

李登輝総統の大陸政策¹決定過程 —「戒急用忍」を事例として—

黄 偉修

はじめに

第1節 李登輝初代直接民選総統時代の組織的大陸政策決定パターン

第2節 李登輝の国民大会における演説をめぐる政策転換

第3節 政策方針が確認された段階——「戒急用忍」の発表

第4節 法制化の段階——「戒急用忍」の関連政策および法制化の整備

おわりに

(要約)

本稿は、李登輝時代の台湾で対大陸投資を規制していた「戒急用忍」政策の決定パターンを明らかにすることを目的としている。従来の研究はほとんどが政策の正否を検討したものであるが、「戒急用忍」は組織的な政策過程を経たものではなく、その政策決定パターンこそが注目に値する。本稿の考察によると、「戒急用忍」政策の決定過程における主管部門の影響力は限定的であり、部門によっても大きく異なった。また、直接政策決定に関与しない顧問職および学者・専門家といった政策決定システムのインフォーマルなアクターの影響力が大きかった。そして、政府による調整、取りまとめの機能はほとんど発揮されなかったのである。こうした特徴は提言を受けた李登輝が政府内部の調整を欠いたままで政策転換に踏み切り、法制化前のいずれの段階でも積極的に政府内部の調整を行おうとしていなかった結果であったことが明らかにされた。

はじめに

蒋介石時代以来、台湾政府は大陸への投資を全面禁止していたが、1970年代末以降、大陸から「改革開放」および「平和統一政策」によって規制緩和の圧力を受けるようになった。さらに1987年の大陸渡航解禁によって、台湾と大陸の経済・貿易における相互依存が強まってきた²。しかも、1995、96年の台湾海峡危機以後、大陸と台湾においては政治関係が冷えているにもかかわらず、経済関係が深化する構図となってきた。このような構図において、中国国民党（以下国民党）政権も、民主進歩党（以下民進党）政権も、台湾政府は経済安全保障の視点から政治力を用いて大陸への投資に対する規制を長期政策として続けてきた。このような経済安全保障の視点は、1996年に李登輝が初代直接民選総統に当選した時、大企業の大陸への投資を規制するために打ち出した「戒急用忍（急がず忍耐強く）」政策に基づいたものである。さらに、「戒急用忍」政策は単に大陸政策のみならず、全般的な経済政策にも関わるため、国家のあり方や進路を決める国家戦略レベルの政策と言える。しかもこれは再選直後の李登輝にとってはじめての国家戦略レベルの政策でもある。そのため、戒急用忍は台湾の大陸政策の中において極めて重要であると言えよう。

これまで発表された論文のほとんど全ては合理的行為者モデルに基づき、政策の正否を検討した研究、もしくは事実の記述を目的としたものであり、「戒急用忍」の政府内の決定過程について体系的に分析して解釈しようとしたものはほとんど皆無であったと言ってもよい³。また、今までの李登輝時代の大陸政策の先行研究では、初代直接民選総統に就いた時、李登輝は国家安全会議（以下国安会）を政策決定の調整の中心と位置づけ、組織的に大陸政策を行ったという記述が多かった⁴。

しかし、2002年に監察院⁵は、行政院（内閣に相当）が「戒急用忍」の政策決定過程に関与しなかっただけでなく、執行についての調整も積極的に行わなかったという是正報告を発表した。また、同報告においては、関連政策およびその執行の不備とも指摘された⁶。監察院の指摘からみれば、「戒急用忍」はこれまでの李登輝の政策決定パターンについての記述に見られるような、組織的に政策過程を経たものというイメージとは完全に相違しており、台湾政府が戦略的に打ち出した政策ではなかったと考えられる。そこで、戒急用忍に関して最も注目すべきは政策目標の正否ではなく、政策の決定パターンであることを指摘したい。また、「戒急用忍」政策の決定パターンを分析することによって、李登輝の初代直接民選総統時代の大陸政策決定過程への理解が一層深まり、さらにこれまで空白となっていた政策決定過程解明の重要性が自ずと明らかになってくるのではないだろうか。

以上の問題意識を踏まえ、本稿は「戒急用忍」の決定過程を考察し、そのパターンの特徴を明らかにすることを目的としている。まず初代直接民選総統就任以後の組織的決定過程を説明する。次に背景として、大陸政策の基調を述べ、その基調から戒急用忍への転換および法制化までの決定過程について分析する。また、政策決定に至る過程で、その影響を受けることになる大陸、及び台湾の財界からのフィードバックがあった。このフィードバックが台湾政府にどのような影響を与えたかについても取り上げることにする。最後に、「戒急用忍」の決定過程を組織的決定過程と比較し、その問題点を明らかにする。分析の対象とする時期は1996年総統直接選挙以後から法制化の整備が完成し、実施が始まった1997年7月中旬までである。分析にあたり依拠した資料は、新聞、雑誌、台湾政府による政府公報および資料集、政治家の回顧録であり、それらをサポートするために「戒急用忍」の決定過程に関与した数人の関係者にインタビューを行った。

第1節 李登輝初代直接民選総統時代の組織的大陸政策決定パターン

これまで李登輝初代直接民選総統時代の大陸政策決定には二種類のパターンが知られている。一つは台湾政府が公表した「国家統一委員会（以下国統会）→大陸委員会（以下陸委会）→海峡交流基金会（以下海基会）」の流れである。もう一つは李登輝の任期終了以来度々論議された国安会が中心となったパターンである。本節では、この二つのパターン、およびその関連性を概観し、李登輝初代直接民選総統時代の政策決定パターンを検討する。

1. 「国統会→陸委会→海基会」パターン

1990年、邱進益・総統府副秘書長が提起した「戦略方向を決める国家統一委員会、戦術を決める大陸委員会、戦略および戦術を執行する海峡交流基金会」という方針により、大陸政策の決定メカニズムが構築された⁷。その関係は図1によって示すことができる。国統会が大陸政策の方向性を決めてから、行政院陸委会は政策決定機構としてそれに従って大陸政策を制定し、関連機関との調整を行うことになっている⁸。海基会は民間機関として、政府の委託により、兩岸民間交流における政府として対応しにくい事項を執行する⁹。

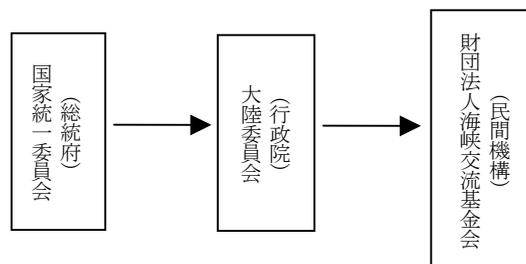


図1：「国統会→陸委会→海基会」の関係図（筆者作成）

国統会により、大陸政策の指導原則であった「国家統一綱領」が打ち出された。しかし、本来、国統会は法律上の根拠がなく、性格のあいまいな「国家統一委員会設置要点」によって設置された諮問機関であり、委員会会議は年1回程度しか開かれず、政策決定への形式的な影響力しか持たなかった。さらに1992年8月1日、国家統一綱領に基づき、「一つの中国は中華民国を指す」という台湾側の「一つの中国」の定義を打ち出してから、1995年4月8日、李登輝が海峡两岸交渉の基本原則と考えた「李六項目提案」¹⁰を提案するまでの間、国統会はほとんど会議を行っていなかった。李登輝は国統会において「李六項目提案」を示したが、具体的な内容はすでに完成したものであり、ただ発表の場を作るため委員会を開いたと言われている¹¹。

また、辜振甫・海基会董事長と大陸側の汪道涵・海峡两岸関係協会（以下海協会）会長による1993年のシンガポール会談（辜汪会談）、1995年までの海基会と海協会による交渉、対話をめぐる台湾側の行動は「陸委会→海基会」によって遂行された。

しかし、海基会が民間機関としての自主権を求めようとしていたのに対し、陸委会は海基会の運営を制約しようとしていた。その結果、陸委会と海基会の間にはしばしば起きた衝突によって、歴代の海基会秘書長であった陳長文、陳榮傑、邱進益は辞任を余儀なくされた¹²。このように大陸政策決定過程における委任関係の混乱があったため、台湾政府は様々な調整を試みた。1993年、海基会と陸委会の関係を円滑にするため、行政院副院長のもとに「大陸工作策画小組」が設立され、陸委会と海基会の調整を行ったという¹³。しかし、政府全体の調整によって大陸政策を決定する必要があったため、李登輝は初代直接民選總統に就いた時、国安会を調整の中心とする大陸政策決定過程を機能させ始めた¹⁴。

2. 国安会が中心に調整を行うパターン

蒋介石時代に設立された国安会は憲法の臨時条項によって成立した機構であり、總統の下で政策研究、諮問、調整、統合という権力を有していたが、運営に関しての法律が整備されていなかったため、總統が使う「体制外の政策決定機関」と言われた¹⁵。だが、蔣経国と李登輝それぞれが總統に就任した直後は、彼らは国安会の運営を控えていた¹⁶。その後、臨時条項が廃止されたことによって、国安会は法的な地位を失った。ところが、李登輝時代の最初の憲法修正によって、總統府のもとに国安会を設立することができた。国安会が諮詢委員を任命し、正式に運営を始めたのは李登輝が民選總統に就任した後であったという¹⁷。

憲法によれば、行政院院長（首相に相当）が行政機関の最高首長である¹⁸。しかし、総統が国安会を通じて政策に関与することにより、行政院院長の代わりに、総統が安全保障政策の実質的な政策決定者になった¹⁹。李登輝時代の国家安全会議組織法によると、国安会の議長は総統である。総統が不在の際は、副総統が議長を務める。副総統、参軍長（総統の軍事顧問）、行政院院長、同副院長、内政部部長、外交部部長、国防部部長、財政部部長、經濟部部長、陸委会主任委員、参謀総長、国安会秘書長、国家安全局局長が会議のメンバーであるが²⁰、総統は陪席者を指名することができる。また、秘書長、副秘書長2～3人、閣僚レベルの諮詢委員5～7人が置かれ、政策研究および助言などの業務を行う²¹。

しかし、安全保障政策における総統と行政院院長とのそれぞれが持っている権限の関係、および安全保障の範囲が明確に線引きされていないため、台湾では総統の安全保障政策決定への関与の度合いがあいまいであると指摘されている²²。このため、李登輝が正式な国安会を召集した回数は少ないが²³、その代わりに、「高層会議」というインフォーマルな会議を行った。

高層会議は総統の指示を受けた国安会秘書長が中心に、政策分野別に関係閣僚、関係者に要請し、さまざまな会議を行うものである²⁴。時々李登輝も自ら会議を主催し、議論に参加した²⁵。参加資格があるメンバーは図2の通りである。行政院は高層会議の結論に従って政策を実施した²⁶。また、総統の命令を受けた副秘書長は次官会議を行い、さらなる調整を行った。そして、副秘書長あるいは諮詢委員は政策提言のためのグループ会議を招集し、外部の研究者を招いて研究を行い、総統に提言した²⁷。最終的には行政院がいずれかのパターンによって決定した方針の法制化を整備もしくは執行することになっているため、陸委会主任委員は閣僚として国会である立法院に出席しなければならない。従って、李登輝時代におけるいずれの陸委会主任委員も李登輝に信頼された政治家であった²⁸。

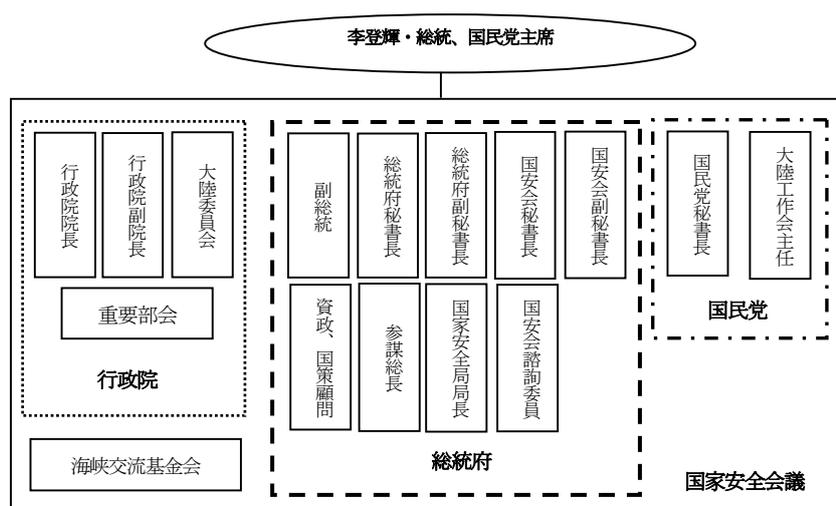


図2：高層会議に参加する資格のあるメンバー（筆者作成）

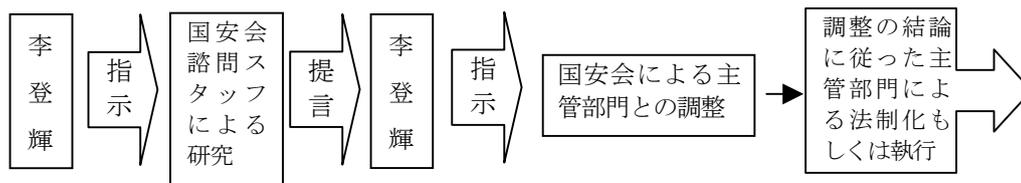


図3：国安会による助言および組織的調整の決定パターン（筆者作成）

研究者らによる提言を受け入れた李登輝の指示に従って、国安会は調整を行い、主管部門が調整による結論に従って政策を執行するパターンは図3のように図式化される。ここでは、李登輝の指示がこの政策決定パターンにおける出発点であると言えよう。

第2節 李登輝の国民大会における演説をめぐる政策転換

1996年のミサイル危機以後、台湾政府の対大陸政策の基調は、大陸との対話再開の呼びかけ、および対大陸との経済交流を推進させる方針であった。行政院も関連政策の実施、法制化を図った。しかし、1996年8月14日に行った国民大会²⁹の演説において、李登輝は急遽大陸との経済交流を推進する方針を転換する内容を発表した。本節では、李登輝が初代直接民選總統に当選した直後の政策方針およびその転換の経緯を概観し、台湾政府、台湾財界、大陸のそれへの対応を検討する。

1. 李登輝初代直接民選總統就任初期の大陸政策の基調

初代直接民選總統に当選した李登輝をはじめ、副總統当選者の連戦・行政院院長は相次ぎ「対話再開」を大陸に呼びかけた。また、連戦がCNNの記者から「台湾側はどのように兩岸関係を協力、調整、対話の方向へ導くのか」との質問を受けた時、「向こうも現状を抜け出そうとしているかもしれない」と述べ、台湾側も大陸からの対話再開の呼びかけがあれば拒否しないという態度を示した³⁰。李登輝は就任演説において大陸を訪問したいという意欲を示し、対話を求める姿勢を示した³¹。しかしながら4月29日、海基会が海協会へ公文書を送り、辜汪会談および対話再開を呼びかけたが、海協会に拒否された。また、7月3日、海基会は海協会の董事、監事会との相互訪問を海協会へ提案したが、海協会は態度を明確にしなかった³²。

兩岸関係の政治的な関係は冷えていたが、台湾の財界はさらなる経済交流の推進と三通（通信・通航・通商）の開放を台湾政府に呼びかけようとしていた。政界との繋がりが強い辜濂松・工商協進会理事長は、「政府と財界は協力し、大陸へ投資すべき」と提言した〔聯960326〕³³。台湾セメントの会長でもある辜振甫は、兩岸のコンセンサスである経済交流によって兩岸関係を推進させることができると述べた〔聯960531〕。李登輝の親友で、長栄（エバーグリーン）グループの総裁でもある張榮發は三通の開放を呼びかけた〔中960815〕。また、王永慶・台湾プラスチック・グループ会長も同じように三通の開放を呼びかけた〔聯960330〕。そのみならず、台湾プラスチック・グループは実際に福建省漳州の発電所への投資計画を立てた。国民党の中央常務委員でもあり、統一グループの会長でもある高清愿も武漢の発電所へ投資する意欲を示した〔聯960601〕。

財界の呼びかけに対し、張京育・陸委会主任委員は「大陸は台湾出身の企業、ビジネスマン（以下台商）を引き寄せようとしている」と憂慮した〔聯 960425〕。だが、陸委会と經濟部は台湾プラスチック・グループが米国もしくはほかの国における子会社、関連会社によって資金を大陸へ送り込むことができるため、王永慶の投資計画を完全に禁止することはできないことを認めた〔聯 960524〕。これは、ほかの会社も同じ手法を用いれば大陸へ投資できることを意味する。

それ故、大陸と台湾以外の第三国を結ぶ貨物の中継基地として整備された「域外転送センター」以外に、張京育は、大陸との経済交流を行うため「経済貿易特区（以下経貿特区）」を計画していると発表し、李登輝もこの構想を支持した〔中 960626〕³⁴。

また、行政院は兩岸経済交流についての法制化の整備を始めた。大陸から台湾への間接輸入を緩和するため、經濟部は7月1日からの「農産品—准許間接輸入大陸物品項目表」、「工業産品—不准輸入大陸物品項目表」³⁵の実施を発表した。また7月中旬、大陸への投資を開放するための「在大陸地区従事投資或技術合作准許類及禁止類行業項目」³⁶の修正を公表した。さらに、7月下旬に、内政部は「大陸地区土地及營建專業人士來台從事土地或營建專業活動許可弁法」³⁷、法務部は「大陸地区法律專業人士來台從事法律相關活動許可弁法」³⁸を公表した。

2. 急遽政策転換の意向を示した李登輝の8月14日の演説と政府の対応

このように台湾政府が兩岸間の経済交流を推進させようと思われた時、李登輝は8月14日に行った国民大会の演説において、「中国大陸を後背地としてアジア太平洋オペレーション・センター（亜太營運中心）³⁹を建設するという論調は検討を要する」と提起し、台湾の個別各社の対大陸投資が自国への有効投資に占める割合、および台湾の対外投資における対大陸投資の割合を規制することを検討すべきだと発表した⁴⁰。これは就任初期以来の政策方針と正反対のものであった。

(1) 行政院の「政策転換ではない」という対応方針

ところが、8月9日から経済政策における主管部門の責任者である王志剛・經濟部部長、8月12日からは連戰・副総統兼行政院院長がそれぞれパラグアイ、ドミニカに外遊中であったため李登輝演説の際には台湾に不在であった⁴¹。よって、留守の行政院閣僚らは政策転換ではないとして李登輝の発言について対応した。徐立德・行政院副院長は最初からまだ李登輝の講演の内容を読んでいないと述べ、コメントを避けたが〔中 960815〕、16日になって李登輝の発言は行政院の政策と一致していると述べた〔聯 960816〕。江丙坤・経済建設委員会（以下経建会⁴²）主任委員も李登輝の発言は行政院のそれまでの政策と一致すると述べ、自分の知る限りのアジア太平洋オペレーション・センターの計画においては、大陸を台湾の唯一の後背地とするという内容は述べられておらず、かつての「南向政策」⁴³も同じ考え方によるものだと述べた〔中 960816〕。その一方で、江丙坤は蔡兆陽・交通部部長と一緒に、域外転送センター、経貿特区の計画を予定通りに行うと明言した〔工 960816〕。蔡兆陽は、三通への目標は変わらないが、安全保障のため推進を遅らせざるを得ないと述べた〔聯 960816〕。張京育は、陸委会は経済政策の責任機関ではないが大陸政策の変化はないと述べた。高孔廉・陸委会副主任委員も陸委会のスポークスマンとして、大陸は唯一の後背地ではないと述べ、李登輝が大陸への投資を止めようとするはずがないと

発言した〔聯 960816〕。辜振甫は大陸へ投資する前に、台湾への投資を先にすべきという物事の順番に注意しなくてはならないと述べた〔自 960816〕。帰国した連戦も、大陸市場や兩岸の経済・貿易関係は決してアジア太平洋オペレーション・センターの必要条件ではないと述べた〔央 960823〕。

本来江丙坤は兩岸経済関係の積極的な開放を主張する経済政策の閣僚として知られるが、大陸への投資を沈静化しようとするため打ち出した2回の「南向政策」における計画と執行の主な担当者でもある⁴⁴。さらに、経済部部長、のち経建会主任委員としてアジア太平洋オペレーション・センターの計画および執行を手掛けている⁴⁵。また、徐立德はかつて「アジア太平洋オペレーション・センターは経済自由化を目指すため、必ず兩岸関係に関わるとは限らない」と発言したことがある〔中 950106〕。そのため、政策転換ではないという説明には一定の説得力があったと言えよう。

（2）大陸投資規制をめぐる台湾政府内の混乱

しかし政策転換ではないと説明したが、徐立德は江丙坤、張京育、張昌邦・経済部政務次長を召集し、経建会の下において大陸への投資の規制の基準について計画すると決定した〔聯 960815〕。また、尹啓銘・経済部工業局（以下工業局）局長は制限の検討を行っていると言ったマスコミの質問に応じた。だが、張昌邦の指示を受け、尹啓銘は規制の検討を行うことはないと言え、自分の発言を撤回した〔聯 960822〕。さらに、帰国した王志剛が李登輝と面会した時、李登輝は規制の基準を制定することを指示しなかったと述べた〔経 960821〕。

また、徐立德による調整が終わった時、王志剛、張昌邦、経済部投資審査委員会（以下投審会）は、経建会を中心に規制について計画すると発表した〔工 960818、聯 960820〕。だが、江丙坤はそれを否定し、工業局がそれを担当することになったと述べた。さらに、その調整における結論は李總統の講演についてさらに検討するだけだと述べた〔聯 960820〕。また、規制についての担当が経建会から陸委会へ移されたと報道された〔中 960816〕。しかし、張京育は、大陸政策の転換はないが、経済政策は経建会および経済部の権限であるため、対策を考えると、陸委会の規制についての役割を明確には説明しなかった〔聯 960816〕。

行政院関係者のコメントにおいて、規制を制定するかどうかについての説明が一致していなかっただけでなく、行政院によって規制について調整されたにもかかわらず、まず規制を制定するかどうか、次に関連閣僚の誰が規制を制定するかということへの認識も異なっていたことが明らかになった。

しかも、李登輝が提起した規制に対し、行政院内部においては否定的な意見が多かった。江丙坤は規制すれば企業はほかの方法を用いて大陸への投資ができると発言した。さらに、李高朝・経建会副主任委員は規制にも限界があると述べ、台湾にとって一番よい対大陸の投資比率を計算するのは不可能であると認めた〔聯 960816〕。また、経建会内部の報告において、政府は兩岸経済・貿易交流を規制するのが不可能であると指摘した〔工 960817〕。そして、所管機関である経済部中小企業処（以下中小企業処）と工業局は規制について否定的な意見を述べた。中小企業処処長は、政府が新たな規制基準を決めても、労働集約型の産業を中心とした中小企業は中国への投資を止めようとしないと述べた〔工 960816〕。工業局の副局長2人はそれぞれに、規制は不可能、および制限を設けるという指示なしなどと述べ、むしろ規制がさらに緩和していくと発言した〔聯 960821〕。

行政院の対応に混乱が見られたにもかかわらず、総統府がさらなる政府内部の調整を行った形跡はなかった。しかも李登輝の規制に関する発言と行動には矛盾があった。8月19日、李登輝は許遠東・中央銀行総裁に、大陸への資金規制に関して研究せよと指示した〔経 960820〕。だが、20日の工商建設研究会（以下工商建研会）との面会において、李登輝は大陸への投資を阻止したり、投資比率を設定したりするつもりはなく、ただ台商の大陸への依存度が高くなると投資のリスクも高くなることを心配するだけであると述べた。〔央 960821〕。

従って、以上の混乱および李登輝自身の態度からみれば、李登輝が政策転換の意向を示した段階で、すでに総統府と行政院との調整が欠如していたと考えられる。

3. 大陸と台湾財界の対応

(1) 大陸の対応

李登輝の演説に対し、大陸側は台商を引き寄せる政策をやめようとしなかった。8月20、21日、大陸政府は「台湾海峡兩岸間航運管理弁法」、「台湾海峡兩岸間貨物輸送代理業管理弁法」などの三通に関する法律を公表し、直接通航の開放を台湾政府に呼びかけた⁴⁶。また、國務院台湾事務弁公室（以下国台弁）は、台湾政府は早めに三通を開放すべきだと呼びかけた〔人 960823〕。

だが、大陸政府に台湾政府との対話を再開する意向はなかった。8月16日、唐樹備・海協会副会長は台湾が提起した域外転送センターおよび経貿特区などについて、否定的な態度を示したのみならず、「三年間にわたって交渉したが成果が出ていないから海基会、海協両会の対話を再開しなくてもいい」と明言した〔聯 960818〕。また、海協会をはじめ、国台弁、大陸の外交部と交通部も台湾政府が三通を妨害したり、対話の雰囲気破壊したりしているという批判を続けていた⁴⁷。

(2) 台湾財界の態度

台湾と大陸政府の政策に対し、台湾財界の態度は分かれた。辜濂松は、大陸への投資のリスクに注意しなくてはならないと述べた。辜振甫も三通について、国家安全保障などの問題に注意しなければならないため、慎重に計画すべきだと主張した〔央 960822〕。

これに対し、大陸へ投資しようとしている財界の要人は李登輝の発言に否定的な態度を示しただけでなく、さらに経済交流を進めるべきであると主張した。「台湾海峡兩岸間航運管理弁法」が公表された時、高清愿は早めに三通すべきだと述べた〔聯 960821〕。さらに、兩岸の海運業に直接通航についての交渉を任せようがよいと発言した〔央 960821〕。また、政府が武漢発電所への投資を明確に断ろうとすれば中止せざるをえないが、そうでなければ中止するつもりはないという態度を示した〔聯 960818〕。孫道存・工商建研会名誉会長も、大陸が公表した法律によって台商は三通から直接に利益が得られると述べた〔央 960822〕。それから、直接通航に賛成する海運業者である陽明、長栄海運は速やかに大陸に申請を提出した〔央 960821〕。王永慶は規制の効果とアジア太平洋オペレーション・センター政策をめぐる大陸への投資などに関する台湾政府の不明確な対応を批判した〔工 960816〕。ほかにも遠東、福懋、利華、怡和、嘉裕などの大手紡織業は大陸への投資をやめるつもりはないという態度を示した〔経 960820〕。林坤鐘・中日グループ総裁も、大陸への投資を規制するのは不合理だと述べた〔聯 960818〕。

このように政府の対応が混乱していただけではなく、大陸もそれを無視して経済交流をさらに整備推進しようとしていた。しかも、台湾財界の中で大陸の動きを支持する要人も少なくなかった。それだけではなく、高清愿が理事長である全国工業総会（以下工総）の経済視察団は実際に大陸を視察訪問した。

第3節 政策方針が確認された段階——「戒急用忍」の発表

本節では、「戒急用忍」の発表のきっかけであるとされている、工総による経済視察団の「以商困政⁴⁸」への取り込みについて、およびその行動をめぐる台湾政界、財界の動きを概観した上で李登輝による「戒急用忍」の発表について検討する。

1. 工総による経済視察団の大陸訪問

（1）経済視察団の成果

工総は政府との繋がりが強いだけでなく⁴⁹、この視察団が1996年の台湾海峡危機以来の台湾から大陸への最も大規模な財界の経済視察団でもあった。さらに、視察団の中には政府との繋がりが強い財界、官僚、学界のメンバーがいた。例えば、団長の高清愿と李成家・中小企業協会名誉理事長は海基会の理事である。副団長の林坤鐘は行政院顧問である。許文彬・総統府国策顧問、高辛陽・經濟部主任秘書、郭婉容・行政院政務委員の娘である劉憶如・台湾大学財経学科教授も視察団のメンバーであった。

大陸もこの視察団を重視したため、海協会ではなく国台弁に視察団の接待を直接担当させた。また、経済事務を担当した李嵐清・國務院副総理、王兆国・国台弁主任は視察団が北京に着いた初日にすぐ視察団との会合を行った。何よりも江沢民までもが視察団と面会した。1996年台湾海峡危機以来はじめて台湾の経済界の関係者が江沢民との面会を実現したのである〔聯 960829〕。

高清愿は積極的に李嵐清、王兆国の台湾訪問およびAPECでの江沢民と李登輝の首脳会談を行おうと提案した〔聯 960827〕。また、工総と大陸の全国工商連合会（以下工商連）は台商權益保護協定についての協議を提起し、政治的な理由によって機能しない海基会と海協会の代わりに、工総のような民間団体に経済についての交渉を任せようとして提案した〔央 960829〕。その例として、工総は工総と工商連が投資保証協定の交渉を行うことを提案した〔央 960901〕。具体的な経済交流として、視察団は天津のペイント業者への投資に合意した〔央 960907〕。統一グループも大陸における投資を増加しようと計画した〔中 960906〕。

（2）「以商困政」に取り込まれた経済視察団

李登輝が大陸への投資を規制する発言をしたばかりであるにもかかわらず、視察団は大陸における投資について大陸政府と話し合い、投資についてのコンセンサスに達した。そのため、大陸にとっては、自らの政策を宣伝するためのよいチャンスになったと言えるだろう。

李嵐清は視察団との会合において再び三通の開放を台湾政府に呼びかけた〔人 960829〕。視察団が北京に到着した時、沈国放・外交部スポークスマンも世界のマスコミに対し、台湾政府は三

通を開放し、兩岸の貿易を規制しないようにと呼びかけた⁵⁰。王兆国は、必要な交渉もしくは必ず合意できることがあれば台湾訪問を拒否しないと明言した〔由 960830〕。また、直航、即ち直航便を就航させることについて、王兆国は、台湾政府が通航を開放すれば、「**権宜旗**」（方便旗、都合のよい旗）によって通航に関する兩岸政府が互いの国旗を認めない争いによる「**旗幟問題**」を解決すると提案した〔央 960830〕。経叔平・工商連主席は兩岸の経済界は協力し、農業、中国の西北の開発およびハイテク産業の発展を推進することができるのではないかと工総の提案に応じた〔央 960829〕。さらに、江沢民は視察団と面会し、政経分離の態度を強調し、「江八項目提案」⁵¹に基づいて兩岸の経済貿易交流を強めるようと述べた〔人 960830〕。

このような中で、大陸側は視察団と対話しながらも、台湾政府と直接に対話するつもりはないという態度を示した。沈国放は、台湾が「二つの中国」を推進しているため、中国は海基、海協会による三通についての交渉を拒否すると明言した〔央 090830〕。汪道涵も対話の回復はしばらく無理であると述べた〔央 960904〕。その上、大陸が工総と工商連を海基会と海協会の代わりとして新たな対話パイプとしようとしていることが、台湾のマスコミに報道された〔中 960902、聯 960903〕。要するに、大陸は台湾政府が認めた海基会ではなく、大陸で投資を考慮している経済界を相手にしようとしているように見えた。

これら一連の流れの中では、視察団は大陸の政策宣伝の道具となり、「以商困政」に取り込まれたと見なされてもおかしくない。視察団メンバーによる海基会への批判は、このイメージを強めたとされている。副団長の林坤鐘は、大陸との交渉の効率が低下した点からみれば海基会は自らの機能を果たしていないと批判した〔聯 960905〕。また、大陸の権宜旗の提案に対し、高孔廉はそれぞれの国旗をかけたほうがよいという陸委会の態度を示したが〔央 960831〕、工総側は大陸の権宜旗の提案は善意であると認め、陸委会を批判した〔工 960901〕。その結果、工総視察団が大陸の「以商困政」の道具となった疑いは政界と財界において徐々に広がってしまった。

2. 行政院の視察団をめぐる「以商困政」への対応

前述の李登輝の演説への対応が混乱していることもあったが、行政院の閣僚は大陸の三通についてのコメントは最初から明らかに一致していなかった。徐立德、江丙坤、蔡兆陽、王志剛などの経済政策の担当閣僚は、大陸が公表した直航に関する法律は台湾のアジア太平洋オペレーション・センターへの善意だと評価した〔由 960821、聯 960822〕。経済部門の楽観に対し、陸委会は大陸の政治的目的を経済問題に絡ませるやり方に対して警戒すべきだという態度を示した。張京育は大陸が「台湾海峡兩岸間航運管理弁法」を公表した時に早速「通航を政治に絡ませるべきではない」と批判した〔央 960821〕。しかし、行政院の閣僚らは工総視察団の行動によって大陸への対応について次第に一致してきていた。

(1) 対大陸の投資を抑える方針へ

陸委会の委員会会議において、投審会は「大企業の大陸への投資が速められている」と発表した〔聯 960908〕。その結果、委員会会議においては、リスクを考えた上で台商の大陸への投資を抑制すべきだという結論に達した〔中 960908〕。また、張京育は経済部および交通部との調整を

行い、大陸との経済交流を抑える保守的方針に合意した〔聯 960908〕。この調整によって、特別に審査する必要のある大陸への投資申請書の審査が閣僚レベルによって行われることになった〔央 960910〕。さらに、大陸への投資を徐々に推進させるようにという保守的な政策方針を決めた〔聯 960910〕。交通部も域外転送センターを増設する計画を中止し、高雄のみに止まった〔中 960910〕。經濟部は「台湾地区與大陸地区貿易許可弁法」を公表したが、兩岸関係が緩和しない限り、これが最後の開放措置となると明言した〔聯 960910〕。ここで、はじめて行政院内部の意見が一致したと言える。

（2）行政院の海基会支持

海基会は工総視察団からの批判に反論し、大陸に対して対話再開を呼びかけ、行政院も海基会の立場を支持した。

王志刚は、民間による交渉には限界があるため、大陸側は海基会と海協会の対話を再開することで投資保証協定の交渉をすべきだと述べた〔央 960901〕。辜振甫は公権力に関する交渉であれば海基会、海協会のパイプによって行うべきだと明言した〔央 960903〕。さらに、効率の観点から交渉もしくは対話の結果を評価したのは間違っていると代表団の批判に反論した。また、改めて大陸側が対話を遅延させ、台商を利用して政府に圧力をかけようとするため、台商はその手に乗らないようにと発言した〔中 960906〕。陸委会も、大陸がすでに存在したパイプを尊重せず、台湾政府から授けられない組織を新たなパイプとしようとするのは現実離れしていると批判し〔由 960902〕、大陸がどのような機関に任せても、台湾政府は海基会にしか対大陸との交渉は任せないという立場を表明した〔由 960904〕。許惠祐・陸委会副主任委員も、どれほど大きな商業的利益があるとしても、それをわれわれが生存するために堅持すべき尊厳より優先することはないと明言し、海基会を支持した〔中 960906〕。

（3）行政院内の対応の食い違い——対大陸経済交流は保守か開放か

しかし、陸委会による調整において大陸との経済交流を抑えるという保守的方針が決定されたが、同日に、経建会が行政院の「提昇国家競争力小組」へ提出した「提昇国家競争力計画」においては、対大陸投資を規制しないこと、大陸から台湾への投資活動をさらに開放することなどの内容が述べられていた〔中 960910〕。要するに、「提昇国家競争力計画」における開放という結論は、陸委会を中心とした各部会の調整における結論と完全に食い違ったのである。

江丙坤は「提昇国家競争力計画」における規制の基準については陸委会が主導権を握っていると発表した。李高朝も「提昇国家競争力計画」は陸委会の主張を中心に、経建会、經濟部が一部の内容を加えたものだとして説明した。これに対し、陸委会経済處處長は前述の経済交流の保守的方針についての説明をせずに、ただ大陸への経済交流を抑えることはないということと、規制の基準を設定するのも困難だということのみ認めた〔聯 960911〕。さらに、王志刚も大陸への投資を促進もしなければ、規制もしないという規制なしの方針を示した〔央 960910〕。そのため、行政院の各担当閣僚は政策の方針が開放か保守かという態度を明らかにしなかったのみならず、政策についての調整もコンセンサスに達していなかったように見える。マスコミも、閣僚は総統府の意向がわからないため保守と開放の2種類の方針を行政院に提出したと指摘した〔聯 960911〕。

3. 台湾財界の姿勢

台湾の財界においては、大陸との経済交流を支持する声があったが、工総の海基会批判を支持しない声もあった。工総視察団が達したコンセンサスに対し、長栄海運と陽明海運は権宜旗による直航に賛成した〔央 960831〕。さらに、多くの大企業および商工団体の大陸への投資計画および交流が発表された。中華海峡兩岸企業交流協會は大陸における発電所および病院の建設に投資すると発表した〔聯 960828〕。中国石油化学工業開發株式会社、奇美企業、台湾プラスチック・グループなどの台湾の大手石油化学企業はすでに大陸へ投資したと報道された〔中 960904〕。また、兩岸のデパート業界の交流も始まった〔央 960913〕。全国商業總會（以下商総）は年末に大陸への視察を計画していた〔央 960906〕。工商建研会は11月に大陸を視察することを発表した〔央 960912〕。ほかにも米国、デンマークの海運業者と企業界の要人は、台湾政府に大陸への投資および通航を早めに開放するようにと苦言を呈した〔聯 960913〕。

しかし、経済交流のコンセンサスを支持しても、商総の会議では、工総視察団の海基会への批判は「以商逼官」⁵²であり、工総は工業以外の台商を代表することができないという批判が出てきた〔中 960906〕。工総と同じように政府との連携が強いため、台湾の財界は経済交流に賛成しても、必ずしも工総の海基会への批判を支持するとは限らないことがわかった。

このように政府の対応が混乱している時、李登輝はようやく自らの工総への不満および大陸への投資についての考え方を明示し、「戒急用忍」を発表した。

4. 「戒急用忍、行穩致遠」の発表

(1) 総統府の工総への反発

李登輝は当初から、大陸が工総視察団を利用して台湾内部を分裂させようとしていると述べ、大陸の対台湾政策を批判したが、視察団への批判はしていなかった〔由 960831〕。しかし、彼はすでに経建会に、規制についての計画を立案するよう指示した。ところが、江丙坤は、経建会の責任は政策決定ではなく調整であるし、大陸への投資を規制するのも経済の論理に反することだと考えたため、薛琦・経建会副主任委員に、経建会の立場についてとりまとめるよう指示を出した⁵³。

さらに、李登輝は9月12日に工総が主催した「全国経営者大会」第三回大会の開幕式に本来出席するつもりであったが、11日に急に出席しないと工総に伝えた。これは工総への不満を示したシグナルであると見なされた〔由 960912〕。しかも連戦、王志剛、辜振甫、辜濂松などの政府と財界の要人も開幕式に出席しなかった〔聯 960913〕。また、黄昆輝・総統府秘書長が李登輝の代わりに発表した挨拶の文においては、「根留台湾（台湾に根を残す）」の主張が強調された〔央 960913〕。

開幕式以後、政府要人たちも相次ぎ態度を明示した。辜振甫は台商の大陸への投資を調整すべきだと述べ、政経分離によって兩岸関係に対応するのは不合理だと大陸を批判した。江丙坤は「大陸への投資のスピードを抑えなければならない」と述べた〔中 960912〕。張京育は、大陸が武力の威嚇をやめないと兩岸間の経済交流は進まないと言い、大陸への投資リスクに憂慮を表した〔由

960913]。呉伯雄・国民党秘書長も開幕式において、企業界は大陸の「以商困政」に取り込まれないようにすべきであると述べた〔中 960913〕。王志剛は規制の基準を設置しないと述べたが、大陸への投資を勧めないと再び説明した〔聯 960913〕。江丙坤も王志剛と同じ立場を示した〔中 960914〕。焦仁和・海基会秘書長は大陸の「以商困政」に気をつけなければならないと発言した〔中 960914〕。

李登輝が「全国経営者大会」開幕式に出席しなかったことによって、高清愿のみならず、財界全体も李登輝の不満に気づいたものと考えられる。開幕日に統一グループは武漢における発電所建設の投資を取り消したと発表した〔中 960912〕。また経営者大会において、統一グループを中心に、「投資台湾」運動を推進することが発表された〔中 960912〕。そして、統一グループはこれより大陸への投資を自粛することを発表した〔聯 960914〕。

李登輝の工総への不満によって、台湾政界と財界は、総統との摩擦を避けるために大陸への投資について自粛したとも考えられれば、「以商困政」および大陸へ投資するリスクが無視できない李登輝の見方を受け入れたとも考えられる。しかし、いずれにせよ、政界と財界においては大陸投資を沈静化すべきだという雰囲気形成されたと言える。

（2）「戒急用忍、行穩致遠」の発表と李登輝の考え方

前述経建会の報告がまだ提出されていない時点で、李登輝はそれを待たずに、9月14日に全国経営者大会の閉幕式に出席し、はじめて「戒急用忍」を発表した⁵⁴。さらに、10月21日の国統会において、再び「根留台湾」を強調し、「戒急用忍、行穩致遠（急いではならず、忍耐をもって慎重に進め）」を提起した⁵⁵。

2回の発言において、李登輝はただ原則のみを提起したが、10月2日、李登輝は「大陸における投資で得た利益が台湾に還元された例はない」と述べ、大企業の大陸投資によって台湾において流通する資金が失われるため規制すべきという自分の考え方を明示した〔聯 961003〕。また、3日、大陸が意図的に台湾の資金を吸い込もうとしていると述べ、台商が大陸における投資から得た利益を台湾へ還流させないと台湾は産業が空洞化し、大陸との交渉の材料を失う恐れがあると述べた〔聯 961004〕。

しかしながら、ただ抑制するもしくは規制を意味する「戒急用忍」のみであったら、政策は偏狭にすぎると思われるため、李登輝は「慎重に進む」を意味する「行穩致遠」を加えたほうがよいという大陸政策のスタッフからの提言を受け入れた⁵⁶。そのため、政策の正式的な名前は「戒急用忍、行穩致遠」となった。

（3）非公式なアクターからの影響力および李登輝の調整に関する問題点

しかし、今までのプロセスでは、すでに対応をめぐる混乱が明らかになったため、行政院は「戒急用忍」の決定過程に関与していなかったと考えられる。それでは、誰が、どのように、李登輝に提言したのか。筆者はこれまで国安会が「戒急用忍」についての研究を行い、李登輝に提言をしたという証言を得ている⁵⁷。また、学者を中心とした総統府のスタッフが李登輝へ提出した報告が政策転換の最も重要な要因になったという見解もある〔中 960815〕⁵⁸。梁国樹、張榮豊・国安会諮詢委員、陳博志・台湾大学経済学科主任、施振榮・エイサー（ACER）グループ会長はその中心人物であったとされている。

第一商業銀行と交通銀行などの大手国営銀行の会長、中央銀行副総裁、総裁を務めていたエリート金融官僚であり、長い間李登輝の経済、金融スタッフとして勤めていた梁国樹は、すでに1994年に台商の大陸への投資について、「台湾はすでにほかの国より大陸の経済市場に進出したため、大陸の市場をこれ以上利用する必要がない」、「大陸に台商の資金を脅迫のための『人質』とさせないためにも、投資をほかの国へ分散したほうがよい」、「産業を高度化させるため、台湾国内の投資環境を改善すべき」などの「戒急用忍」に近い考え方を李登輝に提言した⁵⁹。

また、「戒急用忍」の考え方を李登輝に提言したのは、李登輝の大陸政策の中核スタッフである張栄豊と経済政策スタッフである陳博志であるとされている⁶⁰。張栄豊は8月14日の講演の執筆者であることを否定したが、大陸への投資が多すぎるという李登輝の見方を支持した〔工960902〕。また、大陸へ投資すれば、大陸の政治的不透明からの影響をかなり受けるためリスクが高いと主張した⁶¹。陳博志は台湾の経済が大陸に依存することを憂慮し、台湾の産業は大陸の市場を必ず必要とするとは限らないと批判した⁶²。

国策顧問を兼任した施振栄は、国内の投資環境の改善および大陸への投資の警戒ラインの設置を李登輝に提言したため、マスコミによって、「戒急用忍」について李登輝に影響を与えたと報道された⁶³。

陳博志は李登輝の個人的経済政策スタッフとして知られていたが、政府の政策に関与する正式の職権を持たない学界の人であった。施振栄は国策顧問という名誉職を与えられていたが、それは政策に関与する正式な職権を有していない。しかし、張栄豊が関与したのであれば、以上の非公式なアクターが張栄豊を中心とした国安会の諮問部門によって「戒急用忍」についての研究を行った可能性がある。だが、国安会による調整を行ったかどうかについての明らかな証言は得られていない⁶⁴。そのため、国安会によって組織的な研究、提言を行っていたと仮定しても、これまでの混乱からみれば、国安会による組織的な調整が行われたとは考えられない。

第4節 法制化の段階——「戒急用忍」の関連政策および法制化の整備

李登輝の9月14日の演説以後、財界において、台湾プラスチック・グループ、遠東、力霸、裕隆、味全などの大企業は、政府が投資環境を改善するのであれば、台湾における投資を増加させるという条件で政府を支持した〔工960916〕。また大陸視察を計画していた商総と工商建研会は計画を取りやめた〔央960916〕。

総統府も台湾における対大陸の経済政策についてさらなるコンセンサスを求めるため、1996年末に行われる予定の国家発展会議⁶⁵（以下国発会）で兩岸関係を討議するセクションに経済についての項目を入れることにした〔由960915、央961012〕。行政院は李登輝の「戒急用忍」の発言に関与していなかったが、法的な政策決定、および執行機関として具体的な措置を提起しなくてはならないため、大陸および経済政策を担当する閣僚は関連政策を提起した。

しかし、今まで行政院における混乱もあったため、「戒急用忍」の法制化はどのように行われたのかがこれまで明らかにされていない。本節ではこの点について検討したい。

1. 関連政策

（1）経済政策

經濟部は、大陸に投資を集中すればリスクが高いため、投資を東南アジアへ分散したほうがよいというコメントを発表し、「南向政策」を続け、東南アジアをアジア太平洋オペレーション・センターの後背地とする意向を示した〔聯 960915〕。また、王志剛は大陸への投資における審査の基準を高める意向を示した〔央 960915〕。投審会も大陸の態度によって企業への審査の基準を調整するつもりだと発表した〔聯 960915〕。そして、經濟部は経貿特区において対大陸経済交流の開放について制限すると発表した〔聯 961004〕。

次に、江丙坤は、台湾に残っているのは発展しにくい中小企業に対し、大陸への投資は徐々に緩やかに開放し、規制するつもりはないが、大企業の大陸への投資は制限すると述べた〔中 960915〕。また、大陸への依存度が高すぎるため東南アジアもしくは台湾との外交関係のある国が多い中南米へ投資を分散させようと提起した〔聯 961001〕。

陸委会はこれまでの「戒急用忍」の決定過程におけるいずれの段階にも関与していないが⁶⁶、張京育はいくつかの関連政策を提起した。まず 1997 年の香港の大陸返還をめぐる台湾と香港の輸送については現行を維持させたいと述べた〔聯 960917〕。さらに、大陸にある台商協会を通じて台商を協力する体制を作ろうと明言した〔聯 19961001〕。そして、台湾と大陸との経貿関係を徐々に発展させるようにと述べた〔央 961020〕。

（2）大陸政策

陸委会は改めて大陸に対話再開を呼びかけたが、大陸が提示した「中国とは即ち中華人民共和国である。台湾は中国の省である」という条件を受け入れるのは不可能だと明言した〔中 960924〕。辜振甫も、大陸が主張する「一つの中国」を受け入れるのは不可能だと述べた〔央 960924〕。

次に、連戦、張京育、辜振甫は、陸委会や經濟部や海基会による大陸に投資する台商との会合で、大陸の「以商困政」を指摘し、ほかの国へ投資を分散したほうがよいと台商に呼びかけた〔央 961001〕。

（3）行政院における経済政策をめぐる閣僚間の論議

しかし、經濟部は経貿特区における大陸への規制についての政策方針に対し、江丙坤は、経貿特区を当時の香港と同じようにし、大陸との経済・貿易についてすべて開放すべきであると提起した〔聯 961005〕。また、經濟部と経建会の方針に対し、陸委会は段階的に大陸との経済交流を開放すべきだと提起した〔央 961005〕。結局、江丙坤と張京育は協議したが、経貿特区においてどのように大陸との経済交流を規制するかについてのコンセンサスに達しなかった〔中 961008〕。

また、投審会は元々制限基準があるため、さらに規制する必要がないと主張した〔聯 961005〕。さらに許嘉棟・中央銀行副総裁も、実際に台、中、港の資金は台湾へ流入してくるという李登輝と異なった考え方を提起した〔聯 961004〕。

したがって、経済政策の主管部門においては、規制についての考え方および具体的な政策についてはまだコンセンサスに達していなかったし、李登輝の考え方についても異論があったと言えよう。

2. 国発会におけるコンセンサスおよび「戒急用忍」の法制化

このように行政院内部において規制についての合意に達していない一方で、1996年12月下旬に行われた国発会で、国民党、民進党、新党は兩岸関係のセクションにおいて大陸政策についてのコンセンサスに達していた⁶⁷。特に経済貿易関係の方策において、「政府は国内企業の対大陸投資に対し、政策性を持った計画を立て、順次に進めなければならない。また大型企業の対大陸投資については、審査を慎重におこない、合理的な規範を設定しなければならない」⁶⁸と示したのは、李登輝の「戒急用忍」についての発言と同じ考え方であった。従って、李登輝の主張は国内のコンセンサスとなったと言えよう。

このコンセンサスにより、「戒急用忍」の法制化を行わなくてはいけなくなった。だが、これまで行政院においては大陸投資の審査基準を制定することについて、反対の声があっただけでなく、誰が担当すべきかという論議もあった。そこで、李登輝からの調整によってこれが収められた。李登輝は経建会に基準および執行についての研究を行うようにと指示した⁶⁹。経建会による研究の結論に基づき、李登輝は「戒急用忍」政策の法制化および執行を經濟部に担当させた⁷⁰。

それを受けて、經濟部は大陸の経済問題を深く研究する陳博志と朱雲鵬・中央研究院中山人文社会科学研究所所長などの6人の研究者に規制の基準についての研究を委託した⁷¹。その研究結果に基づき、經濟部は財界の意見を取り上げた上で「在大陸地区従事投資或技術合作審査原則」を制定し、1997年7月15日に公表し、その実施を始めた⁷²。さらに、經濟部は状況によって内容を修正する方針も決めた⁷³。また、すでに3月18日に經濟部、法務部、陸委会は、企業が直接に大陸へ投資する違法行為の合同取締を始めていた〔聯970319〕。

だが、制限基準は5,000万ドルとされたということなので、「在大陸地区従事投資或技術合作審査原則」は中小企業を制限するものではなく、大企業だけを制限するものであった⁷⁴。また、筆者の投審会および立法院に対する調査によると、「在大陸地区従事投資或技術合作審査原則」は「在大陸地区従事投資或技術合作許可弁法」第7条に基づいて制定された法規命令であり、立法院に採決される法律ではなく、行政機関がその行為、組織に関する基準を一般的・抽象的な法規範として定める「行政立法」である⁷⁵。この形をとったのは、台湾政府が煩雑な立法過程を避け、柔軟に兩岸関係の状況に対応し、「在大陸地区従事投資或技術合作審査原則」を修正しようとするものだと考えられる。

おわりに

最後に、第1節で挙げた国安会による決定パターンの特徴、および以上の「戒急用忍」政策の提起から法制化までの決定過程への検討を通じて、その決定過程の特徴について次のような指摘を行うことができる。

第一に、「戒急用忍」の決定過程において主管部門の政策への影響力は限定的であった。しかも部門によって影響力は大きく異なった。經濟部および経建会は李登輝が急遽に政策を転換してから政策方針が固まる段階まで関与していなかったが、法制化の段階においては、経建会による

李登輝への報告が法制化の調整に影響を与え、経済部も法制化の段階において経済政策の決定機関として機能した。これに対し、要となるはずの陸委会は終始一貫して、主導的な役割を果たすことができなかった。陸委会は政策転換から法制化の段階まで多くの行動と発言をしたが、実際に政策決定に関与していなかったし、李登輝による調整にも関与していなかったため有効なものではなかった。そのため、「戒急用忍」の政策決定過程において陸委会は大陸政策についての決定、調整の機能が低下していたと言ってもよい。

第二に、非公式なアクターの政策への影響力が大きかったことが挙げられる。李登輝は政府の主管機関ではなく、直接に政策決定に関与しない顧問職および学界といった本来は政策決定システムのフォーマルな構成要素ではないアクターの助言に基づき、政府の本来の政策基調を転換したことがわかった。だが、政府における政策に関与する正式の職権を持たない非公式なアクターの助言がそこまで影響力が高かったのも、「戒急用忍」政策の決定過程における主管機関の役割が限定的であったことの結果なのではないだろうか。

第三に、政府における調整、取りまとめのメカニズムの運営は機能させられなかったことが挙げられる。「戒急用忍」の決定過程をみると、国安会は助言の機能を果たしたとしても、調整と取りまとめの機能を果たしていなかったと言える。なぜなら、組織的な調整と取りまとめが機能していれば、行政院の主管部門の対応がこれほど混乱しなかったはずだからである。さらに、国安会は總統の命令によって研究を行ったとしても、總統の命令がない限り自ら勝手に調整を行うことはできない。結局、「戒急用忍」の政策決定においては、いずれの段階においても混乱が起こったが、李登輝の調整によってその混乱を抑えた。つまり、国安会による調整と取りまとめの運営は受動的であり、能動的に調整を行うことができなかった。

そこで、この三つの特徴が生じた原因が李登輝による政策過程の運営にあることを明示するため、図3と図4を比較してほしい。図4のように、非公式なアクターからの提言を受けた李登輝は政府内部の調整が欠如したままで政策を転換しただけでなく、法制化の前のいずれの段階でも積極的に政府内部の調整を行おうとしていなかった。このような主管機関との調整をせずに、政策提言を受け入れたままで政策を転換したパターンは主管機関における混乱を生じさせただけでなく、国安会の助言機能に主管機関の職権を侵害させる恐れもある。また、確かに最後に李登輝は調整して混乱を収めたため、決定者のみならず、調整者としての役割も重要であったと考えられる。しかし、事前に政府内部の調整を行っていれば、政策過程における混乱が生じることはならなかったと思われる。そのため、政策内容に関する賛否に関わらず、「戒急用忍」の決定過程における混乱を生じさせた責任は、調整をせずに政策転換を行った李登輝にあるのではないか。

李登輝がこのような決定パターンを用いたのは、いくつかの理由が挙げられる。一つは、1999年7月に「特殊な国と国関係」を発表した場合と同じように、事前にある情報を得たが対応のための時間が短いため、李登輝は主管機関との調整をせずに先に政策を推進したのである⁷⁶。その対応の事情の一つとして、李登輝が台湾の経済を兩岸交渉のための材料としようとしたことが挙げられる〔中980419〕。次に、大陸との経済交流を支持した主管部門、もしくは企業界からの可能な反対意見を最小限に抑えるため、スタッフの提言を受け入れた李登輝は主管機関との調整を

せずに戒急用忍を発表したことである。事前の調整をしないことによって、主管部門は李登輝の話に従って政策を変更するしかなくなると考えたのである。以上の推測については稿を改めて検討を加えたいと思う。

また、もしこのような決定パターンが一般化できるとしたら、台湾の大陸政策決定過程における安定性を保つのは難しかったのではないかということを示唆したい。これについては稿を改めてさらに検討したい。また、本稿では「戒急用忍」を例として台湾の組織化されていない大陸政策決定パターンを検討したが、国安会による組織的な調整ととりまとめのパターンは実際にどのように運営されたのかという問題はまだ解明していない。これについても稿を改めて検討を加えたいと思う。

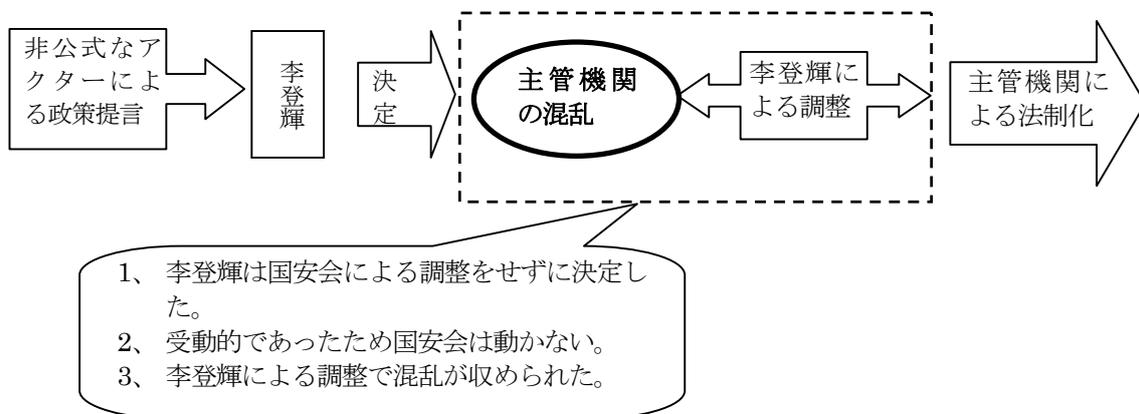


図4：「戒急用忍」の決定パターン（筆者作成）

謝辞 本研究の一部は、2006年度早稲田大学大学院アジア太平洋研究科「魅力ある大学院教育イニシアティブ（国際協働プロジェクトの有機的展開）」の研究助成を受けております。ここに記してお礼を申し上げます。また、草稿に対して、天児慧先生（早稲田大学）をはじめ、伊藤剛先生（明治大学）、松田康博先生（東京大学）、上田啓史氏、関能徳氏（ともに早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程）ならびに査読の先生方から大変有益なコメントや指摘を頂きました。そして、菊池民子先生（元神田外語大学留学生別科講師）には日本語の校正をしていただきました。心より感謝を申し上げます。ただし、本稿の誤謬の責任は全て筆者に帰します。

注

- 1 李登輝時代においては、台湾政府が公式に中国を大陸もしくは中共、対中政策を「大陸政策」と説明していた。本文においては、用語の混乱を避けるため、中国側による公式発言および公式文書以外、中国を大陸、中台関係を兩岸関係とする。
- 2 これについての先行研究は以下の通りである。若林正文「中台関係——交流拡大のなかの緊張統合に向かう経済のベクトル・収斂しない政治のベクトル」『国際問題』403号（1993年）、17-30頁。呉新興『整合理論與兩岸關係之研究』（台北、五南、1995年）、6-10頁。松田康博「中国の対台湾政策——1979～1987年」『国際政治』112号（1996年）、123-138頁。駒形哲哉「中台経済交流

- の実態と「統合・競合」の兩岸関係 井尻秀憲編著『中台危機の構造——台湾海峡クライシスの意味するもの』（勁草書房、1997年）、155-186頁。
- 3 山本勲、張慧英、蘇起は戒急用忍について記述したが、政策決定について詳しく記述していない。山本勲『中台関係史』（藤原書店、1999年）、282-286頁。張慧英『李登輝——執政十二年』（台北、天下遠見、2000年）、221頁。蘇起『危険辺縁——從两国論到一辺一国』（台北、天下遠見、2003年）、297-299頁。また、経済の視点から戒急用忍を検討した研究成果が最も多い。その中から大きく2つの視点を取り出すことができる。一つは経済安全保障の視点である。林向愷、陳博志はこの視点に基づいて戒急用忍を支持する。林向愷「由政治經濟觀點看兩岸經貿活動是否應予規範」『現代學術研究』第9期（1999年）、1-49頁。陳博志「兩岸經貿必須謹慎」『政策月刊』51期（1999年）、11-13頁。陳博志「避免台湾被中国經濟發展邊緣化的策略」『現代學術研究』第12期（2002年12月）、1-13頁。経済安保の視点に対して、大陸への投資を制限するのではなく、さらに大陸への投資を推進すべきであるというものがある。徐小波、于宗先は、大陸の資源、人工、市場を利用し、台湾の経済を成長させることができると提起した。徐小波「台湾推動亞太營運中心对台港合作關係之意義」葉明德等著『一九九七過渡与台港關係』（台北、業強、1996年）、63-79頁。さらに、大陸への投資による兩岸の産業協力において兩岸の経済を発展させることができるという主張もある。于宗先「海峡兩岸經濟的競争性與互補性」『經濟學家』43期（1996年）、28-34頁。高長「論兩岸經貿關係之競争與相輔」『台研兩岸前瞻探索』13期、（1999年）、3-27頁。また、経済自由化の視点に基づき、規制の効果が低いとため兩岸における経済交流を広げると主張した研究もある。例えば、高長『台海兩岸三地間接貿易的實証分析』（台北、行政院大陸委員會、1994年）。冷則剛「從美国对南非的經貿管制探討我对大陸的經貿政策」『中国大陸研究』第41卷第4期（1998年）、17-38頁。しかし、これらの研究はいずれも合理的行為者に基づいて大陸への投資および規制についての正否を検討したものであり、戒急用忍の政策決定過程について論じていない。
 - 4 例えば張慧英、前掲書。鄒景雯『李登輝執政告白実録』（台北、印刻出版、2001年）。蘇起、前掲書。丁渝洲『丁渝洲回憶錄』（台北、天下遠見、2004年）。王銘義『對話與對抗——台湾與中国的政治較量』（台北、天下遠見、2005年）。鄒景雯『李登輝給年輕人的十堂課』（台北、四方書城、2006年）。これらの著者はいずれも、ベテランの著名ジャーナリストや政府要職経験者である。張慧英・現中国時報副編集局長、鄒景雯・現自由時報副編集局長は、李登輝時代に總統府を担当し、王銘義は中国時報で中国ニュースを担当した。蘇起は李登輝時代に、行政院大陸委員會副主任委員、行政院新聞局局長、總統府副秘書長、行政院大陸委員會主任委員などの要職を歴任した。丁渝洲は李登輝時代に国家安全局局長を務め、2000年5月に就任した陳水扁總統の第一期には国家安全會議秘書長を担当したこともある。
 - 5 監察院は、中華民國の最高の監察機関であり、同意、弾劾、糾弾および会計監査権を行使する。また、行政院および各部会の所管事項に応じ、監察院で若干の委員会を設置することができる。委員会の調査、決議で是正報告を提出し、行政院および各部会に改善を促すことができる。法務部全国法規資料庫「中華民國憲法」第90、96、97条
(<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1B.asp?no=1A000000190> (2007年12月30日閲覧))。
 - 6 監察院『監察院公報』2395期（2002年）、36-46頁。
 - 7 鄒景雯前掲『李登輝執政告白実録』、183-184頁。
 - 8 行政院大陸委員會「大陸政策與大陸工作組織架構」http://www.mac.gov.tw/big5/rp/r/4_2.htm (2007年7月21日閲覧)。
 - 9 財団法人海峡交流基金会「本会與行政機關的關係」<http://www.sef.org.tw/html/intro/intro4.htm> (閲覧日同上)。
 - 10 「李六項目提案」は①兩岸分治の現実に立脚した中国統一を追求する。②中華文化の基盤に立つ兩岸交流を強化する。③経済貿易交流の増進と相互補完關係の構築を図る。④平等な立場で国際組織に参加し、国際舞台における兩岸指導者の会談の実現を求める。⑤平和方式による一切の紛争解決を求める。⑥兩岸の協力による香港、マカオの繁栄と民主の促進を望む。「[参考資料] 李登輝總統六項目提案」『中華週報』1853期（1998年）、付録16頁。
 - 11 張慧英、前掲書、207-208頁。
 - 12 井尻秀憲、清水麗「台湾の対中基調と政策決定過程」井尻秀憲編着『中台危機の構造』（勁草書房、1997年）、126頁。陳長文、陳榮傑、邱進益と陸委会との衝突について、方鵬程『台湾海基会的故

- 事』(台北、台湾商務、2005年)、王銘義『不確定的海峡——当中華民國碰上中華人民共和國』(台北、時報文化、1993年)を参照。
- 13 筆者の元行政院閣僚 A へのインタビュー (2006年9月 於 台北)。
 - 14 筆者の元行政院閣僚 B へのインタビュー (2007年9月 於 台北)。
 - 15 張慧英、前掲書、263頁。
 - 16 「国安会変身「太上外交部」現形!」『新新聞週報』641期 (1999年6月17日-23日) 17-18頁。
 - 17 張慧英、前掲書、263-264頁。ただし、1995、96年ミサイル危機の時、国安会は諮問、危機管理の中心として機能していた。
 - 18 法務部全国法規資料庫「中華民國憲法」第53条
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4B.asp?Lcode=A0000001&LCC=2&LCNO=53> (2007年12月8日閲覧)。
 - 19 法務部全国法規資料庫「中華民國憲法增修条文」第2条
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?Fcode=A0000002&FLNO=1-12> (閲覧日同上)。
 - 20 参軍長という職は2003年に廃止された。また、国安会に属した国家安全局は台湾政府における主な情報機関の統括、調整、指導を行う。
 - 21 法務部全国法規資料庫「国家安全會議組織法」第2、3、4条
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?Fcode=A0010021&FLNO=1-16> (2007年12月8日閲覧)。
 - 22 張慧英、前掲書、263頁。
 - 23 96年以前李登輝が召集したのは1回のみであるが、国家安全會議組織法が公表された1993年から、李登輝は正式な国家安全會議を行ったことがない。総統府「総統主持国家安全會議 (2006/05/18)」
<http://constitution.president.gov.tw/article/article.php?Type=5&rowid=430> (2007年7月21日閲覧)。
 - 24 注13・14、および筆者の元国家安全會議スタッフへのインタビュー (2007年9月 於 台北)。
 - 25 鄒景雯前掲『李登輝給年輕人的十堂課』、133-134頁。
 - 26 同上書、234頁。
 - 27 筆者の元国家安全會議スタッフへのインタビュー (2007年9月 於 台北)。また、総統に直属するシンクタンクとして台湾綜合研究院に設立された「戰略與國際研究所」も総統に助言する機能があったという。林碧昭・国安会副秘書長、のちの総統府副秘書長は同研究所の所長を兼任した。丁渝洲、前掲書、438-441頁。
 - 28 張慧英、前掲書、207頁。
 - 29 中華民國憲法の規定により国民大会は全国の国民を代表して政権を行使する機関であり、総統、副総統の選挙と罷免、憲法の改正などの権限を持っていたが、2005年の憲法改正により、職権がすべてほかの機関に移転されたため、組織自体は廃止された。法務部全国法規資料庫「中華民國憲法」第25、27条 <http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4B.asp?Lcode=A0000001&LCC=2&LCNO=25> (2008年3月12日閲覧)。中華民國国民大会「簡介——組織」
<http://www.na.gov.tw/ch/intro/IntroView.jsp?itemid=4> (閲覧日同上)。
 - 30 「接受美国有線電視新聞網 (CNN) 駐曼谷分处主任 Tom Mintier 專訪」行政院新聞局編『行政院連院長八十五年言論集』(台北、行政院新聞局、1996年)、520-522頁。
 - 31 「親臨中華民國第九任總統、副總統慶祝就職典禮第一会場講話」行政院新聞局編『李總統登輝先生八十五年言論選集』(台北、行政院新聞局、1996年)、126-135頁。
 - 32 行政院大陸委員会「兩岸大事記」<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/cschrono/scmap.htm> (2007年7月21日閲覧)。
 - 33 事実関係を実証する新聞記事については、煩雑さを避けるため、文中に略記する方式を取った。例えば『聯合報』1996年1月1日→[聯960101]とする。中国時報→中、自由時報→由、中央日報→央、自立早報→自、工商時報→工、經濟日報→經、台灣日報→台、人民日報→人とする。
 - 34 「接見國際青年商会中華民國總會中區區會全体分會會長及會務執行人員講話」前掲『李總統登輝先生八十五年言論選集』、186-188頁。
 - 35 「「農產品——准許間接輸入大陸物品項目表」及「工業產品——不准輸入大陸物品項目表」」行政院經濟部『經濟部公報』第28卷第21期 (1996年)、17-91頁。
 - 36 「公告增列及修正「在大陸地區從事投資或技術合作准許類及禁止類行業項目」」行政院新聞局『行政院公報』第2卷第29期 (1996年)、22-40頁。
 - 37 「訂定「大陸地區土地及營建專業人士來台從事土地或營建專業活動許可弁法」」行政院內政部『內

- 政部公報』第2巻第2期（1996年）、1-12頁。
- 38 「訂定「大陸地区法律專業人士來台從事法律相關活動許可弁法」」行政院法務部『法務部公報』194期（1996年）、36-37頁。
- 39 アジア・太平洋地域における製造、海運、航空、金融、情報通信、メディアの6分野に関するセンターを建設し、台湾の産業構造をハイテク、高付加価値へと向わせようとするものである。
- 40 「在第三届国民大会国是建言後講話」前掲『李總統登輝先生八十五年言論選集』、207-214頁（210-212頁）。
- 41 王志刚は国際会議への出席のため、8月9日にパラグアイを訪問した。連戦はドミニカ大統領就任式に列席するため8月12日に米国を経由しドミニカに入った。さらに、実務外交を推進するため、ドミニカにおける予定が終わった後、マスコミに次のスケジュールを明らかにすることなく、ウクライナへ飛び、22日台湾に帰国した。
- 42 経建会は、行政院が経済建設計画策定と関連機関の調整などの国家経済建設を推進するため設置した機関である。法務部全国法規資料庫「行政院經濟建設委員會組織条例」第1条
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4B.asp?Lcode=A0000001&LCC=2&LCNO=25>（2008年3月12日閲覧）。
- 43 ASEAN 諸国を対象として国際貿易の場を開拓する政策である。1993年末經濟部が「南進政策」を提示したが、1994年連戦によって「南向政策」と改名した。
- 44 陳鴻瑜、「從南向政策論台湾與東南亞之關係」『東南亞季刊』第3巻第1号（1998年）、2-3頁。
- 45 王純瑞『拼命三郎——江丙坤の台湾経験』（台北、聯経、2003年）、251-279頁、299-300頁。
- 46 「交通部發布《台湾海峽兩岸間航運管理弁法》」『新華社』1996年8月20日、「黃鎮東指出，兩岸直航應堅持“一個中国、双向直航、互惠互利”原則」『新華社』1996年8月20日、「黃鎮東強調，交通部關於兩岸航運的管理弁法與“境外航運中心”本質不同」『新華社』1996年8月20日、「外經貿部發布《關於台湾海峽兩岸間貨物運輸代理業管理弁法》」『新華社』1996年8月21日、「促進兩岸三通又一重大舉措 外經貿部部長助理發表談話希望台湾当局盡早取消人為障礙」『人民日報』1996年8月22日。
- 47 例えば、「黃鎮東指出，兩岸直航應堅持“一個中国、双向直航、互惠互利”原則」『新華社』1996年8月20日、「唐樹備表示，現在是兩岸進行政治談判的時候了」『新華社』1996年8月21日、「台弁發言人敦促台湾当局盡早開放兩岸直接双向“三通”」『新華社』1996年8月22日、「評論——台湾当局阻撓“三通”徒勞無益」『新華社』1996年8月26日。
- 48 ビジネスで政治を包圍する。また、「以商困政」と同じ意味で、経済界の支持を得、政界への「三通」開放圧力を期待した戦略は「以経促政（経済で政治を促進する）」と呼ばれている。「以商困政」、「以経促政」は、米中国交正常化以後行われる「平和統一政策」の一部である。松田康博、前掲論文、123-138頁。山田辰雄、小島朋之、小此木政夫編著『現代東アジアの政治』（放送大学教育振興会、2004年）、197-198頁。
- 49 「昔日紅頂商人換綠帽」『新新聞週刊』841号（2003年4月17日-23日）、64-69頁。
- 50 「外交部發言人希望台湾当局對大陸提出的建議作出積極反應」『新華社』1996年8月27日。
- 51 1995年1月30日、江沢民は「祖国統一の大業達成促進のために引き続き奮闘せよ」という講演の中で、台湾問題を解決するための八項目提案を明らかにした。兩岸で「江八点」と呼ばれる。江沢民「為促進祖国統一大業的完成而繼續奮闘」『人民日報』1995年1月31日。日本語訳は①「一つの中国」の原則を堅持する。②台湾が外国と民間の経済文化関係を発展させることに異議をはさまない。台湾の独立をめざした国際的活動の拡大には反対する。③平和統一交渉を進め、交渉には各政党と団体の代表的な人を参加させることができる。④平和統一に努力する。我々が武力行使の放棄を約束しないのは、台湾同胞に対するためではなく、外国勢力による「台湾独立」の陰謀に対するためである。⑤台湾企業の正当な権益を保護する。三通（通商、通航、通信）の実現を加速すべきである。⑥ともに中華文化の優れた伝統を継承し、発展させなければならない。⑦台湾の各政党の各界人が我々と意見を交換することや、大陸を参観訪問することを歓迎する。⑧台湾当局の指導者が適切な資格で大陸を訪問するのを歓迎する。我々は台湾側の要請に応じて台湾を訪れることを望む。中国人の問題は自ら解決し、国際的な場を借りる必要はない。「江沢民・中国国家主席の台湾に関する提案〈要旨〉」『朝日新聞』1995年1月31日（朝刊）。
- 52 「以商困政」と類似の意味、企業を利用して政府に圧力をかけようとするということである。
- 53 筆者の元行政院閣僚Cへのインタビュー（2007年3月 於 台北）。

- 54 「親臨第三届全国経営者大会講話」前掲『李總統登輝先生八十五年言論選集』、226-231頁。
- 55 「国家統一委員会第十一次全体委員会議閉幕致詞」同上書、261-265頁。
- 56 筆者の元李登輝の大陸政策スタッフへのインタビュー (2006年9月 於 台北)。
- 57 筆者の元国家安全会議スタッフへのインタビュー (2007年9月 於 台北)。
- 58 筆者の元行政院閣僚Dへのインタビュー (2007年3月 於 台北)。
- 59 梁国樹「台商大陸投資対兩岸政治経済影響之評估」梁国樹『梁国樹財經政策建言集2 國際經貿政策建言』(台北、遠流、1998年)、183-188頁。「対利用或依存大陸経済程度之建議」、前掲書、191-205頁。ただし、この論文において、梁国樹は意図的に大陸への投資を規制する必要はないとも提言した。なお、梁国樹は1995年に亡くなったということである。
- 60 例えば「陳博志——逐漸修正戒急用忍」『工商時報』1998年4月10日。「張榮豐功成身退?」『中国時報』2003年5月30日。
- 61 張榮豐「中国大陆経済改革與兩岸經濟交流之關係」廖光生編著『兩岸經貿互動的隱憂與生機』(台北、允晨文化、1995年)、13-33頁。
- 62 例えば、陳博志「促進經濟發展的主要策略」『国家政策双周刊』124期(1995年)、2-3頁。陳博志「台商对大陸投資佔 GDP2%出口更高達總值 24% 我对大陸經貿依賴度瀕臨警戒線」『中国時報』1996年9月20日。陳博志『台湾經濟戰略——從虎尾到全球化』(台北、時報文化、2004年)、91-120頁。
- 63 「李登輝用施振榮的腦控制了王永慶的脚」『新新聞週刊』494号(1996年8月25日-31日)、74-76頁。李登輝が国民大会において講演した時、施振榮は資源を有効に利用し、台湾においてさらに投資すべきだと述べ、李登輝の発言への支持を明示した。『聯合報』「企業界応対内做更高階投資」1996年8月18日。
- 64 例えば、蘇起、前掲書、64頁。また注53・57・58。
- 65 民主推進の障害を排除するため、各界のオピニオン・リーダーや代表らを要請し、「憲法体制と政党政治」、「経済發展」、「兩岸關係」について共同で討議し、コンセンサスをまとめるよう召集した会議であった。台北駐日経済文化代表処「台湾の手引き 政治發展」http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/abroad/jp/fingertip/fingertip_ip4.html (2007年12月7日閲覧)。
- 66 注14。
- 67 新党は12月27日の会議の途中から国発会への出席を拒否した。
- 68 国家發展會議秘書処「「国家發展會議」綜合記錄 下」『中華週報』1807号(1997年)、付録11頁。
- 69 注53。
- 70 注53・58。元行政院閣僚Dによると、經濟部は李登輝による經濟部と經建会の調整に従ったというが、元行政院閣僚Cによると、經建会は直接調整には参与せず、李登輝は經建会の報告に基づいて經濟部に指示したのではないかという。
- 71 注58。また、委託された6人は陳博志、朱雲鵬、許松根・中央研究院經濟研究所研究員、王塗發・国立中興大学経済学科教授、鍾俊文・東呉大学國際貿易学科副教授、朱正中・台湾經濟研究院第二所所長であるという。「台商赴大陸投資「合理規範」是什麼?政府要經濟學者迷霧中找明灯」『工商時報』1997年3月22日。
- 72 「公告修正「在大陸地区從事投資或技術合作審查原則」(86.7.15)」『行政院公報』第3卷30期(1997年)、19-22頁。
- 73 注58。例えば、98年6月17日に公表した修正条文においては、許可類(准許類)の審査基準に知的財産権について加えた。「公告修正「在大陸地区從事投資或技術合作審查原則」(87.6.17)」行政院新聞局『行政院公報』第4卷24期(1998年)、49-53頁。
- 74 注53。
- 75 「在大陸地区從事投資或技術合作審查原則」、「在大陸地区從事投資或技術合作許可弁法」の主管機關は投審会である。さらに、「在大陸地区從事投資或技術合作許可弁法」は「台湾地区與大陸地区人民關係条例」第三十五条第三項に基づいて制定された法規命令である。
- 76 張慧英、天兒慧、王銘義は李登輝が「特殊な国と国關係」を発表した時機について言及した。張慧英、前掲書、199-200頁。天兒慧『等身大の中国』(勁草書房、2003年)、161-162頁。王銘義前掲『對話與對抗——台湾與中国的政治較量』、249頁。