



2021年12月15日

台湾をめぐる「21年体制」の形成

(米中関係研究会コメンタリー No. 11)

小笠原 欣幸

(東京外国語大学)

2021年は台湾をめぐる国際政治が大きく動いた年であった。統一に応じない台湾に対し中国の軍事的威嚇がエスカレートした。アメリカは中国の武力行使を抑止するため、台湾の防衛を支援する動きを強めた。そして日本も台湾海峡の有事を警戒する動きを見せるようになった。台湾をめぐる一連の動きは、50年続いた「1972年体制」の枠組みを変えたように思われる。新たな枠組みは「21年体制」と呼ぶことができるのではないか。そのような問題意識で2021年に何が変わって何が継続しているのかを整理したい。

「72年体制」

台湾をめぐる国際政治は1970年代以来の大きな変化を見せている。1970年代に米中・米台関係、日中・日台関係の新たな枠組みが形成されたが、その方向を決めたのが1972年の米中共同声明と日中共同声明であった。以後、長期間にわたって台湾を取り巻く国際情勢が安定したことから、台湾に関する国際的アレンジメントが形成されたと見ることができる。これが「72年体制」論であるⁱ。

この「72年体制」においては、中華人民共和国の「一つの中国」の主張が大筋で認められ、台湾の中華民国は国際社会から締め出された。これは、台湾を国際政治の片隅に押し込める枠組みであったが、中国が台湾を統治していないという事実はそのまま残った。台湾は、そのわずかな空間のなかで、経済を発展させ、民主化を達成し、生き延びることができた。

日米両国は中華民国と断交したが、台湾との経済的社会的交流は続けたⁱⁱ。そのおかげで台湾は現状維持の力を養うことができた。中国は、日米に台湾との民間交流をやめさせる力はなかった。また、中国の台湾統一の目標は当時から一貫しているが、中国には、自立した国家機構と軍を持つ台湾に統一を受け入れさせ

るだけの実力がなかった。こうして当初は暫定的な枠組みと見られていた「72年体制」が台湾海峡の現状として固定化され、その後ほぼ50年続いたのである。

50年の変化

「72年体制」とは、①中国が主張する「一つの中国原則」に沿った枠組であるが、②台湾が中華人民共和国に統治されない状態である。鄧小平が「平和的統一」を打ち出したことと日米が台湾問題で中国に一定の配慮をしたことで微妙なバランスが形成された。しかし、50年の間に、①台湾の民主化、②中国の国力の増強、③アメリカの影響力の低下という3つの変化が生じた。

1972年の台湾は蒋介石が率いる国民党の一党支配体制で、「台湾は中国の一部であり台湾住民はみな中国人」というイデオロギー（中国ナショナリズム）を上から浸透させていた。それが50年後には、台湾において中国との統一を支持する人は15.6%ⁱⁱⁱ、自分を中国人だと自己認識する人は3.6%^{iv}に減少した。いかなる調査を見ても、台湾の民意は中国共産党が主導する統一は望んでいないことが明確である。

中国共産党は改革開放を推進し経済成長を実現するにつれ、イデオロギーの柱として中国ナショナリズムをより強調するようになった。台湾を吸収して祖国の完全な統一を達成することの価値が増した。江沢民の時代に、台湾企業を呼び込み、中台の経済関係を密接にし、台湾を取り込む態勢が作られた。胡錦濤の時代には、「兩岸関係の平和的発展」を前面に出すことで統一は急がない印象を与え、台湾側の警戒感をある程度下げることにも成功した。それが国民党の馬英九政権の登場と再選につながった。しかし、統一に向けて具体的制度的に何か前進したのかというと、そうではなかった。それに飽き足らなかったのが習近平である。

習近平政権

習近平は台湾統一への強い意志を示し、「兩岸一家親」や「心霊契和」を掲げ海峡兩岸の民族的絆を強調しているが、台湾の声に耳を傾けるということはしなかった。習近平は権力掌握後の早い時点で、自分の任期中に台湾問題を解決する決意（2013年、蕭万長元副総統との会談）、および、一国二制度を推進する決意（2014年、台湾の統一派団体との会談）を表明した。いずれも胡錦濤は、

台湾の反発を考慮して台湾向け演説で言及するのを避けていた主張である。

習近平は、政権第二期に支持基盤が弱まった馬英九を強力な政治力で揺さぶり、国民党の取り込みに成功した。しかし、その結果、台湾の有権者は、中国に屈しない姿勢の民進党を政権に就けた。これは選挙で政権が決まる民主主義国では普通のことであるが、中国はこのメカニズムを理解していない。

蔡英文は2016年5月の就任演説で、中華民国の枠組みの維持や1992年にできた了解の尊重など民進党の政権としてぎりぎりの譲歩を示したが、「92年コンセンサス」自体は言及しなかった。それでは不十分だとして対話のルートを閉ざしたのが習近平政権であった。

習近平の対台湾政策は、ハードパワーによる圧力・威嚇と、ソフトパワーによる取り込みの2本柱であった。だが、前者については、台湾では威嚇に「慣れ」が生じているし、後者については、恵台政策の吸引力も限定的であり、いずれも成功していない。

習近平は2019年1月の重要演説で、「一国二制度」による台湾統一の強い決意、および、「武力使用の放棄は約束しない」を表明し台湾に心理的圧力をかけた。それに対し蔡英文は「一国二制度」の拒否を掲げて2020年総統選挙を戦い、台湾の選挙史上最多の得票数で再選された。習近平が力を入れれば入れるほど、台湾は統一から遠ざかるという状況になった。台湾では「台湾アイデンティティ」が固まり、もはや中国の説得に応じて統一を受け入れる可能性はほとんどない。そのため、習近平の対台湾政策は、武力で平和統一を迫る「強制的平和統一」にシフトしてきている。今後、台湾への圧力を一段と強め、軍事攻撃能力を見せつけ台湾を怯えさせ、米日を引かせ、台湾を無理やり統一交渉の席に着かせることが中国の狙いの基本となるであろう。

バイデン政権

アメリカは、トランプ政権期の後半から台湾を重視する政策を次々に打ち出した。アメリカの台湾関与の高まりは政府、議会、世論など多層的に発生していて、一政党一政権の傾向ではなくなっている^v。

2021年1月にスタートしたバイデン政権は、同盟国と協調しながら台湾に関与して中国を牽制する路線をとってきた。それは、3月の日米2+2、4月の日米首脳会談、6月のG7首脳会談、9月のAUKUS発足、同月のクワッド首脳会談などで具体化してきた。

こうした会談は、対中意識の濃淡もあり、台湾に言及しないものもあり、中国に対抗できるものではないという見方もある。しかし、個別のパーツが重層的に積み上げられることで中国の動きを注視する枠組みとなり、中国にとってはやりにくくなっている。

11月、バイデン大統領と習主席がオンラインで会談した。習近平は、「台湾当局の『米を頼りに独立を謀る動き』そして米側の『台湾を使って中国を制する動き』は火遊びであり、火遊びをする者は必ず自ら焼け死ぬ」として警告を発した。バイデンは、「台湾海峡の現状を一方的に変更する動きに強く反対する」と表明した。

習近平は、「一つの中国原則」が米中関係の政治基礎であり、歴代米国政府はそれを明確に承諾してきたと述べた。バイデンは、台湾関係法、3つの共同声明、6つの保障に規定される「一つの中国政策」を引き続き守っていくと述べた^{vi}。中国側の発表によると、バイデンは「台湾独立を支持しないと述べた」とされる。

この点だけを取り出してみると、バイデン政権の対台湾政策の枠組みは変わっていないように見える。しかし、それは表面的な見方である。ポイントは「一つの中国政策」の使われ方である。オバマ政権までの米歴代政権が「一つの中国政策」を強調する場合、中国に一定の配慮をし、台湾を冷遇する意味で使っていた。それに対しバイデン政権は、現状維持の枠組みで台湾の国際的なプレゼンスを一定程度認め、台湾の自衛/防衛能力を強化するという路線である。それを包み込む形で「一つの中国政策」を使っている。

これは、中国の極端なリアクションを招かない効果を意図していると見ることができると言える。つまり、バイデン政権の「一つの中国政策」は「魔除け」、「護身札」のような機能を果たしている。中国は非常に腹立たしいが、「一つの中国政策」自体を破棄されるよりはましなのでテーブルをひっくり返さない。

国際社会の動き

2021年の特徴は、国際社会で台湾を支持する動きが広がったことである。2020年に新型コロナウイルスの拡大を抑え込んだ台湾への評価を契機に、台湾の民主主義や台湾が中国から威嚇されていることへの関心が広がり、それが2021年に1つの潮流となった。

台湾がマスクを提供したことで、EU首脳であるとか、各国の閣僚であるとか、あるいは米のセレブであるとか、それまで台湾に言及することがほとんどな

かった人物らが SNS で台湾に謝意を表し、台湾を称賛した。

2020年8月にはチェコのビストルチル上院議長が訪台し、「私は台湾人です」と述べ台湾への連帯を表明した。中国は「一線を越えた」（王毅外相）と強く非難し、チェコに部分的な報復を行なったと報道されたが、チェコには打撃にならなかったようだ。

2021年にはリトアニアが台湾と代表機関の相互開設で合意し、同年11月、リトアニアのビリニユスに「駐リトアニア台湾代表処」が開設された。中国はリトアニアが台湾名義での代表処開設を認めたことを厳しく批判し、リトアニア駐在の中国の代表を「大使」から「代理公使」に格下げした。また、中国で活動するリトアニア企業に制裁措置を加えたという報道もある。

このような中国の報復行為に対し、リトアニアは、大統領、首相、外相が中国の圧力を批判し、台湾との関係を発展させていくと表明した。台湾との関係を重視する動きはスロバキアにも見られる。これら中欧バルト海の小国には「権威主義的大国に連携して対抗していく」という発想がある（リトアニアやチェコの政治家の発言）。こうした動きはEUにも影響を与えている。

10月、EUのフォン・デア・ライエン委員長とシャルル・ミシェル大統領は連名で、リトアニアに対する中国の圧力に遺憾を表明する書簡を発表した。同じく10月、欧州議会は台湾との関係強化をEUに求める報告書を圧倒的多数で可決した。報告書は台湾が中国の軍事的圧力に直面していることへの対応も求めている。この決議について、スウェーデン選出の欧州議会議員は、「台湾が東アジアにおいて民主主義の手本であるだけでなく、性的少数者（LGBTQ+）の権利の擁護者にもなっていることは称賛されるべきだ」と指摘している。

同10月、台湾の呉釗燮外交部長（外相に相当）がブリュッセルを訪問し、欧州議会議員らと会談した。また、11月には欧州議会の議員団が初めて台湾を訪問、蔡英文総統らと会談した。興味深いのは、リトアニアもEUも、台湾との交流がそれぞれの「一つの中国政策」に違反しないと表明していることだ。これは、バイデン政権の「一つの中国政策」の使い方を真似ていると見ることができる。

まとめ：「21年体制」の特徴

以上のように、2021年に台湾をめぐる国際政治が大きく動き、「21年体制」と呼びうる新たな枠組みが形成された。この枠組みの特徴を整理しておきたい。

①中国の武力攻撃を抑止するゆるやかな連携の形成

これは、中国の台湾への武力攻撃の抑止を意識したアメリカが、日本、オーストラリア、そしてイギリスなどヨーロッパ諸国とゆるやかに連携する枠組みである。これは「中国包囲網」と呼べるほど強固なものではないし、個別の連携が中国に対抗できるわけではない。にもかかわらず、中国にとってはやりにくくなったことは間違いない。ゆるやかな連携パーツを重層的に組み込んでゆるやかな抑止を形成していくのが21年体制の特徴ではないか。「72年体制」では中国の武力侵攻の抑止はほとんど意識されなかった。アメリカが台湾重視に舵を切るのは2018年からであるが、このような連携が共同声明のような形で表明されるのは2021年になってである。

②台湾に一定のプレゼンスを認める

「72年体制」では台湾の国際空間はかなり制限されていた。「21年体制」でも限定されているが、空間が拡大した。日米豪欧は「一つの中国政策」を放棄したわけではない。したがって台湾独立を支持しないし、台湾の国連正式加盟を支持するものでもない。ここまでは「72年体制」の継続である。しかし「21年体制」では米日豪欧などがWHOやICAOなどの国連関連機関への台湾のオブザーバー参加を後押ししている。台湾の国際空間を作り出すため、ブリンケン国務長官は「国連システムへの意味のある参加の支持」という言い方をしている。そして、バイデン政権は「民主主義サミット」という新たな国際会議に台湾を招待した。台湾に一定のプレゼンスを認めることが国際社会における台湾への関心・支持の広がりにつながり、ゆるやかな抑止に寄与する。「一つの中国政策」の機能は、「台湾を冷遇する」ことから「台湾に一定のプレゼンスを認める」ことへと変化した。

③中国は軍事的威嚇を一段と強める

中国は統一を妨害する動きに強く反発し、台湾に対する威嚇を強めている。10月初の5日間に150機の中国軍機が台湾のADIZに進入した。強襲揚陸艦の建造・演習など台湾に投射できる軍事力を増強し一段と圧力を強めている。しかし、中国は戦争につながる行動は慎重に避けている。台湾の領海・領空侵入は避けている。中国にとって台湾侵攻作戦は依然としてコストとリスクが高すぎる。ただし、それは米日の抑止と国際社会の監視があつてのことであり、それが弱まれば

中国は軍を動かしてくるであろう。中国が「強制的平和統一」を試みてくるのが「21年体制」の特徴の一部となるであろう。

「21年体制」は「72年体制」の外枠を継承しつつ中身を組み替えた状態といえる。「72年体制」は日米と中国との間に枠組みの合意ができていたが、「21年体制」には合意はない。中国の台湾統一の意志は本気であり、それに対応するため米日豪欧がゆるやかな連携を形成し中国とにらみ合っているのが「21年体制」である。今後の力関係、駆け引きで局面が動いていくので、そのつど危機感が高まるであろう。しかし、中国としても武力行使のコストとリスクを計算せざるを得ないため、ギリギリのところで抑止は可能であろう。このバランスをどう維持していくかが日本にとって死活的に重要になる。

i 若林正文『台湾の政治—中華民国台湾化の戦後史』（東京大学出版，2008年），および，川島真・清水麗・松田康博・楊永明『日台関係史 1945-2020 増補版』（東京大学出版，2020年）を参照のこと。

ii 日本が中華人民共和国と国交を正常化させたのは共同声明と同時の1972年であるが，アメリカは最初の共同声明から時間差があり1979年になった。日本は，中華民国政府と断交したが「地域」としての台湾とは交流を継続できる枠組みを作り出し，アメリカもその方式を用いて台湾との実質関係を維持した。

iii 「聯合報」の2010年から2019年までの10年間の民意調査の平均値。同調査の独立支持の10年間の平均値は29.3%，現状維持の支持の平均値は49.4%。

iv 政治大学選挙研究センターの2010年から2019年までの10年間の民意調査の平均値。同調査の「台湾人」という自己認識の平均値は56.3%，台湾人でもあり中国人でもあるという自己認識の平均値は36.4%（小笠原欣幸「台湾総統選挙7回の概括」『日本台湾学会報』第23号，2021年）。

v 佐橋亮『米中対立—アメリカの戦略的転換と分断される世界』中央公論新社，2021年。

vi 中国の「一つの中国原則」とアメリカの「一つの中国政策」については，小笠原欣幸「『一つの中国原則』と『一つの中国政策』の違い」[小笠原HP]

http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/analysis/one_china_principle_and_policy.htmlを参照のこと。