

「反共」から「自由中国」へー末期アイゼンハワー政権の台湾政策の変化

前田直樹

(要約)

本稿は、1950年代の台湾海峡危機を通じて形成されていった米中台関係のもと、米国アイゼンハワー政権が自らのアジア冷戦政策において台湾に何を期待したのかを検討したものである。第2次台湾海峡危機後、米国は台湾に対して中国とは対照的な政治的・経済的發展を促すことで「自由な中国」としてのオルターナティブを提示しようと試みた。しかし、中台間での「事実上の休戦」成立と国民党政権の強固な制度的基盤、そして東南アジア情勢の緊迫化によって、政治的自由化要求を放棄することとなった。他方で、国民党政権が経済改革を始動させて経済面でのオルターナティブを提示し得たことによって、経済発展モデルとしての台湾の役割は増大していくことになった。

第1節 はじめに

米国は、東アジアにおける米中冷戦構造を前提に、共産主義中国に対抗する自由な中国として台湾の国民党政権を支持し、その存続を支援した。しかし同時に、国民党政権の大陸武力反攻を抑制することで、台湾海峡を挟んで台湾¹と中国とが対峙する現状の固定化をはかった。このような台湾海峡における枠組みは、1950年代の2度にわたる台湾海峡危機を通じて次第に形成されていき、その後1970年代まで大きな挑戦を受けなかった。このため、米中関係の先行研究は、第2次台湾海峡危機(1958年8月-1958年10月)以降の米台関係に大きな注意を払ってこなかった²。しかしながら、この第2次台湾海峡危機の終結後に、米国政策のもとで構築された中台関係枠組みが、現在の「一中一台」状況成立への方向性を規定したのである。すなわち、第2次台湾海峡危機後、台湾と中国という2つの政治的実体間の関係が敵対しながらも相対的安定へと移行する中で、台湾は輸出主導型経済政策の採用を柱にして経済發展を遂げ、政治的には「台湾化(本土化)」の方向へと歩んできたのである。それでは、第2次台湾海峡危機の終結以降、米国はその中国政策およびアジア冷戦政策の中で、そもそも台湾にいかなる役割を果たさせようとしたのか。そして、1950年代に2度にわたって危機の焦点となった沿岸諸島問題を、危機後にどのように決着させようとしたのであろうか。

アイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower)政権の台湾・中国政策を批判し、その見直しを大統領選挙で主張したケネディ(John F. Kennedy)だが、大統領就任後は見直しに踏み切ることができず、つまるところアイゼンハワー政権の政策を踏襲した。これは、アイゼンハワー政権末期に確立した台湾政策の強さを傍証するものであり、その政策決定過程の検討は、1950年代に構築された中台関係枠組みが米中国交樹立まで大きな挑戦を受けることのなかった要因、換言すれば

米中和解が果たされなかった要因を検討する手がかりになると考えられる。本稿は、以上のような問題関心をふまえて、米國務省を中心に、アイゼンハワー政権がその末期において台湾に対して何を期待したのかを検討する試みである。

第2節 台湾海峡危機後の米国の課題

米国は、朝鮮戦争を契機として台湾の国民党政権への支援を開始した。それは、米国のアジア冷戦政策が同戦争以来中国を主敵としているときに、国民党政権が「中国の正統政府」を主張して中国共産党政権と敵対していたためであり、また台湾が西太平洋安全保障網の中央部に位置したためであった。ここでは、中国に対抗する政権が蒋介石 (Chiang Kai-shek) 政権でなければならないのかどうかは問題とされてない。その結果、米国政策の目的として、アジア冷戦政策の観点から反共産主義でかつ中国に敵対政策をとる政権の確保と、安全保障の観点からの台湾の確保とが区別されなかった。つまり、政策手段であるはずの国民党政権の存続が目的と化し、目的と手段が一体のものとして扱われていた。これは、米国と台湾双方の利害が台湾の確保という点で一致している間は問題とならなかった。しかし、第1次台湾海峡危機 (1954年9月-1955年4月) は、沿岸諸島防衛に対する米台間の不一致を露呈させ、中国に対抗する政権を確保するという目的と蒋介石政権を存続させるという政策手段とが必ずしも一致するものではないことをアイゼンハワー政権に認識させることになった。

国民党政権は、危機の焦点となった、福建省に属する大陸沿岸諸島の防衛を何よりも重視していた。それは、中国大陸に対する自らの「法統」(中華民国政府は台湾省のみならず中国全土を代表する合法的政府との主張)をわずかながらにせよ実証するものであり、また大陸回復の決意を示すシンボルとして、政治的・心理的価値が大きかったからである。国民党政権は大陸帰還を願う外省人を支持基盤としていたため、蒋介石は、沿岸諸島の喪失は政権の崩壊につながると米国側にしばしば訴えていた。ところが、アイゼンハワー政権は、台湾が沿岸諸島の確保に固執するのは大陸武力反攻の前進基地を必要としているからだと考えていた。アイゼンハワー政権は「巻き返し」を唱えつつも、その中国政策の実態は封じ込め政策であった。したがって、米国が台湾において中国に対抗する反共政権の確保のみを求めるのであれば、台湾本島の安全確保に直接関係しない沿岸諸島の防衛はほとんど必要ないものであった。しかし、中国に対抗する政権の確保が国民党政権の存続によらずに可能であるか否かは真剣に検討されないまま、沿岸諸島の防衛が再び焦点となった第2次台湾海峡危機にいたった³。

米国は、反共政権を持つ国を同盟国として支援することを原則としており、同時に特にマッカーシズムと「中国の喪失」論争との結合によって、台湾・中国政策の修正は米国内政治においてある種のタブーとなった。このため、アイゼンハワー政権は、反共産主義を声高に唱える国民党政権ないしは蒋介石政権以外の反共政権の可能性を台湾に追求しようとしなかった。アイゼンハワー政権の外交に強い影響力をもった國務長官ダレス (John Foster Dulles) は、中国との関係改善を志向していると受けとめられるような言動を常に回避しようとした。また、マッカーシズム

によって国務省内部から中国問題に詳しい外交官の多くが排除され、他方で国務省極東担当国務次官補にロバートソン (Walter S. Robertson)、駐台湾大使にドラムライト (Everett F. Drumright) など、親台湾派人事が行われた。彼らは、台湾寄りの立場をとることが多く、中国に対しては反共主義に基づく強硬な態度をとった⁴。しかしながら、アイゼンハワー政権は、沿岸諸島確保に関する台湾の主張に一定の理解を示しつつも、第1次台湾海峡危機への対応方針が中国に台湾解放を思い止まらせることであったように、米中直接交戦につながりかねない事態を回避し、同時に中国に対する台湾の軍事行動には制限を課すことで、台湾海峡の現状固定化を試みていた。

ダレスは第2次台湾海峡危機中の蒋介石との会談で、大陸武力反攻に代わる大陸回復方法を提示して、危機の焦点となった沿岸諸島の兵力削減を迫った。その方法とは、国民党政権が「中国とは対照的な政治的、経済的、そして社会的な繁栄」を台湾で築いて中国内外へ示すこと、そして東南アジア地域の華人に対して「中国共産党の道具とならないように影響力を強めること」であった⁵。蒋介石は、最終的にダレスのこの考えを受け入れて、米台共同声明が発表された。共同声明は、「中華民國は自由中国⁶の真の代弁者」であって、その大陸回復のための「主要な手段は、孫文の三民主義の適用であり、武力の使用ではない」と宣言していた⁷。ダレスの考えた危機処理は、台湾に大陸への武力反攻を放棄させることで、結果として台湾海峡を挟んで敵対しながらも並存する状況へ中台関係を封じ込めること、すなわち他の分断国家(朝鮮、ドイツ)同様の休戦を台湾海峡に成立させることであった⁸。アイゼンハワー政権は、台湾が沿岸諸島防衛を絶対視しているのは大陸武力反攻の「踏み台⁹」にするためだと判断していた。「巻き返し」を掲げていたアイゼンハワー政権であったが、それは米国冷戦戦略に同盟国を従わせるためのものであって、同盟国の一方的な反攻を許すものではなかった。他方、中国は台湾武力解放を内政問題と位置づけているため、台湾との交渉はむろんのこと、他地域のような休戦を成立させるための米中間の公式あるいは非公式な取り決めにも応じようとはしなかった。ところが、アイゼンハワー政権は第2次台湾海峡危機中の米中大使級会談を通じて、中国が米中間取り決めに拒否しつつも、米中会談の継続は望んでおり、そのために沿岸諸島の軍事的奪取を少なくとも近い将来には試みないと見ていた。これによりアイゼンハワー政権は、中国との間で何らかの合意に至らずとも、台湾の単独行動を抑制することによって中台間の停戦が事実上成立すると考えたのである。すなわち、危機後の米国の政策目標は、一方の当事者中国が参加しない中で「事実上の休戦 (de facto armistice)¹⁰」状態を成立させることであり、「事実上の休戦」状態を成立させるために、沿岸諸島からの台湾兵力の撤退が課題になった。それは、そもそも米国が台湾の単独行動を抑制したいと考えるようになった契機が沿岸諸島をめぐる中台武力紛争であり、また中国に新たな攻撃の口実を与えないようにし、かつ台湾海峡の現状固定に向けた米国の意思を中国側に示すことで、新たな危機の発生を防止するためでもあった。これは、「事実上の休戦」を実質的に制度化するために必要な措置であった¹¹。ダレスは米台共同声明の発表によって、台湾の大陸武力反攻の可能性はなくなったと判断し、沿岸諸島に関する国民党政権の態度変更「大きな困難はない」とアイゼンハワーに語っていた¹²。

ダレスは、危機後の台湾海峡現状固定のもと、台湾を中国とあらゆる面において対照的な存在

にすることを構想していた。すなわち、台湾が米国に倣った自由な政治・経済制度のもとで発展することによって、共産主義中国とは異なるオルタナティブを中国内外へ示す存在になることであった。これはとりもなおさず、台湾が喧伝していた「自由中国」を一定程度まで実現させようとするものであり、政治的に一党独裁、経済的に統制経済である台湾に対して、米国が政治、経済両面での改革を迫ることを意味していた。米国は、政治的緊張の誘因としての「省籍矛盾」は国民党政権の強権的措置によって表面化していないと見ていたが、ダレスは、台湾が中国と対照的な社会発展を目指せば、それは同時に「省籍矛盾」の緩和につながると考えていた。

このような台湾内部に対する米国の関心は、蒋介石以外の国民党政権上層部に対する高い評価が後押ししていた。アイゼンハワー政権は、第2次台湾海峡危機の危機処理過程から、陳誠(Ch'en Ch'eng) 副総統兼行政院長をはじめとする政権高官に高い執政能力を認め、また台湾向け援助の実施を通じて一部の経済テクノクラートの能力を評価していた。ダレスは、「蔣が亡くなくても、自由中国政府が消滅することはないと確信する¹³⁾」と評価した。これは、国民党政権が蒋介石個人の政権ではなく、安定した体制内基盤を持つものとして受けとめられ始めたことを意味した。この国民党政権上層部への高い評価は、大陸武力反攻の可能性がなくなったと認識したことと共に、米国の危機後の関心を台湾の内政改革に注ぐものとなった。

しかし、このダレス構想は、「事実上の休戦」状態を作り上げて台湾海峡を固定化させるという点では明確であったが、危機後の台湾に対する政策手段については不確実さを多分に含んでいた。まず何よりも、自由な政治・経済制度をいかにして、どの程度まで実現させるのかである。大陸武力反攻に備えるとの大義から正当化されてきた台湾の政治・経済体制は、ダレス構想によって変革を迫られることになった。しかし、沿岸諸島防衛は国民党政権の存続に直結した安全保障問題として最優先の扱いを受けており、この問題の決着なしに国民党政権が台湾で政治・経済改革に本腰を入れるとは考えにくかった。第2に、台湾は、「[中国—引用者注、以下同じ]大陸の民衆の自由を回復することは中華民国政府の神聖な使命である¹⁴⁾」との主張から、再統一のための武力使用を全て否定したのではなかった。ダレスも、危機後の中台関係の封じ込めを主眼にしつつも、台湾側に対して「[米台共同声明は中国]大陸で大規模な反乱が生じた場合の[台湾の]武力使用を除外してはいない¹⁵⁾」と伝えるなど、台湾の主張に配慮を見せていた。これら残された課題は、第2次台湾海峡危機後に実務レベルで検討が開始された。

第3節 新しい極東政策の策定と台湾の経済改革

1959年1月、国家安全保障問題担当大統領特別補佐官グレイ(Gordon H. Gray)は、國務次官ハーター(Christian A. Herter)に対して中国政策文書を作成するように求めた。グレイは、中国が軍事的にのみならず経済的にも建国時に比して発達を遂げたとの認識から、1954年に作成された現行の極東¹⁶⁾政策文書(国家安全保障会議NSC[National Security Council]政策文書)5429/5は1950年代末の状況に合致していないと考えていた。このため、NSCでの議題設定を担当するグレイは、中国政策文書を作成する必要があると考えたのである。あわせてグレイは、

ダレスが台湾に対して中国大陸での反乱発生時における武力使用を容認したことから、反乱発生時の米国の対応策を中国政策文書の中で明記するように求めていた¹⁷。

この国務省への要請を受けて、ロバートソンはダレスに極東局の見解を伝えた。ロバートソンは、ダレスにあてたメモの中で、大規模反乱の可能性はほとんどないとの判断を詳しい根拠を示すことなく示した。その上で、反乱発生の兆候があると台湾が主張して武力使用を要求することが考えられるため、その場合の米側回答を予め準備しておく方がよいと述べていた。しかしロバートソンは、中国反乱に関する検討は、まず国務省内に作業部会を設置して、そこで行うべきだと提案していた¹⁸。一方、中国政策文書の作成について、ロバートソンはハーターへメモを送り、グレイの要請理由を道理にかなったものとしながらも、中国のみを対象とする政策文書の作成ではなく、極東政策文書NSC5429/5の改訂をグレイに提案するよう求めていた¹⁹。これらの提案を受けたハーターがグレイに国務省見解を伝えた結果、NSC5429/5の改訂が決定した²⁰。

以上のように、ロバートソンら極東局は、NSCでの中国政策ならびに中国反乱時の対応策の検討を避けようとしていた。台湾・中国政策は、その目的、手段がどのようなものであれ、政権内部で論争になりやすく、またその過程では沿岸諸島問題の議論を避けては通れなかった。事実、米軍部は第2次台湾海峡危機の終結後、沿岸諸島政策に関して、国務省の立場に合致しない態度を取り始めていた。金門島附近の小島（大膽島等）は、第2次台湾海峡危機中の会議で撤退要求が決定し、これにしたがって国務省は国民党政権に撤退を求めていた。だが、危機後の軍部は、台湾が保持している限り米国は防衛支援すべきであるとの立場に変わっていった²¹。また、中国反乱時の対応問題は、中国への武力使用を予め準備しておくという点において、国務省の進める台湾海峡固定化という方針に背反しかねないものであり、共産圏への直接介入という点では米国冷戦政策の根幹に関わる問題であった。したがって、台湾海峡の固定化が進展していた折に、あえてNSCで台湾・中国政策を討議することによって、第2次台湾海峡危機後の国務省方針に修正が加えられるような事態を避けようとした。そして、ロバートソンは、極東政策文書の改訂を提案すれば、台湾・中国政策の再検討をNSC内で行うとの「グレイの提案を骨抜きにできる」と考えたのである²²。

ところで、ダレスは、1958年末頃より病気のために職責を十分に果たせず（1959年4月正式辞職）、またロバートソンもダレスと時を同じくして国務省を離れることになった（1959年6月に辞職）。ロバートソンの後任には、極東担当の副国務次官補であったパーソンズ（J. Graham Parsons）が就いた。パーソンズは、アジア地域以外の外交もこなしてきた職業外交官である。台湾海峡が後述のように相対的な安定へと向かったことは、台湾政策における国務省実務家の発言権の増大へとつながった。このため、強い影響力を持っていたダレスが退任したこと、代わった国務長官ハーターが強いリーダーシップを発揮するタイプの人物ではなかったこともあって、パーソンズが政権の台湾・中国政策決定過程の中心に位置することになった。

極東政策NSC5429/5の改訂作業は、作業部会の手で草案（NSC5913）がまとめられ、1959年9月のNSC会議で成案（NSC5913/1）となった。NSC5913/1の大きな特色は、NSC5429/5と異なり、極東地域における主な脅威を中ソ同盟ではなく中国そのものであると見ていたことで

ある。そこでは、まず中国の大陸支配が確固としたものであり、近い将来に共産党政権の崩壊する可能性がないこと、次に域内国への脅威は「中国の経済成長の速さに由来する」、すなわち軍事力のみならず経済力もが脅威になっているとの認識が前提になっていた。このため、中国の脅威への対抗として、軍事上の手段のみならず、「着実な経済成長と政治的・社会的安定の重要性」を強調し、とりわけ同盟国の経済的対応策をこと細かく規定した²³。

これら経済施策の中心は、共産党政権下の経済システムと対照をなす民間企業の育成や民間ならびに国際機関からの投資と貿易の拡大であり、1959年後半以降に米国が台湾に受け入れを迫った内容にまさしく符合していた²⁴。1959年10月に訪台した国務次官ディロン(C. Douglas Dillon)は蒋介石と会談し、「急速で卓越した発展が[中国]大陸の奴隷制度のもとではなく自由[な制度]のもとで成し遂げられる」ように迫った²⁵。中国と対照的なオルターナティブを台湾に示させるという米国政策は、経済面に関する限り、その目的と手段は共に明瞭なものであった。こうした米国の政策を受けて、台湾では1959年末頃から種々の経済的措置が導入されていった。この一連の経済改革は、米現地スタッフと連携した、台湾の経済テクノクラートおよび陳誠を中心に進められた。この改革の動きは、必ずしも米国の意向に添うものばかりではなかったが、これまで何よりも大陸武力反攻と政権維持に資するような経済運営を中心に行ってきた国民党政権が民生分野の発展に向けた措置を導入し得たことは、米国の政策に照応して、それを実行に移す能力を同政権が持つことを示すものであった²⁶。

N S C 5913/1における脅威認識の中で、その後のアジア冷戦外交の観点からもさらに注目すべきは、アジアの非共産主義国の軍事的・経済的脆弱性を認め、それゆえに共産主義国と非共産主義国との「境界線の維持は、長年にわたって[アジア]地域で強固に対抗する米国プレゼンスを必要とする²⁷」との思考が明確に打ち出されたことである。これは、極東地域への脅威に域内の非共産主義国は十分に対抗できず、域外の米国の関与を必要とするとの論理であった。そこには、政治的基盤を主に強権的措置によって維持している現地政権に対して、「民主的な政府の発展」を政策目的の1つとして掲げながらも、「民主主義」より「政権の維持」を優先せざるを得ない実情があった。

第4節 「事実上の休戦」成立と沿岸諸島撤退問題

1960年6月、パーソンズは、中国の沿岸諸島攻撃への対応策を検討したメモをハーターへ送った。これは、同年5月のバリ東西首脳会談が流会に終わった事態を受けて、中国が沿岸諸島に対して新たな攻撃を行う可能性が第2次台湾海峡危機後、最も高くなったと極東局が判断したためであった²⁸。

パーソンズは、「沿岸諸島における米国の利益と中華民国政府の利益の間には明白な相違がある」ことを認めた上で、中国がいつでも自らの意志で沿岸諸島を攻撃できること、そして危機再発時には沿岸諸島防衛に対する米国議会・世論からの強い支援をあてにできないことから、新しい危機の処理は第2次台湾海峡危機よりも困難になると考えていた。ところが、これら「米国

政策の脆弱さ」にもかかわらず、パーソンズは、沿岸諸島撤退への「政策変更は〔沿岸諸島保持を認める政策の〕維持よりも危険である」と結論づけていた。パーソンズは、その根拠として主に次の2点を挙げていた。まず、国民党政権は、沿岸諸島を『大陸領土』の最後のひとかけらと見なし、その喪失を「レゾンデートルの蒸発」と見なしているため、撤退に向けた圧力は米台間の同盟を決定的に弱体化させる。加えてパーソンズは、沿岸諸島撤退の要求がアジアの国々に「米国は〔アジア諸国の〕領土の一部を使い捨てにできるものと見なしている」と受けとめられることを恐れていた。そのうえで彼は、危機再発時には、「予想される激しい〔米〕国内圧力」に応えるためにも、「新しい解決手段」として危機勃発後ただちに国連へ沿岸諸島問題を持ち出すことを提案していた。むしろパーソンズは、国連での協議に確固たる見通しを持っていたわけではなかった。しかし、第1次台湾海峡危機直後から断続的に続いた米中大使級会談の結果から、「危機を処理する手段としての〔米中〕直接交渉に期待できない、繰り返しは無益である」と考え、第3次危機では国連を舞台に多数派を形成することで、「現状を保つために取らなければならない米国の行動に〔国連が〕保険を提供する」ことを期待したのであった²⁹。

このパーソンズの提案とほぼ同じ頃、国務省の政策企画部も沿岸諸島問題に関する政策提案文書を作成していた。政策企画部もまた、パーソンズの状況認識同様、中国が攻撃を自由に決定できることを重視していた。しかし、それゆえに政策企画部は、中国に攻撃の機会を与えないことが重要であり、それは国民党政権に沿岸諸島から撤退させることによるのみ可能となるとの結論を下していた。中国は状況を考慮することなくむやみに台湾本島を攻撃することはないとの暗黙の前提に立って、「事実上の休戦」の実質的な制度化をはかるために、パーソンズとは正反対に沿岸諸島の放棄を明確に打ち出したのである。政策企画部は、沿岸諸島放棄を台湾に迫ることの米国内政治上の意味を理解していたが、第2次台湾海峡危機当時の世論・議会の態度から、沿岸諸島をめぐる政策変更は以前よりも行いやすくなっていると考えていた。政策企画部は、大統領予備選挙や連邦議員予備選挙がすでに始まっていたことから、米国政策に影響を与えるために中国が沿岸諸島を攻撃する可能性も高まっているとの予測を行い、ただちに行動に移すべきだと提案していた³⁰。

この政策企画部文書に対してパーソンズは、沿岸諸島撤退を国民党政権に求めることに反対した。パーソンズによれば、沿岸諸島の放棄を迫ることは、大陸回復の望みそのものを捨て去せることであり、「法統」体制を台湾統治の根拠としてきた国民党体制の根幹を揺さぶることであった。したがってパーソンズは、蔣に沿岸諸島放棄を迫ることによって、米国への蔣の信頼が失われ、同時に蔣への米国の影響力も失われることを恐れたのである³¹。

もっとも、国務省極東局も、当初は沿岸諸島撤退を打ち出していた。第2次台湾海峡危機の終結後、極東局は作業部会を設けて沿岸諸島問題の検討を行った。1959年4月にまとめられた最終報告書では、先述のパーソンズ文書、政策企画部文書と同様に、第3次危機での危機処理の困難さと中国が攻撃を自由に決定できることを問題視していた。そのうえで報告書は、沿岸諸島撤退が米国の利益であると明確に述べていた³²。

それでは、なぜパーソンズは沿岸諸島保持の立場を固めたのだろうか。パーソンズの論理転換

を支えたのは、次のような思考であった。沿岸諸島からの撤退を求めようとしたのは、中国の参加なしの「事実上の休戦」を成立させるため、台湾の単独行動を抑制しようとしたからであった。ところが、第2次台湾海峡危機後の台湾海峡では、台湾が大陸への攻撃的行動を自制する一方、中国も沿岸諸島への攻撃を形式化した³³ことで、中台間に実態としての休戦が成立したのである。これは同時に、アイゼンハワー政権が第1次台湾海峡危機以来追求してきた台湾海峡の現状固定が台湾による沿岸諸島保持のまま実現したことを意味しており、パーソンズにとって沿岸諸島からの撤退は逆に台湾海峡の現状を変更することになるのであった。パーソンズは、蒋介石の真意がどこにあるにせよ、少なくとも現状では彼が中国への攻撃的行動を差し控えさせるとの米国方針に従っていると判断していた。したがって、「事実上の休戦」成立のもとで、沿岸諸島確保を絶対視する国民党政権に対して、その放棄を迫って米台関係を損なうような態度に出る必要性はなかったのである。さらにパーソンズは、ハーターあてメモ同様に、アジア同盟諸国への悪影響を挙げて政策企画部の提案に反対していた。この点では、パーソンズも、共産主義に対する米国の確固とした姿勢をアジアの反共政権に示すべきであり、いわば後退となるような行動を慎むべきだと考えていたのである³⁴。このパーソンズの思考は、後述する李承晩 (Syngman Rhee) 退陣・雷震 (Lei Chen) 事件によってますます増幅されていった。

以上のようなパーソンズの考え方は、政権内で特殊なものではなかった。沿岸諸島撤退をめぐる議論とほぼ同じ時期に策定された大陸部東南アジア政策文書 NSC 6012 (1960年7月成案) は、ベトナム (Viet Minh) による攻撃下の南ベトナムを中心とするインドシナ情勢の悪化を強く反映したものであった。NSC 6012 は、制度的基盤の弱い現地政府の政治的・経済的安定を促すと共に、東南アジア諸国が共産主義国との関係を深める事態をも恐れ、共産主義への「唯一主要な外部対抗力」である米国が多様な支援を行うことで、それを回避しなければならないと述べていた。また、中国が東南アジアへの脅威となっていることから、NSC 6012 は、南ベトナムをはじめとする域内諸国に対して、国民党政権の「中国の政府としての国際的地位を支援する」とともに、台湾との「経済協力を進展させる」ことを求めた。これは、東南アジア各国内の華人対策を兼ねていたからであるが、米国が東南アジア諸国に国民党政権を支援させるものともなっていた³⁵。

政策企画部文書に対するパーソンズの反論を受けたハーターは、こうしたパーソンズの意見に同調し、「蒋介石にこの [沿岸諸島撤退の] 話題を持ち出す方が憂慮すべき問題を招く」との考えを政策企画部へ伝えた³⁶。この結果、台湾の沿岸諸島保持を認め、撤退を求めないことが国務省の決定となった³⁷。この国務省の意向を受けて、国務省、統合参謀本部 (Joint Chiefs of Staff)、中央情報部 (Central Intelligence Agency) 等の省庁間実務家グループによってまとめられた特別国家情報評価「沿岸諸島」(1960年9月作成) においても、仮に台湾が米国の圧力のもとで沿岸諸島撤退を受け入れたとしても、「それは決して確かなものではなく、圧力は米国に対する大きな敵意の後遺症」を残すと、台湾の沿岸諸島保持を是認する立場をとっていた³⁸。このように、沿岸諸島からの撤退ならびに中国反乱への対応をめぐる問題は、国務省担当者の主導により展開し、それは政権内部での議論すらも凍結しようとするものであった。

1960年10月、共産主義国との限定戦争を検討したNSC第462回会議は、議論の大部分を中国と交戦した場合の対応策に費やした。会議の参加者は、沿岸諸島撤退を国民党政権に求めないことを前提にして、沿岸諸島の防衛問題を議論していた。会議では、アンダーソン（Robert B. Anderson）財務長官のように、「地理単位としての小ささにかかわらず、米国が原則を守ることを世界に示す」との観点から、沿岸諸島防衛のための米軍投入に積極的な発言もなされた。これらの議論に対してアイゼンハワーは、「沿岸諸島を防衛するかどうかはまだ決定されていない」と述べて米軍介入問題を先送りし、会議は終わった³⁹。国民党政権の沿岸諸島保持を追認したうえで、米軍投入を予め決定しないとの態度は、国務省内部の議論に沿うものであった。「事実上の休戦」の成立した台湾海峡において、その現状変更を望まないとのアイゼンハワー政権の姿勢は、より明瞭なものとなっていた。

第5節 雷震事件の衝撃と政治的自由化問題

1960年4月、韓国では学生デモを契機にして李承晩政権が崩壊した。台湾では、この政変に米国が介在したとの見方がなされた結果、国民党に批判的なグループの間では、台湾との比較から米国の韓国政変介入を「賞賛する」雰囲気生まれていた⁴⁰。そのさなかの1960年9月、台湾では野党（中国民主党）の結成を準備していた、雑誌『自由中国』発行人の雷震が反乱煽動罪で逮捕された（「雷震事件」）。雷震は、国民党一党体制を批判し、実体のある複数政党制の導入を目指していた。この事件は国務省を当惑させるものであった。なぜなら、雷震の求めた政治的方向性が親中国あるいは本省人中心政権の樹立ではなく、政治的に自由な中国を志向するという点で、第2次台湾海峡危機後の米国政策に沿うものであったからである。しかも、元国民党高官の外省人雷震と実力ある本省人政治家とが国民党の外部において政治的連携を試みた点で、政治分野における「省籍矛盾」解消の可能性も秘めていた⁴¹。

これらの出来事を受けたハーターは、次のような懸念を表明した。彼によれば、国民党政権は、李承晩政権の崩壊は米国のイニシアティブによるものであり、それは「李体制の[ような]致命的ミスを犯すな」との間接的警告であると受けとめていた。そして、雷震事件についてハーターは、「雷の逮捕は政治的に意図されたもので、反対政党の芽を摘むことを主に意図した[との現地]報告に国務省は当惑している」と率直に述べた。なぜなら、「国民党政権による政治的現状の凍結政策」は米国の政策目的に反するからであった⁴²。

ところが、雷震事件が台湾内外で報じられる中、国務省の対応は表だったものではなかった。国務省は、「[米国内の]世論と議会の圧力にもかかわらず」、雷震事件に対する公式声明を何ら行わなかった。国務次官らが外交ルートを通じて雷震の減刑を求めただけであった⁴³。

雷震事件が象徴する政治的自由化について、パーソンズ自身は、「相当に自由な政治的環境」と「安定し、軍事的に不安のない台湾」とが、長期的に両立しえない目標であるとは必ずしも考えていなかった。このためパーソンズは、「政府内で漸増していく本省人の代表者[という現実]が省籍矛盾を曖昧にして政治的緊張の源を取り除くことを希望」し、実際に1947年の二二八事

件以降に一定の改善もあったと見ていた。しかし他方で、政治的反対運動に対する国民党政権の態度について、パーソンズは国民党政権の決意の固さを認めていた。同時に彼は、本省人政治家は統治経験がなく、政治的資質も低いと考えていたため、彼らの政治的力量を問題視していた。そこでパーソンズは、まず「政府内の本省人参加の基盤を広げること」、すなわち「台湾において安定した民主主義に向けたスムーズな発展」のためには、「政府内に本省人の杭を打ち込んで彼らに責任と経験が与えられなければならない」との見解を示した。これは、政治面での自由化には時間を要するとの判断であった。なぜなら、現段階で政治的自由化を推し進めれば、「混沌と厄災につながるかもしれない『無制限の』政治的活動への門」を本省人に対して開くことになると、パーソンズは考えたからである。このためパーソンズは、台湾における政治的自由化は「慎重で着実な進展」にすべきであるとの結論にいたった。これは、パーソンズが早急な政治改革要求を排して、国民党政権による政治的抑圧の継続を認めたことを意味していた。言い換えれば、第2次台湾海峡危機後の中台関係固定化のもとでは、共産主義中国と対抗する政権の確保と国民党政権の存続という、論理的には区別可能な政策手段が複合し切り離せないものになっていることを受け入れて、安定した台湾を確保するために、政治的自由化よりも国民党政権の存続支援を優先させたことに他ならなかった⁴⁴。

第6節 おわりに

アイゼンハワー政権が台湾を重視したのは、西太平洋安全保障網の中央に位置するという安全保障上の考慮のみではなく、何よりも台湾に拠って立つ政権が中国と敵対していたからである。しかし、2度の台湾海峡危機で明確となったのは、米中対立をアジア冷戦の基軸としながらも、危機を積極的な「巻き返し」の実施機会と捉えず、台湾海峡を挟んで敵対しながらも「事実上の休戦」のもとで並存する状況へ中台関係を封じ込めることで米中交戦を回避したいとのアイゼンハワー政権の態度であった。このような態度は、台湾海峡の現状の固定化という意味において「2つの中国」政策を事実上選択したものと位置づけられる。

現状固定化のもとで米国が考慮した台湾像とは、共産主義中国に対するオルターナティブを示す存在になること、すなわち政治体制、経済体制において共産主義の中国との対照性をなす「自由な中国」になることであった。「事実上の休戦」が成立すれば、台湾政策を平時の政治・経済発展の観点から規定することは十分に可能であった。この時点で、共産主義中国と対抗する「自由な中国」政権が確保できれば、強い反共主義に立つものの、武力統一をあきらめてはいない国民党政権でなくても良い可能性が、論理的にはあった。しかし、国民党政権はまさにこの時期に、経済テクノクラートを登用して経済改革を始動させ、経済面でのオルターナティブを提示し得る政権であることを示し始めた。他方、政治的自由化を進めた場合、その帰結は必ずしも安定した台湾の確保につながらない可能性が高いとの予想が米政権内を支配した。このため、中国正統政権を標榜する国民党政権の存続が、少なくとも短期的には、米国政策の追求に有利であると彼らは考えた。したがって、国民党政権の存続基盤を弱体化させてはならないとの考慮から、政治的

自由化の進展を求めての強い態度に出ることをせず、また中台間に「事実上の休戦」が成立したことから、沿岸諸島撤退を迫る必要性もなくなったのである。

このような思考の背景には、台湾に対する態度が他のアジア諸国に悪影響を与えることへの懸念があった。NSC 5913/1、6012に見られた、脆弱なアジア諸国は独力で中国からの脅威に対抗できないとの認識は、米国の関与が必要であり、同時に現地政権の政治的基盤を揺さぶるような圧力は避けるべきだとの論理につながるものであった。換言すれば、米国の出方次第では、アジア諸国は共産主義制度に親和的な態度をとりかねないのである。東南アジア諸国にとっての脅威は中国であり、その中国と直接対峙しているのが台湾であった。したがって、危機後の台湾政策は、中国と異なる発展を目指す国家体制を求めたがゆえに、単に中台2者間の関係にとどまらない広がりを持つものだったのである。パーソンズの言葉にしたがえば、米国の台湾政策は、「米国の意図の主要なバロメータとしてアジア諸国のみならず全世界からも注視されている」のであった⁴⁵。

1950年代半ば頃より、中国共産党と連携した国内反政府勢力に直面していた東南アジア諸国に対して、米国は中国共産主義とは異なる経済社会発展モデルを提示する必要があった。アイゼンハワー政権は、1960年前後から国民党政権に対して経済改革を強く求めていったが、そこで米国が強調したのは、台湾の経済発展がまさにアジア地域に対して「モデル（楷模）」となることであった⁴⁶。すなわち、中国からの脅威を受けている東南アジア諸国に対して、その中国と競争しつつ、共産主義とは異なる資本主義制度のもとで発展する「自由な中国」モデルを提示することであった。台湾海峡の現状固定化によって、米国アジア政策における政治・安全保障問題としての台湾の比重が相対的に低下しながらも、東南アジア情勢の緊迫化と相まって、経済発展モデルとしての台湾の役割は逆に増大していくこととなったのである。

注

- 1 本稿では、台湾を中華民国ないしは国民党政権の略称としても用いる。
- 2 米中関係の代表的研究として、Gordon H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972*, Stanford: Stanford Univ. Pr., 1990; Warren I. Cohen, *America's Response to China: A History of Sino-American Relations*, New York: Columbia University Press, 2000.両者とも第2次台湾海峡危機およびアイゼンハワー政権期全般の米中・米台関係を詳細に分析しているものの、第2次台湾海峡危機以降はもっぱら米中関係ないしは米中ソ3国関係に焦点を当てており、台湾海峡危機がその後の台湾政治経済にもつ意味については十分な関心を払うものではない。
- 3 第1次台湾海峡危機に関する論考は数多い。さしあたり以下を参照。Robert Accinelli, *Crisis and Containment: United States Policy toward Taiwan, 1950-1955*, Chapel Hill: The University North Carolina Pr., 1996, Chaps. 8-11.張淑雅〈金馬撤軍?—美国應付第一次台海危機策略之二〉(《中央研究院近代史研究所集刊》第24期上冊、1995年6月)、411-472ページ。前田直樹「第1次台湾海峡危機とアイゼンハワー政権—危機処理をめぐる米台摩擦—」(『広島法学』第18巻第4号、1995年3月)、149-180ページ。第2次台湾海峡危機に関する先行研究のうち、その後の台湾の政治的・経済的発展との関連性に着目するものとして、石川誠人「『ダレス・蔣共同コミュニケ』再考」(『日本台湾学会報』第3号、2001年5月)、139-153ページ。前田直樹「第2次台湾海峡危機をめぐる米台関係—大陸武力反

- 攻と『ショーケース』化」(『現代台湾研究』第23号、2002年7月)、137-152ページ。John W. Garver, *The Sino-American Alliance: Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia*, New York: M.E. Sharpe, 1997, Chap. 7. Garverの研究は近年の台湾の政治的民主化ならびに経済発展を米国政策の「先見性」の結実として強調するきらいがある。
- 4 Rosemary Foot, *The Practice of Power: US Relations with China since 1949*, Oxford: Oxford Univ. Pr., 1995, pp. 87-93. また、当時の国務省関係者の以下証言を参照。Everett Drumright, Oral history interview manuscripts, Foreign Affairs Oral History Collection, Washington, DC.: Georgetown University Library, Dec. 5, 1988, pp. 32-34; Lindsey Grant, *Ibid.*, Jan. 31, 1991, pp. 5, 8; Paul Kreisberg, *Ibid.*, pp. 4-5, 29-30. 宇佐美滋『米中国交樹立交渉の研究』、国際書院、1996年、400ページ。
 - 5 Draft Talking Paper by Dulles, Oct. 13, 1958, Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, vol. 19 [hereafter cited as *FRUS 58-60:19*.], Washington, D.C.: GPO, 1996, p. 399. ダレス構想については以下も参照。Record of Meeting, Oct. 10, 1958, *FRUS 58-60:19*, pp. 363-371; Green to Robertson, Oct. 17, 1958, Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, vol. 19, Microfiche Supplement [hereafter *FRUS 58-60:19, SUP.*], Washington, D.C.: GPO, 1996, no. 236.
 - 6 国民党政権は、共産主義下の中国と異なる「自由な中国」との意味で「自由中国」と自称し、対外的にも使用してきた。しかし、中国語の「自由中国」自体は"free China"、"Free China"双方の意味を有しており、国民党政権は「2つの中国」の解釈につながりかねないとして"Free China"の使用に反対していた。例えば、Drumright to the Department of State [hereafter DOS.], Oct. 29, 1958, *FRUS 58-60:19*, pp. 461-462.
 - 7 Joint Communique, *FRUS 58-60:19*, pp. 442-444.
 - 8 Draft Talking Paper by Dulles, Oct. 13, 1958, *FRUS 58-60:19*, pp. 399-401; Talking Paper by Dulles, Oct. 21, 1958, *Ibid.*, pp. 413-417; Memorandum of Conversation [hereafter MC.], Oct. 22, 1958, *Ibid.*, pp. 424-426.
 - 9 MC between Eisenhower and Dulles, Sep. 11, 1958, *FRUS 58-60:19*, p. 162; Talking Paper by Dulles, Oct. 21, 1958, *Ibid.*, p. 416.
 - 10 Draft Talking Paper by Dulles, Oct. 13, 1958, *FRUS 58-60:19*, p. 400.
 - 11 前田直樹「1958年米中ワルシャワ会談と米国による台湾単独行動の抑制」(『広島法学』、第27巻第2号、2003年11月)、331-348ページ。
 - 12 MC between Eisenhower and Dulles, Oct. 24, 1958, *FRUS 58-60:19*, p. 445.
 - 13 Memorandum by Dulles, Oct. 29, 1958, *FRUS 58-60:19*, p. 469.
 - 14 Joint Communique, *FRUS 58-60:19*, p. 444.
 - 15 Dulles to the Embassy in Taiwan [hereafter Taipei], Oct. 30, 1958, *FRUS 58-60:19*, pp. 475-476.
 - 16 当時の極東政策文書は日本以西、シンガポール以東の地域を対象とし、国務省極東局は上記地域を所管していた。
 - 17 Gray to Herter, Jan. 14, 1959, *FRUS 58-60:19*, pp. 512-513.
 - 18 Robertson to Dulles, Jan. 22, 1959, *FRUS 58-60:19, SUP*, no. 307. 極東局中国課長も同様の見解を既に示していた。Martin to Robertson, Jan. 6, 1959, 793.00/1-659, Central Files [hereafter CF], General Records of the Department of State, Record Group 59 [hereafter RG59], National Archives at College Park, MD [hereafter NA.].
 - 19 Robertson to Herter, Jan. 27, 1959, Top Secret Files Relating to the Republic of China, 1954-1965, Office of the Country Director for the Republic of China [hereafter ROC.], Bureau of Far Eastern Affairs [hereafter FE.], Box 3, RG 59, NA.
 - 20 Herter to Gray, Jan. 30, 1960, *FRUS 58-60:19*, pp. 516-518; Gray to Herter, Feb. 5, 1959, Briefing Notes Subseries, NSC Series, Office of the Special Assistant for National Security Affairs, White House Office,

- Box 8, Dwight D. Eisenhower Library at Abilene, KS. 1959年8月、国務省内の作業部会は報告書を作成し、中国での反乱発生の可能性について、「大規模な地域的暴動ですら、ほとんど起きそうにない」との断を下した。パーソンズは、作業部会の判断を支持し、 그레이に対して、報告書をNSC政策文書としてではなく、あくまでも参考文書として扱うよう求めた。パーソンズもまた、この問題を国務省実務家グループ内で処理しようと考えていた。Parsons to Gray, Aug. 19, 1959, *FRUS 58-60:19*, SUP, no. 377; Parsons to Gray, Aug. 19, 1959, *FRUS 58-60:19*, pp. 583-585.
- 21 Memorandum of Meeting, Aug. 25, 1958, *FRUS 58-60:19*, pp. 73-75; Dillon to Taipei, Sep. 1, 1958, *Ibid.*, pp. 519-520; Burke to McElroy, Jul. 24, 1959, *Ibid.*, 574-576; COMUSTDC-MAAG Taiwan to CINCPAC, Jan. 31, 1959, *FRUS 58-60:19*, SUP, no. 311; Drumright to Parsons, Jul. 14, 1960, 793.5/7-1460, CF, RG59, NA; Parsons to Drumright, undated, 793.00/8-360, *Ibid.*
- 22 Robertson to Herter, Jan. 27, 1959, ROC, FE, Box 3, RG59, NA. 限られた専門家で処理しようとしたことについては、次も参照。Green to Robertson, Feb. 18, 1959, *FRUS 58-60:19*, pp. 532-533.
- 23 NSC 5913/1, "Statement of U.S. Policy in the Far East," Sep. 25, 1959, Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, vol. 16 [hereafter *FRUS 58-60:16*.], Washington, D.C.: GPO, 1992, pp. 133-144.
- 24 以下の台湾側記録を参照。「会議記録」1959年12月17日、『李国鼎個人档案』、B81-32、台北市：中央研究院近代史研究所档案館〔以下、近史所档案館と略記〕所蔵。「加速経済発展計画綱要」日付なし（1959年12月29日）、『李国鼎個人档案』、B81-33、近史所档案館。「会談記録」1959年12月30日、『李国鼎個人档案』、B81-30、近史所档案館。米国側の参照記録として、*FRUS 58-60:19*, pp. 643-646.
- 25 MC, Oct. 21, 1959, *FRUS 58-60:19*, p. 618.
- 26 本稿では経済改革の詳細に触れない。台湾の改革措置導入における米国の役割は、米台関係史、台湾経済史両分野においてしばしば指摘されるものの、具体的な米台間交渉ならびに台湾側の対応過程には解明されていない部分も多い。概要については、さしあたり次を参照。Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, New York: Cornell Univ. Pr., 1990, Chap. 4.
- 27 NSC 5913/1, *FRUS 58-60:16*, p.135.
- 28 Parsons to Herter, Jun. 10, 1960, *FRUS 58-60:19*, SUP, no. 451.
- 29 "U.S. Policy Toward the Offshore Islands In Light of Recent Developments," undated (Jun. 10, 1960), *FRUS 58-60:19*, SUP, no. 451.
- 30 Memorandum by Policy Planning Staff, Jun. 29, 1960, *FRUS 58-60:19*, pp. 692-694; Policy Planning Staff, "Taiwan Straits and Offshore Islands Problem," undated (Jun. 28, 1960), *FRUS 58-60:19*, SUP, no. 456.
- 31 Parsons to Herter, Jul. 20, 1960, *FRUS 58-60:19*, pp. 695-698.
- 32 Green and Martin, "Considerations Affecting a Reconsideration of Our Policies Toward the Offshore Islands," Apr. 1, 1959, *FRUS 58-60:19*, SUP, no. 338.
- 33 中国は10月25日に奇数日砲撃を發表、台湾は偶数日応戦に移行し、米中国交樹立直前に双方が完全停止するまで象徴的な砲撃が継続した。
- 34 Parsons to Herter, Jul. 20, 1960, *FRUS 58-60:19*, pp. 695-698; Parsons to Herter, Aug. 10, 1960, *Ibid.*, pp. 705-709. また、パーソンズの考えの背景として、以下も参照。Parsons to Robertson, May 4, 1959, *FRUS 58-60:19*, p. 564; Martin to Parsons, Jun. 1, 1960, 793.5/6-160, CF, RG59, NA.
- 35 NSC 6012, "Statement of Policy on U.S. Policy in Mainland Southeast Asia," Jul. 25, 1960, *FRUS 58-60:16*, pp. 209-223.
- 36 Source, Document No. 341, *FRUS 58-60:19*, p. 695.
- 37 ハーターはパーソンズに対して政策変更しないと表明した。Parsons to Drumright, undated,

- 793.00/8-360, CF, RG59, NA. アイゼンハワーは1960年6月18・19日に訪台して蒋介石と会談したが、公式記録には2人が沿岸諸島問題について言及した箇所はない。MC, Jun. 18, 1968, *FRUS 58-60:19*, pp. 675-683; MC, Jun. 19, 1960, *Ibid.*, pp. 683-687.
- 38 SNIE 43-60, "The Offshore Islands," Sep. 6, 1960, *FRUS 58-60:19*, pp. 717-718.
- 39 Memorandum of the 462d NSC Meeting, Oct. 6, 1960, Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, vol. 3 (Washington, D.C.: GPO, 1996), pp. 482-490, especially on pp. 487-488.
- 40 Osborn to DOS, Jun. 8, 1960, 793.00/6-860, CF, RG59, NA. 国民党も米国が韓国政変に介入したと考えていた。中国国民党中央委員会設計考核委員会編《韓国政変経過》、台北市：中国国民党中央委員会設計考核委員会、1960年、5-10ページ。
- 41 雷震は1960年10月8日、軍事法廷で禁固10年が言い渡された。「中国民主党」の結党準備は「選挙改進黨座談会」によって進められ、その中心は以下の3名であった。雷震：1897年生、浙江省出身。元行政院政務委員、元総統府国策顧問、元中国国民党改造委員会委員。高玉樹：1913年生、台北市出身。元台北市長（無党籍）。李萬居：1902年生、台湾省出身（半山）。当時は台湾省議会議員、新聞『公論報』社長。雷震による「反対党」結成運動は、近年の民主化運動と関連性を持つ点で、台湾の現代政治史においても大きな意味を持つ。雷震と米国現地スタッフとの接触、米国政策における政治的自由化の許容度等、雷震事件と米国の対応については、稿を改めて論じる。
- 42 Herter to Taipei, Sep. 29, 1960, *FRUS 58-60:19*, SUP, no. 478.
- 43 MC, Oct. 25, 1960, 793.00/10-2560, CF, RG59, NA. 次も参照。MC, Nov. 28, 1960, *FRUS 58-60:19*, SUP, no. 491.
- 44 Parsons to Drumright, Dec. 12, 1960, *FRUS 58-60:19*, pp. 736-738.
- 45 Parsons to the Secretary of State-Designate, Dec. 28, 1960, *FRUS 58-60:19*, SUP, no. 499.
- 46 「会議記録」1959年12月17日、『李国鼎個人档案』、B81-32、近史所档案館。

【附記】

本稿作成にあたり財団法人アメリカ研究振興会より研究助成を賜りました。記して深甚なる謝意を表します。