

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.85

新段階を迎えた東アジアⅢ

平成24・25年度研究プロジェクト
「新段階を迎えた東アジアⅢ」

亜細亜大学アジア研究所
2015年3月

アジア研究所・アジア研究シリーズNo85

新段階を迎えた東アジアⅢ

平成24・25年度研究プロジェクト
「新段階を迎えた東アジアⅢ」

研究代表者 遊川 和郎

目 次

まえがき	遊川 和郎	1
2014年の韓国の国内政治		
－ 6・4 地方選挙と 7・30再・補欠選挙の結果を踏まえて－	野副 伸一	7
朴槿恵政権の米中等距離外交	鈴置 高史	29
42人脱北者が語った現代北朝鮮の衣食住実態	花房 征夫	59
「Gゼロ」世界における米中関係	友田 錫	81
習近平政権の内政と外交・安全保障政策	阿部 純一	105
中国経済の「新常态」		
－ 習近平体制の経済改革－	遊川 和郎	127
中国の都市化政策と戸籍制度改革	小林 熙直	145
新憲法はベトナム経済の成長をもたらすか	木村哲三郎	169
ミンダナオ和平とモロ・イスラーム解放戦線		
－ 2014年包括合意文書調印と基本課題－	野沢 勝美	193
RCEP の意義と課題	石川 幸一	231

新段階を迎えた東アジアⅢ

ま え が き

研究プロジェクト代表 遊 川 和 郎

本報告書は、2012年度～13年度（平成24年度～25年度）に実施したアジア研究所の研究プロジェクト「新段階を迎えた東アジアⅢ」の成果である。2008年度にスタートした「新段階を迎えた東アジア」プロジェクトの第3回に当たり、朝鮮半島、中国、東南アジアおよびアジアを中心とする国際関係、東アジアの主要国・地域全体の動向に目配りをした研究を行ってきた。多角的な視点で現状と課題を分析し将来を展望するのが本プロジェクトの特徴であり、2年間にわたり研究会を開催するとともに各委員が海外での調査の成果などを踏まえて論文を執筆した。その要旨は下記の通りである。

野副論文

韓国は2014年には、6月4日の統一地方選と教育監選挙、7月14日の与党セリヌ党の党代表（総裁）選挙、7月30日の国会議員の再・補欠選挙と政治的イベントが続いた。これら諸選挙の結果を踏まえて、韓国政治の現況がどういうものであるのか、今後どうなって行きそうなのかを見ていった。

統一地方選挙の結果は与野党の“痛み分け”であったが、教育監選挙では統一候補を押し立てた野党が圧勝、今後の教育行政に大きな影を投げかけた、セリヌ党の代表選挙では非朴権恵派の金武星議員が当選、今後朴大統領と党との関係は改善が期待されよう。

国会議員の再・補欠選挙では、与党が予想外の圧勝。この圧勝は朴政権の立て直しに時間的余裕を与えたが、野党新政治民主連合には大きなダメージとなっている。

鈴置論文

朴槿恵政権が米中等距離外交に乗り出した。米国の衰退と中国の台頭を予想してのことだ。しかし現時点では韓国は米国によって北朝鮮の脅威から守ってもらっている。当然、米国は韓国の「裏切り」に怒り出した。建国来初めて、超大国の間で「二股外交」を展開する韓国の動きを記録する。「離米従中」ともいうべき同政権の動きは以下の4期に分けると理解しやすい。

①朴槿恵大統領が相次いで米・中と初の首脳会談を持った2013年5—6月の「離米従中への助走期」②2013年9月のヘーゲル国防長官の訪韓から2014年4月25日のオバマ大統領訪韓までの米国による「韓国懐柔期」③それ以降7月3,4日の中韓首脳会談までの「対中傾斜の顕在期」④米国の怒りに韓国が戸惑う「困惑期」——である。

花房論文

90年代半ばの北朝鮮は未曾有の大飢饉に遭遇し、餓死者は全人口の10%を越える300万~350万人にも及び「北朝鮮式社会主義経済体制」は崩壊した。北朝鮮人民の衣食住は配給制から市場に切り変わったが、その結果、住民衣食住がどう変化したか。

韓国の国策研究機関「統一研究院」は2008年、現代北朝鮮の衣食住問題調査を実施し、韓国亡命中の42人脱北者から北朝鮮の日常生活に関し面接調査を行った。主食、副食の摂取状態に着眼して上層、中層、下層の構成区分を推計し、コメ常食の上層者は全住民の5~15%程度で、コメ摂取は可能だが副食は購買不能な中間層者は30~40%程度、残りの50%~60%住民はトウモロコシを主食とする人々と分析した。

15%とする上層者は、大半が最高指導者金日成、金正日、金正恩などに連なる「北朝鮮版太子党」の人々で、殆どが首都ピョンヤンの居住エリートである。外食して外国タバコや海外アルコールも嗜み、婦人層は日本産や韓国製のファッション服装を愛用している。住宅は交通便利なスペース物件を取得し、外国製携帯電話、家電、PCなどに囲まれて韓国ドラマを視聴するこ

とは公然の秘密である。

他方、国民の80%程度を占める中層、下層住民の衣食住は厳しい。衣類はすべて中国製、住宅はすべてが国家配給で、住民は老朽化の激しい劣悪住宅団地に閉じこめられ苦吟している。

友田論文

絶対的優位に立つパワーの存在しない「Gゼロ世界」にあって、軍事、経済、政治的影響力の各面で比較優位の座を占めている米中両国が、対立要素を多く抱えながら、今後どのような関係を築いていくのかを考える。

まず、オバマ第2期政権と新に発足した習近平指導部という米中それぞれの新指導部の相手側に対する戦略と政策を検討する。すなわち、オバマ第1期のアジア・太平洋重視政策のその後と対中政策との関連、また対米新型大国関係を標榜しつつ、海洋覇権追求を進める中国の真意を探る。

米中両国は破局的な対決回避という点で共通している。とすれば対立をいかに「制御」するかが唯一の選択肢となるだろう。

阿部論文

中国の習近平政権が外交、内政ともに厳しい局面に立たされていることは間違いない。外交においては領土・主権をめぐる周辺諸国との摩擦を繰り返し、内政においては経済改革、反腐敗キャンペーンを進めつつ、対外的にも国内的にも強硬姿勢を採りながら、中国の大国としての国際的な認知と国内情勢の安定は依然として得られていない。

2012年の第18回党大会で党総書記に選出された習近平は、同時に党中央軍事委主席の座も手に入れ、翌2013年3月には国家主席にも選出されて党・軍・国家の指導権を独占した。さらに習近平は、「中華民族の偉大な復興」という「中国の夢」を実現させるというビジョンを打ち出し、鄧小平以来の「韜光養晦」路線からの決別を内外に明らかにした。

このような習近平政権の政策路線は、その心理的背景として経済発展に裏

付けられた「大国の自負」と同時に、屈辱の近代史における「被害者意識」を併せ持つ。これが結びついて「失地回復のナショナリズム」が形成され、「中国の夢」を実現するための権力集中、強硬な外交、さらに軍事改革路線へと繋がってゆくのである。

遊川論文

習近平指導部はすでに1期5年の3分の1以上を経過し、13年11月の三中全会を経て指導部の問題意識や中心課題、また改革の方向性も明確になりつつある。習近平総書記が「新常态」と呼ぶように、中国経済は高成長から中成長への転換、構造調整の推進や新たな成長分野の出現などが進行しており、中国経済が直面する諸問題と「新常态」について論評を加えた。

新たな成長分野であるネット通販とアリババの活動が示唆するように、保護された国有企業が自発的に新サービスを創出する誘因は弱く、国有企業が規制で守られていた分野ほど、新しいイノベーションの種は隠されている。中国経済が「中所得の罟」に似た現象から抜け出し、持続的な成長を実現するためには、民営企業や背中を押された国有企業がイノベーションを起こし、成長分野を創出して行くことが不可欠になろう。

小林論文

2014年3月、中国は2020年までに都市化率を60%前後に引き上げることを目標とした「都市化計画2014～2020年」を公表した。この計画に狙いは、所得水準の高い都市人口を増加させることにより、経済成長のエンジンを投資から消費へと転換させることにある。

都市化計画では2020年までに1億人前後の流動人口（主に農民工）の都市定住化を目標としているが、それを妨げているのが都市と農村を二元化した現状の戸籍制度である。7月に公表された「戸籍制度改革に関する意見」は、この障壁の解消を目的としたもので都市化計画と一体化した政策と言えよう。

都市化計画と戸籍制度改革の概要を紹介するとともに、それらが抱えた課

題、即ち都市化のコストや都市定住農民の土地問題などについても簡述した。

木村論文

共産党独裁の国では党の政治綱領が憲法を決定する。1992年憲法は前年の第7回党大会で発表された政治綱領に準じて制定された。

この綱領はドイモイの綱領であり、「社会主義指向の市場経済」を明確化した。

市場経済の採用でベトナム経済は一定の発展を遂げた。しかし今ベトナムは中進国段階を前にして成長が鈍化し、一段のドイモイを必要としている。他方で一層の国際化にも直面している。

2011年の第11回党大会は新政治綱領を発表した。綱領は経済発展に全国民を結集しようと民主化を推進する一方で、共産党独裁は維持するという矛盾を孕んでいる。この矛盾は2013年憲法に反映している。新憲法が経済発展に資するには執権党である共産党が、知識水準を高め、専門分化して党務官僚の党から行政官僚の党に転化することが必要であろう。

野沢論文

2014年3月フィリピン政府はミンダナオを基盤とする反政府武装勢力のモロ・イスラーム解放戦線(MILF)と和平合意に調印し、17年間続いたMILFとの和平交渉に幕を閉じた。1970年代初めから40年以上も続いた南部フィリピンでの武力紛争が終息した。和平合意では、現在のムスリム・ミンダナオ自治地域に代わるバンサモロ(「イスラム教徒の国」の意)が2016年に創設されるとしている。今後の課題は、議会におけるバンサモロ基本法の審議でその合憲性が論議される。また、過激派武装勢力による妨害阻止、MILFの武装解除も重要である。しかし優先されるのは、バンサモロ創設による利便がイスラーム教徒のみでなく居住する先住民族、キリスト教徒などの貧困層にもたらされることである。

石川論文

東アジア地域包括的経済連携（RCEP）は、ASEAN10カ国および ASEAN と FTA を結んでいる東アジア 6 カ国が交渉しているメガ FTA である。RCEP の魅力は、中国、ASEAN、インドというグローバルな生産基地と成長性の高い消費市場を含んでいることだ。21世紀は「アジアの世紀」といわれるが、「アジア」は RCEP と同義と言って過言ではない。TPP、TTIP と比べると、自由化率が低く新しいルール形成を目指していないが、重要性では決して劣らない。アジアとの連携に活路を求める日本企業の海外事業展開、とくにサプライチェーン構築には枢要な FTA である。RCEP の課題は、① 高い自由化率を実現できるか、② 企業の使い勝手のよいルール・手続を採用できるか、である。高い自由化にはインドが消極的であり、ASEAN の経験を活かした柔軟な対応が必要である。

本報告書作成に当たり、研究会で活発な議論に加わり貴重な研究成果をまとめていただいた委員各位に心より感謝する。なお、本報告書に掲載された論文は、アジア研究所および執筆者が属する機関の公式見解ではないことにご留意いただきたい。本報告書がアジア研究者をはじめアジアの動向に関心を寄せる多くの人の参考になれば幸いである。（2014年12月）

2014年の韓国の国内政治

－6・4地方選挙と7・30再・補欠選挙の結果を踏まえて－

野副 伸一

Political Situations of South Korea in 2014

Shinichi NOZOE

1. 朴槿恵大統領はどういう政治家か

1) 政治家への転身

韓国の国内政治は、現在どうなっているのであろうか。2013年2月に朴槿恵政権がスタートして以来1年半が経つ。朴槿恵大統領が朴正熙大統領の娘であることは日本でも良く知られている。しかし朴槿恵についてそれ以上の知識を持っている日本人は少ないであろう。本稿は韓国政治について論ずるものであるが、現在の韓国政治の混迷の一因として朴大統領の個性というか政治スタイルに大きな問題があることは、韓国の多くの識者が指摘する点でもある。その意味でも、政治家朴槿恵の経歴や人となり等について、最初に多少触れておく必要があるかと思われる。

朴槿恵大統領は1952年2月4日生まれで、今年62歳である。74年8月15日に起こった文世光事件で母陸英修を亡くし、22歳にしてファーストレディー役を果たすことになり、父朴正熙大統領を支えた。青瓦台（大統領府）を取り仕切りながら父親を補佐することに全力を尽くした。父親の国土視察や産業現場視察への随行、往復の車中での会話、毎朝の新聞を読んでの会話等を通じ、彼女自身も国政全般についての見識を持つようになった。言わば、父

親から帝王学を学んだことになる。しかしそれも突然打ち切られることになる。79年10月26日朴正熙大統領が部下の金載圭中央情報部部長によって射殺されたからである。青瓦台を去った朴は、以来17年間政治とは全く無関係に静かに過ごした。古典等の読書や外国語の勉強が心の支えになっていたようである（注1）。

長い沈黙の後に、朴槿恵は政治家への転身を図った。その切掛けは1997年に起こったIMF危機の惨状（注2）であった。転身の第一歩が、97年12月の大統領選挙であった。朴は与党ハンナラ党の大統領候補である李会昌候補を支持し、本格的な選挙運動に飛び込んだ。国民の反応は極めて良好で、特に出身地大邱での遊説では、市民の反応は想像を超えていた。この時の大統領選挙では金大中候補が当選し、本命の李会昌候補は落選した。逆風が吹く中で行われた、翌98年4月の補欠選挙で朴は慶尚北道達城區から立候補し、地場の有力候補を押さえ当選した。

政治家・朴槿恵の力量を見せつけたのが、2004年4月の総選挙であった。ハンナラ党の支持率が腐敗問題、さらに3月にあった国会の盧武鉉大統領弾劾決議案通過に対する国民の反発・同情が重なり、底なしに落ち込み、ハンナラ党の惨敗が予想されていた。そういう状況下で3月に開催されたハンナラ党臨時党大会は朴槿恵を党代表（総裁）に選出した。朴は「沈没寸前のハンナラ号の船長になった」（注3）のである。朴は党舎のテントへの移動、腐敗との決別宣言、国民への謝罪等を実行し、ハンナラ党への信頼回復に全力を尽くした。その結果、総選挙でハンナラ党は大いに善戦し、惨敗を免れた。この選挙以来、朴は選挙に強い政治家とのイメージを持たれるようになった。

そのハンナラ党は2011年に再度の危機に直面することになる。この年実施された2度の補欠選挙で野党が勝利したからだ。同年4月に実施された国会議員補欠選挙では与党の金城湯池である選挙区で与党の元代表が敗れるという「盆唐ショック」が起こった。10月に実施されたソウル市長補欠選挙では、ハンナラ党は才色兼備で知名度の高い羅卿瑗議員を候補に押し立てて必勝を

狙った。しかし野党側の統一候補朴元淳に敗れてしまった。勢いに乗った野党側は政治的攻勢を強めていった。翌12年には4月に総選挙、12月に大統領選挙という大きな政治的イベントを控え、ハンナラ党は暮れの押し迫った12月に非常対策委員会を設置し、朴槿恵を委員長に任命した。党としては「選挙に強い」朴の手腕に頼るしかなかった。

朴槿恵は委員長として辣腕を振るうことになる。非常対策委員会は、「保守」の看板を取り下げ、党名をハンナラ（一国）党からセヌリ（世界）党に替えることで党のイメージ刷新を先ず図った。政策面では、大企業重視政策を修正し、成長から福祉重視への政策転換を図った。また対北朝鮮政策も信頼感の造成を重視する柔軟政策へ変更した。いずれも李明博政権とは違う、というメッセージを発信し続けたのである。

朴槿恵による党改革は野党からの強い攻勢を凌ぎ、また野党側の選挙対策のミスも手伝い、セヌリ党は翌12年4月の総選挙に勝利した（注4）。その結果、同年12月の大統領選挙では朴槿恵は終始世論調査で断トツの高い支持率を維持し、終盤に野党候補の厳しい追い上げがあったもののそれを凌ぎ、勝利したのである。今回も「選挙の女王」であることを立証した。

2) 「不通」が問題

以上、朴槿恵が大統領になるまでの道程を簡単に紹介したが、並みの政治家でないことが良く分かる。それだけに、初の女性大統領への期待感は極めて強かった。韓国の最有力で保守系の日刊紙である朝鮮日報は、大統領選挙の翌日の社説で、韓国建国以来初の女性大統領の誕生に触れながらも、お祝いの言葉はなく、次のような苦言を呈していた（注5）。

「選挙期間中反対陣営は朴槿恵時代が開けば過去の権威主義的時代に回帰するように攻撃し、朴当選人を支持した少くない国民もこのような憂慮を完全に振り払えなかった。朴当選人がこのような憂慮を払拭しようとするならば、自分を過去の時代の相続者でなく未来時代の代表という認識の下にそれに合う民主的リーダーシップと未来志向的なリーダーシップをはっきりさせ

なければならない。(そのためには…著者追加) 朴当選人本人の変化が重要である。しかしそれに劣らず(重要なことは…著者追加) 当選人周辺に正しい発言をためらわない人々を集められなければいけない。それができなければ大統領と国民の間に不通(コミュニケーションギャップ…著者注)時代がつづくことになる。」

以上、少々長くなったが、政治家・朴槿恵の紹介をこころ辺で終わらせておきたい。大統領就任後の朴槿恵政権の政治の展開は、正にこの社説の憂慮を裏付けるようなものであった。「不通」という言葉が、朴政権の政治の在り方として、よく使われるようになったのである。

筆者の個人的体験を簡単に紹介しておきたい(注6)。筆者は朴大統領が就任した2月25日から余り経っていない3月中旬に一週間ほどソウルに滞在したが、前年末スタートした安倍晋三政権と2月にスタートした朴政権の対照的なスタートの違いに驚いたものである。安倍政権はデフレ脱却のため果敢な金融緩和政策を推進、その結果円安が進展し、株価も大きく上昇する等、日本社会には久々の明るいムードが広がっていた。

それに対し、“準備された大統領”の筈の朴大統領のスタートは妙にもたついていて、朴大統領は大統領当選に功劳のあった“一等功臣”を政府の要職に登用せず、朴槿恵のシンクタンクと見られていた国家未来研究院からも誰も登用しなかった。そのため政権発足当初にあるはずの盛り上がりや明るさに大きく欠けることになった。初閣議も3月11日にやっと漕ぎつけられる有様であった。

どうしてこういうことになったのであろうか。ソウルで色々な方に会って意見交換して得た印象として、朴槿恵大統領の性格から来るのではないかということであった。朴正熙の娘として極めて限られた空間の中で育ち、若くして両親の死という衝撃と向き合い、強靱な性格と共に、孤独、独断専行等、協調性に欠ける性格が形作られたのではないだろうか。朴大統領就任後の韓国政治のもたつきには、朴大統領のこのような性格が投影されていると見られるのである。

なお本稿では今年（2014年）の7月までにあった三つの政治的イベント、即ち6月4日に実施された統一地方選挙と教育監選挙、7月14日の与党セヌリ党の代表選挙、そして7月30日の国会議員再・補欠選挙の結果を分析・紹介することで、韓国の政治の現状に迫りたいと思う。

2. 6・4統一地方選挙と教育監選挙

1) “痛み分け”の結果

韓国では4年に一度、統一地方選挙が実施される。今回の地方選挙では有権者は一人で7回票を投じることになった。即ち、投票の対象は広域・基礎団体長、地域区広域・基礎団体議員とその比例代表、そして17都市・道の教育監（後述）である。道は日本の県に相当する行政単位である。広域団体長とは8大都市の市長と9道の知事を指し、全体で17人になる。基礎団体長とは8大都市以外の市長、郡守、区長を指し、全体で226人になる。広域議員は広域団体議会の議員を指し、全体で789人、基礎議員は基礎団体議会の議員を指し、全体で2898人になる。

今回の6月4日の統一地方選挙では、何が争点になっていたのであろうか。最大の争点は4月16日に起こったセウォル号沈没事件であった。この事件が起こるまでは、朴槿恵大統領の世論支持率は60%を超えており、統一地方選挙については与党楽勝の雰囲気であった。ところがセウォル号沈没事件の発生は、状況を一変させた。

この事件は修学旅行の高校生325人を含む乗客と乗務員合計462人を乗せた旅客船が沈没、本来乗客の救助を優先すべき船長、乗務員が真っ先に逃げ出し、逃げ遅れた高校生らが多数死ぬという惨劇が展開した。この事件では多数の死者が出たのみならず、船会社の杜撰な安全管理、それを見逃す監督官庁の無責任体制、緊急時に機能しない行政の危機管理体制、官民の癒着、等々、韓国社会の醜悪な面が次々と露呈し、国民にショックを与えた。政府がセウォル号沈没事件を起こした訳ではなかったが、国民の怒りは一時的に

(表1) 6・4地方選挙の結果

(単位：人)

	広域団体長	基礎団体長	広域議員	基礎議員
セヌリ党	8	117	416	1413
新政治民主連合	9	80	349	1157
統合進歩党			3	34
正義党				11
労働党			1	6
無所属		29	20	277
合計	17	226	789	2898

(出所)『朝鮮日報』2014年6月6日。

は政府・与党に向かうのは当然でもあった。犠牲者の救助過程で露呈した政府の混乱と対応の拙さは国民の怒りをさらに大きくした。た。そのため、朴槿恵大統領は6回も謝罪するに至ったのである。事件後朴大統領の支持率は10%近く下落した。

統一地方選挙では、野党新政治民主連合は“セウォル号審判論”を盾に政府の無能さ、無責任さを厳しく突いた。それに対し、与党セヌリ党は防戦一方で、最後には“朴大統領を助けてくれ”と訴えるしかなかった。

選挙の結果はどうであったろうか。表1に見るように、広域団体長選挙では与党8、野党9、基礎団体長選挙では与党117、野党80を獲得した。特に関心が高かった広域団体長選挙では、前回の選挙と比べ、野党はポストを一つ増やしたのに対し与党はポストを一つ減らしている。特に野党候補がソウルで圧勝し再選されたことは注目される。それに対し、与党は接戦の末首都圏の京畿道と仁川を、また第2の都市釜山を押さえ、さらに基礎団体長の当選者を前回の82人から117人に増やしている。そういった結果を踏まえるならば、今回の地方選挙の結果はどちらの党の勝利とも言えず、“痛み分け”と言って良いだろう(注7)。与党では逆風を予想していただけに、選挙後安堵の雰囲気がありありであった。

なお今回の選挙は6回目に当たり、投票率は56.8%で、歴代2位の高さであった。ちなみに歴代の投票率を示すと、第1回（1995年）68.4%、第2回（1998年）52.7%、第3回（2002年）48.9%、第4回（2006年）51.6%、第5回（2010年）54.5%であった（注8）。

広域団体長選挙での与野党別当選者は、以下の通りである。

与党：京畿道（ナム・ギョンピル）、仁川（ユ・ジョンボク）、釜山（ソ・ビヨンス）、大邱（クォン・ヨンジン）、蔚山（キム・ギヒョン）、慶尚北道（キム・クァンヨン）、慶尚南道（ホン・ジュンピョ「洪準杓」）、済州道（ウォン・ヒリョン「元喜龍」）であった。

野党：ソウル（パク・ウォンスン「朴元淳」）、光州（ユン・ジャンヒョン）、大田（クォン・ソンテク）、世宗（イ・チュンヒ）、江原道（チェ・ムンスン）、忠清北道（イ・シジョン）、忠清南道（アン・ヒジョン）、全羅北道（ソン・ハジン）、全羅南道（イ・ナギョン「李洛淵」）。

2) 注目すべき点

今回の統一地方選挙で、注目すべきことは以下の諸点である。

(1) 朴元淳候補の圧勝

ソウル市長選挙では、野党候補で市民運動家出身の朴元淳候補が与党の大物政治家鄭夢準候補に15.6%の大差を付けて再選された。前回の補欠選挙では朴元淳候補は安哲秀氏の支持表明があつて当選したが、今回は自力で圧勝し、2017年の次期大統領選挙の有力候補として浮上した。朴候補圧勝の原因として、若い世代の圧倒的支持が挙げられる。放送3社（KBS、MBC、SBS）の出口調査によると、朴候補の支持率は20代で69.9%、30代で74.5%と圧倒的である。後述するように、若い世代の野党への傾斜は、韓国の政治を変えていく大きな要因と言えよう。

他方鄭夢準候補は19歳の末の息子が、セウォル号沈没事件と関連し、「国民が未開だと国家も未開だ」と発言したことが祟り、苦敗を強いられた。鄭候補は次期大統領選挙での与党有力候補であったが、この敗戦で大きな痛手

を被ったものと見られる。

(2) 江南の反乱

与党の金城湯池と見られていたソウルの高級住宅地区江南3区（江南区、瑞草区、松坡区）で与野党候補の支持率が急接近し、江南区と瑞草区では逆転は免れたが、松坡区では野党候補の支持率が与党候補の支持率を初めて上回った。地殻変動と言ってもよい変化で、(1)とも関係している現象である。

(3) 地域色は健在

今回の統一地方選挙で地域対立は健在であった。前述の広域団体長選挙での与野党別当選人で、それが明瞭に読み取れる。セヌリ党は嶺南（慶尚南北道）では全部と済州道を押さえ、新政治民主連合は湖南（全羅南北道）と忠清南北道の全部、そして江原道を席卷した。嶺南・湖南の対立は相変わらずであった。

(4) 世代間の対立深化

今回の選挙で一層深まった現象として、若い世代の野党支持の深まり、それと対抗するがごとき中高年の与党支持の深まりがある。具体的に見たのが（表2）である。（表2）では、年代別ソウル市長得票率を前回（2010年）の選挙と今回の選挙を比較したものである。今回の世代別支持率を見ると、20代で鄭夢準候補は28.5%、朴元淳候補69.9%で、その差は41.4%であった。前回の選挙で20代を比較して見ると、呉世勲候補は34.0%、韓明淑候補は

（表2）年代別ソウル市長候補得票率

（単位：%）

	2010年			2014年		
	呉世勲(与)	韓明淑(野)	差	鄭夢準(与)	朴元淳(野)	差
20代	34.0	56.7	22.7	28.5	69.9	41.4
30代	27.8	64.2	36.4	24.9	74.5	49.6
40代	39.8	54.2	14.4	33.1	74.5	41.4
50代	57.6	38.8	-18.8	57.5	41.8	-15.7
60代以上	71.8	26.0	-45.8	76.5	23.1	-53.4

（出所）『朝鮮日報』2014年6月5日。

56.7%で、その差は22.7%であった。与党候補の支持率は大幅に減り、野党候補の支持率は大幅に増えている。その結果、差も大きく拡大している。30代、40代でも同じ現象である。50代に入ると、状況は違ってくる。与党候補の支持率は横ばいであるが、野党候補の支持率は増えている。革新志向の年配者が増えているせいであろう。その結果、与野党候補の支持率の差は減っている。60代以上になると、与党の支持率は増え、野党の支持率は減っているので、支持率の差は拡大している。このような現象は首都圏のみならず嶺南圏と忠清圏等、大部分の地域でも起きている現象であるという（注9）。この現象は前述の（1）と（2）も関連があり、韓国政治の地殻変動をもたらしていると言えよう。

（5）統合進歩党の没落

統合進歩党の前身である民主労働党は四年前の統一地方選挙で、基礎団体長3人を含め、基礎議員を合計142人も当選させた。今回の選挙では、歴代最多の511人を立候補させた。しかし12人出馬した広域団体長選挙は勿論、41人も立てた基礎団体長選挙でも当選者は一人もいなかった。基礎議員で31人、広域比例で3人、基礎比例で3人、合計当選者は37人に留まった。

一方、比例代表選出疑惑と従北問題で統合進歩党と別れてできた正義党は今回の選挙で基礎団体長2人を失い、基礎議員当選者（基礎比例1人を含む）も10人に減少した。

統合進歩党にしろ、正義党にしろ、主張の過激さに選挙民が付いていけなくなっているのが現状と言えるが、統合進歩党は地方選挙惨敗の原因自分たちにあるのではなく、野党圏の分裂にあると主張している。

3）注目される教育監選挙の結果

（1）進歩系教育監の圧勝

日本のマスコミでは殆ど報じられなかったもう一つの選挙が統一地方選挙と同じ6月4日に実施された。それは教育監選挙であった。教育監選挙は団体長選挙と同じ17市・道を対象としている。

教育監と言っても日本人には馴染みのない制度である。簡単に説明しておきたい。教育監とは幼稚園と小・中・高校に対する指揮・監督権、教師および教育庁公務員の人事権、教育予算の編成権と条例の制定権等、17の権限を行使する極めて強い教育行政のポストである。全教組と対立関係にある、韓国最大の教員団体である教総（韓国教員団体総連合会）の安ヤンウク会長は「教育監は小統領である。これに比すれば、教育部長官（大臣）は案山子に過ぎない」（注10）と語る。中央政府が推進する政策も、教育監が反対すれば学校の現場では推進できないのである。それ故長い目で見ると、統一地方選挙の結果より教育監選挙の結果の方が重要とも言えよう。教育監選挙の結果により、教育の内容、質が大きく変わって来るからである。

今回の教育監選挙の結果はどうだったのだろうか。結果は新しい教育監17人中、13人が全教組（韓国版日教組）、統一進歩党、民教協（民主化のための全国教授協議会）といった進歩派性向の強い組織の出身者が当選した。前回の選挙では、進歩系が6人、保守系が10人だったことを考えると、保革大逆転と言えよう。

事の重大さは、統一地方選挙の投票翌日の6月5日の『朝鮮日報』一面トップの見出しに表れていた。その見出しには“与党でもない、野党でもない、全教組の圧勝”となっていたのである。『朝鮮日報』は統一地方選挙の結果より教育監選挙の結果を重く見ていたのである。

今回の教育監選挙の結果に対し、教育部関係者は「前回とは比較にならない程度の変化が予想される」という反応を示している。進歩系教育監13人中8人が全教組の支部長・組合員出身であり、全教組が事実上韓国の教育権力を掌握したという言葉が出てくる程である（注11）。全教組は反米・親北性向の強い左派組織で、政治的には民主労働党（現統合進歩党）に近いものと見られている。今後、教育現場では、大きな混乱が起こるものと思われる。

なお、進歩系教育監の大量進出で、彼らの管轄下で勉強をすることになる幼稚園・小・中・高校生の数は603万人に達し、韓国全体（718万人）の84%にまでなる。前回の選挙でその比率が57%と50%を超えていたが、今回の選

挙結果その影響には圧倒的なものがある。

(2) 進歩系圧勝の原因と共同公約

教育監選挙で、何故進歩系教育監が圧勝したのであろう。理由は簡単明瞭である。保守系候補が乱立したのに対し、進歩系は統一候補に一本化したためである。実際に当選した進歩系候補の総得票率は約39%で、乱立した保守系候補の総得票率よりも低かったのである。進歩陣営の候補単一化については、前述の安ヤンウク教総会長は次のように語っている（注12）。「その間の選挙で学習過程があった。そのような経験を通じて進歩陣営では目に見えない単一化勢力があった。その核心が全教組であったということだ」。興味深い指摘と言わざるを得ない。

進歩系教育監がどういう主張をしているかを見ておきたい。選挙実施の15日前に13人の候補が共同記者会見をして発表した共同公約の内容は以下の通りである。

第一の公約：自私高（自律型私立校）の廃止（現在49校存在し、入試教育に偏重していると思われる。）

第二の公約：革新高の拡大（革新高は全教組のモデル校、教師を集まりの主軸にして、学校運営をするシステム。全国に488校存在し、校長ではなく、平教師委員会が学内の意思決定を主導する。）

第三の公約：政府の教育政策を修正（教員評価、学業成就度評価に反対。）

第四の公約：親日・独裁美化に反対する代案歴史教科書の作成。

第五の公約：親環境・無償給食の拡大。

なお、第四の歴史教科書の作成について、何故彼らがこだわるかと言うと、昨年韓国を騒がせた韓国歴史教科書論争があったからである。保守系学者が執筆した教学社版の高校歴史教科書が政府の検定を通過した。一部進歩派学者と全教組、左派団体は教学社版歴史教科書を親日独裁を美化する教科書として強く攻撃した。一部の高校は教学社の教科書を採択したという理由で市民団体から脅迫を受け、その使用を放棄した。進歩系教育監にとっては教学社版教科書のようなものが存在すること自体が由々しきことと映っていたの

であろう。

それは兎も角として、進歩派系教育監の影響が教育現場で強まることで、若い世代の野党への傾斜は今後強まることはあっても、弱まることはないであろう。既に言及したように、韓国の選挙では若い世代の野党への傾斜が急速に強まっている。韓国の政治では現在保守派と革新派は票の上では拮抗している。それ故進歩系教育監の大量進出は、そのバランスを崩し、保守的傾向の強い高齢者の退場とも相まって、韓国政治の変化、即ち左傾化を今後も促していくものと思われる。

3. 金武星体制の出帆

1) 危機の中の党大会

7月14日の与党セヌリ党の党大会は、6月4日の統一地方選挙と7月30日の国会議員再・補欠選挙に挟まれていて、存在感が薄い印象がないでもない。しかし今後の韓国政治の動きを見る上で欠かせないのがこの与党セヌリ党の党大会であった。この党大会は正に危機の最中に開催された。韓国の政治は、4月16日に発生したセウォル号沈没事件の処理の拙さと朴大統領が指名する一連の人事政策の失敗とが重なり、停滞を大きく余儀なくされていた。

それを象徴するのが、セウォル号事件で更迭が発表された鄭烘原首相の後任人事の難航である。最初に指名された安大熙元最高裁判事は退官後わずかな期間の間に巨額の報酬を受け取っていた事実が発覚して、自ら指名を辞退した。また6月4日の統一地方選挙後指名された文昌克元中央日報主筆も「日本による植民地支配は神の意志であった」等の過去の発言が問題化し、野党等からの反発が強まった。文昌克元主筆も指名14日目の6月24日に辞退を余儀なくされた。

進退窮まった朴大統領は結局、6月26日、更迭が発表されて60日目に鄭烘原首相の留任を発表せざるを得なかった。それに対し、野党新政治民主連合は「セウォル号惨事の責任を取らず、総理一人も選べない無能政権である」

と朴政権を罵倒したのである。27日に発表された韓国ギャラップ社の世論調査では、朴大統領の支持率はソウルで5月初めの週で49%あったものが、今回さらに37%にまで下がり、一か月余で12%も下がっていたのである。これは朴政権並びに与党セヌリ党の危機と言うしかない。

2) 非朴権恵派が指導部掌握

上述した政治危機が進展する中で迎えたのが、7月14日の与党セヌリ党の党大会であった。この党大会では、今後2年間セヌリ党を率いていく党代表（総裁）を含む5人の最高委員が選挙で選ばれることになっていた。今回選出される党代表は任期上2016年4月に実施される予定の総選挙を取り仕切ることになっている。党代表には公薦権（党公認候補の決定権）を行使するという極めて強い権限が付与される。そのため誰が党代表になるかは、国会議員にとってのみならず、派閥にとっても死活のかかった問題と言えよう。

今回の党代表と最高委員選挙は、党内の最多選議員（7選）で主流派である親朴権恵系の徐清源（71）と5選議員で“元祖親朴”であったが、現在は非朴系に分類される金武星（62）の巨頭対決で展開した。この二人以外では7人が立候補したが、その中には1997年の大統領選挙で与党を脱党して独自出馬した李仁済議員も名乗りを挙げていたのも懐かしい。今回の選挙では党内の選挙としては珍しくネガティブキャンペーンが飛び交い、泥試合の様相を呈し、鬻ぎを買ったものがあつた（注13）。

それはさておき、党大会の選挙の結果はどうであつたろうか。党代表には総投票数5万2706票（得票率29.6%）を獲得した金武星議員が当選した。2位の徐清源議員は3万8293票（同21.5%）で、両者の間には8.1%という大きな票差があつた。これは金武星代表体制にとって大きな力を与えるものだ。3位下に金台鎬、李仁済、金乙東が入つた。

選挙の結果で注目されるのは、党代表を含む選出職最高委員5人中親朴系人物は徐清源議員だけで、それ以外の親朴系は当然職最高委員のイ・ワング院内代表だけであつた。与党指導部は選出職最高委員5人以外に、当然職最

高委員2人（院内代表と政策委員長）、指名職最高委員2人の計9人で構成されている。与党指導部体制は今回の選挙で、親朴系が2人であるのに対し、非朴系は7人になった。これまでの黄祐呂体制では親朴系が7人、非朴系が2人であったので、状況は完全に逆転したことになる。

このような結果に対し、党内では「セヌリ党が朴槿恵大統領から抜け出始めたもの」との見方が出た。さらにある親朴系議員は「12年の総選挙以降セヌリ党最大の派閥であった親朴系が事実上“空中分解”の水準に没落した」とまで述べている（注14）。朴政権は執権17か月目にして、党権（党の権力）を奪われたことになる。

何故、金武星議員は大差で当選したのであろうか。『朝鮮日報』は15日の一面トップ記事で「与党は大統領に言うべきことは言う政党でなければならないと言い続けて来た金武星代表が大きな票差で当選したのは、セウォル号惨事と閣僚人事での混乱等を経てセヌリ党が今までの党青関係（党と青瓦台 {大統領府} の関係）で見せて来た“順応的な”姿から抜け出て青瓦台をきちんと牽制しろというのが民心（選挙民の願い）と党心（党員の願い）であったためだ」と指摘している。適切な指摘であろう。

3) 金武星はどういう政治家か

新しく与党セヌリ党を率いることになった金武星代表はどういう政治家で、どういう主張の持ち主なのであろうか。金代表は金泳三の下で政治的トレーニングを受けた後、朴槿恵キャンプに移った人物である。それから10年、「親朴の座長格だった」時期もあったが、同い年の朴槿恵との関係はそれ程平坦ではなかった。与党関係者の間では「二人が率いていく今後の党と青瓦台の関係は緊張と協力が共存するだろう」という観測が多い（注15）。金代表はセヌリ党内では武大（金武星大将）というあだ名を持つほどにカリスマ性を持つ政治家でもある（注16）。

朴槿恵大統領はセヌリ党の新指導部を党大会の翌日15日に青瓦台に招き、昼食会を持った。この会合で朴大統領は「(党と青瓦台は)呼吸を良く合わ

せて国家的に大きな課題である経済回復と国家革新を上手くやってくれるようお願いします」と期待を表明した。それに対し、金武星代表は「我々は風雨同舟（雨風の中で同じ船に乗った間柄）であり、大統領に良くお仕えし、頑張ります」と答えた。

金武星代表は同日、朝鮮日報との会見で、「朴槿恵大統領に定例会見を建議し、定例的な会合の場で国民の声をありのままに伝達する代表になる。野党指導部とも随時会い、野党と青瓦台の橋渡し役も引き受ける。今のように党と青瓦台の関係を垂直的に率いて行つては、大韓民国とセヌリ党には未来はない。今後党と青瓦台の関係を意思疎通と協力の健康な関係にしていく」（注17）と抱負を語っていた。

4) 上昇する金武星代表の位相

危機に直面している朴槿恵政権と新しく発足した金武星体制は、うまくやっていけるのであろうか。「金代表が既存の“垂直的”党青関係から水平モードに転換を図ると青瓦台とぶつかる可能性は排除できない。しかし金代表は就任して1年4か月しかない朴大統領と先鋭な対立を起こす可能性は低いという反論も多い。金代表と朴大統領との間には政治路線や政策での違いは大きくないとの見方もある」（注18）。次期大統領のポストを狙う金武星代表とすれば、修羅場を凌いで朴政権の立て直しに手を貸し、ソフトランディングさせられれば、名実とも次期大統領候補として浮上し、彼自らの手で保守政権の再創出を達成することになる。

ここに興味深い世論調査結果がある。世論調査専門会社であるリアルメーター社がセヌリ党7・14党大会直後の15～16日に実施し、17日に発表したものである。それによると、金武星代表はセヌリ党内の大統領選挙（大選）走者支持度調査で14.5%の支持率を獲得し、1位を記録した。2位には12.9%の金文秀前京畿道知事が、3位には8.7%の鄭夢準前議員が入った。金代表は一週間前の調査では8.0%の支持率で3位であったが、一週間で支持率が6.5%も上昇したことになる。セヌリ党の党大会の結果に対し、国民の評価

が高かったことが分かる。

他方、同じ調査会社の調査で朴槿恵大統領の国政運営を肯定的に評価する比率は、去る8日の44.5%から16日の調査では50.1%に上昇した（注19）。肯定的評価の上昇については、7月初めの習近平中国国家主席の訪韓が大きな要因であろうが、コンベンション効果も見逃せないと思われる。

4. 7. 30再・補欠選挙で与党圧勝

1) “ミニ総選挙”の様相

6月4日の統一地方選挙に続き、7月30日には国会議員の再・補欠選挙が実施された。今回の再・補欠選挙が注目されたのは、空席数が歴代最多の15議席に達しており、“ミニ総選挙”の様相を呈していたこと、また6月4日の統一地方選挙の結果が拮抗しており、再・補欠選挙が統一地方選挙の延長戦の意味合いが籠められていた。さらに発足後1年5か月が経つ朴槿恵政権の中間評価という受け止め方があったことも見逃せない。

今回の再・補欠選挙の焦点は、与党セヌリ党が過半数を確保できる4議席が獲れるかどうかにあった。もしセヌリ党が過半数を獲れない場合には、7月14日に発足したばかりの金武星代表は不安定化するしかなく、さらに朴槿恵政権のレームダック化も不可避であったろう。事情は野党側も同じで、今年の3月に発足した第一野党の新政治民主連合が敗北した場合、金ハンギル・安哲秀共同代表体制は、大きな混乱に直面するものと見られた。

2) 予想外の与党の圧勝

再・補欠選挙の結果は、予想外の展開となった。苦戦を強いられると思われていたセヌリ党は、全15議席中11議席を獲得し、保有議席は147から158となり、過半数（150議席）を十分に確保した。他方勝利が予想されていた野党新政治民主連合は4議席増に留まった。その結果、国会での各党の議席配分は（表3）のようになった。

(表3) 7・30再・補欠選挙結果の党別議席分布 (単位:人)

	選挙前	選挙後
セヌリ党	147	158
新政治民主連合	126	130
統合進歩党	5	5
正義党	5	5
無所属	2	2
空席	15	0
合計	300	300

(出所)『朝鮮日報』2014年8月1日。

今回の選挙での投票率は平均して32.9%と低かった。昨年には2回の再・補欠選挙があったが、4月24日の選挙では43.4%、10月30日の選挙では33.5%と、いずれも今回の選挙より高かった。なお投票率は選挙区により大きな差があり、今回でも野党統一候補と与党候補の対決で注目を集めたソウル銅雀乙区では46.8%、1988年に小選挙区制が導入されて以降初めて与党候補が当選した全羅南道順天・曲城区では51.0%となっている。

今回の再・補欠選挙の結果が予想外であったのは、6・4統一地方選挙後にもセウォル号沈没事件の処理は遅れたままであり、また前述のように更迭を発表した首相の後任人事が決まらず、結局事件当時の首相の留任が発表される等、政府・与党の体たらくは相変わらずであったからだ。

そんな中で注目されたのは、朴槿恵大統領が6月13日に大幅な内閣改造を発表し、経済副首相兼企画財政相に大統領の側近で政策通として知られる崔貞煥セヌリ党前院内代表を起用したこと、また7月4～5日には習近平中国国家主席が北朝鮮を差し置いて訪韓したこと、さらに7月10日に朴大統領が与野党の院内代表4人と会談し、大統領と国会の意思疎通を図るため、5人による定例会談の設置を提案したことである。また前述のように、7月14日のセヌリ党党大会で大統領に「ものを言う」金武星新指導部が誕生したこと

もセヌリ党候補を後押ししたものと見られる。

今回の再・補欠選挙では、与党は経済の活性化と国政の安定的運営を国民に訴えた。それに対し、野党はセウォル号惨事等で露呈した朴槿恵政権の無能と無責任さを審判しなければいけない、という基本的には統一地方選挙時と同じ戦法で選挙戦に臨んだ。しかし野党の主張は二番煎じと受け取られ、票は伸びなかった。

3) 注目すべき点

今回の再・補欠選挙では、幾つかの注目すべき点があった。簡単に紹介しておきたい。

第一に、激戦区であるソウルの銅雀乙区でセヌリ党のナ・ギョンウォン（羅卿瑗）候補が正義党候補で野党統一候補でもあるノ・フェチャン候補を僅差で破り、33か月ぶりに国会議員にカムバックしたことである。今回の再・補欠選挙では新政治民主連合と正義党が選挙協力の一環として、3選挙区で統一候補を出したが、一選挙区のみでの成功に留まった。新政治民主連合の内部では、権力維持に汲々とするあまり、統一化政策に早急に乗った指導部への批判が強まっている。

第二に、全羅南道（全南）で保守系候補が初めて当選したことである。韓国政治の特徴の一つとして地域主義が挙げられるが、1988年に小選挙区が導入されて以来、全南で当選するのは野党系候補のみであった（金大中・盧武鉉政権時代には与党系候補）。「奇跡のようなこと（『朝鮮日報』7月31日）」が可能だったのは、イ・ジョンヒャン当選者が朴槿恵大統領の最側近であり、イ当選者の“予算爆弾”の約束が効果的であったこと、さらに野党内の分裂等の要因が作用したものと見られている。

第三に、孫鶴圭や金斗官といった野党の大物政治家が落選したことである。孫鶴圭の場合は、元々セヌリ党の前身であるハンナラ党出身の政治家で、民主党では外様大名のような扱いを受けてきた。2011年の4・27再・補欠選挙では与党の金城湯池である益唐乙区を割り当てられ、与党元代表を相手に奮

闘、首尾よく勝利し、与党に“盆唐ショック”を与えた。今回も与党の牙城とも言うべき選挙区をあてがわれ、新人候補を相手に戦ったが敗北した。敗北のショックは大きく、孫候補は政界引退を表明した。

第四に、今年（2014年）3月に発足した新政治民主連合が大きな混乱に直面する可能性が出て来たことである。今回の再・補欠選挙の敗北の責任を取って、金ハンギル・安哲秀共同代表は7月31日辞意を表明した。二人の共同代表が辞めれば、当初来年3月に予定されていた全党大会は早まる可能性が強い。当面非常対策委員会体制で行く可能性が強いが、次期リーダーは16年の総選挙の公薦権、次期大統領候補の選出とも深く関わって来るので、党内のヘゲモニー争いは強まっていこう。

第五に、安哲秀共同代表の政治的立場が急速に弱まって来たことだ。『朝鮮日報』は7月31日の記事で「その間野党圏の次期大統領有力候補として認識されて来た安哲秀代表は党内の位相が急激に弱まり、大統領選挙への道にも蹉跌が生じる可能性が出て来た」と指摘した。さらに同紙は8月31日の記事「安哲秀の言葉だけの政治」で「去る3月独自勢力化を放棄して民主党と手を結んだ安哲秀の“新政治”の実験は7・30再・補欠選挙の惨敗により4か月余りで事実上の幕を下ろした」（注20）と厳しく批判した。

4) 今後の展望

以上で7・30再・補欠選挙とそれがもたらした影響についての分析を終わらせたい。最後に、今回の選挙が今後の韓国政治にどういう影響を与えるのかを考察して、本稿の締めとしたい

第一に、今回の再・補欠選挙の勝利で、大統領と政府・与党は2016年4月の総選挙までの1年8か月間、大きな選挙がないためこの間停滞していた国政課題の処理に集中できるようになったことである。青瓦台は選挙結果に対し、「今後経済活性化と国家大革新等、この間提示して来た国政課題に邁進する」と述べている。また今回の選挙の勝利で、セヌリ党の金武星体制は早期に安定し、党青関係もよりスムーズになり、政治の活性化がもたらされる

だろう。朴槿恵大統領も一息つくことで、この間の経験を踏まえてより柔軟な政策運営が期待できそうである。

第二に、野党新政治民主連合の混乱はさらに激しくなっていくものと思われる。金ハンギル・安哲秀共同代表が辞任した後、誰が新政治民主連合を率い、党を再建していくのが現時点では見えないことである。今回の選挙で平澤乙区で落選したチョン・ジャンソン元議員は『朝鮮日報』とのインタビューで、「我々には百薬を与えても効き目がない。退路すら探すのが難しい。党代表を新しく選出する程度の変化では、失われた国民の支持を回復するのは困難である」と述べ、「路線と戦略すべてを根本から新しく立てなければならない」（注21）と主張した。与党と野党の明暗がくっきり分かれた選挙戦の結果でもある。

（著者注：本稿は2014年7月31日までの動きを論じた。それ以降は別の機会に取り上げたい。）

<注>

1. 『絶望は私を鍛え、希望は私を動かす』、晩聲社、2012年2月。なお、李相哲『朴槿恵の挑戦』中央公論新社、2012年11月にも興味深い内容がある。
2. 拙稿「韓国一危機と改革」、渡辺利夫編『アジア経済読本 {第4版}』東洋経済新報社、2009年12月、p11～24。
3. 同上。朴槿恵『自叙伝』p179。
4. 拙稿「ダブル選挙で過熱する韓国」、『アジア：政治の季節—どう政治は変わるのか—』、亜細亜大学アジア研究所叢書27、平成25年3月15日参照。
5. 社説「朴槿恵当選人は謙虚に全国民を抱くことから始めろ」、『朝鮮日報』2012年12月20日。
6. 拙稿「北朝鮮の脅威下の韓国—2013年3月の韓国現地調査報告—」、『亜細亜大学アジア研究所報』第150号（平成25年4月30日）。

7. 6月6日の『日本経済新聞』、『産経新聞』の報道では期せずして同じ“痛み分け”という言葉を使用している。5日の『朝鮮日報』では“無勝負”としている。
8. 「投票率56.8%で歴代2番目。大統領の故郷大邱は最低」、『朝鮮日報』2014年6月5日。
9. 「世代間票対立深化…“怒れるお母さん”の野党傾斜現象は和らぐ」、『朝鮮日報』2014年6月5日。
10. 安ヤンウク教総会長インタビュー、『朝鮮日報』2014年6月9日。
11. 「保守の分裂で全教組教育監達の手に入った“教育権力”」、『朝鮮日報』2014年6月5日。
12. 10と同じ。
13. 社説「セヌリ党の権力競争はみっともない、冷やかな世論そこまで分らないのか」、『朝鮮日報』2014年6月30日。
14. 「与党指導部は親朴系対非朴系が7:2から2:7へ」、『朝鮮日報』2014年7月15日。
15. 「5年は親朴、5年は非朴…金武星“青瓦台には言うべきことは言う”」、『朝鮮日報』2014年7月15日。
16. 毎日経済新聞社『朴槿恵時代のパワーエリート』2013年1月。p98。
17. 「金武星、“朴大統領”に定例会見を建議する」、『朝鮮日報』2014年7月15日。
18. 「朴槿恵党から抜け出るセヌリ党」、『朝鮮日報』2014年7月15日。
19. 『朝鮮日報』2014年7月18日。
20. 『朝鮮日報』2014年7月31日の記事はイ・ドンフン記者とキム・アジン記者が共同執筆したもの。8月1日はキム・アジン記者の単独執筆である。
21. 「セウォル号踏まえて富強の国作れという国民の意思」、『朝鮮日報』2014年8月1日。

朴槿恵政権の米中等距離外交

鈴置 高史

Park geun-hye's balancing diplomacy between U.S. and China

Takabumi SUZUOKI

はじめに

朴槿恵政権が米中等距離外交に乗り出した。米国の衰退と中国の台頭を予想してのことだ。しかし現時点では韓国は米国によって北朝鮮の脅威から守ってもらっている。当然、米国は韓国の「裏切り」に怒り出した。

米中の中で板挟みに陥った韓国はどうするのか——。この稿は建国来初めて、超大国の間で「二股外交」を展開する韓国の動きを記録する。

実際に起きた事実に加え、外交に関する識者の主張をも記す。政府当局者の公式発言は「建前」に終始するため、その「意図」が見えにくいからだ。半面、メディアに掲載される識者の主張は国民を誘導する目的もあって、政府の「本音」を語っていることが多い。また、政府の方針とは異なっても、それらが政策に影響することもある。

構成は①朴槿恵大統領が相次いで米・中と初の首脳会談を持った2013年5－6月の「離米従中への助走期」②2013年9月のヘーゲル国防長官の訪韓から2014年4月25日のオバマ大統領訪韓までの米国による「韓国懐柔期」③それ以降7月3、4日の中韓首脳会談までの「対中傾斜の顕在期」④米国の怒りに韓国が戸惑う「困惑期」——と時間の経過に沿う。

1. 「離米従中」への助走

(1) 米韓首脳会談で走った亀裂

2013年5月7日、朴槿恵大統領はワシントンでオバマ大統領と会談した。2月25日の就任後初の訪米で、米国大統領との初会談だった。

韓国メディア、ことに「親・朴槿恵」紙は一斉に「米韓首脳会談は大成功だった。米韓関係はより緊密化し、米国は日本よりも韓国を重要なパートナーと見なした」と絶賛した。

しかし、米韓同盟の新たな礎石となるミサイル防衛（MD）に関しちょっと見には分からない、しかし鋭い亀裂が走った。

会談後の共同会見でオバマ大統領はMDに言及した。ホワイトハウスが5月7日に発表した「Remarks by President Obama and President Park of South Korea in a Joint Press Conference」によると、以下のように発言した。

・我々（両大統領）は軍事同盟を引き続き現実に合わせ変えていくことで合意した。両国共通の計画に沿って、戦闘能力と技術の共有化、そしてミサイル防衛（MD）に力を注いでいく。これにより両軍は共同の作戦行動をとれ、成功をともにできる。

しかし、ホワイトハウスの発表したオバマ大統領の発言を、韓国政府は以下の韓国語に翻訳した。

・我々は安保同盟の現代化に対し論議した。共同のビジョンを基盤にして、我々は共同の能力、技術、そしてミサイル防衛に投資することでともに成功し、ともに作戦することであろう。

MDを含む軍事協定の変革に関し、オバマ大統領は「合意した (agreed)」

と表現した。それを韓国政府は「論議した」と大きくトーンダウンして訳したのだ（この翻訳は首脳会談直後から青瓦台＝韓国大統領府＝のホームページに掲載されていたが、2014年9月21日現在、削除されている）。

2000年代初めから米国は自身が主導するMDに、日本と同様に韓国も参加するよう望んでいた。北朝鮮や中国の弾道ミサイルを防御する有効な手段となり得るからだ。

しかし中国は「MDに参加したら中国を包囲するための『米日韓の3国軍事協力』に韓国が積極的に加わったと見なす」と公式に脅し、参加しないよう求めていた。

だからこそ、米国政府は「韓国のMD参加の約束」をこの首脳会談での重要な成果と位置づけ、オバマ大統領も会見で言及したのだろう。

一方、韓国は中国の顔色を見てMDには参加するつもりはなかった。そこでMDに関し朴槿惠大統領が言及することを避けたいうえ、オバマ大統領の「合意」発言まで「誤訳、したと思われる」。

この後「MD参加の可否」は米中双方が韓国に突きつける「どちらの陣営に属するのか」という代表的な「踏み絵」となった。

（2）親米保守が主張した「米中二股外交」

この米韓首脳会談の少し前の2013年4月1日、韓国研究者を驚かせる「事件」が起きた。韓国保守論壇の大御所として知られる朝鮮日報の金大中顧問（同名の元大統領とは別人）が「二股外交」という見出しの記事で以下のように主張したのだ。

- 結論から申し上げれば、朴槿惠大統領は就任後初の訪問国は米国ではなく中国を選ばなければならない。
- 少なくとも今後5年間、またはそれ以上、韓国の安全保障と経済に最も重要で、敏感な影響を与える国は、米国から中国へと移るからだ。
- 今、我々が目指すべき道は「二股外交」であり、洗練された中堅国外交

である。

- ハ・ヨンソン前ソウル大学教授は「米国と中国の間の協力と葛藤という二重構造の中に韓国は置かれている。だから韓国が二股外交を繰り返しても何ら問題はない」と語っている。
- 朴槿恵大統領に言いたい。我々が直面する状況下では米国一辺倒政策の限界と、二股外交、が避けられないことを認識し、前例主義的で習慣的な既成の外交から、発想を転換すべきだ。

金大中顧問は親米保守の中心的な論客だった。朴槿恵大統領にも大きな影響力を持つと韓国では見なされている。その金大中氏がそれまでの「米国一辺倒」に警鐘を鳴らし、中国シフトを建議したのだ。

この記事が4月1日付だったこともあり「エープリルフールの冗談か」と思った韓国人読者もいる。一方で「中国が昔のような超大国に戻るのだから、その陣営への復帰を念頭に置いた主張は不思議ではない」と考えた人もいた。

（3）軍と金融で一気に関係深化

実際、6月27、28日の両日に北京で開いた中韓首脳会談で韓国は中国に大きく傾斜し「冊封体制への復帰」を思わせた。

27日に発表された共同声明では「政治・安全保障分野での意志疎通の強化」が重点推進分野の第1項目に謳われた。首脳会談に先立つ6月4日に両国の制服組トップ同士は軍事会談を開いている。同盟こそ結ばないものの、中韓は軍事的な関係を一気に深めることを約束したのだ。

これにより、韓国は北朝鮮に対し「中国は『北』より『南』を大事にし始めたぞ」と見せつけることを狙った。そして韓国政府は北朝鮮を横目にらんでの「中国取り込み作戦」に大成功したと国民に誇った。共同声明には、焦点の北朝鮮の核開発に関し、以下のような文言も入った。

- （中韓）両国は核兵器開発が朝鮮半島を含む東アジアと世界の平和と安全

に対し、深刻な脅威となる点で認識を同じくした。

- 両国は朝鮮半島の非核化実現と、朝鮮半島の平和と安全の維持が共同の利益であることを確認した。

ただ、一部の韓国メディアは、北朝鮮を核開発する「犯人」として名指しで非難できなかったことに疑念を呈した。

27日の会談直後に配信された聯合ニュースの記事の見出しは「韓中頂上会談『北の核を許さず』との明文化に失敗」だった。28日付東亜日報の記事の見出しも「『北の核不許可』 中国の態度は依然として曖昧……半分の成功？」だった。

対北非難の文言の獲得に失敗しただけではない。「朝鮮半島の非核化」という表現が、米韓同盟破棄を迫る根拠を中国に与えたとの保守派の批判を生んだ。

韓国は米国の核の傘を借りている。将来、北の核を除去できた場合に「朝鮮半島の非核化」との約束を盾に「韓国も米国の核の傘から出るべきだ」と中国がいい出す可能性が大きい、と保守派の一部は主張した。

韓国の中国接近の目的には「対日牽制」もあった。共同声明の「細部履行計画」の2番目には「マクロ経済政策の協調と国際金融危機への共同対処」をうたった。この発表に合わせ、韓国の金融当局は以下のようにメディアに説明した。

- 2014年10月25日に期限が切れる中国との通貨スワップ協定を2017年10月まで3年間延長することで中韓首脳は合意した。
- 両首脳は、2017年の満期以降のさらなる延長と、スワップの規模拡大も、必要に応じ今後検討することでも合意した。

この時に延長した中韓スワップは2011年10月26日に結んだもので、規模は3600億人民元（締結当時の為替レートで560億ドル相当）。

2011年の中韓スワップ締結の直前に、韓国は日本にも570億ドル相当のスワップ枠を増額して貰っている。当時、日中両国からの協力で韓国は通貨危機をしのいだ。

2013年の中韓首脳会談の直後の7月3日には、この日韓スワップの期限が切れた。「日本が頼んでくるなら延長してもいい」と韓国側が公言したため延長されなかった。日本に頭を下げるつもりのない韓国は、中国にだけ助けを求めたのだ。

1997年の通貨危機で韓国は、米国の別働隊と見なされる国際通貨基金（IMF）からドルを借りて崩壊した市場を立て直した。2008年の通貨危機では米国、日本、中国にスワップを結んで貰い、うち米国からは実際にドルを借りて急場をしのいだ。

それが2013年7月以降、韓国は外貨の融通を中国だけに頼ることにした。日本とは対等な存在である、との意識の高まりから「金融面でも日本に頼るべきではない。その代わりに日本以上に外貨準備を持つ超大国、中国を後ろ盾にすればよい」と判断したのだ。

韓国は資本輸入国から完全に脱したとは見なされていない。国際金融情勢が悪化すれば、いつ通貨攻撃を受けるか分からない。韓国にとって通貨スワップは軍事同盟と同様に重要な約束だ。その「通貨同盟」のパートナーを韓国は、米国や日本など海洋勢力から中国という大陸勢力に鞍替えしたのである。

（４）冊封支える「人文紐帯」

共同声明では「安保」「経済」に続き、3番目に「両国間の人文紐帯の強化」がうたわれた。

具体的には学術や伝統芸能の交流事業を実施する。なぜ専門の「交流共同委員会」を作るほど「人文紐帯」が重要なのだろうか。そもそも「人文」とは何を指すのだろうか。

答えは朴槿恵政権がスタートする直前の東亜日報の記事「韓米が価値同盟

なら、韓中は人文同盟」(2013年2月22日付)にある。内容は以下の通りだ。

- 米国との関係は市場経済や民主主義といった共通の「価値同盟」がベースにある。同様に中国とも、何かをベースにした確固とした同盟関係に引き上げる必要がある——と朴槿恵・次期政権は考えている。
- 韓中両国は政治や経済、社会システムは大きく異なる。一方、歴史や文化、哲学を長い間、共有してきた。それだけに人文分野では通じるものが多い。
- そこで次期政権は「人文同盟」という概念をもとに、中国との協力を強化することを決めた。これを知らされた中国政府も歓迎した。

中国重視政策に踏み出すことを決意した朴槿恵政権は、以下のように考えたのであろう。「経済でも安全保障でも米国よりも中国が重要になる。ただ、60年間に及ぶ米国との同盟の下で、社会の仕組みはもとより価値観まで米国式になってしまった。中国から米国側の国と見なされかねない。それを避けるため中国文化を再評価しよう」。

「中国文化の再評価」が、なぜ安保や経済と並ぶ重要な関係強化の手法となるのか——。朝鮮半島の歴代王朝は中国の王朝の元号と暦を使い、衣服をまねることで中華帝国の一員たることを示した。中国の歴代王朝も、朝鮮半島の王朝の恭順の意を認めて保護した。中韓両国にとって「文化紐帯」こそが、強力な紐帯——冊封体制の証しなのだ。

2. 韓国を必死で懐柔した米国

(1) 裏目に出た要人の訪韓

韓国の急速な対中接近を米国も黙って見ていたわけではなかった。「最近の韓国外交年表」(53ページ)を見れば分かるように、ヘーゲル国防長官、バイデン副大統領、ケリー国務長官らを続々と韓国に送って「引き止め」に注力した。焦点となったのは、米国が主導するMDへの参加である。

2013年10月2日、米韓安保協議会（S C M）がソウルで開かれた。焦点はMDへの韓国参加と、戦時の作戦統制権の返還時期の延期だった。いずれの問題も結論は出ず、先送りされた。

MDに関し韓国側は「予算制約を考慮して、韓国独自のMDを構築する」という理由を掲げ、米国の要求を拒否した。もちろん本当は中国の圧力に屈したのである。

米国の代表を務めたヘーゲル国防長官はそこを深追いせず「韓国独自のMDを導入するにしろ、米軍との相互運用性が重要だ」と同会議後の会見で述べた。この後「相互運用性」が両国間の議論のキーワードとなっていく。

米国や日本は北朝鮮や中国のミサイルを上がり端や、高度がもっとも上がった時に叩けるシステムを作っている。韓国型のMD構想は米国や日本のそれとは大きく異なり、敵のミサイルが韓国に着弾する寸前に限って撃ち落とす。韓国はこれをもって「グアムなど米国や、日本に向かう中国の弾道ミサイルは撃ち落とせない」と中国に弁解しようと考えている。

ただ、韓国型MDが、敵のミサイルが落ちてくるところを狙う、とはいつでも発射直後から上昇する間の位置、速度の情報は必要だ。それは韓国軍の探知能力では得られない。結局、北朝鮮を常時監視する米国の衛星情報や地上配置型の高性能レーダーがなければ、韓国型MDも機能しない。

要はヘーゲル長官は「韓国型MDと言い張っても、結局は米国の傘の下にあるのだぞ」と言い渡したのである。

米韓の亀裂はS C Mに先立つ、ヘーゲル長官の朴槿恵大統領への表敬訪問で広がった。9月30日、同長官は朴槿恵大統領に対しMDへの参加や、日米韓3国軍事協力の強化を呼びかけた。

これに対し、朴槿恵大統領は「日本の従軍慰安婦」を理由にすべて断った。さらに青瓦台は「米国の要求は拒否した」とやりとりを公開した。

外交慣例を無視した「公開」は、もちろん中国にいい顔をするためだ。ヘーゲル長官の側近によると、長官を初め米国防総省はこの時から韓国への不信感を強めた。

(2) 集団的自衛権で広がった亀裂

ヘーゲル長官は帰路に東京を訪れ、10月3日ケリー国務省とともに日米安全保障協議委員会(2+2)に参加した。ここで米国は日米同盟の強化を確認したうえ、日本の集団的自衛権の行使にも賛成した。

これも米韓関係の亀裂を広げた。韓国メディアは日本のメディア以上にこのニュースを大きく扱った。「朝鮮」「中央」「東亜」の保守系「親・朴槿惠」3紙は1面トップで扱ったうえ、社説でも論じた。多くのシニア記者もコラムで取り上げた。

保守系紙の主要な論点は2つ。まず「日米同盟の強化で米中対立が深まる。韓国はどちらにつけばいいのか」との困惑だ。2つ目は「日本の集団的自衛権の行使に対し韓国政府は慎重な姿勢を求めている。にもかかわらず米国があっさりと認めたのは、韓国ではなく日本を米国が選んだことを意味する」との、嫉妬混じりの怒りだった。

中立系の韓国日報は10月5日の社説「米日の安保癒着に一言も言えない韓国政府」で「米国が韓国以上に日本を大事にするのなら、韓国は中国との関係をもっと深めよう」と主張した。

日本が集団的自衛権を行使できるようになれば、韓国にも有利な点が多い。北朝鮮が韓国を攻撃した際、日本が米軍をより積極的に支援できるからだ。

それを理解し、行使容認の背後には米国の要請があることも知る韓国政府はこの時点では態度を留保していた。だが中国の圧力により、これも米韓の摩擦の種になっていく。

(3) 「米国に賭けよ」と副大統領

米韓の対立が一気に表面化したのはバイデン副大統領の訪韓だった。同副大統領は朴槿惠大統領との会見の冒頭、韓国記者もいる前で以下のように語った。

- オバマ大統領のアジア・太平洋地域への再均衡(Rebalance)政策は決し

て疑念の余地がないものだ。米国は行動に移せないことは絶対に言わない。もう一度申し上げるが、行動に移せない言葉は、米国は絶対に言わない。

・今回の訪問を通じ、ずうっと他の国に対しても、米国の反対側に賭けるのならそれはいい賭けではない、と言い続けてきた。米国は今後も韓国に賭けるつもりだ。

「米国が韓国を見捨てることは絶対にない。だから中国を頼りにしようなどと考えずに、米韓同盟を堅持しよう」とのメッセージだった。

この発言に対し左派系紙は一斉に反応した。ことにハンギョレは会談直後の同日午後4時36分に、ネット版で以下のように速報した。

- ・バイデン発言は「最近、韓国が中国に賭けるようになってきた」ことに対する不満を間接的に表明したと受け止められる。論議を呼ぶだろう。
- ・発言のこの部分は（会談の冒頭で）記者たちが見ている前でのものだった。公開を目的とする覚悟を固めての発言だったと考えられる。
- ・米国政府は朴槿恵大統領の外交政策に対し、小さくはない不満を持っているとされる。
- ・韓－米－日の3角関係強化により中国に対する共同戦線を作ろうと米国はしているのに、韓日関係の悪化でままならないからだ。
- ・ワシントンの外交専門家は、韓日関係を改善しようとしないう朴槿恵政権の政策は中国を意識したものと疑い、不満を漏らしている。

韓国外務省は、バイデン発言は「韓国の中国傾斜を批判したものではなく、単に米国の政策への理解を求めたものだった」「通訳のミスだった」などと苦しい言い訳に終始した。

しかし「賭け」の部分の英語の原文（It's never been a good bet to be bet against America）も公開されたので、いずれの説明も説得力を持たなかった。

ただ、保守系各紙は米副大統領の「離米従中」批判にはほとんど触れな

かった。政府の意向に沿ってであろう、「バイデンは失言王。どこでもやらかすので、韓国を批判したわけでもない」との記事を載せた新聞もあった。

このため「バイデン事件」を「日経ビジネスオンライン」で報じた筆者に対し、日本語のできる韓国の保守層の人々から一斉に「それは本当か」と問い合わせが入った。

(4) 歴史棚上げ求めた米国務長官

ケリー国務長官は「離米従中」を諷めるために韓国入りした3番目の米高官となった。2014年2月13日、ソウルでの会見で以下のように語った。

- 「オバマ大統領が日韓関係を仲裁する考えはあるか」との質問に対し、大統領が仲裁する問題にしてはいけない。今、解決すべきだ。
- 過去の問題を少し横に置いて、日米韓3カ国が連携していける道を探せるよう、米国も協力する。そのため、これから数カ月間、引き続き努力する。
- 過去よりも今が重要だと思う。今、最も緊急の課題は（北朝鮮の核開発など）安全保障であり、多くの人の命がかかっている問題に焦点を当てるべきだ。

「歴史カード」は日本への外交的な切り札として韓国が長らく愛用してきた。ヘーゲル長官との会談以降、朴槿恵政権はこのカードを、米国から「中国に寄り過ぎだ」と指摘された時の言い訳——「従中ではなく反日だ」——として多用するようになった。

それをケリー長官は使うなど言い渡したのだ。朴槿恵大統領が世界中で告げ口して日本に圧力をかけてきた「従軍慰安婦」など過去の問題を棚上げせよ、と言われたに等しい。

ちなみに、聯合ニュースなど多くの韓国メディアは「過去の問題を横に置いて」(to put history behind them)を「歴史を克服して」と訳している。

日本を攻撃するための「歴史カード」を「横に置き、と言われた」あるい

は「棚上げしろ、と言われた」と報じれば、国民感情が傷つくと編集者が判断したのだろう。

しかし、せっかくの誤訳にも関わらず、ケリー発言は反発を食った。翌14日、与党セヌリ党の事務総長は「(双方に非があるという) 両非論的観点で韓日関係を語るのは、歴史的特殊性に対する理解不足」と批判した。通常のスポークスマンではなく事務総長がわざわざ登場したことから、韓国政府を代弁しての対米批判と思われる。

野党民主党のスポークスマンも「韓日関係の葛藤に両非論的に接近しつつ、安倍政権の挑発的で無謀な歴史歪曲を看過した」とケリー長官を非難した。

朝鮮日報の社説「米の韓日仲裁、日本の先行措置がなければ難しい」(2月15日)は政府の意向を反映したものと思われる。その後の韓国外務省の主張と実に似ているからだ。骨子は以下だ。

- 現在の韓日関係の状況は1年2カ月前に安倍内閣が登場以来、一方的に歴史を否定したことに始まる。
- 日本のメディアは「ケリー、韓国にも譲歩を求める」式に報じている。仮にもこうした報道通りに米国が韓日の中間に立って両非論という誤った判断を下すなら、韓国人はそれを公正とは考えないだろうし、日本人も自らの誤りに気付かないだろう。
- まずは慰安婦否認のような日本の挑発が止まねばならない。2月22日には日本は「竹島(独島)の日」行事を開く。靖国神社では春の行事が続く。こうした全てが、黙っておとなしくしている韓国人を刺激する。米国はこれら日本の攻撃的行為からして中断させねばならない。

米国の必死の説得にもかかわらず、朴槿恵大統領は「右傾化する日本」を言い訳に、米国が進める日米3国軍事協力は拒否し続けた。結局、米国はオバマ大統領自らが説得に乗り出すことを決めた。

3. 韓国を巡り米中が激突

(1) オバマ大統領が「出馬」

ケリー長官が訪韓した2月13日、米政府はオバマ大統領の4月訪韓を発表した。日本、マレーシア、フィリピンなどアジア歴訪の計画に強引に韓国も入れたのである。

訪韓の予定も入れれば、2泊3日の日本国賓訪問を阻止できるとの韓国政府の思惑に加え、米国の専門家が「このままでは韓国の従中に歯止めがかからなくなる」と警告を発したためだった。

1月31日にワシントンポストに載った「オバマ大統領はアジア歴訪の旅程に韓国を加えるべきだ (Obama should add Seoul to his Asia itinerary)」がそれである。

アーミテージ元国務副長官と米戦略国際問題研究所 (CSIS) のマイケル・グリーン上級副所長、ビクター・チャ・ジョージタウン大学教授の3人が共同で執筆した論文だ。米国の有力アジアハンズがそろい踏みした格好だった。

記事は、韓国が米中二股外交に乗り出したことを念頭に、今、米国の大統領が訪韓しなければ米韓同盟が揺らぎ、そこから米国の威信も崩れていく可能性を指摘している。

まず具体的に大統領が訪韓して処理すべき案件が山積していることを挙げた。要旨は以下だ。

- 北朝鮮の脅威と中国の軍事力誇示が激しくなるというのに、米国の同盟国である日本と韓国の関係が悪化している。大統領のアジア歴訪は両国の手綱を引き締めるのに理想的な機会となる。
- 北朝鮮の不安定性が増す中、戦時の作戦統制権の返還問題を米韓は論議している。朴槿惠政権はこれが在韓米軍撤収につながると恐れている。朝鮮半

島は重大な岐路に立っている。

- ・韓国は米韓原子力協定を改定し、ウラン濃縮の権利を渡すよう要求している。(韓国の核武装につながる可能性もあり)核拡散の観点から受け入れがたい。
- ・韓国は環太平洋経済連携協定(TPP)への加盟を検討し始めた(韓国は中国との自由貿易協定の締結にも動いている)。
- ・近く北朝鮮が新たな核実験、あるいは長距離ミサイルのテストを実施する可能性が高い。どんなに挑発されようと、米国は韓国との団結を強力に示す必要がある。

作戦統制権も原子力協定も北の核保有も、韓国が米国の勢力圏を離れ中国に身を寄せる契機となりかねない極めて重要な案件だ。

記事の最後の部分では、外交への関心が薄いとされるオバマ大統領に対し「面倒がらずに韓国問題に向き合え。中国に接近中の韓国を米国がどう扱うか、世界が見ているのだ」と訴えた。以下である。

- ・ホワイトハウスの政治的なアドバイザーは、以上のようないくつかの難問から大統領に対し、韓国を飛ばしてアジアを歴訪するよう意見具申するかもしれない。
- ・だが、オバマ政権が宣言したアジアへの再均衡政策を意味あるものとしたいのなら、大統領は外交、通商、安全保障の分野で先頭に立つべきだ。
- ・米韓両国政府が同盟に未解決の事案があると考えるなら、大統領訪問を通じきちんと手直しすべきだ。
- ・もっと重要なことは、米国が本当にアジアに軍事力を配置し続ける気があるのか、同盟国と敵国の双方が大統領の言動を注視していることだ。韓国抜きのアジア歴訪は悪いシグナルを送ることになる。

米国は念を入れたのだろう、米韓首脳会談の前に日米韓3国首脳会談を用

意した。ここで日韓関係を改善しておけば、オバマ大統領が訪韓した際の、朴槿恵大統領の「韓日関係が悪いから3国協力はできない」との言い訳を封じることができる考えたのだ。

米韓首脳会談の開催を人質にとったかのような3国会談を、韓国は受け入れざるをえなかったが、米国にしっぺ返した。

韓国は米国の要求を受け入れると同時に中韓首脳会談の開催を中国に持ちかけた。もちろん「反中連合に加わったわけではない」と身の証しを立てるためだ。

中国も即座にそれを受け入れ、3月20日には「中韓」の開催を発表した。直後に韓国も発表した。日韓両国政府が3カ国首脳会談を発表したのは、その1日後の21日。中国も韓国も「米日韓」よりも「中韓」の方が重要だ、と示して見せたのだ。

韓国では大統領の会談は青瓦台が発表するのが普通で、実際「中韓」首脳会談に関しては青瓦台が発表した。だが、「米日韓」首脳会談を発表したのは外交部だった。朝鮮日報は3月22日、これは（米国に強要されたうえ）対日批判を禁じられた「米日韓」の格を落とす狙いではないか、と解説した。

3月25日、オランダのハーグで日米韓3国首脳会談は開かれた。核安全保障サミットの間を利用したものだった。だが、成果は全くなく、日本人には安倍晋三首相がつかない韓国語で話しかけたものの、朴槿恵大統領に無視されたことだけが印象に残る会談となった。

（2）中国も習近平カード切る

朴槿恵大統領の2月2日の誕生日に合わせ、中国の習近平国家主席は自筆の手紙を送り「秋までのソウル訪問」を打診した。1年半ばからオバマ大統領の4月訪韓が予想されていた。米韓首脳会談で韓国が米国側に引き戻されないよう歯止めをかける目的である。

米中等距離外交——米中を操って漁夫の利を得る作戦の韓国としても願ってもない話だった。このため中韓首脳会談の開催は直ちに決まった。

米韓首脳会談を前にした米国は牽制に出た。聯合ニュースによると、4月11日にC S I Sの開いた記者懇談会で、ビクター・チャ教授は以下のように発言した。

- （4月下旬の）米韓首脳会談では（北朝鮮の核問題と関連して）中国が何をできるかが焦点となる。
- 中国は「自分が圧力をかけても北朝鮮は核開発を放棄しない」と常に主張する。しかし、中国ほどに北に影響力を持つ国はいない。ことに最近、中朝間の交易は大きく伸びている。

中国の不誠実さを指摘したうえ、韓国に対し「北の核問題の解決を中国に期待しても無駄だぞ」と言い渡したのだ。さらにビクター・チャ教授は、韓国の離米従中に強い懸念を示した。

- 朴大統領は「戦略的パートナーである韓中関係」の内容と方向をオバマ大統領に説明するであろう。
- 現在、ワシントンでは「朴大統領が中国にますます近寄っている」との見方が出ている。
- ただ、それは韓米同盟を犠牲にするという意味ではないであろう。
- 米中間でバランスの役割を務めようとした盧武鉉政権時代に韓国は戻らないだろう。

言い方は外交的修辭にくるんでいる。しかし要は「韓国が中国の言いなりになっていることは分かっているぞ」「いったい、どういうつもりか、朴槿恵はオバマに弁明すべきだ」「盧武鉉のような反米政権を、米国は許さないからな」との警告だった。

極めつけはオバマ大統領自身の韓国人への発言だ。同大統領は訪韓を控えて実施した中央日報の書面インタビュー（4月25日）で、韓国の「離米従中」

に警告を発した。米国も「頑固な朴槿惠」は十分に知っている。搦め手から攻めたのだろう。ハイライトは以下だ。

- 「安全保障面で米国と強固な関係を持つ韓国が、特に経済面で、急速に中国に傾いているという印象をオバマ大統領は持つか」との質問に答え、朴大統領が中国との建設的な関係を深めることを我々は歓迎する。ただし、韓国の安全と繁栄の基礎となっているのは依然として米国との同盟である。

「米国との同盟なしでは、ちゃんとは生きていけないぞ」と脅したわけである。韓国はここを突かれると弱い。今現在、北朝鮮から守ってくれているのは米国だ。そして経済面でも「米国傘下」だからこそ資本も技術も入ってくるのだ。

(3) オバマをあしらった朴槿惠

4月25日、オバマ大統領は訪韓し、朴槿惠大統領と会談した。しかし、成果は何もなかった。焦点のMDに関して両国は以下のように合意した (Joint Fact Sheet による)。

- 韓国は相互運用性のある自身の弾道ミサイル防衛システムを開発する (The Republic of Korea is also developing its own interoperable ballistic missile defense systems.)

「相互運用性のある」という部分は米国の主張を反映したもので、米国主導のMDへの参加に合意したととれる。一方「自身の」は独自の韓国型MDを導入する、という韓国の主張を尊重したものだろう。

ただ、米国の衛星や高性能レーダーの情報を使わない韓国独自のMDは技術的にも経費の面からも不可能——というのが専門家の見方だ。純粋の韓国型MDなど事実上、あり得ないのだ。

韓国軍はメディアに「米国や日本が構築するMDと連動すべく『相互運用性』を改善する」（朝鮮日報「韓米首脳、初めて連合司令部をともに訪問」＝4月26日）と説明した。

しかし朴槿恵大統領は会談後の会見で、開口一番「これは韓国型ミサイル防衛システムである」と発言、米国主導ではないことを強調した。もちろん中国の怒りを買わないためである。

MDに関しては時々、大統領と軍の表明する意向が食い違う。もちろん大統領の意向が優先されるので、結局、オバマ大統領との約束はほごになるとの見方が広がった。

もう1つの焦点となった日本との軍事協定でも、韓国は米国に譲歩したかに見えた。しかし、これも空手形になった。「Joint sheet」では以下のように記された。

- 米韓両国は北朝鮮の核とミサイルの脅威に対抗するため、米韓日3国の情報の交換が重要であるとの認識で一致した。

軍事協定を結ぶとまで韓国は約束しなかったが、含みは持たせた。だが、朴槿恵大統領は共同会見で記者の質問に以下のように答えた。

- 従軍慰安婦問題に対し（日本が）何か実質的な提案を持って誠意ある努力をなした時に、信頼の絆が生まれ「協力しよう」という動力となるであろう。

「慰安婦問題で進展がないと日本とは一切、協力しない——つまり、軍事協定は結ばない」と言ったのも同然だ。

2013年9月に訪韓したヘーゲル米国防長官も3国軍事協力を求めた。朴槿恵大統領は直ちに拒否したが、この時も「慰安婦」を言い訳に使った。韓国の姿勢も手口も全く変わらなかった。

仮に日本が「何か具体的な提案」を提示しても「不十分」と言い続ければ軍事協定の締結を拒否できる、との思惑が韓国にはあるのだろう。「日本の謝罪は不十分だった」と後から言い出し、謝罪や金銭を何度も要求するのが韓国の常道である。

(4) 中韓首脳会談への牽制

米国は国防長官に続き大統領までを「子供の使い」にされた。同国のアジア専門家らは、中韓首脳会談を次の狙いに定めた。

マイケル・グリーンCSIS上級副所長は6月11日、中央日報に「韓国は大陸国家だろうか、それとも海洋国家だろうか」との見出しの論文を載せた。大元の英語版の骨子は以下だ。

- 5月に上海で開かれたアジア信頼醸成措置会議（CICA）は、もともとはカザフスタンが提唱して1999年に始まった。休眠状態にあったが、米国を中心とした太平洋の海洋同盟の強力なネットワークに対抗するため、中国が手に入れ今年、主催した。
- この会議の前に「アジアから国の連合や同盟をなくそう」との文言の入った共同声明に署名しろ、と韓国は中国から大変な圧力を受けた。
- アジア大陸の米国の同盟国は中国の圧力に従ったが、韓国は拒絶した。結局、中国の要求と原案は日の目を見なかった（代わりに、習近平主席が基調演説で「同盟なき新たな安全保障」を示唆した）。
- 朴槿恵大統領がアジアの国の中で習近平主席と最もいい関係を持つことは、韓国にとっていいことだし率直に言って米国にとっても有益だ。
- だが、この地域での米国の同盟網の正統性に挑戦する声明に、韓国が署名に応じるはずだと中国が見なしたことはいいことではない。

韓国の急速な対中傾斜に米国が神経を尖らせているのが良く分かる。「良好な中韓関係は米国にとっても有益」とのくだりは、外交に口出ししたと思わ

れ韓国人の神経を逆なでするのを避けるための配慮だろう。

だが、米国に挑戦する声明に賛同せよと命じられるなど中国に衛星国扱いされたのは韓国の不用意な対中接近が原因であると、暗にだが釘を刺した。

(5) 習近平とスクラム組んだ朴槿恵

7月3日、習近平主席は訪韓し朴槿恵大統領と会談した。同日に発表された共同声明でも、両首脳の会見でも露骨な「離米従中」を意味する合意は見当たらなかった。対日共闘の面でも「慰安婦」に絡む情報交換は約束されたものの、付属文書に記された程度だった。

ところが4日に風向きが変わった。午餐会で朴槿恵大統領は河野談話の検証など歴史問題や、集団的自衛権の行使容認に関連し、習近平主席と「日本に対する憂慮」で一致した。青瓦台の朱鉄基・外交安保首席補佐官が以下のように発表した。

- 両首脳は、集団的自衛権行使に向けた日本の憲法解釈の変更について、多くの国が憂慮を表明していると指摘。日本政府は平和憲法を守る方向で防衛・安全保障政策を透明に推進しなければならないとの意見で一致した。

韓国外交部はすでに、これに近い水準で対日批判をしていた。しかし、今度は国のトップたる大統領自身が、中国の主席と一緒にあって集団的自衛権の容認に事実上「NO」と言ったのだ。

なお「多くの国が憂慮」というところは正確ではない。憂慮しているのは中・韓と北朝鮮だけだ。集団的自衛権の容認に対しては、中国の脅威にさらされる東南アジア各国を中心に、各国が賛成している。

親米保守派の指導者、趙甲済氏は自身の主宰する趙甲済ドットコムに7月6日「米国が支持する日本の集団的自衛権を、韓国の大統領が中国と手を取り批判するなんて！」を載せた。朴槿恵大統領の発言に対する批判の骨子は以下だ。

- 韓国が北朝鮮から攻撃された際、日本が米国を助けようとするれば（すなわち、韓国を助けようとするなら）集団的自衛権の行使が必要だ。だから米国は日本の集団的自衛権の行使を積極的に支持しているのだ。
- 大韓民国の大統領が敵（北朝鮮政権）の後ろ盾である中国の側に立ち、同盟国である米国を間接的に批判したということになる。韓日関係はもちろんのこと、韓米同盟にヒビを入れかねない発言だ。
- 韓国の大統領が、北朝鮮の核開発を庇護して来た中国と手を携えて日本を攻撃的に批判したことは、中国の使い走りを忠実に果たしていると米国の眼に映る可能性がある。

この「大統領の反米発言」以降、韓国は米中の中で右往左往することになった。

4. 米国の怒りに右往左往する韓国

(1) 「属国に戻ってもいいのか」

米国政府は公式に韓国を非難しはしなかった。ただ、ワシントンの外交専門家の間では「米国の言うことを無視する韓国」への嫌悪感が広がった。中でもアジアに詳しい人は「離米従中の韓国」への疑惑と怒りを抱くようになった。

「米中星取表」（57ページ、『日本と韓国は「米中代理戦争」を闘う』から引用）を見れば、韓国の「裏切り」、は一目瞭然だ。安全保障にかかわる問題で韓国が米中どちらの要求を飲んだかを一覧にしたものだ。

日本の集団的自衛権の問題だけではない。米国と同盟を結び守ってもらっているというのに、韓国は中国の言うことをどんどん聞くようになった。

ビクター・チャ教授が韓国に厳しい記事を書いた。中央日報に寄せたものだ。以下は、大元の英語版「Five theories of unification」（7月22日）の結論

部分の全訳である。

- 韓国は（7月の中韓首脳会談で開いた）窓を生かし、中国を自らの側に引きつけようとしている。北朝鮮以上に中国と近い関係になりたいと韓国は願う。
- これは、韓国が米国を排除しつつ、北朝鮮に関し中国と主体的に取引できることを意味するのだろうか？ 私はそうは考えない。
- 理由の第一は中国が北朝鮮を放棄する準備ができていないからだ。2番目の理由。韓国は中国との関係で舞い上がっているようだが、強固な韓米関係を基にしてこそ、中国への接近をしっかりとしたもののできるのだ。
- 簡単に言えば、米国との同盟なしでは韓国は、中国からその小さな一地域として扱われる、ということだ。こんなことは、韓国政府の指導層だって分かっていると思うが。

要は「離米従中をしたければしろ。だが、よく考えろ。米韓同盟がなくなれば、中国からその一部として扱われるぞ」との警告である。

それまでチャ教授ら米国のアジアハNZは「中国との関係を改善してもいいけど、北朝鮮の問題では中国に期待し過ぎない方がいいよ」という、おとなしい書き方にとどめていた。

それがついに同盟の打ち切りにまで言及したのだ。もちろん、韓国の「中国との関係改善」が行き過ぎて「米国排除」に至ったからだ。

（2）うろたえた韓国の指導層

水面下で韓国に伝わった米国の怒りは、よほど大きかったのだろう。2013年4月に「二股外交」を主張した金大中・朝鮮日報顧問が「二股はやめよう」と言い出した。7月15日の『『丙子胡乱』を読んでいたら習近平が来た』（韓国語版）の骨子が以下だ。

- 韓国は腹と背中に中国と日本という敵を抱える。これを牽制するには米国以外に突破口はない。
- 中国、日本とは異なり、米国は我が国土を奪おうとしたことはない。その次元で、我々は善意を持って米国を利用すればいいのだ。
- 我々は周辺の大国の要求に従って中途半端に選択するという外交的な虚勢を張ってはならない。無能に見られるほどに、弱く振る舞ってみせねばならない。

「中途半端」とは、米中双方から正反対の要求を突きつけられ、右往左往する韓国の現実を指すのだろう。そして「外交的虚勢」とは「米中等距離で両大国を操り、その力を利用して日本と北朝鮮を叩く」二股外交が虚勢に終わった——つまり、破綻したことを認めたとされる。

「弱く振る舞う」とは、ごさかしい二股外交で漁夫の利を得ようとするのはやめ、米国の側に戻って素直に言うことを聞こう、との呼び掛けであろう。

金大中顧問だけではない。韓国の論壇で中国重視を訴えていた論客はほぼ一斉にその軌道修正を主張するに至った。

(3) 中国は経済と核で威嚇

米国は韓国に見切ったようだ。韓国の「言い訳」を無視し、5月末にはM Dの中核たる終末高高度迎撃ミサイル（THAAD）を在韓米軍に配備する方針を表明した。韓国軍がへ理屈を付けてMDに参加しないのなら、独自に米軍が持つと表明したのだ。

これに対し中国もすかさず牽制に動いた。経済制裁をちらつかせTHAAD配備を認めないよう韓国に圧力をかけた。

人民日報の姉妹紙、環球時報は9月18日、ネット版である「環球網」に「韓国は米国に『媚び』てもよい、だが中国に『損』をさせてはならない」との見出しの記事を載せた。以下はその日本語版の要約だ。

- 米国が求める T H A A D の配備を韓国が認めると見られている。中国の安全保障にとって深刻な脅威であり、朝鮮半島の緊張に拍車をかけるものだ。
- この T H A A D の矛先が中国に向けられることは韓国も分かっているはずだ。その（高性能レーダーの）探索範囲は中国の大部分の領土に及ぶからだ。
- 中韓は戦略的パートナー関係にあり、中国は韓国最大の貿易パートナーである。中国庶民の嫌韓ムードが高まればどうなるか、想像に難くない。
- 韓国は米国の機嫌をとるために中国を傷つけてはならない。具体的に言えば、韓国は米国の T H A A D 配備を許してはならない。
- 良い行いには良い報いがあり、悪い行いには悪い報いがあるという東洋の哲理を忘れてはならない。

9月26日、韓国・亞洲大学のシンポジウムで中国軍事科学院の王宜勝・アジアアフリカ軍事研究室主任（准将）は以下のように述べた（朝鮮日報・韓国語版「米国と中国が韓国の両脚を引っ張れば」＝9月29日＝による）。

- T H A A D システムが韓国に構築されれば、韓国は米国の対中封鎖のもっとも確実なパートナーになる。
- これは中国の安全保障上の利益に対する重大な脅威である。それ故に強力な反撃措置をとることになろう。T H A A D 基地は中国の戦略武器の攻撃目標になる。

「戦略武器の攻撃目標になる」とは「核攻撃の対象にする」ことを意味する。中国は経済制裁に加え、核攻撃まで持ちだして T H A A D 配備を韓国に反対させようとした。

二股外交で漁夫の利を狙った韓国は、米中間で板挟みに陥った。2014年9月末現在、米中の利害対立を象徴する M D、あるいは T H A A D に関し韓国がどちらの要求を受け入れるのかは不明だ。ただ早晩、韓国は中国側に行くのか米国側に戻るのか、決断を迫られることは間違いない。

★最近の韓国外交年表★

▼2012年▼

- 6月29日 日韓軍事情報包括保護協定（G S O M I A）の締結当日に韓国側が突然署名を拒否
- 8月10日 李明博氏、韓国大統領として初めて竹島に上陸
- 8月14日 李大統領「日王（天皇）が韓国に来たいなら独立運動家に謝罪すべきだ」と発言
- 8月17日 野田佳彦首相、竹島に関する親書を李大統領に送るが、韓国政府は受け取りを拒否

▼2013年▼

- 1月29日 韓国警察、対馬・観音寺の仏像窃盗犯立件と発表。仏像は「韓国から略奪」と返さず
- 2月25日 朴槿惠大統領就任
- 3月1日 「3・1独立運動」記念式典で朴大統領「加害者と被害者の立場は千年変わらない」
- 3月11日 駐日韓国大使、中国大使とともに東日本大震災追悼式典を欠席
- 4月22日 韓国外交部、閣僚の靖国参拝を理由に「韓日外相会談を中止」
- 5月7日 ワシントンで米韓首脳会談。米は「韓国がMD参加に合意」と発表、韓国は否認
- 6月27、28日 北京で中韓首脳会談。朝鮮半島非核化と通貨スワップ3年間延長で合意
- 7月3日 日韓の2国間の通貨スワップ協定が満期終了。韓国は主に中国とのスワップに依存へ
- 7月27日 日本国籍を持つ呉善花・拓殖大学教授が仁川国際空港で入国を

拒否される

- 8月15日 朴大統領、光復節式典の演説で「過去を直視すべきだ」と改めて日本を批判
- 9月10日 オバマ大統領、テレビ演説でシリア問題に関連「米国は世界の警察官でない」
- 9月30日 朴大統領、ヘーゲル米国防長官に対し、慰安婦を理由に日米韓3国軍事協力を拒否
- 10月3日 「2 + 2」で米国、日本の集団的自衛権の行使容認に賛成。韓国は反発
- 11月23日 中国「防空識別圏設定」と称し、東シナ海で事実上領空を拡張。尖閣上空を含む
- 12月6日 訪韓したバイデン米副大統領、韓国記者も前に朴大統領に「米国に賭けるべきだ」
- 12月23日 日本政府、南スーダンP K Oに参加の自衛隊の銃弾1万発を韓国軍に供与決定
- 12月25日 朝鮮日報「P K Oでの銃弾提供公表は政治利用。政府は日本に強く抗議」と報道
- 12月26日 安倍晋三首相、靖国神社に参拝。中韓は強く反発。米政府は「失望」

▼2014年▼

- 1月19日 安重根記念館がハルビン駅に開館。習近平主席への朴大統領の依頼を実現
- 2月13日 ケリー米国務長官、会見で「過去は棚上げすべき」と発言。韓国は強く反発
- 3月23日 オランダ・ハーグの核安保サミットで中韓首脳会談。2日後の「日米韓」を牽制

- 3月25日 オランダ・ハーグで日米韓首脳会談。米の肝いりで安倍首相と朴大統領が初会談
- 4月15日 中国外交部、米韓合同演習を念頭に「この時期の軍事演習に賛成できない」
- 4月16日 旅客船セウォル号、全羅南道沖合で沈没。死者・行方不明304人
- 4月25日 ソウルで米韓首脳会談。朴大統領は「韓国式を導入」と米国主導のMDを拒否
- 5月20、21日 韓国、C I C Aに閣僚を送る。中国の「米国締め出し宣言」には賛同せず
- 5月26日 朴大統領、訪韓した王毅・中国外相に「上海でのC I C Aの成功を祝う」
- 5月26日 王毅外相「A I I B参加表明を」と朴大統領に要請（中央日報 6月28日報道）
- 5月28日 W S Jが「米国、T H A A Dを韓国に配備へ」。在韓米軍司令官も6月3日に追認
- 5月28日 中国外交部「地域のためによくはない」と米軍のT H A A D韓国配備を批判
- 5月29日 日本と北朝鮮が「拉致被害者の再調査と、制裁一部解除を約束」と発表
- 6月20日 日本政府、河野談話の検証結果を発表
- 6月23日 韓国外務省、別所浩郎駐韓日本大使を呼び「河野談話を傷つけるな」と抗議
- 7月1日 日本政府、集団的自衛権の行使容認を閣議決定
- 7月3、4日 ソウルで中韓首脳会談。両首脳は「日本の集団的自衛権の行使容認に反対」
- 7月10日 ソウル・ロッテホテル、翌11日の自衛隊へのパーティ会場提供を突然拒否

- 7月15日 安倍首相「日本が了解しなければ在日米軍基地から米海兵隊は韓国に救援に行けない」
- 8月5、6日 朝日新聞、自社の「慰安婦報道」に関する検証結果を掲載
- 8月7日 青瓦台「朴大統領の名誉を棄損した産経新聞に民事・刑事上の責任を問う」
- 8月15日 朴大統領、光復節演説で「日本の一部政治家が両国民の心に傷」と安倍首相を批判
- 9月15日 三菱重工業、元女子挺身隊の損害賠償請求に関する韓国・光州高裁の調停に応じず
- 9月19日 森喜朗元首相、朴大統領に安倍首相の親書を手渡す。韓国の内容発表に日本政府反発
- 9月24日 朴大統領、国連総会で「戦時の女性に対する性暴力」との表現で日本を批判
- 9月30日 韓国国会、日本政府の集団的自衛権行使容認と河野談話検証に対する糾弾決議を採択
- 10月8日 韓国検察、産経新聞前ソウル支局長を情報通信網法違反の名誉毀損で在宅起訴
- 10月11日 中韓、09年締結の通貨スワップ協定（3600億人民元）を17年10月まで3年間延長
- 10月23日 米韓、2015年12月に予定していた戦時作戦統制権の返還を「条件が整った時」と期限を限らずに延期
- 10月29日 麻生太郎財務相、2015年2月に期限切れの日韓通貨スワップに関し「韓国から申し出があればその段階で検討する」
- 11月3日 朴大統領、訪韓したオランダのウィレム・アレクサンダー国王に「慰安婦問題が日本との懸案」と発言
- 11月10日 APECで訪中した朴大統領、習近平主席と会談し中韓FTA交渉を妥結
- 11月10日 安倍首相、習主席と会談。2年5カ月ぶりの日中首脳会談。朴大統領とは「遭遇、に留まる

米中星取表——「米中対立案件」で韓国はどちらの要求をのんだか

○は要求をのませた国、—はまだ勝負がつかない案件、△は現時点での優勢を示す。

2014年9月22日現在

案件	米国	中国	状況
米国主導のMDへの参加	●	○	中国の威嚇に屈し参加せず。 代わりに「韓国型MD」を採用へ
日米韓3国の軍事情報交換	▼	△	4月の米韓首脳会談でいったん合意。 しかし中国の脅しで実現に動けず
在韓米軍へのTHAAD配備	—	—	韓国国防相は一度は賛成したが、 中国の反対で後退
米韓合同軍事演習の中断	○	●	中国が公式の場で中断を要求したが、 予定通り実施
CICAへの正式参加 ^(注1)	●	○	正式会員として上海会議に参加。 朴大統領は習主席に「成功をお祝い」
CICAでの反米宣言支持	○	●	5月の上海会議では賛同せず。 米国の圧力の結果か
AIBへの加盟 ^(注2)	△	▼	米国の反対で7月の中韓首脳会談では 表明見送り。ただし、継続協議に
日本の集団的自衛権の 行使容認	●	○	7月の会談で朴大統領は習主席と 「各国が憂慮」で意見が一致

注1：中国はCICA(アジア信頼醸成措置会議)を「米国をアジアから締め出す」組織として活用。

注2：中国はAIB(アジアインフラ投資銀行)を、米国と日本が力を持つADB(アジア開発銀行)への対抗馬として育てる計画。

42人脱北者が語った現代北朝鮮の衣食住実態

花房 征夫

The Real State of Food, Clothing and House which 42 North Korean Defectors talked about.

Yukio HANABUSA

1. 初めに

90年代半ば北朝鮮は未曾有の大飢饉に遭遇した。餓死者は全人口の10%をも越える300万～350万人に及び、建国の父金日成が造り上げた「北朝鮮式社会主義経済体制」根幹の計画経済システムと配給制は崩壊した*¹。

このため権力との関係が少ない北朝鮮人民は、穀物食料や衣類などを唯一求められるジャンマダン（村の小市場という意）市場に殺到し、生を繋いだ。ジャンマダンは元来、野菜売買などに認められていた流通制度で、当局は「必要悪」として例外的に認めていたが、穀物や衣類などの売買は北朝鮮社会主義原則に反すると禁止されていた。このヤミ市場であるジャンマダンが90年代半ばの大飢饉の中で、生命維持に不可欠な穀物食料、衣類、生活雑貨などの物資供給役割を担った。

かくして北朝鮮のジャンマダン市場は90年代半ば以降、燎原の火の如く拡がって、国家が行ってきた配給制や国营商店流通網にとって代った。多くの

¹ 北朝鮮脱北者の最高地位である黄長燧元書記は、2000年の亜細亜大学訪韓団員との面談で「北朝鮮政府統計局長は黄書記に対し餓死者数が300万～350万人と報告した」と語った。

人々は自己と家族を生きかすために非合法市場のジャンマダンに出入りを繰り返し、わずかに出てくる穀物、野菜、衣類、生活雑貨などを物々交換や暴騰価格の中で買い求め、生存のための原始的取引に奔走した。そして企業や各種団体などでも自社従業員を支えるために様々な制度を考案し、中央当局では認めていない変則勤務なども導入、黙認したので、多くの労働者や農民らがジャンマダンに出入し、彼等もまたジャンマンダンの商売人になった。

こうして北朝鮮人民は90年代後半からジャンマダン市場で生計する方式に変わったが、その結果、北朝鮮衣食住状況は劇的に変化した。しかしその把握となると簡単ではない。北朝鮮は60年代半ばから経済、社会の統計類は一切、発表していないだけでなく、その種の調査研究は殆どプロパガンダ的なものにすぎない。

そんな状況下で韓国の国策研究機関「統一研究院」は2008年、現代北朝鮮住民の衣食住問題に関する本格的調査を実施した。この調査チームは韓国に逃れてきた多数の脱北者の中から42人の調査者を面接員として選抜し、現代北朝鮮住民の日常生活、つまり住民が「日々何を食べ、如何なる衣類を着用し、どんな住宅に住んでいるか」について詳細に調査した。その意味で本調査は現代北朝鮮の生活状況を具体的に語る画期的研究であるといっても過言ではない*²。

そこで本稿では、この統一研究院の調査報告書『北韓住民ノ日常生活（ハングル）』で紹介されている具体的な生活事例、とりわけ第2章の「北韓住民ノ日常生活：p31～108」に収録された個々人のインタビューを検討し、現代北朝鮮住民の衣食住実情と一般勤労者、大衆、農民らが直面している生活上の苦悩に関して報告する。

² 本報告書の書誌は、ジョ・ジョンイ編著『北韓住民ノ日常生活』統一研究院 2008年、329p。目次は ①序、②北韓住民の日常生活、③特定キーワードで見る北韓住民生活、④北韓社会の変化状況、⑤参考文献らで構成。ハングル書

2. 42人脱北者を調査面接者として選択

先述したように統一研究院は2008年、北朝鮮の衣食住調査プロジェクトを立ち上げた。そのため面接者となる脱北者の選定が行われて、最終的には「表1の42名」が決定された。彼（彼女）等は大半、生活を担ってきた40代の壮年者で、男女別のバランスが取られている。職業経験は、①労働者や農民などの大衆グループ、②企業管理者、教員、医者、記者などの知識人グループ、③それに新興階層のジャンマンダン市場の関係者などに分けられ、出身地は咸鏡北道、咸鏡南道などの人々が殆どで、これは韓国に亡命してきた脱北者の大部分が日本海寄り地域の咸鏡南道、咸鏡北道の出身者で占められている結果である。

ちなみに本チームの主要調査項目は、市場経済化が一段と進展した2,000年代以降を対象に、①毎日の食事内容（主食、副食、価格など）、②1日、曜日、季節ごとの食事変化、③食事と収入、支出の関係、④衣類状況、⑤住居実態などである。

本調査の特徴は、脱北者が語る衣食住状況だけでなく、主食、副食の摂取による階層分析、つまり面接者の上層、中層、下層の区分作業を試みていることである。そのため研究チームでは、①上層者は主食コメと肉類、魚、揚

表1 調査面接者（脱北者）42人の基本情報

コード	男女	年齢	職業	地域*	脱出時期
事例1	男	40代	鉄道労働者	咸南咸興市	2004.2
事例2	男	30代	青年同盟指導員	咸北清津市	2006.1
事例3	男	40代	大学教授	咸南咸興市	2003.11
事例4	女	30代	工場労働者	咸北穩城郡	2006.7
事例5	女	40代	教員	咸南咸興市	2005
事例6	女	40代	鉸山事務員、食堂運営	咸興茂山郡	2007.3
事例7	男	40代	外貨稼ぎ貿易業務	咸興清津市	2006.12
事例8	女	40代	農場労働者	咸興清津市	2005.11
事例9	女	40代	工場の技術関係所長	ピョンヤン市	2006.2

事例10	女	40代	食堂運営	咸北清津市	2007. 1
事例11	女	30代	工場労働者	咸北茂山郡	2007. 7
事例12	女	40代	ククス(麵)工場の労働者	咸北茂山郡	2005. 12
事例13	女	40代	中学教員、事務労働者	平北サクチュ郡	2006
事例14	女	40代	幼稚園長、病院事務職	咸北会寧市	2006. 1
事例15	男	40代	連合企業所管理職	咸北イオン郡	2004. 8
事例16	女	40代	工場労働者	咸北会寧市	2007. 3
事例17	女	30代	外貨稼ぎ会社所属の個人社員	咸北清津市	2006. 1
事例18	男	40代	外貨稼ぎ商社の指導員	咸北清津市	2006. 1
事例19	女	30代	個人商売	ピョンヤン市	2007. 2
事例20	男	30代	医者	咸北清津市	2000. 3
事例21	男	40代	教員	咸北清津市	2006. 4
事例22	女	60代	個人商売	咸北羅津市	2006. 1
事例23	女	50代	協同農場員	咸北会寧市	2006. 8
事例24	男	40代	作家	両江道恵山市	2006. 8
事例25	女	30代	工場労働者、個人商売	両江道恵山市	2006. 8
事例26	女	40代	ヤミドル業、対中貿易	咸北茂山郡	2007. 12
事例27	男	40代	団体管理職	平南南浦市	2002. 8
事例28	男	50代	外貨貿易社長、冷凍車で運送業	咸北清津市	2007. 11
事例29	男	30代	対外事業部員	ピョンヤン市	2007. 12
事例30	女	40代	社会団体の解説員	咸北ハムチュ郡	2005. 11
事例31	女	40代	協同農場員	咸北会寧市	2005. 11
事例32	男	60代	医者	咸北会寧市	2005. 11
事例33	男	70代	外貨会社指導員、最高人民会議代議員	ピョンヤン市	2005
事例34	男	30代	大学教員、連合企業所技術者	咸北会寧市	2007. 5
事例35	男	50代	被服工場技術者	咸北清津市	2007. 11
事例36	女	50代	教員、工場事務職、個人商売	咸南咸興市など	2006. 12
事例37	女	30代	食糧事務所、貿易会社、ヤミ石油業	咸北会寧、清津	2007. 9
事例38	男	30代	ジャーナリスト	両江道恵山市	2004. 1
事例39	女	40代	協同農場員	黄海南道海州など	2006. 11
事例40	女	40代	医者	咸北会寧市	2007. 5
事例41	女	40代	託児所員、食品工場員、訪問販売員	咸北穩城	2007. 6
事例42	男	30代	大学教員	両江道恵山市	2004

出所) ジョ・ジョンイ他編著『北韓住民ノ日常生活』p.19~22から作成

*地名略語: 咸南(咸鏡南道)、咸北(咸鏡北道)、平北(平安北道)、平南(平安南道)

げ物などの副食を常時、摂取している住民と定義し、②中間層は主食コメを概ね摂取しているが、肉、魚などの副食摂取は困難な人々である。そして③下層グループは主食のコメは摂取できず、代替りの主食はコメに比べ2倍の物量を確保できるトウモロコシ（粉）を食する住民と規定している。そして北朝鮮ではこの代用食トウモロコシの摂取も困難な極貧層が広範囲に存在していることは後述の通りである*³。

3. 現代北朝鮮の衣食住状況と特徴

1) 食事（主食、副食）の摂取状況

①上層者－主食コメも副食も摂取可能な住民

既に説明したように、上層者は「コメが常食で肉、魚などの副食摂取にも困らない人達」と規定した。この種の上層者の食生活に関し前掲『北韓住民ノ日常生活』は次の5人を典型者として列挙している。

~~~~~

事例7：月額所得300万ウォン、対中貿易業者、家族や知人としばしば外食

事例9：月額所得200米ドル（約60万ウォンに相当）、外貨ビジネス業

事例17：月額所得は150万ウォンほどで30%をワイロで支出、外貨ビジネス業

事例28：月額所得は120～130ドル（約40万ウォン）。中古冷凍車運送業

事例42：月額所得は100万ウォン程度、うち30万ウォンはワイロで支出、貿易業

~~~~~

出所『北韓住民ノ日常生活』p. 61

³ 面接者と調査方法などは、前掲『北韓住民・・・』p. 5～25参照

上記住民はいずれもコメ常食者で、高価な肉、さかななどの副食物、果物、乳製品、嗜好品なども欠かすことがない。彼らは21世紀に入って急速に力を蓄えた市場関係者が多く、市場所得を基礎にして上流食生活をエンジョイしている。

具体的にみると、事例9と事例17は咸鏡北道の道都、清津における中国向け外貨ボル（稼ぎの意）の貿易商で、事例41も中国からの密輸ガソリン販売業に関わった。事例28も対中国貿易者で、彼は中古冷凍庫（日本製か？）を入手し遠距離向けの鮮魚冷凍会社（これをソービ車業という）を経営した。事例9はピョンヤン被服工場の管理者（40代女性）で2006年脱北時の月額所得は200ドルで「食物で困ったことはなかった」と伝えている。ちなみに200ドルの実勢レートは60万ウォン相当である。同社は対日ビジネスが主で日本向けのウニ輸出にも手を染めていた。その関係なのか彼女は中国衣類を粗雑品として相手にせず、衣類や生活雑貨などでの上層者を意味する日本製品を外貨ショップで継続入手したと語っている。

事例7は清津の39号室（金正日直属事業）傘下の商社員で、42人の面接員中で最も多額のカネを費した人物である。彼は1ヵ月で1,000ドル（07年実勢で約300万ウォン）を消費し、官憲、知人らと‘ふんだん’に外食しカラオケ店にも90年代末から出入している。彼は中国ビジネスのためか中朝国境に別宅を新築し、土地所有者（協同農場？）に対し「占有使用权」を認めさせていた。

ジーゼル油やガソリン販売に関わった事例17は、最も儲かったときは月額150万ウォンを稼いだという。彼は最初、対中向けの薬草で海外ビジネスをスタートし、やがてワイロを使って国内を自由に移動できる「8.3労働者」資格を確保し、その後中国から自動車用ガソリンを密輸して国内商売を行うようになった由。もっとも石油業は危険な非合法業なため、摘発を逃れるために月額収入100万ウォンの30%、30万ウォンをワイロに費やしたと述べている。

事例28は、主食コメの代金を除いた月額消費額は120～130ドル（ウォン内

貨では35万から40万ウォン)で、市場関係者や党幹部らが好む刺身魚の冷凍運搬業を行っていた。清津から亡命したこの50代男性は、最も多くカネを費やした対象は10代後半娘の衣装代で、食卓には水産物、豚肉、アルコールなどを気にせず用意できたと語っている。彼は嚴罰が恐ろしい韓国ドラマ(DVD)の愛好者で、禁止されている韓国ドラマDVDの収集などに相当の金銭を費やしたことを認めている。

上層者は党幹部、政府官吏、貿易業者、市場関係者など

以上検討したように、北朝鮮上層者の主食はコメで、肉、魚などの副食も制限なく摂取できる人々である。彼らは豚肉、新鮮な水産物、様々な外国産果物など一般住民ならば年に1,2回しか食べられない豪華食事を負担額を考えずに摂取し、豚肉や犬肉なども日常的に食している。彼らはビジネスでしばしば訪中するので、中国の接待料理に詳しく中国なみの価格で支払っている。

ちなみに北朝鮮では牛肉は非常な稀少品で、上層者らも余り食べていない。国内牛は役牛が主であるし、‘えさ’が恒常的不足なので肉牛は国内で殆ど飼育されていない。しかも外国産牛肉は輸入禁止品なので牛肉は「高嶺の花」である。上流層は幼児、子供らの健康にも留意し、上層者乳幼児らは外国産粉ミルクを飲んでいる。安全問題のため日本産粉ミルクではあるまいか。

上層者は新鮮な水産物にも目がない。海浜都市の咸鏡北道・清津には新鮮な魚が毎日、日本海から上がるので刺身は最高の人気食だ。しかし会寧など中朝国境都市となると、冷凍輸送が良くないためか値段は高い。それでも刺身人気は高く、会寧からの脱北者はイカ刺しを毎日食べたことを自慢している。

金持ち層は多様な外国果物も日常的に摂取している。中朝国境沿いに住む上層者は中国からバナナ、パイナップル、パパイヤ、マンゴウなどの熱帯果実を入手し国産品のリンゴ、梨など同様に食している。中国東北地方の食卓光景が北朝鮮上層層でも出現しているのである。上層住民は外国産乳製品、

嗜好品なども日常的に摂取し、コーヒ、牛乳、アイスクリーム、パンなども普通に食している。北朝鮮ではアイスクリームは非常に好まれる食べ物のように、事例9脱北者は外貨ショップ楽園百貨店で価格に囚われずに何個も食べたと回顧している。

ちなみにこれら上層者の食費額は、娘と2人で生活していた事例13は1ヶ月でコメ20キロ（1万5千～2万ウォン）消費し、副食費として6万～9万ウォン費やしたと語っている。彼女は新鮮魚の愛好者で毎日、水産市場で探し出し、高価な醤油（日本製か？）で食卓を飾ったという。上流層は市場関係者が多く、1回の食事料金が1万～2万ウォン（公称月給額は3,4千ウォン）であったから、一般住民の外出は文字通り「絵に描いた餅」である。それだけに金持層の食事は外部から「羨望」と「嫉妬」で見られていて、官憲への「たれ込み」などを警戒して主婦は食後ゴミの処分にも気を付けるとのこと。

② 中間層住民－コメは摂取できるが副食は買えない人々

中間層は「主食コメは概ね食するが、副食までは余裕のない人達」と定義される。彼等は多くが市場関係者なのでコメは確保できるが、肉、魚、おかず（菜）、漬物、果物などの副食を購入できる余裕はない。ちなみに前掲書では次の3者を典型に挙げている。

~~~~~

事例6：月額収入は約10万ウォン、夫の持病で収入半分は薬代に消えた

事例5：職業は教師だが、副業でトウモロコシ酒を密造、販売

事例22：年金受給者であったが、生計困難なため市場商人に転身

~~~~~

『北韓住民ノ日常生活』 p. 63

中間層住民の収入源は主に市場で、対中貿易や卸売業者が多い上層者とは異って小売り商人らが殆どである。そのため収入は限られて、市場近辺で

「飯屋」を営業した事例6（女性）は月10万ウォン程度を売り上げたが、その収入半分は持病がある夫の薬代に消えて生活余裕は全くなかったと語っている。彼女は残った5万ウォンから40キロのコメを3万ウォン（当時、米価1キロが700～800ウォン）で購入し、その残りを家庭用の野菜チゲ（スープ）の唐辛子、調味料などに当てて肉、魚、果物などの副食物を買う余裕はなかったという。

事例5は咸鏡南道の大都市、咸興で教員をしていた中年女性で、彼女は学校退勤後、副業のトウモロコシ酒密造に従事し生計手段にした。北朝鮮脱出直前（2005年）の教員月給（公称）は3,000から4,000ウォン程度であったので、月給だけではコメ2,3キロ程度しか買えなかったため自宅でトウモロコシ酒を密造し夫の両親をも扶養した。

羅津先鋒経済特区の事例22は衣料販売店を退職後、年金で過ごした初老女性だが、物価暴騰で生活困難者になり個人商売に手を染めた。最初は零細な食器、靴販売などで商売し、やがて公設市場ジャンマダンの「販売権（使用权）」を取得したという。この小売業は儲かったようで彼女は貯蓄（40万～50万ウォン）も出来、06年初の北朝鮮脱出時には北朝鮮に残留した息子の生活資金まで残している。

中間層住民は前言のように市場の小売関係者が多く、現金収入の関係で主食コメを概ね摂取しているものの、経済的余裕はまったくないので肉、魚、果物など副食には手を廻すことができない。咸鏡北道会寧の織物工場出身の個人商売人である事例25は家庭用“おかず”の副食は買ったことがなく、おかず、漬け物などは夫の両親が自留地や路地裏などで栽培した自家製野菜で賄ったと語っている。事例16は家庭用副食に不可欠な白菜キムチ、ガットギ（大根キムチ）、オイ（キュウリのキムチ）などの漬け物材料はすべて自家栽培で、それらは塩漬けて貯蔵して1年間食べたと言っている。それから副業でトウモロコシ酒を密造した前述の事例5は、中産層の基本食事メニューは、ご飯、スープ、塩から、味噌油（コッチュジャン？）、キムチの5種で、居住地が山岳に近かったので春先に芽吹く山菜類で食卓を賑わした「贅沢」

を述懐している。

③ 下層住民－主食はトウモロコシ

下層者はトウモロコシを主食にする人々で、コメは低収入のため摂取できない。ちなみにこの代用食トウモロコシは粒に粉碎、炊きあげられて、北朝鮮ではこれを人口米（オクサル）と呼んで広範囲に普及している。もっともトウモロコシご飯は栄養化に劣るだけでなく消化も悪いため、家庭ではトウモロコシ粒をさらに粉にしてククス（麺類）やチュク（野菜類を混ぜた雑炊）などで食するのが普通である。北朝鮮ではこの代用食トウモロコシを主食にしている住民は全体の過半数を越えて、春、初夏の端境期ではジャガイモ、カボチャ、サツマイモなどの茎、葉、木の皮、根などにも手を出し飢えを凌いだなどと証言されている*4。

ちなみに下層者の実情であるが、事例3は市場周辺道路などで零細なヤミ商売を行った中年婦人で、ビニール製タイヤなどを頭上に載せて僅かな食品などを商う青空露天商であった。彼女らはしばしば官憲から弾圧されるが、そのとき逃げまどう姿がバッタに似ていることから「メットギ（バッタの意味）」などと卑称されてきた。彼女らは大変な低所得者であるため腹一杯は正月や秋夕などの名節だけで、食事はいつもトウモロコシ粉の雑炊と自家製キムチであったと回顧している。

事例8は中年女性の農民（事例8）で、保有していたコメを2倍に増量できるトウモロコシと交換して子供3人を養ったという。コメ生産者の農民がコメを食べられないのは現金確保の問題があるためである。穀倉地の農民は秋には協同農場などから一定量コメを配分されるが、農民は衣類、生活雑貨、子供の教材、文具などの購入で現金が必要になるのでコメを売却しトウモロコシを代用食にするのである。したがって農民は副食物の購入余裕などはまったくない。そのため鍋物やキムチなどの食材料はすべて自家製で、白菜、

4 前掲『北韓住民・・・』p.72～74参照

キュウリ、ネギ、ニンニク、唐辛子などは自留地や原野などの隠し畑から確保し、その種の農産物は乾燥保存されて翌夏まで貯蔵したと語っている。咸鏡北道協同農場の農民（事例31）も毎日、トウモロコシが主食で、おかずはいつも野菜チゲのスープで、肉が入ったチゲは年1、2回程度であったと語っている。

トウモロコシ中心の主食体系は生産労働者でも変わっていない。紙工場技術者の事例4の食事はトウモロコシ人工米と野菜スープ、キムチが基本で、チゲ材料は野菜だけで肉、魚などの肉食類はなかったという。茂山鉄鉸傘下の被服工場の主任技術（事例35）は、企業幹部でもコメの摂取は「困難」と語っている。何故ならば工場の穀物配給はいつもトウモロコシで、コメの配給はなかったためである。したがって工場従業員のコメは市場購入品になるが、月給だけではコメの購入は不可能なことは何回も指摘した。したがってコメとトウモロコシの混合食も例外とのこと。彼女は弟（清津主要工場の管理職）家族の事例を挙げて、弟の弁当がコメとトウモロコシであるのは弟の妻（義妹）が市場で商売してコメを購入した結果と指摘している。

このようにトウモロコシは北朝鮮大衆の命綱の穀物であるが、そのトウモロコシは殆ど中国の家畜用品種であるため顰蹙を買っている。市井では「金正日は中国から豚も食わないカビ付きトウモロコシを買い込んで人民に食わせている」などの不満が日常的に飛び交っているという。

家畜と争って生きる極貧住民

ところで北朝鮮ではこの代用食トウモロコシにも見放される極貧層が少なくない。彼らは朝食とともに昼食、夕食に心を痛める人々で、羅津出身の脱北者は「北朝鮮大衆の30%程度はこの種の極貧層になる」と推測している。彼らの食事は量重視一辺倒で、食べられる物には何でも手を出すと言う。その典型が豆腐加工残物の‘おから’で、北朝鮮ではこの‘おから’を「人造肉」と呼ばれて食されている。このおから人造肉は食事時に水を注いで捏ねまわして手動の麺製造器にかけ、うどんにして食べているようである。‘お

から’は劣化が早いから安価で、ある脱北者は「バケツ1個で80ウォン」で値段は代用食トウモロコシの十分の一と語っている。

極貧層はトウモロコシ酒の製造から出てくる酒粕なども食べているようで、アルコール残留の酒粕を常食にしていた脱北者は一時アルコール中毒者の様相を呈したと報告している。このように北朝鮮の極貧層は豚などと食を争って命を繋いでいて、野生ドングリを原料にするムックなども庶民食料になっているという*⁵。

2) 中国衣料に全依存する住民

① 上層住民－日本製、韓国製の衣料を愛好

現代北朝鮮の衣料、服装状況は、これまで言及してきた食事と同様、大飢饉を経た2000年代以降、急変化しているという。ある脱北者によると、大飢饉前の服装は黒色、灰色一色で占められていたが、現在はあらゆる衣服にカラフル化の波が広がっているという。そして90年代半ばまでの北朝鮮社会は、着用の服装だけではその人の権勢などを計れなかったようだが、現在は「着用服装でもってその人物の階層や権勢などが判断可能」といわれている。

こうした衣類のカラフル化現象は、2,000年代以降の市場化進展で劇的に変わったという。そして衣料カラフル化の背景として日本製古着の浸透が指摘されている。この日本製古着は殆ど江原道の主要港・元山から北朝鮮各地に広がるが、これには元山と新潟を往来する貨客船・万景峰号と関係がある。日本製古着は在日朝鮮人の祖国訪問などで持ち込まれ、現在はファッション衣料として大型風呂敷で取引されているという。日本製古着は北朝鮮商社によって陸揚げされるが、その過程で現代的な女性ランジェリーなどが紛れ込むと「とんでもない利益」になるという。何故ならば日本製女性下着は北朝鮮上層女性の憧れの的で、1着300ドル（実勢10万ウォン）以上で取引された事例もあったという。

⁵ 北朝鮮の食生活状況は、前掲『北韓住民・・・』p.66～76など

このように日本製衣類は上層婦人のブランド品で、いつも最高の人気品として取引されたようだ。ピョンヤンのアパレル会社の中年女性管理職（事例9）は、「日製ドレスは個性的ですみずみまで神経が行き届いているので大変な人気品だ。自分は日本製衣服しか着たことがなかったし、あるときは1着に250ドル支出した」などと証言している。

こうした中で2000年の6・15南北首脳会談以降のことであるが、韓国製衣類の人気が急上昇している。清津に住んだ事例8は近年、上流女性の間で韓国製衣類が流行し、韓国製で着飾った女性は「ファッション事情に明るい素敵な人」などの肯定的評判に変わったという。北朝鮮の上流女性は韓国製服装だけでなくアクセサリなどの韓国小物購入にも熱心だ。生活に追われる庶民には装身具などは無縁だが、上流層では韓国製アクセサリを付けていれば「大した女性」という評判を勝ち取れるという。

② 中間層、下層住民の衣類－全的に中国依存

以上のように北朝鮮の上流婦人らは10万ウォンも越えるような高価な日本製、韓国製の衣服を着用、誇示しているが半面、中層や下層の女性らは2、3年に1着も衣類は買ったことがないと語るほど貧しい。彼（女）らは「安価が第1条件」で、衣類のすべてを中国製に依存している。ある女性は「衣類は低級の中国製、それも古着しか買えなかった」と回顧した（事例22）。そして最下層住民はその粗悪な中国製にも触れられない人々で、着た切り雀同様の服装で何年も過ごす庶民も珍しくないようだ。

そんな中で北朝鮮の冬は零下20度にも下がるので冬服は不可欠である。そこで農民などは秋期の穀物分配によって得たトウモロコシと中国製冬服を物々交換する。農民出身の事例32は巡回で来る行商人にトウモロコシ5キロを出し家族の中国製古着ジャンパーを確保したが、自らの冬服は5年間買ったことがなく毎日、同じジャンパーで過ごしたと語っている。ちなみに冬服として重用されるジャンパーはトウモロコシ15キロの価格で、良質ジャンパーは25～30キロ程度が必要という。それだけに一般大衆の子供衣類は兄、姉らが

使い古した制服、下着など“お下がり”が普通で、継ぎ接ぎだらけの衣類で子供時代を過ごしたなどの証言が多い。

氾濫する中国衣料

北朝鮮住民にとって、どの国衣類を着用することは期せずしてその人の階層を示す証になっている。日本製は既に述べたように上層階級の代名詞であるが、2000年の南北首脳会談以降は韓国製衣類のイメージが急伸していることは既に述べた。

この点で中国製衣服は中産階級、庶民層らを支える基本衣料で、北朝鮮では現在、大人、老人、子供の何れかを問わず中国製衣類にお世話にならない人はいない。そしてジャンマダン市場で売られる衣類は100%中国製で、上着、ズボン、オーバー、ジャンパー、下着、帽子、靴下、靴、化粧品、石鹸などあらゆる衣類、生活雑貨、文房具などは中国から供給されている（事例7）。ちなみに国産衣類は国内繊維部門が破綻したので存在しない。その結果、国産品は中国製輸入原反で既製服に仕立てる程度にすぎない。

しかし北朝鮮住民からは中国衣料のみの着用は「自分らが劣った存在の証」などの自嘲も聞かれる。これは北朝鮮に氾濫する中国製衣料の殆どが粗悪な安物であることと関係があり、安全問題と表裏一体になっているからである。事実、中国輸入商品には安全性の欠陥品が多い。いま中国製品への安全疑惑は北朝鮮でも食料、調味料、飴などから衣類、化粧品、アクセサリ、家具、生活雑貨などすべての製品に広がっている。

このような粗雑な中国商品が氾濫するのは、北朝鮮がわずかな外貨で輸入している他に、中国輸出業者が対北朝鮮向け製品を産業廃棄物的に扱っている事がある。そのためか国内の輸入業者が中国業者との決済を怠っても「大きなトラブルにならない」などの話が紹介されている。ところで安全問題の最たる中国製品はクスリである。韓国の対北 NGO 団体「良き友」は新義州の漢方医らが持ち込んだ中国薬品で「死亡者続出」と警告している。そのため北朝鮮政府も2007年2月、北朝鮮に輸入された中国産食品に対し大々的な

検閲を実施し、ラーメン、ガム、菓子、ソーセージ、牛乳、あめ、それにクスリなどの不良品を大量摘発して処分させたという。しかし北朝鮮の取締は首都ピョンヤンなどに限られ、地方では有名無実などとも伝えられている*⁶。

3) 市場化が進む住宅

① 際立つ住宅格差

北朝鮮住宅は国家所有物なので国家配分が原則である。そのため住宅は建国以来、国家の住宅政策に則して分配され、質の良い住宅は権力層の労働党幹部、中央政府高官らのものと認識されてきた。しかしそうした北朝鮮住宅は2000年代以降、大きく変化し、住宅はいまや「富の象徴」に浮上し、金銭余裕のある人々を集める富裕層住宅街なども誕生している。そして個人の住宅売買が拡大し個人による住宅新築、修理などや不動産投資なども表面化している。

こうして北朝鮮住宅は現在、スペース面積や住居場所などによって上層、中層、下層の住宅（事例24）が形成され、収入の少ない一般庶民は従来の老朽化した劣悪団地に閉じこめられて苦吟する一方、金持などの上層者住宅は後述のように質、量ともども大変化している。したがって上層者住宅では広いスペースに加えて良質の電気、暖房、上下水などが保証され、真冬でも快適に過ごせる住宅も珍しくないという（事例9）。このように金銭能力がある上層住民は、間取りの広い快適居住を求めて移動し、収入のない中間層、下層者住民らは相変わらず劣悪で、階層間の住宅格差は一段と際だっていることは下記の通りである。

中朝国境の鉱山都市・茂山からの脱北者（事例6）の体験によると、3階建てアパートに居住した彼がもっとも困惑した問題はトイレであった。アパート団地の便所が内部に設置されていなかった関係で厳冬期でも外部に出

⁶ 北朝鮮住民の衣生活状況は、前掲『北韓住民・・・』p. 76～89など

入せざるを得ず、しかもそのトイレは団地から200メートルも離れていたのが冬季では一大事であったという。しかも使える便所数は居住者数百人に比して5個しかなかったため、朝の出勤時は阿鼻叫喚の騒ぎになって道路周辺で“用をたした”などと語っている。

こんな酷い住宅環境だから燃料不足の暖房中断などは当たり前である。そのため就眠は全家族で暖を取る「おしくら饅頭」式で眠り、厳冬期は祖父母も含めて家族10名が一部屋で就眠したという。一般大衆は非常に貧しいようで茶碗、匙などはいまだに個人別に配分されておらず、布団も靴も人数分の個数はないという。こうした貧困家庭はこの茂山地区だけでも30～40%程度（事例32）になると推測され、中朝国境住民の大変な貧しさが窺われる。

② 住宅需給と不動産仲介業

先述のように北朝鮮住宅は国家の所有物で、国家が全ての住宅を配給してきた。したがって住宅売買は違法行為であるが、現実にはカネと権勢のある人々が良好な住宅に住んでいることは公然の秘密である。

このことは現代北朝鮮で住宅が売買され、売買者と同時にその物件を取得したい住民が存在していることを物語っている。しかしこの種の住宅確保を個人が行うことは法律違反になるため住宅移動では関係当局の黙認や助けが不可欠である。そのため住宅売買には多額ワイロが行き交うという。

それでは誰が高級住宅を売りに出すのか。この点で脱北者（事例9，同19）が挙げる売主はかつての労働党事業貢献などによって高級アパートを授与された元党幹部らが多く、彼らは定年後生計などを年金支給に期待してきた人々である。しかし北朝鮮は何回も指摘したように市場経済化による大インフレが直撃したので、月額数千ウォン程度の年金ではコメ2、3キロしか買えない。そのため彼らは新たな生計費として自宅を売却し、残ったカネを生計に当てるのである。そうした住宅売却者は以前、映画やスポーツなどの功勞で受けた豪華住宅に住む元有名人が多いという。

そんな中で高級アパートの売却によって商売人に転身する事例も生まれて

いる。新規ビジネスの開業で不可欠なのは商売元金だが、それが少額でないことは日本や韓国と同じである。ジャンマダン商売には公設市場の営業権（卓といわれる）の取得が前提になるが、そのためには50～150万ウォン程度を当局に納入しなければならない。加えてビジネスの営業資金も必要になるので自らの高級住宅を売りに出すのである。

他方、高級住宅需要者の多くはカネ廻りの良い市場関係者である。彼らは商売に成功したか、あるいは海外親戚の送金などで新興富裕階層に浮上した人々である。しかし彼らの富に見合った住宅となると、前言ったように国家の住宅配給制度下では入手に時間がかかりすぎる。そこで高級住宅を仲介するヤミ不動産業者が登場する。ある脱北者によると、主要な街中には高級売買物件に精通する不動産ブローカーが存在し、彼らは住宅需給を把握しているだけでなく、売買終了後に当局に掛け合ってワイロを上納して世帯主変更や職場移動のニセ書類などを合法的に作成し、多額の仲介料を受けとっているという。

③ マンション建設業者の出現

90年代半ばの大飢饉後だが、金銭余裕のある貿易業者や市場関係者らは個人住宅の新築も行うようになった。例えば、ある住民は市場用倉庫を兼ねる新築に着手し、また某人は物品運送用の中古自動車を所有したので、盗難防止可能な車庫新築を行ったという。興味深いことは自己資金による建築物は利用権（入居証）が発生するようで、昨今は国家から簡単に返還が求められないこの種の新築住宅が増えたという。

そんな中でリニューアル工事も伸びてキッチン、トイレ、浴槽など水廻り関連部分の工事などでは中国産住宅設備が導入されている。それから韓国ドラマの影響かと思われるが、昨今は屋根スタイルなど外部「見映え」などを重視する建設物も出現し、周辺住民との日照権騒ぎを引き起こしている。

注目すべきことは北朝鮮でもマンションの不動産投機が出現していることだ。首都ピョンヤンの金持らは現在、平均2個程度のアパートを所有し、こ

れらは住宅の市場経済化によって利益確実な資産と認識された結果という。上層者の不動産問題に詳しい脱北者は、2006年から2008年の2年間でピョンヤン住宅価格は50%以上暴騰と語っているから、不動産投機の人気を窺われる。

そしてピョンヤンではマンションデベロッパーも誕生している。2006年初の脱北者によると、ピョンヤン一等地（ピョンヤン駅周辺か？）で1戸5万ドルもの高級マンションが建築され、その建築主は個人業者と証言されている。金持ち相手のマンションは地方にも拡散し、咸鏡北道・清津の新規マンション価格は1戸7万ドルで、場所は清津国家保健部の真ん前にあるとのこと。ちなみにこの高級アパートの開発、販売システムは中国式で、建設資金は設計図販売で入手し、利用権取得後の個人は内装材を自分の好みで選べる中国製住宅設備で仕上げるとのこと（事例37）

以上のように北朝鮮の主要都市では金持村が次々と誕生している。その第一条件は交通至便な駅周辺地であることで、第二条件は市場との近接性である。前でも述べたが市場関係者の殆どは中年女性なので、彼女らは職住接近が可能な高級アパートを好むのである。この結果、党幹部などが住む高級住宅地の評価は相対的に低落し半面、清津の公設市場・スナンに隣接する「ポハン（浦項）区」マンションには多くの市場関係者が集結して、地元住民らはこの地域を「ポ（富の意味）村」と呼んで羨望しているという（事例2）*⁷。

4. 最後に一住民過半数の主食はトウモロコシ

先述したように韓国統一研究院は2008年、急速に変容する北朝鮮の衣食住状況に関し基礎調査を行った。そのため2万名以上の在韓脱北者を対象にして、北朝鮮時の職業、居住地、年齢、男女別、それに入国時期（2004年以降

⁷ 北朝鮮住民の住生活状況は、前掲『北韓住民・・・』p.90～108など

の亡命者)などを基準に「表1の42名」が最終面接者として決定された。

この北朝鮮衣食住調査がユニークな点は、ベールに包まれていた北朝鮮住民の日常生活を具体的に明らかにしただけでなく、面接者をも含めた北朝鮮社会の階層分析を試みたことである。そのため本研究チームは誰しも理解可能な主食、副食の実態に着眼し、食事中身でもって該当住民の上層、中層、下層の区分作業を行った。すなわち、①上層者は主食コメと副食の豚肉、魚などを常食にする住民とし、②中層者は主食コメを摂取しているものの、豚肉、魚、野菜などの副食は摂取困難な住民である。そして③下層者は、コメを摂取できない住民で、代替りの主食はコメの半値で購入可能なトウモロコシを食する人々である。

それでは主食、副食の内容で区分される北朝鮮社会の上層、中層、下層の構成はどのように推計されるのか。この点で本報告書では上層住民、つまりコメの常食グループは全体の5～15%程度で、コメは摂取可能だが副食類を購入できない中間層者は30～40%程度とみた。したがって残り50～60%住民は代用生食トウモロコシに全的に依存する人々である。このように現代北朝鮮住民の半数以上はコメ食を摂取できず、コメ主食が普遍化する東アジア諸国の中で、北朝鮮は極端な貧困国家に属することを示している。ちなみに北朝鮮ではその下層住民底辺部には代用食トウモロコシすらも摂取できない極貧層が幅広く存在している。

そして北朝鮮貧困問題は都市よりも農村がさらに深刻で、本研究班では農村社会の上層グループ構成を5～15%、中間層20～30%、下層70～80%と推測している。このように北朝鮮ではコメ生産者の農民すらもコメを常食できずに代用食トウモロコシに依存し、農村が構造的な貧困地帯にあることを示している*⁸。

本報告書では社会階層と収入問題をも検討している。2007年の事例だが、研究チームは上層者の支出金額が1日1万ウォン以上の者、つまり月生活費

⁸ 住民階層問題に関しては、前掲『北韓住民・・・』p. 263～272など

が30万ウォン以上支出できる者を上層者と捉え、中間層は上層者の半分程度の収入15万ウォン前後の人々で、下層住民の月収入額は10万ウォン以下とみている。ちなみにこれらウォン数字は「2009.11.30デノミネーション措置」以前（旧札）の単位である。

北朝鮮社会の階層分析は民間研究者からも試みられている。韓国の有力対北朝鮮支援団体「良き友」の人々は、月額で100万ウォンを稼ぐ人々を上層者、中層はその10分の1程度の10～15万ウォン前後の収入者、下層者は月3～4万ウォンの住民と分けし、現代北朝鮮社会の深刻な格差問題を提起している。注（『今日の北朝鮮消息』第25号（2007）。北朝鮮住民の収入問題は、研究者ハ・ヨンジンも試みていて、2007年の月生活費5万ウォン以下者を下層、5～20万ウォン程度を中間層者、30万～150万ウォン以上の支出者を上層住民と評価し、前掲した「良き友の」の分析と似たような結論を引き出している。

＊⁹

上層、中層、下層には越えられない溝

以上のような主食、副食の摂取状況、所得分析などから言えることは、北朝鮮住民の社会階層には越えられない溝がある。住民最大で15%程度を占めるとされる上層者は殆どが外貨を取り扱える対中国貿易者や市場の卸売業者らで構成され、背後には巨大な許認可権を握る朝鮮労働党幹部や中核的な政府関係者らが控えている。彼等は大半、最高指導者の金日成、金正日、金正恩に連なる「北朝鮮版太子党」の人々で、多くは首都ピョンヤンに居住するエリートである。

市場関係者らからなる上層グループは党や政府などの幹部、同業者らとしばしば外食を繰り返し、著名な外国タバコや海外アルコールなども嗜むし、家庭では主食コメの摂取はいうまでもなく肉、魚、果物、乳製品などの副食も欠かすことがない。そして日本製、韓国製の高級衣類を選好し、特に婦人

⁹ 収入問題は、前掲『北韓住民・・・』p. 268など

層は日本や韓国製のファッション服装を愛用して、最近では韓国製の装身具、化粧品などに人気が高まっている。そして住宅は交通便利でスペースが広い物件を求めて移動している。そして不動産仲介業から取得した住宅は内装を中国製設備に頼り、外国製の携帯電話を使用し、家庭では最新の外国製家電、PCなどに囲まれて韓国ドラマを視聴していることは公然の秘密となっている*¹⁰。

他方、北朝鮮人民の80%程度を占めるとされる中層、下層住民の衣食住は非常に厳しい。中間層住民は主食コメを概ね摂取しているものの、副食の肉、魚、おかず（菜）、漬け物、果物などを継続して購入できる収入はない。したがって彼（女）等は肉、魚、果物、嗜好品などは特定の祝祭日以外は口に出来ないし、毎日食する‘おかず’も全てが自家栽培野菜の産物である。

厳しい生活問題は人民の過半を占める下層住民でいっそう深刻だ。彼（女）らはコメ価格の半分程度で入手できるトウモロコシを主食にする人々で、収入関係でコメも副食も購入困難である。この代用食トウモロコシは粒に粉碎されて雑穀なども混ぜられてご飯のようにして炊きあげられるが、継続摂取は消化などに問題があるので多くの場合、トウモロコシは粉に砕かれてククス（麺類）やチュク（野菜類を混ぜ込んだ雑炊）で食される。そして春先から初夏の端境期では飢饉食のジャガイモ、カボチャなどの茎、葉さらには樹木の皮、根なども食されて、その最底辺部には‘おから’、酒粕などという家畜と食を争う極貧層住民の存在が知られている。

それだけに一般大衆の衣類問題も深刻で、北朝鮮では大人、老人、子供を問わず中国衣類にお世話にならない人はいない。この結果、ジャンマダン市場の取引衣類は100%中国製で、上着、ズボン、オーバー、ジャンパー、下着、帽子、靴下、靴、化粧品、石鹸などあらゆる衣類、生活雑貨、文具などは中国から供給されている。深刻な生活状況は住宅でも同じで、中間層、下層の住民は老朽化が激しく、しかも使い手の悪い劣悪団地に閉じこめられている

¹⁰ 前掲『北韓住民・・・』p. 180~200など

ことは既に検討した。

全体の80%前後をしめる中層、下層住民らの衣食住状況で言えることは、貧しい彼（女）らの殆どは工場、企業などの労働者、農民などの一般大衆で、首都ピョンヤン以外の地方住民も殆どが含まれる。そして賃金は公称3,4千ウォン程度であるから、これではコメ1,2キロの購入が限度である。そこで企業、工場、農場などでは単位ごとに食糧や農産物の共同購入を推進し、コメの代わりにトウモロコシを配給して最低生活を維持している。そして勤務時間や就業規則などを面従腹背式に変更し、従業員のジャンマダン市場の出入だけでなく商売人への転身も黙認している。また副食材として不可欠な野菜栽培も工場空き地や緑地などで行うことを認めている。しかし物価暴騰時代では変則勤務、特例実施程度では深刻な生活問題を打開できない。そこで多くの職場では従業員や配偶者などの副業を事実上、認めて生活難に対応しているが、肝心の「開放体制」は労働党大会などで未だに公式には採択されていないので、しばしば治安問題としての市場取り締まり旋風のみが吹き荒れる。したがって路頭の女性商人（メットギ）、寡婦、コッチェビ（浮浪児童）、老人、病人などの社会的弱者の生活難、苦悩は増すばかりである。

以上

「Gゼロ」世界における米中関係

友田 錫

U.S. - China Relations in the World of 'Group Zero'

Seki TOMODA

はじめに

2013年1月に第2期がスタートしたオバマ政権は、経済力の衰退傾向が続いたため国防費のさらなる削減を強いられることになり、その結果、アメリカの世界的な影響力は一段と弱まった。国際政治の構造は1989年の冷戦終結後、アメリカの一極支配の時期を経て多極化期へと移行していたが、さらにブッシュ政権からオバマ政権にかけて進行したアメリカの影響力の衰退によって、ついに、どの国も指導的な力を発揮できない状況を指す「Gゼロ」という形容が、国際政治の世界で広く市民権を得るようになった。¹

だが、この「Gゼロ」構造にあって、相対的ではあるが経済力、軍事力の両面で群を抜いて優位に立っているのが、アメリカと中国である。この二大パワーの関係が、世界、とりわけ東アジアの平和と安定の行方に決定的な影響をおよぼすであろうことは、論を俟たない。前稿「新段階を迎えた東アジ

¹ Gゼロという形容を最初に使用したのは米ユーラシア・グループ社長 Ian Bremmer で、2012年1月に米 Portfolio 社から上梓した Every Nation for Itself [北沢格訳、(2012) 『Gゼロ後の世界』(日本経済新聞出版社)] において、「Gゼロとは、世界のリーダーになるという課題に対応できる、単一の国または永続的国家連合が存在しない世界秩序をいう」(邦訳 p.13) と定義した。

アⅡ」²では、「米中関係の新展開—対立の構造鮮明に」と題して、第1期オバマ政権が打ち出したアジア・太平洋重視政策とこれに対する中国の対米戦略を中心に、分析を試みた。

その後、中国では2012年11月に習近平の党総書記就任による共産党の新指導部が誕生し、アメリカでは2013年1月にオバマ政権が第2期に移行した。では、いずれも新しい指導部体制を戴くことになった米中二大パワーのそれぞれの相手方に対する戦略、すなわちアメリカの対中戦略、中国の対米戦略とそれらを遂行するための政策には、どのような変化が生じたのであろうか。この問題意識の下に、本稿ではこうした変化の有無とその内容の分析を中心に論考を進めていく。

まず第1節では、オバマ政権第1期におけるアジア・太平洋重視政策が第2期においてどのように受け継がれ、あるいは変容しているのかを検討し、それが対中政策にどう反映しつつあるのかを分析する。第2節では、習近平指導部の下での中国が、一方ではアメリカに「新型大国間関係」を結ぶよう呼びかけ、他方で海洋覇権戦略の下、南シナ海、東シナ海で強硬姿勢を強めていることに注目し、その背景と真意を探る。第3節では、絶対的優位を保つ覇権国が存在しなくなったGゼロ世界にあって、比較優位の座を占める米中二大パワーが実際にどのような関係を築くことになるのか、中・長期的な観点から、あり得べき米中関係の構図を検討してみたい。

第1節 米国のアジア重視政策への「回帰」と対中戦略

1 対中関与色の強い新外交指導部

オバマ政権は第1期に、前出「新段階を迎えた東アジアⅡ」で指摘したように「リバランス（再均衡）」と銘打って、アジア・太平洋地域への重視政策を打ち出し、世界、とりわけアジア諸国の注目を集めた。この政策展開に

² アジア研究所・アジア研究シリーズ No.80、亜細亜大学アジア研究所、2013年刊。

においては、当時の国務長官、ヒラリー・クリントンの歴代国務長官に類を見ない頻繁なアジア歴訪による精力的な行動主義が、その重要な推進力となった。典型的な例が、1988年の軍政登場以来、中国の大きな影響下に組み込まれてきたミャンマーに自ら足を運び³、この国とアメリカおよび日本をふくむ先進民主主義諸国一との関係を再構築したことである。

このミャンマーとの関係再構築に見られるように、この時期のアジア・太平洋重視政策の大きな目的の一つが、中国の東南アジアへの影響力強化に対する巻き返しにあったことは否定できない。

オバマ政権は第2期に入ると、クリントンの後を継ぐ外交の長に、中東を重視しアジア問題に関心が薄いと評されていた民主党上院議員のジョン・ケリーが、また国家安全保障担当の大統領補佐官にはアジア政策、なかんずく対中政策とは縁の薄かったスーザン・ライスが国連大使から登用され、第1期政権で打ち出された中国を意識してのリバランス、すなわちアジア重視政策が大きく揺らいだとの印象がアメリカの内外で広まった

とりわけ、ライスは2013年11月、ジョージタウン大学での演説で⁴、米中間で「大国間の新しいモデルを operationalize、すなわち運用可能のものにしよう」と述べたために、オバマ第2期政権が、習近平の打ち上げた「新型の大国関係」構築の呼びかけに前向きな姿勢を取ろうとしている、との解釈が広がった。

この中国の「新型の大国関係」の論法の一つの柱は、アメリカ国内に根強い「既成のパワーと新興パワーとの対立は必然」という宿命論的な考え方を打破することにあった。⁵ ライスの「大国間関係の新しいモデルを運用可能の

³ クリントンは2011年11月30日から同12月2日にかけてミャンマーを訪問。これは米国務長官としては56年ぶりの同国への訪問であった。

⁴ スーザン・ライスによる2013年11月21日、ジョージタウン大学での「アジアにおけるアメリカの未来 (America's Future in Asia)」と題する講演。http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice より。

⁵ 北京週報日本語版2013年5月15日号に掲載された袁鵬・中国現代国際関係研究院副院長

ものにしよう」ということは、まさにこうした中国の意図に前向きに応えるものと見られたのである。

ライスのジョージタウン大学での講演の8ヵ月前、2013年3月11日に、ライスの前任者、トーマス・ドニロンはニューヨークのアジア・ソサイエティで「2013年における米国とアジア・太平洋」と題して演説し、オバマのリバランス政策を説明するとともに、中国について①リバランス政策は中国封じ込めのためではなく、中国との建設的関係を築くことを目指している、②新興勢力と既成勢力が対立する運命にあるとの考え方を拒否、両者の関係で新しいモデルを構築できるかが重要、と述べていた。「封じ込め」を否定し、大国間の「新しいモデル」を提唱している点、中国側が2012年から始めた「新型の大国関係」の呼びかけに呼応したものと見える。ライスの講演もこの点ではドニロンと軌を一にしていることに注目しておきたい。⁶

2 対中警戒心は消えず

しかし、このようなオバマ第2期政権初期の対中融和的な姿勢は、やがて2014年に入り、ふたたび対中警戒心の入り混じった姿勢へと変わっていく。その理由は、第一に、オバマ政権第1期の「アジア・太平洋へのリバランス政策」はどうなってしまったのか、といった批判が国内、あるいは東南アジアなどで強まったこと。第二に、習近平新指導部の中国が、アジア・太平洋地域で海洋覇権を目指して一段と強硬姿勢を打ち出していることへの反発と警戒である。オバマ政権第1期にも、政権発足当初の対中融和姿勢がしだいに対中警戒の強い姿勢へと変化したが、この第2期でのアメリカの対中姿勢にも、同じような推移が見て取れる。

この変化が表面化したきっかけは、中国が2013年11月23日、突如として東シナ海に防空識別圏（ADIZ）の設定を発表したことであった。国務長官の

の論文「新大国関係構築が中米トップの共通認識に」参照。

⁶ 講演全文は <http://japanese.japan.usembassy.gov/j/p/tpj-20130326a.html> を参照。

ケリーと国防長官のヘーゲルはただちに「中国の一方的行動であり深く懸念する」との声明を発表、このあと北京を訪問した副大統領のバイデンは習近平との会談（12月4日）で、また米中軍事信頼関係構築について協議するため別途訪中したヘーゲルは同8日、中国の国防部長、常万全に対して、それぞれ米側の強い懸念を伝えた。アメリカ国内の対中強硬派の中には、中国の防空識別圏の設定発表がライスの対中融和姿勢表明の直後であったことから、中国がアメリカの融和姿勢に乗じたとする分析もあったという。⁷

この中国による東シナ海での防空識別圏設定を、アメリカの多くの専門家は「中国の新たな‘強引な自己主張’の表れ」と受け取った。たとえば、ブッシュ政権期に大統領直属の国家安全保障会議で上級アジア部長を勤め、その後も国内でアジア問題について大きな影響力を持つマイケル・グリーンは、米外交専門誌上で「これは東シナ海と南シナ海におけるより大きな影響圏の確立を目指す中国の長期的な試みの一環である」と断じた。⁸

2014年に入ってから、中国の強気の行動に対するオバマ政権の警戒的姿勢は、①4月23日から29日にかけて行われたオバマの東アジア四カ国（日本、韓国、マレーシア、フィリピン）訪問と、②同年7月9-10日の二日間北京で開かれた米中戦略・経済対話、の二つの場面において、相対的ではあるがかなり明確な輪郭を現した。

オバマは東アジア四カ国歴訪において、まず最初の訪問国、日本では、尖閣諸島に（日本の施政権下の領域への武力攻撃に対して共同で対処することを定めた）日米安保条約第5条が適用されることを共同声明において公式に認めた。これまでアメリカは尖閣諸島への日米安保条約第5条の適用を閣僚レベルでは何度か確認したが、大統領という最高レベルで確認したのはこれが初めてであった。このことは、アメリカが尖閣諸島をふくむ東シナ海での中国の強硬姿勢に、強い警告のメッセージを送ったことを意味する。

⁷ 2014年6月7日の日本経済新聞朝刊掲載の吉野直也ワシントン特派員電。

⁸ Michael Green, *Safeguarding the Seas—How to Defend Against China’s New Air Defense Zone*; Foreign Affairs, 2014, No.1.

また南シナ海での領有権をめぐりベトナムとならんで中国と激しく対立するフィリピンでは、オバマの同国訪問を機会に同年4月28日、米軍がフィリピンで向こう10年間軍事基地を使用できるようにする軍事協定が調印された。この協定によって、1992年、米軍がスービック海軍基地、クラーク空軍基地などフィリピンの基地から全面撤退してしまい、はじめてフィリピンに大規模に軍事的復帰を遂げる道が開けた。中国が南シナ海への進出を加速させたのが米軍のフィリピン撤退のあとだったことを考えると、このアメリカのフィリピンへの軍事的復帰が、南シナ海での中国の海洋覇権拡大を抑止しようとするアメリカの戦略に発していることは疑いないであろう。

2014年7月北京で二日間にわたり行われた第六回米中戦略・経済対話においても、アメリカの対中牽制の意向が随所に現われていた。たとえばニューヨーク・タイムズ紙によると、国務長官のケリーは7月9日の非公開会合で、

第1図 中国の軍事費推移

中国の2014年度国防予算について

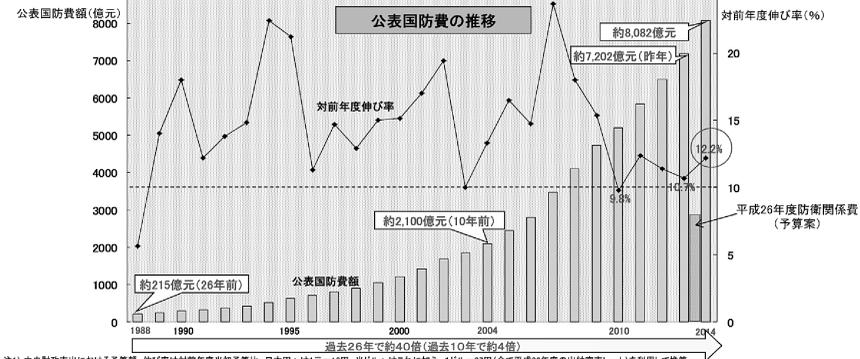
○ 3月5日、中国は、第12期全国人民代表大会第2回会議において、2014年度の国防予算を発表【公表の概要】

- ・ 予算額は 8,082.3億元 (対前年度比: 12.2%増)

※円換算: 約12兆9,317億円 = 我が国の平成26年度予算案における防衛関係費の約2.7倍

※ドル換算: 約1,333億ドル = 米国の2015年度国防予算(国防省要求額、暫定値)の約1/4

➡ 中国の公表する国防費には、外国からの兵器調達等の費用が含まれておらず、**実際の国防費は公表額の約1.3~2倍との指摘(米国防省報告書)**があることに要留意



注1) 中央財政支出における予算額。伸び率は対前年度当初予算比。日本円へは1元=10円、米ドルへは1ドル=100円を加え、1ドル=97円(全て平成26年度の出納官更レート)を利用して換算
 注2) 467.838億円(SACG関係経費及び後軍需編関係経費のうち地元負担額を除いた額)。(注3) 5,750億ドル(出典:米国防省資料)

(出所: 防衛省 HP、わが国を取り巻く安全保障環境2014年)

中国側に対して①地域の緊張を緩和するために周辺海域で海洋法を遵守すること、②東シナ海、南シナ海で一方的な行動を禁止するとの ASEAN が求める行動規範を支持すること、を求めたという。⁹

アメリカの対中警戒感の強まりの背景には、中国の軍事力増強の勢いがいぜんとして続いていることがある。たとえば2014年6月5日に発表された米国防総省による「中国の軍事力に関する年次報告書2014年版」¹⁰は、この軍事力増強が「台湾のみならず、東シナ海、南シナ海での潜在的紛争に備えたもの」と断じた。(図表1)

3 二兎を追う対中戦略

とはいえ、アメリカの対中戦略における硬軟両面の要素の並存という基本的な性格は、依然として変わっていない。かつてニューヨーク・タイムズ紙およびワシントン・ポスト紙でそれぞれ東京支局長をつとめたアジア通のジャーナリスト、リチャード・ハロランは、「第二次世界大戦後の60年間、アメリカは対中政策において戦略的あいまいさを保つという構想を貫いてきた」と指摘した¹¹が、まさにオバマ政権の対中政策にも、この「戦略的あいまいさ」は受け継がれているように見える。

2014年に入って、国務省でアジア・太平洋を担当する国務次官補、ダニエル・ラッセルは上院外交委員会で米中関係について証言し¹²、ドニロン、ライス同様、①リバランス政策は中国封じ込めを意図するものではない、②既

⁹ *Kerry Presses China to Abide by Maritime Laws to Ease Tensions*; The New York Times, July 9, 2014.

¹⁰ Annual Report to Congress—Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China; p. i.

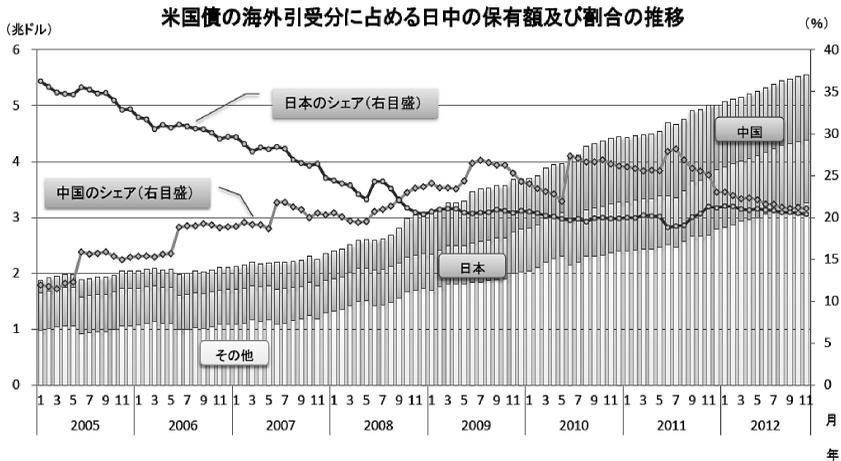
¹¹ 2013年6月28日付け産経新聞朝刊掲載のコラム「ハロランの眼」。

¹² The Future of U.S.–China Relations; Testimony of Daniel Russel, Assistant Secretary of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, before the Senate Foreign Relations Committee, June 25, 2014. <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/06/228415.htm> を参照。

成勢力と新興勢力との戦略的対立という宿命論的考えはとらない、③米中双方にとって、相手側の成功は自らの死活的利益につながっている、と述べている。事実、経済面での米中の相互依存関係はきわめて強く、アメリカにとって、中国市場はもちろんのこと、中国の対米投資もすでに必要不可欠のものになっている。(図表2、3)

同時にラッセルはこの中で、元の為替相場の自由化、中国における国有企業優遇の産業政策の廃止、航行、飛行の自由や国際法の遵守、知的所有権の保護や悪化する人権状況および政府を後ろ盾としたサイバー利用の機密情報略取への懸念、さらには紛争の平和的処理の必要、などの諸点も強調した。中国が東シナ海、南シナ海で強圧的姿勢をしだいに強めていることについて

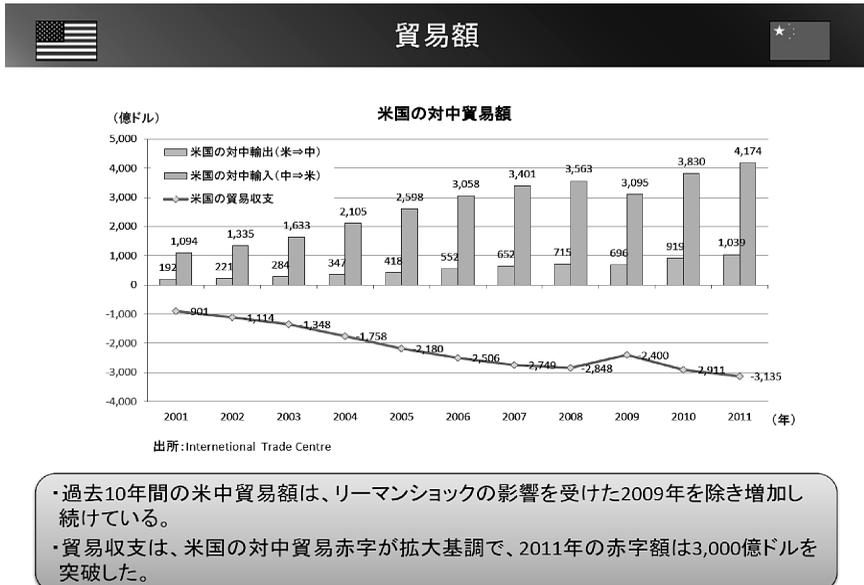
第2図 米回国債の日中の保有額・割合の推移



- ・米回国債海外引受分に占める中国の保有残高のシェアは約2割。リーマンショック後に日本を抜いて世界第一位の保有国となっている。
- ・中国のシェアはやや低下しているように見えるが、2012年は修正値が公表されていないため、過小評価されている可能性がある。

(出所：外務省 HP、中国・モンゴル第二課、2013年作成)

第3図 米中貿易額



5

(出所：外務省 HP、中国・モンゴル第二課、2013年作成)

も、「地域の緊張を高め、中国の国際的立場を害している」と釘を刺している。しかし、証言全体の中では、アメリカの中国との経済的な結びつきの強さ、またそのことからくる中国との良好な関係の重要性を指摘する部分が圧倒的に多かった。

オバマ政権が中国との良好な関係維持を重視する背景には、経済の相互依存性、巨大な中国市場の魅力のほか、2013-14年当時のアメリカの国内世論が急速に中国重視の傾向を見せていたことがある。

日本の外務省が1990年以降毎年行っているアメリカにおける対日世論調査によると、「アジアで最も重要なパートナー」として長らく日本がトップを占めていたが、2010年に初めて中国が日本と同列（ともに44%）になり、2012年にはいったん日本（50%）が中国（39%）を追い抜いたが、2013年には中国が39%と1位、日本が35%と2位になっている。中国重視の理由とし

ては圧倒的に経済、貿易が挙げられている。¹³なおアメリカの世論調査機関ユーギャブが2014年7月5－7日に行った日本、中国、韓国三カ国に関する「友好関係を維持すべき国」の調査では、中国が42%、日本が25%、韓国12%と、中国の比率がさらに高くなっている。ここでも、中国を選んだ理由として経済的台頭を挙げたものが圧倒的に多かった。¹⁴

このように見てくると、アメリカ、とりわけオバマ政権としては、①中国との対立は避け、できれば共存したい、②同時にそのアジア・太平洋地域での中国の影響力拡大は阻止したい、という「二兎」を追う対中戦略を追求していると考えてよいであろう。

第2節 中国の対米戦略—変化する中国の安全保障認識

オバマ政権第2期の対中戦略が①共存・共栄、②中国の影響力拡大の阻止、という「二兎」を追うものであるとすれば、2014年時点における中国の対米戦略も、一方で、少なくとも短・中期的には共存・共栄をはかりつつ、他方で、海洋覇権の追求、東南アジアへの影響力拡大に対するアメリカの妨害を無力化する、という「二重性」を秘めているように見える。

1 中国の呼びかける「新型の大国関係」

アメリカとの共存戦略の柱は、当面、先にも指摘した「新型大国関係」の構築である。中国によるこの「新型大国関係」の対米呼びかけは、すでに2012年2月、当時国家副主席だった習近平が訪米したさいに打ち出された。このとき習近平は「(中・米両国による) いまだかつてなかった新しいパートナー関係の構築」ということばを使っている。このあと同年5月、国家主席の胡錦濤が第四回米中戦略・経済対話で「互惠・ウインウインの協力を推

¹³ http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_000456.html を参照。

¹⁴ 2014年7月8日付け共同通信。

進し、新たな大国関係を発展させよう」と呼びかけた。さらに翌2013年6月には、こんどは胡錦濤のあと国家主席として最高指導者となった習近平が訪米し、カリフォルニア州サニーランズで行われたオバマとの首脳会談で、あらためてこの「新型の大国間関係」の構築を提唱している。

このように、中国のアメリカへの「新型の大国関係」構築の呼びかけは習近平が国家副主席のときから始まっていたが、では中国はこの「新型の大国関係」にどのような意味をこめているのだろうか。この問題については、中国の数多くの学者がメディアで論評や解説を発表しているが、外交政策の立案、実施の要に位置する外交部長の王毅の二つの言明に絞って検討する。

王毅は2013年9月と2014年3月、つまり半年という期間において二度にわたって「新型大国関係」について説明する機会を持った。しかもその力点の置き所は明確に異なっていた。第一回は2013年9月20日、ワシントンのブルッキングス研究所での「中・米の新型大国関係をいかに構築するか」と題する講演¹⁵、二回目は2014年3月8日、第12期全人代第二回会議後の記者会見¹⁶である。

2013年の講演では、「新型大国関係の実現の方法」として、①より強固な信頼を基礎とする、②実務的な協力の大々的な促進、③人的、文化的交流の積極的な強化、④グローバルな問題をめぐる協力の強化と共同責任の遂行、⑤アジア・太平洋地域での協力を重点的に進める、の諸点を挙げた。全体を貫くトーンは、大国同士である米中の「協力」を訴えていることで、対立への言及はまったくない。焦点であるアジア・太平洋地域に関連しても「中国は米国のアジア・太平洋における伝統的な影響と現実的利益を尊重する」としつつ、「アジア・太平洋は中華民族が幾千年にわたり暮らしてきた場所であり、米国も中国のこの地域における利益と関心事を尊重すべきだ」と、控え目かつ穏やかな表現でアメリカ側にも中国の「利益と関心事への尊重」を

¹⁵ 2013年9月22日付け人民網日本語版。http://j.people.com.cn/94474/8406440.html を参照。

¹⁶ 2014年3月9日付け人民網日本語版。http://j.people.com.cn/94474/8559771.html を参照。

訴えた。

ところが、半年後の2014年3月の記者会見で、王毅は正面から中国の「主権と領土の保全」と「核心的利益」を強調した。すなわち「中・米の新型の大国間関係をビルの建設にたとえるなら、相互尊重がこのビルの土台である。中・米双方が真に互いの主権と領土保全を尊重し、互いの社会制度と発展路線を尊重し、互いの核心的利益と重大な懸念を尊重すれば、この土台は堅固なものとなる」と述べたのである。

中国は従来、台湾、チベット、新疆ウイグル自治区の問題を「絶対に守りきる」対象としての「核心的利益」としてきたが、内部的にはまず2010年3月に南シナ海を¹⁷、ついで2013年4月に尖閣諸島をふくむ東シナ海を¹⁸、この「核心的利益」の対象に加えた形跡がある。王毅が2014年3月になって、アメリカに対して「主権と領土」および「核心的利益」の尊重を正面から要求したのはなぜか。2013年9月から2014年3月までの6ヵ月間に、この「核心的利益」の対象拡大の方針を外部的にも明確に主張する、という戦術的な転換が行われたと見てよいのではないか。いずれにしても中国は、南シナ海、東シナ海での海洋覇権の確立を目指して、最も手ごわい「壁」であるアメリカに対して、この二つを「新型大国関係」に足並みをそろえる条件として突き付けたことになる。

半年前の穏やかなトーンと打って変わった強硬な姿勢が何に由来するのか

¹⁷ 2010年4月23日付けニューヨーク・タイムズ紙によると、同年3月上旬、国務副長官ジェームス・B・スタインバーグと国家安全保障会議アジア上級部長のジェフリー・A・ペーダーは、北京で中国の外交最高責任者の国務委員、戴~~へい~~国~~ら~~と会談、席上、戴~~へい~~国~~は~~南シナ海を「核心的利益」と呼び、これへのいかなる干渉も許さないと述べたという。*Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power*; The New York Times, April 23, 2010.

¹⁸ 2013年4月26日付け日本経済新聞によると、中国外務省副報道局長は同日、「釣魚島（尖閣諸島のこと）は中国の核心的利益に属する」と述べ、初めて公式に尖閣諸島を「核心的利益」の対象とした。ただし、2010年10月2日付け香港のサウス・チャイナ・モーニング・ポスト紙が中国外交筋の話として、中国指導部は2010年に南シナ海と尖閣諸島を含む東シナ海の問題を、台湾などとならぶ核心的利益に分類した、と報じている。

については今後の研究が待たれるが、一つ指摘しておかなければならないのは、王毅のブルッキングス研究所での講演から2ヶ月あとの2013年11月に、中国が突如、東シナ海での防空識別圏の設定という挑戦的措置に踏み切ったことである。アメリカや日本などが抗議したが、それにもかかわらず、人民解放軍はさらに2014年7月、この防空識別圏の監視活動の高度化を目指して、解放軍総参謀部直属の「東シナ海合同作戦指揮センター」を新設し、その指揮下に約300機のジェット戦闘機をおくことにしたという¹⁹。このことは、防空識別圏設置が海洋覇権追求の軍事面における重要な柱であることを示している。

中国による「領土主権の尊重」という要求は、その後、権力の最高レベルの口からも発せられた。たとえば、習近平は2014年7月9日の第六回米中戦略・経済対話の開幕演説で「(中・米両国は)相互に相手側の主権と領土を尊重すべきだ」とアメリカを牽制し、外交担当の國務委員、楊潔篪は同10日の閉幕記者会見で「中国は今後も領土主権と海洋權益を断固として守る。米国には、客観的で公正な立場を取るよう求めた」と言明し、アメリカに対して、東シナ海、南シナ海問題に介入しないよう要求したことを明らかにした²⁰。

2 海洋覇権戦略の追求

2014年は、中国による南シナ海での制海権確立を目指す動きが一段と活発化した年でもあった。すなわち、同年5月1日に開始された西沙諸島海域における海底油田探査のためのリグ（掘削装置）設置作業と、フィリピンが経済水域内と主張している南沙諸島ジョンソン南礁での埋め立てによる滑走路の建設である。西沙諸島の掘削地点はベトナムが経済水域と主張している海域で、ベトナムは海上警察の艦船を動員して阻止を試みたが、中国側の海洋

¹⁹ 2014年8月1日付け日本経済新聞が伝えた7月31日付け香港『大公報』の報道。

²⁰ 2014年7月11付け産経新聞朝刊。北京総局の矢板明夫特派員電。

監視当局の船によって体当たりされるなどの激しい妨害にあった。²¹このためベトナム全土でデモをふくむ中国への抗議運動が燃え上がった。

中国は、掘削の所期の目的、すなわち海底油田探査の目的が達成されたとして同年7月15日、掘削装置を引き揚げ、海南島に移したが、この海域での掘削継続の可能性は残したままである。ベトナム沖、フィリピン沖でのこうした動きは、いずれも南シナ海における中国の実効支配の拡大、強化に向けた措置であることはいうまでもない。

この制海権確立を目指す動きは、当然のことながら海軍力そのものの増強を伴っている。

たとえば、英フィナンシャル・タイムズ紙は2014年2月、国際在線（中国国際放送ネットワーク（CRI）の電子版）を引用して、中国海軍が2013年だけでも、最新鋭の中国版イージス艦、052D型駆逐艦および新型の094型原子力潜水艦をふくむ28隻の海上艦および潜水艦を新に配備したと報じた。なかでもこの094型原子力潜水艦には、まだ開発段階だがアメリカ本土に到達可能な潜水艦発射長距離弾道ミサイル「巨浪2」（JL-2）を搭載することができる。同紙はさらに、北京の軍事消息筋のことばとして、「中国海軍は中華民族の復興を掲げる習近平政権の発足後、‘大洋海軍’の力量を大幅に強化している」と伝えている。²²

海軍の軍事力の増強という物理的な側面と並行して、中国は組織の次元でも、海上の法執行機関の統合によってその効率化に力を入れ始めた。従来、海上保安機関として、国土資源部内に国家海洋局海監総隊（海監）、公安部

²¹ 2014年5月9日付け日本経済新聞によると、中国外務省はまず5月8日の記者会見で、易先良国境・海洋事務局副局長が『掘削はすでに始まっている。中国企業の正当な作業であり、妨害を止めるべき』と述べた。また同15日付日本経済新聞によると、外交部長の王毅は5月14日、インドネシアの外相、マルティとの電話協議で「正当な権益を守るという中国側の立場は不変である」と告げた。また副報道部長の華春瑩も同日、フィリピンからの抗議に対して「中国領であり何を造ろうと中国の主権の範囲内のことだ」と述べた。

²² 2014年2月13日付け Financial Times 紙電子版。

内に公安边防海警総隊（海警）、交通運輸部内に海事局（海巡）、農業部内に漁業局（漁政）、海関総署内に緝私局（海関）の五つがあって相互の連携が問題視されていたが、2013年3月の全人代第11期第5回の会議で、この五つの機関の再編成計画が決まった。この計画では、①最高調整機関として国家海洋委員会を設置する、②海巡を除く海監・海警・漁政・海関の四つを整理統合して国家海洋局に一元化する、③その執法、つまり洋上での取り締まりにおいては、中国海警局の呼称を使用し、船体表示も「中国海警」とする一ことになった。国家海洋局・海警局は、2013年7月22日にスタートした。2011年時点で、中国の海上保安、警備に携わる船艇は280隻、海上要員8,400名、航空機9機だったが、2020年までに船艇520隻、海上要員15,000名、航空機16機に増強される計画とされている。²³これが実現すれば、国家海洋局・海警局は「第2の海軍」になるといわれている。

さらに2014年に入って、中国人民解放軍は同年7月、東シナ海の防空識別圏での監視活動の効率化を目指して、海軍と空軍の両軍から成る軍総参謀部直属の「東シナ海合同作戦指揮センター」を新設した。これにはジェット戦闘機約300機が配属される見通しだという。最大の目的は、この防空識別圏周辺での日本の自衛隊の動きを監視することにあると見られている。²⁴

3 対外姿勢の歴史的転換—防御から攻勢へ

鄧小平の「改革・解放」をきっかけとして1980年代に始まった中国の台頭は、中国の現代史において、文字どおり「歴史的」という形容にふさわしい出来事といえるだろう。以後、経済力、軍事力、またその結果としての政治的影響力において巨大化の一途をたどりつつある中国は、こんご、アメリカをふくめて世界にどのように対していくのだろうか。中国の台頭が歴史的で

²³ 陸易「中国のコースト・ガード組織はどうなっているのか?」、『世界の艦船』747号、海人社、2011年9月、p.90-95。

²⁴ 2014年8月1日付け日本経済新聞の香港「大公報」紙（2014年7月31日付け）を引用した報道。

ある以上、その対外姿勢を計るにあたって、「歴史」という物差しを当てて見ることは決して無意味ではない。

かつてインドシナ問題の専門家、ナヤン・チャンダは、その著作の中で、ある「ベトナム当局者」のこんなことばを紹介した。中越戦争（1979年）の記憶も新しい1983年のことである。

「歴史を振り返ると、ベトナムが中国から安全だったのは、次の二つの条件があるときだけだった。一つは中国が弱く国内が分裂している時、もうひとつは中国が北方の蛮族の脅威にさらされている時だ。現代（インタビューの行われた1983年時点）においては、ソ連が北方の蛮族なのだ。」²⁵

ベトナムは中国の漢王朝の時代から1千年近くもその支配下におかれ、独立を果たした後も、繰り返し中国の侵攻に悩まされた。この「当局者」のことばは、そういう長い歴史の体験に裏付けられた「実感的中国認識」をあらわしている。

確かに中国の歴史は、人体の呼吸のように、外に向かって膨脹する時期と、内に向けて収縮、あるいは分裂する時期との二つに彩られている。1949年の中華人民共和国誕生以降でみると、中国は、まず朝鮮戦争時のアメリカ、ついで中ソ対立期のソ連という「外患」と、文化大革命を極め付けとする「内憂」に悩まされ続けた。とりわけ1950年代末からの中国の対外戦略は、最も手ごわい「外患」、すなわちソ連という「北方の蛮族」の脅威からいかに身を守るか、という受身の防衛的発想から形成されてきた。1972年のニクソン訪中に始まった米中接近は、中国にとってみれば、「主敵、社会帝国主義」²⁶

²⁵ Nayan Chanda(1986), *Brother Enemy-The War after the War, A History of Indochina Since the Fall of Saigon*; Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, San Diego, New York, London, [友田錫・滝上広水訳（1999）『ブラザー・エネミーサイゴン陥落後のインドシナ』めこん。p.239]。

²⁶ 中国は1972年10月の国慶節の三紙共同社説で「ソ連修正主義裏切り者集団は米帝国主義との争奪の課程でその社会帝国主義としての正体を一層さらけ出し・・・そのソ修社会帝国主義はその欺瞞性ゆえに米帝国主義より一層危険である」と明記し、初めてソ連を「アメリカより危険な社会帝国主義」と位置づけた。

のソ連の脅威に対抗する大戦略にほかならなかったのである。

しかし、1991年のソ連邦の解体によって、「北方の蛮族」の脅威が消滅した。時あたかも鄧小平の改革・解放路線が驚異的な経済成長をもたらし、中国の「内憂」を抑え込んだばかりか、ほぼ一世紀半にわたって失われていた民族の誇りを蘇らせた。この二つの要因が相互に作用して、中国の対外姿勢は、外からの脅威への対処という建国いらい半世紀近く続いた「受身」のものから、外への勢力拡大という「攻め」の姿勢へと、180度の質的転換を遂げた可能性が大きい。すなわち、防衛的発想から攻勢的発想への転換である。習近平は2012年11月に党総書記に選出されて以後、事あるごとに「中華民族の偉大な復興の夢」を強調するようになったが、その理由も、この文脈から理解すべきであろう。²⁷

対外姿勢の「攻め」への転換を示す事例がいくつかある。その象徴的なものが、1992年に全人大で制定された東シナ海の尖閣諸島と南シナ海の西沙諸島、南沙諸島を固有の領土、その接続海域を領海であると定めた領海法の制定である。もう一つは、中国の軍事力の重心が陸軍から海軍に移ったことである。ソ連が最大の脅威であった1960年代から80年代にかけては、その侵攻に備えることが軍事力の最大の使命であり、国境を越えてのソ連軍の侵攻を迎え撃つ陸軍が当然軍事力の主体であった。海軍は沿岸防御が使命とされていた。

しかし、1982年に鄧小平の指示で当時の海軍司令員、劉華清が台湾有事に備えるべく「近海積極防衛戦略」を作成、さらに1997年、劉華清の後任、石雲生が、従来の「沿岸防衛型海軍」を「近海防衛型海軍」へと発展させる道筋を記した「近海積極防衛発展計画」を作成し、東シナ海および南シナ海を包含する第一列島線の内側の制海権確立を目指した。海軍の装備も、台湾有事のさいの米海軍に効果的に対抗するため射程1,500キロの対艦弾道ミサイ

²⁷ 中国のニュースサイト、『中国無錫』が2013年12月4日に報じたところによると、同12月1日、中共中央文献研究室編集の「習近平による中華民族の偉大な復興の夢の実現に関する論述ダイジェスト」が中央文献出版社により出版され、全国で発行されたという。

ルの開発や対艦巡航ミサイル装備の潜水艦の建造など、近代化を進めている。²⁸

海洋覇権の追求と並行して、影響圏の拡大の努力も1990年代から顕著になった。とくに中国が力を注いだのは東南アジアでの影響力構築である。まず中国は東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: ASEAN）との貿易の拡大に力を注いだ。その結果、中・ASEAN 間の貿易額は1991年の79億6千万ドルから2012年には4,001億ドルと22年間に約50倍も増加し、中国はASEANにとって最大の貿易相手国となった。中国は2004年にASEANとの間に90%の品目の関税撤廃を定めた自由貿易協定を締結、2010年1月に発効させた。このため貿易拡大にさらに勢いがついており、2015年には貿易額は5,000億ドルに達すると見込まれている。²⁹

政治面でも、中国のASEANにおける影響力は健在である。2014年8月10日、ミャンマーの首都、ネピドーでASEAN地域フォーラム（ASEAN Regional Forum: ARF）が開かれたが、翌日発表されたまとめの議長声明では、南シナ海で繰り広げられている片や中国、片やベトナム、フィリピンとの間の領海問題をめぐる摩擦激化について、中国の行動への「懸念」の文言が、中国の強い反対でついに草案から削除された。同年5月、西沙諸島のベトナム沖、南沙諸島のフィリピン沖で中国が一方的に海底油田探査や岩礁埋め立てを開始したさい、ASEAN外相会議は共同声明で南シナ海問題への「深刻な懸念」を表明していたが、その後の3ヶ月間に中国のASEAN分断工作が功を奏したのだった。

²⁸ 防衛研究所編『中国安全保障レポート』2011年版、p.10-13.

²⁹ 2013年7月24日付け中国証券報が報じた中国商務部・高燕副部長の記者会見。同日の中国情報サイト、サーチナの配信による。

第3節 米中関係の展望

1 地政学の復権

アメリカの政治学者、ハーバード大学教授のウォルター・ラッセル・ミードの表現を借りれば、2014年は「地政学的な対抗関係が舞台正面に戻ってきた年」³⁰であった。かつてその支配下にあったクリミア半島の奪回にはじまるロシアのウクライナ侵食の策動。南シナ海、東シナ海で島嶼と海の支配権確立—中国の論理では回復—を目指す中国の動きの活発化。異なる宗教や宗派、民族や部族の間の反目再燃で新たな流動期を迎えようとしている中東。現代の世界は、第二次世界大戦直後および旧ソ連邦解体の二回にわたって、国際構造の大きな変化を経験した。この間構築された世界の政治秩序が、いま、ロシア、中国、中東を先頭に、地政学的力学に衝き動かされるもろもろの勢力の蠢動によって揺らぎはじめていのである。米中関係の将来を考えるにあたっては、この「戦後国際秩序の動揺」という大きな視点を欠かすことはできない。

戦後の国際秩序、言い換えれば世界の秩序は、基本的には自由、民主主義、法の支配、人権の尊重を志向する欧米、なかんずくアメリカの巨大な影響力の下で構築された。その基盤が揺らいでいるのは、相互に関係し合う二つの要因による。すなわち欧米の政治的、経済的、ひいては軍事的な「力」の弱体化、もう一つは、この弱体化を認識したロシアと中国が、欧米主導で構築、運営されてきた世界秩序に対して、挑戦し始めたことである。欧米の影響力の後退によって出現しつつある「Gゼロ」現象は、とりもなおさず、欧米主導の世界秩序を維持する力の弱体化につながり、これに挑戦する勢力の出現を招いている。

では、国際政治のこうした新たな局面を迎えて、アメリカと中国はどのよ

³⁰ Walter Russell Mead, *The Return of Geopolitics-The Revenge of the Revisionist Powers*, May/June 2014, p. 69.

うに相互の関係を形成していくのだろうか。

2 対立を管理する

まずアメリカの対中戦略が、少なくともオバマ政権にあっては、「共存共栄」と「影響力の拡大阻止」の二兎を追う性格を持っているのに対して、中国の対米戦略は、当面、「共存共栄」を掲げつつ、海洋覇権の追求と東南アジアでの影響力拡大をはかるという二重路線から成り立っている。ただし、アメリカと中国の間には重要な相違が一つある。すなわち、アメリカの対中政策の基本的発想は、中国を現在の国際秩序のよき一員、ブッシュ政権時代の国務副長官、ロバート・ゼーリックのことは借りれば「責任ある利害共有者」として取り込むことである。関与政策といってもよい。³¹

他方、中国の究極的な目標は、前述のように、既存の欧米主導の国際秩序に代わって中国主導の新たな秩序を実現することにある。その安全保障面での有力な例が、中国の音頭で2001年6月に設立された中、ロ、中央アジア四カ国による上海協力機構（Shanghai Cooperation Organization: SOC）であり、経済・金融面での直近の例は、2014年7月にブラジルで開催された第6回BRICs（Brazil, Russia, India, Chinaの総称）首脳会議において、中国の音頭で発展途上国を支援する新開発銀行の設置が決ったことであろう。この新開発銀行設立については、中国共産党機関紙、人民日報傘下の環球時報は同年7月17日付けで「世界銀行や国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）が支配してきた従来の枠組みは、今後競争に直面することになる」との社説を掲げた。また習近平自身、この首脳会議で基調演説を行い、BRICsが①国際体制の積極的な建設者、②国際安全保障秩序の建設者、になると強調して、新たな国際秩序の構築を目指していることを示唆している。³²

中国主導の新国際秩序という考え方の背景にあるのが、前述の2012年から

³¹ 2005年9月21日、当時の国務副長官ロバート・ゼーリックは「アメリカは「中国を責任ある利害共有者（responsible stakeholder）とみなす」と述べた。

³² 2014年7月16日の中国網（チャイナネット）日本語版。

習近平が唱え続けているスローガン、「偉大な中華民族復興の夢」であろう。世界に冠たる中華文明によって、既存の欧米主導の国際秩序に代わる新秩序を構築するというのが、習近平指導部が見据える新国際秩序の像である。それは、中国の伝統的な世界観、華夷秩序を受け継ぐものかも知れない。いずれにせよ、中国がこの目標に向かって進めば、アメリカとの間に対立局面はさらに増えよう。

しかし重要なことは、経済的相互依存の大きさ、軍事力におけるアメリカの圧倒的優位という現実から考えて、アメリカにも中国にも、この対立を軍事的手段によって解決するという選択肢は、当面、ほぼ存在しないと見られることである。まずアメリカは、自ら中国と一戦を交えるつもりはまったくない。中国としても、軍事力でアメリカと拮抗する可能性が生まれるまでは、アメリカに対して、少なくとも軍事力による対決は避ける方針は変えないであろう。では、両国はどのように対立関係を処理し得るのだろうか。

アメリカの政治学者でクレアモント・マッケンナ大学教授のミンシン・ペイは、「アメリカと中国は対立の解消には見切りをつけて、対立をコントロール、つまり管理する方法を見つけるべきだ」と提案する。³³しかし、対立を管理するといっても、米中双方にとってその具体的かつ有効な方法を見つけることは容易ではない。偶発的な軍事衝突を回避するメカニズムの構築については、すでに米中間で検討が進んでいるが、より広範な分野、究極的には既存の国際秩序の変革といった次元での対立回避については、その目途もついていないのが現実である。

さらに、この対立の管理をより困難にする要因として、米中双方の抱えるもろもろの国内的問題がある。どの国でも、国内に抱える政治、経済、社会各面での問題や矛盾は、対外関係を左右する重要な変数である。時として理性の抑制のおよびにくい情念に属するナショナリズムという要素もふくめて、

³³ Minxin Pei, *How China and America See Each Other And Why They Are on a Collision Course*; Foreign Affairs, March/April 2014, No. 4, p.143

これらの問題や矛盾が、国と国との「対立」そのものを強め、複雑化してしまう。その故に、こうした問題や矛盾が、「管理」の方法、ひいてはその成否を左右する度合いもまた大きい。しかし、米中関係の場合、「力」一究極的には軍事的な力ーで対立に決着をつけるという選択肢を除外する以上、どんなに困難でも、対立の「管理」を目指す以外に道はない。

ミンシン・ペイはこの論文の中で、マイケル・グリーンの提唱する戦略的ヘッジの政策を紹介している。すなわち、「主要な同盟国やパートナーとの関係を強化し、地域内の国家が中国の台頭によって脅かされないようにすること」である。そうすることによって、中国の近隣諸国を安心させ、中国に、強引な国益推進の仕方を見直すよう迫ることができるというのである。この「戦略的ヘッジ」は、対立の管理の方法としてそれだけでは必要十分とはいえないが、対立の内包するリスクを軽減する相対的な効果は期待できるであろう。ただし、この「戦略的ヘッジ」はあくまでアメリカの一つの選択肢であり、中国がどのような対立の「管理」の方法を編み出すのかは未知数である。

いずれにしても、アメリカと中国という二つの巨大パワーの潜在的な対立関係がどのように推移していくのかは、21世紀の最大の問題である。この二国は、対立を破局に至らせないで管理するという国際関係の歴史に成功例の少ない実験に取り組んでいくことになる。

参考文献（発刊年順）

入江昭（1971）『米中関係』サイマル出版会。

国分良成（1996）『アジア時代の検証 中国の視点から』朝日選書。

François Lafargue (2006), DEMAIN, LA GUERRE DU FEU: États-Unis et Chine, à la conquête de l'énergie [藤野邦夫訳、(2008)『米中激突』作品社。]

Linda Jacobson and Dean Knox(2010), NEW FOREIGN POLICY ACTORS IN CHINA, SIPRI Policy Paper No. 26, SIPRI, Stockholm. [岡部達味監修、

- 辻 康吾訳、(2011)『中国の新しい対外政策』岩波現代文庫。]
- Richrad McGregor (2010), THE PARTY: The Secret World of China's Communist Rulers, Felicity Bryan Associates, Oxford, [小谷まさ代訳、(2011)『中国共産党』草思社。]
- Toshi Yoshihara, James R.Holmes, Red Star Over The Pacific, Naval Institute Press, [山形浩生訳、(2014)『太平洋の赤い星－中国の台頭と海洋覇権への野望』バジリコ株式会社。]
- 春原剛 (2012)『米中百年戦争－新・冷戦構造と日本の命運』新潮社。
- Jeffrey Bader (2012), OBAMA and CHINA'S RISE-An Insider's Account of America's Asia Strategy, The Brookings Institution. [春原 剛訳、(2013)『オバマと中国－米国政府の内部からみたアジア政策』東京大学出版会。]
- 平野聡 (2014)『「反日」中国の文明史』ちくま新書。
- Robert M. Gates (2014) "Duty－MEMOIRS OF A SECRETARY AT WAR", ALFRED A. KNOPF.

習近平政権の内政と外交・安全保障政策

阿部 純一

China's Domestic Politics, Foreign Policy, and National Security
Strategy Under the Xi Jinping Administration

Junichi ABE

はじめに：習近平のリーダーシップと苦悩

中国の習近平政権が外交、内政ともに厳しい局面に立たされていることは間違いない。外交においては領土・主権をめぐる周辺諸国との摩擦を繰り返し、内政においては経済改革、反腐敗キャンペーンを進めつつも、政治的不満分子に対する言論弾圧やテロ防止を名目とする強硬な少数民族政策を推進するなど、対外的にも国内的にも強硬姿勢を採りながら、その期待する効果すなわち中国の台頭への国際的な認知と国内情勢の安定は依然として得られていない。

しかし、それは「自ら招いた結果」であるということもできる。換言すれば、「弱みを見せないためにことさら強硬な対応を採ってきた」結果に現在の習近平政権が直面しているということである。

2012年の第18回党大会で党総書記に選出された習近平は、同時に党中央軍事委主席の座も手に入れ、翌2013年3月には国家主席にも選出されて党・軍・国家の指導権を独占した。とは言え、習近平自身の政治経験は主に地方行政であり、他の政治局常務委員6名と比べても見劣りするものであった。そ

れにもかかわらず、習近平は「中華民族の偉大な復興」という「中国の夢」を実現させるというビジョンを打ち出し、鄧小平以来の「韜光養晦（低姿勢で力を蓄える）」路線からの決別を内外に明らかにした。

習近平は2013年11月に開催された党18期3中全会で「改革の全面深化」を打ち出し、あわせて「中央全面深化改革領導小組」と「中央国家安全委員会」を組織することとした。ともに自ら主任を務めることで、国内の改革で主導権を確保するとともに、軍・公安・情報機関（国家安全部）、外交など広範囲をカバーする安全保障の協議機関を掌握することとなり、権力固めの一環とした。その権力の集中ぶりは「毛沢東以来だ」と揶揄されるまでになったのである。

巷間、習近平は「男らしさ」を好むと言われ、その関連もあってロシアのプーチン大統領を尊敬していると言われる。15年にわたりロシアにおける権力の頂点に立ち続けているプーチンの「豪腕振り」にあこがれているのだろう。そうだとすれば、習近平が政権の座について最初の訪問先にロシアを選んだのは偶然ではない。習近平にとって、中国人民、さらには国際社会においても「畏怖される指導者」になることが目標なのだろう。

この習近平のメンタリティーをうまく利用しているのが人民解放軍であるといえるかもしれない。習近平の父親の習仲勳は赫々たる軍歴があり、自分も最初に就いた仕事が中央軍事委員会弁公庁秘書であり、その時は軍服を着ていた。夫人の彭麗媛は軍総政治部歌舞団の団長で少将である。こうしたつながりがあり、人民解放軍は習近平の後ろ盾となり、かつ習近平を「利用」できる立場となっている。東シナ海や南シナ海での軍の強硬な姿勢、さらには2013年11月の突然の「東シナ海防空識別圏」設定は、そうした軍と習近平との関係を裏付けるものだろう。

こうしたことを念頭に、最近の中国の内政と外交を振り返ることにしたい。

1. 周辺諸国との緊張を高める中国の行動原理

まず、習近平政権の強硬な外交姿勢の分析から始めたい。領土主権問題で強硬姿勢を貫き、周辺諸国との緊張を高める中国の行動原理は何なのか。もちろん、いろいろな解説が可能だろう。例えば、国内に深刻な貧富の格差拡大や汚職腐敗問題、さらに環境破壊問題を抱え、国民の不満が政権に向くのを避けるために、外部に緊張を作り出し国民の関心の目をそらせるというのは、内政と外交の表裏一体の関係を強調する時に定説のように語られる。また、人民解放軍が独断で行動し、いたずらに緊張を高めているという見方もある。2013年11月、中国が東シナ海に防空識別圏を突然設定し、さらに日本のそれと重複する空域で中国の空軍機が自衛隊の航空機に異常接近した事案などは、まさにこれが当てはまるだろう。

しかし、冷静に考えれば、中国経済はリーマン・ショック後の急速な景気回復を図って実施した超大型公共事業投資の後遺症から、現在は深刻な成長鈍化に直面しており、投資依存の成長路線から脱却し、市場の機能に依拠した成長に転換させるために「改革の全面深化」が求められている。これは2013年11月の党18期3中全会で確認されている事実だ。そうした中国にとって、また同時に、すでに国際経済に深く組み込まれている中国にとって、周辺諸国との緊張はけっして望ましいことではないはずである。鄧小平が1980年代、「改革開放」政策を打ち出したとき、経済建設には「平和な国際環境」が必要条件だとして「独立自主の平和外交」を打ち出し、周辺諸国との良好な関係構築に努めたことを想起すれば、現在の中国がやっていることはその真逆であると言わざるをえない。

なぜそうなってしまったのか。鄧小平は「文化大革命」で疲弊しきってしまった中国経済を再建するために「自力更生」路線を捨て、計画経済を市場経済の方向に誘導するとともに、外資を中国へ招き入れ、国際経済のなかで中国の経済発展をめざした。経済建設を国家の最優先課題に位置付け、以来30年以上が経過し、中国は米国に次ぐ世界第2位の経済大国の座を手に入れ

るまでに成長した。このサクセス・ストーリーのなかに実は現在の中国の強硬姿勢への変化の過程が潜んでいる。つまり、「改革開放」による経済発展を積み上げるなかで、1990年代に入ると「総合国力の拡大」「富強大国の実現」を求めるようになってきたのである。

1982年の第12回党大会で打ち出された「独立自主の平和外交」とは、換言すれば「全方位協調外交」である。1989年6月の天安門事件や同年末の米ソ冷戦終結まで、この外交は奏功し中国経済も順調に発展した。しかし、その一方で「独立自主」は「米ソ冷戦から一線を画す」ことを意味するものであったけれども、そこに中国の「単独主義（ユニラテラリズム）」を読み取れることもできる。1988年、中国がベトナムとの海戦を経て南シナ海南沙諸島における実効支配を開始し、あわせて「国際政治経済新秩序」を提唱するようになるが、これこそ中国主導の地域秩序形成への意欲の表出であった。

しかし、その頃まではまだ軍事力の強化については控えめであった。鄧小平時代の1980年代は、「国防は経済建設の大局にしたがう」とし、経済建設が優先され国防は従属的位置付けであった。それが1990年代の江沢民時代に、「経済建設と国防の協調的發展をめざす」と変化し、国防の位置付けが上がり、国防費も毎年二桁の上昇を続けることになる。2000年代の胡錦濤時代になると、「経済建設と国防整備を統一的に考え、富国と強軍の統一を実現しなければならない」という「富国強兵」路線を明確に示すようになっていた。現在の習近平政権はこの路線を継承していることになる。

習近平は2012年11月の第18回党大会で党総書記に選出され、胡錦濤から政権運営のバトンを引き継いだ。政権に就いた習近平が語ったのが「中華民族の偉大な復興という中国の夢」であった。このビジョンに秘められている精神状態こそが問題だと思えるのである。すなわち、「復興」という文言の背景に中国の欧米列強や日本に侵食された恥辱の近代史が意識されていることから、中国が非常に強い「被害者意識」を持ち続けていることが窺える。そして、経済大国となった現状に満足せず「偉大な復興」という言い方をすることによって、アジアを代表する大国にふさわしい形での中国主導の地域秩

序形成を形成しようとする意欲も窺えるのである。

これはけっして牽強付会的な見方ではない。中国は江沢民時代から反日愛国主義教育に力を入れ、各地に抗日戦争勝利の記念館を建て、学生たちに参観させている。それによって植え付けられるのは被害者意識であり、対抗意識であろう。同様に、中国は1992年に公布した「領海及び接続水域法」で、尖閣諸島や南シナ海の島嶼はすべて中国のものであるとした。そうしたことを教えこまれた中国の人々にとって、日本が領有する尖閣諸島も、フィリピンやベトナムが実効支配している南シナ海の島々も、中国が取り戻すのが当然だという意識を持つことになる。

中国の元外交官でフランス大使も務めた呉健民は、朝日新聞とのインタビューで次のように語っている。「中国人から見れば、われわれは過去、国力が衰退した時期に、元々自分たちのものだった場所を、ほかの国に占拠されてしまったとの思いがある。今や国力が強大になったのだから、こうした場所を自分たちの手に取り戻したいと思う」⁽¹⁾。

中国は英国の植民地であった香港を1997年に取り戻した。1999年にはポルトガルからマカオも取り戻した。中国の「失地回復のナショナリズム」はこうして成功体験を手に入れた。「被害者意識」と密接に関係するこの「失地回復のナショナリズム」が現在、尖閣諸島や南シナ海の島々に適用されている。そして、「失地回復」をめざすことができるようになったのは中国が経済発展し大国になったからだという「大国としての自負」もまたこれに関係する。

中国が大国意識を露わにした例をあげてみよう。2010年7月、ASEAN地域フォーラムで南シナ海の領有権問題に関し、ヒラリー・クリントン米務長官（当時）がASEAN側の提案する南シナ海の行動規範（COC）を支持するとともに、南シナ海における航海の自由は米国の国益だと主張したところ、中国の楊潔篪外交部長（当時）は怒って席を外し、1時間後に席に戻ると出席者を見回し、「中国は大国だ。他のどの国よりもこの地域では巨大なのだ」と声を張り上げたという⁽²⁾。こうした認識は、楊潔篪個人のものではなく

中国において普遍的な感情であろう。それを裏付ける最近の例もある。2014年5月初め、南シナ海西沙海域で中国が石油探査リグを設置したことをめぐり、同海域で中国の海警などの公船とベトナムの公船が激しく衝突したが、それを受けて中国共産党機関紙である人民日報系列の「環球時報」は社説で、南シナ海でのベトナム、フィリピンとの対立について「中国はグローバルな舞台に立つ大国だ」とした上で「小国が勝手に中国の権利を侵害するならこの舞台に立ち続けることができない」と主張した。まさに大国意識と被害者意識の同居が見て取れる⁽³⁾。

さらにまた、2014年5月20～21日、中央アジアや中東を中心とした26カ国が加盟するアジア相互協力信頼醸成会議（CICA）の首脳会議が上海で開催され、習近平主席が基調演説し、「新アジア安全保障観」を明らかにした。演説で習近平は、「安全は平等なものでなければならない」として「いかなる国も地域の安全問題を壟断してはならず、他国の正当な権益を侵害してはならない」と述べ、さらに「安全は包括的なものでなければならない」として「第三国に向けて軍事同盟を強化することは地域の安全を維持する上でためにならない」と述べることで、米国の東アジアにおける「リバランス」政策を牽制し、日米同盟はじめ米韓、米比の同盟強化を批判した。その上で、「アジアのことはアジアの人々が行い、アジアの問題はアジアの人々が処理し、アジアの安全はアジアの人々が守る」と述べて、域外国すなわち米国の関与を否定してみせた。これは米国を排除して、中国主導の地域秩序形成への意欲を示すものと受け止めるべき発言であろう⁽⁴⁾。

習近平は「CICAはアジアで最大の範囲をカバーし、最多の国で構成される、最も広範な代表性を備える地域安全保障フォーラムである」と評価し、「中国はCICAの能力と制度の整備を強化し、各分野の交流や協力を深化し、CICAの包括性と開放性を強化し、アジア全体をカバーする安全保障対話・協力の場とすべく後押しし、これを基礎に地域安全保障協力の新メカニズムの構築を検討することを提言する」「中国はCICA議長国の責務を履行し、各国と共にCICAの地位と役割をさらに高め、連携してアジア安全保障協力

に新局面を切り開く」と表明した。つまるところ、中国がアジアの新しい安全保障秩序を形成する上で CICA をベースに主導権を握る意欲を見せたことになる⁽⁵⁾。

習近平が指導する中国の外交・安全保障政策の根底に、「被害者意識」「大国の自負」さらに「失地回復のナショナリズム」が行動原理として存在するとすれば、中国の行動が攻撃的であり、妥協を許さず、寛容さを欠くものであることが理解できるだろう。「中国の夢」にこうした行動原理が働くことを前提に考えれば、「中国の夢」は「周辺諸国の悪夢」に他ならない。

2. 習近平政権の狙う「新型大国関係」という戦略

党中央に強固な地盤を持っているとは思えなかった習近平は、2013年11月の18期3中全会で、「中央前面深化改革領導小組」と「国家安全委員会」という2つの機関の新設を決め、ともにそのトップの座を占めた。今後の中国の経済を中心とした改革の舵取り、ならびに内外の安全工作、治安や情報系統を統制する組織を抑えることとなった習近平の権力は、こうして一見したところ前任の江沢民、胡錦濤を凌駕するものとなった。

しかし、習近平が権力基盤を固めたからといって、中国政治が安定する保証にはならない。逆に、国内政治が不安定であるからこそ、習近平に一元的に権力を集中させ、ガバナンスを強化する必要があったとも見ることができる。いずれにせよ、習近平政権は国内の発展格差、腐敗汚職、環境破壊に加え、国際的に日本、フィリピン、ベトナムとの領有権を巡る争いに直面する「内憂外患」政権であることは間違いない。

かかる状況下にある習近平政権が、国内における指導部への求心力を高め、政権の安定的運営を図る意図のもとに、東シナ海、南シナ海への軍事的影響力を強めつつある。一方、それを警戒する米国との間で中国の行動に対して一定の了解を取り付け、中国の権益を確保することによって、東アジアにおける米中の共存関係の構築を目指そうとしている。

内外の深刻な課題を抱える中国ではあるが、経済規模で言えば日本の2倍に達し、数年のうちに米国をも凌駕する成長過程にある。もとより分母としての人口が13億ある中国を前提とすれば、規模で上回っても一人あたりGDPの数字は小さくなる。しかしながら、2012年11月に開催された中国共産党第18回大会で2020年には2010年の経済規模の2倍を目標に掲げており⁽⁶⁾、このまま順調に推移すれば近い将来、中国が世界最大の経済大国になる可能性も否定できない。

国内に多くの問題を抱えながら、世界の経済大国として影響力を増大する中国の指導者として、習近平主席がどのような国家ビジョンを提示しているかといえば、それはすでに触れたように、「中華民族の偉大な復興という中国の夢」ということになる⁽⁷⁾。いかにも抽象的であり、いかようにも解釈できる。人民解放軍に関しては、習近平自身がこれを「強軍の夢」に置き換え、軍拡にゴーサインを出している。もちろんそれは具体的な戦略に沿ったものというよりも、国家の経済発展の余録に軍もあずかれるから、軍がこれを歓迎しているのは間違いない。

では習近平に、将来的な中国の戦略的役割を提起するようなブループリントはないのだろうか。米国を追い越す経済大国の座が視野に入りつつある現在、中国は世界のなかでリーダーとしての中国が果たすべき役割、中国にとって望ましい世界秩序にかんする議論はないのだろうか。すでに見てきたように、習近平はアジア相互協力信頼醸成会議（CICA）の首脳会議で「新アジア安全保障観」を提唱し、中国主導のアジア国際秩序再編に意欲を示しているが、いまだ構想レベルにとどまる議論であろう。これが、たとえば習近平が提案する中国から陸上は中央アジアを経て、海上は東南アジア、南アジア、中東を経てヨーロッパに至る、陸上と海上のシルクロード経済ベルト構想が具体的に動き出すことになれば、まさに中国の世界戦略が動き始めたと評価できるであろう。

そうした状況が生まれれば、中国の台頭が既存の超大国である米国との間で新たな世界戦略の時代を形成することになるかもしれない。世界が米国の

衰退によって「多極化＝無極化」するのか、あるいは中国という新興大国の出現によって新たな「2極化」が形成されるのか。現状を見るかぎり、急速にパワーを増大しつつある中国が米国に対抗する図式をもたらそうとしている。

それは、かつての米ソ冷戦とは異なる様相を呈することになる。米中という2大国の関係が死活的に重要になるなかで、両国が経済的に深く結びついているという点だけを見ても、米ソ冷戦とは明らかに違う。今後、米中両大国の間で競争的共存を前提に影響力の及ぶ範囲を巡って複雑かつさまざまな駆け引きが行われていくことになろう。

とはいえ、衰えたとは言っても米国の軍事力、経済力はまだ中国の遠く及ばないところにある。米国に対抗しうる新興大国として名乗りを上げた形の中国といえども、まだ米国に正面から対抗するだけの力量があるわけではない。しかしながら、中国は2008年秋のリーマン・ショックからいち早く経済を立て直したことで自信を深め、2009年頃からそれまでの「穏健路線」を捨て、東シナ海、南シナ海を中心に中国の領土主権について強引ともいえる強硬な路線を採るようになった⁽⁸⁾。それは結果として周辺諸国の警戒を煽り、米国のオバマ政権も2011年秋には安全保障戦略を見直し、中国の軍事的台頭を牽制する意味合いの強いアジア太平洋への「リバランス」を唱導するようになった⁽⁹⁾。

米国の戦略理論家、エドワード・ルトワックは、「中国がその台頭する力を周辺国にたいする領有権の主張という形で表現すると、それが敵対的な反応を発生させることになり、影響力（ソフト・パワー）を破壊することになって全体のパワーを減少させることになる」と喝破している⁽¹⁰⁾。中国は主に対米外交の要諦として「韜光養晦」路線を守ってきた。1989年天安門事件の後、鄧小平が提唱した路線であり、「時間をかけて実力を蓄え、時が来るのを待つ」というロー・プロファイル（低姿勢）戦略であった。その中国が、2010年になると少なくとも周辺諸国に対しては「韜光養晦」路線をかなぐり捨て、強硬に中国の領土主権を強調し始めたのである。ルトワックはこれを

中国の「戦略的自滅」とみなし、中国の戦略的野心は失敗に帰すると明確に論じている。

現実がルトワックの言うような帰結をもたらすかどうかは、まだわからない。中国のアジア太平洋における台頭は、まだ始まったばかりであり、米国の対応も国内財政の逼迫で国防予算が大幅に削減されるなか、腰の座った対応となっているわけではない。だから今後を安易に推定するわけにはいかないが、ルトワックが指摘するように、すでに中国は周辺諸国を敵に回しつつある。その段階ですでに中国は戦略的に失敗しているというのがルトワックの見方ではあるが、それは中国がまだ十分に実力を蓄えないうちに周辺諸国から警戒され、軍事的に優位に立つ米国からも対抗措置が検討される事態を招いたという事実から敷衍されるのであろう。

ところで、習近平にとって死守しなければならない政治課題があるとすれば、それは共産党独裁体制の維持である。1949年の中国建国以来、習近平は「第5世代」のリーダーという位置づけになるが、すでに革命第1、第2世代が政治の表舞台から退いてしまったからこそ、中国革命の伝統を守らねばならないという圧力がかかる。一党独裁の放棄、すなわち政治民主化路線へと舵を切ることは、建国の先達への裏切りに他ならないからである。

このことと中国の対外戦略とどう関わるのかといえば、実は密接な関係がある。ひとつの端的なケースが台湾「統一」である。日清戦争で領有権を失い、第二次大戦後に中華民国が支配下においたものの、国共内戦で蒋介石の国民党政権が大陸から逃れ命脈を保った台湾を中国の支配下に収めることこそ、国共内戦以来の中国革命の「仕上げ」に他ならない。他もしかりであり、尖閣諸島問題も、南シナ海とりわけ南沙諸島の領有問題も、中国近代史の中で失われた（と中国が見なしている）「領土」を取り戻す「失地回復」戦略として、中国共産党による「統治」の正統化に資することになる。この問題については、すでに前節で中国の行動原理として詳述した。ここで言う文脈に従っていいかえれば、「失地回復」戦略は「愛国主義」というナショナリズムと表裏一体の関係がある。であるからこそ、東シナ海、南シナ海におけ

る中国の領土主権の主張は、国民の圧倒的支持を受けることになり、その意味において中国共産党の論理ではけっして「覇権主義」ではない。むしろ「当然の権利の主張」であり、防衛的ですからあるのである⁽¹¹⁾。

しかし、そうはいつでもそれが「現状の一方的な変更」であり、周辺諸国の利益と対立することが明らかである以上、周辺諸国と摩擦を起こし、ひいては敵に回すことになる。そうなれば、中国が「失地回復」という目標をかりに達成できたとしても、中国を取り巻く安全保障環境は中国にとって厳しいものにならざるをえなくなる。中国共産党の「失地回復」の論理と、周辺諸国との摩擦のジレンマを回避するための戦略が習近平政権に求められることになる。

(1) 対米関係を重視した「新型大国関係」の提起

第二次大戦後の日本の外交は、日米同盟を基軸としてきた。その意味で極論すれば、「日米関係さえ良ければ、他はどうでもいい」のであり、小泉政権時代においては、小泉総理自身がそうした認識であったとされている⁽¹²⁾。もちろん、外交の現場にいる人達は違った認識で、様々な国と外交交渉にあたってはたはずだが、日本にとっての外交における死活的な重要性が日米関係にあることは間違いない。

同様に、現在の中国にとってみても、やはり米中関係が「もっとも重要な二国間関係」であることは間違いない。日本の総理のように、「他はどうでもいい」とは言わないまでも、中国にとっても、米国との関係が外交上の最重要の問題であることは否定しようがない。

そこで中国が提起したのが米中における「新型大国関係」なのである。東アジアにおける中国の「失地回復」戦略を成功させるためには、米国に中国の「失地回復」の正当性を理解させ、米国が周辺諸国の立場に共鳴する形での介入を阻止する必要がある。中国は、そのために「失地回復」の対象となる領土主権の問題を、譲歩・妥協の余地のない「核心的利益」と位置付け、それを米国に尊重させることによって「現状の変更」を容認させるべく動い

た。2009年11月、オバマ大統領が訪中し発表された米中共同声明には、「核心的利益の相互尊重」という文言があったのである⁽¹³⁾。

中国が言う「核心的利益」という言葉は、従来は台湾問題さらに新疆ウイグル自治区やチベット自治区のような、域内に分離独立運動を抱えている地域の問題に関して使われていた。しかし、2009年7月、ワシントンで開催された米中戦略経済対話に参加した戴秉国・国務委員は、核心的利益について次のように述べていた。「米中関係が長期にわたり健全で安定した関係を維持し発展するためには、相互理解と、互いがそれぞれの核心的利益を支持し尊重することが重要である」、「中国の核心的利益とは、第一に基本的制度と自国の安全の維持、第二に国家主権と領土の保全、第三に経済社会の持続的かつ安定的発展である」⁽¹⁴⁾。対外関係において中国が「核心的利益」を主張するにあたっては、当然ながら「国家主権と領土保全」ということになる。

中国は、こうした「核心的利益」の相互尊重を基礎とする関係の構築を米国に求めるようになる。これは胡錦濤政権以来のことではあるが、「新型大国間関係」という言い方で米中関係を規定しようとするために積極的な行動に出たのは、2012年2月の習近平訪米（当時は国家副主席）からであると見てよいだろう。

習近平主席は、2013年6月の訪米でオバマ大統領との会談において再び米中の「新型大国関係」の構築を呼びかけた。その内容は後述するが、中国の主張する通り、米国が中国の「核心的利益」を尊重することが東アジアにおける戦略バランスを変更することに繋がりはしないかと筆者は懸念していた。

この点について2013年末、台湾で安全保障の専門家と意見交換をする機会があり、その際に、米中のいわゆる「新型大国関係」について、これが米中双方の「核心的利益」を相互に尊重するものであるとすれば、米国と台湾との関係にも大きく影響するだろうし、尖閣問題を抱える日本にとっても影響は避けられないと思うが、と問いかけたところ、意外な答えが返ってきた。

台湾側研究者によれば、中国の提唱する米国との「新型大国関係」は外交プロパガンダに過ぎないという。米中の協調はそれをやろうとしても行き詰

まる運命にあって、それは中国が「核心的利益」の適用範囲を広げすぎたからであり、今後米中の利害の衝突は避けられない、というものであった。この答えに、率直に言って筆者は言葉を失った。米中「新型大国関係」はいずれにしてもうまくいくはずがない、と一刀両断したからである。

まず、中国の提唱する米中「新型大国関係」とはどのようなものなのかを、あらためて紹介すると、①「衝突せず、対抗せず」、②社会制度、発展の道、核心的利益と重大な関心に関する「相互尊重」、③「協力・ウィンウィン」の関係であり、2011年のオバマ政権による東アジア「リバランス」政策に対応する意思のもと、中国が米国のアジア太平洋地域における現実的利益を尊重し、この地域から米国を追い出す意図がないことを明確にするものである。

しかし、これを別の観点から解釈すれば、アジア太平洋地域を米中の2大国で共同管理しようということになるのではないか。いわば中国版「G2論」である。既存の大国・米国と新興の大国・中国との「衝突」は避けることができる、そのためには米国は中国の非民主的な共産党独裁体制や人権状況を批判してはならず、また台湾やチベット自治区、ウイグル自治区など領土主権にかかわる問題に介入すべきではなく、そのかわり中国は経済や地域安保など協力できるところでは協力しよう、というスタンスと理解できる。

2013年6月、カリフォルニアで行われた米中首脳会談において、習近平主席がオバマ大統領に対し、「太平洋には米中両大国を受け入れる十分な空間がある」と述べ、「新型大国関係」を売り込んだが、この時にはオバマ大統領は話を聞き流しただけだったという。

そうしたところ、2013年11月20日、オバマ大統領の側近であるスーザン・ライス大統領補佐官（国家安全保障担当）がジョージタウン大学で「アジアにおける米国の将来」と題して講演し、そこで「中国について言えば、われわれは新型大国関係を機能させるようめざす（“When it comes to China, we seek to operationalize a new model of major power relations.”）⁽⁴⁵⁾と明言した。朝鮮半島の非核化やイランの核問題の解決などで中国の協力が必要だということを強調する文脈の中で出てきた表現ではあるが、オバマ政権はい

つの間にか中国の「新型大国関係」を受け入れていたことになる。

(2) 「新型大国関係」の既成事実化を図る中国

もちろん、オバマ政権が中国版「G2」論をそのまま受け入れたとは考えにくい。2013年6月以降の過程で米国が「新型大国関係」を暗黙のうちに受け入れることにしたとも想定しうる。しかし、ライス補佐官は中国との「新型大国関係」について、それが一体どのようなものと米国が理解しているか詳しくは説明しておらず、その後もホワイトハウスや国務省からの説明はないままだ。このままでは、中国は自分たちの提案がそのまま受け入れられたと解釈して、東シナ海や南シナ海での行動をエスカレートさせる恐れがある。

その懸念は、すでに現実のものとなっている。中国の防空識別圏設定のニュースは、ライス補佐官の講演直後の11月23日のことであり、12月5日には、南シナ海で訓練中だった中国空母「遼寧」を追跡監視していた米海軍ミサイル巡洋艦「カウペンス」が、中国海軍揚陸艦によって進路妨害を受けるという事案も発生している。

もっとも、中国の挑発的行動は今に始まったものではない。2006年10月には、沖縄近海の太平洋上で米空母「キティホーク」に中国海軍のディーゼル潜水艦が魚雷射程内の至近距離まで接近し浮上してみせた事案があった。また、2009年3月、海南島南方の南シナ海の公海上で、米海軍情報収集艦「インベッカブル」が中国漁船によって航行妨害を受けた事案もある。今後は、こうした米中の軍事的緊張の高まるケースが増加するかもしれない。

ところで、東シナ海上空に設定された中国の防空識別圏は、見方を変えれば中国海軍が東シナ海から西太平洋に出ていくための防空活動エリアと見ることができる。だから中国大陸沿岸から日中中間線を超えて、日本側に大きく張り出したものとなっている。ここ数年にわたり活発化の度合いを高めている中国海軍の東シナ海を経由した西太平洋での演習の実態を考えれば、それだけでも中国はかなり以前から防空識別圏の設定を考えていたことがわかるだろう。

南シナ海においても、中国・海南省が「中華人民共和国漁業法実施弁法改定案」を2013年11月29日に可決、1月1日から実施した。同法は、2008年にすでに実施されていたものに罰則などを加えただけで、取り立てて内容が変わったわけではないが、東シナ海に「防空識別圏」を設定した直後だけに、同法の「南シナ海の3分の2に及ぶ海南省管轄海域について、漁業や調査を実施する際には國務院の許可を必要とする」ことがクローズアップされ、中国の南シナ海に対する支配の強化の一環であるとして内外の注目をあつめることとなった。

このような中国の「攻勢」に対する米国の反応は日本から見て歯がゆい。中国が東シナ海に設定した「防空識別圏」について、日本が「撤回」を中国に対し強硬に申し入れたが、米国は「一方的な現状の変更であり認めない」としつつも、米民間航空会社に中国の要求するフライトデータの提出を促した。日米に見られるこうした対応の「温度差」は、当然ながら中国につけ込む余地を与えることになる。

2013年12月上旬のバイデン訪中に際し、中国の「人民網」（電子版）は「日本は米中関係がわかっていない」と題する記事を掲載し⁽¹⁶⁾、「バイデン副大統領は訪中時、中国指導者に『米中関係は21世紀における最も重要な2国間関係だ』と表明した。同様の発言は米国の首脳や高官も繰り返し行っている。両国指導者が新型の大国間関係の構築を決意したこと自体、双方が両国関係の重要性を認識し、両国関係の潜在的問題に気づき、共通利益を理解していることの表れだ」と論じた。ここでは米中「新型大国関係」が既成事実化されていることがわかる。

米中の「新型大国関係」などうまくいくはずがないと論断した台湾の研究者の見方は、それが正しいか誤りかを断定できる状況にまだ至ってはいない。しかし、シリア問題で介入を逡巡し、米国内で議会と対立し政府機関の封鎖直前まで至らしめた「決められない」オバマ大統領の内政・外交の力量不足を中国はよく観察している。これ以上外交で厄介事を抱え込みたくないオバマ政権の現実を考えれば、中国との「新型大国関係」を米国が受け入れる素

地は十分にある。その意味で言えば、日本も台湾も楽観はできないのである。尖閣諸島の主権を巡って、米国は「中立」の立場を主張している。米中の「新型大国関係」は、そうした中途半端な米国の「立ち位置」を逆手に取り、尖閣諸島における日本の「施政権」を否定する外交・軍事圧力を強めてくるだろう。米国が「尖閣諸島は日米安保条約の適用範囲だ」という立場を今後守ってくれる保証はないのである。

3. 「反腐敗」と「軍事改革」の両立めざす習近平

最後に、外交・安全保障政策の背景となる中国の国内政治について目を向けることとしたい。習近平の権力基盤を固める一環としての「ハエも虎も一緒に叩く」とする「反腐敗キャンペーン」は、2014年6月30日の徐才厚・前中央軍事委副主席（政治局委員）の党籍剥奪処分で、軍における反腐敗キャンペーンは一段落したように見えた。

しかしながら、胡錦濤時代、軍の人事を壟断してきた徐才厚が残した負の遺産は計り知れない。徐才厚に賄賂を送って昇格した高級軍人はいまだに軍の中枢にいるわけであり、また、徐才厚と共に中央軍事委副主席にあった郭伯雄が腐敗汚職の件でいつ「落馬」（中央紀律検査委による査問の公表）してもおかしくない状況（すでに拘束され審査の段階）にあると言われている。実は郭伯雄も徐才厚に負けず劣らずの腐敗ぶりだったとされる。その郭伯雄に連なる高級軍人といえば、現職の国防部長である常万全がいる。また、現職の中央軍事委副主席である范長龍も徐才厚によって抜擢された人物と見られている。これらの軍人が腐敗と無縁であったとは考えられず、その意味でも軍における反腐敗キャンペーンは、もう暫く続くと考えたほうが良いだろう。

本当かどうか確証のない話を紹介するのは気が引けるが、2014年8月6日の中国語ネット「博訊新聞」が伝えたところでは、習近平の進める無差別の反腐敗キャンペーンに危機感を抱いた范長龍、房峰輝（総参謀長）、常万全

らが郭伯雄を擁護し習近平を打倒する政変を画策したとされている⁽¹⁷⁾。ここに房峰輝が関わっていることに違和感を覚える向きもあるかもしれない。房峰輝は北京軍区司令員として、2009年の建国60周年を祝う軍事パレードの総指揮を務めた人物で、胡錦濤のお気に入りの将軍と見られていたからだ。

しかし、房峰輝はれっきとした郭伯雄人脈なのであり、二人の出身地である陝西省咸陽の地縁関係にあるわけで、直系の師弟関係にある。常万全は年齢的に郭伯雄に近いことから、関係はさらに濃密といえるかもしれない。常万全が蘭州軍区第47集団軍の軍長に就任したのは、郭伯雄の後任としてであった。徐才厚が出身地の遼寧省瓦房店を中心に、瀋陽軍区の人脈を形成したのと同様、郭伯雄も蘭州軍区を人脈の形成拠点としてきた。徐才厚が「東北幫」の頭目とするなら、郭伯雄は「西北幫」の頭目と位置づけられるのである。

習近平ははまだ健在だから、郭伯雄が目論んだ政変はなかったのかもしれないし、あったとしても未遂に終わったのだろう。この話自体、江沢民派の飛ばしたデマだという話もある。しかし、人脈的な事実関係は間違っていないことから、本当にデマかどうかもわからない。ただ肝心なことは范長龍以下のメンバーも依然として現職にとどまっているということである。郭伯雄の「落馬」が明らかになれば、「次はわれわれの番かもしれない」という動揺が彼らの間で高まり、不穏な動きに出る可能性は排除できないだろう。腐敗に関しては「身に覚えのある」高級軍人は多数いるだろうから、糾合すれば大きな勢力になるかもしれない。

ところで、習近平は軍事改革にも意欲的だとされる。人民解放軍の機構改革や「裁軍」（兵員削減）は、鄧小平、江沢民時代に実行に移され、胡錦濤が中央軍事委主席に就任した2004年に、総装備部が新設され、海・空・第二砲兵の司令員が中央軍事委員会入りして現在の体制が作られ、以来10年間、目立った軍の改革は行われてこなかった。しかし、2013年11月に開催された党18期3中全会において改革の全面深化に関する決定が採択され、その中に軍事改革も盛り込まれていたのである。

習近平にとって、軍事改革と反腐敗は同列にある。腐敗した軍隊がまともに戦闘に従事するとは考えにくいからである。腐敗を撲滅し、綱紀肅正を図るとともに、「戦うことができ、勝利することができる（能打仗、打勝仗）」軍隊を作り上げるのが、習近平の意図する軍事改革であろう。習近平が中央軍事委副主席だった胡錦濤政権後期には、軍における腐敗状況はすでに周知のものとなっていたことを考えれば、習近平が政権を掌握して間を置くことなく「能打仗、打勝仗」を軍の方針としたのは、彼が好戦的な指導者というよりも、そうしなければ軍としての体裁がとれないと考えたからだろう。

そこで思いつくのは、習近平が1979年に清華大学を卒業し、最初に就いた職務が当時副総理の職にあった耿飜の秘書として国务院弁公庁で働くことだった。いくら清華大学卒とはいえ、一介の新卒学生がそんなポストに就くのはありえない話だが、耿飜が習近平の父・習仲勲と親しい関係であったから実現したわけであり、まさに「太子党」ならではのことであった。

耿飜はまた79年には中央軍事委員会秘書長も兼務し、81年から82年には国防部長でもあった関係で、秘書の習近平は軍の情報にアクセスする必要から軍籍に入った。習近平が耿飜の秘書を務めたのが1979年から82年までであり、その頃の中国といえば、鄧小平が実権を掌握したばかりの時期でもあったが、79年1月に米国と国交を樹立するとすぐにベトナムに対し「懲罰戦争」を開始した頃でもあった。

中国とベトナムとの、いわゆる中越戦争について、ここで詳しく紹介する紙幅はないが、この戦争を開始した鄧小平にとって、これは軍事改革を進めるための人民解放軍に対する試練と位置づけていたようだ。鄧小平が実権を握った1980年代初め、人民解放軍は文革時代に兵員約400万にまで肥大化した軍隊のままで、階級制度もなく、とても近代的な戦争を戦える組織ではなかった。表向きには、中越戦争は中国側の大幅勝利と喧伝されているが、実際にはベトナムの反撃によって甚大な人的損害を出している。鄧小平の目論見通り、人民解放軍が近代的戦争を戦える軍隊ではないことを、身をもって体験させたことになる。

そういった時期に習近平は、党や軍の中枢が戦わず軍事改革をめぐる議論を間近に見ていたことになる。82年に耿飈の元を離れ、河北省、福建省、浙江省、上海と地方での政治キャリアを積んでいくが、鄧小平の改革開放政策、軍事改革の初期段階を北京で目の当たりにした習近平が影響を受けなかったとは考えにくい。

鄧小平は1985年から86年にかけて100万人兵員削減という最大規模の軍のリストラを断行し、陸軍を集団軍に再編した。同時にこれまでの11大軍区を7大軍区に整理統合し、1988年には65年に廃止されていた軍の階級制度を復活させ、人民解放軍は近代的軍隊の体裁を整えていったのである。

以来、人民解放軍の基本構造は大きく変わることなく30年近く経過している。現在の人民解放軍の総兵力は230万を数え、世界最大規模の軍隊であり、その過半は陸軍が占めるという伝統的大陸国家の軍隊のままである。この人民解放軍を、習近平はどのように改革していくのか。

習近平の軍事改革に具体的な青写真があるかどうかは知らない。しかし、巷間言われていることを断片的に挙げれば、例えば兵員規模を、陸軍を中心に80万人削減し150万人にする、政治将校制度を見直す、軍内における歌舞団など非戦闘員の削減、7大軍区を5大戦区に統合する、等々などがある。それぞれ、実際に行おうとすれば内部の強い抵抗にあう案件である。

しかし、中国は2014年7月から人民解放軍の陸・海・空・第二砲兵部隊を動員する全国規模の大軍事演習を実施しており、そのために総参謀部内に各軍種の一体運用を図る「統合作戦指揮センター」を設置したことが報じられている。軍種をまたぐ統合作戦能力が劣ることは人民解放軍の弱点であり、そのための統合作戦演習なども10年以上前から行ってきた経緯があるが、いよいよ本格的に統合作戦運用のための指揮部門を新設したことになる。

2013年11月に突然設置された東シナ海上空の防空識別圏についても、「東シナ海合同作戦指揮センター」が常設され、海・空軍の一体運用が図られている。同センターも指揮権は総参謀部にあるとされていることから、前記「統合作戦指揮センター」の機能の一部となっていると思われる。

こうして見ると、習近平の軍事改革はすでに動き出していると言ってよいだろう。しかし、軍内の反腐败キャンペーンが今後も継続されるなかで、どこまで本格的な軍事改革ができるのか。その一方で、最前線である軍の末端に、「能打仗、打勝仗」というプレッシャーばかりかければ、戦闘機の異常接近など本来すべきでない危険行為も「英雄的行動」として兵士を駆り立ててしまうことになりかねないし、すでにその傾向が見られる。

反腐败キャンペーンが軍中枢の動揺と混乱を招くなかで、軍中枢の指揮命令系統に不安が生じることを防ぎきれぬのか。反腐败と軍事改革という、本来同時に行なってはならないことを習近平はやろうとしている。

結びにかえて

習近平の中国はどこに向かっているのだろうか。米国をアジアから駆逐し、中国が覇権を握ろうとしているのだろうか。おそらく本心はそのとおりだろう。しかし、中国の国内事情がそれを困難なものとしている。社会的、経済的、さらに環境的に解決困難な問題を抱えつつ、巨大化した中国の舵取りをするだけでも大変な作業であり、なおかつ習近平は「共産党の指導する中国」という、自分の父親の世代が成し遂げた「遺産」を守らねばならない立場にある。

中国の国内に充満する矛盾は、ほとんどが共産党独裁のシステムから生まれたといっても過言ではない。そうした矛盾が存在してきたにもかかわらず、中国は今日あるような強大な存在となった。しかし、国民社会のなかで中国共産党の威信は低下し、求心力は衰えている。どうやって党の栄光を取り戻し、求心力を高めるか。習近平に課せられた課題はとてつもなく重いと言わざるをえない。

注

- (1) 「中国外交、渦巻く弱腰批判 呉建民・外交学院元院長に聞く」 「朝日

- 新聞デジタル」2014.7.16 <http://www.asahi.com/articles/DA3S11245394.html>。
- (2) 佐橋亮「ヒラリー・クリントンの『困難な選択』」<http://ryo78.blog.so-net.ne.jp/2014-06-11>。
- (3) 「『中国は大国、小国が侵害』と中国紙社説 一線越えるな、とベトナム威嚇」「産経ニュース」2014年5月9日
<http://www.sankei.com/world/print/140509/wor1405090008-c.html>。
- (4) 「習近平：積極樹立亜洲安全観 共創安全合作新局面」中華人民共和国外交部 2014年5月21日
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/yxhy_667356/zxxx/t1158070.shtml。
- (5) 「CICA 首脳会議開催 習近平主席がアジアの安全保障観を提唱」「人民網」日本語版 2014年5月22日 <http://j.people.com.cn/n/2014/0522/c94474-8731026.html>。
- (6) 「中国共産党が初めて所得倍増目標を明確に提起」<http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zt/dangdahui/t987662.htm>。
- (7) 「習近平主席が『中国の夢』を語る」『北京週報』http://japanese.beijingreview.com.cn/zt/txt/2013-07/08/content_554394.htm。
- (8) 例えば、高原明生「オバマ政権下の米中関係と東アジア情勢」<http://www.jiia.or.jp/column/201206/18-takahara.html>、清水美和「中国外交の09年転換とその背景」http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/1109_shimizu.html を参照。
- (9) 例えば、拙稿「明確に米国の『仮想敵国』となった中国」<http://jbpress.ismedia.jp/articles/-/30638> を参照。
- (10) エドワード・ルトワック『自滅する中国』芙蓉書房、2013年。
- (11) 中国における「失地回復」のナショナリズムを最初に指摘したのは、筆者が師事した故・小島朋之慶応義塾大学教授である。
- (12) ただし、小泉元総理はそれを否定している。「東アジア首脳会談後の

- 内外記者会見（要旨）<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2005/12/14press.html>。
- (13) 高原、清水前掲論文。
- (14) 前田宏子「中国における国益論争と核心的利益」PHP Policy Review Vol.6, No.48. <http://research.php.co.jp/policyreview/vol6no48.php>。
- (15) Remarks As Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>。
- (16) 「人民網」（電子版）2013年12月6日、<http://j.people.com.cn/94474/204188/8476973.html>。
- (17) 「軍中盛伝范長龍、房峰輝、定盤全策計政変」『博訊新聞』http://news.boxun.com/news/gb/china/2014/08/201408061955.shtml#U_uO8cV_tuI

中国経済の「新常态」

— 習近平体制の経済改革 —

遊川 和郎

China's "New Normal"
— Xi Jinping's Economic reform

Kazuo YUKAWA

はしがき

2012年11月に発足した習近平指導部はすでに1期5年の3分の1以上を経過した。13年11月の第18期中央委員会第三回全体会議（三中全会）を経て指導部の問題意識や中心課題、また改革の方向性も明確になりつつある一方、成長の減速・失速や、地方政府の債務問題、社債・理財商品等のデフォルト（債務不履行）に代表される「影の銀行」問題、不動産バブル崩壊懸念、といった経済運行上の諸々のリスクの指摘されている。

一方で、習近平総書記が「新常态」と呼ぶように、中国経済は高成長から中成長への転換、構造調整の推進や新たな成長分野の出現などが進行している。本稿では、こうした中国経済が直面する諸問題と「新常态」について明らかにするとともに、新たな成長分野であるネット通販とアリババの活動が示唆する点について論評を加える。

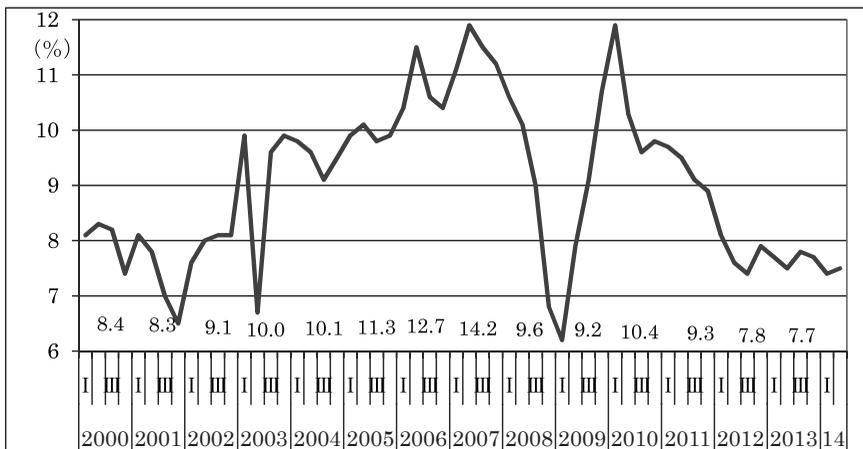
第1節 中国が直面する経済問題

1. 成長率の低下

中国経済への懸念を論じる場合、まず成長率について考える必要がある。改革開放後（1979～2013年）の平均成長率は9.8%、中でも2001年から13年までは10.0%の二桁成長を達成した。しかし、リーマンショック後の景気対策（4兆元投資）で急回復した2010年以降は力強さを欠いている。四半期で見た場合、10年1Qの11.9%をピークに下降し、12年1Qの8.1%を最後に8%割れ（7%台）の成長が続いている（第1図参照）。12年の全人代で目標とする成長率を8%から7.5%に引き下げ、14年の全人代ではさらに目標を引き下げるとのではないかという観測もあったが、「7.5%前後」に据え置いた。（第1表参照）

中国政府が認めるように、景気に下押し圧力がかかっていることは間違いない。長期的な生産年齢人口の減少、環境負荷の高まりとその対策、目先の景気よりも構造調整を優先する方針から過剰設備の淘汰、労働コストの上昇

第1図 中国の四半期 GDP 成長率



（資料）中国国家统计局発表表から作成

第1表 主要経済指標の実績と目標

	2013年実績	2014年目標	2014年上半期実績
GDP成長率	7.7% (7.5%前後)	7.5%前後	7.4%
CPI上昇率	2.60% (3.5%前後)	3.5%前後	2.3%
都市部新規就業者数	1310万人 (900万人)	1000万人	737万人 (+12万)
都市部登記失業率	4.1% (4.6%以内)	4.6%以内	4.08%

(出所) 目標値は2014年全人代報告、実績は国家統計局

注) 2013年実績中の()は目標値、14年上半期実績中の()は前年同期比

による競争力低下、地方政府の債務、デフォルト容認による信用収縮懸念、習近平体制以来の贅沢禁止令等に対して指導部は、従来のような景気刺激はしないことを明言して、財政出動や金融緩和など景気刺激を待ち望む地方や企業、金融市場との我慢比べの様相を呈している。また全人代で目標成長率を据え置いたものの、地方は全国31省中22省が目標を引き下げており、整合性にも疑問が残る。しかし、12年に8%から7.5%へ引き下げたばかりであり、2年後にまた引き下げれば中国経済減速とそれを容認する政府の姿勢を内外に印象付けてしまう恐れがあり、多少無理をしての「7.5%前後」だったと思われる。事実、14年1Qは7.4%と12年3Q以来、リーマンショック後では最低水準だった。

政府は7.4%も「7.5%前後」の範囲内であり景気刺激は行わないとしながらも、4月以降は「微刺激」を小刻みに打ち出すことによって、当面の景気の底は打ったと見られている。(第2表参照)

中国経済を考える上で最も難しいのは、中国政府を含めて成長率をどこまで低下させても持ち堪えられるのか確信が持てないことに尽きる。13年のGDP増加分(7.7%成長)は実質で80年代中頃のGDP総額、名目では90年代中頃のGDP総額に匹敵する規模になっており、2010年以前のような2桁成長が終わり、潜在成長率が低下していることには異論は見当たらないが、これから数年で6%、5%といった水準にまで低下するといった見方も含めて幅がある。政府も構造調整を進めるに当たり、どこまでの成長率低下は容

第2表 4月以来の景気微刺激

4月2日	中西部のインフラ整備と保障性住宅、バラック区改造など民生関連の重点プロジェクト建設加速。商業物流・電子商取引などの分野の参入基準緩和 小型・零細企業の企業所得税半減の優遇策実施範囲上限引き上げ（6万円→10万円）、2016年末まで延長 今年の鉄道新規投資建設を6600km以上に（前年比+1000km）
4月16日	農村向け金融機関の預金準備率引き下げ 起業・雇用支援税制の延長（16年末）、拡充（対象業種等の制限撤廃、徴税控除額の上限引上げ、手続き簡素化）
4月23日	企業投資自主権の政策措置実施、インフラ投資への民間参入促進
5月12日	人民銀、住宅ローンの速やかな審査を要請（貸し渋りは是正）
5月21日	水利施設の建設加速
5月30日	行政手数料など企業負担軽減（起業促進）、金融による実体経済支援、実施済み政策措置実施状況モニタリング
6月4日	さらなる規制緩和による起業促進
6月9日	零細企業・農業向け融資が一定基準を満たす銀行の預金準備率0.5%引下げ
6月11日	増値税の簡素化による企業負担軽減
7月2日	観光業の振興を目的とした行政手続きの簡素化、投融資等の支援
7月9日	新エネ車の自動車購入税の撤廃を決定
8月14日	企業の資金調達コスト引き下げに関する10項目の措置を発表

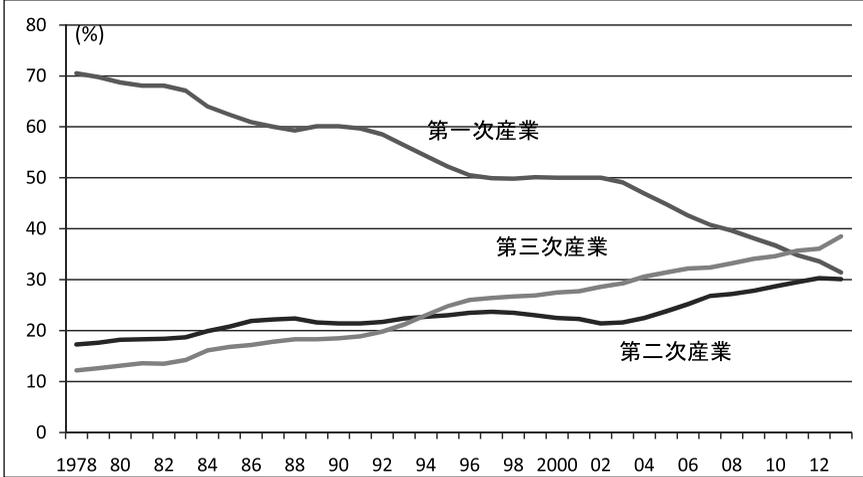
（資料）各種報道から作成

認できるのか、見極めながら進めているように思われる。

そのような中で低下に耐える状況として、雇用状況が堅調に推移していることがある。李克強首相はしばしば「成長率の下限は雇用維持、上限はインフレ」と述べているように、雇用問題が深刻にならないだけの成長を維持することは重要である。都市部登記失業率は2010年から4.1%で変わらず推移しているとともに、13年の都市部新規就業者数は目標の900万人に対し、1310万人と大幅に目標を上回った。14年はリーマンショック前の08年以来6年ぶりに目標を1000万人に引き上げ、14年上半期も好調に推移している。過去、1%の成長で創出できる雇用は100万人を切っていたが、13年は170万人と雇用吸収力が増加している。

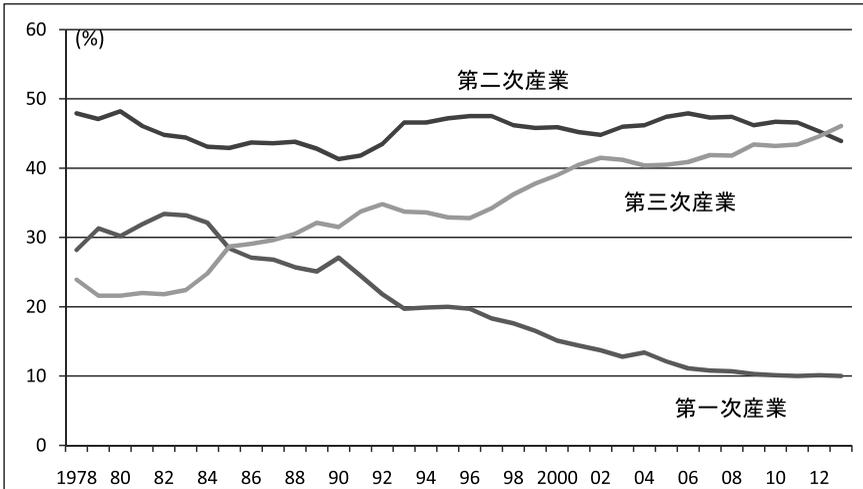
こうした雇用情勢が好調な背景には、経済構造が第三次産業から第二次産業へとシフトしていることが挙げられる。就業人口比では11年に初めて第三

第2図 産業別就業人口比



(資料)『中国統計摘要2014』から作成

第3図 産業別GDP構成比



(資料)『中国統計摘要2014』から作成

次産業が最大となり、GDP 構成比では13年に初めて第三次産業が第二次産業を上回った（第2図、第3図参照）。14年上半期も GDP 構成比は第三次46.9%、第二次46.0%とこの趨勢は続いている。

李首相の新体制発足以来、行政許認可を7回にわたって計632項目を廃止又は下部に委譲したことで新規企業登記が13年は27.6%増加、さらに14年3月に登録資本金制度の改革（企業手続きの簡素化）によって上半期は新規登記が168万社（前年同期比57%増）、うち私営企業158万社、就業者数1009万人（同43%増）と引き続き大幅に増加している¹。新指導部は従来の労働集約型産業での大量雇用からサービス業を中心とした起業が雇用を創出する方向性を打ち出し、景気刺激に依らない経済の活性化を志向している。

2. 不動産バブル

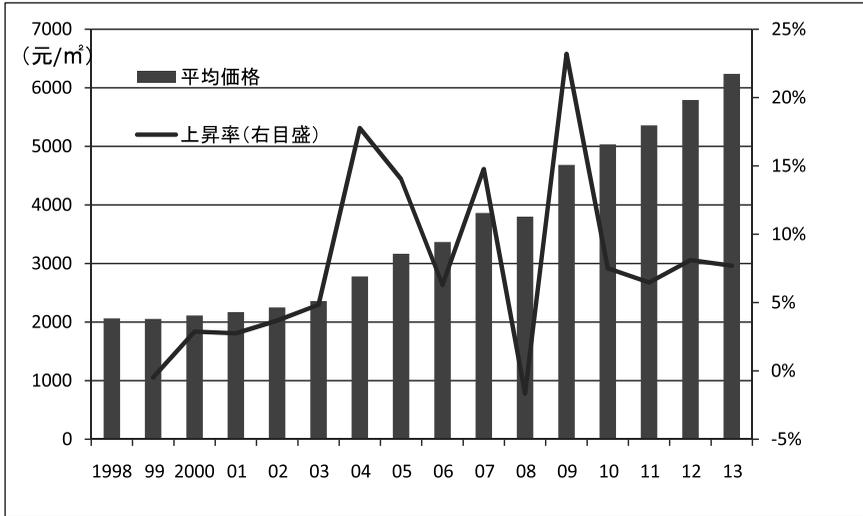
中国では1988年に土地所有権の有償譲渡が試験的に解禁され、その後98年の住宅改革によって不動産の市場価格による取り引きが全国的に行われるようになり、不動産価格（住宅、オフィスその他）は08年を除いて上昇を続けてきた（第4図参照）。また地方政府にとっては90年代以降土地譲渡収入が大きな財源となり、安く土地（農地）を収用し、それを高値で売却する錬金術が広まった。土地譲渡収入が地方財政に占める割合は、2001～03年は35%前後だったが、09年46%、10年69.4%、11年59.3%、12年43.6%、13年59.8%と、リーマンショックに伴う4兆元景気対策（08年）後、なし崩し的にその依存が強まっていた。一方、強制的な土地（農地）収用に係わるトラブルが後を絶たない他、土地を介した腐敗の誘発、住宅価格の高騰に伴う資産格差の激化など、不動産は中国社会の矛盾を大きく増幅させる要因となっていた。

高騰する不動産に対して、前指導部は、11年1月の「新国八条」²に代表されるように、頭金の割合や金利、譲渡益への課税といった需要面からの価格

¹ 一部新登記企業責任者との座談会での発言（2014年7月27日）

² 2軒目の住宅を購入する際の頭金を価格の6割に引き上げることなど、不動産価格抑制のための8項目の政策措置。

第4図 中国の不動産物件平均価格の推移



(資料)『中国統計年鑑2013』『2014年統計公報』から作成

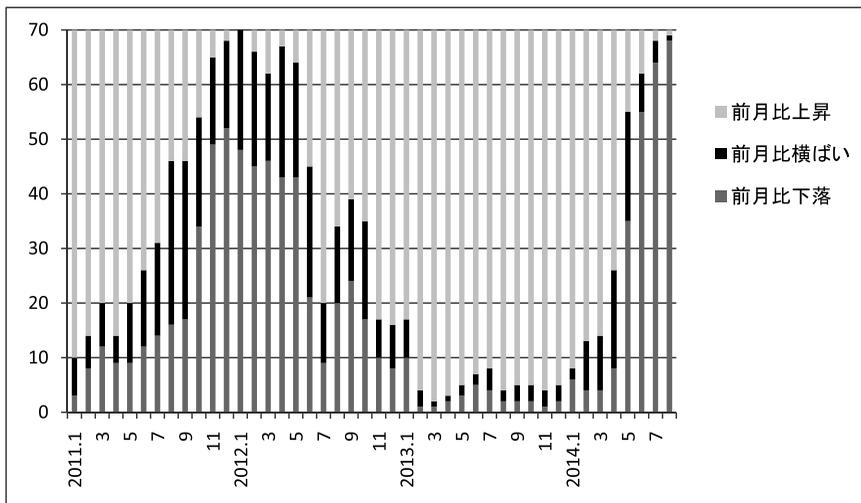
抑制策が中心だったが、不動産市場を根本的に調整する意欲には乏しかった。不動産価格が初めて下落に転じた2008年の中央経済工作会議において「不動産が内需拡大において積極的な役割を發揮する」と直接言及し翌09年の住宅平均販売価格は98年以来最高の24.7%急騰したように、むしろ下落に対して敏感な面があった。11年の同会議では、「不動産のコントロール政策は動揺しないことを堅持し、不動産価格の合理的な回帰を促し、(中略)不動産市場の健全な発展を促す」、12年の同会議では「不動産のコントロール政策は動揺しないことを堅持する」とだけ記され、「新国八条」も一時的な動揺は引き起こしたが、影響は限定的だった。

習近平指導部では、「新国八条」のような需要面には触れるような政策や住宅価格に対する公式な発言はないままに、淡々と公共住宅建設や容積率引き上げなど供給面での対策を強化している。これは、地方財政が土地使用権の売却に依存している影響を勘案しつつ、また不動産価格の急落がもたらす社会的な混乱を回避して軟着陸を目指そうとしているものと考えられる。

こうした中、14年に入り不動産市況の冷え込みが顕在化してきた。上半期の不動産物件販売面積は前年同期比6%減、売上げは6.7%減と軟化し、特に地方都市の下落が顕著となった。すでに不動産価格は合理的な説明ができないほどの割高感があることに加え、新指導部が三中全会を経て本格的に着手し始めた改革が市場を鎮静化させる見通しが広がったことによる。反腐敗運動の徹底や不動産登記制度の導入決定（3年以内）によって腐敗絡みの保有物件の売却増加が予想されることや、金融改革を進めれば銀行の利幅が圧縮されて貸し渋りや利用者への転嫁（貸出金利引き上げ）が考えられること、現在一部の都市で施行されている不動産税（固定資産税に相当）が導入・税率引き上げの可能性があること、国有企業の本業回帰（不動産からの撤退）など、不動産市場への逆風が強まっている。

国家統計局は毎月、全国主要70都市の住宅価格動向を発表しているが、14年5月から新築住宅の前月比下落都市が急増し、8月には70都市中68都市が下落（上昇1、横ばい1）となった（第5図参照）。価格動向は都市毎に異

第5図 全国主要70都市新築住宅価格前月比動向



(資料) 国家統計局発表「新築住宅価格動向」(各月) から作成

なり、北京・上海・広州・深圳は実需が旺盛との思惑から比較的堅調だったが、5月には上海、深圳が前月水準割れ、6月には広州が加わり、7月には北京も含め4都市とも前月比マイナスに転じた。

不動産価格の下落は銀行の不良債権増加を想起させるが、不動産融資は全貸出の2割に相当する約15億元、うち個人ローンが10億元、デベロッパが5兆元という構成で、8月の段階で個人の返済が滞るなどの金融機関への影響は顕在化していない。

一方で価格下落の影響は不動産開発投資の鈍化、またそれに伴う生産の縮小を招き、景気全体の足を引っ張り始めている。1～8月の不動産開発投資は13.2%増と1～7月に比べて0.5ポイント下落。鋼材価格の下落も目立っている。不動産開発投資が固定資産投資に占める割合は25.5%（13年）、投資のGDPへの寄与度が54.4%（同）であることを考えるとGDPの約13%に相当し、関連産業を含めると同20%程度の影響があると言われており、不動産市況の停滞が実体経済に及ぼす影響が懸念されている。

3. 地方債務、「影の銀行」問題

地方債務については、13年12月に審計署が同年6月現在の政府債務（中央・地方）規模について発表し、偶発債務を含めた債務規模は最大30兆2750億元に上る（第3表参照）。ただ、これを同年のGDP 56兆8845億元と比べると53%、財政赤字1.35兆元（14年）対GDP比2.1%と国際的な警戒ラインと比較しても健全な水準にあると言える。

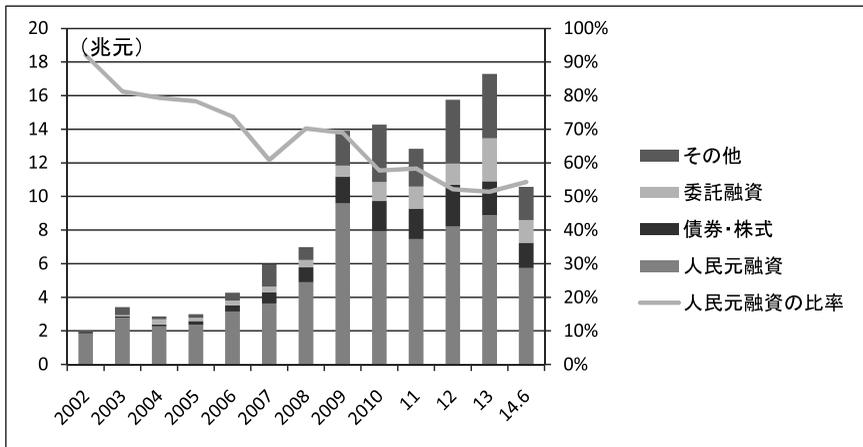
また金融に関しては、2010年12月の中国経済工作会議において、初めて「社会融資規模」という概念が打ち出され、「合理的な社会融資規模とリズムの保持」を翌11年の目標に掲げた。「社会融資規模」とは、一般的な銀行の人民元貸出しの他に、外貨貸出し、委託貸出し、信託貸出し、銀行引受手形、社債、非金融機関の国内発行株式が含まれる（第4図参照）。中国における企業の資金調達の間接金融が中心であり、従来、人民元による銀行貸出しが大半であった。2002年には人民元貸出しが資金調達の91.3%を占めてい

第3表 政府債務（中央・地方）の規模

		政府返済債務	偶発債務		債務合計
			政府保証債務	政府救済債務	
2012年末	中央	9兆4377億元	2836億元	2兆1621億元	11兆8834億元
	地方	9兆6282億元	2兆4871億元	3兆7705億元	15兆8858億元
	合計	19兆 659億元	2兆7707億元	5兆9326億元	27兆7692億元
2013年末	中央	9兆8129億元 (4.0%)	2601億元	2兆3111億元	12兆3841億元 (4.2%)
	地方	10兆8859億元 (13.1%)	2兆6656億元	4兆3394億元	17兆8909億元 (12.6%)
	合計	20兆6989億元 (8.6%)	2兆9256億元	6兆6505億元	30兆2750億元 (9.0%)

(資料) 中国審計署発表 (2014年12月30日) から作成
注) () 内は2012年末比の増加率

第6図 社会融資規模の推移



(資料) 中国人民銀行発表資料から作成

たが、その後その比重は下がり始め、10年には60%を下回った。「社会融資規模」は、リーマンショック後の4兆元景気対策で広がった多様な資金調達

手段を含み、社会全体の流動性を確認するための指標と言える。従来、人民銀行の監督の目が行き届いていなかった部分のリスクを認識し、有効な監督管理体制を敷くことの重要性が強調されるようになった。

第2節 「新常态」の出現

1. 「新常态」の特徴

こうしたこれまでとは異なる経済状態の出現について、「新常态」がそれを解き明かすキーワードになっている。この用語が初めて用いられたのは14年5月、習近平主席が河南省を視察の際のことで、『「新常态」に適應せよ』との発言が注目を集め、その後「新常态」は指導部の経済認識を表す言葉となった。

そもそも「新常态」とは何か。米国の債券運用会社PIMCOのCEO（当時）・モハメド・エルエリアン（Mohamed El-Erian）氏が09年に提唱した概念（new normal）で、信用の急激な膨張と収縮（リーマンショック）を経験した世界経済は元の状態には戻らない（戻れない）、景気が回復してもリーマンショック前とは異なることを覚悟しなければならない、といった意味だった。その後派生した意味で使われることもあるが、中国での使われ方はそれとは異なり独自の意味を持っている。

まず、中国で用いられる「新常态」は、成長速度の減速転換、構造調整に伴う陣痛、先の景気刺激（過剰設備問題等）の消化、という3つのタイミングが重なった状態での経済現象を指している。

具体的には以下の4つの特徴を挙げている³。一つはかつての10%前後という高成長から7～8%の中高速成長への転換、成長速度のギアチェンジである。中国経済は過去30数年の高速成長を実現し、高効率、低コスト、持続可能な中高速（中程度の高速）成長の段階に入った。以前のような高成長を

³ 『人民日報』2014年8月4日付

維持することは不可能でもあり、その必要もない。多くの国では8%以上の高成長から4%前後の中成長へと直接ギア転換したが、中国の場合、地域により成長のアンバランスがあるため、なお中高速の成長が可能である。

次に、経済構造の全面的な変化、最適化、グレードアップである。前述のように、第三次産業が第二次産業をGDPで上回ったほか、12年には消費の成長寄与度が投資を上回ったこと。11年に初めて都市人口が農村人口を上回り、新型城鎮化政策によって都市と農村の構造的な格差が縮小に向かい始めたこと。改革開放以来の所得の伸びは都市部住民7.4%、農村部住民7.5%とGDP成長率(9.8%)、税制収入(14.6%)を下回っていたが、今後所得の伸びがGDPの伸びを上回る可能性も出てきた。こうした経済構造の変化とともに、時代遅れの技術や過剰能力を抱える産業が淘汰され始めている。

第3に、新しい成長エンジンへの転換である。既存の製造業は労働力、資源、土地等諸コストの上昇で従来型の成長を維持することは困難であり、こうした要素投入型から技術革新がけん引する成長へと向かうことが望まれる。

第4に、多くのチャレンジ(困難)である。「新常态」の下、一部のリスクが顕在化しつつある。14年上半年期の全国商品住宅販売面積は前年同期比6%の下落、販売額は6.7%減、7月までに46の住宅購入規制都市のうち半数以上が制限を緩和したものの、不動産市況は冷めたままの状態となっている。14年の成長率は合理的な範囲で推移しているものの、不動産、地方債務、金融等の潜在的なリスクが顕在化したり、複合化する恐れを有している。

2. 「リコノミクス」から「新常态」へ

13年3月に李克強首相が就任し、温家宝前首相時代とは異なる経済運営を行っている。当初は外資系証券会社がこれを「リコノミクス」と名付けて、中国国内でも「李克強経済学」という表現が多用された。具体的には、①景気刺激策に依存しない(景気減速の容認)、②経済のレバレッジを小さくする(信用の膨張防止)、③構造改革の推進、の三つの特徴を指している⁴。しかし「リコノミクス」と呼ばれるこれらの経済政策は前指導部時代との比較

から出ているもので、温家宝時代とまさに正反対の政策と言える。

この「リコノミクス」という表現は、13年11月の第18期中央委員会第三回全体会議（三中全会）を経てほとんど目にはなくなった。三中全会で設置が決まった「中央改革全面深化指導チーム（12月設置）」のトップ（組長）に習近平総書記が就任したことから、経済分野も習総書記のイニシアチブで行われることが明確になり、「リコノミクス」も自然に姿を消していった。前指導部のような分業体制ならば李克強首相が担当したかもしれないが、総書記自らが経済政策の実権を握り、14年5月に打ち出した「新常态」はまさに習近平版経済政策の命名とも言える。それは何よりも前指導部時代の経済政策を否定している点に大きな特徴があるからである。

3. 前指導部はなぜ改革ができなかったのか

こうした目先の成長率よりも改革断行を最優先に取り組もうとしている新指導部の経済運営を考える場合、なぜ前指導部の経済改革が不徹底に終わったのかをもう一度考えなければならない。

まず、改革を遂行する権力基盤が十分であったか、という点である。02年の第16回党大会で胡錦濤総書記が誕生したが、前任の江沢民総書記は完全引退せず、その後2年間中央軍事委員会主席に留任し権力を手放さなかった。胡錦濤総書記の後継には当初、同じ共青团出身の李克強が有力視されていたが、07年の第17回党大会で李克強が習近平より序列が下となった人事も胡錦濤の意思が反映されなかった一つの証左だろう。改革への取り組みや経済政策においても長老勢力の様々な介入があったと思われ、構造改革のために我慢を強いるような実態はみられなかった。

次に、政策の力点をどこに置くか、という点である。経済運営を担った温家宝首相は元來格差是正や後発地域の底上げを重点課題として取り組む覚悟

4 大橋英夫『「リコノミクス」の課題と展望』、田中修『「リコノミクス」の特徴』『東亜』No.558。パークレイズ・キャピタル2013年6月のレポートで黄益平北京大教授が述べたもの。

であり、高成長の追求を企図していたのではない。しかし実際には成長率低下を回避しようとする傾向が強く、一方でインフレへの警戒も常にあったので、景気浮揚とインフレ抑制の間での神経質なかじ取りに終始した。景気下降に敏感という指導部の性質は、景気浮揚を求める地方や部門など抵抗勢力の圧力に屈しやすく、取り組むべきはずの構造改革を先送りにする結果を招いた。また人民元（完全変動相場制への移行）をはじめとする金融面での改革のように、実施に伴う影響が見通しにくかったり、混乱のダメージが大きい可能性のあるものには、特に臆病だったと言える。

第三に、好景気の下、痛みを伴う改革に取り組む切迫感が欠如していたことである。前述したように、00年代は二桁の高成長を続けており、その方式の延長でどこまで持続可能かは別として、今それに不満を持っている層よりもその恩恵に与りたい層の力が強ければあえて不人気な改革に取り組む必要はなかった。例えば一時は国有企業の活動分野を制限する方向だったものが、逆に独占的に利益を享受できる分野をなし崩しに広げていくなど、利益集団と呼ばれるグループにとって居心地のよいところで改革は停止し、固定化した。

第3節 成長エンジンは何か

1. アリババのNY上場

「新常态」は、「中所得の罫」⁵に類似した現象とも言える。この現象は習近平主席が「早く適応せよ」と述べているように短期で終息するのではなく、ある一定期間続きながら、構造改革を進めることによって脱却を試みるものと思われる。

そうした構造改革の中で、新しい成長エンジンが誕生しつつあることにも

⁵ 内閣府（2013）によれば、多くの途上国が経済発展により一人当たりGDPが中程度の水準（中所得）に達した後、発展パターンや戦略を転換できず、成長率が低下、あるいは長期にわたって低迷することを指す。

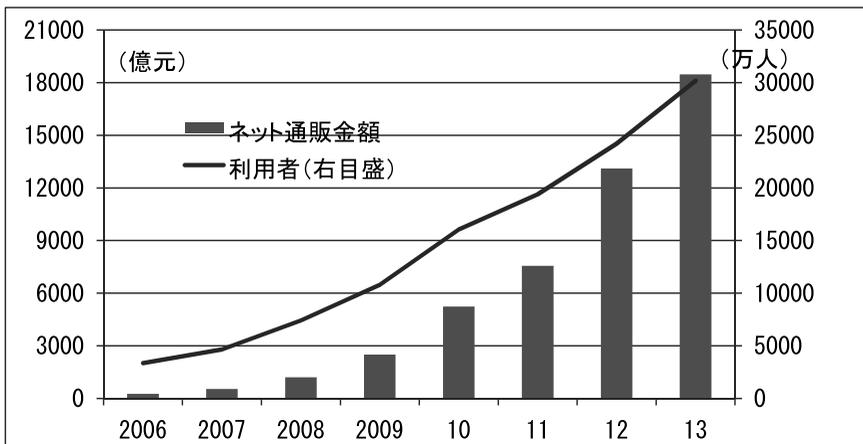
着目しなければならない。ここでは NY に上場した阿里巴巴（アリババ）を例に見てみよう。

14年9月19日、阿里巴巴は NY 市場に上場、初値は公募・売却価格（68ドル）より3割以上高い92.7ドルで、史上最大の調達規模（約250億ドル）となった。時価総額も2300億ドル規模で、トヨタ自動車を上回る。こうした投資家の高い人気は、阿里巴巴が成長する中国を体现する企業であるからに他ならない。

2. 急成長のネット通販事業

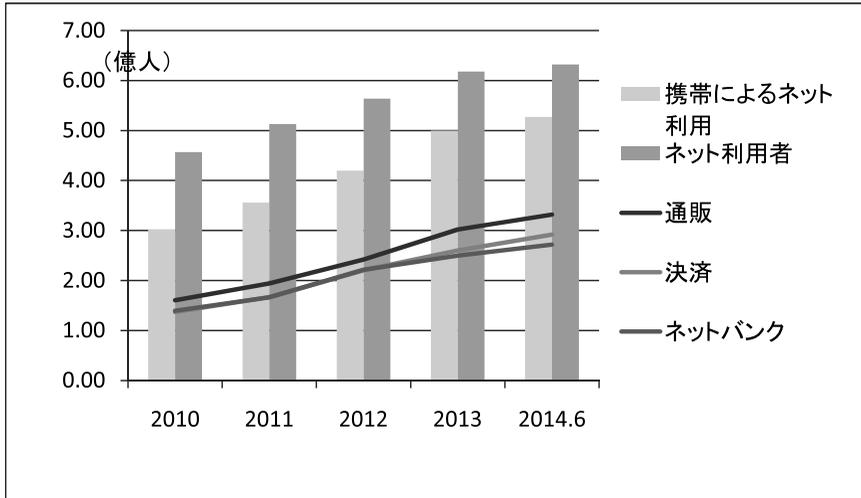
まず、中国のネット人口は6億3200万人（14年6月）、ネットによる通販利用者は3億3200万人（同）に上るが、ネット通販市場は2008年の1200億元から13年には1兆8477億元へと劇的な拡大を遂げた。この市場規模は日本の通販市場5.4兆円（12年）の5倍以上に相当する。また、中国の小売りに占める通販の割合は7.9%（13年）と無視できない水準となり、14年から国家統計局が四半期ごとにネット通販の統計データ発表を開始した。14年上半期のネット通販売上（一定規模以上の業者のみ）は前年同期比56.3%増と増勢

第7図 ネット通販の市場規模推移



(資料)『2013年中国网络购物市场研究报告』(CNNIC) から作成

第8図 携帯によるネット利用者と関連サービスの利用者数



(資料)『第33次中国互联网络发展状况统计报告』(CNNIC) から作成

が続いている。

3. アリババが引き起こしたイノベーション

1999年に創業した阿里巴巴が大きく発展する契機となったのは、04年に決済システムである「支付宝(アリペイ)」を開発したことが大きい。中国では信用を供与するクレジットカードは社会に馴染まず、それまで銀行口座から即時引き落としの銀聯カード(デビットカード)が中心だった。ところがネット決済の時代になり、通販で確実に代金回収したい売り手と現品を見届けなければ心配な買い手との間に溝が生じていた。アリペイは注文時に代金を預かり、買い手が商品を確認して引き落としを実行する仕組みでこの問題を解決し、中国社会のイノベーションを引き起こしたと言ってよい。アリペイによる決済は中国の代金決済におけるデファクト(業界標準)となり、その後公共料金の支払いなど幅広く利用されるようになった。

さらに、従来のパソコンからスマホがITビジネスの主戦場となっている

ことから、阿里巴巴は通販ビジネスのみならずスマホ上で展開される諸サービスを取り込むべく、業務を多角化している。13年6月にはアリペイ口座の残金を運用するオンラインMMF「余额宝」という新サービスを開始。銀行の1年物定期預金の金利が上限3.3%に規制されているなか、出し入れ自由の「余额宝」は一時6%を上回る運用実績で爆発的な人気を集めた。「余额宝」利用者は14年2月末現在8100万人でA株投資家（7700万）を上回り、運用残高は5000億元に上った⁶。

こうした「余额宝」人気は銀行預金の急減を招いた。その「余额宝」の資金は短期金融市場で運用し、高利回りを実現させているため、銀行業界からは「銀行にもたれかかる吸血鬼」、「金融界の寄生虫」という批判が巻き起こった。「余额宝」の潜在的なリスクにも関心が集まり、当局が規制に乗り出すかが注目された。しかし、3月の全人代で中国人民銀行の周小川総裁は「ネット金融を奨励し、余额宝を取り締まることはなく、監督管理を強化していく」と述べ、李克強首相の政府活動報告でも、「ネット金融の健全な発展を促す」と明記された。

4. 規制緩和による活力の引き出し

上からの金利自由化は遅々として進まないが、異業種からの挑戦を受けて初めて規制に守られた国有銀行の尻に火がついて早期自由化に取り組まざるをえなくなった。また14年3月に発表された民営銀行プランでは、アリババや騰訊などの民営企業に対し、それぞれの地方都市を基盤とした民営銀行5行について試行することとした。

金融に限らず、そもそも保護された国有企業が自発的に新サービスを創出する誘因は弱い。国有企業が規制で守られていた分野ほど、新しいイノベーションの種は隠されていると言ってよい。習近平指導部が行政許認可の廃止や下部委譲、参入規制の廃止・緩和、行政手数料の廃止・引き下げ、融資コ

⁶ 『人民網日本語版』2014年3月5日

第4表 民営銀行試行第一弾

共同発起人(民営企業)	新銀行名 又は開設予定地	運 営 方 式
阿 里 巴 巴 万 向 集 団	杭 州	「小存小貸」(預金・貸出 に上限)、店舗を持たず
騰 訊 百 業 立 源 業 業	深圳前海微衆銀行 (資本金30億元)	「大存小貸」(大口預金)、 前海に設立
均 瑶 集 団 復 星 集 団	上 海	特定区域限定預金・貸出
正 泰 集 団 華 峰 集 団	温州民商銀行	特定区域限定預金・貸出
華 北 集 団 麦 購	天津金城銀行	「公存公貸」(法人向け)

(資料) 中国銀行業監督管理委員会の発表(2014年3月11日、7月25日)から作成

スト引き下げ等によって、起業しやすい環境や規模の小さい民営企業の足を引っ張らない環境を作ろうとしている。中国経済が「中所得の罫」に似た現象から抜け出し、持続的な成長を実現するためには、民営企業や背中を押された国有企業がイノベーションを起こし、成長分野を創出して行くことが不可欠になろう。

<参考文献>

福本智之・小池一徳(2013),「中国のシャドーバンキング」『中国経済』2013年11月号, JETRO。

内閣府(2013),「中国の安定成長に向けた課題」『世界経済の潮流<2013年下半期 世界経済報告>』

中国の都市化政策と戸籍制度改革

小林 熙直

～The Urbanization Policy and Household
Registration Reform in China～

Hironao KOBAYASHI

はじめに

都市化の推進は、中国における現政権の重要な政策目標の1つである。2014年3月には都市化政策に関する長期的かつ総合的な計画である「国家新型都市化計画2014～2020年」（以下「都市化計画」）が公布されている。その主要な目的は都市化によって産業構造と経済成長方式の転換を着実に進めることにある。

2012年以降、中国の経済成長率は長期間維持してきた10%台から7%台へと低下し、それが常態化しつつある。中国政府はこの状況を「新常态」（ニューノーマル）と称しているが、それは中国経済の現状を投資・第2次産業（製造業）・純輸出の牽引する成長パターンから内需（消費）・第3次産業（サービス業）が牽引する成長パターンへの転換期にあると認識しているからである。

「都市化計画」によれば、2012年における都市化率は52.6%であったが、それは1億6,000万人を超える“外出農民工”（戸籍所在地を離れて就業する農民工）などを含めた都市常住人口（戸籍人口や流動人口）によるもので、

戸籍人口のみでの都市化率は35.3%に過ぎない。消費を機軸とした持続的な経済成長を可能にするためには、所得・消費水準の高い戸籍人口による都市化率を高めることが求められているのである。

2014年7月に公布された「戸籍制度改革をさらに進めることに関する意見」（以下「意見」）では、2020年までに1億人前後の都市流動人口（農民工とその他の流動人口）を都市戸籍に組み入れるという目標が掲げられているが、これは都市化率の引上げという「都市化計画」の目標をより具体化したものと言えよう。

このように都市戸籍人口の増加は、経済成長方式を転換する上でも重要な役割を担っているが、現状では都市と農村に二元化された戸籍管理制度がそれを妨げているわけであり、戸籍制度改革は「都市化計画」を推進するための大前提となっているのである。

本稿では、このような認識の下に2014年に中国が公布した「都市化計画」と「意見」の概要及びそれらが内包する課題を以下のような構成で紹介したい。

I 都市化政策：1. 「都市化計画」の概要、2. 都市化の財政負担と土地問題、II 戸籍制度改革：1. 戸籍制度改革の推移 2. 「意見」の概要

I 都市化政策

1. 「都市化計画」の概要

「都市化計画」は7編31章から構成され、2020年までの都市化政策の骨子を総合的に示したものであるが、ここでは戸籍制度改革との関連を中心に紹介する。

(1) 都市化政策の背景と目標

経済成長パターンを転換し、内需の拡大による持続的な発展を目指す中国にとって、都市化率を高めることは重要な政策課題である。都市化政策の重

要性は、国務院発展研究センターの“人口の1%が都市に移籍すれば経済成長率は1.2%押し上げられる”という試算からも明らかである^[1]。

しかし、上述のとおり、2012年現在における都市化率は、常住人口でも52.6%と低く、戸籍人口では35.3%に過ぎない。また都市化率も地域によって大きく異なり、それが地域格差を生み出しているのが現状である。例えば2012年現在の常住人口による地域別都市化率をみると、東部地区の62.2%に対し、中部地区は48.5%、西部地区は44.8%と大きな差がある。

このような現状を調整するために、「都市化計画」では、常住人口都市化率を2012年の52.6%から2020年には60%前後へ、戸籍人口都市化率を35.3%から45%前後へ引上げるという目標が掲げられている。その目標を実現するために、2020年までに1億人前後の“農業転移人口（農村転出人口）”とその他の常住人口”を都市戸籍に入れるという具体的な目標も示されている。これらの目標には当然ながら資源環境負担能力^[2]の高い中西部地区の都市化をより積極的に進めることによって、人口分布をより合理的にし、地域格差を調整しようという意図も含まれている。

都市化政策の第2の目標は産業構造の転換である。生産ベースでの国内総生産の構成比をみると、中国の場合2012年までの長期にわたって第2次産業（製造業・建設業）が第3次産業（サービス業）を上回っていた。2013年に初めて両者のシェアが逆転し、第3次産業46.1%、第2次産業43.9%となっている。それでも先進諸国における第3次産業の平均値74%前後とは相当な開きがある。

経済の規模においては世界第2位となった中国であるが、産業構造においては“経済発展に伴って、一国の所得・雇用が第1次産業から第2次産業へ、第2次産業から第3次産業へと比重を移す”とするクラークの法則とはかなり掛け離れた状況にある。「都市化計画」には第3次産業の構成比に関して、2020年までの具体的な目標値は示されていないが、少なくとも中進諸国の平均値である53%前後が目標となろう。

都市化政策にはもう1つ農業面からの目標もある。中国における1人当たり

および農家1戸当たり平均の耕地面積はそれぞれ0.1ha、0.6haで世界平均の4分の1前後と少ない。農地の集約化による規模の経営化が都市化政策の一環とされるのも当然のことであろう。

(2) “農業転移人口”の市民化

都市化率を向上させるために、2020年までに1億人前後の流動人口を都市に定住（戸籍取得）させることになっているが、企業・政府機関などの転勤者や学生などを除けば、そのほとんどはいわゆる“外出農民工”であり、彼らをどのように都市に定住させるかが、都市化政策の成否を左右することになる。因みに、2013年における“外出農民工”は1億6,610万人（農村人口の26.4%、総人口の1.2%）であった^[3]。

「都市化計画」ではこれらの“農業転移人口”（農村転出人口）の市民化を進めるにあたって、2つの政策が提起されている。1つは都市の人口規模ごとに市民化の条件を設けることである。戸籍取得条件は合法的かつ安定した就業（職業）と住所（賃貸を含む）のあることを前提に、5段階に分けられており、人口規模が大きくなるほど戸籍取得条件が厳しくなる。人口規模が50万人以下の行政鎮や小都市は全面開放であるが、人口規模が大きくなるに従って社会保険への加入年限（最高でも5年以下）なども条件となるし、500万人以上の特大都市では“積分制”（累積ポイント制）の導入も認められている。これは納税、社会保険加入年限などをポイント化し、一定のポイント以上でなければ戸籍申請ができないというシステムである。大都市での負担を軽減させるというこの考え方は、後述するように戸籍制度改革に関する「意見」ではより明確なものとなっている。

市民化のもう1つの政策は転入人口に都市戸籍人口と同等の公共サービスを保障することである。その対象は義務教育、職業訓練、社会保障から住宅まで多岐にわたるが、ここで注目すべきことは、農民工の就業や創業を補助するために「農民工職業訓練計画」が設けられていることである。この計画には年間100万人の高技能人材の養成なども含まれており、累積ポイントを

必要とする農民工にとっては利用価値のある制度といえる。

(3) 都市化のための制度改革

「都市化計画」では、都市化を進めるために広範囲にわたる制度改革の必要性が提起されているが、主な内容は次のとおりである。

①人口管理制度の改革：都市・農村における戸籍障壁を解消すると同時に流動人口を「居住証」制度で管理し、居住年数などとリンクさせた基本的公共サービス制度を確立する。人口に関する情報管理制度を確立し、2020年までには全人口を「公民身份號碼」（住民ナンバー制）のみで管理できるようにする。

②土地管理制度の改革：都市建設用地の規模を厳格に調整し、用地の集約化・標準化および国有地の有償化を制度化する。農村では土地の登記作業を推進し、法律に基づいて農民の土地請負経営権を保証する。厳格な耕地保護制度下で、農民に請負地や宅地の譲渡、担保化などの権利を認める。農村の集団所有地に関しても譲渡、賃貸、株式化などを認める。基本農田に関しては転用と開墾面積を均衡させるなど長期的な保護制度を強化する。

③都市化経費の保障：都市常住人口に対する公共サービスに必要な経費を賄うために“財政転移支出”（地方交付税）制度を確立させる。また、地方政府の税収を増加させることを目的に“房地產税”（建物・土地に対する固定資産税）の立法化を進めるとともに、資源税の対象品目を拡大し、それによって環境保護経費を税収で賄えるようにする。

この他、1億人を都市に定住させるために社会保障性住宅^[4]の建設や都市における環境保護政策の推進なども重要な目標とされている。

2. 都市化の財政負担と土地問題

(1) 都市化の財政負担

上述のように「都市化計画」では、大都市ほど累積ポイント制の導入などで流動人口の定住を厳しく抑制することになっているが、それは次のような

理由によるものである。第1は大都市ほど所得水準と公共サービス水準が高く、定住希望者が多いことである。第2は公共サービス水準が高いほど戸籍取得者1人当りの財政負担が増加するためである。ある試算によれば、1人の流動人口を定住させるために必要な財政負担は10万元になるという^[5]。この試算は特大都市を対象としたものと思われるが、もしこの通りだとすれば、2020年までの7年間に1億人に都市戸籍を与えた場合、年平均の財政負担は1兆4,300億元となり、2013年における国家財政収入の11.1%となる。

1人の流動人口を都市化するために必要なコストは都市の規模や公共サービスの水準によって異なる。2010年の人口センサスによれば、中国には都市が658（その下の行政単位であり流動人口の受け皿でもある行政鎮、即ち町は1万9,410）あり、人口規模別の都市数は、1,000万人以上の特大都市6、500～1,000万人の大都市10、300～500万人の大都市21、100～300万人の大都市103、50～100万人の中都市138、50万人以下の小都市380となっている。「都市計画」では500万人以上の大都市ではポイント制の導入により都市戸籍の申請条件を厳しくすることになっているが、これは前述のとおり大都市ほど公共サービスの水準が高いためである。

1人の流動人口を都市化するためのコストについては様々な試算があるが、コストに含まれる主要項目としては農民工子女の義務教育、医療保障、養老保険、最低生活保障などの社会保障、行政管理費および保障性住宅支出などがある。これら6要素を基本として國務院発展研究中心（センター）課題組が重慶、鄭州、武漢および嘉興の4大都市の市民化コストを試算した結果では、それぞれの都市のコストは8万408元、7万7,361元、8万5,086元、8万3,690元となっている^[6]。

これに対して、行政（都市）管理費は都市戸籍未取得の流動人口の段階でも当然必要な経費であるし、保障性住宅は最終的には個人負担であるから、これらを市民化コストに含めるべきではないという考え方もある^[7]。またそこでは実際の新たな財政負担は、現状の都市公共サービス経費から農村のそれを差引いたものに限定されると考えられている。このような考え方によ

り、2011年の実際支出経費で試算した1人当たり平均市民化コストは4,024元に過ぎない。しかし、この試算はあくまで都市の必要経費から農村のそれを差引いたものであり、各都市の公共サービス水準などを考慮したものではない。例えば、義務教育（小学生）の場合、2011年における都市と農村での1人当たりの財政支出は、全国平均では都市6,117元、農村5,718元でその差は399元であるが、上海市の場合はそれぞれ2万1,118元と1万5,121元でその差は6,062元であるし、同じ大都市でも北京市の場合2万4,920元と2万7,262元で、逆に農村地域の財政負担の方が2,342元も多い。

医療や年金制度でも省単位で実施されている現状を考慮した場合、市民化コストはあくまでもその都市の公共サービス水準を基準に試算されるべきであり、単純に都市の1人当たり平均の財政支出から農村のそれを差引いたものが各都市の市民化コストになるとは限らない。

ここでは参考までに、國務院発展研究中心課題組が最近試算した2013～2020年までの都市化コストを紹介していきたい（表－1参照）。

この課題組の試算は2020年までに都市化率を60%前後まで高めるために必要なコストを示したもので、表－1に見るとおり、必要経費には“外出農民工”のすべてを対象とした公共サービス（養老保障、最低生活保障、随伴子

表－1 都市化コスト (2012年不変価格、億元)

年	インフラ投資	外出農民工都市化コスト			保障性住宅投資	削除項目	合計
		養老保険	最低生活保障	子女教育			
2013	21,053	53	11	474	8,989	136	30,444
2015	21,053	168	33	690	7,800	144	29,600
2018	21,053	365	71	1,060	0	157	22,392
2020	21,053	516	99	1,340	0	167	22,841

(注) ①削除項目とはインフラ投資に含まれる新校舎建設費、②億元以下を四捨五入したため、本票の数字は原文と一致しない部分もある。

(出所) 國務院発展研究中心課題組『中国新城鎮化—道路、模式和政策』中国發展出版社、2014年、p186。

女の教育費)コストばかりでなく、インフラ整備費や保障性住宅建設費も含まれている。また、試算に当っては“外出農民工”や随伴子女の数の変動や養老保険加入率、最低生活保障対象者数なども加味されている。ただ従来の試算と異なるのは、公共サービスの必要経費に医療保険が含まれていないことである。その理由は、2010年7月から農村住民を対象とした新型農村合作医療と都市居民(都市の非就業者)基本医療制度が接続可能となり、いずれも1人当たり同額の財政補助(2012年は240元)が受けられるようになったことによる^[8]。

この試算によれば、都市化に必要な財政負担は、2013年の3兆444億元から、2020年には2兆2,841億元へと減少することになっている。これは社会保障性住宅への新規投資が年々減少し、2018年からは新たな都市化コストとして計上されなくなるためである。この間の“外出農民工”の総数は2013年1億6,823万人、2020年は2億662万人と想定されており、1人当たり平均の都市化コストは2013年約18万元、2020年約11万元となる。但し、表-1は2012年の不変価格による試算であり、物価の変動を加味した場合のそれは2013年の約20万元、2020年には約28万元へと上昇することになる。

(2) 都市化と“土地財政”

都市化のコストに関しては上述のように様々な試算があるが、流動人口を都市に定住させるには、社会保障は勿論インフラ整備から住宅の供給までかなりのコスト負担が必要なのは明らかである。問題は都市化コストは定住人口の規模や公共サービスの水準によって異なるものの、現実に多額の負債を抱える地方政府がどのように必要経費を捻出するかということである。

1994年の税制改革では、財政収入に占める中央政府と地方政府の割合を逆転させ、中央がより多くの収入を得られるようにしている。改革の最大の目的は中央政府が財政政策(マクロ・コントロール)を実施し易くするためであったが、それ以降地方政府の財政収入不足が慢性化し、今日に至っている。因みに、2013年6月末における地方政府の負債残高は10兆7,600億元(省ク

ラス 3 兆4,200億元、市クラス 7 兆2,900億元)で、年間の財政収入 6 兆8,969 億元を上回っている^[9]。

地方政府の財政赤字要因には、財政負担における中央と地方政府の相違もある。2013年の財政収支における中央政府と地方政府の割合をみると、収入ベースでは46.6 : 53.4であるが、支出ベースでは14.7 : 85.3と地方政府の負担が圧倒的に重い。これはほとんどの公共サービスが地方政府の責任で行われているためであり、例えば教育費や医療費における両者の財政支出割合は 6.1 : 93.9、1.1 : 98.9などとなっている^[10]。

地方政府の財政支出の40%強は中央政府からの“転移支出”(地方交付税)が充当され、それ以外は地方政府の税収と予算外収入で賄われることになるが、これらの収入の中で大きなシェアを占めるのがいわゆる“土地財政”である。地方政府の土地財政は、税収と土地譲渡(売却、賃貸など)収入から構成されるが、前者には土地使用税、土地増値税、耕地占用税などがあり、それが地方財政に占める割合は、2001年の6.4%から2012年には16.6%と上昇している^[11]。

一方、土地譲渡収入(コストを差し引いた純収入)は、2001年の5%から2010年には38.7%まで上昇したが、2012年には9.5%へと急落している。これは土地譲渡収入に占める補償費などのコストが上昇しているためであり、2010~2012年における土地譲渡収入に占める純収益の割合をみると54.0%、28.1%、20.4%と年々低下してきている。“土地財政”は地方政府にとっては重要な財源であるが、大都市周辺での取用可能な土地の減少や現状でも35~36%を占める土地収用・移転補償費^[12]が更に増加することを考慮した場合、土地譲渡収入への依存度は低下せざるを得ないであろう。

表-2では地方財政収入に占める土地譲渡収入(経費は差し引かれていない)の割合を示したが、2010年には66.7%と大幅に上昇している。その背後では地方政府による土地請負経営権の強制収用などの問題が顕在化しており、2014年に入ってから『人民日報』が「関注農村土地流転問題」と題する記事を連載(2014年1月7日から3月18日までに8回)するなど、この問題は

表－2 地方財政収入と土地譲渡収入 (億元、%)

年	A 土地譲渡総額	B 地方財政収入	A/B
2001	1,295	7,803	16.6
2005	5,883	15,100	38.9
2008	10,259	28,649	35.8
2010	27,100	40,613	66.7
2012	28,418	61,078	46.5

(出所) 張彰『城市化與地方財政風險』国家行政学院出版社、2013年、p105、など。

依然として社会的な注目を集めているのが現状である。

II 戸籍制度の改革

1. 戸籍制度改革の推移

(1) 流動人口の抑制から規範化へ

中国で最初に戸籍条例が公布されたのは1958年であった。この「戸口（戸籍）登記条例」の第10条では農村から都市へと移転する住民は何らかの証明書（就業や入学証明書）が必要である旨明記され、農村人口の都市流入が厳しく抑制されている。この背景にあったのは1953年から始まった都市における食糧の配給制度であった。55年には都市（配給を受ける側）と農村（食糧を供給する側）を区分する「城郷画分標準規定」が公布され、住民は都市人口と農村人口に分けられている。その後戸籍上も都市戸籍（「非農業戸口」）と農村戸籍（「農業戸口」）に分けられ今日に至っている。

農村から都市への人口流入を抑制する一方、都市労働者には食糧や生活必需品ばかりでなく、教育、医療や住宅までが低価格で供給されることとなり、これが中国特有の二重構造社会形成の深層要因となるのである。

1980年代には農家経営請負制の実施などから食糧が増産されたため、食糧供給面からの制約は緩和されることとなった^[13]。1984年10月の「農民の集

鎮戸籍取得問題に関する通知」では、農民が自ら食糧を手当てできることを条件に、集鎮（非農業人口を主とする町）への戸籍移転が認められている。1984年10月の第12期3中全会では“市場調節”（計画経済には市場調節もあるという考え方）という概念も提起され、1986年7月には国有企業も一定の条件を満たす農民工を雇用することが認められるなど、経済の市場化が進み、戸籍制度改革も加速化されるかに見えた。

しかし、1989年3月には農民工の無秩序な移動を抑制する緊急通達が出され、90年4月には“農転非”（農業戸籍から非農業戸籍への移籍）を厳しく抑制する通達も公布されている。一連の通達の目的は“盲流”と俗称された農民工の無秩序な都市流入を抑制することにあった。中国では1988、89年とハイパーインフレが続き、インフレ鎮静化を目的として1990年から3年間、投資を抑制するなどの経済調整政策が実施されたが、それが経済成長率の低下を招いたばかりでなく^[14]、労働力市場にも大きな影響を与えたのである。

1992年になると経済成長率は再び10%台へと戻り、それに伴って農民工の都市流入も増加し、“民工潮”（農民の出稼ぎブーム）と称される社会現象がみられた。この出稼ぎブームに対応して採られた政策は、農民工を主とする労働力の移動を規範化することと、農村の余剰労働力を“小城鎮”^[15]へと定住させることであった。1994年11月に公布された「省を越える流動労働力の就業に関する規定」は規範化政策の基本的方針を示すものであった。また2001年3月に公布された「小城鎮戸籍管理制度改革に関する意見」では、合法的な固定住所と安定した職業を有する農民の小城鎮への戸籍移転が認められている。これ以降戸籍制度改革はより広域的に試行され、その内容も多様化することとなった。

(2) 農業・非農業戸籍一元化への試み

2003年には一部の省で農業戸籍と非農業戸籍を一本化する実験が始まり、2006年末までには湖北、四川、重慶、江蘇、広西など12の省（直轄市、自治区）で都市と農村戸籍を一元化し「居民戸籍」（居民戸籍登記制度）とする

改革が実施されている。しかし、戸籍制度改革の内容は各省で必ずしも同じではなく、実施されている制度は次の3つのタイプに分類されているという^[16]。

①厳格規制型

“一線城市”即ち、北京、上海、広州市などの大規模人口都市では、人口圧力の負担能力に応じて戸籍取得には相当厳しい条件が付されている。北京市の場合は2011年には流入する労働者の戸籍取得条件を今まで以上に厳格にし、定住者のほとんどが高級技術者（人材）、高額投資者や学生などとなっている^[17]。

②限定開放型

“一線城市”ほど人口圧力の高くない大中市では、人材と資本確保のために一定の条件の下に開放政策が採られている。成都市では2004年に農業戸籍と非農業戸籍を統一した「居民戸口」を試験的に始め、2011年には農民が都市で一定面積以上の住宅を購入することを条件に、農民が“農村産権”（土地請負経営権、宅地使用権など）を保有したまま都市の公共サービスを受けることができる旨の通達を出している。しかし、実際に住宅を購入あるいは“農村産権”と都市住宅を交換可能な農民は少なく、この政策もあくまでも限定的なものであった。

③全面開放型

人口圧力の少ない地方中小都市では、人材と資本の必要性から全面開放政策を採る場合が多く、例えば湖北省鄂州市では、2004年には戸籍を“湖北居民戸口”に一本化し、2009年には入籍に必要とされる購入住宅の面積制限も撤廃している。また四川省徳陽市では2012年7月から納税、就業年数、固定住所での居住が1年以上の者は戸籍の申請が可能とするなど、戸籍取得条件が大幅に引下げられている。

上述のとおり、2000年代に入って中国の戸籍制度改革は加速しつつあるが、そこにはまだ多くの解決を必要とする問題点が残されている。第1は戸籍の取得に依然として様々な条件が付されており、それが貧富の差や都市間格差

を拡大させていることである。第2は戸籍制度は“居民戸籍”として表面的に一元化されたとしても、農業と非農業戸籍に付随して拡大してきた就業、教育、医療や社会保障、住宅サービスなど厚生面での格差問題は依然として残っているということである。

条件付きで都市戸籍を与えるという発想は1992年ごろにはじまった“藍印戸口”^[18]に遡るものである。現在では当初の“資本”（投資額）と都市戸籍の交換から“資本と人材”あるいは“住宅購入、投資、ポイント制”などへと戸籍との交換対象も多様化しつつあるが、条件を満たした者しか戸籍申請ができないという考え方は基本的に変わっていない。

次項では“流動人口を厳しく規制する戸籍管理制度を採用しているのは、現在では世界中で中国、朝鮮、貝寧（ベニン）のみである”^[19]といわれる中国独特の戸籍制度がどう変わりつつあるのかを戸籍制度に関する「意見」の概要をもとに紹介したい。

2. 「意見」の概要

2014年7月に国務院が公布した「意見」は、前述のとおり「都市化計画」の目標をより具体化したものであり、また「都市化計画」実施の前提となるものである。「意見」のもう一つの意義は、今まで各地方ごとに試行されてきた戸籍制度改革を中央政府の統一的政策として実施しようとするにある。以下では中国が全国レベルで展開しようとする戸籍制度改革とはどのようなものか、「意見」の概要からその点を探ってみたい。

(1) 人口規模別規制とポイント制

「意見」では2020年までに1億人前後の農村転出人口（主に農民工）とその他の都市常住人口（学生や通勤者など）を都市戸籍に組み入れるという目標が掲げられており、都市戸籍取得の条件は一律ではなく各都市の人口の規模に応じて異なる。

表-3に示したとおり、人口50万人以下の小都市（県級市や県庁所在都市）

表－3 都市の人口規模と常住戸籍申請条件

都市の分類	人口規模	申請条件
行政鎮、小都市	50万以下	安定した住所（賃貸も可）、同居する配偶者、父母、子女も申請可能（以下も同じ）
中級都市	50～100万	安定した職業と住所（賃貸も可）、都市社会保険への加入年限に対する要求は3年を超えない
大都市	(1)100～300万	安定した住所（賃貸も可）、一定年限の就業と都市の社会保険への加入
	(2)300～500万	就業の範囲と年限、住所の範囲と条件をやや厳しくし、都市の事情に応じてポイント制を実施、ただし都市社会保険への加入年限に対する要求は5年を超えない
特大都市	500万以上	安定した職業・住所（賃貸も可）、連続居住年限、都市社会保険加入年限などを主要指標とした合理的なポイント制を確立させる

（出所）「戸籍制度改革をさらに進めることに関する意見」（2014年7月24日公布）より作成。

などでは、安定した住所（賃貸をも含む）があれば戸籍申請が可能となる。本人と同時に同居する配偶者、父母、未成年の子女などの申請も可能となっているが、この条件は人口規模による規制はなくすべての都市で同じである。人口50万人以下の小都市の場合は基本的に“全面的開放”と言える。

人口50～100万都市になると就業や社会保険加入状況が申請条件に加えられる。人口圧力の大きな都市では就業や住所の範囲・年数、社会保険の加入年限などに具体的な条件を付すことが認められるなど、戸籍取得条件はやや厳しくなる。但し、居住面積を規定したり3年以上の社会保険加入年限を要求することは認められていない。人口100～300万人の都市の場合、住所、就業、社会保険加入に“一定の年限”という条件が加えられている以外人口50～100万人都市と申請条件は基本的に変わらない。

しかし、人口300万人以上になると住所、就業、社会保険加入などの年数に厳格な規定を設けることが認められると同時に、都市の状況に応じて“積

分制”（ポイント制）を実施することが認められている。「都市計画」ではポイント制は500万人以上の都市が対象であったが「意見」ではそれが300万人以上となり、500万人以上の都市の場合は“積分制”を全面的に実施することとなっている。

なお、“積分制”は広東省、上海市など一部の大都市では「意見」公布以前から実施されていたものである。広東省の場合、2009年に修正公布された「広東省流動人口サービス管理条例」において“暫住証”による流動人口の管理を“居住証”に改めると同時に、第27条では“居住証”保有者は同一住所に居住し、満7年間社会保険料を納付し、かつ固定的職業があり計画生育政策に適合し、犯罪歴のない者は戸籍を申請できる旨規定している。“暫住証”から“居住証”への切り替えがほぼ完了した2010年6月の「農民工積分制都市入籍工作に関する指導意見」では、“積分制”の実施細則も公表されている。ただ、2010年6月末時点でこの制度で都市戸籍を取得した農民工は同省農民工総数の0.32%に過ぎないという^[20]。

上海市の場合、2013年に「居住証管理弁法」と「居住証積分管理試行弁法」が試行され、従来の居住証自体を3つに分類しそれに対応した公共サービス

表－4 上海市の「居住証積分制」にみる優遇例

優遇対象	規定ポイント
青年	56～60歳を5点とし、1歳若くなるごとに2点追加
富裕層	過去3年間の納税額が年平均10万元以上あるいは上海戸籍者の雇用10人以上の企業経営者の場合、10万元・10人を10点として最高100点など
高学歴者	大卒90点、修士学位100点、博士学位110点など
高技能者	国家職業資格5、4、3、2、1級はそれぞれ15、30、60、100、140点。中級技術職務資格者と高等專業技術職務資格者は100点、140点など

（出所）謝宝富「居住証積分制：戸籍改革的又一个“补丁？”」『人口研究』2014年第1期、p92。

の提供や累積ポイント標準を定めるシステムが改められている。しかし、表-4に見るとおり、人材と資本の獲得という従来からの目的には大きな変化はなく、居住証所持者もポイント次第で戸籍取得に影響がでることになる。

また、居住証の分類による公共サービス面での差別は基本的になくなったものの、子女の教育や社会保障に関してはポイントの高い者ほど優遇される制度となっている。例えば子女教育では、親が居住証のみで一定のポイントがない場合は、上海市では高等職業学校しか受験できないが、ポイントが高い場合は普通高校や大学の受験も可能であるなど、“積分制”による差別は歴然としている^[21]。

(2) 居住証制度と流動人口の管理

流動人口の管理に関する最初の規定が公布されたのは1985年であった。暫住時間3か月（95年には1カ月に変更）を超える16歳以上の外来人口を対象に義務付けられたのが“暫住証”制度である。流動人口は暫住証の申請と同時に一定の“工本費”（都市側の負担費用）の納付も義務付けられていた（2009年に廃止）。この背景には前述のとおり条件付きながら農民の集鎮（町）への移転が認められるなど人口の流動化が進み始めたことがある。

その後、流動人口の増加に伴って単に人口管理を目的とした暫住証に替って人材の導入を目的とした俗称“人材居住証”が設けられ、北京（1999年）、上海（2002年）、広東（2003年）などの大都市では早くから居住証制度が試行されている^[22]。暫住証への登録率が低かったことなどもあり、2010年からは流動人口への基本的公共サービスの提供を包含した居住証制度が次第に普及し、「都市計画」では居住証制度の全面的な実施が提唱されている。

「意見」では、居住証は常住戸籍地を離れ一定期間都市に居住する流動人口（戸籍未取得者）を管理するためのものと説明されているが、同時に流動人口に常住（居民）戸籍者と同等か、あるいはそれに準じた公共サービスを提供することも明記されている。居住証制度はまた単に流動人口の管理を目的とした暫住証と異なり、流動人口が当該都市での戸籍を取得するまでの過

渡的な措置として位置づけられている。

戸籍制度改革の最終目標は、農業戸籍と非農業戸籍の区分や“藍印戸籍”のような派生的な戸籍制度を解消し、「居民戸口」として統一することにあるが、居住証制度はその前提となるものと言えよう。

居住証は、「意見」では常住戸籍地を離れ、市級以上の都市に半年以上居住する者が申請可能であり、一定の条件を満たした者は居住都市での戸籍申請が可能となる。「居住証管理弁法」^[23]は未公布であるため居住証に付随する権益などの詳細はわからないが、「意見」では居住証所有者は以下のような基本的公共サービスを楽しむことができることになっている。

①就業、基本的公共教育、医療衛生、計画生育、パスポートの取得などに関し、常住戸籍者と同等の権利を享受できる。

②居住年限や社会保険加入年限を条件に、段階的に中等職業教育補助、職業訓練、住宅保障、養老サービス、その他の社会福祉・救済において常住戸籍者と同等の権利を享受できるようになる。

③農民工などの子女は、連続的な就学年数に応じて、当該都市で高校、大学受験の資格が得られる。

このような基本的な公共サービスに加え、「意見」では農村移転人口やその他の常住人口の合法的権益を保障することを目的に、以下のように公共サービスの範囲を逐次拡大・深化させていくものとしている。

①流動人口子女の義務教育経費を各級政府が財政面で保障し、中等職業教育では学費を免除し、義務教育後の進学試験に参加できるようにする。

②失業保険の登録制度を整え、農村転出人口の職業・技能訓練に全面的に補助金を交付する^[24]。

③流動人口を都市の計画生育サービス制度に組み入れる^[25]。

④都市・農村の医療保険を接続させ、戸籍地以外でも医療費の精算ができるようにする。また都市・農村の医療制度の一体化を進める^[26]。

⑤養老保険では都市・農村居民基本養老保険を設け、都市労働者基本養老保険と接続できるようにする^[27]。

⑥最低生活保障（「低保」）を核とした社会救済制度を確立する。

⑦流動人口を都市の住宅保障制度に組み入れる。

これらの政策のうち、②～⑥は居住証保有者が享受可能な公共サービスとなりつつあるが、義務教育後の進学に関しては、後述するように改革は緒についたばかりである。また都市の保障性住宅については、流動人口も都市の中低収入家庭同様にサービスの対象となっているものの、北京、上海などの大都市で保障性住宅サービスを受ける場合には居住証の保有は勿論、それ以外にも当該都市の戸籍、就業や社会保険加入年限など厳しい条件が付いており、流動人口に多い非正規就業者は実質上サービスの対象外となっている^[28]。

この点は居住証制度そのものについても同様である。「意見」では当該都市に半年以上居住する者は居住証を申請できることになっているが、上海市の例では合法的な住所や安定した就業があり、同市の社会保険に6か月以上加入している者などといった中小都市における常住戸籍の取得と同じような条件が付されており、流動人口に多い非正規就業者にとっては公共サービス享受の前提となる居住証すら手の届かない状況にある。

(3) 農村人口の都市移転と土地問題

戸籍制度改革では、流動人口の管理や都市戸籍取得の条件などの他に、転出する農民の資産権、即ち土地請負経営権、宅地使用权および集団建設用地使用权のいわゆる“三権”をどうするかという問題がある。この点に関して、「意見」では土地に関する権利の確立、登記、権利証の発給などを前提に、農村資産権交易市場の整備と同時に、農地の“流転”（流通）においては農民の意思と有償の原則に基づくことを明示している。また、現段階においては、農村“三権”からの退出を農民の都市戸籍取得の条件としてはならない旨の方針も示されている。

「意見」で明示されたように、“三権”からの退出が都市戸籍取得の条件とならないとすれば、農民は農地や宅地を保有したまま都市戸籍の取得が可能となるわけで、都市に流動する農民工は自分の意思で必要な時に農地や宅

地を処理することができることになる。2006年に農業税が廃止されて以降、農地の価値は再評価されてきたが、その農地を留保できることは農民にとって大きな収穫であろう。

ただ若干の疑問は、2003年3月施行の「農村土地請負法」の第26条の“家族全員が中・大都市の戸籍を取得した場合は、請負経営権を集団（村民委員会など）に返還しなければならない”という規定はどうかということである。またもう1つの疑問は、「意見」公布以前に半ば強制的に土地を収用されたいわゆる“失地農民”の権益はどうかという点である。更には言えば「意見」公布後に土地請負経営権を市場で譲渡した農民との格差はどうかということである。“失地農民”対策は社会保障の視点から再度見直されるべきであろう。

因みに、農地の収用補償制度は幾度となく改められてきており、近年になるほど補償条件がよくなっている。1986年の「土地管理法」では土地補償は年産値（生産額）の3～6倍、移転補助は2～3倍が標準で、最高でも両者合計で年産値の20倍を超えないこととなっていた。98年の改正「土地管理法」では補償額と移転補助額は年産値の6～10倍と4～6倍へ、最高額も30倍へと引上げられている。2004年の「土地収用・移転補償に関する指導意見」では、補償標準には農民の生活水準が考慮されるようになり、土地補償と移転補助の合計は年産値の30倍とし、それでも元の生活水準が維持できない場合は、国有地の有償使用権の収益から一定の比率で補填することになっている。

このように収用土地の補償は制度上はかなり改善されてきているが、前述のとおり『人民日報』が2014年初めから8回にわたって農村土地流転問題に関する記事を連載しているように、現実には多くの問題が残されたままである。依然として土地の強制収用が行われていたり、補償金の分配における不透明性（土地被収用農民への分配率が低いなど）の問題などが報じられているが、その根底には土地請負経営権の前提となる測量、登記、請負契約書などの不備があるといわれる。

現在、宅地と集団土地建設用地使用権に関しては、統一的な調査、登記、権利証の発給を目的とした法規がすでに草案の段階にあるといわれるが^[30]、農地の“流転”が加速している現状では^[30]、「農村土地請負法」の全面的な改正も必要であろう。

ここまで「意見」の概要の紹介と若干の課題について述べてきたが、最後に戸籍との関連で流動人口の高校・大学受験の現状を簡述しておきたい。

「意見」では農民工の子女も連続的な就学年数に応じて居住都市で高校・大学受験資格が得られるとされているが、大都市での“異地高考”（異地での大学受験）は現状では相当にハードルが高い。2012年8月には「異地高考解決に関する意見」が公布されたこともあり、黒龍江、安徽、重慶、河北など多くの省・市では2013年から流動人口の子女にも大学受験を認め始めているが、流入人口の多い（戸籍の価値の高い）北京、上海、広東などでは依然としてハードルが高い^[31]。

北京市では2014年から高等職業学校に限定して受験を認めているが、その条件は居住証の所持、安定した住所、合法的で安定した職業に満6年間就業、連続して満6年間の社会保険料の納付などと厳しい。

上海市は2014年の「居住証管理条例」の公布に対応して“積分標準”の高いことを条件に高校・大学受験を認め始めている。広東省では2016年から安定した住所、連続3年以上居住証を保有などの条件を満たした者の子女に高校受験を認め、高校卒業者には広東省籍の者と同様に大学受験への応募を認めることになっている。

2014年9月には「受験制度改革に関する意見」が公布され、2017年からは中西部地区や人口規模の大きな省市での大学合格率を引き上げることと、農村出身者の重点大学への入学者を増加させるなどの方針が示されているが、

2014年度において常住戸籍地以外で大学受験に応募した者は5万6,000人に過ぎず^[32]、戸籍制度改革と対応した大学受験制度改革が本格化するのはまだ相当先のようなのである。

(注)

- [1] 『人民日報』2014年8月25日。
- [2] 資源環境とは、1人当たり建設用地、再生可能エネルギー構成比、緑地率などを示す。
- [3] 『人民日報』2014年5月13日。
- [4] 政府が低中所得世帯用に提供する①廉価賃貸住宅、②経済適用住宅（低価格住宅）、③政策的賃貸住宅（①②の対象にならない低中所得世帯や立ち退き世帯、人事異動者などが対象）の総称。②の購入には当該市の戸籍のあることが条件となる。
- [5] 『人民日報』2014年8月26日。
- [6] 『農民工市民化：制度創新與頂層政策設計』中国發展出版社、2011年。
- [7] 丁萌萌、徐滇慶「城鎮化進程中農民工市民化的成本測算」『經濟動態』2014年第2期、pp36～43。
- [8] 中国の医療制度は①農村住民を対象とした新型農村合作医療、②都市住民を対象とした都市居民基本医療、③都市労働者を対象とした都市労働者基本医療および④政府機関・公務員などを対象とした医療制度からなる。2010年7月から流動人口は①②③のいずれかに選択加入ができるようになり、移動時には就業先への移転も可能となった。但し、重複加入は不可。
- [9] 『人民日報』2014年6月23日。「地方債務問題如何標本兼治」『財經』2014年10月27日号、p45。
- [10] 『中国統計年鑑』（2014年版）。
- [11] 国家發展和改革委員会投資司編『2014年中国投資報告』經濟管理出版社、pp120～123。
- [12] 劉守英『直面中国土地問題』中国發展出版社、2014年、p87。
- [13] 1985年には公定価格による食糧の統一買付制度が契約買付制度に改められ、契約外の食糧は市場価格での取引が可能となっている。
- [14] 經濟成長率（実質）は88年の11.3%から89年4.1%、90年3.8%へと低下。

- [15] 県クラスの市、県庁所在地の鎮あるいはその他の行政鎮のこと。
- [16] 李強、胡宝荣「戸籍制度改革與農民工市民化的経路」杭州国際城市学研究中心編『農民工市民化與内需拉動研究』（上）杭州出版社、2013年、pp 5～6。
- [17] 『南方周末』（2014年8月21日）によれば、北京市の常住外来人口（俗称“北漂”）は2003年の300万人から2013年には800万人に増加。そのうち戸籍取得者は18万人前後で、そのうち20%前後は学生であった。
- [18] この呼称は戸籍帳の表紙の色が赤ではなく藍色であることによる。一定額以上の投資者、住宅購入者や政府機関勤務の移転者などが対象。1994年以降は上海、深圳、広州、天津などの大都市でも実施。多くの場合目的は商品住宅の販売にあった（『人民日報』2009年8月28日など）。
- [19] 『中国労働保障報』2008年7月23日。
- [20] 前掲『農民工市民化與内需拉動研究』（上）pp107～109。
- [21] 謝宝富「居住証積分制：戸籍改革的又一個“补丁？”『人口研究』2014年第1期、pp90～92。“补丁”は継ぎを当てる意。
- [22] 王陽「居住証制度地方實施現狀研究」『人口研究』2014年第3期、p56。
- [23] 公安部による「意見」の説明では、「居住証管理弁法」は2014年度内に公布予定となっている（『人民日報』2014年7月31日）。
- [24] 現時点でも失業保険制度は都市のみにあり、農村にはない。
- [25] 計画生育に関しては、2009年10月施行の「流動人口計畫生育工作条例」で管理責任を現居住地政府とする旨規定されている。
- [26] 注[8]参照。
- [27] 2014年2月公布の「都市・農村養老保險制度接續暫行弁法」では、同年7月1日から接續（移転先で当該地の保険に加入すること）可能となっている。
- [28] 王玉君、楊文輝、劉志林「進城務工員住房變動及其影響因素」『人口研究』2014年第4期、p65。
- [29] 『人民日報』2014年8月11日、9月1日など。

- [30]2013年末における請負耕地の流転面積は3億4,000万ムー（約2,260万ha）で、全耕地面積の26%に及ぶとされる（『人民日報』2014年6月22日）。
- [31]『中国教育発展報告』（2013年版）、社会科学出版社、pp118～119。
- [32]『人民日報』2014年7月31日。

新憲法はベトナム経済の成長をもたらすか

木村 哲三郎

Economic Implications of the New Constitution

Tetsusaburo KIMURA

はじめに

ベトナム国会は2013年11月28日、新たなベトナム社会主義共和国憲法を可決した。この憲法は1992年憲法を改正したもので新憲法と呼べる程の改変を加えたものではないが、本稿では新憲法もしくは改正憲法、1992年憲法と比較する場合は2013年憲法と呼ぶことにする。本稿の目的は新憲法の基本的性格を明らかにしてそれを評価することであるが以下のような順序で行なう。第1にドイモイ (Doi Moi=刷新) が生まれた背景について述べ、第2に1991年の政治綱領と1992年憲法の内容を検討する。第3に2013年憲法の制定過程を分析する。第4に新憲法の基本的条項を分析し、その特色を明らかにする。第5に新憲法の問題点を指摘し、これらが持続的経済成長および社会進歩、社会的公正の実現にどのような意味を持つかを検討する。

なお本稿は主にベトナム共産党の機関紙『ニヤンザン (Nhan Dan)』、理論誌『雑誌共産 (Tap Chi Cong San)』の記事と論文を資料として使用している。これらは党や政府の見解であって一般市民の意見を反映するものではない。しかし、これらにベトナム共産党指導者が旧ソ連や中国の指導者で行なった首脳会談でのやり取りおよび市民の声を紹介した中野亜理論文 (注

(29)参照)からの引用を加えることによって、いくらかの客観性は回復できたと考えている。

第1章 社会主義の危機とドイモイ

ベトナム共産党は時代時代の節目に全党員を導くためのやや長期の指針を発表してきた。これが政治綱領(略して党綱領)である。ベトナム共産党は他の政党の存在を認めず国内で唯一の政党でありかつ執権党であるから党綱領が国家、国民の行動原理である憲法の基礎となる。したがって党綱領が変われば憲法も変らなければならない。

(1) ドイモイの党大会

周知のようにベトナム共産党は1986年12月の第6回党大会においてドイモイ(Doi Moi=刷新)路線を打ち出した。これは従来の補助金に支えられた指令経済から市場経済への大転換である。ドイモイは認識の更改、思考の刷新を、そして何よりも社会主義についての思考の刷新を要求した。

ベトナム共産党は第6回党大会で、過渡期における社会主義革命全局を見据えた完全な綱領の制定を進めて行くとの決意を明らかにした⁽¹⁾。党中央⁽²⁾は1987年2月から政治綱領と経済・社会戦略の起草にとりかかった。起草委員会の委員長はグエン・バン・リン(Nguyen Van Linh)党書記長、党綱領起草小組の委員長は党長老のチュオン・チン(Truong Chinh)元書記長が努めた。元書記長の死去後はグエン・バン・リン書記長が直接党綱領起草小組の委員長を努めた⁽³⁾。1991年6月の第7回党大会は「社会主義への過渡期における国家建設のための政治綱領」と「2000年までの経済社会の安定と発展の戦略」を他の決議案とともに採択した。さて1987年から始まる政治

(1) Le Mau Han, Cac Cuong Linh Cach Mang cua Dang Cong San Viet Nam, 2001. 61ページ

(2) 党政治局と党中央委員会書記局を指す。

(3) Le Mau Han, 前掲書、62ページ。

綱領作成の4年間は他の社会主義各国にとっても波乱に豊んだ試行錯誤の4年間であった。ドイモイ政策を生んだ時代の雰囲気を見てみよう。

(2) 「改革開放」と「ペレストロイカ」

旧ソ連では1985年3月新しくソ連共産党書記長となったミハイル・ゴルバチョフ (Gorbachev, Mikhail) が米ソ関係の見直し、社会・経済発展の加速化、情報の公開など「ペレストロイカ (Perestroika=立て直し)」政策に着手した。1986年2月ソ連共産党の第27回党大会は新党綱領と党規約改正に関する決議を採択した。これ以後ソ連におけるペレストロイカの重要なステップとして次のようなものが注目されよう。

1987年1月の党中央委員会総会は複数政党制、秘密投票制など政治改革を推進するとの重要な決定を行なった。6月30日、ソ連最高会議は「国营企業法」を制定した。これは指令・行政的管理機構の見直し、国营企業の独立採算制への移行を狙ったものである。1988年6月28日、第19回党協議会は人民代議員大会、最高会議議長の創設、幹部の任期制、党と国家の分離、法改革を承認した。1989年3月26日には旧ソ連で初の複数候補制による人民代議員選挙が実施され、改革派、民族派が多数当選した。1990年2月7日党拡大中央委員会総会は一党独裁制の放棄、大統領制導入を採択した。そして3月15日人民代議員大会はゴルバチョフを初代ソ連大統領に選んだ⁽⁴⁾。このように旧ソ連では経済改革よりも政治改革が先行した。

中国ではこれと反対に経済改革、すなわち市場化、対外開放の動きが先行し政治改革が遅れたので、民主化を要求する動きが強まり1989年6月4日の天安門事件に発展した。民主化運動は権力の腐敗とともに個人や人権が圧迫されていることが経済改革の進展を阻害しているとして政治改革を要求した。保守派が優勢であった中国共産党指導部は民主化運動に「反革命」のレッテルを貼り、軍隊を使用して弾圧した。

(4) ミハイル・ゴルバチョフ、『ゴルバチョフ回想録下巻』1996年、773-782ページ。

ゴルバチョフはソ・中関係正常化のために天安門事件の直前、1989年5月15日中国を公式訪問し、鄧小平および趙紫陽党総書記らと会談した。双方はそれぞれの社会主義体制の改革について述べ合った。

趙紫陽はゴルバチョフに対して「われわれは西側のような新しい党制度、つまり党が交替で政権につくような制度をつくる方向へ事を運ぶつもりはありません。今いかなる党も中国共産党に代ることはできません。指導的役割は共産党にあります」と述べたあと、中ソ両党の書記長が答えなければならない問題として次の疑問を提起した。「一党制度は民主主義の発展を保証することができるか。この制度で否定的な現象をコントロールし、党および政府機関内の汚職と闘うことができるか」。

これについてゴルバチョフは回想録のなかで「この問題提起の中に私は私自身の疑念と苦悩を見た」と述べ、ソ連でも政治改革の内容と範囲を討議した時、意見の多元主義や一党制度でも民主主義を発展させることができるかが問題になったこと、ソ連では多元主義が思想の範囲に限定されず、複数政党制になったことを明らかにしている⁽⁵⁾。

天安門事件に際して趙紫陽は総書記の地位を追われ、16年間の自宅軟禁の生活を送った後亡くなった。極秘のうちに残した回想録のなかで彼はゴルバチョフとの会談で彼が複数政党制と議会制への移行を示唆したことはないと言った後で「私が指摘したのは次の二つだ。一つは共産党の支配政党としての地位は変わらないが、統治の方法は変えなければならない。……もう一つは社会主義国家は[人治]ではなく[法治]によって統治されるべきである」であったと書き残している⁽⁶⁾。

また総書記の地位にあった頃、共産党支配下の統治方法として次のような構想を持っていた。

①「透明度」の確保；党と国家の重要な行動や決定に至る過程は公表しな

(5) ゴルバチョフ、『回想録下巻』513ページ。

(6) 趙紫陽、『極秘回想録』、201-391ページ。

なければならない。

②社会のさまざまな方面、勢力、利益集団とのあいだに複数の対話チャンネルを確立する必要；各社会集団との対話、協議を行うにはその自主的存在を認めなければならない。このために労働組合、青年団体、婦人団体、商工団体などあらゆる社会団体が共産党の支配下で一つに統一されてしまっている状況を改めることである。

③選挙制度を改革し、民主選挙や「差額選挙（定数より多い候補者が立つ選挙）」の範囲を拡大すること。

④憲法で規定されている集会、結社、デモ、請願、ストライキといった活動を自由に行う権利を個別の法律によって保障する必要⁽⁷⁾。

以上は「改革開放」の政策を推進しながら中国が直面していた政治改革の課題であった。ドイモイを開始したベトナムの指導部はどのような問題に直面し、どのような選択をしたのか。これを知るにはゴルバチョフの回想録が助けになる。

（3）「ドイモイ」政策の背景

ベトナムの「ドイモイ」は何よりも経済危機から脱するために始まった。1987年5月助言と経済援助を求めてモスクワを訪れたグエン・バン・リンに対してゴルバチョフはネップ（NEP＝新経済政策）を実施したレーニンの経験にもっと大胆に学ぶことを助言した⁽⁸⁾。

ベトナムの党は請負制を導入して合作社の土地をそれぞれの農民に経営委託し、税（現物）を支払った残りの生産物を市場に出すことを認めた。農業分野における請負制の導入で、1989年半ば農業生産は回復し始めた。1989年10月グエン・バン・リンはモスクワを訪問し、新経済政策が最初の結果を出しはじめたことを報告した。

(7) 趙紫陽、同書、382-394ページ。

(8) ゴルバチョフ、前掲書、527ページ。NEPについては Alec Nove, *An economic history of the U.S.S.R.*, Penguin Books, 1982. p. 53 以下の 4-NEP の項を参照。

ゴルバチョフはソ連の経済改革の遅れをベトナムの成功と比較して次のように述べている。「わが国では果てしない議論がつづいている。どちらがよいか、私有制か社会的所有制か？ところがベトナムは賢明に対処し、土地の全人民所有制を維持すると宣言した上で売買だけを除く完全な経営的所有と相続の権利を認めている」⁽⁹⁾。つまりベトナムは土地の所有権は国家にあるとした上で、その使用权と相続権を個人に認めて土地を有効に活用していると感心している。

このようにベトナムの改革は当初からソ連の助言と経済援助を受けた経済改革、それも農業改革が主たるものであり、政治改革と言えば党人事の刷新のみで制度、思考にかかわるものではなかった。

天安門事件、ポーランドの『連帯』の合法化、ハンガリーの一党独裁の放棄、「ベルリンの壁」の崩壊は経済の改革開放がどれほど巨大な民主化要求の波を引き起こすものかを示して、ベトナム共産党指導部に大きな衝撃を与えた。党内の改革派と保守派の対立はこうした社会主義の危機から深まっていた。

1989年の8月15日、「今日の国内・国際情勢を前にした思想工作について」の緊急問題を討議するために、第6期中央委員会第7回総会が開かれた。総会のコミュニケは「帝国主義の社会主義に打撃を与えようとする陰謀と狂気染みた行動、若干の社会主義国の再建・改革・刷新の状況が、国内のドイモイ過程における経済的社会的困難と一緒に幹部や党員、わが人民の思想に影響を与えた。……若干の幹部、党員は欠陥のある誤まった思想を持つようになった」⁽¹⁰⁾と党内に意見の対立があることを示唆した。

対立は最高指導部にまで及んだ。後に追放されることになるチャン・スアン・バック (Tran Xuan Bach) が指導部の考えに異論を唱えた。

彼の主張を要約すると、①社会主義の困難は帝国主義の陰謀によるもので

(9) ゴルバチョフ、前掲書、529ページ。

(10) 木村哲三郎、『ベトナム：党官僚国家の新たな挑戦』、1996年、255ページ。

はなく、経済・社会生活を向上させることに失敗して、党が国民の信頼を失っていることによる。②ヨーロッパに起きていることがアジアで起らないということはない。わが国の人民はさらに多くの民主主義と社会主義を要求している。③党が生き残るためには新しい理論と経済および政治制度の刷新が必要である。理論上の問題は所有と市場であり、政治上の問題は第1に国家と企業管理の関係であり、第2が党の指導性と人民権力との関係である⁽¹¹⁾。

中国や東欧社会主義国での大激変に触発された社会主義理論、共産党による一党独裁体制、民主化を巡る論争は、1990年3月ハノイで開かれた第6期中央委員会第8回総会で一応の決着をみた。コミュニケの大意は次のように要約できよう。

社会主義が全面的な危機に陥っていることは認めるが、それでも社会主義は前進すると信じる。党はマルクス・レーニン主義を基礎に国の現状を分析し、自主独立の精神をもって刷新の事業を指導する。政治の安定があって経済・社会が安定し、刷新の事業は成功する。党の指導の刷新強化、党内の団結・統一の維持、党と人民の間の緊密な関係、社会主義的民主主義の拡大などがドイモイ実現の決定的要素である。コミュニケはまたチャン・スアン・バック同志を党の組織・規律違反で政治局員、書記局員、中央委員より除名することを決定したと述べている⁽¹²⁾。

1990年3月31日のハノイ発共同電は第8回総会の議論のなかでベトナム共産党指導部がソ連共産党は階級闘争を放棄し、西側と妥協した、このため東欧の社会主義体制の支持基盤を失わせたとソ連の党を名指して批判したと伝えている⁽¹³⁾。

チャン・スアン・バック政治局員の除名はベトナムが独自の道（基本的には中国の道）を歩むことを意味した。かねて党の体質改善、政治の一層の民主化を要求していた南部の抵抗戦士クラブへの攻撃が強まった。3月の同ク

(11) 同上書、257-258ページ。

(12) 同書、259ページ。

(13) 同書、260ページ。

ラブの年次総会でグエン・ホ (Nguyen Ho) 会長とタ・バ・トン (Ta Ba Tong) 副会長が同クラブの執行部を追われた。海外のベトナム人らは7月パリにおいて「ベトナム自由・民主連盟」の設立を宣言した。『ニヤンザン』紙のブイ・チン (Bui Tin) 副編集長が滞在先のパリで民主改革を要求するアピールを發表した。ベトナム共産党第7回党大会に提出されることになる「政治綱領」はこのような党内外の情勢のなかで準備された。

第2章 党政治綱領と憲法

(1) 政治綱領

1991年6月ベトナム共産党第7回党大会が開かれ、「社会主義への過渡期の国土建設綱領」が「2000年までのわが国経済・社会の安定と発展の戦略」および他の文書とともに提出され、承認された。そしてド・ムオイ (Do Muoi) を書記長とする新しい党指導部が誕生した。

上記のような比較的長期にわたる方針、戦略を示す文書が採択されたのは初めての事である。第7回党大会はこの意味で画期的重要性を持つ大会であった。

1991年の党綱領は大約次の4つに分けられよう。①革命過程と実践からの教訓、②我が国における社会主義への過渡期、③経済、社会、国防・治安、外交政策についての方針、④政治システムと党の指導的役割。

このうち憲法と関係が深いものは②と④である。②では「危機に直面した社会主義国では共産党と労働者の党が指導的役割を放棄し、社会体制が変わった。帝国主義勢力は社会主義国家を一掃する目的をもって仮借なき反革命の攻勢をかけてきている。資本主義は未だ経済発展の余力を持っている。社会主義は現代的生産力と主な生産手段の公的所有に基づく高度に発展した経済体制である」と工業化、経済社会の現代化を主張している。

党の指導的役割について述べた④ではまず国家について「政治システムの中心は直接民主主義の手段を通じて人民に選ばれた国家である。国家は全権

を与えられ、法を作る権限を持ち、法を用いて社会生活のすべての面を組織し運営する。国家は官僚主義、腐敗、権力の乱用、無責任や市民の民主的権利の侵害を防ぎ罰するメカニズムと手段を持たなければならない。国家機関の運用原則は民主集中制である。ベトナムの国家は3権分立の法治国家である」と主張している。

次にベトナム祖国戦線について「祖国戦線は人民の諸団体および各界を代表する人士から成る政治的同盟で人民権力の政治的基礎である。党は戦線のメンバーであると同時に指導者でもある。党は戦線や人民諸団体の自主性を尊重し、その積極的活動を支援し、その意見に耳を傾ける」と述べている。

党は自らもその一員である政治システムに対して、政治綱領、発展戦略を示すことによって指導を行なうと共に行政機関および人民諸団体の役職にベストの党員を推薦する⁽¹⁴⁾。

(2) 1992年憲法

第8期国会第5回会議は1989年6月、「1980年憲法」改正のための委員会を設置した。委員会は改正の過程で4つの改正草案を準備し、各機関、団体の意見を求めた。最終草案はマスメディアに発表され、900万の国民がその検討に参加した。1992年4月15日改正憲法は第8期国会第11回会議で採択され、4月18日発効した。

1992年憲法の基本的性格を見るために「ドイモイ」以前の1980年憲法と比較して、政治体制、経済システム、基本的人権の3点についての記述がどう変わっているか見てみよう⁽¹⁵⁾。

a. 政治体制

1980年憲法（以下80年憲法と略）は第2条でベトナム社会主義共和国はプロレタリア独裁の国で、社会主義の建設を成功させ、共産主義へ進むと書い

⁽¹⁴⁾ 第7回党大会文献（英文版）、1911、pp. 46-66、特に p. 64を参照。

⁽¹⁵⁾ 資料として1980年憲法は F.B.I.S, Vietnam, 12 Dec. 1980. pp. K1-K28。1992年憲法はハノイ外交出版社の英文版を使用。

いるのに、1992年（以下92年憲法と略）憲法は第2条と第3条でベトナム社会主義共和国は人民の国で、豊かで強い国を建設するために奮闘するとなっている。

b. 経済システム

80年憲法第18条は「国家は生産関係における革命を行ない、経済の非社会主義部門の改造を指導かつ活用して、生産手段の社会主義的所有制を強固なものにする。それによって全人民所有の国有部門と勤労人民による集団部門の2つの基本要素から成る国民経済を建設する。このうち国有部門が国民経済において主導的役割を担う。このため、この部分を優先的に発展させる。

92年憲法は第15条で「ベトナムは国家が管理する市場経済の下での多成分（Multi-component）から成る商品経済を推進する。商品経済のそれぞれの成分は所有制からみて全人民所有、集団所有、私的個人所有に分けられる。このうち全人民所有と集団所有が経済の基礎をなす」と述べて私的所有と市場経済の役割も承認している。

第16条は「国民経済は国有部門、集団部門、個人経営部門、私的資本主義経営、国家資本主義部門の5部門から構成される。国家の経済政策の目的は生産力を解放し、人民の物質的、精神的な必要を最大限満たすことである」と述べる。このように第16条では市場における資本主義経営部門の役割を認め、経済政策の目的が社会主義の建設から生産力の解放、経済の発展に移っている。

土地について第17条は全人民所有であるが、国家はこれを組織および個人にその使用を委託できる。使用を委託された組織および個人はその使用权を譲渡できると述べている。これに対して80年憲法第20条は次のように述べている。「土地は国家の管理下に置かれる。土地を使用している集団と個人は国家の政策と計画に従ってそれを保護し、活性化し、利用する責任を持つ。農・林業用の土地は権限ある国家機関が承認しないかぎり、他の用途に使ってはならない」。92年憲法では土地についての規定で画期的転換がなされたと言えよう。

各部門について第19条では国有部門に経営の自主権を認め、第20条で集団部門については自由意志による結合、民主的合議制の原則に基づく運営を規定している。集団化の強制を止め、合作社を行政単位から西欧や日本のように農業協同組合にするとの考えである。

第21条は、個人経営部門と私的資本主義経営にあらゆる分野での企業の自由を認めている。第22条は企業が内外の他の個人および経済組織と合弁あるいは提携関係を持つことができると述べている。第25条は国家は外国の企業、個人が資本と技術を投資することを奨励する。その所有権を保障し、外国投資による企業は国有化しない、と述べている。

国家の役割について、第24条は「国家は独立・主権の尊重、互恵の原則に基づき、国内生産の保護育成を目的として対外経済関係を拡大する。第26条で国家は法律、計画、政策でもって国民経済を運営する」と述べているのに対して80年憲法では第21条で外国との貿易、対外経済交流は国家が独占的にこれを行うと述べ、第33条で国家は統一したプランに従って国民経済を指導すると述べている。92年憲法は経済システムにおいて計画経済から市場経済へ転換したことを示している。

c. 基本的人権について

ここでは経済システムの大転換に対応して基本的人権についての規定がどのように変化したのかを明らかにする。

第55条、市民は労働の権利と義務を持つ。国家と社会は勤労者のための雇用増加プランを作成する。これに対して80年憲法第58条は「国家は経済発展計画を基礎に雇用を作り、本人の性向、希望と社会的要請に従って、人を雇用する」。これでは職業選択の自由はないに等しい。

第2章第57条は市民は法の範囲内で企業を起す自由を持つと述べているが、80年憲法にはこのような規定はなかった。第2章58条は市民は合法的所得、預金、住宅、家財、生産手段、資産および他の企業への投資に対して所有権を持つ。国家によって委託された土地については第17条、第18条の規定に従う。第68条は国内における移動と居住の自由を認めている。

かくして制限はあるものの経済システムの転換に見合った人権についての規定が用意されたと言えよう。

第3章 2013年憲法の制定

(1) 新政治綱領の作成

新政治綱領の作成に中心的役割を果たしたと見られるグエン・フー・チョン (Nguyen Phu Trong) 現党書記長によると、2006年4月の第10回党大会は、1991年党綱領を引き続き研究し、補足発展させて、改正綱領、つまり新綱領を2011年に開かれる第11回党大会に提出することを決議した⁽¹⁶⁾。

ベトナムでは共産党の政治綱領が憲法の基本的性格を決定すると言っても過言ではない。ここでは新憲法の検討に入る前に新政治綱領の基本的概念を明らかにしておきたい。

1991年党綱領は第10回大会の決議を待つまでもなく、採択直後から、ドイモイの実施過程から得られた新しい認識、概念の下で補足・修正された。例を挙げると、1996年の第8回党大会で提起された商品経済と社会主義についての新しい認識である。

「商品生産は社会主義と対立するものではなく、人類文明発展の成果であり、客観的に存在し、社会主義建設および社会主義建設後も必要なものである」。「市場経済の各経営体とその管理方法を運用することはその積極面を社会主義建設に利用することであり、決して資本主義の道を歩くことではない。市場経済は社会主義の本質と矛盾する消極面も持っている。市場経済を運用するにはこの消極面を克服し、最大限これを制限するために断固として闘わなければならない」。

このような認識を基にして2001年4月の第9回党大会で「社会主義を指向する市場経済」という過渡期の総路線とも言うべき概念が採用された⁽¹⁷⁾。

⁽¹⁶⁾ T.C.C.S. (Tap Chi Cong San = 『雑誌共産』の略) 2010年2月号、p. 19。

⁽¹⁷⁾ T.C.C.S. 2010年5月号、pp. 5-6。

この例からも明らかなように新政治綱領の基本的概念とは「社会主義への過渡期」についてどのように考えているかである。旧ソ連や東欧の社会主義先進国が崩壊した結果、残された社会主義国は自らが目標とする社会主義像を示す必要があった。次に過渡期はどれ程の期間が必要かを、最後に過渡期の総路線を具体化し、そのなかで党や国家が果たす役割を明らかにする必要があった。

a. 社会主義像

目標とする社会主義について新綱領は⁽¹⁸⁾ 次のような特長を持つと述べている。総括的特長として「民富、強国、民主、公正、文明」と「共産党が指導する、人民の人民による人民のための社会主義法治国家」の2点を挙げる。

次に1991年党綱領の勤労者（労働人民）が主人公である社会が新綱領では「人民」が主人公と修正されている。対外関係では地球上の「すべての国の人民」から「各国」との友好協力に修正されている⁽¹⁹⁾。

新綱領は社会主義の特長として「現代的生産力とそれに照応した進歩的生産関係に基礎を置く高度に発展した経済」を提示している。1991年党綱領の「現代的生産力と主要な生産手段の公的所有に基礎を置く高度に発展した経済」との違いは明白である⁽²⁰⁾。生産手段の公有が社会主義建設のための条件ではなくなっている。

b. 過渡期の期間について

過渡期は長期にわたる複雑な過程であるが「社会主義の経済基礎とそれに照応する政治・思想・文化の上部構造が基本的に建設された時に終了する」。経済基礎と上部構造の建設は次に来る「日に日に繁栄する幸福な社会主義」の出発点であるとの考え方である。新綱領は全党と全人民は努力して21世紀の半ば頃までにベトナムを現代的工業国に発展させることを目標にしてい

(18) T.C.C.S. 2011年5月 pp. 7-17を参照。ここには政治綱領の基本的でかつ新しい内容が紹介されている。

(19) 同誌、p. 10。

(20) 同誌、p. 11。

る⁽²¹⁾。それに照応する上部構造が建設されるには更に時間を要する。

c. 「社会主義指向の市場経済」の具体的性格

この経済には多種・多様な所有型態が存在することから多種類の経済成分があり、それに伴って多種多様な組織・経営形態、分配方式が存在する。各成分は法の前で平等であり、長期にわたって存在し、協力しかつ競争する。各成分の位置づけは次のとおり。国有経済（国有部門）は主導的役割を維持する。集団経済（集団部門）は強化発展させる、国有経済と集団経済が国民経済の確固たる基礎となるよう発展させる、私有経済は経済を活発にする要素の一つである、外資経済の発展を奨励する。

所有権、生産手段の使用権および経済分野における国家の管理権を明確に定義する。

労働の成果および経済効率とともに提供した資本持分に応じた分配制度を実現する。

国家の経済管理は法律、戦略、計画、政策及び物的手段によって行なう⁽²²⁾。

d. 党の指導的役割と政治体制

社会主義的民主はベトナムの制度の本質であると同時に目的であり、発展の原動力である。国家は人民主体の社会主義法治国家である。すべての国家権力は人民に属する。人民の中核は共産党が指導する労働者階級、農民階級および知識人グループの間の同盟である⁽²³⁾。社会主義という限定詞が付いているとは言え新綱領は民主主義と法治国家を強調している。

党はどのような方法で指導するのか。新綱領は党は綱領、戦略、政策の方向を示すことによって、また党員の模範的行動によってこれを行なうと述べている。また幹部工作を一元的に管理し、優秀な党員を国家諸機関の幹部ポストに推薦する。党は国家諸機関の党組織および党員の活動を通じて指導するが、個人責任制度を実施するとともに諸機関、その部局の長の責任制を強

⁽²¹⁾ 同誌、p. 12。

⁽²²⁾ 同誌、p. 13。

⁽²³⁾ 同誌、p. 16。

化する⁽²⁴⁾。

2011年政治綱領の新しい内容とは一つは過渡期の市場経済のあり様を明確にしたことであり、他の一つは「プロレタリア独裁」の概念を「人民独裁」に転換したことであり、基本的人権を尊重することにより「社会主義民主」の概念をもたらしたことであろう。

(2) 2013年憲法制定の経緯

第11回党大会は1992年憲法の改正に着手することを決定した⁽²⁵⁾。

憲法改正の権利は国会のみが持っている。党大会に合わせて第12期国会は自らの任期を1年短縮し、地方の人民議会と人民委員会の任期（2004－2009年）を2011年まで延長し、2011年5月22日に第13期国会と地方議会の同時選挙を実施すると決議した⁽²⁶⁾。

2011年5月22日、全国の有権者62,312,179人のうち61,965,651人が投票した。投票率は99.51%であった。候補者827人のうち500人が当選した。当選者のうち中央推薦167人（33.4%）、地方代表333人（66.6%）、このうち新人333人（66.6%）であった。

当選者の最高年齢は71歳、最も若い当選者は24.5歳で、平均年齢は従来の55－60歳から49.5歳と議員の若返りが見られる。当選者の学歴をみると大卒以上229人（45.8%）大卒262人（52.4%）、大卒以下はわずか9人で、492人（98.2%）が大卒またはそれ以上の学歴を持つ。過去の大卒もしくは大卒以上の割合をみると第10期91.33%、第11期93.37%。第12期が95.46%で、年々高学歴化が進んでいる。当選者の構成をみると、少数民族78人（15.6%）、女性122人（24.4%）、非党員42人（8.4%）、35歳以下の若手議員62人（12.4%）、再選議員167人（33.4%）、自己推薦4人であった⁽²⁷⁾。

2011年8月6日、第13期国会は1992年憲法の改正を決議し、憲法改正草案

(24) 同誌、p. 17.

(25) T.C.C.S. 2011年7月号、p. 15

(26) T.C.C.S. 2011年7月号、p. 54

起草委員会を設置した。第1次改正草案は2011年11月23日に国会に提出された。この後も国会は改正を続け2012年11月23日、最終案に近い案を得た。この改正草案について、2013年1月2日から2013年3月31日までの期間に人民の意見聴取を行うことが決まった。このため2013年1月2日改正憲法草案が公表された⁽²⁸⁾。

意見聴取は党や政府機関、祖国戦線が主催する集会やその他様々な形式で実施された。

中野亜理は「国家が求める人民の意見とは別に、1月草案に対する批判的見解が、有識者や一般市民から自発的に表明された」ことを紹介し、批判的論点を次のように整理している⁽²⁹⁾。以下中野論文を要約する。

①共産党の指導性と「人民の人民による人民のための国家」とは矛盾する。また指導原理として「マルクス・レーニン主義」を残しているのは時代遅れである。

②「ベトナム社会主義共和国」の国名は市場経済下の国家を反映していないので、独立当初の「ベトナム民主共和国」に戻したほうがよい。

③民主集中制は三権分立の規定と矛盾する。

④共産党の指導性は「人民の最高代表機関にして最高の国家権力機関である」国会の権力を制限している。

⑤人民武装勢力は特定の政党への忠誠を義務づけられるべきではなく祖国と人民にのみ忠誠を誓うべきである。

⑥共産党以外の政党や独立した労働組合、メディアを作ることが出来ず結社の自由が事実上制限されている。祖国戦線が各社会団体を管理し、党や国家への批判を抑止する役目を果たしている。

⁽²⁷⁾ T.C.C.S. 2011年7月号、p. 55. 自己推薦とは祖国戦線が作成する候補者リストに載らずに当選した人。2011年4月17日、祖国戦線は中央推薦182、地方推薦650計832人の候補者リストを作成した。このうち非党員は119人。T.C.C.S. 2011年5月号 p. 43を参照。

⁽²⁸⁾ 2013年1月2日の『ニャンザン』紙に全文掲載。

⁽²⁹⁾ 中野亜理、「ベトナム共産党体制の行方」、『海外事情』2013年12月号、38-39ページ。

- ⑦基本的人権を実現する国家の義務が明記されていない。
- ⑧個人の土地所有権を認めるべきである。
- ⑨憲法改正に関する情報開示が不足し、国民が議論する時間が不十分である。

中野によるとこの他民間知識人グループ「グループ72」が2013年1月19日付で「1992年憲法改正に関する提言」を公表、2月4日にはこの提言に「ベトナム民主共和国2013年憲法草案」を添付して、国会の起草委員会に提出した⁽³⁰⁾。

起草委員会はこれらの意見を集約し、修正を施した第2次草案を2013年4月12日に国会常務委員会に提出した。この4月草案を国会が審議し始めてから2013年11月の第13期国会第6回会議における最終草案の審議までの間、共産党幹部、政府機関の責任者による論文が相次いだ。それらに共通するのはあくまでも政治綱領の論点を擁護しようとする立場である。ここでは代表例として党中央理論会議副議長レ・フー・ギア（Le Huu Nghia）の論文を取り上げ、その論点を紹介する。

①2011年の政治綱領ではマルクス・レーニン主義と、ホー・チ・ミン思想を我が党の思想的基礎と行動の指針としているにもかかわらず、一部の幹部、党員はマルクス・レーニン主義への信頼を失っている。彼らはマルクス・レーニン主義は19世紀末から20世紀初めの世界には適したが、21世紀の工業化後の文明世界には適さない、マルクス・レーニン主義は西欧に生まれたもので、ベトナムの条件には適しないと主張する。

彼らは過去30年のドイモイの過程で、我が党が思想上、理論上の刷新を行ない、マルクス・レーニン主義についても変らざる生命力を持つところを採り、時代に合わないところを捨てて、マルクス・レーニン主義や社会主義についての認識を新たにすることを無視している。マルクス・レーニン主義は創造的に運用し、研究を続け発展させれば、今でもベトナム革命の指針とな

⁽³⁰⁾ 中野、同論文、39-41ページ。

り得る⁽³¹⁾。

②党綱領は「民族独立は社会主義を実現するための前提条件であり、社会主義は民族独立を保障する強固な基礎である」と述べているのに、旧ソ連・東欧の社会主義崩壊以来、内外の政治的機会主義勢力や動揺分子は「社会主義に将来はない、それは袋小路に入り込むだけだ、社会主義路線の選択は党の主観的意志に過ぎない、いかなる主義、いかなる制度でも民が富み、国が強大になればそれでいい」と主張し、帝国主義者や敵勢力の「平和演変」の活動に手を貸している⁽³²⁾。

③党の過渡期の路線はドイモイを続けることである。教条主義、保守、停滞に反対すると同時に主観主義、性急、無原則的ドイモイにも反対するものである。ドイモイ政策でベトナムは一定の経済発展を遂げたが、最近では経済成長は鈍化し、汚職、浪費がはびこり、社会問題が発生している。少からぬ幹部や党員の政治思想、道徳心、生活態度に退廃が見られ、社会主義を指向するベトナムには内部から自壊作用が始まる兆候がある。認識の遅れを取り戻し、理論工作を推進しなければならない⁽³³⁾。

この論文から言えるのは「憲法改正についての意見聴取」で表明されたものは党が当然視した①党の指導、マルクス・レーニン主義、②社会主義に反対するものであった。党は①と②ではなく、社会主義への過渡期において新たなドイモイに人民の同意と積極的参加を得るための提言、つまり③についての意見を求めていたと言えよう。しかしそれよりも大方の見方は党中央は単に「民意を問う」とい形式が欲しかったというものである。

「意見聴取」でみられた批判は党中央にとっては予想外のことであった。そこで党幹部によって大幅な憲法改正を求める声に対して一斉反撃が行われた。これらの動きはソ連におけるスターリン批判直後、中国で起った「百花争鳴」とその後の知識人弾圧、ベトナムで土地改革の失敗に続いた「ニャン

(31) T.C.C.S. 2013年8月号、pp. 42-43.

(32) 同誌、pp. 44-45.

(33) 同誌、pp. 46-47.

バン（人文）」事件を想起させる⁽³⁴⁾。

第4章 2013年憲法の特長

2013年11月28日、第13期国会第6会議は改正憲法（2013年憲法）を承認した。改正憲法に「人民の意見」はどの程度反映されているか。1992年憲法との違いはどこにあるか。ドイモイを推進し、国際経済への参入を深化拡大させて一層の工業化、現代化を図るとの党大会、党綱領の意図をどのように反映しているか。ここでは基本的項目と思われるものをいくつか取り上げて、改正憲法の特徴を明らかにしたい。

（1）一党独裁の堅持

第1章第4条1項は「ベトナム共産党は国家と社会を指導する勢力である；党は労働者階級の前衛であると同時に勤労者およびベトナム民族の前衛でもある。党は労働者階級、勤労者および民族の利益の忠実な代表者である。党はマルクス・レーニン主義およびホー・チ・ミン思想をその思想的基礎とする」と述べている⁽³⁵⁾。

92年憲法では党は労働者階級の前衛だけであったが、改正憲法では「同時に勤労者およびベトナム民族の前衛である」と対象が幅広くなっている。おそらく全国民の指導勢力、すなわち執権党であることを主張しているのだろう。

第9条はベトナム祖国戦線は各政治組織、各政治・社会組織、社会組織、各界の代表士の自発的政治連盟である、「……祖国戦線は人民政権の政治的基礎であり、人民を代表し、その正当で合法的な権利を擁護する。祖国戦線は党と国家の建設に参加する」と述べている。多元的な社会の利害を複数

⁽³⁴⁾ 木村哲三郎、前掲書、36-37ページ。

⁽³⁵⁾ 改正憲法全文は Nhan Dan 紙、2013年12月10日号に掲載のものを使用。

政党ではなく祖国戦線が代表するので、これは他の政党の存在を認めないことを意味する。

第4章第65条「人民武装勢力は祖国と人民に、党と国家に絶対的忠誠をつくし、祖国の独立、主権、統一、領土保全、国家安寧と社会の秩序と安全を守る義務を有する；人民、党、国家および社会主義制度を守り；全国民とともに国家を建設し、国際義務を果す」。

これと同趣旨の92年憲法第4章第45条をみると、忠誠の対象は「祖国と人民」、守るべき対象は「社会主義制度と革命の成果」となっている。改正憲法では党と軍の結びつきがより明確になっている。ベトナムの軍隊は党の軍隊、つまり「プロレタリア独裁（拡大して人民独裁）」を維持するための暴力装置であることは何等変わっていない。共産党が国家と社会を指導すると言うより、実質的に支配すると言うべきであろう。何らの制約も受けない権力は腐敗、墮落する。ドイモイの過程でベトナム共産党は官僚化し、腐敗した。

先の第1章第4条は2項と3項において党および党員に対する制約を明記している。第4条2項「ベトナム共産党は人民に密着し、人民に奉仕し、人民の審査を受け、自己の決定に関し人民に対して責任を負う」。3項「党の組織と党員は憲法と法律の範囲内で行動する」。3項は92年憲法では第4条の末尾に「すべての党組織は憲法と法律の範囲内で行動する」となっていて、「党員」は明記されていなかった。2項は92年憲法には記述がなく、改正憲法で初めて明記された。

（2）過渡期の経済

92年憲法で過渡期の市場経済を扱った「第2章経済システム」は改正憲法では「第3章経済、社会、文化、教育、科学、技術と環境」となり、党綱領の考え方に沿って大幅に書き換えられている。

a. 過渡期の経済と国家の役割

改正憲法は過渡期の目標を以下のように述べている。第3章第50条「ベト

ナム社会主義共和国は内部の力と国際への参入・協力の力を発揮し、文化の発展、社会進歩と社会的公正、環境保護を併行して実現しつつ国の工業化と現代化を実現する」。ここには目標とする社会主義についての文言はない。これは政治綱領で過渡期を今世紀一杯と長期にわたるものとしたので工業化と現代化を当面国の目標にしたのだと言えよう。同時に国際経済への参入・協力と文化の発展、社会進歩と公正、環境保護を実現するという時代の要請にも答えなければならない。先ず工業化に成功し、他はその後にという訳にはいかないのである。

第51条1項「ベトナム経済は国有部門が主導的役割を持つ、多くの所有形式を持つ多元的多数の成分から成る社会主義指向経済である」。92年憲法では集団部門は全人民所有（国有部門）とともに経済の基礎を構成し、国家の支援を受ける（第20条）とされていたが、改正憲法ではなくなっている。

第51条2項「それぞれの経済成分に属する各経済主体は……平等であり、法に従って協力しかつ競争する」に続いている項で「国家は企業人、企業、個人や他の組織が投資、生産、経営するのを奨励し、その条件を創る、また各産業を健全に発展させ国家建設に貢献する。投資、生産、経営を行なった個人、組織の合法的財産は法律によって保護され、国有化されない」と述べている。

第52条は国家の役割について述べている。「国家は経済体制を整備し、市場法則を尊重して経済を調節する；国家管理の分業、所管分割、分権化を推める；地域経済の連関性を高め、国民経済の統一性を保障する」。そして第57条1項は「国家は組織、個人が労働者のために仕事を作ることを奨励し、そのための条件作りをする」。2項で「国家は労働者および使用者側の合法的権利と利益を守り、進歩的、協調的、安定した労使関係を築くための条件づくりをする」と調停者の立場を表明している。

このように国家は経済活動を行なっている国有部門を切り離して、市場の管理者、調節者としての役割を担うことになっている。

b. 企業家と労働者の権利について

第2章「人権・公民（市民）の基本的権利と義務」の第33条1項は「すべての人は法律で禁止されていない経済分野で自由に経営する権利を持つ」と企業経営の権利を認める⁽³⁶⁾。

第35条1項「市民は労働の権利を有し、職業を選択し、仕事と仕事を行う場所を選ぶことができる」。2項「被雇用者は公平かつ安全な労働条件を保障される；給与と休暇制度が与えられる」。

このように市場経済の環境は整えられている。

c. 所有権について

第53条「土地、水資源、鉱物資源、領海での権益、空域その他の天然資源および国家が投資し管理している財産は全人民所有に属する公共財であり、国家が所有主を代表し統一的に管理する」。このように土地その他の天然資源の私的所有は認められない。

土地については第54条において使用権を認めている。第54条2項「組織、個人は国家によって土地を委託もしくは貸出しによって土地の使用権を認められる。使用権を譲渡された土地使用者は法律の規定に従って権利と義務を果たす。使用権は法律によって保護される」。国家が組織や個人から現に使用中の土地を回収できるのは、戦時を除いて、国防安全上、国益および公共の利益のための経済・社会発展計画の必要という理由がある場合だけである。土地の回収は公開の上、公正な手続きで行なわれ、法律に従って補償される。

個人の所有権については第2章第32条1項「すべての人は合法的所得、資産、住宅、生活手段、生産手段、企業および他の経済組織に投じた資金に対する所有権を持つ」と所有対象を明確にし、2項において「個人の所有権と相続権は法律によって保護される」と相続権についてもこれを認めている。

⁽³⁶⁾ 公民は（Cong Dan）ベトナム国籍を持つ人。英文では citizen（市民）で表記されている。

第5章 改正憲法の問題点

a. 憲法条文の法制化

憲法は制度とその意図と方向を示すだけで実際に効力を発揮するには、それが法制化され、国家機関によって実施される必要がある。現在、各条項に関する法律が整備中なので、改正憲法に関する評価は今後に待ちたい⁽³⁷⁾。

この点を人民主権を述べた第2条について考えてみよう。第2条2項「ベトナム社会主義共和国は人民を主人公とし、すべての国家権力は人民に属する。……」と述べているがこれではあまりにも抽象的、一般的で具体性がない。第69条は国会は人民の最高の代表機関であり、ベトナム社会主義共和国の最高の国家権力機関である……。そしてこの国会は普通選挙、直接、秘密投票によって選出される。18歳以上の市民が投票権を、21歳以上の市民が立候補の権利を持っている。しかし第13期国会の選出過程をみると、選挙管理委員会、候補者の推薦権を持つ祖国戦線の役割が明らかでない。第13期国会議員選挙では当選者500人のうち非党員42人（8.4%）で他は共産党員であった。グエン・シン・フン（Nguyen Sinh Hung）国会議長は憲法の規定は選挙法、国会議員罷免法、国民投票法、国家事業に対する人民の検査および異議申し立て法などとして法制化されるだろうと述べている。

b. 過渡期の矛盾

20世紀において社会主義革命は先進工業国においてではなく、資本主義の未発達な後進国で起った。そのために勝利した社会主義政権が直面した仕事は先ず資本主義発展の条件を整えることであった。マルクスは社会主義は資本主義が高度に発展した後で到来すると教えている。資本主義を打倒し、社会主義の建設を目指して来たマルクス・レーニン主義者が資本主義によって経済、社会の進歩を図らなければならないのである。旧ソ連でも、中国でも、

⁽³⁷⁾ 第8期国会は新憲法に続いて2013年11月29日新「土地法」を可決した。ここで土地使用権の期間は50年に延長された。

そしてベトナムでも資本主義発展過程をスキップする方法はことごとく失敗した。

残存する社会主義国は社会主義市場経済、あるいは社会主義指向の市場経済というモデルを發明した。2013年憲法をみると、巨大な国有企業は存在するが各企業や組織は平等に競争し、労働者も企業家も自由に活動でき、市場経済の条件は整えられつつあると言えよう。

資本主義経済とどこが違うのだろうか。決定的な違いは資本家階級がまだ生れていないことである。経済発展のダイナミズムは資本を回転させてその増殖を図る資本家が集団として存在して始めて生まれる。たしかにドイモイの過程で、ベトナムの党官僚体制は資産家を生み出している。彼らが資本家に転化するには一定の経済発展、社会進歩が必要でこれには時間を要する。

c. 党の人事制度

第4条と第65条によって党は執権党としての地位を固めた。そこからその地位に相応しい力量と資質が問われる。党としてばかりでなく党员一人一人の力量と資質が問われる。

党は政府や国家機関の幹部ポストに有能な党员を送り込んでいる。同時に政府や他の国家機関の部署と並行して党内にもこれを指導監督する組織を設けている。いわゆる二重官僚制でこれが官僚制肥大化の原因である。二重官僚制は専門の知識と行政体験を持つ党员が各機関に配置されることによって解消する。党官僚が政府や他の国家機関の幹部に転化して始めて党内に多元的利益集団が生まれ、党内民主主義、集団指導体制発生基礎となる。また行政官僚は人民のチェックを受け易く、一党独裁下の官僚制に付随する強権体質、汚職や腐敗を軽減する可能性もある。新憲法が経済発展に役立つかどうかは先ず第一段階として執権党である共産党が専門分化して党官僚体質から行政官僚体質に転化できるかどうかにかかっている。

ミンダナオ和平とモロ・イスラーム解放戦線 - 2014年包括合意文書調印と基本課題 -

野沢 勝美

The Peace Arrangement in Mindanao and Moro Islamic Liberation Front:
The 2014 Comprehensive Agreement on the Bangsamoro
and the Issues for the Future

Katsumi NOZAWA

序 章

2014年3月27日に、フィリピン政府とミンダナオを基盤とするイスラーム反政府武装組織であるモロ・イスラーム解放戦線（Moro Islamic Liberation Front: MILF）によるバンサモロ包括合意文書（Comprehensive Agreements of Bangsamoro: CAB、以下「包括合意」）の調印式がマニラの大統領府でアキノ大統領、マレーシアのナジブ首相が参列のもと行われた。これで MILF との17年間の和平交渉は幕を閉じる。1970年代初めから40年以上も続いた南部フィリピンの武力紛争は15万人の死者¹と、多くの住民に避難生活をもたらした。

両者は既に12年10月に現在のムスリム・ミンダナオ自治地域（Autonomous Region in Muslim Mindanao: ARMM）よりも広範な権限を付与するバンサモロ（Bangsamoro: 「イスラーム教徒の国」の意）をベニグノ・アキノⅢ現大統領の任期終了する16年に成立することを軸としたバンサモロ合意枠組（Framework of the Agreement on Bangsamoro: FAB、以下「合意枠組」）

に調印している。その後本年1月にMILFの武装解除を定めた正常化に関する付属文書などで合意した。今回の包括合意は、これら合意枠組、付属文書、海域図など一連の和平合意文書からなる。かくして、国内外ではこの和平協定を持続可能なものとするにはどのような課題があるかが主要な論点となっている。

本稿では、上記のうち、今回の和平交渉の相手であるMILFを中心に取り上げる。そしてこの過程において路線をめぐる対立から分裂し、過激派に転じた他の反政府イスラーム教徒組織についても言及する。

2000年現在、フィリピンには、カトリック教徒が総人口の81.0%、イスラーム教徒は5.0%で387万人であり、その多くが南部フィリピンに居住する。なお、本稿ではこの南部フィリピンは、ミンダナオ島、スルー諸島、バラワン島からなるものとする。

これらを前提とし、本稿の構成は、以下のとおりである。

第1章は、フィリピンにおけるイスラーム教徒問題の変遷をスペイン統治下のスルー王国、アメリカ植民地下のイスラーム教徒について記述した後、第2次大戦後独立後発足のモロ民族解放戦線(Moro National Liberation Front: MNLF)とトリポリ協定、さらにコラソン・アキノ政権による地方分権政策としてのARMM設置と、引き続きMNLFとの和平協定調印までを記述する。

第2章では、内部分裂で自滅したMNLFに代わって交渉相手となったMILFとの和平交渉、同じ時期にテロ集団としてのアブサヤフの台頭、そしてMILFとの包括合意の調印に至る経緯を明らかにする。

第3章では、今回の包括合意に内容に関して、合意枠組、およびこの詳細を取決めた4付属文書の内容と問題点を明らかにする。

第4章では、今回の包括合意に至った背景、およびこの和平を持続させるための課題を提示する。

第1章 フィリピンにおけるイスラーム教徒問題の変遷

第1節 スルー王国とサバ領有権問題—脅威となる外部者との抗争

南部フィリピンでは13世紀末以降、アラブ商人の布教により、スルー諸島、ミンダナオ島ブラギ川流域、内陸部ラナオ湖沿岸の順にイスラーム化が進行した。15世紀後半、スルー諸島ではスルタンを首長とするイスラーム王権国家、スルー王国が成立した。王国は18世紀後半から19世紀前半にかけて、ナマコなど中国向け稀少海産物、奴隷、武器、アヘン等の交易により隆盛を極めた。奴隷は遠洋航海による人狩りを通じて集められた²。武器とアヘンはイギリス商人によってもたらされた。16世紀後半、フィリピン北・中部を植民地化したスペインは、スルー王国の征服にも乗り出しが、王国はスペインの侵略を退け、さらにその支配地域に対して報復攻撃を加えた。スペイン人はこれらのイスラーム教徒をモロ (moro) と呼んだ。モロとは元来、スペイン人が本国で北アフリカのマグレブ地方のイスラーム教徒に対して用いたスペイン語の呼称であり、スペイン人はモロを野蛮な異教徒、海賊とみなし、南部イスラーム社会の武力制圧を試みた。モロによる海賊の出現とフラメンタタード (juramentado:「誓約」の意) による攻撃はスペイン人にとって脅威となったのである³。

モロ戦争と呼ばれる両者の抗争は6次、300年以上にわたって続いた⁴。しかしながらモロ側の抵抗にあったため19世紀後半までこれらの地域の実効的支配をすることができなかった。一方、内陸に逃れたスルタンは、占領された意識もなく1878年にオーストリア人のデントとオーバーバックを相手にサバの賃貸契約を結び (表1)、1881年に英国北ボルネオ勅許会社が北ボルネオを租借した⁵、1962年マレーシア結成に際してフィリピン政府は「サバはスルー王国のもの」としてサバの領有権を主張した。このことが、今日まで続くフィリピン政府とマレーシア政府との領土問題「サバ領有権問題」の始まりである。

アメリカ合衆国がスペインに代わって南部フィリピンをも占領した時、最

(表1) イスラーム反政府組織との和平交渉の推移

1450年頃	スルー王国がスルー諸島を中心に発足。
1878年	スルー王国がスルタンがオーストリア人とサバ地方の賃貸契約を締結し、英国ボルネオ勅許会社がサバ地方を租借（1881年）。マレーシアとの間のサバ領有権問題の発端となる。
1915年	カーペンター＝キラム協定によりスルー王国がアメリカの植民地支配を容認。
1968年3月	コレヒドール島でサバ州侵攻訓練中のイスラーム教徒兵士に対する国軍による集団殺戮が発生（ジャビダー事件）。
1969年	ヌル・ミスワリ率いるモロ民族解放戦線（MNLF）が発足。
1976年12月28日	リビア政府の仲介でMNLFとフィリピン政府との間でトリポリ協定を締結。ミンダダナオ13州に即時自治権付与を約束。
1984年3月	MNLFの内部対立が顕在し、急進派が武装闘争を開始。サラマツ・ハシム率いるモロ・イスラーム解放戦線（MILF）が発足。
1987年2月1日	コラソン・アキノ政権下の新憲法でムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）設置を規定。
1989年8月	ARMM基本法の制定。
1989年11月1日	ARMM基本法を受けミンダナオ13州、9市で住民投票を実施。ARMMの設置に賛成したのはイスラーム教徒の多い4州に過ぎなかった。
1996年9月2日	ラモス政権がMNLFと和平協定に調印。
1996年9月11日	ARMM知事にミスワリ MNLF議長が当選。
1997年7月17日	MILFと政府、全面的停戦協定を締結、和平交渉が開始。
2000年4月23日	アブサヤフ、マレーシアのシバダン島から外国人観光客ら21人を誘拐。リビアの仲介で全員が解放（8月27日）。
2000年7月9日	MILF司令基地キャンプ・アブバカルが政府軍により陥落、占拠さる。
2001年3月31日	拡大 ARMM基本法の制定。
2001年4月24日	MNLF中央委員会がミスワリ議長の解任を決議。
2001年6月22日	MILFと政府、トリポリで暫定停戦協定締結。クアラルンプールで和平交渉再開（7月24日）。
2001年8月14日	拡大 ARMM基本法の住民投票実施。従来の4州に加えてバシラン州とマラウイ市が参加に。
2001年11月19日	MNLFのミスワリ支持派、ホロ島の政府軍施設を攻撃。ミスワリ知事はマレーシアに逃亡、同国で拘束。フィリピンに身柄移送（翌年1月17日）。

2001年11月26日	ARMM 知事にパロウク・フシン副議長が当選、同就任（翌年1月5日）。
2003年7月13日	MILF の創設者であるハシム議長が病死。後任にアル・ハジ・ムラド・エブラヒム副議長が昇格。アロヨ大統領が OIC 会議に出席のためマレーシア訪問（10月15日）。
2004年9月22日	ミンダナオ国際監視団が活動開始。
2008年8月4日	最高裁判所が MILF と政府が7月末に基本合意し8月5日に締結予定の「父祖伝来の土地の認知などに関する覚書」の調印差止。10月14日違憲と判決。
2008年8月11日	MILF と政府軍との戦闘激化（ノース・コタバト州、ラナオ・デル・ノルテ州）、住民を含む死者数は44人、収容難民は5万人に達する。
2010年8月4日	ベニグノ・アキノ大統領、成田市でムラド MILF 議長と極秘会談。
2012年10月15日	政府、MILF がマニラでバンサモロ合意枠組に調印。
2013年2月12日	スルー王国軍を名乗る200人規模の武装勢力がマレーシア・サバ地方ラバダトゥ地区に侵入し、マレーシア治安当局との間で武力衝突。侵入側70人以上が死亡（3月1日）。
2013年9月9日	MNLF ミスワリ支持派がサンボアンガ市街を占拠。市民137人が死亡、11万6000人が避難。政府軍は市内制圧に3週間。
2014年1月25日	MILF が武装解除などで合意し、双方がマニラで「正常化に関する付属文書」に調印。
2014年3月27日	政府、MILF がマニラで包括和平合意文書に調印。マレーシアのナジブ首相も参列。
2014年9月10日	移行委員会がバンサモロ基本法原案を大統領に提出。上下両院で審議開始（9月16日）。

（出所）筆者作成。

大の政策目的は南部フィリピン・イスラーム教徒と北部フィリピン・キリスト教徒が連合してアメリカに抵抗することを阻むことにあった。この目的から、1899年のベイツ＝キラム協定の下にスルタンを媒介した間接統治をとりながら軍事介入を強めた⁶。その結果、武力抵抗に直面し、これを軍事的に圧殺した。1903年にはベイツ＝キラム協定を一方的に破棄しモロ州設立をしたがモロ州知事にウッド將軍以下歴代3人の軍人が就任するというイスラーム教徒に対する直接統治がなされた。

1913年にアメリカ政府による「フィリピン人によるフィリピン化」政策が進行し、モロ州はミンダナオ・スルー管区に改組され管区長に民間人カーペンターが任命され、15年にカーペンター＝キラム協定が結ばれアメリカの主権を確認している。16年にジョーンズ法によりフィリピン議会が発足し、イスラーム教徒問題は民間人カーペンターの管理のもとフィリピン人に引継がれた。1920年にミンダナオ・スルー部は非キリスト教徒人種局に改組されミンダナオ島以外のルソン島、ビサヤ諸島を含む全国を対象とした。それに加えてイスラーム教徒問題はフィリピン人キリスト教徒が担当することになり、人事権はキリスト教徒からなるフィリピン議会のもとにあった。34年タイティングス＝マクダフィー法制定をうけたフィリピン独立準備政府国民議会選挙にはモロ族議員が選出されている。ここで重要なことは、このように同化が進む一方で準備政権のもとではイスラーム教徒地域を対象とした北部キリスト教徒住民、外国企業の開発プロジェクトが大々的に進捗した事実があった⁷。

この時期の特徴は、次の3点があげられる。

第1に、19世紀末のスルーのアメリカ占領においてもスペイン統治下と同じパターンがあった。スルー王国のスルタンと配下のダトゥーにとって利益を損う脅威となる場合には、キリスト教徒フィリピン人に対抗して武力闘争に出るとの点である⁸。

第2に、イスラーム教徒による抗戦には、民俗的文化の異なるイスラーム教徒集団、ルマド (lumad) とよばれる山岳地居住の少数民族、あるいは非キリスト教徒人種集団との整合的調整や協力が欠落している点である。これはイスラーム教徒社会が分裂しており、集団同士が相互に警戒心をもち不信感を抱いていることに起因する。

第3に、イスラーム教徒による武装抗戦は、アメリカ植民地下の初期の軍政下に比較して、民政移管時期、独立準備政権期には武力闘争は激しくなかった点である。これはイスラーム教の多くは武装解除し平和的であったからであるが、アメリカ文民政府側が抑圧的ではなく寛大であったことにイス

ラーム教徒が呼応したものと言えよう⁹。

第2節 MNLF 結成とトリポリ協定一分離独立運動が始動一

1946年のフィリピンのアメリカからの独立は、イスラーム教徒にとって集団意識の高揚があり、このことはイスラーム意識の深化を意味し、敵対する相手はフィリピン政府となった。また第2次世界大戦後に、イスラーム教徒をめぐる国際環境がイスラーム教徒地域に大きく影響をもたらした。中東アラブ地区のイスラーム教の研究所、大学、例えばカイロの名門校アズハル大学やメジナ・イスラーム大学が若いイスラーム教徒学生に奨学金を給付した。またイスラーム教徒指導者はメッカに巡礼し、彼らは帰国後イスラーム教徒の民族主義、連帯意識を発揚させた。

南部フィリピンにおいてイスラーム教徒問題が顕在化するの、70年代であった。この背景には60年代マルコス政権による大型開発事業による土地収奪や環境破壊、さらに利権や選挙がらみの事件が頻発したためイスラーム教徒社会では中央政府に対する不満、反発の高まりがあった。

ミンダナオ島においては、移住と農地の競合が不安定の主因であった。政府はルソン、ビサヤ地方の人口増加圧力解決策としてイスラーム教徒地域に移住プログラムを導入した。一つの事例として政府は、投降したルソン地方の反政府運動組織のフク団員（Huk）を経済開発会社（Economic Development Corps: EDCOR）プログラムのもと、950家族をミンダナオに移住させている¹⁰。

加えて政府が企業や個人に土地独占利用権（concession）を与え、プランテーションで栽培された輸出作物、木材伐採、鉱産物は国家経済に貢献したが、イスラーム教徒の利益には至らなかった。新規参入者はキリスト教徒で商業面、政治面で積極的に経営に携わり、イスラーム教徒とキリスト教徒との経済格差は明らかであった。

スルー諸島地域においてもこれは同様で、ボルネオ島との貿易を制限され、農耕可能農地をキリスト教徒に占領され、イスラーム教徒漁民はキリスト教

徒による競合的漁業に駆逐され雇用機会を失ってしまった。

以上の背景があり、65年のマルコス政権発足以降、イスラーム教徒地域における紛争は深まった。68年にサバ州侵攻訓練中のイスラーム兵士を射殺するというジャビダー事件（Jabidah Massacre）が発生し¹¹、イスラーム教徒の反政府感情の高揚は頂点に達した。

政治的緊張化を背景にして、69年に、急進的ムスリム青年知識人が中心となり、フィリピン大学講師のヌル・ミスワリを指導者とするモロ民族解放戦線（Moro National Liberation Front: MNLF）結成された。MNLFは南部フィリピン・イスラーム住民を外部の抑圧から解放すべき主体としてモロ民族（Bangsamoro People）と名乗った。モロという言葉がイスラーム教徒自身と言うより、民族名として誇りを込めて用いられるようになった。MNLFは南部フィリピンの分離独立を目指し¹²、外部の資本家による帝国主義から解放し¹³、バンサモロ共和国（Bangsamoro Republic）の設置を掲げており、マルクス主義を理論的支柱としたとされている。その意味では、イスラーム世俗派といえる。

かくして、ミンダナオにおける武力紛争が国内のみならず国外でも注目されるようになった。イスラーム諸国会議機構（Organization of the Islamic Conference: OIC）はフィリピン政府に対しMNLFとの交渉に応ずるよう要請し、1975年にフィリピン政府はメルチョール官房長官をジェッダに派遣している。76年12月にフィリピン政府とMNLFがトリポリ協定に調印し、翌1月に停戦協定が発効したが、分離独立は含まれていない。同協定では南部フィリピンの13州¹⁴からなるイスラーム教徒の自治地域を設定するとし、協定調印後に直ちに自治地域内に暫定政府の設置と、立法府議員の選挙実施を規定した。マルコス政権は、規翌77年4月に住民投票を強行したが、結果は賛成は5州に過ぎなかった。これに対しMNLFは直ちに13州を自治地域にせよと反対し住民投票をボイコットした。この結果、停戦協定は破綻し、武装闘争が再開している。

ところがトリポリ協定の締結を契機に、MNLFは指導者間で路線をめぐり

内紛が続いた。最初に反旗を翻したのは、MNLF の外交委員長であったサラマツト・ハシムで77年に MNLF 議長職に挑戦し、最終的には一派を率いて1984年に MNLF は左傾化したと退出し、後述の MILF を形成した。ハシムはカイロの名門アルハズ大学の神学博士号をもつウラマー（イスラーム法学者）でありイスラーム教徒に信頼がある。MNLF はスルー海域のタオソグ族を基盤とする。一方の MILF はミンダナオ島マナオ族やマギンダナオ族を基盤とし、イスラーム主義を優先するとされてきた。いずれも種族意識が強い組織とされている。

第3節 ARMM 設置と MNLF との和平協定

1986年にピープルパワーで樹立したコラソン・アキノ政権は国民和解を掲げ、地方分権を優先政策としており、これは1987年に国民投票で承認された新憲法に盛り込まれた。新憲法では、ミンダナオのイスラーム教徒および北部ルソンの少数民族を対象とした自治地域を創設するとし（憲法第10条第15項）行政、立法組織の基本的骨格を定める自治基本法の制定が規定されている（同第10条第18項）。また憲法では自治地域の創設は住民投票により効力を有し、住民投票で過半数が承認した州、市、および編入を望む地理的地区¹⁵が自治地域に含まれるとしている。

これを受け88年に、ミンダナオ・ムスリム地域諮問委員会、北部ルソンの少数民族を対象としたコルディリェーラ地域諮問委員会が設置されている。憲法が規定する期限より遅れたが、89年8月にムスリム・ミンダナオ自治地域（The Autonomous Region in Muslim Mindanao: ARMM）基本法（共和国法6734号）、10月にコルディリェーラ地域自治基本法が成立した¹⁶。

南部フィリピンでは、ARMM 基本法の成立を受け89年11月に、13州10市で住民投票が実施されたが ARMM の設置に賛成したのはスルー、タウイタウイ、マギンダナオ、ラナオ・デル・スールの4州のみで、キリスト教徒、イスラーム教徒双方から ARMM 設置に不支持の声がたかまった。とくに MNLF は、ARMM 基本法そのものがトリポリ協定の規定する即時自治権付

与ではないとし、89年3月の第18回イスラーム諸国会議機構（OIC）外相会議にむけ OIC 加盟を再び申請した。しかし88年の OIC 第17回会議のときと同様、不成功に終わった。また、同年8月には OIC 自体が ARMM 基本法支持となったため MNLF は和平交渉を平行させることに方針転換した。

ラモス政権はコラソン・アキノ政権の後継政権として、地方分権を引き継ぎ、96年9月に MNLF と和平協定に調印した。和平協定調印に至る理由として、政府側としては96年11月の APEC 会議のフィリピン開催を前に政情不安の払拭をする必要があった。MNLF としては、和平協定のフェイズ1（1996年から3年間）にある MNLF の兵士1750人を国家警察に、5750人を国軍に編入の実現があった。また、OIC 側のインドネシア、リビアは和平交渉開催を促す必要があった。かくして三者の利益が一致したのである。

機構面では和平協定の調印を受けて政府は、フェイズ1の3年以内に14州（州分割で1州増に）、9市からなる暫定機構である南部フィリピン和平特別区（SZOPAD）を設置し、同特別区における和平監視機構として南部フィリピン和平開発協議会（SPCPD）を設立し、SPCPD を助言する14州の正副知事および9市の市長など81名からなる顧問会議（CA）を設置するとしている。

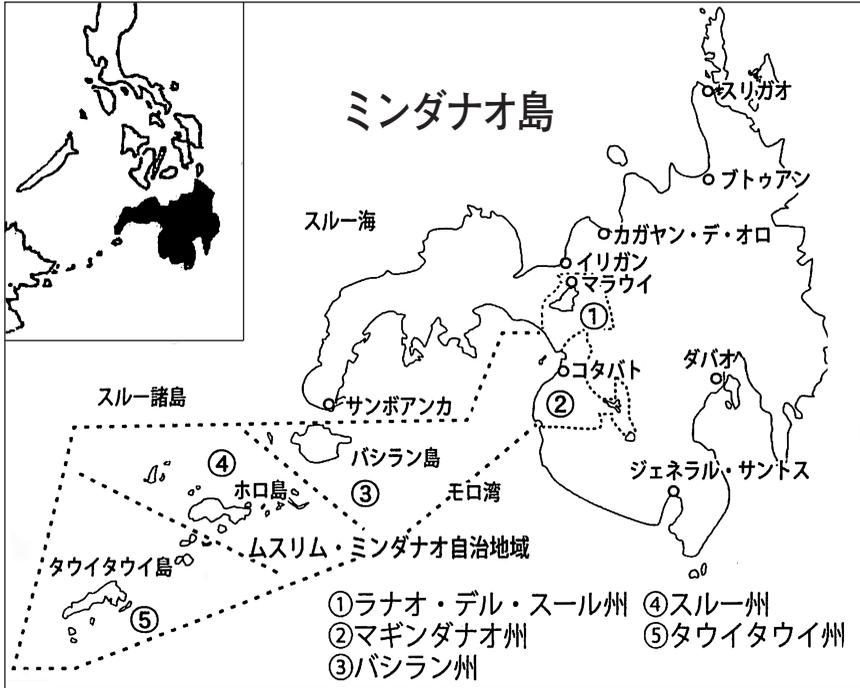
フェイズ2では ARMM 基本法を廃止し、ARMM 拡大を盛り込んだ新法を制定するとしている。

その後、96年9月 ARMM 住民による住民投票で ARMM 知事にミスワリ MNLF 議長が当選し、翌10月に SPCPD 委員長に任命され、ミンダナオ和平が始動したかにみえた。

第4節 ミスワリの反乱で MNLF 分裂—1996年和平協定は頓挫—

1996年 MNLF 和平協定に基づき議会では2001年に ARMM 拡大のための ARMM 改正法（共和国法9054号、以下「拡大 ARMM 基本法」）の制定があり、2001年8月にこの是非を問う住民投票が15州（州分割で2州増に）13市で実施された。住民投票の結果、スルー、タウイタウイ、ラナオ・デル・スール、マギンダナオの4州に加え、バシラン州とマラウイ市が加わること

図1 ミンダナオ島全図



(出所) 筆者作成

になった(図1)。13州のうちイスラーム教徒世帯数が過半数を超えるのはこの5州のみなのである(表2)。ところがミスワリ知事はこれに対し、この拡大ARMM基本法そのものが、MNLFの意見を取り入れておらず無効であると主張した。この背景には、ミスワリ自身が知事としての業績は少なく11月予定のARMM知事選挙に勝目がないと危機感を強めていたとみられる。一方、01年4月にMNLF中央委員会は、現政府と協力し経済開発を優先すべきと、MNLFはフシン副議長を含む15人の幹部からなる評議委員会が指導すると決議し、ミスワリ議長を解任した。同年11月のARMM知事選挙ではアロヨ大統領の支持を受け与党ラカスから立候補したフシンが当選した。MNLFから追放されたミスワリ支持派はホロ島の政府軍施設を攻撃した

(表2) 南部フィリピン13州におけるイスラーム教徒世帯数 (1990年)

州	世帯数	うちイスラーム教徒	比率 (%)
IV 南部タガログ地方			
パラワン州	524,493	36,766	7.0
V 西部ミンダオ地方			
○ バシラン州	238,006	169,055	71.0
○ スルー州	468,856	452,871	96.6
○ タウイタウイ州	227,731	219,370	96.3
サンボアング・デル・ノルテ州	676,014	42,237	6.3
サンボアング・デル・スール州	1,540,299	177,432	11.5
IX 南部ミンダナオ地方			
サウス・コタバト州	1,071,135	56,091	5.2
ダバオ・デル・スール州	1,478,723	35,192	2.4
XII 中部ミンダオ地方			
ノース・コタバト州	768,149	133,782	17.5
ラナオ・デル・ノルテ州	613,259	135,635	22.1
○ ラナオ・デル・スール州	598,800	561,904	93.8
○ マギンダナオ州	756,878	568,215	75.1
スルタン・クダラート州	435,454	88,795	20.4
合計	9,397,797	2,677,345	28.5

(注) ○印は2001年住民投票でムスリム・ミンダナオ自治地域 (ARMM) に編入された州。

(注) *Business World File*, December, 1996.

ものの反撃され、ミスワリ本人はマレーシアに逃亡、拘束され、フィリピン政府に引渡された。

MNLF はミスワリ派と和平協定促進のフシン派に分裂したが、次の05年8月の ARMM 知事選挙では、当選したのは MNLF と関連のないサルディー・アンパトゥアンで、現職のフシンではなかった。この結果、1996年の MNLF 和平合意は当事者が足場を失い頓挫した。

第5節 小括

15世紀のモロ問題の認識から1996年の政府とモロ民族解放戦線（MNLF）との和平協定に至る期間の最大の特徴は、69年のMNLF自体の発足、76年のトリポリ協定にある。そしていずれもマルコス独裁政権のもとで行われた。

そしてミンダナオに北部のキリスト教徒フィリピン人が移住した30年代から60年代にイスラーム教徒の不満は高揚した。その頂点にあったのがマルコス政権期のMNLF結成である。

指導者のミスワリは、ミンダナオ・イスラーム教徒は外国資本、北部フィリピン人キリスト教徒資本により差別、搾取されており、まさにモロ民族である。これらモロ民族の組織化によるモロ民族の解放を武力闘争により実現するとし、その最終目的は分離独立であるとした。これはイスラーム世俗主義の立場である。しかし実際には、76年MNLFとフィリピン政府によるトリポリ協定が成立し、南部フィリピン13州を対象とした自治地域の設定で合意された。

当時戒厳令を布いたマルコス大統領ではあったが、トリポリ協定を大統領令で実行に移すことはなかった。マルコス政権の崩壊後、コラソン・アキノ政権は地方分権を掲げ87年新憲法においてムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）設定を規定し、これを受け、ARMM基本法が制定されている。同法は南部フィリピンの13州を自治地域の対象とし自治地域を設定するとしたが、住民投票の実施を前提としている。

トリポリ協定の当事者であるMNLFは、住民投票の都度、トリポリ協定に規定したとおり、対象とした13州を即時自治地域とすべきと主張してきた。しかしながら、1989年、2001年と2回行われた住民投票の結果、ARMMに加わるとしたのはスルー、タウイタウイ、バシラン、スルー、マギンダナオ、ラナオ・デル・スールの5州、ラナオ市の1市に過ぎず、トリポリ協定にあるような南部ミンダナオ13州の自治達成に限界があることは明らかとなった。

自治地域実現は限定的であり、その一方では、ARMM域内の貧困対策は遅れている。明確な実行性を示すことができず、ミスワリはMNLF議長職か

ら追放され、後任のフシン議長も ARMM 知事に再選されず、MNLF はミンダナオ和平実現の統治能力を失ったのである。

第 2 章 MILF との和平合意が成立

第 1 節 MILF と和平交渉が開始、しかし大衆迎合政権の総力戦で交渉断絶

第 2 章第 2 節で述べたとおり、1977年に闘争路線をめぐり MNLF が分裂し、84年にウラマーのサラマット・ハシム率いるモロ・イスラーム解放戦線 (MILF) が発足している。一方で、96年に MNLF との和平協定調印がなされた。

ところが、実は1990年代後半に入ると政府に対する MNLF の武装闘争のみならず、94年にいま一方の MILF がノース・コタバト州の政府灌漑施設に対する急襲など反政府活動が活発化していたのである。すなわち、政府は、MNLF との和平協定を締結したが、この和平交渉、和平協定から外された MILF は排除認知をもとめ武装闘争を繰返していた。結果として、政府は、MNLF との和平協定締結と MILF の和平交渉を同時並行することになったのである。

MILF は、96年10月に再度のノース・コタバト州での政府軍との交戦、同年11月バシラン島ティポティポでの政府軍との交戦と武装闘争を繰返した。このため、政府は翌97年には MILF との全面的停戦協定を締結していたのである。これをもって序章で記したように MILF からの視点では、これ以来17年間の和平交渉が続いたとするのである

98年 8 月には政府と MILF の意思の総合的枠組協定がなされたものの、2000年に映画俳優出身のエストラダ大統領は大衆迎合路線を優先し、総力戦 (All-out War) を掲げ、政府軍によるマギンダナオ州にある MILF 根拠地のキャンプ・アブバカル基地に対する 7 日間の大規模な集中攻撃をした。政府軍は同基地を陥落させ、この結果、政府軍兵士 7 名 (MILF 側の死者数不明)、避難民は 32 万人にも達した。この結果、MILF との和平交渉は断絶し、

両者の関係の修復は難しい局面となった。

事態打開のため MILF は、01年6月にはトリポリでフィリピン政府と暫定的停戦に合意している。そして2001年7月にはクアラルンプールにおいてマレーシア政府仲介による和平交渉再開の枠組み合意したものの各地で政府軍との大規模交戦を繰返し、その都度多くの住民が避難をしている。

その後情勢は展開し、03年7月に MILF 創設者のサラマツ・ハシム議長が死去、後任にアル・ハジツ・ムラド・エブラヒム副議長の昇格があった。この後、05年4月にはクアラルンプールで政府と MILF と和平交渉が再開され、和平に向けて始動している。

繰返しになるが、第2章第4節で述べたように MNLF は01年11月のミスワリの反乱、追放を契機に分裂し、MNLF は急速に統治能力を失ってしまった。この間隙を中から顕在化したのが MILF であり、以上のように MILF が和平交渉の前面に出ることになったのである。

第2節 イスラームのテロ集団による事件頻発

一方、1994年以降には、イスラームのテロ集団アブ・サヤフ（Abu Sayyaf: 「神の子」の意）のテロ、誘拐事件が頻繁に起こり、2000年4月にはマレーシア・シバダン島でアブ・サヤフによるが外国人観光客など21名の誘拐事件（その後全員解放）があり、国内外を震撼させた。さらに、01年5月にはパラワン島リゾートで20人が拉致され、人質のアメリカ人1人が殺害された。これに反応したアメリカは、翌02年に米兵600人が加わった比米軍合同演習「バリカタン02-1」がスルー島・バシラン島で実施されている。07年には、アブサヤフのリーダー格の男がフィリピン国内で死去が確認されたが、アブサヤフによる同様の事件は現在も収束していない¹⁷。

国内での治安状況変化の機を捉えて、インドネシアからジューマー・イスラミアのメンバーが渡来し、05年3月にマニラ、ダバオ、ジェネラルサントスで8人が死亡、50人が負傷した同時爆破事件を誘導している。これに関与したとし、ジューマー・イスラミアの一員とされるインドネシア1人がマギ

ンダナオで逮捕されている。テロによる政情不意は現在も進行中である。

第3節 国際監視団発足の後押しで、紆余曲折の後 MILF 和平交渉が進展

MILF がかくも反政府武装闘争を繰り返してきた背景には、ARMM における経済開発の遅れと貧困がある。貧困線以下の家庭は、全国平均では06年の21.0%から12年には19.7%と1.3ポイント下がっている。これに対し、ARMM では同じ期間に40.5%から48.7%にと貧困家庭の割合が多だけでなく8.2ポイントも増加している。GDP 成長率をみると、全国的に12年は前年比6.8%と好調であったが ARMM では1.2%に過ぎなかった。(表3)。ARMM における経済社会開発の遅れが認識されたのである。

以上のため、フィリピン政府は和平と開発実現のためのメカニズム構築に始動している。2002年行政命令 (EO) 第125号による ARMM に対する中央政府のプロジェクト、プログラムの分散を強化を図り、同第125-A 号によりこれに政府開発援助を含むとしている。こうした政策の背景には、第1節で述べたように MILF が01年6月のトリポリ暫定的停戦合意の時期から状況が変化があった。政府側も、03年10月にはアロヨ大統領がイスラーム諸国会議機構 (OIC) 出席のためマレーシアを訪問し、ミンダナオ和平実現に向けた体制構築のため、OIC のオブザーバー加盟を申請している。これは却下されたものの、翌04年9月にはマレーシアを団長とし、リビア、ブルネイ、インドネシア、日本などからなる国際監視団 (International Monitor Team: IMT) が発足した。IMT はコタバト市を拠点にし、復興、開発によるミンダナオ和平の促進が本格化したのである。

(表3) ムスリム・ミンダナオ自治地域の経済指標

地方・州	GDP 成長率 (%)		貧困家庭率 (%)		
	2011	2012	2006	2009	2012
全国平均	3.6	6.8	21.0	20.5	19.7
ムスリム・ミンダナオ自治地域	-0.3	1.2	40.5	39.9	48.7

(出所) http://nscb.gov.ph/socstat/d_income.asp

和平交渉の山場は08年7月の政府とMILFとの「父祖伝来の土地認知に関する覚書」締結にあった。ところが翌8月に最高裁判所がこの覚書締結を違憲と差し止めたことで、MILFが反発し国軍との戦闘が激化し、双方の死者は約50人、収容難民は16万人にも達したと報じられている。こうした対立があるものの和平構築に向けたモメンタムは持続し、以後、両者の和平交渉がマレーシア政府の仲介でクアラルンプールで再開し、10年8月には成田でアキノ大統領とMILFのムラド議長との極秘会談がもたれている。

11年12月にクアラルンプールで政府、MILFとの第23回公式和平協議が開催され、共同声明の発表に至った。その後、クアラルンプールにおける政府とMILFの一連の和平交渉を経て、序章で述べたように、12年10月バンサモロ合意枠組（FAB）調印に至っている。

次なる段階として、和平合意の内容を具体化する付属文書の作成にむけた公式和平交渉に入り、アキノ大統領はミンダナオ和平交渉団長にミリアム・コロネル・フェレル・フィリピン大学教授を任命し、13年2月にバンサモロ基本法起草のための移行委員会（Transition Commission: TC）新設に関する行政命令（120号）を布告し、移行委員会メンバー15名を任命し、委員長はMILF交渉団長のモハグ・イクバルを充てた。以後、政府交渉団とMILFによる予備交渉がなされ、その都度の合意をうけて付属文書が作成された。

14年3月には、合意枠組、付属文書を合冊したバンサモロ包括合意文書の政府、MILFによる調印がなされた。

第4節 スルー王国軍のサバ急襲

MNLF発足の契機となった1969年のジャピター事件以来、サバ領有権問題はフィリピンのイスラーム問題にほとんど登場することはなかった。

ところが、2013年2月、フィリピン・タウイタウイ州から出発したスルー王国軍を名乗るフィリピンのムスリム集団が254人が東マレーシア・サバ州東海岸に上陸し占拠し、3月以降は同集団とマレーシア治安部隊との武力衝突に発展する事件が発生した。最終的にはマレーシア治安当局はほぼ全域を制

圧、少なくとも60人が死亡した¹⁸。

事件の意図は不明であるが、サバ領有権問題が政治的論争のアジェンダに浮上した。ひとつの見方は、ミンダナオ和平の交渉が進む過程で交渉過程から排除された勢力が交渉手段として認知を求めてサバ領に侵入との見方である。いまひとつは、フィリピン政府の帰国の呼びかけに対し「自分たちの土地に滞在しているだけなので法を犯していない。」と主張があり、スルー王国の故地への帰還、すなわち領土問題との見方がある。

前者の見方には、ムスリム集団は、MNLF ミスワリ支持派による交渉過程からの排除認知をもとめたものとするには、前年の12年9月のMNLF ミスワリ支持派のサンボアンガ市街地攻撃との連携があるとの見方がある¹⁹。しかしこれにはスルー王国とMNLF ミスワリ支持派との連携の裏付けはない。このほかスルー王国の内紛とする説もあり、一連の行動は和平交渉に直接関連するものではないとみられる。

第5節 小括

MILF が包括協定の調印に至った背景にある状況として次の4点をあげることができる。

第1に、エストラダ政権による総力戦によるMILF制圧が事態を悪化させてしまい、MILFとの和平達成を遅らせてしまった点である。この前段には、1997年に至りMILFが政府と全面的停戦協定を締結したのは、前96年の政府とMNLFの和平協定からMILFから排除されており、MILFは交渉の認知を求める形での一連の反政府武装闘争を展開してきたものである。これに対し、当時のエストラダ政権は大衆迎合路線を優先し、総力戦をもって軍事制圧を展開したのである。これをもって両者の関係は断絶し、修復に数年を要することになった。アメリカ植民地下で対イスラーム勢力との対応では、アメリカ文民政府側が抑圧的ではなく寛大であったことにイスラーム教徒が呼応し反政府活動は穏健であったとする経験知がいかされていなかった。

第2に、MILFは和平によってバンサモロ構成員の経済社会的向上が期待

できると認識したのである。ミンダナオ和平を進める国際監視団の任務に地域開発プロジェクト策定が明示され、国内外からの援助が期待されている。

第3に、今回の和平交渉に対する経済界の支持があった。マカチ・ビジネス・クラブなど有力な経済団体はこれを歓迎している。フィリピン経済ようやく発展軌道にありこの好機を持続するにはミンダナオの政治安定が不可欠である。

第4に、マレーシア政府の仲介、支援があったことである。マレーシアは国際環境視団の団長をつとめ、和平交渉の場を設定し、仲介の労をとった。これが他国の介入を阻止したと云える。

第3章 和平合意の内容と問題点

第1節 合意枠組の内容

2014年3月に調印のバンサモロ包括合意文書は、合意枠組、付属文書、海域図など一連の和平合意文書からなり²⁰、12年10月に調印の合意枠組は、基本項目として、バンサモロ創設、バンサモロ基本法、権限、富の共有、領域、基本的権利、移行と履行、正常化、および雑則の9項目に関する政体の枠組を示している(表4)。合意文書の特徴は、バンサモロ政府はARMM統治と比較して、自治権の範囲が限定的ではあるが、拡大の配慮がなされている点でもある。

まず最初に、ARMMに代わる新しい自治政府、バンサモロを創設するとした。そして中央政府とバンサモロとの関係は、一定の序列のもと非対称と規定している。バンサモロ地域統治の基本となるのがバンサモロ基本法で、バンサモロ編入は、住民投票により承認されるとした。

権限に関しては、中央政府が外交、国防の権限を有するとして、バンサモロはそれ以外の独自の権限を有するとし、あるいは一部の権限は両者で共有するとし、バンサモロの権限範囲を限定している。権限に関しては大幅な拡大というものはない。

(表4) バンサモロ合意枠組の内容

基本項目	主な内容
①バンサモロの創設	<p>○ARMM に代わる新しい自治政治機構を設置する。</p> <p>○バンサモロ政府は政府は議院内閣制を採用する。</p> <p>○州、市、ムニシパリティ、バランガイは、バンサモロの構成単位となる。</p> <p>○中央政府とバンサモロ政府の関係は、一定の序列があり非対称的である。</p>
②バンサモロ基本法	<p>○バンサモロはバンサモロ基本法により統治される。</p> <p>○バンサモロ基本法は、バンサモロ地域内の住民投票により承認される。</p>
③権限	<p>○中央政府は従前の権限を維持し、バンサモロ政府は独自の権限を有する。一部の権限は、両者が居有する。</p> <p>○両者の関係に関する原則は付属文書で定めるが、バンサモロ基本法において起草する。</p> <p>○中央政府は、国防、安全保障、外交、造幣、通貨政策、市民権などの権限を有する。</p> <p>○拡大 ARMM 法（共和国法9054号）に規定する共通市場、対外貿易に関する権限はバンサモロ政府に移管する。</p> <p>○バンサモロ基本法は、司法機構としてシャリアー裁判所による司法制度を拡充する。</p> <p>○バンサモロの司法制度形成に際して、先住民の慣習、伝統に配慮する。</p>
④富の共有	<p>○バンサモロ基本法に基づき、バンサモロ政府は財政的自立のため、独自の歳入源を新設し、税、手数料の徴収に関する権限を有する。</p> <p>○バンサモロ政府は、国内外からグラント、寄付、および中央政府からブロック・グラント、補助金を受ける権限を有する。</p> <p>○バンサモロ政府の管轄地域の陸地、海洋における資源探査、開発、利用を通じて発生する歳入について、バンサモロ政府は正当かつ公平な割当を得るものとする。</p> <p>○中央政府とバンサモロ政府の間における歳入および富の共有の詳細に関しては、両者の合意による付属文書のとおりである。</p>
⑤領域	<p>○バンサモロの中核領域は、①現在の ARMM、②ラナオ・デル・ノルテ州のバロイ、ムナイなどの6 ムニシパリティ、およびノース・コタバト州のカバカン、カルメンなど6 ムニシパリティにおける2001年住民投票で ARMM 編入を決議したすべてのバランガイ、③コタバト、イサベラ両市、そのほか④バンサモロ基本法の賛否投票2ヶ月前までに地方政府が編入を決議したすべての隣接地域、または有権者の10%以上が編入を求めた隣接地域を含む。</p> <p>○中核地域の外にありかつ隣接し、人口の多くがバンサモロである地域は、住民の10%以上の申立てによる住民投票で有権者の過半数の承認により、随時中核地域の一部となることを選択できる。</p>

⑥基本的権利	<p>○バンサモロのすべての住民は、すでに付与された基本的権利以外に、立法府、行政府、司法府が直接に施行する法律により、生存権、信教自由の権利、弁論の事由、政治的意見発表、民主政治希望などは保証される。</p> <p>○先住民の権利は尊重される。</p>
⑦移行と履行	<p>○移行のための暫定機構として、移行委員会を設置する。定員は15名で、政府から7名、MILF から委員長を含め8人で構成される。</p> <p>○移行委員会の機能は、バンサモロ基本法の起草であり、必要に応じた憲法改正の提案である。</p> <p>○バンサモロ基本法原案は大統領に提出され、緊急法案と保障される。</p> <p>○バンサモロ基本法の成立、公布後は、ARMM は廃止とみなす。</p>
⑧正常化	<p>○正常化の目的は、バンサモロにおける「人間の安全保障」を確実にし、暴力や犯罪に脅かされることなく、基本的人権が保障された社会を建設することにある。</p> <p>○MILF は、段階的な武装解除に取り組む。</p> <p>○すべての警察機能は政府軍部隊から段階を経てバンサモロの警察隊に移管する。</p> <p>○政府と MILF の代表者から構成される停戦監視委員会および国際監視チーム (IMT) は MILF のすべての部隊が解体されるまで、停戦監視活動を実施する。</p> <p>○正常化の詳細は、両者の合意による付属文書による。</p>
⑨雑則	<p>○枠組取決は、政府、MILF どちらかが一方的に実施してならない。</p>

(出所) Framework Agreement on the Bangsamoro (signed on October 15, 2012).

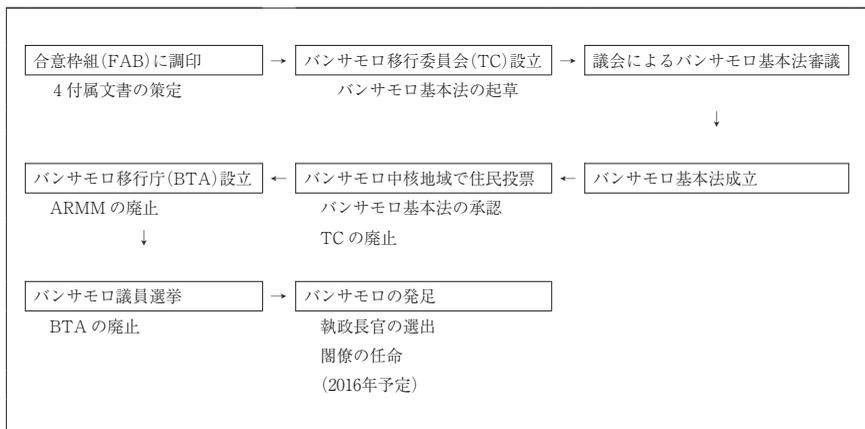
富の共有に関しては、ARMM に比較して、バンサモロは拡充されている。とりわけバンサモロ域内における天然資源の探査、開発、利用に関する配分割合は増加している。また、バンサモロ政府は域内で徴収した税、手数料の中央政府との配分割合を明確にした。中央政府からの内国歳入割当 (IRA) を自動的に割当てするブロック・グラント制度の導入、ODA などのグラント、あるいは融資を独自にうける権限を有するとした。詳細は、第2節の政府との交渉結果の付属文書に盛込まれている。

領域に関して、バンサモロ基本法承認の住民投票の対象となるのは基本的に現行 ARMM に限定されている。バンサモロ基本法の承認の住民投票の対象となる中核領域として、現行の ARMM に加えて、コタバトとイサベラの両市、ラナオ・デル・ノルテ州の6ムニシパリティ²¹、およびノース・コタ

バト州の6 ムニパリティにおける2001年住民投票で編入を決議したすべてのバラングイ、さらにはバンサモロ基本法の賛否投票の2ヶ月前までに地方政府が編入を決議した隣接地域、および有権者の10%以上が編入求めた隣接地域を含むとしている。ARMM 隣接する地域の参入など、現行 ARMM の領域を憲法解釈の変更で拡張している。同様にして中核地域に隣接し、バンサモロが主たる人口である地域は住民の10%以上の申立てによる住民投票で有権者の過半数の承認により、随時中核地域の一部になることを選択できるとしている（表3）。しかしこの場合でも現実には最大で4州程度が加わるのみである。その意味で、中核地域は現在の ARMM と比べ大きな差異はない。問題なのは拡大 ARMM 基本法にあった15州12市による住民投票による承認ではなくなっていることである。

移行と履行に関しては、バンサモロ基本法の起草からバンサモロ政府成立までの移行とその実行のロードマップを示したものである。バンサモロ移行委員会（Transition Commission: TC）の創設、TC の機能として重要なバンサモロ基本法（Bangsamoro Basic Law: BBL）の起草である。BBL が議会で成立後はバンサモロ中核地域で住民投票が実施され、ここで BBL 承認の成立

（図2）バンサモロ発足にいたるロードマップ



（出所）筆者作成。

後はバンサモロ移行庁 (Bangsamoro Transition Authority: BTA) を設置し ARMM は廃止する。BTA は、選挙によるバンサモロ議会発足、2016年バンサモロ政府の発足まで、機能するとした (図2)。

正常化に関しては、MILF は段階的に武装解除に取り組むとした。政府と MILF の代表者から構成される停戦監視委員会および国際監視チーム (IMT) は MILF のすべての部隊が解体されるまで停戦監視活動を実施する。また、すべての警察機能は、漸次政府軍からバンサモロ警察に移管するとした。

以上の項目に関しては、バンサモロ基本法で規定するとした。その具体的内容は次節の4種類の、クアラランプールで調印された、付属文書に含まれている。

第2節 付属文書の内容

(1) 移行手続きと方法に関する付属文書

移行手続きと方法に関する付属文書²²は、現行の ARMM からバンサモロへの移行に必要な制度、機構が十分に機能するための手続き方法を示す。このため MILF から8人、政府から7人で構成の移行委員会 (TC) が設置され、バンサモロ基本法を起草し議会に提出する。基本法は議会で承認の後、バンサモロの中核地域で住民投票に付される。住民投票で承認後に ARMM は廃止され、後にバンサモロ移行庁 (BTA) が設置され、議員選挙を経てバンサモロ議会が発足し、その時点で BTA は消滅する。ロードマップでは16年までにバンサモロ政府が成立する。

(2) 歳入源と富の所有に関する付属文書

歳入源と富の所有に関する付属文書²³は、和平交渉の重要論点である。これには父祖伝来の土地認知に関する論点を含み、かねてからイスラーム勢力は資源開発収入の帰属を主張してきた。合意事項では非金属資源に関してはバンサモロがその100%を、金属資源はバンサモロが75%、中央政府が25%の配分となる。化石燃料、天然ガス、石炭、ウラニウムはバンサモロ、政府、

共に50%の配分としている。これは、拡大 ARMM 基本法においては、一括して戦略的鉱物資源の配分は ARMM が50%、中央政府が50%としている²⁴。総じて資源開発収入ではバンサモロ配分が増大している。

また、バンサモロ域内の歳入は75%がバンサモロに配分される。さらに、ブロック・グラント制が導入された。これは内国歳入庁の歳入純額の4%に相当する²⁵。現行の地方交付金である内国歳入割当 (Internal Revenue Allotment: IRA) よりも少なくなるが²⁶、これまでも IRA の交付基準の不透明、不定期的な交付がなどの基本課題が残されたままであった。これを改善し、中央政府から定額の定期的、かつ自動的な割当を保障している。このほかに内戦へのリハビリ費用として特別開発基金を初年度70億ペソ、引き続く5年間は20億ペソ合計100億ペソを交付するとしている²⁷。拡大 ARMM 基本法では、ARMM 域内の歳入割当は70%であり²⁸、合意事項では5%増となる。加えて特別開発基金170億ペソの交付がある。

(3) 権限の共有に関する付属文書

権力の共有に関する付属文書²⁹においては、中央政府とバンサモロ行政府との行政権限区分を明確にする。まず、中央政府に属するのは防衛政策、外交政策、造幣・金融政策など国家のみが所有する権限9項目であり、これをもってバンサモロはフィリピン共和国の一部であることを明確にする。双方が同時に権限を共有するのは社会保障、検疫など14項目である。そしてバンサモロのみに帰属するのは税源の創設、財政、金融銀行制度など58項目と多岐に及んでいる。このほか特記事項として金属、エネルギー資源の開発、利用はバンサモロが権限を有するとした。

統治構造に関しては議員内閣制をとり、議員定員が最低50人からなるバンサモロ議会をおくものとする。バンサモロ内閣にはバンサモロ議会が多数票で選出の執政長官を長とし、執政長官は副長官を任命する。残余の閣僚の半数は議員のうちから任命する。

(4) 正常化に関する付属文書は、

正常化に関する付属文書³⁰は、MILFの武装解除を明確にしたもので、和平交渉で最後まで残された事項であった。まずバンサモロにおける警察力は、バンサモロ移行庁(BTA)が設置されるまで、両者がメカニズムを協議するが、当面は現在の国家警察(Philippine National Police: PNP)を配属するとし、その長はPNPが推薦する3人の中からBTAが指名する。

問題なのは、MILF兵士の武装解除で、バンサモロ・イスラーム部隊(Bangsamoro Islamic Armed Force: BIAF)は漸次解体するとし、あわせてBIAF兵士の社会経済開発プログラムを検討する。これらのため外国人専門家は委員長を含む3人、国内専門家4人からなる独立武装解除執行組織(Independent Decommission Board: IDB)を設置し、MILF兵士や武器の確認、および武装解除の実施過程を報告する。また政府はバンサモロ地域内に国軍部隊を配置転換するとした。かくして、MILF部隊は解体され、武装解除が監視されることになった。

加えて信頼醸成の意思表示として政府、MILF両者は合同対策委員会を設置し、MILFの根拠地であったマギンダナオ州のアブバカル基地など6基地を平和で生産的な生活共同体に転換するとしている。MILFは本丸を明け渡すことになる。

第3節 小括

MILFと政府の和平交渉結果である内容を包括合意文書における枠組合意および付属文書の諸項目を、拡大ARMM基本法における内容と比較してみると、以下の3点にまとめることができる。

第1に、MILFのアイデンティの確立との点である。すなわち、ARMMに代わる新たな政体であるバンサモロの設立である。現状では拡大ARMM基本法ではARMMはそのまま残されている。これをバンサモロとすることにする。

第2に、領域に関しては、現実的判断を優先しているとの点である。領域

の拡大は限定的である。編入の住民投票を実施する中核地域として、現行 ARMM の 5 州、1 市に加えて、ラナオ・デル・ノルテ州およびノース・コタバト州の各 6 ムニシパリティは現行憲法の規定どおりであるが、コタバト・イサベラの 2 市、およびバンサモロ基本法の賛否投票の 2 ヶ月前までに地方政府が編入を決議したすべての隣接地域、および有権者の 10% 以上が編入を求めた隣接地域を含めている。これらは、憲法解釈の変更である。拡大 ARMM 基本法で規定した住民投票予定 15 州、13 市に比較して限定的である。これまでの 2 回にわたる 13 州での住民投票の結果から判断して現実的であると見られる。イスラーム教徒が過半数を超えるのは 5 州なのである。トリポリ協定における即時 13 州の自治地域発足はこれで消滅する。

第 3 に、歳入源と富の所有に関しては、拡大 ARMM 基本法に比較し、包括合意が有利となっている。バンサモロにおける歳入の割合は 75% であり、拡大 ARMM 基本法における 70% よりも増加した。これがブロック・グラント制の導入により定額か定期的に送金される。加えて、特別開発基金の 5 年間で 170 億ペソの交付がある。また、天然資源の収益配分に関しては、天然資源のうち構成比の大きな金属資源をみると、バンサモロには 75% 配分とし、拡大 ARMM 基本法の一律 50% よりも大きな割当がある。

第 4 章 今後の課題

第 1 節 バンサモロ基本法の成立

包括和平合意文書における枠組合意、付属文書に記された合意事項をいかに実現するかである。最初の段階は、これら合意事項をバンサモロ基本法の原案に条文化し、そのバンサモロ基本法が予定どおりに議会で成立されることである。すでに 12 年 12 月に移行委員会 (TC) は設置されており、TC においてバンサモロ基本法 (BBL) の起草作業があり、細部についての政府と MILF との条文作成が完了し、14 年 9 月に政府に提出され、ただちに議会に上程された。バンサモロ基本法の原案は和平前進に関わる大統領顧問部

(OPAPP)³¹により公表されている。

議会上下両院における審議で最初に論議の対象となるのは、バンサモロ基本法の合憲性である³²。憲法違反となると国民の83%がキリスト教徒という政治風土の中では、憲法改正を国民投票にかける余地はない。その主張の多くはフィリピン国家とは別の主権を付与する機構の創設は、国家の枠組を揺るがすものであり違憲との主張である。ミリアム・サンチャゴ上院憲法改正委員長は、和平交渉によるバンサモロ設置は国家に準ずる機構の容認であり、これは憲法違反との主張を展開している³³。バンサモロの違憲性をめぐる議論は他にも多くだされているが、憲法の条文ではフィリピン領土内にイスラーム教徒の自治地域の設定を認めており、サンチャゴ議員の主張はあたらない。

バンサモロ基本法においては、ムスリム・ミンダナオ自治地域に代わりバンサモロが設置され、現行の拡大 ARMM 基本法は廃棄されることになる。上述のとおりムスリム・ミンダナオ自治地域の設置は憲法に規定されており、これをバンサモロと読み替える弾力的運用をはかることになる。移行手続きと方法に関する付属文書に添付の質疑応答³⁴においては、これを合憲としている。

議会における審議はすでに上下両院で着手されている。上院地方政府委員会（委員長はフェルディナンド・マルコスⅡ）と、平和・和解・統合委員会（委員長はテオフィスト・ギンゴナⅢ）の合同委員会において14年9月に第1回公聴会が開催されている。ここでの基本的論点は、地方政府法とバンサモロ基本法の関係で、とくにバンサモロ警察の監督、および内国歳入割当の管理事務であるとされている³⁵。バンサモロにおける警察監督、財政収支は重要課題である。この課題に関して、中央政府の管理監督がどのようにして組み入れられるのか注目されたが、政府筋からは十分な説明がなかったとしている。下院特別委員会（委員長はセルソ・ロブレガート）も14年9月に第1回会期が開催されたものの、和平交渉団の法律の専門家不在を指摘している。

MILFの武装解除に関しては、MILFの兵士は1万9000人とされ、兵器庫

にある銃器は何丁あるのかも不明であり、その情報開示が政府、MILF の和平条件に関連する³⁶。付属文書にあるとおりの14年9月に独立武装解除執行組織（IBD）として3名の専門家外国人専門家がブルネイ、トルコ、ノルウェーから着任している。武装解除は順調に進行中である。

上下両院の議長は、バンサモロ基本法は超党派的支援が求められるところで、14年末は難しいが、15年中にはそれぞれ成立するとの見通しを言明している³⁷。

バンサモロ基本法の成立に関してもとめられているのは、歴史的和平を法律論議のみではなく、統治行為論にたち、弾力的運用をもって経済界をはじめとする各界のバンサモロ基本法成立に向けた期待を裏切ってはならないという点である³⁸。

第2節 過激派武装勢力の妨害阻止

バンサモロ基本法の審議が開始し、バンサモロの設立が具体的に進捗すると、これに不満の勢力による武力妨害の頻発が予測される。とりわけバンサモロ領域拡大が限定されたことに不満が集中しよう。この阻止にむけた対応が必要になる。

バンサモロ基本法設立に不満でこれに対抗しようとする主な勢力は、2グループある。そのひとつがMNLF ミスワリ支持派である。ミスワリ支持派はトリポリ協定、拡大 ARMM 基本法に含まれたサンボアンガ・テル・ノルテ、サンボアンガ・テル・スールおよびサンボアンガ・シブガイの3州および拡大 ARMM 基本法に含まれていたサンボアンガ市が中核地域に含まれていないことに不満を強くしたと考えられる。ミスワリ自身は支持派とホロ島軍施設攻撃に失敗し、マレーシアに逃れ、拘束されて、フィリピン政府に引渡された。ミスワリは08年5月に6年振りに保釈されている。ところが、MNLF ミスワリ支持派は、13年9月にサンボアンガ市街占拠事件を起こした。市街地を3週間にわたり占拠し、死者は244人、避難民は11万6000人にも達した。ミスワリは、MNLF から追放されたが、その支持者たちが政府と MILF との

和平協定から排除されたことの認知を求めたものと考えらる。ミスワリ自身は、サンボアング地裁に反乱容疑で起訴されている。

いまひとつのグループは、第2章第2節で述べた2008年の政府とMILF和平合意に際して父祖伝来の地をめぐる最高裁の差止め命令に反発したグループで、MILFを離脱したバンサモロ・イスラーム自由戦士(Bangsamoro Islam Free Force: BIFF)である。BIFFは、コタバト市、ラナオ・デル・スールで蜂起し、政府軍と交戦している。BIFFメンバーは500人とされ、交戦で数百人が死亡、数万人が避難したとされる。

MNLFミスワリ支持派とBIFFがバンサモロの分離独立という共通する目的で連携するのではとの憶測があるが、両組織とも地域性の強い組織をその背景としており、共闘は難しいのではと考えられる。

このほかにアブサヤフ、犯罪集団のブラックシャツ、バラキューダなど犯罪組織が存在するがテロリスト撲滅のため米軍も加わっての共同訓練実施もあり、犯罪集団の活動の場も限定されている。

以上のように反政府集団によるバンサモロ基本法成立を阻害するにいたる武力闘争の展開にはいずれも限界があるものと考えられる。

終章

本稿の最初で述べたバンサモロ包括合意文書の調印式でアキノ大統領はフィリピン政府を代表し、「銃弾を果実に、苦難の歴史を平和と強調の社会に変えよう」と和平の意味を強調した³⁹。一方のムラド・イブラヒムMILF議長もこの調印式で、「包括合意はMILFのみならずMNLFのためでもあった」と言明し、続けて「包括合意は、バンサモロ内のすべてのイスラーム教徒文化集団、キリスト教徒居住者、先住民族のためのもの」と自らの考えを述べている⁴⁰。

今回のMILFとの和平交渉、和平協定を考察に際して忘れてならないのは、このムラド議長の言明である。ミンダナオ和平は、バンサモロ地域内のすべ

ての民衆を対象とし、その目的に貧困層救済が含まれるものである。第2章第2節で明らかにしたように ARMM における貧困率は2012年で48.7%にも達している。またビナイ副大統領など政府関係者の要人も皆一様にこの言明を支持している⁴¹。和平協定調印という最終局面では以上のような認識をもつに達しているが、ここに至るまでには克服すべき基本課題があり、その対応こそがもとめられるところなのである。

結論として、40年間続いてきた南部フィリピンにおける武力紛争の収束、およびこの過程で主たる当事者となった MILF と政府との17年間に及ぶ和平交渉の経緯、和平協定に関わる課題は大きくは以下の4点である。

第1に、ミンダナオのこの40年をみると、MNLF、MILF が独自に反政府武装闘争を実行し、組織内で対立、さらには分裂しあっており、反政府闘争での協力関係の構築、連合、共闘は構築はなかった点である。第2次戦後のイスラーム意思の高揚のなかで MNLF が発足した時点では、スペイン植民地下でイスラーム王国スルタンの示したような行動様式は克服されてきた。しかし依然としてイスラーム社会が地域性の濃いものであり、この対処に遅れ、集団同士が相互に警戒心をもち不信感を抱いている。この修復には、経済開発のもたらす利便の認識が不可欠である

第2に、反政府武力勢力発足から和平協定に至る主たる当事者が、MNLF から MILF に代わったとの点である。しかしながら、和平協定の当事者が代わってもその基本的な内容には決定的な差異はなかったのである。何のための40年にわたる武力紛争であったのか。自治地域の名称が ARMM からバンサモロとなりアイデンティティが強く現れたものの、拡大 ARMM 基本法にあった自治地域拡大について明示した規定はなくなった。現行の自治地域の拡大は憲法解釈の変更だけでは限度がある。バンサモロ編入の利点は、バンサモロ政府、参加の地方政府に対する財政的インセンティブ付与が主のものであった。

第3に、上記からみると、フィリピン政府の立場は明快で、ARMM に対する否定的な認識であるとの点である。アキノ大統領が繰返し言明するのは、

「ARMMは失敗であった、バンサモロはこれを繰り返してはならない」としている⁴²。付属文書質疑応答においても同様にARMMは失敗であったと記されている。ARMMが失敗であったとするのは、96年和平協定の実行段階でのMNLFの分裂、創設者ミスワリ反乱という統治能力の欠落がミンダナオ和平の混乱と停滞をもたらしたとの認識であろう。

第4に、上記に関連し、当事者であるフィリピン政府、交渉相手である武装勢力との和平が頓挫し、事態が混乱した際には、国際機関、外国政府の仲介によって状況の打開がなされたとの点である。MNLFとのトリポリ協定はリビア政府、および1996年和平協定はインドネシア政府、MILFの包括合意文書にはマレーシア政府が証人として調印している。そして和平協定の都度ごとにイスラーム諸国会議機構（OIC）が関与してきた。OICがイスラームの国際的地位向上に寄与したことは確かである。

（アジア研究所嘱託研究員）

-
- 1 包括合意文書調印式におけるナジブ・マレーシア首相の発言による犠牲者数。 *The Philippine Daily Inquirer*, March 28, 2014.
 - 2 Warren (2000) pp. 126-143.
 - 3 早瀬 (2003) p. 140.
 - 4 早瀬普三「モロ戦争」、『フィリピンの事典』同朋舎、1992年、355-356頁。
 - 5 現在もマレーシア政府はスルタンの資産相続人に「購入」代金として、年5300リングを支払っている。山本博之によるマレーシア学会（JAMAS）関東地区および地域研究コンソーシアム（JICAS）社会連携部会共催臨時研究会における報告『マレーシア・サバ州東海岸における「スルー王国軍」銃撃事件の背景と意味』（2013年3月9日）による。
 - 6 藤原（1984）p. 513.
 - 7 Che Man (1990)p. 55.
 - 8 Che Man (1990)p. 56.
 - 9 これに対し、藤原（1984）p. p. 522, 523において、スペイン侵攻に対する

抵抗は宗教的忠誠による聖戦でなく、個々のスルタンの合従連衡に基づいていたとする。またダトゥーは世襲貴族であり、年代記によって初期スルタンと擬制的血縁関係にありスルタン制における行政機構に任官する権利を持つとする。そしてこのダトゥーのみが「モロ」シンボルを援用しその政治的争点が分離・独立ではなくアメリカ統治継続の請願にまでなってしまったとする。請願はすべてダトゥーに限られ、請願を超えて武装抵抗に訴えるダトゥーはなかったとする。

¹⁰ Kerkvliet (1977)p. 239.

¹¹ 1968年3月にマニラ湾上のコレヒドール島でフィリピン軍によるサバ州での軍事作戦準備の訓練中のモロ族兵士28人から64人が殺害されたもの。フィリピン政府から事件に関する報告が公表されず詳細は不明であるが生存した訓練兵によると殺害されたのはサバ攻撃を拒否したとされる (Cha Man (1990), pp. 74-75)。

¹² この動きに反発し、71年マニラ事件 (Manili Massacre) がコタバト州で、反ムスリームの武装集団イラガ (Illagas: Rats) により引起され、65人のイスラーム教徒市民が虐殺されてた。(Cha Man (1990), pp. 75-76)

¹³ The Manifesto of the Moro National Liberation Front: Establishment of the Bangsa Moro Republik, 28th day of April 1974. in Cha Man (1990), pp. 189-190.

¹⁴ トリポリ協定による自治地域の13州は、ラナオ・デル・スール、ラナオ・デル・ノルテ、スルタン・クダラート、マギンダナオ、ノース・コタバト、サンボアンガ・デル・スール、サンボアンガ・デル・ノルテ、スルー、バシラン、タウイ・タウイ、パラワン、ダバオ・デル・スール、サウス・コタバトの各州である。

¹⁵ この地理的地区にはムニシパリティ、バランガイを含むと解されている。Bernas, S.J. Joaquin G. (1987) *The Constitution of the Republic Philippines with Annotations based on Commission Deliberation*, Rex Book Store, Manila.

- 16 コルディリエーラ地域では5州1市での住民投票が1990年1月に実施され、承認したのは1州のみであった。コルディリエーラ地域の自治権に関しては、同地域で活動を展開していたバルウェック神父率いるコルディリエーラ人民解放軍（CPLA）の取扱いが問題となった。CPLAは国軍の代わりに同地域の治安維持担当を主張したが、国軍はCPLAを市民地方防衛隊（CAFGU）として扱うとし、さらに同地域に国家警察軍地方司令部を設置し、治安維持は政府側に一任している。
- 17 2014年4月にアブサヤフは外国人5名を含む12名を誘拐し、スルー島に幽閉、うちドイツ人2名に総額2億5000万ペソの身代金を要求し、事件は10月28日現在まだ解決していない。“Military lets the dogs out to track Abu Sayyaf”, *Philippine Daily Inquirer*, October 7, 2014.
- 18 山本博之によるマレーシア学会（JAMAS）関東地区および地域研究コンソーシアム（JICAS）社会連携部会共催臨時研究会における報告『マレーシア・サバ州東海岸における「スルー王国軍」銃撃事件の背景と意味』（2013年3月9日）による。
- 19 Federico V. Magadarena, *Moro Autonomy and the Sabah Issue: Problems and Challenges in Mindanao*. A Paper presented to the Philippine Studies Conference in Japan 2014, February 28–March 1, 2014, Kyoto University, Kyoto Japan.
- 20 包括合意文書は以下の12点から構成されている。
- ① 全面的停戦協定、カガヤン・デオロ市、1997年7月18日調印、
 - ② 政府とMILFの意思の総合的枠組協定、1998年8月27日、スルタン・クダラート、1998年8月27日調印、
 - ③ 和平会談の再開に関する総合的枠組協定、クアラ・ルンプール、2001年3月24日調印、
 - ④ 政府とMILFの和平協定、トリポリ、2001年6月22日調印、
 - ⑤ 政府とMILFの和平交渉継続宣言、クアラ・ルンプール、2010年6月3日調印、
 - ⑥ 政府とMILFの2010年8月現在の原則決定事項、クアラ・ルンプール、2012年4月24日調印、
 - ⑦ バンサモロ合意枠組、クアラ・ルンプール、2012年10月15日調印、
 - ⑧ 移行手続き

と方法に関する付属文書、クアラルンプール、2013年2月27日調印、⑨歳入源と富の所有に関する付属文書、クアラルンプール、2013年7月13日調印、⑩権限の共有に関する付属文書、2013年12月8日調印、⑪正常化に関する付属文書、クアラルンプール、2014年1月25日調印、⑫バンサモロ海域および共同協力地区に関する添付文書、クアラルンプール、2014年1月25日調印。

- ²¹ ARMM の地理的解釈については、ムニシパリティ、バランガイを含むと解されている。Bernas, S.J. Joaquin G. (1987) *The Constitution of the Republic Philippines with Annotations based on Commission Deliberation*, Rex Book Store, Manila.
- ²² クアラルンプールにて2012年2月27日調印。
- ²³ クアラルンプールにて2013年7月13日調印。
- ²⁴ 拡大 ARMM 法（共和国法第9054号）第10条第1項。
- ²⁵ “Peace in South at hand, says, P-Noy”, *Philippine Daily Inquirer*, September 11, 2014.
- ²⁶ “Peace in South at hand, says, P-Noy”, *Philippine Daily Inquirer*, September 11, 2014.
- ²⁷ “Peace in South at hand, says, P-Noy”, *Philippine Daily Inquirer*, September 11, 2014.
- ²⁸ 拡大 ARMM 基本法（共和国法9054号）第9条第9項では ARMM 政府に35%、州または市に35%、中央政府に30%を配分するとしている。
- ²⁹ クアラルンプールにて2013年12月8日調印。
- ³⁰ クアラルンプールにて2014年1月25日調印。
- ³¹ Office of the Presidential Adviser on the Peace Process (OPAPP) のホームページ参照。www.opapp.gov.ph
- ³² “Santiago: Bangsamoro deal unconstitutional”, *Philippine Daily Inquirer*, April 2, 2014.
- ³³ “Santiago: Bangsamoro deal unconstitutional”, *Philippine Daily Inquirer*,

April 2, 2014.

- 34 質疑応答は付属文書に添付の解説書にすぎず、解説書そのものは交渉による合意事項を記した付属文書ではない。
- 35 Fr. Eliseo Mercado Jr., OMI, “Perspective and context of the proposed BBL”, *Philippine Daily Inquirer*, September 29, 2014.
- 36 “Disarming of MILF starts”, *Philippine Daily Inquirer*, September 29, 2014.
- 37 “Congress first hurdle: Is BBL constitutional”, *Philippine Daily Inquirer*, September 11, 2014.
- 38 “All Bangsamoro Basic Law some necessary”, *Philippine Daily Inquirer*, October 8, 2014.
- 39 “Bangsamoro rising at historical peace pact signing”, *Philippine Daily Inquirer*, March 28, 2014.
- 40 “Bangsamoro rising at historical peace pact signing”, *Philippine Daily Inquirer*, March 28, 2014.
- 41 “Senators welcome Bangsamoro peace accord bat…”, *Philippine Daily Inquirer*, March 28, 2014.
- 42 “Peace in South at hand, says, P-Noy”, *Philippine Daily Inquirer*, September 11, 2014.

【参考文献】

(日本語文献)

- 藤原帰一 (1984) 「イデオロギーとしてのエスニシテイー—米国統治下における「モロ問題」の展開—」『国家学会雑誌』第97巻第7・8号 東京大学。
- 早瀬晋三 (2003) 『海域イスラーム社会の歴史』岩波書店。
- 川島緑 (1999) 「フィリピン・ムスリム研究」『東南アジア研究』第37巻第2号。

- 床呂郁哉 (1999) 『越境—スール海域世界から』 岩波書店。
- 野沢勝美 (1997) 「1996年のフィリピン—イスラーム反政府勢力との和平協定—」 『アジア動向年報1997年版』 アジア経済研究所。
- 野沢勝美 (2000a) 「フィリピン・南部ミンダナオ開発の構造」 『国際関係紀要』 第10巻第1号 亜細亜大学国際関係研究所。
- 野沢勝美 (2000b) 「転換期をむかえたミンダナオ開発」 『アジ研ワールド・トレンド』 第54号 日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 野沢勝美 (2001) 「フィリピン・南部ミンダナオ地方の農地改革と受益農民組織」 『国際関係紀要』 第10巻第2号 亜細亜大学国際関係研究所。
- 野沢勝美 (2009) 「フィリピン・ミンダナオにおける和平と開発」 『東南アジア諸国の地域開発 (V)』 アジア研究所・アジア研究シリーズ No.69 亜細亜大学アジア研究所。
- 野沢勝美 (2011a) 「フィリピンのアブラヤシ生産と農民組織—農地改革受益農民による協同組合形成—」 『国際関係紀要』 第20巻第1・2号合併号 亜細亜大学国際関係研究所。
- 野沢勝美 (2011b) 「東 ASEAN 成長地帯 (BIMP) の構造と改革—フィリピン・ミンダナオ開発の事例から—」 『アジア研究所紀要』 第37号 亜細亜大学アジア研究所。
- 野沢勝美 (2011c) 「フィリピン・ミンダナオ入植地開発の構造と課題」 『東南アジア諸国の地域開発 (V)』 アジア研究所・アジア研究シリーズ No.76 亜細亜大学アジア研究所。

(英語文献)

- Abinales, Patricio N. (2000), *Making Mindanao: Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State*, Ateneo de Manila University Press, Manila.
- Che Man, W. K. (1990), *Muslim Separatism : The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Ateneo de Manila

- University Press, Manila.
- Corpuz, O.D. (1989), *The Roots of the Filipino Nation, Volume II*, Aklahi Foundation, Inc. Quezon City.
- Jubair, Salah (1999), *Bangsamoro: A Nation Under Endless Tyranny*, IQ Marin SDN BHD, Kuala Lumpur, (Third Edition, Updated and Expanded).
- Kerkvliet, Benedict J. (1977) *The Huk Rebellion: A study of Peasant Revolt in the Philippines*, The University of California Press, California.
- McKenna, Thomas M. (1998), *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*, Anvil Publishing, Inc., Manila.
- Torres III, Wilfredo Magno, edited (2007), *R I D O : Clan Feuding and Conflict Management in Mindanao*. The Asia Foundation, Makati City.
- Warren, James F. (1982), “Slavery and the Impact of External Trade: The Sulu Sultanate in the 19 th Century”, in *Alfred McCoy and C. de Jesus (eds.), Philippine Social History. Global Trade and Local Transformations*, Ateneo de Manila University Press, Quezon City. *New Day Publishers, Quezon City*.
- Warren, James F. (1985), *The Sulu Zone 1768-1898: The Dynamics of External Trade, Slavery, and Ethnicity in the Transformation of a Southeast Asian Maritime State*. *New Day Publishers, Quezon City*.

RCEP の意義と課題

石川 幸一

RCEP—Implication and issues—

Koichi ISHIKAWA

はじめに

東アジア地域包括的経済連携（RCEP）は、ASEAN 10カ国および ASEAN と FTA を結んでいる東アジア 6カ国が交渉しているメガ FTA である。RCEP は中国、ASEAN、インドというグローバルな生産基地と成長性の高い消費市場を含んでいる。21世紀は「アジアの世紀」といわれるが、「アジア」は RCEP と同義と言って過言ではない。TPP、TTIP と比べると、自由化率が低く新しいルール形成を目指していないが、重要性では決して劣らない。アジアとの連携に活路を求める日本企業の海外事業展開、とくにサプライチェーン構築には重要な FTA である。

本論は、メガ FTA としての RCEP を取り上げ、その特徴、経緯、内容、意義、課題を検討している。

第1章 メガ FTA としての RCEP

1. メガ FTA の時代

世界はメガ FTA の時代に入ったといわれる。2010年から交渉中の環太平洋

洋経済連携協定（TPP）に加え、16カ国が参加する東アジア地域包括的経済連携（RCEP）、米国とEUのFTAである環大西洋貿易投資協定（TTIP）という世界経済の3極をカバーするFTAの交渉が2013年に始まったからだ¹。メガFTAが世界経済に占める比重は極めて大きい。世界のGDP〈2013年〉に占めるシェアはTTIP 46.2%、RCEP 28.7%、TPP 37.5%と経済規模は巨大である（表1）。

表1 メガFTAの経済規模と主な目標

	人口	GDP	輸入	対内直接投資	目標
TPP	11.4%	37.5%	26.9%	31.5%	高いレベルの自由化と新たなルール
RCEP	48.8%	28.7%	28.5%	23.5%	サプライチェーンの構築促進
TTIP	11.7%	46.2%	41.3%	29.9%	規制のコスト軽減と新たなルール

（注）人口、GDP、対内直接投資は2013年、輸入は2012年。

（資料）「ジェトロ世界貿易投資報告書2014」、IMF統計など。

メガFTAの意義はTPP、TTIPとRCEPでは異なる。共通しているのは、多くの国を含む広域FTAであり、調達・生産・販売をグローバルに統括管理するサプライチェーンの構築のツールとなることだ。TPPは、従来のFTAでは除外されてきたセンシティブな分野の自由化により国内改革を促すことが期待され、TTIPは、国内規制の相違による貿易障壁とコストを調和、相互承認などにより軽減することを強調し、TPPとTTIPは国有企業の規律を含む新たなグローバルな課題に関するルールを創ることが共通している。RCEPは後述するので、TPPとTTIPの特徴を見ておく。

2. TPPとTTIP

TPP交渉は年内合意を目標にしているが、21分野のうち関税、知的財産、競争、環境の4分野で交渉が難航している。関税は時間をかけても撤廃することで2013年に合意しているが、日米協議では焦点となった牛肉・豚肉について関税撤廃ではなく削減とセーフガードの組み合わせの方向で交渉が進ん

でいる。センシティブ品目は米国をはじめ各国にある。豪州は米豪 FTA の例外品目である砂糖の自由化を求めているが、米国は豪州とは関税交渉を行っていない。ニュージーランドに対しては乳製品がセンシティブ品目だ。関税全廃を目指してきた TPP が関税維持や関税割当などの例外措置を認めるのか他の関税交渉への日米協議の影響が注目される。

ルールの3分野では米国と途上国の対立が続いている。知的財産では、新薬のデータ保護の強化に後発薬に依存する途上国が反対している。競争では、対等な競争条件の確保のための国有企業への規律の強化にマレーシア、ベトナムなどが反対といわれる。環境では拘束力のある紛争解決手続きの導入に途上国が難色を示している。争点となっている分野は国民感情や政治情勢などから途上国側も妥協は難しく、米国が現実的な姿勢を取れるかが鍵となるう。

TTIP は、市場アクセス、規制問題と非関税障壁、世界貿易に関連するルールの3分野を対象とする。市場アクセスは、極めて高いレベルの自由化を目指しながらもセンシティブな分野があることを認識するアプローチだ。関税は最もセンシティブな品目を除き短期間で完全撤廃を目指す。規格・基準の相違が多大のコスト要因となっている自動車では相互承認（MRA）を目指すなど、規制の調和、相互承認など互換性の向上により規制と非関税障壁に取り組む。

ルールの新たな課題では、サプライチェーン効率化、電子情報の自由な移送と政府の規制、国有企業の規律などがあげられる。EU が求める映像・音響サービスにおけるスクリーンクォータなど文化例外、予防原則に基づく遺伝子組み換え作物の規制、地理的表示の保護など文化や価値観の相違による対立も少なくない。しかし、米国と EU は多くの分野で関心と利益を共有しており TTIP により21世紀の通商秩序を創って行く意思を示している。

第2章 RCEP の経緯

RCEP は、2011年に ASEAN が提案した東アジアの広域をカバーするメガ FTA である。2012年に基本的な内容が合意され、2015年末合意を目標に2013年5月に交渉が開始された²。東アジアの広域 FTA は、中国が提案した東アジア FTA (EAFTA: ASEAN+3)、日本が提案した東アジア包括的経済連携 (CEPEA: ASEAN+6) の2つの対立する構想が並行して研究されてきたが、RCEP により統合され交渉に移行した。東アジア統合を巡る日中の主導権争いが RCEP により終止符が打たれた背景には TPP の交渉開始がある。2010年3月の TPP 交渉開始と10月の日本の関心表明により、東アジアの広域 FTA が米国主導で進むことを警戒した中国が EAFTA に固執するのを止め、柔軟な姿勢に転じたためだ。RCEP の参加国は ASEAN+6 であり CEPEA と同じである。その結果、アジア太平洋自由貿易地域 (FTAAP) に向けては、RCEP と TPP という性格が異なる2つのメガ FTA が併行して交渉されることになった。

EAFTA は2005年から2009年まで、CEPEA は2007年から2009年まで民間研究が行われた。2009年の経済大臣会合で4分野（原産地規則、関税品目表、税関手続き、経済協力）について政府間検討に合意し、ワーキンググループにより5つの ASEAN プラス FTA についての比較検討などが行われてきた。2011年8月には日本と中国が「EAFTA および CEPEA 構築を加速させるためのイニシアチブ」により、物品貿易、サービス貿易、投資の自由化についての作業部会設置を共同提案した。今まで対立していた日中の共同提案に対し、東アジアの地域統合においてイニシアチブを握りたい ASEAN は RCEP を提案した³。

2011年11月の ASEAN 首脳会議で、EAFTA と CEPEA の取組みを踏まえて地域経済統合の一般原則を定めるとともに ASEAN の中心性を強調する地域包括的経済連携の枠組み (ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) が採択された。2011年11月の東アジ

アサミットでは、8月の日中共同提案を踏まえ、ASEAN プラスの3つの作業部会を立ち上げることに合意した。

2012年8月に ASEAN と FTA パートナー国の経済大臣会合が開催され、「RCEP 交渉の基本指針及び目的」が採択され、11月に ASEAN と FTA パートナー国6カ国の首脳により RCEP 交渉立ち上げが宣言された。2013年5月の第1回の交渉以降、計5回の交渉と2回の閣僚会議が開催されている(表2)。

表2 RCEP交渉の推移

第1回	2013年5月	ブルネイ：	物品の貿易、サービス貿易、投資の3分野のワーキンググループ立ち上げ
第2回	2013年9月	ブリスベン：	関税交渉についてのモダリティの初期提案、原産地規則と税関手続についてのサブワーキンググループ立ち上げ、サービス章の構成と要素、投資でカバーすべき要素、競争政策、知的財産、経済技術協力について議論
第3回	2014年1月	クアラルンプール：	物品の貿易(関税交渉と非関税措置モダリティ、貿易の技術的障害[TBT]、衛生植物検疫[SPS]、税関手続と貿易円滑化、原産地規則)、サービス貿易(市場アクセスの関心分野など)、投資(モダリティと投資章の要素)、知的財産、競争、経済技術協力、紛争解決の4つのサーキンググループ立ち上げ
第4回	3月～4月	南寧：	物品の貿易(テキストおよび4つの分野についての議論)、サービス貿易(テキストの要素、規定の範囲、市場アクセスの約束へのアプローチなど)、投資(テキスト、モダリティの要素)、知的財産、競争、経済技術協力のワーキンググループの活動開始
第5回	6月	シンガポール：	物品の貿易、サービス貿易、投資、知的財産、競争、経済技術協力の各章テキストの要素、TBT、SPS、税関手続と貿易円滑化は公式交渉が開始

(出所) New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, “Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)”

第3章 RCEP の内容

RCEP は、ASEAN の FTA パートナーおよびその他の経済的パートナーと包括的な経済連携協定を作ることを目的としており、ASEAN 中心性、衡平な経済発展と経済協力強化を基本指針としている。交渉の原則は、① WTO 整合性、②既存の ASEAN+1FTA よりも相当程度改善した、より広く深い約束、③貿易投資円滑化とサプライチェーンへの参加国の関与、④ CLMV への特別待遇と柔軟性、⑤参加国間の FTA の存続、⑥ ASEAN の FTA パートナーの参加が可能、⑦技術協力と能力開発、⑧包括的でバランスの取れた成果のための併行した交渉の8点である⁴。

対象分野は8分野（物品貿易、サービス貿易、投資、経済協力、知的財産、競争、紛争解決、その他）である⁵。物品貿易では、包括的な関税交渉を行い、品目数および貿易額の双方で高い割合の関税撤廃を行ない、非関税障壁は漸進的に撤廃するとしている。TBT、SPS、原産地規則、税関手続と貿易円滑化も対象となっている。サービス貿易では、全サービス分野と形態を対象として GATS および ASEAN+1FTA の約束を基礎としてサービス貿易に関する制限と差別的な措置を実質的に撤廃する。投資では、促進、保護、自由化、円滑化の4つの柱を含む。経済技術協力では、開発格差の縮小を目指し、ASEAN および FTA パートナー国との既存の取決めを基礎とする。電子商取引およびその他の分野が含まれる。知的財産では、知的財産の利用、保護、執行における協力の推進により貿易投資に対する知的財産関連の障壁を削減する。競争では、能力・制度の差異を認識しつつ競争、経済効率、消費者の福祉の促進、反競争的な慣行の抑制に関する協力を行う。紛争解決では、効率的かつ透明性ある紛争解決メカニズムを目指している。その他では RCEP 参加国の FTA に包含されている事項などを検討するとしている⁶。

TPP の21分野に比べ8分野は少ないように見えるが、TPP では独立した分野になっている TBT や SPS を物品貿易に含め、金融サービスと電気通信サービスをサービスにまとめるなど分類が異なるためである。TPP と同様に

分類すると対象分野はほぼ倍増し実態的には包括的な FTA である⁷。

第4章 RCEP の意義

1. 大きな市場の成長可能性

RCEP は TPP、TTIP とともにメガ FTA といわれている。TPP、TTIP と比べると、人口では世界の人口の 5 割弱を占め圧倒的に大きく、GDP では TPP とほぼ等しい。RCEP の意義は、今後も成長が期待される新興市場が主要メンバーとなっていることであり、市場の成長性では最も有望なことだ。アジア開発銀行の「アジア2050」によると、2050年にアジアの GDP（名目、市場価格）の世界シェアは51%に達すると予測している（表3）。アジアの成長を牽引するのは、中国、インド、インドネシア、日本、韓国、タイ、マレーシアの7カ国であり、この7カ国で2050年のアジアの GDP の9割を占める。7カ国は全て RCEP の参加国である。同報告書の「アジアの世紀」のアジアは RCEP とほぼ同じであり、RCEP の魅力は市場の大きな成長可能性にある。ただし、同報告書は中所得の罍の克服など持続的成長のための課題があることを指摘しており、悲観的なシナリオではアジアのシェアは32%に

表3 アジア経済の成長予測

	2010年	2020年	2030年	2040年	2050年
名目 GDP(兆ドル、MER)	62	90	132	195	292
世界シェア	27.4%	33.5%	38.9%	44.5%	50.6%
アジアの成長率		5.8%	5.2%	4.8%	4.4%
世界の成長率		4.0%	3.9%	3.8%	3.6%
アジアの一人当たりGDP(ドル、PPP)	6,600	10,600	16,500	25,400	38,600

(注) MER は Market Exchange Rate (市場価格換算レート)、PPP は Purchasing Power Parity (購買力平価)

(出所) Asian Development Bank (2012) “Asia2050: Realizing the Asian Century”, Manila, Asian Development Bank、p32

留まるとしている。

2. アジアのサプライチェーン構築のツール

生産面では、RCEP は日本企業のアジアサプライチェーン構築の重要なツールとなる。RCEP は、グローバルな製造業生産拠点である中国、ASEAN、インドを含む FTA だからだ。多くの IT 製品の生産は圧倒的に RCEP 参加国で生産されており、世界の自動車生産でも RCEP は 5 割を超えている。ジェトロ調査によると、RCEP 参加国に進出している日系企業の部品調達先に占める RCEP のシェアは多くの国で 90% を超えている（表 4）⁸。RCEP はサプライチェーンの構築に最も役立つ FTA となる。

さらに、RCEP により日本は中国、韓国という FTA 未締結国との FTA

表 4 アジアにおける日系企業の部品調達先 (単位：%)

	RCEP	現地	日本	ASEAN	中国
タイ	93.5	52.7	29.7	4.6	6.5
インドネシア	91.6	40.8	32.7	13.5	4.6
マレーシア	88.7	42.3	27.9	11.5	7.0
ベトナム	90.8	32.2	34.8	12.4	11.4
フィリピン	88.8	27.9	41.6	10.7	8.6
シンガポール	90.9	40.4	27.3	15.9	7.3
カンボジア	92.1	10.7	22.5	36.6	22.3
ラオス	94.9	11.0	18.7	42.7	22.5
中国	95.0	64.2	27.9	2.9	
韓国	94.2	47.9	38.9	2.0	5.4
インド	95.4	43.4	32.2	12.1	7.7
豪州	78.5	48.2	19.7	5.7	4.9
ニュージーランド	75.3	55.1	17.4	1.4	1.4

(出所) 梶田朗・安田啓 (2014) 「FTA ガイドブック2014」日本貿易振興機構。

〈注〉部品調達額に占める RCEP 地域および各国地域の比率。

が締結ができる。中韓は電気機械、一般機械、精密機械など日本の主要輸出製造業品の輸出先の3-4割を占める一方で、たとえば電気機器では中国が平均8.8%、韓国が同8.9%など工業品の関税が残存している⁹。また、日系進出企業は部品調達先のうち日本が占める割合は中国では27.9%、韓国では38.9%と高く（表3）、サプライチェーンの効率化の点でも効果が大きい。

第4章 RCEP の課題

1. 高いレベルの自由化は可能か

RCEP の自由化は「既存の ASEAN+1FTA を相当程度改善した、より広く深い約束」を目指している。ASEAN+1 の自由化レベルは、ASEAN 豪州ニュージーランド (AANZFTA) が最も高く、ASEAN 中国 (ACFTA) と ASEAN 韓国 (AKFTA) が90%台、ASEAN 日本 (AJCEP) は80%台後半であり、ASEAN インド (AIFTA) は70%台と異例の低さである（表5）。2014年8月の第2回閣僚会議ではインドの慎重姿勢により自由化率に合意が出来なかった¹⁰。インドはタイとのFTAで8品目のア－リーハーベストを実施したところタイからの対象品目の輸入が急増し、タイとの貿易が黒字から赤字に転換した経験からFTAに対する産業界の警戒心が強く、高い自由化率実現の障害となることが懸念される。

RCEP は ASEAN 中心性を交渉の基本原則としている。AEC での自由化のレベルやルール形成が RCEP の自由化の範囲を決めるであろうが、TPP のように新しいルールを創ることは期待できない。しかし、ASEAN は東アジアの地域統合では最も進んでいる。ASEAN 自由貿易地域 (AFTA) の自由化率は先行6カ国間では99%台と高く、2015年末の ASEAN 経済共同体 (AEC) 創設に向けて、サービス貿易、投資、熟練労働者移動の自由化を進めている。ASEAN は、経済格差、政治制度、宗教などの多様性、歴史に根ざす対立などがありながら時間をかけて統合を進めてきた¹¹。こうした ASEAN の統合の経験と知恵は同様に多様性に富む RCEP の交渉に役立つ

表5 ASEAN+1 FTAの概要

	FTA 目標年	自由化率	原産地規則 (実質変更基準のみ)	特徴
ACFTA	2010年 (2015年)	92.0% 94.6% (中国)	付加価値基準40%	AFTA 型協定、自動車、オートバイ、家電製品などを例外とする国が大半。
AKFTA	2010年 (2015年)	91.6% 92.2% (韓国)	付加価値基準40%と 関税番号変更基準 (HS4 桁) の選択	AFTA 型協定、北朝鮮の開城工業団地の生産品を対象。
AJCEP	2018年－ 2026年	89.1% 86.2% (日本)	付加価値基準40%と 関税番号変更基準の 選択	7カ国とは包括的な二国間協定を併せて締結、サービス貿易協定と投資協定は交渉中
AIFTA	2013年－ 2018年	76.5% 74.3% (インド)	付加価値基準35%お よび関税番号変更基 準 (HS6 桁) の併用	AFTA 型協定、関税削減・撤廃制度は複雑、サービス貿易協定と投資協定は交渉完了
AANZFTA	2020年－ 2025年	94.6% 100% (豪州 NZ)	付加価値基準40%と 関税番号変更基準 (HS4 桁) の選択	自由化率が最も高い、包括的 (政府調達を含まない)

(注) 概況を示すものであり詳細は協定を参照。日本との EPA は 2 国間協定のほうが自由化水準が高い。原産地規則は、ほかに完全生産基準と加工工程基準がある。

目標年次のカッコ内は新規加盟国の目標年。

(出所) 各協定から作成。自由化率はERIA久野新氏による。

であろう。

2. 使いやすいルールと手続き

FTA は企業の利用がないと絵に描いた餅になる。FTA 企業に利用されるためには使いやすいルールが必要だ。物品貿易では、原産地規則、関税譲許表、HS コードなどルールや手続きなどの統一が不可欠である¹²⁾。

サプライチェーン構築に重要なのは原産地規則である。FTA ごとに原産地規則が異なり複雑化する「スパゲッティボウル現象」は企業の FTA 利用を妨げる。RCEP のベースとなる FTA の原産地規則は同じではない。AFTA とおよび日本、韓国、豪州・ニュージーランドとの FTA の 4 つが 40% 付加価値基準と 4 桁の関税番号変更基準の選択方式である。中国との FTA は 40% 付加価値基準のみ、インドとの FTA は 35% 付加価値基準と 6 桁の関

税番号変更基準の2つの基準を満たさねばならない併用方式であり最も厳格である(表5)。RCEPでは柔軟で利用しやすい選択方式で統一することが望ましい。

東アジアの製造業は、日本、ASEAN、中国、インドなど東アジア域内から大半の中間財を調達しており、多数の中間財を多くの国から輸入する国際分業が形成されている。現状では、たとえば、日本から高価格の部品を輸入してASEANで製造しインドに輸出する場合、ASEANにおける付加価値が35%以下だとAIFTAを使えない。このようにAFTAおよび5つのASEAN+1をまたがった取引では、FTAを使えないケースが出てくる。こうした問題を解決しサプライチェーン構築を促進するのが、FTA加盟国の付加価値の累積を認める累積原産地規則である¹³。

原産地規則は現在の取引形態に即している必要がある。FTAは直送を原則とするが、シンガポールなど第3国の統括会社、物流会社や商社を経由でインボイスを切り替える「物流は直送、商流は第3国経由」の取引が少なくない。シンガポールなどで発給される第3国インボイスはAFTAとASEAN+1FTAで認められているが、原産地証明へのFOB価格記載や複数の第3国経由の適用など運用上の問題が指摘されている。

さらに、第3国の物流倉庫で製品の一部を保管、注文に応じ輸出する「商流も物流も第3国経由」の場合に使われるのが第3国で発給するバック・トゥ・バック原産地証明書である。この場合、第3国は同一のFTA参加国でなければならないため多数国が参加するメガFTAほど使いやすくなる。

関税削減スケジュールの統一も必要だ。ASEAN+1FTAでは、関税削減スケジュールがFTAにより異なりバラバラなことに加えて、同じFTAでもASEANは国により撤廃スケジュールが異なっている(表6)。そのため、FTA利用手続と実務を煩雑かつ多大の時間とコストをかかせるものとしている。こうした事態を避けるためには共通関税譲許表とすることが必要である。RCEPはTPPと異なり共通関税譲許表採用で合意している¹⁴。

表6 ACFTA のカラーテレビ関税率

(単位：%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
シンガポール	0	0	0	0	0	0	0	0
フィリピン	10	5	0	0	0	0	0	0
インドネシア	15	15	15	15	15	15	15	15
マレーシア	30	30	30	30	30	30	30	30
タイ	20	20	20	20	20	20	20	20
ブルネイ	5	5	5	5	5	5	5	5
ベトナム	25	17	17	10	10	10	10	10
カンボジア	15	15	15	15	15	15	15	15
ラオス	4	2	0	0	0	0	0	0
ミャンマー	15	15	15	15	15	15	15	15

〈出所〉飯塚博(2010)「電子・電機業界でのEPA利用の実態」、『アジア太平洋におけるFTAの在り方』日本機械輸出組合、196ページ。

3. 効果大きい貿易円滑化

多くの産業でコストとスピードの厳しいグローバルな競争が起きている。スピードの面で重要になるのはリードタイムの短縮である。リードタイム短縮により、商品を迅速かつ時機を得て供給でき、在庫を削減させ、倉庫費用の圧縮などコストも削減する。効果があるのは調達に必要な時間の短縮であり、通関手続きの簡素化、電子化などの貿易円滑化を進めることがFTAに求められる¹⁵。

世界銀行の調査によると、RCEP参加国で貿易手続のコスト、時間で問題があるのは、ラオス(世界189ヶ国中のランク161位)、インド(132位)、カンボジア(114位)、ミャンマー(113位)、中国(74位)、ベトナム(65位)である。一方で、シンガポール(1位)、韓国(3位)、マレーシア(5位)などは効率的で低コストの手続きが高く評価されている。たとえば、ラオスをマレーシアと比較すると輸出書類は2.5倍、輸出手続き日数は2倍、輸出

表7 輸出入関連手続の必要時間とコストの例

	輸出書類数	輸入書類数	輸出手続き 日数	輸入手続き 日数	輸出費用（コンテナ 当たり米ドル）	輸入費用（コンテナ 当たり米ドル）
ブルネイ（30）	5	5	19	15	705	770
インドネシア（54）	4	8	17	21	615	660
マレーシア（5）	4	4	11	8	450	485
フィリピン（42）	6	7	15	14	585	660
シンガポール（1）	3	3	6	4	460	440
タイ（24）	5	5	14	13	595	760
カンボジア（114）	8	9	22	24	795	930
ラオス（161）	10	10	23	26	1950	1910
ミャンマー（113）	9	9	25	27	670	660
ベトナム（65）	5	8	21	21	610	600
日本（23）	3	5	11	11	890	970
中国（74）	8	5	21	24	620	615
韓国（3）	3	3	8	7	670	695
インド（132）	9	11	16	20	1170	1250
豪州（46）	5	9	7	8	1150	1170
ニュージーランド （21）	4	6	10	9	870	825

（注）カッコ内は189カ国中のランク。

（出所）World Bank (2014) “Doing Business 2014”, Washington DC, World Bank

費用は4.3倍である（表7）。税関手続の簡素化、貿易円滑化には、ソフトとハードのインフラ、人材育成などが必要であり、一朝一夕には出来ないが、企業のサプライチェーンの観点に加え、貿易と対内投資の促進のためにも必須である。ASEAN では、経済共同体創設に向けて通関申告書の統一、貨物通過制度整備、統一関税分類¹⁶など税関手続簡素化、シングルウィンドウなど貿易円滑化を積極的に進めており、RCEP でも同様な取組みが求められる¹⁷。

おわりに

RCEP は、TPP 交渉の開始と日本の関心表明が交渉開始の契機となった。日 EU の FTA、TTIP も TPP の交渉開始がなければ浮上しなかった可能性

が大きい。このように、メガ FTA の交渉は相互に影響を与えている。とくに TPP 交渉の進展と合意内容は RCEP の交渉に大きな影響を与える。TPP と RCEP の双方の交渉に参加している日本の責任は大きい。まずは、高いレベルの自由化に向けて TPP 交渉の早い時期の合意を目指すべきである。同時に RCEP を自由化レベルが高く使いやすい FTA にするべくイニシアチブをとることが期待される。高いレベルの自由化に消極的なインドの脱落が懸念されるが、インドが脱落すると RCEP の魅力は大きく損なわれる。時間をかけて高いレベルの自由化を達成した ASEAN の経験を活かした柔軟な交渉も必要であろう。

注

-
- 1 ジェトロは、日 EUFTA、日中韓 FTA を加えた 5 つの FTA をメガ FTA としている。国際経済課 (2013) 「到来 メガ FTA 時代」『ジェトロセンサー』2013年12月号。本章では、世界経済の 3 極を包含する 3 つを取り上げた。
 - 2 RCEP の経緯および参考文献については、石川 (2013)、助川 (2013)、清水 (2014) を参照。
 - 3 東アジアの地域統合と地域協力で ASEAN が中心となることを ASEAN 中心性 (Centrality) と呼んでいる。くだけた表現では、「運転席に座る」とも言う。
 - 4 ASEAN Secretariat (2012)
 - 5 Ibid.
 - 6 ニュージーランド政府資料では、その他の分野に政府調達、中小企業、労働、環境が含まれうるとしているが、政府調達、労働、環境は ASEAN が合意しない可能性が大きい。
 - 7 福永佳史氏 (ERIA 上級政策調整官) によると、TPP の対象分野の中で RCEP でカバーされないのは、政府調達、労働、環境、分野横断的事項の 4 分野である。
 - 8 椎野 (2014) 98 ページ。
 - 9 米山 (2014) 32 ページ。
 - 10 報道では、ニュージーランドなどの 90% 超に対してインドは 40% との考えだった (日本経済新聞 2014 年 8 月 28 日付け「東アジア経済連携閣僚会合 自由化率合意できず」)。

- 11 ASEAN の発展については、山影進編著（2011）『新しい ASEAN』アジア経済研究所を参照。
- 12 本項は、上ノ山（2014）および国際貿易投資研究会での同氏の報告によるところが大きい。
- 13 原産地規則、原産地証明については、椎野（2014）および安田（2014）が詳細な説明を行なっている。
- 14 米山（2013）11頁。
- 15 電気電子製品の貿易と通商問題の専門家である飯塚博氏によると、電気製品では生産リードタイムを3ヶ月とすると調達が30-60日を占めているという。
- 16 上ノ山陽子氏によると、輸入国と輸出国で HS コードの解釈が異なる場合、輸出国側が輸入国の HS コードで原産地証明を発給しないと FTA の特恵を享受できない。たとえば、3D テレビ用眼鏡は、テレビ用アクセサリ（8529）、メガネ（9004）、新製品（その他の8543）の3つの分類の可能性があるという。
- 17 ASEAN 経済共同体については、石川・清水・助川（2013）を参照。

参考文献

- 飯塚博（2010）「電子・電機業界での EPA 利用の実態」、『アジア太平洋における FTA の在り方』日本機械輸出組合。
- 石川幸一（2013）「TPP と東アジアの FTA のダイナミズム」、石川幸一・馬田啓一・渡邊頼純編著『TPP と日本の決断』文眞堂。
- 石川幸一・清水一史・助川成也（2013）『ASEAN 経済共同体と日本』文眞堂。
- 馬田啓一（2013）「TPP と RCEP」『季刊国際貿易と投資』91号、国際貿易投資研究所。
- 梶田朗・安田啓（2014）『FTA ガイドブック2014』日本貿易振興機構。
- 木村福成（2014）「経済連携の潮流と日本の通商戦略」、馬田啓一・木村福成編著『通商戦略の論点-世界貿易の潮流を読む-』文眞堂。
- 清水一史（2014）「RCEP と東アジア経済統合」、『国際問題』No.632, 2014年6月 日本国際問題研究所。
- 椎野幸平（2014）「アジア太平洋地域の FTA 動向」梶田・安田（2014）所収。
- 助川成也（2013）「RCEP と ASEAN の課題」、山澤逸平・馬田啓一・国際貿

- 易投資研究会編著『アジア太平洋の新通商秩序』勁草書房。
- 三浦秀之（2014）「TPP と RCEP：米中の相克と日本」、馬田・木村編著所収。
- 山影進編著（2011）『新しい ASEAN』アジア経済研究所。
- 安田啓（2014）「物品・サービス貿易に関するルール」梶田・安田（2014）所収
- 米山洋〈2013〉「RCEP 東アジアでサプライチェーンを」『ジェトロセンサー』2013年12月号、日本貿易振興機構。
- 米山洋（2014）「日本の FTA の現状」梶田・安田（2014）所収。
- 上ノ山洋子「FTA 活用上の問題点」国際貿易投資研究所国際貿易投資研究会〈2014年4月21日〉配布資料。
- ASEAN Secretariat (2012) “Guideline Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership”
- Asian Development Bank (2012) “Asia2050: Realizing the Asian Century”, Manila, Asian Development Bank
- Christopher Findlay eds. (2011) “ASEAN+1 FTAs and Global Value Chains in East Asia”, ERIA Research Project Report 2010 No.29, ERIA
- New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, “Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)”
- World Bank (2014) “Doing Business 2014”, Washington DC, World Bank

執筆者紹介（掲載順）

野副 伸一	亜細亜大学アジア研究所嘱託研究員
鈴置 高史	亜細亜大学アジア研究所嘱託研究員
花房 征夫	亜細亜大学アジア研究所嘱託研究員
友田 錫	亜細亜大学アジア研究所嘱託研究員
阿部 純一	一般財団法人霞山会理事・研究主幹
遊川 和郎	亜細亜大学アジア研究所教授
小林 熙直	亜細亜大学アジア研究所嘱託研究員
木村哲三郎	亜細亜大学アジア研究所嘱託研究員
野沢 勝美	亜細亜大学アジア研究所嘱託研究員
石川 幸一	亜細亜大学アジア研究所教授

（アジア研究所・アジア研究シリーズNo85）

新段階を迎えた東アジアⅢ

2015年3月15日 発行

編集者 亜細亜大学アジア研究所

発行者 〒180-8629 東京都武蔵野市境5-24-10 ☎0422(54)3111

e-mail:ajiken@asia-u.ac.jp

印刷所 (株)松井ビ・テ・オ・印刷

〒321-0904 栃木県宇都宮市陽東5-9-21 ☎028(662)2511

IAS Asian Research Paper No.85

The Institute for Asian Studies

ASIA UNIVERSITY

TOKYO JAPAN