

## 第6章

### 台湾の国際参加

竹内孝之

要約：

蒋介石政権時代の1971年に国際連合から追放されて以来、台湾は主要な国際組織からも追放され、国際的に孤立した。蔣経国政権はアジア開発銀行での加盟資格を維持して孤立化に歯止めをかけた。次の李登輝政権はより積極的に実務外交を推進し、複数の国際組織への加盟を実現させた。陳水扁政権も当初、その路線を世襲しつつ、自由貿易協定の締結により中国を含む主要国と関係を政府間のものへ高めようとした。しかし、具体的な成果を出せず、台湾名義による世界保健機関や国際連合への加盟を主張した。

キーワード：台湾，国際連合，国際組織

#### はじめに

今日の台湾は、年によって変動があるものの、30カ国未満の比較的規模の小さい国からしか承認されていない。その他の国とは、政府間の正式な外交関係を持たず、半官半民の組織を通じて実質的な関係を維持しているに過ぎない。また、世界貿易機関（WTO）を除いて、国際連合（以下、国連）など

主要な国際政府間組織<sup>1</sup>から排除されている。このような国際的な孤立から脱却することは、台湾にとって最も重要な政治課題の1つである。

台湾は近年、各国に対して台湾と中国の双方と外交関係を持つという二重承認を容認しつつある。しかし、中国側が二重承認を拒否しているため、現在でも台湾と中国の間では小国に働きかけて政府承認の切り替えを求める競争が事実上継続されている。しかし、状況は一進一退であり、また主要国がこうした承認切り替えに応じる見込みはない。正式な外交関係がない場合、政府間の接触が避けられ、半官半民の組織を通じた接触が行われており、実務上の問題は少ない。そのため、台湾と各国との関係から、台湾の国際参加の拡大について議論しうる要素は見出しにくい。

一方、国際政府間組織への参加は徐々にではあるが、回復してきた経緯がある。特に2002年1月に世界貿易機関への加盟を果たしたことは、台湾にとって大きな成果であった。また、国際政府間組織への加盟には、台湾がその設立条約を締結する必要がある。台湾にとって、この点は加盟を模索する段階において障害になるが、加盟を果たした後は台湾の地位向上をもたらす可能性を含んでいる。そこで、本稿では、国際政府間組織への参加を中心に台湾の国際社会への参加について考察する。

本論に入る前に、用語について断っておく。まず、特に断りがない限り、中国とは中華人民共和国を指すが、原則として台湾（「中華民国」政府の実効支配領域）を含まない。ただし、「中華民国」政府は1949年の中華人民共和国成立の前後に台湾へ移転した後も、中国の大部分を実効支配していないにも関わらず、中国の正統政府であると名乗った時期がある。これに関する問題に言及する用語には、「中国」が中華人民共和国と一致しないものもある。たとえば国連における「中国代表権」の問題がそうである。

---

<sup>1</sup> 国際組織には、政府間のもので民間のものがある。本稿では採り上げるのは、前者（国際政府間組織）である。後者は一部を除いて、台湾の地位に直接関わる問題ではないため、原則として取り上げない。

## I 国際的孤立とその脱却の模索

### 1. 蒋介石政権——国連追放と国際的孤立の始まり

今日の国際的な孤立の大きな原因は、1971年10月の国連総会決議2758号、いわゆるアルバニア決議にある。同決議は、中国代表権を中華民国政府から中華人民共和国政府に移した。中華民国政府は台湾とその周辺しか実効支配しておらず、1949年以降は中華人民共和国が中国のほとんどを実効支配していた。同決議以前は、こうした状況にも関わらず、中華民国政府は台湾政府でなく、中国政府であると名乗り、国際社会もこのような虚構をある程度許容していたのである。

しかし、アルバニア決議の採択前、アメリカや日本は「二重代表方式」を模索し、中華人民共和国政府の国連加盟を支持しつつも、中華民国政府の国連残留を試みた。ところが、当時の蒋介石総統は「漢賊並び立たず」、中華民国政府が「唯一の中国正統政府」であると主張し続け、両国の説得を拒否した。その結果、中国代表権が中華人民共和国政府に移る形で、中華民国政府（同決議文では「蒋介石の代表団」）は国連から排除された（戴天昭 [2001: 203, 294], [2005: 351]）。また、アルバニア決議は全ての国連関連組織から中華民国政府を排除することも求めていた。実際に、多くの国連関連組織において、中華民国政府は中国代表権を失い、排除された。その中には、後に中華民国政府が台湾として加盟もしくは参加を目指すことになる、関税及び貿易に関する一般協定(GATT)<sup>2</sup>や世界保健機構(WHO)も含まれた。

ただし、一部の国連関連組織では代表権の移転が遅れた。国際通貨基金や国際復興開発銀行（世界銀行）、国際金融公社および国際開発協会<sup>3</sup>では、1980年まで中華民国政府が中国代表権を持ち続けた（林正義・葉国興・張瑞猛 [1990: 16]）。国際刑事警察機構では1984年に中華人民共和国が加盟申請し、

---

<sup>2</sup> GATTは協定であるが、事務局が設けられ、政府間組織としての側面も持っていた。

<sup>3</sup> 国際金融公社と国際開発協会は、世界銀行グループに属する国際政府間組織である。

中華民国の名義を「中国台湾」へ改称し、中華人民共和国の一地方<sup>4</sup>として扱うことを要求した。中華民国政府側はこれを了承しなかった。このため、国際刑事警察機構は1984年に各種の通報を停止し、1986年以降は中国代表権を中華人民共和国政府に移転した（林正義，葉國興，張瑞猛 [1990：18]，外交部外交年鑑編輯委員会 [1994：746-747]）。また、国際原子力機関や国際労働機関のように、中華民国政府が排除された後も1983年まで、中華人民共和国政府が参加しなかった例もあった。国際労働機関では代表権移転後に未払いであった分担金を免除された上で、1983年より中華人民共和国が参加した。国際原子力機関では同年、中華人民共和国が改めて加盟手続きを取り、承認された。国連関連組織の中に、中華民国政府あるいは台湾が残留に成功した事例はなかった。

一方、国連関連組織以外の政府間組織でも中国代表権の移転が行われた例が多いが、一部の組織では中華民国が加盟国の地位を維持し続けた。その多くは小規模で特定分野での実務極力を目的とする組織であったが、アジア開発銀行だけはアジア地域の開発金融を担う機関であり、人員や案件の金額も大きく、例外的に重要度が高い組織であった。

## 2. 蔣経国政権——アジア開発銀行への残留

そのアジア開発銀行でも、中華人民共和国政府は1974年以降その友好国を通じて、アジア開発銀行理事会に中国代表権の移転を要求していた。そして、1983年1月になるとアメリカ政府は中華民国政府に対して、こうした要求を拒みきれないと通告してきた。そのため、中華民国政府は「台澎金馬地区」

（台湾，澎湖，金門，馬祖）を実効支配する政府であることを、兪国華中央銀行総裁から藤岡真佐雄アジア開発銀行総裁への書簡で表明した（錢復

---

<sup>4</sup> 国際刑事警察機構は加盟国が「国家中央事務局」（National Central Bureau、通常は警察）を1つ定めるよう求めており（国際刑事警察機構憲章第31条）、また必要な場合のみ「準国家中央事務局」（Sub-Bureau）の指定を認めている。ちなみに現在の香港とマカオは、準国家中央事務局として国際刑事警察機構との連絡を行っている。（詳細は、国際刑事警察機構ウェブサイト <http://www.interpol.int/> および、警察庁 ICPO ウェブサイト <http://www.npa.go.jp/interpol/> を参照。）

[2005 : 538-539])。中華人民共和国は 1986 年にアジア開発銀行への加盟を果たしたが、中国代表権の移転によるものではなかった。中華民国政府は加盟名義を「中国台北」(Taipei, China)へ変更することになったものの、アジア開発銀行の創設メンバーとして残留することができた。

本来、アジア開発銀行の加盟資格は事実上、国連加盟国と国連アジア極東経済委員会に参加している地域に限定されているはずである（アジア開発銀行設立協定第 3 条）。しかし、中華人民共和国は中華民国に「中国台湾」への名称変更を要求したものの「中国台北」での妥協に応じ、また 1983 年 2 月に正式に加盟申請した後に中華民国をアジア開発銀行から排除するよう要求したことはなかった。これは香港がアジア開発銀行の既存メンバー(1969 年加盟)であるため、仮に中華民国の残留そのものを否定すれば「一国二制度」への信頼を傷つける恐れがあったからである(林正義, 葉国興, 張瑞猛 [1990 : 24-27])。また、アジア開発銀行自体が 1966 年に創設された組織であり、中華民国政府が中国政府として加盟した訳ではないと考えることも可能である。さらに、アジア開発銀行では出資比率に応じて議決権が設定されており、日本とアメリカが共に最大の出資国として強い影響力を持っていた。さらに、中華民国の側も既に蒋介石が死去し、蔣経国が総統に就いていたため、国連の時よりは柔軟な対応が出来た。これらの事情から、アジア開発銀行では中華民国政府のメンバーシップが失われずに済んだと思われる。

このように、蔣経国総統は蒋介石総統と異なり、一定の柔軟性を持ち、国際的孤立に歯止めをかけた。とはいえ、中華民国が「中国国家」であるべきとの意識も残っており、アジア開発銀行での加盟名義に関する妥協としては「中国(台湾)」もしくは「中国(台北)」を主張し、「中国台湾」や「中国台北」への改称は香港モデルであるとして拒んでいた(銭復 [2005 : 546, 552])。そして、「中国台北」への強制的な改称に抗議し、1986 年と 1987 年の年次総会を欠席したのである。

### 3. 李登輝政権——国際的孤立からの脱却の模索

1988年1月、蔣経国総統が死去し、李登輝副総統が総統に昇格した。李登輝総統は中華民国の台湾化の本格化と実務外交（中国語では「務実外交」）を推進し、台湾の実質的な国際参加を拡大することを目指した。まず、アジア開発銀行の1988年年次総会では加盟名義の変更に抗議しつつも、台湾の代表団を出席させた。1989年年次総会は北京で開催されたにも関わらず、代表団を出席させた。それ以降は、加盟名義を理由にアジア開発銀行への参加を取り止めることはなくなった。また、未加盟の国際政府間組織や国連への参加を目指すようになった。

1990年1月、「台湾、澎湖、金門、馬祖」独立関税地域の名義で、GATTへの加盟を申請した。しかし、既に1986年、中国が「締約国の地位回復」を求める形で加盟申請を行い、1987年には中国の加盟作業部会が設置されていた。そのため、台湾の加盟申請はしばらく審議されず、1992年9月になってGATT理事会は台湾についての加盟作業部会の設置を決め、同時に台湾に対して「中華台北」(Chinese Taipei)の名義でオブザーバーの地位が与えられた。ただし、中国の加盟は台湾よりも先でなければならないという中国側の要求が、考慮される旨が表明された。GATTは1995年にWTOへ改組され、同年にWTOへの加盟を改めて行った(中国も同様)。

GATTおよびWTOへの加盟には、まず既存加盟国（GATTでは「締約国」）の3分の2の多数が同意する必要がある(1947年GATT第33条)。GATTやWTOは関税や貿易障壁を扱うため、既存加盟国には加盟申請国に対して新たな貿易譲許を求める絶好の機会であり、事実上GATTやWTOの加盟には既存加盟国との二国間交渉が必要になる。ただし、実質的に協議が必要なのは、主要30カ国・地域である。台湾の加盟に関するWTO作業部会は、1999年5月の時点で実質的な加盟作業がほぼ終了したと総括した。当時、コスタリカ、ブラジル、ペルー、香港との協議が未了であったが(經濟部国際貿易局[2001])、そのうち香港は実質的に協議を終えながら、文書への署名を拒み続けていた(外交部外交年鑑編輯委員会 [2000: 288])。また加盟作業部会も台湾の加盟関

係文書の採択を 2001 年 9 月まで先伸ばした。これらは、先行加盟を要求する中国への政治的配慮と思われる。その後、同 11 月の閣僚会合で了承され、2001 年 1 月に WTO 加盟が実現した。WTO での正式な名義は「台湾、澎湖、金門、馬祖」独立関税地域であるが、略称として「中華台北」が引き続き用いられている。李登輝総統の任期満了後ではあるが、WTO 加盟は李登輝政権の実務外交における最大の成果といえよう。

WTO 加盟に次ぐ成果としては、1991 年のアジア太平洋経済協力(APEC)加盟をあげることができる。APEC は 1989 年に創設され、台湾は「中華台北」名義で、中国や香港と共に同時加盟した。ただし、1993 年のシアトル会議以降始まった APEC 首脳会議には総統自ら出席するのではなく、代理を立てることが慣例となっている。ちなみに、香港は 1997 年の返還以降、その首長である行政長官が APEC 首脳会議に出席している。台湾の APEC 加盟は早期に実現したが、その参加のレベルは香港より劣っている。また、1991 年には米州開発銀行のオブザーバーとなった。李登輝政権は、この他にも多数の国際政府間組織への加盟を果たしていった(表 1)。

しかし、国連<sup>5</sup>と WHO への加盟は実現しなかった(WHO については後述)。李登輝政権の初期においては、台湾の地位に対する認識あるいは立場に関して国民党保守派への配慮も見られた。特に外省人で軍出身の保守派の郝柏村行政院長(1990 年 6 月～1993 年 2 月在任)は、国連復帰を不可能と決め付け、反対していた。そのため、まず実務的な分野の国際政府間組織への参加を優先し、国連復帰の模索は然るべき時期まで待つべきとされた。台湾の友好国が台湾の加盟問題を議論するよう国連で決議案を提出する動きが始まったのは 1992 年である。また、李登輝総統自らが国連への復帰を目指す意向を表明したのは郝柏村行政院長退任後の 1993 年 4 月であった。それでも、民進党や台湾独立が主張した台湾名義での加盟申請は採用されなかった。中国は 2 つの政治実体に分かれた分断国家であり、当時の東西ドイツや韓国と北朝鮮の

---

<sup>5</sup> 国連加盟に関する李登輝政権初期の要人の発言については、国史館 [2001 : 122-194] に各種資料からの抜粋が収録されている。

ようにその両方が国連に加盟するべきであると主張することで、中華民国政府としての国連復帰を目指したのである。

李登輝政権は一旦、中華民国という国家であるとの建前を棚上げすることで、台湾の国際参加の拡大を図り、一定の成功を収めた。とはいえ、国連復帰の模索では、台湾の地位に対する定義が曖昧であった。実際に李登輝総統自身が明確な定義を示すのは、政権末期に近づいた1999年7月の「特殊な国と国の関係」（いわゆる「両国論」）発言まで待たねばならなかった。

表1 李登輝政権の時代に加盟もしくは参加した国際政府間組織

組織名称	設立年	加盟・参加年
東南アジア中央銀行総裁会議 (South-east Asian Central Banks)	1982年	1992年
中米経済統合銀行 (Central American Bank for Economic Integration)	1960年	1992年
アジア太平洋農業研究機関連合 (Asia-Pacific Association of Agricultural Research Institutions)		1999年
アジア科学協力連合 (Association for Science Cooperation in Asia)	1970年	1994年
コスパス・サーサット(捜索救助衛星システム) (Cospas-Sarsat, International Satellite System for Search and Rescue)	1988年	1992年
アジア太平洋法定計量フォーラム (Asia-Pacific Legal Metrology Forum)	1994年	1994年
アジア選挙管理機関協議会 (Association of Asian Election Authorities)	1998年	1998年
アジア太平洋マネーローリング対策グループ (Asia/Pacific Group on Money Laundering)	1997年	1997年
エグモントグループ* (Egmont Group of Financial Intelligence Units of the World)	1995年	1995年

(注) \*は非公式会議。

(出所)『中華民国九十四年外交年鑑』外交部ウェブサイト。2008年2月1日、アクセス

([http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac2004/12/12\\_06.htm](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2004/12/12_06.htm))。

#### 4. 国民党政権と国際政府間組織への参加

以上見てきたように、国民党政権は中華民国という建前のため国際参加を自ら制限してきた。特に蒋介石政権は国連から追放され、後の台湾の国際参加の機会を損ねた。蒋経国は蒋介石と違い、中華民国政府が台湾と澎湖、馬祖、金門しか支配していない事実を認めた、アジア開発銀行のメンバーシップ問題においては柔軟な対応を考慮し、組織からの追放を避けた。アジア開発銀行への継続参加を確定させ、中華民国であるとの建前を棚上げして他の国際政府間組織への加盟を推し進めたのは李登輝総統であった。その李登輝政権も民進党が当時主張した「台湾」名義での国連加盟を避け、また政権末期1999年の「特殊な国と国の関係」発言まで台湾の地位について明確に示すことに躊躇し続けた。

アメリカはアジア開発銀行における台湾の残留において重要な役割を果たした。国連についても台湾の残留を試みたが、中華民国政府の追放（国連における中国代表権の移転）やアメリカによる政府承認の切り替えの後は、台湾を国家として国際政府間組織に加盟することを支持しなくなった。アジア開発銀行での名義を「中華台北」に改めたのもアメリカなど既存加盟国であった。その後、多くの国際政府間組織において台湾は「中華台湾」を名乗るようになった。「中華」(Chinese)が「中国」との関連を想起させるが、法的には中華人民共和国の一部であることを認めるものではない。とはいえ、APEC首脳会議において香港の行政長官が出席する場でも、台湾の総統は列席を許されない。台湾の国際参加は香港よりも制限を受けているのが現状である。

## II 陳水扁政権の取り組み

### 1. 当初の目論見

民進党は元々台湾独立を主張し、国連についても復帰ではなく、台湾としての加盟を主張してきた。しかし、1999年に台湾前途決議文を採択し、台湾

独立の主張を棚上げした。2000年5月に就任した陳水扁総統は、在野の時代にもドイツモデル、つまり中国と台湾を分断国家として扱い、中国や国際社会との関係を再編することに一定の理解を示していた(柳金財 [1998: 167])。そして、就任演説において「四不一没有」(4つのノーと、1つのナッシング)に言及し、中国の挑発がない限り台湾独立や国号変更は行わないと表明した。そのため、陳水扁政権は台湾と周辺島嶼のみを実効支配する中華民国を自称しつつ、国際参加を目指した。その意味では、李登輝政権の路線を忠実に継承しようとした側面がある。

しかし、李登輝政権との違いもある。まず、中国との関係改善に楽観的な見通しを持っていた。その一方で、国際政府間組織への新規加盟にさほど注力しなかった。陳水扁政権の時代においても、政治的に重要性の低い実務協力を中心とした国際政府間組織に加盟した実績はある。しかし、李登輝政権が目処をつけた WTO 加盟以外には目立った成果はない。また、陳水扁政権は当初、国連についても中華民国としての復帰を提起し続け、WHO 以外の国連関連組織への加盟を目指す動きを見せなかった。その代わりに、中国や第三国と FTA を締結することで、各国との関係を正常化する戦略を持っていた。以下、WHO と FTA 外交に分けて検討する。

## 2. WHO 参加の試み

台湾が WHO への参加を試み始めたのは、李登輝政権時代の 1997 年である。WHO は国連関連組織であり、台湾はかつて中華民国として加盟していたが中国代表権の移転により 1972 年に追放された経緯がある。WHO 憲章は第 3 条において「機構の加盟資格は全ての国に開かれている」と規定しているが、国連加盟国(第 4 条)と 1946 年の国際保健会合を傍聴した国(第 5 条)の加盟手続きしか定めていない。そのため、台湾のように中国代表権を失った中華民国政府によって代表されているため、国際社会への参加を妨げられている事例を想定していない。

また、第 8 条で主権国家以外の領域に対して準加盟資格を与えて世界保健

総会(WHA)の傍聴を認めている。1997年以降、台湾がWHOに求めてきたのは、このWHAへのオブザーバー参加つまり傍聴である。2002年4月には「衛生実体」という概念を提起し、その立場でWHAへの参加を求めた。これは、APECにおける経済実体やWTOにおける独立関税地域、さらに中西部太平洋における高度回遊性魚種資源の保存管理に関する条約における漁労実体を念頭においたものである(外交部, 行政院衛生署[2003a]; [2003b])。WHOではニュージーランドと自由連合を結んでいるニウエ<sup>6</sup>が正式加盟しており、この事例を見ればWHOが主権国家にしか加盟資格を閉ざしているとはいえない。しかし、陳水扁政権は2007年まで、敢えて台湾の正式加盟を求めることを避けてきた。

先進各国などの議会は、台湾のWHO参加について好意的な反応を示した。アメリカ議会は早くに台湾のWHO参加あるいはWHAへのオブザーバー参加を支持する決議を採択してきた。1998年12月に下院が初めて採択した。その後、1999年5月と2000年10月、2001年4月(下院)および5月(上院)、2003年3月(下院)および5月(上院)には、上下院が揃って同様の決議を採択している。また、ヨーロッパ議会も、2002年3月に台湾のWHOへのオブザーバー参加を支持する決議を採択した(林正義, 林文程[2002: 10-12])。

2003年、中国を発端とする重症急性呼吸器症候群(SARS)が近隣各国や北米にも伝播するという事件が置き、台湾でもSARSの流行が深刻な社会混乱を招いた。これは、台湾をWHOから排除することが、台湾だけではなく他国への脅威になりうることを国際社会に認識させた。その結果、同年6月にマレーシアで開催されたWHOのSARS対策会議には蘇益仁行政院衛生署疾病管制局長ら台湾の代表団も参加した(「台湾はWHOのよきパートナー 台湾のSARS抑制経験は世界の参考に」『台北週報』2102号 2003.7.3)。

さらに2004年5月のWHAでは日本とアメリカが初めて、台湾によるWHA

---

<sup>6</sup> ニウエは外交や防衛をニュージーランドに委ねているが、独自にWHOの他、ユネスコやアジア開発銀行にも加盟している。ニュージーランドとの自由連合は、従属領域が自律性を強めながらも独立には至らないという過渡的な形態であると考えられる。なお、中国は2007年12月にニウエを国家承認した。

へのオブザーバー参加に賛成を表明した。同年6月にはアメリカのブッシュ大統領も WHO への台湾の参加を支持する法案に署名した。2005年には WHO の重要文書である国際保健規則が改訂され、「世界の全ての人に適用する」(Health of All) との原則を盛り込んだことから、台湾にも国際保健規則が適用され、また WHO の情報ネットワークにも参加できることが期待された。このほか、ヨーロッパ各国の議会も台湾の WHO 参加を支持する決議が採択されており、WHA ではヨーロッパ諸国の多くは台湾の参加について賛成もしくは棄権し、反対する国が少なくなった。

しかし、WHO 事務局は、2005年5月に中国との間で WHO による台湾への関与に関する覚書を締結したことを明らかにした。これは国際保健規則の改訂を念頭に、中国政府が台湾への適用を自らが行うという形で、台湾の WHO への実質的な参加を阻止するものであった。さらに台湾に不都合なことは、2006年11月に WHO 事務局長選挙が行われ、元香港衛生署長であった陳馮富珍(マーガレット・チャン)が当選した。

陳水扁政権の時期において、台湾は WHO 参加について主に先進国の理解を得つつあった。しかし、その一方で WHO 事務局に対する中国の影響力が強まったことも事実である。途上国の多くは、台湾と外交関係のある一部の中南米諸国を除き、やはり台湾の WHO 参加に反対する国が多く残っている。そのため、短期間に WHO への参加を果たすことは困難な状況が続いたのであった。

### 3. 強本西進政策と FTA 外交

第2の相違点は、外交政策の重点対象が中国以外から中国へと変化したことである。李登輝総統の実務外交では、東南アジアや国際政府間組織への加盟に力点が置かれた。しかし、陳水扁政権は当初、中国との関係改善を図り、また同時に台湾の地位を確立することも目指す「強本西進」政策を考えていた。この「強本西進」政策に必要な前提条件が WTO 加盟であった。WTO では主権国家以外の独立関税領域も平等なメンバーとされている。また、WTO

は貿易という実利が絡む問題を扱っていることから、他の国際政府間組織と異なり、様々な局面においてメンバー間の交渉が必要とされるのである。具体的には、交渉の場として WTO を活用することと、自由貿易協定 (FTA) の締結の2つがある。

まず前者については、台湾はジュネーブに「中華民国常駐世界貿易組織代表団」<sup>7</sup>(以下、WTO 代表団)を設置している。ただし、WTO や他の加盟国は「中華民国」ではなく、「台湾、澎湖、金門、馬祖独立関税地域」あるいは「中華台北」を用いている。1999 年以来、中国と台湾の間には対話のチャンネルが断絶したままであるが、WTO 代表団にはその代替機能を果たすことも求められている。ただし、中国は WTO 代表団の名称を香港やマカオと同様に「常任代表弁公室」とすることを要求したり、その職員の官職名(参事官や秘書官など)を認めないよう要求してきた。また、こうした名称や官職名を理由に、台湾の WTO 代表団から送付された文書の受け取りを拒んだ。2002 年 5 月、中国は 48 品目についてセーフティガードを発動し、それには台湾からも輸出している鉄鋼 5 品目が含まれていた。中国は台湾との問題を国内事項であるとし、台湾当局との交渉を拒否した。台湾側が WTO セーフティガード委員会にこの問題を訴えたため、同年 12 月に中国は台湾の WTO 代表団と初めての交渉を行った(外交部[2002])。しかし、2003 年 2 月には中国側が WTO 事務局に台湾の代表部や官職の名称変更を要求し、2005 年 6 月には WTO 事務局が通信録の中で、台湾側の同意なく、中国側の主張に基づく名称を記載するという事件も起きている。ただし、同年 7 月には撤回されている。

後者の FTA は GATT/WTO における一般的最恵待遇原則の例外として、締約国間のモノもしくはサービス貿易のみを自由化するものである。WTO は FTA の条件として協定を締結し、実質的に例外なく自由化するものであることを審査するため WTO へ通報する義務を定めている(1947 年 GATT24 条・

---

<sup>7</sup> 中国語では WTO を「世界貿易組織」と訳す。また、WTO や他の加盟国は台湾と中華民国と読んでおらず、台湾の WTO 代表団についても「台湾、澎湖、金門、馬祖独立関税地域」代表団と呼称している。

GATS 5 条)。このことから、WTO は単に国際政府間組織への加盟という意味で台湾の国際参加を拡大するだけではなく、FTA という国際条約を締結能力を証明し、正式な外交がない国との間で政府間接触を実現する機会をもたらすはずであった。全体的な方針は、2002 年 8 月に主要閣僚および民進党の政策担当者を集めた「大溪会議」において決められた。同会議は「深耕台湾，布局全球」戦略を打ち出し、アメリカや日本，ASEAN との FTA 締結を戦略的課題とした(中央通社[2003])。そのうち、アメリカとの FTA が最重視され、また実現可能性も高いと期待されていた。というのも、1980 年代に当時のレーガン政権が台湾との FTA 締結を検討したことがある(薛琦，李喬琪 [1990:9])ことや、2002 年に米国際貿易委員会 (ITC)が報告を出したことが背景にあった。そのため、台湾でも政府委託研究を含めた研究が複数行われるなど、台湾では米台 FTA への関心が集まった。さらに、米台 FTA を突破口として他国との二国間 FTA も容易になるという目論見もあった。しかし、アメリカ政府は FTA よりも先に「貿易および投資枠組み協定」(TIFA)の締結を優先する姿勢であり、実際に台湾との交渉が行われている。FTA についてはアメリカ側にとって締結の経済的なメリットが不十分であり、政治的な意図から締結を急ごうとする台湾を牽制しているように思われる。アメリカ側のいう経済的なメリットとは台湾の市場開放をさすが、それだけではなく台湾と中国の三通が実現していない事もアメリカにとって台湾との FTA から得られる利益を損ねていると考えられているようである。

また、陳水扁政権は中国との間でも FTA を締結することを考えていた。2000 年 7 月、陳博志経済建設委員会主任委員は個人的意見としつつ中国との経済統合や FTA 締結に言及した(『中国時報』2000 年 7 月 9 日)。数日後には中国の王暉・対外貿易経済合作部(現・商務部)台港澳司長が同様の意見を述べた(『中国時報』2000 年 7 月 14 日)。同年大晦日には陳水扁総統が中国と台湾が経済統合から政治統合に移行するという長期的な構想に言及した。しかし、結局、中国はこれ以上肯定的な反応を示すことはなかった。2001 年に中国が WTO に加盟すると、香港からの要請に応じる形で今日の中国本土・

香港経済貿易緊密化取決め(CEPA)の交渉を始めた。その間、台湾との FTA には言及せず、むしろ中国の石広生対外経済貿易合作部長は 2002 年月に第三国に対して、台湾との FTA は政治的問題を引き起こすと牽制した(『中国時報』2002 年 6 月 22 日)。そして、中国と台湾の間については王在希・国務院台湾事務弁公室副主任や安民・商務部副部長が、香港と同様の CEPA であれば締結するとの態度を示した(*China Daily*, July 18, 2003 ; 『文匯報』2003 年 11 月 12 日)。しかし、台湾側は大陸委員会が CEPA を一国二制度の産物であると批判し、林義夫・経済部長(当時)も同様の見解を示し、逆に FTA ならば可能であると述べた(『経済日報』2003 年 11 月 13 日)。台湾側が CEPA を問題にするのは、CEPA の A が協定(agreement)ではなく、中国大陸と香港・マカオ間の取決めに用いる「取決め」(arrangement, 中国語では「安排」)であるからである。

結局、台湾が FTA を締結できたのは、台湾との正式な外交関係を持つ中南米の小国(パナマ、ニカラグア、グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス)のみであった。FTA を利用した「強本西進」政策は実現しなかったのである。

#### 4. 台湾アイデンティティと実務外交からの逸脱

以上見てきたように、陳水扁政権の期待に反して、中国は台湾との関係改善に応じず、また国際政府間組織への参加についても様々な妨害を行い、台湾の地位や名義を貶めようとした。既に述べた WTO だけではなく、2001 年の APEC 上海会議でも、中国はホスト国の立場を利用して台湾側に様々な嫌がらせを行った<sup>8</sup>。2002 年 8 月、陳水扁総統は、台湾と中国は「一辺一国」(それぞれ別の国)であると発言したが、これは当初の楽観的な見通しを断念したことを表明するものであった。

しかし、しばらくの間、陳水扁政権は、国際政府機関に関わる政策大きな

---

<sup>8</sup> 中国政府は従来の慣例を破り、陳水扁総統への招待状すら送付しなかった。また、林信義経済部長への招待状でも、肩書きを記載せず、個人名のみで送付した。さらに、閣僚会議中に林信義経済部長の発言を妨害した。

方向転換を行わなかった。従来、台湾を支援してきたアメリカなど第三国への配慮も必要であったことや、2003年以降はSARSをめぐり台湾がWHOに参加できないことへの同情が国際社会に広がっていたことも、その背景にあったと思われる。しかし、2003年後半からは、陳水扁総統の再選がかかった2004年総統選挙と同時実施された公民投票をめぐり、アメリカが反対したことで台米関係は悪化する。その後、陳水扁政権はアメリカへの配慮をあまり見せなくなった。

そして、2007年の元旦祝辞において、陳水扁総統は「世論は台湾名義での国連加盟申請を支持している」と発言し、また1月26日には国連加盟国の4割が正式国号と異なる名義を用いていることを指摘した。29日には邱義仁国家安全会議秘書長も「WTOやWHO加盟申請での名義も、中華民国ではなかった」と指摘し、台湾名義での国連加盟申請は国号変更にあたらないと主張した。こうして、陳水扁政権は、野党時代の民進党の政策に大きく転換したのである。陳水扁総統は2期目であり、彼自身の再選はないが、やはり2008年3月の総統選挙に向けたパフォーマンスであると思われる。

4月11日、陳水扁総統は国連だけではなくWHOについても、従来のWHAへのオブザーバー参加や実務協力ではなく、台湾名義による正式加盟を申請する書簡を陳馮富珍WHO事務局長に送付した<sup>9</sup>。WHO事務局は、4月25日に台湾を主権国家ではないとし、WHO加盟資格がないことと通知し、加盟申請を却下した。

そして、同年7月19日には、台湾名義での国連加盟を求める潘基文国連事務総長宛の陳水扁総統の親書が国連事務局に手渡された。国連事務総長報道官は23日、中国代表権に関する国連総会第2758号決議を理由に、この親書を返送したと発表した。24日、台湾外交部報道官は「同決議は台湾を中国の一部と認めておらず、台湾の新規加盟は別途検討されるべきだ」と抗議した。陳総統は改めて潘国連事務総長と安保理議長国でもある中国の王光亜国連首

---

<sup>9</sup> 「陳水扁総統が『台湾』名義でのWHO加盟を正式に申請」『台湾週報』(<http://www.roc-taiwan.or.jp/news/week/07/070412d.htm> 2008年2月2日アクセス)。

席代表に親書を送付したが、いずれも再び返送された。

アメリカは台湾の国連加盟申請や民進党の国連加盟投票に対して、幾度も反対を表明した。ただし、第 2758 号決議をめぐる国連事務局の解釈には異論を唱えた。デニス・ワイルダー国家安全保障会議補佐官は 8 月 30 日、中華民国も台湾も国家ではなく、国連加盟の資格を未だ備えていないとしたが、これらは未解決の問題だと指摘した。また、9 月 6 日には、日本政府も同様の指摘を国連事務局に申し入れたことが、交流協会台北事務所によって明らかにされた。

なお、同月 19 日の国連総会総務委員会は、総会本会議での日程に台湾加盟問題を組み込むことを否決した。しかし、21 日の総会本会議では、親台湾国の発言を皮切りに、これに反対する中国を含めて 100 カ国以上が 4 時間以上に渡って台湾加盟問題に関する発言を続けた。また、25 日からの全体討論でも、関連する議論が繰り広げられた。国連総会でも、アメリカと日本は沈黙を保った。とはいえ、初めての台湾名義での国連加盟も、今のところ、実現する見通しがない。

一方、台湾国内では、国連加盟に関する公民投票が 2008 年 3 月の総統選挙と同時に実施される見通しである。民進党中央執行委員会は 2007 年 2 月 27 日に台湾名義での国連加盟に関する公民投票の推進を決定した。行政院公民投票委員会では委員ポストは立法会の議席に応じて各政党に配分されていて野党が有利なため、民進党の投票案は 6 月 29 日に一旦却下された。そこで、民進党は行政院訴願委員会に訴え、同委員会は前者委員会の決定を覆し、民進党の投票案を採択した。また、国民党は名義に拘らない国連への復帰に関する公民投票を提案し、8 月 28 日に行政院公民投票委員会を通過した。両党は名義に関して若干異なるが、国連加盟を必要とする点では一致したことになる。

## まとめ——陳水扁政権への評価と検討課題

陳水扁政権は確かに実務外交を半ば放棄し、各種選挙で民進党が勝利するため、新憲法の制定や公民投票の実施など台湾アイデンティティを高揚させた。本稿執筆時点では、国連加盟および復帰投票の結果が出ていない。とはいえ、WHOでも国連でも台湾名義での申請は一度却下されている。2007年以降の陳水扁政権の国際政府間組織に関する政策は政治的パフォーマンスとみなされ、主にWHOに関して存在した国際社会の同情に悪影響を及ぼした可能性もある。公民投票によって、こうした状況が一変する可能性は低い。

確かに、日本やアメリカが国連事務局長の法解釈に間違いがあることを指摘したため、中華民国が国連から追放されたのは、中国代表権に関するものであり、台湾の代表権は別問題であることが確認された。しかし、アメリカや日本にとって、台湾問題が中国を代表する政府をめぐる承認切り替えの問題として処理されてしまった経緯もある。国際政府間組織への参加や加盟は、承認問題と同様、他国の政治的判断に依存する部分が多い。そのため、短期的に見れば、台湾名義による国連加盟を急いだのはマイナスの要素が大きい。WHOへの参加すら実現しなかったという従来の政策の限界を考慮に入れても、2007年の政策転換は大きな賭けだといわざるを得ない。

しかし、陳水扁政権が国際社会への参加を拡大できなかったのは、外部的な要因があることも確かである。つまり、中国が台湾の地位について譲歩せず、アメリカや日本も台湾とFTAを締結しなかった。FTAの締結は経済利益が絡む問題であるため容易ではないが、そのハードルがWTOの規定(GATTやGATS)によって高く規定されていることも事実である。李登輝政権と比較する場合、陳水扁政権に残された国際社会での参加の拡大余地が異なっていたことも指摘おくべきであろう。李登輝政権でもASEANへの加盟やその関連する枠組みへの参加を希望しながら実現出来なかった(李登輝 [1999:155])が、このことは台湾が東アジア統合の枠組みから排除されることを決定した

要因であり、陳水扁政権の FTA 戦略における障害をもたらした。その意味において、悲観的に言えば、今後誕生する政権がどのような戦略をもってしても、やはり台湾の国際参加を拡大させることはきわめて困難である。

本稿では、台湾の国際政府間組織への参加や関連する政策の経緯をまとめたに過ぎない。しかし、国際原子力機関(IAEA)の核査察を受け入れているように、国際政府間組織に直接参加しなくとも、代替的な関係についても検討する必要がある。また、台湾での先行研究についても十分に紹介できなかった。台湾では、政策研究として国際政府間組織への参加を議論したものは多く見かける。しかし、必ずしも学術的なものとはいえない。むしろ、国連加盟に関する問題は、台湾の地位や国際法と直結するため、比較的蓄積が厚い。しかし、台湾にとって国連加盟を先に目指すよりも、実務的な国際政府間組織への参加や関与を優先するほうが現実的であるとも考えられる。そのため、本稿では分析すべき対象を十分に絞り込めなかった。今後の動向を見極めつつ、より論点を絞り込んでいきたい。

#### 【参考文献】

<日本語>

外交部、行政院衛生署[2003a]「台湾の WHO への参加を勝ち取る『衛生実体』としての新思考 上」『台北週報』2089号3月。

——[2003b]「台湾の WHO への参加を勝ち取る『衛生実体』としての新思考 下」『台北週報』2890号4月。

戴天昭[2001]『台湾戦後国際政治史』行人社。

——[2005]『台湾法的地位の史的研究』行人社。

李登輝[1999]『台湾の主張』PHP 研究所。

< 中国語 >

外交部[2002]「我国加入世界貿易組織週年檢討與展望」(<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=10680&ctNode=1220&mp=1> 2008年1月31日アクセス)。

外交部外交年鑑編輯委員會[1994]『中華民國八十三年外交年鑑』台北：外交部。

——[2000]『中華民國八十九年外交年鑑』台北：外交部。

国史館[2001]『中華民國與連合國 資料彙編』2001年。

經濟部國際貿易局[2001]「我與 WTO 各會員簽署双边協議之時間表」(經濟部國際貿易局ウェブサイト [http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/web/report\\_detail.jsp?data\\_base\\_id=DB008&category\\_id=CAT311&report\\_id=15549](http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB008&category_id=CAT311&report_id=15549) 2007年11月10日アクセス)。

薛琦、李喬琪 [1990]『中美自由貿易協定之效益評估』二十一世紀基金会。

錢復[2005]『錢復回憶錄【卷2】：華府路崎山扁嶇』台北：天下遠見。

中央通訊社 [2003]「大溪會議經濟 10 項結論」『2003 台湾年鑑』(2005年1月26日アクセス)。

柳金財[1998]『大膽西進？戒急用忍？：民進黨大陸政策解剖析』台北：時英出版社。

林正義、葉国興、張瑞猛[1990]『台湾加入國際經濟組織策略分析』台北：國家策研究資料中心。

林正義、林文程[2002]「台湾加入世界衛生組織的策略」『新世紀智庫論壇』第18期(2002年6月30日)。

調査研究報告書  
[新領域研究センター]2008-[IV-34]  
[台湾総合研究Ⅱ-民主化後の政治-]

---

---

2008年3月31日発行

発行所 独立行政法人 日本貿易振興機構

アジア経済研究所

〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉 3-2-2

電話 043-299-9500

無断複写・複製・転載などを禁じます。

---

---