



IIPS

Institute for  
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

## 兩岸関係「現状維持」の構図

—台湾海峡で軍事衝突はあるか—

・ 平和研レポート ・  
主任研究員 星山 隆

*IIPS Policy Paper 314J*  
*January 2006*

財団法人  
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2006  
Institute for International Policy Studies  
6<sup>th</sup> Floor, Toranomom 30 Mori Building,  
3-2-2 Toranomom, Minato-ku  
Tokyo, Japan 〒105-0001  
Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404-6650

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。



## 目次

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1. はじめに (要約)                 | 1  |
| 2. 台湾をめぐる状況 (台湾の民主化進展と民意の安定) | 2  |
| (1) 台湾住民の民意                  | 2  |
| (2) 憲法改正                     | 4  |
| (3) 国民党が政権を奪回した場合の两岸政策       | 5  |
| 3. 中国をめぐる状況                  | 8  |
| (1) 中国の対台湾政策                 | 8  |
| (2) 中国が置かれた国際環境              | 10 |
| 4. 中台の軍事バランスと米国の軍事介入可能性      | 13 |
| (1) 两岸のミリタリーバランス             | 13 |
| (2) 米国による軍事介入の可能性と曖昧政策       | 14 |
| (3) 曖昧政策による誤解や計算違い           | 15 |
| 5. 米国の政策                     | 18 |
| (1) 曖昧政策の基本的枠組みの有効性          | 19 |
| (2) 現状維持政策とは何か               | 20 |
| (3) 米国による現状維持政策の採用           | 21 |
| (4) イエローライン策                 | 22 |
| (5) 米国による中台バランス策             | 23 |
| (6) 米国による対中関与策               | 24 |
| 6. 今後の两岸関係                   | 26 |
| (1) 世界の現状とグローバル化の影響          | 27 |
| (2) 「一つの中国」                  | 28 |
| (3) 两岸問題の国際性                 | 29 |
| 7. 終わりに                      | 30 |

## 1. はじめに (要約)

我が国が位置する東アジアの安全保障情勢については、北朝鮮の核をめぐる動きが大きな注目を集めてきているが、この地域のもう一つの大きな不安定要因である中台関係でも2005年の一年間、今後の行方を左右する重要な動きがあった。

中国においては2005年3月、台湾に対する武力行使を法制化する反国家分裂法が成立したし、その後連戦国民党主席の訪中という歴史的ともいえる国共接近があり、国民党が野党とはいえ中国の懐柔策が功を奏し始めたことを印象付けた。また、中国の経済発展、軍事増強が続き、かねてより2005年頃には两岸のミリタリーバランスが崩れると言われてきたが、すでに現実化しているとの見方は多い。更に、米国は対テロ戦争遂行のため、引き続き中国に協力を求めざるを得ず米国の两岸政策も中国寄りになっていると一般に受け止められている等、两岸の力関係が大きく中国に傾いていると見られている。こうした見方はとりもなおさず、两岸関係のバランスが崩れつつあり、その不安定が遠からず两岸の軍事衝突を引き起こすのではないかと、その場合に米国のみならず日本も巻き込まれざるを得ないのではないかと懸念になっている。

本稿では、两岸の力関係は明らかに変化しているものの、この一年の一連の動きを含め大きな流れを見る限り、两岸関係にはむしろ一種の均衡の構図が生まれているとし、日本を含む地域の懸念である軍事衝突が起こる可能性は短期的には低くなっていると論ずる。すなわち、两岸の主要プレイヤーである米中台の三者が、三様の事情により当面の間两岸関係を「現状維持」とすることで利害を一致させている、特に米国政府が两岸関係の現状維持に向けて政策調整を行っていると分析する。

三者のそれぞれの状況を要約すれば、(1)台湾では、两岸関係の現状維持を望む住民の意思がより顕著になっており、政権が交代しても民意と異なる两岸政策はとれなくなっている。そしてこの民意を反映して、2005年6月に法的「独立」を事実上極めて困難にする憲法改正が成立した。一方、(2)中国では、同年3月に胡錦濤国家主席が党、国家、軍の全権を握り、その两岸政策が明らかになったが、国内外の情勢を踏まえて粘り強く两岸問題の平和的解決をめざすとの姿勢が鮮明になった。また、(3)米国は対テロ戦争に軍事・外交資源の大宗をとられるとともに、中国の国力が増大する中で、新たな戦線を開くことを望まず従来以上に两岸の現状維持を強く求め

る政策を推進し始めている。

1996年の台湾海峡危機前後に始まった約10年間に及ぶ兩岸の「台湾独立」をめぐる対立が、ここに来て落ち着きある種の均衡が生まれた背景としてはいくつかのものが考えられる。その一つはグローバル化による様々な影響であり、特に、2001年の9.11以降、国際情勢が不透明感を増す中で、三者がそれぞれに将来不安を感じ、暫定的な現状維持という形で自らの安全ひいては国益を求めることに利益を感じたものにとらえることができる。また、兩岸関係にとりこの20年前後にわたり進化した台湾の民主化並びに中国の台頭という二つの巨大な変数に対し、米中台が自らの利益を損なわず、かつ軍事衝突を避けるための方途を探る試行錯誤の経験から、問題の困難性を改めて実感すると同時に、相互の政策上のボトムラインを不十分ながらもある程度予測しうるようになった安心感も大きいと思われる。

しかしながら、米中台の三者が求めている「現状維持」の意味はそれぞれで異なりその分不安定な均衡であることも確かであり、当面安定するとはいっても過去10年と比した相対的なものである。三者の誤解や計算違いにより不測の事態が起こる可能性は引き続き存在する。ましてや現状維持は現状維持であり、問題の解決ではありえない。中長期的に見れば兩岸関係を規定する基本矛盾は、不変どころか台湾の民主化や中国の国力増大により拡大している。したがって、この相対的な安定時期において将来の平和的解決に向けての布石を打てるのか否かが、米中台のみならず東アジア地域全体の方向性を決める可能性が高いのである。

以上の見方につき、順に検討していくこととしたい。

## 2. 台湾をめぐる状況（台湾における民主化進展と民意の安定）

### （1）台湾住民の民意

蔣経国総統時代末期の1980年代後半以来20年近くの民主化進行の過程で、2000年に長年台湾政治を支配してきた国民党が総統選挙で敗れ、代わって「独立」を標榜する民進党が政権を獲るに到った。その結果、台湾住民はこれまで以上に自由な意思の表明が可能となり、政権選択の自由も与えられることになったが、この機に一気に独立に向かって進むことはなかった。長年の植民地支配を経験し、その後、国

民党一党独裁政治にあえぎ、さらに大国中国に飲み込まれるとの脅威を経験してきた大多数の台湾住民の選択は複雑で現実的である。この点、グローバル化によりナショナリズムの台頭が著しい国際社会の潮流とは好対照をなしている。

台湾住民に対する最近の世論調査（2005年8月）をみると、兩岸問題で「統一」と「独立」のどちらの立場をとるかとの問いに対し、約85%が広い意味での「現状維持」（「現状維持後、統一又は独立に向かう」を含む。）を選択している。これは10年前の調査結果である79%に比しても高く、大多数の住民が「現状維持」を一貫して選択し若干ではあるが増加していることを示している。特に、狭い意味での現状維持の志向（「(当面は) 現状維持し、状況を見て独立か統一かを(将来) 決定する。」又は「永遠に現状維持。」を志向する。）を見ると10年前の46.5%から59.5%に大きく上昇し、統一か独立かの判断を意図的にしない又はできない層が拡大している点が注目される(注1)。これらの数字から判断できるのは、政権の交代に関わらず、総じて現状維持層は漸増傾向にあり、自らの選択がいかなる結果をもたらすのかが不確定な状況下、統一か独立かの決断を望まないとの世論は更に底堅くなっているとの事実である。そして、この傾向は世代交代が進むことにより強まることが予想されている(注2)。

注目すべきは、8割以上を本省人が占める台湾では自らのアイデンティティを主張する傾向が引き続き強まり、中国による統一への圧力や台湾の国際空間の縮小に対する対中反発が全体として高まっているにもかかわらず(注3)、個々の住民レベルではその当然の帰結と思われる「独立」志向は強く自制され、大多数の台湾人が少なくとも当面は「独立」を回避すべきとの強い意思を表明していると解釈できることである。

このような民意の形成の要因については、①1996年の台湾海峡危機における直接威嚇や最近では2005年3月の反国家分裂法の制定等多くの文攻武嚇（言論や武力で威嚇すること）が繰り返される中で、中国に対する脅威認識が次第に形成されてきたのか、②中国の経済発展や政治的变化の中で、中国から得られる経済的実利への期待が高まり中国の将来の民主化に対する希望を見始めたのか、また、③グローバル化により世界の先行きが不透明感を増す中で台湾住民が一定水準に達した自らの生活を守るために安定を求めているのかについては、統計的なものはないようであるが、こうした要因が合わさり、当面の「現状維持」が強く選択されているものと思われる。

今後、総統選挙（次回2008年）にせよ、立法委員選挙（次回2007年）にせ

よ、兩岸関係は引き続き台湾政治の一つの重要な争点として民意が問われていくこととなるが、「一つの中国」問題は後世代の判断に委ねるべきとの世論の趨勢は、時々の選挙結果に関わらず台湾政治を強く規定していくものになると思われる。つまり兩岸政策に関する民意を無視して時の政権が極端に走ることは難しくなっている。例えば、台湾では2005年6月の憲法改正において立法委員選挙の制度が変更され、これまでの中選挙区制から小選挙区・比例代表並立制になり、今後、選挙結果が一つの政党に偏る傾向が強まっていくことが予想されるが、兩岸関係という観点から言えば民意は概ね現状維持を志向する方向で安定しており、選挙結果にかかわらず、兩岸関係に大きな変化が出ることは予想しにくい（選挙においては内政、外交、経済等政治全般を総合的に判断した上で選択がなされるが、兩岸問題の扱いに限っては、累次の世論調査結果があり、選挙に勝利した与党であっても別途明確な選挙公約をしていない限り選挙民から信任を得たとみなすことは困難であろう。）。

## （2）憲法改正

2005年6月、やはりこのような民意を反映したと思われる一つの重要な憲法改正が行われた。これまで憲法の改正は比較的容易であったが（李登輝総統時代に6回実施）、今後は、憲法改正権限をもつ国民大会が廃止され、代わって住民投票が導入されることとなった。立法院の4分の1以上の発議と4分の3以上の出席、並びに出席委員の4分の3以上の賛成が必要である点はこれまでと同様であるが、その後、住民投票を行い、「投票者数」ではなく、「有権者数」の過半数の賛成があってはじめて成立するよう改正された。この改正の結果、台湾が憲法改正により台湾独立を行うという、中国が最も警戒していたシナリオは著しくハードルが高くなり実現は実質的に困難となった。

これまで、中国が武力行使を行う場合として、実際に最も起こりうるシナリオは台湾独立を標榜する民進党が政権をとり、台湾独立を宣言することだといわれてきた。武力行使を触発する宣言とは、例えば台湾の総統が単に宣言したり発言するだけではなく、憲法改正により法的に行うことだと一般に見られてきたが、今回の憲法改正によりそれが困難になった。逆に言えば、そのような重大な政体の変更は憲法をもってのみ行おうとの認識が兩岸を含め広く共有されることになったと考えられる。例えば、国号や領土を変更する場合には憲法手続に従って民意によって決められることが

明らかになった。

憲法改正ではないが、台湾では2003年11月に住民投票法が採択され、その後翌年5月の総統選実施時に行われた住民投票において、①中国の対台湾ミサイル配備に対抗する防衛強化、②中国との対等協議実施、の2点に関する是非が問われた。表面上は国家の根幹に関わる内容ではあるものの台湾独立に直ちにつながるとはいえないこれら設問であっても、兩岸関係に不要の軋轢を生むものとして、中国、米国そして台湾の野党が反対する中で実施されたが、投票者数が有権者の半数に満たず不成立に終わった。これも、台湾住民による現状維持への志向が強いことの証左と見ることが可能であり、今後、兩岸関係に関する住民投票が行われたとしても、統一、独立という極端に傾く決定が出る可能性は極めて低いことを示唆したものといえる。

### (3) 国民党が政権を奪回した場合の兩岸政策

一部メディア等では、民進党を独立派、国民党を統一派と色分けし、民進党が勝てば独立の方向に向かい、今後民進党（等の与党勢力）から国民党（等の野党勢力）に再度政権が移れば逆に台湾は早晩中国に統合されるとの単純な見方をする例が見受けられる。実際、台湾における選挙戦でもそうした争点が誇張された形で繰り返されているが、与党民進党は、政権を握って5年余り、その党是に鑑みれば当初一般に抱かれた懸念に比し、概ね現実的な中国政策をおこない政権党として民意を反映させようとの意思をもち、また不十分ではあってもそうした現実的な政策を実施する能力があることを示したと評価できよう。すなわち、陳総統は2000年の就任式で、台湾内外の懸念に答えて、兩岸関係に関し抑制的な政策を公表したが（注4）、これは台湾側として中国の武力行使を誘発する恐れが強いと思われる所謂レッドラインを自ら示し、その範囲内で兩岸関係を運営していく方針を示したものである。残念なことは、「一つの中国」問題をめぐって兩岸双方の折合いがつかず、民進党の兩岸政策が強硬になっていったことであり、兩岸双方に対話の用意があるにもかかわらず未だ対話の緒にも就けていないことである。

また、国民党についても、一党独裁時代から「民主、自由、均富の下での一つの中国」を党是としてその実現のため長く中国と対抗してきたのであり、国民党が下野し党主席が李登輝から連戦に交代してもその目標が変わったわけではない。そもそも、兩岸対立の中核は主権問題であるが、台湾が独立国家として主権を有しているとの原

則的立場は国民党も民進党も同様であり、その意味で中国との妥協は現状極めて困難である。中国が民主、自由、均富の国になるのは中短期的には困難であるとみられることから、今後、国民党が政権を奪回した場合、自らが1991年に策定した国家統一綱領にしたがって「一つの中国」政策をかつての政権時代と同様に慎重な姿勢で段階的に進めていくものと考えられる(注5)。小さい台湾が、大国の中国に飲み込まれることなく、自らの主張(例えば民主、自由、均富の下での「一つの中国」)を国際社会に訴えていく戦略手法がそう多くあるわけではない。蒋親子時代のように中国との接触を絶ち敵対し続けるのか、またグローバル化が進展した時代における李登輝政権や陳水扁政権のように、民主化を進めるとともに実務外交を推進し自らの主張と存在をプレイアップすることにより、不可避的に中国と対立しながらも国際社会の中で埋没することを避けるのか。今後国民党が政権を奪回する場合、「一つの中国」の方針の下、積極的に中国との対話を進めていくとの政策を採ることは間違いないと思われるが、台湾内の世論を踏まえつつ、かつ台湾の存在を埋没させないためには直線的な対中融和策をとるとの選択は考えにくく、その意味で、李政権や陳政権と大きく異なる政策を採るにはおのずから限界があろう。

その点、第3次国共合作かと内外の耳目を集めた2005年4月の連戦国民党主席の中国訪問も国民党、中国、米国のそれぞれの思惑が一致して実現したものと見られているが(注5)、政治パフォーマンスの要素が強く、国民党であれば中国との関係をうまく行えるとのアピールを台湾内部向けに行うことを主に意図したことは明らかであろう。その後の動きを見ても、これまでの国民党の两岸政策、立場を変更するようなものではない。国民党から分派しその後急進的な統一派になった新党(1993年結成)が現在ほぼ力を失ったように、国民党がこれまでの两岸方針を変更し、早期統一に向けて大きくシフトするとすれば、現状維持を求める民意に反することになり、そのような選択を行いうる政治状況にはない。したがって、国民党政権が「一つの中国」の看板を掲げる一方で、民進党政権は「一つの中国」につき議論はできるが将来の两岸関係の前提ではないとする点で両者の基本原則は大きく異なるものの、現状維持を志向する民意に規定され、実際に两岸問題でとりうる政策の幅は決して大きくないのである。現に、三通政策にしろ、経済政策にしろ、两岸協議にしろ、民進党と国民党の基本的な認識に大きな違いがあるわけではない。例えば、三通政策に関し、民進党は概して慎重、国民党は概して積極的という姿勢の相違はあるが、三通を実施す

る上での安全保障上の問題意識やその他の影響に関する認識自体に大きな差があるわけではない。

いずれにしても、仮に国民党が政権に復活し、統一協議が進展した結果、例えば、「一つの中国」の下、香港のように「一国二制度」を受け入れるというような場合には、憲法の改正が必要になるが、現状において台湾住民がそのような選択を行うかには大いに疑問がある。

(注1) 行政院大陸委員会実施の世論調査

「台湾は統一すべきか、独立すべきか」

|                       | 1995年8月 | 2005年8月 |
|-----------------------|---------|---------|
| ①「現状を維持。独立か統一かは将来決める」 | 35.4%   | (34.3%) |
| ②「永遠に現状維持」            | 11.1%   | (17.2%) |
| ③「現状を維持し、将来独立に向かう」    | 9.9%    | (14.4%) |
| ④「現状を維持し、将来統一に向かう」    | 22.7%   | (13.2%) |
| ⑤「直ちに独立宣言」            | 5.9%    | (7.2%)  |
| ⑥「直ちに統一」              | 2.8%    | (2.7%)  |

(本結果の分析)

|                       |         |       |
|-----------------------|---------|-------|
| (イ) 広義の現状維持 (①+②+③+④) | 95年8月調査 | 79.1% |
|                       | 05年8月調査 | 84.8% |
| (ロ) 狭義の現状維持 (①+②)     | 95年8月調査 | 46.5% |
|                       | 05年8月調査 | 59.5% |
| (ハ) 狭義の独立志向 (③+⑤)     | 95年8月調査 | 15.8% |
|                       | 05年8月調査 | 20.0% |
| (ニ) 狭義の統一志向 (④+⑥)     | 95年8月調査 | 25.5% |
|                       | 05年8月調査 | 13.8% |

(注2) 中国大陸研究第46巻第5期2003年9・10月号「あいまいな態度又は不確定な未来」国立政治大学陳義彦・陳陸輝。同論文では、世代を3つに分け世代別の統独傾向も分析しており、高年齢層に比し、若年層に「統一」及び「現状維持」傾向が強く世代の交代により現状維持傾向がさらに高まる傾向を示唆している。

また、注目すべき特徴として、2001年以降、「中年層」と「若年層」の間で「独

立」傾向が減少しているとして、その原因を中国の経済力上昇の可能性ではないかと推測しているが、筆者は9. 11による影響が強いのではないかと推測する。

(注3) (注1) の世論調査における(ロ)、(ハ)及び(ニ)の分析結果を見ると、台湾ナショナリズム高揚(アイデンティティの強化)、すなわち、統一志向が弱まり、独立志向が高まる傾向を読み取ることができる。

(注4) 陳総統は2000年5月の第1期総統就任式で「中国が武力行使をしないならば」との条件の下、①独立宣言はしない、②国号を変えない、③二国論を憲法に入れない。④統一か独立かという現状の変更に関する住民投票をしない、⑤国家統一綱領や国家統一委員会を廃止しないと公約した。

(注5) 国家統一綱領(1991年3月5日決定)(抜粋)

- 目標：民主・自由・均富の中国を打ち建てる。
- 原則：大陸と台湾はともに中国の領土であり、国家の統一を完成することは中国人共同の責任である。
- 進行過程：(1) 短期—交流互惠の段階  
(2) 中期—互信協力の段階 (注：互信＝相互信頼)  
(3) 長期—協商統一の段階

(注6) 中国は「反国家分裂法」制定による国際イメージの悪化からの回復の必要、国民党は5月の国民大会代表選挙、7月の党首選をにらんだ選挙戦略とともに連戦主席を中心とした勢力による党内駆け引きが背景にあり、また、米国は遅延する武器売却問題の解決のため国民党を含む野党と折り合うこと然るべしとの判断があったと分析している。(松田康博「蛇行する台湾の政治潮流と中台関係」、「東亜」2005年9月号)

### 3. 中国をめぐる状況

兩岸において軍事衝突が起きる可能性を見る上で最も懸念されていた台湾の独立の可能性につき、台湾の民意が独立を否定しておりその傾向はむしろ高まっていることからその可能性は低くなっていると論じた。この章では中国の対台湾政策につき検討し中国が台湾に対し限定的なりとも武力侵攻を行う意図があるのか、そして中国を

めぐる国際環境はそれを許容するのかにつき検討する。

### (1) 中国の対台湾政策

2005年3月に胡錦濤国家主席が国家中央軍事委員会主席に就任し（党、国家、軍の全権を握ったことになる。）、新政権として初めて対台湾政策を明らかにしたが基本的に大きな変更があったわけではない。同主席の3月の発表にもあるように（注1）、「一つの中国」原則を堅持し、平和統一をめざすが、台湾独立には決して妥協しないとの立場を繰り返した（注2）。しかし、その後に出た反国家分裂法と併せ読むと、胡錦濤政権の対台湾政策は、江沢民時代に比しても、国内外の情勢を踏まえて粘り強く兩岸問題の平和解決をめざすとのニュアンスが顕著である（注3）。

2005年3月に制定された反国家分裂法は、中国にとってのマイナス面ばかりが国際社会において強調されてしまったが（注4）、逆に評価しうる注目点もあった。特に、台湾に対する武力行使の要件に大きな変化が出ている。ここでは以下の3つの要件が示された。

- ①台湾独立勢力が、いかなる名目、形式でも台湾を中国から分裂させる事実
- ②台湾の中国からの分裂を引き起こす可能性のある重大な事変
- ③平和統一の可能性が完全に失われた場合

これまで中国は、2000年の台湾白書にもあるように統一交渉の拒否（交渉の引き延ばし）を武力行使の一つの要件にしてきたが、今回はその明文化を避けている点は重要である（注5）。その理由は明らかにされていないが、同白書で右要件が明文化された当時、台湾においては様々な憶測、議論を呼び起こされた経緯に鑑みれば、今回の不挿入は中国側が意図的に統一の緊急性すなわち武力行使の可能性を否定したメッセージと受け取ることが自然であろう（注6）。「交渉引き延ばし」を武力行使の要件にすることは蔣経国総統時代にもあったように決して新しい概念ではないが、この要件が全国人民代表大会による法律制定という形で中国国内における意思調整を完了した点に注目すべきであろう。

また、これまで定番であった「外国の侵略」があった場合には武力行使を發動するとの要件も落ちており、従来その意味するところは米国による台湾の支配と見られていたことから、米国との協調関係を意識していることは明らかである。これらの代わりに新しく付加された要件は「平和統一の可能性が完全に失われた場合」であり、温

家宝首相が訪米の際の講演で「我々は誠心誠意台湾問題の平和的解決を望んでいる。一縷の望みさえあれば和平の努力を放棄しない。」と述べたこと（注7）、胡主席が「台湾海峡の情勢にはある種の緩和の兆しが見えている。平和統一を勝ち取るための努力を決して放棄しない。」等のメッセージと考え合わせると、統一は慌てない、兩岸問題は平和的に解決できるとの自信を示したものと解釈できる。

以上のような中国の宥和姿勢は、胡錦濤政権になり初めて出てきたわけではなく、江沢民政権の終盤（2002年頃）から形を成してきたものと見られるが、こうした傾向が今回新政権の下でかなり明確な形で打ち出された点が、当面の兩岸情勢を見る上で特に重要であろう。

## （2）中国が置かれた国際環境

中国が対外的に表明している対台湾政策のみならず、中国が置かれた国内及び国際環境にも注目すべきであろう。中国をめぐる内外の情勢の主なものは以下のとおりであるが、これらから判断すると、「一つの中国」原則は譲れないものの、兩岸関係を現状に維持し、当面は経済発展に集中したいとの意図が明らかになる。

### （イ）経済成長が最優先課題

中国が今後地域の大国としてのみならず世界の大国として成長していくためには、少なくとも当面の間、経済建設に集中する時間とそれを可能にする平和的・安定的国際環境が必要である（注8）。中国にとり中国共産党の一党支配の維持は大原則であるが、経済発展の過程でこの体制を脅かす恐れのある経済的・社会的格差問題や民主化要求の高まり等の国内問題が深刻さを増していると見られており（注9）、これら種々の問題の解決に当たりその基盤となる経済成長は何にも増して喫緊の課題である。その意味で、台湾の統一問題は中国政府にとり同じく大原則ではあるが、香港問題がそうであったように解決の先送りが可能である。

### （ロ）対米関係の重要性

9. 11以降確立された米中間の戦略的な枠組みの持続は中国にとっても極めて重要である。米国が中心となり推進する対テロ戦争や大量破壊兵器の不拡散問題、更にはエネルギー問題に関連した中東の安定は、当然のことながら中国自身にとっても死活的に重要な国益であり、両者が共通の目的の達成に向けて協力すべき必要性は一過性のものではありえない。また、WTOに基づく市場開放が今後本格化する中で中国

がその国内調整という困難を乗り越え経済発展を維持していくためには世界経済の中心である米国との良好な関係が不可欠である。更に、米中関係の改善を反映して、兩岸関係の取扱いに当たって米中間の関係が良好である限り、台湾の独立傾向を抑えていくことができると中国が強く認識している点も重要である。

#### (ハ) 台湾の独立可能性の減少

武力行使の要件とされてきた台湾の独立の可能性は、上述のとおり台湾における憲法改正により大きく減じたので、中国として軍事威嚇を前面に押し出す必要性は当面薄れてきている。注目すべきと思われるのは、胡国家主席の兩岸政策が対外的に明らかになったのは台湾の憲法改正前であり、中国は台湾の独立可能性が減ったことで更に安堵し、台湾問題に注いできた精力の一部を他の問題に振り向けることが可能との自信を深めたと思われる。

#### (ニ) 東アジアの安定における中国の役割と責任

中国は地域の大国として、東南アジアではASEANを中心とした国際協力やFTA締結、北東アジアでは北朝鮮をめぐる六者協議実施に主導的な役割を演じている。このように平和と安定を旨とする地域秩序を構築するという動きが積極的に進められているこの時期に、中国が台湾に対し武力行使を行うこととなれば地域社会のみならず国際社会における致命的なイメージダウンになることは疑いなく、至上命題である経済発展をも危うくすることからそのような方向は可能な限り避けるはずである。

(注1) 胡主席の台湾問題に関する意見発表(2005年3月6日、中国駐日本大使館ホームページ)(抜粋)

胡主席は「現在、兩岸関係には台湾独立への分裂活動を抑える新たなプラス要素が出ており、台湾海峡の情勢にはある種の緩和の兆しが見えている。しかし、「台湾独立」を掲げる分裂勢力とその活動に反対するための闘争は依然として厳しく複雑だ。」と述べた。胡主席は新たな情勢における兩岸関係の発展について、次の4つの意見を示した。

- (1) 「一つの中国」の原則を堅持し、決して動揺しない。
- (2) 平和統一を勝ち取るための努力を決して放棄しない。
- (3) 台湾の人々に希望を寄せるという方針を決して変えない。
- (4) 「台湾独立」への分裂活動に対しては、決して妥協しない。

(注2) 台湾問題に限っては、妥協の余地はないと北京は考えている。北京はこれまで台湾が独立への動きを見せれば、いかなるコストを払っても阻止する、戦争も辞さないとい度も宣言してきた。この宣言を無視するのは危険である。-----北京が軍事力によって台湾を統合しようとする計画を本気で立案したことはこれまで一度もない。現在も北京は軍事力による再統合には消極的である。いずれ、台湾における独立への願いも廃れ、統合への望ましい環境が出現すると適切に判断しているからである。

(Kishore Mahbubani, *Foreign Affairs* 7/8 2005)

(注3) 反国家分裂法に関し、江沢民8項目提案(祖国統一の大業の完成を促進するために引き続き奮闘しよう。1995年1月)との比較で、本文で触れた武力行使の発動条件以外に注目される表現として、「江8点」の中で数度にわたり言及されている「一国二制度」の記載がない点が挙げられる。台湾住民の多数が受入れ難いとしている「一国二制度」(2005年9月の行政院大陸委員会の世論調査では、賛成11.4%、反対72.6%となっている。)については、明文化を意図的に避けた可能性が高い。また、「反国家分裂法」では、「武力行使」を「非平和的手段」と言い換える等、内容はともかく少なくとも修辞上は台湾住民に配慮する姿勢がより顕著である。

(注4) 2005年に制定された反国家分裂法は、武力行使を法制化し、台湾に対し、中国の強い決意を示したことになり、台湾住民の対中国脅威観を強めるとともに、国際社会にも悪しきシグナルを送ってしまうことになった。台湾における住民投票法の成立の結果としてこのような法律制定に動いたものとされているが、結果として中国軍の近代化に必要な最新技術の提供元であるEUの武器輸出禁輸措置も継続されることになってしまったと見られている。

(注5) 台湾が武力行使を発動する要件

(1) 台湾白書(「一つの中国の原則と台湾問題」、中国国務院台湾事務弁公室、国務院新聞弁公室、2000年2月)

- ① 台湾が何らかの名目により中国から分離するような重大事件が起こった場合
- ② 外国が台湾を侵略する事態が現れた場合
- ③ 台湾当局が交渉による两岸統一問題による平和解決を無期限に拒否した場合

なお、今回の反国家分裂法に定めた各要件の内容が総じて曖昧になった点をとらえ、その分台湾にとり脅威になったとの見方もあれば、法律により北京の行動に歯止めをかけることになるとの見方もある。(Kenneth Lieberthal, *Foreign Affairs* 3/4 2005、

p.57,58)

(注6) 2001年9月、銭其琛副総理は、台湾が「一つの中国」を受け入れれば中国は統一につき我慢強く待つことができる旨公けに述べたが、この説明は「引延ばし」要件を明らかにしたものであり北京は統一を急いでいるのではないかとの憶測を否定するものであったとし、結論として北京は「統一の時間表」をもっていないことは明らかであるとしている。(Chen-Tung Asian Survey VOL.XLV,No3.May/June 2005)

(注7)「一縷の望みを捨てない」との表現は、中国首脳がここで初めて使用した。(「台湾研究・経済」2005年第1期 郝望「中国和平掘起与台湾問題」)

(注8)「少なくとも今後数年は、ワシントンが北京のことを安全保障上の脅威とみなすことはないだろうし、中国も米国の反感を買う事態を回避するだろう。」(Wang Jisi ; Foreign affairs 9/10, 2005)

(注9) 興梠一郎「中国の激流13億のゆくえ」p7-9、岩波新書

#### 4. 中台の軍事バランスと米国の軍事介入可能性

これまで、台湾と中国が今後現状維持政策を採っていくだろうとの見方につき検討した。この章では、兩岸関係の安定性を見る上で重要な兩岸のミリタリーバランスの現状を簡単に概観し、その後米国政府による兩岸政策の現状を見ることにする。その中で、米国が従来より採ってきた兩岸有事の際に軍事介入を行うか否かについては自らの方針を明確にしないと戦略的曖昧政策(以下「曖昧政策」という。)に関し、引き続き中台の軍事衝突を抑止する機能を果たすことができるのかについても検討を行う。

##### (1) 兩岸のミリタリーバランス

本年7月の米国防総省による中国の軍事力に関する報告書(以下、「米国防報告」という。)によれば、兩岸の軍事バランスは、「北京側に傾きつつあるように思われる。」として、断定は避けているものの兩岸の軍事バランスが崩れつつあることを示唆している。台湾当局も同様に「兩岸の軍事バランスが次第に失われつつある。」「兩岸における軍事力の格差はますます拡大すると思われる。」として、台湾の防衛力向上における緊急性の認識を述べている(注1)。

中国が武力行使を行う場合、どのようなシナリオになるかについては、平松茂雄前杏林大学教授によれば、「中国軍は台湾海峡を渡海して台湾に上陸作戦を敢行することを意図していない。弾道ミサイルによる対米攻撃力を保有することにより米国の軍事介入を断念させるとともに、大量の短距離弾道ミサイルによる一斉射撃により戦争初期に台湾の政治・軍事中枢を破壊して戦争の帰趨を決することにより、台湾に政治交渉の場に着かせることを意図している。」とし、短期的な限定戦を予想している。米国防報告も同じく中国軍による短期制圧の意図を示唆し、ミサイル防衛等の防衛費増加を求めている。台湾国防部も同様の見方から中国軍による台湾への最大の脅威は、主にミサイル攻撃と海上封鎖の二つとみなしている。確かに、中国は台湾に対峙する南京軍区に短距離弾道ミサイル650-730基を配備し、その配備数が年間約100基という急速なペースで増え、射程、命中精度も高まっていることを考え合わせると、台湾にとっての軍事脅威は年々高まっている。

中国の軍拡が90年代半ば以降毎年二桁の実質増を続けている以上、台湾がバランス上これに対抗して軍事費を伸ばしていくことは経済的にも事実上困難になりつつあり、そのため兩岸の軍事均衡が破れ、米国として中国と直接対峙する可能性が高まることを懸念することは当然であろう。米国防報告が中国の軍事予算が不透明であるとして、中国の将来の軍事的方向性につき懸念を投げかけ、自制を求めているのは、このような文脈でとらえるべきであろう。

このような状況にかかわらず、台湾の軍事費はといえば増加どころかここ10年間減少傾向にあり、最近でも台湾内における与野党対立により軍事増強が進まず、米国防報告でも中国軍が急速に近代化する中で、「台湾は、中国軍による短期制圧を避ける措置を求められているにもかかわらず、実質国防支出が減少し続けている」と指摘する。台湾の野党が米国兵器購入予算の承認を長期間にわたり引き延ばしているのは、野党が親中国政策から中国との軍事対抗をやめようとしているというより、むしろ野党としての存在感を台湾住民ひいては米国に示すものとみられているようであるが、いずれにせよ、予算承認が遅れれば兩岸のミリタリーバランスに更なる影響が出ることは明らかで、台湾は米国の支援頼みで自助努力を放棄するののかとの米国の不満となっている。

## (2) 米国による軍事介入の可能性と曖昧政策

東アジア地域における安定を求める立場からすれば、軍事的勢力均衡論の是非は置くと、兩岸の軍事バランス自体で均衡していることが望ましく、その上で、米軍という balanサーが存在すれば、地域の平和と安定の観点からは安定感が増すことになる。1996年の台湾海峡危機の際に、米国は空母を台湾海峡に派遣することにより兩岸の武力衝突の危機に介入する意思を示し、突発事態が生じる可能性を防いだが、問題は、今後も米国としてそのような姿勢に変わりはないのかという点である。また、米国の軍事介入可能性に関し、米国が判断を曖昧にしている政策が引き続き抑止力として有効なのかが問題になる（米国政府は当然のことながら自らの政策を「曖昧政策」とは呼ばないし、その政策が曖昧であるとも認めていない）。

曖昧政策とは、米国が兩岸政策における戦略的意図につき曖昧な部分が多いことを指しての総称であるが、最も核心的部分は、兩岸有事の際に、米国として軍事介入を行うのか否か、そして行う場合、いつ、いかなる状況で、どのような軍事介入を行うのかを明らかにしないことである。米国の行動が読めないという不明確性自体が武力衝突の抑止となり、兩岸問題の平和解決を促してきたとの考え方である。しかし、曖昧政策は、長期にわたり有効に機能してきたものの、特に1996年の台湾海峡危機の前後からその有効性を大きく減じているとの見方が根強く、したがって武力衝突の危機が高まっているとの強い懸念は弱まることはない。

その背景としては、曖昧政策が機能していた前提が大きく変化したことにある。まず、①「一つの中国」という兩岸関係の大前提が動揺していること（注2）、また、②台湾の民主主義が進展し台湾住民のナショナリズムが強くなっていること（台湾アイデンティティの強化）、更に、③中国の軍事力が飛躍的に高まる等中国の国力が急速に上がっていること、等がその背景にある。したがって、米国がいかなる場合に軍事介入を行うのかを明確に示さない限り従来以上に誤解や計算違いによる不測の事態が起こりやすい状況になっており、そのため米国が軍事的に巻き込まれる恐れが強くなっていると見られている。この認識が、曖昧政策を改善するなり、放棄することにより、米国の意図をより明確にすべきとの論争につながっている（注3）。

それでは、誤解や計算違いとは具体的にいかなる事態が想定されるのだろうか。

### （3）曖昧政策による誤解や計算違い

具体的な誤解や計算違いの事例につき、米国人学者であるリバーサルは、「不測の

事態が起こりうる要因として、米中台の三者には三様の誤解と計算違いがあるとして以下のように指摘する（注4）。

「中国は、ホワイトハウスが台湾の独立を求めており、そのために武器を売却しているとみているし、米国が軍事介入を行う前に台湾を撃ち破ることができると考えている。仮に、米国が介入してきても北京は米空母撃の撃退というドラマチックな行為で米国を撤退させることが可能と考えている。

台湾は、北京が経済発展と国内政治安定、2008年のオリンピックに注力するので何としても戦争を避けるだろうし、仮に中国が軍事侵攻を行うこととなっても米国が介入し守ってくれる、いずれにしろ戦争が短期的に中国の勝利になろうが米中戦争になろうが、台湾の独自の軍事力増強は大きなインパクトを持ち得ず、武器購入も政治的なシンボルではあっても実質的価値はあまりないと見ている。

また、米国においては、米国によるこれまでの兩岸政策は今後も引き続き有効であり、中国軍との間で相互理解を強化するといった関与の差し迫った必要も薄い。いずれにしろ、兩岸で軍事衝突が起これば米国の軍事力により解決が可能と考えている。

そして、三者のこのような思い込みは間違いであり、こうした計算違いの行き着く先は台湾をめぐる大規模な米中戦争である。」と結論付けている。

こうした見方が、米中台のそれぞれの国内における平均的な見方とは考えられないが、ナショナリズムを背景とした各国の強硬派にはこのような主張があるだろうし、そのような主張が国内の政局やポピュリズムによって時として主流になり、合理的な政策判断を妨げる可能性はある。中国にとっても台湾にとっても、「一つの中国」をめぐる問題は、主権やアイデンティティにかかわる問題であることから、国内政治上、合理性に反してでもやむを得ずギリギリの挑発行動を行い、それがエスカレートしてしまうことは今後も予想されるのである。

例えば、中国政府が人民解放軍の強硬派や高まる内政上の国民の不満を外にそらすため、台湾に対して強硬策をとる場合が考えられる。人民解放軍の大幅なリストラ等による軍内の不満が高まったり、中国の経済成長が急に落ち込むようなことがあればそのような恐れがないとはいえない（注5）。実際に2004年の台湾における住民投票をめぐる確執の際に、中国内部では部分的武力行使にとどまるのであれば米国は許容するだろうとの見方があったと言われている（注6）。

また、台湾でも、2004年に陳水扁総統が2期目の再選にあたり、選挙戦の劣勢

を挽回するため米国の強い反対にかかわらず住民投票を強行したし、北京が2008年にオリンピックを主催する時期をとらえて憲法を改正すると公約したのもそのような事例とみることができる。また、近い将来、台湾の外交活動や経済活動に対し、中国が引き続き締め付けを強化し、台湾の国際社会における生存空間を封殺していくなれば台湾当局のみならず台湾住民自身の不満も極度に高まり、上記のような三者の誤解や計算違いと相まって不測の事態につながっていく恐れがあるのである。

そもそも、仮に中国が限定的な短期決戦で、米国の支援が到着する前に所期の目的を達成しえたとしても、1991年の湾岸戦争の際のイラクのように、クウェート侵略の後に米国から奪回される可能性がある。また、台湾が憲法改正などで国内的に法的独立を宣言したとしても、これを諸外国が国家承認しなければ国際法上の効果が問われることになる。それにもかかわらず、現実には衝突の脅威が存在し続けるのは、兩岸問題の深刻さゆえに、一般に期待されるような理性的、合理的判断が常に行われるわけではないとの恐れが高いことを示している。

こうした誤解や計算違いに端を発し、事態がエスカレートすることをどのように抑えるのが今後さらに重要な課題になるが、次章では、このような事態を避ける策として米国はいかなる政策を採り、また今後採るべきであるのかにつき検討することにする。

(注1) 台湾国防部2005年11月11日発表の「3項目の軍事購入に関する報告書」の中では、「中国の現状と予想される行動から判断し、中国軍による台湾への最大の脅威は、主にミサイル攻撃と海上封鎖の二つと考えられる。台湾は戦力を統合し、弾道ミサイル攻撃の阻止と潜水艦の侵入を防ぐ力を持ってはじめて中国の攻撃を有効に阻止することができる。すなわち、「ミサイル防衛」と「封鎖突破」力を確立することが、台湾軍備にとって急務となっている。」「台湾が米国から購入を予定しているディーゼル潜水艦、P-3C対潜哨戒機、長距離地对空ミサイル・パトリオット(PAC3)などの兵器は、中国のそうした急激な軍縮による脅威を考慮してのことである。」と説明している。

(注2) 李総統は1999年に兩岸関係を「特殊な国と国との関係」と述べ、2002年には陳水扁総統が「一辺一国論」(中国と台湾はそれぞれ一つの国である。)を唱えた。

(注3) 例えば、台湾の立法院外交委員長であった張旭成は、96年の台湾海峡危機は、1990年のイラクによるクウェート侵攻が米国大使のあいまいな発言により間接的に引き起こされたのと同様であるとして、米国の曖昧政策を非難した。(Nancy Bernkopf Tucker: *Dangerous Strait*, Columbia University Press p.198)

(注4) Kenneth Lieberthal, *Foreign Affairs* 3/4 2005)

(注5) 例えば、中国における2005年の反日デモとほぼ同時期に、北京市では1000名を超す人民解放軍の退役軍人が年金支給額引き上げを求め同市中心部で数日間座り込む騒ぎが起きている。(興梠一郎「中国の激流13億のゆくえ」p239、岩波新書)

(注6) 中国人の中には、台湾(李登輝前総統)が、中国を「張子の虎」と呼び米国との全面戦争のリスクを犯してまで武力行使を行うことはありえないとの論に反駁する必要がある、ワシントンは陳の行動や将来計画(筆者注: 独立に関する憲法改正を行うこと)に懸念をもっていることから、一定の武力行使、例えば小島嶼群を占領したり、一時的な部分的封鎖を行う、台湾の軍事拠点にミサイルを一発撃ち込む程度であれば黙認するだろうと信じている者がいた。(Bonnie S.Glaser *PacNet#21* 2004.5, *Pacifia Forum CSIS*)

## 5. 米国の政策

米国は、兩岸関係の変化そしてそれに伴う曖昧政策の有効性が減少するという事態に直面してどのように対処しようとしているのであろうか。米国としては、引き続き自らが戦争に巻き込まれることなく兩岸問題を平和的に解決させることが最優先課題であるから、そのために曖昧政策のコア部分(軍事介入をするのか否か、する場合はいつ、いかなる場合か)については曖昧性を維持しつつも、全体として何らかの調整を行う必要があるし、現に「現状維持政策」を採用していると論じる。本稿では、曖昧政策と現状維持政策を中心に論じるが、共に兩岸問題の解決策ではありえない。その意味で、今後、米国の兩岸政策はこれらの政策と併せて中台間の対話を促し、解決に向けての努力を懲慥する方向に動いていくものと思われる。

### (1) 曖昧政策の基本的枠組みの有効性

まず、過去の長きにわたり有効性を保ってきた抑止力をめぐる基本構図が根本的に変わってしまったわけではないという点に留意する必要がある。すなわち、米国は、台湾に武器を売却し、兩岸のミリタリーバランスを図る一方で、有事の際の軍事介入の可能性についてはこれを曖昧にすることで、台湾侵攻を抑止し、同時に台湾による挑発的行動も牽制するという構図である。したがって、米国内のあらゆる方面からその政策の有効性につき疑問が呈されてきたにもかかわらず、曖昧政策に代わる有効な政策がないと判断される限り米国は同政策を必要に応じ改善しつつもこれを維持していかざるを得ないのである。米国が曖昧戦略を放棄することが困難な理由は、政策意図を明確にしてしまえば、①米国の政策オプションをしばり、立場を弱くするとともに、結果として米国の責任を増やすことになる、②兩岸問題には主権と民主主義のジレンマがあり兩岸双方に中立的なフォーミュラを作ることは困難である、③兩岸問題が複雑微妙ゆえに、大幅な政策変更を行った場合の影響が予測できずかえって危険であるといった例が挙げられる（注1）。

例えば、1996年の海峡危機の際米空母が台湾海峡に派遣された事実は、武力衝突に至るプロセスを途中で抑止した実例としてとらえられるが、米国政府による派遣に関する政策意図の明確な説明が事後的にもなされないことにより、むしろその曖昧性の継続が、その後の兩岸の衝突を抑止し、米国の balanサーとしての役割を意味あらしめてきたことも事実であろう。

いずれにしろ、曖昧政策の歴史の中で、主に中国の国力向上のゆえに米国の政策上の裁量の余地が少しずつ減じられ、曖昧部分が目減りする一方で政策意図につき明確性を高めざるを得なくなっていることも事実である（1972年の米中共同声明、1982年の武器売却に関わるコミュニケはその代表例）。1996年以降もまた兩岸の状況変化により曖昧政策の調整が必要になり、当時のクリントン政権でもそのような試みがなされたし、親台湾と見られた米国のブッシュ政権でさえも兩岸関係のバランスをとる関係上、「台湾は国家としての主権を有していない」、「台湾の独立を支持しない」等と明確に表明するに到っている。これらの表明は文書になっているわけではなく、また「台湾の独立を支持しない」との発言は前任のクリントン政権でも言われており特に目新しいわけではないが、「一つの中国」に関し、米国として解釈の幅を狭めることになるし、また、民主主義、民族自決を重んじる立場からは許容し難い発言で

あろう。それにもかかわらず、米国政府としては曖昧さを犠牲にしても、兩岸のバランスをはかり、軍事衝突の可能性を最小化せざるをえないと判断したものと見ることができる。換言すれば、米国は台湾の一方的な独立を明確に拒否することで危険の種を摘み、もって中国の行動をも抑えることにより、兩岸の「現状維持」を図ろうとしたのである。

## (2) 現状維持政策とは何か

米国が、軍事衝突の危険を避けるため、兩岸のバランスを図りつつより明確な現状維持政策を採り始めていると考える旨述べた。それでは、そもそも兩岸の「現状維持」の「現状」とは何を指すのかという点が重要であるが、実は三者の間に共通の理解があるわけではない。本稿で言う「現状維持政策」とは、米国がとっている「中国に対しては台湾への武力行使や武力による威嚇を行わず、また台湾に対しては慎重に兩岸関係を処理すべきことを求め、双方が台湾の地位を一方的に変更するような言動を行うべきではない」（ケリー国務次官補、2004年4月）とする主張を基本に置くが、米国がそのような政策をとっていることは、2004年の台湾における住民投票の実施可否をめぐる、米国が「台湾海峡の現状に変化をもたらすあらゆるものに反対する。」と述べ、2005年11月の米中首脳会談においてもブッシュ大統領が中台双方の「一方的な（現状変更の）動きに賛成しない」旨述べた事例からも明らかであろう（注3）。他方、中国にとっては、「現状維持」の意味するところが「武力行使」を行う権利を損なうものであれば当然に認められない。また、台湾の現政権にとっては「一つの中国」という前提自体が認められないし、現在の国際的地位にも満足し得ない（注4）。更には、当の米国にとっても、現状維持とは台湾への武器売却等の政策に自ら制限を設けたり、中国の軍拡が今のペースで進むことを認めるといった意図ではないだろう。要するに、「現状維持」の概念自体が不明瞭といえれば極めて不明瞭である。

こうしたことから、三者に暗黙のコンセンサスがあるとすれば（明示の合意は困難である。）、「当面の間、他の二者が現状維持に反する行動をとらないとの条件で、兩岸の双方は軍事衝突につながる恐れのある一方的な行動を慎むことにやぶさかでない。但し、何がそのような行動であるかは自らが判断する。」という手前勝手なものでしかありえない。このような振り幅の広い、不明瞭な「現状維持」ではあるが、複雑な中台関係の現状及び将来に鑑みれば、暫定的対策としてはそれでも重要な均衡状況であ

と思われる。

### (3) 米国による現状維持政策の採用

「現状維持政策」とは、これまで論じてきたように中台も各々の事情により現状維持を志向していることをとらえ、米国が実質的に主導して兩岸の世論、国際世論にも訴えつつ、現状維持の方向に誘導していく政策であるとみることができる。米国が実際にそのような政策を採用しているのか否かは、もちろんその曖昧政策ゆえに定かではないが、そうした意図をもっている可能性は高い。なぜならば、「現状維持」の主張は、これまでのように繰り返し「兩岸の当事者の話し合いによる平和的解決」を訴えるより、兩岸当事者に求めるものがより具体的であるために、抑止の効果が高いと考えられるからである。「平和的解決」の主張と「現状維持」の主張の差は、前者が上位の目標であるのに対し、後者は下位の目標であり上位目標に到達するための過渡的な一手段ととらえることができる。いずれにしても、現状維持政策が、平和的解決という目標に資するものであり、その手段として明確性が増しているという意味で、曖昧政策に対する批判への一つの回答になるであろう。

また、中国及び台湾にとっても、米国の現状維持政策を無条件に認めるわけにはいかないが、米国が兩岸双方に対し極力中立性を保ち、現状維持政策を主導するというのであれば、双方にとりベストではないにしても当面の間は暗黙の形でそれに乗ることには異論は少なく、仮想のコンセンサスが作りやすい概念なのであろう。

本来、もっとも安定的な現状維持政策は、兩岸当事者が現状維持のラインで何らかの明確な合意をもつことであるし、それが理想であろう。そして、兩岸に強い不信感がある以上、米国のような国が第三者として合意形成の仲介を行うことが望ましいとの提案は事実米国内から出ている（注5）。しかし、米国が現時点で仲介の労をとる可能性は少ないと考える。なぜならば、米国はこれまで一貫して兩岸関係を仲介しないとの政策をとってきており、仲介により自らの政策の「曖昧性」を減じその有効性、柔軟性を失わせる恐れがあるからである。同時に、仲介の結果に対し自らも責任と義務を負うものであるし、場合によっては、仲介の結果、長い間微妙なバランスの上に成り立ってきた兩岸の平和を崩してしまう恐れがあるからである。

それでは、米国政策が採っている、ないし採るであろう「現状維持」政策とは具体的にいかなるものが想定されるのだろうか。それは3つの柱からなり、①イエローラ

イン策、②中台バランス策、③対中関与策の組み合わせであると考える。

#### (4) イエローライン策

まず、1番目の柱としてイエローライン策、言い換えれば早期警告策が考えられる。イエローラインとは、レッドラインとの対比で便宜的に使うが、要するに、レッドライン（危険）は米国の軍事介入や中国の武力行使を招く恐れのある強い行動で超えてはならない一線を指し、イエローライン（警戒）はレッドラインに到らないがそれにつながる恐れのある行動を指す。このような行動に対して、事態が深刻になる前に予防的な意味で警告を発するのである。これまで米国は曖昧政策を堅持し、米国の底意を読み取られることを避けるため、「一つの中国」の意味やいかなる場合に「軍事介入」を行うかにつき極力ヒントを与える発言を控える傾向があった。しかし、「現状維持」を目標にするのであれば、必ずしもレッドラインを明確にすることなく、現状維持から逸脱する恐れのある行動に対し広く警告を発することが容易になるので米国として政策の柔軟性を損なう懸念が少ないという利点がある。

例えば、前述した1996年の台湾海峡危機は米国の意図が不明確ゆえに危機が起こったとされる一つの事例であるが、危機発生のかなり前に行われていた数次にわたる中国の軍事演習に対し米国が明確な警告を発していれば、あるいは危機の発生を未然に防げたかもしれない。しかし、米国は当時曖昧政策を柔軟に運用していなかったため、早めに警告を発することにより米国の危機感を当事者及び国内外に発するとの考えはなかったものと思われる。

2004年の台湾における住民投票実施に到る過程で、少なくとも陳水扁大統領の説明を信じれば住民投票法の制定及び実施はそれ自体、即座に独立につながるものではないにもかかわらず、米国はその実施のみならず、更にその前段階である住民投票法を制定すること自体にも明確かつ強い警告を発した（注6）。また、中国の軍事予算の拡大につき米国が最近懸念を表明し続けているのも、中国の目的、意図が不明ゆえにいずれ兩岸海峡の現状を脅かす恐れがあるという意味でイエローフラッグを立てているものと推測できるのである。このように予防的な意味合いの警告を多用し、また場合により、外交ルートによる懸念の伝達のみならず、相手国国民や国際世論にわかるような形で説明し、その支持を求めることにより、現状維持を確保していくとのやり方が、このグローバル化の時代において今後増えていく可能性が高いと思われる（注

7)。

### (5) 米国による中台バランス策

現状維持策の2番目の柱は中台バランス策である。2002年の半ば以降、米国は兩岸問題につき中国寄りの政策をとっているとの見方がある。2002年に陳水扁総統が「一辺一国」論を発言して以来、米国は自らの立場を説明するに当たり中国にとり好ましい内容の上海コミュニケ(注8)を引用しているし、「台湾は国家としての主権を有していない」、「台湾の独立を支持しない」旨の発言を明確に述べるようになってきているというのである(注9)。

これらの発言は、台湾にとり大きな外交的打撃であるし、親台湾とみられていたブッシュ大統領自身が中国首脳に直接述べていることから、逆に中国にとっては、米国との政策協調により台湾の独立を阻止するものとして高く評価されるべきものである。これは、兩岸衝突の最大の懸念要因が陳水扁政権による独立路線の推進であったことから、バランスーとして当然の行動であったと考えられる。また、2001年の対テロ戦争以来、米国はその世界戦略として「自由と民主」の普及を掲げたことから、逆に台湾が米国の支援を当然視することを牽制する必要がある、同じく2001年のブッシュ政権の対台湾武器売却の承認に対する調整という意味もあり、必然的に振り子が中国側に揺り戻されたと見ることもできよう。米国はこれまでも兩岸のバランスをとることに腐心してきており、時に中国寄り、時に台湾寄りと両者の間を行きかう振り子の調整を行わざるを得なかった。明確性を増しつつあるといっても、コア部分としての曖昧政策を継続する限り、今後も振り子は揺れざるを得ないだろう。米国の振り子が大きく振れるたびに、片一方から強い反発を引き起こし、それによる危機を抑えるため米国の政策の幅がまた狭まってしまふとの悪循環が引き続き起こりうる。したがって、振り子の揺れを可能な限り小さくすることが望ましく、ここにも米国が現状維持を志向する強い理由を見出すことができる。

いずれにしても、米国が真剣に現状維持政策を推進するのであれば、単に一方的にイエローラインを定め、早めの警告を発するだけでは十分でなく、兩岸双方が米国の意図を疑うことがないように兩岸関係の大きな流れの中でこれまで以上に中立の姿勢を保つことにより振り子の振り幅を小さくし、米国が信頼に足るバランスーとみなされる必要が出ているのである。

## (6) 米国による対中関与策

現状維持策の3本目の柱は関与政策である。中国の国力が増大している以上、米国としては中国と敵対することなく、むしろ関与を強めていくことで世界戦略上も兩岸政策上も中国に平和主義的外交を求めていく必要が出ている。ゼーリック米国国務副長官も述べているが、米国は中国を新しい国際秩序を形成していくための責任ある利害関係者と位置づけ、中国は大国としてより重い責任があるとして世界のあらゆる問題で共同作業を行うべきと提案しているのはまさにその趣旨であろう(注10)。言うまでもなくテロとの戦いも大量破壊兵器の不拡散も、また中東の安定も、中国が米国に施しとして協力するものではなく、両者の共通利益であり、善意かつ率直な米中の関わりが地域の平和と安定にも大きく貢献するものと考えられる。

また、米国として、このような国際秩序の形成は米中のみならず、日本を含む関係国との共同作業により重層的に行っていこうとしている点も米国の対中関与方針として重要な視点である(注11)。

軍事面で言えば、例えば、米国軍と中国や台湾の軍の間で接触の増大を増やしていくことが考えられるが、2005年11月の米中首脳会談の結果、米中間の軍事交流の強化が確認されたことは望ましい。

(注1) Nancy Bernkopf Tucker, "Dangerous Strait", Columbia University Press p.205-210

(注2) 「現状維持」の解釈は以下のように米中台でそれぞれ異なり、「現状維持」の曖昧さは不安定な概念で軍事衝突の可能性を増しかねないとしている。(Bonnie S.Glaser PacNet#21 2004.5, Pacifica Forum CSIS)

- ①中国：台湾は中国の一部である。中国政府が正統政府であり、したがって台湾は主権国家としての法的地位は認められない。
- ②台湾：台湾はすでに独立した主権国家であり、その地位は不可逆的である。台湾住民のみが国民投票により別の決定を下せる。
- ③米国：「一つの中国」政策を保持し、兩岸の相違は、米国が巻き込まれないよう両当事者により平和的に解決されるべきである。

(注3) 陳総統は2004年3月の台湾総統選挙の際、陳総統は国民投票を実施する

ことを企図したが、ブッシュ大統領は、国民投票の実施は中国からの分裂を狙うものとの中国の強い懸念に呼応し、2003年12月の温家宝中国総理訪米の際、「台湾の指導者が一方的に現状を変えるような言動には反対する。」旨述べ、国民投票の実施に反対した。右首脳会談終了後、米国務省は定例記者会見の場で、米国は台湾海峡の現状に変化をもたらすあらゆるものに反対すると述べ、この中には今回の住民投票も含まれると指摘した。(中川昌郎、「東亜」台湾の動向、2004年2月号)

また、2005年11月の米中首脳会談でも、ブッシュ大統領は胡国家主席に対し、「兩岸のいずれの側からの一方的な(現状変更の)動きに賛成しない(does not favor)、中国の挑発も、台湾の独立の動きも。」と述べた。(ライス国務長官記者ブリーフ：米国務省ホームページ)

(注4) 陳水扁総統も、「現状維持」を言う場合があるが、むしろその「現状」は、台湾が既に独立主権国家であることを意味している。例えば、陳は2004年3月のワシントンポストのインタビューに答え、「我々は、台湾の現状を維持するとの方針の下に憲法改正を行う。———台湾と呼ぼうが中華民国と呼ぼうが主権独立の国家であり、我々は国家としての現状を維持しなければならないし、この台湾の現状を一方的に変更されることは希望しない。」と述べている。

(注5) 例えば、一提案として、今後、20-30年を期間とする中台枠組み合意をつくり、現状維持を図るべきとし、信頼醸成措置、兩岸の政治・経済交流の拡大、台湾の国際社会への参加拡大等を合意内容として例示している。(Kenneth Lieberthal, Foreign Affairs 3/4 2005)

(注6) 陳総統は、国民投票実施の目的につき、米国要人に対し、「現状維持のためであり、現状が変更されることを避けるため」であると説明した。また、民進党中央委員会において、「住民投票は統一や独立とは関係なく、台湾海峡の現状を変えようとするものではない。」旨述べている。(中川昌郎、「東亜」台湾の動向、2004年2月号)

(注7) 例えば、2004年12月の立法委員選挙に際し、陳水扁総統が在外機関や国営・公営企業の名称を「台湾」に変更するよう発言を行ったのに対し、米国務省副報道官は、「米国は台湾の在外機関や国営企業が改名することを支持しない。米国の利益は台湾海峡の安定であり、台湾の現状を一方的に変更することに反対する。」旨述べた例や、2006年1月の春節演説で、兩岸統一の道筋を示した国家統一綱領(1991年策定)廃止の検討や台湾名での国連加盟申請を行うことを表明したのに対し、同じく、副

報道官が「米国は現状を一方的に変更する如何なる動きも反対する」旨述べた例が挙げられる。

(注8) 上海コミュニケ (1972年2月)

米国側は次のように表明した。米国は、台湾海峡の兩岸のすべての中国人が、中国はただ一つであり、台湾は中国の一部であると主張していることを認識する (acknowledge)。米国政府はこの立場に異議を唱えない。(筆者注：中国は acknowledge を「認める」と訳している。)

(注9) Chen-Tung Asian Survey VOL.XLV, No3. May/June 2005, p.354

(注10) Robert B Zoelick, Deputy Secretary of State, Sep 21, 2005

米日中の協力に関し、同副長官は「米日中は地域及び世界の挑戦に対し共に協力していく必要がある。」と述べた。

(注11) 上に同じ。

## 6. 今後の兩岸関係

これまで兩岸関係の緊張が小康状況を迎え、現状維持という暫時の安定を享受する構図になっている状況を俯瞰した。冒頭でも述べたように、現状維持の政策は短期的には有効であっても、兩岸問題を解決するわけではなく中長期的に見れば持続可能とは思われない。兩岸双方に対話がないという状況がこれ以上継続することは、衝突の発生を防止する観点からも望ましくない。米国が「現状維持政策」により衝突の可能性を未然に防ぐことには限界があるし、中国の軍拡が今のペースで進めば台湾にとっても、地域の安定にとっても好ましくない。米国が兩岸双方に対話をよびかけ、解決を求めるゆえんである。

また、以上見てきたように、兩岸関係をより大きな構図からみれば、台湾海峡の対立を米国がバランスーとして均衡を図るとのこれまでの構図から、台湾を挟んで米中という大国が対峙するというより不安定な構図に移行を始めつつあると言っている状況になっている。したがって、この小康状態が存続する間に、持続性のある安定の軌道が模索され、実現することが強く望まれるのである。

こうした認識を踏まえ、今後の兩岸関係につきいくつかの論点を挙げ考えてみたい。

## (1) 世界の現状とグローバル化の影響

冒頭でも述べたとおり、台湾海峡における「安定」に向けた動きは、グローバル化という流れ、特に9・11という国際社会を揺るがす大事件を契機とした国際秩序全体の「不安定」化が一つの背景と見られる。そうであれば、冷戦後の国際秩序の姿が見えて来ない不安定な構図が続く限り、逆に两岸関係の「安定」は持続性をもちやすいとみることが可能である。また、グローバル化に関連して、その広がりや两岸関係の現状維持に影響すると思われるいくつかの論点につき触れてみたい。

### (イ) 国際世論

グローバル化が進展する国際社会では、各国の政策決定が国内、国際世論に左右される度合いが高まらざるを得ない。一般的に言えば、民主・自由を推進する台湾に対し中国が武力行使を行う、又は台湾が中国の武力行使を誘発するような挑発行為を行うことは、少なくとも国際的にはますます理解されにくくなっていく（注1）。東アジア地域が比較的安定した状況にあり、さらに地域の連帯を高めていこうとの動きがある中で無責任な行動はとりにくいとの背景がある。現に、米国も中国も、また台湾も国際世論の重みや国際社会の避難を意識し、自らに有利になるよう、すなわち自らの主張の正しさを説得すべく国際世論に働きかけている。例えば、2003年にブッシュ大統領自身が、温家宝総理訪米に際し、台湾の行動に反対を表明したのは米国としてそのような効果を狙ったものであろう。

### (ロ) 中ロ関係

冷戦後の国際社会は、政治、経済、軍事すべての面で米国が一大強国であり、他の追随を容易に許さない状況にある。このような状況においては、1960年代末に、米国自身の安全保障がソ連の軍事的台頭に脅かされたことにより、対抗上中国と手を結ばざるをえず、台湾との国交を断念せざるを得なかったような勢力均衡上の大きな変動は短期的に予想されていない。現在中国とロシアが上海協力機構の結成等を通じて関係を強化し、米国の一極支配の方向をけん制する動きがあるが、ロシアは台湾問題に関心が薄く、中ロ関係が两岸の現状維持に影響を与えうるかという意味では、現下大きな脅威になることはないと思われる（注2）。

### (ハ) 中東情勢

2005年11月にブッシュ大統領が、イラクからの撤退につき期限は示さなかったものの、遠くない将来の撤退意図を示し、また、12月には議会選挙が無事に終了

したことから、米国が対テロ戦争により東アジアの問題にかかわる余裕がなくなるとのかねてよりの懸念は徐々に薄れてきていると思われる。他方、今後の状況の推移によりイラクや中東情勢により米国が泥沼にはまってしまうような事態になれば、ベトナム戦争の事例のように兩岸情勢に大きな変化が起こりうることは言うまでもない。

## (二) 中台経済関係

また、中台の経済関係が極めて緊密な状況にあるが、こうした相互依存的な経済関係が軍事衝突を回避するのか否かという点も重要である。経済関係が良好であることが戦争の抑止になった事例は過去になく、むしろ経済力が高まることが戦争を呼び起こしてきたというのが歴史的事実のようである(注3)。他方で、中台のように特殊な背景をもつ関係に、歴史的経験則を当てはめて将来を予測することが妥当かどうかは判断が難しい。いずれにしても、台湾企業による中国の経済発展への貢献は大きく、特に1989年の天安門事件を機に先進国の対中制裁が発動される中で、台湾ビジネスが果たした役割は大きく、引き続き中国経済の発展の核になりうる中台貿易の活況は例外的に戦争の抑止になると期待することは十分可能であろう。香港の経済的価値を考慮し、英国からの返還を急がなかった中国の戦略的思考の例もまたこの期待を強めるものである。更に、北京が経済関係を政治的に利用するとの手法は今後も更に強化され現状維持に望ましくないとの見方がある一方で、グローバル化された世界では、経済関係がひとつの勢力となり、政治に影響を与える傾向が強くなることも考えられる。経済の緊密化がそれを脅かす政治の動きをけん制する役割を果たしうるのである。これらの相矛盾する諸点をどのように判断するかであるが、中台間の経済の緊密性が兩岸の現状維持にいかなる影響を及ぼすのかを予測することは、中台関係自体に変数が多いため困難といわざるを得ない。

## (2) 「一つの中国」

兩岸問題は、「中華人民共和国」と「中華民国」の対立であるのみならず、イデオロギーの対立でもある。また、「主権」と「民族自決」の対立でもあり、「大国」と「小国」、「中央政府」と「地方政府」の争いという側面もある。そして、中国がいかなる大国に発展しようとしているのか、また、米国がいかなる国際秩序を形成しようとしているのか、その中で自らの国益を如何に反映させようと考えているのか、そしてこれらの帰趨にも大きく関わっている。一つ一つが複雑困難な問題であり、兩岸問題の

解決がどのようになされるのかは類似の前例もなく何人にも予測が困難である。しかし、兩岸問題というのは、最後は「一つの中国」の問題に行き着くであろうし、一義的には中華民族自身が決めることである。その行方を考える際、これまで中国が繰り返し述べてきたように「中国人不打中国人」（中国人同士は戦わない）が一つの鍵になると思われる。現に、将来に向けた歩み寄りの可能性がわずかながら見えないではない。中国は、少なくとも台湾住民向けには、台湾は中華人民共和国の一つの省であるとは言わず、一つの中国の下で対等であるという表現を使い、「一つの中国」の考え方に柔軟性を見せた（注4）。また、台湾では、陳総統が非公式ながら将来の「欧州連合」（EU）のような統合の可能性を示唆したし、国民党の連戦名誉主席も党主席時代「国家連合」の持論を展開した。

### （3）兩岸問題の国際性

他方、中国が現在のペースで軍拡を続けるのであれば、中台問題は単なる当事者双方の問題とは言えなくなる。中国が兩岸問題の解決のために必要だとして整備している大規模戦力はいつでも他の地域諸国に向けられうるからである。また、中国が経済発展により得る富を自らが抱える地球的規模の課題（例えば、環境、資源、貧困）の解決に向けず、軍備増強に向けてしまうのであれば、国際社会として兩岸関係の対立をそのままにしておくリスクはあまりに高くなってしまふ。兩岸の対立がもたらした中国の急激な軍拡、そして、中国が抱える地球的規模の課題が兩岸問題ゆえになおざりにされるのであれば、早晩国際社会として関与を行わざるを得ない時期が来るのであろう。

（注1）一般の中国人は、しばしば中国政府による台湾問題の扱いや弱腰の外交政策を批判する。また、中国人学者も中国政府に対する米中関係、台湾問題に関する大衆支持は十分に高くはないと判断している。（Chen-Tung Asian Survey VOL.XLV,No3.May/June 2005,p.353）

（注2）中ロ関係は複雑かつ矛盾に満ちており、二国間関係としては従来に比し最も実質的多面的な関係にあり、ほとんどの地域的、国際的問題で意見が一致しているが、モスクワは中国が台頭し次のグローバルパワーになることに、自らの安全保障および国際的地位の観点から不安感を増している。したがって、戦略的結合と猜疑心の間で

微妙なバランスが必要であり、将来の関係は不確定である。また、ロシアは中ロ関係より米中関係をより重視しており、中ロ関係の緊密性に関わらず、モスクワの世界観は圧倒的に西側志向である。(Bobo Lo ; Research Programme Russia/CIS, 2005.4 )

(注3) 貿易によって衝突の可能性は増すだろうか、あるいは減るだろうか？それによって国家レベルの戦争が起こる可能性が減るとする説はまったく立証されておらず、その逆の可能性を示す証拠は山ほどある。ある調査の結論によると「国際体制で貿易を拡大すること自体が国際緊張を緩和したり国際情勢の安定を促進するということはいえないだろう」という。別の研究によると、経済的な相互依存が高まると「平和の機運を助長するか、戦争の機運を誘発するかのどちらかで、それは将来の貿易に期待をもてるかどうかにかかっているという。経済的な相互依存で平和の機運が助長されるのは唯一、「予測可能なかぎり、将来まで貿易を高度なレベルで維持できると国が見込んでいるとき」に限られる。国が高度な相互依存は続かないと予測すれば、結果として戦争が起こることになりかねない。(サミュエル・ハンチントン、「文明の衝突」、1996)

(注4) 陳水扁総統の就任後、北京は「一つの中国」原則を「世界に中国は唯一つである。中国の主権と領土保全は分離できない。」に変更した。国際場裏では「一つの中国」につき、引き続き中華人民共和国政府が唯一の正統政府であるとしているが、台湾住民向けには「一つの中国」とは中華人民共和国であるとはせず、台湾と大陸は共に中国の一部であるとしている。これは1992年に国民党政府が採択した台北の定義とほとんど同じである。(Chen-Tung Asian Survey VOL.XLV,No3.May/June 2005,p.345)

## 7. 終わりに

兩岸関係の平和的解決は我が国の安全にとっても地域全体にとっても死活的に重要であり、米国も強く働きかけているように兩岸当事者が自らのイニシアティブによりこの現状維持という安定期にこそ対話を開始し、徐々に信頼醸成を図っていくことが期待される。こうした状況下、米国の役割は引き続き決定的であるが、日本も地域の主要国としてその他の関係国とともに必要な役割を担っていくべきである。それは、

兩岸の当事者に対話を呼びかけるのみならず、これからも生じるであろう兩岸の対立に際し当事者及び関係者に冷静を呼びかけ、かつ自らも冷静に対処することでエスカレートの危険を防ぐことであろう。更には、兩岸の緊張緩和を促すような平和と繁栄の環境を地域全体で形成していくことも重要である。例えば、将来東アジア共同体が形成されることになれば台湾はその構成員になるべきである。このような観点から、日本は単なる傍観者ではありえず、一当事者としてこれまで以上に兩岸関係の推移に大きな関心を払うとともに、地域全体の新秩序形成に向けて積極的かつ適切な役割を果たしていく必要があるのである。

以上

星山 隆 (ほしやま たかし)

慶応大学商学部昭和56年卒。外務省より出向。ハーバード大学修士 (Art & Science)。外務省アジア局地域政策課課長補佐、カンボジア大使館一等書記官、フィリピン大使館参事官、文化交流部政策課長、大臣官房情報通信課長等を経て、平成17年より現職。

連絡先 : [takashi@iips.org](mailto:takashi@iips.org)