

---

# 習近平政権の台湾政策における「法的アプローチ」 —法的アプローチを推進する背景の論理とその機能—

後藤 洋平

## <要旨>

本稿では、習近平政権が台湾政策において「法的アプローチ」を推進する背景及びその機能を分析した。習政権は、胡錦濤政権期に制定された「台湾政策基本法」たる反国家分裂法を「統一」に一層比重を置いて解釈している。実際その台湾政策は、習近平個人の台湾認識や中国の国力増大を背景とした一方的な「統一」推進の傾向があり、その障害となる「台湾独立分子」や米国等敵対者への強硬姿勢も指摘できる。他方習政権は、「法」を習近平の意向を円滑に政策化する手段として、かつ、外部に対抗する「武器」として認識しており、同政権の法運用の考え方や台湾政策は親和性が高い。法的アプローチには、①円滑な台湾政策遂行のための制度化や正当化、②中国法規の適用を通じた台湾への主権の拡張と外国への制裁、③国内向けのアピールという機能が想定される。他方、法的アプローチは、政策間の矛盾を惹起したり、米国等との対立を激化させたりする側面もある。

## はじめに

### (1) 問題の所在

中国<sup>1</sup>は、台湾を自国領土の一部として「統一」すべき対象と認識している。中国の台湾政策については、人民解放軍の台湾周辺での軍事行動、認知戦、台湾各層を取り込むための統一戦線工作及び台湾問題をめぐる主張の国際社会への浸透を企図した外交活動等が耳目を集めている。これらはいずれも、「統一」を達成するための手段である。

こうした中、習近平政権は、国内法と国際法を含む「法」を台湾政策の手段として

---

1 断りが無い限り、本稿における「中国」とは、1949年10月に成立した中華人民共和国を指し、「台湾」とは、台湾島及びその周辺島嶼を実効支配する中華民国を指す。また肩書は、全て当時のものである。

重視している<sup>2</sup>。この点は、2014年10月開催の第18期四中全会で発出された「法に基づく国家統治の全面的推進（中国語は『全面依法治国』。以下では、中国語表記を使用）をめぐるいくつかの重大問題に関する中国共産党（以下、「共産党」）中央の決定」に、「法律という手段で一つの中国原則を守って『台湾独立』に反対し、一つの中国の枠組を守るという共通認識を増進し、祖国の平和統一を推進する」と表明されたことから見てとれる<sup>3</sup>。法的手法に基づく中国の台湾政策を、本稿では「法的アプローチ」と呼称する。

法的アプローチは、しばしば「法律戦」として議論される<sup>4</sup>。法律戦とは、「輿論戦」や「心理戦」と並ぶ人民解放軍の政治工作「三戦」の一つに位置付けられることもある<sup>5</sup>。中国国防大学が発行した書籍は、法律戦（本文では「法理闘争」と表現）を、「国内法、国際法、戦争法を含む法律手段を用い、法理の優勢を勝ち取り、政治的主導権と軍事勝利を勝ち取るための闘争」と指摘する<sup>6</sup>。

台湾問題をめぐる中国の法律戦を論じた先行研究も複数存在する。李俊毅は、そうした法律戦の特徴として、国際法の選択的強調（国連憲章の内政不干渉原則、国連決議2758<sup>7</sup>など）による中国の立場の正当化、反国家分裂法を用いた対台湾武力行使の条件創出、法による中台関係の漸進的改変（台湾市民への優遇措置発出と「台湾独立分子」への制裁）等を指摘している<sup>8</sup>。また陳玉潔（Yu-Jie Chen）は、法律戦を「台湾を中国に服従させるための強制的ツール」と定義した上で、例として、台湾問題を「国

2 中国は、2022年8月発行の台湾政策白書「台湾問題と新時代の中国の統一事業」において、中国の主張を法的に基礎付ける国内法及び国際法として、中華人民共和国憲法、反国家分裂法、国家安全法、カイロ宣言、ポツダム宣言、日本降伏文書、国連総会決議第2758号（以下、「国連決議2758」）を列挙している。國務院台湾事務弁公室（以下、「国台弁」）、國務院新聞弁公室「台湾問題と新時代中国統一事業」中華人民共和国中央人民政府、2022年8月10日、[https://www.gov.cn/zhengce/2022-08/10/content\\_5704839.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-08/10/content_5704839.htm)。

3 「中共中央關於全面推進依法治国若干重大問題的決定」中華人民共和国中央人民政府、2014年10月28日、[https://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content\\_2771946.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm)。

4 欧米等における法律戦（英語では lawfare 又は legal warfare）の研究として、Charles J. Dunlap, Jr., “Lawfare Today: A Perspective,” *Yale Journal of International Affairs* (Winter 2008); Orde F. Kittrie, *Lawfare: Law as a Weapon of War* (New York: Oxford University Press, 2016); Jill Goldenziel, “Law as a Battlefield: The U.S. China and The Global Escalation of Lawfare,” *Cornell Law Review*, vol.106 (September 2021); Amélie Ferey, *Toward a War of Norms? From Lawfare to Legal Operation* (Paris: The French Institute of International Relations, April 2022) 等を参照。

5 法律戦を三戦の一つとして論じた研究には、Dean Chen, *Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, May 2012), <https://www.heritage.org/asia/report/winning-without-fighting-chinese-legal-warfare>; 山口信治、門間理良「活発化する中国の影響力工作」山口信治編著『中国安全保障レポート2023：認知領域とグレーゾーン事態の掌握を目指す中国』（防衛研究所、2022年11月）；土屋貴裕「中国の『法律戦』：人民解放軍における概念の展開と運用実態」『国際情勢』第95号（2025年3月）等が存在。

6 肖天亮主編『戰略学（2020年修訂）』（国防大学出版社、2020年）242頁。

7 1971年10月の第26回国連総会で採択された決議。中華人民共和国政府が国連で中国を代表する唯一の合法的代表であること及び安全保障理事会の常任理事国であることを承認し、「蒋介石の代表」を国連及びその関連組織から追放すると決定した。ただし同決議には、台湾の地位や中国の領土に関する規定は見られない。

8 李俊毅「法律戦的作用」『国防情勢特刊』第15期（2021年12月）。

内問題」としつつ外部勢力の干渉の正当性を損なうべく「一つの中国」原則を操作すること、台湾をターゲットとした強制的な立法を実施すること、中台間で締結された各種協定を中国が一方的に違反すること等を挙げている<sup>9</sup>。

台湾問題をめぐる中国の法律戦の実施事例を理解する上で、以上の先行研究は有用であるが、以下の3点を十分に考察しているとは言い難い。第一に、過去との比較という観点を欠く点である。中国は、胡錦濤政権期の2005年3月に反国家分裂法が制定されたように、以前から台湾関連法規の整備と運用を図っていた。そのため、過去の政権のアプローチ、特に反国家分裂法の解釈の違いを比較することで、同政権のアプローチの特徴がより明確になるものと思われる。

第二に、習近平指導部の台湾政策の特徴や台湾情勢の認識を踏まえて分析されているとは言えない点である。習政権の台湾政策の特徴については、既に先行研究がある。例えば福田円は、台湾政策の決定過程という観点から論じており、外交政策過程における共産党の権威が明確化したのに伴い、台湾政策も共産党の意向が強く反映されるようになったと指摘している<sup>10</sup>。また小笠原欣幸は、胡政権が最終的な「統一」を目標に掲げつつも、目標とその手段の間のプロセスとして「兩岸関係の平和的發展」を位置付けていたのに対し、習政権は、中台関係が改善しても台湾側が「統一」を受け入れていないという問題意識を有しており、より「統一」を強調する姿勢が目立つと分析している<sup>11</sup>。さらに林瑞華は、習政権下で観察される台湾政策の変化として、①地方主体の政策実施から「トップデザイン型」への政策決定過程の変化、②経済交流を通じた統一促進から中国大陆を中心とした「融合發展」への転換、③「平和統一」優先の姿勢から米中の対抗関係激化を背景とした「和戦両構え」への転換の三つを挙げている<sup>12</sup>。

先行研究が指摘するこうした特徴に加えて、習政権が法的アプローチを推進する背景を考えるに当たり、同政権の台湾政策を裏打ちする中国内部の変化や、政策の在り方に影響をもたらす台湾周辺の情勢をめぐる認識を踏まえることが重要と思料される。

第三に、習政権の法運用の在り方にかかる考察が十分に踏まえていない点であ

9 Yu-Jie Chen, "The CCP's Violation of International Laws and Norms," Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on "Rule by Law": China's Increasingly Global Legal Reach," May 4, 2023, [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-05/Yu-Jie\\_Chen\\_Testimony.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-05/Yu-Jie_Chen_Testimony.pdf).

10 Fukuda Madoka, "The Characteristics of Xi Jinping's Policy-Making on Taiwan Affairs: The Conflict between Institutionalization and Centralization," *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 11, no. 2 (September 2022), pp. 252–253.

11 小笠原欣幸「習近平の台湾認識：統一促進政策の行き詰まりの背景を探る」小笠原 HOMEPAGE、2022年6月19日、[https://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/analysis/xijinping's\\_understanding\\_of\\_taiwan.pdf](https://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/analysis/xijinping's_understanding_of_taiwan.pdf)、10–13頁。

12 林瑞華「習近平時期的中国大陸対台政策」『展望与探索』第22卷第8期（2024年8月）68–81頁。

る。こうした考察は、習政権の台湾政策をめぐる認識を考察するのと同様、法的アプローチを分析する前提の議論となるものであり、同政権が台湾政策を含む国内外の各種政策を推進する上で法にいかなる有用性を見出しているかを確認する上で必要と考えられる。

## （2）本稿の構成

以上の先行研究の問題点を踏まえ、以下のとおり法的アプローチを分析したい。まず、中国の台湾政策の「基本法」に相当する反国家分裂法が制定された狙いを考察する。その上で、習近平政権も反国家分裂法を維持しつつも、その解釈を変えていることを論じる。次に、習近平指導部の台湾政策や台湾周辺の情勢をめぐる認識に加え、かかる認識を有する背景を分析するとともに、法運用の考え方を検討する。習政権の台湾認識やかかる認識の背景、並びに法運用の考え方を説明することは、台湾政策において法的アプローチを用いる背景の論理を示すことにつながる。これらの分析を踏まえて、法的アプローチが有すると考えられる機能を示し、最後に全体を総括する。

なお本稿は、先行研究を引用する場合を除き、「法律戦」という文言を用いていない。理由は、第一に、法律戦は多義的で定義自体が困難であること、第二に、本稿が用いる「法的アプローチ」は、法を用いる政策ならば広範に包摂できる概念であり、同アプローチの体系的な分析に有用と考えられるためである。

# 1. 台湾政策の「基本法」としての反国家分裂法と解釈の変化

## （1）反国家分裂法の概要

反国家分裂法は、合計10条の条文から構成されている<sup>13</sup>。第1条は、「台湾独立が国家を分裂させることに反対し、これを抑止するとともに、祖国の平和統一を推進することなどが立法目的であると規定する。続く第2～4条では、「台湾は中国の一部分である」ことや、「台湾問題は中国の内戦が遺した問題」で「中国内政の一部である」ことを表明し、「祖国の統一は台湾同胞を含む中国全人民の神聖な職責」と定める。さらに第5条は、「平和統一」実現後の台湾では「高度な自治」が約束されるとし、第6条は、「台湾海峡の平和の維持と两岸関係の平和的発展」に向けて国家が採る措置として、

13 条文の内容は、法律出版社法規中心編『中華人民共和國国防安全法律法規滙編』（法律出版社、2023年）19-21頁を参照した。

中台間の人的交流や経済協力等の促進を挙げる。第7条は統一に向けた中台間の協議を規定する。そして第8条は、「台湾独立勢力」が中国から台湾が分裂する事実を作り出した場合、又は台湾が中国から分裂する重要な事態が発生した場合、あるいは平和統一の可能性が完全に喪失した場合において、国家は、武力行使を示唆する「非平和的手段」及びその他の措置を採ることができると定める。第9条は非平和的手段を実施する場合、国家は台湾の一般市民と外国人の生命・財産を最大限保護するとする。最後の第10条は、本法が制定と同時に施行されるとする。

反国家分裂法の制定以前も、台湾に関連した法規は存在していた。例えば憲法や1992年2月に制定された領海法には、台湾を中華人民共和国の領土の一部として規定する文言が盛り込まれているほか、台湾市民の中国大陆における投資の奨励とその権益保護を目的に、1994年3月に台湾同胞投資保護法が制定された。しかし、これら法規は、中国の包括的な台湾政策を定めたものではない。これに対し反国家分裂法は、台湾問題をめぐる中国の原則的立場を述べつつ、第8条の非平和的手段も含め中国が台湾に実施する各種措置を示していることから、中国が初めて制定した「台湾政策基本法」と言える。

## (2) 反国家分裂法制定の狙い

中国が反国家分裂法を制定した意図をめぐっては、同時代に主に台湾の研究者が各種分析を発表している。例えば国防大学政治作戦学校の洪陸訓は、同法の主な意図は「台湾独立」への反対と抑止にあるとしつつ、「統一」に向けた基盤形成を指摘し、中国市民や人民解放軍のナショナリズムを喚起するとともに、人民解放軍が台湾に武力を行使する法的根拠であるとしている<sup>14</sup>。また、国防大学政治作戦学院（2006年に上記の作戦学校が「学院」に改称）の鍾勇富は、反国家分裂法制定の狙いとして、①台湾問題での主導権の掌握、②「法理台独」（憲法改正等の法的手段による「台湾独立」の実現）の阻止、③「反分裂」に主眼を置き、中国の立場をめぐる国際社会の理解を増進させるとともに、1979年4月に制定された米国の台湾関係法に対抗することを挙げている<sup>15</sup>。また鍾は、同法の中国国内向けの目的として、台湾関連部門の役割の明確化や、中国市民に対する当局の台湾方針、特に武力行使の正しさの宣伝推進があることを指摘する<sup>16</sup>。

14 洪陸訓「中共的『法律戦』与<<反分裂国家法>>」『展望与探索』第4卷第1期（2006年1月）67頁。

15 鍾勇富「中共对法律战之研究与实践：以分裂国家法与武装衝突法为例」『復興崗學報』第89期（2007年6月）67頁。

16 同上、64頁。

松田康博は、反国家分裂法の制定意図や内容を包括的に分析しており、同法制定の背景には、米台が法によって中国の利益を損なっていたことに反撃を加える意図があったとする<sup>17</sup>。すなわち、米国が台湾関係法に基づき武器売却を続け、また、民進党の陳水扁政権が執政していた当時の台湾が住民投票を通じた憲法改正で中国に対抗するならば、中国も法的に対抗すべきであるとの論理に基づくものである。

松田は、反国家分裂法の特徴として、①中国の視点から見た「現状維持」の強調、②「一国二制度」から「高度な自治」へのダウングレード、③第8条以外は台湾向けに穏健な内容に設定、④非平和的手段の行使の要件を厳格に設定しつつ一定の「戦略的曖昧さ」を保持<sup>18</sup>、という4点を挙げている。

以上の先行研究を踏まえると、胡錦濤政権が反国家分裂法を制定したのは、選択肢の一つとしての武力行使とその要件を示すことで、法的手段による「台湾独立」の実行阻止を企図していたためとみられる。他方、台湾や米国等国际社会が「統一を強行しようとしている」と警戒感を抱かないようにも配慮していたことから、原則的立場としての「統一」の実現を掲げつつも、総じて、中国からみた「現状維持」に重点が置かれていたと評価できるだろう。

### (3) 習近平政権による継承と解釈の変化

中国では近年、反国家分裂法だけでは「台湾独立」を十分に抑止できないという問題意識から、同法の実施細目の制定が議論されているほか、「国家統一法」等の「統一」推進を一層志向したと考えられる法制定が主張されるなど、現行の法的枠組の改編を求める動きもみられる<sup>19</sup>。ただし現状では、習近平政権の高官や台湾関連部門当局者が現行の法的枠組の改編を目指す旨表明したことはない<sup>20</sup>。実際、国台弁の報道官は

17 以下の内容は、断りがない限り、松田康博『中国と台湾：危機と均衡の政治学』（慶應義塾大学出版会、2025年）68-79頁に基づく。

18 松田は「戦略的曖昧さ」の保持について、「平和統一の可能性」が喪失したか否かは中国の解釈次第であること、「台湾独立」への対応が「即時の武力行使」を意味するわけではない点を指摘している。松田『中国と台湾』78-79頁。

19 後藤洋平「頼清徳政権の発足を受けた中国の対台湾政策の展望」（NIDS コメンタリー第327号）防衛研究所、2024年5月31日、3-4頁。反国家分裂法の改正を主張する議論としては、呉加明「以法律手段精准打擊“台独”頑固分子及其支持者研究」『台海研究』（2023年第3期）；游志强「建構『反分裂国家法』解釋機構的必要性与可能路徑」『中国評論』第315期（2024年3月）等を参照。また、新法制定をめぐる言説としては、中国人民全国政治協商会會議全国委員会（以下、「政協」）の常務委員である張連起が、「国家統一法」を制定することを通じ、台湾市民を含む全中国の国民に国家統一の義務を課すとともに、同法に違反した場合の法的責任を明確化すべきであると主張したこと等が挙げられる。鳳凰網、2022年3月3日、<https://news.ifeng.com/c/8E5CIHh7CCu>。

20 習政権が、①台湾政策の柔軟性を損なうこと、②中国国内で法執行が不十分とみなされた場合に共産党統治の安定を揺るがすリスクを有することを理由に、今後も法的枠組の変更を行う可能性は低いとした分析として、次を参照。Yu-Jie Chen, “China’s Anti-Secession Law Legal Warfare and Illegality,” in *Employing “Non- Peaceful” Means Against Taiwan: The Implication of China’s Anti-Secession Law*, eds. Bonny Lin and I-Chung Lai (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, October 2024), p. 45.

2025年3月、「我々は、反国家分裂法を真剣に実施し、『法によって独立を懲らしめる』制度体系を絶えず完全なものにして、祖国統一の大業をしっかりと推進する」と表明しており、反国家分裂法が依然として台湾政策の基本法に位置付けられていることがうかがえる<sup>21</sup>。

他方、現在の反国家分裂法の解釈は、胡錦濤政権期に比べ「統一促進」に比重を置かれつつある。それは、習近平国家主席をはじめとする中国の指導部が、胡錦濤政権期にはあまり強調されず、反国家分裂法にも明記されていない「一国二制度」の台湾への適用を国内外に対し繰り返し語っていることからみても取れる<sup>22</sup>。

また、栗戦書・全国人民代表大会常務委員長が2020年5月開催の反国家分裂法実施15周年記念座談会で行った重要講話について、中国の有識者は「反国家分裂法の目的は『祖国の完全統一』であり、機会主義や融和政策は徹底的に排除されている」と評価している<sup>23</sup>。中国で高官の発言をこのように評価した論考を発表できているのは、中国当局も同じ見解であることを示唆している。

反国家分裂法は、制定から約20年が経過したのちも中国の台湾政策の基本法であり、公式レベルで改正が表明されたことはない。しかし、同法を制定した胡政権が「台湾独立」の阻止に重点を置いていたのに対し、習政権は、第1条が掲げる「統一」の実現を強調しているほか、第8条が示唆する武力行使の可能性を指導者の演説や台湾政策白書等で繰り返し言及していることから、原理原則を一層重んじた解釈をしていると思料される。

## 2. 習近平政権の台湾政策の背景と台湾周辺情勢への認識

### (1) 「統一」促進に重きを置く台湾政策が推進される背景

先行研究が指摘するとおり、習近平政権の台湾政策には、胡錦濤政権期に比べ一方的に「統一」を進めるという特徴がある。それではなぜ、現在の中国は「統一」促進の傾向を強めているのだろうか。その背景として、中国内部の変化という観点から二つ指摘できる。

21 国台弁ウェブサイト、2025年3月26日、[http://www.gwytb.gov.cn/m/fyrbt/202503/t20250326\\_12692195.htm](http://www.gwytb.gov.cn/m/fyrbt/202503/t20250326_12692195.htm)。

22 例えば、習近平「為實現民族偉大復興推進祖國和平統一爾共同奮闘」中華人民共和國中央人民政府、2019年1月2日、[https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content\\_5358673.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5358673.htm)。

23 Donald C. Clarke, "China's Anti-Secession Law: Background, Legal Significance, and Recent Developments," *GW Law Faculty Publications & Other Works* (July 2024), p. 6. 同論文で引用される中国側有識者の論考は、田飛龍「完全統一『反国家分裂法』の唯一使命」『統一論壇』（2020年第4期）10頁。

第一に、台湾問題をめぐる習近平国家主席個人の認識である。習近平は、政権発足から間もない2013年10月、インドネシアで開催されたアジア太平洋経済協力(APEC)首脳会議において、台湾の蕭万長副総統らと会見した際、「兩岸の政治的相違の問題は、最後には一歩ずつ解決されなければならない、次の世代に先送りできない」と発言し<sup>24</sup>、自身の代で「統一」を実現したい旨を示唆している。鈴木隆は、習近平の台湾観について、①台湾問題は国力薄弱であった近代中国の屈辱の歴史の象徴であり、「中華民族の復興」の実現や米国との対抗のために「統一」の達成が必要と考えていること、②台湾が共産党統治を揺るがす民主化の震源地となることを警戒していること、③海洋進出を一層推進する観点から台湾を重視していること、④習近平が長年、台湾の対岸である福建省に勤務しており、台湾への個人的思い入れが強いことを指摘する<sup>25</sup>。共産党、事実上は習近平への権力集中が、習政権の台湾政策の特徴であるとする先行研究の指摘も踏まえると、「統一」実現に意欲を燃やす習近平個人の台湾認識が政権の政策にも大きく影響しているだろう。

第二に、胡政権から習政権にかけて、中台間の国力、特に経済力と軍事力の差が一層拡大したことが挙げられる。例えば中台間の国内総生産(GDP)は、反国家分裂法が制定された2005年には6:1であったが、習近平が最高指導者に就任した2012年には18:1、2024年には23:1まで拡大している(表1参照。小数点未満四捨五入。下記表2も同様)。また、軍事力については、国防予算を指標とした上で、GDPの比較に用いた年で比べると、それぞれ、5:1、14:1、19:1にまで開いている(表2参照)。このように、中台間の国力差が約20年間のうちに大幅に拡大したことで、中国は台湾問題への取組に自信を強めた可能性がある。

**表1 中台間のGDP比較(2005、2012、2024年)**

	2005年	2012年	2024年
中国	2兆3,000億ドル	8兆7,000億ドル	18兆7,000億ドル
台湾	3,740億ドル	4,960億ドル	7,960億ドル
中台間の比率 (台湾を1とした場合)	6:1	18:1	23:1

(注) 金額はいずれも億未満の単位を四捨五入しており、通貨は米ドル(表2も同様)。  
 (出所) 国際通貨基金(IMF)のデータベース(<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/CHN/TWN>)掲載のデータを基に筆者作成。

24 中国新聞網、2013年10月7日、<https://www.chinanews.com.cn/gn/2013/10-07/5346801.shtml> ; 小笠原欣幸「習近平の台湾認識」6頁。

25 鈴木隆「習近平研究：支配体制と指導者の実像」(東京大学出版会、2025年)414-454頁。

表2 中台間の国防予算比較（2005、2012、2024年）

	2005年	2012年	2024年
中国	428億ドル	1,450億ドル	3,140億ドル
台湾	80億ドル	105億ドル	165億ドル
中台間の比率 (台湾を1とした場合)	5:1	14:1	19:1

(出所) ストックホルム国際平和研究所 (SIPRI) のデータベース (milex.sipri.org/sipri) 掲載のデータを基に筆者作成。

## (2) 台湾周辺の情勢をめぐる認識の変遷

習近平政権は、台湾周辺の情勢をいかに認識しているだろうか。その手掛かりとなるのが、毎年1～2月に北京で開催される対台湾工作会議である。同会議では、中国当局各部門で台湾政策を担う幹部が集まり、その年の台湾政策の方針について中央から伝達を受ける。会議の詳細は公表されないが、会議の席上で必ず実施される政協のトップ（主席）の講話の中で情勢認識が語られており、そこから一定の推測が可能である。本項では、習政権成立直後の2013年から直近の2025年まで開催された対台湾工作会議の政協主席の講話から主なものを取り上げ、情勢認識の変化を分析する。

2013～15年までの講話では、おおむね楽観的な認識が示されていた。特に俞正声政協主席は2013年2月の講話で、「過去5年間は、対台湾工作の成果に顕著なものが見られ、兩岸関係の発展が最も迅速な時期であった」と、極めて肯定的な評価を下していた<sup>26</sup>。この発言の背景には、2008年に台湾で発足した国民党の馬英九政権の下、各種協定の締結を含む対中交流の積極化が図られたことが関係しているだろう。ただし、対台湾工作会議の講話では明確に言及されていないが、馬政権が第二期政権（2012～16年）で一層の対中接近を図ったことが2014年の「ひまわり運動」をはじめ台湾内での反発を惹起し、結果として政権の求心力が失われたことは、中国の国民党に対する「利用価値」低下につながったとみられる<sup>27</sup>。

認識に変化がみられたのは、2017年1月の講話である。俞正声は、台湾海峡情勢をめぐる、「(2017年は) 複雑で一層厳しいものとなる」との見方を示した<sup>28</sup>。この発言の背景には、2016年に中国が中台関係の基礎とみなす「92年コンセンサス」を受け

26 人民網、2013年2月20日、<http://politics.people.com.cn/n/2013/0220/c1001-20534788.html>。

27 Fukuda, “The Characteristics of Xi Jinping’s Policy-Making on Taiwan Affairs,” p. 254. 中国側の論考でも、馬政権が同時期、中台間「政治協議」に自信を失っているなどと、同政権の対中姿勢を批判する例もみられる。嚴安林「兩岸政治談判的台湾政治環境評析」上海国際問題研究院、2015年7月8日、<https://www.siis.org.cn/lw/565.jhtml>。

28 中華人民共和国中央人民政府、2017年1月20日、[https://www.gov.cn/xinwen/2017-01/20/content\\_5161655.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2017-01/20/content_5161655.htm)。

入れず、中国との統一に否定的な民進党の蔡英文が台湾の総統に就任したことが挙げられるだろう。台湾では2025年現在も民進党の執政が続いており、2017年以降、民進党政権を念頭に置いたとみられる厳しい内容の文言が必ず挿入されている。

講話のトーンが一層厳しくなったのは2021年以降である。同年1月の講話では、「『台湾独立』への反対と抑え込み」という文言のほか、「外部勢力の干渉に断固反対する」という文言が新たに盛り込まれるようになった<sup>29</sup>。ここで言う「外部勢力」とは、主に米国を指すとみられる。米国は第一次ドナルド・トランプ(Donald J. Trump)政権(2017～21年)の「国家安全保障戦略」において中国を「現状変更勢力(revisionist power)」と位置付けて警戒感を強める一方、米台間の結びつきの維持や対台湾武器売却の拡大を表明した<sup>30</sup>。特に、トランプ政権の末期に当たる2020年には、同政権下で実施された武器売却11回のうち6回が実施されたほか、米国政府高官が訪台しており、米台関係の緊密化が進んだ<sup>31</sup>。さらに、ジョゼフ・バイデン(Joseph R. Biden)政権(2021～25年)も台湾支援強化の方針を引き継ぐとともに、日本、豪州、欧州諸国等とも連携した台湾支援と対中抑止の強化を推進した<sup>32</sup>。台湾と米国等西側諸国との間で連携が強化される状況は、「台湾問題の国際化」<sup>33</sup>と評価可能であり、中国にとっては好ましくないからざるものと言えよう。

2022年以降の講話では、「兩岸関係の主導権と主動権<sup>34</sup>をしっかりと掌握する」との文言が盛り込まれるようになった<sup>35</sup>。これは、米国等の台湾問題に対する「干渉」を受け、巻き返しが必要との問題意識を示したものとみられる。

このように習政権は、「統一」実現の障害となる台湾の民進党政権及び米国等の台湾を支援する国家に警戒感を示している。米国が同政権を支援する状況は、「統一」を進めたい習政権には望ましいものではなく、対応の必要性を認識している状況と考え

29 新華社、2021年1月18日、[http://www.xinhuanet.com/politics/2021-01/18/c\\_1126996021.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021-01/18/c_1126996021.htm)。

30 Donald J. Trump, “National Security Strategy,” (2017), Washington, D.C.: The White House, 2017, pp. 25, 47.

31 佐橋亮『米中対立：アメリカの戦略転換と分断される世界』(中央公論新社、2021年)161頁。

32 小笠原欣幸「台湾をめぐる『21年体制』の形成」(米中関係研究会・コメンタリー第11号)中曽根康弘世界平和研究所、2021年12月15日、3-4頁。

33 後藤「中国の対台湾政策の展望」2-3頁。中国の有識者の中にも、同様の見方が存在する。例えば、上海国際問題研究院の嚴安林と洪志軍は、蔡英文政権が米国の支持の下、各国との「実質的な関係」の進展や国際組織参加の模索などを通じ、「台湾問題の国際化」を企図していると指摘する。嚴安林、洪志軍「蔡英文連任後推動“台湾問題國際化”的做法和影響」『現代台湾研究』(2022年第2期)20-23頁。また、中国社会科学院の王瑋は、米国では2016年以降、「大國間競争」の認識に基づく対中政策が推進されており、台湾はその背景の下、米国が中国を牽制する手段になっていると主張する。王瑋「美国对華政策調整及其台海政策走向」『台海研究』(2024年第4期)54頁。

34 主導権及び主動権に関する中国側の明確な説明はみられないが、中国人民大学国際関係学院の王英津は、これらがしっかりと掌握された場合、中国側のベースで中台関係をコントロールできるようになる旨指摘している。王英津「牢牢把握兩岸關係主導權和主動權」光明網、2022年12月12日、[https://theory.gmw.cn/2022-12/12/content\\_36229018.htm](https://theory.gmw.cn/2022-12/12/content_36229018.htm)。

35 新華社、2022年1月25日、[http://www.news.cn/politics/leaders/2022-01/25/c\\_1128299769.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2022-01/25/c_1128299769.htm)。

られる。

### 3. 習近平政権下の中国における法運用をめぐる認識

#### (1) 習近平の意向を円滑に政策化させる手段としての法

習近平国家主席は、2014年10月開催の第18期四中全会第2次全体会議において、「法を奉じる者が強ければ国は強くなり、法を奉じる者が弱ければ国は弱くなる」と述べ、法が「強い国」を作る上で必要との認識を示した<sup>36</sup>。このほか、中央宣伝部と中央全面依法治国委員会弁公室が、「習近平法治思想」の宣伝のために共同で発行した学習教材『習近平法治思想学習綱要』には、「法律や憲法を通じて国家の強制力の運用を保証し、国家のガバナンスシステムの系統性、規範性、協調性及び安定性を保障することは、実践によって証明されている」と記載されており、法によって強制力を伴う国家権力の行使が裏付けられるとの見方を示している<sup>37</sup>。このように習近平政権は、法は国家統治の制度化、ひいては国家の発展に資するものと考えている。

中国での法治をめぐる見方について強調しておくべき点は、法治は、権力を法によって拘束する「法の支配 (rule of law)」とは異なり、共産党の権力行使を正当化するための道具 (rule by law) と認識されていることである。これは、2018年8月の中央全面依法治国委員会第1回会議において、習近平が「(中国は)、西側の『憲政』(立憲主義)、三権分立、司法の独立といった道を決して歩まない」、「全面依法治国は、党の指導を弱めるものではなく、党の指導を強化し改善するもの」と表明したことからもみ取れる<sup>38</sup>。これに関連して、中国人民大学法学院の黄文芸は、中国は立法、法執行、司法、法遵守などの連環に弱さを抱える中、これを補うのが共産党の領導である旨指摘している<sup>39</sup>。

「依法治国」の方針自体は、江沢民政権以来重視されていたものであった<sup>40</sup>。これに対し、習政権下で「全面」という枕詞がついたことにより、法治は共産党の下位に置かれることが鮮明になるとともに、共産党のルールが法に反映されるようになったと

36 習近平『論堅持全面依法治国』(中央文献出版社、2020年)104頁。

37 中共中央宣伝部、中央全面依法治国委員会弁公室『習近平法治思想学習綱要』(人民出版社・学習出版社、2021年)62頁。

38 習近平「加強党对全面依法治国的領導」求是網、2019年2月15日、[www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-02/15/c\\_1124114454.html](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-02/15/c_1124114454.html)。

39 黄文芸「堅持党对全面依法治国的領導」『光明日報』2021年2月8日。

40 高見澤磨、鈴木賢、宇田川幸則、徐行『現代中国法入門(第9版)』(有斐閣、2022年)56頁。

される<sup>41</sup>。これに関連して角崎信也は、習政権の法治について、ローカルレベルでは法に拘束される点で rule of law であるが、共産党中央の権力の制約が企図されたわけではない点から rule by law であると説明している<sup>42</sup>。また、山口信治は、共産党が法によって幹部の行動を監視しつつ、統治を効率化し制度化することはある程度可能と指摘している<sup>43</sup>。さらに、チャン・タイス (Taisu Zhang) は、習政権は統治の「合法性」<sup>44</sup>を強化することで、共産党による統治の正統(当)性 (legitimacy)<sup>45</sup> 確保を企図しており、その試みは一定程度成功していると評価している<sup>46</sup>。以上のことから習近平指導部は、共産党と、これを掌握する習近平自身の意向を政策として遂行する手段として法に有用性を見出していると言えよう。

## (2) 外部からの脅威に対する対抗手段としての法の整備及び執行

習近平政権が法を重視する別の背景には、中国外部からの脅威に対する対抗手段の一つに位置付けていることが挙げられる。中国ではこうした目的も含む対外的な法的措置について、「涉外(日本語では「対外的」と訳出可能。以下では中国語表記を使用)法治」と呼称される。習近平国家主席は、2021年12月実施の第19期中央政治局第35回集団学習で、「国際的競争は、制度、規則、法律の争いを体現したものになりつつある。我々は、涉外法律及び法規体系の建設を強化しなければならず、涉外法執行や司法の効力を引き上げ、国家主権、安全、発展の利益を守らなければならない」とした上で、「対外領域の立法を強化し、反制裁、反干渉、『ロングアーム管轄』に反撃する法律や規則を更に十全なものにして、我が国の法律を域外適用する法体系の建設を推進しなければならない」との認識を示した<sup>47</sup>。この発言において、重要と考えられるポイントは、①国家間競争はルール形成をめぐる競争であると認識していること、②中国法規の域外適用を志向していることが挙げられる。また、陳一新国家安全部長

41 Ewan Smith, "The Rule of Law in Party Doctrines," *China Law and Society Review*, vol. 4, no. 1 (2019), p. 34.

42 角崎信也「なぜ『法治』か? :中国政治における第十八期四中全会の位相」『東亜』第598号(2015年8月)85頁。

43 山口信治「中国における国内政治・社会の変化と対外行動」加茂具樹編著『中国対外行動の源泉』(慶應義塾大学出版会、2017年)123頁。

44 ここで言う「合法性」とは、「法」が権力の行使を正当化していることであると思われる。実際、チャンは、「法とは指導者の意志を示したものである限りにおいて、中国共産党は法の系統的かつ厳格な強化に関心を持つ」と指摘している。Taisu Zhang, "Xi's Law-and Order Strategy: The CCP's Quest for a Fresh Source of Legitimacy," *Foreign Affairs* (February 2023), <https://www.foreignaffairs.com/china/xis-law-and-order-strategy>.

45 legitimacy は、「正統性」とも「正当性」とも訳されるが、中国政治の文脈に限っても論者により用法が多義的であること(渡辺直士「現代中国政治体制における正統性原理の再構成」『現代中国研究』第31号(2012年10月)72-74頁)を踏まえ、本稿では「正統(当)性」と記載する。

46 Zhang, "Xi's Law-and Order Strategy".

47 習近平「堅持走中国特色社会主義法治道路：更好推進中国特色社会主義法治体系建設」中華人民共和國中央人民政府、2022年2月15日、[www.gov.cn/xinwen/2022-02/15/content\\_5673681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/15/content_5673681.htm)。

も、2024年4月に『学習時報』に寄稿した論文の中で、国家安全を強化する手段の一つとして「法治」を挙げ、「法治による保障を完全なものにして敵との闘争のための『武器庫』を充実させる」としつつ、「涉外法治を整え、涉外法治活動の戦略配置を完全なものにして、涉外関係の法執行や司法の効果を強化し、法治の手段を用いて国家安全を守る能力のレベルを絶えず向上させる」ことを主張している<sup>48</sup>。

中国の公式文書では、涉外法治の文言は2014年10月に開催された第18期四中全会のコミュニケから登場する。同コミュニケでは、「涉外法律（当時は法律と表現）活動を強化し、法という手段を運用して我が国の主権、安全、発展の利益を守る」などと、法を国家への脅威に対処するという観点からも言及されていた<sup>49</sup>。

習近平を含む中国高官の言動や公式文書からは、法を外国に対抗するための「武器」として活用することに加え、国益擁護や国際ルールの形成において中国が主導権を握ることを念頭に、涉外法治の強化を志向していることが看取される。この点について土屋貴裕は、中国指導部は、対外的な問題も含め全ての問題を国内問題として捉え直し、それらへの外国の干渉や制裁に対抗すべく、中国の国内法を整備しつつ、既存の国際法秩序の改変を図ろうとしているとの見方を示している<sup>50</sup>。

また、ケイス・ハンド（Keith J. Hand）は、習政権による外国への対抗を企図した法整備や運用について、表3のとおり4類型に分けて整理している<sup>51</sup>。なおハンドは、中国が外国の制裁に対抗する法整備を進める際、域外適用が可能な米国の法規を参考にしていると指摘している<sup>52</sup>。

48 陳一新「深入學習貫徹總體國家安全觀、堅定不移地維護國家安全」『學習時報』2024年4月29日。

49 「中国共産党第十八届中央委员会第四次全体会議公報」中華人民共和國中央人民政府、2014年10月23日、[https://www.gov.cn/xinwen/2014-10/23/content\\_2769791.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2014-10/23/content_2769791.htm)。

50 土屋貴裕「中国のエコノミック・ステイトクラフトと法制度：習近平政権による『涉外法律闘争』」土屋貴裕、西脇修編著『新時代の相互主義：地殻変動する国際秩序と対抗措置』（文眞堂、2023年）90頁。

51 Keith J. Hand, *Waging External Struggle Through Law: China's Evolving Legal Strategies and Pelosi's Taiwan Visit* (San Diego: UC San Diego School of Global Policy and Strategy, 21st Century China Center, October 2022), pp. 5–6.

52 *Ibid.*, p. 5.

**表3 習近平政権による対外対抗の法規整備と法運用の類型**

法規及び法執行の性質	該当する主な法規及び中国当局の行動（括弧内の年は法規の制定又は改正年）
外国による制裁への対抗を企図した法整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外商投資安全審査弁法（2020年制定）</li> <li>・輸出管理法（2020年制定）</li> <li>・信頼できないエンティティ（2020年制定）</li> <li>・反外国制裁法（2021年制定）</li> </ul>
域外適用が可能な法整備の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・香港国家安全維持法（2020年制定）</li> </ul>
海洋や領土に関する中国の主張を下支えする立法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・海警法（2021年制定）</li> <li>・陸上境界法（2021年制定）</li> <li>・海上交通安全法（2021年改正）</li> </ul>
対外的問題をめぐる法執行機関や司法機関の強硬な法の運用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人民法院（裁判所）による、外国企業が中国企業を被告として、知的財産権をめぐる訴訟を提起することの禁止命令の発出。従わない外国企業には罰金を科す旨表明。</li> <li>・法執行機関による、中国と外交上の問題を抱える国の国民の拘束や協力の強要。</li> </ul>

（出所） Hand, *Waging External Struggle Through Law*, pp. 5-6 の記載内容に基づき筆者作成。

中国法規の域外適用は、外国からの「制裁」や「干渉」に対抗するという体裁を採りつつ、実際には、法によって中国の主権の管轄外である外部の個人や団体に対して中国の論理の受け入れを強要する攻勢的な取組と言える。後述のとおり、中国は台湾政策においても、かかる法の運用によって敵対者を制裁したり、各種台湾政策の効果を増幅させたりしている。

#### 4. 法的アプローチの機能

上記のとおり、習近平指導部は法について、習近平の意向を政策として円滑に遂行する手段として、また、敵対者に対抗する「武器」として重視している。この点を踏まえると、中国的な法運用の認識は、集権的に「統一」推進を志向し、「台湾独立分子」等の敵対者に強硬姿勢で臨む習近平政権の台湾政策と親和的と言える。本節では法的アプローチの機能について、①他の台湾政策の円滑な遂行に向けた制度化及び政策の正当化、②中国法規の適用を通じた台湾への主権の拡張と米国等第三国への制裁、③国内向けのアピールという観点で分析する。

### (1) 他の台湾政策の円滑な遂行に向けた制度化及び政策の正当化

台湾政策は、経済、軍事、外交など様々な分野をまたぐ政策である。これらの政策に習近平の意向を反映させて円滑に遂行できるようにすること、すなわち制度化することを意図して、法的アプローチが用いられる面がある。裏を返せば、習近平政権は、過去の台湾関連部門の政策執行は中央の意向を十分に汲んだものではなかったと認識しており<sup>53</sup>、これを是正するべく法を重視しているとも考えられる。これに関連して松田康博は、習政権の反腐敗闘争の文脈で、台湾への優遇措置が否定的な扱いを受けたことを指摘している<sup>54</sup>。

他の台湾政策を制度化するために法が整備されている例として、中台間の経済社会の一体化推進を目的<sup>55</sup>とした「融合発展」が挙げられる。先行研究が示すとおり、習政権は「統一」推進の一環として、融合発展を重視している。融合発展は、中国の社会経済制度に台湾市民が適応するよう促す面もあり<sup>56</sup>、その意味で台湾市民の「中国化」も視野に入れた政策と言えよう。福建省委校の鄭継湯は、習政権の融合発展に関連した立法の特徴点として、①経済権益のみならず社会権益の保護も強化されていること、②権益保護を受ける対象の台湾市民の身分が拡大したこと、③中央レベルでの法の制定と改正が増加したことを指摘している<sup>57</sup>。鄭の指摘からは、中国当局が法整備を通じ、融合発展において遂行されるべき政策の明確化を進めていることがうかがわれる。

また、2020年12月に共産党中央が発出した統一戦線工作条例も、台湾政策を法によって制度化させる事例として挙げることができる<sup>58</sup>。同条例は、台湾問題を含む統一戦線工作の範囲、目標及び具体的措置を明確に規定しており、統一戦線工作に対する法的な保障が強化されている<sup>59</sup>。すなわち、中国が統一戦線工作の手段を一層有効に運用することが可能になるとみられる<sup>60</sup>。

53 胡錦濤政権期の対台湾優遇措置に関連して、中国当局が、代理人として利用していた台湾のビジネス関係者をコントロールできず、結果として「統一」に有利な環境形成に失敗したと指摘する研究として、川上桃子『「惠台政策」のポリティカル・エコノミー』川上桃子、松本はる香編著『中台関係のダイナミズムと台湾：馬英九政権期の展開』（アジア経済研究所、2019年）；松本充豊「習近平政権と『惠台政策』」『問題と研究』第48巻第2号（2019年6月）を参照。

54 松田『中国と台湾』157頁。

55 松本充豊「中国の『融合発展』戦略と垣間見えるその実情」『交流』第1008号（2025年3月）1頁。

56 例えば、共産党中央と国務院が2023年9月に発出した「福建省が海峡兩岸融合発展の新しい道を模索し、兩岸融合発展のモデル区の建設することへの支持に関する意見」は、台湾市民が福建省における就業や各種サービスの享受が可能な制度の整備をうたうとともに、末端レベルの司法業務に従事することを奨励している。「中共中央国務院関于支持福建探索海峡兩岸融合発展新路建設兩岸融合發展示範区的意見」中華人民共和國中央人民政府、2023年9月12日、[https://www.gov.cn/zhengce/202309/content\\_6903509.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202309/content_6903509.htm)。

57 鄭継湯「深化兩岸融合發展的法治保障研究」『台湾研究』（2023年第1期）74-75頁。

58 「中共中央印發<<中国共産党統一戦線工作条例>>」中華人民共和國中央人民政府、2021年1月5日、[https://www.gov.cn/zhengce/2021-01/05/content\\_5577289.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-01/05/content_5577289.htm)。

59 羅駿慈、紀澄鈺「中共推動<<統戰条例>>对我國安全及兩岸關係之影響」『海軍學術双月刊』第59卷第1期（2025年2月）96頁。

60 同上、106頁。

さらに、法的アプローチは他の政策を法的に正当化し、その効果を増幅させる効果も有していると考えられる。この点について、マイケル・ウエスト (Michael J. West) とアウレリオ・インシサ (Aurelio Insisa) は、中国が法律戦 (lawfare) を台湾関連のハイブリッドな戦略 (hybrid strategy) の中心に位置付けていると指摘した上で、台湾に統一を強制させるべく、法的手段に軍事的威嚇や経済的強制など他の手段を組み合わせた措置を採っていると分析している<sup>61</sup>。

他の手段を法的に正当化しこれを補完している例としては、国連決議 2758 が挙げられる。中国は、台湾政策白書「台湾問題と新時代の中国の統一事業」において、国連決議 2758 は「一つの中国」原則を国際法の面からその正統 (当) 性を担保した決議であると強調しており<sup>62</sup>、最近も、2025年5月に採択された第3回中国-太平洋島嶼国外相会合 (中国のほか太平洋島嶼国 10 か国が参加) の共同声明において、「各国は、国連決議 2758 の権威性を強調した」との文言が盛り込まれた<sup>63</sup>。さらに中国外交部は2025年9月、国連決議 2758 に関するポジション・ペーパーを発行し、「同決議は台湾とは関係ない」などの、中国の同決議をめぐる主張に否定的な見解に反論した<sup>64</sup>。中国は国際社会に対し、国連決議 2758 の正統 (当) 性を宣伝することで、台湾をめぐる自国の主張や政策を認めさせることを企図しているものと考えられる。

## (2) 中国法規の適用を通じた台湾への主権の拡張と米国等第三国への制裁

中国の台湾問題をめぐる姿勢の原則的立場は、反国家分裂法第3条が規定するとおり、「内政問題」であり、「外国勢力の介入を受けない」というものである。中国は台湾問題を「内政問題」として処理するため、中国法規が台湾に適用される状況、すなわち、中国の主権が台湾に及ぶ状況を作り出すことを企図していると考えられる。さらに、台湾を支援する外国にも制裁を伴う中国法規を適用していくことが想定される。そうした取組の例として、①台湾及び第三国の個人や団体への制裁規定の整備と執行、②海上法執行機関による台湾近海での法執行推進の二つが挙げられる。

①は、「台湾独立」や「外国勢力の干渉」を処罰する根拠の整備や運用である。中国はかねてより、台湾の蕭美琴副総統などを「頑固な台湾独立分子」として刑事罰の対象に指定してきた。そうした中、中国の司法及び治安部門は2024年6月、どのよ

61 Michael J. West and Aurelio Insisa, "Reunifying Taiwan with China through Cross-Strait Lawfare," *The China Quarterly*, no. 257 (May 2023), p. 2.

62 国台弁、新聞弁公室「台湾問題と新時代中国統一事業」。

63 「第三次中国-太平洋島嶼国外長会聯合声明」中国外交部ウェブサイト、2025年5月28日、[https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202505/t20250528\\_11635591.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202505/t20250528_11635591.shtml)。

64 「中方關於聯大第2758号決議的立場文件」中国外交部ウェブサイト、2025年9月30日、[https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202509/t20250930\\_11721834.shtml](https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202509/t20250930_11721834.shtml)。

うな行為が「台湾独立」として処罰の対象になり得るかのガイドラインを連名で発表した。同ガイドラインは、反国家分裂法、刑法、刑事訴訟法等を根拠法規とした上で、「台湾独立」として処罰対象になり得る行為として、台湾の地位を変更する法的措置の実施、国際機関への台湾の参加推進や外国との軍事協力、台湾が中国の一部であるという事実の歪曲や恣意的な改変等、広範囲に列挙しており、最高刑は死刑とされる<sup>65</sup>。さらに、重慶市の公安局は2025年10月、既に「頑固な台湾独立分子」に指定されている沈伯洋・民進党立法委員を「国家分裂の罪」に關与した疑いで捜査すると表明した<sup>66</sup>。

また、同ガイドラインは、「台湾独立」を行う行為主体の国籍や、処罰の対象となる事案の発生した場所に関する明確な規定が存在しない。そのため、中国大陆と台湾のみならず、いかなる国の国籍を有している者も、あるいは「台湾独立」の行為がどこで行われていた場合でも、処罰の対象となり得る<sup>67</sup>。このほか、台湾に親和的な米国の政治家や武器売却に關与した米国企業が、反外国制裁法等に基づき中国国内の資産凍結などの処分を受けている<sup>68</sup>。

こうした制裁は、中国が考える「台湾独立分子」を主なターゲットとしており、「独立」の抑止を狙ったようにもみえる。しかし、「台湾独立分子」を「犯罪者」として扱うような法の運用は反国家分裂法制定時には行われず、習近平政権下で観察される現象である。また、台湾では2016年以降民進党の執政が続いているが、陳水扁政権期のような「独立」を明確に志向する動きは示していない。以上を踏まえると、習政権が敵対者への法的制裁を強調するのは、「独立」抑止の体裁を取りながら、台湾及びその市民を中国法規のコントロール下に置くとともに、台湾を支援する第三国の動きにも国内法に基づき対応するとする、「統一」推進のための法の運用であると評価できる。

②は、中国海警局（以下、「海警」）の台湾周辺での活動である。海警は、2024年2月に台湾が実効支配する金門島海域で発生した事故を契機に、臨検等の法執行を実施したほか、その後も人民解放軍による台湾周辺での大規模な軍事演習に海警も参加するなど、その存在感を増している。海警が台湾海峡での活動を活発化させている背景には、海警の制度改革を通じて軍との連携体制が整ってきたことや、2021年の海警法の制定により、その活動に法的根拠が付与されたことが挙げられる<sup>69</sup>。

65 「最高人民法院 最高人民檢察院 公安部 国家安全部 司法部共同印發 << 關於依法懲治“台獨”頑固分子分裂國家、煽動分裂國家犯罪的共同意見 >> 的通知」新華社、2024年6月21日、<http://www.news.cn/tw/20240621/7e14dff6f5554a7bafb7a388228b9e82/c.html>。

66 中央社、2025年10月28日、<https://www.cna.com.tw/news/acn/202510280065.aspx>。

67 Clarke, “China’s Anti-Secession Law,” p. 14.

68 後藤「中国の対台湾政策の展望」3頁。

69 後藤洋平「中国海警局と台湾海巡署：兩岸海上法執行機関の実態」『世界の艦船』第1030号（2024年10月）142-145頁。

海警の活動については、中国の有識者には「大陸（中国）が兩岸関係の主導権と主動権を握っていることを示すもの」<sup>70</sup>（中央民族大学の田飛龍）、「海警の金門島周辺におけるパトロールは、『ガバナンスを実際に実行して漸進的に統一を進めるモデル』の典型」<sup>71</sup>（亜太総合研究院の鍾琴）などと評価する向きもあり、中国は法執行の制度化という観点から今後も海警を活用していこう。

このように、台湾への法執行の積み上げを通じ、中国の主権が台湾に及んでいるという認識を作り出すことは、台湾への武力行使を決断した場合にも中国に有利に作用するだろう。なぜなら、そうした認識が国際社会で広く共有された場合、国際社会が台湾問題に介入する余地を低減するのが可能となるためである。

### (3) 中国国内向けのアピール

法的アプローチは、「統一が進んでいる」との国内向けの宣伝にもなり得る<sup>72</sup>。チャンは、法的アプローチの国内向けの効果に関連して、非民主的な社会ほど「合法的」であれば、国家の行為を是認する傾向があると指摘している<sup>73</sup>。また、各種資源を台湾政策、特に武力行使に投入する上で、自国民にその正統（当）性を信じ込ませ、動員がスムーズになるという観点から、法的アプローチは有効に作用するとみられる。なぜなら中国当局は、国内の情報環境をコントロールしており、当局の主張の国民に浸透させることは他国に比べて容易だからである<sup>74</sup>。

## おわりに

本稿の内容は、以下のとおり総括できる。習近平政権は、「統一」推進に熱心であり、胡錦濤政権が制定した反国家分裂法についても、「統一」促進を一層志向した解釈をしている。また、その台湾政策の特徴として、習近平国家主席個人の台湾認識や中国の国力増大を背景に「統一」を一方向的に推進する傾向や、その障害となる「台湾独立分子」や米国等への強硬姿勢などが挙げられる。こうした中、習近平指導部は法を習近平の意向を円滑に政策化する手段及び敵対者に対抗するための「武器」として有用とみている。以上を踏まえれば、中国が認識する法運用の在り方は、習政権の台湾政

70 田飛龍「反“独”促統涉台涉外法律闘争動態、制度与前景」『統一戦線学研究』（2024年第4期）88頁。

71 中央社、2025年5月11日、<https://www.cna.com.tw/news/acn/202505110124.aspx>。

72 後藤「中国の対台湾政策の展望」5頁。

73 Zhang, “Xi’s Law-and Order Strategy”。

74 Goldenziel, “Law as a Battlefield,” p. 1101.

策とも親和性がある。加えて、中国のような権威主義国家では、指導部の都合で一方向的に法の制定や運用ができるため<sup>75</sup>、法的アプローチの推進を容易にする面もある。

法的アプローチは、「統一」の促進を図るべく、他のアプローチを円滑に遂行するための制度形成のために用いられている。また、中国の台湾政策に否定的な勢力を制裁するための法の整備や運用を進めつつ、法執行機関である海警も活用して中国の主権を台湾に及ぼすことを企図している。さらに、法に基づく台湾政策の推進は、中国市民に自国の政策の正統（当）性を示すことで、国内動員を円滑にする側面もある。

他方、法的アプローチには、各種台湾政策、特に台湾の取り込み工作と「台湾独立分子」を処罰する政策との間に矛盾が生じる側面がある<sup>76</sup>。例えば、中国が融合発展の法制度を整備し、台湾市民の中国来訪を奨励しても、広範な行為が「台湾独立」として処罰対象になり得るガイドラインが発出されては、台湾市民は訪中を躊躇するだろう。習政権が政策遂行の円滑化の観点から法を重視しているにも関わらず、政策同士の矛盾が生じるメカニズムについては、台湾政策も含め一層研究されるべき課題である<sup>77</sup>。

加えて、法的アプローチをめぐり、中国と米国等西側諸国との間で、当該アプローチの根拠となる法の正統（当）性に係る対立が激化したり、双方が法的制裁を強めたりする可能性もある。実際、米国の事実上の在台湾代表機関である米国在台湾協会（AIT）は2025年9月、中国がカイロ宣言やポツダム宣言等を歪曲し、台湾をめぐる虚偽のナラティブを流布していると批判した<sup>78</sup>。また、台湾問題に限らないが、米中双方が対外的制裁を伴う立法を推進する状況を「規制の軍拡競争（regulatory arms race）」と形容する向きもある<sup>79</sup>。台湾問題に係る法的主張をめぐり、中国と米国等の間

75 李「法律戦的作用」26頁；後藤「中国の対台湾政策の展望」4頁。

76 松田康博「頼清徳政権の成立と中台関係の変遷」『国際安全保障』第52巻第4号（2025年3月）16頁。

77 中国の対外政策に関連して、改革開放以降の中国では、多元化した中国国内の各アクターが対外政策に影響を与えているとする研究として、David M. Lampton, “China’s Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing and Does It Matter?” in *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, ed. David M. Lampton (Stanford: Stanford University Press, 2001); 青山瑠妙『現代中国の外交』（慶應義塾大学出版会、2007年）；リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス（辻康吾訳、岡部達味監修）『中国の新しい対外政策：誰がどのように決定しているのか』（岩波書店、2011年）等を参照。他方、集権化を進める習政権の対外政策の分析にこうした枠組の適用は不適切としつつ、中央が各アクターに一定の裁量を委ねていると指摘した研究として、Monique Taylor and Jeremy Garlick, “Flexible’ versus ‘Fragmented’ Authoritarianism: Evidence from Chinese Foreign Policy during the Xi Jinping Era,” *Australian Journal of International Affairs*, vol.79, no.2 (December 2024) を参照。

78 中央社、2025年9月13日、<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202509130084.aspx>。

79 Jeannette Chu, *The New Arms Race: Sanctions, Export Control Policy, and China* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, March 2022), <https://www.csis.org/analysis/new-arms-race-sanctions-export-control-policy-and-china>; Hand, *Waging External Struggle Through Law*, p. 5.

【付記】 本稿執筆に際し、匿名の査読者2人から詳細な助言を賜った。記して御礼申し上げます。

でいかなる対立や対抗措置の応酬が生じていくかについては、今後も注目されるだろう。

(防衛研究所)