

国 際 情 勢
総 目 次

中国共産党「領袖」考	2
—— 政治文書の用例にみる政治・イデオロギー史的考察 ——	
アクターと構造からみる中国の民族問題	24
—— 新疆を事例とする理論的考察 ——	
日韓関係の検討のための分析枠組みの構築	32
—— 国際関係論における政策決定者レベルからの分析枠組み構築の試み ——	
欧州難民危機とキプロス	43
—— 小国からみる難民受け入れの諸相 ——	
東エルサレムにおけるパレスチナ人若年層の逮捕	52
—— 近年の傾向とイスラエルの法改正の整理 ——	
米軍基地をめぐる戦略的関係の構築	59
—— 米比軍事基地協定改定交渉 1977-1978年 ——	

中国共産党「領袖」考

—— 政治文書の用例にみる政治・イデオロギー史的考察 ——

1. はじめに	3
2. 「領袖」復活のきざしと個人崇拜の懸念	3
3. 「領袖」の使用状況とその政治的意味	5
4. 「逆コース」の終着点としての「第3の歴史決議」？	10
5. おわりに	12

1. はじめに

本稿の目的は、現代中国政治における「領袖」呼称の使用状況とその意味合いの変化の検討を通じて、中国共産党の政治史とイデオロギー史の観点から、今日、最高指導者の習近平が進めている個人集権の意義や狙いを明らかにすることにある。

具体的には、1949年の中華人民共和国の建国以来、共産党の主要な政治文書（党規約、政治報告、指導者の講話など）の中の「領袖」の言葉に着目し、それが使われている文脈や意味内容、登場回数などについて歴史的な比較分析を行う。この作業を通じて、習近平の指導力強化のありうべき将来シナリオが、①現在の「核心」から、「領袖」及び「習近平をトップとする党中央（以習近平を首の党中央）」という尊称への格上げ、②共産党中央委員会主席制（党主席）の復活とそれへの就任、さらに、③その政治的終着点の1つの可能性が、1945年と1981年の2つの「歴史決議」に続く、3つめの新たな「歴史決議」の採択——いわば《歴史の上書き》にあるのではないかと推論を導く。

次節以下の議論に入る前に、党規約や政治報告の中の特定語句に焦点を当てる理由を、簡単に述べておきたい。その方法論的想定はごく単純である。これらの重要文書が、時々政治状況や思想潮流を反映、考慮して起草される以上、文中の言葉づかいや語句の意味上の変化を、通時的に観察することで、中国政治の変遷を、長期的かつ系統的に分析することができると思われる。1956年9月の中国共産党第8回全国代表大会（以下、8回党大会の形式で略記）で、党規約の改正報告を行った鄧小平は、まさしく次のように述べている。「党規約の大綱は、わが党の最も基本的な政治綱領であり、かつ、組織綱領である。わが国の政治状況に根本的な変化が生じたからには、われわれの当面の政治綱領も、根本的な修正がなされるのは当然のことだ」と⁽¹⁾。

ただし、外見的には同じ単語が、時代ごとに特定の意味合いをもつことにも留意が必要である。例えば今日では、平和的手段による支配体制の転換（regime change）を意味する「和平演変」の語は、文化大革命の時期には、「ソ連修正主義」と結託した中国共産党内の「実権派」が、中国国内で資本主義を復活させること、すなわち、プロレタリア独裁をブルジョワ独裁に変えてしまうとの意味で通用していた⁽²⁾。

2. 「領袖」復活のきざしと個人崇拜の懸念

2012年11月の18回党大会を経て、中国共産党のトップに就任して以来、習近平が、権力と権威の強化に邁進していることは、周知のとおりである。習近平は、党・国家・軍の最

高ポスト（党総書記、国家主席、中央軍事委員会主席）のほかにも、多くの特設指導機関（中国語は「領導小組」）の責任者として、主要な政策分野を直接に統括している。

集権化の動きは、2017年10月の19回党大会で第二次政権が正式に発足する前後から、いっそう加速している。まず、2016年10月の中国共産党第18期中央委員会第6回全体会議（以下、18期6中全会の形式で略記）以降、習近平は、自身への肩書として、前任の胡錦濤が使用をとりやめた「核心」の指導者称号を公式に復活させた。これにより習は、形式上、毛沢東・鄧小平・江沢民と同格となった。前出の19回党大会では、党規約も改正され、「習近平の新時代の中国の特色ある社会主義思想」を、「毛沢東思想」や「鄧小平理論」などとともに、党の「指導思想」に位置づけることが決定された。

さらに、2018年3月には、全国人民代表大会で憲法規定が変更され、1982年以来、30年以上の長きにわたって維持されてきた、正・副国家主席の連任制限（2期10年まで）が撤廃された。この結果、習近平は、原理的には、終身の国家主席になることも可能となった。個人集権の措置は、今日ではもはや、それ自体が目的化しているようにみえる。

また、以上の動きに付随して、各国のマスメディアでは、習近平への「領袖」尊称の使用が、折にふれて話題となっている。中沢克二氏（日本経済新聞編集委員）によれば、中国国内の報道には、2018年の夏ごろから、「人民の領袖、習近平」の言葉が散見されるようになったが、党規約の個人崇拜禁止の規定に違反するのではないかとの批判を受けて、その後は使用が控えられた。しかし、2019年8月25日付の『人民日報』紙の一面には、「人民の領袖は人民を愛す」との大見出しが、習近平が政権に就いて以降、初めて登場した。このことは、習近平が共産党史上、毛沢東と華国鋒に次ぐ3人目の「領袖」として、とくに、毛沢東に匹敵する偉大なリーダーとしての「高みを本気でめざしている」ことの表れ、という⁽³⁾。

習近平への「領袖」適用の運動は、その後も続いている。2019年12月末に開かれた党中央政治局の会議の様子を伝えた新華社の記事は、①「党中央の核心にして、全党の核心としての習近平総書記の地位を擁護し、党中央の権威と集中統一指導（中国語は「集中統一領導」）を擁護することは、新時代の中国の特色ある社会主義が絶えず発展し前進するのを推し進めるための根本的な政治保証」であること、②「習近平総書記が……全党全国各族人民を指導して、多くの新しい歴史的特徴を備えた偉大な闘争と、新時代の中国の特色ある社会主義の発展を推し進めるうえで獲得した新たな重要な成果は、共産党人としての堅い理想と信念、人民の領袖としての民衆への親愛の気持ち、マルクス主義の政治家としての卓越した政治指導の手腕をはっきりと示した」（傍点、引用者）ことを述べて、国政のかじ取りに対する習近平個人の役割と功績を、ことさらに強調してみせたのである⁽⁴⁾。この点、香港や日本の一部メディアは、習近平に対し、共産党中央が「人民の領袖」の呼

び名を、初めて正式に用いたケースとして、高い関心を寄せている⁽⁵⁾。

「領袖」の尊称を得ることで、毛沢東と同格のリーダーになることを、習近平が本当に望んでいるのかはわからない。ただし、そうした習の心情をうかがわせる事実是指摘できる。一例として、2019年10月1日、人民共和国建国70周年の記念式典で行った演説において、習近平が名指した国政の偉大な先人は、毛沢東だけであった。構成や内容の面で同じ型を共有する50周年と60周年の演説では、国家主席として演台に立った江沢民と胡錦濤は、それぞれともに、自分の前任者全員の名前を、すなわち、江沢民は毛沢東と鄧小平の2人を、胡錦濤は毛・鄧・江3人の名前を挙げて、彼らの業績を称揚していた⁽⁶⁾。このことが、「江沢民や胡錦濤はもちろん、いまの自分にとっては、鄧小平さえも特筆に値するリーダーではない。権勢の目標に足る人物は、すでに毛沢東のほかに眼中にない」という習近平の意志を示唆するものと考えるのは、いささか深読みすぎるであろうか。

3. 「領袖」の使用状況とその政治的意味

(1) 概観：用例と使用頻度の変化

では、1949年の人民共和建国以来、中国共産党の政治生活とイデオロギーの歴史において、「領袖」の言葉はいかに使われ、また、どのような意味を与えられてきたのか。本稿の末尾に掲げた付表1には、建国から今日までに举行された全12回の党大会で採択された党規約について、その綱領部分（中国語は「総綱」）にみられる「領袖」の登場回数と該当箇所を示した。これによれば、綱領中、「領袖」の語があるのは、第9回と第11回の両党規約だけで、いずれも毛沢東を指している（付表1：②、④）。その後、1982年9月の12回党大会から、現行の第19回党規約まで、一度も現れていない。

次に、共産党の数多くの政治文書のうち、党規約とともに最重要カテゴリーに含まれる党大会の政治報告をみよう。付表2は、同じく建国以来の党大会で決議された政治報告、及び、それと密接に関連する指導者の演説や中央委員会決議の中の「領袖」の登場の仕方をまとめたものである。この表からは、既知未知を問わず、多くの興味深い事柄が明らかとなる。

1つめに、ごく一般的な事実として、最高指導者は、みずからを「領袖」とは呼ばない。そのような謙虚さの美德を欠いた振る舞いは、中国の伝統的な政治マナーにそぐわないし、民衆の好評を得るのも難しい。「領袖」はあくまで、フォロワーによるリーダーへの敬称である。それゆえ、すぐ後でみるように、権力の実態的な所在のいかんはともかく、形式的にであれ、最高ポストにある人物が、政治報告を担当するようになった12回党大会以降、

「領袖」の言葉が、読み手自身の口から発せられたことはない（付表2：⑦）。したがって、党総書記に新たに着任した別の人物が、習近平をより上位の職位——例えば、1982年に廃止されて今は存在しない党主席のポスト——に推戴するようなケースは別にして、習近平自身が政治報告の読み上げを担当し続ける限り、報告の中で、自分を「領袖」と呼ぶことはないだろう。

結果として、党規約と同じく、12回党大会から2017年10月の19回党大会まで、政治報告の中にも「領袖」の語は見当たらない。以上を総合すると、1980年代に改革開放政策が本格化してから、今に至るまで、党規約の綱領と政治報告において、「領袖」は一度も使われていない。

2つめの注目点は、筆者による初歩的な検証作業の結果にすぎないが、付表2に示されるとおり、「領袖」の単語が比較的多く用いられた最後の主要な政治文書は、12回党大会の前年、1981年6月の11期6中全会で採択された「建国以来の党の若干の歴史問題に関する決議」である。「領袖」の言葉は、文革と毛沢東のあやまちを公式に総括した同決議とともに、言い換えれば、毛沢東時代の終焉と改革開放時代への転換、及び、指導者の神格化への痛切な反省とともに、政治的に封印されたのである（付表2：⑥・iii、⑥・v）。

3つめに、1921年の党創立以来、およそ百年の歴史を有する中国共産党の歴史において、「領袖」の尊称を与えられた最高指導者は、これまでに2人だけである。「偉大な領袖であり導きの師」であった毛沢東と、一時はその後継者とされながら、鄧小平の巻き返しによって短命政権に終わった「英明な領袖」の華国鋒の2人である（付表1：②、④、付表2：④・b)）。よく知られるように、華国鋒は、「あなたがやってくれば、わたしは安心だ」という毛沢東の遺言に基づいて、トップの地位に就いた。華国鋒は、薄弱な権力基盤を補強するため、「領袖」の言葉の背後にある毛沢東イメージを動員することを狙い、葉剣英も当初はこれに協力した。

一方で、「改革開放の総設計師」と称えられる鄧小平には、「領袖」の敬称は用いられていない。それゆえ、習近平の指導者呼称が「核心」から「領袖」へと変更された場合、それは、「核心」でなかった胡錦濤はもちろん、「核心」とされた鄧小平や江沢民をも超えて、毛沢東に並ぶ権威が公認されたことを意味する。しかもそれは、権威の面にとどまらず、実態的な制度の変更、すなわち、毛沢東と華国鋒が就いていた党主席のポストを復活させ、習近平自身がそれに就任する可能性をもっている（この点、後述）。

（2）党の政治・組織原則との関係：8回党大会における鄧小平の説明

既述のとおり、習近平への「領袖」呼称の適用と普及をめぐっては、習の個人集権の動きとも相まって、個人崇拜の禁止や集団指導体制の堅持といった、共産党の重要な政治・

組織原則が無効化されるとの懸念、すなわち、文革の主因となった毛沢東の専断や神格化の教訓を裏切るものとの見方が、党の内外に広がっている。

しかし、中国共産党の政治理論史に照らしていえば、個人崇拜の禁止や集団指導の堅持、「民主集中制」などの党の政治・組織原則の遵守と、「領袖」の存在を、無前提に対立するものと捉えるのは必ずしも適切ではない。事実、両者は、原理的に両立可能とみなされている。

このことは、現在の党の正史でも肯定的評価が維持されている、1956年9月の8回党大会の決議文書からも確認できる。そこでは、ソ連共産党第20回党大会でのスターリン批判を受けて、最高指導者としての毛沢東の立場とリーダーシップに関し、以下にみるとおり、慎重な書きぶりとなっている。政治報告を行った劉少奇は、①「集団指導の原則」が、「個人が責任を負うことの必要性和指導者の重要な役割を決して否定」せず、むしろ、「指導者をして、個人としての役割を十分かつ正確に、そして最も有効に発揮させることを可能にする保証」であること、②毛沢東が「党の領袖」の呼び名にふさわしい理由は、毛が「党の民主原則と集団指導原則を堅持しているため」と述べていた（付表2：①・a）・ii）。党規約の修正報告の中で、鄧小平も、ソ共20回大会の影響に言及しつつ、スターリン独裁に帰着した「個人の神格化」に反対する一方、政党における「領袖」の積極的役割は、中国共産党が遵守すべき政治・組織原則と決して矛盾しないことを強調した（付表2：①・b）・i）。鄧小平の説明によれば、「領袖」の存在は、個人崇拜否定の方針に背馳しない。それゆえ、習近平の指導者呼称が、「核心」から「領袖」へと公的に格上げされることは十分にありうる。また、そのこと自体で、党の正統理論の面での正当性を欠いているとはいえない。

付言すれば、こうした8回党大会時の説明や、後述の「歴史決議」の議論にもみられるとおり、「領袖」すなわち、レーニン主義政党における指導者のリーダーシップのあり方について、現任の習近平を含め、歴代の共産党指導者の中で、最も主体的かつ真剣な思索を巡らせたのは、管見の限り、やはり鄧小平その人であろうと思われる。

（3）関連する政治的術語との関係：「核心」、「AをトップとするB」

中共党史における「領袖」の問題は、それと緊密に関係する他の用語の歴史的変化を跡付けることによって、理解を深めることができる。付表3の見出しに示したとおり、その関連語句としてはさしあたり、以下の2つが挙げられる。1つは、すでにいくどか言及してきた「核心」の敬称であり、いま1つは、「AをトップとするB（中国語は「以A為首的B」）」のフレーズである。

前者について、上述のように、習近平はすでに2016年10月の18期6中全会以降、胡錦濤

期に廃止された「核心」を、自身への公的肩書として使用している。「核心」はもともと、鄧小平の発案に基づき、天安門事件後の1990年代以降、慣習的に使用されるようになったものである。鄧小平は、事件発生直後の1989年6月16日、他の数名の指導者たちに向かって、次のように、党の長老として説教めいた、しかしまた、みずからの力不足に対する無念や苛立ち、そしてある種の挫折の感情を吐露している⁽⁷⁾。やや長いが、本論の趣旨にかんがみてきわめて重要なので、煩をいとわず引用する。

わが中国共産党はいま、第三世代の指導集団を確立すべきだ。……「文化大革命」前の非常に長い歴史の中で、わが党がさまざまな過ちを犯したにせよ、またそのメンバーがいろいろ変わったにせよ、毛沢東同志を核心とする指導集団（中国語は「以毛沢東同志為核心的領導集体」）は終始維持されてきた。これこそまさに、わが党の第一世代の指導部（中国語は「領導」）である。

党の11期3中全会で、新たな指導者集団が確立された。これが第二世代の指導集団である。この集団の中で、実際にはわたしがカギとなる地位にあったといってよい。この集団が確立された直後から、わたしはずっと後継問題を考えてきた。2人の後継者はいずれも倒れたが、当時は闘争の経験・活動の成果・政治思想の水準からいって、あのような選択をするほかなかった。それに、ひとは変わるものだ。

いかなる指導集団にも核心がなければならず、核心のない指導部は頼りにならないものだ。第一世代の指導集団の核心は毛主席である。……第二世代は、実際にはわたしが核心だ。この核心があるので、2人の指導者に変動があったにもかかわらず、わが党の指導になんらの悪影響を及ぼすこともなく、党の指導は終始安定していた。第三世代の指導集団にも、必ず1つの核心がなければならない。……1つの核心を意識的に擁護すべきであり、これすなわち、現在みなが同意している江沢民同志である。なによりもまず、新しい常務委員会は、活動の初日から、この集団と集団の核心を打ち立て、擁護することに注意を払わなければならない。……今回の事件（天安門事件を指す、引用者）からわかったのは、労働者階級と農民は頼りになり、解放軍も頼りになり、知識人は労働者階級の一部であるため、やはり信頼がおけるということだ。だが、もし中央自身が足並みを乱したらどうしようもない。これは最重要のカギとなる問題である。

わたしは李鵬、姚依林同志との談話の中で、次のように述べたことがある。新しい指導部が、活動をひとたび秩序ある軌道に乗せたら、わたしはふたたび、みなの仕事に口出ししたり、関与したりしない、と。また、これがわたしの政治面の引き継ぎだともいった。もちろん、諸君がわたしに用事があるときには、断りはしないが、これまでのようなわけにはいかない。……いま見たところ、わたしの占めるウェイトが大きすぎるのは、国家と党にとってよくないし、いつかはたいへん危険なものになるだろう。国際的には、多くの国々是对中政策を、わたしが病に倒れるか、死ぬときに見定めている。多年來、わたしはこの問題を意識してきた。一国の命運が1人か2人の個人的声望に依存するのはたいへん不健全であり、非常に危険なことである。事が起こらなければ問題ないが、いったん事が起こったら收拾がつかない。新たな指導部がひとたび打ち立てられれば、すべての責任を負わなければならない。間違っていようが正しかろうが、功績をあげようが、すべてはあなた方自身の問題だ。……それに過去のやり方が別に成功だったとはいえない。わたしはもう85歳になる。この歳になれば自覚をもつべきなのだ。

ただし、付表1にみられるとおり、「核心」の語は、党規約の綱領部分では、これまで一度も現れていない。政治報告については、1992年10月の14回党大会で初めて登場し（付表3：⑨）、その後、16回党大会（2002年11月）を除き、18回党大会（2012年11月）まで、すべての政治報告の文章に現れている（付表3：⑪）。興味深いことに、「習近平の新時代の中国の特色ある社会主義思想」を、党の「指導思想」に祀り上げた、直近の19回党大会報告にはみられない（付表3：⑭）。

以上の経緯を踏まえると、「核心」とは、文革の悲劇を招いた最高指導者の暴走をふたたび許さないとの堅い決意のもと、個人独裁イメージの強い「領袖」を排する一方、しかし他方では、前出の「建国以来の党の若干の歴史問題に関する決議」を最後に、1980年代を通じて「領袖」の名で明示されるトップリーダーの不在が、天安門事件の一因となったとの深刻な認識に基づき、事件の直後から1990年代にかけて、鄧小平が苦心のうちに創り上げた政治概念であり、権力装置なのである。それゆえ、「核心」を「領袖」と等号で結ばれる単なる代替物とみるのは適切ではなかろう。

これに対して、後者の「AをトップとするB」の用法は、建国以来の党の政治理論・イデオロギー史上、「領袖」ときわめてよく似た背景をもつ。大雑把に言って、文革以前の党の公式文書において、「領袖」の言葉は、一般名詞としてのリーダーと、最高指導者である毛沢東への尊称、の2つの意味で通用していた（付表2：①・a）。その後、毛沢東の神格化が進み、文革を経て至高の存在となると、前者が脱落して後者の意味だけに純化した。だが、改革開放政策の本格的展開に伴い、華国鋒を最後の対象者として、使用がとりやめられた（付表2：④・b）。

同様に、付表3によれば、「AをトップとするB」の表現は、1956年9月の8回党大会時には、①米ソ冷戦の国際構造やマルクス＝レーニン主義の階級政治などの特徴理解、②毛沢東と党内指導権をめぐる争った対抗集団への非難、③党中央における毛沢東の筆頭的立場の明示、の3つの使われ方があった（例：「ソ連をトップとする」社会主義陣営、「労働者階級をトップとする」人民大衆、「王明、博古らの同志をトップとする“左”傾機會主義者」、「毛沢東同志をトップとする党中央」）。ただし、それらのすべてにおいて、自身と対立する政治集団、及び、対決構造の明確化の意図が含意されていることは見逃すべきではない。

その後、1969年4月の9回党大会のころには、上記①と②の攻撃対象は、それぞれ、中ソ対立を背景とするソ連と、劉少奇・鄧小平らの「ブルジョワ階級の司令部」に取って代わったが、文革後期の1970年代になると、どちらの用例も消えて、③だけの常套句となった。さらに、毛沢東の後を継いだ華国鋒の権力失墜に伴い、1978年12月の11期3中全会を最後に、「華国鋒をトップとする党中央」の表現も見えなくなり、1980年代以降、「領袖」とともに「AをトップとするB」も、歴史の彼方に消えていった（付表3：④・c）、⑤・b）・i）。し

たがって、「領袖」と同じく、現在までのところ、主要な公式文書における「Xをトップとする党中央」の該当者Xは、毛沢東と華国鋒の2人だけである⁽⁸⁾。

これらの前例を参考にした場合、習近平指導部を取り巻く現今の国内外の状況からみて、今後もし「AをトップとするB」の表現がふたたび用いられるとすれば、①米中対立の激化に伴う“米国をトップとする”自由民主主義陣営へのより強硬な対抗の意志表示、②「路線」対立を名目とした習近平による政敵への非難と追い落とし、③「核心」に比べて一段高い、国家の最高統率者としての権力と権威の誇示、のいずれかであろう。このうち、短期間のうちに実現可能性が最も高いのは、③である。

4. 「逆コース」の終着点としての「第3の歴史決議」？

筆者の理解に基づいて、今日の歴史の高みから、中華人民共和国の政治史を振り返ってみると、大きく3つの時期に区分できる。第一は、「第一世代」のカリスマ指導者・毛沢東が、公私の区別を問わず、国家のあらゆる活動領域に大きな影響力を行使した、毛沢東時代（建国～1970年代）である。そのピークが文革であり、個人の思想の善悪正邪の価値までも、毛沢東思想の名のもとに評価が下された。毛沢東時代の終わりは、1976年に毛が死去するまで続いた⁽⁹⁾。

続く第二の時期は、改革開放時代である。この時代はさらに、前期（1980年代）と後期（1990年代～2000年代）に分けられる。鄧小平の強力なイニシアチブのもと、改革開放政策がスタートし、それは1989年の天安門事件で一時的に中断したものの、1992年の南巡講話をきっかけに再開された。また、「韜光養晦」のスローガンに基づき、協調主義的外交が推進された。1997年に「第二世代」のリーダーであった鄧小平が死去したのちも、鄧が後継者に指名した江沢民（「第三世代」）と胡錦濤（「第四世代」）は、鄧によって形作られた改革開放の基本方針を踏襲した。いわば「鄧小平なき鄧小平路線」が、1990年代から2000年代にかけて維持された。

これに対して今日、第三の「新時代（?）」（2010年代以降）では、習近平が「第五世代」の強権指導者として、長期政権を目指している。「習近平の新時代の中国の特色ある社会主義思想」にみられるとおり、「新時代」は「強国」とともに、習近平の国政運営上の重要なキーワードである⁽¹⁰⁾。

また、2017年の第二次政権の成立前後から、習近平は、文革の再現防止のために鄧小平が残した政治的遺産、すなわち、1980年代初めの転換期になされたいくつかの制度的措置について、オセロゲームのように、一つひとつ覆していくことで、「逆コース」の道を歩

んでいる。ここで鄧小平の政治的遺産と呼ぶものを、それがなされた時系列で列挙すれば、次のとおりである。

表1 文革再現防止のための鄧小平の政治的遺産

- | |
|---|
| <p>①1981年6月の11期6中全会で、「建国以来の党の若干の歴史問題についての決議」を採択し、文化大革命と毛沢東の評価を公式に確定した。これにより、毛沢東時代と政治的に決別し、改革開放時代の新たな幕開けを明確に宣言した。</p> <p>②上記「歴史決議」と歩調を合わせる形で、「領袖」と「AをトップとするB」、とくに「毛沢東または華国鋒をトップとする党中央」の表現の使用をやめ、党内における個人崇拜の禁止と集団指導を強調した。なお、「鄧小平なき鄧小平路線」を踏襲した胡錦濤は、これをさらに進め、天安門事件後の1990年代に流布された「核心」呼称まで廃止した。</p> <p>③毛沢東個人独裁への反省として、1982年9月の12回党大会では、党規約が改正され、党主席のポストを廃止した。</p> <p>④同様に、指導者への過度な権力集中とポスト居座りを防ぐため、1982年12月の第5期全人代会議で採択された新憲法（1982年憲法）では、正副国家主席を含む国家の要職について、2期10年までの連任制限（1期5年）の規定を設けた。</p> |
|---|

これらのうち、本稿執筆時点（2020年1月26日）までに、習近平の「逆コース」は、④の正副国家主席の連任制限の撤廃（2018年3月憲法改正）を実現し、「領袖」呼称の半公式的復活（②）が試みられている。指導者としての形式的格付けの面で、習近平が、鄧小平を超えて、毛沢東と同列の地位に立ちたいと本気で願うならば、次なる一手は、「核心」の称号は得たものの、なお不十分な状態にとどまっている②の見直しをさらに進め、「領袖」の正式承認の手続きを行い、同時に、政治報告や中央委員会決議などの主要な公式文書の中に、「習近平をトップとする党中央（以習近平為首的党中央）」のフレーズを登場させることである。そして、これらの布石を踏まえて、適切な時期の党大会で、党主席のポストを復活させ、習近平の推戴キャンペーンを展開することである（③）。

そうした「逆コース」の行き着く先はどこか。前掲の表1について、実際の推移を逆にたどっていけば、①の「歴史決議」におのずと注目せざるを得ない。現実政治の動向を無視したナイーブな見通しにすぎないが、本論におけるこれまでの論理的な推論は、次のことを告げている。

習近平の「逆コース」の最終目標は、毛沢東と鄧小平の主導のもとに作成された2つの「歴史決議」——①1921年の党創立以来の政治闘争を総括し、毛沢東の党内指導権を絶対的な

ものへと昇華させた「若干の歴史問題に関する決議」（1945年4月、6期7中全会で採択）、⑩毛沢東時代の終焉と改革開放時代のスタートを宣明した、前出の「建国以来の党の若干の歴史問題についての決議」——に続く、第三の「歴史決議」の発表に向けられているのではないかと。これにより習近平は、少なくとも名目的には、「新時代」の政治的号砲を内外にとどろかせ、同時に、中国共産党と中華人民共和国の歴史に、間違いなくその名を残すことができる。

しかし、それが真の意味で「新時代」の名に値するものか、あるいは、政治の実態としては毛沢東時代への先祖返り、「旧時代」への退行にすぎないのかは、まだわからない。だが、現状からみれば、文革を否定することで、明るい時代的雰囲気強く放射した「第2の歴史決議」とは異なり、「第3の歴史決議」が、例えば1989年の天安門事件の再評価を通じて、中国共産党のいう中国政治の「独自性」を相対化するようなものでないことは、確かであろう。

5. おわりに

2012年に中国政治のトップに就任して以来、習近平は、幹部の綱紀粛正や党内秩序の立て直しのため、中国共産党の伝統的な制度や組織活動（「整風」すなわち「作風整頓」による業務の改善、「批判と自己批判」など）の厳格な実行を、一貫して主張してきた。こうした共産党の《古きよき伝統》の再生・活性化こそ、習近平の政治的発想の重要な特徴の1つであり、同時に、習が政治的保守主義者であることをよく物語っている。

本稿で取り上げた「領袖」や「Xをトップとする党中央」の公的な使用も、おそらく習の自意識の中では、よき伝統の復活として是認されるであろう。これにより、毛沢東と同等の威厳をそなえるだけでなく、毛の政治スタイルに感化された、理想の指導者像とリーダーシップを実践できると考えているのかもしれない。

だが、習近平の思惑がどのようなものであれ、「領袖」の言葉を実際に見聞きしたとき、多くの人々が直感的に想起するのは、やはり、9回党大会文書の最後の一文にみられる林彪や康生の絶叫だろう。すなわち、「われらの偉大な領袖、毛主席、万歳！万歳！万々歳！」である（付表2、②・a）・ii、②・b）・ii）。

また、習近平を「人民の領袖」と呼ぶ今日の中国側の報道ぶりには、政党と最高指導者のあるべき関係性を語った際の、鄧小平の言葉の端々にみられる、ある種の挫折や諦念が入り混じった複雑な感情、繊細な思考の軌跡といったものが感じられない。鄧小平は、あるときは、毛沢東の身邊に侍し、毛への畏敬の念を終生抱き続けたにもかかわらず、ほか

ならぬ「領袖」の専横と自身への政治的指弾、迫害に苦しめられた。またあるときは、民主化運動の弾圧をきっかけに、みずから後継候補として抜擢した胡耀邦と趙紫陽を失脚させるという苦渋を味わった。最終的には、天安門事件後の急場をしのぐため、政治統合の権力装置として、「領袖」の代わりに、「核心」なる政治的人格を創出するという《二番煎じの妥協策》を選択せざるを得なかった。だがその結果、民主主義の諸制度に基づく政治的継承と統合のための安定的な仕組みづくりは、今日に至るまで、未完のまま残されたのである。

小論では、中国共産党の政治とイデオロギーの歴史において、「領袖」の言葉が、なぜ／どのように使われてきたのか、そして、使われなくなったのかを吟味した。鄧小平が苦心の末に放擲した「領袖」の亡霊を、過去の歴史からふたたび呼び戻すことの問題性を、今日の中国の為政者とイデオログたちは、もう一度真剣に考えてみるべきではなかろうか。

(2020年1月26日脱稿)

注

- (1) 鄧小平「關於修改党的章程的報告」、《中国共産党章程匯編》選編組編『中国共産党章程匯編：（従一大－十七大）』中央党校出版社、2006年、263ページ。
- (2) 林彪「在中国共産党第九次全国代表大会上の報告」、『中国共産党第九次全国代表大会文件匯編』人民出版社、1969年、7ページ、40ページ。
- (3) 中沢克二「習近平氏、毛沢東に並ぶ領袖へ 北戴河で大逆転」『日本経済新聞』2019年8月27日。金寧「人民領袖愛人民」『人民日報』2019年8月25日。
- (4) 「中共中央政治局召開專題民主生活会強調帶頭把不忘初心牢記使命作為終身課題 始終保持共産黨員本色 中共中央総書記習近平主持會議并發表重要講話」『新華網』2019年12月27日 (http://www.xinhuanet.com/politics/2019-12/27/c_1125397179.htm、2020年1月26日 確認)。以下のウェブサイトの確認日もすべて同じ。
- (5) 艾米「習近平首次獲封“人民領袖”称号」『RFI』2019年12月29日 (<http://www.rfi.fr/tw/中國/20191229-習近平首次獲封人民領袖-稱號>)。「習主席は『人民の領袖』 中国共産党、権威付け進む」『東京新聞』2019年12月30日 (<https://www.tokyo-np.co.jp/s/article/2019123001001578.html>)。
- (6) 「習近平在慶祝中華人民共和國成立70周年大会上の講話」『人民日報』2019年10月2日。江沢民「在慶祝中華人民共和國成立50周年大会上の講話」『江沢民文選 第2巻』人民出版社、2006年、418ページ。胡錦濤「在慶祝中華人民共和國成立60周年大会上の講話」『胡錦濤文選 第3巻』人民出版社、2016年、270～271ページ。
- (7) 鄧小平「第三代領導集体的当務之急」、『鄧小平文選 第3巻』人民出版社、1993年、309～311ページ。本文中の日本語の訳文については、以下の文献も参照した。鄧小平「第三世代の

指導集団の差し迫った任務」、中共中央文献編輯委員会編、中共中央編訳局・外文出版社翻訳『鄧小平文選 1982-1992』テン・ブックス、1995年、313～314ページ。

(8) 1999年7月に刊行した著書の中で、故・小島朋之先生は、その時点までに公式報道で一度だけ、江沢民が、「江沢民同志を^{トップ}首とする新しい世代の指導核心」と呼ばれたことを指摘している。これは、1995年9月に、フランスメディアの社長と会見した際の李鵬の発言とされる（小島朋之『中国現代史』中公新書、1999年、113～114ページ）。

(9) 中華人民共和国の政治史について、筆者のより正確な時期区分の見取り図は、以下のとおり。

①毛沢東時代（1949年建国～1976年毛沢東死去）→②権力と路線をめぐる混沌期（1976年～1981年11期6中全会「歴史決議」採択）→③前期・改革開放時代（1981年～1989年天安門事件）→④権力と路線をめぐる混沌期（1989年～1991年）→⑤後期・改革開放時代（1992年南巡講話による2回目の改革開放の開始～2009年世界金融危機と「韜光養晦」路線の見直し）→⑥権力と路線をめぐる混沌期（2009年～2012年）→⑦習近平「新時代（?）」（2012年～現在）。ただし、将来における「新時代」の政治的内実が、旧時代への退行の可能性も否定できないため、現時点では、疑問符をつけている。

(10) 詳細は、次の研究を参照のこと。鈴木隆「第1章 政治構想、リーダーシップ、指導部人事の特徴」、大西康雄編『習近平「新時代」の中国』アジア経済研究所、2019年、所収。

付表1 建国以降に採択された党規約の綱領部分の「領袖」

採択した党大会	年月	登場回数	原文の該当箇所
① 第8回	1956年 9月	0回	なし
② 第9回	1969年 4月	1回	「以毛沢東同志為の ^{領袖} 的中國共產黨，是偉大的、光榮的、正確的黨，是中國人民的領導核心。」 （毛沢東同志を領袖とする中國共產黨は、偉大な、榮光ある、正しい黨であり、中國人民の指導的核心理である）
③ 第10回	1973年 8月	0回	なし
④ 第11回	1977年 8月	1回	「偉大的 ^{領袖} 和導師毛沢東主席，是中國共產黨的締造者，是當代最偉大的馬克思列寧主義者。」 （偉大な領袖にして導きの師である毛沢東主席は、中國共產黨的創設者であり、現代の最も偉大なマルクス＝レーニン主義者である）
⑤ 第12回	1982年 9月	0回	なし
⑥ 第13回	1987年10月	0回	なし
⑦ 第14回	1992年10月	0回	なし
⑧ 第15回	1997年 9月	0回	なし
⑨ 第16回	2002年11月	0回	なし
⑩ 第17回	2007年10月	0回	なし
⑪ 第18回	2012年11月	0回	なし
⑫ 第19回	2017年10月	0回	なし

付表2 建国以降に採択された党大会政治報告と関連する政治文書の「領袖」

採択した党大会 (年月)	文書名 (報告者)	登場回数	原文の該当箇所、回数の内訳
① 第8回 (1956年9月)	a) 政治報告 (劉少奇)	2回	・ i、ii の中で1回ずつ登場。ただし、i は少数民族政策に関するリーダーの一般名詞として使用 i. 「正確地処理少数民族問題，是我們的国家工作中一項重大任務。……今後，在尚待進行民主改革和社会主義改造的地区，我們仍然必須採取我們所一貫採取的慎重方針，這就是說，一切改革必須由各少数民族的人民和公衆[領袖]從容考慮，協商處理，按照各民族自己的意願辦事。」 (少数民族問題を正確に処理することは、われらの国家の活動における重大な任務である。……民主改革と社会主義改造をこれから行う地域では、われわれが一貫して採用してきたところの慎重な方針をとるべきである。すなわち、すべての改革は、必ずや各少数民族の人民と公衆の[リーダー]による穩健な考慮と話し合いを通じた処理を通じ、各民族自身の願いに基づいて事を進めなければならない。) ii. 「我們党的集体領導原則，決不是否認了個人負責的必要和領導者的重要作用；相反，它是使領導者能够充分正確地和最有效地發揮個人作用的保證。大家知道，我們党的[領袖]毛澤東同志所以在我們的革命事業中起了偉大的舵手作用，所以在全党和全国人民中享有崇高的威信，不但是因為他善于把馬克思主列寧義的普遍真理同中国革命的具体實踐結合起来，而是因為他堅決地信任群眾的力量和智慧，唱導党的工作中的群眾路線，堅持党的民主原則和集体領導原則。」 (わが党の集団指導の原則は、個人が責任を負うことの必要性和指導者の重要な役割を決して否定していない。それどころか、そのことは指導者をして、個人の役割を十分かつ正確に、そして最も有効に發揮させることを可能にするための保証である。みなも知っているように、わが党の[領袖]、毛澤東同志がわれわれの革命事業において偉大な舵取りの役割を果たしているのは、全党と全国人民の間で崇高な威信を享受しているのは、彼がマルクス＝レーニン主義の普遍的真理と中国革命の具体的實踐を結びつけるのに長けているだけでなく、彼が大衆の力と知恵を斷固信じ、党の活動の中で大衆路線を唱道し、党の民主原則と集団指導原則を堅持しているためでもある。)
	b) 党規約の修正に関する報告 (鄧小平)	9回	・ i の部分で、計8回の登場。残り1回は ii i. 「在這里，我想談一下[領袖]对于政党的作用。馬克思主義在承認歷史是人民群眾所創造的時候，從來沒有否認傑出的個人在歷史上所起的作用；……同樣，馬克思主義也從來沒有否認[領袖]人物对于政党的作用。按照列寧的著名的說法，[領袖]是“最有威信、最有影響、最有經驗”的人們，毫無疑問，他們的這種威信、影響和經驗乃是党、階級和人民的寶貴的財富。对于這一點，我們中国共產党人從自己的切身經驗中，是感到特別親切的。当然這種[領袖]是在群眾鬭爭中自然而然地產生的，而不能是自封的。同過去剝削階級的[領袖]相反，工人階級政党的[領袖]，不是在群眾之上，而是在群眾之中，不是在党之上，而是在党之中。正因為這樣，工

			人階級政党的[領袖]，必須是密接聯繫群眾的模範，必須是服從黨的組織，遵守黨的紀律模範。對於[領袖]的愛護——本質上是表現對於黨的利益、階級的利益、人民的利益的愛護，而不是對於個人的神化。蘇聯共產黨第二十次代表大會的一個重要的功績，就是告訴我們，把個人神化會造成多麼嚴重的惡果。……我們的任務是，繼續堅決地執行中央反對把個人突出、反對個人歌功頌德的方針，真正鞏固領導者同群眾的聯繫，使黨的民主原則和群眾路線，在一切方面都得到貫徹執行。」 (ここで、わたくしは、党に対する[領袖]の役割について少し話をしたい。マルクス主義が、人民大衆によって歴史が創造されるのを承認するとき、傑出した個人が歴史の中で果たす役割を、これまで否定したことはなかった。……同様に、マルクス主義はまた、政党に対する[領袖]人物の役割も、これまで否定したことはなかった。レーニンの有名な言い方によれば、[領袖]とは、「最も威信があり、最も影響力があり、最も経験がある」人々であり、疑いもなく、彼らのそうした威信と影響力、経験こそ、党・階級・人民の貴重な財産である。この点について、われわれ中国共産党人は、みずからの切実な体験から、とくに身にしみて感じている。当然ながら、そのような[領袖]は、大衆闘争の中から自然に生み出されるものであり、自分勝手に称することはできない。過去の搾取階級の[領袖]とは逆に、労働者階級の政党の[領袖]は、大衆の上ではなく、大衆の中にあり、党の上ではなく、党の中にある。まさにそれがゆえに、労働者階級の政党の[領袖]は、大衆と密接に連携する模範であるべきで、党の組織に服従し党の規律を遵守する模範でなければならない。[領袖]への愛護とは、本質的には、党の利益・階級の利益・人民の利益への愛護の表現であり、個人への神格化ではない。ソ連共産党第20回代表大會の重要な功績は、個人の神格化がいかに多くの悪い結果を作り出すのかをわれらに教えたことである。……われわれの任務は、個人を特別視することに反対し、個人を礼賛することに反対するという党中央の方針を、引き続きゆるぎなく実行し、指導者と大衆の連携を真に強固にし、これにより、すべての分野で、党の民主原則と大衆路線を貫徹執行させることにある。) ii. 「我們党的勝利，首先和最主要地要歸功于人民群眾對於我們的信任和支持，要歸功于全體黨員的艱苦奮鬥。……我們党的勝利，也要歸功于党的各級組織的領導者，特別是我們党的[領袖]毛澤東同志。」 (わが党の勝利は、第一に、そして最も多くは、われらに対する人民大衆の信頼と支持のおかげであり、黨員全体の努力奮闘の賜物としなければならない。……わが党の勝利はまた、党の各レベルの組織の指導者、とくにわが党の[領袖]、毛澤東同志にも帰さねばならない。)
② 第9回 (1969年4月)	a) 政治報告 (林彪)	10回	・ i : 計9回、すべて「偉大領袖毛主席」の表現 ・ ii : 10回目、政治報告の最後の一文 i. 「偉大[領袖]毛主席」(偉大な領袖、毛主席) ii. 「我們偉大的[領袖]毛主席萬歲！萬歲！萬萬歲！」(われらの偉大な領袖、毛主席、萬歲！萬歲！萬々歲！)
	b) 党規約に関する発言 (康生)	3回	・ i : 1 ～ 2回目の表現。2回目は、上記林彪報告の内容紹介での言及 ・ ii : 3回目の登場。康生発言の最後の一文

			i. 「偉大[領袖]毛主席」 ii. 「我們偉大的[領袖]毛主席萬歲！萬歲！萬萬歲！」
③ 第10回 (1973年8月)	a) 政治報告 (周恩來)	2回	・ いずれも、林彪のクーデター未遂事件に関する説明で使用 「九大期間和大会以後、林彪不顧毛主席、党中央对他的教育、抵制和挽救，繼續進行陰謀破壞，一直發展到1970年8月在九屆二中全会上發動反革命政變未遂，1971年3月制定《“571工程”紀要》反革命武装政變計劃，9月8日發動反革命武装政變，妄圖謀害偉大[領袖]毛主席、另立中央。……九・一三事件以後，全党、全軍、全国億万各族人民……对偉大[領袖]毛主席和以毛主席为首的党中央表示堅決擁護。」 (九回党大会の大会期間中と大会の後、林彪は、彼への毛主席と党中央の教育・抵抗・救済をかえりみず、破壊のたくらみをなおも進め、それは1970年8月の9期2中全会での反革命クーデターの発動未遂、1971年3月の《“571工程”紀要》なる反革命武装クーデター計画の策定、同年9月8日の反革命武装クーデターの発動、これによる偉大な[領袖]毛主席の殺害と党中央を別に立てるといふ愚かなたくらみへと、ひたすらに発展していった。……九・一三事件後、全党・全軍・全国の多くの各族人民は、……偉大な[領袖]毛主席と毛主席をトップとする党中央に対し、断固たる擁護の意志を示した。)
	b) 党規約の修正に関する報告 (王洪文)	0回	なし
④ 第11回 (1977年8月)	a) 政治報告 (華国鋒)	5回	・ i : 報告の冒頭、1回目に登場する「領袖」は、前年の1976年9月に死去した毛沢東への追悼の言葉 ・ ii、iii : それぞれ2回ずつ登場 i. 「我国無産階級和各族人民的偉大[領袖]和導師毛沢東主席」 (わが国のプロレタリア階級と各民族人民の偉大な領袖にして導きの師、毛沢東主席) ii. 「偉大[領袖]和導師毛主席」 iii. 「偉大[領袖]毛主席」
	b) 党規約の修正に関する報告 (葉剣英)	4回	・ i : 計2回登場 ・ ii、iii : 華国鋒への敬称 i. 「偉大[領袖]和導師毛主席」 ii. 「英明[領袖]華国鋒主席」 (英明な領袖、華国鋒主席) iii. 「華主席不愧為毛主席的好学生、好接班人，不愧為我們党和我国人民的英明[領袖]，不愧為我們軍隊的英明統帥。」 (華主席は、毛主席の良い学生、良い後継者と呼ぶにふさわしく、わが党とわが国人民の英明な[領袖]と呼ぶのにふさわしく、われらの軍隊の英明な統帥と呼ぶのにふさわしい。)
⑤ 第11期中央 委員会第3回全 体会議 (1978年12月)	a) 講話「思想 を解放し、 事実に基づ いて真理を	1回	・ 毛沢東の政治的評価に関する叙述で、「革命領袖」の言葉が1回だけ登場 「最近国际国内都很関心我們对毛沢東同志和文化大革命

	追求し、一致団結して前を見よう」(鄧小平)		的評価問題。毛沢東同志在長期革命闘争中立下の偉大功勛は永遠不可摩滅的。……没有毛主席没有新中国，這絲不是什麼誇張。……毛沢東思想永遠是我們全党、全軍、全国各族人民的最宝贵的精神財富。……当然，毛沢東同志不是没有缺点、錯誤的，要求一個革命[領袖]没有缺点、錯誤，那不是馬克思主義。」 (最近、国内外ともに、毛沢東同志と文化大革命に対する我々の評価の問題に大に関心が集まっている。毛沢東同志が、長期の革命闘争の中で打ち立てた偉大な功績は永遠に消すことはできない。毛主席がいなければ新中国はなかった、これはなんら誇張などではない。……毛沢東思想は永遠に、われらの全党・全軍・全国各族人民の最も貴重な精神的財産である。当然ながら、毛沢東同志に、欠点や過ちがなかったわけではない。1人の革命[領袖]に欠点や過ちがないことを求めること、それはマルクス主義ではない。)
	b) 11期3中全会公報	1回	・上記の鄧小平講話と同じ内容、毛沢東を指す「革命領袖」 「会議着重指出：毛沢東同志在長期革命闘争中立下の偉大功勛は永遠不可摩滅的。……要求一個革命[領袖]没有缺点、錯誤，那不是馬克思主義，也符合毛沢東同志歷来对自己的評価。」 (會議は次の点を強調して指摘した。毛沢東同志が、長期の革命闘争の中で打ち立てた偉大な功績は永遠に消すことはできない。……1人の革命[領袖]に欠点や過ちがないことを求めること、それはマルクス主義ではなく、毛沢東同志が自身についてこれまでに行った評価にも合致しない。)
⑥ 第11期中央委員会第6回全体会議 (1981年6月)	建国以来の党の若干の歴史的問題に関する決議	10回	・ i：計4回登場。毛沢東への尊称である「中国共産党と中国の各族人民の偉大な領袖」が1回。ほかに、共産党の有力指導者たちの総称としての「領袖們」(2回)と「領袖」(1回)の表現あり ・ ii：毛沢東を指す「偉大領袖和導師」の言葉が1回 ・ iii：国際共産主義運動史と中国共産党史のそれぞれにおける政党とリーダー（「領袖人物」「領袖」の計2回）との関係について分析 ・ iv：劉少奇を筆頭に、文革中に失脚した各界の有力指導者たちの総称としての「領袖人物」(1回) ・ v：文革の反省とその再現防止のための指導者たち（「領袖們」1回）による集団指導体制と個人崇拜の禁止、同時に、共産党指導者（「領袖人物」1回）の威信の擁護 i. 「新民主主義革命的勝利は無数先烈和全党同志、全国各族人民長期犠牲奮闘の結果。我們不應該把一切功劳歸于革命[領袖們]，但也不應該低估[領袖們]的重要作用。在党的許多傑[領袖]中，毛沢東同志居于首要地位。……同中国共産党被公認為全国各族人民的領導核心一樣，毛沢東同志被公認為中国共産党和中国各族人民的偉大[領袖]，在党和人民集体奮斗中產生的毛沢東思想被公認為党的指導思想，這是中華人民共和國建国以前二十八年歷史發展的必然結果。」 (新民主主義革命的勝利は、無数の革命の烈士と全党の同志、全国各族人民の長期にわたる犠牲奮闘の結果である。われわれはすべての功績を革命の[領袖たち]に帰すべきではない。しかしまた、[領袖たち]の重要な役割を低く見積もることもすべきではない。党の多くの傑出した[領袖]の中で、毛沢東同志は、首位に位置

する。……中国共産党が、全国各族人民の指導的核心として公に認められているのと同じく、毛沢東同志は、中国共産党と中国の各族人民の偉大な[領袖]として公に認められており、党と人民の集団的奮闘の中で生み出された毛沢東思想は、党の指導思想として公に認められている。これは、中華人民共和国の建国前の28年の歴史の発展の必然の結果である。)

- ii. 「因為這一切，特別是因為他對革命事業長期的偉大貢獻，中国人民始終把毛沢東同志看作是自己敬愛的偉大[領袖]和導師」

(これらすべてによって、とくに革命事業に対する彼の長期にわたる偉大な貢献によって、中国人民は、終始、毛沢東同志を自己の敬愛する偉大な[領袖]にして、導きの師とみなしている。)

- iii. 「党在面臨着工作重心轉向社会主义建設這一新任務因而需要特別謹慎的時候，毛沢東同志的威望達到高峰。他逐漸驕傲起來，逐漸脫離實際和脫離群眾，主觀主義和個人專斷作風日益嚴重，日益凌駕於党中央之上，使党和国家政治生活中的集体領導原則和民主集中制不斷受到削弱以至破坏。……在共產主義運動中，[領袖]人物具有十分重要的作用，這是歷史已經反復証明和不容置疑的。但是國際共產主義運動史上由于沒有正確解決[領袖]和党的关系問題而出現過的一些嚴重偏差，對我們党也產生了消極的影響。中国是一個封建歷史很長的国家，……長期封建專制主義在思想政治方面的遺毒仍然不是很容易肅清的，種種歷史原因又使我們沒有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化，法律化，或者雖然制定了法律，却没有應有的權威。這就提供了一種條件，使党的權力過分集中於個人，党内個人專斷和個人崇拜現象滋長起來，也就使党和国家難于防止和制止“文化大革命”的發動和發展。」

(党が活動の重点を社会主义建設という新たな任務に向けることに直面し、それゆえ、慎重さがとくに求められるときに、毛沢東同志の威望は頂点に達した。彼は次第に驕りはじめ、現実と大衆から次第に遊離し、執務に際しては主観主義と個人の専断のやりかたが日増しに激しくなり、党中央を日増しに凌駕するようになり、これにより党と国家の政治生活における集団指導の原則と民主集中制が絶えず弱められ、ついには破壊された。……国際共產主義運動において、[領袖]人物が十分に重要な役割をもつこと、これは歴史によってすでに繰り返し証明されており、疑いを挟む余地はない。しかし、国際共產主義運動史において、[領袖]と党の関係の問題を正しく解決できなかったために現れたいくらかの重大な偏向は、わが党にも消極的な影響を生み出した。中国は封建主義の歴史が非常に長い国であり、……長期の封建専制主義が思想政治面に残した害毒を取り除くことは、依然としてそれほど容易なことではない。また、種々の歴史的要因が、我々をして、党内民主主義と国家の政治社会生活の民主主義を、制度化し法律化することを不可能とさせた。あるいは、法律が制定されても、あるべき法的權威を備えていなかった。それらが条件となって、党の權力を個人に過度に集中させ、党内では個人専断と個人崇拜の現象がはびこるようになり、これもまた、“文化大革命”の發動と發展を、党と国家が防止し抑制することを難しくさせた。)

			iv.「經過大量切實的調查研究，為原中共中央副主席、中華人民共和國主席劉少奇同志以及遭受冤屈的其他黨和國家領導人、各族各界的〔領袖〕人物恢復了名譽，肯定了他們長期革命鬥爭中為黨和人民建樹的歷史功勳。」（多くの適切な調査研究により、元中共中央副主席・中華人民共和國主席の劉少奇同志、及び、不当な扱いを受けたその他の党と国家の指導者・各族各界の〔領袖〕人物は名譽を回復し、長期革命闘争において、党と人民のために彼らが打ち立てた歴史的功績を承認する。） v.「根拠“文化大革命”的教訓和党的現狀，必須把我們黨建設成為具有健全的民主集中制的黨。一定要樹立黨必須由在群眾鬥爭中產生的德才兼備的〔領袖們〕實行集體領導的馬克思主義觀點，禁止任何形式的個人崇拜。一定要維護黨的〔領袖〕人物的威信，同時保證他們的活動處於黨和人民的監督之下。」（“文化大革命”の教訓と党の現狀に基づき、わが党を健全な民主集中制を備えた党に作り上げるべきである。大衆闘争の中で生み出された德才兼備の〔領袖たち〕によって集団指導を実行するという觀點を確立し、いかなる形式の個人崇拜も禁止しなければならない。党の〔領袖〕人物の威信を擁護し、同時に、彼らの活動を党と人民の監督の下に置かなければならない。）
⑦ 第12回 (1982年9月)	政治報告 (胡耀邦)	0回	なし
⑧ 第13回 (1987年10月)	政治報告 (趙紫陽)	0回	なし
⑨ 第14回 (1992年10月)	政治報告 (江沢民)	0回	なし
⑩ 第15回 (1997年9月)	政治報告 (江沢民)	0回	なし
⑪ 第16回 (2002年11月)	政治報告 (江沢民)	0回	なし
⑫ 第17回 (2007年10月)	政治報告 (胡錦濤)	0回	なし
⑬ 第18回 (2012年11月)	政治報告 (胡錦濤)	0回	なし
⑭ 第19回 (2017年10月)	政治報告 (習近平)	0回	なし

付表3 主要な政治文書における「核心」と「AをトップとするB」（以A為首的B）の表現

採択した党大会 (年月)	文書名 (報告者)	登場 回数	原文の該当箇所、回数の内訳
① 第8回 (1956年9月)	a) 党規約・綱領	1回	・ ソ連をトップとする社会主義陣営 「党努力發展和鞏強我国同以蘇聯為首的和平、民主、社会主義陣營各国友誼、……」 (わが国とソ連をトップとする平和・民主・社会主義陣の各国との友誼を、党は努力して發展させ強固にし、……)
	b) 政治報告 (劉少奇)	8回	・ ソ連 (4回)、毛沢東 (2回)、王明ら「留ソ派」(1回)、プロレタリア階級 (1回) i. 「我們的国家参加了以蘇聯為首的争取持久和平和人類進步的社会主义陣營」 (われらの国家は、平和と人類の進歩を努力して勝ち取ろうとするソ連をトップとする社会主義に参加した) 「以蘇聯為首的社会主义国家的友好的大家庭」 (ソ連をトップとする社会主義国家の友好の大家族) 「以蘇聯為首的社会主义国家」 (ソ連をトップとする社会主義国家) 「以蘇聯為首的和平民主社会主义陣營」 (ソ連をトップとする平和と民主の社会主義陣営) ii. 「以毛沢東同志為首的中央」 (毛沢東同志をトップとする中央) 「以毛沢東同志為首的党中央」 (毛沢東同志をトップとする党中央) iii. 「以王明、博古等同志為首的“左”傾機會主義者」 (王明、博古らの同志をトップとする“左”傾機會主義者) iv. 「以工人階級為首的人民大衆」 (労働者階級をトップとする人民大衆)
	c) 党規約の修正 に関する報告 (鄧小平)	1回	・ 毛沢東をトップとする共産党中央 (1回) 「以毛沢東同志為首的中央委員會」 (毛沢東同志をトップとする中央委員会)
② 第9回 (1969年4月)	a) 党規約・綱領	1回	・ 米国とソ連との二正面对決姿勢 「打倒以美国為首的帝国主义，打倒以蘇修叛徒集团為中心的現代修正主義」 (米国をトップとする帝国主義を打倒し、ソ連修正主義の裏切り者集団を中心とする現代修正主義を打倒する)
	b) 政治報告 (林彪)	8回	・ 文革の「2つの路線」闘争観に基づく、毛沢東賛美と劉少奇批判 i. 毛沢東をトップとするプロレタリア階級司令部 (5回) 「以毛主席為首的無産階級司令部」 (毛主席をトップとするプロレタリア階級司令部) ii. 劉少奇をトップとするブルジョワ階級司令部 (2回) 「以叛徒、内奸、工賊劉少奇為首的資産階級司令部」 (裏切り者・敵のまわし者・労働者階級の奸賊、劉少奇をトップとするブルジョワ階級の司令部) 「以劉少奇為首的資産階級司令部」

			iii. 「 <u>以</u> 偉大的馬克思列寧主義者恩維爾・霍查同志 <u>為首</u> 的阿爾巴尼亞勞動黨」 (偉大なマルクス＝レーニン主義者エンベル・ホッジャ同志をトップとするアルバニア労働党)
	c) 党規約に関する発言 (康生)	1回	・ ソ連修正主義の打倒 「打倒 <u>以</u> 蘇修叛徒集團 <u>為首</u> 的現代修正主義」 (ソ連修正主義の裏切り者集團をトップとする現代修正主義を打倒する)
③ 第10回 (1973年8月)	a) 党規約・綱領	0回	なし
	b) 政治報告 (周恩来)	2回	「 <u>以</u> 毛主席 <u>為首</u> 的党中央」(計2回)
	c) 党規約の修正に関する報告 (王洪文)	1回	「 <u>以</u> 毛主席 <u>為首</u> 的党中央」
④ 第11回 (1977年8月)	a) 党規約・綱領	0回	なし
	b) 政治報告 (華国鋒)	1回	「 <u>以</u> 毛主席 <u>為首</u> 的党中央」
	c) 党規約の修正に関する報告 (葉劍英)	6回	・ 華国鋒の権威付け i. 「 <u>華</u> 主席 <u>為首</u> 的党中央」(3回) (華主席をトップとする党中央) ii. 「 <u>以</u> 華主席 <u>為首</u> 的党中央」(3回) (華主席をトップとする党中央)
⑤ 第11期中央 委員会第3回全 体会議 (1978年12月)	a) 講話「思想を解放し、事実に基づいて真理を追求し、一致団結して前を見よう」 (鄧小平)	0回	なし
	b) 11期3中全会 公報	2回	・ 華国鋒の権威付け i. 「 <u>以</u> 華国鋒同志 <u>為首</u> 的党中央」(1回) ii. 「 <u>以</u> 陳雲同志 <u>為首</u> 的由一百人組成的中央紀律検査委員会」(1回) (陳雲同志をトップとする、100人からなる中央紀律検査委員会)
⑥ 第11期中央 委員会第6回 全体会議 (1981年6月)	建国以来の党の 若干の歴史的問 題に関する決議	4回	i. 「 <u>以</u> 毛主席 <u>為首</u> 的党中央」 ii. 「 <u>以</u> 他〔毛沢東を指す〕 <u>為首</u> 的党中央」 iii. 「 <u>以</u> 毛沢東同志 <u>為首</u> 的党中央」 iv. 「党内根本不存在所謂以劉少奇、鄧小平 <u>為首</u> 的“資產階級司令部”」 (劉少奇・鄧小平をトップとする、いわゆる“ブルジョワ階級司令部”などというものは、党内には根本的に存在しなかった)
⑦ 第12回 (1982年9月)	a) 党規約・綱領	0回	なし
	b) 政治報告 (胡耀邦)	0回	なし
⑧ 第13回 (1987年10月)	a) 党規約・綱領	0回	なし

	b) 政治報告 (趙紫陽)	0回	なし
⑨ 第14回 (1992年10月)	a) 党規約・綱領	0回	なし
	b) 政治報告 (江沢民)	0回	・「以A為首的B」はなし。代わりに、毛沢東と鄧小平を「核心」とする「領導集体」の表現が登場（計3回） 「以毛沢東同志為核心」的的第一代中央領導集体」（1回） （毛沢東同志を核心とする第一代中央指導者集団） 「以鄧小平同志為核心」的的第二代中央領導集体」（1回） （鄧小平同志を核心とする第二代中央指導者集団） 「以鄧小平同志為核心」的中央領導集体」（1回）
⑩ 第15回 (1997年9月)	a) 党規約・綱領	0回	なし
	b) 政治報告 (江沢民)	0回	・「以A為首的B」はなし。毛沢東と鄧小平を「核心」とする「領導集体」の表現あり（計4回） 「以毛沢東為核心」的的第一代領導集体」（2回） 「以鄧小平為核心」的的第二代領導集体」（2回）
⑪ 第16回 (2002年11月)	a) 党規約・綱領	0回	なし
	b) 政治報告 (江沢民)	0回	・「以A為首的B」、毛沢東と鄧小平を「核心」とする「領導集体」の表現、どちらもなし
⑫ 第17回 (2007年10月)	a) 党規約・綱領	0回	なし
	b) 政治報告 (胡錦濤)	0回	・「以A為首的B」はなし。毛沢東・鄧小平・江沢民を「核心」とする「領導集体」の表現あり（計3回） 「以毛沢東同志為核心」的的的第一代中央領導集体」（1回） 「以鄧小平同志為核心」的的的第二代中央領導集体」（1回） 「以江沢民同志為核心」的的的第三代中央領導集体」（1回） （江沢民同志を核心とする第三代中央指導者集団）
⑬ 第18回 (2012年11月)	a) 党規約・綱領	0回	なし
	b) 政治報告 (胡錦濤)	0回	・「以A為首的B」はなし。毛沢東・鄧小平・江沢民を「核心」とする「領導集体」の表現あり（計3回） 「以毛沢東同志為核心」的的的第一代中央領導集体」（1回） 「以鄧小平同志為核心」的的的第二代中央領導集体」（1回） 「以江沢民同志為核心」的的的第三代中央領導集体」（1回）
⑭ 第19回 (2017年10月)	a) 党規約・綱領	0回	なし
	b) 政治報告 (習近平)	0回	・「以A為首的B」、及び、毛沢東・鄧小平・江沢民・胡錦濤らを「核心」とする「領導集体」の表現、すべてなし

アクターと構造からみる中国の民族問題

—— 新疆を事例とする理論的考察 —— ⁽¹⁾

1. はじめに	25
2. 国家建設をめぐる概念整理	25
3. アクターの視点	26
4. 構造の視点	28
5. おわりに	29

1. はじめに

ナショナリズム研究の大家であるM・ヘクターは、ナショナリズムを「国家建設ナショナリズム (state-building nationalism)」、「周辺ナショナリズム (peripheral nationalism)」、「併合ナショナリズム (irredentist nationalism)」、「統合ナショナリズム (unification nationalism)」の四つのカテゴリーに分類した。このうち、国家建設ナショナリズムは、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求して同化を試みる運動を指す。一方で、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。これは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などを目指す試みである (Hechter 2000: 56-93)。このヘクターの類型から、新疆ウイグル自治区をめぐる現代中国の民族問題を捉えるならば、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国家建設ナショナリズムに位置付けられる。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⁽²⁾。

そこで本稿は、中国共産党の国家建設ナショナリズムとウイグル族の周辺ナショナリズムを分析するための枠組みを提示することを目的とする。具体的には、国家建設 (state-building) をめぐる概念整理を行い、その上でアクター (actor) と構造 (structure) の視点を加えた分析枠組みを設定する。

2. 国家建設をめぐる概念整理

「国家建設 (state-building⁽³⁾)」を論じる研究は多い。しかし厳密にこの用語を定義した研究は少なく、自明のものとして扱う場合や混用が見られる。A・フォン・ボグダンディらによれば、国家建設とは公共財を提供する領域における公的組織の設置・再設置・強化を意味し、自国領土内での暴力の独占の正統化が必要不可欠である (von Bogdandy, et al. 2005: 583-584)。さらにV・フリッツとA・R・メノカルも同様に、国家建設とは国家制度を設立・改革・強化するための一連の行為であるとし、①安全の提供、②法治の確立、③国家制度を通じた生活必需品とサービスの効果的な供給、④新たな国家制度を確立するための政治的正統性の創出を主目的とする、と定義する (Fritz & Menocal 2007: 13)。

一方で、国家建設と重なり合う概念に「国民統合 (nation-building)」がある。フォン・ボグダンディらによれば、国民統合とは国家に正統性を与えるための集合的アイデンティ

ティの形成プロセスである (von Bogdandy, et al. 2005: 586)。加えてC・T・コールとE・M・コーセンスによれば、国民統合は国家による①エスニック集団・宗教セクト・社会階層の差異を越えるための共通アイデンティティの形成、②異なるアイデンティティへの対抗、③国家建設プロジェクトへの大衆動員、の三つの行為を指す (Call & Cousens 2008: 4) ⁽⁴⁾。

以上の定義に基づいて国家建設と国民統合の関係性を考えると、本稿では国民統合を国家建設の一側面（下部概念）と捉える。すなわち、国家建設のうち、集合的アイデンティティの形成を目指す試みを国民統合と位置付ける。

3. アクターの視点

現代中国の国家建設を考える上で、ここではH・ミローナスのアクター分析の枠組みに着目する。ミローナスは自身が作成した理論的枠組みに基づいて、バルカン諸国の国民統合プロセスを分析した (Mylonas 2012)。さらにはE・ハンとの共著で、1949年から1965年に至る時期の中国の民族政策を分析している (Han & Mylonas 2014)。ミローナスの問題関心は、国家によって国内エスニック集団に対する多様な政策が生じ、その政策に対する反応もエスニック集団によって異なる状況が生じるメカニズムを明らかにすることにある。ここで登場するアクターは以下の三つである。

「ホスト国家 (host state)」：「コア・グループ (core group)」によって国民統合を推進する国家を指す。コア・グループは国内の多数派を代表する事が多いが、多数派・少数派に関わらず、国家の支配的な政治エリート集団が構成する（ただし、経済的支配層や知識人層がコア・グループとなるとは限らない）。彼らは国家の生き残りとしらの地位の維持を目指して、しばしば外部勢力（後述）からの援助あるいは支配を受ける。

「非コア・グループ (non-core group)」：コア・グループの立場からみて、国家に同化されていないエスニック・グループを指す。非コア・グループのメンバーは、同化政策の対象となる以前は国民の一員とは考えられていない。非コア・グループはマイノリティよりも広い概念である。

「外部勢力 (external power)」：隣国、大国、ディアスポラ集団、あるいはこれらのコンピネーションを指す。

次にこれら三つのアクターの関係性から、ホスト国家の非コア・グループに対する政策を分類する（表1を参照）。そこには三つの変数が存在する。第一の変数は、非コア・グループの外部勢力に対する認識であり、外部勢力を強大と捉える場合と弱小と捉える場合がある。第二の変数は、外部勢力の非コア・グループに対する支持の有無である。第三の変数

は、外部勢力とホスト国家の関係性であり、敵対関係にある場合と同盟関係にある場合がある。

表1：ホスト国家の非コア・グループに対する政策
(Mylonas 2012; Han & Mylonas 2014をもとに筆者作成)

非コア・グループの 外部勢力に対する認識	外部勢力の非コア・グループに対する支持の有無		
	有		無
	ホスト国家の敵対者	ホスト国家の同盟者	⑤同化
強大	①排除	③調整	
弱小	②同化	④調整	

この三つの変数を組み合わせると、ホスト国家の非コア・グループに対する政策は、「排除 (exclusion)」、「調整 (accommodation)」、「同化 (assimilation)」の三つの可能性がある。排除政策においては、抑留、大量虐殺、隔離が行われる。調整政策においては、非コア・グループの地位の制度化、権利の付与、文化的特性の維持が行われる。同化政策においては、非コア・グループに対するコア・グループの文化慣習の押し付けが行われる。具体的には、

- ①外部勢力が非コア・グループを支持し、ホスト国家と外部勢力が敵対関係にあり、非コア・グループが外部勢力を強大と認識する場合には、ホスト国家は非コア・グループに対して「排除」政策を採る。
- ②外部勢力が非コア・グループを支持し、ホスト国家と外部勢力が敵対関係にあり、非コア・グループが外部勢力を弱小と認識する場合には、ホスト国家は非コア・グループに対して「同化」政策を採る。
- ③外部勢力が非コア・グループを支持し、ホスト国家と外部勢力が同盟関係にあり、非コア・グループが外部勢力を強大と認識する場合には、ホスト国家は非コア・グループに対して「調整」政策を採る。
- ④外部勢力が非コア・グループを支持し、ホスト国家と外部勢力が同盟関係にあり、非コア・グループが外部勢力を弱小と認識する場合には、ホスト国家は非コア・グループに対して「調整」政策を採る。
- ⑤外部勢力が非コア・グループを支持しない場合には、ホスト国家と外部勢力の関係性、および非コア・グループの外部勢力に対する認識の如何に関わらず、ホスト国家は非コア・グループに対して「同化」政策を採る。

ハンとミローナスによれば、この理論的枠組みを用いて1949年から1959年までの中国共産党のウイグル族に対する民族政策を分析すると、以下のとおりとなる。まずアクターは、ホスト国家＝中国（コア・グループ＝中国共産党）、非コア・グループ＝ウイグル族、外部勢力＝ソ連が存在する。アクター間の関係性は、ソ連と中国は同盟関係にあり、ソ連はウイグル族を支持する関係にあった。またウイグル族はソ連を強大な存在と認識していた。したがって、この時期の、中国共産党のウイグル族に対する民族政策の性質は「調整」タイプとなる（Han & Mylonas 2014: 163）。

4. 構造の視点

以上、アクターの視点から中国の国家建設を分析する装置を考察した。しかし、新疆における国家建設プロセスの分析には、構造の視点が不可欠である。ここではフリッツのボストソ連期の国家建設モデル（Fritz 2007）に着目する。

その前提として、まずは構造の概念（G・M・ホジソンの社会的構造、社会的制度、社会的組織に関する概念）を整理する（図1を参照）。制度派経済学（institutional economics）に立脚するホジソンによれば、「構造（structures）」とは社会システムの構成要素であるアクター間の諸関係を意味する。「制度（institutions）」とは社会関係を構成する確立された社会規則（social rules）を指す。「組織（organizations）」とは制度の一種であり、①成員と非成員を区別する境界の役割を果たし、②責任の所在が明確であり、③責任者間の指揮系統が明確である。組織は制度のサブ・グループで、制度は構造のサブ・グループである（Hodgson 2007: 96）⁽⁵⁾。



図1：構造・制度・組織の概念図

フリッツは、国家建設のプロセスと国家の能力は、多くの要素とそれらの相互作用によって形成されると述べる。そして「アクター (actors)」、「構造的要因 (structural factors)」、「制度 (institutions)」、「外部からの影響 (external influences)」、「政治体制 (political regime)」の相互作用が「国家の能力と質 (overall state capacity and quality)」に与える影響に着目し、マクロ・モデルを提示する (Fritz 2007: 55-58)。フリッツは、ウクライナ、ベラルーシ、リトアニアの個々の事例研究において説得的な分析を行うが、理論的な枠組みを示したマクロ・モデルには分析上の欠点が存在する。特に、構造的要因、制度、政治体制の三つの要素は、概念的に重複している。したがって、次節では、フリッツの提示した構造的側面を再概念化し、モデルに修正を施す。具体的には、C・ルース・スミットの歴史社会学 (historical sociology) の概念を用いて、観念的構造 (ideational structures) と物質的構造 (material structures) を設定する。

5. おわりに

以上の議論に基づいた、新疆における中国共産党の国家建設モデルは図2のとおりとなる。ここでの対象時期は、1949年から1959年を想定する。「アクター」は、中国共産党、ソ連、ウイグル族である。「観念的構造」は、中国共産党の国家建設ビジョンであり、す

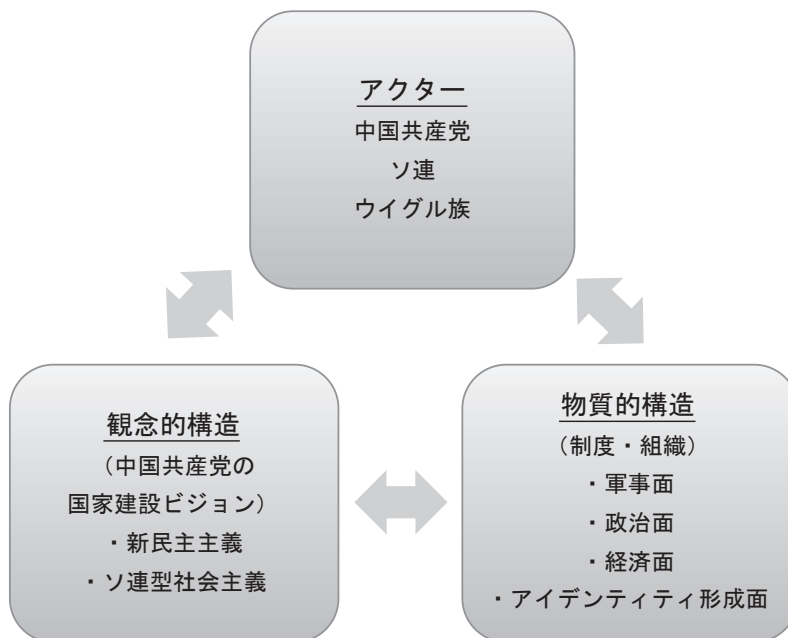


図2：新疆における国家建設モデル

なわち新民主主義、ソ連型社会主義の言説がこれにあたる。ルース・スミットによれば、観念的構造は理想、宗教、科学、政治イデオロギーといった世界観であり、人々の世界認識の理解を助ける（Reus-Smit 2002）。一方で「物質的構造」は、制度と組織から構成され、国家建設の各側面（具体的には、軍事面、政治面、経済面、アイデンティティ形成面⁽⁶⁾）を推進する諸制度、諸組織がこれにあたる。さらに、これらアクター、観念的構造、物質的構造は相互に作用する関係にある。

本稿はヘクターの国家建設ナショナリズムを出発点として、国家建設をめぐる概念整理を行い、新疆における中国共産党の国家建設を分析するためのアクター、観念的構造、物質的構造からなるモデルを作成した。ただし、本稿では理論的視座を提示するにとどめ、この枠組みを用いた具体的分析は稿を改めることとする。

参考文献

【日本語文献】

- 田中周（2019）「ナショナリズム論からみる中国の民族問題－新疆を事例とする理論的考察－」『紀要 国際情勢』第89号、49-61頁。
- 田中周・鈴木隆（2019）「〈国民国家〉と〈国際関係〉の中の新疆ウイグル自治区」奥野良知編『地域から国民国家を問い直すスコットランド、カタルーニャ、ウイグル、琉球・沖縄などを事例として－』明石書店、205-243頁。

【英語文献】

- Call, C. T. and E. M. Cousens (2008) "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies", *International Studies Perspectives*, Vol. 9, pp. 1-21.
- Cederman, L. E. (1997) *Emergent Actors in World Politics: How States and Nations Develop and Dissolve*, Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Dobbins, J., S. G. Jones, K. Crane, and B. C. DeGrasse (2007) *The Beginner's Guide to Nation-Building*, Santa Monica (CA): RAND Corporation.
- Fritz, V. (2007) *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*, Budapest: Central European University Press.
- Fritz, V. and A. R. Menocal (2007) *Understanding State-Building from a Political Economy Perspective*, London: Overseas Development Institute.
- Han, E. and H. Mylonas (2014) "Interstate Relations, Perceptions, and Power Balance: Explaining China's Policies Toward Ethnic Groups, 1949-1965", *Security Studies*, 23 (1), pp. 148-181.
- Hechter, M. (2000) *Containing Nationalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Hodgson, G. M. (2007) "Institutions and Individuals: Interaction and Evolution", *Organization Studies*, 28 (1), pp. 95-116.
- Mylonas, H. (2012) *The Politics of Nation-Building: Making Co-Nationals, Refugees, and Minorities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Reus-Smit, C. (2002) "The Idea of History and History with Ideas" in S. Hobden and J. M. Hobson (eds) *Historical Sociology of International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 120-140.

- Robinson, N. (2007) "State-Building and International Politics: The Emergence of a 'New' Problem and Agenda", in A. Hehir and N. Robinson (eds) *State-Building: Theory and Practice*, New York: Routledge, pp. 1-28.
- Smith, A. D. (1986) "State-Making and Nation-Building", in J. A. Hall (ed.) *States in History*, Oxford: Basil Blackwell, pp. 228-263.
- Von Bogdandy, A., S. Häußler, F. Hanschmann, and R. Utz (2005) "State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 9, pp. 579-613.

注

- (1) 本稿は、現代中国の民族問題に対してナショナリズム論から理論的解釈を試みた拙稿（田中 2019）を基礎として、さらにアクターと構造の観点から分析を加えるものである。
- (2) 詳しくは、田中（2019）を参照。
- (3) 「state-building」という概念は、しばしば、「state-formation」（Cederman 1997）や「state-making」（Smith 1986）とも表現される。
- (4) 他方で、「国家建設」と「国民統合」という概念には異なる用法もみられる。N・ロビンソンによれば、ポスト冷戦期に発展した用法においては、国家建設は失敗国家における国連その他の国際組織による暫定政権の設置プロセスを意味する（Robinson 2007: 1-28）。またJ・ドビンスらによれば、ポスト冷戦期においてアメリカの安全保障専門家は、国民統合という概念をアメリカおよびNATOが占領した国家（アフガニスタン、イラクなど）を復興させるという意味で用いる（Dobbin, et al. 2007: xvii-xix）。ただし、本稿は現代中国の国家建設を論じるため、ポスト冷戦期の失敗国家および国際組織の概念と不可分であるこれらの定義は採用しない。
- (5) 例えば、1949年以降の中国において、「紅五類」や「黒五類」と分類された階層は構造であり、土地改革は制度であり、新疆生産建設兵団は組織となる。
- (6) 建国初期の新疆における中国共産党の国家建設プロセスに関しては、田中・鈴木（2019: 224-225）を参照。

日韓関係の検討のための分析枠組みの構築

—— 国際関係論における政策決定者レベルからの分析枠組み構築の試み ——

1	はじめに	33
2	日韓関係の継続と変化	34
3	政策決定レベルに基づく分析枠組み	38
4	おわりに	39

1 はじめに

本稿の目的は、第二次安倍政権、文在寅政権における日韓関係、特に日韓関係の対立激化の要因について検討するための枠組みを国際関係論における政策決定レベルに基づく分析枠組みを構築することである。

(1) 問題の所在

本稿執筆時点である2019年の日韓関係は旧朝鮮半島労働者問題（徴用工問題）⁽¹⁾、「癒やし・和解財団」（以下、財団と表記）の解散などによってかつてないほど関係が悪化している。特に旧朝鮮半島出身労働者問題では、韓国大法院（以下、「大法院」と表記）が日本企業への賠償を命じる判決を出したことによって問題が表面化した。この大法院の判決に対して、日本側は日韓請求権協定などによって既に解決済みとの立場を示しており、韓国側が要求する交渉には応じていない。そのため、問題の早期解決に向けた日韓間の交渉は進まず韓国では、市民団体の呼びかけによって、日本製品のボイコット運動なども展開された。

他方、日本においても、メディアが韓国側の強硬な発言をメディアが取り上げ、繰り返し報道することなどによって、日本社会においていわゆる、「韓国疲れ」が拡大し、両国の国内世論も悪化している。そして、今回の日韓関係の悪化は政府間の問題にとどまらず、民間にまで拡大し、先に述べた韓国における日本製品の不買運動以外にも、日本では高校生の韓国への修学旅行の中止、あるいは、自治体間の交流の中止などが生じた。

これまで日本と韓国は過去の日本統治をめぐる問題などから、たびたび、関係が悪化してきた。詳細は後述するものの、例えば、かつては歴史教科書問題⁽²⁾があった。また、竹島をめぐる領土問題、あるいは、いわゆる、慰安婦問題をめぐっては2011年に李明博大統領（当時）が慰安婦問題の交渉に日本側が応じないことへの事実上の対抗措置として、竹島に上陸したことで日韓関係が悪化したともある。

このように、日韓関係は頻繁に悪化する傾向があるものの、今回の日韓関係はこれまでにない特徴があると言える。その特徴とは、日本側が韓国に対して強硬な姿勢を示し続けたことである。従来であれば、日本側が一定の妥協をすることによって、関係改善に動いていた。例えば、歴史教科書問題では、いわゆる、近隣諸国条項を作ることで問題を収束させた。しかしながら、今回の日韓対立では、これまでのような日本側の積極的な妥協が見られない。

本稿では、この要因を日本、韓国両国の政策決定の変化、特に、政策決定者の政治的志向の変化であるとの仮説を有している。具体的には、安倍晋三首相、文在寅大統領自身の政治信条、政治スタイルと共に、両リーダーのプレーンの政治信条によって互いに妥協点

を見出すことができず、対立が長期化しているとの見方である。

(2) 本稿の目的

上記の問題の所在を踏まえた上で、本稿では、今回の日韓関係の悪化を分析するための枠組みを国際関係論における政策決定レベルから構築することとする。

本稿が国際関係論における政策決定レベルから分析枠組みを構築しようとするのは、今回の日韓関係の悪化は、日本、韓国両国の政策決定者、あるいは、政策決定者の周囲がこれまでと異なるために解決の糸口を見いだせないとの仮説を有しているためである。

(3) 本稿の構成

上記の目的のために本稿では、以下の通り、議論を展開する。はじめに、これまでの日韓関係の懸案事項について、過去から続いている、伝統的な懸案事項を示すと共に、今回の日韓関係の悪化の要因となった事案も整理する。この整理を通じて、今回の日韓関係の原因がこれまでの事例とは異なることを示す。この整理を通じて、本稿が有する仮説である政策決定者の行動が今回の日韓関係悪化を拡大させた大きな要因であることを示すことで、分析レベルとして政策決定レベルが適切であることを指摘する。そして、国際関係論からの分析枠組み構築のために、国際関係論における分析レベル及び、分析アプローチを示し、その中で政策決定レベルの枠組みを取り上げ、本稿における分析枠組みの全体像を示す。そして、最後に本稿で議論しきれなかった事項を示しながら、今後の課題を整理することで、本稿の発展の可能性を示す。

2 日韓関係の継続と変化

これまで、日韓関係はたびたび、悪化してきた。特に、歴史認識問題、あるいは竹島をめぐる領土問題に起因する関係の悪化が多い。本章では、本稿が試みる事例である日韓間の対立の事例を整理する。その際、大きく二つに区分しながら整理する。一つ目は、これまで、日韓関係を悪化させてきた問題である。そして、二つ目は今回の日韓関係の悪化を引き起こした問題である。この整理を通じて、今回の日韓関係悪化を引き起こした問題が、それまでの懸念事項とも関連があるものの、今回、新しく浮上した問題であることを指摘する。

なお、本稿では、便宜上、前者を伝統的な日韓関係の懸念事項、そして、後者を新しい日韓関係の懸念事項を呼称する。しかしながら、伝統的な日韓関係の懸念事項による対立、

新しい日韓関係の懸念事項の双方共に、その根底には歴史問題が存在していることを示す。

（１）伝統的な日韓関係の懸案

日韓関係において、これまで懸案となってきた問題としては、竹島をめぐる領土問題、いわゆる、慰安婦問題、あるいは、歴史教科書などが挙げられる。

これらの問題の中でも頻繁に争点化するのが、いわゆる、慰安婦問題である。慰安婦問題をめぐっては記憶に新しいこととしては、2015年の慰安婦合意がある。この合意に至る過程では、いわゆる、慰安婦問題は、1990年以降、日韓の間で争点化して以降、たびたび問題となった。一例を挙げるならば、2011年に大法院がこの問題を韓国政府が日本政府と協議しないのは政府の不作为にあたるとして違憲判決を出し、当時の李明博大統領が日本側と協議しようとしたところ、日本側が日韓基本条約、及び日韓請求権協定によって解決した問題として協議に応じなかった。そのため、同年の12月に京都で行われた日韓首脳会談では、両首脳がこの問題をめぐって応酬したことで、「史上最悪の首脳会談」とも呼ばれた。そして、2012年8月に李明博大統領が竹島に上陸⁽³⁾したことで、日韓関係はさらに悪化したのである。この後、韓国で朴槿恵政権が発足して以降も、この問題をめぐって、両国関係は悪化したものの、2015年には既述の日韓合意に至ったのである⁽⁴⁾。

また、歴史教科書問題をめぐっては、「華北への侵略」を「華北への進出」としたことが誤報と判明した後も事態が沈静化しなかったことから、日本側が、いわゆる「近隣諸国条項」を検定基準に追加することで、事態の収束を図った。

このように、これまでの日韓関係では、様々な懸案事項が常に存在したものの、その時代にどちらかが歩み寄ることで、問題の収束が行われてきたのである。

（２）新しい日韓関係の懸案

日韓関係は上記のような問題で関係が悪化してきたものの、今回の日韓関係の悪化は、これらの問題以外の問題から始まったのである。

事の発端は、2018年10月に大法院が新日鉄住金に対して第二次世界大戦中の強制労働に対して一人あたり約1000万円の損害賠償の支払いを命じた旧朝鮮半島出身労働者問題ことから始まり、また、その後、三菱重工業、不二越などに対しても賠償を命じる判決を出した。日本政府はこの問題については一貫して日韓請求権協定によって「完全かつ最終的に解決」しているとの立場を堅持している。そのため、日本政府は原告団が日本企業の韓国国内の資産差し押さえを申請した後、韓国政府に対して日韓請求権協定に基づき仲裁委員会の設置を申し入れた。しかしながら、韓国政府の動きはないために仲裁委員会は設置されていない。そのため、両国間の対話が進まない状況になったのである。

この旧朝鮮半島出身労働者問題をめぐっては、先の大法院判決後、支援団体が中心となり、訴訟の企業を拡大し、現在では日本企業70社以上を同様の内容で提訴しているに加えて、原告団が差し押さえた日本企業の韓国国内の資産を売却する手続きを進めており、日本企業に実害が生じた際、日本企業が何らかの動きを示すことも考えられ、その対応によって、関係がさらに悪化することもあり得るのである。

また、旧朝鮮半島出身労働者問題以外にも、2018年12月には、韓国海軍の駆逐艦が海上自衛隊機哨戒機に対して火器管制レーダーを照射したとする問題が発生した。現在では、この問題は沈静化しているものの、問題発生当初は、日本側が韓国海軍による火器管制レーダーの照射を発表したのに対して、韓国側がそれを否定した上で哨戒機が駆逐艦に異常に接近したことを問題視する姿勢を示した。さらに、双方が「証拠」とする動画を公表するなど問題の解決策が見出せないでいたものの、最終的に日本側が韓国側から照射されたとするレーダーの「音」を公表し、一方的に韓国側との協議の打ち切りを発表したことで、この問題がそれ以上の拡大しないようになったのである。

さらに、旧朝鮮半島出身労働者問題、レーダー照射問題に加えて、2019年2月には、韓国の文喜相国会議長が米国メディアとのインタビューにおいて「慰安婦問題」に触れた際に、天皇（現上皇）の謝罪の必要性を指摘した上で「戦争犯罪の主犯の息子」との発言が報道されたことが問題となった。この報道の後、文喜相側が「戦争犯罪の主犯の息子」との表現を否定したものの、米国メディアがインタビュー時の録音データを公開し、同様の発言があったことが示されたことで、安倍首相、菅官房長官、河野外務大臣が文喜相の発言を強く非難し、謝罪、撤回を求めたのに対して、文喜相が発言の撤回などを拒否した上で自身の発言の正統性を主張したことで日韓関係がさらに悪化した。

今回の日韓対立は、主にこの3つの問題から始まった。しかしながら、この3つの問題は、先に示した伝統的な日韓関係の懸案と関係がある問題がある。具体的には、レーダー照射問題以外の2つの問題は日本による朝鮮半島統治と関連があり、いわゆる、歴史認識問題がその根底にあるのである。伝統的な日韓関係の懸案である、いわゆる、慰安婦問題、竹島問題、歴史教科書問題は、いずれも、日本による朝鮮半島統治と関連がある問題である。つまり、今回の日韓関係の対立も、その根底にあるのは、いわゆる、歴史認識問題であるのである。

他にも注目すべきは、日本による韓国に対する輸出管理の運用見直しである。これは、それまで韓国への輸出手続きを簡略化していたものを通常の手続きに戻す方針を示したものであり、当初は半導体材料のフッ化水素などの3品目が対象であったものの、その後、包括的輸出許可から個別の輸出許可に変更した。日本のこの動きに対して、韓国側は旧朝鮮半島出身労働者問題に対する報復措置であると反発したものの、日本側は無関係との立

場を示している。ここで注目すべきは、日本政府は一貫して否定しているものの、日本側が韓国に対して、事実上の対抗措置を行ったことである。また、それが経済産業省の所管によって行われたことである。この点は後に指摘する首相官邸の政策決定への関与の拡大であり、本稿が注目する点である。

(3) 日韓関係の変化

このように、日韓の間には、いわゆる、歴史認識問題が大きな懸案として存在しているのである。しかしながら、これまでは、両国関係が悪化したとしても、沈静化の方策を模索する動きがあり、一定の「冷却期間」を経ることで、両国関係は表面上、次第に改善されたのである。しかしながら、その動きは生じておらず、両国間の歩み寄りのための対話も行われていない状況にある。旧朝鮮半島出身労働者問題に関しては、原告団が日本企業の韓国国内の財産を差し押さえ、売却する手続きを進めているのに対して、韓国側は韓国政府、韓国企業、日本企業が自発的に資金を拠出し、その資金で財団をつくり、その財団が原告に対する保障を行う案などを示しているものの、日本側は事実上、それらの案を拒否しているため、解決の糸口が見えない状況にある。他方で、本稿執筆中、文喜相韓国国会議長が独自案として、日韓両国の企業の自発的な資金拠出に加えて、両国国民の寄附によって財団を作り、保障を行うとする案が示され、本稿執筆時点では、日本側も好印象であるとの報道がある。

しかしながら、本稿執筆時点では、文喜相案で合意するとの結論には至っておらず、日本政府は同案について検討している可能性はあるものの、先の慰安婦合意の際も日本政府が10億円を拠出することで、「不可逆的な解決」をしたものの、同財団は文在寅政権発足後に解散した経緯があり、文喜相案も、今後、韓国国内において政権交代⁽⁵⁾が生じた際、この方法による問題の解決が止まる可能性があり、日本政府もそれに対する担保措置をなしに応じる可能性は低く、今後もこの問題の対応が長引くことにより、原告団による日本企業の資産売却が行われれば、さらに、両国関係が悪化する可能性は高い。

これまでの両国関係であれば、政治家、あるいは官僚が独自のパイプによって水面下で交渉を行い、そこで合意した案を事前に国内で根回しした上で、公表する方法が用いられてきたものの、現在、このような動きをすることができる政治家、あるいは官僚は見当たらず、冷却期間の間に問題の解決の方法を見い出せる可能性は低いのである⁽⁶⁾。

このように、日韓共に歩み寄りを見せられないことが、今回の日韓の悪化の特徴と言えるのである。既述の通り、本稿では、安倍晋三首相、文在寅大統領の政治的な志向が、この状況の背景にあるとの仮説を有している。具体的には安倍晋三首相は日本国内でも保守派、あるいは首相就任以前はタカ派の政治家として認識されていた。いわゆる、歴史認識

問題についても、保守的な志向であると考えることができる。他方で、文在寅大統領については政治家転身以前には、労働問題をはじめとする問題に取り組む、人権派弁護士として活動していた。そのため、旧朝鮮半島出身労働者問題のみならず、いわゆる、慰安婦問題についても日本側が被害者への対応を行う必要があるとの考えを持っているため、動くことが出来ないのである⁽⁷⁾。

3 政策決定レベルに基づく分析枠組み

ここまで、日韓関係悪化の歴史を伝統的な日韓関係の懸念事項、新しい日韓関係の懸念事項を示した。次に本章では、本稿が目的とする国際関係論の理論に基づく分析の枠組みの構築を試みる。

(1) 国際関係論における分析レベルと分析アプローチ

国際関係論では、一般的に研究の対象、範囲によって分析レベルを設定する。この分析レベルについて、Singer (1961) は国際システム、国民国家の2つに大別した。また、Waltz (1959) は個人、国家、国際システムの3つに区分した。そして、ラセット・スター・キンセラ (2002) は先の2人の区分をさらに細分化し、政策決定の責任者個人とその性格 (個人)、政策決定者たちが果たさなければならない役割 (役割)、政策決定の責任者たちが活動している政府の構造 (政府)、政策決定者たちが所属し維持している社会 (社会)、国民国家間に成立している様々な関係 (国際関係)、世界システムの6つを分析レベルとして設定した。また、吉川・野口 (2006) はこれらの既存の研究における分析レベルを踏まえながら、その重要性について国際システム、国内政治、官僚組織、政策決定者の4つのレベルが特に重要であるとした。

分析レベル以外にも分析アプローチも様々な方法があり、合理的選択アプローチ、制度的アプローチ、文化的アプローチの3つに大別することができる。この3つ分析アプローチの中でも合理的選択アプローチは、国家は合理的な選択をするとの仮定で議論を行うものである。そして、このアプローチは、キューバのミサイル危機を分析したAllison (1971) において用いられている。この議論では、ソ連によるキューバへのミサイルの設置、米国によるキューバの海上封鎖、ソ連のキューバからのミサイル撤収は、いずれも、米国、ソ連による合理的な選択の結果であるとしている。他方で、アリソンが国家レベルの合理的選択をしたのに対して、国内政治レベルでも合理的選択アプローチを用いて国家の動きを検討した事例もある。

(2) 政策決定者レベルからの日韓関係の検討の可能性

ここまで、国際関係論における分析レベル、分析アプローチを示した。ここまでの本稿における議論を踏まえて、現在の日韓関係に適用するための分析の枠組みを示すならば、以下の通りの枠組みとすることができる。

既述のラセット・スター・キンセラによる6つの区分の中、政策決定の責任者個人とその性格のレベル、及び、政策決定者たちが果たさなければならない役割では、安倍晋三首相、文在寅大統領という両国の首脳の政治的志向というものが対象となり、さらに、両首脳が考える自国にとっての「国益」を検討の対象とする必要がある。また、政策決定の責任者たちが活動している政府の構造に関しては、両国共に、執権政党の性格、あるいは、両国の政策決定過程を検討する必要がある。特に後者については、韓国側は、大統領秘書室における外交政策決定過程、日本側は首相官邸における外交政策決定過程に注目する必要がある。特に日本側は、従来であれば、中央省庁が政策決定における役割が強いとされてきた。しかしながら、第2次安倍政権は、首相官邸の役割が大きくなっているとの指摘が根強くある。特に、マスメディアなどでは、首相官邸の官僚を「官邸官僚」と呼び、その影響力の強さが指摘されることが多くある。さらには、政策決定者たちが所属し維持している社会のレベルでは、日本における韓国に対する認識、及び、韓国における日本との、いわゆる、歴史認識問題に対する認識を検討する必要がある。

なお、国民国家間に成立している様々な関係、及び、世界システムは、範囲が本稿の検討の対象から大きく外れるため、本稿の枠組みからは除外する⁽⁸⁾。

また、分析アプローチでは、合理的選択アプローチを取り入れる。ここで、日韓両国の合理性を示さなければならないものの、分析レベルにおいて、国内的要因、特に、両国の首脳及び、政府の構造に注目していることから、このレベルの合理性に注目する必要がある。その際、両国首脳の政治信条に基づく「正義」の実現、さらには、政策決定に関与する人物の、すなわち、両首脳の側近の政治信条に基づく「正義」の実現を合理性とすることができる。両国の首脳の側近については、首脳自身が登用していることが多いことから、政治信条についても近い人物であることが想定できる。

4 おわりに

(1) 本稿の総括

本稿では、最近の日韓関係の悪化の要因を分析するための枠組みを示すことを目的とした。ここまで示した通り、今回の日韓関係は、伝統的な日韓関係の懸案ではない事項によっ

て、拡大し、新しい日韓関係の懸案が生まれたことを指摘した。しかしながら、他方で、新しい日韓関係の懸念は伝統的な日韓関係の懸念と関係があることを示した。特に、旧朝鮮半島出身労働者問題は、日本による朝鮮半島統治と関連しており、いわゆる、歴史認識問題と関係があるものである。そのため、両国ともに妥協しづらい問題であることを指摘した。

他方で、今回の関係の悪化は双方ともに、対立解消に向けた積極的な歩み寄りが見られないことも特徴として指摘し、本稿では、この点に注目した。その上で、分析のための枠組みとして、国際関係論における政策決定者レベルの合理的選択論による検討の可能性を指摘し、その枠組みを示した。本稿が日韓関係の分析枠組みとして、このようなレベル、アプローチを一つの方法として示したのは、既述の通り、本稿が今回、日韓関係が悪化し、両国ともに歩み寄りが見えない一つの原因として安倍晋三首相、文在寅大統領の個人的な政治的な志向、及び、両者の側近の政治的志向によるものであるとの仮説を持っているためである。このようなことから、本稿では、上記のような視点から分析の枠組みを示した。

(2) 本稿の課題

本稿では、現在の日韓関係の悪化の要因を検討するための分析枠組みを示した。本稿が国際関係論における政策決定者レベルから分析枠組みを構築しようとした理由は、既述の通り、本稿が第2次安倍政権、文在寅政権下で発生した今回の日韓関係の悪化は、両国の政治指導者、換言するならば、安倍晋三首相、文在寅大統領の政治的指向、あるいは、双方の指導者を取り巻く側近の指向、政策決定過程などによって、拡大したとの仮説を有しているためである。

他方で、本稿では分析枠組みを構築するのみにとどまっている。当然のことながら、分析枠組みを現在の日韓関係に当てはめる必要があることは指摘するまでもないことである。したがって、今後、別稿において本稿において示した分析枠組みを用いて、安倍晋三首相、文在寅大統領の政治的志向、あるいは、両指導者の側近の政治的志向、そして、政策決定過程の特徴などを検討することが必要である。特に、両首脳過去の言説の検討を通じて、両首脳の政治的志向に基づく「正義」を検討することは、今回の日韓関係の悪化の原因の大きな要因として示すことができる可能性がある。これらの事項は筆者自身、あるいは、本稿の今後の課題としたい。

参考文献

日本語文献

- グレアム・アリソン（1977年）『決定の本質—キューバ・ミサイル危機の分析—』宮里政玄 訳、中央公論社
- ケネス・ウォルツ（2013年）『人間・戦争・国家——国際政治の3つのイメージ』渡邊昭夫・岡垣知子 訳、勁草書房
- 花井等・岡部達味（2005）『国際関係論』東洋経済
- ブルース・ラセツト、ハーヴェイ・スター、デヴィッド・キンセラ（2002年）『世界政治の分析手法』小野直樹・石川卓・高杉忠明 訳、論創社
- 西野純也（2014）「『米中G2』時代の韓国—朴槿恵政権一年の外交—」『海外事情』62巻3号、拓殖大学海外事情研究所、pp.71-82.
- 吉川直人・野口和彦（2006）『国際関係理論』勁草書房

英語文献

- Allison, Graham (1971) . *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1ed. Little Brown.
- Singer, David (1961) “*The Level-of-Analysis Problem in International Relations*,” *World Politics*, Vol.14, No.1, pp.77-92.
- Waltz, Kenneth (1959) *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Columbia University Press.

注

- (1) 本稿では、一般的に「徴用工問題」と呼ばれるものを「旧朝鮮半島出身労働者問題」と表記している。本稿が旧朝鮮半島出身労働者問題と表記するのは、日本政府の表記に準じたためである。日本政府は、韓国の大法院判決以前は「徴用工」表現を用いていたものの、日本企業に賠償を命じる判決以降、旧朝鮮半島出身労働者問題との表現を用いている。
- (2) 歴史教科書問題とは、1982年の「華北への侵略」と記載されていてものを文部省の検定によって「華北への進出」と書き換えたこととメディアが報じたことで生じた問題であり、中国の他に、韓国もこれを問題視したことで外交問題化した。他方で、これは誤報であることが後に判明した。
- (3) なお、李明博大統領による竹島上陸については、韓国側の説明では、環境問題に関する視察であり、いわゆる、慰安婦問題とは無関係との立場を示した。また、現職の韓国大統領による竹島上陸はこれが初めてであった。
- (4) いわゆる、日韓合意については、合意文書に日本側が強く求めたとされる「最終的かつ不可逆的な解決」との一文を盛り込んだことは、韓国側の大きな譲歩とすることが出来る。
- (5) 日本では一般的に「政権交代」とした際、執権政党の交代を伴うものを示すことがほとんどである。他方で韓国では、執権政党が継続していても、新たに大統領が生まれることを政権交代と指すことも出来る。なぜなら、韓国では多くの場合、前政権を否定することで大統領候補が独自色を出そうとする傾向が強いためである。例えば、朴槿恵が大統領選挙において李明博を否定する発言を行っている。そのため、執権政党が同じであっても、政策の継続性が薄い点は日本と韓国の政治文化で異なることである。
- (6) この日韓間の指導者レベルにおける知日派、知韓派の不在ということは、すでに拙稿において検討したため、詳細は本稿では割愛する。

- (7) この両国の首脳の政治的志向は本来、本稿で取り上げるべき事項である。しかしながら、本稿の目的が分析枠組みの提示あることから、この部分の検討は本稿における検討の対象外とした。しかしながら、この部分は本稿の議論において極めて重要なことである。そのため、本稿の分析枠組みを別稿において適応する際、この点も検討することとしたい。
- (8) このレベルからの分析としては、西野（2014）が韓国の国際社会における影響力が強くなったことで、韓国が自身をミドルパワーと規定したことで、外交政策が変化したことを朴槿恵政権の米中関係における韓国の外交政策を事例として指摘した。

欧州難民危機とキプロス

—— 小国からみる難民受け入れの諸相 ——

1. はじめに	44
2. キプロスにおける難民問題の諸相	44
3. キプロスをめぐる国際環境と難民問題	47
4. おわりに	49

1. はじめに

シリア内戦を筆頭とする中東地域の混乱によってもたらされた欧州難民危機は、依然として深刻な人道上の問題であり続けている。一連の事象によって欧州連合（EU）に生じた動揺は大きく、加盟国間の足並みもなかなか揃わないままであり⁽¹⁾、昨今のEUを覆うポピュリズムの伸長にも少なからず影響を及ぼしているといえるだろう⁽²⁾。難民の流入が最も危機的な局面にあった2015年と比較すると、現在その動きは徐々にではあるが緩やかになりつつあるものの、未だに収束の兆しはみえてこない。

これまで、難民問題がEUにおいて語られる際にしばしば焦点となってきたのは、ドイツや北欧諸国など最終的な「目的地」とされた国々や、バルカン半島を経由して陸路で押し寄せてくる難民の流入地となった東欧諸国であった。また、海路で地中海を渡る難民の苦境や、対応に苦慮する地中海に面した加盟国の動向についても言及がみられる⁽³⁾。翻って、これまでほとんど注目を集めることがなかったのが、東地中海のEU加盟国キプロスにおける難民受け入れの実態である。面積的にも人口規模でも小国に過ぎず、そもそも島国であるキプロスの動向を追うことは、国際的な人の移動という観点からすれば限定的な意味しか有さないかもしれないし、EU全体への影響も大きいとはいえない。しかし、EU加盟国には広く難民の受け入れが割り当てられており、キプロスのような小国であっても一定の対応をとらざるを得ず、政治や社会に与える作用は無視できない。実際に、本論でみるようにキプロスにおいても難民をめぐる問題は顕在化しつつあり、EUとの間で深刻な懸案に発展する可能性が潜んでいる。

何より地理的には、EU諸国のなかで最も東に位置するキプロスは激しい内戦の続くシリアのまさに対岸であるため、その影響も決して小さくない。そこで本稿では、これまでさほど注目されてこなかったキプロスにおける難民受け入れの現状と、そこから生じている諸問題を整理する。難民危機において必ずしも中心的な存在ではない小国であるキプロスに焦点を当てることで、この問題を考える新たな視点を提示したい。

2. キプロスにおける難民問題の諸相

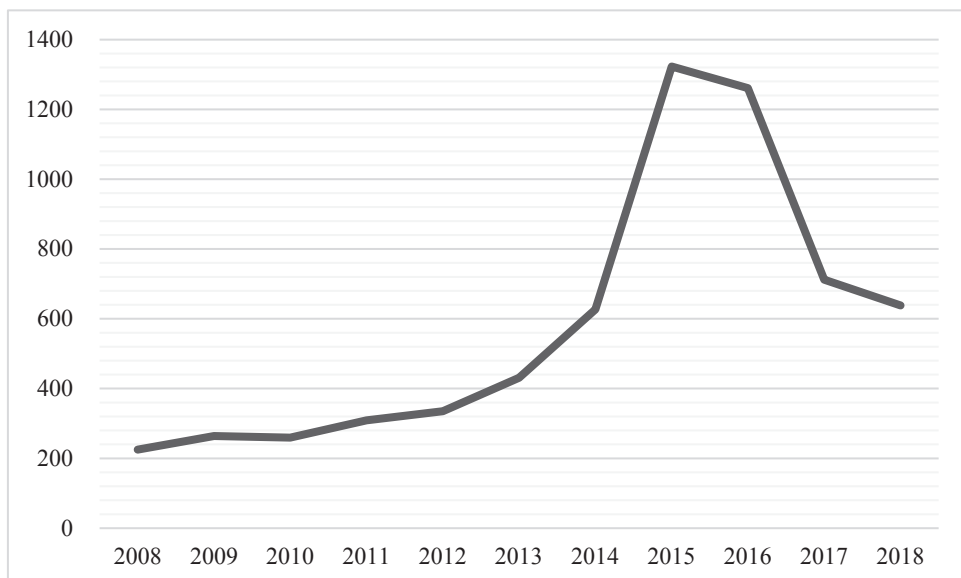
(1) 欧州難民危機の概略

欧州難民危機の経緯については、これまでも多数の報道がなされてきたし、現状を分析している論考は膨大な数にのぼる。紙幅にも限りがあるため、ここではごく大まかな概観を提示するに留めたい⁽⁴⁾。2011年に中東地域で続発した「アラブの春」と呼ばれる民主

化運動に端を発した混乱が広がり、シリア内戦や「イスラーム国（ISIS）」の台頭なども相俟って、大量の難民が周辺地域に流出することとなった。とりわけ地理的に近接する欧州においては、当初は人道的な見地からドイツのメルケル（Angela Merkel）首相が難民受け入れに積極的な姿勢を打ち出した結果、大量の難民が押し寄せて混乱に拍車がかかった。また、難民の庇護申請に関するダブリン規則や人の自由移動を定めたシェンゲン協定の問題もあり⁽⁵⁾、加盟国間の軋轢も深まるなかで、EUにおける難民の問題は一気に危機的な状況に達したのである。折しも各国でポピュリズムが拡大する時期とも重なり、欧州統合をめぐる様々な課題が難民の問題と組み合わせさせた結果、一部にはEUの崩壊がまことしやかに語られる状況が散見されるまでになった。

その後も難民をめぐる問題はEUを動揺させる懸案であり続けているが、ここで本稿との関係において重要なのは、2015年のピーク時と比較すると、紆余曲折を経つつも総じて難民の流入は減っているという点である。ユーロスタット（Eurostat）が公表している統計によれば、2015年には一年間で130万人を超える人々が難民申請をおこない、その数は翌2016年にも同水準にのぼったが、2017年には70万人台、2018年には60万人台と、その数字を大きく減らしている（図1）。

図1：EUの難民申請者数（千人）



（出所）Eurostat, “Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2008-2018 (thousand)”.

この急激な減少については、2016年にEUとトルコの間で結ばれた協定による難民流入対策の結果という意味合いが強く⁽⁶⁾、決して問題が根本的な解決をみたわけではない。また、EU側の対策が依然として対処療法的な次元に終始しており、加盟国間の対立も未だ解消されていないのが現状である。とはいえEU全体でみれば、一時の大混乱と比較すれば落ち着きを取り戻しつつあるともいえるだろう。

ところが、このようなEUの全体的な傾向と乖離した動きをみせている加盟国もあり、その筆頭が本稿で注目するキプロスである。そこで以下では、キプロスにおける難民受け入れの現状と、それに関連する諸問題について検討してみたい。

(2) キプロスにおける難民受け入れの現状

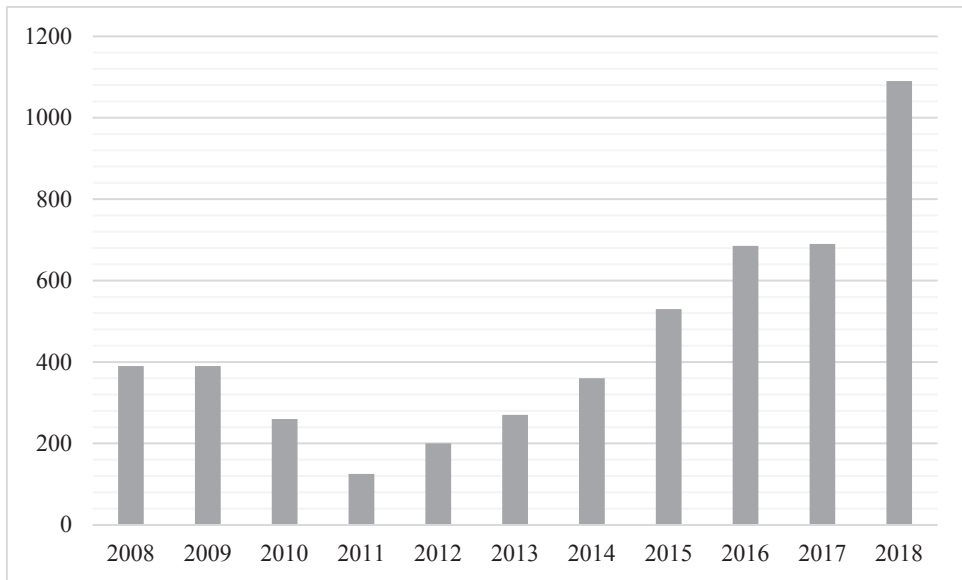
前述の通り、東地中海に位置するキプロスはシリアをはじめ中東に最も近接するEU加盟国である。そのため、直感的には難民の流入も相当な規模に達すると考えられるが、実際には国内で危機的な状況になるほどの人数が押し寄せているわけではない。キプロスは島国であり、現状ではシェンゲン圏からも除外されているため⁽⁷⁾、EU域内での自由な移動を求める難民の一般的な傾向からすれば、同国への渡航は最善の選択肢ではなかったということであろう。そのため、陸路でギリシャなど東欧諸国を通過するルート、或いは海路でも地中海からイタリアなどへの上陸を目指すルートに比べて、キプロスを経由するルートがこれまで深刻な問題として取り上げられることは少なかった。

しかし、最近になって状況は大きく変わりつつある。再びユーロスタットの統計によると、キプロスにおける難民申請者の数が、2017年の600人台から2018年には1000人超と、急激に増加しているのである(図2)。国連高等難民弁務官事務所(UNHCR)のデータでも同様の傾向が見受けられ、特に事実上の分断国家化している北キプロス側から、南側に移動して庇護を申請するケースが目立つようになっている⁽⁸⁾。

絶対数でみれば、確かにキプロスよりも多数の難民申請者が押し寄せているEU加盟国も多いが、面積や人口規模を考えると同国にとっての負荷は相当なものとなり得る。というのも、人口一人当たりの難民申請者数となると、小国かつ島国であるキプロスが突出して高い数値になるからである。そのため、昨今ではキプロスにおける難民の問題が危機的な状況に陥ることへの懸念も広がりつつある⁽⁹⁾。

ただし、現時点においては難民の問題がキプロス国内において重大な懸案となっているわけではないようである。もともと同国には東欧諸国や中東地域からの出稼ぎ労働者が多く、難民申請者に対する処遇も万全ではないものの、一定の水準を保っている。キプロス国民も概して難民への支援には前向きであり、現状では社会の亀裂を招くには至っていない。しかし、それでも市民権の付与をめぐる障壁などの課題は山積しているし⁽¹⁰⁾、直近

図2：キプロスの難民申請者数（人）



（出所）Eurostat, “Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)”.

のペトリディス（Κωνσταντίνος Πετρίδης）内相の発言に象徴されるように、今後も難民申請者の増加が見込まれることを考えると⁽¹¹⁾、状況は決して楽観視できないだろう。

3. キプロスをめぐる国際環境と難民問題

（1）キプロス紛争と難民問題の連関

難民問題がEUにおいて先鋭化した要因として、当事者となった各加盟国における特有の問題の存在も挙げられる。キプロスにおいても様々な国際問題との連関によって、難民をめぐる状況が国内外でより複雑化している。以下では、その状況を整理するとともに、難民問題に与える影響を考察する。

まず、キプロスが抱える最も重大な懸案として、依然として解決の糸口が見出されていない民族紛争の問題は、きわめて大きな政治的意味を有する⁽¹²⁾。1974年の事実上の分断国家化に際して、それまで混在していた民族集団の分離が半強制的に起こり、多数派のギリシャ系住民が南側に、少数派のトルコ系住民が北側にそれぞれ集住するに至った。ここにおいて、キプロス島内で事実上の国内避難民が、双方向的に発生した。これ以降、難民の問題はキプロスにおいて、しばしば紛争の悲劇の記憶と結び付いて語られる。こうした

歴史的経緯もあって、難民をめぐる問題に対して敏感にならざるを得ない状況が、キプロス国内では醸成されているといえよう。これは南側のEU加盟国であるキプロス共和国のみならず、北側の「北キプロス・トルコ共和国（TRNC）」にも当てはまる。

キプロス紛争は、別の形でも同島の難民問題に影響を与えている。北側から南側に入っ
て難民申請をおこなう人々が多くなっていることは上述したが、その背景には南北間の往
来が格段に容易になっていることが挙げられる。島内を貫く緩衝地帯であるグリーンライ
ン（Green Line）は長らく南北分断の象徴であったが、首都ニコシアなど複数の検問所が
設置され、現在では両系住民を含めて相当程度に自由な行き来が認められるようになって
いる。そのため、トルコから渡ってきたシリア難民や、北キプロスに観光の名目でアフリ
カ各国から渡航した人々が、「合法的に」グリーンラインを超えて南側に入り、キプロス
政府に対して難民の申請をおこなうという事例がみられるのである⁽¹³⁾。

これに対して、キプロス政府は彼らの申請を基本的には拒否できない。キプロス紛争に
よる国内避難民という先例も影響していようが、それ以上に重要なのは、難民の流入を規
制することが政治的にきわめて大きな困難を伴うという点である。難民を管理するという
ことは、それ自体が国境管理と同義となる。ところが、グリーンラインを跨いでやってく
る人々に対して同様の措置を適用すれば、キプロス政府がグリーンラインを「国境」と認
識していることになり、それはトルコによる北側の占領とTRNCの存在をも承認すること
になってしまう。それ故、難民が北側から南側に移動することを防ぐ方策を、キプロス政
府が事実上もたないという事態になっているのである⁽¹⁴⁾。

このように、一見すると無関係なキプロス紛争と難民の問題が、きわめて厄介な政治的
課題として、特に南側において浮上しているといえる。こうした状況は紛争を再び激化さ
せる危険を孕むものであるし、事実そのような南北対立を煽る報道も散見される。極端な
例では、シリアにおける混乱が1974年のキプロスへの軍事侵攻と同根であるとして、トル
コを非難する言説もみられるなど⁽¹⁵⁾、この問題が島内情勢を不安定化させるという懸念
は拭い去れない。

（２）キプロスをめぐる国際関係との相互作用

また、キプロスは様々な形で国際政治上の問題とも関わっており、それらが難民問題と
相互に作用している点も看過できない。第一に、キプロス紛争とも関連するが、EUとト
ルコの間の微妙な関係が、キプロスにも重大な影響をもたらしている。前述した2016年の
協定では、ギリシャからトルコに移民・難民を送還する旨が定められている。しかし、そ
れは同時にキプロスが対象から外されていることを意味しており、そうした側面も北キプ
ロスから南側への難民流入に少なからず寄与していると考えられよう。北側の占領を既成

事実化してTRNCの後ろ盾になっているトルコに対して、キプロス政府は一貫して強硬な態度をとり続けているが、折しも周辺海域のガス田開発をめぐる競争が激化するなかで⁽¹⁶⁾、双方が難民の問題を政治利用している感は否めない。トルコが大量の難民を自国領内に留め置いているからこそ、辛うじて欧州難民危機は沈静化に向かっているわけであり、一加盟国であるキプロスとトルコの対立は、EUにとっても頭の痛い問題になっているといえよう。

第二に、キプロス島内には第三国が主権を有する領域が存在する。すなわち、キプロスの旧宗主国イギリスの主権基地領域（SBA）である。軍事基地であるSBAには一般人の立ち入りが禁止されているし、キプロスの主権は及ばないが、一方で事実上はシェンゲン圏の範囲に組み込まれているなど、非常に錯綜した状態になっている。このような特殊な領域において、難民の問題はどのように処理されるのか。実際にSBAに漂着した難民は少なからず存在し、その待遇をめぐる劣悪な状況も度々報じられてきた⁽¹⁷⁾。それは昨今の事象に留まらず、20年以上にもわたってSBA内に留め置かれていたケースすらあった⁽¹⁸⁾。漂着した難民の多くはSBAから脱出することができず、ギリシャなどの大陸諸国に渡航した親族との再会もままならない、という事例も散見される。また、イギリス側の対応は総じて鈍いものであり、人道上の批判もしばしば噴出している。

加えて、SBAの地位は今なお出口のみえないブレグジット（Brexit）との関わりにおいても大きな問題になり得る。仮に離脱後の円滑な移行が実現しなかったとすれば、SBAの存在はもちろん、基地内に残された難民がどのように処遇されるのか、議論が深まっているとは到底思えない。SBAに留め置かれていた相当数の難民がキプロス島内に入り込むとすれば、深刻な騒乱が生じても不思議ではなかろう。その意味で、ブレグジットが難民問題を媒介としてキプロスの国内情勢に波及効果をもたらし、ひいてはEU全体にとっても少なからぬ影響を及ぼし得る。中東に最も近接するからこそ、キプロスにおける難民の問題は国際的にも無視し得ない懸案なのである。

4. おわりに

本稿では、キプロスというEU内の小国に焦点を当てて、欧州難民危機の一側面を検討してきた。現状において同国の難民をめぐる問題は顕在化してはいないが、その地理的位置と周辺国の政治的環境も相俟って、将来的に何らかの形で混乱が生じる可能性は捨てきれない。そこにキプロス紛争を筆頭とした国際政治上の問題が絡み合うことで、事態がより複雑化することも考えられる。

キプロスは東地中海に浮かぶ小さな島国であり、一国の動向が世界的な影響力をもつわけではないけれども、当地での事象がEUをはじめとする周辺地域の情勢と密接に連動し、ときにはキプロスが危機の震源になるという事態も起こり得る。きわめて不安定な状態にあって多くの難民を生み出している中東や北アフリカ、その難民をめぐる問題が経済的疲弊と相俟ってポピュリズムと反EUの機運が高まりつつある東欧諸国に囲まれながら、キプロスは依然として相対的な安定を保っている⁽¹⁹⁾。この微妙な均衡が今後も維持され、或いは問題が終息に向かうのか、それとも再び危機的な事態が招来するのか、その展望はキプロスのような小国を眺めることによってこそ描けるのかもしれない。

注

- (1) 近年のEUおよび欧州統合の危機とその実相を論じた著作として、遠藤乾『欧州複合危機：苦悶するEU、揺れる世界』中公新書、2016年、を、また難民問題については、墓田桂『難民問題：イスラム圏の動揺、EUの苦悩、日本の課題』中公新書、2016年、をそれぞれ参照。
- (2) ポピュリズムに関しては豊富な研究があるが、ここでは差し当たり、EUにおけるポピュリズムに焦点を絞ったものとして、庄司克宏『欧州ポピュリズム：EU分断は避けられるか』ちくま新書、2018年。また、最新の諸研究として、『日本EU学会年報』第39号、2019年、の共通論題の各論文も参照。
- (3) 一例として、八十田博人「地中海移民・難民対策をめぐるイタリア・EU間の論争」『日本EU学会年報』第37号、2017年、69-91頁。
- (4) 邦語での主要な文献として、岡部みどり「欧州移民・難民危機とEU統合の行く末に関する一考察」『国際問題』第662号、2017年6月、17-24頁；井上淳「EUへの難民大量流入の構造的要因：積極的対外政策と難民対策との間のトレード・オフ」『日本EU学会年報』第37号、2017年、115-133頁、など。また、難民の問題は人口移動という観点から国際政治学の研究対象になる。この点については、田所昌幸『越境の国際政治：国境を越える人々と国家間関係』有斐閣、2018年、が詳しい。
- (5) ダブリン規則およびシェンゲン協定については、中坂恵美子「EUにおける難民等受入れの責任と負担の分担：ダブリン規則の改正とリロケーション」『広島平和科学』第38号、2016年、1-14頁；土谷岳史「EUにおける「難民危機」とシェンゲンの再構築（1・2）」『高崎経済大学論集』第59巻第2・3・4合併号、2017年、33-45頁；第60巻第1号、2017年、67-78頁、をそれぞれ参照。
- (6) 難民を中心に非正規移民への対策を盛り込んだ協定である「EU・トルコ声明」については、「EU・トルコの難民対策合意：その背景と進捗状況」『EU MAG』2016年7月29日。<<http://eumag.jp/behind/d0716/>> [2019年12月9日閲覧、以下同様]
- (7) なお、キプロスは2004年のEU加盟に際してシェンゲン協定にも署名しており、2019年11月には同国のシェンゲン圏入りに向けた調整が開始される運びとなった。“EU to begin testing Cyprus on Schengen compatibility,” *Cyprus Mail*, 20 November 2019.
- (8) UNHCRのデータについては、次の記事を参照。“Refugee crisis in Cyprus close to tipping point,” *DW*, 9 September 2019. <<https://www.dw.com/en/refugee-crisis-in-cyprus-close-to-tipping-point/a-50352565>>
- (9) そのような報道の一例として、“‘Cyprus is saturated’ - burgeoning migrant crisis grips island; Smugglers increasingly take advantage of island’s partition and proximity to Middle East,” *The Guardian*, 11 December 2018.

- (10) “Cypriots back supporting refugees but not giving citizenship,” *Cyprus Mail*, 8 March 2019.
- (11) “Cyprus could have 100,000 asylum seekers in just five years says minister,” *Cyprus Mail*, 29 October 2019.
- (12) キプロス紛争の概観については、差し当たり、伊藤頌文「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」『国際情勢 紀要』第89号、2019年3月、73-81頁、を参照。
- (13) なお、本稿において「キプロス政府」とはキプロス共和国の政府を指す。
- (14) この点については、在キプロス日本国大使館の四宮光彦参事官よりご教示をいただいた（於ニコシア、2019年12月2日）。記して感謝申し上げる。なお、キプロスの難民法の全文は、以下を参照。〈Ο περί Προσφύγων Νόμος του 2000 (6(I)/2000)〉, Υπηρεσία Ασύλου, Υπουργείο Εσωτερικών. <http://www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/2000_1_6/full.html>
- (15) «Λ. Φουρλάς: Συρία 2019, Κύπρος 1974, ο θύτης παραμένει ο ίδιος», *Φιλελεύθερος*, 23 Οκτωβρίου 2019. <<http://www.philenews.com/european-union/eidiseis/article/805766>>
- (16) “Turkey defies EU with vow to expand drilling off Cyprus; Gas exploration,” *Financial Times*, 17 July 2019; “EUROPE: Cyprus expects EU leaders to endorse Turkey sanctions,” *Financial Mirror*, 16 October 2019.
- (17) “UK must resettle refugees who arrived on Cyprus military base, says UN; Refugee agency contradicts MoD claims that 114 asylum seekers who arrived to British base after being abandoned by people smugglers are not UK responsibility,” *The Guardian*, 21 October 2015; “Status of refugees on sovereign base areas still unresolved; Law Report,” *The Times*, 7 August 2018, など。
- (18) “Refugee families allowed to settle in UK after 20 years stranded at British military base in Cyprus,” *The Independent*, 4 December 2018. <<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/refugees-enter-uk-stranded-army-base-cyprus-20-years-dhekelia-akrotiri-a8665931.html>>
- (19) とはいえ、キプロスにおいてもポピュリズムの伸長を懸念する声もある。最新の研究として、Giorgos Charalambous, “Constructing ‘The People’ and Its ‘Enemies’ in the Republic of Cyprus: A Country of Populist Frames but not Fully Fledged Populism,” *The Cyprus Review*, 30:2 (Fall 2018), pp. 25-41. また、キプロスにおける難民問題のポピュリズムへの影響を検討した論考として、Paola Tamma, “Cyprus’ refugee crisis risks boiling over,” *Politico Europe*, 10 July 2019. <<https://www.politico.eu/article/cyprus-buffed-by-influx-of-asylum-seekers-kofinou-camp-migration/>>

東エルサレムにおけるパレスチナ人若年層の逮捕

—— 近年の傾向とイスラエルの法改正の整理 ——

1. はじめに	53
2. 東エルサレムの若年層の逮捕	53
3. イスラエル側の対応	54
4. 法と実践の乖離—常態化する例外的措置の影響	55
5. おわりに	57

1. はじめに

東エルサレムでは近年、パレスチナ人の若年層⁽¹⁾を対象としたイスラエル警察当局による逮捕が目立っている。2014年7月に開始されたイスラエルによるガザへの軍事侵攻の影で、東エルサレムではパレスチナ人の若者とイスラエル警察との衝突が激化した。2015年10月以降は、一部で「ナイフ・インティファダ」⁽²⁾と呼ばれるに至った、若者による刃物を用いた警察や入植者への襲撃が相次ぎ、それに伴う衝突では死傷者とともに逮捕者数も急増した。一方で、イスラエル当局はこれら一連の緊張の高まりを受けて、同国の少年法をはじめとする関連法を厳罰化する対応措置を取ってきた。

下記ではまず、東エルサレムの若者たちを取り巻く近年の情勢と逮捕傾向を考察した後、衝突の増加に伴いイスラエル側が行ってきた法改正とその主な問題点や議論について整理する。そして、それらが逮捕者や逮捕者家族、また東エルサレムのパレスチナ人コミュニティに与える影響について検討する。

2. 東エルサレムの若年層の逮捕

2014年6月、西岸地区南部の入植地に住む3人のイスラエル人高校生が誘拐された後に殺害される事件が起きた。イスラエル政府はハマスが事件に関与したものとしてその責任を追及し、両者の間の緊張は高まった。その後に開始された約50日間に及ぶガザ地区への軍事侵攻⁽³⁾では2,100人以上のガザ住民が犠牲となり、近年で発生したイスラエル・パレスチナ間の最も大きな軍事衝突として記憶に新しい⁽⁴⁾。

一方で、東エルサレムと西岸地区でも、主にハマースに属するとされるパレスチナ人の一斉検挙をはじめとする軍事キャンペーン⁽⁵⁾が開始され、それに伴い兵士とパレスチナ人との衝突が各地で頻発した。これら一連の出来事によりイスラエル右派の間でパレスチナ人に対する敵対感情も高揚した。7月2日にはイスラエル人高校生3人の殺害の報復として、東エルサレムのシュアファト地区に住む16歳のムハンマド・アブ・フデイルが誘拐され焼殺されるという事件に至った。東エルサレムでは抗議活動が活発化し、8月26日にガザ地区での停戦合意が交わされるまでに、東エルサレムと西岸地区における死者は20名、負傷者は2000名に上ったとの報告がなされている⁽⁶⁾。

これらの衝突は一過性の側面を持ちながらも断続的に起こり、2015年10月以降はさらに先鋭化した。衝突を生むきっかけとなる事件の多くは、ナイフなどの身近な道具を用いてイスラエル兵士や入植者を襲う十代の若者が軍や警察にその場で射殺されるといったもの

である。組織に属さない若者が単独で襲撃におよぼす行為は、これまでのパレスチナの抵抗活動にはあまり見られない新たな現象であると言える。イスラエル警察が公表した統計によると、2014年に逮捕された東エルサレムの未成年者は792人⁽⁷⁾、パレスチナ側の統計では1,500人以上とされている⁽⁸⁾。2015年9月から12月にかけての情勢が最も緊張した3か月間では、東エルサレムに暮らす398人の未成年者が逮捕された⁽⁹⁾。容疑の大半が、投石や火炎瓶の使用とされている。

3. イスラエル側の対応

(1) 東エルサレムのパレスチナ人の法的地位

このような情勢を背景に、イスラエル政府は東エルサレムの若年層に対する取り締まりを強化するための法改正を行ってきた。そもそも、東エルサレムに暮らすパレスチナ人は、イスラエルが1967年の第3次中東戦争で同地域をイスラエル領に併合して以来、イスラエルの行政下で居住権を付与されている。軍法が適用されている西岸地区やガザ地区と異なり、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イスラエルの民法や刑法の対象となる⁽¹⁰⁾。

なかでも未成年者の刑事訴訟法を規定するのがイスラエルの少年法、すなわちYouth Law (Trial, Punishment, and Methods of Treatment)である。2008年に改定された際には、児童の権利に関する国際条約 (Convention on the Rights of the Child; CRC) の精神に基づき、未成年者の逮捕や拘束ならびに収監を「最後の解決手段として最も短い適当な期間のみ」(第37条)⁽¹¹⁾ 用いることとして起訴よりも更生を重点的な柱に据えている。この少年法をはじめとする未成年者の刑事訴訟をめぐる関連法には、2014年以降に次のような変化が加えられた。

(2) 厳罰化の動き

東エルサレムで若者による抗議行動が激化していた2014年6月29日、イスラエルの国会(クネセト)は投石行為の取り締まりを強化する新たな決定を行った。これに基づき、2015年7月29日には刑法(Penal Code, Amendment No. 119, 5775-2015)が改正され、投石行為による刑期の規定が加えられた。それによると、警察官あるいは警察車両への投石は最長5年、一般車両への投石は最長10年、そして周囲の人間に危害を加える意図を持った投石行為には最長で20年の刑が下されることになっている⁽¹²⁾。イスラエル検察庁(State Prosecutor's Office)は2009年にも投石に対する実施方針を掲げているが、その際に典型

例として挙げられていたのは、過去に逮捕歴のない16歳の未成年者による投石である。その投石による損害がなかった場合の刑期は3～4か月というものであった⁽¹³⁾。

さらに、2015年11月2日には少年法が改正され（Amendment No. 20, 5776-2015）、投石によって有罪判決を受けた子どもの親に対して、罰金あるいは罰則を課すことが可能になる取り決めが加えられた⁽¹⁴⁾。これは親に対する金銭的義務を負担させるほかにも、児童手当や奨学金、老齢年金などの社会保障サービスの停止を認める懲罰的措置となっている。また一番最近の変化としては、2016年8月の少年法改定によって、刑事処分の年齢が引き下げられたことで14歳以下の未成年者でも収監が可能となったことがあげられる⁽¹⁵⁾。

法改正とは異なるものの、パレスチナ人の逮捕者に殊に影響を与えたと指摘されるものが、2015年9月に検察庁が発表した新方針である。これにより、逮捕された若者は訴訟手続きが終了するまでの期間を拘置所に収容されるケースがこれまで以上に増えたとされている⁽¹⁶⁾。

4. 法と実践の乖離—常態化する例外的措置の影響

（1）例外的措置の常態化

以上が若年層の逮捕をめぐるイスラエルの法制度と近年の主要な方針の変更点である。これらの諸制度は、東エルサレムのパレスチナ人若年層にどのように適用され、どのような影響をもたらしているのだろうか。厳罰化の措置もさることながら、その内容と実践には大きな乖離がある。とりわけ、少年法の範囲内で例外的な場合にのみ認められている措置が、パレスチナ人の逮捕者には常態的に行われていると言った問題が広く指摘されている⁽¹⁷⁾。

例えば、未成年者の逮捕やその後の取調べは原則的に日中に行うことが定められ、取調べは保護者や弁護士の立ち合いのもとで行われることになっている⁽¹⁸⁾。実際には、逮捕は家族が寝静まった深夜から明け方にかけての時間帯に、パレスチナ人居住区の村や家庭に侵入してきた警察官やイスラエル総保安庁（ISA）の局員らによって実施されることも多い。その後に行われる取調べは、逮捕された子どもの行方が家族に知らされないうちに開始される。

尋問中に行われる心理的、ときには身体的な拷問については、多くの人権団体が指摘する⁽¹⁹⁾。なかには、エルサレムにおける居住権のはく奪や実家の家屋破壊を示唆するような、極めて現実的な圧力が用いられることもある⁽²⁰⁾。取調べは逮捕者の自供によって終わるが、パレスチナ人の若者の多くが読むことのできないヘブライ語で書かれた供述書に指示され

た通りに署名し、それが法廷における判決の根拠となる場合も多い⁽²¹⁾。逮捕後に起きるこれらの過程を、十代のパレスチナ人の若者は多くの場合一人で通過する。黙秘権や弁護士との面会の権利をはじめ、状況の説明が十分になされない中で処罰が進行している現状がある⁽²²⁾。

(2) 長期化する収監がもたらす影響

上記に記したとおり、2015年以降は投石容疑で逮捕された未成年者を、その訴訟手続きが完了するまで収監する傾向が強まった。これには約1か月程度を要するとされるが、衝突の激化に伴い逮捕者が増えるにつれて個々のケースにかかる処理期間は長引き、結果的に数か月に及ぶ収監の長期化を招いた⁽²³⁾。これによって新たに報告されているのは、少しでも早期に収監を終わらせるために、犯していない罪に虚偽の自白を行う若者や、量刑取引を通して検察側が容疑の一部を取り下げる代わりにその他の罪に同意するケースの増加である⁽²⁴⁾。検察側が訴訟手続きを行う間の収監は本来刑期には含まれない。しかし、すでに刑務所で過ごした期間を刑期に含めることを交渉や保釈金を通して可能にすること求めたり、否認を続けること刑期が延びるのを避けることが背景にある。

さらに、東エルサレムの若者たちが経験するものの一つに自宅軟禁 (House Arrest) がある。これは裁判が始まってから刑が確定するまでの期間に、外出制限を条件としながらも若者たちが自宅に戻って過ごすことを認める措置である。これは数日から1年以上と幅があり、外出制限に関しても一切の外出を禁じるものから親の付き添いのもとで通学が許可されるケースなど様々である。2015年1月の時点では、253名のパレスチナ人の若者が自宅軟禁に置かれていたとされる⁽²⁵⁾。自宅で過ごす期間は懲罰的なものとは見なされておらず、通常は刑期には含まれない。ただし、西岸地区の若者たちには同様の措置が認められていないため、パレスチナではイスラエルの少年法が適用される東エルサレムの若者たちが特権的に享受している措置だと見なされがちである。

しかし、最近ではこの自宅軟禁に置かれた若者たちが自ら、残りの期間を自宅ではなく刑務所で過ごしたいと申し出るケースが増えているという⁽²⁶⁾。自宅軟禁では、保護者に子どもの監督義務が課せられる。親は心配がゆえに子どもが外出することのないよう監視をするが、若者たちにとっては家という閉ざされた空間の中で自由が制限されているように感じられる。次第に家庭内で暴力が生じたり、親子や兄弟間の関係が悪化する例などが報告されている⁽²⁷⁾。通学の付き添いや日中の監督を行う親にも、仕事を短縮するなどの対応が求められる⁽²⁸⁾。住民の約79%、さらに児童の84%が貧困ライン以下で暮らしていると指摘される東エルサレム⁽²⁹⁾では、逮捕者の多くも貧困家庭の出身であり、家族に経済的な負担を強いることになっている。

このように、数か月から数年にわたる収監を経験した若者たちが、出所後に元の生活に戻るのには困難がつきまとう。とりわけ、東エルサレムにおける生徒の中途退学は西岸地区と比較しても深刻だと言われている。逮捕者や囚人への法的支援を行う地元団体の調査によると、家庭訪問を行った釈放後の若者たちの実に48%が退学をしたか、成績に著しい低下が見られたとも報告されている⁽³⁰⁾。学校のみが若者たちの社会的居場所ではないものの、コミュニティへの復帰の厳しさが、繰り返される逮捕や収監につながるサイクルを生んでいるとも言えるだろう。

5. おわりに

本稿では、東エルサレムにおいて2014年夏以降に先鋭化した若者とイスラエル当局との衝突や緊張の高まりに伴い、若年層の逮捕が目立つようになった経緯と現状について考察した。これに対して、イスラエル側は未成年者の取り扱いを厳罰化することで抑止を強めてきた。上記では、少年法をはじめとする法改正の動きを整理したうえで、それらが逮捕者やその家族にもたらす影響や課題についても検討を加えた。

東エルサレムの若者の逮捕と収監の問題は、東西エルサレムの統合を進めるイスラエルの、同地区における社会や人口の管理の問題でもあり、政府のユダヤ化政策と無縁ではない。東エルサレムの収監者はその特殊な法的立場から、1993年のオスロ合意以降のイスラエル政府とパレスチナ側とのいずれの和平交渉においても、その対象からは除外される存在にある⁽³¹⁾。2008年以降は東エルサレム出身の収監者を、他のパレスチナ人とは別の、イスラエル北部に位置するギルボア刑務所に収容する傾向も指摘されている⁽³²⁾。パレスチナ社会との地理的な隔絶と孤立が深まる一方で、イスラエル社会との統合のはざまにある東エルサレムの動向に今後も注視が必要である。

注

- (1) 本稿にある若年層とは18歳未満の未成年者のことを指す。
- (2) Nadera Shalhoub-Kevorkian and Shahrazad Odeh. 2018. "Arrested Childhood in Spaces of Indifference: The Criminalized Children of Occupied East Jerusalem." *Canadian Journal of Women and the Law*, vol. 30 (3), 400.
- (3) "Operation Protective Edge" (July 8 – August 26, 2014).
- (4) United Nation's Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA). June 2015. "Key Figures on the 2014 Hostilities," <<https://www.ochaopt.org/publications/fact->

- sheets> (2019年12月9日閲覧)
- (5) “Operation Brother’s Keeper” (June12 – June30, 2014)
 - (6) Addameer: Prisoner Support and Human Rights Association. 2016. “In the Shadow of the 2014 Gaza War: Imprisonment of Jerusalem’s Children,” Ramallah, 26.
 - (7) Nirseen Alyan and Meytal Russo. February 2016. “Arrested Childhood: The Ramifications of Israel’s New Strict Policy toward Minors Suspected of Involvement in Stone Throwing, Security Offences, and Disturbances.” Translated by Shaul Vardi. *The Association for Civil Rights in Israel*. 9.
 - (8) Saed Bannoura. January 2015. “Report: 37 Children Exiled From Their Homes in Jerusalem, 253 under House Arrest,” <<https://imemc.org/article/70384/>> (2019年12月9日閲覧)
 - (9) Shalhoub-Kevorkian and Odeh, 2018. 417.
 - (10) 対象となる刑法にはPenal Code (1977) , Prevention of Terrorism Ordinance (1948), Criminal Procedure Law (1982) がある。ただし過去には東エルサレム在住のパレスチナ人に軍法が適用されることもあり、その判断は恣意的なものとされている。
 - (11) Convention on the Rights of the Child (CRC), Article 37 (b) “the arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.”
 - (12) Alyan and Russo 2016, 6-8.
 - (13) Ibid.
 - (14) Ibid.
 - (15) Shalhoub-Kevorkian and Odeh, 2018. 406.
 - (16) Alyan and Russo, 2016. 13.
 - (17) Alyan and Russo, 2016. 9., Addameer, 2016. 36.
 - (18) Addameer, 2016. 72.
 - (19) Addameer: Prisoner Support and Human Rights Association. 2018. “I’ve Been There: A Study of Torture and Inhumane Treatment in Al-Moscobiyyeh Interrogation Center.” Ramallah.
 - (20) Addameer, 2016. 38.
 - (21) Alyan and Russo, 2016. 13.
 - (22) Yael Stein. October 2017. “Unprotected: Detention of Palestinian Minors in East Jerusalem.” Translated by Michelle Bubies and Maya Johnston. B’Tselem and Hamoked. 5.
 - (23) Alyan and Russo, 2016. 13.
 - (24) Ibid
 - (25) Bannoura. January 2015.
 - (26) Norma Hashim. 2016. Dreaming of Freedom: Palestinian child Prisoners Speak. Translated by Yousef M. al-Jamal. Kuala Lumpur: Saba Islamic Media.
 - (27) Addameer, 2016. 54.
 - (28) Shalhoub-Kevorkian and Odeh 2018, 417; Nadera Shalhoub-Kevorkian. 2019. *Incarcerated Childhood and the Politics of Unchilding*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - (29) The Association for Civil Rights in Israel. May 2015. “East Jerusalem 2015: Facts and Figures.” <<https://law.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/05/EJ-Facts-and-Figures-2015.pdf>> (2019年12月9日閲覧)
 - (30) Addameer: Prisoner Support and Human Rights Association. April 2018. “Born a Target: The Arrest and Prosecution of Jerusalem’s Palestinian Children.” <<http://www.addameer.org/publications/born-target-arrest-and-prosecution-jeruselems-palestinian-children-1>> (2019年12月9日閲覧)
 - (31) Addameer: Prisoner Support and Human Rights Association. “Background Paper: Forgotten City, Forgotten People: Jerusalemite Political Prisoners, the Oslo Process and a Struggle for Freedom.” <<http://www.addameer.org/publications/forgotten-city-forgotten-people-jerusalemite-political-prisoners-oslo-process-and>> (2019年12月9日閲覧)
 - (32) Ibid.

米軍基地をめぐる戦略的関係の構築

——米比軍事基地協定改定交渉 1977-1978年——

はじめに	60
1. 基地の戦略的重要性とアメリカの不安	60
2. 改定交渉におけるフィリピン側の要求と戦略的関係の原点	62
3. むすびにかえて	65

はじめに

1977年にアメリカでカーター政権が発足するとアメリカとフィリピンの関係はカーターの展開した人権外交によって危機的状況に陥った。この状況を打開したのはアメリカによるアジア政策の変更である。アメリカが対アジア政策を修正したことによってフィリピンに存在していた米軍基地の戦略的重要性は高まった。1979年1月、アメリカとフィリピンの間で締結されている軍事基地協定は改定され、両国の関係は戦略的関係となった。アメリカとフィリピンの戦略的関係が構築される際に、要因として挙げられるのは、以下3点である。(1) フィリピンとの関係に対するアメリカの不安、(2) 在比米軍基地における戦略的重要性、(3) 「フィリピン基地を引き続き維持する必要がある」というアメリカの認識、である。

1977年11月から1978年を通して行われた軍事基地協定の改定をめぐる交渉は、米比共同防衛体制の構築とフィリピンに対する援助という二つの側面で進展している。共同防衛に関しては、1977年11月に行われた交渉で基地の司令官はフィリピン軍から擁立されることですので合意していたが、それに伴ってフィリピン軍が基地の管理・運営を行うこととなった。これによってアメリカはフィリピンに対して共同防衛の意識を高めようとした。また、フィリピンに対する援助について、「基地の権利に対する援助」や「米比共同部隊創設の費用」を供与する軍事援助は議会の承認を得ることが困難であったことから、アメリカは「基地に対する援助」の代替としてあらゆる方面からフィリピンに対する支援を整えていく。

アメリカの軍事プレゼンス縮小とそれに伴うアジア諸国のアメリカ離れ、加えて、ソ連の軍備増強による軍事バランスの変化、というこの二つの影響によって、アメリカはアジア太平洋地域に対して不安を増大させた。これによってアメリカは、ベトナム戦争後、沖縄以南唯一の米軍基地となったフィリピン基地を戦略的に重要と位置づけ、フィリピンとの間に防衛協力体制を構築する。本稿では、1979年米比軍事基地協定の改定となって結実していくアメリカとフィリピンの戦略的関係を構築した一連のプロセスを解明していく。

1. 基地の戦略的重要性とアメリカの不安

カーター政権が発足して一年が経過した頃、東南アジア諸国ではアメリカ離れが進んでいった。それを如実に表しているのが、1978年1月にベトナムのチン外相 (Nguyễn D. Trinh) がフィリピンを公式訪問した時の発言である。チン外相は、米軍基地がフィリピンに存在することでアジアが危険にさらされているという懸念を伝えた⁽¹⁾。これに対し

てフィリピンのマルコス大統領（Ferdinand Marcos）は、基地は周辺国を攻撃するためのものではないことを説明した上で、「フィリピンもアメリカに撤退するよう求めている」と述べた。この時マルコスは、米軍がフィリピンから撤退する期限については明言を避けたものの、フィリピン政府として米軍の撤退を望んでいることをきっぱりと明言している。その後、チン外相はマレーシアのフセイン首相（Hussein Onn）と会談した際にも、東南アジアで海外軍事基地の敷設を禁止することを各国に説得するよう求めている⁽²⁾。

アメリカ国家安全保障会議（NSC）では、チン外相がフィリピン基地の存在に懸念を示していること、マルコスが「アメリカに撤退を求めている」と述べたこと、さらに、チン外相が東南アジア地域における海外軍事基地禁止の考えを持っていることについて、すぐさまブレジンスキー国家安全保障問題担当大統領補佐官（Zbigniew Brzezinski）に伝えられた⁽³⁾。この頃、国務省ではアメリカと中国の関係に対する各国の反応に関する分析を行っていた。東アジアの各国は、アメリカと中国の関係が改善することについて、地域の平和と安定につながると高く評価していた。その一方でASEAN諸国がアジア太平洋地域への緊張緩和効果を評価しつつも、中国が地域に潜む改革派の活動を刺激するのではないかと懸念を抱いており、手放しで喜べる状況ではない点も報告していた⁽⁴⁾。NSCと国務省はいずれも、東南アジア諸国とアメリカとの間の溝が深まっていることを認識していたのである。こうした東南アジア諸国によるアメリカへの反応は、東南アジアで唯一となったフィリピンの基地に影響を及ぼす可能性があった。

1978年1月、ブレジンスキーは年頭にあたり、政権発足から一年が経過した対外政策を振り返り、その評価と課題について「NSC週報42号」でカーターに報告している⁽⁵⁾。この中でフィリピン基地に関しては、有事の際、アメリカが東南アジアにアクセスする重要な基地であると高く評価した。またマルコスとの交渉については、カーター政権としてこれまでとは異なる新たなアプローチで交渉を行う状況を整え、基地協定締結に向けてマルコスと協議を再開させたことを評価している⁽⁶⁾。つまり、ブレジンスキーの認識の変化を明示したのが「NSC週報42号」なのである。

また、ブレジンスキー以外にもフィリピン基地の重要性を強く主張する人物がいた。マンスフィールド駐日大使（Michael J. Mansfield）である。アジアの安定にとって、フィリピン基地は重要拠点となり不可欠であるとマンスフィールドは唱えていた。マンスフィールドは、アジア太平洋地域におけるアメリカの立場についてカーターと議論した際、「アメリカはヨーロッパ地域に比べ、アジア地域に対する認識が低い」と指摘し、ヨーロッパと同程度の軍事バランスをアジアで維持するようカーターに訴えた。その一方でマンスフィールドは、カーターの対アジア政策のうち在韓米軍撤退政策に関して批判的であった。当初、マンスフィールドは、在韓米軍撤退を支持し、カーターの対アジア政策を正当化し

ていた。しかし、在韓米軍撤退によって失われるアメリカのコミットメントに関して日本が不安を抱いていることと、アメリカ政府によるアジアへの認識が希薄であるとの不満から、在韓米軍撤退政策に疑義を抱き始めていた⁽⁷⁾。カーターとマンスフィールドが議論した時点では、すでにアジア地域に対する再保障とコミットメントを再確認する政策が進められており、ブレジンスキーはマンスフィールドの認識には多少のギャップがあるとしながらも、アジア地域における戦略的な重要性には共感していた⁽⁸⁾。

マンスフィールドは、第七艦隊とアジアに配備された空軍力について、大西洋と地中海における海軍力と同等レベルまで強化するよう主張した。具体的には、アジア地域で起こりうる不測の事態に対応しうる柔軟性、アジア地域におけるソ連海軍増強に十分に対応しうる行動力、極東アジアにおける戦略的均衡の維持の三点が重要になり、これらを可能にするためにはスービック空軍基地とクラーク空軍基地を維持することが極めて重要であると述べている⁽⁹⁾。つまり、「アジア全体の利益からみてフィリピン基地を維持することこそが、アメリカによるアジア政策として重要である」というマンスフィールドの考えが、大統領に対する文書として明確に残されていると言える。1978年に入ると、NSC及び国務省がアジア諸国とアメリカの関係に不安を抱き、在比米軍基地の重要性を認識し始めていたことが、こうした文書からも確認できる。

2. 改定交渉におけるフィリピン側の要求と戦略的関係の原点

カーターの人権外交によって中断されていた軍事基地協定の改定をめぐるアメリカとフィリピンの交渉は、1977年11月から再び開始された。この時点におけるフィリピン側の主な要求は、基地の権利の完全返還、基地使用料と経済援助および軍事援助、基地協定の期限短縮、アメリカによるフィリピン防衛義務等であった。つまり米比相互防衛条約の有効性が交渉の焦点であった。11月の交渉では、在比米軍基地がフィリピン人司令官の指揮下に置かれることで合意がなされたが、この合意はアメリカによる大幅な譲歩の結果であった。フィリピンは「フィリピンに基地が存在することで、フィリピンはアメリカの対ソ戦略に巻き込まれており、基地がソ連の核攻撃の対象となっている」とソ連からの攻撃対象となっていることを引き合いに出し、アメリカに対して強気な姿勢で交渉に臨んでいた。フィリピンは不満を募らせていたこともあり、この交渉時アメリカに対して反発する姿勢を示すことによって、アメリカ側に強く譲歩を迫った。

1978年になると、カーター政権内において、フィリピン基地を維持するためにもフォード政権下で締結しえなかった基地協定の改定を「成立させる必要がある」との認識が共有

ことを求めてきた。しかし、フィリピンにある米軍基地にアクセスするために使用料を支払うということが、アメリカ政府内で正当化されるはずがなかった。そこでブレジンスキーは、議会の承認を獲得できる最善の方法を見出すため、国際開発庁（USAID）のギリガン（John J. Gilligan）に助言を求めた。対外援助は、軍事施設の建設や修繕も含めて軍事目的で行われることを禁止しているため、基地の権利に対して援助プログラムを適用することは難しいことをギリガンはブレジンスキーに伝えた⁽¹⁴⁾。

ギリガンは、基地の権利に対する援助としてではなく、貧困等への開発援助プロジェクトによって代替えすることをブレジンスキーに提案した。実際にギリガンがフィリピンを訪れた際、フィリピン国内における貧困状況が改善されておらず、社会的、経済的に厳しい状況であることを理解していた。クラーク空軍基地とスービック海軍基地周辺の状況を改善しなければ、米比関係に悪影響を及ぼすことが十分に考えられる状況であった。こうした点からギリガンは、開発援助プロジェクトを適用させることは問題ないと考えた。具体的には、基地周辺の当該地域における低所得者に対する住宅投資、衛生および家族計画プログラムの向上、米比共同ボランティア団体による活動の拡大、給水システムの供給といった開発目的の援助であった。またギリガンは、経済援助に関しても、やはり基地における使用権利と結びつけることはできないとした。フィリピンでの援助プログラムが国防支援となるようなことがあってはならないため、援助と在比米軍基地を切り離して検討するようギリガンはブレジンスキーに忠告した⁽¹⁵⁾。

この時点でホワイトハウスでは、フィリピンに対する援助額について5年間で合計3億6,000ドルから4億5,000ドルで構成される案がまとまっていた。しかし、フィリピンに対する援助について、国務省や開発庁、議会の評価は厳しいこともあり、承認を得るためには援助内容に配慮する必要があることがあった。フィリピンに対する援助について、何とか承認を得る必要があることから、いくつかの方法が検討されていたことが明らかである。つまり援助は、マルコスの要求を満たすものであると同時に、開発庁や議会からの承認を得られるものでなくてはならなかった。さらに、4月に行われる予定であったフィリピンの選挙状況や、フィリピン国内の人権状況によっても援助額や援助内容が大きく変わる可能性があった。

このように援助は、国防や軍事に関連することに提供できないことから、基地に対する援助をどのような形で行い、議会の承認を得ることができるかについてNSCは頭を悩ませていた。最初に検討されたのは、「安全保障支援援助（Security Supporting Assistance: SSA）」の適用であった。例えば、スペインにおける米軍基地に対して行った援助では、5年間に3,500万ドルのSSAを盛り込んでいた。ただし、スペインの場合には、科学的かつ文化的なプロジェクトの一環として適用されたものであり、フィリピンの場合のように「基地の権利に対する代償」として適用されたものではなかった。さらに、SSAの適用範囲を

拡大解釈したとしても、在比米軍基地に適用されないのは明白であった。

しかし、「基地の権利」に固執するマルコスを説得するために、SSAをフィリピンとの交渉手段として利用することに対して、国防省や国務省、NSC内では意見が一致していた⁽¹⁶⁾。なぜならば、SSAは基地と直接結びつけなくとも、「基地があるオロンガポ市やアンヘレスの治安改善によって社会的・経済的安定をもたらす」という観点から正当化できる名目であったからである。また、SSAを利用することによって、米比両国間における防衛と経済のより強固な関係構築をマルコスにアピールできるという効果も期待できた⁽¹⁷⁾。

またSSA適用の検討に加えて、対外援助プログラム（Mutual Assistance Program: MAP）を適用すべきかどうかについても確認が行われた。例えばカーター自身、基地における権利に関してMAPを適用することを認めていた⁽¹⁸⁾。少なくとも、基地協定を改定するに当たり、軍事的要素が認められない援助に関して、MAPによってフィリピンを援助するのが最も正当性のある方法であるという認識がアメリカ政府内で存在したのである。しかし、問題は議会で承認を得られるかどうかということであった。人権状況に問題のある国家に対する援助に関し、それを疑問視する意見が出るのが予想されたため、MAPの承認を得るために議会への対策が必要であった。

SSAやMAPといった援助以外として、経済開発援助（Economic Development Assistance: EDA）を基地協定改定と同時に提供する一連のパッケージに含めるかについても議論された。フォード政権下での交渉において、キッシンジャー国務長官（Henry A. Kissinger）は5年間で約5億ドルを経済援助として提供することをマルコスに申し出ていた⁽¹⁹⁾。カーター政権に入ってから78年度予算として約9,900万ドルの経済援助が含まれており、79年度予算には1億1,000万ドルが計上されていた。つまり、毎年約1億ドルの経済援助がフィリピンに供与されていた。フィリピン国民生活の状況を考えると、その後5年間に渡り、これまでと同様に毎年1億ドルの経済援助を行うのが妥当であると考えられていた。しかし、キッシンジャーが提示した金額をマルコスが断った経緯があることから、この経済援助額を拡大するかどうか検討された。

最大の問題は、援助総額であった。1977年4月に行われた大統領検討委員会（Presidential Review Committee: PRC 以下、PRCと表示）では、1976年に行われた交渉で、キッシンジャーがマルコスに提示した金額を上回らない金額に設定することで同意を得ていた。とは言え、援助額の調整にあたっては、1976年時の交渉においてマルコスが援助額に不満を抱き、拒否したという過去の経験を意識せざるを得なかった。マルコスを抑え、かつ議会を通過する妥当な金額にしなければならなかった。フィリピンに対する軍事援助について、アメリカ議会の承認を得るのが難しいことはおそらくマルコスも理解しているであろうとアメリカ政府は予測していた。同時に、フィリピン米軍施設における大幅な削減

を行えば、在韓米軍撤退政策も相まって、アジアにおけるアメリカのコミットメントが激減し、バランスが大きく崩れる可能性があった。マルコス、この点を突いて高額の援助を要求してくる可能性もあった⁽²⁰⁾。こうした様々な援助手法に関する検討を経て、1978年2月28日、在比米軍基地に関するPRCが行われ、フィリピンに対する援助について決定した⁽²¹⁾。

PRCでは在比米軍基地に関して、基地における主要な施設を維持し、持続的かつ安定して基地にアクセスすることを目的として、基地協定を改定することを決定した⁽²²⁾。この決定によって、アメリカがフィリピン基地を維持するために、基地協定を改定することが明示された。過去の改定において、軍事基地協定に不満を抱くフィリピンがアメリカに改定を要求し、そのたびにアメリカが応じることで交渉は行われてきた。しかし、PRCによって、アメリカが基地を維持するために軍事基地協定の改定を行うことを決定されたという点においては、画期的であった。まさにこのPRCの決定こそが、アメリカがフィリピン基地を必要とし、基地を維持するために基地協定の改定を成立させることを明示しているものである。換言すれば、2月28日に行われたPRCによって、アメリカとフィリピンの戦略的関係が誕生したのである。したがって、PRCの記録が戦略的関係の原点となることを立証していると言えよう⁽²³⁾。

PRCではフィリピンとの交渉スケジュールについて、数週間にわたってマルコス大統領と協議したのち、議会から承認を得て、基地協定改定の成立まで交渉を一気に加速したいと考えていた。すでにモンデール副大統領が、4月14日にフィリピンを訪問することになっており、それまでには一連の基地問題を解決したいとしていた⁽²⁴⁾。そのためこのPRCから1か月半の期間に基地問題解決に向けて急ピッチで動くことが示された。適用する援助パッケージの内訳についてであるが、議論されていたSSAを盛り込むことが決定された。さらに経済援助に関して、基地問題をめぐる交渉とは切り離すことを条件として、主要米軍基地が存在するオロンガポやアンヘレスといった地域に対する経済支援をフィリピン支援プログラムの枠組みの中に組み込むことも決定された。そして1980年から1985年までの5年間に、SSAによって1億5,000万ドル、MAPによって3,000万～5,000万ドル、対外有償軍事援助（Foreign Military Sales: FMS）で2億～2億5,000万ドル、合計で3億8,000万ドルから4億5,000万ドルの援助供与が決定された。

3. むすびにかえて

以上のように、アジア諸国との関係に不安を抱いたアメリカが、フィリピン基地の重要

性を認め、フィリピンの米軍基地を維持するためにアメリカ政府側の意思として基地協定の改定を決断した。それが、1978年2月28日行われたPRCであった。そして、交渉において最大の焦点となるフィリピンに対する援助内容もここで決定した。したがって、ブレジンスキーの名によって作成された2月28日付PRCの報告書こそが、アメリカとフィリピンにおける戦略的関係の構築を立証するものであると言える。

1977年から1978年にアメリカとフィリピンの間で行われた基地をめぐる交渉がそれまでの交渉と全く異なるのは、米軍基地をめぐる両国の関係に大きな不安を抱いていたのはアメリカであったことである。在韓米軍撤退政策や米中国交正常化交渉に加え、アジア地域におけるソ連のプレゼンスの拡大など、アジアが大きく動いた時代であり、アメリカはフィリピンの基地を維持する必要があったことが、戦略的関係の構築へと導いたのである。

注

- (1) Memorandum for Dr. Brzezinski, from the Situation Room, "Additional Information Items," January 13, 1978, NLC-1-5-1-50-9, Atlanta, Jimmy Carter Library [hereafter JCL]. ホワイトハウス内にあるシチュエーションルームからNSCに送られた文書である。
- (2) Memorandum for Dr. Brzezinski, from the Situation Room, "Additional Information Items," January 13, 1978, NLC-1-5-1-50-9, JCL.
- (3) "Additional Information Items," January 13, 1978, NLC-1-5-1-50-9, JCL.
- (4) Department of State, "East Asian Attitudes toward Sino-American Relations," January 15, 1978, NLC-26-28-5-6-1, JCL.
- (5) Memorandum for the President, from Zbigniew Brzezinski, "NSC Weekly Report #42," January 13, 1978, NLC-128-9-13-5-1, JCL.
- (6) "NSC Weekly Report #42," January 13, 1978, JCL.
- (7) 村田晃嗣『大統領の挫折』有斐閣、1998年、178-179頁。
- (8) Memorandum for The President, from Zbigniew Brzezinski, "Mansfield's Thought on Asia and the Pacific," February 16, 1978, NIC-6-22-3-2-6, JCL.
- (9) "Mansfield's Thought on Asia and the Pacific," February 16, 1978, JCL.
- (10) "NSC Weekly Report #42," January 13, 1978, NLC-128-9-13-5-1, JCL.
- (11) PRM/NSC14, January 26, 1977, JCL Website, <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/prmemorandums/prm14.pdf> (閲覧日2019年7月1日)
- (12) Memorandum for Dr. Brzezinski, from Situation Room, "Noon Notes," February 13, 1978, NLC-1-5-3-41-7.
- (13) Memorandum for Honorable Brzezinski, "The Quid for Military Installations and A.I.D.-Assisted Philippine Project," Feb 10, 1978, NLC-20-12-4-1-1, JCL. この資料はアマコーストによって作成されたものである。
- (14) Memorandum for Honorable Brzezinski, Feb 10, 1978, JCL.
- (15) Memorandum for Honorable Brzezinski, Feb 10, 1978, JCL.
- (16) Memorandum for Denis Clift, from Christine Dodson, "Vice President's Meeting with Ambassador David Newsom," February 24, 1978, at 1:30 p.m., February 23, 1978, "Issues Paper The Level and Form of Base Compensation to the Philippines," NLC-20-12-4-2-0, JCL, p.3.

- (17) Memorandum for Denis Clift, February 23, 1978, JCL, p.3.
- (18) Memorandum for Denis Clift, February 23, 1978, JCL, p.3-4.
- (19) フォード政権下における交渉で、キッシンジャーはマルコスに対して、5年間に経済援助5億ドル、軍事援助5億ドル、合計10億ドルの援助を行うことを提案している。
- (20) Memorandum for Denis Clift, February 23, 1978, pp. 4-5.
- (21) Presidential Review Committee [hereafter PRC], "Philippine Bases," February 28, 1978, NLC-15-39-11-1-0, JCL, p. 1.
- (22) PRC, "Philippine Bases," February 28, 1978, JCL, p. 2.
- (23) PRC, "Philippine Bases," February 28, 1978, JCL, pp. 1-2.
- (24) PRC, "Philippine Bases," February 28, 1978, JCL, p. 2.