

第3章 米台関係 ブッシュ政権の対台湾政策と住民投票

著者	渡辺 剛
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート[緊急レポート]
シリーズ番号	51
雑誌名	陳水扁再選 台湾総統選挙と第二期陳政権の課題
ページ	39-58
発行年	2004
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00009353

第3章 米台関係

—ブッシュ政権の対台湾政策と住民投票—

渡辺 剛

本章では、第1節で米台関係の枠を規定する米中関係の展開と米台関係への影響を扱う。2001年1月に発足したブッシュ政権の対中姿勢はクリントン政権よりも厳しいといわれるが、2001年9月の「911」事件以降のアメリカの世界戦略の変化によってそれがどう変化したのかを観察する。そしてその後の米中関係の展開が米台関係へどのように影響を及ぼすのかについて考察する。第2節では、ブッシュ政権をはじめとして、近年の米国政界は親台湾的といわれるが、その下で米台関係がどのように進展したのかについて観察する。また、米中関係の変化による影響の有無についても触れる。第3節では、まず陳水扁政権の中台関係についての言動に対する、ブッシュ政権の姿勢の変化を分析する。さらに、2004年3月20日の総統選挙と同時に行われた住民投票に対してアメリカはどのような態度を示し、台湾はそれにどう対応したのかについて観察する。最後に第4節では、以上を踏まえた今後の米台関係の見通しについて考察する。

第1節 ブッシュ政権の登場とアメリカの対中姿勢の変化

1. 中国像の転換——「戦略的パートナー」から「戦略的ライバル」へ

中国を「戦略的パートナー」として極めて重視していたクリントン政権とは異なり、ブッシュ政権は当初、中国を「戦略的ライバル」とみなし警戒感を顕わにしていた(小島2001)。ブッシュ政権において中国との関係は相対的に軽視され、米中関係には冷却の兆しが現れていたが、幾つかの事件がそれをさらに進めることになった。

2001年4月1日、海南島上空で米偵察機と中国迎撃機との空中衝突事件が発生し、米中関係は一気に冷え込んだ。それらに加えて、同月下旬にはアメリカか

らの台湾への大規模兵器売却計画が許可された。さらに同月 28 日ブッシュ大統領は「如何なる手段を用いても台湾を防衛する」と発言して中国の強い反発を呼んでいる。それ以降もブッシュ政権は後述するような台湾政策や人権政策において中国に厳しい態度をとり、米中関係は冷却化の一途をたどった¹。

2. 「911」事件とアメリカの世界戦略の転換——米中「建設的協力関係」へ

しかし、2001年9月11日にニューヨークで発生した乗っ取り航空機による世界貿易センタービルへの特攻事件、いわゆる「911」事件以降、両国関係には転機が訪れた。アメリカはテロ組織に対する「反テロ」戦争やテロ支援国との闘い、特に「ならず者国家」の大量破壊兵器保有を阻止することに傾倒していった。事件後、中国はすぐさま「反テロ」姿勢を明確にし、共同でテロと戦う意向を伝えた。アメリカは心情的にも、上記の目標のためにも中国の協力的態度を歓迎した。

同年10月のASEAN非公式首脳会議の場を借りた上海でのブッシュ・江沢民会談では、ブッシュ大統領は「中国は偉大な国家で敵ではない」と述べ、反テロや世界平和などで両国は「建設的協力関係」の発展に努力するとした（『中國時報』2001年10月2日）。以来、両国関係は急速に改善されていった。僅か数ヶ月間で、停止していた米中的人権対話を再開し、大量破壊兵器拡散問題について協議を行い、軍事交流も復活させている（行政院大陸委員會 2002）。他に関係改善の象徴的な出来事として、2002年8月にアーミテージ国務副長官は訪中時に東トルキスタン（新疆ウイグル自治区）民族解放闘争の一部組織についてテロ組織と認定し（浅野 2003）、弾圧をカウンターテロの治安活動と認めたことがあげられる。

3. 米中再接近と米台関係

(1) 米中・米台はゼロサムゲームか？

1949年に国共内戦が共産党の勝利に終わり中華人民共和国が樹立されて以来、特に1979年の米中国交樹立後は、米中関係と米台関係は基本的にゼロサムゲームの様相を呈してきた。アメリカが米中関係をより重視するのであれば、中国の

¹ この時期の米中関係の推移については、劉(2001)に詳しい。

嫌う台湾の国際社会や外交での活動への後押しや、軍事支援などといった台湾への優遇は控え、中国との「統一交渉」のテーブルに着くよう圧力をかけるのが常である。米台関係を重視し、上にあげたような台湾優遇的な政策をとれば、中国は不快感を募らせ米中関係は冷え込むことになる。これが、米中台の間の一般的な「ゲームのルール」と考えられてきた。

では、「911」以降好転した米中関係は、米台関係どのような影響を及ぼしたのであろうか。ブッシュ政権はもともと二本立ての方針で米台関係を処理してきたように考えられる。この二本立ての方針に沿えば、台湾が特定の行動をとらない限り、実は米中関係が米台関係に直接影響を及ぼすことはない。ただし、「911」以降、台湾の行動に対するアメリカの許容度は狭まった。

(2) 米中関係と米台関係の並行的発展

一つめの方針は対中関係と対台関係の並行的発展（「平行発展」）である。米中関係と米台関係を切り離して扱い、並行してそれぞれとの関係を発展させることを指す。つまり、両者が直接ゼロサムになることはない。米中関係が良かろうと悪かろうと、台湾に対しては必要な付き合いを続け、発展させるのである。この文脈においては米中関係の好転は米台関係に影響を及ぼさない。

ブッシュ政権はクリントン政権とは異なり、台湾関係法²を常に強調している。2002年10月の江沢民訪米時の共同記者会見では、初めて公式に「三つの米中共同宣言と台湾関係法から成る一つの中国政策」を維持すると述べた。台湾関係法が正式に「一つの中国」という政策枠組みの一部とされたのである。これは、中国との関係、台湾への支援どちらも各々重視するとの態度を意味する。クリントン政権のいっていた「一つの中国」との間には大きな違いみられる。

並行的発展については、中国社会科学院台湾研究所の劉宏も述べている（劉2002）³。また、2003年6月に立法院外交委員会メンバーが國務省高官と面談し

² 米中国交樹立・米台国交断絶時に作られたアメリカ国内法（Taiwan Relations Act）。アメリカと台湾との間の実務的な準外交関係を規定すると共に、台湾への防衛的兵器の売却と、台湾人民の安全に対するアメリカの責務を義務付けたもの。

³ 劉宏はインターネット媒体「中国網」（<http://www.china.org.cn/>）でも幾つか文章を発表しこのように主張している。また外交学院教授朱立群は2004年4月の『国際先駆導報』（新華網2004年4月9日から転引）において、ブッシュ政権の米中関係と米台関係の「並行発展」説を肯定的

た際に米中関係と米台関係は「並行的発展」を維持すると告げられている（『聯合報』2003年6月27日）。

(3) トラブルの回避

もう一つの方針はアメリカが関わらなければならないトラブル（紛争）が起きるのを回避することである。これは、一方的な台湾海峡の現状改変の意図があるとみなされる言動を台湾がとり、中国を過度に刺激してしまうのを抑止することを指す。これには二つの文脈がある。

①台湾海峡の紛争防止；台湾側が独立に向かうかのような言動をとれば、中国側はこれを黙って見過ごすわけにはいかなくなる。最悪の場合には、武力紛争が発生することになる。世界的な対テロ「聖戦」を遂行中に、台湾海峡でのいざこざまで関与するのは避けたい事態である。

②中国からの協力確保；中国は目下のところ、アメリカの反テロ活動と大量破壊兵器不拡散という優先課題に協力的である。たとえば、北朝鮮の核開発の問題でも、米中朝の三者協議からはじまって、六者協議に至るまで仲介役をよく務めており、アメリカ側も中国の手助けを期待している。2002年2月の訪中時には江沢民に対して、2003年6月のエビアンサミットでは胡錦濤に対して、ブッシュはそれぞれ北朝鮮の大量破壊兵器問題解決に協力してくれるよう要請した。また、2002年8月には、アーミテージ国務副長官の訪中に時期を合わせて、中国はアメリカが求めていた「ミサイルおよび関連物品と技術輸出規制条例」とその「規制リスト」を発布した（新華社電2002年8月26日、人民網より転引）。

この文脈においては、アメリカは中国への配慮も行わねばならない。中国の協力が得られなくなると、アメリカが対応しなければならないトラブルが増えることになる。中国はアメリカを台湾の後ろ盾とみており、いたずらに中国の神経を逆なでするような台湾の行動を放置しては中国からの協力は得にくくなる。

に紹介している。

第2節 並行的発展政策下の米台関係

2000年5月の発足以来、ブッシュ政権登場に代表されるようなアメリカ政界の親台湾的な雰囲気助けられて、陳水扁政権の対米交流は不断に拡大していった。これは2001年の「911」事件以降、米中関係が好転し両者の協力関係が上昇してもほとんど影響を受けることなく続いていった。

1. アメリカ政界の親台湾的ムード

(1) ブッシュ政権中枢の親台湾スタンス

ブッシュ政権はその発足当初よりいわゆる「親台湾的」な言動がみられた。パウエル国務長官の2001年3月に議会公聴会における台湾への兵器輸出に関する説明では、中国がその存在を否定している「中華民国」の呼称を使用している。公式には「言い間違い」とされているが、台湾への見方を表す象徴的な事件といえよう。その他に、これも「失言」の部類とされるが、ブッシュ大統領が2002年4月に中台双方のWTO加盟について議会で発言した折、「二つの国が新たに加盟した」と台湾を国家扱いした上で、「台湾共和国」と呼んでいる。これも文脈を考えると、その対台湾スタンスを表しているといえよう。

また、ブッシュ大統領の2001年4月28日の「台湾防衛確約」発言は、台湾有事における米軍の介入を意図的に量かしてきた「戦略的曖昧さ」からの転換として受け取られている。戦略的曖昧さでは、有事の際の軍事的対応を敢えて明言しないことで中国と台湾双方に行動の自己規制を促し、台湾海峡の現状維持を図ってきた。しかし、この発言では中国による台湾軍事侵攻に対して、アメリカが軍事的手段を以て対抗することをほぼ明示しており、その「立場」は明確になっている。

ブッシュ政権中枢には、明らかな台湾派と目される人物がおり、アーミテージ国務副長官とウォルフオウイツ国防副長官がその筆頭である。両名は後述する2001年4月の台湾への兵器大量売却決定、定期的な対台湾武器売却会議の廃止、前記ブッシュ発言の実現に尽力したといわれる(『中國時報』2004年2月14日)。

(2) 議会の動き

アメリカ議会では伝統的な反共派に加えて、台湾の自由民主主義の成功に好感

を抱く議員も多く、対中宥和路線をとり台湾を相対的に軽視してきたクリントン政権に対して反発がみられた。2000年2月には、対中宥和策に揺さ振りをかけようと「台湾安全強化法」が下院で可決された（上院では審議棚上げ）。

ブッシュ政権になると、行政政府はクリントン政権時に比して中国と距離を置いたため、議会にはこれほど過激な動きはないものの、幾つかの台湾支持の動きがみられた。たとえば、2002年4月には下院において超党派の91名の議員が下院台湾コーカスを立ち上げており、最終的にはメンバーは120名を越えている。また、2003年9月には上院でも同様に上院台湾コーカスが組織され最終的に19名が参加している。コーカスとはイシュー毎に組織される院内団体であり、国名を冠したのもインド、トルコなど幾つか存在する⁴。

2. 拡大する米対交流

(1) 順調な首脳訪米

陳水扁の訪米は外遊時のトランジットを名目として、2000年8月、2001年5月、2003年10月とほぼ毎年1回が定例化しつつあり、呂秀蓮副総統もそれ以上のペースでトランジット名義の訪米をしている。ファーストレディーである呉淑珍夫人のトランジット名義を使わない訪米が2002年9月に実現してもいる。

とりわけ、2001年5月の陳水扁のニューヨーク訪問は中華民国の元首として初という象徴的意味合いだけではなく、ジュリアーニ市長や下院議員団らのエリート層との会談も実現するなど実質をとまなうものであった。また、米側の取扱い原則に「尊厳」の一項目が付け加わったことは外交上の大きな得点であるといえるだろう。2003年10月の第2回目のトランジット名目でのニューヨーク訪問では、国際人権賞を受賞するなどアメリカでの活動を拡大している。

閣僚クラスでは、2000年8月から2002年9月にかけて田弘茂外交部長（以下、肩書きは全て当時のもの）が訪米を繰り返し、1979年の米台断交後稀にみる米国内での自由な活動を許されている。たとえば、2000年8月には中米歴訪からの帰路、ロサンゼルス滞在時に外交部長として中華民国駐北米公館工作協調会報を

⁴ 台湾コーカスの詳細に関しては在米台湾人公共事務協会FAPAのサイト中の台湾コーカスに関する記述を参照のこと（<http://www.fapa.org/TaiwanCaucus/>）。

主催し（『聯合報』2000年8月15日）、同年11月には米国内の複数の都市を回りロサンゼルスで講演も行った（『中國時報』2000年12月2日）。翌2001年6月、シンクタンク「アメリカンエンタープライズ公共政策研究所」の招きで、コロラドで開催されたワールドフォーラムにてチェイニー副大統領らと共に報告を行い（『聯合報』2001年6月26日）、同年9月はニューヨークを訪れハーバード大などで講演した（『聯合報』2001年9月7日）。これは、今までの台湾高官訪米に関する様々な規制が緩んだことを示している。また、同年12月には、米台断交後初めて国防部長として伍世文が訪米している。

こうした外交部長と国防部長訪米の前例は慣例となり、これ以降は部長が交代しても訪米とアメリカ国内での活動は踏襲された。また、米側との交流のレベルアップと制度化が進んでいる。特に、2002年3月には、トランジット名義ではなく米側の招請による、湯曜明国防部長の訪米も実現している。

(2) 米台接触レベルの上昇

台湾側の訪問レベルについては、上に述べたように、外交部長と国防部長の訪米が実現し、しかもトランジット名目ではない直接の訪問が行われている。訪米時の米側接触対象者も、レベルが顕著に上昇しており、米台断交後は絶えていた米政府高官との接触がみられた。2001年6月の田弘茂外交部長訪米時には、非公式にチェイニー副大統領とグリーンズパン連邦準備銀行総裁らと会見しており（『聯合報』2001年6月26日）、2001年12月の邱義仁行政院秘書長訪米時には、アーミテージ国務副長官およびアジア太平洋を主管するケリー国務次官補らの国務省要人と会見している（『中國時報』2001年12月16日）。2002年3月、アメリカ軍事産業が主催する米台防衛サミットに湯曜明国防部長が招かれて参加して際には、ウォルフオウイツ国防副長官と会見を果たした。2002年9月、康寧祥国防副部長は米台断交後初めてペンタゴンに足を踏み入れ、ウォルフオウイツ副長官、マイヤーズ統合参謀本部議長と会見した（『聯合報』2002年9月12日）。林中斌国防副部長は2003年6月に、文民副部長として初めて副長官オフィスでウォルフオウイツと会見している（『聯合晩報』2003年6月6日）。

軍事交流に関するセカンドトラックとして、1996年の台湾海峡危機を受けてカリフォルニア州モンテレー市において「モンテレー対話」（Monterey Talks）が

1997年より開催され、以来年1～2回ペースで開かれている。そこでも、米台双方の参加者のレベルが上昇している。台湾側は外交部次長（次官に相当）と国防部次長が参加し、アメリカ側も副次官補クラスから次官補クラスに格上した（『中國時報』2003年7月23日）。軍事関係者の接触レベルに関しては、駐米筆頭武官の階級が少将から中將になっている（『聯合報』2002年2月25日）。

最高位の接触としては、公式の会見ではないが、2003年11月に陳水扁総統がパナマを訪問した際に、同じ式典に参加していたパウエル国務長官と握手を交わし会話をしている。

3. 米台軍事交流の緊密化

堅調な首脳訪米や政府関係者接触レベルの上昇に加えて、大きな進展をみせたのが米台軍事交流のレベルアップである。アメリカとの軍事交流は、これら以上に台湾の存続にとって実質的な意味を持ち重要な領域である。

(1) 兵器売却

2001年4月にブッシュ政権は台湾に対する巨額の武器売却を許可した。これには、キッド級駆逐艦4隻、通常型（ディーゼルと蓄電池）駆動型潜水艦8隻、対潜哨戒機12機等が含まれていた。また、従来台湾への武器売却に関しては、特別の対台湾武器売却年度会議が開かれていたが、それを廃止し、「通常」の友好国家に武器を売却する際と同じような手順を用いて、リクエストや要望がある都度に柔軟に検討する方式に切り替えている。2003年6月には台湾の主力戦闘機となるF16に搭載可能なAIM-120空対空ミサイルの売却許可が出て（AFP電2003年6月14日、TSRより転引⁵）、同年10月には引き渡される（AFP電2003年11月15日、TSRより転引）という迅速な取引もみられた。

中国がミサイル軍備を拡張するなか、台湾はいわばアメリカにとっての最前線としての役割を冷戦以来、取り戻しつつある。そこで、アメリカは台湾にミサイル防衛システムの整備を急ぐよう働きかけ、2003年6月には台湾側が正式にアメリカに対してPAC3と長距離早期警戒レーダーの購入を申し入れている（AFP

⁵ Taiwan Security Research (<http://www.taiwansecurity.org/>)。台湾海峡の安全保障に関する英文の新聞・雑誌・通信社記事データベースを持つNGOサイト。

電 2003 年 6 月 25 日、TSR より転引)。2004 年 2 月にはアメリカ防総省が長距離早期警戒レーダーの台湾への売却計画を発表している（『毎日新聞』2004 年 4 月 1 日）。また、長距離早期警戒レーダーシステムの導入は、台湾軍の米軍による防衛情報供給網への参加も意味することになる。

(2) 意思疎通のシステム化

会議などの場を設定して、両国の軍事関係者の意思疎通をよりスムーズにする試みも進展している。たとえば、上に述べたようにセカンドトラックとしての「モンテレー対話」が開催され、意思疎通の制度化の方向にある。なお、武器売却交渉に関しては、年度会議がなくなった旨、上で述べたが、軍需産業を中心とした民間組織「米台ビジネス協会」(US-Taiwan Business Council) が 2002 年 3 月から米台防衛サミットを年 1 回開催しており、これがその機能を受け継いでいる。また、米台の意思疎通の向上という点では、2002 年 9 月に康寧祥国防副部長を米側が招請し、米台軍事ホットラインを設置したとの報道も存在する（『人民日報』(英語版) 2003 年 9 月 27 日、TSR より転引)。

(3) 現場レベルと訓練の交流

訓練や技術協力を通じた人的交流も盛んである。陳水扁の総統就任以来、米軍の技術スタッフや戦術要員が訪台して各種のアセスメントを実施したり軍事演習・訓練を参観したりしている（『聯合報』2001 年 10 月 28 日）。これらは半ば非公開（もしくは完全に非公開）であることが多いが、制服軍人の交流で公開され目立ったものでは、2001 年 5 月にアメリカ国防大学ナショナルウォーアカデミー一行の訪台や、同年 12 月の米台断交後初の高級将校集団訪米研修が実施されている。他にも、2001 年後半にはやはり断交後初めて公式に台湾人留学生を米軍各種士官学校に送り込むことに成功している。F16 戦闘機のパイロットの訓練は 1997 年から実施されているが、米軍は 2004 年初頭にそれを公にして、台湾人パイロットの質の高さを賞賛している（『聯合晩報』2004 年 1 月 22 日）。

軍事演習合同化の傾向もみられる。2003 年 4 月には米太平洋軍前司令ブレア大將が秘密裡に訪台し、漢光十九号演習におけるコンピューター机上演習に参加したと伝えられる（『中國時報』2003 年 12 月 9 日）。同演習には歴代最大の米代表団が送り込まれている（『聯合報』2003 年 5 月 9 日）。このように米軍が演習

に参与するのは20数年来初めてである（ロイター電2003年1月2日、TSRより転引）。なお、この一年前の漢光18号演習にも非軍人身分で米軍関係者が参加していたとの報道もある（『人民日報』（日本語版）2003年1月3日）。2003年12月になると、米太平洋軍司令部で開催された台湾海峡に関する机上演習に台湾軍副参謀長が参加した（『中國時報』2003年12月20日）。2004年2月後半には、米台断交後初の合同机上演習（実現すれば2年間実施の予定）を行うため、米軍は代表を派遣している（Taipei Times 2004年3月1日、TSR転引）。

4. アメリカによる国際社会での台湾の取扱い

首脳訪米と政府関係者の接触レベルの上昇、そして米台軍事交流の緊密化は、米台関係を直接示す事象であったが、国際社会においても間接的に米台関係を示す事柄がある。それは国際社会において孤立する台湾の地位をアメリカがどのように取り扱うかという問題である。

ブッシュ政権は台湾のWHO加盟に関して台湾の国際的地位向上の後押しをしている。2002年4月にブッシュ大統領は、台湾のオブザーバー資格を支持する法案に署名している（外交部2002）。また、その他の国際機関に台湾の加盟が受け入れられるよう促すつもりであるともいわれる（劉2002）。

さらに重要なのは国連で毎年のように台湾と国交のある小国によって提案される台湾加盟動議への対応である。クリントン政権下での対応は、「一つの中国」原則を改めて述べるというかたちで事実上の反対をするものであった。しかし、ブッシュ政権になってからは、対応が変わっている。2001年9月にこの種の提案が出た際にアメリカ代表は従来のように原則を述べるのではなく、沈黙を守ったのである。いわば台湾に対する善意の沈黙ともいえよう。英、仏などはやはり「一つの中国」原則などを改めて述べ、事実上の反対をしている（『聯合報』2001年9月16日）。2002年および2003年に同様の提案が出た際にもアメリカは沈黙を守り、台湾への暗黙の好意を示した。

第3節 低下するブッシュ政権の許容度と住民投票問題

アメリカの並行的発展政策の下で米台関係は良好に推移してきた。しかし、米台関係を処理するもう一つの方針、アメリカにとってのトラブルの回避という次元では、台湾海峡の一方的現状改変につながると考えられる言動を台湾がみせることに対して、許容度が下がっている。米中関係の好転と両者の協力関係進展に伴いこの傾向は深まった。こうした状況下での陳水扁政権の住民投票⁶は、米台関係に非常に大きな軋みをもたらした。

1. 縮小するブッシュ政権の許容度

(1) 許容度低下の背景

2001年10月のアフガニスタンへの侵攻や2003年3月のイラク占領にみられるように、アメリカとイスラム圏との問題は尽きず、精力を傾けて対処しなければならない軍事・安全保障上のマターは多い。特にイラクの問題では、一種の泥沼化の様相を呈していることから、これ以上アメリカが軍事的に直接かかわることになるトラブルは避けたい。一方、911事件以降の中国はアメリカが重視する安全保障上の問題の解決に関して協力的であり、切迫する北朝鮮の核開発問題などへの対処では重要な協力者となっている。2003年には燃料棒再処理を宣言するなど、北朝鮮は核開発をエスカレートさせており、六者協議における中国の仲介者としての役割と協力は一層重要になっている。

並行的発展政策の下では、米台関係が米中関係の影響を特に受けることはない。しかし、トラブル回避という観点からは、中国を挑発するような言動を台湾がとらぬようアメリカは圧力をかけねばならない。「911」以降、こうした立場はより強くなり、台湾の言動に対するアメリカの許容度は低下してきた。

(2) ブッシュ政権の許容度の変化

当初ブッシュ政権は、2001年4月の大統領発言にあるように、前提抜きで台湾の防衛を公言していた。しかし、こうしたスタンスは911事件以降、徐々に変

⁶ 原文では「公民投票」。日本でいうところの、単なる地方自治体の「住民投票」ではない。直接民主制の観点に基づき、国政の重要事項の是非について選挙権を持つ国民（公民）に直接問う「国民投票」(referendum)を指している。

化を余儀なくされた。

2002年2月のブッシュ訪米時は、まだ台湾問題の平和的解決と台湾関係法を強調するにとまっていたが、同年8月のアーミテージ国務副長官訪米時には、これらに加えて台湾独立の不支持を公言している。これに先立って陳水扁が「一辺一国」（台湾海峡の兩岸それぞれが一つの国）と発言し、住民投票を実施する意向を示したこととの関係も指摘できよう。ブッシュは同年10月の江沢民訪米時の共同記者会見において、初めて中国当局の指導者に対して台湾独立の不支持を明言した（『中國時報』2002年10月27日）⁷。以来、兩岸関係の中台どちらか片方による一方的改変に反対する言説がアメリカの基本的スタンスとなった。

2. 住民投票提起の文脈

住民投票の提起には幾つかの文脈があるが、米台関係に影を落としたのは、台湾ナショナリズムとの関連である。まず、「中華民国」ではなく「台湾」の名を公式に使おうという「台湾正名運動」が、2002年5月11日の「台湾正名運動聯盟」結成以来、李登輝前総統が先導するかたちで盛り上がりを見せた。それは、2003年には政府機関のシンボルや公的性質を持つ団体名、さらにはパスポート表紙の表記にまで影響を及ぼしていた。また、2002年後半からのSARS騒動では、感染源が中国であり、中国は台湾のWHO加盟を強硬に反対し、あまつさえ対台湾援助は北京の「中央政府」を通して行うよう各国に要請するなど、台湾人の反中国感情を引起し台湾ナショナリズムを刺激した。世論の主流は台湾意識に大きくシフトしていった。そこで、陳水扁はまずWHO加盟に関する住民投票を、当時はまだ根拠法がはっきりとしなかったにもかかわらず持ち出したのである⁸。これには、台湾意識の高揚により台湾独立傾向の強い陳水扁政権への支持を集めるといふ、総統選挙への利用意図が見え隠れしていた。

また、陳水扁は住民投票による憲法改正⁹も唱え、これは事実上の公約と化して

⁷ このテキサスでの江沢民との会談時に、ブッシュは「個人的には台湾独立に反対(against)」であると発言したとの報道も散見される。

⁸ 住民投票は中華民国憲法第2条の国民主権原理に法源があり、公民投票法の有無は手続法の問題に過ぎないとの主張を民進党秘書長李応元がしている（『中國時報』2003年7月16日）。

⁹ 原語では「制憲」であり、直訳すると「憲法制定」となる。しかし、現行中華民国憲法を廃止

いる。憲法改正の内容自体は、曖昧な点もあるものの、国号や領土の変更、すなわち台湾独立をとまなうものではないとしているが、これも台湾ナショナリズム高揚の文脈で捉えられる。

2003年11月に「公民投票法」が野党主導で立法院において採択された。陳水扁は同月末にそれを根拠に住民投票を2004年3月20日の総統選挙と同日に行うと宣言した。同法は「領土、国名、国旗の変更」を住民投票の対象としない旨規定している。つまり、住民投票による台湾独立は法的にはできないようになっている。しかし、陳水扁は目下の中国の対台湾ミサイル配備や台湾への武力行使可能性の明示が「国家が外部からの脅威を受けて主権の変更を迫られた場合」にあたるとし、同法17条に規定される「防衛的条項」を発動できるとした。

3. アメリカの懸念と陳水扁政権の対応

(1) 懸念するアメリカ

台湾ナショナリズムの盛り上がり、陳水扁の台湾意識の高揚を利用する選挙キャンペーンの手法、そして住民投票による憲法改正の主張という取り合わせは、台湾が一方的に台湾海峡の現状を変えようとしているのではという懸念をアメリカに抱かせるのには充分である。また、中国は、この文脈に加えて自身が直接民主的な意思決定の経験がなく、住民投票というものに抵抗感あるいは不信感もあることから、台湾のこうした動きに対して強く警戒感を抱いたのである。この中国の強い警戒は台湾海峡の軍事的緊張も引き起こす。その意味でもアメリカは陳水扁の住民投票実施を歓迎できない。また、ここで住民投票を行えば先例ができてしまい、将来に領土や主権に関する投票が行われる潜在的可能性が生まれる。住民投票実施の可能性が強くなってきた2003年6月20日の時点で既に、アメリカ在台湾協会（AIT¹⁰）台北所長パールが同様のことを述べ、「アメリカは如何な

して新たな憲法を制定する訳ではなく、あくまで改正の範囲に止まる。野党がいう「修憲」（憲法修正）との違いは、孫文以来の五権分立という憲法の基本原理に手を付けるという大幅な改正をとまなうことである。陳水扁が「新国家」を連想させる用語を使うのは台湾独立傾向の強い民進党支持者にアピールするためである。

¹⁰ American Institute in Taiwan。日本の財団法人交流協会と同様に対台湾交流を担当する事実上大使館に相当するアメリカの「民間団体」。

るかたちでの住民投票にも反対である」と陳水扁に述べている（『聯合報』2003年6月21日）。また、「国民の直接意思」により台湾海峡の現状の変更に関する決定が可能となれば、従来の外交チャンネルを通じた交渉や説得が効を奏さなくなる。台湾問題を手中でコントロールすることを望むアメリカにとって、攪乱変数が増えて予測可能性が下がることは望ましくない。

こうした、住民投票が提起された文脈と、住民投票の持つ潜在的危うさがアメリカに懸念を抱かせた。陳水扁が総統選挙と同日に「防衛的住民投票」を行うと宣言すると（『聯合報』2003年11月30日）、12月1日には、バウチャー国務省報道官が、公民投票をあげながら台湾海峡の現状を変える如何なるものにも反対すると初めてはっきりと表明している。2003年11月に国務省報道官が兩岸関係の一方的変革に反対する旨発表し、同年12月の中国総理温家宝訪米時にはブッシュ大統領がやはり兩岸現状の一方的変革に反対と発言した。

以来、総統選挙終了後も再選を果たした陳水扁を牽制するかのようになり、「台湾海峡現状の一方的変革に反対する」旨の発言が繰り返えされている。たとえば、チェイニー副大統領訪中時、アジア太平洋問題主管のケリー国務次官補の議会での報告、ブッシュ大統領の中国副総理呉儀との会見時などである。

また、こうしたアメリカ側の懸念は、極めて良好に展開していた軍事交流にも影を落とした。2003年12月に訪米した林中斌国防副部長は、先回は会見できたウォルフowitz国防次官には会えず、ハワイでの机上演習参加の予定を繰り上げて帰国している（『中國時報』2003年12月20日）。同時期に行われた米台軍事交流と協力に関連する幾つかの会議では、予定通り実施こそされたものの、事務手続や議事日程の確定などについて異例の遅延がみられた（『中國時報』2004年1月8日）。アメリカ国家安全会議は米台軍事交流が陳水扁によって政治的に利用されることに神経質になり、軍事交流に関するチェックが細くなって計画の遅延が一部にみられる（『中國時報』2004年2月14日）。

(2) 報われなかったアメリカへの配慮

アメリカの強い懸念に対して、台湾は住民投票の内実をアメリカに配慮したものに変わっていった。陳水扁政権は、用語や設問について、文言を変えてアメリカの理解を得ようと試みた。

本来中国語で「防衛性」投票と呼んでいたものを、2003年12月頃から「防衛性」投票と呼び変え、英語では「defensive」から「preventive」になった。その語義は紛争を予防することにあると釈明した。さらに、年末から2004年初めにかけては、「和平」（平和）投票であるとして、紛争を惹起するつもりはないことを強調した。設問の内容も変化した。2003年12月7日の最初の発表では、中国のミサイル撤去と台湾への武力不行使を求めるとしていたものが、2004年1月16日の最終決定ではミサイル防衛力強化と、政府が中国との話し合いと関係を発展させることの是非を問うものになった。中国に対して言わずもがなな内容を声高に「要求する」という刺激的なものではなく、台湾自身の政策の問題についてどうすべきかを問うものになったのである。これは、事態の悪化を懸念するアメリカへの配慮である。特に、ミサイル防衛力強化に関する設問はアメリカ向けの「ご機嫌とり」という色彩が強い。

しかし、それでもアメリカの理解は得られず、2004年1月16日以降もアメリカ側は疑念を表明している。アーミテージ国務副長官は1月30日北京訪問の折、住民投票の妥当性や意図について疑義を表明した（『聯合報』2004年2月1日）。また、2月11日にはパウエル国務長官が、住民投票の二つの設問両方ともアメリカは支持を表明することはないと議会で述べた（『聯合報』2004年2月13日）。

4. ミサイル防衛強化に関する設問の背景

(1) 国防強化の立ち遅れに苛立つアメリカ

住民投票の設問でミサイル防衛重視の姿勢を示したのは、アメリカ向けの配慮という色彩が濃い。台湾の兵器購入と国防強化の遅れ、特にミサイル防衛の立ち遅れに対して、以前からアメリカの不満がみられたためである。

2001年4月にブッシュ政権は、台湾に対して大規模な兵器売却を約束した。しかし、これらの兵器は2004年第1四半期になっても引き渡されていない。アメリカが渡さないのではなく、台湾が実際に購入していないのである。台湾の兵器購入が遅々として進まないことにアメリカは苛立ちを覚えている。米台ビジネス協会のコーエン主席（前国防長官）は度々そのいらつきを口にしている。国務省東アジア太平洋局のシュライバー副次官補も2003年2月の米台防衛産業会議

(U.S.-Taiwan Defense Industry Conference) で、台湾は国防力強化をすべきだと促した (ロイター電 2003 年 2 月 15 日、TSR より転引)。また、コーエンは国防力の足りない国をアメリカは守ってやらないとも警告した (『聯合報』 2003 年 11 月 19 日)。

ミサイル防衛システムに関しては、2002 年末の武器売却に関する交渉の場と、2003 年 10 月の陳肇敏国防副部長の訪米時に、台湾の取り組みについてアメリカ側から強い不満が寄せられたといわれる (『聯合報』 2003 年 3 月 14 日)。また、東アジア担当国防副次官補ローレスは米台防衛産業会議で、ミサイル防衛力の獲得は台湾にとってやらねばならぬことである述べている (ロイター電 2003 年 2 月 15 日、TSR より転引)。2003 年 8 月にも AIT 台北所長パールが台湾の国防近代化の遅れ、特にミサイル防衛の遅れに憂慮を表明している (『中國時報』 2003 年 8 月 27 日)。なお、住民投票は不成立に終わったが、投票の結果にかかわらず陳水扁政権はミサイル防衛強化を推進する意向である。

(2) 兵器を買えない台湾の事情

ところで、台湾が兵器を購入しないのは、買おうとしないのではなく、買えない事情があったためである。まず国防予算の問題がある。台湾の国防予算は民主化以降、対GNPおよび国家予算に占める割合が減少傾向にある。2002 年時点では対GNP比で 2.61%、国家予算で 17.19%となっている。国家予算比では政府支出全体の変動により国防予算の若干の増減がみられるが、GNP比は低下の一途である (国防部 2002)。次に、予算執行と物品購入に関する問題がある。台湾政府は赤字財政体質改善と談合防止のため、「政府採購法」(物品調達法)などを定めて物品の政府調達の適正化と合理化を図ってきた。高額物品調達にはアカウントビリティーが一層に求められる。兵器購入などはとりわけ敏感な問題であり、国会で優位を占める野党からの攻撃を受けやすい。そのため、台湾政府は金を出し渋り、キッド級駆逐艦については値引き交渉を重ね (AFP電 2002 年 1 月 20 日、TSR より転引)、実際に発注したのは 2003 年 6 月になっている (Taiwan News 2004 年 2 月 23 日、TSR より転引)。潜水艦についても野党から「高い買物」と非難されており、アメリカの兵器売却の方針転換とも相まって実際の発注に至っ

ていない¹¹。

アメリカの兵器売却方針の転換に振り回されたことも、兵器購入が進まなかった原因の一つであろう。アメリカは件の兵器売却計画決定後に売却兵器の優先順位を変化させた。中国がミサイル軍拡を進行させており、米台軍事演習・訓練の合同化に際してネックとなるIT技術を使ったC4ISR¹²に関する台湾側の整備の立ち遅れも目立ったことから、これらへの対処が優先課題として浮上したのである。アメリカは、台湾に対して長距離早期警戒レーダーとPAC3のシステムを導入するよう促し（ロイター2003年2月15日、TSRより転引）、C4ISRにもっと金をかけるように要請するようになった。そのため先に予定されていた兵器の購入も終わらぬまま、新たな購入計画を練ることになり、それが兵器購入の遅れにつながったのである。

第4節 今後の見通し

陳水扁の政権第一期は、当初、親台湾的なブッシュ政権が誕生したという僥倖に恵まれ、対米関係は全般的に良好であった。とりわけハイレベルの訪米、訪米時の米政府高官との接触、軍事交流について大きな進展がみられた。

しかし、「911」以降は、中国を過度に刺激する台湾の言動へのアメリカの許容度が下がったため、2003年、陳水扁が選挙キャンペーンとの関連で住民投票を提起すると、アメリカは強い懸念を抱き米台関係は悪化した。またそれとは別に、台湾の軍備購入の遅さに関してもアメリカは不満を抱いている。これらは再選を果たした陳水扁の第二期政権においてどのような変化をみせるのであろうか。

1. 対米関係好転の可能性

住民投票問題で生じたアメリカの不安と懸念についてであるが、これは以下の変数によって左右されるであろう。まず、陳水扁自身の言動の問題がある。住民

¹¹ ブッシュの兵器売却計画そのものが台湾側の考えていた額をはるかに超えていて対応しきれなかったという米政府高官の指摘も報道されている（ロイター電2003年2月15日、TSRより転引）。

¹² 指揮・統制・通信・コンピューター・情報・調査・偵察（Command, Control, Communication, Computer, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance）の機能および、それらの統合システムを指す。軍事力の効果的発揮のためには非常に重要である。

投票自体は不成立だったこと、僅差での当選だったこと、そしてアメリカと中国をはじめ諸外国から不信感を持たれていることから、陳水扁は台湾独立や台湾ナショナリズムを極端に鼓舞するような言動はとらないという観測が成り立ちうる。しかし、連戦・宋楚瑜ペアとの票差は僅かであったとはいえ、民進党自体の得票は大幅に伸びていることから、余勢を駆って 2004 年末の立法委員選挙での勝利も狙いたいであろう。そのために、民進党票を固めようと台湾ナショナリズム的な言動を弄する可能性は排除できない。さらに、2006 年の憲法改正が陳水扁の大きな目標であり、そのための下地作りとして現存の中華民国体制の変質を進める可能性もある。また、新憲法自体の内容も問題となろう。

次に、陳唐山新外交部長へのアメリカの評価と駐米代表（大使に相当）の人選も注目される。陳唐山新外交部長は台湾独立派の大立者ともいわれており、広義の台湾独立運動に長年かかわってきた人物である。また、住民投票が懸念材料となってからアメリカ高官が繰り返す「台湾海峡の現状の一方的変革に反対する」との言説に対して、アメリカの考える現状と台湾側の定義する現状とでは内実が異なると発言している（『聯合晩報』2004 年 4 月 22 日）。こうした人物をアメリカ側がどのように取り扱うが注目される。駐米代表については、大使としての性格上やはり人選が注目される。これまで多くは外交部次長（次官）以上でアメリカと関係の深い人物が任命されてきた。

軍備購入に関する摩擦の増減と今後の軍事交流の進展は、新たな国防部長の人選、そして 2004 年に完成する予定の 5000 億元あまりに上る国防調達特別予算の成り行きによって影響を受けよう。国防費の拡大については、野党が多数を占める立法院がしばしば反対や牽制を行っており、スムーズに実現するかは不透明である。国防部長に関しては、省籍と軍種の考慮で選ばれるが、アメリカとの協調という観点では、米台軍事協力の重点の一つが対潜水艦作戦などの海軍作戦なので海軍出身者が望ましいといわれる（『中國時報』2004 年 4 月 9 日）。

2. アメリカの台湾に対する軍事支援の続行

住民投票に関連した米台関係の軋轢と同時に指摘しておきたいのは、ブッシュ政権は台湾に対して不信や不満を抱きながらも、台湾への軍事的支持は後退させ

ていない点である。住民投票で揺れる 2004 年 3 月には、先に述べたように合同机上演習のためのミッションが訪台しているし、中国国務院台湾弁公室スポークスマンが選挙後に「台湾情勢が混乱に状態になり、社会動乱が発生し、台湾同胞の生命財産が危機にさらされ、台湾海峡地域の安定を損なうのであれば、これを座視して手をこまねていることはできない」（新華網 2004 年 3 月 26 日）と言いつつ、同時に長距離早期警戒レーダー売却を発表している。また、チェイニー副大統領は 2004 年 4 月の訪中で台湾独立の不支持を繰り返すと同時に、台湾への武器売却堅持も述べている（AP 電 2004 年 4 月 17 日、TSR より転引）。ケリー国務次官補は 2004 年 4 月の議会での報告で一方的な台湾海峡の現状改変を誠めつつも、北朝鮮問題協議のために中国に妥協して台湾を犠牲にすることはないと明言し（『聯合報』2004 年 4 月 23 日）、なおかつ中国のミサイル軍拡がある以上当然台湾に防衛兵器の供給を続けるともしている（中央社電 2004 年 4 月 22 日、TSR より転引）。ブッシュ政権の台湾防衛の意思の継続は明らかであろう。

3. アメリカ大統領選挙と米台関係

しかし、2004 年末のアメリカ大統領選挙の結果によっては、こうした状況が大きく変わる可能性もある。当然のことながら、ブッシュが再選を果たせなければ、対立候補の民主党のケリーが大統領に就くのであって、なんらかの政策変更は否めない。

ケリー自身の対台湾姿勢は明らかではないが、少なくともブッシュほど親台湾的である可能性は低い。他方で、ケリーはアメリカ産業と雇用の保護という観点から、ブッシュの対中国政策は生温いと批判しており、その意味では対中国姿勢はやはり融和的にはならない、つまり台湾にとっては相対的に親しくなれる可能性はある。

参考文献

<日本語文献>

浅野亮 2003 年「中国国内の安全保障」（『東亜』第 437 号、2003 年 11 月）。

小島朋之 2003 「中国の動向」（『東亜』第 442 号、2001 年 4 月）。

<中国語文献>

外交部 2003 『中華民國九十一年外交年鑑』台北。

行政院大陸委員會 2002 年『大陸工作簡報』台北、2002 年 3 月。

國防部 2002 『中華民國九十一年国防報告書』台北。

劉江 2001 「中美關係在跌宕起伏中發展」（『北京周報』（中国語版）第 51 期）。

劉宏 2002 「美台關係調整危及“一個中国”政策」（『北京周報』（中国語版）第 20 期）。