

日台関係のバージョンアップと「制度的」課題

東京大学大学院総合文化研究科教授 川島 真

いわゆる「72年体制」の下での日台関係

「台湾有事」をはじめとして台湾がことのほか注目され、日台関係の重要性が夙に主張されるようになってきている。だが、日台の関係性は漸進的に変化してはいるものの、基本的に「非政府間の民間関係」であり、公的関係性には依然として多くの課題がある。勢いもあり、話題性もあるのだが、実質的な協力関係の構築、進展が容易でないのである。これは一面で「国家間関係がない」という事実由来するが、工夫の余地があるようにも感じられる。

周知の通り、池田勇人内閣以来、中国承認問題について国連主義を採用してきた日本は、1971年の中華民国による国連脱退に伴って、日中国交正常化交渉を進め、1972年9月29日にそれを実現し、それにもなって同日中華民国との国交が断絶された。日中共同声明には、「二 日本国政府は、中華人民共和国政府が中国の唯一の合法政府であることを承認する。三 中華人民共和国政府は、台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部であることを重ねて表明する。日本国政府は、この中華人民共和国政府の立場を十分理解し、尊重し、ポツダム宣言第八項に基づく立場を堅持する」という二つの条項が盛り込まれ、これが日台関係の基礎となった。実際、この断交以前から日台間では実務レベルで断交以後の関係性について調整がなされ、交流協会と亜東関係協会（ともに当時）という「民間」機関による関係性が形成されたのだった。

日本台湾交流協会の定款3条には、その設置目的として、「台湾在留邦人及び邦人旅行者の入域、

滞在、子女教育等につき、各種の便宜を図ること、並びにわが国と台湾との間の民間の貿易及び経済、技術交流はじめその他の諸関係が支障なく維持、遂行されるよう必要な調査を行うとともに適切な措置を講ずることにより日台間の交流に関する事業を行い、日台間の国際相互理解の促進に寄与することを目的」とすると明確に記されている。そして、第4条には具体的な事業内容も記されている。そこでは邦人保護、出入国管理、経済貿易、漁業、情報通信、学術・スポーツなどが挙げられている。軍事交流などは当然含まれていない。この1972年に定められた日台関係の大枠は、その後の関係性を大きく規定した。だが、それは何も調整できないということを意味はしない。日台関係は、これまでもこの大枠を維持しつつ、それぞれの時期の必要性に応じて「調整」されてきたのである。

これまでの「調整」と現在の課題

このような日台関係の「調整」は、何も政治外交、軍事安全保障領域という新たな領域においてなされてきたというのではない。まさに日台交流の基礎とされてきた、経済貿易、学術文化、スポーツ交流の面でもなされてきたのである。例えば、国立大学では、今世紀に入ってから、教職員の台湾への出張に際して、現地で台湾側公務員やメディア関係者と接触しない旨を宣誓する申立書の提出が求められていたが、昨今ようやくそれがなくなってきた。また国立大学間、部局間の交流の難易度も高く、協定締結などは「御法度」であったが、1990年代半ば以降、大学間は東京外国語大が、部局間は東北大学金属材料研究所、北海道

大学法学部などが嚆矢となって、そうした壁が破られて、現在では多くの協定が締結されるに至ったのである。

こうした台湾との交流に関する制度「調整」のほかに、いわば「公的」な領域でも日台関係の制度的な調整が図られてきた。例えば、2008年に成立した馬英九政権の提起した日台特別パートナーシップがある。その内容には、従来の体制を維持した上で、各方面の「民間」交流を全面的に強化するとともに、台湾海峡の安全保障問題を日台間での関心事項とすることを目指すなどといったことが含まれていた。これは台湾側の一方的な決定であったが、それを受けて翌2010年4月30日に「2010年における日台双方の交流と協力の強化に関する覚書」が日台間で締結された。「日台間」というのはあくまでも、交流協会と亜東関係協会との間で締結されたということであるが、双方向的である点が重要だ。その内容には、それまでの日台関係の課題のうち、解決可能なものを書き記したものであり、災害、国際犯罪、出入国管理、経済貿易、中小企業協力、気候変動、エネルギー、自治体交流、青少年交流、メディア交流、文化交流、産業・科学技術などに関する情報交流、台湾研究・日本研究促進などが含まれていた。安全保障に関わる領域があるとすれば、第四項目において「海上の安全・秩序の維持における日台間の交流及び協力が進むよう努力する」という内容が盛り込まれたという程度であろうか。

特筆すべきは、2011年3月の東日本大震災以後の日台間の諸協力は、それ以前にすでに一定程度の準備ができていて、その基礎の上に展開したということであろう。東日本大震災以後の日台協力の展開については改めて説明すべきもないだろうが、震災に際して台湾から日本に対して200億円以上の義援金が寄せられたことを背景に、日本国内に台湾への感謝が広がり、対台湾関係の強化が超党派的に、また官民をあげて形成されたのである。2011年のうちにNHK「のど自慢 in 台湾」が開催されて民間交流促進が印象づけられ、その後も投資協定、租税協定、漁業協定などが締結されたのである。

このようにして、日台間では1972年に形成さ

れた枠組みの下で「調整」可能なことを、その時々世論や国際情勢を背景にして実現してきた。日台関係は1972年の枠組みの下にありながらも、いわば「手作り」でその時々メンテナンスされてきた関係であり、そこには時代に即した一定程度のバージョンアップも含まれてきたのである。

それでは、目下の需要はどのようなところであり、どのようなバージョンアップが可能と考えられようか。以下、いくつかの提言を行いたい。

議員交流と「民間」とのバランスある交流へ

まず挙げたいのは、日台関係が議員交流に依存し過ぎないようにするための「民間」関係の制度面での強化である。国交がない日台関係には「外交」関係がなく、外交使節としての大使の相互派遣もない。無論、日本台湾交流協会と台湾日本関係協会の代表は派遣されてはいるが、外交関係にないことによって、その活動は制約を受ける。そして、政府間の交流が限定されているために、通常の国家間関係とは異なる関係性が形成される。そのため、立法府の交流は日台関係の重要な窓口となってきた。古くは国民党と自民党との（若手議員の）党際交流があり、また日華議員懇談会が現在に至るまで重要な役割を果たしている。昨今では、超党派で台湾との関係性を重視する雰囲気形成され、多数の国会議員が毎年台湾を訪れている。

この議員交流は日台関係にとって極めて重要であり、今後も継続、発展が期待される。しかし、議員交流に過度に依存することには、以下のような一連の課題が残されており、「民間」の制度的な面での関係強化、あるいはそのための調整を行い、立法府と「民間」との間のバランスある関係性が築かれることが期待される。

第一に、日台間での議員交流が活発になることによって、自民党の部会や官邸にそこでの経験や議論が直結するという長所がある。話題性も高く、メディアや世論に訴えやすい。実際に、議員交流の活発化によって、日台双方の世論はおおきな影響を受け、「台湾有事」をめぐる議論は日本では大いに活発になった。だが、台湾海峡をめぐる安

全保障面が注目されるあまり、ペロシ下院議長が注目したような民主主義や人権が相対的に注目されなかったり、そして何よりも、日本の議会における状況や政策の影響を受けやすかったりするという課題があった。実際、2023年末から生じた日本の政界を取り巻く状況に対して台湾社会からは多くの懸念が寄せられている。それは、日本政界で生じた問題の関係者とされる国会議員の中に、少なからず台湾と深く関わってきた議員が含まれていたからである。

議員交流を維持、発展させ、また政治主導の良い面を残しながら、その議員交流と「民間」レベルでの関係性とを、安定した、持続的なものとして、バランスよく築けないであろうか。

第二に、議員交流が活発になることは意義深いのだが、それが過度に強調されることで、ある意味での誤解が台湾社会に与えられる、ということだ。個々の国会議員の台湾での発言などはそれぞれの議員の政治信条や考え方を述べたものだが、台湾社会では日本政府の方針であるかのように誤解されることがある。自民党の幹部や有力議員であれば、官邸に直結しており、その発言は政府を代弁している、と考えられてしまうことが少なくないのである。これは台湾社会の日本政治へのリテラシーの問題でもあるし、台湾社会が「聞きたいこと」に特に耳を傾ける、ということもあるのかもしれない。だが、そうした議員交流発の言説が台湾社会で日本政府を代弁していると思われがちだという課題があるのだ。

第三に、中国が「ゴールポスト」を動かしているということがある。本来、台湾と諸外国との立法府の交流について、中国は一定の範囲で許容してきた。しかし、蔡英文政権成立後、中国は民進党の主要政治家を「台独（頑固）分子」などと認定してきた。すでに蘇貞昌、游錫堃、呉釗燮、蕭美琴、顧立雄、蔡其昌、柯建銘、林飛帆、陳椒華、王定宇らがそれに該当しているとされる。ペロシ下院議長の台湾訪問に際しても「前例」をめぐって米中間で議論されていたことではあるが、こうした「台独（頑固）分子」と会見、接触したりするのであれば中国は全て反対し、批判するというスタンスをとるようになっている。つまり、従来

は一定の範囲で許されてきた議員交流が、現在では中国によって問題視されているということだ。これは、中国側が自らハードルを上げたものである。だからこそ、それに対応して日本も含めて、諸外国が議員交流を控える必要はない。だが、中国が議員交流のコストを上げてきていることは確かであり、この点で「民間」交流の方が相対的に「やりやすい」面もある。

以上のように、日台関係が緊密に展開してきていることに鑑み、現在の日台関係の需要に対応しつつ、議員交流を維持、発展させながら、持続可能な「民間」交流を一層拡充していくことが求められると言えるだろう。

日本台湾交流協会と台湾日本関係協会の「拡充」の可能性

日台交流が活発になり、重要視される中で、台湾関連業務も劇的に増加している。また、今後交流の可能性を模索し、持続可能な関係性を築く上での企画能力も求められる。その上で、何よりも、人事・予算という組織の根幹の拡充が求められるであろう。日本台湾交流協会の予算のうち国庫補助金収入は、この10年で7億円程度増額されているが、人員については特に東京本部において大きな変化は見られていない。今後、経済安全保障やサプライチェーン、また海洋の安全など多様な領域での協力が求められるところ、思い切った組織拡充を行う可能性が必要だと考えられる。

その「拡充」については、新たな領域、役割の「拡充」も想定される。例えば、経済安全保障やサプライチェーン、また海洋の安全などの領域については、調査研究の人員（ポストドクなど）を本部と在外の双方に配置するなどしてシンクタンク機能を持つということも考えられる。

また、日本台湾交流協会と台湾日本関係協会との間で毎年開かれている日台貿易経済会議はすでに47回開催されてきている。毎回、様々な覚書などが締結されるなど、日台間の最高レベルの「民間」会議だと言ってもいい。目下、日台間ではルーティンワークに属することとの他、CPTPPや経済安保など、新たな課題が山積している。実際、

日台間のこうした枠組みは、日台海洋協力対話、日台漁業委員会、日台第三国市場協力委員会などへと需要に応じて多様化してきている。これは日台関係が緊密、多様になり、こうした枠組みが一層必要とされていることを示しているのであろう。このような状況を踏まえた上で、この日台貿易経済会議を新たな課題も含めて幅広く議論を深めていく場として、従来以上の機能や格付けを与えたり、あるいは人数、日程などを拡充したりすることはできないであろうか。こうしたことは、これまでも常に考慮され、努力が継続されてきたであろうが、今後台湾との関係性がいっそう重要となることに鑑み、思いきった判断をしてはどうだろうか。

台湾人材の制度的な養成

他方、行政面でも課題があると筆者は考える。もちろん、日台関係が「非政府関係の民間関係」であるとは言っても、台湾との行政関係がないわけではないし、行政機関内での台湾理解が不要というわけではない。それでは、これだけ日台関係が重要視される中で、行政部局内において「台湾人材」を意識的に養成するようなシステムがあるのだろうか。

また、ポストの配分からしても、日本台湾交流協会東京本部、台北事務所、および高雄事務所における総合職、専門職のポストの配置について、それらが系統的に台湾人材を育成することを念頭においた配置になっているとは言い難い。これまでは、例えば外務省であれば、1972年の日華断交以前の台湾留学人材、すなわち知華／知台派がおり、また先日退職した垂秀夫大使のように台湾とも極めて深い関係を築く外交官が存在してきたことから緊密な関係性が維持されてきたものの、あくまで個人の能力に依存してきた人材養成であり、制度的に育成されてきた人材とは言い難い。

外務省にせよ、他の中国・台湾関連業務を有する他の官庁にせよ、台湾人材の育成を制度的、系統的、意識的にを行い、一定のキャリアパスの中で台湾人材が育成されるような制度を創出することが求められるのではないか。台湾の変化は激しく、また誤解も少なくない。総合職、専門職の双方で、

またそれぞれの領域でのポスト配置を見直したり、あるいは台湾での研修の機会を創設したりするなりしてはどうだろうか。

もし、こうした人事面での制度的な改革が難しいなら、学界や経済界と協力して、台湾関連の国内研修制度を設けていくことも可能であろう。短期研修の機会を設けて台湾専門家からの講義などを集中的に受けることや、社会人として大学院に入学するなどして台湾研究を行い、学生として台湾への短期留学や調査活動を実施することも考えられる。

他国と台湾との「公的」関係性の全面調査の必要性

日台関係の需要を見直して、適切に資源を配置するとともに、思い切った制度の調整をすることが目下の課題だろう。では、「非政府間の民間関係」としての、日本と台湾との関係性において、果たしてどのような「調整」の可能性があるのか。この数十年の間に多くの「調整」が図られてきたが、日本側が自ら解釈して「自粛」してきたことが依然として残されているのかもしれない。

こうした状況を克服し、実際の需要に応じていく上で一つのきっかけになるのは、日本以外の国々がそれぞれの「一つの中国」(政策)の枠組みの下で、何をどのように行なっているのかということの全面的な調査ではないだろうか。これはおそらく中国側、台湾側それぞれがすでに行なっていることであろうが、この調査によって、日本側が自ら解釈して「自粛」してきたことが何か、他国がどのような論理で何を行なっているのかということが明らかになるのではないだろうか。無論、日本には歴史的な背景もあり、日本と他国とを同列に扱うべきとか、他の国が実現していることをするべきだということではない。ただ、まずは可能性の幅を確認しておく、方法や論理について認識を深めておく、ということが必要ではないか、ということである。

おわりに—日本の教育課程で「忘却」される台湾

本稿では今後の日台関係における幾つかの課題

について考察を加え、いくつかの問題提起を行ったが、最後に国内の課題について一つ挙げておきたい。

それは教育研究制度の面での課題である。例えば、日本台湾交流協会の奨学金についてはこれまで様々な調整がなされ、奨学生の日本の大学での「地位」は相応に改善されたが、依然多くの課題がある。特に、この奨学金が「国費並み」ではあるものの、各大学での取り扱いが基本的に「私費扱い」であるということがある。そのために、宿舎などの面で国費留学生が受けている優遇措置は取られないことが少なくない。こうした「取り扱い」については、教育行政の範囲で調整可能なのではないか。

また、筆者が特に「制度」上の課題として考えていることは、社会全体の相互理解の促進だ。日本側も台湾における日本認識の課題を認識して、台湾における日本研究に対する支援事業を実施してきている。これは「日本語人」が社会の一線から退く中で台湾社会の知日派が減少したこと、また日本知がソフトカルチャーなどに偏重となり、安保、政治外交、経済などのハードな側面での日本理解が手薄になっているという問題を踏まえたものだ。では、日本側はどうだろう。1990年代末に日本台湾学会が設立されて日本の台湾研究は飛躍的に進展し、日本のメディアが台湾を取り上げる機会は増え、その内容も極めて専門的になった。2011年の東日本大震災は、日本社会全体が台湾に目を向ける機会になった。しかし、日本社会全体の台湾知には依然として課題がある。

第一に、日本の国立大学のポストの一つとして台湾研究のポストがない、ということがある。著名な台湾研究者が退任しても、その後任が台湾研究者であるということがあまり見られないのは、そのポストが台湾研究のポストではないからだ。中国研究であれば、文学部に東洋史、中国文学、中国哲学といういわゆる「文史哲」ポストがあり、また地域研究の学科には中国研究のポストがある。中国語のポストともなれば、基本的に中国の普通話为标准として教えるポストが数多く存在するが、台湾語や台湾国語のための固定されたポストは国立大学にはないであろう。日本の国立大学

で台湾研究のポストが制度化されていないことは、そのサステナビリティに影響しよう。文部科学省が進める国立大学ポストの削減の下では問題は一層深刻だ。

第二に、日本の学校教育において「隣国」としての台湾がどの程度学ばれているのかという問題がある。1952年から1972年の間に国交があったとは言え、この時に国交があったのは「台湾」ではなく「中華民国」であり、台湾が民主化して台湾の政治社会が台湾化したころにはすでに国交はなかった。そうしたこともあって、隣国としての「台湾」を教えるということは日本の教育課程ではほとんど意識されてこなかったと言っていい。高等学校の世界史の教科書によやく二二八事件が記載されるようになった程度である。朝鮮半島の歴史については極めて手厚い叙述がある学校教科書だが、台湾については基本的に「中国の一部」としての取り扱いが貫かれているように見える。ただ、教科書の記述の調整は容易ではなく、学習指導要領の内容、あるいは近隣条項の「近隣」の定義にまで踏み込まなければ、戦後長きにわたって築かれてきた叙述のテンプレートを修正するのは難しいのかもしれない。

他方、昨今、高等学校の修学旅行先として台湾が注目されているが、学校教科書には台湾のことが十分に記載されておらず、教員の側も事前学習などで苦勞することになっていよう。可能であれば、この修学旅行を手がかりにして台湾理解を深めることはできないであろうか。それは、高等学校であれば特別学習や探究学習などを通じて行うことができるかもしれない。いたずらに探究学習を「高度な自由研究」のように位置付けず、修学旅行などと関連づけ動機を高めることが考えられる。その際には学界や修学旅行支援のためのNPOなどとの連携も想定される。もちろん、修学旅行先が台湾である高等学校は全体から見れば依然少数ではあるが、このようなところから調整を試みることも考えられる。

また、日本の台湾研究、台湾の日本研究の支援は日台双方で確認されているものの、教育制度面での相互理解の拡充については、課題として取り上げられているとは言い難い。長期的な視野に

立って、日台の双方で相手の地理や歴史などについて、教育面で「適切に」扱うことに道筋をつけることは難しいのであろうか。こうしたこともま

た、立法府と「民間」とのバランスある共同作業で改善していくべき課題ではなかろうか。