

## 第2章 対中国政策

### —対中関係の改善と国際参加の模索—

竹内 孝之

台湾の対中国政策の課題は、中国への経済依存と政治的自立の両立である。中国は台湾が自らに帰属する領域だと主張しているので、過度な対中経済依存は、台湾政府の外交および対中政策を制約する可能性が懸念される。また、中国資本企業による進出あるいは、台湾系中国企業による逆進出は、中国政府の台湾内での政治活動を可能にし、その影響力を強化する恐れがある。さらに、中国は武力行使の放棄を宣言していないため、航空機による台湾海峡の往来などいわゆる直航には安全保障上の問題が残る。また対中経済依存がさらに進むのではないかと、台湾政府は恐れている。

そこで国際機関への加盟や第三国との経済関連協定の締結は、台湾の外交政策において重要な課題である。特に近年、近隣諸国が FTA(自由貿易協定)締結に動き出すなか、台湾も WTO に加盟して FTA 締結が法的に可能になった。だが、中国は台湾と第三国の FTA に反対を表明し、さらに今後、東アジアでの FTA 外交におけるイニシアティブを発揮して、台湾を囲い込む可能性もある。また WTO 加盟は外交的成果であると同時に、台湾の対中交流規制の撤廃を加速する要因でもある。

このように台湾の対中政策は常に様々なジレンマを抱えている。本章では、まず、これまでの経緯を確認したうえで、今後の課題と展望を検討したい。なお、中国について台湾では「中国大陸」あるいは「大陸」と呼称されることがある。ただし、本稿では固有名詞以外、中国と表記する。

## 第1節 李登輝政権——「一つの中国」原則の見直しと対中交流の枠組み形成

### 1. 政治関係

蔣経国政権は中国の対話呼びかけ(1979年「台湾同胞に告げる書」発表)を無視し、「三不政策」(接触・交渉・妥協をしない)を敷いた。だが、後継の李登輝政権は1990年代以降、行政院大陸委員会の設置、国家統一綱領の制定および、海峡交流基金会(以下、海基会)の設置と対中交渉権限付与により、中国との対話に乗り出した。1993年の第1回辜汪会談<sup>1</sup>前後から1995年頃まで海峡兩岸関係協会(以下、海基会)は中国の海協会と、海上犯罪・密入国・ハイジャック・漁業問題について協議を重ねた。なお1992年の証明書取扱いに関する協議で国号が問題となった際、互いに「中国」という言葉を使いながら、その内容は各自が判断する(「一個中国、各自表述」との妥協を行った。中国はこれを中台関係に関する基本的な認識として「九二共識」(92年コンセンサス)と呼ぶが、台湾政府は実務関係を先に進展させるため、あえて根本的な問題を棚上げしたに過ぎないとしている。1994年の千島湖事件<sup>2</sup>では中台関係が一時悪化するが、その後、関係は改善された。1995年の江八点と李六条も双方の主張の違いを確認しながら、中台関係の改善を模索する動きの中に位置づけられる。

だが1995年の李登輝総統の米国訪問以降、「一国家二制度」による統一を目指す中国と、二つの政治実体が存在する現状と両者の対等性を重視する台湾の違いが決定的になった。さらに95年7月および96年3月総統選挙前の中国はミサイル演習によって威嚇し、中台関係は急速に冷却化した。1998年には第2回辜汪会談が上海<sup>3</sup>で開かれ、第3回会談(1999年秋、台北)の予定も決められた。しかし、李登輝総統は特殊両国論を打出し、反発した中国により中止された。その後、現在に至るまで対話は途絶えたままである。

<sup>1</sup> シンガポールで辜振甫 海基会理事長と汪道涵 海協会会長が会談した。

<sup>2</sup> 中国観光中の台湾人24名が殺害されたが、中国政府が事情説明を渋ったため、李登輝総統は同政府を非難した。

<sup>3</sup> 辜振甫 海基会理事長は、北京にて銭其琛副首相、江沢民国家主席とも会談した。

表1 李登輝政権と対中国関係

1987年	(戒厳令解除、中国への親族訪問解禁。)
1988年	中国：国務院台湾事務弁公室を設置。
1990年1月	台湾：行政院大陸委員会を設置。
9月	中台双方の赤十字、送還者に関する協議で合意。
1991年2月	台湾：国家統一綱領を制定、海峡交流基金会(海基会)設立。
11月	海基会・国務院台湾事務弁公室、海上犯罪処理を協議(成果なし)。
12月	中国：海峡两岸関係協会(海協会)を設立。
1992年10月	海基会・海協会、公文書・証明書の取扱いを協議「九二共識」。
1993年4月	シンガポールで、第1回辜汪会談。
1995年	江沢民総書記：江八点(1月) vs. 李登輝総統：李六条(4月)。
6月	李登輝総統：米国コーネル大学訪問。第2回辜汪会談、延期される。
1998年10月	上海にて、第2回辜汪会談。
1999年7月	李登輝総統：中国と台湾は「特殊な国と国の関係」と発言。

(出所) 行政院大陸委員会および海峡交流基金会ウェブサイトなどを参照し、筆者作成。

## 2. 経済交流の解禁

中台間では三通(通郵・通航・通商)実施が話題となるが、特に通航(直航)の実現が大きな課題である。通商と通郵(通信)は李登輝政権初期に第三国を経由することで可能となったのに対し(表2)、直航には依然として制限が加えられてきた。にもかかわらず、台湾経済の台中依存は強まっている。特に対中国投資の増加は著しい(図1)。

そのため、1993年末に台湾政府は南向政策を打出し、安い労働力を求めた生産拠点の移転先として、東南アジア諸国の比重を高めることを目指した。経済部管轄の狭義の南向政策は(1)経済関連協定(投資保護協定、二重課税防止協定)締結、(2)対ASEAN投資・貿易支援を含む。ただしASEAN諸国を特別扱いしたわけではない。中国とも(1)の締結を目指している。南向政策は広義には首脳の非公式訪問やARF参加希望などASEANとの政治関係強化を含んでいる。南向政策綱領は3回更新された(表3)。

政治関係が悪化した1996年、李登輝総統は「戒急用忍」(対中経済関係抑制)政策を提起した。具体的内容は翌97年に経済部が公布した「大陸投資規範」に定められ、一件あたり5千万米ドルあるいはインフラ・ハイテク関連投資に対する規制の厳格化が行われた。

**表2 三通の実施状況**

通商	輸出	大陸地区物品管理弁法	1988 年
	輸入	対大陸地区間接輸出貨品管理弁法	1990 年
	投資	対大陸地区従事間接投資或技術合作管理弁法	1990 年
通郵 (通信)	郵便	中国→台湾	1979 年開始
		台湾→中国	1989 年開始
	電信	中国→台湾	1979 年開始
		台湾→中国	1989 年開始
通航	海運	アモイ・福州－高雄－第三国便の試行 (中台間の運搬は不可)	1997 年
		「小三通」(金門－アモイ・馬祖－福州)	2001 年開始
	航空	第三国(地域)経由 (香港の航空会社による)	1995 年末開始
		(台湾の航空会社によるチャーター便)	2003 年春のみ

(注) 1992 年に「台湾地区與大陸地区人民關係条例」(兩岸人民關係条例)が制定され、上記の通商関連 3 法はその下位法令となった。輸出入には品目制限や第三国業者の経由、投資には第三地に設立した子会社経由などの制限があった。2003 年に直接貿易・投資が解禁された。

(出所) 行政院大陸委員會ウェブサイトなどを参照し、筆者作成。

**表3 南向政策の更新状況**

1993 年 12 月	南向投資政策説帖
1994 年 1 月	加強對東南亞地區經貿工作綱領(1997 年まで)
1998 年 3 月	加強推動東南亞經貿行動方案具體措施(1999 年まで)
2000 年 11 月	加強對東南亞及澳、紐地區經貿工作綱領(2003 年まで)

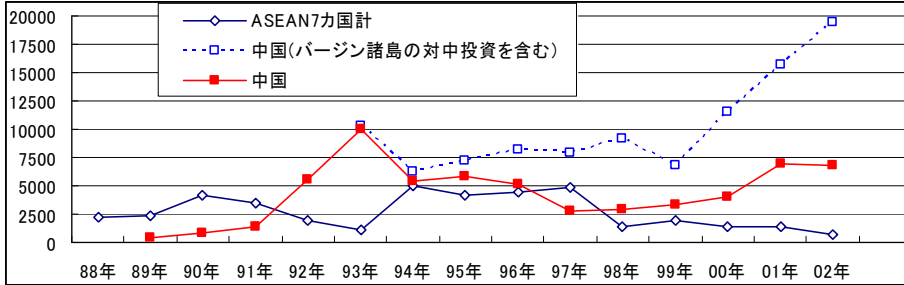
(注) 北米、中南米、欧州等に関しても同様の綱領がある。

(出所) 台湾 經濟部國際貿易局ウェブサイトなどを参照し、筆者作成。

対中投資は 1997 年だけ対 ASAEN 投資を下回っている。だが、95,6 年ごろから香港返還を危惧し、台湾企業は英領バージン諸島経由で対中投資を行い始めたといわれる。英領バージン諸島の対中投資のうち台湾企業による投資が占める割合は不明である。仮にほとんどがそうであるとすれば、実質的な台湾の対中投資は、1992 年以降、対 ASEAN 投資を大きく引き離していることになる。その後も中国 WTO 加盟の目処が立ったこと等から、増加傾向にある(図 1)。中台間の貿易も右肩上がりが続いている。依存度を見ると台湾の対中依存度が上昇する一方、中国の対台依存度は輸出で横ばい、輸入ではむしろ低下している(図 2)。このように南向政策や戒急用忍政策を行っても、対中経済依存の抑制効果は不十分であった。さらに WTO 加盟によって、依存度の拡大が懸念される対中輸入への規制も

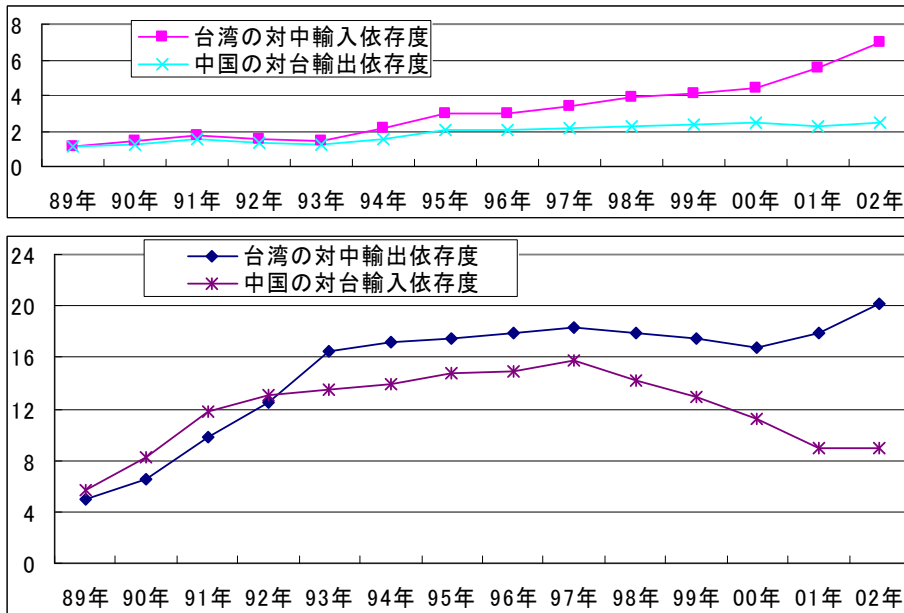
不可能になってしまう。

図1 台湾から中国およびASEANへの投資(受入れ側統計)(単位:百万USドル)



(出所) 中国は同商務部ウェブサイト、ASEAN 7カ国(フィリピン、インドネシア、マレーシア、タイ、シンガポール、ベトナム、カンボジア)は、台湾經濟部投資業務処 資料を参照。

図2 中台間の貿易依存度の推移 (単位: %)



(出所) 行政院大陸委員會ウェブサイト。

### 3. 国際経済機関への加盟・参加問題

1971年に台湾(中華民国)は国連の中国代表権を失い、国連および同専門機関全ての参加資格を喪失した。国連システム外の国際機関で残留した例はある。その一例としてアジア開発銀行がある。だが中国の加盟(1986年)に伴い、台湾は「中

国台湾」へ名義変更を迫られた。従来なら、抗議のために脱退するケースであったが、李登輝政権は経済社会分野の国連専門機関への参加を重視したため、やむを得ず、名義変更を受け入れた。新規参加としては、1991年のAPEC(1989年発足)への中国・香港との同時加盟がある。APECでの名義は「中華台北」であり、「中国台北」よりも中国色の薄い名義として、他の国際組織への参加申請でも用いられるようになる。また、台湾はAPEC首脳会議、特に米国主催による1993年シアトルでの首脳会議への李登輝総統の参加と、中国の江沢民国家主席との会談を希望していた。だが中国は総統本人の参加に反対したため実現せず、その後の同首脳会議においても台湾は総統代理による出席を強いられている<sup>4</sup>。

**表4 主な国際経済機関・組織での台湾の名称**

台湾、澎湖、金門、馬祖 (TPKM)	WTO(正式加盟) <sup>(注)</sup> 。政治的属性を全く示さない。
中華台北(Chinese Taipei)	APEC・WTO(オブザーバー・加盟後の略称)・WHO(申請時)。中国への帰属を棚上げした名称。
中国台北(Taipei, China)	アジア開発銀行。中国への帰属を示す。

(出所) 各国国際機構のウェブサイトおよび、林正義・葉國興・張端猛(1990)を参照。

**表5 台湾のWTO加盟までの経過**

1948年	GATT発足、原加盟国となる	1992年	GATTオブザーバーに (中華台北名義)
1950年	GATT脱退		
1961年	GATTオブザーバー参加	1995年	WTO設立
1971年	GATTオブザーバー資格喪失 <sup>5</sup>		中国：WTOオブザーバーに
1986年	香港：GATT見做し締約国に 中国：GATT「復帰」申請	1999年	台湾WTO加盟作業、実質終了
1990年	「TPKM独立関税地域」名義で GATT加盟申請	2001年	中国：WTO加盟作業終了 中国：WTO加盟
1992年	GATT理事会：「中先台後」原則	202年	台湾WTO加盟

(注) 1971年までは「中華民国」名義で加盟およびオブザーバー参加した。

TPKM：台湾、澎湖、金門、馬祖

(出所) WTOおよび台湾經濟部ウェブサイトなどを参照し、筆者作成。

一方、中国は国連での中国代表権を得たため、本来、中華民国が加盟・参加し

<sup>4</sup> 2001年の上海会議では、李元簇元副総統の総統代理としての出席を中国が拒んだ。そのため、台湾は抗議の意味を込めて、同首脳会議の参加を中止した。

<sup>5</sup> WTOは国際機関だが、GATTは条約である。旧GATT規定はWTO協定に含まれる新しいGATTの一部として現在も有効である。

た国際組織での地位を継承するはずであったが、中華民国による GATT へのオブザーバー参加や ILO(国際労働機関)での加盟国としての地位は継承しなかった。だが、1980 年代後半から専門機関への加盟にも取り組み始めた。中でも特に重要なのが GATT/WTO 加盟をめぐる駆け引きであった。

GATT/WTO では国の他、関税地域の加盟も可能である。GATT 原加盟国であったが中華民国は、1950 年に一度、中国からの撤退を理由に脱退したが、1961~71 年の間、台湾を実効支配する立場からオブザーバー参加した。中国代表権の喪失後、関税地域としての加盟を巡り、經濟部と外交部で意見が分かれたが、中国の「復帰」申請による刺激と李登輝政権の登場により、前者の意見が採用された。

中国は中国代表権を持ち出し、(1)自国の GATT 参加は「復帰」とし、(2)台湾の加盟は中国の「復帰」後に(3)「中国台北」名義で行うよう主張した。(1)(3)は認められず、(2)のみ 1992 年に形式上承認された。これにより台湾の WTO 加盟は実質的作業の終了から 2 年間(1999 年 7 月~2001 年 9 月)も、中国の加盟作業終了を待たされた。

中国は台湾を香港と同様の形で GATT/WTO に加盟させようとし、もし台湾が拒否すれば加盟自体を妨害したと思われる。香港は(後にマカオも)中国への返還決定後、GATT 第 26 条 5 項(c)に基づき宗主国イギリスのスポンサーシップによる見做し締約国となった。一方、台湾は独立国と同じ GATT33 条加盟を申請した。中国はこれに反対し、台湾 GATT 加盟のスポンサーシップを行使するため、「中先台後」原則を主張した(竹内 2001)。だが、後に WTO 協定第 12 条によって関税領域による加盟が可能と明記されたため、この目論見は失敗した。だが、同様の中国による台湾の香港化の目論見は、FTA 外交でも再現される(後述)。

#### 4. 小結

李登輝政権は中華民国の台湾化を進めながら、中国との関係改善を目指した。中国は、この新しいアプローチを理解せず、二国間でも国際組織に関しても、双方の関係改善は途中で頓挫した。台湾は主要国の国家承認や国連での代表権を失った後遺症を背負っていたが、李登輝政権は国際社会からの疎外防止に本格的に取り組んだことで、台湾内では一定の評価を得ることに成功した。

## 第2節 陳水扁政權——WTO加盟と対中政策、FTA外交の展開

### 1. 対中政策の基本方針と対話の停滞

#### (1) 陳水扁政權の対中政策

陳水扁政權は対中政策の変更を避け、むしろ中国との関係改善を模索した。総統選挙の前年(1999年4月)、民進党大会において「台湾前途決議文」が採択され、同党綱領で掲げられた台湾独立は棚上げされた。むしろ、陳水扁政權には「中華民国＝中国」という古い「一つの中国」原則に束縛されず、中華人民共和国を正視できる側面がある。

李登輝前総統は政權末期において、中台関係に対する表現を「国家統一綱領」の「一つの中国、二つの政治実体」から「特殊な国と国の関係」へと明確化させた。ただし退任後の彼が言うように、旧両ドイツ間の「特殊な」関係を指す意図はなかった。むしろ、陳水扁総統の方が本来のドイツモデル<sup>6</sup>に忠実である。2004年2月には「平和安定相互枠組」(和平穩定的互動架構)構想を表明したが、実は1990年に旧東西ドイツ関係に習って中台間でも基礎条約締結と代表部の相互設置、通商関係の正常化や直航実現を主張していた(柳1998:167)。

ただし陳水扁政權は当初、統合論を打出した。まず、経済関係の正常化・特殊化にも前向きな姿勢を示した。2000年の7月には、台湾の陳博志 経済建設委员会主任委員が個人的な意見として EU モデル・兩岸 FTA に言及した。同年大晦日には陳水扁総統が中台間において経済統合を始め、将来の政治統合への波及の可能性に言及した。

陳水扁政權が中国に対して、政経両面に渡る積極的な関係改善に乗り出した背景には、「強本西進」政策がある。台湾の対中経済依存(「西進」)が不可避だとの前提に、むしろ対中関係の正常化つまり条約締結によって、台湾の政治的自立も確保する(「強本」)戦略である。基礎条約にせよ、統合の初歩となる FTA にせよ、条約の締結により中台の対等性を中国に認知させることができる。「特殊な関係」や統合は、むしろ国家としての台湾を肯定する手段とされた。さらに 2001 年に

---

<sup>6</sup> ただし、台湾は旧西ドイツの旧東ドイツ市民受入れと異なり、中国住民の渡航・移住に厳格な条件をつけている。この点は、むしろ台湾住民の渡航・移住に比較的寛容な中国に分がある。



中台 WTO 加盟が事実上、同時承認された。台湾では WTO 体制が新しく、かつ対等な対話の場になると期待し、FTA のほか、三通協議の場としても活用することを期待した(『聯合報』2001 年 10 月 5 日、『中國時報』2001 年 12 月 14 日)。

## (2) 対中関係の冷却化

このように当初、陳水扁政権は対中関係の改善に積極的な態度を示した。だが、中国は様子見をしたまま、具体的な進展を見せなかった。むしろ、2001 年 10 月の APEC 上海会議では、中国が台湾の総統代理の人選に苦情を言い、会議中も台湾の林信義経済部長(現経済建設委員会主任委員)の発言を遮ったため、台湾の代表団は抗議して途中帰国せざるを得なかった。また、中国は台湾を承認している国に対して承認切換を働きかけ続け、2001 年 6 月にマケドニアが、2002 年 7 月にナウルが応じた。これらの中国による外交攻勢を受け、台湾側は中国との関係改善への意欲を失った。

こうした状況のなかで、2002 年 8 月に陳水扁総統は「一国一辺」発言を行った。対中関係の改善は成功すれば政権にとって得点になるが、本来の課題は台湾の自立の維持であることを示した。こうして関係改善の兆しは見えなくなり、海基会と海協会の対話も李登輝政権の末期より断絶したままである。

中国が陳水扁政権による関係改善を無視した背景には、野党となったが李登輝前総統を追放した国民党や親民党への期待があったと考えられる。つまり陳水扁政権を交渉相手と見做していなかった。また、中国の国際的プレゼンスの向上も指摘しうる。中国は WTO 加盟後、ASEAN 諸国へ将来の FTA 締結を働きかけ、日本との競争を始めた。香港とも CEPA(経済緊密化処置)を締結し、台湾に対して、CEPA への参加を呼びかけてきた(*China Daily*, 2003 年 7 月 18 日、(香港)『文匯報』2003 年 11 月 12 日)。台湾政府は CEPA を一国家二制度の産物として拒否した(『經濟日報』2003 年 11 月 13 日)。さらに、台湾の WTO 代表団についても、香港・マカオに習い、「経済貿易弁事処」へ変更するよう要求し始めた。

## 2. 対中交流規制の緩和と FTA 外交

当初の対中関係の改善が模索された時期に、経済交流に関する規制緩和の方針が打出された。2001 年 1 月、小三通(離島である金門・馬祖と中国の対岸都市の

間に限定した船舶往来の解禁)を実施、8 月には対中経済交流規制緩和の基本方針となる「経済発展諮詢委員会会議 兩岸組共識」が発表された。

陳水扁政権の対中経済交流規制の緩和には(1)陳水扁総統自身が穏健な対中政策を主張していた、(2)WTO 加盟が迫り、「戒急用忍」政策の政策手段が限定された、(3)前回 2000 年の総統選でエバーグリーンの張榮發会長ら三通を求める企業家の支持を受けたなどの背景がある。

そのため政権中盤で対中関係が悪化しても、規制緩和を中止しにくい状況にあった。WTO では、中国への GATT 第 35 条(適用除外)という手段があった。だが、加盟文書への明記が必要である。また同第 21 条が規定する、安全保障のための例外を主張する方法もあったが、APEC や WTO 等の国際経済組織加盟に関して最大の支援者である米国の反対を恐れて、見送った。また、WTO 加盟後、中台交渉も WTO 枠組みでの接触が加わり、また第三国との関係についても FTA が重要課題となった。以下ではこれらの問題にも言及したい。

### **(1) 「積極開放、有効管理」政策と三通の準備**

#### **① 「積極開放、有効管理」政策**

「積極開放、有効管理」政策は台湾の産業空洞化の回避など台湾内への影響も考慮しながら対中経済交流規制の緩和を行うとの趣旨である。例えばシリコンウェハー加工工場建設の解禁については、8 インチ以下のウェハーのみを対象とした。近い将来、台湾内ではより先進的な 12 インチの加工設備が稼働し、影響が少ないと判断したという(行政院大陸委員會「開放晶圓廠赴大陸投資相關政策說明」)。

主な規制緩和のスケジュールは、やや遅れ気味である。兩岸人民關係条例改正には 1 年ほど費やし、基本方針や実施計画から数えると 2 年もかかっている。また、同改正により直接貿易および投資、人民元の持込、中国企業および中国の台湾系企業による台湾への投資、中国不動産への投資などが解禁され、中国籍の企業従業員による来台の規制も緩和された。ただし、立法化が済んでも直通・金融取引など許認可事項には実施まで準備が必要な項目が多く、今後の課題として残っている(日本語による解説は石原 2004)。

中国籍の観光客の受け入れについては、台湾経済への効果も狙いの一つである。

2002年には海外在住の(もしくは永住権を所持する)中国籍の者(第3類)による団体観光を解禁した。第3類は華僑や留学生、海外定住者であるため、就労目的での来台の心配は少ない。今後、第三国への渡航途中で台湾へ立ち寄るケース(第2類)、香港・マカオ経由で台湾に来るケース(第1類)の解禁を検討する予定である(行政院大陸委員會・内政部・交通部「開放大陸地区人民来台觀光推動方案」)。

## ②三通への準備との三段階実現構想

2001年1月1日より小三通を実施した。これは、中国に近い離島と対岸の中国を結ぶ船便の解禁するものである。金門(台湾)ーアモイ(中国)、馬祖ー福州間の2航路で実施された。金門・馬祖は台湾といっても、中国の福建省から目と鼻の先であり、台湾側でも行政区分上、福建省に属している。小三通の目的は、(1)本格的な三通(「大三通」、ただし実際は直航を指す)の実験、および(2)中国との人的交流や直接貿易などで離島の便宜を図る、という性格を持つ。小三通による中国への渡航は金門・馬祖住民のみに限定されるが、中国の住民による金門・馬祖への訪問も規制緩和した。ただし、以前より金門・馬祖と中国側対岸との間で行われてきた密貿易・密航は、今後も取り締まる方針である。また2004年の春節(旧正月)と総統選挙前には、中国に進出した台湾企業関係者が小三通を利用した、台湾への帰国も一時的な処置として認められた。乗換えの手間は多いが、帰国費用の節約になった。

また2003年の旧正月には台湾航空会社のチャーター機が香港経由で上海に飛んだ。既にマカオ航空(澳門航空)や香港ドラゴン航空(港龍航空)は、香港・澳門経由の台湾・中国間の定期便を運行しているが、台湾の航空会社の便は初めてであった。だが2004年は中国側が双方の航空会社による協議を主張したため、実現しなかった。

将来の直航については、2003年8月に陳水扁総統が構想を述べている。第一段階は貨物チャーター便の制度化である。特徴は以下のとおりである。

- (1) 第三地(香港・マカオを想定)に着陸することが条件
- (2) チャーター便だが、事前に飛行計画を決めておく(事実上の定期便化)

最初はボーイング747型貨物機で1日1便を原則とする。年間約360便。

- (3) 必要があれば臨時便も認めるが、計画回数を超えてはならない。

(4) まず、台北(中正)国際空港および高雄(小港)空港・上海(紅橋)空港間で行う。  
さらに、第二段階として、総統選挙後、中国と直航について協議する。直航には海運と航空の二形態があるが、その区別は明記されていない。第三段階として2004年末より可能な形態のものから、直航を開始したいとしている。

**表6 陳水扁政権の対中交流規制緩和の経過**

2001年	1月	小三通実施。
	8月	「経済発展諮詢委員会会議 兩岸組共識」(規制緩和の基本方針)を発表。
	11月	大陸投資「積極開放、有效管理」執行計画を発表。
2002年	1月	WTO加盟。台湾政府、WTO加盟への対応策を発表。
	3月	中国での8インチ以下のシリコンウェハー加工工場建設 解禁。
2003年	1月	香港経由上海行き(台湾・中華航空機)チャーター便を運行。
	8月	陳水扁総統：「兩岸直航三段階」構想を発表。 ①航空貨運便捷化 ②直航交渉(総統選挙後) ③直航実現(04年末)
	9月	中国向け「計画的貨物チャーター便」構想(航空貨運便捷化)。
	10月	立法院で、兩岸人民関係条例 大改正案(対中通商、人的交流等の規制緩和)可決。
2004年	1-2/3月	小三通の拡大適用(中国進出企業関係者の帰国に対して)。 ①1-2月は春節 ②3月は総統選挙のため

(注) 2004年は台湾機による中国へのチャーター便が実現しなかった。

(出所) 行政院大陸委員会ウェブサイトなどを参照し、筆者作成。

## (2) FTAの推進

陳水扁政権は第三国との関係強化に関して FTA の推進を掲げるようになった。主な理由は、FTA が流行している国際社会からの阻害化を防止することにある。

2000年に更新された南向政策(「加強對東南亞及澳、紐地區經貿工作綱領」)においても台湾政府は FTA への関心を示している。だが ASEAN 諸国は中国の政治的圧力に弱いため、台湾政府が FTA 締結を希望しても実現はあまり期待できない。ただし、フィリピンだけは台湾との二国間 FTA に関する研究に合意している(『自由時報』2002年8月20日)。スービック自由港に対して台湾政府が資金を貸与して工業団地を造成したことや、既に台湾企業による進出が少なくないことも背景にあると思われる。ちなみに FTA 締結済みのパナマにも台湾政府の資金で工業団地(入居企業が少なかったため、既にパナマ政府へ移管)を造成した

が、台湾政府は投資政策と FTA との関連を意識していたわけではない。

表7 台湾による FTA への取り組み

米国	水面下で交渉中。2002 年 10 月米 ITC 報告書。
パナマ	1999 年 5 月交渉開始、2003 年 8 月調印、2004 年 1 月発効。
コスタリカ	2002 年 10 月、協議開始で合意。
グアテマラ /ニカラグア	2003 年 3 月、協議開始で合意。
日本	2001 年 APEC 上海会議の際、日台経済相が会談、FTA 検討の必要性で一致。2002 年 7 月、日台財界による中間報告に関する意見交換(東亜経済人会議)。
シンガポール	交渉中。ただし詳細不明。
ニュージーランド	台湾側申入れ、NZ 首相が慎重な姿勢。
フィリピン	2002 年 8 月、第 10 回台比経済相定期会談、共同研究で合意。

(出所) 台湾 經濟部國際貿易局ウェブなどを参照し、筆者作成。

台湾が最も期待するのは対米 FTA である。そのきっかけは、米レーガン政権がイスラエルと FTA 締結後、台湾を含む他国との FTA も検討した(薛琦 1990 : 9)ことにある。台湾での米台 FTA への関心は APEC 加盟後、一時下火になったが、2002 年に米国際貿易委員会による米台 FTA 評価報告が出され、台湾でも政府委託研究を含めた研究が出ている。米台 FTA が重視される理由は(1)従来からの主要な輸出相手国であり、(2)中国の政治的圧力を最も受けにくい点が指摘される。さらに米台 FTA が突破口となり、他国との FTA 締結も容易になると期待されている。他に日本、シンガポール、ニュージーランドとの FTA を台湾は優先課題にしている。ただし、唯一の FTA 締結国であるパナマの他、締結の見通しが明るいのは国交がある中南米諸国ばかりである。

台湾と第三国との FTA に関して、中国は反対した(『国際商報』(北京), 2002 年 6 月 22 日)。本来、FTA は原則として GATT/WTO メンバー間で締結できる。つまり独立関税地域として加盟した台湾は、他の WTO 加盟国との FTA 締結が可能なのは当然である。前述のように、中国は台湾の GATT/WTO 加盟にもクレームを付けていたが、台湾と第三国の FTA 締結への反対は、その繰り返しである。

また、その一方で中国は 2003 年に香港・マカオと個別に FTA 相当とされる

CEPA(経済貿易緊密化処置)を締結した。台湾に対しては、2000年7月に台湾の陳博志 経済建設委员会主任委員の EU モデル・両岸 FTA 構想に対し、一度は中国の王暉 対外貿易経済合作部台港澳司長が賛同を表明した後、動きがなかった。だが、中港 CEPA 締結後、台湾とも CEPA も呼びかけた。CEPA の A は協定ではなく、処置(中国語では「安排」)である。これは中国と香港・マカオの間の取極めに用いる名称であるため、事実上中国への帰属の表明することになる。この点が、台湾側が意図した EU モデル・両岸 FTA と異なっている。

### 3. 小結

中国は、陳水扁政権との対話を拒否していくなかで、統合論、国家連合、WTO 体制下の協議など、多くの妥協案を否定してしまった。さらに海基会・海協会間協議まで避け、三通など今後の実務協議は会社や業界団体など同士が行うよう要求している(中国国務院台湾事務弁公室 2003)。このように中国側が台湾の政府機関や要人との接触を避けて、民間団体での協議に限定したことは、むしろ中国の望む統一の可能性をさらに低減したと考えられる。また台湾は WTO 体制下での双方の WTO 代表団による協議にしか応じないため、中国が WTO での協議を避ければ中台の通商問題を協議できなくなる。このことは、仮に民進党政権が中国との関係緊密化を回避するために WTO に抵触する処置をとった場合でも、これを是正できないことを意味する。したがって、中国が台湾政府機関との接触を避けることは、中台関係の進展が加速することを恐れる民進党政権にとって好都合である。

## 第3節 将来展望

### 1. 総統選挙における与野党の主張

政策綱領などを見る限り、国民党と親民党からなる野党連合と民進党・現政権との対中政策の違いは、大きくない。むしろ、野党連合の政策綱領には、すでに基本的な政策構想が発表され、なかには立法化済みの政策まで含んでおり、彼らの独自性は低い(表 8)。

民進党の担当者へのインタビューでは、相違点は安全保障上の問題の有無に対

する認識であるという。それが現れるのが、航空便の直航に詳細に現れている。双方とも、第三地の空港への着陸は不要にすることを主張している。ただし、国親はより直線的な航路を設けるため、中国との間で協議を行って空路を設定している。一方民進党は、直線的に台湾海峡を往来すれば、仮に中国の戦闘機が台湾に向かってきた場合、対処が難しくなると考えている。そのため、第三飛行情報区の通過を条件に付けた。ただし、海運については直線的な航路でも構わない、とのことであった。

表8 野党連合と民進党政権の兩岸政策

	国民党・親民党	民進党政権
中国政策 (交渉事項)	「独立せず、統一せず、政経分離」 民間に協議権限を付与する	政経分離はケースによる 民間へ権限付与は立法済
	CEPA への対応を検討 経済統合の深化(FTA・共同市場より)	FTA は可能。CEPA は一国両制下の 枠組みなので不可
	共同標準委員会(基準認証の共通化)	言及せず
	投資保護協定・租税条約の締結	同様
三通・ FTZ	直航実現(海運1年以内、航空2年以内) 空中安全走廊(直線航路)を設置	三段階実現構想('04年内) 航空便は第三飛行情報区経由
	まず台中・高雄・雲林港を自由貿易港 区化。桃園・高雄空港では「空中安全 走廊(?)」実現後	基隆は実現済、高雄港も想定。他 は審査中。ただし、三通との関連 は境外營運
対中 投資	通信・金融・不動産投資規制緩和	同様
	台湾企業の中国での所得は非課税	同様(租税条約に含む)
国内 対応	資本逆流を促進(市場創設)	同様
	中国籍ビジネスマンの来訪条件緩和	既に実現
	中国資本の不動産投資を解禁	既に実現
第三国と の 関係	ASEAN+3 への参加・対星/日/NZ/米と の二国間 FTA 締結による阻害化防止	同様
	APEC 強化を特に重視	特に言及せず
	南向政策の推進(現地に工業団地建設)	既に実現(フィリピン)
政策綱領	産業政策白書および外交政策白書など	選挙向けの綱領はない

(出所) 中国国民党、行政院大陸委員會ウェブサイトなどを参照。

もう一つの相違点は、双方に対する中国側の態度である。陳水扁政権は一期目の間に、一国一辺論など中国が反発する発言を行った。一方、野党連合に対して、中国は中国進出した台湾系企業への現地での宣伝を許可して支援し、また、台湾

系企業関係者の投票のための帰国も奨励した。中国が野党連合による政権交代を期待していたことは疑いの余地がない。だが、野党連合も南向政策の継続を主張し、三通実現の時期は民進党よりも遅く設定されている。また CEPA についても対応を検討するとしているが、台湾の CEPA 参加の是非を明らかにしていない。野党連合も、対中関係を改善することと台湾の自立を維持することとのジレンマを抱えているのである。

## 2. 陳水扁続投と対中・対アジア政策

台湾では 2003 年の兩岸人民關係条例の大改正において、民間団体への対中交渉権限の付与が可能になった。また、中国でも商務部の元に新たな財団を設置した。懸案とされてきた直航を含め、三通については、今後進展が見られる可能性がある。だが、民進党が望む三通以上の関係緊密化とは投資保証協定や租税条約の締結である。対中 FTA については台湾内の要望が少ないため、中国が CEPA を提案しても、三通のように民進党と台湾経済界の軋轢は生まれにくい。中国が台湾の現状を認めない限り、三通実現より先には進めず、中台関係の改善は途中で頓挫する。これが、李登輝・陳水扁両政権との交渉から中国が得るべき教訓のほずである。今回、陳水扁政権が再選されたが、中国はあと 4 年間も政権が交代するまで関係改善を伸ばすのだろうか。4 年後、現在の野党連合が政権に就くとしても、彼らも一国家二制度を受け入れるわけにはいかない。

もちろん、台湾にとって国際社会からの疎外という課題は、今後も重要かつ困難であり続けるだろう。現在の台湾の総統および政府は民意によって選ばれたのであり、その台湾内部での正当性には疑問の余地がない。だが国際法上の国家承認を主要国から得られる可能性は非常に低い。むしろ最近もリベリア(2003 年 10 月)、キリバス(同年 11 月)、ドミニカ(2004 年 3 月)が承認切替つまり台湾との断交を行っている。承認国の維持は引き続き、重要な外交課題である。

さらに東アジア FTA 構想により、台湾は地域主義からの疎外にも直面している。APEC は台湾を正式メンバーに迎えているが、東アジア諸国は APEC への関心を失っている。今後、東アジアは ASEAN+3 を下地として FTA など地域枠組みの構築に向かうであろう。東アジア FTA にも台湾や香港・マカオが含まれ



ることが望ましい。だが ASEAN+3 には、APEC と違い、米国のような強力な台湾の支援者がいない。まず、ASEAN+3 に含まれる諸国との二国間 FTA を締結して、支持者を増やすことが当面の課題である。台湾に好意的な国だけではなく、タイや韓国など今後、中国の影響が強まっていく国とも粘り強い交渉が必要であろう。台湾では日米台トライアングル FTA 構想(2002 年 4 月米商務省グラント・オードナス次官との会見における陳水扁総統の発言)もある。米台・日台個別の FTA は重要だが、日米 FTA の締結は非現実的であり、トライアングルにはなりえない。現実的な多国間 FTA として東アジア FTA への対応も強化すべきであろう。

### 3. 日本および諸外国に求められる対応

台湾承認は、現実的でない。だが中台の承認切換は、台湾が蒋介石という独裁者による統治にあった時期に行われている。その時期の経緯がもたらした不利益について、民主化後も台湾の国民が背負っていることも事実である。したがって主権国家でない領域についても、民主的であれば、幅広い国際参加が可能な制度を構築する必要があると思われる。経済社会分野については、他の国連専門機関や地域機構においても、WTO と同様、台湾の参加を検討しても良いのではないか。

## 参考文献

### <日本語文献>

石原忠浩 2004 「两岸人民関係条例改正案について」(『交流』第 700 号、1 月 15 日)。

竹内孝之 2001 「两岸経済統合の政治的意義と障壁」(『現代中国』第 75 号)。

### <中国語文献>

行政院大陸委員會 2003 『兩岸經濟統計月報』2003 年 11 月号 台北。

中国国务院台湾事務弁公室 2003 「以民為本為民謀利積極務実推進兩岸“三通”」

([http://www.gwytb.gov.cn/lajm/last0.asp?lajm\\_m\\_id=248](http://www.gwytb.gov.cn/lajm/last0.asp?lajm_m_id=248))。

薛琦・李喬琪 1990『中美自由貿易協定之效益評估』台北 二十一世紀基金會。

柳金財 1998『大膽西進？戒急用忍？民進黨大陸政策剖析』台北 時英。

林正義・葉國興・張端猛 1990『台灣加入國際經濟組織策略分析』台北 國家政策研究資料中心。