

国際問題

10月 2019年10月 No.685 電子版

焦点:改革開放40年の中国

◎巻頭エッセイ◎

一党支配は歴史的使命を終えるのか? 毛里和子———1

共産党一党支配は「強靱」であり続けるのか 加茂具樹———5
多元化する中国社会において一元的な政治を堅持する術

経済改革40年の成果と課題 田中 修———15

いかなる意味の「法治」が形成されつつあるのか 高見澤 磨———26

中国の対外政策の構造的変動 青山瑠妙———35
「富国外交」から「強国外交」へ

●国際問題月表

2019年8月1日—31日———45

一党支配は歴史的使命を終えるのか？

毛里 和子

Mori Kazuko

はじめに

2012年秋にスタートした習近平政権は、次第にこわもてぶりを発揮、当初彼に期待した改革派の知識人たちを大いに失望させている。中国共産党権力は2018年末に改革開放40年を迎え、2019年10月には建国70周年を迎える。2018年には国家主席の任期撤廃、公務員法の改正など公務員制度の大改革、軍隊の指導・指揮体制の大幅な改革（4つの総部制を廃止し中央軍事委員会に権力を集中、7大軍区を廃止して5戦区とし、その下に部隊を置く）などが行なわれ、世間ではあまり注目されないが、2018—19年は実は執権の政党にとってきわめて重要な制度変更があったのである。要は、党員指導幹部の公務員化、党組織の国家組織への改編など「党の国家化」が臆面もなく進み、特定個人（習近平）への権力集中がなに憚ることなく進み、党政分離や集団指導は吹き飛んでしまった。

人の一生に相当する70年間、共産党政権はさまざまな嵐をくぐってきた。特に挫折と成功の二大転換を忘れてはなるまい。ひとつは文化大革命が「社会主義の挫折」を露呈させたことであり、もうひとつは転覆寸前の共産党が生死をかけて打った改革開放政策が大成功して、あっと言う間に世界第2の経済大国に躍り出たことである。文化大革命という大破壊があったのになぜ共産党の支配が崩壊しなかったのか、改革開放はなぜあれほど見事に成功したのか、これが70年の歴史の二大不可思議であり、現代中国の謎を解く鍵はここにある。

さて本稿では、大国化の道を驀進しているにもかかわらず、習近平体制に入ってから、決して反体制とは言えない知識人たちが、公然と中国共産党「王朝」の衰退、終焉を論じ始めているので、それを紹介し、あわせてその意味を問いたいと思う。D・シャンボーではないけれど、われわれはいま中国共産党王朝崩壊劇の「序幕」を見ているのだろうか？（「終えんに向かい始めた中国共産党の支配」『ウォール・ストリート・ジャーナル』2015年3月10日）。昨今の強権体制は権力の強さを示すのか、あるいは黄昏の現われそのものなのか。

2018年の大改革

まず習近平政権が2期目に入った2018年2月、政権は各種大改革を行なった。趣旨は党および一人の領袖への権力の極端な集中と統治の効率化の二本柱である。

集権主義のひとつ目が2018年3月の13期全国人民代表大会（全人代）第1回会議での憲法改正である。憲法第3章79条にあった、国家主席の任期は連続2期を超えてはならないという規定を削除したのである。中央軍事委員会主席も党総書記も任期が定められていないのに、国家主席にだけ任期があるのは妥当でないという理由で、「習近平同志を核心とする党中央の権威と集中的統一指導に利する」という18期中央委員会第7回全体会議（7中全会）（2017年10月）や19回党大会（2017年10月）の強い意見を受けて修正が決まった。権力の過度の集中は中共政権の宿痾である。1980年、鄧小平のリーダーシップでトップリーダーの終身制がせつかなくなっただけなのに、また毛沢東時代に戻ってしまった。この憲法修正はここ40年来でたったひとつの政治改革の成果を無にしたのである。

集権主義のもうひとつの表象は、「工、農、商、学、兵、政、党、この七つの分野で党がすべてを領導する。東西南北中、党がすべてを領導する」（1962年1月の拡大中央工作会議での毛沢東講話）が19回党大会から完全に復活したことである。毛沢東は最初から最後まで極端な集権主義者だった。2018年の3中全会は「党と国家機構の改革についての決定」でこれを強調、いっそうの集権、党の国家化を進めた。

ある市場派エコノミストの抵抗

こうした集権化や専制化に抗する動きが表面化してきている。世紀末にリベラルな経済学者たちが立ち上げたシンクタンクの天則経済研究所を紹介しよう（以下、主に〈中文維基百科〉から）。

市場派エコノミストの先頭を歩いてきた茅于軾が社会科学院米国研究所を経て1993年に、張曙光、張一帆、盛洪などの仲間たちと民間の天則経済研究所を作った。資金はフォード、ロックフェラーなど米国の財団と国内の個人寄付だという。

茅于軾は初代所長、理事長、その後名誉理事長を務めた中心人物で、中国の市場派エコノミストのフォーラム「50人エコノミスト」の中心にいる。彼らの多くが市場化推進を提言して話題になった世界銀行・国務院発展研究センターの共同研究『中国2030年』（2012年。報告書自体は保守派の抵抗で市場化目標が大きく下方修正された）の作成にかかわった。

天則経済研究所はその後嵐にもまれる小舟のように政治に翻弄された。茅于軾も自分のブログやインタビューなどで数々の問題発言をしている。たとえば、一銭の国内総生産（GDP）も生まない孤島である釣魚島（尖閣）のために日本と衝突するのは、あ

まりに不条理だ（2012年8月）、計画出産には反対だ、2人、いや3人、4人の出産を解禁すべきだ、と主張するなど（2012年2月）。当然こうした自由な言論活動への制約が厳しくなり、2014年には国家新聞出版放送テレビ総局から出版活動の停止を命じられ、2017年1月には司法相・周強の発言（三権分立も司法の独立も中国ではだめだ）に反発、法学界に周の解任を求めるよう提言したことが当局を怒らせ、ついに天則経済研究所ネットなどが閉鎖されてしまった。

ネット閉鎖について盛洪所長などは事態を「政治化」しないよう訴えたが、保守派の『環球時報』1月24日評論員論文は、茅于軾などが公然と「反対派」、あるいは「否定派」を結成しているがそれは中国では決してうまくいかない、憲法の本質と政治体制がそれを許さないからだ、と強く論難した。米国の財団の紐付きだ、世銀の手先だなどという非難のなか、天則経済研究所自体いよいよ危うくなり、『フィナンシャル・タイムズ』中文版が伝えるところでは、2018年秋に研究所の営業許可が取り消され、公開活動の暫時停止が命じられたという（『フィナンシャル・タイムズ』2018年11月17日）。

ある共産党王朝崩壊論

次に紹介したいのはその天則経済研究所とかかわりのあるジャーナリストである。2016年7月、日本国際問題研究所が招待した天則経済研究所理事長・呉思の赤裸々な中共権力批判発言を聞いて、筆者は大変驚いた（日中歴史研究者懇話会）。

呉思ペーパーのタイトルは「官家主義——中国の社会性質とその将来についての討論」というもので、彼は、党官僚主義（原文は「官家主義」）が深刻だ、このままだとあるいは2020年には中国共産党の「王朝」は崩壊するかもしれない、と恐ろしい予測をする。

呉思は、共産党権力を「王朝」に見立てて党権力崩壊のシナリオを考える。そもそも中国史をひもとけば、中国王朝の平均寿命は171年、混乱期にはたった平均67年だったという。彼は王朝の死因は3つ、官変（官僚支配集団内部の権力闘争）が40%、民変（一般大衆の反乱）が40%、そして外国の敵対勢力による侵入が20%だったと論ずる。いまのような専制体制を続ける限り「王朝の崩壊」は不可避で、崩壊を避ける唯一の道は民主制、共和体制をとる以外にない、というのが彼の議論の核心だ。

彼の分析では1920年代からの国民党体制は末期に官僚・官家主義となり、1949年「民変」で崩壊した。彼によれば、共産党王朝はこれまで安定的な官家体制を保ってきたが習近平時代になって綻びが顕著になり、もはや権威主義とは言えず、半ば全体主義の体制に戻った、いずれ国民党の轍を踏むことになる、というのである。

なお、1957年生まれの呉思は、長らく『農民日報』の編集部で働き、1996—2014年にはりべラルな雑誌『炎黄春秋』（これも2015年に一時停刊処分を受けた）の副社長、

総編集を務めた。2015年からは天則経済研究所の理事長として自由な論陣を張ってきた。

もう1人、清華大学法学院の教授・許章潤がその言論活動のため停職処分を受けた。直接の理由は2018年7月24日、天則経済研究所を通じて発表した許の「我々の目下の恐れと期待」という文章である（阿古智子訳『世界』2019年7月号）。許は習近平体制が「ポスト極権主義から全能型権威主義体制」に戻ってしまっていると憂慮し、次のような改革を主張した。①国内には問題が山積している、大盤振る舞いの対外援助を止めるべきだ、②養老、医療、特別供給制度などの高級幹部の特権を廃止すべきだ、③官僚の資産公開化など。特に、④個人崇拜をすぐにやめよ。⑤憲法を再改正して、国家主席任期制を復活させよ、⑥改革開放40周年に当たり天安門事件の再評価、民主化デモの名誉回復を行なうべきだ、などが当局の逆鱗にふれたのだろう。

共産党の退場を公然と求める知識人

著名な社会学者・鄭也夫（北京大学社会学系教授）の2019年初めの言論にも驚愕させられた。体制内知識人とも思える彼が執権党・共産党に歴史からの退場を迫ったのである（「北大教授鄭也夫：中共応退出歴史舞台」、博訊、2019年1月4日）。次のような現状認識がある。「その執政70年の歴史でこの党は中国人民にとてつもない災厄をもたらした。今日ではもう、権力の構造や生態からみて党は優秀なリーダーを社会に送り出せないし、自己浄化のメカニズムも失っている。信念のない、もっぱら出世と既得権だけを守る組織へと変わり果てた」。彼は、共産党に歴史の舞台からの退場を申し渡したが、70年も専制をやってきたのだから退場には過渡期が必要とし、時間をかけての退場を提言するのである。「自分から退場するのが唯一の名誉ある道」だと言う。

こうした半ば体制からの公然たる批判は習近平期に初めて起きた現象である。もちろん、この40年来党が進めてきた事業を近代化の「中国モデル」だと自信満々と語る知識人も多数いる。たとえば北京大学教授・潘維は、改革開放の成功は欧米の近代化理論では説明できない、人権や自由などを普遍的価値とする欧米の考え方を脱構築し、中国の概念、中国式思考言語で自分たちの経験や未来を語れ、「故宮を壊してホワイトハウスを建てても中国はアメリカにはなれない」と意気軒昂である（『中国模式——解読人民共和国的60年』、中央編訳出版社、2009年）。

中国の道は不可知、不可測である。統治のすべには長けている。すぐに自分から退場するとも思えない。中国はどのように党創設と人民共和国建国を記念する「2つの百年」を迎えるのだろうか。

もうり・かずこ 早稲田大学名誉教授
morika2004@jcom.home.ne.jp

共産党一党支配は「強靱」であり続けるのか

多元化する中国社会において一元的な政治を堅持する術

加茂 具樹
Kamo Tomoki

はじめに

中国共産党による一党支配という権威主義体制は「強靱」であり続けるのか⁽¹⁾。

いまから30年前、1989年の天安門事件の後、中国の行く末についての大方の見方は、どのような経路をたどるにせよ、遅かれ早かれ民主化の道を歩むだろう、であった。

こうした認識は、共産党をとりまく国内情勢と国際情勢の影響を受けて形作られたと言っ
てよい。1970年代末から1989年の天安門事件に至るまでの間、共産党は繰り返し社会からの
異議申し立てに突き上げられていた⁽²⁾。いまひとつには、フィリピンや台湾、韓国では、そ
れまで経済成長を牽引してきた権威主義的な政権が、豊かな社会の実現とともに相次いで政
治の場から退場を迫られてきたこと、そして1980年代末にはベルリンからウランバートルに
至る一連の社会主義国家の政権がドミノ倒しのように崩壊したことである⁽³⁾。

フランシス・フクヤマが述べたように、「二十一世紀初頭には、自由な民主主義こそが、政
体の既定値（デフォルト）としての形態」であると人々は受け止め⁽⁴⁾、中国もまた、この「民
主化の第三の波」の時代のなかにある、脆弱な政治体制と捉えられていた⁽⁵⁾。

それから30年余りの時間が過ぎた。この間の共産党は、依然として一党支配という一元的
な政治と、経済発展に伴い多元化する社会との間の矛盾に囚われている。共産党は、市場経
済化の道を選択して以来、多元化する社会において一元的な政治を堅持するという課題を克
服する術を見出したのだろうか。

当時の展望とは異なり共産党は生き残った。単に生き残りに成功したのではない。共産党
が一党支配する中国は、改革開放の40年を経て、世界第2位の経済大国として成長し、経済
発展による国力の増大を背景に、世界の政治と経済における存在感を強めている。私たちは、
かつての見通しとは異なる中国に向き合っている。

この現実を踏まえて中国政治をめぐる問いは、「いつ、どのように民主化するのか」から、
「なぜ支配は続くのか」へと変化した⁽⁶⁾。もちろん「なぜ支配は続くのか」という問いは、
「これまでのところ」という修飾語が必要だろう。しかし現実の中国政治を理解し、その行方
を展望するためには、まず「なぜ支配は続いているのか」に答える必要がある。

以上の問題意識を踏まえて本稿は、「中国共産党による一党支配という権威主義体制はこ
れからも『強靱』であり続けるか」を問う。

1 「強韌」とは何か

政治体制の「強韌（性）」とは何か。“resilience”と翻訳されるこの概念は、コロンビア大学教授のアンドリュー・ネイザンによる定義がよく知られている⁽⁷⁾。

ネイザンは、権威主義体制について、①支配の正統性が希薄であり、②過度に強制力（coercion）に頼った支配であること、そして、③過度に政策決定が集権的で、④個人の権力が制度や規範を超越していることから、一般的には脆弱な体制だと評価されるが、中国の権威主義体制は「強韌（性）」を備えていると論じていた。同氏は、その源泉を「制度化（institutionalization）」に見出し、共産党による一党支配において、以下に示す4点についての「制度化」に注目していた。

すなわち、①権力継承の規範化が進んでいること、②政治的実績による幹部の任用制度が整ってきたこと、③体制内の各部門の分業化と専門化が進んでいること、④人々が自らの要求を政策決定者にインプットするための制度（行政訴訟や陳情など）が整い、共産党による支配の正統性が強化されていること、である。

また2006年に行なった講演報告においてネイザンは、「強韌性の源泉（roots of resilience）」という表現を用いて、共産党による一党支配が持続してきた要因を説明していた。ここでも「強韌（性）」の中心概念は「制度化」であった⁽⁸⁾。

近年、この中国政治の「制度化」という概念について批判的な議論が提起されている⁽⁹⁾。2017年の共産党第19回全国代表大会（19回党大会）以降、江沢民政権と胡錦濤政権の約20年以上の時間を経て形作られてきた権力継承の規範や、政治指導者個人への権力集中を防ぎ集団指導体制を形作るための制度や規範が揺らいでいるようにみえるからである。

本稿は、「中国の権威主義体制が『強韌』であり続けるか」という問いに答えるために共産党の公式文献等に現われる「政治参加」についての考え方、そしてその制度化に向けた取り組みに注目する⁽¹⁰⁾。

いかなる政治体制であっても、その政治指導者は社会からのさまざまな要求に向き合うことが求められている。政治指導者と社会との間には常に緊張関係があり、政治体制を持続させるために政治指導者は、この緊張を和らげる必要がある。

「政治体制が強韌（性）である」とは、政治指導者と社会との間の応答が順応的に繰り返すように促し、社会と政治指導者（体制）の一体感を生みだし、政治指導者と社会との間の緊張を緩和させるメカニズムが有効に機能していることを指す⁽¹¹⁾。政治参加の制度化とは、そのメカニズムの有効性を向上させるための取り組みのことを指す。

権威主義体制は脆弱だと評価されるのは、政治指導者と社会との間の緊張を緩和するメカニズムの有効性が構造的に低いとみなされているからである。だからこそ権威主義体制の政治指導者は、緊張を克服して、体制を持続させるために、軍や警察、司法機関といった社会への強制力（coercion）に頼った政治手法を選択すると論じられてきた。

しかし、強制力だけでは体制を持続させるための対価（コスト）は高くなる。いかなる政治体制であっても、政治指導者は社会の選好を理解して社会の支持を取り付けるよう努めて

コストを低めようとする。例えば権威主義国家の政治指導者は、政治参加の程度を操作することによって、社会が求める政策決定を下すために必要な情報収集の感度を高め、また政策決定に参加しているという満足度を高めることで、緊張を緩和しようとする。政治指導者と社会との間の緊張を和らげるメカニズムである政治参加に対する政治指導部の認識を理解することは、政治体制の「強韌（性）」を理解するための重要な手掛かりを提供するだろう。共産党は、政治参加を重要な政治課題としてどのように位置付けてきたのか。どのようにその制度化に取り組んできたのか。本稿は、過去30年の間、共産党政権が政策課題として政治参加をどのように認識してきたのかを概観する。

2 政治参加と『『三つの代表』重要思想』

周知のとおり、中国において誰が政治参加できるかは共産党が決める⁽¹²⁾。政治参加する人民を政治的背景で分類するのであれば、①共産党党员、②共産党以外の8つの民主諸党派の党员、③いずれの政党にも所属しておらず無党派人士と定義される人々、そして④大衆（群衆）、に整理することができる。このうち民主諸党派の党员と無党派人士は、共産党が「共に社会主義事業に従事する同志（社会主義事業の建設者）」に認定した人民である。彼らは「統一戦線」の対象とも言われる。

国家の権力機関である人民代表大会を構成する人民代表大会代表（人大代表）は、中央（全国人民代表大会〔全人代〕）から地方（省級から市級、県級、郷鎮級）に至るまで、ほぼ共産党党员が70%前後、民主諸党派の党员と無党派人士が10から20%、群衆が10%前後を占めている。人民の代表として国家権力を行使する人大代表は、共産党党员と「共産党と共に社会主義事業に従事する同志」によって占められている。また国政への提言機関としての役割を担っている中国人民政治協商会議（政協）は、共産党の統一戦線機関である。その構成員（政協委員）であるためには「共産党と共に社会主義事業に従事する同志」である必要がある。中国の「民主」制度である人大と政協の構成の実態が示しているように、中国における政治参加とは、共産党による統一戦線工作とほぼ同じ意味だと言ってよい。

さて、天安門事件後の過去30年の間に行なわれた、共産党の政治参加に関する重要な政策変更は何かと問われれば、それは2001年7月の共産党創立80周年を記念する大会で江沢民共産党総書記が『『三つの代表』重要思想』を提起し、これにあわせて党規約が修正されたことである。

共産党は『『三つの代表』重要思想』を提起し、国内外の環境の変化に応じて「先進的な生産力」と「先進的な文化」、そして「広範な人民の利益」を代表する政党に変化することを表明した。これは、経済発展とともに生起し、経済的にも政治的にも影響力を増してきた「社会各階層の先進的な人々」を、統一戦線の対象に新たに位置付け、彼らの政治参加を促した、という意味をもつ。

「社会各階層の先進的な人々」とは、民間科学技術企業の起業家や技術者、外資企業に雇用されている管理者や技術者、弁護士や会計士などの仲介機構に就業している者、作家や編集者をはじめ専門知識をもって活動する自由業者たちである。

天安門事件直後の1989年8月に共産党は、彼らが入党することを拒否する通知を発していた⁽¹³⁾。「私営経済は社会主義公有制経済を補完するものであり、私営企業経営者の経営と合法的利益は保障される。しかし共産党は労働者階級の前衛であり、私営企業経営者と労働者階級との間には実際には階級対立が存在しており、私営企業経営者の共産党への入党を認めることはできない」との判断を下していた。『『三つの代表』重要思想』の提起は、この通知の上書きを意味するものであった。

そして共産党は、2002年の第16回党大会で、自らを「18歳以上の労働者、農民、軍人、知識人、革命分子」の政党から、「18歳以上の労働者、農民、軍人、知識人と社会各階層の先進的な人々」の政党へと改めた。

この政策変更についての理解を促す、興味深いエピソードがある。『『三つの代表』重要思想』が2001年夏に公式に発表される直前の2001年1月に中国を訪問した土井たか子社民党党首に対して江沢民は、「IT関連の知識で富をなした人々は資本家ではない。こうした人物のなかに共産党を擁護し、入党したいと考えている者がいたらどうするのか」という議論があることを告白し、次のように述べたという⁽¹⁴⁾。「この問題には自分も十分に答えることができない。我々は今、研究過程にある」、「このような人々を共産党が受け入れなければ、共産党は結局のところ貧乏者しか受け入れないということになってしまう。これで良いのか。共産党は発展できるのか」。

『『三つの代表』重要思想』の提起には、「社会各階層の先進的な人々」の政治参加を促すことで、共産党による一党体制の強韌性を高めるねらいがあったと言ってよい。

3 秩序ある政治参加の拡大

これ以降の歴代の政権は、いかに政治参加を拡大し、制度化するかを重要な政策課題と位置付けていた。

「秩序ある政治参加」という言葉が、共産党の公式文献においてはじめて言及されたのは、2000年10月に開催された共産党第15期中央委員会第5回全体会議（5中全会）が採択した「国民経済と社会発展第15期五ヵ年計画について共産党が策定した建議」である。その後の2002年11月の共産党第16回党大会における報告を経て、2004年9月に開催された共産党第16期4中全会が採択した「共産党の政権担当能力建設の強化に関する決定」（「決定」）は、共産党の政権担当能力と関連付けて「秩序ある政治参加の拡大」のための具体的方針を示していた。

なぜ胡錦濤政権はこの概念を提起したのか。その意図は、「決定」の発表後に曾慶紅国家副主席が『人民日報』に寄稿した署名入り文書が簡潔に説明している⁽¹⁵⁾。

曾は、当時、1人当たりの国内総生産（GDP）額が1000ドルから3000ドルを超えようとしているという数値を示しながら、中国社会の現状と政権の課題を次のように説明していた。中国社会は「黄金発展期」にあるように見えるが、同時に、この時期に取り組む改革は社会の利益関係の構造にさまざまな影響を与えるため、「改革と発展の成果を享受する程度は、異なる人、異なる集団の間で違ってくるのは避けられない」。したがって中国社会は「矛盾が突出する時期」にある、とも言える。こうした理解を踏まえて曾は、政権が「改革と発展の正

念場にさしかかっている」と警鐘を鳴らしていた⁽¹⁶⁾。

そして「決定」は、経済発展が進んでいる地域や優位な発展を実現している分野や人々の発展の活力を擁護しつつも、発展が遅れている地域や比較的困難な状況に追い込まれている分野や人々に対しても配慮する必要があると確認したうえで、社会全体が団結し協力する環境（政治制度）を作り上げること、各分野の利益関係を適切に調整して「人民内部の利害対立」を処理する必要性があることを確認していた。なお、こうした情勢認識は、胡錦濤政権の重要な政治スローガンである「調和する社会」、「科学的発展観」と密接に関連している。

この後、胡錦濤政権は「秩序ある政治参加の拡大」をめぐる概念の充実化に努めていく。2006年10月に開催された共産党第16期6中全会が採択した「公報」は、「人民の知る権利、参加する権利、意見を表明する権利、監督する権利を法に基づいて保障する」こと、「社会構造と利益の枠組みの発展と変化に応じて、利益調整のメカニズム、請願を表出するメカニズム、利害対立（矛盾）を調整するメカニズム、権利を保障するメカニズムを科学的に作り上げてゆく」こと、そして「民意を表出するチャンネルを広げる」ことを、拡大する「秩序ある政治参加」の具体的取り組みとして論じられるのであった。

特に、この「公報」が、保障されるべき人民の権利として、従来から言及されてきた3つの権利（「知る権利」「参加する権利」「監督する権利」）に加えて、「意見を表明する権利（表達権）」を提起したことは、多くの注目を集めた。

そして2007年10月の第17回党大会での活動報告「中国の特色のある社会主義の偉大な旗幟を高く掲げ小康社会の全面的建設の新たな勝利をかちとるために奮闘しよう」は、16期6中全会で確認した方針を再確認するとともに、「人民の政治参加意欲の絶えざる増大に呼応しなければならない」ことを共産党の総意として新たに確認したのである。

4 協商民主

「秩序ある政治参加の拡大」とともに、公式文献において積極的に提起された概念が「協商民主」である⁽¹⁷⁾。

「協商民主」とは *Deliberative Democracy* の中国語訳であり、日本語では「熟議民主主義」と翻訳されている。もちろん「協商民主」は熟議民主主義とはまったく異なる概念である。熟議民主主義は自由で公正な選挙によって国家指導者を選ぶ自由民主主義国家の民主的制度の機能を補完するための概念や制度と理解されている。しかし中国政治の文脈においては、共産党の一党体制下の選挙制度（「選挙民主」）を補完する制度だと理解されている。先行研究によれば、「協商民主」は、複数の地方において実験的に実践されている⁽¹⁸⁾。

一般的な理解によれば、「協商民主」という概念は、2006年2月に決定された「中共中央による人民政治協商の活動を強化する意見」（「意見」）が言及してから、公式文献で提起されるようになった⁽¹⁹⁾。

同「意見」によれば、「協商民主」と「選挙民主」は「社会主義民主の2つの重要な形式」であり、相互補完的な役割を担っている。「選挙民主」とは「人民が選挙と投票をつうじて権利を行使すること」であり、人民の権力が授権される過程の民主と説明された。「協商民主」

とは、政策決定を下すまでの過程にさまざまなアクターが関与する「過程の民主」であり、その過程で十分な話し合い（協商）を行ない、政策決定（問題）について可能な限り意見の一致を得ることである⁽²⁰⁾。胡錦濤政権は、この後の2012年11月の第18回党大会での報告に、「協商民主を広範に、多層的に、制度化の発展を推進する」という言葉を書き込んでいる。共産党による一党支配の原則は維持しつつも、政策決定の過程に多元化する社会の要求を反映させようとする政権の姿勢を示している。

興味深いことに、集権的な政治を歩む共産党政権も「協商民主」を継承している。「協商民主」の制度化に向けた取り組みの必要性を第18回党大会の報告において確認した後、政権は、その具体的取り組みの一環として、2013年9月に「双周協商座談会」という名称の座談会を設けた⁽²¹⁾。この座談会は1950年代から文化大革命がはじまる1966年までの間に、2週間に1回、定期的にも実施していた同名の会議を復活させたものである。

「双周協商座談会」は、特定の具体的な課題（例えば、大気汚染問題やゴミ処理制度の改善、食品・医薬品の安全、新しい社会保障制度の設計、幼児教育制度の改革、著作権保護に関する法律の修正、新しいエネルギーを動力とする自動車開発など）を定めて、その分野の専門家を招いて意見交換を行なうプラットフォームである。政権は、早急に取り組むべき政策課題の発見や将来の政策課題を探求する機会として、この政治参加のメカニズムを積極的に活用している⁽²²⁾。

習近平政権は、「双周協商座談会」を制度化し、その定着に努めている。第12期中国人民政治協商会議全国委員会（2012年3月から2018年3月まで）の5年の任期中に合計76回の双周協商座談会を開催し、同第13期（2018年3月から）はこれまでに25回開催している。2015年2月には「社会主義協商民主建設の強化に関する意見」を発表し、「双周協商座談会」を含む「協商民主」に関する制度構築のいっそうの強化を確認している。2017年5月には同座談会の活動規則を定めている⁽²³⁾。

5 社会協商対話制度の構築

本稿は、『『三つの代表』重要思想』、「秩序ある政治参加の拡大」、そして「協商民主」という概念をたどることで、江沢民から胡錦濤、そして習近平へと続く歴代の政権が、政治指導者と社会との間の矛盾を和らげるメカニズムを構築する必要があるという問題意識を共有し、政治参加の拡大とその制度化に努める姿を描いてきた。こうした問題意識の継承は、政治体制の強韌性を支えてきたと評価してよい。市場経済化に伴い、政策決定過程に影響力を及ぼすことを欲するアクターが増加したことに対する政権の対応と理解できるだろう。

なお、この問題意識は、1989年の天安門事件を超えて、1987年10月の第13回党大会にまで遡ることができることを指摘しておきたい。第13回党大会は、改革開放政策のいっそうの深化を促すために、積極的に大胆な政治改革構想を提起したことで知られている。当時の政権（趙紫陽政権）が、政治指導者と社会との間の矛盾を和らげるメカニズムとして提起し、制度化を試みたのが「社会協商対話制度」である⁽²⁴⁾。

なぜ「社会協商対話制度」の構築が必要だと、当時の政権は考えたのか。「社会協商対話制度の構築」は、当時の共産党総書記であった趙紫陽が自ら提起し、積極的に関与していた

と言われる⁽²⁵⁾。ある回想録によれば、趙紫陽は「改革の進展にともない、人々の生活水準が好転している。国際社会の経験によれば1人当たりの収入が1000から4000米ドルに到達すると社会矛盾が顕在化する。貧富の格差が増大し、階層の分化が進み、利害対立が先鋭化し、そして社会が不安定化する。こうした問題が到来する可能性についてわれわれは考え、備えなければならない」と述べていたという。これは、前述した「秩序ある政治参加の拡大」の必要性を説明した前述の曾慶紅の言説とほぼ一致しており興味深い。

公開されている資料によれば、政権が定めた「社会協商対話制度」の重要な原則とは、「領導（指導）機関の活動の開放度を高め、重要な状況を人民に知らしめ、重大な問題については人民と討論をする」ことであった。そして、この原則を制度化するために検討すべき論点として政権は、「どのような重大な状況を、どのような方法で人民に知らしめるのか」、「どのような重要な問題を、どのような方法で、人民と討論するのか」、「どのような問題を、どのような範囲の、どのようなレベルにおいて、人民大衆の同意を得て政策決定をするのか」を掲げていた⁽²⁶⁾。

趙紫陽と彼に近い政策決定サークルが集合していた中央政治改革研究討論小組は、第13回党大会で報告する政治改革の具体的中身を検討する過程で、「社会協商対話制度」の導入をめぐる議論を重ねていた。そこでは、①共産党政治局や国務院、全人大常務委の活動に関する情報を公開することの是非、②（物価政策等の）重大な問題（政策変更）によって影響を被る部門や大衆と協商することの是非、③公共事業の重点投資項目について住民あるいは人大代表による投票の結果を踏まえて決定することの是非、④中央や省級指導者と基層部門、大衆が定期的に懇談することの是非、などが議論されていたという。

「社会協商対話制度」の構築をめぐる議論の要点は、政策決定に関与するアクターの範囲にあった。今後、さらなる検証が必要であるが、どうやらその具体的取り組みについては極めて大胆な提案がなされていたようである。政策決定に関与するアクターを共産党以外にも拡大する可能性を視野に入れていた、という指摘もある⁽²⁷⁾。

議論を整理しよう。1980年代以来の歴代の政権は、政治指導者と社会との間の矛盾を和らげるメカニズムを構築する必要があるという問題意識を、一貫して共有してきたことは明確だ。

しかし、ひとつだけ一貫していない点がある。それは、政策決定に関与するアクターの範囲をめぐる議論である。天安門事件の前は、政策決定に関与するアクターを共産党以外にも拡大する可能性を視野に入れていたが、その後は可能性を完全に排除していた。天安門事件という「失敗」の経験の教訓として「共産党の指導」の徹底に努め、そのほころびが生じる可能性の排除に努めた結果と言えよう。「秩序ある政治参加の拡大」も「秩序」とは「共産党の領導の下で」であった。「協商民主」もそれは共産党の一党体制下の「民主」を補完する制度にすぎない。習近平政権も「協商民主」が重要であるとの認識を継承しているが、それと同時に共産党の役割をいっそうに強調している⁽²⁸⁾。

おそらく現在の中国政治が、近い将来「社会協商対話制度の構築」の議論にたち戻ることはないだろう。習近平政権の政治は「集権」の道を歩んでいる。19回党大会での習近平による報告が、「党政軍民学、東西南北中、党はすべてを領導する」という表現を用いたことは、

その象徴と言ってよい。そして「集権」の制度化が進んでいる。2016年10月の共産党第18期6中全会は「習近平同志を核心とする党中央」という呼称と「習近平同志を核心とする党中央の権威と集中統一領導の擁護」を確認した。第19回党大会の直後に開催された中央政治局会議は「党中央集中統一領導の強化と維持に関する中央政治局の若干の規定」を決定した。また政権は、発足直後から中央全面深化改革領導小組をはじめ政策調整と政策決定と執行のための組織（領導小組や委員会）を新たに設置し、習がその首長に就任した⁽²⁹⁾。これは政策の決定過程と執行過程における習への集権の制度化と理解してよい。当面、政権は政治参加の制度化に取り組む姿勢を示すが、それは厳格な共産党の領導の下で取り組むことになる。

おわりに

共産党による一党支配は持続している。それは、歴代の政権が政治と社会との間の矛盾を和らげるメカニズムを構築する必要があるという問題意識を継承し、多元化する社会において一元的な政治を堅持するという課題に一貫して取り組んできた成果である。「社会協商対話制度の構築」、「『三つの代表』重要思想」、「秩序ある政治参加の拡大」、「協商民主」に続き、集権化の道を歩んでいる習近平政権下であってもこれまでの取り組みを継続している。共産党が一党体制を維持するためにはこれ以外の選択肢はなかった、という表現が正確だろう。共産党は一党支配を持続するために必要な問題意識を継承し、その制度化の取り組みも継承していることは間違いない。しかし、共産党は支配を持続させるために必要な術を見出すことに成功し、「共産党による一党体制は『強韌』でありつづける」とは言えない。これからの中国社会の変化を見通したとき、この評価は極めて楽観的だ。

政治とは社会に対する価値の権威的な配分と定義するのであれば、中国では共産党が配分者役（政策決定者）を担う。唯一の配分者である共産党が背負う役割は、今後いっそうに難易度が高まる。かつて経済発展が約束されていた時代における価値の配分とは、主に「経済成長の成果」の配分であった。しかし、すでに到来している経済成長が約束されない時代においては「負の成果」の配分役も担わなければならない。共産党は、経済発展と社会の成熟化にともなって生じるコストを、社会全体で負担するための準備ができているのだろうか。人々に「負の成果」配分を受け入れさせるには、いっそうの政治参加の拡大と制度化に努め、負担を共有することのコンセンサスをつくるメカニズムを設計する必要があるが、現在の中国政治は逆の道を歩んでいるようにもみえる。共産党は新しい課題に直面することになる。市場経済化の道を選択して以来、多元化する社会において一党支配という一元的な政治を持続させる術を共産党は、いまだ見出すことはできていない。

(1) この問いは編集部より与えられた。筆者はこの問いに関連した論文を執筆している。加茂具樹「持続する支配——多元化する社会に向き合う中国共産党」『東亜』第620号（2019年2月）、30-38ページ。また2012年にも関連した論文を執筆したことがある。加茂具樹「生き残り戦略の継承と発展——『三つの代表』重要思想から『科学的発展観』へ」『国際問題』第610号（2012年4月）、5-16ページ。さらに関連する問題意識を扱った日本語の文献には以下がある。毛里和子編『現代中国の構造変動 1 大国中国への視座』、東京大学出版会、2000年。唐亮『変貌する中国政治——漸進

路線と民主化』、東京大学出版会、2001年。菱田雅晴編著『中国共産党のサバイバル戦略』、三和書籍、2012年。加茂具樹・小嶋華津子・星野昌裕・武内宏樹編著『党国体制の現在——変容する社会と中国共産党の適応』、慶應義塾大学出版会、2012年。唐亮『現代中国の政治——「開発独裁」とそのゆくえ』、岩波新書、2012年。菱田雅晴・鈴木隆『超大国・中国のゆくえ3 共産党とガバナンス』、東京大学出版会、2016年。

- (2) この経緯については、小島朋之『模索する中国——改革と開放の軌跡』（岩波新書、1989年）が詳しい。
- (3) Larry Jay Diamond, Marc F. Plattner, “Why the ‘Journal of Democracy’,” *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (Winter 1990), pp. 3–5.
- (4) フランシス・フクヤマ（会田弘継訳）『政治の起源（上）』、講談社、2013年、26–27ページ。
- (5) S・P・ハンチントン（坪郷實ほか訳）『第三の波——20世紀後半の民主化』、三嶺書房、1995年。
- (6) Martin K. Dimitrov ed., *Why Communism Did Not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*, New York: Cambridge University Press, 2013.
- (7) Andrew J. Nathan, “Authoritarian Resilience,” *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1 (2003), pp. 6–17.
- (8) Andrew J. Nathan, “Is Communist Party Rule Sustainable in China?” Reframing China Policy: The Carnegie Debates, Carnegie Foundation, Library of Congress, Washington, DC, October 5, 2006 (<<https://carnegieendowment.org/2006/10/05/is-communist-party-rule-sustainable-in-china-event-916>>).
- (9) Joseph Fewsmith, Andrew J. Nathan, “Authoritarian Resilience Revisited: Joseph Fewsmith with Response from Andrew J. Nathan,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 116 (2019), pp. 167–179.
- (10) 「政治参加」とは、「政府の政策決定に影響を与えるべく意図された一般市民の活動」と定義する。蒲島郁夫『政治参加』、東京大学出版会、1988年、3ページ。
- (11) 「政治体制の持続」という概念を考える際、デイビット・イーストンの「政治体系」という概念を参考にした。D・イーストン（片岡寛光監訳、薄井秀二・依田博訳）『政治生活の体系分析（上）』、早稲田大学出版部、2002年。
- (12) 「政府の政策決定に影響を与えるべく意図された一般市民の活動」であっても、もちろん中国の「政治参加」は「公的異議申し立て」（自由化）は認められていない。本稿における「政治参加」は、ロバート・ダールの言う「包括性（参加）」である。ダールは、閉鎖的抑圧体制から高度に包括的で、かつ、公的異議申し立てに広く開かれた体制であるポリアーキーへと向かう経路を、「公的異議申し立て」と「包括性（参加）」という次元で囲まれた図のなかに描いている。ロバート・A・ダール（高島通敏・前田脩訳）『ポリアーキー』、三一書房、1981年。
- (13) 「中共中央關於加強党的建設的通知」、中共中央文献研究室編『十三大以来重要文献選編・中』、人民出版社、1991年、598ページ。
- (14) 『朝日新聞』2001年1月10日、2001年1月18日。
- (15) 曾慶紅「加強党的執政能力建設的綱領性文献（學習貫徹十六届四中全会精神 加強党的執政能力建設）」『人民日報』2004年10月8日。
- (16) 「秩序ある政治参加」という考え方は、政治体制の安定性とは政治参加の程度とその制度化の程度の比率に依存するという、サミュエル・ハンチントンの議論を想起させる（サミュエル・ハンチントン〔内山秀夫訳〕『変革期社会の政治秩序（上）』、サイマル出版会、1972年、および同書下巻）。なお、曾は、ソ連および東欧諸国の共産党政権が長期間の執政の後に人心を失い、結果として政権を喪失したことは深刻な教訓であったと述べており、この経験は「秩序ある政治参加」の必要性を政権が認識する要因のひとつであったと指摘している。
- (17) 「協商民主」についての優れた先行研究として、鈴木隆『中国共産党の支配と権力——党と新興の社会経済エリート』、慶應義塾大学出版会、2012年。中岡まり『「協商民主」と地域社会——協商民主に探る新たな公共性創出の可能性』、小嶋華津子・島田美和編著『中国の公共性と国家権力——

- その歴史と現在』、慶應義塾大学出版会、2017年、149-170ページ。江口伸吾「現代中国における『協商民主』の展開と国家ガバナンスの再構築——基層社会の『民主懇談』、『郷賢参事会』を事例にして」『北東アジア研究』第29号（2018年3月）、53-69ページ、などがある。
- (18) 陳奔敏主編『従民主懇談到参与式預算』、世界知識出版社、2012年。李凡主編『中国参与式預算：観点與実践』、世界與中国研究所、2016年。朱聖明『民主懇談——中国基層協商民主的温岭实践』、復旦大学出版社、2016年。葉清逸、項皓、李凡「参与式予算的突破：海口美蘭区的“雙創微实事”試驗」『世界與中國事務』総第11期（2017年、春季號）、11-46ページ、および戴雨晴「社区治理與服務的新突破：美区第二輪参与式預算」『世界與中國事務』総第16期（2018年、夏季號）、53-58ページ。
- (19) 政協全国委員会弁公庁・中共中央文献研究室編『人民政協重要文献選編（下）』、中央文献出版社・中国文史出版社、2009年、792-804ページ。
- (20) 「協商民主」の考え方は、民主主義の有効性あるいは政治体制の正統性を、“input legitimacy”と“output legitimacy”、そして“throughput Legitimacy”に分解して整理しようとする議論のうちの“throughput Legitimacy”に関する論点と類似している。F. Scharpf, “Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU,” *MPIfG Working Paper*, No. 03/1 (<www.mpihg.de>) および Vivien A. Schmidt, *Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and ‘throughput’*, *Political Studies*, Vol. 61 (2013), pp. 2-22.
- (21) 「双周協商座談会」『中国政協網』(<<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/newcppcc/szxszh/index.shtml>>)。
- (22) 2019年2月22日、H省某市での中国人民政治協商会議関係者への筆者によるインタビューによる。なお「双周協商座談会」は中央だけでなく地方においても実施されている。
- (23) 本稿は「双周協商座談会」が定期的開催されるようになったことを紹介したにすぎない。この取り組みの政治的機能については今後、具体的事例を示しながら、分析が必要である。本稿は、習近平政権が「協商民主」という前政権の概念を継承し、その制度化に取り組んだことに注目した。
- (24) 趙紫陽「沿着有中国特色的社会主义道路前进」（一九八七年一〇月二五日）、『十三大以来重要文献選編（上）』、人民出版社、1991年、4-61ページ。
- (25) 呉国光『趙紫陽與政治改革』、太平洋世紀研究所、1997年、366-371、385-391、486-490ページ。呉偉『中国80年代政治改革的台前幕後』、新世紀出版社、2013年、202-248、286-299、577-614ページ。
- (26) 「政治体制改革総体設想 一九八七年十月二十日中共十二届七中全会討論併原則同意、決定將其主要内容写入十三大報告」、《趙紫陽文集》編纂組『趙紫陽文集1980—1989（第四卷）』、香港中文大学出版社、2014年、207-216ページ。「沿着中国特色的社会主义道路前进 一九八七年十月二十五日」、前同『趙紫陽文集1980—1989（第四卷）』、217-254ページ。「在中共十三届二中全会上的工作报告 一九八八年三月十五日」、前同『趙紫陽文集1980—1989（第四卷）』、405-416ページ。
- (27) 2018年2月21日、某市で前掲注22の関係者への筆者によるインタビューによる。
- (28) 「中共中央弁公庁印發《関与加強新時代人民政協党的建設工作的若干意見》」、中国人民政治協商会議全国委員会『中国政協網』2019年3月2日（<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2019/03/02/ARTI1551492311152184.shtml>）。
- (29) 山口信治『領導小組の制度変化——中国の政策決定における半公式制度の機能と重層化』、加茂具樹・林載桓編著『現代中国の政治制度——時間の政治と共産党支配』、慶應義塾大学出版会、2018年、103-129ページ。

かも・ともき 慶應義塾大学教授
<https://tomoki.sfc.keio.ac.jp>
tomoki@sfc.keio.ac.jp

経済改革40年の成果と課題

田中 修
Tanaka Osamu

はじめに

2018年は、改革開放40周年と位置付けられており、12月18日には「改革開放40周年慶祝大会」が挙行された。本稿では、経済改革の主要項目につき改革の推移・現状と残る課題について解説する。

1 分税制の功罪

(1) 中央財政への集権化

中国では1980年代までは、現代的な財政制度は存在していなかった。税制が未発達であったため、改革開放以降の経済発展の成果が財政収入に反映されず、国家財政収入の対国内総生産（GDP）比は1984年以降低下を続け、1割近辺にまで低下した。また、中央税収の対国家財政収入比も1993年には2割強にまで低下していた。この「2つの比率低下」が改革当初の財政が抱えた大きな問題であった。

1992年の市場経済体制移行決定を受け、1994年の分税制実施から財政制度建設が本格化した。この分税制は、国民経済における財政の比率を高め、財政における中央財政の比率を高めることが目的であり、税目の整理、中央税・地方税・共有税への区分、中央から地方への財政移転支出制度の導入などの制度が整備された。また、主たる財源である増値税・消費税は中央と地方の共有税とされ、それぞれの取り分を、中央75%、地方25%として、中央財政の財源が強化された。その後、個人所得税・企業所得税についても、共有税化が図られ、中央と地方の配分比率は60%対40%とされた。

(2) 地方財政の財源不足

しかし、このように中央財政の充実が図られる一方で、地方、特に末端政府の財源は慢性的に不足することになった。中央から地方への財政移転支出の額は必ずしも十分ではなく、しかも資金は省レベル政府に配分されたので、省レベル政府は事務を末端政府におろす一方で、これに見合う財源を十分に交付しなかった。しかも、胡錦濤指導部が農民の負担軽減のため、農業税・畜産税を廃止し、さまざまな名目での地方政府による手数料徴収を厳しく制限したことが、さらに地方財政を窮迫させたのである。

このため地方政府は、農民から土地を強制収用し、農地を商業用地に用途転換したうえで、この使用权をディベロッパーに転売して財源を捻出した（「土地財政」と呼ばれる）。中国では

金融緩和が行なわれた際、しばしば余剰資金が不動産市場に流れ込み、不動産価格が上昇するが、中央政府が不動産購入規制など価格抑制政策を発動しても、なかなか価格上昇は終息しない。これは、地方政府が土地財政に頼っているため、不動産価格の下落を望まず、中央の政策を換骨奪胎してしまうためである。

(3) 債務問題の発生

2008年9月に発生したリーマン・ショックを受けて、同年11月から2010年にかけて発動された大型景気対策が、地方の財政難に追い打ちをかけた。この対策では4兆元の追加投資が行なわれたが、このうち約1.25兆元相当の追加公共投資が地方政府の負担とされたのである。地方政府は固有の財源が少なく、地方債の直接発行・銀行借入れは認められていなかった。中央政府は地方政府のために地方債を代理発行したが、その額も不十分であった。このため、地方政府は「融資プラットフォーム会社」と呼ばれるダミー会社を設立し、この会社が銀行から借入れを行なうことで資金を調達した。この融資プラットフォーム会社の借金がふくらみ、銀行は、プラットフォーム会社の借入れに「暗黙の保証」を与えていた地方政府に対し、代わりに債務の償還を求め、2011年頃から地方政府の債務問題が重大リスクとして指摘されるようになった。

2018年度末現在の地方政府債務残高は18兆3861.52億元であるが、公表されている債務以外にも、地方政府の「隠れ債務」があるのではないとも言われている。例えば、地方政府と民間の資金協力プロジェクト（PPP）は、本来は民間の資金を活用してインフラ整備を図ることが目的であるが、地方政府の「隠れ借金」を増やしているのではないかと、との指摘もある。地方財政の透明性を高めるとともに、債務管理を厳格化していくことが今後の課題である。

2 地方財政収入の充実

(1) 地方債の発行

地方政府の財政難を救うため、2015年からは、予算制度改革により、省レベルの地方政府に地方債の発行が認められ、比較的安い金利の借り換え地方債を発行することで、従来の債務を置き換えることができるようになった。また新規事業についても地方債で資金調達ができるようになったため、地方政府は以前よりは資金繰りが改善している。

新規事業のために発行される地方債には、一般地方債と特別地方債がある。一般地方債は、収益性のない事業に充当され、その残高は地方政府の債務残高にカウントされる。他方、特別地方債は収益性のある事業に充当され、プロジェクトの収益による償還が予定されているため、その残高は、地方政府の一般債務残高にはカウントされない。このため、2019年度は景気を支えるインフラ投資の財源として、2.15兆元が計上（前年度比8000億元増）されることになった。

しかし、2019年3月の中国共産党13期全国人民代表大会（全人代）第2回会議開催時に開かれた、3月7日の財政部長記者会見では、特別地方債で得た資金は「三大堅壘攻略戦」（債務リスクの軽減、農村脱貧困、環境対策という困難な課題に取り組む）にも用い、とりわけ貧困が

深刻な地域と環境汚染対策に用いるとしている。この会見で例示されている長江経済ベルトのような重大発展戦略、鉄道・道路のような重大プロジェクトに資金が用いられるのであれば、収益で償還可能であろうが、貧困対策や環境対策は、そもそも収益性に乏しい。資金の使用範囲を安易に拡大することは、「隠れた地方債務」を拡大し、債務リスクを増大させかねない。

(2) 不動産税の導入

借り換え地方債の発行は債務問題の先送りにすぎず、根本的な問題は、地方政府の固有財源である地方税が少ないことにある。このため、日本の固定資産税に相当する不動産税の導入が長らく検討され、上海市と重慶市において実験も進められている。

2018年3月の全人代「政府活動報告」では、李克強総理が「不動産税の立法を着実に推進する」と明言したにもかかわらず、いまだ不動産税法は成立していない。その理由としては、①土地使用権料と不動産税の二重課税問題、②契約税・土地増値税・都市土地使用税との調整、③土地の適正な価格評価の難しさ、などが指摘されているが、案を審議している全人代常務委員会のメンバーのなかに、不動産税が成立すると課税対象となる者が多く、根強い慎重論があるため、とも言われている。

しかし、不動産税は税収が景気に左右されにくい税であり、上級地方政府からさまざまな事務を下ろされている末端地方政府の財源に最も適しており、その早期の導入が望まれる。

3 中央財政と地方財政の関係の見直し

(1) 増値税改革

習近平指導部第1期においては、中央・地方政府の支出面の分担見直しが進んだが、収入面の見直しについては、地方政府の重要な財源であった営業税が、2017年に増値税に完全に改められた。従来のルールであれば、営業税の収入の75%が中央の収入に充てられることになるが、地方政府の税収を確保するため、増値税の中央・地方への配分が暫定的に50%対50%に改められた。

また、2019年4月からは、増値税の税率が、製造業などは16%から13%に、交通・運輸業・建築業などが10%から9%に引き下げられた。これは当然、地方財政の取り分を減少させるため、中央財政は地方財政に対し減収分を補填している。

(2) 財政移転支出

中国では中央から地方への財政移転は、大きく「一般性移転支出」と「特別移転支出」に分けられる。当初は、一般性移転支出は日本の地方交付税、特別移転支出は国庫支出金（補助金）の性格を帯びていたが、特別移転支出は地方政府と中央官僚の間で癒着・腐敗を生みやすいこともあり、財政部は特別移転支出の項目を削減し、一般性移転支出に移すことのできるものは、こちらに移管してきた。このため、一般性移転支出のなかに地方の財政力の均衡を目的とした移転と、特定政策を支援する移転が混在するようになり、財政力の均衡を目的とする支出は「均衡性移転支出」と呼ばれるようになった。さらに、中央と地方の権限と支出責任の見直しにより、中央と地方の共同責任とされた政策に係る特別移転支出について

は、2019年度予算からこれを新たに「共同財政権限移転支出」とし、一般性移転支出に移管することとされた。

このように、中央と地方の収入の見直しが進んでいるが、これは税体系・財政移転の抜本の見直しにつながるものであり、改革はまだ途中過程にある。特に重要なものは、上級・下級地方政府間の財政移転であり、これは多段階に及ぶ地方政府組織の再編ともからむ問題である。地方政府の機構を簡素化しつつ、行政サービスをいかに効率的に国民に提供するかが、今後の課題である。

4 税制と所得格差

(1) 所得格差の現状

中国では財政の所得再分配機能が不十分であることが、個人間の所得格差を増大させている。これまで、所得格差の最大の問題は、都市と農村の所得格差であった。改革は当初、農村を中心に展開され、人民公社の解体、生産の請負制、農産物の自由販売などの一連の改革により、農民の所得は増大した。しかし、工業化・都市化が進むにつれて、1990年代後半から都市・農村の所得格差が拡大し、21世紀に入ると格差は3倍を上回るようになった（ピークは、2009年の3.33倍）。2000年前後には、農村における集団抗議行動が増え、これが暴動に発展するケースもあり、農村社会の不安定化が懸念された。さらに、2002年秋から2003年前半に大流行した新型肺炎SARS（重症急性呼吸器症候群）は、農村における医療・衛生制度の不備、貧困問題を明らかにしたのである。

これに対し、胡錦濤指導部は、「三農」（農業・農村・農民）問題の解決を、党の政策の「重点中の重点」に据え、農業税・畜産税の廃止、農業への補助金増加、穀物買付価格の引き上げ、最低賃金の引き上げ、社会保障制度の整備など、都市・農村格差の改善に努めた。この結果、2010年以降、農民の所得の伸びが、都市住民の所得の伸びを上回るようになり、平均的な所得格差は次第に縮小し、2018年は2.69倍となっている。

しかし他方で都市・農村内部の所得格差が拡大している。これを上位20%と下位20%の所得格差の推移で見ると、都市部では、2000年の3.61倍から2018年には5.90倍に拡大し、農村では6.47倍から9.29倍に、都市上位20%と農村下位20%の格差は、14.09倍から23.16倍に拡大しており、都市内部、農村内部、さらには都市上位と農村下位の所得格差が拡大を続けていることがみてとれる。

(2) 個人所得税の改革

このように所得格差の拡大が止まらない最大の理由は、個人所得税が不完全だということである。現在、給与所得には7段階の累進税率（低所得3%・10%・20%、中所得25%、高所得30%・35%・45%）が採用されているが、高度成長期の日本の75%と比べても、最高税率は低い。しかも、これまで所得の種類は11もあり、所得ごとに税率がバラバラで、累進税率と比例税率が混在していたため、高額所得者は所得を分散させることによって、税負担を軽減することが容易となっていた。

2018年10月からの個人所得税制改正で、所得が9種類に統合され、税率についても中低所

得層で減税が図られた。財政部によれば、所得が2万元／月以下の場合、約50%の負担減とされる。同時に、課税最低限が月当たり3500元から5000元に引き上げられ、今回の改正で、都市の労働人口における納税者の割合は、約44%から約15%に減少することとなった。

また2019年1月からは、子女教育など6項目の特別付加控除を設け、世帯の税負担減を図っている。これらの改正で恩恵が及ぶ納税者は約8000万人とされる。

現在個人所得税は、所得を複雑に分類した税制から、所得の総合と分類を組み合わせた税制へと移行過程にあるが、その所得再分配機能はまだ十分とは言えない。

(3) 相続税・贈与税の導入問題

所得再分配の観点からすれば、個人所得税の改革のみならず、累進税率の相続税・贈与税が有用であるが、中国ではいまだこれらの税制が導入されていない。財政部は以前から「遺産税」の導入を主張し法案を準備しているが、全人代の立法計画にも組み入れられていないのが現状である。

改革開放からすでに40年が経過し、多数の富裕層が形成されており、これが次代にそのまま引き継がれれば、所得階層が固定化され、中国に「貴族階級」が誕生することになりかねない。これは、社会主義の理念とは相容れないものであり、早急に導入を図る必要がある。ただ、それには不動産の価格を正確に評価することが必要であり、そのためにも前述の不動産税の導入が待たれるのである。

(4) 「共同富裕」への道

所得格差の拡大にもかかわらず、国民から大きな不満が生じなかったのは、胡錦濤指導部の時代までは、中国経済が高成長を維持していたからである。高成長のときは、経済のパイが大きくなるので、パイの増分の一部を中低所得層にも切り分けることが可能となる。しかし、習近平指導部が誕生した2012年以降、中国経済は明白に中成長にダウンしており、これからはパイ全体を切り分けなければならない。

習近平総書記は、2015年に提起した「新発展理念」のなかで、「発展の成果を人民に共に享受させる」ことを強調した。2017年の共産党第19回全国代表大会（党大会）では、2035年までに経済格差を顕著に縮小させ、21世紀中葉に「共同富裕」を達成する、としている。

また、2020年までの三大堅塁攻略戦のひとつとして、農村の最貧困層5500万人の脱貧困を目標に掲げ、毎年1000万人の脱貧困を進めている。しかし、5500万人の最貧困層の問題を解決しても、その上には膨大な貧困層が残っている。今後さらに、ボトムアップのみならず、既得権益層の抵抗を排して、大胆な所得再分配にまで踏み込めなければ、貧困層が再び最貧困層に転落する可能性もある。

「共同富裕」の成否は、共産党統治の正統性にまで影響するものであり、税制による所得分配の強化が不可欠である。

5 社会保障制度の構築

(1) 急速な人口高齢化

日本と異なり、中国では社会保障制度がいまだ整備途上のうちに高成長が終了してしまっ

た。他方で中国社会の高齢化のスピードは速く、1990年に65歳以上の人口は総人口の5.6%にすぎなかったが、2000年には7%に達し（高齢化社会）、2018年には11.9%に達した。今後中国が高齢社会（14%）に達するのは、2025年頃、超高齢社会（14%）に突入するのは2038年頃とみられている。つまり、中国は「共同富裕」を実現する前に超高齢社会を迎えることになり、中国経済社会の最大の問題は、「未富到老」（豊かになる前に老いる）とされている。

（2）年金制度の整備

中国の年金制度は、1990年度後半から本格整備された。朱鎔基総理の国有企業改革の一環として、国有企業から社会保障制度が分離されたのである。1997年に都市従業員基本年金保険が整備され、2011年に都市戸籍の非就労者を対象とした都市住民社会年金保険が設立された。これに対し、農村では1992年から新型農村社会年金保険が導入されていたが、農民は土地があるという理由で国庫補助はなく、2009年になってからようやく国庫負担が開始された。2014年には、都市住民社会年金保険と新型農村社会年金保険を統合して、都市・農村住民基本年金保険が設立され、年金保険制度は2つに集約された。

今後は、省ごとにバラバラになっている制度の運用を統一するとともに、2種類の年金制度を統合し、全国統一の基礎年金を確立する必要があるが、すでに東北3省などは年金財政収支が赤字化しており、財源が豊かな省の反発もあり、統一作業は進展していない。

（3）年金の財源問題

また年金財源の面では、現在のままでいけば、2020年代後半には比較的人口の多い文化大革命世代が年金受給年齢に達し、年金財政は急速に悪化するとみられている。他方で、習近平指導部はサプライサイド構造改革の一環として企業のコスト引き下げを掲げ、社会保険料を引き下げるとしてきた。2019年には、都市従業員基本年金保険の保険料を原則20%から16%に引き下げることが決定された。

しかし、これが年金財政の持続可能性に及ぼす影響については、明らかにされていない。政府は財源として、国有企業株の売却益を年金基金に繰り入れるとしているが、年金の長期財政計算について、収支見通しおよび不足分の財源として何を（税、保険料、国有企業株売却収入）、どれだけ投入するのか、国民に明確な試算をはっきり示す必要がある。

また、年金のみならず、中国が2030年代後半に超高齢社会を迎えれば、老人医療・介護の費用が大きく膨らむことになる。公的保険でどの範囲までカバーし、民間保険でどの部分を補完させるか、また家族・コミュニティの役割をどう位置づけるか、早急に制度設計を進めなければ、社会保障制度の持続可能性に重大な影響を及ぼすことになろう。

6 金融制度改革

（1）銀行システムの整備

もともと銀行は、中央銀行である人民銀行にすべての機能が集中していた（モノバンク制）。1979—84年に人民銀行から4つの国家専門銀行が分離し、1987年には交通銀行が設立されて、現在の5大国有商業銀行の原型が出来上がった。続いて1993年に国務院が「金融体制改革に関する決定」を発表し、これに基づいて1994年には政策性銀行3行が設立され、1995年には

人民銀行法・商業銀行法が施行された。これにより、多くの商業銀行が創設され、かたちのうえでは一応の銀行システムが整備されたのである。

しかし、この銀行システム整備の過程には、いくつかの問題点があった。

(2) 中小金融

中国は国有企業向けに国家開発銀行・輸出入銀行を整備したものの、日本の高度成長期における国民金融公庫、中小企業金融公庫のような中小金融専門の政策金融機関を設立しなかった。

他方で、中国の大半の銀行は政府ないし国有企業の資本により支配されている。このような銀行は、地方政府とその所管する国有企業とのつながりが強く、融資に際しては国有企業を優先し、民営企業が多い中小企業に対しては、融資を実施しないことが多かった。このため、中小企業はノンバンクなどの資金に頼らざるをえず、中小企業の資金調達難・資金調達のコスト高の問題が深刻化し、これが民営企業の発展を阻み、民間投資の役割を發揮しにくくしている。

現在、中小・零細企業向け融資を期待して民営銀行8行が設立されているが、この役割は限定的である。もともと中小金融は貸し倒れリスクが高いため、利潤を追求する株式制銀行にはなじまない。このため、日本では相互銀行・信用金庫・信用組合と政策金融機関が中小金融を担っていたのである。中国においても、中小・零細企業向け融資の担い手は、本来、専門の政策性銀行か、これらの企業をメンバーとする協同組織金融機関が適しているのである。

(3) 農業・農村・農民（「三農」）向け金融

中国でも、政策性金融機関として農業発展銀行が設立されたが、その融資対象は国有食糧企業の穀物買い付けであり、一般農家ではなかった。また、農村に設置された農村信用社はずばら都市の国有企業やディベロッパーへの融資に傾斜したため、農村から都市への資金流出が発生したのである。

現在では、「三農」向けの融資を担う村鎮銀行が設立され、中国農業銀行では「三農事業部」が整備された。農業発展銀行も2004年からその融資対象の見直しを図っており、農林漁業・牧畜業の大手企業・中小企業、インフラ建設、農地改良・農村住宅建設に拡大されている。

ただ、まだその融資対象は依然として農村の企業が中心であり、一般の農家向けのウエイトが高まっているわけではない。「三農」の資金調達問題は、中小金融と並ぶ、中国金融の大きな課題である。

(4) 住宅金融

日本の場合、第2次世界大戦で主要都市の木造家屋の大半が空襲で焼失した。また海外から多くの日本人が引き揚げてきたため、住宅供給が当初より大きな政策課題となり、アパート建設・持ち家取得のローン負担を軽減するため、住宅金融公庫が設置された。

しかし、中国では日本以上に持ち家志向が強いにもかかわらず、このような住宅専門の政策性金融機関がないため、庶民の住宅ローンのコストが高くなり、これが家計部門の債務比

率の増大、消費の減退を招いている。

(5) 中央銀行の独立性

中国では、中央銀行（人民銀行）が政府（国務院）の一機関となっており、中央銀行の政府からの独立性が確保されていない。中央銀行総裁に該当する中国人民銀行行長は、財政部長・商務部長といった大臣クラスと同格にすぎず、一般に党における地位も中央委員会委員でしかない（現在の易綱行長は、さらに下の中央委員会候補委員）。

また、国務院には金融担当の副総理がおり（現在は劉鶴）、重要な金融政策を決定する場合には、金融担当副総理の下に、国家発展・改革委員会、財政部など関係官庁が集まり、その是非を検討する。この場合、マクロ政策を所管する国家発展・改革委員会の発言権が強く、同委員会は重要プロジェクトの認可権限も有しているため、投資抑制につながるような金融引き締めには消極的である。

そのせいか、中国では周期的に地方政府主導による投資過熱が発生してきたが、人民銀行は金融引き締め在即座に踏み切れず、インフレが顕在化してからようやく預金準備率引き上げ・利上げを行なうことがしばしばであった。

このため、中央銀行を国務院から外し、全人代の監督下に置くべきという意見もある。しかし、現在の習近平体制では、経済政策は党主導で決定しているため、仮に人民銀行が国務院から独立しても、党の指導という制約を受けることになり、大きな改善は期待できない。むしろ人民銀行行長を党中央政治局委員に兼務させるなど、党における中央銀行総裁の地位を高めるほうが有効ではないと思われる。

(6) 銀行のコーポレートガバナンス

すでに株式制の導入により、現代的なガバナンス体制は形式的には整えられ、金利規制についても、貸出金利規制は2013年、預金金利規制は2015年に原則自由化されている。

にもかかわらず、銀行の経営の意思決定については、いまだに政府の影響力が強く、銀行は融資先や金利水準を自主的に決定できない。このため政府の指示により、経営効率の低い融資プラットフォーム会社や国有企業への貸し出しが拡大し、不良債権が増大してきた。

2019年に入り、5月に内モンゴル自治区の包商銀行が経営破綻しており、同様のケースを発生させないためにも、銀行のコーポレートガバナンスの強化は急務である。

(7) 金融監督管理の再編

人民銀行から金融機関が独立するにつれ、金融監督管理機能も人民銀行から分離独立していった。1992年に証券監督管理委員会、1998年に保険監督管理委員会、2003年に銀行業監督管理委員会が、それぞれ独立したのである。しかし、このような縦割り監督体制では、金融商品の多様化・高度化には対応できず、監督の隙間を狙った理財商品が次々に開発され、シャドーバンキングが拡大し、これが金融リスク要因として認識されるようになった。

このため、2017年に国務院金融安定発展委員会が設立され（事務局は人民銀行）、金融リスクを集中的に監督管理する仕組みが作られた。続いて2018年、銀行業監督管理委員会と保険監督管理委員会が統合され、銀行保険監督管理委員会が設立されるとともに、人民銀行に監督管理法規の立案・制定とマクロ・プルーデンス管理（金融システム全体のリスクの状況を分

析・評価し、それに基づいて制度設計・政策対応を図ることを通じて、金融システム全体の安定を確保する管理手法)の権限が移管されたのである。

しかし、残る証券監督管理委員会を今後どうするのか、まだ方針は明らかにされていない。また金融リスクの解消・コントロールを強化するためには、形式のみならず、内部組織の全面再編を伴った金融監督管理機能の再構築が必要である。

7 国有企業と民营企业

(1) 国有企業改革の歩み

1993年に発生した投資過熱とその後の厳しい経済引き締めにより、1996年頃から国有企業の経営悪化が表面化し、国有企業のコーポレートガバナンスの強化が課題となった。1999年の党15期中央委員会第4回全体会議(4中全会)は、国有企業改革を集中的に議論し、①国有企業からの社会機能(社会保障、住宅、学校、病院など)の分離、②国有中小企業の売却容認、③新しい経営メカニズム(株主総会・董事会〔取締役会〕・監事会)の導入、④国有企業の株式制化・混合所有制化の推進、を決定した。これにより、国有大企業の株式会社化と、国有中小企業の民営化が促進された。

2002年の第16回党大会では、基本経済制度の原則として、「いささかも揺るぐことなく公有制経済を強固に発展させ、いささかも揺るぐことなく非公有制経済の発展を奨励・支援・誘導しなければならない」とされた。

2004年の憲法改正では、「国家は個人経済、私営経済等非公有制経済が発展することを奨励・支援する」「公民の合法的な私有財産は不可侵である」という規定が盛り込まれ、改革推進の機運が盛り上がった。

しかし同年の後半になると、左派・保守派から「現在の国有企業改革は、国有資産を流出させている」との批判が高まり、改革は停滞に陥った。さらに前述の2008年11月から2010年にかけて発動された大型景気対策は、国有企業に積極的な設備投資を促し、必要な資金が国有企業に集中したため、国有企業は肥大化した。一部の国有企業は民营企业を買収し、この頃から「国進民退」現象が指摘されるようになった。

だが2011年に入り、景気対策の効果が失われるにつれ、国有企業は過剰生産能力問題が深刻化し、経営が急速に悪化していった。国有企業の規模は肥大化した。自己資本利益率(ROE)や総資産利益率(ROA)は低下し、かえって競争力を失う結果となったのである。

これを受け、2013年党18期3中全会は、国有企業改革を再び加速する旨を決定した。具体的には、経営管理ではなく資本の管理を主として、国有資産の監督管理を強化することとした。また、一部国有資本を切り分けて社会保障基金を充実させることとした。

この決定により、国有企業改革が一気に加速するとみられたが、第13次5ヵ年計画(2016—20年)に国有企業の強大化が盛り込まれると、改革の機運が再び停滞することとなった。しかし、2017年の第19回党大会は、再び国有経済の配置の最適化・構造調整・戦略的再編を加速し、国有企業ではなく国有資本の優良化・強大化を推進し、国有企業改革を深化させ、混合所有制経済を発展させる方針を再確認した。

このように、国有企業改革は前進と停滞を繰り返している。

(2) 民営企業の発展支援

2018年6月以降、米中経済摩擦が激化するなかで、中国国内では9月頃、外交では対米強硬論が台頭し、国内経済では、「民営経済はすでに役割を終えたので、中国経済から退場すべきである」とする「民営企業退場論」が現われた。

これに対し、習近平総書記は、2018年11月1日の「民営企業座談会」における重要講話で、「一時期以来、社会において民営経済を否定し、これに疑義を呈する言論を発表する者がいる。たとえば、『民営経済退場論』を提起し、民営経済はすでに使命を達成したので、歴史の舞台から退出すべきだと言う者がいる。……これらの説は完全に誤りであり、党の大政策・方針に合致しない」と、「民営企業退場論」を全面否定し、民営企業の発展支援を強く促した。

ここまであえて習近平総書記が踏み込んだのは、もはや中国経済が安定成長を維持するうえで、民営経済が不可欠の存在になっていることを、東北から広東までの一連の地方視察のなかで理解したからであろう。

(3) 広がる南北格差

最近北京では、高成長から中成長への移行に伴い、地域間の経済格差が、これまでの東部・中部・西部・東北地方の格差から、南北格差へと変化したことが話題となっている。この問題を指摘したのは、中国人民大学経済学院の周曉波と陳璋、中国国家発展・改革委員会マクロ経済研究院国土開発・地域経済研究所の王継源である。

彼らによれば、「改革開放がもたらした全国同歩調の高速成長時代が終結するに伴い、中国経済の発展は2013年以降、徐々に成長のギアチェンジ、構造の最適化、動力の転換を特徴とした新常态に入った。これと同時に、わが国の地域経済に南北のGDP成長率の分化という新たな変化が出現し、それは経済成長が『南が速く、北は遅い』、経済のウエイトが『南が上昇し、北は低下』として際立って現われている」（周・陳・王 2019年）とされる。具体的には、2007—12年の南北GDP成長率は、基本的に一致を維持し、北部の成長率が南部よりやや速かった。しかし、2013—17年に南北の成長率格差は、2013年の0.41%から2017年の1.4%に拡大した。2013—17年の北部の年平均経済成長率は7.4%、南部は8.5%である。

この南北格差の原因として彼らは、「北部は主として資源型経済であり、伝統産業がかなり多く、産業構造が全体として重工業に偏し、市場の発育度が十分ではなく、構造転換の難度は南部と比べ大きい。これに対し南部は、総体として産業構造が比較的軽く、多くの東部沿海都市は早くから『ポスト工業化時代』に達し、サービス業がすでに経済発展の主要動力となっており、製造業さえも徐々にハイテク・精密・先端産業に転換し、総体として転換にかなり成功しており、全体としてかなり良好な発展態勢を示している」（周・陳・王 2019年）と指摘する。

これは言い換えれば、北部は重厚長大型国有企業が主体で市場化改革と経済の構造転換・イノベーションが遅れ、南部は民営企業主体で経済の市場化・サービス化とイノベーションが進展したということである。

現在、中国では成長率の低下が続いているが、これは景気よりも潜在成長率の低下が原因と考えられている。もし北部で国有企業改革と民営企業の発展支援を積極的に進めなければ、北部が原因で中国経済の構造転換・イノベーションが停滞し、「中等所得国の罠」に陥るおそれもある。

■参考文献

関志雄（2018年）「難局に差し掛かる中国における民営企業の発展——急がれる公平な競争環境の構築」、『中国経済新論：中国の産業と企業』、経済産業研究所ウェブサイト、12月28日、〈<https://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/181228sangyokigyo.html>〉。

周曉波・陳璋・王繼源（2019年）「中国南北経済分化の現状、原因と対策——重視する必要がある新たな趨勢」、『河北経貿大学学报』第40巻第3期（5月）。

小原篤次・神宮健・伊藤博・門闖（2019年）『中国の金融経済を学ぶ——加速するモバイル決済と国際化する人民元』、ミネルヴァ書房。

田中修（2019年）「経済改革の現状と課題」『東亜』（霞山会）2月号所収。

たなか・おさむ 日本貿易振興機構アジア経済研究所
新領域研究センター 上席主任調査研究員
Osamu_Tanaka@ide.go.jp

いかなる意味の「法治」が 形成されつつあるのか

高見澤 磨

Takamizawa Osamu

序

本稿は、1978年12月に開催された中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議（以下、11期3中全会）からの40年を「法治」の観点から回顧する。

第1節においては、11期3中全会において「民主と法制」が提唱されてから、「法制」に加えて「法治」も提唱される過程を概観する。第2節においては、そこに言う「法治」は、日本で用いられる法治主義や法の支配とは必ずしも同じではないことをみる。第3節では、民商法の分野での市場メカニズムを前提とした法整備を論じる。

11期3中全会の翌年7月には、文化大革命の影響の残る1978年憲法に対し部分改正が行なわれ、また、地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法、全国人民代表大会（全人代）および地方各級人民代表大会選挙法、人民法院組織法、人民検察院組織法、刑法、刑事訴訟法、中外合資経営企業法の7法が制定されたので、法の面においても、改革開放の始まりを強く印象づけた。これ以降、立法（改正を含む）が活発に行なわれ、法学教育も展開されてきた。今日では法務にたずさわる実務家も、基本的には、法学教育を受け、資格試験等を経た人々によって担われている。40年を「法治」発展の歴史と描くことも不可能ではない。しかし、「法治」がいかなる意味を有するかについてはその都度検討が必要である。本稿は、この点について重点を置く。

中華人民共和国成立以降、文化大革命直前から終結までの時期を除き、各種法令制定のための努力が行なわれてきた。1955年までは、長期間での社会主義への移行（ここでは所有形態としては国有または協同組合所有、経営形態としては国営または協同組合経営への移行を指す）を前提とし、多様な所有形態や経営形態を認める立法および起草作業が行なわれた。1950年の婚姻法、土地改革法、労働組合法（「工会法」）の制定や1954年憲法はそれを前提としていた。しかし1956年になると急速な社会主義化が行なわれ、中華人民共和国成立初期以来行なわれていた各種法典の起草作業もやり直しを迫られた。そのやり直しの作業は、文化大革命やその前段階の政治的な情勢によって中断となった。国务院編の法令集である『中華人民共和国法規彙編』は1962年1月から1963年12月の立法を収めた第13巻を1964年3月に出版して中断となり、1986年に1979年分を収める巻が出版されて再開された。こうした中断があった分だけ、1979年以降の立法の活発さは中国内外からの期待や評価を受けることとなる。

この40年は、1992年の鄧小平が改革開放の加速を呼び掛けた南巡講話より前の計画経済メ

カニズムを主としつつ徐々に市場メカニズムを導入して経済を活性化させることを前提とする立法と、それ以後の市場メカニズムの全面的導入を前提としそれを支える今日に直接つながる立法とに分かれる。このことについては第3節で後述する。また、全人代を頂点とする権力集中型民主主義、中国共産党の「領導」、単一制（連邦制や国家連合の形態をとらない国制）という点では、40年間または中華人民共和国成立以来70年間変わらない。これに関しては第2節で触れる。

本稿では、中国共産党を以後「共産党」または「党」と記す。また、上記の共産党の「領導」は原語のままである。通常日本では共産党の「指導」と訳される。中国語では「領導」とは上に立つ者が下にある者に命令したり、前を行く者が後から来る者を率いたりすることを言う。「指導」とは、情報を提供して一定の方向に導くことである。この差を明確にするために領導の語を用いる。

1 1978年から1998年まで：「法制」から「法治」へ

11期3中全会は12月22日に「公報」としてその成果を公にした。同公報には、「法治」という言葉は用いられていない。

暴力的な政治的闘争形態を戒める文脈では、「應該按照嚴格區別和正確處理兩類不同性質的矛盾的方針去解決，按照憲法和法律規定的程序去解決」とあり、『北京週報』（日本語版、1979年1月2日）⁽¹⁾は、「二種類の矛盾を厳密に区別し、正しく処理する方針にもとづいて解決し、憲法と法律の定める手続をふんで解決すべきであり」と訳している。

2種類の矛盾とは、1957年2月27日に毛沢東が講演し、同年6月19日に『人民日報』で発表した「關於正確處理人民內部矛盾的問題」（人民内部の矛盾を正しく処理する問題に関して）に言うところの敵味方の矛盾と人民内部の矛盾とを指す。敵とは人民の敵であり、これと人民との間の矛盾は独裁を以て対処するが、人民内部の矛盾には批判・教育・説得といった方法で対処する、というものである（『毛沢東選集』第5巻）。この2つを正しく見極めるとともに対処にあたっては憲法と法律とに基づいて行なうことを求めている。

なお、2月の講演は、たとえ発言等が誤ったものであっても人民内部の矛盾として扱われることを期待させて活発な議論を呼びかけるものであった。6月の発表は、共産党や政府への批判を行なった者を右派として闘争の対象とするためのものであった。

法と関係する部分は、ほかに「為了保障人民民主、必須加強社會主義法制、使民主制度化、法律化、使這種制度和法律具有穩定性、連續性和極大的權威、做到有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究。從現在起、应当把立法工作擺到全國人民代表大會及其常務委員會的重要議程上來。檢察機關和司法機關要保持應有的獨立性；要忠實於法律和制度、忠實於人民利益、忠實於事實真相；要保證人民在自己的法律面前人人平等、不允許任何人有超於法律之上的特權」がある。

この部分を『北京週報』（日本語版）は、「人民の民主主義を保障するには、社會主義の法体系を強化し、民主主義を制度化、法律化し、このような制度と法律に安定性、連続性と大きな權威をもたせ、抛るべき法をもち、法を根拠とし、法の執行を厳格にし、法に背く行為は必ず追究するようにしなければならない。いまから立法活動を全國人民代表大會とその常

務委員会の重要な議事日程にのぼらせるべきである。検察機関と司法機関はしかるべき独立性をもたなければならず、法律と制度に忠実で、人民の利益に忠実で、事実に忠実でなければならず、人民が自らの法律の前で誰もが平等であることを保証し、何人も法律を超越した特権をもつことを許されない」と訳している。

上記の訳のうち、「社会主義法制」につき「社会主義の法体系」としている点は、検討が必要である。ソ連における社会主義適法性の原理（社会主義国においても法は必要であり、国家機関・公務員・市民は遵守する義務を負うという原理）の中国版なのか、日本語にもある法制度というほどの一般名詞なのか、『北京週報』が訳すような社会主義の法体系なのか。訳者が悩んで訳したのかどうかはわからない。そのまま「社会主義法制」として日本語の6文字の言葉として扱うという選択肢もあったはずである。そうしなかったからにはなんらかの考慮があったのかもしれない。この点についての検討は今後の課題としたい。当時の翻訳事情を知る方がいれば是非ご教示を賜りたい。

このようなやや不明な点もあるが、「民主と法制」という言い方はその後、改革開放と組み合わせて使われるようになった。1979年以降は、11期3中全会の方針に基づき、各種の立法が進み、11期3中全会以前の憲法たる1978年憲法の部分改正と全面改正の作業とが行なわれた。このうちの後者の成果が1982年12月4日に公布・施行された憲法である。制定時の第5条第1項は、「国家維護社会主義法制的統一和尊嚴」と定められていた。浅井敦は、宮沢俊義編『世界憲法集』第4版（岩波文庫、1983年）において、「国家は、社会主義的法秩序の統一と尊嚴を守る」と訳した。

『北京週報』の訳とあわせ考えれば、「法制」という中国語には、この言葉に遭遇した翻訳者にとって、一般名詞としての「法制度」以上の秩序全体にかかわる体系性を感じさせる何かがあると言える。

なお、この憲法は、中国にとっては1954年、1975年、1978年に続く4つめの憲法であり、現行憲法である。この第5条にあたるような条文は1954年、1975年、1978年のいずれの憲法にもない。第5条は、11期3中全会の産物である。

現行憲法であると言ったが、すでに1988年、1993年、1999年、2004年、2018年の5回の部分改正を経ている。このうち1999年の改正において、上記第5条は改められている。1997年の中国共産党第15次全国代表大会（第15回党大会）において「依法治国，建設社会主義法治国家」（法に依って国を治め、社会主義法治国家を建設する）ということが唱えられ、それが憲法にも反映された。

「中華人民共和国実行依法治国、建設社会主義法治国家」を第1項とし、従来の第1項は第2項となった。この新しい第1項を筆者は、高橋和之編『新版 世界憲法集』（初版2007年、第2版2012年）において、「中華人民共和国は、法により国を治めることを実行し、社会主義法治国家を建設する」と訳した。「法治」という言葉は「法制」に加えてもうひとつの制度上の用語となった。

憲法の用語としては、「法治」は初めて用いられることとなったが、1979年以降の学界・言論界での論争のなかではすでに使われていた。「人治と法治」や「依法治国」が重要な語で

あった。このことにつき李林・齊延平は、改革開放40周年の法理学について回顧している⁽²⁾。「人治と法治」については『人民日報』が、「依法治国」については『光明日報』が各分野専門家による議論の場を設け、そのことが上記1997年の第15回党大会へとつながったとする。

2 1999年以降（2019年まで）：統治原理としての「法治」

前節の李・齊の回顧においては、「法治」概念の研究が法理学の重要な論点となっていったとする。さらに2001年の「依法治国」と「以德治国」との結合、2006年の「社会主義和諧社会」、2007年の「科学発展観（科学的発展観）」など党の提起する課題が法理学における「法治」の議論の重点となり、2012年の「中共中央關於全面推進依法治国若干問題的決定」（法により国を治めることを全面的に推進することについての若干の問題に関する中国共産党中央の決定）により「依法治国」「依法執政」「依法行政」「法治国家」「法治政府」「法治社会」といった言葉と結びつき研究の重点となったとする。

これら漢字4文字で表わされる言葉を訓読すれば「法により国を治める」「法により政を執る」「法により政を行なう」「法もて国家を治む」「法もて政府を治む」「法もて社会を治む」となろう。「法治国家」は単純に「法が国家を治める」や、さらに単純に法治国家という日本語にもある漢字4文字の語として音読してもよいかもしれない。このような言葉遊びをしたのは、これらの概念が、われわれが学校の社会科や大学の法学の授業において学ぶ法治国家や法の支配や法律による行政の原則と同じか否かについては検討を要するためである⁽³⁾。中国では、学術論文においてもメディアにおいても「法治」なる漢字2文字の言葉について比較法学的または法史的な考察のうで定義を与えて用いられる場合は少ない。日本のメディアの用い方もそれに似ている。もしドイツ流のRechtsstaatと考えて、日本では法治主義や法治国と呼ばれる原理として理解するならば、形式的意義におけるそれと実質的意義におけるそれとの二様の基準に照らすことになる。形式的意義において用いられるならば、国家行為には法的な根拠を要するという条件が満たされているか否かから判断する。この点においては中国はすでにそうなっている、または、そうなりつつあるとすることができる。立法上の手続きや法令の効力関係の判断については、2000年に立法法が制定されている。租税を例にとれば2000年制定時の同法第8条第8号は租税については全人代またはその常務委員会での「法律」という形式での立法を根拠とする旨定めていた（日本の法学では、こうしたものを形式的意義における法律と言う。以下、この意味で用いるときには「法律」と表わす）。ただし、第9条から第11条の規定により国务院への授權が認められていた。そのため2011年には18種類の税のうち「法律」を根拠とするものは4種にすぎず、その他はすべて国务院による〇〇税暫行条例という形式の法規を根拠としていた。しかし、2015年の立法法改正により第10条第2項で授權は原則5年までとされた。そのため租税関係の立法が進み、現在は、18種類（営業税は廃止され、新たに環境税が加わった）のうち8種類が「法律」を根拠としており、他の税についても起草段階にある。

しかし、実質的意義における法治主義という基準を設けた場合には、その内容に何を含まれるかによって評価が異なることになる。権力分立や複数政党制まで含めるならばその瞬間に

中国の「法治」はこれにあてはまらなくなる。2011年3月10日の全人代常務委員会での呉邦国委員長工作報告においては、「中国特色社会主義法律体系」なる語が用いられ、複数政党制、権力分立、連邦制が否定され、共産党の領導、全人代を頂点とする権力集中型民主主義（民主集中制）、単一制国家が唱えられている⁽⁴⁾。2018年3月11日の憲法改正においては、第1条第2項に「中国共産党の領導は、中国の特色ある社会主義の最も本質的な特徴であり」という文言が加えられた。それに続いてもとからの文言として「いかなる組織または個人にも社会主義制度を破壊することを禁止する」とあるので、共産党による領導という政治システムを否定すること自体が禁止されることが明文の規定によって示された。とは言っても改正前においてもそのように解釈・運用されてきたので、それまでの運用をわざわざ明文化するという習近平政権の傾向が顕現した、とみることもできる。「法治国家」を「法もて国家を治む」と訓読するのも一考に値するかと思うゆえんである。

中国の法学関係の学術誌では、英文目次において「法治」にRule of Lawをあてることが多い。イングランド法史におけるRule of Lawについて、王の法廷において救済を求めることができ、そのことにより正義が実現するというに由来する原理と考えるならば、法曹が社会的に高い地位にあり敬意が払われていなければならない。しかし、中国においては、中央および地方各級の党委員会の下に政法委員会が設けられ、司法関係の機関に対する領導が行なわれている。弁護士協会は自律的団体であるとしながらも（「律師法」第43条第1項）、協会には党組織を設けることが求められ、それは司法行政機関の党組織（省級ならば司法庁、県級ならば司法局に設けられる党組織）の管理下に置かれる⁽⁵⁾。伝統的なイングランド流のRule of Lawへの敬意は感じられない。また、世界銀行その他の国際開発機関は、評価指標のなかにそれぞれの基準でRule of Lawを据えている。法への信頼や遵守、とりわけ契約履行や裁判の質が問われる。弁護士を軸とする法曹や法曹団体の自律性と関連付けて評価される場合には、中国における「法治」にRule of Lawという英訳をあてることが適切か否かはその都度検討する必要がある。

「法治国家」を「法が国家を治める」と読む場合であっても、その法は、共産党の領導の下に国家機関によって制定され、その執行もまた共産党の領導の下に国家機関によってしかるべく行なわれるという註が必要となる。ならばやはり「法もて国家を治む」と訓読してよさそうである⁽⁶⁾。

法は、共産党が良き統治を行なう道具であり、また、良き統治を行なっていることを示す道具でもあって、そのような法を用いて国家、政府、社会を統治するというように註を附したうえでの「法治」と考えると、儒家的理念をもちつつ法家の統治術を精緻に用いた中国歴代王朝の知恵と伝統とが受け継がれているようにも思われる。ただし、このような法文化的考察はさらに多くのことを検討すべきであって、今後の課題としたい。

3 民商法と「法治」

前節においては、統治原理的側面からの、1999年から今日までの回顧を行なった。他面、民商法においては立法の進展が著しく、その内容は、欧米や日本・韓国・台湾・香港や国際機関のルール（提唱などを含む）と比較して論じることが可能である。

1992年1—2月の鄧小平による南巡講話から10月の第14回党大会、1993年3月の全人代での憲法改正、11月の第14期3中全会を経て、全面的に市場メカニズムが導入されることとなり、今日に至る。それ以前の立法は、計画経済メカニズムを主としつつ市場メカニズムを徐々に導入することによって経済を活性化させるということを基本とするものであった。改革開放の40年と言いつつ、1992年から1993年にかけての政策転換は、40年を前後に分かつものである⁷⁾。

1992年以前の民商法関係の立法としては、以下のものがある（家族法を除く）。1992年以降の立法により廃止または廃止予定のものも多い。知的財産関係のものは、その後幾度もの改正を経ている。民法通則についてはその後の民事関係法の立法が進み、後法は前法に優位する原則により適用される場面は減少している。全人民所有制工業企業法はいわゆる国有企業法であるが、国有企業も会社化が進み、会社形態をとれば会社法が適用される。法の入替わりが進んでいる。

1979年 中外合資経営企業法（2020年1月1日、外商投資法施行により廃止予定）

1981年 経済契約法（「経済合同法」）（国民経済の主たる部分が国営企業によって担われ、計画経済メカニズムで国民経済が運営されていることを前提とする契約法。後述の契約法施行により廃止）

1982年 商標法

1984年 特許法（「専利法」）

1985年 涉外経済契約法（「涉外経済合同法」）。後述する契約法施行により廃止）

1986年 民法通則

外資企業法（2020年1月1日、外商投資法施行により廃止予定）

1987年 技術契約法（「技術合同法」）。後述する契約法施行により廃止）

1988年 全人民所有制工業企業法

中外合作経営企業法（2020年1月1日、外商投資法施行により廃止予定）

1990年 著作権法

1992年以降の立法には以下のものがある（家族法を除く）。

1992年 海商法

1993年 会社法（「公司法」）（1999年、2004年、2005年、2013年、2018年改正）

1995年 手形小切手法（「票拋法」）（2004年改正）

担保法

保険法（2002年、2014年、2015年改正）

1999年 契約法（「合同法」）

2007年 物権法

2009年 不法行為責任法（「侵權責任法」）

2017年 民法総則

これに1992年以前に制定されていた婚姻法（1950年、1980年全面改正、2001年改正）および

養子法（「収養法」〔1991年、1998年改正〕）、相続法（「継承法」〔1985年〕）を加えれば、商法総則にあたるものの要否を除き、民法・商法にあたる領域の法はひとつとおりそろっている。この間世界貿易機関（WTO）が1995年に成立、これに加盟するために法整備に注力したことも原動力となっている（2001年加盟）。今後、順調ならば2020年には民法典の制定が予想される。これらの法の内容は市場メカニズムの全面的導入を前提とするものである。

これらは上記のように日本法とも比較可能なものであり、会社法第18条第2項の従業員代表大会や第19条の共産党組織設置などを除けば、基本的には同じ土俵で議論が可能なものである。そうは言っても、中国における政治的背景を知らなければ、理解できないものもある。民法総則第1条は「民事主体の合法的権利利益を保護し、民事関係を調整し、社会のおよび経済的秩序を守り、中国の特色ある社会主義の発展の要請に応じ、社会主義核心価値観を広めるために、憲法に基づき、本法を制定する」と民法総則制定の趣旨を定める。このうち「社会主義核心価値観」とは、2012年の第18回党大会で提唱されたものである。胡錦濤主催の最後の大会であり、習近平を総書記に選出した大会であるので、形式的には胡錦濤による、実質的な普及者は習近平である概念である。「富強」「民主」「文明」「和諧（調和）」「自由」「平等」「公正」「法治」「愛国」「敬業（職業・職務に対する勤勉）」「誠信」「友善」の12からなる。民法総則の条文になるということは、民商法など財産法・家族法のすべてにわたって解釈・運用の指針となるはずのものである。とは言っても、法学や司法実務においてこれらと結びつけて論を展開するのはそれなりに工夫が必要であろう。

また、同185条は、「英雄烈士等の姓名、肖像、名誉、榮譽を侵害し、社会公共の利益を害するときには、民事責任を負わなければならない」と定める。第180条で不可抗力、第181条で正当防衛、第182条で緊急避難、第183条で他人を助けて損害を被った場合、第184条で善良なるサマリア人の法理（善意で他人を助けたが損害を与えた場合）と続いて本条に至り、第186条で違約行為、第187条で行政責任や刑事責任も負う場合の条文へと続く。第185条は座りが悪い。2013年の「狼牙山五壮士」事件（抗日英雄の物語に疑いをさしはさみ民事事件となった）を直接の契機として最終審議で追加された条文である⁽⁸⁾。第185条がなくとも他の条文の解釈で対応可能である。これらの条文や文言を政治的背景から独立させて法理として説明するのは困難である。このような条文を設けることに痛々しさを感じる（このような感覚の学術的な表現については今後の課題としたい）。

「社会主義核心価値観」については別の面での危惧もある。民主、和諧、自由、平等、公正、法治、誠信などは法学とかかわる重要な概念で、これらが重視されること自体は問題ではない。しかし、これらの概念が共産党が認める意味と用例とにおいてのみ使うことが許され、そこからの逸脱は取り締まりの対象となるとすれば問題である。2013年以降のメディアや弁護士活動や学術界の言論活動への対応をみると、前節で概観したこととあわせて今後も問題点として注目し続ける必要がある。

結

第1節においては、1978年12月の11期3中全会において「民主と法制」が提唱されてから、

1997年の党大会を経て、1999年の憲法改正で、さらに「法治」が公式に提唱される過程を概観した。第2節においては、そこに言う「法治」は、必ずしも Rechtsstaatとしての法治主義や法治国の原理ではなく、また、Rule of Lawとも異なる、少なくともその都度検討が必要な概念であることを論じた。第3節では、民商法の分野では市場メカニズムを前提として欧米・日本・韓国・台湾・香港とも比較可能な法整備が進んでいること、しかし、そのなかにも第2節でみた統治原理が組み込まれていることをみた。

立法も法の執行（行政・司法）も共産党の良き統治のための道具であり、それを示すための道具でもあって、中国における「法治」や「法治国家」はそれを核としている。法治主義やRule of Lawと対話可能に見えるものの一定部分は、道具磨きの反射によるものである。この点は40年間または70年間変わらない。このあり方は、ビッグデータを統治資源や経済資源として利用可能なものとするには有利であり、これと人工知能（AI）やIoT（Internet of things）とを結びつけ、さらに、スコアリングを展開するにも有利である。道具磨きの発展余地は大きい。

ただし、磨きをかけていること自体には敬意を払うべきである。また、注2で触れた学界の営為や成果のなかにみられる新たな可能性については、それ以上に敬意を払うべきである。これらの点については今回は検討を及ぼせることができなかった。今後の課題としたい。

- (1) 本稿の執筆にあたっては、〈japanese.beijingreview.com.cn/jd90/2011-06/20/content_369727.htm〉を2019年7月10日に参照した。
- (2) 李林・齊延平「走向新時代中国法理学之回眸与前瞻」『法学』2018年第6期、3-17ページ、特に10ページ。なお『法学』は華東政法大学の学術雑誌であり、2018年には数号にわたって「改革開放四十年与中国法治發展」という企画が行なわれている。
- (3) 高見澤磨「第5章 近現代中国法研究方法試論——中国における『法治』の観点から」、アジア法学会編『アジア法研究の新たな地平』、成文堂、2006年、128-139ページ。
- (4) 憲法における統治原理につき、高見澤磨「第4章 統治機構」、高見澤磨・鈴木賢編『要説 中国法』、東京大学出版会、2017年、81-96ページ。注2所掲の企画のひとつとして、何勤華・王靜「改革開放四十年与外国法制史的成長」（『法学』2018年第7期、3-23ページ）の19ページは、三権分立を吸収すべきとは言わないが、権力は制約を受けなければ必ず腐敗するという点は政府と知識界とにおいて普遍的な認識となっている旨を述べ、外国法制史研究の成果として人権保障や私有財産不可侵の原理を中国に紹介し、憲法にまで反映させたことも述べている。
本稿は、こうした「法治」を実質化する議論を丁寧に集めて論じることはしていない。今後の課題とする。
- (5) 高見澤磨「市民社会形成過程の観点から見た最近の中国法の動向——結社の自由と無罪の推定とを中心に」『季刊中国』115号（2013年）、15-26ページ。
- (6) このことの司法における含意については、高見澤磨「中国の司法制度改革」『法社会学』86号（法社会学会、2020年刊行予定）として検討する予定である。
- (7) 本稿では憲法的側面と民商法的側面に重点を置いた。いわゆる六法（憲法、民法、商法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法。ただし、中国は民商統一法典を目指すので、商法典ではなく会社法を以て論じる）のうち民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法は次の表のように整理できる（公布年で示す。改正については、本注に關係するもののみ示す）。

本稿の序でも触れたが、1979年以降立法が進んだことは、この40年の成果である。それまでは上

法分野	1978年以前	1991年まで	1992年以降の最初の改正
民事訴訟法典	なし	1982年民事訴訟法(試行)	
		1991年民事訴訟法	2012年改正
刑法典	なし	1979年刑法	1997年改正
刑事訴訟法典	なし	1979年刑事訴訟法	1996年改正

記六法のうち憲法しかなかった。このうち1991年までとそれ以降とをみると、それぞれの法分野において、大きな変化をみることができる。民事訴訟法においては、当初挙証責任という考え方は正面からは捉えられていなかった。挙証責任とは、もし誰も証明できない場合に敗訴の危険を負うことである。両当事者は通常自らに有利なことがらを主張する。主張が対立すれば証明に励む。それでも証明できない場合もありうる。職権で裁判官が訴訟指揮を行ない、また、事実の調査に努力したとしても事実が判明しない場合もありうる。そのような場合の事実認定をいかにするかを想定しない実務から、それを前提とする実務へと変わりつつある。また、主張・立証は当事者にまかせる方向に進んできた。同じことは、刑事訴訟についても言うことができる。もし検察側が証明できなければ犯罪はなかったことになり、無罪となるはずであるが、無罪の推定は1979年刑事訴訟法時代には否定されていた。1996年改正により、「人民法院の法の定めるところによる判決を経なければ、いかなる人に対しても有罪を確定することはできない」(12条)と定められた。一読すると当たり前のことを述べているだけであるが、中国においてはこの条文を以て無罪の推定が認められたと理解されている。

刑法においては、1979年刑法が類推適用を認めていたが、1997年改正で否定された。

なお本文では触れなかったが、1986年の民法通則では法に規定がない場合には国家の政策に依るものとなっていた(6条)が、2017年の民法総則では、慣習によることとなっている(10条)。民法総則が政策の法源性を正面から否定していないので、民法通則6条が現行規定の可能性はある。この点の確認は課題としたい。仮に現行規定であるとしても立法が進み、取引慣習形成も進むであろうから、政策が法源となる余地は小さい。1980年代までは、1950年代以来積み重ねてきたものの法典化とそれに基づく実務の時代であった。1990年代以降は、それまでに否定されてきた近代を肯定した法典と実務とを形成する時代となっている。こうしたことを強調すれば、序で触れた、「法治」発展の歴史を描くことになる。

- (8) 李適時主編『中華人民共和国民法総則積義』、法律出版社、2017年、579ページ。この事件と関連する立法については、高見澤磨「抗日英雄譚への疑義と英雄烈士保護法」『社会体制と法』(「社会体制と法」研究会18号、2020年刊行予定)として検討する予定である。

■参考文献(本文または注で掲げたもの以外)

中国法全般については、高見澤磨・鈴木賢・宇田川幸則『現代中国法入門』第7版(有斐閣、2016年)を参照されたい。なお、共著者に坂口一成を加えて第8版を準備中である。

2018年3月11日の憲法改正については、高見澤磨「第3部：法と社会 第9章 2018年3月11日憲法改正」(東京大学現代中国研究拠点編『現代中国ゼミナール「習近平時代」を読み解く』(仮題)、東京大学出版会)として2019年公刊予定である。

中国の対外政策の構造的変動

「富国外交」から「強国外交」へ

青山 瑠妙
Aoyama Rumi

はじめに

改革開放政策が採択されてからの約40年の間、中国は著しい経済成長を経験し、そのプレゼンスもグローバルに拡張し、超大国へと邁進している。毛沢東は「建国」、そして鄧小平は「改革開放」の偉業を成し遂げたとするならば、習近平国家主席はいま、中国を「強国」に導く指導者を自任し、中華人民共和国建国以来の第三の革命⁽¹⁾を巻き起こしている。こうしたなか、中国の外交も「富国外交」から「強国外交」へと変貌を遂げている。

他方、中国を取り巻く国際環境もここ40年で大きく変容している。改革開放政策を採択した中国を国際社会の一員に迎え入れようと対中エンゲージメント政策を推進してきた西側先進国の対中視線は、厳しくなりつつある。いまでは、対中エンゲージメント政策を継続すべきかという問題をめぐり米国の学者や政府関係者の意見は二分しており、コンセンサスが得られないままに、対中政策の見直しがすでに進んでいる。米中貿易戦争が長引くなか、2018年1月にトランプ米政権下で初めて公表された「国家防衛戦略」では、中国はロシア、北朝鮮、イラン、越境するテロリスト勢力よりも主要な競争相手とみなされ、そして2019年3月に公表された米国防省による「インド太平洋戦略レポート」では、日本や台湾などの信頼できるパートナーと協力し、自由で開かれた国際秩序を擁護する戦略が改めて明示された。さらに長い間、米中関係の安定を支えてきた学術文化交流や人的交流も変調をきたしている。

欧州連合（EU）も2019年3月の「EU・中国：戦略的展望」で、中国を「異なるガバナンスのモデルを促進している国際システムのライバル」と位置づけた。また世論操作や工作活動を通じて、その影響力を民主主義国家の国内政治に浸透させようとする中国のシャープパワーに直面しているオーストラリアやニュージーランドでも対中警戒論が高まっている。

中国と西側先進国の対立は顕著化し、いまでは中国は「脅威」となり、「非民主主義の政治制度を世界へ広めようとしているイデオロギーの競争相手」として認識されるようになった。こうした国際情勢の背後に、この約40年の間に中国の対外政策に生じた構造的変動があったことも見逃せない。中国の経済的台頭が国際システムにおける力の分布の変化をもたらし、また共産党政権の正当性を維持するためにも、中国対外政策の目標、プライオリティーと対外戦略は緩やかながらも変貌を遂げている。そこで本稿は、国際システムにおけるパワーバランスの変化により生じた中国の国際情勢認識と対外政策目標の変化、対外戦略、そして、対外政策形成と執行をめぐる国内制度上の変化、という3つの側面から中国の対外政策

の構造的変動を論じ、対中エンゲージメントの有効性を考える。

1 国際情勢認識、対外政策目標の転換

(1) 「富国外交」の始動

改革開放の号令が出された1978年の中国の国内総生産（GDP）は推定で3645億元、1人当たりGDPは381元にすぎなかった。こうした実情を踏まえて、当時の最高指導者である鄧小平は「21世紀の半ばに中国を中進国に」⁽²⁾という目標を設定した。冷戦が終結してから中国は冷戦体制終結後の国際秩序は二極構造から「一超多極」（アメリカという超大国とその他いくつかの強国）構造へと変貌すると捉えた⁽³⁾。この「一超多極」をめぐる議論のなかで自らをその「多極」のひとつとしてみるべきかについて国内で意見が分かれていたほど、当時の中国の自国の経済力と政治力に対する評価は高かったとは言えない。

「独立自主外交」、そして冷戦終結後は「韜光養晦（能力を隠し、力を蓄え時機を待つ）」をスローガンに、中国政府は平和的な国際環境作り、そして経済発展のために1980年代から富国外交を推し進めたが、その特徴は以下の3点に集約することができる。

まず富国外交は、経済発展に必要な資金、技術を提供してくれる日米欧などの先進国との関係強化に軸を置いた。1989年の天安門事件を契機に、人権、主権などの問題で中国を支持してくれる発展途上国の重要性に気付いた中国は、1980年代の発展途上国軽視の姿勢を改めアジア、アフリカとの関係強化に動き、そして2000年代に入ってからラテンアメリカや太平洋島嶼国にも接近した。それでも先進国との関係、特に超大国であるアメリカとの関係は「重要の中の重要」と位置付けられ、極めて重視した。

第2に、西側主導の国際秩序、既存の国際組織や地域組織への参加と関与の姿勢が顕著であった。改革開放政策が採択されてから、中国は国際組織への全面的参加へと方向転換し、国際連合安全保障理事会常任理事国、そして援助国としての「大国」、そして同時に経済発展に必要な資金援助を必要とする「発展途上国」というダブルスタンスで、既存の国際組織に積極的に参加した。

1990年代を通して、西側が主導する国際社会と「軌を一にする（接轨）」ことは中国の国策となっていた。2001年12月に、15年間を要した世界貿易機関（WTO）加盟交渉がようやく妥結し、中国はWTO加盟を果たした。WTO加盟はまさに中国と国際経済との「接轨」を象徴する出来事であった。

富国外交のもとで、多国間主義も中国外交に芽生え始めた。1990年代後半から、中国は積極的に地域組織に関与し、現在ではすべての地域組織との間で協力枠組みを構築した⁽⁴⁾。アジアにおいては、1996年に中国・東南アジア諸国連合（ASEAN）対話、2001年に上海協力機構（SCO）、2003年に六者会合（米韓日中ソ、北朝鮮）がそれぞれ立ち上げられ、2005年には中国はオブザーバーとして南アジアの地域機構である南アジア地域協力連合（SAARC）に参加した。欧州では中国・EUサミットと中国・中東欧サミット、アフリカでは中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）と中国・アフリカ連合の2つの枠組みが動いている。そしてアラブ地域では中国・アラブ諸国協力フォーラム、中国・湾岸協力理事会（GCC）戦略対話、

ラテンアメリカ・カリブ地域では中国・ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体（CELAC）戦略対話も構築された。さらに、2006年ごろから中国は太平洋島嶼国に接近し中国・太平洋島嶼国経済発展協力フォーラムを設立し、2014年以降は習近平国家主席と国交を有する8カ国の首脳会談が2回にわたり開催された。

2002年に「南シナ海における関係国の行動宣言」が中国とASEANの間で締結され、また2003年から動き出した六者会合を主宰するなど、国際秩序、地域組織に参加し地域平和に建設的な役割を果たそうとする中国の外交姿勢は、中国に対するエンゲージメントの成果⁽⁵⁾とも受け止められ、高く評価された。

第3に、この時期の中国の対外政策はイデオロギーに依拠せず、同盟を結ばないことを原則とした。旧ソ連の崩壊や中央アジアの「色革命」を通じて、中国指導者は共産党政権の正当性を確保するうえで経済発展だけでは不十分で、国家の統治能力ならびに共産党による軍や社会への支配も極めて重要であるとの認識をもつようになった⁽⁶⁾。共産党政権である限りイデオロギーは政権の存続にかかわる問題であるがゆえに、中国政府は1980年代前半から今日まで、愛国主義運動を重視している。こうした国内のイデオロギーへの依存と対照的に、中国はイデオロギーにとらわれない対外政策に努め、経済発展に資する平和な環境を作り出すべく、すべての国との関係改善と強化に取り組む全方位外交を展開した。

中国の富国外交は大きな成果を上げ、いまでは中国は世界の多くの国にとって最大の貿易相手国であり、2010年には日本を追い抜いて世界第2位の経済規模、2016年には世界第2位の対外投資国となった。中国はいわば既存の国際秩序の最大の受益者である。

(2) 「強国外交」へ

経済力の増大に伴い、2000年代初めから中国は「台頭」を強く意識するようになり、2003年11月に開かれたボアオ・アジア・フォーラム（BAF）で中国改革開放フォーラム理事長の鄭必堅が「平和的台頭」論を提起した。2008年の世界金融危機が「国際システムと国際関係に深刻な変化を引き起こした」⁽⁷⁾とみた中国は、国際秩序は「大変革、大調整、大発展の時代に至った」⁽⁸⁾との国際情勢認識をもつようになった。

こうした国際情勢認識の下で、中国は「強国」を目指すべく、鄧小平が唱えた「韜光養晦」スローガンから、「堅持韜光養晦、積極有所作為（韜光養晦政策を堅持しつつ、積極的になすべきことをする）」という新しいスローガンに2009年ごろから切り替え、「堅持」と言いながらも実際は「有所作為」に力点を移した。

習近平政権は強国を実現するために、建国百周年に当たる今世紀半ばに「総合国力と国際的影響力において世界の先頭に立つ」「社会主義強国」になる目標を打ち出した。現在進行中の第4次産業革命は大国たる中国の台頭と衰退を左右するものであり、国家間のパワーバランスを変える大きな力を有している⁽⁹⁾との認識から、強国に向けた「中国の夢」はさらに膨らんだ。

強国外交はまさに台頭のための対外戦略であり、「国益の擁護（維権）」、「国威発揚」、そして「中国を取り巻く国際環境の安定化（維穩）」は重要な政策目標となった。

1994年に発効した国連海洋法条約は中国の国益再定義のきっかけとなった。国連海洋法条

約には新たに排他的経済水域（EEZ）を導入し、これに関する各国の申請文書の提出期限を2009年5月12日とした。提出期限をにらみ、2006年ごろから中国は従来の経済発展に加え「国家主権と安全」を新たに国益として付け加えた。それ以降、中国は「国家主権、安全、発展利益」に資する外交政策を重視し、海洋問題などの「核心利益の問題」においては強硬な姿勢を示すようになった。

中国の強さを誇示する「国威発揚」も強国外交の重要な政策目標のひとつである。中国は建国以来一貫して巨大な市場をアメとしてちらつかせ、他国との政治関係強化に利用してきた。しかし近年においては、中国は増大した経済力をムチとして利用し、他国の行動に懲罰を加えるようになった。尖閣諸島近海での漁船衝突事件後の日本に対するレアアースの輸出制裁、劉暁波へのノーベル平和賞授与問題でノルウェーサーモンの輸入制限、スカボロー礁の領有権をめぐる対立でフィリピンに仕掛けたバナナ戦争、終末高高度防衛（THAAD）ミサイル配備で韓国への団体旅行禁止令、外国人による政治献金を禁止する法案やファーウェイ（Huawei）問題で中国と対立するオーストラリアへの石炭輸入制限など、自国の国益にそぐわない他国の政策に対して、中国は経済制裁を頻繁に発動している。

長年続いてきた愛国主義教育にも国威発揚の要素が色濃く出るようになった。抗日戦争物語はこれまで往々にして中国を被害者として捉えていたが、近年は抗日戦争の勝者として描かれるようになった。2018年に中国で一世を風靡した中国中央電視台（CCTV）が製作したドキュメンタリーシリーズ（「すごいね！ わが国〔厉害了、我的国〕」）も、「中国のすごさ」をアピールする内容であった。強国外交はナショナルプライドを刺激し、ナショナリズムを助長している。

こうしたなか、強国外交のもうひとつの目標が「平和な環境作り」から「国際環境の安定化」へ変化したのも自然の流れと言えるかもしれない。2000年代以降徐々に形成されたこうした強国外交は、富国外交とは異なる特徴を有している。

まず強国外交は、先進国との関係の安定化を図りつつも、発展途上国との連携を強化する「南南協力」に軸を置いている。中国は世界金融危機以降、新興市場国が参加する20カ国・地域（G20）や新興5カ国（BRICS）を自国の影響力を発揮する足掛かりとして重要視している。また、発展途上国との関係強化は習近平の肝いりの対外政策である「一带一路構想」の重要な狙いのひとつでもある。

第2に、グローバルガバナンスにおける中国の影響力増大に力点を置く強国外交の下で、中国は国際組織と地域組織との関係強化に努めつつも、中国を中心とした組織の設立に力を入れている。2015年7月に発足したBRICS新開発銀行に続き、アジアインフラ投資銀行（AIIB）が2016年1月に開業した。日本主導のアジア開発銀行（ADB）のライバルと目されている中国主導のAIIBは、いまでは100カ国・地域が加盟し、高い格付けを有する国際金融機関に成長した。そして中国は、英国の国際戦略研究所（IISS）が主催するアジア安全保障会議（シャングリラ会議）に対抗する香山フォーラムを立ち上げ、2018年の第8回会合には約80カ国から参加があったという。1990年代から中国は大メコン川流域開発に積極的に参加していたが、2016年にその対抗組織である中国主導の瀾滄江・メコン川協力サミットが開催された。

第3に、強国外交の下では、イデオロギーの色彩は濃い。イデオロギーを政権の正当性に据えつつも、共産党政権の存続に対する現政権の危機意識はむしろ強い。『中国外交白書』は2010年に初めて「安全外交」について言及し、習近平国家主席はさらに2014年4月に開かれた中央国家安全委員会の初回会議において、「総体国家安全観」⁽¹⁰⁾ という概念を提起し、社会主義国家体制にとっての「人民の安全、政治の安全、経済の安全、軍事・文化・社会の安全」の確保を訴えた。

戦争に直面していないにもかかわらず、習近平政権は中国の安全情勢がますます厳しくなっているとみている。「西側の敵対勢力によるイデオロギーの浸透により、国際レベルにおいては主権、安全、発展利益、国内では政治の安全、社会の安定に対する圧力が強まっている」⁽¹¹⁾ と言う。こうした論調からもわかるように、中国は西側諸国とのイデオロギー対立を強く意識し、また西側諸国による「和平演変」（平和的手段で中国の社会主義体制を転覆すること）に対する強い警戒意識が高まっている。

「和平演変」を阻止するために、中国政府は中国の「道、理論、制度、文化」に対する4つの自信を高めるキャンペーンを展開した。そして一帯一路構想のもとで、「中国経験」を広める動きも加速している。

2 変容する中国の対外戦略

前述のように、富国外交のもとでは中国は全方位外交を展開し、経済発展に必要な市場と資源の獲得のために、国際・地域組織との協力関係を構築し、先進国との関係を強化した。そしていま世界は未曾有の変革期にあるという情勢判断に基づき、中国は強国外交を展開し、自国の影響力圏作りに尽力している。そのための外交戦略の中心に据えているのは「グローバルパートナー関係ネットワーク」構築である。

(1) 「グローバルパートナー関係ネットワーク」の構築

2014年11月に開催された中央外事（外交）工作会議で、習近平国家主席は「グローバルパートナー関係ネットワーク」を通じて、グローバルガバナンスにかかわる国際システムの改革を促進する戦略を初めて提唱した⁽¹²⁾。

「グローバルパートナー関係ネットワーク」は、中国が1990年代初頭から推進したパートナーシップ外交の延長線上にある戦略である。1993年、中国はブラジルと初めてのパートナーシップ（戦略的協力パートナーシップ）を結んでから、2015年までに75カ国、5つの地域ないし地域組織とパートナーシップ関係を締結したという⁽¹³⁾。

「グローバルパートナー関係ネットワーク」は、もともと同盟の対峙概念として、ロシアにより提起された対外政策（network partnership diplomacy）である⁽¹⁴⁾。2014年の中ロ共同声明に、中ロ両国政府は「ネット状のパートナーシップ外交に向けた各種の努力を支持する」ことが書き入れられた。同声明では、ネット状のパートナーシップ外交について次のように説明している。「ネット状のパートナーシップ外交の目的は国際協力における柔軟なメカニズム作りにある。G20、BRICS、SCO、中国・ロシア・インド協力枠組みなどの柔軟なメカニズムはその好例となる」⁽¹⁵⁾。そして、このネットワークの概念は習近平国家主席の発言により、

パートナーシップ外交にとって代わり、中国の対外戦略の代名詞となった。

同盟と異なり、「ネットワーク」は強制力をもたずその実効性が担保されない反面、敵国を想定しないため国際的反発を招きにくく、またメンバーシップの拡大も容易である。であるがゆえに、中国は「グローバルパートナー関係ネットワーク」構築を重視しているのであろう。

そして何よりも、「グローバルパートナー関係ネットワーク」構築戦略は中国の影響力拡大に寄与している。ネットワークでは「many-to-many」の原理が働き、平等性を有しているが⁽¹⁶⁾、中国が構築した地域協力の枠組みはむしろ「China+マルチ」という「many-to-one」の形式をとっており、本来ならば同盟や派閥などがもつヒエラルキー性も兼ね備えている。

閻学通をはじめとするいわゆるタカ派国際政治学者は中国には同盟関係が必要であると主張している。こうした論調に対して、中国政府は「富国外交」の原則のひとつである「不同盟政策」を堅持し、同盟ではなく「ネットワーク」構築を提唱した。しかしながら、中国が進める「グローバルパートナー関係ネットワーク」は実際のところ中国の国際的影響力を高める同盟関係に近いヒエラルキーを有している。そのうえ、中国式ネットワーク構築戦略において「ノード」⁽¹⁷⁾の重要性が強調されていることから、中国とこうした「ノード」となる国々との間で同盟あるいは同盟に似た関係が将来構築される可能性も十分ある。

中国の「グローバルパートナー関係ネットワーク」構築戦略は、アジアとグローバルの2つを柱として展開されており、制度的覇権、経済覇権、政治・イデオロギー覇権、軍事覇権という4つの方向性をもっている。これは、中国の台頭戦略はチャールズ・キンドルバーガーとロバート・ギルピンの「覇権安定論」や「構造的パワー」といった国際政治理論から強い示唆を得たからである⁽¹⁸⁾。

(2) 「アジア+」ネットワーク戦略

アジアは世界で最もダイナミックな経済的潜在力をもつ地域であり、自国のバックヤードであるとの認識から、台頭する中国はアジアに対して外交攻勢を強めている。アジアにおける「グローバルパートナー関係ネットワーク」の構築を、一部の学者は「アジア+(プラス)」と名付けている。

アメリカによる封じ込め戦略にくさびを打ち込み、自国の影響力圏構築に向けて、中国は自国を中心に据えた地域組織作りに取り組み、地域の自由貿易協定(FTA)を促進し、アフガニスタン、北朝鮮、中印紛争などの地域紛争に関与し、積極的な外交展開をみせている。SCOはユーラシア大陸の地域組織としての機能が重視され、メンバーシップも増加傾向にある。東南アジア諸国との協力チャンネルに加え、前述した中国が主導するメコン川協力の組織も立ち上げられた。北朝鮮の核開発問題で進展が見込まれないなかでも中国は北東アジアの経済協力を推進している。経済領域では中国ASEAN・FTA、中国パキスタンFTAなどすでに始動しているFTAに加え、中国は日中韓FTA、中国SCO・FTA、東アジア地域包括的経済連携(RCEP)、中印FTA構想を積極的に進めようとしている。

そして「アジア+」ネットワーク戦略を推進するうえで、地域大国との関係強化は中国にとって何よりも重要である。地域大国の対中警戒意識を軽減するために、近年、中ロ、日中、

中印などの二国間協力を基軸とした第三国協力を推進する「中国+1+ α 」の協力構想も浮上している。

(3) 「グローバルネットワーク」戦略

グローバルネットワーク戦略における制度作りにおいて、既存の国際組織に加え、中国が格別に重視しているのはG20とBRICSである。近年中国は「BRICS+」戦略を通じて、BRICSの政治的影響力の拡大に力を入れている⁽¹⁹⁾。2013年3月に開催されたBRICSサミットの際にエジプト、ナイジェリアなど一部のアフリカ首脳との会合も同時に開催され、アフリカ諸国とのインフラ協力が審議されたという。そして2014年はラテンアメリカ諸国との首脳会合、2015年はBRICSとSCO諸国との会合、2016年はアフガニスタン、バングラデシュなどSAARCの加盟国との会合がBRICSサミットと並行して開催された。2017年になると中国は「BRICS+」を正式に提唱し、BRICS以外から、2017年に5カ国、2018年に22カ国がBRICSとのダイアログに参加したという。

新興大国（南）と先進大国（北）が対等に渡り合える場としてのG20の役割は近年低下しているが、中国は環境、深海、北極・南極、宇宙、ネット空間などの新領域における国際ルール作りの場としてG20が依然として重要な役割を果たしていると認識している⁽²⁰⁾。

かくしてG20、BRICS、中国と各地域組織との協力枠組みで締結されたアクションプラン、覚書などを通じて、中国はデジタル経済を含めた新領域にかかわる国際ルール作りにおいて実質的な指導力を発揮しようとしている。

経済領域では、中国は「グローバルFTAネットワーク」構想を推進しようとしている。前述したアジアでのFTAネットワークに加え、一帯一路の沿線で中国を中心に据えたFTAネットワーク構築も13次5カ年計画のなかに書き入れられ、進められている。

日本が主導している「環太平洋パートナーシップ（TPP）に関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）」は中国に対するヘッジ政策とみる向きもあるが、実際のところ中国はCPTPP、新サービス貿易協定（TiSA）、日EU経済連携協定（日EU・EPA）のルールは今後の世界基準になるとみており、中国も積極的にTPPや日EU・EPAルールを採用すべきだ⁽²¹⁾としている。中国政府は「広範かつ高水準」のFTA構築を政策目標とし、ネガティブリスト、ISDS⁽²²⁾、知的財産、環境保護、労働者保護、国有企業政策などで、対策をとる必要があることも認識している。

こうしたことを背景として、中国政府は2013年以降、国内でTPPに基準を合わせた自由貿易試験区を4回にわたり設置した。上海自由貿易試験区はTPP参加を模索するための実験区と言われ、2013年9月に始動した。2015年に習近平政権はさらに広東、天津、福建、遼寧、浙江、河南、湖北、四川、陝西、重慶の10の自由貿易試験区の設置を発表した。そして、2018年5月に、国務院はさらに広東、天津、福建自由貿易試験区の改革開放を進化させるための追加策を打ち出した。広東は広東・香港・マカオを中心に、21世紀海上シルクロードを推進し、天津是北京・天津・河北の3つの省と市の連携を強化し、福建は兩岸を中心に経済連携を強化すると、それぞれの役割を明確にした。さらに、2019年8月に、山東、江蘇、広西、河北、雲南と黒龍江の6つの自由貿易試験区が新設された。

しかしながら、中国国内で行なわれた実験は必ずしもうまく進んでいないようである。金融改革の試験区である上海自由貿易試験区では、人民元の国際化、金利の自由化、サービス業の開放拡大など、法制度の変更を含めた政策が認められており、またその制度設計はおおむねTPPの基準に合致しているという。にもかかわらず、実際のところ上海自由貿易試験区の政策は現行の政策と整合性がとれていないため、同区における政策とその運用が円滑に進捗することは難しいようである。2019年6月に発表された『中国自由貿易試験区発展報告』では、ネガティブリストの導入など上海自由貿易試験区の成果をたたえながらも、金融資本市場の開放が遅れていることを認めている⁽²³⁾。

上海自由貿易試験区の経験からもわかるように、金融改革は司法・検察の独立、中央銀行の信用度、政府に対する責任追及制度などの政治面の改革を必要としており、CPTPP、TiSA、日EUのEPAのルールの採択は中国経済の市場化、政治の民主化に関する改革も伴うプロセスでもある。中国政府は自由貿易試験区で「広範かつ高水準」なルールを試験的に導入し、金融の自由化と貿易利便化、ネガティブリストの導入に合わせた新しい政府機能を試行し、フィージビリティ、経済効果、政治リスクを検証しているが、現在の段階において資本市場の開放よりも政治リスクの管理を最も重視している。

軍事ネットワークの構築も「グローバルネットワーク」戦略の重要な一環である。富国外交の下では中国は非伝統的安全保障を中心に他国との軍事関係を強化してきたが、強国外交の時代になってからは伝統的安全保障分野の軍事協力も重視されるようになった。2015年の『中国国防白書』は、国家利益の拡大に伴い、中国の軍隊は地域と国際安全協力を積極的に参加すべきだと指摘する。同白書によれば、特に国益に深くかかわる重要な国際安全協力で中国は積極的に対応すべきだという。

3 分権から集権へ

中国の対外政策の構造的変動は国内制度の側面でも顕著にみられる。改革開放政策が採択されてから集団指導体制をとっていた胡錦濤体制までは、その最大の特徴は「権力の集中」と「権限の分散」にある⁽²⁴⁾。党和国家体制が採用されていることから中国共産党が絶大な権限を有しているが、政策レベルにおいては共産党の絶大な権力は政策を実行する各省庁、地方政府などに権限として分散されている。こうした「分断化された権威主義体制」の下では、地方政府、資源関係企業などの多様なアクターが対外政策の「関与者」として浮上し、対外政策の調整が機能しない状態にあった⁽²⁵⁾。

冷戦終結後から胡錦濤政権期までの対外政策決定は2段階で行なわれていた⁽²⁶⁾。中央指導部は国家の対外戦略の原則や基本方針あるいは重要とされる問題をめぐる対外政策を決定し、各省庁、各地方政府などは曖昧な対外戦略の原則や基本方針を独自に解釈し、具体的な対外政策の決定・執行にかかわる権限を有していた。

しかし習近平体制になってから、各省庁、各政府などがもっていた解釈権が取り上げられ、対外政策の形成と決定は集権化に向かった。2012年の中国共産党第18回全国代表大会（党大会）で「党中央の権威を擁護し、対外政策に対する中国共産党の統一指導の強化」が提起さ

れ、対外政策に関する機構改革も進められた。

対外政策にかかわる国内体制改革は党の指導強化を通じた「計画外交」と「協調体制」を中心に据えた。そして、こうした機構改革において指導的な役割を果たしているのが外交部である。中央の制定した対外政策が計画どおりに各地方政府で実施されるために、外交部の幹部が各省庁、主要企業、大学、各地方の党校、地方政府に出向き、外事規律にかかわる知識を広めるための講座を実施している。また中央の制定した戦略に地方政府を計画どおりに参加させるために、外交部は国際社会に向かって中国の地方を紹介し、地方の輸出を促進するイベントなども行なっている。さらに地方外事幹部の人材育成も外交部の指導の下で進められている。

協調体制作りの面では、地方政府の外事弁公室の間での定期的な会合、資源共有メカニズム、イベントの共催などの制度も近年始動し始めている。

おわりに

改革開放の約40年の間、中国の対外政策の主軸は先進国との関係強化から南南協力へ、西側主導の国際秩序に対する姿勢は積極的な参加から中国主導の国際組織の構築へ、さらに中国の対外政策におけるイデオロギー色も強くなった。こうした変化に伴い、中国はいま「グローバルパートナー関係ネットワーク」の構築を通じて自国の影響力圏を作り出そうとしている。さらに対外政策をめぐる国内制度も分権から集権へと変貌を遂げ、いまでは「計画外交」を実施している。中国の対外政策の構造は大きく転換したのである。

過去40年の中国の対外政策を振り返れば、今後中国と西側先進国との間での覇権争いとイデオロギーの対立はエスカレートする可能性は高いが、こうした厳しい現状にもかかわらず、もし中国が引き続き台頭できるのであれば、戦後初めての非西洋、非民主主義国家が世界をリードすることとなる。世界を二分する新冷戦を回避するためにも、新しい対中エンゲージメント政策が求められる。中国は自国を中心に据えて構築した国際組織と地域組織に積極的に関与することが必要であり、また「広範かつ高水準」のFTA構築戦略を後押しすることも重要である。

そもそも米中貿易戦争のなかでも中国は「中進国の罨」を回避することが可能なのか、そして「計画外交」で中国の外交はダイナミックに展開し、成功できるのか。その答えを出すにはまだ時間が必要であろう。

- (1) Elizabeth C. Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, Oxford University Press, 2018.
- (2) 『鄧小平文選』第3巻、328ページ。
- (3) 高木誠一郎「ポスト冷戦構造と中国外交の『新段階』」『国際問題』1993年1月号 (No. 394)、18-19ページ。
- (4) 青山瑠妙・天児慧『超大国・中国のゆくえ2 外交と国際秩序』、東京大学出版会、2015年。
- (5) Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton University Press, 2003.

- (6) David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, University of California Press and Woodrow Wilson Center Press, 2008.
- (7) 「2007年中国外交碩果累累——專訪外交部長楊潔篪」〈http://news.xinhuanet.com/politics/2007-12/24/content_7307367.htm〉(2015年7月3日最終アクセス)。
- (8) 「外交部部長楊潔篪會見中外記者」〈<http://news.qq.com/photom/yjc2011.htm>〉(2015年7月3日最終アクセス)。
- (9) 傅瑩「人工知能対国際関係の影響初析」『国際政治科学』2019年第4巻第1期、1-18ページ。
- (10) 張銳「試論中国夥伴関係網絡的政治安全効応」『国際展望』2016年第5期、45ページ。
- (11) 「居安思危、共筑国家安全精神長城」『中国国防報』2017年4月12日。
- (12) 『世界知識』2018年第14期、6ページ。
- (13) 王毅「構建以合作共贏為核心的新型国際関係——在中国發展高層論壇午餐會上的演講」(2015年3月23日、北京)。
- (14) 成志傑「網狀夥伴外交機制——中俄合作的新道徑」『俄羅斯研究』2015年第3期、121ページ。
- (15) 「中俄關於全面戰略協作夥伴關係新階段的聯合聲明」〈http://www3.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1157763.shtml〉(2019年8月7日最終アクセス)。
- (16) “Network Institutionalism,” *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, June 2008, pp. 3-4.
- (17) 「ノード」とはネットワークへの接続ポイントである。
- (18) 中国における「覇権」議論については、Tse-Kang Leng, Rumi Aoyama eds., *Decoding the Rise of China: Taiwanese and Japanese Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2018を参照。
- (19) 青山瑠妙「台頭を目指す中国の対外戦略」『国際政治』第183号(2016年)、125ページ。
- (20) 「何亜非：夯實G20『全球經濟治理主要平台』地位」〈<http://opinion.huanqiu.com/hqpl/2019-06/15049574.html?agt=15422>〉(2019年8月7日最終アクセス)。
- (21) 賀平・沈陳「RCEP与中国的垂太FTA戰略」『国際問題研究』2013年第3期、56-57ページ。
- (22) ISDS (Investor-State Dispute Settlement) 条項とは、投資家が投資先の国家の政策によって被害を受けた場合に、その国家を第三者である仲裁裁判所に訴えることができるというものである。日中間では締結済み。
- (23) 「首份『中国自由貿易試驗区發展報告』發布 我国自貿試驗区建設進入全新階段」〈<https://finance.sina.com.cn/roll/2019-06-23/doc-ihytcerk8715741.shtml>〉(2019年8月7日最終アクセス)。
- (24) 青山瑠妙『中国のアジア外交』、東京大学出版会、2013年。
- (25) リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス(岡部達味監修/辻康吾訳)『中国の新しい対外政策——誰がどのように決定しているのか』、岩波現代文庫、2011年。
- (26) 青山、前掲書『中国のアジア外交』。

あおやま・るみ 早稲田大学教授

<https://www.waseda.jp/gsaps/about/faculty/aoyama>
luming@waseda.jp

国際問題月表

I 国際関係／II 日本関係／III 地域別
2019年8月1日－31日

會田 裕子・大野圭一郎 編
細川 洋嗣 (共同通信)

I 国際関係

- 08・02 戦後の核軍縮の支柱となった米口の「中距離核戦力（INF）廃棄条約」が失効、19日、トランプ米政権がINF廃棄条約で制限されていた中距離ミサイル開発の一環として地上発射型巡航ミサイルの発射実験を実施、成功と発表、条約で禁じられていた射程500—5500キロの同型ミサイルの実験は条約失効後初、NATOが条約失効は「ロシアのみに責任がある」と非難し条約違反とされるロシアの新型地上発射型巡航ミサイルの「重大なリスク」に対し「慎重かつ責任ある方法」で対応するとの声明を発表、21日、プーチン＝ロシア大統領がロシアも「同様のミサイル開発を再開する」と表明、22日、国連安保理が緊急会合を開催、会合を要請したロシアや中国が条約を破棄した米国を批判、米側が条約が規制していたミサイルを開発していたと中口を非難
- 19 世界全体の金融機関を除く事業会社や家計、政府部門の債務残高が2018年に180兆ドル（約1京9000兆円）に達しリーマン・ショック前の2007年から1.6倍に拡大したことが国際決済銀行（BIS）の調べで判明
- 22 人工知能（AI）を備え自動で標的を識別して攻撃の判断を行なう「殺人ロボット兵器」の規制に関する国連公式専門家会議開催（ジュネーブ）、兵器運用にあたり国際人道法を順守することなどの指針を盛り込んだ議長報告を取りまとめ、中南米諸国や非政府組織（NGO）が求める法的拘束力をもつ条約などによる規制方針の明記には至らず
- 24 先進7ヵ国首脳会議（G7サミット）が開幕（ビアリッツ [フランス]）、イランの核問題に関し各国がイランに核保有を認めず地域の平和と安定を求めていく方針で一致、26日、閉幕、議長国フランスのマクロン大統領が米イラン首脳の会談実現のための条件を整えたとし一定の成果を得たとの認識を示したが包括的な首脳宣言は見送り
- 30 「アフリカ開発会議（TICAD）」が閉幕（←28日、横浜市）、安倍晋三首相が対アフリカ民間投資が今後3年で200億ドル（2兆1200億円）を超えるよう後押しする考えを表明、質の高いインフラ投資で貢献するとの横浜宣言採択

【米中対立】

- 08・01 トランプ米大統領が貿易問題で対立する中国からの輸入品3000億ドル（約32兆円）に10%の制裁関税を課す意向を表明、9月1日に発動方針、「第4弾」の制裁
- 05 トランプ政権が自国通貨を安値に誘導しているとして中国を「為替操作国」に認定したと発表、上海外国為替市場で人民元が対ドルで約11年ぶりの安値をつけたことを受け25年ぶりの認定に踏み切り制裁も視野に是正を迫る
- 06 中国企業が米農産品の新規購入を停止したと中国商務省が発表、対中制裁関税第4弾の発動意向表明を受けた対抗措置
- 13 米通商代表部（USTR）が制裁第4弾に関し一部品目の発動時期を当初予定の9月1日から12月15日に延期と発表、年末商戦への直撃を避け消費への悪影響を抑える狙い

- 23 トランプ大統領が中国からの輸入品 2500 億ドル（約 26 兆円）分に対しすでに発動している第 1—3 弾の制裁関税について 10 月 1 日に税率を 25% から 30% に引き上げると発表、第 4 弾は税率を 10% から 15% に、中国政府の第 4 弾への報復発表を受けた対抗措置

【イラン情勢】

- 08・04 イラン革命防衛隊がペルシャ湾で外国の石油タンカーを拿捕と発表、乗員 7 人拘束、船籍や乗員の国籍は不明、イランの外国タンカー拿捕の発表は 7 月中旬から 3 件目
- 05 英政府が米国の要請に応じ中東・ホルムズ海峡の航行の安全確保を目指す米主導の有志連合へ参加する意向を表明、バーレーンが 19 日に、オーストラリアが 21 日に参加表明
- 07 安倍晋三首相がエスパー米国防長官と会談（東京）、有志連合構想について協議、岩屋毅防衛相とも会談（東京）、岩屋防衛相が慎重に検討する考えを伝えた
- 15 英領ジブラルタル自治政府が EU の対シリア制裁違反の疑いで 7 月に拿捕したイランの大型タンカーを解放と発表、18 日、米国からの差し押さえの協力要請に応じないと発表
- 20 ポンベオ米国務長官が安保理会合で演説、イランによる武器輸出などを禁じた安保理制裁が「2020 年 10 月に期限切れとなる」と指摘し「イランが安保理制裁を解かれ新たな騒乱を起こす」事態を防ぐ必要があると強調
- 26 王毅中国外相がザリフ＝イラン外相と会談（北京）、「イラン核合意の維持に向けたすべての努力を中国は支持する」と伝えた
- 27 河野太郎外相がザリフ外相と会談（横浜市）、イラン核合意を順守し合意を損なう措置は控えるよう要請
- 30 IAEA がまとめた報告書によると米国の制裁再発動などを理由にイランは 5 月以降合意履行を一部停止、低濃縮ウラン貯蔵量は規定の 202.8 キロを大きく超える 241. キロに

Ⅱ 日本関係

- 08・01 全国の児童相談所が 2018 年度に対応した児童虐待件数が 15 万 9850 件（速報値）に上ったことが厚生労働省のまとめで判明、統計開始から 28 年連続の最多更新
- 15 政府主催の全国戦没者追悼式が開催（東京）、天皇陛下はお言葉に「深い反省」との文言を盛り込み上皇さまの姿勢を継承された、安倍晋三首相も式辞を述べたが 7 年連続で近隣諸国への加害責任に触れず
安倍内閣の閣僚が東京・九段北の靖国神社への参拝を 3 年連続で見送り、安倍首相は参拝せずに 7 年連続で玉串料を私費で奉納
- 19 初代宮内庁長官の故田島道治が昭和天皇との詳細なやりとりを記録した資料が公開、昭和天皇が戦争の責任を感じ退位も考える様子がうかがえる
- 20 枝野幸男立憲民主党、玉木雄一郎国民民主党の両代表が会談、衆参両院で会派を合流することで一致
- 21 出入国在留管理庁がこの日付で 2018 年の在留資格取り消しが前年の 2 倍以上の 852 件だったと発表、資格別では留学と技能実習で 7 割近くを占めた
- 23 日米両政府が貿易交渉の閣僚協議を終了（← 21 日、ワシントン）、茂木敏充経済再生担当相が大枠での合意を明らかに、米国産牛肉や豚肉などの農産物への関税引き下げを環太平洋連携協定（TPP）水準に抑える一方で日本が求めていた自動車関税撤廃は見送る

ことで一致、25日、安倍首相とトランプ米大統領が会談（ビアリッツ）、日米貿易交渉に関して大枠で合意し9月の首脳会談で協定の署名を目指す意向を示した、安倍首相が民間企業を通じて米国産トウモロコシを購入する方針も表明

- 27 厚労省が公的年金の財政検証結果を公表、約30年後にモデル世帯の年金の実質的な価値は2割近く目減り、現役世代の収入に対する年金額の割合「所得代替率」は現在の61.7%から50.8%で下げ止まる
- 29 公正取引委員会が「プラットフォーマー」と呼ばれる巨大IT企業の規制指針案を公表、インターネットの検索や通販などのサービスを利用する個人を保護するため強い立場の米グーグルなどを念頭に独占禁止法上の「優越的地位の乱用」を適用すると初めて明示
静岡県・伊豆半島沖で2017年6月に米イージス艦とコンテナ船が衝突、イージス艦の乗組員7人が死亡した事故で運輸安全委員会がイージス艦側の見張りが不適切だったとする調査報告書を公表
- 30 安倍首相がチセケディ=コンゴ（旧ザイール）大統領と会談（横浜市）、エボラ出血熱の流行を受け500万ドル（約5億3000万円）規模の緊急無償資金協力と国際緊急援助隊の派遣を決めたと伝えた

【日韓情勢】

- 08・01 河野太郎外相が康京和韓国外相と会談（バンコク）、康外相が日本による半導体材料の輸出規制強化の撤回と輸出管理で優遇措置をとる「ホワイト国」から韓国を除外する政令改正の中止を求めた、河野外相は元徴用工問題の解決策を重ねて要求
- 02 政府が「ホワイト国」から韓国を除外する政令改正を閣議決定、日本がホワイト国の指定を取り消すのは初
河野外相、ポンペオ米國務長官、康京和外相が会談（バンコク）、ポンペオ長官が日韓の対立緩和を求めたが関係改善に向けた具体的な仲介案は示さず
- 06 安倍首相が「（元徴用工問題で）日韓請求権協定に違反する行為を韓国が一方的に行ない国際条約を破っている、約束をまずはきちんと守ってほしい」と要求
- 07 日本政府がホワイト国から韓国を除外する政令を公布、28日施行、すでに輸出規制を強化している半導体材料3品目の一部については個別の輸出申請を初めて許可と8日発表
- 12 韓国政府が安全保障上の輸出管理で優遇措置をとる国のグループから日本を9月ごろに除外すると発表、日本政府が同様の優遇対象国から韓国を外すことへの事実上の対抗措置
- 15 文在寅韓国大統領が日本の植民地支配からの解放を記念する「光復節」の政府式典で演説（天安）、「日本が対話と協力の道へ向かうなら、われわれは喜んで手を結ぶ」と述べ日本の輸出規制強化問題で対話を呼び掛け
- 21 河野外相が康京和外相と会談（北京）、河野外相が元徴用工訴訟問題で解決策提示を求め康外相が対韓輸出規制強化の撤回を迫り双方の主張は対立
観光庁が発表した7月の訪日外国人旅行者数の推計によると韓国人客が前年同月比7.6%減の56万1700人、日韓関係の悪化が響き大阪府北部地震や西日本豪雨で打撃を受けた2018年7月より低水準に
- 22 韓国大統領府が日本との軍事情報包括保護協定（GSOMIA）の破棄を決定と発表、歴史問題に起因した日韓対立が通商分野から安保協力に拡大、米国防総省が「文在寅政権の

決定に強い懸念を表明」との声明発表

- 25 韓国海軍が島根県の竹島（韓国名：独島）の防衛を想定して毎年行なっている合同訓練を開始（→26日）、規模を例年の約2倍に拡大
- 27 米 국무省が「日本と韓国の最近の対立を考えるとタイミング、メッセージ、規模の拡大は問題を解決するのに生産的ではない」と韓国の訓練実施を批判する異例の声明を発表
- 28 シュライバー米国防次官補（インド太平洋安全保障担当）がGSOMIA破棄決定で韓国から米側に事前通告はなかったと明かし韓国側に決定を撤回して更新するよう求めた

Ⅲ 地域別

●アジア・大洋州

- 08・02 北朝鮮が東部・咸鏡南道の永興付近から、6日には南西部・黄海南道のクァイル郡付近から、10日には東部・咸興付近から、16日には東部・江原道の通川付近から、24日には咸鏡南道の宣徳付近からそれぞれ日本海に向け短距離弾道ミサイルと推定される飛翔体を2発発射、7月25日以降に短距離弾道ミサイルなどの発射を繰り返し今回で7回目、岩屋毅防衛相が2発は弾道ミサイルで明白な国連安保理決議違反と批判、トランプ米大統領は発射を問題視しない姿勢を示した、韓国も憂慮を示したが強い批判を避け日米韓の温度差が際立つかたちに、27日、安保理が非公開会合で議論、英国、フランス、ドイツが共同声明で「一連の弾道ミサイル発射」と断定、「安保理決議に違反する度重なる挑発行為」と非難、米国は不参加
 ASEANや日米韓、中国の外相らが参加するASEAN地域フォーラム（ARF）閣僚会議が開催（バンコク）、北朝鮮は外相の派遣を見送り、3日、議長声明で北朝鮮に「完全な非核化への約束」と「さらなる核・ミサイル実験を自制するとの誓約」を果たすよう要請
 フィリピンのラモン・マグサイサイ賞財団が「アジアのノーベル賞」といわれるマグサイサイ賞をタイで警察に拷問され死亡した人権派弁護士の子で主婦から人権活動家に転身したニーラパイジットさんら5人に授与と発表
- 05 インド上院がパキスタンと領有権争いのある北部ジャム・カシミール州に大幅な自治を認めている憲法の規定を削除する改正案可決、7日、カシミール地方の領有権を争うパキスタン政府がインド大使に国外退去を要求、両国間の貿易停止も発表、自国の駐インド大使召還も決定、核保有国同士の対立激化が懸念される事態、15日、モディ首相が自治権を憲法改正により剝奪したことで「一つの国家、一つの憲法」を実現と強調
 米韓両軍が朝鮮半島有事を想定した合同指揮所演習開始（→20日）、米韓は北朝鮮への刺激を避けるため例年夏に行なってきた大規模演習「乙支フリーダムガーディアン」を取りやめ
- 06 傅聡中国外務省軍縮局長がアジア太平洋地域に米国が地上発射型中距離ミサイルを配備すれば「対抗措置をとらざるをえない」と明言、トランプ大統領が意欲を示す米口に中国を加えた3カ国の新たな核軍縮協定への参加を拒否する考えを表明
- 16 ジョコ＝インドネシア大統領が国会の施政方針演説で首都移転について首都ジャカルタがあるジャワ島の北方に位置するカリマンタン島を移転先とすると正式表明、26日、東カリマンタン州の北プナジャム・パスール県とクタイ・カルタヌガラ県に決定と発表
- 17 アフガニスタンの首都カブールにある結婚式場で爆発、18日、内務省が63人死亡、182

- 人負傷と発表、過激派組織「イスラム国」(IS)系の地元組織が犯行声明
- 22 ミャンマーのイスラム教徒少数民族ロヒンギャ迫害に関し国連人権理事会が設置した国際調査団がロヒンギャが多く暮らす西部ラカイン州で女性に対するミャンマー国軍の殺戮や性暴力が多発しており国軍が「ロヒンギャを滅ぼす大量虐殺の意図」をもっている
と強く非難する報告書を発表
- 29 韓国最高裁判所が巨額の収賄罪などに問われた前大統領の朴槿恵被告の上告審で懲役25年などとした2審判決を破棄、高等裁判所に審理を差し戻し、収賄罪は成立すると認定、差し戻し審を経て長期の懲役刑が確定する見通し
- 31 崔善姫北朝鮮第1外務次官が米朝実務協議の再開は現状では困難との談話発表、李容浩外相の国連総会出席取りやめ通知も判明

【香港の逃亡犯条例問題】

- 08・02 香港の公務員らが中国本土への容疑者引き渡しを可能にする「逃亡犯条例」改正案に関する集会を香港中心部で開催、香港政府に対し改正案撤回などを求める市民の声に応えるよう訴え、「政治的中立」を原則とする公務員が政治集会を開催するのは珍しく主催者発表で4万人超（警察発表は1万3000人）が参加
- 05 ゼネスト実施、キャセイパシフィック航空をはじめ香港国際空港を発着する約250便の欠航が決まるなど交通網が大きく混乱
- 12 香港国際空港ロビーや出発ゲートで若者ら数千人が座り込み、座り込みは13日も続き空港業務は大混乱、両日の欠航は計約600便に上った
- 18 香港の民主派団体が中心部のビクトリア公園で「逃亡犯条例」改正案の撤回や警察の「暴力」停止を求める大規模な抗議集会や幹線道路でデモ行進、主催者発表で計約170万人参加、トランプ米大統領が天安門事件のように中国が武力介入すれば貿易協定の取引も難しくなると発言
- 23 香港市民らが手をつなぐなどして「人間の鎖」をつくるデモ、香港島や九龍半島の地下鉄駅を結ぶ計約40キロで実施、約4万人が参加表明

●中近東・アフリカ

- 08・01 シリア軍が反体制派の最後の主要拠点である北西部イドリブ県周辺の非武装地帯(DMZ)設置に公式同意、イドリブ県の一部での停戦実施と発表、5日、シリア軍がイドリブ県で攻撃を再開するとの声明発表、停戦崩壊、19日、トルコ国防省がイドリブ県でトルコ軍の車列が空爆を受け民間人3人死亡、12人負傷と非難声明、シリア政府はトルコ軍が国際法に反し武器や弾薬を積んで越境したと批判、24日、アサド政権軍がイドリブ県への攻勢を拡大、シリア人権監視団(英国)によると4月末からの攻撃で死亡した市民がこの日までに約1000人に
- 04 スーダンの暫定政権を担う軍事評議会と民主化を求めるデモ隊側が民政移管の移行期間に行なう共同統治について具体的に定めた「憲法宣言」に署名、17日、首都ハルツームで合意式典開催
- 07 トルコ国防省と在トルコ米大使館がシリア北部の安全地帯設置に向けた調整のためトルコに合同センターを早期に立ち上げることで合意との声明をそれぞれ発表

- 10 国家分裂状態のリビアの東部ベンガジにある商業施設の前で自動車爆弾が爆発するテロ、国連に所属する3人が死亡、2人負傷
内戦が続くイエメンの南部アデンで南部の分離を主張する「南部暫定評議会」(STC)がハディ暫定大統領の宮殿などを占拠、アデンに拠点を置くハディ暫定政権が「クーデターだ」と非難声明
- 13 ユニセフが武装勢力が台頭し治安が悪化するマリで2019年1—6月に襲撃に巻き込まれた子どもが急増し150人以上が死亡、75人ほどが負傷と発表
- 15 イスラエル政府がイスラエルに対するボイコット運動を支持したとして米野党民主党の女性議員2人の入国を拒否と発表、16日にはうち1人の入国を認めると表明したが同議員は訪問を中止する考えを明らかに、同盟関係にある米国の議員の入国拒否は異例
- 21 軍と民主化勢力が共同統治で合意したスーダンで軍民の統治機構である合同評議会の議長にブルハン暫定政権議長、実務を担う新首相に国連出身で経済学者のハムドク氏が就任
- 25 レバノン軍が首都ベイルート南部でイスラエルの無人機1機が墜落し別の1機がイスラム教シーア派民兵組織ヒズボラの事務所近くで爆発したと明らかに、3人が負傷、同国のヒズボラ指導者のナスララ師が「イスラエルによる攻撃だ」と非難
- 29 米政府がイラン指導部からレバノンのヒズボラやパレスチナ自治区のイスラム組織ハマスに「テロ資金」を届ける送金網を築いていたとしてレバノンの銀行や傘下企業計4社と金融関係者4人を独自の制裁対象に指定
- 30 コンゴ(旧ザイール)政府が東部の北キブ州とイトゥリ州で2018年8月から流行するエボラ出血熱による死者が2000人を超え感染者は疑い例を含め3000人を上回ったと発表

●欧 州

- 08・01 ポーランド政府が26歳未満の若者の所得税を免除する法律施行、対象者は約200万人で国外への流出食い止めに狙い
- 20 コンテ=イタリア首相が連立政権の一角を担う右派「同盟」が内閣不信任案を提出したことを受けマッタレラ大統領に辞表提出、連立政権崩壊、29日、マッタレラ大統領がコンテ首相を再び首相に指名し組閣要請、連立政権樹立を目指す新興組織「五つ星運動」と中道左派「民主党」がコンテ氏擁立で合意
- 21 メルケル=ドイツ首相が英国のEU離脱をめぐりジョンソン英首相と初会談(ベルリン)、メルケル氏が懸案のアイルランド国境問題で代替案を30日以内に示すよう求めた、ジョンソン首相はメイ前英政権とEUがまとめた離脱協定案のうち国境問題に関する条項を変更するよう要求、22日、メルケル首相が代替案を求めたことを否定、問題の早期解決の必要性を訴えたものと述べた(ハーグ[オランダ])、マクロン=フランス大統領がジョンソン首相と初会談(パリ)、マクロン氏は協定案の全面的な再交渉は拒否の考え
- 22 コソボ議会が解散を議決、民族派政党指導者のハラディナイ首相が7月にセルビアとの紛争時の戦争犯罪容疑をめぐり裁判所への召喚を理由に首相を辞任したことに伴う措置

●独立国家共同体(CIS)

- 08・02 メドベージェフ=ロシア首相が北方領土の択捉島を訪問、日本の中止要請に応じず強行、メドベージェフ氏の北方領土入りは2015年8月以来4年ぶりで4回目、6日、モル

グロフ＝ロシア外務次官が上月豊久駐ロシア大使に対しメドベージェフ首相の北方領土・択捉島訪問や国後島での射撃訓練に対する日本政府の抗議はロシアへの内政干渉に当たり受け入れられないと抗議

- 03 ロシアでモスクワ市議選への立候補を阻まれた独立系の活動家らが呼び掛けた抗議デモを阻止しようとモスクワ市当局が中心部を封鎖、厳戒態勢を敷いた、4日、ロシアの人権擁護監視サイト「OVD インフォ」が治安当局に拘束された野党支持者らの数が1001人に達したと発表
- 08 キルギスの治安当局がアタムバエフ前大統領を汚職容疑で首都ビシケク郊外の自宅で拘束、特殊部隊が7日から拘束作戦を実施、拘束作戦では銃撃戦が発生し保健省によると特殊部隊員1人が死亡し記者を含む約80人負傷
ロシア北部の海軍実験場で爆発が発生、周辺で一時放射線量が上昇、ロシア国営原子力企業ロスアトム職員の5人が死亡、同社の専門家が小型原子炉開発に関連した事故だったと明らかに
- 15 日本とロシアが北方四島で実現を目指す共同経済活動に関しロシア観光庁が共同活動5項目のうち「観光ツアー開発」のパイロット（試行）事業を10月に実施することで日本側と合意と発表
- 23 ロシアが開発した洋上に浮かび発電する船舶型原発「アカデミック・ロモノソフ」がロシア北部ムルマンスク港を出港、9月下旬に同国北部チュコト自治管区ペベク港に到着、2019年末にも港に係留した状態で地元向けの電力・熱供給を始める予定

●北 米

- 08・02 トランプ米大統領が次期国家情報長官に指名すると発表した与党共和党のラトクリフ下院議員の人事を撤回するとツイッターで発表、発表からわずか5日で取り下げ
米務省が英南部で2018年3月に元ロシア情報機関員らが神経剤「ノビチョク」で襲撃された事件をめぐる新たな対ロシア金融制裁を発表、世界銀行やIMFなど国際金融機関によるロシア支援に反対しロシアへの輸出規制も強化
- 03 米テキサス州エルパソのショッピングモールで銃乱射事件が発生、22人が死亡、26人が負傷、警察が逮捕した容疑者は「メキシコ人を標的にしていた」と供述、4日、米オハイオ州デーтонаの繁華街で銃乱射事件が発生、9人死亡、27人負傷、容疑者を警官が射殺
- 05 マドゥロ政権と野党連合の対立が続くベネズエラをめぐるトランプ大統領が同国政府が米国で保有する資産を凍結する大統領令に署名、マドゥロ政権の支持勢力も制裁対象
- 12 トランプ政権が一定の経済的条件を満たさない移民に米国永住権（グリーンカード）などを発行しない新たな規則を発表、10月15日から実施、13日、サンフランシスコ市などが地元の連邦地方裁判所で措置の違法性を指摘し無効や一時差し止めを求め訴えを起こした
- 14 トルドー＝カナダ首相らが汚職捜査をめぐる司法当局に圧力をかけた疑惑で政府の倫理規定違反を監視する独立委員会が首相らが規定に違反し影響力を行使しようとしたと認定する報告書を発表、トルドー首相は責任は自分にあるとして受け入れたが謝罪は拒否
- 15 米財務省が国際資本統計を発表、6月末時点の米国債の国別保有額で日本が中国を抜き返して首位、2017年5月以来2年1ヵ月ぶり

- 20 トランプ大統領とマクロン＝フランス大統領が電話会談、米国で2020年開催のG7サミットにプーチン＝ロシア大統領を招待する考えで一致、米紙が報道
トランプ政権が台湾へのF16戦闘機66機の売却を承認し議会に正式に通知、台湾への戦闘機売却は1992年以来、関連装備を含め計80億ドル（約8500億円）相当、台湾への武器取引では過去最大規模
- 22 ポンペオ米国務長官がフリーランド＝カナダ外相と会談（オタワ）、米国の要請でカナダが拘束した中国通信機器大手の華為技術（ファーウェイ）の副会長（保釈中）について中国との貿易摩擦での交渉材料にはしないと強調
- 26 米国防総省が中国が南シナ海でベトナムの資源開発への干渉を再開したとして批判する声明を発表
- 29 米軍で戦略軍やサイバー軍などに続く11番目の統合軍となる「宇宙軍」が発足

●中南米

- 08・06 ベネズエラ情勢をめぐる約60カ国による外相級国際会議が開催（リマ）、マドゥロ＝ベネズエラ政権の友好国ロシアや中国など欠席、共同声明や事態打開のための有効策を打ち出せず
- 07 マドゥロ大統領が政治危機打開に向けてノルウェー政府が仲介した野党連合との協議を米国による制裁強化を理由に中止すると発表
- 11 グアテマラで現職モラレス大統領の任期満了に伴う大統領選決選投票、右翼の野党バモスのジャマテイ氏が中道左派の野党・国民希望党のトレス氏を破り勝利
- 15 メキシコ中央銀行が金融政策決定会合で政策金利を0.25%引き下げて8%にすることを決定、利下げは約5年ぶり
- 24 ブラジル北部アマゾン地域で続く火災の消火に当たるため同国空軍が Rondônia 州北部でC130輸送機を使い上空から散水、温暖化対策に消極的なボルソナロ大統領が火災への対応を怠っているとして国際的な批判が巻き起こった
- 29 コロンビアで半世紀以上にわたり政府と内戦を繰り返して2016年に和平合意に達した左翼ゲリラのコロンビア革命軍（FARC）の元構成員らが戦闘再開を宣言するビデオ声明、2018年に就任したドゥケ大統領が和平合意を順守していないことが理由という

国際問題 第685号 2019年10月号

編集人 『国際問題』編集委員会

発行人 佐々江 賢一郎

発行所 公益財団法人日本国際問題研究所 (<http://www.jiia.or.jp/>)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-8-1

虎の門三井ビルディング3階

電話 03-3503-7262 (出版・業務担当)

* 本誌掲載の各論文は執筆者個人の見解であり、執筆者の所属する機関、また当研究所の意向を代表するものではありません。

* 論文・記事の一部を引用する場合には必ず出所を明記してください。また長文にわたる場合は事前に当研究所へご連絡ください。

* 最近号

18年9月号 焦点: 海洋法の新展開と持続的発展

18年10月号 焦点: 宗教と国際政治

18年11月号 焦点: 「選挙権威主義」の諸相

18年12月号 焦点: 岐路に立つ自由貿易

19年1・2月号 焦点: 課題に直面する多国間外交と日本

19年3月号 焦点: 「移行期正義」のジレンマ

19年4月号 焦点: 国際手続きによる人権保護の展開

19年5月号 焦点: トランプとアメリカ政治の変貌

19年6月号 焦点: 変容する国際秩序とアフリカ

19年7・8月号 焦点: サイバー空間の拡大と国際社会

19年9月号 焦点: 宇宙の国際政治

■『国際問題』配本サービス (実費・完全予約制: 年10回/5150円、JIIA会員割引有)

配本サービスおよびバックナンバーの購入をご希望の方は、JIIAウェブサイトもしくは上記電話番号にお申し込みください。

■JIIA ホームページ『国際問題』読者アンケート (URL <http://www2.jiia.or.jp/ENQ/>)

特集・論文に関するご意見・ご感想や、今後の『国際問題』についてのご要望等をご自由にお寄せください。