

論文

新型コロナウイルス感染症をめぐる中国政府の対応

—「戦時状態」の発令とその問題点—

劉 弘 毅

アブストラクト：新型コロナウイルス感染症の感染防止対策として、2020年から「戦時状態」は頻繁に中国の地方政府によって発令されており、地方の防疫体制に一定な役割を果たした。しかし、2021年1月から、「戦時状態」の発令は実質的に中国中央政府に禁止されるようになった。本稿は、2020年2月から2021年1月までの間に発令された「戦時状態」の事例をまとめ、中国の地方における「戦時状態」の本質は一種の危機管理体制であると指摘した上、その特徴を制度化の視点から分析する。また、本稿は中国で「戦時状態」の発令が一時多用された理由を安全保障化理論と中国政治における伝統から探る。最後に、本稿は新型コロナウイルス感染症における中国の対応から、中国政治と安全保障における矛盾と問題点を指摘する。

はじめに

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は2019年の年末に中国で初めて報告された。2020年に入ると、新型コロナウイルス感染症の爆発的な感染拡大は中国全土に甚大な被害をもたらした。しかし、中国政府による徹底なロックダウンと厳格な検査が功を奏し、4月から中国国内における新型コロナウイルス感染症の感染は収束傾向が見られた。一方、新型コロナウイルス感染症の国際的蔓延がエスカレートし、4月以降中国国内（香港、マカオ、台湾を除く）の新規感染者はほぼ海外からの入国者である。そのため、4月から中国全土のロックダウンが解除され、経済活動が順調に再開されている。この背景の中で突如に現れたのが、2020年6月11日に北京で報告された新型コロナウイルス感染症の新規感染者であった。その中で最初に確

認された感染者は海外旅行した経験が一切ないにもかかわらず、彼らよる集団的感染が確認された。また、そのケースは北京における56日ぶりの本土新規感染者であった。その衝撃を受け、6月13日から、感染拡大した北京市の各区は徹底的な防疫体制を作るために、「戦時状態」を次々と発令した。その後、小規模の中国本土における新規感染は続いており、それらに対する各地方政府の対応には「戦時状態」の発令が多用されている。2020年5月から2021年1月まで、中国の北京市、河北省、新疆ウイグル自治区、遼寧省、吉林省、雲南省、黒龍江省などの地域で「戦時状態」が最低一回発令されている。

しかしその後、「戦時状態」に対し、これまで支持の立場をとってきた中国中央政府の態度が一転した。2020年1月16日に中国国営メディアの新華社は「『戦時状態』を濫用すべきではない」を題名に評論を発表した。この評論によ

れば、2020年の武漢以降、戦時状態の発令の多くは地方政府が感染拡大に対する過剰な反応であり、地方政府の責任転嫁を映し出している¹。その指摘を受け、それ以来中国の各地方政府は「戦時状態」という表現を使用しなくなった。本来、「戦時状態」の宣言は全国人民代表大会の権限であり、中国地方政府が発令した「戦時状態」は法律の効力がないはずである。また、もし「戦時状態」の発令の目的は感染拡大を封じ込むことであれば、明確な措置を規定せず、ただ各レベルの地方政府に判断を委ねることは合理的とは言えない。それにもかかわらず、「戦時状態」が各地方で多用され、さらに一時中央政府に容認されていた理由は注目に値する。

では、2020年新型コロナウイルス感染症の感染拡大する中で、なぜ「戦時状態」という表現は中国の地方政府に多用されていたのか。そもそも、その「戦時状態」は何を指しているのか。また、2021年1月から、なぜ「戦時状態」をめぐって中国中央政府の態度は大きく変わったのか。本稿は、中国の非伝統的安全保障の仕組みの視点より、以上の問題を検討する。また、この研究に基づき、さらに中国の国内政治における安全保障の制度化とその問題点を明らかにしたい。

「戦時状態」は中国でどう使われてきたのか

『中華人民共和国憲法』によれば、「戦時状態」の発令は全国人民代表大会とその常務委員会の

権限である²。また、各地域における「緊急事態」を宣言する権限は、国务院が持つ³。つまり、全国人民代表大会と国务院以外の各政府部門が宣言する「戦時状態」は、制度的な根拠はないと言える。しかし、2020年新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け、中国の多くの地域でより迅速かつ有効な対策が求められるようになった。その結果、多く地域が各自の判断で「戦時状態」を発令した。

2020年1月に新型コロナウイルス感染症が急速に中国で拡散し始めた後、初めて「戦時状態」を宣言した中国の地方政府は湖北省十堰市張湾区であった。十堰市は、新型コロナウイルス感染症の感染が初めて確認された武漢市と同様に湖北省に所属しており、2月から感染者数が急増している。その背景の中で、2月12日十堰市張湾区新型コロナウイルス感染症感染防止指揮部⁴は「戦時管制」を実施すると宣言した。具体的措置として、2月13日より十堰市張湾区は全面的ロックダウンを開始する上、すべての住民は強制的に隔離する義務を課せられた。その政策により、張湾区で住民の出入は原則禁止されており、住民の生活に必要な物資や食料は区

2 『中華人民共和国憲法』、第62条、中華人民共和国中央人民政府、http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm（アクセス2021/5/29）。

3 同上、第89条。

4 中国語名は「新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指揮部」である。新型コロナウイルス感染症が中国で蔓延し始めた後、同指揮部は中国の各市、区、県レベルに設置されており、メンバーが同政府の主要幹部と各部門の責任者である。また、同組織は地域によって「新冠肺炎疫情防控工作领导小组」や「新型冠状病毒感染的肺炎防控工作应急指揮部」などと表記される場合もある。

1 「濫用『戦時状態』不利于抗疫大局」、新華網、2021年1月16日、http://www.xinhuanet.com//mrdx/2021-01/16/c_139671725.htm（アクセス2021/5/28）。

政府によって調達し、配分されている。また、「戦時管制」の一環として、住民は無条件で政府の感染防止対策に協力する必要があるとされ、さらにその管制に違反した場合に拘束されると規定されている。一方、この対策について張湾区政府は、「この特殊な時期において、やむを得ない対策である」と付け加えた⁵。

実際に、当時中国全国の都市部において、全面的なロックダウンが実施されていた。十堰市張湾区は初めての「戦時管制」と宣言したものの、類似した政策をとった地域は決して十堰市張湾区だけではなかった。この点から見れば、十堰市張湾区が宣言した「戦時状態」は斬新な概念を提出したというより、むしろ当時中国の防疫体制に足並みを揃えた結果である。それに対して、2020年5月以降中国本土における新規感染者がほとんどの報告されていない背景の中で、「戦時状態」は各地方政府によって頻りに発令されている。この現象は特に注目に値するだろう。

2020年6月、北京市で新型コロナウイルス感染症が再び蔓延し始めた。6月11日から6月15日まで、北京市の新規感染者は106人に上った。また、今回の感染拡大における最大な焦点は、最初の感染者は海外旅行の経験と入国者との接触は一切なかったことである。科学者がその流行がどのように発生したかを追跡した結果、北京市内にある新発地食品卸売センターが感染の源という説が有力になったが、決定的な証拠が見つかっておらず、具体的な感染経路にもまだ

不明な点が残っている⁶。そのため、今回の感染拡大は多くの北京市住民に不安をもたらした。例えば、6月12日、新発地食品卸売センターのサーモン用のまな板から新型コロナウイルスが検出されたと報じられている。その後、中国疾病対策予防センターはサーモンが新型コロナウイルスを運ぶ説について「可能性が低い」と表明したにもかかわらず、北京でサーモン販売の緊急停止とサーモンの不買が発生した⁷。その背景の中で、北京市で最も感染拡大が深刻な豊台区、門頭溝区、朝陽区と大興区で「戦時状態」が発令された。それにより、徹底的な疫学調査と接触者の把握が実施され、さらに区政府は全体住民に自粛を要請した。

総じて言えば、北京の事例から見れば、当時「戦時状態」発令の背景には、感染者数の急増、情報不明による住民たちのパニックと首都の特殊性が挙げられる。まず、6月11日から北京で感染が急増し、拡大の傾向が見られる。6月11日から6月15日まで確認した感染者数は106人に上り、新型コロナウイルス感染症が中国で最も流行していた2020年2月の感染者数に近づいている。そのため、当時各レベルの政府は徹底的な措置をとる以外に感染拡大を封じ込める方法がないと認識している可能性が高い。また、当時感染経路は見つかっておらず、さらにサー

5 「湖北十堰張湾区实施战时管制」, 澎湃新聞, 2020年2月13日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5955522 (アクセス2021/5/29)。

6 “Beijing battles ‘explosive coronavirus outbreak’ as food market cases mount,” South China Morning Post, June 15, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3089042/coronavirus-beijing-market-outbreak-cases-rise-79> (Accessed May 29, 2021).

7 “Coronavirus Beijing: Why an outbreak sparked a salmon panic in China,” BBC News, June 18, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-53089137> (Accessed May 29, 2021).

モンが感染源であるなどの情報が交わっているため、多くの住民はパニック状態になっている。このように、約2か月ぶりの新規感染者は、再び住民にロックダウンの経験を想起させるかもしれない。その点から見れば、「戦時状態」宣言の目的には住民の不安を解消する一面が窺える。最後に、北京は中国の首都であり、人口密度も高い。仮に北京における感染防止に失敗した場合、甚大な被害をもたらしかねない。その失敗を防ぐためにも、北京市における防疫体制の迅速かつ有効な対策が求められている。つまり、2020年6月の感染拡大に対し、北京市が「戦時状態」を宣言することは制度化と法的根拠に欠けているが、当時の状況から見れば一定な合理性を持っていると言える。

北京市が感染拡大の防止に成功した経験は中国中央政府に重要な参考を提供したに違いない。北京の危機が収束した後、この「戦時状態」の対応は中国国営メディアに高く評価されている⁸。また、2020年7月国務院副総理の孫春蘭は遼寧省で視察した際、「(新型コロナウイルス)感染が確認された場合、すべての地域と部門は直ちに戦時状態に入る必要がある」と指示した⁹。その後、感染拡大対策として、「戦時状態」は各地方で頻りに提起されるようになった。表1と表2は中国で「戦時状態」が発令された主な事例を、発令の対象範囲、発令した時間、

住民の規模、発令時の新規感染者数、発令した主体と具体的な措置でまとめた一覧表である。

表1 新型コロナウイルス感染症の流行開始後、中国で「戦時状態」が発令された主な事例（時間、住民数、当該地域の感染者数）

「戦時状態」の対象	「戦時状態」が発令された時間	地域住民の規模	発令時当該地域の新規感染者数
湖北省十堰市張湾区	2020年2月12日	41.5万人	536人
吉林省舒蘭市	2020年5月11日	60.8万人	13人
北京市豊台区	2020年6月13日	202.5万人	5人
北京市門頭溝区	2020年6月15日	34.4万人	106人（北京市全体）
北京市朝陽区	2020年6月15日	347.3万人	106人（北京市全体）
北京市大興区	2020年6月15日	171.2万人	106人（北京市全体）
新疆ウイグル自治区ウルムチ市	2020年7月16日	355.2万人	17人
雲南省	2020年9月19日	4858.3万人	0人 ¹⁰
山東省青島市	2020年10月13日	1007.18万人	6人
遼寧省大連市	2020年12月20日	598.7万人	2人
北京市順義区	2020年12月26日	122.8万人	2人
遼寧省瀋陽市	2020年12月30日	832.2万人	2人
黒龍江省黒河市	2021年1月2日	158.1万人	4人
河北省石家庄市	2021年1月3日	1103.1万人	4人

（各地方政府サイトと関連ニュースに基づいて筆者作成）

表1と表2から、中国の地方政府による「戦時状態」の発令に関して以下の5つの特徴が窺える。

第一に、「戦時状態」宣言の対象範囲について、最初の宣言は主に区や人口の少ない市限定されていたが、その後徐々に範囲が拡大していったことが分かる。例えば、2020年7月以降

8 例えば、『人民日報』は今回の北京市における感染拡大を回顧する際、北京市の対応は「迅速かつ有効である」と評し、「戦時状態」の効果を称賛している。以下に参照。「北京新発地疫情阻擊戰の十個瞬間」、『人民日報』2020年7月22日。

9 「毫不放松抓好常態化疫情防控 堅決防止疫情反彈」『人民日報』2020年7月29日。

10 「戦時状態」発令時点で雲南省における本土新規感染者はいないが、ミャンマーから入国した感染者は数名確認されている。

表2 新型コロナウイルス感染症の流行開始後、中国で「戦時状態」が発令された主な事例（宣言する主体と主要な措置）

「戦時状態」の対象	発令する主体	主要な措置
湖北省十堰市張湾区	張湾区新冠肺炎疫情防控指揮部（区政府レベル）	全面的ロックダウン、住民強制隔離（ステイホーム）
吉林省舒蘭市	吉林省感染防止工作小組（省政府レベル）	接触者の把握と隔離、部分的ロックダウン
北京市豊台区	豊台区政府	疫学調査を実施、接触者の把握と隔離、PCR検査対象を拡大
北京市門頭溝区	北京市政府	疫学調査を実施、接触者の把握と隔離
北京市朝陽区	朝陽区政府	疫学調査を実施、部分的ロックダウンを実施
北京市大興区	北京市政府	疫学調査を実施、接触者の把握と隔離
新疆ウイグル自治区ウルムチ市	新疆ウイグル自治区政府	疫学調査を実施、全住民にPCR検査を要請
雲南省	雲南省感染防止工作小組指揮部（省政府レベル）	辺境と空港における検疫の強化、基層管理体制の再確認
山東省青島市	青島市防疫工作領導小組指揮部（市政府レベル）	防疫体制の再確認、疫学調査を実施、全住民にPCR検査を要請
遼寧省大連市	大連市政府	疫学調査を実施、全住民にPCR検査を要請
遼寧省瀋陽市	瀋陽市政府	疫学調査を実施、全住民にPCR検査を要請
北京市順義区	順義区政府	疫学調査を実施、全住民にPCR検査を要請
黒龍江省黒河市	黒河市政府	疫学調査を実施、全住民にPCR検査を要請
河北省石家市	石家市政府	従来の感染防止対策を強化、全住民にPCR検査を要請

（各地方政府サイトと関連ニュースに基づいて筆者作成）

に「戦時状態」を宣言したウルムチ市、青島市、大連市、瀋陽市、石家市などは人口規模100万人以上の大都市である同時に、広い面積を持っている。また、2020年9月19日雲南省政府

が4,800万人の人口を持つ同省全域に「戦時状態」を発令した。以上を見れば、「戦時状態」宣言の範囲は特に基準や共通点が確認されておらず、各地方政府の判断によるものだと考えられる。しかし、二桁未満の感染者数に対し、100万人以上の都市の住民が一齐に「戦時状態」に入ると宣言する必要性にはまだ疑問が残る。さらに、感染者数の規模から見れば、同じ都市の中でも、地域によって感染リスクが異なるはずである。このように、感染地域を細分化せず、ただ地方の全域を対象とする判断は政府の責任逃避であると言わざるを得ない。一方、そのような対応はかえって必要以上に混乱を招く恐れがあるだろう。

第二に、「戦時状態」の発令時当該地域の新規感染者数から見れば、「戦時状態」を発令する基準は大きく異なっている。7月にウルムチ市が「戦時状態」を発令したまでに、ほとんどの「戦時状態」を発令した地域の新規感染者数は10人を超えている。一方、2020年9月以降の事例の中で、新規感染者数が10人を超える地域はなかった。全体的に見れば、2020年9月から、「戦時状態」はより容易に宣言されるようになっていけると言える。特に雲南省の場合、9月19日時点において数名の入国者が感染確認されており、中国本土における流行はまだ確認されていない。それにもかかわらず、雲南省政府は同省の全域に「戦時状態」を発令した。それは事実上、過剰な反応であると言うべきだろう。また、確かに2020年後半から「戦時状態」宣言のハードルが下がっているが、全国が足並みを揃えたわけではなかった。表1と表2に記載した事例以外にも、中国本土において新規感染者が確認されていた地域は多く存在する。しかし、その

すべての地域が「戦時状態」を発令したとは限らない。例えば、上海市は毎日多くの入国者を受け入れており、新型コロナウイルス感染症防疫の第一線にある都市だと言える。実際に、2020年から上海における本土の新規感染者が何回報告されたが、上海で「戦時状態」は一度も宣言されたことがないという¹¹。つまり、これまで中国の各地方における「戦時状態」の発令は、当該地域の新規感染者の規模と直接的に関連する証明は存在しておらず、その基準は曖昧である。

第三に、「戦時状態」を発令する主体は各地方政府であることが分かる。前述の通り、「戦時状態」の宣言は人民代表大会の権限であり、地方政府が宣言する場合に法的根拠がない。それにもかかわらず、各地方政府は自身の判断で「戦時状態」を宣言している。その中で、中央政府の容認ないし支持は大きな役割を果たしていると考えられる。それは、防疫対応の中で迅速な対応が求められるため、中央政府は現場により近い地方政府に「戦時状態」を宣言する権限を委ねたためかもしれない。また、吉林省舒蘭市の場合に吉林省政府が「戦時状態」を決定したように、「戦時状態」を発令する際に、必ずしもその地域の政府ではなく、その地域が所属するより高レベルの政府部門が発令する場合がある。

第四に、「戦時状態」の具体的な対策には確定した項目が存在せず、さらに対策には時期と

地域によって大きな差異が確認できる。これまで、新型コロナウイルス感染症対策には、隔離、疫学調査、医療体制の整備、水際対策などが挙げられる。しかし中国の場合、それらの対策と「戦時状態」との関連性は曖昧であると言わざるを得ない。実際に、「戦時状態」が発令された地域においても、共通する対策は見つからない。また、「戦時状態」と表現されているものの、実際に最初の十堰市張湾区以外、ほとんどの場合戦争時のように管制や動員が行われていない。そのため、「戦時状態」という表現は、プロパガンダとして使われている一面を有しており、必ずしも明確な対策を指しているとは限らない。ただし、2020年後半から、新型コロナウイルス感染症対策として、「徹底的な疫学調査を実施する上、全住民にPCR検査を要請する」という具体的な対策が各地で同様に重視される傾向が見られる。

最後に、戦時状態の発令は頻繁に宣言されるが、管見の限り、その終了はほとんど明確に宣言されていない。例えば、2020年6月北京で発生した新型コロナウイルス感染症感染拡大は7月に徐々に収まっていき、7月19日、北京市政府は同市の緊急事態レベルをフェイズ2からフェイズ3まで下げたと表明した¹²。これにより北京市における応急対策は終了したが、同市は「戦時状態」の処置について触れていない。一方、青島市の場合、2020年10月13日に新規感染者を確認した後、対策の一環として「常に戦時状態を維持する」と表現している¹³。しかし、

11 「不做全員検測，發布不提人，上海防疫如何做到“无戦時”？」，中央廣播電視總台，2021年1月31日，<https://news.cctv.com/2021/01/31/ARTI1H2rzeT32b2cJX9SXVNT210131.shtml>（アクセス2021/5/28）。

12 「北京応急響應下調至三級」，新華網，2020年7月20日，http://www.xinhuanet.com/health/2020-07/20/c_1126259318.htm（アクセス2021/5/28）。

13 「青島：全市時刻保持戦時状態 全力打赢疫情防

具体的にいつからいつまで続くかについては明言されていない。そのため、中国の各地方政府が「戦時状態」を発令した場合、その持続期間と解除の基準にはまだ曖昧な部分が多いと言わざるを得ない。

以上のように、「戦時状態」が新型コロナウイルス感染症流行後、中国で広く使用された経緯は明らかになった。このような「戦時状態」は法的な根拠がないが、新型コロナウイルス感染症のような大規模な公衆衛生危機の中で、中国各地方政府が自身の判断で同政策を発令している。その対応はより迅速かつ有効な感染防止対策につながっており、住民の不安の解消に貢献している。しかし一方、宣言の対象範囲、新規感染者数からみたの基準、発令する主体、具体的な措置と終了の宣言について、中国の各地域における「戦時状態」の発令はほとんど決められた基準がないと言える。また、2020年後半から、「戦時状態」の発令は容易にできるようになり、各地域に濫用される傾向が見られる。総じていえば、このような「戦時状態」の濫用は、中国の安全保障における制度化の欠如を反映している。

「戦時状態」が頻繫に使われた理由と問題点

では、「戦時状態」はなぜ、中国の各地方政府に頻繫に発令され、そして一時中央政府に支持されたのか。

新型コロナウイルス感染症の初期対応に遅れをとった中国政府は、感染の封じ込めを成果と

して挙げ、正統性を挽回しようとしたと指摘されている（松田 2020: 40）。その背景の中で、2020年5月から、中国各地で再び新規感染者が確認され、感染拡大の兆しが見られた。その中で、「戦時状態」は有効な危機管理の体制を作るのに貢献すると同時に、中国政府にとって絶好のプロパガンダでもあった。特に注目には値するのは、ほとんどの「戦時状態」が発令された場合、地域政府はそれが民衆の生命と健康を守る上必要不可欠であると主張していることである¹⁴。その論理は、ブザン（Barry Buzan）らが主張する安全保障化理論から解釈できる。安全保障化理論によれば、安全保障問題は、政治アクターによって「特定な対象に対する脅威である」と表現された場合に成り立つ（Buzan et al. 1998: 21）。さらに言えば、安全保障問題は政治エリートによる問題提起の発話行為（speech act）によって定義され、このような問題を脅威と表現する行動は「安全保障化」と称されている（Hansen 2011: 361）。つまり、新型コロナウイルス感染症は人々に対する脅威であると強調されることで、中国政府政府によって安全保障化されたと言える。

その上、安全保障化の行動は主に政治行動を正当化する目的として使われている（Wæver 1997）。つまり、特定な対象を脅威から守るという目的から解釈すれば、政治行動はより正当性を持つようになる。さらに、このような正当化の論理は、政府の政治的権威の構築に貢献する一面を持つとされている（Staniszki 1992: 84）。このように、「戦時状態」の発令の必要性

控戦」、中華網、2020年10月14日、<https://news.china.com/socialgd/10000169/20201014/38845293.html>（アクセス2021/5/29）。

14 前掲記事「湖北十堰張湾區實施戰時管制」、「青島：全市時刻保持戰時狀態 全力打贏疫情防控戰」。

が民衆の生命と健康を守ることと結びつけており、中国政府の政策と管制の正統性を強化したと考えられる。

中国の公衆衛生分野における安全保障化には長い歴史を持っている。実際に、大規模伝染病を民衆に対する脅威と表現し、「民衆の命と健康を守る」と主張するプロパガンダは、新型コロナウイルス感染症の流行後初めて使われたものではなかった。これまで公衆衛生の分野において、このような安全保障化の論理は中国政府によって頻繁に使われており、中国政府の権威と正統性の構築に大きな役割を果たしてきた。

2003年に重症急性呼吸器症候群（SARS）は中国で感染拡大し、中国政府の危機管理体制における重大な欠陥を露呈した（佐藤 2008）。しかし、危機が収束した後、中国政府はSARSにおける有効なリーダーシップを訴え、自身の対応を正当化した。7月28日、SARSの予防と管理に関する全国工作会議で、当時の国家主席胡錦濤は次のように発言した。

「SARSとの戦いを通じて、我々は、党のリーダーシップこそが我が国の発展を促進し、今後のさまざまな困難や障害を克服するための鍵であることをより深く認識した。党の指導的地位をさらに強化し、改善する上、党の団結を断固として維持する必要がある。」¹⁵

また、同会議では、当時の国家総理温家宝は次のように発言した。

「過去数ヶ月に発生したSARSの流行に対して、我々は極めて困難な戦いを抜き、重大な勝利を収めた。これは、党中央による「3つの代

表」の重要思想と強力なリーダーシップによる結果である。これは、軍隊、各地域と各政府部門の協力、および共同闘争による結果である。これは、危険を恐れない医療スタッフと科学技術労働者による結果である。これは、無私の献身と粘り強い努力、そして全国の人々の団結による結果である。事実で示されたように、我々共産党はあらゆるリスクと課題に対処する能力を有しており、中国の社会主義システムは大きな優位性を持っている。」¹⁶

また、2009年A型H1N1インフルエンザ（H1N1）の感染拡大の中で、中国政府も同様な認識を示した。H1N1は2009年4月にメキシコとアメリカより急速に感染拡大し、WHOによって「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態（PHEIC）」に該当する史上初めての状況だと認定された。H1N1は5月11日に初めて中国国内で確認され、その後中国における感染拡大が発生した。6月10日、衛生部部长陳竺は中国のH1N1感染状況について以下の報告を行った。

「現在、中国で報告されている確認症例数は100件を超えており、そのうちすべてのケースは明確な感染源に追跡することができる。中国のH1N1の流行はまだ制御可能な範囲内にある。実践において、我が国が採用した予防および管理措置が実行可能かつ効果的であり、社会の安定に重要な役割を果たしていることが証明されている。」¹⁷

以上の発言から見れば、これまで公衆衛生分野において、中国共産党は自身による安全保障

15 「胡錦濤在全国防治非典工作會議上發表重要講話」, 中華人民共和國中央人民政府, http://www.gov.cn/jztzl/content_355315.htm (アクセス2020/9/30)。

16 「全国防治非典工作會議在京舉行」, 『人民日報』2003年7月29日。

17 「我国甲感疫情在可控範圍內」, 『人民日報』2009年6月11日。

の正統性を強調してきた。つまり、過去のSARSやH1N1の経験と同様に、中国政府は公衆衛生分野における安全保障を自身の正統性の源だと認識している。それは、新型コロナウイルス感染症の背景の中で生じた認識だけではなく、中国の権威主義体制の歴史と慣習に依拠したものである。そのため、地方政府が「戦時状態」を発令することは、中国政府の正統性を強化する目的と合致しており、一時中央政府によって支持されていた。

しかし、2021年1月末から「戦時状態」は実質上禁止されるようになった点から見れば、「戦時状態」の発令は実践レベルにおいてまだ問題点がある。その中で、まず制度化の欠如が挙げられる。そもそも、新型コロナウイルス感染症が流行し始めた後、中国各地における「戦時状態」の宣言は憲法で決められた「戦時状態」と異なり、法的根拠を持たない。そのため、実際にこのような「戦時状態」の宣言は現場にいる責任者の判断に委ねるしかない、と言うべきだろう。しかし、このような曖昧な基準で地域間の防疫体制に差異が生じ、結局民衆の間の不安が避けられない。また、協力を求める際に、まず住民に当時の状況と対策の目的を理解してもらう必要があるだろう。しかし、「戦時状態」の発令基準、措置、時間などについて、説明ができていない。これらの点から見れば、「戦時状態」の発令における曖昧さはかえって混乱と不安をもたらす恐れがある。

また、制度化の欠如により、地方政府は感染拡大防止対策について独自で判断を下す必要がある。しかし一方、感染拡大の封じ込めに失敗した場合、地方政府の責任者はその責任を取ることになり、さらにそれによって解任されるこ

とも少なくない¹⁸。その結果、地方政府は感染防止に失敗したリスクを最小限にするために、一般的な感染対策より「戦時状態」を必要以上に発令するようになる。確かに、制度化に欠ける今の中国政治体制は、中央政府が地方に意思を伝達する際に有効である。新型コロナウイルス感染症流行の第一波を封じ込めたこともその一例であろう。しかしその反面、地方に判断を委ねる際に混乱が生じやすい点も無視できない。多くの学者が主張したように、このような地方と中央政府の関係は、中国の政治制度において強靱性と脆弱性が同時に存在している矛盾を反映している（伊藤 2020）。

終わりに

以上のように、2020年の新型コロナウイルス感染症流行の中で中国における「戦時状態」は

18 例えば、2020年2月から、湖北省党委員会書記、武漢市党委員会書記、青島市衛生委員会書記、瑞麗市党委員会書記などの地方政府の責任者は感染拡大防止に失敗した理由で解任された。以下に参照。“China Ousts 2 Party Officials Amid Outrage About Coronavirus Response,” *the New York Times*, February 23, 2020, https://www.nytimes.com/2020/02/13/world/asia/china-coronavirus-xi-jinping.html?_ga=2.172464678.443244246.1622261018-973178103.1622261018 (Accessed May 29, 2021). “China fires 2 health officials following new virus outbreak,” *Abc News*, October 15, 2020, <https://abcnews.go.com/Health/wireStory/china-fires-health-officials-virus-outbreak-73623791> (Accessed May 29, 2021). “China scrambles to lock down Myanmar border amid fears of covid and post-coup instability,” *the Washington Post*, April 9, 2021, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/covid-china-myanmar-outbreak/2021/04/09/375ac584-985d-11eb-8f0a-3384cf4fb399_story.html (Accessed May 29, 2021).

なぜ、いかに発令されたのかを検討してきた。まず、2020年に頻繁に使われている「戦時状態」は実質的に中国憲法で定められた概念と異なり、法的拘束力がない政策である。その点からみれば、新型コロナウイルスの蔓延の中で、中国地方政府が発令した「戦時状態」は戦争の動員よりも、一種の危機管理システムに過ぎないと言えよう。そして、これまで発令した「戦時状態」の中で、対象範囲、開始と終了の時間、発令する基準と具体的な措置などにおいて共通点がほとんど見つからない。それは、「戦時状態」の発令における制度化の欠如を反映している。最後に、「戦時状態」が頻繁に発令され、さらに中央政府に支持された最大な理由は、中国政府の正統性に貢献できるためだと考えられる。それは、中国政府の公衆衛生分野に対する安全保障化と関連しており、さらに中国の安全保障の歴史と一貫している。しかし、制度化の欠如により、「戦時状態」が中国の防疫体制において、まだ限界性があると言わざるを得ない。

これまで、大規模伝染病などの非伝統的安全保障における有効性を根拠として、中国政府は自身の統治と制度の正統性を訴えてきた。そして、地方政府による「戦時状態」の発令を容認することで、中国政府はさらにその正統性を強化する試みをしていたかもしれない。しかし、2019年の新型コロナウイルス感染症の流行がもたらした教訓から見れば、地方政府と基層幹部の消極的な対応が最終的に伝染病流行の拡大をもたらす可能性がある。その場合、この問題はかえって中国政府の正統性に悪影響を及ぼす。ましてや、習近平政権がグローバルガバナンス分野においてより大きな影響力を追求している背景の中、このような失敗は中国への国際批判

を招きかねない。そのため、現在の中国にとって、安全保障分野をはじめとする制度化の欠如は既に大きな制約になっていると言える。多くの有識者が既に指摘したように、この先いかに制度化を実現するかは、中国の政治体制の存続に関わるカギになるかもしれない（加茂 2019: 6）。

謝辞

本論文の作成にあたり、山田満先生から大変有益なコメントを得た。記して感謝申し上げます。

〔投稿受理日2021.4.23／掲載決定日2021.7.12〕

引用文献

- 伊藤亜聖（2020）「新型コロナウイルスへの中国政府官僚機構の対応—2020年1月20－4月23日公表政策文書の整理—」，笹川平和財団，2020年4月30日，<https://www.spf.org/spf-china-observer/document-detail027.html>（アクセス2021/5/29）。
- 加茂具樹（2019）「共産党一党支配は『強靱』であり続けるのか—多元化する中国社会において一元的な政治を堅持する術』『国際問題』2019年No. 685（2019年10月）5-14。
- 佐藤考一（2008年）「SARSをめぐる国際関係」高原明生・佐藤幸人・田村慶子編著『現代アジア研究—越境』慶応義塾大学出版会，145-161。
- 松田康博（2020）「新型コロナウイルス感染症と中国の対外関係悪化過程』『国際問題』2020年 No. 695（2020年10月）39-51。
- Buzan, Barry, Wæver, Ole, and De Wilde, Jaap. (1998). *Security: A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner.
- Lene Hansen (2011), "The Politics of Securitization and the Muhammad Cartoon Crisis: A Post-Structuralist Perspective," *Security Dialogue*, vol. 42, no. 4-5, pp. 357-369.
- Jadwiga Staniszkis (1992), *The Ontology of Socialism*, edited and translated by Peggy Watson, Oxford: Clarendon Press.
- Wæver Ole (1997), "Concepts of Security". PhD Dissertation. Denmark: University of Copenhagen.