

習近平政権にとっての政策アジェンダ

—感染症対策と国際関係—

川島 真

東京大学教授

1. 政権の維持と任期延長という課題

新型コロナウイルスの感染拡大は、世界に大きな問いを突きつけている。時代の転換点だという見方もあるし、また従来存在した課題が顕在化したり、あるいは大きくなって露呈したりしたとする見方もある。筆者は後者であろうと考えている。

国際関係の面で新型コロナウイルス感染前後の変容や連続性を見る場合、リベラル・デモクラシーと権威主義との体制間の問題や、広義のブレトン＝ウッズ体制の今後や米中対立の帰趨、いわゆるデカップリング問題などが論点になってきている。

だが、この問題を中国から見た場合、体制間競争や中国モデルの世界への拡大、あるいはアメリカとの覇権競争やデカップリングなどが政策の至上命題として掲げられているわけではないだろう。目下、習近平政権が新型コロナウイルス感染からの回復期に、感染拡大防止、経済の現状復帰とともに、共産党統治の深化などを掲げているように、共産党の統治を安定、進展させることが重要な課題となっている。また、習近平政権にとっては、2022年に訪れる「政権交代／政権継続」という問題が極めて重要だ。2018年春の憲法改正によって国家主席の任期の延長は可能となったが、果たして習近平は延長するのかどうか、また共産党総書記のポストも同じく延長するのか否かという問題もある¹。さらに、2021年7月に迫っている中国共産党成立百周年をいかに迎えるかという問題もある。

新型コロナウイルス問題は中国共産党政権に一定のダメージを与えた。そのダメージを回復しつつ、政権の安定、強化を図ることが習近平政権の課題になっている。無論、体制批判や新型コロナウイルス対策への批判などが相次ぐ中、また経済という共産党の正当性を支える根本を回復基調に乗せねばならない。だが、リーマン・ショック後の公共投資が以後の中国経済に遺したダメージを考えれば、同じ轍を踏まないようにすることも決して簡単ではない²。このような状況の下で、習近平政権にとっての政策アジェンダの優先順位は、おそらく決して世界の覇権や米中関係の適切な処理におかれるのではなく、むしろ内政における統治の安定と進展、習近平政権の延長に置かれるだろうと考えられる。対米関係や国際関係も、その重要

¹ 中国内部には習近平国家主席の任期延長に反対する声も多く存在する。特に、江沢民から胡錦濤期にかけて人事交代の制度化、社会からの異議申し立て制度などを整備してきた世代からの反発は小さくない。

² 中国の国有企業や財政困難に直面している地方政府からの不満も小さくない。だが、目下の経済改革や技術革新の必要性に鑑みれば、民間企業に資金を回すことが求められる。しかし、共産党員も多く存在する国有企業からの要請を拒絶することは中国共産党としても難しいであろう。

課題のために位置付けられることになるのではなかろうか。その重要課題の遂行の妨げになるものを除去し、利用できるものは利用していくことだろう。習近平は2020年7月に吉林省を訪れ、農場などを視察している。米中対立の長期化を視野に食料自給を意識していることだろう³。

無論、習近平国家主席が任期の延長を望まない可能性も論理的にはありえる。目下、習近平政権は新型コロナ以前の政策や政治手法を変更はしておらず、むしろ強化している。後継者指名も行なっていない。レームダックになるのを恐れてこのような姿勢を採っているとの見方もできようが、2022年に政権交代を準備している可能性は決して高くなかろう。あるいはもし、政権交代がオプションとして準備されているとしても、目下のところは政権継続の可能性を内外に示すことに重点が置かれていると思われる。

だが、経済発展や技術革新を推進しても、中国共産党一党独裁を維持し、習近平政権の基盤を強固にして政権の延長を図るということは決して容易なことではないと考えられる。

2. 政治ダメージとそこからの回復

2019年末からの新型コロナの感染拡大に対する湖北省政府や武漢市政府の初動対応、そしてそれへの中央政府の対応は明らかに失策であった。李文亮医師の告発やそれをめぐる地方政府の対応などの反発も広まり、最終的に中央政府が李医師の名誉回復を認めた。これは、中国のSNSが「異議申し立て」の役割を果たすことを示した、とも言える。だが、1月半ばに中央から専門家集団が武漢に送られ、中央政府が対応に乗り出すと、情報管理は一層強化され、ネット上で政府批判を展開した知識人などが拘束される事態にもなった。

武漢市の封鎖は75日に及んだ。この期間、中国共産党は基層社会の居民委員会やかつての単位を利用した個人の行動把握を実施した。居民委員会では、党員らの「幹部」が主導して上部からの指示を徹底し、相互監視体制を作り上げた。また、大学などの「単位」でも、その単位の党部が主導して同様の措置がとられた。さらに都市封鎖に際しては、民兵も動員された。こうした基層幹部や民兵の「活躍」があったことは、李克強の政府工作報告などでも言及されている。これは共産党政権の「伝統的」な動員、管理手法が機能したことを示唆している。だが、このような状況は、基層幹部と上部の党や政府組織との間での様々な「取引」の余地、可能性を生み出す。果たして、そうした「見返り」が得られたか、あるいは「見返り」が何であったのか、未だ十分な検証がなされていないわけではないだろう。それは民兵も同様である。

またこうした「伝統的」な手法の他に、デジタル通信技術が大いに活用されたことはいうまでもない。人々の移動を把握する、携帯端末を利用したビッグデータはもちろんのこと、物流管理、そして個人情報の把握などをおこなったものと考えられる。これらは、上記の「伝

³ 「夯实粮食生产基础 端牢中国饭碗-习近平总书记在吉林考察重要讲引发热烈反响」(央视网, 2020年7月27日, <https://news.ifeng.com/c/7yRQXA7LUNK?fbclid=IwAR3Mr-8J1WZmUMH3QdcZDQ12AGu4KwW12XPUpoKF6HtGFxBZaE64ZcXT8Vs>)。

統的」な手法と相まって、共産党政権の統治能力、動員能力を可視化したものだとも言える。だが、これらの社会管理、統制を試みることで、おそらくは管理できない領域についても可視化されたことが想定される。特に都市から離れた農村部や、貧困地域は、単に経済発展などの問題だけではなく、統治の問題としても認識されているようになったことも想定される。だが、農村へのガバナンス強化は新型肺炎感染拡大以前から課題とされていた。その課題が一層重要なものとして認識されるようになった、とも言える⁴。

こうした一連の措置により、中国共産党政権は比較的早く感染拡大の防止という成果を得ることに成功した。これは、権威主義体制であったからこそ実現できたとの見方もある。また、中国がこうした中国モデルの対処法を世界に広げようとするのではないか、との懸念を指摘する向きもある。だが、発展途上国や権威主義体制と親和性のある国の中で中国型のモデルを参考にするところはあっても、中国側にはそれを喧伝して広めようとする「余裕」はないのだろう。

習近平政権はまず、武漢の都市封鎖の終結と「回復」イメージを内外に示し、共産党の対策が正しかったこと、また国民が一致団結すべきであるとの宣伝を継続しておこなった。そして、全人代の開催は「回復の象徴」だった。それを5月に開催すると宣言したのは、4月に入ってからであった。この「回復」を国民が信じたのか否かは甚だ疑わしいが、しかし4月には都市封鎖が解かれ、また日常生活も次第に一定程度元に戻り始めた。

中国人民解放軍は、国境封鎖業務や周辺海域でのさらに積極的な業務に勤しみ、また2020年夏の自然災害対応にも追われていた。そして、新型肺炎の感染拡大の中でも、社会、経済の自動化、無人化が進行したが、これも智能化戦争を重視し、軍民融合を推進しようとしていた人民解放軍にとっては好都合であった。科学技術を国家の正当性の一つとしようとする習近平政権は、今後いっそう人民解放軍の智能化戦争への取り組みは強化されていくであろう。

3. 香港問題

習近平政権から見た場合、香港問題と台湾問題とは全く位相が異なる。香港は一国二制度の適用下にある、実際の統治対象だ。台湾は中華民国政府が実効支配している領域である。香港の地位は対外的には中英共同声明、対内的には香港基本法によって位置づけられてきた。そしてその香港基本法の解釈権は北京の全人代に属するとされている。定められている立法会の選挙制度も、民主派勢力がいかに努力しようとも過半数をとることは極めて困難な状態にあった。だからこそ、最終的には「暴力」に頼らねばならないほど、香港の民主化

⁴ 全国人民代表大会での議論では、「農村基層社会のガバナンスは、依然詰まってしまったところを突破し、断絶したところを補い、問題点を「解決し、普段に成果を固めていく必要がある」などといった指摘もあった（「代表委員熱議政府工作報告：強治理效能 解社会難題」、2020年5月25日、中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト、http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/25/content_5514593.htm）。

運動は追い詰められていっていた。

また、1997年の香港返還段階で香港経済は規模でも性質でも、中国にとっては魅力的であっただろう。だが、少なくとも規模の面では、世界第2位の経済大国になった中国から見て香港経済の魅力は薄れた。無論、国際金融センターとしての香港の機能は、上海や他の都市では担えない。そして、そのような機能の前提として香港の社会の自由や、司法制度などがあったと考えられる。中国の中でも経済発展を重視する人々は、中国経済が以後も外国からの直接投資を必要としている以上、中国への投資の経由地となっている香港を現状維持としていくことは必要なことだった。だが、胡錦濤政権期の後半から、次第に経済発展とともに、主権や安全が重視されるようになり、習近平政権になると「国家の安全」が経済発展よりも上位に置かれるようになった。これは上記の共産党一党独裁の維持を重要課題とする姿勢と重なる。また、新型肺炎の感染拡大の過程で中国は経済面での「国産化」を進めようとしている。無論、外国からの直接投資も重視しているが、国産化の方が上位にあると言えるだろう。

このような背景の中で、香港は中国全体の「国家の安全」における脆弱な点だと映ったであろうし、アメリカが香港関連法案を採択すれば、香港が狙われていると考えているだろう。また、経済の面でも以前ほどの魅力がないとみなされる中で、香港の国家安全維持法が審議、採択されたものと考えられる。無論、多くの疑義や議論があったであろうが、政策判断としてはこの法案の策定、採択であった。

だが、だからと言って、この施策によって、香港の経済、金融面での役割が消滅するわけでも、またそれが期待されているわけでもないだろう。また、香港の人々にとっては、香港のこのような変化はとても歓迎できるわけでもないし、受け入れ難いだろう。だが、かつて先進国から中国や周辺地域への資金の流れの拠点、あるいは弁として機能してきた香港は、チャイナマネー、中国系企業が周辺地域や海外へ展開していくための拠点、あるいは弁として機能していくのではあるまいか。目下、香港株は上昇し、資金も流入している。中国政府の「作為」の結果かもしれないが、それこそ新たなチャイナマネーの香港への流れを示すものとも言える。そして、実際、外国系企業の多くは懸念を抱きつつも、まだ撤退するところは多くない。

ただ、アメリカが香港問題で見せた反応は中国政府にとって予想以上であったようだし、また香港社会の反応も予想外であったようだ。9月に予定されていた立法会選挙の延期は、まさに中国政府の認識を示していると言えるだろう。

4. 経済面のダメージとその回復

新型肺炎感染拡大に伴って、中国経済は大きなダメージを受け、目下のところその回復が企図されている。だが、例えば世界銀行では2020年度も1%のプラス成長が予測され⁵、か

⁵ World Bank Group, *Global Economic Prospects*, World Bank Group Flagship Report, June 2020,

つ回復時期も世界に先んじるなどの優位性も指摘されている。しかし、中国のマクロ消費の落ち込みはすでに 2018 年、2019 年にも見られており、そこに米中貿易摩擦が、さらに新型肺炎が加わった格好になっている。確かに、新型肺炎の感染拡大は、無人化・自動化の傾向を推し進め、新たな産業分野を活性化させたり、オンラインビジネスが広がり、農村部にそれが展開するなどの新たな動きはあったものの、経済が回復するにしても、全体としての経済発展の減退傾向は継続しているものと考えられる。

さらに懸念されるのは先進国との貿易関係だ。これは先端産業などの特定の分野でのことだが、いわゆるデカップリングの進行が懸念されるし、また様々な分野で中国との関係性を減じようとする動きがないわけではない。特に世界各国がマスクなどの医療関連製品の国産化を進める中で、中国からの撤退を進めようとしている。中国は新型肺炎感染拡大の中でも対 ASEAN、ロシアの貿易が堅調であることなどを強調しているが、これは逆にその他の地域との貿易が減少していることを意味している。これから先進国を始めとする各国とのヒト・モノの往来を回復させていかねばならない。後述のように、中国は半導体を始めとする先端主要産業の国産化を一層進めようとしている。これまでも中国は主要産業での国産化を推進していたが、アメリカのデカップリング政策に直面して、それへの対応として先端産業の国産化に力を入れようとしている。しかし、中国経済は依然として外国からの直接投資も必要だし、国内での製造物を内需だけで消費するのは難しい。目下、中国としては感染が収まった国や地域から順番に往来の「正常化」を行いつつある。だが、そこで中国は香港の国家安全維持法の是非など、アメリカとの対立点について相手国に「踏み絵」を迫っている面もある⁶。

他方、アメリカの仕掛ける関税や知的財産をめぐる貿易戦争とともに、半導体などをめぐるデカップリングもまた中国には大きな重しとなっている。特に台湾企業 TSMC のアメリカへの投資とともに進むであろう、同企業と中国系企業との取引停止の方向には、華為を始め中国企業は大きな懸念を抱いているだろう。中国系企業、あるいはサムソンに代替え品を生産できないわけではないが、その製品の品質は明らかに劣ることになり、ハンディになる。目下、華為も TSMC から多くの部品を買い込んで在庫を増やしている状況にあるが、長期的には自前での生産か、他所からの調達をしなければならない。

なお、中国自身が仕掛けている情報通信インフラのハード面（海底ケーブル、衛星北斗のシステムによる GPS サービスなど）でのデカップリングは新型肺炎にかかわらず、依然継続している。これは 5G の社会実装などと同様である。中国はアメリカとの情報通信面で

<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects> . 特に“TABLE 1.1 Real GDP”を参照 (p.4)。

⁶ 中国外交部は、ラオスやベトナムなどの世界の 70 以上の国が中国政府による香港国家安全維持法を支持しているとしている。「老撾、越南等 70 多国支持香港国安法，趙立堅：得道多助，失道寡助」（中国経済網、2020 年 7 月 3 日、

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671202991339745835&wfr=spider&for=pc>）。

のデカップリングを進めながら、先端産業で優位に立ち、人口問題に直面する国内経済・社会問題を乗り切ろうとしている。だが、果たしてそれがどのように進むのか、依然不分明である。これは習近平政権にとっては大きな足かせである。

5. 中国の国際的名声の「回復」？

以上のような中国政府にとっての内政や経済に関する優先課題について考えれば、その対外政策が「稚拙」に思えることも理解できるのではないだろうか。中国共産党統治、また習近平体制を一層強固にしようとする政策や宣伝が国内で進められる中で、対外政策を担う外交部の人々も、国内のコードに即した言動を求められる。外交部のスポークスマンや在外の大使たちの任地での発言などはこうした観点から理解すべきだろう⁷。これは党からの指導が外交部や外交官たちに強まっていることをも示している。

このような問題性はいわゆるマスク外交にも現れる。新型肺炎の感染拡大当時、国内では世界各国が中国を支持しているとの宣伝がなされ、感染が収束してくると今度は中国が世界各国を支援し、世界中がそれを歓迎、感謝しているという物語が宣伝された。そしてこれが政策となって外に向けられたということだろう。しかしながら、このような政策が世界から簡単に受け入れられるわけではない。アメリカ、オーストラリアなどでの批判に始まり、北欧でも中国のシャープパワーなどへの批判が相次いだ。そして、アフリカでは中国人医療団の派遣にナイジェリアの医師が反発し、ザンビアでは中国系企業に対する反発が強まり、さらに広州でのアフリカ人コミュニティに対する防疫措置の非人道性をめぐってアフリカ諸国が中国に強く反発するという事態まで生じた。これらの事態は中国のマスク外交や、柔軟性を喪失した対外政策に対する世界の評価を示している。ただ、アメリカや先進国の政策がうまくいっているというわけでもない。また、セルビアやイタリア、またエチオピア、そしてラオスなど中国からの支援を歓迎し、評価する声がないわけでもない。特に国際機関や先進国から支援を期待できず、中国からの支援しか期待できない国や地域にとっては、中国からの支援がカギになる。

目下のところ、中国もまた国内問題を優先するあまり対外政策をうまく進められているわけではない。だが、米中対立は長期化することが予測され、今後は世界の発展途上国などがどのように中国を捉えるのか、また米中以外の先進国や地域大国、新興国などがどのように世界秩序の変容に対応するのかということに応じて、米中それぞれの位置付けも変化していくことになろう。

6. 日本の立ち位置

新型肺炎の感染拡大の過程で米中対立が激化する中で、日本の立ち位置はますます難し

⁷ 山口信治「中国の戦う外交官の台頭？」（『NIDS コメンタリー』防衛研究所、116号、2020年5月26日）。

くなってきている。第一に、これは周辺国の多くが直面する矛盾だが、中国が尖閣諸島などでのアプローチを一層強硬にする中で、経済面での中国市場、中国とのサプライチェーンを重視する日本が、領土問題や安全保障問題と、経済との間でいかにバランスを取れるのかという問題がある。ここでの難題は科学技術問題が安全保障と経済の両面にわたるために、従来のような政経分離とは簡単に言えないこと、また新型肺炎前には日本と立場を同じくしていた先進国の一部が、感染拡大の過程で中国批判を強め、デカップリングの方向に舵を切ったことから、日本に近い立場の国がドイツなど一部の国になってきていることがある。

第二に、世界経済の枠組みという面から見て、アメリカが比較的単独主義的な方向性を採用する中で、日本は自由で開かれた貿易秩序を支持しており、この点では（少なくとも言葉のレベルでは）中国と同調しているということがある。軍事安全保障では日米同盟重視で、アメリカ依存であっても、経済についてはやや異なる。では、この日中の重なりを利用して、日本としては第三国協力などを進めて、中国が既存の秩序の維持者となるように働きかけていくのかということなど、判断が求められることになるだろう。

第三に、この東アジア地域において、今後、朝鮮半島問題とともに、台湾が重要となるであろうが、日本がいかに対処するのかということがある。米国は、国防権限法、台湾旅行法をはじめとして、台湾への関与を強めている。目下、アメリカの「一つの台湾政策」や台湾関係法の枠内での政策ではあるが、今後は中国側の対応を含めて予断を許さない。この東アジアは中国を含む空間であり、中国からの影響を最も強く受ける。そこで地域の安定をいかにはかるのか。これもまた大きな課題となるだろう。

第四に、延期された習近平国家主席の来日問題をいかに処理するのか、ということがある。国際社会の中国への視線や国内の対中世論は厳しさを増しているものの、同時に経済の原状回復を考えれば中国経済や中国からの観光客は一層重要となる。支持率が低下しつつある現行政権としては舵取りが難しい問題だ。

これらの難解な問題を相互に関連づけながら「解決」することは容易ではない。そのためには、明確な国益意識を持ち、望ましい中国像、日中関係像、日米関係像を念頭において、プライオリティをもって対処する必要があるだろう。