

国 際 情 勢
総 目 次

タイにおける反汚職クーデタ	2
米国の優位維持政策と同盟国の対応	19
ナショナリズム論からみる中国の民族問題	25
—— 新疆を事例とする理論的考察 ——	
キプロス紛争における現状と利害関係国の役割	38
—— 「凍結された」民族紛争を巡る一考察 ——	
2018年エルサレム地方選挙に見る東エルサレムのパレスチナ人による政治参加	47
米軍基地と基地政治	55
—— スービック海軍基地がもたらした影響 ——	

タイにおける反汚職クーデタ

1	はじめに	3
2	汚職をなくすためのクーデタ	4
3	反汚職の虚実	6
4	何を撲滅するのか：汚職か民主政治か	12
5	反汚職の逆説	14

1 はじめに

タイでは2006年に軍事クーデタが勃発した。内外から厳しい批判を浴びたにもかかわらず、軍隊は2014年に再びクーデタを決行した。軍隊は政党政治家による汚職を撲滅するという大義名分を掲げた。民選政治家による汚職撲滅のためのクーデタという主張は、2006年クーデタにも、その前の1991年クーデタにも共通していた。それら2回のクーデタでは、特別機関を設置して汚職の摘発を強力に進めたものの、有罪の確定判決に至ったのはわずかであった。汚職撲滅は画餅に終わっていたと述べても過言ではない。その歴史を忘れたかのように、少なからぬ国民が2014年クーデタを支持した。その後軍事政権が5年近くも続いて民選議員が不在になっているにもかかわらず新たな汚職が生じ、過去の汚職の摘発は十分には進まなかった。それでも、汚職撲滅のための改革を優先すべきと主張して選挙を妨害し、2014年クーデタへの扉をこじ開けた人々は、さして反省したり懲りたりしているようには見受けられない。これはなぜなのか。本稿の狙いはその解明にある。

汚職批判の主たる標的は、軍事政権の歴史が長いタイでは、久しく軍人と行政官であった。ところが、1990年代以後はもっぱら政党政治家が批判の俎上に載せられるようになった。これはひとつには権力の中心⇨汚職の中心が政治家へ移りつつあるからである。しかし、もうひとつには、21世紀に入って急速に進み始めた政治の民主化を、汚職批判に託けて阻止しようとする勢力が存在するからではないかと思われる。本稿では、汚職への批判や取締が脱民主化の手段になっているという仮説の検証を目指す。

そのために、まず第2節では、汚職はよくない、遑れば選挙がよくないと合唱する人々の言動を概観する。次に第3節では、クーデタの大義名分となっている汚職取締の実効性を調べる。摘発や取締は党派性が鮮明であり、政敵には手厳しくても、「身内」には甘いというバランスを欠いたものになっていることが明らかとなろう。続く第4節では、汚職の厳格な摘発よりも、十分な立証を伴わない汚職の烙印押しが繰り返されることによって、民選政権の正当性が剥ぎ取られようとしていることを確認する。最後に、汚職をなくすためのクーデタや反汚職キャンペーンは、汚職そのものよりも、民主政治に打撃を与えてきたことを明らかにする。

2 汚職をなくすためのクーデタ

2.1 汚職はよくない

タイでは1990年代に政治の民主化が進み始めると政治改革運動が盛り上がった。運動の成果として1997年憲法が制定された。同憲法は、起草の主たる目的の1つが汚職撲滅であり、政党政治家を監視する機関を設置した。憲法裁判所と行政裁判所、そして独立機関である。独立機関には、汚職防止取締委員会(NACC)、選挙管理委員会、オンブズマン、会計監査委員会などがある。

同憲法は2001年総選挙後に効果を発揮して、前例がないほど安定したタックシン政権を登場させた。2005年以後、その政権の汚職を批判して、退陣を求める反政府運動が始まった。軍隊は2006年9月にクーデタで政権を打倒すると、汚職摘発で正当化を図った。2007年総選挙でタックシン派が勝利して政権を握ると、政権の汚職を批判する反政府デモが再び登場し、裁判所が政権の汚職や権力乱用に相次いで有罪判決を下し、2008年12月に政権を崩壊に追い込んだ。2011年にタックシン派が選挙で勝利して政権に復帰すると、汚職を糾弾するデモが盛り上がり、裁判所が汚職を認定する中、2014年5月に軍隊がクーデタで政権を打倒した。

2014年5月のクーデタの呼び水になったのは、汚職撲滅のための政治改革を選挙よりも優先するべきと主張するデモ隊であった。反政府デモ参加者へのアジア財団の調査によると、参加理由はタックシン派政権打倒が47%、政治改革が22%であった。参加者がタックシンを嫌う理由は72%が汚職であった。さらに、政治改革の最優先課題として汚職撲滅をあげるものが74%いた⁽¹⁾。つまり、デモ集会参加者はタックシン＝汚職を駆除するために、クーデタを求めたのである。汚職は民主政治の敵であり、汚職撲滅は民主化に寄与する。これは正論である。

それから4年以上も軍事独裁政権が続き、改革の美名のもと民選政治家の権力を極小化しようとする政治体制が設計された。汚職を批判し、汚職対策を要望する反汚職運動がもたらしたのは、民主政治の後退であった。そのことを端的に示しているのは上院議員の選出方法である。1997年憲法でそれまですべて任命であった上院議員は全員が民選になった。2007年憲法ではほぼ半数が任命に戻された。2017年憲法では民選議員は廃止された。2005年以後のタイで観察されたのは脱民主化であった。クーデタは汚職をなくせず、民主政治を破壊しただけであった。

汚職をなくすためであれば、クーデタを容認するという主張がタイで罷り通る一因は、政治行政も企業経営も「よい統治 (good governance)」によって改善できるという国際社会で流行の議論との符号にある。タイではこの用語が「徳治 (thammaphiban)」と翻

訳された。徳治とは政治から超然とした善人 (khon di) による支配を意味していた。ここでは、善人、反選挙、汚職撲滅が一体化していた⁽²⁾。民主政治に対抗するため、多数決主義には立憲主義が、民選の正当性には清廉さが対置される。

2.2 選挙がよくない

選挙は民主政治にとって必要不可欠である。タイの選挙管理委員会は1997年11月に、それまでのような内務省による兼務ではなく常設機関となった。選管は選挙に関する広範で強大な権限を付与されており、2017年度時点で2,517（首都951＋地方1,566）人の事務職員定員を擁する大きな組織である⁽³⁾。その選管の委員長は「良質な選挙と総選挙後のタイ」と題する2018年12月18日開催のセミナーで、次のように指摘した⁽⁴⁾。「タイではこれまでに13回も軍事クーデタが起きてきた。どの選挙でも、買票が横行していると批判される。当選した代議士は、真の国民代表ではなく、いろんな手法で資金回収を試みる。このことが、軍事クーデタによる権力奪取、政権打倒、憲法破棄の原因になってきた。[1932年立憲革命以後の] 86年間のタイ政治史はそうしたことの繰り返しであり、タイ式民主主義と呼ばれてきた。」

委員長によれば、政治家が選挙時に有権者から票を買い、当選後にその資金回収のために汚職に勤しむ結果クーデタが何度も起きてきた、つまり汚職がクーデタの原因だというのである。この論法によれば、選挙＝票の売買→政治家＝汚職蔓延→軍事クーデタ、つまり選挙→汚職→クーデタということになり、クーデタを防ごうとすれば選挙を実施すべきではない。汚職防止を最優先課題にすれば、民選議会不在の軍事政権が最善ということにもなる。これは事実であろうか。

この発言は、天に向かって唾を吐くような行為といえよう。選管が独立機関になってからの20年間に、下院議員選挙は2001、05、06、07、11、14年の6度実施され、軍事クーデタは2006年と14年の2度勃発した。2度のクーデタの原因が選挙由来の汚職にあるとすれば、票の売買などの選挙違反行為に対する選管の取締りが甘かった、つまり公明正大な選挙を実施してこなかったと容認するに等しい。たとえ政治家による買票と汚職に批判の矛先を向けさせようとしても、選管は職務怠慢との誹りを免れない。

委員長の意見には、自家撞着のほか、事実誤認という問題もある。タイの国政選挙は1933年に始まる。選挙の歴史は決して一様ではない。民選議員からの入閣者が増えるのは1970年代以後、選挙結果が首班指名に反映されるのは1990年代以後にすぎない。政党政治家は入閣で資金を回収しうる可能性が生じて初めて、日用品や現金を気前よく配って買票を試みるものが増えた。別言すれば、それ以前には、政党政治家の汚職がクーデタの原因になる可能性はなかった。次に、2001年総選挙以降、状況が一変した。有権者が投票に当

たって重視するのは、目先の金品から政策へ、候補者から政党へと劇的に変化した。きっかけは、1997年憲法による選挙制度の改革であった。それまでの中選挙区制に代えて、小選挙区比例代表並立制が導入された。1998年に結成された新党タイラックタイ党が、この制度改革にいち早く対応して、魅力的な政権公約を提示するマニフェスト型戦術を導入し、勝利をおさめた。同党は政権を握ると、公約の多くを実現して、マニフェストが口先だけの甘言ではないことを実証した。この結果、有権者は、金品との交換としてではなく、魅力的な政策を掲げる政党の公認候補に投票するようになった⁽⁵⁾。

買票や汚職が姿を消したわけではない。しかしながら、投票行動の変化の効果は深甚であった。それはクーデタへの反応の違いにてきめんに現れた。有権者は1991年クーデタまでは、クーデタで国会が解散されても反発しなかった。しかし、選挙を政権や政策の選択機会と捉えるようになると、2006年クーデタに激しく反発し、2007年の民政移管選挙では、政権を追われた政党に投票した。2014年クーデタも同様である。そうした変化にもかかわらず、1990年代さながらに汚職を選挙に由来すると説明するのは、金品に目がくらむ有権者という愚民観や当選が買票に負っているという選挙観とセットになって、民主政治を否定しようという意図のゆえであろう。

3 反汚職の虚実

民主化促進という美名のもと、その実は脱民主化に寄与する汚職撲滅とはどのようなものであろうか。タイで汚職の捜査や摘発を中心となって担うのは、汚職防止取締委員会(NACC)である。その一端を垣間見てみよう。

3.1 汚職予防取締委員会(NACC)の党派性

まず、NACCの厳格さを示す事例を紹介しよう。バンコク都庁は、オーストリアのシュタイヤー・ダイムラー・プフ社から消防車315台、消防船30隻を、66.87億バーツで購入した。2004年8月27日に購入契約を結んだのは任期切れ間際の都知事サマック・スントーンラウェート⁽⁶⁾であった。都庁を管轄していた内務副大臣が同年12月16日に信用状(L/C)を要求し、同年9月6日に就任の新都知事アピラック・コーサヨーティンが2005年1月10日に信用状を認めた。特殊な製品ではないにもかかわらず政府間取引の体裁をとって相見積もりをとらず不当に高い価格で購入したという理由でNACCが摘発し、2013年9月10日に最高裁の政治家刑事事件部が内務副大臣に懲役12年、都庁の消防責任者に懲役10年の判決を下した⁽⁷⁾。行政裁判所は内務副大臣とサマック(故人)の遺族に2014年4月に、都庁が

すでに支払い済みの19.58億バーツの30%に相当する5.87億バーツに7.5%の利子を上乗せして支払うよう命じた。

2013年にスイスの調停裁判所はシュタイヤー・ダイムラー・プフ社にバンコク都庁へ2,049万ユーロ（8.2億バーツ）の賠償金を支払うよう命じた。消防車や消防船は紛争の対象になって放置されていたため、使用するためには補修が必要であり、この賠償金では割が合わないと報じられている。他方、当事者のシュタイヤー・ダイムラー・プフ社は本国オーストリアでは何のお咎めも受けていない⁽⁸⁾。

だが、NACCはいつも厳格で迅速というわけではない。日本の三菱日立パワーシステムズ（MHPS）がタイで行った贈賄に関して、2018年7月に日本で司法取引が行われ、同社の幹部職員3名が不正競争防止法違反（外国公務員への贈賄）の罪に問われた。これはタイ南部ナコーンシータムマラート県カノーム郡での発電所建設を受注したMHPSが機材を船舶で運んで荷揚げしようとした際に発生した事件である。船のサイズがカノーム港の総トン数500以下という制限を超える800規模の船舶であったため、許可が出なかった。小分けをしていると、荷揚げに4ヶ月から5ヶ月の期間を必要とし、その遅延で会社に60億円の損失が生じると見込まれた。後に公判で明かされたところによると、MHPS側は、便宜を図ってもらうため港務局職員に1,100万バーツを2015年2月に支払うことで工期に間に合わせていた⁽⁹⁾。

日本での動きを受けて、NACCの委員は2018年7月22日に、日本の検察に協力してきており、タイ側も収賄者の顔写真を入手済みで、捜査の7、8割が終わっていると述べた⁽¹⁰⁾。しかし、収賄側の港務局職員が7月に捜査のために転勤を命じられただけにとどまり、2018年12月に日本で公判が始まったとき、タイでは捜査に進展がまだなかった。

英字紙バンコク・ポストの2018年12月27日の社説は、MHPS事件の公判に関連して、外国で発覚した汚職事件の多くで、タイ側の捜査が遅れていることを批判した⁽¹¹⁾。しかし、先に紹介したシュタイヤー社の事件のような例もある。外国との関連にもまして、政治的立場が重要と思われる。この点を鋭く指摘したのは、週刊マティションに掲載された「催涙弾で人殺し、実弾で正当防衛」という評論である⁽¹²⁾。2008年10月7日に反タックシン派の黄シャツ（PAD）のデモ隊は、新任のソムチャーイ・ウォンサワット首相の施政方針演説を阻止すると称して国会を包囲した。警察は国会議員が議場に入出入りするのを助けるために、催涙弾でデモ隊の排除を試みた。警察とデモ隊が衝突する中、デモに参加していた女子学生の1人が死亡する事件が発生した。その葬儀は王妃、軍首脳、野党民主党幹部らが参列して大きな話題になった。政権幹部や警察幹部は殺人容疑で責任を問われた。NACCは速やかに調査を行い、首相、副首相、警察長官、警視総監を起訴した。その裁判でようやく2017年8月2日に判決が出た。無罪であった。NACCは警視総監だけを控訴した。

その裁判でも2018年8月28日に無罪判決がくだった。1992年の流血事件以後デモ隊の取締には軍隊ではなく警察を用いることになっており、デモ隊排除における催涙弾の使用は殺傷を狙ったものではないというのが無罪の理由であった。

他方、2010年にアピシット政権がタックシン派の赤シャツ（UDD）のデモ隊取締に、テロリストが紛れ込んでいるという理由で5万人以上の兵士を投入し、実弾を使用させ、90名以上の死者、1,400名以上の負傷者が出た事件では、NACCは政権幹部や軍首脳の実責任を追及していない。軍隊は10万発以上の実弾を発砲し、そこには2,000発以上の狙撃用の銃弾も含まれていた⁽¹³⁾。一步譲って自衛のためであったとしても、99名の死者の中にはテロリストがまったく見当たらないという事実と照らし合わせると、明らかに過剰防衛である。

NACCはデモ隊の政治色に応じて好対照な対応をしていた。2008年10月のデモ隊に関する厳しい判断は、反政府デモに対してタックシン派政権を及び腰にさせる一因となり、2013年から14年にかけて首都で幹線道路を封鎖し選挙を妨害するデモ隊を助長することにもなった。この観点からすれば、NACCがシュタイヤー社の事件で厳しい責任追及を行ったのも、被告がタックシン派の政治家だったからという可能性も否定できない。そうした政治的偏向を示唆する事例を2つ見てみよう。

3.2 GT200

GT200はイギリスのグローバル・テクニカル社が爆発物などを探知できるとして、世界数十か国に輸出していた製品である。2010年のイギリス政府の検査では、爆弾の検知能力がないプラスチックの箱にすぎなかった。同社の社長ゲリー・ボルトンはイギリスの裁判所で2013年に詐欺罪で懲役7年の判決を受けた。

タイはGT200の大口購入者であった。複数の政府機関が1,398個を11億3,400万パーツで購入していた。陸軍は757個、6億8,200万パーツと最大の購入者であった。ほとんどは、アヌボン・パオチンダーが陸軍総司令官を務めた2007年10月から2010年9月にかけての時期に購入されていた。

性能への疑念が強まる中、2010年1月29日に法務省法科学研究所長を務める著名な法医学者ポーンティップ・ローチャナスナンは、探知能力があると発表した。同日、アヌボン陸軍総司令官も、南部地方を管轄する第4管区司令官から探知可能との報告を受けていると発表した。2月2日イギリスではGT200が使い物にならないという報道が行われ、タイの科学省の調査でも能力がないと確認されたため、アピシット首相は2月16日にGT200の購入中止を決定し、その使用を再考するよう促した。しかし、アヌボンは2月18日に、GT200に能力があるとして引き続き使用することを希望し、調達面では価格を含めて不正

がないと主張した。ようやく2012年7月24日になって、プラユット・チャンオーチャー陸軍総司令官がGT200の使用停止を検討中と発表した。

GT200には汚職を疑わせる点がいくつもあった。第1に、GT200には爆発物を検知する能力がなかった。そのような代物が1個あたり90万バーツという高額で大量に購入された。現場では爆発物を探知できなかったことから多くの死傷者が出ていた。さらに、主たる使用場所となった南部地方では、機器の誤探知で濡れ衣を着せられて逮捕者が出るという人権侵害が発生した。第2に、1個あたりの購入価格の42万バーツから130万バーツと3倍ほどの開きには不正を疑わせる不自然さがあった。第3に、1,398個、11.34億バーツがすべて無駄になった⁽¹⁴⁾。

法務省特捜局（DSI）が2012年にGT200購入にまつわる不正疑惑の調査に乗り出した。DSIは、軍事政権下の2015年に調査をNACCに委ねた。同年12月30日にNACCの委員9名全員が任期満了にともない入れ替わると、調査が滞るようになった。NACCは2016年6月27日に、GT200の購入をめぐる不正の調査を同年9月までに終えたと発表した。しかし、調査は遅々として進んでいない。NACC委員のひとり、2018年8月29日に、「NACCは時効成立まで先送りしようと考えているわけではない。しかし、[GT200の調達をめぐって]違反があったのかどうかは判断が難しい。[判断の根拠が] 機器の価格ではなく、お守りと同様に信じるかどうかにかかっている場合もあるからである。機器を使用した政府職員の中には価格に見合っていると感じた者がいる。しかし中には、機器の価格が高すぎると考える者もいる。」と述べた。安心感を得られれば無駄遣いではないという発言は批判を浴びた。

GT200を政府に納入したタイの代理店が、2018年になって裁判所で実刑判決を受けた。3月26日の判決では、業者が欠陥商品と認識していなかったという理由で無罪判決を下した⁽¹⁵⁾。しかし、別の代理店は欠陥商品の性能を偽って販売したということで、国王警護部隊への納品分について9月26日に懲役9年と罰金1.8万バーツの有罪判決、続いて10月10日には法務省への納品分について購入代金680万バーツの弁済を命じられた⁽¹⁶⁾。

GT200の購入を主導したアヌボンへの責任追及はまったく行われていない。アヌボンが2006年クーデタの首謀者であり、以後陸軍で主導権を握った第2歩兵師団出身者（「東部の虎」）の中心人物だからである。東部の虎は2014年クーデタを成功させて政権を握っている。

本件と同様に、軍事政権幹部に関わる有名な事案がもうひとつある。副首相兼国防大臣プラウィット・ウォンスワンがロレックス、リシャール・ミル、パテックフィリップといったブランド腕時計を22個も取り替え引き替え着用していたことが2017年12月に明らかになった。それらは1個あたり100万円から1,000万円の高級品であった。プラウィットは法律で義務づけられる入閣時の資産申告でそれらの時計を申告していなかった。彼は由来を

問われると、腕時計収集を趣味とする中学校時代からの知人の実業家から借りたものであり、その知人は2017年に死亡したと釈明した。NACCは、資産隠匿疑惑の調査を進めて、2018年12月27日に結果を発表した。故人の自宅で、20個の時計ともう1個の保証書が発見され、それら21個のうち3個については故人が購入したという証拠が確認された。それゆえ、所有者は故人であり、プラウイットは借用していたにすぎず、資産隠しには当たらない。これは、NACCの委員8名が5対3で下した決定であった。少数派の委員の中には高価な製品の保証書や購入証明書が保管されていないのは不自然であり、故人が購入者という証拠を探すべきという意見があった⁽¹⁷⁾。NACCが高額製品の長期借用を認定せず、使用者を所有者と判断した先例との矛盾にも批判が向けられた。プラウイットは東部の虎の頭領であり、失職すればプラユット政権にとって深刻な打撃となるため、汚職認定は断じてあってはならないことであった。

3.3 警察署建設問題

多数の警察署建設を受注した建設業者が、期限までに工事を終わられず、契約を解除されると賠償金を受け取ったという事件が起きた。事件の経緯は次の通りである。2009年5月29日に、警察長官パッチャラワート・ウォンスワン⁽¹⁸⁾の事業案を、閣議は了承した。その内容は、全国396カ所の警察署を66.72億バーツ、警察宿舍163棟を30.1億バーツで建設するというものであり、工区を全国9地域に分けていた。しかし、パッチャラワートは2008年10月7日の黄シャツ（PAD）デモ隊取締への責任をNACCから認定されて、発注前の2009年9月9日に警察長官を更迭され、パティープ・タンプラストが長官代行となった。代行は、9分割案を見直し、全国を一括して1社に発注することにした。副首相のステープ・トゥアクスバンはこの修正案を閣議に諮ることなく、2009年11月20日に承認した。

2010年9月2日に就任したばかりの新警察長官ウィチアン・ポットポーシーは、警察署建設を予定価格を下回る58.48億バーツで入札した業者の承認を、ステープ副首相に求めた。ステープは、閣議に諮ることなく、10月7日に警察の案を承認した。落札業者PCC社との契約の締結は10月11日に行われた。契約では、2011年3月26日に着工し、450日をかけて2012年6月17日に完工予定となっていた。しかし、業者は予定通りに完成できず、延期を何度も申請した。最終的には、270日延期して、2013年3月14日が完工の期限となった⁽¹⁹⁾。

問題が表面化したのは、国会で下院議員が警察担当の副首相の責任を追及した2012年であった。2011年に政権は民主党からタックシン派のプアタイ党へ交代していた。PCC社は工期に間に合わなかっただけではなく、工事を途中で止めてしまってもいた。業者が古い警察署を取り壊し、新しいものを建設しないため、警察はオフィスがなく、ほかの役所に間借りをしたり、テントを臨時のオフィスにしたり、民間から有料で賃借したりした。寺

院に間借りする事例もあった。国会で警察の困窮ぶりが明らかにされると、この事案はNACCへ持ち込まれたものの、調査は遅々として進まなかった。

この事業ではいくつかの問題点が指摘されている。第1に、実現不可能な計画であった。同一業者が下請けに出すことなく、全国396カ所の警察署を1年3ヶ月ほどで完成させることは不可能であった。受注は無謀な行為であった。第2に、ステープの関与が強く疑われる。すでに閣議で承認済みの9分割案を覆す提案を警察長官代行が行うには、政治家側からの働きかけが不可欠であった。ウィチアン警察長官は不自然なほど拙速であった。第3に、完工できないPCCとの契約を解除すると、警察は、杜撰な契約書の内容に基づいて9,600万パーツの賠償金をPCCに支払わなければならなかった⁽²⁰⁾。

ブアタイ党政権は、2013年3月14日の期限までの完成が危ぶまれたため、同年1月にDSIに調査を命じた。DSIは同年10月16日に、PCC社を詐欺と不当廉価入札で起訴すべきと発表した。しかし、検察は軍事政権下の2016年8月16日に起訴しないことを決定した⁽²¹⁾。ここで、ステープは2013年に大規模な反政府デモを組織しクーデタのお膳立てをした人物であって、軍事政権と密接な関係にあることに留意する必要がある。

他方、小委員会を設置して調査を進めるNACCに対して、ステープは2017年に担当小委員会からウィチャー・マハーコンを外すように要望した。ウィチャーは最高裁判事出身で、タックシンの不正追及で辣腕を振るった人物であった。要望を受けて、NACCは担当を小委員会から親委員会へ変更した。この事件には複雑で難解な点がないため、NACCの小委員会の報告書は20ページにも満たなかった。不正は自明と思われたのである⁽²²⁾。

NACCはようやく2018年8月15日になって、ステープの摘発を決定した。契約締結当時の首相アピシットは、告発されたのがステープだけにとどまった理由を問われると、分からないと答え、9地区分割から全国一括へ変更する提案は、内閣や首相に対してではなく、警察を管轄していたステープに対して直接行われたと付け加えた⁽²³⁾。つまり発注の責任はステープにあるというわけである。

NACCから摘発されると、ステープは2018年8月20日に反論を行った。予定通りに工事が終わらなかったのは、9地区分割案を全国一括に変更したせいではない。契約は内容も手順も合法であった。工期に間に合わなかったのは、監督を怠ったインラック政権の責任である。

DSIの局長ターリットは、2013年に捜査進捗状況について記者会見で語った内容について、ステープから名誉毀損で訴えられた。捜査から判明した事実を述べたに過ぎないとして、一審は無罪、二審は控訴棄却の判決を下した。しかし、最高裁は2018年12月14日に名誉毀損を認定して懲役1年の実刑判決を下した。DSI局長は、ステープが不当にPCC社に受注させたと受け止められるような発言をすべきではなかったというのが有罪の理由で

あった⁽²⁴⁾。小委員会でステープの不正を指摘する声が上がっていたにもかかわらず、NACCが5年以上も結論を先送りする中、名誉毀損の判決が出て、あたかもステープが無罪であるかのような印象を与えかねないことを懸念する弁護士は12月20日にNACCに迅速な調査を求める要望書を提出した⁽²⁵⁾。

4 何を撲滅するのか：汚職か民主政治か

クーデタを正当化する理由としてあげられるのは汚職の防止や取締である。選挙民主主義や政党政権を批判する根拠も汚職の蔓延である。暴き出す汚職が増えれば増えるほど、政治家批判が有効になり、クーデタを正当化できる。2006年クーデタでは、直後にタックシン政権の汚職を精査する特別機関として「国家に損害を与えた行為を調査する委員会」(Asset Scrutiny Committee, ASC)が設置された。2014年クーデタではインラック政権の最大の汚職事案として粳米質入れ政策への責任追及が強力に進められた。それらを簡単に振り返っておこう。

4.1 国家に損害を与えた行為を調査する委員会 (ASC)

ASCは2006年9月30日に設置された。タックシン政権による汚職疑惑を解明すべく、既存の司法機関よりも強大な権限を付与されて、鳴り物入りで発足した。ASCは、国有地競売、ゴム苗木調達、空港の機器調達、新式宝くじ発行、国営銀行の融資の5件で不正が行われた証拠があり、さらにタックシン所有の携帯電話事業への種々の便宜供与で不正に蓄財をしたという理由で、2007年6月11日にタックシンの財産を差し押さえた。ASCがタックシンを最初に起訴するのは、10日後の6月21日であった。ラッチャダーピセーク通りの国有地落札事件であり、翌2008年9月17日にタックシンに懲役2年の判決が下されることになる。

これはタックシンの夫人が不良債権回収機構から競売で2003年末に土地を購入した事案であった。地下鉄沿線に自宅を新築し、転居する予定であったと言われている。債権回収機構が財務大臣の管轄下にあり、首相は財務大臣を監督する立場にあるため、首相としての公益と夫人の私益が衝突するという利益相反が汚職認定の理由であった。この事件は、問題の土地の価格が、破綻した金融会社からの1995年の買い取りでは27.5億バーツ、2008年の再入札では18.2億バーツであったのに対して、夫人の落札では7.2億バーツであったため、落札価格が不当に安いと指摘して、タックシンの悪辣さが強調されることが多い。1997年にアジア通貨危機の震源地となったタイでは、地価が空前の不動産バブル期あるい

は10年後の不動産市況回復時よりも安いのは不自然ではない。不当廉価をことさらに言い立てるのは、公開競争入札での落札を利益相反と断じる説得力が一般国民にとっては乏しいことに一因があろう。

2006年クーデタの目的は、タックシンの政治的命脈を絶つことであつた。そのためにタックシンに背負わせようとした最大の責任が汚職であつた。タックシンの汚職を暴いて法的責任を問うことがASCには期待されていた。それゆえに、ASCにはNACCよりも大きな権限が付与されていた。しかし、ASCが1年あまりの任期中に起訴までこぎ着けられたのは国有地落札の1件だけであつた。大山鳴動して鼠一匹、とはこのことであろう。

強引な手法を用いたにもかかわらず、汚職摘発が不首尾に終わり、タックシン派は2007年総選挙で勝利をおさめて政権に復帰することになる。2006年クーデタは目的を達成できなかったため、クーデタ支持派から無駄骨（sia khong）という批判を招くことになった。同時に、スラユット・チュラーノンを首相とする軍事政権は法律を遵守しすぎたと批判されることにもなった。

とはいえ、ASCは汚職疑惑の広報に熱心であり、タックシン政権では汚職が蔓延していたと印象づけることにかなり成功していたように思われる。ASCから汚職解明業務を引き継いだNACCは、タックシンの責任追及を熱心に進めている⁽²⁶⁾。カーオ・ソット紙によれば、2018年8月時点では、NACCが起訴した5件、検察が起訴した2件の計7事件が最高裁政治家刑事事件部で審理中であつた。そのうちNACC事案の1つには、2018年8月29日に証拠不十分で無罪判決が下つた⁽²⁷⁾。また、4件では被告のタックシンが海外に逃亡して出廷しないことを理由に、審理が中断している。重要なのは、10年以上を費やしてタックシン本人の有罪が確定したのは1件のみであるにもかかわらず、彼は汚職まみれと多くの人が信じるようになっていることである。

4.2 粃米質入れ事件

インラック政権を打倒する2014年クーデタでは、反政府デモ隊や軍隊は、同政権の目玉政策となっていた粃米質入れ政策を攻撃の標的にした。これは農民から米を市価よりも高い価格で買い上げる政策であつた。政府は買い上げ価格より安い価格での売却を強いられることになり、この逆ザヤによる赤字発生という事態そのものが汚職であるという強い批判が行われた。

NACCは、爆弾探知機GT200と粃米質入れ事業にまつわる汚職疑惑の調査をともに2012年に始めた。前者の調査は遅々として進まなかったものの、後者の調査は迅速であり、2014年クーデタ直前の5月8日に汚職を認定していた。それはクーデタへの追い風になった。軍隊は、政権を握った後、粃米質入れ政策への責任追及を熱心に進めた。官選議会では、

NACCによる汚職認定を根拠として、2015年1月23日にインラック前首相を罷免する決議をした。裁判所は、政府備蓄米を政府間取引と称して廉価売却していた閣僚2名に2017年8月に厳しい実刑判決を下した。出廷しなかったインラック前首相には、この不当な売却を阻止しなかった責任を認めて、翌9月に懲役5年の判決を下した。インラック前首相はそうした刑事責任とは別に、2016年10月13日に赤字分の損害賠償として財務省から350億バーツを請求され、財産の差押え措置を受けている⁽²⁸⁾。

政策の実施で逆ザヤが生じた分の補填を首相に求めるというのは、前代未聞のきわめて強引な措置といえよう。1980年代からタイの歴代政権は一部の農作物への価格保証や買い上げを行ってきた。それによって少なからぬ赤字が生じてきた⁽²⁹⁾。しかし、損害賠償を請求された前例はない。売り上げ代金が政治家の懐に入ったわけではないからである。筆者は寡聞にして、タイに限らず国家指導者が所得再配分政策による財政支出への損害賠償を請求された事例を知らない。この異例な措置の狙いは、密室での偽装政府間取引よりも、巨額の赤字という分かりやすい事実で汚職という烙印を押すことで、インラック政権の汚職の深刻さを国民に印象づけ、軍事政権への支持を得ることにあろう。それゆえ、タックシン派が批判するように、クーデタ勃発時に残っていた在庫米の分量や価値を過小評価することになる⁽³⁰⁾。赤字額を大きくし汚職を増幅してみせることができるからである。

5 反汚職の逆説

以上に見てきたように、タイでは汚職を批判し、クーデタを後押しする風潮が強い。汚職の取締は党派色が濃厚であって、タックシン派に対しては厳しく、反タックシン派には甘い。政敵に強引に汚職の烙印を押し、汚職の蔓延をことさらに強調する。タックシン政権の汚職疑惑については、確定判決を得られなくても、あるいは起訴するに至らなくても、疑惑を事実であるかのように蒸し返す。インラック政権の場合には全貌が未解明な粳米質入れ政策を赤字の一点から厳しく糾弾している。2019年に予定される総選挙が近づくと、タックシン派の汚職責任追及が加速したのも同様な文脈に位置づけて理解しうる。タックシンの息子は2003年と04年に国営銀行から融資を受けた不動産会社から不正に送金を受けた疑惑に関して⁽³¹⁾、2018年10月10日に起訴された⁽³²⁾。チャッチャートはプアタイ党の有力な首相候補として浮上すると、政治事件犠牲者への見舞金と治水事業に関する2013年の閣議決定に関連して、2019年1月にNACCが汚職疑惑の捜査に乗り出すことになった⁽³³⁾。

党派性は、一部のマス・メディアや市民団体にも観察される。たとえば、MHPSの事件では、英字紙ネーションは、「贈賄は2013年〔の受注時〕に行われたと伝えられている。…

2013年当時の港務局長はソーラサック・セーンソムバットであり、運輸大臣はチャッチャート・シッティパンであった。」と局長と運輸大臣の名前も紹介している⁽³⁴⁾。受注が目的であれば、贈賄相手は港務局や運輸省ではなく、電力会社やエネルギー大臣になるので、筋の通らない報道である。政治的には贈賄の時期が重要である。2013年ならインラック政権、2015年なら軍事政権である。実際には2015年であり、収賄者は現場で機材搬入に関わる公務員や地方指導者であった。それでは、タックシン派批判やクーデタ肯定には寄与しない。

また、財界が2011年に結成した反汚職団体で2012年から会長を務めるプラモン・ステューウォンは、2018年8月に、プラユット政権の汚職取締に100点満点をつける、賄賂の要求は以前に比べると減ってきている、と記者会見で発表した⁽³⁵⁾。これは国民感情から乖離しており、反汚職を謳うNGO代表には似つかわしくない発言であった。それというのも、スワンドゥシット教育大学が2018年6月に実施した世論調査で、プラユット政権が汚職を解決できるかどうかを尋ねたところ、「できる」と答えたものは20.0%にとどまり、「できない」が47.5%、「分からない」が32.5%だったからである⁽³⁶⁾。

汚職を批判するあまり、軍事クーデタを肯定するというのはタイだけではない。ロビンソンは、南アジアのバングラデシュとパキスタン、そして東南アジアのタイにおける「世直し（good governance）クーデタ」について比較分析し、「反汚職の逆説（anti-corruption paradox）」というとらえ方を提示する⁽³⁷⁾。彼によると、これらの国では、政治家＝汚職、軍隊＝清廉という非対称なイメージが形成されている。政治家はみな腐敗しているのに対して、将軍で腐敗したものは例外に過ぎないと見なされる。このため、軍人は汚職をしても政治家ほど厳しく批判されることがない。汚職の蔓延に辟易する国民の多くは、軍隊に汚職撲滅を期待する。クーデタに異議を唱えるものは、悪徳政治家や汚職の擁護者と受け止められる。反汚職は、国際機関が強調する「よい統治」の主軸であり、反汚職キャンペーンへの追い風となる。反汚職キャンペーンは政治的に中立ではなく、もっぱら文民政治家を批判し弱体化することによって、クーデタのお膳立てになる。汚職は軍隊の政治介入を正当化できる唯一の論点であり、汚職批判がクーデタと軍政を正当化するために利用されてきた。

ロビンソンによれば、軍隊が関与する世直しクーデタはたいがい、民主的な正当性の欠落を補い、それまでの腐敗した体制よりも多くの点で合法的だと強調してみせるために、司法にお墨付きを求める。加えて、政治家の汚職を摘発するためにも、司法の協力が必要である。バングラデシュやパキスタンでは、軍隊は政権を握っているうちにより統治を強化しようと努力した。しかし、タイの軍隊は、クーデタのたびに憲法を書き換えてしまう点で、両国よりも上手である。しかも、タイの判事はクーデタへのお膳立てとなる判決を下し、クーデタ後には軍隊が作ろうとする新しい憲法体制を支えるのに不可欠な役割を果

たした⁽³⁸⁾。

タイを代表する公法学者ウォーラチュートは、2019年1月に公開されたインタビューで、「多くの法曹が、クーデタを実行した軍隊とその黒幕に奉仕し、軍隊の要望に応じるために進んで曲学阿世の徒になっている。裁判所は、軍隊が出した布告や命令について、それらの内容が正義にかなっているかどうかをほとんど顧慮することなく、合法と認めている。そうした行いは、法学の価値を根底から破壊するばかりではなく、つまるところ主権者たる国民への加害でもある。」と述べて、クーデタに協力する判事や法学者を批判した。彼によると、「クーデタは以前は軍隊によって実行されてきた。しかし後に法律という権力を併用するようになってきた。法律家は利用されることに慣れっこになった。」この変化を端的に示しているのは、「2006年クーデタ後の政党解党処分が従前通りに軍隊の命令ではなく、裁判所の判決で行われた」という事実であった。彼によると、2006年以後のクーデタは、軍隊と政党政治家の対立の結果生じるのではなく、両者以外のいろんな政治アクターが構成員となった「名前のない大きな政治体制」に埋め込まれた仕組みとして生じるようになってきている。このため、「クーデタはもう起きないと1980年代や1990年代のように信じているものを今どき見つけるのは難しく、クーデタは再発しうることになってしまったと考えられる⁽³⁹⁾。」

近年のタイでクーデタが2度発生し、今後も発生する可能性があるのは、汚職を取り締まる必要があるからなのであろうか。手がかりとして、汚職取締を要求する反タックシン派の選挙での戦績を振り返ってみよう。反タックシン派は、タックシン派政権下で実施された2006年と14年の総選挙を拒否し、クーデタを支持した。拒否の理由としてあげたのは、汚職取締の優先、自由でも公平でもない選挙への懸念である。だが、選挙管理委員会は06年以後、タックシン派に対して厳しい陣容となっている。反タックシン派は、07年と11年総選挙では、タックシン派を野において、自らに都合のよい選挙制度を設計して臨んだにもかかわらず、勝てなかった。14年クーデタ後にはさらに有利な選挙制度を設計したものの、勝利の見込みが乏しいため、選挙の先送りを続けた。つまり、反タックシン派は、タックシン派が参戦するようになった2001年以後の選挙で一度も勝ったことがない。彼らはタックシン派の汚職をいかに激しく糾弾しても選挙では勝てなかった。安直な政権打倒手段としたのが、汚職取締を大義名分に掲げるクーデタであった。

クーデタで汚職はなくなったのか。否である。2014年に軍事クーデタを待望するデモ集会に参加していた人々は、軍事政権下での汚職発生や汚職取締遅延に格別大きな批判の声を上げているわけではない。デモ集会の目的が、汚職撲滅ではなく、タックシン派政権の打倒にあったと考えれば、得心がいくであろう。反汚職キャンペーンに邁進する人々が攻撃の標的にするタックシン派の政党が選挙で勝利を重ねてきたのは、有権者の多数派が、

汚職に無頓着なせいばかりではなく、偏向した汚職取締の実態に賛同していないからでもあろう。多くの国で活発になる反汚職キャンペーンが孕む危険についてハフはこう指摘している。「汚職という言葉が意味曖昧なままに〔恣意的に〕用いられることに真の危険が潜んでいる。汚職は政敵がやっていることの呼び名、あるいは気に入らない過程や行動から正当性を奪う表現となっている⁽⁴⁰⁾。」タイの場合には、民主政治にとって、汚職は悪い、汚職取締はもっと悪い、といえよう。なぜならば、党派色鮮明な汚職取締は、汚職よりも一段と大きな損傷を民主政治に与えるからである。反汚職キャンペーンの敵は、タックシン派の政党にとどまらず、同派を支持する多数派の有権者であり、国民主権に立脚する代議制民主主義という政治体制である。2005年以後汚職批判に託けて続けられてきた政治権力闘争の危険はここにある。

本稿はJSPS科研費JP17H02234の助成による研究成果の一部です。

注

- (1) Asia Foundation, *Profile of the Protestors: A Survey of Pro and Anti-Government Demonstrators in Bangkok on November 30, 2013* (Bangkok: The Asia Foundation, 2013); Asia Foundation, *Profile of the “Bangkok Shutdown” Protestors: A Survey of Anti-Government PDRC Demonstrators in Bangkok* (Bangkok: The Asia Foundation, 2014)
- (2) Mérieau, Eugénie, “Thailand’s Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997-2015)”, *Journal of Contemporary Asia*, 46 (3) (2016): 450, 456,
- (3) Samnakngan Khanakammakan Luaktang, *Raingan phon kanpatibatngan khanakammakan luaktang pracam pi ngoppaman pho. so. 2560* (https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20180803094913.pdf), p.21.
- (4) *Khao Sot*, Dec 18, 2018 (https://www.khaosod.co.th/politics/news_1970505).
- (5) Wong Tawan, “Kho ang su siang phua ratthaprahan”, *Matichon Sutsapda*, Dec 21-27, 2018 (https://www.matichonweekly.com/column/article_157991).
- (6) 2007年にタックシン派の政党党首に迎えられ、選挙での勝利を受けて2008年に首相に就任した。料理番組に出演して報酬を受け取ったことが利益相反の罪に問われて、同年9月に失職した。翌年には病死した。
- (7) “Left to Languish, Costly Fire Trucks Present a Reminder of Thai Dysfunction”, *New York Times*, Oct 23, 2013 (<https://www.nytimes.com/2013/10/24/world/asia/left-to-languish-costly-fire-trucks-present-a-reminder-of-thai-dysfunction.html>).; 2013年9月10日付け、最高裁政治家刑事事件部判決、*Ratchakitcanubeksa*, lem 130, ton thi 101 ko., 31 tulakhom 2556
- (8) *Khom Chat Luk*, Jun 30, 2015 (<http://www.komchadluek.net/news/politic/20888>).
- (9) *Thai Post*, Aug 2, 2018 (<https://www.thaipost.net/main/detail/14552>).
- (10) *Matichon*, Jul 22, 2018 (https://www.matichon.co.th/politics/news_1053499).
- (11) *Bangkok Post*, Dec 27, 2018 (<https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1601358/who-trusts-the-nacc->).
- (12) Wong Tawan, “Kaet namta kha khon krasun cing pongkan tua”, *Matichon Sutsapda*, Aug 31-Sep 4, 2018 (https://www.matichonweekly.com/column/article_131039).

- (13) Phuangthong Phawakkhaphan, “Botnam: siang cak yua khwamcing phua khwamyutitham,” in People Information Center, April-May 2010, *Truth for Justice: The April-May 2010 Crackdown* (in Thai) (Nonthaburi: Fa Dio Kan, 2012), pp.14-15.
- (14) 軍が2009年に購入したものの、実用性が乏しかったためほとんど使うことがないままに、2012年に廃棄が決まった飛行船と同様な無駄遣いであった。
- (15) *Krungthep Thurakit*, Mar 27, 2018 (<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/797111>).
- (16) *Khao Sot*, Oct 10, 2018 (https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_1669230); *Krungthep Thurakit*, Oct 10, 2018 (<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/815375>).
- (17) *Khao Sot*, Dec 27, 2018 (https://www.khaosod.co.th/politics/news_2014210); *The Nation*, Dec 28, 2018 (<http://www.nationmultimedia.com/detail/politics/30361271>).
- (18) プラウィット国防大臣兼副首相の実弟。
- (19) *Manager Online*, Aug 25, 2018 (<https://mgronline.com/daily/detail/9610000084602>).
- (20) *Manager Online*, Oct 3, 2015 (<https://mgronline.com/politics/detail/9580000111095>).
- (21) *Matichon*, May 24, 2017 (https://www.matichon.co.th/local/crime/news_566515).
- (22) *Manager Online*, Aug 25, 2018 (<https://mgronline.com/daily/detail/9610000084602>).
- (23) *Prachathai*, Aug 21, 2018 (<https://prachatai.com/journal/2018/08/78367>).
- (24) *Matichon Sutsapda*, Dec 14-20, 2018 (https://www.matichonweekly.com/column/article_155958).
- (25) *Matichon*, Dec 20, 2018 (https://www.matichon.co.th/politics/news_1281159).
- (26) BBC Thai, Jul 25, 2017 (<https://www.bbc.com/thai/thailand-40713442>).
- (27) *Khao Sot*, Aug 29, 2018 (https://www.khaosod.co.th/politics/news_1506256).
- (28) 粳米質入れ政策については、玉田芳史「粳米質入れ政策の功罪：経済学者の見解」『タイ国情報』51(6)(2017):17-27；「粳米質入れ政策と汚職：野党民主党からの批判」『タイ国情報』52(1)(2018):20-31；「粳米質入れ事業：政権与党の弁明」『タイ国情報』52(2)(2018):34-44を参照されたい。
- (29) Ricks, Jacob, “Politics and the Price of Rice in Thailand: Public Choice, Institutional Change and Rural Subsidies,” *Journal of Contemporary Asia*, 48(3) (2018) 395-418.
- (30) 2014年7月22日時点での在庫米量は帳簿の数値と監査の数値の間に94万トンの食い違いがあった。*Khao Sot*, Nov 9, 2018 (https://www.khaosod.co.th/politics/news_1801074). 2018年11月7日に粳米質入れ政策で8,000億バーツの赤字が出たとプラユット首相が発言したことについて、インラックの弁護士は11月8日にクーデタ勃発時の在庫米1,800万トンを不当に安く売却したのではないかと批判した。*Khao Sot*, Nov 8, 2018 (https://www.khaosod.co.th/politics/news_1796127). 2018年9月1日に、ルアンクライは、2014年5月22日と同年9月30日の在庫米の量と価格の記録に166万トン、2,973億バーツの差があるのは、数ヶ月の間に大量の米が紛失したことになり、不自然だと指摘した。*Khao Sot*, Sep 1, 2018 (https://www.khaosod.co.th/politics/news_1517508).
- (31) *Manager Online*, Aug 8, 2018 (<https://mgronline.com/crime/detail/9610000078990>).
- (32) *Khao Sot*, Oct 10, 2018 (https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_1669111).
- (33) *Khao Sot*, Jan 7, 2019 (https://www.khaosod.co.th/politics/news_2056957).
- (34) *The Nation*, July 20, 2018 (<http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30350431>).
- (35) *Khao Sot*, Aug 29, 2018 (https://www.khaosod.co.th/politics/news_1506703).
- (36) Suan Dusit Poll, Jun 17, 2018 (http://suandusitpoll.dusit.ac.th/UPLOAD_FILES/POLL/2561/PS-2561-1529199779.pdf).
- (37) Robinson, Nicholas, “The Anti-Corruption Paradox”, *Social Science and Policy Bulletin*, Volume 3, No. 1 (2011): 10-17.; Robinson, Nick and Sattar, Nawreen, “When Corruption is an Emergency: “Good Governance” Coups and Bangladesh”, *Fordham International Law Journal*, Volume 35, Issue 3 (2012) Article 4: 737-779.
- (38) Robinson and Sattar, op.cit., pp.765-766, 775.
- (39) The 101.world, Jan 9, 2019 (<https://www.the101.world/worachet-interview-2019-01/>).
- (40) Hough, Dan, *Analysing Corruption*, (Newcastle: Agenda Publishing, 2017), p.16

米国の優位維持政策と同盟国の対応

1. はじめに	20
2. 米国の優位とその正当性のゆらぎ	20
3. 覇権国の優位追求に対する同盟国の対応	22
4. 結語	23

1. はじめに

近年、米国の相対的地位の低下と同盟国との間の摩擦が懸念されるようになってきている。トランプ大統領の就任以来、米国は「米国第一主義」の下で、気候変動枠組み条約からの脱退や保護主義的な貿易政策など単独行動主義的な行動を再びとるようになってきている。しかし、米国が優位を維持しようとして、同盟国と摩擦を生じるようになったのは、最近のことではない。1990年代の日米通商摩擦に代表されるように、唯一の超大国となつて以降、米国はその優位を維持しようとする同盟国との間で役割分担をめぐる摩擦を生じてきた。

以下では、米国の優位の基礎にある正当化のメカニズムとその変容について若干の検討をしていきたい。次節では、米国が冷戦時代にその優位を正当化して同盟国との間に覇権を確立した取引のメカニズムと冷戦後に生じた摩擦について検討する。その後、冷戦後の環境変化が同盟国に与えた影響の違いによって、日本と欧州の同盟国との間に米国への対応に差が生じている点を見ていく。

2. 米国の優位とその正当性のゆらぎ

(1) 同意による秩序：米国と同盟国との取引

単極と覇権を区別する焦点の一つは単極国とその他の国との間に優越に対する同意が存在するかどうかである。単極国がその他の国から同意を取り付けることによって、その優越を正当化することで単極国が覇権国となる。そして、この同意をどう確保するかという点に関しては、安全保障や経済的利益などを単極国が供与することで確保されとする研究⁽¹⁾や単極国が自ら制度を整備し、それに拘束されることによって他国に対してパワーの濫用はしないという保障を提供するという研究がある⁽²⁾。

前者は、安全保障や経済での利益の提供の見返りに各国の自律性を提供するという取引になっている。一方、後者は覇権国が現在の優位を濫用しないということの見返りに、覇権国は自国が衰退したときも制度内での優位を維持できるという現在の優位と将来の優位の取引になっている。

こうした単極国とその他の国々との取引は、戦後の米国主導の秩序の基礎となった。米国は、自国の巨大な市場を各国に提供し、また自国の通貨を国際決済の手段として提供した。こうした米国による経済的利益の提供は一方で、自国通貨のドルが決済通貨となることで為替の影響を受けにくいなどのメリットを享受することができた⁽³⁾。また、

安全保障では米国が北大西洋条約機構や日米安全保障条約などのコミットメントを通じて、締約国との間に安全保障の提供のコミットメントを与えた。米国は、安全保障を提供する見返りとして、基地提供をはじめとした相手国からの自律性の提供を受けた⁽⁴⁾。こうして秩序と自律性との取引は覇権国である米国とその同盟国との関係の基本となった。

(2) 冷戦後の米国優位戦略と同盟国との関係の変化

一方で、こうした冷戦期の米国との関係は、冷戦終結とともに変容し始める。ソビエト連邦の崩壊によって、米国は唯一の超大国となった。米国内では、世界を主導するためには力を使うことを恐れる必要はないとする議論が台頭していった⁽⁵⁾。しかし、米国の優位が強く見られたのは軍事力が重視される安全保障分野であり、経済面では日本やドイツ、欧州連合の台頭によって相対的地位が低下しつつあった。その結果、優位を維持した米国と同盟国との間の摩擦が生じることになった⁽⁶⁾。米国は、優位を維持するために対外コミットメントの費用分担、米国による輸出主導の産業政策、寛大な米国の対外経済政策の見直しを行おうとした⁽⁷⁾。

こうした米国の優位維持政策は同盟国との間の同意による秩序の再交渉といえる。冷戦期は、米国がソ連との対抗上、同盟国に対する秩序の提供に対して寛大であった。しかし、冷戦が崩壊するとソ連との対抗のために米国が寛大さを維持する誘因が低下していった。90年代は日本との間で通商摩擦が激化していったが、安全保障においても米国に対する接受国支援の強化を求められたほか、北朝鮮の核問題に対する費用負担を求められた⁽⁸⁾。また、米国は先端技術の優位に対しても敏感になり、衛星やコンピューターなどの分野の開放を日本に対して強く求めたり、EUの航空機産業に対する補助金を問題視したりした⁽⁹⁾。

このように冷戦終結後、米国が優位を維持する戦略に転じたことで、それまでの米国とその同盟国との取引関係の見直しが図られた。しかし、米国が優位を活用して同盟国に譲歩を迫るという手法は優位の濫用をしないという取引に反することに加え、役割分担を迫ることは利益の提供の代わりに自律性を提供するという取引に疑義を生じさせることになる。覇権国は、役割分担の見返りとして同盟国の自律性の向上を認めるということも考えられるが、この場合は自国の優位維持という目標との両立が求められる。トランプ政権による同盟国の防衛費増額要求と欧州軍構想への反発はこうした米国にとってのジレンマを反映したものと言えよう。このように秩序と自律性の取引は現在でも米国と同盟国との間の争点であり続けている。しかし一方で、この秩序と自律性の取引は、日本と欧州との間で異なる現れ方をしているのではないか。欧州では欧州軍の創設など

自律性を高める方向で進んでいるのに対して、日米同盟は強化される方向で進んでいる。次節では、この日本と欧州との違いについて脅威と同盟の形態という二つの観点から検討したい。

3. 覇権国の優位追求に対する同盟国の対応

(1) 脅威の存在

覇権国の優位追求に対する同盟国の対応を左右する一つ目の要因は脅威の程度である。同盟国の直面する脅威が大きければ大きいほど、同盟国は覇権国からの安全の提供を必要とするため、相対的なパワーバランスが変化してもそれに応じた自律性の回復より、覇権国によるコミットメントの維持を追求すると考えられる。これはスナイダーによる同盟ゲームと敵対ゲームの相互作用という概念と類似している⁽¹⁰⁾。スナイダーは、同盟関係が強化されると敵対者側との緊張が悪化するのに対して、敵対者との関係が緩和すると同盟国が同盟相手から見捨てられる恐怖を強めるというように敵対者との緊張関係と同盟関係の相互作用を論じた。

このように脅威の程度が同盟関係の結束に影響を与える場合、米国の衰退に直面した同盟国は、覇権国である米国からのコミットメントを維持するために米国との同盟関係の強化を追求すると考えられる。実際、冷戦終結以降も東アジアにおいては、北朝鮮による核兵器の追求や中国の台頭が起こっている。これに対して、日米関係は冷戦後も「同盟の深化」という形で日米関係の強化が進められている⁽¹¹⁾。このように東アジアにおいては、冷戦後も脅威が依然として残ったため、日本と米国との間では安全保障関係の強化が進んだと考えられる。

(2) 同盟の形態

脅威に加えて、同盟の形態も覇権国との関係を左右する重要な要素である。覇権国との同盟関係が、NATOのような多国間の制度的な枠組みの場合、同盟国はその制度的な基盤を通じて、覇権国に対して発言権を行使できる⁽¹²⁾。つまり、制度を通じて自律性を主張することができるのである。

一方、東アジアの場合は、米国と同盟国が個別に安全保障上の取り決めを結ぶいわゆる、ハブ・アンド・スポーク体制として安全保障体制が構築され、維持されている。此の安全保障体制の背景には、同盟関係が構築された当初、同盟国が米国の意向に反した行動を取らないように同盟国をより統制しやすい形態を望んだことも影響している⁽¹³⁾。

こうした二国間の同盟関係は、パワーの非対称性がより反映されやすい。そのため米国とアジアの同盟国との間では、米国の優位がより強調されやすい基盤が存在しているといえる。

このように東アジアにおいては、脅威の存在と二国間同盟を中心とした安全保障体制という二つの点から米国が優位をより利用しやすい環境が存在している。そのため米国との同盟関係についても、欧州が自律性を追求しようとしているのに対して、日本は米国との安全保障関係の強化を追求する傾向があるということになる。

4. 結語

ここまで覇権国である米国の優位追求政策と同盟国の対応について検討してきた。米国は、第二次大戦後、自国の優位を正当化するために安全保障や経済的利益の提供の見返りに同盟国から自律性の提供を受けるという取引を行った。そして、この取引には制度に米国を拘束することによって現在の優位を抑える代わりに覇権国としての地位を将来にわたって維持するという取引にもなっていた。

しかし、こうした米国による優位の正当化は、冷戦後の国際政治環境の変化によって徐々に変容していった。米国は、ソ連の崩壊によって軍事的には唯一の超大国としての地位を確立したが、経済的には日本や欧州諸国との相対的なパワーの差はかつてほど小さくなっていった。そのため米国は同盟国である日本や欧州諸国に役割の分担を求める一方で、同盟国の側は自律性の回復を求める誘因が高まった。この米国の優位維持と同盟国による自律性の要求との摩擦が生じることになる。

こうした米国と同盟国との摩擦は一方で、同盟に対する脅威の程度と同盟の形態によって同盟国との摩擦が深まるのか、同盟が強化されるのか違いが生じることになる。同盟に対する地域的な脅威が大きければ、同盟国は覇権国からの安全保障の提供を依然として追求するために覇権国の優位維持を受け容れることになる。また、同盟国との同盟の形態では、多国間同盟であるか、二国間同盟であるかという点で関係が左右される。同盟国がNATOのような多国間同盟である場合、小国であっても大国に対して多国間の制度的枠組みを通じて発言権を行使できる。一方で、アジアにおける同盟網のように二国間同盟が中心となる場合は、覇権国と同盟国のパワーの非対称性がより反映されるため、自律性への制約がより大きくなってしまう。このように覇権国の相対的な地位の低下は、覇権国と同盟国の間に生じる秩序と自律性の取引の再交渉は、パワーのバランスだけでなく脅威や同盟の形態という要素によって、大きな制約を受けることになるのである。

注

- (1) David A. Lake, *Hierarchy in International Relations*, (Ithaca: Cornell University Press, 2009).
- (2) John G. Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, (Princeton: Princeton University Press, 2001).
- (3) Michael Mastanduno, "System Maker and Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy," *World Politics*, Vol. 61, No. 1, (January 2009), pp. 121-154.
- (4) James D. Morrow, "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, (November 1991), pp. 904-933.
- (5) こうした議論の代表例として、Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, (1990/1991), pp. 23-33.
- (6) 日本の台頭に関する米国側の議論の例として、Kenneth Dam, John Deutch, Joseph S. Nye, Jr., and David M. Row, *Harnessing Japan: A U.S. Strategy for Managing Japan's Rise as a Global Power*, *The Washington Quarterly*, Vol. 16, No. 2, (Spring 1993), pp. 29-42.
- (7) Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War," *International Security*, Vol. 21, No. 4, (Spring 1997), pp. 49-88, p. 76-80.
- (8) Joseph S. Nye Jr., "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*.
- (9) Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment," p. 78-79.
- (10) Glenn Snyder, *Alliance Politics*, (Ithaca: Cornell University Press, 1997).
- (11) 冷戦後の日米の安全保障関係の概観として、添谷芳秀『安全保障を問いなおす：「九条-安保体制」を越えて』(NHK出版 2016年)。
- (12) 大国に対する制度を通じた発言権の行使に関しては、Joseph M. Grieco, "The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme," *Review of International Studies*, Vol. 21, No. 1, (1995), pp. 21-40.
- (13) Victor D. Cha, "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 43, No. 3, (Winter 2010), pp. 158-196.

ナショナリズム論からみる中国の民族問題⁽¹⁾

——新疆を事例とする理論的考察——

1. はじめに	26
2. ナショナリズムをめぐる用語・概念	27
3. ナショナリズムの諸理論	28
4. M・ヘクターのナショナリズム理論からみる新疆	30
5. おわりに	34

1. はじめに

中国の民族問題・国家建設問題を扱った先駆的業績に毛里（1998）がある。中国政治と外交、東アジアの国際関係を専門とする毛里和子は、当時のポスト冷戦下において、世界的に民族、エスニック・グループ、エスノ・ナショナリズムに対する注目が高まっている事、イデオロギーに代わる新しい「価値」を人々が求めている事、近代国民国家が万能性を失った状況下で、中国で民族や国家統合をめぐる問題が大きく浮上し、民族問題が政治化している事を指摘している。本書が世に出てから既に20年が経過したが、現在も問題の核心は変わらない。すなわち、2001年の911事件以降に端を発する「対テロ戦争」、2010年に始まるアラブの春、シリア内戦に端を発するISILの台頭、泥沼化するテロの連鎖は、依然として我々に近代国民国家の限界を痛感させ、民族の問題、ナショナリズムの問題にどのように立ち向かうべきかを問いかけ続けている。従来のナショナリズム論の限界を感じた研究者らは新たなナショナリズム論を模索しており、ナショナリズム論に質的な変化が生じている事が2000年以降の顕著な特徴である。

現代中国政治史を専門とする高橋伸夫は、日本の中国政治研究が置かれる状況について、これまでは主として歴史学的な手法に頼って現代中国を考察するのが常であったと述べる。そこには①文書資料への依存、②理論の構築よりも多くの事実を集めようとする志向、③理論を媒介することなく中国社会の全体的な把握を目指す志向、という三つの傾向が存在した。これらの傾向は日本の中国政治研究に、文書による厳格な実証主義という点で強みを与えると同時に、理論および比較の視点の欠如という点で弱みを与えることになった。しかし、いまや研究対象そのものの変化が、われわれの伝統的な研究手法を大きく揺るがしているという（高橋 2015: 1-3）。外部の観察者の考え方では矛盾するように思われる諸要素が、中国という研究対象においては相互に結びつき、あるいは安定した状態で共存しているように思われる。こうした「中国的パラドクス」を理解するための新しい研究戦略が必要であり、高橋はこのパラドクスを理解するために、認識装置の組替えを行う際に留意すべき五つの指針を指摘する。このうち理論研究に関わるポイントは以下の二つである。「第一に、巨大で、変化が速く、そして均質性に欠いている中国を研究対象とする場合、理論はすべてそれが適用可能な時間と空間の限定性を考慮すべきである。第二に、事実を通じて理論を構築しなければならないとはいえ、細部の観察から発見された事実の積み重ねから、やがて理論が自然と姿を現すと考えないほうがよい。むしろ、事実はたんに発見されるというより、一定の理論的仮説の光に照らされてはじめて浮かびあがるものだと考えるべきである（高橋 2015: 6-9）。」

本稿は高橋のこの指摘を念頭に、現代中国で生じている民族問題に対する理論的解釈を

試みる。特に、新疆ウイグル自治区をめぐる事象を分析するための、理論的枠組みの提示を目的とする。新疆では近年数々のテロ事件が発生しており、当局が反テロ政策の実施によって徹底的な鎮圧を図るという事態が続いている（田中 2018）。ただし、紙幅の関係から、本稿ではナショナリズム理論を用いた視座を提示するにとどめ、この理論的枠組みを用いた新疆をめぐる民族問題の具体的な分析は稿を改めることとする。

2. ナショナリズムをめぐる用語・概念

大澤真幸によれば、「ナショナリズム」が学問的な探求の対象となるのは20世紀からである。現在ではナショナリズムに関する論考は、政治学、社会学、歴史学、社会言語学、カルチュラル・スタディーズ、文学、哲学などの多分野にわたるが、主なナショナリズム論の歴史は一世紀にも満たず、さらには見るべきナショナリズムに関する研究は、1980年代以降の期間に集中している。E・J・ホブスボーム（E. J. Hobsbawm）はネーションやナショナリズムが黄昏の時代を迎えつつあることを指摘したが（Hobsbawm 1990）、「ナショナリズムは減衰し、終息へと向かう徴候を示すどころか、20世紀の末期になってから、世界各地で、かえって強化され、その力を誇示するようになってきて」おり、「ナショナリズムは質的に転換しつつある」（大澤 2002: 3-6）。

このような「ナショナリズム」は、論者、学問分野、時代によって様々な意味合いを持つ。さらには学問外でも多様なニュアンスを伴って用いられるため、納得のいく定義が容易にできる概念ではない。学問的用法に限ってみても、ナショナリズムを主観的な国民感情と捉える研究者もいれば、具体的な政治運動と捉える研究者もいる。一般のイメージも、現実世界を反映して、比較的静かな現象、動的なプロジェクト、暴力からの解放を求める抵抗、抑圧の主体、などと時と場所によって多様である（吉野 1997: 10）。したがって本稿では、「ナショナリズム」およびこれに関連した諸用語の定義に関して、紙幅を割いて厳密に議論する事はしないが、「できるだけ多くの用例を念頭におき、いわば最大公約数的で、ある種の幅をもった用語法を探求」（塩川 2008: 2）した、塩川伸明の以下の定義を基本的に受け入れる。

「エスニシティ」（「エスニック・グループ」、「エトノス」、「エトニ」といった特定の集団を指す言葉もこれに含める）は、血縁ないし先祖・言語・宗教・生活習慣・文化などに関して、「われわれは〇〇を共有する仲間だ」という意識がある程度以上広まり、定着している集団を指す。そして、このエスニシティを基盤として、「われわれ」が一つの国ないしそれに準じる政治的単位をもつべきだという意識が広まったときに、その集団のこと

を「民族」と呼ぶ。さらに「国民」は、ある国家の正当な構成員の総体であると定義する。日本語の「民族」と「国民」はともに英語で言えばネーションとなり、塩川はこのネーションの訳語が二通りある点を利用して、ネーションにエスニックな意味合いが色濃く含まれている場合には「民族」、ネーションがエスニシティと切り離して捉えられている場合に「国民」とする。もちろん、現実には複雑であり、明快に割り切れない事例も多いが、理論的道具立てとして、このような整理は有用であると説いている（塩川 2008: 3-9）。

以上を踏まえて「ナショナリズム」を考える時に、塩川は「ナショナリズムとは政治的単位（端的には国家）とナショナルな単位とを一致させようとする考え方および運動」を、比較的有力な定義として挙げる⁽²⁾。そして、民族の分布範囲と国家の領域との関係を分類した四つの類型を提示する。

第一類型：ある民族の分布範囲よりも既存の国家の方が小さく、複数国家分立状況である場合。この状況で生じるナショナリズムは、分立状況からの統一を求める運動や、失地回復運動をもたらす。

第二類型：第一類型とは逆に、ある民族の居住地域が他の民族を中心とする大きな国家の一部に包摂され、少数派となっている場合。この状況でのナショナリズムは、これまで属していた国家からの分離独立や、その国内での政治的自治の獲得を目指す運動として発露し、連邦化要求や文化的自治要求の形もとる。

第三類型：ある民族の分布範囲と特定の国家の領土がほぼ重なる場合。この場合には既にナショナリズムの目的が達成されているが、ナショナリズム運動が生じぬとは限らない。民族と国家の部分的なズレが「在外同胞」や「国内少数民族」の存在をもたらすし、あるいは、国民＝民族としての一体性をより強固とする運動が生じる可能性もある。

第四類型：ある民族が広い空間的範囲にわたってさまざまな国に分散居住し、どの居住地でも少数派の場合（いわゆるディアスポラ）。ディアスポラの政治運動がナショナリズムとなるのは、それまで本国をもたなかったディアスポラが本国を獲得しようとする運動か、あるいは既に本国がどこかにあって、それとのつながりを維持し、強めていく運動という形をとる場合である（塩川 2008: 20-26）。

3. ナショナリズムの諸理論

あまた存在するナショナリズム理論を整理する試みは、多くの研究者によってなされてきた。ここでは代表的な分類を取り上げる。吉野耕作は民族の活性化をめぐる論争を、三つの分析次元（対立する視角）に判別した（吉野 1997: 23-36）。

第一の次元：民族がなぜ持続的な絆として存在するのかという設問に対し、民族を成立・存続させている機構を直接吟味することにより民族の本質を分析する次元で、「原初主義（primordialism）」と「境界主義（boundary approach）」を対立視角とする。前者は集合体内部の過去から現在・未来へと続く持続的特質が民族を成立・存続させていると考えるのに対し、後者は自・他のシンボリックな境界過程を民族成立・存続の第一義的条件と考える⁽³⁾。

第二の次元：民族がなぜ魅力ある人間の絆として近代人（現代人）の関心を集めるのかという設問を通じて民族の機能を考察する次元で、「表出主義（expressivism）」と「手段主義（instrumentalism）」を対立視角とする。前者は民族を単に象徴体系の表出的経験の問題として扱うのに対し、後者は政治的手段としての利益集団として理解する⁽⁴⁾。

第三の次元：民族現象の一形態としてのナショナリズムがいかに出現するかの説明をめぐる、民族の歴史の深さを問題にする次元で、「歴史主義（historicism）」と「近代主義（modernism）」を対立視角とする。ネーションとナショナリズムの成立を説明する上で、後者は近代工業社会、資本主義の特徴を独立変数とするのに対し、前者は前近代と近代との断絶に関する前提を否定して歴史の連続性を強調する⁽⁵⁾。

さらに吉野によれば、以上の諸理論の対立を突き詰めると、分析の強調点として、「時間の次元」と「空間の次元」のいずれかに帰着するという。原初主義、表出主義、歴史主義は、民族集団内で共有される歴史的起源の信仰あるいは共同体の生活史がもたらす時間的安定感を、民族の成立・存続を説明する上で重要視する場合が多い。一方で、境界主義・手段主義・近代主義は、「我々」と「彼ら」をめぐる主観的あるいは手段的な対立・境界過程を理論の核とする（吉野 1997: 41-48）⁽⁶⁾。

また、ナショナリズム研究を専門とする政治学者U・ウズキリムリ（U. Özkirimli）は、「1：原初主義」、「2：近代主義」、「3：エスノシンボリズム（ethnosymbolism）」という三つの軸を立ててナショナリズム論を整理する（図1を参照）。「原初主義」の立場をとる代表的研究者として、社会生物学のアプローチをとるP・L・ヴァン・デン・バーグ（P. L. van den Berghe）、文化的アプローチをとるシルズやギアツ、永続主義的アプローチをとるA・ヘイスティングス（A. Hastings）の名を挙げている。ウズキリムリは「近代主義」に属するナショナリズム論を、その力点に応じて、さらに三つのカテゴリー（「2-1：経済変容」、「2-2：政治変容」、「2-3：社会・文化変容」）に区分けする。経済変容に力点を置く研究者として、経済の不均衡を強調するT・ネアン（T. Nairn）、国内植民地を強調するM・ヘクター（M. Hechter）の名を挙げる。政治変容に力点を置く研究者として、ナショナリズムの政治的側面を強調するブリュリ、道具主義を強調するP・R・ブラス（P. R. Brass）、伝統の想像を強調するホブスボームの名を挙げる。社会・文化変容に力点を置く

研究者として、高文化（high culture）を強調するゲルナー、創造の共同体を強調するアンダーソン、ナショナリズムの三つの局面を強調するM・ホロック（M. Hroch）の名を挙げる。ウズキリムリのいうところの「原初主義」および「近代主義」は、吉野のそれと重なるところが大きい。一方で「エスノシンボリズム」は近代主義への理論的批判から生じたもので、エスニシティやナショナリズムの形成・持続・変容における神話・象徴・記憶・価値・伝統の役割に力点を置くアプローチである。神話－シンボル理論を強調するJ・アームストロング（J. Armstrong）、ネイションのエスニックな起源を強調するスミスを代表的な論者として挙げている（Özkirimli 2010）⁽⁷⁾。

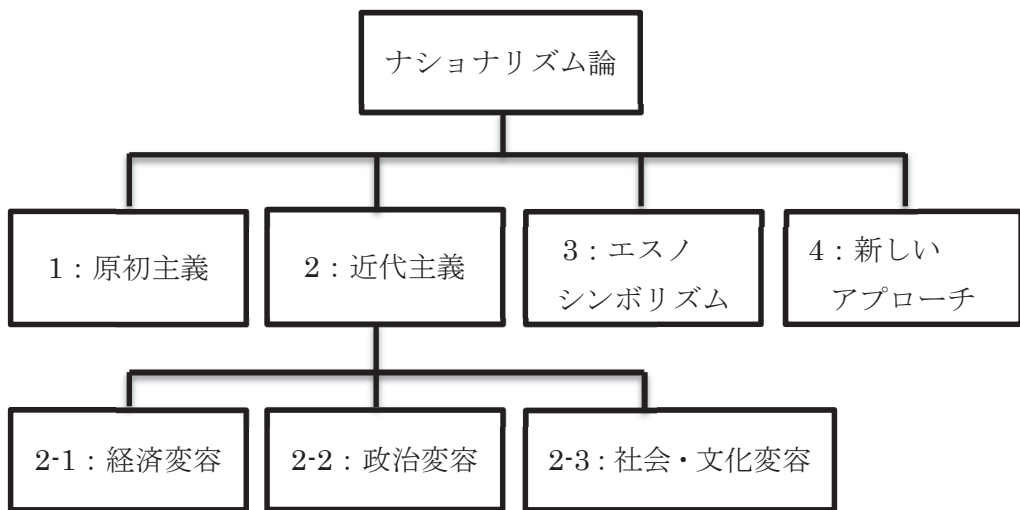


図1：U・ウズキリムリによるナショナリズム論の分類（Özkirimli 2010）

4. M・ヘクターのナショナリズム理論からみる新疆

以上概観したナショナリズムの諸理論のうち、本稿にとって重要なのはヘクターの議論である。ウズキリムリはヘクターの研究を、図1の「2-1：経済変容」のカテゴリーに分類した（Özkirimli 2010: 77-83）。一方で、ウズキリムリの分類を土台としてナショナリズムの諸理論を「原初主義」、「エスノシンボリズム」、「近代主義」、「社会構成主義」の四タイプに分類して検証を行った原百年は、ヘクターの議論を「近代主義」のサブ・カテゴリーに位置する政治的アプローチに分類する（原 2011）。この違いはヘクターの研究の変遷に由来する。ウズキリムリはヘクターの過去の研究、原はヘクターの近年の研究に重きを置いた。

以下、原の言にしたがうと、ヘクターは1970年代の研究（Hechter 1975）で、「国内植民地」や「文化的分業」という理論を提示して、経済を主たる説明要因とした経済的アプローチをとった。これらは地域的な経済格差と搾取によって生じる地方周辺部の人々の不満と反動に、ナショナリズムという現象を還元する理論であった。しかしその後、決して貧しくはない地域でもナショナリズムが発生しているという現実が、ヘクターの国内植民地論の妥当性を大きく低下させた。またこれとは逆に、ナショナリズムが存在しない後進地域の事象を説明するためには、新たに合理的選択論の導入が不可欠となったヘクターの経済的アプローチは限界に達することとなる。そこでヘクターは2000年以降の研究（Hechter 2000）で、文化的分業論と合理的選択理論を生かしつつ、新たな政治的枠組みの中でナショナリズムの由来を説明し、ナショナリズムは何よりも政治的な現象であると宣言することで、経済的アプローチから政治的アプローチに移行した。その中心的な説明要因は近代中央集権国家の出現であり、中世国家による間接統治から近代中央集権国家による直接統治へと移行した政治的変遷を、近代におけるナショナリズムの発生に結びつけた（原 2011: 114-124）。

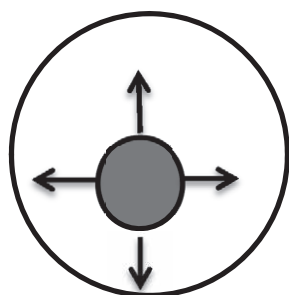
その上でヘクターは、ナショナリズムを四つのカテゴリーに分類する（図2を参照）。第一は「国家建設ナショナリズム（state-building nationalism）」、第二は「周辺ナショナリズム（peripheral nationalism）」、第三は「併合ナショナリズム（irredentist nationalism）」、第四は「統合ナショナリズム（unification nationalism）」である⁽⁸⁾。

国家建設ナショナリズム：支配者の有する文化を文化的に異なる領域に広め、国内の文化的均一性を追及して同化を試みる運動を指す。例として、イギリスやフランス（16世紀以降のケルト系の文化に対する同化）、スペイン（レコンキスタにおける異文化の排除）、アメリカ（17世紀から19世紀にかけての土着の人々の撲滅）がある。特に、直接支配を目指す中央集権国家で顕著なナショナリズムである（Hechter 2000: 56-69）。

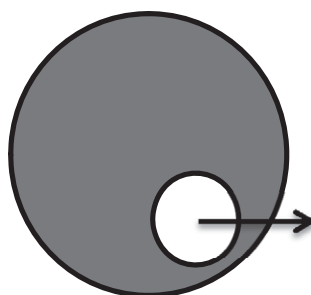
周辺ナショナリズム：国家建設ナショナリズムに対する反動として生じるのが、周辺ナショナリズムである。拡大を目指す国家に対して、文化的に異なる領域が抵抗し、分離や独自の政体の成立を目指す試みである。例として、カナダのケベック、イギリスのスコットランド、スペインのカタルーニャがある（Hechter 2000: 70-83）。

併合ナショナリズム：隣接する国家内にある文化的に同質の領域を自国に取り組み、国境を拡張する試みを指す。戦前のドイツのズデーテン地方編入がその例である（Hechter 2000: 83-85）。

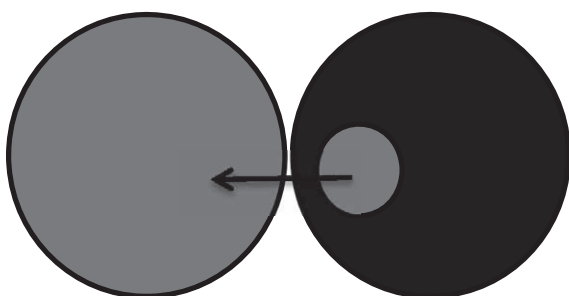
統合ナショナリズム：政治的に分裂しているが、文化的同質性をもつ領域を一つの国家に抱合する試みを指す。例として、19世紀当時に大小諸国に分裂していたドイツやイタリアで、近代国家の成立を目指した動きが挙げられる（Hechter 2000: 85-91）。



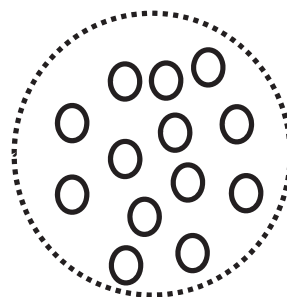
国家建設ナショナリズム



周辺ナショナリズム



併合ナショナリズム



統合ナショナリズム

図2：M・ヘクターによるナショナリズムの分類（Hechter 2000: 15-17）

このヘクターの類型から、新疆ウイグル自治区のウイグル族をめぐる民族問題を捉え直すと、中華人民共和国の建国以来、現代中国が民族的に多様で広大な領域で行ってきた中央集権的統合の試みは、紛れもなく国家建設ナショナリズムである。他方で、中国共産党が主導する国家建設ナショナリズムに対抗する形で生じるウイグル族のナショナリズムは、周辺ナショナリズムにあたる⁽⁹⁾。ヘクターによれば、国家（支配者）が間接支配の形態をとっていた時代とは異なり、中央集権国家が国家建設ナショナリズムによって文化的均一性と直接支配を強めると、既得権益を失いたくない地方のエスニック集団の有力者は、中央に対抗するために周辺ナショナリズムを発動する。そして、それが一般民衆の間にも共鳴を呼び、大きな運動に発展するという（Hechter 2000: 70-83; 原 2011: 121-122）。

清朝による比較的緩やかな新疆支配（18世紀中葉の乾隆帝の新疆征服から間接統治が敷かれた時期と、1884年の新疆省建省以降の直接統治の時期がある）を経て、その後に成立した中華民国において中国国民党が実施した民族政策は同化政策であった。孫文は中国に

存在する諸民族（漢・満・蒙・蔵・回⁽¹⁰⁾）の平等を認めたが、その民族政策の最終目標は全ての人々を政治的・文化的に単一の民族とすることにあった。さらに蒋介石は、より同化を志向する政策を採用し、中国に居住する全ての民族は祖先を同じくすると主張した。一方で、中国共産党の民族政策は1921年から1935年までは、ソヴィエトの民族理論をモデルとして、各エスニック集団の民族自決権を認めていた。しかし、毛沢東が台頭した1935年以降は、中国革命の成功を第一目標として、これが民族自決権よりも優先されると考えられるようになった。最終的には、現在も続く民族区域自治政策（集住するエスニック集団に地域を区画して一定の自治を与え、単一制国家に統合する政策）が採用される事となる。

他方で、ウイグル族の周辺ナショナリズムに着目すると、現在のウイグル族にあたるテュルク系ムスリムは、20世紀初頭には統一した民族名称を持たない状況にあり、「テュルク」、「ムスリム」、あるいは居住するオアシスの名を冠した名で自称していたとされる。しかし1935年に、当時新疆の実権を握っていた軍閥の盛世才が彼らの呼称として「維吾爾（ウイグル）」の採用を政治的に決定すると、次第にこの民族名称が認知されていく事となる。ウイグル族の周辺ナショナリズムは、二つの「共和国」の成立を目指す運動として顕在化する。抑圧的な漢人為政者に対する反乱と抵抗運動が結実して、1933年には新疆南部のカシュガルで「東トルキスタン・イスラーム共和国」が成立した。さらに、1944年には新疆北部のイリ、アルタイ、タルバガタイで「東トルキスタン共和国」が設立されることとなる。これらの独立国家はいずれも短命に終わるが、現在もウイグル族は自分たちの国家を樹立した輝かしい歴史として記憶している。ただし、彼らの間で「ウイグル」族意識が真に定着・内面化するのは中華人民共和国に入ってから話であり、中国共産党による民族識別工作、民族区域自治といった民族政策（国家への帰属意識の醸成を目的とする「上からのアイデンティティ形成」）、ならびに1980年代に生じたウイグル文化復興現象（ウイグル族自身による「下からのアイデンティティ形成」を目指す諸活動）を通じて、ウイグル族のウイグル族としてのアイデンティティが強化されてきたと言える（田中 2013）⁽¹¹⁾。

新疆をめぐる現象をナショナリズム理論、特にヘクターの類型を用いて説明することは可能であり、一定の意義を有すると考える。ただし、あるナショナリズムが国家建設ナショナリズムの形態をとるか、周辺ナショナリズムの形態をとるかは常に流動的であることを見落としてはならない。例えば、ある国家の国家建設ナショナリズムに抵抗して生じた周辺ナショナリズムが、上述した1930年代の「東トルキスタン・イスラーム共和国」や1940年代の「東トルキスタン共和国」のごとき国家を樹立し得たときには、それは国家建設ナショナリズムへと変貌するのである。

5. おわりに

ウイグル族の周辺ナショナリズムの将来を展望するために、エスニック・マイノリティの要求を国家のレジームとマイノリティのタイプによって類型化したA・ガーネム(A. Ghanem)のモデルを援用する。図3のとおり、①国家のレジームが民主主義体制で、マイノリティが移民の場合には、マイノリティは国家への統合や同化を求める場合もあれば、文化的な自治権を要求する場合もある。また、②国家のレジームが民主主義体制で、マイノリティがその国家に先住の人々である場合には、マイノリティはマジョリティとの文化的、社会的差異を保持することでアイデンティティを維持しようとするか、あるいはバイナショナル/マルティナショナルな国家構造のもとで民族自決権を求める。一方で、③国家のレジームがエスノクラシー(ethnocracy)(支配的なエスニック集団が、その他のエスニック集団に対して優勢な体制)で、マイノリティが移民である場合には、マイノリティは国家への統合を望むか、あるいは文化的な差異を保持するための自治権を望む。また、④国家のレジームがエスノクラシーで、マイノリティがその国家に先住の人々である場合には、国家に占める人口の割合や集団内の結束の度合いによって、マイノリティが文化的な自治権を望む場合もあれば、より急進的なバイナショナリズムあるいは分離を要求する場合もある(Ghanem 2012: 368-373)。

ウイグル族は、漢民族が優勢な国家の中で、新疆に先住していた民族であるため、彼らのナショナリズムは④のカテゴリーに位置する。ただし、将来において、ウイグル族が中華人民共和国の中で文化的自治権を有する現状に満足できるか、あるいはより急進的な要求を行うようになるかは、補助変数を加味して分析する必要がある。ガーネムは具体的に、マイノリティの集住状況とマジョリティと比べた相対的なサイズ、マイノリティの凝集力(結束の度合い)、マイノリティ指導者(およびマジョリティ指導者)の指導力といった国内的な変数を挙げている(Ghanem 2012: 367-368)。加えて本稿では、国際的な変数の存在も指摘したい。すなわち、ディアスポラ、分離独立主義グループ、リージョナル/グローバルな運動の存在であり、具体的には「世界ウイグル会議(WUC)」といったディアスポラ、分離独立を標榜するテロ組織とされる「東トルキスタン・イスラーム運動(ETIM)」、グローバルな聖戦(ジハード)ネットワークの存在が与える影響を考慮することは重要である。以上の分析枠組みは、新疆のウイグル族をめぐる民族問題の今後を分析する上で、価値ある指標となると考える。

国内変数	マイノリティのタイプ		国際変数
	マイノリティのタイプ ： 移民	マイノリティのタイプ ： 先住	
▶ マイノリティ地域の 集住状況とサイズ ▶ マイノリティの内的 凝集力 ▶ マイノリティ(および マジョリティ)指導者 の指導力	国家の体制: 民主主義	① 統合・同化 ↳ 文化的な自治	② 文化的自治 ↳ バイナショナリズム
	国家の体制: エスノクラシー	③ 統合 ↳ 文化的自治	④ 文化的自治 ↳ バイナショナリズム ・分離 <u>ウイグル・</u> <u>ナショナリズム</u>
			▶ ディアスポラ ▶ 分離独立主義集団 ▶ リージョナル/ グローバルな運動

図3：周辺ナショナリズムの再考：ウイグル・ナショナリズムの事例から

最後に、本稿では、新疆をめぐる民族問題を効果的に分析しうる理論的枠組の提示を目的として論述を進めてきた。この点で理論の有用性を強く信じるが、ただしその妄信は避けねばならない。これは冒頭に引用した高橋の二つの指針にも通じる。毛里はつねづね「たかが理論、されど理論：たかが国境、されど国境：たかが言葉、されど言葉」の三カ条を銘記するように若手地域研究者に示してきたが（毛里 2016: 3-4）、理論といかに付き合うかは、観察者にとって永遠テーマである。

参考文献

【日本語文献】

- 石川一雄（1994）『エスノナショナリズムと政治統合』有信堂。
- 大澤真幸編（2002）『ナショナリズム論の名著50』平凡社。
- 塩川伸明（2008）『民族とネーション・ナショナリズムという難問－』岩波新書。
- 高橋伸夫編（2015）『現代中国政治研究ハンドブック』慶応義塾大学出版会。
- 田中周（2018）「中国の反テロ政策－新疆を事例として－」『紀要 国際情勢』第88号、69-80頁。
- （2013）「民族名称「ウイグルの出現と採用－「回」から「維吾爾」へ－」鈴木隆・田中周編『転換期中国の政治と社会集団』国際書院、181-207頁。
- （2010a）「新疆ウイグル自治区における国家統合と民族区域自治政策－1950年代前半の自治区成立過程から考える－」『早稲田政治公法研究』第94号、63-76頁。
- （2010b）「改革開放期にみるウイグル・アイデンティティの再構築－トルグン・アルマス著『ウイグル人』を中心に－」『ワセダアジアレビュー』No.8、60-65頁。
- 原百年（2011）『ナショナリズム論－社会構成主義的再考－』有信堂。

吉野耕作 (1997) 『文化ナショナリズムの社会学－現代日本のアイデンティティの行方－』 名古屋大学出版会。
毛里和子 (2016) 「当代中国政治研究－私の挑戦－」 『現代中国』 90号、3-14頁。
—— (1998) 『周縁からの中国－民族問題と国家－』 東京大学出版会。

【英語文献】

Gellner, E. (1983) *Nations and Nationalism*, Ithaca: Cornell University Press.
Ghanem, A. (2012) “Understanding Ethnic Minority Demands: A New Typology”, *Nationalism and Ethnic Politics*, 18 (3) , pp. 358-379.
Hechter, M. (2000) *Containing Nationalism*, Oxford: Oxford University Press.
—— (1975) *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966*, London: Routledge.
Hobsbawm, E. J. (1990) *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge: Cambridge University Press.
Jamal, A. (2011) *Arab Minority Nationalism in Israel: The Politics of Indigeneity*, London: Routledge.
Mylonas, H. (2012) *The Politics of Nation-Building: Making Co-Nationals, Refugees, and Minorities*, Cambridge: Cambridge University Press.
Özirimli, U. (2010) *Theories of Nationalism: A Critical Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

注

- (1) 本稿は、以下の国際会議、研究会における報告内容の一部を利用している。
 - ①Tanaka Amane (2014.09.12.) “Minority and the State: The Case of Uyghur Nationalism in China”, presented at *International Symposium on “China after Xi Jinping: The View from Japan and Australia”*. Canberra: The Australian National University.
 - ②田中周「新疆統合にみる中国共産党の国家建設－理論的考察」、『NIHU『現代中国地域研究』愛知大学拠点・第9回日中社会構造研究会『中国研究方法論の諸次元』』、愛知：愛知大学、2016年7月23日。
- (2) 塩川はE・ゲルナー (E. Gellner) (Gellner 1983) に代表されるこの概念を、疑問の余地は認めつつも、明確な定義であると評価する (塩川 2008: 21)。
- (3) 吉野によれば、原初主義の立場をとるのはE・シルズ (E. Shils)、C・ギアツ (C. Geertz)、H・アイザックス (H. Isaacs)、境界主義の立場をとるのはE・R・リーチ (E. R. Leach)、M・グラックマン (M. Gluckman)、F・バルト (F・Barth)、S・ウォールマン (S. Wallman) などがいる (吉野 1997: 25-28)。
- (4) 吉野によれば、表出主義の立場をとるのはJ・M・インガー (J. M. Yinger)、手段主義の立場をとるのはN・グレイザー (N. Glazer)、D・P・モイニハン (D. P. Moynihan)、A・コーエン (A. Cohen) などがいる (吉野 1997: 28-30)。
- (5) 吉野によれば、歴史主義の立場をとるのはC・ティリー (C. Tilly)、G・ポギー (G. Poggi)、J・ブリュリ (J. Breuilly)、A・D・スミス (A. D. Smith)、近代主義の立場をとるのはゲルナー、K・ドイッチェ (K. Deutsch)、B・アンダーソン (B. Anderson)、ホブスボームなどがいる (吉野 1997: 30-36)。
- (6) 塩川は、この吉野によるナショナリズム諸理論の整理を参考として、自己流に修正を施した分類を提示している。すなわち、①歴史解釈を軸とする原初主義と近代主義の対、②さま

- ざまな運動の原動力の解釈を軸とする表出主義と道具主義（合理主義）の対、③哲学的な認識論の次元における实在論（本質主義）と構築主義の対、である（塩川 2008: 28-36）。
- (7) 以上の三つの軸に加えて、ウズキリムリは1990年代以降の新たなナショナリズム論も紹介する。「ありふれた (banal)」ナショナリズムを説くM・ビリッグ (M. Billig)、フェミニストのアプローチをとるN・ユヴァル・デイヴィス (N. Yuval-Davis)、ポスト・コロニアルの理論を用いるP・チャタジー (P. Chatterjee)、言説編成 (discursive formation) を強調するC・カルホーン (C. Calhoun)、『集団なきエスニシティ (*Ethnicity without Groups*)』を著したR・ブルベイカー (R. Brubaker) などが代表的論者である。
- (8) これら四つのナショナリズムの日本語訳は、原 (2011) に従う。
- (9) 国家建設とマイノリティの関係を述べるうえで、ナショナリズム研究者は「周辺ナショナリズム」、「マイノリティ・ナショナリズム」(Jamal 2011)、「非核集団 (non-core group) ナショナリズム」(Mylonas 2012) という用語をほぼ同義で用いる。また本稿では、石川一雄が「ナショナリズムが民族の国民化（国家と民族の一致）をめざす運動を指すのに対し、エスノ・ナショナリズムは、既存の国家内の下位集団であるエスニック集団が自己の文化的・社会的アイデンティティの確立を求め、政治的自治権の獲得・強化を目指す運動である（石川 1994）」と定義したところの「エスノ・ナショナリズム」も、周辺ナショナリズムと同義であると考ええる。
- (10) ウイグル族は、当時の国民党の概念では「回」民族に属した。
- (11) 1950年代に新疆で実施された中国共産党の民族政策に関しては（田中 2010a）を、改革開放期のウイグル文化復興現象については（田中 2010b）を参照。

キプロス紛争における現状と利害関係国の役割

——「凍結された」民族紛争を巡る一考察——

1. はじめに	39
2. キプロス紛争の基本的背景	39
3. キプロスの現状と利害関係国の動向	41
4. おわりに	44

1. はじめに

2017年夏、東地中海の島国キプロスで半世紀に亘って続く民族紛争の解決を期した多国間会合は、多くの争点で合意をみないまま物別れに終わった。協議の前後には紛争が劇的な形で解決されると予想する報道も散見されたが⁽¹⁾、その顛末は軒並み頓挫してきた従来の交渉と同じ轍を踏んだ。ヨーロッパにおける最も「凍結された (frozen)」民族紛争とも呼ばれるキプロス紛争の現実が、改めて詳らかになったといえる。この問題がここまですべて硬直化し、解決の糸口が見出せない状況に陥っている背景には、どのような力学が存在するのだろうか。

キプロス紛争は主に紛争研究や平和構築の観点から広範な関心を集めてきたが⁽²⁾、同時に多くの利害関係国の存在も重要であり、その思惑や政治力学は無視し得ない。また、キプロスは直接的・間接的にグローバルな規模での権力政治や地政学的関心とも結び付いてきた。その思惑や対立軸は現在に至るまで基本的に変わっておらず、その大まかな構図を俯瞰することは有益であろう。そこで本稿では、キプロス紛争の現状を整理するとともに、利害関係国の動向と役割に焦点を当てて考察する。そのうえで、この問題を巡る今後の課題と展望を提示する。

2. キプロス紛争の基本的背景

(1) キプロス紛争の構図

まず、キプロス紛争の基礎的情報として、その構図を簡単に整理しておこう⁽³⁾。東地中海に浮かぶキプロス島には多数派のギリシャ系住民が南部に、少数派のトルコ系住民が北部に居住している。両者の間に発生した対立がキプロス紛争であり、島内が南北に分断された状態が固定化したまま現在に至っている。

また、キプロスの両系住民との民族的な同質性から、ギリシャとトルコもこの問題には高い関心を有してきた。そのため、キプロス紛争は両国にとっても政治的な懸案であり、二国間の対立点の一つであった。加えて、ギリシャ及びギリシャ系のキプロス共和国が欧州連合 (EU) の加盟国でもあるため、キプロス紛争はEUが抱える課題としても位置付けられるほか、EU・トルコ関係にも波及する問題となっている⁽⁴⁾。更に、キプロスの旧宗主国であるイギリスも一定の役割を担っているし、周辺地域に多大な利害を有するアメリカやロシアといった国々も、同島を巡る問題に直接的・間接的な関心を示してきた。

キプロスの和平協議は主に国連の仲介でおこなわれ、現在も両系の代表間で断続的に会

合がもたれている。しかし、後述するように様々な争点を巡って折り合いが付かず、再統合への道筋は示されていない。一方、現在では武力衝突の可能性は低下しており、南北間の緩衝地帯に駐留する国連キプロス平和維持隊（UNFICYP）の存在もあって情勢は概ね安定している。翻って、こうした紛争の沈静化が南北分断の固定化という「凍結された」現状の継続をもたらしているとも考えられる。当事者同士にとっても、最終的な目標は常に掲げられているものの、再統合に向けた積極的な動機は見出せないのが現状であろう。

（２）歴史的経緯

上記の現状に至った背景と、その歴史的経緯についても概観しておく。紛争の直接的な契機はイギリスによる植民地統治であり、脱植民地化の過程でギリシャ系住民とトルコ系住民の対立が激化すると、双方の「母国」であるギリシャとトルコを巻き込んだ国際問題へと発展した。紆余曲折を経てキプロスは1960年に独立し、その際にイギリス、ギリシャ、トルコの三カ国は保証条約（Treaty of Guarantee）に基づく「後見国」となったが⁽⁵⁾、その後も武力衝突は繰り返された。

1974年夏のキプロス危機ではトルコ軍が島の北部三分之一を占領し、事実上の南北分断が固定化された。また、83年にはトルコ系が一方的に北キプロス・トルコ共和国（TRNC）の「独立」を宣言した。TRNCはトルコを除いて国家承認を受けていないが、キプロスの再統合を期する和平協議はこの分断状態が前提となった。

これ以降、和平交渉は断続的に開催されたが、成果を挙げることはなかった。ギリシャ系は再統合を積極的に訴えたが、トルコ系は和平協議に後ろ向きであった。特に問題となったのは、再統合による新国家の政治体制を巡る対立であった。ギリシャ系は中央政府のもとで両系住民が自治を担う連邦制（federation）を想定した一方、トルコ系は実質的に独立した二つの共同体が緩やかに結び付く国家連合（confederation）という形態を望んだ⁽⁶⁾。前者にとって島内の一体性は譲れない要素であったし、翻って後者は再統合によって少数派である自らの政治的権利が脅かされるのを恐れていた。そのため、紛争の解決に向けた協議は一向に進まなかった。

（３）EU加盟問題とアナン・プランの挫折

キプロスの再統合を巡る状況は、同国のEU加盟問題を契機として急展開をみせる。当初はキプロスの加盟プロセスが円滑に進むと予見していた専門家はほぼ皆無であり、事実上の分断国家がEUに加盟することは考えられなかった⁽⁷⁾。しかし、1999年にフィンランドのヘルシンキで開かれたEU首脳会談を経て、この風向きが変わる。すなわち、キプロス紛争の解決がEU加盟の前提条件であるという見解が撤回されたのである⁽⁸⁾。この画期

的な方針転換によって、EU加盟をキプロス再統合の梃子にするという劇的な解決策が浮上し、2003年には正式にキプロスのEU加盟が内定した。

この文脈で重要な役割を果たしたのが、国連のアナン（Kofi Annan）事務総長による「キプロス問題に関する包括的合意案」、通称アナン・プランであった。同案に基づく再統合の模索は、キプロスの分断が全面的な解決に近付いた最大の好機であった。EU加盟問題を通じて、従来は再統合に消極的であったトルコ系も積極姿勢に転じたからである。キプロスのEU加盟を一週間後に控えた2004年4月24日に南北で住民投票が実施され、双方の賛成多数による「キプロス連邦共和国（United Cyprus Republic）」の誕生が期待された。

しかし、トルコ系住民の64.9%がアナン・プランに賛成した一方、ギリシャ系住民の75.8%が反対票を投じたため、同案に基づく再統合は実現しなかった⁽⁹⁾。EU加盟が内定したことで、ギリシャ系住民の多くは再統合を支持する動機を低下させていた。この点を看過したことは、アナン事務総長やEU側にとって大きな誤算であった。

住民投票から一週間後、ギリシャ系のキプロス共和国が唯一の正統な国家としてEUに加盟した⁽¹⁰⁾。こうしてEU域内に事実上の分断国家が組み込まれ、和平交渉も再び長期の膠着状態に陥ったまま現在に至っている。

3. キプロスの現状と利害関係国の動向

（1）再統合を巡る交渉の現状

住民投票そのものは失敗に終わったものの、アナン・プランによってキプロスの将来的な政治体制については調整が進み、現在も交渉の前提条件となっている。また、現職のアナスタシアディス（Nicos Anastasiades）キプロス共和国大統領とアクンジュ（Mustafa Akinci）北キプロス「大統領」は、両者とも再統合に前向きな立場であり、協議を進める地盤も整ったといえる。そして、2017年1月には初めて両系とイギリス、ギリシャ、トルコの保証国を加えた多国間会合が開催された。6月末から7月初めにかけても再び会合が開かれ、グテーレス（António Guterres）国連事務総長も参加して働きかけを強めた。

冒頭で触れたキプロス紛争の解決に対する希望的観測が広がったのは、このような背景によるものであった。しかし、大枠での合意があるとはいえ、双方には容易に埋めがたい意見の相違も多く残っていた。具体的には、南北間で7倍ともいわれる経済格差の改善、紛争によって失われた資産への補償、そして安全保障に関わる問題などが挙げられる。また、両系の居住地域を巡っても対立は依然として解消されていない。

とりわけ重大な問題となっているのが、北キプロスに駐留するトルコ軍のプレゼンスの

是非である。トルコ系住民にとっては安全保障を担保する拠り所である一方、ギリシャ系住民やEUは撤退を強く主張してトルコ本国からの反発を招くなど、鋭い対立点となっている⁽¹¹⁾。結局のところ、この点での折り合いが付かないために和平協議は度々決裂してきたし、直近の多国間会合が不実に関わる要因にもなっている。

このように、キプロス紛争は当事者である両系住民の動向のみならず、それを取り巻く利害関係国の思惑が状況を複雑化させている。そこで、以下では同島に関心を有する諸勢力の動向と、その立ち位置を整理してみたい。

(2) 保証国と東地中海の権力政治

まず、キプロスの保証国である三カ国の立ち位置を確認する。同国の旧宗主国であるイギリスは、紛争の発生と激化に少なからず責任を有しており、その意味で現在も帝国の遺産に縛られている。保証条約に基づく法的な義務のみならず、英連邦をはじめとする政治的関係や、島内の英軍基地である主権基地領域（SBA）の存在も重要である。近年の中東情勢の不安定化はSBAの価値を高め、過激派組織「イスラーム国」（ISIS）掃討作戦の拠点としても用いられた⁽¹²⁾。すなわち、イギリスが東地中海や中東を巡る国際政治において影響力を行使する際には、その橋頭堡であるキプロスの安定が大前提であるといえる。

しかし、和平協議が国連の場へと移ったため、紛争の解決に向けたイギリスの影響力は限定的である。過去には保証条約の破棄やSBAの撤収も検討され、同国は「権力なき責任」の桎梏に苦しんだ側面の方が強かった⁽¹³⁾。その意思や能力の有無に関わらず、今なおイギリスがキプロスに対する固有の責任と役割を負っていることは、歴史の皮肉ともいえるかもしれない。

イギリス以上に直接的な利害をもつのが、両系住民との民族的同質性を有するギリシャとトルコである。前者にとってキプロスは統一運動の対象であったし、後者にとっても「同胞」との結束は重大な問題であった⁽¹⁴⁾。また、ギリシャ系のキプロス共和国がEU加盟を果たしたことで、この問題はEU・トルコ関係にも重大な影響をもたらしている。ギリシャによるEU内でのキプロス紛争の政治利用は顕著であったし、金融危機を経てEUへの不信感が高まったことも相俟って、EUの外縁部である南東欧諸国とその周辺の情勢も不透明になりつつある。

トルコにとっては、対EU関係における最も深刻な障害の一つがキプロス紛争である。北キプロスへの財政支援とトルコ軍の駐留は一貫して継続されており、エルドアン（Recep Tayyip Erdoğan）大統領もそれを覆す意思がない姿勢を鮮明にしている⁽¹⁵⁾。また、キプロスを巡る対立はトルコのEU加盟問題にも暗い影を落としている。アナン・プランに関しても、トルコ側はその成功をEU加盟交渉の礎石と看做していた。ギリシャ系の反対で

同案が否決されたことは、トルコ政府の態度を硬化させる効果をもった⁽¹⁶⁾。加えて、トルコ本土から北キプロスに流入した「移民」の問題も、TRNC内での新たな対立軸として注意を要するだろう。エルドアン大統領が権威主義的傾向を強め、EUとの関係も冷却化している昨今の状況に鑑みても、トルコの視点からキプロス紛争が解決に向かう道筋は示されていない、と考えざるを得ない。

(3) 大国の思惑と地政学的関心

直接の紛争当事国のみならず、キプロスやその周辺地域に関心を有する大国の動向も見逃せない。特にロシアの動きは、黒海から地中海に至る広域的な地域秩序を考える意味でも重要であろう⁽¹⁷⁾。東地中海は冷戦の対立点の一つでもあったし、キプロス紛争は間接的な形で東西両陣営の懸案となっていた。冷戦終結を経て21世紀になっても、広域秩序の不安定化と「地政学の復権」が叫ばれるなかで⁽¹⁸⁾、キプロスを巡る動きも活発化している。

なかでも、ロシアのキプロス及び東地中海における影響力は無視し得ない。冷戦時代にキプロスとソ連は相応の友好関係を保持していたし、近年ではキプロスのEU加盟にも拘らず、関係は強化されつつある。ギリシャ債務危機がキプロスにも飛び火したことは記憶に新しいが、その根本的な原因はロシアからの大量の資本流入であった⁽¹⁹⁾。また、2015年には両国関係の強化の一環としてロシア軍艦のキプロスへの寄港が認められ、EUやアメリカの反発を招いた。折しもウクライナ問題が沸騰している最中の出来事であり、なかでもアメリカはロシアへの牽制を強めた⁽²⁰⁾。このように、キプロスの戦略的価値はロシアにとっても重要な問題であるといえよう。

翻ってアメリカは、キプロスに直接の関心をもってきたわけではない。しかし、伝統的に東地中海を中東と連動して捉え、後者の安定化に不可欠な地域として前者を位置付けてきた同国にとって⁽²¹⁾、東地中海の状況はグローバルな諸問題とも関わり得る。また、キプロス紛争の利害関係国であるギリシャとトルコが共に北大西洋条約機構（NATO）加盟国であるため、両国に強く働きかける実力を有するアメリカの役割は大きいとも考えられる。加えて、トランプ（Donald J. Trump）政権の誕生後には、アメリカがその潜在的な影響力を行使してキプロス紛争の解決に寄与する可能性すら語られた⁽²²⁾。しかし、そもそもNATOとの対立を深めていることから明らかなように、同政権がキプロスを巡って何らかの貢献を果たすとは到底考えられない。

また、キプロスが事実上の分断状態のままEU加盟に至ったことで、紛争解決を巡る問題はEUにとっても大きな課題として内生化された。EUが紛争解決の「触媒（catalyst）」として機能し得るという楽観的な議論もみられるが⁽²³⁾、現実にはアナン・プランの挫折とキプロス共和国の加盟によってトルコ系住民がEUの枠組みから除外され、疎外される

という効果を生んだ。キプロスのEU加盟は、逆説的に南北分断という「凍結された」現状を固定化する結果となったといえる⁽²⁴⁾。結局のところ、キプロスの和平協議におけるEUの役割はきわめて限定的であり、域内に事実上の分断国家を抱えることで、常に不安定化の可能性を孕む宿命にある。

4. おわりに

本稿で整理してきたように、キプロスの南北分断という現状とその構図は、少なくとも当面は続くと考えなければならない。当事者である両系が互いに歩み寄らない限り紛争の最終的な解決には至らないが、北キプロスにおけるトルコ軍の駐留を巡る問題を抜きにして協議は進展しないし、この問題は必然的にEU・トルコ関係とも相互作用する。これまでトルコのEU加盟問題に対する実質的な検討が蔑ろにされてきたことも、根幹ではキプロスの問題とも結び付いている。

今後の展開を想定するのは容易ではないが、昨今の世界を覆うリベラルな国際秩序の不安定化は、キプロスの和平交渉にも影響を及ぼしかねない。たとえば、ブレグジット(Brexit) がもたらす混乱はキプロスにも飛び火しかねないし、島内で安全保障上の混乱が生じる可能性も拭い切れない⁽²⁵⁾。特にSBAとUNFICYPの存在は武力紛争を抑止する要素でもあったため、前者の機能不全によって騒乱が生じる可能性も皆無ではない。そうなれば、後者の継続的な派遣にも暗雲が垂れ込み、極端な場合は大規模な武力衝突によって「凍結された」紛争が再燃する恐れもある。

一方、キプロス紛争が解決に向かうとすれば、それにはEU・トルコ関係の劇的な改善が不可欠であろう。たとえば、シリア難民の処遇と受け入れを巡る問題は両者の懸案事項の筆頭であるが、中東情勢が沈静化してこの問題にも一定の進展がみられ、広域秩序の中長期的な安定が実現したとすれば、トルコのEU加盟問題とキプロス再統合にも解決の糸口が見出されるかもしれない。とはいえ、現状においてそうした楽観的な展望が見込めないのも厳然たる事実であろう。

その意味で、キプロス紛争の「凍結された」構図が大きく変わるとは想定しづらい。とはいえ、翻ってキプロスと東地中海を取り巻く地政学的な関心の高まりは、EUのみならず多くの勢力にとっての同島の重要性を物語っているともいえる。特にロシアの継続的な浸透や、「一带一路」戦略を進める中国の動向は、今後ますます注意を要することになるだろう⁽²⁶⁾。キプロスという小さな島国の紛争を巡る問題は、東地中海における国際関係と相互作用する可能性を秘めており、その意味で同地域からグローバルに展開される問題

を論じる好例でもあるといえよう。

注

- (1) たとえば、“Endgame in sight for frozen Cyprus conflict; Diplomats on Greek and Turkish sides gear up for final push to end Europe’s longest-running conflict,” *The Sunday Telegraph*, 21 August 2016; “Hopes high about ‘once in a lifetime’ chance to reunify Cyprus; With the island’s Greek and Turkish leaders set for talks, many see this as the best ever chance to end the west’s longest running diplomat row,” *The Guardian*, 24 September 2016; “Cyprus talks ‘best chance’ to end split,” *The Times*, 10 January 2017.
- (2) 世界的にキプロス紛争の研究蓄積は著しいが、翻って日本での研究は数少ない。キプロスを取り上げた邦語文献として、上杉勇司『変わりゆく国連PKO と紛争解決：平和創造と平和構築をつなぐ』明石書店、2004 年、第4章；月村太郎『民族紛争』岩波新書、2013 年、第5章、など。
- (3) 邦語での簡潔な説明として、以下を参照。外務省ホームページ「キプロス基礎データ キプロス問題」。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/cyprus/data.html#section7> [2018年12月4日閲覧、以下同様]
- (4) EU論の立場からキプロス紛争を取り上げた邦語の研究として、八谷まち子「トルコのEU加盟と分断キプロス問題」『法政研究』第70巻第4号、2004年3月、157-172頁；小久保康之「キプロスのEU加盟と「キプロス問題」」『日本EU学会年報』第24号、2004年9月、50-66頁。
- (5) Parliamentary Command Paper, Cmnd. 1253, *Cyprus Treaty of Guarantee*, 16 August 1960. この条約は現在も有効であり、保証国はキプロスの領土保全に責任を有している。
- (6) Evanthis Hatzivassilou, “The Red Line: Pressure and Persuasion in Greek Diplomatic Strategies on Cyprus, 1945 to 2004,” *Mediterranean Quarterly*, 20:1 (Winter 2009), pp. 61-62.
- (7) 田中俊郎『EUの政治』岩波書店、1998年、167-169頁。
- (8) Clement Dodd, “Constitutional Features of the UN Plan for Cyprus and its Antecedents,” *Turkish Studies*, 6:1 (March 2005), p. 43; Michalis Attalides, “The Cyprus Problem after the 1999 Helsinki European Council,” *Mediterranean Quarterly*, 25:1 (Winter 2014), pp. 27-28. これについては、既に欧州統合に参画していたギリシャの思惑が強く作用したといえる。
- (9) Michális S. Michael, “The Cyprus Peace Talks: A Critical Appraisal,” *Journal of Peace Research*, 44:5 (September 2007), p. 597.
- (10) なお、北キプロスに居住するトルコ系住民についてもEU市民であるという公式見解が示されている。“Turkish Cypriot Community,” Representation in Cyprus, European Commission homepage. http://ec.europa.eu/cyprus/about-us/turkish-cypriots_en
- (11) “Turkey says troops must stay in Cyprus,” *The Daily Telegraph*, 14 January 2017.
- (12) “UK launches first drone strike in Iraq against Isis militants; RAF Reaper drone fires Hellfire missile at Islamic State forces near site of Iraq’s biggest oil refinery north of Baghdad,” *The Guardian*, 10 November 2014.
- (13) 伊藤頌文「キプロス危機とイギリス外交：東地中海の「帝国の残滓」と同盟の狭間、一九七四年」『国際政治』第184号、2016年3月、139-140頁；同「イギリスの対外軍事関与と東地中海における同盟：キプロス主権基地領域を巡る議論を中心に、1968-74年」『国際安全保障』第44巻第4号、2017年3月、82-85頁。
- (14) 20世紀半ばにかけて、ギリシャとキプロスの統合を目指すエノシス（enosis）運動が先鋭化した。それに対抗する形で、トルコ側でもキプロス分割案であるタクシム（taksim）と呼ばれる動きが活発化した。
- (15) “Cyprus talks: Turkish troops will remain on island, vows Erdoğan; President says Turkish troops will be on island in perpetuity and proposed terms of rotating presidency are

- unacceptable,” *The Guardian*, 13 January 2017.
- (16) Ross Wilson, “Turks, Cypriots, and the Cyprus Problem: Hopes and Complications,” *Mediterranean Quarterly*, 25:1 (Winter 2014), p. 107.
- (17) ロシアを中心とする黒海とその周辺地域の国際関係については、六鹿茂夫編『黒海地域の国際関係』名古屋大学出版会、2017年、を参照。
- (18) Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers,” *Foreign Affairs*, 93:3 (May/June 2014), pp. 69-79.
- (19) “Why Tiny Cyprus Could Signal Big Trouble,” *The Washington Post*, 22 March 2013; “Russians Return to Cyprus, a Favorite Tax Haven,” *The New York Times*, 18 February 2014.
- (20) “World News: Cyprus Agrees to Gives Russian Navy Port Access,” *The Wall Street Journal*, 26 February 2015.
- (21) この点は、Osamah F. Khalil, “The Crossroads of the World: U.S. and British Foreign Policy Doctrines and the Construct of the Middle East, 1902-2007,” *Diplomatic History*, 38:2 (April 2014), pp. 299-344.
- (22) “Here’s a Win-Win Deal for Trump: Cyprus,” *Foreign Policy*(online), 23 March 2017. <<http://foreignpolicy.com/2017/03/23/heres-a-win-win-deal-for-trump-cyprus-greece-turkey/>>
- (23) Olga Demetriou, “Catalysis, catachresis: the EU’s impact on the Cyprus conflict,” in Thomas Diez, Mathias Albert and Stephan Stetter(eds.), *The European Union and Border Conflicts: The Power of Integration and Association*(Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 65-66.
- (24) Van Coufoudakis, “The Republic of Cyprus at Fifty: Challenges and Prospects,” *Mediterranean Quarterly*, 22: 2(Spring 2011), pp. 26-27.
- (25) EUとイギリスの間の暫定合意文書において、SBAへの言及は以下に登場する。“Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators’ level on 14 November 2018,” TF 50(2018)55 - Commission to EU 27, 14 November 2018, pp. 476-495.
- (26) 中国の東地中海への進出を端的に示す事例として、ギリシャにおける港湾買収が挙げられる。「ギリシャ最大港民営化、中国国有海運の買収提案受け入れ」『日本経済新聞』2016年1月21日。また、キプロスへの中国資本の流入も無視できない要素となっている。

2018年エルサレム地方選挙に見る 東エルサレムのパレスチナ人による政治参加

はじめに	48
1. 東エルサレムのパレスチナ人と地方選挙	48
2. 2018年地方選挙をめぐる動き	49
3. 東エルサレムにおける政治参加—イスラエルとパレスチナのはざまで模索する ...	50
おわりに	52

はじめに

本稿では、エルサレム地方選挙をめぐる東エルサレム在住パレスチナ人による最近の選挙参加の動きに着目する。東エルサレムに暮らすパレスチナ人には、1967年の第3次中東戦争でイスラエルが同地域を占領、併合して以来、地方選挙に限り参政権が認められている。しかし、占領当局であるエルサレム市議会に参加することはイスラエルによる市の実効支配を正当化するものであるとして、これまで選挙への不参加が通例であった。

2018年10月に実施されたエルサレム地方選挙では、パレスチナ人候補者が市議会選挙と市長選挙に名乗りを挙げ、活発な選挙キャンペーンを展開したことが注目を集めた。同時に、そうしたイスラエル市議会への政治参加を目指す動きは、西岸地区に拠点を置くパレスチナ自治政府や宗教組織をはじめ、地元東エルサレム住民からの反発も生んだ。

イスラエル市議会への政治参加というセンシティブな手段を立候補者たちが目指そうとしたのはなぜか。また、東エルサレム住民による根強い反発は何を意味するのだろうか。以下では、エルサレム地方選挙へのパレスチナ人候補者の参加をめぐる状況を概観し、それぞれの主張や争点を提示しながら、今回の争議が生まれた背景と東エルサレムの現状を検討する。

1. 東エルサレムのパレスチナ人と地方選挙

イスラエルの統一地方選挙は5年に一度実施され、2018年10月30日のエルサレム地方選挙は新市長と地方議会31議席を選出するものであった⁽¹⁾。1967年6月の第3次中東戦争で、イスラエルはそれまでヨルダン領であった東エルサレムを占領下に置き、東西エルサレムを再統一した。以降、東エルサレムのパレスチナ人は、イスラエル人が持つ市民権とは異なる居住権が付与されている⁽²⁾。現在、エルサレム市民全人口の約38%⁽³⁾ (327,700人、2016年時点) を占めるこの居住権を持つ同地域のパレスチナ人は、国政選挙への参加および市長職への立候補は認められていないが、地方議会選挙に限り投票権と被選挙権を持つ。

しかし、イスラエルが東エルサレムを行政下に置いてから初めて実施された1969年の地方選挙以来、大半の東エルサレムのパレスチナ住民はこの参政権を行使してこなかった。東エルサレムのパレスチナ住民の地方選挙における投票率の推移を見ると、例外的に高かったとされる1969年の21-28%⁽⁴⁾ 以降は住民の選挙参加も減少傾向にある。とりわけ1987年以降、東エルサレムを含むパレスチナ被占領地で拡大した第一次インティファダ（民衆蜂起）が始まってからはその数も激減し、3-8%の間で推移している。2013年に

われた前回選挙では、選挙権を持つパレスチナ人の投票率は1%に満たなかった⁽⁵⁾。

東エルサレムのパレスチナ人による選挙不参加の主な理由は、東エルサレムを含む市の行政権を持つイスラエル当局の選挙制度に参加することが、同国の占領体制を正当化するものであるとみなされているからである。選挙への投票はもとより、選挙へ立候補することはパレスチナ社会内部で常に争議の対象となり、またそのために東エルサレムのパレスチナ人を代表するような政治指導者が生まれにくい状況が長らく続いた。

2. 2018年地方選挙をめぐる動き

(1) 立候補に向けた動き

このように、エルサレムの地方議会選挙はこれまで市の約3割を占める東エルサレムのパレスチナ人不在のまま実施されてきた。2018年10月30日に予定されていた地方選挙では、早い段階からパレスチナ人候補者が選挙への出馬を表明して関心を集めた。立候補を表明したのは、若手の政治活動家のAziz Abu Sarah (38) と地元で長年コミュニティ活動に従事してきたRamadan Dabash (51) の二名である。

Abu Sarahは「我らのエルサレム」(al-Quds lana: Our Jerusalem) という名の新政党を率いて地方議会における議席獲得を目指すとともに、自らはパレスチナ人として初めて市長選挙にも立候補した。現行のイスラエル国内法では、市長選挙への立候補は同国の市民権保有者に限定されている。居住権を持つAbu Sarahは、まずはイスラエル最高裁判所で市長選挙への参政権を取得してから選挙に臨むつもりであると表明した⁽⁶⁾。また、当初はイスラエル人の平和活動家であるGershon Baskinとともに、イスラエル人とパレスチナ人によるジョイントリストを組み、両社会を代表する政党として地方選挙に臨む意向であった。だが、周囲の支持が得られなかったことなどを理由に、Baskinを党のアドバイザーに据えてパレスチナ人による政党を新たに結成し⁽⁷⁾、東エルサレムのパレスチナ人コミュニティを代表する政党による社会変革を強調した。青年時代から入植地建設反対デモなどに参加する活動家として知られるが、現在はイスラエルとパレスチナ双方の歴史認識を共有することを目指した観光ツアーガイドを行う団体の共同創設者として起業家の面も併せ持つ。

一方のDabashは、東エルサレム南部に位置するスール・バーヘル地区出身のエンジニアである。イスラエル市民権を持ち、エルサレム市が運営するコミュニティセンターの所長を務める⁽⁸⁾。今回は「わが街エルサレム」(Al-Quds baladi: Jerusalem, my hometown)

という政党を率いて、13人の候補者とともにリストを組んだ。

(2) 主張と周囲の反応

今回初めて地方選挙に参加した目的をAbu Sarahは三つ掲げている⁽⁹⁾。第一は、東エルサレム住民から市民税を徴収しながらも、同地域に配分される予算や行政サービスが不十分な市当局の方針に挑戦すること。また、長年の選挙ボイコットは占領に抵抗する手段であるよりむしろ、イスラエルの入植地建設をはじめとする占領の既成事実化を容認し、パレスチナ社会内部の政治戦略を形成し損ねた。そのため第二の目的は、選挙ボイコットに代わる新たな政治の流れを東エルサレムのパレスチナ社会に提示すること。そして第三に、とりわけ若い世代に投票や地方議会への参加を通じて社会を変えるための行動を起こすことを呼びかけた。

占領政策を批判し、東エルサレムのアラブ・パレスチナ・アイデンティティの継承を押し出したAbu Sarahに対して、Dabashは政治的な主張は行わず、あくまで東エルサレム地域における行政サービスの拡大を訴えた。これまで見過ごされてきた東エルサレムの道路・インフラ整備、建設、教育セクターを充実させて地域の暴力や犯罪を減らすことは、占領当局との関係正常化（Normalization）ではなく、エルサレム住民として日常を維持するための権利であると主張した⁽¹⁰⁾。

しかし、こうした動きに対するパレスチナ側の反応は好ましくなかった。両候補者が選挙参加を表明した直後の6月26日には、パレスチナ解放機構（PLO）執行委員会のSaeb Erakat事務局長が東エルサレム住民に対して投票のボイコットを呼びかけた⁽¹¹⁾。それに続く7月30日には、パレスチナの最高ファトワ委員会が地方選挙への参加を認めない趣旨のファトワを発令した⁽¹²⁾。とりわけ東エルサレムの路上の反応は激しく、9月6日にAbu Sarahが党の他の候補者とともに選挙参加を表明する記者会見をエルサレム市役所前の広場で行うと、選挙への参加理由を述べる候補者らに向かって、それに反対する若者たちが卵を投げつけて妨害する事態となった⁽¹³⁾。Abu Sarahはその後、選挙参加をめぐりパレスチナ側とイスラエル側の双方からの圧力を感じ選挙戦から辞退することを発表した⁽¹⁴⁾。Dabashは選挙に残ったものの得票率は伸びず議席獲得には至らなかった⁽¹⁵⁾。

3. 東エルサレムにおける政治参加—イスラエルとパレスチナのはざまで模索する

イスラエル地方選挙への参加に対するパレスチナ内部からの反対は何を意味するのだら

うか。そもそも1967年以前の東エルサレムでは、ヨルダン政府の支配下でパレスチナ人によるエルサレム地方議会が機能していた。1948年のイスラエル建国とそれに伴う東西エルサレムの分断以降、ヨルダン政府は1951年、1955年、1959年と1963年に地方選挙を実施しており、1967年6月にイスラエル政府はこの議会を解散した⁽¹⁶⁾。以降、東エルサレムはイスラエルの直接的な行政下にあるという特殊な地位から、民衆運動や抵抗運動の中心となりつつあった西岸地区とも異なる政治の方向性を模索することを求められてきた。1993年にイスラエル政府とPLOとがオスロ和平合意を交わし、それに伴い西岸地区を拠点とするパレスチナ暫定自治政府（PA）が新設されると、東エルサレムにおけるパレスチナ指導部も不在は一層深刻なものとなった。

イスラエルの地方選挙への参加を通して政治的な空白を埋めようとする試みはこれまでも見られた。1989年には、パレスチナ人経営者で東エルサレムを拠点とする新聞社の編集者を務めていたHanna Sinioraが選挙参加を目指したが周囲からの圧力を受けて辞退している⁽¹⁷⁾。1993年には、イスラエル人とパレスチナ人の双方によるジョイントリストを作る案が出されたが、PLOの介入によって頓挫した⁽¹⁸⁾。その後を実施された1998年の地方選挙はパレスチナ人候補の参加という選択肢が初めて現実味を持って議論された選挙であったとされるが⁽¹⁹⁾、選挙日の数週間前にエルサレムの名望家の出身で、当時の東エルサレムを代表する政治指導者であったFaisal Husseiniが記者会見を行い選挙への参加を自粛するよう呼びかけた。2001年にHusseiniが死去すると東エルサレムにおける政治指導部は実質的に不在した。同時に、イスラエル当局は2002年以降、PAによる東エルサレムにおける活動を禁じ、パレスチナ省庁やNGO団体など約22の団体組織の事務所も閉鎖された⁽²⁰⁾。

現在の東エルサレムは、イスラエル政府の進める東西エルサレム統合に伴うユダヤ化政策の流れのなかで、土地接収や家屋破壊、居住権のはく奪など、パレスチナ人の居住空間が狭まっている。土地開発はイスラエル当局により制限されている一方で、建築許可なしで建てられたり増築した家は違法建造物とみなされ、取り壊しが相次いでいる。2016年には、88棟の家屋が破壊され295人が住居を失ったとされる⁽²¹⁾。その一方で、パレスチナ西岸地区とも隔絶され孤立が進んでいる。こうした中で、東エルサレムではイスラエルの市民権を申請したり、就労に有利になるようヘブライ語を習得する人たちが増えているなど新たな現実への対応も見られる⁽²²⁾。さらに、正確な数は分からないもののエルサレム北部に位置するPisgat Ze'evなどの入植地に移り住むパレスチナ人家族の存在も最近では指摘され始めている⁽²³⁾。

おわりに

東エルサレムのパレスチナ住民の日々の生活は一見すると大きな変化はないように見られるが、それを取り巻く環境は変わりつつある。イスラエルの地方議会にパレスチナ人が加わることで、教育や医療保険分野や、地域開発に関わる市の予算決定に影響力を行使できるかもしれないとの見方もある一方で、様々な政府決定に依拠するそれらの市行政方針に対し、東エルサレム住民の多くはそれらの制度を抜本的に変化させるのには限界があるとも見ている⁽²⁴⁾。

東エルサレム住民による地方選挙への長年の不参加は、それが占領に反対する有効的な手段であるという積極的な理由であるよりかは、占領者の市行政の下での当事者意識の薄さに起因するものであるとも言える。今回の地方選挙への参加をめぐる路上の反応が、今後の政治の行方を議論する気運を高めたとは言い難いかもしれない。しかし、地方選挙への参加に対する根強い反対は、日々の生活を改善するための市行政の介入と受容がイスラエル当局による市の実効支配を認めることを象徴的に示すばかりでなく、将来の東エルサレムの地位を何等かの形で決定づけるものになりかねないとの危機感の表れでもあるのだろう。現状を変える必要性が高まる中で、パレスチナ社会が抱えるジレンマに対する解決策をめぐり東エルサレムは過渡期にあると言える。

注

- (1) The Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA). 2018. "Palestinians and the Jerusalem municipal elections (30 October 2018)".
- (2) 東エルサレムのパレスチナ人は、同国の市民権を持つイスラエル人およびアラブ系市民や、1994年に設立されたパレスチナ暫定自治政府がその拠点を置くヨルダン川西岸地区に暮らすパレスチナ住民とも法的・社会的立場が異なる。居住権を持つ東エルサレムのパレスチナ人は、イスラエル市民と同様に市民税を納める一方でイスラエル国内での就学・就労を認められ、健康保険などの行政サービスを享受する。しかし、この居住権は生活の中心がエルサレム市内にあることなどを条件とするもので、イスラエル内務省によりはく奪される懸念が常につきまとう身分証でもある。
- (3) Korach, Michal and Maya Choshen. 2018. "Jerusalem: Facts and trends 2018: The state of the city and changing trends." Jerusalem: Jerusalem Institute for Policy Research.
- (4) Blake, Jonathan, Elizabeth M. Bartels, Shira Efron and Yitzhak Reiter. 2018. "What might happen if Palestinians start voting in Jerusalem Municipal elections?: Gaming the end of the electoral boycott and the future of city politics." RAND Corporation, Santa Monica; Daniel Seidemann, "Elections in Jerusalem 2018: The Palestinian dimension", *Terrestrial Jerusalem*, October 17, 2018; Michael Dumper, 2014, *Jerusalem unbound: Geography, history and the future of the holy city*. New York: Columbia University Press.
- (5) Blake, Jonathan, Elizabeth M. Bartels, Shira Efron and Yitzhak Reiter. 2018. "What might

- happen if Palestinians start voting in Jerusalem Municipal elections?: Gaming the end of the electoral boycott and the future of city politics.” RAND Corporation, Santa Monica; The Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA). 2018. “Palestinians and the Jerusalem municipal elections (30 October 2018)”.
- (6) Nir Hasson, “Not an Israeli citizen, East Jerusalemite sees his mayoral run as part of ‘Palestinian struggle,’” *Haaretz*, September 6, 2018. <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-e-jerusalemite-aims-to-run-for-mayor-to-fight-for-palestinian-rights-1.6451766?v=7E52A56EEB350D533EAA407544388B15&fbclid=IwAR1WzJQeLQl6ioKfRp_vqaI8zw7fgjnh7PAHqyMDsKF9dKn9d1RAxjwbw_8> accessed on December 3, 2018.
 - (7) Metras, <<https://metras.co/%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA-%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%91%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AD%D8%AA%D9%84%D8%A7%D9%84-%D8%A8%D8%B9%D8%B6%D9%8C-%D9%85%D9%86-%D9%88%D9%82%D8%A7%D8%AD/>> accessed on December 3, 2018.
 - (8) Ibid.
 - (9) Amjad Iraqi, “‘This is how you change the status quo’: Rethinking the Palestinian boycott of Jerusalem elections”. *972 Magazine*. September 28, 2018. <<https://972mag.com/aziz-abu-sarah-mayoral-election-jerusalem-palestinian/137927/>> accessed on December 3, 2018.
 - (10) Ramadan Dabash, personal website, < https://www.almaqdsien.co.il/?fbclid=IwARli-ZtOHVeQ8_Y4C2o13TOed9j61VRBERfL0KPpbqC-eX15pVabc-sVOwQ> accessed December 3, 2018.
 - (11) Middle East Monitor, “PLO urges East Jerusalem Palestinians to boycott local poll”, June 26, 2018. <<https://www.middleeastmonitor.com/20180626-plo-urges-e-jlem-palestinians-to-boycott-local-poll/>> accessed January 14, 2019.
 - (12) WAFA, “Religious fatwa prohibits participation in West Jerusalem Israeli election”, < <http://english.wafa.ps/page.aspx?id=CigToJa98603514306aCigToJ>> accessed on January 14, 2019.
 - (13) Nir Hasson, “Jerusalem mayoral hopeful egged by fellow Palestinians”, *Haaretz*, September 6, 2018. <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-jerusalem-mayoral-hopeful-egged-by-fellow-palestinians-1.6462904?=&ts=_1537076426569> accessed January 14, 2018.
 - (14) Nir Hasson, “Palestinian resident of East Jerusalem withdraws from Jerusalem mayoral race”, *Haaretz*, September 25, 2018. <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-palestinian-resident-of-east-jerusalem-withdraws-from-jerusalem-mayoral-race-1.6509363?=&ts=_1541134445047> accessed December 4, 2018.
 - (15) Adam Rasgon, “Palestinian list fails to win any seats on Jerusalem city council”, *Times of Israel*, <<https://www.timesofisrael.com/palestinian-list-fails-to-win-any-seats-on-jerusalem-city-council/>> accessed December 4, 2018.
 - (16) Walid Salem, 2018, “The East Jerusalem Municipality: Palestinian policy options and proposed alternatives.” *Jerusalem Quarterly*, 74, pp.120-136.
 - (17) Michael Dumper, 2014, *Jerusalem unbound: Geography, history and the future of the holy city*. New York: Columbia University Press.
 - (18) Hillel Cohen, 2011, *The Risa and full of Arab Jerusalem: Palestinian Politics and the city since 1967*. London and New York: RouHedge.
 - (19) Badil Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, “Palestinians boycott Israeli municipal elections in Jerusalem”, December 2018.
 - (20) Michael Dumper, 2014, *Jerusalem unbound: Geography, history and the future of the holy city*. New York: Columbia University Press.
 - (21) The Association for Civil Rights in Israel, “East Jerusalem: Facts and Figures 2017.” May 21, 2017.
 - (22) Ibid.
 - (23) Nizam al-Jubeh, 2017, “Jerusalem: Fifty years of occupation.” *Jerusalem Quarterly*, 72, pp.7-25.

- (24) Blake, Jonathan, Elizabeth M. Bartels, Shira Efron and Yitzhak Reiter. 2018. "What might happen if Palestinians start voting in Jerusalem Municipal elections?: Gaming the end of the electoral boycott and the future of city politics." RAND Corporation, Santa Monica.

米軍基地と基地政治

——スービック海軍基地がもたらした影響——

はじめに	56
第一節 1947年軍事基地協定	57
第二節 スービック海軍基地の重要性と新条約をめぐる動き	59
第三節 オロンガボ市の基地反対と基地の撤退	62
むすびにかえて	63

はじめに

第二次世界大戦後、フィリピンには16の米軍施設が置かれていた⁽¹⁾。なかでもフィリピンのルソン島中西部、サンバレス州オロンガポ市にあるスービック海軍基地は、米軍施設のなかで最大の敷地面積を誇る基地であった。米国との長年にわたる交渉によってかなりの土地が米国からフィリピンに返還されたが、それでも1990年の時点でスービック海軍基地の面積は6,658ヘクタールにも及んでいた⁽²⁾。

米軍施設が配置されたオロンガポ市のような下位国家主体は、駐留する米兵が引き起こす事件や事故、基地における雇用問題、さらには基地から排出される汚染物質による環境問題などに悩まされてきたという点において、基地からの影響を受けている⁽³⁾。米軍基地から受ける影響の度合いは米軍施設の規模や戦略的価値によって異なるが、オロンガポ市とクラーク空軍基地が置かれたアンヘレス市は基地の影響を大きく受けた下位国家主体である。こうした下位国家主体が基地から受けた影響についてこれまでクローズアップされることはなく、在フィリピン米軍基地の基地政治に関する先行研究は、ワシントンとマニラの関係に集約されてきた⁽⁴⁾。

そこで本稿では、基地政治における下位国家主体に焦点を当て、米軍基地から受けた影響について考察することを試みる。フィリピンには複数の米軍施設が存在したが、本稿で扱う下位国家主体はオロンガポ市に絞ることにする。その理由は、スービック海軍基地はフィリピンにある米軍施設のなかでも最大の面積を誇り、戦略的にも米国が最重要視していた施設であったからである。また、フィリピンが米国から独立した当時、オロンガポ市は「米軍基地そのもの」だったことも理由の一つである。米比間で締結された基地協定では、米軍基地や米軍施設だけでなくフィリピン人労働者や刑事裁判権、そしてスービック湾とオロンガポ市全域に対する主権と支配を米国に認めていたのである⁽⁵⁾。

以下、第一節では、米軍基地がフィリピンに存在する法的根拠となった1947年に成立した軍事基地協定の成立過程と冷戦期における基地問題の発生による基地協定の改定について明らかにし、改定によってオロンガポ市の自治が回復したことを示す。第二節では、ベトナム戦争以降、スービック海軍基地の戦略的価値が高まったことによる基地協定の改定と、オロンガポ市の基地に対する運動がフィリピン民主化と憲法の制定に与えた影響について考察する。第三節では、オロンガポ市がフィリピン議会での条約批准拒否にどのような影響を及ぼしたのか、米軍撤退の経緯におけるオロンガポ市の影響力について明らかにする。同時に、下位国家主体であるオロンガポ市が米軍基地の撤退に与えた影響について考察する。

第一節 1947年軍事基地協定

1946年にフィリピンは米国から独立し、1947年には基地に関する米比軍事基地協定 (Military Base Agreement, 以下MBAとする) が締結された。MBAはフィリピンが独立する際に締結された暫定協定に基づき、フィリピンによって提供される土地を米国とフィリピンと共同で軍事基地の境界を画定、建設、統制し、米軍によって使用されることを定めたものである。スービック海軍基地、クラーク空軍基地の他に14の米軍施設において、米軍基地に関する全ての権利が米国にあることが規定されていた。注目すべきは、米国の権利のなかに含まれていたのは米軍基地と米軍施設のみならず、米軍施設内で勤務するフィリピン労働者、刑事裁判権、そしてオロンガポ市そのものであった。つまりスービック湾とともにオロンガポ市全域に対する主権と支配権が米国に認められていたのである。MBAの前文において、権利と責任の重視が強調されているが、とりわけ刑事裁判権を最重視することが強調されていた⁽⁶⁾。

1947年に締結されたMBAは、米国、フィリピン、そしてスービック海軍基地が配置されたオロンガポ市という三者の関係における基地政治を考える上で極めて重要である。なぜなら、フィリピンにおける基地問題を解決するために、米国とフィリピンはこのMBAを是正するために長年にわたり交渉を繰り返してきたからである。換言すれば、米国とフィリピンの基地政治はMBA改定を目的として行われてきた。MBAの改定を促したのがオロンガポをはじめとする米軍基地が置かれた下位国家主体であった。そしてどこよりもその全域の主権と支配権を奪われたオロンガポ市は、主権を回復するためにMBAに対して抵抗し続けてきたのである⁽⁷⁾。

フィリピンは独立当時、政情不安から米軍の駐留と基地の設置を米政府に強く求めていた。そして、フィリピンの要求に米国が応じる形でMBAは締結されている。したがって、MBAに関して言えば、米軍の撤収をフィリピンの中央政府が引き止めたという経緯もあり、フィリピンは多くの妥協を強いられ、極めて不平等な協定であったことは言うまでもない。米軍の基地使用について、有事・平時の区別なくほぼ無条件で自由使用が可能であったことに加えて、前述のように司法管轄権は米国側にあった。そのため米兵によってフィリピン人に対する犯罪が発生した場合には、フィリピン側が米兵を訴追できない状況にあった。さらに基地の期限は無期限を意味する99年に設定されるなど、フィリピン側にとって不利な協定であった⁽⁸⁾。

1947年にMBAが締結されると間もなく、オロンガポ市をはじめ米軍施設周辺地域で基地問題が発生する⁽⁹⁾。米軍基地に対する市民の不安と不満が高まり、そうした感情は米軍基地そのものではなく不平等なMBAに向けられた。市民たちは、米国が他国と締結し

た地位協定とMBAには大きな隔たりがあることを理解していた。そのため、プレゼンスの重要性を認識する米軍基地そのものに対してではなく不平等なMBAの内容、つまりMBAの個々の項目にある問題点を引き合いに出し、怒りをぶつけるようになった。

なかでも、オロンガボ市民の不満を募らせたものは、米兵の犯罪に対する刑事裁判権の条項であった。例えば、1953年当時、NATO地位協定において、米兵がNATO地域で犯罪を起こした場合、米国の財産が脅かされる犯罪や、被害者が米国人である犯罪、米軍の任務遂行中に発生した犯罪に限って米国が米兵を訴追することが可能であった。こうした状況でない場合には、基地の受入国に訴追する権利が与えられていたのである⁽¹⁰⁾。しかしMBAにおいて、フィリピン側に刑事裁判権は認められていなかった。刑事裁判権を有するということは独立国家として認められていることを意味していた⁽¹¹⁾。当時、オロンガボ市では米兵による犯罪が頻発し、罪を犯した米兵が刑事罰を受けないことによって窃盗や暴行、強姦、殺人といった犯罪は常態化していた⁽¹²⁾。

1958年、フィリピン議会の圧力もあり、フィリピン政府は米国に対してMBAを改定するため交渉の再開を申し出た。交渉において米国側が一定の譲歩を示したことによって、1959年10月、チャールズ・ボーレン（Charles Bohlen）米大使とフィリピンのフェリクスベルト・セラノ（Felixberto Serrano）外務大臣代理の間でMBAの改定が実現した。ボーレン・セラノ協定と言われる改定である⁽¹³⁾。この改定による主な合意点は、米比相互防衛条約やSEATO以外の目的のための基地の作戦使用および長距離ミサイルの持ち込みに事前協議を制度化すること、米比合意諸事項の発効を条件として、基地協定の期限を99年から25年に短縮すること、両政府が合意すればそれよりも早い破棄も可能とすること、NATOと同様の自動的な攻守同盟的關係を、協定ではなく共同声明として確認することであった。

注目すべきは、この改定によってオロンガボ市の警察権が返還されたことである。MBAが締結されてから12年が経過し、オロンガボ市はようやく警察権を回復してオロンガボ市での犯罪を追及することができるようになった。また、オロンガボ市のスービック海軍基地を含む全ての米軍施設において星条旗と並んでフィリピン国旗が掲揚されるようになり、基地におけるフィリピン政府の立場が多少なりとも明確となった⁽¹⁴⁾。

しかし、MBAが改定されたにもかかわらず、オロンガボ市における反基地運動は1960年代になるとますます激しくなっていく。オロンガボ市で発生する米兵による犯罪が後を絶たなかったことに加え、刑事裁判権が解決されていないことも背景にあった。1964年、オロンガボ市で市民の怒りが頂点と達する事件が発生した。スービック海軍基地で弾薬庫に小船で近づいたフィリピン人が窃盗として射殺された⁽¹⁵⁾。この他にも米兵によるフィリピン人射殺事件が相次いで発生していたことが判明し、市民の反米感情は最高潮に達し

た。クラーク空軍基地が敷設されているアンヘレス市でも同様の殺人事件が発生していたため、2千人以上が参加する大規模なデモ行進が行われた⁽¹⁶⁾。

フィリピン政府はオロンガポ市やアンヘレス市の事態を収拾するため、米国政府にMBAの改定を求めた。米国政府もこれに応じ、1965年8月、米国のウィリアム・ブレア（William McCormick Blair）大使とフィリピンのマウロ・メネス（Mauro Menez）外相との間でMBAを一部改定する政府間協定が調印された⁽¹⁷⁾。ブレア・メネス協定と言われる改定である。刑事裁判権については、米国人加害者による犯罪がフィリピン人に被害を与え、かつ加害者である米国人が勤務時間外に罪を犯した場合には、フィリピン側に刑事裁判権が認められることになった。この刑事裁判権はラスク・ラモス協定によって正式にフィリピンの刑事裁判権は認められ、NATOや日米地位協定と同等に扱われるようになった⁽¹⁸⁾。

第二節 スービック海軍基地の重要性と新条約をめぐる動き

とりわけスービック海軍基地の戦略性は高かった。海面積は10,500ヘクタール、陸地で15,500ヘクタールあり、西太平洋とインド洋に展開する米第七艦隊の最大の修理補給基地として位置付けられていた⁽¹⁹⁾。1977年の時点でスービック基地は、第七艦隊の修理の約60%を引き受けており、艦隊の約15%が常にスービックに停泊して修理を受けるような体制が整っていた。スービック基地には1980年代までに、米軍に所属するアメリカ人は約6,000人であった⁽²⁰⁾。修理における人件費についても、修理作業を行う1人あたりの1日のコストは、横須賀で88ドル、グアムで142ドル、アメリカ西海岸で158ドルであるのに対し、スービックでは21.5ドルであった⁽²¹⁾。

1977年の時点で、在フィリピン米軍基地は、多少の返還が進められたもののスービック海軍基地はハワイ以西最大の海軍基地であった⁽²²⁾。スービック海軍基地は、同盟国である日本を防衛し、西太平洋でのシーレーンを確保する上で、地政学上、重要な位置にあったことは言うまでもない。マニラからグアムまで2,800km、また、マニラからディエゴ・ガルシア間は6,500kmとなっており、太平洋からインド洋を結ぶルートの中継地点となっていた。

こうした戦略的価値の極めて高いスービック海軍基地をワシントンは当然確保したいと考えていた。カーター政権発足当時、カーターは人権外交を展開し、フィリピンは人権侵害の状況が酷いという理由からマルコス独裁政治を批判し、フィリピンの人権状況が改善されない限りMBA改定のための交渉には応じない姿勢をみせていた。しかし、ソ連が海

軍を増強するにともなう、スービック海軍基地の戦略的重要性は高まっていった。

マルコスが1972年から1981年まで戒厳令を布告し、一切の政治活動によるデモを禁じ、夜間外出禁止時間を設けていた。戒厳令下のフィリピンにおいて、政治活動は認められず、反政府組織のリーダーは拘束され、新聞やテレビの報道も規制された。そのため基地に反対する組織のリーダーたちは表立って活動することはできず、オロンガポ市でも基地に反対する動きは見られなかった。しかし、こうしたなかでも基地に反対する組織のリーダーや活動家たちはフィリピンの米軍基地の存在意義について議論を続け、1970年代には反マルコス、反基地の意識は高まっていった⁽²³⁾。

1970年代前半までにフィリピン国内では反政府組織が数多く結成された。主に左派系ナショナリストと保守系ナショナリストであったが、組織のほとんどが米軍基地とマルコス政治に反対していた。オロンガポ市でもマルコス政治と米軍基地に反対するナショナリストたちが数多く存在し、左派系ナショナリストはフィリピン国内に米軍基地が置かれ反植民地状態が続いていることに、また、保守系ナショナリストは米国が米軍基地を維持するためにマルコス独裁政治を容認して支えていることに不満を持っていた。議論の違いはあるが、基地を終わらせるべきであるという点で一致していた。

1976年から3年半に及ぶ交渉を経て、長年の懸案事項であったフィリピン国内で発生した米兵による犯罪に対して、裁判は行わず国外退去となっていたが、米兵が任務中に事故や事件が発生した場合には両国が協議する間はフィリピン国内で拘束されることとなった。また、1964年にオロンガポで発生した射殺事件の教訓から、基地周辺の治安、安全にはフィリピンが責任を持つことになったが、これは米軍基地の米国人とフィリピン国民とのコンタクトを減らすためである。この他、米軍基地の司令官はフィリピン国軍から擁立することになり、基地内にフィリピン国旗が単独で掲げられることとなったことも、基地に反対するナショナリストたちへの配慮であった。

ワシントンとマルコス政権がMBAの改定を通して良好な関係を取り戻し、レーガン大統領が就任するとマルコスとワシントンの関係は強くなっていった。こうした米軍基地を通して米政府とマルコスの関係が親密になる一方で、こうした米国との関係に不満を持つフィリピン国民と反政府組織はある問題に注目していた。基地における核兵器の持ち込みである。核兵器のフィリピン国内への持ち込みに対する反対する人々は反基地を掲げる組織を結成した⁽²⁴⁾。1980年代には米軍基地に反対する組織が次々と結成された⁽²⁵⁾。1981年に戒厳令が解除されると、マルコスと米軍基地に反対する感情が一気に高まった。スービック基地の戦略的価値が高まるにつれて、オロンガポ市でも反対運動が発生していた。オロンガポ市で行われた反基地運動の根源となっていたのは不平等なMBAであり、その改定を求めて反対運動が行われていた。しかし、1979年にMBAが改定されたことによって、

議論の対象はスービック海軍基地における核兵器持ち込みへと移っていったのである。

1981年にマルコス大統領は戒厳令を解除し、同年、マルコスは大統領選挙で圧勝して三選目を果たした。マルコス大統領の就任式にはジョージ・ブッシュ副大統領（父）が出席し、翌年にはマルコス大統領は国賓として米国を訪問している。1979年のMBA改定によって定められた「5年ごとの見直し協議」によって1983年にMBAの改定が行われ、米比両国は、フィリピンの基地の主権がフィリピン側にあるということを再確認し、5年間に9億ドルの援助を約束した。

しかし、この年の8月にアキノ暗殺事件が発生する。フィリピンでは民主主義の復活へ向けた動きが巻き起こり、マルコス独裁体制は崩れはじめ、米国との関係も悪化した。フィリピン国民は、米軍基地を維持するためにマルコス独裁政権を支えてきた米国を非難した。そしてこれまで不平等なMBAやスービックへの核兵器持ち込みに対してぶつけられてきたフィリピン国民の不満は、スービック海軍基地やクラーク空軍基地といった「米軍基地」そのものに向けられるようになっていった。

1986年2月、「ピープル・パワー革命」によってマルコス政権は崩壊し、アキノ政権が発足してようやくフィリピンの民主化が実現した。しかし、その後もフィリピンの不安定な政情は続き、たびたび発生する反政府組織による反乱をフィリピン国軍では対処しきれず、フィリピン政府はフィリピンに駐留する米軍にフィリピンの安全確保を依存していた。

他方で、1987年2月、フィリピン政府は国民投票を経て核兵器の持ち込みと外国軍隊の駐留を禁ずる新憲法を採択した。制定された新憲法の第2条8項、第18条25項によってフィリピン国内に核が持ち込まれることが禁じられ、新しい基地協定はフィリピン議会上院の同意を得られない限り成立することはなくなった。「1987年憲法」には自由とナショナリズムに関する多くの規定が盛り込まれた⁽²⁶⁾。

憲法が核の持ち込みを禁じたことによって、フィリピンでは上院議員らがスービック海軍基地に核兵器が持ち込まれていることに抗議した。米国は米軍基地における核兵器の保有を拒否していたが、実際には核兵器を保有していることを上院議員や反基地団体が確認していた。フィリピン国内ではこうした米国の姿勢に不信感を募らせていった。1980年代になると、憲法に基づいて核と基地に反対する団体が次々と結成され、活発に運動するようになった。オロンガポ市内においてもスービック海軍基地に核兵器が持ち込まれていることに対する運動が頻繁に行われていた。

第三節 オロンガポ市の基地反対と基地の撤退

在フィリピン米軍基地が1991年から1992年に撤退することになった直接の要因は基地の期限にある。1947年に締結されたMBAで、在比米軍基地の期限は99年間とされた。1959年に調印されたボーレン・セラノ協定によって基地の期限は99年から25年に短縮されることが合意され、1966年のラスク・ラモス協定によってMBAの期限は1991年までとなった。先述のとおり、1987年に成立した新憲法によって1991年にMBAの失効後は、議会上院の同意を得られない限り更新できないことになっていた。

基地の期限が迫りつつある中、この問題に対処するためフィリピン基地問題特使にリチャード・アーミテージ (Richard Armitage) が任命され、1990年5月、フィリピンのマングラプス外相とアーミテージの間で、基地問題をめぐる初めての協議が行われた。この協議の中でマングラプス外相は、フィリピン政府の立場として1991年9月16日に失効する基地協定の延長はできないことを通告する。一方、米国政府側は、基地協定の失効は1991年9月16日以降に通告が可能となるもので、基地の撤去までは猶予期間が与えられるべきだと主張した。

米比交渉の焦点となったのは新基地協定の期間と基地使用料(援助金)「ベスト・エフォート」の金額であった。フィリピン側は、期限は基地協定の延長ではなく撤去のための期間であり、撤去の猶予期間を可能な限り短くすることを主張した。一方で米国側は、基地はフィリピン政府の要求により設置したのであるからフィリピンが基地の存続を求めないのであれば即刻撤去したいと主張した上で、撤収には一定期間を要するとして撤収のための期間を最低10年間、加えて更新可能な新基地協定の締結を求めていた。交渉の末、基地協定失効期限が差し迫った1991年8月27日、米比友好協力安保条約が調印された。この新基地協定の期限は、米国の主張通り10年で更新可能とされ、「ベスト・エフォート」書簡は10年間で22億ドルの援助を約束した。結果的にフィリピン側からすると米国に譲歩した形となった。

米国政府とフィリピン政府が新たな条約を調印する一方で、フィリピン議会では米国へ基地提供を終わらせ、植民地時代から続いてきた米国との関係を終わらせるべきであるとの考えが優勢であった。米軍撤退を支持する議員たちは米軍の撤退こそがフィリピン国内のナショナリズムを満足させるのであり、正当性があると考えていた。加えて、上院では、フィリピン側が譲歩を余儀なくされた新条約を締結したことにも不満が噴出していった。

米軍基地に反対する上院議員たちは、オロンガポやマニラで反基地運動を行う反基地団体と繋がりを持っていた。オロンガポ市では反基地運動が激化していたが、スービック海軍基地がオロンガポ市の経済や雇用問題に直結していることもあり、オロンガポ市長をは

じめとしてスービックの重要性に理解を示す意見も強かった。米軍撤去を求める上院議員からすれば、フィリピン国内での米軍基地に対する反対意見が圧倒的という状況ではなかったため、反基地団体と関係がある政治エリートたちは、基地問題だけではなく、政治的または経済的な問題と結びつけることによって米軍撤退を訴えた。

フィリピン議会上院のサロンガ議長（Jovito R. Salomga）は条約批准の否決に向けて動き出し、米比友好協力安保条約を批准させたいアキノ政権と条約批准を否決させたい上院は全面的に対立した⁽²⁷⁾。アキノ政権は大集会を開き、米軍が撤退すればフィリピン国民が危険にさらされるとして上院に条約批准の否決を思い止まるように圧力をかけた。1991年9月11日、フィリピン議会上院は「米比友好協力安保条約批准拒否」決議を12対11で可決し、条約を拒否した。これをもって1947年に締結されたMBA協定は失効し、同年12月にフィリピン政府は米国政府に対して正式に基地協定の終了を通告した。翌年、米軍はフィリピンから完全に撤退した。

むすびにかえて

本稿では下位国家主体であるオロンガポ市が、フィリピンの米軍基地に影響を及ぼしたことを示した。オロンガポ市が、スービック海軍基地について米国政府と直接交渉したことはない。しかし、フィリピン政府とのMBAをめぐる交渉を通じて、米国はオロンガポの反基地感情を強く認識し、反基地運動に対応する形でマニラと交渉を行ってきた。

オロンガポがスービック海軍基地の存在によって数多くの事件、事故、犯罪に巻き込まれるという数多くの苦い経験から米軍基地の影響を大きく受けたことは言うまでもない。これとは正反対に、基地とともにあったオロンガポがその自治権を回復し、米軍基地に大きな影響を与えてきたことも事実である。本稿で明らかになったのは、オロンガポ市での動き、具体的には、基地に対する抗議活動や反基地運動が基地政治に影響を与え、さらには米軍基地の撤退にも影響を及ぼしたことである。つまり、下位国家主体としてのオロンガポ市が米国と直接交渉することはなかったものの、オロンガポの反基地運動などを通して明らかにワシントンとマニラの交渉に影響を与えたのである。MBAの改定やフィリピンからの米軍撤退は、オロンガポでの反基地運動のような活動が大きな影響を及ぼした結果である。

注

- (1) Agreement Between the United States of America and Republic of the Philippines Concerning Military Bases, 14 March 1947, *Foreign Relations of the United States* [hereafter cited as *FRUS*] 1945, Vol. VI, pp. 1108-1109.
- (2) Roland G. Simbulan, *Forging a Nationalist Foreign Policy: Essays on U.S. Military Presence and the Challenges to Philippine foreign policy*, Ibon, Quezon City, 2009, p.2.
- (3) ケント・E・カルダー著（武井楊一訳）『米軍再編の政治学－駐留米軍と海外基地のゆくえ』日本経済新聞社、2008年、247-249頁。
- (4) Renato Cruz De Castro, "The Revitalized Philippine-US Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?" *Asian Survey*, Vol. 43, No. 6, 2003.
- (5) Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2008, p.66.
- (6) Berry, William. *U.S. Bases in the Philippines; The Evolution of the Special Relationship*, Westview Press, 1989, p. 47.
- (7) Yuko Kawato, *Protests against U.S. Military Base Policy in Asia: Persuasion and Its Limits*, Stanford University Press, Stanford, California, 2015, pp. 125-130.
- (8) 1947年基地協定全文については、フィリピン外務省編による以下文献を参照。Pacifico A Castro, ed., *Agreements on United States Military Facilities in Philippine Military Bases 1947-1985*, Foreign Service Institute, Manila, Philippines, 1985.
- (9) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 69-97.
- (10) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 57-60. 中野聡「フィリピンの米軍基地問題－植民地時代から1992年まで」藤本博・島川雅史編著『アメリカの戦争と在日米軍－日米安保体制の歴史』社会評論社、2003年。
- (11) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, p. 62.
- (12) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 57-65.
- (13) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 98-104.
- (14) ボーレン・セラノ協定の全文については、フィリピン外務省編による以下文献を参照。Pacifico A Castro, ed., *Agreements on United States Military Facilities in Philippine Military Bases 1947-1985*, Foreign Service Institute, Manila, Philippines, 1985.
- (15) 中野、前掲論文、183頁。
- (16) Yuko Kawato, *Protests against U.S. Military Base Policy in Asia: Persuasion and Its Limits*, Stanford University Press, Stanford, California, 2015, pp. 128-129.
- (17) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 104-114.
- (18) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 104-107. 中野、前掲論文、183頁。
- (19) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 117-119.
- (20) Anni P. Baker, *American Soldiers Overseas*, p.118.
- (21) 浅野幸穂「米比関係の今後を探る」『アジアトレンド』第4号、1978年秋、64－78頁。
- (22) 浅野、前掲論文、70頁。
- (23) Kawato, *Protests against U.S. Military Base Policy in Asia*, p.133.
- (24) Anni P. Baker, *American Soldiers Overseas: The Global Military Presence*, Westport, CT: Praeger, 2004, p.120.
- (25) Nuclear Free Philippines Coalition(NFPC), Anti-Bases Coalition(ABC), Campaign for Sovereign Philippines(CSP) などが結成された。Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 43.
- (26) Roland G. Simbulan, *Forging a Nationalist Foreign Policy: Essays on U.S. Military Presence and the Challenges to Philippine foreign policy*, Ibon, Quezon City, 2009, pp. 74-75.
- (27) 米軍基地協定交渉におけるフィリピン議会の姿勢についてはサロンガ上院議員の回顧録、Jovito R. Salonga, *The Senate That Said No: A Four Year Record of the First Post-EDSA Senate Quezon City*, University of the Philippines Press, 1995.