



東京大学未来ビジョン研究センター (IFI) 安全保障研究ユニット (SSU)

外務省外交・安全保障調査研究補助金事業

「米中競争による先端技術分野の安全保障化の背景とグローバル経済への影響」

2020年度エッセイ・シリーズ No.3

「中国モデル」の競争力を問う——軍民融合政策の政治経済

Are Odds in Favor of “China Model”?

The Political Economy of China’s Military-Civil Fusion Policy

青山学院大学 国際政治経済学部 林載桓

米中対立の拡大とともに、政治体制の相違が国際関係に与える影響が改めて注目されている。例えば、最近よく耳にする米中「新冷戦」という言葉は、米中対立がシステム競争としての様相を帯びてきたことを強調している¹。ここで問題になるのは次の二点である。一つは、体制競争の要素がどれほど米中対立の現状を説明しているかという点である。もう一つは、実際に体制競争が起こっているとすれば、それは今後の米中対立の展開にいかなる影響を及ぼすかという点である。

1. 米中体制競争の始まり

このエッセイでは、グローバルな技術競争を勝ち抜くために中国共産党が強力に進めている軍民融合政策を手掛かりとして、米中体制競争の現状と今後について考えてみたい。米中の体制競争が本格化したという見方は、もしそれが中国発のイデオロギーや発展モデルの拡散を意味するのであれば、必ずしも実体を伴っていない²。しかし他方で、米中それぞれが相手との競争を睨み、**国家と市場の様々なアクターを巻き込んだ新たな資源動員の戦略**を打ち出していることは事実であり、その限りでいえば、米中間の体制競争は既に始まっている。そこで、産業全体の競争力を高めるための新たな「モデル」に格上げされている軍民融合政策は、米中間の体制競争の一端を観察する上で格好の材料となる³。

以下では、まず中国の発展モデルをめぐる議論を取り上げ、中国の政治経済システムの特徴を考える際の留意点について整理する。その上、軍民融合政策がこれまでの施策と比べどのような特質を有しており、現在どのような挑戦に直面しているかを論じ、最後に、米中技術競争への含意について述べる。

2. 「中国モデル」をめぐる議論

¹ 例えば、田中明彦『ポストモダンの「近代」：米中「新冷戦」を読み解く』（中央公論新社、2020年）、261-267頁。

² 具体的には、林載桓「政治体制と米中競争：『中国モデル』の輸出と拡散」『東亜』（2020年、2月）を参照。

³ 米中体制競争へのより包括的な検討として、Jessica Chen Weiss, “An Ideological Contest in U.S.-China Relations? Assessing China’s Defense of Autocracy,” in Avery Goldstein and Jacques deLisle, eds., *Differences, Dangers, and Dilemmas*, Forthcoming.



議論の出発点として確認しておきたいのは、軍民融合政策が中国の改革開放史上前例のないほど野心的な産業改革の試みであるということである。当該政策の狙いは、**ハイテク分野を中心とした軍民間の協力と競争を通じて産業全体の競争力を高めること**であり、例えば民間の参入拡大による武器生産の高度化はその部分的要素でしかない。従って軍民融合政策は、多くの産業セクターを対象としており、さらには各セクター内の研究開発と生産・調達システムの改革を目的としている。当然ながら、これほど大掛かりな産業政策を成果に結びつけるには、国家と市場、またその両方に跨る様々なアクターの動員が必要であり、今後の政策展開を展望するには、中国の政治経済システムの性質を問うところから始めなければならない。

従来、中国における政治と経済の関係については、改革開放期の持続的な経済成長を説明することを課題として様々な議論がなされてきた。例えば経済学者のバリー・ノートンは、中国の経済発展をもたらした要因の一つとして、「市場と融合された権威主義システム」を挙げ、その基盤をなすものとして、計画経済時代に形成された階層的な権力構造と、経済成長に強く動機付けられた官僚の存在を指摘した⁴。類似した観点から経済学者の許成鋼は、人事権を握る党中央と実際の経済運営を担う地方政府からなる二元体制を、経済成長をもたらした「根本制度」と位置付けている⁵。

それに対して、政治学者のユエンユエン・アンは、中国の経済発展は、中央政府の統制力より、むしろ「方向付けられた現場主義」(directed improvisation)と呼ぶべきものが働いた結果だと主張する。アンによれば、「中国モデル」の最たる特徴は、時期と場所によって成功のパターンが異なっていた点である。多種多様な発展モデルに共通の基盤があるとすれば、それは、イデオロギー的制約を取り除き、膨大な官僚組織に一定の方向性とインセンティブを提供することで、状況の変化に応じた政策革新を生じさせた「ディレクター」としての共産党の役割である⁶。

アンの議論は、中国の政策過程を論じる際によく登場する「バラバラな権威主義」(fragmented authoritarianism)モデルのポジティブな側面に焦点を当てた議論とも言える。後者の主な仮説は、中国の場合政策の形成と執行の権限は、党中央に集中しているのではなく、党・政府・軍それぞれの官僚機構が縦と横で複雑に交じり合う構造の中に分散している、ということである。つまりこのモデルが想定する政策過程は、強制より交渉であり、全面的というより漸進的なものになる。

これらの議論から得られる含意をまとめれば、第一に、国家と市場の関係を、中央政府の経済主体に対する一元的統制や管理として捉えることは政策過程の実体を誤る可能性があることである。第二に、とはいえ、政策の実施が常に中央の意図に背く形で行われるわけではなく、例えば人事権を基盤として巧みに設計されたインセンティブ・メカニズムが政策過程を統合に導く上で重要な機能を果たしていた。

⁴ Barry Naughton, "China's Distinctive System: Can It Be a Model for Others?" *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, No. 65, 2010, pp. 438-439.

⁵ Chenggang Xu, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development," *Journal of Economic Literature*, 2011, Vol. 49, No. 4, pp. 1078-1079.

⁶ Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, Cornell University Press, 2016, Ch.2; Yuen Yuen Ang, "The Real China Model: It's Not What You Think It Is," *Foreign Affairs*, 2018 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2018-06-29/real-china-model>).



3. 軍民融合政策の政治経済

先に軍民融合政策の画期性を指摘したが、軍民が協力して技術革新を促すという発想自体は、習近平政権から始まったものではない。経済発展に向けた軍民関係の再編という意味では、改革開放の初期に政策の起源を見いだすことができるし、国防産業の体質改善という動機に注目すれば、1990年代末の国有企業改革の流れを引き継ぐものとも言える。さらに、現在実施中の個別政策は、そのほとんどが、「軍民融合」というスローガンとともに、胡錦濤政権期に提示されたものである⁷。

しかし、このように前の時期や政権との連続性を指摘することは、習近平政権が推進している軍民融合政策の画期性を否定することにはならない。特に注目すべきは、**技術革新に向けた軍民間のバリアなき協力と競争**が、軍事と経済を結びつける新たな「発展モデル」として掲げられているという点である⁸。こうした新たな意味付けの背景には、前政権との差別化をはかるという意図はもとより、**アメリカとの戦略競争の本格化**という戦略環境の変化が重大な要因となっていることを指摘できよう。

関連してもう一つの背景として考えられるのが、**中国経済の失速**である。アメリカとの戦略競争の本格化は、軍事技術の進歩と戦争形態の変化といった、従来から認知されてきた戦略環境の変化に対応できる国防体制の建設を差し迫った課題とし、量・質ともに以前の水準を超える資源の投入が必要になっている⁹。しかし、財政の面では、経済成長の失速と社会福祉の負担増大により、国防建設に対する優先的、追加的な資源の配分は期待できそうもない。さらに、軍事予算内の配分でも、人員削減を通じて人件費の節約を追求するだけでは、増大する装備拡充のニーズに答えられない¹⁰。

もっとも、こうした内外の状況変化に応じるべく、胡錦濤政権は様々な方面から軍民融合の施策を展開していった。こうした文脈からすると、習近平時代の軍民融合政策のもう一つの特徴は、**政策実施体制の刷新**にある。とりわけ大きな注目を集めたのが、習近平総書記が主任を務める中央軍民融合発展委員会の成立である（2017年1月）。この動きは、リーダーのコミットメントが政策実施体制を通じて示されたという点で、政府と軍をつなぐ調整機構すら設置できなかった胡錦濤政権に比べれば、大きな進展である。さらに、当委員会の成立は、どのようなアクターが政策実施を主導していくのかを示す意味もあった。例えば、当委員会が主催した2018年10月の座談会には、国家発展改革委員会

（NDRC）、国務院国家資産管理委員会（SASAC）、全国工商連、軍委戦略規画弁公室、清華大学、陝西省、青島市、中国航空工業集団の幹部らが出席していた。こうした中央の動きは地方にも踏襲され、

⁷ 胡錦濤政権が展開した軍民融合政策の内容および、政策実施の具体的な困難と課題について、人民解放軍と政府の担当部門がそれぞれの立場から分析した良質な報告書として、全国人大財經委員会編『軍民融合発展戦略研究』（中国財經出版社、2010年）を参照。

⁸ 軍民融合政策を国家戦略に引き上げるための理論的根拠として出されたのが「経済建設と国防建設の融合発展に関する意見」（2016年7月）である。

⁹ 防衛研究所『中国安全保障レポート2021：新時代における中国の軍事戦略』2020年、59頁。

¹⁰ 中華人民共和国国務院新聞弁公室『新時代的中国国防』2019年、23頁。



省レベルの軍民融合発展委員会の成立が全国に広がるとともに、軍民間の多様な協力体制が形成されつつある¹¹。

中央軍民融合発展委員会の成立は確かに組織上の革新であり、多くの観察者に軍民融合政策の「成功」を占わせる根拠となっている。しかし、中国モデルをめぐる議論は、そうした楽観論に留保をつけている。第一に、政策過程における権威の分断がどれほど解消できるか、という疑問が残る。制度の慣性や粘着力を考えれば、リーダーの関与と司令塔の設置により、軍民融合に関わる「利益集団」の錯綜した利害関係が政策効果を最大化する方向で簡単に調整できるとは思えないからである。例えば、軍民融合政策の最大の利害関係者である国防企業がある。上述の通り、1990年代末の国有企業改革により、国防産業は巨大な集団企業が造船、兵器、航空などの分野ごとに関連装備の研究開発から生産に至る全ての工程を管理する構造が形成していた¹²。軍民融合政策は、明らかにこうした国防企業の「独立体制」に挑戦をかける動きであるが、現時点の政策措置を見る限り、例えばNDRCとSASAC、そして個別の国防企業と軍の担当部門が統一した選好を持っているようには見えない¹³。

次に、仮に中央の国防企業を統制できるとしても¹⁴、地方で急速に拡散している軍民融合政策の展開をどのように統合していくかという問題がある。上述したように、中国モデルの強みが地方の創造的な対応を源泉にしていることを考えれば、むやみに規制や統制をかけ続けることが得策ではないということを実指導部はよく知っている。やはり関連事業の過熱を抑えつつ、適切なインセンティブを与えることで地方幹部の選好をなるべく中央の政策意図に合わせていく努力が予想されるが、この点でも共通のガイドラインは現時点で提示されていない。

4. 軍民融合政策と中国モデルの競争力

では、米中技術競争への中国側の核心戦略として軍民融合政策は、驚異的な経済成長をもたらした中国モデルの競争力を立証するもう一つの例となるのだろうか。もちろん、相手のある戦略競争の帰結を一方の戦略を分析するだけで判断することはできない。政策効果の評価がアメリカの対応次第で変わってくるだろうからだ。ただ、前政権期から続く政策形成と実施のプロセスからすれば、軍民融合政策は、新しい様相を示しつつも、基本的には既存の発展モデルの公式を忠実に踏襲しながら実行されているように見える。

¹¹ 梅陽・紀建強「『条塊治理』：軍民融合発展中的地方政府」『北京理工大学学報（社会科学版）』 Vol. 23, No. 3, 2019、133-142頁。

¹² 全国人大財經委員会編、前掲書、22-24頁。

¹³ Tai Ming Cheng and Eric Hagt, *China's Efforts in Civil-Military Integration, Its Impacts on the Development of China's Acquisition System, and Implications for the U.S. Acquisition Research Program Sponsored Report Series*. Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 2020, pp. 24-27, 31-32.

¹⁴ 党の企業統制の強化に関する動きについては、Jude Blanchett, "From 'China Inc.' to 'CCP Inc.': A New Paradigm for Chinese State Capitalism" *China Leadership Monitor*, No. 66, Winter 2020, pp. 1-12を参照。特に中央直属の国防企業に関しては、習近平政権期に入り、中央委員会における幹部の数が倍増している。



もしこういう観察が正しければ、そして他の条件が同等であれば、軍民融合政策は長期的には所期の成果を収めることができるであろう。しかし、軍民融合政策をめぐる条件は以前と同等でない。国際的には、もはやアメリカからの技術導入は期待できそうにないし、他の先進諸国も中国との技術協力には慎重になるだろう。国内的には、経済成長のペースは低下し、資金調達の困難はまさに当該政策の重要な動機となっている。さらに、中国の官僚組織の積極性、ひいてはそれを引き出すための中央の柔軟な統制能力が以前ほど機能するかも疑問である。軍民融合政策は、まさに中国モデルの真価が問われる実験場になりそうである。