

注記：本論考は日本国際問題研究所領土・主権・歴史センター東アジア史研究会委員の見解であり、日本国際問題研究所の見解を代表するものではありません。

米中国交正常化・米華断交の再検討

福田円
(法政大学)

I. 米中国交正常化交渉における台湾問題

1. バンス訪中とブレジンスキー訪中

本報告では、まず米中国交正常化のなかで台湾問題がどのように扱われてきたかを辿り直してみたい。米中国交正常化は、ニクソン政権期の1972年に米中接近がなされた後、一貫して米中間の政治課題であったが、最終的な交渉が始まったのは、米国でカーター政権が発足して1年半ほど経った1978年の夏頃からであった。米中交渉の本格化は、米ソデタントが限界を迎え、ソ連に対抗する上で米中双方にとっての互いの重要性が再び高まったことに加え、中国国内で文化大革命が収束へと向かい、鄧小平が実権を握りつつあったこととも密接に関係していた。

1978年の5月のブレジンスキー訪中は、米中交渉の状況を大きく変えた。この背景には、ソ連とのデタントがそのまま継続できるかどうか、雲行きが怪しくなってきたというカーター政権の国際情勢認識の変化があった。ブレジンスキーの訪中で、米中は6月から北京にて国交正常化に向けた秘密交渉を開始することを約束した。カーター政権は、米国で中間選挙が行われた後の1978年12月半ばに対中承認を公表するという日程上の目標を設定し、ウッドコック貿易事務所代表に黄華外交部長との秘密交渉を託した。

2. 「台湾問題の平和的解決」と対台湾兵器売却をめぐる交渉

1978年6月20日から北京ではウッドコックと黄華の秘密会談が続き、それを補うようなかたちで、ワシントンではブレジンスキーと韓叙、黄鎮に代わって7月から貿易事務所代表に就任した柴沢民との会談が行われた。中国が米国に対して改めて求めたのは、1) 台湾との断交、2) 米華相互防衛条約の破棄、3) 台湾からの米軍撤退の三原則であった。これに対し、カーター政権は三原則を受け入れると述べてはいたが、中国に2つの条件を求めた。それらは交渉の最終段階まで懸案事項となる条件で、一つは米国の対台湾兵器売却を継続すること、もう一つは台湾問題の平和的解決について表明することであった。

中国側としては、これらはいずれも最初から譲れないと主張してきたことであった。しかし、鄧小平は「一番重要なのは誤ってこの機会を逃がさないことだ」と述べ、国交正常化へと進むことを決断した。結局、第一の台湾問題の平和的解決に関しては、米国側が共同声明とは別に平和的解決への関心を表明し、中国はそれを黙認することに落ち着いた。これらは大きな譲歩だったが、それでも中国側が交渉の妥結を急いだ背景には、この時期に中ソ間の緊張が高まったのみならず、ベトナムとの関係が悪化し続け、米国と関係改善をしなければならない動機が強まったことがあると思われる。また、改革開放の基本的な方向性が示された三中全会が控えていたことも、米国との関係正常化を急ぐことに繋がった。

3. 国交正常化後の「平和統一」政策

米中国交正常化を背景に、中共は台湾に対して「平和統一」の攻勢をかけた。全国人民代表大会常務委員会は1月1日の『人民日報』紙上にて「台湾同胞に告げる書」を対外的に発表、台湾海峡における軍事示

威の停止を宣言し、台湾住民に対して経済・文化交流と「平和統一」を呼びかけた。これらの大方針の下、1979年1月1日以降、中国の要人は対外的な活動において台湾との「統一」について頻繁に語るようになり、在外の中華民国公民に対する交流の呼びかけなどを活発化させた。

1979年1月末に鄧小平が訪米した時も、台湾との「平和統一」への積極姿勢をアピールすることは、鄧小平の大目標の一つであった。この時、鄧小平は「いかなる方式で台湾が祖国に回復しようとも、それは中国の内政である」という従来の主張を繰り返してはいたが、他方で従来用いてきた「台湾解放」という概念は使わず、台湾の現実や現行制度を尊重する旨にまで言及した。この訪米の直後に中国はベトナムに侵攻して中越戦争が起き、この間に米議会では台湾関係法が制定された。この台湾関係法を巡っては、中国から米国に対して厳しい批判が続いたが、経済技術交流や留学生交換などの具体的な交流に関する交渉をストップさせたりすることはなかった。

II. 米華断交のプロセス

1. 米中国交正常化に対する認識と対策

次に、この米中国交正常化の過程を台湾の中華民国政府はどのように認識、対応したのかを見てみたい。米中国交正常化に関しては既に多くの先行研究があるが、米華断交についてはこれまで扱われることが少なく、論じられていない論点も多い。しかし、台湾海峡における抑止のメカニズムを考える上では、米中国交正常化のみならず、米華断交や中台関係の変化についても扱う必要がある。

先述のように、カーター政権と中国政府の最初の本格的な接触は、1977年のバンズ訪中であった。この時、蔣経国は自身の日記に、断交の可能性も考慮した3条件を書き留めていた。蔣経国の考えでは、第一の条件として、断交後に米国との関係が非公式なものになるとしても、そのためのルールや仕組みを整えるべきだという考えがあった。第二は1970年代の後半から80年代の蔣経国にとって大きな課題となっていくことだが、中国共産党との和平交渉には絶対に応じないという条件だった。第三の条件は、台湾の防衛に対するより確固な保障が必要だということであった。蔣経国は、米中国交正常化はおそらく中国側が主張する3原則を受け入れるかたちになることを見越し、その中で自己にとって有利な条件を勝ち取っていく必要があると考えていた。

1978年夏以降に米中国交正常化交渉が本格化するなかで、米中交渉の事実やその内容は米政府から台湾側にはほとんど共有されていなかったと考えられる。現時点で公開されている中華民国関連の史料から言えることは、蔣経国は米国が中間選挙後に中国との外交関係樹立に踏み切る可能性についての情報は得ていたが、その確証は持てず、具体的なタイミングや内容は把握できていなかったであろうということである。しかし他方で、外交部などを通じて政府にもたらされた情報は錯綜していた。この時期、外交部は米国からの情報収集に加え、日本を通じた米中交渉に関する情報収集を重視していたようである。

2. 米華断交への対応

米中間での交渉が最終段階に入りつつあった1978年12月6日、蔣経国は日記に米国と断交する際の絶対条件を書き留めた。この時の3条件は、米華断交に際して自身が保持する条件であった。第一は、中国共産党とは決して妥協せず、和平交渉には応じないという条件であった。第二は、ソ連には接近しないという条件である。当時の国際環境の中で、中国は統一戦線工作の一環として、ソ連への留学経験があり、ロシア人の妻を持つ蔣経国がソ連に接近しようとしているという噂を流していた。しかし、蔣経国自身は米国と断交するからと言って、ソ連と接近するようなことはしないと決めていた。そして、第三は、台湾の独立や野党の結成を許さないという条件であった。

その直後、12月16日に米中国交正常化の声明が発表され、蔣経国は対応に追われた。声明が発表される

6時間前に通達を受けた蔣経国は、これが米政府の最終決定であることを確認した上で、米国が中国政府を承認し、台湾は「中国」の一部であることを承認することは、台湾を中共に引き渡すも同じことで、この決定が台湾の将来に嚴重な損害をもたらすだろうと抗議した。また、米国側は米中共同声明の発表まで通告内容を公表しないよう求めたが、蔣経国は自分が判断することだと主張し、取り合わなかった。当日、国民党中央常務委員会の臨時会議を開いた。蔣経国はここで、米国との断交に直面した自身の決意を語り、それから錢復外交部常務次長が米政府から通達された内容などを報告し、今後の対応を決めていくこととなった。ここでの決定に関しては、既に松田康博（2011年）の研究が詳細に論じている。

内部の対応を固めた後、12月20日の国民党中央常務委員会では、米国から送られる特使団を受け入れて交渉を行うことが決定された。これは、カーター政権の意図としては「別れの外交」のための特使団であったが、蔣経国政権としては、断交したからといって対米関係が終わる訳ではなく、ここから米華関係はますます緊密かつ複雑なものになるため、今後の関係を交渉するというスタンスでこれを受け入れた。そして、蔣経国はこの先1か月が対米交渉上、非常に重要な時期となることを強調した。

3. 断交後の関係をめぐる交渉

米国からの特使を迎えるに際し、蔣経国は5つの原則をカーター政権に要求することを決めた。それらを要すれば、1) 米政府の決定は遺憾であり、その結果は全て米政府が責任を負うべきであること、2) 中華民国の法的地域と国際的な人格を継続して承認すべきであること、3) 米華相互防衛条約にて定められた安全保障関係を従来通りに保つこと、4) そのために何らかの法律を制定すること、5) 断交後に米国が希望するような関係を維持するためには、政府間の代表機構を設立することであった。クリストファーが率いた米政府の特使団と中華民国政府は、蔣経国と2回の会談、蔣彦士外交部長らとの本会談を3回行った。蔣経国は上記の5原則を提示し、断交に関する事前協議の欠如と明確な安全保障の必要性を訴え、政府間の関係でなければ米国との関係を維持することはできないと強調したが、特使団は米政府の決断を台湾側に繰り返し伝えるのみであった。

その後、交渉の舞台はワシントンに移り、楊西崑とホルブルックの間で断交後の米台関係に関する協議が引き続き行われた。カーター政権はここでも北京との交渉と同様に時間的な制約を設けて、相手に対して譲歩を迫った。米国との交渉を主導していた蔣経国とその側近たちは、カーター政権の高圧的な交渉姿勢に直面し、淡々と断交後の代表事務所の名称に関する交渉や、既に進んでいる軍事協力の今後の扱いなどについて交渉を進めるほかなかった。こうした蔣経国の姿勢に対して、国民党内では蔣経国らの現実主義的な路線と、宋美齡らを中心とする中華民国としての原則や国格を重んじる路線との間で軋轢が強まった。これは蔣経国にとって大きなストレスだったようで、蔣経国は日記に原則派への不満を書き連ねた。

米台間で行政的な仕組みが再構築されるのとほぼ並行して、米議会においては、断交と米華相互防衛条約失効後の台湾との関係を規定するための立法が進んだ。カーター政権は、1978年12月15日に米中国交正常化を発表すると、直ちに法案の起草を行い、79年1月29日に「台湾総合法案」を上下院に提出した。この法案は、米華断交後の非公式な実務関係や「在台湾米国協会」の位置付けや権限を規定するものであった。これに対し、議会では同法案が台湾の安全保障に対する米国の関与について触れていないことを問題視する声が大きく、議会では法案は抜本的に書き換えられた。上下院外交委員会での公聴会、両院の本会議、そして両院の協調会議を経て、4月10日に「台湾関係法」が制定された。

おわりに

本報告では、先行研究と中国や台湾で最近利用が可能となった史料を照らし合わせながら、米中国交正常

化と米華断交のプロセスを再検討してきた。米中国交正常化交渉における最大の争点は、台湾問題の平和的解決に関する言及と、米国の対台湾兵器売却継続であった。前者については、米国は当初の共同声明に台湾問題の平和的解決に関する文言を盛り込むという案からかなり後退し、共同声明以外に出す単独の声明で平和的解決に触れ、中国政府はそれに矛盾する声明を出さないということで折り合った。加えて、中国側は米国の平和的解決に関する声明に対応するかたちで、「一つの中国」原則に関する声明を発表することを認めるよう、米国側に求めた。カーター政権は台湾への兵器売却継続については、「防衛的兵器に制限する」という条件を足したのみで、それ以外の譲歩は行わなかった。そして、鄧小平も最終的には、米国の対台湾兵器売却問題は国交正常化後に引き続き議論することにして、正常化に踏み切った。

米華断交の交渉においても、断交後に米国が台湾の安全保障にいかに関与するのが最大の争点であった。安全保障上の関係を継続するためには、政府間のチャンネルが必要だという観点から、蔣経国は断交後の米台関係を政府間関係として維持することを主張した。しかし、これは米中交渉のなかで潰えた案でもあり、カーター政権が受け入れる余地はなかった。カーター政権は断交後の関係について中華民国政府と交渉らしい交渉をすることは殆どなく、米中国交正常化交渉のなかで固まったアレンジメントに則って、非公式な関係を維持する枠組みを整えようとした。台湾への安全保障上の関与継続については、議会での立法にその殆どが託された。

最後に、これらの米中国交正常化や米華断交のプロセスを再検討することの現代的な意義について簡単にまとめたい。米国と中国、米国と台湾の交渉を振り返ると、米中台間の「一つの中国」レジームの安定性と不安定性のバランスをよく見てとることができる。このレジームの安定性は、米国が台湾海峡を挟んで対峙する中華人民共和国政府と中華民国政府の両方に対して、武力を行使しないように二重の抑止をかけているという構造である。佐橋亮が既に指摘しているように、この構造はかなり強固であり、米中国交正常化や米華断交の前後で大きく変わることはなかった。他方で、交渉のプロセスを見ていくと、米中関係や米台関係は安定している部分ばかりではなく、その時々ルールや制度作りは、その前提となる国際秩序の変化や、米国、中国、台湾それぞれの内政や外交の変化の影響を受けてきたこともわかる。