

井上正也著

『日中国交正常化の政治史』

鹿 雪 瑩

本書は、著者が二〇〇九年一月に神戸大学大学院法学研究科に提出した博士学位論文「台湾問題と戦後日本の中国外交——『二つの中国』をめぐる構想と政策、一九五〇—一九七二年』を加筆修正したものである。全体で八章構成となっており、その前に序論が置かれている。序論では、日本政府の中国政策の形成過程と中国をめぐる外交交渉過程の双方を分析することによって、日中国交正常化に至る日本外交の全体像を描くという本書の狙いが述べられ、これに関する研究史の整理が行われている。

国交正常化に至る戦後日中関係を対象にした研究は、人物、政策決定過程、日中貿易など様々な側面から優れた先行研究が行なわれてきた。かつて主流であったのは日中関係における民間の役割を重視する「友好史観」に基づく研究であった。^①その主な主張は、戦後日中関係において、米国の中国敵視政策と日本政府の「対米追従」によって、日中両国の正常関係への発展が妨げられてきたが、これらの阻害要因にも関わらず、「友好人士」による運動によって、国交正常化を可能とする環境が整えられたというものであった。

しかし、一九八〇年代後半以降、国際政治学に基づく実証分析

が現れた。^②これらの諸研究は、国際構造と日本の接点に着目し、日本外交の構造的制約から、戦後日中関係の変化の要因を明らかにした。イデオロギーの偏向から距離を置き、日本の对中国外交の「客観的」な分析を確立した点でこれらの研究は高く評価されているが、秩序転換期における日本外交の戦略的・軍事的思考の欠如を批判する点では、「友好史観」と視座を共有している。

さらに近年、米英両国の外交文書の公開の進展を受けて、一九五〇年代の日本の中国政策を一次史料に基づいて分析した研究が登場した。代表的な研究として、陳肇斌の『戦後日本の中国政策・一九五〇年代東アジア国際政治の文脈』（東京大学出版会、二〇〇〇年）が挙げられるが、同書は、一九五〇年代の歴代政権が一貫して「二つの中国」政策（すなわち、国民政府を「台湾の政府」として承認したままで、「中国の政府」としての人民政府との外交関係を最終的にもつこと）を取っていたと主張する。以後、「二つの中国」政策という分析概念を一九六〇年代にも適用することで日中国交正常化への道程を描こうとする研究も登場し、これを批判的に捉え、池田・佐藤政権期の中国政策の分析を精緻化する試みも進展している。^③

これに対して、本書の著者は、①従来の研究では、五〇年代の外交が「戦略的」であったのなら、なぜ米中接近に際して、日本が戦略的に振る舞えなかったのかという問いに十分に答えられない、②「二つの中国」政策という分析概念は、日本政府の戦略性や政策の一貫性を過度に強調する反面、日本政府内部の中国政策をめぐる多元性を捨象しており、その結果、日本の对中国外交の変化のダイナミズムを十分に捉えきれない、といった問題点

を指摘する。その上で、日本の対中国外交の核心であった台湾問題に分析の焦点をあて、国内政治のダイナミズムに着目する、という分析視座を提示する。分析の際、著者は日本政府による台湾問題へのアプローチの形成の担い手として、外務省の中国専門家の役割に着目し、とりわけ、政策決定過程の分析を通じて、外務官僚によって検討された「構想」が、いかに政府として遂行される「政策」に結実したかを明らかにしようとする。

本書の章構成は次の通りである。

序論 戦後日本外交における中国

第一章 中国問題の起源

——「現実政治」と「法理」のはざままで 一九五一—一九五二年——

第二章 講和後日本の中国政策の試行

——「逆浸透」、「平和攻勢」、「政経分離」 一九五〇—一九五八年——

第三章 国連中国代表問題と日本外交

——「二つの中国」論の模索 一九五四—一九六四年——

第四章 日中間貿易と台湾問題

——LT貿易体制の成立と自民党政治 一九五八—一九六四年——

第五章 佐藤政権初期の中国政策再考

——対中国緊張緩和の挫折 一九六四—一九六五年——

第六章 佐藤政権の対国府政策と日中関係

——「反共外交」と「経済開発」のはざままで 一九六四—一九六五年——

第七章 米中接近と日本の中国政策

——「暫定協定」を求めて 一九六九—一九七一年——

第八章 日中国交正常化交渉と台湾問題

——一九七一—一九七二年——

結論 日中国交正常化とは何だったのか

以下、本書の構成に従って、各章の内容を概観していきたい。

二

中国問題をめぐる吉田茂の姿勢については、吉田外交の一定の独自性と戦略性を強調する解釈と、吉田外交を否定的に捉え、その従属的側面や、吉田の復古的側面を指摘する解釈とにわけられている。第一章では、著者は近年公開された日本側史料を駆使し、吉田書簡（なお、同書は「吉田書翰」と表記している。以下同）の送付から日華平和条約交渉に至るまでの日本政府の政策展開を再検証する。その際、著者は、吉田のパーソナリティの政策形成に与えた影響に集中してきた先行研究の関心を踏まえ、外務省事務当局の政策過程にも着目し、従来顧みられてこなかった中国政策の形成をめぐる事務当局と吉田との相互作用を明らかにすることで、サンフランシスコ講和期の中国問題をめぐる吉田外交の性格を再考する。

第二章では、講和条約発効後から長崎国旗事件による日中交流全面断絶に至るまでの日本政府の中国政策の変遷を検証する。先行研究は、しばしば、一九六〇年代以降に定着した「政経分離」と「政経不可分」の対立構図を、この時期の中国政策に投影しがちであるが、一九五〇年代の日本政府当局者は、当初から日中關係を「政経分離」によって戦略的に推進することを考えていたわけではないと著者は主張し、「政経分離」路線が定着していく過程と、その過程における日本の政策決定者の対中関与の論理変遷を明らかにする。

第三章では、国際的に「二つの中国」論が台頭するなかでの日本の対応を、国連中国代表権問題を中心に分析する。一九五〇年代後半から日本政府は、国連中国代表権問題の解決を通じて、台湾の法的帰属を確定させ、「二つの中国」論を前提とした日中關係の打開を志向し、その旗振りを欧州諸国に委ねることを期待していた。しかし、中国政府も台湾政府も「二つの中国」を容認し得ない上、欧州諸国も「二つの中国」を率先して推進する政治リスクを負うことには慎重であったため、日本政府の試みが不本意な結果に終わった過程を明らかにする。

第四章では、池田政権期の日中貿易再編過程を論じると同時に、中国政府と国民党の対日戦略と日本国内の政局が連動して、自民党親中国派と親台湾派が形成されていく過程を明らかにする。著者は、自民党親中国派の努力が、日中貿易の発展を促進した日中LT貿易協定の締結に結実した過程を描いた。また国民党政府と自民党親台湾派が連携して、日中貿易の妨げとなった第二次吉田書簡を引き出させた過程を分析する。

第五章と第六章では、従来論じられてきた佐藤栄作の対中国姿勢をめぐる通説の修正を試み、佐藤政権期の対中国外交を再検討する。

第五章では、著者はまず佐藤の中国観の形成を分析し、次に佐藤政権が中国政府と国民党の二つの政権との關係構築を模索したことを明らかにする。対中国接近策の特徴的な点として、①池田政権期まで見られた台湾の法的分断化による「二つの中国」論ではなく、政権初期から「一つの中国、二つの政府」を前提にしていた、②日中間貿易の枠内に留まった池田政権とは対照的に、佐藤は、自民党幹部による政治工作に加えて、大使級協議や閣僚級協議の提案に見られるように、「政経分離」から一歩進めることを構想していたと指摘する。しかしながら、佐藤政権の試みは、①国民党政府を中国の正統政権とする政策を継続する一方で、中国政府との当面の政治対話のみを模索した、②国連中国代表権問題や、プラント輸出問題といった個別の施策に関わる分野において中国側に段階的な緩和措置を取れなかった、といった限界を内包した以上、佐藤政権が提示した政治対話が、中国側に受け入れられる可能性は低いものであったと主張する。

それに続く第六章では、著者はまず池田政権末期から佐藤政権にかけての台湾向け円借款問題を取りあげ、円借款協定の成立過程を描く。次いで、日中關係の冷却化、佐藤訪台、沖縄返還交渉と「台湾条項」の成立過程といった、台湾に対する佐藤政権の政策展開を分析し、それが日中關係にもたらした影響について論じる。

第七章では、従来「戦略なき日本外交」として描かれてきた米

中接近下での日本外交を再検証することで、佐藤政権が模索した台湾問題の「暫定合意」とその内在的限界を明らかにする。

著者はまず、中国問題をめぐる内外の動きに対応して、佐藤政権が政府間接触を求め、外務省でも全省体制で、中国政策の再検討が開始された経緯を分析し、佐藤政権の台湾問題に対する非妥協の姿勢と、中国政府の対日批判キャンペーンの継続を勘案すれば、米中接近に先立ち、日中交渉が具体化する可能性は薄かったと指摘する。次に、佐藤政権の国連中国代表権問題に対する対応を描き、佐藤首相にとって、日中関係の打開に動くにあたり、国民政府の国連議席の確保が最重要問題であることには変わりなかったが、国連中国代表権の決定と国民政府の国連脱退により、国連中国代表権問題に対する佐藤政権の政策が失敗に終わったとする。

第八章では、日華断交論が政府内で支持を広げていく過程を検証し、日中国交正常化交渉を通じて、台湾問題をめぐる合意が成立した過程を検証する。その際、田中政権のみならず、従来見過ごされてきた佐藤政権末期の中国政策の展開にも着目することで、より広範な文脈から、日中国交正常化交渉において行なわれた台湾問題の処理のあり方を考察する。

著者はまず、米中接近を受けて、佐藤政権の日中交渉の開始にむけた努力とその挫折の全貌を分析し、次に田中政権における日中国交正常化交渉にむけた姿勢を分析する。さらに、日華平和条約と戦争状態終結問題をめぐる日中双方の攻防と妥結の過程を分析する。日台関係に関しては、日本側は日中国交正常化に際して、日本と国民政府との外交関係を切ることを約束したことに、日華

平和条約の締結以来、日本の中国外交の課題であった台湾問題は一つの結末を迎え、戦後日本外交の長らく目標とされてきた日中国交正常化が果されたとする。

最後の「結論」において、著者は日中国交正常化に際して、最大の争点である台湾問題に対処すべく、①台湾を中国の一部とする中国側の主張を棚上げした形で、中国政府との関係構築を模索した、②国民政府を「台湾の政府」として自由陣営に留めることを目的として、西側諸国と政策協調をした、という日本政府内で構想された二つのアプローチが最終的に挫折に終わった原因を分析し、日中国交正常化に対して評価を下している。

三

以上、本書の内容を紹介してきたが、次に本書の特徴を挙げながら、個別の論点及び本書の意義に対する評者の意見を述べていきたい。

本書の特徴は、台湾問題の重要性や国内政治との相互連関を再評価し、友好史観、外的衝撃論、「二つの中国」政策論などの通説の修正にせまるとともに、激しい外交闘争と和解の模索の両面からその政策過程を捉え直すことによって、サンフランシスコ講和後から日中国交正常化に至るまでの二〇年の歴史的交渉の新たな全体像を描き出したことにある。その主な成果を評者なりに整理すると以下のようになる。

第一章での検証を通じて、著者は解釈の対立する先行研究の整合を試みた。つまり、①中国政策をめぐる英米対立に直面した吉田の念頭にあったのは、「等距離外交」によって将来の日本の中

国政策に有利な地位を確立するという戦略的発想よりも、中国問題の紛糾が、いかに講和条約成立の妨げとならないようにするかという配慮にあった。②この時期の吉田政権の立場が、「一つの中国」か「二つの中国」であったかとする議論が、吉田にとつて本質的な問題であったとはいえず、吉田や事務当局にとつて重要だったのは、日中関係の形態を決定するよりも、不透明な状況の中で将来の選択の自由を確保することであり、すなわち、中国問題における非決定の決定が、吉田の狙いであった。③日華平和条約の締結に至る政治過程において、吉田政権が一貫した戦略を抱いていたのではなく、台北の交渉団と外務本省の対立や、政府内の見解の相違が存在していた。④従来の研究では、吉田書簡にも引用された「中華民国国民政府の支配下に現にあり、又は今後入るべきすべての領域」という適用範囲表現の最初の発案者をめぐって、国民政府の役割を重視する説と、米國務省を発案者とする説の二つの見解に分れていたが、実際には、葉公超外交部長との会談をふまえたランキン駐華大使臨時代理の発案を國務省が許可したものであった。

本章の分析は日本側の一次史料に基づいて手堅く、とくに吉田書簡の形成過程と日華平和条約締結交渉過程における台北の交渉団と外務本省の対立や、政府内の見解の相違を明らかにした著者の作業は積極的に評価されねばならない。なお、そもそも吉田書簡はダレスの圧力に屈して書かれたものであったのか、吉田の本意によるものであったのかは、先行研究において意見が分れており、吉田外交についても、対中国外交の余地を作ろうとしたのか、対米追従なのかにおいて意見の相違があるが、著者は基本的には

後者の主張に賛同する立場にあたる。

第二章では、著者は「政経分離」について新たな認識を示している。つまり、講和条約の発効から日中断絶に至るまでの日中関係は、「政経分離」と「政経不可分」といった固定化された対立軸が存在したわけではない。先行研究で「政経分離」の祖とされる吉田茂は、日中貿易の必要性を主張し続けたが、それは「経済外交」の論理よりも、共産党政権の体制転覆をも視野に入れた「政治攻勢」の色彩の強いものであった。鳩山政権下での「政経分離」とは、拡大する日中民間交流と、米国の冷戦政策の狭間に置かれた消極的選択に過ぎず、日本側による主体的な「政経分離」路線は、石橋政権にその萌芽を見出すことができ、岸政権において明確な外交方針として定着したとする。日本政府の「政経分離」路線の変容と論理を明らかにした点においては高く評価せねばならない。ただし、先行研究への再評価を意識するあまり、吉田茂の中国「逆浸透」構想が強調され過ぎる嫌いがあり、この点に関しては、まだ議論の余地があるのではというように感じられた。

第三章では、著者は以下のように主張している。

①「二つの中国」論への再評価について。「二つの中国」論は、鳩山政権末期から石橋政権期にかけて、外務省内にも徐々に浸透しつつあったが、体系的な（政策）として策定されるに至っていなかった。一九六一年の池田政権による中国政策再検討では、国連中国代表問題を通じて、台湾の法的帰属の確定を本格的に働き掛けることが決定され、「二つの中国」論が、吉田以来の日米欧提携の理念と結びつくことによって、中国問題をめぐる池田外交

が開始したとする。これは、吉田内閣では「二つの中国」政策をとっていたという陳肇斌の主張を覆す新しい見方であり、日本政府の対中国外交への分析における新視点として注目されるべきであろう。

② 国連における中国代表権問題の表決を、国連総会において三分の二以上の得票を必要とする「重要事項」に指定する重要事項指定案をめぐっては、従来、日本の發案であったと日本政府関係者の回顧録によって語られてきたが、これらの事実が一次史料に記されていないとして、著者は米国の國務省史料に依拠して、重要事項指定案によって乗り切ることを最初に主張したのは日本ではなく国民政府であったとする。

第四章の自民党親中国派の形成については、評者の関心をもっているところでもあり、拙著『古井喜実と中国——日中国交正常化への道』（思文閣出版、二〇一一年一〇月）の中でも扱った。

本章では、自民党親中国派と親台湾派の形成過程については、先行研究に示されている事実とは基本的に変わりはなく、目新しい議論とはいえないが、著者は日台の一次史料を駆使して、吉田訪台と第二次吉田書簡の形成過程を明らかにしたことは高く評価すべきである。

第五章～七章では、著者は佐藤政権の台湾問題を含めた日中関係の打開策、中国政策の内容、及び佐藤の構想が最終的に挫折に終わった原因を再検証したが、著者が「反共外交」を志向する自民党親台湾派と、外務省との間で存在した対国府政策をめぐる対立に注目したこと（第五章）、外務省内におけるアジア局中国課と国際資料部の中国政策をめぐる意見対立に注目したこと（第七

章）など、大変目新しい論点が多く展開されている。ただ、これらの内容については、すでに佐藤晋「佐藤政権期のアジア政策」池田直隆「日米関係と「二つの中国」——池田・佐藤・田中内閣期」などにおいても分析されており、もうすこし整理されてもよかつたように思うが、これは残念ながら、本書においては言及されていない。

第八章で著者は、①日中国交正常化における「政治主導」論、②日中国交正常化交渉の歴史的評価を再考した。その結論として、日中国交正常化交渉が短期間に妥協に至った理由は、田中や大平の「政治主導」に帰するだけでは不十分であり、まず指摘すべきは、佐藤政権末期の政策の変化であり、より決定的であったのは、中国政府の対日政策の転換であるとする。台湾問題の処置を含めた日中国交正常化に対する評価を下すには、政府首脳部のみならず、外務省内における台湾問題に対する姿勢を明らかにし、さらに中国側の台湾問題に対する対応の変化を分析したことにおいても、著者は新たな視点を示している。

以上、評者なりの意見を述べてきた。著者は日中関係史における通説の再検討を意識し、日、米、台の史料を可能な限り博捜して、約七〇〇頁に及ぶ大著をものした。本書は戦後の日中関係についての体系的な研究書であるが、同時に日中国交正常化への道程を描くには、著者独自の立場から台湾問題に焦点を当て、また、日本政府内部の中国政策をめぐる多元性に注目し、日本政府が、様々な代替可能性を模索しつつも、構造的制約と内在的限界に直面して、選択肢が狭隘化していく政治過程を描いた点において、戦後日中関係史研究において重要な位置を占めるものであろう。

しかし、本書では、台湾問題に力点に置かれたために、日本の対
 中外交に対する国民政府の対応を詳しく究明した反面、日中国交
 正常化の政治過程における中国政府の対応については、十分に分
 析されたとはいえないように思われた。勿論、中国側史料公開の
 制限もあるが、これから日中国交正常化の過程に対する研究は、
 日本政府の政策だけではなく、中国政府の対応とアプローチなど
 においても、日中関係を研究しているものにとつて、大きな課題
 が残っているのではと思われる。

最後に、評者は本書を通読する際、時々史料の収集、発掘に著
 者がはらっておられたなみなみならぬ努力、著者の謹慎な研究態
 度と手堅い実証的分析手法に圧倒された。なお、本書は二〇一一
 年度第三三回サントリー学芸賞を受賞した。これも本書の意義と
 価値が高く評価されていることを示している。先鞭をつけて下さ
 った著者の後に続くものとして、日中関係についての考察を深め
 ていきたいと考えている。

① 例えば、古川万太郎『日中戦後関係史』（原書房、一九八一年、一

九八八年改訂）、同『日中関係ノート』（三省堂、一九八三年）、日中
 友好協会『日中友好運動五十年』編集委員会編『日中友好運動五十
 年』（東方書店、二〇〇〇年）など。

② 例えば、田中明彦『日中関係 一九四五～一九九〇』（東京大学出
 版会、一九九一年）、緒方貞子・添谷芳秀訳『戦後日中・米中関係』
 （東京大学出版会、一九九二年）、添谷芳秀『日本外交と中国 一九
 四五～一九七二』（慶応義塾大学出版社、一九九七年）など。

③ 例えば、前者は池田直隆『日米関係と「二つの中国」——池田・佐
 藤・田中内閣期』（木鐸社、二〇〇四年）、後者は佐藤晋『佐藤政権期
 のアジア政策』（波多野澄雄編『池田・佐藤政権期の日本外交』ミネ
 ルヴァ書房、二〇〇四年）、神田豊隆『池田政権の対中積極政策』『国
 際政治』一五二号（二〇〇八年）など。

（A5判 六五二頁 索引+参考文献 四〇頁 二〇一〇年二月）

名古屋大学出版会 定価八八二〇円
 （日本学術振興会外国人特別研究員 同志社大学客員研究員）