

ニクソンショックと日本の対応

——日本政府（外務省）・自民党の対中国接近政策の失敗に関する考察——

増 田 弘

序章 問題の所在

第一章 日本政府（外務省）の第一次中国接近政策

1 背景

2 経過

3 結果

終章——なぜ日本政府は対中接近に失敗したのか

1 佐藤首相の基本姿勢

2 外務省の問題点

3 米中当事国の日本認識

第二章 日本政府（外務省）の第二次中国接近政策

1 背景

2 経過

3 結果

第三章 日本政府・自民党の第三次中国接近政策

1 背景

2 経過

3 結果

序章 問題の所在

本稿の目的は、世界に衝撃を与えた一九七一年（昭和四六）年七月一五日の米中接近、いわゆるニクソンショックの前後期における日本政府、とくに外務省の対中国接近政策を最近解禁された米国政府文書（とくに國務省文書と国家安全保障會議「NSC」文書）を用いて解明することにある。¹ 戦前戦後を通じて、日本外交の「稚拙さ」「脆弱さ」を指摘する声は小さくない。ニクソン訪中声明が発せられた際も、日本の「頭越し」の米中接近といわれ、沖繩返還交渉で外交上大きな成果を収めたはずの佐藤政権が、このショックによって退陣へと追いつまれるきつかけとなったことは周知のとおりである。

しかし今回の米国政府文書の調査から浮かび上がったことは、ニクソンショック以前に外務省が二度にわたり対中国接近を試みたものの、相次いで失敗したという事実である。すなわち、一九六九年一月から翌七〇年二月にかけて（これを第一次中国接近とする）と、一九七〇年一月から翌七一年二月にかけて（これを第二次中国接近とする）である。いずれもワルシャワ米中会談を模倣した「日中大使級会談」を提案したものの、中国側はこれに応じなかった。そこで外務省は懸案の国連での中国代表権問題に関して、従来の「一つの中国論」を放棄し、「一つの中国・一つの台湾」論に基づく、いわゆる逆重要事項指定方式（中国の国連招請に賛成するが、台湾の国連追放阻止）へ転換する方針を固め、六月の愛知揆一外相・ロジャーズ（William P. Rodgers）國務長官会談で合意したものの、翌七月、ニクソンショックが起こる。さらに一〇月の第二六回国連総会はアルバニア決議案を大差で可決し、日米共同提案の逆重要事項指定決議案を葬り去り、台湾の国民政府は国連脱退にいたる。

この結果、佐藤榮作首相の政治的権威は失墜し、退陣の流れが加速する。しかし日本政府と自民党は三度目の対中国接近を図った。それは一月に訪中した美濃部亮吉東京都知事に親書（いわゆる保利書簡）を託すとの方

法であったが、米中接近と国連加盟によって断然優位となった中国政府はこれを拒否した。中国側は佐藤政権をまったく交渉相手と認めず、すでにポスト佐藤に標準を定めていた。そして七二年七月に田中角栄内閣が誕生すると、中国側は日本に急接近し、日本側も大平正芳外相の下で一気呵成に懸案の台湾問題を決着させ、日中国交正常化へと踏み切る決意を固めるのである。

ではなぜ日本外交は失敗したのか。日本政府（外務省）の対中国接近の動向を明らかにし、またニクソン・キッシンジャーラインの米国政府の対中接近策と比較対照しながら、日本外交の実態について考察したい。

(1) 論者は、二〇〇〇年三月および二〇〇一年一月～二月に米国立公文書館（NARA）で次のような米政府文書を収集した。①RG 59（国務省）：Numeric Files, 1970-73 Political and Defense, Box 336; PPC, PPS Director's Files (Winston Lord) 1969-77, Box 329 & 330; From POL CHINCOM JAPAN TO POL CHINCOM LA, Box 2188, 2189, 2184, 2185. ②RG 56（ZSC）：Box 1025, 1037, 846, 847, 848, 850, 851, 329, 330, 335, 1973, 2178, 2179, 2180, 2181, 2184, 2185.

なお脚注の英文書中の〈TS〉はTop Secret「機密」、〈S〉はSecret「秘密」、〈C〉はConfidential「部内秘」、〈TEL〉はTelegram「電報」、〈EXDIS〉はExclusive Distribution「限定配布」、〈NODIS〉はNo Distribution「配布禁止」、〈EO〉はEyes Only「関係者のみ閲覧可」の略である。

第一章 日本政府（外務省）の第一次中国接近政策

日本政府が中国側に対して関係改善のための積極的な働きかけをしたのは、一九六九（昭和四四）年二月から翌七〇（同四五）年二月にかけての約三カ月間である。これを第一次中国接近とする。その背景、経過、結果を順次論じたい。

1 背景

佐藤首相が日中関係改善の姿勢を表明したのは、総選挙戦最中の一九六九年一月一三日であり、「日本もできるだけ早く日中会談が実現することを望んでいる。会談場所についてはこだわらない」と発言した。またできるだけ早い時期に「日中大使級会談」の開催を図り、当面、①経済交流の拡大、②抑留邦人の釈放、③新聞記者の交換などを話し合いたい、との意向も報じられた。さらに同月二三日、佐藤首相は記者団に対して、政府としては日中関係を「民間だけに任せずに、(政府間で) 話合う必要がある。政府自身で中国側と連絡を取る方法はないか、愛知外相に検討を指示した」と語ったばかりでなく、「中国の国連加盟問題で、日本が重要事項指定方式の提案国になるのをやめるかどうか、これはよく検討しよう」とも言明したのである。⁽¹⁾

日本政府がこれまでに比べて積極的な態度を示した背景には、文化大革命の終息期にある中国が次第に現実的な外交路線を取り戻しつつあり、したがって、極東の緊張緩和という立場からの呼びかけに応じてくるかもしれないとの楽観的見方が働いたことである。またそれ以上に大きな要因としては、米中ワルシャワ会談の再開が固まったことであった。

同年一月に誕生したニクソン政権は、その前後から対中関係の改善に向けた動きを活発化させた。中国側メデアも珍しくニクソン (Richard M. Nixon) 大統領の就任式を報じるなど、明らかに米国の新政権に期待を抱く傾向があった。こうして米中ワルシャワ会談 (第一三五回) が二月二〇日に開催されることに決定した。ところが米中会談は、開催直前に廖和叔駐オランダ臨時代理大使の米国亡命事件が起こったため、中国側は会談をキャンセルした。しかし米国政府は中国側との接触をあきらまず、一二月三日、ワルシャワで開かれたユーゴスラビア・ファッシヨニシヨの会場で、ストーセル (Walter J. Stoessel, Jr.) 駐ポーランド米大使は雷陽中国代理

大使に接触を試みた。当日夜、ポーランド駐在大使館からの電文を見た周恩来は、ただちに毛沢東に、「入口への道が見つかった。ノックすることができるようになった」と報告した。これ以前から、毛沢東と周恩来は、米政府の対中貿易制限撤廃、ソ連側の中国孤立化提案への反対、米駆逐艦の台湾海峡パトロール中止など、ニクソンの発する一連の気になるシグナルを鋭敏に察知しており、同月末、毛および周は二年近くにわたって中断されていた中米ワルシャワ会談の再開に認可を与えた。⁽²⁾ こうして第一三五回米中大使級会談は一一カ月遅れて、一九七〇年一月二〇日に行われ、早くもその一カ月後の二月二〇日には、第一三六回米中ワルシャワ会談が開かれた。

なお、その後もワルシャワ会談は開催されるが、米中接近の実質的な役割を果たすものとはならなかった。キッシンジャー (Henry A. Kissinger) 安全保障問題担当大統領特別補佐官は、パリの中国大使館をもつばら中国政府との実質的な連絡場所としたからである。つまり、駐仏アメリカ大使館付陸軍武官ウォルターズ (Vernon A. Walters) 少将がキッシンジャーの指示に従って定期的に黄鎮 (Huàng Zhèn) 駐仏大使と密かに会見し、米中間の重要な橋渡しを勤めたからである。⁽³⁾ したがってワルシャワは、世間の目をそらすためのショーウィンドウにすぎなかった。

2 経過

A 愛知外相の指示

一九六九年一二月二三日、佐藤首相から愛知外相に対して日中関係打開への方途を検討するよう指示が出された。そこで外務省は日中政府間折衝のための下準備を開始した。具体的には総選挙後、新春早々に特定の在外公館に対し、機会をとらえて中国側の意向を打診するよう訓令を出すこととなった。その場合、これまで中国抑留

邦人の釈放問題などで非公式接触のあったパリがもつとも有望視された。しかし日本政府としては、日米安保条約に基づく「日米関係の堅持」と日華平和条約に基づく「日台関係の維持」という二つの基本政策を変更する意図は毛頭なく、この基本政策の中で接触ルートを開こうとしていた。中国側は従来から繰り返し、日米安保条約を「日米の軍事同盟」と非難し、また日台関係について「二つの中国を作る陰謀」と糾弾してきた。こうした中国側の態度から、外務省内でも日本側の希望に中国が直ちに応じるとは予想していなかった。⁽⁴⁾

しかも外務省が一月に発表した「一九七〇年の国際情勢 外務省見通し」では、米中会談が七〇年中に再開される可能性は大きいが、台湾問題という米中関係改善の最大の障害があるため、中国の対米「平和共存」関係樹立への歩みは緩慢なものとなろうし、重要な意味をもってくるのは七〇年というより、七〇年代全般の問題といえようと予想していた。⁽⁵⁾つまり外務省は、米中関係の正常化はこの数年内にはありえず、かなり先になると分析したのである。この洞察が日本の対中接近政策にも影を落としたことは否定できない。

さて一二月二七日に第三二回総選挙が実施され、自民党が二八八議席を獲得して勝利を収めた。そして一九七〇年一月一四日に佐藤首相は内閣改造を行い、「第三次佐藤内閣」がスタートした。しかし主要閣僚の愛知外相、福田赳夫蔵相、保利茂官房長官は留任し、中曽根康弘防衛庁長官の新入閣が目立った程度であった。また自民党三役は、鈴木善幸総務会長と水田三喜男政調会長が新任となったが、川島正次郎副総裁、田中角栄幹事長は留任となった。

この間の一九七〇年一月七日、愛知外相は外務省幹部会で、「日中の政府間接触を実現したい」という佐藤首相の希望を伝え、具体的な対策に取り掛かるよう指示した。外務省では、①特別国会での首相の施政方針演説と外相の外交演説の中で、「中国と政府間接触を図りたい」というわが国の意図を明示すること、②新内閣の発足直後、パリなどの在外公館に対して、中国外交官と接触し中国側の意図を探るよう訓令を出すことを検討すると

同時に、中国への「輸銀融資」をケース・バイ・ケースで考慮してもよい、との意見も出た。一部の新聞は、愛知外相が輸銀使用を認めるとの発言をしたと報じた。⁽⁶⁾

この新聞報道は外務省をあわてさせた。同じ八日、外務省アジア局の橋本恕^{ひろし}中国課長は、米大使館員に対して、新聞記事は日本政府の意図を正しく伝えていないと釈明し、日本の中国政策は基本的に変化していないし、ワルシャワ型の会談を実現させるために中国外交官に接近するとか、中国への輸銀資金使用承認の件は、まだ検討段階である、と強調した。⁽⁷⁾ なお福田蔵相は八日、愛知外相の輸銀資金使用を認める示唆発言について、否定的見解を明らかにし、日本政府内の不一致が表面化する形となった。⁽⁸⁾

B 外務省内の検討と策定

第三次佐藤内閣が成立した同じ一月一四日、外務省では日本の対中政策をめぐって検討が行われた。その結果「日本の外交官が中国外交官と外国で接触することに関する指示を一新」し、政府首脳^{せいなん}の承認を求めることに決定した。そしてパリの松井明大使に次のような電報を発することとなった。「われわれの中国政策は、以前と同様、中華民国との外交関係を維持することである。この基本政策は不変である。しかも日本政府は、佐藤・ニクソン共同声明で、中国がその対外政策でより建設的な態度を取ることと、門戸開放を期待すると宣言した。この基本線に従って、日本政府は中国政府との直接接触を中国内外の場で行うことに留意する。北京の反応は否定的であろうが、仮に両政府間の接触が実現したとしても、日本政府は日米安保条約および日華平和条約の維持という政策の基本線を堅持する。実質的利益は、政府間接触でもたらされるとは思えないが、極東の緊張緩和のため、われわれの誠実な努力を北京政府へいつでもどこでも伝える試み続ける」⁽⁹⁾。

この件は同日、直ちに橋本中国課長から米国大使館に伝えられた。また一九日には、ワシントンの下田武三駐

米大使からグリーン (Marshal Green) 国務次官補に詳細に伝えられた。すなわち、パリの松井大使が中国の黄鎮駐仏大使に対して、「中国との直接かつ正式の会談を開くために会見を求めるよう」に一月二〇日に指示されている。もし中国大使館が面会を拒んだ場合、松井は次のような書簡を送るよう指示されている。①日本政府の基本政策は、アジアの緊張緩和と永続的平和の達成にある。この目的無しに日本の繁栄はないと信じている。日本政府は、日中両国のイデオロギーと社会制度の相違を尊重するとともに、この政策が両国の友好と緊張緩和に貢献することを折に触れて表明している。②日本政府は中国も同様であると信じる。③日本はわずかな海域を通じて中国の隣国であり、日中両国は数百年に及ぶ歴史的関係をもっている。しかし誤解が存在し、それが友好関係を疎外していることは遺憾である。④日本政府は平和的なアジアの下で共通の利益を求めるといった基礎に立って、基本的な関係を推進したい。もし中国が同様にアジアの緊張緩和に努めるとともに関係改善に熱意をもつならば、中国との対話を歓迎する旨を声明する機会をもちたい。

もし中国大使館が面会の「目的」を尋ねてきた場合、「日本政府の関心は関係改善にある」と伝えてよい、と松井は指示されている。もし中国大使が「正式の接触」とはどのような意味かと尋ねてきた場合、松井は「日本政府は大使級レベルの会談ないし政府代表レベルの会談を相互に受け入れられる場所で行いたい」と答えることが認められている。なお本省は、ロンドン、ベルン、ストックホルム、モスクワ、ブカレスト、ブノンペンの六大使館に対して、松井の接触を支援するための準備を指示されているが、「話し合いがどのように進展するかは、中国側の反応による」と述べた。¹⁰⁾

この下田情報に対し、グリーンは感謝した上で、米国はこの日中接触の重要性を十分理解しており、中華民国政府(国府)をこれまで通り承認するとの日本の方針を歓迎する、と強調した。さらにグリーンは、日本政府が国府と関係を継続することの有利さを指摘すると同時に、中国が日華関係を傷つけるために、日本政府の今回の

アプローチを暴露する危険性を指摘した。これに対して下田はその点を理解しており、国府がすでに関心を示していることを確認していること、また日本政府は、現段階ではフランス政府以外には何も伝えていないことを明らかにした。さらに現在の中国側の態度に関して、佐藤の自民党総裁選勝利以降の中国報道は比較的に抑制されており、中国との良好な関係を願うとの佐藤声明に対応していると述べるとともに、川島副総裁の中国訪問が両国関係打開の要素になるかもしれないとも発言した¹¹⁾。

二月三日、橋本中国課長はマイヤー (Armin H. Meyer) 駐日米国大使と会見し、今回パリの中国大使に接触することを決めた理由について次のように語った。第一に、パリの中国大使館は中央委員会委員という一段格上の黄鎮を大使としており、しかもこの大使館は比較的活発とのうわさがあって、日本と対話するのに十分であると思われたこと。第二に、パリの日本大使館には松井大使の下でこのような責務を果たせる優秀なスタッフ、たとえば松永信雄、本野盛幸らがいることであつた。パリには中国語を話せるスタッフはおらず、東京から通訳を送る意図はないが、松井が黄との会見時に英語か仏語の通訳を通じて対話することを期待している。第三に、フランス政府がこの日中接触に友好的態度を示しており、同国の支援が期待できたことである。ただし一月二九日の時点では、まだパリの日本大使館から何ら返信がないことを明らかにした¹²⁾。

C 在パリ日本大使館の対中接触工作

では現地ではどのような動きが起こっていたのか。まずパリの松井大使に対する外務省の一月一九日の指示は、中国大使館に接触するための最善の方法を松井が選択する裁量を与えていた。松井はフランス外務省を通じてこれを行うことを決意し、フランス政府の上級人物 (松井はこの人物名を明かさないことを希望) に東京からの指示を伝えた。この松井の要請に依えて、某フランス高官は一月二七日に中国大使館の Sung (宋) 領事を訪ね、彼

に対して「日本大使が、極東における緊張緩和および平和の維持に関して日本政府からのメッセージを伝えるために、中国大使と接触ないし会談を希望している」と述べた。Sung は「今は何も言えない、日本からのメッセージ内容は大使に伝える」と答えた。フランス高官は Sung に「この件は日本政府の願望により絶対秘密にするよう」要請した。二月六日、某フランス高官は Sung の要請で彼に会ったところ、彼は「ここで接触することは適切ではない。なぜなら日本大使といった特定の人物に会うとの承認を与えられていないからだ」と述べた。

つまり中国側は一月二七日における仏高官を介した日本政府からの日中大使級会谈開催の要請に対して、二月六日、否定的な回答を行ったのである。その際、特別の反論はなかった。外務省はこの否定的な回答に対して、二月一〇日に次のような電報をパリに送り、同時にワシントンの日本大使館にも伝えた。「もし中国が大使級といった政府接触をもつことを希望するなら、日本政府はその接触を受諾する用意がある」と。ということは、外務省は依然大使級会谈の実現の可能性を信じていたのである。中国側の今回の否定的態度は、中国の外務当局が現在、ソ連、米国、カナダとの外交交渉で忙殺されていること、また日本政府が方向を転換しなければならないと考えていることと分析していたからである。結局、われわれの意志を北京に伝えるという主要目的は達成された、したがって、「今はこれ以上押さないことがよろしい。しばらく北京の兆候ないし意図を待つ方が良い」という方針に落ち着いたのである。なお橋本課長は、米国大使館側に対して、二月一二日にこの件について十分話をするから外務省に来てほしいと要請し、当日に上記のような経緯を説明したのである。¹³⁾

3 結果

しかしながら中国側からの反応は皆無であった。結局外務省側の期待は裏切られたのである。ではなぜ失敗したのか。

第一の理由は、佐藤首相の安易な日中政府間接触への提言にあった。つまり米中大使級会談の決定を受けて、これに倣った方法が可能かつ有効であると考えたが、中国側はそうのように受け取っていなかったというのである。つまり中国側は米国と日本とを明確に区別しながら対応していたのである。この点を佐藤首相は十分認識してはいなかった。

第二は、外務省の現状認識に甘さがあったことである。文化大革命の収束によって中国の外交路線が柔軟化しているため、アジア地域における平和と安定を目的とする日中大使級会談に中国側が応じてくるとの判断が一部にあり、しかも日本側の対中国アプローチが退けられたにもかかわらず、①目下、中国の外交当局はソ連、米国、カナダとの交渉で忙殺されているから対日交渉に応じる余裕がないとの判断や、②北京は一二月一三日以降、首相やその他の日本指導者による中国政策に関する声明を決して非難していない。北京はこれらの公的な提案に関して、あくまで沈黙を守っている。これは北京が日本政府の真の意図が何であるかを確信できないことを示している。③北京は日中間の政府間接触の可能性を否定することは利益ではないと考えている。しかしもし北京が日本政府からの提案に応じるならば、日本政府の権威を強めさせ、中国は逆に利益を得られないだろう。とすれば、これは中国の通常の状態である、といった分析である。⁽¹⁴⁾要するに、中国側の回答は全面的な拒否ではなく、含みを持たせた内容であると判断し、政府としては今後「抑留者問題」に限定せず、両国関係の改善問題を含む「いかなる問題」に関しても日中大使級会談を行う用意がある旨、重ねて中国に呼びかけていく考えを固めたのである。

第三に、佐藤首相ならびに外務省幹部は台湾問題が日中関係打開のカギを握っていることを十分認識していたが、日華平和条約の廃棄は論外とし、むしろ中国側が同条約について日本に譲歩することを期待し、それまで待つとの考え方をもっていたことである。⁽¹⁵⁾

さて佐藤首相は外務省による対中接触工作が失敗に終わると、急速にその積極姿勢が後退していった。一九七〇年二月一三日における施政方針演説では、総選挙中に述べていた「日中問題は七〇年代の課題である」といった主張が見られず、同じく総選挙時、中国向け輸出に輸銀資金を使わないという「吉田書簡」の「破棄」を匂わしていたが、今度の演説ではまったく論及せず、ただ中国側の「協調的かつ建設的な態度」に期待していると言明するに止まった。総選挙のときは米中会談で局面打開の動きが生まれるのではないかと考えられたが、その後、米中会談の内容について情報が入り、「急な前進はありえない」という見方に変わったこと、また中ソ貿易が悪化の一途を辿っているため、「中国側は日本との覚書貿易協定も延長するに違いない」という見通しもあること、が首相の立場を後退させたと考えられる。結局、当面は相手の出方をうかがい、こちらからは何も手は打たない、徐々に考えていくという態度に落ちついたのである。⁽¹⁶⁾

- (1) 『朝日新聞』一九六九年二月一四日および二月二四日。
- (2) 金沖及主編『周恩来伝 一九四九—一九七六』(岩波書店、二〇〇〇年刊)三一七—三一九頁参照。
- (3) NSC文書参照。
- (4) 『朝日新聞』一九六九年二月二四日。
- (5) 『朝日新聞』一九七〇年一月三日。
- (6) 『朝日新聞』一九七〇年一月八日。
- (7) <C> {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: Japanese Press Speculation on China Policy, 8 Jan 70, Box 2180.
- (8) 『朝日新聞』一九七〇年一月九日。
- (9) <S> {EXDIS} {TEL} Action: Amembassy Tokyo, Subj: Sino-Japanese Talks, 21 Jan 70.
- (10) <S> {TEL} Subj: Sino-Japanese Talks, 1/19/70, RG59 Box no.2184. 政府代表とは、一九六五年四月、バン

ドンでの川島正次郎・周恩来間の接触と同じような形態を指す。

(11) <S/EXDIS> Dept of State Action: Amembassy Tokyo, Subj: Sino-Japanese Talks, 21 Jan 70; <S> {TEL} Action: Amembassy Warsaw, Subj: Sino-Japanese Talks, 20 Jan 70.

(12) <C/EXDIS> {AIRGRAM} To Dept of State Fm Amembassy Tokyo (Meyer), Subj: Sino-Japanese Contact at Paris, 3 Feb, 1970.

(13) <S> {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: Sino-Japanese Talks, 12 Feb 70.

(14) <S> {TEL} Action: Amembassy Tokyo, 14 Feb 70.

(15) 『朝日新聞』一九七〇年二月二二日。

(16) 『朝日新聞』一九七〇年二月一四日。

第二章 日本政府（外務省）の第二次中国接近政策

日本政府が再び中国側に対して関係改善のための大使級接触を試みたのは、一九七〇（昭和四五）年一月から翌七一（同四六）年二月にかけてであった。第一次接近政策の挫折から九カ月後のことである。これを第二次中国接近政策とする。その背景、経過、結果を順次論じたい。

1 背景

A 第二五回国連総会におけるアルバニア決議案の過半数獲得

一九七〇年秋以降、再び中国問題が国際社会で注目を集めることになった。そのきっかけは準大国のカナダとイタリアが相次いで中国承認に踏み切ったことであった（一〇月一二日にカナダ、十一月六日にイタリア）。その意

味で、まもなく開催される第二五回国連総会でアルバニア決議案および重要事項指定決議案の行方に関心が集まった。

はたして一月二〇日、国連総会本会議は「国連における中国の法的権利の回復と国府代表の追放」を求めたアルバニアなど一八カ国決議案に、一二七加盟国のうち、賛成五一、反対四九、棄権二五（欠席など二）の票決を下し、二一年に及ぶ中国代表権審議史上で初めて賛否が逆転した。ただしこの票決に先立ち、「中国代表権の変更は総会の三分の二の賛成を要する重要事項であると確認」する旨の日本、米国など一九カ国決議案が採択（賛成六六、反対五二、棄権七、欠席など二）されていたため、中国の国連参加はまたも重要事項の壁に阻まれた。外務省は、アルバニア決議案が小差で逆転することはある程度予測していたものの、重要事項指定決議案の票差がわずかに一四票と、予想より大幅に縮まったことに大きなショックを受けた。⁽¹⁾

この間、日本政府内部でも重要事項指定方式を危ぶむ声が出始めていた。もしもアルバニア決議案で賛成票が反対票を上回るような事態になれば、重要事項指定に批判的な自民党ハト派、また各野党による政府批判は勢いを増すことは必至とみられていた。それどころか、一〇月二九日に佐藤首相は自民党総裁選挙で三木武夫前外相に圧倒的な勝利を収めて四選されていたとはいえ、もしもこの中国問題で失敗すれば、その政治生命に致命的打撃を与えないとも限らなかった。

そこで政府としても、重要事項の共同提案国になることについて再検討を迫られることとなった。その打開策として浮上したのが「一つの中国・一つの台湾」方式であった。すでに国連対策を協議するため、日米実務者協議が一月二日から三日間ボルチモア郊外で開かれたが、その結果「一つの中国・一つの台湾」の方向で双方が一致したといわれた。⁽²⁾ フィリップス (Phillips) 米国連代表は一月一二日、国府追放に反対し、「二つの中国論」を示唆する発言をして注目されたが、フィリップス発言はこれを裏づけたものであると同時に、米政府部

内にもこの方式を国際世論に定着させようとの考えが強まってきたのである。

日本政府の公式見解は、「台湾処理は、北京政府と国府が平和的な話し合いで解決すべきである」との方針とともに、国連では「重要事項で対処していく以外にない」というものであった。外務省では依然この考え方が強かったが、今回米国がこの二重代表方式を示唆したことで、来年以降、中国代表権問題での政策転換を必要とする意見が次第に高まっていった。⁽³⁾とはいえ「一つの中国・一つの台湾」論は、これまで中国、国府がともに「一つの中国」を主張しているため、外交上一種のタブーになっており、国連の場で事実上「二つの中国」に踏み切れば、中国政策への日本外交の大きな転換を意味すると同時に、中国側がこれに強く反発して日中関係がこじれることは必至であった。

以上のような意味から、外務省は一月一六日の幹部会で愛知外相を中心に本格的に中国の国連代表権問題を検討したが、「重要事項指定方式はすでに限界」という認識で幹部の意見は一致した。しかし今年は「重要事項」でつなぎ、来年以降は米国やアジアの諸国と共同歩調をとり、中国の国連加盟を認めても「国府追放」に反対すべきであるという方針に決した。ところが二〇日の国連総会は前述のような結果となって、外務省は衝撃を受けたのである。ここに再度、外務省は対中国政策を根本から見直す必要に迫られた。

2 経過

A 日中大使級会談の再提案

上記のとおり、再び日本政府、とくに外務省をして対中国接近へと駆り立てたのは、国連総会での予想を超えるアルバニア決議案の獲得票であり、言い換えれば、日本が米国とともに共同提案国となっている重要事項指定方式への信頼が揺らいだことであった。もう一点は、前回の対中国接近政策の結果分析であった。つまり外務当

局は、中国側の回答は全面的な拒否ではなく、含みを持たせたものとみていた。とすれば、今後日本政府が中国との討議議題を国交正常化問題を含めた幅広いものにすれば、大使級会談に中国側は応じてくるのではないかと楽観的な解釈を下していた。

そこで外務省は、第一に、再び中国政府に「大使級会談」の実現をより積極的に呼びかけること、とくに佐藤首相が一月二四日から召集される臨時国会での所信表明演説で再び日中大使級会談を呼びかけること、第二に、議題を限定した上での政府間接触から大きく踏み出し、日中間の関係改善、場合によっては「国交正常化」を含めたあらゆる問題を議題とする大使級会談を呼びかけることを決定した。

外務省事務局の中でも「対中積極派」（橋本中国課長や岡田晃香港総領事など）は、国交樹立を目指すものでない限り、中国側が会談を受け入れることはないだろうと分析しており、日中大使級会談の実現にこぎつけるためには、いずれは国府との外交関係が断たれることを覚悟し、国府とは「政経分離」によって経済関係だけを残す」という決断を前提とせざるをえない、としていた。しかしここまで踏み切った考え方を示す者は、外務省内では少数派であり、むしろ政府部内の大勢とはなっていなかった。また「国府との信義」を重要視する自民党の「親台湾グループ」などの影響力も根強かった。さらにわが国が中国と国交正常化の話し合いに踏み切った場合、国府が台湾にある日本資産の凍結、経済断交という報復措置に出てくることも予想された。それゆえ、「日本政府が中国との国交正常化を含む話し合いを簡単に呼びかけるわけにはいかない」という点は、外務省内の対中積極論者も認めていたが、首相、外相らが大使級会談を再度呼びかける場合は、少なくとも前回よりは幅の広い提案になることを外務省側は期待した。⁽¹⁾

以上のような方針に沿って、まず愛知外相が二月三日に衆院外務委員会、重要事項指定方式について、「従来の政府の方針を今後も維持していくことが不適當であるという気持ちを私はもっている」と言明し、国会

の場で正式に重要事項指定方式を再検討する意向を表明した。外相はさらに、来年以降の国連総会では同方式の代案について具体的な検討に入ったことを示唆した。しかし米国側は直ちにこの外相発言を牽制した。「日本の外相が国会の場で重要事項指定方式の維持が不適當であると言明するのは時期的に早急すぎる」との批判がワシントンから伝えられたばかりでなく、マイヤー駐日大使も「中国を国連に迎え入れても、もう一つの加盟国（国府）を犠牲にはできない」と語るなど、中国代表権問題に関する日米間の姿勢の違いが表面化した⁽⁵⁾。

そこで外務省幹部は、手詰まり状態にある対中国政策を再検討するため、香港で会議を開くこととなった。

B 外務省幹部による香港会議

一九七〇年一月二三日、外務省の法眼晋作外務審議官、板垣修駐国府大使、橋本中国課長、加藤国際資料部企画官らは香港に出発し、岡田香港総領事をまじえて、一四、一五の両日、対中国政策の本格的な再検討に着手した。その直前の一〇日、ニクソン大統領が記者会見で「米中両国関係の樹立をめざし、関係の改善を進めた」と言明するなど、米中関係が流動化する兆しを示しつつあり、日本としても早急に重要事項指定方式に代わる案を作成する必要に迫られていた。

会議は一五日夕方に終了した。関係者は「事務レベルの会議であり、内容は一切発表できない」と言明したが、出席者から米国政府に以下のような討議結果がもたらされた。

まず翌々日の一七日、岡田は在香港米総領事オズボーン (Osborn) に対して次のように述べた。今回の会議では、第一段階で中国側に外交接触し、第二段階でワルシャワ型の日中大使級会談へと進め、その際に北京に対して日本政府が「外交関係を樹立する意思」があり、「台湾を含めて、中国が唯一正当な政府であることを承認する意思がある」と伝えるとの提案について討議した。その結果、①中国側に、日本政府は国民政府との「現実

の“関係を維持することが必要であると伝える、②日本政府は北京が台湾への武力行使を断念するよう説得に努力するが、武力不行使を中国承認の事前の前提として要求しない、③もし北京が上記のようなアプローチを拒絶するなら、その失敗した結果を公表する、この公表は佐藤内閣の中国政策に関する国内からの批判を高め、政府との対立を強めることになろうが、米国側に対する日本政府の立場をより良いものにするかもしれない、となった。ただし岡田は、中国が今年日本政府との外交協議に応じることはないだろう、もし北京がそれに同意すれば、国府は激しい反日的手段を取るかもしれないが、日本との経済関係の重要性からしては反日的措置に限界がある、と述べた。⁽⁶⁾

また橋本は一八日、在台北の米国大使館員にこの会議結果を次のように伝えた。香港会議では中国政策に関して何ら決定していないが、彼好みの政策は漸進しつつあり、北京との関係樹立へと着実に進展しつつあることを示唆した。また彼は、米国は明らかに中国問題を日本外務省のように緊急とは見なしていないと推測するとともに、日本国内の政治状況からして、日本が来る第二六回国連総会で米国との共同提案国になるのはきわめて難しいだろうと述べた。⁽⁷⁾

そして二八日、渡辺幸治中国課長補佐からマイヤー大使へより具体的な情報が寄せられた。今回の幹部会議では、①中国との政府間接触による関係正常化は必要であり、台北との外交関係が厳しくなるような犠牲を払っても、中国との外交関係の確立が必要である、ということとで合意したが、同時に、②台北との現実の関係はあらゆる点で維持されねばならない、台湾での予想される抵抗（外交関係の険悪化、経済関係の断絶、反日デモなど）を最小限に抑えるため、日中政府間関係の改善措置は、できるだけ遅らせて実施すべきである、ただし国府側の反発は、北京の国連加盟後には後退するだろう、③中国が国連に加盟すれば、北京側の東京に対する交渉能力は高まるだろう、さらに北京は国連加盟に伴って、恐らく日本との関係正常化交渉で要求を強めるだろう、このよう

な状況下では、日本が中国に関する基本的立場を主張しても、交渉は結論に達しないであろう、ただし今直ちに日本が交渉を主導したとしても、中国側は必ずしも日本政府への強硬な態度を緩和させるともいえない、とはいえ国連加盟後まで交渉を遅らせれば、日本の交渉能力は低下せざるをえないだろう、④北京の国連加盟を承認し、台湾の追放を阻止するという「二重代表制方式」は、自民党の多数や一般国民、米国政府の支持を得られる、しかし台北と北京がこの方式に反対し続けており、それを国府に説得し続けることは不可能である、といった諸点で合意が得られた。その上で渡辺は、香港会議の最大の意義は、外務省上層部が初めて対中国アプローチに関して合意に達したことである、と強調した。⁽⁸⁾

この間自民党内の日中国交回復促進派は、国連総会の結果を受けて勢いを増し、三木派や旧松村・石田派などを中心とする組織から前尾派にも加入を呼びかけ、現状の八六人を一〇〇名以上にまで拡大しようとしていた。そして二月九日、「日中国交回復促進議員連盟」が発足したが、参加表明登録者は、自民党九五、社会一五四、公明七一、民社三七、共産党二一、無所属一の合計三七九人（衆院二五五、参院一二四）に達した。これは国会議員総数七四三人（衆院四九一、参院二五二）の過半数を占めていた。なお社会、公明、共産の三党は全議員が参加した。⁽⁹⁾

このような日本政界の新たな動きばかりでなく、外務省幹部による香港会議に対して米國務省は強い関心を示した。二月三〇日、ロジャーズ國務長官は東京の米大使館に対して、佐藤首相が新年早々に新しい中国政策を打ち出すのではないか、これまでの政府の政策を超えて中国との外交関係の正常化とか、輸銀融資面での中国支援まで踏み込むのではないかなど、調査するよう指示した。⁽¹⁰⁾

C 佐藤首相の慎重かつ不明確な態度

(1) 日中大使級会談の提案

以上のような観点から、佐藤首相の動向が注目された。恒例の一九七一年一月元旦の「今年の抱負を語る」では、焦点の中国政策について、これまでの基本方針を再確認したが、北京政府との大使級会談に触れて「国交正常化も話し合ってよい」と言明したのである。国交正常化を討議議題に入れても良いとの発言は初めてであり、これは外務省の香港会議の結果に沿った見解であった。その一方で、交渉の難航が予想される日中貿易貿易については、「建設的な柱の一つとして続けたい」との希望を表明したものの、国連での中国代表権問題の取り扱いについては、「まだ態度を決めていない」と意思表示を避けた。ところが四日になると、佐藤首相は、「中国問題は世界的関心事であり、日中二国間だけでなく、韓国、台湾、米国、ソ連四国の考え方が決まらなければ片付かない」とこれまでの原則論に戻ったばかりでなく、米国政府が密かに警戒していた中国への輸銀使用問題についても、「今、こういう条件があれば許すというものではない」と述べ、消極的態度へと後戻りした。¹¹⁾

ここが佐藤流の政治的なバランス感覚でもあったが、それ以降も、前進と後退とが交互に現れる状況が展開されていく。佐藤首相は二五日、衆院での成田知巳社会党委員長代表質問に答え、中国問題に関して、①アルバニア決議案には賛成できない、②台湾への円借款供与は従来の総ワク方式を改め、個々のプロジェクトに応じて協力する、③わが国の「軍国主義復活」という中国側の非難は誤解に基づいている、④中国側が政府間の話し合いを希望するなら、いつでも応じる、⑤日中貿易交渉は今年も円満にまをることを希望する、⑥中国との人事交流は国益を損なう人以外は門戸を開いている、⑦今直ちに国府との関係を破棄する考えはない、など従来の方針を繰り返して、「中国側が良き隣人としての態度を打ち出すことを期待する」と答えた。¹²⁾「いつでも日中間で話合う」といいながら、「日本外交側の方針は転換しない」との態度は不変であった。

このような佐藤首相の基本姿勢に対して、野党側は「佐藤首相はもともと中国政策に前向きに取り組む気はなさそうだ」、「やる気が無いのに思わせぶりなことをいうので、余計不信任感を招くのだ」と厳しく批判した。マスコミも佐藤内閣の無策ぶりを次のように批判した。毎日新聞は、日本側の大使級会談の申し入れに「中国側からまだ何のコンタクト（接触）の意思表示もない」と愛知外相が明らかにすると、「政府がいくら大使級会談を呼びかけても中国側は本気で受け取っていないのかもしれない。佐藤内閣に対する中国側の態度は依然厳しく、そんな甘い情勢ではない」、「国際信義を重んずる」、つまり国府との国交をもっとも重視するのが「佐藤ドクトリン」だといわれており、外務省としても結局は「政治の最高責任者の決断がなければどうにもならない」、「佐藤ドクトリン」が重くのしかかっている。中国問題はそのまま国内政局に跳ね返る可能性が強く、放置すればどんな「乱気流」が生じないとも限らないので、政府首脳は「前向き発言」をして、「乱気流をそらそうというねらいではないか」と批評した。⁽¹³⁾

朝日新聞も、首相、外相がこれほどまでに国府との友好関係にこだわっている以上、「中華人民共和国」という呼称を用いたり、日中間の人物交流などで「前向き」の姿勢をにおわせてみても、事実上、日中関係の改善は困難であろう、首相や首相周辺は、去年の暮頃から、「国交正常化のための大使級会談」とか「中国の政治家が来日すれば閣僚級との会談を考慮する」とか、前向きを装った発言をしてきたが、今回の答弁で明確となったのは、中国は現在の態度を変えろとタカをくくり、「北京政府こそ強硬で非妥協的」とか「北京に不信、猜疑心が存在することを認めざるを得ない」と、中国側に責任を押し付ける態度に転じた⁽¹⁴⁾と批判した。

要するに、佐藤首相の対中国積極化姿勢は単なるポーズであり、「前向き発言」をチラつかせて国内の批判をかわし、政局を切り抜けようとする作戦であるとの解釈であった。

(2) 人事交流の提言

日本政府は中国代表権問題と輸銀使用問題には依然消極的態度であったが、逆に積極的姿勢を示したのが大使級会談の提唱と、中国要人の入国問題であった。日中間に人事交流を活発化させ、手がかりを得ようとの方策であった。このような観点から佐藤首相は、二七日の参院本会議で、「⁽¹⁵⁾国益を強く損なう恐れのある場合を除き、入国に特別の制約を課する考えはない」と答弁した。

実は三月二八日から四月七日まで名古屋で開かれる第三一回世界卓球選手権大会に中国卓球選手団が参加することとなり、その際、郭沫若中日友好協会名誉会長や王国権 (Wang Kuo-Chuan) 同協会副会長らの来日が噂に上っていた。とくに王はワルシャワ会談代表を務めたベテラン外交官であり、当時は対日政策の形成に関与している人物とみられていた。ただし新聞報道では、「両者が来日しても佐藤内閣の政府関係者とは一切接触せず、日中友好関係者との交流を深めることを主な狙いとしている」とされ、⁽¹⁶⁾この中国代表団が日本政府にどのような態度を示すかが佐藤内閣の目指す日中接触の試金石となる意味合いをもった。

これに対して日本政府は積極的に受け入れる態度を表明した。もし先方が求めてくるなら、愛知外相らとの会談もあえて拒まない態度をとることも明らかにした。外相自身、二月一三日に「訪中を真剣に考慮している」と衆院予算委で答弁さえした。しかし昨年来、日本政府が大使級会談を含む日中の政府間接触を呼びかけているのに対し、中国側がまったく反応を示さないばかりか、佐藤内閣への非難を一層強めている現状から、先方が日本政府との接触を求めてくることはなさそうだ、という見方が強かった。⁽¹⁷⁾案の定、両氏の来日は消え去り、日本政府の期待は裏切られた。中国政府側に両者の日本派遣は時期尚早という判断が下ったのであろう。恐らくニクソン大統領訪中のための密使受け入れ問題が佳境に入って、日本との問題を後回しとするとの方針が固まったからではなかろうか。

ともかく、こうして日本政府の第二の取り組みも何らの成果を上げるにいたらなかった。

D 松永公使の黄鎮中国大使への接触工作

この間、パリの日本大使館では本省からの訓令に基づいて中国側へ接近するための準備が密かに進められていた。それに先立って、外務省は中国外交官との接触に関する大使館のガイダンスを修正し、日本の外交官が中国関係者と自由に対応できるよう、従来の制限を緩和する措置を取った。こうしてパリの大使館の中国接触は容易となったのである。

さて在仏大使館が決定した対中接触の方法とは、ポンピドゥー (Georges Pompidou) 大統領が主催する新年パーティーで松永信雄公使〈政務・総務担当参事官〉が黄鎮大使に「ごく自然に話しかけ、非公式に『議題を制限することなく、日中会談を提案する』」ことに落ち着いた。松永公使は一月某日、フランス大統領主催の新年会パーティーで黄鎮大使と会う機会をもった。松永の帰国挨拶という名目であった。その際に松永が指示どおりに、非公式ながら「議題を制限することなしに日中会談をもつことは意義がある」と黄大使に提案した。すると黄大使は、『中国は現在日本と政治的論議をする用意はない』という「指示」によって、その提案に応じることはできない」と述べた。その直後に松永は、本省の人事課長に転任した。結局ほとんど成果らしいものを得ることなく終わった。

なお、この事実が新聞によって報じられたのは二月二一日のことであった。同日の朝日新聞は「中国の対日接触 挨拶程度 外務省筋の見方」という見出しで、次のように報じた。外務省が二〇日に明らかにしたところによると、中国との関係改善のために政府が接触しようと努力を続けているのに対し、中国側の態度はなお堅く、社交場での挨拶程度の接触には応じたものの、政治的な意味をもつような接触、話し合いは一切拒んでいる。接

触の具体例として、今年一月にパリで駐仏公使であった松永が、帰国にあたって第三国の外交関係者主催のパーティーに出席し、黄鎮駐仏中国大使に帰国の挨拶をした際、松永は黄に対し、「今後はもっと公式の話し合いをしたい」と日本側の意向を伝えたとき、中国側は社交的な場で挨拶を交わす程度のことには応じたものの、それ以上の「政治的接触」には一切応じないという堅い態度を示しているようである。外務省筋は、このほかにアフリカの国々など、日本と中国がともに公館を置いているところで接触に努めており、そうした接触の積み重ねの中から正式な接触、話し合いへの足がかりをつかみたいといっている⁽¹⁸⁾。

朝日新聞による情報漏洩は外務省をあわてさせた。二月三日、渡辺中国課長補佐はマイヤー大使に次のように釈明した。松永は黄とボンビドーのパーティーで短い会話をもった。松永はきわめて非公式ながら、主題を設けずに会話をもちたいということを中国に打診し、きわめて非公式ながら、「そのような会話は今可能ではない」との回答があったとコメントした。法眼外務審議官が自民党総務会で最近の日中外交官の接触について報告したことが、自民党代議士の誰かによって新聞記者に伝えられたものであり、事実がかなり歪められている。現在中国側との接触を求めるような特別の指示はないが、外務省の新しいガイドランスは、パリを含む様々な大使館に対して、「もし機会があれば日本政府が中国側と会談をもつ意思がある」ということを非公式に伝えることを許可している。なお渡辺は、パリの大使館に中国との大使級の会談を提起せよとの正式の指示はなかったと強調した。また渡辺は、松永・黄の会談が「友好的で非公式であり」、しかも黄は「日中民間の友好」を口にした、と述べた⁽¹⁹⁾。

3 結果

一九七一年一月における松永駐仏公使による黄鎮大使への接触工作は、何らの成果をもたらずことなく挫折し

た。それから一カ月後の二月一五日から日中覚書貿易協定締結のための日中政治会談が始まったが、その直後に劉希文・中日備忘録貿易弁事処責任者は、佐藤政府の「対米追随、中国敵視政策」を厳しく非難した上で、「佐藤政府の提案に乗って両国間の人事交流を活発化する考えはない」と言明した。これは日本政府の対中国接近策への回答を意味したといえよう。すなわち、中国政府が佐藤政府によるいかなる政府間交渉も拒否するという態度を明確にしたばかりでなく、国交正常化はもちろん、日中間の政府間交渉を要する問題の解決はすべて「佐藤以後」に持ち越す、との意思も示唆していたのである。²⁰⁾

それに追い討ちをかけるように、日本側で日中接触事件が報じられた翌二月二一日、人民日報が伝える新華社電は、「佐藤政府の対中国関係改善の姿勢がいつわりである」と非難し、再度「佐藤政府との政府間接触を行う意思のない」ことを明らかにした。すなわち、佐藤政府がこのようなポーズをとるのは、国際社会の潮流が中国の国連における合法的権利回復の方向に向かっていること、日本人民の日中友好と国交回復を求める運動が高まりを見せていることの二つから、佐藤政府の反中国政策が行き詰まったためであり、本心は「一つの中国・一つの台湾」をもてあそび、「二つの中国」を作る陰謀を推し進めようとしている。このような陰謀を佐藤政府がもてあそぶのは、再び台湾を支配したい野心があるからであり、その証拠に岸信介元首相は日中国交回復の条件として、中国が日本政府に対する態度を変えること、「日台条約」を保持することの二つをあげている。これは日本軍国主義が台湾を支配するのを反対しない、中国人民が台湾を解放するのを阻止する、という意味である。さらに台湾支配への動きとして、①自民党政治家および軍人の頻繁な台湾との往来、②台湾への借款供与、③独占資本の進出、④「日蔣朴連絡委員会」の設置、⑤「日蔣協力委員会」の活動強化、がある旨指摘した。²¹⁾

以上のような日本政府に対する厳しい見解は、中国政府が佐藤内閣には何らの期待も抱かず、すでに見切りを付けているとの冷徹な評価であった。

しかしながら、外務省はいまだに望みを捨てていなかった。二月二三日、マイヤーに面会した渡辺課長補佐は、この人民日報の社説に関して、北京が現在の半民間接触を政府間接触へと徐々に移行させるとの方式にもはや関心がない、ということも示唆しているが、とはいえ、中国側が日中大使級会談に直接公に論及したことはない、と語った。マイヤーはこの渡辺発言から、日本外務省は北京が将来日中大使級会談を選択肢の一つにしてくるとの可能性を捨てていないと感じ取った。⁽²²⁾

実際、翌二四日、愛知外相は参院本会議で、「日中接触はパリ以外の場所でもあつて構わない」との趣旨を言明した。さらに三月一日には衆院の予算委員会で、一月にパリで日本の公使が駐仏中国大使と接触した事実を認め、ただしそれは「帰国のあいさつという社交的なもので、日中政治会談を提案し、中国がこれを断ったというところまで行っていない」と答弁した。⁽²³⁾これは明らかに事実に反するものであり、日本政府の面子を重んじた強弁にすぎなかった。

- (1) 『毎日新聞』一九七〇年一月二一日夕刊。
- (2) 『朝日新聞』一九七〇年一月五日夕刊および『毎日新聞』一九七〇年一月一四日。
- (3) 『毎日新聞』一九七〇年一月一四日。
- (4) 『朝日新聞』一九七〇年一月二一日。
- (5) 『毎日新聞』一九七〇年一月三日夕刊および二月一〇日。
- (6) <S> {TEL} Fm AmConsul Hong Kong To SecState, Subj: Japanese Diplomats' Discussions on China, 18 Dec 70; <S> {TEL} To Amembassy Taipei Fm SECSTATE, Subj: Japanese Diplomats' Discussion on China, 19 Dec 70.

(7) <S> {TEL} Fm Amembassy Taipei To SecState, Subj: Hashimoto on China Policy, 19 Dec 70.

(8) <S> {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: CHIREP: Results of Japanese Diplomats Meeting

in Hong Kong, 29 Dec 70.

- (9) 『朝日新聞』一九七〇年十一月二二日および一二月一〇日。
- (10) <C> {TEL} Action: Amembassy Tokyo, Subj: Prime Minister's Comments on China Policy, 30 Dec 70.
- (11) 『毎日新聞』一九七一年一月一日および一月五日。
- (12) 『毎日新聞』一九七一年一月二六日。
- (13) 『毎日新聞』一九七一年一月二六日。
- (14) 『朝日新聞』一九七一年一月二六日および一月二八日。
- (15) 『毎日新聞』一九七一年一月二八日。
- (16) 『毎日新聞』一九七一年二月一日。
- (17) 『毎日新聞』一九七一年二月一三日夕刊および二月一四日。
- (18) 『朝日新聞』一九七一年二月二日。
- (19) <C> {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: GOJ-PRC Diplomatic Contacts, 23 Feb 71. なお松永信雄著『ある外交官の回想』(日本経済新聞社、二〇〇二年刊)には、これに関する記述は一切ない。
- (20) 『朝日新聞』一九七一年二月一九日夕刊。
- (21) 『朝日新聞』一九七一年二月二二日。
- (22) <C> {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: Sino-Japanese Relations, 24 Feb 71.
- (23) 『毎日新聞』一九七一年二月二四日夕刊および『朝日新聞』一九七一年三月一日夕刊。

第三章 日本政府・自民党の第三次中国接近政策

日本の再度の対中国接近の挫折と、第二五回国連総会でのアルバニア決議案の過半数達成という新事態により、ようやく外務省は中国代表権問題で従来の「一つの中国論」に終止符を打つ方向へと転ずる。つまり「一つの中

国・一つの台湾」論、いわゆる「二重代表制」を模索すると同時に、「中国招請賛成・台湾追放反対」という、いわゆる「逆重要事項指定方式」へと傾斜していく。ところが予想もしない七月の「ニクソンショック」、そして一〇月の第二六回国連総会ではアルバニア決議案が大差で勝利したばかりか、逆重要事項指定決議案が破れ、台湾政府の国連脱退という最悪の事態を迎えるにいたる。この結果、佐藤政権の政治的威信は揺らぎ、佐藤退陣へと政局は進んでいくが、最後の賭けに出る。それが一月に訪中する美濃部東京都知事に親書（いわゆる保利書簡）を託すという方法であった。これが第三次中国接近政策であったが、周恩来首相によって拒否され、佐藤内閣はもはや手立てを失う。以下、その背景、経過、結果を順次明らかにする。

1 背景

A 外務省側の中国代表権問題に対する再検討

一九七〇（昭和四五）年二月の第二五回国連総会でアルバニア決議案が過半数を獲得して以降、外務省内では日中関係の改善は国連での中国代表権問題がすべてのカギを握っており、この問題を決着することなく、日中大使級会談も人事交流も進展しないとの確信が深まった。ただし外務省の主流は、佐藤首相の真意が日華関係の維持にあるということや、自民党の親台湾勢力が依然強大であるということがあったにせよ、日華平和条約に基づく国民政府との政治的かつ経済的関係を重視し、同条約の破棄を非現実的とみなし、台湾政府の国連追放には反対する立場に固執した。つまり多数派は、重要事項指定決議案が少なくとも今年および来年まで承認されるべきであり、もし必要ならば、日本は逆重要事項指定決議案に踏み込むべきである、との主張であった。これに対して、橋本中国課長や岡田香港総領事など日中関係に精通した専門家たちは、日華平和条約の廃棄に踏み切らない限り、日中関係の改善は期待できないことを十分承知しており、もし次の国連総会で重要事項決議案が否定さ

れるならば、日本は中国承認を決意すべきだという意見であった。しかし橋本らの意見は、いまだ省内では少数派にすぎなかつた。⁽¹⁾

結局外務省は、従来の重要事項指定決議案に「国府追放反対」を盛り込んだ「逆重要事項指定方式」という「補強策」で今年一年程度は乗り切り、その間に長期展望に立った国連対策や日中政策について基本的な態度を固めたいとの方針を固めた。⁽²⁾

三月一八、一九の両日、訪米した法眼外務審議官はジョンソン (U. Alexis Johnson) 国務次官、グリーン国務次官補、国連担当のデパルマ国務次官補らにこのような外務省の方針を伝えた。⁽³⁾ その上で六月九日、パリの米国大使館で愛知外相、赤谷外務審議官、西堀国連局長、栗山尚一条約課長と、ロジャーズ国務長官、ペダーセン大使、マクロスキー国務次官補代理、エリクソン日本課長らとの間で中国代表権問題が討議された。結局、日米両国は中国の国連加盟に賛成するが、台湾追放には反対するという点で一致したものの、安保理事会の議席に関しては、日本が中国に与えることを考慮したのに対して、米国側はそれに応じず、安保理事会の議席に決着させる方法を主張したのである。常任理事国である米国は拒否権を行使しても、中国の安保理入りを阻止する構えであった。他方日本側は中国に安保理の議席を与えることで、台湾の国連総会議席を守ろうという譲歩案であったが、それとて国府が承諾する可能性は小さく、小手先の戦術で実現性に乏しいものであったといえる。結局両政府は緊密に連携することで合意する以外になかった。⁽⁴⁾

この愛知・ロジャーズ会談に加わった西堀国連局長は、六月一五日、ブッシュ (George H.W. Bush) 米国連代表への報告で、外務省としては今回の新決議案が安保理議席の問題まで含む、二重代表制へと進むことを希望しているが、ただし佐藤首相が米国の主張と同様に、台湾の安保理議席の保持に熱心であり、そのため外務省がこの日本案を首相に説得するのは困難であろうと率直に述べた。⁽⁵⁾ いささか投げやりな観があった。外務当局には佐

藤首相が壁のように立ちはだかっていたのである。

この間、中国承認の動きは加速しつつあった。五月二八日にオーストリアが中国と国交樹立し、六月一二日にはリビアが中国承認国となった。この結果、世界の中国承認国は六三カ国に達し、一九四九年の中華人民共和国成立以来二二年目で、初めて国府承認国を追い越した。国連内でも加盟国中の中国承認国は六〇カ国となり、これまた国府承認国を一カ国リードするにいった。中国外交は四月のいわゆる「ピンポン外交」以来ますます柔軟さを加え、中国承認国を拡大させた。そのため秋の国連総会では、中国の参加問題よりも、むしろ国府が残留できるかどうかに関心が移っていった。

B ニクソンショック(米中接近)

この間、米中接近の動きが極秘に進行していた。一九七〇年一月にワルシャワで第一三五回米中大使級会談が二年ぶりに開かれ、翌二月に第一三六回米中大使級会談が続いて行われたが、その際、雷陽大使は米国側から北京へ特使を派遣したいとの提案を受諾していた。その後カンボジア騒動や、林彪ら軍部の反対があり、事態は進展しなかったが、ニクソン大統領は一〇月、パキスタンのヤヒヤ・カーン (Yahya Khan) 大統領とルーマニアのチャウシェスク (Nicolae Ceausescu) 大統領を個別にホワイトハウスに招き、大統領密使の派遣を中国側が受諾するように仲介を要請したのである。翌一二月、両者は約束を果たした。その結果一二月、ヒラリー (Agha Hilary) 駐パキスタン米大使に周恩来から「密使の訪問を歓迎する」とのメッセージが届けられた。早速ニクソン、キッシンジャーは返信を認め、討議議題を台湾問題に限定しないよう求めた。

同月、毛沢東が訪中したスノー (Edgar P. Snow) に対して「ニクソンと話しても良い」と発言したが、まだ世界は半信半疑であった。しかし中国側は米国特使を受け入れるための準備作業を開始した。一九七一年二月、

周が名古屋で開かれる世界卓球選手権大会に中国選手を参加させることを指示し、四月、中国チームが米国チームを北京に招待するとのピンポン外交を展開する。五月二五日、周は外交部の中核的指導スタッフを集めて会議を開き、ニクソンからの伝言を検討、翌二六日、中央政治局会議を召集して米中会談の方針を協議し、会議後に周恩来は「中米会談に関する中央政治局の報告」を執筆、二九日、毛沢東がこの報告を承認し、ここに中国はニクソンに対して「キッシンジャーとの秘密会談に応じる」旨を伝言したのである。六月二日、この伝言を受け取ったニクソンは、「第二次大戦以来、米大統領が受け取った最も重要な書簡」と歓喜した。そして七月九日、キッシンジャーが密かに北京に到着し、一日までの三日間、周恩来との会談を重ね、あの劇的な一五日の米中接近声明となるわけである。⁽⁶⁾

このニクソン訪中声明が日本政府に多大な衝撃を与えたことはいうまでもない。佐藤首相は七月一日に来日中の張群秘書長と懇談し、「この上とも国府の地位確保につき最善を尽くす」と約束したばかりであり、当日の日記には、これを「ビッグ・ニュース」と認めた上で、「北京が条件をつけないで訪支^{（7）}を許した事は意外で、：中共の態度も柔軟になって来た証拠か。すなおに慶賀すべき事だが、これから台湾の処遇が問題で、一層むづかしくなる」と記した。⁽⁷⁾この声明が出る一週間前の七月五日に第三次佐藤改造内閣が発足し、外相には福田蔵相が横滑りしたばかりであり、しかも福田は入院中であっただけに、外務当局の動揺は甚大であった。

東京の米国大使館は、日本政府の混乱ぶりを次のようにワシントンに報告をした。大統領の劇的な声明は、公的には日本政府によって歓迎されているものの、佐藤にはかなりの打撃を与えている。外務省の吉野文六アメリカ局長は、佐藤政府の政策があまりにも時代遅れのために米政府に遅れを取った、との厳しい批判が起こることを恐れている。ほとんどの日本のメディアが米国の行動を「日本の頭越しの交渉」と論じ、佐藤時代の終わりは早くなると予想している。この声明によって隙を突かれた佐藤に対しては、自民党内の佐藤派内でさえ、佐藤

の退陣を示唆し始めている。野党はこの特別国会中に反佐藤ムードをさらに高めるため、佐藤政権の中国政策を批判する決議案の成立を期しており、マスメディアも佐藤が沖縄返還協定を処理したのちに辞任を余儀なくされるだろうと予想している。⁽⁸⁾

ついに大平正芳、三木武夫といった自民党実力者からも佐藤批判の声が上がった。米国大使館は、ポスト佐藤を狙う大平が、日本政府の中国政策は日台関係に支配されていると批判したことを、日本の中国姿勢が変化しつつあるシグナルとコメントし、三木が北京政府を正当政府と認めて、日本は秋の国連総会で逆重要事項指定決議案の共同提案国になるべきではなく、アルバニア決議案を棄権すべきである、と主張したことも伝えた。⁽⁹⁾

このような混乱した日本の国内情勢に対して、七月二五日の人民日報社説は、「佐藤の中国敵視政策は打撃を受けている」と論断し、同月二一日に佐藤首相が「日中関係の改善を望んでいる」と国会で発言したことを「国民世論を騙すためのジェスチャー」であると決めつけたが、米国大使館はこれも詳細にワシントンに報告した。⁽¹⁰⁾

C 中国代表権問題での敗北

一九七一年八月二日、ロジャーズ國務長官は中国の国連代表権問題に関する米国の政策を明らかにした。その骨子は、①米国は今秋の国連総会で中華人民共和国の国連加盟を支持する、②同時に米国は国府を国連から追放あるいは国府の代表権を取り去る動きに反対する、③安全保障理事会の議席については、同理事会の決定を尊重する、というものであった。国府の安保理議席は拒否権を行使してでも守る、といった従来の強い態度から一歩後退したのである。このロジャーズ声明に対して新華社通信と北京放送は四日、「一方で中米関係の正常化をいいながら、他方で『二つの中国』政策を進めるのは、反革命の二面外交である」と非難した。⁽¹¹⁾なおこの声明をマイヤーから事前に知らされていた佐藤首相は、八月一日に張群と会い、「(彼は)中共の国連加入はやむを得ない

とするが、安保委（理）の常任理事国にすることには絶対反対の様子。なぐさめて別れる。…マイヤー大使に連絡し、米政府の善処を懇請する」と日記に記した。⁽¹²⁾佐藤としては、何としても国府が安保理議席を維持できるよう切望していた様子が伺える。

六日、外務省筋は、国連の中国代表権問題に関する具体案として米国が示した二つの決議案のうち、国府追放の阻止を意図した「逆重要事項指定決議案」（国府を追放するには総会の三分の二以上の賛成が必要）の共同提案国となる方向を明らかにした。ここに日米両国はこの逆重要事項指定方式と、中国に総会議席は与えるが、安保理議席は中国に与えないとの「単純二重代表制」の組み合わせをもって今秋の国連総会に臨むこととなった。佐藤首相は同日、初めて公式見解を明らかにした。「国府を国連から除籍することは重要事項指定決議案になろう」と述べ、同時に「中国と遠い米国とは違い、私共は近い」と言い回して、国府擁護のため米国より一歩踏み出した姿勢をとることを示唆した。首相は「中国の国連参加を希望する」と繰り返したが、台湾に国際社会での永続的地位を与えようという佐藤内閣の方針は、台湾を中国の内政問題とし、「二つの中国」に強く反対している中国の基本方針に照らすまでもなく、実質的には、中国の国連参加をはばむものにほかならなかった。⁽¹³⁾

しかし日米側はまもなく軌道修正を余儀なくされた。すなわち、日米など国府支持国は一日の戦略会議で、台湾ではなく中国に安保理議席を与えることを決議案に明記するという、大幅な転換策を取ることに決した。これは日米両国が八〇数カ国の加盟国を個別に打診した結果、「逆重要事項」と、中国招請・国府残留の「単純二重代表」の二つの決議案では十分な賛成票を獲得できない見通しとなったためである。事実その六日後の一七日、イランは中国との外交関係樹立を発表した。その結果、中国承認国は六六カ国となり、国連内では中国承認国が六三カ国、国府承認国が五六（国府を加えて五七）カ国となって、さらに中国の立場が優位になったのである。⁽¹⁴⁾

中国政府は一段と攻勢を強めた。中国政府外交部は二日に声明を発表し、ブッシュ米国連首席代表が中国代

表権に関して国連事務総長に送った書簡と覚書は、ニクソン政府の「二つの中国」をつくる陰謀を暴露したものであり、絶対に容認できないと非難した。そして中国は一八カ国決議の内容、つまり、①中華人民共和国政府の代表が国連における中国の唯一の合法的な代表であり、②中華人民共和国は安保管任理事国の一つであることを承認し、③蒋介石集団の代表を国連およびそのすべての機構から追放しない限り、国連に出席しないことを明らかにした。⁽¹⁵⁾

中国は日本に対しても揺さぶりをかけた。周恩来首相はニューヨークタイムズ記者レストン (James B. Reston) との対談で、「日本が朝鮮、台湾に対する野心を放棄するなら、日中間に相互不可侵条約を結ぶことも可能ではない。米ソを加えた四国の不可侵条約についてもニクソン大統領と話し合うことはできる」と表明した。⁽¹⁶⁾ そうした折、長年日中関係改善のために尽力した松村謙三の葬儀に出席するため、同月二五日、王国権中日友好協会副会長が来日した。日本の政界や財界では王との面会を求める動きが活発化するなど「王旋風」が吹き荒れ、中国行きのバスに乗り遅れてはならないとのムード一色となりつつあった。ついに佐藤首相も王に対して面会を希望することを表明した。翌二六日の松村葬儀で、佐藤首相は王に歩み寄り、「周恩来首相によりしく伝えてほしい」と伝言し、握手を交わした。⁽¹⁷⁾ しかし日中覚書貿易有力筋は同日、佐藤・王会談はきわめて困難である、との考えを明らかにし、不発に終わった。

それでも佐藤首相は強気の姿勢を崩すことはなかった。国連での中国代表権問題について最終判断を一任された首相は、国連第二五回総会が開催された翌二二日、首相官邸に福田外相、保利幹事長ら自民党三役を招き、わが国が「逆重要事項指定」および「複合二重代表制」両決議案の共同提案国になる方針を明確にした。つまり、①中国を国連に迎え、同時に安保理の席を与える、②しかし国連憲章を守り続けた国府を国連から追放することは重大問題である、③中国は本来一つであり、「二つの大陸・一つの台湾」ではないが、実情に沿って行動する、

④今度の措置は経過措置である、と強調した。⁽¹⁸⁾ 佐藤は安保理議席を国府に維持させることが不可能であることを認め、議席を中国に与えるという点で譲歩したものの、最後まで国府との信義を最優先する判断を下したわけである。佐藤には、終戦時に何十万という日本軍將兵、在留邦人に対して示された国府の寛大な取り扱いや、恩師にあたる吉田茂と蒋介石との交友関係などが、たえず念頭から離れなかった。張群からの再三の訴えを耳にしていたこともあるが、いまや追われる立場となった国府を、何とか助けたいとの思いが募った上での最終決断であった。⁽¹⁹⁾

ところが同日、日米ら国府支持派は、国連一般委員会（議事運営委員会）でアルバニア案とアメリカ案の議題一本化に失敗し、中国代表権のカギと見られていた「先議争い」の重要な第一ラウンドを失った。この結果、国府支持派としては約一カ月後の中国代表権票決の直前に、総会で逆重要事項案の先議動議を出す以外にアルバニア案の成立を阻止する有効な方法はない、というきわめて苦しい立場に追い込まれたのである。朝日新聞は「中国代表権 米、早くもつまずき 米日、緒戦で敗北 米動議、アルバニア派が破る」と大きく報じた。⁽²⁰⁾ そして一〇月二五日、国連総会は日米両国など二二カ国が提出した逆重要事項指定決議案を賛成五五、反対五九、棄権一五、欠席二で否決し、アルバニアなど二三カ国の中国招請・国府追放決議案を賛成七六、反対三五、棄権一七、欠席三という大差で可決した。二重代表制決議案は自然消滅の形となった。この結果、中国の国連復帰が決定し、国府は国連脱退を声明するにいたった。佐藤政府の完全な敗北となったのである。

2 経過

この間中国では九月一三日に林彪（Lin Biao）事件が起った。林彪派は米中接近に強く抵抗しており、その勢力が排除されたことは、周恩来ら米中接近推進派にとって一大障害が除去されたことを意味した。そして一〇

月二〇―二六日に再びキッシンジャーが訪中し、ニクソン訪問時における討議内容と共同コミニケ草案がほぼまとめられた。一方、日本国内では野党はもとより、自民党内でも佐藤政権の対中国政策への批判は一段と激しさを増した。財界は中国への傾斜を強めており、マスコミも親中国ムード一色の観があった。

このような内外の情勢を踏まえて、一〇月頃から保利自民党幹事長が中国接近策に着手した。『楠田實日記』によれば、一〇月一日に「保利幹事長から、周恩来宛の書簡の案文を頼まれていたので、午前中書く」、翌一日には「朝、一〇〇二号で中嶋嶺雄氏に会い、保利書簡の草案について、専門家の立場から意見を聞く。さすがに、着眼点がよい。参考になった」とあり、原文は佐藤首相秘書官の楠田によって執筆され、それを中嶋が一部手を入れたと考えられる。⁽²¹⁾そして中国の国連参加が決まる直前(一〇月二〇日頃)、訪中する予定のある人物の手に託されたのである。当時のマスコミはこの人物を和製キッシンジャーと呼称したが、その親書を託された人物こそ東京都知事的美濃部亮吉にほかならなかった。

この美濃部密使派遣にいたる過程はやや複雑怪奇である。佐藤日記によれば、背後に数名の人物が関与していたことが窺える。第一は前衆院議員の福家俊一である。中国通の「怪物」として知られた彼は、戦前上海の国策新聞『大陸新報』社長であったが、同社の社会部長が小森武であり、この時期は美濃部の秘書となっていた。この線から、佐藤首相は五月に福家と美濃部に会見し、以後も七月から九月にかけて数回面会する機会を持った。とくに九月二四日には「福家俊一君が来ていて、美濃部知事の訪中……等話して帰る」とあり、ここで美濃部に佐藤首相の親書を託すことがほぼ決定したものと思われる。しかし日本にとって状況が不利になるにつれて、親書失敗への懸念から、保利幹事長が肩代わりすることに変化したものと推測される。一〇月二二日の佐藤日記には、「保利幹事長が現れる。美濃部知事の北京行を話し、幹事長亦北京側の情報をしらしてくれる。在日貿促本部の連中や岡田(在香港)総領事や小森秘書等を通じて接近を計画中」とある。⁽²²⁾

結局福家が下工作を行い、それを保利―楠田―美濃部という流れになったものと推定できる。美濃部はのち、①自民党と自己の立場は大きく異なっているが、「日中国交回復のためになし得ることがあるならば、あえて政治的立場の相違を越えてこれを行いたいと考えた」、②保利書簡携行までの経緯を知るものは同知事、福田外相、東京都政務調査会常務理事の小森武、保利の四人である、③書簡を渡したのは平壤から北京に着いた一月五日であったが、手渡した相手は複数であり、個人名は伏せたいと説明したが、野党やマスコミから軽率な行為と批判された。

ともかく北京訪問中の美濃部東京都知事らは一月一〇日、周恩来首相と会談した。その際に周は、①中国が唯一の政府であることは国連復帰と台湾の脱落で証明された、②台湾は日本の無条件降伏時に中国に復帰したものであり、当然中国の領土である、③当然の結果として日台条約はないも同然で、破棄すべきである、と日中国交回復の条件を再確認した。しかもこの条件をただ表現として整えるだけではなく、日本政府が真剣に考えていると認められたとき、政府間交渉を開始できると語った。佐藤政府については「たとえ三条件を認めるといつても、信用できない」、「ニクソン大統領は三年前から訪中を希望し、長い間のポーランド会談もあった。その延長線上の会談であって、別に従来の方針を変えたわけではない」、「佐藤首相も訪中を希望しているようだが、ニクソン訪中を聞いて言い出したことで、会うわけにはいかない」と指摘した上で、保利幹事長から書簡を受け取ったことを明らかにした（資料1を参照）。しかし同書簡の受け取りを拒否する態度を示した。具体的には、書簡に「中国は合法政府であり、台湾は中国国民の領土の一部である」とあるが、「唯一の政府である」という文言を含んでおらず、また「中国国民」という表現では「台湾独立論」も成り立ち得るわけで、「これはまやかしにすぎない」と厳しく批判したのである。⁽²³⁾

保利書簡が周恩来によって拒否されるという事態が表面化すると、保利は一六日、自民党総務会に出席し、次

のように釈明した。「政府・自民党は、中華人民共和国が中国を代表する政府であるとの見解に立ち、国連での代表権を処理した。中華人民共和国が中国を代表する唯一の政府であることについては、私はいまでも抵抗を感じており、書簡に中でも外でも「唯一」を認めていない。台湾の帰属については、私は日本に発言権がないと考えているが、首相が中国領土だといっていたので、中国の領土だとした。いずれも日中国交決議案を決めた際の党議の範囲内と思う」と答えた。⁽²⁴⁾

なお橋本中国課長は美濃部・周会談が行われる前日の九日、マイヤー大使に、中国代表権での敗北によって日本政府は中国との広い接触をする道を探さねばならない、福田外相は何らかのアプローチを試みている、と保利書簡を示唆していた。そして同書簡が周によつて「まやかしである」と非難されたことが暴露されると、橋本は、自分がこの書簡を用意したのではなく、保利の主導であることを認め、もし外務省の見解が求められたならば、そのようなアプローチに反対しただろうと述べた。マイヤーは、この保利の行為によつて日本政府は日中関係を改善するための努力をまったくしていないとの批判をかわすことになれば、部分的には成功であると本省にコメントした。⁽²⁵⁾

今回は日本政府にとつて三回目の対中接近工作であつたが、またしても失敗した。前二回が外務省の出先機関である大使館を介しての接近であつたのに対して、今回は自民党幹事長の書簡による接触工作という違いがあり、しかも大使級会談方式から自民党首脳による会談方式(かつての川島・周恩来会談に模した方式)へと変化していた。この背景には、佐藤首相の外務省に対する不信感も一役買っていたように思われる。しかも佐藤はこの福家―美濃部ライン以外にも、同じ時期に小金義照衆院議員を介した中国通の江口真比古⁽²⁶⁾のルート、あるいは浜野清吾衆院議員を介した香港の岡田総領事のルートからも北京との接触を模索していた。しかしいずれも中国側から拒絶され、何らのきつかけさえ得ることなく終わつたのである。

3 結果

保利書簡が日本の政界に投じた波紋は、もつと深刻な問題を含んでいた。保利書簡は、文章に示された内容〈資料1を参照〉と「日台条約は政府間交渉で廃棄の方向に進む」という保利幹事長の口頭のコメントの二つの柱から成り立っていたが、根本的問題は、佐藤政府には中国政策についての原則がないことであった。ニクソン訪中は、長い年月にわたる大使級会談と、米政府の基本態度の表明、それに対中国融和政策の積み重ねがあった初めて実を結んだのに対して、日本は国連で逆重要事項決議案の共同提案国となりながら、そのかげで「和製キッシンジャー」のような密使を仕立ててみても、それでは中国側から信用されるはずはなかった。⁽²⁷⁾

実際米国の政府文書から垣間見られることは、すでに中国は佐藤政権に見切りをつけ、ポスト佐藤に焦点を移していたとの事実である。たとえば、九月二十四日にパリのウォルターズ米大使館付武官からキッシンジャー宛書簡で、周恩来は「佐藤は北京に来ることはできない。しかし日本政府が交替したのちに、後継者が来るだろう。彼は特別機でやって来るだろう」と述べたことを伝えている。⁽²⁸⁾ また在香港アメリカ総領事から國務長官宛の同月二五日附文書は、中国は日本がニクソン訪中の余波を受けることを見込んで、戦術的变化を目論んでいる旨を詳細に報告している。⁽²⁹⁾

とすれば、保利書簡はもとより、その他の密使や密書もはや何らの効力をもっていなかったのである。

- (1) 〈S〉 {TEL} Fm Amembassy Rome To SecState, Subj: Japan and China, 19 May 71.
- (2) 『毎日新聞』一九七一年一月二〇日。
- (3) 『朝日新聞』一九七一年三月二五日夕刊。

- (4) <S/NODIS> Memo of Conversation, Subj: Chinese Representation Part III of III, June 9, 1971.
- (5) <S> {TEL} Fm US Mission USUN NY to SecState, Japanese Views Subsequent to Rogers - Aichi Meeting, Jun 15, 1971.
- (6) 前掲書『周恩来伝 一九四九—一九七六^①』、リチャード・ニクソン著『ニクソン回顧録^①』(小学館、一九七八年刊)、ヘンリー・キッシンジャー著『キッシンジャー秘録^③』(小学館、一九八〇年刊)参照。
- (7) 佐藤栄作著『佐藤栄作日記^④』(朝日新聞社、一九九七年刊)三六五頁、三七七頁。
- (8) <S> {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: President's Statement re CHINAT, 16 Jul 71; <C> {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: Media Reaction to Presidential Announcement on China, 18 Jul 71; <C> {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: Sato Cabinet Wobbling from China Visit, 19 Jul 71, RG59 Box2184; <S> {TEL} To SECSTATE, Fm Amembassy Tokyo, Subj: Bracing our Japanese Friends, 19 Jul 71.
- (9) <C> {TEL} To SECSTATE, Fm Amembassy Tokyo, Subj: Former Formin Ohira's Views on China, 21 Jul 71, RG59 Box2184; <C> {TEL} To SECSTATE, Fm Amembassy Tokyo, Subj: LDP Factional Leader Miki Openly Attacks Primin Sato on GOJ towards PRC and US, 20 Aug 71. 『毎日新聞』七一年八月二〇日。
- (10) <C> {TEL} Fm AmConsul Hong Kong To SecState, Subj: NCNA Highlights Sato's Difficulties on China Policy, 26 Jul 71.
- (11) 『朝日新聞』一九七一年八月三日および八月五日。
- (12) 前掲書『佐藤栄作日記^④』三八七—三八八頁。
- (13) 『毎日新聞』一九七一年八月七日および『朝日新聞』一九七一年八月八日社説「中国の国連参加をはばむ佐藤外交」。
- (14) 『読売新聞』一九七一年八月二二日および八月一八日。
- (15) 『朝日新聞』一九七一年八月二二日。
- (16) 『毎日新聞』一九七一年八月一〇日。

- (17) 〈C〉 {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: PRC Official to Visit Japan, 24 Aug 71; 〈C〉 {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: Wang Kuo-chuan's Visit to Japan, 25 Aug 71. 『朝日新聞』一九七一年八月二七日。なお田川誠一は著書『松村謙三と中国』(読売新聞社、一九七二年刊)一六八頁で、中曽根総務会長や竹下官房長官から佐藤・王会談の斡旋を断った旨を明らかにしているが、王は周恩来から佐藤との会談を行わないよう事前に指示されていたものと推測できる。
- (18) 『朝日新聞』一九七一年九月二二日。
- (19) 山田栄三著『正伝佐藤栄作⑦』(新潮社、一九八八年刊)三二〇―三二二頁参照。
- (20) 『朝日新聞』一九七一年九月二三日。
- (21) 楠田實著『楠田實日記——佐藤栄作総理首席秘書官の二〇〇〇日』(中央公論新社、二〇〇一年刊)六五七―六五八頁。
- (22) 前掲書『佐藤栄作日記④』三二六、三二八、三六三、三七〇、三七四、四一九、四二九各頁。
- (23) 『毎日新聞』一九七一年一月一日および一五日。なお『朝日新聞』一九七一年二月六日は、「大変な機密費を使われて失敗した戦前のシウヒン工作を思い出す。時代錯誤もはなはだしい」と論評している。
- (24) 『毎日新聞』一九七一年一月一七日。
- (25) 〈C〉 {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: GOJ China Policy, 9 Nov 71; 〈C〉 {TEL} Fm Amembassy Tokyo To SecState, Subj: GOJ-PRC Contacts, 12 Nov 71.
- (26) 前掲書『佐藤栄作日記④』四一三、四一九、四二〇、四二六、四四九各頁、前掲書『正伝佐藤栄作⑦』三三五―三三七頁参照。
- (27) 『朝日新聞』一九七一年一月一七日社説「保利書簡が示したもの」。
- (28) 〈S, EO〉 Memo for: Dr. Kissinger, From: W.A. Walters, September 24, 1971.
- (29) 〈C〉 {TEL} To SECSTATE, Fm Amconsul Hong Kong, Subj: PRC tactical shift re Japan could affect Nixon visit acoustics, 25 Sep 71.

終章——なぜ日本政府は対中接近に失敗したのか

一九六九（昭和四四）年一二月から七一（同四六）年一一月にいたる時期、計三度に及ぶ日本外務省および自民党の策定した中国接近政策が失敗した原因は、いったいどこにあったのだろうか。以下の三点に集約できる。

1 佐藤首相の基本姿勢

最大の要因は、日本政府の最高指導者である佐藤首相が、終始、国交正常化を含めた日中関係改善に消極的であったことである。第一次接近政策の場合、日中大使級会談の最初の提唱者は首相自身であり、愛知外相を経て外務省幹部へとトップダウンで指示が出され、それが日中大使級会談に向けた中国側への打診となった。ただし討議の内容が曖昧のまま、ただ接触から大使級会談へと進めた上で、日中交渉を行い、何らかの合意や譲歩を引き出せば良い、というきわめて漠然とした指示にすぎなかった。しかも日華平和条約に基づく日華関係は一切変更せず、国連における中国代表権問題でも国府を中国正統政府と認めた上で、中国側と交渉に入ろうとしたことは、中国側の原則を重視する立場を無視するものであった。さらに中国側が関心を抱く「輸銀資金の使用問題」、「政経分離問題」、「中国代表権問題」などを再検討すると発言しながら、結局何ら変更しないまま、中国側を外交交渉の場まで引きずり出そうとする意図が明白であった。いわば中国側が「人口論」であるのに対して、日本側は「出口論」であり、両者は平行線をたどった。

これに対してニクソン大統領は、ベトナム戦争終結のために自ら北京を訪問するとの目標をまず設定し、米中接近が米中ソの三角関係において米国の戦略的優位性を導くことを冷徹に計算した上で、米中間の貿易制限や人的交流の制限緩和策や第七艦隊による台湾海峡パトロール中止、といった顕在的な形で対中政策の転換や緩和策

を次々と実施した。つまり、米国の対中関係改善の意図が本物であることを中国側に確認させながら、その過程で、形式上はワルシャワ、実質上はパリを舞台として極秘裏に米中接触を行ったわけである。政策とは目標と手段が一体化されたものでなければならぬが、この点において米国には政策があったが、日本政府には政策らしい政策がなかったことは明らかである。

第二に、当時佐藤首相の最大の外交目標は沖縄の本土復帰にあり、中国情勢が急速に流動化していたとしても、「二兎追う者一兎も得ず」の喩え通り、沖縄問題に集中し、その解決後に中国問題に取り組むとの密かな方針があったといえなくもない。それまでは中国側ばかりか、国内世論にしてもリップサービスに徹し、日中関係改善の雰囲気醸し出しながら、時間稼ぎをするとの戦術であったのかもしれない。他面、『佐藤日記』全体から伝わってくるのは、国府との国際的信義への深い思いであり、終戦直後の蔣介石恩義論であり、恩師吉田茂や実兄岸信介らを介した張群をはじめとする台湾人脈の厚さである。その意味で、やはり佐藤首相の本音は、日華関係の政治的かつ経済的関係を堅持することであり、とすれば、日中関係の改善など所詮佐藤内閣時代には無理であったのである。

第三に、それとは逆に中国に関して佐藤首相は、文化大革命以来の中国イデオロギーへの嫌悪感や日本軍国主義復活論への義憤をあらわにすると同時に、日中貿易関係における日本側の優位性、つまり中ソ対立によって経済面で窮地に立たされているのは中国側であり、それゆえ中国は日本に接近せざるをえない、その点で頭を下げるべきは日本ではなく中国である、との情勢分析が佐藤首相の頭の中にあつたことも事実である⁽¹⁾。

そのような日中間の彼我のパワーバランス認識は、佐藤自身の中では案外長く続いたように思われる。それは恐らく一九七一年七月にニクソンショックが起こっても基本的に変化せず、同年九月に逆重要事項指定決議案の共同提案に踏み切るまでは保持されていたのではなからうか。一〇月に日米共同提案が無残に敗れた結果、初め

て佐藤首相は日中間の彼我のパワーバランス上の不利を悟ったのではなからうか。それゆえ、一一月の保利書簡が成功すると佐藤自身が信じていたとは考えにくく、精々次期内閣への橋渡しとなれば良いといった程度の思いではなかったろうか。すでに七一年三月、佐藤首相は「自分の内閣中には日中国交正常化はできないだろう⁽²⁾」と本音を吐露していたが、この前後から、とくに中国の国連代表権問題で敗れた時点以降、「初志貫徹」の覚悟を固め、次期内閣に日中正常化問題をすべて委ねる決意を固めたように推測できる。

2 外務省の問題点

外務省は二度にわたり日中大使級会談に向けた接触をパリの日本大使館を通じて実施したものの、完全に失敗した。失敗した原因はどこにあったのか。

第一に、政府首脳、とりわけトップリーダーである佐藤首相の真意が不明確であり、どの程度の日中関係改善を目指せばよいのか、外務当局は判断に迷わざるをえなかった。つまり、外交戦略が不明確であった。米国の場合、ニクソンが対中国戦略を固め、キッシンジャーがその実現のためのシナリオを描き、少数のNSCスタッフとともに戦術レベルの具体策を講じるとの一貫したシステムがあったが、日本政府にはそのようなトップダウン型の明確な指針がなく、それゆえ、場当たりの接触とならざるをえなかったのである。

第二に、外務省は中国側を引き付けるような外交戦術レベルでの対中政策転換を何ら提示することなく、まず日中大使級会談を実現させ、その会談過程で小出しに交渉を進める基本方針を取ったことである。米政府のよう¹⁾な、対中貿易制限の緩和、対中旅行制限の緩和、台湾海峡における第七艦隊のパトロール中止といった具体策を出さず、ただ政策転換の可能性を示唆するだけで、中国側を誘い出す作戦を取ったため、原則に固執する中国側がこのような誘いに乗ることはなかった。つまり、中国認識に甘さがあったのである。

第三に、外務省内には台湾問題こそが日中関係改善の本質であり、それゆえ台湾問題にまで踏み込まない限り、両国の改善は困難であると深く認識する橋本らのグループがあった。彼らは省内で少数派であったものの、一九七〇年一二月の香港会議でようやく、「中国との政府間接触による日中関係正常化は必要であり、台北との外交関係が厳しくなるような犠牲を払ってでも、中国との外交関係を確立する必要がある」とこと、「台北との現実の関係（経済貿易関係）はあらゆる点で維持されねばならない」とことで幹部を説得することに成功した。橋本らが懸念したのは、もしも中国の国連加盟が先になれば、北京側の東京に対する交渉能力は著しく高まって、日中正常化交渉で日本は不利になるとの予測であった。とすれば、まず日本側が先手を打って、日華平和条約の廃棄に関するシグナルを発するべきであったが、佐藤首相の日華関係堅持という態度の前に、結局外務省主流も橋本らの見解に同意することはなかった。

第四に、日中接触に関する外務当局の楽観的な情勢分析があった。すなわち、日本側の大使級会談の提案に対して、在仏中国大使館から「当方にはそのようなことを行う権限は与えられていない」という回答が寄せられたことを、在仏大使館の独断ではなく、中国政府の検討を経た上での訓令に基づくものであり、それゆえ、中国側の回答は「全面的な拒否」ではなく、含みを持たせた内容であると判断した。そして今後議題を限定せず、国交正常化を含む「いかなる問題についても」大使級会談を行う用意があると重ねて中国に呼びかけていけば、活路を開くことができると考えたのである。しかしそれは幻想であった。

第五に、何よりも米中接近の可能性をまったく想定していなかったことである。外務当局は「米国が同盟国日本の頭越しに敵対国中国に接近することはありえない」との大前提に立ち、「日米の信頼関係」を基本に、東京の米国大使館に対して日中二国間の動向を逐一報告していた。同時に、外務省は米国大使館から米中二国間情報入手しているつもりであった。しかし国務省はニクソン・キッシンジャーの中枢ラインから完全にはずされて

おり、したがって国務省から米中間の主要な情報を得ることは不可能であった。そこにボトルネック（隘路）があり、決定的な失敗原因があった。

なおニクソンショックをめぐり、外務省内で「牛場・岡田論争」が起こった。岡田香港総領事は、「米中接近の狙いは双方にとつて最大のライバルであるソ連を牽制することにあるが、もう一つの目的は、膨張する日本を抑止することにある。この点でも米中両国の利害は一致する」、「むしろ後者に力点を置いて、日本の中国政策の変更を迫った」と主張したが、牛場駐米大使は、「そんなことは考えられない。日米関係と日中関係は基本的に異なっている。米国にとって中国はあくまで対立者であり、一方、日本は同盟者である。米国の中国への接近は対ソ牽制の面もあるが、国内政治を配慮した「思いつき」的な要素もある。それほど遠大な外交戦略に基づいたものではない」と切り返したとい⁽³⁾う。

以上の論議に関して、第一に、米中双方にとって「ソ連牽制よりも日本抑止に重点があった」との岡田説は、周恩来・キッシンジャー会談録を読む限り、正しいとは思われない。ただし第二に、「日本牽制」は米国以上に周恩来（中国）のより大きな関心であったことは間違いない。第三に、ニクソン（米国）の対中接近が国内政治を配慮した「思い付き」とする牛場説は論外であり、総じて岡田説の方が当時の現状を鋭く捉えていたと評価できる。当時の外務省幹部の国際認識を垣間見る観がある。

3 米中当事国の日本認識

中国側は佐藤内閣発足時の一九六四（同三九）年に日中関係改善を期待した向きがある。それ以前の佐藤が積極的な日中関係改善論者であったからである。たとえば佐藤は、同年四月に来日中の南漢宸・中国人民銀行総裁と会談し、日本の政経分離方針に疑問を投げかけ、池田勇人首相以上の前向きな姿勢を印象づけた。そこで九月

にはラングーン（ミャンマーの首都ヤンゴンの旧称）で佐藤・周恩来会談が検討されたが、池田の病状悪化で立ち消えになる経緯があった。一月に佐藤内閣が発足した時点でも、その姿勢は決して後退してはいなかった。しかしベトナム情勢が悪化すると同時に中国で文化大革命が発生したことで、日中関係改善の機運は次第に小さいものとなったのである。

とすれば、ベトナム戦争および文化大革命が収束していく一九六九（同四四）年頃より、日中関係改善の可能性が生まれても良かった。しかしこの時期、佐藤政権の外交は沖縄返還交渉と日米繊維交渉に集中せざるをえなかった。冷戦期においては日米関係と日中関係は二者択一的構造となっていた。沖縄の施政権返還を最大の命題とする以上、佐藤内閣は迷うことなく日中関係ではなく、日米関係を最優先とした。ところが米国はニクソン新政権の下で、対中接近のシナリオを起動させていた。他方中国側も、ソ連からの軍事圧力から免れるために米国との接近に乗り出す。米中双方の利害が一致したのである。中国外交にとって、対米関係と対日関係もまた二者択一のものであったが、日本は米国の従属国であり、したがって、もし前者を選択すれば後者は中国になびくことは必然と認識された。米中接近が実現すれば、中国はただ日本側の接近を待つだけでよかったのである。

国連代表権問題など優位な国際情勢を背景に、周恩来首相は「政治三原則」を日本側に提示し、とくに日台関係の断絶を期待した。しかし佐藤政権はそれに応じようとしなかった。そのため、恐らく一九七一年初期以降、ボスト佐藤に焦点を定め、日本外務省や自民党による接触工作を一切はねつけたのである。

一方ニクソン政権は、米中接近が両刃の剣であることを十分認識した上で、プラス面を極大化させ、マイナス面を極小化することを検討課題とした。その場合、第三国関連ではやはりソ連が最重視され、日本は軽視された。これに対して周恩来は、ソ連に次いで日本の存在を重視した。そこでキッシンジャーは、周恩来の唱える「日本脅威論（日本の経済大国化は必然的に軍事大国化につながるとの見解）」を日米安保条約と駐留米軍によって「封じ

込める」と切り返し、同時に日本の台湾および韓国への軍事進出を警戒する周の見解に対しては、米華および米韓の両相互防衛条約と各駐留米軍によって「抑止する」との巧みな理論をもって、周恩来理論をも封じ込めるとに成功した。それどころか結果的には、中国側をして日米安保条約と在日米軍を承認せしめたのである。米国は、米中接近における日本の課題をこの程度で処理した観があり、日本への衝撃度をあまり考慮しなかったのである。

むしろニクソンが恐れたのは、日本が米国を出し抜いて中国に接近することであつたろう。とりわけ日本が中国と一気に国交正常化してしまうと、それは米中接近の実を取られる可能性が大であり、世界的な衝撃度を吸収してしまう危険性があつた。いわば「佐藤ショック」を恐れたのである。それゆえ、国務省から逐一送られてくる日本情報は貴重であつた。日本政府や自民党が対中接近を模索していることは承知していたが、彼らが、日米関係の枠外に出ることなく枠内で行動している限り、ニクソンは安堵できたのである。

要するに、日本、中国、米国の三カ国がもつ他の二国との選択肢において、日本は日中関係よりも日米関係を、中国は日中関係よりも米中関係を、米国は日米関係を優先したことになる。日本のみが単線であるのに対して、米中両国は複線（双方向）を描き、日本の孤立状態が明確となる。ただし米国に裏切られた佐藤政権が、終始徹底して日華関係を優先し、日中関係を疎遠としたことは、佐藤退陣後、田中新内閣に日中国交正常化を可能とする恩恵をもたらしたといえる。中国側は一九七二年七月に田中角栄が自民党総裁に選ばれる前後から対日接近を積極化させた。それは客観情勢が日本を中国に向かわせたというよりも、中国の佐藤時代における反動が一斉に日本に向かわせたともいえる。とすれば、同年九月二九日における日中国交正常化の実現は「佐藤バネ」といったものが働いた結果とみなすことができよう。

(1) 一九七二年一月七日のサンクレメンテ第二回佐藤・ニクソン会談で佐藤首相は、「わが国では、政府以外の野党民間は、相次いで恥も外聞もなく草木がなびく如く北京に迎合している。政府だけが頑張っている状況だ、日本は中共の一番の貿易相手国なのだから、相手の出方を見ていればよいのに」と述べている(前掲書『楠田實日記』八二二頁)。

(2) 『毎日新聞』一九七一年三月二七日夕刊。

(3) 『毎日新聞』一九七二年一月一六日。

資料1 「保利書簡」の楠田草案

拝啓 一筆呈上致します。

貴総理閣下には、日夜、国家経営にご努力のことと拝察いたします。

貴国におかれては、中華人民共和国樹立以来二十二年、新国家の礎も全く固まり、国際社会における一大雄邦として隆々たる発展を遂げられつつあることは、誠に慶賀にたえないところであります。謹んでお喜び申し上げます。

我が国もまた、大いなる試練を経て、今日、平和国家としての新しい理想に向かって、国民等しく励んでおります。

つらつら考えますに、アジアにおける貴国と我が国との関係は、戦後の国際情勢に左右され、不幸にして、近くて遠い間柄となっておりますが、もはや今日、この不自然な状態をこのまま放置することは許されなくなっていると信ずるものであります。この矛盾を早急に克服し、新しい国家関係を樹立すべき時が到来しつつあると存ずる次第であります。

それにつけても、まず、両民族間の相互理解を深める必要のあることは申すまでもありません。近時、我が国からは各政党並びに民間の関係者が貴国のお招きを受け、相次いで訪問いたしておりますが、そのご厚情に対しこの機会に厚くお礼申し上げる次第であります。私どもいたしまして今後、事情の許す限り貴国からも各界各層の人士が来日され、我が国についてのご理解を更に一層深められることを期待しております。

また、両国関係の進展に見合って、とくに貴総理閣下ご自身、親しく来日され、我が国の実情に接していただく日の来ることを切望するものであります。

わが自由民主党は、戦後二十数年間、一貫して政権を担当し、国民生活の向上と世界平和の維持に努力して参りましたが、今後、日中関係の正常化に向かって一段の努力を傾け、これまでの日中関係をめぐる我が国の対応に關しまして也十分なる再検討を加えつつ、このことによつてアジア並びに世界の平和を確立することを強く念願しております。

そうした立場から、わが党といたしましては、政府間折衝に先立って、貴国との間に党の正式代表との話し合いの機会が得られることを希望しておりますが、この点につきましても、特段のご配慮を賜らば幸甚に存するものであります。遥かに貴総理閣下のご健勝と毛沢東主席はじめ貴国の皆様方の彌栄を祈念するものであります。

昭和四十六年十月

敬具

自由民主党幹事長

保利 茂 敬白

中華人民共和国國務院總理 周恩來閣下

(出典・楠田實『楠田實日記——佐藤栄作総理首席秘密官の二〇〇〇日』中央公論新社、二〇〇一年)