

中台緊張下における台湾をめぐる 人的移動

—中台双方の政策対応を中心に—

駒見 一 善

(立命館大学国際教育推進機構准教授)

【要約】

2016 年、蔡英文政権の誕生は、中台間の人的移動にも影響を与えている。中台関係の緊張から中国からの訪台者数は、2015 年の 414.4 万人から 2017 年 269.6 万人に、2 年余りの間に 2015 年比で約 145 万人、約 35% も減少している。中台を中心に台湾をめぐる人的移動をみると、中国からの様々な圧力が強まる中でも、多様な様相を呈している。中国沿岸部の金門島への中国人観光客は増加しており、学位取得目的の中国人留学生は拡大傾向にある。また、台湾から中国の大学への進学も 2017 年以降拡大している。中国は、台湾の若年層に対する働きかけを強化し、台湾若年層の中国への留学、就職を促す政策を実施し、蔡英文政権に揺さぶりをかけている。一方、蔡英文政権が打ち出した「新南向政策」の観光、留学における効果も表れ、中国人渡航者減少の穴を埋める形になっている。台湾をめぐる人的移動は、中国と台湾双方が打ち出すそれぞれの政策がしのぎを削っており、中台の駆け引きの現場はますます熱を帯びている。

キーワード：中台関係、人的移動、「恵台 31 項目」、新南向政策

一 はじめに

2016年5月、台湾で蔡英文・民進党政権が発足した。前政権の馬英九・国民党政権とは異なり、「92年コンセンサス」と呼ばれる中国と台湾が「一つの中国」に属するとの立場を明確に受け入れない蔡英文政権に対して¹、中国は様々な圧力をかけている。

台湾と国交を持つ国々への中国の外交攻勢は激しく、2016年発足時の22か国から2018年10月現在は17か国に減少している²。また、台中市で2019年8月から開催予定だった国際スポーツ大会「東アジアユースゲームズ」が中国からの圧力により中止に追い込まれ³、さらに世界の航空会社44社に対して台湾を中国の一部として表記することを中国が徹底するなど⁴、中国は台湾の国際空間への圧力を強めている。

蔡英文政権の誕生は、中台間の人的移動にも影響を与えた。馬英九政権下で拡大した中国からの訪台者は、中台関係の緊張と現政権に圧力を加える中国政府の姿勢から大きく減少している。

しかし、中台間を中心に台湾をめぐる人的移動をみると、中国からの様々な圧力が強まる中でも、一部地域への中国人観光客は増加

¹ 1992年、第一回「兩岸協議」シンガポール会議を前に、中台が直接接触に先立つ香港会談で達成されたとされる共通認識。一つの中国の「中国」について、台湾側は中国台湾双方がそれぞれ中国について表現し、中国側は「中華人民共和国」、台湾側は「中華民国」「一つの中国」の概念を共有したとされる。民進党はコンセンサス自身の存在に懐疑的な立場をとっている。

² 蔡英文政権発足後、2016年12月サントメ・プリンシペ、2017年6月パナマ、2018年5月ドミニカ共和国、2018年5月ブルキナファソ、2018年8月エルサドバドルが相次いで台湾との断交と中国との国交関係を樹立している。

³ 「東亞青運主辦權遭取消 府院譴責中國手段粗暴」『中央通訊社』2018年7月24日、<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807245002.aspx>。

⁴ 「『台湾』表記見直し、全航空会社応じる」『朝日新聞』2018年7月27日、13面。

し、留学目的によって中国人留学生数は拡大している。さらに、中国側からは、台湾の若年層に対する働きかけも活発になっており、台湾若年層の中国への留学、就職を促す政策を実施し、蔡英文政権に揺さぶりをかけている。

蔡英文政権では、中国からの観光客が大きく数を減らす一方で、台湾への海外観光客や海外留学生数は拡大している。蔡英文政権で打ち出された「新南向政策」は、インバウンドの観光、留学において成果が表れ始めている。

従来台湾をめぐる人的移動の研究は、ベトナム、インドネシア等東南アジアからの出稼ぎ労働者の移動や台湾人の中国渡航、台商（台湾ビジネスマン）の往来、中国から台湾への配偶者、不法就労、馬英九政権以降の中国人観光や就学（留学）を対象としてきた。現在、中台関係の緊張の中で台湾をめぐる人的移動にも変化をもたらしており、より複雑な様相を呈している。

本稿では、台湾の政権交代による中台関係の変化を踏まえ、中国の台湾住民に対する新たな施策と台湾側の「新南向政策」に注目し、中台がそれぞれ打ち出した人的移動に関する政策が中台間及び台湾をめぐる人的移動に与えた影響について考察する。

二 中台関係の変化と人的移動

1 中台経済関係の深化と中台の人的移動の拡大

中台間における人的移動は、蒋経国政権の晩年から中台関係や中台間交渉における主要課題となってきた。

当時、中台の対立の中で親族離散が長期化し、徴用等で故郷を離れ軍人軍属として台湾へ渡った外省人も高齢化し、大陸帰郷解禁を

求める社会運動が生まれていた⁵。1987 年 11 月、台湾当局は、中国への親族訪問開放を決定し、台湾の動きに中国も呼応し、台湾同胞を対象に出入国関連法規を制定し、1988 年 1 月親族訪問が実施された。

蔣経国總統の死後、政権を担った李登輝總統の下で、香港、マカオ、第三国を経由した中国への投資が大きく拡大し、台商の往来、長期滞在者も増加し、台湾から中国への渡航者は 1990 年に 94.8 万人、1992 年の鄧小平氏の南巡講話以降の同年は、131.8 万人、1997 年には 211.8 万人、2000 年に 310.9 万人に拡大した⁶。

李登輝政権で進んだ台湾から中国への人的移動の拡大は、2000 年以降の陳水扁政権でも変わることはなかった。陳水扁政権時代は政治的に中台が激しく対立していたものの、中台の経済関係が大きく進展した時代でもあった。台湾企業はグローバリズムの進む中、言語や商習慣を共有し、労働力や輸送コストの安価な中国での資材調達、生産を進めていた。2005 年以降、台湾から中国へ年間 400 万人超の人々が訪問し、100～200 万とも言われる台湾人が中国各地に滞在している。

「台湾から中国へ」の親族訪問、旅行、投資、ビジネス等人的移動は 80 年代末から拡大してきたが、「中国から台湾へ」の人的移動は厳しく管理されてきた。

戒厳令解除以降、台湾では中国福建省等沿海地域からの密航、非合法移民労働者が拡大し、台湾での女性の非婚化、晩婚化に伴って、兵士軍属、農村では、配偶者不足が深刻になり、中国からの花

⁵ 若林正文『台湾の政治』（東京大学出版会、2008 年）、126 ページ。

⁶ 「自開放來至 99 年 12 月兩岸交流統計圖」大陸委員會、2010 年 12 月、http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_lp/0a/9912/5.pdf。

嫁の台湾渡航が顕著になった。2009 年段階で中国から台湾への中国人花嫁は約 30 万人規模となった⁷。

陳水扁政権下でも、中国から台湾への観光、訪問者の拡大が模索された。2001 年 12 月、内政部は「大陸地区人民來台從事觀光活動許可弁法」を發布し、法的に中国から台湾への観光について規定した。同法では、中国人観光客を身分と台湾へのルートで三分した。中国住民が直接、或いは香港マカオを経由して台湾へ入る観光客を「第一類」、国外への旅行、或いはビジネス視察で台湾を訪問する観光客を「第二類」、中国大陆以外に長期滞在している中国人の台湾への観光客を「第三類」と規定した⁸。

2002 年 1 月、同法に基づき「第三類」に当たる中国人の台湾観光を試験的に開放、5 月に「第二類」のビジネス視察を目的とした訪問を開放した。2004 年 12 月、「第一類」観光客について、福建省住民に限り、小三通を利用した金門島への観光を開放し、中国人観光客の往来は 2005 年には 50000 人を超え、2006 年には約 98500 人規模に拡大した。2007 年 4 月、福建省住民の金門、馬祖經由による澎湖島への観光を開放する等模索が続けられた⁹。「福建省住民」、「離島への訪問」に限定されていた「第一類」に属する中国人観光客の拡大は、兩岸の政治的対立から中国側からの積極的な対応は得られず、交流拡大に制限をかける動きが採られた¹⁰。

⁷ 野嶋剛「巨竜の影中国建国 60 年 :2」台湾「中国人妻への差別に歯止め」『朝日新聞』2009 年 10 月 17 日、9 面。

⁸ 内政部「大陸地區人民來台從事觀光活動許可弁法」交通部觀光局、<http://admin.taiwan.net.tw/law/File/200112/901210.doc>。

⁹ 同政策には、兩岸交流以上に離島建設の色彩が強かった。石原忠浩「もう一つの兩岸交流『小三通』の回顧と展望」『問題と研究』第 39 巻 1 号（2010 年 3 月）、88～89 ページ。

¹⁰ 范世平「開放『第一類』陸客來臺旅遊 1 周年對兩岸關係影響之研究」『中共研究』

2 全面的な中台双方向の人的移動の拡大

2008 年、中国との関係改善を公約にかかげた馬英九・国民党政権が発足した。

馬英九政権では、陳水扁政権で高まった中台の緊張関係を緩和し、李登輝政権から 9 年にわたって中断していた中台の公式協議である海峡交流基金会（台湾）と海峡兩岸關係協會（中国）との「兩岸協議」の再開を通じて、中台の活発な経済交流の現状を認め、ECFA（兩岸經濟協力枠組協定）をはじめとする中台の経済貿易交流の推進政策を実施した。

中国側も同政策に呼応し、就任早々の 2008 年 6 月には「兩岸協議」を再開し、中台双方は、中国人観光客の台湾観光を一日当たり 3000 人、10 日間までの団体観光客の開放に合意した¹¹。その後、段階的な制限緩和を経て、中国人台湾訪問者数は、陳水扁政権の 2007 年 27.9 万人から 2015 年には 414.4 万人に拡大した¹²。

馬英九政権では、観光だけでなく、中国人学生の台湾留学についても開放が進んだ。中国から台湾への留学については、すでに李登輝政権の後半から「4 か月以内の短期研修」に限って開放されており、中台の大学間で交換留学が実施されていた。2010 年 11 月段階で、台湾の大学 153 校と中国の大学 617 校の間で 2271 項目の兩岸間の各種学術交流協力協定が結ばれていた¹³。2008 年 10 月、馬英九

43 卷 10 期（2009 年 10 月）、頁 96。

¹¹ 「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」大陸委員會編『台灣地區與大陸地區人民關係條例暨施行細則』大陸委員會、2010 年。

¹² 台湾經濟研究院編『兩岸經濟統計月報』大陸委員會、第 306 期（2018 年 10 月）、頁 46、https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=4BF9897ABB7C0279。

¹³ 2010 年兩岸大学校長フォーラムにおける趙建民・大陸委員会副主任委員発言。「發展國際觀兩岸大學校長表達共識」『中國時報』2010 年 11 月 6 日、A22 版。

政権では研修期間を最大 1 年間（1000 人を限度、半年までの研修は人数制限なし）に延長した¹⁴。これにより、中台間の大学間交流協定は増加し、台湾で学ぶ中国人学生も大幅に拡大した。研修目的の中国人留学生は、2008 年 2888 人から¹⁵、2015 年 34138 人に拡大した¹⁶。

2010 年 8 月、「兩岸人民關係法」、「大学法」、「專科學校法」等いわゆる「陸生三法」と呼ばれる中国学生の台湾就学関連法規の修正案が立法院を通過した。教育部では、「大陸地区人民來台就讀專科以上學校弁法」を作成し、2010 年 12 月、行政院の批准を受け、2011 年 9 月から台湾で学位取得を目指す中国人学生の受け入れが開始された。

同受け入れでは、国公立大学への進学は大学院生（修士課程、博士課程）に限定され、私立大学は学部生を含む全ての学生の受け入れができる。学部生は、一般の高校卒業生が進学できる。大学院生については優秀学生の確保の目的から、中国「985」プロジェクトに選ばれた大学から¹⁷、国防関係の大学を除き、芸術、体育等分野の大学を加えた 41 校の大学学士号を承認し、受け入れができる¹⁸。

¹⁴ 「促進兩岸文教交流，放寬陸生來臺研修及大學赴大陸辦理推廣教育」教育部、2008 年 10 月 21 日、http://www.edu.tw/print.aspx?table_name=news&table_sn=2141。

¹⁵ 「教育部針對大陸學生來台研修之政策立場」教育部、2010 年 4 月 2 日、http://www.edu.tw/mainland/news.aspx?news_sn=3297&pages=0&site_content_sn=8337&keyword=%b1%d0%a8%7c%b3%a1%b0w%b9%ef%a4j%b3%b0%be%7a5%cd。

¹⁶ 教育部『中華民國 107 年版教育統計 2018』2018 年 5 月、頁 82。

¹⁷ 1998 年 5 月、中国教育部が研究レベル等の向上のため集中投資を行う事を決定した大学。

¹⁸ 「行政院核定『大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法』案，首批陸生將於今年 9 月來臺」教育部、2011 年 1 月 4 日、[http://www.edu.tw/files/news/EDU02/\(附件\)1000104-1](http://www.edu.tw/files/news/EDU02/(附件)1000104-1)；「大陸高等學校認可名冊」教育部、2011 年 1 月 10 日、<http://www.edu.tw/files/bulletin/ED1106/1000110>。

また、台湾の国家利益と教育資源を確保するため、専攻については、国防、国家機密、ハイテク、医学分野の受け入れを行わない。中国人学生には、政府資金からの奨学金は提供されず、就学期間中のアルバイト、卒業後の台湾での就職、台湾公務員試験への参加等は認めていないほか、卒業後1ヶ月以内に台湾を離れることが条件に加えられた。中国人学生に対する健康保険加入については、「人道上的見地」と「税負担をしていない中国人学生の加入は台湾の保険制度への負担を増加させる」の間で議論があり、6か月以上滞在する学生に、政府からの補助をしない形で華僑学生等と同様の全額自費による負担での保険加入等の道を模索し¹⁹、現在、月額1249元の負担での加入が可能となっている。

三 中台関係の冷却化と中台人的移動

1 蔡英文政権の発足と中国からの圧力

2016年1月の台湾総統選挙は、2008年からの国民党政権下で進められた中台融和政策の是非が選挙の争点のひとつとなった。選挙では、中国との関係に一定の距離を保つべきとの立場の蔡英文・候補が朱立倫・国民党候補を破り当選した。

「台湾独立」を党是に掲げる民進党候補ではあるものの、蔡英文候補は、政権運営にあたって台湾人の大多数が中国と台湾の「統一独立」について「現状維持」を求めていることを踏まえ、「現状維持」を前提とする中台関係の安定と内政面の住宅問題や所得分配等民生問題解決に臨む姿勢を示した。特に2016年5月20日、蔡英

¹⁹ 「陸生納入健保」大陸委員會、2017年6月19日、<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=B2C9ACBE62E87999>。

文総統は総統就任演説でも²⁰、中台関係について「兩岸は一つの中国」との認識を示すとされる「92年コンセンサス」について、直接的な言及は避けるものの「歴史的事実を尊重する」と述べ²¹、中台の対立を避け、中国側に一定の配慮を示す形となった。

中国側は、蔡英文総統の就任演説において「92年コンセンサス」について直接言及がなく、明確な回答を避けた「書き終えていない未完成の答案」として、中台関係、中台交渉の基礎が崩れたとの立場から、台湾に対して様々な圧力をかけている²²。

蔡英文政権に対する中国の圧力としては、台湾と外交関係を持つ国交国の切り崩しがあげられる。前政権においては国際社会での中台の国交国をめぐる争いは、馬英九政権の「外交休兵（休戦）」の提案を中国側も事実上受け入れる形で、中国側による台湾の国交国の切り崩しは停止し、政権発足時ほぼ同じ22か国で推移した²³。蔡英文政権発足後、2年半余りで台湾と外交関係を持つ国は、2018年10月現在17か国まで減少している。

また、中台間の公式協議である「兩岸協議」は停止し、再開の目

²⁰ 「中華民國第14任總統蔡英文女士就職演説」總統府、2016年5月20日、<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444>。

²¹ 2016年総統就任式演説で蔡英文総統は、「92年コンセンサス」について直接の言及を避けながら「1992年に兩岸の两会（海峡交流基金会と海峡兩岸關係協会）が相互理解と求同存異（小異を残して大同につく）の政治的姿勢で、意思疎通の話し合いを行い、若干の共通の認知と理解が得られた。私はこの歴史的事実を尊重する」と言及した。

²² 「中共中央台辦、國務院台辦負責人就當前兩岸關係發表談」國務院台灣事務辦公室、2016年5月20日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201605/t20160520_11463128.htm。

²³ 当初台湾の国交国は、馬英九政権発足時の24か国で推移していたが、2013年11月、中国との国交樹立を伴わず一方的に台湾との断交をガンビア共和国が宣言した。

途はたっていない。

馬英九前政権における兩岸交流の象徴的な存在であった中国人観光客等中国人訪台者数は、2015 年 414.4 万人から 2016 年には 347.3 万人（前年比 16.2%減）、2017 年では 269.6 万人（同 22.4%減）と激減した²⁴。増加基調で推移していた中国人の来台者数は²⁵、月間ベースでみると、蔡英文総統の任期が始まる 2016 年 5 月から前年比で減少に転じ、蔡英文政権の 2 年で 2015 年に比べ、約 145 万人、約 35%減少している²⁶。

中国人学生の台湾留学も、観光客同様、2015 学年度（8 月～翌年 7 月）41951 人、2016 学年度 41981 人と微増で推移したものの、2017 学年度 35304 人と大きく減少している。2015 学年度、台湾への留学生 111340 人に占める中国人学生の割合は約 38%だったが、2017 学年度 117970 人のうち約 30%に低下している²⁷。

²⁴ 台湾経済研究院編『兩岸經濟統計月報』大陸委員會、第 304 期（2018 年 8 月）、頁 44、https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=4BF9897ABB7C0279。

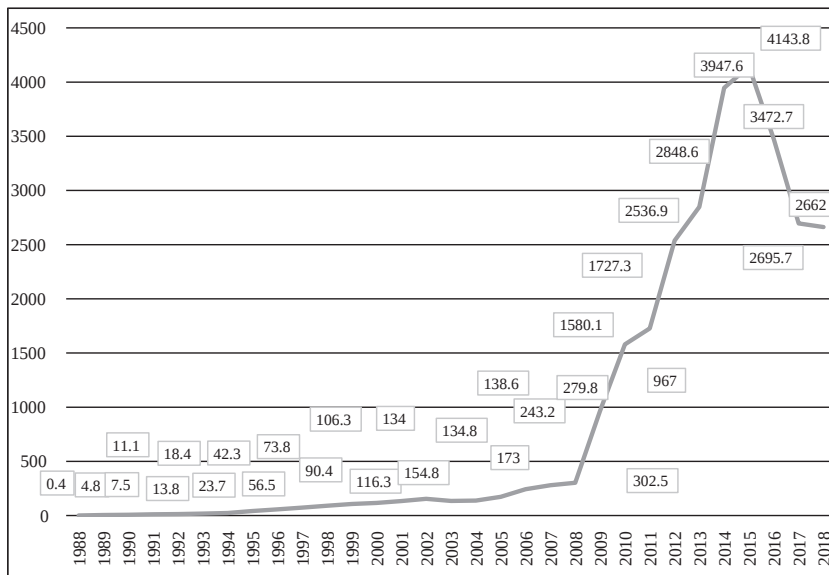
²⁵ 2014 年 3 月、「兩岸サービス貿易協定」の批准をめぐり学生が立法院占拠した「ひまわり運動」の発生時期においても中国からの台湾への観光客、来台者数も増加していた。台湾経済研究院編『兩岸經濟統計月報』大陸委員會、第 263 期（2015 年 1 月）、https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=B76AA4B384E50E9C。

²⁶ 台湾経済研究院編『兩岸經濟統計月報』大陸委員會、第 287 期（2017 年 1 月）、頁 44、https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=535EF59F0A5FFACD。

²⁷ 教育部『中華民國 107 年版教育統計 2018』2018 年 5 月、前掲、頁 82。

図 1 大陸地区人民の台湾訪問（入境のべ人数）

（千人・回）



（出典）「自開放來至 99 年 12 月兩岸交流統計圖」大陸委員會、2010 年 12 月、http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_lp/0a/9912/5.pdf；台湾經濟研究院編『兩岸經濟統計月報』大陸委員會、第 310 期（2019 年 2 月）、頁 46、https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=6301B6F27E8EF3B6 より筆者作成。

2 中台人的移動の多極化

蔡英文政権発足を契機に、全体として中国から台湾への人的移動は観光や留学を含め大きく減少している。しかし、中台間の人的移動の目的地や形態を個々に分析するといくつかの特徴が見えてくる。

「小三通」と呼ばれる中国福建省廈門から数キロの海を隔てた台湾の統治する離島・金門島へのフェリー航路による訪問ルート

は²⁸、2016年の蔡英文政権発足後も、中国からの観光客が増加している。2015年33万9833人だった金門島への中国人来訪者は、2016年34万5474人に拡大、2017年35万3089人と増加しており、2018年1月から6月においても、ほぼ前年同月比増加で推移しており、中国から金門島への来訪者は増加傾向にある²⁹。

陳水扁政権において開設された同航路は現在、中国の厦門などから日帰り観光も可能な立地条件を生かし、中国人のショッピング需要にこたえることで観光客を増加させている。

馬英九政権下で増加を続けてきた台湾への中国人留学生も、蔡英文政権の発足を受けて大きく減少している。特に大学間の協定等に基づく交換留学の形式で台湾に留学する中国人（大陸研習生）の減少が著しく、2015学年度34138人から、2016学年度32654人、2017学年度25842人と数を減らしている³⁰。しかし、台湾での学位取得を目指す中国人留学生は、2015学年度7813人から、2016学年度9327人、2017学年度9462人と増加を続けている³¹。

さらに新たな特徴の一つとして、2017年以降、中国の大学へ進学する台湾人留学が拡大している。2018年6月7日、大陸委員会記者会見で、邱垂正・副主任委員は近年の台湾から中国の大学に進学している学生数を、2011年1433人、2012年1858人、2013年2314人、2014年2259人、2015年2137人、2016年2183人、2017

²⁸ 中台間人的交流について、規模の違いから台湾本島と中国大陸間の人的交流等を「大三通」と称し、金門島等台湾側離島と中国大陸の人的交流等を「小三通」と呼ぶ。

²⁹ 台湾経済研究院編『两岸経済統計月報』大陸委員会、第306期（2018年10月）、前掲、頁46。

³⁰ 教育部『中華民国107年版教育統計2018』2018年5月、前掲、頁82。

³¹ 同上、頁80。

年 2567 人とここ 5 年で、年 2000 人台規模で推移していることを明らかにした³²。中国側の統計によると、2015 年 10536 人の台湾人学生が中国で就学している³³。

四 人的移動をめぐる中台両政権の政策対応

1 中国の対台湾政策の特徴と人的移動

蔡英文政権発足以後、中国は、対台湾政策において、台湾及び台湾人に対して、蔡英文政権に近い存在や中国と距離を置く者と、蔡英文政権と対抗する者、中国との関係を維持発展する者への対応を明確に分ける姿勢をとっている。

中台代表機関トップによる公式会談である「兩岸協議」は、馬英九政権において 11 回開催されたにもかかわらず、蔡英文政権発足後一度も開催されていない。さらに、民進党の次世代有力リーダーである林佳龍氏が市長を務める台中市で開催予定だった「東アジアユースゲームズ」が中国の圧力で中止に追い込まれた。

これとは対照的に、国民党幹部をはじめ政財界関係者が出席する中国政府主導の民間交流は、2016 年の政権交代以後も開催され、毎年福建省で開催される「海峡フォーラム」等では蔡英文政権を頭越しに台湾側への優遇政策等のアピールがなされている³⁴。2016 年総統選挙で国民党候補として蔡英文氏に敗れた朱立倫・新北市長と

³² 「近 5 年赴陸台生維持 2 千多人」『工商時報』2018 年 6 月 7 日、<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180608000320-260203>。

³³ 「在陸台生破萬 人數超越來台陸生」『旺報』2016 年 5 月 1 日、<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160501000619-260301>。

³⁴ 「海峡論壇開幕 郝龍斌 3 建議籲陸方維持兩岸民間互動」『聯合報』2018 年 6 月 6 日、<https://udn.com/news/story/7331/3182629>。

の中国南京市との地方交流も継続されている³⁵。さらに2014年無所属候補として民進党の支援を受け当選したものの、中台関係の立場について「兩岸一家親（中台は一つの家族）」との見解を示し、当選後は蔡英文政権と一定の距離を置く柯文哲・台北市長と中国上海市との「都市フォーラム」が実施されている³⁶。2018年11月24日の台湾地方選挙で、柯文哲・台北市長が再選したことを受け、2018年12月に台北で開催することが発表された³⁷。中国が中台関係に対する立場をめぐり、台湾内部での分断を図る動きとしてとらえることができる。

中台間の人的移動に対する中国政府への意向や中台関係の現状は、大きく減少した中台間の人的移動のマクロトレンドと金門島への中国人観光客増加というミクロ現象にもよく反映されている。

金門島は、台湾政府の離島振興策の一環で、海外ブランド、外国産の酒やたばこに免税販売の特例が認められており、中国人観光客を当て込んだ免税品を扱うショッピングモールが建設されている。かつて戦火も交えた中台の最前線の金門島は、駐屯する台湾軍と兵員の消費に頼っていた同島の経済構造も中国人観光客の増加により変化が生じている。

さらに、台湾本島から遠く離れ、水資源の乏しい金門島では、2018年から中国側から水資源の提供を受けるための中国福建省と金門島を結ぶ水道水パイプラインが完成している。かつて金門県政

³⁵ 「朱立倫南京首站 中山陵謁陵」『聯合報』2018年3月2日、<https://udn.com/news/story/11323/3046934>。

³⁶ 「『雙城論壇』柯文哲：兩岸一家親比一家仇好」『自由時報』2017年7月4日、<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1115941>。

³⁷ 「台北上海雙城論壇 暫定12/20舉行」『中央通訊社』2018年、11月27日、<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201811265005.aspx>。

府幹部や金門県選出立法委員等からは、ドイツ・フランス国境に位置し、現在 EU 本部があるストラスブールと金門県をなぞらえて中台融和と交流の「東洋のストラスブール」にしたい旨の発言が聞かれた³⁸。

金門県は、中国福建省と海を隔て数キロという地理的特性や県長、立法委員、県議会を国民党系の野党が占めるなど台湾本島と政治風土が異なることから、中国と緊密な関係強化を図っている。金門県の現状は、蔡英文政権と距離を置き、中台関係の緊密化を進めることで、経済発展や地域振興を図っていくモデルの一つとなっている。

中国からの様々な圧力が強まる中でも「学位取得を目的とした中国人留学生」の増加には、中国における高等教育や大学入試制度「高考」の激しい競争などの現状が背景の一つにあげられる。

中国では、各大学への進学率は出身の市、省、自治区でそれぞれ配分が異なり、統一試験の試験内容もそれぞれ異なる。また、「985」や「211」、「双一流」等中国の国家プロジェクトに採択された一流大学の多くは、北京、上海、広州など大都市に集中しており、こうした大学の進学率も、高校教育段階でのレベルや実績が考慮され、各省、市、自治区に配分される。各省、市、自治区で実施される大学入試統一試験の内容が、入試問題、科目、配点等がそれぞれ異なるため、一概に比較はできないものの、結果的に北京などの都市の受験生と内陸部の受験生では受験が始まる前からすでに合格率をめぐる格差が存在している³⁹。例えば、進学率を多く持つ

³⁸ 小三通試験六週年研討會（國立金門技術學院主辦、2007 年 10 月）。

³⁹ 黄慶「中国の大学における入学者の募集と選抜―統一入試の地域格差をめぐる考察―」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊 21 号-2（2014 年 3 月）。

北京市の受験生であれば、受験成績が上から100番目の学生でも北京大学法学部に合格できるにもかかわらず、内陸部の他省受験生は、同省で成績5番目でも進学枠を持たない省のため合格できないという状況が発生しうる。

中国国内では大学入試統一試験「高考」をめぐる「戸籍上の差別」が存在している。経済発展とともに大学進学率が急速に伸びる中で、歪な大学入試制度によって、多くの中国人学生が必ずしも満足のいく進学や就職を果たしていない現状がある。中国人学生の多くは、自身のキャリア形成の一環から海外留学や大学院進学を志向し、学位取得を目指す台湾への大学進学者、大学院進学増加の一因となっている。

また、中台の大学間協定に基づく交換留学や短期研修では、大学への指導という形で中央政府の意向や政策が徹底され、台湾への留学について中台関係の緊張を理由に控える動きも統制しやすい。しかし、台湾への学位取得を目的とした留学は、個人レベルでの進学申請であり、大学と異なりコントロールが効きにくい。さらに学位取得目的の中国人留学生増加の背景には、欧米に比べ安価な学費・渡航費・生活費、高い教育水準、言語や文化を共有している点等がある。中国人学生にとって台湾留学は、台湾側が設けた中国人就学生への独自制限等があるもの、魅力ある選択肢として映っている。

中国福建省等では、学位取得を目指す中国人学生の台湾進学者増加に対して、蔡英文政権発足に伴う中台関係の悪化を理由に台湾進学の再考を高校生に通達するなど、中国側も中国の高等教育が持つ課題を背景とした台湾留学の動きに対し神経質になっている⁴⁰。

⁴⁰ 「江蘇福建阻來台 陸生圈大恐慌」『旺報』2017年8月5日、<https://www.chinatimes.com/print/newspapers/20170805000676-260309>。

2 中国による台湾若年層への働きかけと「恵台 31 項目」措置⁴¹

2014 年「中台サービス貿易協定」の立法院批准に反対する「ひまわり運動」は学生を中心とする若年層が運動を主導した。台湾の若年層は、民主化以降、現在の自由で民主的な台湾社会を当然のものとする「天然独」などと呼ばれる世代とされ、「ひまわり運動」を契機に、2014 年の統一地方選挙（九合一選挙）、2016 年の総統選挙での民進党政権発足の大きな力となった。

現在、中国は、台湾の若年層への働きかけを強め、中国への留学、就職を促す政策を実施している。

2017 年 7 月より、中国は、台湾人学生に対して、台湾の大学入試統一試験による中国の大学への申請を、「前標級（上位 25% レベル）」から「均標級（上位 50% レベル）」以上に拡大する政策を実施した⁴²。台湾学生は、中国の大学入試統一試験「高考」を受験することなく、台湾の大学入試統一試験の結果「均標級」の成績で⁴³、「985」、「211」等中国の国家プロジェクトに採択された一流大学に入学申請が可能となった⁴⁴。標準レベルの学生が、中国の有

⁴¹ 中国国务院台湾事務弁公室、国家發展改革委員会が発表した「兩岸經濟文化交流協力の促進に関する若干措置」を、メディア等で「恵台 31 項目」との名称が使用されていることに、台湾政府は「中国側の対台湾工作であり、『恵台』との表現は適切ではない」旨表明している。

⁴² 「教育部印發通知放寬台灣高中畢業生憑學測成績申請大陸高校標準」中國教育部、2017 年 7 月 4 日、http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201707/t20170704_308514.html。

⁴³ 台湾での大学入試統一試験では、入試での成績を上から「頂標級（最上位レベル：上位 12%）」、「前標級（上位レベル：上位 25%）」、「均標級（普通レベル：上位 50%）」、「後標級（下位レベル：上位 75%）」、「底標級（最下位レベル：上位 88%）」を設定している。なお、北京大学や清華大学、復旦大学等には「頂標級」（上位 12% レベル）の成績が要求される。

⁴⁴ 「大陸一流大學 均標招台生」『中國時報』2018 年 2 月 28 日、<https://www.>

力大学に台湾の大学入試統一試験だけで進学できるという破格の台湾人学生への優遇政策は、中国同様、学歴社会の台湾の高校生と保護者に大きなインパクトを与えることとなった。

2018 年 9 月、THE (Times Higher Education) 世界大学ランキングで、中国の清華大学がアジア最高順位の 22 位にランクインするなど、中国の有力大学は世界ランキングで順位を上げている。一方、台湾の大学は世界ランキングで 100 位に入ることができず、台湾最高位の台湾大学ですら 170 位と低迷している⁴⁵。世界ランキングにおける近年の状況や台湾における経済状況なども中国への進学に関心が集まる要因となっている。

潜在的に台湾には欧米、日本などを目指す海外受験組がおり、1990 年代から、中国の大学へ進学する台湾人学生は一定数存在し、2017 年 37149 人が海外や中国等台湾以外に進学している⁴⁶。

中国に進学する学生数はここ 5 年 2000 人台で推移しており、台湾人学生がこぞって台湾の大学進学を捨てて中国への進学を希望するという段階ではない。しかし、2018 年、台湾の名門高校である建国高级中学から 70 名もの中国の大学への進学者が出ていることや、教育部が、一部台湾の高校に中国の大学への進学に関する進路指導の状況について報告を求めたことが台湾社会で議論を起こしている⁴⁷。同問題は大陸委員会・海峡交流基金会の座談会でも議論さ

chinatimes.com/newspapers/20180228000410-260108。

⁴⁵ “World University Rankings 2019” *Times Higher Education*, September, 2018, https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats.

⁴⁶ 「近 5 年赴陸台生維持 2 千多人」『工商時報』2018 年 6 月 7 日、前掲。

⁴⁷ 「赴陸學生暴增... 建中 70、武陵 50 校長遭部會致電關切」『ETtoday 新聞』2018 年 5 月 22 日、<https://www.ettoday.net/news/20180522/1174894.htm>。

れており⁴⁸、大陸委員会は、中台の教育制度の違いや厳しい競争社会であることなど安易な中国の大学への進学に注意喚起を行っている⁴⁹。

さらに中国は台湾企業や台湾人に対し便宜供与を通じ取り込みを図っている。2018 年 2 月、中国国务院台湾事務弁公室、国家發展改革委員会は連名で「兩岸經濟文化交流協力の促進に関する若干措置」（通称「恵台 31 項目」措置）を発表した。

同措置では、中国にいる台湾企業、台湾学生、台湾人に対し 31 項目について中国国民と同待遇を付与するとしている。台湾企業向けにインフラ、政府調達、国有企業に対する M&A、「Made in China 2025」計画、「一帯一路」建設への参与や、土地提供、税制、金融等の優遇措置のほか、台湾人向けに、専門技術職業資格試験、技能資格試験への参加、専門人材招聘プログラム「千人計画」、「万人計画」への参加、中国国家各基金プロジェクトへの申請、教員、学生の就職、台湾同胞証の登記、重点研究開発プロジェクトへの申請、各種評価、荣誉称号等の付与、台湾書籍の輸入業務簡素化、メディア、医師資格取得への便宜など多岐にわたる⁵⁰。

中国国务院台湾事務弁公室、国家發展改革委員会による同措置の発表を受け、各地方政府においても同措置の運用に関する具体的施策が続々と発表されている。

⁴⁸ 「海基會、陸委會辦台生赴中研習 提醒注意兩岸差異」『自由時報』2018 年 8 月 3 日、<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2508110>。

⁴⁹ 「臺灣青年學生赴陸發展應做好的功課：風險評估」大陸委員會、<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=F85CABCA09695756&s=066C2FE066864ADA>。

⁵⁰ 「關於印發『關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施』的通知」國務院台灣事務辦公室、2018 年 2 月 28 日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201802/t20180228_11928139.htm。

2018 年 9 月、中国は、中国に滞在する台湾人に対する「台湾人居留証」の発行を開始した⁵¹。中国国民と同様の便宜を中国在住の台湾人に付与する「台湾人居留証」に対し、台湾側は、一連の「台湾人取り込み工作」であるとして、警戒感を強めており、陳明通・大陸委員会主任委員は、居留証取得者に対する台湾での参政権に対する制限の必要性について言及している⁵²。

中国は台湾政策の中でも、従来から重視されている政策として、「三中（中南部、中下層、中小企業）」に対する働きかけがあり、民進党支持層が多いとされる地域、大企業と異なり、中国との経済関係の緊密化の恩恵を感じにくい層へのアプローチを図ってきた。同措置は、台湾内部への働きかけとともに、台湾企業や台湾人に対して中国での事業拡大や就職、就学等の門戸を開放し、中国への求心力を高めようとしている。中国との間に特別な親近感を持たない若年層に、中国は進学や就職といった目に見える形での働きかけを強化し、自身への取り込みを図っている。

同措置をはじめ一連の中国側の台湾人への優遇政策、若年層への働きかけは世論調査における対中観にも表れ始めている。2014 年、ひまわり運動の担い手となった 10 代 20 代において、「中国は台湾に対し友好的か」、「中国での就職や進学を前向きに考えるか」などの調査項目において「友好的」、「中国での就職や進学」に関心を持つものが多くなっていることが明らかとなった⁵³。

⁵¹ 「『港澳台居民居住证申领发放办法』將於 9 月 1 日實施」『中國新聞網』2018 年 8 月 16 日、<http://www.chinanews.com/gn/2018/08-16/8601972.shtml>。

⁵² 「申領陸居住证 擬修法禁參選、任軍警」『三立新聞網』2018 年 10 月 8 日、<https://www.msn.com/zh-tw/news/national/二萬人持居住证-擬修法禁參選、投票/ar-BBO5GCN>。

⁵³ 「大陸惠台 31 措施大調查 台灣執政黨曝一大隱憂、三大警訊惠台 31 牽動兩岸關

蔡英文政権発足から二年半が過ぎ、景気に明るさが見えず、2016 年の総統選挙において蔡英文氏が掲げた若年層の住宅問題や就労問題、格差是正などの公約実現において進展を感じられない閉塞感のなか、蔡英文政権への支持率も低迷している。中国は、一連の台湾人に対する優遇策や経済力を背景に蔡英文政権に揺さぶりをかけている。

3 台湾「新南向政策」

中国からの観光や就学への圧力に加え、台湾人学生への優遇策など中国による台湾内部への働きかけが強まる中で、蔡英文政権は中国への依存を避ける目的から、「新南向政策」として、ASEAN（東南アジア諸国連合）アジア太平洋地域との関係強化を目指す政策を実施している。

李登輝政権、陳水扁政権でも「南向政策」と呼ばれた対東南アジア政策が過去にも実施された。李登輝政権は、香港、マカオ、第三国を経由した中国投資が拡大する中、中国への過度な投資を避けるべく、「有効管理」の方針を掲げ、東南アジアへの働きかけを強める「南向政策」を打ち出した。1990 年代、台湾は台湾元高や台湾における労働コストの上昇に直面し、労働集約型産業を中心とする中小企業は新たな活路を求めている。同政策に呼応して多くの企業が東南アジアへの投資や進出を試み、東南アジアとの貿易総額の拡大等の成果も見られた。しかし、1997 年アジア通貨危機の混乱の中で、東南アジアに進出した台湾企業の多くは撤退を余儀なくされ

係 七成民眾憂心人才外流』『遠見』2018 年 3 月 30 日、<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=43666>。

た⁵⁴。

陳水扁政権でも、産業空洞化や過度な中国依存を避けるため「南向政策」が進められた。しかし、現地政府の排華主義的態度や台湾による支援体制の不備等も重なり、商習慣や言語を共有し、台湾企業間でのサプライチェーンも構築しつつあった中国と比べると、台湾企業にとって東南アジアは中国に代わる投資先となりえなかった。結局、数多くの台湾企業は、香港、深圳に隣接した広東省東莞、上海近郊の江蘇省昆山等を中心に進出した。世界経済の中で激しい競争に挑む台湾企業は、自らの経済グローバル化の帰結として対中国投資を選択していくことになり、「南向政策」は台湾の中国依存の流れを止めることはできなかった。

今回、蔡英文政権は何度か挫折を経験し、少し古めかしい響きのある「南向政策」を「新南向政策」として再提起した。同政策の推進のため、蔡英文政権発足直後に、総統府は「新南向政策綱領」を発表し⁵⁵、「新南向政策弁公室」が設置された。同政策綱領に基づき、行政院は「新南向政策推進計画」を策定している。

蔡英文政権が打ち出す「新南向政策」の内容は、従来の ASEAN 諸国を中心とした東南アジア地域だけでなく、南アジア、オーストラリア、ニュージーランド等大洋州諸国 18 カ国にまで範囲を広め、これらの国々との関係を発展させ、地域交流と協力を促進するとともに、台湾経済発展の新モデルを構築する中で、台湾のアジア地域

⁵⁴ 筆者が 2003 年に広東省東莞、福建省アモイ、上海で実施した台湾企業に対する現地調査でも、中国に進出している多くの企業が 1990 年代にマレーシア、インドネシア等東南アジア諸国に投資を実施した経験を持ち、現地政府との関係、労働者の水準等課題から中国に投資先を変更している。

⁵⁵ 「總統召開『對外經貿戰略會談』通過『新南向政策』政策綱領」總統府、2016 年 8 月 16 日、<https://www.president.gov.tw/NEWS/20639>。

発展における重要な役割を確立していくとしている⁵⁶。

特に「新南向政策推進計画」では、東南アジア、南アジア等に工場を設立して受託生産の基地にするといった生産拠点を移動させる従来の一方的な政策を改め、サプライチェーンの統合、現地市場の開発、インフラ建設協力などの拡大を通じて、経済貿易パートナーシップを確立することに言及している。さらに、教育、健康、医療、飲食などサービス産業の輸出推進、双方の若手専門家、学生、産業の労働力の交流と育成を進め、すでに台湾社会が受け入れている外国人労働者などの人材資源の相互補完と共有の促進、台湾による医療や農業ソフト面での対象国への開発協力など台湾との双方向性を強調している。また、対象国との戦略的パートナーシップを構築し、将来的にはすでに FTA を締結しているシンガポールやニュージーランド等を含めた台湾との「経済共同体意識」を確立したいとしている⁵⁷。

蔡英文政権での「新南向政策」は、過去の「南向政策」と異なり、時代のニーズに合致している一面がある。それは、「双方向性」、「サービス分野」、「人的交流」などに着目した点で、台湾側の要因というよりも、ASEAN の経済発展に伴う現地の所得向上等が蔡英文政権の「新南向政策」の追い風となっている。

ASEAN 全体の GDP は 2017 年で 2 兆 7671 億米ドル、一人当たり GDP は 4274 米ドルであり⁵⁸、GDP はここ 10 年で 2 倍に拡大し、李登輝政権、陳水扁政権の頃に比べ、経済成長と所得水準の向上が

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ 「台湾の『新南向政策』の推進計画について」台北駐日経済文化代表処ホームページ、2016 年 10 月 14 日、https://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/40085.html。

⁵⁸ 「ASEAN（東南アジア諸国連合）概況」外務省ホームページ、2018 年 4 月 24 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/page25_001325.html。

進んでいる。

「新南向政策」では、観光分野における ASEAN、南アジアからの旅行者に対する台湾観光ビザの規制緩和が掲げられており、タイ、フィリピン、ブルネイ、ベトナムからの 14 日間の訪問に対するビザを免除した。同政策は早速効果をあらわし、2017 年台湾来訪者では、ベトナム 38.3 万人（前年比 95%）、フィリピン 29.1 万人（同 68.5%）、タイ 29.3 万人（同 49.5%）等と拡大している。東南アジアからの観光客が増加したことで、中国からの訪台客が減少しているにもかかわらず、全体での 2017 年台湾訪問者数は、1073.9 万人（同 49322 人増）と過去最高を更新した⁵⁹。結果的に、前年比で 3 割減少をしている中国からの観光客が抜けた穴を東南アジアからの観光客が埋める形となった。

人材交流は「新南向政策」の重要な柱となっており、留学生交流においても ASEAN 諸国から大幅に増加し、同様に中国人学生の減少の穴を埋める形になっている。東南アジアからの学生は 2015 年 26917 人から 2017 年 35460 人と拡大し⁶⁰、結果的に海外からの留学人数も全体で増加することとなった。

五 おわりに

経済力を持った人口大国中国からの域外（海外）旅行客は、2016 年 1.35 億人を超え⁶¹、その規模は年々拡大しており、日本においても「爆買い」が 2015 年の流行語大賞に選ばれる等中国人の主要訪

⁵⁹ 「観光統計資料庫」交通部観光局、http://stat.taiwan.net.tw/system/country_years_arrival.html。

⁶⁰ 教育部『中華民国 107 年版教育統計 2018』2018 年 5 月、前掲、頁 82。

⁶¹ 「我國出境旅游人數穩居世界第一位」『新華網』2018 年 10 月 3 日、http://www.xinhuanet.com/2018-10/03/c_129965310.htm。

問国に社会現象を起こすほどになっている。

1988 年、人道上の観点から始まった中台間の人的移動は、中台の経済交流の拡大とともに台湾から中国への渡航者拡大へとつながった。同時に、中国人観光客の台湾訪問についても、中台が激しく対立した陳水扁政権時代からすでに模索が始まっていた。第三国居住者、福建省住民による離島訪問に限った中国本土から台湾訪問の開放は始まったものの、陳水扁政権での中台関係の緊張の中で拡大にはつながらなかった。

中台関係の改善を公約にした 2008 年の馬英九政権発足は、中台の人的交流の新しいトレンドを生み出した。馬英九政権の 8 年で中台の人的移動は、2007 年の 20 万人台から約 14 倍の 414 万人に拡大した。

2016 年 5 月、民進党の蔡英文政権が誕生した。中台関係の悪化の影響は、中国人観光客の激減という形で現れることとなった。中国は「92 年コンセンサス」の受け入れについて明確に言及しない蔡英文政権への圧力の一つとして、人的移動、中でも中国人観光客が台湾に対する圧力としての「武器」とされた。

月間統計を見ると、2016 年 5 月の蔡英文総統の就任を境に、中国人訪台者は減少に転じていることから、月単位でのコントロールがよく効いていることがわかり、中国人の台湾観光自身が中国政府の意向が強く反映される「官製ツアー」であったことを物語っている。

中国人観光客の減少は、これまで「中国特需」に沸いていたホテル、飲食、運輸、観光関連業界に大きな衝撃を与えることになった。「中国特需」を当て込み客室数の増設や観光バスの車両を拡大していた業者への影響も大きく、観光業者を中心に窮状を訴えるデ

モも発生した⁶²。

中台間の人的移動はマクロでは減少が続いているもの、個々ではそれぞれ特徴がみられ、多様化の様相が見えている。台湾全体では、減少傾向の中国からの訪台者が金門島に限れば拡大傾向にあり、中国人学生の台湾留学においても、学位取得を目指す中国人学生は拡大している。また、台湾学生の中国大学への進学も 2017 年から数を伸ばしている。

こうした中台間の人的移動の特徴には、中国の思惑や現状がよく現れている。台湾にある金門島は、特異な歴史と政治風土を持つ地域であり、現在水資源を含め中国大陆側に依存する地域である。中国は金門島を中台交流の成功事例のモデルケースとする意図も垣間見える。同様に馬祖諸島の対岸にあたる福建省平潭島には兩岸（中台）協力モデルとして「平潭総合実験区」建設が進められている。

同時に、中国はいわゆる「恵台 31 項目」をはじめとした優遇措置を通じて台湾企業、台湾人への政策を打ち出している。特に若年層へのアプローチに積極的であり、「天然独」世代への働きかけを強化している。

中国側の攻勢に対し、蔡英文政権も新たな道を探る動きを政権発足当初から打ち出している。過度な中国への依存を避けるための施策としての「新南向政策」は、以前の李登輝政権や陳水扁政権で実施された「南向政策」とは異なり、生産拠点、委託加工先としての東南アジア、南アジアだけでなくオーストラリアやニュージーランドといった大洋州地域にまで範囲を広げ、「人的交流」「サービス分野」など台湾の優位性を生かした「双方向性」に着目しているな

⁶² 「百萬觀光産業自救 12 大訴願曝光」『中國時報』2016 年 9 月 12 日、<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160912004209-260401>。

ど新たなチャレンジが含まれている。

台湾をめぐる人的移動の面では、「新南向政策」の効果が早速現れ始めており、同政策の対象国からの観光客や留学生が大幅に増加し、海外からの台湾訪問者数、海外留学生数の記録更新に寄与し、中国からの減少分を補う形となっている。

中国は台湾内部での利益配分をコントロールできる力を持った「観光客」という大きな武器を持った。蔡英文政権を大きく揺さぶるのに十分な力を見せつけている。しかし、中国からの観光客や留学生の減少は、結局、中国の台湾における影響力を減じることにもつながる。現に、台湾は「新南向政策」の対象国からの観光客や留学生交流の拡大が進んでおり、「中国無しでもやっていける」といった自信につながり、中国の意図とは逆に台湾の観光業の自立を促すことにつながる。

蔡英文政権の台湾は、中国の経済力や政治力というグローバルパワーに押され、国交国を失い、国際会議や国際行事から締め出さる外交的圧力のため、国際社会における台湾は苦しい立場に陥っている。中国による圧力で、台湾の孤立感を高める動きは、台湾に焦燥感を与えると同時に、米国、日本等非国交国との関係強化への動きを強めることにもなる。

「新南向政策」の対象国は、中国の進める「一帯一路」構想の「21 世紀海のシルクロード（一路）」の主要対象国と重なる。同地域での中国との競合や対立は、「新南向政策」への妨害や悪影響をもたらす可能性も存在する。綱領で掲げるように中国との対立ではなく相互協力の模索も重要となる。

観光需要は非常に流動性が高く、日本同様、地震や風水害が多い台湾は、風評被害による観光客の激減の可能性も否定できない。また中国では、政府や共産党の決定と指導が観光客の訪問先にも影響

力を持っている。

2018 年 11 月 24 日、2020 年の台湾総統選挙の前哨戦と目された台湾統一地方選挙が実施された。与党民進党は、現有の 13 県市長のポストを 6 に減らし、蔡英文政権に厳しい結果となった⁶³。現在、中国からの訪台者数は下げ止まりしているものの、今後、中国による蔡英文政権に対する圧力がさらに強まることも予想される⁶⁴。

海外からの台湾訪問者数は、東南アジアからの拡大で中国からの減少の穴を埋める形になっている。しかし、東南アジアからの観光客と中国からの観光客では台湾における消費額にも差があり、単純な訪台人数だけの比較はできない。また、観光客の最大供給地が中国である以上、中国人の観光客、留学生は大きな存在である。台湾観光業界にとっては中台関係の推移が最大のリスク要因であり、外交的孤立以上に、実体経済への影響も大きい。

現在の蔡英文政権における中台関係は、陳水扁政権時代のように中台が台湾の独立志向をめぐり激しく対立した状況と異なり、中国側からの圧力の中で、台湾人の多数が望む「現状維持」を守る姿勢から「冷たい平和」と称されている。しかし、台湾をめぐる人的移動では、中国側の台湾に対する措置と台湾側の「新南向政策」が、

⁶³ 「107 年地方公職人員選舉」中央選舉委員會、2018 年 11 月 24 日、http://www.cec.gov.tw/pc/zh_TW/index.html。

⁶⁴ 統一地方選を受けた 2019 年 1 月 2 日、「台湾同胞に告ぐ書」発表 40 周年記念大会における習近平演説では、台湾に向けた 5 項目を提起し、統一への強い意志と「一国二制度」による平和統一が強調され、同時に台湾への武力行使を排除しない旨言及した。香港での実践を経て、すでに色褪せた印象のある「一国二制度」による統一を再度提起するなど、現在の台湾人に受入を求めたというよりも、台湾への関与を強めるトランプ政権を念頭にした外国勢力の干渉への警戒感や貿易摩擦などを背景に景気後退が色濃くなり動揺も広がる中国内部に向けたメッセージの意味合いが強いと言えよう。

「冷たい平和」との言葉をよそに、しのぎを削る中台の駆け引きの現場であり、その駆け引きはますます熱を帯びている。

(寄稿：2018 年 11 月 13 日、採用：2018 年 12 月 4 日)

兩岸關係緊張下關於台灣的民衆交流

—以中台雙方的政策—

駒見一善

(立命館大學國際教育推進機構副教授)

【摘要】

2016 年 5 月，民進黨的蔡英文上台執政後，兩岸民衆交流陷入僵局。由於兩岸關係緊張，2017 年中國大陸來台人數減少至 269.6 萬人，較 2015 年的 414.4 萬人減少約 35%。然而，若以兩岸爲中心來觀察台灣的民衆交流，便可發現在中國增強各種壓力的情況下，台灣的兩岸人民交流呈現多元樣貌。首先，赴金門的中國遊客增加，以及取得學位爲目的來台之中國大陸留學生人數有增長的趨勢。再者，2017 年以後，台灣赴中國大陸就讀大學的學生也持續增長。由此可見，中國加強對台灣青年族群的政策措施，促使台灣人到中國留學、就業，對蔡英文政府施加壓力。另一方面，蔡英文總統推動的「新南向政策」效果浮現，從東南亞來到台灣的觀光客、留學生明顯增加，可以說是一定程度彌補了中國大陸來台人數減少的情形。關於台灣的兩岸與國際人民交流，中台雙方政府各自提出民衆交流政策以互相競爭，凸顯了兩岸角力的現場持續升溫且邁向白熱化。

關鍵字：兩岸關係、民衆交流、「惠台 31 項措施」、新南向政策

The Movement of People Across Taiwan Under the Tension of Cross-Strait Relations: A Case Study of Policy Responses in China and Taiwan

Kazuyoshi Komami

Associate Professor, Ritsumeikan International, Ritsumeikan University

【Abstract】

Since the presidential inauguration of Democratic Progressive Party's Tsai Ing-wen in May 2016, the exchange of movement among people across the Taiwan strait came to a deadlock. The rising tension in the Taiwan-China relations caused the number of mainland Chinese tourists who visited Taiwan in 2017 has fallen to 2.696 million, down 35% from 4.144 million Chinese tourists in 2015. By observing Taiwan's movement of people through a focus on the Cross-strait relations, the exchange of people across the strait appeared to diversify despite the increasing pressure from China. First, Kinmen county has experienced a surge of Chinese tourists and a rising trend among Chinese students to pursue their diplomas in Taiwanese universities. Furthermore, more Taiwanese students are considering Chinese universities for higher education since 2017. It is apparent that China is pressuring the Tsai administration by targeting Taiwanese youth through its policies, encouraging Taiwanese to pursue their education and careers in mainland China. On the other hand, the result of President Tsai Ing-wen's New Southbound Policy emerges as the increasing number of South East Asian tourists and students

compensates for the declining influx of mainland Chinese visitors. When it comes to the dialogue exchange among the people of Taiwan, China, and the international community, the governments across the straits compete by proposing their policies on the movement of people exchange independently; hence, it highlights the escalated rivalry in the Cross-strait relations.

Keywords: Cross-strait Relations, Movement of People, “31 Preferential Policies for Taiwan”, New Southbound Policy

〈参考文献〉

- 「ASEAN（東南アジア諸国連合）概況」外務省、2018 年 4 月 24 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/page25_001325.html。
- “ASEAN (Tohnanajia syokokurengo) gaikyoh” [Japan-ASEAN Relations], Ministry of Foreign Affairs of Japan, April 24, 2018 (in Japanese).
- 「台湾の『新南向政策』の推進計画について」台北駐日経済文化代表処、2016 年 10 月 14 日、https://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/40085.html。
- “Taiwan no ‘Sinnankouseisaku’ no suishinkeikakunitsuite” [About a promotion plan of New Southbound Policy], Ministry of Foreign Affairs, Taipei Economic and Cultural Representative Office in Japan, October 14, 2016 (in Japanese).
- 『朝日新聞（朝刊）』2009 年 10 月 17 日、2018 年 7 月 27 日、朝日新聞記事データベース聞蔵Ⅱビジュアル、<http://database.asahi.com/library2/main/top.php>。
- Asahi simbun (chokan) [Asahi Simbun Morning ed.]*, 10/17/2009, 7/27/2018, Asahi Simbun database Kikuzo Ⅱ Visual (in Japanese).
- 石原忠浩「もう一つの兩岸交流『小三通』の回顧と展望」『問題と研究』第 39 巻 1 号（2010 年 3 月）、73～106 ページ。
- Ishihara, Tadahiro, “Mohhitotsu no ryogankohryu ‘shosantsuh’ no kaiko to tenbo” [The another exchange ‘Three Mini links’: Retrospect and Vision], *Mondai to Kenkyu [Issues & Studies]*, Vol. 39, No. 1, March 2010, pp. 73-106 (in Japanese).
- 黄慶「中国の大学における入学者の募集と選抜―統一入試の地域格差をめぐる考察―」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊 21 号 - 2（2014 年 3 月）。
- Huang, Qing, “Tyugoku no daigaku niokeru nyugakusya no bosyu to senbatsu – toyitsunyushi no chikikakusa wo meguru kosatsu” [Selection and recruitment of enrollment in the Universities of China : consideration to the regional disparities of unified entrance examination], *Waseda daigaku daigakuin kyoikugakukenyuka kiyoh besatsu [The bulletin of the Graduate School of Education of Waseda University. Separate volume]*, No. 21-2, March 2014 (in Japanese).
- 若林正丈『台湾の政治』（東京大学出版会、2008 年）。
- Wakabayashi, Masahiro, *Taiwan no seiji [The ‘Republic of China’ and the politics of Taiwanization: the changing identity of Taiwan in postwar East Asia]*, Tokyo daigaku Syuppankai [University of Tokyo Press], 2008 (in Japanese).
- 「107 年地方公職人員選舉」中央選舉委員會、2018 年 11 月 24 日、http://www.cec.gov.tw/pc/zh_TW/index.html。
- “107 nian difang gongzhi ren yuan xuanju” [A briefing on the 2018 mayoral, city councilor, and borough chief election], zhongyang xuanju weiyuanhui [Central Election Commission], November 24, 2018.
- 『工商時報』2018 年 6 月 7 日、<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180608000320-260203>.

Gongshangshibao [Industrial and Commercial Times], June 7, 2018.

「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」大陸委員會編『台灣地區與大陸地區人民關係條例暨施行細則』大陸委員會、2010 年。

“Daludiqu renmin laitai congshi guanguang huodong xuke banfa” [Regulations Governing the Approval of People of the Mainland Area Visiting Taiwan for Purposes of Tourism], Daluwei yuanhui bian [Mainland Affairs Council ed.], *Taiwandiqu yu daludiqu renmin guanxi tiaoli ji shixingzixue [Act and the Enforcement Rules of Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area]*, Mainland Affairs Council, Republic of China (Taiwan), 2010.

「大陸高等學校認可名冊」教育部、2011 年 1 月 10 日、<http://www.edu.tw/files/bulletin/ED1106/1000110>。

“Dalu gaodengxuexiao renke mingce” [The list of authorized *higher education* institutions in mainland], Ministry of Education, Republic of China (Taiwan), January 10, 2011.

「大陸惠台 31 措施大調查 台灣執政黨曝一大隱憂、三大警訊惠台 31 牽動兩岸關係七成民眾憂心人才外流」『遠見』2018 年 3 月 30 日、<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=43666>。

“Dalu huitai 31 cuoshi dadiaocha taiwan zhizhengdang pu yidayinyou, sanda jingxun huitai 31 qiandong lianganguanxi qicheng minzhong youxin rencai wailiu” [Poll about the ‘31 Measures to Benefit Taiwan’: Taiwan’s ruling party exposed a big worry, three major warning ‘31 Measures to Benefit Taiwan’ affect cross-strait relations 70% of the people worried about talent drain], *Yuanjian [Yuan jian]*, March 30, 2018.

「中共中央台辦、國務院台辦負責人就當前兩岸關係發表談」國務院台灣事務辦公室、2016 年 5 月 20 日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201605/t20160520_11463128.htm。

“Zhonggong zhongyang taiban, guowuyuantai ban fuzeren jiu dangqian lianganguanxi fabiao tan” [Remarks on Current Cross-Straits Relations by Head of the Taiwan Work Office of the Central Committee of the Communist Party of China and the Taiwan Affairs Office of the State Council], Guowuyuan taiwan shiwubangongshi [Taiwan Affairs Office of the State Council PRC], May 20, 2016.

「中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說」總統府、2016 年 5 月 20 日、<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444>。

“Zhonghuaminguo di 14 ren zongtong Cai Ying wen nvshi Jiuzhi yanshuo” [Inaugural address of ROC 14th-term President Tsai Ing-wen], Zongtongfu [Office of the President], May 20, 2016.

『中國時報』2010 年 11 月 6 日、A22 版、2016 年 9 月 12 日、<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160912004209-260401>、2018 年 2 月 28 日、<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180228000410-260108>。

Zhongguoshibao [China Times], 11/6/2010, A22, 9/12/2016, 2/28/2018.

「台北上海雙城論壇 暫定 12/20 舉行」『中央通訊社』2018 年、11 月 27 日、<https://>

www.cna.com.tw/news/firstnews/201811265005.aspx。

“Taibei shanghai shuangcheng luntan zan ding 12/20 juxing” [The Twin-city forum between Taipei and Shanghai will open in Taipei on 12/20], *Zhongyang tongxunshe* [The Central News Agency], November 27, 2018.

「申領陸居住證 擬修法禁參選、任軍警」『三立新聞網』2018 年 10 月 8 日、<https://www.msn.com/zh-tw/news/national/二萬人持居住證-擬修法禁參選、投票/ar-BBO5GCN>。

“Shenling lujuzhuzheng ni xiufa jin canxuan, ren junjing” [Application for Mainland residence permit to banned for election and military, police], *Sanli xinwenwang* [SET News Net], October 8, 2018.

「行政院核定『大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法』案，首批陸生將於今年 9 月來臺」教育部、2011 年 1 月 4 日、[http://www.edu.tw/files/news/EDU02/\(附件\)1000104-1](http://www.edu.tw/files/news/EDU02/(附件)1000104-1)。

“Xing zhengyuan heding ‘Dalu diqu renmin laitai jiu duzhuanke yishang xuexiao banfa’ an Shoupi lusheng jiangyu jinnian 9 yue laitai” [The Executive Yuan approved ‘Regulations regarding mainland area people undertaking studies in Taiwan’s higher education’ case: the first batch of students will visit Taiwan on September in this year], Jiaoyubu [Ministry of Education, Republic of China (Taiwan)], January 4, 2011.

『自由時報』2017 年 7 月 4 日、<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1115941>、2018 年 8 月 3 日、<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2508110>。
Ziyoushibao [Liberty Times], July 4, 2017, August 3, 2018.

「自開放來至 99 年 12 月兩岸交流統計圖」大陸委員會、2010 年 12 月、http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_lp/0a/9912/5.pdf。

“Zi kaifang lai zhi 99 nian 12 yue liangan jiaoliu tongji tu” [From 1988 to 2010, cross-Strait Exchange chart], da lu wei yuan hui [Mainland Affairs Council, Republic of China (Taiwan)], December 2010.

『旺報』2016 年 5 月 1 日、<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160501000619-260301>、2017 年 8 月 5 日、<https://www.chinatimes.com/print/newspapers/20170805000676-260309>。

wang bao [WangBao], May 1, 2016, August 5, 2017.

「我國出境旅游人數穩居世界第一位」『新華網』2018 年 10 月 3 日、http://www.xinhuanet.com//2018-10/03/c_129965310.htm。

“Woguo chujing lvyou renshu wenju shijie diyi wei” [Outbound tourists from China ranked number 1 in the world], *Xinhuaawang* [Xinhua News Agency Net], October 3, 2018.

「東亞青運主辦權遭取消 府院譴責中國手段粗暴」『中央通訊社』2018 年 7 月 24 日、<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807245002.aspx>。

“Dongya qingyun zhuban quan zao quxiao fuyuan qianze zhongguo shouduan cubao” [The right to host the East Asian Youth Games was abolished, Office of the President and the Executive Yuan criticized China for its rudeness], *Zhongyang tongxunshe* [The Central

News Agency], July 24, 2018.

「赴陸學生暴增... 建中 70、武陵 50 校長遭部會致電關切」『ETtoday 新聞』2018 年 5 月 22 日、<https://www.ettoday.net/news/20180522/1174894.htm>。

“Fulu xuesheng baozeng jianzhong 70, wuling 50 xiaochang zao buhui zhidian guanqie” [The surge of students to Mainland: Jianguo Senior highschool 70, Wuling Senior highschool 50, principal explained to the ministry by the telephone], *ETtoday xinwen* [*ETtoday News*], May 22, 2018.

「促進兩岸文教交流，放寬陸生來臺研修及大學赴大陸辦理推廣教育」教育部、2008 年 10 月 21 日、http://www.edu.tw/print.aspx?table_name=news&table_sn=2141。

“Cujin liang an wenjiao jiaoliu, fangkuan lusheng laitai yanxiu ji daxue fu dalu banli tuiguang jiaoyu” [For exchange promotion, regulation of a mutual visit of Cross strait students is eased in culture and education], Jiaoyubu [Ministry of Education, Republic of China (Taiwan)], October 21, 2008.

「陸生納入健保」大陸委員會、2017 年 6 月 19 日、<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=B2C9ACBE62E87999>。

“Lusheng naru jianbao” [Mainland Student permit to join health insurance], Daluweiuyuanhui [Mainland Affairs Council, Republic of China (Taiwan)], June 19, 2017.

「教育部印發通知放寬台灣高中畢業生憑學測成績申請大陸高校標準」（中國）教育部、2017 年 7 月 4 日、http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201707/t20170704_308514.html。

“Jiaoyubu yinfa tongzhi fangkuan taiwan gaozhong biyesheng ping xuece chengji shen qing dalu gaoxiao biaoqun” [Ministry of Education issued notices to easing Taiwan high school graduates applying for Mainland University standards based on Entrance Examination results], (Zhongguo) Jiaoyubu [Ministry of Education (P.R.C.)], June 4, 2017.

「教育部針對大陸學生來台研修之政策立場」教育部、2010 年 4 月 2 日、http://www.edu.tw/mainland/news.aspx?news_sn=3297&pages=0&site_content_sn=8337&keyword=%b1%d0%a8%7c%b3%a1%b0w%b9%ef%a4j%b3%b0%be%c7%a5%cd。

“Jiaoyubu zhendui daluxuesheng lai tai yanxiu zhi zhengcelichang” [The policy of the Ministry of education on mainland students studying in Taiwan], Jiaoyubu [Ministry of Education, Republic of China (Taiwan)], April 2, 2010.

「『港澳台居民居住證申領發放辦法』將於 9 月 1 日實施」『中國新聞網』2018 年 8 月 16 日、<http://www.chinanews.com/gn/2018/08-16/8601972.shtml>。

“‘Gang ao tai jumin juzhu zheng shenling fafang banfa’ jiangyu 9 yue 1 ri shishi” [‘The application of Residence Permit for Hong Kong, Macao and Taiwan Residents’ will implement in September 1st], *Zhongguo Xinwenwang* [*China News Service Net*], August 16, 2018.

「臺灣青年學生赴陸發展應做好的功課：風險評估」大陸委員會、<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=F85CABCA09695756&s=066C2FE066864ADA>。

“Taiwan qingnian xuesheng fulu fazhan ying zuohao di gongke : fengxian pinggu” [Taiwan

- youth students have to make maximum efforts : risk assessment], Daluweiuyuanhui [Mainland Affairs Council, Republic of China (Taiwan)].
- 「總統召開『對外經貿戰略會談』通過『新南向政策』政策綱領」總統府、2016 年 8 月 16 日、<https://www.president.gov.tw/NEWS/20639>。
- “Zongtong zhaokai ‘dui wai jingmao zhanlve huitan’ tongguo ‘xin nanxiang zhengce’ zhengce gangling” [President Tsai convenes meeting on international economic and trade strategy, adopts guidelines for ‘New Southbound Policy’], Zongtongfu [Office of the President, Republic of China (Taiwan)], August 16, 2016.
- 「關於印發『關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施』的通知」國務院台灣事務辦公室、2018 年 2 月 28 日、http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201802/t20180228_11928139.htm。
- “Guanyu yinfa ‘guanyu cujin liangan jingji wenhua jiaoliu hezuo di ruo gan cuoshi’ di tongzhi” [Notice on issuing The Specific Measures Concerning the Promotion of Cross-Strait Economic and Cultural Exchanges and Cooperation], Guowuyuan taiwan shiwubangongshi [Taiwan Affairs Office of the State Council PRC], February 28, 2018.
- 「觀光統計資料庫」交通部觀光局、http://stat.taiwan.net.tw/system/country_years_arrival.html。
- “Guanguang tongji ziliaoku” [Tourism Statistics Database], Jiaotongbu Guanguangju [Tourism Bureau MOTC, Republic of China (Taiwan)].
- 內政部「大陸地區人民來台從事觀光活動許可弁法」交通部觀光局、<http://admin.taiwan.net.tw/law/File/200112/901210.doc>。
- Neizhengbu [Ministry of the Interior], “Daludiqu renmin laitai congshi guanguang huodong xuke banfa” [Regulations Governing the Approval of People of the Mainland Area Visiting Taiwan for Purposes of Tourism], Tourism Bureau MOTC, Republic of China (Taiwan).
- 台灣經濟研究院編『兩岸經濟統計月報』大陸委員會、第 263 期（2015 年 1 月）、https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=B76AA4B384E50E9C。
- Taiwan Jingji Yanjiuyuan ed., *Liang'an jingjitongji yuebao* [Taiwan Institute of Economic Research ed. *Cross Strait Economic Statistics Monthly*], Duluweiyuanhui [Mainland Affairs Council, Republic of China (Taiwan)], No. 263, January, 2015.
- 台灣經濟研究院編『兩岸經濟統計月報』大陸委員會、第 287 期（2017 年 1 月）、https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=535EF59F0A5FFACD。
- Taiwan jingji yanjiuyuan ed., *Liang'an jingjitongji yuebao* [Taiwan Institute of Economic Research ed. *Cross Strait Economic Statistics Monthly*], Duluweiyuanhui [Mainland Affairs Council, Republic of China (Taiwan)], No. 287, January, 2017.
- 台灣經濟研究院編『兩岸經濟統計月報』大陸委員會、第 304 期（2018 年 8 月）、https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=4BF9897ABB7C0279。

- Taiwan jingji yanjiuyuan ed., *Liangan jingjitongji yuebao* [Taiwan Institute of Economic Research ed. *Cross Strait Economic Statistics Monthly*], Duluweuyuanhui [Mainland Affairs Council, Republic of China (Taiwan)], No. 304, August, 2018.
- 台湾經濟研究院編『兩岸經濟統計月報』大陸委員會、第 310 期（2019 年 2 月）、https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=2C28D363038C300F&sms=231F60B3498BBB19&s=6301B6F27E8EF3B6。
- Taiwan jingji yanjiuyuan ed., *Liangan jingjitongji yuebao* [Taiwan Institute of Economic Research ed. *Cross Strait Economic Statistics Monthly*], Duluweuyuanhui [Mainland Affairs Council, Republic of China (Taiwan)], No. 310, February, 2019.
- 范世平「開放『第一類』陸客來臺旅遊 1 周年對兩岸關係影響之研究」『中共研究』43 卷 10 期（2009 年 10 月）。
- Fan, Shiping, “Kaifang ‘diyile’ luke laitai lvyou yizhounian dui lianganguanxi yingxiang zhi yanjiu” [Research into the Impact of Cross-Strait Relations on the First Anniversary of Taiwanese Government Opening the 1st Category Mainland China’s Tourists Traveling to Taiwan], *Zhonggong yanjiu* [Studies on Chinese Communism Monthly], No. 43, Vol. 10, October, 2009.
- 教育部『中華民國 107 年版教育統計 2018』教育部、2018 年 5 月。
- Jiaoyubu, *Zhonghuaminguo 107 nianban jiaoyu tongji 2018* [Education yearbook 2018], Jiaoyubu [Ministry of Education, Republic of China (Taiwan)], May, 2018.
- 『聯合報』2018 年 3 月 2 日、<https://udn.com/news/story/11323/3046934>、2018 年 6 月 6 日、<https://udn.com/news/story/7331/3182629>。
- Lianhebao* [United Daily News], March 2, June 6, 2018.
- “World University Rankings 2019” Times Higher Education, September, 2018, https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats.