

習近平政権と「恵台政策」

松本 充豊

(京都女子大学現代社会学部教授)

【要約】

本稿は、「挫折」したかに思われた中国の「恵台政策」が、習近平政権でも継続されている理由、および習近平政権の恵台政策にみられる変化とその背景について初歩的な考察を試みたものである。習近平政権が恵台政策を放棄せず、継承した大きな理由のひとつが、「協調促進効果」の顕在化、具体的には民進党の「現状維持」政党化だった。他方、胡錦濤政権の恵台政策は、「社会化効果」の面で大きな課題を残したまま、利益誘導の過程での本人・代理人問題の発生という新たな問題を生み出していた。習近平政権ではそうした課題の克服を図るための調整が行われている。統一促進に向けた協調促進効果のさらなる実現に加えて、社会化効果の発現を目指した新たな措置、利益誘導過程での本人・代理人問題の発生を極力抑えようとする取り組みが確認できる。胡錦濤政権期の恵台政策と比べて、習近平政権期の利益誘導の手法はより洗練されたものになっていると評価できる。

キーワード：習近平、恵台政策、協調促進効果、社会化効果、本人・代理人問題

一 はじめに

「恵台政策」とは、胡錦濤政権期¹に始まった「利益を譲り、台湾に恩恵を与える政策」（「讓利恵台政策」）のことで、中国による台湾の取り込み政策である。その狙いは、台湾住民に経済的な利益を供与することで、住民の対中感情の改善を図り、台湾の世論に影響を与えて、統一に向けて有利な状況をつくりだすことにあった²。

恵台政策は、2005年5月の「国共和解」を契機として始まった。2008年5月に台湾で国民党が政権に復帰すると、中台関係が急速に改善するなかで恵台政策は本格化していった。しかし、2014年3月に台湾で起きた「ひまわり運動」と、それに続く台湾の政局の変化（すなわち同年11月の地方統一選挙での国民党の惨敗、さらに2016年1月の総統選挙・立法委員選挙での大敗による政権喪失）によって、恵台政策は大きく「挫折」したとされる³。

ところが、恵台政策の「挫折」に直面したはずの習近平政権⁴が、それを放棄したわけではない。2018年2月28日には、台湾の企業

¹ 胡錦濤は2002年11月の中国共産党第16回全国代表大会（党大会）で総書記に、翌2003年3月の全国人民代表大会（全人代）で国家主席に選出された。2012年11月に党総書記、2013年3月に国家主席を退任した。

² 歌曙「経済扭轉政治？—中共『恵台政策』的政治影響」『問題與研究』第48巻第3期（2009年9月）、頁11～12。

³ 川上桃子「中国の『恵台政策』」と対峙する台湾社会『アジア研ワールド・トレンド』254巻（2016年11月）、8ページ；川上桃子「『恵台政策』のポリティカル・エコノミー」川上桃子・松本はる香編『中台関係のダイナミズムと台湾—馬英九政権期の展開』（アジア経済研究所、2019年）、82、94～96ページ。

⁴ 習近平は2012年11月の中国共産党第18回党大会で総書記に、翌2013年3月の全人代で国家主席に選出された。台湾で「ひまわり運動」が発生したのは、中国で習近平政権が本格的にスタートした1年後のことだった。

や個人への幅広い優遇策を盛り込んだ31項目の優遇措置⁵が発表され、現在各地の地方政府によって具体的な政策が次々と打ち出されている。同年9月1日には、中国政府が台湾住民に対して、中国国民と同等の公共サービスが受けられる「居住証」を付与する制度が実施されている。惠台政策は依然として継続されており、むしろ積極化しているといえなくもない。

一方で、胡錦濤政権の惠台政策が「挫折」を経験したことも忘れてはならない。習近平が惠台政策に一定の有効性を認め、その継承を決断したとしても、彼は胡錦濤の二の轍を踏むわけにはいかない。習近平政権の惠台政策は、胡錦濤政権の惠台政策の単なる焼き写しとはならず、「挫折」から学んだ教訓をもとに、なんらかの調整が図られたはずである。

習近平政権が惠台政策を放棄しなかったのは、なぜなのか。胡錦濤政権のそれと比べて、習近平政権の惠台政策に変化が見られるとすれば、いかなる要因によって、いかなる変化がもたらされたのだろうか。本稿は、このような問題意識から、習近平政権の惠台政策について初歩的な考察を試みるものである。第2節では、先行研究を踏まえて本稿の分析視点を示す。第3節では、台湾の政局の変化とのかかわりから、惠台政策の展開について振り返る。第4節では、胡錦濤政権による惠台政策の成果と課題を検討し、第5節では、習近平政権が進める惠台政策の特徴を分析し、習近平が惠台政策を放棄せず継承した理由、そして習近平政権期の惠台政策に見ら

⁵ 発表当時、台湾のメディアでは「惠台31項目措置」として大々的に報じられたが、台湾の行政院は公文書での「惠台」という表現を禁止し「対台」と表記することを決め、この措置には「対台31項目措置」という呼称が用いられた（「公文禁用『惠台』 賴清徳：改用中國『對台』31項措施」『自由時報』〔台北〕2018年3月15日、<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2366244>）。

れる変化とその背景を考察する。最後に、本稿の議論を総括する。

二 本稿の分析視点

1 先行研究の検討

恵台政策に関する先駆的な業績といえる耿曙（2009）は、胡錦濤政権が恵台政策に乗り出した理由を明らかにしている。江沢民政権による威圧的な影響力の行使は、「台独」（台湾独立）の動きを抑止するには効果的だったが、統一を促進する効果は見られず、台湾では「統一拒否」の世論が大勢を占めた。台湾に対する威嚇や圧力は、むしろ台湾住民の反中感情を刺激し、台湾を中国から遠ざけていた。胡錦濤政権は、2005年3月に「反国家分裂法」を制定して、威圧的な影響力の行使による「台独」に対する抑止効果の維持に努める一方、台湾との経済交流の拡大を図りつつ恵台政策に着手することで、統一の促進に向けて有利な状況をつくりだそうとした⁶。

耿曙の議論は、恵台政策が継承された理由を説明するものではない。しかし、統一の促進に有利な環境の醸成という、恵台政策に期待されていた政治的効果を指摘している点は重要である。統一の促進に向けて一定の効果が認められるとの習近平の判断が、恵台政策の継承につながった可能性がある。したがって、恵台政策に期待された政治的効果の検証が、それが継承された理由を探るきっかけになるものと思われる。

その一方、恵台政策の「挫折」を目の当たりにした習近平にとって、その克服が大きな課題だったことは間違いない。先行研究で

⁶ 耿曙、前掲論文、頁10～12。

は、惠台政策の「挫折」につながった要因として、外在的な要因と内在的な要因が指摘されている。呉介民（2015）によると、「台湾社会の抵抗力」が惠台政策を「挫折」させた一因だったとされる⁷。これは外在的な要因といえるが、惠台政策の実施過程に内在した要因も明らかにされている。川上（2019）は、中国による台湾産農水産物の買い付けと台湾への観光客の送り出しという2つの事例を取り上げ、ポリティカル・エコノミーの視点から惠台政策が不成功に終わった背景要因を明らかにしている⁸。松本（2019）は、惠台政策を台湾のさまざまなセクターやグループをターゲットにした利益誘導と捉え、クライアンテリズムの枠組みに依拠して、「台商」（台湾企業とその経営者・幹部）への働きかけによる中国の台湾に対する影響力行使（とくに選挙介入）の可能性と限界について考察している⁹。

両者の研究が共通に指摘しているのが、利益誘導ネットワークにおける本人・代理人問題（以下、代理人問題）である。台湾との「実質的な国境」の存在ゆえに、中国は惠台政策の実施過程において台湾の現地協力者という「代理人」への依存が避けられなかった。ターゲットへの利益分配が代理人の思惑に左右されてしまったことが、「本人」である中国が期待した効果にはつながらず、結果的に惠台政策を「挫折」に導いた一因とされている¹⁰。

⁷ 呉介民（平井新訳）「『太陽花運動への道』—台湾市民社会の中国要因に対する抵抗」『日本台湾学会』第17号（2015年9月）、1～37ページ。

⁸ 川上桃子、前掲論文「『惠台政策』のポリティカル・エコノミー」。

⁹ 松本充豊「『两岸三党』政治とクライアンテリズム—中国の影響力メカニズムの比較政治学的考察」川上桃子・松本はる香編『中台関係のダイナミズムと台湾—馬英九政権期の展開』（アジア経済研究所、2019年）。

¹⁰ 川上桃子、前掲論文「『惠台政策』のポリティカル・エコノミー」；松本充豊、同上論文。

惠台政策の「挫折」を乗り越えようとした習近平は、その実施過程に内在した問題をより深刻に受け止めたものと考えられる。習近平政権では、惠台政策の実施過程を検証し、それが抱える問題を突き止めたうえで、その克服が図られていると考えるのが適当であろう。代理人問題の克服に向けた取り組みを検討することは、習近平政権の惠台政策に見られる変化とその背景を明らかにする一助となるはずである。

2 経済的関与

惠台政策に期待される政治的効果を検討するにあたり、その手が必要となるのが経済的関与である。経済的関与とは、経済を対外政策の手段として利用する「経済国策」(economic statecraft)¹¹でとられる手法のひとつである¹²。中国による惠台政策はその具体的な実践として捉えることができる。

経済的関与では、政治的な関係改善につなげる狙いから、経済交流の促進が外交手段として利用される。経済的な相互依存関係を強化することで、相手国の利益の構造を徐々に変化させ、政治的にも関係を改善し、強化していくことが図られる¹³。

経済的関与に期待される政治的な効果は、「協調促進効果」と「社会化効果」の2つに整理することができる。たとえば、国際貿易による利益が相手国の深いレベルにまで浸透していけば、それに

¹¹ Baldwin, David A., *Economic Statecraft*, Princeton (NJ: Princeton University Press, 1985); Norris, William J., *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2016).

¹² 田所昌幸『国際政治経済学』(名古屋大学出版会、2008年)、160～168ページ。

¹³ 田所昌幸、同上書、160～162ページ。

よって相手国の対外的な行動をより協調的な方向へと誘導できるかもしれない（協調促進効果）。また、ある国が国際経済をとおして国際社会と深くかかわるようになれば、いずれはその国も国際社会一般の規範に社会化されていくだろう（社会化効果）。要するに、貿易をとおして、その国の国益に対する考え方を变化させ、アイデンティティを变化させることで、その国の対外行動にも望ましい影響が期待できるのである。威嚇や圧力といった威圧的な影響力の行使では、相手国から政治的な譲歩を短期的に勝ち取ることが重視されがちだが、経済的関与の政治的効果は、より長期的な視野に立って考えるべきものである¹⁴。

胡錦濤政権が惠台政策による経済的関与を重視した理由も、2つの期待される効果と関連づけて理解することができる。第1に、経済交流の拡大と深化による協調促進効果に期待して、中台の政治的な関係の安定化、さらには統一に向けて有利な環境醸成を図りたいとの思惑があったものと思われる。

第2に、社会化効果への期待である。「祖国統一」（台湾統一）を国家目標に掲げる中国にとって、「一つの中国」原則こそが国際社会一般の重要な規範のひとつであり、台湾との関係においても同様である。中国は、国際社会のさまざまな場面で「一つの中国」原則の貫徹を図るとともに、台湾との民間レベルでの経済交流を拡大、深化させていくなかで、台湾が「一つの中国」原則という規範に社会化されていくことを期待したものと考えられる。それは台湾住民が「兩岸」（台湾と中国大陸）という領域でのアイデンティティを形成（あるいは回復）し、確立していくことを意味している。

¹⁴ 田所昌幸、同上書、162～164 ページ。

3 代理人問題の克服

つぎに、本人・代理人論の知見をもとに、代理人問題を克服するための条件を考えてみたい。恵台政策の本質は、台湾のさまざまなセクターやグループを取り込むための利益誘導である。その過程では、本人である中国はターゲットに利益を分配するにあたって、現地協力者という代理人に依存せざるを得なかった。

代理人を雇った場合、本人は代理人の行動を完全には知ることができない（情報の非対称性）。その結果、代理人は裁量の余地（エイジェンシー・スラック）を持つことになる。代理人問題とは、代理人がその裁量を利用して、必要な情報を隠したり、自分勝手に行動したりすることで、本人が求めていたものと違う結果がもたらされることである。代理人問題は、本人と代理人がどれくらい目的を共有しているのかにも大きく規定される¹⁵。

効果的な利益誘導を実現するには、その過程で代理人問題の発生を抑える必要がある。本人が代理人をコントロールするうえで重要とされるのが、モニタリング（監視）である¹⁶。また、代理人との目的の共有度を高めることも有効であろう。代理人を完全には排除できないとなれば、代理人への監視を強化する、あるいは代理人との目的の共有度を高めることで、代理人の忠誠を確保する必要がある。さらに、代理人の数を減らして、代理人への依存そのものを軽減させようとすることも、選択肢のひとつになると考えられる。

本稿では、協調促進効果と社会化効果という2つの効果および代理人問題という視点から、胡錦濤政権が進めた恵台政策の成果と課

¹⁵ 久米郁男・河野勝『改訂新版 現代日本の政治』（放送大学教育振興会、2011年）、106～107ページ。

¹⁶ 久米郁男・河野勝、同上書、107ページ。

題を分析し、習近平政権が惠台政策を継承した理由、そして習近平政権の惠台政策に見られる変化とその背景について考察する。その作業に入る前に、まずは惠台政策の展開を振り返っておきたい。

三 台湾の政局の変化と惠台政策

1 「台独」政権の長期化

本節では、台湾の政局の変化とのかかわりから、中国による惠台政策の展開について概観する¹⁷。2004年3月に台湾で行われた総統選挙で、中国が「台独」勢力と見なす民主進歩党（民進党）の陳水扁が再選を果たした。「台独」政権の長期化という台湾の政局の変化は、中国の胡錦濤政権に大きな衝撃を与えた¹⁸。

「台独」政権の長期化は、中国の台湾に対する影響力行使のあり方を大きく変えた。江沢民政権の経験から、統一の促進にとって威圧的な影響力の行使が逆効果であることは明らかだった。台湾の独立を防ぐことはできたとしても、住民の反中感情を刺激し、かえって台湾を中国から遠ざけていた¹⁹。他方、2000年代初頭には台湾が中国への経済的依存を深めていたことから、台湾に対する影響力を行使するうえで経済的な手段の有効性が高まっていた。民主的な選

¹⁷ 本節の記述にあたり、川上・松本（2019）と松本（2019）を参照した（川上桃子・松本はる香「中台関係のダイナミズムと台湾の政治経済変動」川上桃子・松本はる香編『中台関係のダイナミズムと台湾—馬英九政権期の展開』〔アジア経済研究所、2019年〕、10～17ページ；松本充豊、前掲論文、43～45ページ）。

¹⁸ 松田康博「改革の『機会』は存在したか？—中台対立の構造変化」若林正文編『ポスト民主化期の台湾政治—陳水扁政権の8年』（アジア経済研究所、2010年）、240ページ。

¹⁹ 耿曙（2009）は、江沢民政権が台湾に威圧的な影響力行使を行っていた時期には、台湾では「統一拒否」の世論が大多数を占め、その割合が拡大したと指摘している（耿曙、前掲論文、頁8～10）。

挙が行われている台湾で、経済的な手段を通じて台湾の民意を動かすことができれば、選挙の結果にとどまらず、台湾側の対中政策にも影響を及ぼすことが可能となる²⁰。

そこで、胡錦濤政権は、経済的な手段を使った台湾の幅広い住民への直接的な働きかけをとおして、統一に有利な条件をつくりだそうとした。それを具体的に実践したのが恵台政策である。その一方で、江沢民政権による威圧的な影響力の行使には、「台独」を阻止するのに一定の効果があつた。胡錦濤政権が2005年3月に制定した「反国家分裂法」には、「台独」に断固反対する姿勢と、「台独」の動きに対する「非平和的手段」の行使の条件が示されるとともに、中台の経済交流を推進することが明記された。威圧的な影響力の効果を維持すると同時に、経済的関与（恵台政策）による台湾住民への働きかけを拡大させようとしたのである。

胡錦濤政権にとって喫緊の課題となつたのは、「台独」政権を阻止することだった。そのためには、台湾の民主政治において民進党を封じ込める代理人が必要だった。二大政党制が定着した台湾で、共産党にとって同盟相手となり得る唯一の存在が、「一つの中国」をある程度共有できる国民党だった。

胡錦濤政権は国民党との関係改善を図つた。2005年4月には、中国側の招きを受けた国民党主席の連戦が訪中し、共産党総書記の胡錦濤と会談し、国共両党の歴史的な和解（「国共和解」）が実現した。その後、中国は「国共プラットフォーム」と呼ばれる国共両党による政党間対話の枠組みを使って、台湾の政権党だった民進党の頭越しに、野党だった国民党を相手にして、台湾産の農産物や工業製品の買い付け、中国大陸における台湾系企業の権益保護などの

²⁰ 耿曙、前掲論文、頁11～12。

措置を次々と発表した。

胡錦濤政権による惠台政策は、台湾住民の民意を国民党と民進党、そして中国の共産党（いわゆる「兩岸三党」）が奪い合う、「兩岸三党」政治の枠組みのなかで展開された一種の利益誘導だった²¹。民進党を「台独」政党と見なした胡錦濤政権は、さまざまな経済的優遇策の供与や経済交流の拡大をとおして、台湾住民に中国の経済的な魅力を実感させることで、対中感情の改善と同盟相手となった国民党への支持拡大を図ったのである²²。

2 「台独」政権の阻止

2008年の総統選挙では、「統一しない、独立しない、武力行使しない」というスローガンで「現状維持」路線を掲げ、中国との関係改善を打ち出した国民党の馬英九が勝利をおさめ、国民党が政権を奪回した。台湾での中国に融和的な政権の誕生は、惠台政策の協調促進効果のあらわれともいえ、胡錦濤政権は「台独」政権の阻止に成功した。

胡錦濤政権と馬英九政権は、「台独」反対と「92年コンセンサス」²³を対話と交流の基礎として関係改善に乗り出した。中台の窓

²¹ 松本充豊、前掲論文、39ページ。

²² この間、陳水扁政権は、2006年に新憲法の制定や国家統一委員会および国家統一綱領の廃止の可能性に言及し、2007年には「台湾」名義での国連加盟の是非を問う「公民投票」（レファレンダム）の方針を打ち出すなど「台独」路線へ傾斜を強めていった（松田康博、前掲論文）。

²³ 「92年コンセンサス」とは、1992年に中台の窓口機関のあいだで交わしたとされる「一つの中国」をめぐる双方の解釈上の「コンセンサス」である。中国側はこれを「一つの中国原則を口頭で確認した合意」とし、台湾側（国民党）はその内容を「一つの中国の内容については（中台の）それぞれが述べる」ことで合意した、と説明している。この国民党の主張は中国語で「一個中國、各自表述」と表

口機関による対話が再開され、「兩岸協議」と呼ばれる中台間の実務的な協定が矢継ぎ早に締結されていった。中台の経済交流が拡大してヒト・モノ・カネの流れが「双方向化」するなかで、中国は恵台政策を本格化させていった。胡錦濤政権は、台湾への中国人観光客や留学生の送り出し、台湾産の農産品や電子製品・部品の買い付けなどに乗り出した。恵台政策による利益誘導のターゲットとして重視されたのが、民進党の支持基盤として知られる中南部、中小企業、中下層所得者、いわゆる「三中」と呼ばれるグループだった。

「台独」政権の再来を防ぐためにも、中台の経済交流の恩恵を「三中」というグループに行き渡らせることが期待された。

2012年の総統選挙では、馬英九が中台関係の安定と中国との経済交流の拡大と深化を掲げて再選を果たし、国民党が政権を維持した。台湾の有権者は、台湾の主体性の維持を大前提としながらも、中国の経済的な重要性が高まっている現実から、安定した中台関係の維持と発展がもたらす実利を重んじる選択をしたといえる。恵台政策の協調促進効果がさらにあらわれて、胡錦濤政権は「台独」政権の再来を阻止することにも成功したのである。

3 恵台政策の「挫折」

ところが、2014年初に勃発した「ひまわり運動」が、中台の経済交流の拡大と深化をめぐる台湾の世論を大きく変えた。

実はそれ以前から、台湾住民のあいだには、中台経済関係の緊密化を進めようとする馬英九政権の対中政策に対する警戒感が強まっていた²⁴。また、中国の影響力が台湾社会のさまざまな領域に深

現され、「一中各表」と略記されている（松本充豊、前掲論文、48ページ）。

²⁴ 小笠原欣幸「馬英九政権の8年を回顧する—支持率の推移と中台関係の角度か

く浸透していくことに対する無力感も広がっていたが、「ひまわり運動」の発生はそうした状況を打破して社会全体を「アクティベート」する効果を持ったとされる²⁵。学生らの強烈な行動が「中国に呑み込まれたくない」という台湾人の感情を表出させ、それは瞬間に広範な住民へと広がっていった。そして、「ひまわり運動」の過程を通じて、「中国との経済交流の利益は、中国と結託した台湾の一部の大企業や政治家に独占されている」との批判や、「中国との経済の緊密化により、台湾の若者が低賃金や失業問題に直面している」という不満の声は、社会に広く共有されていった。

台湾の対中交流をめぐる民意は大きく変わり²⁶、政権党だった国民党は2014年11月の統一地方選挙で惨敗、2016年1月の総統選挙・立法委員選挙でも大敗して政権を失った。こうした台湾の政局の変化は、馬英九政権下での中台関係の深化とその帰結に対する台湾住民の反発のあらわれだった。結果的に、統一に有利な環境をつくり出すことにも、国民党への支持拡大にもつながらなかったことから、惠台政策は「頓挫」ないし「挫折」したと受け止められた²⁷。

ら」松田康博・清水麗編著『現代台湾の政治経済と中台関係』（晃洋書房、2018年）、28～31ページ。

²⁵ 呉介民（平井新訳）、前掲論文、頁1～2。

²⁶ 小笠原（2018）は、台湾のケーブルテレビ局・TVBSの世論調査をもとに、「ひまわり運動」の半年前である2013年10月には、「馬政権の兩岸政策は中国大陸に傾斜し過ぎ」という見方が「そうではない」との見方を35ポイント上回り、「馬政権の兩岸関係処理の政策と作法について」は「支持」が24%、「不支持」が64%とその差が40ポイント開いていたことを指摘している（小笠原欣幸、前掲論文、30ページ）。

²⁷ 川上桃子、前掲論文「中国の『惠台政策』」と対峙する台湾社会」、8ページ；川上桃子、前掲論文「『惠台政策』のポリティカル・エコノミー」、82、94～96ページ。

四 惠台政策の成果と課題—習近平による継承と調整

1 成果—継承の理由

本節では、胡錦濤政権が進めた惠台政策の成果と課題を検討することで、習近平政権で惠台政策が継承された理由と、その調整が図られた背景を考察する。

習近平は、惠台政策の「挫折」を目の当たりにしながら、なぜそれを放棄せず、継承したのだろうか。その理由のひとつは、中国にとってリスクの小さい政策手段だったからである。経済的な相互交流の深まりが、新たな政治的な紛争の火種を生むことは珍しくない²⁸。「ひまわり運動」はまさにそうした事例だったといえよう。経済的な交流拡大が必ずしも政治的な関係改善につながるわけではないが、全般的な外交・政治関係の改善を図るという文脈では、経済的関与は比較的リスクの小さい外交手段とされている²⁹。実際、中国による台湾への過度な威圧的手段の行使、とくに武力行使ともなれば、米国の介入を招く恐れがある。しかし、理由はそれだけではない。

習近平が惠台政策を放棄しなかったのは、それを継続することに積極的な意味を見出したからにほかならない。2016年の総統選挙・立法委員選挙の結果は、国民党が政権維持に失敗したという一点をとりあげると、惠台政策の「挫折」を象徴しているかのように見える³⁰。しかし、協調促進効果という視点からは、また別の解釈が

²⁸ 田所昌幸、前掲書、166ページ。

²⁹ 田所昌幸、前掲書、166ページ。

³⁰ たとえば、川上桃子は「馬英九政権期に中国が推進した惠台政策は、結果的に、中国が意図した政治効果を生むにはいたらなかった」と評価している（川上桃子、前掲論文「『惠台政策』のポリティカル・エコノミー」、82ページ）。

可能になる。習近平が惠台政策を放棄しなかったもうひとつの理由は、協調促進効果が着実にあらわれていたからである。それは民進党の「現状維持」政党化である。

2015年6月、米国政府は民進党公認の総統候補として訪米した蔡英文を厚遇した。蔡英文は、自らの対中政策における「現状維持」について丁寧に説明し、台湾海峡の安定と平和の重要性を訴えた。陳水扁政権のような予測不能で挑発的な政策は取らず、同時に馬英九政権のように中国へ過度に接近することもないと表明し、米国の信頼を得たのである³¹。

この事実から、習近平は民進党の「現状維持」政党化に一定の感觸を得ていたと推測される。2015年11月にシンガポールで開催された中台首脳会談で、習近平が馬英九の「一中各表」発言を封じ込める一方³²、「いかなる党派、団体であろうと、その過去の主張がなんであろうと、『92年コンセンサス』の歴史的事実を認め、その核心的意味を受け入れさえすれば、我々は交流したい」³³と述べたのは、蔡英文と民進党に協調的な行動を促したメッセージだったとみることができる。

³¹ 野嶋剛「『合格』だった台湾『蔡英文』の訪米」『Foresight』2015年6月11日、<https://www.fsight.jp/articles/-/40152>。

³² 馬英九は、メディアに公開された会談冒頭の挨拶のなかで、「海峡兩岸で1992年11月に『一つの中国』原則について得られたコンセンサスは、『92年コンセンサス』と略称されている」と述べるにとどまった（行政院大陸委員會「馬總統出席『兩岸領導人會面』致詞全文」2015年11月7日、<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/MaXiMeeting/index.html>）。その後非公開で行われた会談では「一中各表」や「中華民國」の文言に触れたと発表されている（行政院大陸委員會「馬總統正式會談談話全文」2015年11月7日、<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/MaXiMeeting/index.html>）。

³³ 中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「習近平同馬英九會面」2015年11月7日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201511/t20151107_10992047.htm。

2016年の台湾での政権交代は、習近平政権にとって、「台独」政権の復活ではなく、むしろその可能性が事実上大幅に遠のいたことを意味していたといえる。なぜなら、台湾住民の民意が示された選挙結果が、民進党の「現状維持」政党化を証明したからである。台湾住民の大多数が中国との関係では「現状維持」を望んでいる。有権者である彼（彼女）らにとって、蔡英文と民進党が同じく「現状維持」を掲げる朱立倫と国民党に代わる、確かな選択肢になったからこそ、住民は民進党に多大な支持を与え、民進党は単なる政権復帰にとどまらず、同時に立法院（議会）で過半数の議席を制する「完全執政」を実現できたのである。

台湾で政権交代が確定した直後、2016年3月に習近平が述べた「我々の台湾に対する政治方針は…（中略）…台湾の政局の変化で変わることはない」³⁴という発言は、習近平の強がりなどではなく、むしろ自信のあらわれだったと理解すべきである。台湾の主要政党から事実上「台独」を掲げる政党が消えたことへの自信である。2016年1月の台湾での総統選挙・立法委員選挙の結果に示された民意が、習近平に民進党の「現状維持」政党化を強く確信させ、自信へとつながったと考えられる³⁵。

³⁴ 中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「習近平參加上海代表團審議」2016年3月5日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201603/t20160305_11402896.htm。

³⁵ 2016年5月20日の総統就任を前に、蔡英文と民進党が「92年コンセンサス」をめぐってぎりぎりの線まで中国とのすり合わせを試みたことも、協調促進効果のひとつのあらわれとみることができる。中国が「92年コンセンサス」の歴史的事実と、「台湾と中国はともに一つの中国に属する」というその核心的含意を受け入れるよう求めたのに対し、蔡英文は総統就任演説で「92年会談の歴史的事実」を認め、（中華民国という）「一つの中国」を前提とした「中華民国憲法」と「兩岸人民關係條例」の遵守に言及したものの、「92年コンセンサス」には触れなかった。中国の國務院台湾事務弁公室（国台弁）は「未完成の答案である」とし

ところで、習近平の上記の発言にはいくつかの含意がある。第1に、「台独」政権の阻止という短期的な課題が解消されたことで、より長期的な取り組みが可能になったことである。台湾の民主化以降、中国の歴代政権は台湾の政局の変化に翻弄され続けた。「台独」政権の長期化という台湾の政局の変化への対応が、胡錦濤政権による惠台政策のそもそもの始まりだった。民進党の「現状維持」政党化により、習近平政権はもはや台湾の政局の変化に翻弄されることなく、より長期的な課題に取り組めるようになったのである。「兩岸の経済・社会の融合的発展」という目標が強調されるようになったのは、それを反映したものといえる。

第2に、国民党との同盟関係にこだわる必要がなくなったことである。中国の対台湾政策が台湾の政局の変化に左右されないということは、台湾でどの政党が政権を取ろうとも、中国にはさほど重要ではないことを意味している。胡錦濤政権が台湾での国民党の政権獲得とその維持を支援してきたのは、民進党＝「台独」政党という前提が存在したからである。その前提がもはや存在しない以上、習近平政権にとって、国民党の政権獲得を手助けすることは、必ずしも重要な目標ではなくなったのである。

したがって、威圧的な影響力を行使して「台独」への歯止めを確固たるものにしつつ、経済的関与をさらに進めていくことは、習近平政権にとっても一定の合理性があったと考えられる。習近平が

で不満を表明しつつも、蔡英文を批判することも演説を否定することもしなかった。以後、蔡英文が「我々の善意は変わらず、約束も変わらず、対抗というかつての道に戻ることはない」と繰り返し表明し、「現状維持」という対中政策の原則を一貫して掲げ続けていることは、民進党の「現状維持」政党化を端的に示すものといえる。

「台独」に断固反対する姿勢を繰り返し強調し、中国軍機の台湾周回飛行や空母の台湾周回航行といった軍事演習が頻繁に行われる一方で、惠台政策が拡大されているのはそのためであると解釈することができる³⁶。

2 残された課題—調整の理由①

ところが、胡錦濤政権が進めてきた惠台政策では、期待された社会化効果が一向にあらわれていなかった。胡錦濤政権期を通じて「統一拒否」を示す台湾住民の割合は拡大し、「台湾人アイデンティティ」を明確に表明する住民も急増した。胡錦濤政権の惠台政策は社会化効果の点で大きな課題を残していたのである。

耿曙（2009）によると、台湾で「統一拒否」の世論が大勢を占めていたことが、胡錦濤政権が惠台政策に着手した一因だった³⁷。実のところ、惠台政策がそうした台湾の世論の動向を変えることができたとは言い難い。図1は、国立政治大学選挙研究センターが行っている世論調査をもとに、中国との「統一拒否」を表明した台湾住民の割合の推移を示したものである³⁸。胡錦濤政権が惠台政策

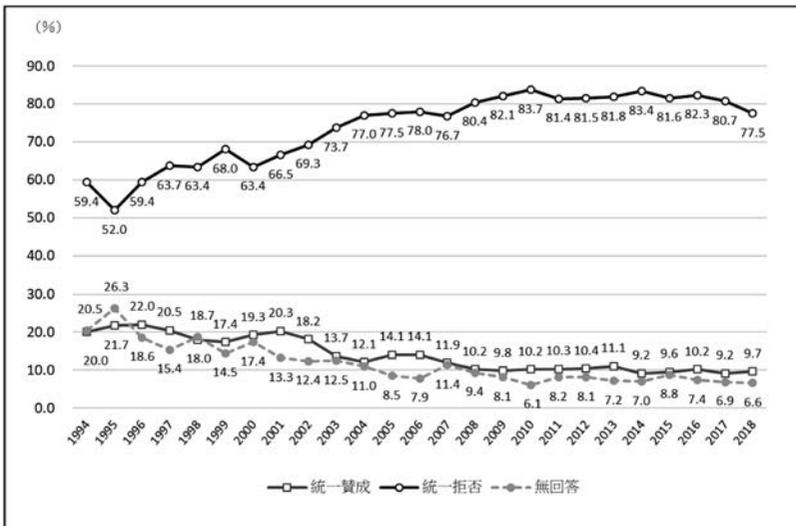
³⁶ 本稿の解釈によれば、軍事的圧力の強化は、中国の台湾に対する武力行使の可能性が高まっていることを示すものではなく、むしろその逆だといえる。民進党を「現状維持」政党にとどめておくには、台湾の世論が「現状維持」のまま、「台独」に向かわないように牽制・威嚇しておけば、それでよいと考えられるからである。

³⁷ 耿曙、前掲論文、頁10～12。

³⁸ 耿曙（2009）にならい「できるだけ早く統一」と「現状維持の後に統一」という回答の割合をあわせて「統一賛成」を表明している割合、「無回答」を除いた他のすべての回答（「できるだけ早く独立」、「永遠に現状維持」、「現状維持の後に決定」および「現状維持の後の独立」）をあわせた割合を「統一拒否」を表明している割合と捉えている（耿曙、前掲論文、頁9）。

を本格化させた 2008 年以降も、「統一拒否」を表明する台湾住民の割合は減少に転じるどころか、むしろ拡大傾向を示しており、全体の 8 割以上に達していたことがわかる。この時期には、「独立賛成」³⁹ を表明した割合も、「統一賛成」を表明した割合を大幅に上回っていた。

図 1 台湾住民の中国との統一をめぐる民意

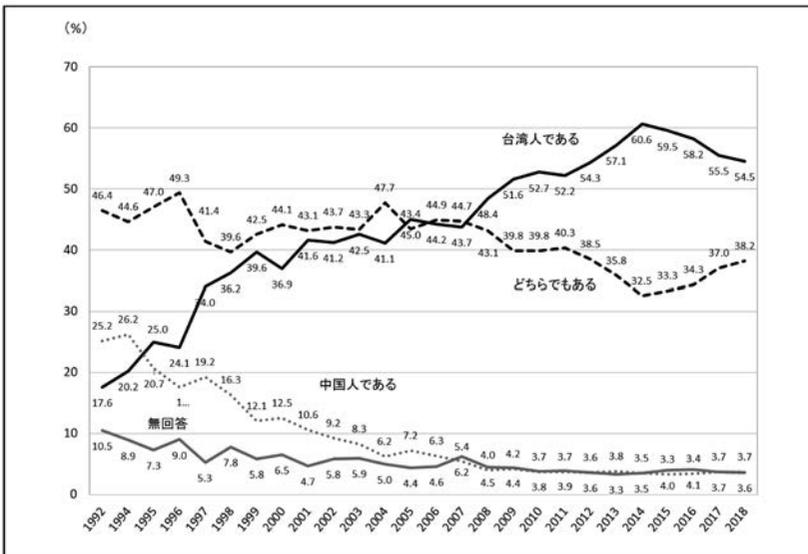


(出典) 國立政治大學選舉研究中心「臺灣民眾統獨立場趨勢分佈 (1994 年 12 月～2018 年 12 月) 重要政治態度分佈趨勢圖」(台北) 2019 年 1 月 28 日、<http://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=167> より作成。

³⁹ 「できるだけ早く独立」と「現状維持の後で独立」という回答の割合をあわせて「独立賛成」と表明している割合と捉えている。「独立賛成」を表明した住民の割合は、2008 年には 23.1%、2014 年には 23.9%、2016 年には 22.9%となっていた (國立政治大學選舉研究中心「臺灣民眾統獨立場趨勢分佈 (1994. 12～2018. 12) 重要政治態度分佈趨勢圖」[台北]、2019 年 1 月 28 日、<http://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=167>)。

さらに、馬英九政権期の台湾では、中国との経済交流が拡大するにつれて、住民の台湾人アイデンティティが強まった。図 2 は、国立政治大学選挙研究センターによる台湾住民のアイデンティティに関する世論調査の結果である。2008 年以降、中台間で経済交流が拡大し深化するにつれて、台湾住民のアイデンティティには顕著な変化が見られたことがわかる。これまで「台湾人でもあり、中国人でもある」と答えていた人々が、「台湾人である」と言い切るようになったことが読み取れる。中国の期待とは裏腹に、台湾住民が中国に距離感を抱く傾向がますます顕著になっていったといえよう。

図 2 台湾住民のアイデンティティの変化



(出典) 国立政治大学選挙研究センター「臺灣民眾臺灣人／中國人認同趨勢分佈（1992年6月～2018年12月）重要政治態度分佈趨勢圖」（台北）2019年1月28日、<http://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=166>より作成。

そうしたなかで、台湾では「ひまわり運動」が勃発した。その

担い手となったのは、確固たる台湾人アイデンティティの持ち主であり、台湾が中国と違うことになんの疑いも持たない「天然独」と呼ばれる学生たちだった⁴⁰。上述した台湾の世論の動向とあわせて、習近平は中国の期待と逆行する現状に危機感を抱き、「台独」の動きを強く牽制しておく必要性を痛感したものである。同時に、台湾の若者の取り込みを強化する必要性も習近平は認識していた⁴¹。それは「三中一青」という新たなスローガンとなってあらわれた。惠台政策による取り込みの重点対象として、それまでの「三中」（中南部、中間層、中低所得層）に、新たに「一青」（若者）が加えられたのである。

台湾の若者の取り込みを強化する方針が示されたのは、協調促進効果と社会化効果を期待してのことだったと考えられる。現在の若者、さらに次の世代の若者の民意が、将来的に台湾の民意の大部分を形成していくことになる。そんな若者たちを取り込んでいけば、台湾の行動を中国にとってさらに協調的な方向へと誘導できるかもしれない。また、台湾の若者たちを中国に引き寄せて、中国に対する、もしくは中国人としてのアイデンティティを芽生えさせ、根づかせていけば、将来的には彼（彼女）たちのアイデンティティを台湾から「兩岸」（中国にとっての「一つの中国」、すなわち中華人民共和国）へと変えられるかもしれない。

「中華民族の偉大な復興」をスローガンに掲げる習近平は、台

⁴⁰ 野嶋剛『台湾とは何か』（ちくま新書、2016年）、190～191ページ。

⁴¹ 「ひまわり運動」の収束後、2014年5月に訪中した親民党主席の宋楚瑜との会談で、習近平は「兩岸関係の未来は兩岸の若者に託されている」と述べている（中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「習近平總書記會見宋楚瑜一行」2014年5月7日、http://www.gwytb.gov.cn/zt/xijinpingshuanti/201504/t20150410_9544770.htm）。

湾住民に向けて「兩岸は一つの家族」であると訴えかけ、「中台の統一が実現してこそ、中華民族の復興が達成される」と強調している。それと並行して、習近平政権では、台湾の若者（さらには中国国内に暮らす台湾人）への恵台政策を通じた中国国内での利益誘導が行われることになった。

3 新たな課題—調整の理由②

胡錦濤政権による恵台政策は、その取り組み自体にも問題を抱えていた。それが利益誘導の過程で発生していた代理人問題である。

恵台政策をとおした利益誘導の過程では、代理人問題が発生していたことがすでに明らかにされている。川上（2019）は、中国による台湾産の農水産物の買い付けと観光客の送り出しの事例を検証し、恵台政策が不成功の終わった背景を分析している。いずれの事例も、中国との財・サービスの取引を通じて「三中」への利益分配の実現を狙ったものだった。中国の広大な消費市場の魅力を実感させ、国民党への支持を調達するとともに、中国への好感度を高めて、将来の統一に向けて有利な環境をつくりだそうとした。しかし、政策実施の過程で、利益誘導のネットワークを構成する多数の代理人を効果的に監視できず、その機会主義的な行動を抑えることができなかった。

たとえば、農産品の買い付けでは、農業とはあまり縁のない、必要な専門知識を持たない人物が多数介在して、取引をかく乱し、また取引の効率性も低下したという。観光客の送り出しでは、台湾への中国人観光ツアーの増加にともない、当該ビジネスでの経験が豊富な香港や中国の旅行業者が台湾に進出し、中国人観光客の訪台ビジネスから生み出される利益を獲得した。その結果、本来受益者と

なるべき台湾の中小旅行者や中南部の飲食業や小売業の関係者への利益の波及効果が抑制されてしまった。現地協力者のネットワークで代理人問題が発生し、利益誘導の効果が大幅に引き下げられたのである。結果的に、恵台政策が本来利益誘導のターゲットにしていた農民や漁民、中南部の観光産業に携わる業者たちには、実際の利益分配が十分に行われなかった⁴²。

台商への利益誘導においても代理人問題が発生していた。胡錦濤政権は、国共両党のイニシアチブのもと「兩岸企業家サミット」など中台交流のための大型フォーラムを組織し、それらを台商の新たな取り込み政策の一環として位置づけた。台商への利益誘導は制度化されたが、実際の台商への利益分配は国民党という代理人に委ねられた⁴³。その結果、最終的な利益の分配先が代理人の思惑に左右されることになった。台商のなかでも国民党と関係の深い大型ビジネスグループや大企業に利益の分配が偏ってしまい、共産党が期待した中小企業への利益誘導にはつながらなかった。中台の経済交流の恩恵が中小企業には十分行き渡らず、結果的に「中国との経済交流の利益は一部の大企業や政治家に独占されている」との批判を後に招くことにつながったといえる⁴⁴。

以上の考察から、習近平政権は、民進党の「現状維持」政党化という協調促進効果の顕在化を恵台政策の成果と捉えて、その継続を決めたものと考えられる。ただし、恵台政策を継続するからには、

⁴² 以上、川上桃子、前掲論文「『恵台政策』のポリティカル・エコノミー」、105～110ページ。

⁴³ 台商への利益分配は事実上、国民党内でも中国との太いパイプと台商に大きな影響力を持つ特定の有力政治家（連戦、呉伯雄、江丙坤や蕭萬長）に握られたといえる（松本充豊、前掲論文、52ページ）。

⁴⁴ 松本充豊、前掲論文、49～54ページ。

さらなる協調促進効果を実現に加えて、課題として残された社会化効果の発現を目指した措置を打ち出す必要があった。そこでは、新たな課題となった代理人問題の発生を極力抑えることが求められた⁴⁵。そうした取り組みのなかで、習近平政権の惠台政策は徐々に輪郭をあらわしていったと考えられる。

五 習近平政権の惠台政策

1 国民党の戦略的価値の低下

本節では、習近平政権が進める惠台政策について検討する。胡錦濤政権による惠台政策は、台湾住民の民意を国民党と民進党、そして中国の共産党が奪い合う「兩岸三党」政治の枠組みのもとで展開された一種の利益誘導政治だった。民進党の「現状維持」政党化は、その枠組みのなかでの国共両党の関係に変化をもたらした。習近平政権による惠台政策では、中国（共産党）にとっての国民党の戦略的価値が低下している。

胡錦濤政権期には、共産党にとって唯一の選択肢だったことが、国民党の共産党に対する交渉力を高めていた。そのために、胡錦濤政権が国民党への妥協を余儀なくされた面もあった。馬英九が台湾内部に向けて、「92年コンセンサス」を「一中各表」であると説明し、「中華民国」という文言を繰り返したのは、その一例といえ

⁴⁵ 2016年1月の台湾での総統選挙・立法委員選挙の結果を受けて、中国は台湾への観光客や留学生の送り出しを制限し、台湾の農水産物の買い付けも停止された（川上桃子、前掲論文「中国の『惠台政策』と対峙する台湾社会」、8～9ページ）。こうした中国の対応は、台湾に対する一種の経済制裁もしくは蔡英文政権に対する圧力の行使といえるが、代理人問題という視点からは、習近平政権が代理人に対する不信任から、それに大きく依存してきた従来型の惠台政策に一旦ブレーキをかけたと解釈することもできる。

る。胡錦濤は国民党との同盟関係を最優先すべきとの判断から、馬英九の言動に目をつぶったのである⁴⁶。

しかし、習近平には国民党に妥協する必要がなくなった。民進党の「現状維持」政党化にともなう国民党の戦略的価値の低下が、国共両党の交渉力の逆転をもたらしたからである。共産党にとって、国民党はもはや唯一の同盟相手ではなくなり、交渉相手のひとつにすぎなくなった。国民党の政権獲得を手助けする必要に迫られることもなくなった。

国共両党の交渉力の逆転を象徴するのが、国民党の主張だった「一中各表」を共産党が認めなくなったことである。2016年の台湾での政権交代以降、共産党は「一中各表」を強調する国民党主席の呉敦義への圧力を強めた。中国を舞台とした利益誘導をとおして国民党の党内政治に介入し、同党内での呉敦義の周縁化を図った。

「一中各表」に言及しない国民党の有力政治家を相次いで中国に招いて厚遇する一方⁴⁷、呉敦義が出席を切望していた「国共フォーラム」はついに開催されず仕舞いだった⁴⁸。いまでは呉敦義を含めて、国民党の有力政治家が「中国とのパイプ」という政治資源を手にしたければ、「一中各表」を表立って口にするができなくなってい

⁴⁶ 松本充豊、前掲論文、48～49ページ。

⁴⁷ たとえば、2018年3月末、呉敦義のライバルとされた新北市長の朱立倫が訪中した際には、中国側は彼を破格の待遇で迎えた。朱立倫は中国滞在中、國務院台湾事務弁公室主任に就任したばかりの劉結一、習近平の側近といわれる上海市トップの同市党委員会書記の李強と会見した。

⁴⁸ 馬英九政権で副総統を務めた呉敦義が訪中を希望しても、当時は退任後の3年以内の訪中には届け出を必要とした「国家機密保護法」の規定により、それが認められるのは難しい状況にあった。そのため、共産党は表立って呉敦義の訪中や国共フォーラムへの参加を拒絶したわけではなかったし、事実上その必要もなかった。

る。

代理人問題への対応という視点から捉えるなら、こうした動きは国民党を「より忠実な」代理人に仕立て上げようとする取り組みと理解することができる。中国には、中華人民共和国という「一つの中国」の実現という目的の共有度を高めることで、国民党という代理人の機会主義的な行動の余地を狭めて、代理人問題の発生を抑制しようとする狙いがあると考えられる。

2 スローガンの変化

重点的な取り込み対象を示すスローガンにも変化がみられる。2017年以降は「ひまわり運動」後に打ち出された「三中一青」に代わって、「一代一線」という新たなスローガンが使われるようになった。「一代」とは台湾の若者のこと、「一線」とは台湾の基層住民のことを指す⁴⁹。「一線」というのは、これまでの「三中」を排除するものではない。むしろ2016年の総統選挙・立法委員選挙での民進党の大勝を受けて、利益誘導のターゲットとして台湾のより広範な住民（有権者）を念頭においたものと思われる。

「一代一線」というスローガンからは、利益誘導のあり方そのものの変化も読み取ることができる。利益誘導の対象であるべき台湾の若者と基層住民に、より直接的なかたちでアプローチしようとする中国の意図が伝わってくる。それは利益誘導の過程に介在する余計な代理人をできるかぎり排除しようとするものでもある。とくに「一線」は、中国が想定する台湾での利益誘導のためのアクセスポイントが、中央レベルから地方レベルへ、そのなかでも基層という

⁴⁹ 楊家鑫・藍孝威「陸對台交流 鎖定一代一線」『中國時報』（台北）2017年5月24日、<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170524000374-260108?chdtv>。

末端レベルへと移行していることを示唆している。「都市間交流」や「民間交流」の名のもとに、地方レベルや民間レベルでの交流空間を積極的に活用することで、台湾側の政権との関係次第では制約されることの多い中央レベルの交流経路を迂回して、利益誘導をスムーズに進める狙いがあるものと考えられる。

以下では、「一代一線」というスローガンのもと、習近平政権が進めている恵台政策の事例を取り上げて、その特徴について考察する。

3 中国国内での利益誘導

2016年5月に台湾で蔡英文政権が成立して以降、中国国内で若者を中心とした台湾人の取り込み政策が積極的に展開されている。2018年2月末には31項目の台湾優遇措置が発表され、同年9月1日からは中国政府による「居住証」の発給が始まった。

31項目の台湾優遇措置は、中国大陸で事業を展開する台湾企業を対象とした12項目と、就学、就業あるいは起業する台湾人を対象にした19項目から構成されている。前者には、中国の企業と同等の待遇を与えることが明記され、税制面での優遇措置のほか、これまで制限されてきた国家プロジェクトのもとでのインフラ整備などへの台湾企業の参入を認める方針が示されている。後者では、医療、教育、文化・映像産業、芸術といったさまざまな分野で高度な専門的な人材を幅広く受け入れること、そして中国大陸での就学、就業や起業にあたり生活面で中国人と同等の扱いを認める方針も示された。現在、これらの方針を踏まえて、各地の地方政府によって具体的な政策が実施されている。さらに、中国大陸で生活する台湾人が「居住証」を持っていれば、就業、教育、医療、社会保険や金

融などの面で中国人と同等の公共サービスを受けられることになった⁵⁰。

いずれも、若者を中心とした台湾人を中国に引き寄せて、中国国内を舞台に利益誘導を図ろうとするものである。そこには、協調促進効果や社会化効果の実現への期待に加えて、代理人問題の発生を抑えようとする狙いが見て取れる⁵¹。中国国内での利益誘導なら、台湾でのそれに比べて代理人への依存が軽減できるし、ターゲットにも目が届きやすい。台湾の現地協力者と比べると、政策実施のための代理人である地方政府への監視もより効果的に行えると考えられる。

4 台湾での新手の利益誘導

2018年11月の統一地方選挙では、台商による「基層民代」への政治献金やその選挙区への投資が話題になった。基層民代とは郷鎮市民代表と呼ばれる地方社会の末端レベルの議員のことで、草の根レベルで影響力や発言力を持った人物である。実際に献金や投資を行った台商には中国国内での投資に便宜が図られるといわれ⁵²、その背後に中国（国務院台湾事務弁公室）の存在を指摘する見方もある⁵³。これは、中国による新手の利益誘導モデルといえ、「一線」

⁵⁰ 中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「關注31條專題」2018年、<http://www.gwytb.gov.cn/31t/>。

⁵¹ このほかにも、川上桃子・松本はる香（2019）は、若者を中心に高度な専門的な人材を取り込み、台湾の「空洞化」を図ることで台湾の弱体化を進め、統一を促進しようとする狙いがあると指摘している（川上桃子・松本はる香、前掲論文、18ページ）。

⁵² 張學任「台灣選舉染紅 分化團結是階段性目標」『新新聞』1653期（2018年11月）、頁82。

⁵³ 林慶川「調査局長呂文忠：有中資金援特定候選人」『自由時報』（台北）、2018年10月22日、<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1241193>。

すなわち基層住民の取り込みを図った惠台政策の一環と捉えることができる。

その実態の把握は困難だとしても、台湾内部での利益誘導である以上、少なくとも現地の代理人への依存は不可避である。この利益誘導モデルにおいて、中国の代理人となるのは台商と基層民代である。ここでの台商とは、これまでも中国の代理人を務めてきた、中国各地で比較的大規模な投資を行っている大企業であると考えられる。これらの大企業のオーナーや経営者の多くが、台商が結成した「台資企業協会」（台商協会）やその全国組織である「全国台湾同胞投資企業聯誼會」（台企聯）の役員を務めている。この種の台商には、中国は兩岸企業家サミットなどの大型フォーラムを舞台にした利益誘導を行う一方で、台商協会や台企聯という監視メカニズムをとおして、その行動に目を光らせてきた。中国にとっては忠実な代理人といえる存在となっていた⁵⁴。

習近平もそのことをよく理解していた。2016年の台湾での政権交代後も、台商への利益誘導の経路とされてきた大型フォーラムは、国共フォーラムを除いて継続して、さらに規模を拡大して開催されている。また、中台関係の不確実性が高まり、中国大陸で事業を展開する台商が少なからず先行きに不安を感じるなか、2017年5月に行われた台企聯の創設10周年の祝賀式典には、習近平自らが祝いのメッセージを送り、台商を重視する姿勢に変わりはないことを伝えている⁵⁵。いずれも、習近平が、台商という代理人の忠誠

⁵⁴ 松本充豊、前掲論文、56～61ページ。

⁵⁵ 中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「習近平致全國台湾同胞投資企業聯誼會成立10周年賀信」2017年5月24日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201705/t20170524_11788503.htm。

を確保するうえで、大型フォーラムを通じた台商への利益誘導と、監視メカニズムとしての台企聯の重要性を認識していることを示している。

中国が新たな代理人と位置づけたのが台湾の基層民代である。基層民代への利益誘導の場とされるのが「海峽フォーラム」である。海峽フォーラムは、毎年5月から6月頃に中国・福建省で開催される、中台の民間レベルでの経済・文化交流のためのフォーラムである。これまでも台湾の中南部の郷長・鎮長や有力者の中国招聘の場として知られ、中国の台湾中南部の取り込み政策の一環といわれてきた⁵⁶。海峽フォーラムの枠組みを使った基層民代への利益誘導は、フォーラムへの出席を名目に往復の航空券を全額補助して中国に招待して、中国国内でも食事や観光などにかかる一切の費用を中国側が負担し、さまざまな接待を行う仕組みになっている。中国側がアレンジした全行程では、各地の台湾事務弁公室の関係者がアテンドを行うという⁵⁷。一方、毎年定期的に開催されるフォーラムへの参加を促しているのには、基層民代を監視する意味合いも込められているとみられる。

中国が台商という忠実な代理人に委ねた任務が、ターゲットとなった特定の基層民代への献金と、その地元選挙区での小規模な建設事業への投資である。台商からの献金であれば、それを受け取った基層民代も、中国から資金を受け取ることを禁じた「兩岸人民關係条例」に抵触することはない。地元の建設事業への投資は一種の公

⁵⁶ 范世平「十八大後兩岸關係之可能發展趨勢」『全球政治評論』No. 39（2012年7月）、頁7～14。

⁵⁷ 張學任、前掲記事、頁82；鍾麗華「海峽論壇搞統戰『落地接待』大手筆」『自由時報』（台北）2018年6月6日、<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1206654>。

共事業といえ、有権者である地元住民（基層住民）への利益誘導と同等の効果が期待できる。それは基層民代にとって組織力の強化につながる可能性がある。

基層民代という代理人には、台商からの献金を元手にした地元住民への利益誘導をとおして、自らを支持する組織票を固めること、もしくはさらに拡大させることが期待されている。基層民代の選挙ではイデオロギーよりも利益や人間関係が重要だとされる。地方社会の末端レベルで有権者と直に接触する基層民代にとって、台商から提供された資金は自らの組織力強化のための重要な資源となる。一方、中国にとっては、基層民代がより多くの有権者を組織化できれば、それだけ台湾の民意を左右できる可能性が高まり、中国が惠台政策を実施する目的にもかなうことになる。つまり、基層民代という代理人との関係では、組織力の強化という目的の共有度を高めることで、基層民代を中国にとってより忠実な代理人に仕立て上げ、代理人問題の発生を抑える手立てが講じられているのである。

このように、利益誘導を通じて代理人の取り込みを図る一方、代理人への監視を強化する、もしくは代理人との目的の共有度を高めることで、習近平政権では台商と基層民代という2つの代理人の忠誠を確保する取り組みが行われている。新卒の利益誘導モデルの特徴は、忠実な代理人によって利益誘導が確実に履行され、ターゲットである基層住民（有権者）への利益分配が着実に実行されることが期待できる点にある。その効果が発揮されれば、中国は台湾社会の末端レベルにおいて組織票を操ることで、台湾の民意を動かせるだけの影響力を手にするようになるであろう。

六 おわりに

本稿では、「挫折」したとされる中国の惠台政策が、習近平政権

でも継続されている理由、そして習近平政権の恵台政策にみられる変化とその背景について初歩的な考察を試みた。

これまでの考察から、習近平政権が恵台政策を放棄せず、継承した大きな理由のひとつが、民進党の「現状維持」政党化という協調促進効果の顕在化だったことが明らかにされた。他方、胡錦濤政権の恵台政策は、社会化効果の面で大きな課題を残したまま、利益誘導の過程での代理人問題の発生という新たな課題を生み出していた。習近平政権ではそれらの克服を図るための調整が行われている。統一促進に向けた協調促進効果のさらなる実現に加えて、社会化効果の発現を目指した新たな措置、そして利益誘導過程での代理人問題の発生を極力抑えようとする取り組みが確認できた。胡錦濤政権期の恵台政策と比べて、習近平政権期の利益誘導の手法はより洗練されたものになっていると評価できる。

ただし、習近平政権にとって懸念材料がないわけではない。中国の経済成長の減速傾向が続き、それにとまなうパイ（経済成長の果実）が縮小すれば、中国国内での台湾人優遇措置が地方保護主義の台頭や経済ナショナリズムの高揚を招く恐れがある⁵⁸。台湾での基層住民への利益誘導も、組織化できる有権者の規模や、公共事業が有権者に与える政治的効果を期待できるのは地方に限られ、都市部での効果はかなり限定的かもしれない。

習近平政権は今後も時間をかけながら、新たな手法を駆使して恵台政策を展開していくことが予想される。たとえそうであっても、

⁵⁸ Yu, Yu and Lin (2016) は、中国国内での恵台政策に対する経済ナショナリズムや地方保護主義の高まりを指摘している (Yu, Yi-wen, Ko-chia Yu and Tse-chun Lin “Political Economy of Cross-Strait Relations: Is Beijing’s patronage policy on Taiwanese business sustainable?,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 99 [2016], pp. 372-388)。

惠台政策の効果は、利益誘導過程に埋め込まれた内在的要因、そして中国国内や台湾内部に存在する、あるいは新たにもたらされる外在的要因によって左右されることになるであろう。

（謝辞）本研究は JSPS 科研費 JP16H02005、JP16H03575 の助成を受けたものである。また、本稿の執筆に際して、2名の匿名の査読者より大変丁寧なコメントと数多くの貴重なご助言を頂戴した。記して御礼申し上げる。

（寄稿：2019年5月24日、採用：2019年6月23日）

習近平政府與「惠台政策」

松本充豐

(京都女子大學現代社會學院教授)

【摘要】

中國胡錦濤政府所推動的「惠台政策」被視為受挫，但是習近平政府並沒有放棄且繼續實施。本文針對習近平政府繼承惠台政策的理由、變化及背景進行初步探討。習政府仍然繼續推動惠台政策的原因之一為顯現「促進協調效應」，具體言之，亦即與民進黨的「維持現況」相互競爭。另一方面，胡錦濤政府所實施的惠台政策，在「社會化效應」方面並沒有發揮明顯的效果，在利益誘導（政治分贓）的過程中產生了委託 - 代理問題。因此，習近平政府爲了要克服以上這些課題而進行調整。根據本文的分析發現，習政府進一步實現促進協調效果以朝向促進統一，再加上推出以社會化效應爲目的之新措施，以及一些企圖抑制利益誘導過程會發生委託 - 代理問題的安排。總之，相較於胡錦濤政府時期的惠台政策，可評論習近平政府在利益誘導上的做法則更加提升。

關鍵字：習近平、惠台政策、促進協調效應、社會化效應、委託 - 代理問題

The Xi Jinping Administration and China's “Favor-Granting Policies”

Mitsutoyo Matsumoto

Professor, Faculty of Contemporary Society, Kyoto Women's University

【Abstract】

Despite the Favor Granting policies promoted by Hu Jintao's administration is viewed as a defeat, Xi Jinping did not give up these policies. This article will take the initial steps to discuss the reasons, changes and background for Xi Jinping's government inheriting the Favor Granting policies. One of the reasons why the Xi Jinping's administration continues to promote the Favor Granting policies is because of the manifestation of the 'coordination promoting effect', which is referring to the partisanship of Democratic Progressive Party's 'maintaining the status quo'. On the other hand, the Favor Granting policies executed by Hu Jintao's government were futile regarding the socialization effect and created a principal-agent problem in the pork barrel politics. Therefore, Xi Jinping has made adjustments to overcome the issues mentioned above. According to the analysis of this paper, Xi Jinping's administration has furthered the effect of promoting coordination to advance reunification, rolled out new policies that focus on the socialization effect, as well as arrangements for attempts that could undermine the principal-agent problem when implementing the pork barrel politics. Overall, Xi Jinping upgraded its pork-barrel methods compared to the Favor Granting policies under

Hu Jintao.

Keywords: Xi Jinping, Favor-Granting Policies, coordination promoting effect, socialization effect, principal-agent problem

〈参考文献〉

- 小笠原欣幸「馬英九政権の8年を回顧する—支持率の推移と中台関係の角度から」松田康博・清水麗編著『現代台湾の政治経済と中台関係』（晃洋書房、2018年）24～37ページ。
- Ogasawara, Yoshiyuki, “Baeikyu seiken no 8 nen wo kaiko suru: shijiritsu no suii to chutai kankei no kakudo kara” [The Retrospect on Ma Ying-jeou’s Eight-Year Administration: From Perspectives of Supporting Rate and China-Taiwanese Relations], in Yasuhiro Matsuda, Urara Simizu eds., *Gendai taiwan no seiji keizai to chutai kankei [Contemporary Taiwanese Political Economy and China-Taiwanese Relations]*, Koyo shobou, 2018, pp.24-37.
- 川上桃子「中国の『惠台政策』と対峙する台湾社会」『アジア研ワールド・トレンド』254巻（2016年11月）、8～9ページ。
- Kawakami, Momoko, “Chugoku no ‘keitai seisaku’ to taiji suru taiwan shakai” [China’s “Favor-Granting Policies” and their Confrontations to the Taiwanese Society], *JETRO World Trends*, Vol.254 (November, 2016), pp.8-9.
- 川上桃子「『惠台政策』のポリティカル・エコノミー」川上桃子・松本はる香編『中台関係のダイナミズムと台湾—馬英九政権期の展開』（アジア経済研究所、2019年）、81～115ページ。
- Kawakami, Momoko, “ ‘Keitai seisaku’ no poriteikaru ekonomi” [Political Economy of Chinese Economic Statecraft and Responses by Taiwan’s Society], in Momoko Kawakami and Haruka Matsumoto eds., *Chutai kankei no dainamizumu to taiwan: baeikyu seikenki no tenkai [Dynamics of China-Taiwan Relations and the Transformation of Taiwan’s Politics and Economy]*, The Institute of Developing Economies, JETRO, 2019, pp.81-115.
- 川上桃子・松本はる香「中台関係のダイナミズムと台湾の政治経済変動」川上桃子・松本はる香編『中台関係のダイナミズムと台湾—馬英九政権期の展開』（アジア経済研究所、2019年）、3～29ページ。
- Kawakami, Motoko, and Haruka Matsumoto, “Chutai kankei no dainamizumu to taiwan no seiji keizai hendo” [Dynamism of China-Taiwan Relations and the Transformation of Taiwan’s Politics and Economy], in Momoko Kawakami and Haruka Matsumoto eds., *Chutai kankei no dainamizumu to Taiwan- baeikyu seikenki no tenkai [Dynamics of China-Taiwan Relations and the Transformation of Taiwan’s Politics and Economy]*, The Institute of Developing Economies, JETRO, 2019, pp.3-29.
- 久米郁男・河野勝『改訂新版 現代日本の政治』（放送大学教育振興会、2011年）。
- Kume, Ikuo, and Masaru kono, *Kaiteixinpan gendai nihon no seiji [Revised Edition Contemporary Japanese Politics]*, Foundation for the Promotion of the Open University of Japan, 2011.
- 呉介民（平井新訳）「『太陽花運動への道』—台湾市民社会の中国要因に対する抵抗」『日本台湾学会報』第17号（2015年9月）、1～37ページ。

- Wu, Jie-min, (trans. by Arata Hirai), “Himawari undo heno michi- taiwan shimin shakai no chugoku yoin ni taisuru teiko” [A Road to Sunflower Movement: The Protest to China Factor by Civil Society in Taiwan], *The Journal of Japan Taiwan Studies Association*, No. 17, September, 2015, pp.1-37.
- 田所昌幸『国際政治経済学』（名古屋大学出版会、2008年）。
- Tadokoro, Masayuki, *Kokusai seiji Keizai gaku, [International Political Economy]*, The University of Nagoya Press, 2008.
- 野嶋剛「『合格』だった台湾『蔡英文』の訪米」『Foresight』2015年6月11日、<https://www.fsight.jp/articles/-/40152>。
- Nojima, Tsuyoshi, “ ‘Gokaku’ datta taiwan ‘saieibun’ no hobei” [It was Passed: The Visit to the U.S. by Taiwan’s Tsai Ing-wen], *Foresight*, June 11, 2015.
- 野嶋剛『台湾とは何か』（ちくま新書、2016年）。
- Nojima, Tsuyoshi, *Taiwan toha nanika? [What is Taiwan]*, Chikuma shobo, 2016.
- 松田康博「改革の『機会』は存在したか？—中台対立の構造変化」若林正文編『ポスト民主化期の台湾政治—陳水扁政権の8年』（アジア経済研究所、2010年）、231～226 ページ。
- Matsuda, Yasuhiro, “Kaikaku no kikai ha sonzai shitaka?- chutai tairitsu no kozohenka” [Did the Opportunity for Reconciliation Exist?], in Masahiro Wakabayashi ed., *Posuto minshukaki no Taiwan seiji- chinsuihei Seiken no 8 nen, [Taiwanese Politics in the Post-democratization Period: Eight Years of Chen Shui-bian Administration]*, The Institute of Developing Economies, JETRO, 2010, pp.231-226.
- 松本充豊「『兩岸』三党政治とクライアンテリズム—中国の影響力メカニズムの比較政治学的考察」川上桃子・松本はる香編『中台関係のダイナミズムと台湾—馬英九政権期の展開』（アジア経済研究所、2018年）、31～79 ページ。
- Mitsutoyo Matsumoto, “ ‘Ryogan’ santoseiji to kuraianterizumu: chugoku no eikyoryoku mekanizumu no hikaku seijigakuteki kosatu” [Three-Party Politics across the Taiwan Strait and Clientelism: A Comparative Political Perspective on China’s Influence], in Momoko Kawakami and Haruka Matsumoto eds., *Chutai kankei no dainamizumu to taiwan: baikyuu seikenki no tenkai, [Dynamics of China-Taiwan Relations and the Transformation of Taiwan’s Politics and Economy]*, The Institute of Developing Economies, JETRO, 2018, pp.31-79.
- 「公文禁用『惠台』頼清徳：改用中国『對台』31項措施」『自由時報』（台北）2018年3月15日、<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2366244>。
- “Gongwen jinyong ‘huitai’ laiqingde : gaiyong zhongguo ‘duitai’ 31 xiang cuoshi” [The Term “Favor-Granting towards Taiwan” is Forbidden in the Official Document. Laiqingde: Replaced with China’s 31 Measures “toward Taiwan”], *The Liberty Times*, Taipei, March 15, 2018.
- 中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「習近平總書記會見宋楚瑜一行」2014年5月7日、<http://www.gwytb.gov.cn/zt/xijinpingshuanti/201504/>

t20150410_9544770. htm.

Taiwan Affairs Office of the State Council PRC, “Xij Jinping zongshuji hui jian songchuyu yihang” [General Secretary Xi Jinping Met with James Soong and his Party], May 7, 2014.

中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「習近平同馬英九會面」2015年11月7日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201511/t20151107_10992047.htm。

Taiwan Affairs Office of the State Council PRC, “Xij Jinping tong mayingjiu huimian” [Xi Jinping Met with Ma Ying-jeou], November 7, 2015.

中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「習近平參加上海代表團審議」2016年3月5日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201603/t20160305_11402896.htm。

Taiwan Affairs Office of the State Council PRC, “Xij Jinping canjia shanghai daibiaotuan shenyi” [Xi Jinping Participated in the Deliberation of the Shanghai Delegation], March 5, 2016.

中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「習近平致全國台灣同胞投資企業聯誼會成立10周年的賀信」2017年5月24日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201705/t20170524_11788503.htm。

Taiwan Affairs Office of the State Council PRC, “Xij Jinping zhi quanguo taiwan tongbao touzi qiye lianyihui chengli 10 zhou nian de hexin” [Congratulatory Letter from Xi Jinping to the 10th Anniversary of the Establishment of the Association of Taiwan Investment Enterprises on the Mainland], May 24, 2017.

中共中央台湾工作辦公室・國務院台湾事務辦公室「關注31條專題」2018年、<http://www.gwytb.gov.cn/31t/>。

Taiwan Affairs Office of the State Council PRC, “Guanzhu 31 tiao zhuanti” [Focusing on the 31 Issues], 2018.

行政院大陸委員會「馬總統出席『兩岸領導人會面』致詞全文」2015年11月7日、<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/MaXiMeeting/index.html>。

Mainland Affairs Council ROC, “Mazongtong chuxi ‘liangan lingdaoren huimian’ zhichi quanwen” [The Full-text of President Ma’s Opening Address at the “Two Cross-Strait Leaders’ Meeting”], November 7, 2015.

行政院大陸委員會「馬總統正式會談談話全文」2015年11月7日、<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/MaXiMeeting/index.html>。

Mainland Affairs Council ROC, “Mazongtong zhengshi huitan tanhua quanwen” [The Full-text of President Ma’s Address at the Formal Meeting], November 7, 2015.

范世平「十八大後兩岸關係之可能發展趨勢」『全球政治評論』第39期（2012年7月）、頁7~14。

Fan, Shi-ping, “Shibada hou liangan guanxi zhi keneng fazhan qushi” [The Possible Development of Cross-Strait Relations after the 18th National Congress of the Communist Party of China], *Review of Global Politics*, No.39, July 2012, pp.7-14.

林慶川「調查局長呂文忠：有中資金援特定候選人」『自由時報』（台北）2018年10月22日、<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1241193>。

- Lin, Qing-chuan, “Diaocha juzhang luwenzhong: you zhong zijin yuan teding houxuanren” [Director General of Investigation Bureau, Leu Wen-jong: Some Certain Candidates are Supported by Chinese Capitals], *The Liberty Times*, Taipei, October 22, 2018.
- 國立政治大學選舉研究中心「臺灣民眾臺灣人 / 中國人認同趨勢分佈 (1992 年 6 月 ~ 2018 年 12 月) 重要政治態度分佈趨勢圖」(台北) 2019 年 1 月 28 日、<http://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=166>.
- Election Study Center National Chengchi University, “Taiwan minzhong taiwanren / zhongguoren rentong qushi fenbu (1992 nian 6 yue~2018 nian 12 yue) : zhongyao zhengzhi taidu fenbu qushi tu” [Changes in the Taiwanese/Chinese Identity of Taiwanese as Tracked in Surveys (June 1992~December 2018) Trends in Core Political Attitudes among Taiwanese], Taipei, January 28, 2019.
- 國立政治大學選舉研究中心「臺灣民眾統獨立場趨勢分佈 (1994 年 12 月 ~ 2018 年 12 月) 重要政治態度分佈趨勢圖」(台北) 2019 年 1 月 28 日、<http://esc.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=167>.
- Election Study Center National Chengchi University, “Taiwan minzhong tongdu lichang qushi fenbu (1994 nian 12 yue~2018 nian 12 yue) : zhongyao zhengzhi taidu fenbu qushi tu” [Changes in the Unificatioin-Independence Stances of Taiwanese (December 1994~December 2018) Trends in Core Political Attitudes among Taiwanese], Taipei, January 28, 2019.
- 耿曙「經濟扭轉政治？—中共『惠台政策』的政治影響」『問題與研究』第 48 卷第 3 期 (2009 年 9 月)、頁 1~32。
- Keng, Shu, “Jingji niuzhuan zhengzhi?- zhonggong ‘huitaizhengce’ de zhengzhi yingxiang” [Limitations on China’s Economic Statecraft: China’s Favor-Granting Policies and Their Political Implications], *Issues & Studies*, Vol.48, No.3, September 2009, pp.1-32.
- 張學任「台灣選舉染紅 分化團結是階段性目標」『新新聞』1653 期 (2018 年 11 月)。
- Zhang, Xue-ren “Taiwan xuanju ranhong: fenhua tuanjie shi jieduanxing mubiao” [Taiwan Elections Dyed Red, the Unity Differentiation is a Scheduled Milestone], *The Journalist*, Issue1653, November 2018.
- 楊家鑫・藍孝威「陸對台交流 鎖定一代一線」『中國時報』(台北) 2017 年 5 月 24 日、<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170524000374-260108?chdtv>。
- Yang, Jia-xin, Lan, Xiao-wei, “Lu duitai jiaoliu: suoding yidaiyixian” [The Mainland-Taiwan Interflow will be Focused on the Young Generation and the Grassroots], *China Times*, Taipei, May 24, 2017.
- 鍾麗華「海峽論壇搞統戰『落地接待』大手筆」『自由時報』(台北) 2018 年 6 月 6 日、<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1206654>。
- Zhong, Li-hua, “Haixia luntan gao tongzhan ‘luodi jiedai’ dashoubi” [The Cross-Strait Forum is Operated as a United Front. It Splurges on “Free Reception Services”], *The Liberty Times*, Taipei, June 6, 2018.
- Baldwin, David A., *Economic Statecraft*, (NJ: Princeton University Press, 1985).

Norris, William J., *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2016).

Yu, Yi-wen, Ko-chia Yu and Tse-chun Lin, "Political Economy of Cross-Strait Relations: Is Beijing's patronage policy on Taiwanese business sustainable?," *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 99 (2016), pp.372-388.

