



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」
ワーキングペーパーシリーズ No. 4 (2021)

「中国モデル」に競争力はあるか
国家資本主義の進化と「軍民融合」戦略
Can “China Model” Compete?
Evolving State Capitalism and Military-Civil Fusion Strategy
青山学院大学 林載桓

本稿の目的は、中国共産党が強力に推進する「軍民融合」戦略に焦点を当て、技術革新をめぐる米中体制競争の展開を理解することにある。本稿は、中国の政治経済の変遷に関する考察に基づき、同戦略をハイテク産業全般の競争力向上に主眼を置く新種の産業政策として理解すべきと主張する。具体的に、現政権の手法には、政策動機、政策措置の範囲と内容、そして政策実施のための制度配置といった重要な側面において、過去の取り組みと大きな相違があることを示す。政策効果に関しては、政治、行政、経済的資源の動員に向けた広範な努力にもかかわらず、現時点では国防と民間企業の競争と協力を促すという当初の期待に遠く及ばず、技術の向上と革新に対する見通しが依然として不透明であることを、関連する政策文書から独自に作成したデータセットを用いて示していく。

1. 序論

習近平国家主席を含む中国の政策立案者は近年、他の発展途上国が参考しうる「中国の道」があると公言するようになった。習近平は 2016 年、中国の人民は「より良い社会システムへの人類の模索に、自信を持って中国の方案を提示する」と言明した。習近平は翌年にも、中国は「他の発展途上国が現代化を達成する道を切り開いて」いると宣言した¹。こうした発言と並行し、中国共産党は自らが社会・経済の支配者であることを改めて強調するとともに、国外への影響力を拡大して米政府内に強い懸念を引き起こしてきた。米国の政策立案者らは、公の場で中国を対等な競争相手と表現するに至っている。

¹ “Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects” 2017 年 10 月 18 日、中国共産党第 19 回全国代表大会にて発表
(http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm)。



米中競争の高まりとともに、国家の統治体制と対外関係の関連性に改めて関心が集まっている。これまで多くの西側諸国の観察者が、習近平が公言する「中国の道」への自信を、それを拡散させることへの政権の意欲と結び付け、米中対立は体制競争の様相を呈していると結論付けてきた²。一見して、こうした見解からは以下のような疑問が浮かび上がる。「中国の道」にはどのような特徴があり、中国の指導者らはそれをどのように定義しているのか。近年の米中対立の激化はどの程度、体制競争の力学から生じたのか。仮に体制競争が起こっているとすれば、それはどの程度、双方の政治経済システムに影響しているのか。

本稿では、中国共産党がハイテク産業の競争力向上のため強力に推進する「軍民融合」戦略に焦点を当て、米中体制競争の展開を理解することを目的とする。米中は本格的な体制競争に入ったとする観察者は多いが、その指摘が政治イデオロギーや発展モデルの積極的な拡散を意味するのであれば、必ずしも実情に則していない³。一方、米中双方が、技術革新で相手に後れを取らないよう、それぞれに新たな資源動員戦略を実行に移しているのは事実であり、そうした戦略に関する限り、体制競争は既に始まっていると言える⁴。このような背景により、新たに国家戦略に格上げされた「軍民融合」の取り組みは、米中体制競争のこうした画期的かつ重要な側面を観察する上で優れた材料を提供している⁵。

具体的に本稿は、「軍民融合」戦略の意図や実施状況を理解し、戦略が抱える課題を把握する上で、軍民間の技術移転や国防近代化の背景を重視する既存の視点はさほど有効でない、ということを主張する⁶。本稿は、当該戦略の根本的な動機、主要目標、政策の内容と範囲、そして政策実施のための制

² 例えば、以下を参照のこと。Aaron L. Friedberg, “Competing with China,” *Survival*, 60(3), 2018, pp. 7-64; Hal Brands, “China’s Master Plan: Exporting an Ideology,” June 11, 2018 (<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-06-11/china-s-master-plan-exporting-anideology>); Odd Arne Westad, “The Sources of Chinese Conduct: Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?” *Foreign Affairs*, September/October 2019, pp. 86-95; Thomas J. Christensen, “There Will Not Be a New Cold War: The Limits of US-Chinese Competition,” *Foreign Affairs*, March 24, 2021 (https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-24/there-will-not-be-new-cold-war?fbclid=IwAR23chDFO2gDk9sod5oEYDhXvkKGDBGJx8QJogvR45FNRnZYCD_2lzAl0v00)

³ 中国による既存リベラル秩序全体の課題に関する現行の議論は、以下を参照のこと。Alastair Iain Johnston, “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations,” *International Security*, Vol. 44, NO. 2, Fall 2019, pp. 9-60; Jessica Chen Weiss and Jeremy L. Wallace, “Domestic Politics, China’s Rise, and International Liberal Order,” *International Organization*, 2021, pp. 1-30.

⁴ 米政府の対応については、以下を参照のこと。The White House, “National Strategy for Critical and Emerging Technologies,” 2020 (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/10/National-Strategy-for-CET.pdf>); “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” 2020 (<https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china>).

⁵ 米中体制競争をめぐる議論のより包括的なまとめについては、以下を参照のこと。Jessica Chen Weiss, “An Ideological Contest in U.S.-China Relations? Assessing China’s Defense of Autocracy,” in Avery Goldstein and Jacques deLisle, eds., *After Engagement: Dilemmas in U.S.-China Security Relations*, Brookings Institution Press, 2021.

⁶ 一部の分析者はこの点を認識している。例えば、Cheng と Hagt は「軍民融合」について、「中央レベルの計画立案を越え、複雑な地方レベルの政治経済内における執行へと移行する」と指摘している。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.,” University of California San Diego and Naval



度配置など、多くの重要な点において、「軍民融合」に対する現政権の手法が、過去の試みと大きく異なることを示していく。この相違は、中国の政治経済のはるかに広範な要素を考慮に入れた視座から、現段階の「軍民融合」戦略を扱う必要性を示唆している。

本稿では「軍民融合」戦略の分析に適切な文脈を提供することに加え、中国の国家資本主義の進化に関する既存の議論に貢献することも目的とする。そのために、中国が産業と市場の能力を統括する手段に対し、安全保障上の懸念の高まりがいかなる影響を及ぼすのかについて、重要な観察対象を提供する。多くの証拠が示す通り、近年の産業・技術政策には、安全保障環境に対する指導者らの認識の変化がますます反映されている。しかし、それが政策過程や統治体制全体に及ぼす影響については、いくつもの疑問が解消されないままになっている。本論文は、この空白を埋めることを目指すものである。

本稿では、以下の順で議論を進める。第一に、米中体制競争をめぐる最近の議論の限界を指摘しつつ、中国がどのように資源の創出と活用を試み、安全保障と発展上の必要を満たそうとしてきたのかに注意を向ける必要があることを浮き彫りにする。これは実は、中国の国家資本主義に関する多数の論稿が取り上げてきた問いである。続いて、中国の国家資本主義に対する中核的主張と、それらが「軍民融合」戦略に持つ意味について議論する。第二に、新しいタイプの産業政策としての性質を強調しながら、「軍民融合」戦略の動機、制度的発展、政策過程について考察する。第三に、「軍民融合」関連の政策文書から作成した独自のデータセットを用い、国家戦略に格上げされたこの取り組みが実行に移され、現実に具体的な影響を生んでいるのか、それがどの程度のものなのかを示していく。そして最後に、本稿で得られた知見と、その技術競争に対する意味合いをまとめる。

2. 米中体制競争と中国の国家資本主義

流行語としての「新冷戦」をめぐる言説が大部分で生産性を欠くのと異なり、国家間の体制競争は国際政治学と国際関係論のどちらにおいても中心的なテーマである。それにもかかわらず、米中対立をめぐる最近の議論ではこのテーマに十分な関心が払われず、技術競争における体制面の決定要因については特に関心が薄いように見える。

Postgraduate School, 2020, p. 1, pp. 12-15. また、地方政府の役割を特に強調した論稿は、以下を参照のこと。Eric Hagt, “China’s Civil-Military Integration: National Strategy, Local Politics,” PhD Dissertation, Johns Hopkins University, 2019. このほか、Kania と Laskai は「軍民融合」を「外国の技術を獲得、転用する行動」とするドナルド・トランプ米政権の定義を引用し、より批判的な論調で、外国の政策立案者らは「軍民融合」の複雑さや萌芽期特有の性質をしばしば認識し損ねていると指摘している。Elsa B. Kania and Lorand Laskai, “Myths and Realities of China’s Military-Civil Strategy,” Center for a New American Security, 2021, pp. 4-5.



2.1. 権威主義は技術競争で有利に働くのか

民主主義体制は冷徹かつ効率的な権威主義体制に対抗しえないとする見方は、緻密な説明はなされていないものの、従来から存在する。この発展途上の見方は一部で「権威主義優位理論」と呼ばれ、多くの場合、民主主義体制の政策の方向性が選挙でころころ変わるのに対し、権威主義体制は一貫的かつ長期的な戦略を実行できるとの前提に立っている。独裁者は異論を封じ、官僚政治や世論の反発を気にしないため、政策の着実な遂行を維持できる。また、権威主義体制では国家戦略の実行で大規模かつ大胆な行動を取ることも可能である。指導者が重要な決断をする際、自らの意思を国全体に押し付け、主要政策に資源を集中させるのである。このとき、政敵や潜在的な敗者らは、排除されるか、服従を強いられる⁷。グローバル化は当初、民主的価値観を広めるものと期待されたが、独裁者らに自国の目標達成に向けた資源収奪の手段を与える結果となっている⁸。

権威主義の優位に関する同様の主張は、米中競争をめぐる最近の議論にも容易に見いだすことができる。例えば Friedberg は、米国の対中戦略が失敗した根本的原因は「中国共産党の強靱さ、臨機応変さ、冷徹さと、政治権力を独占し続けることへの党指導部の決意」にあると指摘する⁹。技術の進歩の分野では、「大部分の技術を盗み、模倣する国」から「改良し、開発しさえする国」へと自国を引き上げることに成功した国家の「計画的かつ長期的な努力」に、党の決意が表れている¹⁰。そして、多くの観察者によれば、技術革新を促進する上での中国の強みを示すさらなる例が、確かな生産基盤と政府支援によって「米国よりすばやく、安価に、研究上の発見を実用化と商用化に転換」できるようにするための全社会的戦略、すなわち「軍民融合」政策である¹¹。

当然、権威主義優位の主張には異論もある。経済のガバナンスに関しては、権威主義体制の強みの源泉について多くの研究者が疑問を呈してきた。そうした研究者らは、一国の経済制度は基本的に政治制度によって形づくられると想定する。そして、権威主義体制の政治エリートは、自らに利益をもたらす経済制度の創出を試みる一方、社会の幅広い部門の福利厚生を高めるための制度には意欲を示さないと主張する¹²。その論理は、技術革新において特に理にかなっている。権威主義政府は、大幅な

⁷ Matthew Kroenig, *The Return of Great Power Rivalry: Democracy versus Autocracy from the Ancient World to the U.S. and China*, Oxford University Press, 2020, pp. 38-39.

⁸ 例えば、以下を参照のこと。Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol. 44, No. 1, Summer 2019, pp. 42-79.

⁹ Aaron L. Friedberg, “Competing with China,” 2018, p. 12.

¹⁰ Christopher Darby and Sarah Sewall, “The Innovation Wars: America’s Eroding Technological Advantage,” *Foreign Affairs* 100, no. 2 (March/April 2021), pp. 142-153. 以下も参照のこと。Graham Allison, “Is China Beating America to AI Supremacy?” *National Interest*, December 22, 2019 (<https://nationalinterest.org/feature/china-beating-america-ai-supremacy-106861>).

¹¹ James Mulvenon, “A World Divided: The Conflict with Chinese Techno-Nationalism Isn’t Coming – It’s Already Here,” *War on Rocks* (<https://warontherocks.com/2021/01/a-world-divided-the-conflict-with-chinese-techno-nationalism-isnt-coming-its-already-here>), January 28, 2021.

¹² 最も有名な例としては、以下を参照のこと。Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origin of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishing Group, 2012. 特筆すべき点として、Acemoglu と



革新につきものの混乱を好まない。また、規格外の発想や標準的な規範への挑戦は、政府の社会統制能力を脅かしかねないため、一般的に奨励されない¹³。ここでは、権威主義体制の決意の固さが技術革新の大きな阻げになるのである。

米中間の技術競争の文脈に目を向けると、中国政府は「技術革新の死活的重要性 (the innovation imperative)」に迫られ、革新追求の取り組みを国家戦略にまで格上げしたが¹⁴、中国は主要な競争相手を凌ぐに至っていない。その理由の一端を体制の属性に見いだす向きもある。例えば、政治制度のトップダウン的な性質が、生産の現場における革新的試みはもちろん、政策実験の余地を狭めているというのである¹⁵。ほかにも、科学技術を発展させる手法が必然的に国家主導の保護主義的性質を帯びるため、中国政府は膨大な資源と資産から期待した効果を十分に引き出せておらず、今後もそれが続くとの指摘もある¹⁶。

端的に言えば、技術革新の分野をはじめ、中国が米国にどれほど巧みに対抗できるのかをめぐっては、依然として相容れない見解が混在しているとみられる。この隔たりをつなぐのは、中国の統治体制に弱みと強みの両方があり、その中に権威主義的性質に起因するものとしめないものがあるという可能性である。現在の地政学的文脈では見過ごされがちだが、中国を専門とする政治経済学者らはかねて、同国の資源配分戦略の構築とその実行にどのような特徴があるのかを議論してきた。これは近年、中国の国家資本主義というテーマで取り上げられた問いである¹⁷。次項では、中国の政治経済を取り巻くさまざまな議論について考察し、後の項での実証で考察すべき重要な含意を読み取っていく。

2.2. 焦点を移す：中国における国家資本主義のメカニズムと進化

開発分野の政治経済学者らは 20 年以上前から、経済発展を導く上で国家が広範な役割を担うことを

Robinson は、包摂的な経済制度を導入すれば、官僚機構がこの経済上の問題を解決することも理論的には可能と認識している。しかし、政府外の個人・企業に富を与え、官僚らの権力基盤を損なうことになるため、その実行は不可能ではないにせよ困難だと主張している。

¹³ Matthew Kroenig, *The Return of Great Power Rivalry: Democracy versus Autocracy from the Ancient World to the U.S. and China*, Oxford University Press, 2020, p. 21.

¹⁴ Andrew B. Kennedy and Darren J. Lim, “The Innovation Imperative: Technology and US-China Rivalry in the Twenty-first Century,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 3, 2018, pp. 553-572. 著者らによれば、中所得国をはじめ、中国のような新興国では、工業化の第 1 段階を通過し、追加的な資本投資による利益が縮小する中、技術革新を通じて効率を向上させることが極めて重要な課題となる。

¹⁵ Ryan Haas, “China Is Not Ten Feet Tall: How Alarmism Undermines American Strategy,” *Foreign Affairs*, March 3, 2021 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-03/china-not-ten-feet-tall>).

¹⁶ Peter Cowhey, et al, *Meeting the China Challenge: A New American Strategy for Technology Competition*, The 21st Century China Center, UC San Diego School of Global Policy and Strategy, November 16, 2020; Arthur R. Kroeber, *China's Economy: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2016, pp. 64-66.

¹⁷ 分析概念としての国家資本主義に限界や論争があることは承知しているが、この概念の分析的有効性をさまざまな学問領域にわたって検証することは本稿の範囲を超える。国家資本主義に対する最近の批判については、以下を参照のこと。Ilias Alami and Adam D. Dixon, “State Capitalism(s) Redux? Theories, Tensions, Controversies” *Competition & Change*, Vol. 24, No. 1, 2020, pp. 70-94.



認識し、一部では「国家資本主義」の到来を市場志向的発展の現実的な代替とみなしさえしてきた¹⁸。国家の経済介入と、政治的安定や社会の包摂といった広い範囲での重要な現象との関係については依然として激しい議論があり、介入の詳細なメカニズムを特定し、そこから生じる効果を測る試みが続いている。

中国の場合、経済への国家関与の性質は、主に改革期の急速な経済成長を説明する試みにおいて長らく議論されてきた。例えば、経済学者の Barry Naughton は劇的な経済発展の主因の一つとして、計画経済の時代を成功裡に抜け出した権威主義的な政治体制があることを明示した。中国の移行戦略は、政治組織の「目的変更」と「動機付け」であった。目的変更は既存組織を新たな経済環境に適応させることを意図した戦略であり、動機付けは経済成長という目標に向けて官僚たちの行動を一致させるための戦略である¹⁹。経済学者の Chenggang Xu もまた、高度に動機付けられた地方政府が経済改革の「開始、交渉、実施、抵抗」を行う「地域的に分散した権威主義体制」を中国の目覚ましい成長の要因としている²⁰。

中央・地方間の力学の働きは、改革期中国の政治経済の中心的テーマとなってきた。政治学者の Yuen Yuen Ang はこれについて考察を深める中で、中国の経済発展を「方向付けられた現場主義」の産物と表現した。言い換えれば、中央の改革者は全国への指示を通じて一定の範囲で地方の権限を認め、（命令ではなく）方向付けを行うが、刻々と変化する地域特有の問題への対策は地方政府が現場で考案するのである²¹。結果として、国内の各地域に多種多様な政治経済が生まれ、時と場所によって異なる成功パターンが存在することになった。異なる発展モデルに共通の土台があるとするれば、党が「方向指示者」となって官僚に向かうべき先と動機を与え、状況の変化に合わせた革新的な政策の立案を可能としていることである。²²

Ang は党特有の役割を強調して論じることにより、中国の政策過程をめぐる議論でよく登場する「ばらばらな権威主義」モデルの重要な側面に間接的に光を当てている。その主な指摘によれば、中国における政策形成・執行の権限は党中央に集中せず、党、政府、軍の官僚機構が垂直、水平の両方向に絡み合う複雑な組織構造の中に拡散している。そのため、中国の政策過程では強制よりも交渉の

¹⁸ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995; Stephan Haggard, *Developmental States* (Elements in Politics of Development Series), Cambridge University Press, 2018; Aldo Musacchio and Sergio G. Lazzarini, *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Harvard University Press, 2014.

¹⁹ Barry Naughton, "China's Distinctive System: Can It Be a Model for Others?" *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, No. 65, 2010, pp. 454-456.

²⁰ Chenggang Xu, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development," *Journal of Economic Literature*, 2011, Vol. 49, No. 4, pp. 1078-1079.

²¹ Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, Cornell University Press, 2016, pp. 73-102.

²² Yuen Yuen Ang, "The Real China Model: It's Not What You Think It Is," *Foreign Affairs*, June 29, 2018 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2018-06-29/real-china-model>). 以下にも同様の見解が見られる。Kellee Tsai, "Off Balance: The Unintended Consequence of Fiscal Federalism in China," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 9, No. 2, 2004, pp. 1-27.



色合いが濃く、一斉にはなく徐々に物事が進む傾向が強い²³。このことが、基層レベルの当局者による状況変化への効果的な対応を可能にしているのである。

地方政府の役割に加え、より最近の議論は、国家による介入の変容が顕著に表れるものとして国有企業の役割に特別な注意を払ってきた²⁴。例えば、Naughton と Tsai は、2000 年代初め以降、さまざまなレベルの国有企業からなるいわゆる「国有セクター」を中核として、「政治と経済制度の安定的でかつ相互に補強し合う関係」が現れてきたと指摘する。その中で注目されるのが、国による企業所有を正当化する論拠として、安全保障上の意味合いが強調されることが増えているということである²⁵。

しかし、とりわけ習近平政権の発足以降、国家と市場において利益集団が乱立する傾向を食い止め、党・国家の手が及ぶ範囲を広げるとともに、内部の規律を強める取り組みが行われてきたことも特筆に値する。確かに、同様の取り組みは過去にもあったとして最近の変化の新規性をさほど評価しない論者や²⁶、その有効性に疑問を呈する論者もいる。例えば Ye は、習近平政権の一带一路政策とその名の下に行われる資源の動員は、内外の環境変化に対処する必要から生じる一方、政策実施の分散化の状況を克服できず、当初のレトリックと異なる政策展開と帰結をもたらしたと主張する²⁷。

それでもなお、観察者の間では、中国の国家資本主義を特徴付けてきた政治経済構造の重大な変化に注目すべきとの声が増している。「CCP Inc. (中国共産党社)」²⁸「ハイブリッド資本主義」²⁹「投資家国家」など、どう表現するにせよ、その新たな構造への関心を呼び掛けているのである。例えば、Chen と Rithmire の論稿は、全く新しい形態の国家介入が台頭しているとし、国有企業の所有を越えて国家資本が拡大していると説明している。二人によれば、「投資家国家」と既存モデルの違いは、国家資本を企業に分配する新たな機関と、国家が企業側を監視し、影響を及ぼす新たなメカニズムを導

²³ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton University Press, Ch.1.

²⁴ Barry Naughton and Kelee Tsai, eds., *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*, Cambridge University Press, 2015; Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, Cambridge University Press, 2008; Li-Wen Lin and Curtis J. Milhaupt, “We Are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China,” *Stanford Law Review*, Vol. 65, No. 4, 2013, pp. 697-759; Roselyn Hsueh, *China’s Regulatory State: A New Strategy for Globalization*, Cornell University Press, 2011; Mark Wu, “The China ‘Inc.’ Challenge to Global Trade Governance,” *Harvard International Law Journal*, Vol. 57, 2016, pp. 1001-1063; Chen Li, “Holding ‘China Inc.’ Together: The CCP and the Rise of China’s Yangqi,” *China Quarterly*, Vol. 228, 2016, pp. 927-949.

²⁵ Naughton and Tsai 2015, *op. cit.*, pp. 9-11.

²⁶ Kjeld Erik Brødsgaard, ed., *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism: Earthquakes, Energy, and Environment*, Routledge, 2018, Ch. 1.

²⁷ Min Ye, “Fragmentation and Mobilization: Domestic Politics of the Belt and Road in China,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 119, 2019, pp. 696-711. 以下にも同様の見解が見られる。Yuen Yuen Ang, “Demystifying Belt and Road: The Struggle to Define China’s Project of the Century,” *Foreign Affairs*, May 22, 2019, ここで著者は、一対一路をめぐる混乱を、「政策キャンペーン」や「故意の曖昧さ」などの中国政府の政策決定の伝統に起因しているとする。

²⁸ 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. 以下も参照のこと。Nicholas R. Lardy, *The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China?*, Peterson Institute for International Economics, 2019; Elizabeth C. Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, Oxford University Press, 2018.

²⁹ *The Economist*, “Blooming for the Glory of the State,” August 15, 2020.



入した点にある³⁰。Milhaupt と Zheng は、現在の制度環境下では、所有形態に関わらずほぼ全ての大企業が国家と密接につながり、国家の援助を受け、党の政策の実行役を担うようになったと主張し、国有企業と民間企業を分ける標準的な二分法を批判している³¹。

こうしてみると、中国の国家資本主義を、中央政府から経済主体への一元的統制として理解することが現実の政策への誤解につながりかねないことは確かである。ただしこれは、中央指導部の意図に沿って政策が実施されないという意味ではない。党の人事決定権に基づき細心の注意を払って設計された動機付けのメカニズムが、政策過程の一貫性を確保する機能を果たしてきたからである。

同時に、中国が発展の新たな段階に入り、競争性を増す国際環境に直面する中で、国家資本主義が変容したのかどうか、どの程度変容したのかをめぐっては、議論の余地が残る。主な問いには、以下のようなものがある。党は依然として、独裁者よりも方向指示者として自らの役割を定義し、実践しているのか。地方官僚を急成長の達成に導くことのできた動機付けのメカニズムは、技術革新など、より複雑な発展上のニーズへの対応においても同様に有効なのか。国有企業が担う変容の媒介機能はどの程度のもので、国有企業改革はどこに重点を置いているのか。そして現政権が産業競争力の向上に動員してきた政策装置や資源は、どのようなものか。

技術的に先行し、軍事的に強力な国家を建設する全社会的アプローチの不可欠な要素と「軍民融合」戦略を仮定することが正しいとすれば、同戦略は一連の疑問について考察するための豊かな土壌となる。変化を続ける中国の国家資本主義の性質とメカニズムの考察には、特にそれが当てはまる。さらに、「軍民融合」政策の構造と発展過程を考察することにより、資源配分・管理の新たな担い手と手法がどれだけ効果的に働いているかについて、理解が深まるであろう。次項ではまず、「軍民融合」戦略を定義し、根本的な動因について議論する。

3. 「軍民融合」戦略の政治経済

3.1. 「軍民融合」とは何か

「軍民融合」戦略の制度設計と政策過程を考察する前段として、中国が経済の構造改革を目指し実行してきた近年の産業政策において、「軍民融合」がとりわけ野心的であることを示し、議論の端緒としたい³²。具体的な政策目標は、軍民間の幅広い協力と競争により、ハイテク部門をはじめとする指

³⁰ Hao Chen and Meg Rithmire, “The Rise of the Investor State: State Capital in the Chinese Economy,” *Studies in Comparative International Development*, 55, 2020, pp. 257-277.

³¹ Curtis Milhaupt and Wentong Zheng, “Beyond Ownership: State Capitalism and the Chinese Firm,” *Georgetown Law Journal*, 103, 2015, pp. 665-722.

³² ここでは産業政策について「（非介入主義的な）市場均衡で起こるよりも良好な成長をもたらすと期待される経済部門構造への変化を目指す、選択的かつ的を絞った政府介入」という、より狭く、より明確な定義を採用した。産業政策の定義をめぐる簡潔な議論については、以下を参照のこと。Barry



定産業の競争力を強化することにある。そのため、国防部門への資本の投入と技術の移転を民間に促し、兵器生産を進歩させるために設計された戦略、という「軍民融合」への一般的な見方は、主要な動機について論じる限り、全体像の一部しかとらえていない。以下に見るように、「軍民融合」戦略は幅広い先端部門を対象とし、各部門の研究・開発（R&D）、生産、調達の体制を改革する取り組みに重点を置いている³³。

ただし、望まれる、または予想される成果を記すのみでは、たとえそれが中央政府からの発信であっても、「軍民融合」の取り組みに関わる野心の大きさや、その新規性を示すには十分ではない。産業政策として考えるには、資源の面で相当な努力を伴いながら、実体経済へのコストをかけた介入が行われていなければならない。そこには、補助金や税制優遇といった直接的なコストもあれば、対象産業を守り育てるための規制障壁や保護主義政策といった間接的なコストもある。さらに、前項での議論の通り、中国の国家は新たに生じた発展上、戦略上の最重要課題に対応するため、党・国家関係を再調整し、官僚機構を再構築し、さらには媒介者として民間企業を動員しようと相当な努力をしてきたとみられる³⁴。次項以降で示すように、「軍民融合」戦略は政治、行政、経済の資源に関してかなりの努力を伴いながら、結果として、同戦略がなければ起こらなかったであろう関連産業の漸進的な向上をもたらすのである。

3.2. なぜ「軍民融合」なのか

「軍民融合」戦略は画期的な動きではあるが、軍民間の交流を促すことで生産やR&Dの能力を高めようと構想したのは、習近平政権が初めてではない。多くの論者が指摘するように、経済発展に向けて軍民関係を再構築する努力は、改革初期までさかのぼることができる。また、1990年代末の国有企

Naughton, 2021, *The Rise of China's Industrial Policy, 1978-2020*, Universidad Nacional Autonoma de Mexico, pp. 18-20.

³³ 「軍民融合」を産業政策とみなすことには異論がありうる。例えば Naughton は、「軍民融合」は「中国の軍産管理体制の長期的傾向となる」との認識を示す一方、「差し引きすれば、非経済的な恩恵を主な動因とする例外として国防部門を扱うことが合理的である」とし、評価を引き下げている Naughton 2021, *Ibid.*, p. 26（強調は筆者）。しかし以下が示すように、国防部門の特別な位置付けに挑み、これを打ち消しさえすることは、主要な「軍民融合」政策の目標と公言されている。また、中国の近年の産業政策に影響しうる要素に関し、非経済的なものと経済的なものの線引きは単純ではない。ここは過去の政策努力との違いが一層際立つ点である。この点については、例えば以下を参照のこと。Loren Brandt and Thomas G. Rawski, eds., *Policy, Regulation, and Innovation in China's Electricity and Telecom Industries*, Cambridge University Press, 2019, pp. 21-22.

³⁴ 経済や経営に関する既存の文脈において、産業政策のこうした「政治的」コストは見落とされるか、十分に考察されてこなかった。しかし、政策過程を中央に集約する習近平の取り組みなどが生み出す「負の外部性」を踏まえれば、この関心の欠如は、関連政策の持続力に対する誤解につながりかねない。



業改革でも、国防産業の競争力増進という動機は共通していた³⁵。さらに言えば、現在実施されている個別の政策措置の大半は、胡錦濤政権が当時の新スローガン「軍民融合」の下で提案したものである³⁶。

しかし、こうした歴代の政権や政策からの連続性は、習近平政権が推進する「軍民融合」政策の画期性を損なうものではない。特に後者では、技術革新に向けた軍民による垣根のない協力と競争を、軍事と経済を束ねる新たな発展モデルとして位置付ける³⁷。この新たな位置付けの背景には、歴代政権との政策差別化を図る現指導部の意向と並び、米国との戦略的競争の激化をはじめとする戦略環境上の重要な変化がある。

これと関連があり、同様に重要な要素として、中国経済の減速がある。軍事技術の進歩や戦争形態の変容のように、過去の水準を超えた資源投入を質量両面で必要とする戦略環境の変化が認識される中、米国との戦略的競争の高まりにより、そうした変化に対応できる国防体制の構築が喫緊の優先課題となっている³⁸。しかし財政面では、経済成長の鈍化と社会福祉費用の増大により、国防建設への優先的、追加的な資源配分は望めない。また、軍内部の予算配分パターンを見る限り、人員縮小などを通じたコスト削減努力では、装備近代化のニーズの拡大に対応できないことがうかがわれる³⁹。

しかし、この中国人民解放軍に対する財政的圧力の高まりは、米国との戦略的競争で中国政府が抱える困難のほんの一部にすぎない⁴⁰。例えば、中国の国防分野の R&D 支出の財源はその大半が非軍事分野から調達され、財源の構成も多様化している⁴¹。これを踏まえれば、より根本的な問題を生んでいるのは、軍事技術と技術革新の性質が変化したことである。軍事分野の技術革新をめぐる最近の諸研究によれば、軍事技術は極めて複雑化しており、先進的な兵器システムを複製し、その性能を再現す

³⁵ 国防産業改革における鄧小平の初期の取り組みについては、以下を参照のこと。Tai Ming Cheng, *Fortifying China: The Struggle to Build a Modern Defense Economy*, Cornell University Press, 2009, Ch. 3; National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report 2021: China's Military Strategy in the New Era*. 江沢民時代の防衛産業改革の取組については、以下を参照のこと。Evan S. Medeiros, et al, *A New Direction for China's Defense Industry*, Rand Corporation, 2005, pp. 22-49.

³⁶ 胡錦濤時代に「軍民融合」政策が直面した困難の内容や詳細については、以下を参照のこと。National People's Congress Financial and Economic Affairs Committee, ed., *A Study on Military Civil Fusion Development Strategy*, China Financial and Economic Publishing House, 2010（これ以降「NPC Study on MCF」）。「A Study（研究）」と題してはいるが、「軍民融合」政策実行の課題を政府・軍の担当組織が率直な報告としてまとめた書物である。

³⁷ 以下で議論する通り、「軍民融合」政策を国家戦略に格上げする理論的根拠として、2016年7月に「経済建設と国防建設の融合発展に関する意見」が発表された。

³⁸ National Institute for Defense Studies, *NIDS China Security Report 2021: China's Military Strategy in the New Era*, p. 59.

³⁹ The State Council Information Office (2019), *China's National Defense in the New Era* (p. 23).

⁴⁰ 「軍民融合」の説明には、戦争の「情報化（信息化 xinxihua）」から「インテリジェント化（智能化 zhinenghua）」への変容が認識されている点を重視するものもある。例えば、以下を参照のこと。Richard A. Bitzinger, "China's Shift from Civil-Military Integration to Military-Civil Fusion," *Asia Policy*, Vol. 16, No. 1 (January 2021), pp. 5-35; NIDS China Security Report 2021, p. 58.

⁴¹ 中国の国防支出をめぐる証拠に基づく議論については、以下を参照のこと。Nan Tian and Fei Su, *A New Estimate of China's Military Expenditure*, SIPRI, January 2021; Meia Nouwens and Lucie Beraud-Sudreau, "Assessing China's Defense Spending: Proposal for New Methodologies," IISS, March 20 2020.



ることは広く考えられているほど簡単ではない。それどころか、より難しくなっている⁴²。Gilli らは、中国が数十年前から第 5 世代ジェット戦闘機の複製を試みてきたことを例にとり、中国が一部の最先端軍事技術（この例では、ターボファン・エンジンと航空電子工学）の再現に大いに苦しんでいることを示している。国内投資が拡大し、世界規模で外国の技術を手に入れるようになってさえ、苦戦しているのである⁴³。ところが、軍民を統合することに対する中国政府の関心と、こうした技術的困難の関係を明示的に論じている研究はほとんどない。しかし、以下の議論が明示するように、軍事技術の複雑化は党指導部に対し、「軍民融合」のさらなる進展を最重要課題とすることを強く促したのである。

3.3. 「軍民融合」戦略の政治学

経済の失速と戦略環境の悪化への対応として、胡錦濤前政権は複数の指示を公布し、一連の「軍民融合」政策を打ち出した。しかし、政策の実行、及び国防産業の組織体系に内在する構造的問題により、新たな政策措置は期待した成果をもたらすほど広範な変化を起こせなかった。もちろん、「軍民融合」政策を一層推進しようという胡錦濤政権の試みが、何の成果も生まなかったわけではない。むしろ、国防産業の技術革新能力の向上を阻む中核的障害とは何か、それを克服するためにはどのような措置が必要かが明らかになった。習近平はこれを起点とし、「軍民融合」という新しくも古くもある課題に取り掛かったのである。

「軍民融合」政策に勢いを取り戻し、個々の改革を実行するため、習近平政権は二つの制度改革を実行した。第一に、「軍民融合」関連組織の間で目標を共有し、政策の優先順位や手段に関する方向性を調整する土台となる概念的基盤を提示した。第二に、党の調整能力を強めることで、政策実行に向けた組織構造の大幅な変更を行った。これが結実したのが、2017 年 1 月の中央軍民融合発展委員会の設立である。端的に言えば、習近平による革新の狙いは、中国の政策過程の断片性に対処し、克服

⁴² Michael C. Horowitz, *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*, Princeton University Press, 2010; Peter J. Dombrowki and Eugene Gholz, *Buying Military Transformation: Technological Innovation and the Defense Industry*, Columbia University Press, 2006; Andrea Gilli and Mauro Gilli, “The Diffusion of Drone Warfare? Industrial, Infrastructural, and Organizational Constraints,” *Security Studies*, Vol. 25, No. 1 (Winter 2016); Yu-Ming Liou, Paul Musgrave, and J. Furman Daniel III, “The Imitation Game: Why Don’t Rising Powers Innovate Their Militaries More?” *Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 3 (Fall 2015), pp. 157-174; Eugene Gholz, “Systems Integration for Complex Defense Projects,” in Guy Ben-Ari and Pierre A. Chao (eds), *Organizing a Complex World: Developing Tomorrow’s Defense and Net-Centric Systems*, Center for Security and International Studies, 2009, pp. 50-65.

⁴³ Andrea Gilli and Mauro Gilli, “Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation, Reverse Engineering, and Cyber Espionage,” *International Security*, Vol. 43, No. 3 (Winter 2018/2019), pp. 141-189. 一方、中国による外国軍事技術の「吸収」の実績は部門ごとに異なるが、全体としてかなり成功していると指摘する研究者もいる。以下を参照のこと。Tai Ming Cheng (ed), *Forging China’s Military Might: A New Framework for Assessing Innovation*, Johns Hopkins University Press, 2014; Tai Ming Cheung (ed), *The Chinese Defense Economy Takes Off: Sector by Sector Assessments and the Role of Military End Users*, Institute on Global Conflict and Cooperation, University of California, 2013.



することにあつた。この規模の産業政策が望みの成果を上げられるようにするには、不可欠な条件である。

3.3.1. 目的を再定義する

さまざまな報告によると、2011年以前の政策立案者の間には、「軍民融合」を阻む主な障害は、その長期目標や優先順位、影響に対する共通理解の欠如にあるとの確信が広がっていた。これを国益や部門利益の衝突が拡大した（ある意味で自然な）結果と認識した後でさえ、内部の観察者らは、「軍民融合」政策を総合的な社会経済発展戦略に織り込むことで、官僚機構全体に共通の目的意識を創出する必要があると強調した⁴⁴。より具体的には、「軍民融合」政策を国家戦略に格上げし、5カ年計画に併せて包括的かつ具体的な計画を立案することを提案した⁴⁵。

2012年末の政権発足以降、習近平は胡錦濤による「軍民融合」の取り組みを継承し、発展させる意向をたびたび公にしてきた。例えば、同年12月の中央軍事委員会拡大会議での発言がある。新たな最高司令官が前指導部の成果を評価し、自らの全般的な政策課題を述べる極めて重要な場において、習近平は「我々は軍民融合方式の発展における最初の段階をやり遂げたにすぎない」と語った⁴⁶。また、2014年3月には早くも国家戦略としての「軍民融合」に言及し、「軍民融合発展」は国家安全保障と中国全体の発展の両方にかかわると説明した。さらに、2015年3月に開かれた全国人民代表大会の際、人民解放軍代表団の全体会合において、全般的な国家戦略の策定で発展と安全保障のバランスを取る方法を思案していると述べ、「軍民融合発展」を国家戦略に引き上げることが答えになると発言した。

「軍民融合」政策が転換点を迎えたのは2016年7月、党中央委員会、国務院、中央軍事委員会が『経済建設と国防建設の融合発展に関する意見』（以下、『2016年意見』）を公表した時のことである。なかでも注目すべき点が二つある。第一に、発表元が党、国家、軍の当局を含んでいる点は、過去からの明確な脱却を示している。それまで数年、「軍民融合」に関する習近平の発言は主として軍の聴衆に向けられていた。しかしこの時、「軍民融合」政策が党の責務に加わったことが明らかになったのである。

第二に、『2016年意見』の顕著な特徴は、その内容にある。まず、経済と軍事、両者の発展の関係を規定する新たな国家戦略として「軍民融合」政策を位置付けることで、同政策に特別な重要性を付与している。内部の政策当局者らは、江沢民の試みを思い出したかもしれない。1997年、江沢民が経

⁴⁴ 「軍民融合」分野の利害対立の例として、民間事業体の参入により、稠密な国防産業の集中的、独占的な構造が侵食されるという国防企業の恐怖心が挙げられる。また軍の一部には、さまざまな仕事「アウトソース」されるせいでポストを失いかねないと懸念する者もいる。NPC Study on MCF, 2010, p. 7.

⁴⁵ NPC Study on MCF, 2010, p. 23.

⁴⁶ 中国人民解放军总政治部 Zhongguo Renmin Jiefangjun Zongzhengzhibu [The People's Liberation Army General Political Department], 《习近平国防和军队建设重要论述选编》 Xi Jinping Guanyu Guofang he Jundui Jianshe Zhongyao Lunshu Xuanbian [Collection of Xi Jinping's Important Speeches on National Defense and Military Construction], 2014, p. 50, 52.



済と軍事、それぞれの発展の関係を正そうとしたことは、国防産業の抜本的な改革を予感させた。次に、『2016年意見』は「軍民融合」を国家発展戦略に格上げすると宣言しただけでなく、政策形成・実行の主要領域を明示した⁴⁷。また、目標（目标）という言葉を使い、具体的な政策効果よりも、努力を向けるべき方向を示したことは特筆に値する⁴⁸。『2016年意見』は「軍民融合」発展に関して当局が発表した今のところ唯一の公式文書（部分的な要約ではあるが）と考えられている。発表以降、「軍民融合」は注目的になり、急速な発展の段階に入っている。

3.3.2. 官僚機構を機能させる

習近平が「軍民融合」政策促進のため実施したもう一つの制度改革は、政策実行の統制と調整における党の役割の強化である⁴⁹。2011年以前、ハイレベルからの指導（中国語の「頂層設計」）と全般的な調整の欠如が「軍民融合」戦略推進の最大の阻害要因になっているとの指摘が、ほぼ全ての政策立案者や論者からなされていた。胡錦濤は従来、御しにくさを増す中国の官僚機構に対し、その利害対立を調整する意志と能力を欠いたとみられてきた。しかし実際は、利害調整を図る重要な動きをいくつか実行している。なかでも「軍民融合」に関連する重要な措置は、部門横断の統括機構として2008年に工業情報化部を新設したことと、その内部に「軍民融合」専門の局級機関を設置したことである。

この行政改革には、強調すべき側面が二つある。第一に、この改革は「軍民融合」が既に、重点的、包括的、組織的な支援が必要な独立した政策分野とみなされ始めていたことを示唆している。これに関しては、国防分野のR&Dや生産を所管する機関、すなわち国防科学技術産業委員会が、工業情報化部に統合されて国家国防科学技術工業局へと改称したことも特筆に値する。Chengらによると、この抜本的措置は⁵⁰、国防産業を戦略産業全般に対するより広範な規制体系の中に組み込むことを目的としていた⁵¹。第二に、「軍民融合」に関与する組織が増加する中、それらの調整も課題となっていた。改革

⁴⁷ 主要6領域として、基礎（基础 jichu）、産業（产业 chanye）、科学技術（科技 keji）、教育資源（教育资源 jiaoyu ziyuan）、社会福祉（社会服务 shehui fuwu）、緊急・公安（应急和公共安全 yingji he gonggong anquan）が明示されている。

⁴⁸ Stone and Wood, *China's Military-Civil Fusion Policy*, 2021, p. 26.

⁴⁹ 政策過程で党が担う役割の強化をめぐる議論は、以下を参照のこと。David M. Lampton, "Xi Jinping and the National Security Commission: Policy Coordination and Political Power," *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 95, 2015, pp. 759-777; Barry Naughton, "Shifting Structures and Processes in Economic Policy-making at the Center," in Sebastian Heilmann and Matthias Stepan, ed., *China's Core Executive: Leadership Styles, Structures, and Processes under Xi Jinping*, Mercator Institute for China Studies, June 2016.

⁵⁰ 改革の結果、国防科学技術産業委員会は国家委員会から工業情報化部所属の総局とされ、行政機関としての等級を二つ引き下げられた。

⁵¹ Tai Ming Cheng, "An Uncertain Transition: Regulatory Reform and Industrial Innovation in China's Defense Research, Development, and Acquisition System," in Tai Ming Cheng (ed), *Forging China's Military Might: A New Framework for Assessing Innovation*, Johns Hopkins University Press, 2014, pp. 50-51; Yeo Yukyung, "Remaking the Chinese State and the Nature of Economic Governance? The Early Appraisal of the 2008 'Super Ministry' Reform," *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, No. 62, 2009, pp. 729-743.



当時、工業情報化部は「大きな部（大部門／super-ministry）」として調整役を担い、過去に政策の立案と執行を阻んだ縄張り争いを最小限に抑えることが期待されていたのである。

胡錦濤政権はこの政府機関再編と並び、「軍民融合」促進を内容とする法律制定の作業に着手した。いわゆる「軍民融合促進法」（軍民融合促進法 Junmin Ronghe Cujinfa）の起草に取り組む背景には、そうした法律が、政策の優先順位や関連機関・部局の責任を示す上で有効な調整メカニズムとして働く、との発想があった⁵²。「軍民融合」に法的基盤を与えるこの取り組みは習近平政権に継承され、起草作業は国家発展改革委員会と人民解放軍戦略計画部が引き継いでいる⁵³。

しかし、政策調整という課題に対する習近平の方策は二つの点で革新的であった。第一に、習近平は中央レベルの新たな調整機構、すなわち中央軍民融合発展委員会を、党の組織構造の中に設置した。これは胡錦濤政権（および習近平政権初期）との顕著な相違である。前政権は、國務院所属の政府機関である工業情報化部に調整権限を与えていた⁵⁴。第二に、習近平は中央軍民融合発展委員会の主任（chair）に就いた。そうして「軍民融合」戦略実行へのリーダー個人のコミットメントを示し、政策実行に強く求められていた「中央」の権威を与えた。もっとも、習近平時代における党を基盤とする調整メカニズムの広がりや踏まえれば、同委員会の創設は珍しい措置ではない⁵⁵。Lampton が中央国家安全保障委員会の創設に関する論稿で指摘しているように、習近平は「政策の決定と実行の両方で党を主要機関に」しようとしていた⁵⁶。

中央軍民融合発展委員会の創設には、中央指導部の意志を知らしめるだけでなく、政策調整で主導的役割を担う組織を示す働きもあった。例えば、2018年10月に開かれた同委員会の会議には、国家発展改革委員会、国有資産監督管理委員会、全国工商業連合会、中央軍事委員会戦略企画事務局、清華大学、陝西省、青島市、中国航空工業集団の長らが出席している。出席機構のリストで目立ったのは、国家発展改革委員会と中央軍事委員会戦略企画事務局である。ともに工業情報化部を代替し、政府と軍の主な調整役となった2機関である⁵⁷。これらの措置の意味するところは明白であった。一つは、全

⁵² NPC Study on MCF, 2010, pp. 23-26.

⁵³ 国防大学国防経済研究中心 Guofang Daxue Guofang Jingji Yanjiu Zhongxin, 《軍民融合发展報告 2013》*Junmin Ronghe Fazhan Baogao 2013* [Report on the Development of Military-Civil Fusion 2013], 国防大学出版社 Guofang Daxue Chubanshe, 2013, pp. 5-6, 14-15; Elsa B. Kania, “Strategic Planning in China’s Military: Which organizations are responsible for the PLA’s high-level thinking on reform and innovation?” *The Diplomat*, June 7, 2017. 中国人民解放軍戦略計画部は2011年、総参謀部所属の2級部として設立された。

⁵⁴ 具体的には、2012年末以降、軍の関連組織を含む政府各部をつなぐ調整組織（軍民結合部际协调小组 Junmin Jiehe Buji Xietiao Xiaozu）が工業情報化部を筆頭として設立された。Guofang Daxue Guofang Jingji Yanjiu Zhongxin 2013, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁵ 習近平時代における「システム横断」型の小規模指導集団の形成については、以下を参照のこと。Wen-Hsuan Tsai and Wang Zhou, “Integrated Fragmentation and the Role of Leadership Small Groups in Chinese Politics,” *The China Journal*, No. 82, pp. 1-22.

⁵⁶ David M. Lampton, “Xi Jinping and the National Security Commission: Policy Coordination and Political Power,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 95, 2015, p. 779（強調は筆者）。

⁵⁷ 『2016年意見』の公布後、国家発展改革委員会は経済と国防の調和的發展を担う局を設置した。この局は中央軍事委員会戦略企画事務局とともに中央軍民融合発展委員会に統合された。



体の政策調整の権限が政府から党に移ったということであり、もう一つは、大いに必要とされる政府と軍のつながりが新たな調整メカニズムに内包され、その調整能力が強まったということである⁵⁸。

総合すれば、「軍民融合」の政策実行の組織配置を再編するという習近平の手法からは、当人の目標と、その達成に向けた制度戦略の両方が見えてくる。そして、党中央によるそうした動きに続き、地方各省に「軍民融合発展」の所管委員会を創設する波が中国全土に広がり、さまざまな軍民協力のメカニズムが現れた⁵⁹。

3.4. 「軍民融合」戦略の経済学

目標の再設定と政策実施体制の再編に伴い、「深い融合」の実現を可能とするための一連の具体策が打ち出された。「軍民融合」は広範な問題に関わる戦略ではあるものの、当初から国防産業に及ぼす効果が強調されてきた。このことは、産業政策としての「軍民融合」戦略の性質を示す一つの証拠となる。本項では初めに「軍民融合」の重点の置きどころを、続いて国防産業への影響を議論していく。

3.4.1. 国防産業の強化と開放

先に述べた通り、「軍民融合」戦略の起源の一部は、1990年代末の国有企業改革にさかのぼることができる。改革の後、特に中国国防産業の効率と競争力は次なる高みに達したとの認識が広がった。ここで指標となったのは、国産兵器システム全般の品質向上や、ロシアなどからの兵器輸入の大幅な減少である⁶⁰。Medeirosらは2005年の論文で「中国国防部門は広範囲の、ますます先進的な兵器を生産している。そうした兵器は、短期的には台湾関連で起こりうる衝突に対して重要であるが、アジアにおける中国の長期的な軍事プレゼンスに対しても重要である」と看破した⁶¹。内部関係者らは全体として、改革努力によって国防産業はR&Dや生産の能力を著しく進歩させ、次の発展段階として掲げら

⁵⁸ Brian Lafferty, “Civil-Military Integration and PLA Reforms,” in Philip C. Saunders, et al., eds., *Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing Chinese Military Reforms*, National Defense University Press, 2019, pp. 627-660.

⁵⁹ 梅阳, 纪建强 Mei Yang and Ji Jianqiang, 《“条块治理”：军民融合发展中的地方政府》“Tiaokuai Zhili: Junmin Ronghe Fazhanzhong de Difang Zhengfu” [Governance under Vertical Lines and Horizon Lumps: Local Government in Civil-Military Integration Development]. 北京理工大学学报 (社会科学版) *Journal of Beijing Institute of Technology (Social Science Edition)* Vol. 23, No. 3, 2019, pp. 133-142.

⁶⁰ The U.S.-China Economic and Security Review Commission, “Chapter 4 Section 2 – An Uneasy Entente: China-Russia Relations in a New Era of Strategic Competition with the United States,” in *2019 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, pp. 324-326.

⁶¹ Medeiros et al. 2005, p. 1. 同様の評価は以下を参照のこと。Richard A. Bitzinger, 2016, “Reforming China’s Defense Industry,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 39, No. 5-6, pp. 766-768. Bitzingerによれば、中国の軍産複合体は1990年代末まで、少数の「ちょっとした卓越性」を除き、比較的先進的な通常兵器の設計・生産能力をほとんど示さなかった。



れ始めた「小さな核、大きな連携」の初期段階に入ったと評しており、Medeiros らの見解はこれと共鳴する⁶²。

とはいえ、中国国防産業には一層深い変革が必要だとの認識は、低調な経済と米国との戦略的競争の激化という新たな環境の下、2011年以前から高まっていた。Tai Ming Cheng は自らの聞き取り調査に基づき、そうした内部の懸念を以下のようにまとめている。

さまざまな利益集団からの強い反発によって、国防産業が移行の途上で立ち往生し、主要分野の改革が未着手または未達成のままになりかねない、という現実的なリスクがある。そうした部分的改革の悪影響は、1990年代末から国防産業と RDA（研究・開発・調達）分野への豊富な資源投入により、これまで覆い隠されてきた。しかし、経済成長の減速による予算の引き締めがあれば、深く断絶された、欠陥だらけのこの体制の脆弱性が露呈しかねない⁶³。

そのため、中央の政策立案者や研究者らが、先進的な国防科学技術と産業基盤の構築を「軍民融合」の最優先課題に分類したことは、偶然ではない⁶⁴。ここでの最重要戦略は、民間産業基盤との「深い融合」である。この領域での主要目標はしっかり定義されていないが、（1）国防技術産業基盤（DTIB）の再構築（2）民間企業に対する国防市場のさらなる開放が優先事項として明確に定められている。

（1）の目標の達成については、中国国防産業に内在する「セクター間の分断」の解消が重要である。これはセクターごと、より正確に言えば各セクターに複数存在する集団企業ごとの独占構造を指し、技術革新能力の向上に対する最大の障害とする指摘が多い。集団企業は、垂直的構造の下で多くの子会社や研究機関、生産工場を支配している⁶⁵。批判する側によれば、この「自己完結構造（自成体系 *zicheng tixi*）」には利点（あらかじめ定めた生産目標の達成など）もあるが、（単なる模倣ではなく）「破格」な技術革新につながりうる真の競争を生む上で、明らかな欠陥がある。例として、国防産業の R&D 構造が挙げられる。中国の国防 R&D 能力の基盤をなしているのは、個々の国防集団企業

⁶² 国家国防科技工业局新闻宣传中心 Guojia Guofang Keji Gongyeju Xinwen Xuanqchuan Zhongxin (ed). 《国防科技工业科学发展文集》. *Guofang Keji Gongye Kexue Fazhan Wenji* [Collected Works on National Defense S&T and Industry Development], 北京人民出版社 Beijing: Renmin Chubanshe, 2010, pp. 3-10.

⁶³ Tai Ming Cheng, 2014, p. 43.

⁶⁴ 黄毓森, 纪建强, 郭勤 Huang Yusen, Ji Jianqiang, and Guo Qin, 《中国特色先进国防科技工业体系内涵与实现路径》 “Zhongguo Tese Xianjin Guofang Keji Gongye Tixi Neihan yu Shixian Lujing,” [The Connotation and Realization Path of the Advanced Defense Science and Technology Industrial Base], 科技进步与对策 *Keji Jinbu yu Duice* [Science & Technology Progress and Policy], No. 15, August 2019.

⁶⁵ 1990年代末の国有企業改革により、関連装備の研究・開発から生産までの全工程を10社余りの国防コングロマリットが担う管理構造が生まれた。国防産業のうち、造船、兵器製造、航空といった分野ごとに、そうした企業集団が形成された。



の傘下にある多数の研究機関であるが、各セクター（や集団企業）の利益と短期的な生産ニーズを優先するために、長期的、基礎的な研究に取り組めないことが明らかになっている⁶⁶。

国防企業の独占的、閉鎖的な体質は、中国の国家資本主義の基準に照らしても際立っている。Lin と Milhaupt の指摘の通り、中国の一般的な国有企業の統治構造は「ネットワーク化された階層構造」と表現できる。集団企業はそれぞれに垂直的体制を築き、特定のセクターに焦点を絞り込む傾向があるものの、「共同出資や株式所有を通じ、同一セクターまたは補完関係にあるセクター間で個々の企業がつながっていることが多い」⁶⁷。国益増大のため、セクター間、企業間の補完性を活用できるようにしているのである⁶⁸。中国の軍事専門家らは、中国もロッキード・マーチンのような「専門的」発展を追求すべきと主張する⁶⁹。しかし、国防産業に残る構造的な問題は、他の戦略的産業における中国国有企業の標準的慣行に合わせることで優先されると考えられる⁷⁰。

国防産業内にセクター間障壁が残る一方、観察者らの中には、民間と国防産業を隔てる障壁は年とともにある程度下がっているとの認識がある。これは国防企業による民用品生産（军转民 junzhuanmin）という長期的な慣行だけでなく、民間企業の国防市場参入（民参军 mincanjun）を促進する努力の結果でもある。ただし、後者（民参军）の試みに関しては、低効率・高コストの要素を民間にアウトソースし、国防産業の効率を高めることが最も重視されていた。具体的に言えば、民間企業は主に部品や付属品の製造に携わり、生産過程の下流にしか加わっていない（図 1 参照）。そうした状況で、民間企業が生産の上流に参入し、国防産業全体の技術革新能力を高めうる潜在的な経路については、ほとんど議論がなされてこなかった⁷¹。

⁶⁶ 严剑峰, 唐波 Yan Jianfeng and Tang Bo, 《我国军工科研院所的功能定位及分类改革》“Woguo Jungong Keyan Yuansuo de Gongneng Dingwei ji Fenlei Gaige” [Reform of Our Country’s Defense R&D Institutes’ Functions and Categories], 西北工业大学学报 *Xibei Gongye Daxue Xuebao* [Academic Report of Xibei Technology University], No. 2, 2018, pp. 88-95.

⁶⁷ Li-Wen Lin and Curtis J. Milhaupt, “We are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China,” *Stanford Law Review*, Vol. 65, No. 4, 2013, p. 699.

⁶⁸ 問題含みの中国の軍産機構で長らく「ちょっとした卓越性」の一例とされてきたミサイル部門では、他部門と異なり、航空宇宙コングロマリット 2 社の子会社がミサイルの全てを生産しているわけではない。むしろ、ミサイルの研究、開発、生産には、航空・兵器システムなど他部門のコングロマリットの傘下企業も携わっている。Evan S. Medeiros et al, *A New Direction for China’s Defense Industry*, pp. 52-53.

⁶⁹ Jiang et al., *Initial Discussion on the Military-Civil Fusion Strategy*, pp. 78-79.

⁷⁰ 実際、国防産業の狭隘さは他部門よりずっと深刻だと広く考えられている。NPC Study on MCF, 2010, pp. 29-35.

⁷¹ Zeng Li, ed., *National Defense Resource Allocation and Management with Chinese Characteristics under Military-Civil Fusion (Part 1)*, p. 176-178.

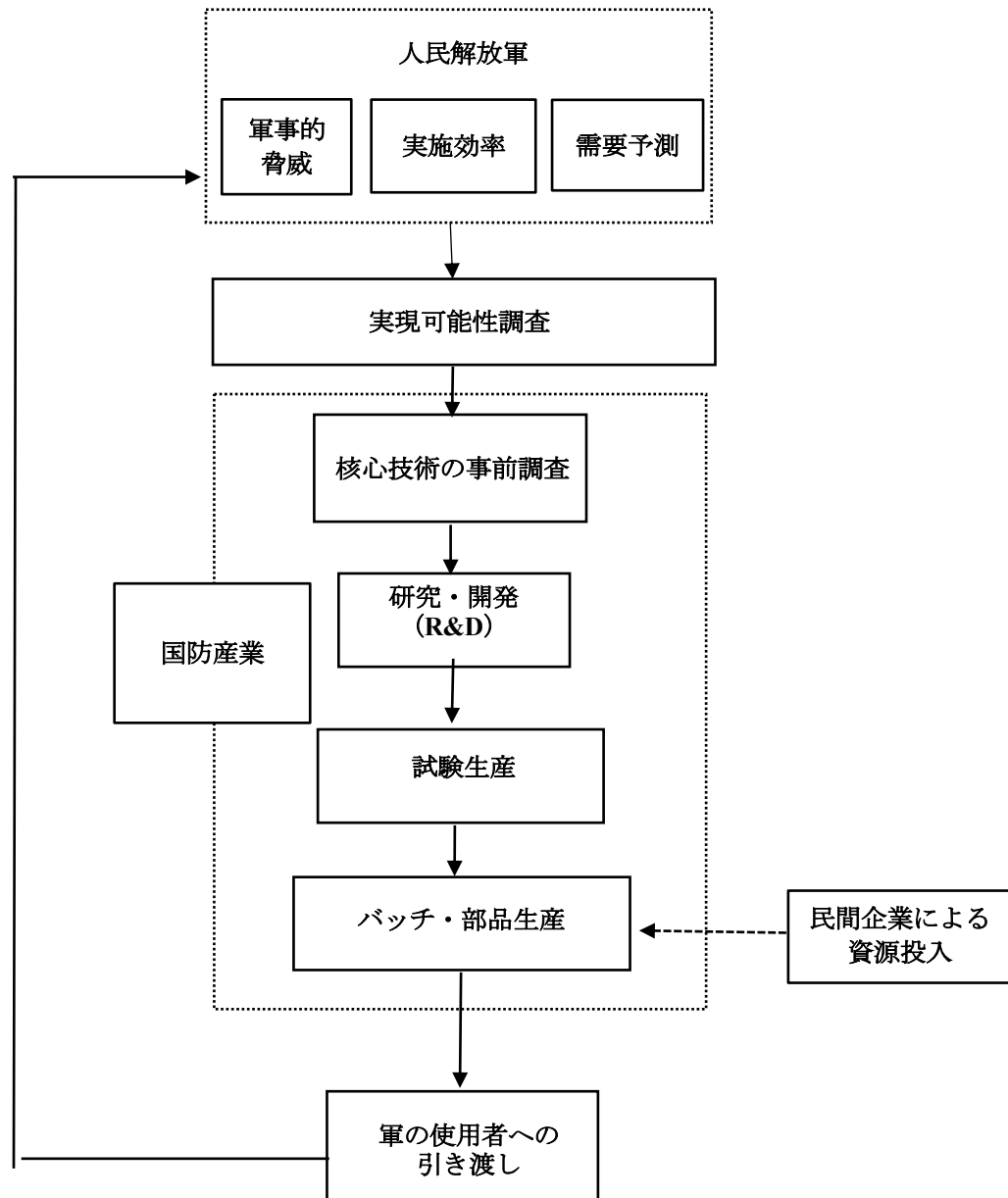


図 1：現在のセクター分断型体制における国防 R&D・生産工程

(出典: Zeng Li, ed., Zhongguo Tese Junmin Ronghe Guofang Ziyuan Peizhi yu Guanli Tansuo (part I) [Research on the Military-Civil Fusion National Defense Resource Allocation and Management with Chinese Characteristics], Jingji Guanli Chubanshe, 2016, p. 200)



この極めて重要な領域での「軍民融合」を一層進めるため、どのような具体的政策措置が講じられてきたのだろうか。最も権威ある指導文書は、国務院が発表した2017年11月の91号文書である⁷²。同文書は大きく7分野で29件の措置の概略を定め、「小さな核、大きな連携、専門的かつ開放的な研究・生産体制」の形成を求めている⁷³。同文書によれば、「小さな核」は、国防産業の集団企業が引き続き担うであろう中核的な生産能力を示す。また「大きな連携」と「開放」は、国家と市場の力をともに発展させる本質的、全般的な能力の獲得に向けた取り組みを表現したものである。

「小さな核」を形成する努力の中心は、国防集団企業の所有構造の改革である。戦略兵器セクターの企業を除き、国防集団企業とその子会社に株式保有体制の見直しが強く求められている⁷⁴。所有権構造の改革は胡錦濤の「軍民融合」戦略の中核でありながら、その政権下では実現しなかった。国務院は2017年7月、中央国有企業の「全人民所有」から「国家所有」への移行を同年末までに完了させるよう最後通牒を出した⁷⁵。この移行は続く諸改革、とりわけさまざまな経路を通じて民間資本を国有企業に引き込むことを目的とする諸改革の前提条件となる。移行が円滑に実行された場合、親会社と子会社、双方のレベルにおける国防産業の概況は、組織再編、再建、民営化、資産売却、吸収・合併といった多くの活動を通じ、著しく変化するものと予想される⁷⁶。

最後に、「大きな連携と開放」を目指す主要措置の中に、民間企業が取得しなければならない許可を一部削減する行動計画がある。2017年10月、中央軍事委員会装備発展部は、全4件中2件の許可を統合し、総数を3件に減らすとともに、1件の取得にかかる期間を約6カ月短縮すると発表した。現在は(1)機密取り扱い資格許可(2)兵器装備研究・生産許可(3)装備製造単位資格許可の取得が義務付けられている。また、国家国防科学技術工業局と中央軍事委員会装備発展部が発表した2018年版の兵器装備研究・生産許可カタログでは、掲載品目数が7分野285点となり、2015年版から62%減少した。伝えられるところによると、2018年版では国家安全保障と公安に重大な影響を及ぼす品目のみを残した結果、一定の製品について、民間企業が生産前に取得しなければならない許可の件数が劇的に減少したという。

⁷² 文書の正式名称は以下の通りである。《关于推动国防科技工业军民融合深度发展的意见》“Guanyu Tuidong Guofang Keji Gongye Junmin Ronghe Shendu Fazhan de Yijian” [Opinion on the Promotion of National Defense S&T Industry’s Deep Development of Military-Civil Fusion].

⁷³ 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.

⁷⁴ 株式保有の分類には、完全国有、国有絶対支配、国有相対支配、国有資本参入などがある。

⁷⁵ 69 戸央企集团仍为全民所有制？年底前全部改为公司制！“69hu Yangqi Jituan Rengwei Quanmin Suoyouzhi? Niandi qian Quanbu Gaiwei Gongsizhi!” [Are 69 Central SOEs still people-owned? All Should be Corporatized by the Year-end!] (www.gov.cn/zhengce/2017).

⁷⁶ 中国の一部の分析者らは国防産業の現状について、1990年代の米国で「黄金の10年」の初期に相当すると考えている。大規模国防企業の吸収・合併を特徴とする時代である。



3.4.2. 多くの「軍民融合産業」を繁栄させる

国防産業の変革は習近平政権が推進する「軍民融合」戦略の中核的な目標ではあるが、全体を表しているわけではない。より野心的で、過去の試みと峻別される要素として、各地方での「軍民融合産業」（軍民融合产业 junmin ronghe chanye）の創出、発展を目指す政策がある。これが野心的である理由は、地方政府が「軍民融合」戦略全体の方向に沿って力を尽くすことが目標達成に不可欠である点に加え、市場の拡大と複雑化に対処するため、熱意と創造性をもって団結することまで地方政府に求められる点にある⁷⁷。前項での議論の通り、地方分権は中国の国家資本主義の重要な特徴であり続け、地方政府に資本主義的目標を追求させる上で効果を示してきた。しかし、軍民間のニーズの調整が最も顕著な課題となっていることや、中央・地方関係の力学に変化がみられることなど、現段階の「軍民融合」政策に特有の困難を踏まえれば、過去の成功が将来の成功を保証するとは限らない。

「軍民融合産業」を全国で育成する理論的根拠は、地域経済の発展を促すため、民間部門の技術革新の成果を国防産業に生かし、国防産業でのそれを民生に生かすというもので、今のところ比較的明確になっている。これは胡錦濤時代からの大きな変化である。前政権は、地域のインフラ建設事業などの計画時に国防上のニーズを考慮に入れることが重要だと主に強調していた⁷⁸。しかし、国防技術産業基盤を再構築する取り組みと異なり、この領域では中央の指導文書が公布されていない。また、地域における「軍民融合産業」建設の手順や優先順位に関しては、何の基準も共有されず、中央が承認した基準もないようにみえる。むしろ、中央政府はこれまで、官（とりわけ軍）と民のさまざまな組織による意思疎通と連携を促すため、制度的な「プラットフォーム」の策定に重点を置いてきた⁷⁹。

「軍民融合」に関する多種多様なサービス・プラットフォーム（軍民融合服务平台 junmin ronghe fuwu pingtai）が現れたことは、その一例である。中小の民間企業を含む潜在的な参画者は、これを通じて財政上の支援などの関連情報を入手できる⁸⁰。

具体的な行動計画がなく、結果として地方企業の間には日和見的な行動が生じてはいるが⁸¹、中央の政策立案者たちは、この画期的な取り組みを遂行する上で比較的有利な立場にいると言える。第一に、

⁷⁷ The World Bank and the Development Research Center of the State Council of PRC, *Innovative China: New Drivers of Growth*, World Bank Group and DRC, 2019, p. 31.

⁷⁸ NPC Study on MCF, 2010, pp. 81-82.

⁷⁹ 闫嘉玮, 舒本耀, 万秉承 Yan Jiawei, et al., 《地方政府促进军民融合产业发展主要做法》“Difang Zhengfu Cujin Junmin Ronghe Chanye Fazhan Zhuyao Zuofa” [Main Approaches of Local Governments to Promoting MCF Industrial Development], 中国军转民 *Zhongguo Junzhuanmin*, pp.82.

⁸⁰ 全ての省が同様のプラットフォームを設置している。

⁸¹ 中央軍民融合發展委員会が2017年12月に公布した、《关于规范以“军民融合”名义开展有关活动的通知》Guanyu Guifan yi “Junmin Ronghe” Mingyi Kaizhan Youguan Huodong de Tongzhi [Notice on Regulating Activities Conducted in the Name of Military-Civil Fusion]を参照のこと。雑然とした現状を示す例は豊富にある。中国にある無数の工業団地や開発特区は、その一つである。これらは、人工知能と高性能コンピューティングを対象とする天津での大がかりな政策のように、産業クラスターの発展に向けた条件づくりに寄与する。しかし、標準化の拡大を目指す努力にもかかわらず、地方のこうした取り組みは一貫性を欠いたものになりかねない。



現在では全ての省政府に「軍民融合」政策の担当部署が設置されている。過去数年、「軍民融合」を所管する中央機関（例えば、工業情報化部内に設置された専門局）が地方のカウンターパートを見つけるのに難渋していたのとは対照的である。また、政府、国防企業、民間企業の関係に大きな影響を与えるであろうもう一つの要素として、政府主導の産業投資ファンド（政府产业引导基金 zhengfu chanye yindao jijin）の急増がある。産業投資ファンドは、最初に中央各部や地方の省・市政府が出資を行い、その後に民間からの出資と合わせ、民間の資産運用会社が管理する仕組みとなっている⁸²。一連のファンドは伝統的部門から新興部門まで幅広い業種を対象とする一方、国防と民間企業の生産・R&D能力を意図的につなぐものとなっている。実際、いまや全体で数千本に達している産業投資ファンドの中で、「軍民融合」関連の事業は主要な構成要素となっている⁸³。

当然ながら、新たな資金源が備わったとはいえ、独自の政策システムを新設しただけでは、地方政府と民間事業者による効率的な「軍民融合」産業の創出と発展が担保されるわけでも、技術革新が確約されるわけでもない。それでも、中国の経済ガバナンスの強みが地方レベルでの創造的な状況対応にあることを踏まえれば、政策実行に過度な規制や統制をかけないほうが望ましいことを、中央指導部は認識しているのかもしれない。そのため、地方政府は、関連事業の過熱を防ぎつつ、適切な誘引を提供することで、できるだけ中央指導部の政策意図に方向性を合わせるよう努力することが予想される。

4. 政策効果を測定・評価する—データ分析の第一歩

産業政策の評価はそもそも難しく、中国の場合、入手可能な情報が乏しいため包括的な政策評価は不可能である。このことは、まだ萌芽期にある「軍民融合」戦略に特に当てはまる。そのため本節では、習近平の制度改革が官僚機構の構造や政策形成・実施の過程をいかに変化させてきたかを確かめる一方で、前節で取り上げた優先課題への影響を評価することを通じ、政策過程の現状を示すことに主な関心を置く。

本節では、習近平政権の発足以降（2013～2020年）に公布された「軍民融合」関連の政策文書を元とする独自のデータセットを用いる。この間、党、政府、軍に関連する30余りの中央組織が、「軍民融合」促進に関連する150件もの政策文書を個別あるいは共同で公布した⁸⁴。一連の文書は、決定から

⁸² Chen and Rithmire, “The Rise of the Investor State,” 2020, pp. 261-262.

⁸³ 「軍民融合」の政府主導ファンドの数量的側面については、以下を参照のこと。Cheng and Hagt, “China’s Efforts in Civil-Military Integration,” 2020, pp. 18-19.

⁸⁴ データ収集は2段階で行った。まず、「軍民融合」に関する明確な言及または個別の項目を含む政策文書を、政府系の公式データベース「国家法律法规数据库」（<https://flk.npc.gov.cn/index.html>）と「北大法宝」（<https://www.pkulaw.com>）で検索し、入手した。次に、「軍民融合」関連の問題を扱う各省の委員会と情報プラットフォームのウェブサイトを開覧し、ウェブ上のデータベースが中央と地方の政策文書全体をカバーしていることを確かめた。データセットを構成する際は（1）文書の題名（2）文書中のテキスト（3）公布機関（4）公布年月日を参照した。文書の収集とデータセットの構築においては、以下の論稿で採用された手法を応用した。余冬平，毛晨 Yu Dongping and Mao Zhen, 《中



意見、公式の法律に至るまで、ありとあらゆる形式をとり、政策装置の多様性や中国政府が活用を図る政策資源の広範さを示している。もちろん、大半の政策文書は、基層レベルの政策担当者の行動や対象産業の技術革新能力に及ぼす影響など、政策効果を直接評価するものではない⁸⁵。しかし、これらの文書には、中国各地で進行しつつ軍民間のさまざまな形の相互作用を含む、各レベルでの政策実施の状況に関する情報が含まれている。これを精査することで、「軍民融合」の展開について一定の理解が得られると考えられる。

4.1. 政策過程は変容したのか

既存の「軍民融合」政策の目的を定め直し、全国レベルの調整機構として中央軍民融合発展委員会を設立した習近平の試みは、それ自体が特記すべき制度的発展を示していることは間違いない。これにより、多くの観察者が「軍民融合」戦略の力強い執行（と成功）を予期するに至っている。しかし、中国の国家資本主義をめぐる議論は、そうした楽観的な見通しに一定の疑念も示している。特に、党による統合の試みが政策過程における権威の分散をどの程度解消できるのか、また産業高度化に向けた国家の調整能力をどの程度高められるのかについては、疑問が残っている。「軍民融合」の利害関係者の増加に加え、既存制度の慣性を考慮すれば、政府と軍の各組織の相反する利害や行動を調整し、政策効果の最大化に向かわせることは容易とは考えにくい。

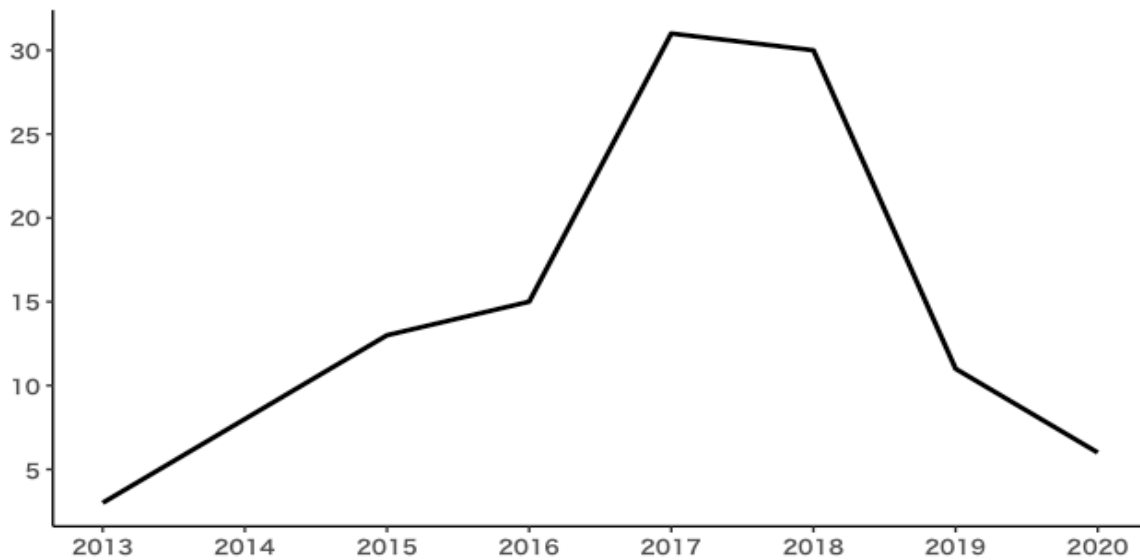
図2が示すように、習近平政権の発足後徐々に増加していた政策文書の数には2017、2018両年に急増した。その後大きく減少し、現在までその傾向が続いている。両年の急増は、『2016年意見』が公布されたことと、2017年1月に中央軍民融合発展委員会が設立されたことに起因すると考えられる。この解釈は、図3によって部分的に裏付けられる。この図が示すように、中央軍民融合発展委員会はそれ自体、両年の政策文書の公布元として重要な位置を占めている。

国军民融合深度发展政策文本量化研究》“Zhongguo Junmin Ronghe Shendu Fazhan Zhengce Wenben Lianghua Yanjiu” [A Quantitative Study on the Policy Text of the In-depth Development of Civil-Military Integration in China], 北京航空航天大学学报 *Beijing Hangkong Hangtian Daxue Xuebao*, No. 2, 2020, pp. 1-9; 成卓 Cheng Zhuo, 《我国军民一体化创新体系概念、演进和举措研究—基于政策文本的量化分析》“Woguo Junmin Yitihua Chuangxin Tixi Gainian, Yanjin he Jucuo Yanjiu: Jiyu Zhengce Wenben de Lianghua Fenxi” [A Study on the Concept, Development, and Policy of the National Military-Civil Innovation System: Quantitative Analysis of Policy Text], 军民两用技术与产品 *Junmin Liangyong Jishu yu Chanpin*, No. 6, 2019, pp. 30-34.

⁸⁵ Cheng と Hagt が指摘するように、「軍民融合」経済の成果については、「システムから生じる技術革新だけでなく、その成果を生み出した民間部門と国防部門の連携や統合の度合いが着目されるため」、必然的に見解が分かれる。Cheng and Hagt, 2020, p. 42.

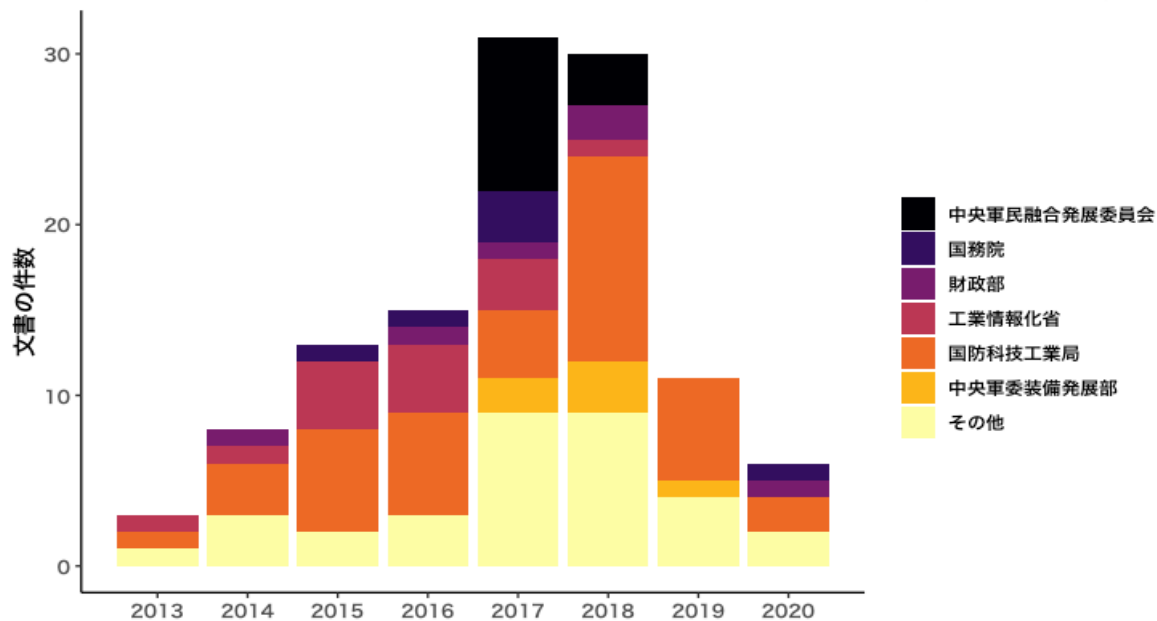


図2. 「軍民融合」に関する政策文書の公布件数の推移 (2013-2020)



Data Source: MCF documents dataset ver.1

図3. 公布機関別に見た「軍民融合」に関する政策文書の件数推移 (2013-2020)



Data Source: MCF Documents Dataset Ver.1

しかし、調整の中心としての中央軍民融合発展委員会の役割は、ここ数年で低下しているようにみえる。図3が示すように、同委員会は少なくとも表向きでは2019年から政策文書を出していない。それどころか、2018年10月の第2回会議以降、新たな公式会合を含め、委員会の活動に関する公式発表は一切ない。同委員会はなぜ、「軍民融合」政策の舞台から忽然と「消えた」のだろうか。一つの可能性は、中央の指示が公布された今、「軍民融合」戦略が政策実施の新たな段階に入ったということである。例えば、国家発展改革委員会と中央軍事委員会戦略企画部は、それぞれ中央軍民融合発展委



員会の新たな事務局に指定されており、そうした他の機関に政策調整の権限が委任されている可能性がある。つまり、同委員会の役割を他機関が引き継いだという可能性である。では、それなら、現在ほどの組織が主導的に調整の役割を果たしているのでしょうか。

図4. 中央における「軍民融合」政策ネットワーク (2013-2016)

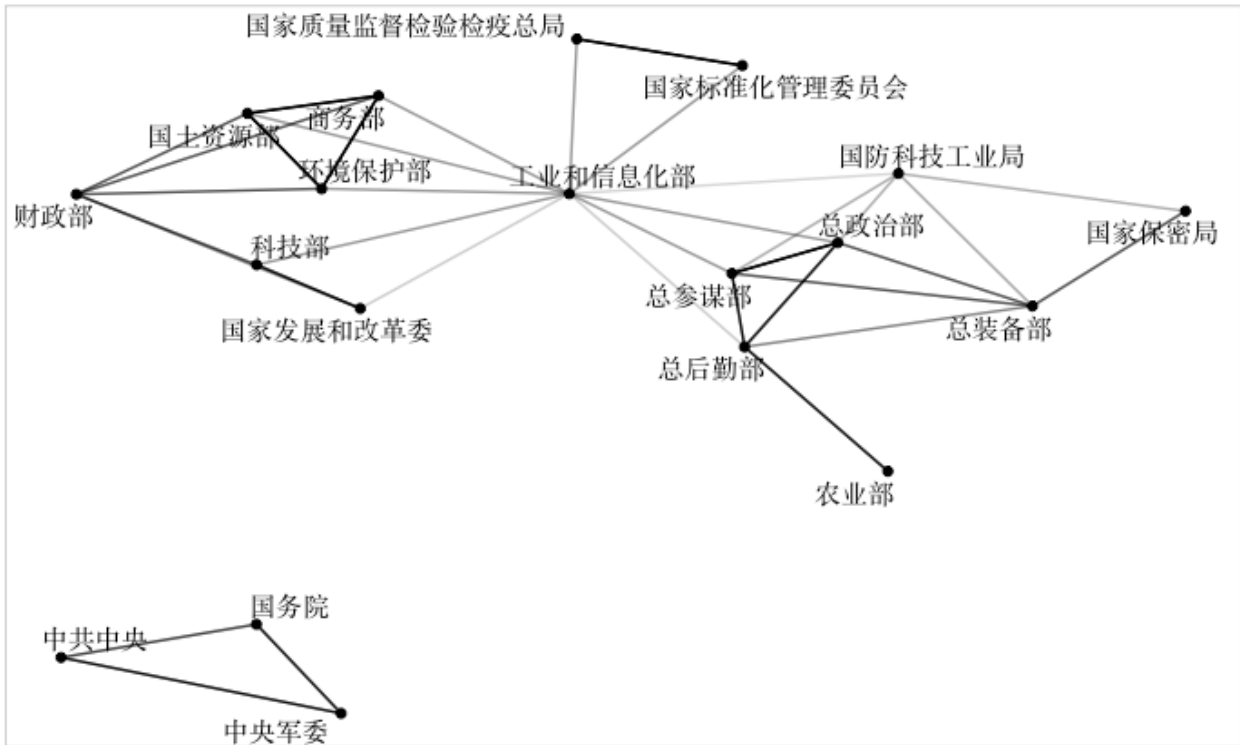


図5. 中央における「軍民融合」政策ネットワーク (2017-2020)

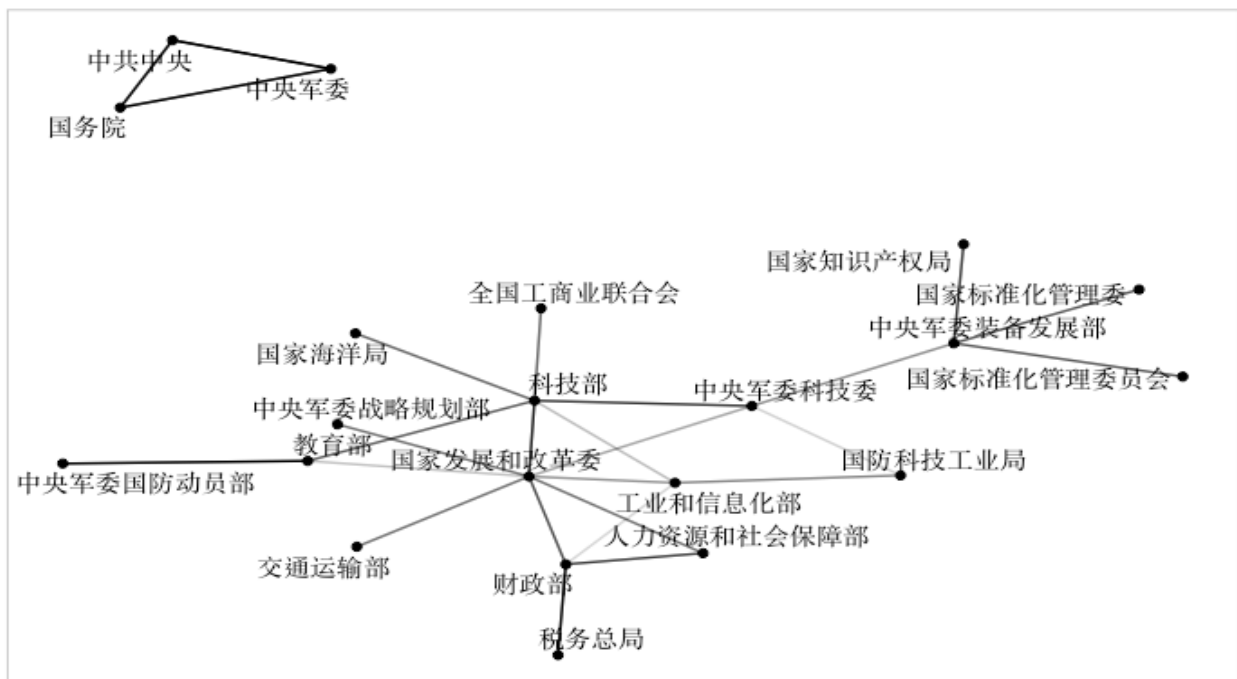
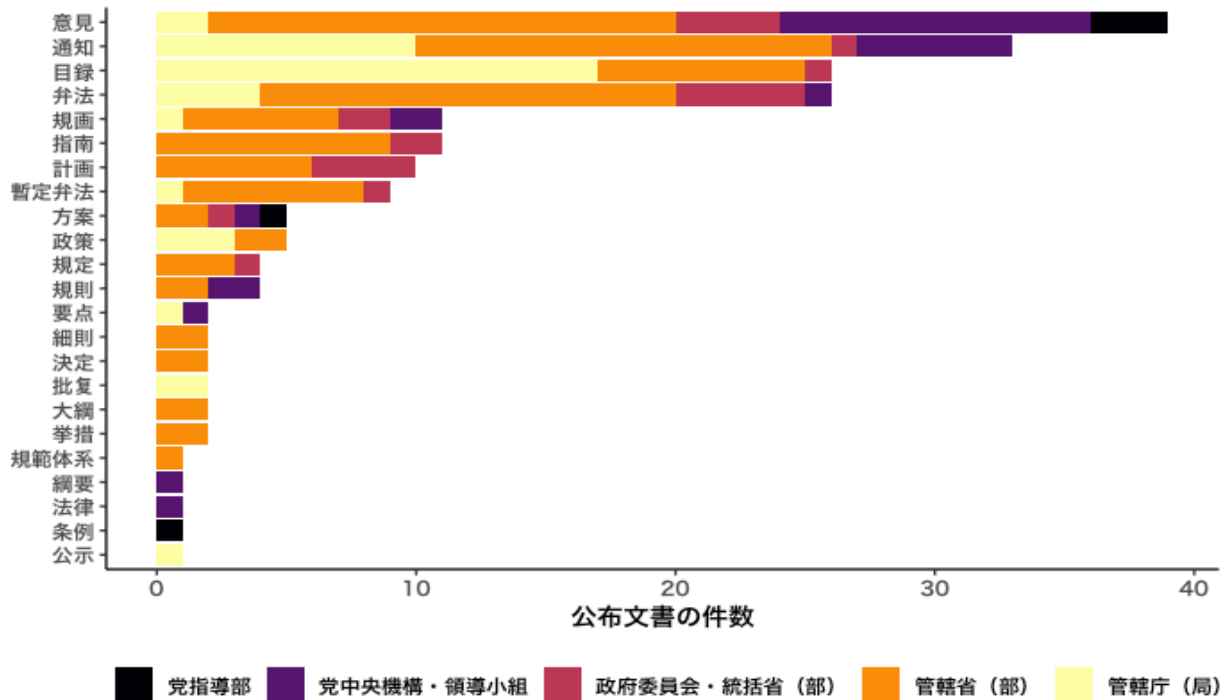




図 4、5 は、2016 年以前と 2017 年以降の組織間のつながりを可視化したもので、多くの政策文書を複数の機関が共同で公布しているという事実に基づき作成している⁸⁶。そこでまず読み取れるのは、2016 年以前は工業情報化部が主な調整機関となっていたということであり、上述した 2008 年の行政改革の重要性を裏付けている。同部が中心的な役割を担っていたことは、政府から軍に至る関係部局をつなぐ様子にとりわけ顕著に表れている。しかし、2017 年 1 月の中央軍民融合発展委員会の設立以降、同部はやや中心から外れ、代わりに政府機関の調整における国家発展改革委員会の役割が拡大しているように見える。一方、軍部では、人民解放軍の「軍民融合」関係主体を結ぶ中心役がまだ見当たらない⁸⁷。要するに、中央軍民融合発展委員会の創設により新たな政策環境が形成し、政府と軍の関連部門間のより多様な政策連合を可能になったとすることができる。これは、「軍民融合」戦略が対象分野の広さと政策資源の両面で著しく拡大していることを反映している。

図6. 「軍民融合」に関する政策文書の種類別件数 (2013-2020)



Data Source: MCF Documents Dataset Ver. 1

こうした政策過程の分散性は、政策文書の種類にも表れている。図 6 が示すように、これまで公布された「軍民融合」関連の政策文書の形式は 23 種類にも上る。特に「意見（意見 yijian）」、「通知（通知 tongzhi）」、「目録（目录 mulu）」、「弁法（办法 banfa）」の形式が多く、合計で全体の約 60%を占める。文書形式にばらつきがある部分的な理由としては、「軍民融合」に携わる機関が多いことと、公布機関の行政上の等級がさまざまであることが挙げられる。とはいえ、図6が示すように、

⁸⁶ 政策文書の約 60%が複数機関の共同で出された。

⁸⁷ 主な理由として、軍事改革の一環として既存の軍中央組織の変革がなお進んでいたことが考えられる。



文書形式と公布元の権限の高低に直接の関係はない。これは「意見」と題して出された文書がランクの異なる複数の機関から出されていることにも確認できる。なお、ここで注目すべきは、「軍民融合」関連の法律がまだ 1 件しか公布されていないことである。「軍民融合」に関する法律制定の必要性が絶えず強調されてきたことを踏まえると、この遅れは関連する部門の利害調整が容易でないことをうかがわせる。

4.2. 国防部門は高度化したか

もし政策変更に伴う利害の大きさが調整の問題を深刻にするならば、「軍民融合」戦略の実施における最大の利害関係者は国防産業、特に国防集団企業であろう。先述の通り、中央の政策立案者らは国防企業が「軍民融合」戦略の主な対象であり、また同時に、重要な実施主体でもあることを明確にしてきた。実際、図 7 から、国防産業が「軍民融合」政策の重点対象であることは明らかであり、この傾向は 2017 年から一層際立っている。

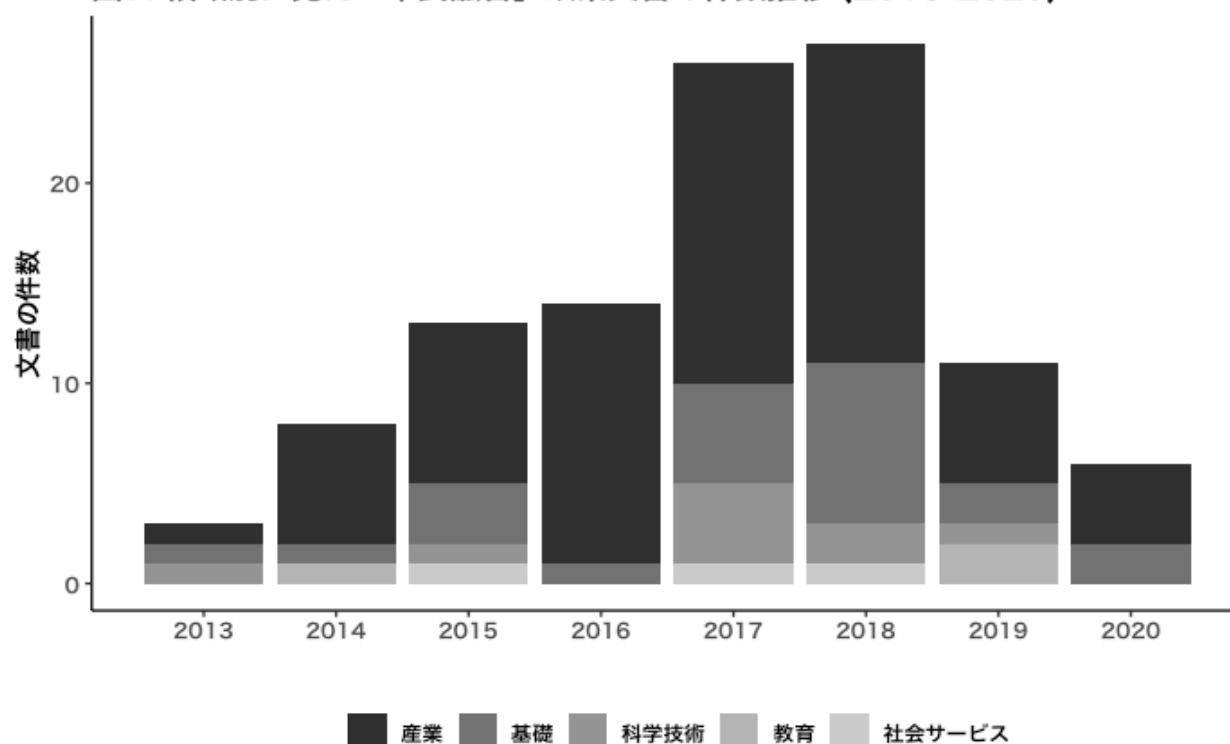
注目は高まっているものの、国防産業に対する「軍民融合」の政策効果は限定的なものにとどまっている。第一に、「小さな核」の形成では、産業全体の高度化に向けたセクター間の障壁の打破はおろか、個々のセクター内の統合も順調に進んでいない。例えば、前提条件である国防企業の所有構造改革は進展が遅く、政府報告によれば、中央の国防企業資産の証券化率は 2018 年時点で 49%にとどまっている⁸⁸。2007 年の 22%から大幅に上昇したとはいえ⁸⁹、中央直属の国有企業全体の水準に比べると著しく低い。資本市場に門戸を開くことで、新規の資金を得られるだけでなく、より高度な説明責任と競争を国防企業の体制に取り入れる当初の意図からすれば、ここでの政策実施の遅れは深刻に受け止められるべきものがある。

⁸⁸ 商务部投资促进事务局 Shangwubu Touzi Cujin Shiwuju [The Investment Promotion Bureau of the Chinese Ministry of Commerce], 2018, 《军民融合科技装备产业投资促进报告》“Junmin Ronghe Keji Zhuangbei Chanye Touzi Cujin Baogao” [Report on Investment Promotion in Military-Civil Fusion S&T and Equipment Industry], p. 11. 同産業の資産証券化率を 33%と見積もる研究もある。Cheng and Hagt, p. 231.

⁸⁹ NPC Study on MCF, 2010, p. 23.



図7. 領域別に見た「軍民融合」政策文書の件数推移 (2013-2020)



Data Source: MCF Documents Dataset Ver.1

第二に、国防産業のR&D構造の改革もまた、大きな困難に直面している。国家国防科学技術工業局は2017年7月に「意見」を出し、国防企業所属の研究機関41組織の所有構造改革を開始すると発表した⁹⁰。前述の通り、ここも機微に触れる分野であり、歴代政権が始めた同様の取り組みは具体的な進歩をほとんど遂げられなかった。国有資産監督管理委員会のある研究者は、これらの研究機関は、運用資金を国家に頼る「公共機関」に分類されていたために、民営化の割合が低いと指摘している。実際、国家国防科学技術工業局は41組織による改革第一弾を2018年中に完了させる計画であったが、同年改革を始めたのは、中国南方工業集団の自動化研究所（「第68研究所」）のみとされている⁹¹。

国防産業の再構築は「軍民融合」戦略の成功を目指す上での最優先事項であり、必要条件でもあるが、早くも重大な困難に直面している。もっとも、技術革新能力の向上という根源的目標からすれば、当面の課題とされる所有構造改革も、資金源の多様化も、「軍民融合」戦略の数多い選択肢の一部でしかない。実際、中央の官僚機構が再編された2017年以降、核（原子力）セクターと造船セクターで

⁹⁰ 《关于军工科研院所转制为企业的实施意见》“Guanyu Jungong Keyan Yuansuo Zhuanzhi wei Qiye de Shishi Yijian” [Opinion on the Corporatization of the Defense Research Institutes], 7 July, 2017 (<http://www.sastind.gov.cn/n152/n6759510/n6759511/c6793425/content.html>).

⁹¹ 《低于预期？首批41家军工科研院所改制上半年难完成》“Diyu Yuqi? Shoupi 41jia Jungong Keyan Yuansuo Gaizhi Shangbannian Nanwancheng” [Lower than expected? The corporatization of the first 41 group of defense research institutes will be unlikely to be completed in the first half of this year], 24 February, 2019. (<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1626358690683142358&wfr=spider&for=pc>).



は国防集団企業の大型合併があった。セクターの統合の名目で実施された一連の合併には重要な資産構造の再編が伴い、技術的優位を持つ一部の民間企業が国防産業に組み込まれている⁹²。

4.3. 「軍民融合産業」は繁栄したのか

各地方での「軍民融合産業」の促進では、先述した産業投資ファンドが「軍民融合」の巨大な潜在的資金源となるはずだが、従来のベンチャーキャピタル市場が中小・新興企業支援に失敗していたことを考えれば、技術革新への刺激剤としての有効性にはいくつか留意が必要である。

例えば、運用目標を達成できていないファンドが多い。またそうしたファンドには地方政府が立ち上げたものが多く、地理的な制限があり、投資インセンティブを地域的に偏向させている。こうした歪みによって、一方では国全体での余剰や無駄、能力の過剰が生じかねず、他方では、投資に値する事業のない地方が多い中で資源活用効率が低下し、結果として社会からの投資誘致で困難につながりかねない。

5. 結論

本稿では、「軍民融合」戦略に対する新たな視座の提供を試みた。中国の国家資本主義と、その制度的進化に焦点を合わせれば、「軍民融合」の取り組みと現在の党指導部の下で実行されている新たな産業政策のつながりや類似性が明白になる。この視座からうかがえるのは、ハイテク分野の技術革新を目的とする資源の動員と配分の試みが、伝統的かつ新しい政策手段を伴いつつ、「軍民融合」戦略の下で力強く実施されているということである。中央集団企業を中心とする国防産業の再編が多く、注目を集める一方、民間企業への動機付け、さらに地方での多種多様な「軍民融合産業」の育成も同様に重視されている。

しかし、本研究は、こうした「軍民融合」戦略の追求を加速することに高い代償があり、政策実施の成否が依然として定かでないことを示している。政治的な側面を見ると、党中央、より正確には習近平自身が政策の調整と実施の両方の役割を引き受け、「軍民融合」の意義を強調する理論的根拠を提供するとともに、政策実施のための組織構造の再編をはかってきた。これらの動きに一部革新的要素が含まれていることは確かであるが、その結果、「軍民融合」の名の下に政府と軍の官僚組織間の利害対立を調整できる、新しく有効な調整メカニズムを作り出すという当初の期待には遠く及んでいない。経済的側面を見ると、国防企業と民間企業の協力と競争を促進するために、既に幅広い財政

⁹² Meia Nouwens, “Is China’s Shipbuilding Merger on Course?” The International Institute of Strategic Studies, Military Balance Blog, 4 September, 2020 (<https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/09/china-shipbuilding-merger>).



的、制度的資源が活用されているが、その成果は政策文書中のレトリックや目標から大きく乖離している。

では、より長期的な見通しとして、中国は今後、「軍民融合」戦略によって競争力を高め、さらにはハイテク産業で支配的地位を獲得することができるであろうか。当然ながら、一国の試みを分析するだけでは、戦略的競争の結果は予想できない。中国の政策の成果は、米国の反応によって変化するためである。また、本稿で述べたように、「軍民融合」戦略は現在、国としての技術革新体制を創出するという、より野心的かつ長期的な計画の一環として追求されているため、エリート政治の力学、官僚機構の能力、さらに国家と企業の関係など、多様な広範な変数を考慮しなければ、その長期的な政策効果についてしかるべき予想を立てることは困難である。しかし、まさにこの意味で、「軍民融合」は今後も中国の国家資本主義の真価が図りうる実験的フィールドとなりそうである。