

日中平和友好条約交渉

— 「反覇権条項」 をめぐって —

The Negotiations of the Treaty of Peace and Friendship between Japan and the People's Republic of China

— Concerning the Anti-Hegemony Clause —

田才 徳彦

TASAI Norihiko

After the diplomatic relation are established, the rapidly growing bilateral relations between Japan and China. From 1975, China and Japan started negotiation for the conclusion of a treaty of peace and friendship, but some cause lead to the conclusion of treaty couldn't be achieved. In particular, different attitudes concerning the anti-hegemony between China and Japan, and Taiwan issue is also one of the elements which had an influence on the conclusion of a treaty.

1. はじめに

周知のように田中内閣は、1972年9月29日、自民党内の「親台湾派」の激しい反発にもかかわらず、中華人民共和国（以後、中国と略す）と国交正常化した。国交正常化後、日中両国における外交課題は、国交正常化が日本側の要求もあって、国会の批准を要しない「共同声明」の形態で達成されたこともあり¹、中国側の立場としては、次の段階として、国会の批准を要する「日中平和友好条約」（以後、日中条約とも略す）の締結を目指したのである²。ただし、国交正常化

¹ 国交正常化の過程については、拙稿「日華断交と日中国交正常化-自由民主党内の親台湾派の行動論理を中心に-」『政経研究』（日本大学）、第50巻第3号、平成26年、437-450頁参照されたし。

² 丁民「中日平和友好条約締結交渉のいきさつ」石井明他編『日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉-記録と考証-』岩波書店、2003年、324-325頁参照。

の時点で条約の締結交渉をいつから始めるのかについては具体的に決まっておらず、実際には条約の締結よりも「共同声明」に定められた4つの実務協定（貿易、海運、航空、漁業）の締結交渉が優先されたのである。福田赳夫元首相は、その著『回想九十年』の中で、日中条約について次のような認識を示していた³。

「この日中平和友好条約は、田中内閣当時の日中共同声明を条約化したもので、新しいものは何も追加していない。講和条約ではなく平和友好条約である（傍線は筆者）。従って、①台湾問題などには何らの影響もなく、この問題には条約交渉中も触れていない。②我が国の外交的立場の自由は明文上、留保されている、③日米安保条約を堅持することが確保されている。一などが特徴である。このため台湾側としても、現状に変化なく、友好親善にさらに配慮したいということになった。」

確かに日中条約は、日中間の友好を確認しただけの象徴的な条約であった。しかし、条約の交渉は、日中間の意図した通りには進展しなかった。その主たる原因は、当初、日本側の予期せざるところであったが中国側が、「共同声明」第7項の「覇権条項」⁴を条約に明記することを強く要求したからである。

かかる意味は、1971年7月15日の米中接近声明、いわゆるニクソン・ショックにあったことはいうまでもない。アメリカは、中国に接近することにより「両共産大国が、対米関係の改善を望むように仕向ける」⁵ことができ、「ベトナム戦争の苦悩に終止符を打つうえに役立つ」⁶はずと考えた。ところが、米ソの接近が進むにつれて、中ソ関係のみ強い敵対関係に立つ形に変わってきたのであった。こうした国際環境の下では、日本の対中、対ソ外交も中ソ関係に影響せざるをえなかったのである。

³ 福田赳夫『回顧九十年』岩波書店、1995年、304頁。

⁴ 1972年9月29日の「日中共同声明」第7項では、「覇権」は次のように規定されている。「日中両国間の国交正常化は、第3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べきではなく、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。」なお、中国側の「覇権」の定義について寥承志中日友好協会会長は、「外国に軍隊を駐留させたり、外国に軍事基地を置いたり、外国を侵略したり軍勢力を背景として外国に力を加えることなどである。」と説明している（宮崎繁樹「日中平和友好条約と「覇権問題」－問われる日本政府の政治・外交姿勢」、『公明』159号、1975年7月）。一方、日本側は、「覇権」とは、「一国が自分の意思を力でもって相手を強いるたぐいの行為であって、これは、国連憲章の精神にも反するようなものである」と定義づけている（『第八五回国会参議院予算委員会会議録』第四号、1978年10月11日）。よって、「覇権」についての日中両国の解釈には、相違は見当たらない。

⁵ H・キッシンジャー、桃井眞監修『キッシンジャー秘録①ワシントンの苦悩』小学館、1979年、252頁。

⁶ 同上、255頁。

この「反覇権」は1970年代の中国の主要な外交政策になっており、日本側も認識していたが、その内容は徹底した反ソ戦略であったことは明らかであった。中国は東アジアにおける日本との政治的提携を誇示し、ソ連に対して一層の政治的打撃を与えようとしたのである。

これに対して、日本の対外政策は、対ソ、対中関係に影響を与えるものではなかった。日本の外交姿勢は、「中国とも仲良くしたいけれども、ソ連とも仲良くしなきゃならない。それが日本の国益だ」⁷という基本認識、つまり「中ソ等距離外交」を目指していた。したがって、ソ連を刺激してまで「反覇権」を条文に明らかにすべきではない、とした立場であった。また、中ソ対立に関して言えば、中ソいずれもくみしない中立的立場をとることを意味していたのである。

したがって、交渉に臨むにあたっての日本側の基本的な考え方—「覇権＝ソ連」—は、「わかっていること」、「当然のこと」であり、あえて条約のなかに挿入すると多くの問題が生じるので必要がないという認識であった⁸。もし、これが不可能な場合には、「反覇権」はソ連に向けられたものではないことを明らかにする表現を加える必要があったのである。

交渉過程については、先行研究によりほぼ明らかにされているが⁹、しかし、いくつかの疑問点は、必ずしも十分に整理されているとは言いがたい。例えば、中国よりも条約の締結の必要性が必ずしも認められなかったと思われる日本が¹⁰、なぜ、明らかに外交政策に反してまで「覇権条項」を条約に明記することに同意したのか。さらに、後で述べるように、1975年に日本が提示した「第2次草案」と1978年に締結された条約との間には「覇権条項」に関し差異がないにもかかわらず、1975年に交渉が妥結せず、1978年に妥結したのか。本稿は、これらの疑問点を解明

⁷ 政策研究大学院大学 C. O. E オーラル・政策研究プロジェクト『柳谷謙介（元外務事務次官）オーラル・ヒストリー 上巻』政策研究大学院大学、2005年、305頁。

⁸ 田中明彦『日中関係 1945-1990』東京大学出版会、1996年、93頁参照。因みに、国交正常化交渉時に「覇権条項」を明記した理由を、当時の条約局長であった栗山尚一は、次のように説明している。「外務省条約局は「反覇権条項」は、「反ソ条項」であり、好ましくないと考えていたが、共同声明全体をまとめるために、「反覇権条項」で中国側に譲ったとしても、日本の国益にとってそれほど害になることはないとの判断のもと、最終的に共同声明第7項に反覇権が明記されたという経緯があった。」と、説明している（栗山尚一、中島琢也他編『外交証言録 沖縄返還・日中国交正常化・日米「密約」』岩波書店、2010年、138-139頁）。

⁹ 永野信利『天皇と鄧小平の握手-実録-日中交渉秘史』行政問題研究所、1983年。古澤健一『日中平和友好条約』講談社、昭和63年。杉本信行「日中平和友好条約の締結-「反覇権」をめぐる」小島朋之編『アジア時代の日中関係-過去と未来-』サイマル出版、1995年。林恩民『「日中平和友好条約」交渉の政治過程』お茶の水書房、2005年。江藤（猪股）名保子「中国の対外戦略と日中平和友好条約」日本国際政治学会編『国際政治』第152号、2008年、36-50頁。

¹⁰ 「平和への試金石」『中央公論』1978年10月号、127-128頁参照。

する一助とすることを目的とする。

2. 交渉経過

2.1 三木政権

1) 中国の原則論と「第1次草案」

交渉の妥結を妨げた主要因である「覇権条項」についての問題点を明らかにするため、交渉の経過を時系列的に分析する必要がある。1974年にはいると、1月には貿易協定、4月には、日台航空路の取り扱いをめぐる自民党内で紛糾した航空協定が締結された。海運協定も、11月に締結されることになる（漁業協定は1975年8月）。当初、中国側は、実務協定がすべて締結されてから日中条約を締結したいと考えていた。ところが、1974年7月頃から中国は、しきりに日中条約交渉を始めるべきだと訪中する日本人にもちかけるようになる¹¹。劉徳有によると、8月、竹入義勝公明党委員長を団長とする第4回の中国訪問団は、鄧小平副総理から、癌を患った周恩来総理から日中条約の早期締結への希望が書かれた田中首相宛ての書簡を託された。田中首相は、周総理の期待に応じて交渉に乗り出すことを決めたと、その理由を挙げている¹²。

中国がこの時期に条約の早期締結を求めてきた背景には、7月7日の参議院選挙での自民党の敗退後、12日に三木副総理、16日には福田蔵相などの主要閣僚が田中首相に対する政治姿勢を批判して相次いで辞任するなど、その政権基盤が大きく揺らいだことが一因である。中国側の姿勢は、もし田中首相辞任となれば、ポスト田中をめぐるの政権獲得争いで「親台湾派」の多くの支持を得ている福田赳夫が有力候補と見ていたからであった¹³。福田政権の成立となれば、日本の対中政策が後退することも予想され、田中政権の存続中に条約締結の目処をつけたかったのである。

一方、党内では、航空協定の交渉をめぐる「親台湾派」による政府に対する攻撃が激しく、政府内に日中条約の交渉を始めるのは時間を置いたほうが得策であるとする空気があった¹⁴。外

¹¹ 田中明彦「米・中・ソのあいだで」渡辺昭夫編『戦後日本の対外政策 国際関係の変容と日本の役割』有斐閣選書、昭和60年、241頁。

¹² 劉徳有、王雅舟訳『時は流れて 日中関係秘史五十年』（下）、藤原書店、2002年、558-559頁。

¹³ 同上、559頁。

¹⁴ 緒方貞子、添谷芳秀訳『戦後日中・米中関係』東京大学出版会、1992年（英文初版は1988年）、146-147頁。

務省内においても、反ソ戦略を掲げる中国のペースに乗せられることに懸念して条約の締結を急ぐべきではないと考えていた動きもあった¹⁵。ところが、9月26日、ニューヨークでの国連総会で喬冠華外交部副部長は、木村俊夫外相に正式に日中条約の早期締結を提案してきたのである。

第1回の予備交渉は、1974年11月13日、韓念龍外交部副部長が海運協定調印のため来日した際、東郷文彦外務次官との間でおこなわれた。中国側は条約の性格、内容、及び期限を記した、平和条約案を携え中国側の考え方を東郷文彦外務次官に説明した。ここで、中国側は日本の予想に反して、条約に「共同声明」の第6項と第7項（「覇権条項」）をそのまま書き入れることを強く要求してきたのである。

日本側の交渉に臨む基本的な立場は、先に述べたように、条約中に「覇権条項」を盛り込むことへの全面的な反対であった。その理由は、自衛力に限定された平和憲法の規定、日米安保条約を基軸とする安全保障体制、さらに2国間条約として「第3国」に触れるのはなじまない等であった¹⁶。しかし、最大の理由は、「日ソ平和条約」を視野に置いてソ連との交渉をも進めようとしており、覇権問題でソ連を刺激したくないというのがその理由であった。条約中に「覇権条項」を明記しようとする中国の立場は、1978年の交渉の最終段階に至るまで不変であった。したがって、日本の立場と中国との立場とは、大きな相違があり交渉は平行線をたどって展開するのである。

1974年11月26日、田中首相が辞意を表明。12月9日、椎名裁定により三木武夫を首班とする三木内閣が成立した。翌75年1月16日、陳楚中国駐日大使と東郷文彦外務次官との間で行われた第2回予備交渉で、日本側は第1回予備交渉で中国側が提案した「反覇権条項」に関しては、①この条項を中日条約に盛り込めば、条約が事実上の対ソに受け取られる。②ソ連に無用の刺激を与えないため、「共同声明」の第7項の前段（日中両国間の国交正常化は、第3国に対するものではない）は問題ない、後段（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べきではなく、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）を平和条約に盛り込むことはできないという立場を明らかにし、中国の対ソ戦略に巻き込まれるのに強い懸念を表明した¹⁷。

その後、4月5日、蔣介石総統が死去し、日本政府のその対応に対して、中国の態度は極めて

¹⁵ 中江要介、若月秀和他編『アジア外交 動と静-元中国大使中江要介オーラルヒストリー』蒼天社出版、2010年、172-173頁参照。

¹⁶ 東郷文彦『日本外交三十年』世界の動き社、1982年、212頁。

厳しかった¹⁸。4月14日、日中双方は条約草案を交換した。中国側の条文は全体として1972年の「共同声明」をそのまま条文化したような内容であり「覇権条項」も含まれていた。これに対し日本側の草案（通称、「第1次草案」）は、覇権について全く言及していなかったのである。中国政府の日本政府への不信感からか、その後、5月までに開催された11回に及んだ予備交渉で、中日両国は合意を見出すことができず、交渉が暗礁に乗り上げたのである。

2) 「第2次草案」

以上のような局面を打開するために三木首相は、いくつかの重用な譲歩をした。三木首相は、翌6月21日、日中条約に関する見解を発表し、「覇権主義反対は、領土尊重の平和五原則や武力による紛争解決を禁じた国連憲章と同様の世界普遍の原則と考える。このような考え方について、中国側の納得、理解が得られれば、条約締結への難解の道は開かれると確信する」¹⁹と述べた。この見解により三木首相は、「反覇権」は、反ソではないことを明らかにし、「覇権条項」を条約中に盛り込むことを間接的に示唆したのである。そして、もし中国側が日本の覇権の定義に同意するなら、「覇権条項」を本文に明らかにすることにより交渉の妥結をはかれると三木首相は考えたのであった。この首相の見解は、中国側に伝達された。しかし、中国側の反応は芳しくなく、交渉を打開するには至らなかったのである。

こうした中日両国が「反覇権条項」をめぐる、混迷を深めている中で7月9日の日台航空路線の再開によって、中国側のさらなる三木内閣に対する不信が一層、深まったのであった。同日、中国共産党中央委員でもある廖承志中日友好協会会長は、「中国敵視の言動であり、『二つの中国』を地でいったものだ。（中略）日中共同声明を踏みにじった」²⁰と、痛烈に日本政府を批判したのである。

¹⁷ 『『第三国の覇権反対』日中平和条約に入れぬ 政府意向、ソ連刺激を避ける』、『東京新聞』1975年1月23日。なお、この第2回目の交渉内容は、外務省で極秘として扱われていたが、この『東京新聞』のスクープで内外に明らかにされた。ソ連は即座に反応し、日中条約は「反ソ統一戦線」を形成するものとして非難し始めた。一方、このスクープにより、日本政府が「共同声明」第7項を日中条約に盛り込む問題で苦慮していることが内外に初めて報じられることとなった。

¹⁸ 三木首相は、自民党総裁名で弔電を打ち自民党役員会で、台北での葬儀に党の正式代表を派遣することを決定した（「哀惜の念にたえない、三木首相、自民党総裁名で弔電」、『佐藤元首相を自民は派遣へ』、『朝日新聞』1975年4月7日。「蔣氏葬儀への自民代表団派遣、中国側、激しく非難」、『朝日新聞』1975年4月10日参照）。

¹⁹ 「『覇権』で首相が見解」、『讀賣新聞』1975年6月22日。

²⁰ 「『青天白日旗』宮沢発言、廖会長が非難「日中関係」に重大な影響」、『讀賣新聞』1975年7月10日。

しかし、三木首相は依然として条約締結を断念せず、その打開策として75年9月24日の国連総会に出席した宮澤喜一外務大臣に喬冠華外交部長との会談を指示した。会談は、非公式かつ秘密に行われた。そこでの決定的な要因は、日中両国は、「共同行動」はとらない、という条件付きで「反覇権条項」を条約に明記するとした、いわゆる「宮沢4原則」を中国側に提示したのである。それは、以下である²¹。

- ① 覇権主義反対は、特定の第3国に向けられたものではない。
- ② 日中両国は、どちらも覇権を求める意志を持たず、また、第3国あるいは第3国の集団が、このような試みをするに反対である。日本は、日中共同声明の精神を後退させるつもりはないが、反覇権に関して中国と共同行動をとることはない。
- ③ アジア・太平洋地域での覇権を求めることに反対するとの共同声明の表記は例示的なものであり、日本は世界のどこでも覇権を求める試みには反対である。
- ④ 国連憲章を遵守するならば、覇権主義反対は当然生じてくるものであり、国連憲章の精神に一致するものである。

両外相の会談の結果、この原則を踏まえ、日本側より条約案を出すことになった。11月中旬、国連代表部を通じて「宮沢4原則」を盛り込んだうえでの「反覇権条項」を初めて明記した条約案（通称、「第2次草案」）が秘密裡に中国側に提示された²²。これは要するに、「反覇権」を国連憲章に則った一般的な概念とする解釈として明確に提示されたものであり、日本側の譲歩案であった。

その後、この提案に対する中国側の反応について日本側から照会が行われたが、中国側からの反応はなかった。しかし、76年2月6日に中国側は、「日本の修正案の反覇権条項に関する条文は、反覇権の実質的な精神を欠落させており、共同声明を後退させた内容であるために、賛成することはできない」²³ 旨を日本側に通告してきたのである。

以上、1975年の交渉は、当初は中国側の条件に日本側は全面的に反対であったにもかかわらず、日本側が「宮沢4原則」を盛り込んだとはいえ「覇権条項」を条文に明記するという一方的な日本側の譲歩であった。「覇権条項」の条文への明記はこれ以後、既成事実化されるのである。

²¹ 『第七六回国会参議院予算委員会会議録』第八号、1975年11月7日。宮沢4原則は、各新聞で報道されているが、若干の違いがある。ここでは、宮沢外相が自ら国会での説明を要約している内容を上げておく。

²² 前掲『天皇と鄧小平の握手-秘録・日中交渉秘史』166-167頁。

²³ 王泰平主編『中華人民共和国外交史 第3巻、1970-1978』世界知識出版社、1999年、28頁。

1976年は、日中両国ともに国政を揺り動かす大事件が相次いで起こった。中国では、1月に周恩来首相が死亡後、4月の天安門事件の発生と鄧小平の失脚。7月の朱徳の死去と唐山地震の発生。9月には毛沢東の死去。10月には四人組の逮捕と、中国側は、内政上の大事件が続発した。一方、日本側でも、2月にロッキード事件が表面化し、7月田中前首相の逮捕、9月には自民党内の「三木おろし」の動きを受けての内閣改造、中国情勢が不透明になる中で12月には、三木政権の退陣にいたったのであった。

2.2 福田政権

1) 「福田見解」と交渉再開

1976年12月24日、福田赳夫政権が成立した。翌77年中は、条約交渉は行われなかったが交渉再開に向けての動きはみられた。1月21日、園田直官房長官は、日本政府は交渉再開の主要な障害となっていた「宮沢4原則」について、この原則は「中国に対する態度ではなく、日中共同声明にある覇権条項に対する理解を申し述べたもの」²⁴にすぎないとし、現政府を拘束しない旨を強調し始めたのである。しかし、そうは言いながら福田首相は、「平和憲法に基づく日本の基本的立場に中国の理解が得られれば日中共同声明第七項（覇権条項）を条約の前文に入れるか、本文に入れるかは技術的問題であり、こだわっていない」²⁵と述べ、結局、「反覇権」についての日本側の基本的な考え方は、「第2次草案」と変わらない姿勢であったのである。

当初、福田首相は、さきに述べたように中国国内の政治情勢の混乱もあり、77年9月6日に発生したミグ25亡命事件や漁業交渉をめぐり悪化した日ソ関係の調整、修復の方を優先した。一方、77年には鄧小平が復活した。鄧小平は、日本に対して急速に動き始める。77年9月10日、日中友好議員連盟の浜野清吾会長の率いる訪中団と会見した際、「福田首相に期待している。いろいろなこと、問題もあるが、この問題に限っては、一秒間ですむことだ。…一秒とは、「調印」の二字である。」²⁶と語った。日本国内では、この発言の真意をはかりかねる向きもあったが、以後、条約締結への動きが活発になってくるのである。

11月12日、福田首相は交渉再開に向けての基本的な立場、いわゆる「福田見解」を明らかにする。これによると、「①覇権反対を条約本文に盛り込む。②同時に、これが軍事大国にならな

²⁴ 「宮沢四原則、中国向けではない」、『讀賣新聞』1977年1月31日。

²⁵ 「平和憲法の立場認めるなら、覇権条項、本文でも、日中条約首相答弁」、『讀賣新聞』1977年2月4日。

²⁶ 「「議連の決意に感謝」—鄧副主席の発言内容」、『讀賣新聞』1977年9月11日。

いと我が国憲法の精神を基礎とするもので、日中の同一行動を規定したもので、特定の第三国を指すものでもない旨を本文に併記する」²⁷ というものであった。この「福田見解」に基づく日本側の立場は、1978年の交渉の妥結に至るまで基本的には不変のままであったのである。

実際に交渉再開に福田首相が動き始めたものとして認識できるのは、77年11月28日の内閣改造であった。福田首相は、外相には鳩山威一郎に代わり党人派でもあり条約推進派の園田直官房長官を充てた。若月秀和によると、この時期以降、福田は「日中と日ソは別」というロジックで中ソ両国に対して平和国家・日本の立場を改めて強調すると同時に、今後、日中条約交渉では中ソの揺さぶりや脅しを排して、主体的な姿勢でもって臨む意思を明示するようになった、と分析している²⁸。12月7日、佐藤正二駐中国大使は、福田首相の指示により非公式に廖承志中日友好協会会長と接触した。佐藤駐中国大使は、会談で覇権の解釈について原則論をかたくなに主張していた中国側がより柔軟に転じているのを感じた。そして、日本国内の事情が許すなら、なるべく交渉を再開したほうがよいとの感触をもち一時帰国し、福田首相、園田外相、外務省の幹部に対して報告をおこなったのである²⁹。

日中条約の再開の気風が高まると、ソ連が再びアプローチしてきた。ポリアンスキー駐日ソ連大使が、園田外相に78年1月9日から日ソ外相定期協議を開きたいと申し入れてきたのである。その申し入れを受け園田外相が訪ソするとソ連側は、日中条約交渉に不満を示し、善隣協力条約草案を新たに提案した。日本側は、領土問題を解決して平和条約を締結することが先決であると、逆に平和条約の日本側草案の骨子を手交し、これに答えたのであった。

こうしたソ連側の反発にもかかわらず、佐藤駐中国大使から中国側の前向きな姿勢であるとの報告を受けていた福田首相は、78年1月21日の施政方針演説で日中条約について「交渉の機は熟しつつあるものと判断しますので、更に一段の努力を重ねる決意であります」³⁰ と、その情勢判断を示した。これは、77年1月31日の施政方針演説での形式的な発言から一步踏み込んだ発言で

²⁷ 「[日中交渉]、福田見解固まる、「覇権」本文異なるが、普遍原則併記」、『讀賣新聞』1977年11月13日。

²⁸ 若月秀和「冷戦構造の流動化と日本の構築-1970年代-」宮城大蔵編『戦後日本のアジア外交』ミネルヴァ書房、2015年、165頁。

²⁹ 前掲『天皇と鄧小平の握手-実録・日中交渉秘史』188-190頁。

³⁰ 「施政方針演説」、『讀賣新聞』1978年1月22日。なお、1977年1月31日の通常国会における福田首相の施政方針演説では、次のような発言であった。「日中平和友好条約に関しましては、できるだけ早期に締結を図ることとする熱意においては、両国は一致しており、政府は双方にとって満足のいく形でその実現を目指し、一層の努力を払ってまいります。」（「施政方針演説」、『讀賣新聞』1977年1月31日、夕刊）。

あったのである。

北京では、2月14日と3月4日の2度にわたり佐藤駐中国大使と韓念龍外交部副部長との間で予備交渉が行われた。協議を通じて日本側は、「共同声明」第7項の「覇権条項」を表記することを示した。そして、条約締結の目的は、日中両国の平和友好関係を強固にし、発展させるものであり、「特定の第3国」に対するものではなく、日中は日中、日ソは日ソである旨を伝えた。中国側も両者は別であることは、認識していた。しかし、日本側が「この条約は特定の3国に向けられたものではない」という「第3国条項」の表記の問題については、日本側の予想通りに硬い態度を示した。ただし、留意すべきは、この予備交渉で、両国の国際情勢の認識の相違点が議論され、可能な限りの接点が議論されたことであった³¹。

ソ連は、日本と中国との関係に牽制するかのようになり2月22日、ポリヤンスキー駐日ソ連大使は、福田首相にブレジネフ書記長の親書を手渡した。福田首相から積極的な返事がなかったためか、2月23日にソ連は、一方的に「ソ日善隣協力条約」のソ連側草案を手渡したのである。一方、5月3日にワシントンで行われた日米首脳会談でカータ大統領は、米中国交正常化を達成したいとの意思を示して、日中条約の締結に支持を表明したのであった。

交渉の経過を時系列にみると、すくなくとも日中条約に対する米国の支持が表明された後、その影響力が限定的であったにしても、党内の調整が加速したことがわかる。福田首相は、自ら「親台湾派」への説得工作に乗り出し、26日には、自民党総務会で交渉再開が党議決定され党内調整が完了したのである³²。

2) 「第3国条項」

こうして、2年10ヵ月ぶりに7月21日から8月10日にかけて合計15回にわたり事務レベル交渉が北京で再開された。この交渉では、「覇権条項」それ自体については中国側の主張が日本側の譲歩により貫徹された。したがって、交渉の焦点は「共同声明」第7項の「第3国条項」の表記の

³¹ この会談については以下を参照。前掲『天皇と鄧小平の握手-実録・日中交渉秘史』201-203頁。前掲「日中平和友好条約の締結-「反覇権」をめぐる」75頁。若月秀和「平和友好条約締結交渉から対中借款の供与へ1974-79年」高原明生他編『日中関係史 1972-2012』Ⅰ、政治、東京大学出版会、2012年、112頁。

³² 福田政権による条約交渉「再開」の最終決断が、5月26日の総務会の決議まで持ち越されたのも、その直前の20日に台湾の蔣経国の総統就任式が行われたことと、まったく無関係ではなからう（前掲「日中平和友好条約の締結-「反覇権」をめぐる」85頁）。それは、福田政権の台湾に対する配慮と推察される。

問題であったことは言うまでもない。ソ連が覇権を追究していることは明らかであるとする中国側の立場に対し日本側は、覇権反対の対象をソ連のみに当てはめるべきではないとの立場であった。日本側は、「第3国条項」の文言を工夫することで、ソ連の反発を少しでも和らげようとしたのである。

事務レベルの数回にわたる交渉の中で、日本側は案として「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他のいずれの地域においても覇権を求めべきではなく、またこのような覇権を確立しようとする他のいかなる集団による試みにも反対することを表明する」という「反覇権条項」の前に、「この条約は、特定の第3国に対して向けられたものではない」という文言を挿入しようとするものであった。しかし、中国側が「この条約は、ソ連の覇権主義に対して向けられたものではない」と同じ意味になるとの解釈から、中国側は、受け入れられないと拒否した³³。中国側は、代案として、「この条約は覇権を求めない第3国に対して向けられたものではない」と提案してきたが³⁴、今度は、これを日本側が拒否したため事務レベルの交渉は行き詰まってしまったのである。

その後、数回の会談が行われたが、中国側は、拒否し続けた。その理由は、「日本側は覇権に反対すると言いながら、現に覇権国があるにもかかわらず、「特定の国に対するものではない」とする極めて曖昧であり、覇権国がないことにもなる」³⁵という反論であった。すなわち、日本側がソ連に気がねをし過ぎているのが、反対の骨子であったのである。ところが、「第3国条項」をめぐる議論は、日中間の第12回目の事務レベル交渉から急速に収束にむかった。李恩民によると、この時点で中国側は、日本側が提示してきた複数の案を検討した結果、日本側が望む案を理解する見通しがあった³⁶、と分析している。この日本側の「見通し」が園田外相の訪中の決定にいたったのである。

園田訪中決定後7日、及び8日にも13回、14回の事務レベル会議が継続され、条約の案文に関し最後の詰めが行われた。日本側は譲歩案として、次の2案を新たに作成した³⁷。

・「この条約は、第3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」

(通称、第1案)

³³ 前掲『天皇と鄧小平の握手-実録・日中交渉秘史』253頁。

³⁴ 同上、255頁。

³⁵ 「決着へ責務重い外相訪中」、『讀賣新聞』1978年8月7日。

³⁶ 前掲『「日中平和友好条約」交渉の政治過程』95～98頁参照。

³⁷ 前掲『天皇と鄧小平の握手-実録・日中交渉秘史』256頁。

- ・「両締約国は、この条約を締結して平和友好関係を強固に発展させることにより、第3国の利害を害する意図を有しない」（通称、第2案）

中国側は、交渉の最終段階の園田、黄華外相会談で第1案を受け入れた。中国側は、譲歩したのである。この第1案の「第3国」のところをソ連と置き換えると、「この条約はソ連との関係に関する日本の立場に影響を及ぼすものではない」とも解せる。また、「この条約はソ連との関係に関する中国の立場に影響を及ぼすものではない」とも解する。したがって、日中両国それぞれが、同じ条文で異なったことが解釈できたのである。

一方、「共同声明」の第7項を「第3国条項」（4条）と「覇権条項」（2条）とに分離し独立させたことは、日本側の譲歩であった。この結果、中国側からの立場からすれば、「覇権」の意義は、より強調されたという解釈も成り立つのであった³⁸。したがって、両者の関係を曖昧にしてしまったことは否めない。

以上の交渉経過から、いくつかの疑問を集約すれば、1975年での交渉で日本が譲歩した要因は何か。また、なぜこの譲歩が、交渉の妥結をもたらさなかったのか。さらに、1978年の交渉で日中双方、とりわけ中国が譲歩をした要因は何か。結果的に、なぜ、1978年の交渉で妥結した要因は何か。そこでの政策決定は、いかなるものだったのだろうか、ということに帰着するのである。

3. 交渉の政策決定状況

さて、一般に政策決定に影響を及ぼす要因として政策決定者の個人的属性、役割、政策決定構造及び、過程などが上げられることは周知のところである。この日中条約の場合、1975年の交渉と1978年の交渉での相違点は、とりわけ政策決定者の交代であった。ここでは、政策決定者の個人的属性に焦点をあてて、その政策決定を検討する。

³⁸ 林暁光、舛尾知佐子訳「1970年代の中日関係-中日平和友好条約の締結」前掲『日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉-記録と考証-』328-329頁参照。

3.1 1975年の交渉

1) 日本側

すでに交渉経過から明らかになっているように、日本側の交渉に臨む立場は、「覇権条項」については、全く触れないとする立場をとっていた。しかし、結果的に三木首相は覇権の定義を国連憲章にからめた見解として発表し、中国側がそれを受け入れるならば「覇権条項」を条文に明記すると譲歩した。中国側から全く反応がないと、「宮沢4原則」という条件付きながら覇権を条文中に挿入してもよいと再度、一方的な譲歩をしたのであった。そこでまず、1975年の交渉において、三木首相が、なぜ広範かつ一方的な譲歩をしたのかを検討する必要がある。

三木武夫は、党内では、必ずしも松村謙三、古井善美などの「親中国派」には属してはいなかった。しかし、1971年7月15日のニクソン・ショック以前から田中角栄、大平正芳、中曽根康弘らに比べて、中国との国交正常化に最も積極的な発言をしていたのである³⁹。71年1月に「中華人民共和国を中国の正統政府として認めて交渉をすべきである」⁴⁰との考え方を早くも表明していた。ニクソン・ショック後の71年7月19日には、台湾との関係にまで言及し「台湾との関係維持より北京政府との正常化の方が、より大きな国益にそうものだ」⁴¹と強調していた。72年4月13日、中国側の要請により訪中し周恩来との会談は、中華人民共和国の積極的支持を意味する行為であった。

その後三木は、72年7月2日に自民党総裁選挙をめぐる、田中、大平と国交正常化を含む政策協定を結んだ。しかし、田中内閣では、政府に対する影響力が低下し、名目的な副総理格の国務大臣として入閣するにとどまった。したがって三木は、中国との国交正常化に直接、関わることはなかったのである⁴²。

ところで、55年体制以後の日本の首相は、実質的に自民党の総裁選挙で選出され、三木武夫が選出されるまで、総理、総裁は常に自民党内の最も勢力のある派閥のリーダーであった。しかしながら、三木の党総裁の指名（権名裁定）は、田中首相が金派問題で辞任を余儀なくされ、自民党は、党をクリーンなイメージに変える必要性に追い込まれていた。比較的小さな派閥のリー

³⁹ 三木武夫の対中認識については、竹中佳彦「三木武夫の国交正常化前の対中認識」福永文夫編『第二の「戦後」の形成過程』有斐閣、2015年、141-159頁参照。

⁴⁰ 「日中正常化は国益にプラス」、『朝日新聞』1971年7月20日。

⁴¹ 同上。

⁴² 森田一、服部龍一他編『心の一燈-回想の大平正芳 その人と外交』第一法規、2010年、98-102頁参照。

ダーであった三木の総裁への指名は、自民党に国民の信頼を回復させるための妥協的緊急手段として用いられたのである⁴³。このような状況から三木首相にとり条約の早期締結は、政治的最重要課題の一つであったに違いない。なぜなら、主要な政治的成果がその地位を安定させ、疑問視されていた政治的手腕を証明するのに役立つと思われたからである。くわえて、田中内閣の下で果たされた国交正常化に直接、関わるができなかった政治家としての執着の念—「自分は田中・大平よりも長い間、日中友好には、あらゆる力を尽くしてきた人間である」⁴⁴—もあったのである。

少数派閥のリーダーとして党内基盤が弱かった三木首相にとり⁴⁵、条約締結に必要な党内のコンセンサスを取り付けるのには極めて困難な状況にあった。党3役には、総務会長灘尾弘吉、政調会長に松野瀬三、内閣の副総理に福田赳夫といった「親台湾派」が政権の中核にいたからである。三木は、政権基盤の脆弱性を認識しつつ、日中条約の早期の締結という政治的成果を達成するために積極的な譲歩をしてまで条約を締結しようとしたのである。

しかし、三木の熱意と外務省の官僚のその姿勢とは、大きな溝があった。三木は、交渉が開かれない原因を外務省に向けた。自らの側近と相談し、1975年6月に川崎秀二自民党代議士、宇都宮徳馬自民党代議士を訪中させるなど非公式のチャンネルを利用した。当然、宮澤外相も三木のやり方に不快の念をもっていただようであった⁴⁶。中国側は、こうした三木首相の政策決定に疑念をいだき原則論から一步も引かない非妥協的な態度に固執して行くのであった。三木首相は、日中条約の早期締結という政治的成果を達成するために、とりえた唯一の手段は、中国に対する一方的な譲歩であったのである。

2) 中国側

1975年の交渉では、中国は全く譲歩しなかった。日本の2度にわたる譲歩（「第1草案」、「第2次草案」）も受け入れなかった。中国では毛沢東を頂点とした国家指導体制であり、鄧小平の復

⁴³ 椎名裁定が自民党の派閥の力学を超えていたことは明らかである（山川雄巳「三木武夫内閣（第66代）」白鳥令編『日本の内閣Ⅲ』新版、新評論、1986年、139-140頁参照）。

⁴⁴ 前掲「柳谷謙介（元外務事務次官）オーラル・ヒストリー 上巻」309頁。

⁴⁵ 『国会便覧 1975年』（新版）日本政経新聞社、昭和50年によれば、その当時の自民党の派閥の人員は、田中派90人、福田派79人、大平派63人、三木派46人、中曽根派40人であった。

⁴⁶ 以下を参照。前掲『天皇と鄧小平の握手-実録・日中交渉秘史』149-162頁。前掲『「日中平和友好条約」の政治過程』41-42頁。

活に象徴されるように実務派の勢力は次第に回復していたが、依然として内政、外交の多くは、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想に基づく教条的かつ強硬的なものであった⁴⁷。

中国側が「覇権条項」に必要な固執した理由は、「反覇権」が1972年2月27日の上海コミュニケ及び、同年9月29日の日中共同声明に明らかにされているだけではなく、1975年1月17日に採択された中国憲法の前文において、「我々は帝国主義、社会帝国主義の侵略政策と戦争政策に反対し、超大国の覇権主義に反対しなければならない」⁴⁸と「反覇権」を国是として明文化していたからである。

なぜ、中国側は、日本側が譲歩した「第2次草案」を受け入れなかったのであろうか。その要因については様々な考察がおこなわれている。1976年1月8日に死去した周恩来の死期が近づき、鄧小平が75年7月上旬より周恩来に代わって、党中央の日常業務を行うようになった⁴⁹。田中明彦によれば、なぜ、日本の譲歩を中国が受け入れなかったかは、よく分らないとし、毛沢東は存命中であり、中国における重要政策の決定が毛沢東の意思に決定的に依存していたことを考慮すれば、毛沢東は三木政権との条約締結を望まない理由があったかもしれないと、その原因を挙げた⁵⁰。一方、林恩民は、蔣介石総統の死去に伴う日本政府の対応や、日台航空路線の再開など、三木内閣への不信感、また、中国内部の政治的混乱の2点をその要因に挙げている⁵¹。さらに後に明らかにされたことだが、外交部長の喬冠華は、「4人組」の活動に参加しており、その核心メンバーの1人であった⁵²。これは、交渉の進展に大きな影響を及ぼしたことは確かである。

3.2 1978年の交渉

1) 日本側

自民党内で2番目の派閥のリーダーである福田赳夫は、対抗馬なしに党総裁に選出された。福田は外交に関しては、「全方位平和外交」を唱えた⁵³。ここでいう「全方位平和外交」とは、「等距離外交」ではなく、対米協調関係を堅持しつつイデオロギーや体制が異なっている国との平和

⁴⁷ 国際善隣協会『中国の国際環境と対外政策』中国問題研究所、昭和59年、24-26頁参照。

⁴⁸ 前掲『中華人民共和国外史 第3巻1970-1978』27頁。

⁴⁹ 金沖及主編・劉俊南・譚佐強訳『周恩来伝 1949-1976』下巻、岩波書店、2000年、382頁。

⁵⁰ 前掲『日中関係 1945-1990』221頁。それは、中国内政の不安定化、三木政権に対する不信である、としている。

⁵¹ 前掲『「日中平和友好条約」交渉の政治過程』51-53頁参照。

⁵² 同上、52頁。

共存を図っていくものであった⁵⁴。しかし、福田首相は、自派内に多くの「親台湾派」を抱えていたために条約に対する取り扱いが慎重となり、条約締結に踏み切れないと思われていた⁵⁵。「親台湾派」が日中条約の締結に極めて慎重であった理由を整理すると以下である⁵⁶。

- ①台湾の地位の保全がはかれるかどうか。
- ②反ソを意味する「覇権条項」を条約に盛り込むことは、日本を中ソ対立の場に巻き込みアジアの緊張を激化させることになるのではないか。
- ③尖閣諸島の領有権を曖昧にしてまで条約を締結すべきではない。
- ④対日敵視条項を含む中ソ同盟に対する中国側の態度を見極めるべきである。

ただし、福田首相は、三木首相と比較すると党内の権力基盤は安定していた。三木首相には、不利に作用していた党内派閥政治に基礎を置く対中国政策の特異な構造は⁵⁷、福田首相には、有利に作用する傾向にあったのである。交渉は、1977年の秋まで進展はなかったが、中江要介外務省アジア局長によると、首相就任3ヵ月にあたる1977年2月以降、小和田恆首相秘書官と共に定期的に私邸に招いて検討を重ねていたという⁵⁸。

福田首相を条約締結に駆り立てた動機は、首相の地位にある者なら誰もが有する政治的成果をあげることの必要性があったものと思われる。福田首相は、自民党内の調整を行うが、先に述べたように、ソ連の動きもあって、政治信条が「親台湾派」と異なった派閥横断的な「慎重派」の勢力も大きくなっており、調整は難航した。『朝日新聞』は、4月5日から9日までの間に、日中条約の締結問題について、自民党の衆参両議員全員に面接アンケート調査を行い自民党国会議員

⁵³ 「全方位平和外交」という理念は、京都産業大学教授若泉敬が考案したものである。若泉によれば、①自国の国際的位置づけをあらゆる角度、局面、次元から総合的に検討し、定義しようとする認識と思考の複雑性、全方位性、②八方美人になることなく、一国の信頼性が問われる状況にならないよう国家としての主体性という基軸を確立する、③日本外交における優先順位をより明確化することで、外交における柔軟性と交渉能力を増大させる、というものであった（森田吉彦『評伝若泉敬-愛国の密使』、文春新書、2011年、248-250頁参照）。

⁵⁴ 中江要介『日中外交の証言』蒼天社出版、2005年、131頁。

⁵⁵ 朱曉琦、梁雲祥「福田趙夫内閣と中日関係」歩平他編、高原明生監訳『中日関係史1978-2008』東京大学出版会、2008年、161頁。

⁵⁶ 「日中条約のメリット強調、政府、交渉再開すでに判断」、『サンケイ新聞』1978年3月23日。「青嵐会、早くもけん制、農相ら12人再開へ4条件決める」、『サンケイ新聞』1978年3月24日参照。

⁵⁷ 日中問題は、自民党内部の「日日問題」でもある、と言われている。この問題については、拙稿「自由民主党にみる「親中国派」と「親台湾派」の相克-冷戦下における対立要因と諸相-」『横浜商大論集』（横浜商科大学）、第39巻第2号、2006年、49-87頁参照されたし。

⁵⁸ 前掲『日中外交の証言』129-130頁参照。

数378人のうち「答えない」と面接不能の39人を除き、339人が回答した。その結果、167名が「急ぐべきではない」とする「慎重派」で「急ぐべきだ」と主張する「促進派」が148人であった。党員の半数以上が条約締結に消極的であったのである⁵⁹。

調査後の4月12日、尖閣諸島の周辺水域に中国漁船が集結し、示威行動を繰り返して、2週間近く同諸島周辺に居座り続けるという事件が起きた。この事件を契機に、とりわけ「親台湾派」が同諸島への領有権を求めて反発し、対中批判を強め、党内の調整作業が中断してしまう。5月半ばまで騒ぎが続いたのであったが、福田首相は、事件の沈静化を図る一方で、党内の調整を乗り切り党内の合意を固めた。元来、「親台湾派」は、福田派に多く属しており、彼らも最終的には、福田政権の安定のために日中条約の締結に賛成せざるを得なかったのである⁶⁰。

結果的に福田首相のリーダーシップと福田の「親台湾派」への影響力が、条約の締結へ向けての党内のコンセンサスを取り付けることを可能にしたのであった。したがって、柔軟な姿勢で対中交渉を行うことが可能な環境であったのである。

2) 中国側

1976年、周恩来と毛沢東の死後、毛沢東の未亡人江青により率いられた文革派上海グループ（「4人組」）と華国鋒を中心とした文革派非上海グループとの間で、中国共産党主席の座をめぐる激しい権力闘争が起こった。この闘争の結果として、1978年までには、華国鋒-鄧小平体制が確立されたが、この体制は根本的に矛盾する要素を含む混合体制であった。すなわち、華国鋒は、毛沢東により選ばれた後継者として毛沢東の政治路線を忠実に実行しようとした。一方、鄧小平は、1977年7月の中国共産党第10期3中全会で採択された「4つの現代化」（農業、工業、国防、科学技術の現代化）路線を発展させようとしたのである⁶¹。

したがって、この体制に内在する本来的矛盾の表出は必然的に予想された。2人の指導者の相克は1978年春に表面化し、イデオロギー及び、政策論争として開始された。鄧小平の改革の鉾

⁵⁹ 「日中条約、自民内、いぜん二分」と「日中条約、自民議員アンケート」、『朝日新聞』1978年4月12日。なお、結果を派閥別でみると、「慎重論」は、福田派の45人、中曽根派25人、田中派22人、三木派11人、大平派10人の順で、それに無派閥の33人が加わる。これに対して「推進論」では、田中派36人、大平派24人、三木派17人、中曽根派15人、福田派12人、中間派6人、それに無派閥、その他8人であった。

⁶⁰ 前掲『戦後日中・米中関係』158頁参照。

⁶¹ ラジオプレス『中国共産党第11回全国代表大会特集号（1977年8月12日～8月18日）』ラジオプレス、1977年、86頁。

先は、文革派上海グループにとどまらず、すべての文革派に向けられるようになり、これが文革の否定・非毛沢東につながっていったのである。

このような状況下で自らも文革派であった華国鋒は、文革派に狙いをつけた批判を回避するため、その政策は必要に鄧小平に同調せざるを得なかったのである。それに対し、鄧小平は、その権力基盤を固めつつあった。実務派として鄧小平は、日中条約が「4つの現代化」にとって潜在的に利益となり、それが、自らの政治的成果に繋がることを十分に認識していたのであった⁶²。条約締結後、中国が、これまでより容易に日本からの科学技術及び経済的援助を期待することができたからである。したがって、鄧小平は、政策の合理性、実際性を重視し、対外政策においても弾力的になっていくのであった。

4. おわりに

以上、3年9ヵ月にわたった交渉の経過から明らかなように、この交渉は、通常の交渉とは異なっていた。つまり、「一方が或るものを相手に与え、その代償として、相手に或るものを提供する」⁶³といった、ギブ・アンド・テイクに基づく通常の交渉ではなかった。すなわち、交渉の経過で日中両国の見解は、ほとんど平行線をたどっており、交渉が妥結した要因は、日本側が、予期せざる1978年の中国側の譲歩であったのである。といっても、それは、一般の交渉の過程にみられる提案→再提案→妥協といった、交渉のスタイルが全く存在していなかったのではなく、部分的には相互の譲歩がなされたのである。

1975年の交渉では、交渉を実質的に担った外務省は、ソ連を刺激してまで「反覇権条項」を明記した条約を締結する必要がないとの立場であった。しかし、三木首相は、「親中国派」としての自負もあり、条約締結が「共同声明」で約束され、かつ、それが政権の外交目標でもあり、その政治的成果を達成させようとするのが、三木首相を対中譲歩へと駆り立てていったのである。その具現化が、覇権反対は、「特定の第3国」に向けられたものではないとする「宮沢4原則」という条件付きの「第2次草案」であった。しかし、中国側は、この提案に応じなかった。それは、三木政権への不信に加えて、中国国内の政治的混乱から外交交渉が可能な環境ではなかった

⁶² 中島嶺雄『北京烈烈 文化大革命とは何であったか』講談社学術文庫、2002年、413-424頁参照。

⁶³ 坂野正高『現代外交の分析』東京大学出版会、1971年、263頁。

からである。

一時中断した、条約交渉の再開を促した要因は、第1に中国外交の全般的な対外融和の方針、第2に日本から技術、経済協力を引き出すことが政策決定として積極的に認識されるようになったことが挙げられる。その背景は、鄧小平を中心とした安定的な外交政策決定を可能にした国内情勢の変化である。中国側の動静の変化から、福田首相は、対ソ関係の調整、修復を優先しながら、日中条約の締結に向けて積極的に動いたのであった。したがって、1978年の交渉では、日本側が「覇権条項」を受け入れる代わりに、中国側は、反ソ色を薄めた「第3国条項」を受け入れることに譲歩したのである。

とりわけ、こうした中国側の対日政策の転換は、中国側の国際戦略の一環として推移しており、ソ連の影響下でベトナムが勢力を拡大する状況にあって、鄧小平は、ソ越両国を牽制するべく、日中条約締結を急いだのである。一方、交渉妥結を導いた日本側の政策決定は、自民党内の派閥抗争並びに対米追随外交の域を出るものではなかった。したがって、受動的な外交政策の下で日中2国間関係の改善という文脈から対中関係を捉えていたことにほかならなかったのである。それは、米国との同盟関係により、自らの安全保障を図ってきたことに由来する日本独特の政治的心理状態と関連していたと言える⁶⁴。

この条約により日本の立場は、一方でソ連に対抗し、一方で米中両国との関係を強化していくという姿勢を明確にしていくことになる。そして、覇権反対をめぐる日中間の対立は、次第に過去のものとなった。中国は、対日関係の戦略を技術、経済協力の確保に比重をシフトさせてゆくのである⁶⁵。

⁶⁴ 前掲『戦後日中・米中関係』176頁。

⁶⁵ 中国は、79年になるまで日本の政府開発援助（ODA）を受け入れようとはしなかった。同年になって中国は、政府借款を受け入れると表明した。以後、中国は日本の政府開発援助（ODA）の受入国のトップに位置づけられた（趙全勝、真水康樹、黒田俊郎訳『中国外交政策の研究 毛沢東、鄧小平から胡錦濤へ』法政大学出版社、2007年、154-155頁）。