

21世紀政策研究所新書—95

中国セミナー

中国の統治強化が ビジネスに及ぼす影響

中国セミナー（2021年12月2日開催）

講演1

Rule of Lawと依法治国のあいだ——中国法の予見可能性から考える——……………7

21世紀政策研究所研究委員／

山梨大学准教授

石塚 迅

講演2

政府―市場関係の再構築に向けた法制度構築の現段階……………25
——業界団体のあり方に着目して——

21世紀政策研究所研究委員／

慶應義塾大学教授

小嶋華津子

講演3

香港をめぐる国際関係の展開——国際金融センターの政治リスク——……………41

21世紀政策研究所研究委員／

立教大学教授

倉田 徹

〔パネリスト〕(順不同)

21世紀政策研究所研究委員
山梨大学准教授

石塚 迅

21世紀政策研究所研究委員
慶應義塾大学教授

小嶋華津子

21世紀政策研究所研究委員
立教大学教授

倉田 徹

〔モデレータ〕

21世紀政策研究所研究主幹
東京大学教授

川島 真

いじあつわし

会員企業の皆さまにはお忙しい中をセミナーにご参加いただき、誠にありがとうございます。また研究主幹の川島先生をはじめ諸先生方には日ごろから経団連の政策研究にご尽力をいただき、この場をお借りしてお礼を申し上げます。

私ども21世紀政策研究所では2018年から中国研究プロジェクトを立ち上げ、川島先生のご指導のもと、国際社会における中国のプレゼンスを支える国内要因、一帯一路、A—Bが国際市場に及ぼす影響を分析してきました。また昨年2020年からは中国の感染症対策と共産党統治の関係を研究しています。デジタルを活用した監視体制の問題はスマートシティのあり方、サーキュラーエコノミーにも深く関係しており、日本企業のビジネスにもさまざまな影響を及ぼすものと考えています。この研究成果について

は「新型コロナウイルスと中国」という総合テーマのもとで、すでに2回にわたるセミナーと1回のシンポジウムにおいて会員企業の皆さまに報告し、ホームページでも公表しています（21世紀政策研究所新書89、91、93参照）。

現在は「中国の統治強化がビジネスに及ぼす影響」を総合テーマとして研究を進めており、本日はその成果報告の第1弾として、中国法の予見可能性、政府と企業の関係、香港の現状をご説明しながら日本企業への影響を深掘りしてまいります。以上、簡単ですが、私からの開催のごあいさつとさせていただきます。先生方、よろしく願います。

二〇二一年十二月二日

21世紀政策研究所長 久保田 政一

【講演1】

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

21世紀政策研究所研究委員／
山梨大学准教授

石塚 迅

はじめに

山梨大学の石塚と申します。現代中国法、東アジア比較憲法を研究しています。今日は「Rule of Law と依法治国のあいだ——中国法の予見可能性から考える——」というタイトルでお話しさせていただきます。

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

そもそも中国は法治国家と言えるのかという問いがあります。現代中国では1950年代後半に「人治・法治論争」があり、文化大革命期は「無法無天」といわれた法的無秩序の時代でした。1978年に路線転換が行われ「改革開放」政策が始まりますが、当初は「法制」という言葉が使われました。幾多の論争を経て「法治」という言葉が中国共産党の公的文書で正面から使われ始めたのが1997年、憲法に明記されたのが



石塚委員

1999年です。「法制」と「法治」、発音は同じ「fazhi」なのですが、刀でぶったぎる統治の道具たる「法制」から、水平すなわち公平を意味する「法治」への転換が、20年かけてようやくなされた、と当時の中国の法学者が感慨深く語っていました。もとより「法治」は多義的な言葉です。

企業の方々にとって法治であるかどうかのメルクマールは何が基準になるのでしょうか。いろいろあると思いますが、一つは、安心して経済活動が行えるか、そのために、法が整備されそれが機能しているか、なのではないかと思えます。言い換えれば、法に安定性があるか、予見可能性があるか、です。

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

近年、中国法の域外適用について、日本を含む中国国外で懸念が高まっていることは周知のとおりです。厳密には、これは二つのフェーズに分かれます。一つは中国法の域外適用です。『独占禁止法』や『輸出管理法』といった経済法の分野、さらには、『香港国家安全維持法』、『個人情報保護法』等に関連の規定があります。もう一つは外国法の「不当な」中国適用に対する対抗です。2021年1月に商務部は『外国の法律および措置の不当な域外適用を阻止する規則』を公布し、さらに6月に『反外国制裁法』が制定されました。ただし、確認しておきたいことは、中国に限らず、諸外国にも同様の法規定が存在することです。とすれば、結局のところ、日本を含む諸外国の危惧は、中国法の不安定性・不透明性、恣意的な適用可能性に収斂するのではないのでしょうか。

すでにこのセミナーでは何度か「法治」をテーマにした報告が行われていることは承知していますが、本報告では私法分野では『民法典』を、公法分野で「法律に基づく行政（依法行政）」をそれぞれ取り上げ、中国法の予見可能性という問題から中国の「法治」について考えてみたいと思います。

『民法典』の制定

私法分野では、なんといっても、2020年5月に制定・公布された民法典が重要です。総則、物権、契約、人格権、婚姻家庭、相続、権利侵害責任の全7編、全1260カ条から構成されます。日本民法は全5編、全1050カ条ですので、単純に日本民法よりも条文数は多く、またその内容も欧米諸国の民法と遜色ないほど先進的なものです。国際社会におけるインパクトは、同時期にスピード制定された『香港国家安全維持法』があまりにも強烈で、民法典はその陰に隠れてしまいました。現代中国法の歴史からみれば、民法典の制定は画期的な意味を持っています。

現代中国における民法典編纂の道は紆余曲折でした。清朝や中華民国（現在の台湾）

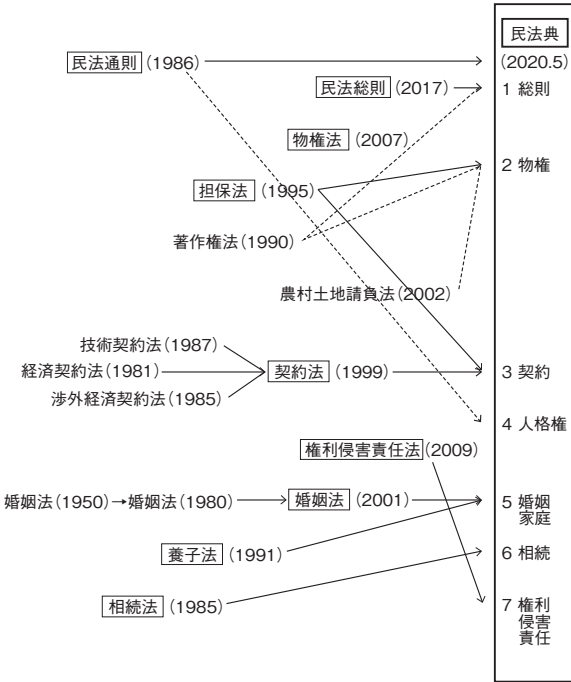
も民法を起草・制定しましたが、中国共産党は中華人民共和国建国直前の1949年2月にそれらの一切の廃棄を宣言し、西欧民法と決別する姿勢を明確にしました。

民法典編纂はその後5回にわたって展開されました。その時々国内外の状況に大きく翻弄されました。建国当初はロシア（ソ連）の民法典・民法学の移植が目指されましたが、1960年代にはそれとも断絶し、そして、「改革開放」の初期にはロシア民法の移植が再び図られました。例えば、1964年7月の草案が最も資本主義民法から遠いものなのですが、同草案では権利、義務、物権、債権、法律行為、契約、自然人、法人等の概念が排除され、代わって、予算、税収、決済、物資配分といった規定が設けられていました。

西欧型民法の導入に明確に舵を切るのは、1990年代に入ってからです。欧米だけではなく、日本、さらにはかつて一度は廃棄した中華民国（台湾）の民法も参照されます。民事単行法の制定を先行させ、民法典編纂の条件が整った後に民法典を作るという方針が示されました。

民事単行法の変遷、およびそれらと民法典の変遷との関係は資料1をご参照ください。

資料 1 民事法の変遷



※ **法** は、民法典制定とともに廃止された法律。

(出所) 講演者作成

編成方式および内容についてはドイツ民法の影響が色濃いといわれています。

現代中国において民法典がなかなか制定されなかったのは、ひとえに伝統的社会主義と近代民法、とりわけ財産法、契約法の部分ですが、それとの相性の悪さにありました。3点ほど例を紹介します。

第1に、中国では「改革開放」の初期に、「民法・経済法論争」なるものが展開されています。民法と経済法のそれぞれの規律対象はどこまでか、社会主義社会において企業間取引に民法の出る幕はあるのか、という論争です。当初は社会主義社会の企業関係は特殊な性質を有するから伝統的な民法の規律にはなじまないとする立場が優勢だったのですが、1984年の中国共産党第12期3中全会における「計画的商品経済」論の提起を受け、1986年に『民法通則』が制定されることで流れは逆転します。1990年代には『会社法』も制定されて、経済法は従来の企業間取引全体を規律する包括的なものから、私たちがイメージするような『独占禁止法』、『不正競争防止法』のような経済法へと概念の再構成を余儀なくされました。

第2に、「契約」です。社会主義社会では、従来、契約とは、社会主義公有制組織間

で国家計画の実現を目的として締結される契約を意味していました。これについても、93年の『経済契約法』の改正で、計画に関する規定のほとんどは削除されます。工商管理部門による契約に対する管理権限についても民法典では姿を消しました。ただし、民法典では契約の「自由」ではなく「自願」という言葉が用いられている点が興味深いところでは。「契約の自由」に対してなお残る警戒感をみてとることができません。

第3に、物権、とりわけ所有権です。私的所有権は社会主義的公有制と鋭い緊張関係に立つため、『物権法』は民事単行法の中でも制定が遅れました。一足先に2004年の憲法部分改正で私有財産権の保障が憲法に書き加えられます。同時並行で物権法の起草も進んでいました。2005年に物権法の草案が公表されて、パブコメ募集になったところ、ある法学者が「物権法草案は憲法違反である」とする書簡を全国人民代表大会常務委員会に送付し、ネットでも公開されました。これが話題を集め、この後、「物権法違憲論争」と呼ばれる激しい論争が展開されます。全国人民代表大会の立法審議も1年間ストップしました。結局、物権法は3種類の所有権（国家所有、集団所有、私的所有）の平等な保護を規定し、これが民法典に引き継がれることになります。

このように民法を代表とする私法の分野において、社会主義的・計画経済的な要素はかなりの程度薄まりつつあります。法の予見性はかなり高まったといつてよいでしょう。裁判官、弁護士の資質向上とも相まって、民事・商事の紛争はそれが政治問題化さえしなければ、民法典や会社法によって普通に処理されることになります。それゆえ、この分野では、今日のセミナーのタイトルにもなっています、昨今の「中国の統治強化」について、過度に悲観的である必要はないと思います。もちろん、中国の民商法は、個別的概念、理論や制度をめぐって、日本のそれと異なるところもありますから、日本企業にとってそれらに対する入念な学習、分析は不可欠です。

改善されない「依法行政」の問題点

次に、「法律に基づく行政」について考えます。

2014年に出された「中共中央の法律に基づく国家統治を全面的に推進することに関する若干の重大問題についての決定」に代表されるように、習近平政権は「法治」の推進に熱心です。今年2021年の8月には、中共中央と国务院が「法治政府建設実施

綱要（2021―2025年）を発表しています。しばしば、習近平政権の「法治」は、法を統治の道具として利用しているにすぎないと指摘されます。それはそのとおりなのですが、これら文書では、それなりにもっともらしいことも書いてあり、「法律に基づく行政（依法行政）」は一貫してその中心であり続けました。

「法律に基づく行政」は、行政の規範化、透明化、効率化、違法行為の追及等をその内容とします。行政法の分野においても、この20年、30年、一定の進展をみてとることができます。

一つは、行政救済の整備です。1989年に『行政訴訟法』が制定されました。公権力も間違えることがあるということを前提として、「民が官を訴える」ことを可能にした同法の制定は大きな意味を持っていました。その後、『国家賠償法』、『行政不服審査法』も制定されています。一時期、行政訴訟における原告勝訴率は30%を超えていたといわれます。

もう一つは行政手続きの改善です。1990年代後半から、『行政処罰法』、『行政許可法』、『政府情報公開条例』といった法律法規が制定されてきました。行政処罰や行政

の許認可にあたり、恣意的な公権力の運用がないようそれらの手続きの明確化を図ったのです。立法の権限および手続きについては『立法法』が定められました。これら法律法規の整備の背景には外圧があったことも確認しておきたいと思えます。WTO加盟にあたって行政の説明責任が要請されましたし、SARS対応では行政の隠蔽体質が諸外国から強く批判されました。

しかしながら、なお深刻な問題が解消されずに残っており、企業が自由な経済活動を進めるにあたっての障害となっています。まず、行政がほぼ無制限に立法権を有していることです。この点は日本の委任立法とは異なります。報告冒頭で触れた商務部の『外国の法律および措置の不当な域外適用を阻止する規則』も行政立法です。「行政立法に基づく行政」というのは、行政権の濫用の制御としては不十分です。「無法行政」よりはいくぶんマシかもしれませんが、次に、中国では、法律、行政法规、地方法規とは別に「規範的文書」というものが濫発されています。「○○○についての通知」とか、「回答」とか「意見」といった形式をとり、一般的な拘束力を有します。しかし、これを規律する法律法規がありません。さらに、行政法の規律密度が低いいため、行政の裁量権は

きわめて広範です。例えば、『反外国制裁法』第15条は、「国家、組織もしくは個人が実施、協力、支援する我が国の主権、安全、発展の利益に危害を与える行為に対して、必要な報復措置を講じる必要がある場合、本法の関連の規定を参照して執行する」と規定していますが、誰がいかなる基準で、いかなる手続きでこれを判断するか、すべては裁量に委ねられているわけです。

「法律に基づく行政」は20年以上言われ続けているのですが、とりわけ、「規範的文書」の濫発の問題と広範すぎる行政裁量権の問題はなかなか改善できません。あるいは改善する気がないのかもしれないですし、後で触れる「中国共産党の指導」との関連で、そもそも改善できないのかもしれない。「行政のデジタル化」とか、時代に即した変化はありますが、基本的には同じところからほとんど動いていない感じがいたします。「中国の統治強化」について、過度に楽観的であってもならないと思います。

「中国共産党の指導」の強化と法治の融合——法の安定性、予見可能性は減損する
すでにみてきましたように、私法すなわち民商法はすでに先進的なものが整備され、

法の予見可能性はかつてとは比較にならないぐらいに高まりました。一方で、公法すなわち行政法では、法の予見可能性はなお不透明であり、しばしば公権力の恣意的な介入が指摘されます。

残りの時間は、現代中国における公法と私法、さらにはこれを「中国共産党の指導」と関連づけて考察を進めていきます。繰り返し強調しておきたいことは、現代中国において公法と私法は並行してきたのではなく、市場経済化の中で公法から私法分野が分離独立してきたということです。かつて中国法が公法一色で私法の生存空間がなかった要因は、もちろん社会主義的な経済体制によるものなのですが、実はこれに加え伝統中国法も伏流水になっています。ただし、ここでは深入りはしません。

市場経済化に適応するために私法（民商法）の整備が要請されました。かかる私法は、必然的に法的安定性、予見可能性を備えるものでなければなりません。その一方で、政治体制においては「中国共産党の指導」を放棄することはできません。「社会主義市場経済」における「法治」というのは微妙なバランスの上に成り立っていたわけです。この微妙なバランスを可能にしたのが、建前としての「党と政府の分離（党政分

離」だったのだと思います。もちろん「依法治国（法律に基づいて国を治める）」と「社会主義法治国家」は、それが提起された1997年の中国共産党第15回全国代表大会の時から「中国共産党の指導」の堅持が前提となっていました。「法律に基づいて国を治めることは、党が人民を指導して、国を統治する基本的方略である」と述べられていました。それでも1990年代、建前は「党政分離」でした。法の分野をみてみても、この時期、多くの法から政治的イデオロギーの術語が姿を消しています。「社会主義市場経済」を今回の報告に即していえば、「社会主義（中国共産党の指導）Ⅱ公法」が「市場経済Ⅱ私法」を画する一つの枠であり、そうした形での「法治」が「社会主義法治国家」の一つの側面を構成しているわけです。メインはいうまでもなく、前者（公法）の方ですが、後者（私法）が前者を変容させていく可能性について、中国内外で私を含め、多くの知識人が論究・展望してきました。

ところが、習近平政権は、そうした建前としての「党政分離」を放棄する形で、「中国共産党の指導」を再度、そして極限にまで強化させる方針をとりました。「市場経済」を画する枠の再強化です。法における政治的イデオロギーの術語も復活する傾向にあり

ます。例えば、2018年の憲法部分改正で、第1条第2項に「中国共産党の指導は、中国的特色を有する社会主義の最も基本的な特性である」という一文が追加されました。これまで「中国共産党の指導」は憲法の前文に登場するだけだったのですが、それが本文テキストでも明記されたのです。

また、先に紹介した民法典にも「中国共産党の指導」の網がかぶさっています。第1条では「民事主体の合法的な権利利益を保護し、民事関係を調整し、社会と経済の秩序を維持し、中国的特色を有する社会主義の発展の要求に適応し、社会主義核心价值観を高揚させるため、憲法に基づき、本法を制定する」とその目的を掲げています。ここでも習近平政権になって広く喧伝されるようになった「社会主義核心价值観」という語が規定されています。

「中国共産党の指導」と法治を融合させればさせるほど、「中国共産党の指導」を強化させればさせるほど、市場経済にとって不可欠であるはずの法の安定性、法の予見可能性が減損されていきます。昨今注目を集めている中国法の域外適用も、また今回の報告ではあえて中心テーマから外したために言及する機会がありませんでしたが、司法の独

立、裁判の実効性といった問題も、こうした文脈から考えることが重要であると考えます。

報告は以上となります。ご清聴ありがとうございました。

【講演2】

政府―市場関係の再構築に向けた法制度構築
の現段階―業界団体のあり方に着目して―

21世紀政策研究所研究委員／
慶應義塾大学教授

小嶋華津子

はじめに

慶應義塾大学の小嶋です。本日は「政府―市場関係の再構築に向けた法制度構築の現段階―業界団体のあり方に着目して―」というタイトルでお話しします。

ただいま石塚先生から中国法の安定性、予見可能性について、憲法そして法律の専門家の立場からご報告いただきました。私は法律の専門家ではありませんが、習近平政権発足以降の政策を概観すると、現政権の統治を特徴づける大きな柱の一つが「法治」であると認識しています。「法治」の方針は2014年秋の中国共産党中央委員会全体会議の最重要のアジェンダとなり、2017年秋の第19回党大会では、法による国家統治（中国語：依法治国）が、小康社会の全面的な建設、改革の全面的な進化、全面的で厳格な党内統治とともに、「四つの全面性」と括られる戦略目標群の一つになりました。「法治」に関わる具体的な方針は、今年2021年1月に公表された「法治中国建設計画（2020～25）」に具体的に示されました。そして3月には、共産党の理論誌である『求是』という雑誌に習近平による重要記事として、「断固として中国の特色ある社会主義法治の道を進み、社会主義現代化国家の全面的建設のために有力な法治保障を



小嶋委員

提供しよう」という長いタイトルの論評が掲載されました。

私は7月にも21世紀政策研究所のシンポジウムでお話いたしました（21世紀政策研究所新書93号参照）。その際にも申し上げましたが、習近平政権の「法治」について、その目的は次の4点に整理できると考えています。第1に、党の領導と、党と国家による規律ある統治とを實現するということです。先ほど石塚先生から、習近平政権は、法の安定性、予見可能性を支えてきた建前としての党政分離を放棄してきたというお話がありました。恐らく習近平の頭の中に党の領導と「法治」は矛盾せずに共存していると私は思っています。

習近平政権の方針は、まずは党の規律を強化し、その上で規律ある中国共産党により法による統治を実現していくものなのだろうと思います。この方針のもとで習近平政権はまず党内の法規を次々と定め、党員の綱紀粛正を図り、大々的に反腐敗キャンペーンを展開しました。そして同時に、憲法第一条に「共産党の領導は中国の特色ある社会主義の最も本質的な特徴である」と明記し、人民代表大会、政府、人民法院、人民檢察院などの組織法、あるいは政治協商会議や民主党派、人民団体、国有企業、高等教育機関、社会組織の規約に「党の全面的な領導の堅持」という文言を明記していきました。党の領導を法制化するための法改正を着々と進めていったということです。

第2に、規律ある社会を形成するということ。1月のセミナーでは、この点に関連して、習近平政権が推し進めた居住区のコミュニティ建設とコロナ禍による影響についてお話ししました（21世紀政策研究所新書89号参照）。第3に、規律ある市場を構築するということ。第4に、諸外国による法の域外適用に対抗するとともに、国際的規範構築における言説空間を確保するということ。今日はこのうちの3点目に関してお話ししたいと思います。習近平政権が規律ある市場をどのように構築しようとしているのか。現

場では何が起こっているのか。このことを業界団体・商会に関わる政策に焦点を当ててお話ししていきたいと思います。

経済発展、TPP参加のための規律ある市場構築

習近平政権が規律ある市場を構築できるかどうか、あるいはどのような市場を構築するのかということは、中国が目指している質の高い経済発展を実現できるのか、そして念願であるTPPへの参加を実現できるのかということに関わってくるテーマです。では、規律ある市場を構築するために習近平政権が具体的にどのような改革を複合的に実施しようとしているのか。先ほど言及した、「法治中国建設計画」には、これに関わる改革の方針として次のような事項が挙げられています。

政府と市場、政府と社会との関係を明確化する。経済活動への不当な干渉行為を抑制する。許認可権の行使を偽装した行政の違法行為を是正する。ネガティブリスト方式を精力的に実施する。法治化されたビジネス環境を構築する。非公有制経済に対するあらゆる形態の不合理な規制を全面的に廃止する。また、重点領域としては資料2（30ページ）

資料2 規律ある市場構築のための「法治」計画

- TPP11への参加表明と市場経済化の推進
- 巨大民間企業の野放図な経営への規制強化
- 「法治中国建設計画（2020－25）」
 - 政府と市場、政府と社会との関係の明確化、経済活動への不当な干渉行為の抑制、許認可権の行使を偽装した行政の違法行為の是正、ネガティブリスト方式の精力的実施、法治化されたビジネス環境の構築、非公有制経済に対するあらゆる形態の不合理的な規制の全面的な廃止
 - 重点領域、対外関係に関わる領域の立法の強化：
サプライサイドの構造改革、イノベーション促進、金融リスクの防止、権力の行使に対する制約と監督、知的財産権、民生、教育、衛生・感染症対策、治安、軍民融合、情報通信技術（デジタル経済、フィンテック、AI、ビッグデータ、クラウドコンピューティング）、食品、生態環境
- 李克強「政府活動報告」(2021年3月)：
金融持ち株会社やフィンテックに対する規制強化、独占禁止の取り組みの強化、無秩序な資本拡大の防止

(出所) 講演者作成

ジ)に掲載したような各領域が列挙されています。これからお話しする業界団体・商會をめぐる政策についても、この計画に列挙されたさまざまな点が関わってきます。

業界団体・商會と政府との癒着、腐敗問題の解決推進

まず、中国の業界団体・商會について概要を説明します。中国の業界団体・商會は日本の業界団体と同様に業界の企業や企業家を構成員とし、業界全体の利益の増進を図る非政府の公益型組織であると位置づけられています。その機能としては、政府と業界・企業を取り次ぐパイプとして、一面では中央政府や地方政府が実施する政策に協力すること、他方では会員である企業の共通利益を代表して政府に対してさまざまな意見具申を行うことなどが期待されています。

業界団体と商會の違いですが、法的地位あるいは機能については重複する部分が多く、とりわけ市場経済化以降はこの両者の違いはだんだんとあいまいになってきています。業界団体は業界ごとに上から組織されたものであり、政府の政策実施に業界として協力したり、さまざまな認証制度や規律違反への罰則を制定したりするなど、業界の秩序形

成、営みの規範化を進めています。あるいは業界に関する調査・分析、企業に対するコンサルティングサービスを提供したり、研修や見本市を開催したりと、比較的総合的な活動を行っています。それに対し商会というのは、民間のリーディングカンパニーを中心に地縁や血縁で結びついたネットワークというようなイメージが強く、地方の党や政府との結びつきを強めて活動していくような団体として認識されています。

業界団体・商会の数は、習近平政権が改革を本格化させた2014年末の時点で約7万にのぼっています。そして国家レベルの業界団体・商会だけを見ても、会員企業数はほぼ300万、総資産額は約170億元に達していたと報じられています。しかし、業界団体については近年さまざま問題も指摘されてきました。中小企業の業界団体の加入率が低く、代表性に欠けること。それに加え政府との癒着関係、それを利用した許可権の独占が市場経済化を妨げる諸悪の根源として非難の対象となってきました。さらに腐敗の問題もつきまとってきました。中国人民大学の国家発展戦略研究院の統計によると、1994年から2016年にかけて生じた2800件余りの副長級レベル以上の汚職事案のうち、90%が官と商の癒着によるものであり、業界を一つの場として行わ

れていたということです。

そこで習近平政権は発足当初から業界団体・商会と行政機関との切り離し（中国語で「脱鉤」^{だっこう}）を経済改革構想の柱の一つに据えました。そして2013年11月に開かれた共產党中央委員会の会議の決定において、業界団体・商会と行政機関との真の切り離しを実現するという方針を示しました。この方針は国家発展改革委員会と民政部によって具体化され、2015年7月には切り離しに関する総合方案が發布されました。この総合方案に沿う形で財務面、人事面、団体の運営面などさまざまな方面から総合的な切り離しに向けた制度や政策が作られ、実施されていきました。

この切り離しに向けて実際の政策執行を担う組織として、2015年7月にはワーキンググループも設置されました。このメンバーを見てもこの切り離し工作が国家発展改革委員会と民政部により主導されてきたことがわかります。そして、ワーキンググループの統括のもとで3度にわたって切り離しの試行工作がなされ、政府の発表によれば2019年6月までに国家レベルの業界団体・商会の計422団体、省レベルの業界団体・商会の計5318団体について切り離しが完了しました。2019年6月からは、

試行の経験を踏まえて全面的な実施段階に入り、今に至ります。

さて、このような切り離し工作が個々の業界団体の位置づけや機能に、実際にどのような変化をもたらしたのかという点が重要になってくると思いますが、これについては現時点でそれほど多くの情報があるわけではありません。資料3には業界団体の中でも旅行業界に関する報道を載せておきました。それによると、旅行業界については切り離し工作を経て、業界団体が独立自主型の団体として行政部門と対等な関係を築き、業界の発展に向けて会員向けサービスに一層尽力するようになった結果、団体としての凝集度を高めたという肯定的な評価が多いようです。

コロナ禍に際して自主性を獲得したとされる多くの旅行関連業界には、企業が団体をつうじて業界が直面する共通の問題を行政部門に伝えたり、あるいは業界団体に問題解決への尽力を求めたりする動きが見られました。さらに、自立化したとされる旅行関連の各種の団体が、さまざまな活動を行って業界の発展に寄与したことが報じられています。

例えば中国旅行社協会はコロナ禍を受け、政府が打ち出した旅行関連のさまざまな政

策を踏まえ、旅行代理店がどのようにサブライヤーとの契約を処理すべきか、旅行契約をめぐる紛争をどのように処理すべきか、旅行代理店の損失をどのように証明すべきか、コロナ禍期間の企業の労使関係をどのように処理すべきかなどの問題について、さまざまなガイドラインを旅行代理店向けに発表しました。さらに、利用者の利益を守るための返金や契約変更手続きに関するオープンレターを発表したりするなど、業界団体が実施した内容は多岐に及んでいます。これについては、資料3（36ページ）でお示ししているとおりです。

業界団体・商会对して関与を強める中国共産党

しかしながら同時に指摘しなければならないのは、政府・行政機関と業界団体・商会の切り離しが進められるのと並行して、業界団体・商会对ける党組織の建設が推進され、人事や規律強化の面で、党の業界団体に対する関与を強めるための制度が作られてきたことです。

例えば、広東省深圳市では2018年3月に業界団体や商会对し、党の領導をどの

資料3 業界団体・商会と政府との「脱鉤(切り離し)」 — 旅行業界のケース —

■ 旅游行業協會

- 国家レベルの団体 ex中国旅游協會、中国旅游景区協會、中国旅游飯店協會、中国旅行社協會、中国旅游車船協會
- 地方レベルの団体 ex北京市旅游業界協會、湖南省旅游協會、合肥市旅游協會、濟南市旅游連合會
- 国家レベルの団体についてはすでに「脱鉤」を完了

➢ 独立自主型の団体として行政部門と対等な関係を築き、業界の発展に向けて会員向けサービスに一層尽力するようになった結果、団体としての凝集度を増した
(<http://ahlygh.cn/news/xingyedongtai/20200509/160.html>)

■ 業界団体としてのコロナ禍対応

- 関係する政策についての情報発信・法律ガイドラインの発布
- 2020年1月、中国旅行社協會「文化・旅游部による2020年29号文書（新型コロナウイルス感染による肺炎感染の抑制工作を全力で着実に実施し、暫時旅行企業経営活動を停止することに関する緊急通知）を貫徹することに関する法律ガイドライン」
(<http://www.guojialvye.com/cb/lyzzyjg/3944.html>)
- 2020年1月26日、中国旅行社協會「新型コロナウイルス肺炎の蔓延防止と中国人旅行者への返金・変更の優遇措置に関する公開書簡」（中文版・英文版）
(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656785179651627981&wfr=spider&for=pc>)
- 2020年2月22日、中国旅游景区協會、美团点評および全国51の観光地による「中国観光地の防疫自主規制公約」の共同発布を指導 (<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659564706866767325&wfr=spider&for=pc>)
- ガイドラインに協力しない企業のブラックリスト化
- コロナ禍による旅行業界の損失状況の調査、政府関係部門への要望の提起
- 会員企業の職員へのオンライン研修
- 旅行ガイドによる世界からの医療物資の収集と寄附
- 新型コロナウイルスリスク補償保険の無償提供
- 医療従事者への観光地入場料・宿泊費の免除

(出所) 講演者作成

ように実施していくのかという具体的な実施意見が打ち出されています。ここでは党が団体の主要人事を掌握するためのプロセスが詳細に描かれています。基本的には有能な行政部門の職員あるいは退職者が主要な業界団体の党組織に派遣され、党のトップとしてこの業界の規律の強化と党組織の拡充に向けた仕事を担う。それがある程度整備されたあかつきにはこの党組織の構成員が団体の指導的なポストを兼任していく。このようなプログラムが想定されているわけです。

もう一つ、幹部人事への介入に加え、共産党が業界団体・商会への領導を強めるために近年打ち出しているのが、工業業連合会を通じた統一戦線工作の強化です。工業業連合会というのは民営企業や私営企業家を主体とする団体でして、共産党が民営企業や私営企業家たちに対して統一戦線工作を行う、つまり彼らを体制側に引きつけていく際の手足となる組織です。2018年末時点で全国の県以上の行政レベルに計3416もの工業業連合会が組織されています。さらに各行政レベルの工業業連合会に加入している商会は全部で4万8916団体あります。このように全国の商会を統括している工業業連合会に対して、2018年6月、商会に対する政治思想面での指導を強化しよう求

める意見が发出されました。

こうした働きかけを受けて、各地の工商業連合会が会員の企業家たちを引き連れて革命の聖地を訪れるなど、「紅色」教育活動を実施しています。さらに2019年12月には、「よりよい発展環境をつくり、民間企業の改革・発展を支持することに関する中共中央・国务院の意見」が出されました。そこでは業界団体や商会、工商業連合会などが民間企業と政府の交流において建設的な役割を果たすよう、そして優秀な民間企業家にこれらの組織の重要ポストへの兼任を促すよう、方針が示されました。このような流れの中で、公職にはずっと興味のなかったジャック・マー氏も2017年7月、浙江省の工商業連合会代表大会開催にあたり、大会代表に推薦されています。

最後に、このような動きが何を意味しているのかということですが、今日お話ししたことを総括すると、習近平政権は政府と市場、政府と社会との関係を明確化し、経済活動への政府・行政部門による不当な干渉行為を抑制しようとしている。具体的には許認可権の行使を偽装した行政の違法行為を是正したり、ネガティブリスト方式による規制緩和をしたりすることにより、規律ある市場を構築しようとしています。しかし、業界団

体や商会に対する党の実質的な関与を強める、工商業連合会をつうじて民間企業や企業家たちを体制に包摂するために統一戦線工作を強化するなどの政策も同時に推進しつつあります。これら二つの動きがどのような化学反応を起こすのか。ビジネスにどのような影響を及ぼすのか。私もわかりませんが、少なくとも非常に複雑な状況がいま中国で起こっていることをご紹介し、私からの報告といたします。

【講演3】

香港をめぐる国際関係の展開
—国際金融センターの政治リスク—

21世紀政策研究所研究委員
立教大学教授

倉田

徹

はじめに

立教大学の倉田です。香港の政治について研究しています。資料に基づいてお話しさせていただきます。タイトルは「香港をめぐる国際関係の展開―国際金融センターの政治リスク」とさせていただきます。資料4（44ページ）の写真にありますように、一昨年の香港の大きな抗議活動において、デモの参加者は当初から国際社会に訴え、アメリカ力を巻き込もうという発想を持っていました。

それへの対応として近年、中国政府は香港の国際関係を大きく変えるような新しい措置を繰り出しています。しかしながら、そのことが国際金融センターである香港に政治的なリスクを生んでいるのではないか、それは取りも直さずビジネスリスクにもなるのではないかと私は考えています。そのような形で、香港の国際的な側面を中心にお話ししたいと思います。

歴史的に見ても香港は国際政治の焦点に浮かんだり沈んだりを繰り返してきました。過去においては香港問題というのは即ち、香港返還問題を意味しました。問題が浮上しますと香港は国際的注目を大いに集めました。実際には1997年7月1日に平穏な



倉田委員

返還を迎えると世界は香港に対する興味を急激に喪失しました。その後10年以上、香港問題はすでに解決済みとする見方が支配的となりました。

しかし一昨年の2019年、大規模な香港危機が発生すると、激しい抗議活動に米中対立も絡んで国際問題化し、再び香港は大きく注目されることになりました。それから2年、一方では政府による激しい弾圧で抗議活動が収束し、他方で米中関係においてはコロナ禍や台湾問題・新疆ウイグルの問題が浮上しました。こうした問題に香港は埋没し、世界は再び香港に対する関心を喪失しているようにも見えます。

しかしながら、もはや香港は国際政治にとつ

資料4 アメリカ政府の支援を求める香港のデモ参加者たち



2019.9.8 講演者撮影

資料5 香港大学付近にて



2019.11.24 講演者撮影

てのリスクではないと言い切れるのでしょうか。いわゆる沈静化の一方で香港が抱えるさまざまな問題は消滅したとは言いがたい状況です。資料5の町の落書きにも見られるような2019年の抗議活動当時に露呈した香港市民の強い反政府感情はくすぶっている状態です。抗議活動の原因とも言われた民主化問題や経済・社会の問題も未解決で、今後どう展開するかは注目する必要があるでしょう。そして、香港が急速に北京の統制下に置かれることで、従来「一国二制度」のもとで香港が持ってきた、中国と世界をつなぐ特殊な地位や役割がどうなるかという問題は、むしろこれからの課題となつていきます。私の報告では香港の国際的側面に注目し、今回の危機の発生とその後の香港について検討したいと思います。

香港危機の背景は、安定した国際関係の崩壊がもたらした

まず、香港危機の背景です。香港危機の背景には、香港内部の問題にとどまらない、国際環境の大きな変化が存在したと私はみています。国際社会は社会主義中国をグローバル経済に迎え入れる一方、中国はイデオロギー的な行動を封印して、諸外国とのウイ

ン・ウインの関係を強調しました。このため1997年の香港返還から10年ほどの間は、「一国二制度」を取り巻く香港・中国・国際社会の3者の相互関係は安定していました。しかし近年、主に2010年代に入って3者間に関係の緊張が生じ、「一国二制度」の前提を根幹から揺さぶることになりました。

まず、浮上したのが「中港矛盾」と称される、中国に対する香港市民の反発でした。中国においては、2012年に習近平総書記が就任し、「国家の安全」を強調する香港政策を採用しました。香港の自由や民主主義、人権よりも、共産党政権への忠誠を強制するような政策は香港で反発を受けました。当初香港市民の大陸に対する反発は、2003年に開始され、急速に進んだ大陸との経済融合政策が生む副作用、特に、大量の観光客の流入に伴う生活の質の悪化を原因とした、ヘイト的要素を含む反大陸感情として浮上しました。

しかし、政治・経済の不公平や大陸の影響力の拡大に対する警戒や反発は、やがて民主化や自治の要求に昇華しました。かつては「政治に関心のない」と称された香港人が、2014年の雨傘運動に代表されるような、大規模なデモや集会といった街頭政治を大

規模化させ、激化させていきました。すると今度はそれが翻って共産党政権に「国家の安全」に対する脅威を感じさせ、北京がより強硬な姿勢を見せるという、悪循環が展開されました。

それでも、雨傘運動の2014年ごろまでは、この問題は基本的に中国と香港の問題でした。雨傘運動への国際社会の反応は限られたものでした。しかし、2010年代後半、国際社会は大国化する中国への警戒心と反発を強め、香港をめぐっても中国に対する態度を硬化させるに至りました。

イギリスは、返還を決めた1984年の中英共同声明に、中国が違反しているとの指弾を始めるようになりました。きっかけの一つは、2016年に浮上した、反中国的な書籍を売っていた書店の関係者が次々と失踪し、大陸で政府によって拘束されていたことが判明した、銅鑼灣書店事件でした。失踪した5人はいずれもいわゆる香港人でしたが、香港人の国籍は多様であり、1人はスウェーデン、1人はイギリス国籍を持っていました。しかし、英国籍の経営者が香港で失踪し、当局によって大陸に拉致されたとの疑惑についてイギリスが批判すると、中国は5人とも中国公民であるとの主張によって

これを完全に無視したのです。中英間ではこの後もこうした対立が積み重ねられました。一方、アメリカは1992年に返還後の香港の扱いを定める「香港政策法」を制定し、香港に自治が存在している限り、香港を中国とは異なる独自の存在として1997年以降も扱うと決めました。しかし、トランプ政権下のアメリカは、香港の自治が減退していることを理由に、2018年には香港特別扱いの廃止を示唆するに至りました。それが実行されれば、アメリカと香港の間の経済関係は大きく制約されるようになり、香港と中国の経済に大きな打撃となると見られたことから、香港市民はむしろアメリカが中国を牽制するカードとなりうると考え始めるに至ったのです。

そこに突然、2019年の香港危機が襲いました。問題の巨大化の背景には、危機以前からの中央政府・香港政府と国際社会の対立がありました。香港の刑事事件容疑者を大陸に送致することを可能にする「逃亡犯条例」の改正を香港政府が提案すると、欧米を中心とした国際社会はこれに一斉に反発しました。すると政権はむしろ「外国勢力が介入した」ことを理由として、より強硬に条例改正を進めようとしたのです。

一方、抗議活動に参加した市民、あるいは活動を支持する側の市民は、各種の世論調

査によれば香港市民の7割に達したと見られますが、彼らは香港独力で北京を止めるのは不可能であるため、外国の介入を期待するようになったのです。特に国際社会が対香港・中国制裁で、香港経済を破壊するように導くことで、北京に打撃を与えると発想する、広東語で「攬炒」^{ラムチャウ}と言いますが、日本語に訳せば「死なばもろとも」というような戦術、北京も香港も一緒に壊してしまおうという戦術が2019年夏以降に流行しました。親中派の商店などが破壊されたのは、北京に影響を与えうるのは経済リスクのみと考えた抗議活動の参加者が、親中派や中国に打撃を与えるためという発想で及んだ行動でした。

アメリカはこうした香港の抗議活動の戦術にいわば「巻き込まれた」格好となりました。人権や民主主義を意に介さないトランプ大統領は当初、香港に対して完全に無関心でしたが、態度を転換させられました。それは米国議会が制裁を規定する香港人権・民主主義法をほぼ全会一致で、すなわち民主党も共和党もなく成立させたことに見られるように、対中強硬路線が米国でも党派を超えたコンセンサスとなっていたからでした。

「香港国家安全維持法」による外国勢力への対応と国際社会の動き

ここに至って中国はさらに一段と強硬な対応をする決断をしました。2020年6月、北京の全人代常務委員会は、国際社会の反発や香港社会の懸念を完全に無視し、一方的に香港国家安全維持法、すなわち国安法を制定し、即日、香港で施行しました。同法がもたらした人権侵害は極めて深刻ですが、ここでは特に国際社会との関係を中心に話したいと思います。

まず、国安法は外国との結託を罪と定めています。当初案では「外国の干渉」を違法化するとして報じられていましたが、名称を変更して、外国ではなく香港側の「結託」した者を罰する規定にしたとされます。外国との情報や資金のやり取りを規制しているわけですが、具体的には日本でもよく知られる周庭氏は、『日本経済新聞』に全面広告を載せたことが外国との結託として逮捕されたと見られ、『日経』の香港支局にも捜査が及びました。

また、警察が外国や、その代理人とみなした組織に対して情報提供を要求する権限が付与されました。これによって、天安門事件追悼集会を毎年開催していた民主派団体は、

外国の代理人と一方的に指定されたうえで資料提供を命じられました。また、国安法違反として資産を凍結され、廃刊に至った新聞『リンゴ日報』は、同紙の台湾版を発行している企業に対し、香港警察から情報提供が命じられました。台湾での要人取材などのデータが香港政府ないし中国政府に渡されるとの懸念が生じています。

また、外国や国際組織の在香港機構への管理強化を規定しており、NGOへの干渉も定めます。こうしたこともあり、アムネスティの香港支部は撤退に至りました。そして、外国が介入する案件は北京が処理する権限を持つと定め、その場合には大陸に容疑者が送致され、裁かれる可能性があります。さらに同法は、外国人や外国で行う行為も裁くとしていますので、石塚先生もおっしゃったとおり、私が日本で行っている今日の報告も、理論上は国安法違反とされる可能性がゼロではありません。

この「国安法」の制定を受け、国際社会は中国を非難しました。なかでもアメリカは政策転換を高らかに宣言しました。全人代が国安法の制定を決定した直後の2020年5月29日、トランプ大統領は香港がもはや「一国一制度」になったと述べ、香港政策法が与えている香港への特別待遇の廃止を宣言しました。さらに7月14日には米国議会は

香港自治法を成立させました。同法は香港の人権を侵害する者だけでなく、それと取引する金融機関にも制裁を規定したことに特徴があります。

その後、繰り出された具体的な制裁は、まず敏感な技術の輸出規制から始まり、中国・香港の高官への制裁は少しずつ拡大されました。林鄭月娥行政長官も制裁対象となり、銀行との取引が不可能になっています。さらに香港製品に「メイド・イン・香港」ではなく、「チャイナ」と表示することも義務づけられました。

米中間における制裁への手加減

しかし、こうして香港をめぐって激しい対立に陥ったかに見える米中は、実際には双方ともある種の手加減をしています。

まず、米国の制裁は手加減されています。米国は「核兵器級」とも言われる、最も強い制裁のカードを切ることは回避しています。それは金融への制裁です。米ドルと固定相場制をとっている香港ドルと米ドルの兌換を妨害するために、金融機関に制裁を加えることですが、そこには至っていません。仮にこの制裁を米国が実施すれば、中国は外

貨の調達に大いに支障を来すことになり、中国経済は窒息するとも言われています。しかしこれを発動すれば世界規模の経済危機の引き金を引きかねないともされ、ウォール街をはじめ米国の国益に大きな損害を与えます。核兵器級の制裁は、まさに核兵器であるために、使えないのです。

一方の中国も大変興味深い動きを見せています。中国は今年2021年6月「反外国制裁法」を定め、外国の制裁に加担する企業にも、資産凍結や中国国内での活動禁止などの制裁を科すしました。そして8月の全人代常務委員会では、この「反外国制裁法」を香港にも適用することが議題としてすでに上がっていました。しかし、常務委員会はこれを決定せずに閉幕するという異例の展開となりました。背景には香港金融界の北京に対する強いロビー活動が存在したと言われています。先ほど申しましたとおり、香港金融機関は中国と世界をつなぐ役割を果たしていますが、米中ともに制裁に金融機関を巻き込むとなると、金融機関はアメリカか中国かの択一を迫られる、極めて難しい地位に置かれます。これもまた中国および世界経済にとってあまりに大きなリスクです。全人代常務委員会の議題に上程されるに至った政策でも、香港金融界のロビーによって

撤回に至るほどに、中国にとっても国際金融センターとしての香港の地位を維持することは死活問題です。

こうして米中対立のもとにあっても、両国は香港の経済を壊す行為は慎重に避けたり、現時点では香港経済全体への大きな悪影響は見えません。

「世界標準」から「中国式化」へ転換する香港の国際的リスク

この状況にあつては、中国政府が主導する香港に対する弾圧、社会の改造を止める方はありません。このような国際環境の力関係のもとで、いま香港が急速に変質しているのは当然のことと言えます。香港については長きにわたって、中国の影響を受けた中国化が言われてきましたが、私は、現在の香港は、影響による変質である「中国化」を超えて、従来のシステムを中国のやり方に変容させる「中国式化」と称するべき、より深い変化を経験していると考えます。

まず、司法・政治の「中国式化」です。国安法は香港が従来持ってきた人権保護の仕組みをすべて無力化させました。また「一国二制度」についても、中国の「一国二制度」

ではなく、共産党が指導する「一国二制度」という表現を導入して、選挙制度の変更によって民主派を完全に排除するなど、一元的に共産党政権が全体を支配する直接統治のやり方が、さまざまな形で導入されています。

そうした「中国式」は、政策レベルにおいても見られるようになっていきます。例えばコロナ対策においては、世界がウィズコロナへと舵を切る中で、香港は中央政府から強い指導を受けながら、中国式のゼロコロナに向けて、スマホでの行動監視のための健康コードの使用や、越境者の長期の隔離を義務づけるなど、「中国式」の政策へと突き進んでいます。それは香港が、中国大陆との通関、つまりチェックポイントの開放、人の流れを再開することを最優先にするとの姿勢をとっているためです。このために香港は世界各国との国際移動を逆に犠牲にしているのです。

こうして「中国式化」する香港を世界も「中国の一部」と扱う傾向が拡大しています。例えば、かつて香港を25年にわたって世界一自由な経済と評してきたアメリカヘリテージ財団による経済自由度ランキングでは、香港はすでに中国の一部であるとして、調査対象から除外しました。中国企業による動画アプリであるティックトックは香港から撤

資料6 中国・香港・ロシア・ベネズエラに輸出禁止

Google Chromecast with Google TV
(Snow)


B&H#GOCCGTVS · Mfr#GA01919-US

~~\$54.95~~ \$44.95

In Stock

Express Store Pickup in 30 mins

★★★★★
(2933 reviews)

 Sales and export of this item to China, Hong Kong, Russia, and Venezuela are prohibited.

退し、代わりにその中国版である「ドウイン抖音」というアプリを香港で使用するようにしています。

このほか、例えば最近の新しい動きでみると、資料6の画像は私の友人がネット上で紹介していたものですが、Googleの一部製品はロシアやベネズエラ、そして中国と並んで香港にも売ることができないというようない規制がかかっているというのもあるようです。あるいはもっと新しいニュースでは、中国の女子テニス選手の問題が大きくなっています。女子テニス協会(WTA)が定めたのは、香港を含む中国での試合を当面やらないという決定です。このように香港は徐々に中国扱

いをされるようになっていこうことが言えるかと思ひます。

最後に、こうした体制が香港にもたらす中長期的な国際リスクについて触れたいと思ひます。先ほど申しましたとおり、香港経済には現時点で短期的な大きな問題は生じていませんが、こうした「中国式化」は、国際金融センターの特徴に徐々に変化を生じ、さまざまな問題を生じる可能性があると考えます。

まず、移民の流出に伴う頭脳流出です。イギリスが打ち出した新たに香港から移民を受け入れるプログラムには、今年前半だけで6万人を超える申請がありました。流出人数の正確な統計はありませんが、例えば香港ではすでに医師や看護師が不足するなど、社会問題が生じています。

また、外資の撤退も心配されます。香港の米商工会議所の2021年5月の調査では、香港を離れる計画を持つという企業が42%、そのうち62%は国安法を理由としています。国安法のほかに最近リスクと見られているのは、先ほど申しましたような極端な中国式のコロナ対策です。香港の米商工会議所のトップは先月、移動規制緩和を説得できなかったことを理由として辞職に至りました。現状が続けば出張者の往来は大いに

阻害されるため、国際企業のアジア拠点はシンガポールなどのより開かれた場所に移る可能性が言われており、ビジネスリスクと見られています。例えば日本の報道機関でも、香港に機動特派員を置いて香港の国際航空便をうまく利用し、世界中のニュースに対応していましたが、香港が人の流れを厳格に規制するようになれば、そういったビジネスは不可能になります。

そして人権を軽視する政権が、銅鑼灣書店事件のように、香港在留外国人の安全を害する行為に出て、外交問題化する可能性は今後もあります。今年1月に国安法違反容疑で民主派55人が一斉逮捕された際には、その中にアメリカ人も1人含まれていましたが、彼は起訴されませんでした。その背景には中国政府の外交的計算があるのかもしれませんが、しかし、外国籍を保持する香港人は極めて多く、そうした人々の人権が外交問題化する可能性は今後もあると思います。

以上で私からの報告を終わります。

パネルディスカッション

【パネリスト】（順不同） 21世紀政策研究所研究委員

山梨大学准教授

石塚 迅

21世紀政策研究所研究委員
慶應義塾大学教授

小嶋華津子

21世紀政策研究所研究委員
立教大学教授

倉田 徹

【モデレータ】 21世紀政策研究所研究主幹

東京大学教授

川島 真

中国情勢を理解するうえで重要な視点は、内政と外政の結びつき

川島 冒頭に話がありましたとおり、2018年からこのプロジェクトを続けています。今年度については、内外政に分けてプロジェクトを進めているところです。コロナが終息するかわかりませんが、ポストコロナを見据えて、プロジェクトを進めています。今日、委員の方々の講演の中でもずいぶん出ていましたが、習近平政権は、法治だけでなく、基本的には党の領導、つまり共産党にその力をより一層集中させようとしています。党国体制、つまり党が国を指導する体制はもともとからあるのですが、以前にまして国ではなく党にその権限を強く戻す、集めてきています。そういった統治の強化が同時に進んでいます。

それと関連づけられて対外政策の面でも大きな変化が見えています。もちろん背景には米中対立がありますが、対外政策の中には世界の秩序をどう考えるのかということも含まれており、それが内政とも地続きになっています。こうしたことを踏まえて、この時点でもう一度、内外政を全体として捉えながら理解していく、あるいは見据えていくことが大事になると思っています。



川島研究主幹

また経済面に関しても、経済と安全保障を関連づけることがありますし、また今日の講演にもありましたように、内政と経済が極めて強く結びついていて、それが世界へと溢れ出ていく面もあります。中国では政経分離というわけにいかないのです、共同富裕にせよ、二つの循環政策にせよ、あるいはデジタルエコノミーにせよ、国の内側、外側を理解しないといけないということだと思っています。

今日の倉田先生の香港の話にもありましたが、中国ではもともと特別行政区あるいは民族自治区等を別に扱う要素がありました。しかし今は、そうしたものをなるべく減らして、全体をならしていく、横に平均化させていく、特別行政区

や自治区を北京、上海と同じにしていく方向性を進めています。外国の企業を中国の企業のと同じに扱う、あるいは外国籍の中国人や、特別行政区の香港人が中国公民のようにならなければならないなど、従来であれば別々に扱われていた人々、企業、あるいは場所が同じに扱われるということも起きています。

さて、今日は内外政に分かれている研究プロジェクトの中で、内政チームのお2人と国際チームの倉田先生にお話いただきました。倉田先生のご専門の香港は内か外かは難しいところで、大変センシティブな問題ではあるのですが、国際チームに入っていたいでいます。

習近平政権の統治強化が社会主義・市場経済のバランスを崩す

川島 今日の話をもとめると、このようになるのだらうと思います。90年代前半の改革开放期に出来上がった社会主義・市場経済の概念、このバランスが目下、崩れる、あるいは変えられている。大胆に言えば習近平政権において鄧小平がつくった社会主義・市場経済の枠組みが、調整あるいは変更されているということだと思えます。これはどう



考えても経済に大きな影響を与え、また、経済をめぐる制度等にも影響を与えていくだろうと思います。

では、今日のお三方の話はどのような話だったのか。石塚先生の話はこうでした。社会主義・市場経済における法律は、社会主義の部分については公法なのだが、市場経済を進めていくうえで公法から私法が分離することで対外的な貿易の推進へと適用した。と同時に当初はその仕組みを受け入れていました。

市場経済を進めていくうえでは、予測可能性と安定性を担保する必要があるので、イデオロギー性を抜いた法律をしっかりと作っていったということでしょう。

もう片方にある社会主義の部分については行政的な法律等が残っていて、恣意性があつて予見できないものがあるわけです。そのため、公法の空間における不安定性と私法の空間における安定性というか、予見可能性の高いものがバランスをとりながら成立してい

る。それが社会主義・市場経済であったはずで

です。中国は一部不安定性を残しながらも西側諸国と経済活動を進めていけたのです。ところが、習近平になってそのバランスが一気に崩れ、最低限としてあったはずの党政分離という大原則も崩れ、イデオロギーが再び強まってきてしまっている。それがまさに今日あった「依法治国」という現在の中国体制のお話だったと思います。

次の小嶋先生の話がこの文脈でどう見るのか。社会主義・市場経済を成立させていたある種のバランスは崩れているのだが、中国内部ではいったい何が起きているのか。市場経済については石塚先生がおっしゃるように制度や法律の面で、党の領導が法律の中に入ってきている。しかし、実際にはCPTPPへの加盟等に向けて制度整備を進めようとしているため、政治と経済・市場、ここでいう政治とは政府ですが、これを分離させるよう、そして官と商の間の癒着をなくすよう着々とかつ盛んに推し進めている。

これら分離工作は一見いいように見えるのですが、その次があつて、今度は共産党のほうに業界団体などに対して、領導というか、指導性を強化するのだということです。そして業界団体の中にも党の支部をつくり、そこで党がコントロールしていくという方向

に進んでいる。市場経済の改革、規律ある市場をつくるという方向性と、そこに統一戦線が入るにしても、党の領導が強化されるといふ二つの路線が同時に進められているという話でした。これは石塚先生の話ともリンクします。

倉田先生の話はまさに先ほどの話と符合しています。改革開放が始まった時代には香港問題について、香港と北京、そして国際社会との間に合意形成がありました。中国自身は改革を進めるために、香港という場では、経済でもって香港自身と北京と国際社会のバランスをとっていた。ところが最近では、香港と中国・北京との政治的矛盾から始まり、国家安全維持法の適用などもあって関係が激化し、米中対立により国際社会とのバランスも崩れたのです。結果、政治というものが一気に表面に出てくるようなことにより、経済で成立していた3者間のバランスが崩れていった、ということをお話しいたできました。

もちろん、アメリカも中国も、最後は一步引いて完全に手を打ちつくすまでには対立を深めないにしても、大きなバランスの変化がいま香港に立ち表れており、それが香港の経済的な位置その他についても大きく影響しそうだと言えます。最後におっしゃられ

たように、金融センターとしての香港の立ち位置がだんだん損なわれる、あるいはだいぶ違うものになってしまう。Sincization（中国化）するというよりも中国モデルが香港に入っている。これは、法治の面でも、内政の面とも共通の側面、すなわち改革開放期における制度が大きく変わって習近平式になっていっているということなのだと思います。間違っているかもしれませんが、以上が私の理解です。

共産党と法律、共産党と業界団体との関係、香港の今後の役割

川島 このような理解を踏まえたくうえで、まず、石塚先生にお伺いしたいことがあります。法律と党との関係、この関係をどう見ればいいのか。党はさまざまな法においてイデオロギー性を入れるのですが、法によって党をコントロールできないのでしょうか。あるいは、政府、市場、社会と党があり、もちろん軍もあり、それと法との関係をどのように考えればいいのか。行政の恣意性があるにしても、行政は政府の行政だけなのか。党が何かをするという行為に対し、法はどのように関わるのかということについて質問したいと思います。

石塚先生にはもう1点あります。最後に小嶋先生がおっしゃったポイントです。市場経済の改革、規律ある市場をつくらうとされている流れと、統一戦線、あるいは党の領導を強める路線の両方が出てきているわけです。小嶋先生は、この二つの流れがこれからどうなるのかわかりませんとおっしゃいましたが、石塚先生はこれをどう見ておられるのか。これが私からお伺いしたい点です。

小嶋先生への質問です。大変よくわかるお話でした。政府と市場との関係、あるいはさまざまな中間団体というか、業界団体等との関係を分離していき、この関係をきれいにして癒着をなくそうとしながらも、業界の中に党の支部をつくるなど、党から業界等への指導を強めていくということでした。そうだとするならば最終的には、党と業界が癒着するのではないかと見えてしまいます。

従来、政府と業界団体との関係に干渉や癒着などがあり、そこに問題があったというのはわかります。だから離して、同時に党が指導を強化するということも、わからなくはありませんが、バランスをとるところを党と市場、党と社会、党と業界団体に移したことになってしまって、結局党の規律性がより一層問われることになると思います。党

の人々や党関係者が、習近平の言うように清廉潔白な聖人君子であれば可能かもしれませんが、結局は政府と業界団体との間にあったのと同じ問題が入れ子構造のように起きてくるのではないか。これは石塚先生に何う党と法律の関係ともつながりますが、そこをどのように見ていらっしゃるのかが一つ目の質問です。

小嶋先生への二つ目の質問は、政府と業界団体との関係を離して、今度はそこに党が入るといふが、どうやるのか。政府から党に移してもその双方に役職を持った、同一人物がたくさんいるはずです。具体的にそこでどんなことが起きているのか、何が問題になってくるのか。外国系企業に対してもこうした問題が起きてくる可能性も大きいと思うので、政府、党、団体あるいは企業との間に綱引きというか、切り離しながらもつなげることが行われているのか。それについて、もう少し具体例をご紹介いただければと思います。

倉田先生が話された香港ですが、おそらく石塚先生、小嶋先生が今日話されたことも何年か後に香港にその波がまた訪れるのだらうと思って聴いていました。さて、質問ですが、最後のほうに話された国家安全維持法の適用によって、外国系企業を含めて大き

な変化が起きているということですが、国家の安全の論理が最優先されて、金融センターとしての香港の位置が急速に失われるのかどうか。この辺りをどう見ていらっしゃるのでしょうか。

現在も、これからも中国からたくさんの人、優秀な人材が香港に入ってくるのでしよう。その状況の中でも残る企業は残っていくのだと思います。そして、香港を流れるお金の量は相変わらず多い、ただし流れる向きとしては、中国から香港へ流れる量が増えるのかもしれませんが、それにより香港の役割はどのように変わるのか、変わらないのか。どのように見ていらっしゃるのでしょうか。

最後に話された金融面についても、香港は中国の人民元の空間とドル空間をつなげる結節点を担っていて、アメリカでさえそこをつぶすと世界恐慌になるからできないとのことでした。そうであるならば、香港の金融センターとしての機能は、今後も一定程度は維持されていくことになるのか。そして中国式化した制度の担い手も中国の人々になっっていくのかどうか。この点についてお伺いできればと思います。石塚先生から順番によろしく願います。

共産党は憲法を超越した存在

石塚 私も小嶋先生と倉田先生の報告を興味深く、自分の報告と関連づけながら聴いていました。川島先生から出された二つのご質問はいずれも大きな質問なので、どこまで答えられるかはわかりませんが、考えを述べていきたいと思えます。

一つ目の質問は、法と党の関係はどうなっているのか、結局のところ、法によって党をコントロールすることはできないのか、という質問でした。身も蓋もない答えになりますが、コントロールすることはできないのだろうと考えます。私の本来の専門は憲法学ですが、中国では、そもそも憲法体制において党が憲法を超越する存在になっています。憲法の上に党が来ているのです。

中国憲法の中に、各政党は憲法を超越してはならない、憲法を遵守しなければならないという規定はあるのですが、この憲法の制定・実施を指導していくのが党なのです。言い換えれば、憲法のすべての条文について、その解釈権を共産党が掌握しているわけです。ですから、法の中に党というものが出てくると、それだけで法自体が不安定になります。

先ほど紹介した民法典の第1条で出てくる「社会主義核心価値観」もまさに「共産党の指導」と密接に関わる話です。この条文が実際の契約の中で使われることはまずないと思います。それでも、日本の民法の信義誠実の原則や権利濫用の禁止等も、場合によっては訴訟の中で援用されることがありますから、中国民法典の第1条の「社会主義核心価値観」が契約の解釈や訴訟の際に一切使われたいとは言いません。

こうなると、民法典自体が不安定化します。そうならないようにするために、建前としての「党政分離」が必要だったわけです。行政法の分野においても、行政の背後にはもちろん「党国一体」ということで党が控えているのですが、行政の部分については、『行政訴訟法』、『行政許可法』、『行政処罰法』等、一定の手続きを踏みなさいということでした。しかし、現在そこも崩れてきています。

二つ目の質問は、小嶋先生の最後の結論部分についてですね。党と政府が業界団体・商会の整理に動き出した。「法治」のスローガンの下、それらを法に基づききちつと整理整頓する一方で、そこに党の指導を及ぼしていく。この二面性をどう考えるのか、という問いです。党・政府があり、業界があり、そして企業があります。本日の小嶋先生

のお話は、党・政府と企業との関係ではなく、党・政府と業界との関係に焦点があてられました。

業界をきちつと整理整頓することに対して、一般市民はおそらく拍手喝采するでしょう。それから、業界や大企業から虐げられてきた中小企業等も賛意を示すと思います。しかしながら、それにより、これまで築き上げられてきた市場経済の法の基盤が少しずつ掘り崩されることになりはしないかというところを私自身は危惧しています。今のところ、その程度の見方しかできません。

法と党の関係について、党がおかしなことをしたら、どこが、あるいはどうやってストップをかけるのか。現在の中国にその仕組みはないのです。党の自浄作用に期待するしかないということになります。

共産党と業界・企業との「親しくも清い」関係

小嶋 川島先生、ありがとうございます。質問を一つにまとめれば、結局のところ政府、党、そして業界・企業の3者関係がどのように構築されていくのかということだろうと

思います。実態を見れば、3者の関係は非常に複雑です。まず、報告でも申し上げたように、習近平政権は、政府と業界・企業との関係については真に両者を切り離さねばならないという危機感をもって、制度化を進めているのだらうと思います。

時間の関係でお話しできませんでしたが、政府・行政機関と業界・企業の間を論じる際には社会主義計画経済体制の遺産が今もなお両者の関係を規定していることを前提としなければならぬらうと思います。

例えば財務に関しては業界団体所有の国有資産がかなりあり、団体を民間組織として切り離すためにはそれを整理しなければならない。人事に関しても業界団体の幹部には党や政府の幹部と同様に、行政職階を設定されていたが、民間として切り離す以上は、そのような職階を与えないことにする。そうした具体的などころから始めているわけです。そして、切り離しの成果をアピールするためにも、業界団体の情報公開を徹底的に進めようとしています。このような取り組みを見る限り、習近平政権は、恐らくCPTPPへの加盟なども意識して、かなり本気で切り離しを考えていると言えるのではないかと思います。

しかし、政府と業界・企業とを完璧に切り離せるかという点、習近平政権はかなり苦勞しているように見受けられます。

これまで地方の発展は地方政府と業界団体、商会、企業とのネットワークや、共生と庇護に基づく非公式な協力関係によって維持されてきました。いわゆる官と民の間には、互いに便宜を図り合う、情に基づく報恩関係が築かれ、情と法理の境界にグレーゾーンを作り出していました。ところが、習近平政権はこうしたグレーゾーンを許容しない勢いで反腐敗政策を進めたわけです。その結果、行政機関の人々はどうしたらいいのかわからなくなってしまう、一部には「不作為」を決め込む現象も見られました。習近平政権もそれはまた困る。そこで習近平政権は、党や政府・行政機関と企業・業界との間には、「親しくも清い」関係をつくらなければならないというスローガンを打ち出しました。では、どうやったたら官民間に厳然と存在してきた情に基づく報恩関係の伝統を克服し、親しくも清い関係が築けるのか。こうなると哲学論争に陥ってしまいます。

また、政府と業界・企業との関係の切り離しが進んでも、川島先生がおっしゃったように、そこに党の組織が入り込み、人事その他に対する党の介入が強められるのであれ

ば、結果として党と企業の癒着が生ずるのではないとかというのにはまさにそのとおりだと思います。その点に関しては、私も習近平というのはいかなりの理想主義者、かつ、楽観主義者なのではないかと思わざるを得ないところがあります。党の規律を強化することにより、清廉な党が生まれ、清廉な党が業界団体を牛耳ることにより、清廉で、汚職とは無関係な業界を作っていくことを目指していますが、実際のところそれが目論みどおりに進みつつあるのかというと、結論は出ていません。おそらく、これからさまざまな問題が生まれてくるだろうと思います。

また、業界・企業、なかでも民間企業を党の下に団結させるのは難しいように思えます。例えば工商業連合会によって商会を包摂し、商会に対する政治指導を強めていくといっても、容易ではない。民間企業は、自らの利益に適うならばさまざまな政治キャンペーンに参加するでしょうが、自らの利益が党や政府の方針と合わない場合には面従腹背で対応するでしょう。私には中国のさまざまなアクターが共産党のもとに一致団結して、習近平の思うように中国の経済を動かしていくという方向は想像できません。以上が、正直な感想です。

川島 何か政策がある場合に、個々のアクターがそれぞれの観点で受け止めていくのは全くそうだと思います。今のお2人のお話を聞いて面白いと思ったことは、石塚先生が法律では中国共産党をコントロールできないと言われ、小嶋先生が共産党としては、党と業界団体との関係を清らかだけど親しい関係とすることを目指していると言われた。

つまり法的にコントロールできない主体が、清廉潔白でありながら相手に親しみを持つて見るということです。これは本当に儒教的、聖人君子のイメージですよ。習近平の頭の中にはそのような理想があるのかと思ってしまう。それを理想主義な楽観主義者と言うのか、儒教的な聖人君子と見るのか、いろいろな見方があるのかもしれませんが。

香港は国際金融センターとしての役割だけが今後も維持される

倉田 川島先生のご質問は、香港の国際金融センターの変容がどの程度あるかということだと思います。恐らく国際金融センターの性質の変化は、国安法あるいは香港危機よりも前の段階ですでにかなり進んでいたことだと思います。もともと国際企業、あるいは欧米などの世界の企業が中国に進出する拠点、入り口としての香港という存在だった

ものが、逆に中国企業が出ていくための海外進出の窓口という形になっていました。例えば香港のセントラルの金融街の人材はここ数年の間に北京語を話す人がメインになっていると言われていますし、お金の流れがその意味で逆転しているのは、もうすでにあった話だと思います。そのような中国の国際金融センターとしての香港という地位は維持されていくと思います。というよりも、これだけが維持されていくというほうが正しいかと思います。

中国のいわゆる国家の安全という概念は非常に幅広くて、その中に金融安全というのが存在しています。金融もある意味、国の安全を左右するものだ。その意味で香港が持っている国際金融、外貨を獲得するための機能は中国国内の例えば上海や深圳では決して代替できない機能ですから、これだけは維持しなくてはいけないということだろう。したがって、反外国制裁法という形の中国の反応などもあのようになってくるということだと思います。

他方で国家の安全の論理というのが何かと影響を及ぼしているのも事実です。今年、香港証券取引所のトップが交代しましたが、新しい人はアルゼンチン出身の人です。こ

の人が就任する際、外野から外国人が証券取引所を支配するのは金融安全上、問題があるのではないかというような声が出てきたりしている。これ自体、ちょっと前まではなかった論理です。最終的にCEOの人事は普通に通りましたが、そのようなことも考えなくてはいけないのかということは確かにあると思います。

香港の場合はそれ以外の産業がより問題だろうと思います。例えば香港にはかつて4大産業という言い方がありました。金融のほかに物流、観光、製造業に付随する各種の専門サービス業ですね。このようなものが支柱産業であるという言い方がありましたが、最近の広東省と香港の経済融合においては、優位性のある産業をそれぞれの場所が育てよ。香港については、金融はともかく、物流とかその他のものはむしろ大陸に譲れという論理になってきています。そういった意味ではタックスヘイブンのような、ただ金融だけに特化した都市という方向性に向かっていく可能性が高いと思います。

現状、香港政府と中国政府が描いている香港の一つの青写真として、10月に行政長官・林鄭月娥が発表した巨大開発構想というのがあります。深圳と接している香港地域の約300平方キロ、香港の総面積の3割ぐらいを開発するという20年計画が、今年突

然にぶち上げられました。要するに北のほうは深圳のハイテクの郊外の役割を果たす、それがスピルオーバー（波及）してくる場所となる。北でハイテク、南で金融というような構想と言っていますが、北のハイテクはうまくいくとは私は思っていません。他方で南の金融はいま申し上げたような形で変質しながらも維持していく。これは中国そのものの国家安全上、必要だということではないかと思えます。

ただ、懸念されるのは国際金融センターに必要な情報の自由です。インターネットとメディアの規制がきな臭くなっています。これによって香港で中国経済の情報などが正しく伝わらなくなり、香港を使った国際金融はリスクではないかというところが世界に伝わっていく可能性が出てくると思います。仮に中国経済の状況が悪くなった時に、不都合な真実みたいなものが市場に情報としてちゃんと出てこないようになる、これは問題を来す可能性があると思います。これが恐らくリスクではないかと思えます。

川島 お金の流れの変化等々はもうとつくに起きていて、これらの変化が起きていた状態で、さらに今回の香港への国家安全維持法を含めた政策変化がある。中国にとって必

要な部分がよりピュアに残るといふか、そこだけが浮かび上がるといふ話だと思います。
ありがとうございます。

質疑応答

企業は香港から撤退したほうが賢明か。香港に暮らす人々の受け止め方は

川島 これから15分弱、セミナー参加者からの質問にお答えできればと思います。今から先生方にそれぞれ質問を投げるので、3分、4分ぐらいずつでお答えいただければと思います。よろしくお願ひします。

まず、倉田先生から願ひします。香港から外資が撤退しているという話がありましたが、金融センターとしての役割が失われていないのであれば、香港に拠点を置く意義が失われたとは言えないと思います。しかし、国家安全維持法などの観点から香港に残らず、香港から撤退するほうが企業にとっては賢明な判断ということになるのでしょうか

か。この点はどうぞお考えですか。これが一つ目の質問です。

もう一つの質問は、米中対立の影響で中国企業が資金調達の場をニューヨークから香港に移す動きが相次いでいます。2021年に入って香港の新規株式公開、IPOした企業が調達した資金は1980年以来の最高を記録しました。香港の人々はこれをどのように受け止めているのでしょうか。中国式化の受け入れに関連すると思われるか。以上の質問についてお願いします。

倉田　ご質問ありがとうございます。一つ目の香港から撤退すべきかどうかという点ですが、先ほど川島先生にお答えした内容ともかなり関わってきますが、おっしゃるとおりで金融の機能は全く失われていない、非常に活発です。したがって、これに関連する事業を展開する場所としての香港の魅力は当然失われないということだろうと思いますが、問題はその他のさまざまな業界です。

先ほど米国商工会議所の調査で、香港を離れる計画を持つという企業が42%だとお話ししました。では、撤退してどこへ行くのかといった時に、必ずしもシンガポール、台湾、東京に行くということだけではなく、中国大陆に行くというのがあります。

一 国二制度の特殊性を生かし、信頼できる司法のもとで中国ビジネスをオペレートするという意味で香港に拠点を置くと考えていた人たちが、どうせ中国式の司法になってしまう場所であるならば、もっとコストの安い大陸でストレートにやってしまったほうが早い。そのような理由で香港を撤退して、むしろ大陸へ行くというような話もあるわけです。また香港は不動産を中心としてとつもないコストのかかる場所なので、それを払ってまで香港でオペレートする意味がどこまであるのかということが、ビジネス上の判断の基本的な条件になるのではないかと私は思います。

米中対立の中で香港の金融市場は盛り上がっている、特に株式市場が盛り上がっているというのは全くそのとおりです。中国企業にとって香港は、アメリカからいじめられるという政治リスクを考えずに、アメリカドルを得ることができるところということで極めて重宝されているわけです。これを香港の人々がどう受け止めているかということですが、金融界は非常に沸いています。先ほど私は抗議活動を支持した人はだいたい7割と申しました。逆を言うところ割ぐらいの人は政府寄りです。この人たちはますます政府寄りになり、その人たちに言わせると、北京が政治をすっかり安定させてくれたおかげ

でビジネスが非常にうまくいっている。このような話が広がっています。このような現状を比較的楽観している声は当然あります。

他方で、このような経済のあり方が、住んでいる人たちにとっては住みにくい社会をつくってきたわけです。極端なコスト高とか、住民の生活環境を無視した開発主義、あるいは経済融合、このようなことを嫌ってきた人々は、恐らくいやな思いで見ているでしょう。そういうことをいやがる人が移民となって出ているという状況ではないかと思えます。

市場改革と指導強化、党内部で温度差はないのか

川島 続いて小嶋先生への質問です。市場改革と党の指導強化の双方が同時に起こっているのは、中国国内で路線、考え方の異なる人々がそれぞれ政策を推進しているからでしょうか。それとも誰かが統合的に両方の施策をにらみながら、バランスを持って進めているのでしょうか、というのが一つ目の質問です。

二つ目の質問ですが、今日の講演に直接関わるわけではないのですが、大きめの話で

す。共産党が指導することが何よりも優先される最上位の権力である以上、個々の指導者の意思により、いかようにも変化しうる体制というのが中国にあると理解すべきです。したがって、最高指導者が代わらない事態というのはますます深刻になっていくと考えられます。指導者が代わる、あるいは考えを変えるといふようなこと、それが生じるための前提条件は何でしょうかという質問です。難しいですが、お願いします。

小嶋 お答えする自信は全くありませんが、とりあえず最初の質問から可能な範囲でお答えしたいと思います。おっしゃるように、市場化に向けた改革と党の領導の強化がいつぺんに進んでいる。一見相反するように思われる両者のバランスをどうとっていくのかという点について、党内は一致しているのか。それとも党の指導部の中、あるいは官僚機構の間にはどちらに力点を置くのかをめぐって、対立ないしは、温度差のようなものが存在するのかという質問だと思います。

私の勝手な見解ですが、いつその市場経済化に向けて徹底した改革を推し進めるといふこと、さらには党の領導を強化するという原則に関しては、恐らく党指導部は一致しているだろうと思います。しかし、市場改革は痛みを伴う改革ですので、党内、そし

て政府内にも立場に応じて温度差は存在するだろうと思っています。先ほど少し触れましたが、業界団体と政府・行政機関の切り離しを進める、これを主導した官僚機構は中国国家発展改革委員会と民政部です。この二つの機関はいずれも市場化に積極的で、民政部は、かねてより住民自治や村民自治、習近平政権のもとではタブー視されている市民社会——シビル・ソサエティの発展に、積極的に取り組んできた官庁です。そういったところが主導権を握って業界団体と行政機関との切り離しを進めていくのはストーンと納得がいく。そのような状況がいま出来上がっている。しかし逆に言えば、そのほかの官庁、あるいは党の組織は必ずしも彼らと方針をともにしているわけではないということも言えるのではないかと思います。

2番目の質問は次のようなものでした。共産党はトップリーダーの意思によって変化する。逆にトップリーダーが変わらなければ変化しない。これから中国は、習近平が総書記としてであれ、あるいは党の主席としてであれ、長期政権を築くであろうということがほぼ見込まれているが、そうであるならば政策方針はしばらく変わらないのではないか、変わるとするならば、変化を促す要素はどこにあるのかという質問です。

一番ありうることは、先ほども少し言いましたが、党指導部内の路線をめぐる、あるいは政治方針や人事をめぐる対立でしょう。このような対立が生ずれば、そこから党内の多様な勢力が顕在化してくるかもしれません。少なくとも下からの民主化が起きるようなことは現時点では考えにくいので、何かしら大きな路線転換が起こるとするならば、党指導部内に、多様な考え方を持つ指導者間の綱引きが生じた時であろうと思います。

しかしながら今の状況を見ると、中国をめぐる国内の状況は厳しい。コロナ禍の影響に加え、投資主導型の経済発展モデルがもたらした構造的な問題が顕在化し、経済運営も非常に厳しい。そして国外を見ても対中世論が硬化し、台湾をめぐる情勢も流動化している。このような国内外の危機の高まりを認識している限りにおいては、中国共産党指導部は内部の一致団結をアピールして、国家を運営していくだろうと思います。ですから、そう簡単にはころびが生まれることも考えにくいというのが、いま私の感じているところです。

域外適用の本気度、エネルギー政策、中国人弁護士の起用

川島 石塚先生への質問がいくつかあります。中国では自国の、自分の法律の域外適用をどのぐらい本気で考えているのか。中国市場で活動する企業は、中国以外での活動と発言、すべてにおいて中国を忖度しなければならぬ立場にあると考えなければならぬのかというのが一つ目の質問です。

二つ目は、エネルギー政策が二転三転している状況の中で、経済発展との兼ね合いにおいて今後どのような方向性および法令が出ると考えておられますか。

三つ目は、上に政策あり、下に対策ありというような中国において、企業が中国人弁護士をどのように使っていけばいいのか、どのようにみなしていけばいいのか。

質問は以上3点です。よろしくお願ひします。

石塚 まとめてお答えできるような質問ではなく、それぞれが独立した質問となつていくので、それぞれについて可能な範囲でお答えできればと思います。一つ目の中国法の域外適用の本気度についてですが、これはおそらく法分野により異なるのだらうと思います。経済法の分野は、それこそアメリカとかヨーロッパ諸国が中国に対してどの程度、

制裁も含めた強硬な措置をとってくるかに関連してくるだろうと思います。個人情報保護法のあたりは企業の権利利益とも関連してきますので、多少は慎重になるかもしれませんが。いずれにしましても、域外適用を止める方法はありません。域外適用が管轄権を越えたものとして国際法違反になるかどうかについては、違反になるとまではなかなか断言できないところです。

このあたりは、三つ目の質問とも関わりますが、中国の弁護士、それから日本の弁護士でも中国法務に詳しい弁護士がいますので、そちらと相談しながら、域外適用のリスクを事前に避ける方策を、とはいってもリスクは突然やってくる可能性もありますので、やってきた場合のリスクをできるだけ軽減する方策を考えておいた方がよいと思います。

二つ目の質問のエネルギー政策に関しては、むしろ小嶋先生の方が詳しいかもしれませんが、気候変動との絡みで今後その関連の法律が出てくるかもしれません。細かいところは、勉強不足で何ともいえません。

三つ目の質問、「上に政策あれば下に対策あり」というところで、中国の弁護士とどのように関わっていけばいいのかということですが、中国でも日本と変わらないぐらい

法の専門家が養成されてきています。2000年代から中国でも統一司法試験が始まり、弁護士の数が激増しました。日本のメディアでは、しばしば中国の人権派弁護士がクローズアップされますが、中国の弁護士のほとんどは人権活動をしない、企業弁護士です。現在、その数は40万人とも50万人ともいわれているので、人口比では日本と同じぐらいになるのでしょうか。

中国の民事訴訟の数も激増していて、最近のデータでは年間1000万件を超えています。もちろん弁護士には守秘義務があり、日本企業の秘密は守ってくれると思います。一方で、中国大陸には、『香港国家安全維持法』の中国大陸版である『国家安全法』があります。そのあたりの兼ね合いが微妙で難しいところなのですが、中国の弁護士と信頼関係を構築していくことは有用だと思います。

おわりに

川島 この短い時間でいぶん多くの、それも大きな問題にお答えいただき、ありがとうございます。実は私自身への質問もありましたが、司会なので、それは割愛、控えた

いと思います。

今日は目下の中国の置かれている状況について、法、政治、経済との関わりについて議論してきました。空間としては中国本土と香港、また国際社会との関係性を見てきました。改革開放期につくられてきた社会主義と市場経済のバランスが、党と政府と市場との関係性がいま大きく変化する中で、大きく変容していることがわかりました。そして、そこにおいてさまざまな制度、法律が生まれ、新しい現象が生まれています。空間的にも香港や、いろいろな空間で変化が現れています。その変化によってすべてが変わるのか、あるいは従来どおりのことが連続するのか。まだまだ見極めなければならぬ部分があります。個々の企業においても注意しなければならぬ状況が香港で現れていることは間違いないと思います。

中国にとっても、これで経済活動が行き詰まるようならば調整しなければならないわけです。いくら国家の安全が経済より優先とはいっても、それにより経済活動が大きく制約されるならば、そこで再修正、調整が行われると思います。今のところ習近平政権の2期目なので、その施策がより一層強く遂行されており、調整、修正局面には入っ

ていない、ということなのだと思います。

先ほど小嶋先生の話にあったように習近平政権は3期目に入るでしょうが、この現象が今後どうなっていくのか、ということも見極めていく必要があると思います。今日のセミナーにおいて、2時間で全部の論点を取り上げるのは無理でしたが、大きな見取り図は出てきたのではないかと思います。

小嶋 華津子 (こじま・かずこ)

21世紀政策研究所研究委員

慶應義塾大学法学部教授

慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学、博士(法学)。
在中国日本大使館政治部専門調査員、筑波大学人文社会系准教授、
慶應義塾大学法学部准教授を経て、現職。専門は、現代中国政治。
著書に、『中国の労働者組織と国民統合——工会をめぐる中央—地
方間の政治力学』(慶應義塾大学出版会、2021年)、China's Trade
Unions: How Autonomous Are They? A Survey of 1,811 enterprise
union chairpersons (Routledge, 2010 coauthor) など。ほか論文多数。

倉田 徹 (くらた・とおる)

21世紀政策研究所研究委員

立教大学教授

東京大学大学院総合文化研究科博士後期課程修了、博士(学術)。
在香港日本国総領事館専門調査員、金沢大学人間社会学域国際学類
准教授などを経て現職。専門は、現代中国・香港政治。
『中国返還後の香港——「小さな冷戦」と一国二制度の展開』(名古
屋大学出版会、2009年)でサントリー学芸賞受賞、その他の著書
に『香港政治危機——圧力と抵抗の2010年代』(東京大学出版会、
2021年)、共著に『香港 中国と向き合う自由都市』(岩波新書、
2015年) など。

登壇者略歴紹介（敬称略、順不同、2021年12月2日現在）

川島 真（かわしま・しん）

21世紀政策研究所研究主幹

東京大学大学院総合文化研究科教授

東京大学大学院人文社会系研究科博士課程修了。博士（文学、東京大学）。北海道大学法学部助教授、東京大学大学院総合文化研究科准教授を経て、2015年4月より現職。

現在、中曽根康弘世界平和研究所研究本部長代行、日本国際フォーラム上席研究員、日本学術会議連携会員などを兼任。中国・台湾の政治外交史、国際関係史を専門とする。

『中国近代外交の形成』（名古屋大学出版会、2004年）でサントリー学芸賞受賞。その他の著書に、『近代国家への模索 1894-1925』（岩波書店、2010年）、『チャイナ・リスク』（編著、岩波書店、2015年）、『21世紀の「中華」——習近平中国と東アジア』（中央公論新社、2016年）、『中国のフロンティア——揺れ動く境界から考える』（岩波書店、2017年）などがある。

石塚 迅（いしづか・じん）

21世紀政策研究所研究委員

山梨大学大学院准教授

一橋大学大学院法学研究科博士後期課程公共関係法専攻修了。博士（法学）。日本学術振興会特別研究員、早稲田大学比較法研究所助手等を経て、現職。専門は、現代中国法、アジア比較憲法論。

著書に、『中国における言論の自由—その法思想、法理論および法制度』（明石書店、2004年）、『憲政と近現代中国—国家、社会、個人』（共編著、現代人文社、2010年）、『現代中国と立憲主義』（東方書店、2019年）、『東アジアの刑事司法、法教育、法意識—映画『それでもボクはやってない』海を渡る』（共編著、現代人文社、2019年）等がある。

中国セミナー

中国の統治強化が ビジネスに及ぼす影響

2022年3月15日発行

編集 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>

- 03 国際金融危機後の中国経済—2010年のマクロ経済政策を巡って(2009年12月14日開催)
- 11 中国経済の成長持続性—いつ頃まで、どの程度の成長が可能か?(2010年12月17日開催)
- 16 アジア債券市場整備と域内金融協力(2011年3月3日開催)
- 21 変貌を遂げる中国の経済構造—日本企業に求められる対中戦略のあり方(2011年12月9日開催)
- 26 日本の通商戦略のあり方を考える—TPPを推進力として(2012年3月21日開催)
- 29 中国の政治経済体制の現在—「中国モデル」はある—(2012年12月21日開催)
- 34 日本経済の成長に向けて—TPPへの参加と構造改革—(2013年3月1日開催)
- 55 2016年米国外交と日米関係の展望—大統領選挙の行方と米国の対アジア・ロシア戦略—(2015年12月15日開催)
- 73 英国のEU離脱とEUの将来展望—第二第三のBrexitは起こるのか—(2018年8月1日開催)
- 74 中国の国際社会におけるプレゼンス(2018年10月3日開催)
- 75 中国経済・社会の展望と課題(2019年1月23日開催)
- 76 混迷を極めるBrexit—合意なしの離脱に至るのか—(2019年2月13日開催)
- 77 中国の産業競争力・Technologyの展望(2019年4月17日開催)
- 79 現代中国理解の要所—今とこれからのために—(2019年7月3日開催)
- 83 欧州議会選挙後のEU情勢(2019年8月2日開催)

- 85 中国の最先端―技術・社会・政治を展望する（2020年1月24日開催）
- 87 中国の政策動向とその持続可能性―中国共産党をめぐる三つの視点―（2020年7月3日開催）
- 88 大統領選挙結果と国際社会―日米、中米、欧米関係を中心に―（2020年11月12日開催）
- 89 コロナ前後の共産党統治と中国経済（2021年1月14日開催）
- 90 国際経済秩序の将来とEUの再定義（2021年2月9日開催）
- 91 アフターコロナの一带一路と日中関係（2021年3月15日開催）
- 92 地球温暖化をめぐる内外動向と日本の課題（2021年7月26日開催）
- 93 中国共産党100年と習近平体制（2021年7月7日開催）
- 95 中国の統治強化がビジネスに及ぼす影響（2021年12月2日開催）

21世紀政策研究所新書は、21世紀政策研究所のホームページ（<http://www.21pi.org/pocket/index.html>）でご覧いただけます。

 21世紀政策研究所