



ISSN 0385-0838

第 182 号

発行所

亜細亜大学アジア研究所  
東京都武蔵野市境5-8  
電話 0422(54)3111  
郵便番号 180-8629

## OECD・ADB編

# 『図表でみるASEAN諸国の行政改革』について

平井文三

OECDとアジア開発銀行(ADB)は、二〇一九年九月に、『Government at a Glance Southeast Asia 2019』を公表した。筆者は、同書の日本語訳を行い、二〇二〇年一二月に『図表でみるASEAN諸国の行政改革』(明石書店)として上梓した。OECD諸国についての『Government at a Glance』(以下「G@G」と言う。)は、二〇〇九年から隔年で公表されているが、今回の東南アジア版は、東南アジア諸国連合(ASEAN)地域に関する初めての版である。本稿では、今回のASEAN諸国版の特色を中心に、背景事情として、G@Gシリーズの考え方、地域版の意義などについて概説する。

### G@Gシリーズの基本的考え方

OECDでは、二一世紀に入り、特定の政策分野に関するデータとその解説を見開きで一覧できるようにまとめた「at a Glance」シリーズ

の刊行を開始した。これまで、教育、農業政策、社会問題、年金、地域格差、環境、開発支援、貿易支援、国民経済計算、保健医療、起業及び宇宙経済の分野で実績を重ねてきた。

二〇〇五年以後、OECDは、これら個別政策分野のインフラとも言える、行政改革等に関する指標の整備事業を行い、上記のとおり二〇〇九年から隔年でG@Gとして公表してきた。

### 地域版の発展

二〇一〇年代半ばからはG@Gの地域版を出版する取り組みが進んでいる。地域版は、ラテンアメリカ・カリブ諸国版が二〇一四年、二〇一七年、二〇二〇年の三版、ASEAN諸国版がADBとのパートナーシップで二〇一九年に初版、そして、西バルカン諸国版が二〇二〇年に初版が出版されている。

地域版では、OECD域外国(主に発展途上国)

## 目次

- OECD・ADB編  
『図表でみるASEAN諸国の行政改革』について  
…… 平井文三 …… (1)
- RCEPとASEAN中心性(RCEPは中国主導)  
…… 石川幸一 …… (4)
- 中国による香港統治の行方  
…… 遊川和郎 …… (6)
- 正念場に立つ文在寅政権  
↳ 支持率分析から見える支持基盤の崩壊！  
…… 奥田 聡 …… (8)
- コロナ後の経済のデジタル化を見据えて  
…… 大泉啓一郎 …… (10)
- コロナ後を見据えた  
外国人採用と組織改革を  
…… 九門 大士 …… (12)

でもOECD諸国とほぼ同じ基準で利用可能な客観的なハードデータ(国民経済計算などから算出できるデータ)と、G@GのためにOECD諸国に実施したサーベイと同じ調査票で、地域版の対象国にサーベイを実施した結果を、隣接するOECD諸国の結果とともに掲載している。ASEAN諸国版に関し特筆すべきは、図表の比較対象指標を掲載する隣接OECD諸国として、オーストラリア、日本、韓国及びニュージーランドの個別指標を掲載していることである(ラテンアメリカ・カリブ諸国版はOECD諸国平均のみ、西バルカン版はOECD諸国平均とEU二八か国平均のみ)。ASEAN諸国は域内の経済社会の発展度にも大きな差があることから、これらの指標の掲載により、逆に、日本などの隣接OECD諸国とASEAN諸国

の距離感をつかむことが可能となっている。

### 今回の ASEAN 諸国版の特色

従来の G@G では、各年度版全体の特色は、巻頭の第一章に集約されてきた。この編集方針は、ASEAN 諸国版にも踏襲されている。本書では、第一章のテーマを「国民中心の公務に向けて」(Towards a citizen-centric civil service)としてくる。これは、G@G(二〇一九年)の第一章「人間中心の公共サービスに向けて」(Towards people-centric public service)と軌を一にしている。記述内容からは、「citizen」と「people」に大きな区別を付けて用いているわけではなく、むしろ、ASEAN 諸国版が、「civil service」で公務員集団ないしは公共部門職員の体制や能力の強化を強調しているのに対し、G@G(二〇一九年)では「public service」で国民に提供されるサービスの視点にウェイトを置いているように見える。

本書での「国民中心」(citizen-centric)のアプローチとは、「官僚が国民のことを勝手にあれこれ考えるのではなく、政府が国民のニーズについて彼らに協議し、政策決定やサービス設計への直接的な参加を奨励するアプローチ」である。具体的には、①国民のニーズをより良く理解し、潜在的に存在しうるアクセス可能性の格差を公務員が特定する支援のための、政策決定者によるデータと情報の利用、そして、②国民の満足度と選好の測定と利用者からのフィードバックの収集による、公務員の継続的な業績モニター、サービス提供の改善、改革のインパクト査定及び時間と資源の国民中心の配分など

である。

国民中心のアプローチを達成するには、①サービスが、政府側の供給の要請に基づいてではなく、国民側の需要の要請に基づいて組織化されること、②政策決定、財源配分及び公共サービス提供方法における、開放性、国民の関与、透明性及び説明責任が確保されること、そして、③国民のニーズに対応し、将来のニーズを予期した、政策と支出の正しい選択を行うことが必要であるとするとする。

ASEAN 諸国は、地域全体の経済規模（世界第七位）、諸国平均の実質経済成長率（二〇一七年五・三％）、人口（二〇一五年約六億三三〇〇万人）など、現時点でも世界経済における大きな存在である。さらに、若年人口・生産年齢人口の多い人口構成など、更なる成長の潜在能力も秘めている。

他方、本書の発見は、ASEAN 加盟各国の多様性である。統治システムも、民主主義、共産主義及び専制支配がある。人口規模、人口構成、人口密度、宗教構成等も様々である。しかし、本書では、ASEAN 諸国共通のガバナンスの傾向にも着目する。国民中心の公務員集団を実現する上で多くの障壁があること、トップダウン・プロセスを好む傾向、事務の縦割り、戦略的な焦点を絞り込む能力の弱さ、そして政府の開放性の低さである。

本章の第三節以下では、「国民中心の公務」の水準を、個別データに基づいて分析している。

第三節「国民のニーズに基づいてサービスを組織化する」では、デジタル行政サービスに焦

点を当てている。後発国として、レガシー・システムの数が少ないなどの利点はあがあるが、オンライン・ポータルとデジタル ID の統合が進んでいないこと、トップダウン的な意思決定が強い一方で、中央政府内の事業実施省への権限移譲や下位レベルの政府との協力が弱いとしている。本書は、国民中心のアプローチからは、政府の意思決定の影響を強く受ける、コミュニティにより近いレベルでの意思決定が重要であることを示唆している。

第四節「国民中心の政策決定プロセス」では、政策決定やサービス提供プロセスへの国民の関与が低いこと、情報公開法制の制定国数が少ないこと、オープン・ガバメント・データもまだ初期段階であることを示している。透明性については、予算とその編成プロセスに関する情報への国民のアクセス水準も低いとしている。

問題は、説明責任の中でも、ロビイングと腐敗である。国民中心のアプローチのためには、利害関係者が意思決定プロセスに公正かつ公平なアクセスを有しなければ、資源の「捕獲」、すなわち、少数者の手に資源が集中することにつながり、社会包摂的な成長を阻害する。ロビイングは、透明性と清廉性を欠く場合、不当な影響力行使、不正な競争及び政策の「捕獲」により、公共の利益と効果的な公共政策に負の影響をもたらす。腐敗は、政府に対する信頼を失わせる。

本書は、政治資金に関する腐敗についての論文を参照して、政治レベルの「恩顧主義的な」

ネットワークの問題にしか言及していない」。

他方、本書の大きな問題は、ASEAN諸国で大きな問題と考えられている「公共部門の清廉性」、そして、この清廉性が大きなインパクトを与える「公共調達」や「規制のガバナンス」のような分野において、G@G（二〇一七年）のためにサーベイによるデータ収集が行われているにも関わらず、ASEAN諸国にはサーベイが行われていないことである。ASEAN諸国の弱点と言われる分野にサーベイを行わないのは、何らかの政治的意図があるのではないかと勘繰られても仕方がない。サーベイ対象国の負担やサーベイ実施の技術的問題から分野数を絞ったのか、それとも、正に政治的理由で分野数を絞ったのかについては、OECDとADBは説明責任を果たすべきであろう。

第五節「国民のニーズに応答し、これを予期する公務員集団」では、社会を反映するような公務員集団の多様性と、国民のニーズに応えられるよう、公務員集団を専門的・戦略的・技術革新的にすることを取り上げている。

多様性に関しては、ジェンダーを取り上げている。これは、他の社会経済上のグループについては既存のデータが存在せず、新たにデータを収集することも困難であるためである。公共部門の労働力に占める女性比率は、ASEAN諸国平均で全体の約半分、OECD諸国平均よりは低いものの、日本・韓国に匹敵する。しかし、大臣、議員などの政治レベルでは、ASEAN諸国平均はOECD諸国平均を大きく下回っている。

## 図表でみる ASEAN諸国の 行政改革

OECDインディケータ(2019年版)

経済協力開発機構(OECD)/アジア開発銀行(ADB) 編著  
平井文三 訳



Government at a Glance  
Southeast Asia 2019

明石書店

第六節「国民中心のアプローチのアウトカム」においては、国民の公共サービスに対する満足度を、二〇一七年ギャラップ世論調査データを用いて取り上げている。ASEAN諸国平均

で、医療、教育及び司法に対する国民の満足度はOECD諸国平均よりも高い。これについて、本書は、標本規模が小さい、主要中心都市の過剰代表等に注意すべきとしている。私見では、何よりも、回答者のほとんどは、自分の人生のスパンの中で、自国の行政サービスしか知らない。したがって、満足度は、サービスの絶対的な水準よりも、改善の速度を反映しているのではないかと仮説を考えている。

最後に、次の段階として「国民中心」から

なければ、恩顧主義と「捕獲」にまみれた公務員にしかないおそれがある。

おわりに

G@Gの地域版は、いまだ試行的段階である。しかし、今回のASEAN諸国版は、OECD諸国と同じ測定水準による政治・行政の多様な側面のデータを提供している。従来のG@Gと併せて、アジア研究者諸氏の手元でフレレンスとして活用いただければ、訳者として幸甚の至りである。

(ひらいぶんぞう 亜細亜大学法学部教授)

Ufen, A(2017), "Political Finance and Corruption in Southeast Asia: Causes and Challenges", in *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific*, pp.23-33, Elsevier, Amsterdam.

# RCEPとASEAN中心性―RCEPは中国主導か―

石川 幸一

可能となった。

## ASEANがRCEPを提案

RCEP(地域包括的経済連携協定)が二〇二〇年十一月十五日に15か国により調印された。交渉が開始されたのは二〇一三年五月からTPP(環太平洋経済連携協定)を超える長期交渉となった。RCEP参加国はASEAN10か国と日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド(NZ)の15か国でありインドは離脱した。RCEPにより人口、GDP、貿易額で世界のほぼ三割を占める世界最大の自由貿易圏が東アジアに生まれる。

東アジアには、SEANが日中韓印豪・NZと締結した5つのSEAN+1FTAをはじめ五十を超える二国間・地域FTAが結ばれていた。しかし、東アジアの多くの国をカバーする広域FTAは結ばれておらず、RCEPにより初めて東アジアの広域FTAが誕生した。東アジアは着実な経済成長が今後も持続し、二〇五〇年には世界のGDPの5割を超えるると予測されている。RCEPは生産基地と消費市場として世界で最も有望な地域である東アジアに統合された経済圏を創出するという歴史的な意義を持つ。日中、日韓、中印、印豪という主要国間ではFTAはなかったが、RCEPにより日中FTAと日韓FTAができることになる。日中、日韓の経済関係は極めて緊密だが、外交関係や国民感情の悪化から2国間FTAの交渉は無理であり、RCEPという多国間の枠組みで初めて

このように大きな意義をもつRCEPは「中国が主導したFTA」という見方がメディアや専門家から唱えられ、「中国が書いた」という見解すら見受けられる。RCEP中国主導論は交渉が開始された当初から主張されていた。中国が二〇一〇年にGDPで日本を抜き、南シナ海などで海洋進出を強めるなど経済と安全保障面で急速に台頭したこと、米国主導で交渉が進んでいたTPPに対し中国主導のRCEPという対比論が判りやすかったことなどがその理由と思われる。RCEP交渉関係者は交渉の内容については一切情報を明らかにしておらず、中国主導論を裏付ける公式文書や首脳発言などはない。

RCEPに関する声明など公式文書から判明しているのはRCEPを提案し交渉を主導したのはASEANであるということである。ASEANは二〇一二年六月の首脳会議で「地域包括的経済連携(RCEP)に関するASEANの枠組み」に合意しRCEPの構想と交渉の原則を提示した。同構想はASEANのFTAパートナー(日中韓印豪ニュージーランド)と地域の包括的な経済連携協定をASEAN主導のメカニズムで設立することを決めており、次のような原則を掲げてい

る。①包括的で互恵的な経済連携協定が目的で既存のASEAN+1FTAを改善、②ASEANのFTA相手国、その後その他の国が参加可能、③ASEAN加盟国への経済技術協力、④取引コスト低減のための貿易投資円滑化、⑤CLMV(カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム)への特別かつ異なる待遇、⑥WTO整合性、などである。そして、ASEAN中心性と地域協力の推進力としてのASEANの積極的な役割を維持しながら交渉を進めるとしている。

ASEANがRCEP構想を提案したのは、二〇一〇年のTPP交渉開始を受けてASEAN+3(日中韓)のEFTA(東アジアFTA)を主張してきた中国とASEAN+6(日中韓印豪NZ)のCEPEA(東アジア包括的経済連携)を提唱して主導権争いをしてきた日本がEFTA、CEPEAの区別なく東アジア広域FTAを進めることに合意し共同提案を行ったことがある。日中共同提案により、ASEANが東アジアの経済連携と協力を主導するというASEAN中心性を失うことを懸念したことが背景となっている。中国が黒子となりASEANにRCEPを提案させたという見方があるが、ASEANのRCEP提案はインドネシアがイニシアティブを取ったとされる。

## ASEAN中心性が原則

ASEAN中心性(ASEAN Centrality)は東アジアの地域協力や経済連携などでよく使われる用語であり、東アジアの地域協力やその枠組みでASEANが中心的な役割を果たすことを意味している。ASEAN中心性はASEAN憲章の第一条の目的と第二条で規定

されており、ASEANの目的と原則となっている。また、ASEAN経済共同体では、FTAを含む対外経済関係でASEAN中心性を維持すると明記されている。ASEAN中心性には形式的中心性と実質的中心性の2つの意味合いがある<sup>i</sup>。ASEAN+3など会議を主催し会議の場を提供するという形式的中心性に対し、実質的中心性では協力の内容と方向性の調整や決定など内容面でイニシアティブを発揮することを意味する。

RCEP交渉はASEAN加盟国が議長国となりASEANで開催されるなど形式的中心性を実現してきたが、実質的中心性は実現できたのだろうか。具体化の例として、「ASEANのRCEP枠組み」をベースに16か国で二〇一二年八月に「RCEP交渉の基本指針および目的」に合意したことがあげられる。基本指針と目的では、ASEAN中心性が明記され、①WTO整合性、②既存のASEAN+1FTAより相当改善した深い約束、③特別かつ異なる待遇、とくにASEANの後発開発途上国への追加的柔軟性、④技術協力および能力開発など「ASEANのRCEP枠組み」を踏まえた8つの原則が決められた。

次に締結されたRCEP協定が「ASEANのRCEP枠組み」と「RCEP交渉の基本指針および目的」に沿った内容となっていることがあげられる。RCEPの目的(第1条)は、「現代的な、包括的な、質の高い、及び互恵的な経済上の連携」を構築することであるとされており、これは「基本指針と原則」のRCEPの目的を踏まえたものである。「現代的」とは既存のASEAN+1FTAの対象分野を越える新たな分野を対象とすることを意味しており、電子商取引などに取り組ん

でいる。「包括的」とは広範な分野を対象とすることを意味しており、RCEPは全20章の包括的FTAとなっている。「質の高い」とは既存のASEAN+1FTAを上回る自由化や円滑化を意味しており、サービスマ貿易や投資などで実現している。「互恵的」とはCLMV(カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム)に対する柔軟なかつ異なる取り扱いを意味しており、貿易円滑化、サービスマ貿易、投資などで規定されている。

RCEPの発効要件もASEAN中心性が具現化している。RCEPの発効は15か国の過半数の批准ではなく、ASEAN10か国のうち6か国と残り5か国のうち3か国の批准が必要となっている。米国の著名なアジアの経済連携の研究者は、RCEPはASEAN中心性の「最も具体的で野心的な事例」と評している<sup>ii</sup>。

中国がRCEPを書いたという論拠として、①ISDS(投資家と国との間の紛争解決)が規定されていないことと、②電子商取引でソースコードの開示要求の禁止が含まれていないことがあげられている。ISDSは日中韓投資協定など中国の締結しているFTAや投資協定に含まれている。一方、豪州はISDSの見直しを行っており、米豪FTA、日豪FTAにはISDSは含まれず、TPPでも豪州の外国投資の承認の可否に関する決定はISDSの対象外となっている。ISDSが対象外となったことは豪州の要求の可能性がある。

電子商取引では、「データ・ローカライゼーション(コンピュータ関連設備を自国の領域内に設置する)を要求してはならない」、「データ・フリー・フロー(情報の電子的手段による越境移転)を妨げてはならない」が

規定されたが、TPPで規定されている「ソースコードの開示要求の禁止」は規定されなかった。ソースコードの開示要求の禁止は、対話を行い発効後の見直しにおいて対話結果について考慮すると規定されている。中豪FTAや中韓FTAに電子商取引章があるが、中国がFTAで上記①と②の規定を認めただのは初めてである。「ソースコードの開示要求禁止」は中国がカンボジアとラオスを巻き込んで反対したと報じられている。そうした可能性はあるが、中国がRCEPを書いたという論拠にはならないだろう。

### 発効後も重要なASEAN中心性の実現

RCEPにおける中国の存在は極めて大きく、GDPでRCEP加盟国の55%、人口で61.2%、輸出で45%、輸入で55%を占めている。中国はRCEPの中で圧倒的な経済大国であり、中国の影響力が強まる可能性があることは否定できない。一方、中国のRCEP参加は2国間での交渉を嗜好する中国が自由化とルールで運営される多国間の枠組みのメンバーになったことを意味する。中国の行動にルールという枠をはめるためにRCEPを利用すべきである。そのためには、RCEPを運営していくRCEP合同委員会が重要となる。RCEP合同委員会はASEANとその他の国の共同議長により運営されるが、日本や豪州などが協力し実質的なASEAN中心性を実現していくことが必要である。

(いしかわ こういち アジア研究所特別研究員)

<sup>i</sup> 庄司智孝(2017)「ASEANの「中心性」―域内・域外関係の視点から―」『防衛研究所紀要』、17(一)。

<sup>ii</sup> Petri, A. Peter and Michael G. Plummer (2014) "ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship." Policy Studies 69, East-West Centre, Honolulu.

# 中国による香港統治の行方

遊川和郎

二〇二〇年六月末、香港国家安全維持法（国安法）が施行された。二〇二一年一月末までの7カ月で同法により計97人を逮捕、8人を起訴した。この他にも海外在住、逃亡した活動家も指名手配されている。2月末にはさらに47人を国安法（国家政権転覆罪）で起訴、公判も始まった。

中国、香港政府がそれぞれ強調するように、国安法施行後は破壊行為や放火などの過激な行動は影を潜めた。折からのコロナウィルス感染症拡大によりデモや集会も下火となり、「止暴制乱（暴力と混乱の収拾）」という目的はひとまず達成された。

これで逃亡犯条例改正反対運動に端を發した抗議活動に対する中国政府の強力な介入措置は一段落したかのように見えたが、まだ続きがあった。選挙制度の改変である。今年3月の全人代では、香港の選挙制度改変に関する大方針を決定した。中国政府の狙いは何なのか、今後香港統治をどのようにしようと考えているのか、それは可能なのか、以下略述する。

## 1. 選挙制度改変の背景

中国国内ならば国安法のような取締り強化の法律が施行されれば、一切の抗議活動は封じ込

表. 香港情勢の推移(2019年3月～)

2019年 3～6月	逃亡犯条例改正反対運動の盛り上がり	抗議活動は「和理非」、香港政府は強硬成立を図るが失敗、中国政府静観
7～11月	活動の過激化・反政府運動化	放火など過激化、警察の強行取り締まり 四中全会(10月)
12月～ 2020年3月	双方が次の出方を探る	区議会選挙(11/24)で民主派圧勝 コロナ休戦
～6月	中央が攻勢に転じる	中聯弁、港澳弁の主任人事(1,2月)、全人代で国安法制定方針(5/21)、制定(6/30)
7月～	国安法施行で厳しい締め付け	苛酷な法執行、活動家への威嚇。司法、報道、教育の締め付け。立法会選挙(9/6 予)で民主派12人DQ、選挙1年延期
11月～	活動家、議員への厳しい弾圧	全人代常務委が民主派立法會議員4名DQ(11/11)、民主派53+2名一斉逮捕(21/1/6)、活動家の逮捕、収監、起訴相次ぐ
2021年 2月～	「愛国者治港」キャンペーン	全人代で「香港の選挙制度見直しに関する決定」採択、同常務委が見直し案決定

(出所)筆者作成

め可能である。しかし、香港では不完全ながらも選挙という匿名での静かな抵抗手段が残っていた。特に19年11月の区議会議員選挙の結果は当局にとって衝撃だったと思われる。区議選は事実上、逃亡犯条例に端を發した激しい抗議活動とそれに対する政府の対応への市民の意思表示機会となり、その結果は民主派（非親中派）が全452議席中386議席獲得という親中派にとって想像を絶する大敗だった。

区議の比率が一定程度反映される現行の立法会、行政長官の選挙制度では、親中派の過半数割れという「カラー革命」が起こりかねない。民主派が共同で実施した立法会選（20年9月実施予定）の予備選（7月実施、立候補者絞り込み）には、予想を大きく上回る約61万人の住民が参加し、6月末に施行したばかりの国安法の是非が選挙の争点になってしまった。香港政府は7月末、感染症対策を理由に立法会選挙を1年延期、この間に親中派が絶対に勝てる仕組みを作ることが至上命題となった。

今年に入り、「愛国者による香港統治」のキャンペーンが展開され、そして非愛国者の政治参加を許している現行の選挙制度を是正しなければならぬ、という論調が醸成され、今回の大幅な選挙制度改変となった。

## 2. 選挙制度改変の目的と内容

当初は、中国国内での在外投票実施など現行制度枠内での対策が検討されていたが、それでも選挙には不確実性がつきまとう。次第に、区議會議員に与えられている計6議席の廃止や選

挙区の再編（選挙区を小さくし定数は正）、比例代表制を別方式に変更、といったようになり、ふり構わぬ露骨なルール変更を予測する報道が見られるようになった。

ところが、蓋を開けて見ると予想をさらに大きく上回る根本的な枠組みの変更が企図されていた。徹底的な非親中派の排除とコアな親中勢力による絶対支配である。具体的な改変案は4月の全人代常務委員会で決定され、香港での関連条例の修正を経て施行される見通しだが、ポインタは選挙委員会の機能強化、審査委員会の新設、の2つである。

現行、選挙委員会（4分類、各300名、計1200名）の役割は、行政長官候補のノミネートと、行政長官選挙での投票権を有している。報道を総合すれば、これを以下のように改変する。

① 4分類を5分類に増やし、定数を計1500名に増員。第5分類は香港選出の政協、人代代表に割り当て。第4分類中の区議会を廃止し、政協、人代代表を第5分類に移して再構成

② 行政長官選挙において、ノミネートは各分類から15名以上、全体で188名以上必要

③ 立法会選挙において、立候補には選挙委員会のノミネートが必要（新）

④ 立法会に選挙委員会の枠を設け、全体の定数を70名から90名に増員。現行の直選35名、職能別35名を改め、職能別中の区議会枠計6議席は廃止。改変後の構成は、直選20、職能別30、選挙委員会40

⑤ 資格審査委員会を新設し、選挙委員会委員、行政長官、立法会議員の候補者資格を審査

今回の選挙制度改革は、一九八〇年代初頭の中英返還交渉以来模索を続けていた「香港住民の民意を反映した政治制度の構築」という方向性を放棄することを意味する。当初から中国側は植民地・香港に中国では未経験の自由な選挙制度を導入させられることに強い不満を抱いていた。一九八九年の天安門事件を契機に、中国

の強権的な介入を抑止するには香港人が議員と行政長官を選べる普通選挙が不可欠との声が強まり、中国側はこれを受け入れざるを得なかったが、導入期限を示さないことで切り抜けた。それでも返還後は、「普通選挙によって選出することを目標とする」とした基本法を意識し、漸進的に普通選挙の要素を取り入れていたが、今回、選出に民意ではなく中国の意向を強く反映させる選挙委員会を新設し、さらに立候補にも厳しい制限を加えることで、約40年に及ぶ模索は打ち切りになったと言つてよい。言い換えれば、中国自身が一国二制度によって制度の異なる開放都市を維持していくことが困難になったということである。

### 3. 今後の香港統治

反対勢力が排除されたことにより、香港の政権運営は無風になったように見えるが、事はそう単純ではない。まず、民主派が議会からいなくなったことで、親中派内の主導権争い、足の引つ張り合いが生じている。特に、林鄭月娥行政長官が国安法施行後、続投に意欲を示し始めたことで、親中派内ではそれを許さないとする

代理戦争、中央への忠誠アピール合戦が頻発している。

林鄭長官の続投を望む声は、市民はもちろん親中派内にも全くない。林鄭長官は、コロナの制圧が中央から課された統投の条件だとして懸命に取り組むが、親中派議員や中国系メディアの中からも政府のコロナ対応や経済対策をめぐって激しい批判が浴びせられている。そもそも親中派は業界や部門の利益代表的な色彩が濃く、コロナ対策予算等自派への利益誘導の主張が目立つ。

もう一つは、「愛国者」の統治能力に委ねて果たして大丈夫なのか、という問題である。中央はこれまで数で劣る民主派に振り回されていた親中派に全幅の信頼を置いているわけではない。親中派の主要メンバーは労組、同郷組織や愛国系学校教員、親財界関係者、草の根組織など、大所高所に立った統治の経験に乏しいのが現実である。今回の選挙制度改革には、既得権益化している親中派の権力構造を一度ご破算にする意図も見て取れる。

中国による香港統治の次の段階は、愛国者統治をいかに実現するかであり、そのためには民主派の一掃だけではなく、既存親中派勢力の淘汰、再編が必要である。「狡兎死して走狗烹らる（『史記』）」という格言を思い起こさずにはいられない。

（ゆかわ かずお・アジア研究所教授）

# 正念場に立つ文在寅政権

## ― 支持率分析から見える支持基盤の崩壊 ―

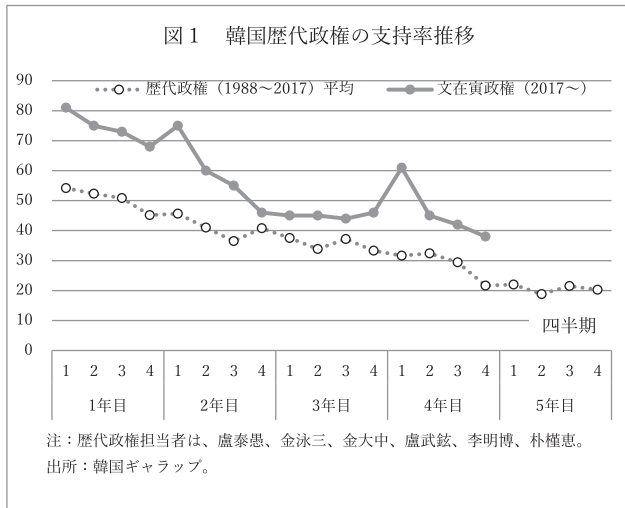
奥田 聡

### 政権末期なのに高い支持率

現韓国憲法では大統領の任期は五年単任であり、歴代政権の例を見ると任期末期における求心力の低下、つまりレームダック現象が顕著にみられる。図1において点線で示されるのが歴代政権の四半期別支持率、推移である。これを見ると、就任後の時間経過と支持率低下の関係が一目瞭然である。政権末期には、退任が確定している政権の威信は失われ、世論は次期政権の下馬評に明け暮れることとなるのが通例だ。

二〇一七年五月に誕生した韓国の文在寅政権は、今まさに最終年度を迎えようとしている。図1を見ると支持率は緩やかに下降したが、任期二年目と四年目に支持率の高まりがみられる。これらは、二〇一八年には南北首脳会談の実現、二〇二〇年にはコロナ防疫での成果が評価されたものである。また、注目すべきは過去の政権よりもつねに支持率が高めに推移していることである。任期三年目に入るあたりからは支持率が四〇％線まで下げ止まっているのも見て取れる。

文政権の任期四年目末(二〇二一年年初)における支持率は三八％となっている。これを歴代政権の平均値と比較するならば、任期二年目後半から三年目前半あたりの状況に相当する。



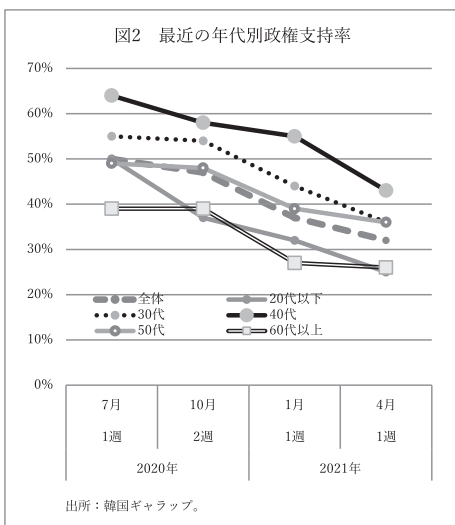
文政権は歴代政権に比べて支持基盤が強固であり、その劣化の進行が比較的遅いことがうかがえる。

### 四〇代・文政権の岩盤支持層

文政権支持の構造を有権者の各種属性別に検討してみると、「湖南(全羅道・光州)・四〇代・ホワイトカラー」という高支持階層の存在が浮

かび上がってくる。二〇二一年年初現在、総集計値としての政権支持率は三八％だった。一方、高支持率層の湖南の支持率は六三％、四〇代の支持率は五五％、ホワイトカラー(事務・管理)の支持率は四九％という具合である。彼らは政権支持率の低落阻止に少なからず寄与したのであった。

湖南の進歩色の強さは一九八〇年代の民主化以前から続く根深い地域対立を反映したものである。四〇代とホワイトカラーの強い支持は、二〇〇二年の大統領選の際に進歩勢力出身の盧武鉉の当選を応援するためネットを駆使した活動を展開して有名となった「ノサモ」との関連がうかがわれる。二〇〇二年の選挙当時二〇代の若者だった彼らは四〇代となり、韓国社会における実力者としての立場を占めるに至った。彼らの高いITリテラシーはホワイトカラー職とのつながりを連想させる。





## 不動産問題で岩盤支持層が脱落

歴代政権に比べて高い支持を集めてきた文政権。しかし、最近では陰りも見える。図2に示されるように、全体支持率は二〇二〇年七月の五〇%から一〇月には四七%、二一年一月には三七%、そして最新の四月第一週には三二%へと低下している。世代別に見ても支持率は低下しており、岩盤支持層であった四〇代においても支持率の低下は明白となっている<sup>ii</sup>。岩盤支持層が支えた支持率四〇%のマジノ線はすでに破られた形である。

最近の支持率低下の要因としては挙げられているのは、いずれも政権末期にありがちな問題である。報道ベースでは、尹錫悦・検察総長と政権の泥仕合、秋美愛・前法務部長官の息子の不正兵役休暇疑惑、そして不動産価格高騰をめぐる問題など様々な要因が取りざたされている。ただ、政権不支持の理由を択一で挙げさせると、不動産問題を挙げる人が群を抜いて多くなっている。韓国ギャラップの調査では、二〇二〇年七月段階で不動産問題のため政権不支持を表明する人は調査対象の三・九%に過ぎなかった。これが一〇月には六・三三%、二一年一月には一二・一%、四月には二四・三%にまで膨れ上がっている。世代別の不支持理由は示されていないが、四〇代の支持低下に不動産問題が影響していることは容易に想像される。

聯合ニュースが歴代政権下でソウル所在の二五坪型マンションを購入するのに何年分の賃金が必要だったかを調べたところ、李明博政権では二〇年、朴槿恵政権では二一年、文政権(二〇

二〇年)では三六年という結果になった。貸家への入居にしても、韓国特有のチョンセと呼ばれる物件相場に連動した巨額の補償金(物件価格の五割、甚だしくは八割)を準備する必要がある。弱者重視の進歩系政権の下で住宅入居が困難となる皮肉な実情である。首都圏の一般市民にとって「住む場所がない」という恐怖は現実のものとなっている。

## 文政権の部分均衡的な発想

進歩系政権の下で不動産政策が不発となるのは盧武鉉政権の時も同様であった。なぜそうなるのか?おそらく、弱者重視のあまり政策が部分均衡的になることが原因と思われる。

二〇二〇年七月に成立した住宅賃貸借法改正案では賃借人に契約更新請求権が与えられたほか、家賃の上昇率が五%に制限された。賃借人にとって有利な法改正であったが、これが不動産市場の混乱に拍車をかけることとなった。既存の賃借人が住み続けるようになって貸家供給が減少、入居を求める人々は売買物件に殺到した。これを受けてマンション価格がさらに上がるという悪循環に陥った。賃借人という一部の弱者の利益を図るあまり、それ以外の当事者の動きに注意を払わなかったことが文政権の不動産政策失敗につながったのであった。

幅広い世代の人々の利害に直接絡む不動産政策の複雑かつ微妙な性格への理解も充分であったか疑わしい。かつて文政権の岩盤支持層の一角を占めていた三〇代が離脱したのは、賃貸物件品薄の影響をもろに受けたからとされる。五

〇代、六〇代は不動産税制強化の悪影響を家主の立場から受けたことで政権を見限った。年金が十分に機能しない韓国では、多くの人が老後を不動産所得に頼ることを政権は見落としたのではないか。四〇代も居住と財産形成の両面で不動産にかかわるが、この層もついに政権から離れつつあるのが現状である。

文政権のこれまでの政策を顧みれば、こうした部分均衡的発想が最低賃金引き上げを巡っても見られた。引き上げられる賃金を支払う側、特に零細事業者の動きを読み切れず、雇用者数が伸び悩んだことがあった。理念に捉われて現実的な判断ができない事態が繰り返された形である。

不動産問題を巡っては、文大統領の娘や義弟などの親族が不動産取引で数億~数十億<sup>iii</sup>の巨利を手にしたと伝えられるなど、政治問題としてますますクローズアップされるようになっていく。清潔さを重視する進歩支持者が文政権を見放す要因がまた一つ増えたことになる。四月七日に予定されるソウル市長選は二〇二二年三月の大統領選の前哨戦と位置づけられるが、その結果を受けて文政権及び進歩勢力がどのような対応をとるかが注目される。

(おくだ さとる・アジア研究所教授)

<sup>i</sup> 政権支持率など世論調査の信憑性については議論のあるところだが、代わりとなる手法を見つけにくいのも事実である。ここではこうした限界に留意しつつ論を進めていくこととする。

<sup>ii</sup> 四〇代の政権支持率を四月第一週(標本数一九五、支持四三%)と一月第一週(標本数一八九、支持五五%)で比較した。支持率は二時点で見るとの帰無仮説の統計的検定を行ったところ、z値二・三三、p値〇・九九%となり、四月までの三か月で四〇代の支持が低下したことが示された。

# コロナ後の経済のデジタル化を見据えて

大 泉 啓 一 郎

## コロナ禍で加速するデジタル化

二〇二〇年は、世界全体がコロナ感染拡大に翻弄された一年であった。

繰り返される都市封鎖（ロックダウン）、国内外の人の流れの制限、日々の暮らしのなかでの距離（ソーシャル・ディスタンス）の確保など、私たちの行動がこれほど制約された年はなかったであろう。

その結果、二〇二〇年の世界経済の成長率はマイナス三・三％と、戦後最大の落ち込みをみせた。二〇二一年になって、各国でワクチン接種が始まったことで、国際機関は、今年の経済成長率を六％に回復すると見込んでいるが、予断は許されない。

地域的にみると、アジア新興国の落ち込みは、二〇二〇年がマイナス一％程度と軽微にとどまった。なかでも感染拡大を強制的に封じた中国や台湾、ベトナムはプラス成長を維持した。二〇二一年のアジア新興国の成長率も八・六％と、世界平均よりも高くなると見込まれている。コロナ禍でもコロナ後でも、アジア経済が世界を牽引する構造は変わらない。

アジアの経済成長が世界平均を上回る背景には、コロナ感染を厳しい対策で封じ込んだこと

に加えて、非接触技術であるデジタル技術を活用した経済活動が加速度的に普及したことがある。たとえば、電子商取引、フード・デリバリー、テレワーク、遠隔診療、オンライン教育などは急拡大をみた。これらは、コロナ感染抑制に関する対処策であるが、経済社会の「新常态（ニューノーマル）」への移行と、とらえるべきだろう。

このように経済社会のデジタル化が進む基盤として、アジアでは、コロナ感染拡大以前に携帯電話が急速に普及したことがある。コロナ直前の二〇一九年の携帯電話の契約件数をみると、日本、中国、アジアNIEs、そしてASEAN加盟一〇カ国で、ラオスを除いて、すべての国で人口数を大きく上回っていた。

## 経済デジタル化が成長戦略に

興味深いのは、各国のコロナ禍からの脱却シナリオが、その所得水準の違いに関係なく、似通っていることだ。いずれの国の政治家・企業経営者ともに異口同音に「危機をチャンスにする」をスローガンに掲げ、経済社会のデジタル化を推進している。

これはコロナ禍での動きというよりも、それ

以前からのトレンドが加速したと捉えてよい。たとえば、わが国では、二〇二一年中のデジタル庁の設立を計画しているが、ASEANでは、シンガポールでも、タイでも、それに相当する省庁が二〇一六年に開設されている。

デジタル技術の普及は、工業技術のように日本を先頭にアジアNIEs、ASEAN・中国に波及していくという「雁行的な形態」ではなく、同時に進行していることに注意したい。

このような同時進行する傾向（同時性は各国のデジタル政策のタイトルにも表れている）。

左表は、OECD（経済協力開発機構）が、アジアの新興国・途上国のデジタル成長戦略策を整理したものであるが、タイの「タイランド4.0」、インドネシアの「メイキング・インドネシア4.0」など、そのタイトルから、これらの政策がデジタル化時代を第4次産業革命として捉えたとい

アジア新興国・途上国のデジタル成長戦略

国名	戦略の名称	開始年
インドネシア	Making Indonesia 4.0	2018
マレーシア	Industry4wrd	2018
フィリピン	Inclusive Innovation Industry	2016
タイ	Thailand 4.0	2016
ベトナム	National Digital Transformation Programme by 2025 with orientations toward 2030	2020
ブルネイ	Digital Economy Masterplan 2025	2020
	Smart Nation	2014
シンガポール	Smart Industry Readiness Index	2017
	SMEs Go Digital	2017
中国	Made in China 2030	2015
	Internet Plus	2014
インド	Make in India	2014
	SAMARTH Udyog Bharat 4.0	2014

（出所）OCED (2021) Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2021: Reallocating Resource for Digitalization. P.172

ツ発の「インダストリー4.0」に影響を受けていることは明らかである。

もつとも、経済社会デジタル化は、飛躍的な成長(いわゆる、リープフロッグ的成長)の可能性を持つだけでなく、中所得国の罫を回避すること、労働力の高齢化に対処することという、それぞれの課題解決にも資するものである。

これらを、国際機関は重視しており、二〇二一年に入つて、OECDが「デジタル化に向けた資源再配分：Reallocating Resource for Digitalization」、世界銀行が「東アジア新興国に不可欠なイノベーション：The Innovating Imperative for Developing East Asia」、アジア開発銀行が、「アジア太平洋におけるデジタルプラットフォームの活用：Making Digital Platforms Work for Asia and the Pacific」と、相次いでデジタル技術の利活用の現状と課題を報告している。

そして、いずれの報告書もデジタル化政策がそれなりの効果をあげるためには、人材の確保が不可欠であることを指摘している。

### デジタル化の負の影響をいかに緩和するか

このように、経済社会のデジタル化はプラス面が多いものの、マイナス面もある。とくにデジタル技術の利活用の加速が、ロボット化による自動化を通じて、雇用縮小につながるというリスクがある。

二〇一三年に、オックスフォード大学のカール・フレイトマイケル・オズボーンが、今後一〇〜二〇年間でアメリカの四七%の職業がAI

(人工知能)で代替されるリスクがあるという研究結果を発表し、世界に衝撃を与えた。また二〇一六年には、ILO(国際労働機構)は、この枠組みをASEANのいくつかの国を対象に調査した。その結果、やはり半分以上の職種が雇用縮小のリスクにさらされると結論した。

もちろん、ASEANを、アメリカの産業構造と同一視し、展望するのは問題があるろう。しかし、デジタル技術の普及のスピードを軽視すべきではない。アジア全域に広がるサプライチェーンを持つ多国籍企業は、今後ますます経営のデジタル化を急ぐに違いない。また、アジア開発銀行が行った現地企業経営者へのインタビューでは、その多くがデジタル技術の導入に関心があるという結果を得ている。

パリュウチェーンの大家であるリチャード・ボールドウィンは、その著書『グローバルティックス』(二〇一九年日本経済新聞出版社)のなかで「ロボットで多くの仕事はなくなるが、職業はなくなるらない」と指摘し、前出の国際機関の報告書のいずれも、デジタル化は新しい雇用創出の機会と捉えるべきと積極的に評価している。しかし、その規模や時期は不明である。

注意したいのは、デジタル技術は、すべての産業の質を変えようとしていることである。たとえば、農業では、ドローンを使い農薬を散布し、センサーを使って温度・湿度・水分・肥料などを調整し、AIを使って災害予測とその防災策を早めに指示するといった具合だ。

このように産業全体がデジタル技術の影響を受けるのであれば、その技術の習得は、若い年

齢層にとどまらず、全年齢で求められるものとして考えるべきであろう。とくに、高齢化が進み始めているアジアでは、デジタル化を、高齢労働者の労働市場からの退出ではなく、その生産性向上に結びつけるようにデジタル技術習得プログラムが設計されなければならない。

デジタル化が新しい雇用を生み出すとしても、産業構造の転換期には、雇用が不安化する。さらにその過程で所得格差が拡大すれば、社会が不安定化しやすい。このことは、戦後工業化が急速に進むなかで、アジア各国が経験してきたことだ。

このような経済のデジタル化の負の影響を緩和する政策を今から準備しておく必要がある。コロナ禍の最中であっても、デジタル課税の導入や所得税の累進制の見直し、現金給付を含めた社会保障制度の整備など、デジタル化の負の効果を緩和する制度設計を現在から進めるべきである。

コロナ後のアジアで勝ち残るのは、コロナ禍のなかで経済社会のデジタル化を推し進め、そのマイナス面を緩和する準備ができた国かもしれない。IMFは四月の「世界経済見通し」のタイトルを「分岐する回復(Divergent recovery)」とした。そうであるならば、コロナ禍において、各国のデジタル化への取り組み具合を観察しておくことが、アジアを展望するために必要な作業になる。

(おおいずみ けいいちろう・アジア研究所教授)

## コロナ後を見据えた 外国人採用と組織改革を

コロナ禍で外国人の採用意欲が低下している。人材紹介会社のデイスコの「外国人留学生／高度外国人材の採用に関する調査」(二〇二〇年十二月調査)によると、コロナ禍での採用活動となった二〇二一年度(二〇二二年 四月～二〇二二年三月入社)の採用を見込んでいる企業は39.2%であった。前年調査時(50.6%)と比べて、採用見込みは32.5%と約10ポイント減少し、採用意欲が低下傾向にある。厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況(令和二年十月末現在)」によると、いわゆる高度外国人材の在留資格にあたる「専門的・技術的分野の在留資格」の外国人労働者は二〇二〇年に9.3%増の36万人となったが、伸び率でみると二〇一九年比で9.6ポイント減となっている。

では、こうしたコロナの影響は過渡期的なものだろうか？または中長期的なものだろうか？パンデミックがいつ収束するかについては私は専門外なのでわからない。しかし、私が教えている外国人留学生や元外国人留学生で母国にいる人に話を聞いたところ、多くの外国人が日本で働きたいと考えているという。こうした事情を考えると、短期的には日本にいる外国人留学生への様々な就労支援が必要だろう。



## アジアの窓

さらに、コロナ禍が収束したときのことを考えてみたい。今後、多様性が重視される世界では自国の文化だけでなく他の文化圏に行つて異文化を理解できる視点を持ち、価値観が異なる人たちと協働する力をつけたいと考える人材は多い。実際に日本に留学する外国人留学生からも、そうした声を聞いている。例えば、あるイタリア人留学生は欧米での経験はあるのでアジアに位置する日本の視点や知見を学びたいと話していた。ある中国人留学生は、米国の大学院で学んでいたが、日本に関心が

あり日本で働きたいという。日本で働きたいという需要はあるということだが、ここで外国人材の雇用が急減した場合、コロナ後にその需要が継続する保証はない。そうだとすると、今はコロナ後に備えて、日本国内にいる外国人材の雇用を継続し、企業組織を含め受け入れ体制を整える機会と捉える必要がある。例えば、現状での外国人活用として、海外展開する際の情報収集などに海外にいる外国人材を活用する、または日本で外国人を採用して情報収集にあたつてもらうなどとも考えられる。

単に、コロナ禍ということで外国人採用を中止するのではなく、もう一度何のために外国人材を採用するのか、そのために組織や職場をどう変えればいいのかを考える必要がある。例えば、最近はややバリエーション(多様性)があるだけでは不十分でインクルーシブ(包摂性)が求められる。つまり、多様な人材や考え方を受け入れる土壌が組織に必要ということである。

具体的にどういう職場がインクルーシブなのか。2つのポイントをあげたい。一つは「心理的安全性」があることだ。ハーバードビジネススクールのエドモンドソン教授は「心理的安全性」を「みんなが気兼ねなく意見を述べることができ、自分らしきいられる文化」と述べている。日本にあるメディア系のスタートアップ企業で働く中国人は、「日本企業だからこういうやり方だと押し付けられる」と居心地が悪いが、今の職場は新しいイノベーションを生むために何が重要かという視点で話し合えるのが心地良い」と話していた。つまり、一人ひとりの考え方や価値観が違うことを受け入れ、意見が違ってもいいと考える感覚を持つ職場の雰囲気や大事とすることだ。

2つ目は、お互いを尊重するコミュニケーション方法だ。フリーマーケットのアプリを展開するメルカリは40か国を超える国籍の社員が日本で働くグローバルな職場だ。同社では公用語を「英語」や「日本語」と決めず、臨機応変に日本語と英語を使っている。お互いネイティブでない人にやさしい日本語や英語で話すための「やさしいコミュニケーション」を日本人と外国人が学ぶ研修なども積極的にしている。

社会が大きく変化する今こそ、コロナ後を見据えた外国人材の採用と職場の変革を地道に継続するときではないか。

(アジア研究所教授・九門大士)

## \* 研究所だより \*

### 「アジア研究サロン」

一月五日、学内アジア研究者の集いである「アジア研究サロン」を開催しました。研究所の活動を報告した後、本学国際関係学部久野新教授が「東アジアにおける医療用品の貿易と今後の協力の方向性」について研究報告を行いました。また研究所の活動を報告しました。

### セミナー「アジア・ウォッチャー」

二月三日、本学アジア研究所九門大士教授が「なぜ日本企業で外国人材が活躍できないのか」外国人留学生活用に向けて」と題した講演をオンラインで行いました(六六名参加)。アジア研究所は、今後もオンラインを活用したセミナーを実施していく予定です。ご活用ください。

## 紀要

『アジア研究所紀要(第四七号)』を発行しました。

永綱憲悟(本学国際関係学部教授)「二〇二〇年口シア憲法改正プロセス ― フーチン個人統治体制の完成 ―」、角田宇子(本学国際関係学部教授)「Success Factors of Participatory Irrigation Management in Japan: Case of the Kako Land Improvement District in Toban-Yosuji Land Improvement District (2)」が収録されました。  
<https://www.asia-u.ac.jp/laboratory/annals/>  
 5ダウンロードできます。

## 公開講座

五月二九日から土曜日四週連続で「バイデン政権とアジア」(仮)を共通テーマに、オンラインで公開講座を開催いたします。詳細は、アジア研究所HPに掲載予定です。ご参加をお待ちしています。