

〈4〉 国家戦略としての「軍民融合」の現在 — 宇宙産業クラスターを例に

日本国際フォーラム 研究主幹 伊藤 和歌子

はじめに

2015年に国家戦略として格上げされて以降、「軍民融合」は中国の経済発展・技術力向上と軍事・安全保障の強化を結びつけるキーワードとして、中央・地方政府の公式文書の随所に登場するようになった。

ところが2018年以降、その勢いは影をひそめ、第14次五か年計画、及び中国共産党第20回党大会報告からは完全に姿を消した。

本稿では国家戦略としての「軍民融合」が、上記文書で用いられなくなった後も、軍民資源の一体的利活用がどのように継続・再編されているかを、二つの視角から明らかにする。

第一に、党・政府の政策文書を手掛かりに、「軍民融合」の概念や戦略の推移を整理する。

第二に、「軍民融合」が国家戦略として位置づけられる前後で、どのような変化が生じたのかについて、宇宙分野の産業クラスターの形成・発展過程における軍民関係のあり方に焦点を当てて分析する¹。具体的には、国家級の宇宙産業モデル基地に認定された西安市、上海市閔行区、武漢市の三基地を取り上げ、比較分析を行う。

1. 用語の変遷からみる「軍民融合」戦略

(1) 「軍民結合」から「軍民融合」へ

軍用資源と民用資源を結び付け、経済力と軍事力の双方を強化するという考え方は、「軍民結合」という表現の下、建国後間もない1950年代から存在する。毛沢東は1950年代に、平時には民生生産を行い、有事には軍需生産へ転換する体制の重要性を指摘し、1958年には「軍民結合、平戦結合（軍需と民生の結合、平時と戦時の結合）」という方針を打ち出した²。

もっとも、この考え方が本格的に政策として実施されるようになるのは、1970年代末の改革開放政策以降である。国際環境の変化により軍需品需要が減少する中、軍需企業は「軍民転換」（軍需生産力を民生生産に振り替える）政策の下で民生生産への転換を迫られた。1982年には鄧小平が「軍民結合、平戦結合、軍品優先、以民養軍」という16字方針を示し、軍需生産を優先しつつ、民生生産の利益を軍需部門の維持・発展に充てる方針を明確にした³。

当初、軍民転換は消費財供給の補完に重点が置かれていたが、1980年代後半以降は軍事技術の民生転用による科学技術力の底上げへと重心が移っていつ

¹ 本稿で用いる「軍民関係」とは、軍用資源と民用資源の結びつき・相互利用のあり方を指すものとする。

² 姜魯鳴、王偉海、劉祖辰著『軍民融合発展戦略探論』人民出版社、2017年、5頁。

³ 大西康雄「中国の国防科学技術生産の基盤」茅原郁夫編著『中国の核・ミサイル宇宙戦力』蒼蒼社、2002年、132頁。

た。この方針は1988年の「国防科学技術成果の機密指定解除」制度の導入により一層本格化し、1997年の「軍民転換“九五”計画要綱」では、ハイテク技術の民生転用と新産業の創出が強調された。

1990年代末以降、市場経済の進展とともに民間企業の技術水準が向上すると、民間企業による軍事分野への参入の例も増えていった。2000年に江沢民が提示した「軍民結合、寓軍於民、大力協同、自主创新」という16字方針は、民間の技術力や生産力を軍需生産に活用することを指す「寓軍於民」を国防イノベーションの要に据えた点で重要である。実際、2000年代前半には軍用品生産に関与する非軍事企業の比率が各地で上昇し、大学や研究機関も基礎研究を強みに軍事分野へ参入するようになった⁴。

民間による軍事分野への参入のための法的制度の整備も進んだ。2005年には「武器装備の科学研究・生産許可実施弁法」が公布され、民間企業や大学、研究機関が人民解放軍の調達する兵器・装備の研究開発・製造に参加するための資格制度が設けられた。軍民資源の利活用方針についても整備が進み、2006年の「国家中長期科学技術発展戦略綱要（2006-2020年）」では、民生技術と軍事技術を分けて管理する従来の体制を見直し、これらを統合的に管理する体制の構築を目指すことが明記された。

続いて2007年10月の中国共産党第17回全国代表大会では、胡錦濤が「中国の特色ある軍民融合式の発展の道を模索する」と述べ、初めて公式の場で「軍民融合」という語が用いられた。軍事科学院軍隊建設研究部副部長（当時）の胡光正は、これを「理論上の大飛躍」と位置づけ、その特徴として、①適用範囲を国防科学技術工業分野に限定せず、国防建設のあらゆる分野へと拡大したこと、②従来は軍と民間の個別協議案件にとどまっていた軍民結合を、国家発展戦略の水準へと引き上げたこと、③軍と民

間がセクター別に対応する体制から、制度的・運用的に一体化する段階へと進化したこと、の三点を挙げている⁵。

習近平は2015年3月、この軍民融合を「軍民融合発展戦略」として国家戦略に格上げした。2016年の「経済建設と国防建設の融合発展に関する意見」では、インフラ資源の共有、国防科学技術工業体制、軍民科学技術協同イノベーション、人材育成、軍隊保障、国防動員といった分野における一体的発展目標が掲げられ、有力な民間企業の兵器・装備分野への参入拡大も明記された⁶。

さらに習近平は、中央による指導体制の一元化を進めた。1990年代以降、地方主導で多様な軍民融合関連園区が設立されていたが、国家レベルの統一的指導は必ずしも確立していなかった。2017年1月に自らが長を務める中央軍民融合発展委員会を発足させ、軍民融合に関する重要政策の決定・調整を担い、地方組織に対する指導・命令を行う組織として位置づけた。また、国防科技工業局による軍民融合特別行動計画や、初の軍民融合五か年計画である「国防科技工業軍民融合高度発展第13次五か年計画」が策定されるなど、計画面でも中央主導の体制が整備された。

（2）産業集積政策における位置づけ

産業集積政策においても、軍民融合の要素は一貫して重視されてきた。新興科学技術分野における産業クラスター形成を促進するため、工業情報化部は2009年に「国家新型工業化産業モデル基地」制度を導入したが⁷、同制度では創設当初から、モデル基地の選定要素として「軍民結合」が組み込まれていた。制度運用は、対象となる産業集積地や開発区の所在する市政府が申請し、省級工業・情報化部門の審査を経て中央が認定する枠組みであり、認定後も3年

⁴ 2005年7月18日付の『網易』記事によると、当時、河南省、湖北省、江蘇省の軍用品を生産する企業はそれぞれ79社、70社、200社強だが、そのうち非軍事企業がそれぞれ36社、23社、100社と半分近くを占めたという。また、この頃から大学などの学術機関も基礎研究を強みに軍事分野へ参入し始めた。例えば高等教育機関における国防科学研究費が科学研究費全体に占める割合を見ると、2000年には4%であったのが2004年には7.5%とほぼ倍近く上昇した（「民企占据軍用品半壁江山 軍事訂貨体系開始破題」網易、2005年7月18日、<http://biz.163.com/05/0718/11/10UKU8C100020QFC.html>。（最終アクセス日：2021年9月9日）

⁵ 「軍事專家就“中国特色軍民融合”發展觀點和看法」中華人民共和國人民政府、2007年12月11日、https://www.gov.cn/jrzq/2007-12/11/content_830410.htm。（最終アクセス日：2025年9月15日）

⁶ 「中共中央 國務院 中央軍委印發《關於經濟建設和國防建設融合發展的意見》中華人民共和國人民政府、2016年7月21日、https://www.gov.cn/zhengce/2016-07/21/content_5093488.htm。

⁷ 2009年7月23日、工業情報化部は省級政府及び工業情報化主管部門に対して、「『国家新型工業化産業モデル基地』創設業務展開に関する通知」を発表し、工業情報化部が「国家新型工業化産業モデル基地」創設を決定したことを通達。

ごとの再評価により継続的な選別が行われる。

モデル基地の公募は年1回ペースで行われ、その都度募集要項が公表される。2010年度の募集要項では、軍需・民生関連の企業・機関の集積地域における「軍民結合」型モデル基地の育成が基地の申請・選定における重要要件の一つとして掲げられた⁸。さらに2011年度の募集要項では、ソフトウェア・情報サービス分野等を対象に、「軍民結合」の特色を有する製品の比重や、軍事研究成果の民生転用の実績などを基準とする個別の選定要件が示され⁹、軍民結合の実質的な運用成果が重視されるようになった。

第12次五か年計画期（2011～2015年）には、モデル基地建設の政策的位置づけを明確化する目的で、工業情報化部・財政部・国土資源部（当時）の連名で「国家新型工業化産業モデル基地創設のさらなる発展に関する指導意見」が発表され、主要任務の一つとして「工業化・情報化の融合の度合いと軍民融合型発展水準の向上」が掲げられた。この段階で、政策文書上で初めて「軍民融合」という用語が用いられたものの、募集要項上の産業分類では引き続き「軍民結合」が用いられた。

第13次五か年計画期（2016～2020年）に入ると、工業情報化部等5省庁連名による「新型工業化モデル基地建設をさらに推進することに関する指導意見」が公表され、モデル基地の主要産業分類にて「軍

民結合」は「軍民融合」へと改められ¹⁰、「軍民融合」モデル基地の要件が示された¹¹。2017年度の募集要項でもこの方針が踏襲され、同年改定の「国家新型工業化産業モデル基地管理弁法」でも、重要産業分類として「軍民融合」が用いられた¹²。この変更は、軍用資源と民用資源を単に結び付ける段階から、制度的・運用的に一体化する段階へ移行したことを示すものである。

ところが、2019年度の募集要項から、重要産業分類としての「軍民融合」という表記が姿を消した（2018年度は公募なし）。同年度の募集要項¹³では、申請対象産業は設備製造、電子情報、ソフトウェア・情報サービス、新興産業など、より一般的かつ横断的な分類へと再編され、2021年度¹⁴では、ハイテク実用化やデジタル関連分野を含む形で細分化が進められている。2023年に公表された「国家新型工業化産業モデル基地管理弁法（意見募集稿）」においても、「軍民融合」という表現は用いられていない。総じて、重要産業の表記として、2010～2015年に「軍民結合」、2016～2017年に「軍民融合」が見られたものの、2019年以降は分類から外れている。

この要因を探る手掛かりとして、中国共産党中央委員会弁公庁、國務院弁公庁、中央軍事委員会弁公庁が2018年2月に発出した「軍民融合発展にかかる規定・文書の整理に関する通知」がある¹⁵。同通知は、

⁸ 工業和信息化部「關於組織開展2010年度“国家新型工業化産業示範基地”創建工作的通知」（2010年4月26日発布）では、「鼓勵在軍工和民口配套單位比較集中的地區，培育和建設軍民結合示範基地」との一文が記されている。

⁹ 2011年度の募集要件で示された「軍民結合」型モデル基地の要件は、①産業集積地における「軍民結合」の特色を持つ製品（デュアルユース品、軍が軍事品の技術を利用して開発した民生品、民生企業の製造した軍事品）の生産額の割合が70%以上であること、②入居する基幹企業の主力製品が「軍民結合」の特色を持つ製品であること、③軍事研究・技術の成果の転化（民生転用・実用化／産業化）が顕著に効果的であること、である。（工業和信息化部「關於組織開展2011年度“国家新型工業化産業示範基地”創建工作的通知」（2011年6月14日公表）の付属文書「附件2：国家新型工業化産業示範基地（軍民結合）申報基本條件」、https://www.gov.cn/zwgk/2011-06/14/content_1884068.htm。）

¹⁰ 工業和信息化部・財政部・国土資源部・環境保護部・商務部「關於深入推進新型工業化産業示範基地建設的指導意見」2016年7月12日公表、https://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content_5090392.htm。

¹¹ モデル基地の要件は、①軍事資源の密集したモデル基地では軍事技術の民生利用により軍事技術を製造業発展の牽引力とし、伝統産業のアップグレードを図ること、②民需資源の優位性をもつモデル基地では、民用資源の軍需品の開発・製造の支援・保障のレベルを引き上げ、「民参軍（民間企業による軍事品の開発・製造や軍の調達への参入等）」の範囲と次元を拡大すること、③モデル基地を担い手とした共創プラットフォームを構築し、軍事研究機関やイノベーション企業に対し、健全な軍民情報のマッチング、技術のインキュベーション、財産権取引等の支援サービス体系を確立すること、④モデル基地と軍の関連部門、軍需企業集団との間の常設のマッチング協力メカニズムを建設すること、である。

¹² 工業和信息化部「国家新型工業化産業示範基地管理弁法」2017年1月3日発布、2017年2月8日公表、https://www.gov.cn/xinwen/2017-02/08/content_5166565.htm。

¹³ 工業和信息化部弁公庁「關於組織申報2019年度国家新型工業化産業示範基地的通知」2019年6月21日、<https://gxt.ln.gov.cn/gxt/zqhd/jgzl/ctcyzxsj/7ED7F41A437F41BBA909399562DC8213/index.shtml>。

¹⁴ 工業和信息化部「關於開展2021年度国家新型工業化産業示範基地申報工作的通知」2021年4月23日発布、https://www.jiangan.gov.cn/bmzl/qkjj/xxgk_8593/202105/P020210510627978502154.pdf。

¹⁵ 「中共中央弁公庁 國務院弁公庁 中央軍委弁公庁印發《關於開展軍民融合發展法規文件清理工作的通知》」中華人民共和國中央人民政府、2018年2月22日、https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/22/content_5268106.htm。