

中国の対外政策と国内政治
-政軍関係に焦点をあてて-

浅野亮 (同志社大学)

問題の所在

なぜ中国の対外政策を考えると、国内政治が問題となるのか。対外政策と国内政治を考えると、なぜ政軍関係が重要となるのか。その主な理由として二つ考えられる。第1に、日本などの中国に対する抑止と、またその逆に中国が行う抑止や威嚇がきちんとコントロールできるかどうか、に国内政治が大きく関係するからである。これと関連して、第2に、国内政治の中でも、政軍関係、つまり共産党が解放軍をコントロールできるかどうかは鍵となるからである。

国際政治では、だれが行おうとも、対外政策そのものにしばしば矛盾がある。誰が指導者になってもこの矛盾から逃れることはまずできない。抑止は威嚇を伴うが、威嚇は相手からの攻撃を誘発することがある。このような両面があるため、対外関係は不安定になりやすい。不安定は免れないが、ある程度の安定を保つためには、少なくともお互いにコントロールを失わないようにする必要がある。日中関係では、日本による抑止目的の威嚇や誇示が、逆効果になることがある。また、同じく中国による抑止や威嚇がやり過ぎになってしまう可能性がある。これらが起こった場合、日中関係はコントロールを失い、衝突する可能性が増大する。

対外関係がコントロールを失い、妥協が不可能になる重要な要因として、国内政治が考えられている。つまり、「合理的」ではない対応があるとすれば、国内政治メカニズムによって起こるということである。これは、日本が中国に発するメッセージが中国の国内で「乱反射」し、その対外政策に影響を与えて、中国が日本から見ると予想外の対応をとるということを意味する。

中国は中国共産党の一党独裁体制であっても、国内社会から発せられる意見を無視できるわけではない。同じように、中国共産党は、習近平のような最高指導者が独裁者として完全にコントロールしきっているわけでもない。中国共産党は中国社会に潜在する不満や葛藤が爆発し体制を崩壊させる危険を意識して対応しなければならず、習近平は党内の反対派やライバルと時には対決し時には妥協しなければならない。

どの国でも、世論（ネット世論を含む）やジャーナリズムはいつも平和や安定を保つ力であるとは限らない。きわめて残念なことに、その逆を行ってしまうことがある。ど

の国でもナショナリズムが行き過ぎ、その結果を十分に考えないまま、対外危機を悪化させてしまう方向に政権を追いつめることがある。

もちろん、それだけでは政権への圧力の一つになるだけで、平和や安定はなんとか保つことができるかもしれない。しかし、これらが軍隊の中の強硬な意見と結びつくと、政権は対外政策を犠牲にしても国内政治の安定を図ることになってしまいかねない。その結果、その政権は、「合理的」なら取り得ない、外国に対する妥協や譲歩を許さない強硬な態度をとり続ける。このようなメカニズムを理解しないと、どのようにすればこの国への抑止が効果的に行えるのかがわからなくなり、対応はすぐに行きづまる。ここに国内政治の中でも政軍関係に特に注目しなければならない理由がある。

しかし、それを解明するためには、政軍関係に関する定説そのままに中国の現実を分析してよいかどうか、検討しなければならない。一般に、戦争は軍人が暴走して起き、戦争の防止には文民統制（シビリアン・コントロール）が必要であると広く信じられてきた。アメリカの有名な政治学者のサミュエル・ハンティントンによれば、軍人の専門主義（プロフェッショナルイズム）が進めば、軍人は文民の統制に従うようになり、その結果民主主義が実現するはずであった。日本でもハンティントンの政軍関係理論は広く受け入れられてきた。

しかし、中国では、中国共産党の領導のもとに軍事現代化が進んできた。つまり、専門主義が進んでも共産党の一党独裁は崩壊せず、軍事近代化と共産党の支配が両立してきたわけで、ハンティントンの仮説が当てはまっていない。アメリカの解放軍研究者であるシャンポーは、この状態を「共生」（symbiosis）と表現した。しかし、この表現は、党と軍の利益がほぼ一致していて現状を変えようとしていないという、ハンティントンの仮説があてはまらない状況を叙述しただけで、十分な説明にはなっていない。

また、政軍関係の仮定である平和的なシビリアンという考え方自体がおかしいという見方もある。軍人ではなくシビリアンこそ戦争を始め、また拡大していったという批判もある。そもそも、シビリアンと軍人という分類自体、見直さなければならない。シビリアンと軍人は、身分やアイデンティティのように、いわば固定的、属人的に扱われて

¹ シャンポーの研究は、主に党軍関係（中国共産党と解放軍）についてのもので、厳密には政軍関係ではない。しかし、シビリアンの代表的組織と見なされる全人代（立法機関）や国務院（内閣）の役割はきわめて限定的であるため、實際上、党軍関係を通して政軍関係を議論することが多い。このレポートでもこの立場をとる。

きたが、実際には社会的な役割による流動的なカテゴリーにすぎない。軍事と民生の厳密な区別ができにくいように、シビリアンと軍人の境も実際には明快とは言いにくい。ただ、現時点で適当な代替概念がないので、ここではシビリアンと軍人という分類を踏襲する。

ふつう、シビリアンは軍事に関する専門知識に欠けている。軍隊の高級指導者たちも、最先端の軍事技術や作戦に通暁しているとは限らない。したがって、下級が上級の命令に常に服することが組織のガバナンスとして最良であるとは限らないが、逆に命令に服さないことが良いともいえない。管理と革新の間にはジレンマやパラドックスがある。実際には、解放軍の高級指導者たちが部下たちを制御できているかどうかはよくわからない。つまり、指揮命令系統が確立しているかどうか、はっきりしない。

このようにしてみると、シビリアンが軍人をコントロールできているかどうかということだけではなく、解放軍のガバナンスの問題、特に指揮命令系統こそが問題の焦点であるともいえる。しかし、それは解放軍の現場が上級指導者のいうことを聞かない事例を列挙するだけで十分に説明はできない。なぜそうかという原因を探らなければならない。しかし、その原因は、中国独自の問題とともに、現代の軍隊がかかえる根本的な問題が重なりあっているからである。そうすると、軍隊だけでなく、軍隊を取り巻く政治的、経済的、社会的な環境を見ていく必要がある。特にその中でも国内環境の役割は極めて大きい。

したがって、まず現代の軍隊が抱える問題を、中国に限らずみてみよう。その手がかりとして、軍事力の近代化に伴う専門化という現象について考えてみる。

専門化やそれに類する概念としての専門主義とは何か、定義はむずかしい。これは、専門化や軍事力という概念は時代や地域をこえて普遍的であると考えられがちだが、実際には歴史的な時期によって内容が異なるために、一般的な定義が困難だからである。定義は困難だが、専門化に伴うほぼ不可避の現象として、細分化とともに、情報の非対称性の増大という二つをあげることができる。

この二つは横の関係でもお互いに成り立つし、上下関係においても成り立つ。文系のシビリアンは理系の専門家の言うことを十分に理解することはむずかしく、専門家の言うことを受け入れることになる。さらに、軍事専門家どうしという横の関係でも、実際にはお互いの業務の内容を細かく理解することは難しくなっている。しかし、一つの計画やプロジェクトを進めるためには、さまざまな分野の専門家どうしの協力がなけ

ればならない。そしてこの傾向はほぼ不可逆である。

事前に作成された計画やプロジェクトは、たたき台のままでは現場の状況に適合しないため、フィードバックを繰り返して改善されなければならない。このプロセスに終わりはなく、延々と調整を続けていくことになる。このプロセスの中に上下関係やそれに伴う指令や命令は含まれるが、これらは一部でしかない。このようにして、政軍関係は、伝統的な上下関係や階層体系だけでは理解しにくくなってきている。では、このプロセスの中で、シビリアンが果たす役割は何であろうか。

一つの手がかりとして、社会学の分野の概念である「本人-代理人」を使ったフィーバーによる分析がある(Feaver,2003)。一般に、「本人」であるシビリアンは自分の目的や目標を常に明確に把握しているとはいえない。この状況において、「代理人」は何をするのか。「本人」と「代理人」の間には、専門化の進展に伴う情報の非対称性が存在し、複数の「代理人」どうしにも情報の非対称性がある点を、これまでの議論は見逃してきた²。

「情報の非対称性」など、このような点は、中国だけでなく、他の国々でも広く言えることである。これを踏まえて、次に、中国だけに限って起こるわけではないが、どちらかといえば中国に特有ともいえる問題を扱うこととする。

3つの仮説

(A) 第1の仮説：あいまいなインストラクション

第1の仮説は、中国では、上級指導者の指令はあいまいで、現場に近いほど何をやるべきなのか、判断に迷うというものである。権限、指令内容と手続きが厳格に決められている官僚制とは異なる。このようなあいまいなインストラクションは、抗日戦争や国共内戦を主とする、毛沢東の時代にしばしばあったようである。毛沢東の指令はおおざっぱであり、現場の指揮官の自由裁量の幅がきわめて大きかった。主な原因として、通信手段が限られていたこと、また解放軍が軍隊というよりも自律性の高い武装集団の集合体であったからと考えることができる。

また、このようなあいまいなインストラクション下で現場が自分で具体策を考えて行っていかなければならない図式は、外交分野でも見られるようである。

² 2014年のノーベル経済学賞を受賞したフランスのジャン・ティロールが研究した情報の非対称性下における規制という問題は、政軍関係の理論枠組みにも応用できるであろう。日本の学界で、学問分野を横断するこのような応用がすぐに受け入れられるかどうかはわからないが。

近代化が進んでも、成功体験が踏襲され、現在でも、上級は大まかなインストラクションを発し、下部機関は具体的な措置を自分たちで考えて講じなければならないのかもしれない。しかし、下級部門の具体的な措置が上級の元々の意図を十分に汲み取っているか、一般に、行動は具体的であればあるほど、微妙なニュアンスは失われる傾向がある。

この仮説は、普通の官僚政治モデルが厳格な規定や手続きを強調するのに対して、あいまいさが残る部分を強調するので、「中国的官僚政治モデル」ということもできよう。

(B) 第2の仮説：好戦的なシビリアンと長期戦略

ただし、指導者と現場で齟齬が生じているというのも、事実とは異なるのかもしれない。つまり、第2の仮説として、シビリアンである共産党の指導者たちは、実は「好戦的」であるということができる。その例として、2013年、中国の防空識別圏の設定をあげることができる。中国による防空識別圏設定は、日米からは一方的で既存の秩序の安定を毀損するとの批判を受けた。しかも、中国の防空識別圏は、かなり強い管轄権を主張するものであった。日米では、解放軍が既存の識別圏のやり方から逸脱して「挑発的」なのは、解放軍がシビリアンの統制に従わないからだという分析が多かったようである。

防空識別圏の設定前には、日米中のトラック・ツーの場に解放軍の現役将校たちが出席して防空識別圏が議論のテーマになったことがあった。日米側と直接接している彼らは、事情はわかっているものの、解放軍の指導者たちの命令には従わなければならなかったのではないかと、という見方もある。この問題の素人である上級メンバーたちは、展開を事前に十分に予測しきれていなかったのかもしれない。

逆に、彼らにとって諸外国との摩擦は事前に織り込み済みであったということもできる。もしそうならば、彼らは、中国と諸外国との間で既成事実を積み重ねて中国が漸進的に有利になるようにしており、その背後には長期戦略が存在すると推測することもできよう。防空識別圏の設定に関わったのが解放軍内部に限られていたのかどうか、よくわかっていないので、政軍関係の立場からの分析はむずかしい。

第2の仮説は、「中国合理体モデル」または「好戦的シビリアン・モデル」とでも名づけることができる。

(C) 第3の仮説：指揮命令系統の混乱と貧困なガバナンス

第3の仮説は、現場の指揮官は、北京の党指導者の言うことを聞いていないことがあるというものである。指揮命令系統が確立していない可能性がある。たとえば、2014

年の習近平のインド訪問に際して、カシミールで摩擦が起こったのは、解放軍の現場の部隊が遠く離れた北京の指令に関心を持っておらず、勝手に行動していたためとインドの解放軍研究者であるパンダは推測している(Panda, 2014)。

これらの仮説はお互いに排除するというよりも、両立するし、また時期によって変化したと考えることもできる。そのほうが自然であろう。たとえば、2001年の海南島付近海域における米中軍用機衝突事件は、解放軍空軍のパイロットの独断的な飛行が引き起こしたと考えられている。つまり、指令が曖昧で、現場も上級の命令に従わないとの、第1と第3の仮説が両方とも成り立つようである。しかし、その後になると、解放軍の行動はかなり統制されていき、指令も明確になり現場も命令に従うようになり、第1と第3の仮説は成り立たなくなると推定できる。

(D) 共産党のガバナンス：権力闘争の波及

以上のような、専門化や指揮命令系統などの問題のほか、というよりもそれ以前に解放軍のガバナンスは外部の影響を受けて、深刻な問題を抱えているようである。詳細は省略するが、習近平政権下で起こった薄熙来と周永康の失脚事件は、党内の権力闘争としての側面があった。追いつめられた彼らは、関係の深い解放軍部隊を使って習近平を排除しようとしたとも伝えられている。江沢民と関係の深い郭伯雄（前中央軍事委員会副主席、制服組トップ）がかかわったとの報道もある。このように、共産党の権力闘争に解放軍が関わること自体、解放軍どころか中国のガバナンスのもろさを示している。

解放軍のガバナンスの問題は、中国共産党のガバナンスの問題の一部でもある。たとえば、香港の混乱は、張徳江（中央政治局常務委員、全人代委員長）が習近平に凶らず「香港白書」を発表するなどして香港市民の憤激を招いたためと推測されている。張徳江は、江沢民派の幹部の1人で、習近平と江沢民派の間では激しい権力闘争が展開してきたらしい。習近平は、2012年の総書記就任まではライバル関係にあった胡錦濤・李克強ら共青团（共産主義青年団）系の幹部たちと手を結んで江沢民派を攻撃してきた。

日本やベトナムとの摩擦や紛争も、周永康がコントロール下にある法執行機関を使って問題を拡大したとも言われている。周永康は、エネルギー関連の国有企業と公安部門を掌握してきた江沢民派の実力者であった。国有企業改革の粘り強い推進や、国家海洋委員会、国家安全委員会や海警の設立などは習近平による周永康系幹部の粛清と無関係ではないであろう。

前述の、習近平のインド訪問時に解放軍部隊がカシミールに侵入した事件も、江沢民

派の部隊が習近平への嫌がらせのために起こしたという推測がある。現場の部隊が中央からの指令に必ずしも服さないというのは、単に指揮命令系統の不備というだけでなく、政治闘争の影響を受けているからという分析である。2014年9月に15年ぶりに開かれた全軍参謀長会議も、「新型司令機関」により指揮能力を高めるためという表面上の理由のほか、徐才厚や周永康の失脚後、習近平の指導権を確立するための狙いがあったとも考えられている。

権力闘争の口実と見なされがちな反腐敗キャンペーンだが、腐敗や汚職が解放軍のガバナンスの根本にかかわる大問題であることに変わりはない。2014年、徐才厚（前中央軍事委員会副主席）の逮捕に際して、彼個人に限らず、軍隊の腐敗がきわめて深刻であるとの報道や論評が数多く発表された。昇進や昇格には、上官に莫大な賄賂を贈らなければならぬということで、多少の誇張はあっても事実のようである。もしそうならば、メリット・ベースの人事が貫かれない。評価そのものが困難としても、軍隊の士気には大きな影響があろう。

腐敗や浪費が軍事費の使用効率の低下を招いているという指摘もある（http://www.chinamil.com.cn/jfjbmap/content/2013-03/14/content_30188.htm）。日清戦争の敗北と屈辱に関するキャンペーンの中では、8月の日清戦争120周年検討会で中央軍事委員会副主席の範長竜は、腐敗があると強くなれないと述べている。

http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/28/c_1112273436.htm

このような考え方は、「派閥政治モデル」ということもできよう。

制度上の問題

(A) 共産党の軍隊

はっきり中国特有といえるのは、第1に、解放軍が實際上、立法機関の全人代や行政機関の国務院という国家組織の枠内ではなく、共産党の最高指導者一人のラインで動く体制であるということである。最高指導者一人以外は、共産党のシビリアンでさえ慎重に排除されてきたのであり、中央政治局常務委員による解放軍への介入は、鄧小平以後、ほとんど全く見られていない。次期最高指導者が中央軍事委員会副主席になることが多いが、副主席人事を遅らせるなど、現行の指導者は非常にこの人事を嫌がるようである。中央軍事委員会の体制は、毛沢東によって作られたが、カリスマの存在を前提とした枠組みで、日本でいえば、元勳たちが存在した明治期の政治軍事体制が元勳たちの退場後も体制はほとんど変わっていないということである。

軍隊の指揮統制は、国務院国防部ではなく、共産党中央軍事委員会によって行われる。委員会の主席一人がシベリアンで、2人の副主席、4総部（総参謀部、総政治部、総後勤部、総装備部）の首長、海空と戦略ミサイル部隊の司令員などの委員はすべて軍人であった。

この4総部を含む軍事機構の改革は、2015年11月に開かれた中央軍事委員会改革工作会議までにはほぼできあがっており、後は発表を待つばかりであったと考えられる。この改革はかなり広範囲なので、全貌はまだよくわかっていない。2015年12月31日には、中国人民解放軍陸軍領導機構、中国人民解放軍ロケット軍、および中国人民解放軍戦略支援部隊の設立が発表された。さらに、2016年1月11日には、4総部制を廃止し、新たに中央軍事委員会の職能機構として15部門の設立が発表された。

すなわち、軍委弁公庁、軍委聯合参謀部、軍委政治工作部、軍委後勤保障部、軍委装備發展部、軍委訓練管理部、軍委国防動員部、軍委規律検査委員会、軍委政法委員会、軍委科学技術委員会、軍委戦略企画弁公室、軍委改革と編制弁公室、軍委国際軍事合作弁公室、軍委審計署、軍委機關事務管理總局である。ほぼ全ての機構に軍委という言葉から始まっているのは、これらの機構が中央軍事委員会の内部または下部機構としてその命令と統制に服する、という習近平の強い姿勢を示唆している。

このような改革の後も以前と同じように、国務院總理（首相）は委員会のメンバーではなく、指揮権もない。総書記以外の中央政治局常務委員はほとんど誰も軍事問題に関わることはない。党総書記ひとりが国家主席と中央軍事委員会主席を全て兼ねる形で党総書記が統括する。中央軍事委員会の内部組織はよくわかっていないようだが、中央軍事委員会弁公庁があり、蔡英挺や王中らがここで働いていたことはわかっている。

なお、改革以前の中央軍事委員会には、長期計画を担当する戦略規劃委員会があり、常務副主任は蔡英挺（当時、副総参謀長）であった（黄靖(2012),p.2）。このことから、軍事分野の長期的立案や企画は、副総参謀長クラスを責任者とする軍事テクノクラートが行ってきたと考えることができる。軍事科学院研究指導部に総合計画部、軍事科学院作戦理論と条令研究部のほか、指揮、後勤と装備関係の部門も関係してきたようである。

また、海軍の統合作戦の設計には、理系のシベリアンのテクノクラートが参加しているようである（胡志強(2012)）。戦略規劃委員会が今回の軍事改革に果たした役割は不明であるし、改革後にも戦略規劃委員会があるかどうかはわからない。しかし、2015年の軍事改革の発表後も、長期的なトレンドとして、軍事テクノクラートの役割増大は続く

であろう。

解放軍と国務院との調整の制度は、いくつか研究はあるものの、あまり明らかになっていない。軍事財政の決定プロセスもよくわかっていない。

(B) 軍事指揮と政治指揮の並列と軍隊内党組織の役割

中国の大きな特徴の第2は、指揮官と政治将校の並列、および軍隊内の共産党組織の存在であろう。解放軍では、制度上、指揮官や部隊長がそのまま指揮官ではなく、政治将校とほぼ同等で並列していて、作戦は政治将校の同意がなければ実行できない。しかし、実際には軍事指揮官（部隊長）が優越する事が多いらしい。行政首長、つまり部隊長がそのまま共産党組織で優越するとは限らないということを強調する論評が多い事からそのように推察できる。政治将校も軍事的素養が強く求められてきている。しかし、政治将校は人事権を握っている。また、「党委議軍」、つまり指揮官や部隊長ではなく、部隊の中の共産党組織が主要な軍事的決定を行う建前となっている。

政治工作部門の最高指導者であった徐才厚の失脚以後、政治工作部門は意気消沈するどころか、逆にその活動は活発となっている。たとえば、遅くとも2014年8月ごろから、古田会議のキャンペーンが始まった。総政治部によると、1929年12月に開かれた「古田会議」（福建省上杭県古田で開催されたのでこのように呼ばれる）で軍事的指揮と政治工作の間の関係が確定し、「党の軍隊に対する絶対的領導」が確立したという。それ以前は、政治工作部門と軍事指揮官が平等だと、絶え間なく口論することになり（夫妻式）、政治工作部門の権力が政治訓練に限られると軍事指揮官の権力が大きくなりすぎ、軍事指揮官が政治工作部門の言うことを聞くようになることもあり（父子式）、軍事指揮官と政治工作者が平等で党の書記が最終的に決定すると、すべての工作が党支部によって行われると多くの問題は解決し職権も画定するが、多くの人材を必要とする（『解放軍報』20140703）。古田会議では、この4番目の方法が比較的よいとされ、党委員会の統一的集団領導下の「主張分工責任制」が確立したとされる。

2014年のキャンペーンの重点は、党委員会による集団領導で、言葉をかえれば、個人や少数の人による専断を防ぐというところにあった（『解放軍報』20140703）。2014年夏の時点では、これは徐才厚の失脚を念頭に置いたものであろう。ただ、この問題は、2014年に限られたものではなく、現代戦争の指揮と党の軍隊に対する絶対的領導の間の基本的な矛盾にかかわっていた。つまり「現代のIWでは、発見すれば即攻撃破壊という『秒殺』の時代に、党委員会の集団指導では戦機を失い、指揮官による果敢な指揮を

妨害する」という批判が根強くあった。この矛盾に対しては、集団領導を堅持すると同時に、指揮官に臨機応変の処理を行う権力を与える方法がよいとされる（『解放軍報』20140703）。

前述の2015年11月に発表された軍事改革も、党軍関係に大きな影響を与えたようではない。陸軍領導機構、ロケット軍、戦略支援部隊などはすべて司令員と政治委員の双頭システムのままであり、軍事改革以前と大きくは変わらないようである。全体としてみると、習近平が進めてきた軍事改革によっても、党軍関係や政軍関係は大きく変わっていないと考えられる。

(C) 軍の政治的役割の復活と政軍コーディネートの制度化

鄧小平が実権を握った1980年代以後、中国の政軍関係は、シビリアンと軍隊という二つの機構の分離が進んできた。文革の推進と収拾の両方の局面で、解放軍の政治参加は非常に大きくなった。鄧小平は、文革派の排除を進める過程で、解放軍の政治介入も排除した。

しかし、2014年の中国では、異なる流れが見られる。それは、地方の政治と行政に地方軍の参加が復活していることで、これは、鄧小平のもとで地方政治と地方軍の分離が強力に進められてきて以来の変化である。大軍区の下の軍区の司令員または政治委員が、その省の共産党常務委員会の委員に増補された。ただ、これは全国的ではなく、2014年7月の時点で、江西、広西、雲南、貴州など内地の地方に限られているようである。

全体として、軍隊の政治に対する影響力が増大しかねない流れのようでもあるが、逆に地方政府の軍隊に対するコントロールが強まっていると理論的には言える。この論理を示唆するのは、同じ9月、海南省軍区の新司令員任命式では、広東省の党委員会書記が省軍区第1書記の名目で参加したことである。ただ、新疆やチベットだけでなく、政治の中核である北京衛戍区ではその地域の軍幹部が地方の党委員会に参加する措置がとられていることは注目してよい。習近平の権力強化の一環かもしれないが、詳細はわからない。

しかし、その一方で、政軍関係の制度化も進んでいるといえる。制度化とは、高いレベルの政治指導者の直接関与がほとんどないまま、手続きや慣行が確立することである。対外関係では、イシューごとに多くの分野の組織が参加する会合が開かれ、おそらくある程度のコーディネートがされてきている。国境防衛（海洋を含む）や、海洋やエネルギーなどにも関係する外交問題などである。

たとえば、2014年9月、日中海洋事務高級レベル協議が青島で開催されたときには、中国側から、外交部のほか、国防部、公安部、交通運輸部、農業部、国家エネルギー局、国家海洋局、中国海警局、総参謀部などが参加した。10月、中越間の海上共同開発協議工作組の第3回協議では、外交部、中央外事弁公室、国防部、国家発展改革委員会、農業部、国家海洋局、国家エネルギー局、中国地質調査局、海南省、中石油、中石化、中海油がそれぞれ参加した。

2014年6月に行われた第5次全国辺海防工作会議では、これらの外交交渉における事前調整が行われたのかもしれない。この会議には李克強や張高麗ら中央政治局常務委員が参加し、習近平が会議に参加した代表たちと会見している。範長竜、許其亮、栗戰書、楊晶（中央書記処書記、国務委員、国務院党組成員兼国務院秘書長、機関党委書記）、常万全、楊潔篪、郭声琨と中央軍事委員会委員等が参加し、主任の常万全（国防部長）が講話したという。軍隊とシビリアンの調整メカニズム、また軍隊組織間のコーディネート・メカニズムが形成されていると言えよう。ただ、習近平は「辺海防工作を制約している体制メカニズムの問題の解決に力を注ぎ、各項の建設を強化し、新形勢下の防衛管理コントロール能力を不断に増強」と述べたように、この分野のコーディネートはうまく行っているとは考えにくい。つまり、政軍関係や軍隊内部のコーディネートの試みは続いており、制度化も進んでいると思われる。

習近平への権力集中

習近平政権における対外政策と国内政治の大きな特徴として、習近平個人への権力集中がある。きわめて単純に言えば、習近平は、江沢民や曾慶紅が十分にコントロールできると踏んで最高指導者としたので、どちらかといえば弱い指導者として登場した。しかし、操り人形として終わることを良しとしない事例はどの国でも時代を問わず多く、習近平も例外ではなかった。彼は、反腐敗闘争を通じて、党内のライバルたちを次々に粛清した。権力闘争ではしばしば見られるように、一度始めたら完全にライバルの息の根を止めるまで続けなければならないため、中途半端で終わらせることはできず、結局、党政治局常務委員会や中央軍事委員会副主席の経験者を粛清するという、文革終了以後ほとんど見られなかったレベルにまで闘争はエスカレートした。

このプロセスと裏表と言えるように、習近平の権力は広い分野に及ぶようになった。これは、習近平が、次々に新設された「領導小組」の組長に就任したことからも明らかである。2013年11月の18期3中全会で中央国家安全委員会の設立が決定、2014年4

月に第1回会議が開かれ、習近平が主催した。これは、かつて党政治局常務委員の周永康がコントロールしていた国内治安を習近平が直接掌握する形となったということである。中央国家安全委員会の活動はよくわからないが、国内治安だけでなく、対外政策、特に国家安全保障をも扱っているようである。なお、委員会の設立に伴い国家安全領導小組は廃止されたが、外事工作領導小組は存続している。つまり、対外政策や安全保障政策では、習近平の下に国家安全委員会と外事工作領導小組が併存し、習近平が決定を下す構図となっている。

習近平への権力集中は広い範囲に及び、18期3中全会で全面深化改革領導小組が設立され、2014年1月に第1回会議が習近平の主催のもとに開かれた。そのほか、2014年2月に、サイバー安全保障を指導する中央網絡安全情報化領導小組が設立され、同日、習近平の主催で第1回会議が開かれた。また、党中央軍事委員会の中に、深化国防・軍隊改革領導小組が作られ、2014年3月、第1回会議が習近平の主催で開かれた。さらに、胡錦濤時代の終わりに近い2012年中ごろに設立された海洋權益工作領導小組の組長は習近平であった。

既存の党中央財經領導小組も、2014年6月の『人民日報海外版』の報道によって習近平の組長兼任が判明している。中央政治局常務委員会、中央軍事委員会や国務院は政策立案よりも、承認を与えるか、実施機関としての性格を強めてきた。

すでに何度も触れてきた習近平による軍事改革では、詳細は省略するが、これまでばらばらになりがちであった指揮は、中央軍事委員会が集中的に統一指導することとなり、これにともない、軍隊の体制も変わる事となった。軍事改革は、2013年の18期3中全会の重点項目でもあった。3中全会の直前には全軍党的建設工作會議が開かれ、習近平も出席したように、彼は軍事改革には積極的であった。2013年11月の済南軍区視察、2014年4月の空軍視察や8月の福建視察時など、習近平はくりかえし軍事改革の必要性を説いていた。2014年8月には、総政治部が、「国防と軍隊改革」の宣伝教育では、軍事改革を妨害するような言論を抑制するよう要求した。

このころ発表された多数の日清戦争関連の論評では、清の敗北は軍事改革を怠ったからであるとの批判を展開していた。ほぼ2年たって、習近平が再び旗を振って改革を前進させようとしたわけである。中央軍事委員会レベルでも消極的な意見は確実にあったようだが、習近平が押し切ったといえよう。制度上、中央軍事委員会によるコントロールは強化された。この流れの中でも、習近平への権力集中は明らかである。

まとめと展望

要約すると、中国の政軍関係では、党の指導者だけでなく、制服組トップでさえ、政策の技術的な内容について詳細な指令を出す事は少ないといえる。政軍関係におけるコントロールとは、第1に、解放軍の人事、財政、指揮、手続き・制度の構築や更新に際し、下からあがってくる提案に対する最終的な拒否権の確保である。第2に、指令を確実に実行させること、である。しかし、解放軍組織のガバナンス水準は十分に高いとはいえず、また共産党内部の派閥闘争など、外部からの攪乱要因の影響も無視できない。また、1980年代以後、政治と軍事の分離が進んできたものの、地方では逆に両者が接近する事例も観察されている。

政軍関係の分析は、日本の対中政策では少なくとも二つの側面がある。第1は、長期的な防衛体制の構築では、他の要因と同じく、政軍関係も情報不足でしかも不確定要素が多いため、計算して対応することはできにくいということである。「戦場の霧」ではないが、「将来の霧」ともいえるような不確実性の多い将来に対して、準備をしなければならぬ軍事安全保障の宿命でもあるのだろうか。第2に、実際に交渉を行う場合は、政軍関係を含む相手側の決定プロセスやメカニズム、人間関係や個人の性格にまで詳細な情報を得ておかなければならない。ボタンを押し間違えれば、また押す強さを間違えれば、相手は予想外の行動をしてしまうかもしれない。このように二つの側面はかなり異なる性格であるといえよう。

さらに重要なことは、日本の対中政策を考える上で、解放軍の役割を解明するには、政軍関係だけでなく、中国の国内政治に広く目を向ける必要があるということである。これは、いわゆるネオ・クラシカル・リアリズムとも言われる、パワーとその相対的分布を重視するケネス・ワルツに始まるネオ・リアリズム批判の重要な観点の一つでもある。ふつう、国内政治のほかにも、その国の支配的な政治イデオロギーも、対外政策決定に大きな影響を与えるものと考えられている。政軍関係は、この中で、国内政治の重要なアクターの役割に関する議論の一部であるが、全てではない。

つまり、問題のリフレーミング、つまり問題設定を考え直す必要がある。確かに、解放軍は政治イデオロギーの主要な擁護者として、対外政策に大きな影響を与える。しかし、対外政策に影響を与える国内政治アクターは、解放軍だけではない。「改革開放」以後、イシューごとに関わるアクターは異なるものの、対外政策決定の多元化と分散化は明らかであり、解放軍以外の新興アクターの役割はますます大きくなってきたと言われ

ている。

中国の対外政策と新たな国内政治メカニズムの関係は、2つの意味で重要である。第1に、日本やアメリカによる対中政策への中国の反応を予測する上で政策上重要である。特に、日米による対中抑止の性格を持つ諸政策が、中国側にどのように受け止められるかは、「合理モデル」ではなく、中国側の国内政治を考慮しなければならない。第2は、ベクトルの逆の方向で、威嚇、抑止や妥協など、日本やアメリカなどに対する中国の対外政策は、この中国の国内政治メカニズムに大きく影響される。

政策に最終承認を与える中国共産党中央政治局常務委員会のメンバーは国内政治に詳しくとも、対外政策にはほとんど素人であると考えられている。2012年、日本政府による尖閣諸島の「国有化」につき、日本政府による事態収拾の試みであるという外交部による説明や意見は間違いで、日本政府は中国を挑発していると反論して拒否したとも言われている。ここで、当時の野田政権の事態を収拾しようとしていたが、中国側はそうは受け取らなかった。

つまり、中国側の受け取り方も、また態度や行動も、日本を含め諸外国が予測するものとは異なる場合がある。われわれが中国を「合理的」と見なすと、抑止や妥協で中国の対応を見誤ることになる。2012年の行き違いは、2014年秋に両国首脳の会見が実現するまで約2年間の日中関係の冷却をもたらし、その間、中国は激しい対日批判をしつつ活発な外交を展開して影響力を増大させてきた。日本が、効果的な対中政策を期待するなら、中国の国内政治に十分に目を配る必要がある。

中国の対外政策決定のメカニズムについては、リンダ・ヤーコブソン(Linda Jakobson)らの分析は大いに参考になろう。ヤーコブソン以前にも、すでに日本人研究者による研究も存在している。新たなアクターとしての地方政府や企業、さらに世論やジャーナリズムは、中国の対外政策分析で扱うべき定番となっている。

しかし、日本の特殊事情、つまり安全保障に関する共有知識がきわめて限られていることから、中国の対外政策に対して解放軍が与える影響を国内政治という枠組みから分析する上で、大きな問題が存在している。国際関係理論の分野では、パワーだけで対外政策がどのように決定されるのか、そのプロセスは説明できないことが強調されている。

しかし、全体としてみると、日本では、中国の軍事力、つまりパワーそのものの分析は実はまだ十分ではない。C4ISR、サイバーや宇宙のような新たな分野や空間にもようやく関心が向いてきたとばいえ、多くの場合、兵器や装備に向かいがちであった。それ

でも、国際関係研究者の間で、戦争のハードに関する知識は不足がちであり、忌み嫌われる傾向もある。

さらに、兵站のようなやや地味な分野の研究は手薄であり、さらに軍事技術やその基礎となる裾野の広い国防技術や生産システムを含め、軍事経済についての研究は、本格的な分析の蓄積に欠けていて、特殊な部門とみなされているにすぎない。アメリカやイギリスにはあるような戦争経済学という分野は、日本にはほとんどない。しかし、これまでのハイテク戦争が示してきたように、戦術や戦略、兵器や装備とともに、その前提としての軍事経済によるサポートは不可欠である。ところが、日本のアカデミズムでは、このような観点からの組織的研究は多いに不足している。そもそも、このような視点や枠組みがないからである。

しかも、その技術や製造レベルとともに、国内政治における国防産業の役割も十分に研究しなければならない。国防産業は政軍関係に密接に絡むだけでなく、国内政治と対外政策の両方にも大きな影響を与えるアクターでもある。国防産業による政治的、経済的利益の追求は、必ずしも政府が望む対外政策に沿ったものであるとは限らない。いわゆる中国版産軍複合体は、政軍関係に大きな影響を与え、対外政策にも影響を及ぼしていくであろう。事実、2012年、尖閣諸島をめぐる日中関係の悪化を理由として、海軍艦艇や法執行部門の公船の建造が拡大、加速するとの予測から、関連銘柄の株価が上昇したとも伝えられている。対外関係の悪化で逆に潤う経済部門があり、そこが政治的な影響力を増大させていくことは十分にありうる。

この種の分析は、学術研究と政策提言の狭間にあり、今のところどちらからも重視されていない。少なくとも数十人単位のグループ研究が継続的に必要だが、おおむね個人技にたよっている。日中関係がさらに危うくなってから研究を始めても、効果が本格的に望めるのは10年以上たってからのことが多く、間に合うかどうかはきわめて不透明である。情報分析の要である自主研究の蓄積を地道に進めてこそ、というよりも始めてこそ、自主的な判断もできていくというものであろう。言うのは簡単で、行うのは実に難しいが、兎にも角にも、現状の把握と理解がすべての始まりである。さらに、対外政策のよりよい実施のために、その理解を多くの人々に知ってもらうことも大切なことである。

(参考文献)

胡志強(2012)『優勢来自聯合：關於海上聯合作戰及其系統實現的思考』北京：海洋出版社。

黄靖（主編）(2012)『軍隊資源戰略管理』北京：軍事科学院。

張陽〔総政治部主任〕(2014)「以党的軍事理論最新成果引導軍隊政治工作：深入學習貫徹習近平主席国防和軍隊建設重要論述」『求是』第18期（9月16日）、pp.46-49.

Feaver, Peter D. (2003) *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil Military Relations*, Cambridge: Harvard University.

Li, Nan. (2010) “Chinese Civil-Military Relations in the Post-Deng Era: Implications for Crisis Management and Naval Modernization,” *China Maritime Studies*.

Panda, Ankit. (2014) “China’s Military May Have Gone ‘Rogue’ After All: Xi Jinping isn’t happy with the PLA’s chain of command, suggesting that he may lack complete control,” *Diplomat*, September 23.

<http://thediplomat.com/2014/09/chinas-military-may-have-gone-rogue-after-all/>

ヤーコブソン、リンダ、ディーン・ノックス。(2011)『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』岡部達味（監修）、辻康吾（訳）、岩波現代文庫。