

第2章 習近平政権における「政治安全」と国内安全保障法制

松田 康博

はじめに

国家安全保障とは、国家の存亡にかかわる死活的利益を守ることである。言い換えるなら国家としての一体性を構成する主権、領土、国民などを外敵から守ることが国家の安全保障である。ただし、国家安全保障は、国家によって定義も異なり、また環境変化により解釈が変わることもある。

中国共産党（中共または共産党）政権は、革命で政権を奪取した政権である。共産党政権は自由で競争的な選挙を実施したことがないため、制度的な正当性が弱い。正当性は制度的な正当性と業績による正当性がある。業績による正当性は経済発展や民生の改善などで補強できるが、制度的な正当性は民主化をしない限り補強することが難しい。このため、改革開放時期の共産党は経済発展、社会の安定、国家統合の維持などを主な正当性根拠としてきたものと考えられる。他方で、中国では1989年の天安門事件に見られるように、民主化運動など正当性の危機に直面したことがある。

こうした背景の下、習近平政権では「国家安全」の意味が変質しつつある。本稿では、主として習近平が政権についた2012年の中国共産党第18回全国代表大会（18全大会）以降の変化を明らかにしたい。

それは習近平政権が提起した「総体的国家安全保障観」（「総体国家安全観」）という概念に見て取ることができる。総体的とは全体的・包括的という意味である。これは2014年に提起されたが、その最重要要素である「政治安全」をとりあげ、こうした概念とそこから整備された国内安全保障法制から、中国の習近平政権は何を国家安全だと考えており、どんな手段でそれを守ろうとしているのかを明らかにする。

1. 中国共産党政権の維持

国家の安全保障とは、伝統的な狭い意味で言えば、対外的な脅威から、自国の主権、領土、人民を守ることを意味する。しかし、本稿の対象は国内の安全保障、つまり脅威が国内にある安全保障である。習近平政権が提起した「総体国家安全観」という概念は、軍事的な伝統的脅威に加えて、テロ、大災害、あるいは石油危機など非軍事的な非伝統的脅威から国家や社会を守る新たな安全保障の考え方に一見して似ている。習近平が「総体国家安全観」に触れた最初の講話は、まず「国外の安全保障も重要だが、国内の安全保障も重要である」¹と指摘している。中国におけるこのような文章は、後者の方が実はより重要であると解釈することができる。では、その中身は何なのか。

それは、主として中国共産党政権の存続であると考えられ、中国ではこれを守ることを「政治安全」と言う。独裁政権では、政権の維持が安全保障の目的である場合が少なくないが、中国も例外ではない。中国でも外的脅威から国家を守る安全保障より、国内の脅威から政権を守る方が重要視されていてもおかしくない。

中国では、基本的に共産党政権を維持するために、中国人民解放軍（解放軍）があり、中国人民武装警察（武警）があり、中華人民共和国人民警察（民警または公安）があり、

全ての行政機関が存在しているといっても過言ではない。中国は、政権交代を一切想定しない一党独裁体制をとっている。中国では共産党が政権を失ったら、代替する勢力がないため大混乱が出現すると考えられている。したがって、共産党政権の維持と国家の安全保障が強く結びつく。

つまり、中国では、共産党の統治が倒れてしまうと、ソ連崩壊時のように国家は混乱し、今まで抑えつけていたさまざまな矛盾や不満が爆発し、国家が分裂してしまうのではないか、そしてようやく獲得した大国としての地位を失ってしまうのではないか、という不安感や恐怖感がある。言い換えるなら、共産党という（国家の公的集団ではない）私的集団が、その命運と国家の命運を完全に結びつけてしまっている。

この考えは以前からあったが²、優先順位を上げ、具体的な措置をさらに強化したのが習近平政権である。しかも、習近平は集権を進め、同時に国家主席の任期撤廃などにより世代交代を遅らせようとしているため、政権の安全と習近平個人の安全もまた重複してきている。国家機関が全力を挙げて守ろうとしているのは、習近平をトップとした共産党政権そのものである。

2. 「総体国家安全観」における「政治安全」

中国共産党政権にとっての脅威は何か。2014年4月15日、国家安全委員会が設立された際に習近平が発表した講話の抄録によると、「総体国家安全観」は、政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態系、資源、核等多種多様な11領域における安全保障を全て包括している³。ここで、習近平政権における「安全」概念の中で、「政治安全」が最重要であることが示唆された。

「政治安全」とは聞き慣れない用語である。当初明確な定義が公表されていなかったが、たとえば、習近平は、2016年1月12日に党の中央紀律検査委員会での講話で党員の派閥活動、政治的野心、地方主義、腐敗などを「党と国家の政治安全にかかわる大問題」とであると指摘している⁴。2019年1月15日に中央政法会議で習近平が行った講話では、「政治安全、社会の安定、人民の安寧」が強調され、「政治安全」が最重要の位置にあることが示唆された⁵。言い換えるなら、習近平政権は、政治面の強い不安全感に突き動かされている政権であると言える。

習近平は、2020年12月12日に行われた中央政治局の学習会で、「総体国家安全」を貫徹するために10項目の要求を提起した⁶。これを見ると、「政治安全」とは何か具体的に理解できる。習近平によると、18全大会以来、党中央は国家安全工作の集中統一指導を強化し、国家安全に関するさまざまな法律・法規を整備してきた。習近平が提起した第1の要求は、「党の国家安全工作への絶対的な領導を堅持し、中央の国家安全工作への集中的・統一的領導を堅持し、全面的計画的に調整を行い、党の領導を国家安全工作の各方面の全プロセスに貫徹させ、各級党委員会（党組）が国家安全責任制を確実に推し進める」ことである。第5の要求は「政治安全を最も重要な位置に置き、政権の安全と体制の安全を維持・擁護し、積極的・主動的に各方面の工作をしっかりと行うこと」である。

中国の警戒感、欧米由来の民主化に向けられている。欧米において資本主義体制の下「三権分立」をとる自由民主主義体制がベストな体制であり、社会主義体制は非民主主義的で遅れているという観点から、常に「民主化」を求める圧力が加えられる。「政権の安全」と

「体制の安全」とは、そうした圧力に対して、社会主義体制の「比類なき優越性」を強調し、社会主義体制を良き物として積極的に防衛することを意味する⁷。

つまり、習近平政権にとって、中国共産党政権と社会主義体制の安全を守ることが、最高の目標であり、そのために党中央（習近平指導部）の絶対的な指揮・命令に従うことが共産党の各級幹部や一般党員に求められているのである。

3. 国内安全法制整備

習近平政権は、こうしたイデオロギーを法律・法規のレベルにまで落とし込んだ。中国は法制化によるガバナンス強化を進めており、何事も法律・法規で明文規定を作る傾向を強めている。安全保障領域も同様であり、2010年以降、中国は国内安全法制を強化し、表1にあるように、その大部分が習近平政権時代に整備された。習近平は、対外行動の強硬化を指摘される政権であるが⁸、国内の安全保障強化も志向する政治家だと言える。

そもそも中国の憲法には、「中華人民共和国公民は祖国の安全、榮譽および利益を維持し、守る義務を負う」（第54条）と書かれている。民主主義体制の国家における憲政とは、憲法によって政府の行為を縛り、国民の権利を守ることに主眼がある。ところが権威主義体制の国家の憲法では、事実上国家が主人で人民はそれに服従し、貢献し、人民が国家を守ることが義務となっている場合がある。

中国で人民は絶対に自国を裏切ってはならず、むしろ積極的に協力しなければならない。2010年に修正通過した「保守国家秘密法」によると、「一切の国家機関、武装力、政党、社会团体、企業事業単位および公民は、みな国家の秘密を守る義務」（第3条）がある。言い換えるなら、国家の秘密を漏洩すれば公務員であるかどうかにかかわらず厳罰となるし、国家の秘密を集めたり漏洩したりする人を見かけたら、自国民であろうが外国人であろうが、積極的に当局に密告しなければならない。

表1 中国が近年整備した国内安全保障に関する憲法・法律・法規

番号	時期	名称	主な内容
①	2010.4.29 修正通過	保守国家 秘密法	一切の国家機関、武装力、政党、社会团体、企業事業単位および公民は、みな国家の秘密を守る義務がある。国家秘密の安全に危害を加えるいかなる行為も、みな法律の追及を受けなければならない。（第3条）
②	2014.11.1 通過	反スパイ 法	スパイ行為を実施しても、自首するあるいは功績を上げる者は、処罰を軽減するあるいは免除することができ、重大な功績を上げた者は、表彰・奨励する。（第27条）
③	2015.7.1 通過	国家安全 法	中国共産党の国家安全工作に対する領導を堅持し、集中され統一された高効率の国家安全領導体制をうち立てる。（第4条）
④	2015.12.27 通過	反テロリ ズム法	境外にある中華人民共和国の機構、人員、重要施設が深刻なテロ攻撃を受けた後、国家反テロ工作領導機構は、関係国と相談し、同意を得た後に、外交、公安、国家安全等の部門を組織し、要員を境外に派遣して処置工作进行することができる。（第59条）

⑤	2016.4.28 通過	境外非政府組織境内活動管理法	境外の非政府組織が中国内で展開する活動は中国の法律を遵守しなければならない、中国の国家統一、安全および民族の団結に危害を加えてはならず、中国の国益、社会公共利益、法人およびその他組織の合法的權益に損害を与えてはならない。(第5条)
⑥	2016.11.7 通過	ネット安全法	いかなる個人および組織もネットを利用する際、憲法、法律を守り、公共秩序を遵守し、社会の公德を尊敬し、ネット安全に危害を加えてはならず、ネットを利用して国家の安全、榮譽および利益に危害を加えたり、国家・政権の転覆を煽動したり、社会主義制度を転覆させたり、国家の分裂を煽動したり、国家の統一を破壊したり、テロリズムや過激主義を宣揚したり、民族の怨恨や民族差別を宣揚したり、暴力的、卑猥な情報を伝播させたり、虚偽の情報を編集・伝播させて経済秩序と社会秩序を混乱させたり、他人の名誉、プライバシー、知的財産権およびその他の合法的權益等を侵害したりする活動をしてはならない。(第12条)
⑦	2017.6.27 通過	国家情報法	いかなる組織と公民もみな法律に基づき、国家の情報工作に協力し、知悉した国家情報工作の秘密を守らなければならない。(第7条)
⑧	2017.11.22 公布	反スパイ法実施細則	国家安全機関が法に基づき反スパイ工作の任務を執行する時、公民と組織は法に基づき、便宜を図ったり、あるいはその他の協力をしたりする義務があり、便宜を図ること、または協力することを拒絶し、国家安全機関が法に基づき反スパイ工作の任務を執行することを故意に阻害する場合、『反スパイ法』第30条の規定に基づき処罰する。(第22条)
⑨	2018.3.11 修正通過	憲法	中華人民共和国公民は祖国の安全、榮譽および利益を維持し、守る義務があり、祖国の安全、榮譽および利益に危害を加える行為をしてはならない。(第54条)
⑩	2020.6.30 通過	香港特別行政区国家安全維持法	いかなる人も、以下の国家を分裂させたり、国家統一を破壊したりする行為の一つにつき組織、計画、参与、あるいは実施した場合、武力または武力の威嚇を使用するかにかかわらず、犯罪となる。(第20条) 外国または境外機構、組織、人員のために、国家安全にかかわる国家の秘密あるいは情報を不法に提供する者、外国または境外機構、組織、人員に以下の行為の一つを請求する者、外国または境外機構、組織、人員とともに以下の行為の一つを実施する者、あるいは直接的または間接的に外国または境外機構、組織、人員の教唆、統制、資金援助およびその他の形式の支援を受けて、以下の行為の一つを実施する者は、犯罪となる。(第29条)

(出所) 各法律・法規の条文を「法律法規数拠庫」(<http://search.chinalaw.gov.cn/search2.html>)で、確認して、訳出した。

(注) 名称から「中華人民共和国」を省略している。また、境内、境外は、国内、国外とは異なる概念である。それは、台湾などが国内（だが境外）であると見なされているためである。なお、1993年に通過した旧「国家安全法」は、大幅に修正の上1「反スパイ法」に変更されたため、1「国家安全法」とは別の法律である。

対外防諜工作は中国だけではなく、どの国もやっている。ところが、中国では、国家安全部門の権限が際限なく強まっていることが問題であるといえる。中には本物のスパイやエージェントがいるかもしれないが、外国の政府関係者、新聞記者、NGOの大部分は、中国の国家を転覆しようとか、国家の分裂を企図しようとしている人たちではない。しかし、中国が彼らの活動を禁止事項の一部であると解釈したら、上記の全ての外国人が監視や取り締まりの対象になる。国家安全部門は、彼らを監視したり、追跡したりするために莫大な資源を投入している。中国は改革開放政策をとってから、大量の外国人が入国して観光、留学、経済活動をしているため、当然大量の監視対象がいる。

実際に多くの外国人や台湾出身者が、スパイ容疑で拘束されたり、判決を受けたりしている。中国系外国人の場合は、そもそもどれだけ捕まっているか統計もなく、また外国人でも被拘束者の安全を考えて、本国政府はほとんど情報を出さない。日本人の場合は、2015年以降これまで15名がスパイ容疑等で、中国において拘束されている⁹。

中国は、インターネット空間を危険視し、規制を強めてきた。2010年代に、中国はインターネット時代を迎えたが、2010年から13年にかけて中国版ツイッターと言われるウェイボー（微博）上の言論が取り締まられた。特に「薛蛮子」という多数のフォロワーがいる有名ブロガーが2013年に買春容疑で逮捕されたのを皮切りに、影響力のある「公共知識人」と呼ばれる人々の発言が徹底的に弾圧された¹⁰。2016年に通過した「ネット安全法」は、インターネットを通じて発信される情報や言論に対するこれまでの規制の実践が明文化され、強化されたことを意味している。表1の「ネット安全法」第12条を見ればわかるように、中国政府は、インターネット空間における言論の完全な統制を目指している。

かつては、こうした過剰とも考えられる国内安全法制の適用範囲や執行は、中国本土に限られていた。ところが、2020年6月30日、香港の立法会ではなく、全国人民代表大会常務委員会が「香港国家安全維持法」を可決し、翌7月1日にはそれを香港で施行した。同法は、「国家の分裂、国家政権の転覆」、「テロ活動」、「外国または境外勢力と結託して国家安全に危害を与える」などの行為の定義を曖昧にしたまま、「武力または武力の威嚇を使用するかにかかわらず」（第20条）犯罪を構成すると定めている¹¹。

この法律に基づき、中国政府は、香港における民主派、すなわち反対派の弾圧を行っている。これは、習近平政権が、香港が「カラー革命」の根拠地となることを恐れたためであると解釈されている。香港に一定の自由や民主的メカニズムが存在し、外国勢力と結びついた場合、そのことが中国の国家安全を脅かすという判断が下されたのである¹²。

おわりに

中国共産党が自らの政権維持に力を傾注するのは、今に始まったことではない。革命と戦争により政権を獲得した共産党は、常に自分たちが危うい状態にあることを意識してきた。そして、1989年の天安門事件のときに、市場経済に身を委ねることがいかに難しいかを実感し、経済発展と政治的安定（政治安全）の矛盾に苦しんできた。国内に西側や台湾のスパイが潜伏し、給与水準の低い幹部は腐敗し、国家の秘密情報を切り売りした。

時代が進むにつれて、国内の脅威はどんどん増大した。中国では社会の矛盾を調整するメカニズムや政治的なコミュニケーションに大きな問題がある。矛盾が尖鋭化することもしばしばあり、共産党は対応に迫られていた。あらゆる領域を安全保障の対象であると考

える「総体国家安全観」は、こうした背景でつくられた。言い換えるなら、共産党にとって、中国国内は脅威に満ちている。

経済が発展すればするほど、経済発展が減速し、停滞したときのリスクが高まる。少子高齢化は目の前に迫り、環境への負荷や資源の不足により、高度経済成長は限界に直面している。共産党は増大する国内の脅威に対して、受け身でいれば、共産党政権が減じるのではないか、という不安感の中にいた。特に胡錦濤政権期には、執政能力を向上させなければ、共産党政権が永続するとは限らないという雰囲気が強まっていた。

国内の不満分子が「外国勢力（および境外勢力）と結託」すれば、「政治安全」が直接的に脅かされる。したがって、中国では、国内外の中国人と外国人（および台湾同胞）を監視し、統制することが非常に重要になっていると認識されている。

こうして、かつて受け身であった中国の「政治安全」は、法制化を進めて積極的に防御する対象となった。習近平政権は、これからも「政権の安全」と「体制の安全」を守るためならいかなるコストも支払うし、決して妥協することはないという姿勢を貫くものと考えられる。

— 注 —

- 1 習近平「堅持総体国家安全観、走中国特色国家安全道路」習近平『習近平談治国理政』北京、外文出版社、2014年、201頁。
- 2 胡錦濤政権時期に提起された「新安全観」において、「政治安全」は周辺の議論の中に含まれていた。ただし「新安全観」は国家安全保障を主としており、「政治安全」が最重要の領域として扱われていた訳ではない。高木誠一郎「中国の『新安全保障観』」『防衛研究所紀要』第5巻第2号（2003年3月）、77-78頁。
- 3 習近平「堅持総体国家安全観、走中国特色国家安全道路」、前掲書、201頁。
- 4 習近平「堅定不移推進黨風廉政建設和反腐敗闘争」習近平『習近平談治国理政 第二巻』北京、外文出版社、2017年、161-162頁。
- 5 習近平「維護政治安全、社会安定、人民安寧」習近平『習近平談治国理政 第三巻』北京、外文出版社、2019年、352頁。
- 6 「習近平在中央政治局第二十六集体学習時強調 堅持系統思維構建大安全格局 為建設社会主义現代化国家提供堅強保障」、新華網、2020年12月12日、http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/12/c_1126852702.htm
- 7 尚偉『総体国家安全観』北京、人民日報出版社、2019年、46-50頁。
- 8 松田康博「第1章 中国の対外行動「強硬化」の分析—四つの仮説—」加茂具樹編『中国対外行動の源泉』慶應義塾大学出版会、2017年、参照。
- 9 「中国“スパイ行為”で拘束 日本人男性2人 上訴棄却で判決確定」、NHK オンライン、2021年1月13日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210113/k10012811161000.html>。
- 10 古畑康雄「第5章 弾圧を進める中国当局と抵抗するネット社会」、美根慶樹編著『習近平政権の言論統制』蒼蒼社、2014年、182-193頁。
- 11 田中実「『香港国家安全維持法』の何が問題なのか?」、WEDGE Infinity、2020年8月6日、<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/20414>。
- 12 「社評：香港版顔色革命、想要推倒的是什麼?」、環球網、2019年8月13日、<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnKmaJK>。