

アメリカにおける情報・政策関係

——トルーマン政権の対中政策（1948～1950年）——

奥田泰広

序論

現在の国際秩序のあり方を考える際、この四半世紀ほどのあいだ「冷戦後」という表現が用いられてきた。この言葉が示す通り、冷戦期の米ソ双極体制が西側の勝利によって終焉したことを反映して、この期間を通してアメリカを中心とした「一超多強」の勢力付置が継続してきた。むしろ、その間にいくつかの国際的大事件があり、とくに2001年に起きた9/11同時多発テロはアメリカの戦略的思考と行動方針を大きく変化させた。しかし、結局のところ一超多強という状態を変化させるには至っていない。現在では、2014年に起きたウクライナ危機を契機に「冷戦の復活」が論じられ、ふたたび「冷戦後」の特徴について再検討が始められている¹⁾。

この一超多強というあり方を根本的に変える可能性があると思われているのが「米中関係」である。20世紀を通して「大国中国」の登場が予測されてきたが、実現することなく21世紀を迎えた。ところが、2008年頃から中国は近隣海域で自国権益の主張を強め、さらに2013年に習近平が中華人民共和国主席となると「中国の夢」を標榜するようになった。その軍事力増強が継続するならば国際的な勢力付置に変更をもたらし、一超多強を特徴としてきた「冷戦後」を終わらせることになる。そうした潜在性に対する関心から、米中関係に向けた関心は近年急速に高まり、関連研究文献も膨大な量に達している。

本稿もまた、そうした現在の国際秩序に与える米中関係の特質を検討することを課題の一つとしている。ただし、両国間の関係についてその現状を考察するのではなく、その原点とも言える中華人民共和国の政府承認問題を歴史的に分析し、米中関係の本質を見極めることを目的とした²⁾。

こうした問題関心のもと、本稿が主に用いる視点は「情報・政策関係 (intelligence-policy relationship)」という概念である。安全保障研究の一分

野であるインテリジェンス研究 (intelligence studies) で主に議論がなされてきたこの概念は、20世紀後半に行政機関の一つとして成熟を遂げた情報機関が、政府が執行する外交・防衛政策などを含めた対外戦略に対してどのような相互作用を持ったかを分析するものである。この情報・政策関係に焦点をあてる研究手法は、トルーマン (Harry S. Truman) 大統領期の対ソ戦略と中央情報局 (Central Intelligence Agency : CIA) との関係进行分析を中心に、歴史的アプローチの新たな一手法として開拓されつつある³⁾。本稿ではそれとはやや異なる観点から、米中関係のあり方を考察していきたい。

まず本稿が主要な検討対象とする中華人民共和国の政府承認問題について簡単に触れておきたい⁴⁾。1949年10月1日に中華人民共和国が建国された際、政府承認するかどうかが国際的な問題となった。ソ連を始めとした東側諸国は、建国翌日の10月2日に早くも政府承認を行ったが、西側諸国ではさまざまな思惑が交錯し、早期に政府承認を実施した国と実施しなかった国に分裂した。前者の代表例と言えるイギリスは、伝統的に中国に有してきた貿易利益や香港の安全保障を重視し、できるだけ早く政府承認を与える方針をとった。それに追従したのが英連邦諸国や西欧諸国の多くである。その一方で、政府承認を実施しなかった代表例がアメリカであった。イギリスとアメリカの関係を中心に国際秩序を検討する視点に「英米関係」という枠組みがあるが、その枠組みからも英米の分裂は極めて興味深い研究対象である。

ただ、この問題についてイギリス側の視点から検討した先行研究には留意すべき点がある。それらはイギリスが早期に政府承認を行ったことを当然の政策とみなすあまり、アメリカの政策を単に誤りであったとみなすものがある⁵⁾。しかし、アメリカの政策を単純に誤りと価値判断を下す前に、客観的な評価が必要であること論を待たない。たとえば、中華人民共和国の国家承認問題を中国側の視点から再検討した研究によれば、中華人民共和国は各国からの政府承認を獲得するにあたり、「国際慣習とは異なり、非社会主義国の相手側には国交樹立前に厳しい条件を設定した外交交渉を求めた」のであった⁶⁾。この分析が暗示しているように、この問題における米中関係の中心には「国際慣習」をめぐる大きな問題が横たわっており、各国の国益を分析するだけでは十分に検討したと言えないのである。

本稿の分析は次のように展開される。まず第一節において、中国情勢に

関する CIA の情報分析がアメリカの政策決定にどのような影響を及ぼしたのかを検討する。第二節では、アメリカが政府承認を行わない原因の一つであった遼陽領事館事件を検討する。遼陽領事館事件は、おそらく CIA の情報分析を経ることなく、國務長官が國務省独自の情報分析を主に用いて政策遂行を実施した事例であり、伝統的な情報・政策関係の一例と位置づけることができる。

第一節 NSC と CIA : 中国の政府承認をめぐる政策・情報関係

一 情報・政策関係の再構築

第二次世界大戦が終わってまだ間もない1947年から1948年にかけて、世界はのちに「冷戦」と呼ばれることになる新たな国際秩序の始まりを感じとっていた。国際秩序におけるそうした変化に呼応して、アメリカの対外戦略決定機構も新たに整備されていった。1947年に国家安全保障法が制定され、それに基づいて国家安全保障会議 (National Security Council : NSC) と中央情報局 (CIA) が設置されたのである。NSC と CIA は、大統領が国家安全保障問題を含む対外戦略を検討する際の補佐機関として期待され、前者はその総合調整を、後者は国際環境の把握を目的とした。いずれの機関も冷戦期を通して重要な活動を行い、冷戦後の現在も国家安全保障問題を検討する中心的な機関として維持されている⁷⁾。

ただし、NSC と CIA の関係についてインテリジェンス研究の手法を取り入れた最新の研究によれば、少なくともアメリカの対ソ戦略の策定にあたって、1950年の CIA 改革にいたるまで両者の間に「建設的な関係が構築されることはなかった⁸⁾」。当時、CIA が作成する最も権威のある情報評価は報告評価局 (Office of Reports and Estimates : ORE) が作成する「ORE 文書」であったが、ORE の能力は「主要な政策決定者の注目を集めるほどに高くなく、政策決定者は報告評価局の見解を求める必要を感じなかった」のである⁹⁾。対ソ戦略の策定という重大な課題でさえ CIA の位置づけが低かったとすると、それ以外のより重要度の低い課題では尚更であろう。ただ、中国の政府承認を巡る外交交渉に関する文書群のなかには CIA の報告書が混在しており、全く利用されていなかったわけではないと推測される¹⁰⁾。ここではまず、これまで系統的に分析されてこなかった ORE 文書の中国情勢判断の特徴を、NSC 文書の作成過程と関連づけながら検討

しておく。

中国に関係する最初の ORE の分析としては、1947年9月に作成された「ORE 文書第 45 号 (ORE 45) : 中国におけるソ連の目的」がある¹¹⁾。そのタイトルが示す通り、この分析はソ連がこの地域にどのような戦略的目的を持っているかを主な関心としている。そこでは、ソ連は1945年に国民党政府ではなく中国共産党を支持する方針に転換したとしており、それによって中国における二つの勢力の争いを助長し、混乱を促す傾向を持っているとした。ただし、国民党政府がさらに衰退を続ける状況が続くならば、ソ連が現在以上に何か行動を起こすとは考えられないとしている。その理由は、ソ連は現在、ヨーロッパでの活動を重視しているため、中国でできるだけ不安定な状況が続くことを希望していると推測されるからであった。

ORE 45からは、この段階ではまだ CIA の中国情勢に対する危機感が希薄であったことがわかる。実際、このあと中国情勢に関する次の ORE が作成されるまでに実に10ヶ月を要しており、その間の CIA の中国分析を推測できる文書は NSC が1948年3月24日に作成した NSC 文書第 6 号 (NSC 6) 以外に存在しない。この NSC 6の作成にあたっては、国務省・陸海空各軍・国家安全保障資源委員会とともに CIA が参加した。この文書は、これまで国民党を支援してきたアメリカの中国認識に変化が現れたことを示すもので、国民党への援助を限定的なものとしたい国務省にとって有利な判断であったとされている¹²⁾。アメリカの国民世論がいまだに国民党政府への支持を見せている時期に、情勢変化に対応するために政府が方針転換をしていく様をよく示す文書であった。ただし、CIA がどういった形でそこに関わったのかについては関連資料の不足から現段階では判断できない。ただ、この段階ではまだ政策の根本的な転換はなされず、1948年6月に中国援助法が制定され、国民党政府に対して総額4億ドルの支援がなされることとなった¹³⁾。

とはいえ、NSC 6の作成以降は中国情勢への危機感が強まっていった。ORE 45に続く文書として1948年7月22日に作成された「ORE 45-48 : 中国における現状」は、情勢変化の早さを強く認識するものとなった。そこには「現在の国民党政府の立場はきわめて不安定であり、その崩壊はいつ起きてもおかしくない」という評価が見られる¹⁴⁾。ただし、それがどのような変化に結実するかについては十分に分析しておらず、国民党政府につ

いて「たとえその勢力を衰えさせたとしても、しばらくは生き残るであろう」と楽観的な観測を記している。その一方では、「最悪の展開は、国民党政府が完全に崩壊して中国共産党の支配する体制となり、ソ連の支配下とはならなくともその影響下に置かれることである」とも記している。こうした曖昧さは、おそらく CIA の設立から間もないため、情報分析作業に習熟できていない状況を反映していると考えられる。

このような ORE 45-48 の分析は、7月26日に陸軍省から NSC に提出された文書 NSC 22 に影響したと考えられる¹⁵⁾。作成時日が近いことから、草案段階で互いに参照しながら並行して作成したと考えられるが、ORE 45-48 が曖昧なままとした中国情勢の可能性に対して、NSC 22 はあらゆる可能性のもとでアメリカの政策を提言するものとなっている。それによれば、アメリカの選択肢としては、①可能な限り最大の援助を国民党政府に対して行う、②援助を停止する、③中国援助法に基づいた支援を行う、④国民党政府の崩壊を見越して新たに生まれる政府を支援する、という四種類があった。この NSC 22 はアメリカの対中政策再考の起点となり、國務省や JCS の見解が提出された。その後の ORE の分析は少しずつ焦点が絞り込まれるようになっていき、8月3日作成の「ORE 12-48：中国における講和交渉の見込み」は、国共間での妥協が可能かどうかを検討したうえで、それは難しいと結論した¹⁶⁾。

そうしたなか、アメリカ政府はこれまでの国民党政府支援の方針を転換する必要をついに認めることになる。1948年8月5日に発表された『中国白書』は、国民党政府にはもはや期待できないことをアメリカ国民に知らせる意図を持つものであった¹⁷⁾。とはいえ政府の対中政策は定まっておらず、そればかりか情勢変化の行方をいまだにつかみきれないでいた。

二 1948年9月以降の動向

この時期、國務省において新たな動きが見られた。國務省内に1947年5月に設立された政策企画本部（Policy Planning Staff：PPS）が1947年末から中国情勢に関わる分析を開始し、その成果が1948年9月に初めてまとめられたのである¹⁸⁾。この文書は NSC の依頼に応じて作成されたもので、「PPS 文書第39号（PPS 39）」として NSC に提出された後、その承認を受けて「NSC 34」となった。

PPS 39 は次のような内容となっている。まず中国におけるソ連の目的は

できる限りこの地域における影響力を拡大することであると分析し、最終的には中国全土を管理することとみなした。それを実現するためには、共産主義の拡大に抵抗する全ての勢力を排除し、自成的な共産主義者をその管理下におく必要がある。そうした観点からの中国共産党への接近はすでに始まっており、たとえばソ連に忠実な李立三を派遣したり、満州や新疆における分離主義的活動を助長したりといった形で進められてきたという。その背景には、毛沢東もユーゴスラビアのチトー (Josip Broz Tito) のように独立指向を強める可能性があるため、より強固な支配下に置いておきたいというソ連側の意向が存在している。そのためには、ソ連はあらゆる機会を利用することが考えられるのであった。

こうした分析を展開した上でさらに、アメリカがもはや蒋介石を全面的に支援することは現実的ではないと分析し、アメリカが実現可能な政策を検討している。その際、この文書が特徴的なのは、現在はソ連に忠実な中国のナショナリストが、やがて自立意識を持ちはじめてソ連に対抗する可能性があることを前提としていることである。中国にはわれわれが制御できない潮流が内在しているため、「中国での出来事に我々が影響を及ぼすためにできることに大きな制約があるという事実を受け容れなければならない」。その一方で、その潮流をうまく把握できれば「我々の影響力を増幅させることができるであろう」とも述べている¹⁹⁾。その上で、中国に影響を及ぼす際にアメリカが使用できる手段を軍事的・経済的・政治的・文化的という四つの区分に分類し、その中で軍事力の使用には限界があると指摘した。

この時期から徐々に ORE による情勢判断の確度が高まっていく。11月19日作成の「ORE 27-48：中国情報の見込み」と、それを簡略化したものと思われる12月10日作成の「ORE 77-48：中国共産党による全中国支配の実現性」は、いずれもこれまでのアメリカの政策にとらわれておらず、共産党勢力が全中国を支配する可能性が高いとしている²⁰⁾。ただし、いずれの文書とも実質的には共産党による支配が強まると見つつも、外容としては国共の連合政権の形態をとると予測している点で、現在から見れば甘い見通しをしていた。このようなやや楽観的な観察は、政策サイドの期待を反映したものである可能性もある。1949年2月に作成された NSC 41は、中国共産党に対してアメリカが影響力を行使できる分野は経済であると見なして具体的な分析をしているが、それは自国の能力を過大評価するもの

とも言えた²¹⁾。

一方で現実には、1948年11月に中国共産党勢力が満州を制圧した頃から、中国における内戦の状況は逼迫したものとなった。国民党政府は10月半ばにその拠点を広東から重慶に移し、12月6日にはさらに台北へと移した。こうした情勢の中で、イギリスからアメリカに対し政策を転換するための打診がなされることになる。1948年12月13日に開かれたイギリス政府の閣議では、中国において共産党勢力の勢いを止められるかどうか悲観的な見解が多数を占めるようになった。そうしたイギリス側の見解は、1949年1月、駐米大使オリバー・フランクス (Oliver Franks) を通してアメリカ側に伝えられた。一方のアメリカ側では、1949年1月11日に作成された NSC 34/1 はイギリスの情勢判断に比べて楽観的で、もはや中国大陸に統一政権を樹立できるとは考えていなかったものの、中国大陸がソ連の完全な支配下に落ちないよう柔軟な対応を必要とするという言及するに止めた²²⁾。

三 中国の政府承認に関する情報分析：ORE 45-49

1949年4月15日に作成された「ORE 29-49：共産主義中国に対するソ連支配の見込み」は、中国共産党に対するソ連の影響力の度合いを次のように分析した。「モスクワの支配に対する反対勢力はある程度中国共産党内に存在しているが、その反対が効力を持つためには、反対勢力は親モスクワ勢力による指導体制から中央機構を奪取するか、指導体制自体がその方針を転換する必要がある。反対勢力の活動が効果的に進展している兆候が見えるまでは、中国共産党はモスクワに忠実であり続けるだろうと結論できる」²³⁾。ここからは、中ソの間に対立関係をもたらすという政策的関心がこの時期から米政権内で存在していたことがわかる。ただ ORE は、その可能性を検討した上で、それが当面不可能であると判断したのであった。そして、この時期の CIA において最も特徴的な情報分析となるのが6月16日に作成された「ORE 45-49：中国情勢見込み」であった²⁴⁾。

ORE 45-49 は中国共産党による統一政権が1949年に成立するものと予測し、その事態が引き起こす様々な政策的波及を検討している。それは、①残留アメリカ人 (軍人・官僚・一般国民)、②台湾における共産党・国民党勢力の対立、③香港・マカオ、④反共産党勢力に対するアメリカの支援、⑤中国が必要とする海外貿易、⑥国際的承認の獲得、⑦極東における

中国共産党勢力の拡大、に関するものであり、中でもアメリカにとって重要な問題は⑥国際的承認問題であった。たとえば、もし中国に対する政府承認が与えられない場合、残留アメリカ人の身体や財産に危害が加えられ、中国政府がそれを黙認する可能性がある」と指摘している。また、その他の点についても、政府承認を与えるかどうかによって中国側の対応が変化すると予想している。こうした分析を基盤として、中国共産党に対するアメリカの政府承認について次のように分析した。

中国共産党が国家建設を実現した場合、すぐに政府承認を求めて活動を展開することが予想され、それはおそらく1949年末頃となるだろう。その際のアメリカの対応として考えられるのは、①いかなる形式においても承認しない、②すぐに法律上の (*de jure*) 承認をする、③法律上の承認は遅らせるが、早期に事実上の (*de facto*) 承認を行う、の三つの方策である。そして、これらの政策を採った場合に予想される展開は次の通りである。

①不承認：数多くの好ましくない反応が予想される。とくにアメリカ以外の多くの国が不承認政策を続けることは予想しにくいので、承認を行った国と比較してアメリカ国民はとりわけ大きな不都合を被ることになる。承認を受けた共産党政権は国際的な地位の確立も追求するはずで、国際連合などの場で支援を期待するだろう。そして、中国におけるアメリカ領事館の立場を正常化することも拒絶し、中国から退去させることも考えられる。

②速やかな法律上の承認：事実上の承認をただけでは、反共産党勢力への支援を中止する必要はないため、共産党政権は法律上の承認をあくまで追求するであろう。この方針を採れば、不承認とした場合の欠点を避けることができる。ただ、速やかに法律上の承認をしたところで、中国共産党政権が友好的になるとは考えにくい。むしろアメリカに対するその傲岸で頑固な態度を継続し、ソ連の指示に従ってアメリカ領事館の数と地域を制限するだろう。また、米中間で結ばれたこれまでの条約を無効化するという脅しも撤回しないであろうし、日本との講和条約問題などの国際問題においてアメリカの政策に反対することも止めないであろう。

③承認の延期：不承認でもなく、速やかな法律上の承認でもなく、数ヶ月から一年のあいだ承認を遅らせることによって、いくつかの欠点を回避できると考えられる。法律上の承認を得るための交渉を続けるなかで、中国共産党勢力は国際条約の無効化や領事館の規模についてその立場を譲歩

する必要が出てくるだろう。また、その期間に西側政府は共産党体制に対する政治的・経済的圧力をかけることができる。法律上の承認をしても問題がないところまで引き延ばす間、大西洋同盟諸国間の協調がなされることが期待される。しかし、早期に承認することで得られる利益につられて他国の政府が法律上の承認へと政策転換する危険性は、常に存在する。共産党勢力は、国と国とを競わせることで利益を得るという伝統的な中国の外交方針に従って、多くを獲得することだろう。

こうした分析から読み取れるのは、アメリカが不承認政策を採用することで発生する不利益を CIA が十分に認識していたこと、他国が法律上の承認に向かう可能性が高いことも十分に認識していたことである。また、速やかに法律上の承認をしたところで共産党政権はすぐさま友好的になるわけではないという判断は、共産党政権のその後のイギリスへの対応を見ると妥当な判断であったと考えられる。実際、イギリスは1950年1月に政府承認を行ったが、共産党政権はすぐに国交樹立に向かう姿勢を全く見せなかった²⁵⁾。こうした情勢判断に基づいた上でこの ORE は、承認を数ヶ月から一年の間遅らせるという政策的提案に近い分析を行った。

この ORE 45-49 は現在からみてアメリカ政府各省のなかで最も正確な判断をしたと思われるが、国務省の反対意見が付されている。それは、「この高度に複雑で技術的な問題に関してここでなされている扱いは過度な単純化を行っており、現在の中国情勢に不可避免的に含まれる重大な政策的決定の観点からすると不十分なものと考えられる」というものである。このような反対意見が存在することから、少なくとも国務省において ORE がある程度参考にされていたことが分かる。また、国務省の観点から ORE 45-49 の評価は「過度な単純化」と判断されているということは、実際の交渉にあたった国務省では、ここで見られる以外の判断基準が存在したことをも意味している。それがどのようなものであったかについて次節で検討する。

第二節 従来型の情報・政策関係：瀋陽領事館事件を中心に

一 遼陽領事館事件の始まり（1947年12月～1948年12月）

NSC や CIA の活動は、アメリカにおける対外戦略形成システムの中で新しい試みであった。「情報・政策関係」の観点から見ると、この時期に

は情報サイドと政策サイドとの関係性が明確に設定されておらず、CIAの作成するOREに政策サイドの意向が影響する可能性があった。それでも、アメリカが対外戦略を形成する上である程度の方向性を設定する作業が開始されたという意味で一定の評価をすることができる。ただし、それはあくまでも暗中模索の段階にあり、日常的な外交運営は従来通り国務省が中心的な役割を果たした。ここではそうした国務省の活動が、中国共産党の政府承認問題においてどのように展開されたのかを分析する。

この問題においてアメリカが最も関心を払ったのは中国に駐在する領事館の立場であった。国際慣行においては、国家承認を承認していない時期でも領事館は通常業務を継続できるはずであったが、中国共産党勢力が国際慣行を遵守するかどうか明らかでなかったため、そうした状況でどのような対応をすべきかについてアメリカ政府は1947年12月に検討を始めた²⁶⁾。そもそも領事館は、現地に在住する自国民の安全を確保する目的のほかに、現地情報の収集も重要な任務として有しており、とくに1947年5月に設置された長春領事館は、中国に対するソ連の影響を観察する上で重要な拠点と見なされていた²⁷⁾。しかし、この時期までに収集した情報を本国に伝達するのが難しくなったため、アメリカ政府はその閉鎖を検討した。そして、中国東北部においては瀋陽領事館のみを残してそれ以外は閉鎖し、中国共産党が支配地域の領事館にどのような対応をとるのかを観察する“実験場”とする決断を下した²⁸⁾。

こうした経緯で長春領事館は1948年1月に閉鎖され、瀋陽領事館の今後が注目されることとなった²⁹⁾。このとき瀋陽総領事を務めていたのが、遼陽領事館事件の主役となるアンガス・ワード(Angus Ward)である。ワードは1947年2月にワシントンDCに滞在した際、瀋陽が中国共産党支配下に入ったとしても領事館を継続することを提案し、その提案について国務省から承認を受けていた³⁰⁾。アメリカ政府は実験場としての瀋陽の行方を注視することとしたのである³¹⁾。

当初、中国側の対応は穏健なものになると予想されていた。1948年3月に香港のアメリカ外交官が中国共産党の報道官に接触した印象は、アメリカ領事館の活動に制約が加えられるとしても、閉鎖することまではしないというものであった³²⁾。しかし、そうした期待は間違っていたことが明らかとなる。同年5月、瀋陽総領事アンガス・ワードからの報告は、中国共産党が外国人向けに発したラジオ放送の中で、中国共産党の支配地域で

はその法に従わねばならず、蒋介石を支援するなど敵対的な行為をする者はその法に従って処罰される、と報じられたことを伝えた³³⁾。こうした情報を受けたアメリカ政府内では、中国共産党が国際慣行に従わない可能性があることを懸念するようになった。

中国共産党が1948年11月に瀋陽を占領した際には、國務省はワードに対して次のように指示した。第一は、アメリカ政府は国民と財産の保護を唯一の目的として領事館を維持することを時期を見計らって中国共産党に伝えることであった。第二は、私人として非公式に交流するのはよいが、公式な行事には参加してはならないことであった³⁴⁾。このように警戒した態度で両国の接触が始まったのである。ただ、接触当初は友好的な印象が得られた。中国共産党から派遣された新市長と二度の接触がなされたが、二度目には市長がアメリカ領事館を訪問し、平等な関係を原則とした貿易関係の構築を希望することを伝えた。その際、ワードは市長をアメリカ合衆国情報サービス（United States Information Service：USIS）の図書室に案内し、市長にそこを利用してほしいと話したという。いずれにしても、中国共産党側が交流に前向きな姿勢を持っているとアメリカ政府は判断したのであった³⁵⁾。

しかし、すぐに情勢は変化を見せ始めた。11月15日、瀋陽の軍事管制委員会は東北人民解放軍司令部の指示を受けて、同委員会の許可がない場合の無線機器の使用を禁じたのである³⁶⁾。イギリスとフランスは中国共産党の提供する通信手段に頼っていたため、この措置はアメリカを標的としたものと推測された³⁷⁾。この報告を受けた駐南京大使スチュアート（John Leighton Stuart）は、中国共産党の目的はUSISの無線放送を阻止することではないかと推測した上で、強い抗議をするようワードに対して指示している³⁸⁾。スチュアートの見解では、中国共産党は無線機器の利用を禁ずる前に代替通信手段を用意すべきであり、国交の有無に関係なく領事館業務を遂行できる環境を整備すべきだった。スチュアートはあくまでも国際慣行を前提とした交渉を継続する意向であり、ワードもまたそうした見解を共有したのであった。

しかし、中国共産党側の対応の変化はより急激で、この直後の18日、上海領事館はワードから次のような電報を受け取ることになる。「瀋陽の無線施設は閉鎖されて接收を受けつつあり、その再開は考えられない」³⁹⁾。これはすなわち、アメリカ側の推測を裏切り、中国共産党は国際慣行を遵

守する意向がまったくないことが明らかになったのであった。瀋陽の無線施設が接収されたことを確認したスチュアートは、こうした対応を受けた後にこそ強く抗議すべきであると考え、すみやかに無線施設の利用を再開して総領事との連絡が可能となるよう、中国共産党に対して要求した⁴⁰⁾。

中国共産党側の対応はさらに予想を超えるものであった。アメリカ政府の照会に回答することはなく、ワードと連絡がとれなくなったアメリカ国務省はその安否さえ確認できなくなったのである。同年12月になってようやく、瀋陽駐在フランス領事館から連絡が届き、無線施設の接収が行われた日以降、ワードらアメリカ領事館員が領事館内に軟禁されていることが分かった⁴¹⁾。事件後にワードが明らかにしたところでは、11月20日に中国官憲が予告なくアメリカ領事館を軟禁したということであった。電気が停められて電話や照明が使えなくなっただけでなく、水道も止められるという極めて不自由な生活を強いられた⁴²⁾。翌年6月に外部との連絡が許可されることになるが、過酷な環境はこの後一年に渡って続くことになる。

こうした中で、12月にスチュアートが国務長官に送った提案は、アメリカの受け止め方をよく示している。「我々が瀋陽領事館と連絡がとれない状況のままにしているこのような中国共産党に対して、我々は次のように提案する。国務省の公式な報道官から強い抗議がなされるならば、共産主義者に対して正しい国際マナーを教えるという目的にも適うことになるし、中国共産党が行うこうした正当化できないやり方をアメリカ国民の目前にさらけ出すという目的にも役立つであろう」⁴³⁾。アメリカ政府は、事態を悪化させないために国民には広報しない方針をとることになるが、スチュアートはこのあともたびたび国務省に対応を求めていく。

なお、11月中旬において中国共産党側の姿勢が大きく変わったことについては、中国共産党側の資料を用いたチェン・ジュンの研究により、中国共産党内部の政策転換だけでなく、中国共産党と西側諸国との友好関係を喜ばないソ連の示唆があった可能性が指摘されている⁴⁴⁾。その指摘は、中ソ関係を考える際に興味深いものであるが、そうであるからといって国際慣行を遵守しないことを正当化できるものではない。また、チェン・ジュンは瀋陽領事館がスパイ活動の拠点となった可能性も指摘しているが、国際慣行において領事館におけるスパイ活動の存在は否定しきれないものであり、明白な証拠がない限り、やはり国際慣行を遵守しないことを正当化する口実としては弱い⁴⁵⁾。

アメリカ政府のスパイ活動疑惑については次の点も付け加えておきたい。冒頭で記した通り、アメリカ国務省文書にはCIAから送られた報告書が含まれているが、その多くは非公開となっており内容は確認できない。ただし、内容が公開された数少ない資料のなかの一つがこのスパイ活動疑惑に言及しており、遼陽領事館の誰一人としてスパイ活動には関わっていないとしている⁴⁶⁾。遼陽領事館以外の施設や手法でスパイ活動が実施された可能性は否定できないものの、CIAの報告書にこの一節が存在していることをここに記し、今後の研究の一助としたい。

二 駐南京アメリカ大使館の撤退（1949年1月～8月）

南京駐在のアメリカ大使館は、1月に新華社香港支局長から得た情報により、ワードらの身柄が安全なことを知ると同時に、この事件に関する中国共産党の公式と思われる見解に接した。それは、遼陽総領事の問題は「新政府と国民党に対するアメリカの態度という、より大きな問題の一部」というものであった⁴⁷⁾。アメリカ政府はこれを中国共産党の承認を促すための「脅迫に等しいもの」とみなし、イギリス・フランスとともに共同声明を報道したいと考えたが、アメリカほど過酷な状況に置かれていなかった両政府は消極的で、実行されなかった⁴⁸⁾。こういった政策の違いは、政府承認問題においてアメリカが独自のスタンスを維持していく一因ともいえよう。

アメリカと他の政府との対応の違いは国民党政府への支持にも現れていた。1949年1月以降、国民党政府が南京を撤退する可能性が高まり、各国大使館がそれと行動をともにするかどうか検討課題となっていた。ただ、どちらの政府の首都に大使館を設置するかという問題は、それが政府承認についての意思表示ととらえられる可能性があるため、注意深い検討が必要であった。結局、アメリカは1月、北大西洋条約加盟国の協調を確保したうえで、国民党政府の新たな首都となった広東に暫定的な大使館を設置するとともに、従来の大使をこれまで通り南京に駐在させることとした⁴⁹⁾。しかし、その一方でイギリス大使は今後も大使を南京に駐在させ続けることを主張した⁵⁰⁾。

この時からイギリスが各国とやや異なるスタンスを見せ始める背景には、すでにイギリスは政府承認に向けた検討を政府内で開始していたという事実があった。イギリス外務省は、前年の段階で中国共産党に事実上の

政府承認を与えることに積極的となっており、1948年12月9日付けのベヴィン (Ernest Bevin) 覚書はそれを「ドアの隙間に足を挟み込む (keeping a foot in the door)」政策と位置づけた⁵¹⁾。この覚書は12月13日の閣議で了承されており⁵²⁾、以降「ドアの隙間に足を挟み込む」という表現はイギリスの対中政策を示す象徴として政府内で頻繁に用いられるようになった。

また、1949年2月17日に外務省内で作成された覚書は政府承認に関する方針も検討していた⁵³⁾。それは、中国共産党の支配地域に入った外国領事館がその本国と連絡をとることや、領域内で連絡を取り合うことを拒否するようになったと報じるもので、そうした行為が中国共産党に対する政府承認を強いる意図でなされたものであると観察している。その上で、イギリス政府が中国共産党に事実上の承認を与えることを提案し、その代わりに機能停止させられている遼陽と天津の領事館回復を要求すべきとした。この提案については外務省法律顧問への諮問もなされ、広域な領域を支配している政治権力を認めないのは正常ではなく、中国共産党はもはや承認されるべき段階に達しているという見解が付された。ただし、この法律顧問の見解は、中国共産党を承認するとしても国民党政府を継続して認める、としている。後に中国共産党は自国の政府承認をする際に国民党政府の承認を取り消すことを要求するようになるため、この段階での法律顧問の見解とは前提が異なっていることに留意すべきであろう。

こうしたイギリスの動向とはまったく逆の方針をアメリカが維持した理由を考える上で参考になるのは、スチュアートの見解である。スチュアートはこれまでも何度も国民への広報を提案しては却下されてきたが、2月18日には国務省に対して遼陽領事館の撤退を真剣に検討するよう促している⁵⁴⁾。その後スチュアートは何度も国務省に撤退の要請をしており、なかでもその意図を明確にしているのが4月3日の書簡である。それは、遼陽領事館の撤退は他の領事館に悪影響を及ぼすという見解に反論したもので、スチュアートによれば、遼陽領事館の撤退はむしろ「我々の主権の威厳と自尊心と相容れないような条件のもとで我々が取引することはないことを示す」適切な方策であった⁵⁵⁾。中国共産党に対する政府承認について最も影響力を持つ一人であるスチュアートは、この問題を国際慣行という原則に結びつけて思考していたことをよく示している。

4月後半に南京が陥落し、残留したスチュアートには交渉の機会が訪れた。中国共産党側の担当者は外国課長の黄華で、スチュアートが学長を務

めたことのある燕京大学の卒業生であったため、交渉に期待が持たれた⁵⁶⁾。しかし、スチュアートと黄華の間で実際に協議が開始されると、両者の主張が相容れないものであることが明確となった。中国共産党側が政府承認を求めるとともに国民党政府への援助を止めるよう要求する一方で、アメリカ政府は内戦に決着がついていないとした上で国際慣行に基づいた領事館受け容れを求めた⁵⁷⁾。結局、最も有望であったスチュアートでさえ状況を改善できないことが明らかとなり、アメリカ政府は遼陽領事館の退去を決断した。ただし、5月17日に決定された後、遼陽領事館は6月7日にその指示を受け取ったが、退去に必要な輸送器材が調達されず、実行できなかった。

一方、5月26日に共産党が占領を行った上海でも、アメリカ総領事を苦しめる戦略がとられた。副領事が軽度の交通違反で身柄を拘束され、引き取りに向かった領事館員が侮辱的な待遇で扱われたのである。このように両国の関係が悪化の一途をたどるなかでも、6月にはスチュアートが毛沢東からの招請を受けて北京を訪問する可能性があった。しかし、その直後に毛沢東が『人民民主独裁論』を発表して向ソ一辺倒の方針を宣言したため、国務省の反対を受けて訪問は中止となった⁵⁸⁾。結局、米中間の対話の糸口が見つからないまま、アメリカ大使は中国を退去する決断を下すこととなった。

スチュアートが中国を退去するにあたってさまざまな問題が起きた。通常、外交使節には税関調査などは免除されるが、スチュアートにはその実施が要求され、拒否するスチュアートとの間で二週間にわたって交渉が続けられたのである。最終的にスチュアートは8月2日に中国を去った⁵⁹⁾。それはトルーマン政権が対中政策について共和党議員から批判を受けるなかで、自身の政策を弁護するための『中国白書』を発表する直前のことであった。

三 再び遼陽領事館事件（1949年9月～1950年1月）

中国に対する政策について英米間で本格的な調整が開始されるのはこのような時期であった。1949年9月の13日と17日の二日にわたって外相会談が行われたのである。

9月13日の会談には英米の外相が参加し、中国共産党に対する政府承認問題が検討された。このときイギリスは、中国において自国が大きな商

業権益を有していることを主張し、中国共産党をソ連の側にさらに追いやらないことを求めた。その際、中ソの離間をはかる「中国チトー化」方針についても言及している。興味深いのは國務長官アチソン (Dean Acheson) も自国の外交官から中国をチトーイズムに向かわせるのが望ましいという提言を受け取っていたことであった。ただし、その提言から導きだした結論はイギリス側と異なっていた。アチソンは、中国共産党に対して完全に敵対的な態度をとるべきではないとしても、かといって宥和的な態度をとれば、アメリカ合衆国は弱いとみなす共産主義の理論を認めることになる、と主張した。とはいえ、アメリカもイギリスと政策上の齟齬を抱えるつもりはなく、アチソンはベヴィンに対し、両国の相違は政策におけるものではなく、置かれている状況におけるものであると告げた。そして、両国の目的さえ共通していれば、戦術面において相違があっても大きな問題ではないとした⁶⁰⁾。

17日の会談には英米仏の外相が参加した。イギリスはこの場において自国の政策を「ドアの隙間に足を挟み込む」ものと位置づけていることを伝えた。会談の内容自体は13日のものを繰り返すものとなったが、この場では西側各国の協調をはかることに重点が置かれた⁶¹⁾。

ただ、二日間の外相会談で英米間の政策上の相違は明らかながら、それを状況の相違としてうわべを糊塗したことで、のちに解釈上の混乱をもたらすことになる。イギリス側は各国間の協調を重視する解釈をとり、アメリカもやがては政府承認をすることになるだろうと期待することとなった。その一方でアメリカも、イギリスが性急に政府承認することなく、各国との協議を行ったうえで政策を実行していくものと考えた。この会談後一月も経たない10月1日に毛沢東が中華人民共和国の建国を宣言することになるが、その政府承認問題について、結局、英米間では異なる政策が実行されることになるのである。

この時期、ワードは再び災難に遭遇していた。ワードは6月に本国から退去指令を受け取っていたものの、退去のための輸送手段が整わず実行できないまま中国に残留していた。そうした境遇のまま新たな事件が勃発した。10月10日、アメリカ領事館で雇用されていた中国人職員がその職務放棄を理由に領事館からの退去を要求されたが、給与の即時受け取りを要求して退去しなかった。それに対してワードは、彼自身の回顧ではあくまで平和的に、当該の中国人領事館員に注意したのであったが、これが暴行

事件として扱われたのである。ワードは10月24日に逮捕され、パンと水だけ与えられる独房に収容された。後に判明したところによれば、この件に関する裁判ではワードは証人を要求することができないばかりか、証人・原告に反論することもできず、さらには反証を提出することさえできなかった。ワードを含む逮捕された5人はすべて有罪とされ、国外追放を宣告された。彼らは11月21日に釈放され、12月7日ようやく遼陽を退去することができた⁶²⁾。

その間、ワードを救出するためにアメリカ政府ではさまざまな圧力行使が検討された。大統領トルーマン自身も対策を検討し、上海への海上石炭輸送を封鎖してこの問題に関するアメリカ政府の意思表示が必要という提案がなされた。トルーマンはその際、中国共産党が対応しない場合には何らかの形で軍事力を行使することも視野に入れていた⁶³⁾。しかし、国務省から検討を依頼された合同参謀本部 (Joint Chiefs of Staff: JCS) は、軍事力の行使はソ連との全面的な戦争に発展する可能性があると分析し、ワードを無事に救出するという目的は果たせないと報告した⁶⁴⁾。最終的に大統領への国務省の報告では、海上石炭輸送の量が少ないために効果があり期待できないだけでなく、アメリカの“帝国主義的”な手法を非難するプロパガンダに利用される可能性があるため、軍事力の行使に反対する意見が表明された⁶⁵⁾。

結局、ワードが解放されたために軍事力が実行されることはなかったが、ワードをめぐる中国共産党の行動はアメリカ政府の対中政策を厳しいものとする一因となったことは明らかであろう。そうした状況にあつては、政府承認について政府内で検討するような趨勢が生まれるべくもない。また、ワードが解放された直後の11月26日には、瀋陽副領事ウィリアム・N・ストークス (William N. Stokes) がワードのスパイ容疑について事情聴取を受けた⁶⁶⁾。ワードの件があつた直後であつたためアメリカ政府内では一時大きく取り上げられたが、ストークスが即日解放されたためにそれ以上は事件化しなかった。

アメリカ政府がこのような対応に追われた一月後の1950年1月6日、イギリス政府が中華人民共和国の政府承認を通告することになる。そしてまさにその日から、中華人民共和国による外国使節の徴発が、イギリス以外の国々に対して始められた⁶⁷⁾。それを受けたアメリカ政府は、公的使節を順次撤退させることを決定し、4月までにすべての公的使節を中国大陸

から撤退することとした⁶⁸⁾。

結 論

最終的にアメリカ政府が採用した不承認政策の是非についてどのような評価が可能であろうか。その際、第一節で検討したように、不承認政策には大きな不利益が伴うと CIA が判断していたことは注目に値しよう。アメリカ政府は、少なくともその政府組織の一部でそのような判断があるなかで、それでも国務省が主導した不承認政策を採用したのであった。その最大の要因は領事館を巡る問題であり、その背景にある国際慣行の遵守を巡る問題であった。アメリカ政府は政府承認政策について検討を始める前提として国際慣行の遵守を求め、まずその段階で中国共産党と相容れない関係となり、その後の政府承認の検討に進まなかったのである。しかも、アメリカ政府が国民党政府の内部に腐敗が見られると認識しているなかでこの決断がなされたのは、それほどまでにアメリカ政府が国際慣行の実施にこだわったことをよく示している。

アメリカ政府のそのような決断は、一国の国益に関する考慮を超えた要因を含むものと言えよう。冒頭で取り上げたように、イギリス政府の立場を重視する先行研究にはイギリスの立場を無批判に肯定するものがあるが、イギリス政府がそうした主張をした背景として、この段階ですでに国際秩序の維持者としての立場をイギリスが失いつつあったことを考慮する必要がある。それとは異なりアメリカは、中国共産党という国際秩序の新しいメンバーに対してこれまでの国際慣行を遵守するよう求めたのであり、その意味では一国の国益を超えた判断に基づいて行動したのであった。国際慣行を安易に軽視することは国際秩序の不安定化につながる可能性があることを考えると、この時期のアメリカ政府の判断を単に誤りと評価することは妥当ではない。

本稿の中心的な課題である情報・政策関係については次のような結論を提示しておきたい。中華人民共和国の政府承認を巡る CIA と国務省の最も大きな相違点は、CIA が政府不承認を採用する不利益をよく認識しつつ、かつ早期承認の有用性の薄さも認識していたことである。国務省ではそのような長期的な評価がなされることはなく、日常的な外交交渉が継続されるなかで中国共産党側の方針が推測され、同時に交渉も進められたので

あった。そのため、現地で勃発する出来事に柔軟に反応することができる一方で、長期的な見通しに配慮する傾向が薄くなった。それは情報・政策の両サイドを同時に遂行する従来型の特徴をよく示すものである。情報サイドと政策サイドを分離するという考え方はイギリス情報部で始められたものであったが、この時期のアメリカでもそれが進められ、CIA という形で結実していく過程を観察することができる。

その意味で、CIA の情報評価に国務省が不満を示した点は興味深い事象である。確かに CIA は実際の外交交渉を実施する主体ではないため、それを実施している国務省からすれば CIA が他人事のように情報分析をしているように感じられることであろう。それは、一方では情報組織の現代化に伴う不可避の現象でもある。とはいえ、政府内部でそのような摩擦があろうとも、長期的な情報評価を作成することにより大きな利益を見だし、情報組織の成熟を国家的な立場から支持するというのがイギリスなどで見られた国家情報機関形成のプロセスであった。アメリカ政府が現在も NSC と CIA を保持しているという事実は、アメリカがそのような現代的情報組織の形成の方向に舵を切ったことを示しているのである。

謝辞 この論文は愛知県立大学平成26年度学長特別教員研究費による研究成果の一部である。

注

- 1) Walter Russel Mead, “The Return of Geopolitics,” *Foreign Affairs*, vol. 93, issue 3 (May 2014).
- 2) 「米中関係」に関する分析手法をまとめたデーヴィッド・シャンボーも、歴史的・文化的アプローチを研究手法の一つに位置づけている。David Shambaugh, “Tangled Titans: Conceptualizing the U.S.-China Relationship,” in *Tangled Titans: The United States and China*, ed. David Shambaugh (Rowman & Littlefield Publishers: 2013), 5–10.
- 3) 大野直樹『冷戦下 CIA のインテリジェンス トルーマン政権の戦略策定過程』（ミネルヴァ書房、2012年）。
- 4) 中華人民共和国の政府承認問題について日本ではいまだ詳細な研究が存在していないが、中国の政策を主に検討した論考に三宅康之「中国の『国交樹立外交』、1949～1957年」『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』第43号（2011年3月）がある。また、イギリスの政策を主に検討し

- た論考に林大輔「イギリスの中華人民共和国政府承認問題、1948-1950年戦後アジア・太平洋国際秩序形成をめぐる英米関係」『法学政治学論究』第76号(2008年3月)がある。アメリカの政策については松村史紀『「大国中国」の崩壊 マーシャル・ミッションからアジア冷戦へ』(勁草書房、2011年)が本稿と同時期を扱っているが、政府承認問題を検討対象としていない。
- 5) Lanxin Xiang, *Recasting the Imperial Far East: Britain and America, 1945-1950* (An East Gate Book, 1995), 242-243. 一方、Edwin W. Martin, *Divided Counsel: The Anglo-American Response to Communist Victory in China* (The University Press of Kentucky, 1986) はアメリカ側にも多くの叙述を割いている。
 - 6) 三宅康之「中国の『国交樹立外交』、1949～1957年」、170頁。
 - 7) Anna Kasten Nelson, “Truman and the Evolution of the National Council,” *The Journal of American History*, vol. 72, no. 2 (1985).
 - 8) 大野『冷戦下CIA』、109頁。
 - 9) 大野『冷戦下CIA』、110頁。
 - 10) 以下の文書にはCIAから国務省中国担当室に送られた複数の報告書が含まれているが、その多くは非公開となっており内容は確認できない。folder: Mukden, Ward Case, 1949, Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-50, RG 59, National Archives and Records Administration, College Park [hereafter NARA].
 - 11) ORE 45, “Implementation of Soviet Objectives in China,” September 15, 1947, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room [hereafter CIA FOIA ERR] <<http://www.foia.cia.gov/>>.
 - 12) NSC 6, March 24, 1948, United States Department of State, Foreign Relations of the United States [hereafter *FRUS*], 1948, vol. 8 (U.S. Government Printing Office, 1948), 44-50. NSC 6については、管英輝『米ソ冷戦とアメリカのアジア政策』(ミネルヴァ書房、1992年)、118-9頁。
 - 13) 山極晃『米中関係の歴史的展開 1941～1979年』(研文出版、1997年)、232頁。
 - 14) ORE 45-48, “The Current Situation in China,” July 22, 1948, in *Tracking the Dragon: National Intelligence Estimates on China during the Era of Mao, 1948-1976* (National Intelligence Council, 2004), 1-6.
 - 15) NSC 22, Note by Rear Admiral Sidney W. Souers, Executive Secretary to the National Security Council, July 26, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 8, 118-122.
 - 16) ORE 12-48, “Prospects for a Negotiated Peace in China,” August 3, 1948, in *Tracking the Dragon*, 7-16.
 - 17) 松村、259頁。
 - 18) John Lewis Gaddis, “The American ‘Wedge’ Strategy, 1949-1955,” in *Sino-*

- American Relations, 1945–1955: A Joint Reassessment of a Critical Decade*, ed. Harry Harding and Yuan Ming (Scholarly Resources Inc.: 1989), 159–160.
- 19) PPS 39, “To Review and Define United States Policy Toward China,” September 7, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 8, 148.
 - 20) ORE 27–48, “Possible Developments in China,” November 19, 1948, CIA FOIA ERR; ORE 77–48, “Chinese Communist Capabilities for Control of All China,” December 10, 1948, in *Tracking the Dragon*, 17–30.
 - 21) NSC 41, “Draft Report by the National Security Council on United States Policy Regarding Trade with China,” February 28, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 9, 494.
 - 22) NSC 34/1, “United States Policy toward China,” January 11, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 9, 474–475.
 - 23) ORE 29–49, “Prospects for Soviet Control of a Communist China,” April 15, 1949, in *Tracking the Dragon*, 31–36.
 - 24) ORE 45–49, “Probable Developments in China,” June 16, 1949, in *Tracking the Dragon*, 37–60.
 - 25) 袁克勤『アメリカと日華講和 米・日・台関係の構図』（柏書房、2001年）、58–59頁。
 - 26) The Acting Secretary of State to the Ambassador in China (Stuart), December 31, 1947, *FRUS*, 1948, vol. 7, 809.
 - 27) The Consul at Dairen (Paddock) to the Secretary of State, November 15, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 800–801.
 - 28) The Secretary of State to the Ambassador in China (Stuart), January 9, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 810.
 - 29) The Vice Consul at Changchun (Siebens) to the Secretary of State, January 19, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 811.
 - 30) The Acting Secretary of State to the Ambassador in China (Stuart), May 28, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 820–1.
 - 31) 瀋陽総領事館事件については袁『アメリカと日華講和』、25～26頁。ただし、アメリカの認識についての解釈は本稿とやや異なる。
 - 32) The Consul General at Hong Kong (Hopper) to the Ambassador in China (Stuart), March 31, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 812.
 - 33) The Consul General at Mukden (Ward) to the Secretary of State, May 8, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 816–7.
 - 34) The Acting Secretary of State to the Consul General at Mukden (Ward), November 2, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 826.
 - 35) The Consul General at Mukden (Ward) to the Secretary of State, November 9, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 829–831.

- 36) The Consul General at Mukden (Ward) to the Secretary of State, November 15, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 834–5.
- 37) Chen Jian, “The Ward Case and the Emergence of Sino-American Confrontation, 1948–1950,” *The Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 30 (1993), 152.
- 38) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, November 15, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 835–6.
- 39) The Consul General at Shanghai (Cabot) to the Secretary of State, November 18, 1949, *FRUS*, 1948, vol. 7, 837.
- 40) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, November 21, 1948, *FRUS*, 1948, vol. 7, 838–9.
- 41) Memorandum of Telephone Conversation, by the Chief of the Division of Chinese Affairs (Sprouse), December 8, 1948, *FRUS*, 1948, 843.
- 42) Angus Ward, “The Mukden Affairs,” *American Foreign Service Journal*, vol. 27 (1950), 16.
- 43) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, December 17, *FRUS*, 1948, vol. 7, 846.
- 44) Jian, “The Ward Case,” 155.
- 45) Chen Jien, *China’s Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation* (Columbia University Press, 1994), 36.
- 46) Memorandum to Mr. Fisher Howe, June 21, 1949, Records of the Office of Chinese Affairs, 1945–50, RG 59, NARA.
- 47) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, January 5, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 933.
- 48) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, January 12, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 934.
- 49) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, January 27, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 669.
- 50) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, February 18, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 673.
- 51) Memorandum by Mr. Bevin on recent developments in the civil war in China, December 9, 1948, CP(48)299, CAB 129/31, *Documents on British Policy Overseas* [hereafter *DBPO*], Series I, Volume VIII: Britain and China, 1945–1950, 170–186.
- 52) Extract from Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing St. on 13 December 1948 at 11 a.m., CM(48)80, CAB 128/13, *DBPO*, 187–189.
- 53) Minute by Mr. Scarlett on the recognition question, February 17, 1949, F 3305/1023/10, *DBPO*, 204–207.
- 54) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, February 18, 1949,

- FRUS*, 1949, vol. 8, 937–8.
- 55) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, April 3, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 950.
- 56) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, May 11, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 741–742.
- 57) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, June 8, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 752–3.
- 58) The Secretary of State to the Ambassador in China (Cabot), July 1, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 769.
- 59) The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, August 2, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 809; John Leighton Stuart, *Fifty Years in China: The Memoirs of John Leighton Stuart, Missionary and Ambassador* (Random House, 1954), 260.
- 60) Record of a meeting on China held at the State Department in Washington on 13 September, 1949, F 14070/1023/10, *DBPO*, 359–361.
- 61) Record of a meeting on China held at the State Department in Washington on 17 September, 1949, F 14440/1023/10, *DBPO*, 362–364.
- 62) Ward, “The Mukden Affairs,” 40–42.
- 63) Memorandum by the Under Secretary of State (Webb), “Meeting with the President, Monday, November 14,” November 14, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 1008.
- 64) Memorandum by the Chairman of the Joint Chief of Staff (Bradley) to the Secretary of Defence (Johnson), November 18, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 1011.
- 65) Memorandum by the Secretary of State to the President, November 21, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 1015–16.
- 66) The Consul General at Peiping (Club) to the Secretary of State, November 26, 1949, *FRUS*, 1949, vol. 8, 1021.
- 67) Memorandum by the Acting Secretary of State to the President, January 10, 1950, *FRUS*, 1950, vol. 6, 270–272.
- 68) Memorandum by Mr. Charlton Ogburn of the Bureau of Far Eastern Affairs, June 2, 1950, *FRUS*, 1950, vol. 6, 353; Michael H. Hunt, “Mao Tse-tung and the Issue of Accommodation with the United States, 1948–1950,” in *Uncertain Years: Chinese-American Relations, 1947–1950*, ed. Dorothy Borg and Waldo Heinrichs (Columbia University Press, 1980), 224.

The Intelligence–Policy Relationship in the United States: The Truman Administration’s Policy toward China, 1948–1950

Yasuhiro OKUDA

The government’s ability to control modern intelligence agencies is essential in forming diplomatic policy. If governments excessively intrude in the work of intelligence agencies the analysis might be flawed and the objectivity would be lost. Therefore, the research on the intelligence-policy relationship has occupied a central place in the field of intelligence studies.

This paper examines the intelligence-policy relationship in the United States through the analysis of the Truman Administration’s policy toward China. The policy’s importance can be viewed from two perspectives: (1) the emergence of modern intelligence agencies in the U.S. and (2) the relationship between the U.S. and People’s Republic of China (PRC), which was founded in 1949.

First, this policy was a primary issue for the newly established American intelligence agencies. Based on the National Security Act of 1947, the U.S. established the National Security Council (NSC), the government’s coordinating body concerning security and intelligence issue, and the Central Intelligence Agency (CIA), the fledging intelligence agency that collected and analyzed information concerning external policy. Both the NSC and CIA had to examine the U.S. relationship with the PRC as one of their first major tasks shortly after they were established.

Second, the relationship between the U.S. and PRC had a historically unique meaning. On the one hand, the U.S. had just started a primary role in the western world against communist countries. On the other hand, the PRC was established in 1949 as a major communist country in Asia. Therefore, the first major issue between them was whether the U.S. would formally recognize the government of PRC. Eventually, the U.S. decided not to recognize the government of PRC because PRC denied complying with international custom and had detained an American consul in Mukden for one year.

However, through the examination of this paper, it becomes apparent that the influence of the CIA in formulating policies toward China was extremely limited because the Department of State played a major role before the

establishment of new intelligence agencies. Although the CIA's analysis had improved in 1949 from its initial state in 1947, the Department of State formulated policy toward China without considering the CIA's analysis.

Nevertheless, by examining this policy, the future potential utility of the CIA can be observed. The objective analysis of intelligence agencies has a long-term value for policy-making and cannot be measured solely by its influence on the day-to-day affairs of diplomacy. This case study clarifies the initial stages of the CIA's contribution to the formulating of U.S. strategy toward Asia in the Cold War.