

日中関係における領土問題処理の構造

—1970 年代の釣魚島問題を中心に—

早稲田大学大学院政治学研究科 房 迪

1. 問題の所在と本研究の独自性

本研究は、日中間の釣魚島問題をめぐる両政府扱いの構造を解明すべく、その第一次接近として、1970 年代において釣魚島問題が日中間において先鋭な対立や紛争の原因となることなく、小康状態を形成、維持することができたのはなぜかという疑問に答えることを目的としている。本研究の 1 つの独自性は、この問題設定にある。釣魚島問題についての先行研究は、そのほとんどが、釣魚島諸島が日中のどちらに帰属するのか、という問題に関わるものである。この問題が重要であることは言うまでもないが、領土の帰属を最終的に確定する作業が極めて困難であることは、多くの領土問題が示している。釣魚島問題もその例外ではない。本研究は、このような先行研究の問題設定とは異なり、1970 年代にこの釣魚島問題が、日中の先鋭な対立を引き起こさなかった事実に着目し、どのような条件がその事実を支えていたのかという新たな切り口から、日中の領土問題にアプローチする。

もっとも、本研究と類似した問題設定を行っている先行研究もわずかながら存在する。しかし、それらは、国内要因または国際要因に大して個別的に分析の光を当てているにすぎない。しかし、釣魚島問題を処理することにあたって、日中両政府のいずれにとっても内政問題であると同時に国際問題でもある。したがって、小康状態について分析を行うためには、釣魚島問題の処理をめぐる構造を明らかにすることが必要不可欠である。そこで、本論文では、国内要因、国際要因、両者間のインタラクションの三つレベルに主に焦点を当て、1970 年代に、日中両政府はどのような構造のもとにおいて、どのように釣魚島問題を扱っていたのかについて分析を試みた。

2. 論文構成

本論文の構成は序章、第 1 章から第 4 章、終章となっている。

第1章では、第二次世界大戦後初めて釣魚島諸島の帰属問題の存在が中国、台湾当局、日本政府、そしてアメリカ政府によって認知され、また釣魚島諸島をめぐる環境が最も複雑化した1969年から1971年までの時期を分析対象時期とした。この時期において、釣魚島問題がどのような歴史経緯のもとで表面化し、発展していったのかについて素描と分析を試みた。この過程において、釣魚島問題の直接当事者である日中国交正常化前の中国政府、台湾当局、日本政府、米国政府、さらに日本政府との北方領土問題を抱えながら釣魚島問題の行方に関心を示しはじめたソ連政府の 一つのファクターに焦点を当て、釣魚島問題が浮上した初期のそれぞれの国内的プロセスと国際的プロセス、およびその相互作用について分析した。そのうえで、釣魚島問題をめぐる日台および日中関係の対立的展開を抑制し、一種の小康状態を形成するためには、釣魚島問題について言及を避けるという重要な不言及方針が沖縄返還協定への影響を考慮した日本政府によって最初に提起されたことを明らかにした。

第2章では、1972年の日中国交回復過程から1976年に日中平和友好条約の交渉が中断するまでの期間を分析対象時期とした。この章では、日中国交回復に当たって、日中両政府は日中国交正常化交渉過程における釣魚島問題を位置づけ、処理方針について、事前に非政府チャンネルを通して意思疎通を行った過程とその役割について分析した。特に、国交回復過程において、日中両政府が、先にのべた不言及処理方針を相互に生み出し、その方針を堅持していった国際及び国内プロセスについて分析を行った。さらに、先行研究ではほとんど言及すらされてこなかった、ソ連政府の動向及び影響について分析を行った。この時期、ソ連政府は日中接近を懸念して、釣魚島問題を北方領土問題と連動させる形で表面化させ、日中間に不協和音を生み出すことによって、日中正常化プロセスを遅延させようと試みたのである。このように、釣魚島問題は、日中関係の文脈だけではなく、北方領土問題とも連動したより広い文脈の中にもおかれていたことことを明らかにした。

第3章と第4章では、1978年4月と1979年5月、釣魚島問題が日中間で再提起された二つの事例について、分析を行った。

第3章では、1978年4月12日、日中平和友好条約交渉が再開する直前におきた漁船事件をめぐる日中両政府の対応と思惑について分析を行った。ここで扱う漁船事件

とは、釣魚島海域に約百隻の中国漁船が集結し、日本国内の反発を引き起こした事件である。これまでの先行研究では、この事件についての詳細な分析はほとんどなく、日中平和友好条約の交渉過程におきた突発的な事件として語られることにとどまっている。しかし、この事件はそれへの対処の仕方如何によっては、日中関係を極めて悪化させる可能性も十分にあったが、両国政府は迅速にこの事件を収束した。どのように両政府がこの事件を収束させたのかについて、その過程と要因について分析を試みた。

第4章では、日中平和友好条約が締結された直後の1979年におきた日本調査団問題について、問題がおきた全過程と原因を分析した。この調査団問題とは、日平和友好条約が締結された直後に、日本側で1979年度予算に釣魚島及び周辺海域に関する調査費用を計上したことをはじめ、釣魚島に仮ヘリポートを建設し調査団を派遣したことによって、釣魚島問題が再び日中間で表面化した事例である。この事例の重要性は、上記の漁船問題とは逆に、その発端を作ったのは日本側にあったことにある。日本側が起こしたこの問題に、中国政府はどのように反応し、また日本政府がどのように問題を収束させたのか、両政府の釣魚島問題をめぐる問題処理の過程と要因について分析した。

さらに、この4章では、調査団問題にもかかわらず、直後に日中両政府は釣魚島海域付近において油田の共同開発をすることで合意した過程と要因について分析を試み、油田の共同開発に動いたその背景の要因について分析を行った。これは日中国交正常化後、唯一釣魚島諸島をめぐって日中双方がともに積極的に協力する態度を示した事例でもある。現在、1979年の釣魚島調査問題および釣魚島周辺海域における油田共同開発について言及し、分析を行った研究はまだない。しかし、その重要性を鑑み、本論文では資料アクセスなどの制限はあるものの、できる限りの歴史分析を試みた。

終章では、第1章から第4章までにのべた釣魚島問題をめぐる国内要因、国際関係、および両者間の相互作用を総合的に分析し、70年代において、日中間で小康状態を形成、維持することができた要因の整理を試み、それらがどのように作用したのかについて提示をこころみた。

3. 結論

本研究を通して明らかになった、1970年代の釣魚島問題をめぐる小康状態を形成、維持することができた要因としては、以下の諸点があげられる。

1) 国内的要因

(1) 中国政府首脳と日本政府首脳の対内等統率力と大局に立った自制である。

まず、中国国内では、釣魚島問題について言及しない方針が取られてから、政府による釣魚島問題に関する対内の情報コントロールが行われていた。そのため、中国国内では釣魚島問題をめぐる抗議活動などが起こることなく、穏便に外交的な処理を行うことができ、不言及方針を堅持することができた。

次に、日本国内では、釣魚島問題について、常に不言及方針を堅持するべきであるとする意見と、実効支配の存在または日本の主権が帰属していることを明示したり誇示したりするべきであるとの意見に分かれていた。しかし、目的は異なるが、田中と福田はいずれも、反対する言論を抑制し、大局的な日中関係の改善を釣魚島問題より優先させた。これは、議会制民主主義体制である日本において、首相が一定の統轄力を有さなければ、容易にできることではない。したがって、自らの決定を貫くことができる政府首脳の統率力と自制的な態度は、釣魚島問題における不言及方針の維持に重要な役割を果たしたといえよう。もっとも、三木のようにそれだけの統括力をもっていたとは言えない首相もいたが、政府自体の不言及方針は貫かれている。だとすれば、首相の統率力のみが決定的な要因であったとはいえず、他の国内政治要因の存在も重要となる。

(2) 日本の国会において、対中慎重派と対中促進派が牽制し合うことで、議論が極端に傾くことを抑制するプラグマティックな認識を持った者が多く存在していたことである。特に1970年代の日本国内において、竹入、田中、大平、園田、鈴木など、多くの中国と個人的な関係を持つ知中派の存在が、釣魚島問題をめぐる不穏な空気がただよう中において、日中政府間の信頼関係の形成と意思疎通に重要な役割を果たした。また、そもそも日本側が実効支配をしている状況において、あえて釣魚島問題に言及する必要はなく、むしろ不言及を堅持するほうが実際、日中間では関係の緊密化によって実現されると期待された経済的利益が大きかった。それゆえ、釣魚島問題を

めぐっても、プラグマティズムに基づく合理的ともいえる自制の論理が力をもったといえよう。

(3) 緊張が高まる事件が生じた際に、日中両政府間で巧みに非政府間チャンネルを活用し、意思疎通を行っていたことである。これは、釣魚島問題をめぐる安定した構造を保つことができた重要な支柱であったといえる。すなわち、非政府チャンネルを利用することで政府間の直接対峙をさけ、表向きには釣魚島問題において相手国に対して弱腰となることなく、柔軟かつ正確に相手政府と意思疎通を行うことができた。これが釣魚島問題における政府間の信頼関係の構築にもつながったといえよう。

(4) 地域の長期的な安定を求める日中両国首脳の外交構想があったことである。国交回復を果たした周恩来と田中はもちろん、特に、国交正常化後の釣魚島問題をめぐる共同開発という飛躍的な改善の兆しをみせた時期において、鄧小平と大平正芳はいずれも国家の繁栄と安全保障をアジア全体の長期的な安定の上にあるとの外交構想を持っていた。したがって、地域の安定の阻碍となる可能性がある釣魚島問題についても、積極的に互恵的な関係を形成することで、リスクを利益にかえる努力を見せたといえよう。

2) 国際的要因

(1) 米国政府の介入によって釣魚島問題は浮上した一方で、釣魚島諸島の主権問題において「中立」的な態度をとったことは、日本側の更なる行動を牽制する役割を果たしたといえよう。1970年代の国際情勢において、米国の対中接近、対釣魚島問題の「中立」的立場の堅持という外交戦略が、釣魚島問題をめぐる小康状態の維持に積極的な役割を果たした面があったといえよう。

(2) 日中両政府間には、釣魚島諸島以外の領域において、相互利益をもたらす条約または共同開発事業など、多領域にける共通利益が存在していた。両国間に、良好な関係のもとでのみで得ることができる利益が存在していることで、釣魚島問題をそれまでの絶対的な存在から、相対化することができる。釣魚島問題が政治における順位を低くなることで、釣魚島諸島をめぐる緊張を緩和し、突発的な事態においても冷静な判断ができる。したがって、釣魚島問題を相対化させ、日中政府間で共通利益を促

進するというプラグマティックな認識が、両国政府の政策決定者や、政治外交指導者によって共有されていたことが、日中関係への悪影響を防ぐことができた重要な要件の一つであったといえよう。

(3) ソ連の攪乱

ソ連が日中関係の攪乱と日ソ関係の進展を目的として、北方領土問題を積極的に日本との交渉に持ち出したが、これが逆に、ソ連自身を日中両国の共通の「敵」となり、日中関係の強化を促進してしまった面があったといえる。

1970年代の日中関係における釣魚島問題処理の構造を分析する上で、釣魚島問題をめぐる国内要因と国際要因がそれぞれ重要な役割を果たしてきたことは、すでに述べたとおりである。また、釣魚島問題が領土問題としての特殊な性質、すなわち国内問題であると同時に、多くの国際的アクターを巻き込んだ国際問題であるという性質を帯びているがゆえに、国内要因と国際要因はどちらかが、完全な独立変数として存在しているのではなく、常に相互に影響しあいながら1970年代における釣魚島問題をめぐる小康状態を形成した。