

## 講演会「外交記録から見る一九七〇～八〇年代の日中関係」

### 日中平和友好条約交渉―『全方位平和外交』の再検討―

成蹊大学教授 井上正也

#### 外交史料の現状

成蹊大学の井上です。本日は「日中平和友好条約と全方位平和外交の再検討」という題目でお話をさせていただきたいと思います。

私はこれまで戦後日本外交史、とりわけ、日本の対中国政策を研究してきました。この一〇年で日本の外交文書をめぐる環境はだいぶ変化しました。例えば、一九七二年の日中国交正常化交渉に関する外交記録については、現在ほとんどの文書がここ外交史料館に移管され閲覧できるようになりました。会談議事録もそうですが、佐藤政権期からの中国課が作成した政策文書、国連中国代表権問題に関する文書など多くが閲覧可能になっています。

また本日、川島先生がご報告される八〇年代の日中首脳会談の記録についても、いわゆる史料公開の「三〇年ルール」に沿う形で、ここ数年でずいぶん移管・公開されてきました。

私の一代目にあたる外交史の研究者が、主にアメリカやイギリスの外交文書を用いて戦後日本外交を分析していたことを思えば、隔世

の感があります。中国やロシアの史料公開の現状を見たとき、自分の国のあゆみを、きちんと自国の文書で研究できることは民主主義の基本だと思えますし、そのためにも適切な公文書管理と情報公開という二つの柱を育てていくことは欠かせないと思います。

ただし、日本の外交文書にも「三〇年ルール」の例外が多く残されています。本日お話しする日中平和友好条約交渉は、まだ外交史料館では文書を見ることができません。また日中航空協定などの七〇年代の記録も公開されておらず、日中関係に限っていえば、七〇年代より八〇年代の史料公開が進んでいる印象です。

また日米安保条約関連なども、七〇年代以降は未だに機密の壁が厚い。日米関係について、アメリカの軍や外交文書からまず分析するという研究の流れは当分変わらないのではないかと思います。

本日の講演は、私が以前に行なった情報公開請求によって公開された外交文書に基づくものです。日中平和友好条約交渉といえどかたくなに反覇権条項をめぐる両国の交渉に関心が集まりがちですが、本日は日本の対中政策に関するビジョンや国内政局が交渉に与えた影響に着目

しつつお話ししたいと思います。

### 不思議な条約

まず、日中平和友好条約とはどのような条約であったのかという話から入りたいと思います。この条約の内容を見たとき実に不思議な条約であります(文末資料一参照)。

第一に「平和友好条約」と銘打たれているにも関わらず、通常の講和条約(Peace Treaty)に含まれているはずの、戦争終了の宣言、領土の割譲、賠償の支払い、外交関係・平和的交通の回復といった要素が全く入っていません。

第二に、中身が非常に簡潔です。第一条は、平和五原則と憲法九条の文言をふまえた外交理念を記したもので、第三条は、両国の経済文化関係の促進を謳っています。そして、第二条と第四条は、交渉で最も難航した反覇権条項に関わる条文ですが、これも抽象的な内容です。そして第五条は条約期限に関する技術的な条文である。日中平和友好条約は、よく言えば非常に理念的な内容に満ちているのですが、悪くいうと、抽象的で具体的な取り決めが全く含まれていない、ともいえます。

なぜ、このような不思議な条約が結ばれたのか。実はこの条約を理解するためのヒントが外交文書の中に残されています。アジア局が作成した「与党説明要領(案)」(昭和五三、二、二二)という史料です

が、このなかに「日中平和友好条約の性格」として二点が上げられております。

第一の性格は、この条約はいわゆる「平和条約ではない」というものです。過去を清算する目的であった一九七二年の日中共同声明とは違って、この条約は日中関係に新しい扉を開くものであるから、「戦後処理のための平和条約」ではないと明言されています。

しかし興味深いのは、第二の性格として、この条約は「日中共同声明の延長線上にある」と書かれている点です。日中平和友好条約は日中共同声明で既に約束されていたものであり、両国の平和友好関係を安定的な基礎の上におくものだから、この条約はあくまで日中共同声明を基本とし、その延長線上のものであって、新しいものではないとあるわけです。

この説明からは日中両国における「戦後処理」のゆがみを見ることができそうですし、この段階で「過去の清算」に対する日中の認識のズレがすでに現れていると思います。

本来「戦後処理」とは、平和条約を締結し、賠償や領土問題について法律的・政治的に決着させた上で両国関係の再出発を図るものです。ところが、日中平和友好条約は、法律的に厄介な問題は全て一九七二年の日中共同声明で終わった形にして本条約は「平和条約」ではないと主張します。その一方で実質的に戦後処理であった日中共同声明の成果だけはきっちり享受するという考え方をとるわけです。

本日の講演では、この歴史認識の中身には深入りしません。本日は



井上 正也 教授

外交史的な分析で日中平和友好条約において、この無理のあるロジックがなぜとられたのかという歴史的文脈を明らかにしたいと思います。当時の状況の追体験こそが、この条約交渉の本質を理解するためには不可欠な作業だと思いますし、それによって日本の「戦後処理」外交を考える機会になると思います。

### 日中国交正常化の問題点

さて、私はさきほど説明無しに一九七二年の日中共同声明という言葉を使いましたが、日中平和友好条約を語る前に、まず知っておかねばならないのは一九七二年の日中国交正常化交渉です。

日中国交正常化は、しばしば田中角栄首相と大平正芳外相のリーダーシップが強調されます。この交渉は日本外交史のなかでも異例の形が取られました。日中国交正常化については多くの研究がありますので、詳細な説明は省きますが、簡単にまとめれば以下の二点が指摘

できます。

第一に、戦争終結や賠償放棄といった実質的な戦後処理が、国会の批准を必要としない共同声明という形で行なわれた点です。これは一九五六年の日ソ国交回復の際の「共同宣言」が国会で批准されていることと比べても対照

的です。

日本政府としては、台湾との間の日華平和条約の問題があり、いわゆる中国の代表政府との戦後処理は一九五二年に解決済という法的立場を建前として貫く必要がありました。そのためにこうした措置をとらざるを得なかったわけです。

そして、第二に、田中政権の成立からわずか二ヶ月余り、そして北京では実質三泊四日という異例の短期間で日中国交正常化がまとめられた点です。そのため、台湾問題をはじめとする多くの争点は、法律的に詰めて処理するというよりは政治決着が図られたことはよく知られています。

日中国交正常化が短期間で成立した背景には、中国側がソ連の対日接近を恐れて交渉を急いでいたことが大きな要因でした。

しかし、このあまりにも短期間で実現した日中国交正常化の余波が、後の日中平和友好条約交渉に影響を与えることとなります。

最大のひずみは自民党内の対立の激化でした。田中と大平による一気呵成の日中交渉は、時間的制約のなかで、自民党内の親台湾派の反対を押し切って強行突破したものでした。党内コンセンサスが欠如したなかで、一気に台湾断交まで進んだことで、彼らは憤激します。彼らの怒りは、この年の一二月の衆議院総選挙で自民党が予想外の苦戦を強いられると一挙に強まります。

その後、日中航空協定交渉が開始されると、青嵐会を中心とする自民党内の親台湾派は大平外相をターゲットに激しく攻撃しました。外

交問題が派閥対立に火をつけ、対中強硬派の言動がまた日中関係に跳ね返る悪循環が続きます。これによって田中政権以後、対中交渉を進めるためには、なによりまず、自民党内のコンセンサス形成を重視せねばならないという「日中問題」ならぬ「日日問題」が浮上してくるわけです。

### 福田赳夫の外交ビジョン

そして、この親台湾派や青嵐会と近い関係にあった自民党内の対立の極が、一九七二年の自民党総裁選で田中に敗れた福田赳夫でした。

この田中と福田の角福対立は、よくいわれるような、単なる親中国派と親台湾派の対立ではなく、側面があります。最近、NHKで佐藤栄作政権末期の中国に対する「密使」のドキュメンタリーが作られたりして、佐藤政権の硬直した親台湾派というイメージが修正されつつありますが、佐藤政権最後の外務大臣であった福田赳夫も、日中国交正常化に原理的に反対していたわけではなかった。田中と異なっていたのは、交渉の進め方や段取りであり、福田は時間をかけて台湾の国民党政権と自民党内の説得を行ないながら、北京と国交正常化交渉を行なうべきであるという考え方でした。

福田は田中の国交正常化に最後まで反対しましたが、彼の考えは、田中訪中で共同声明を出さずに一旦帰国し、事務レベルの外交交渉を詰めてから国交正常化を実現すべしという「二段階国交正常化」論で

した。

福田にも彼なりの日中国交正常化のビジョンがあったのであり、こうした考え方は佐藤政権が、ニクソン・ショックの直後に知識人グループを集めて結成した国際関係懇談会のメンバーにも共有されていました。

もう一つはソ連要因です。中ソ対立の激化は、日中接近の大きな要因であり、同時に日ソ接近の大きなチャンスでもありました。佐藤政権末期の一九七二年一月にはソ連のグルムイコ外相が訪日します。外務大臣であった福田は日ソ関係を前進させ、将来の平和条約締結につなげる機会と見ておりました。

外相時代の福田は、世論の後押しがあった日中関係のみを前進させるのではなく、中国とソ連両方のバランスを考えていました。どちらかといえば沖繩返還に続いて、北方領土問題のある対ソ外交を重視していたといえます。田中首相もちろん中国に続いてソ連を訪問して領土問題を前に進めようとするわけですが、それは日中が先にありきの日ソであるわけです。

それゆえ、一気に田中が北京に突っ走ることに福田は慎重な姿勢を見せたわけです。その意味では、田中⇨大平コンビと福田との対立は、一九七〇年代の日本の外交ビジョンをめぐる対立でもあったわけです。

福田の外務大臣時代の外交スタイルは、六年後に成立した福田政権の対中国外交に大きな影響を与えます。まず福田は、国交正常化以前から、非正式の「民間」の交渉主体が乱立しがちであった日中関係の

中で、公式の外交ルートによる協議にこだわりました。

一般に外交交渉には、「政治家主導」と「官僚主導」という切り分け方がありますが、仮に田中角栄の日中国交正常化を「政治家主導」とするならば、福田のそれは対極にある石橋を叩いてまだ渡らない方式でした。彼は時に外務省以上に交渉に慎重であり、中国との交渉内容を丁寧に監督していました。

そして、福田は対ソ外交を非常に重視しました。彼は日中平和友好条約の締結は日本外交にとって必要であると認識しつつも、それが対ソ外交に与える影響を最小限にとどめたいと考えていました。そのことが後に説明するように、彼の全方位平和外交という言葉につながるわけです。

### 反覇権条項

さて、日中平和友好条約で最大の争点となったのは、反覇権条項でありました。日中平和友好条約交渉が開始されたのは田中政権の末期でしたが、当初は台湾問題が再び争点にのぼることを日本側は警戒していた節があります。ところが中国側からこの問題は議題としないという方針が明らかになったことで、短期間で条約が締結できるのではないかと楽観論もありました。

しかし、中国側が条約に反覇権を盛り込みたいという提案をしたことで日中両国の交渉は暗礁に乗り上げます。この問題の背景にあった

のは、言うまでもなくソ連を社会帝国主義として激しく批判する中国と、積極的な対ソ外交を展開していた日本との間の対ソ戦略をめぐる相違でした。

ただ、同時に日中条約の位置付けに対する両国のパーセプション・ギャップもあったのではないかと思います。もともと反覇権は日中共同声明にも盛り込まれていなかった（文末資料二参照）。

中国側は日中共同声明と平和友好条約を連続した一体のものとする傾向が強かった。あくまで日本の顔を立てて共同声明方式にしてやったのだという姿勢です。そのせいか、中国側は、日中条約の段階で反覇権に反対することは、日中共同声明の精神から後退することを意味すると強く反発しました。

しかし、これに対して日本側は、日中平和友好条約は日中共同声明とは法的に切り離されるものだと考えます。とりわけ、国交正常化の時から日ソ関係が変化しているのだから、当然共同声明の文言をそのまま日中条約に盛り込むことはできないと考えるわけです。

こうした状況の中で田中政権から日中交渉のバトンを渡された三木武夫政権は、非常に不幸な政権だったといえます。もともと権名裁定で誕生した三木政権は権力基盤が弱く、党内も十分に統制できません。そのような状況で、政権前半は、台湾やソ連からの巻き返しが必要である意味、田中⇨大平外交のひずみを、全部背負わされたような形で、中国側の三木への不信任は増大します。そして、政権後半になると、中国側で周恩来、毛沢東の死去や四人組の逮捕などの混乱状態

が続いて日中交渉は完全に暗礁に乗り上げてしまうわけです。

三木政権が残した唯一の功績は「宮澤四原則」でした。同原則は一九七五年九月、ニューヨークで開かれた日中外相会談で、宮澤喜一外相が中国側に伝えたものです。それは覇権反対が特定の第三国に向けられたものではないというメッセージが中心でした。日本政府は、反覇権に解釈の幅を持たせることと引き換えに、日中条約に反覇権条項を挿入する可能性を初めて示したのです(文末資料三参照)。

三木政権の提案は、中国側の政治的混乱もあって結局成果は上がりませんでした。その後の交渉を考えると大きな一歩でした。日本側が反覇権条項を挿入することを認める方針を固めたことで、これが福田政権の交渉のスタートラインになります。残されたのは、中国側が反覇権の文言をどのように柔軟に解釈するかを見極めることでした。

### 福田政権の誕生

さて、一九七六年一二月に福田赳夫政権が誕生します。その前後の情勢から説明しておく、まず直前の「ロッキード選挙」によって、自民党が大敗し、衆議院議席数が五割を割り込む保守伯仲の状態になります。そして三木おろしによって誕生した福田内閣というのは支持率が低い中で登場した内閣でした。福田政権は内閣ができた経緯や経済の低迷などもあって、常に低支持率に苦しみ続けた内閣でした。それゆえに政権支持率をアップさせるような目に見える業績を示す必要

があったわけです。

福田首相は、日中条約を締結する必要があると考える一方で、直ちに交渉を進めることに慎重でした。それは中国側に政策転換の兆しが見られないことに加えて、ソ連への配慮があったためです。

当時の日ソ関係の最大の争点は漁業でした。ソ連が北方領土を自国領に含める形で二〇〇カイリ漁業専管水域を一方的に設定していました。漁業問題に領土問題が絡みつく状況で、福田は中国よりもまずソ連との交渉を優先させたいと考えたわけです。

こうした福田の姿勢は、外交経験の全くなかった参議院議員の鳩山威一郎を外務大臣に抜擢したことからもわかります。福田は晩年に書いた『回顧九十年』の中で、日ソ国交回復を実現した鳩山一郎元首相の長男を起用することで、ソ連側に関係改善のシグナルを伝えようとしたと記しています。

ところが、福田の考えと真反対なのが内閣官房長官の園田直でした。園田は自ら日中条約の締結を主張するだけではなく、就任直後から、外務省とは異なる独自ルートを通じて、日中条約を締結する意思を北京側に示して連絡をとっていました。これは外交交渉からいえば筋の悪い話で二元外交を生む危険性があつたわけです。当然ながら福田は、外務大臣を差し置いて、独自の外交を進めようとする園田を警戒します。そのため、福田は反覇権については園田にフリーハンドを許さず、事務当局に詳細に詰めさせる方針を最後までとっています。この福田と園田の考え方の違いは、日中条約交渉において後々まで影響するこ

とになります。

## 日中外交の始動

日中条約交渉についても、国交正常化のときと同じで、先に動き始めたのは中国でした。中国では七月に鄧小平が復権し、中国の近代化建設を掲げて対外政策の転換を図り始めます。このころから中国側は積極的な対日外交を展開します。

国交正常化以前からの中国の対日工作の伝統は、民間人や政治家を積極的に中国に招いて、日本政府に対する政策変更の圧力をかけていく。世論、財界、民間人、野党、自民党内の反主流派まであらゆる勢力が対象になります。

七七年九月に入ると中国側の動きが加速します。中国側から積極的に訪中団が招請され、一〇月一四日、田中派のナンバー二であった二階堂進が訪中して、反覇権条項の「二階堂私案」というものを提示します。日中国交正常化交渉に参加した二階堂は親中派の大物であります。ただ、自民党内では、親中派の活発な動きに対抗して、条約慎重派の議員が新たな団体を立ち上げるなど、中国政策をめぐる自民党内の緊張も高まりつつありました。

条約交渉開始のタイミングについて福田はジレンマがありました。福田はソ連の反発を最小限にするために交渉開始時期をできるだけ遅らせたいと考えていました。早すぎるとソ連の反発を招いて日ソ漁

業交渉に悪影響を及ぼす可能性があったためです。

実際、九月二九日に「今後の対処方針」を事務当局が福田に説明した「総理との打合せの記録メモ」が公開されています。この文書で、外務省側はソ連が反発してもそれは一過性のものだから、切り離して対中国外交を進めてはと進言しますが、福田は「極めて慎重な態度」を示したと書かれています。福田は「もしソ連より強い反発を受けた場合にはやはり内閣の責任問題となる」として、対ソ関係への「充分な手当」と漁業交渉を急ぐことを指示しています。

しかし、日中友好ムードが過熱するなかで自民党内の対立が激化すれば、逆に日中条約の国内調整が難しくなる恐れがでてくる。つまり遅すぎると国内問題で日中交渉が難しくなる危険性があったわけです。そのため、福田も次第に動き始めます。一月二八日に内閣改造で園田を外務大臣に任命します。またこの頃から日中条約交渉開始に向けた党内調整も開始している。福田はまず自民党内の実力者に対して、日中交渉に向けた根回しを始めたのです。

ただ、福田はなおも交渉開始に踏み切る確実な根拠を欲しがっていました。それは中国側が反覇権について日本側との見解が異なることを許容するという根拠です。

ここで重要な役割を果たすのが、七月に北京に着任した佐藤正二駐中国大使でした。佐藤大使は、外務事務次官を経て中国大使に就任しており、これが外交官として最後のポストでした。佐藤は主に条約畑を歩み、一九六七年から六九年まで条約局長を務めました。これは沖

縄返還交渉の最も重要な局面でした。

後に日中協議の席で彼は、自分は三〇年の外交官のほとんどを「戦後処理」に費やしてきた。自分はこの交渉を最後のご奉公と考えていると決意を示しています。佐藤大使のなかで、法律上の解釈はともかくとして、中国との平和条約締結を「戦後処理」外交と捉えていたことは記憶されるべきことかと思えます。

一二月初旬、佐藤大使が、中国の知日派の重鎮である廖承志と会見します。この会見で、佐藤は、明らかに先方が事前に準備をしていた節があつたと電報で報告しています。この会談で廖は、日中両国の解釈が「一八〇度異なつたら困るけれども九〇度ならどうかなあ」と発言し、これを聞いた佐藤は、中国側が反覇権条項に柔軟な姿勢を示す雰囲気を感じ取ったわけです。

その後、日本へ帰国した佐藤大使は、園田外相や福田首相に対して改めて日中交渉開始に向けて動き始めることを提案しました。その結果福田の了解を得る形で本格的に中国側への働きかけを開始するわけです。

一月から二月にかけての佐藤大使の北京側との折衝は、反覇権条項の解釈に関する日中両国の agree to disagree を模索するものであつたといえます。ハロルド・ニコルソンは、その『外交』の中で、理想的な外交官の資質の一つに「誠実さ」をあげていますが、外交文書に残されている佐藤の交渉記録を読むと、原則論を繰り返す中国側に対して、粘り強く日本の立場を説いていく、文字通り、誠実な外交官の

理想像を見出すことができます。

### 政治決着の挫折

七八年一月から本格化した日中接触を見たとき、興味深いのは、日本側が佐藤大使を通じた事務レベル協議を通じて、反覇権の問題を詰めようとしたのに対して、中国側は園田外相を訪中させることで交渉を一挙に決着させようと考えていたことです。

公開された外務省文書に、中国の廖承志から水面下のルートで園田外相に送られた連絡内容を記したメモが含まれています。中国側は当初佐藤大使の働きかけに積極的に反応せずに、非公式のルートで園田外相に接触していました。その内容は、佐藤大使に一定の評価をしながらも、佐藤の説明に対して不満を示し、園田が訪中して「快刀乱麻の如くこれを解決してほしい」というものでした。中国側は日中交渉正常化の時と同じように一挙に政治レベルで決着させようと考えていたことがわかります。

ただ、面白いのは、園田がこの情報をきちんと有田圭輔外務事務次官に伝えていて、その内容が外務省でファイリングされている点です。官房長官時代から中国側と秘密の連絡ルートを持っていた園田が、外務大臣になったことで、日本側は中国側の公式・非公式の二つの方向から入る情報を、外務省で集約できるようになっていました。外務省としては、事務レベル協議に加えて園田にもたらされる内情を総合し

て交渉戦略を立てることができたわけです。

ちなみに、園田自身は、この中国側の提案に乗り気であり、自ら訪中することを望みました。福田に対して、自らを北京に送るように直訴しています。

しかし、福田はこれを拒絶して、佐藤大使にさらに反覇権条項の内容について詰めるように指示しました。福田は、園田が十分な準備なしに北京に乗り込むことは相手方のペースに乗せられると考えていました。また国内コンセンサスが固まらない中で園田がうかつに譲歩をすれば、日中条約交渉がまともにならなくなると危惧したわけです。

### 福田の全方位平和外交

ただ、福田も七八年一月以降は、交渉の進め方に違いがあったとはいえ、はっきりと日中条約締結というゴールをイメージするようになっていました。

一月以降、福田が国会答弁で用いるようになるのが、全方位平和外交 (all-directional foreign policy for peace) という言葉です。この全方位平和外交という言葉の語源は、もともとフランスが六八年に外交・安全保障政策として採用した「全方位戦略」にあるといわれます。この戦略は、仮想敵国をソ連のみに限定せずあらゆる脅威に対処するという意味でしたが、その後福田の外交ブレーンであった若泉敬が、逆の意味で用いて、多極化時代の日本外交を示す言葉として「平

和」を加えて最初に用いた言葉でした。

福田自身も、この「平和」という言葉にこだわりを持っており、いわゆる等距離外交を意味する「全方位外交」と混同されることを嫌っていたと言われています。

福田がなぜこの言葉を用いたのか。最大の要因はやはり日ソ関係でした。彼は日中関係を日ソ関係と切り離して進めることを決めました。しかし、日中条約の締結後に再び対ソ外交を展開する希望を持っていました。

ただ、彼は全方位平和外交を、対中外交を進める単なる国内向けの方便として用いたわけではありません。福田は全方位平和外交という言葉を用いることで、平和憲法の下で国家の安全と繁栄を守るためには、いかなる国とも友好関係を築く必要があるという日本外交の理念を示したいという考えがありました。この福田の考え方は、佐藤政権期の外相時代に「平和大国」論として培われ、前年七七年八月の東南アジア訪問で発表した「平和に徹し軍事大国にならない」という福田ドクトリンの延長にある考え方でした。

全方位平和外交は、中ソ両国の駆引きのなかで、日本は大国間のパワー・ゲームから距離を置くという静かな決意表明だったわけです。

福田は、反覇権という理念を掲げる中国側に対抗するために、日本も理念を示す必要がある。条約の技術的な議論に終始するのではなく、日本外交の理念を正面から説明することで、大局的見地から日中間の合意形成を図る必要があると考えていました。それは北京で佐藤大使

が行っていた交渉にも通底するものでありました。

### 幻の解散総選挙

三月になるといよいよ条約交渉に向けて具体的な段取りに入ります。福田も外務省幹部を集めて日中交渉の時期と方針を決める会議を開きました。当初の外務省の計画では、三月中に自民党内の説明を終えて、北京での事務レベル協議を経て、四月九日に園田外相を訪中させる計画でした。

ここで四月中の条約締結というシナリオを描いたのは、福田が解散総選挙を計算に入れていたことの影響があります。この時、福田政権は、五月初旬に日米首脳会談を予定しており、それが終わった後、七月中旬の先進国首脳会議までの二ヶ月間の政治的空白がありました。この間に福田は解散総選挙に踏みきるつもりだったわけです。

ただし、解散には大平正芳幹事長をはじめ党内の反対論が強い状況でした。大平は福田からの政権禅譲を期待していたために何としても解散を阻止したいわけです。こうした中で解散に踏み切るためには、日中条約の締結という外交成果が不可欠でした。

おそらく福田の頭の中では、四月中に日中条約を締結した上で、訪米後に解散総選挙に打って出て勝利すれば、三木政権以来の保革伯仲状態を打開し、自民党内の主導権をとることができるというシナリオがあったと思われます。

しかし、予想よりも手間取ったのが自民党内の調整作業でした。福田に近い条約慎重派は自民党のアジア問題研究会を拠点に、条約締結そのものには反対しない立場をとりながらも、覇権条項の処理や日ソ関係などの個別問題で抵抗を続けました。これですべて時間を取られず。

そして、決定的だったのが尖閣漁船事件です。四月一二日、尖閣諸島の周辺海域に百数十隻の中国漁船が集結し、二週間居座る事件が起こりました。この事件によって党内から同諸島に対する日本の領有権を明確にするよう声が高まりました。そのため党内調整どころではなくなり、条約慎重派への説得は一時中断に追込まれることになりました。

尖閣領有権問題の再燃は、条約慎重派を勢いづかせ、条約妥結が困難になることが予想されました。例えば、福田派幹部で親台湾派であった坊秀男は、「日中平和友好条約はこの問題を解決するまでは、交渉開始できないこととなる。これで条約だけはふっとんだが、領土問題が残る」という見方を日記に記しています。

しかし、福田は領土問題を慎重に対処しました。外務省事務当局に漁船侵入に対する中国政府への抗議を指示する一方で、条約交渉と領土問題を切り離して対処する方針を示したのです。これに対して、中国側も漁船侵入を偶発的イベントとして扱うなど徐々に姿勢を軟化させ、最終的に中国漁船は領海外へ移動し始めました。

この尖閣漁船事件の真相は今でも謎に包まれています。中国政府は一貫して事件を偶発的なものと説明しています。だが、しかし、これ

らの漁船は軽機関銃で武装された海上民兵であった上に、山東省と福建省の軍事施設の二カ所から指令を受けていたことが分かっています。やはり、背景に華国鋒らと鄧小平との権力闘争があり、尖閣事件は、日中条約を推進していた鄧小平に対する妨害工作であったという見方に説得力があるように思えます。

いずれにせよ、この尖閣漁船事件後に明確になったのは、中国側には尖閣諸島の領有権を来たるべき日中交渉の議題にする意図はないという点でした。福田は党内外で沸き立つ領土ナショナリズムに冷静に対処しました。

しかし、この尖閣問題の発生によって、福田の日中条約の四月成立から解散総選挙へとというシナリオは崩れてしまいました。

### 条約締結へ

自民党内の条約慎重派の抵抗と尖閣漁船事件によって、福田は予定されていた米国訪問後に改めて中国問題を仕切り直すことになりました。その後、福田は精力的に党内調整を進め、五月二六日の自民党総務会で決議が行なわれ、ついに党内調整は完了しました。

条約慎重派を動かしたのは自民党総裁選をめぐる党内情勢でした。同年秋に自民党では総裁予備選が初めて開催される予定であり、各派閥ではその準備が加速していました。こうしたなか、福田派や福田に政治的に近い条約慎重派も、これ以上強硬姿勢を続けて日中交渉を滞

らせては、福田政権の弱体化につながり、総裁選に不利に作用することを恐れ始めていたのです。

外務省はこれまでの折衝を通じて覇権問題をめぐる双方の意見は出尽くしたと判断しました。そのため、事務レベル協議を再開後、速やかに外相会談に移行して交渉を妥結する考えでした。

ただ、福田と園田の微妙な関係は最後まで続きます。福田はなかなか園田の訪中を許さず、事務レベル協議で可能な限り交渉を詰めた後で外相会談に持ち込むよう指示しました。

北京で日中条約交渉が開始されたのは七月二二日です。当初は二、三回で終わると予想された協議は、八月一〇日まで一五回に及ぶ長い会談になりました。最大の争点は、日本側が条約への挿入を求めていた第三国条項でした。

最終的に福田が園田訪中を許可したのは八月六日です。この際にも福田は日中交渉に臨む原則を園田に示し、第三国条項の字句に園田が介入することを禁じています。

中国側も交渉をまとめる決意を固めていました。当時、ソ連の支援を受けたヴェトナムとの緊張関係が高まるなかで、中国はソ連包囲網の強化を急いでいました。鄧小平は、日本が求める第三国条項の表現で譲歩をしても、反覇権条項を条約本文に挿入して日中条約が成立できれば、国際的な対ソ戦略で優位に立てると判断していたのです。

八月八日に園田外相が北京に到着すると条約交渉は急速に締結に向かいました。翌九日の会談で両国は合意に至り、一二日に日中平和友

好条約が締結されたのです。

### まとめ

最後に本日の講演をまとめたいと思います。日中平和友好条約交渉を振り返った時、日ソ関係と自民党内のコンセンサス形成という二つの要因が条約締結の時期を規定していたことがわかります。

福田内閣が誕生した時、日中平和友好条約を締結する上での最大のハードルはクリアされました。台湾問題はこの条約では扱わないことになっていましたし、反覇権条項を条約本文に入れるという決定も三木政権が下していたわけです。そして、最大の停滞要因であった中国国内の政治的混乱も、七七年七月の鄧小平の復活によって収まりつつあった。機は熟していたといえます。

それにもかかわらず条約交渉がここまで長期化したのは、中国側の硬直姿勢に加えて、福田首相がソ連と自民党という要素を見極めながら慎重に外交を展開したことが大きかったといえます。そのことは一九七二年の日中国交正常化の教訓でもあり、田中角栄と福田赳夫の外交ビジョンの違いにも起因していました。福田は日中国交正常化に見られた政治決着の可能性を排除し、自民党内のコンセンサスを固めながら、中国側との事務レベルでの粘り強い条約交渉に徹したわけです。

福田の全方位平和外交についても、日本外交の理念を示すことによって、中国側とより大局的な立場からの agree to disagree を実現

する狙いと同時に、日中条約締結後の対ソ外交の余地を残す意味合いがありました。

八月に日中条約を締結した後、九月の中東訪問、一〇月の鄧小平来日という外交日程が続いて、福田はついに衆議院解散に踏み切れないまま、総裁任期満了に伴い一月末に史上初めて行われた自民党総裁予備選で大平幹事長と対決します。

福田は、この予備選に勝利したのち、対ソ交渉を仕切り直すつもりであったことは間違いありません。実際、予備選に際して作られた「想定問答」が残されていますが、この文書の中には「外交儀礼にこだわらず私自身が訪ソしてもよい」とまで書かれています。

しかしながら、よく知られているように、総裁予備選で福田は大平に敗北して、首相を退陣せざるを得なくなります。その後、大平首相は日中関係では中国の近代化を支援すべく対中円借款供与に踏みきり、中国を積極的に国際社会に関与させていきました。ただし、大平は、対ソ関係については新冷戦という国際潮流の中で冷淡な姿勢をとり続けました。福田の手によって日中平和友好条約は締結されましたが、全方位平和外交は未完のまままで終わったわけです。

もう一つの国内政治という観点から見ると、日中平和友好条約はどう評価できるのか。この条約の内容はあまりに反覇権に争点が集中したために、日中共同声明に含まれた「戦後処理」を越える内容が取り決められず、共同声明を再確認する色彩が強いものになりました。

とはいえ、国内政治的に見たインパクトは小さくありません。一九

五〇年代以来、中国政策は自民党内の派閥抗争と連動して争われてきました。日中国交正常化による田中外交は自民党内の分極化の頂点であったといえます。だが、親台湾派とのつながりの深い福田首相が、党内コンセンサスを経て日中条約を締結したことは、对中国政策をめぐる党内の分裂を癒やす役割がありました。実際、その後もタカ派は自民党内に存在しましたが、その存在は周辺のものとなりました。中国政策をめぐる自民党内の対立に終止符を打ち、次の八〇年代の日中関係の最良の時代をもたらしたという意味で、日中平和友好条約の意義は小さくなくったといえます。

ご清聴ありがとうございます。

#### 質疑応答

問 日中平和友好条約交渉に大きな影響を与えた要因は、日ソの問題と自民党内の意見調整の二つであったというお話がございましたけれど、もう一つ、当時、旧ガイドラインの策定を行っていた日米関係がどういふ影響を与えたのかということをお聞かせいただければと思います。

井上 日米関係に関しては、実は七二年の国交正常化のときに比べてそれほど大きな障壁ではなかったと思います。カーター政権は、新冷戦の潮流の中で日中が手を結ぶことに前向きでした。ただし、日本側は反覇権条項の問題で対ソ関係をぎらつかせたくはない考えが

ある一方で、アメリカは日本が新冷戦に対応していくのだと考えていて、日米両国でトーンが少し異なりました。そのため、日本政府が、日本外交の立場をアメリカに繰り返し説いている記録が残っています。全体的に言うと、日米関係は日中条約の推移そのものを決定する要因ではなく、ガイドラインとの関連というものは、私が見た限りではほとんど影響しておりません。

問 三点あるのですが、ひとつは、一九七八年五月の日米首脳会談、あるいはブレジンスキーが日本に来て、日中条約を歓迎すると言ったことが条約締結にどの程度影響があったのかということ。

もう一つは最後の方で全方位平和外交が未完であるということをお話になったのですが、結局日ソ関係があまり良くない状態の中で、福田さんは日ソと日中を切り離して日中で進みますが、日ソ関係改善への思いをどこかの時点で一時的にせよ捨てた、そのような心理に至ったのかどうか。

あともう一つ、日中条約に踏み切るときに、インドシナの問題とというのは外務省とか総理の頭の中で気にしていたのかどうか、その辺りをお伺いしたいと思います。

井上 第一に、日米関係がどれほど影響を与えたのか。講演の中で申し上げたように、福田は訪米前に日中条約を妥結したかったと考えていました。ですので、タイミング的には、先に妥結していれば日米会談とは関係なかった。園田外相の回顧録には、アメリカを使つて福田首相を説得させたというエピソードが出て来るのですが、

カーター大統領図書館の史料を見ても、この事実を裏付ける記録は見つけられませんでした。全体的に見て、アメリカの働きかけはそれほどインパクトはなかった印象を受けます。

第二に、福田首相が日ソ関係を「一時的にせよ捨てた」という気持ちではなかったと思います。もともと彼は日中条約を締結することの必要性は認識しており、要は中ソ対立の影響を最小限に止めたかった。松前ミツシヨンのことや、日中条約締結後の動きを見ても、福田の対ソ関係改善への想いは真剣であったと思います。

第三に、日中条約交渉は最終段階では、関心はほぼ反覇権条項の表現にしぼられていました。インドシナ問題が日本の当局者の中で決定的な要素であったように思えません。

問 外務省のOBです。一九七三年から七六年の間、ソ連を担当していました。私は、その間一貫して、日中条約に反覇権条項を入れることに反対しておりました。しかし、その後変化があった。日中平和友好条約に反覇権条項が入ったことは、残念ながら、日ソ関係に非常に大きな影響を与えたと思います。一九七三年に田中総理がソ連を訪問した際に、ブレジネフ書記長は、北方四島の問題が戦後未解決の諸問題の中に含まれることを口頭で確認しました。私はその場に居りました。そして、これを基に、例年ソ連との間で平和条約交渉が行われていったわけです。しかし、一九七八年園田外相のソ連訪問の際には、反覇権条項を日本側が飲む態勢になるという判断を基に、ソ連側は態度を硬化させ、その後、田中訪ソ以来続いてい

た日ソ平和条約交渉が中断されることになりました。また、フルシチョフ時代の一九五六年にソ連は北方領土から軍隊を引きあげましたが、日中条約が出来ること、再び軍隊を派遣し、それが現在にまで至っている。そういう意味で、反覇権条項を盛り込んだことは、日ソ関係においては、大きなコストを払ったということが言えるのではないかと思います。

井上 貴重なコメントをいただきまして、ありがとうございます。

問 最後のところで、中国側も政治闘争が終わっていたというお話がありました。が、当時はまだ華国鋒の時代ですよ。中国研究では、七八年の段階だと権力の移行期、八〇年から八一年あるいは八二年までかかって華国鋒の権力がなくなっていくとみるのが普通だと思います。しかし、日本側の史料で見っていくと、日中平和友好条約については、ずっと鄧小平がアクターであるように見えます。批准書の交換も彼が来てやっています。おそらく対米交渉もそうだったため、日本側からは、華国鋒よりも、周恩来の政治基盤を継いだであろう鄧小平がこの問題を担当している、というふうに見えていたのでしょうか。もしそうならば、鄧小平が力を握っているから権力闘争が終わっているように日本側からは見えたのではないかと。そうだとすればそれはすごくおもしろいと思います。

井上 公開されている文書から、日本側が中国の中をどのように把握していたのかを読み取るのは難しいです。日本側が窓口として見ていたのは、一つは廖承志であり、もう一つは韓念龍外交部副部長で

した。この二つの筋があつて、オフィシャルな交渉は韓念龍が担当でした。ただ、そのルートがどこまで上がるのか。李先念までは上がるだろうと推測している文書もあります。具体的に鄧小平が指示しているとか、そこまではつきりと分析している文書は見たことがありません。専ら中国側の交渉当事者をどう動かしていくかを重視していたように思われます。

あと補足になりますが、佐藤大使は最初は廖承志に働きかけをしますが、途中から廖は腹の中で何を考えているか信頼できない、韓念龍の方が剛直で、彼を軸に交渉を進めた方がいいのではないかと、いうことを語っています。どこを窓口にするか色々交渉戦略を練っていたことがうかがえます。

問 日中平和友好条約の交渉は、日本の外務省と中国の外交部が行った初めての本格的な交渉で、長期間の交渉でした。国交正常化交渉で、このような長期間の交渉はほとんどないわけですが、こうした交渉のスタイルは、その後の日中間の外交交渉にどのような影響を与えたのでしょうか。また、自民党の派閥対立が外交交渉のあり方にどう影響があつたのかという点をお聞きしたいと思います。さらに、現在公開されている平和友好条約交渉に関する史料において、尖閣諸島の問題はどの程度出ているのでしょうか。

井上 二つめのご質問からお答えします。私が情報公開請求した限りでは、尖閣問題に関しては全面不開示、日ソ関係もほぼ不開示の状況です。

外交交渉のスタイルについては、外交文書を見る限りでは、中国側がまだスタイルがしっかり定まっていな印象を受けます。文革が終わった直後の段階ですので、外交組織が固まっていなかったのか、韓念龍外交部副部長を補佐する人が足りなかったのか、日本側がアプローチをかけても韓念龍が出張中で反応がなかったりとか、韓副部長にずいぶん負荷がかかっている印象を受けます。廖承志は、国交正常化以前から対日人脈を持っていたので、彼のサポートはありましたが、交渉自体は日本の外務省と中国の外交部という事務レベルで行なわれました。

派閥レベルの対立が交渉にどう影響したのかですが、日中国交正常化の時と違って、派閥対立よりも福田派の内部にいた条約慎重派を首相がいかに説得するかが重要であつたと思います。

問 関連の質問です。私はこのときの中国側の外交交渉のスタイルに関心があります。七六年一月に周恩来が死去します。それまで、中国の対日外交は廖承志が担っているといわれながら、周恩来がほとんど握っていました。私がインタビューした外交部の方の話では、廖承志は周恩来のところに直接行っているという報告し、日本側の要望を伝えるというスタイルだったのが、周恩来が亡くなった後、鄧小平はアドバイスが必要な時に廖承志を呼ぶというやり方になり、それまでとかなり違うスタイルになったということでした。日本側の記録では、七六年一月前後にこのような変化は見えてくるのでしょうか。

井上 外交文書から分かることですが、日本側から具体的な条約交渉について、廖承志に働きかけたときに、廖は韓念龍副部長のラインで交渉して欲しいと日本側に伝えていきます。それは自分が前に出て交渉を進めるこれまでのような交渉スタイルには不都合があり、組織の筋を通さないといけなかったのではないかと、その背後には鄧小平と廖承志の微妙な関係も影響しているのではないかと思います。

(平成三〇年三月三〇日、於外交史料館講堂)

注(※講演用資料より抜粋)

資料一 日中平和友好条約(一九七八年八月二二日)

〔前略〕

第一条

1 両締約国は、主権及び領土保全の相互尊重、相互不可侵、内政に対する相互不干渉、平等及び互恵並びに平和共存の諸原則の基礎の上に、両国間の恒久的な平和友好関係を発展させるものとする。

2 両締約国は、前記の諸原則及び国際連合憲章の原則に基づき、相互の関係において、すべての紛争を平和的手段により解決し及び武力又は武力による威嚇に訴えないことを確認する。

第二条

両締約国は、そのいずれも、アジア・太平洋地域においても又は他のいずれの地域においても覇権を求めるときではなく、また、このような覇権を確立しようとする他のいかなる国又は国の集団による試みにも反対することを表明する。

第三条

両締約国は、善隣友好の精神に基づき、かつ、平等及び互恵並びに内政に対する相互不干渉の原則に従い、両国間の経済関係及び文化関係の一層の発展並びに両国民の交流の促進のために努力する。

第四条

この条約は、第三国との関係に関する各締約国の立場に影響を及ぼすものではない。

第五条

1 この条約は、批准されるものとし、東京で行われる批准書の交換の日に効力を生ずる。この条約は、十年間効力を有するものとし、その後は、2の規定に定めるところによつて終了するまで効力を存続する。

2 いずれの一方の締約国も、一年前に他方の締約国に対して文書による予告を与えることにより、最初の十年の期間の満了の際またはその後いつでもこの条約を終了させることができる。

〔以下略〕

資料二 日中共同声明(一九七二年九月二九日)

〔「反覇権に関する部分」〕

七 日中両国間の国交正常化は、第三国に対するものではない。両国のいずれも、アジア・太平洋地域において覇権を求めるときではなく、このような覇権を確立しようとする他のいかなる国あるいは国の集団による試みにも反対する。

資料三 宮澤四原則（一九七五年九月）

- (1) 共同声明第七項の覇権に反対するとの意味は、日中がそれぞれの立場から反対の立場をとるとの趣旨であり、共同行動をとることまで含んでいないことは米中共同声明の表現からも明らかであると了解すること
- (2) 覇権反対は特定の第三国を念頭に置いたものでないと考えられ、共同声明第七項の第三国に対するものではないとの表現はかかる意味であると了解すること
- (3) 覇権反対の考え方は国連憲章の精神に沿うものであり、特にその第二条に矛盾するものではないこと、換言すれば国連憲章を厳格に遵守するならば、覇権主義は起こりえないと了解すること。
- (4) 第七項ではアジア太平洋地域としているが、基本原則としては地域を限定せず世界の何れでも守られるべきものと考えられること。

関連年表

- 一九七一年
- 七月 福田赳夫外務大臣就任
- 七月 米中接近
- 一九七二年
- 一月 ソ連のグロムイコ外相訪日
- 五月 沖繩返還協定発効
- 七月 田中角栄内閣成立（大平正芳外務大臣）

九月（二九日）日中共同声明の発表 日中国交正常化

一九七三年

一〇月 田中首相訪ソ プレジネフ書記長と会談

一九七四年

四月 日中航空協定調印

十一月 日中平和友好条約予備交渉開始

十二月 三木武夫内閣成立

一九七五年

一月 宮澤喜一外相訪ソ

九月 ニューヨークの日中中外相会談 「宮澤四原則」を提示

一九七六年

一月 周恩来死去

二月 ロッキード事件発覚

九月 毛沢東死去

一〇月 中国が華国鋒の党主席就任と「四人組」の逮捕発表

十二月 福田赳夫内閣成立

一九七七年

七月 鄧小平が復活

八月 中国共産党大会 文化大革命の終結を宣言

八月 福田首相東南アジア諸国訪問（福田ドクトリン）

九月 鄧小平が浜野清吾日中議連会長に、日中条約は「福田首相が決断

すれば一秒ですむ」と発言

- 一〇月 二階堂進議員訪中
  - 十一月 福田内閣改造 園田直が外務大臣に就任
- 一九七八年
- 一月 園田外相ソ連訪問
  - 一月（二六日） 福田首相 参議院本会議で「全方位平和外交」に言及
  - 三月 公明党使節団訪中 鄧小平、中国側見解四カ条を福田首相に伝達
  - 四月（二二日）尖閣諸島沖に漁船出現
  - 五月 福田首相訪米 カーター大統領と会談
  - 五月（二六日）日中条約に関する党内調整完了
  - 七月 西ドイツ・ボンでサミット開催
  - 七月（二一日）日中平和友好条約事務レベル協議開始（～八月一〇日まで）
  - 八月（二二日）園田外相訪中 日中平和友好条約調印
  - 九月 福田首相 中近東諸国訪問
  - 一〇月 日中平和友好条約批准書交換式のため鄧小平来日
  - 十一月 自民党総裁予備選挙 大平正芳が福田越夫に勝利
  - 十二月 大平正芳内閣成立