

# 中国は「内憂外患」を 克服できるか

日本総研国際戦略研究所 副理事長 高橋邦夫

時計の針を少し元に戻して見よう。昨年の大みそか、習近平・総書記は恒例の国民向けの「新年賀詞」をテレビで発表し、2020年を「里程標としての意義を有する年」と位置づけ、①全面的に小康社会を建設し、第1の百年の奮闘目標を実現する年（注1）、②貧困脱却の戦いで必勝しなければならない年（注2）、とした。

それから僅か20日、1月21日付『人民日報』が第1面トップで、習近平総書記が新型コロナウイルス感染状況に関して重要指示を発出したと報じた。その後の新型コロナの中国国内での感染拡大、更には世界中への拡大は今更言うまでもない。

その重要指示発出から4カ月、世界の多くの国々が未だ新型コロナ感染に苦しむ中、中国は当初の感染拡大の中心・武漢市の「封鎖」などを通じていち早く感染を抑え込み、5月22日には約2カ月半遅れで、今年の「全国人民代表大会（全人代）」を開催した。

この小論では、今年の全人代を通じて明らかになった中国が直面する「内憂外患」について考えてみたい。

## 1. 「成長目標」なき経済の目標

全人代の注目点は、時の首相が発表する「政府活動報告」の中で示すその年の経済成長目標であるが、今年李克強首相はそれを示さなかった。新型コロナ禍で第1四半期の成長率がマイナス6.8%であったことを考えると、「示せなかった」というべきかもしれない。その代わりに、李克強首相は、「国民の就職、基本的な民生、及び市場の主体の3つの保証を任務とする」と発表した。これを踏まえて、今年の中国、特に各部門・各地方の責任者は何を目標とするのかを読み解いてみよう。

### （1）社会不安を生まないための就職の確保

2月半ば以降、中国で新型コロナの感染状況が徐々に落ち着き始める中、明らかになったことは、国有企業に比べ中小企業や民営企業の回復の遅れであり、工場の閉鎖も起きている。一方、「政府活動報告」の中で李克強首相が触れている通り、今や中小・零細企業は就業の90%以上を引き受けている。これまで南部や沿岸部に出稼ぎに出かけていた内陸部出身の労働者が工場閉鎖や操業再開の遅れに伴い帰郷し、地元政府に働き口を求めて陳情する様子がSNSを通じて拡散されたりもしている。失業者の増加が見込まれる中、彼らに新たな就職先を用意することは、各地方の指導者、そして中国共産党・政府にとって社会不安を

生まないための、そして共産党政権への批判を起ささないための最重要施策である。そのため中国政府は、再就職を含む就職促進のための職業訓練を今年・来年の2年間で計3,500万人/回、行うとしている。また、史上最多の874万人に上る今年の大学新卒者に対して、中国政府は就職口の斡旋をするだけでなく、起業を補助し、更には大学院への進学までを奨励して、社会の中に「居所のない」人口を作らない努力をしている。

こうしたことを踏まえると、各地方の指導者がまず取り組むことは、失業者を出さない努力をし、あるいは失業した民衆が集団でデモや陳情を行い、それがSNSなどで報じられることを防ぐということではなかろうか。

## (2) 景気刺激策は地方指導者への「誘惑」とならないか

2008年のリーマン・ショック時、中国政府は4兆元(当時の邦貨換算で約60兆円)の財政出動を行い、これは世界経済の下支えにも貢献したとして評価されたが、国内的には今日にまで至る地方政府の不良債権問題を引き起こした。そうした苦い経験に基づき、中国政府は今回の新型コロナの影響を受けた経済立て直しのため、税金・社会保険費の減免措置などを含むきめ細かな対応を示している。

しかし、それと同時に地方政府の専用債券(地方特別債)の発行額を昨年よりも1兆6,000万元多い3兆7,500万元に増額している。また、新型コロナ感染の影響を踏まえた1兆元の新型コロナ対策特別国債の発行も決めた。更に、従来は3%以内に収めることが必要として来た財政赤字幅を3.6%以上にまでに許容するとした。こうした施策が、放漫な財政支出や財政規律の緩みを生まないか、全人代開催が遅れた結果、これら施策の執行期間が今年半年であることを踏まえると、心配

は残る。香港紙は4月初めの段階で既に、福建省・安徽省などの例を示しつつ地方政府が中央政府の財政刺激策を期待して数多くの鉄道建設などのインフラ建設プロジェクトを用意していると報じている。

## (3) 「所得倍増」は無理か

最近、中国の経済専門家は「政府活動報告」の中で示された今年の就業者目標数900万人、都市部失業率目標6%などから計算すれば、3%前後の経済成長が必要としている。李克強首相は5月28日の全人代閉幕後の内外記者会見で、今年通年ではプラス成長にすることに自信を示した。6月8日に世界銀行が発表した世界の経済成長率では、今年の中国の成長率をプラス1%と予測している。

しかし、これらの数字はいずれも、全面的な小康社会の建設を数字で示した「2020年の所得の対2010年比倍増目標」達成に必要なと中国政府自身が今年初めに示した5.6%成長には遠く及ばない。新型コロナウイルス感染拡大という思いもよらない事態が引き起こした経済への計り知れない影響が、経済成長の維持を自らの統治の正統性の根拠にしてきた共産党政権にどのような意味を持つか、習近平政権の「内憂」は続く。

## 2. なぜ香港版国家安全法制の導入を急ぐのか

確かに、昨年10月末に開催された中国共産党第19期中央委員会第4回全体会議(4中全会)の公報の中に、香港とマカオで「国家の安全を守るための法と執行制度を確立する」と書かれてはいるが、今回の全人代で、香港の頭越しに国家安全法制の導入を決めるとは思いもよらなかった。

現地香港メディアにとっても、この決定は予想外であったようで、国家安全法制の議論が行われる可能性があるとして事前に報じてはいたが、その具

体的態様としては、中央政府が、①香港政府に中国の「国家安全法」をそのまま導入するよう求めて来る、②英国時代の類似の法律を活用し、立法するよう香港に求める、③香港政府・立法会に全く新たな立法を求める、の3つの可能性を上げるに留まっていた。香港メディアがこうした見方を取ったのは、「国家安全法制」の立法化の根拠となっている香港基本法第23条に余りにこだわり過ぎていたためであろう。そのことから、この問題を解き明かして行きたい。

### (1) 基本法第23条の規定とその抜け道

1997年の香港返還を前に1990年に全人代で採択された正式名称「香港特別行政区基本法」第23条の規定を改めて見てみよう。

#### <香港基本法第23条>

*「香港特別行政区は自ら立法して、如何なる国家叛乱、国家分裂、叛乱扇動、中央人民政府の転覆及び国家機密窃取の行為を禁止し、外国の政治的組織あるいは団体が香港特別行政区で政治活動を行うことを禁止し、香港特別行政区の政治的組織あるいは団体が外国の政治的組織あるいは団体と関係することを禁止する」*

この規定を素直に読めば、「北京の中央政府が香港特別行政区に、具体的には香港政府と立法機関である立法会に、上記の行為を禁止する法律を作ることを求めている」となる。現に、2002年に銭其琛・副首相（当時）が早期に基本法第23条が求めている立法化を進めるようにとの意向を示したことを受け、董建華・行政長官（当時）の下、香港政府が具体的立法化に着手したものの、同年末から始まった反対デモの拡大を受けて、翌年9月には立法化を断念した経緯がある。

ところが今回、中国当局が持ち出して来た手法は、基本法第18条の活用であった。

#### <香港基本法第18条>

*「全人代常務委員会は、基本法附則3のリストの法律（注：“香港特別行政区に適用される法律”と題して、国旗等に関する規定や国籍法などが列挙されている）を加除できるものとする」*

即ち、本来形式的な法律の香港への適用を確保するための条項を利用して、全人代常務委員会が香港に代わって、国家安全法制を立法し、それを基本法第18条の規定に基づき、基本法附則3に加えることで、国家安全法制を香港に適用しようということである。

### (2) なぜ、中国はこれほどまでに国家安全法制導入にこだわるのか

では、なぜ中国当局はこれほどまでに今、国家安全法制の導入にこだわるのであろうか。それを解く直接の鍵は、昨年来の幾つかの出来事にあると思われる。昨年春から夏にかけ、香港の立法会では「逃亡犯条例」改正が審議されようとしていた。この改正案は、台湾で殺人を犯した香港人を台湾に引き渡すことが出来ない現行の法律を改正しようということに端を発し、併せて中国にも犯罪人を引き渡すことが出来るようにしようとしたものである。この改正案は、中国の政府・企業と取引する香港人にとっては、何らかの口実で犯罪人にされ中国に引き渡される、あるいはそうした状況がビジネスへの圧力として使われる可能性があると思われ、6月には香港返還以降、最大となる200万人を超える市民が抗議デモを行い、最終的には香港政府は条例改正案の撤回を行わざるを得なかった。こうした状況の展開は、一党独裁体制を取る中国共産党にとっては受け入れがたいものであり、同じことが中国に伝播することへの恐怖心を呼び醒ましたとしても不思議ではない。

それに更に拍車をかけたのが、昨年 11 月に行われた区議会選挙の結果である。区議会そのものの権限は限られており、その結果により香港の将来が左右されるようなことは本来ないが、行政長官選挙や立法会選挙と異なり、市民による直接選挙で行われるが故に、「逃亡犯条例」改正反対で盛り上がった民意がどのように反映されるか注目された。結果は、得票率こそ、民主派・約 6 割、親中派・約 4 割であったものの、具体的獲得議席数は民主派が 8 割以上を占め、中国当局に衝撃を与えたと言われている。

こうした出来事の延長上に、中国当局は今年 9 月 6 日に実施される立法会選挙の結果を懸念したと思われる。立法会議席の半数 35 議席は、親中の傾向が強い職能団体などから選出されることを考えれば、立法会で民主派が多数を占める可能性は低いと常識的には考えられるが、昨年来の抗議デモを始めとする一連の情勢の変化が、中国当局に強硬な手段を取ることを決断させたと考えられる。

### (3) 「国家安全法制」の内容

6 月 18 日から 20 日まで開催された全人代常務委員会で、これまで以上に詳細な「中華人民共和国香港特別行政区の国家安全を維持する法律(案)」の内容が明らかになった。その概要は、次の通りである。

①香港特別行政区での国家の安全を守るための法案(以下、「香港国家安全維持法案」)は 6 章、国家安全の職責と機構、罪状と罰則、香港で国家の安全を守る中央人民政府の機構、など計 66 条からなる。

②中央政府が国家の安全問題に責任を有することなどを明記。

③香港での国家安全の維持は重要な法治原則に従うべきことを明記。それには、香港基本法、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」で香港に適用される言論・報道・出版の自由や、結社・集会・デモの自由が含まれる。

④健全に国家安全を守る機構(国家安全維持委員会)を香港に設立することを明記。国家安全維持委員会は行政長官を議長とし、政務司司長・財政司司長・律政司司長・保安局局長などから構成され、中央人民政府の監督・問責を受ける。同委員会には国家安全事務顧問を置き、同顧問は中央人民政府から派遣される。

⑤4 種類の国家の安全に危害を与える罪状・処罰を明記。具体的には、国家分裂罪、国家の政権転覆罪、テロ活動罪、外国ないしは国外勢力と結託して国家の安全に危害を与える罪。

⑥中央人民政府が国家安全維持のための香港に設立する機構(国家安全維持公署)を明記。香港駐在の国家安全維持公署と国家の関係機関は特定の状況下、ごく少数の国家の安全に危害を与える犯罪案件に対し管轄権を行使するが、これは中央の全面的な管轄・統治権を具体化するものである。

⑦香港の法律と本法律が一致しない場合には、本法律を適用する。本法律の解釈権は全人代常務委員会に属する。

当然と言えば当然であるが、一言で言えば北京の中央政府の関与が強まることが一目瞭然である。

### (4) 香港の反応、世界の反応

全人代が国家安全法制の香港への導入を決定して以降、香港政府が直ちに支持を表明したほか、親

中派の組織・団体が中心となって、支持表明の署名活動を行い、僅か8日間で293万人の賛成を街頭及びインターネット上で得たと公表している。

世界各国の反応を見ると、西側諸国の政府は概して中国の決定に批判的ないしは懸念を有しており、米国は香港に対する優遇措置の停止を検討すると発表するなど強い対応を取るとし、日本や英国、EU、カナダ、豪州等は「深い憂慮の念」を発表した。意外感をもって受け止められたのは、香港での事業が中心の企業に加えて、世界的金融機関であるHSBCやスタンダード・チャータードまでが国家安全法制導入支持を表明したことである。中国政府は、現在世界各地の中国大使館を通じて、国家安全法制導入の必要性・正当性を説明している。

#### (5) 今後の見通し

当初、先週の全人代常務委員会で、一気に本法律の採択まで行う可能性も予想されたが、今回は法案説明と審議までで、採択は今後に見送られた。他方、9月6日には立法院選挙が予定されており、その前には7月18日~31日まで立候補の受け付けが行われることを考えれば、早晚採決が行われるであろう。

今後の香港の見通しについて、次の3段階に分けて考えられるのではないだろうか。今年9月の立法院選挙までの第1段階では、「香港国家安全維持法」の施行が始まる中、昨年同様の警察と抗議グループの衝突が起き、また米国を中心とする西側諸国が民主派を支持するなど、香港が再度混乱する可能性も排除出来ない。但し、少なくとも現時点までの民主派・抗議グループの動きを見る限りは、昨年夏の「逃亡犯条例」改正に反対した時のような盛り上がりは見られていない。

第2段階は、今後数年間、例えば2022年に予定される次回行政長官選挙までが考えられ、民主派

がそれまでどれだけ抗議活動を持続出来るか、世界がそれにどう対応するかで状況が決まるであろう。逆に、中国としては、それまでに極力香港の「正常化」を作り出す努力を続けるものと考えられる。

その後の第3段階では、長期的に香港が東アジアの「国際金融センター」の地位を維持出来るかどうか注目される。それは中国自体がどれだけ香港に対する統制を強めるかにかかっていると考えられるが、同時に日本を始めとする香港と関係の深い国々の対応にも香港の将来は係っている。中国は一見、外部の声に耳を貸さずに目標に向かって突き進む感じが強いし、そうした側面があることも確かであるが、同時に国際社会の声に敏感であることも確かである。今年、新型コロナウイルスの感染が世界に拡散して以降、中国が「マスク外交」に熱心なものも、国際社会に中国の初期対応への批判的な意見が多いことと無関係とは言えないであろう。

日本には、中国を批判するだけではなく、香港が有している「国際金融センター」としての役割は東アジアの「公共財」であり、それが中国経済の持続的発展にとっても必要であること、更にはそうした香港を維持・発展させて行くためには、現在香港が享受している高度な自治と自由な資本主義制度が不可欠であることを、中国に懇懇と根気よく説いて行くことが、今求められている。

今回の香港への「国家安全法制」導入を機に、中国が直面することになった「外患」を克服し、真の意味での「大国」となれるか、世界は注目している。

(注1) 「第1の百年の奮闘目標」：2012年秋に開催され、習近平・総書記を新たに選出した第18回党大会で、掲げられた「二つの百年の奮闘目標」のうち、中国共産党創

立 100 周年に当たる 2021 年までに小康社会（ほどほどに良い社会）を全面的に実現するとの目標。因みに、もう一つの目標は、中華人民共和国成立 100 周年に当たる 2049 年までに社会主義現代化を実現するという目標。

（注 2）「貧困脱却の戦い」：2017 年秋の第 19 回党大会で習近平総書記が上げた 2018 年から 2020 年に取り組むべき 3 つの重要課題（「三大攻堅戦」）の 1 つ。他の 2 つは、「金融の不安定化の危険の防止」と「環境汚染の防止」。

（2020 年 6 月 22 日記）

なお、本小論は筆者個人の見解であり、組織を代表するものではないことを申し添える。

**筆者略歴：**元外交官。中国専門家。東大法学部卒。ハーバード大学大学院修士課程修了。外務省入省後は、主にアジア畑を歩み、海外では中国・英国・ベトナム等で勤務。在スリランカ及び在ネパール日本国大使を歴任後、2013 年に外務省退職。その後は、（株）日本総研国際戦略研究所にて、副理事長として引き続き中国・東南アジア情勢の分析に従事。

---

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。