

台湾：蔡英文政権発足前後の対中国関係

地域研究センター 竹内孝之

台湾では5月20日に蔡英文総統が就任し、2度目の民進党政権が発足した。蔡英文政権は対中国関係に関するまとまった公約を掲げていなかった。そのため、政権交代の影響が最も大きいと思われる台湾と中国の関係には未知数の部分が大きかった。双方の対話は表向き断絶しているが、水面下では対話継続の条件である「1992年コンセンサス」をめぐる駆け引きが行われている。本稿では政権発足前後の状況を整理したうえで、現時点での台湾と中国の関係の見通しを示す。

中国による蔡英文政権への対抗措置

中国は国民党の馬英九前政権と行った対話の前提とされる「九二共識」（1992年コンセンサス）を蔡英文総統も認めることを求めていた。しかし、中国側は蔡英文総統が1992年コンセンサスを認めていないことを理由に、6月25日に台湾の蔡英文政権との対話を中止したと発表したことが報道された¹。日本での報道の多くは、これだけしか伝えていない。そのため、中国は既に台湾の蔡英文政権との対話を継続できないと諦めたように思える。

しかし、実際は全く逆である。中国は蔡英文政権に「九二共識」を認めるよう強く迫り続けている。中国は海外で逮捕された台湾人の電話詐欺容疑者を中国に移送するよう現地政府に圧力をかけた。ケニアやマレーシア、カンボジアは台湾人容疑者の中国への移送に応じた。マレーシア政府は当初拒否する姿勢を示したが、地方の司法当局が中国側に抗しきれなかった。同国政府は台湾に特使を派遣し、「同国政府は移送を知らなかった」と釈明し、また特使個人として「謝罪」した²。

6月25日の対話ルート断絶の「正式発表」も6月20日のカンボジアによる移送を受けて、身柄の台湾への再移送を求める台湾側への対応に言及する形で行われたものだった。これは日本での報道の引用元である新華社の報道³を見れば、明らかである。また、これより前、4月の時点で中国はケニアとマレーシアからも台湾人詐欺容疑者の身柄を確保した。まだ馬英九政権であったため、中国は台湾の法務部長の来訪を受け入れ、形式的な交渉に応じる姿勢を見せたが、蔡英文政権発足後、交渉は行われていない。つまり、6月25日の発表は、蔡英文政権が「1992年コンセンサス」を認めなければ、今後も交渉に応じず、台湾人容疑者の身柄も引き渡さないという脅しなのである。

こうした蔡英文政権に対する中国の対抗措置は、前例がない。初の民進党政権、陳水扁政権が

¹ 「中国、台湾との交流『既に停止した』…新華社」2016年6月25日（読売新聞ウェブサイト）。

² 「32 涉詐台嫌遭遣中國 大馬首相東亞特使：抱歉」2016年5月1日（自由時報ウェブサイト）。

³ 「国台弁：打撃電信詐騙受到兩岸民衆支持」2016年6月25日（新華社ウェブサイト）。

この報道は、発表した当事者である国务院台湾事務弁公室（台湾との関係事務を管掌する中国の省庁）のウェブサイトにも転載されている。

発足した当初、中国は静観する姿勢であった。陳水扁総統の当選が僅差であり、中国が事前に心づもりできなかったためである。しかし、その後も、中国の対応は台湾と外交関係を持つ国を調略したり、陳水扁政権の台湾独立色の濃い政策をめぐり、アメリカに陳水扁政権を牽制するよう促したりするなど、あくまで外交戦のレベルにとどまっていた。それに比べると、今回の人質作戦は非常に強硬な対抗措置であるように見える。

ただし、その一方で中国は世界保健機構（WHO）事務局に「一つの中国原則にもとづく、招待である」との文言を書かせたが、国民党・馬英九政権時代に認めた WHO 総会出席の機会を台湾から「没収」せず、引き続き WHO 総会への招待状が台湾に送付された。詐欺容疑者を人質にする作戦も、犯罪の取り締まりという大義名分があり、中国は台湾世論の反感を招くリスクが少ないと考えた可能性もある。つまり、中国は硬軟取り混ぜた対応により、自らの望む形で蔡英文政権と対話することを望んでいる可能性が高い。

一定の譲歩をみせた蔡英文総統と、「一つの中国」にこだわる中国

中国は蔡英文総統が「1992 年コンセンサス」を認めていないと主張しているが、蔡英文総統は既に間接的な表現を用いて、同コンセンサスを受け入れたと見ることもできる。蔡英文総統は当選前の昨（2015）年 12 月の政見放送⁴において、「1992 年の会談が行われたという事実を民進党は否定しない。相互理解の精神をもち、違いの中に共通点を見出そうとし、兩岸関係の交渉の経緯を認める。これらは兩岸交流が積み重ねた成果の一部だ」と述べている。当選から間もない 1 月 21 日付『自由時報』紙に掲載されたインタビュー記事⁵や、5 月 20 日の総統就任宣言⁶でもこうした「1992 年の会談の事実を尊重する」と述べた。

ただし、蔡英文総統は「一つの中国」原則には触れていない。馬英九前政権、国民党は「1992 年コンセンサス」の内容を「一つの中国、双方が解釈（表明）」（一個中国、各自表述）としてきたが、民進党はそれを中国が認めていないと批判してきた。民進党は中国が「一つの中国、双方が解釈（表明）」を明言するなら受け入れるが、自らが率先して、そう表明することには消極的である。それは、「一つの中国」が国際社会において中国側に有利であり、台湾の地位を束縛する結果を招くと懸念するからである。

中国側は総統就任演説の当日のうちに、蔡英文総統の発言を「未完成の答案である」と批評し、「『一つの中国』という共通の政治的な基礎を維持、体現するのか、それとも『二国論』や『一国一辺』の台湾独立、分裂の主張を進めるのか（中略）台湾当局は実際の行動で示すべきだ」と注文した上で、「『一つの中国』という共通の政治的な基礎が確認された場合にのみ、兩岸の制度化

⁴ 「政見發表會」回應『九二共識』蔡英文拋出『九二會談基本事實』2015 年 12 月 25 日（風傳媒ウェブサイト）。

⁵ 「蔡英文：九二歷史事實 推動兩岸關係」『自由時報』2016 年 1 月 21 日

⁶ 「中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說」2016 年 5 月 20 日（台湾總統府ウェブサイト）。

された交流は継続できる」の談話を発表した⁷。この談話の時点で事実上、「制度化された交流」つまり、馬英九政権時代に機能が復活した窓口機関同士の対話や、事実上の政府間の交渉が停止したことが確認された。そして、翌日の5月21日付で、改めて国务院台湾事務弁公室が台湾側の対中関係事務を扱う大陸委員会との連絡ルートについて、中国側の窓口機関である「海峡関係協会」が台湾側の「海峡交流基金会」との対話について、台湾側が「1992年コンセンサス」を明確に認めるまで停止する意向を示した⁸。

両者のやり取りを端的にまとめるなら、蔡英文総統は「1992年コンセンサス」の「各自表述」（双方が解釈）を重視し、中国側は「一つの中国」を絶対視していることになる。中国から見れば、「一つの中国」なしの「各自表述」では、「二国論」「台湾独立」と変わらないことになる。一方、蔡英文総統や民進党から見れば、既に「台湾独立」を棚上げした上で、「1992年コンセンサス」を間接的に認めるという大きな譲歩を示した。しかし、「一つの中国」への言及は民進党のテーマや支持者の意向に反する恐れがあり、蔡英文政権が受け入れる可能性は低い。

こうした中台関係や双方の地位をめぐる概念については、拙稿「[蔡英文政権の登場と中台関係の展望](#)」（『アジア研ワールド・トレンド』2016年6月号）の表2を参照されたい。民進党と中国の立場に重なる部分はないが、中国と国民党・馬英九政権の思惑が一致する部分も決して大きくなかった。むしろ、国民党と民進党がそれぞれの政権で取りうる現実的な政策の重なりの方が意外に大きい。馬英九前総統が「兩岸（中台）は国と国でなく、地区と地区の関係」などとリップサービスをすれば、台湾では「統一派」「台湾の地位や主権を貶めた」と非難を受けた。民進党や蔡英文総統に馬英九前総統と同じリップサービスを期待するのは無理であるため、暫くの間、台湾の新政権と中国の主張は平行線をたどると思われる。

中国の対抗措置はどこまで行われるのか？

現段階で閉ざされたのは、政府省庁間や政府から授權された窓口機関のほか、民進党の政治家との対話である。中国は馬英九政権時代でも、陳菊高雄市長（2009年）や謝長廷元行政院長（2012年）、頼清徳台南市長（2014年）ら民進党の政治家の訪中を受け入れていた。そのうち、頼清徳台南市長は訪中の間に「台湾では独立がコンセンサスである」と発言したが、その直後に台湾を訪問した張志軍国务院台湾事務弁公室主任は陳菊高雄市長と会談している。中国は政権発足後、民進党との対話を閉ざしたが、実はまだ民進党が選挙協力した柯文哲台北市長との対話ルートがある。

そもそも、中国と民進党の鞘当てには、柯文哲市長の台北市と上海市の都市外交の継続が前哨戦となっていた。台北市は国民党の郝龍斌市長のもとで上海市との「都市フォーラム」（雙城論壇）

⁷ 「[中共中央台弁、国务院台弁負責人就当前兩岸關係發表談話](#)」2016年5月20日（中国国务院台湾事務弁公室ウェブサイト）。

⁸ 「[国台办发言人就今后国台办与陆委会联系沟通机制表明态度](#)」2016年5月21日（中国国务院台湾事務弁公室ウェブサイト）、
「[海協會負責人就今后两会受权協商和联系机制表明态度](#)」2016年5月21日（中国国务院台湾事務弁公室ウェブサイト）。

を開催してきたが、2014 年末の統一地方選挙で、民進党推薦・無所属の柯文哲市長に「政権交代」した。中国側はこうした都市交流も「1992 年コンセンサス」が前提であると主張し、当初は継続が危ぶまれた。しかし、柯文哲市長が「1992 年コンセンサスを理解し、尊重する」と発言することで、継続された⁹。この柯文哲市長の発言は、与野党両陣営の中国研究者を集めた諮問委員会「大陸小組」（大陸グループ）での議論¹⁰を踏まえたものであり、蔡英文総統の譲歩のベースになったと思われる。

中国側は台湾側との交流が全面停止することを回避しようとする一方で、『『一つの中国』まで認めなくても、中国との交流を維持できる』と台湾側に思わせないよう苦慮している。4 月には台北市の「大陸小組」メンバーの話として、中国の上海側が 2016 年の「都市フォーラム」の開催を例年の 8 月より前倒し、台湾の新政権発足前にするよう提案したと報道された¹¹。柯文哲市長はこれを否定したものの、水面下でこうした提案があったとすれば、中国側は 2016 年の開催見送りを避けつつ、2017 年半ばまで蔡英文政権に圧力をかける時間が稼ぐ狙いがあったと思われる。

また、中国は台湾における反中感情の高まりも回避しようとしている。台湾の WHO 参加の継続を認めたのはそのためであろう。台湾の参加は総会決議に基づくものではなく、WHO 事務局が招待したものである。この招待が中国側の意向に沿ったものであったことを、2009 年に台湾を招待した際、WHO 事務局高官が認めている。つまり、中国は台湾の参加を取りやめさせようと思えば出来た¹²が、それを避けたのである。中国は馬英九政権時代に恒例であった WHO 総会開催似あわせた中台衛生閣僚会談の中止にとどめた。また、中国の李斌国家衛生計画生育は WHO 総会の会場において、蔡英文政権が派遣した林奏延衛生部長が歩み寄った際に立ち話に応じた。

台湾人詐欺容疑者の中国移送という強引な対抗措置も、中国側は犯罪の取り締まりであることを強調すれば、台湾世論の反発を抑えることが可能だと考えていた可能性もある。仮に蔡英文政権が「1992 年コンセンサス」に「一つの中国」の文言を含むと認めれば、いずれ台湾側に身柄を引き渡す用意があった可能性がある。馬英九政権時代の 2011 年 2 月にフィリピンが今回と同様の詐欺容疑者を中国に引き渡したため、台湾はフィリピンに抗議するとともに経済制裁を発動したが、7 月に中国から台湾への身柄引き渡しが行われた¹³。

しかし、今回の事件に対する台湾側の衝撃や反感は小さくない。中国側は国営放送に台湾人容疑者が尋問を受け、容疑を認める供述をする場面を放映させ¹⁴、彼らが犯罪者であると印象付け

⁹ この経緯については、前掲「[蔡英文政権の登場と中台関係の展望](#)」も参照。

¹⁰ 「[北市大陸小組首會 柯釋善意](#)」『旺報』2015 年 3 月 27 日。

¹¹ 「[『給蔡訊息』雙城論壇傳 520 前舉行](#)」『蘋果日報』2016 年 4 月 9 日、
「[8 月雙城論壇增長照、教育交流](#)」『旺報』2016 年 4 月 10 日。

¹² 拙稿「[評価が分かれた台湾の WHO 参加](#)」『東亜』2009 年 9 月号（霞山会）。

¹³ 詳細は、拙共著「[2011 年の台湾 次期総統候補の確定と選挙戦の開始](#)」『アジア動向年報 2012』アジア経済研究所、2012 年。

¹⁴ 「[肯亞案台人遭遣中國 央視直播台灣人認罪](#)」2016 年 4 月 15 日（自由時報ウェブサイト）。

ようとした。これは、台湾ならあり得ない措置である。そもそも、台湾では最初に移送に応じたケニアにおいて、証拠不十分で無罪判決を受けた元「容疑者」が中国の要求で身柄拘束を受けたことや、移送の直前にドアを塞ぐなど抵抗した様子が公開され、台湾世論に衝撃を与えた。

また、中国人と台湾人が組んで行った国際電話を用いた振り込め詐欺は中国人を対象にしていた。このため、台湾国内での犯罪事実が確認されとは限らない。また、中国側は台湾側への捜査資料の提供を拒否した。その結果、台湾がマレーシアから引き取ることに成功した一部の「容疑者」は、台湾に到着後、簡易な事情聴取を受けただけで、すぐに釈放された¹⁵。中国側は台湾側が「犯罪者を放免した」と非難したが、証拠の提供もなしに台湾側が「容疑者」を逮捕する事はできない。このように中国が「犯罪」だと強調しても、台湾では司法や人権の考え方が違うことを再確認される形になった。なお、台湾の検察当局は、後日、一旦釈放された「容疑者」への捜査を行い、改めて身柄拘束や出国禁止の措置を取った¹⁶。

この他、中国側は蔡英文政権の発足前に、台湾によるアジアインフラ投資銀行への加盟申請について、香港同様としたほか、2013年11月に台湾と断交したガンビアとの外交関係を樹立した。これに対して、馬英九政権も反発を見せ、民進党も馬英九政権が勧めた「外交休戦」の終わりと評した。しかし、これらは中国と台湾の関係を決定的に悪化させるほどのものではない。

今後の展望とまとめに代えて

蔡英文政権は既に「1992年コンセンサス」について譲歩したとして、中国に対話の継続を求めている。また、窓口機関の対話が途絶えても、その他の対話ルートを使うことも考慮している¹⁷。一方で、中国は蔡英文政権の譲歩内容が曖昧であることを不満としている。どちらも、現時点では「1992年コンセンサス」についてどこまで明確にするかをめぐって平行線を辿りつつも、対話の継続あるいは再開を睨んでいる。中国の対抗措置、特に台湾人詐欺容疑者の身柄拘束はそのための人質作戦と見るべきであろう。しかし、これによって蔡英文政権が更なる譲歩をする可能性は低い。むしろ、中国の対抗措置は蔡英文政権や台湾の世論の中国に対する感情を害した可能性がある。

蔡英文政権はまだ中国に対する窓口機関である「海峡交流基金会」のトップ（董事長[理事長]）を任命していない。現段階では、野党「親民党」の宋楚瑜主席（主席）か、国民党所属の王金平立法委員（前立法院長）が検討されていると言われる。

¹⁵ 「[「傻眼 台搶回 20 詐騙犯 竟全放了」「馬國已將罪證交中國」只好統統放回家](#)」『蘋果日報』2016年4月16日、
「[〈中部〉中、馬不給證據 20 詐騙疑犯放了](#)」『自由時報』2016年4月17日。

¹⁶ 「[大馬詐欺案遣返 20 人 18 嫌犯准收押](#)」2016年4月21日（自由時報ウェブサイト）。

¹⁷ 中国側が対話が断絶したと述べた後も、林全行政院長や蔡英文総統が中国との対話を諦めていない旨の発言をしている。

「[兩岸零互動？ 林揆：沒那麼悲觀](#)」『自由時報』2016年6月29日、

「[蔡英文：兩岸仍有其他對話的選擇](#)」『自由時報』2016年6月30日。

また、陳水扁政権時代も窓口機関の対話が断絶したが、必要に応じて臨時的対話ルートが設けられた（前掲「[蔡英文政権の登場と中台関係の展望](#)」の表1を参照）。

親民党は従来、国民党と同じく、「一つの中国」を否定せず、中国とのパイプを持ってきたが、党勢回復のため、人氣が低迷した国民党の馬英九政権を批判するようになった。宋楚瑜主席は「新政権は中国との過去の経緯を既に受け入れた」と指摘し、中国側に「一つの言葉にこだわって、双方の雰囲気壊さないよう」注文する形で、蔡英文総統を擁護した¹⁸。

王金平前立法院長は国民党内で馬英九前総統と対立し、中国とのサービス貿易協定の承認手続きに協力せず、馬英九前総統により国民党から追放処分を受けたこともある。この処分は馬英九前総統から国民党主席を引き継いだ朱立倫新北市長により放棄された。しかし、現在の洪秀柱主席（前立法院副院長、当初の 2016 年総統候補）の国民党は、王金平が海峡交流基金会董事長に就くのなら、国民党員の資格を休止するべきだと主張している。実際、蔡英文政権が閣僚や要人に登用した国民党員は、国民党の方針に従い、党員資格の休止を届け出た。王金平もこれに従うことになる、比例代表選出の立法委員の地位も返上を迫られる可能性がある。その分、王金平にとって海峡交流基金会董事長に就任するハードルは高いのかもしれない。

一方、中国側にとって、現時点でこれ以上の対抗措置発動は難しいのではないだろうか。台湾との外交関係を持つ国を領略するのは、それ自体、中国にとって容易いが、かえって、台湾世論の蔡英文政権に対する支持を高めかねない。陳水扁政権時代を参考にすると、中国側が状況を打開する手としては、野党となった国民党との政党外交を活発化させ、台湾側への譲歩を新政権ではなく、国民党への土産とする形で発表する事が考えられる。国民党は当初ケニアから中国への移送に反発したが、マレーシアから中国への移送には「中国大陸側は合同捜査を申し入れた」と好意的な反応に変わった¹⁹。しかし、こうした打開策も、蔡英文政権の支持率が高い状況では、功を奏しにくい。蔡英文政権に対する世論の支持が低下するまで待たないと、効果的な手は打ちにくいはずである。

例外的に中国が打てる手は、海洋・領土問題での共闘を台湾側に呼びかけることであろう。蔡英文政権も台湾の南シナ海での権益や尖閣諸島の領有権を主張することを変更していない。また、馬英九政権が「島ではなく排他的経済水域を設定できない岩礁だ」と主張した沖ノ鳥島についても、蔡英文政権は「国連での決定に沿う」と日本側に理解を示した。しかし、野党国民党だけでなく、与党民進党の内部や反中感情の強い若者の支持を受けた新党「時代力量」も、「台湾漁民の利益を損ねる」と蔡英文政権の姿勢を批判した。そのため、海洋・領土問題は蔡英文政権の数少ない弱点であり、中国や国民党が揺さぶりをかける糸口になるリスクもある。ただし、蔡英文政権は ASEAN 諸国や日本、アメリカなど、中国以外との国々との協調を掲げている。蔡英文政権が今後も国際協調路線を堅持すれば、南シナ海問題をめぐる中国の孤立がいつそう顕著になる可

¹⁸ 「宋楚瑜：兩岸相互尊重 勿為名詞傷和氣」『自由時報』2016 年 6 月 30 日。

¹⁹ 「肯亞事件 洪秀柱：國民黨表達抗議」2016 年 4 月 11 日（自由時報ウェブサイト）、中國國民黨文化傳播委員會「中國大陸通知我方共同偵辦 32 名詐欺嫌犯 符合兩岸共同打擊犯罪」2016 年 4 月 30 日（中国国民党ウェブサイト）。

能性もある。

今後も、台湾の蔡英文政権と中国側の駆け引きは様々な形で継続されるだろう。