

第4章 台湾海峡危機シナリオ

佐橋 亮

1. 台湾の現況

兩岸関係は国民党政権のもとで三通の実現を含め急速に進展した。自らが出馬しない総統選直前の2015年の晩秋、馬英九は習近平とトップ会談をシンガポールにおいて実現した。他方で急速な兩岸関係の進展に対して台湾市民は歓迎一色とは言い切れず、ECFAをはじめとした大陸との交流増大に困惑した若者は2014年に立法院を占拠、長期にわたった「ひまわり運動」のエネルギーは2015年末の総統選、立法院選挙にも大きく影響したといわれる。

民進党は蔡英文・陳建仁候補を当選させ立法院選挙でも圧倒的勝利を得たが、これは3割しか得票できなかった国民党の歴史的敗北であり、その失地回復は困難という見方さえある。立法院では若者たちの支持を受ける時代力量も5議席を獲得した。

蔡英文新政権は、民進党がはじめて政権を担当した陳水扁政権の8年間の反省を踏まえるとみられる。また2012年総統選では11年に訪米した蔡英文を冷遇したアメリカも、15年の蔡英文訪米ではうってかわっての厚遇ぶり、兩岸関係の管理に期待を寄せている。他方で15年末に4年ぶりに実施された台湾武器売却は、関係者の失望を招くものだった。

蔡英文政権は対外的には安定飛行を行っているが、台湾における中国への市民感情は経済的合理性だけでは割り切れないものとなっており、また経済交流の果実も十分に行き渡ってはいない。また党内をまとめきれぬかも課題だ。支持率も低迷している。また中国による台湾への締め付けは厳格になっている。

しかし本稿執筆時点（2017年3月）で兩岸を取り巻く情勢をみるに、台湾内政以上に米中両国の動向が地域の不安定材料になっている。大統領選当選後、トランプ氏は蔡英文氏より祝意を示す電話を取り、また12月のインタビューにおいても中国との交渉材料として台湾を意識した発言を行った。国防予算授權法に台湾との政府間協議枠組みが書き込まれていたことも、アメリカでは注目されなかったが、関係者の目を引くものではあった。他方で、2月の日米首脳会談直後に行われた米中電話協議では、トランプ氏は従来の「一つの中国」政策を尊重すると発表している。従来の政策への回帰に過ぎないが、その迷走ぶりをどのように理解すべきか、解釈は割れている。

確かなことは、トランプ政権には台湾問題を含む対中政策の管理に精通した高官はおらず、他方で経済的な観点から対中交渉は今後焦点になっていくということだろう。従来の政策を支える官僚機構の存在感は、今後の高官任用のなかで薄まることもあり得る。「一つの中国」政策の本格的見直しに至らずとも取り得るオプションはまだ存在しており、中期的観点に立てばトランプ政権が台湾を今後も持ち出す可能性は十分にある。

さて、日台関係は2008年の馬英九政権の発足以降、強化されてきた。たしかに同政権の発足直後におきた連合号事件は大きな政治的緊張を作り出したが、その後関係は急速に修復、多くの経済取り決めがなされた。その背景には良好な兩岸関係の下で大陸の反応が和らいでいたこと、さらに東日本大震災以後に生まれた日台市民間の友好ムードがある。誤解を恐れずに言えば、すでに日台は兩岸問題と切り離され、台湾という主体と日本の二

者関係に成熟した。非政府・実務協力の窓口機関にあたる交流協会の日本台湾交流協会への名称変更、また台湾側で検討されている亜東関係協会の名称変更も、その文脈に位置づけられる。

1972年以來、非政府間の実務関係を有する台湾と日本であるが、互いにとって主要貿易相手であることに加え、1,112の日系企業が拠点を置き、ビジネス目的の居住者に永住者、留学者等を含めた在留邦人は2015年の統計で18,592人に上り、日本にとって14番目に大きい在外居住地となっている。さらに近年互いへの友好感情が高まっており、査証免除等の措置の成果も相まって、日本人の台湾への訪問者数は年間165万、台湾人の日本への訪問者数はついに年間300万人を超え、直近の2016年2月の速報値では月34.9万人を記録している。

しかし、可能性は薄いとは言え、安全保障のシナリオを考慮するとき、これほどまでに厚い交流は両者にとって大きなリスクともなる。すなわち、日本の観点に立てば、朝鮮半島有事に比べれば少ないものの有事において2万人の長期在留者、同程度の旅行者の邦人を保護する責任があり、また日本に訪問中の台湾人にも配慮する必要が生じる。日本企業の活動が台湾企業と密接に結びついていることも言を俟たない。

2. 今回のシナリオを導く要素の説明

台湾海峡に関連しては、様々なシナリオが想定できる。特定のシナリオを蓋然性から退けることは望ましくない。戦略的トレンドと基層にある条件を組み合わせ立案された、多くのシナリオから有意義な含意を引き出すことが求められる。

現在台湾を取り巻く状況において、基層にある米中台関係、すなわちアメリカの「一つの中国」政策と中国の「一つの中国」原則をめぐる立場の相克、過去40年にわたる関係管理の術をここで詳述する必要はないだろう。重要なトレンドは、上述した概況とも重なるが、①台湾ナショナリズムの高揚、②中国政府による「92年コンセンサス」の強調と台湾への不信感、③中国政府が抱えるアメリカ、日本政府の「一つの中国」原則（本来は「政策」だが中国政府から見れば「原則」）からの逸脱への警戒、となるだろう。

本シナリオは、無数考えられる想定のパターンに過ぎないが、そのような基層要因、戦略トレンドを組み合わせた上で、とくに②、③にある中国政府の他アクターに対する不信感、それから生じる過剰対応を軸として作成されたものである。

そのような手続きから作成された本シナリオも、比較的到低強度に重点を置いた事態の展開となっている。北朝鮮有事を想定した別章での議論と異なり、重要影響事態／存立危機事態／武力攻撃事態等のシームレスな移行は対象となっていない。繰り返しになるが、これは高強度の紛争が生起しないということを意味するものではない。しかし、本シナリオは、日本と在日米軍基地を本格的に巻き込んだ大規模な地域紛争へと発展する以前にも、様々な事態の経過があり、そこに日本、日米同盟として問われるものも多いことを示唆する。本研究会在が狙う、平和安保法制のリアリティ・チェックにも整合的と考える。

なお本シナリオに登場する人物、出来事はすべて架空である。

3. シナリオ

<第1段階>

20XY年10月、兩岸関係を取りまく情勢は中国政府関係者の目に厳しいものと映っていた。

民進党出身の周総統は大陸との関係悪化、世論の支持低迷に悩むなか、アメリカ、日本との外交関係に活路を見いだそうと、積極的な外交をしかけていた。

アメリカには同年1月に国内経済の浮揚を目指すジョーカー米大統領（共和党）が誕生していた。彼は必ずしも対中強硬論者ではなく、自国優先主義者に過ぎないが、ホワイトハウスには首席補佐官を含め親台派が対外政策の重要ポストに就いていた。また同年夏までには、台湾武器売却に関連した軍需産業と関係の深いものが国防副長官、国務次官補（アジア太平洋担当）にそれぞれ任命されていた。

9月中旬、国家安全保障担当大統領副補佐官が台湾高官とホワイトハウスで面会したとの報道がスクープされる。その会見内容は戦闘機売却、ディーゼル潜水艦建造に関わる（有償での）技術移転と書かれた。数日後、ジョーカー大統領は自らのツイッターで、「アメリカ製武器を大量に買ってくれる国はアメリカの友人だ」との発言をしている。12月までに新たな武器売却パッケージが、これまでにない規模で実施されるとの観測記事が、アメリカの代表的な国防メディアに掲載される。さらに一週間後の月末、国防総省は国防授權法に基づき、次官補（アジア太平洋担当）と台湾のカウンターパートによる新たな戦略協議を開始すると発表した。

日本とは、将来的な包括的自由貿易取り決め（日台 EPA）の策定に向けた交渉の早期妥結が指示された一方、台湾で行われる日本商品見本市を理由とした経済産業副大臣訪問が12月に実施されることが発表された。この副大臣は日華懇幹事長（元閣僚）と親しく、就任前も頻繁に台湾を訪問していた人物であった。また9月末には、外務省にて総合調整を担う課長が中国一課長、防衛省関係課長とともに台湾を密かに訪問していた。日本産業新聞の台北支局長は、日台両政府が実質的に防衛協力にかかわる課長級協議を立ち上げたとの記事を配信、一面に掲載される。

これらの事態に対して、北京は過敏に反応する。中国国内の日本、アメリカ企業は輸出入に関する税関手続きが全く進まないことを本国本社、関係官庁に報告しており、ビザ発給も事実上止まっていた。すでに厳格化されていた台湾への経済的な締め付けはとりわけ強化された。台湾への旅行目的での渡航を自粛するような勧告がされたのみならず、ECFAに代表される兩岸経済交流枠組みの抜本的な見直しが検討されていると新華社は報道する。台湾の経済シンクタンクの試算では、台湾経済への打撃は年間 GDP を7%以上冷え込ませるものとされた。

あからさまな中国の締め付けに対して、中国系をのぞく各メディアは批判を強め、政権の方針に反発する若者たちは「今こそ台湾人の団結が必要だ」と、台北から高雄を越え、屏東県まで手をつなぐ一大キャンペーン実施を呼びかける。

周総統は、引くか進むか、厳しい選択を迫られることになる。しかし、12月に統一地方選挙を控え、支持基盤を考えても引くことはできなかった。「すべての台湾化」をスローガンに挙げ、経済活動は大陸と継続するものの、正名運動に留まらず、あらゆる次元で中国の影響力を排除することを公約する。日本留学経験もある国家安全会議秘書長（日本の

官房長官に相当)は、「新しい台湾は自らを自らの手で守るだけの力を持つ。そして我々は平和を愛するすべての民主主義国と新しい同盟を結ぶのだ」と述べ、軍事を含めた政治協力を多くの国家と強化すると宣言する。周の支持はうなぎ登りをみせ、主要都市の大半で民進党の支持を押し上げつつあった。

中国政府の動きはすでに諸外国にも観察可能となっていた。解放軍ロケット軍(旧第二砲兵)第52基地(安徽省)およびその隷下の基地(福建省等)では多くの物資、人員の移動がすでにアメリカの衛星によって確認されていた。環球時報は台独につながる動きの背景に日米の存在があり、力を持ってそれを粉砕しなければならないと激しい論調が掲載された。それに呼応するように多くのメディアが日米を批判し、反日、反米デモが発生する危険性も懸念されるようになる。香港メディアには、「第4次台湾海峡危機は間近」との見出しが躍っていた。

<日本政府の対応>

この事態に直面した日本政府のアクションとしては、以下が考えられる。(順不同、以下同様)

- ① ISR強化 那覇基地配備P3Cの運用強化、ルート設定の微修正
- ② 弾道ミサイル破壊措置命令の継続
- ③ 官房長官より、双方に事態の沈静化を望むとのコメント発出
- ④ ナショナリズムが高まる台湾内政の今後の展開と日中関係の調整をいかに図るにかかわる、政策レビュー(および世論の見極め)
- ⑤ 同盟調整メカニズム(ACM)を通じた、アメリカ政府との連絡。およびアメリカ政府の対応注視
- ⑥ 海外安全情報における、渡航関連情報のアラート引き上げ

<第2段階>

中国最高指導部は、兩岸政策の誤りを認めざるを得ないと台湾との窓口機関、台湾事務弁公室主任を解任する。批判の声の高まりに政治局常務委員たちは焦りを深め、事態の収束のためには海上封鎖と空港破壊を念頭に置いた大規模演習の形で恫喝を実践することが望ましい、との判断に傾くことになる。中南海の動きは外に漏れることはなかったが、胡総書記が「同時多発的に軍事行動をすることが中国の力をみせつけることになる」と発言した、との情報がある地方紙に掲載された。

人民解放軍は、台湾海峡における大規模演習を通告する。その規模は前例のないもので、指定された海域は台湾海峡の要所を全面的に含むだけでなく、大陸から西太平洋・南東1300~1800キロ周辺海域を含むものだった。封鎖海域は実質的に台湾への船舶接近を困難にする規模となった。日米両政府の情報機関は、ロケット軍がDF21D、およびDF26を使う可能性が高いと見積もっていた。また海空軍も東シナ海で大規模演習を行うと通告される。

また尖閣周辺には数百の漁船が向かっているとの情報があり、海警に加え東海艦隊から相当数の艦船が現地に向かっていることが既に把握されている。

原子力空母バラック・オバマを含む空母戦闘群はフィリピン海(ルソン島より北東

1500キロ)を南に向けて航海中であった。

メディアの報道は過熱し、香港メディアが「第4次台湾海峡危機の幕は既にあがりつつある」と報道すると、米大手紙は過剰に対応する中国を批判する論調を展開していた。

<日本政府の対応>

この事態に直面した日本政府のアクションとしては、以下が考えられる。

- ① 自衛隊基地のアラート強化
- ② 在外邦人への渡航延期勧告、国交省を通じ、付近航行中の日本関係船舶に指定海域およびその周辺に立ち入らないよう勧告
- ③ 海上保安庁第11管区に全国から応援増派。および海上自衛隊より護衛艦部隊を尖閣近海に向かうように指示。またミサイル防衛のためイージスを南西方面に重点配備するように指示。
- ④ アメリカ政府に尖閣諸島に対する日米安保第5条適用について確認
- ⑤ 官房長官より、台湾海峡およびフィリピン海における航海の安全について十分に配慮することを望むとのメッセージ発出。
- ⑥ ACMを通じ、アメリカ政府と演習開始後の動きについて調整。すでに空母戦闘群は出港しているため、エスコート可能性は検討せず。アセット防護の可能性を含め、護衛艦隊を現地周辺海域に送ることを検討。共同ISR、情報交換のあり方について議論。
- ⑦ 対中外交として日米両政府での共同アクションが可能か、局長レベルでの協議開始

<第3段階>

ロケット軍の演習が始まった。

数十発の短距離ミサイルが台湾海峡指定海域に撃ち込まれる。中距離ミサイルの演習はまだ行われていなかった。

短距離ミサイルのうち1発が目標を外れたのか、それとも意図的なのかは不明だが、付近を操業していた（帰港勧告後も漁業を継続し、遅れて帰港するところだった）台湾籍漁船に命中、漁船は大破し、3名の乗組員の命が失われた。

中国政府からは、演習中の事故として民間人への弔意が示されるが、かかる事態に対し、台湾世論は激昂し、政府も批判のトーンを強める。

中国政府外交部は、日本、アメリカの外交当局に対して、ミサイルは誤射にすぎないが、他方で演習は継続すると伝えてくる。誤射の責任を取る形で、現地司令官1名が更迭されたとの情報も渡される。

ホワイトハウス報道官は、状況を注視しており、状況が平和的に推移することを希望すると記者の質問に答えて話した。

アメリカ政府は、(現段階で事態を早急に悪化させ米軍の介入を招くことは中国に得策ではないため)ミサイルは誤射の可能性が高いとみていた。しかし、台湾海峡および関係海域の実質的な海上隔離を前に、事態沈静化を図るため空母バラック・オバマの海域通過や特使の北京派遣を検討しており、大統領はさらにレベルの高い対応を真剣に検討していると、局長級の電話協議で日本政府に伝えてくる。

<日本政府の対応>

この事態に直面した日本政府のアクションとしては、以下が考えられる。

- ① 邦人への退避命令の検討
- ② 官房長官は冷静な対応を呼びかけ。
- ③ 北京、台北に自民党元幹事長（日中議連会長）、自民党大臣経験者（日華懇会長経験者）をそれぞれ特使として派遣することを検討。
- ④ 中国政府に、これを機会として武力解放が行われることはないことの確認を急ぐ。
- ⑤ 日本政府は重要影響事態の認定に向けて内部で検討を開始
- ⑥ 自衛隊艦船の台湾海峡への派遣に関して、検討を開始。
- ⑦ アメリカ政府と、事態の沈静化に向けて（段階的エスカレーションの押さえ込みに対して）検討を開始。

<その後の展開>

以上の展開は、基層条件と戦略トレンドを組み合わせた結果、導き出されるひとつのシナリオだ。第3段階前後には、以下のようなサイバー戦も同時に起こり得よう。「台北市内のATMが一斉に使用不可能になった。事態の復旧には数日を要すると思われた。台湾政府が公表したところによると、台湾へのサイバー攻撃の頻度は飛躍的に伸びており、インフラが重点的に攻撃されているとされた。」

突発的事象として、トルコ軍によるロシア機撃墜から着想された出来事を挟むことで、事態の複雑性が増すこともあり得る。シナリオではたとえば、以下のようなことになる。「台湾海峡上空、台湾側奥深くに侵入してきた人民解放軍のJ-10・2機に対し、スクランブルをかけた台湾のF16（近代化改修済み）はドッグファイトに突入する。結果、J-10、1機を撃墜する（もう1機は帰投する）。F-16は被弾するも撃墜を免れた。」

さらに、ここまでは中国政府側の焦りによる行動が目立ったが、台湾側にも同様の行動が起こる可能性もある。「台湾軍内部では策源地攻撃を行うべきとの議論がはじまっているとの情報もアメリカ政府経由で日本政府に接到。」このような状況下、アメリカが台湾の性急な行動を抑制するために動くだろう。「ホワイトハウスは国家安全保障会議を召集、台湾内部での強硬策を封じるためにも、米軍のプレゼンスを強化すべきとの議論が優勢になる。」

第3段階、また以上のような追加的要素が展開されたとき、アメリカ政府は日本政府に対して、中国説得に向けた外交アクションで足並みを揃えることに加え、自衛隊のあるべき貢献策とは何かについてハイレベルでの交渉を求めてくるとも考えられる。高強度へ移行した（またはすることが予測される）段階では、米国から機雷除去のために自衛隊が行動するなど要求される可能性もあり、そのためには存立危機事態等への移行が必要となるだろう。

なお、本シナリオの段階で中国政府は、<台湾の「独立」阻止>と<アメリカ等の介入阻止>のバランスを保ちながら行動しているが、事態の推移とともに、あらゆる手段を講じて台湾情勢の安定化を目指すように対応の次元をあげていこう。その際には在日米軍基地、とりわけ嘉手納飛行場への攻撃が早い段階で加えられる。

しかし逆に、米軍による中国本土目標への攻撃が先んじて行われるかもしれない。兩岸

の軍事バランスにおいて、非対称性が拡大していることは考慮しなければならない。台湾の軍事能力が限定されている一方、人民解放軍はミサイル戦力、サイバー戦能力などを増強している。それゆえ海峡において本格的攻撃が起これると予測される段階になれば、米軍による策源地攻撃に頼らざるを得ない。米軍の早い段階での介入となると、北朝鮮有事に比べてエスカレーション・コントロールが難しくなるという指摘もある。

4. シナリオからの含意

本章のシナリオは、中国の「過剰対応」による台湾海峡の緊迫というものだった。

日本をはじめ第三国には、中国による海上封鎖に等しい大規模演習や経済的制裁措置のなかで、エスカレーションを制止するための外交努力や緊急抑止手段に加え、自国民避難を含めた危機管理が問われる。米軍には A2 / AD 環境下の領域での作戦展開への強い意志が問われる。とくに、本シナリオから強く示唆されるように、中国政府の対応が疑心暗鬼に根ざしている場合、見過ごされがちだが「外交努力」は極めて重要だ。两岸いずれかの主体の当初からの確固たる意志によって、台湾の安定が崩れる可能性は、実際にそこまで高くない。

日本は、台湾の安全が危ぶまれるなか、どこまでリスクを引き受けるのか、国益の特定から議論をはじめめる必要がある。一方で、米軍、米政府の要望にどこまで答えるべきか、(対日牽制として行われるだろう) 尖閣諸島周辺での作戦と併行して、果たして軍事的・政治的に台湾での事態に対応できるのか。事態認定のための国会事前審議に際して、これらの論点が問われ、また日本が十分なリソースを持っているかも現実にも問われることになる。

最後に、台湾関係法をはじめ「一つの中国」政策の前提であり趣旨が十分に理解されず、場当たりの東アジア戦略をアメリカ政権がとることになれば、厳しい環境下に米軍を投入する政治的ハードルが高まることはあり得る。それが台湾海峡を巡るものごとの展開に及ぼす影響は、計り知れない。

【参考資料】

アメリカ合衆国と中華人民共和国との間の外交関係樹立に関する
共同コミュニケ（1978年12月15日）

アメリカ合衆国政府は、中国はただ一つであり、台湾は中国の一部であるとの中国人の立場を認識する。

台湾関係法

第二条 B 項 合衆国の政策は以下の通り。

(4) 平和手段以外によって台湾の将来を決定しようとする試みは、ボイコット、封鎖を含むいかなるものであれ、西太平洋地域の平和と安全に対する脅威であり、

合衆国の重大関心事と考える。

(5) 防御的な性格の兵器を台湾に供給する。

(6) 台湾人民の安全または社会、経済の制度に危害を与えるいかなる武力行使または他の強制的な方式にも対抗しうる合衆国の能力を維持する。

C項 本法律に含まれるいかなる条項も、人権、特に約一千八百万人の台湾全住民の人権に対する合衆国の利益に反してはならない。台湾のすべての人民の人権の維持と向上が、合衆国の目標であることをここに再び宣言する。

第三条 A項 本法律の第二条に定められた政策を促進するため、合衆国は、十分な自衛能力の維持を可能ならしめるに必要な数量の防衛に要する器材および役務を台湾に供与する。

B項 大統領と議会は、台湾の需要に関するおのおのの判断にのみもとづき、また法の定めた手続きに従って、このような防衛に要する器材および役務の性格と数量を決定しなければならない。このような台湾の防衛需要に関する決定は、大統領と議会に提出される合衆国軍部当局の勧告によって示される評価を含めなければならない。

C項 大統領は、台湾人民の安全や社会、経済制度に対するいかなる脅威ならびにこれによって米国の利益に対して引き起こされるいかなる危険についても、直ちに議会に通告するよう指示される。大統領と議会は、憲法の定める手続きに従い、この種のいかなる危険にも対抗するため、とるべき適切な行動を決定しなければならない。