

第2章

「恵台政策」のポリティカル・エコノミー

川上 桃子

はじめに

中国の台湾統一政策の中核的な構成要素のひとつに、台湾との経済関係を深め、統一に有利な環境を醸成し、台湾への影響力を高めようとする方策（松田 1996; 耿曙 2009; 伊藤 2011）——いわゆる「ビジネスをもって政治を囲い、経済をもって統一を促す」（中国語：以商囲政，以經促統）戦略がある。30 余年に及んだ交流断絶ののち、1980 年代半ばに中国と台湾の人的・経済的往来が再開すると、中国は台湾との経済関係の強化とその操作を通じた台湾に対する政治的取り込み策を積極的に行うようになった。1990 年代に中国による取り込み策の対象となったのは、生産拠点や市場を求めて中国に進出した台湾系企業のオーナー経営者や経営幹部らであった。「台商」とよばれるこれらの企業関係者らは、不確実性の高い中国の経済環境のもとで事業を営むなかで、中国共産党（以下、「共産党」）や地方政府の関係者らへの依存を深め、中国政府の影響力行使の対象となった。

2005 年に中国共産党と中国国民党（以下、「国民党」）が歴史的な和解を遂げると、新たに国民党というパートナーを得た中国・胡錦濤政権は、「ビジネスをもって政治を囲い、経済をもって統一を促す」戦略の対象を台湾島内へと広げた。2008 年には台湾で国民党・馬英九政権が成立し、中国は、観光客の送り出し（2008 年～）、兩岸経済協力枠組協定（Economic Cooperation

Framework Agreement: ECFA) の締結 (2010 年), 余剰農産品や工業製品の買い付け団の派遣 (2010~11 年) 等を矢継ぎ早に実行に移した。これらの施策は「利益を譲り, 台湾に恩恵を与える政策」(中国語: 讓利惠台政策。以下「惠台政策」と略) とよばれる (耿曙 2009)。惠台政策の実施にあたり, 中国による重点的な取り込みの対象とされたのが, 民進党の支持基盤であり, それまでの対中経済交流の拡大から十分な利益を受けてこなかったと考えられた台湾の中南部地域, 中下層所得者, 中小企業 (「三中」) であった。こうして, 2000 年代半ば以降, 中国による経済手段を通じた台湾の政治的取り込み策には, 中国において台商を取り込み, これを通じて台湾の人々に影響力を行使しようとする間接的な働きかけに加えて, 惠台政策を通じて, 台湾に住む人々へと直接的に働きかけようとする新たな手法が加わった。

しかし, 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。2014 年 3 月の「ひまわり学生運動」の勃発, 同年秋の統一地方選挙と 2016 年の総統選挙・立法委員選挙における国民党の敗北は, いずれも, 馬英九政権下での中台関係 (兩岸関係) の深まりとその帰結に対する台湾の人々の反発のあらわれであった (呉介民・平井訳 2015)。惠台政策は, 中国が意図した統一に有利な環境醸成にも, 共産党のパートナーとなった国民党への支持拡大にもつながらず, 結果的に頓挫した。

馬英九政権期に推進された中国による台湾への利益供与戦略は, なぜ所期の目的を達成することができなかったのか。本章ではこの問いの考察を通じて, 馬英九政権期に新たな展開をみた中国の台湾に対する取り込み策とこれに対する台湾社会の反応を分析する。考察にあたっては, 惠台政策が経済利益の供与を通じた政治的取り込み策であることに注目し, 経済事象と政治事象の相互作用に着目する。

本章の構成は次のとおりである。第 1 節では, 本章の分析視点を導入する。第 2 節では, 中国の対台湾戦略の展開を整理し, 馬英九政権期をこの流れのなかに位置づける。第 3 節では, 馬英九政権期に中国が行った惠台政策

のなかから複数の事例を選んで検討し、これらの取り込み策が所期の目的を遂げられなかった背景を考察する。むすびは本章の議論のまとめである。

第1節 分析視点

中国が台湾に対して行う「ビジネスをもって政治を囲う」政策が機能するためには、中国側アクターが台湾側アクターに対して行う経済的な働きかけが、兩岸間に存在する実質的な国境を越えて台湾のなかに波及するチャンネル（境界横断チャンネル）、および中国が操作する経済的利益が台湾の人々の政治的な意識や行動に影響を与えるチャンネル（経済・政治転換チャンネル）が必要となる。本章では、台湾の政治社会学者・呉介民による「中国の影響力メカニズム」論を手がかりとして、中国による台湾への経済チャンネルを通じた政治的働きかけへの分析視点を導入する。

1-1 「中国の影響力メカニズム」論の視角

呉介民は、「中国の影響力メカニズム」を、「中国政府が資本やその他の関連する手段を用いて、他国ないし他の地域に対して投資や取り込みを行い、中国に経済的に依頼させ、政治目的の実現の助けとすること」（呉介民 2017, 34）と定義づけ、一連の論考を通じてそのメカニズムを分析した（呉介民 2012; 呉介民・平井訳 2015; 呉介民 2016 : 2017; Wu 2016）¹⁾。呉によれば、台

1) 経済交流の促進を通じて外交関係の強化や政治的関係の改善を図る「経済国策」の試みは、比較的リスクの小さい選択であることもあって、関係改善に向けた政策として古くから多用されてきた（田所 2008, 160）。中国は東南アジア、中央アジア、アフリカ等に対して経済国策を展開してきたが、台湾に対する戦略において特異なのは、中国が「台湾統一」という国家目標の一環としてこれを体系的に追求してきたこと、両者の経済規模の違いと中国の経済体制ゆえに、台湾の対中依存度が非対称に高く（松田 2014）、また個々の在中国台湾企業に対して中国の中央・地方政府が及ぼしうる影響力が非常に高いこと等である。

湾に対する中国の影響力メカニズムは、①「海峡を越えた政治・ビジネス関係ネットワーク」の形成と、②台湾における「現地協力者ネットワーク」の形成、という2つの要素から構成される。このうち①は主に、中国の中央・地方政府、党、官僚組織と台商のあいだで形成される利益交換関係のネットワークである。②は台湾内部のローカル・ネットワークであり、台湾の政治アクター、経済アクター、さらにはマスメディアや一部の宗教界までを含む広範な広がりをもつ。台湾側のアクターは、中国による経済利益の分配ネットワークや中国との政治的コネクションへのアクセスを得ることと引き換えに、中国の政治アクターの「代理人」(エージェント)となって、「本人」(プリンシパル)である中国の政治意図が台湾社会のなかに伝播・拡散されていくプロセスを担う。「中国の影響力メカニズム」論では、この2つのネットワークが組み合わせさり、境界横断チャンネルおよび経済・政治転換チャンネルが生まれ、中国の政治的な意図が台湾社会のさまざまな領域に浸透していくメカニズムが描き出されている。

1-2 本章の視点

呉介民の一連の著作は、中国の台湾に対する経済利益の操作を通じた政治的影響力行使の構図を定型化した先駆的研究である。その貢献は、中国による台湾社会への政治的浸透の生々しい現実を可視化し、その背後に、台湾海峡の兩岸にまたがり、台湾内部に広がる利益供与ネットワークが存在することを指摘して、台湾社会に対する問題提起を行ったことにある²⁾。

他方で、呉の「中国の影響力メカニズム」論では、馬英九政権期に中国が行った恵台政策が所期の目的を達成できずに終わった理由を説明することができない。これに関連して以下の点を指摘したい。第1に、呉らの議論

2) 呉・蔡・鄭主編(2017)では、教育、宗教、メディアといった社会のさまざまな領域での中国の政治的影響力の実態が論じられている。また Hung (2017) は、中国が有力な台商や退役軍人、国民党系の政治家をさまざまなかたちで厚遇し、エージェントとして取り込んでいることを具体的な事例を交えて論じている。

は、中国内で台商に対して行う取り込み策と、台湾を舞台として不特定多数の人々に対して行う取り込み策を明示的に区別していない。これは、呉のおもな関心が、台商を介して台湾内に中国の影響力がもち込まれる経路を可視化することであり、またその分析上の焦点が、台湾の市民社会にとって切実な問題である中国の影響力浸透のメカニズムの解明におかれていることに由来すると考えられる。このような問題意識ゆえ、呉の研究では、中国の政治的影響力行使の成功事例に光が当てられることが多い。第2に呉は、「ひまわり学生運動」の勃発とこれに続く国民党の大敗といった中国の影響力行使の失敗局面を、おもに台湾の市民社会の抵抗力という要因から説明しており(呉介民・平井訳 2015)、影響力行使のあり方自体に限界が存在した可能性に目を向けていない。惠台政策の内容やその執行過程に、失敗へとつながる問題があった可能性は検討されねばならない。第3に、これと関連して、「中国の影響力メカニズム」論では、中国側のアクターを一枚岩にみなす傾向がある。この想定の妥当性も問いなおされる必要がある。

本章では、2005年の共産党と国民党の歴史的和解を機に始まり、馬英九政権の成立とともに本格化した惠台政策を分析するにあたり、「中国の影響力メカニズム」論の視点を引き継ぎ、中国の政治的影響力の台湾社会への搬入・拡散を担うアクター間の利益交換ネットワークに着目しつつ、以下の視点を新たに導入する。第1に、川上(2015; 2017)の議論を発展させて、中国による影響力行使の場と働きかけの対象に着目する。具体的には、中国の台湾に対する影響力行使を、1990年代に始まり現在まで続く「中国における台商を対象とした取り込み策」と、2005年以降に開始された「台湾に住む人々を対象とした利益供与策」に分けたうえで、後者が頓挫することとなった背景を分析する。第2に、惠台政策の不成功の背景として、台湾の市民社会の抵抗力以外の要因にも目を向け、政策およびその実施過程に内在する問題があった可能性を探る。とくに、中国政府が、台湾住民への直接的利益供与を行うにあたって依存することになった「海峡を越えた政治・ビジネス関係ネットワーク」では、依頼人が代理人の効率的な統御に失敗する「代理人

問題」(エージェンシー問題)が起きていた可能性がある。本章ではこの点を考察する。第3にこれと関連して、「海峡を越えた政治・ビジネス関係ネットワーク」に参加する代理人は、台湾側だけではなく中国側にも存在したことに光を当てる。呉らの議論では、中国という一つの「本人」(プリンシパル)に対して、海峡を越え、台湾に広がるネットワークを構成する台湾側の多数の「代理人」(エージェント)たちの存在という構図が暗黙裏に想定されていた。しかし、恵台政策の実施に際しては、中国内にも政府の政策に協力・対応することを求められた代理人たちがいた。本章では中台双方の代理人の存在とそのインセンティブに注目して議論を進めていく。

第2節 中国による「ビジネスをもって政治を囲う」戦略の展開過程

中国による経済手段を通じた台湾の民意の取り込み策は、1980年代後半以降の中台経済交流の拡大・深化、および中国の経済的な興隆の過程と平行して推進されてきた。その速度や内容は、中国・台湾の時々の政権の兩岸政策にも規定されてきた。このうち、本章が着目する中国の影響力行使の「場と対象」という視点から重要な転換点となったのが、2005年の国共和解から2008年の馬英九政権成立にかけての時期である。本節では、この時期の前と後の局面に分けて、中国の台湾に対する「ビジネスをもって政治を囲い、経済をもって統一を促す」戦略の展開を整理する。

2-1 2000年代半ばまで——中国を舞台とする台商の取り込み策の展開——

(1) 兩岸関係の再始動まで

1945年、台湾は半世紀にわたった日本による植民地支配から解放され、中華民国へと編入された。1949年、国民党政権は、共産党との内戦(国共内

戦)に敗れ、台湾へと敗走した。朝鮮戦争の勃発を契機としてアメリカが台湾海峡に軍事介入し、さらに東西冷戦体制が固定化したことにより、自らの正統性を主張する2つの中国政権が台湾海峡を隔てて対峙・競争する「分裂国家」の局面が形成された(若林1992, 63)。

1980年代半ばに至るまで、中台間の人的往来や貿易投資関係はほぼ途絶状態にあった。この間、中国は、米国との国交が正常化された1979年元日に「台湾同胞に告げる書」を發表し、「祖国の平和統一」と「三通」(通商、通航、通郵)、文化交流等と呼びかけたが、国民党政府は「三不」(接触せず、交渉せず、妥協せず)政策をとり、これを拒絶した。

この状況が大きく変わり、長らく途絶していた兩岸関係が再び始動する転機となったのが、1980年代後半に台湾が直面した経済環境の変化である。この時期、プラザ合意(1985年)以後の台湾元の対米ドルレートの持続的上昇、賃金の上昇といった経営環境の変化が重なり、約20年にわたって台湾の輸出主導型工業化を牽引してきた労働集約的産業では、低廉な労働力を求めて対外投資を模索する動きが生じた。1987年に、親族訪問を名目とする中国への渡航が解禁され、米ドルの海外持ち出し制限が緩和されると、労働集約型産業の中小企業は、政府の禁止政策にもかかわらず、第三国・地域経由での中国への進出を開始した。政府はこのような動きを追認するほかに、1987年には第三国・地域経由の貿易が、1990年には第三国・地域経由での対中投資が、それぞれ条件つきで解禁された。以後、台湾と中国の経済関係は急速に拡大し、政府は対中貿易、投資を条件つきで段階的に追認していくこととなった³⁾。

1990年代前半には、中台間の準公式的な対話も始まった。1993年には、双方の窓口機関である中国の海峡兩岸関係協会と台湾の海峡交流基金会のトップ会談(「汪道涵・辜振甫会談」)が実現した。しかし、1999年の李登

3) 1980~1990年代の中台経済関係の展開については、劉(2010)、伊藤(2011)等を参照。

輝による「二国論」発言⁴⁾を機に、対話は中断され、以後、陳水扁政権期(2000~2008年)を通じて両者間の準公式関係は途絶した。

ただし、この間にも、中国の急速な経済成長に牽引されて台湾から中国への投資は急増し、貿易関係も拡大の一途をたどった(図序-2, 図序-3 [p13])。台湾の対外投資および輸出額に占める中国の比率は、それぞれ1995年の45%, 26%から2000年には34%, 23%, 2008年には71%, 39%に達した。中国と台湾の経済規模の差および中国の貿易額の急増ゆえに、台湾の貿易、投資面での対中依存度は、中国の台湾に対する依存度に比べて著しく高くなり、両者間の相互依存は非対称な関係(伊藤2011)となった。

(2) 対中投資の急増と台商の「人質化」

1990年代から2000年代を通じて進んだ兩岸経済関係の緊密化——とくに台湾企業による対中投資の急増——は、中国による「ビジネスをもって政治を囲う」政策の実行可能性を大きく高めた。この時期、中国による働きかけの対象となったのが、在中台湾系企業とその経営者や幹部ら——いわゆる「台商」——である。中国による台商の政治的取り込みが有効となりえた背景には、中国に進出した台湾系企業が直面することとなったりリスクや不確実性の高さと、その解決策としての党・地方政府の官僚とのコネクションの有用性があった。

郭(2006)は、華南地域で加工貿易に従事する台湾企業が、個別的なロビー活動を通じた税関との人脈づくりや集団的なロビー活動を活発に行い、さまざまなリスクやトラブルを回避しようと努力してきた様子を活写した。加工貿易に従事する台湾企業は、その事業上の特性もあって密輸の可能性を疑われやすく、罰金、帳簿の押収、経営者や従業員の拘束といった深刻なト

4) 1999年7月、李登輝はドイツのメディアのインタビューに答えるなかで、中国と台湾の関係は「少なくとも特殊な国と国の関係」であると述べた。これは中国政府による強い非難と威嚇を引き起こした。詳しくは若林(2008, 225-231)を参照。

ラブルに見舞われるリスクに常にさらされている。それゆえ台商にとって、税関関係者との人脈づくりは非常に大きな意味をもつ。陳（2016）も、台商たちが支払う税金、社会保険関係の支払い等が地方政府の裁量のもとにおかれており、トラブルが生じた際には、しばしば地方政府の役人とのつながりを通じて解決にあたっていることを論じている⁵⁾。このような状況のもと、台湾企業が中国の影響力のもとにおかれ、「中国政府の安全上ないし政治上の資産（security or political assets）（Lee 2012, 5）、「人質」（耿曙・林琮盛 2005）となっていくこととなった。

台商の「人質」化の比較的早い時期の事例として、2004～2005年に起きた奇美実業グループの許文龍をめぐる事件がある。世界最大手のABS樹脂メーカーである奇美実業は、1996年より江蘇省鎮江市で大規模な工場を操業していた。同社の創業者であり董事長（代表取締役）でもあった許は、台湾独立志向の持ち主として、また陳水扁の支持者として、台湾社会で影響力をもっていた。陳水扁の総統再選（2004年1月）から間もない2004年5月、『人民日報』に、許を歓迎されざる「緑色台商」（民進党を支持する独立路線寄りの台商）の代表格として名指しする記事が掲載され、ほどなくして許は奇美実業の董事長を辞職した。許はさらに翌年、台湾の新聞で「台湾と大陸は一つの中国に属しており、兩岸の人民は同胞姉妹である」「（胡錦濤主席の講話と反国家分裂法が）あってこそ、安心していられる」といった内容の「引退の辞」を発表した。

事柄の性質上、この事件の真相は明らかになっていない。しかし、中国政府は2000年代初頭から奇美グループの中国工場に対して認可権の行使や税金調査の実施等を通じてさまざまなハラスメントを行っていたと報じられており（徐乃夫 2005; 童振源 2003, 238-243）、従来の自身の言動とは大きく矛盾する許の一連の行動がこれと無関係であるとは考えにくい。この事件は、中国

5) Lee (2012) では、中国の中央政府が台湾企業に対して政治的、戦略的視点からの利害と関心を寄せたのに対し、地方政府は主として地方の経済利益の立場から台湾企業に関心を寄せたことを論じている。

で事業を営む台湾企業の関係者が中国の意に反する政治的行動をとれば厳しい「懲罰」の対象となることを広く認識させることとなり、台商が中国政府の「人質」となっている現状を可視化して、台湾の政財界および台商関係者たちに強い衝撃を与えた⁶⁾ (江今葉 2005)。

2004年以降、総統選挙のたびに繰り返されるようになった中国政府による台商の帰台投票の促進——実際の含意においては国民党への投票の働きかけ——も、台商には投票の秘密が確保されているにせよ、中国による台商への影響力行使の一形態に挙げられる(本書第1章)。台商を通じた中国の影響力メカニズムは、後述する2012年の総統選挙の際に頂点に達することとなった。

2-2 2005年以降——馬英九政権の成立と胡錦濤政権による恵台政策の展開——

(1) 「国共プラットフォーム」の成立

2004年の正副総統選挙において、民進党から出馬した陳水扁・呂秀蓮ペアはわずか3万票(得票率で0.2ポイント)の僅差で、国民党系野党連合候補の連戦・宋楚瑜に競り勝った。国民党の政権復帰を予想していた中国の胡錦濤政権はこの展開に衝撃を受け、長らく敵対関係にあった国民党との関係改善へと動いた。

松田(2010)によれば、胡錦濤政権の対台湾政策の特徴は、統一促進という最大限の目標達成をめざす「マキシマリスト・アプローチ」ではなく、台湾の独立を阻止し、当面は現状維持を図るという最低限の目標達成をめざす「ミニマリスト・アプローチ」をとった点にある。2000年に続いて総統選挙での敗北を喫することとなった国民党にとって、胡錦濤政権の比較的柔軟な台湾政策に呼応して共産党との和解を遂げ、対中関係改善カードを独占的に

6) Leng (2005, 76) は、地方政府の官僚は、中央からの直接の指示がなくとも、上部の意向を忖度して「緑色台商」を識別し、税務調査の実施や環境アセスメントの機会を利用してこれに対する懲罰を行っているとは指摘している。

掌握することには政治的なメリットがあった。こうした利害関係の一致を背景として、国共両党は2005年に歴史的な和解を遂げた。

こうして成立した国共両党の政党間交流・対話のメカニズムは「国共プラットフォーム」とよばれる⁷⁾。中国はこの枠組みを利用し、国民党をおもな相手として春節チャーター便や台湾産農水産物の優遇等の協議を行い、台湾に実利をもたらす施策をおもに国民党を相手として公表する手法を用いて、台湾に対する選別的な利益供与を行った(松田2010; 小笠原2010)。中国との交渉チャンネルの排他的な掌握は、国民党に、民進党のもとでは実現不可能な対中関係の改善というカードを与えた。これは国民党が2008年の総統選挙、立法委員選挙を戦ううえでの重要な政治資源となった。国民党は、「中国ナショナリズムを再び抱擁し、中国経済に食い込むことによって生じた利権の分配者になった」のである(林2017, 116)。

(2) 馬英九政権の成立と两岸関係の改善

2008年の総統選挙では、馬英九・蕭萬長の正副総統候補ペアが当選し、国民党は8年ぶりに政権与党の座に復帰した。この選挙では、陳水扁政権末期の政治的混乱に加え、中国との関係改善に期待を寄せる有権者の声が、国民党陣営に有利に働いた。すでに2005年から「国共プラットフォーム」をベースに政党間協議が始動していたこともあり、馬英九政権の成立直後から、中台関係は急速な進展をみせた。窓口機関間での两岸協議が再開され、2008年6月から2015年8月までに、23の两岸協定が締結された。一連の協議により、中国人団体観光客および個人観光客の来台の開始(2008年以降)、中国資本による台湾への投資の規制の大幅緩和(2009年)、中国人の台湾留学の解禁(2010年)等が矢継ぎ早に実現された。さらに、2010年にはECFAが締結され、アーリーハーベストとして一部品目の関税撤廃へ向けた動きが

7) 国共プラットフォームの成立の経緯やその機能については張榮恭(2013)、高輝(2013)、黄(2014)等を参照。

始動した。

馬英九政権下で起きた兩岸関係の緊密化の特徴は、兩岸往来の「双方向化」（川上 2016）を引き起こした。1980年代半ばから陳水扁政権期までの時期の兩岸間の経済統合は、もっぱら、台湾から中国への財・人・資金の流れの拡大というかたちをとって進んできた。これに対して、馬英九政権期、とりわけその第一期に締結された兩岸協議の内容は、中国から台湾への財・人・資金の流れをめぐる制度的障壁を引き下げ、兩岸間の往来の「双方向化」をもたらした。これによって、中国による観光客や留学生の台湾への送り出しが可能になり、「中国の影響力メカニズム」の新たなチャンネルが作り出された。

（3）胡錦濤政権による恵台政策の本格的推進

馬英九政権の成立を機に、それまで政党間交流の枠組みを通じて行われてきた中国による恵台政策は、さらに本格的に推進されることとなった。胡錦濤政権は、それまでの台湾に対する強硬なアプローチが台湾人の中国に対する感情に負の影響をもたらしてきたとの認識のうえに、「台湾人民に希望を託す」との方針を掲げ、台湾の人々に対する計画的、直接的かつ大規模な利益供与政策——恵台政策——を通じて、台湾の人々に中国との経済交流の成果を実感させ、その対中世論を変えていくことを狙うようになった（耿曙 2009, 11-13; 曾予蓁 2015, 97-98; Lin 2016）。共産党があたかも台湾政治の実質的なアクターであるかのように、国民党・民進党の二大政党に加わって台湾住民の支持を争うようになったこの状況を、松本（2015; 本書第1章）は「兩岸三党」政治とよんでいる。

具体的には、胡錦濤政権はこの時期、農産物の買い付けや観光客の送り出し、ECFAの締結による台湾の工業製品、農産物への市場開放等を通じて中台間の経済関係の拡大・深化を促進した。なかでも恵台政策の実施にあたって重視されたのが、民進党の支持基盤であり、かつそれまでの中台交流の拡大から恩恵を受けてこなかったとみられてきた台湾の中南部、中小企業、中

下層所得者への重点的な利益供与策である。これら3つのグループに焦点を当てた利益供与策は、そのターゲットの頭文字をとって「三中政策」とよばれる⁸⁾。その典型的な事例である農産物の買い付けや観光客の送り出しについては、次節で論じる。

このほか、2009～2010年にかけては、中国から多数の買い付け団が来台し、電子製品・部品、機械類、日用消費財、農産品と多岐にわたる財の大量購入を行った(林文正 2012)。とくに、リーマンショック後の不況に苦しんでいた台湾の液晶パネル産業は、恵台政策の格好のターゲットとなり、数度にわたって「液晶パネル買い付け団」が訪台して大きな話題をよんだ。これらはいずれも、台湾の人々に中国市場の潜在力の高さと、ここへの優先的なアクセスを得ることの価値を知らしめ、中国との経済交流への関心を高めて、国民党への支持や中国のイメージの改善につなげようとする戦略であった。

他方で、中国による台商を代理人とした影響力行使のメカニズムは、この時期にも引き続き作用した。これが顕著にあらわれたのが、2012年の総統選挙直前の「92年コンセンサス」をめぐる台商の動きである。「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(詳しくは小笠原〔2018〕、本書第1章)。この時期、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、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」と説明していた⁹⁾。胡錦濤政権と国民党は、「92年コンセンサス」のもつこの曖昧さを利用することに

8) 2014年の「ひまわり学生運動」後はこれに「青年層」が加わり、「三中一青」がターゲットとされるようになった。

9) このように「92年コンセンサス」は、中国と台湾のあいだで異なる定義をもつ「コンセンサス」であるが、それゆえ両者にとっては話し合いの出発点として利用することが可能であり、「交渉の知恵」としての効用があった(小笠原 2012; 松田・清水 2018, 3)。「92年コンセンサス」については、小笠原欣幸ホームページの「『92年コンセンサス』をどうみるべきか」も参考になる(<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/analysis/92consensus.html>, 2018年11月1日アクセス)。

利益の一致を見出し、「国共プラットフォーム」による提携関係を築いてきた。一方、民進党は「92年コンセンサス」には合意文書が存在せず、中国が台湾側の解釈を公式には認めていないことから、コンセンサスの存在自体に否定的な立場をとっていた。このような背景のもと、馬英九が再選を賭けて戦った2012年総統選挙では、この「92年コンセンサス」をめぐる立場が、主要な争点のひとつとなった（小笠原2012）。

こうした状況のもと、総統選挙の投票直前の2カ月間に、中国で事業を営む台湾の大型企業のオーナー・経営者ら数十人が、数日ずつの間において記者会見や新聞広告を通じて、「92年コンセンサス」の支持を相次いで表明した（佐藤2012）。湯晏甄（2013）や呉介民・廖美（2015）の分析から、この選挙では、中国との関係という 이슈が従来の統独問題（中国と統一すべきか、独立すべきか）に代わって選挙の最重要議題となったことが明らかになっている。選挙の帰趨を決する重要なタイミングで、台湾を代表する企業家らが「92年コンセンサス」の支持を次々に表明し、国民党政権の継続による中台関係の安定を訴えたことは、選挙結果に一定の影響を与えたと考えられる。中国で大規模な事業を営んでいる企業の経営トップにとって、「92年コンセンサス」への支持表明は、共産党とそのパートナーである国民党への支持を表明する踏み絵としての意味をもったのであった。

（4）「ひまわり学生運動」の勃発と惠台政策の挫折

2014年3月18日、立法院の委員会において2013年6月に締結された「海峡两岸サービス貿易協定」の審議が一方的に打ち切れ、法案が本会議に送付された。これに憤慨した学生たちが立法院に突入し、以後、24日間にわたって本会議場を占拠した。立法院の外では、若者を中心に、学生らの行動に共感・呼応した幅広い年齢層の市民が座り込みやデモ等を行った¹⁰⁾。4月

10) 最大規模となった3月30日の集会には、約50万人（主催者による発表）の市民が集結した。

上旬、立法院院長の王金平は、中台間の協議に対する立法院の監視機能を定める「兩岸協議監督条例」が法制化されるまで兩岸サービス貿易協定の審議は行わないことを表明し、学生らによる立法院の占拠行動は、一定の成果を挙げて終結した。これが、「ひまわり学生運動」とよばれる、台湾社会を大きく揺るがした学生・市民運動の経緯の概略である¹¹⁾。

「ひまわり学生運動」に対する台湾社会の広範な支持の背景としては、政権側の政治手法の強引さへの怒り、さらなる対中経済開放の推進がもたらす雇用・賃金面の影響への不安、経済グローバル化への懸念といったいくつかの背景が挙げられる。しかしこの社会運動はなによりも、「経済だけではなく、政治的にも中国に飲み込まれることへの恐怖感」(竹内 2014, 3)のあらわれであった。通信、出版といった民主主義の社会的基盤やプライバシーともかかわる領域を中国資本に開放することへの不安や、対中経済依存の深まりが台湾の民主主義と自由にもたらす負の影響への懸念が、幅広い世代の人々を馬英九政権への異議申し立てへと駆り立てた。またこの運動は、中国との経済関係の拡大から利益を得ているのは、共産党とアライアンスを組んだ国民党の関係者たちや、政治的取り込みの対象となった大企業の関係者らといった少数の「兩岸特権層」(中国語: 兩岸権貴)であるという批判の声、社会的に広く共有されていくプロセスでもあった¹²⁾。それは、台湾社会のアイデンティティ・ポリティクスであるとともに、中台関係のポリティカル・エコノミーの歪んだ構造に対する台湾の人々からの異議申し立てでも

11) 「ひまわり学生運動」の経緯については竹内 (2014)。この運動の背後にある対中経済交流の帰結に対する台湾社会の認識の変化については川上 (2016)。この運動の政治的、経済的文脈および台湾の政党システムへのインパクトについては林 (2017) を参照せよ。

12) この過程は 2014 年 11 月の統一地方選挙を通じて全面化した。この選挙では、台北市長に連戦の息子・連勝文が、桃園市長に呉伯雄の息子・呉志揚がそれぞれ立候補したが、両者とも、中国との特別な関係から利益を得ている「兩岸特権層」の一員であるとの批判を受け、落選した。また、中国に巨額の投資を行っている世界最大の電子製品受託製造サービス企業、鴻海精密工業グループ董事長 (代表取締役) の郭台銘が、利益誘導を材料とした発言を繰り返して国民党系候補者の応援演説を行ったが、これも助けにはならなかった (松本 2015)。

あった。

中国との経済関係の拡大に対する世論の変化はこの運動に先立ってすでに起きていたが、「ひまわり学生運動」を境に、中国との経済関係の拡大・深化をめぐる台湾社会の世論は変わり、国民党は、同年11月の統一地方選挙、2016年の総統選挙・立法委員選挙において大敗を喫した。中国による恵台政策は、統一に有利な環境を醸成することも、パートナー政党である国民党の政治基盤の強化も実現できないまま、挫折を余儀なくされたのである¹³⁾。

第3節 事例分析——台湾産農水産物の優遇策と台湾への観光客の送り出し——

本節では、中国による恵台政策の代表的な事例として、台湾産農水産物の優遇策と中国人観光客の送り出しについて考察する。農水産物の買い付けは、共産党がもっとも早い時期に打ち出した恵台政策であり、「三中政策」のねらいや内容をみるうえで最適の事例である。一方、観光客の送り出しは、馬英九政権期を特徴づける兩岸間往來の「双方向化」を象徴する事例であった。本節ではこの2つの恵台政策が中国の意図した効果を十分に生まなかったことを示したうえで、その背景を、協力者ネットワークにおける「代理人問題」に即して考察する。

13) 2018年2月、中国国務院台湾事務弁公室(国台弁)は、31項目の台湾優遇措置を発表した。その多くは、台湾企業に中国での事業機会を開放したり、台湾人に中国での就労や起業の門戸を開くものであり、そのねらいは、興隆著しい中国の経済的磁力を通じて、台湾の企業と人々(特に若者)を中国へと引き寄せ、兩岸間の経済統合をいっそう進めることにある。このように、民進党政権の成立後の中国の対台湾政策は、恵台政策が所期の成果を達成できなかったことを受け、利益供与を通じた取り込み策から、企業や人の中国への引き寄せへと舵をきっている。なお、恵台政策の失敗に対する中国国内の批判の声については Yu, Yu and Lin (2016) を参照。

3-1 2つの恵台政策

(1) 農水産物の買い付け策

台湾との農業交流および農業協力は、2005年の国共和解とともに中国が真っ先に打ち出した肝いりの恵台政策のひとつである。なかでもその焦点のひとつとなったのが、台湾の重要な農産物輸出品である果物類であった¹⁴⁾。果物の主要産地である南部・中部は所得水準が相対的に低く、かつ民進党の地盤として政治的に重要な意味をもつ地域である。この地域の政治的取り込み、なかでも対中経済交流から恩恵を受けてこなかった農民たちへの働きかけは、中国による恵台政策の目的に合致した取り組みであった。また、鮮度保持の必要性が高く、物流面での技術的制約が厳しい果物の貿易が活発になれば、台湾のなかから「三通」の解禁を求める声上がり、当時の陳水扁政権への圧力となることも期待されていたと見られる¹⁵⁾ (焦鈞 2015)。

国共両党が歴史的和解を遂げることとなった2005年5月の国民党主席・連戦の訪中時には、兩岸直航等のテーマとともに台湾産農産物の中国市場での販売や兩岸の農業協力に関する協議と合意が行われた。中国側は「台湾農産品輸入工作小組」を設立し、輸入許可の拡大や、マンゴー、パパイヤ、パイナップルといった台湾産果物の輸入関税の撤廃ないし大幅引き下げ、販売促進といった施策を次々と打ち出した (小笠原 2010, 215-216)。2006年以降も台湾産の果物や野菜の関税撤廃、販売促進のための措置が打ち出された¹⁶⁾。両党間の重要な協議と交流の場である「兩岸経済貿易文化フォーラム」でも、台湾の農産物の対中輸出の促進は一貫して重要なテーマであった。

曾予葵 (2015, 105) によれば、中国による台湾産農水産品の買い付け政策の重点は、「①余剰果物の臨時買い付け (2006年頃) →②買い付け団による

14) 2000年代半ばの時点で、「果物、ナッツ及びその製品」は「農耕産品」の輸出金額の1割を占める最大輸出品目であった (行政院農業委員会「農産貿易統計要覧」各年版)。

15) 福建省アモイ (中国側) と金門島 (台湾側) のあいだでは、2001年1月より、限定的な「三通」(「小三通」) が実施されるようになっていた。

16) 台湾の中国・香港向け農産物輸出額とその総額に対する比率は、2005年の9億ドル (24%) から2012年には13億ドル (26%) へと拡大した。

大量調達方式（2009年頃）→③固定した対象からの買い付け→④契約栽培・養殖方式」と段階的な進化を遂げてきた。

このうち、国共和解を契機として始まり、馬英九政権の成立とともに拡大した①や②の恵台政策、なかでも台湾産果物の優遇策については、焦鈞（2015）による詳細なルポルタージュがある。焦によれば、兩岸農業交流の拡大・深化の過程で、この兩岸交流から利益を得ようとする買弁集団があらわれ、本来は農業と縁遠く、果物の貿易実務やマーケティングに関する専門的知識を欠くような人々が多数介入して取引を攪乱した。また、取引の各段階にあまりに多くの中間業者が介入したため、利益供与が農民まで行き届かないという問題が起きた（焦鈞 2015, 68; 126-128）。焦は、中国が2006年4月に「兩岸經濟貿易文化フォーラム」で発表した台湾産農産品の供給過剰時の緊急購入メカニズム、およびこれに基づいて2006～2008年にかけて実施された果物の緊急購入制度についても、これが結果として中国側による買い取り価格に見合った質の低い品物の輸出につながってしまったこと、この政策の恩恵を受けることができた農民は一部にとどまったことを指摘している。さらに、中国側の流通業者についても、政府との付き合いのため取引に参加したというのが実態であり、市場開拓に向けた積極的な動機を欠いていたことを指摘している（焦鈞 2015, 138-155）。曾予蓁（2015）も、初期の余剰作物の緊急買い付け方式（①）が台湾産果物のイメージを損ねる結果となったこと、経済的にも割に合わない取引であったこと、一時的な取引では農民との信頼関係が醸成できなかったこと、また買い付け団方式（②）では、台湾側の窓口となる地方の農会や貿易業者に利権が発生し、地方派閥の介入を招いて農民への利益の裨益に限界があったことを指摘している。

①と②に挙げた限界をふまえて中国側が新たに着手したのが、③と④の方策であった。なかでも④の契約栽培・養殖方式は、中間業者を排除し、ターゲットに直接的に経済利益を供与できる方策として、中国側が期待を寄せたものであった。そしてそのテストケースとして大きな意味をもったのが、台南市学甲区（旧・台南県学甲鎮¹⁷⁾）で2011年から5年間行われたミルク

フィッシュ（中国語：虱目魚）の中国向け契約養殖であった¹⁸⁾。以下では各種資料と、筆者が2015～2016年に学甲区で関係者に対して行ったインタビュー調査に基づき、川上（2017）をふまえてその経緯を整理する。

2010年夏、台湾社会の草の根に深く分け入るという任務を帯びて、台湾の農村部を回っていた中国国務院台湾事務弁公室（国台弁）の鄭立中・副主任¹⁹⁾が、国民党系地方派閥の人士²⁰⁾の招きで学甲区を訪れ、ミルクフィッシュの養殖業者たちと座談会をもった。出席した漁業者らは、ミルクフィッシュの不安定な市況に悩まされていることを訴え、中国向けの契約養殖が実現すれば、収益の安定化が見込まれると語った。これが契機となり、2011年から、国台弁の仲介により、中国側の大手食品事業者である上海水産集団公司を買い手として、100～150戸の漁民から、養殖コストに一定額を上乗せした固定額でミルクフィッシュを買い取る契約養殖が始まった²¹⁾。ミルクフィッシュは2010年6月のECFAのアーリーハーベストの一環として中国側の輸入関税の引き下げが決まった農水産物のひとつである。この契約養殖の取り組みにはECFAの成果に光を当てるねらいもあった（頼寧寧 2011a,

17) 台南県学甲鎮は2010年12月の台南県の台南市への統合に伴い、台南市学甲区となった。なお、中国向けのミルクフィッシュの契約養殖は学甲区から始まったが、徐々に周辺の地域も対象とされるようになった。

18) ミルクフィッシュは台湾の中南部で広く食されてきた大衆魚であるが、近年は消費者の嗜好の変化により、需要が低迷気味である。また、鮮度保持が難しく流通上の制約が厳しいうえ、寒波到来時にはしばしば大量死が発生するなど、その養殖環境には難しさがある。

19) 鄭は2008年以降、20数回にわたって台湾を訪れ、台湾の340を超す郷や鎮を精力的に踏破して、各地の農民・漁民との対話を行った（曾予綦 2015, 98）。

20) その中心人物は、国民党の元立法委員である李全教（2014年からは台南市議員、さらに台南市議会議長を務めたが、選挙時に買収を行った容疑で公民権を停止された）、学甲鎮の鎮長を務めたのち無党籍の台南市議員となった謝財旺、学甲鎮の鎮民代表会主席を務めた王文宗といった人々であった。

21) 具体的には、契約開始後1～2年目（2011～2012年度）は台湾斤（600グラム）あたり45元、2013年度は42.5元、2014年度は41元、2015年度は40元で買い上げを行った。参加者数は、2011年度は100人、その後増加し2014年度は156人であった。2011年の中国による契約養殖金額は、漁民1名につき、台湾斤あたり45元で3万斤を買い取る分と、加工費用4000万元を合わせて1億7500万元であった（張語羚 2016, 41; 曾予綦 2015, 107-108）。

128)。契約先の選定にあたっては、低所得世帯や帰郷就労者を優先するなど、社会福祉的な発想も取り入れられた（丁仁方 2012, 55）。

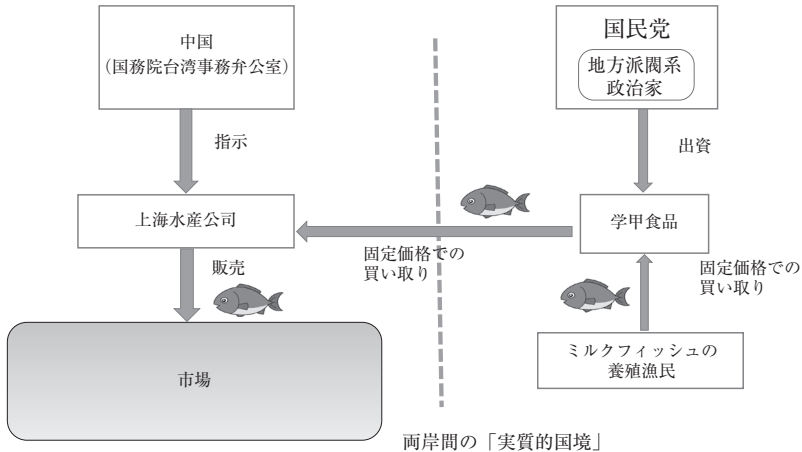
この契約養殖取引の特徴は、国台弁のイニシアチブのもと、两岸交流の窓口機関である海峡交流基金会と海峡兩岸關係協會を飛び越え、また台湾側では水産物を扱う中間業者を排除して、中国側が台湾の漁民と直接的な取引を行った点にあった（頼寧寧 2011a, 131; 丁仁方 2012, 54）。これは、政治的取り込み策のターゲットである漁民たちに直接的に利益を届けることをねらったものであった。

ミルクフィッシュの契約取引において台湾側のとりまとめ役となったのは、台南を地盤とする国民党系地方派閥の政治家らであった。彼らが設立した学甲食品²²⁾が、漁民からミルクフィッシュを買い取り、中国への輸出の窓口となった（図 2-1）。彼らは、地域の漁民たちとの人的つながりは有していたものの、ミルクフィッシュの養殖に関する実務的・専門的知識を欠いており、とくに取引開始の初年度には鮮度や品質の管理、寒波到来時等に行う緊急水揚げへの対応、水揚品の等級分類といった水産物のサプライチェーンを構成する重要な局面で多くの問題にぶつかった。経験・知識不足から発生した損失は、学甲食品が負担した（王嘉州・謝旻臻 2014, 59）。一方、中国側でこの取引に参加した上海水産集団は大手の業者であった。しかし、同社は、中国の消費者になじみが薄く、好みにも合わないミルクフィッシュの販路開拓へのインセンティブを欠いていた。

この取引は、中国側が取り込みを図った学甲区の漁民からは概して好評を得た（丁仁方 2012）。曾子葵（2015）は、この取引を通じて漁民たちの中国に対する敵対的な心情が変化したこと、契約養殖が価格の乱高下に悩まされていた漁民たちのリスクを引き下げ収入を安定化する効果をもったこと、中国

22) 同社の株主は、董事長の王文宗、謝財旺一家、李全教の支持者が大株主であるとみられる会社等であった（頼寧寧 2011b, 140）。同社は、謝財旺と王文宗が、学甲鎮（当時）と中国・深圳市の福永鎮が姉妹鎮關係を締結した機をとらえてミルクフィッシュの魚団子の対中輸出のために設立した会社であった（王嘉州・謝旻臻 2014, 56）。

図2-1 ミルクフィッシュの契約養殖にみる利益供与ネットワーク



(出所) 筆者作成。

は台湾政府からの支援や関心の対象から外れ続けてきた漁民たちのニーズに焦点をあわせて、利益供与対象を巧みに広げたこと、を指摘している。

しかし契約取引は、5年間行われたのち、2016年に中止された²³⁾。中止の直接の理由とされたのは、寒波の影響でミルクフィッシュの稚魚の価格が高騰し、中国側の買い取り価格では割が合わなくなったことである。しかし実際には、ミルクフィッシュの中国での売れ行きが芳しくなく（曾予蓁2016）、中国側の輸入業者に取引を続けるインセンティブが弱かったこと、そして「ひまわり学生運動」以降の台湾政治の情勢変化により、中国側がこの利益供与策への関心を失ったことがおもな要因であるとみられる。

学甲区の住民の政治意識を分析した「商業周刊」の調査結果（頼寧寧2011a, 136）および曾予蓁（2016）が紹介する2011～2016年の学甲の投票結果からは、恵台政策が人々の対中観や政治行動に与えた影響は、たとえあっ

23) 中国向け契約養殖に参加したのは、学甲区のミルクフィッシュ養殖業者の約3分の1に及んだが（張語矜2016, 41）、1戸あたりの契約量は限られたものであったため、取引中止が漁民たちに与えた打撃はさほど大きなものとはならなかったとみられる。

たとしてもきわめて限定的であったことがうかがわれる。新たなタイプの恵台政策の実験として始まったミルクフィッシュの契約養殖は、結局その政治的有効性を示すことができないまま頓挫した。

(2) 観光客の送り出し

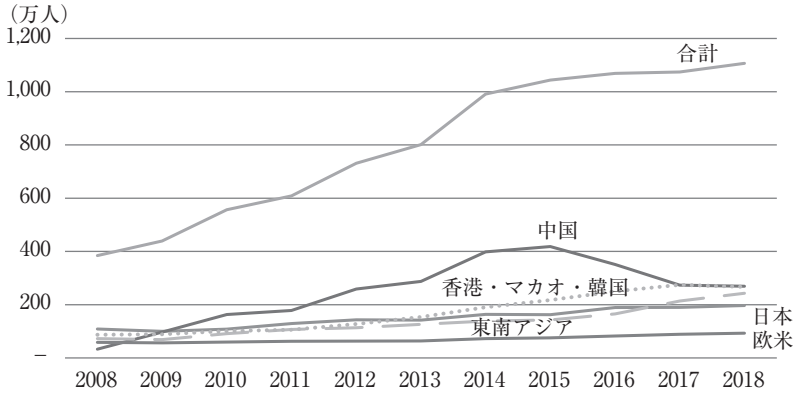
中国は伝統的に、自国民の海外観光を厳しく管理するとともに、その送り出しを外交ツールとして利用してきた（范世平 2011）。2002年に施行された「中国公民の出国観光管理条例」（中国語：中国公民出国旅遊管理弁法）では、国務院の観光行政部門が国民の観光訪問対象国を認可すること、前年度の観光客来訪および出国状況の実績等に応じて当該年度の出国観光客の人数を定め、各省・直轄市等に通達することが定められている。このように中国では、観光客の送り出しは国家による強い統制の下にある。

台湾では、民進党・陳水扁政権期の2001年に、「兩岸関係の正常化」の旗印のもと、「大陸地区人民の台湾観光開放促進方案」およびこれに付随する弁法（行政命令）を定めて第三国に住む中国人の台湾観光を開放した。しかし、中国側は敵対する民進党政権に対して観光客の送り出しを開放することはせず、馬英九政権が成立した後、恵台政策の一環としてこれを開放した²⁴⁾。この「観光を通じた統一戦」の目的は、台湾の中国に対する経済依存度を高めることにあった（蔡宏政 2017, 222）。

図2-2に示したように、中国人観光客の数は、2009年以降急激に増加し、2014-15年には400万人前後に達して訪台者総数の4割を占めるようになった。とくに、従来海外からの観光客が比較的少なかった南部や東部の観光業にとって、台湾一周旅行を基本パターンとする中国人団体ツアーの急増は、特需をもたらした。

24) これに先立ち、中国側は国共和解を受けて、2006年に「訪台旅行管理条例」（中国語：大陸居民赴台湾地区旅遊管理弁法）を公布し、観光客送り出し開放に向けた準備を開始し、この情報のアナウンスを国民党に委ね、花をもたせた（蔡宏政 2017, 226-227）。

図2-2 海外からの来訪者数の推移（居住地別）



（出所）交通部観光局ウェブサイト「観光統計月報」より作成。

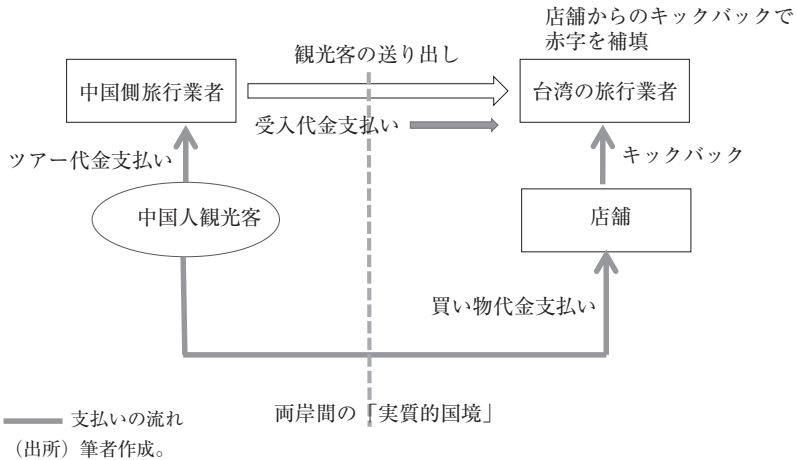
中国からの観光客の急増は、観光収入の増加という実利²⁵⁾を台湾側にもたらしたが、一方で、台湾のメディアでは「観光客増加の利益は台湾の人々に十分に裨益していない」という批判の声が報じられるようになった。このような不満や批判の背後には、中国人団体観光客ツアーをめぐる事業モデルの歪んだ構図（川上 2013）がある。

図2-3には、2010年代前半の状況を念頭に、中国人団体観光客の台湾向けツアーの基本的な流れと構図を示した。送り出し側の中国では、省・市ごとに、国家旅游局（現・文化和旅游局）が指定した旅行業者が台湾向けのツアーを組織する。これらの旅行業者は、各地域で寡占的な地位を占めるとともに、政府のコントロールの下にある。

他方、台湾側では数百社の民間の旅行業者がツアー客を受け入れている。その多くは中小の事業者であり、相互に激しい競争を繰り返している。受入れコストを下回る赤字で中国からの団体ツアーを受け入れることも少なくない。彼らは、赤字で受け入れた観光客を提携先の商店に連れて行き、半ば強

25) 台湾の観光外貨収入は2006年の51億米ドルから2015年には144億米ドルへと急速に増加した。

図2-3 中国人団体観光客ビジネスの事業モデル



制的にショッピングをさせ、商店からリベートを得て赤字を補填するという事業モデル（林偉妃 2012, 林哲良 2013）をとっている。

台湾への観光ツアーの増加とともに、中国人観光客ビジネスの経験が豊富な香港系の観光業資本が台湾に進出して土産物店、ホテル、レストランに投資し、観光バスからホテル、食事、買い物までを統合的に提供する垂直統合型のバリューチェーンを形成するようになった（田習如 2011）。これらの香港系業者は中国の旅行業者とのパイプを活かして中国人観光客を安定的に受け入れ、移動、飲食、ショッピングまでを囲い込み、次第に影響力を増した。傘下に宝石・高級時計、珊瑚・大理石、化粧品、茶葉等を手がける店舗を擁し、豊富な資金力を誇る業者もある。激しい競争に直面し、資金繰りに悩む台湾の中小旅行業者のなかには、これらの香港系観光資本に借金を通じて深く依存するものも少なくない（董以斯帖 2016）。中国人観光客ビジネスに精通した香港系資本の台湾市場進出は、寡占的な中国側の旅行業者によるレントの獲得とあいまって、中国政府が意図していた台湾社会の草の根への広範な利益供与の効果を希釈することとなった。

さらに中国人団体観光客の受入れは、台湾にとって中国の政治的影響力の

浸透につながる諸刃の剣ともなった。2009年に高雄市の映画祭で、亡命ウイグル人組織の指導者に関するドキュメンタリー映画が上映された際には、中国人団体客の高雄での宿泊が大量に取り消され、観光業者や一部の立法委員が高雄市に上映を中止するよう圧力をかけるという出来事が起こった。民進党や民間団体の運動もあって、映画の上映は予定どおり行われたが、この映画の上映を許可した高雄市新聞局は、国民党系の高雄市議会議員らによる制裁を受けることとなった(蔡宏政 2017)。さらに、中国は、2016年1月の総統選挙・立法委員選挙の結果を受けて、観光客の訪台数を削減する動きに出た²⁶⁾(図2-2)。観光客の送り出しという利益与は、中国による台湾への懲罰供与のチャンネルともなったのである。

3-2 惠台政策の実施過程における「代理人問題」の発生

(1) 惠台政策の帰結

以上では、馬英九政権のもとで中国により行われた2つの惠台政策を分析した。これらの施策はいずれも、中国がその政治的意図に基づき、商取引関係を通じて中国との経済交流のメリットを広範かつ直接的に台湾住民に裨益しようとするものであった。その目的は、中国の広大な市場がもつ魅力を実感させ、中国に対する好感度を高め、国民党への支持の拡大と将来の統一に有利な環境の醸成につなげることにあった。

しかしその効果は、かりにあったとしても局所的、限定的なものにとどまった。学甲の住民の投票行動については上述したとおり、目につく変化は生じなかった。林文正(2012)も、2009-10年の中国の大型買い付け団の来訪の前後で、人々の「中国政府の台湾に対する非友好的な態度」や統独問題をめぐる世論に変化があったか否かを検討し、惠台政策は人々の対中観には一定の影響を及ぼすものの、統独問題をめぐる世論への影響は、たとえあっ

26) このため同年9月には、台湾の観光業者たちが街頭デモを行い、苦境を訴える事態となった。

たとしても限定的であったことを指摘している。なにより、2012年の総統選挙では国民党勝利の鍵要因となった「中国との関係強化」カードが、選挙後ほどなくしてその効力を失ったことは、2014年の「ひまわり学生運動」の発生から同年の地方統一選挙、2016年の総統選挙・立法委員選挙に至る一連の政治変動から明らかである。

呉による「中国の影響力メカニズム」の定義に立ち戻るなら、恵台政策は、その「政治目的の実現の助け」とはならなかったのであり、控えめにいっても「不成功」に終わったといえよう。

(2) 不成功の背景要因

それでは、恵台政策はなぜ失敗に終わったのであろうか。上でみた2つの事例からわかるように、恵台政策は、財（農水産物や各種の工業製品）、サービス（観光）等の取引を通じて、対中経済関係の拡大から取り残されてきた中南部地域、中下層所得者、中小企業（「三中」）への利益分配の実現を図るものであった。これは、1990年代以来、中国政府が行ってきた在中台湾系企業の取り込みが、共産党や政府のもつ行政権限を背景として、個々の台湾企業やそのオーナーに対する直接的な働きかけを通じて実現されてきたこと、すなわち中国を舞台とし、なおかつ市場メカニズムの枠外で、行政権限・政治力の行使を通じて実現されてきたこととは大きく異なる。

以下では、本章3-1でみた2つの事例に即して、恵台政策について、①その政治的意図の効果が市場による制約を受けたこと、②協力者ネットワークを構成する「本人＝代理人（プリンシパル＝エージェント）関係」において「代理人問題」が発生し、利益供与の効果が低減したこと、を論じ、恵台政策の実行過程に由来する内在的な困難を論じる。

①市場メカニズムによる制約

農水産物の買い付けと観光客の台湾訪問は、強い政治的色彩をもつものはあるが、いずれも需要と供給のマッチングを通じて行われる経済取引であ

る。丁仁方(2012, 55)は、ミルクフィッシュの契約養殖が、政治的要因を契機として始まったとはいえ、市場原理に制約されていることを指して、これを「調整された市場経済取引」とよんだ。実際、中国による経済取引を通じた経済利益のスピルオーバーの効果は、市場メカニズムからの制約を受けることとなった。これは具体的には以下のようなかたちであらわれた。

第1に、中国側が「好意」として行った政策的買い付けの魅力度は、通常の市場取引との比較のもとにおかれ、常に後者からの制約を受けた。たとえばミルクフィッシュの契約養殖において中国が設定した買い取り価格は、内需市場の需給が逼迫した際には市価を下回ったし、そもそも、高品質・高価格の品を出荷している漁民にとっては魅力的な価格ではなかったという(2016年8月に学甲区の漁業養殖業者に対して行ったインタビュー)。中国向け契約養殖に魅力を感じたのは、ミルクフィッシュ養殖業者のなかでも相対的に競争力が弱く、高値での取引が困難な業者たちであった。逆に、中国が2016年の台湾総統選挙の後に、懲罰的に行った観光客送り出しの削減策も、台湾への外国人観光客が増加する趨勢のなかで、中国側が意図したほどの強い効果を生み出さなかった。図2-2にみるように、2015~18年のあいだに中国からの観光客は149万人減少したが、同時期に日本(34万人増)、東南アジア(100万人増)からの来訪者数は合計で135万人増えた。一人当たり平均消費額の減少にともない、2015~17年のあいだに観光外貨収入は約20億ドル減少したが、世界的な観光産業の成長や、観光地としての台湾の優位性の高まりといった産業と市場のロジックが、中国側の意図とした懲罰の効果を制約する効果をもったのである。

第2に、果物やミルクフィッシュの買い付けにおいては、輸出先の中国市場による受容がスムーズにいかず、恵台政策の効果を制約した。食品市場には、地域ごとの消費者の好みや習慣、知名度といった参入障壁がある。これを打破するためには巧みなプロモーションや宣伝が必要になるが、政府主導の政策的買い付けへの「付き合い」としてこの取引に参加した中国側の業者はそのような動機づけをもっておらず、台湾産農水産物の中国市場における

受容度を高める試みは有効には行われなかったとみられる。台湾産の果物やミルクフィッシュが中国人消費者に好まれず、その障壁打破に求められる努力を関係者が行わなかった以上、その持続性には根本的な問題があった。

②利益分配ネットワークに内在する問題——「代理人」の規律づけの困難——

恵台政策の不成功は、海峡を越えた協力者ネットワークに内在した問題、とくに「代理人」の規律づけにおいて生じた困難に即して理解する必要がある。

第1に、2つの事例からは、中国側が台湾社会の末端に向けて放出したはずの経済的利益が、協力者ネットワークに参加する代理人たちによって蚕食された可能性がみてとれる。果物の事例については、焦鈞（2015）に沿って紹介したとおりである。観光客送り出しについては、香港・中国の旅行業者が中国人団体観光客の訪台ビジネスから生み出される利益を獲得し、本来の受益者となるべき台湾の中小旅行業者、中南部の飲食業、小売業関係者らへの利益のスピルオーバー効果を希釈した。中国はあるいは、恵台政策の実施にあたり、協力者ネットワークの構成員たちへの利益供与と、末端の有権者である漁民や農民たちへの利益供与の双方を目的としていたのかもしれない。しかし、「本人」である中国が「代理人」たちの機会主義的行動を有効に統御できなかったことは、広範な大衆への利益供与、中国の活力ある消費市場へのアクセスの価値の認識、といった中国の政治目的の実現を妨げることとなった。

第2にこれと関連して、当該取引に必要な専門的知識をもたない代理人たちが取引に関与したことも、取引の効率性を損ない、中国が意図した利益の末端へのスピルオーバーの妨げとなった可能性がある。焦鈞（2015）が論じた農産物輸出への国民党系の人物の関与や、政治コネクションはあるが鮮魚流通の経験はもたない王文宗らが担ったミルクフィッシュの契約養殖の取引過程の事例からは、そのようなかたちで利益の裨益が阻害された可能性がう

かがわれる。

第3に、中国側の目的である台湾住民への直接的な利益供与が、協力者ネットワークを担う代理人たちのインセンティブと合致せず、そのサボタージュを生んでいた可能性である。台湾産果物の国内流通を担うこととなった中国側の青果流通業者の態度はあくまで政府への「付き合い」程度であり、本腰を入れたビジネスとはならなかった。また、国台弁の仲介によりミルクフィッシュの中国側の買い手となった上海水産集団も、中国市場での潜在的な可能性を欠くこの魚の販路開拓に取り組む動機づけを欠いていた²⁷⁾。これらはいずれも、代理人側のインセンティブが不十分であったことを示唆する。

第4に、台湾内での代理人や台湾の有権者の行動をコントロールし、モニタリングすることの困難である（本書第1章参照）。2012年総統選挙における有力な台商による92年コンセンサスへの支持表明が、利益供与者（ないし懲罰付与者）としての中国にも監視・確認可能なものであったのに対して、本章で取り上げた惠台政策においては、中国側が、台湾海峡に横たわる実質的な国境を越えて、農民、漁民、観光業界関係者らの台湾での投票行動をコントロールしたり監視したりすることはほぼ不可能であった。農民や漁民らは、中国との取引を行いつつ、投票行動においてはまったく異なる行動をとることが可能であった。

このように、協力者ネットワークに数多くの代理人が参加したことに起因する問題、および代理人たちの適切な動機づけやモニタリングの欠如に起因する問題があいまって、中国の台湾に対する利益供与策の効果には大きな限

27) 上海水産集団の総経理（当時）は学甲食品の王文宗董事長に対して「われわれがこれをするのは、国台弁からの要求に応えてのことだ」「みんなが喜ぶなら長めにやってもよい。1年は赤字、2年目は小幅の赤字、3年目で収支があう…もし3年目でも赤字になるようなら、ダメだ」と発言している。また、王に対して「あなたは（中略）ビジネスをやるのであって政治をやるのではないのだから、ビジネスとしてこれをどうやっていくのか考えねばならない」とも語っている。上海水産集団の側はこの取引をビジネスとしての視点から突き放してみていた様子がうかがわれる（頼寧寧 2011a, 133）。

界が存在していた。

むすび

本章では、中国による台湾統一政策の中核的な構成要素である「ビジネスをもって政治を囲い、経済をもって統一を促す」戦略のなかから、2008年の馬英九政権の成立とともに本格的に推進されることとなった惠台政策を取り上げ、これが不成功に終わった背景を分析した。分析にあたっては、惠台政策をめぐる政治現象と経済現象の相互作用に光を当てた。

中国は1990年代以来、中国において、党や政府が有する行政権限を背景として在中台湾企業への働きかけを行い、台湾に対する政治的影響力を行使してきた。さらに2005年の「国共プラットフォーム」の成立、2008年の馬英九政権の発足を機に、台湾住民に対して兩岸交流の生む経済利益をより直接的に波及させることを意図した施策（惠台政策）を行うようになった。しかし、惠台政策の全般的な効果をみるなら、これらの利益供与策は、結果的に中国が意図した政治効果を生むには至らなかった。

本章ではこの経緯を考察するにあたり、台湾の政治社会学者・呉介民の「中国の影響力メカニズム」の分析視点を援用し、さらに①中国による影響力行使の「場と対象」の区別の導入、②惠台政策の実施過程に問題が内在した可能性、③中台双方の「協力者ネットワーク」の構成員のインセンティブへの着目、といった視点を追加して、事例分析を行った。

惠台政策の代表的な事例である農産物の買い付けと観光客の送り出しの事例分析からは、以下の点が明らかになった。第1に、中国との財やサービスの取引を通じて、中国の広大な消費市場の魅力とここへの優先的アクセスの恩恵を台湾の人々に実感させ、国民党への支持の調達と中国の好感度の引き上げをめざすという中国側の目的を実現するうえで、代理人を巻き込んだ利益分配ネットワークは鍵となる役割を担った。しかし、政策実施の過程で、

「本人」としての中国は、ネットワークを構成する多数の代理人たちの機会主義を統御したり、その行動を効果的に監視したりすることができなかった。このような「代理人問題」の発生により、恵台政策が本来の利益供与のターゲットとした農民や漁民、中南部の観光サービス業関係者らの利益の取り分は希釈される結果となった。

この点と関連して、第2に、恵台政策は市場を介した取引であるがゆえ、対象となる財やサービスに対する人々の選好に制約されることとなった。たとえば中国市場におけるミルクフィッシュの受容度は決して高くなく、これが恵台政策の持続可能性と利益の裨益効果を大きく制約した。さらに、中国側の代理人が販路開拓の努力に向けたインセンティブをもたなかったことも、この市場メカニズムによる制約の打開努力を妨げた。2009年に高雄市をターゲットとして行われ、2016年の政権交代の後にさらに全面的に行われた中国人観光客送り出しの削減策は、たしかに一定の懲罰効果を発揮したが、台湾のインバウンド観光が全体として拡大するなかで、その効果は限定された。

恵台政策は、台湾住民に「直接的」に働きかけ、利益を供与しようとする点にその特徴があった。しかし、その実施プロセスをみれば、それは幾層もの代理人のネットワークを介在した「間接的」な働きかけのプロセスであり、その過程では不可避的に「代理人問題」が発生した。広範な台湾住民への直接的な働きかけという、一見シンプルな手法のようにみえる恵台政策は、代理人ネットワークの複雑さという点でも、代理人の行動のモニタリングの効率という点でも、より難度の高い試みであった。

そしてこの難しさは、つまるところ、中国と台湾のあいだに「実質的な国境」が横たわっているという台湾海峡の現実起因している。中国の政治アクターは、台湾の人々に働きかけるうえで幾層にもなる代理人ネットワークに依存するほかに、しかも台湾内での代理人や台湾の有権者の行動を実際にモニタリングできるわけではない。中国がその変更を試み続けてきた台湾海峡のこの現実こそが、恵台政策を介した中国の影響力メカニズムの台湾社

会への浸透の最大の防御壁となってきたのである。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 伊藤信悟 2011.「中国の経済大国化と中台関係の行方」独立行政法人経済産業研究所 RIETI Discussion Paper Series 11-J-003.
- 小笠原欣幸 2010.「中国の対台湾政策の展開——江沢民から胡錦濤へ」天兒慧・三船恵美編著『膨張する中国の対外関係——パクス・シニカと周辺国』勁草書房.
- 2012.「選挙のプロセスと勝敗を決めた要因」小笠原欣幸・佐藤幸人編『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.
- 2018.「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.
- 郭永興 2006.「中国の税関問題に関する台湾企業のロビー活動」『アジア経済』47(9): 22-40.
- 川上桃子 2013.「『中国人団体観光客ビジネス』の歪んだ構図」アジア経済研究所海外研究員レポート (http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Overseas_report/pdf/1307_kawakami.pdf).
- 2015.「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 アジア経済研究所.
- 2016.「馬英九政権期中台経済関係の変容と『中国ファクター』」『問題と研究』45(3): 33-59.
- 2017.「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 アジア経済研究所.
- 呉介民・平井新訳 2015.「『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』(17): 1-37.
- 呉介民 2016.「政治ゲームとしてのビジネス——台湾企業の政治的役割をめぐって」園田茂人・蕭新煒編『チャイナ・リスクといかに向きあうか——日韓台の企業の挑戦』東京大学出版会.
- 黄偉修 2014.「馬英九政権の大陸政策決定過程における与党・中国国民党の役割——国共プラットフォームを事例として」『東洋文化』(94): 147-179.

- 佐藤幸人 2012. 「選挙の争点に浮上した経済問題」小笠原欣幸・佐藤幸人編『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.
- 竹内孝之 2014. 「学生による立法院占拠事件と兩岸サービス貿易協定（前編）」海外研究員レポート (http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Overseas_report/pdf/1404_takeuchi.pdf).
- 田所昌幸 2008. 『国際政治経済学』名古屋大学出版会.
- 陳志柔 2016. 「中国における『台商』——その政治的リスク下の生存戦略」園田茂人・蕭新煌編『チャイナ・リスクといかに向きあうか——日韓台の企業の挑戦』東京大学出版会.
- 松田康博 1996. 「中国の対台湾政策——一九七九～一九八七年」日本国際政治学会編『国際政治』112(5月): 123-138.
- 2010. 「改善の『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.
- 2014. 「馬英九政権下の中台関係(2008-2013) ——経済的依存から政治的依存へ?」『東洋文化』(94): 205-233.
- 松田康博・清水麗 2018. 「台湾の抱える『繁栄と自立のディレンマ』に答えはあるか?」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.
- 松本充豊 2015. 「台湾の民意をめぐる『兩岸三党』政治」『東亜』571(1): 24-33.
- 劉文甫 2010. 「対中経済関係と今後の展望——対中貿易と投資を中心に」渡辺利夫・朝元照雄『台湾経済読本』勁草書房.
- 林成蔚 2017. 「[台湾] ナショナリズム政党と保守——台湾政党システムの試論」阪野智一・近藤正基編著『刷新する保守——保守政党の国際比較』弘文堂.
- 若林正文 1992. 『台湾——分裂国家と民主化』東京大学出版会.
- 2008. 『台湾の政治——中華民国台湾化の戦後史』東京大学出版会.

〈中国語文献〉

- 蔡宏政 2017. 「陸客観光の政治経済学」呉介民・蔡宏政・鄭祖邦主編『吊燈裡的巨蟒 中國因素作用力與反作用力』新北市, 左岸文化(出版), 遠足文化(發行).
- 丁仁方 2012. 「南台灣與中國大陸交流深化芻議之一 台南學甲虱目魚製作經驗的參照」『中國評論』2012年1月號: 54-56.
- 董以斯帖 2016. 「誰在操控低價遊台灣的陸客團?」台湾端傳媒 2016年9月13日 (<https://theinitium.com/article/20160913-taiwan-Chinese-tourists>, 最終閲覧日: 2018年2月2日).
- 范世平 2011. 『大陸觀光客來台對兩岸關係影響的政治經濟分析』臺北市, 秀威資訊科技公司.
- 高輝 2013. 「國共論壇の現況與發展」蘇起・童振源主編『兩岸關係の機遇與挑戰』

台北市，五南圖書出版。

- 耿曙 2009。「經濟扭轉政治？中共『惠台政策』的政治影響」『問題與研究』48(3): 1-32.
- 耿曙·林琮盛 2005。「全球化背景下的兩岸關係與台商角色」『中國大陸研究』48(1): 1-28.
- 焦鈞 2015.『水果政治學——兩岸農業交流十年回顧與展望』高雄市，巨流圖書。
- 賴寧寧 2011a。「阿共銀彈虱目魚」『商業周刊』1249期：122-136.
- 2011b。「虱目魚登陸牽線人就是他！」『商業周刊』1249期：138-142.
- 林文正 2012。「中國大陸對台採購之政治經濟分析」國立台灣師範大學政治學研究所碩士學位論文。
- 林倖妃 2012。「追蹤陸客賣台地圖」『天下雜誌』10月31日号：114-120.
- 林哲良 2013。「低價陸客團 40% 的危機」『新新聞』1369期：50-56.
- 湯晏甄 2013。「『兩岸關係因素』真的影響了 2012 年的台灣總統大選嗎？」『台灣民主季刊』10(3): 91-130.
- 田習如 2011。「你聽到『錢的聲音』嗎？」『財訊雙週刊』5月26日号：98-103.
- 童振源 2003.『全球化下的兩岸經濟關係』台北，生智文化事業有限公司。
- 徐乃夫 2005。「驚爆許文龍自白書內幕——北京使出三絕招 讓奇美照單全收」『今周刊』第 436 期：30-32.
- 王嘉州·謝旻臻 2014。「學甲虱目魚契作之公私協力與政策過程分析」『展望與探索』12(6): 49-65.
- 吳介民 2012.『第三種中國想像』新北市，左岸文化事業（出版），遠足事業（發行）。
- 2017。「中國因素作用力與反作用力」吳介民·蔡宏政·鄭祖邦主編『吊燈裡的巨蟒——中國因素作用力與反作用力』新北市，左岸文化（出版），遠足事業（發行）。
- 吳介民·蔡宏政·鄭祖邦主編 2017.『吊燈裡的巨蟒：中國因素作用力與反作用力』新北市，左岸文化（出版），遠足事業（發行）。
- 吳介民·廖美 2015。「從統獨到中國因素：政治認同變動對投票行為的影響」『台灣社會學』29期：89-132.
- 曾予葵 2015。「大陸對臺農漁採購政策變化——『契作』機制及其效果」『問題與研究』54(1): 95-128.
- 2016。「虱目魚躍不過龍門：兩岸漁業契作戛然而止」自由時報，自由評論網 4月3日 (<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1657932>，最終閱覽日：2018年2月1日)。
- 張榮恭 2013。「國共平台的現況與展望」蘇起·童振源主編『兩岸關係的機遇與挑戰』台北市，五南圖書出版。
- 張語羚 2016。「不談九二共識 虱目魚契作就免談？」『新新聞』1536期：40-41.

〈中国語新聞記事〉

江今葉 「許文龍公開信 引爆震撼彈 台商憂心 投資大陸得先効忠」『經濟日報』
2005年3月27日, A2面.

〈英語文献〉

- Hung, Tzu-Chieh 2017. "Buying Hearts and Minds: China's Proxy Agent in Taiwan." 『アジア研究』 63(3): 1-11.
- Lee, Chun-Yi 2012. *Taiwanese Business or Chinese Security Asset? A Changing Pattern of Interactions between Taiwanese Businesses and Chinese Governments*. London and New York: Routledge.
- Leng Tse-Kang 2005. "State and Business in the Era of Globalization: The Case of Cross-Strait Linkages in the Computer Industry." *The China Journal*, (53): 63-79.
- Lin, Gang 2016. "Beijing's New Strategies toward a Changing Taiwan." *Journal of Contemporary China* 25(99): 321-335.
- Wu, Jieh-Min 2016. "The China Factor in Taiwan: Impact and Response." In *Routledge Handbook of Contemporary Taiwan*, edited by Gunter Schubert. London and New York: Routledge.
- Yu, Yi-Wen, Ko-Chia Yu and Tse-chun Lin 2016. "Political Economy of Cross-Strait Relations: is Beijing's Patronage Policy on Taiwanese Business Sustainable?" *Journal of Contemporary China*, 25(99): 372-388.

