

---

## 第6章

# 中国との関係改善と台湾の国際社会への参加

竹内 孝之

---

馬英九政権のもとで、台湾と中国の関係（以下、中台関係）は大きく改善した。双方の交渉窓口機関のトップである台湾側の江丙坤・海峡交流基金会（以下、海基会）理事長と中国側の陳雲林・海峡兩岸関係協会（以下、海協会）会長による会談（江陳会談）が7回おこなわれた。江陳会談では兩岸経済協力枠組み協定（ECFA）を含め、合計16の「兩岸協定」（中国語では兩岸協議）が締結された。この兩岸協定は立法院が批准しなければ発効しない国際条約と違い、立法院での審議が未了でも自動的に発効する。

中台関係の改善は、台湾の対外関係全体に波及効果をもたらした。従来、台湾と中国は他国との外交関係をめぐって争ってきたが、馬政権はこうした争いを止める「外交休戦」（中国語では外交休兵）を中国に呼びかけた。中国側はこれに明確な返答をしていないものの、馬政権発足後、台湾および中国と他国との外交関係に変化はみられない。また、中国は世界保健機関（WHO）の一部活動に台湾が「中華台北」（Chinese Taipei）の名義で参加することを容認した。さらに、中国は2008年の北京オリンピック開催中、台湾の中国語名称として「中華台北」を用いた。台湾は従来から「Chinese Taipei」としてオリンピックに参加してきたが、中国は国内で「中国台北」の名称を使っていた。

しかし、野党の民進党などは、馬政権が中国との統一を進める可能性や、代償として中国側と何らかの妥協をしたのではないかという疑念を持った。また、兩岸協定の「自動発効」問題については、野党だけでなく、与党国民党内部からも検討の必要性を訴える声が上がった。この背景には、国民党および馬政権と中国の交渉過程が不透明であったことや、台湾によるFTA締結やWHO参加に対する中国の態度が馬政権の発足後大きく変わったことがある。実際のとこ

ろ、中国が対台湾政策の方針転換を模索し始めたのは、陳水扁政権時代の半ばであった。しかし、当時、中国と陳水扁政権は対立しており、民進党やその支持者の目にはそう見えなかった。

本章ではまず、国民党および馬政権の対中政策の概要を説明し、中国との関係改善が実現した理由を明らかにする。次に、中台関係の改善の結果進んだ国際社会への参加や他の諸国との関係に触れる。その上で、最後に野党が批判する論点も踏まえながら、その成果を検証し、馬英九總統が再選された背景について考える。

## 1. 国民党および馬政権の対中政策

### (1) 陳水扁政権時代における中国と国民党の接触

台湾と中国の間における対話は、海基会と海峡会という双方の政府から授權を受けた半官半民の窓口機関を通しておこなわれる。この準公式の対話ルートは李登輝政権の末期、いわゆる「二国論」発言の後に閉ざされ、陳水扁政権時代も再開されなかった。

しかし、陳水扁政権時代も実務関係には少しずつであるが、新しい展開がみられた。2001年には台湾側の金門県と中国側の厦門市、同じく馬祖（連江県）と馬尾（福州市）の間でフェリーの定期運行や島民の往来をおこなう「小三通」が始まった。2002年1月には台湾側が一方的に中国人団体旅行客を条件付で受け入れると表明した。2003年春節には香港もしくはマカオへの着陸を条件とした兩岸直航チャーター航空便が運航された。

ただし、中国人が中国当局の許可なしに台湾に渡航すれば中国国内で違法性が問われる可能性があるため、観光の実績は低迷した（范 [2010: 125]）。總統選挙前の2004年春節の兩岸直航チャーター航空便は中国側がその航空会社も参入させるよう要求し、台湾側が応じなかったため、実現しなかった。これらの背景には、中国側が陳水扁政権に得点を与えることを望んでいなかったことがある。

一方、中国では2003年から2005年の間、江沢民政権から胡錦濤政権への移行中であった。胡政権は将来的な台湾との関係改善を模索し、台湾の国民党が主張しているが、江政権が認めてこなかった「92年コンセンサス」にも言及

表1 「国共フォーラム」の一覧

	名称	開催日程	開催地
第1回	国共経貿論壇	2006年4月14～15日	北京市
第2回	兩岸農業合作論壇	2006年10月17日	海南省博鳌市
第3回	兩岸経済貿文化論壇	2007年4月28～29日	北京市
第4回	兩岸経済貿文化論壇	2008年12月20～21日	上海市
第5回	兩岸経済貿文化論壇	2009年7月11～12日	湖南省長沙市
第6回	兩岸経済貿文化論壇	2010年7月8～11日	広東省広州市
第7回	兩岸経済貿文化論壇	2011年5月6～8日	四川省成都市

(出所) 各種資料を基に筆者作成。

し始めた(小笠原 [2010: 200, 207])。2005年4月には連戦国民党主席が訪中し、胡錦濤中国共産党(以下、共産党)総書記と会談した。この会談では5項目からなる共同声明が発表され、双方が「92年コンセンサス」の存在を確認することと、台湾のWHO参加を検討することが表明された。こうして共産党と国民党の対話ルートである「国共平台(プラットフォーム)」が確立された。その後、国民党と共産党は正式名称を変えつつも、「国共論壇(フォーラム)」を定期的に開催し、双方の交流に関する議論を続けた(表1)。こうした政党間外交は馬政権の発足前後からの迅速な関係改善を可能とした要因のひとつである。また、2008年に馬政権が発足して海基会と海協会による準公式対話が再開された後も、国共の政党外交はセカンドトラックとして機能し続けた。

中国側は国民党との関係改善に合わせて、台湾との交流拡大を進めた。2004年に見送られた兩岸直航チャーター便は2005年春節で復活し、便数も拡大された。2005年の交渉は双方の政府から海基会、海協会をとおして業界団体である台北市航空商業航空同業公会(台湾側)と中国民用航空協会(中国側)に再委託する「複委託方式」でおこなわれた。中国は同時期に国民党の章孝嚴(後に蔣孝嚴に改姓)立法委員を招き、その実現が国民党の成果であると印象づけようとした。中国は陳水扁政権二期目の1周年に当たる2005年5月20日に中国人による台湾観光の解禁を宣言した。この観光客に関する交渉方法も「複委託方式」でおこなわれたが、委託先をめぐり双方が対立し、結局2006年に台湾側が「台湾海峡兩岸観光旅游協會」を、中国側が「海峡兩岸旅游交流協會」を新たに設置して交渉を委託した(范 [2010: 122-123])。

## (2) 馬政権の対中政策方針と兩岸対話の制度化

馬政権は「92年コンセンサス」とともに、「統一せず、独立せず、武力行使せず（させず）」（「不統、不独、不武」）を対中政策の基本方針に据えている。これは馬総統が就任前の選挙戦中に訪日した際（2007年11月）、表明したものである。現状維持を望む選挙民に向け、馬総統は「統一しない」と述べた。中国の胡錦濤国家主席は、馬総統の当選直後である2008年3月26日に、アメリカのブッシュ大統領と電話会談において台湾との対話再開の意向を示し、また、「92年コンセンサス」の内容について「一つの中国のみが存在するが、その定義には違いがあることに同意する」ことだと述べた<sup>(1)</sup>。これは国民党が主張する「一つの中国の中身についてそれぞれが述べ合う」に近い。また、馬総統が「統一しない」と述べたにもかかわらず、対話再開に応じたことは、胡錦濤政権が江沢民政権時代の台湾政策の方針を転換したことを確認させるものであった。江沢民政権時代には「台湾当局が交渉を通じた兩岸統一問題の平和的解決を無期限に拒絶した場合、中国政府は武力行使を含めた、あらゆる可能かつ断固とした措置を取らざるを得ない」という方針が表明されていた<sup>(2)</sup>。

馬政権時代の中台関係は対話の制度化と「先易後難」（容易な事項から先に着手し、難しい事項は後に回す）という特徴がある。前者は交渉窓口機関トップによる江陳会談が半ば定例化され、交流拡大のための合意事項が兩岸協定として締結されたことを指す。過去の交渉窓口機関トップによる会談は、李政権時代の辜振甫海基会理事長と汪道涵海協会会長による2回の辜汪会談だけであった。主要な合意文書についても、書留照会・補償協定や公正証書使用・検証協定のように交渉窓口機関トップでなく、副理事長や秘書長が署名した事例もあった。しかし、馬政権時代は交渉窓口機関トップの名前で兩岸協定や合意文書が締結されるようになった（表2）。

後者の「先易後難」は事実上、経済分野で実施が容易なものを優先し、比較的困難な政治分野の対話を後に回すことを指す。なかでも、中国人観光客による台湾へ団体観光旅行の本格化と彼らを運ぶ直航航空便の週末運航は、馬政権発足直後の2008年6月におこなわれた第1回の江陳会談で合意され、翌7月から実施された。同年11月には兩岸航空運輸協定が締結され、12月より直航チャーター航空便が平日も就航したことで定期便に近い運行状況が実現した。2009年4月には同補充協定が締結され、8月以降の兩岸直行便は名実ともに定

表2 7回の江陳会談と締結された兩岸協定、合意事項

	開催日程	開催地	締結された兩岸協定、合意事項
第1回	2008年 6月13日	北京市 (中国)	兩岸航空チャーター便会谈紀要 大陸住民の台湾観光旅行に関する兩岸協定
第2回	2008年 11月4日	台北市 (台湾)	兩岸航空運輸協定 兩岸食品安全協定 兩岸海運協定 兩岸郵政協定
第3回	2009年 4月26日	江蘇省南京市 (中国)	兩岸共同犯罪取締および司法共助協定 兩岸空運補充協定 兩岸金融協力協定 大陸資本の対台湾投資に関するコンセンサス
第4回 <sup>1)</sup>	2009年 12月22日	台中市 (台湾)	兩岸農産品検疫協力協定 兩岸基準・準計量・検査・認証協力協定 兩岸漁船舶員労務協力協定
第5回	2010年 6月29日	重慶市 (中国)	兩岸経済協力枠組み協定 (ECFA) 兩岸知的財産権保護協力協定
第6回	2010年 12月23日	台北市 (台湾)	兩岸医薬衛生協力協定
第7回 <sup>2)</sup>	2011年 10月20日	天津市 (中国)	兩岸原子力発電安全協力協定

(出所) 大陸委員会、海峡交流基金会ウェブサイトなどを参照し、筆者作成。

(注) 1) 第4回での締結が目指されていた兩岸租税協定は見送られ、その後も進展がない。

2) 兩岸投資保護協定は第7回での締結が見送られたが、交渉が継続されている。

期便となった。

馬政権一期目には航空直行便以外に、海運直行便、金融監督での協力、中国資本による台湾投資の解禁、自由貿易協定の早期実施に相当する ECFA の締結、観光事務所<sup>(3)</sup> の相互設置 (2010 年 5 月) などが中国との間で合意、実施された。台湾の施策としては、台湾での人民元交換業務の解禁、中国メディアの常駐再開と滞在期間延長 (以上 2008 年 6 月)、県市長の中国訪問解禁 (2008 年 7 月)、中国人の台湾留学解禁と中国の学歴承認 (2010 年 1 月)<sup>(4)</sup> がおこなわれた。

### (3) 合意に至らなかったテーマ

中台関係は急速に進展したが、台湾企業による中国への投資にからむ問題では利害対立や主張の隔たりが解消されず、合意できなかった事項もあった。そのひとつめの事例は、二重課税防止および税務協力強化協定（以下、兩岸租税協定）である。第4次江陳会談（2009年12月）で締結が目指されたが、実現しなかった。台湾側にとっては中国へ進出、投資する企業が多いため、居住地課税（本拠地である台湾での課税）とした方が有利である。しかし、それでは中国では台湾企業への法人税の課税ができなくなるため、源泉地課税（企業が事業活動し、収益を上げている所での課税）の方が中国には有利である。また、源泉地課税方式の場合、中国当局は台湾人駐在員の所得や税務情報を得やすくなり、脱税容疑での逮捕を誘発する可能性がある。中国では脱税の最高刑が死刑であるため、兩岸租税協定は単なる経済問題にとどまらない。

もうひとつの事例は、兩岸投資保護協定である。2010年6月の第5回江陳会談において、兩岸投資保護協定を次の会談で締結するとの目標が合意された。しかし、同年12月に開かれた第6回江陳会談では締結が見送られ、すでに双方の対話の扱うテーマが「簡単な事柄から困難な事柄に移った」（由易入難）と言われるようになった。締結予定は第7回江陳会談に変更され、同会談の開催自体も2011年10月まで先送りされた。それまで江陳会談は半年毎に開催されてきたが、第6回と第7回の間隔は1年弱に広がった。しかし、それでも兩岸投資保護協定の交渉は妥結に至らなかった。

兩岸投資保護協定の交渉における主な対立点は、投資紛争を解決するための国際仲裁機関の利用、台湾人駐在員の身柄の安全、台湾における中国企業への内国待遇などである。台湾側には中国国内の法制度や司法制度への不信が強く、中国に進出した台湾企業の權益や駐在員の身柄の安全などを確保するため、李政権の時代から兩岸投資保護協定の必要を主張してきた。台湾側が国際仲裁機関の利用にこだわるのも同様の理由からである。また、投資保護協定が国際仲裁機関での紛争解決に言及するのは一般的なことである。ただし、台湾は世界銀行に加盟していないため、その傘下にある国際投資紛争解決センター（ICSID）でなく、パリにある国際商業会議所国際仲裁裁判所（ICC）の利用を想定していると言われる（柏翰 [2011]）。中国側は従来、台湾企業の問題を国内問題とみなし、台湾同胞投資保護法など国内立法で対応できると主張して



きた。また、台湾企業の投資を巡る紛争が国際仲裁機関に持ち込まれ、紛争が「国際化」することを中国は嫌っている。「国際化」を避けるため、香港国際仲裁センターの利用が検討されたと報道されたものの、施顏祥経済部長はこれを否定した<sup>(5)</sup>。

もうひとつの対立点であった台湾人の身柄拘束について、中国側は当初難色を示したものの、後に24時間以内に台湾側に通知することに同意した。しかし、不満は中国側にもあった。馬政権は中国企業の台湾投資に対する厳しい規制を緩和し、事実上、これを解禁した。中国側はさらに台湾における中国企業への内国待遇を要求したが、台湾側はこれに応じなかった。なお、兩岸投資保護協定は兩岸租税協定と異なり、交渉が継続され、馬政権二期目において何らかの進展をみせる可能性がある。

## 2. 台湾の国際社会への参加

馬政権は中台関係の改善を通して、国際社会への参加を拡大することも意図した。馬政権は「外交休戦」と称して、従来のような互いの外交関係を奪い合うことを止めるよう中国に呼びかけた。また、馬政権は中国との交渉をおこない、WHO への一部参加を実現した。台湾が国連専門機関の会合に参加したのは、国連における中国代表権の喪失後、初めてである。そして、馬政権は東アジアにおける多国間 FTA や、その前段階として東アジア諸国によって張り巡らされた FTA の網から除外されている現状を打開しようとした。中国との ECFA 締結はその突破口を開くものとして位置づけられた。そして、ECFA 締結後シンガポールとニュージーランドが FTA に相当する経済協力協定 (ECA) の交渉を台湾との間で検討していることを表明し、また、日本とは FTA 交渉の予定がないものの、投資取決めが締結された。このほか、台湾パスポートによるビザなし渡航を認める国が拡大したことも、中台関係の改善をもたらした成果であると馬政権は主張した。

### (1) WHO への一部参加の実現

中国は2005年に連戦国民党主席と胡錦濤共産党総書記の共同声明において、将来的な台湾の WHO 参加問題に言及したものの、詳細は定かでなかった。馬

政権発足直後の2008年5月28日、呉伯雄国民党主席は胡総書記と北京で会談した際、「台湾人民は合理的な国際活動空間を求めている」と述べた。6月13日には初の江陳会談を終えた江海基会理事長も胡総書記と会談し、同様の発言をした。いずれにおいても、胡総書記は「台湾人民の感情は理解した」と述べるにとどまった。6月3日に就任したばかりの王毅國務院台湾事務弁公室主任は、同月23日に日本の国会議員団と会見し、「台湾で鳥インフルエンザが発生した場合はWHO以外の『国際的なネットワーク』を使って各国が情報共有できる枠組みを検討したい」と述べ、台湾のWHO参加を回避する方針を示した。また、9月の国連総会では台湾が外交関係を持つ国に働きかけ、台湾の国連専門機関の参加に関する国連総会決議案の採択を目指したが、中国の王光亜国連大使は同問題が「国連総会決議第2758号（アルバニア決議）で解決済みである」と台湾側の動きを批判し、台湾のWHO参加については「（WHO事務局と中国が締結した）2005年の覚書に則っておこなわれる」と従来の主張を繰り返した。このように馬政権発足当初、中国は台湾側が期待するようなWHO参加を認める用意がなかった。

中国側が譲歩する姿勢を見せたのは、2008年12月31日の胡国家主席による『「台湾同胞に告げる書」30周年記念重要講話』においてであった。そのなかで、『「二つの中国」や「一つの中国、一つの台湾」を作り出さないという条件の下で、台湾による国際組織の活動への参加について中台間で交渉し、合理的措置を導き出す」と一歩踏み込んだ表現を用いた。張榮恭国民党副秘書長は同講話を「WHO総会に当たる世界保健会議（WHA）における台湾の参加を容認するものである」とコメントした。

実際に2009年1月22日、台湾の衛生署は同月13日にWHO事務局から2005年に改訂された国際保健規則（IHR）を台湾に適用し、WHOのデータベースへのアクセスを認めるとの通知が届いたと発表した。IHRは2003年のSARS流行の反省に基づき、疫病対策における国際協力の強化をうたったものである。ただし、この通知は台湾の呼称を「Taipei」（台北）としていた。

4月28日には、WHO事務局から衛生署長宛にWHAオブザーバー参加を求める招聘状が送付された。この招聘状では台湾を「Chinese Taipei」（中華台北）と呼び、衛生署長にも「Department of Health Minister」と閣僚であることを明示する呼称が用いられた。葉金川衛生署長は5月18日から22日の



間開催された WHA に出席し、20 日には全体会議で演説をおこなった。以後、WHO は台湾を中国の一部として扱うことを止めた。2009 年の WHA 参加直後、疫病情報の発表では台湾が中国の一部とされたように、十分な徹底ができていない。しかし、WHO 事務局は台湾側の抗議を受け、表記を修正した。

このように、中国は正式加盟ではないものの、台湾が「政治実体」として国際組織に参加することを容認した。また、WHO における台湾の名義は、2005 年の覚書における「中国台湾」から、2009 年には IHR 適用の通知で「台北」、WHA で「中華台北」へと変更された。これらは馬政権が中国から引き出した譲歩である。

## (2) WHO 以外の成果

馬政権は、中国に対して双方の外交関係の争奪戦を中断する「外交休戦」を唱えた。馬総統は「外交休戦」によって、外交関係の樹立や維持のために、相手国に与えていた援助を削減できるメリットがあると述べてきた。中国側はこの呼びかけに明確な返答をしていないが、馬総統は「台湾と外交関係を持つ国のうち、少なくとも 3 カ国が中国に外交関係の樹立を求めたが、中国側が断った」と述べた。実際、馬政権発足後、台湾と外交関係を持つ国は 23 カ国（このほか 2 カ国と相互承認関係にある）のまま変化していない。

中国は陳水扁政権時代に、世界貿易機関（WTO）における台湾の加盟名義や代表部の名称、官職名に異論を唱え、台湾による政府調達協定への加入や台湾と他国による FTA 交渉にも反対した。しかし、政府調達協定加入は 2008 年 12 月に実現した。FTA については、ECFA 締結後の 2010 年 8 月にシンガポールとの間で FTA に相当する経済協力協定の交渉開始で事実上合意したとの共同声明が発表され、中国の國務院台湾事務弁公室発言人は「同国が『一つの中国』原則を守るはずだ」と述べ、これを事実上容認した。2011 年 10 月にはニュージーランドとの間でも同様の共同声明が発表された。

日本との FTA 交渉は予定されていないが、2011 年 9 月 22 日に日台投資取決めが締結され、馬政権はこれも ECFA 締結の副産物であると宣伝した。11 月 10 日には、オープンスカイ（航空路線の自由化）を実現するための合意文書が日本側の交流協会と台湾側の亜東関係協会の間で取り交わされた。

このほか、台湾は従来から「Chinese Taipei」としてオリンピックに参加し

てきたが、中国はこの名称の中国語訳として「中華台北」ではなく、「中国台北」を用いてきた。しかし、中国は2008年8月の北京オリンピック開催以降、台湾側の要求に応じて「中華台北」を用いることを受け入れた。2010年5月から10月に開催された上海万博では、台湾の参加が大阪万博以来40年ぶりに実現した。馬政権はビザなし渡航の対象国が拡大したことについても、中国との関係が深かった国とも実現したことから、中台関係の改善が寄与したとしている。

### (3) 中国は台湾による国際社会への参加をどこまで許容するのか

しかし、中国は台湾による国際社会への参加について自由裁量を認めていない。中国は馬政権発足後も、加盟資格を国家とする国際組織に台湾が加盟することに反対している。WHOも加盟資格を国家と規定している（WHO憲章第3条）。台湾によるWHO参加は部分的なものであり、正式加盟ではない。

WHO参加について、馬政権は中国と何らかの交渉をおこなったことを否定していない。欧鴻鍊外交部長は2009年3月26日に、WHOでの名義について中国との交渉が必要であると認めた。葉金川衛生署長もWHA議場における中国の陳竺衛生署長との会話において、双方による事前の交渉に言及した。しかし、交渉の過程や内容は明らかになっていない。馬政権は台湾のWHO参加が2005年に中国とWHO事務局が交わした覚書に基づくとの疑惑を否定したが、中国の范麗青国台弁發言人は2009年2月11日にこれを認める発言をしたように、双方の言い分は食い違っている。

WHO参加の実現に中国の同意が必要であったことは、中台関係が悪化すれば、参加できなくなる可能性を意味する。台湾以外のWHAオブザーバーは全て国連総会のオブザーバーである。国際的な地位が確定していないパレスチナも、WHA決議でオブザーバー資格を与えられ、継続的な参加が保障されている。一方、台湾の場合はWHO事務局が招聘状を出しただけであり、中台関係が悪化した場合でも参加できる保障がない（竹内[2009]）。同様の懸念は、FTAの締結や外交休戦にも存在する。

WHO以外の国際機関や国際的枠組みへの参加については、目立った進展がない。馬政権は国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）と国際民間航空機関（ICAO）への加盟をWHO加盟に次ぐ目標としている。現状では、UNFCCC締

結国会議（COP）への参加は、工業技術研究院が NGO の資格でおこない、その代表団長を環境保護署次長が務めるに過ぎず、「政治実体」としての参加は実現していない。また、国際人権規約への加入も実現していない。台湾は中華民国として 1967 年に同規約に調印したものの、批准しないまま国連での中国代表権を失った。陳水扁政権は同規約の批准を目指したものの、立法院多数派である国民党が阻んだ（佐藤 [2007]）。しかし、馬總統は 2008 年 12 月 10 日に同規約への加入を目指すとして述べた。立法院は 2009 年 3 月 31 日に同規約を批准し、その国内における実施法も 4 月 26 日に可決した。しかし、6 月 15 日国連事務局は中国代表権問題が解決済みであることを理由に、台湾からの批准書の受け取りを拒否した。さらには、台湾にとって後退といえる事例も発生している。たとえば、2011 年 1 月、東南アジア諸国中央銀行グループ（SEACEN）は台湾の同意なしに、その名義を「中国中央銀行・台北」（Central Bank of China, Taipei）から、「中華台北中央銀行」（Central Bank, Chinese Taipei）に変更した。これは、中国の中央銀行（中国人民銀行）の加盟に伴う措置であった。

このように、中国は WHO やオリンピックにおいて台湾が「中華台北」の名称を用いて参加することを容認したものの、SEACEN の事例のように国際社会において台湾が主権国家と同じように振る舞うことを容認していない。WHA における台湾のオブザーバー資格が WHO 事務局の裁量で与えられたことや SEACEN で台湾の名義が強制的に変更された事例は、中国は中台関係が悪化した場合に備え、台湾による国際組織への参加を阻止する手段を温存していることを示している。

### 3. 中台関係をめぐる台湾国内の議論

馬政権は中台関係改善と共に外交でも成果を上げたことを、2012 年總統選挙における宣伝材料とした。しかし、台湾では反中国感情が強く、中国側の譲歩に対しても懐疑的な見方がある。民進党は馬政権の「92 年コンセンサス」をめぐる主張や、WHO 参加、ECFA 締結など個別の政策に対して、「台湾を中国の属国にしようとしている」、「台湾の主権や尊厳を損ねた」と批判した。2008 年 11 月の第 2 回江陳会談では野党が呼びかけた抗議活動の参加者によって、来訪した中国の陳海峡会会長が歓迎パーティー会場のホテルに数時間閉じ

込められる事件も起きた。馬政権はこうした根強い反中感情に配慮しながら、慎重に中台関係の改善を進める必要があった。

#### (1) 台湾の地位をめぐる与野党の対立

台湾における与野党の対立には、台湾の地位に関する見解が異なるという背景事情がある。国民党、馬總統は台湾を中華民国であるとしつつ、「主権」と「統治権」（中国語では「治権」）を切り離し、中華民国が実効支配していない中国全土にも主権が及ぶとの中華民国憲法修正条項の建前を堅持している。たとえば、馬總統は2008年8月にメキシコ紙によるインタビューの際「（中台関係は）一種の特殊な関係であるが、国と国の関係ではない」と発言し、王郁琦總統府發言人も「（同発言が）台湾を自由地区あるいは台湾地区とし、（台湾海峡の）対岸を大陸地区とする憲法修正条項第11条に基づくものだ」と釈明した。

一方、民進党は中国と無関係な台湾の地位を主張してきた。1991年の基本綱領の改正では、台湾独立の主張が明確に掲げられた。しかし、1999年に採択した「台湾前途決議文」では民主化により台湾が中華民国という名称の独立した主権国家となったとの認識と、現状変更には「公民投票」（レファレンダム）をおこなうべきとの主張が示され、台湾独立は棚上げされた。蔡英文民進党主席は李登輝總統による1999年の「二国論」の内容を考えたブレインであったが、現実的な対中政策を模索するなど本来の台湾独立派ではない。

このように、国民党と民進党はいずれも、現状の台湾が事実上の国家であると認識する点で一致しつつ、他方の言動を台湾あるいは中華民国の主権を貶めていると批判しあっている。こうした両者の対立の原因は、中華民国や中華人民共和国を超えた「中国」という枠組みを認めるか否かにある。

国民党、馬政権は「92年コンセンサス」の内容が「一つの中国の中身についてそれぞれが述べ合う」ことだと、中国の胡錦濤政権が受け入れたと主張している。中国も近年は「92年コンセンサス」の受け入れが中台対話の条件だと述べることで、馬政権の主張を事実上擁護した。しかし、蔡主席を含め民進党側は「92年コンセンサス」が「存在しない」あるいは「存在したとしても、中身がない」と主張している。民進党は、中国が台湾のWHO加盟を認めず、台湾がすでに加盟している国際組織での名義変更を迫るなどの事例をあげ、中国が台湾の主権を認めていないと指摘し、こうした現状で中国との関係改善を

進めるのは「一つの中国」に迎合し、台湾の主権を貶めると馬政権を批判した。馬政権は後述するように、自らの実績を示して民進党の批判に反駁しつつ、蔡主席に政策論で勝負を挑んだ。

## (2) ECFA をめぐる与野党の攻防

兩岸協定、特に ECFA をめぐっては与野党が激しく対立した。民進党が ECFA に反対した理由には国内産業への打撃のほか、台湾の主権が損なわれるとの懸念があった。ECFA は当初包括的経済協力協定 (CECA) と呼ばれ、中国と香港が締結した経済貿易緊密化取決め (CEPA) と略称が似ていることも、警戒された理由のひとつであった。陳水扁政権の任期終了後、民進党との協力を再開した台聯は CECA 締結の前に公民投票でその是非を問うべきと提案し、民進党もこれに同調した。しかし、公民投票実施には、行政院公民投票委員会の審査を通過する必要がある。同委員会は立法院における各政党議席数に応じて委員枠が割り当てられるため、国民党の推薦者が多数を占めている。このため、台聯や民進党の提案は否決された。

馬政権は 2009 年 2 月 27 日に CECA の名称を ECFA と改め、中国と交渉に入る意向を示した。それ以降、馬政権は ECFA による経済的な打撃に対する世論の懸念を払拭するため、經濟部や大陸委員会などが各地で説明会を開催し、中国産品との競合が懸念される農業や従来型産業の比重が大きい中南部にも中央政府の政務官らを出向させた。また、馬政権は、ECFA では農産物市場の開放や中国人労働者の受け入れはおこなわないと説明した。中国の温家宝首相も、2010 年 2 月 27 日および全人代開催中の 3 月 14 日に「(ECFA では) 台湾の中小企業や農民に配慮し、利益を譲る」と馬政権に配慮した発言をした。さらに、中台交渉の実務交渉はほとんどが未公開であるが、ECFA の場合は台湾の經濟部国際貿易局と中国の商務部による実務交渉の日程も明らかにされた。2009 年後半に両者による数回の事前折衝が、2010 年前半に 4 回の正式交渉がおこなわれたことが明らかにされ、議論の一部も報道された。こうして、馬政権は ECFA に対する世論の不安や反発を和らげた上で、2010 年 6 月 29 日の第 5 回江陳会談において ECFA に調印した。

ただし、与野党の対立は調印の後も続いた。兩岸協定は立法院での批准後に発効する条約とは異なり、立法院の審議が未了でも発効するという「自動

発効」問題がある。中華民国憲法は中国を外国と見なさない。そのため、兩岸協定の扱いは兩岸人民関係条例で別途定められ、行政院から立法院への送付は締結後1カ月以内（第5条）、立法院による審議は1カ月以内におこなうとされ、何ら決議がない場合は同意したと見なされる（第95条）。民進党は江陳会談で兩岸協定を締結する度に、締結した協定は全て自動発効してきたと批判した。国民党の王金平立法院長も2008年以降、同問題を解消するため「兩岸協議監督條例」の制定を訴え、特に国内への影響が大きいCECA/ECFA締結の前に実現すべきと主張したが、馬政権はこれを受け入れなかった。

しかし、馬総統はECFAの締結後、従来の兩岸協定のような条項毎の審議でなく、全条文の一括審議をおこなうよう求めた。立法院ではその通りに審議がおこなわれた。これはアメリカ産牛肉危険部位の輸入解禁をめぐる2009年末のアメリカと合意時のように、国民党所属の立法委員が造反し、合意の一部が反故にされるのを防止するためであった。民進党は戦術を変更し、ECFAをあくまで兩岸協定として扱うよう主張し、全ての条項に修正動議を出した。動議は全て否決されたが、立法院本会議の審議には12時間も要した。

### （3）総統選挙戦と対中政策

このように、民進党は馬政権の対中政策を全面的に批判したが、総統選挙戦の開始後は批判のトーンを弱めた。蔡主席は公民投票の結果次第でECFAを破棄すると主張していたが、2011年8月に発表した「十年政綱」の「対中経済関係」編ではECFAの存続を容認し、中国との継続交渉にも含みをもたせた。しかし、蔡主席は十年政綱の「国家安全戦略」編において「北京は『一つの中国』原則を堅持している」とし、その発表会見時に「92年コンセンサス」の存在を否定する発言をした。

一方、国民党側は積極的に論戦を挑んだ。馬総統は蔡民進党主席の十年政綱発表会見に対して、「92年コンセンサス」を否定すれば、中台関係が不安定になると批判した。その数日後の2011年8月28日には馬総統自ら記者会見を開催し、「92年コンセンサス」を巡る中台交渉の経緯を説明した。そのなかで、台湾側の主張した「一つの中国の中身についてそれぞれが述べ合う」ことについて、中国側が口頭での表明であれば、受け入れると回答したことを指摘した。その上で、馬総統は「統一せず、独立せず、武力行使せず（させず）」こそ、



現時点における台湾のコンセンサスであり、蔡主席が「中華民国政府は亡命政府」と発言したことに触れ、これが台湾でコンセンサスになっているのかと反論した。

こうした馬総統の批判に対して、蔡主席は政権獲得後も中台関係を維持するとしたが、それを実現する具体策を示せなかった。蔡主席は12月2日に記者会見をおこない、総統選挙で当選した場合、超党派による「兩岸対話工作小組（ワーキンググループ）」を設置し、「台湾コンセンサス」を形成しながら、民進党政権でも中国との交渉を実現するための準備作業をおこなうと表明した。その際、国民党のいう「一つの中国の中身についてそれぞれが述べ合う」も議題に含めると述べた。このように今回の選挙戦において中台関係をめぐる議論は国民党、馬総統が主導権を握り、民進党、蔡主席は防戦に迫られた。

ただし、馬政権の対中政策には、台湾の世論にとって敏感な部分もある。馬総統は10月17日、「黄金十年」と題する長期ビジョンのうち、「平和な中台関係」編と「国際友好」編を発表する記者会見において、中国と平和協定を締結する可能性に言及した。しかし、蔡主席が「台湾の主権を犠牲にし、台湾海峡の現状を変更し、民主的な価値を危うくし、戦略的な縦深を破壊する」と非難しただけでなく、国民党支持者からも疑問の声があがったため、范姜泰基総統府発言人は19日深夜に記者会見をおこない、平和協定を進める場合は事前に立法院での決議と公民投票の実施をおこなうと釈明した。20日には馬総統も改めて記者会見をおこない、17日の発言が「世論の誤解を招いた」と陳謝した上で、范姜泰基発言人と同様の釈明をおこなった。

馬総統はこのように中国寄りというイメージが自らに付きまとうことを自覚し、これを払拭するために敢えて中国を批判することもあった。5月9日に民進党の管碧玲立法委員は、台湾の名称を「中国台湾省」と記載するよう通達したWHO内部文書を暴露した。同立法委員の暴露は中台関係の改善を進めた馬政権に対する批判でもある。しかし、馬総統はむしろ民進党に同調し、10日の記者会見で「この通達は中国からの圧力を受けた結果だ」とWHO事務局と中国の両方を非難した。馬総統による異例の批判を受けて、中国の范麗青國務院台湾事務弁公室発言人は「同文書はWHO事務局内部の問題である。台湾のWHA参加などで（中国側は協力し）善意を見せたはずだ」と述べ、困惑した反応を見せた。また、馬総統は1989年の天安門事件が発生したのと同じ6月

4日に、同事件の再評価と民主化の推進、劉曉波、艾未未ら活動家の釈放を求める声明を発表した。15日には政府機関のパンフレットやウェブサイトの中国語版では（香港やマカオを除く）中国で用いられる簡体字を用いず、台湾で用いられている繁体字を使用するよう政府機関に指示した。このように馬総統は、中国との関係改善が将来の統一につながるとの懸念を打ち消しつつ、自身が中国政府と異なる立場に立っているとの印象を選挙民に植え付けようとした。

#### 4. まとめと展望

馬総統は中国への反感や統一を危惧する台湾の世論に配慮しつつ、中国との関係改善を進めた。一方、蔡主席は当初、馬政権の対中政策を全面的に批判したが、選挙戦では中台関係を争点にすることを避けようとした。しかし、馬政権は中台交渉の基礎となった「92年コンセンサス」の経緯をめぐって積極的に論戦をしかけたのに対して、蔡主席は曖昧な態度に終始し、選挙民に対するアピールを欠いた。

中台関係の改善の結果、中国は台湾によるWHOへの部分参加を容認したものの、正式加盟は実現していない。「92年コンセンサス」は中国との関係改善に有効であるが、国際社会への参加に関するフリーハンドを引き出すものではない。しかし、中国との経済交流が深まった今日では、中台関係の安定を望む声も大きく、民進党もそれを無視できなくなっている。総統選挙の直前に多くの財界人（第3章を参照）やダグラス・パール（カーネギー国際平和財団副所長、元アメリカ在台湾協会台北弁事処長）が「92年コンセンサス」に対して支持を表明したことは、馬総統の再選を後押しした可能性がある。

総統選挙の終了後、賴幸媛大陸委员会主任委員が「武力不行使の制度化」に言及した。平和協定には世論に慎重な声が多く、馬総統自身が公民投票でその是非を問うという高いハードルを設けたため、中国と交渉に入ることは難しいはずである。馬総統は兩岸協定の積み重ねが「武力不行使の制度化」につながるの言い方をしている。馬政権が政治分野でどのような取り組みをするのか、いまだ不透明である。とはいえ、兩岸投資保護協定や兩岸租税協定を除く、主要な経済分野の協定は台湾側のリードにより馬政権一期目のうちに締結された。二期目には中国がこれまでの譲歩に対する見返りとして、政治分野の交渉を馬

政権に求めてくる可能性がある。

馬政権は WHO 参加に続く目標として、他の国際組織や枠組みへの参加を目指している。FTA については、台湾とシンガポールおよびニュージーランドそれぞれの間で交渉がおこなわれているほか、馬政権はアメリカを含む多国間 FTA である環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) への参加も目指している。しかし、TPP については台湾自身が TPP の自由化に対応出来るかという問題があるほか、中国は自身の参加を決めておらず、台湾の TPP 参加についても容認するか明言していない。

馬総統が再選されたことで、中台関係が大きく変化する可能性は減った。しかし、二期目では一期目で残された、あるいは着手されなかった難易度の高い課題に取り組まねばならない。中台関係が一期目のような順調な進展を見せるか判断するには、今後の観察を要する。

#### 【注】

- (1) “Chinese, U.S. Presidents Hold Telephone Talks on Taiwan, Tibet,” Xinhua News Agency, March 27, 2008.
- (2) 中華人民共和國國務院台湾事務弁公室、國務院新聞弁公室「《一個中国的原則與台灣問題》白皮書」2000 年 2 月 (<http://www.people.com.cn/item/onechina/main.html> 2012 年 3 月 7 日アクセス)。
- (3) 台湾は兩岸觀光旅游協會北京弁事処、中国は海峡兩岸旅游交流協會台北弁事処を設置。
- (4) 2010 年 8 月に立法院が兩岸条例、大学法、専科学校法を改正、2011 年 1 月に教育部が実施政令を制定。
- (5) 「陳江七會 投保仲裁傾向交給香港」(『經濟日報』2011 年 7 月 18 日) および「中國投資環境糟 經部次長籲台商回流」(『自由時報』2011 年 7 月 19 日)。

#### 〔参考文献〕

(日本語)

- 小笠原欣幸 [2010] 「中国の対台湾政策の展開」(天児慧・三船恵美編『膨張する中国の対外関係』勁草書房 185-236 ページ)
- 佐藤和美 [2007] 「民進党政権の人権外交——逆境の中でのソフトパワーの試み——」(『日本台湾学会報』第 9 号 131-153 ページ)。
- 竹内孝之 [2008] 「馬政権の経済外交」(『東亜』第 494 号 8 月 22-32 ページ)。
- [2009] 「評価が分かれた台湾の WHO 参加」(『東亜』第 507 号 9 月 70-80 ページ)。
- 范世平 [2010] 「中国人観光客訪台に関する政策の変遷と中台関係に対する影響」(『問題と研究』第 39 巻第 1 号 1-3 月 107-157 ページ)。

(中国語)

柏翰 [2011]「兩岸投保協議的進展與影響」(『産業雜誌』2011 年 9 月 <http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine10009-498-5> 2012 年 3 月 7 日アクセス)。