

## 終章

# まとめに代えて



### 第1節 台湾と香港の関連性

台湾は香港と違い、中国の実効支配のもとにない。そのため、台湾の国際参加は中国と別個の資格で行われる。主要国は台湾を主権国家と認めていないが、中国の一部と認めてもいない。そのため、台湾の国際参加をある程度支持している。また、国際組織は加盟資格を主権国家に限定していない場合や、加盟資格を主権国家に限定していても領域の部分参加を認める場合がある。WTOでは香港とマカオが創設メンバーとなっている。また、WTOでは国連と違い、主要な貿易国に主導権があるため、アメリカは中国の主張を退け、台湾の加盟を実現させた。同様にAPECでは中国、香港、台湾とも1991年に新規加盟したが、やはりアメリカの影響力が強かった。

中国はこうした状況に不満をもち、台湾の国際参加も香港に準じるべきだと考えている。中国は途上国への強い影響力をもっているため、国連や多くの国連専門機関のように一国一票制による多数決が採用されている国際組織では中国の主張が認められやすく、台湾が独自に加盟あるいは参加することが難しい。また、加盟が実現したAPECにおいても、台湾の参加は全面的なものではなく、外相会議から排除され、首脳会議も総統本人ではなく、代理の出席しか認められないという制限が事実上つけられている。中国はASEANに圧力をかけ、台湾をASEANと関連する枠組から排除してきた。当初は、安全保障に関する対話を行うARFへの台湾の参加

を阻止するためであった。

こうした経緯を振り返れば、ASEAN+3 を軸とする東アジアの地域枠組において、台湾が排除されることは不可避である。しかし、ASEAN+3 を軸とした地域枠組は、経済分野の協力や統合を行うためのものである。主権国家のみに参加を限定すれば、台湾だけではなく、香港まで排除することになる。これは、地域枠組の完成度を下げるだけでなく、中国にとってジレンマとなるはずである。

このようなジレンマに中国が陥った背景を理解するには、FTA をめぐる台湾問題が香港に波及してしまった経緯を整理する必要がある。また、台湾と香港の FTA に関する状況には、連動性が見受けられる。

台湾では 1999 年に李登輝総統がいわゆる「二国論」発言を行い、中国との関係が悪化した。しかし、2000 年に登場した陳水扁政権は、兩岸 FTA 構想や「統合論」を提起しつつ、台湾の地位向上を図る「中国優先アプローチ」をとった。この間、香港は台湾との関係構築を模索し、またニュージーランドとの FTA 交渉を行ったりしていた。

一方、中国は陳水扁政権からの関係改善や兩岸 FTA 構想の呼びかけに応じなかった。むしろ、マケドニアやナウルに台湾との断交を迫り、2001 年 10 月の APEC 上海会議で台湾代表団の参加を制限するなど、台湾に対する外交戦を継続した。とくに中国とナウルの外交関係樹立は陳水扁総統の民進党主席就任と同日（2001 年 7 月 21 日）に発表され、台湾では中国側の挑発行為と受け止められた。そこで、陳水扁総統は「台湾と中国はそれぞれ別の国」とする「一辺一国」発言を行い、「中国優先アプローチ」の終焉を宣言した。香港とニュージーランドの FTA 交渉は 2002 年前半で中断しており、中国と台湾の関係悪化と時期が近い。また、香港政府は台湾との関係構築を断念し、葉国華行政長官特別顧問も 2002 年 6 月に退任している。ニュージーランドは台湾の WTO 加盟決定前後に FTA 締結交渉を申し入れていたが、2002 年 1 月の加盟後も交渉は行われていない。

再び状況に変化が起きるのは、2008 年 5 月に台湾で馬英九政権が登場し、中国との関係改善が進んでからである。馬英九政権は再び「中国優先アプローチ」をとった。ただし、台湾の地位向上を優先した陳水扁政権と異な

り、中国との関係改善のため現状維持を重視し、1992年コンセンサスの存在を確認したうえでのものであった。そのため、中国は台湾とのFTAに相当するCECA/ECFAに前向きな姿勢を示し、2009年12月の第4次江陳会談においてECFA交渉の開始に合意した。香港では曾蔭権行政長官が2005年に就任していた。曾蔭権政権は董建華政権よりも中国本土におけるCEPA実施状況の改善や、東アジア地域枠組への参加に関心を払っているように思える。ただし、後者を示したのは、陳水扁政権のレイムダック化が進行し、馬英九候補の当選、つまり国民党政権の復活が確実視された2007年末以降である。また、ニュージーランドとのFTAに関する事務折衝の再開は馬英九政権と中国の関係改善が定着した後であった。

こうした経緯をみると、中国は台湾に対して行ったように、香港とそのFTA交渉相手である第三国に交渉を棚上げするように圧力をかけた可能性が疑われる。ただし、その可能性を裏づけるものはおもに状況証拠だけであり、中国がどのように中止あるいは再開を指示したかまでは分からない。また、香港では筆者の知る限り、台湾（陳水扁政権）のおかげで香港のFTA政策が妨害されたという非難はみられない。香港ではCEPAに関心が集まり、ニュージーランドとの過去の交渉や交渉再開の事実についても関心が低かったように思われる。香港にとって、第三国とのFTA締結は差し迫った必要性がなかったように思われる。そのため、中国政府が香港政府に圧力をかけたとしても、それほど強い圧力の必要はなかったであろう。しかし、中国政府としても、香港が経済分野の地域協力から排除されたままの状況を放置できないはずである。

## 第2節 台湾と香港による東アジア地域枠組参加の可能性

現状では香港、台湾ともに多国間FTAに参加する見通しが立っていない。曾蔭権政権になってから、香港政府もFTAや地域枠組への関心を強め、すでにニュージーランド、EFTA（ヨーロッパ自由貿易連合）とのFTA交渉に動き出した。台湾は馬英九政権が中国とECFAを締結し、その後シン

ガポールとの間で FTA 交渉を検討するとの合意をした。しかし、中国が台湾に対してフリーハンドを与えるとは限らない。とくに台湾で民進党に政権が交代した場合は、中国が台湾の第三国との FTA に相当する取決の締結を容認し続けるかは推測しにくい。一方、香港は ASEAN+3 における通貨スワップの枠組であるチェンマイニシアティブへの参加を果たした。このため、台湾の場合と比べて、香港が他の分野における ASEAN+3 での協力枠組に参加する可能性は比較的高いと思われるが、FTA についても同様であるかはやはり推測しがたい。

台湾に関しては、国内要因により FTA 締結や地域枠組への参加に至らない可能性もある。陳水扁政権の FTA 外交が失敗した経緯があるため、野党民進党は馬英九政権による ECFA/FTA 政策の実効性を疑問視したり、中国との統一という裏取引の可能性を疑ったりする傾向がある。また、中国との ECFA は経済的な打撃があるほか、食品安全など市民に身近な問題により FTA 交渉の相手国に対する感情が悪化する事態も起っている。もし、シンガポールなどの第三国との FTA 交渉や、FTA 以外の分野における国際参加（WHO などの国連専門機関や会議への参加）が進展しなかったり、台湾を中国の一部とする（あるいは、そう思わせる）妥協に応じたりした場合、馬英九政権は台湾の市民の信頼を失い、存続が難しくなるだろう。あるいは、台湾で民進党への政権交代が再び実現したり、馬英九政権自らが中国への強硬姿勢に転じる可能性もまったくないとはいえない。その場合は、台湾だけでなく、香港による ASEAN+3 への参加も実現しにくくなるであろう。いずれにせよ、台湾市民が納得できる形で政治協議が実現するなど、台湾と中国の関係が長期的に安定しない限り、陳水扁時代へ逆戻りする可能性は残るように思われる。

仮に台湾と香港が東アジア地域枠組に参加できる場合、その経緯によっては台湾と香港の政治的な位置づけが変化する可能性も考慮するべきであろう。第 5 章でみたように、台湾の蕭萬長副総統が唱えた「兩岸共同市場」など、中華圏における制度的な経済統合が実現する可能性は少ない。その要因として、台湾と香港における民主主義やアイデンティティの問題を挙げた。逆に言えば、仮に中華圏の枠組が形成されるのは、中華民族のアイ

デンティティが台湾と香港独自のアイデンティティに勝る場合であると言えよう。中華圏における経済統合の深化が社会条件や技術的にも困難である状況は、短中期的に変化するとは考えにくい。

ただし、中国と台湾の間でも、緩やかな政治的枠組に関する議論はこれまででも存在した。台湾では2000年末の陳水扁総統による統合論の提起のほかに、野党の連戦国民党主席（前副総統）が2001年1月に中国との国家連合構想を提起した<sup>(1)</sup>。国家連合は主権国家の結合を指し、事実上、中国に台湾（あるいは「中華民国」）を国家として承認するよう求める内容であるため、中国当局はこれに賛成しなかった<sup>(2)</sup>。また、国民党の内部でもコンセンサスが得られなかったため、連戦主席は7月の党大会で政策綱領に盛り込むことを断念した<sup>(3)</sup>。しかし、中国では在野の論客や民主活動家が「国家連合に近い連邦制」<sup>(4)</sup>を主張したことがある。2008年に中国の民主化を求めて発表された「零八憲章」も基本主張の第18項において連邦制を主張し、また「自由、民主の前提のもと、対等な交渉と相互協力を経て兩岸における和解を目指す」と記載している<sup>(5)</sup>。仮に台湾や香港を含んだ連邦制が形成された場合、ASEAN+3において「一国家、三席」つまり中国が（もしくは中華圏において）3カ国・領域の投票権をもつことになる。実際のところ、中国が早期に民主化と連邦制への移行を果たす可能性や、台湾が中国との国家連合に移行する可能性は低い。ただし、将来において、台湾が国際社会において中国と歩調を合わせる可能性は完全には否定し得ない<sup>(6)</sup>。

## おわりに

本書では、台湾と香港の東アジア地域枠組への参加問題について、主に台湾と香港の対応を含めた現状分析を行った。しかし、現状を規定する条件についても、考える必要がある。1つは、現在の東アジアの地域枠組における民主主義の扱いである。もう1つは、台湾と中国および第三国との関係が徐々に政府関係に近づく可能性である。

## 1. 地域枠組と民主主義<sup>⑦</sup>

民主主義の欠如は地域統合の深化を制限する要因になり得る。経済統合は統合の深度の順に、FTA、関税同盟、共同市場、経済同盟、完全な統合に分けられる（バラッサ [1963:4]）が、こうした経済統合の深化は、超国家機構の設置という政治統合をともなうからである。たとえば、EUはWTOに加盟しているが、これは関税同盟のほか、共通通商政策とそれを司る欧州委員会という官僚機構が存在するからである。また、EUでは、単一通貨導入のため中央銀行も設立された。このように、本格的な経済統合には超国家機構が必要である。この超国家機構も民主的なコントロールを受ける必要があるが、加盟国内において民主主義が健全に機能していない場合、それは難しいだろう。EUはもともと、民主主義体制をもつ先進国の間で統合を進めてきたが、1993年に新規加盟の条件としてコペンハーゲン基準を定め、新規加盟国に地理、政治・法、経済の各基準とアキ・コミュノテール（EU法体系）<sup>⑧</sup>の受容を求めた。このうち、政治・法的基準が、法治、民主主義、人権の保護、少数派の保護を求めている。このコペンハーゲン基準により、中東欧の旧共産圏諸国における市場経済化と民主化が促進されてきた。

一方、東アジアや中華圏のように民主主義国（および台湾のように国家の条件を備えながら、承認を得られていない領域）とそうではない国の間で、このような深い統合を行うことはできない。第5章でみたように、人の移動の自由化あるいは利便化だけを実現する場合でも、その副作用である越境犯罪、あるいは容疑者のボーダーレスな移動という問題に対処する必要がある。ところが、香港では中国本土の司法制度に対する不信から、こうした問題に対処するための中国本土側との刑事協力に関する取決が実現していない。なお、台湾は2009年4月に中国との「司法相互協力協議」に合意し、刑事犯罪捜査では一定の成果を上げている。しかし、台湾の謝文定司法院秘書長によれば中国側が逃亡してきた経済犯罪の台湾人容疑者の引き渡しや中国で服役あるいは勾留されている台湾市民の総数や身元の開示を拒むなどの問題がある<sup>⑨</sup>。香港で懸念された問題についても、台湾

と中国の間で発生しないかどうかは、今後の観察を要する。

また、東アジア地域枠組では、民主主義や人権への取り組みが不十分であるがゆえに、台湾や香港の参加が実現してこなかったという側面もある。確かに民主主義や人権の尊重は、EUがトルコの加盟を認めないように、排除の口実となるケースもある。また、マケドニアの加盟にギリシャが反対している<sup>10)</sup>ように、EUでも既存加盟国の利害のため新規加盟が阻まれている事例がある。しかし、東アジアでは地域枠組における民主主義や人権の取り組みが不十分であるがゆえに、日本に次いで市民社会の形成が進んでいる台湾や香港の参加は、重要な意味をもつのではないだろうか。

## 2. 台湾との「実務関係」の変化

今日、台湾と中国および諸外国の間には、半官半民の交渉窓口機関を通したいわゆる実務関係なるものがある。これは、台湾が国家なのか、それとも領域なのか、領域だとすれば、その所属する国はどこかという地位問題を回避するための措置である。とくに台湾側は政府と交渉窓口機関の組織や人事を区分けし、こうした形式を重視してきた。中国は従来、政府と交渉窓口機関の間に人事交流がある。とはいえ、中国は台湾との関係において地位問題の棚上げに応じる一方で、国際社会においては棚上げに応じることを渋ってきた。台湾によるWTOの制度であるFTAの締結や東アジア地域枠組への参加に支障が出たのも、このためであった。

現時点において、交渉窓口機関が廃止され、政府間関係に移行する可能性は高くない。政府間関係への移行には、台湾の地位を明確化する必要がある。しかし、兩岸FTA構想やWTOプラットフォームなど、陳水扁政権による取り組みが失敗したため、民進党は台湾の地位について主権国家しか認められないという高いハードルを設定するようになった。ECFAやWHAオブザーバー参加についても、民進党は「台湾の地位が矮小化されている」と批判している。こうした批判をかわす必要があるため、馬英九政権としてもAPECやWTOですら台湾が領域として参加するにすぎないという現状の地位に甘んじる姿勢をみせることはできないだろう。

しかし、これには変化の兆しもある。2008年10月の金融MOUは正式名称の記載を避けたものの、台湾と中国の金融当局の間で直接締結された。また、ECFA交渉も形式的には海基会と海協会という双方の交渉窓口機関を通して締結されたが、実際の交渉は経済部と商務部の担当部署の官僚によって直接行われた。そして、台湾と中国の間でECFAをどのように扱おうとも、WTOルール上はFTAであり、いずれWTOにおいてECFAに関する審査を受けねばならない。この審査では、台湾と中国の官僚が同席することになる。同様の指摘は、台湾がWHA（WHO総会に相当）にオブザーバー参加し、閣僚である衛生署長が出席することについてもいえる。台湾の国際空間が拡大することで、台湾と中国の閣僚や官僚が直接接触する機会は増えるだろう。こうした状況が続く場合、従来の交渉窓口機関の存在意義は薄まるはずである。

また、台湾と香港の関係についても同様である。2010年に双方に交渉窓口機関が設置されたものの、これらには双方の政府高官および政務官が役員に名を連ねている。香港側の港台経済文化合作協進会では、曾俊華財政司長（名誉主席）、林瑞麟政制内地事務局長（常務副主席）、劉吳惠蘭商務經濟發展局長、曾德成民政事務局長（副主席）と役員のひとつが政府高官で占められている。それ以外の役員についても李業広主席は行政會議非官守（民間登用）メンバーであり、李大壯副主席は中国の全国政治協商會議委員である。台湾側の台港経済文化合作策進会の役員20名のうち、10名が政府の次官級政務官である。

このように、いわゆる実務関係は徐々に形骸化しつつある。交渉窓口機関は今後開設される駐在機関を管轄し、表面上は事実上の領事業務を拡大するだろう。しかし、実質的な存在意義は地位問題を棚上げするという形式的な理由に限定される可能性が高い。こうした点を踏まえれば、台湾と第三国のFTA交渉もすでに、政治的なタブーは取り払われたと考えるべきだろう。また、東アジア地域枠組への参加についても、APEC、WTO、WHOにおける台湾の扱いに準ずることで可能となるはずである。それには台湾と中国の話し合いだけに任せるのではなく、日本などこれらの枠組および構想に参加する第三国の後押しも必要だと思われる。



## [注]

- (1) 「兩岸融合方向 連戰提邦聯制」『自由時報』2001年1月5日。
- (2) 「九屆全國人大四次會議舉行首次新聞發布會」『人民日報』2001年03月05日  
(<http://people.com.cn/BIG5/shizheng/16/20010305/408505.html>, 2010年2月12日)  
および「江沢民否定邦連或連邦」『自由時報』2001年3月25日。
- (3) 「邦聯納入政綱 國民黨大老反對」『自由時報』2001年7月3日, 「國民黨16全政綱邦聯主張出局」『自由時報』2001年7月25日。
- (4) 連邦制は地方に内政主権の一部を分散した国家の形態を指す。一方, 国家連合は国家の連合であり, それ自体は国家でない点で連邦制と異なる。しかし, 中国の民主派には, 台湾と中国の対等性を主張しつつ, 台湾独立を望まないというジレンマがあるため, このような用語を用いることがある。
- (5) 「零八憲章」の本文の確認には, 張祖樺, 李曉蓉 [2009: 15] を用いた。
- (6) 小国が安全保障上の理由から, 隣接した大国に接近することは, フィンランド化と呼ばれる。台湾が中国に接近する形でのフィンランド化する可能性を指摘した論考には, Gilley [2010] がある。ただし, Gilley は台湾のフィンランド化について, アメリカの安全保障において問題にならないと述べている。
- (7) 東アジアの経済統合における民主主義の必要性については, 竹内 [2006] 参照。
- (8) 「共同体の蓄積」を意味するフランス語である。EUの基本条約だけでなく, EUレベルでの立法(規則, 指令, 決定)や判例, EUが締結した条約などが含まれる。
- (9) 「立法院第7屆第5會期司法及法制委員會第7次全體委員會議紀錄」『立法院公報 第9卷 第25期 委員會記錄』([http://lci.ly.gov.tw/lcew/communique/work/99/25/LCIDC01\\_992501\\_00005.doc](http://lci.ly.gov.tw/lcew/communique/work/99/25/LCIDC01_992501_00005.doc))。
- (10) ギリシャにとってマケドニアの名称は自国の英雄たるアレキサンダー大王の出身地名であるため, 異民族(スラブ系のマケドニア人)がこれを国名として用いることに反対している。

## [参考文献]

## &lt;日本語文献&gt;

- 竹内孝之 [2006] 「アジアは1つになれるか? ASEAN型『統合』からの脱却の必要性」  
『東亜』No.463 1月号, 68-79ページ。
- バラッサ, ベラ [1963] 中島正信訳『経済統合の理論』ダイヤモンド社。

## &lt;中国語文献&gt;

- 張祖樺, 李曉蓉 [2009] 『零八憲章』香港: 開放出版社。

<英語文献>

Gilley, Bruce [2010] “Not So Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits U.S. Security,” *Foreign Affairs*, 89(1), pp. 44-60.