

# ROLES REPORT

No.4

## 新疆・ウイグル族をめぐる諸問題

田中周

(東京大学先端科学技術研究センター)

2021.3



ROLES REPORT\_No.4

# 新疆・ウイグル族をめぐる諸問題

田中周

(東京大学先端科学技術研究センター)

2021.3

発行所

東京大学先端科学技術研究センター  
創発戦略研究オープンラボ (ROLES)

〒153-8904

東京都目黒区駒場4-6-1

Tel

03-5452-5462

Webサイト

<https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/>

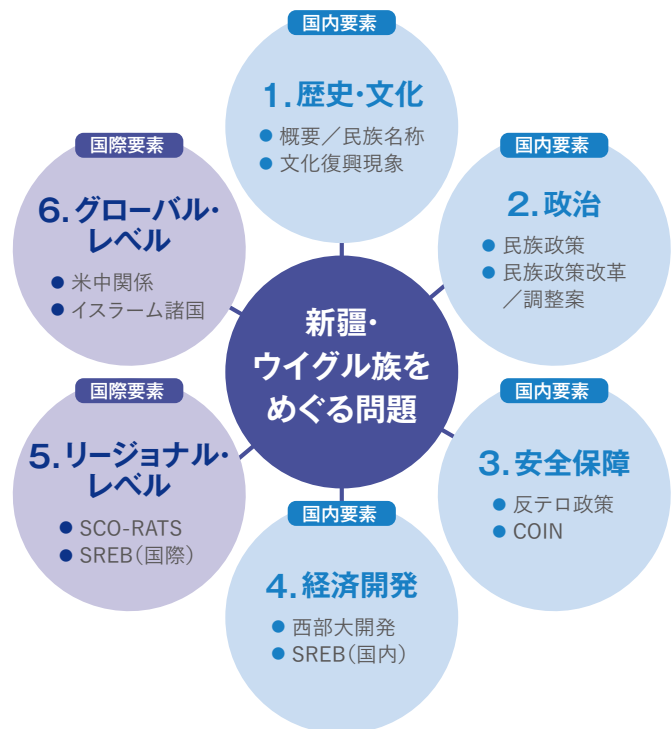


東京大学 先端科学技術研究センター  
Research Center for Advanced Science and Technology  
The University of Tokyo



## はじめに.

新疆ウイグル自治区は中国共産党のガバナンスの「最も弱い環」であり(鈴木 2014:4)、新疆の安定なしに中国全域の安定もない。新疆に対しては特に近年、国際社会の関心が高まっており、2009年には漢族とウイグル族の大規模衝突へと発展した「ウルムチ事件」が生じたほか、2010年代前半に生じた「天安門広場テロ事件」、「昆明駅テロ事件」、「ウルムチ駅テロ事件」をはじめとするテロ事件の頻発は世界に大きな衝撃を与えた。さらに目下、米中摩擦の文脈でウイグル族をめぐる問題が焦点化し、新疆は国際政治経済の大きなうねりの中に巻き込まれている。そこで本コンセプトペーパーは、以下の概念図が示すように、国内要素として「1. 歴史・文化」、「2. 政治」、「3. 安全保障」、「4. 経済開発」、国際要素として「5. リージョナル・レベル」、「6. グローバル・レベル」に分類した上で、各側面から新疆ならびにウイグル族をめぐる諸問題の全体像を提示することを目的とする<sup>1</sup>。



<sup>1</sup> 本コンセプトペーパーは、田中(2021a, 2021b, 2018, 2017, 2013, 2010a, 2010b)、田中・鈴木(2019)、Kolodziejczyk-Tanaka and Tanaka(2015)の内容の一部を再構成し、さらに最新の情報と知見を加えて分析を行うものである。



# 1. 歴史・文化

## 1-1. 概要・民族名称「ウイグル」の採用プロセス

新疆ウイグル自治区に居住するテュルク系ムスリムのウイグル族は、テュルク諸語東部方言のチャガタイ語群に属する現代ウイグル語を話し、独自に改良を加えたアラビア文字を用いている。2018年時点のウイグル族人口は1,167万人で、新疆総人口2,486万人中の46.9%に上る。これに続いて漢族は785万人と総人口の31.5%を占め、その他にカザフ族、回族などの少数民族が居住している(新疆維吾爾自治区統計局編 2019)。中国共産党が当地域への進駐を果たした1949年当時は、新疆はウイグル族が圧倒的多数を占める世界であったが、1960年代から1970年代に続いた新疆生産建設兵団を受け皿とした内地からの漢族の大量流入により、両民族の人口比は現在に至っている。新疆の地理状況を概観すると、東西に走る天山山脈を境に、北部(北疆)には森林地帯が広がり、伝統的に遊牧を営んできたカザフ族が多く居住している。一方の南部(南疆)には降水量の少ないタクラマカン砂漠周辺にオアシス都市が点在しており、定住民のウイグル族が集住して歴史的に農業、商業、工業を営んできた。

新疆が清王朝の版図に入ったのは18世紀中葉で、この時に「新たに征服した領土」を意味する「新疆」と名付けられた。しかし、1864年に生じた現地ムスリムによる大反乱の混乱に乗じて、西方の中央アジアやロシアから諸勢力が侵攻したことで、新疆における清朝の支配力は著しく低下した。だがその後、洋務運動によって国力を回復した清朝は新疆の再征服に成功する。清朝はそれまでの緩やかな統治手法を改め、1884年に省制を敷くことで新疆と内地の一体化を積極的に推進していった。20世紀に入ると漢人軍閥が新疆を支配する状況が続いたが、抑圧的な政策を採る為政者に対するテュルク系ムスリムの反乱や抵抗運動が噴出した。その結果、1930年代にはカシュガルで「東トルキスタン・イスラーム共和国」、1940年代には新疆北部のイリ、アルタイ、タルバガタイ地域で「東トルキスタン共和国」という独立国家が設立されることとなる。これらの共和国はいずれも短命に終わるが、現在でもウイグル族たちは、自らの国家を樹立した輝かしい歴史として記憶している。「東トルキスタン共和国」の瓦解後は、その残存勢力と国民党勢力が新疆に併存することとなるが、1949年にはこれらに代わって中国共産党がこの地を支配下に置き、中華人民共和国の一部として現在に至っている(田中 2013:183-184; 田中・鈴木 2019:223)。

「ウイグル」という民族名称に関して言えば、現在のウイグル族は、20世紀初頭には、自身に対する統一した民族名称を持たぬ状況にあり、「ムスリム」あるいは居住するオアシスの名称を冠した名(「ホタン人」、「カシュガル人」など)を自称していた。しかし、1921年にソヴィエト領中央アジアで、次いで1935年に新疆でも民族名称「ウイグル」が採用されたことにより、一部のテュルク系ムスリム知識人によって、「ウイグル」という民族区分・名称の普及とそれに基づく民族意識の醸成が図られた。ただし、彼らの間で「ウイグル」族意識が真に定着・内面化するのは中華人民共和国に入ってからの話であり、中国共産党による民族識別工作、民族区域自治といった民族政策を通じて、ウイグル族のアイデンティティが強化されてきた。これは「民族」そのもの、および「民族」創生プロセスの政治性・人為性を物語る事例と言える<sup>2</sup>。

2 20世紀初頭に民族名称「ウイグル」が出現して以降、1930年代から1940年代に中国国民党および中国共産党によって、この名称が公式に採用されていく政治的プロセスに関する詳細は田中(2013)を参照。

## 1-2. 改革開放期のウイグル文化復興現象

1960年代から1970年代の文化大革命期には、新疆においても少数民族の文化・風俗が徹底的に破壊された。しかし1978年12月の中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議で改革開放路線が打ち出されると、1980年代にはこの政策転換の一環として政府主導で荒廃した民族文化の復興が目指されるようになった。これを契機として、ウイグル族の生活や文化の破壊、漢族人口の急激な増加、新疆経済における漢族の優位性、政策による漢語教育の強化といった様々な要因によって、民族的アイデンティティが喪失されてしまうという危機感を強く持つウイグル族知識人が中心となって、ウイグル・アイデンティティを強固にしようとする機運が高まった。これがウイグル文化復興現象であり、「そこには様々なレベルの活動が含まれていたが、内実としては、自らの手で民族史を構築し、それを民族意識の基礎に据えようとする動きがその基調をなしていたと思われる。また、明らかにそれは、一部のウイグル人指導者たちによって意図的に発動された形跡が窺われる」(新免 2003:496)のものであった。それまでの中国共産党の民族政策による、国家への帰属意識の醸成を目的としたアイデンティティ形成を「上からのアイデンティティ形成」と呼ぶならば、ウイグル文化復興現象を拠り所として、ウイグル族自身によって試みられた一連の活動は「下からのアイデンティティ形成」を目指したものであったと言える(田中・鈴木 2019:226-228)。

具体的な現象としては、モスクの再建やメッカ巡礼の推進といった宗教リバイバル、民族音楽の体系化、文学作品の創出や民族英雄の顕彰を通じたウイグル史の再発見・再構築がみられた。例えば、ウイグル族の中で突出した名声を誇る作家のアブドゥレヒム・オトクウル(Abdurəhim Ötkür)は、歴史小説『足跡』で1910年代にクムル(哈密)で生じたテュルク系ムスリムの蜂起を描き(Ötkür 1985)、またその続編にあたる『目覚めた大地』では1930年代に民衆が起こした反政府抵抗運動をモチーフとした(Ötkür 1986, 1994)。また、歴史家トルグン・アルマス(Turghun Almas)は1989年に発表した歴史書『ウイグル人』で、ウイグル族が中央アジアを舞台とする8000年の栄光の歴史を有すると主張した(Almas 1989)。しかし『ウイグル人』の歴史叙述は当時のウイグル史再構築の様々な動向の中でも特に先鋭的であり、中国が古来より統一多民族国家であったとする公定の歴史観とは相容れなかったために、出版の翌年には発禁処分となり、自治区共産党委員会によって大規模な批判キャンペーンが繰り広げられた。民族史構築のプロセスが進んでいた当時の状況下での、この『ウイグル人』をめぐる一連の動向は、1990年代に中国の民族政策が再び硬化していく様を予見する出来事として象徴的な意味を持っている(田中 2010b; 田中・新免 2012:309-310)<sup>3</sup>。

## 2. 政治

### 2-1. 民族政策

中華人民共和国の歴史は、民族的・文化的・宗教的に異なる少数民族をいかに国家に統合していくかの歴史でも

3 トルグン・アルマス著『ウイグル人』のナラティブ分析と、ウイグル文化復興現象におけるその位置付けに関する詳細は田中(2010b)を参照。

あり、民族政策抜きに語ることはできない。様々な国と国境を接する事による安全保障上の理由や豊かな天然資源を埋蔵する事による経済戦略上の重要性から、中国共産党にとって新疆の領域的統合とそこに暮らす少数民族に対する国民形成(忠誠心を持つ均質な人民とすること)は重要な課題であり続けてきた。そしてこの目標を達成するための民族政策の核心となるのが、集住する少数民族に地域を区画し、一定の自治権を与え、単一制国家に統合する「民族区域自治政策」である。民族区域自治政策は1952年の「中華人民共和国民族区域自治実施綱要」で制度化され、1954年の「中華人民共和国憲法」で確定された(毛里 1998:91-134; 田中 2010a:66-67)。

少数民族に付与される「自治権」は、具体的には「現地民族の政治、経済、文化の特徴に従い、自治条例と単行条例を制定し、全国人民代表大会常務委員会の批准を申請できる」、「法律で規定された権限に従い地方財政を管理できる」、「国家の経済制度と経済建設計画の下で、自由に自治区の地方経済事業を行うことができる」、「民族幹部を養成できる」、「国家軍事制度に従い公安部隊を組織できる」、「職務執行に関しては、現地民族言語と文字を一種、あるいは数種使用できる」、「現地民族言語と文字を使用し、各民族の実情に合った方法で各民族の文化教育事業を行うことができる」、「政治指導者には現地の主要民族を当てることができる」という権利が中華人民共和国民族区域自治実施綱要ならびに中華人民共和国憲法に規定されている。ただし、区画した地域に自治権を付与するという民族区域自治政策の性質上、自治区外に居住する少数民族は自治権を享受することができない。また、文化的側面において一定の自治権が保障されている一方で、政治的自治権の形骸化が指摘されている。さらに、民族政策は時期によってその硬軟が変遷しており、中華人民共和国建国初期(1949年-1950年代半ば)と改革開放初期(1970年代後半-1980年代後半)には少数民族を優遇する穏健的な民族政策が推進された一方で、反右派闘争から文化大革命にいたる時期(1950年代後半-1970年代後半)や1980年代後半以降には少数民族に対して抑圧的に応じる状況が生じている(田中 2010a:66-67; 田中・鈴木 2019:220)。

1949年当時の新疆には抵抗を続ける国民党やテュルク系ムスリムの勢力が残存しており、中国共産党の権力基盤は盤石ではなかった。このような状況下で中国共産党は敵対勢力を掃討しつつ、民族区域自治政策の実施を通じて党組織・政府組織を新疆各地に整え、画一的な政治システムを作り上げていった。自治区域は1953年以降に、県レベルから、地区レベル、省レベルへと下層から上層へと建設が進められたが、最終段階にあたる1955年10月の新疆ウイグル自治区の成立は、中国共産党の政治基盤の確立を象徴する出来事であったと意義付けることができる<sup>4</sup>。

## 2-2. 民族政策の改革・調整をめぐる議論

中華人民共和国の建国以来、民族区域自治政策を根幹として実施されてきた民族政策であるが、2008年にチベットのラサで生じた騒乱と2009年に新疆のウルムチで生じた大規模衝突「ウルムチ事件」を受けて、その改革と調整を巡る議論が学界を中心に活発化した(Kolodziejczyk-Tanaka and Tanaka 2015:382-384; 田中 2018:76-77)。議論は大きく3つに分類でき、第一は、民族政策の抜本的改革を求める議論である。例えば馬戎は、「少数民族」

4 定住することなく移動を繰り返すカザフ族の大地であり、ソ連志向を強く持つ東トルキスタン共和国の舞台となった新疆北部におけるイリ・カザフ自治州の成立(1954年)を含む、一連の新疆ウイグル自治区設立プロセスに関する詳細は田中(2010a)を参照。

および「自治区」の枠組み自体に異議を唱えて、少数民族に対する優遇政策の撤廃や、所得格差是正を目的とした全国的な労働市場の形成と労働者の自由移動の促進を提案している(馬 2009)。第二は、民族政策の部分的改革を求める議論である。胡鞍鋼らは、現行の民族政策の枠組みが長期的な国家の安全保障に重要であることを認めつつも、理論面では実質的な同化政策を目指す大きな転換を行い、実践面では政治・経済・文化・社会面の各政策で漸進的な改革を行うことを求めている(胡・胡 2011)。第三は、民族政策の調整を求める議論である。馬黎輝らは、新疆ウイグル自治区の政治制度において審議民主主義(deliberative democracy)の導入を提案し、政策過程により多くの少数民族の意見が反映されるシステムを求めている(馬・夏 2013)。

以上の提案が将来的に現実のものとして採用されるか否かは未知数である。胡錦濤政権期から習近平政権の初期にみられたこれらの改革・調整案が導入されるならば、少数民族の権利が拡大する可能性がある一方で、少数民族は法律上認められた政治的、経済的自治権を失い、さらに脆弱な立場に立たされる恐れもある(Carlson 2012)。しかしながら、その後、民族政策の枠組みに関する積極的な議論は進展しているとは言えない。2020年9月に6年ぶりに開催された第3回「中央新疆工作座談会」で習近平国家主席は、新疆は古より多民族が集住する地域で、新疆の各民族は中華民族の一員であり、中華民族共同体の意識の形成を軸として民族団結を強固にする必要があることを強調したが、これは民族政策に関する党の従来の見解を踏襲するものである<sup>5</sup>。また、分離主義やテロに繋がるとみなされる行為に対する徹底的な取り締まりや、少数民族の不満を解消するための経済開発の推進も、従来の新疆統治の手法の大枠を逸脱するものではない。

## 3. 安全保障

### 3-1. 中国の反テロ政策

本項では中国国内の安全保障問題として、反テロ政策を取り上げる。9.11事件以降、中国の反テロ政策は「三股勢力(テロ勢力、民族分離主義勢力、宗教上の過激主義勢力)」を打倒すべき敵とみなして展開されてきた。中国政府は三股勢力を、中国の安全保障、領土保全、政治的・経済的・社会的安定のみならず、中央アジア地域の安全保障と安定に対しても大きな脅威であるとみなし、三股勢力との戦いをアメリカが主導する「テロとのグローバル戦争」の一部と位置付けてきた。中国政府はサラフィー主義ならびにその中でも特に暴力に訴えるサラフィー・ジハード主義が新疆に浸透することを脅威と認識している。そもそも改革開放期以降に新疆に流入したサラフィー主義とウイグル族のイスラーム信仰との間には教義上の乖離が存在しており、ウイグル族の間に浸透する障害となっていた。しかし、中国政府は2010年代に新疆で発生した複数のテロ事件に、サラフィー・ジハード主義を標榜する「東トルキスタン・イスラーム運動(East Turkistan Islamic Movement:ETIM)」<sup>6</sup>が関与していると主張しており、これが事実であるならば、サラフィー主義の新疆社会への浸透に関して構造的な変容が生じている可能性がある

5 第3回「中央新疆工作座談会」の模様は、中国共産党新聞網ウェブサイト(<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0927/c64036-31876110.html>, 2021年1月31日閲覧)を参照。  
6 ETIMは1980年代の新疆で、中国政府への抵抗とイスラーム国家建設を目指して設立された。その後、中国当局の徹底的な取り締りによってETIMは新疆を追われ、ターリバーン支配下のアフガニスタンに拠点を移したが、2001年のアメリカによるアフガニスタン侵攻に伴って、パキスタンに流入することとなる(Zenn 2013: 75-78)。中国政府は、過去にウイグル族をめぐる生じた様々な衝突事件やテロ事件の黒幕にこの組織がいると認定している。



(Kolodziejczyk-Tanaka and Tanaka 2015:371-372)。

中国の反テロ政策において、法律面では2015年7月1日に「国家安全法」が施行され、「国は、いかなる形のテロリズム及び過激主義にも反対し、テロリズムに対する警戒・処理能力を強化し、…(中略)…法に従ってテロ活動組織を取り締まり、及び暴力テロ活動を厳しく処罰する。」(第28条)と規定している(岡村 2016b)。次いで2016年1月1日には、対テロ政策を包括的に規定する「反テロ法」が施行された。「反テロ法」は、テロを「暴力、破壊、恐喝等の手段を通じて、社会の恐慌を引き起こし、公共安全に危害を及ぼし、若しくは身体・財産を侵害し、又は国家機関若しくは国際機関を脅迫する事により、政治、イデオロギー等の目的を実現しようとする主張及び行為をいう。」(第3条)と定義し(岡村 2016a)、行政手段、司法手段、軍事手段を融合して、効果的な反テロ政策を実現する事を目的とする。また注目すべきは、人民解放軍および人民武装警察部隊が海外で「反テロ任務」に従事できるようになった点である(第71条)。現在、反テロ政策の法律面では、2015年の「国家安全法」の傘の下で、2016年の「反テロ法」が中心となり、2001年の「刑法修正案(三)」、2006年の「反マネーロンダリング法」、2009年の「人民武装警察法」、2012年の「出入国管理法」、2017年の「サイバーセキュリティ法」が補助的な役割を果たしている。

次に組織面に関しては、9.11事件後間もなくして、「国家反テロ工作協調小組」が設置された(その後2013年8月に、国務院議事協調機構の「国家反テロ工作指導小組」として改組されている)。その指揮下に反テロ課題の調査、計画、指導、調整を行う公安部「反テロ局」が設立され、全省の公安庁もこれに倣って「反テロ処」を設置した(李・梅・李 2012:119)。さらに、この反テロ局の指導下に「人民武装警察部隊」の辺防部隊、消防部隊、警衛部隊が存在する。加えて、国家反テロ工作協調小組の指揮下におく形で、各情報機関(公安部、国家安全部、人民解放軍総参謀部第二部)に反テロを担当する部署が設置され、テロ活動・テロ事件を監視・防止するための早期警報システムを整備し、反テロ情報ネットワークを構築した(Gunaratna 2010)。これら反テロ組織は、2015年の「国家安全法」および2016年の「反テロ法」の施行で改編が進み、国家の安全保障を総合的に管理する「中央国家安全指導機構」、全国のテロ対策の統一的な指導を行う「反テロ工作指導機構」、部門と地域を越えて情報収集メカニズムを構築・運用する「反テロ情報センター」が設立された(田中 2021a:25-26; 田中 2018:70-72)。

## 3-2. 対反乱作戦(COIN)

中国国内の反テロ政策における安全保障分野の核をなすのが、新疆における対反乱作戦(counter-insurgency: COIN)である。2003年に国務院が発表した白書『新疆の歴史と発展』によれば、新疆では人民解放軍、人民武装警察部隊、新疆生産建設兵団、人民大衆が「四位一体」の共同防衛システムを確立し、過去50年間にわたって国内外の分裂勢力による破壊・浸透活動を阻止し、辺境の安定と安全を守るうえで特別な役割を果たしてきたという(中華人民共和国国務院新聞辦公室 2009)。新疆のCOINは、この「四位一体」システムの各構成要素(人民解放軍、人民武装警察部隊、新疆生産建設兵団、新疆に居住する各民族)によって支えられている。

人民解放軍が駐留する新疆軍区(副戦区級)は、2016年から習近平政権が進める軍政改革によって陸軍司令部直轄の管理下に入ったが、軍令面においては五大戦区の一つである西部戦区の指揮下に置かれている。西部戦区は新疆ウイグル自治区とチベット自治区における国内の過激主義勢力とテロ勢力の掃討、中央アジアから流入する過激主義勢力とテロ勢力の阻止に任務の主眼を置いている(U.S.-China Economic and Security Review

Commission 2016:206)。人民武装警察部隊は、国内の暴動制圧などの治安維持を目的とする準軍事組織である。2009年の「人民武装警察法」の導入後に、人民武装警察部隊は、①内衛部隊、②警種部隊(黄金部隊、水電部隊、森林部隊、交通部隊)、③公安現役部隊(边防部隊、消防部隊、警衛部隊)に改編された。③の公安現役部隊は公安部の指揮下であり(越智・四元 2010)、各地で展開されるCOINの最前線で活動している。新疆生産建設兵団は、農地開墾と国境警備を目的として1954年に設立され、植民の推進力として、移民や復員兵の受け皿となり、都市・農場・工場を結んで領域の安全を守ってきた(Becquelin 2004)。2018年の総人口が310万人であり(新疆維吾爾自治区統計局編 2019)、その大多数を漢族が占める兵団は、中央政府と新疆ウイグル自治区政府の二重の指導下にあるが、その管轄地域の行政・司法などを独自に裁量できる権限を有している。新疆のCOINは兵団の準軍事的活動によって強化され、兵団の存在が中央政府の新疆支配を効果的にしている(田中 2021a:27-29; 田中 2018:72-74)。

## 4. 経済開発

### 4-1. 西部大開発

近年の新疆の社会発展は、「西部大開発戦略」(2000年-2009年)、「新ラウンド西部大開発戦略」(2010年-2013年)、「三通道、三基地、五大中心戦略」(2014年-)という3つの開発戦略に導かれてきた。改革開放以降に中国が直面した主要課題の一つは、沿岸部と内陸部の不均衡成長の防止であった。1999年に発表された「西部大開発戦略」は中国の辺境地域開発の大きな転換点となった。この戦略は「第10次5カ年計画(2001年-2005年)」の基礎となり、辺境開発の促進、地域間格差の漸進的解消、民族団結の促進、辺境防衛と社会安定の強化、社会進歩の促進を主要目標に掲げた(Guo 2009:203)。

西部大開発戦略が新疆で目指す主目標は、経済発展を通じた地域の社会的、政治的緊張の解消である。さらに、漢族季節労働者問題の解決、都市化がもたらす弊害の防止、環境破壊の防止、新疆生産建設兵団の長期的発展という二次的な目標を確認できる(Becquelin 2004:360)。加えて、主要プロジェクトに対して2010年までの10年間で9000億元の投資を行い、クルグズスタンとウズベキスタンへ通じる鉄道の敷設計画、水資源保護プロジェクト、タリム川の大規模再生プロジェクト、タリム盆地の輪南-上海間を結ぶ天然ガスパイプライン建設計画が明らかにされた。これらインフラおよびエネルギー計画において、新疆生産建設兵団は重要な役割を担っており、各種プロジェクトへの設備・技術提供を行っている。ただし西部大開発戦略を巡っては、中国のGDP、貿易量、海外直接投資の辺境地域に占める割合、および辺境地域の財政収入が、戦略が開始された2000年以降減少しており、成長を促進する投資に資本が活用されなかったこと、そのために戦略が長期的目標を達成する軌道に乗らなかったことが指摘されている(Grewal and Ahmed 2010)。

2010年5月に開催された第1回「中央新疆工作座談会」は、「新ラウンド西部大開発戦略」を発表し、安定と発展の均整を保つことを念頭に、①新疆に対する投資拡大、および19の省・市による新疆支援(各行政区が年間予算の0.3%-0.6%を供与)の義務化、②自治区政府に有利な税制度の導入、天然資源に対する課税方式の変更、南新疆地域の中小企業に対する免税・減税政策の導入、③カシュガル経済特区の建設、阿拉山口とコルガスでの国境経

済圏の形成、といった新疆支援政策を採択した(Shan and Weng 2010)。1995年に自治区党委員会書記に就任した王楽泉は、新疆社会の安定を優先目標に掲げる政策をとったが2009年のウラムチ事件の責を負う形で新疆を離れた。後任には穏健派とされる張春賢が就き、新ラウンド西部大開発戦略以降は経済発展を第一目標とする政策に転じる事となる。しかし2013年に天安門広場テロ事件が発生すると、習近平国家主席は新疆に対する戦略を再度転換し、新疆社会の安定維持を優先課題とした。ただし、この転換は2010年に発せられた新ラウンド西部大開発戦略を否定するものではなく、注意深く社会安定と経済発展との均衡を目指すものとされる。この政策目標の下で、例えば、テロ組織の活動が最も活発な南新疆での雇用創出対策が強化された(田中 2021a:29-31; 田中 2018:74-75)。

## 4-2. 地域開発戦略としての「シルクロード経済ベルト(SREB)」構想

2000年以降に中国政府は「西部大開発」、「東北振興」、「中部崛起」といった多様な地域開発モデルを形成してきたが、2013年の「一帯一路」構想(Belt and Road Initiative:BRI)の導入以降は、この構想の名のもとに各モデルの一体化を目指すようになる。したがって、BRIの一翼を担う「シルクロード経済ベルト(Silk Road Economic Belt:SREB)」構想は、全国を対象とする地域開発戦略としての側面も有しており、新疆の経済開発の文脈において西部大開発戦略の次のステージに位置づけられる<sup>7</sup>。

2014年以降になると新疆ウイグル自治区政府は、SREB構想の下で「三通道、三基地、五大中心」という新しい開発戦略に着手し始めた。三通道(3つの道)は、①北京・天津から新疆のハミを通じてカザフスタンとロシアに至る北路、②上海から新疆のウラムチを通じてカザフスタンに至る中央路、③広州・香港から新疆のカシュガルを通じてタジキスタンとパキスタンに至る南路を指す。三基地(3つの基地)は、①石炭・石炭化学産業、②石油・天然ガス産業、③再生可能エネルギー産業(主に風力と太陽光発電)を指す。五大中心(5つの中心)は、長期的展望で新疆が、①交通・輸送のセンター、②貿易のセンター、③金融活動のセンター、④科学・教育のセンター、⑤保健衛生のセンターとなることを意味する(王 2020:9-12)。

新疆が五大中心の交通・輸送のセンター、貿易のセンターとして機能する好例として、2014年に蘭州-ウラムチ間の高速鉄道が開通した。続く2017年には蘭州-重慶鉄道(蘭渝線)が全線開通し、2018年にかけて重慶市、広西チワン族自治区、貴州省、青海省、新疆ウイグル自治区の各地方政府は、ASEAN諸国に通じる輸送ルートの開発プロジェクトに合意している。最終的に、2018年11月に中国とシンガポール両政府は、「国際陸海貿易新通道(New International Land-Sea Trade Corridor:ILSTC)」に関する了解覚書に署名した。ILSTCプロジェクトは、新疆の2つのドライポート(阿拉山口とコルガス)-重慶-広西の欽州港-シンガポールを連結するインターモーダル輸送ルートを形成し、新疆を経由地として、一方ではロシアと中央アジアの物資をASEAN諸国に輸送し、他方では渝新欧鉄道を通じて重慶の工業製品をEU諸国に輸送することが可能となった(Jiang, Qiao and Lu 2020)。

<sup>7</sup> 中国の国内政策の観点(地域開発、財政、インフラ整備、物流など)からのBRIに対する分析は、穆・徐・岡本(2019)を参照。

## 5. リージョナル・レベル<sup>8</sup>

### 5-1. SCOのRATS

9.11事件以降、中央アジアは新たな「グレート・ゲーム」の時代を迎えた。アメリカは「新シルクロード構想(New Silk Road Initiative: NSRI)」を掲げ、ロシアは「ユーラシア連合(Eurasian Union: EAU)」戦略を提唱し、一方で中国はSREB構想を立ち上げて、上海協力機構(Shanghai Cooperation Organization: SCO)の枠組みの中で安全保障と経済面の協力強化を打ち出している。2010年代以降に新疆で発生したテロ事件は、海外(中央アジア、アフガニスタン、パキスタン)から中国国内にプロフェッショナルなテロが流入し始めたことを示唆しており、中央アジア地域に蔓延するテロ問題に対処し、三股勢力を打倒するために、中国はSCOの「地域対テロ機構(Regional Anti-terrorist Structure: RATS)」を中央アジアにおける安全保障戦略の土台に据えた。RATSは、ウズベキスタンのタシケントに本部を置く常設機関である。SCO加盟国は2001年に「テロ、分離主義、宗教過激主義の取り締まりに関する上海条約」、2009年に「SCO反テロ条約」という2つの条約に署名し、この枠組みの中でRATSは、①テロ拠点の破壊とテロリストの拘留のための情報共有、②テロに関する情報管理、③国連安全保障理事会をはじめとする国際組織との協力、④反テロ合同軍事演習の実施、⑤犯罪人引き渡しのための法的活動を行っている。中国はアフガニスタンの治安維持を目的として2001年に設立された国際治安支援部隊(International Security Assistance Force: ISAF)が、2014年に撤退した事によってアフガニスタンに政治的混乱が生じ、周辺国にテロ活動とイスラーム過激主義が浸透することを懸念している。現時点でアフガニスタンはSCOの正規加盟国でないものの、2012年にオブザーバーの地位が認められた。さらにはインドとパキスタンが2017年に正式加盟を果たし、今後SCOは地域安全保障の有益な交渉の場になりうる(田中 2021a:29)。

さらに、アフガニスタンは中央アジア地域を不安定化させる大きな要素であるため、近年中国政府はタリバン勢力との接触を積極的に図っている。具体的には、2016年以降、「SCOアフガニスタン・コンタクト・グループ」、「中国・アフガニスタン・パキスタン三者対話」、「中国・パキスタン・アフガニスタン・タジキスタン四カ国調整グループ」の活動を主導することで、中央アジアの地域安全保障メカニズムの強化を目指している(田中 2021a:32-33)。

### 5-2. 国際戦略としての「シルクロード経済ベルト(SREB)」構想

SREB構想のもとで新疆はユーラシアの「核心区(core area)」となりつつある。核心区としての新疆には、鉄道貨物輸送のハブとしての新疆(ヨーロッパ-新疆-中国東部沿岸)、LNG産業の集積・経由地としての新疆(中央アジア-新疆-中国東部沿岸)、石油産業の集積・経由地としての新疆(中東-パキスタン-新疆-中国東部沿岸)の3つの次元があり、中国政府はこの実現によって新疆の包摂的な発展を目指している(王 2017)。

8 中国政府が新疆の安定的統治を目指すうえで、中央アジアとの国際関係は重要なファクターである。ここでは中央アジアを中心とする「リージョナル・レベル」を舞台に、中国政府が海外から新疆に流入する国際テロにいかに対処しているかを、安全保障(SCOのRATSの活動)と経済開発(SREBを通じた経済開発の促進と貧困の削減)の2つの側面から論じる。



SREB構想は6つの経済回廊を内包しているが、その内の3つは新疆を経由地とする。第一に「新ユーラシア・ランドブリッジ経済回廊」は、江蘇省の連雲港とオランダのロッテルダム港を繋ぐ国際鉄道ネットワークである。中国国内においては連雲港-蘭州(隴海線)、蘭州-ウルムチ(蘭新線)、ウルムチ-阿拉山口ドライポート/コルガス・ドライポートを繋ぎ、国外においてはカザフスタン、ロシア、ポーランド、ドイツを経てオランダに至る。中国とEU間のサプライチェーンの強化、新疆における産業クラスターの育成、中国と中央アジア諸国およびロシアの貿易協力の促進を主目的とする(Wang 2020:202-205)。第二に「中国・中央アジア・西アジア経済回廊」は、石油ガス田の開発、パイプラインの建設、製油所の建設といったプロジェクトの実施を通じて、アラビア半島、トルコ、イラン、カスピ海からウズベキスタン、カザフスタン、クルグズスタンを経て新疆に至る石油・天然ガスのネットワーク形成を目指す(篠原 2018:19-22)。第三に「中国・パキスタン経済回廊」は二国間の経済構想であり、パキスタン沿岸部の深海港と内陸部のドライポートを開発し、鉄道、高速道路、石油パイプライン、光ファイバーケーブルのネットワークを構築し、パキスタンのグワダル港と新疆のカシュガルを連結する。パキスタン政府は中国の投資を利用して、発電所、空港、港湾、都市公共交通の建設を中心とする経済開発を目指す(Mardell 2020)。

さらに、ユーラシア経済連合(Eurasian Economic Union:EAEU)とSREBの結合に関して、2015年5月に習近平国家主席はウラジーミル・プーチン大統領と首脳会談を行い、EAEUとSREBの結合のための共同歩調を採るとの共同声明を発し、大規模な共同投資プロジェクトの実施、輸送インフラの連結強化、インフラ共同開発プロジェクトの実施、EAEUと中国によるFTA形成の検討を確認した。2017年にEAEUはSREBとの結合を推進するための優先的なインフラ建設・近代化プロジェクトのリストを発表し、また2018年にEAEUと中国は通商・経済協力協定に調印したが、現時点でFTAの締結には至っていない(服部 2020)。

以上のSREB構想の枠組みを通じて中国が中央アジア諸国およびその周辺国との経済協力を促進する理由の一つは新疆の安定にあり、新疆を経済的に豊かにすることで住民の不満を抑え、テロの火種を摘む意図が存在する。

## 6. グローバル・レベル

### 6.1. 米中関係におけるウイグル問題

ソ連崩壊後のアメリカの対中央アジア政策は、4つのステージを経てきた。第一に、ビル・クリントン(Bill Clinton)政権期(1993年-2001年)には、1999年に民主化と市場経済化支援を軸とする「シルクロード戦略(Silk Road Strategy Act)」を打ち出し、中央アジア諸国とコーカサス諸国において、①ロシアの影響力を低下させ、②イランが地域経済のハブとなることを防ぎ、③トルコの影響力を拡大することを主目的とした(Laruelle 2015:364)。第二に、ジョージ・W・ブッシュ(George W.Bush)政権期(2001年-2009年)には、9.11事件後に「テロとのグローバル戦争」の名の下にISAFがアフガニスタンに展開し、2005年に中央アジア諸国は国務省南・中央アジア局の管轄となり、中央アジアと南アジアは戦略上同一のブロックに置かれた(Starr 2005)。第三に、バラク・オバマ(Barack Obama)政権期(2009年-2017年)には、国際貿易の進展を重視するNSRIを打ち出した。2011年にインドのチェンナイでヒラリー・クリントン(Hillary Clinton)国務長官によって発表されたこの構想は、①アフガニスタンをトルクメニスタン、パキスタン、インドを結ぶネットワークの中に位置づけ、そのインフラをアジア開発銀行との協力によって

整備し、私的な資本を誘致し、アフガニスタンの経済を発展させること、②世界銀行のCASA-1000プロジェクトのもとで、中央アジア諸国、南アジア諸国間の電送網の建設と電力取引を推進すること、を目的とした(山本 2015: 4-5)。

上記の第一から第三段階において、いわゆる「ウイグル問題(Uighur issue)」はアメリカ外交の焦点とはならなかった。しかし、第四段階のドナルド・トランプ(Donald Trump)政権期(2017年-2021年)には、ウイグル問題は米中対立の主要な争点となった。トランプ政権は新疆の「職業技能教育訓練センター」の実態は「収容所(detention camps)」であり、ムスリム少数民族の人権が侵害されていると主張する<sup>9</sup>。2020年6月17日にトランプ大統領は「ウイグル人権法案」に署名したが、同法案はウイグル族、カザフ族、クルグズ族といったムスリム少数民族の人権弾圧に関わった中国政府当局者らに資産凍結などの制裁を課す内容となっている(Ma 2020)。また7月には「グローバル・マグニツキー法」に基づいて、自治区トップにあたる中国共産党委員会書記の陳全国に対する制裁が決定した。さらにアメリカ政府は12月に、ウイグル族の強制労働に関与しているとして、新疆生産建設兵団が製造する綿花・綿製品に対する禁輸措置を発表した。

アメリカの国内政治の観点から考えると、ウイグル問題、香港問題、ハイテク戦争は、現在のアメリカの対中戦略を構成する3つの極であり、これらの問題を焦点化することに対する超党派の支持が存在する(田中 2021b)。ジョー・バイデン(Joe Biden)政権(2021年-)は、同盟国との緊密な連携のもとで人権問題と貿易問題をめぐって中国に圧力をかけることを表明している。したがって、アメリカ政治においてウイグル問題と香港問題は今後も重要なアジェンダとなり続けるであろう。

## 6.2. イスラーム諸国<sup>10</sup>のウイグル問題に対する反応

イスラーム諸国の対中外交はジレンマを抱えている。すなわち、中国国内のムスリム少数民族に対する中国政府の対応に不満を抱く一方で、中国からの投資を喉から手が出るほど欲している。例えばトルコは、トルコ人と同じテュルク系ムスリムのウイグル族が中国国内で抑圧されているとして2019年2月に非難声明を出し、同年4月に開催された第2回「BRI国際協力フォーラム」へのレジェップ・タイップ・エルドアン(Recep Tayyip Erdogan)大統領の参加を見送った。2017年に開催された第1回フォーラムの開幕式において、同大統領が演説を行ったのとは対象的であった。しかし、エルドアン大統領はその約2か月後の7月に訪中し、習近平国家主席との会談の場で中国の新疆政策を肯定することで関係修復を図り、両国間の交通、貿易、投資、観光などの面でのさらなる協力強化を求めている(田中 2021b)。

また2019年7月8日には、欧米諸国、日本などの22カ国がウイグル族の処遇に対して、大規模な収容所が存在し、広範囲で監視が行われているとして、中国政府を非難する共同書簡を国連人権理事会に提出した。しかしその直後には、開発途上国を中心とする50カ国が新疆をめぐる中国政府の政策を支持する共同書簡を提出し、公開書簡

9 一方で中国政府の立場としては、「新疆ウイグル自治区「反テロ法」実施弁法」(2016年)、「新疆ウイグル自治区脱過激化条例」(2017年)といった法的基盤の上に、テロを発生させる土壌を除去し、テロ活動を抑制するためのCOINの一部として「職業技能教育訓練工作」を実施している(田中 2021a: 28-29)。

10 ここでのイスラーム諸国とは、ムスリムが人口の半数以上を占める国家を指す。

を通じた応酬が行われた(Yellinek 2019)。注目すべきは、第一に、この50カ国のうちの23カ国がイスラーム諸国である点であり、第二に、ASEANの主なイスラーム国家であるマレーシアとインドネシアは、中国を非難する側、支持する側のどちらにも与しなかった点である。

加えて、ウイグル問題とパレスティナ問題の関連性を指摘する声もある。歴史的に見れば、中国は周恩来の時代から、「土地と平和の交換原則(land for peace principle)」のもとでのパレスティナ問題の解決を支持し続けてきた。アメリカ外交が常にイスラエル支持に偏りすぎていると感じるアラブ諸国は、この中国政府によるパレスティナ問題へのサポートを好意的に受け止めており、したがってウイグル族をめぐる問題に関わることで中国を刺激したくないと考えている(Ma 2020)。新型コロナウイルスの影響によって、短期的には、欧米からイスラーム諸国に対する対外投資は今後も減少する可能性があり、中国の投資に対する需要はより高まるであろう。さらに、アメリカがパレスティナ問題でイスラエルを強く支える状況が続くならば、ウイグル問題に対するイスラーム諸国の曖昧な態度も続くものとみられる(田中 2021b)。

## おわりに

中国共産党にとって、ガバナンスの「最も弱い環」である新疆ウイグル自治区の安定なしに、中国全域の安定は望めない。新疆は歴史的に中国および中央アジアの双方からみて「周縁」とされてきたが、今やこの状況に構造的変容が生じており、SREB構想の「核心区」に位置づけられている。さらに「米中新冷戦」の状況下において、新疆とウイグル族をめぐる問題は中国政府が望もうが望むまいが国際政治経済の大きなうねりに巻き込まれており、今後その重要性はますます高まるであろう。

参考文献

[日本語]

岡村志嘉子 (2016a) 「中華人民共和国反テロリズム法」『外国の立法』No. 268、90-112頁。  
 (2016b) 「中国の新たな国家安全法制：国家安全法と反テロリズム法を中心に」『外国の立法』No. 267、223-240頁。  
 越智均・四元吾郎 (2010) 「中華人民共和国人民武装警察法」について『海保大研究報告』55巻1号、207-225頁。  
 篠原健仁 (2018) 「中国の「一帯一路」政策と中央アジア・ロシア：石油ガスの観点から」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』No. 1034、2-28頁。  
 新免康 (2003) 「中華人民共和国期における新疆への漢族の移住とウイグル人の文化」塚田誠之編『民族の移動と文化の動態』東京：風響社、479-533頁。  
 鈴木隆 (2014) 「新疆ウイグル自治区の不安定化と自治区の「新文化運動」」『東亜』No. 567、4-5頁。  
 田中周 (2021a) 「中国-中央アジア関係にみる安全保障-経済開発のネクサス」『ユーラシアにおける移動・交流と社会・文化変容(中央大学政策文化総合研究所研究叢書30)』東京：中央大学出版部、23-38頁。  
 (2021b) 「アフター・コロナの中国の新疆政策」川島真・池内恵編『新興国から見るアフター・コロナの時代』東京：中央大学出版部、近刊予定。  
 (2018) 「中国の反テロ政策：新疆を事例として」『国際情勢 紀要』No. 88、69-80頁。  
 (2017) 「中央アジアからみた中国と日本」鈴木隆・西野真由編『現代アジア学入門：多様性と共生のアジア理解に向けて』東京：芦書房、183-199頁。  
 (2013) 「民族名称「ウイグル」の出現と採用」鈴木隆・田中周編『転換期中国の政治と社会集団』東京：国際書院、181-207頁。  
 (2010a) 「新疆ウイグル自治区における国家統合と民族区域自治政策-1950年代前半の自治区成立過程から考える-」『早稲田政治公法研究』第94号、63-76頁。  
 (2010b) 「改革開放期にみるウイグル・アイデンティティの再構築-トルグン・アルマス著『ウイグル人』を中心に-」『ワセダアジアレビュー』No.8、60-65頁。  
 田中周・鈴木隆 (2019) 「〈国民国家〉と〈国際関係〉の中の新疆ウイグル自治区」奥野良知編『地域から国民国家を問う：スコットランド、カタール、ウイグル、琉球・沖縄などを事例として』東京：明石書店、205-243頁。  
 田中周・新免康 (2012) 「民族文化の「復興」と民族史の強調」中国ムスリム研究会編『中国のムスリムを知るための60章』東京：明石書店、307-311頁。  
 服部倫卓 (2020) 「ユーラシア統合と一帯一路の「結合」は後退」『ロシアNIS調査月報』2020年1月号、75-79頁。  
 穆克辛・徐一睿・岡本信広 (2019) 『「一帯一路」経済政策論：プラットフォームとしての実像を読み解く』東京：日本評論社。  
 毛里和子 (1998) 『周縁からの中国：民族問題と国家』東京：中央大学出版部。  
 山本吉宣 (2015) 「中国の台頭と国際秩序の観点からみた「一帯一路」」『PHP Policy Review』9(70)、1-20頁。

[中国語]

胡鞍綱・胡聯合 (2011) 「第二代民族政策：促進民族交融一体和繁榮一体」『新疆師範大學學報』第32卷5期、1-12頁。  
 李本先・梅建明・李孟軍 (2012) 「我国反恐情報及預警系統框架設計」『中国人民公安大學學報』2012年第4期、117-125頁。  
 馬黎暉・夏冰 (2013) 「協商民主視野下新疆和諧民族關係的構建」『民族問題研究』2013年第1期、37-41頁。  
 馬戎 (2009) 「經濟發展中的貧富差距問題-區域差異、職業差異和族群差異」『北京大學學報』2009年第1期、116-127頁。  
 王宏麗 (2020) 『絲綢之路經濟帶建設中的新疆發展與解放』北京：中國經濟出版社。  
 (2017) 「2016年新疆絲綢之路經濟帶核心区建設進展報告」陝西省社會科學院編『絲綢之路經濟帶發展報告(2017)』北京：社會科學文獻出版社。  
 新疆維吾爾自治區統計局編 (2019) 『新疆統計年鑑2019』北京：中國統計出版社。  
 中華人民共和國國務院新聞辦公室 (2009) 『國務院新聞辦公室白皮書：新疆的發展與進步，新疆的歷史與發展』北京：人民出版社。

[英語]

Becquelin, N. (2004) "Staged Development in Xinjiang", The China Quarterly, Vol. 178, pp. 358-78.  
 Carlson, A. (2012) "Reimagining the Frontier: Patterns of Sinicization and the Emergence of New Thinking about China's Territorial Periphery". In Peter J. Katzenstein (ed.), Sinicization and the Rise of China: Civilizational Processes beyond East and West, Abingdon: Routledge, pp. 41-64.  
 Grewal, B. S. and A. D. Ahmed (2010) "China's Western Region Development Strategy: Impact and Stocktaking Assessment", International Advances in Economic Research, Vol. 16, No. 2, pp. 241-242.  
 Gunaratna, R., A. Acharya and P. X. Wang (2010) Ethnic Identity and National Conflict in China, New York: Palgrave Macmillan.  
 Guo, R. X. (2009) How the Chinese Economy Works, London: Palgrave Macmillan.  
 Jiang, Y. L., G. Y. Qiao and J. Lu (2020) "Impacts of the New International Land-Sea Trade Corridor on the Freight Transport in China, Central Asia, the ASEAN countries and the EU", Research in Transportation Business and Management, Vol. 35, pp. 1-9.  
 Kolodziejczyk-Tanaka, A. M. and A. Tanaka (2015) "The Structure and Content of China's Counterterrorism Policy: The Case of Uyghur Islamist Terrorism". Proceedings: International Conference on Xinjiang in the Context of Central Eurasian Transformations, Tokyo: The University of Tokyo, pp. 363-397.  
 Laruelle, M. (2015) "The US Silk Road: Geopolitical Imaginary or the Repackaging of Strategic Interests?", Eurasian Geography and Economics, Vol. 56, No. 4, pp. 360-375.  
 Ma, H. Y. (2020) "Battling Atheist China: US Highlights Xinjiang Issue and Religious Freedom in Indo-Pacific Region", Think China, June 20, <https://www.thinkchina.sg/battling-atheist-china-us-highlights-xinjiang-issue-and-religious-freedom-indo-pacific-region> (2021年1月31日閲覧)。  
 Mardell, J. (2020) "The BRI in Pakistan: China's Flagship Economic Corridor", MERICS, May 20, <https://merics.org/en/analysis/bri-pakistan-chinas-flagship-economic-corridor> (2021年1月31日閲覧)。  
 Shan, W. and C. F. Weng (2010) "China's New Policy in Xinjiang and Its Challenges", East Asian Policy, Vol. 2, No. 3, pp. 58-66.  
 Starr, S. F. (2005) "A Partnership for Central Asia", Foreign Affairs, Vol. 84, No. 4, pp. 164-179.  
 U.S.-China Economic and Security Review Commission (2016) 2016 Report to Congress, Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.  
 Wang, J. B. (2020) "The New Eurasian Continental Bridge Economic Corridor". In Cai Fang and Peter Nolan (eds), Routledge Handbook of the Belt and Road, Abingdon: Routledge, pp. 202-206.  
 Yellinek, R. (2019) "The "22 vs. 50" Diplomatic Split between the West and China over Xinjiang and Human Rights", China Brief, Vol. 19, Issue 22, pp. 20-25.  
 Zenn, J. (2013) "On the Eve of 2014: Islamism in Central Asia", Current Trends in Islamist Ideology, Vol. 15, pp. 67-91.

[現代ウイグル語]

Almas, T. (1989) Uyghurlar, Ürümchi: Shinjang Yashlar-Ösmürler Neshriyati. (トルグン・アルマス『ウイグル人』新疆青少年出版社)  
 Ötkür, A. (1986, 1994) Oyghanghan Zëmin 1-2, Ürümchi: Shinjang Xelq Neshriyati. (アブドゥレヒム・オトクウル『目覚めた大地1, 2』新疆人民出版社)  
 (1985) Iz, Ürümchi: Shinjang Xelq Neshriyati. (アブドゥレヒム・オトクウル『足跡』新疆人民出版社)





