

[第3章]

# 中国の論理と ゲームプラン

習近平国家主席は、2020年11月のAPEC首脳会議において、中国がCPTPPへの加入を積極的に検討すると表明した<sup>1</sup>。商務部は、これを受けて検討を行い、2021年9月16日、中国がCPTPPへの加入を正式に申請したと発表した<sup>2</sup>。中国は、CPTPPが求める国内の制度改革に誠実に取り組む意思があるのか、その前提として、そもそもCPTPP加入申請にどのような戦略的狙いがあるのか。

---

## 「話語権」獲得をめぐる 国内の議論

---

はじめに、中国がCPTPPへの加入を申請した意図を考えるうえで、「話語権」という概念の外交政策上の意義について確認しておく。

「話語」は中国語では「言葉、話 (discourse)」を意味するが、中国の外交において「話語権」は、言葉を用いて相手の考え方や行動に影響を与える力 (power) という要素も含めて、「自国の議論や言説に含まれる概念、論理、価値観、イデオロギーによって生み出される影響力」と理解されることが多い<sup>3</sup>。

例えば、「一帯一路」という戦略方針を示すナラティブを使うことで、それまで個々のプロジェクトと認識されていたものが大きな戦略論の下に位置付けられたものとなる。この「話語権」には、各アクターの目標設定という効果もある。中国共産党としての方針を国内向けに発することで、地方政府、企業、そして研究者が資金獲得や自己保身を目的とし、この方針に配慮して行動するようになる。しかし、中央が示す方針は概ね抽象的に方向性を指し示すに過ぎず、具体的な方策は各アクターが独自に解釈して行動することから、結果的に本来は意図していなかった摩擦をもたらすことも少なくない。2017年、18年頃から現在に至るまで、「一帯一路」プロジェクトが債務の罍をもたらす等の批判の対象になったことはその一例であるとの見方がある。

2000年代以降、共産党は国内においては多様化した世論を統制する必要からイデオロギーの強化、つまり政治思想教育の徹底を図ると共に、対外的に、話語権を強め、「西強我弱」や「西強中弱」という言葉で表現されるような、西側のメディアの影響力が強く中国側の主張が受け入れられない国際情勢を打破しようとしている。

この対外的な話語権として、「国際話語権」という言葉が2006年頃に登場した。胡錦濤主席時代、党中央政治局常務委員のなかで思想・宣伝部門を担当した李長春がこの言葉を使い始めたが、当時は文化的なソフトパワーという色彩が強かった。話語権が用いられる文脈が転換したのは、習近平政権下の2013年の中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議からであり、政治的影響力として用いられるようになっていった<sup>4</sup>。

ここで想定される「話語権」は具体的には、国際社会の中でアジェンダ設定や定義、さらには国際的な議論の結果までコントロールする能力として重要視されている。これに関連して、中国では、「制脳権」（脳を制するパワー）という言葉を用いて、人々の認識（脳）に影響を与え行動をコントロールすることが新しい戦いであり、人間の認知領域が新しい戦闘領域と位置付けられている<sup>5</sup>。

さらに、第13次5ヵ年計画（2016年3月）では、「グローバル・ガバナンスと国際公共財の供給に積極的に関与し、グローバル経済ガバナンスにおける制度的ディスコースパワー（制度性話語権）を高め、幅広い利益共同体を構築する」と表明され、「制度性話語権」という用語が初めて公式に明記された。経済力をテコに特定の制度にステークホルダーとして入り込むことで、国際的な政治的影響力を高めるシステムを作り上げるという意味で用いられていると思われる。例えば、AIIBは「制度的ディスコースパワー」の試みだと指摘されていた。

中国のCPTPP加入申請についても、国際的なルール形成への積極的な参加を目指すものであり、このような制度的ディスコースパワーを強化する試みの一環と考えられる。同様に、DEPAへの加入申請は、中国がデジタルルールの形成における主導権を追求していることを示唆している<sup>6</sup>。

---

## CPTPPのルール・ 市場アクセスの水準と 中国の国内制度・政策

---

中国がCPTPPへの加入を目指す場合、障害となりうるCPTPPの個々のルールとはどのようなものか。主に、国有企業章（第17条）、労働章（第19章）、電子商取引（第14章）の3点が挙げられている<sup>7</sup>。

その検討に先立って、これら3点にとどまらず全体に共通する問題として、中国の「国家安全」の概念を背景とする安全保障例外の援用の可能性が挙げられる。習近平主席は、2014年4月に中央国家安全委員会第一回会議を主宰して重要講話<sup>8</sup>を行い、「総体国家安全観」を提示した。これは、従来の国家安全<sup>9</sup>のような治安・公安の概念に加え、「中国にとっての国家安全の意味内容と外延が今やこれまでになく豊かなものとなった（当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富）」（重要講話<sup>10</sup>）ことを受け、政治、軍事、国土、経済、文化、社会、科学技術、インターネット、生態、資源、核、海外利益、宇宙、深海、極地、生物などの分野（当初の11分野から2021年の歴史決議で16分野に拡充）を含む幅広い概念として打ち出された。この「総体国家安全観」の下、2015年7月1日に制定、施行された「中華人民共和国国家安全法」<sup>11</sup>第二章（第15条～第34条）は、多岐にわたる分野における国家安全維持の任務を定めている。この幅広い分野の関係を表現するのが、「国民の安全を目的、政治の安全を根幹、経済の安全を基礎、軍事・文化・社会の安全を保証、国際安全保障を推進という国家安全全体理念を堅持しなければならない」という部分（重要講話）である<sup>12</sup>。すなわち、目的として「国民の安全」を掲げつつも根幹（＝究極の目的）はあくまで「政治の安全」であり、その内容は、「政権の安全」（＝習近平政権の継続）と「体制の安全」（＝社会主義体制の維持）であり<sup>13</sup>、そのために幅広い政策において国家安全が優先し、各分野の政策が影響を受けることとなる。このため、中国に対しては、特に、CPTPP29.2条の安全保障例外の援用の意図について詳細に確認する必要がある。

国有企業章は、国有企業と民間企業との間の対等な競争条件の確保のための国有企業の規律について定めるもので、その中心となる規定は、国有企業に対する非商業的な援助により他の締約国の利益に悪影響を及ぼすことを禁止しており、その実効性を高めるため、透明性の確保や紛争解決手続の適用が定められている。なお、原締約国には、広範な適用除外、例外および留保が認められているが、中国の加入を検討する際には、中国の国有企業に対する市場歪曲的な支援が実際に他国の産業に大きな打撃を与えてきたことが考慮されるであろう。

中国は2020年6月30日に国有企業改革3年行動方案（2020～2022年）を採択し、同年9月27日に具体的な行動目標要求を公表している。その中には、国際的な慣例に従った補助金体系の構築・実現が挙げられる一方、党の領導の強化、サプライチェーンの高度化に向けた民営企業の健全な発展に対する重要な影響力の発揮や好ましい市場構造の構築、国家の経済安全を維持するための基礎的な機能の発揮などが挙げられており、国有企業が改革後も国家資本主義的な経済政策の中核的役割を期待されていることが示されている。

この中国の改革方針は、競争の中立性を確保する試みを含む一方で、「国家の経済安全保障を確保する局面での国有企業の活用や国有企業間の企業結合の促進などCPTPP国有企業章と抵触するおそれのある方向性も内包している」<sup>14</sup>。中国国内の議論を見ると、習近平主席からは、「競争中立性」という概念が言及されたことはない。

なお、中国の最近の通商交渉における対応を見ると、中国が2021年4月に批准したRCEPでは国有企業に関する規律は存在せず、2020年年末に大筋合意に至った中国・EU包括投資協定（中EUCAI）では、非商業的援助に関する規律が設けられていないことから、これらの交渉の時点では、非商業的援助に関する規律を受け入れる用意がなかったと推察される。

労働章（19.3条）は、国際労働機関（ILO）の「労働における基本的な原則および権利に関する宣言並びにその実施に関する措置（ILO宣言）」（1998年）で言及されている基本的原則および権利、すなわち、結社の自由及び団体交渉権の実効的な承認、強制労働の

撤廃、児童労働の廃止、雇用・職業差別の撤廃を自国の法令及び慣行において採用・維持することを求めている。

これに対し、中国は、ILOが採択した「中核的労働基準」と呼ばれる8つの基本条約のうち、「強制労働条約」（1930年）と「強制労働廃止条約」（1957年）について、2022年4月20日、中国の全国人民代表大会常務委員会が批准を承認した<sup>15</sup>が、「結社の自由及び団結権保護条約」は批准していない。

電子商取引章については、①コンピュータ関連設備の自国内への設置（Data Localization）の要求を禁止し、②情報の電子的手段における国境を超える移転を許可し（Data Free Flow）、③ソースコードの開示要求の禁止等を規定している（「TPP3原則」）。

中国のデジタル分野の法制は、前述の「総体国家安全観」の下で制定された国家安全法第25条<sup>16</sup>において、ネットワークと情報の安全が対象とされた後、順次整備が進められてきた。2017年に施行されたサイバーセキュリティ法第1条と2021年に施行されたデータセキュリティ法第1条には、それぞれの法目的として国家安全が明記されている。この二つの法律と個人情報保護法（2021年施行）を合わせ、中国のデータ・ガバナンスの枠組みを示すものとして「データ三法」と呼ばれている。中国は、2019年4月に、TPP3原則の扱いを含むWTOの電子商取引交渉についての立場を表明<sup>17</sup>する中で、安全保障例外について、「データ流通は、セキュリティという前提に服する（“the data flow should be subject to the precondition of security”）」と明言しており、CPTPPのルールについて安全保障例外の援用を前提としていることがうかがわれる。

なお、RCEPにおいては、「TPP3原則」のうち、①のData Localizationの要求禁止（「コンピュータ関連設備の設置」（12.14条））及び②のData Free Flowの（「情報の電子的手段による国境を越える移転」（12.15条））について規定されている。他方、③のソースコードについては重要性の認識と今後の対話の実施の検討にとどまっている。この①及び②の規定については、それぞれ「締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置」を他の締結国が妨げることはできない、という安全保障例外が認められて

いる。また、同章違反を紛争解決手続に付託することができない(12.17条3項)と規定されている。このように、RCEPよりもCPTPPの方が、実体規律、例外の援用、紛争処理手続について、より厳格なルールになっている。

さらに、APECにおける議論の状況を見ると、中国は、国有企業と労働関連の規律について、キャパシティ・ビルディングや情報交換のための議論を行うことさえ、コンセンサスを妨げている。具体的には、APECメンバーが最終的に目指すこととされているアジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)<sup>18</sup>に向けたキャパシティ・ビルディングの対象分野として、米国が2018年に、国営企業(SOEs)や労働関連規定を提案した<sup>19</sup>が、中国が、SOEを貿易・投資と関連付けるのは時期尚早、FTA/RTAにおける労働関連規定については国内での協議を継続すると述べ、いずれもコンセンサスを妨げた<sup>20</sup>。2020年には、貿易投資委員会(CTI)として、効果的な情報交換ができるようにさらなる作業が必要との認識が共有された<sup>21</sup>が、中国は、翌2021年5月も、国内での協議を行った結果、懸念が残っていると述べ、慎重な姿勢を崩していない<sup>22</sup>。日米のAPEC関係者は、「この状況に接した者の間では、これらの問題について議論さえ受け付けない中国がCPTPPに加入できるはずがないという見方が一般的だ」との認識を示している<sup>23</sup>。

中国のCPTPP加入にあたっては、ルールに加えて市場アクセス(典型的には関税撤廃)も大きな課題となる。CPTPPメンバーの平均関税撤廃率は99%(品目数ベース)である。中国がこれまでに署名したFTAにおいて約束している関税撤廃率は、この水準に及ばない。たとえば、RCEPにおいて約束した対日関税撤廃率は86%(品目数ベース)に過ぎない。中国がCPTPP並の市場アクセス約束をできるかも、検証していく必要がある。

---

## 中国国内での議論： 政治主導による加入論が通底

---

中国が、2021年9月にCPTPPへの加入を申請して直後の10月から11月にかけて行われた議論は、CPTPP加入がもたらす機会と弊害といった、総論的なものが多かった。

例えば、10月1日の『中国与世界』紙の論考では、「中国のCPTPP加入、チャンスか挑戦か」と題して、①WTO加入のときに中国は利益を得た、CPTPPに加入することでさらにルールの更新ができる、②CPTPP加入交渉は、加入する側がルールを一方向的に受け入れるものではなく、お互いのコミュニケーションと妥協の産物であるはずだろうという見解が提示されている<sup>24</sup>。

他方、章玉貴（上海外国語大学国際金融貿易学院院長、臧文俊・講師）は、翌月の『環球時報』（11月11日）の論考において、CPTPP 30章には基準が厳格な項目もあるがそれを満たすことは可能であり、加入の最大の障害は一部のメンバー国（日本）による政治化であると論じている<sup>25</sup>。これに対し、翌週（11月18日）の『環球時報』には、霍建国（商務部研究員 元院長）による「困難とチャンスの併存」という論考が掲載されており、そこでは、日本が中国の加入に否定的な訳は、中国がCPTPPの規定を満たすだけのルール体系を整備できていないからであり、CPTPPに合わせて国内改革を進めるべきだと主張されている<sup>26</sup>。30章のうち20章あまりはWTOの延長線上で捉えられるが、残りの10章の規定に適合するのは簡単な話ではないという指摘である。

こうした加入申請直後の論考に比べて、2021年12月以降の論考からは、徐々に専門性の高い検討が加わってきた。『科技中国』（12月22日）には、電子商取引を取り上げ、RCEPに十分な規定がなされていない知的財産やデータフローなどについて規定しているCPTPPに加入することにより、中国がRCEPとCPTPPという「2つの自由貿易地域において支配的な地位を獲得し、中国にとってさら

なる発展の主導権を獲得するのに役立つ」としている。その上で、CPTPP加入交渉に際して、デジタル技術やCPTPP締約各国の関連国内制度とCPTPPのルールとの関係についての調査を行うことや、CPTPPのルールに適合するための国内制度を実施する際の費用対効果の計算、北京・上海・深圳などデジタル経済の基礎がある都市をシステム・シミュレーションとストレステストのためのモデル・ケースにすることを提案している<sup>27</sup>。

この時期から、習近平の政治思想と平仄を合わせた論考が、複数掲載されるようになったことが注目される。「『人類運命共同体の建設』理念の下での『地域的な包括的経済連携協定』」と題する論考では、TPPは人類運命共同体の価値観に合致しておらず、資本を本位とする価値観を有しているため、政府が国内市場を保護する能力を阻害すると指摘している<sup>28</sup>。

さらに、『国際経済法学刊』（2022年第1期）に掲載された論文は、CPTPP加入の際に求められるルールへの適合性の確保について、中国独自の主張を展開している。中国はWTO加盟での経験から、異なる形式を持つ様々な経済システムを、インターフェイス（接合面）を用いて調和させてきた経験があると述べている。ここからは、中国国有企業の根底にある非商業的な援助と相いれないCPTPPの規定（国有企業への非商業的援助の禁止など）を「押し付けられる」ことを批判的に捉え、中国式の国営企業をCPTPPに包摂させて接合させていくために影響力を行使しようとする中国の行動原理が読み取れる<sup>29</sup>。中国は、自国の経済システムを欧米型とは異なる発展モデルとして提示しつつ、「多様性」や「包摂性」という言葉で表現することで正当化しすることを試みており、CPTPPにおいても自国のシステムをできるだけ変えずに加入を認めさせようとしていると考えられる。

実際、WTO加盟当時には国際ルールに適合する必要があるということで国内制度改革を進めようとした改革派が活躍したが、現在はそうした声は必ずしも大きくない<sup>30</sup>。2019年以降2021年までに、周小川などの改革派が、「グローバルなガバナンスを再構築せよ」という点とともに「制度改革によって開放的な中国を実現せよ」という主張をしていたものの、習近平主席は、国有企業改革の文脈で、

対外開放的な政策を示す「競争中立性」という概念を口にしたことはなく、国家の意思として承認されるには至っていない<sup>31</sup>。

---

## 小 括

---

冒頭に指摘したとおり、中国のCPTPP加入申請は、制度的ディスコースパワーを確立させる試みの一環と考えられ、政治的意図が強い。他方、CPTPPのルール・市場アクセスの水準と中国の国内制度・政策との関係を見ると課題が多い一方で、国内の議論からは、CPTPPが求める高い水準に適合するための国内制度改革に対する党中央のコミットメントが確認されていない。中国のCPTPP加入は当初の中国国内の議論のように楽観的に捉えられるものではなく、国内の改革が今後の大きな課題となるであろう。

1. 「習近平：中国は環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定への加入を積極的に検討する」『新華社』2020年11月20日〈[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/20/c\\_1126767335.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/20/c_1126767335.htm)〉
2. 中華人民共和國商務部「中国、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）への加入を正式に申請」2021年9月16日〈<http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202109/20210903199707.shtml>〉
3. 張志洲「中国国際話語権的困局与出路」『綠葉』2009年05期、81頁；江藤名保子「【Views on China】習近平政権の「話語体系建設」が目指すもの——普遍的価値への挑戦となるか」東京財団政策研究所、2017年7月25日。
4. 江藤名保子「普遍的価値をめぐる中国の葛藤（分析レポート）」『アジア研ワールド・トレンド』266、26-33頁。
5. 曾華鋒、石海明『制脳権：グローバルメディア時代の戦争法則と国家安全保障戦略』北京：解放軍出版社、2014年；飯田将史「中国が目指す認知領域における戦いの姿」『NIDSコメンタリー』第177号〈<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary177.pdf>〉
6. 江藤名保子「SPECIALREPORTシンガポール関係・中国の展望」『ECONOMIC JC JOURNAL』3月号、10-13頁。
7. 渡邊真理子、加茂具樹、川島富士雄、川瀬剛志「中国のCPTPP参加意思表明の背景に関する考察」経済産業研究所 RIETI Policy Discussion Paper Series 21-PE-07196、2021年〈<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/21p016.pdf>〉
8. 「習近平：総体国家安全観の堅持 中国の特色ある国家安全保障の道を辿る」『人民日報』2014年4月16日〈<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0416/c64094-24900492.html>〉
9. 1993年制定、2014年「反スパイ法」制定で廃止された旧「国家安全法」は、「国家安全を脅かす行為」として政府転覆、スパイ活動、国家機密漏洩、国家公務員に謀反を起こさせること等を列挙していた（同法第4条）〈[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=9333](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=9333)〉
10. 前掲『人民日報』2014年4月16日。
11. 「中華人民共和国国家安全法」〈[http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content\\_2893902.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content_2893902.htm)〉
12. 前掲『人民日報』2014年4月16日。
13. 松田康博「中国における「政治安全」と国内安全保障法制」日本国際問題研究所、2021年5月6日〈<https://www.jiaa.or.jp/research-report/post-102.html>〉
14. 前掲、渡邊、加茂、川島、川瀬（2021年）。
15. 日本貿易振興機構（JETRO）「中国の全人代常務委、「強制労働廃止条約」の批准を承認」2022年04月22日〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/04/4f42eac18c163901.html>〉
16. 前掲「中華人民共和国国家安全法」。
17. “4.3. It’s undeniable that trade-related aspects of data flow are of great importance to trade development. However, more importantly, the data flow should be subject to the precondition of security, which

concerns each and every Member's core interests. To this end, it is necessary that the data flow orderly in compliance with Members' respective laws and regulations" (World Trade Organization, "Joint Statement on Electronic Commerce Communication from China," 24 April 2019 <[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/DDFDocuments/253560/q/INF/ECOM/19.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/253560/q/INF/ECOM/19.pdf)>

18. Annex A: Lima Declaration on FTAAP (Annex to the 2016 APEC Leaders' Declaration, Lima, Peru, November 19, 2016) <[https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2016/2016\\_aelm/2016\\_annex-a](https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2016/2016_aelm/2016_annex-a)>
19. Office of the United States Trade Representative, Ambassador Robert E. Lighthizer, 2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, March 2, 2019 <[https://ustr.gov/sites/default/files/2019\\_Trade\\_Policy\\_Agenda\\_and\\_2018\\_Annual\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf)>
20. Summary Record of Discussion – Second Committee on Trade and Investment Meeting 2019 (August 26, 2019)、パラ24 (SOE)、パラ26 (労働) <[http://mddb.apec.org/Documents/2019/CTI/CTI3/19\\_cti3\\_002.pdf](http://mddb.apec.org/Documents/2019/CTI/CTI3/19_cti3_002.pdf)>
21. APEC Committee on Trade and Investment 2020, Annual Report to Ministers <[https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2020/11/2020-cti-annual-report-to-ministers/2020-cti-annual-report-to-ministers.pdf?sfvrsn=cca6baaa\\_1](https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2020/11/2020-cti-annual-report-to-ministers/2020-cti-annual-report-to-ministers.pdf?sfvrsn=cca6baaa_1)>
22. Summary Report - Second Committee on Trade and Investment Meeting 2021 (Endorsed Intersessionally on 8 July 2021)、パラ18 <[http://mddb.apec.org/Documents/2021/CTI/CTI3/21\\_cti3\\_is09.pdf](http://mddb.apec.org/Documents/2021/CTI/CTI3/21_cti3_is09.pdf)>
23. 宗像直子、聞き取り、2022年5月25日、5月31日。
24. 周密「中国のCPTPP加入、チャンスか挑戦か」『中国与世界』2021年10月1日。
25. 章玉貴、臧文俊「中国のCPTPP加入の障害はどこにあるか」『環球時報』2021年11月11日 <<https://opinion.huanqiu.com/article/45XGixcghy1>>
26. 霍建国「中国のCPTPP加入、困難とチャンスの併存」『環球時報』2021年11月18日 <<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2021-11-18/doc-iktzqtyu7964983.shtml>>
27. 「科学技術から中国のCPTPP加入を見る」『科技中国』2021年12月22日 <<https://www.madam-ganko.com/channel/newsinfo/8466>>
28. 「“人類運命共同体の建設”理念の下での《地域的な包括的経済連携協定》」『上海対外 経貿大学学报』2022年1月期 <<https://xuebao.suibe.edu.cn/shdwjmdxxb/article/html/20220101>>
29. 沈偉、方荔「受容(接受)から「接合」へ: 国有企業の国際規制に関する中国話語の変遷」『國際經濟法學刊』2022年第1期、34-50頁。
30. 徳地立人「中国「紆余曲折の改革」がまだ途絶えていない訳」『API地経学ブリーフィング』No. 22、2020年10月5日 <<https://apinitiative.org/2020/10/05/11171/>>
31. 前掲、渡邊、加茂、川島、川瀬 (2021年)。