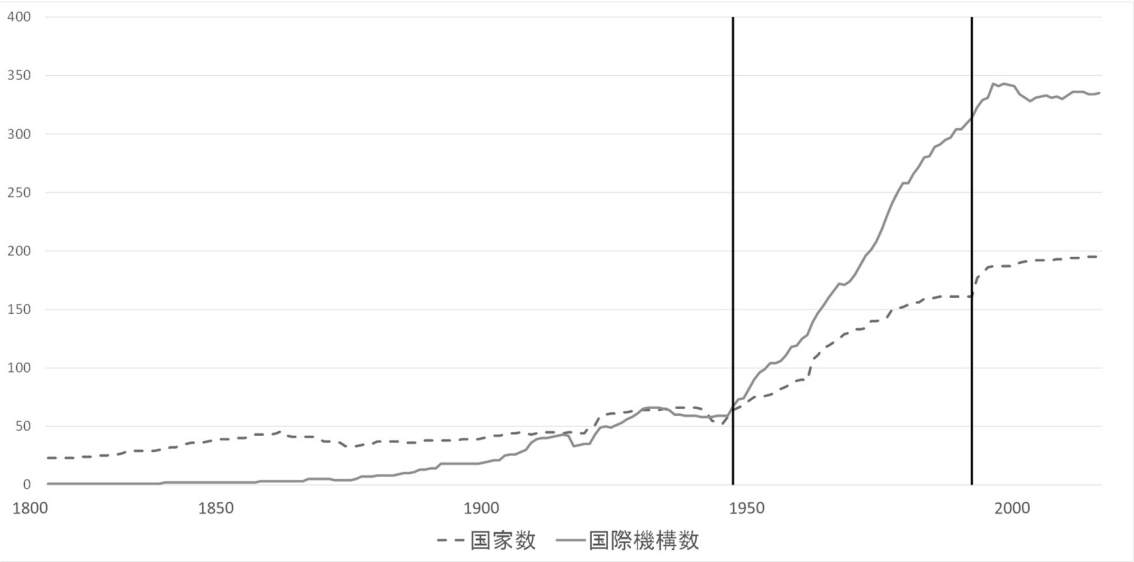
（出所）Polity IV の Polity 2 データより筆者作成。なお、同データではその年の各国の民主化度合いを－10 から＋10 までの 21 段階でポイント付けしているが、ここでは一般的な慣行に倣い、＋6 以上を「民主主義」、－6 以下を「権威主義」、その間を「中間的」として操作化している。

次に、第二の要素である国際制度に移りたい。国際制度が協調的な関係をもたらすメカ

ニズムとしては理論的には二点指摘できる。一つは明文化やモニタリングを通して相互性を高めることである。つまり、遵守すべきことを明確化し、かつそれを遵守しているかどうかを透明化することで、当該国家が協力しているのか非協力しているのかが判別できるようになる。そうなると非協力（不遵守）に対しては他国も同様に応報的に振る舞うようになるため、結果的に協力行動が広がることになる。つまり、隠れて非協力行動をとるということが難しくなることで相互性を実現し、ひいては協力を達成するのである。もう一つは大国の制御である。リベラル国際秩序の眼目の一つはここにある。たとえ大国米国であっても制度化されたルールに対しては一定程度自制的に振る舞ってきたことがリベラル国際秩序の持続に寄与してきたとされる。すなわち、大国は敢えてルールの制約の中で行動することで中小国に対して安心供与を行い、それが持続的な秩序維持に貢献する、というわけである。

次に、WTO や WHO に代表される国際機構についてのデータを見てみたい。ここでは 1816 年からという超長期で趨勢を取ってみたが、やはり第二次大戦後には国際機構数の顕著な増加を見て取ることができる。無論これは国家数そのものの増加（特に植民地の独立）によるところもあるが、グラフを見ても分かるようにそれを加味してもなお第二次大戦後は国際機構が積極的に創設された時期であったと言える。

図表 9-2　国際機構数の推移（1816-2014）



（出所）COW（Correlates of War）より筆者作成。

続いて、三つ目の要素として相互依存について考察したい。相互依存が協調的な関係、特に国家間武力紛争の予防に寄与するメカニズムとしては、機会費用がしばしば挙げられる。例えば特に取り上げられることの多い貿易について考えてみると、二国間で貿易量が増えるにつれて、両国はそれぞれが比較優位を持つ財の生産に特化していくことになる。そうなると、相手国との武力紛争によって突然経済的なやり取りが絶たれてしまうと、その国からの輸入に頼っていた材が枯渇してしまうというコスト（これが機会費用）を負うことになる。したがって、相互依存が進化した国家間ではもはや戦争を起こしたくても起こせなくなる、という議論である。これは「商業的平和」などと呼ばれるものである。

ここでは特にデータを提示して確認することはしないが、第二次大戦後は自由化が進んできたことについては意見の一致を見ている。貿易についてはブロック経済による第二次大戦の勃発を受けて、戦後は GATT／WTO 体制の下で関税を引き下げる試みがなされてきたわけであるが、それはおおむね高い評価を得ている[2]。端的に述べると、歴史上現在ほど関税率が低い時代は無い。いわゆるグローバル化の潮流もあって、モノやカネさらにはヒトや情報まで、国家間の相互依存は深化してきたと言える。

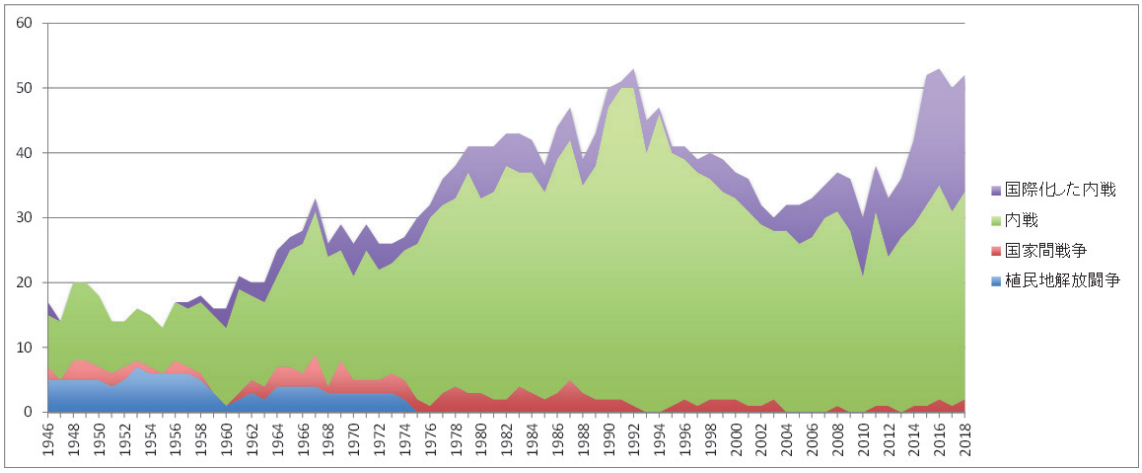
以上、第二次大戦後にはリベラル国際秩序の三つの柱ともいうべき三要素は確かに顕著な進展を見せてきたことを確認した。最後に、国家間の協調的な関係が実現されてきたことの一つのあらわれとして、武力紛争について見てみたい。図表 9-3 は武力紛争の件数を時系列的に示したものである。注目すべきは国家間戦争（図表 9-3 中で赤の部分）の少なさである。現代において生じる武力紛争とはほとんどが内戦であることを図表 9-3 は示している。しかも、国家間戦争は一貫して少ないように見えるが、この間において国家数が大いに増えているということを踏まえると、その発生確率は顕著な低下を見せているということが言える。

したがって、第二次大戦後には少なくとも国家間においてはかなりの程度平和が実現されてきたと言える。もちろん、それが上記の三要素によるものであるという因果関係の実証にはさらなる分析が必要であるが、それについても肯定的な研究が数多いということは指摘しておきたい。なお、付け加えれば、内戦についてもリベラル国際秩序のコア国ともいえる西側の先進民主主義国においてはほとんど生じていない。

---

[2] Goldstein, Judith L., Douglas Rivers, and Michael Tomz (2007) "Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade", *International Organization* 61(1), pp.37-67.

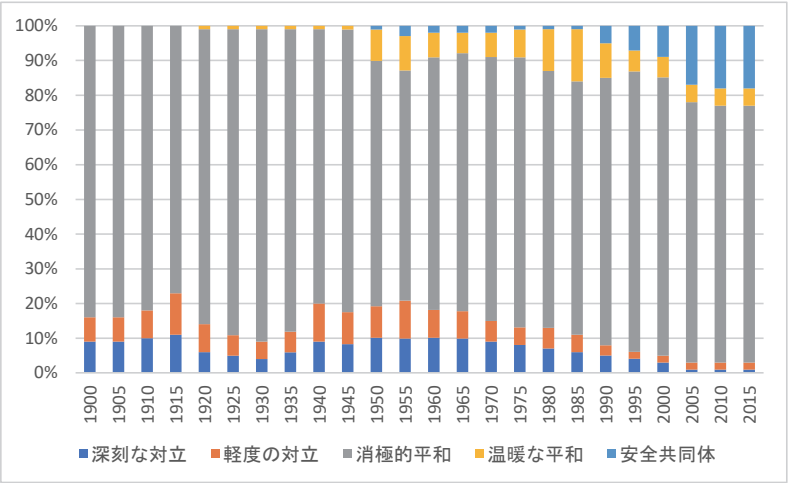
図表 9-3　武力紛争数の推移（1946-2018）



（出所）UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset より筆者作成。

なお、図表 9-3 では国際関係の安定度合いを「戦争があるかないか」で見たわけであるが、「戦争が無い」状態であっても、そこには「今にも戦争が起こりそうな状態（「深刻な対立」）」から「もはや戦争が起こることが想定できない状態（「安全共同体」）」までグラデーションがありうる。そこで、特定の基準の下に各年で国家間の対（日本－米国、中国－ロシア、等々）ごとに状態をコーディングし、その割合を時系列で示したのが図表 9-4 である。つまり、これにより「戦争か平和か」という 1／0 ではなく、より段階的に国際関係の安定度合いを見ることができるようになった。そして、その結果としてもやはりより安定的な状態が増えてきたということが、図表 9-4 からは見て取れる。

図表 9-4　国際関係における平和の指標化とその推移（1900-2015）



（出所）Gary Goertz, Paul F. Diefl, and Yahve Galegos(2019) “Peace Data: Concept, Measurement, Patterns and Research Agenda”, *Conflict Management and Peace Science*, p.9、より筆者作成。

以上より、いわゆるリベラル国際秩序と呼べるものが第二次大戦後に存在してきたことをデータから確認した。次節ではその動揺について見ていきたい。

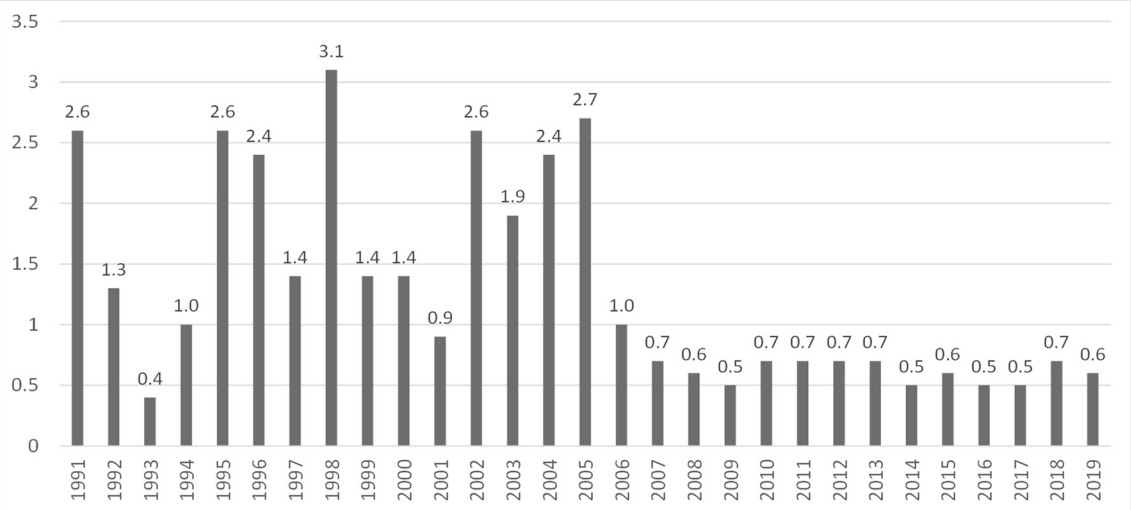
３．リベラル国際秩序の動揺

上でも述べたように、近年リベラル国際秩序の動揺や後退が盛んに主張されている。ここではまず、どのような意味においてそれが後退しているのかを確認したうえで、その原因について考察したい。

（１）どのように？

ここでも前節に倣い、リベラル国際秩序を支える三要素について順に見ていくことにする。まず、最も顕著な後退を見せているのが自由民主主義である。これは既に図表 9-1 においても 2000 年代半ばから民主主義国家数が伸びていないことから見て取れる。それをより可視化するために用意したのが図表 9-5 である。これは例えば 1991 年の「2.6」ならば、その年に民主化した国（この場合はより自由の度合いが上昇した国）が権威主義化した国（この場合は自由の度合いが低下した国）の 2.6 倍存在した、ということを意味している。

図表 9-5　権威主義化した国数に対する民主化した国数の割合（1990-2019）



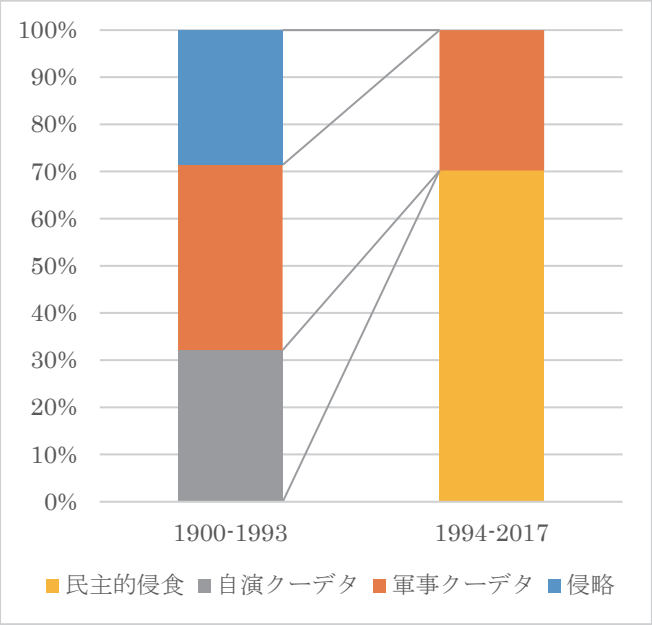
（出所）Freedom House より筆者作成

近年しばしば指摘されているのが、2006 年以降は民主主義は後退期に入った、ということである。確かに、2006 年の「1.0」を最後に、移行は権威主義化した国のほうが多いと

いう傾向が続いている。つまり、国際社会は権威主義化の一途をたどっているのである。比較政治学においてもかつては民主主義こそが通常の政体であり、民主主義国家の増加傾向は続いていくということがほとんど自明視されていた。しかし、そうではないということが近年明らかになりつつある。世界の国々は時間はかかれどいずれ全て民主化していくのだという世界観は見直されなければならない。

なお、近年の権威主義化の特徴はクーデタのように劇的な形で民主主義体制が停止されるのではなく、むしろ合法的・漸進的に権威主義化が進んで行くという「民主主義の侵食」と呼ばれる形態が主である（図表 9-6 参照）。また、主要な後退国としては、インド・ブラジル・フィリピン・トルコ・タイ、などを挙げることができる。

図表 9-6　権威主義化の内訳



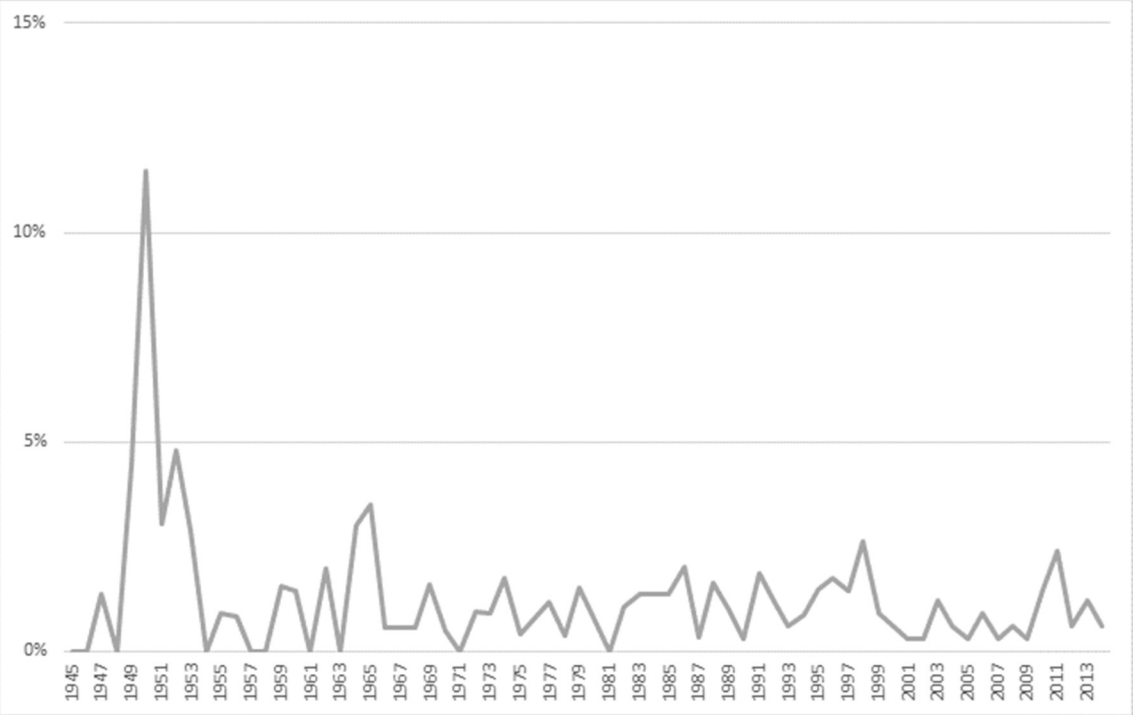
（出所）V-Dem Data Version 11.0 より筆者作成

次に、国際制度について見てみたい。ここでも、米国のパリ協定脱退、TPP への参加の取り消し、WHO からの脱退、NAFTA や G7 への懐疑的な姿勢、イギリスの EU からの脱退、などの種々の問題が思い浮かぶ。これらを踏まえ、国際機構あるいは多国間主義もまた隘路に陥っているということはしばしば指摘されるところである。つまり、第二次大戦後に続いてきた、制度ベースでの国際協力が蹉跌を迎えているという議論である。

ただ、国際機構からの脱退のデータからすると、近年特に国際機構からの脱退が増加傾向というわけではない（図表 9-7）。確かに、過去にも米国は多国間主義への懐疑的な姿勢

を見せることはあった。例えば、GW ブッシュ政権における ABM 条約からの脱退や、国際刑事裁判所（ICC）のローマ規定への不参加などを挙げることができる。もっとも、それらの事例と今日の多国間主義の蹉跌を比較すると、今日の方が国際機構からの脱退や非協力が国内政治において市民にアピールするための道具として機能しているという面は指摘できるだろう。このことは後で指摘するポピュリズムの台頭と深い関係にある。ちなみに、付言すれば脱退は必ずしも大国だけが行うものではなく、インドネシア、ポーランド、パナマ、タイなども過去に複数回の脱退を経験している。

図表 9-7　国際機構からの脱退（1945－2014）



（出所）von Borzyskowski, I., & Vabulas, F. (2019) "Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations?", *Review of International Organizations* 14(2), pp.335-366、のデータセットより筆者作成。数値はその年における脱退数を国際機構数で割ったもの。

最後に、三つ目の要素として相互依存について見てみたい。ここでまず指摘すべきは WTO の停滞である。上でも述べたように、戦後の貿易自由化の進展は自然に生じたものではなく、GATT／WTO という制度に支えられてのものであるという側面が強い。この点については実証分析も多々存在する。しかしドーハラウンド以降は WTO は完全に手詰まりに陥っている。その分、地域レベルあるいは二国間での FTA に流れているという見方もできるが、少なくとも普遍的な枠組みによる自由化は現在は停滞している。加えて、米中

貿易摩擦や保護主義の台頭も激化しつつある。さらには、人の移動を「リベラル国際秩序」の枠内に入れるかは議論があるが、反移民運動の高まりも指摘しておきたい。これら複合的な意味合いにおいて、国家間の相互依存関係もまた挑戦を受けていると言える。

以上見てきたように、自由民主主義・国際制度・相互依存という第二次大戦後のリベラル国際秩序を支えてきた三要素はいずれも近年後退あるいは停滞を見せている。その意味で、リベラル国際秩序という戦後の国際関係のあり方、あるいは協調的で互恵的な国際関係のあり方それ自体が後退しつつあるという見解にも一定の妥当性があると言える。それは具体的には環境問題への対策や後で触れる新型コロナウイルスへの対策において色濃くあらわれているのである。

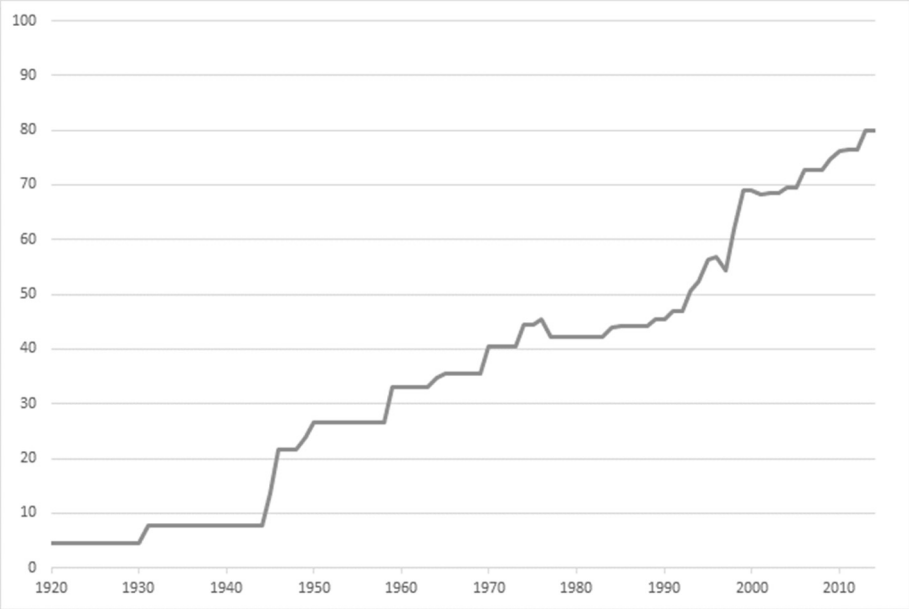
（２）なぜか？

では、何がリベラル国際秩序の後退をもたらしているのだろうか。ここでは三つの背景を指摘したい。第一に、冷戦後の「自壊」である。リベラル国際秩序は第二次大戦後は専ら西側諸国の間だけで運営されてきたものであった。それが冷戦後には東側諸国も取り込む形で拡大することになる。このような冷戦後のあり方は一時は（西側にとって）非常に多幸的な状況として映ることになった。すなわち、「民主化の波」が訪れ次々と東側諸国が民主化し、NATO は東方に拡大、EU も加盟国を拡大、G20 の枠組みが立ち上がり、中国が WTO に加盟する、といった具合である。これはリベラル国際秩序の勝利である、という見方も盛んに提示された。しかし翻ってみればこのことがリベラル国際秩序の後退を招いたとも言える。一つには東側へと拡大することで構成国の異質性が増した、ということである。同質性の下に成り立っていた秩序がそれにより揺るがされることになった。

そしてもう一つは、ある種の「行き過ぎ」である。国際社会における秩序構想としては、リベラル国際秩序と対比して、各国の主権や内政不干渉といった伝統的な国際規範を重視するウエストファリア的な秩序というものを想定することができる（後に述べるが、中国がこちらの護持者としての側面が強い）。そして、冷戦期はこの両者のバランスが比較的保たれていたと言える。国内外においてリベラルなあり方を規範化しつつも、各国の主権を侵してまでそれを強制することはしない、ということである。しかし、冷戦後の民主主義や人権の規範化がそのバランスを大きく損なうことになった。民主主義や人権というのは基本的には国内事項であって、それに対して国際的に「あるべき姿」を求めることは内政不干渉原則と衝突しうる。それに対し、冷戦（あるいはその末期）からはコンディショナ

リティといった形で援助の際に民主主義や人権の改善が条件として提示され、他国に対する民主化支援が活発化し、あるいは時には武力を用いた人道的介入やイラク戦争のような強制的な体制移植が行われるようになった。このことは図表 9-8 からも確認することができる。これは国際機構の内、経済的自由（貿易自由化）と政治的自由（人権）の機能のものに限定して、それら機構の国家からの自律性と、ルールの国家への拘束性の二点を数値化して「権威」として指標化したものである。要は、自由主義的な機能を持つ国際機構がどの程度国家に対して独立した影響力を発揮できるかという点を数値として示したものである。これを見ると、第二次大戦後と並んで、冷戦の終焉後にリベラルな国際機構の権威が大きく増したということが分かる。しかしこのことが主権や内政不干渉原則とのバランスを壊すことで反発を呼んでしまい、リベラル国際秩序の後退へとつながったということになる。したがって、一見すると「勝利」に見えた冷戦の終焉が後の後退を用意したという指摘である。

図表 9-8　リベラルな国際機構の権威とその推移（1919-2013）



（出所）International Authority Database より筆者作成

リベラル国際秩序の後退の第二の理由が内部からの挑戦である。すなわち、コア国である西側先進民主主義国におけるポピュリズム・ナショナリズム・反グローバリズムの台頭である。ナショナリズムは他国を犠牲にしても自国の利益を追求する動きとしてあらわれ、それが国境を越えて波及しているのが近年の特徴である。ポピュリズムは「エリート」に抗して「大衆」の利益を追求する動きであり、これは時に国際協調をエリート主導の試み

であるとして拒絶することになる。背景としては新自由主義および経済のグローバル化の中で貧富の差が拡大したことも挙げられるだろう。言うまでもなくこのような流れの典型は 2016 年に誕生したトランプ大統領と「アメリカ・ファースト」というプラットフォームであり、それはヨーロッパでも観察され、イギリスのブレグジットとしてあらわれることとなった。さらには、西側諸国の権威主義化も深刻な問題である。ヨーロッパでも権威主義的な政党の台頭は複数の国で見られた。もっとも、これらの点はリベラル国際秩序への極めて深刻な挑戦であるが、本稿の主題ではないために深くは取り上げない。

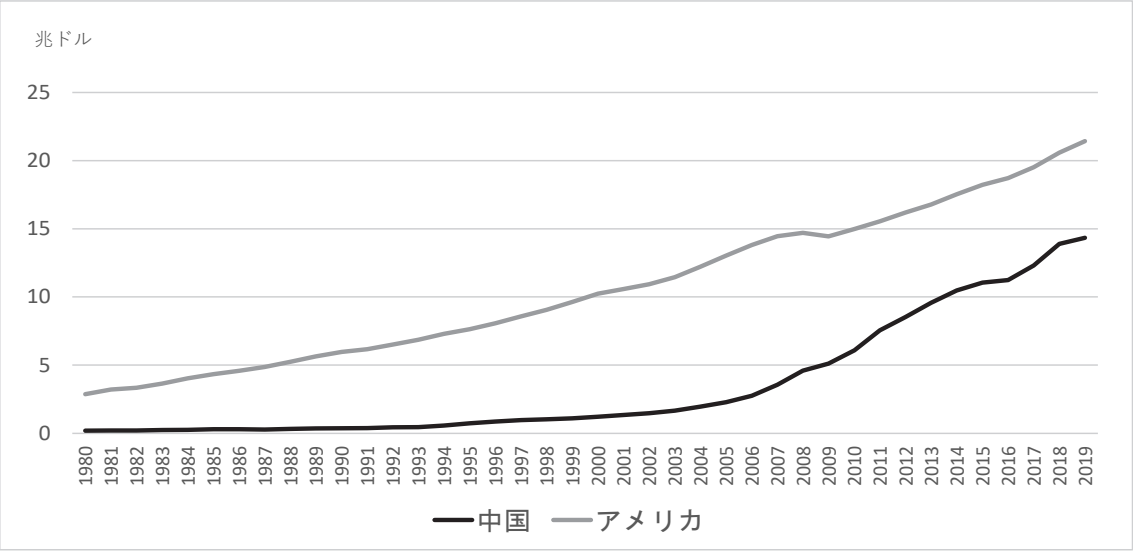
そして第三の理由が、外部からの挑戦、すなわち中国やロシアの台頭がリベラル国際秩序を動揺させているという議論である。本稿では以下、この中国からのリベラル国際秩序への挑戦に焦点を絞り、議論を展開していくこととする。

４．リベラル国際秩序と中国

（１）中国の台頭とリベラル国際秩序

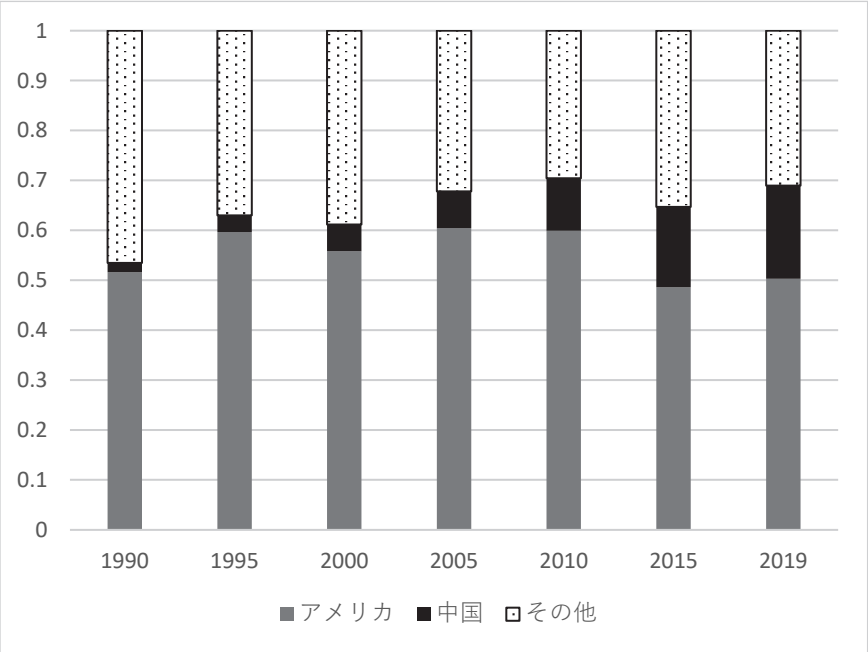
国際社会において中国が台頭しつつある。これは間違いのない傾向である。GDP においては中国は 1979 年以来、平均で 9.5%の成長率を見せており、その間に 8 億人が貧困から脱出した（図表 9-9）。また、図表 9-10 は軍事費の上位十か国の合計に占める米国と中国の割合を示したものであるが、そこでも経済面ほど顕著な追い上げではないものの、中国の台頭を見て取ることができる。

図表 9-9　中国と米国の GDP（1980-2018）



（出所）World Bank より筆者作成

図表 9-10　軍事費上位十ヶ国に占める中国と米国の割合



（出所）SIPRI Military Expenditure Database より筆者作成

以上のように中国の台頭は疑いえない。では、問題はそのように台頭する中国はリベラル国際秩序の挑戦者なのか、という点である。本稿の最大の主張は、上記の内部からの挑戦（ポピュリズムやナショナリズム）と異なり、この外部からの挑戦（中国からの挑戦）についてはリベラル国際秩序を揺るがすものかどうかは自明ではなく留保付きで考えなければならない、ということである。

確かに、中国はリベラル国際秩序への挑戦者として映る。最も分かりやすいのは強固な権威主義体制という国内政治体制であろう。その意味で、民主主義や人権という理念とは価値的なレベルで相容れない存在であるとされる。実際、上でも述べたように中国は主権や内政不干渉といった、（それ自体は国連憲章に記載のある）伝統的な国際規範を積極的に主張し、他国に人権や民主主義を広げることには反対する姿勢を採ることが多い。

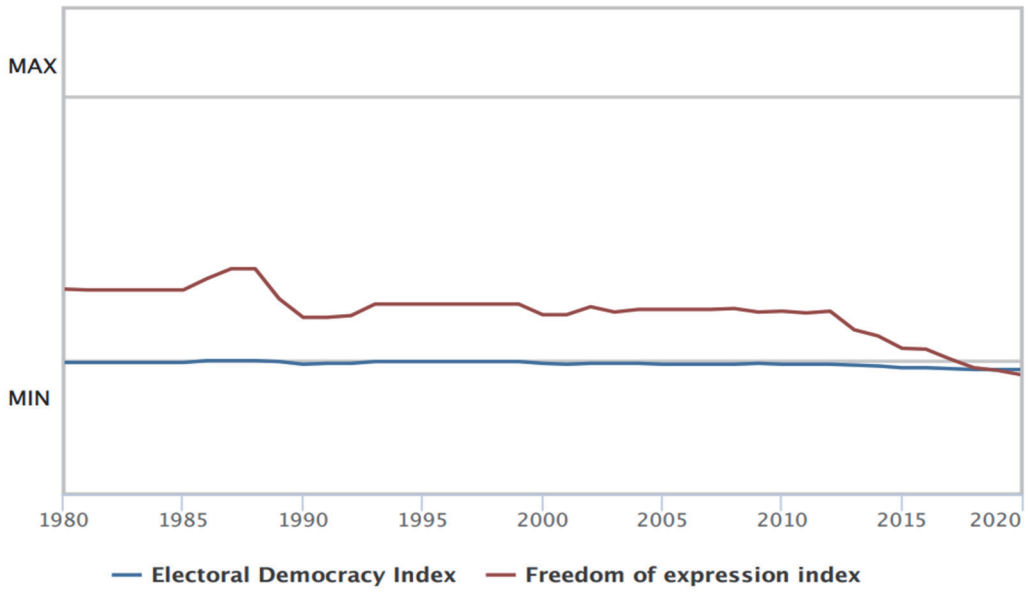
他方で、従来の議論では中国はリベラル国際秩序への挑戦者ではない、ということも盛んに主張されてきた。一つの理由は、中国自身がリベラル国際秩序の受益者だから、というものである。確かに、中国が近代史上最速とも呼ばれるほどの経済発展を遂げたのはまさにリベラル国際秩序の下でのことである。その意味では、あえて挑戦することは無いであろうというのも自然な考え方である。もう一つの理由はやがて中国が社会化されていく、平易な言い方をすればリベラルな価値観にあわせて変わっていくであろう、という推

測がなされていたからである。すなわち、リベラル国際秩序の枠内で行動するうちにやがてその原理を内面化するだろう、ということである。典型的には、中国の WTO 加盟はそのような観測を裏付けるものとして挙げられることが多かった。他には、中国もやがて民主化していくであろうという予測も多く語られた。このような論理から、中国もリベラル国際秩序における責任あるステークホルダーになっていくであろうという議論は決して珍しいものではなかった。が、近年においてはそのような「楽観」は退きつつあり、中国はリベラル国際秩序への挑戦者として位置づけられることが多くなっている。では実態はどのように理解すべきだろうか。以下ではまた三要素を軸に中国の位置づけについて考察してみたい。

（２）三要素からの検討

第一の要素として、自由民主主義である。まず、多くの楽観論を裏切るように、中国自身は民主化しなかった。それは図表 9-11 からも明らかである。ここでは、V-Dem というデータセットにおいて民主化度合いを測る際に一般的に用いられる Electoral Democracy Index という指標と、表現の自由の指標の二つの推移を示しているが、いずれも横ばいか下降している。経済発展すれば民主化しやすくなるという議論は比較政治学においても有名な理論ではあるが、中国はそれには当てはまらなかったのである（中国が政治学における一般理論を裏切って「例外」としての位置を占めることはしばしばある）。

図表 9-11　中国における民主化度合いの推移（1980-2020）

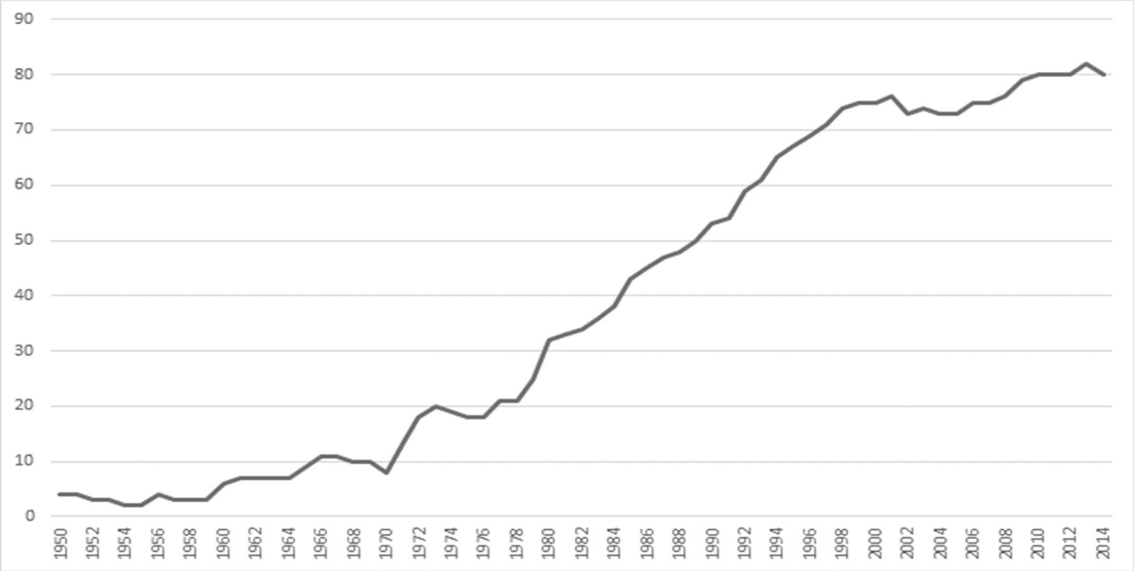


（出所）V-Dem Data Version 11.0

しかし、上で確認したようなグローバルなレベルでの民主化の停滞が中国によるものか、という点については留保が必要である。この点、「世界に権威主義を広める中国」という像はやや強調されすぎているように思われる。中国は国内が権威主義体制であっても、国際社会において民主主義という理念そのものに明示的に挑戦しているわけではない。さらには、中国が政策としてどこまで他国に権威主義を促進しているかという点についても留保が必要である。例えば、援助のターゲットの選定において中国は相手国が民主主義か権威主義かという点は重視していない（その他の政治的要因のほうが重視される）。その意味で、選挙支援をはじめとする民主化支援をし、民主主義を援助における条件とし、時に武力を用いて強制的な体制移植をするという西側の「民主化促進」とは比べるべくもない。もちろん、リーマンショック等によって途上国にとって先進民主主義国家が「モデル」としての魅力が薄れる一方で中国が一定程度そのような魅力を具備するに至ったという面はあるだろう。あるいは、中国は他国で生じた民主化革命が自国へ波及することに対しても非常に警戒的である。ただ、中国は何らかのグランドデザインの下、政策として他国内に権威主義体制を促進しているという性格は薄い。「民主主義にとって安全な世界（a world safe for democracy）」というのは米国のウィルソン大統領の有名な言葉でありリベラル国際秩序の一つの理念をよく体現するものであるが、結局のところ中国が目指しているのは「権威主義にとって安全な世界（a world safe for autocracy）」ではなく、あくまで共産党体制という自国の体制の護持である（a world safe for CPP）。

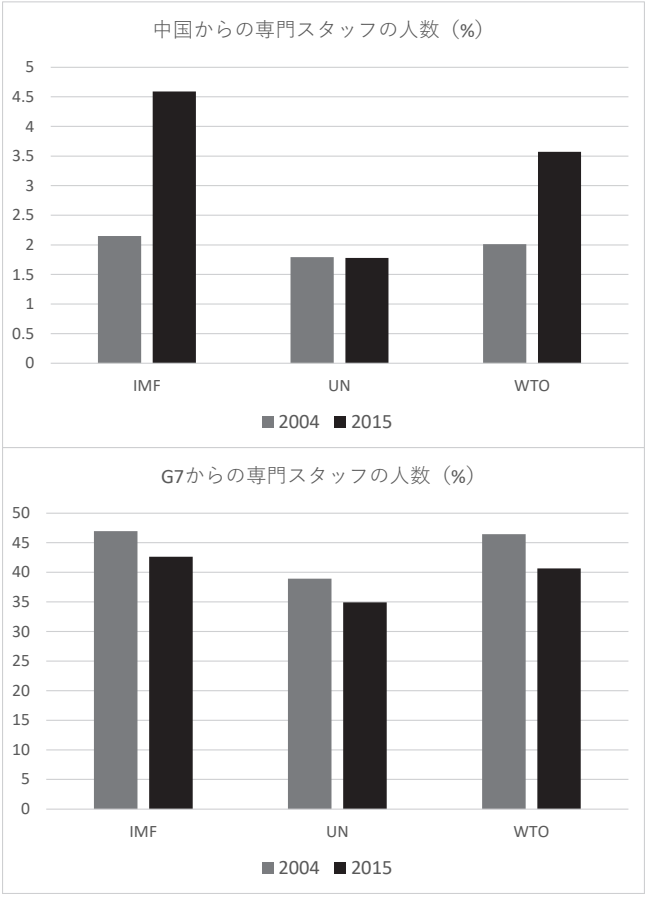
第二の要素として、国際制度である。中国の国際制度への姿勢は二面性がある。一方で、中国は国際制度への参加に積極的である。具体的には、世界銀行、IMF、WTO、国連などの活動には概して協力的な姿勢を見せている。マクロなトレンドとしては、図表 9-12 は中国の加盟する国際機構の数の推移である。これを見ると、中国の加盟数は基本的に順調な伸びを見せてきた。2000 年代からは伸びが鈍っているが、図表 9-2 を見ても分かるように、冷戦後には世界的に国際機構の数が伸び悩んでいることを踏まえると、むしろ中国は相対的には積極的な方であると見なすべきだろう。また、図表 9-13 に示したように、国際機構への専門スタッフへの拠出人数においても G7 からの人数が低下する中、中国は（国連以外は）増加を見せている。その意味で、中国は決して単に多国間協力に背を向けているわけではない。

図表 9-12　中国の国際機構加盟数（1950－2014）



（出所）COW（Correlates of War）より筆者作成。

図表 9-13　中国および G7 の国際機構への専門スタッフの拠出



（出所）Parizek, M., & Stephen, M. D. (2020) “The Long March through the Institutions: Emerging Powers and the Staffing of International Organizations”, *Cooperation and Conflict*、のデータより筆者作成。

他方で、中国は国際制度あるいはルールに基づいた国際関係に対しては消極的な面があることも確かである。ここでしばしば指摘されるのが南シナ海領有権問題である。そこでは中国は仲裁裁判所の判断を全くと言ってよいほど相手にしなかったばかりか、フィリピンに対してもそれを会議の場で出さないように繰り返し圧力を加えてきた。さらには、これも南シナ海問題を含め幅広く見られる姿勢であるが、中国は多国間での交渉よりは二国間での交渉を好む傾向にある。南シナ海問題であれば米国や日本といった第三国の介入や、ASEAN のような地域機構の介入は好まず、あくまでフィリピンやベトナムといった当事国とのバイでの解決を試みがちである。これらの点を見れば、中国は国際制度に対して消極的であるという評価を下すことになるだろう。

また、中国が主導して協力枠組みを作るという試みもある。例えば、2004 年の中国アラブ協力フォーラムや 2005 年の中国カリブ経済貿易協力フォーラム、2009 年の BRICS、2012 年の中東欧諸国との協力枠組み、2014 年の世界インターネット会議、2016 年の AIIB、2017 年の一帯一路フォーラム、等は中国が主導した枠組みである。ただ、ここにおける特徴は、中国は自身を縛るような枠組みは忌避するという点である。その意味では、第二次大戦後の米国が時に自らも拘束されるような多国間枠組みの中で秩序を運営してきたこととは違いがあると言える。

最後に、相互依存について見てみる。この点については、時に中国の国家資本主義はリベラル国際秩序に反するのではないかという見解も存在する。他方で、三要素の中ではこの相互依存は中国が最も挑戦者としての意味合いが薄い分野であるとも言える。むしろ、中国は 2017 年の世界経済フォーラム年次総会における習近平国家主席の発言が有名であるが、グローバリズムを擁護し、保護主義を批判することも多い。このあたりは、上で述べた「中国はむしろリベラル国際秩序の受益者」という見方と合致するものだと言えるだろう。

以上、自由民主主義・国際制度・相互依存、の三分野において中国が既存の秩序とどのようにして対峙しているのかをまとめてきた。やはりそこから分かるのは、コア国におけるポピュリズムやナショナリズムと比べると、中国の台頭は一概にはリベラル国際秩序への挑戦とは言い切れないということである。その点を踏まえ、最後に考察と展望に移りたい。

ただ、その前に補論として新型コロナウイルスとリベラル国際秩序について述べておきたい。感染症という越境的な問題に対して国家の側が満足な協力体制をとることができなかったという意味で、新型コロナウイルスがリベラル国際秩序に対して非常に厳しい現実を突きつけたのは事実である。特にポピュリストーナショナリスト的な運動が国際協調を

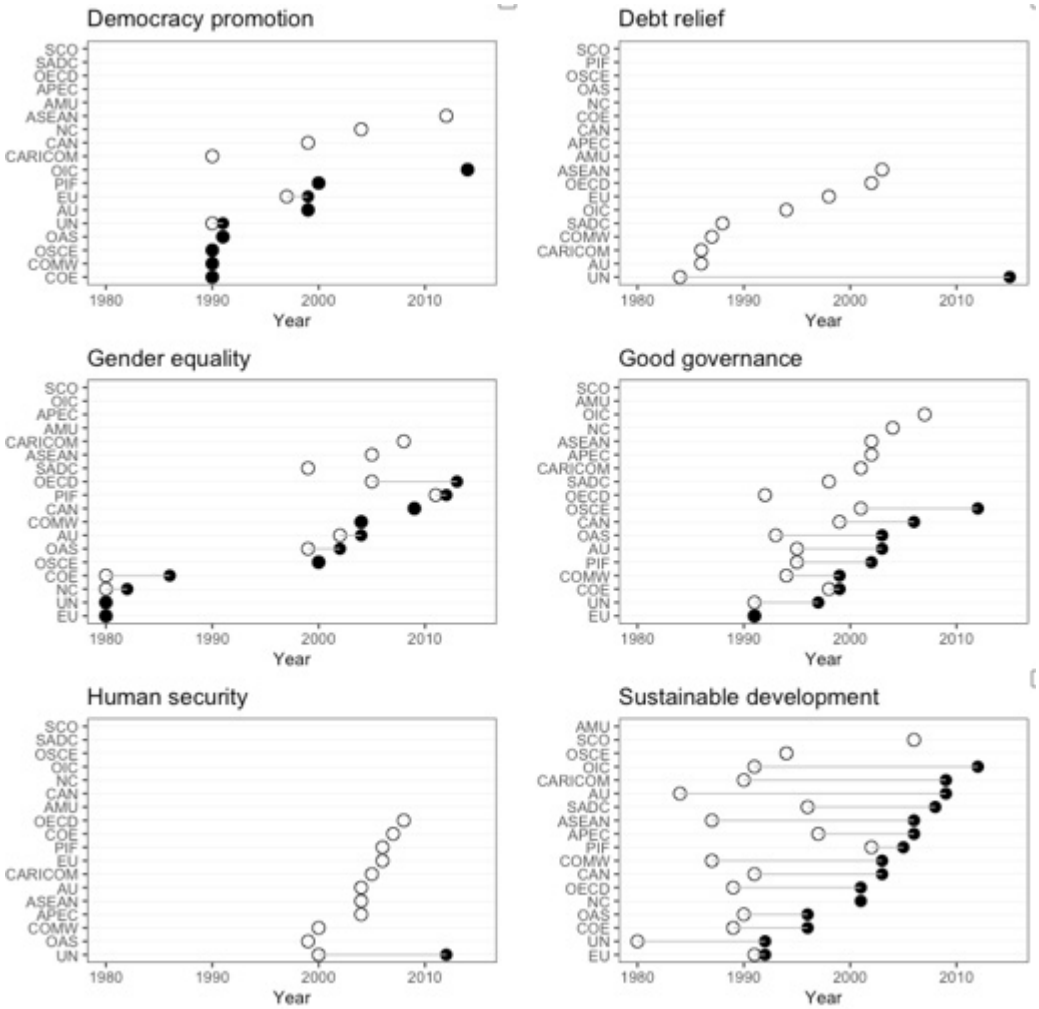
阻む一つの要因として存在した。ポピュリスト的な指導者はしばしば専門家集団とその判断を批判し、指導者の WHO への批判は国民の同機関への不信を顕著にあおることになった（指導者があおる前には、市民の側には WHO への不信はそれほど存在しなかったことは実証的な研究でも指摘されるところである）。もっとも、本稿で既に述べてきたように、新型コロナウイルス以前からリベラル国際秩序には後退の傾向が見られていたことには注意しなければならない（例えば環境分野など）。その意味では、新型コロナウイルスは国際関係のあり方を劇的に変えたというよりは、それ以前から存在した問題を顕在化あるいは加速化させたというのが正しいように思われる。

５．考察と展望

リベラル国際秩序の動揺を踏まえ、しばしば示される展望の一つが、今後は世界は複数の「圏」に分かれていき、リベラル国際秩序はその中の一つという位置づけになるだろう、というものである。無論、中国はそれとは異なる圏の代表的な国ということになる。このように、地理的に複数の秩序原理がすみ分けていくという展望には妥当性もある。例えば、一帯一路という枠組み自体、地理的なものである。あるいは、図表 9-14 は主に地域機構を対象にリベラルな価値を導入しているかどうかとその時期を示したものである。これを見ると多くの価値はまずはヨーロッパの機構で導入され、他の機構へと波及していくものの、中国やロシアが主たる加盟国である上海協力機構（SCO）にはほとんど波及していないということが分かる。その意味では、価値という次元において地域的な偏りがあるということは妥当である。

他方で、本稿ではより本質的にはイシュー（政策領域）ごとの違いを見なければならないのではないかと考える。ここで重要なのは、「中国はリベラル国際秩序への挑戦者なのかどうか」という二者択一的な問い立てを控え、既存の秩序の内、中国が何を受け入れ、何に挑戦するのかを丁寧に腑分けしていくことである。例えば、差しあたっては米国におけるバイデン政権の誕生を受けて、中国との環境分野における協力はこれまでよりも進展することになるだろう。他方で、バイデン政権がこれまでのところ積極的に「民主主義対権威主義」というフレーミングを採用していることを踏まえると、人権・民主主義の分野は大きな争点となっていくことになると思われる。その意味では、単なる実利的な対立がイデオロギー的な色彩を帯び始めるという意味で、今後こそ本当の意味で「米中新冷戦」と呼ぶべき状況になることも考えられる。

図表 9-14　国際機構におけるリベラル価値の導入



（出所）Tallberg, J., Lundgren, M., Sommerer, T., & Squatrito, T. (2020) "Why International Organizations Commit to Liberal Norms", *International Studies Quarterly* 64(3), pp.626-640、のデータセットより筆者作成。図中における白い丸はその時点でその規範に対して何らかの言及を行ったことを意味しており、黒い丸はその実践のために何らかの具体的な政策をとったことを意味している。

いずれにせよ、中国がリベラル国際秩序に対して全てのイシューで挑戦的に振る舞っているわけではないし、米中が全てのイシューで衝突しているわけでもない。例えば「米国も中国も積極的なイシュー」としては国連 PKO などが、「米国は消極的で中国は積極的なイシュー」としてはイランの核問題や国連安保理ベースの制裁などが、「米国は積極的で中国は消極的なイシュー」としては人権や民主主義の問題などが、「両国ともに消極的なイシュー」としては ICC や対人地雷の禁止などが、それぞれ挙げられるだろう。

そして中国のイシューごとの姿勢の差異を説明する際には、一つには共産党体制の護持という最大の優先事項にマイナスに作用するものに対しては抵抗する、ということは指摘

できるだろう。具体的には、民族の誇りや国家の栄光を強調するようなナショナリズムを損なわないような対外政策、経済成長や国内の治安を損なわないような国際関係、そういったものが目指されることになる。その意味では中国の対外政策は国内政治と深く連動しているあるいはある意味では国内政治という制約の中で対外政策が選択されていると言える。

（2021 年 3 月 31 日　脱稿）

あとがき

中国の存在は日に日に大きくなっている。経済力、軍事力など、様々な領域で世界ベスト3に躍進している。中国を最大の貿易相手とする国もこの数年で激増している。また、中国はその国力の伸長に伴って、国益を最大化しようとして周辺国との摩擦を起こし、そして世界秩序をめぐる問題でも、中国が欧米先進国の築いてきた秩序に挑戦しているとの見方もある。新型コロナウイルスの感染拡大の前から米中対立が激化し、貿易問題だけでなく、民主主義や人権、技術や経済、軍事安全保障領域に至るまで様々な問題が提起されるようになった。新型コロナウイルスの感染拡大の下でその米中対立は拡大し、軍民両用の先端産業領域では、デカップリングが進行するとの見方も広がるなどして、「新冷戦」がやってくるとの見方もあった。

しかし、事態はそれほど単純ではないというのがこの報告書の主張である。中国の国内統治の現状や課題、そして経済や財政の状況などを、内的コンテキストを大切にして理解し、その上でそれが新型コロナウイルスの感染拡大の下でどのように変容したのか、しないのかということを見極める必要がある。一帯一路や援助を含むなど、中国と諸外国とのかかわりにおいても同様に、単に中国への批判だけを見るのではなく、なぜ後発途上国から中国の投資や援助の必要があるのか考察すべきだろう。無論、米中間での対立も存在する。軍事安全保障面での対立は日本にとって看過できないし、その対立は経済安保の領域にも及び、従来通りの「政経分離」政策では通用しない面がある。しかし、その米中対立も決して全面的な「熱い戦争」にはならないだろうし、領域ごとに対立の度合いは異なる。中国自身のありようも、また米中対立も、そして世界の秩序も、目下、多様な態様をとりながら変容を続けている。複雑なものを無理に単純化させて理解せず、いったんは複雑なものを複雑なものとして理解して、その上で場や領域ごとに分けながら緻密に考察して対応する挑戦が必要になるのだろうと考えている。

川島　　真

新型コロナウイルスと中国

21 世紀政策研究所　研究プロジェクト
（研究主幹：川島　真）

2021 年 11 月
21 世紀政策研究所

〒100-0004　東京都千代田区大手町 1-3-2
経団連会館 19 階
TEL：03-6741-0901
FAX：03-6741-0902

ホームページ：http://www.21ppi.org/

21 世紀政策研究所報告書一覧（2014－2021.11）

≪総合戦略・政治・社会≫

2020. 7　Society 5.0 for SDGs －創造する未来の経済評価－　研究主幹：野村浩二

. 3　高齢者の自立と日本経済　研究主幹：樋口範雄

2014. 9　日本政治の抱える課題と提言（概要パンフレット）

. 6　本格政権が機能するための政治のあり方　研究主幹：小林良彰

. 6　実効性のある少子化対策のあり方　研究主幹：小峰隆夫

≪税財政・金融・社会保障≫

2020. 7　グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～経済の電子化に伴う課税上の課題～　研究主幹：青山慶二

2019.11　2040 年の社会保障のあり方を検討する　研究主幹：森田　朗

. 5　グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～ポスト BEPS の国際協調の下での国内法改正の動向～
研究主幹：青山慶二

2018. 6　グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～BEPS プロジェクトの重要積み残し案件の棚卸し検証～
研究主幹：青山慶二

2017. 6　グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～BEPS 執行段階の課題の第一次検証～　研究主幹：青山慶二

2016. 6　グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～BEPS プロジェクトの総括と今後の国際租税の展望～
研究主幹：青山慶二

2015. 7　超高齢・人口減少社会のインフラをデザインする　研究主幹：辻　琢也

. 5　グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～BEPS（税源浸食と利益移転）プロジェクトの討議文書の検討～
研究主幹：青山慶二

2014. 5　グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～国内法への帰属主義導入と BEPS（税源浸食と利益移転）問題を中心に～
研究主幹：青山慶二

≪行革・規制改革・経済法制≫

2016. 5　独占禁止法審査手続の適正化に向けた課題　研究主幹：上杉秋則

2014. 9　ビッグデータが私たちの医療・健康を変える　研究主幹：森川博之

≪産業・技術≫

2019. 3	CE が目指すもの ～Circular Economy がビジネスを変える～	研究主幹：梅田　靖
2018. 5	人工知能の本格的な普及に向けて	研究主幹：國吉康夫
2018. 5	情報化によるフードチェーン農業の構築	研究主幹：大泉一貫
. 5	データ利活用と産業化	研究主幹：越塚　登
2017. 4	イノベーションエコシステムの研究 ～オープンイノベーションからいかに収益を上げるか～	研究主幹：元橋一之
2016. 2	新しい農業ビジネスを求めて	研究主幹：大泉一貫
. 2	研究開発体制の革新に向けて	研究主幹：橋本和仁
2015. 6	日本型オープンイノベーションの研究	研究主幹：元橋一之
. 3	森林大国日本の活路	研究主幹：安藤直人

≪環境・エネルギー≫

2017. 7	カーボンプライシングに関する諸論点	研究主幹：有馬　純
2016. 3	国内温暖化対策に関する論点	研究主幹：有馬　純
. 1	COP21 パリ協定とその評価	研究主幹：有馬　純
2015. 4	続・原子力安全規制の最適化に向けて ―原子力安全への信頼回復の道とは―	研究主幹：澤　昭裕
2014.11	核燃料サイクル政策改革に向けて	研究主幹：澤　昭裕
. 8	原子力安全規制の最適化に向けて ―炉規制法改正を視野に―	研究主幹：澤　昭裕

≪外交・海外≫

2021.11	新型コロナウイルスと中国	研究主幹：川島　真
. 3	EU と新しい国際秩序 ―Brexit 後の EU、そして世界―	研究主幹：須網隆夫
2020. 6	中国の政策動向とその持続可能性 ―中国共産党をめぐる３つの視点―	研究主幹：川島　真
2019. 7	現代中国理解の要所 ――今とこれからのために――	研究主幹：川島　真
. 5	変わるアメリカ、変わらないアメリカ ―アメリカ政治の底流とトランプ政権―	研究主幹：久保文明
2018. 7	英国の EU 離脱と EU の未来 ～英国は何故 EU からの離脱を選択したのか～	研究主幹：須網隆夫
2015. 9	アメリカ政治の現状と課題	研究主幹：久保文明

21世紀政策研究所
The 21st Century Public Policy Institute