

「恵台政策」の新たな展開なのか —「恵台 31 項目措置」についての初歩的考察—

松本充豊（京都女子大学現代社会学部教授）

はじめに

2018年2月28日、中国・國務院台湾事務弁公室（国台弁）は、国家發展改革委員会との連名で「兩岸經濟文化交流協力の促進に関する若干の措置」を發表した。台湾に対する幅広くかつ大規模な優遇措置が31項目にわたって示されたことから、台湾では「恵台31項目措置」として大々的に報じられ、物議を醸している。中国側は「台湾同胞と大陸での發展の機会を率先して共有することへの誠実な願いを体現したものだ」¹（國務院台湾事務弁公室）と説明しているが、台湾側は「單純に台湾に恩恵を与えるのではなく、中国を利するのが実質的な目的だ」²（行政院大陸委員会）として警戒心を強めている。台湾・行政院は公文書での「恵台」という表現を禁止し「対台」と表記することを決め、今回の措置を「対台31項目措置」と呼んでいる³。本稿では議論の関係上、恵台31項目措置と表記する。

2005年の中国国民党と中国共産党との歴史的な和解（「国共和解」）を機に、中国の胡錦濤政権が打ち出した経済的手段による台湾の取り込み策が、いわゆる「恵台政策」である⁴。「恵台」とい

う表現が流布していることが示すとおり、今回の措置も概ねこれまでの恵台政策の延長線上にあるものと受け止められている。「半分以上は過去に出されたものか、それらを一步拡大させた措置に過ぎない」との指摘もある⁵。果たして、恵台31項目措置はこれまでの恵台政策の単なる延長に過ぎず、既存の措置を焼き直した新味に欠けるものとして切り捨てられるものなのか。それとも、習近平政権が打ち出した恵台政策の新たな展開を示すものといえるのだろうか。本稿ではこうした問題意識から恵台31項目措置についての初歩的な分析を行ってみたい。

1. 胡錦濤政権と恵台政策

（1）恵台政策とは

恵台政策とは「利益を譲り、台湾に恩恵を与える政策」（「让利恵台政策」）のことで、中国による経済的手段を通じた台湾の政治的取り込み策である。中国の対台湾政策の究極的な目標は、言うまでもなく台湾の統一、すなわち「祖国の平和的統一」の実現である。中国は台湾統一工作の一環として「ビジネスをもって政治を囲い込む（「以商囲政」）」という戦略を進めてきたが、恵台政策はその新たな展開を示すものだった。中国による台湾への働きかけの対象は、それまでは主に中国に進出した台湾企業とそのオーナーや経営者、いわゆる「台商」だったが、恵台政策の実施に伴い台湾の様々なセクターやグループへと拡大した。その狙

1 「国台办：《若干措施》将给台企和台湾同胞带来实实在在的好处」中国・國務院台湾事務弁公室ウェブサイト（http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201802/t20180228_11928562.htm）2018年2月28日。

2 「中國祭恵台31條 陸委會：實質目的在『利中』」『自由時報』ウェブサイト（<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2359797>）2018年3月8日。

3 「公文禁用『恵台』 賴清德：改用中國『對台』31項措施」『自由時報』ウェブサイト（<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2366244>）2018年3月15日。

4 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』No.254、2016年（12月）、8頁。

5 前掲「中國祭恵台31條 陸委會：實質目的在『利中』」。

いは、経済的利益の供与を通じて彼らを政治的に取り込むことで、中国の台湾に対する影響力を高めて統一に有利な環境を作り出すことにあった⁶。

(2) 「台独」政権の長期化

そもそも、胡政権はなぜ恵台政策を打ち出したのか。その最大の理由は台湾の政局の変化にあった。中国が「台湾独立(台独)」勢力と見なす、民主進歩党(民進党)の政権が長期化したからである。「台独」政権(民進党政権)の長期化という事態が、中国の台湾に対する介入やその影響力行使のあり方を大きく変えた。

2000年、台湾では民主化後初めての政権交代が起こり、陳水扁総統が率いる民進党政権が誕生した。2004年には陳総統が再選を果たし、民進党政権の長期化が現実のものとなった。胡政権はそれに大きな衝撃を受けた。胡政権にとって、陳水扁こそ「台独」分子であり、民進党は「台独」政党に他ならなかったからである。とはいえ、中国がそれまでただ手をこまねいていたわけではない。1996年はミサイルで、2000年には朱鎔基首相の強硬発言で、総統選挙の際には台湾を威嚇したものの、いずれも「台独」と見なした候補者(李登輝、陳水扁)の当選を阻止できなかった。2004年は連戦・宋楚瑜ペアの優勢を受けて静観していたところが、陳水扁に逆転による再選を許してしまったのである。

こうした経緯が示すとおり、台湾内部の政局の行方は、中国が外部から影響力を行使するだけでは如何ともし難いものだった。軍事的な手段で台湾に圧力をかけるのは逆効果であることも明らかだった。その一方で、台湾が中国に対する経済的依存を一方的に深めていたことで、経済的手段という選択肢の有効性が高まっていた。そこで、胡政権は台湾内部の様々なアクターに対して、経済

的手段を通じたより直接的な働きかけを行おうとしたのである。それが恵台政策だった。

(3) 国共アライアンスの形成

上述のとおり、中国の対台湾政策の究極的な目標が台湾の統一、すなわち「祖国の平和的統一」の実現であることは言うまでもない。しかし、陳総統の再選を目の当たりにした胡政権にとって、喫緊の課題は「台独」政権をこれ以上の長期化させないことだった。そのための当面の課題として優先されたのが、国民党による政権の奪回、そして政権の維持を手助けすることだった。胡政権は長らく敵対関係にあった国民党との関係改善を急いだ。2005年4月、国民党の連戦主席が訪中し、共産党の胡錦濤総書記と会談して、国民党と共産党との歴史的な和解、いわゆる「国共和解」が実現したのである。

こうして国共両党の間で形成された同盟関係のことを、本稿では「国共アライアンス」と呼んでおきたい。胡政権(共産党)にとって、国民党は同盟のパートナーになり得る唯一無二の存在だった。国民党と民進党による二大政党制が形成されていた台湾の民主政治において、国民党は政権担当能力があり、民進党と対抗できる唯一の政党だった。共産党とは「一つの中国」をある程度共有できる存在でもあった。そして、共産党にとって唯一無二のパートナーだったことが、国民党の共産党に対する交渉能力を高めることになった。中国と台湾との国力の差は大きく、一見共産党が優位に立つかに思われるのだが、両党の関係が非対称な関係ではなく、対等なアライアンスになったのはそのためである。

(4) 恵台政策の展開

台湾の民主政治では、執政制度がフランスと同じタイプの半大統領制(民選の大統領と、議会に責任を負う首相が存在)であることから、政権の

6 川上、前掲論文、8頁。

帰趨は総統選挙で決まることになる。しかも、政党システムでは国民党と民進党による二大政党制が確立されている。こうした条件のもとで、民進党のさらなる長期政権化を阻むとなれば、国民党を次の総統選挙（2008年）で勝たせなければならない。それに成功すれば、さらにその次の総統選挙（2012年）でも国民党の政権維持を後押しする必要があった。

2005年の国共和解の実現をきっかけに、それまで膠着状態にあった中台関係は、共産党政権と民進党政権との間の政権間関係での交流は途絶えたまま、国共両党の政党間関係を軸に動き始めた。2006年4月、国民党と共産党による対話と交流のチャンネルとして、第1回「国共経済貿易フォーラム（国共経貿論壇）」（国共フォーラム）が開かれた。以後、国共両党による対話と交流は定期的に行われ、陳政権の頭越しに中台間の経済交流や人的交流についての協議が進められた。こうした枠組みは「国共プラットフォーム」と呼ばれる。胡政権は「中国とのパイプ」を国民党に独占させ、中台間の対話と交流から民進党を排除した。

「台独」政権阻止を狙う胡政権は、2008年に控えた総統選挙での国民党の政権奪回を手助けするため、国共プラットフォームの枠組みを使って恵台政策をスタートさせた。春節チャーター便や台湾農産品への優遇措置などの協議を行って、その成果を主に国民党を相手に公表する形で台湾に対する利益誘導を行った⁷。共産党は国民党に中国側との交渉チャンネルを独占させ、国民党は民進党政権では実現不可能な対中関係の改善というカードを手にした。それは次の総統選挙を戦う上に国民党にとって大きな政治資源となった。

2008年、台湾で国民党の政権復帰が実現した。

馬英九政権が発足して中台関係が急速な改善に向かうと、胡政権は本格的に恵台政策の推進に乗り出した。中国による利益誘導の対象は、それまでの台商から台湾の様々なセクターやグループへと拡大され、利益誘導の舞台も中国から台湾へと広がった。具体的には、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が行われた。恵台政策の実施にあたって特に重視されたのが、民進党の支持基盤とされる中南部、中小企業、中下層所得者、いわゆる「三中」である。胡政権では、これらのグループに中台経済交流の恩恵が十分に行き渡っていないとの認識に加えて、民進党の支持基盤を切り崩す狙いから、恵台政策による重点的な利益誘導が図られたのである⁸。

馬政権期には、「兩岸関係の平和的發展」という中台関係の新たな局面が生まれた。中台間では同床異夢ながらも関係改善が進み、中国の台湾に対する武力行使の可能性が事実上大幅に後退する一方で、中台間では経済交流が拡大してヒト・モノ・カネの「双方向化」が進んだ。その結果、中台を分け隔ててきた境界（事実上の国境線）が経済的にも、また政治的にも相対化されていった。こうした諸条件が恵台政策の本格化を後押ししたのである。

2. 「兩岸三党」政治と恵台政策

（1）「兩岸三党」政治の枠組み

中国と台湾という「領域」を基準にして、それぞれの政党政治の特徴を指摘するなら、中国は共産党の一党独裁、台湾は国民党と民進党による二大政党制ということになろう。ところが、「政党」というアクターに注目して「兩岸関係の平和的發展」という新たな局面を迎えた中台関係を捉え直すとするれば、「兩岸」という領域の中で繰り広げられた、共産党、国民党と民進党（いわゆる「兩岸

7 松田康博「改善の『機会』は存在したか？—中台関係の構造変化」若林正文編『ポスト民主化期の台湾政治—陳水扁政権の八年』アジア経済研究所、254～255頁。

8 川上、前掲論文、8～9頁。

三党)による相互作用が見えてくる。これを「兩岸三党」政治⁹と呼んでおくと、惠台政策の展開は「兩岸三党」政治の枠組みの中で行われた一種の利益誘導政治だったと見なすことができる。そこに浮かび上がってくるのは、共産党が、国民党と民進党という台湾の二大政党に加わって台湾住民の支持を争う姿である。

(2) 民進党 = 「台独」政党との前提

これまで見たように、胡政権による惠台政策では「台独」政権の阻止が最優先課題とされていた。ここで忘れてはならないのは、民進党政権が「台独」政権と同義だったことで、胡政権の惠台政策がそれを前提としていたことである。事実、胡政権の眼から見れば、陳総統は「台独」分子に他ならなかった。2004年に再選を果たした陳総統は、新憲法の制定や「台湾」名義による国連加盟の是非を問う「公民投票」(レファレンダム)を行う方針を打ち出すなど、台湾独立色の強いアジェンダを次々と繰り出して中国を刺激していた。しかし、2008年の台湾総統選挙では馬英九が勝利をおさめ、国民党の政権復帰が実現したことで、胡政権は台湾での「台独」政権にストップをかけることに成功した。

ところが、その次の選挙でも民進党はやはり「台独」だった。少なくとも胡政権の眼にはそう映ったはずである。なぜなら、民進党の総統候補だった蔡英文が、「92年コンセンサス」には合意文書が存在せず、中国が台湾側(国民党)の解釈を公式には認めていないことを理由に、「92年コンセンサス」は「存在しない」と主張したからである¹⁰。2012年の台湾総統選挙はこの「92年コンセ

ンサス」が大きな焦点となった選挙だった。多くの住民が中台関係の安定の継続を望んで馬総統を支持したことで、彼が再選を果たした。胡政権は再び「台独」政権の封じ込めに成功したのである。

このように、胡政権の惠台政策は、民進党政権は「台独」政権と同義であるとの前提に立っていた。「台独」政権の阻止を最優先したために、国民党の政権奪回と政権維持を後押しすることが図られた。台湾の二大政党制という前提、すなわち国民党と民進党の二者択一の下では、民進党を「台独」の党と認識する胡政権にとって、民進党は原理上交渉相手とはなり得ず、「一つの中国」ある程度共有できる国民党だけが唯一の選択肢だった。こうして、国共アライアンスが形成されたわけだが、唯一無二のパートナーだったことが、国民党の胡政権に対する交渉能力を高める結果となった。そうした両党の関係を象徴するのが「92年コンセンサス」である。

(2) 国民党の交渉能力の高まり

「92年コンセンサス」は、1992年の中台の窓口機関が交したとされる「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(共産党)はこれを「一つの中国を確認した合意」とし、台湾側(国民党)は「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」と説明してきた。この台湾側(国民党)の解釈を中国語で略記したものが、いわゆる「一中各表」である。中国側はこの台湾側の解釈を否定してきたが、胡政権になって台湾側(国民党)の解釈を否定も肯定もしない方針に転換し、国民党との関係改善の実現につなげたのである¹¹。

以後、国共両党は「92コンセンサス」を柱にアライアンスを形成し、維持してきた。とはいえ、国共両党には「一つの中国」をめぐる認識のズレ

9 松本充豊「台湾の民意をめぐる『兩岸三党』政治」『東亜』no.571(1月号)、2015年。

10 小笠原欣幸「選挙のプロセスと勝敗を決めた要因」小笠原欣幸・佐藤幸人『馬英九再選—2012年台湾総統選挙の結果とその影響』アジア経済研究所、2012年、39頁。

11 同上論文、37頁。

が存在した。中国側が念頭に置く「一つの中国」とは中華人民共和国であり、国民党にとっては「中華民国」のことを指す。馬政権は「92年コンセンサス」と言えば必ずそれは「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」（「一中各表」）であると説明し、特に台湾内部向けには「一つの中国とは中華民国である」と繰り返し強調した。しかし、「台独」反対を最優先した胡政権は、たとえ馬総統が「一中各表」、「中華民国」の文言を繰り返しても、国民党とのアライアンスを優先し、それには目をつむったのである。

総括すると、恵台政策は、「兩岸三党」政治の枠組みの中で、国共アライアンスを軸に行われた利益誘導だった。特に、胡政権の恵台政策は、民進党政権が「台独」政権と同義であることを前提に、台湾での「台独」政権の封じ込めを最優先して行われたものだった。逆に、「台独」政権の阻止が最優先されたために、国共アライアンス内での「一つの中国」をめぐる認識のズレは不問に付された。それは、胡政権にとって国民党が唯一無二のパートナーだったことが、国民党の胡政権に対する交渉能力を高めたこととして理解できる。このような「兩岸三党」政治の枠組みの中で、胡政権期の恵台政策は実施されたのである。

3. 恵台政策と中国の影響力行使

(1) 中国の影響力行使

本稿の冒頭でも触れたとおり、恵台政策は、中国による経済的手段を通じた台湾の政治的取り込み策であり、その狙いは、中国の台湾に対する影響力を高めて統一に有利な環境を作り出すことにある。こうした、中国が経済的手段を用いて台湾に対する影響力を行使するメカニズムを「中国の影響力メカニズム」として分析したのが、台湾の政治社会学者・呉介民である。

呉介民によれば、中国の影響力メカニズムは「海峡を越えた政治・ビジネス関係ネットワーク」と、

台湾における「現地協力ネットワーク」の2つの要素から構成されている。「海峡を越えた政治・ビジネス関係ネットワーク」とは、主に中国の政府・官僚組織と台商との間で形成された利益交換関係のネットワークのことだが、中国国内だけでなく台湾内部にも広がり、台湾に元々存在する政治・ビジネス関係ネットワークと絡み合っている。「現地協力ネットワーク」とは、台湾内部に形成されたネットワークであり、これには政治家（行政首長、立法委員、地方議会の議員など）、ニュース・メディア、企業家、文化および教育関連機関、NGOや各種団体、地方派閥や宗教組織などが含まれる。中国がその影響力を行使して、台湾内部で政治的効果を発生させるためには、必ずこうした台湾側のアクターの協力を仰がねばならない。台湾側のアクターは、中国による経済的利益の分配のネットワークへの参加や、中国との政治的コネクションへのアクセスを手にするのと引き換えに、中国の「現地協力者」さらには「代理人」となって中国の政治的な意図を台湾社会で実現させるための役割を担うのである¹²。

川上桃子は、この呉介民による「中国の影響力メカニズム」論を手掛かりに、中国による影響力行使のパターンを明らかにしている。影響力行使の「手法（利益供与型か、懲罰型か）」と「場（中国か、台湾か）」に注目した場合、中国による影響力の行使には、①中国を舞台とする懲罰型、②中国を舞台とする利益供与型、③台湾を舞台とする利益供与型、④台湾を舞台とする懲罰型、という4つのパターンがある¹³。

12 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、12～13頁。

13 川上桃子「中台関係のポリティカルエコノミー分析試論—『中国の影響力メカニズム』を中心に」川上桃子編「馬英九政権下・台湾の経済社会学的分析」基礎理論研究会成果報告書、2015年。

(2) 馬政権期の特徴

馬政権期には、中国による影響力行使に新たな展開が見られた。その特徴は、第1に、影響力行使の「場」がそれまでの「中国のみ」から「中国と台湾の双方」へと広がったことである¹⁴。第2に、「場と対象」に注目した場合、「中国を舞台にした、少数の影響力のある台商をターゲットとした影響力の行使」と、「台湾を舞台にした、より広範な住民向けの影響力の行使」が行われていた。川上は、『中国の影響力メカニズム』の深化、中国による経済的な手段を通じた影響力行使のチャネルの深化と多様化¹⁵が見られたと総括している。それは、中台間でのヒト・モノ・カネの移動の「双方向化」、恵台政策の本格化、そして台湾企業の対中投資のサービス産業化といった要因が重なり合って、もたらされたものだった¹⁵。

要するに、中国の恵台政策は、中国が台湾に対して影響力を行使する手段の1つである。「手法」に注目すると、「利益供与型」が恵台政策に該当する。そして、その利益供与が行われる「場」は当初の中国から、さらに台湾へと広がった。「中国の影響力メカニズム」論の知見を踏まえて、胡政権期の恵台政策を特徴づけるなら、中国と台湾の双方を舞台にした利益供与型の影響力行使であり、中国では少数の影響力のある台商を、台湾ではより広範な住民をターゲットとしていたということになる。そして、呉介民の指摘によれば、台湾を舞台とした恵台政策では「現地協力者」すなわち「代理人」を経由した影響力の行使が行われたのである。国民党は、台湾の民主政治で「台独」（民进党）を封じ込めるための共産党の代理人だった。

14 川上、同上論文。

15 川上桃子「馬英九政権期の台湾における『中国の影響力メカニズム』の深化—予備的考察」川上桃子・松本はる香編「馬英九政権期中台関係と台湾の政治経済変動」調査研究報告書（2016-C-02）、アジア経済研究所、2017年。

4. 恵台 31 項目措置の発表

(1) 恵台 31 項目措置

中国・国台弁は2月28日、いわゆる恵台31項目措置を発表した。これは、台湾の民衆が中国で投資、就学、就業や起業した際に優遇を与える、中国の企業や民衆と同等の待遇を得られるとする措置である。産業、税、金融、就業、教育、文化、医療、メディアなどの分野にわたる幅広い内容で、31項目のうち前半の12項目は台湾企業に関するもの、後半の19項目は台湾の民衆が対象となっている¹⁶。台湾企業に中国でのインフラ建設や政府調達、「メイド・イン・チャイナ2025」計画への参加、ハイテク企業に対する軽減税率の適用などを認めるほか、外国人の受験が制限されている就職試験の受験を台湾人に開放したり、台湾の専門的な人材に海外ハイレベル人材招致計画の「千人計画」や「万人計画」への申請、各種基金プロジェクトへの申請を認めたり、台湾での教員資格を持つ教員が中国で教職に就くことを支援したりするなどの措置が盛り込まれている¹⁷。

国台弁の安峰山報道官は、今回の措置について「習近平総書記の対台湾工作重要思想と中国共産党第19回党大会の精神を完全に実現するものだ」と強調している。「台湾同胞と大陸での発展の機会を率先して共有したいという誠実な願いを体現し、『兩岸は一つの家族』という重要な理念を顕示するものだ」と述べている¹⁸。

さらに、安報道官は、①台湾の企業や同胞に大

16 「关于印发《关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施》的通知」中国・国务院台湾事务办公室ウェブサイト（http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201802/t20180228_11928139.htm）2018年2月28日。

17 31項目の詳細については、大磯光範「戊年は兩岸関係に『旺』をもたらすか—兩岸当局の人事刷新、中国『対台31項目の措置』」『交流』925号、21～23頁、を参照のこと。

18 前掲「国台办：《若干措施》将给台企和台湾同胞带来实实在在的好处」。

陸の企業や同胞と同等の待遇を提供すること、②台湾の企業や同胞の特殊な事情やニーズに配慮したオーダーメイドであること、③受益者が広範囲にわたること、に特徴があると説明し、今回の措置は「台湾の企業や同胞に大きな機会と実際に利益を手にする事で得られる幸福感（「獲得感」）をもたらすはずだ」と語っている¹⁹。

（2）台湾・行政院の対応措置

台湾・行政院は3月16日、台湾側の対応措置として「4つの柱と8つの戦略」（「四大面向、八代策略」）を発表した。施俊吉行政院副院長は、中国が発表した措置は「『惠台』の名を借りて、実際は中国を利する措置だ」と指摘し、台湾から技術、資本や人材を取り込み、中国大陸の経済発展が直面する困難の解決に役立つのが狙いであるとの認識を示した。中国側が発表した31項目のうち、既存の措置に含まれるものは14項目、拡大措置は10項目、新規措置は7項目で、台湾企業の投資、土地や税の優遇、銀行、教育、文化、映像産業、公益と医療の7つの分野にわたるとの評価も示された。

その上で、施副院長は、就学・就業の改善と人材のつなぎ止め・誘致の強化、台湾のグローバルなサプライチェーンにおける優位性の維持、資本市場の深化、文化・映像産業の強化という4つの面から、8つの戦略を推進することを表明した。8つの戦略とは、①学術・研究人材の奨励のグレードアップ、②スタートアップの発展のためのエネルギー強化、③労働者にインセンティブを付与する手段の強化、④医療従事者の就労環境の改善、⑤営業秘密の保護強化、⑥産業イノベーション・高度化の強化、⑦株式市場のエネルギーと国際的視性の強化、⑧映像産業の発展強化、である²⁰。

中国・国台弁の安報道官は3月28日、台湾側の

対応について「台湾側は『対応措置』を打ち出しているが、実際には広範な台湾同胞の大陸での発展の機会と空間を狭めるものだ。民進党当局は台湾民衆の要求に積極的に向き合い、台湾同胞の選択を尊重すべきだ」とコメントしている²¹。なお、国台弁のウェブサイトでは、4月末までの段階で、すでに3回にわたって中国各地での惠台措置の実施状況が紹介されている。

5. 惠台31項目措置に関する世論調査

台湾誌『遠見』は惠台31項目措置に関する世論調査（「大陸惠台31措施大調査」）²²を実施し、その結果を同誌4月号で発表した。

それによると、「中国は台湾に対して友好的である」と考える人の割合は、10年前（2008年6月）に同誌が実施した調査では39.0%だったが、今回（2018年3月）の調査では30.3%に下落した（8.7ポイント減少）。逆に「中国は台湾に対して友好的ではない」と考える人の割合は、10年前の37.9%から42.1%に増加した（4.2ポイント増加）。

ところが、いわゆる「天然独」と呼ばれる世代、すなわち18歳から29歳までの若者の間では、10年前の調査では50.8%が「中国は台湾に対して友好的ではない」と答えていたのが、今回の調査では39.8%に下落し、他の年齢層と比べても一番低い数字となった。逆に「中国は台湾に対して友好的である」と答えたのは、10年前の35.5%から

20 「政院：四大面向及八大強臺策略 務實因應中國大陸對臺31項措施」台湾・行政院ウェブサイト (<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/70ea5798-56c6-4fbc-ba06-730ac87264df>) 2018年3月16日。

21 「国台办：台当局对“31条措施”所谓“因应策略”损害同胞企利益福祉」中国・国务院台湾事务办公室ウェブサイト (http://www.gwyttb.gov.cn/wyly/201803/t20180328_11937831.htm) 2018年3月28日。

22 彭杏珠「惠台31牽動兩岸關係 七成民眾憂心人才外流」『遠見雜誌』ウェブサイト (<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=43666>) 2018年（4月号）。

19 同上資料。

40.8%に増加し、他の年齢層と比べて最も高い数字となった。

「もし機会があれば、中国大陸に行つて発展（投資、就業あるいは学習）したいか」との質問では、全体で41.7%が「中国大陸に行つて発展したい」と答え、「中国大陸には行きたくない」と答えた47.4%をわずかに下回った。しかし、天然独世代の間では「中国大陸に行つて発展したい」と答えた若者が59.6%に達している。

『遠見』は本年3月号で毎年恒例の世論調査（「2018 台湾民心動向大調査」）²³の結果を発表したが、そこにもこれと類似した質問項目があった。それによると、「もし機会があれば、中国大陸、ベトナム、タイ、インドネシア、フィリピンのうち、どの地域に行つて発展（投資、就業あるいは学習）したいか」との質問に対し、「中国大陸」と答えたのは全体では36.6%を占め、前年に比べて6.3ポイント増加していた。これを年齢別で見ると、18～29歳では53.0%（前年比10.5ポイント増加）、30～39歳では42.6%（前年比5.3ポイント増加）、40～49歳では44.5%（前年比10.2ポイント増加）が「中国大陸」と答えていた²⁴。これと今回の調査結果を照らし合わせると、「中国大陸に行つて発展したい」と考える人が短期間に全体で5.1ポイント増加したことになる。さらに、天然独世代だけを取り上げてみると、「中国大陸に行つて発展したい」と考える若者の割合は、今回の調査（59.6%）では本年3月に発表された調査結果（50.3%）よりも6.6ポイント増加し、他の年齢層と比べて最高の数字となった。

今回の恵台31項目措置が発表されたことで、「中国大陸へ行きたいという意欲が高まった」と答えたのは38.0%、「特に影響はなかった」と答

えたのは56.4%となったが、若者の間では「中国大陸へ行きたいという意欲が高まった」とする割合が61.6%に達し、やはり他の世代に比べて最も高くなっている。

恵台31項目措置については、51.9%が「政治的アイデンティティを勝ち取るため」のものだと考え、「実質的な利益につながる」と考えているのは32.4%となった。台湾の発展に「悪い影響をもたらす」と答えたのは45.4%であるのに対し、「良い影響をもたらす」と答えたのは27%にとどまった。「中国は台湾に対して友好的である」と答えた人たちの間でも、24.8%が「人材の流出が懸念される」と答えている。また、中台関係の安定にとって「助けとなる」と答えたのは全体では48.6%だったが、若者の間ではその割合が最も高く66.7%に達した。

政府の対応については、「強硬な姿勢で対応すべき」と答えたのはわずか3.3%で、「慎重に評価して対応すべき」という答えが49.7%に達した。特に若者の間では「強硬な姿勢で対応すべき」だとする回答はなく、「慎重に評価して対応すべき」との回答が65.2%を占めた。

6. 習近平政権と恵台政策

（1）恵台政策の挫折

胡錦濤の後を継いで中国の最高指導者となったのが習近平である。習政権は「兩岸関係の平和的発展」路線と恵台政策を胡政権から引き継いだ。台湾では胡政権が進めた恵台政策のもとで蓄積された矛盾が一気に噴き出した。そのきっかけとなったのが、2014年春の「ひまわり運動」である。

ひまわり運動は台湾社会の雰囲気を一変させた。学生たちによる「中国との経済交流による利益は、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、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、瞬く間に広く社会

23 林讓均「台湾民心10年消長 挺台獨新低、支持統一創新高」『遠見雜誌』ウェブサイト (<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=43073>) 2018年（3月号）。

24 同上資料。

で共有されていき、馬政権が進めてきた中国との経済交流の進展にブレーキをかけた。馬政権に対する住民の異議申し立ては、同年11月の統一地方選挙で国民党を惨敗へと導いた。国民党は2016年の総統選挙・立法委員選挙でも大敗し、民進党への政権交代が起きた。それは胡政権期の惠台政策が挫折したことを意味していた²⁵。

(2) 習政権の調整

民進党の政権復帰という中台関係の新たな局面に、習近平は惠台政策の放棄ではなく調整で臨んだ。惠台政策が維持されたのは、経済的手段以外に選択肢が見当たらないのも事実だが、中台間の経済状況を比較すると、やはり利益誘導が有効な影響力行使の手段と考えられたためであろう。そして何よりも「祖国の平和的統一」という究極的な目標の実現にとって、それが最も合理的な手段であったからだと考えられる。

習政権の惠台政策は、働きかけの「対象」を新たに台湾の若者にも広げるとともに、働きかけの「場」を徐々に中国へと移していく形で調整が行われている。台湾の若者は、ひまわり運動後に示された「三中一青」(中南部、中小企業、中下層所属者、若者)という方針のもと、利益誘導の新たな重点対象となっている²⁶。ひまわり運動の担い手であり、民進党の政権復帰を支えたのが、天然独と呼ばれる若者たちだった。習政権の惠台政策には彼／彼女たちを取り込む狙いがある。このところ中国では台湾の若者向けのインターンシップなどが盛んに開催され、渡航費や生活費も含めた様々な支援策が行われている。習政権も、台湾の若者による中国での学習、就業、起業を支援していく方針を繰り返し強調している²⁷。

その一方で、台湾で行われてきた利益誘導は縮小される方向にある。2016年の政権交代後、台湾への中国人観光客の数が激減し、中国人留学生の数も減少した。台湾産の農産品の買い付けが停止された事例もある²⁸。いずれも中国の台湾に対する圧力と受け止められており、中国の台湾での影響力行使のパターンが「利益誘導型」から「懲罰型」に転換されたことを意味する。いずれにせよ、中国による利益誘導の舞台が台湾から中国へと移りつつあることが伺われるが、そこには「現地協力者」すなわち「代理人」への依存を少しでも小さくしようとする狙いがあると考えられる。

このように、習政権の惠台政策は、中国による経済的手段を通じた台湾の政治的取り込み策であり、胡政権の惠台政策とその本質は変わらない。台湾の若者が利益誘導の新たなターゲットとなり、その舞台の中心は中国へと移りつつある。惠台31項目措置はまさにそうした特徴を端的に示すものであり、これまでの惠台政策の延長線上にあることは間違いない。

(3) 習政権の惠台政策の性格

習政権における惠台政策の継続は、「兩岸三党」政治の枠組みの中で、国共アライアンスを軸にした利益誘導が続いていることを意味する。しかし、2016年の台湾での政権交代に伴い、惠台政策の性格は大きく変容し、「兩岸三党」政治の枠組みの内実にも変化が見られる。

習政権にとって、今回の政権交代は「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たと考えられる。なぜなら、民進党の「現状維持」政党化を選挙結果が証明したからである。台湾住民の大多数が中国と

25 川上、前掲「中国の『惠台政策』と対峙する台湾社会」、9頁。

26 同上論文、9頁。

27 松本充豊「台湾での政権交代後の中台関係」『交流』922号、2018年(1月)。

28 川上、前掲「中国の『惠台政策』と対峙する台湾社会」、9頁。

の関係で「現状維持」を望んでいる。彼らにとって蔡英文と民進党が、「現状維持」を掲げる朱立倫・国民党に代わる確かな選択肢となったからこそ、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。

政権交代直後、習近平が語った「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」²⁹という言葉は、習政権の惠台政策の性格を言い尽くしている。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胡政権の対応策が、惠台政策のそもそもの始まりだった。しかし、民進党の「現状維持」政党化により、習政権はもはや台湾の政局の変化に翻弄されることはなくなった。それは、惠台政策を実施するにあたり、台湾総統選挙が行われる「4年周期」とらわれることなく、より長期的な課題に取り組むことを可能にした。その課題こそが「兩岸の経済・社会の融合的発展」である。惠台31項目措置はまさにその実現に向けた取り組みの一環として位置づけられる。習政権の惠台政策の性格は、胡政権の惠台政策に比べて大きく変化したのである。

（4）「兩岸三党」政治に見る変化

中国の対台湾工作が台湾の政局の変化から切り離されたことで、「兩岸三党」政治の枠組みの中でも変化が生じている。それは国共両党の間での交渉能力の逆転である。台湾の選挙でどちらの政党が勝とうとも、共産党にはさほど重要ではないとなれば、共産党にとって唯一無二のパートナーとしての国民党の価値は自ずと損なわれることにな

る。

共産党はこのところ国民党に「一中各表」の放棄を迫るような動きを見せている。中国を舞台に、国民党の党内政治に介入しながら、「一中各表」を強調する党主席の呉敦義の周辺化を図っている。本年3月末に訪中した新北市長の朱立倫を中国側が破格の待遇で迎えたのは、それを象徴する出来事だったといえる³⁰。呉敦義は「国共フォーラム」への出席に意欲を見せているが、訪中の用途はいまだ立っていない。共産党が朱立倫を厚遇したのは、彼が呉敦義のライバルだからというだけではない。共産党にとって評価に値する「実績」の持ち主でもあったからである。2015年5月、朱立倫は習近平との初の国共首脳会談の場で、馬政権が主張する「一中各表」には一言も触れないどころか、「92年コンセンサス」の内容について「兩岸は一つの中国に属する（「兩岸同属一中」）という内容だ」と語っていた³¹。「兩岸は一つの中国に属する」とは、「一つの中国」原則の台湾向けの言い回しである。

共産党の国民党に対する交渉能力が高まる中で、「中国とのパイプ」という政治資源を手にしたければ、たとえ台湾内部においてさえも、国民党の有力政治家は「一中各表」を口にできなくなりつつある。そこからは、台湾政治における「代理人」である国民党を、より忠実な「代理人」に変えようとする共産党の思惑が透けて見える。

30 朱立倫は中国滞在中、国台弁主任に就任したばかりの劉結一、習近平総書記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。

31 松本充豊「国共トップ会談の開催、中国は台湾住民の『ビザ』を免除」『交流』893号、2015年（8月）、19頁。

*本稿は、松本充豊「『兩岸三党』政治におけるクライアントリズム」（近刊）の議論をもとにしている。また、日本学術振興機構科学研究費補助金（研究種目：基盤研究（A）・研究課題／領域番号：16H02005）の研究成果の一部でもある。

29 「习近平参加上海代表团审议」中国・国务院台湾事务办公室ウェブサイト（http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201603/t20160305_11402896.htm）2016年3月5日。

おわりに

本稿では、恵台31項目措置について初歩的な考察を試みた。これまでの考察をまとめると、次のようになる。恵台31項目措置は、中国による経済的手段を通じた台湾の政治的取り込み策であり、文字通りこれまでの恵台政策の延長線上にある。台湾の若者をターゲットに加え、中国に舞台を移した利益誘導という、習政権による恵台政策の新たな特徴を備えている。しかし、民進党の「現状維持」政党化を前提し、「兩岸の経済・社会の融合的発展」という長期的な課題への取り組みの一環であるという点で、胡政権の恵台政策とは性格的に異なるものである。恵台政策を支える「兩岸三党」政治という枠組においても、共産党の国民党に対する交渉能力が高まっている。

したがって、恵台31項目措置は、恵台政策の習政権における新たな展開を示すものといえる。そ

の成否は中台関係を大きく左右すると考えられ、同措置の今後の行方が注目される。中国側は各地での実践ぶりを盛んにアピールしているが、各地の事情次第で地方政府の取り組む姿勢が違ってくることが予想されるし、台湾人への優遇措置が現地の企業や住民の不満や反発を引き起こす可能性すら存在する。世論調査の結果からは、台湾の若者の中国に対するイメージが改善され、中国でチャンスをつかみたいと考える若者が少なくないようにも見える。習政権による恵台政策の効果の表れといえるかもしれない。しかし、たとえ中国での就業や起業を希望していても、家庭の事情や経済的な理由でそれが実現できない若者もいるであろうし、中国へ行って働けば必ずチャンスがつかめるとも限らない。いずれにせよ、恵台31項目措置が中国の長期的課題への取り組みである以上、その効果を見極めるにはしばらく観察を続けていく必要があるだろう。