

本文献紹介に示された見解は、航空自衛隊幹部学校航空研究センターにおける研究の一環として発表する執筆者個人のものであり、防衛省または航空自衛隊の見解を表すものではありません。

2020年11月30日

文献紹介 001

The CSIS Task Force on U.S. Policy toward Taiwan
Toward a Stronger U.S.-Taiwan Relationship

(仮訳：より強固な米台関係に向けて)

Center for Strategic and International Studies (CSIS)

防衛戦略研究室 坂田 靖弘

米国のシンクタンク等において「台湾」への関心が高まっている。この背景には、米国が、2017年12月のNSS（国家安全保障戦略）において、中国を大国間競争における戦略的競争相手と位置付けたことに伴う中台関係への注目度の高まりと、本年6月30日に中国の全国人民代表大会常務委員会が全会一致で「香港国家安全維持法案」を可決したことが、中国による香港支配の強化を越えて、台湾、チベット、ウイグル等にも影響を及ぼす可能性に対する警戒感があるものと考えられる。

そのような中、10月21日、米国の有力シンクタンクであるCSISが『より強固な米台関係に向けて（Toward a Stronger U.S.-Taiwan Relationship）』と題するレポート（CSIS レポート）を発表した。この60頁ほどのレポートは、CSISから発行されているものの、ブルッキングス、ヘリテージ財団及びCSBA等のCSIS以外の有力シンクタンクの研究員やペンシルバニア大学やジョージタウン大学等で教鞭をとる専門家等の総勢18名がタスクフォースに参加し、取りまとめられたものである。

CSIS レポートは、経済、技術、軍事、安全保障、外交、そして国際機関等への関与に係る台湾の現状や米台間協力の状況について概観するとともに、米国の対台湾政策について、①対台湾政策はインド太平洋地域の文脈に位置付けるべき、②台湾関係法・3つの米中共同コミュニケ・6つの保証を対台湾政策の中

核とすべき、③対台湾政策は台湾の安定・安全保障そして繁栄を促進する実質的なものであるべき、④米国の政策立案者は中国に対して、台湾の将来は台湾自身が決めるべきとの考えを伝え続けなければならない、⑤米国は中国による台湾に対する武力行使や強制を退け続けなければならない、⑥米国は台湾海峡をめぐる一方的な現状変更の試みに反対すべきである、との 6 点の方向性を示すとともに、経済、技術、軍事、安全保障、外交、そして国際機関等の項目ごとに提言を行っている。本稿では、特に軍事及び安全保障に関する提言に注目し、CSIS レポートの概要を紹介する。

CSIS レポートでは、まず、米国が台湾を重視すべき理由を 3 点述べている。第 1 に、台湾は米国が主導する価値を守る上で重要だとする。台湾は、民主主義や資本主義といった価値を米国と共有しており、権威主義や国家主導型の経済を推し進める中国との競争関係における地理的最前線に位置している。そのため、中国からの絶え間ない政治的手段やサイバー手段による攻撃等の圧力にさらされている台湾を守ることは、米国の価値を守り抜くことにつながるということである。

第 2 に、台湾の将来が、インド太平洋の平和と安定にとって分岐点になるということを挙げている。地域におけるいかなる事象にもまして、台湾の運命は、地域はもちろんのこと国際社会全体を左右する中心的な課題になるとする。もし中国が台湾を占領するか中立化に成功するならば、日本はその側面を突かれることになり、シーレーンも危険にさらされる。さらに、米国に対する安全保障上の信頼が失われるだけでなく、米国自身に対する脅威を防ぐ手立てを失うことになると指摘している。

第 3 の点は、米国の経済的な競争力や利益にとって重要だということであり、台湾のハイテク企業によって 5G や IOT に適用可能なサプライチェーンを確保することができることを主張している。

次に、CSIS レポートが前提とする現状認識等について概観する。同レポートでは、中国にとって台湾は最重要課題であり、軍の近代化を推進する主要な要因であると評している。そして、「新たな日米防衛協力のための指針 (2015 年)」や「2020 インド太平洋抑止イニシアティブ」の開始のような地域の安定に資する取り組みはあるものの、過去 25 年以上かけて台湾海峡をめぐる軍事バランスは中国側に傾いてきたと評価し、抑止の弱화를指摘している。

台湾は、2017年のODC（Overall Defense Concept）にて非対称通常戦力に資源を集中させる構想を示しており、CSISレポートでは、このアプローチに理解を示しつつも、限定的な資源、公的支援の欠如、そして台湾における機関内政治といった問題によって、この実現は困難だと見ている。また、台湾の軍の全志願制への移行による支出の増加と予備役の低い即応性にも懸念を示している。全体として、中国と台湾との力関係については悲観的な立場であるが、その中でも指揮統制システムへのサイバー攻撃に対する脆弱性を強調している。

米国の台湾政策については、中台バランスの変化と中国による近隣諸国への強制外交の例から、「曖昧戦略」の有効性に懐疑的な見解を示している。中国が構築したA2/AD能力は米国の台湾防衛のための能力の前に立ちまだけり、中国のグレーゾーン戦略は、米国による台湾や地域の同盟国を防衛するというコミットメントの信頼性を傷つけていると指摘している。

以上のような認識に立ち、CSISレポートでは軍事及び安全保障に関する17個の提言を「米国のイニシアティブ」、「二国間対話と協力メカニズム」及び「多国間イニシアティブ」という3つに区分に基づき説明している。

提言のうち、最も多くの分量を割いているのは、米国のイニシアティブについてであり、大きく次の9点である。

- ①台湾海峡の平和と安定は米国の政治、安全保障、そして経済上の関心事項であるということの政府高官による表明
- ②台湾の安全保障に係る包括的レビューの実施
- ③新しい抑止ツールの開発と「曖昧戦略」の妥当性の検討
- ④より一層強固な防衛意図を明示するための計画、訓練、そして調達に関する台湾の意思決定への働きかけ
- ⑤（台湾による軍事作戦の実効性向上のための）武器売却
- ⑥太平洋抑止イニシアティブ（PDI：Pacific Deterrence Initiative）の開始
- ⑦招へいプログラムによるシビリアン防衛専門家の育成支援
- ⑧軍事防衛分野の非政府・独立系研究機関設立に係る働きかけ
- ⑨軍人及びシビリアンの専門家派遣

このうち、②については、中国の対台湾軍事作戦に係る現在及び将来の能力評価、中国指導者がコストとリスクにかかわらず台湾統一のために武力を行使するか否かに係る評価、米国と台湾の現在と将来の軍事力の検証、そして現在及び将来の台湾独力による対中作戦遂行能力の評価を含めたレビューの実施を提言

している。言うまでもなく、このレビューは③と関連しており、②における現在から将来にいたる中国と米台との軍事力の評価に基づき、米国の軍事力の向上や危機における外交・軍事チャンネルの強化等による抑止の強化と中国指導者層の意思形成への働きかけ強化を提言している。また、⑤についても、非 NATO 同盟国と同様の手続の採用や台湾の作戦上の弱点を明らかにするための二国間イニシアティブの創設について言及している。

次に、二国間対話と協力メカニズムについては、次を挙げている。

- ①安全保障関連の二国間対話のより一層の合理化
- ②米台防衛対話の範囲のサイバー攻撃や偽情報等の脅威への拡大
- ③台湾の防衛能力維持のための年次戦略レビュー・能力評価メカニズムの創設
- ④台湾の CI (counterintelligence) 能力強化のためのより広範な努力
- ⑤後備指揮部への直接的な関与による近代化、改編及びより広い政軍統合への働きかけ

①の合理化とは、安全保障関連の対話について、米台双方の関連する省庁の参加を担保し、議論の質と実効性を向上させるべきというものである。②～⑤については、二国間対話や協力メカニズムに含むべき個別アイテムを列挙したものである。

最後に、多国間イニシアティブについて、次の 3 点を挙げている。

- ①日本及び豪州とともに革新的な作戦概念の策定及び検証並びに必要な能力の導出
- ②米国、台湾及び主要な同盟国等との間における政策調整、評価の共有及び課題等を議論する多国間防衛メカニズムの確立
- ③台湾海峡シナリオを含めた日本及び豪州との防衛協力及び情報共有

多国間イニシアティブに関する提言はわずか 3 点であるが、①及び③において日本と豪州を具体的に挙げている点は注目に値する。①については、台湾を含む第一列島線に対する中国の侵攻を念頭に置いたものであり、台湾との協力というスコープを越えたものである。

以上のような提言について、第 1 の注目点は、台湾をめぐる取り組みをインド太平洋における外交及び安全保障という文脈の中に位置づけようとするアイデアである。これは、インド太平洋全体に向けた取り組みである太平洋抑止イニシアティブ (PDI) の開始を台湾協力に関する米国のイニシアティブの一つとし

て取り上げたり、多国間イニシアティブの協力相手として日本や豪州を明示したりしている点に表れている。台湾という局地的な課題をインド太平洋全体の安全保障上の課題として取り上げる、すなわち、この課題を地域全体の課題に昇華させることで国際社会における注目度や関心を高めるとともに、潜在的なものも含めて関与するプレイヤーの数を増やして様々な取り組みの効果を高めようとする狙いがうかがえる。

第2に、多国間イニシアティブにおいて日本と豪州に言及しているが、その内容が、作戦概念の策定や台湾海峡シナリオを含めた防衛協力など具体的に提示されている点である。これは、第一の点で述べたように、関与するプレイヤーの数を増やして実効性を高めていく狙いが考えられる一方、米国の相対的な弱体化が背景にあるとも言える。中国による侵攻の抑止や台湾の防衛について、もはや米国一国ではそれらを有効に実施し得ないとの認識に基づいている可能性がある。なお、多国間協力枠組に台湾を参加させようとするアイデアは、経済・技術分野においても提言されており、輸出管理、サイバー及びITサプライチェーンに係る取り組みについて、特に豪州や日本とともに協力を進めていくことが必要である旨述べられている。

そして最後に、二国間対話や協力メカニズムにおいて、サイバー攻撃や偽情報対策、そしてCI能力の強化に係る協力を強調している点である。これはCSISレポートが、台湾が抱えるサイバー攻撃に対する脆弱性を指摘するとともに、中国からの想定される攻撃について、サイバー等のノンキネティックな手段を用いたものを最も警戒している点がある。

ところで、冒頭で米国のシンクタンクにおいて台湾への注目が高まっていることを指摘した。ここで、その中からいくつかのレポート等における主張を紹介したい¹。

ランド研究所のホーナン（Jeffrey W. Hornung）とハロルド（Scott W. Harold）は、新型コロナウイルスの世界的な感染拡大に対する中国と台湾との態度の相違について指摘し、中国による国際社会に対する非協力的な態度と危機に乗じて周辺国に対してより優勢な立場を獲得しようとする試みに警鐘を鳴らし、台

¹ ここで取り上げるもの以外にも、例えば、次を参照。Seth Cropsey and Harry Halem, “The U.S. Election Could Be a Danger for Taiwan, an Opportunity for China,” *The Hill*, September 17, 2020; Ryan Hass, “For Taiwan, diplomatic green shoots are emerging in Europe,” *Brookings Institute*, October 5, 2020; Rawl Pedrozo, “China’s Threat of Force in the Taiwan Strait,” *LAWFARE*, September 29, 2020.

湾との関係強化の重要性を指摘している²。

2018年のNDS（National Defense Strategy）策定に携わったコルビー（Elbridge Colby）とマイター（Jim Mitre）は、中国との大国間競争における武力衝突の局面について、台湾をメインシナリオにすべきであると主張している³。シナリオは将来の軍の構成、装備及び訓練に関する計画に必要であり、広範な中国との競争関係を考える上でも台湾シナリオが鍵であるとする。さらに、台湾を防衛し得る軍事力を整備していくことは、日本や豪州、フィリピンと言った地域における他の同盟国の防衛にも資するなど、その副次的な効果についても言及している。

外交問題評議会会長のハース（Richard Haass）は、米国が採用し続けてきた「曖昧戦略（Strategic Ambiguity）」をやめるべきだと主張している。曖昧戦略については、CSIS レポートにおいてもその有効性の検証が必要だと指摘していたが、ハースの主張はさらに踏み込んだものであり、曖昧戦略では、攻勢をますます強める中国を抑止することはできず、むしろ米国は、中国による台湾に対するいかなる武力行使にも対応することを明言する「明瞭戦略（Strategic clarity）」を採用すべきだとしている⁴。

一方、ケイトー研究所のカーペンター（Ted Galen Carpenter）は、中国軍の近代化と台湾周辺における活動の活発化による緊張の高まりを踏まえ、米国は台湾関係法を見直すべきであると主張している⁵。カーペンターは、台湾関係法は、台湾への武器売却と中国による台湾に対するいかなる強制的な動きも東アジアにおける「平和の侵害」と見なすという2つの義務を米国に課していると指摘し、米国はリスクを局限するような新しいアプローチを採用すべきであるとしている。

以上のように、米国のシンクタンク等において台湾をめぐる活発な議論が行

² Jeffrey W. Hornung and Scott W. Harold, “Should the U.S. Move to Strengthen Ties with Taiwan?” *The Hill*, June 5, 2020, thehill.com/opinion/international/501343-should-the-us-move-to-strengthen-ties-with-taiwan.

³ Elbridge Colby and Jim Mitre, “Why the Pentagon should focus on Taiwan,” *War on the Rocks*, October 7, 2020, warontherocks.com/2020/10/why-the-pentagon-should-focus-on-taiwan/.

⁴ Richard Haass and David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous: To Keep the Peace, Make Clear to China That Force Won’t Stand,” *Foreign Affairs*, September 2, 2020, foreignaffairs.com/articles/united-states/American-support-taiwan-must-be-unambiguous. この論文については、次の記事も参照。宮家邦彦「米「台湾曖昧戦略」の行方は」『産経新聞』2020年9月20日。

⁵ Ted Galen Carpenter, “How Far Is the US Willing to Go to Defend Taiwan?” *Responsible Statecraft*, September 22, 2020, responsiblestatecraft.org/2020/09/22/how-far-is-the-u-s-willing-to-go-to-defend-taiwan/.

われているが、その主張は協力を強化すべきというものから、控えめなアプローチを主張するものまで様々である。このような多種多様な提言等は、2021年1月に誕生する米国の新しい政権に対して対台湾政策を含むインド太平洋政策の方向性や選択肢を提示する上で極めて有益である。米国のシンクタンクは「回転ドア（revolving door）」と言われ、これまでの各政権はシンクタンクから有為な人材を政治任用し、登用された専門家や研究者は、シンクタンクで培った政策的視点に基づき、米国の各種政策の企画・立案に役割を果たしてきた。このような観点から、ジョー・バイデンとカマラ・ハリスによる新政権が、どのような政権スタッフを採用し、どのような政策を選好していくのか注目していきたい。