中国のアジア開発銀行加盟問題と日本外交、1982-1986年

曹　　鶯　馨

一　はじめに
㈠　問題意識
㈡　先行研究
㈢　研究目的と方法
二　アジア開発銀行の苦境と日本の難題
㈠　アジア開発銀行内の政治情勢
㈡　中国加盟問題の本質
㈢　日本政府のADB中国加盟問題に対する姿勢
三　中国の外交攻勢に対する日本外交の調整力
㈠　対中回答の逡巡と総会表決の回避
㈡　「準加盟国案」の波紋と事態収束への努力
四　「ADBモデル」の誕生と日本の積極姿勢
㈠　遅延戦術の限界と日本政府の姿勢転換
㈡　「ADBモデル」の成立と日本の役割
五　結　論

一　はじめに

㈠　問題意識

1971年10月、国連総会第2758号決議（アルバニア決議）によって、国際連合における中国代表権は、中華民国（以下、台湾）政府[1]から中華人

1）　本稿では、中華民国政府を指して「国府」という呼称を適宜用いるものとする。

民共和国（以下、中国）政府へと移行した。同決議は「中華人民共和国政府の代表を国連における中国唯一の合法的代表と認める」と同時に、「蔣介石の代表を彼らが国連または国連の全ての関連組織において不法に占領する場から直ちに追放することを決定する」ことが明記されていた。

この決議の採択を受け、国連教育科学文化機関、国際労働機関、世界保健機関など、国連の専門機関及び関連機関において、次々と中国代表権が交代し、中国の加盟と同時に台湾が脱退した。

しかしながら、国際金融機関においては様相が異なっていた。中国はこれらの機関に対し、台湾の追放を要求する一方で、自ら加盟する意思を表明していなかった。1970年代末に至るまで、中国代表権の議論は続けられたが、本格的な動きには結びつかなかった。

中国が国際金融機関への参加に向けた動きを本格化させたのは、1978年に改革開放路線に転換し、海外資本を積極的に導入する動きを見せ始めてからである。1979年に米国との国交が樹立されると、米国の支持の下、1980年 4 月に国際通貨基金（以下、IMF）、翌月に世界銀行（以下、世銀）での中国代表権の交代が実現した。こうした流れの中で、中国政府が次なる目標として位置づけたのが、アジア開発銀行（以下、ADB）であった。

ADBは、アジア及び極東地域の経済成長及び経済協力を推進し、地域内の発展途上国の経済開発の促進に寄与することを目的に、1966年に設立された国際開発金融機関である。

米国が圧倒的な投票権を有するIMFや世銀とは異なり、ADBにおいては、日本が米国と並び最大の出資比率を占め、最大の投票権を有している。さらに日本は、同銀行の特別基金の最大拠出国であるとともに、歴代総裁もすべて日本人が務めてきた。そのため、日本はADBにおいて極めて強い発言権と影響力を保持していた。

ADBでは、台湾が1966年に「中華民国」の名義で加盟しており、創設加盟国であった。しかし、1971年の国連中国代表権問題の影響は、ADBにも波及することとなった。

1974年にクアラルンプールで開催された第 7 回総会以降、パキスタン

総務[2]が毎年の年次総会において中国加盟支持演説を行うようになった。そして、1982年末になると、中国はADB加盟に向けて動き始めたのである。

「アジア開発銀行を設立する協定」（以下、ADB設立協定）第3条は、国連アジア極東経済委員会（以下、エカフェ）の加盟国及び準加盟国等に加盟資格を認めている。中国はエカフェ加盟国であり、ADBへの加盟資格を有していた。しかも、当時の全加盟国45カ国[3]のうち、38カ国が既に中国政府を承認していたため、中国加盟それ自体に特段の支障はなく、台湾さえも反対しなかった。争点となったのは、他の国際機関と同様に台湾のメンバーシップであった。

ところが、ADBの加盟問題は、他の国際機関とは異なり、台湾が残留する結果となった。1986年3月、中国がADBに加盟した際に、台湾は「中国台北」（Taipei,China）[4]という名称で、ADBにおけるフルメンバーシップを維持できたのである。その結果、政府間組織において両岸の共存が初めて実現することになった。

国際機関における中国代表権問題は、本来両岸の妥協が極めて困難な問題であった。中国政府は「中華人民共和国政府の代表権に台湾地域が含まれる」という主張を崩さなかったし、この時期の国府もまた「漢と賊は両立せず（漢賊不両立）」の立場をとっていた。そのため、国際刑事警察機構などの他の国際機関では激しい代表権闘争が展開されていた。

2）アジア開発銀行の最高意思決定機関は、各加盟国の財務大臣または中央銀行総裁等からなる総務会（Board of Governors）であり、「アジア開発銀行を設立する協定」に基づき同行の全権限を有する。総務会は、その権限の一部をマニラ駐在の理事12名で構成される理事会（Board of Directors）に委任している。総務会は年に一度、ADB年次総会（Annual Meeting）において公式に招集される。

3）1982年時点のデータ。2025年12月現在、ADBの加盟国数は69カ国となっている。また、当時のADB加盟国には、ESCAPの準加盟国である領域（香港及びクック諸島）が含まれていたが、ADB設立協定上、これら領域も「国」として取り扱われていた。

4）台湾側への配慮から、ADBは英語表記を「Taipei,China」とし、コンマ後のスペースを削除することにした。

それにもかかわらず、なぜADBにおいて中国政府と国府は、互いの存在を事実上容認し、同時に参加することができたのであろうか。換言すれば、中国代表権をめぐる深刻な対立が続いていた中で、なぜADBにおける両岸共存が例外的に可能になったのかという疑問が浮かび上がる。

㈡　先行研究

ADBにおける両岸共存が成立した要因について、先行研究における議論は、大きく以下の三つの視座に整理される。

第一は、ADBの法的枠組みに着目する視座である。

小島誠二は、ADBにおける台湾のメンバーシップが国連システムの諸機関におけるそれとは異なっていたと論じている[5)]。小島によれば、ADBは1966年に創設された国際機関であるため、その代表権問題は、1949年の中華人民共和国成立前に設立された世銀及びIMFの代表権問題とは性格が異なっている。さらに、ADBは国連の関連組織ではなく、非政治的な地域金融機関であることから、中国代表権を含む国連決議に拘束されないことを指摘している。

また、台湾側の当事者である兪国華や謝森中は、台湾の出資割当額が実効支配地域の面積、人口、経済力を基準に算出されている事実を強調している[6)]。すなわち、ADBにおいて台湾は実質的に台湾地域のみを代表している。彼らは、台湾が増資を含む加盟国としての義務を誠実に履行している以上、ADB設立協定第42条の資格停止条項を適用することはできないという論理を展開している。

もっとも、台湾の加盟国としての地位をめぐる最終的な判断は、ADB理事会によるADB設立協定第 3 条の解釈に委ねられていた。第 3 条は、

---

5)　小島誠二「アジア開発銀行（ADB）から学ぶこと（続）―中国のADB加盟―」霞関会、2020年 6 月15日更新、2024年 6 月29日最終閲覧、［https://www.kasumigasekikai.or.jp/アジア開発銀行（adb）から学ぶこと（続）―中国/］。

6)　兪国華述、王駿著『財経巨擘：兪国華生涯行脚』台北市：商智文化、1999年、372頁；謝森中『謝森中先生訪談録：謝森中先生半世紀専業経験』台北県新店市：国史館、2001年、403-410頁。

加盟国の地位について、「(i)国際連合アジア極東経済委員会の加盟国及び準加盟国並びに(ii)その他の域内国及び域外先進国で国際連合又はそのいずれかの専門機関の加盟国であるもの」と規定している。

ここで注目すべきは、第 3 条は加盟国の地位を規定しているが、この規定はADB加盟国としての加盟要項なのか、または、存続要項なのかについて明確に示していない点である。実際、台湾は既にアジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）[7] や国連のメンバーシップを喪失しており、条約上、ADB加盟国としての地位が認められるか否かという争点が残されることとなった。理事会は、最後まで台湾の加盟国としての適格性についての判断を下さなかった。

以上のことから、先行研究が指摘する法的解釈は、台湾の地位を正当化する論理としては重要であるものの、中国加盟後になぜ台湾の残留が可能となったのか、さらには両岸共存という帰結がいかに成立したのかを説明するものではない。

第二は、両岸関係の変容とそれに伴う双方の政策転換を重視する視点である。

先行研究では、ADBにおける両岸共存を可能にした主体的要因として、中国側と台湾側それぞれの内部事情の変化が指摘されている。

まず、中国側の動機について、林正義らは、中国政府の妥協を、台湾に対する「平和統一政策」との整合性から説明している[8]。1979年 1 月、中国は「台湾同胞に告げる書」を発表し、平和統一を呼びかけ、対台湾政策を大きく緩和した。こうした政策転換の文脈において、中国は台湾への融和姿勢を示す一環として、ADB問題で譲歩を示したと解釈されている。

次に、台湾側の対応について、竹内孝之は、蔣経国政権が当初から「二重代表権方式」によるADB残留を模索したと指摘している[9]。また、林孝

7） アジア極東経済委員会（ECAFE）は1974年にアジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）に改称された。

8） 林正義・葉国興・張瑞猛著『台湾加入国際経済組織策略分析』台北市：財団法人張栄発基金会、国家政策研究史料中心、1990年、23–47頁。

9） 竹内孝之『台湾、香港と東アジア地域主義』アジア経済研究所、2011年、32頁。

庭は、1985年秋の時点で国府内部において、中国がADBに加盟しても台湾は脱退しないという合意形成がなされていたことを明らかにしている[10)]。

しかし、注意すべきは、双方の政策転換の動機には、依然として共存を拒む強い論理が内包されていた点である。

この時期、中国政府は対台湾統一戦線工作を進める一方で、それと不可分の関係にある対台湾外交闘争も同時に展開していた[11)]。中国にとって両岸関係の改善は重要な課題であったものの、中国大陸とは異なる台湾の政体が国際社会において活動する余地を残すことは、「統一」という中国の対台湾政策の最終目標に抵触するものであった。

一方、台湾が模索した「二重代表権方式」はあくまで対等な立場を前提とするものであった。中国加盟後の1986年と1987年のADB総会に台湾総務が出席を拒否した事実は、改称による共存が台湾にとって自らの地位を矮小化するものであり、受け入れがたい妥協であったことを示している。

したがって、表面的には両岸の歩み寄りによって共存が実現したかに見えるが、実際に双方ともこの共存形式に不満や抵抗感が残っていたことが窺える。すなわち、両岸のADB問題における政策転換は、いずれも自発的な選択ではなく、外部の圧力によって促された対応であったと推察される。

この意味で、両岸の政策転換は共存に向けた条件の一部を形成したとしても、それ自体が最終的な合意形成を十分に説明するものではない。むしろ、こうした政策転換がいかなる交渉過程を通じて具体的な妥協へと結実したのかを、さらに検討する必要がある。

第三は、米国による台湾支持に着目する視座である。

藤岡真佐夫ADB総裁や台湾の銭復駐米代表は、それぞれの回顧録において、中国加盟と同時に台湾の地位を保全できた背景には、米国の台湾支

10）　林孝庭『蔣経国的台湾時代：中華民国与冷戦下的台湾』新北：遠足文化、2021年、452-453頁。

11）　松田康博「中国の対台湾政策：一九七九～一九八七年」『国際政治』第112号、1996年、123-138頁。

持が決定的な役割を果たしたと指摘している[12)]。

確かに、ADBは一国一票ではなく、加盟国の経済規模や貢献度などに応じて異なった票数の投票権を各加盟国に与える加重投票制を採用している。そのため、新加盟国の承認のような重要事項の決議には、大口出資国の意向が大きく反映されている。こうした制度的背景は、米国の台湾支持を両岸共存の要因と位置づける先行研究の議論に、一定の説得力を与えている。

しかし、米国の台湾支持に着目する議論は、台湾の地位保全を可能にした国際環境の形成を説明する一方で、こうした環境の下で最終的な合意がいかなる交渉と調整を通じて成立したのかという政治過程については、なお十分に明らかにしていない。

以上のように、先行研究はADBの法的枠組み、両岸の政策転換、米国の台湾支持という多角的な要因を提示している。しかし、これらの要因がどのようなメカニズムで連動し、最終的な合意に至ったのかという実態については、まだ詳しく検討されていない。とりわけ、ADBにおいて米国と並び最大の投票権を有し、かつ銀行運営を実質的に主導してきた日本が、この問題においていかなる役割を果たしたのかは、本格的に検討される必要がある。

㈢　研究目的と方法

日本の対応について、先行研究では台湾寄りの姿勢や日台経済関係への配慮が指摘されてきた[13)]。しかし、これらの議論では、日本が日中国交正常化後の対中立場との整合性をいかに処理しつつ、交渉過程においていかなる外交的調整を行ったのかについては、なお十分に解明されていない。

12)　藤岡真佐夫『アジア開銀総裁日記：マニラへの里帰り』東洋経済新報社、1986年、153頁；銭復『銭復回憶録典蔵版・巻二：1979―1988華府路崎嶇』台北：遠見天下文化、2021年、480-499頁。

13)　黄自進訪問、簡佳慧記録『林金莖先生訪問記録』台北市：中央研究院近代史研究所、2003年、134-137頁；松田康博「日台関係の安定化と変化への胎動：一九七九―八七年」川島真・清水麗・松田康博・楊永明『日台関係史1945-2020（増補版）』東京大学出版会、2020年、139頁。

以上を踏まえ、本稿は、ADBにおける中国加盟問題が、激しい代表権闘争を経て両岸共存という異例の決着に至った政治過程を解明する。その際、地域開発金融機関としてのADBの性格及び日本と同銀行との特別な関係を踏まえた上で、日本が法的立場、対中関係、対米関係、銀行運営という複数の要請の間でいかなる外交的調整を行い、最終的な合意形成にいかに関与したのかを実証的に分析する。

本稿の構成は以下の通りである。第 2 章では、本格的な加盟交渉が開始される以前の段階における、ADBを取り巻く政治的環境と日本政府の認識枠組みを明らかにする。続く第 3 章と第 4 章では、1982年末の中国による加盟打診から、三回の年次総会を経て最終合意に至るまでの交渉過程を分析し、日本がいかなる外交的調整を行い、合意形成に寄与したのかを実証的に検証する。終章では、本稿の分析を総括した上で、ADB中国加盟問題における日本外交について評価を試みる。

なお、本稿が依拠する主要な一次史料は、外務省外交史料館で公開されている中国のADB加盟問題に関する外交記録である。加えて、藤岡真佐夫総裁及び台湾側の交渉担当者の回顧録も適宜参照する。

二　アジア開発銀行の苦境と日本の難題

㈠　アジア開発銀行内の政治情勢

1　ADBの設立と日本：緩やかな連携と主導的立場

1960年代、東西両陣営による途上国の囲い込みを目的とした援助競争が激化するなか、1961年に国連総会で採択された「国連開発の10年」に関する決議を背景に、アジア開発が喫緊の国際的課題として浮上した。こうしたなか、地域内の急速に拡大する発展需要に対応するための資金供給が急務となり、アジア地域を対象とした国際開発金融機関の設立が論じられるようになった。

この議論を初期から主導していたのは日本であった。1962年末、大蔵省の財務官を務めた渡辺武を中心に結成された研究グループは、ADB設

立の可能性を模索していた。1964年になると、エカフェにおいても地域開発銀行の設立が検討されるようになった。その際、渡辺の研究会で提言されていた内容の多くが、エカフェの専門家グループの報告書に採用された。

ADB設立の準備段階において議論となったのは、加盟国の範囲であった。アジア諸国は、域内国のみを加盟国の対象とすべきだと主張した。それに対し、日本は自国の資金負担や銀行の健全運営を考慮し、米国をはじめとする域外先進国の参加を強く求めた。ADBは地域内から十分な資金を調達できず、資金面において域外先進国に依存せざるを得ない現実があった。事実、設立当初の構成を見ると、全ての域外国が出資国となる一方で、日本、オーストラリア、ニュージーランドを除いた全ての域内国が借入国となる構造が形成されていた。

アジア諸国は先進国からの経済協力を受け入れる一方で、アジア人によるアジア人のための銀行を主張していた。彼らはADBが欧米の先進国に支配されることを強く警戒していたのである[14)]。これに対して、欧米諸国は、ADBで目立った存在にならないように注意を払いながらも、銀行が「借入国のクラブ」と化し、出資国の発言権が弱められることを望んでいなかった[15)]。こうした二つのグループの立場の相違は、銀行運営のあり方をめぐって政治問題に発展するリスクがあったといえよう。

1965年、ADB設立協定の起草に際して、二つのグループの対立が表面化し、理事会の構成や投票権の配分方法をめぐって議論が交わされた。最終的に域内国は、理事会問題で譲歩し、理事ポストについては域内 7 名、域外 3 名で合意に達した。一方、先進国側も、投票権総数の20％を基本票数として全加盟国に均分するという配分方法を認めた。それによって、域内の中小国家は貢献度に比して相対的に大きな投票権が得られることになった。この協定の内容が示すように、ADBは、設立当初から域内途上

14） 鄭敬娥「アジア地域主義における『アジア的性格』の考察：アジア開発銀行（ADB）の創設過程を中心に」『広島平和科学』第27巻、2005年、23–46頁。

15） Ming Wan, *Japan between Asia and the West: economic power and strategic balance*, London; New York: Routledge, 2015, p. 151.

国と域外先進国の対立構造を内包した緩やかな連携であった。

このような二極化する利害関係の中で、アジア唯一の先進国である日本の地位が浮き彫りになった。アジア諸国は日本をアジアの利益を代弁する指導者として期待し、欧米諸国は日本を出資者の論理を理解する番人として位置づけたのである。その結果、日本は、欧米先進国とアジア諸国との間の利害調整を担う主導的地位を確立することになった。

実際、日本は本店所在地を決定する選挙ではフィリピンに敗れたものの、渡辺武が初代総裁に就任し、彼の指導の下でADB事務局が立ち上げられた。事務局は、ADBが渡辺の出身母体である大蔵省からの出向者を受け入れることで、総務部長（Director of the Administration Department）をはじめとする要職に日本人が就任する非公式の慣例が確立された[16]。これによって、日本は舞台裏で銀行の業務運営に影響を与えることが可能になった。換言すれば、ADB事務局が独立機関であるが、人事配置を通じて、いずれの加盟国よりも日本の意向が反映されやすくなったといえよう。

こうしたADBの人事配置は、大蔵官僚が日本の国益とADBの利益を強くリンクさせることにつながった。そして、時には日本の直接的な経済利益を犠牲にしてもADBの長期的利益を守ろうとする傾向すら見られるようになった[17]。

上述したように、自らのイニシアティブと、国際社会から付託された調整役としての機能により、日本はADBの中心メンバーとしての地位を不動のものとした。その後、日本は二つのグループ間の摩擦を最小化し、加盟国間の意思決定を円滑化することによって、ADBでの主導的地位を維持し、リーダーシップを発揮していくことになる。

2　業務運営の政治化と権力構造の動揺

ADB設立協定は、同行を非政治的国際機関と規定している。しかし、

16）Ming Wan（1995）“Japan and the Asian Development Bank” *Pacific Affairs,* Winter, 1995-1996, Vol. 68, No. 4, p. 516.

17）Ibid. pp. 509-528.

実際に業務を遂行する上で、ADBは国際政治の波及を免れることはできなかった。特に、米国のADBへの関与の在り方は、アジアにおける米国の政治的・戦略的重要性の考慮に基づいていた[18)]。

1977年に就任したジミー・カーター（Jimmy Carter）大統領は、外交の基本目標として「人権外交」を掲げた。これは普遍的価値の追求という側面がある一方で、冷戦下においては、共産圏や敵対的政権に対する圧力手段としても機能した。事実、米国はインドシナ 3 カ国（ベトナム、ラオス、カンボジア）へのほとんどの融資案件に対し、人権侵害を理由に棄権または反対を投票した。これはプロジェクト審議を政治問題化し、冷戦戦略の論理を開発銀行の業務に持ち込んだことを意味した。このような米国の姿勢は、他の加盟国のみならず銀行当局との間にも摩擦を生じさせ、ADBの業務運営に支障をもたらすことになった。

1980年代に入ると、銀行内外の情勢変化はADBの権力構造そのものを揺さぶり始めた。急速な経済発展を遂げた一部の加盟国は、ADB設立時に定められた議決権の配分に不満を抱き、特別増資を要求するようになった。特別増資とは、ADBの一般増資以外に個々の国家が行う応募資本の増額のことである。通常資本の増額に当たることから、投票権を増加させ、理事の選任にも影響を与える。

1981年から韓国は、経済発展を理由に特別増資を要求し、それによって投票権の削減を恐れたパキスタンなども同様の要求を行うようになった[19)]。その結果、特別増資をめぐる利害対立は連鎖的に広がり、加盟国間の調整は難航を極めることとなった。

さらにこの時期、欧州地域は、日米両国を上回るADB最大の資金供給地となっていた[20)]。そのため、欧州諸国の間では日米両国がADBを牛耳っ

18） 菅英輝「東南アジアにおける『日米協力』とアジア開発銀行の対応：冷戦の文脈」『大阪大学大学院文学研究科紀要』第63巻、2023年 2 月、14頁。

19） 藤岡真佐夫『アジア太平洋時代の金融と経済』東洋経済新報社、1990年、197頁。

20） Ming Wan, *Japan between Asia and the West,* p. 158.

ていることに対する不満の声が上がるようになった[21]。韓国やパキスタンなどの増資要請による特別増資の基準をめぐる協議がまとまらないなかで、1983年になると、第三次アジア開発基金[22]（以下、ADF）増資に伴って、フランスなど欧州 5 カ国[23] もまたADF拠出額に比して投票権が少ないことを理由に特別増資を要求したのである。

ADB設立協定によると、ADFへの拠出額は、通常資本の出資額とは異なり投票権の増加にはつながらない。各加盟国の投票権数は基本票数と比例票数との合計による。その中で、基本票数は加盟国に均分されており、比例票数はその加盟国の持株数で決められる。ADFへの拠出は応募資本の増額に関わらないから、欧州 5 カ国の要求はこれまでの投票権の配分方法を根本から覆すことを意味したのである。

仮に欧州 5 カ国の特別増資要求が認められれば、ADFの最大拠出国である日本は、さらに大規模な特別増資を行うことが可能となる。その結果、日本の投票権が突出することが想定された。しかし、これに対して、当時「援助疲れ」に陥っており、ADF拠出金を削減していた米国は、投票権が相対的に低下することに反対していた。米国は、自国の資金拠出は減らしつつも、日本と同率の投票権を堅持する立場を譲らなかったのである。

問題が膠着状態に陥るなか、1985年、日本は欧州 5 カ国の特別増資の先行を容認し、増資基準の検討を継続しながら、自国の特別増資を延期することを認めた[24]。日本の譲歩は、欧州諸国と米国との間の緊張を緩和し、相次ぐ特別増資要求を一時的に沈静化させたが、特別増資による投票権再配分への加盟国の要望は根本的に抑えられたわけではなかった。

以上に見るように、1980年代のADBの権力構造は、加盟国間の様々な対立を内包するなかで均衡を保っていた。そのため、わずかな異変でも銀

21）　藤岡前掲書、1990年、100頁。

22）　アジア開発基金は、地域内の最貧国に対し、必要であるものの、直ちに金銭的見返りのないプロジェクトに無利子の長期融資を行うためのものである。先進国によるADBに贈与する資金から成り立つ。

23）　フランス、フィンランド、イタリア、オランダ、スイス。

24）　藤岡前掲書、1990年、199頁。

行の分裂を引き起こしかねない状態にあったのである。

㈡　中国加盟問題の本質

まさにこのような厳しい情勢の中で浮上してきたのが中国のADB加盟問題であった。この問題は複数の対立軸が絡み合う課題であった。本節では、この問題を以下の三つの側面から検討する。第一に、北京と台北による中国を代表する正統政府をめぐる争いである。第二に、米国の台湾政策をめぐる米中対立である。第三に、中国の加盟がADBにとって既存秩序の崩壊を招くリスクであると同時に、融資業務の停滞を打破する新たな成長への転機でもあったという側面である。

1　海峡両岸の中国代表権闘争

国共内戦により、1949年に毛沢東が北京で中華人民共和国の成立を宣言し、蔣介石が率いた国府は台湾へ移転し、中国は海峡両岸に分断された。建国後、北京政府は「一つの中国」政策を中国外交の重要な原則として打ち立て、「国民党との関係を断絶すること」を国交樹立の前提と定め、中国唯一の合法政府として国際機関への参加を求めていた。

しかし、国府は、台湾、澎湖、金門、馬祖に実効支配地域が限られていたにもかかわらず、北京政府よりも多くの国家と外交関係を持っており、しかも、国連など主要な国際機関において、中国の代表議席の地位を占めていた。そのため、双方は中国代表権をめぐって激しい外交闘争を行った。

1971年の国連中国代表権交代は、国府の「中華民国外交」に大きなダメージを与えた。しかし、国府は「正統中国」を堅持し、引き続き強硬な姿勢を貫いていた。蔣経国時代に入ると、国府が実務レベルにおいてより現実的な対外政策を取るようになったが、「正統中国」の原則に対しては変更がなされなかった。

一方、北京政府は変化を見せ始めていた。1979年、改革開放路線に合わせて鄧小平は、台湾に対し「三通四流」[25] を呼びかけ、民間交流を通じ

25）　通商、通航、通郵及び、学術、文化、体育、工芸の交流。

て、台湾を中国大陸に引き寄せようとした。ところが、北京政府は、国府が米国等外国勢力を頼みにして北京との対立姿勢を取り続けることを阻止するために、台湾の地位に関わる案件では一歩も譲らず、原則的立場を堅持していた。

そのため、1980年代に両岸の緊張が緩和しても、中国代表権闘争は止まらなかった。ADB問題は、こうした海峡両岸の中国代表権闘争を背景として生じたのである。

2　台湾の地位をめぐる米中対立

1979年 1 月 1 日、米中両国は国交を樹立したが、共同コミュニケの発表により交渉が完全に妥結したわけではなく、台湾問題の将来や米台間の武器売却といった懸案について、両国は明確な合意には至らなかった[26)]。

国交樹立直後の1979年 4 月、断交後の米台関係を規定する「台湾関係法」が成立した。同法は、「外交関係と承認がなくても米国法律の台湾への適用」を認め、台湾に政治実体としての国際的地位を与える規定を含んでいた。

中国政府にとって、「台湾関係法」の制定は「一つの中国」原則への重大な挑戦であった。米国は台湾との関係を国内法によって制度化することで、米中間の外交合意と米国内法が正面から対立する構造的矛盾を生じさせた。その結果、両国は正式な外交関係を樹立した後も、台湾の法的地位をめぐって緊張が続いていた。

こうした状況の中で国際金融機関の中国代表権も議論の俎上に上げられた。米国は世銀における中国代表権の交代を認めたが、その直後の1980年 6 月に連邦議会は、台湾がADBに引き続き加盟することを許され、そのメンバーシップを失う場合には、米国のADB参加を再検討するという内容の国内法（PL96-259）付帯決議を行った。これにより、ADBにおける中国代表権問題は米国内政治の制約下に置かれることとなった。

26）　佐橋亮「米中国交正常化と台湾問題の『不完全な決着』」『神奈川法学』47（3）、2014年、347-399頁。

レーガン（Ronald Reagan）政権の成立以降、台湾問題をめぐる米国の政策的矛盾は一層顕在化した。1982年、米国は「八・一七コミュニケ」において、「二つの中国」あるいは「一つの中国、一つの台湾」政策を推進する意思がないと言明した。しかしその一方で、台湾に対して武器売却問題や台湾の地位に関する「六つの保証」を与えていた。

このように、米国は対中関係においては「一つの中国」原則に配慮を示しつつ、対台湾政策においては実質的関与を維持するという、自己矛盾を内包した外交姿勢を取り続けていた。こうした姿勢は、台湾問題をめぐる米中関係を複雑化させた。

その結果、台湾問題の具体的な処理をめぐり、米国の真意と中国の譲れぬ一線を見極めることが困難になっており、台湾問題の先行きには不透明感が強まっていた。中国のADB加盟問題を解決するためには、米中両国の主張のずれを調整することが最重要課題として浮上してきたのである。

3　ADBの転機：存立の危機と成長の機会

前述したように、ADBは非政治的国際機関であり、その加盟問題は台湾の帰属に関わる問題ではなかった。にもかかわらず、中国加盟問題は、以下の点においてADBの存続と発展に関わる争点を提起した。

第一に、台湾のメンバーシップ維持と米国のADB支援が結びつけられたことである。米国はADB中国加盟問題をめぐって台湾と進退を共にする姿勢を示しており、銀行当局や他の加盟国にも圧力をかけていた。

実際、ADBは国際金融市場からの資金調達に大きく依存する開発金融機関であり、その信用力は加盟国の政治的・財政的支援と密接に結びついていた。そのため、最大出資国である米国との関係に問題が生じれば、国際金融市場におけるADBの信用を根底から揺るがす事態になることが予想された。市場調達金利が高まり、国際金融市場での借り入れが困難になれば、銀行業務の停滞は必至であった。この意味で、ADB運営には米国の支援が不可欠であり、中国加盟問題の処理はADBの存立に関わる課題となっていた。

第二に、中国の加盟はADBの権力構造を揺るがす恐れがあった。域内

大国である中国の加盟は、大規模な特別増資を伴うことが想定され、それにより中国が相当な投票権と理事ポストを獲得することは避けられなかった。

しかし、これは固定的であった理事会の構成を変更し、銀行内部の権力均衡を崩すことを意味した。特定の加盟国が自らの理事ポストを譲ることは極めて困難であり、中国に席を割り当てるためのポスト調整や、回避策としての理事会拡張をめぐる議論は、組織内部の政治的対立を激化させる要因となり得たのである。

また、前述したように、中国の加盟を契機に、それ以前から不満を蓄積させていた加盟国が特別増資要求を相次いで提起する可能性も高かった。

このように、組織運営の観点から見れば、中国の加盟は日米主導で維持されてきた既存秩序の再編を迫るものであり、銀行運営の安定性を揺るがすリスクを孕んでいた。

他方で、融資業務面に着目すれば、中国の加盟はADBにとって新たな成長機会をもたらすものと期待されていた。

1970年代末、第二次石油危機に伴う世界的なインフレと、それを抑制するための米連邦準備制度理事会（FRB）による短期金利の急上昇は、世界的な経済不況を招き、累積債務問題を深刻化させた。1980年代に入ると、ADBの主要な借り入れ先であった東南アジア諸国における資金需要は次第に鈍化していた。

韓国やタイは借入制限措置を導入し、インドネシアやマレーシアも為替レートの調整によって予算を縮小し、借り入れを抑制していた[27)]。一方、重債務国であるフィリピンへの融資に対して、ADBは慎重姿勢を取らざるを得なかった。このように、ADBの融資業務は伸び悩むようになった。

これに対し、経済改革と対外開放へと舵を切った中国の開発資金需要は、今後大幅に拡大することが見込まれていた。こうした状況下、中国の加盟は、ADBにとって投資を拡大し、組織としての成長を持続させる重要な機会であると認識されていた。

27）　藤岡前掲書、1990年、23頁。

以上の考察から分かるように、中国のADB加盟問題は、銀行の存立を揺るがす危機と、発展をもたらす機会という二面性を同時に内包していた。既存秩序の動揺、加盟国間の利害対立、そして業務拡張への期待が交錯する中で、中国加盟問題はADBにとってまさに転機と位置づけられる局面を形成していたのである。

㈢　日本政府のADB中国加盟問題に対する姿勢

1　大蔵省の懸念：ADB運営の支障と日米摩擦の拡大

中国のADB加盟問題が本格化するなかで、日本の対応はどのようなものであったのだろうか。

日本では、ADBを主管するのは大蔵省国際金融局であり、総会に日本総務として出席するのも原則として大蔵大臣である。

日本の財政事情を踏まえれば、大蔵省は本来、中国のADB加盟を歓迎する立場にあったと考えられる。日本は二国間債務における中国の最大債権国になっており、中国が加盟すれば、日本が保有する対中債権のリスクの一部をADBに転嫁することが期待されていた[28)]。また、収益性の低いインフラ投資を、ADBに委ねることで、自国は中国市場の開拓に資源を集中させることも見込まれていた[29)]。

しかし、1970年代以来、大蔵省は、日台経済関係を重視する立場から、中国の加盟に対しては消極的な態度を取っていた[30)]。大蔵省の関心は、主に台湾とADBの間の債権債務の継承、中国加盟後における台湾の地域内経済協力への参加、ADBの将来への影響という三点に集約されていた[31)]。

こうしたなかで、世銀の中国代表権交代は、ADB にとっても円滑な移行の可能性を示した。世銀方式では、債権債務の処理として、銀行が台湾の資本金を返還し、続いて中国が台湾の部分も含めて銀行に払い込む一方、

28）彭慧鶯「従美、日『亜銀政策』看中共『入会』問題」『問題与研究』台北：国立政治大学国際関係研究センター、第25巻第1号、1985年10月、64–73頁。

29）同上。

30）許珩『戦後日華経済外交史　1950–1978』東京大学出版会、2019年、273頁。

31）同上。

台湾は世銀からの借り入れについて契約に基づき返済を継続することとされた。また、台湾への新規融資は停止されたものの、世銀案件の資材及びサービスの調達に台湾が参加し続けること、台湾人職員が引き続き世銀に留まることが認められた[32)]。

つまり、台湾は政治的地位こそすべて失ったものの、世銀の卒業国として実質的な経済利益はほぼ損なわれず、国際的な経済活動や世銀の協力枠組みから完全に排除されたわけではなかったのである。ADBが世銀方式を採用すれば、中国も受け入れる可能性が高いと見込まれていた。

したがって、世銀の中国代表権交代後、大蔵省が抱いていた実務レベルの懸念は一定程度払拭され、中国の反発を冒してまで台湾のメンバーシップを維持する必要性が低下したといえる。ところが、大蔵省は姿勢を軟化させつつも、中国の加盟に対しては依然として慎重な姿勢を崩さなかった。

その背景にあったのは、台湾問題の背後に控える米国との関係であった。当時、日米貿易不均衡問題が深刻化し、ワシントンと厳しい交渉を重ねていた時期に、大蔵省はADB問題をめぐって米国と新たな摩擦を生じることを強く警戒していた[33)]。また、仮に米国が台湾のメンバーシップを理由にADBへの支援を打ち切れば、日本の資金負担が大幅に増大する恐れもあった。

そのため、中国の加盟が時間の問題になるなか、それに伴う政治的混乱を最小限に抑え、ADBの安定運営を維持することが大蔵省の政策目標となった。すなわち、米中両国の対立をいかに調整するかが、大蔵省にとっての最大の課題だったのである。

2　外務省のジレンマ：代表権交代案の頓挫

大蔵省の実務的視点とは異なり、外務省は、より広範な外交の論理から

32）　在米国溝口臨時代理大使より安倍外務大臣宛て電報第8627号、1982年12月8日、外務省記録「中国外交（アジア開発銀行）」、2019-0116、外交史料館。

33）　“The Japanese View: The Hardy Annual of ADF Replenishment,” *Asian Finance,* April 15, 1986, p. 74.（Ming Wan, *Japan between Asia and the West,* pp. 158-159. からの再引用）。

中国加盟問題を捉えていた。当時の対中外交の文脈に照らせば、中国のADB加盟を推進することは、その経済発展を支援するとともに、西側主導の国際秩序への受容を促す政策的意味を有しており、日本の対中政策と整合的であったと考えられる。

1972年 9 月に日本は、中華人民共和国政府が中国の「唯一の合法政府」であることを認め、国府支持から北京支持へと公式の立場を転換した。にもかかわらず、ADB問題に関して、その後も日本の対応に大きな変化は見られなかった。中国が明確な参加意思を示していなかった段階で、日本は、あえて問題を表面化させて米国との摩擦を招いたり、日台実務関係を損なったりすることを避けようとした。日中共同声明の基本理念に背馳しない限りにおいては、「台湾がその意に反してメンバーシップを失う事態を回避すべき」という方針を採っていた[34)]。

しかし、1979年 2 月、鄧小平が渡辺孟次共同通信社長にADB参加の意向を漏らしたことを受けて、外務省は、この問題に対する姿勢を変えることになった。外務省は法的整合性の観点から中国加盟の論理を構築し、対応方針を整理した。日本政府の公式見解によれば、日中国交正常化前に中華民国政府は中国を代表する合法政府である。そのため、1966年に国府が行ったADB加盟は合法かつ有効であり、中国はADBの加盟国として1966年からメンバーシップを有しており、北京政府はこれを継承すべきであるという結論が導き出された。

対中立場に関する法的論理の一貫性を維持するために、外務省は1979年のADB年次総会を前に、北京政府が参加の意思を明確にした場合には、「台湾代表の残留を認めたまま、中国の参加を呼びかける趣旨の決議案」には反対し、中国加盟問題を代表権交代の方向で処理する方針を示していた[35)]。

言い換えれば、1979年を境に外務省は、ADBにおける台湾のメンバー

34） 経済協力局国際機構課「アジア開発銀行第 7 回年次総会における中国問題対処方針」、1974年 4 月20日、同上2019-0116。

35） 経済協力局国際機構課「アジア開発銀行（ADB）第12回総務会における中国代表権問題対処方針」、1979年 4 月、同上2019-0116。

シップ維持を支持しなくなり、中国のADB加盟に伴う台湾の追放を黙認する立場へと転換した。この外務省の方針は、台湾の残留に傾いていた大蔵省の立場とは明らかに齟齬が生じていたのである。

しかし、事態は外務省の想定通りに進まなかった。米国の強硬な台湾支持により、台湾の追放を前提とする代表権交代案は事実上行き詰まったためである。外務省にとって、ADBは、日本の対アジア開発協力の中核を担う国際機関であり、日米協力を象徴する重要な枠組みでもあった。ADBの円滑な運営には米国の協力が不可欠で、ワシントンの意向を無視することはできなかった。一方で、日中国交正常化の枠組みを維持する立場から、日本が台湾の残留を支持することも困難であった。

北京の期待とワシントンの圧力、そして国内の法的整合性という制約の下で、外務省は極めて難しい立場に置かれることとなったのである。

以上に見るように、日本政府内では台湾の地位保全を歓迎する意思が日中国交正常化の後もしばらくの間存在していた。しかしその後、外務省は対中関係の重視から、法的整合性に基づき台湾の追放を黙認した。大蔵省においても、台湾が独立した経済体としての地位を維持し得るとの見通しが形成されたことにより、台湾のメンバーシップ維持を主張する姿勢は次第に後退していった。つまり、中国加盟問題が表面化した際に、日本政府の基本的立場は、台湾のADB残留を支持するものではなかったのである。

他方、大蔵省はADBの健全運営に大きな関心を払っており、外務省は対米関係に配慮していたため、両省は台湾の追放を認めることもできなかった。すなわち、日本政府は、台湾残留を支持しない一方で、その排除も選択し得ないというジレンマを抱えることとなったのである。

上述した外務省と大蔵省の論理の違いにより、一見すると中国寄りの外務省と台湾寄りの大蔵省という対立構図を想起させる。だが、ここで留意すべきは、両省の利害が一致しており、ADBの安定維持と米中両国の合意達成が共通課題であった点である。このため、政府内には認識のずれがあったにもかかわらず、交渉過程における日本の外交姿勢は一貫していた。

三　中国の外交攻勢に対する日本外交の調整力

㈠　対中回答の逡巡と総会表決の回避

本章と次章では、中国のADB加盟交渉の推移を詳細に跡付け、その過程における日本政府の対応と役割を検討する。

1982年11月23日に中国外交部は鹿取泰衛駐中国大使に対し、台湾の議席を取り消すという条件でADB加盟の意向を表明し、日本の支持を要請した。中国の本格的な動きを受け、日本は直ちに米国と協議を開始した。

米国も同月27日に中国から同様の要請を受けていたが、中国加盟に関して国務省と財務省は日本側に二つの関心事項を示した[36)]。

一つはADBにおける台湾の処遇であった。国務省と財務省は、中国加盟問題が連邦議会の満足するように対処されなければならないと考えていた。その際に問題となったのは、「一つの中国」を維持しつつ、議会の台湾残留要求をいかに満たすかという点であった。台湾とADBとの関係維持について、国務省は日本政府に解決方法を求めていた[37)]。

もう一つの関心は、中国の出資と融資要請の規模をめぐるADB運営面の問題であった。この点について、日本外務省は、中国の要求を原則的な政治問題と捉え、銀行運営上の具体的協議は後回しにして、早く原則的支持を表明すべきだと判断していた[38)]。しかし、米国は、日本が対中支持を

36）　在米国溝口臨時代理大使より安倍外務大臣宛て電報第8560号、「中国のアジア開銀加盟問題（米の立場）」1982年12月 6 日、同上2019-0116；在米国溝口臨時代理大使より安倍外務大臣宛て電報第8599号、「中国のアジア開銀加盟問題」1982年12月 7 日、同上所収；在米国溝口臨時代理大使より安倍外務大臣宛て電報第8627号、1982年12月 8 日、同上所収。

37）　在米国大河原大使より安倍外務大臣宛て電報第2238号、「アジア開銀」1983年 3 月11日、外務省記録「中国外交（アジア開発銀行）」、2014-2007、外交史料館。

38）　在米国大河原大使より安倍外務大臣宛て電報第9296号、「中国のアジア開銀参加問題」1982年12月28日、同上2014-2007。

表明すれば、自国が難しい立場に追い込まれるという理由から、日本の早期回答に反対した[39)]。

1983年１月の中曽根康弘首相訪米を控え、外務省は米国からの過大な対日要求を回避するためにも、日本の基本的立場を早急に確定する必要に迫られていた[40)]。実際には、1983年に入っても米国の立場は固まっていなかったが、この問題は既にメディアに取り上げられ始めていた。外務省は、これ以上、中国への原則的な支持表明を引き延ばせば、中国の対日不信を招きかねないと懸念するようになった。こうした状況のなか、１月10日に大河原良雄駐米大使が、シュルツ（George P. Shultz）国務長官に原則的な対中支持を急ぐという日本の要望を再度申し入れた。

その後、ニュージーランドやオーストラリアなどが、既に中国に加盟支持を伝えたことが判明し[41)]、中曽根首相の訪米も迫るなか、外務省内には米国の了承を待たずに中国に回答すべきだとの声が強まっていた。

１月14日、国務省はついに日本の原則的な対中支持に異存がないと伝え、ただし、台湾の地位問題については依然として態度を明確にせず、メンバーシップの維持という表現を使わずに、台湾人民（People）が何らかの形で銀行に参加できるよう日本の協力を求めた[42)]。

日米協議を経た上で、１月17日、日本は中国に対しADB加盟への原則的支持を通報した[43)]。しかし、台湾の追放については明言を避け、暗に台湾問題と融資問題の適切な処理を加盟の条件として示唆した。

日本の動きを受けて、米国も20日、中国に対しADBへの参加の支持を

39）　同上。

40）　経済協力局・アジア局「中国のアジア開発銀行（ADB）参加（対処振り（案））」1982年12月15日作成、外務省記録「中国外交（アジア開発銀行）/1985年」、2022-0582、外交史料館。

41）　在中国鹿取大使より安倍外務大臣宛て電報第62号、「アジア開銀」1983年１月12日、同上2014-2007。

42）　在米国大河原大使より安倍外務大臣宛て電報第486号、「アジア開銀」1983年１月14日、同上2014-2007。

43）　在中国鹿取大使より安倍外務大臣宛て電報第119号、「中国のアジア開銀参加問題（対中回答）」1983年１月17日、同上2014-2007。

予期している（Anticipate）との回答を行ったが、同時に融資問題を指摘した上で、ADBにおける台湾人民の経済活動の確保を強調した[44]。

日米両国の支持回答を受けて、2月10日、呉学謙外交部長はADBの藤岡真佐夫総裁に書簡を送り、台湾追放を前提条件とする中国の加盟を申し入れ、ADBと正式なコンタクトをとった。

これに対し、藤岡総裁は記者会見で、中国の加盟には総務会の表決が必要であり、一方で台湾の加盟国としての適格性について理事会が決定する権利を有していると述べていた[45]。この発言は、中国の加盟と台湾のメンバーシップは国家の代表権問題ではなく、二つの独立した案件として扱う姿勢を明確にしたものであった。事実上、中国の要求する台湾追放を拒絶し、解決の場を銀行外の政治交渉に委ねることを示唆したのである。

台湾のメンバーシップ問題の鍵は明らかに米国の態度であった。米国の譲歩を目指して、中国は、日本の対米影響力に希望を託していた。2月19日に呉学謙部長は、訪中した二階堂進自民党幹事長に対し、米国の姿勢への失望を表明した上で、米国が積極的かつ明確な対中支持の態度を取るよう日本の対米説得を要請した[46]。

それと同時に、事態の公開に伴い、米国と台湾も積極的な行動を起こした。台湾の兪国華中央銀行総裁は藤岡総裁に書簡を送り、台湾地位の正当性を説明した上で、台湾の排除に反対するという立場を伝えた[47]。また、米国のシュルツ国務長官とリーガン（Donald T. Regan）財務長官は上院で、台湾が追放される場合にはADBへの支援を打ち切り、米国のADB参加まで再検討するという発言を行った。

しかし、表面的な強硬姿勢とは裏腹に、国務省と財務省は、議会のみな

44） 在中国鹿取大使より安倍外務大臣宛て電報第152号、「中国のアジア開銀加盟問題（米国回答）」1983年1月20日、同上2014–2007。

45） 在比大川大使より安倍外務大臣宛て電報第354号、「アジア開銀」1983年3月3日、同上2014–2007。

46） 在中国鹿取大使より安倍外務大臣宛て電報第863号、「第4回日中外交当局間協議（アジア開発銀行）」1983年3月23日、同上2014–2007。同電報内には1983年2月の二階堂特使訪中に関する言及がある。

47） 銭復前掲書、482頁。

らずホワイトハウスも台湾に強く傾斜しているがゆえに、むしろ日本が前面に出て中国の態度を軟化させるべきだと、日本の役割に期待を示した[48)]。

これに対し、日本は米中対立のなかで火中の栗を拾うことを極力回避しようとしていた。外務省は、台湾地位の正当性の議論が法的根拠を欠くものと考えながらも[49)]、状況を見守りつつ、台湾問題についての意見表明を控えた。

しかし、日本が全く行動をとらなかったわけではない。当時、ADBの第三次一般増資交渉が最終段階を迎えており、日本は、中国問題が理事会で取り上げられることなく、増資が無事に成立することを望んでいた。そこで、中国に対し、問題の要は米国の行政府による議会説得にあると繰り返し強調し、北京の加盟工作の重点をマニラからワシントンへ移そうと試みた。すなわち、銀行外の米中合意を促したのである。

台湾追放の要求に日米両国も銀行当局も応じないことを受けて、3月25日、中国は台湾のADB活動参加について世銀方式を認めて譲歩を示した[50)]。しかし、米国政府は、世銀並みの措置では議会を説得できず、条件を釣り上げて中国にさらなる譲歩を要求した。

5月のマニラ総会が近づくにつれ、中国は、米国の了解を求めず、総務会表決による加盟実現を目指し、加盟諸国への働きかけを強化していった。表決に付するなら、中国と国交のある国家は「一つの中国」原則に則り、中国加盟と台湾追放に賛成するはずであり、決議案採択の可能性が高かった。

これに対し、日本外務省は、中国加盟決議案の提出及び総会表決を極力回避し、理事会における慎重な検討へと問題を先送りする方針を示した[51)]。

48）　在米国大河原大使より安倍外務大臣宛て電報第2242号、「アジア開銀」1983年3月11日、同上2014-2007。

49）　アジア局中国課「中国のアジア開銀参加に係る主要問題点に関する我が方の考え方」1983年3月14日、同上2014-2007。

50）　経済協力局「中国のアジア開銀参加」1983年3月25日、同上2014-2007。

51）　経済協力局国際機構課「アジア開発銀行第16回年次総会対処方針（中国参加問題）」1983年4月14日、外務省記録「アジア開発銀行（ADB）第17回アムステルダム総会/中国参加問題」、2019-1337、外交史料館。

1982年の対処方針と比べると、やや保守的な姿勢に戻ったといえる。というのも、外務省は、米中両国の立場が真っ向から対立するなか、総会という公開の場で議論を行うことは徒らに事態を紛糾させ、ADBの円滑な運営を損ないかねないと懸念していたためである。さらに、中国を刺激することを避けるため、日本自らが先送りの対案を提出するのではなく、第三国から提案が行われるよう根回しする具体的な対処方針も定めていた。

大蔵省は外務省の対処方針に同意しつつ、台湾の地位をめぐって両省間には認識のずれがあった。大蔵省は、国府が中国ではなく台湾としてADBに加盟したと認識していたのに対し[52]、外務省は1966年当時、国府が中国全土を代表して加盟したと解釈していたのである。いずれにせよ、マニラ総会で中国加盟議案の引き延ばしについて両省の意見は一致した。

この時、ADB側にも総会の準備が進んでいた。中国問題が総会の議題にあげられず、藤岡総裁も中国加盟または台湾追放の動議が出てこないように予め各国に根回ししていた。それでも、総会の場で突発的な動議が提出される可能性を完全に排除することはできず、総裁は日本の影響力に期待を寄せていた[53]。

藤岡総裁の要望も踏まえ、外務省は、各加盟国にある在外公館から、「必要とあらば[54] 日本の基本的立場及び対中回答の事実」を説明するという指示を出している[55]。

この時、韓国[56]も含めたほとんどの加盟国は、中国加盟を支持していた。

52） 松浦晃一郎経済協力局参事官「中国のADB参加問題」1983年5月18日、同上2014–2007。同報告書によれば、大場智満大蔵省国際金融局長がマニラ総会に際して開催された日本金融界代表との朝食会において、大蔵省側の認識として当該内容を表明したとされる。

53） 在比大川大使より安倍外務大臣宛て電報第574号、「アジア開銀」1983年4月2日、同上2014–2007。

54） ここで言う「必要とあらば」とは、総会において中国加盟に関する緊急動議等が提案される事態を想定したものと推察される。

55） 安倍外務大臣より在豪、ラオス、マレーシア、フィリピン、タイ、加、伊、英、インドネシア、パキスタン、印、スリランカ、ビルマ、韓国大使宛て電報第5799号、「アジア開銀」1983年4月21日、同上2014–2007。

56） 韓国は1983年の時点において国府と外交関係を有していた。

しかし、台湾の取り扱いについては意見が多岐にわたっていた。加盟国の中で、パキスタンなどごく少数の国家を除いてマニラ総会で中国問題を取り上げる意思はなく、日米両国のイニシアティブに任せるか、成り行きを静観する態度を取っていた。

結局、マニラ総会の各国の総務演説において、バングラデシュ、ネパール、パキスタン、フランスとフィリピンの 5 カ国のみ中国のADB加盟が速やかに実現されるべきだとの支持発言をして、緊急動議に至らなかった。藤岡総裁はこの問題について今後検討していくと、議論を締めくくった。このように、台湾の処遇をめぐる米中間の深い溝が埋まらないまま、中国のADB加盟交渉は長期戦にもつれこむこととなった。

㈡ 「準加盟国案」の波紋と事態収束への努力

マニラ総会の後、ADB事務局は、台湾の法的地位に関する法律顧問の意見書[57]を理事会に配布した。この意見書によると、台湾が国連システムの加盟国でなくなった以上、ADB加盟の法律根拠が北京政府に移り、台湾が加盟要件を失うことになる。とはいえ、台湾の地位は、台湾の経済的な実態に基づいているため、IMF、世銀と同じく代表権問題として処理するのが適当ではないというものであった。要するに、台湾のメンバーシップは、ADB設立協定第 3 条に対する解釈の問題であり、基本的に政策問題である。

この意見書は、台湾の加盟国としての地位に関するADBの立場を明確にしていない。また、国家とそれを代表する政府を混同しており、代表権についての検討は混乱しているとも指摘されている[58]。

しかし、注意すべきは、この意見書が1966年の国府による加盟行為の有効性を認めた点である。これは、当時の国府が台湾地域ではなく、中国全土を代表する政府として加盟した経緯を法的に追認することを意味した。

57） Asian Development Bank, *“Status of Membership of The Republic of China in the Bank”*, Sec. M49-83, 31 May 1983, Manila.

58） 条約局法規課「台湾の法的地位に関する 5 月31日付ADB事務局ペーパーについて（法的側面）」1983年 7 月 8 日、同上2022-0582。

すなわち、既に多くの加盟国が北京政府を承認していたという当時の国際政治の現実よりも、1966年時点においては国府こそが中国の合法政府であったとする、日米両国が長年堅持してきた対中認識との整合性が優先されたのである。その結果、中国が主張していた「台湾の加盟は最初から無効だ」として追放を正当化する論拠は、大きく弱まった。

こうした状況下、1983年6月26日、鄧小平は中国大陸と台湾の平和統一に関する六つの主張[59]を初めて提示した。その上、中国のADB加盟問題を取り上げ、台湾が「中国台湾」(Taiwan, China）という名義にすれば残っても良いと述べた。鄧小平が他の政府間組織ではなく、ADBを舞台として従来の原則的立場から大きく譲歩したのは、日米両国の銀行に対する支配力を無視し得ないという現実的な判断があったためと考えられる。

その後、中国側は、台湾の旗の使用が禁止され、「中国台湾」との呼称が確保されるべきだとさらに説明を追加し、ADB設立協定を改正することによって、台湾を準加盟国（Associate Member）に格下げする案を提示した[60]。

中国の態度軟化をきっかけに、日本では、台湾の実質的な参加を確保した上で問題の解決を図るべきだとの見方が生じた[61]。一方、台湾のフルメンバーシップを重視する米国と台湾は、中国側の変化を肯定的に評価しつつも、さらに有利な条件を引き出そうとした。

こうしたなか、日本は「アジアの解決策」として藤岡総裁が調整役になることを提案した。この提案は米中両国及び台湾側に受け入れられたものの、藤岡総裁による調整は進展を見せず、1984年3月に至っても米中両国の協議は停滞したままであった。両国の意見の隔たりが解消されないまま、アムステルダム総会に向けた準備が始まった。

米国との協議が難航したため、中国は他の加盟国に対する説得工作を強

59）「一つの中国」原則を前提に、統一後の台湾に独自の軍隊保有を含む高度の自治を認める六項目の主張。

60）藤岡前掲書、1986年、155-157頁。

61）安倍外務大臣より在米国大使宛て電報第5554号、「アジア開銀」1983年10月11日、外務省記録「中国外交（アジア開発銀行）」、2015-2368、外交史料館。

化した。その結果、総会が近づくと、カナダはアムステルダム総会で中国加盟支持の発言を行う意向を表明し[62]、オーストラリアも支持発言をする方向に傾いていた[63]。この二つの有力加盟国の姿勢転換から、「準加盟国案」がADB加盟国の間で少なからぬ支持を獲得し、中国加盟を歓迎する雰囲気が次第に形成されていたことが窺える。

ただし、「準加盟国案」は実際に複雑な問題を内包しており、この段階で新たなリスクも浮上した。すなわち、特別増資問題交渉の最中で、「準加盟国案」の協定改正が行われれば、これを契機に特別増資基準の修正や、自国の増資要請に有利な条項の書き込みなどの提案がなされる可能性があった。こうした展開は総会の帰趨を不確定にし、ADBの秩序維持を損なう恐れを孕んでいた。この潜在的なリスクは、ADBの安定運営を最優先する日本政府にとって、軽視できない懸念となったのである。

このような錯綜する思惑の中で、日本政府はいかに対応したのか。

1984年３月下旬、中曽根首相訪中の際に日中外相会談の席上で、呉学謙外交部長は、安倍晋太郎外相に対し、「具体的な話につき、藤岡総裁と話し合いを行う用意」があり、「日本政府とも協力し、関係者全てに受け入れられる方向を見出していきたい」と述べた[64]。中国側の発言は、日本の提示した方向に積極的な態度を見せ、日本の実質的な支持を引き出そうとするものであった。しかし、安倍外相は中国の柔軟姿勢を肯定しつつも、「準加盟国案」を認めなかった。

総会を前に、中国は日本に対する働きかけを強めた。４月17日、駐日中国大使館の陸琪一等書記官は伊藤哲朗国際機構課長に、日本総務が総会演説で中国加盟支持を表明するよう要請した[65]。また、アムステルダム総

62）　在カナダ御巫大使より安倍外務大臣宛て電報第604号、「アジア開銀（中国参加問題）」1984年４月20日、同上2019-1337。

63）　在豪柳谷大使より安倍外務大臣宛て電報第577号、「アジア開銀（中国参加問題）」1984年４月24日、同上2019-1337。

64）　在中国鹿取大使より安倍外務大臣宛て電報第1341号、「総理訪中（外相会談、中国のADB参加問題）」1984年３月25日、同上2015-2368。

65）　安倍外務大臣より在中、比、米大使宛て電報第5474号、「アジア開銀（中国参加問題）」1984年４月17日、同上2015-2368。

会に出席する日本政府代表は日銀の前川春雄総裁であった。中国側は前川総裁にも同様の支持要請を行った。

一方、米国は今次総会においても中国問題に関する議論を事前に封じ込めようと考えていた[66]。米国は、日本が総務演説で中国について一切言及しないよう希望していた[67]。さらに中国が総会のオブザーバー・リストに上がれば、中国問題が焦点になりかねないとして、中国のオブザーバー参加も承認しないよう日本の協力を求めた[68]。

この時、日本では、総会対応をめぐって外務省内部には見解の相違が出ており、合意形成が困難な状態にあった。

アジア局は、中曽根首相が日中相互信頼関係の構築に強い意欲を持ち、対中支持の表明をさらに引き延ばせば、中国の対日不満を強め、日中関係を傷つけると懸念していた。また、台湾残留を認めることによって中国の加盟工作が前年より一層進み、中国加盟に言及する国家が大きく増えるという見方がアジア局には強かった。そこで、台湾問題に触れない形であれば、米国も反対しにくいとして、従来通り問題の複雑性を指摘した上で、中国加盟への原則的支持を表明すべきだと主張した[69]。

これに対し、経済協力局は、前年の総会と同じように中国問題の提起を極力回避すべきだと主張した。藤岡総裁が中心となり非公式に関係方面と調整しているので、日本は総裁の努力を引き続き支持すべきであり、総会という公開の場でこの問題を取り上げることは、問題の解決に益するところがなく、総裁の立場を困難にするとして、総務演説での中国言及に反対した[70]。

66） 在米国大河原大使より安倍外務大臣宛て電報第2891号、「アジア開銀（中国参加問題）」1984年4月19日、同上2015-2368。

67） 在米国大河原大使より安倍外務大臣宛て電報第2889号、「アジア開銀（中国参加問題）」1984年4月19日、同上2015-2368。

68） 在米国大河原大使より安倍外務大臣宛て電報第357号、「アジア開銀（中国加盟問題）」1984年1月17日、同上2015-2368。

69） 中国課「中国のADB参加問題ポジションペーパー」1984年4月19日、同上2019-1337。

70） 経済協力局「第17回ADB総会（中国参加問題）」1984年4月20日、同上

外務省では、総会で台湾の去就に触れない点にはコンセンサスを得たが、中国支持の発言をするか否かをめぐっては、総会直前まで議論が続いていた。

総会開催の前日である４月24日、外務省幹部会議が開かれ、中国のADB加盟問題をめぐる最終的な検討が行われた[71)]。

まず、川村知也経済協力局審議官と有馬龍夫アジア局参事官がそれぞれの意見を説明した。次に、田中均北米一課首席事務官は対米関係の観点から、アジア局案の内容を肯定しつつ、日本の発言が問題解決に資するどころか、むしろ事態をさらに複雑にすると指摘し、経済協力局寄りの慎重姿勢を示した。

そして、中島敏次郎外務審議官は、総会で「他のいくつかの加盟国から発言があることを前提として考えるべき」と述べ、発言する場合の具体的な対応の検討に進めた。

河村武和法規課長は、多数の国が発言すれば、決議に至る可能性を質問した。しかし、中島外審はその可能性を否定し、また、川村審議官も加盟国の提案に対し総務会より先に理事会で検討させるというADB側の対策を説明した。ところが、これに対して、田中北米一課首席事務官は、また日本が「如何に注意深く発言してみても、他の国への影響はあり得る」と指摘した。すなわち、日本が総会で中国問題に言及すれば、他の加盟国に日本が中国の加盟を推し進める意思があると読み取られるというのである。日本のADBにおける主導的地位に鑑み、それは総会に不確定性をもたらすのみならず、藤岡総裁を中心に進められてきた実務交渉の進展にも影響を及ぼしかねないというのが田中の主張であった。

以上の議論を踏まえて、中島外審は、総会対応について、何も言わないか、最小限の対中支持発言をするかという二つの選択肢に絞られ、その上で、「押せ押せムードでやってもダメだということを中国側に判らせる」

2019-1337。

71）　経済協力局国際機構課、「中島外審室における中国のADB参加問題に関する会議」1984年４月24日、同上2019-1337。

と述べた。要するに、中国に総務会で一挙に加盟を実現させることを断念させ、米国または藤岡総裁との交渉のテーブルに戻らせたいというのが外務省の考えであった。

幹部会議の結果を踏まえ、事前に総会の状況を確実に見通せない以上、外務省は、発言するか否かの最終判断を現地代表である前川日銀総裁に委ねざるを得なかった。多くの加盟国が支持発言を行う可能性に備え、外務省は中国問題に関する総務演説案を起草し、必要ならば発言できる態勢を整えた上で、大蔵省にも申し入れた[72)]。

そして、現地時間26日未明、オランダからの情報により、総会で多数国が中国加盟支持に言及しないことを明確に把握し得た[73)]。これを受け、日本は総務演説での言及を見送る決定を下した。

結局、アムステルダム総会で11カ国が中国加盟問題に言及したものの、決議を求める具体的な動議は提出されなかった。これを受け、藤岡総裁は、建設的協議の機が熟したとの認識を示して、理事会で検討を続けると議論をまとめた[74)]。このように中国加盟問題は、他の争点との連動を免れ、当面水面下での実務交渉を進めていくことが可能になった。

本章では1984年アムステルダム総会までの中国のADB加盟問題の推移を考察した。この時期、ADBにおける台湾の地位問題をめぐり、米中両国の意見には大きな隔たりがあった。米国の強硬姿勢に対し、中国は国連加盟時と同様の戦略を展開した。他の加盟国への積極的な働きかけを通じて、表決で台湾を追放または準加盟国にして、自らの加盟を実現しようとしたのである。

日本は中国の加盟自体を支持していたものの、この問題をめぐる米中対

---

72) 経済協力局国際機構課「アジア開銀年次総会（中国参加問題についての在京中国大よりの要請）」1984年4月25日、同上2019-1337。

73) 在オランダ中島大使より安倍外務大臣宛て電報第265号、「ADB総会（中国参加問題）」1984年4月26日、同上2019-1337。

74) 在オランダ中島大使より安倍外務大臣宛て電報第275号、「ADB年次総会（中国参加問題）」1984年4月27日、同上2019-1337。

立に巻き込まれることを回避しようとした。しかし、米中間の意見の隔たりが解消されないまま、中国が表決による加盟実現を強行すれば、米国のADB支援停止のみならず、銀行内部の混乱を招き、銀行の運営に深刻な支障をきたしかねなかった。

こうした危機の高まりを受け、日本は事態を静観する余地を失い、能動的な介入を余儀なくされた。中国の強い外交攻勢に対し、ADBの安定を維持するために、日本は直ちに米中間の妥協を引き出すのではなく、対立が先鋭化して総会での決裂に至る事態を回避することに注力した。すなわち、日本は自ら積極的な解決策を提示するのではなく、妥協がなお困難な状況の下で、問題を水面下の交渉に委ねる方向を支持したのである。その結果、日本は、総会での表決を回避し問題を先送りすることを通じて、米中間の実質的な交渉が継続される余地を残す役割を果たしたと評価できる。

四　「ADBモデル」の誕生と日本の積極姿勢

㈠　遅延戦術の限界と日本政府の姿勢転換

アムステルダム総会以降、外務省の望んでいたように、中国は交渉のテーブルに戻って藤岡総裁との協議に取り組んでいった。1984年7月16日、尚明中国人民銀行理事と謝啓美外交部国際司長をはじめとする中国代表団がマニラを訪れ、藤岡総裁と会談した。

台湾の地位問題について、中国側は、「準加盟国案」を堅持しており、銀行当局に台湾の「中国台湾」への改称を徹底的かつ厳格に実行することを強く求めていた[75)]。双方は、実施細目について詰めることができなかったものの、中国が新規加盟の形でADBに加盟するという大原則を固めた。すなわち、台湾残留の余地が明確に残されることとなった。

中国側の態度軟化を受けて、米国及び藤岡総裁は台湾側に柔軟かつ現実

75）　在比大川大使より安倍外務大臣宛て電報第1481号、「アジア開銀（中国加盟問題）」1984年8月5日、同上2015-2368。

的な対応を求めるようになった。しかし、台湾側は強硬姿勢を崩さず、「中国台湾」への名称変更を断固拒否し[76]、「中華民国台湾」（ROC-Taiwan）を妥協案として提示した[77]。名称問題をめぐって両岸の隔たりはまだ大きかった。

交渉が行き詰まりつつあった時に、中国はさらなる譲歩に踏み切った。12月19日、中国代表団は、藤岡総裁との会談において、それまで固執してきた「準加盟国案」を事実上断念し、台湾のフルメンバーシップ維持に同意するに至った。

しかし、最大の懸案であった新名称をめぐる対立は依然として深刻であった。中国側は鄧小平の提案した「中国台湾」を堅持していたのに対し、台湾側は蔣経国の決裁を得た「中華民国台湾」からの譲歩を拒否し続けていたのである。

1985年 2 月に入って、中国は事態の進展が遅いことに不満を表明し、バンコク総会を目指して、友好国に対する外交活動を強化した[78]。続く 3 月27日に呉学謙外交部長は藤岡総裁に再び親書を送っている。1983年 2 月の書簡に比べると、今回は台湾の追放を要求せず、北京政府がADBにおける中国の唯一合法政府であることを確保した上で台湾の地位問題を解決し、バンコク総会までに加盟したいというものであった[79]。この書簡は、台湾の正式加盟国としてのADB残留を事実上保証する内容となっていた。

それに対し、米国財務省は台湾擁護の姿勢を崩さなかった[80]。他方、国

76） 財団法人交流協会台北事務所長より財団法人交流協会理事長宛て電報第1632号、「アジア開銀問題（名称についての台湾中央銀行総裁発言）」1984年11月20日、同上2015-2368。

77） 藤岡前掲書、1986年、159頁。

78） 同上、1986年、164-165頁。

79） 同上、1986年、165頁；経済協力局国際機構課「85年 3 月27日付呉学謙外交部長発藤岡ADB総裁宛書簡」1985年 4 月 4 日、外務省記録「アジア開発銀行（ADB）第18回バンコク総会/中国参加」、2019-1338、外交史料館。

80） 1985年 4 月 4 日、米国上院歳出委員会におけるカステン（Bob Kasten）議員の質問に対するベーカー（James Baker）財務長官の台湾支持に関する発言による。

務省は、名称問題に固執しておらず[81]、台湾の正式加盟国としての地位保全に加え、投票グループ問題など実質的利益について、中国から明確な承諾を得られれば、台湾を説得する用意があるという意向を示した[82]。ただし、議会への配慮から、米国政府としての立場の変更はなされなかった。

米中両国が完全合意に達しておらず、台湾が強硬姿勢を堅持しているなか、中国加盟問題への日本政府の態度は次第に変化していった。1985年１月、大蔵省と外務省は、中国の理事ポスト確保に向けた具体的な検討を始めた[83]。続く３月には、大蔵省は、中国加盟に伴う出資シェア調整を見据えて、欧州５カ国の特別増資を先行して認める方向へと傾斜した[84]。これは、日本政府が1984年後半の進展を踏まえ、加盟交渉の大詰めを予見し、制度的な受け入れ準備に着手したことを意味した。

バンコク総会を目前に控え、４月１日、銭其琛中国外交部副部長は、股野景親公使に対し、加盟問題に関する日本への要望を取りまとめたメモランダムを手渡し、バンコク総会での日本の協力を要請した[85]。さらに、４月９日に東京でも同様な要請が行われたが、総会までの状況がまだ流動しているなか、榎泰邦国際機構課長は来訪の王効賢参事官に日本の対中

81）　銭復前掲書、486頁。1985年４月９日、ウォルフォウィッツ（Paul Wolfowitz）国務次官補は銭復駐米代表に対し、米国が「中華民国」という名称の使用を継続的に支持することは困難であると明言した。その上で、中台双方が受諾可能な名称であれば、米国としてはいかなる名称でも支持し得るとの柔軟な姿勢を示唆した。

82）　在米国松永大使より安倍外務大臣宛て電報第2857号、「中国のADB加盟問題（米の立場）」1985年４月13日、外務省記録「中国外交（アジア開発銀行）」、2016-1057、外交史料館；在米国松永大使より安倍外務大臣宛て電報第2911号、「中国のADB加盟問題」1985年４月14日、同上所収。

83）　経済協力局国際機構課「中国のADB参加問題に係る理事数増加問題」1985年１月22日、同上2016-1057。

84）　榎泰邦経済協力局国際機構課長「ADB特別増資問題」1985年３月25日、同上2019-1338。

85）　在中国中江大使より安倍外務大臣宛て電報第972号、「中国のADB加盟問題（わが国への申し入れ）」1985年４月２日、同上2019-1338。

支持を強調しつつ、総会での協力について明確な回答を控えた[86]。注目すべきは、前回総会の前には一等書記官の来訪であったのに、この年は申入れのランクが、次官級（外交部副部長）へと引き上げられ、中国側がこの問題を重視していることが窺われたことである。

外務省は中国の対日期待を抑えた一方、大蔵省と中国問題に関する総会対処について協議を開始した。この間、日本政府内では、従来の遅延戦術が限界に近づきつつあるとの認識が共有され始めていた。中国の大幅な譲歩を背景に、バンコク総会では加盟支持発言が前年以上に増加することが予想された。バンコク総会は、アムステルダム総会の状況を再現するものにはならないことが明らかであった。

大蔵省は従来の消極姿勢を転換し、総務演説において中国支持に言及するなど、前向きな姿勢を示した[87]。その背景には、日本総務の発言で議論の脱線を防ぎ、銀行内の対立を避けようとする、ADBの安定運営への強い配慮があったと考えられる。ただし、竹下登蔵相は行天豊雄国際金融局長の打診に対して、拒否的ではなかったものの、金丸信自民党幹事長ら親台湾派議員への配慮でまだ慎重姿勢を示していた[88]。

その後、4月17日からのIMF暫定委員会の際に開催されたG6会合[89]において、藤田恒郎国際金融局審議官は、バンコク総会で中国問題に関する前向きな発言をすることについて、他の先進国の意見を打診した[90]。それに対し、米国も含めて反対の意見が出なかった。さらに、外務省も外交ルートを通じて、米国政府から日本の総務演説案に異論がないとの確認を

86） 経済協力局国際機構課「中国のADB参加問題（在京中国大よりの申入れ）」1985年4月9日、同上2019-1338。

87） 榎泰邦経済協力局国際機構課長「中国のADB参加-ADB総会わが方総務演説に於ける言及振り（大蔵省国金局との意見交換）」1985年4月11日、同上2019-1338。

88） 同前；経済協力局国際機構課「中国のADB参加問題（我が方総務演説における言及）」1985年4月24日、同上2019-1338。

89） 日本、アメリカ、イギリス、フランス、西ドイツ、カナダ。

90） 経済協力局国際機構課「中国のADB参加問題（大蔵省よりの連絡）」1985年4月19日、同上2016-1057。

得た[91]。

ところが、このあたりのやり取りについては、日本が米国の判断に依存したわけではなかった。ロジャース（Joe O. Rogers）ADB米国理事とトムソン（Bill Thomson）財務省国際金融局開発金融機関課ADB担当官によれば、この時、日本政府が米国政府に圧力をかけていたという[92]。したがって、日本は中国の大幅な譲歩という好機を的確に捉え、中国問題の解決に向けた前向きな姿勢を示すことで、米国の強硬姿勢の軟化を後押しし、合意形成に向けた動きを促したとみるのが妥当であろう。

藤岡総裁もまた、中国加盟が来年総会前に実現する可能性が高いとの見通しを示し、バンコク総会はマルチの場で日本の立場を表明する最後の機会となるとの見方を伝えた[93]。

米国との合意及び藤岡総裁の意見を受けて、４月下旬、外務省にも大蔵省にも中国支持に言及する意向が固められた。さらに、国際金融局の努力によって、総会に出席する竹下蔵相の了承も得られた[94]。

1985年４月30日に第18回ADB年次総会がバンコクで開催された。初日に竹下蔵相は、総務演説で日本代表として初めて中国加盟問題に言及して、台湾問題に触れずに原則的な対中支持を表明し、問題の早期解決を呼びかけた[95]。とはいえ、いかに慎重な言葉遣いでも、この時点での発言は結果として米国と台湾に妥協を迫るものになったといえよう。

結局、バンコク総会で20カ国が中国加盟に言及し、特に欧州諸国の関心が高まり、問題の早期解決への気運が盛り上がっていることが明らかに

91）　経済協力局国際機構課「第18回ADB総会における我が方総務演説（中国参加問題）」1985年４月22日、同上2016-1057。

92）　銭復前掲書、486頁。

93）　経済協力局国際機構課「第18回ADB総会における我が方総務演説（中国参加問題）」前掲；大橋ADB日本理事より行天国際金融局長宛て電報第546号「中国加盟問題について」1985年４月25日。

94）　在タイ橘大使より安倍外務大臣宛て電報第1014号、1985年４月30日、同上2016-1057。

95）　在タイ橘大使より安倍外務大臣宛て電報第1032号、「第18回ADB年次総会」1985年４月30日、同上2016-1057。

なった。

㈡ 「ADBモデル」の成立と日本の役割

バンコク総会の後、台湾の新名称問題が残された最後の課題となった。1997年に香港の名称が「中国香港」(Hong Kong, China) に変更されるため、台湾側は、「中国台湾」への改称が、国府を香港政府と同じく中華人民共和国の一地方政府にするものとして、強く反対した。これに対し、台湾側は、「中国(台北)」(China (Taipei)) と「中国(台湾)」(China (Taiwan)) という二つの対案を提示した[96]。英語でコンマではなく括弧を用いることで、中国側との対等性を確保しようとしたのである[97]。しかし、これらの新提案は、銀行内に「二つの中国」が存在することを意味するため、中国側には受け入れられなかった。

バンコク総会の情勢転換を受けて、米国は問題の最終的収束を図るべく、中国側と台湾側の双方が受け入れ可能な名称代案の検討に着手した[98]。1985年8月、双方の提案を勘案し、米国は「中国台北」(Taipei, China) という折衷案を提出した。国務省によれば、この名称は、中国にとっては自国領土の一部という主張と整合し、台湾にとっては首都[99]を冠した名称で北京政権との区別を明示できると説明された[100]。この提案はレーガン大統領の決裁を得たものであり、これによって中国加盟問題を完結しようという米国側の意向が見受けられた。

台湾側はこの提案に強い抵抗を示した一方、中国側は柔軟な姿勢をとっ

---

96) 銭復前掲書、488頁。

97) 張啓雄『海峡両岸在亜洲開発銀行的中国代表権之争:名分秩序論観点的分析』台北市:中央研究院東北亜区域研究、2011年、61頁。

98) 在米国松永大使より安倍外務大臣宛て電報第4039号、「中国のADB加盟」1985年5月28日、同上2016-1057。

99) 国府の台湾移転後、中央政府の所在地は台北となったが、中華民国の首都は依然として南京であるとの見解も存在する。首都問題は両岸関係の根本に関わるため、今日に至るまで明確に規定されていない。

100) 在米国佐藤臨時代理大使より安倍外務大臣宛て電報第6017号、「中国のADB加盟」1985年8月9日、同上2022-0582。

た。10月 2 日の米中外相会談において、中国は「中国台北」案を受け入れ、これと引き換えに米国は実質的な対中支持を承諾した。ここに米中両国はついに合意に至ったのである。

米中合意が形成されるなか、焦点は台湾側の対応へと移った。仮に台湾がこの案を拒否しADBから脱退すれば、問題は再び原点に戻ることになる。この段階で台湾の譲歩を左右したのは、日米両国における親台湾派政治家の動向であった[101)]。台湾側は精力的に親台湾派議員に働きかけており、これら議員からの支持が、国府の強硬姿勢を支える重要な政治的資源となっていたためである。

日本政府内では早くから、国内の親台湾派議員が問題解決の障害となる可能性が認識されていたが[102)]、その対応をめぐって省庁間で温度差が存在した。米国が「中国台北」案を提示した直後、大蔵省は早期の説得工作に着手すべきとの立場を取ったのに対し、外務省は親台湾派議員への説明を控えるように主張していた[103)]。

実際、大蔵省が早期の説得工作を急いだ背景には、自民党有力議員からの圧力が存在していた。特に金丸幹事長は大蔵省に対し台湾への配慮を強く求めていた[104)]。それに対し、外務省は親台湾派議員の意見に無関心な態度を示していた[105)]。安倍外相に憚ったのであろうか、金丸幹事長は外務省に対しては同様の圧力をかけなかったようである。

101）　藤岡真佐夫「国際化40年（25）－中国と台湾--ADBでの共存--台湾の説得」『国際金融』第915号（1993）、24頁。1985年 6 月 2 日、藤岡総裁とアマコスト（Michael Armacost）国務次官との会談における指摘による。

102）　藤岡真佐夫総裁も浅尾新一郎外務審議官や榎泰邦国際機構課長ら外務省幹部との会談において、この点を再三指摘していた。

103）　経済協力局国際機構課「中国のADB参加問題（大蔵省投資一課との協議）」1985年 9 月 6 日、同上2022-0582。

104）「大蔵省岩崎国金局審議官の金丸幹事長との応接録（中国のアジア開発銀行参加問題）」1985年 9 月26日、同上2016-1057。

105）　大蔵省より外務省宛て「中国問題に対する質問」1985年 9 月27日、同上2016-1057。同文書において、大蔵省は金丸ら親台湾派議員に対する説得工作の具体的方法について外務省の見解を照会している。これに対し、外務省は欄外に「It's your business.」と記しており、省庁間の認識の乖離が窺える。

外務省が懸念したのは、米中間の調整が不十分な段階で日本が先行すれば、国内の親台湾派議員の反発を招き、問題を一層複雑化させることであった。このため、米中交渉が進展しても、日本は意図的に静観姿勢を維持したのである。

米中合意成立後、米国国務省は日本政府に対し、親台湾派議員等を通じて台湾説得への協力を求めていた[106)]。これに対し、外務省は台湾説得のために考え得る二つのチャネルを検討した[107)]。

一つは、台湾との関係の深い国会議員や財界人を通じるルートであったが、これらの関係者が米中合意案の受け入れについて台湾側を説得する可能性は低いと判断されていた。もう一つは交流協会台北事務所であった。しかし、台北事務所は日台実務関係を処理する機関であり、台湾の帰属など政治的性格を帯びる問題について見解を示すことはできなかった。

そのため、外務省はいずれのチャネルも用いることができないという結論に至り、米国の協力要請に応じなかった。

ところが、同時期に中国からも加盟支持への要請が寄せられた[108)]。米中両国の態度から問題の終結が近いと判断した日本政府は、ここで本格的な制度準備に着手することとなった。その際、日本が直面したのは二つの課題であった。

一つは、中国の加盟方式と、台湾の法的地位をめぐる日本政府見解との整合性であった。この点につき、10月15日、訪日したジョン（Chun Pyo Jhong）ADB法律顧問（General Counsel）は、高橋恒一国際機構課長の質問に対し、銀行当局が中国の加盟を新規加盟として処理することを決めたが、各国政府が自国の立場に基づいて表明することは問題ないと述べた[109)]。こ

106） 在米国松永大使より安倍外務大臣宛て電報第7713号、「中国のADB参加問題」1985年10月 9 日、同上2016-1057。

107） 経済協力局国際機構課「中国のADB参加問題（我が方として検討すべき事項）」1985年10月14日、同上2022-0582。

108） 安倍外務大臣より在中国大使宛て電報第2855号「中国のADB参加問題」1985年10月 9 日、同上2016-1057。

109） 経済協力局国際機構課「ADB法律顧問との意見交換（中国のADB参加問題）」1985年10月15日、同上2022-0582。

の見解は、日本が自国の法的立場を維持しつつ銀行側の決定を受け入れるための実務上の根拠となった。

もう一つは、親台湾派議員への説得であった。米国が納得した後も、加盟交渉の情報を外部に漏らしたり[110]、台湾への配慮を求めて藤岡総裁に圧力をかけたりして、日本の親台湾派議員の動きはますます活発になっていた。10月15日、安倍外相は、藤岡総裁との会談で金丸幹事長ら親台湾派議員への説得工作を了承し、現行案への支持を表明した[111]。藤岡総裁は「これで日本国内のハードルを乗り越えた」と受け止めた[112]。

とはいえ、日本は直ちに積極行動に転じたわけではなかった。10月22日のADB非公式理事会と29日の秘密理事会に際し、安倍外相は事態がなお流動的であるとして、日本理事に積極的な発言を控えさせ、理事会の様子を見ながらバンコク総会のラインで対処していくよう指示した[113]。竹下蔵相も安倍の意見に同意した[114]。

しかし、29日の秘密理事会では、台湾代表が最終陳述で「中国台北」案に強く反対したにもかかわらず、各国理事の意見は中国加盟、台湾改称一辺倒となった[115]。その後、米国は日本に、来たる11月26日の正式理事会で中国問題を最終的に解決する見込みであると伝えた[116]。これを受け、外務省はようやく国内説得に着手した。

11月14日、安倍外相の指示を受けた藤田公郎経済協力局長が藤尾正行

110）　在比角谷大使より安倍外務大臣宛て電報第1866号、「中国のADB参加問題」1985年 9 月27日、同上2016-1057。藤岡総裁によると、金丸幹事長は現行案に反対する意向を外部に漏らしているという。

111）「10月15日の大臣と藤岡ADB総裁との会談概要」、同上2022-0582。

112）　藤岡真佐夫「国際化40年（26）－中国と台湾－－ADBでの共存－－中国の加盟実現と台湾の総会欠席」『国際金融』第916号（1993）、45頁。

113）　経済協力局国際機構課「中国のADB参加問題対処方針について」1985年10月21日、同上2016-1057。

114）「中国のADB参加問題（在京中国大使と竹下大蔵大臣との会談録）」1985年10月23日、同上2022-0582。

115）　銭復前掲書、493頁。

116）　在米国熊谷臨時代理大使より安倍外務大臣宛て電報第8569号、「中国のADB参加問題」1985年11月 9 日、同上2022-0582。

政調会長を訪問した。藤尾はその場で林金莖亜東関係協会副代表に電話を入れ、現状を説明した上で「要は人事を尽くすことだ」と述べ、渋々ながら改称を容認した[117]。さらに18日、金丸幹事長も外相の判断であればやむを得ないと、「中国台北」案に同意した[118]。親台湾派の重鎮二人が了承したことによって、日本政界における台湾支持の政治的基盤は大きく後退し、台湾は名称防衛における最後の後ろ盾を失ったのである。

11月26日のADB正式理事会において、中国とADB間の運営取決めに関する了解覚書及び台湾総務宛ての名称変更を通知する総裁書簡が承認され、「中国台北」方式が正式に確定した。さらに、1986年1月7日の理事会において、中国加盟に関する理事会報告案が承認され、総務投票に付されることとなった。

ここで特筆すべきは、理事会が台湾の加盟国としての適格性について明確な法的判断を行わなかった点である。ADBは総裁書簡という形式を用いることで、メンバーシップの法的根拠に踏み込むことなく名称変更を断行した。これは、ADBが台湾の残留を事実上黙認しつつも、明確な法的な承認は与えないという、高度に曖昧な処理を選択したことを意味した。

理事会において、加藤隆俊ADB日本理事は提案を支持しつつ、日中共同声明との整合性を確保するため、以下の立場を表明した[119]。第一に、台湾の帰属及びその呼称について日本は判断を下す立場にないこと、第二に、中国の参加を覚書上の「加盟」という表現にかかわらず、実質的には新規加盟ではなく代表権交代として認識することである。日本は、このような立場を留保した上で提案を支持することにより、台湾の残留という実務的な決着を受け入れつつ、自国の対中外交における法的立場の維持を図ったのである。

117） 経済協力局国際機構課「藤田経協局長の金丸幹事長及び藤尾政調会長への説明（中国のADB参加問題）」1985年11月14日、同上2022-0582。

118） 経済協力局国際機構課「藤田経協局長の金丸幹事長往訪（（中国のADB参加問題）」1985年11月18日、同上2022-0582。

119） 安倍外務大臣より在比大使宛て電報第1360号、「中国のADB参加問題（26日正式理事会対処方針）」1985年11月21日、同上2016-1057。

その後、国府内部では新名称によるADB参加をめぐって深刻な論争が生じたが、1986年 1 月25日、蔣経国は幹部会議で最終的な決断を下し、ADBの改称決定に対する台湾の対応として、「脱退せず、名称変更せず、出席せず」という方針を正式に確定した[120)]。

台湾は総会に出席しないという消極的な姿勢を取ったが、ADBを離れないで銀行の経済活動に引き続き参加することにした。「中国台北」案を拒否したが、米国と日本からの支持を相次いで失い、外交的に孤立した結果、台湾も最後に実質的な譲歩をしたのである。

最終的に、ADB加盟の45カ国のうち40カ国が総務投票に参加し、37カ国（総投票権数の90.203％）が中国加盟に賛成した[121)]。1986年 3 月10日に中国はADBに加盟した。台湾が「中国台北」へと改称されたことにより、政府間組織における両岸共存が実現し、いわゆる「ADBモデル」が成立した。なお、ここでいう「ADBモデル」とは、台湾を「中国台北」（Taipei,China）と表記する名称処理方式を指す。

「ADBモデル」は当時、台湾問題をめぐる有力な折衷案として受け止められ、一部の専門家や米国国務省関係者の間では、両岸の国際機関同時参加を可能にする先例となり得るとの期待も示されていた[122)]。しかし、中国が「中国台北」を受け入れた一方、台湾は今日に至ってもこの名称に抗議している。そのため、「ADBモデル」が、「中華台北」（Chinese Taipei）を用いる「オリンピックモデル」のように、両岸共存の参照モデルとして機能する可能性は限定的であると言わざるを得ない。

本章では中国のADB加盟交渉の後半を考察した。アムステルダム総会

120）　李登輝著、中嶋嶺雄監訳『李登輝実録：台湾民主化への蔣経国との対話』産経新聞社、2006年、227頁。

121）　決議案が成立する条件は、賛成が総務の総数の 2 / 3 以上、かつ総投票権数の 3 / 4 以上に達すること。

122）　Lena H. Sun. “China, Taiwan Banking Relationship Viewed as Positive Step for Rivals: Analysts Say Compromise Could Be Model for Reconciliation.” *The Washington Post,* April 30, 1986, A15。

後、中国の態度は次第に軟化し、ついに台湾のフルメンバーシップを認めるに至った。中国の譲歩はADB加盟国の間で広く歓迎され、中国問題の早期解決を求める声が次第に高まっていった。

銀行内の風向きの変化に対し、日本政府は従来の遅延戦術を採用せず、早期解決を推進する積極姿勢に転じた。米中合意の後、日本政府は、台湾に直接圧力をかけなかったものの、国内の親台湾派議員の行動を抑えたことで、台湾が強硬姿勢を維持し続ける政治的環境を事実上解消した。その結果、日本の対応は、間接的ではあるが、台湾に妥協を促す重要な要因となったと評価できる。

すなわち日本は、表立った交渉当事者として前面に立つのではなく、国内外の政治条件を調整することによって、いわば「外堀を埋める」形で「中国台北」方式による解決を支えたのである。

五　結　論

本稿は、ADBと日本との関係、中国加盟問題の背景を明らかにした上で、加盟交渉における日本の関与を考察した。ここでは、改めて交渉過程における日本外交を検討することで本稿のまとめとしたい。

まず、加盟交渉において日本はいかなる役割を果たしたのであろうか。

中国のADB加盟問題において、日本は、自国のアジア地域協力の要でもあったADBの運営をめぐる既存秩序の維持を重視する立場から、主体的に問題解決に関与した。三年以上に及んだ交渉過程において、日本はアムステルダム総会まで中国の外交攻勢を抑えつつ、中国に対し両岸共存の容認を促していた。1985年初頭に中国が大幅な譲歩を示した後、日本は米国に早期解決に向けた働きかけを行う一方で、台湾に妥協を迫った。その結果、米国と台湾は、中国加盟に伴う台湾の名称変更を受け入れる方向へと舵を切ったのである。

本稿で明らかにしたように、米国の台湾支持は、外圧として環境醸成に寄与する一方で、日本は国内外の政治条件を調整することによって、米中両国の合意形成とその具体化を側面から支えた。こうした日本の対応は、

問題処理の方向と方式に重要な影響を及ぼした。その意味で、日本の外交的調整は、ADBにおける両岸共存の成立を支える上で重要な役割を果たしたといえる。

次に、日本外交の成功とその負の側面を検討したい。

中国加盟問題において、日本政府は最初からADBの安定維持と中国の加盟実現という二つの課題を抱えていた。これに米国の台湾支持が加わった結果、日本は台湾の地位保全という第三の課題にも直面し、一見するとトリレンマの状況に置かれることになった。しかし、米中両国の合意形成を後押しすることによって、日本は結果的にこれら三つの課題をすべて達成した。この点では日本外交は顕著な成功を収めたと評価できる。

一方、日本がADBにおける両岸共存を推し進めたのは事実であるが、注意すべきは、1985年末の理事会における日本理事の声明が示すように、米国の主導した「中国台北」方式による解決に日本政府は必ずしも賛同していたわけではない点である。日中国交正常化以降、国際機関における中国代表権の交代は、日本の対中立場と整合的であった。しかし、米国の台湾支持の影響を受けて、日本政府は対中外交における法的立場を一貫して貫くことができず、その原則を確認することにとどまった。それは、パワーを中心とする国際政治の現実に対する合理的行動であったが、台湾問題に対する日本外交の限界と受動性も映し出している。

中国のADB加盟問題は、日本が日中国交正常化後初めて台湾の地位問題に実質的に関与した案件となった。日本政府の対応は結果として台湾のADB残留に寄与した。他方で、これは、日中国交正常化後の対中外交の論理と、台湾問題をめぐる日本の実務的対応との間に緊張を残すことにもなった。

最後に、中国のADB加盟問題は日本外交にとってどのような意義があったのであろうか。

本稿の分析を通じて、日本は米中両国に次いで台湾に対する大きな影響力を有するアクターである一方、その影響力が構造的制約を受けていることが改めて明らかとなった。また、国際的プレゼンスが高まるなかで、日本は、多国間枠組みを通じて米中両国に対し間接的に影響力を行使し得る

ことも示された。1980年代の日本の強大な経済力を背景に、中国のADB加盟問題は、日本外交の可能性と限界の双方を浮き彫りにした事例であったといえよう。

曹　鶯馨（ソウ　オウケイ）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
最終学歴　　慶應義塾大学大学院法学研究科修士課程
専攻領域　　日本外交史