

習近平政権の対台湾工作—その現状と展望

法政大学法学部教授

中央研究院政治学研究所訪問研究員 福田円

はじめに

台湾海峡における軍事的な緊張の高まりが日本においても関心を集めている。それは、中国人民解放（以下、解放軍）が台湾海峡周辺における軍事活動を常態化させ、それにあわせて「台湾独立」や米台協力に対する警告を行いつつ続けているからにほかならない。また、米国の政権がトランプ政権からバイデン政権へ移行しても、台湾海峡における米中間の応酬は止まることがなく、さらに激しさを増しているように見える。習近平政権は、どのような論理で台湾海峡における軍事的緊張を高めるに至ったのか。習近平政権の対台湾工作は、一体何を志向し、どこへ向かっているのだろうか。

本稿では、まず習近平政権の対台湾政策の特徴をまとめた後、台湾での蔡英文総統再選後、新型コロナウイルスの流行や米国での政権交代を経るなかで、それらがどのような変遷を遂げたのかを分析し、今後の動向を展望したい。

習近平政権の対台湾工作

習近平政権は、とりわけ2016年に台湾で蔡英文・民進党政権が発足した後、台湾海峡における力（パワー）の行使の仕方を大きく変えた。筆者は力が行使される場と方法に着目し、胡錦濤政権が台湾に対して間接的な力の行使を志向したのに対し、習近平政権はより直接的な力の行使を好む傾向が強いと指摘したことがある¹。

最大の変化は、軍事力の使い方である。2016年秋以降、解放軍の軍機は台湾周辺での軍事行動を活発化させ、それは幾つかの段階を経て、米軍との牽制の応酬へと発展した。2018年初夏までは、中国軍機が台湾を囲むように飛行する動きを

繰り返し、空母遼寧号が台湾海峡を通過した²。その後、2019年に入ると、台湾周辺での中国海空軍の活動は再び活発化し、3月にはJ-11戦闘機が台湾海峡の中間線を超えた³。これに対し、米海軍はほぼ月に一度のペースで、海軍艦艇の台湾海峡通過を公表した⁴。

もう一つの変化は、国際社会における「一つの中国」原則の強化である。蔡英文政権発足後、2016年にサントメ・プリンシペ、2017年にパナマ、2018年にドミニカ共和国、ブルキナ・ファソ、エルサルバドル、2019年9月にはソロモン諸島とキリバスが台湾と断交し、台湾が外交関係をもつ国は15か国に減った。また、世界保健機構総会（WHA）や国際民間航空機関（ICAO）など、馬英九政権期にオブザーバー参加が認められていた国際機関からの招請状は台湾に届かなくなった。さらに、中国は台湾が外交関係を持たない国の代表処の名称、国際NGOなどのメンバーシップなどにも変更を求めている⁵。

このように、台湾を取り巻く環境に対して政治・

1 福田円「中国の台湾に対するパワーの行使：習近平政権の特徴とその変遷」『問題と研究』第49巻3号（2020年7.8.9月号）、74-105頁。

2 林哲全・李俊毅主編『2018評価報告 印太区域安全情勢』（財団法人国防安全研究院、2018年）80-81頁。

3 林哲全・王尊彦主編『2019評価報告 印太区域安全情勢』（財団法人国防安全研究院、2019年）24-25頁。

4 香港紙サウス・チャイナ・モーニングポストの報道によれば、米海軍艦艇の台湾海峡通過はこれまでも未公表で行われており、オバマ政権期の方が頻度は高かった（“US warships made 92 trips through the Taiwan Strait since 2007,” South China Morning Post, May 3, 2019 <<https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/3008621/us-warships-made-92-trips-through-taiwan-strait-2007>>）。トランプ政権はそれをあえて公表することで、中国を牽制しようとしていると見られる。

軍事的な働きかけを強めつつ、習近平政権は対台湾工作においても次第に独自性を打ち出した。それは、習近平が権力基盤を確立した2017年秋の第19回党大会、および2019年1月の「台湾同胞に告げる書」40周年座談会で提示された5項目(通称「習五点」)において、「新時代の対台湾工作」として体系化された⁶。そこには大きく分けて3つの特徴があると筆者は考える。

第一に、習近平政権は胡錦濤政権に比べて、台湾に対する「武力行使」を強調する傾向が強い。例えば、「習五点」は「中国人は中国人を攻撃しない」としつつも、「武力使用の放棄は承諾しない」と明示する。同じ文言は「江八点」にも見られるが、胡錦濤政権は「反国家分裂法」の中でさえも、「非平和的方式」を講じる可能性を示すにとどめ、「武力使用」には言及しなかった。しかし、習近平政権は台湾周辺での軍事演習や軍事示威を繰り返しつつ、「武力行使」を強調することで、「台湾独立」を牽制している。

第二に、習近平政権は民進党政権との対話を模索するよりも、より高度な立場の一致が可能な交流相手を求める傾向が強い。それは、「92年コンセンサス」に関する解釈の幅を狭め、「一国二制度」の適用を前提とした「統一促進」を改めて掲げていることに現れている。「習五点」演説は、「国家の統一を求めて共に努力する」のが「92年コンセンサス」だと定義し、胡錦濤政権期には言及される機会が激減していた「一国二制度」にも言及して、「一国二制度の台湾版」を「統一」後の台湾に適用する構想を改めて示した。

第三に、こうして高度な立場の一致を求めた上で、習近平政権は交流相手に対してより大胆な優遇策を講じ、より本格的な取り込みを図る。習近平政権は2014年、胡錦濤政権の取り込み対象であった「三中(中小企業、中低階層、中南部)」を「一代一線(青年一代、基層一線)」へと改めた。続いて、習近平政権は2018年2月に恵台31項目、

2019年11月に同26項目を打ち出し、中国で活動する台湾の個人や企業に自国民と同等の待遇を与える制度を整えようとしている。

新型肺炎流行と米中台関係の緊張

2020年1月の台湾選挙における蔡英文・民進党快勝の要因は、習近平政権が「一国二制度の台湾版」を打ち出した直後に、香港にて逃亡犯条例を制定し、反対運動を弾圧したことにあつた⁷。しかし、選挙結果を受けて、習近平政権が対台湾政策の軌道修正を行うことはなかった。選挙結果確定直後、国務院台湾事務弁公室は対台湾政策の基本方針に変更がないことを表明した⁸。続く1月19日に開催された中共全国対台湾工作会议でも、「平和統一、一国二制度」方針の貫徹と、「習五点」の学習と実現が確認された⁹。

習近平政権が蔡英文政権との関係を調整する可能性は、新型コロナウイルスの流行によって潰えたように見える。人々の生死や健康に関わる局面においても、中国政府は「一つの中国」原則を最優先した。その結果、中国在住の台湾籍の人々が帰省するチャーター機に関する調整は遅れ、乗客名簿の管理もうまく行かなかったが、中国側は全ての責任を「民進党当局」に転嫁した。また、中国政府は早い段階から「中国政府ほど台湾同胞の健康に関心を持っている者はない」との宣伝を行い、台湾のWHO参与は「一つの中国」原則の下

5 中華民国外交部「中国阻撓我國國際空間事例」中華民国外交部 HP (https://www.mofa.gov.tw/Content_List.aspx?n=442A97CFB4A0C56C)。

6 「習近平：為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥」『人民日報』2019年1月2日。

7 福田円「台湾總統選挙に波及した二つの誤算」『Wedge』2019年9月号、44-45頁、同「香港デモと台湾總統選挙の力学」『Janet・e-World』2019年8月号。

8 「中共中央台弁、国務院台弁發言人就台湾地区選挙結果發表談話」『人民日報』2020年1月12日。

9 「2020年対台工作会议在京召開」『人民日報』2020年1月20日。

でしか許されないと強調した¹⁰。そして、WHOの年次総会（WHA）への台湾のオブザーバー参加を阻止すべく、外交努力を行った¹¹。

コロナ危機のなかで米国との協力を強化し、WHA参加を求める蔡英文政権に対し、中国は「疫病に乗じて独立を謀っている」と批判し、政治・軍事的な牽制を強めた。台湾周辺での中国海空軍の活動は、2020年2月以降再び活発化し、副総統に当選した頼清徳の訪米最終日であった2月10日には、H-6爆撃機などの中国軍機が再び台湾海峡中間線を超え、台湾事務弁公室と国防部が民進党に「火遊びをするな」と警告する声明を発売した。これに対し、米軍は海軍艦艇だけでなく、台湾周辺への軍機派遣も公表し、解放軍の行動を牽制した¹²。また、中国共産党は5月29日、「反国家分裂法」成立15周年の座談会を開き、『「台湾独立」分裂勢力』を厳しく批判した¹³。

アザー米厚生長官訪台中の8月10日、およびクラック米國務次官補訪台中の9月18日、中国軍機は再び台湾海峡中間線を超えた。特に、台湾国防部の発表によると、9月18日には18機、19日には19機という過去最多の軍機が台湾海峡の中間線を超え、台湾の領空に接近した¹⁴。しかも、9月19日に台湾空軍から無線警告を受けた解放軍の飛行員が「台湾海峡中線はない」と回答したのに続き、外交部と台湾事務弁公室もそれぞれ「台湾海峡中間線は存在しない」との認識を示した¹⁵。こうした「台湾海峡中間線」の無効化を意図する動向に加え、中国軍機の活動区域は台湾西南部の空域に収斂してきており、中国が台湾島東側の海空域への進出を視野に入れていること、そのためにも東沙島の奪取作戦を行う可能性があることなども指摘されている¹⁶。

対台湾工作の推進

台湾海峡の政治的・軍事的な緊張は高まっているが、近年、習近平自身が台湾問題や対台湾工作

について語る機会は多くない。習近平は2020年に60回以上の講話を行なったが、台湾に関するものは一度、しかも12月31日に開催された全国政治協商会議新年茶話会で「一つの中国」原則と「92年コンセンサス」の堅持に言及した程度である¹⁷。このことを見ても、また他の高官による台湾に関係する講話を見ても、共産党内では「習五点」が引き続き重要な指針であり、それを実現するための工作や制度設計が淡々と進められているように見える。

2020年10月、中国共産党は5中全会（第19期中央委員会第5回全体会議）で「第14次5カ年計画および2035年への長期目標」の草案を採択した。2021年3月の全国人民代表大会で採択される同草案では、台湾との「統一」に関する目標も提示された¹⁸。この計画案で新たに示されたのは、福建省と台湾の「融合発展」の方策を模索し、その「模範区」を設立すること、台湾海峡兩岸の「共

-
- 10 「『沒有人比中国政府更關心台灣同胞的健康』耿爽：台灣參與世衛活動，必須謹守『一個中國』原則」2020年1月22日、風傳媒（<https://www.storm.mg/article/2214013>）。
 - 11 新型コロナウイルス流行が中台関係に与えた影響については、松田康博「台湾のコロナ対策成功で変わる台湾海峡の力学」東大社研現代中国研究拠点編『コロナ以後の東アジア—変動の力学』（東京大学出版会、2020年）163-176頁に詳しい。
 - 12 洪子傑「2020年上半期解放軍台海周辺動態觀察」『国防安全双週報』第6期、9-17頁。
 - 13 「栗戰書在『反分裂国家法』實施15周年座談會上的講話（2020年5月29日）」新華網（<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0529/c64094-31729251.html>）。
 - 14 洪子傑「近期共機多架次逾越海海中線之簡析」『国防安全双週報』第13期、19-26頁。
 - 15 「外交部譴責陸『不存在海峽中線』說 要求停止擴張主義」『聯合報』2020年9月21日。
 - 16 門間理良「緊迫化する台湾本島周辺情勢（2）高まる東沙諸島・バシー海峡の重要性」『NIDS コメンタリー』第124号（2020年6月16日）。
 - 17 「中共対台政策方針 両会見真章」『旺報』2021年2月23日。
 - 18 過去の5ヶ年計画における台湾関係の計画について簡潔にまとめた文章として、魏艾「從大陸十三五規劃看兩岸經貿交流與合作」『兩岸經貿』2016年4月号、9-13頁。

同市場」を形成することなどであった。また、「台湾同胞の福祉と大陸において同等の待遇を受けられる制度と政策を保障する」ことも盛り込まれた。さらに、「習五点」演説に盛り込まれた、「兩岸で地理的に近接するか条件があう地区の基本的な公共サービスを均等化、特惠化、効率化する」という方針も盛り込まれた¹⁹。

2021年1月5日、中国共産党は統一戦線工作条例を公布した。これは、2015年に公布した「試行」版を改訂したものである。台湾に対する統一戦線工作についての条項は、「試行」版の後段の「兩岸関係の平和的発展の政治、経済、文化社会基礎を深化させ、中華民族の偉大なる復興の過程において祖国統一の大業を実現する」という表現が、「台湾の愛国統一力量を発展させ、祖国の平和統一を絶えず推進し、中華民族の偉大なる復興を実現する」という表現へと変更された²⁰。これらの変更からは、統一戦線工作の対象が、台湾の当局から一部の「愛国統一力量」へと移行したこと、習近平政権が「統一」への道のりを決して楽観視していない様子などを窺える。

米国の新政権発足を控えた1月17日から18日に中国では「2021年対台湾工作会議」が開催され、汪洋が講話を行なった。汪洋の講話に特に新味はなかったが、台湾海峡の情勢は「厳しく、複雑である」としつつも、「時」と「勢」は「常に我が方にある」と述べた。また、台湾企業が第14次五カ年計画や国家や地域の発展戦略へ積極的に参与し、福建が「海峡兩岸の融合発展の新たな道」を模索することを支持した。加えて、「民進党当局の兩岸交流や協力に対する制限や妨害を打破」して、「台湾同胞の福祉と同等待遇を保障するための制度や政策を整える」ことも示された²¹。

このように、中国は台湾に対する政治・軍事的威嚇を一層強めつつも、台湾の企業や個人をターゲットに、より高度な取り込みを図る習近平政権の対台湾工作を推進しようとしている。その計画

は、中国自身の経済発展戦略とより深く結びつき、福建省沿海地域と台湾の融合を促すことに主眼を置いているように見える。また、「台湾同胞の福祉と同等待遇」を保障することは、習近平政権が一貫して掲げていることであるが、それは台湾籍の個人や企業が中国政府や中国共産党とより深い関係をもつことを意味しており、そうした関係が将来どのように利用されるのかは不透明である。

バイデン政権との間で争点化する台湾

米国では、1月20日にバイデン新大統領の就任式が行われた。バイデン政権は発足後間もなく、トランプ政権のように「一つの中国」政策を否定することはないという姿勢と同時に、台湾への関与・支持を継続する姿勢も明確化した。また、台湾問題に関して、中国との「三つのコミュニケ」と台湾関係法に加え、台湾への「六つの保証」にも言及する頻度が高い。そして、バイデン政権は台湾海峡において、日本を中心とする同盟諸国との連携を重要視している。

米大統領就任式直後、1月23日に13機、翌24日に15機の戦闘機を含む中国軍機が台湾の防空識別圏に侵入した。これに対し、米務省は23日、中国は台湾への圧力を停止し、対話に応じるよう呼びかけた²²。続いて、2月3日に米第七艦隊は、バイデン政権発足後初めてとなる米駆逐艦の台湾海峡通過を公表している。同艦隊は、2月24日、3月10日、4月7日にもミサイル駆逐艦の台湾海峡通過を公表している²³。さらに、2月5日に行われたプリンケン国務長官と楊潔篪国務委員の電

19 「大陸『十四五』規画 提出打造兩岸共同市場」『経済日報』2021年3月6日。

20 「中共中央印發中国共産党統一戦線工作条例」『人民日報』2021年1月6日。

21 「2021年対台工作会議在京召開」『人民日報』2021年1月19日。

22 「中共軍機連2天大挙擾台 CNN：拜登重大外交挑戦」『聯合報』2021年1月26日。

話会談において、ブリンケンは「台湾海峡を含むインド太平洋の安定を脅かす試み」に対し、同盟国と共に対応すると述べた²⁴。続いて、10日に行われたバイデンと習近平の首脳電話会談でも、バイデンは「台湾も含む地域における中国の攻撃的な行動」に対する懸念を表明した²⁵。これに対し、習近平と楊潔篪はそれぞれ、内政干渉は許されないという旨の反論を展開した²⁶。

中国では、3月4日に全国政治協商会議が、3月5日に全国人民代表会議が開幕した。一連の会議日程のなかで、習近平の対台湾工作に関する新たな講話、「国家統一法」の立法など、事前に注目されていたような動きは見られなかった。香港立法会選挙制度の全面的な見直し案が可決されたことに比べると、昨年と同様、対台湾政策に関する新たな動きは見られなかった。李克強の政府工作報告においては、昨年と同様に「平和統一」の文言はなかったが、「兩岸関係の平和的發展と祖国統一の推進」が盛り込まれていた²⁷。このほか、会期中の7日、王毅外相が記者会見にて「一つの中国」は米中関係の「超えることはできないレッドライン」であると述べ、トランプ政権の「線を越え、火遊びをする、危険なやり方」を改めるよう、バイデン政権に求めた²⁸。

バイデン政権は、中国の台湾海峡における軍事的な現状変更に対して、同盟国との協力を強化しつつ、対抗する姿勢を強めている。3月12日、初の日米豪印首脳会談が行われ、「インド太平洋地域の平和と安定の支えとなる」ことが確認された²⁹。続いて、ブリンケン国務長官とオースティン国防長官は、日本と韓国を歴訪した。3月16日に日本で開かれた日米安全保障協議委員会（日米「2+2」）は、共同文書に「台湾海峡の平和と安定の重要性」を明記し、同委員会が過去に示した、「対話を通じた平和的解決を促す」からさらに踏み込んだ。³⁰

日韓歴訪の帰路、ブリンケンと楊潔篪とアラス

カにて米中外交トップ会談を行った。米国側の要請を受けて、中国側がアラスカへ出向くかたちで実現した会談であったが、公開された冒頭発言の応酬は激しいものであった。米国側がルールに基づく国際秩序に言及し、新疆ウイグル自治区、香港、台湾、米国へのサイバー攻撃、同盟国への経済的な強制行為などに対する「深い懸念」を表明したのに対し、中国側は中国が支持するルールは「一部の国が提唱するいわゆる『ルールに基づく』国際秩序」とは異なり、「中国には中国式の民主主義がある」と反論した。そして、「新疆、チベット、台湾は中国から切り離すことのできない領土」であり、「中国は自国の内政に米国が干渉することに断固として反対」すると主張した³¹。

23 米第七艦隊の動向については、以下の同艦隊 HP の過去のポストで確認できる。U.S. 7th Fleet (<https://www.c7f.navy.mil/Media/News/>)。

24 “Secretary Blinken’s Call with PRC Director Yang,” Feb.5, 2021, U.S. Department of State (<https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-prc-director-yang/>) .

25 “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Xi Jinping of China,” Feb.10, 2021, The White House (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china/>) .

26 中国側の記録は「楊潔篪応約同美国国務卿布林肯通電話（2021年2月6日）」中華人民共和國外交部 (<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1851936.shtml>)、
「習近平同美国総統拜登通電話（2021年2月11日）」中華人民共和國外交部 (<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1853679.shtml>)。

27 「李克強作的政府工作報告（摘登）」『人民日報』2021年3月6日。

28 「国務委員兼外交部長王毅就中国外交政策和対外関係回答中外記者提問」新華網 (http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/08/c_1127181623.htm)。

29 「日米豪印首脳テレビ会議」外務省 HP (https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1_000939.html)。

30 「日米安全保障協議委員会（日米「2+2」）」外務省 HP (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2plus2.html>)。

31 「米中外交トップ会談、異例の応酬 冒頭発言全文（上・下）」『日経新聞』2021年3月23日、24日。

外交トップ会談後も、台湾をめぐる米中間の緊張は継続している。3月26日、米国在台協会と駐米国台北経済文化代表処は「沿岸警備ワーキンググループの設置に関する覚書」を締結した。同日、1日あたりの延べ数としては昨年9月以来最多となる20機の中国軍機が、台湾南西の防空識別圏に侵入した。これは、上記の覚書締結に対する中国の抗議の意を示す意図もあったと理解されている³²。また、4月半ばには菅義偉首相が訪米し、バイデン大統領と日米首脳会談を行うことも予定されており、ここでの台湾問題に関する扱いに関しても、中国側は神経を尖らせている³³。

まとめ

この1年余りの習近平政権の対台湾政策を振り返り、整理することによって、以下のような傾向を読み取ることができる。

第一に、中国の台湾海峡における軍事力使用は、過去の方法からの連続性は保ちつつも、その頻度や規模、さらには軍事行動とタイミングを揃えた政治的メッセージの発信などにおいて、着実にレベルアップしている。その意図に関しても、蔡英文政権の諸政策や、米台協力強化に警告を加えることに止まらず、台湾海峡中間線の否定や台湾西南部での活動強化など、南シナ海や東シナ海と同様に、台湾海峡の現状を自らに有利な状況へ変更しようとする姿勢が明確となった。これが、バイデン政権の同盟国をも巻き込んだ対台湾関与強化を招いている所以であると考えられる。しかし、習近平政権の論理では、コロナ危機を通じて台湾の国際的な存在感と評価が高まり、国際的に「一つ

の中国」原則を浸透させづらくなるなかで、「最後の手段」としての軍事力への依存度は高まらざるを得ない。

第二に、軍事的威嚇や影響力の拡大、国際的な「台湾独立」の封じ込めなどを行う一方で、習近平政権は台湾に対する統一戦線工作も諦めたわけではない。ただし、その対象は以前に比べると絞り込まれ、「愛国的」な台湾企業や個人に経済的な優遇や中国公民と同等の権利を与えることと引き換えに、より高度な政治的立場の一致を求めようとする傾向が強い。また、中台間の全体的な交流よりも、福建省と台湾の地域的な融合を促し、中国自身の経済発展戦略の一部に台湾を組み込もうとする発想も、より強まっていると言える。これらもまた、軍事力行使の方法と同様に、台湾の政権や民意の動向に影響されることなく、既成事実としての統合を進めていくための方針だとみなすことが可能かもしれない。

中国の台湾侵攻の可能性を論じ、台湾海峡有事に備えることも重要であろう。しかし、台湾海峡においては、漸進的かつ分かりにくいかたちで軍事的、政治的、経済的な現状が刻々と書き換えられる状況に、いかに有効に対応するのかという発想もまた、重要であるように思える。

32 「台美簽署『海巡合作瞭解備忘録』 共機大擾台」『聯合報』2021年3月26日。

33 日米首脳会談については、本稿脱稿時点で、先の「2+2」を引き継ぎ、共同文書において台湾海峡の安定が重要である旨に言及する可能性が報じられている（「日米、『台湾海峡』明記へ」『日経新聞』2021年3月30日）。