



當代日本與東亞研究

第 6 卷第 2・3 號 2022 年 12 月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

日中邦交正常化

「1972 年體制」下的日美安全保障體制與台灣

當代日本與東亞研究會 編印

目次

■ 摘要.....	I
■ 日中邦交正常化	
背景.....	1
中國的復交三原則.....	2
台灣的法律地位.....	4
《日華和平條約》的問題.....	7
日美防衛合作的九七指針與台灣.....	9
■ 「1972年體制」下的日美安全保障體制與台灣	
日中「1972年體制」成立的國際條件.....	11
「1972年體制」與台灣問題.....	12
冷戰終結與「1972年體制」的爭論化.....	13
美中「新冷戰」與「1972年體制」的動搖.....	14
■ 附記.....	i
■ 作者簡歷.....	ii

摘要

第一篇論文〈日中邦交正常化〉是由前日本駐美大使栗山尚一於 1999 年所發表。栗山時任外務省條約局條約課課長，參與了日中邦交正常化的談判。在此文當中，栗山透過自身的回憶，探討了負責輔佐田中角榮首相及大平正芳外相的外務省如何檢討並解決伴隨著日中邦交正常化牽涉的國際法問題。

本論文探討的核心問題，就是如何在日美安保條約體制下談判日中邦交正常化後的台灣法律地位問題，這是日中談判中最大的問題之一，而談判的結果總結在《日中共同聲明》第三條之中。栗山認為，儘管該條表明日本接受《波茨坦宣言》，接受台灣歸還給「中國」。但其中的言外之意是，日本政府並不認為，不受中華人民共和國實質統治的台灣實際上是該國領土的一部分。

第二篇論文則說明，第一篇論文討論的日美安保條約體制，以及日中關係在正常化以來如何處理台灣問題（文中稱為「1972 年體制」）之間的關係，歷經冷戰終結到美中之間的「新冷戰」，目前正在動搖。首先簡述日本與中國之間為了處理台灣問題，是在什麼樣的國際背景下成立了「1972 年體制」。並且以栗山的論文作為主要的引用依據，整理「1972 年體制」成立的過程與其內涵，接著回顧栗山的論文在冷戰結束後發表的時期，「1972 年體制」如何被爭論又重新被確立的過程。最後說明為何「1972 年體制」再次於現在受到重大的挑戰。

Abstract

The first article, “Normalization of Diplomatic Relations between Japan and China, ” was published in 1999 by Takakazu Kuriyama, a former Japanese Ambassador to the United States, who was involved in the negotiations for the normalization of diplomatic relations between Japan and China as Director of the Treaty Division, Treaty Bureau, Ministry of Foreign Affairs (MOFA). In this article, Kuriyama discusses how the MOFA, which was in a position to support Prime Minister Tanaka and Foreign Minister Ohira, examined and resolved some issues of international law that accompanied the Sino-Japanese normalization, using his recollections.

The central issue of this article is the Japan-U.S. security treaty regime and the issue of Taiwan's legal status after the Sino-Japanese normalization. This was one of the biggest issues in the normalization negotiations, and the outcome of the negotiations is summarized in the third paragraph of the Japan-China Joint Statement. Kuriyama argues that although the paragraph indicates that Japan accepted the “Potsdam Declaration” and converted Taiwan into “China, ” its unspoken meaning was that the Japanese government took the position that Taiwan was not considered to be part of the territory actually governed by the People's Republic of China at the time of the normalization.

The second article argues that the relationship between the Japan-U.S. security treaty regime is discussed in the first article. The treatment of the Taiwan issue in Japan-China relations since the normalization of diplomatic relations between the two countries (referred to as the “1972 regime” in this article) is now in turmoil following the end of

the Cold War and the emergence of the “New Cold War” between the United States and China.

This article will begin with an overview of the international background at the time when the “1972 Regime” was established between Japan and China regarding the Taiwan issue, and then summarize the background of the establishment of the “1972 Regime” and its implications, mainly citing the Kuriyama’s article. The article then reviews the process by which the “1972 Regime” became a point of contention and was reaffirmed in the period after the end of the Cold War in the 1990s when the Kuriyama article was published. Finally, the article will explain why the “1972 Regime” is now being rechallenged.

日中邦交正常化

栗山尚一

(前日本駐美大使)

一、 背景

1949年，中國內戰以中華人民共和國誕生的形式告終，隨著蔣介石率領國民黨政府遷移至台灣，冷戰也擴及亞洲，1950年6月韓戰爆發。在這樣的背景下，日本簽署了《舊金山和約》，重返國際社會。而當下所遇到的一個大問題，便是日本面對實質存在的兩個中國，亦即一方是在中國大陸握有實質統治權的中華人民共和國，另一方是遷移至台灣的中華民國，究竟該與哪一方結束戰爭狀態，重新恢復邦交？

有關舊金山和約會議到底該邀請中華民國政府還是中華人民共和國政府的問題，在同盟國之間，尤其是英美兩國之間出現了對立的意見，而最後妥協的結果是雙方都不邀請。但這樣的結果所產生的問題是，那麼日本究竟該與哪一方的政府締結戰後的外交關係？這對美國而言是重大的政治問題¹。

1951年年末，美國政府負責處理對日和約問題的特使杜勒斯（John F. Dulles）訪日，向當時的吉田茂首相勸說，如果日本不與中華民國政府簽訂和平條約，《舊金山和約》本身就無法得到美國國會的承認²。因此，吉田首相不得不做出回應，寫信給美國國務卿艾奇遜（Dean Acheson），即日後所稱的「吉田書簡」³，正式答應日本會與中華民國政府簽訂和約。這可說是日本在當時的冷戰局勢下，為了重返國際社會必須付出的代價之一。有了這段過程後，自1952年《舊金山和約》生效以來的二十年間，日本一直與台灣的中華民國政府維持著邦交關係，且並未跟中華人民共和國政府建立任何官方關係的狀態⁴。

不過，1969年，尼克森（Richard M. Nixon）政權登場後，美國的對中政策做出重大轉變（其背景及詳情可參考尼克森、季辛吉（Henry Alfred Kissinger）等人

¹ *Foreign Relations of the United States*, 1951, Vol. 6, Part 1, p. 935, R. Dennett and K. D. Durant (ed.), *Documents on American Foreign Relations*, Vol. 13 (1953), pp. 458-459.

² *The United States in World Affairs* 1951, pp. 114-124.

³ 關於吉田書簡的詳情，可參考細谷千博，《サンフランシスコ講和への道》（中央公論社，1984年），頁279-308。

⁴ 關於非政府層級的日中民間貿易協定，可參考外務省アジア局中国課監修，《日中關係基本資料 1949-69年》（霞山会，1970年），頁215。

的回憶錄⁵)，促成了日本可以推動與中國邦交正常化的國際環境⁶。在這個狀況下，1972年6月，佐藤內閣下台，承諾推動日中邦交正常化的田中角榮內閣上台。對此，毛澤東、周恩來等中國領導人從根據當時國際情勢進行的戰略判斷，希望盡快達成中日的邦交正常化。由於田中內閣的目標與中國的政策一致，所以田中內閣成立後，僅耗費二個月的時間，便實現日中邦交正常化⁷。本文接下來將針對數個因日中邦交正常化所衍生出的國際法問題，重新考察位處輔佐田中首相、大平正芳外相立場的外務省是如何思考及對應。(筆者當時在外務省擔任條約局條約課課長，參與過外務省的內部作業，以及與中國政府之間的談判。)

二、 中國的復交三原則

關於日中邦交正常化，中國很早就已公開復交三原則⁸，以這三個原則為主軸，表明只要日本願意接受，便能實現邦交正常化。

復交三原則之中的第一項原則是中華人民共和國政府是代表中國的唯一合法政府，第二項原則是台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分，第三項原則是《日台條約》，也就是上述提及的經過及背景之下日本與台灣（中華民國）所締結的和平條約是非法的、無效的，應予廢除⁹。中國的立場就是必須在這三個原則下來實現中日邦交正常化；因此，日本所要面對的基本課題，便是該如何對應這三個原則。

就結果而論，僅花費兩個月的邦交正常化談判，與正常的外交談判相比是非常特殊的，因為日本與中國之間在之前完全沒有建立任何官方關係，很難掌握中國將復交三原則作為談判的三項原則時，其態度實際上到底有多少彈性。唯一可做為外務省或日本政府判斷中國方面談判態度的依據，就是所謂的「竹入筆記」¹⁰。這是當時的公明黨委員長竹入義勝，在田中內閣誕生後沒多久，為了替田中首相傳達意見而訪中，在與周恩來總理會談時記錄下中國方面的想法，回國後提

⁵ R. M. Nixon, "Asia after Viet Nam", *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 1 (1967); H. Kissinger, *White House Years* (1979); *Ibid.*, *Years of Upheaval* (1982).

⁶ 渡辺利夫，〈日本の對外政治課題〉，《國際年報 1971》13卷（1975年），頁171-179。

⁷ 太田勝洪，〈日中国交正常化〉，《國際年報 1972》14卷（1976年），頁111-116。

⁸ 此外，關於民社黨代表團（團長：春日一幸委員長）與中日友好協會的共同聲明（1972年4月13日），可參考《朝日新聞》，1972年4月14日。

⁹ 解說者注：中國政府公開的復交三原則為：①中華人民共和國政府是代表中國的唯一合法政府、②台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分、③所謂《日台條約》（日本稱為《日華和平條約》、台灣稱為《中日和約》）是非法的、無效的，應予廢除。此處為尊重栗山大使的原文意思，以直譯的方式呈現。

¹⁰ 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），頁29-31。

交給田中首相的筆記。而外務省事務當局，只能經由檢討大平外相所提供的這份筆記內容，來判斷中國的立場。因此，直到 9 月底田中首相所率領的日本政府代表團前往北京為止，這項談判能否順利達成，老實說，筆者自己本身也不是那麼有自信。

那麼，關於復交三原則的第一原則，對條約局來說，並沒有什麼法律上的問題。這是日本政府必須做出政治決斷的問題；只要做出了決斷，在國際法上，就是變更政府承認。雖然日本以往的立場，是承認位於台北的中華民國政府代表中國，但所謂的邦交正常化，意味著日本政府將重新認定中華人民共和國政府為代表中國的正統政府。關於這一點，自 1949 年以來，中華人民共和國奠定了在中國大陸的實質統治權後，從國際法的觀點來看不會是問題。當然，一旦承認了中華人民共和國政府，勢必得結束與台灣之間的外交關係，這是必須要做的政治決斷，不過在法律上，無論是國際法、國內法，還是憲法層面，都不會是問題。唯一有可能會碰到的問題，就是這項政府承認之變更是否需要經過國會同意。但根據內閣法制局及外務省的判斷，這係屬委任給行政府之外交權範圍內的事項。因此，外務省，尤其是條約局必須去應對處理的，就是第二原則（台灣的法律地位）與第三原則（《日華和平條約》）的問題¹¹。

換言之，關於第二原則與第三原則，誠如後述，對日本而言，是相當困難的問題，尤其是有關第二原則，不只是法律問題，在政治上也是個非常大的問題。能否維持日本的法律及政治立場的同時，找到中國願意接受的方式，被認為是我們的一大課題。

日本的基本法律及政治立場則無須多言，就是接受 1951 年的舊金山體制（由美國所提出的和平條約與舊安保條約所構成），得以重返國際社會。其政治意義為在冷戰下的東西對立中，當時的吉田首相做出了政治選擇，表明日本身為西方陣營一員的立場¹²。如此一來，戰後的日本維持其於國際政治上之座標軸的情況下，該如何來處理第二原則與第三原則，就成了邁向邦交正常化的首要課題。外務省針對日中邦交正常化必須與日本外交的基本座標軸並存而立的部分，當初已向大平外相和田中首相做過充分的說明，獲得了政治層面的理解，面對邦交正常化的談判。

¹¹ 高野雄一，〈日中關係と国際法—日中關係論議混迷に対して〉，《ジュリスト》481 号（1971 年），頁 90-101。

¹² 細谷千博，同前揭註 3，頁 295-300。

三、 台灣的法律地位

首先，關於該如何對應第二原則的問題上，當然這是如何理解在國際法上未獲得最終解決的區域，即台灣的法律地位問題。日本政府當時在國會等場合上，清楚表明了日本的法律立場：「根據《舊金山和約》所放棄的台灣歸屬何處，這問題應由同盟國來做決定，日本沒有發言的立場。」

變更這樣的法律立場，承認中國所提出的第二原則，即台灣是中華人民共和國不可分割的一部分的立場，比起法律意義，更重要的是政治意義。也就是說，這將會延伸為日本承認中國從過去以來所維持的基本立場，即擁有以武力解放台灣這項最終權利的正當性。

在田中內閣之前的佐藤內閣，其最大的外交課題是實現沖繩返還。為此，在對美談判上遇到的最大問題就是沖繩美軍基地的使用問題。美國方面，直到最後仍對於歸還沖繩表示難處的是，以國防部為中心的軍事部門¹³。其理由是一旦歸還沖繩，美國若要使用沖繩基地，將會受制於依據 1960 年修改的安保條約而建立的事前協議制度，無法再像過往沖繩置於美國施政權下之時，可以自由地使用基地。

當時美國政府最擔憂的是，北韓發動武力攻擊，導致朝鮮半島紛爭再起的可能性。再加上，萬一發生了中國以武力解放台灣的是太，勢必就得使用位於日本，尤其是位在沖繩的美軍基地。如果基地的使用受到制約，美國在對南韓或台灣（中華民國）履行條約上的防衛義務時，就會產生重大障礙。因此，美國政府認為，即便將沖繩歸還給日本，也必須取得日本政府某種形式的保證，確保美國在緊要關頭使用基地之時，不會受到制約。日美之間在這個問題上歷經多次談判後的結果，便是 1969 年 11 月，佐藤與尼克森所發表的共同聲明¹⁴。

這份共同聲明的第四條指出，日本首相因為「美國總統提及美國對中華民國在條約上的義務，且美國將會遵守其義務」，理解「維持台灣區域的和平與安全也是對日本安全極為重要的要素」。（此外，關於朝鮮半島，同樣在第四條也提到日本首相認知「韓國的安全對日本自身的安全是緊要的」。）

再者，共同聲明的第七條指出，日本首相與美國總統在沖繩的「有關施政權歸還的部分，雙方達成共識，對於日美安保條約及相關的各項協議內容不作變更，適用於沖繩。（編者注：日本的）總理大臣在與此相關的部分表明，沒有遠東的國際和平及安全就無法充分維護日本的安全，所以在此表明日本政府認識到遠東各國的安全是日本極為關切的重要事項。總理大臣表示，有鑑於日本政府對此的

¹³ 宮里政玄，〈沖繩返還協定の成立と問題点〉，《國際年報 1971》13 卷（1975 年），頁 157-159、石井修，〈日米「パートナーシップ」への道程〉，細谷千博編，《日米關係通史》（東京大學出版會，1995 年），頁 216-219。

¹⁴ 鹿島平和研究所，《日本外交主要文書・年表》第 2 卷（原書房，1984 年），頁 879-886。

認識，在前述的狀態下進行的沖繩施政權歸還，不會妨礙美國有效履行其對包括日本在內的遠東各國的防衛所承擔的國際義務」。換言之，日本政府若對包含台灣在內的遠東區域安全有上述的認識，就不會妨礙美國履行條約上之防衛義務；佐藤首相與尼克森總統以此日美共同的理解為前提達成了基本協議，與本土相同的條件將沖繩歸還給日本¹⁵。所謂的「與本土相同」，是指美國接受基於1960年改訂的安保條約第六條的交換公文（即與所謂的事前協議制度相關的共識，規定日本在未受到武力攻擊的情況下，美國政府為了戰鬥作戰行動欲使用在日美軍基地時，必須與日本政府事前協議），直接適用於沖繩。此外，關於這個問題，在發表共同聲明之際（1969年11月21日¹⁶），佐藤首相於華盛頓全國記者俱樂部（National Press Club）的演講中，所提到的以下內容也得一併留意。

「維持台灣區域的和平對我國的安全也是重要的要素。對此，美國下定決心貫徹對中華民國在條約上之義務，我給予高度評價。萬一遭到外部的武力攻擊，不幸演變成必須履行義務的現實情勢，我認為這也會威脅到包含我國在內的遠東區域的和平及安全。因此，如果美國必須履行對台灣的防衛義務，我們在考量國家利益上，必須基於上述的認識來應對處理。所幸的是，這類情況可料想是不會發生的。」

再回到台灣法律地位的問題上，假如日本政府的立場是「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」，這份佐藤與尼克森的共同聲明，或是成為其背景的安保條約的問題，將會受到極大的影響。換言之，中國即使對台行使武力，在國際法屬於中國的國內問題，美國和日本根本沒有立場干涉，或者是根本不存在干涉的法律依據，如此一來，將會造成佐藤與尼克森的共同聲明實際上是有名無實的問題。

台灣的法律地位，原本就是美中之間導致雙方嚴重對立的問題所在。尼克森、季辛吉的外交成果中，最著名的《上海公報》是由周恩來與季辛吉於1971年達成協議；其中，對於中國認為台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分的立場，美國以「acknowledge」一詞來陳述。在準備日中邦交常化之際，外務省曾私下向美國詢問這個「acknowledge」所代表的意思，而美國表示其意思就如字面上所示。換言之，「acknowledge」一詞所隱含的意思是，美國認識到中國的立場（但是，這並非承認）。（從英文來看，這跟寄信給對方，對方表示「確認」有收到信的意思是一樣的。）對日本而言，美國既然採取了這樣的立場，日本不可能超越美國去承認中國的立場（台灣的地位所衍生出的問題，原本就是美中之間應該去協調的，我國不能因為採取獨自的立場而損及美國的立場），在這前提之下，日本必

¹⁵ 宮里政玄，《アメリカの沖繩政策》（ニライ社，1986年）、東郷文彦，《日米外交三十年》（中央評論社，1989年），頁156-159、U. A. Johnson with J. O. McAllister, *The Right Hand of Power* (1984), pp. 475, 487, 542, 546-547.

¹⁶ 編者注：原文誤植為1979年。

須要好好思考該如何來處理中國的第二原則。(此外，日中邦交正常化開始進行談判之前，同年八月底，田中首相曾在夏威夷與尼克森總統會談¹⁷，說明日本接下來會在不影響日美安保體制的原則下，實現與中國的邦交正常化，也獲得了尼克森總統的理解¹⁸。)

如上所述，依據我國的法律及政治立場的基本認識，當日本在北京向中國提出最初的共同聲明案時，在台灣的法律地位上表示「充分理解並尊重」中國政府的立場，但中國卻不接受。(因為外務省有掌握到在《上海公報》發表後與中國達成邦交正常化的一些國家所發表的共同聲明內容，全都是沿用《上海公報》的表達方式，以「**acknowledge**」中國立場的形式與中國達成協議¹⁹。不過，中國的態度卻是強烈拒絕將《上海公報》的這種形式適用於日本。)

日本在某種程度已預料到中國會採取強硬的態度(因為對台灣影響力最大的國家就是美國和日本，在這個問題上，可以推測中國的判斷應該是有必要對日本嚴厲施壓)，便將預先準備好的備案，當作日本所能做出最大讓步的提案，由大平外相在前往視察萬里長城的車程中，親手交給中國外交部長姬鵬飛。一手包辦對日談判的周恩來總理同意了此案，台灣法律地位的問題總算有了著落。

此案在達成最終協議的《日中共同聲明》(中國稱為《中日聯合聲明》)中，以第三條後半段「日本國政府充分理解和尊重中國政府的這一立場，並堅持遵循《波茨坦宣言》(中國稱為《波茨坦公告》)第八條的立場」的形式呈現。《波茨坦宣言》第八條為「《開羅宣言》之條件必將實施」，而《開羅宣言》指出台灣應該歸還給當時的中華民國，即中國。因此，接受《波茨坦宣言》的日本，接受台灣歸還給中國並堅持該立場，這便是《日中共同聲明》第三條所要表達的意思。

不過，其中的言外之意是，(雖說日本政府的立場是台灣應該歸還給中國)日本政府並不認為，不受中華人民共和國政府實質統治的台灣實際上是該國領土的一部分。這與中華人民共和國政府的立場不同，而周恩來總理對此有所理解，他所重視的是日本政府承認中華人民共和國政府是「中國的唯一合法政府」(《日中共同聲明》第二條)，進而接受「一個中國」原則，並在此原則下承諾台灣將歸還給中國，因而才同意日本的提案(至少筆者是這麼認為的)。原本日本最早在北京提交共同聲明原案時，便已明確說明日本政府的想法，中方應該不太可能會誤解日本的立場。關於《日中共同聲明》第三條的意思，田中首相與大平外相回國後，都曾在國會接受質詢；特別是在野黨針對這份聲明是否會導致台灣被排除在安保條約所提的「遠東」範圍之外(依照日本政府的統一見解，範圍包括台

¹⁷ 關於田中首相與尼克森總統的共同聲明，可參考《わが外交の近況》，1973年版，頁493。

¹⁸ R. P. Stebbins and E. P. Adam (ed.), *American Foreign Relations 1972: A Documentary Record* (1976), pp. 331-335.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 307-311. 此外，日文文獻可參考鹿島平和研究所編，《現代国際政治の基本文書》(原書房，1987年)，頁289。

灣)這一點,再三提出質問²⁰。對此,大平外相在當時的眾議院預算委員會的答辯成為了政府的統一見解,²¹當中反覆表明《日中共同聲明》中的日本政府立場後,表示「所以我認為,中華人民共和國政府與台灣之間對立的問題,基本上(底線為筆者所加)是中國的國內問題。以我國立場而言,希望這個問題由當事者之間和平解決,並且認為這個問題不會演變成武力紛爭»,又附加說明:「針對安保條約的運用,我國今後也會顧及日中兩國之間的友好關係來慎重考量。」

這項統一見解中所提到的「基本上」具有重要的意義;簡言之,台灣問題應由隔著台灣海峽的當事者雙方協商解決,日本政府沒有介入的意思;假如當事者協商過後的結果是台灣被中華人民共和國統一,日本政府當然接受(此為《日中共同聲明》的意思),只要雙方可以和平協商,這就是中國的國內問題。不過,一旦發展成中國要以武力統一台灣,即打算採取武力解放的手段,就不再是中國的國內問題,這也就是「基本上」所要表達的意思。所以必須將之後「以我國立場而言,希望這個問題由當事者之間和平解決」的部分包括在內,從這項統一見解呈現的整體,來理解日本政府的立場。筆者認為日本政府的這個立場,至今仍未有所改變。

四、 《日華和平條約》的問題

中國復交三原則的第三原則,即關於《日華和平條約》問題的日本政府基本立場如下所示。

(編者注:對日本來說,)正面接受《日華和平條約》是「非法的、無效的,必須廢除」的中國主張,在法律上與政治上都是不可能的(該條約是我國與過去承認其為代表中國之正統政府〔當時國際社會上的許多國家也承認〕的中華民國政府合法簽訂的條約,否定其合法性,並單方面廢止該條約,無論在國際法上,還是對中華民國政府的道義上都不被允許)。

另一方面,日中邦交正常化後,該條約即便只是形式上的條約,若仍持續有效存在,中華人民共和國政府肯定不會接受。因此,外務省事務當局(條約局)所面臨的課題就是,要如何既不否定上述我國的基本立場又能找到讓中國可以接受的方式,來處理這個問題。這個問題在於,法律技術層面上該如何終止合法簽訂、無終止的相關規定、具有和平條約性質的條約(底線為筆者所加)。

日本透過「竹入筆記」事前獲得的感觸是,中國方面對這個問題有意採取較為柔軟的態度,因此,外務省也將這點納入考量,與內閣法制局多次檢討數個可行的處理方式。而這類行政層級準備工作的前提,也就是政府的基本方針,就是

²⁰ 參考眾議院預算委員會議錄第 1-5 号 (1973 年)。

²¹ 參考眾議院預算委員會議錄第 5 号 (1973 年),頁 2。

日中邦交正常化無須經過國會的同意，是在行政院（內閣）負責的外交權（憲法第七十三條二號）範圍內進行。因此，在《日華和平條約》的處理上，有必要避免需要經過國會同意的方式。（再者，邦交正常化的協議，不透過耗費時間才能生效的國會同意方式來處理，而是採用共同聲明的方式來進行一事，事前從「竹入筆記」的內容來看，中方也毫無異議。）

根據上述日本政府的基本方針，外務省與法制局慎重討論後的結論，大致如下。

1. 《日華和平條約》基本上是處分性（dispositive）條約。換言之，作為該條約核心規定的法律上的戰爭狀態終止等規定，都是具有處分效果的（即所規定的內容，在條約生效之際便已產生最終效果，其後無論該條約存續與否，其法律效果都不會改變）。因此，對我國來說，與中國（當時由中華民國政府代表）之間的戰爭狀態，必須維持因為《日華和平條約》（第一條）而已經終止的立場（中華民國政府放棄對日賠償請求權亦同）。
2. 此外，關於其法律效果是隨同條約存續的實體規定，根據適用區域的交換公文，僅適用於中華民國政府實質統治的區域（台灣）。這樣的規定，由於我國承認中華人民共和國政府的「附帶效果」，將實質告終（與未實質統治台灣的中華人民共和國之間，沒有實施這種實體規定的方法）。因為政府承認之變更而必然產生的附帶效果，導致《日華和平條約》實體規定的終止，無須與中華民國政府協商，也不必經過國會的同意（取得同意也毫無意義）²²。

上述二項結論，當然都是日本政府內部想法的問題，如何基於這樣的想法和中華民國政府處理《日華和平條約》，而相關處理是否要以某種形式納入共同聲明。可是，日本政府檢討後的結論是，在達成邦交正常化協議並發出共同聲明後，隨即召開的記者會上，單方面提出「由於日中邦交正常化的結果，我方認為《日華和平條約》已經失去存續的意義」的聲明²³。

透過大平外相單方面的聲明來確認《日華和平條約》終止的處理方式，事先已私下告知中國，而對此中國也未提出任何異議。對中國而言，綜合考量下列三點，判斷基本上確保了中國的立場。①日本方面未採取讓《日華和平條約》維持有效的立場，②關於戰爭狀態的終止，《日中共同聲明》的前言就表示：「戰爭狀態的結束，中日邦交的正常化，兩國人民這種願望的實現」，並在該聲明第一條

²² 此處與國際法上的論點之關係，例如可參考高野雄一，同前揭註 10，頁 97-99。

²³ 外務省アジア局中国課監修，《日中關係基本資料 1970-1992 年》（霞山会，1993 年），頁 104。關於《日中共同聲明》的全文，可參考《わが外交の近況》，1973 年版，頁 506-507。

載明雙方達成的共識：「自本聲明公布之日起，中華人民共和國和日本國之間迄今為止的不正常狀態宣告結束」（底線為筆者所加），「放棄對日本國的戰爭賠償要求」的宣言。

上述《日華和平條約》的處理方式，美國政府也相當關心，並曾以非官方的形式詢問日本所採用的理論架構等，因為將來面臨美中邦交正常化之際，美國也必須處理與台灣所簽訂之《中美共同防禦條約》的問題。不過，《中美共同防禦條約》不同於《日華和平條約》，不是帶有處分性格的條約，被認為無法按同樣方式來處理。後來美國政府是根據《中美共同防禦條約》的終止規定，與中華民國政府辦完條約終止手續後，於 1979 年 1 月實現美中國邦交正常化²⁴。

五、 日美防衛合作的九七指針與台灣

《日中共同聲明》，誠如本文所考察的，克服了數個困難的法律問題以及與之相關衍生出的政治問題，為戰後二十年來如其字面所示的不正常狀態畫下句點，藉由日中邦交正常化的實現，達成歷史性的使命。此後經過二十五年的今日，筆者認為有必要再次重新回顧當時的經過。這是 1997 年 9 月，日美之間所簽訂的防衛合作九七指針（**guideline**）與台灣關係的問題²⁵。接下來，筆者將針對該問題提出個人見解，僅供參考。

1996 年 4 月，柯林頓（Bill Clinton）總統訪日之際，日美領袖發表了日美安全保障共同宣言²⁶，同意重新調整既有的「日美安保防衛指針」，而以此為基礎所研擬出的，便是 1997 年 9 月發表的九七指針。不過共同宣言發表後，中國方面對九七指針一再表示強烈抗議，日本國內也有所討論。中國的反應，也就是九七指針的適用範圍如果包括台灣在內（日美防衛合作的對象包括台灣），這就是干涉中國的國內問題；所以，應該要將台灣從適用範圍中移除。對此，日美的外交當局向中國說明，九七指針並非敵視中國，也並未針對特定國家或區域。但現況就是中國無法接受這樣的說法，仍然持續表達否定意見。

若要說起前因後果，中國從以前就非常擔心台灣會不會獨立，而日美會不會暗中或公開支持台灣獨立。為了明確證明中國的擔憂是不必要的，日本政府在《日中共同聲明》中表示，日本會堅持遵守《波茨坦宣言》第八條的立場。如同

²⁴ *Public Papers of the Presidents of the United States, Administration of Jimmy Carter* (1979), pp. 2264-2266; S. C. Sarkesian with R. A. Vitas, *U. S. National Security Policy and Strategy: Documents and Policy Proposals* (1988), pp. 205-210.

²⁵ 編者注：原文全文是以新指針的表現說明日美兩國在 1997 年簽訂的防衛合作指針，過去相關學術著作與媒體報導也是採用同樣表現，但在栗山大大使過世後，日美兩國於 2015 年 4 月 27 日簽訂了新的防衛合作指針，為了避免造成混亂，本文以九七指針的表現說明 1997 年的防衛合作指針。

²⁶ 栗山尚一，《日米問題—漂流からの脱却》（日本經濟新聞社，1987 年），頁 220。

前述，這意味著日本認識到台灣應該要歸還給中華人民共和國，當然不會支持或是支援台獨。換言之，日本承諾不會支持「兩個中國」或「一個中國、一個台灣」。日本政府的這個立場，至今都沒有改變；而美國政府基本上也是持相同立場。即便日美雙方都接受中國主張的「一個中國」原則，中國仍舊擔心台灣本身若朝著獨立發展，而日美雙方有同情台灣的國內勢力存在的話，很可能就會支援台灣獨立。中國的基本立場是絕不允許這種情況，這也是中國從過去到現在之所以堅持不放棄以武力解放台灣這般極端手段的原因。

由此可知，中國對九七指針的擔憂，在現狀並不具任何實質的意義。中國為了阻止台灣獨立，仍保留以武力解放的極端手段，如果不發生這種情況，就會與台灣和平協商實現統一。因此，我們必須了解中國對九七指針持否定意見的真正目的，不在於其適用範圍是否有包含台灣在內的技術性（或形式上的）問題，而是在於其他不同層面的問題。美中邦交正常化實現後，美國對台灣就不再具有條約上的防衛義務（即便如此，美國仍有屬於國內法的台灣關係法）。只限於這個情況下，台灣的狀況才可以說不同於日中邦交正常化當時的狀況。不過，台灣至今仍不受中華人民共和國的統治，台灣大部分的居民雖然對獨立仍抱持謹慎態度，卻也拒絕與政治、經濟體制都相距甚遠的中華人民共和國統一，而希望維持現狀的台灣問題的本質依舊沒有改變。日美中三國之間為了防止這個問題演變成困難的政治問題，日美雙方今後將持續遵守「一個中國」的原則，同時也必須每次利用機會不斷強調，台灣問題應該由當事者之間的和平協商來解決。此外，中國若一再輕易地揚言要訴諸武力解放，個人也深切期盼國際社會能夠理解，這違背台灣民意，並且會對亞洲、太平洋的和平造成重大影響，或許不該視為中國的國內問題。

「1972年體制」下的日美安全保障體制與台灣

福田圓

(法政大學法學部教授)

栗山尚一的論文〈日中邦交正常化〉發表於 1999 年 (原文發表於 1998 年 1 月 29 日由島田征教授主辦的國際法研究會)。日中邦交正常化之際擔任外務省條約局條約課課長的栗山參與了談判過程，該論文針對幾個因日中邦交正常化所衍生出的國際法問題，重新考察負責輔佐田中角榮首相及大平正芳外相的外務省如何思考與應對²⁷。現在翻譯該文的意義，在於該文所探討的核心問題，也就是在日美安保條約體制與及日中在邦交正常化後的處理台灣問題之間的關係 (文中稱為「1972年體制」)，目前正受到了質疑。

本文首先簡述日本與中國之間為了處理台灣問題，是在什麼樣的國際背景下成立了「1972年體制」。並且以栗山的論文作為主要的引用依據，整理「1972年體制」成立的過程與其內涵，接著回顧栗山的論文在冷戰結束後發表的時期，「1972年體制」如何被爭論又重新被確立的過程。最後說明為何「1972年體制」再次於現在受到重大的挑戰。

一、日中「1972年體制」成立的國際條件

1970 年代，西方國家和中國達成共識，認為建立穩定的關係將讓雙方互利互惠。從中國成為擁核國家後，西方各國就開始積極討論，認為不承認中國政府並且不承認其聯合國代表權是不現實的。另一方面，驅使中國接近西方國家的主要原因是中蘇對立。特別是 1969 年中蘇邊界發生衝突後，中國決定避免與美蘇兩大國同時對峙，而尋求與美國接近。

同一時期，在美國尼克森 (Richard M. Nixon) 政權內部也以季辛吉 (Henry Alfred Kissinger) 為中心，探討了對中接近的可能性。美中透過多個外交管道確認了雙方的意願，經過季辛吉的秘密訪中，於 1971 年 7 月宣布尼克森訪中。這代表著美國以嚇阻中國為基礎的亞洲戰略發生了重大轉變，影響了西方國家針對聯合國中國代表權問題上的協調行動。在該年的聯合國大會上，中國達成了加入聯合國，成為安全理事會常任理事國的目標，台灣的中華民國政府在這項表決之前

²⁷ 栗山尚一，〈日中邦交正常化〉，頁 2。此外，栗山晚年回顧此一過程的紀錄可參考栗山尚一著，中島琢磨、服部龍二、江藤名保子編，《外交証言錄—沖繩返還・日中国交正常化・日米「密約」》(岩波書店，2010 年)，第 2 章、第 3 章。

退出了聯合國。

1972年2月尼克森訪中期間，最大的爭論點是台灣的歸屬問題。在《上海公報》中，中國主張：「中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府，台灣是中國的一個省」。對此，美國聲明：「美國認識到（*acknowledge*），在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為（*maintain*）只有一個中國，台灣是中國（*China*）的一部分」，並表達對於和平解決台灣問題的關心，僅承諾美軍將逐步撤離台灣²⁸。此後，1979年美中邦交正常化，美國形成了以《上海公報》（1972年）、《中美建交公報》（1979年）、《八一七公報》（1982年）及《台灣關係法》為基礎的「一個中國」政策。

二、「1972年體制」與台灣問題

日本在中美接近和聯合國中國代表權的取代中受到了重大衝擊。尼克森訪中後，1972年7月田中角榮政權成立，表明日中邦交正常化的意思後，周恩來立即發表了歡迎的聲明²⁹。田中在1972年9月25日與大平外相一起訪中，一口氣實現了邦交正常化。

這次談判最大的爭論點也是台灣的歸屬問題。在《日中共同聲明》中，對於中國的「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」之主張，日本表示「充分理解和尊重中國政府的這一立場，並堅持遵循《波茨坦宣言》第八條的立場」，還是將雙方說法併記³⁰。這段經過及意義可詳見時任外務省條約局長、隨田中、大平訪中的栗山的論文〈日中邦交正常化〉。對日本而言，承認「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」會在「中國即使對台行使武力，在國際法屬於中國的國內問題，美國和日本根本沒有立場干涉」出現問題，這將導致1969年11月發表的「佐藤與尼克森的共同聲明」³¹。

在向美國私下詢問《上海公報》中的「認識（*acknowledge*）」的含義後，日本向中方提出的方案是「充分理解和尊重」，但中方沒有接受。因此，日方提出勉強能夠接受的腹案，即《波茨坦宣言》這一段話。這一段話意味著，接受《波茨坦宣言》的日本接受了台灣歸還給中國（當時是中華民國政府，在日中邦交正

²⁸ 〈中華人民共和國和美利堅合眾國聯合公報〉，「世界和日本」資料庫（主持人：田中明彥），1972年2月28日，〈<https://worldjpn.net>〉。該聲明有英文及中文原文，但在語意上有些微差異，有必要注意之處在括號內註記了英文原文。

²⁹ 中共中央文獻研究室，《周恩來年譜（1949-1976）下卷》（中央文獻出版社，1997年），頁535。

³⁰ 〈中華人民共和國政府和日本國政府聯合聲明〉，「世界和日本」資料庫（主持人：田中明彥），1972年9月29日，〈<https://worldjpn.net>〉。

³¹ 栗山尚一，〈日中邦交正常化〉，頁5。

常化後的日本承認中華人民共和國政府為「中國的唯一合法政府」。但是，言外之意還有一點就是，日本政府並沒有認知台灣已成為中華人民共和國領土的一部分。根據栗山的論文，周恩來是在理解了這些狀況下決定接受該文案³²。

《日中共同聲明》發表後，日本政府表示「作為日中邦交正常化的結果，《日華和平條約》已失去了存在的意義，並宣告結束」，並解釋說以後與台灣的关系將僅限於非政府之間的實務關係³³。另外，大平外相在回國後的眾議院預算委員會上，針對在野黨關於台灣被排除在安保條約所提的「遠東」範圍之外的提問時表示：「我認為，中華人民共和國政府與台灣之間對立的問題，基本上是中國的國內問題。以我國立場而言，希望這個問題由當事者之間和平解決，並且認為這個問題不會演變成武力紛爭。³⁴」換言之，日本政府的立場是，萬一中國動用武力「統一」台灣，就不會把這看成是中國的國內問題。不過，考慮到此後與中國的關係，政府表面上的立場是認為一般而言這樣的情況，也就是台灣海峽的武力紛爭不可能出現。

三、 冷戰終結與「1972年體制」的爭論化

冷戰後的亞太地區，由於國際形勢和中台雙方的變化，「1972年體制」的內涵成為爭論。1990年代的台灣，李登輝掌握了實權，並行推動政治民主化和擴大國際活動空間的「務實外交」。對此，從天安門事件恢復過來、向改革開放邁進的中國，一再警告李登輝政權，為了不讓相關國家承認台灣擁有國際上的主權、給予台灣相對應的待遇，也加強了「一個中國」原則的主張。

中國的警戒在 1995 年到 1996 年間升級為台灣海峽的飛彈軍事演習，引起了台灣海峽危機。在危機時刻，美國根據《台灣關係法》採取行動，向台灣海峽派遣了航空母艦艦隊，表明了協防台灣的意願。對此，據當時擔任《朝日新聞》美國總局長的船橋洋一表示，日本政府並沒有建立任何危機處理機制因應日美安保條約的第六條指出的事態，甚至與美國政府的情報共享也不夠充分³⁵。

台灣海峽危機後，中國與美國和日本分別改善了關係，但在此過程中，中國再次確認了日美與「一個中國」原則的關聯，並試圖促使再定義的日美安保條約適用範圍排除台灣。中國政府不斷批判，如果 1997 年 9 月新發表的日美防衛合作

³² 栗山尚一，〈日中邦交正常化〉，頁 5-6。

³³ 〈大平外務大臣在北京舉行記者招待會的詳細記錄〉，「世界和日本」資料庫（主持人：田中明彥），1972 年 9 月 29 日，〈<https://worldjpn.net>〉。

³⁴ 〈第 70 回国会衆議院予算委員会 第 5 号〉，国会會議録検索システム，1972 年 11 月 8 日，〈<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/107005261X00519721108>〉。

³⁵ 船橋洋一，《同盟漂流》（岩波書店，1997 年），頁 428-429、436。

指針（guideline）的適用範圍包括台灣，那就是干涉內政³⁶。如栗山的論文所指出，「中國方面對九七指針一再表示強烈抗議，日本國內也有所討論」。³⁷針對這些國內外的爭論，栗山的論文可以被解讀為，身為日中邦交正常化當事人的栗山試圖指出兩項論點：第一點是 1969 年佐藤與尼克森的共同聲明中的「台灣條款」，與 1972 年《日中共同聲明》第三條的立場並不矛盾；第二點是根據《日中共同聲明》第三條，日本政府就不可能支持台灣獨立。

其實，美國和日本在 1998 年都重新確認了「一個中國」的立場。1998 年，柯林頓（Bill Clinton）表明「三不（不支持台灣獨立，不支持一中一台，不支持台灣加入以國家為單位的國際組織）」立場³⁸。日本在同年的《中日聯合宣言》（日本稱為《日中共同宣言》）中「重申中國只有一個」的立場³⁹。對此，李登輝於 1999 年 7 月發表了所謂的「兩國論」，認為台灣海峽兩岸的關係「至少是特殊的國與國關係」，「沒有再宣布台灣獨立的必要」⁴⁰。中國強烈批評「兩國論」，美國沒有事先獲得徵詢而反應冷淡，日本也與此保持距離。

透過 1990 年代美國、中國、日本、台灣的討價還價，確認了「1972 年體制」的內涵。美國和日本雖然讚賞台灣的民主化，但涉及中國主張的「一個中國」原則的方針並未改變。另一方面，也可以看出，如果中國試圖以武力單方面改變現狀，美國不會坐視不管，日本也會根據日美安保條約支援美軍。之後在歷經 2005 年的美日安保諮商會議 2+2 聯合聲明、2015 年的美日新指針以及和平安保法制後，美日同盟對區域穩定的作用更加具體化。

四、 美中「新冷戰」與「1972 年體制」的動搖

由於中國的大國化、習近平政權的誕生、台灣的政黨輪替以及中美競爭，「1972 年體制」的前提受到了極大的動搖。習近平政權加強了在台灣周邊的海、空軍活動，不斷對「台獨」進行警告。中國擁有的軍事力量與 1970 年代、1990 年代相比大幅增強，美軍內部指出，中國有可能在不久的將來攻打台灣，而美國有可能無法加以嚇阻或是將之擊退。換言之，過去在表面上被解釋為「不可能出現」的事態成為現實的可能性增大。

³⁶ 可參考〈外交部發言人答記者問〉，《人民日報》，1997 年 9 月 25 日。

³⁷ 栗山尚一，〈日中邦交正常化〉，頁 9。

³⁸ “Remarks in a Roundtable Discussion on Shaping China for the 21st Century in Shanghai, China, June 30, 1998,” *Weekly Compilation of Presidential Documents; Monday, July 6, 1998*, Vol. 34, No.27 (Government Printing Office; Washington, DC, 1998) p.1272.

³⁹ 〈中日關於建立致力於和平與發展的友好合作夥伴關係的聯合宣言〉，「世界和日本」資料庫（主持人：田中明彥），1998 年 11 月 26 日，〈<https://worldjpn.net>〉。

⁴⁰ 〈總統接受德國之聲專訪〉，中華民國總統府，1999 年 7 月 9 日，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/5749>〉。

近年來的美國政府一方面明確將中國定位為「戰略競爭對手」⁴¹，另一方面重新評估台灣的戰略重要性，加強介入，歷屆政權奉行的「一個中國」政策逐漸形式化。拜登（Joe Biden）政權雖然向中國表明不會放棄「一個中國」政策的態度，但基本上延續川普（Donald Trump）政權期所加速的強化美台合作⁴²。另外，拜登政權將與以日本為中心的同盟國家及有著相同志向的國家步調一致，重視對抗中國改變現狀的行動。

2021年4月的日美共同聲明確認了「台灣海峽和平穩定的重要性」，以「鼓勵和平解決兩岸問題」的形式，自1969年的佐藤與尼克森共同聲明時隔五十二年來，再次觸及了台灣海峽局勢⁴³。做為針對這一國際情勢的反應，自2021年起，日本國內就「台灣有事」問題展開熱烈的討論。雖然政府的立場是暫不考慮具體情況，但有關中國對台灣行使武力時的具體對策，認為必須進行討論和準備的聲浪高漲。

如今，若再次參考栗山的論文，日本在日美安保體制下對台灣海峽的穩定和安全做出的貢獻與日中之間的「1972年體制」在承平時期沒有任何矛盾。另外，正如美國拜登政權表示將繼續奉行「一個中國」政策一樣，日本政府現階段沒有考慮放棄《日中共同聲明》第三條的立場。但倘若中國單方面以武力變更現狀的作為越來越具體，以日美為主的各國也將會與台灣進一步討論嚇阻／阻止的對策。萬一中國對台灣發動軍事入侵，日本可能必須重新修改《日中共同聲明》第三條的立場。相較於冷戰結束之後的時期，「1972年體制」現在受到更大的挑戰。

⁴¹ National Security Strategy of the United States of America (December 2017), The White House, (<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>).

⁴² 福田円，〈バイデン政権の『一つの中国』政策と台湾海峡情勢〉，日本国際フォーラムコメンタリー，2021年8月20日，〈https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/5593/〉。

⁴³ 〈日米首脳共同声明〉，外務省，2021年4月16日，〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_000948.html〉。

附記

正文出自於栗山尚一，〈日中国交正常化〉，《早稻田法学》74卷4号（1999年），頁39-57。原文發表於1998年1月29日由島田征教授主辦的國際法研究會，經作者增修後刊載於《早稻田法学》。在此向同意翻譯及轉載的《早稻田法學》編輯委員會及家屬敬表謝意。解說出自於福田圓，〈「1972年體制」下的日美安全保障體制與台灣〉，原文發表於上海國際問題研究院、東京大學兩岸關係研究小組主辦，《兩岸關係與日本涉台動向學術研討會》（2022年10月8日，線上舉行），經作者部分增修後刊載。

作者簡歷

栗山 尚一 Takakazu KURIYAMA

學 歷 東京大學法學部休學

經 歷 1931 年出生於巴黎，逝於 2015 年。曾任外務省條約局長、日本駐馬來西亞大使、外務事務次官、日本駐美大使、早稻田大學法學部客座教授、國際基督教大學客座教授。

福田 圓 Madoka FUKUDA

學 歷 慶應義塾大學政策媒體學博士

現 職 法政大學法學部教授

研究領域 東亞國際政治、兩岸關係、中國外交

官方網頁 <https://madoka-f.jimdo.com>

當代日本與東亞研究 2017年8月1日創刊

出版日：2022年12月1日

出版者：當代日本與東亞研究會

編輯部：

主編：松田康博

副主編兼執行編輯：黃 偉修

助理編輯：魏 逸瑩

Contemporary Japan and East-Asian Studies

Date of Publication: December 1, 2022

Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies

Editorial Office:

Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D.

Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D.

Assistant Editor: I-Ying WEI

Contemporary Japan and East-Asian Studies

December 1, 2022 Vol. 6 No. 2 & 3

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

**Normalization of Diplomatic Relations between Japan
and China**

**The Japan-U.S. Alliance and Taiwan under the “1972
Regime”**

Edited and Published by

Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies