

アジア太平洋研究科 博士学位論文要旨

非伝統的安全保障分野における中国の危機管理政策決定プロセス －自然災害後の国際緊急援助受け入れ決定を中心に－

学籍番号：4015s316-8

学生氏名：LI Guohui

主指導教員：勝間靖教授

キーワード：1 非伝統的安全保障, 2 自然災害, 3 国際緊急援助, 4 政策決定プロセス, 5 危機管理

冷戦後、災害対策は、非伝統的安全保障問題の一つとして重要視されている。災害時の国際援助受け入れに関する政策決定は被災国の専権事項であるが、国家の安全保障にかかわる事由として、被災国政府が国際災害援助を拒否する事態がしばしば起こっている。2004年のスマトラ島沖地震や2005年のハリケーン・カトリーナ以降、国際法や政治学の分野において、被災国の援助受け入れ政策についての研究が進められるようになった。高度な経済成長の継続に伴い、非伝統的安全保障分野における中国の重要性と影響力が増大している。非伝統的安全保障に関する中国の政策決定過程を明確にする研究が必要となっている。歴史的にみても中国政府は自然災害関連の情報を国家機密として取り扱い、災害支援や復興政策も国際社会とは切り離して対処してきた。1978年改革開放以後、国際災害協力において中国が国際協調路線を取る傾向が見られる。中国が国際災害救援活動に積極的に参加する一方で、中国の国際災害援助受け入れ政策も徐々に変化し、特に2008年の四川大震災における中国の開放的な災害支援受け入れ政策が国際社会から注目を集めた。このような背景を踏まえて、本論は、政策決定の視点から中国の国際緊急援助受け入れの政策決定プロセスを考察し、非伝統的安全保障の分野における中国の政策決定過程についての研究に貢献することを目標とする。

非伝統的安全保障分野における中国の政策決定プロセスに関する先行研究は、主として下記の三つのアプローチからなされている：(1) 共産党の上層部に着目したアプローチ（岡部 1983）；(2) 中央官僚組織を重視するアプローチ（Lampton 2001）；(3) 多様化した関与アクターに着目したアプローチ（青山 2013）。以上の先行研究を踏まえると、改革開放前の一元化した意思決定と比べて、改革開放以後、特に冷戦後の非伝統的安全保障分野における中国対外政策決定は、その意思決定プロセスにおける分断化や多元化が進んでいると指摘できる。分断化された権威主義体制において、対外政策決定における各関与アクターがどのような政策選好を持って、それぞれの立場がどのように集約されるのかについては、さらに考察を進める必要があると考えられる。中央レベルにおいて、非伝統的安全保障政策形成過程で、各中央官僚組織の利益を効果的に調整できると考える研究もあれば、中央官僚組織間の利益を調整するのが難しいとする研究もある。では、さまざまな官僚組織間の利益の調整に影響を与える要素は何であるか。また、地方政府や政府組織に属さないアクターが自主的に政府機能の一部を分担して、政策決定に関わることができるかどうかについての検討が不十分である。加えて、非伝統的安全保障分野における中国の政策決定の先行研究は経済分野に偏重している。中国の危機管理政策に関する先行研究は中国における自然災害時の危機管理政策に関する静態的な記述である（Yi 2005）。危機管理政策がどのようなプロセスを経て最終的に決定されたのかについての分析はなされていない。本論の課題については、既存の研究は災害援助受け入れに影響する要因についての解説程度にとどまっている。国際災害援助受け入れ政策の決定過程にまで掘り下げた研究は少ない。

本論の研究問題は二つがある。一つ目としては、自然災害後の緊急時期に、国際緊急援助受け入れに関する中国の政策決定の政治構造はどのようなものであるか。二つ目としては、四川大震災後の国際援助受け入れ決定はどのように形成されたのか。研究方法としては、一次資料の収集・分析と聞き取り調査を行う。中国政府の公文書からは、災害援助受け入れに関する法律、法規、法令、部門規定などを収集し

た。中国の最高指導者や政府関係者の言論およびレポートなど公開アクセスのある資料も収集した。情報源が確認できる記事を選択して活用している。文献・資料分析を補完するため、聞き取り調査を実施した。主に中国で関連政府機構（中央・地方）、関連NGO、研究者を対象として、半構造化インタビューと非公式の会話などの方法を用いて三回のインタビューを行った。

研究結果は以下のようにまとめられる。第一に、1978年までの国際緊急援助受け入れ決定は、中央の指導者の主導で行われた。改革開放後、災害管理における関係省庁間での作業が明確化されて、国際災害援助受け入れをめぐる決定において、主要な役割を果たすのは外交部、経貿部、民政部である。冷戦後、国際援助受け入れの中央レベルの規定は制度化された傾向を示されていた。四川大震災後の国際援助受け入れ決定に関しては、震災後の直後段階で国際社会への情報発信や物資・資金の受け入れ決定過程において、主に中央関連の省庁間で行われ、最高指導部の強力な介入が少なかった。SARSの教訓や災害危機管理における制度化された規制を踏まえて、国際圧力に直面した中央関連省庁が外交的考慮も含めて合意形成を行った。省庁間や省庁内の立場の食い違いによる調整の不調が人的支援受け入れを躊躇させる要因となった。人的支援受け入れの最終的な政策決定は最高指導部による直接的な介入をもって行われた。第二に、1978年以後、特に1993年「分税制」の実施後、災害救援における地方政府の責任や主体の地位が強化されていた。また、国際災害援助受け入れにおける地方政府の行動は厳格に規制された。四川大震災時、四川省地方政府の応急対策が危機管理体制の改善による制度的な制約と関係がある。具体的な受け入れ内容に関する決定において、地方政府が重要な役割を果たした。さらに、中央・地方の財政分権化によってもたらされる財政面の考慮や経験した地震救援演習は、震災後の国際災害援助に関する四川省の地方政府の立場に影響を与えた。第三に、1993年「紅十字会法」の発行により、紅十字会の独立性が高まることとなった。その後、災害危機管理における中国紅十字の作業が明確化されることとなった。四川大震災後、中国紅十字会は独自で災害情報発信、国際社会への物資・資金援助要請などを展開し、非政府機関の自主的な参画も見られるようになってきた。また、国際医療チーム受け入れ決定においては、中国紅十字会も重要な役割を果たした。その他、災害の専門家は、災害救援政策の意思決定において一端を担っていた。

本論の構成は次の通りである。1. 序章 2. 先行研究の検討と研究方法 3. 改革開放前の災害緊急援助における政治構造 4. 1978年以後の国際災害援助受け入れにおける中央政府の構造と決定メカニズム 5. 1978年以後の災害援助受け入れ決定における地方政府の役割 6. 国際緊急援助受け入れ決定過程における政府以外の多元的な主体 7. 終章。

[主要参考文献]

Lampton, David M. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, Stanford, California, Stanford University Press. 2001.

Yi, Kang. *Disaster Management in China in a Changing Era*. Springer Briefs in Political Science. 2005.

青山瑠妙『中国のアジア外交』東京大学出版社、2013。

岡部達味編『中国外交：政策決定の構造』日本国際問題研究所、1983。