

# 全人代後の動きから見えて来た

## 中国外交の課題

日本総研国際戦略研究所 副理事長 高橋邦夫

3月5日に開幕した今年の全国人民代表大会(全人代)は例年よりも会期を短くして、3月11日に閉幕した。その間、初日に李克強首相による「政府活動報告」の発表があり、7日には王毅・國務委員兼外交部長による外交・対外関係に関する内外記者会見が開催され、更には全人代閉幕直後の11日午後には李克強首相による内外記者会見が、例年同様に行われた。全人代最終日には、西側が懸念を示していた香港における選挙制度を変更する決定もなされた。一方、「第14次5カ年計画」と2035年までの長期ビジョンを記した「ビジョン2035」それぞれの初年に当たる今年の全人代では、経済面でも様々な議論が見られた。

その1週間後には、今度は舞台をアラスカに移して、米中両国の外交担当トップが渡り合った。更に、その直後には、中国南部の景勝地・桂林で、中露外相会談が行われた。

本稿では、これら全人代及びその後の中国の動きを通して伺える今年の中国外交の方向・課題を考えてみたい。

### 1. 全人代における「安全運転」の希望と現実

(1) 全人代に関して、日本のメディア報道

の中には、「米国との対決姿勢」あるいは「香港の選挙制度変更で、民主派締め出し」などの文字が見出して踊ったものもあったが、香港について選挙制度を変更した点を除けば、今年の全人代全体のトーンは、長年中国情勢を見てきた者からすると、どちらかと言えば、「抑え気味」あるいは「安全運転」に軸足を置いた感じであった。因みに、アラスカでの協議についても、中国側が発表したすべての文書を読めば、後述するように決して「対決一辺倒」でなかったことがわかる。

(2) 全人代で発表された「政府活動報告」で、そうしたことが端的に表れたのは、2021年の経済成長目標を「6%以上」にしたことである。2020年第4四半期(10月～12月期)の経済成長率が6.5%であったこと、1月にIMFが発表した今年の中国の経済成長率見込みが8.1%であること等を考えれば、もう少し高い目標設定をしてもおかしくないとも考えられるが、「今年、わが国の発展は依然として少なからぬリスク・課題に直面している」との李克強首相の発言にある通り、今後も多くの不確定要素があることから、今年7月の中国共産党創建100周年を迎え、その後には来年秋の第20回中国共産党大会までの長い「政治の季節」が待ち構

えており、一説には3期目を目指す習近平総書記にとっては、これからの約1年半は党内の不満・不平勢力の声が大きくなるまいよう、細心の注意を払って無難に乗り切ることが必要な時期に当たる。

更に、皮肉な見方をすれば、香港に対する強硬姿勢も、9月の立法会選挙、更には来年の行政長官選挙で、中国にとり予想外の事態が生じないようにするための必要な措置である、と中国は考えているのかもしれない。

(3) 同じことは、対外関係についても言え、最大の懸案である対米関係について、王毅・国務委員兼外交部長の外交に関する内外記者会見、あるいは李克強首相の全人代閉幕後の内外記者会見では、中国の核心的利益は守る、あるいはあくまで平等の関係であるべき等と言いつつも、米国と良好な関係を築いて行きたいとのトーンが基調になっている。

アラスカでの協議では、双方が冒頭、テレビカメラの前で激しくやり合ったことは確かではあるが、その協議全体の結果を、中国の専門家達は一様に、積極的に評価をしている。それが、中国当局の認識、ないしはそう対外的に発表することが、中国にとってプラスであると考えているのであろう。

こうした全体のトーンを踏まえつつ、以下、個々の問題・関係に対する中国の方針を推測していこう。

## 2. 対米関係—対立と協力の混在？

### <全人代での議論>

(1) 現在の中国の対外関係において、米国との関係を如何にマネージしていくかが最

大の課題であることは、誰も否定しないであろう。トランプ前政権が米国に輸出される中国製品に課した制裁関税には今のところ変更はなく、香港問題で課した各種の制裁措置も引き続き続いている。そうした中、中国当局は、バイデン新政権は前政権とは異なり、是々非々の対応、即ち対立する面はあろうが、同時に協力できる面(例えばとして、「気候変動問題」がしばしば取り上げられてきた)もある、と期待も込めて見ているものと思われる。

(2) そうした中国の考え方は、全人代での「政府活動報告」、また李克強首相や王毅・国務委員兼外交部長による内外記者会見での発言でも見て取れる。まず、「政府活動報告」では、唯一特定の外国名を上げたのは、「相互尊重の基礎の上に、中米の平等で互いに利益となる経済貿易関係を前に向かって発展させる」と対外経済関係を述べた部分であった。また、王毅・国務委員兼外交部長も、3月7日に行われた内外記者会見で、「2つの異なる社会制度の国家として、中米間に相違点や矛盾があることは避けられない」と言いつつ、続けて「鍵となるのは、率直なコミュニケーションを通じて有効に(相違点や矛盾を)管理・コントロールして、戦略的な誤った判断を防ぎ、衝突・対抗を避けることである」と述べている。こうしたトーンは、全人代閉幕直後に行われた李克強首相の内外記者会見でも貫かれており、同首相は「我々は、双方が習近平主席が最近バイデン大統領と行った電話会談の精神に照らして、互いの核心的利益と重大な関心を尊重し、互いに内政や内部のことに干渉せず、衝突せず・対抗せず、相互尊重、協力・ウィンウィンの原則に則り、両国関係を健

全で安定的な方向に発展させていくことを希望する」と述べている。

(3) こうした良好な対米関係を期待する一方、中国は、現実問題として起きており、また今後も続くものと考えられる米国との経済貿易・台湾・香港・新疆・南シナ海などの問題を巡る軋轢を十分に認識しており、またそれへの備えを固めようとしている。

「政府活動報告」では、随所に米国によるハイテク分野などでの「デカップリング」を意識して、「生産・分配・流通・消費の各部門で、国民経済の良好な循環を構築する」、「発展と安全を統一し、国家経済の安全保障を強化し、食糧・エネルギー資源・金融の安全戦略を実施する」、「産業チェーン・サプライチェーンを向上させ、安定させる」などと述べられている。

#### <米中協議>

(1) 「全人代」での議論が終了した3月11日、中国と米国の外交担当のトップである楊潔篪・政治局委員及び王毅・国務委員兼外交部長と、プリンケン国務長官とサリバン安全保障担当大統領補佐官が1週間後の3月18日・19日に米国アラスカ州アンカレッジで会談することが発表され、バイデン政権発足後、米中双方の対面による直接接触の結果に注目が集まった。

こうして行われることになった米中協議については、開催前から中国側の思惑をうかがわせることが起きた。それは、米側は単に「米中協議」と呼称したのに対し、中国側はこの協議を「中米ハイレベル戦略対話(中国語では「中美高層戦略対話」)」と呼んで発表したことである。これについて、香港紙は、

この協議を1回限りのものに終わらせず、米国との対話メカニズムにしたいとの中国側の希望の表われ、と解説した。

(2) この「米中協議」については本邦各紙も詳しく報道しているので、詳細には立ち入らないが、筆者が気になる点がある。それは、協議冒頭にテレビカメラの前で、双方が約1時間にわたり相手側を批判する「非難合戦」を繰り広げたことに引きずられたためか、「米中の対立激化」あるいは「議論は平行線」という、どちらかと言えば、協議結果をネガティブにとらえる報道が多かったことである。

一方、中国側の発表を仔細に見ると、対立点について述べるとともに、今後の協力ないしは協議を続けて行く事項についても記されている。また、この米中協議を解説する中国の国際政治専門家も、「全体としては今回の対話の交流は、理性的であり、順調であり、コミュニケーションを取るという効果を達成した」(王帆・外交学院副院長)、あるいは「今回の対話は、タイムリーであり、内容も豊富で、時間も十分であった。対話を通じて、双方は相互理解を増進させ、協力できる分野を確認し、例えば双方は中米気候変動合同ワーキング・グループを設立した。双方ともに、今回のようなハイレベルの戦略的なコミュニケーションを継続することを希望したことも、積極的なシグナルであった」(阮宗澤・中国国際問題研究院常務副院長)など、押しなべて積極的な評価をしている。

(3) その具体的成果が、上記の阮宗澤・副院長も言及している通り、気候変動問題について、「中米気候変動合同ワーキング・チ

ーム」を立ち上げたことである。少しさかのぼれば、バイデン大統領がケリー元国務長官を「気候問題担当大統領特使」に任命したことを受けて、中国も2月下旬の段階で解振華・元国家発展改革委員会副主任を「気候変動問題特使」に任命し、2月26日外交部報道官は、解振華・特使がその時点で既にケリー特使と対話・協議を始めている旨述べている。また、イランの核問題についても、2月10日にイランの核問題に詳しい馬朝旭・外交部副部長がRobert Malley 米大統領イラン問題特使と電話会談を行ったのに続いて、3月16日、3月25日と同じ両者が立て続けに電話会談を行っている。

(4) このように今回の「米中協議」を巡る動きを全体的にとらえた場合、日本として気をつける必要があることは、決して会議冒頭の「批判の応酬」に目を奪われることなく、米中が相手との関係をどう進めようとしているのかを冷徹に見、それに応じた対応を考えていくことであろう。

### 3. 香港の選挙制度「改革」

(1) 話を全人代に戻そう。今年の全人代で、特に西側諸国が注目したのは、香港の選挙制度の「改革」であった。3月5日の「政府活動報告」で李克強首相が香港の「憲法・基本法に係る制度・メカニズムを完全にすると述べ、それを受ける形で、王晨・全人代常務委員会副委員長が同日、

①(行政長官候補選出のためにある)選挙委員会の規模・構成・選出方法を調整・適正化して、引き続き選挙委員会により行政長官を選出するとともに、選挙委員会に立法会議員の比較的大きな比率を選出

し、また全ての立法会議員候補者を直接参画し指名する新たな権限を賦与する、

②同時に(選挙の)全過程で資格審査を行うメカニズムを打ち立てる、

等と説明した。

(2) その後の審議を経て、3月11日の閉幕日、全人代は「香港特別行政区の選挙制度を完全にすることに関する決定」を採択した。それによると、

①選挙委員会は、工商・金融界、専門界(弁護士・公認会計士等の専門家グループ)、基層・労工・宗教界、立法会議員・地区組織代表等、香港選出の全人代代表・全国政協委員・全国的団体のメンバー等、の5つグループから構成される(これまでの1,200名から)1,500名の委員で構成する、

②行政長官は選挙委員会が選出し、中央人民政府が任命する。行政長官候補者は選挙委員会の少なくとも188名の委員からの指名を必要とし(これまでは、100名の推薦)、かつ上記の5つのグループから少なくとも夫々15名の委員からの指名が必要。選挙委員会は1人1票の無記名投票で行政長官候補者を選出し、行政長官候補者は選挙委員会全体の支持を得ることが必要、

③香港立法会議員は90名とする(これまでは70名)。選挙委員会の選挙、職能団体の選挙、および各地区の直接選挙の3種の方法で選出する、

④香港選挙候補者資格審査委員会を設立し、(同委員会は)選挙委員会委員候補者、

行政長官候補者、および立法會議員候補者の資格を審査・確認する責任を負う。関連の資格審査制度メカニズムにより、候補者が、「香港基本法」、「香港国家安全維持法」、全人代常務委員会の「香港基本法」第 104 条の解釈、香港立法會議員資格問題に関する決定及び香港の関係法律の規定に符合していることを確保しなければならない、

等とされた。

(3) 例えば、「選挙委員会」が選出する立法會議員が具体的に何名であるのか、それに伴い、職能団体が選出する議員数、また直接選挙で選ばれる議員数が夫々何名になるのか、あるいは「候補者資格審査委員会」の規模・構成はどうなるのか、など未だに不明な点も多いが、その後 3 月 22 日には全人代常務委員会委員長会議が 3 月 29 日・30 日の両日に常務委員会を開き、香港の選挙制度の変更について審議することを決める一方、香港においてもそうした全人代常務委員会の動きに合わせる形で、関連する香港の法律の改定などを行うため立法会内務委員会に新たに小委員会を設置するなどの動きが見られる。

(4) こうした中国の動きに対して、日本を含む G7 外相及び EU 上級代表は 3 月 13 日に、「中国当局が香港における選挙制度の民主的要素を根本的に損なう決定を行ったことについて、結束して重大な懸念を表明する」、「また、我々は、中国及び香港当局に対し、香港の政治制度への信頼を回復し、民主的価値並びに権利及び自由の擁護を促進する人々に対する不当な抑圧を止めるよう求める」等との内容の「G7 外相声明」を発表

した。更に、3 月 17 日には、米国が昨年成立させた国内法である「香港自治法」に基づき、香港での選挙制度変更に対し、王晨・全人代常務委員会副委員長や譚耀宗・香港選出全人代常務委員会委員を含む 24 名の中国当局・香港当局の関係者に追加制裁を課すと発表した。

(5) ただ、中国側がこうした西側諸国の批判に応える兆しは、残念ながら見られない。上記の「G7 外相声明」に対しては、3 月 15 日に外交部報道官が「少数の国家が乱暴に香港事務と中国内政に干渉するものであり、中国は強烈な不満と断固たる反対を表明する」と、強く反発している。そうした中国当局の対応の背景には、西側諸国の批判があっても、香港に安定をもたらせば、当面香港の国際金融センターとしての地位には変わりはなく、たとえ多少の外国資本が香港から出て行ったとしても、それを補って余りある中国資本が新たに流入する、との自信があるのであろう。現に香港とゆかりの深い英国の国際的金融機関「HSBC ホールディングス」が今後の香港での業務の増加を見込んで、ロンドン勤務の幹部の勤務地を香港に移すとの報道も見られる。

その一方で、現時点では個人ベースでの動きのようであるが、外国人金融関係者の中には「香港国家安全維持法」導入以降、「香港は住みにくくなった」との理由でシンガポールなど他の国際金融センターに移住するケースも見られるとも聞く。

今後、香港で新たな選挙制度が導入され、今年 9 月の立法会選挙、更には来年の行政長官選挙の過程で、実際にこれまで許されてきた民主的動きがどれほど制約を受けるの

かが、中長期にわたる香港の将来の行方を占うメルクマールとなるであろう。

#### 4. 新疆ウイグル問題

(1) 最近になり、「古くて新しい」問題ともいえる新疆ウイグル自治区における人権抑圧の問題が大きく浮上してきている。直接のきっかけは、3月中旬にEU加盟国が新疆ウイグル自治区でのウイグル族を中心とする少数民族への人権侵害に対し、中国当局関係者4名と1組織に、EUへの渡航禁止と資産凍結を内容とする制裁を課すことを協議し、3月22日のEU外相理事会でそれが正式に決定されたことにある。更に、同日、米国・英国・カナダが、EUの制裁と同じ内容の制裁を課す旨を発表し、更には23日にはEUなどの中国に対する制裁措置を歓迎する旨の共同声明を豪州・ニュージーランドが発出した。

(2) これに対し、中国は3月22日、最初に制裁を決めたEUに対して、「事実を欺き、乱暴に中国の内政に干渉するもの」と強く反発するとともに、EUの関係者10名と4団体に対し、関係者と家族の中国・香港・マカオへの渡航禁止や、関係する企業・機関などの中国との交流の制限を内容とする制裁を発表した。また、米国始めとする他の国々を、外交部報道官が23日・24日に夫々強く非難している。

(3) 新疆ウイグル問題について、歴史をさかのぼれば、古くは中国からの分離・独立を求める「東トルキスタン運動」や、近年は2014年に雲南省昆明市や新疆ウイグル自治区ウルムチ市などでウイグル人過激派によると見られるテロ事件が続発したことをき

っかけに、中国当局は、監視の強化や「職業技能教育訓練センター」での職業教育を通しての再教育などを実施してきた。これに対し、西側人権団体はこのセンターは「強制収容所」と批判し、更にトランプ前政権のポンペオ国務長官は、中国当局がイスラム女性に対し強制的な堕胎などを行っているとして、それを「ジェノサイド(大量虐殺)」と呼んで非難した。

(4) こうした経緯を見ると、新疆ウイグル自治区を巡る問題が、一朝一夕に解決することが難しいのは明らかであり、中国当局は、今後ともこの問題を、チベット・香港・台湾同様に中国の内政問題であるとして、外国からの改善・是正要求を一蹴し続けるのであろう。しかし、日本を含む各国は、これからも誤りは誤りとして是正を求めていくことが必要であろう。一方、今や世界第2位の大国になった中国には、批判に真摯に耳を傾ける、大国としての度量の大きさを示してもらいたいと願うばかりである。

#### 5. 日本が取るべき対応

(1) 冒頭、今年の中国は「安全運転を希望している」との趣旨のことを書いたものの、対米関係・香港問題・新疆ウイグル問題を見ただけでも、それが容易ではないことわかる。これ以外にも、南シナ海を巡る問題や、台湾問題などもある。

一方、中国は中国で、米中協議後に、桂林にロシアのラブロフ外相を迎えて、王毅・国務委員外交部長との間で中露外相会談を行い、近年の米国の行動を批判している。

(2) そうした中、日本は中国との間で、昨年来の新型コロナウイルス感染拡大により延期されている習近平国家主席の訪日問題をどうするか、また昨年来これまで以上に頻繁に日本の尖閣諸島周辺の領海・接続水域へ侵入を繰り返している中国海警局公船の問題などの課題もある一方、同盟国との協調を重視するバイデン政権から、日本の立ち位置や具体的対応について「旗幟鮮明」を求められることが多くなる可能性が高い。例えば、今年6月の英国におけるG7サミットでは、香港問題や新疆問題が議論の俎上に上る可

能性が強く、そうした時、日本はどのような態度をどういう理屈で取るのだろうか。米国と同盟関係にあり、自らも民主的な政治制度、また自由な市場経済を標榜すると同時に、隣国の中国とは緊密な経済関係、そして古代にまでさかのぼる文化的・歴史的なつながりを有する国として、いまこそ日本は、単に米国など他の国の意向に振り回されるのではなく、国益に立った冷徹な判断が求められている。

(2021年3月25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。