

(鹿島平和研究所委託事業)

第2期習近平政権の対台湾政策 —「新時代」の中台関係展望¹—

松田康博

東京大学東洋文化研究所教授

安全保障外交政策研究会シニア・アソシエイツ

はじめに

2016年に成立した台湾の蔡英文政権は、当初中国の習近平政権との間で、「一つの中国」に関連する「92年コンセンサス²」の「中核的意味」を表す何らかのコンセンサスを結ぶことで、馬英九政権時期の安定した中国当局との関係を維持しようと努力していた。しかし、双方の努力はうまく一致せず、結局公的な交流が途絶する一方で、極度の緊張状態もない、従来経験したことのない「新常态」に転換した³。

中国は、当初の柔軟姿勢を後退させて、蔡英文政権に「92年コンセンサスの受け入れ」という単調な要求を突きつけるようになった。他方蔡英文はそれを拒絶しつつも、中国への挑発を巧妙に避け続けている。このような状況は、「一つの中国」原則を奉じる中国国内の世論にとって許しがたい「挑発」であり、蔡英文政権に対して強硬な世論が盛り上がった。

2017年10月に中国共産党第19回全国代表大会（以下、19全大会）が挙行され、習近平総書記が報告（以下、19全大会報告）の中で新たな対台湾政策を公表し、また新たな人事配置が、翌年3月の全国人民代表大会（全人代）で発表され、その後具体的な政策が公表された。

本稿は、2期目を迎えた習近平政権の対台湾政策の特徴を明らかにすることを目的として

¹ 中台関係とは、大まかに言って中華人民共和国と台湾との関係である。両者の当局者同士は、国と国との関係ではないという建前を持っており、中台関係を「台湾海峡兩岸関係」、略して「兩岸関係」と呼ぶことが多い。また、相手を国家として承認していないため、台湾当局は中華人民共和国を「中国大陸」または「大陸」と呼び、他方で中華人民共和国は、台湾の国家としての自称である「中華民国」を決して使わず、「台湾」や、政府の場合「台湾当局」という呼び方を使う。本稿においては、特に引用部分に関して、通常の「中国」や「台湾」に加え、これらの呼び方を混在して使う事とする。

² 「92年コンセンサス」という概念は、1992年の香港会談の最中に中台の代表機関同士で交わされた口頭のコンセンサスにその起源があるが、コンセンサスであるはずなのに、その内容は中台で異なる。中国の海協会版の定義は「海峡兩岸は共に国家統一を求める努力をする過程で、双方が一つの中国という原則を堅持する」であり、台湾の海基会版では同じ表現の後に「しかし一つの中国の定義について、認識はそれぞれ異なり」、「口頭声明の方式で表明する」が加わる。台湾側の定義はいわば「不同意に同意する」

(agree to disagree) コンセンサスであるが、中国側は不同意に同意するのではなく、互いに相手を承認しないものの (mutual non-recognition)、相手の内部向けの異なる主張を敢えて否定しないという考えに近い。包宗和「一個超越歷史局限的兩岸觀—迎向『擱置爭議、追求雙贏』的新路線—」蔡朝明主編『馬總統執政後的兩岸新局—論兩岸關係新方向—』台北：財団法人遠景基金會、2009年、190-194頁。

³ 松田康博「蔡英文政権の誕生と中台関係の転換—『失われた機会』か、『新常态』の始まり—」、『問題と研究』第46巻1号（2017年1、2、3月号）、2017年3月、<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~ymatsuda/jp/publications/Mondai-to-Kenkyu_46-1.pdf>、参照。

いる。19 全大会前後に公表された政策と実際に実施されている政策の内容を分析することで、2022 年まで続く 2 期目の習近平政権の対台湾政策を展望する一助としたい。

1. 19 全大会報告——「両手戦略」の継続

2016 年 5 月の就任以来、「92 年コンセンサス」の受け入れをこぼむ蔡英文政権に対して、中国国内の世論は悪化していた。強硬論を好む大衆迎合的な報道で有名な『環球網』は、中国人民解放軍（以下、解放軍）の現役将校の発言を引用するなどして武力統一論を煽るような報道を続けた⁴。それだけではなく、中国社会科学院台湾研究所前所長の周志懐は、2017 年 8 月 1 日、「兩岸統一のタイムテーブル問題を回避するのは難しい」と公の会議の場で発言した⁵。比較的穏健派であると見られており、政権のインサイダーであると考えられていた周の発言は、習近平政権の対台湾政策が強硬策に転じる可能性を示唆していた。

19 全大会では、「習近平の新時代における中国特色ある社会主義思想」（以下、習近平思想）を党規約に書き込まれ（翌年 3 月に憲法にも書き込まれた）、その肝いりの目標として、「人類運命共同体」、看板政策として「一帯一路」イニシアティブ（「シルクロード経済ベルト」および「21 世紀の海のシルクロード」）など、意欲的なキーワードが打ち出された。

しかし、19 全大会報告⁶における対台湾政策の部分で、いくつかのキーワードで新しくなったものもあったが、基本的な戦略に変化は見られなかった。習近平は、まず「祖国の完全統一の実現」、「平和的統一、一国二制度」、「兩岸の平和的発展」といった原則に関わるキーワードに触れて、対台湾政策の継続性を強調した。

従来との違いは、台湾に対するソフトな政策である「兩岸の平和的発展」を、以下の 3 つの領域に分けて議論したことである。

第 1 は、兩岸の「経済および社会を融合発展させる」（经济社会融合発展）内容であり⁷、報告では「台湾の現行の社会制度と台湾同胞の生活様式を尊重し、大陸部の発展のチャンスを手放さず台湾同胞と分かち合うことを願っている」と表現された。

第 2 は、兩岸の「意気投合」（心靈契合）であり、「われわれは兩岸同胞が中華文化をともに発揚するのを促し、精神面で意気投合するのを促進していく」と表現された。

第 3 は、台湾同胞に「国民と同等の待遇」（与国民同等待遇）を与えることであり、「われわれは兩岸間の経済・文化面の交流と協力を拡大し、相互利益・互恵をはかり、台湾同胞と

⁴ 「解放軍中将称奪台『以小時計』台陸委会：環是希望和平」、環球網台海、2016 年 12 月 19 日、<<http://taiwan.huanqiu.com/article/2016-12/9828823.html>>、2018 年 7 月 25 日アクセス。以下、アクセス日はすべて同じである。

⁵ 「周志懐：研究兩岸統一時間表難回避」、『鳳凰大参考』、No. 332、2017 年 8 月 2 日、<<http://news.ifeng.com/dacankao/zhoushihuaiyanjiuliangantongyishijianbiaowentinyihui/1.shtml>>。

⁶ 19 全大会報告の内容は、以下から引用した。習近平「決勝全面建成小康社会奪取新時代中国特色社会主義偉大勝利—在中国共产党第十九次全国代表大会上的報告（2017 年 10 月 18 日）」、『中国共产党第十九次全国代表大会文件匯編』北京、人民出版社、2017 年、44-46 頁。

⁷ 「兩岸の经济社会融合発展を深化させる」という表現は、19 全大会報告では使用されなかったが、19 全大会報告の解釈の場で使われている。張志軍「党的十九大報告為对台工作指明了方向」、國務院台湾事務辦公室、2017 年 10 月 18 日、<http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201710/t20171018_11854049.htm>。

同等な待遇を逐次提供し、台湾同胞の福祉を増進していく」と表現された。

台湾に対する強硬な政策としては、「6つの『いかなる』」（六個任何）という表現で、台湾独立を牽制する表現を強化したことが挙げられる。同報告では、「われわれには『台湾独立』勢力のいかなる形の分裂活動もうちやぶる断固たる意志とあふれる自信と十分な能力がある。われわれは、いかなる者、いかなる組織、いかなる政党がいかなる時にいかなる方式によって、中国のいかなる領土を中国から切り離すことも絶対に許さない」と表現され、台湾独立に対しては、不寛容であることが、改めて宣言されている。

このように、習近平2期目の対台湾政策はソフトな政策が主要な手段であり、台湾独立へのヘッジ手段としてハードな政策をとる「両手戦略」という従来の枠組みを維持した。胡錦濤時代に台湾独立派であった陳水扁政権と対峙していたときの政策と枠組みの上では大きな違いがない⁸。中国は、すでに過去に台湾独立派政権と直面した経験があるためだろう。

19 全大会報告が出てから、中国国内の対台湾強硬論は一時トーンダウンした。さらに、2018年3月の全人代で、憲法改正を通じて国家主席の任期が廃止されたことで、政権には時間的余裕が生まれた。つまり、2期目の5年間（2017-22年）で、習近平が台湾との統一を強行することはなく、2期目および3期目の10年（2017-27年）、時間を使って台湾問題に取り組むことになる想定できるようになったのである。

2. ソフトな手——「対台湾31条」

全人代が開催される直前の2018年2月28日に、国務院台湾事務辦公室は国家発展改革委員会と合同で、「兩岸の経済文化交流協力促進に関する若干の措置」（対台湾31条）⁹を公表した。国家発展改革委員会は国務院の中で権限が最も強い経済官庁であり、これは国務院内の合計29部門と調整して発表された。

「対台湾31条」は、19全大会の習近平報告にあるソフトな政策の「兩岸の平和的發展」を体現している。それは、以下の2つの領域に分かれている。1つめの領域は、「投資と経済協力の領域で台湾企業に大陸企業と同等の待遇を与える」（第1-12条）ことであり、台湾企業が投資機会となる「中国製造2025」行動計画や「一帯一路」建設に参加したり、研究開発拠点を大陸に移転したり、政府調達に参加したり、ということを奨励し、多くの優遇策を与える内容になっている。

2つめの領域は、「台湾同胞が大陸で学習、創業、就職、生活をするために大陸同胞と同等の待遇を提供する」（第13-31条）ことである。これは、19全大会報告にあった兩岸の「意気投合」と「国民との同等待遇」に関する内容が含まれている。前者には、中華文化を共同で振興したり、映画やテレビドラマの制作に関する台湾に課せられた制限の緩和などが含まれる。後者には、台湾の医師、金融業者、専門技術人員などが大陸で就業する際の制限緩

⁸ 松田康博「台湾問題」、国分良成編『中国の統治能力—政治・経済・外交の相互連関分析—』、慶應義塾大学出版会、2006年、309-310頁。

⁹ 「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」、国務院台湾事務辦公室、<<http://www.gwytb.gov.cn/31t/>>。

和や、台湾同胞の大陸での就学・就職を促進する施策などが盛り込まれている。

これらの政策は、国務院の各部・委員会（省庁に相当）ごとで考え出された対台湾政策を総合したパッケージであり、この後、上海市など省・自治区・直轄市レベル以下でも、地方ごとの特色を持った下位の対台湾政策が発表されていった¹⁰。

「対台湾 31 条」は、ソフトな政策ではあるが、中国の発展のために、人材や技術といった台湾の優位を吸収する要素も盛り込まれている。したがって、台湾に利益を与え、懐柔する政策として検討され、発表された側面と同時に、国務院の各部門が国台辦および国家發展改革委員会の調整の下、自分たちに都合のよい政策をまとめた側面もある。

「対台湾 31 条」は、内容だけではなく、その発表の仕方にも注目すべきである。それは、中断している中台間の交流メカニズムでも、中国国民党と中国共産党との間の「国共プラットフォーム」でもなく、中国政府による一方的な政策発表だったことである。このことは、今後中国が、与党民主進歩党（民進党）政権との接触を避けるため、本来なら台湾側との調整が必要な政策を、一方的に決定し、公表することを示唆している。

「対台湾 31 条」は台湾住民個人にとって、一定の魅力有しているものの、中国が一方的に発表したこの政策に対する台湾の政府当局の反応は厳しく、技術、資本、人材などの流出を阻止する対抗措置が決められた¹¹。

3. ハードな手——台湾の国際空間の縮小と軍事的圧力の増大

19 全大会報告では、台湾独立を阻止するためのハードな政策が示唆されている。具体的には以下が実施されている。

第 1 に、台湾と外交関係を有する国家に、台湾と断交させ、中国と外交関係を樹立させる例が目立っている。馬英九政権期には、いわゆる「外交休戦」により、承認国の奪い合いというような行動はほとんどなかったが、蔡英文が大統領に当選したドナルド・トランプ（Donald J. Trump）と電話会談を行ったことに対する報復として、2016 年 12 月にサントメプリンシペが、そして政権発足 1 年後の 2017 年 6 月にはパナマが台湾と断交した。

2018 年 5 月には、ドミニカ共和国とブルキナファソが、立て続けに台湾と断交し、中国と外交関係を樹立した。この 2 回は頼清徳行政院長が台湾独立を支持する発言を公に行ったことに対する報復措置であると考えられている¹²。

2017 年には、昨年まで参加できた世界保健大会（WHA）の招待状さえ届かなくなった。また、世界の航空会社が、台湾が中国の一部ではないと解釈可能な標記をしていることを問

¹⁰ たとえば、以下を参照。「上海発布実施 55 条措施努力為台企同胞提供“同等待遇”」、中国台湾網、2018 年 6 月 4 日、<http://www.taiwan.cn/31t/jm31/201806/t20180604_11961332.htm>。

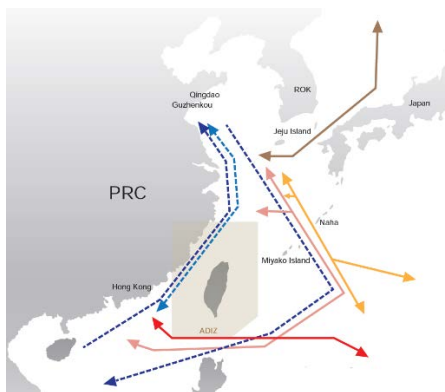
¹¹ 「政院：四大面向及八大強台策略 務実因応中国大陸対台 31 項措施」、中華民国大陸委員会、2018 年 3 月 16 日、<https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=6CBDEFEA8AA3DAA3&sms=9AB62EC077F82555&s=ACCA4AF25788F6C0>。

¹² 「台布断交 馬英九批蔡英文縦容頼清徳不断講台独」、聯合新聞網、2018 年 5 月 26 日、<<https://udn.com/news/story/6656/3163567>>。

題視し、中国に乗り入れている 44 社に対して、台湾が中国の一部であるよう標記を変更するよう圧力をかけた。大部分の航空会社は、「台湾」を「中国台湾」という標記に切り替えた¹³。

中国の台湾に対する軍事的圧力も増大している。たとえば、軍用機や艦船による台湾周辺での行動が、2016 年以降急速に増大している。図 1 は、台湾の国防部が、『国防報告書』で発表した 2016-17 年の記録であるが、これは実際の活動の一部分にすぎない。軍用機の大部分は爆撃機であるが、運輸、空中給油機、戦闘機なども見られ、運用の幅が広がっていることが看取できる。空母・遼寧号も、活動を活発化させるようになり、通常の任務に加えて、台湾への威嚇任務をも履行するようになったと考えられる。

図 1: 中国の海軍艦艇および軍用機の戦区を超えた訓練ルート図
(2016 年 8 月 18 日から 2017 年 12 月 11 日)



(出所) : 2017 National Defense Report Editorial Committee ed., *2017 National Defense Report*, Ministry of National Defense, Republic of China, March 2018, p. 44, <http://www-us-taiwan.org/reports/2017_december_taiwan_national_defense_report.pdf>. 深い青線および薄い青線：空母遼寧号と作戦艦隊（4 回）。茶色、黄色、ピンク色、赤色：運輸機、爆撃機、警戒機および戦闘機（26 回）。

おわりに

本稿の考察により、習近平政権 2 期目の対台湾政策の特徴として、以下の 3 点を挙げることができる。

まず、過去の政権からの継続性が強く、それは、ソフトな政策とハードな政策の「両手戦略」である。ただし、ソフトな政策を具体化した「対台湾 31 項目」が、中国の発展のために台湾の技術や人材などの優位性を吸収する側面があるため台湾の政府当局にとっては、台湾をさらに中国に依存させる「窮乏化政策」に等しく、警戒の対象となっている。他方、ハードな政策は、政治的な圧力をかけて台湾の国際活動空間を狭め、台湾周辺における軍用機や軍艦の活動を増加させることである。

次に、習近平政権は「両手戦略」を継承しているものの、達成すべき明確な目標を欠いた

¹³ 「台湾名称 44 航空全改」『聯合報』2018 年 7 月 26 日。

ままである。たとえば、2つの政策が相互にそれぞれを打ち消す効果を持っている。中国が経済的な懐柔策を打ち出しても、同時に軍事的圧力を強化すれば、台湾の警戒心は強まってしまう。また、中国が軍事的圧力を強化しても、経済的な懐柔策も強化されているのであれば、「武力行使はないはずだ」という印象を台湾に与え、威嚇の効果が薄れてしまう。まさに、こうした矛盾が、台湾に対して「まだ対応する時間がある」という印象を与えている。そして中台間で制裁的・報復的措置の応酬があり、関係悪化の悪循環が進みつつある一方で、台湾が一定の活動空間を維持する結果をもたらしている。こうした状況は、内外の諸課題に没頭する習近平政権が、台湾問題に対して高い優先順位をもっていないということを意味している。台湾海峡をめぐる現状変更は、いまだに困難なままなのである。