



ISSN 0385-0838

第 184 号

発行所

亜細亜大学アジア研究所

東京都武蔵野市境5-8

題字：初代学長 太田耕造先生

バイデン米政権下の朝鮮半島--- 膠着状況の打開はなるか

奥 田 聡

2021年1月20日、アメリカのバイデン新政権が発足した。トップダウン志向が強く、派手な言動で世界の耳目を引いたトランプ前大統領とは違い、バイデン大統領は実務重視、ボトムアップ志向の堅実な執務姿勢が特徴である。朝鮮半島政策においても新旧両政権の特徴がにじみ出ている。

短兵急なトランプと馬が合った金正恩、合わなかった文在寅

トランプ前大統領の朝鮮半島政策において記憶に残るのは、北朝鮮の最高指導者・金正恩との2度にわたる米朝首脳会談（2018年6月のシンガポール、2019年2月のハノイでの会談）だ。

互いに罵倒しあっていた両者が握手を交わす構図に驚いた人は多かったはずだ。両者は、首脳間の合意により核放棄と制裁解除の一括パートナー取引を目論んだ。2回目のハノイでの会談では北朝鮮の核放棄に関する認識の違いが露呈して話し合いは決裂したが、4か月後の2019年6月末には板門店で両者は再会している。

だが米韓の折り合いは良いとは言えなかった。米朝首脳会談が実現した背景には、南北融和をテーゼに掲げる韓国の文在寅政権による仲介があったがハノイでの米朝首脳会談決裂後、文政権は米朝双方の信頼を失っていた。アメリカ側が5倍もの増額を吹っ掛けた駐留米軍経費交渉もトランプ在任中に合意を見なかった。

目 次

- バイデン米政権下の朝鮮半島—
膠着状況の打開はなるか
…… 奥田 聡 … (1)
- 「新時代」の中国と米中関係—「新型大国関係」の行方
…… 松本はる香 … (4)
- インド太平洋構想を巡るASEANとの協力
…… 篠田 邦彦 … (6)
- 参加型灌漑管理
(PIM)の成功要因：兵庫県加古土地改良区の事例から
…… 角田 宇子 … (9)
- 中国の出生数の今後に注目
…… 大泉啓一郎 … (12)

待ちの姿勢に戻ったバイデン政権の対北朝鮮政策

一方、バイデン大統領の朝鮮半島政策は前任者とは対照的なものに見える。まず、北朝鮮へのアプローチはトランプ政権とは違って抑制的なものだ。2021年4月28日、バイデン大統領は施政方針演説の中で北朝鮮の核開発と関連して「同盟国と緊密に連携し、外交や厳しい抑止力で対処する」と述べた。北朝鮮の核放棄の具体的措置を待つという点ではオバマ政権の「戦略的忍耐」とあまり変わらないが、対話の意向を持っているのだけは確かだ。2021年1月の第8回労働党大会で北朝鮮はアメリカを敵国と規定

したほか、4月のバイデン大統領の施政方針演説や8月の米韓合同軍事演習に際して北朝鮮が反発を見せた。かつてのような米朝間の非難合戦が繰り返られるようなことにはなっていないが、北朝鮮にとって、冒険をせず実務肌のバイデン政権は渡りをつけにくい相手と見える。

バイデン就任で米韓関係は強化

米中対立が激化するにつれ、韓国は米中双方から秋波を送られる立場となった。この流れの中で、バイデン政権は対中包囲網強化のため韓国を自陣に取り込もうとしている。2021年3月8日には、トランプ政権下で合意に至らなかった駐韓米軍の駐留経費交渉が韓国側の主張に沿う形で基本合意に達した。バイデン政権の韓国重視の動きに対し、文政権は2つの観点からアメリカ寄りの姿勢を明確にするようになった。一つは、安全保障上の観点である。文政権は「自主国防」を掲げるが、在韓米軍の安全保障上の意義は依然として大きい。もう一つは、南北融和の観点である。2019年2月のハノイでの米朝首脳会談事前の条件すり合わせの不足から不調に終わったが、その失点を挽回するためにも米韓間のパイプを維持・増強することが望まれていた。文政権は5月22日に設定されたバイデン・文在寅の初の米韓首脳会談を対米アピールの絶好の場と位置付け、バイデンへの手土産の準備を進めた。その目玉となるのがテキサス州オースチンへのサムスン電子による170億ドル規模の最先端半導体工場の建設案件だ。これは米中対立に対応した米側の戦略、すなわち戦略物資サプライチェーンの自陣内完結に大きく貢献するものである。

韓米双方が満を持して迎えた5月22日の米韓首脳会談は、韓国側にとって満足すべき結果となった。アメリカは米朝間のシンガポール宣言(2017年)、南北間の板門店宣言(2018年)などを土台とした対北対話を支持した。これは、文政権が重視してきた対北朝鮮政策の取り組みを追認・尊重したものと言える。また、米韓ミサイル指針の撤廃も決まった。1979年にアメリカの対韓ミサイル技術供与と引き換えに導入され

た同指針は韓国のミサイルの射程や弾頭重量に制限を設け、韓国のミサイル開発の足かせとなってきた。これらの制限は韓国側の求めにより2000年以降緩和されてきたが、今回の首脳会談で全廃が決まった。これも「自主国防」を標榜する文政権にとっては歓迎すべきものである。

しかし、バイデン政権は文政権に対中包囲網に参加させるための念押しを忘れていなかった。上述の首脳会談の直前、文大統領は朝鮮戦争で戦った退役軍人への名誉勲章授与式に招待された。これはアメリカが韓米間の同盟を極めて重視しているとのメッセージといえる。また、首脳会談の共同声明には中国へのけん制となる「台湾海峡の平和と安定の重要性」との文言が盛り込まれた。

自力更生路線への傾斜と瀬戸際戦略への回帰

朝鮮半島情勢の主要プレーヤーである北朝鮮の内情を検討してみると、極度の経済難局を自力更生的なやり方で乗り切ろうとしていることが分かる。

北朝鮮経済は経済制裁やコロナ禍、自然災害頻発の三重苦の中にあり、2020年の輸出は6000万ドル、2013年のピーク時の50分の1以下に落ち込んだ。2021年6月15日から開かれた第8期党中央委員会第3回総会では食糧需給のひっ迫を金正恩が認めるに至った。北朝鮮経済を苦しめる3要因のうち、最も影響が大きいのが経済制裁である。経済回生を図るのであれば核開発に関して国際社会が納得する何らかの対策を講じて制裁撤回を図ることが早道であろう。だが、核を核心利益と位置づける北朝鮮が選んだのは更なる閉鎖経済への道である。2019年2月のハノイでの米朝首脳会談の不調を受けて同年4月に開催された党中央委員会第7期第4回総会で金正恩は制裁解除に執着しないと発言し、自力更生を強調している。2021年4月9日の第6回労働党細胞書記大会では金正恩が食糧不足と関連して「苦難の行軍」の実施に言及した。北朝鮮指導部が食糧の不足する現状を約300万人の死者を出した1990年代の惨状に重ね写しているというわけである。

北朝鮮による軍備の誇示もここにきてピッチが上がってきている。9月12日と15日にはそれぞれ長距離巡航ミサイルと弾道ミサイルの発射を行っている。2018～19年頃の米朝対話期のような国際協調的な姿勢は消え、北朝鮮は2017年以前のような瀬戸際戦略への回帰を図っていると見える。

関係国の動きも鈍く

朝鮮半島情勢の新展開に向けた周辺国の動きもあまり活発でないのが実情だ。まず、アメリカのバイデン政権自身の朝鮮半島に対する関心が高いとは言い難い。目下のところアメリカの最大の関心事は米中対立であり、朝鮮半島政策は米中対立への対策の一つとしての意味合いが強い。アメリカが米韓関係の緊密化に乗り出したのもこの線で動いたと解釈できる。直近では、アメリカは軍事面での対中包囲網を象徴するクアッド（日米豪印戦略対話）での活動を活発化させている。これらに比べると、朝鮮半島に関してアメリカが新たなアクションを取る誘因は大きくない。

中国にしても朝鮮半島情勢を動かす誘因を欠く。中国にとっては、北朝鮮が米韓軍のバッファとなっている地政学的な価値は高く、北朝鮮にとっても中国は数少ない理解者である。両者に中朝関係の現状を変更しようという誘因はほぼない。また、韓国との関係ではTHAAD（終末高高度防衛ミサイル）配備を巡る締め付けやコロナ禍を巡る中国の対応で韓国の対中世論が硬化している。米中対立における対韓戦略においてはこれ以上無理な圧力をかけづらくなっている事情がある。

これら諸国とは対照的に、韓国の文政権は今も南北融和に向けた熱意を保っている。2020年6月には北朝鮮が南北交流の象徴的存在だった南北共同連絡事務所を爆破するなど北朝鮮の南北交流に対する拒絶的姿勢に遭遇しながらも、2021年9月22日には文大統領が国連総会で朝鮮戦争の終戦を重ねて提案している。南北融和への意欲は対米関係改善の原動力となっているほか、対中包囲網重視の観点から日韓関係の安定

を望むアメリカの意向を酌んで対日接近の姿勢を見せ始めている。しかし、韓国も対北朝鮮制裁の枠組みから逸脱した措置は取れず、取り得る行動は限定されるほかない。

民衆生活の危機的悪化への北の対応がカギ

朝鮮半島情勢が長らく膠着してきた最大の原因は北朝鮮が核開発のカードを手放さなかったことにあるが、2018～19年の米朝対話期には金正恩本人が海外メディアへの露出を厭わず、北朝鮮の国際社会への復帰も取りざたされていたことは特筆に値する。この時期の北朝鮮の行動からわかるのは、同国が経済制裁の解除を渴望していたことである。そのために2019年2月のハノイでの米朝首脳会談では不完全ながらも核放棄に向けた対案を示している。現在のところ核開発を捨てられない北朝鮮は自力更生的な「苦難の行軍」で難局を切り抜けようとしていることは上述の通りだ。それでも、国家経済の三重苦にあえぐ北朝鮮にとって経済制裁解除は依然として大きな意義を有するのは間違いない。

閉鎖的な経済運営を長く続けてきた北朝鮮とは言え、ここまで閉鎖度の高い状況が続くのは未曾有の事態である。金正恩自身が認めているように、食糧需給はすでにひっ迫している。さらに進んで「苦難の行軍」再来の懸念すら抱かざるを得ない。

「苦難の行軍」当時の為政者・金正日は民衆を4年もの間飢餓状態で放置したが、現在の最高指導者で息子の金正恩は父正日よりも民衆生活に配慮しているように見える。それだけに、民衆生活の危機的な悪化に際しては国際社会に助けを求めるという大胆な選択を取る可能性は排除できない。もちろん、北朝鮮が核心利益である核開発を放棄する可能性は高くない。だが、制裁解除のカギを握るアメリカも対話の窓口を閉ざしているわけではない。北朝鮮が経済苦境に押されて核開発に関する方針を見直し、経済制裁解除を目指すということになれば、朝鮮半島情勢は大きく動くことになろう。

（おくだ さとる・アジア研究所教授）

「新時代」の中国と米中関係——「新型大国関係」の行方

松 本 はる香

中国は、2021年7月には中国共産党創立100周年を迎え、翌年秋には習近平政権の二期十年目という大きな節目を迎えようとしているなか、習近平が三期目以降も続投して、最高指導者として権力を掌握し続ける可能性が高まっている。他方、2018年春以来、「米中貿易戦争」を皮切りとして、両国の関係の悪化が顕著となり、「米中新冷戦」的な様相を呈している。そのような状況を踏まえ、中国は、アメリカといかなる関係を築こうとしているのだろうか。

ここでは、中国側が「新時代」と位置づける習近平政権期における米中関係の推移について、「新型大国関係」をひとつのキーワードにして読み解いてみたい。

中国の「新型大国関係」の提起

「新型大国関係」とは、中国が、民主党のオバマ政権時代にアメリカに対して提起したものである。これまで、習近平政権は、自らを「大国」として位置づけるとともに、「特色ある大国外交」を推進する姿勢を示してきた。そのなかで、中国は、米中関係を「新型大国関係」と位置づけ、大国外交を推進しようとしてきた。

「新型大国関係」のもともとの由来は、2010年5月、米中戦略経済対話の場で、当時、中国外交のトップを務めていた戴秉（たいへい）国（こく）が初めて言及したものであった。その後、2012年2月に、国家主席に内定していた習近平国家副主席（当時）がワシントンDCを訪れた際、「中国がアメリカとの間に新型大国関係を構築すべきである」とオバマ大統領に対して直接提起したものであった。これによって、習近平は、中国がアメリカと並び立つ超大国であるということを国内外にアピールしたのである。

「新型大国関係」が国際社会に広く知られるようになったのは、2013年6月、習近平が国家

主席に就任した後、アメリカを訪問した時のことであった。この時、カリフォルニア州サニーランズを訪問した習近平国家主席は、オバマ大統領と初の米中首脳会談を行った。会談の席上、習近平は米中関係が「新型大国関係」であるとオバマに向かって直接提起した。これによって、中国がアメリカに並び立つ超大国であることを国際社会に改めて印象づけようとした。また、その際、習近平は「太平洋には米中両大国を受け入れるのに十分な空間がある」とした上で、両国が「新型大国関係」を構築していくべきであると語った。この会話の流れから、中国側は、「新型大国関係」の構築によって、第二列島線を境としてアジア太平洋地域の覇権を米国との間で分け合うことや、中国の「核心的利益」を米国に容認させることを狙っているのではないか、といった懸念の声も国際社会の一部からあがった。

「新型大国関係」の定義について言えば、2013年6月の米中首脳会談直後の『人民日報』によれば、「新型大国関係」とは、①対抗せず、衝突しない、②互いに尊重する、③協力を通じて、ウィンウィンの関係を（米中間で）築く、ことを意味する。この時、中国は、アメリカに対して、対抗する意図がないことを示し、それを納得させた上で、それと引き換えに「核心的利益」の尊重を得ようとしたとも考えられる。

オバマ政権の対中国政策の軌道修正

その後、「新型大国関係」の受け入れをめぐって中国側の外交攻勢が加速した。米中首脳会談や関係閣僚会談などが開催されるたびに、中国側は米中関係が「新型大国関係」であることを強調して、これに米国側が同調するように働きかけてきた。

これに対して、2013年の秋頃には、米国政府

関係者が「新型大国関係」を容認するような場面も見られた。例えば、同年9月、オバマ大統領が首脳会談後の発言で、アメリカと中国の間で、「新型大国関係」の構築を続けることで合意したと発言した。また、同年11月、スーザン・ライス大統領補佐官が演説の中で、新型大国関係を具現化する（operationalize）と発言した。このように、「新型大国関係」をめぐるのは、アメリカ政府側が受け入れを決めたのではないか、と思わせるような場面も見られた。そして、その直後には、中国が東シナ海の防空識別圏を一方的に設定するといった事件も起きている。

いまから振り返れば、オバマ政権は、中国との協調関係を優先させる傾向が強かった。このため、環境問題など、比較的合意が得られやすい議題を選んで首脳会談の場で取り上げ、他方で、人権や安全保障をめぐる問題などの難しい議題については、米中間の摩擦を避けるために後回しにしてきたという感否めない。そして、その間、中国は南シナ海をはじめとする海洋進出をさらに活発化させたという経緯がある。

そのため、オバマ政権二期目に入ると方向転換を余儀なくされた。そして、従来の中国との対話重視の姿勢のみならず、ある程度の軍事的な圧力を掛けることによって牽制する姿勢を見せるようになったのである。その一環として、2015年秋には、アメリカ海軍が、南シナ海で「航行の自由作戦」を開始した。この「航行の自由作戦」は、オバマ政権下で四回実施され、トランプ政権でさらに強化された。

最終的には、中国の海洋進出の問題に対する警戒感の高まりによって、米国側は「新型大国関係」の受け入れを退けるようになった。また、この時期と重なるようにして、米国政府は「新型大国関係」に言及することを明確に避けるようになったのである。

再び息を吹き返す「新型大国関係」

2017年1月に共和党のトランプ政権が誕生して間もなく、米中対立が先鋭化すると、中国側の「新型大国関係」をめぐるアメリカに対する働きかけは、しばらく鳴りを潜めていた。そして、それが再び息を吹き返したのが、アメリカにおける政権交代が確実となった頃のことであ

る。当時、悪化の一途をたどっていた米中関係をリセットして、関係改善をはかることを望んでいた中国は、アメリカでの政権交代を機に次なる一手を打った。

2020年秋、民主党のバイデン候補が現職のトランプ大統領を破って、当選が確実になると、11月25日には、習近平国家主席が、バイデンに祝電を送った。そのなかで、「米中関係の健全で安定した発展の推進は、両国の根本的利益に合致するだけでなく、国際社会の共通の期待でもある。双方が対抗せず、衝突せず、互いに尊重して、協力を通じてウィン＝ウィン関係を築く精神の堅持を希望する」ことを伝えた（傍点筆者）。これは、先述の、オバマ政権期に、中国が米国側に受け入れを求め、最終的には退けられることになった、「新型大国関係」の内容とほぼ符号する。さらに、2021年1月、バイデン政権が発足した後、同年2月に行われた初の米中首脳電話会談でも、習近平は、「新型大国関係」にこそ直接言及しなかったものの、同じような内容を改めて提起している。

つまり、米中関係をめぐる「新型大国関係」に含まれるG2の実現とともに、アメリカに対抗する意図を示した上で、それと引き換えに「核心的利益」の尊重を求めようとする中国側の姿勢は、アメリカの政権交代後も、基本的には変わっていないことが伺える。

中国側が主張する「核心的利益」とは、南シナ海や東シナ海の領有権問題はもとより、新疆ウイグル自治区やチベットをめぐる人権問題、香港問題、台湾問題といった多岐にわたる。そして、世界がコロナ禍の混乱のなかにあっても、中国はそれらに対する妥協は許さず、強硬な姿勢を保っている。だが、実際のところは、中国側が「新型大国関係」を提起し続けたとしても、米国側がそれを受け入れる余地はほとんどないものと見られる。

目下のところ、バイデン政権は、同盟国や友好国との協力と連携を重視しており、ポストコロナ期に向けた米中覇権争いは激化する様相を呈しているなかで、今後の米中関係は決して楽観できない状況にあると言えよう。

（まつもと はるか アジア経済研究所主任研究員）

インド太平洋構想を巡る ASEAN との協力

篠田 邦彦

1. AOIP の実現に向けた戦略的方向づけ

(1) インド太平洋構想の広がり と 理念の共有

2016 年 8 月にケニアで開催された第 6 回 TICAD 会合で日本の安倍総理大臣が「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」構想を打ち出してから 5 年が過ぎた。この間、ASEAN や米国のほか、豪州、インドや一部の欧州諸国など、自由や民主主義を尊重する middle power を中心に独自のインド太平洋構想を打ち出した。日本の FOIP 構想と ASEAN の AOIP は以下のような特徴を有しており、両者の目指す理念・規範に基づき、インド太平洋協力を進めていくことが期待される。

① 「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」構想

日本政府は、FOIP 構想の実現のための 3 本柱 (1) 法の支配、航行の自由、自由貿易、紛争の平和的解決等の規範の普及・定着、2) 経済的繁栄の追求、3) 平和と安定の確保) を確立し、具体的な取組につなげている。特に、関係国との協調の下、国連海洋法条約の遵守、質の高いインフラ投資原則の普及、CPTPP・RCEP 等の通商ルール策定などの国際ルールによる橋渡しや連結性強化のためのハード・ソフトインフラ整備、海洋安全保障や人間の安全保障に関連したキャパシティ・ビルディングなどの具体的な協力の取組を進めている。

② インド太平洋に関する ASEAN アウトルック (AOIP)

ASEAN は、2019 年の ASEAN 首脳会議において、独自のインド太平洋に関する構想として、AOIP を採択した。AOIP では、ASEAN 中心性をインド太平洋地域における協力推進の基本原則とし、東アジアサミット等の ASEAN 主導のメカニズムをインド太平洋協力の対話・実施のプラットフォームとすることとした。

AOIP は、開放性、透明性、包摂性、ルールに基づく枠組み、グッドガバナンス、主権の尊重、不介入、既存の協力枠組みとの補完性、平等、相互尊重、相互信頼、相互利益、国際法の尊重といった原則を基礎としている。また、AOIP の枠組みの下で進める具体的な協力分野として、海洋協力、連結性、SDGs、経済等の 4 つを掲げている。

(2) AOIP の実現に向けた戦略的方向づけ

① ASEAN 中心性・一体性

ASEAN は、米中対立の中で中立性を保ち、FOIP か 一帯一路 かの選択を避け、ASEAN の一体性を重視している。ASEAN 諸国にどちらかの選択を迫るような状況にはせず、インド太平洋協力を推進するにあたっては ASEAN が中核的役割を果たすことが重要である。ASEAN 対話国やこの構想に関心を持つ諸国は、ASEAN の AOIP 実現に向けたイニシアティブをサポートすることが望まれる。

② 法の支配・自由・開放性

インド太平洋協力を進めていくに当たっては、法の支配・自由・開放性といった理念・規範を浸透させ、共通の国際ルールを形成し、各国に対して遵守を働きかけていく必要がある。例えば、政治・安全保障分野では、海洋秩序の安定に向けた国連海洋法条約の遵守、執行力の強化など、経済分野では、通商 (WTO 改革、メガ FTA)、技術 (投資、技術管理)、デジタル (信頼に基づくデータフリーフロー)、インフラ (質高インフラ原則) 等の分野でルールによる橋渡しを行っていく必要がある。

③ 安定と繁栄

コロナ禍の拡大は、インド太平洋地域におい

て、従来からの高齢化・人口減少、都市化、エネルギー・環境等のSDGsの課題に加え、新たに、感染症、経済格差や社会分断など人間の安全保障への脅威や、マクロ経済・金融リスクなどの課題を浮き彫りにした。こうした様々な課題に対して、インド太平洋地域の国々が連携し、適切な財政・金融政策の推進やデジタル・バイオ・エネルギーなどの先進的技術を活用したソリューションの導入により持続可能な社会・経済の発展を目指していくべきである。

④包摂性

ASEANのAOIP、日本やその他の国のインド太平洋構想において、包摂性の重要性が協調されている。これは、インド太平洋構想は、地域の全ての国を含む包摂的な構想であり、特定の国を排除するものではないことを意味する。一部の国がインド太平洋構想に慎重との指摘があるが、自由や民主主義など構想の理念・規範を共有する国には扉が開かれており、AOIPを軸として米国やmiddle powerとの間で協力の具体化に向けて連携が可能である。

2. インド太平洋協力の重点化・具体化

特に、コロナ禍によってインド太平洋地域では、地政学的対立、気候変動、社会・経済格差、デジタル等の構造的変化が増幅・加速化している。AOIPの4つの重点分野（海洋協力、連結性、SDGs、その他経済協力）に沿って、こうした構造的変化に対応したインド太平洋協力の重点化・具体化を進めていくべきと考える。

①海洋協力

1)海洋協力

日本としては、日米同盟及び自国の防衛力の強化を期すとともに、日米豪印の枠組みの活用やASEAN諸国等との重層的な協力を図ることが必要である。具体的には、南シナ海周辺諸国に対して、国連海洋法条約を含む国際法に関する能力構築支援や、IUU漁業への対策を含む海洋法執行能力向上のための支援等を進めるべきである。また、ルールに基づく開かれた海洋秩序を守るため、海上における危機管理のための多国間協定・連絡メカニズムの整備や共同訓練

の実施も進めることが必要である。

②連結性

1)連結性の強化

日本は陸海空の回廊連結性プロジェクトを中心にハード・ソフトの両面でASEAN連結性強化を支援し、併せて連結性強化に資する人材育成を進めている。今後、ASEAN・インド間の連結性強化、東アフリカ、太平洋島嶼国等のインフラ開発にも力を入れていくべきである。また、インド太平洋の一部の国で「債務の罫」の問題が指摘される中、日米欧が連携して、APEC、G20等のフォーラムを活用して中国を巻き込んだ形で債務持続性の確保や質の高いインフラ投資推進のためのルール作りを行うことが必要である。

2)サプライチェーンの強靱化

日本とASEANは、2020年7月に「日ASEAN経済強靱化アクションプラン」を打ち出し、医薬品・食品等の非関税障壁の削減、貿易円滑化・電子商取引の促進等のサプライチェーン強靱化を進めることとした。さらに、2021年4月に日豪印の経済大臣の間で「サプライチェーン強靱化イニシアティブ(SCRI)」を立ち上げることで一致した。具体的には、サプライチェーン強靱化に関する企業のベストプラクティスの共有、サプライチェーンの可視化、ビジネス・マッチング、デジタル協力等の取組を進める予定である。

③SDGs

1)パンデミックへの対応等

日本は、ASEAN感染症対策センター設立への全面的な支援を表明し、そのため日ASEAN統合基金に55億円を拠出した。また、新型コロナウイルス感染症に対する医療体制の整備強化のため、COVAXファシリティ等を通じたワクチン供給、新興国でのワクチン供給のためのコールド・チェーン整備、グローバルファンドへの拠出を通じた診断・治療の拡充等を進めている。

2)気候変動・エネルギー

日本としては、成長著しいアジアに対して、

2021年5月にアジア・エネルギー・トランジション・イニシアティブ(AETI)を打ち出した。これは、ASEANに対してエネルギー・トランジションのロードマップ策定支援や再エネ・省エネ、LNG等のプロジェクトへの資金支援、洋上風力・燃料アンモニア・水素等の技術開発・支援、脱炭素技術に関する人材育成等の取組を進めていくものであり、今後、インド太平洋の新興国との間で同様の対話や協力を拡大していくことが期待される。

④その他経済協力

1)地域経済統合

地域経済統合に関する今後の課題としては、CPTPPに関して、高い水準を満たす用意がある英国やその他の国の加入を促進すること、また、RCEPの早期妥結とインドの復帰、日中韓FTAの早期妥結を進めていくことなどが考えられる。「労働者・中間層のため」の通商政策を標榜する米国がCPTPPに早期復帰することが望ましいが、仮にそれが難しければ、米国や欧州と有志国を中心とするデジタルやグリーンなどのセクター別の協定などの検討を進めていくことが望まれる。

2)デジタル経済・社会

日本として、日本企業と新興国企業との共創により新規事業創出を図る「アジア・デジタルトランスフォーメーション(アジアDX)」を進めており、インド太平洋地域のSDGsへの貢献や日本の経済・社会改革につなげていくべきである。また、安心・安全なデータ流通・デジタル技術の活用を図るためには、データの適切な保護、取引における信頼が重要な判断要素となっており、「信頼性のある自由なデータ流通(DFFT)」の具体化を進めていくことが必要である。

3)マクロ経済・金融

アジア通貨危機以来、ASEAN+3の枠組みで推進してきたチェンマイ・イニシアティブやアジア債券市場イニシアティブの取組の更なる深化を目指していくべきである。コロナ禍に対する経済対策のため大規模な財政支出を余儀なくされている新興国に対して、日本として「新型

コロナ危機対応緊急支援円借款」を通じて機動的に資金を供給してきたが、今後も国際開発金融機関や関係国と連携して、臨機応変に資金支援を行っていくべきである。

3. インド太平洋協力を推進するメカニズムの構築

AOIPを単なるスローガンに終わらせず、協力4分野のプロジェクトを具体化するためには、以下のようなAOIP実現のためのインド太平洋協力を推進するメカニズムをASEANを中心として早急に構築することが期待される。

(1)重層的な協力枠組みと実施メカニズムの構築

AOIPの実現に向けたメカニズムとして、ASEAN及び東アジアサミットのそれぞれの枠組みの下に、SOM/SEOMレベルのHigh Level Taskforce (HLTF)を設置して、AOIP実現のための行動計画の策定や実施を加速していくべきである。また、有志国や国際機関と連携したプロジェクト推進のためには、ODA、官民連携、ESG投資等の様々な資金支援が必要である。例えば、世界銀行、アジア開発銀行等の国際開発金融機関の中にAOIP支援基金を設置してプロジェクトの実現を促進することも考えられる。

(2)産業界、大学・研究機関が参加するトラック2の構築

インド太平洋地域の成長を実現するためには、民間の活力やイノベーションが必要不可欠であり、産業界の要望を踏まえて、この地域でのビジネス環境整備や官民連携の協力案件を進め、その成果の普及を図るための国際フォーラム開催やメカニズム構築を進めるべきである。

また、大学・研究機関等による知的貢献・交流を深めることが必要である。今後、東アジアサミットの枠組みの下で、東アジアサミット参加国の大学・研究機関や国際機関が連携してインド太平洋地域でのAOIPに関連した海洋協力、SDGs、コネクティビティ、その他経済・社会分野における協力の具体化に向けた政策提言を行うようなトラック2フォーラムの設置が期待される。

(しのだ くにひこ・政策研究大学院大学政策研究院教授・参与)

参加型灌漑管理

(PIM) の成功要因：兵庫県加古土地改良区の事例から

角 田 宇 子

開発途上国の灌漑システムの運営改善のため、1990年代より世界銀行が主導する形で参加型灌漑管理(Participatory Irrigation Management：PIM)が導入され、受益農民によって構成された水利組合(Water Users Association：WUA)が二次水路以下の灌漑システムの維持管理・運営を行うようになった。しかし、実際には多くのPIMとWUAは成功とはいえず、WUAの機能不全、低い水利費徴収率、盗水、不公平な水配分、施設の劣化等の問題が各地で指摘されている。一方、少数ではあるが、世界には成功例も存在している。例えば日本の土地改良区は「世界的なPIMの成功事例」と言われている。

表1 オストロムによる永続する共有資源管理組織の条件

1	組織の明確な範囲：共有資源の範囲が明確であり、共有資源にアクセスできるメンバーシップが明確に定まっている。
2	便益と負担の連動：受益者の得る便益は受益者の負担に応じて定められ、またそれらの規則は現地の状況に適合したものである。
3	運営規則修正への参加：運営規則が適用される個人の大半が運営規則の修正に参加できる。
4	監視：共有資源の状況と受益者の行動を監視している監視者は受益者自身であるか、受益者に説明責任を負う。
5	段階的な制裁：運営規則を破った受益者は段階的な制裁によって受益者または受益者を代表する役職者によって処罰される。
6	紛争解決能力：受益者間、あるいは受益者と役職者間の紛争が低コストで地元の領域で速やかに解決できる。
7	組織化の権利の保証：受益者が自らの組織を作る権利が外部の政府機関から異議を唱えられない。
8	組織の多層化：より大きなシステムの一部である共有資源管理組織の場合、資源の割当て、負担、監視、強制、紛争解決、運営活動は多層化された組織体制によって実施される。

(Ostrom, 1990:90)

水利組合の成功要因は何であろうか？水利組合の組織を評価する指標として筆者はオストロム(Ostrom 1990)の永続する共有資源管理組織の表2 フリーマンによる効果的な灌漑システムのWUAが持つべき条件

1	リーダーの属性：リーダーがコスモポリタンでなく、地元住民から選出されている。
2	リーダーと職員の責任：リーダーと職員が中央政府でなく、地元のメンバーに責任を負う。
3	水配分と負担の連動：用水の配分が受益者の果たす義務に応じて与えられる。=割当て制度
4	上流下流の格差の是正：用水配分において上流下流の格差が是正されている=割当て制度。
5	水資源管理能力：メンバーが水資源を制御する度合いが高い。
6	メンバーの組織の支持：メンバーが地元の組織を支持する傾向が高い。

(Freeman 1989：25をLepper 2007:50及びFreeman 2009に基づき筆者一部改訂)

8つの条件とフリーマン(Freeman 1989, 1992)の効果的な灌漑システムのWUAが持つべき6つの条件を用いている。これらの条件に合致している水利組合はフリーライダー（組織の規則を破り、組織のメンバーとしての義務を怠ったまま、不当に資源を獲得する者）を排除し、灌漑システムの運営が成功できると考えられる。

本稿では成功事例として日本の東播用水の中の兵庫県加古土地改良区を取り上げ、その組織状況の評価を紹介したい。

兵庫県加古土地改良区は東播用水土地改良区（受益面積約8000ヘクタール）が用水を供給する約500個のため池灌漑システムの一つである。受益面積は約300ヘクタール、組合員数は2016年時点で831名である。加古土地改良区がある印南野台地は年間雨量が1200ミリと少ない。加古土地改良区は県内最大の大きさを誇る加古大池と6つの新池からなる。加古土地改良

区は兵庫県加古郡稲美町加古の12の地区から構成されており、各地区にはそれぞれ自治会が作られている。

図1 加古土地改良区の12地区 (出所:兵庫県加古土地改良区)



加古土地改良区には長い歴史がある。1661年姫路藩の支援によりため池五大池建設と印南野台地新田開発が始まった。加古新村の農民は常に水不足に苦しみ、水源である五大池の用水確保に尽力してきた(松本2016)。1970年から1993年に建設された国営東播用水農業水利事業によって呑吐ダムから加古大池に配水されるようになった(兵庫県加古土地改良区誌編集委員会1995)。さらに1998年地区の90%が加古大池からパイプライン給水されるようになり、ようやく安定的な水利環境となり、長年の水不足が解消された(加古土地改良区2016)。

加古大池の灌漑システムは新田開発以来、地域社会によって運営されてきたが、1931年初めて公式の水利組織として兵庫県加古郡加古村耕地整理組合が設立された。1955年には兵庫加古土地改良区に名称変更され、現在に至っている(加古土地改良区2016)。

加古土地改良区の現在の運営状況を見ると、東播用水土地改良区への賦課金(水利費)の支払い率が100%となっている。また現時点では水不足がなく、公平な水配分が行われている。また土地改良区によってため池や水路などの施設の維持管理が実施されている。さらに外部機関(東播用水土地改良区、稲美町、兵庫県、国)と良好な関係を保ち、随時必要な技術的・資金的支援(例:ため池堤体改修事業等)を得ることができている。このため加古土地改良区は運営が成功している灌漑システムといえる。

加古土地改良区の成功要因は土地改良区の組織がフリーマンとオストロムの条件にほぼ合致していることであるといえる。特に地区(自治会)が土地改良区の下部組織として機能しており、表1のオストロムの条件8である「組織の多層化」が備わっていることが成功要因の一つであると考えられる。紙面の都合上、ここではこの条件に絞って成功要因を説明したい。

加古土地改良区にとって重要な下部組織は稲美町加古の12地区(自治会)である(図1)。各地区の下には隣保があり、隣保長を中心に自治会活動を実施している。加古土地改良区の理事は各地区から1名、総代は各地区から賦課面積・組合員人数に応じて1~5名選出されている。理事・総代のポストは自治会の重要な役職の一つである。役員の人選は理事が自分の後任を自治会長に推薦する形で行われている。

各自治会は加古土地改良区の組合員の水配分・負担の監視、違反者の制裁、紛争解決、運営活動の機能を果たしている。例えば加古土地改良区では定期的なため池や水路の草刈・溝さらいは各自治会主催で行われている。共同労働は隣保長中心に隣保単位で行われ、非農家を含むほぼ全住民が参加している。欠席する住民は出不足金(罰金)として1日あたり3000円から1万円を自治会に支払う。仕事などで参加できない住民は存在するが、出不足金を払わないケースは存在していないという。

また自治会の機能として、賦課金納入の督促が挙げられる。加古土地改良区の賦課金は年間10アール当たり5500円である。賦課金の徴収率は高く、2013年の例では99.8%であった。未収者は2人であり、ほぼ100%の徴収率である。この高い水利費徴収率は土地改良区の職員と理事の督促によるところが大きい。各自治会の理事は自治会内で賦課金の請求書を配布し、未納者に対して督促を行っている。また理事は自治会の役員会と農会で納入状況の報告を行っており、自治会も納入状況に関心を持っていることが分かる。

さらに違反者への社会的制裁機能も挙げられる。加古土地改良区の定款では賦課金滞納の罰金が規定されている¹。しかし、実際には例外的な未収者を除き、組合員全員が納入している

ため、罰金は徴収されていない。定款にはこれ以外の罰則は規定されていないが、加古土地改良区では賦課金不払い、草刈・溝さらいの欠席、盗水などを行うフリーライダーはほとんど存在していない。これは自治会の社会的制裁が機能しているためと考えられる。自治会には慣習的な「掟」があり、住民の間では自治会の規範を破ることにに対する気兼ねが存在している。住民同士の相互監視が違反行為を抑制していると考えられる。

このように、各地区の自治会は加古土地改良区の下部組織として活動を積極的に推進している。人々は歴史ある土地改良区を自分たちの資産として大切にしていこう、と土地改良区を下支えし、これが良い伝統となって安定的な灌漑運営が代々継承されてきたと考えられる。

一方、現在では運営が成功している加古土地改良区であるが、組織評価の結果からは課題も見えてきた。

一つ目は地区（自治会）の紐帯の弱体化である。近年加古土地改良区の自治会においても、都市化・非農家世帯の増大と農家の高齢化により、脱農世帯が増加し、営農組合へ稲作を委託する世帯が増え、住民の農業への関心が低下している。現状では少ないが、将来はフリーライダーが増大する懸念が指摘されている。

二つ目は土地改良区の役員（理事・総代）の成り手不足である。今までは土地改良区は住民の無償労働と高い志気によって、低いコストで高い運営の質を実現してきた。しかし、現在では現役世代の多くは兼業農家であり、多忙のため自治会活動に参加できない。また土地改良区の役員の手当が低いため、専従スタッフを雇用することもできない。このため土地改良区では定年後の60～70代のボランティアに運営を依存している。自治会では若い世代で役員の成り手が減少しているため、今後土地改良区の後継者の確保が懸念されている。

加古土地改良区では当初より地域社会（自治会）の下支えを前提に機能してきた歴史がある。地区（自治会）の弱体化によって土地改良区は運営の基盤を失う恐れがあり、現在の高い運営の質が将来低下する恐れがあるといえる。

地域社会が下部組織として機能できなくなっ

た場合、土地改良区の下部組織はどうあるべきか、今後の課題になっていくと考えられよう。

¹ 賦課金の滞納に対しては罰金として100円につき1日4銭の延滞金および督促1回につき100円の過怠金を支払うことになっている（兵庫県加古土地改良区誌編集委員会 1995）。

文献リスト

加古土地改良区（2016）, 『兵庫県加古土地改良区概要』 兵庫県加古土地改良区。

兵庫県加古土地改良区誌編集委員会（1995）, 『兵庫県加古土地改良区誌』 兵庫県加古土地改良区。

松本幸男（2016）, 「五つのため池を統合した県下最大のため池—加古大池（稲美町加古）—」 『ひょうご水百景』 60:1-4。

Freeman, D. (1989), *Local Organization for Social Development: Concepts and Cases of Irrigation Organization*, Westview Press.

Freeman, D. (1992), *Creating a Supportive Policy Environment for Irrigation System Turnover and Joint Management*, Irrigation Management Project HMG/USAID/Nepal Technical Assistant Team.

Freeman, D. (2009), Personal conversation by e-mail on August 27, 2009.

Kakuta, I. (2020), “Success Factors of Participatory Irrigation Management in Japan: Case of the Kako Land Improvement District in Toban-Yosui Land Improvement District (1),” in the *Journal of the Institute for Asian Studies*, 46:1-52.

Lepper, T. (2007), *Reregulating the Flows of the Arkansas River: Comparing forms of Common Pool Resource Organizations*, Dissertation, Colorado State University.

Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York.

（かくた いえこ・亜細亜大学国際関係学部教授）

中国の出生数の今後に注目

2021年夏、メディアで世界人口の変化を対象とした特集が多かった。

たとえば岩波『世界』(8月号)は「サピエンス現象 人類史の折り返し点」、日本経済新聞は「人口と世界 成長神話の先に」(8月23日から29日)という特集を組んだ。

この背景には、2020年に多くの国で人口センサス(いわゆる国勢調査)が実施され、その結果の一部が出始めたことがある。

とくに中国のそれは注目された。2021年5月11日、中国国家统计局は、2020年の出生数が前年比2割近く減少したと発表したからだ。合計特殊出生率は1.3と、日本と変わらない低水準となった。中国政府への衝撃も大きかったらしく、この結果を発表した5月末には、第三子の出産まで認める方針を固めた。他方、子供の養育コストを軽減するため、学習塾の非営利化など規制を強化している。

この中国の出生数については、次の2点に注目したい。

第一は、この人口センサスの結果についての国家统计局の最終的判断である。

たとえば前回(2010年実施)の人口センサスによる出生数は1384万人であったが、その後国家统计局が正式に発表した出生数は1596万人と15.3%ほど多かった。その理由は明らかではないが、当時はまだ一人っ子政策の実施時期であ

り、国民が人口センサスに必ずしも正確に答えていないことを配慮したからだろう。そうだとすると、すでに一人っ子政策が廃止(2016年

に第2子までの出産を認める)されている今回の調査結果を国家统计局はどう評価するのだろうか。正式な発表が待たれる。

第二は、今回の出生数の減少は新型コロナ感染拡大の影響を反映していないことである。

人口センサスは2020年11月1日時点の人口状況を把握するものであり、そこで示された出生数は、その過去1年(2019年11月1日から2020年10月31日)の出生を対象としている。したがって、懐妊期はコロナ以前となる。つまりコロナの影響が出るのはこれからなのだ。各国では急速な出生数の減少が確認されている。中国の出生数はさらに減少する可能性がある。

さて、2019年版の国連の人口推計では、中国の人口は2027年にインドに追い抜かれ、2031年から減少に向かう見込みである。これには今回の人口センサスの結果は反映されていない。つまり中国の人口は2030年までに減少する可能性が高い。他方、2030年までに中国の経済規模がアメリカを上回り、世界最大経済大国になるという見方が出ているが、そのときの中国人口は世界第2位であり、人口減少の国でもある。

(大泉啓一郎 アジア研究所教授)

アジアの窓



* 研究所だより *

今回の所報は、5~6月に実施した公開講座「米国新政権でアジアはどう動くか」で登壇していただいた先生方に執筆していただきました。

アジア研究所では、公開講座のほかに、アジアの政治・経済・社会・国際情勢・文化など、タイムリーな話題を取り上げるセミナー

「アジア・ウォッチャー」を開催しています。

8月29日には、「人口から中国とアジアの未来を考える」大泉啓一郎(本学アジア研究所教授)、9月25日には、「ロシア2020年改憲とプーチン個人統治の行方」永綱憲悟(本学国際関係学部教授)をオンラインにて開催しました。

気になるテーマや話題など、ご要望、ご意見をお寄せください(koza@asia-u.ac.jp)。