

(鹿島平和研究所委託事業)

トランプ政権の中台関係に与える影響

松田康博

東京大学東洋文化研究所教授

(文責 SSDP 事務局 原英文を和文に翻訳)

はじめに

2016年に、台湾と米国で新しいリーダーが選ばれた。独立志向の強い民進党代表の蔡英文が年初めに総統選挙で勝利したのに続き、米国では年末近くにドナルド・トランプ (Donald J. Trump) が米国大統領に選ばれた。トランプが選ばれたことから、彼の外交政策についての予測不可能性が、台湾及び中国を含むアジアの政治リーダー達を悩ますこととなった。中国では2017年秋に予定されている第19回中国共産党大会が近づくにつれ、習近平がその政治的基盤をさらに確かなものにできるかどうかに関心事項となるが、これは将来の中国外交を左右する焦点である。本論考は米国新政権が中台問題に与える影響を明らかにしようとするものである。ここでは、中台関係の後退、蔡・トランプ電話会談の背景、台湾が直面する二つの不確実性について分析する。

増大する中台関係の不確実性

バラク・オバマ (Barack H. Obama) 大統領と習近平政権の下、南シナ海及び東シナ海をめぐる、米中関係は悪化したが、そのため台湾は一息つき比較的余裕を持つことができた。民主進歩党は陳水扁政権下 (2000-2008年) ではその強い独立志向と中国大陸を刺激する国民投票等の政治運動により「トラブルメーカー」と見られてきたが、現在は蔡英文が中国の言う一つの中国原則ではなく、米国の言う一つの中国政策に挑戦しさえしなければ、米国は民進党を受け入れると考えられている。

馬英九政権下 (2008-2016年) で、台湾はこれまで見られなかったほ

ど中国大陸との関係が改善される経験をした。中台は 23 もの協定を締結したが、それには中台協力と交流が劇的に高まった「兩岸経済協力枠組取決め (ECFA)」が含まれる。2015 年 11 月にはシンガポールにて習近平主席と馬英九総統の首脳会合が持たれた。中台関係は安定しおよそ危機が意識されることはなかった。ビジネス環境もとても良かった。いくつかの日本企業は台湾企業との企業連携を進め、共同して中国へ投資し始めた。

馬英九総統はその任期中、中国大陸と比較的安定した関係を維持したが、それは習近平との首脳会議で頂点に達した。その時馬英九はすでにレイムダックの状態だったので首脳会議は習近平のイニシアティブで開催されたが、かかる会議を持つことは中国大陸のリーダーにとって大変リスクなものであったことを考えると、習近平は台湾問題に関して強い野心を持ったリーダーであることを示していた。

しかしながら、馬政権は完全ではないが「一つの中国」概念を受け入れた。馬の中国に傾斜するペースとスピードはとても早くなり、これによって地域のパワーバランスに対する貢献が中国に有利に働く結果となった。所得格差が出てきたことや中国国民党が中国とのビジネスで利益を得ているという認識から市民の不満が高まり、これが中国国民党に対しネガティブな影響をもたらし、その結果が 2014 年と 2016 年の地方選挙、議会選挙、大統領選挙に出てきた。

2011 年に総統候補として蔡英文がワシントンを訪れたとき、米国政府からはひどく不信感を持たれたが、2015 年の 5 月から 6 月にかけて米国を訪れたときは「中国を挑発せず」、中台関係について「現状維持」を支持すると表明し米国の信頼を得た¹⁾。

蔡英文は 2012 年の総統選挙に敗れた後習近平政権との対話窓口の構築に努め、2016 年 5 月総統就任後は安定した関係を追求した²⁾。公開資料は、2015 年から 2016 年にかけていかに両当事者が相互理解を進めようとしたかを示している。ここで私は、両政府がどのように「憲政体制」及び「1992 年コンセンサス」の概念を理解したのかといった点を説明する。台湾海峡を挟んで持続した相互作用がなければ和解は実現しないのである。

習近平主席は領土や主権については前任者である胡錦濤よりも断固と

した対応をしてきたことが認められる。同様に、新総統の蔡英文もこれらの問題については、イデオロギー的にはより保守的であった前政権よりも非融和的な姿勢を示した。両者がそれぞれの政治的原則に固執すると妥協することは難しくなる。

中国の習近平政府は、蔡英文が馬政権の認めた「一つの中国」に関する1992年コンセンサスを受け入れることを拒否したことを受けて、海峡中台関係協会と台湾側の海峡交流基金会との間の公式の連絡を停止した。さらに、習近平政府は蔡政府に対して政治的プレッシャーを高めていった。これらには政府部門間の連絡窓口の閉鎖、中国大陸から台湾への旅行者の減少、台湾の国際的活動領域の縮小が含まれる。

2016年の中台関係は、妥協のためのタイミングが全く未調整だったこともありおよそ成功とは縁遠いものとなった。例えば、蔡は習が2016年2月に和解を提示してきた時に和解に一步踏み出す準備ができていなかった。それは、習の行動が蔡の総統就任演説の直前を狙って出されたことと蔡は受け止めたからである。同様に、蔡が最終的にこれを受け入れることを意思表示したとき、今度は習が台北からさらなる譲歩がなければそれを受け入れる意思がなかった。台湾では総統としての蜜月期間が過ぎると、蔡に対する有権者からの支持率が下がり、それがさらに妥協する余地を小さくしてしまった。

しかしながら、対話を復活するための窓は完全に閉ざされたわけではない。現在の両当局間の関係は「発展」はしていないが「後退」はしたくないというものである。習は台湾を扇動しすぎたり崖っぷちに追い詰めたりすることを注意深く避けてきた。蔡の方は党をしっかり抑えてはいないものの大陸を挑発する戦略を捨てているようである。対話の可能性はあるがそれが直ちに海峡兩岸関係協会（中国側）と海峡交流基金会（台湾側）との間の接触の再開につながるとは言えない。最近の政治環境からみると、それぞれのリーダーは、「台湾を追い詰める」あるいは「中国の強い反発をもたらす挑発をする」ことはなさそうだ。習及び蔡が陳水扁政権の取った誤りを繰り返さなければ、対話の機会は大きくなるだろう。

もし双方とも長引く非接触が生産的でないと気づき両会を通じてお互

いに和解する意欲を高めることを示すならば、部分的でも対話の「機会の窓」を開くことを進めることができよう。第二に、双方が現状維持を政治的な方便としてよしと思うならば、短期的には行き詰まり状態のこの現状が恒常的になり、それが政治的には「新常态」をもたらすことになる。これは、北京と台湾の関係に新しいコースをセットすることになる。しかしながら、「新常态」は極めて不安定で、中国でも台湾でも政治レベルでは強硬派が多いので、関係はすぐにでも悪化するかもしれない。

トランプ次期大統領の予測不可能性

中台関係が不安定な中、反エスタブリッシュメントのドナルド・トランプが2016年11月8日第45代米国大統領に選出された。トランプは不動産デベロッパーとして名をあげ、またテレビ番組の司会者でもある。しかしながら、米国大統領に就任する前に全く政治家としての経験がない。中国では、殆どの米国政治専門家はヒラリー・クリントン (Hillary R. Clinton) が選挙で勝利すると予想していたようである³。中国では、トランプが選挙期間中には大っぴらに反中国と言っていたものの、経験豊富と見られたクリントンより習にとって望ましい相手と見られてきた可能性がある。

しかしながら、この楽観的見方は、トランプが「保護主義的政策」を実行しながらも西ヨーロッパや日本との伝統的な同盟関係を再確認し始め、消え失せていった。さらに、彼は中国に対して極端に「挑発的」と見られる様な行動をとるようになった。例えば彼はそのツイッターで2016年12月2日、台湾総統の蔡英文から電話をもらったことを記した⁴。この暴露は中国政府を驚かし、中国は直ちに米国国務省に対して「一つの中国政策」を踏襲するよう抗議を行った⁵。2017年1月、トランプは大統領就任の直前にウォールストリート・ジャーナル紙のインタビューを受け、そこで中国が為替とか貿易面で前進があると自分が認識できるまでは、台湾を外交的に承認しないという、中国と合意した「一つの中国政策」にコミットしないと表明した⁶。この「挑発」は、トランプが中国と貿易不均衡について交渉する中で、台湾を「バーゲニングチップ」として使おうとしていることを示している。

蔡はなぜトランプに電話をかけたのであろうか、またトランプはなぜそのようなセンシティブな事柄を公表したのであろうか。「一つの中国政策」は、共和党と民主党を通じた超党派の外交政策上のコンセンサスである。このような大胆な親台湾政策スタンスは、共和党の超保守主義者の中から出る反エスタブリッシュメントの政策策定者達によりなし得たものである。蔡からの電話を公にしたのは、ヘンリー・キッシンジャー（Henry A. Kissinger）元国務長官が、トランプ次期大統領と面会した直後に習近平に面会したまさにその日であった⁷。キッシンジャーは1971年の米中接近以来の中国にとっての盟友であり、彼はトランプのメッセージを北京に届けるものと思われていた。彼は米国の「一つの中国政策」のシンボルである。多分、二人の役者がこのアレンジメントにかかわっていた。一人はキッシンジャーをトランプに会わせた人物で、もう1人は蔡のトランプへの電話をアレンジした人物であった。上記の状況は、後者の役者が米中関係へのキッシンジャーの影響を無力化しようとしたものであったと思われる。

中国は本件に注意深く対応した。中国は「台湾の小細工」を批判し、台湾と外交関係のある22の国の1つであるサントメ・プリンシペをこの島国との外交断絶に持ち込んだ⁸。中国は、まもなく世界最強の国のリーダーに就任する者とトラブルを起こしたくなかったため、今回は台湾を懲らしめることを選択した。

台湾の最も融和的な総統であった馬英九が総統であったときは、米国が台湾に主要な武器を売却することを発表すると、いつでも中国は台湾ではなく米国に報復をしていた。これは、中国としては馬総統が中国大陸に対して大変協力的だったため、台湾の人々を怒らせたくなかったからである。今や、中国の報復の対象は台湾に代わったようである。

同じ時期に、韓国が米軍の終末高高度防衛ミサイル（THAAD）の配備を進めようとして中国を怒らせてしまっていた。中国は韓国の文化産業などに対し、事実上「技術的な輸入禁止」を課すなど韓国に対して大きな政治的プレッシャーをかけ始めた。中国はより弱い隣国を罰し始めたのだが、これは次期大統領トランプのアプローチが台湾に対する「値札付け」にはしる可能性を示している。他方で台湾は米国の中国との取引のための「バ

一ゲニングチップ」になる可能性もあり、その場合取引が成立すれば台湾は簡単に切って捨てられることになる⁹。

2017年1月初め、蔡総統が中央アメリカの外交関係ある4か国の訪問を始めた直後に、中国の空母「遼寧」及びその戦闘群が台湾を一周した。中国はこの行動が台湾をターゲットにしたものではないと公式には言ったが、かかる軍艦外交はこの数十年間中国海軍によってずっと行われてきた。蔡総統に送られたこの強いメッセージは彼女がトランジットする米国において米国の友人と良い関係にあることを表に出すことを阻止しようとしたものであり、実際政権移行チームからは誰も米国の空港で出迎えに来なかった。もし蔡が北京を必要以上に「挑発」するときは、中国が「罰する」のは米国ではなくて台湾となるであろう。中国はすでにそのような脚本を書き上げたに違いない。

蔡総統も陳水扁政権の失敗から多くを学んできた。陳は米国と日本との良好な関係を誇大に発信したため、北京から強く牽制された。蔡政権に関しては、他の主要な国との実質的な関係の連携が重要である。そして、蔡はトランプのツイッターに悩まされるであろうが、米台関係は今後ローキーに進むだろう。その一つの表われは、台湾が2017年1月20日トランプ大統領の就任式に参加する代表団を派遣した時、その外交官たちが「静かに振舞」っていたことである¹⁰。

トランプ政権の二つの不確実性

トランプは一つの中国政策に不信感を持っているが、彼の態度は突然現実的になった。新国務長官、レックス・ティラーソン (Rex W. Tillerson) は上院の聴聞会において、彼は米国において一つの中国政策の変更を求めることはしないと証言した。トランプ大統領もまた、2017年2月の初めに習近平と電話会談をしたときに一つの中国政策を「尊重 (honor)」すると言った¹¹。

米国の中国政策はその伝統的な立場に回帰した。ジェームス・マティス (James N. Mattis) 国防長官とティラーソン国務長官の二人は、彼らの最初の外国訪問先としてアジアを選んだ。この地域に対する彼らのメッセー

ジは米国のアジア政策は現状維持であることであり、これは新しい名前は付けないがリバランス政策の継続を目に見える形で示すことを意味した。一般的な感覚に従えば、トランプの外交政策は当初の極めて低い期待からはよほど良いものになっている¹²。

しかしながら、中国は一つの中国政策について保証を得られたが、マティス、ティラーソン、トランプは皆尖閣諸島に関する米国のコミットメントを再確認するとともに、オバマ時代に習近平によって持ち出された「新型大国関係」を無視した。これに対して中国はトランプ政権に多くは期待しないで、中国にとって絶対的な核心的利益たる「一つの中国」を確認しさえすれば、首脳会議を持つということを決めたのであった¹³。これは大変現実的なアプローチである。

米国の一つの中国政策に関する変化は、中国の「トランプ・ファミリー」に対する秘密のアプローチによるものであったであろう。例えば、中国の崔天凱駐米大使は2017年、ジャレッド・クシュナー (Jared C. Kushner) の妻であり大統領の娘であるイヴァンカ・トランプ (Ivanka M. Trump) をうまく大使主催の旧正月のイベントに招待することができた。また、中国政府は最近このトランプ・ファミリーに対して例外的に短時間で、一度に38の商標登録を許可した¹⁴。米中関係はこのような個人的な繋がりに影響されるのかもしれない。

今年の4月初めに、習近平はドナルド・トランプと首脳会議を持つために非公式にフロリダにあるマララゴを訪問した。会議は北朝鮮の核問題一色となった。トランプは習に対して金正恩にもっと強く当たるよう迫った。さもないと、米国は軍事力を使ってでも問題解決に取り組むと脅した。一方で米国は中国との良い関係に依存するが、他方で台湾に対して相当量の武器売却を計画している兆候がある¹⁵。

とはいえ、トランプ政権を支えるチームが未だ十分に形成されないため (2017年5月現在) 台湾に対する武器売却の交渉は困難を極めている。もしファミリー・リンケージを通して重要な意思決定がなされるならば、米台関係はより予測困難になるであろう。もしこれが北朝鮮問題あるいは貿易問題において「バーゲニングチップ」に成り代わるとすると台湾にと

って大災難となるだろう¹⁶。もし武器売却が米中取引のため遅れるようなことになると、台湾の国家安全保障は新しい脅威に晒されることになる。

もし中国が北朝鮮の核開発をやめさせるかあるいは止めることにおいて米国に協力することができなければ、トランプは中国に対して貿易戦争を仕掛けるだろうし、台湾への武器売却に進むだろう。もしそのような「挑発」が中国共産党第 19 回全国代表大会の前に起これば、ちょっとしたことが米中間に深刻な関係を引き起こす可能性がある。

暫定的結論

この論稿における分析をもとに考えると、トランプ政権はすでに不確かになっている中台関係に対して「二つの不確実性」を加えていることに気が付く。

最初の不確実性は、トランプ大統領が家族にひどく依存しているため中国がこの家族にうまく取り入れれば、米国の政策あるいは政策決定過程が個人的な関係によって歪められる可能性があることである。第 2 の不確実性は、トランプの取引中心の戦術である。もしトランプが外交政策も単なる取引だと信じるならば、小さな国は「バーゲニングチップ」として使われることになってしまい、台湾は二大国によって簡単に犠牲にされてしまうだろう。

「不確実性」という言葉は今日最も確かな言葉である。もし台湾が生き延びようとするならば絶対にミスをせず、最悪のシナリオに常に準備していなければならない、つまりリスクヘッジをしておかなければならない、ということであろう。

¹ 松田康博「第 13 章 馬英九政権末期の米台関係」、『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係—米中関係と米中をめぐる国際関係—』公益財団法人日本国際問題研究所、2016 年 3 月、150-151 頁。

² 松田康博「蔡英文政権の誕生と中台関係の転換—「失われた機会」か、「新常态の始まり」か?—」『問題と研究』2017 年 1・2・3 月号、参照。

³ 尹継武「試析希拉里的政治心理及対華政策偏好」『現代国際関係』(2016 年第 9 期)、25 頁。晁岸「予測希拉里一旦当選後の対華政策、要避免“臉譜化”」『世界知識』(2016 年 21 期)、63-65 頁。

⁴ “The President of Taiwan CALLED ME today to wish me congratulations on

-
- winning the Presidency. Thank you!" @realDonaldTrump, December 2, 2016, twitter, <<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/804848711599882240>>, accessed on May 30, 2017. 「蔡總統川普熱線 12 分鐘」『聯合報』2016 年 12 月 4 日。
- ⁵ 「就美国当選總統特朗普同台湾地區領導人通電話中國向美国有關方面提出嚴正交涉—白宮重申堅持一個中國政策—」『人民日報』2016 年 12 月 4 日。
- ⁶ Peter Nicholas, Paul Beckett and Gerald F. Seib, "Trump Open to Shift on Russia Sanctions, 'One China' Policy," *The Wall Street Journal*, January 13, 2017, <<https://www.wsj.com/articles/donald-trump-sets-a-bar-for-russia-and-china-1484360380>>, accessed on May 30, 2017.
- ⁷ 「習近平會見美国前國務卿基辛格」『人民日報』2016 年 12 月 4 日。
- ⁸ 「国台辦—台方小動作不可能改變台灣是中國一部分的地位—」『人民日報』2016 年 12 月 4 日。華益文「“小動作”改變不了中美大格局」『人民日報（海外版）』2016 年 12 月 5 日。「国台辦—一個中國原則必將得到國際社會越來越廣泛的認同」『人民日報』2016 年 12 月 22 日。
- ⁹ Neil Connor, "Donald Trump Backs Down over 'One China Policy' in Call with Xi Jinping, as Chinese and US Aircraft in Mid-air Close Call," *The Telegraph*, February 10, 2017, <<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/10/donaldtrump-reaffirms-one-china-policy-call-chinas-xi-jinping/>>, accessed on May 30, 2017.
- ¹⁰ 「台灣代表團在中方抗議下參加川普就職典禮」『風傳媒』2017 年 1 月 21 日、<<http://www.storm.mg/article/215447>>2017 年 5 月 30 日アクセス。
- ¹¹ Mark Landler and Michael Forsythe, "Trump Tells Xi Jinping U.S. Will Honor 'One China' Policy," *The New York Times*, February 9, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/02/09/world/asia/donald-trump-china-xi-jinping-letter.html>>, accessed on May 30, 2017.
- ¹² Carrie Gracie, "Could China's Trump Tactics Actually Be Working?" *BBC News*, February 24, 2017, <<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-39061702>>, accessed on May 30, 2017.
- ¹³ 「特朗普難預測 北京悄悄放棄一項重大倡議」、多維新聞、2017 年 3 月 4 日、<<http://global.dwnews.com/big5/news/2017-03-04/59803566.html>>2017 年 5 月 30 日アクセス。
- ¹⁴ 「川普 38 個商標申請 中國一次批准」『自由時報』2017 年 3 月 10 日。
- ¹⁵ 廖漢原「川普擬對台軍售：推動取得先進戰機」『中央通訊社』2017 年 3 月 18 日、<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201703180044-1.aspx>>2017 年 5 月 30 日アクセス。
- ¹⁶ Josh Rogin, "Taiwan Arm Deal in Limbo as Trump Courts China," *The Washington Post*, May 7, 2017, <https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/taiwan-arms-deal-in-limbo-as-trump-courts-china/2017/05/07/37ee5654-31ba-11e7-8674-437ddb6e813e_story.html?utm_term=.eba81e7a97cd>, accessed on May 30, 2017.