

第2章

「1992年コンセンサス」の有用性と限界 —台湾の地位と中台関係の定義をめぐる攻防—

竹内 孝之

要約：

いわゆる「1992年コンセンサス」は、「一つの中国」原則を掲げる中国と「一つの中国、それぞれが表現」を主張する台湾の国民党による対話の前提あるいは基礎とされた。しかし、このコンセンサス自体、双方の解釈に幅を残した妥協である。その名前とはちがい、言葉自体は2000年に「一つの中国」のもとでの統一を嫌う民進党の賛同を得るために用いられ始めたものであった。しかし、民進党からみれば、同コンセンサスが台湾の国際的地位向上に寄与するとの確信を持てるものではなかった。馬英九政権は自らの実践でその有用性を証明しようとしたが、中国に「中華民国」承認の用意はなく、「政治実体」としての国際社会への参加についても台湾にフリーハンドを与えなかった。その意味で、「1992年コンセンサス」には大きな限界があったと言わざるをえない。

キーワード：

1992年コンセンサス、一つの中国、国家統一綱領、世界保健機関、中華台北

はじめに

馬英九政権は中国との対話を再開し、政治的にも経済的にも関係を緊密化させた。しかし、2014年に起きたひまわり学生運動（2014年）は馬英九政権が中国との間で締結した兩岸サービス貿易協定に反対するとともに、馬英九政権による中国との関係緊密化が台湾の主体性を毀損する危険性を台湾の世論に認識させた。同運動の参加者には「馬英九総統は台湾を中国に売り渡そうとする売国奴だ」と非難するものもいた。その後に行われた選挙、特に2016年1月の総統および立法委員選挙の結果を見れば、馬英九政権および国民党とその対中国政策が台湾世論の支持を失ったことに疑問の余地はない。

ただし、馬英九政権がこうした結末を望んでいたのか、あるいは台湾の主体性を毀損する意図があったのかについては、検証を要する。というのは、馬英九政権の対中国政策には、国際社会における台湾の空間を拡大することも含まれていたからである。また、故意ではなかったにせよ、馬英九政権が台湾の主体性を毀損した、あるいはそのような評価を台湾世論から受けた要因や経緯について、考察する必要がある。本稿では国民党の対中国政策

をめぐる思想や背景を確認した上で、実際に馬英九政権が行った政策とその結果について検証する。

国民党はその正式名称（中国国民党）の通り、台湾も「中国」という枠組みの中に含まれるという考え方を持つ。国民党は、本稿がいう中国（中華人民共和国）を「中国大陆」、対中国政策を「大陸政策」、中国との関係を「（台湾海峡）两岸関係」と呼ぶ。中華民国憲法の追加修正条項や「两岸人民関係条例」（対中国関係に関する基本法規）も同様の呼称を用いる。中国との関係事務を扱う中央省庁の名称も「大陸委員会」とされている。こうした枠組みは、かつての東西ドイツを模範としたものである。東西ドイツは基礎条約を締結し、相互承認と国連加盟を行った。しかし、台湾と中国の間には、それを実現する条件がない。

馬英九政権は「1992年コンセンサス」という言葉を用いることで、「一つの中国」を包み隠す一方で、双方の関係は「国と国の関係ではない」など相反する発言を繰り返した。これは、台湾の国際社会への参加について、中国への譲歩を求める上で必要であったにせよ、台湾世論の猜疑心を煽った。馬英九政権の経緯を見れば、中国から譲歩を引き出そうと交渉したことは確かである。しかし、中国側の譲歩の幅は狭く、本来、就任直前の馬英九自身の言葉を借りれば、「交渉を打ち切る」勇氣も必要であった。実際の彼は中国との交渉を加速させることばかりに前のめりになり、結果、台湾世論の反発を招いたように思われる。

第1節 妥協としての「1992年コンセンサス」

「1992年コンセンサス」は馬英九政権と中国による対話の前提とされた。その由来は、1992年10月に香港で行われた海峡交流基金会（台湾側窓口機関）と海峡関係協会（中国側窓口機関）による会合でなされた合意にあるとされた。その内容について、国民党及び馬英九政権は「一つの中国、それぞれが表現」（中国語では「一個中国、各自表述」、略して「一中各表」）とした上で、「『一つの中国』とは中華民国である」と主張した。ただし、「1992年コンセンサス」という言葉自体は、李登輝政権で最後の大陸委員会主任委員を務めた蘇起が2000年の政権交代直前の4月28日に中国との対話を再開するため、民進党の陳水扁時期政権に向けて提起したものである（蘇起[2003：132]）。実際のところ、1992年に行われた「合意」の経緯は込み入っている上、今日の「1992年コンセンサス」とも若干異なる。

いわゆる1992年の香港会談（10月26～29日）は双方が発行する公文書の扱いを協議したものであった。公文書には国名が記載されるため、「中国は一つである」とする「一つの中国」原則との整合性が問題となったが、合意に至らず、双方が持ち帰り、検討することになった。その後、11月3日、中国側が「口頭での声明で一つの中国に言及する」とい

う台湾側の示した妥協案の一つを受け入れると表明し、台湾側と電話での協議を行った。その上で、11月16日に正式な書簡でそれを確認した。

しかし、「一つの中国、それぞれが表現」（一中各表）は、香港会談に先立つ、1992年8月1日のに台湾の国家統一委員会が採択を決議した「『一つの中国』の含意について」（關於『一個中國』的涵義）という文書の内容を一言でまとめたものであった。これに基づき、馬英九政権を含め、国民党は「『一つの中国、それぞれが表現する』という場合、我々のいう『一つの中国』とは中華民国である」と主張してきた。これに対して、中国側は台湾側が李登輝政権の間、この香港会談における合意を「一つの中国、それぞれが表現」（一中各表）を主張することに不快感や反対の意を表明し続けた。

一方、国民党の李登輝政権内部では、李登輝総統など台湾の主体性を重視する本土派と、中華民国体制の護持と「一つの中国」原則の堅持を重視する保守派の間で亀裂が生じていた。それが顕在化したのは1996年以降であるが、それ以前から本土派と保守派の考え方には相違があった。

主な要因は、従来の保守的な国民党のイデオロギーに配慮した「一つの中国」原則や「遠い将来、台湾と大陸は統一する」（中国語では「終極統一」ともいわれる）との目標を掲げることの是非にある。国家統一綱領は「兩岸人民の意思、政治の民主と経済の自由、社会の公平、軍隊の国家化の原則に基づき」という高いハードルが課しているものの、「台湾と大陸はともに中国の領土である」と述べ、遠い将来の目標としての「大陸と台湾の統一」掲げている。そのうえで、統一がなされる暫定的な時期において、「互いに相手が政治実体であることを否定せず、良性の相互関係を築く」ことともに、「兩岸が互いに助け合い、国際組織や活動に参加する」ことをうたった。

李登輝は総統退任後の2015年に国家統一綱領の「終極統一」の目標について「厳格な規定を設けたが、故意にそのようにしたまでで、みんな国民党の年寄りに聞かせるためだけに作ったものだ」と述べ¹、統一の目標は本意でなかったことを示した。実際、在任中も李登輝総統やその意向を受けた国民党内の本土派は他国による中華人民共和国と台湾の中華民国を同時に承認する「二重承認」を容認あるいは歓迎し、国連など国際組織で両者が同時に加盟する「二重代表権」を求める動きを示した。こうした李登輝主導の動きは「独立台湾」（独台）路線と呼ばれる。また、李登輝総統や彼に近い本土派の一部は台湾の国際参加を妨害するに中国への不満を募らせた。これが李登輝総統による1999年7月の「二国論」発言につながる。つまり、「一つの中国」原則や「終極統一」という古い国民党のイデオロギーや中華民国体制への妥協を事実上、破棄したのである。

¹ 江俊亮「李登輝：國統綱領是要講給老先生聽的」中央社（2015年5月6日）、
「李登輝総統が国立中正大学で講演『国家統一綱領は国民党の長老に聞かせるためのもの』」日本
李登輝友の会ウェブサイト（2015年5月6日、<http://www.ritouki.jp/index.php/info/20150506/>）。

一方、「一つの中国」原則や「終極統一」の目標にこだわる保守派は、李登輝が言う「年寄り」つまり、国民党の長老や中国で選出された「万年議員」²など外省人第一世代だけではなかった。李登輝政権のスタッフやその協力者には、外省人第二世代で、民主化や国際社会への参加に前向きな一方で、従来の国民党や中華民国体制のイデオロギーにも忠実な穏健保守派も多く、特に李登輝政権の外交や対中国政策の立案には彼らが参画していた。その中には馬英九、蘇起、銭復の他、非国民党員だが、李登輝政権で政務委員や無任所大使を務めた国際法学者の丘宏達など、李登輝退陣後の国民党や馬英九政権にも参画した、あるいはその政策思想に強い影響を与えた者が多い。彼らは「一つの中国」原則や「終極統一」が中国の武力行使を防ぎ、平和的な対話に有効であり、中国に台湾が国際社会に参加することを容認させるうえでも必要不可欠と考え、李登輝総統に背面服従しつつも、その「独立台湾」路線が中国の反発を招くことに警鐘を鳴らすこともあった。両者は「二国論」あるいは李登輝政権の退陣や李登輝国民党主席の退陣などを契機に、徐々に李登輝から離れた。それと前後した、中国は国民党への接近を図り、妥協点を探り始める。その妥協点が李登輝政権最後の大陸委員会主任委員を務めた蘇起の提案した「1992年コンセンサス」であった。

蘇起は当初、民進党の陳水扁政権に「一つの中国、それぞれが表現する」（一中各表）が中台関係の基礎であると説いた。さらに、蘇起は「一つの中国」という文言に抵抗感を持つ民進党にも受け入れられるよう、「1992年コンセンサス」に言い換えることを提起した（蘇起[2003：129, 132]）。しかし、李登輝総統の「二国論」に関わった蔡英文大陸委員会主任委員は「香港会談では『一つの中国』問題をいかに解決するか議論したが、結論が得られなかった。そのため、我が方は『口頭で、それぞれが表現する』方式で争点を棚上げすることを提案した。しばらく後、中共も『提案を尊重し、受け入れる』と通知してきた」「いわゆる『一中各表』とは我が方がこれらの課程を描写した用語である」と述べ、中国側との間にコンセンサスが存在すると主張した蘇起に反論した³。この発言を契機に、民進党や陳水扁政権は中国が本当に「一つの中国、それぞれが表現する」（一中各表）を受け入れているのか疑念を懐き、むしろ「1992年コンセンサスは『台湾と中国の間にコンセンサスがない』というコンセンサスである」と批判するようになった。

一方、中国は早い段階で蘇起の提起に注目し、これを受け入れるかどうかを陳水扁政権を評価する基準にしたように思われる。2000年8月1日、中国の李亞飛海峡兩岸関係協会秘書長は「两会コンセンサス」（两会共識）という呼び方であるが、蘇起の提起した「1992年コンセンサス」への同調を示し、台湾側の国家統一綱領についても「一つの中国」に言

² 当時、台湾の国会には国民代表大会、立法院、監察院の3つがあった。1991年まで全面改選されることがなく、中国で選出された議員（国民代表、立法委員、監察委員）がその地位を占めた。

³ 「陸委會八十九年六月二十八日新聞稿」2000年6月29日（大陸委員会ウェブサイト[URL http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=44011&ctNode=5652&mp=1&xq_xCat=2000]）。

及していると肯定的な言及をした⁴。その後、中国は「1992年コンセンサス」や「一つの中国」原則を認めない陳水扁政権への批判という形で、「1992年両会コンセンサス」⁵を経て、そして「1992年コンセンサス」に言及するようになった⁶。そして、最終的に2005年4月29日の連戦国民党主席と胡錦濤中国共産党総書記との会見後に発表された「兩岸平和発展のための共同ビジョン」（兩岸和平發展共同願景）と題されたプレスリリース⁷において、中国が「1992年コンセンサス」の受け入れていることを確認した。

このように「1992年コンセンサス」の原型であった1992年の香港会談後の「合意」は、「一つの中国」が台湾の中華民国、中華人民共和国のいずれを指すのかを問わないという妥協であった。後の「1992年コンセンサス」も当初、「一つの中国」に抵抗を覚える民進党への妥協として蘇起が提起したものであった。しかし、民進党が同コンセンサスを否定したことで、中国は「二国論」で断絶した国民党との関係の再構築を行い、「1992年コンセンサス」を掲げることで、あらためて「一つの中国」をめぐる見解の違いを棚上げにしたのである。

そのことによって、馬英九政権期の対中政策をめぐる与野党の対立は、李登輝政権期の「一つの中国」をめぐる国民党本土派と保守派の対立と同様の論点を持つことになった。中国は「1992年コンセンサス」の存在を認めたが、その内容が「一つの中国、それぞれが表現する」（一中各表）とは認めていない。また、連戦や馬英九主席の国民党がいう「一つの中国、それぞれが表現する」（一中各表）が、かつての国民党にいた李登輝やそのブレーンである蔡英文が提起した「二国論」とも異なる。そのため、台湾の地位や国際社会への参加を中国がどの程度認めるのか、国民党が中国を相手にどこまで主張するのか、民進党など本土派は疑念を持つことになった。

馬英九政権発足直前の2008年4月、退任間近だった陳水扁総統は馬英九次期総統との会談で、「1992年コンセンサス」に対して「3つの不確実性」を指摘した。それは①コンセンサスが存在するのか確実ではない。当時の当事者ですら、存在を否定した者がいる。②その内容が何なのか、確実ではない。国民党は「一つの中国、各自が表現」というが、中国は一貫して「一つの中国」だけを主張している。③コンセンサスを対話再開の基礎に

⁴ 「李亜飛：堅持“一中”方能恢復對話」『（香港）文匯報』2000年6月1日（國務院台灣事務弁公室ウェブサイトに掲載された記事を参照[URL http://www.gwytb.gov.cn/zt/92/201101/t20110110_1686394.htm]

⁵ 「海峡兩岸均堅持一個中國 海協有關人士講述 1992年兩會達成共識狀況」『人民日報海外版』2000年11月30日（人民日報ウェブサイトに掲載された記事を参照[<http://people.com.cn/GB/channel1/10/20001130/332010.html>]

⁶ 蘇起は中国側が自ら提起した「1992年コンセンサス」を取り上げるまで半年かかったとしている（蘇起[2003:134]）が、中国側の資料では、当初から蘇起の提起を意識しながら、陳水扁政権に対応を求めているように思われる。

⁷ 本文は行政院大陸委員会ウェブサイト「大陸工作參考資料 2006年版」（URL <http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=62012&ctNode=6226&mp=1>）を参照。

した場合、未来においてどのような展開や変化が起きるのか確実性がない。というものであった。これに対して、馬英九は「まず対話を行い、試せば良い。もし先方が『一つの中国』だけで、『各自が表現』を否定するなら、その時点で対話を中止する。心配はない。」と答え、不確実性の存在自体を打ち消すにはいたらなかった⁸。また、この言葉も後に馬英九自身が違えることになる。

第2節 国民党および馬英九政権の対中国政策思想

(1) 「終極統一」派としての側面

馬英九政権の対中国政策思想は、国家統一綱領や「『一つの中国』の含意について」（關於『一個中國』的涵義）など李登輝政権の前半に示された方針に近い。また、国家統一委員会において、これらの策定に関わった国際法学者、丘宏達の影響を強く受けている。馬英九は2008年の総統選挙選中の1月15日に「統一せず、独立せず、武力行使をせず」（「不統、不獨、不武」いわゆる「新三不政策」）を提起し、現状維持を図るとした。ただし、この「統一しない」とは当選した場合、最大2期8年の任期中は統一問題を中国と議論しないとの説明を加えている⁹。また、5月20日の就任演説でも「台湾世論の主流である『統一せず、独立せず、武力行使をせず』の理念に基づき、現状維持を図る」と述べたが、同時に「一つの中国、それぞれが表現する」（一中各表）と「1992年コンセンサス」を中国との対話再開にも言及した¹⁰。

丘宏達は「万年議員」とよばれた第1期立法委員を父に持つ外省人で、国民党には入党せず、その後アメリカに渡った。しかし、蔣経国政権期より学識者として重視され、李登輝政権でも国家統一委員会委員、閣僚ポストである政務委員（在任中は帰国）、無任所大使などに任命された。ただし、二重承認や国際機関における二重代表権に批判的で¹¹、「二国論」に対しても「現実にはそぐわず、有害である」「総統をミスリードした官僚を監察院に告発するべき」と激しく非難した¹²。また彼は台湾と中国（丘宏達にとっては「大陸」）

⁸ 「扁馬會面 激辯九二共識」『自由時報』2008年4月2日、
「扁馬會/九二共識激辯 馬:對岸否認一中各表就不談」2008年4月1日、中央網路報 (URL http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=107&docid=100335447)。

陳水扁総統は中国との関係改善を図るため、1期目の前半に「統合論」や「未来における一つの中国」などを国民党穏健保守派に近い構想を提起した。当初は「1992年コンセンサス」には期待と不安が混ざった半信半疑であったが、李登輝元総統に近い蔡英文大陸委员会主任委員などの意見や自らに対する中国側の反応を見て、こうした見解を持つにいたったと思われる。

⁹ 「馬英九新三不政策 不統 不獨 不武」『蘋果日報』2008年1月16日 (URL <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20080116/30174692/>)。

¹⁰ 「中華民國第12任總統馬英九先生就職演説（全文）」行政院大陸委員会ウェブサイト (URL <http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=52015&ctNode=5628&mp=1>)

¹¹ 丘宏達「雙重承認與參加國際組織」『聯合報』1990年1月8日。

¹² 「華府座談會上丘宏達抨擊特殊國與國關係論點」中央社 1999年8月8日。

の関係を「一国家二地区」（一国両区）と定義し、双方の地位については「互不承認主権，互不承認治権」（互いの主権を承認せず、互いの統治権を否定しない）を主張した¹³。

馬英九も総統在任中に同様の発言を行い、これらが丘宏達に依拠していることを馬英九自身も認めている（馬英九[2013:10]）。そうした点を見る限り、馬英九も短期的には「現状維持」派であるが、同時に遠い将来の統一を掲げる「終極統一」派であると言える。「国家統一綱領」は 2006 年に陳水扁政権によって「適用中止」を決定された。馬英九政権はその復活を公式決定していないが、「1992 年コンセンサス」の内容を「一つの中国、それが表現」（一中各表）とし、「一つの中国とは、中華民国」と繰り返し述べることで、事実上「国家統一綱領」の内容を確認したのである。

(2) 中国との対話を通じた国際的地位の向上

「終極統一」をテーゼとした「国家統一綱領」は、台湾の現状を「中華民国」の実効支配地域とするが、同時に国際社会への参加にあたっては「政治実体」の地位に甘んじることも認めている。韓国と北朝鮮やかつての東西ドイツのように、分断国家の双方がいずれも国連に加盟するなどの事例もあり、「終極統一」と国際社会への参加は必ずしも矛盾しない。むしろ、台湾は旧東西ドイツの事例を対中関係の参考にしようとしてきた（方鵬程[2005：263]）。馬英九も自身が大陸委員会の成立前、対中国事務を扱う省庁設置の参考とするため何度も西ドイツの「ドイツ内関係省」を訪問したという¹⁴。中国との平和協定（協議）あるいは中間協定の締結、常駐代表部の設置も、旧東西ドイツを参考にしたアイデアである。

しかし、中台関係と旧東西ドイツ関係の間には、大きな違いがある。それは、旧東西ドイツはそれぞれ自らの属する陣営の諸国から国家承認を受けている間に、基礎条約を締結し、「一つのドイツの中における二つの国家」という関係を構築した。しかし、台湾はこうした関係を築く前に、アメリカなど西側諸国との外交関係を失い、国際社会における中国側の圧倒的な優位が確立したため、中国に台湾の中華民国を承認させることができない。そのため、台湾は国家統一綱領で「政治実体」としての国際社会への参加に言及し、また「一つの中国の含意」において「互いの主権を承認せず、互いの統治権を否定しない」とうたった。これは、台湾の国際社会への参加を実現するのに中国の協力が必要であり、中国側の主張にも配慮を迫られたためであった。しかし、中国は「一国家二制度」による統一を主張し、台湾も香港に準拠して、「中国台湾」あるいは「中国台北」を名乗ることを求め、主権国家を参加資格とする国際組織への加盟に反対した。

¹³ 丘宏達「『一個中國』的涵義問題」『聯合報』1992 年 11 月 14 日。

¹⁴ 「總統接見德國國會柏林台北友好小組」總統府ウェブサイト、2008 年 9 月 4 日（URL <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=14156>）、
「總統出席『行政院大陸委員會 20 週年會慶茶會』」總統府ウェブサイト、2011 年 1 月 28 日（URL <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=23360>）

それでも、中国に譲歩の余地があると国民党や馬英九政権は考えていた。たとえば、丘宏達は2003年に「（中国の）汪道涵海協會会長は1999年秋に訪台時に、アジア開発銀行方式による『中国台北』名義での世界保健機関にオブザーバー加盟を認めるつもりだった」とのべ、こうした機会が李登輝の「二国論」で失われたと指摘し、陳水扁政権が提起した台湾名義でのWHO加盟の是非を問うレファレンダムにも「状況を悪化させる」と批判した¹⁵。丘宏達は「二国論」の後も、汪道涵と書簡のやり取りや直接の面会をしており、こうした話を聞いたと思われる¹⁶。また、後の2005年に連戦と胡錦濤による「兩岸平和發展のための共同ビジョン」においても、世界保健機関への参加は4項目の一つとして掲げられた。

(3) 中国への説得材料としての「政治協議」

中国は台湾に「1992年コンセンサス」を掲げることだけを求めているのではない。同コンセンサスは民進党の賛同を得ようと「一つの中国」との文言を包み隠したにすぎない。中国は同コンセンサスを単に対話を行う前提条件と位置づけるが、その目標は「統一」である。中国は国民党のいう「終極統一」を是認し、性急な統一を求めないまでも、「一つの中国」原則を具体化させるため、李登輝政権期の「辜汪会談」において政治分野の協議を行うことを模索した。また、「台湾の国際的地位の問題は先に統一問題が解決されれば、自然に解決される」という立場を取り、台湾側から打診された和平協定の締結を考えていた（方鵬程[2005:209]）。

李登輝政権の中で、和平協定を提起したのは外交官出身の邱進益（外省人）である。彼は旧東西ドイツの関係を範とした対中国政策を唱え、その一環として1991年頃から平和協定を提起していた。1993年に海峡交流基金会の副董事長兼秘書長に就任すると、中国側に平和協定の締結を打診した（方鵬程[2005:217-8]）。これは国民党保守派には受け入れられなかったが、民進党や国民党本土派の間では肯定的な見方だけでなく、統一に陥ることへの警戒感もあった。そのため、中国側は本土派を刺激しないよう注意しつつも、平和協定について交渉する機会を探った。1998年2月には台湾側が中国に政治分野の交渉を行うことを受け入れるとのシグナルと送ったとの見方が多い（蘇起[2014:71-72, 541]）¹⁷。そのため、李

¹⁵ 丘宏達「是台灣二字重要 還是加入世衛重要？」『聯合報』2003年5月25日。

¹⁶ 曾建元「章念馳與汪道涵—兩岸應建立健康的兄弟關係(上)」台湾法律網, 2001年1月17日 (URL http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,1629,&job_id=99166&article_category_id=1642&article_id=41155)

周洪鈞「追思丘宏達先生的業績和情懷」中華民國國際法學會ウェブサイト, 2011年5月24日 (URL <http://csil.org.tw/home/wp-content/uploads/2012/06/追思丘宏達先生的業績和情懷.pdf>)。

¹⁷ 張榮恭「國共平台的現況與展望(下)」(2013年10月22日)中央日報ウェブサイト (URL

登輝総統は1999年秋の汪道涵訪台が実現すれば、政治協議が避けられないと考え、「二国論」発言を行うことで、こうした動きを阻止した。

しかし、李登輝総統及び国民党主席の退陣後、国民党と中国は平和協定あるいは協議を締結する構想を再び掲げた。2005年の連戦、胡錦濤による「兩岸平和発展のための共同ビジョン」では、第2項に平和協議の実現がうたわれた。馬英九は2008年総統選挙での公約の中で、平和協定を対中政策の目標として掲げた。2008年の就任後、しばらくは言及を避けたが、2011年に再び言及を行った。

第3節 馬英九政権期における中台関係の変容と国際参加

(1) 従来の国民党の対中国政策の限界

前節でみたように、国民党の穏健保守派の対中国政策思想は、中国への働きかけを通じて、台湾の国際的な地位を向上させるというものであった。しかし、台湾が国際社会での地位を確立するには、中国との平和協議あるいは協定を締結することが前提条件である可能性が高い。その際に、「一つの中国」原則への言及を迫られる可能性がある。

また、国際社会への参加においても、「中国台北」に名義を変更されたアジア開発銀行をモデルとする場合、世界貿易機関やアジア太平洋経済協力における「中華台北」に比べて、香港方式に近いといえる。2005年の連戦と胡錦濤の会談で台湾のWHO参加に言及されたが、その後WHO事務局と中国の間で、WHOの台湾への関与に関する覚書が締結されている。少なくとも、中国側が国際社会で「中国北京」の名義を用いなければ、台湾と中国の地位が対等であることを示せなくなる。蒋経国政権は中国のアジア開発銀行加盟に伴い、台湾に名義変更を迫られると、中国にも台湾側と同じ形式の名称を用いるべきだと主張し、台湾にのみ「中国台北」名義を強いられることに抗議していた(銭復[2005: 546-547])。そのため、李登輝政権では「中華台北」を用いた。その経緯を考えると、李登輝政権内の穏健保守派や連戦が「中国台北」の名義に反発しなかったことは、中国に接近しすぎているとみなされる恐れがある。

(2) 中国との対話を通じた国際的地位向上

馬英九総統の課題は、「終極統一」の堅持を求める中国側と統一を嫌う台湾の世論日する配慮を両立させることであった。就任前の2008年1月には「統一せず、独立せず、武力行使せず」という新三不政策を掲げて、自らの任期内の統一を否定することで、統一を警戒する世論の懐柔を図った。一方で就任後の8月26日には、「台湾と中国大陆は一種の特殊な関係であり、国と国の関係ではない。そのため、他国が二重承認することも出来ない」と中国側への配慮も示した。この発言内容は「特殊な国と国の関係」を唱えた1999年の李

登輝「二国論」を否定したものである。王郁琦総統府報道官はこれを憲法規定に準拠したものだとし、同様の発言は、その後も度々行われたが、その度に野党から非難を浴びた。

こうした批判をかわすため、馬英九政権は実績づくりを急いだ。たとえば、政権発足からおよそ半年で、連戦元副総統の APEC 非公式首脳会議派遣や、国連専門機関の一つである世界保健機関（WHO）への参加を実現させた。中国は従来、副総統経験者や立法院長の APEC 派遣を拒否してきた。また、WHO への参加については、野党が 2005 年の覚書にもとづく香港方式であると批判し、2009 年 5 月の WHO 総会時にはヨーロッパ留学中の台湾人が葉金川衛生署長を取り囲み、「台湾は中国の一部ではない」と抗議した。確かに台湾の WHO 参加は、中国との交渉を通じて、同意を得たものであった。しかし、WHO 事務局が台湾の衛生署長に宛てた招待状では、台湾を「中華台北」と呼び、従来 WHO が用いていた「中国台湾」は用いられなかった。衛生署長に対しても閣僚であることを明記するなどの改善点も見られた。中国は当初、台湾の WHO 直接参加ではなく、間接的な方法を検討していたが、台湾側が交渉を重ねて獲得した成果であった（竹内[2009 : 70,76-77]）この他、「中華台北」の名義を認める中国側の譲歩は、2008 年の北京オリンピックでも見られた。2013 年には局長級であるが国際民間航空機関（ICAO）の総会へのオブザーバー参加も実現した。

しかし、こうした成果も恒久的な権利ではない。台湾の WHO 総会へのオブザーバー参加はその都度、WHO 事務局が招待状を出すものである。NGO や領土を持たない「マルタ騎士団」を除くと、このような不安定な地位にある WHO 総会オブザーバーは台湾だけである竹内[2009 : 70,77-78]。そして、WHO 事務局の判断は事実上、中国の意向次第である。民進党の蔡英文政権へ交代した後、2016 年総会への招待状では、馬英九政権期にすらなかった 1971 年の国連総会決議第 2758 号（いわゆるアルバニア決議）やそれを踏襲した 1972 年の WHO 総会決議第 25.1 号および「一つの中国」原則への言及がみられた¹⁹。これは台湾側に不快感を与えたと同時に、事実上、中国側が WHO 事務局の挙動の細部にまで指示できることを示した。ICAO については、蔡英文政権への交代後、総会への招待がなくなった。

また、馬英九政権期においても、中国は台湾の世論に反感を与える措置をとることも多かった。2011 年 1 月 25 日には、中国の人民銀行が東南アジア諸国中央銀行グループに加

¹⁸ 「馬：兩岸非國與國 屬於特別關係」『自由時報』2008 年 9 月 4 日。

¹⁹ 「世界衛生組織已寄發邀請我以觀察員身分出席第 69 屆世界衛生大會之邀請函」2016 年 5 月 7 日、中華民国外交部ウェブサイト（URL http://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=252D06A7176DF585）。

また以下に招待状の写真がある。

「参加 WHA 國民黨團：沒九二共識連出席機會都沒」2016 年 5 月 10 日、自由時報ウェブサイト（URL <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1691685>）

盟したのに伴い、台湾側が反対したにもかかわらず、名義が”Central Bank of China, Taipei”から”Central Bank, Chinese Taipei”(中華台北中央銀行)に変更される事件も起きた²⁰。また、馬英九政権期末においても、中国は自ら主導したアジアインフラ投資銀行(AIIB)への台湾の加盟についても、創設前に台湾が送付した加盟申請を見送りとした上で、金立群 AIIB 総裁(元中国財務相)が2015年10月(当時は総裁候補)に台湾の加盟は(中国の)家庭内の問題」と発言し²¹、2016年4月には「香港と同様、中国財政部を通じて行うよう」がさらに具体的な発言するなどしたため²²、事実上頓挫した。結局のところ、中国は馬英九政権期においても限定的な譲歩をしたにすぎず、国際社会における台湾の地位を香港と同様に扱うことについては譲らなかったのである。

(3) 中国が台湾に独自の地位を認める可能性はあったのか

馬英九政権期までの推移を見る限り、中国には台湾の中華民国に対する国家承認を行う準備がないだけでなく、国際社会での活動にも影響力を及ぼせる範囲内に限定してきた。中国からみれば、政治分野の協議が行われていない段階で、これ上の譲歩は難しいと思われる。ただし、政治分野の協議が行われた場合、さらなる進展が実現する可能性は否定できない。少なくとも、馬英九政権期においては、中台関係が政府間関係に限りなく近づこうとしたように思われる。

まず、中台関係が「两会」とよばれる双方の窓口機関(台湾側の海峡交流基金会と中国側の海峡兩岸関係協会)の対話を基本としながらも、実査には双方政府の省庁による直接折衝が行われたことである。特に2009年11月に締結された「金融監理合作備忘録」²³は協定よりも下位にある覚書に過ぎないが、双方の中央官庁による折衝を明文化し、双方の長が署名したものである。ただし、この備忘録では、省庁の正式名を伏せ、台湾の金融監督管理委員会は「台湾方面 金融監督管理機構」に、その主任委員は「代表」とされた。同じく、中国の銀行業監督管理委員会、証券監督管理委員会、保険監督管理委員会もそれぞれ「銀行業監督管理機構」、「証券監督管理機構」、「保険監督管理機構」を名乗った。

しかし、後になると、省庁の名称や高官の職位を認めるようになる。2014年には訪中した台湾の王郁琦大陸院下位主任委員と中国の張志軍國務院台湾事務弁公室主任が初の公

²⁰ 「台灣參與 SEACEN 近 20 年／中國打壓 我央行被迫改名」『自由時報』2012 年 2 月 12 日。

²¹ 「中方稱『台灣入亞投行是家務事』陸委會：損我尊嚴 絕不接受」2015 年 10 月 23 日。

²² 「金立群：台灣加入亞投行 須向陸申請」2016 年 4 月 9 日、聯合報ウェブサイト (URL <https://www.evemote.com/shard/s301/nl/42815045/0f3e136d-f16b-4940-bc95-701f0bef58ac/>)

²³ 銀行、保険、証券に関する 3 つの覚書の総称。覚書は以下で閲覧可能。

「金管會公布三項金融監理合作瞭解備忘錄文本內容」金融監督管理委員会ウェブサイト (URL http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=138&parentpath=0,4&mcustomize=onemessage_view.jsp&dataserno=38558&aplistdn=ou=policy,ou=one,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y&dtable=Policy)

式閣僚級会談を行い、双方の正式な職位で呼びあった。また、二人は2013年10月のAPEC会合にも同行し、その際にも非公式の会話をを行い、その際に正式な職位で呼び合うことを了承していた²⁴。台湾の中国政治研究者である邵宗海は、これを国家統一綱領が3段階の「中」と位置づけていた「対等な政府間のチャンネルの確立」や「双方の高官による訪問」が実現したと解釈し、「兩岸の政治的な定義問題が解決すれば、海峡交流基金会と海峡関係協会の過渡的な使命は一段落することになるだろう」と今後の進展に期待を示した²⁵。

とはいえ、2014年の公式閣僚会談の時点でも、中国は中華民国の名称に触れることに同意していなかったため、野党からは「訪問の意味がない」と批判を受けた²⁶。一方、王郁琦大陸委員会主任委員は南京中山陵での献花に際して、国民党が中華民国の「国父」とする孫文に報告する形で「中華民国は（成立より）103年立った」と述べたが、中国側の人員はこの発言の直前に立ち去っていた²⁷。つまり、中国が中華民国への言及に同意したものではなかった。

この頃、馬英九政権は野党だけではなく、立法院の与党国民党の本土派との対立も深めていた。閣僚会談の前には、野党の民進党と台湾团团結連盟が、王郁琦大陸委員会主任委員に対して訪中の際「一つの中国」に関連する用語に言及することや、政治分野の交渉や合意を行わないよう求める決議を提案した。この提案は、与党国民党に阻止されることなく、1月14日可決された²⁸。その直後には与党所属の王金平立法院長が「中国との交渉を国会（立法院）が監督し得る制度を構築すべき」と主張したのに対して、馬英九総統が反発し「兩岸協議は行政権に属し、国会権限ではない」²⁹と、民主主義の基本原則である行政権に対する国会・立法権の監督を否定するような発言まで行った。そして、同年の3月には馬英九総統が国民党の一部立法委員に圧力を加えて、中国との「サービス貿易協定」の強行採決を図るも失敗した。ところが、国民党の立法院党団が「委員会を通過した」と強弁し、行政院や馬英九総統がそれを是認したため、これに憤慨した本土派の学生や市民運動家による「ひまわり学生運動」が勃発した。少なくとも、2014年時点で馬英九政権の対中国政策は、世論を納得させる譲歩を中国から引き出せず、それゆえに、馬英九総統は成果を焦るあまり、却って、さらに前のめりになると傾向が見られた。しかし、それを世論や本土派がみれば、「このままでは馬英九政権が中国に統一交渉を迫れる」と警戒する結果になったように思われる。

²⁴ 「王郁琦張志軍互稱官銜 立委：請君入甕」『自由時報』10月17日。

²⁵ 邵宗海「王張會政治意義超過辜汪會」『中國時報』2014年2月5日。

²⁶ 「禁提中華民國 中國對王郁琦畫紅線」『自由時報』2014年1月28日。

²⁷ 「《中山陵謁陵》王郁琦提中華民國 黃昆輝：對著空氣講」『自由時報』2014年2月13日。

²⁸ 「立法院第8屆第4會期第18次會議議事錄」133頁、立法院ウェブサイト
(http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agendarec1/02/pdf/08/04/18/LCEWC03_080418.pdf)

²⁹ 「給王院長『正確』的回應 馬：兩岸協議屬行政權 非國會權」『自由時報』2014年1月28日。

なお、2015年11月にシンガポールで行われた馬英九・習近平会談は、事実上の首脳会談と言われたが、双方が職位を名乗ることを避け、公式には「兩岸臨導人会見」（兩岸指導者会談）とされた³⁰。中台以外では国家承認しない国の首脳が会談した事例も存在するが、中台の間では互いが国家であることを隠す必要があることを示した。この会談自体は、中国側が実現を求めたとされるが、台湾側は当初、2014年に北京で開催されたAPEC非公式首脳会議への馬英九総統の出席とそれに合わせた会談の実現を求めている。しかし、中国はこれを拒否し、結局、会談への協力を得やすい第三国であるシンガポールでの開催になった。結局、この「兩岸臨導人会見」自体は中台が対等であるような印象もあったものの、互いの地位を隠したうえ、具体的な成果がなく、台湾国内では賛否が分かれた³¹。

第4節 まとめ

馬英九政権は「1992年コンセンサス」を基礎として、まず中国との対話を再開し、その後自ら主張した同コンセンサスの内容である「一つの中国、それぞれが表現」の実現を試みた。しかし、それは李登輝元総統などかつての国民党本土派や民進党などが納得しうるような、中華民国を中国に承認させ、独自の国際的地位を得るという段階には届かなかった。台湾の世論が馬英九政権の対中国政策に対する不安を払拭できなかったのも、このことが一因であろう。

長期的に見れば、中国は馬英九政権やそれ以前の国民党との交渉で、少しずつ譲歩を見せたことは事実である。「一つの中国」を包み隠すような「1992年コンセンサス」という言葉を受け入れたことや、「中華台北」名義での国際社会への参加を容認したこと、そして、閣僚会談や双方の首脳が職位を隠しつつも会談したなどがそうである。本文では議論できなかったが、中国国内では台湾研究者が中華民国の地位について議論することが解禁され、国家承認が無理でも、対等な政治実体であることや、「一つの中国」の主権を大陸と台湾が共有していることを認めることが提案されているという（邵宗海[2013:230-238]）。

しかし、馬英九政権が努力しても、僅かな譲歩しか中国から引き出せなかった。そのため、「一つの中国」原則を掲げることで台湾世論や本土派から受ける「統一交渉をして、台湾を中国に売り渡すのではないか」という疑念を晴らすことができなかった。また、馬英九総統自身、「中国が『それぞれが表現』を否定するなら、対話を中断する」と述べたにも関わらず、2013年以降は対中国政策において多くも目標を掲げ、進展の速度をあげようとした。これは、馬英九総統にとって「一つの中国」原則と台湾の国際的地位の向上を

³⁰ 「張志軍：兩岸岸領導人会面意義重大」2015年11月7日、國務院台灣事務弁公室ウェブサイト（URL http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201511/t20151107_10992123.htm）。

³¹ 拙稿「初の中台首脳会談の背景と意義」アジア経済研究所ウェブサイト（URL http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Asia/Radar/201511_takeuchi.html）。

結びつけて考えていても、台湾世論は両者を相反するものと考えていることへの理解が不足していたか、敢えて無視したことになる。

いずれにせよ、8年という任期のうち、台湾の国際的な地位に関する中国側の最大の譲歩は政権発足から半年で実現したWHOにおける総会へのオブザーバー出席などの参加である。しかし、その後、それ以上の譲歩は見られなかった。また、「中華台北」の名義を容認したことを除き、WHOにおいてオブザーバーの地位しか認めないという点では、中国側の姿勢が1999年時点から大きく変わらなかったと見ることもできる。このオブザーバー参加は中国の判断で中断が可能なものであり、今後の展開次第ではこの僅かな譲歩すら撤回される可能性すらある。少なくとも馬英九政権の8年を見る限りで、「1992年コンセンサス」は中台対話を再開、継続させる鍵になったが、台湾の国際社会への参加の鍵になったとまでは言えない。

参考文献

【日本語】

竹内孝之（2009）「評価が別れた台湾のWHO参加」『東亜』No507、9月号、70-80頁。

【中国語】（ピンイン順）

方鹏程（2005）『臺灣海基會的故事』臺灣商務印書館。

馬英九（2013）「貴賓專題演講」陳純一（編）『愛國學人：紀念丘宏達教授洪達學術研討會會議實錄暨論文集』三民書局，9-11頁。

錢復（2005）『錢復回憶錄【卷2】：華府路崎山扁軀』天下遠見。

邵宗海（2013）『中共對臺政策 1979-2013』唐山。

蘇起（2003）『危險邊緣 從兩國論到一邊一國』天下文化。