

# 世界保健機関への参加をめぐる決定要因

—台湾のWHAオブザーバー資格取得を事例として—

加 治 宏 基

## 一、台湾の「WHO参加」をめぐる問題意識の所在

2009年6月11日、世界保健機関（WHO）の陳馮富珍（マーガレット・チャン）事務局長は、「2009年インフルエンザ・パンデミック」の発生を宣言した<sup>(1)</sup>。そして彼女は、「我われ全員でこの事態に取り組み、ともに乗り切ろう」という言葉で会見を締めくくった。この「我われ」には台湾住民も含まれるが、国連機関の長が台湾を所与とした管轄領域を想定し公式の場で発言するのは、1971年以来初めてのことである。この背景には、国連システムから除外されてきた台湾をとりまく現実政治が看取される。さらにこの国際政治について逆説的にいえば、国連における「中国」の地位は、台湾の不在により担保されてきた。

1971年、第26回国連総会で決議2758<sup>(2)</sup>が採択され、中華民国に代わって中華人民共和国が中国代表権を獲得する。以来、台湾当局は国連への復帰・加盟の道を模索してきた。殊に1993年1月、行政院外交部が初めて発行した白書《外交報告—対外関係與外交行政》は、国際社会に当該問題を喚起する転機となった。同書において李登輝政権は、「中華民国」として

---

(1) WHOは、新型インフルエンザの警戒水準（フェーズ）を最高度の6に引き上げると同時に、健康への被害程度を示す新基準（3段階）を定め、現状を「中度」とであると判断した。また、74カ国でおよそ3万件の感染が確認されたことから、「香港風邪」以来41年ぶりのインフルエンザの世界的大流行と結論付けたが、現段階では弱毒性のため「移動制限や国境閉鎖」の必要はないとも言明した。WHOウェブサイト

[http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2009/h1n1\\_pandemic\\_phase6\\_20090611/en/index.html](http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2009/h1n1_pandemic_phase6_20090611/en/index.html)  
(2009年6月12日)。

(2) 「中華人民共和国にそのすべての権利を回復させ、同国政府の代表を国連における唯一の合法的代表であると認め、蒋介石政権の代表を彼らが国連とその関連機関において不法に占めている地位から追放する」ことを議決。UN. Doc., A/RES/2758 (XXVI)

「広範にわたり国際組織に積極的に参画，活動し，とりわけ可能なかぎり速やかに国連へ復帰すること」を対外政策の重点方針に掲げる。また3月には，銭復外交部長も，「国連復帰」を最重要外交政策に位置づけると声明，外交部内に「联合国策略小組」が設立されたほか，行政院は直属機関として「參與联合国決策小組」を設置するなど，「国連復帰」への体制整備を進めた。

台湾側の積極姿勢に呼応して，エルサルバドルなど台湾の友好国は，同年8月に「中華民国の国連復帰」を求める書簡をガリ国連事務総長に提出する<sup>(3)</sup>。一連の動きにすばやく反応したのが，ほかでもない中国政府である。中国国务院台湾事務弁公室と新聞弁公室は，《台湾問題与中国統一》を発刊し，「台湾は中華人民共和国の一省であり，台湾問題は国内問題」である，と「一つの中国」の原則に対する揺さぶりを牽制した。以後毎年，「中華民国の国連復帰」活動は継続されるも，中国政府への配慮から当該問題が国連で議論されることはない。

1997年，台湾は「中華民国」名義での「WHO参加」を模索しはじめるが，それは上述の膠着状態の打開を図る政策調整に他ならなかった。ただし国際環境に着目すれば，その選択に一定の合理性が見出される。ポスト冷戦期におけるグローバル化の進展は地域主義を興隆させ，国連システムは主権国家からなる国際レジームに収斂されない越境的課題への対応を求められる。こうした「主権の移譲」を助長する状況の帰結として当該機構は介入主義へと傾倒していき，台湾も「WHO参加」政策を名実共に「国連加盟」としての試金石と位置づける。

本稿は，台湾の「WHO参加」をめぐる決定要因の解明を試みる。WHOにとって台湾を管轄領域に取り込むことは，中国に対する介入主義の行使ともいえる。国連における正統中国である共産党政権は，従来こうしたバイアスを合法的に排除してきたが，2009年段階で一転これを容認したことで，台湾はWHOの年次総会（WHA）にオブザーバー参加を果たす。その

---

(3) 共同提案国は，ガリ事務総長あての書簡において「中華民国の国連復帰」問題を，同年9月31日に招集される第48回国連総会の議事項目に加えるよう要請した。

「台湾における中華民国の異常な状況の検討」UN. Doc., A/48/191 (XXXXV Ⅲ) 共同提案国：コスタリカ，エルサルバドル，グアテマラ，ホンジュラス，ニカラグア，パナマ。

要因であるポスト冷戦期を通じた国際変動と当該機関のいわゆるソフトパワーを検証する。その一環として、1) まず、国連経済社会機関をめぐるソフトパワー、特にWHOのソフトパワーとその源泉について討究する。2) つぎに、WHOをとりまく環境変動と台湾の「WHO参加」政策の変遷を検証する。3) 最後に、国際環境の変動がWHOの理念の具現化を促した帰結として、台湾の「WHO加盟」の決定要因として機能したことを究明する。

原田太津男は世界銀行を事例に挙げ、国際機関のディスコースの政治性について考察し、1996年以降に世銀が用いた「顧客と依頼人」(customer & client)などに起因する権力構造を解析した<sup>(4)</sup>。言説や論説とは、政治的価値観、つまり政策理念の表出であり、ソフトパワーの源泉でもある。国家に代わり介入主義を実践しはじめた国際機関は、越境的課題に対するセーフティネットの拡充過程において政治力学を再構成する。台湾のWHO参加をめぐる決定要因という観点からも、WHOの国際公衆衛生理念が内包する求心的ダイナミクスについて考察する意義は絶えない。

## 二、世界保健機関をめぐるソフトパワー

### — “attractiveness” としての “Health for All” —

1990年にJoseph S. Nyeが提唱したソフトパワーという概念は<sup>(5)</sup>、冷戦期、Hans J. Morgenthauにより提示された外交準則としての国益 (national interest) 概念と相互に補完しあう<sup>(6)</sup>。つまり、ハードパワーのみが国際政治のダイナミズムであるという幻想に対する牽制という意味で、両者は問題意識を共有する。ただし前者は、米国による湾岸戦争、そしていわゆる「テロとの戦い」の泥沼化に伴い、対中東政策の要諦として非ハードパワーがもつ機能を見直すべきとの思潮・論調が高まったことと不可分であ

---

(4) 原田太津男「世界銀行の開発ディスコースとネオ・リベラル型統治性—批判的考察」佐藤元彦編『貧困緩和・解消の国際政治経済学』, 築地書館, 2005, pp.41-92。

(5) Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990.

(6) Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred A. Knopf, 1948.

る。あるアクターが求心力を発揮し、外部環境を好ましいものに変える際、その求心力、つまりソフトパワーには源泉がある。Joseph S. Nyeは、それを国家の文化、政治的価値観や(外交)政策に見出し、“attractiveness”(誘因)と称した<sup>(7)</sup>。

国連を構成する主権国家は、それぞれ独自のソフトパワーを保有しており、自国にとって有益な機構システムへと変容させようと努める。そもそも国連の創設・発展力学は、すべての国に共通ではない利益に拠って立つものである。Kofi Annan国連事務総長が1997年の報告書「国連の再生:改革に向けたプログラム」のなかで指摘したように、「国連は52年間の歴史で行政効率の向上にもっとも注力してきた。しかし、この点がもっとも改革の遅れた点である」<sup>(8)</sup>。なぜなら、国連加盟国が、それぞれの望むべき国連像の実現に向けてその仕組みを変えようとするためであり、それこそが「国連の歴史は、改革議論の歴史だった」と指摘される所以である<sup>(9)</sup>。

国連は、創設65年を目前になお加盟国を増加し続けており、東ティモール(2002年)やモンテネグロ(06年)といった新興独立諸国のみならず、永世中立という伝統的国是を国民投票により問い直したスイス(02年)も、近年加盟を果たした国として記憶に新しい。このように当該機構は、世界規模で市民権を付与することで「セーフティネットワーク」的な機能を付

---

(7) ソフトパワーという概念は、幅広く受容されたと同時に誤認も多く、近年における「濫用」を整理すべく、Joseph S. Nye, Jr.は改めて関連著書を記している。Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't go It Alone*, New York: Oxford University Press, 2002, —, *SOFT POWER: The Means to Success in World Politics*, New York: PublicAffairs, 2004a, and —, *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*, New York: Routledge, 2004b.

ソフトパワーと誘因(attractiveness)の関連性については、Joseph S. Nye, Jr., op. cit., 2004a, pp. x and 11-15.

(8) Kofi Annan, *RENEWING THE UNITED NATIONS: A PROGRAMME FOR REFORM*, 14 July 1997 (A/51/950), p.2.

アナン事務総長は、この報告「国連の再生:改革に向けたプログラム」でミレニウム・サミットの開催を提案し、1998年12月、国連総会によって正式に承認された。第53回国連総会決議202(A/RES/53/202)、および(draft: A/53/L.73)。

同総会決議は、新世紀の到来が「新時代の国連に活力を与えるビジョンを明確に表明し、確認するためのユニークで象徴的意義のある機会」との確信の下、第55回総会(2000年)をミレニウム総会に指定し、ミレニウム・サミットを開催することを決定した。

(9) 河辺一郎「『国連改革』と日本の役割」日本平和学会『平和研究』第19号、1995年6月。

帯している。各国政府はそこからの離脱・排除を懸念し、その範疇にとどまることで国際社会におけるパワーを確保しうる。

しかし、国連をとりまくソフトパワーに関しては、もうひとつの視角からも精査を要す。なぜなら、国連システムを構成する諸機関もまた、独自の政治的価値観、すなわち政策理念に基づくソフトパワーを発揮するアクターであるからだ<sup>(10)</sup>。とりわけ、社会開発や人道支援といった経済社会領域を担う諸機関は、多様な設立経緯や活動分野の重複から、組織存続をかけた競合関係にある。さらに国連平和維持活動（PKO）でさえ、難民・避難民の対応、除隊兵士の社会復帰など同分野機関が不可欠となった。今日、国連システムではパワー・ポリティクスでなく、まさにソフトパワー・ポリティクスが展開されることは、贅言を要さない。

多くの先行研究が、冷戦終結を契機として「力の空白」に随伴し頻発した（国内）地域紛争への対応から、国連システムは（新）介入主義へと傾倒したと指摘する<sup>(11)</sup>。その思想潮流はPKOの強化というかたちで反映される<sup>(12)</sup>。1948年の国連休戦監視機構（UNTSO）に始まるPKOの設置数は、87年までの累計13件から88年からの7年間に21件へと急増する。そこで、92年1月に国連史上初めて開催された国家元首級の安保理サミットでは、事務総長に対して「国連の予防外交、平和創造、平和維持の能力を強化し、より効果的なものにする方法についての分析と勧告を準備するよう要請」された。同年6月、事務総長報告「平和への課題」がPKO強化を提言したことで、平和強制など安保理偏重が是認される<sup>(13)</sup>。

---

(10) Chapter three “Others’ Soft Power.” In Joseph S. Nye, Jr., op. cit., 2004a, pp.73-98.

(11) Saadia Touval, Why the U.N. Fails: It Cannot Mediate, *Foreign Affairs*, September/October 1994, Vol. 73, Number 5, 上杉勇司『変わりゆく国連PKOと紛争解決 平和創造と平和構築をつなぐ』, 明石書店, 2004, Mats Berdal and Spyros Economides (ed.), *United Nations Interventionism 1991-2004*, New York: Cambridge University Press, 2007。

(12) 冷戦終結にともなう安保理機能およびPKOの強化については、河辺一郎「国連の変遷とPKO」『技術と人間』1993年6月号, 技術と人間社, —「国連の変質と日本の関与」『軍縮問題資料』1993年12月号, 宇都宮軍縮研究室, Giandomenico Picco, The U.N. and the Use of Force, *Foreign Affairs*, September/October 1994, Vol. 73, Number 5, 森本敏 横田洋三編著『予防外交』国際書院, 1996。

(13) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, 31 January 1992 (A/47/277-S/24111).

介入主義を底流とする機能拡充は、経済社会分野にも看取されるが、当時国連研究の多くが安保理偏重およびPKOの増強に紙幅を割いた。他方、国連経済社会分野での革新的動向については、大半が開発論の場で議論された。前者については、Sydney D. Bailey<sup>(14)</sup>や浅井基文<sup>(15)</sup>、川上洋一<sup>(16)</sup>らにより考察されるも、経済社会分野・機関に関する章・節はない<sup>(17)</sup>。後者については、Mahbub ul Haq<sup>(18)</sup>や西川潤<sup>(19)</sup>らにより、開発から発展への理念転換を導く論考が重ねられる。これに関連して、社会発展の評価について多様な方法論が論究されている<sup>(20)</sup>。

ルワンダやソマリアなどからのPKO撤退を受け、安保理偏重に対する省察を国連システムに迫ると同時に、経済社会領域における「主権の空白」への介入主義を醸成する。WHOは、重症急性呼吸器症候群（SARS）や鳥インフルエンザといった新たな越境的脅威に際して、超国家主権理念の具現化を求められることとなった。そして同機関は専門家チームの派遣<sup>(21)</sup>な

---

(14) Sydney D. Bailey, *The United Nations*, New York: Palgrave Macmillan, 1989.

(15) 浅井基文『新しい世界秩序と国連—日本は何をなすべきか』岩波書店, 1991.

(16) 川上洋一『国連を問う』日本放送出版協会, 1993.

(17) 国連の経済社会分野における変動を扱った数少ない国連研究書として、武者小路公秀 明治学院大学国際平和研究所『国連の再生と地球民主主義』柏書房, 1995など。

(18) Mahbub ul Haq, *Reflections on Human Development*, New York: Oxford University Press, 1995, マーブブル・ハク著 佐藤秀雄他訳『人間開発戦略：共存への挑戦』日本評論社, 1997.

(19) 西川潤編『社会開発—経済成長から人間中心型発展へ』有斐閣, 1997.

(20) Talcott Parsonsが、近代化の社会変化論のなかで「外生的変化」、「内生的変化」という区分により、前者の重要性を強調したため（T・パーソンズ, N・J・スメルサー 富永健一訳『経済と社会』2巻, 岩波書店, 1956）、鶴見和子は後者に着目し、「内発的發展」という視角を提起した。鶴見和子 川田侃編『内発的發展論』東京大学出版会, 1989.

これに関連するものとして以下を参照。絵所秀紀『開発の政治経済学』日本評論社, 1997, 西川潤『人間のための経済学—開発と貧困を考える』岩波書店, 2000, 渡辺利夫『国際開発学Ⅰ・Ⅱ』東洋経済新報社, 2000, ロバート・チェンバース著 白鳥清志 野田直人訳『参加型開発と国際協力 変わるのはわたしたち』明石書店, 2000, A. Meier and J.E. Stiglitz (ed.), *Frontiers of Development Economics*, New York: Oxford University Press, 2000, A. Sen, *Development as Freedom*, A. Knopf, 2000（石塚俊彦訳『経済開発と自由』日本経済新聞社）、K. Lee et al. (ed.), *Global Sustainable Development in the 21st Century*, Edinburgh University Press, 2000, ジャイルズ・モハン サミュエル・ヒッキイ著 真崎克彦監修 谷口英里訳『変容する参加型開発—「専制」を超えて』明石書店, 2008, および山形辰史『貧困削減戦略再考—生計向上アプローチの可能性』岩波書店, 2008など。

(21) 例えば、Press Release by WHO, Situation Update 18 – SARS outbreak: WHO investigation team moves to China, new travel advice announced, 2 April 2003.



ど被害状況把握，原因究明，および救済に尽力した。その強力なイニシアティブによって当該機関のソフトパワーは向上し，当初は非協力的だった中国など被害諸国の態度変化を引き出した<sup>(22)</sup>。

WHO憲章第1章1条は，「すべての人々が最高基準の健康を享有できるようにすること」を当該機関の活動目的と定め，「最高基準の健康を享有することは，すべての人々が持つ基本的な権利」であると謳う。WHOによる一連の機能拡充は，この“Health For All”という国際公共衛生理念を超国家主権的な，つまり世界公衆衛生理念へと再編する作業であった<sup>(23)</sup>。ここで留意すべきは，公衆衛生理念の「世界化」にともない，当該機関の「セーフティネットワーク」のほころびが顕在化する点である。

WHAオブザーバーのバチカンとパレスチナは，国連加盟国ではないが共に常駐オブザーバーである。一方，WHAの正規メンバーであるクック諸島とニウエは（共にニュージーランドと自由連合関係），国連でのオブザーバー資格さえもっていない。そして台湾は，国連システムから排除されてきた。こうした「セーフティネットワーク」のほころびを補修し完備するには，WHOは“Health For All”という“attractiveness”を「実力行使」せねばならなかった。そこで，“Health For All”は国連システムの自己矛盾を露呈する力学を派生する公衆衛生の保全スキームとなる。

### 三，“Health for All”の実現をめざすWHO，中国，そして台湾

台湾の「国連加盟」政策を後押しする動きは，SARSの感染拡大以前，つまり2002年の段階にも散見される。2月20日，米国上下両院は，第107議会第1会期において「WHO活動への台湾の参加を支持」する決議案を可決する。この年，台湾は，非国家主体に門戸が開かれた先例であるAPECの加盟方式「経済実体（Economic Entity）」を想定し，「衛生実体（Health

---

(22) 5月20日，呉儀中国衛生部長（國務院副総理兼務）は，第56回WHA（世界保健総会）の一般討論演説で「SARSを機に国際社会との相互協力をなしとげた中国は，SARS撲滅へむけて貢献を惜しまない」と言明した。

(23) なお，1977年5月，世界保健総会（WHA）は，2000年までに“Health For All”を達成すると決議した。WHA決議30.43。

表1 2003年上半期 各国議会における台湾支持決議／決議案

日付	国名／議会名	国交／対外機関の有無	決議（案）
3月11日	米国議会上院	(×／○)	第441号法案
3月13日	ドミニカ共和国下院	(○／○)	決議
3月18日	グアテマラ共和国議会	(○／○)	第06 - 2003号決議案
3月21日	英国議会	(×／○)	動議案連署
4月03日	カナダ国会外交委員会	(×／○)	動議案
4月09日	ドミニカ共和国上院	(○／○)	決議
4月11日	ドイツ国会 「ベルリン－台北 友好グループ」	(×／○)	支持声明 新聞記事
4月16日	チェコ議会上院	(×／×)	連署
4月29日	コスタリカ立法議会	(○／○)	決議案
4月29日	パナマ立法議会	(○／○)	第36号決議案
5月02日	米国議会上院	(×／○)	第243号法案
5月12日	フィリピン下院	(×／○)	第556号決議案
5月13日	フィリピン上院	(×／○)	第1077号決議案
5月14日	チリ上院	(×／○)	決議
5月14日	米国議会上院	(×／○)	第243号法案
5月15日	欧州議会	( - / - )	決議
5月27日	カナダ国会	(×／○)	動議案
6月12日	カナダ下院	(×／○)	動議案

出所：台湾外交部ウェブサイト

[http://www.mofa.gov.tw/newmofa/org/who/who\\_920507 - 1.htm](http://www.mofa.gov.tw/newmofa/org/who/who_920507 - 1.htm) より作成。

Entity)」という概念を提示している<sup>(24)</sup>。さらに同年3月14日には、欧州議会も「台湾のオブザーバーの地位に関する欧州議会決議」を採択している。これに同調する各国議会決議・決議案は、SARSが猛威をふるった2003年度上半期において増加するが、そこには台湾と「国交」を樹立していない国も含まれる（表1を参照）。

しかし、同年5月に開催されたWHA年次首脳会議は、台湾のオブザーバー参加に関する決議案を否決した。またさらに、「国連における中華民国（台湾）の代表権問題」を第57回国連総会での補充項目議題に取り上げ

(24) 外交部、行政院衛生署「WHOへの参加を勝ち取る『衛生実体』としての新思考 上」および「WHOへの参加を勝ち取る『衛生実体』としての新思考 下」『台北週報』2089号3月－2090号4月、2002年。



るよう要請する書簡が、8月14日付でアフリカ・中南米諸国からアナン国連事務総長に提出された。共同提案国には、ガンビア、エルサルバドル、ニカラグア、グレナダ、マーシャル諸島、ソロモン諸島、セントビンセント、スワジランド、セネガル、ブルキナファソ、チャド、サントメプリンシペが名を連ねる。これも、中国への配慮から事務総長に受理されることはなかった。

そもそも、国連事務局が台湾の「国連加盟」申請提案を「門前払い」した法的根拠は、国連憲章の国連加盟承認の要件に関する規定にある。そこには「国際連合における加盟国の地位は、(略)すべての平和愛好国に開放されている」(国連憲章第4条1項)とあり、主権国家であることが加盟条件として示唆される。また加盟手続きについても、「国際連合加盟国となることの承認は、安全保障理事会の勧告に基づいて、総会の決定によって行われる」(同条2項)とされる。安保理常任理事国である中国の承認が必要条件である。また、国連専門機関であるWHOの憲章第3章3条にも、「すべての国家に開放される」と加盟資格が定められている。

WHO憲章第3章8条によれば、WHOへの参加方式として加盟国のほかに準会員、そしてオブザーバーという資格が設定されている。しかし準会員とは、「国家間関係を司る能力を持ちえない領域またはグループ」と規定されるため、国家としての参加を目指す台湾にとっては、当初より「準会員」という選択肢は想定されない。「実務外交」を積極的に展開してきた台湾にとっては、オブザーバー資格の獲得が必然的な政策目標となる。1997年3月、章孝嚴外交部長は、オブザーバー資格による「中華民国(台湾)」の世界保健総会(WHA)参加を求め、中島宏WHO事務局長あての書簡を送付する。実質的にはこれが、台湾の「WHO参加」政策の端緒である。

翌年以降はスワジランドなどが、同様の主旨の決議案をWHA議題に盛り込むよう要請するも、WHO事務局やWHA首脳会議は、中国の立場を考慮し受理することはなかった。2001年8月、台湾当局は、「中国(共)の干渉を避けられない」ため「百九十一のWHO加盟国の過半数支持を得ることは、依然として非常に困難だ」との認識を示すなど<sup>(25)</sup>、その後も膠着

---

(25) <http://www.roc-taiwan.or.jp/who/wo2.html> (2005年3月28日)。

状態が続くかに思われた。しかし、SARSという人類共通の脅威に直面したWHOは、2003年3月7日に全世界に向けて警告と対策（Global Outbreak Alert and Response Network）を訴える。さらに、WHO専門家チームが1971年以降初めて台湾へ派遣されたほか、蘇益仁行政院衛生署疾管制局長率いる台湾代表団が、WHOのSARS対策会議に召集された。

SARSや鳥インフルエンザの災禍が台湾に及んだことで、皮肉にもWHOの「セーフティネットワーク」が台湾に延伸される。しかし、WHO側の施策は緊急事態への臨時対応であり、台湾が何らかの恒常的資格を取得しWHOの管轄領域に加わったわけではなく、これを既成事実としてWHOネットワークの傘下に持続的に居座ることも不可能である。行政院新聞局をはじめ台湾当局は、これを機に「WHOの精神に基づき」行なってきた対外援助などの国際貢献をアピールする。同時に、1998年の腸内ウィルス（EV-71）感染<sup>(26)</sup>や99年の台湾中部大地震<sup>(27)</sup>を挙げ、「台湾の2300万の人民が、（略）WHOの枠組みから除外されている」現状を、“Health Apartheid”であると訴えた<sup>(28)</sup>。

中国政府は、自国人民に限らず「すべての人々が最高基準の健康を享有できるようにすること」をめざす“Health For All”をWHO加盟国として好意的に受けとめている。しかしその賛同と言動は必ずしも一致していない。李肇星外交部長は第58回国連総会（2003年）の一般討論演説において、平和と発展を促進する国連改革を訴えた。経社理改革については、各国政府の主導の下、総会決議に則った国連機能の強化に対する全面的支持を表明する。ただし、なかでも貧困撲滅と感染症や自然災害に関連する公衆衛生の保全においては、WHOではなくUNDPのイニシアティブ発揮を期待すると言明した。

2005年5月、中国とWHOは、台湾の技術交流に関する覚書き（MOU）を交わす。非公開文書のため詳細内容は不明であるが、背景には国際衛生規則（IHR）の改訂をめぐる政治判断があったようだ。SARSを機にWHOは、パンデミックなどへの対応をめぐり発生地域への直接介入を可能とする機

---

(26) 5歳以下の幼児78名が死亡、13万にのぼる症例報告のうち405人の感染が確認。

(27) 死者約2,200名、負傷者約8,700名。

(28) 中華民国行政院新聞局ウェブサイト <http://www.roc-taiwan.or.jp/who/who1.htm> (2004年3月28日)。

能強化を進め、改訂版IHR（IHR2005：WHA58.3）はその法整備の中核とされた<sup>(29)</sup>。しかし中国政府は、台湾の公共衛生に責任を負うことを約束するMOUを締結し、IHR2005の同地域への適用棚上げに成功する。以後沈黙を保っていた中国政府は、2006年5月の第59回WHAでMOUについて初めて言及する。MOUの締結・履行により台湾の衛生関係専門家が多数のWHOの技術会議に参加できるようになったと、その重要性、代替不可能性が強調された<sup>(30)</sup>。

台湾の歴代政権が、「中華民国」としての国連復帰にこだわってきた一方で<sup>(31)</sup>、「中華民国の名称」に固執すれば国連「再加盟・復帰」という議論に拘泥されるため、「中国代表権」問題の再審議など「少なからぬ悪影響」が避けられない、との指摘がこれまでも独立派から提起されてきた<sup>(32)</sup>。他方、「三不政策」を継承する米国ブッシュ政権からは、台湾海峡の現状維持を崩しかねない「台湾」としての「国連加盟」や「WHO参加」をめざす動きについて、懸念が表明されてきた<sup>(33)</sup>。国際環境と世論を斟酌した陳水扁総統は、2007年年始に従前の「中華民国」による「WHO参加」政策を転換し、「台湾」名義での参加をめざすとの結論に至る。

翌年に総統選挙を控えた彼は、外交成果の獲得を急ぐように“UN for Taiwan”をスローガンに掲げた「国連加盟」キャンペーンを展開し、上記方針の下でWHOおよび国連への加盟申請に着手する。4月25日にマーガレットチャンWHO事務局長あての書簡を、そして7月9日には潘基文国連事務総長に対して親書を送付するも、中国への配慮からふたつの書簡はともに返却される。その年、改めて国連事務総長と王光亜安保理議長に加盟申請を打診する親書を送ったが、それも返送されている。

---

(29) Revision of the International Health Regulations, WHA決議56.28.

(30) FIFTY-NINTH WORLD HEALTH ASSEMBLY PART I SUMMARY RECORDS OF MEETINGS OF COMMITTEES, pp.4-5.

(31) 実際に“traditional participation”と題する書簡が、国連事務総長あてに何度となく送られている。例えば、2005年8月5日付の国連事務総長あて11カ国共同書簡(A/60/192)、および(A/60/192/Add.1)など。

(32) 黄昭堂「国のアイデンティティと安全保障」<http://www.wufi.org.tw/jpn/jng03.htm>（2002年3月6日）。

(33) Edward Cody, Taiwan Defies U.S., Seeks U.N. Membership Under Debated Name, Washington Post, Saturday, July 21, 2007.

#### 四、台湾のWHAオブザーバー資格取得をめぐる決定要因

台湾をとりまく国際公衆衛生環境は、2009年に入り大きな展開をとげる。1月、WHO事務局はIHR2005に明記される“universal application”の原則を履行すべく、台湾の加入を認める。これにより、台湾にWHOとの相互窓口が開設される<sup>(34)</sup>。さらに5月には、「中華台北（Chinese Taipei）」としてWHAへのオブザーバー参加の門戸が開かれた<sup>(35)</sup>。これは、台湾にとって実に38年ぶりの国連機関への参加となった。2007年6月にIHR2005が施行された当時、台湾は当該規則の適用を申請するが、WHAは加入を承認しなかったからだ。この公衆衛生環境の変化は、“Health For All”という超国家主権スキームが、ソフトパワーとして機能したことで国連のウェストファリア体制を内部から溶解させたといえる。

1972年にWHA決議25.1が採択されて以来、WHOから排除されてきた台湾にとっても、“Health for All”は当該機関への求心力を発揮した。しかしこの国際公衆衛生理念は、ソフトパワーという求心力を生成したにもかかわらず、国連専門機関という体制的制約によりひと握りの非国家主体しか受容しえなかった。それが、ポスト冷戦期を通じて世界的な感染症や公衆衛生をめぐる緊急事態を経たことで、介入主義を漸次的に実践し、ついには超国家主権スキームとして確立される。いうなればWHOは、脱ウェストファリア的な管轄ネットワークを構築することで、ようやく台湾を接収した。

その後まもなく、「2009年インフルエンザ・パンデミック」が宣言されるが、WHOに参加する当事者となった台湾は、当該機関との直接連携を底流として越境的課題への対応にあたる。しかし、非国家主体である台湾もまた、中国と対峙してきた歴史過程のなかで主権国家レジームに拘泥された思考を培ってきた。3月20日、馬英九台湾総統は、記者会見でWHA参加について説明した。「国際社会への復帰または国際組織への加盟は、

---

(34) 中華民国衛生署ウェブサイト <http://www.cdc.gov.tw/ct.asp?xItem=21491&ctNode=220&mp=1> (2009年2月20日)。

(35) WHO, Sixty-second World Health Assembly・Palais des Nations, Geneva, 18-22 May 2009, WORLD HEALTH ASSEMBLY JOURNAL, 18 May 2009, 2009, p.11.

当然ながら中国大陆の一部としてではない。そうでなければ主権が矮小化されてしまう。参加名称については、当然『中華民国』が最優先される。それができなければ、『台湾』でも受入れてよい。それでもできないのであれば、『中華民国』(Chinese Taipei)でも受け入れられる」との立場を表明した<sup>(36)</sup>。

中国の国連外交政策は、主権の尊重、内政不干渉に根本利益を置くものである。国連ミレニアム・サミットでの江沢民国家主席演説(2000年9月6日)の発言「国家主権の尊重という基礎の上に、人権の保護・促進が可能かつ有効的である」や、国連安保理首脳会議での江沢民国家主席演説(同年9月7日)における「主権があって初めて人権について論じることができる」との言葉、そして持続可能な発展世界サミットでの朱鎔基首相演説(2002年9月3日)でみられた「主権国家組織である国連憲章の趣旨と原則を遵守することで、国連自身および安保理機能は発揮される」との言及からも、ウェストファリア体制に根差した世界観が見てとれる。

SARSの災禍の只中であってさえ、中国政府は内政干渉への警戒を緩めずWHOの行動に多様な制約を課した。2003年4月2日によく中国政府より受け入れ許可が下り、WHOの専門家チームが北京の各大学病院へ赴いた際、WHO駐華代表Henk Bekedamは、「主権国家の權益を尊重し、中国政府の要請がない以上は中国各地への独自派遣は行わない」と声明を出した<sup>(37)</sup>。しかし4月10日、これまで自制的に政府との協調姿勢をとってきたWHO側から、中国政府の情報コントロールに関して批判的コメントが出される。4月20日には、張文康衛生部長と孟学農北京市長が、対応不適當、情報隠蔽の引責解任処分となり<sup>(38)</sup>、非公開であった339症例の詳細情報が公表された。また午後には國務院新聞弁公室が、記者会見を開き詳細情報開示をめぐる不備を認めている<sup>(39)</sup>。

---

(36) 台北駐日経済文化代表処ウェブサイト

<http://www.taiwanembassy.org/Jp/ct.asp?xItem=87728&ctNode=6284&mp=202> (2009年3月29日)。

(37) 「WHO駐華代表漢衛在中国的9個月」中国科学院ウェブサイト, 2003年5月12日 <http://www.cas.ac.cn/html/Dir/2003/05/12/2305.htm> (2005年10月3日)。

(38) 大谷順子『国際保険政策からみた中国 政策実施の現場から』九州大学出版会, 2007, p.73。

(39) 《財経》雑誌編集部, 《SARS調査：一場空前災難の全景実録—財経雑誌記者現場採訪》, 中国社会科学出版社, 2003, p.36。

この日を転機として、WHOとの協働は好転したかにみえたが、中国政府はMOU締結などによって、台湾をWHOの「セーフティネットワーク」から排除し続けることに腐心した。台湾の「WHO参加」政策について、国際公衆衛生にかこつけた「政治カード」であるとの懸念を抱く中国は<sup>(40)</sup>、同時に「責任ある大国」を自認する。「中華台北のWHA参加」は、この両者のバランスの上にもみ成立する。古代中国で創生された世界観・国際体系は、いうまでもなくウェストファリア体制に収斂されるものでなかった。つまり、台湾を含む「中国」は、国連創設以来、ウェストファリア体制に適合しうる世界観・国際体系を再編してきたが、ポスト冷戦期、とりわけ今日、国連機関の変容に準拠したそれを再構築すべき時期を迎えている。

---

(40) 劉宏〈台当局想借非典入世衛〉《環球時報》2003年5月5日、第十七版。



## The Determinants of Joining WHO

—The Case of Taiwan’s Quest for WHA Observer Seat—

KAJI Hiromoto

On 11 June 2009, Dr. Margaret Chan, Director General of WHO declared that the world now at the start of 2009 influenza pandemic. Then she concluded her statement that we were all in this together, and we would all get through this, together. This word “we” included the people in Taiwan. It’s the first time for a chief of UN organizations after 1971 that refers Taiwan is within their jurisdiction. Here we find that the island has been excluded from the UN network, and that Taiwan’s absence has secured China in UN.

In 1971 the 26th UN General Assembly adopted the resolution 2758, which People’s Republic of China replaced Republic of China in UN system. Since then Taiwan has sought the path to return to UN. January 1993, Taiwan’s Ministry of Foreign Affairs issued its first white paper, and this roused interests in the international society. In this publication the administration insisted joining UN as “ROC”. Some friendly states such as El Salvador have supported its vigorous policy, sending request letter addressing UN Secretary General.

However, China lawfully protests to this every year, and UN side also denies Taiwan’s quest. On the other hand, during post cold war era transnational issues in the public health, for instance SARS, get emerging, and Taiwan also suffers from them. And the Westphalia system based on nation states can’t function sufficiently. Then WHO is suddenly demanded to enhance its soft power, through expanding its “safety-network”. As the result WHO decides to ensure that for Taiwan. In short, The administration gets the observer seat in WHA in 2009.

Focusing on WHO’s philosophy on public health “Health for All” as soft power, this article surveys the determinants and dynamics of Taiwan’s join WHO. This paper tries, first, to clarify the soft power and its source of WHO, second, to

verify the Taiwan's policy change and the international transition of its circumstance, and third, to analyze that practicing WHO's philosophy functions as soft power in its join the organization.