

1970年代における日本の自主外交への道

李 炯 喆

The Road to Japanese Autonomous Diplomacy in 1970's

Hyong Cheol LEE

はじめに

1970年代初めから米中接近，日中国交正常化，第4次中東戦争と石油危機，ベトナム戦争終結によって国際政治に大きな変動があった。戦後日米関係を固定してきた冷戦体制が大きく変容したので，日本にとっても日米関係を再定義できる転換期を迎えた。当時日本の政治家らの間にも自主を求める動きがあって，日米関係を維持しながらも，対中急接近，資源外交，福田ドクトリンといった独自の外交を展開した。しかし，日本の自主への動きには限界があって，その成果もまちまちであって，米ソ関係の緊張が目立った1970年代後半から日米関係は再び緊密になった。

本稿では1970年代初めの米中接近後から新冷戦の気運が高まる1970年代後半までを時代的範囲として，日本外交の自主的な試みとその特徴，それに対する抑制要因についての分析を試みる。その期間中，佐藤長期内閣が終わり，田中，三木，福田，大平の順に内閣が小刻みに変わった。実は，冷戦体制が終息した1990年代初にも日本は国際政治の中で自国の位相を再定義できる好機を迎えたにも拘らず，時宜を逸してしまうのである。冷戦が終焉して国際関係に大きな変動があった1990年代初めと同様，1970年代初めにも日本に独自の外交ができる構造的変動があったにも拘らず，日本はそれを生かせなかった。なぜであろう。日本外交が有する構造的問題についても探ってみよう。

1. 1970年代における日本外交

(1) 自主への動き

国際政治の主役になれない国にとって自主とは何かについては十分に考えねばならない。鎖国政策を採って国際社会と断絶しない限り，単なる「反」と「嫌」のだけで自主を求めてはいけない。自主を求める際にもそれに相応しい国力と理念が必要である。戦前と戦後を問わず，日本は自主を求めてきた。1930年代程ではなかったが，戦後の1950年代，1970年代，そして冷戦が終焉した1990年代にも自主への動きがあって，今後も日本は対米関係から自主を求めつづけるであろう。

一先ず，協調と自主が対照的であった1920年代と1930代の日本外交について検討してから戦後の自主について考えてみよう。1920年代，日本は幣原外相が中心となって米国が敷いたワシントン体制に順応する協調外交を展開しながら，当時の国際関係の主役たる英米に対しても日本の主張をし，時には英米側の提案を拒否しながらも協力関係を維持したので，大局に日本の国益を守ることができた。しかし，国内からは軟弱外交，無為無策と批判されて，特に世界恐慌，中国情勢の変化，満州事変によって幣原流の協調外交は説得力を失った。政党政治と協調外交が各界か

ら反対され、マスコミに煽られた国民も歩調を合わせたので、協調外交が排斥された。1930年代日本は軍部が先頭に立って自主への道を切り開き、政治家たちも同乗したが、協調より自主を求めた日本は国際政治の常軌から逸脱した。次第に力と観念に満ちた強気の外交が歓迎され、自国の行動を正当化するアジア主義が協調主義に取って代わった。東亜新秩序と大東亜共栄圏などのアジア主義に飾られた反英米主義の理念と政策を掲げたが、それは旧態な帝国主義時代の外交であった。旧態な帝国主義外交を行ったことはイギリスにも然したる相違はなかったが、日本が英米協調主義から離脱するためには、反帝国主義の立場から英国流の帝国主義外交と、さらに帝国主義外交と距離を置いた米国の対外政策をも乗り越える、新しい理念と政策を持たねばならなかった。敵と戦うためには敵を上回る力と理念がなければならない。特に、対外認識が観念的なアジア主義に傾倒して、対外的に被害意識を強めながら、意図的に英米間に距離を置き、感情的に対応した。日本外交も帝国主義論理から抜け出さないで、却って時代の推移に逆行して軍事力をもって既存の国際秩序を掻き乱し、最終的には行き詰まった外交問題を軍事力で切り開こうとしたので、自ら戦争を起こして国家を破滅させた。戦前日本は、世界情勢の推移、米国との国力相違、戦争についての合理的な分析など、重大な局面で情勢を読み間違えた。

戦後日本の自主についてみてみよう。敗戦、占領、復興の過程と冷戦下の安全保障において日本が米国に埋没したので、近代までの中国と朝鮮の関係がそうであったように、日本も米国の磁場から離れにくくなった。国家である限り、独立自尊を求めることは当然であるが、総合的に判断すれば、それが自国の安全保障と実利に繋がった。吉田内閣後、鳩山内閣は日米関係の是正を試みたが、米国の頑なな姿勢に阻まれて争点の提起に留まって具体的な成果はなかった。もう1930年代のように米国から離脱のみが自主でないことは自明であって、岸信介のような自主論者さえもがそれを自覚するようになった。次第に「対米順応型」若しくは「外圧反応型」外交が定着した。その代わり、柵になっている日米関係を維持しながら米国の磁場が弱い地域と分野で、日本外交の部分的な独自性と外交の拡大を目指す形で自主が求められた。1970年代初め、米中接近と石油危機などの国際政治の地殻変動が日本の自主性を触発し、田中内閣による日中国交正常化と資源外交が行われたが、それにはスピードと実利的な感覚はあったものの、経済大国に上がった日本の行動を裏付ける理念が乏しかった。特に、田中内閣は石油問題と中東政策で米国との間に不協和音を生じたので、米国の不信が募った。1974年1月に行われた田中首相の東南アジア訪問の失敗から新しい東南アジア政策を目指した福田ドクトリンは自主への動機、外交理念、日本の役割などを十分に盛り込んだものであったが、今度はインドシナ情勢の変化によって成果を挙げるができなかった。ともあれ、戦後日本の自主への動きは多様な制限によって阻まれたが、それでいて戦前のように無理な逆行をせず、できる限り米国に順応する姿勢を採った。米中接近直後、自主の意志を強めた大平正芳さえも、再び米ソ関係が緊張した1978年末に首相になってからは日米関係を「掛替えのない友邦」と称して、むしろ日米同盟を強化する発言をした。本稿では論外にするが、中曽根外交においてもしかりであった。

(2) 国際関係と日本外交の三つの構造

1970年代における国際政治上の構造的な変動要因について見てみよう。そのため、グローバルレベル、東アジアの地域的レベル、国内政治レベルの三つのレベルから検討しよう。まずグローバルレベルから見れば、世界的な覇者である米国がベトナム戦争と核の手詰まりを解決するため米中関係と米ソ関係の改善を図ったので、グローバルな冷戦体制が緩み、さらに国際政治の多極化を招く構造的変動が生じた。東アジアレベルから見れば、グアムドクトリン、ベトナム戦争の後遺症、駐韓米軍の撤退計画などで同地域における米国のプレゼンスが薄れた。日本の経済成長

と米国の衰退が重なりながら、東南アジアへの日本の進出が容易になり、米中接近によってアジア冷戦体制が緩んだので、日本にとって北朝鮮と関係拡大の余地もできた。国内政治レベルから見れば、日本が冷戦構造と日米関係に拘束されていながらも、国内の政治場では保守と革新の対立、保革問わず日本の自主性を求める動き（ナショナリズムの一面）、特に中国問題をめぐる中国派と台湾派の対立があった。国内政治でイデオロギーと政策の対立があることは、時代の変化を担える政策集団が控えていることであり、さらに政府与党自民党の内部にその時宜を逸しようとしぬ政治家らがいたことは幸いであった。

十分な外交の理念と戦略があったわけではないが、国際政治が変動した1970年代初め日本には日米関係を維持しながらも、両国関係を見直して独自の実利外交を追求しようとする現実的な動きが現れた。日本自らがグローバルな変革をもたらすことはできなかったが、冷戦の拘束から解かれた日本は対中関係で柔軟な身動きが取れるようになり、外交領域を拡大することができた。1972年沖縄返還と日中国交正常化を実現してから一応戦後問題を片付けた日本は、1973年9月北ベトナムと国交正常化し、同年10月田中首相はヨーロッパ3国（英・仏・独）とソ連を訪問して、親米一辺倒から距離を置いた。そして石油危機を機に資源外交（親アラブ外交）を試みた。日米関係の他、日中関係と日ソ関係で日本の独自性を求めて、外務省も「（北ベトナム、東ドイツとの国交樹立後における：括弧の中は筆者注）わが国が幅広い多角的な外交を進めるに当って、その基軸をなすものはゆるぎない日米間の友好協力関係である。芯の通った堅固な基礎があってこそ、国際場裡において多角的な外交を機動的に展開し得るのが現実である」¹⁾として、日米関係を維持しながらも多角的な外交を機動的に展開しようとした。しかしながら、米中接近を機に日本が北朝鮮との交流拡大に乗り出し、素早く北ベトナムと国交を結んだのは、米国によって縛られてきた反共政策への反発でもあり、自主を求める動きでもあった。その行動は単なる多角的な外交とは異なる問題であって、ある種のナショナリズムの表れでもあった。漸く日本は長年の東西冷戦、朝鮮戦争、対中関係、ベトナム戦争の呪縛から身動きが取れるようになったが、韓国と南ベトナムの安全保障を後押しする米国は、北朝鮮と関係拡大に乗り出すとか、1973年パリ和平協定が成立して米軍撤退があったからと言って、すぐさま北ベトナムと国交を結ぶことはできなかった。巨大な恐竜の如く米国はグローバルな覇者ゆえに、さらにベトナム戦争後遺症のため、地域レベルの変化に素早く反応できる適応論理の準備がなかった。

1975年に始まった先進国首脳会議において日本の独自外交は制限されるようになった。1930年代のような排他的かつ破滅的な国際関係を招かないためには他の先進国と責任ある協力関係を保たなければならず、経済大国になった日本も応分の責任を負うようになった。特に、石油危機後エネルギー資源確保に悩む日本は、田中内閣による独自の資源外交が成果なく終わったこともあって、否応なく首脳会議の決定に縛られるようになった。国際秩序が変わったものの、相変わらず日本はグローバルレベルの主役にはならず、米国の協力者に甘んじた。

(3) 米中接近と日本

周知のように1971年の米中接近は画期的な出来事であり、それによって国際政治の構造が明確に多極化に変わった。外務省は日本外交の基本的課題として「1972年度の世界は（中略）緊張緩和の気運が著しく進展した。戦後の歴史の新しい時代がまさに展開しつつある。この年にわが国は、沖縄返還の実現と日中国交正常化という二大懸案を解決した。これによって、わが国の戦後処理の時代は、北方領土問題を残して一応完了し、日本外交は新しい段階に入りつつある。このような時にあって、わが国は慎重にして積極的な外交政策を展開することにより、わが国の安全と繁栄を確保し、国際社会の平和と繁栄に寄与するようにならなければならない。（中略）かかる

立場に立って、わが国の本質的国益を考慮した諸施策を進めることこそ、均衡のとれた外交といえることができる」²⁾として、日本外交の変革を目指した。1972年5月、大平正芳は「平和の声を高める会」において「平和国家の行動原則」と題する演説を行い、「その間に、アメリカの指導力は次第に弱化し、わが国の経済力は強まった。かくして、いわゆる対米依存の時代は終わり、日本は、これまでの外交と防衛の政策について改めて自主的な対応を迫られるようになった。私は、もちろん、軽々に外交政策の性急な転換を求めたり、日米安保条約の早期改廃を主張したりしようとは思わない。しかしわが国は、あらゆる可能性を脳裏に描きながら、自ら責任において、その進路を決定せざるをえないことになったのである」³⁾と述べた。さらに、大平は多極化について「アメリカ、ソ連、中国、日本の四力国の間には、異なった枠組みにおいてさまざまな矛盾をふくみながらも、一応のバランスが成立している。すなわち、米ソの間には核兵器を中心としたグローバルな軍事力の均衡がある。また、有利な地政的条件を備えつつ核保有国の仲間入りをした中国が加わって、三国の間に一応の政治的均衡がある。さらに海洋的な経済国家たる日本が加わって、四国の間に相互に牽制しあう関係がある」と見なしたうえで、アジア地域における平和条件と紛争の早期解決のため日中間の努力を求めた。⁴⁾大平の発言は佐藤長期政権の親米外交に対する批判も含めているが、その後大平は田中内閣の外相についた。

米中接近で日本外交も新しい転機を迎え、日米関係を維持しながらも積極的な外交政策を展開しようとしたが、アジアにおける米国の勢力が衰えたとはいえ、日本外交には限界があった。田中内閣が日中関係に猛進して国交正常化をしたものの、対ソ関係が損なわれる恐れのある覇権条項のため平和友好条約を締結するまで6年も掛かった。さらに、1973年秋先進国を襲った石油危機は資源に限らず、日本の国際的位相の脆さを如実に示した。日本が能動的な自主外交を繰り広げたわけではなく、依然として国際協調と日米関係に拘束されるようになった。

2. 経済大国の意味合い

敗戦から立ち上がった戦後日本が復興するためには貿易に頼らざるを得なかった。日本は米国が敷いた自由貿易システムと自国の高い生産性を充分に活用して、早くも1960年代後半に経済大国に申し上がった。経済的に成功し、沖縄返還の実現で一応戦後処理を片付けた日本に、国際政治の変革期に乗じて自国の位相を再構築できる好機が訪れた。1970年代初め、日本は平和理念と経済力を外交資源とする積極的な平和国家の理念を提示することができたはずである。それを以って、国連の平和維持活動を含めて国際社会の平和構築ためより積極的な活動をしたならば、国際関係の権力政治では米国と距離を置くこともできて、戦前とは異なる自主への道が開けたはずであった。無論、どの道を選択するかは日本次第であるが、戦後日本にとって敗戦は原体験であり、それは憲法第9条とともに国際関係においても重宝すべき経験と理念である。1970年代を迎えて、一応戦後処理が終わり、経済的にも戦前より遥かに豊かになった時点で、国際社会の平和のためにも非核3原則を超える積極的な平和国家の戦略と理念⁵⁾を提示して、新しい時代を開いたならば内外に歓迎され、日米関係をさほど害しないで友好関係が維持できたはずである。それは中立主義を目指すものでなく、意図的に米国と距離を置く自主でもなく、戦後日本の自然的な成り行きのはずであった。内外にも充分な説得力もあつたはずであろう。しかし、長年にわたって親米保守政権が続いてきた日本の限界もあって、その時宜を逸した。確かに、佐藤内閣は「アジア・太平洋」という概念で日米新時代を規定したが、安全保障面で米国への依存は変わらなかったため、それだけでは不十分であった。大平は外相時代に世界の平和の使途として日本の立場について「われわれは国際的インサイダーとして名誉ある生存を確保するために何が最も大切かという問いかけに答えねばならないことになる。われわれは、スマートな国際人になることがむ

ずかしいにしても、少なくとも信頼される国際人にはならなければならないし、またそれは可能であるはずである。それには、まず、『できること』と『できないこと』を明らかにし、口にしたことは、必ず実行するということが必要である」と述べた⁶⁾。その時から、日本が『できること』と『できないこと』を明らかにし、口にしたことは、必ず実行したならば、その後の日本は今日とは異なる国家戦略を持ったはずであろう。

1970年代に日本は発展途上国のためODA援助を増やし、国際交流基金、国際協力事業団などを作ってそれなりに国際社会に貢献し、防衛力増強を抑制しつつ周辺地域の紛争に関わらないことで、それなりの東アジアの平和と安定に役立った。しかし、それは消極的な平和国家の役割であったので、国際社会に戦後日本は親米一辺倒で経済的実利のみを貪るというイメージが残されたままであった。憲法第9条を伝家宝刀として使いながらも、米国から経済大国に相応しい役割が求められた日本が次第に国際関係の権力政治へ近づくようになり、積極的な平和国家への道から遠ざかった。1980年代からは政治大国としても応分の責任が負われるようになり、日本も曖昧ながらそれを請け負うようになった。しかしながら、国際秩序の維持のための十分な自己認識が足りなかったゆえに、湾岸戦争に際して失敗を演じることとなった。

3. 田中外交と福田外交

(1) 田中外交

田中内閣は内閣出帆から僅か2ヶ月で、佐藤長期政権がやりそこなった日中国交正常を成し遂げた。それは米中接近によってアジア冷戦が緩み、日本外交の長年の宿願と中国側の積極性、田中の決断力による大きな外交成果であった。しかし、その後田中内閣の前途は多難で、内外的にも大きく揺れ動いた。特に石油危機後、次第に日米関係が齟齬をきたすことで田中外交に大きな障害をもたらすこととなった。

【資源外交】日本の高度成長は安定した国際市場と安価な大量エネルギー供給があったからこそ可能になったものである。猛スピードで中国との国交正常化を成し遂げた田中内閣は第1次石油危機以前から資源外交に乗り出したが、1973年10月第4次中東戦争後、アラブ側が石油を大幅に値上げした上、親イスラエル国家には石油輸出を停止・制限するなど、石油を武器として使ったので石油危機が生じた。米国は日本の急な政策変化を制止し、日米協調を求めべく、11月14日キッシンジャー國務長官が訪日した。キッシンジャーと会談した大平外相は「日米友好の基軸に変わりはないが、日本の問題は日本が考える」⁷⁾と言いつつ放った。そもそも、1973年8月日米両国首脳は西側先進国と米国との関係再構築を謳った日米共同声明の中で、「エネルギー資源の安定した供給を確保するための努力」、「産油国との間に公正、かつ、調和のとれた関係を求め、経済協力開発機構の枠内において緊急時における石油融通措置を案出する可能性を検討」⁸⁾すると、エネルギーをめぐる協力関係を表明した。アラブ側から非友好国と見なされて石油供給が制限された日本は、11月22日官房長官談話で親アラブ政策の方へ舵を切って石油確保に乗り出した。その後、三木特使を中東に派遣し、12月22日アラブ側も日本を友好国と宣言して日本に必要な石油を供給することとした。油乞い外交とも批判されたが、石油資源を持っていない日本としてはやむを得ない辛い選択であったが、米国としては世界主要国間の協力による石油危機の解決を構想しているだけに、日本の親アラブ政策を批判し、キッシンジャーは日本不信を強めた。

田中首相の秘書を勤めた早坂茂三は「『自主・資源外交』も田中が政治生命を賭けた政策であった。(中略)田中が政治指導者になった時、既存の経済秩序は世界的に激変しつつあった。日本は経済大国である。しかし、資源の大半を海外に依存しなければならない。田中が心中深く期したのは、限りのある地球の資源を一国、あるいは、多国籍企業の利益だけでなく、世界全体の

利益を考えて開発しなければならないという思いであった。(中略)田中が目指した日本独自の資源外交は、当然、メジャーや米国の資源外交を刺激することになる。メジャー経由だけに依存する日本のエネルギーソースの多角化をはかり、日本が直接、資源開発に参加、協力するという田中の構想は、米国の世界経済戦略から見れば反乱以外の何ものでもなかった⁹⁾と述べている。

田中内閣が試みた資源外交は成果が乏しく、むしろ米国の批判に晒されたが、田中内閣の資源外交が自主外交たるには間違いなかった。その後も資源確保は日本外交の重大な課題になった。それでは、なぜ田中内閣は失敗したのか。それは自国の実利のみを優先する協調性なき独自の行動に問題があって、経済大国としての国際的観点が欠けていたからである。米国の衰退と日本の成功が交差する中で現れた日本の驕りと田中個人の政治スタイルのためだったであろう。しかし、田中内閣後日本の省エネルギー政策が成果を挙げ、資源確保をODA援助と結びつけることで、日本外交が世界的に拡大した。

【田中の東南アジア訪問と反日デモ】1950年代、日本は早速東南アジアの国々と戦後補償を済ませて国交を開いた。それから日本の経済進出が盛んに行われ、同地域では1970年代初めから衰退した米国に取って代わって、経済面で日本のプレゼンスが強くなったので、日本のバックヤードの様子を呈した。戦後日本の首相は岸首相を皮切りに、池田、佐藤、田中が東南アジアを訪問したが、日本の経済進出に圧倒された東南アジアは警戒心を緩めずに、田中の訪問に際しては空前の反日デモを繰り広げた。1974年1月田中首相がASEANを訪問した際、タイとインドネシアで反日デモに遭遇した。タイでの学生代表との会談で、学生らは田中首相に日タイ間の貿易不均衡と日本の輸出規制などを鋭く突き、「日本政府は経済支配しないというのが実際の企業進出は違う、公害を輸出している」と詰め寄った。あまつさえ、インドネシアでは反日デモが暴動化して日本大使館が襲われるなどで、田中首相は一度も民衆の前に姿を現すことができず、迎賓館からヘリコプターで空港へ向かった。田中はインドネシア新聞記者に「雨降って、地固まる」、「災いを転じて、福となす」、「日米関係も、こんなことがあって現在のように発展した」¹⁰⁾と述べ、反日主義の鎮静化を待つのみであった。東南アジアへの進出を人脈と金に依存しつつ、思いやりのない民間企業型経済進出をしたので、招いた災いであった。そのため、田中は帰国後日本の反省を込めて、対日批判の原因となった民間企業による経済協力方式から政府主導型に改めるとともに、「文化や医療、青年の交流などが必要である。それも、日本のヒトリヨガリナモノサシではなく、現地の実情にあったモノサシで考え、実行する」¹¹⁾と強調した。

田中内閣は対中外交では成果を挙げたものの、対米外交、資源外交、東南アジア、韓国との関係においても躓いた。田中外交から見られるのは意図的な自主性である。田中首相のみならず、彼の盟友である大平外相の言動からも見られる現象である。田中外交に成果は乏しかったものの、国際秩序が急変する中、米国の衰退と日本の成功が交差する中、米国に自主性を示そうとした。1974年8月米国のニクソン大統領がウォーターゲート事件で辞任し、同年12月田中内閣も田中の政治資金を暴露した金脈問題で総辞職した。風変わりな二人の政治家の風変わりな退陣であった。

(2) 福田の全方位外交と福田ドクトリン

佐藤長期内閣が終わってから、1970年代自民党政治は派閥戦国時代に突入した。金銭と数合わせの派閥政治で政治家の出番が狂い、田中内閣が総辞職してからも暫定内閣ともいべき三木内閣が成立した。国内政治はともあれ、1970年代後半以後の国際情勢、特にアジア情勢が急変した。ベトナムなどインドシナ3国の共産化とともに、ソ連が軍事的攻勢を強めてベトナムと密接な関係を結んだ。

【全方位外交】「遅く来過ぎた政権」¹²⁾福田内閣が成立したのは1976年12月下旬であった。福田

内閣の外交を全方位外交というが、福田は「この言葉は残念なことには若干誤解された面もある。私が上げた『全方位平和外交』が『全方位外交』と受け取られて、米ソ双方に対して等距離の姿勢をとる『等距離外交』ではないかという批判も受けたからである。これは全くの誤解であって、等距離ではない。私が表明したのは、全方位外交ですらなく全方位平和外交である。従って、全方位平和外交の基礎になるのは日米関係の強化であって、日米関係を基軸として、他の地域においても積極的に働きかけていこうという考え方であった」¹³⁾と述べている。福田内閣の全方位外交は田中内閣による自主的な政策から対米重視への回帰でもある。

【福田ドクトリン】福田内閣が成立した時には、ベトナム戦争が終わって、インドシナ3国が共産化した時期であって、東南アジアにおける米国の力が大分弱まっていた。福田ドクトリン形成に深く関わった当時の外務省アジア局長中江要介(後駐中大使)は当時の東南アジアに対する日本の状況認識について「サイゴンが陥落してパックス・アメリカナの一角が崩れた。放っておけばベトナムがソ連のものになってしまうのではないか、という恐れがあった。また中国とソ連がこの地域で覇権争いを繰り広げるようなことになれば、東南アジアのみならず、日本にとっても有害である、という判断もあった。そこでベトナムを何とか共存できる存在に持っていくことが、日本にとっても東南アジアにとってもよいことではないか、と考えたのだ。ベトナム戦争が終わって、本当に外交に自由が取り戻せたという感慨があった。ベトナム戦争中、やはり米国の路線から大きく外れることはやりにくかったからだ。外交のフリーハンドが持てるようになった、という実感がしみじみしたものだ」¹⁴⁾と見ていた。米国の衰退、インドシナの共産化とASEANの動揺、田中訪問の後遺症などを背景にして福田ドクトリン(1977年8月マニラ宣言)が出された。ここで、ASEAN訪問の直前に中江アジア局長が行った「ASEANと日本—福田総理の歴訪を前にして—」と題する演説を通して日本側の立場を見てみよう。

東南アジアがもし乱れたらどうなるか：「貿易の面で見ても、民間投資の面で見ても、また天然資源の供給源としても、さらには貿易の輸送路としても東南アジアは日本にとって非常に重要です。」¹⁵⁾

東南アジアの複雑な対日感情を忘れるな：日本の姿を見て東南アジアの人たちは割り切れないものを感じている。そういう日本に対するある意味では尊敬、ある意味では嫉妬、ある意味では反感、ある意味では憎悪という複雑な気持ちが重なり合っている東南アジアである。経済協力も奥ゆかしい気持ちで。「世界の中の日本」は「世界中から嫌われる日本」になってしまうのではないか。(中略)日本の理解者がある程度もっていないことは、「世界の中の日本」は発言力におもみがない。「世界の中での日本の将来」を考えるとという観点からも、日本のアジアに対する考え方は、単なる、その場限りの利害ではなくて、そういう世界的な視野と将来へ展望からくる理解に立ったものでなければならないということになります。単なる日本とASEANの問題ではなくて「世界の中の日本」としての将来を展望した観点からも、その重要性をよく考える必要がある¹⁶⁾。

そのため、ASEANと共産化したインドシナとの橋渡しの役を日本がする、米国ができないことを日本が独自に行うという戦略的な外交政策であった。福田ドクトリンは外務省アジア局が独自で行った自主外交の成果として評価されるが¹⁷⁾翌年の1978年5月4日、福田首相がニューヨークで演説した「21世紀に向っての日米協力」の中で、福田ドクトリンについて敷衍しながら「このようなわが国の役割は、日米安保体制に基づく協力関係の存在によって初めて可能になっているということであります。アジア諸国が我が国に期待するものは非軍事大国である隣人として、もっぱら平和の構築に貢献することであります。私は、この点について米国の人々が正しい理解を持たれること、強く期待いたします」¹⁸⁾と、福田首相自らが自主外交の限界を披瀝した。

福田ドクトリンはベトナムとカンボジアの戦争によって成果を挙げるができなかった。構想と実行とは別次元の問題であったが⁽¹⁹⁾、日本が東南アジアに対して従来とは異なる外交政策を提示して、それが東南アジア地域との信頼関係を深めて、同地域における日本の地歩を固める効果に繋がったことは高く評価できよう。

4. 大平内閣とアジアへの回帰

戦後日本外交の特徴は、常に米国とアジアの狭間に置かれながらも、日本は対米重視外交を行ったことである。しかし、福田ドクトリンはアジア重視をも示したものである。米国とアジアの両者重視を政策で実行したのは1978年12月大平内閣であった。『わが外交の近況・昭和55年版』には「もはや国際関係はわが国にとっての与件と考えられるのではなく、わが国が国際社会の有力な一員として作り上げていくべきものになってきたといえよう。わが国は、単に経済面のみならず、広く政治。外交面において、世界の平和と繁栄のため、従来に倍する積極的、建設的な役割を果たせねばならない状況にある。責任ある国際社会の一員として、激変する国際政治・経済情勢に対し、何をなすべきか、何ができるかを自らの問題としてとらえていくことが求められている」⁽²⁰⁾と日本外交の新たな役割について記されている。しかし、1979年5月3日ワシントンのナショナル・プレス・クラブでの大平首相のスピーチの中で「わが国がこのような外交政策を進めて行く上で、米国とのパートナーシップがその不可欠の前提であることは申すまでもありません」⁽²¹⁾と、日本の役割が「米国とのパートナーシップ」によって限定されるようになった。

大平内閣はイラン革命と第2次石油危機、ソ連軍のアフガン侵攻による新冷戦に直面するようになった。日本が大半の石油を依存している中東でまたもや一連の重大事件が発生した。その事態は大平内閣を容易ならぬ立場に追い込んだ。日本が第1次石油危機を機にして発足した先進国首脳会議の一員として加わったので、日本の国際的位相も格上げした。しかし、それによって日本に与えられた役目は先進国間の協力による国際社会の安定であった。第2次石油危機に際してイランからの原油輸入問題で米国から批判され、1979年6月の東京サミットではエネルギー問題で窮地の矢面に立たされた。アフガン問題は新冷戦を巻き起こして、1980年のモスクワ・オリンピックに際して米国などのボイコットまでに発展した。その一連の過程で日本は米国に協力した。再度の対米重視とも見られるが、新冷戦に埋没する米国の隙間を狙うかのように、日本は環太平洋構想のような経済力を軸とした地域的な協力体づくりを進めて行った。限定された自主外交の表れでもあろうが、その過程については本稿の範囲外なので論外に置く。

5. 終わりに

日本は敗戦から僅か20余年で世界的な経済大国になる驚異的な成功を成し遂げた。しかし、そもそも戦前日本も大国であったことを想起すれば、戦後日本の場合、経済成功よりも国家路線と理念を革命的に変革したことの方を高く評価すべきである。しかし、却ってそういう評価から日本外交の問題点が浮き彫りになる。

佐藤長期内閣が退陣してから自民党内部は派閥争いに明け暮れるようになり、それが国政にそのまま投影されたので、田中内閣から鈴木内閣までの内閣が2年前後の短命に終わった。1970年代のような国際政治の変革期には安定かつ長期的な政権が必要であって、それに相応しい国家理念と外交ビジョンを提示すべきであったが、当時の内閣はそれができなかった。仮に福田内閣のように能力があったとしても派閥争いのため、志半ばの「早く消え過ぎた政権」になった。福田ドクトリンとAPECの始まりである環太平洋構想はそれなりの成果であるが、「相互依存と相互補完の度合いの深まり」、「世界に役立つ日本」、「積極外交」という表現が示しているように、国

際政治の主役になりえなかった日本が米国の磁場が及ばないところで挙げた外交の成果である。即ち、隙間外交の成果である。友田錫氏の指摘のように「役割を果たすための構想は作っても、これを実現する手段と方法に乏しかった」のが日本外交の限界であった。

世界二番目の経済大国たる日本も国際社会の権力政治舞台では主役でなく、国連の常任理事国入りさえも果たしていない。国家の自尊だけを見れば、戦前日本の方が遙かにしっかりしていたが、戦後には国家自尊のみを考えることは赦されないことである。さればこそ、沖縄返還を機にして経済力と平和主義を外交資源として、権力政治とは一線を画する外交ビジョンを示した方が良かったではなからうか。その後、日本は石油危機、先進国首脳会議の構成国、日米貿易戦争、新冷戦と日米同盟の強化という道のりを辿りながら権力政治に密着して行くようになったが、それも憲法第9条と世論に阻まれて中途半端な国際貢献に終わることが多かった。

1930年代のように破滅的な自主でもなく、戦後直前のような一方的な対米追従でもない外交が求められているが、それは対米協調 - 経済力と平和主義 - アジアのリーダーの軸で展開されるであろう。日本外交の戦略的なさをせせら笑う中国と摩擦を引き起こさずに、そのような外交戦略と理念をどう構想して、実現するかは日本の知恵次第である。

注

- (1) 外務省『わが外交の近況・昭和49年版(第18号)上』12頁。
- (2) 外務省『わが外交の近況・昭和48年版(第17号)』90-91頁。
- (3) 大平正芳回想録刊行会『大平正芳回想録・資料編』1982年、213頁。
- (4) 同上書、215頁。
- (5) 沖縄返還過程で佐藤首相によって出された非核3原則は、国内政治過程と対米交渉で弾き出された政治的妥協の産物である。
- (6) 大平正芳回想録刊行会、前掲書、216-217頁。
- (7) 中野士朗『田中政権・886日』行政問題研究所、1982年、230頁。
- (8) 細谷千博他編『日米関係資料集1945-97』東京大学出版会、1999年、877-880。1973年11月14日キッシンジャーが訪日して大平外相と会談した。日本の現状を説明して米国の理解を得ようとする大平に対して、キッシンジャーはアラブ産油国の戦略に対抗できるようにするため、消費国間の団結を求めた。大平は日本外交の基本戦略は対米協調であり、米国の意向は無視できないと考えたので、反論できなかった。11月15日の田中とキッシンジャー会談で、田中は「もし日本が米国と同じような姿勢を続け、禁輸措置を受けたら、米国は日本に石油をまわしてくれるか」と聞くと、キッシンジャーは「それはできない」と答えたので、田中は「それでは日本は独自の外交方針をとるしかないではないか」と言った。その会談で田中とキッシンジャーとの間に中東外交に関する基本合意がなされなかった。NHK取材班『戦後50年・その時日本は第5巻』NHK出版、1996年、97-99頁を参照。
- (9) 早坂茂三『政治家田中角栄』集英社、1993年、322-323頁。1973年10月の石油危機によって、翌1974年日本経済は戦後初めてマイナスに陥り、戦後日本の繁栄をもたらした高度成長も終わった。石油危機の前、日本は原油の99%を海外に依存し、その中の80%が中東から輸入していた。日本列島改造論で急激なインフレをもたらした日本は石油危機でモノ不足が喧伝され、トイレトーパー、洗剤、砂糖、塩、灯油缶などの買占めの騒ぎになった。石油危機をめぐる日本国内の状況については、NHK取材班、前掲書を参照。油乞い外交とも批判されるまで親アラブ外交を行った日本は、エネルギー管理の重要性を認識して1974年から石油の国家備蓄計画に着手し、原油の輸入先も中東から他の産油国へ分散し、「省エネルギー」

政策に取り組んだ。同上書，198-199頁を参照。

- (10) 中野，前掲書，232-236頁。
- (11) 早坂，前掲書，365頁。田中は国会で、「国際協調の意味するところを正確に把握し，これを国の施策と国民一人一人の行動に反映させることは，われわれが考えるほどには容易ではありません。一億の日本民族は，単一民族として島国の中で人種的对立もなく，宗教や言語の争いもなく，そのエネルギーをひたすら復興と建設に結集することができました。そのことは，一面で世界各国の中でもきわめて恵まれた点であると考えられますと同時に，他面，国際協調ないし外国との交際においては，いまだ大いに反省し，みずから学ぶ点の多々あるという結果をもたらしております。敗戦直後の荒廃の中で復興に努力する過程では見過ごされ，ある程度正当化されたかもしれない閉鎖的な国益追求の姿勢は，もはや国際的に通用しないばかりか，災いの種ともなりかねないのであります。(拍手)この際，わが国に対する正当な批判にはすなおに耳を傾け，改めるべきところは改め，長期的展望に立つ互恵的な交流関係の維持増進をはからなければなりません。こうして，日本が自分のものさしだけで判断することなく，アジア諸国のよき友人となり，苦楽をともにしてこそ，初めてアジアの永続的な平和の確立に貢献できるのであります。」(衆議院本会議1974年1月21日)と述べ，従来の日本の姿勢を自省した。
- (12) 内田健三「福田内閣」林茂・辻清明編集『日本内閣史録6』第一法規出版，1981年，405頁。内田によれば，福田内閣は「早く消え過ぎた政権」でもある。
- (13) 全方位外交については，福田赳夫『回顧九十年』岩波書店，1995年，271-272頁を参照。1978年9月29日衆議院本会議での福田首相の答弁も「それから，私が全方位平和外交ということを書いておる，それに対して，これは新しい考え方を出したのか，従来はそうでなかったのかというお話でございますけれども，わが国の外交の基本姿勢は，前々からそのとおりであります。それを私が総括いたしまして，一言で皆様にわかりいいように全方位平和外交，こう申しておるまでのことであります。わが国は，昨日も申し上げたところでございますけれども，いまや世界の中で経済大国の地位をかち得たのであります。古今東西の歴史におきまして，経済大国になると必ず軍事大国になったものであります。わが国はその道を選ばないという選択をいたしました。そういう選択をいたしましたわが日本といたしますと，わが国の安全をどこに求めるかということ，世界じゅうの国と平和友好の関係を築き上げる，また，わが国の立場に立ちまして世界の平和友好の関係，これ自体に貢献をする，この努力をいたすというほかはないのでありまして，今後といえども私は，この道をわが国としては邁進すべきである，このように考えておるのであります」(衆議院)，「また，全方位平和外交と言うが，日米安保条約体制，これはその趣旨とどういふふうになるんだと，どういう関係になるのかという御趣旨のお尋ねでございますが，私の言う全方位外交は全方位等距離外交じゃないんです。全方位平和外交なんです。(中略)そのわが国が，わが国の安全をいかにして守るかということになりますと，わが国独力ではできません。私は，自衛隊の整備，これには鋭意努力をいたしております。おりますけれども，それだけで十分であるかということ，さにあらず，やっぱりわが国と政治信条を等しゅう(筆者注：踏襲?)するあの米国と相携えてわが国の安全を守り抜くということ，これは，そういう軍事大国にはならぬ，平和大国で行くんだという選択をした日本として，なくてはならない大きな安全保障の道ではあるまいか，そのように考えておるわけであります。わが国は，まあしかし日米がそういう特殊な関係にあるからといって，他の国を敵視するという考え方は持ちません。これが私の全方位平和外交の目指すところであると，このように御理解を願いたいのであります」(参議院)

と全方位平和外交の内容について述べた。

- (14) 友田錫『入門・現代日本外交』中央公論社，1988年，57-60頁。
- (15) 中江要介「ASEANと日本 - 福田総理の歴訪を前にして - 」(世界経済リポート NO.115) 世界経済研究協会，20-22頁。
- (16) 同上書，24-27頁，35-39頁。
- (17) 中江は「福田ドクトリン」については，戦後の日本外交で，独自の外交政策を世界に公にしたのは，後にも先にもこの「福田ドクトリン」だけだ，とさえ言われるものであると評価している。中江要介「日本とアジアの半世紀」『アジア人の戦後50年 - 共通認識を求めて - 』亜細亜大学アジア研究所，1996年，32頁。福田内閣の園田官房長官は「ASEAN 会議の出席と各国訪問は，野球にたとえるなら，まさに場外ホームランだった」と賞賛した。清宮龍『福田内閣714日』行政問題研究所，1984年，121頁。さらに，若手研究者の宮城は「反共機構でもある東南アジア諸国連合（ASEAN）とベトナムを中心とするインドシナの社会主義諸国との和解を取り持ち，ベトナム戦争の終結後，今度は中ソ対立の最前線と気配を見せていた東南アジアから中ソ対立を排除して『非政治化』し，その上で『戦場から市場へ』（この言葉自体は80年代後半に，タイのチャチャイ首相が唱えたものである）移行させることを志向したものであった」と評価している。宮城大蔵「戦後アジアの変容と日本」『外交フォーラム2008年5月』52-53頁，『「海洋国家」日本の戦後史』筑摩書房，2008年も参照。
- (18) 外務省『わが外交の近況・昭和54年版(第23号)』322頁。
- (19) 中江は福田ドクトリンの本当の狙いは第三項目でベトナムとASEANとの平和共存の呼びかけにあったという。それについて友田は，「いずれにしても，役割を果たすための構想は作っても，これを実現する手段と方法に乏しかったことが福田ドクトリンの限界だったのではないだろうか。この特徴は，その後の日本外交の足取りを見ると，依然として残っているようだ」と日本外交の限界について説く。友田，前掲書，63頁。
- (20) 外務省『わが外交の近況・昭和55年版(第24号)』13頁。
- (21) 同上書，353頁。

参 考 文 献

- ・NHK 取材班『戦後50年・その時日本は第5巻』NHK 出版，1996年。
- ・大平正芳回想録刊行会『大平正芳回想録・資料編』1982年。
- ・川内一誠『大平政権・554日』行政問題研究所，1982年。
- ・清宮龍『福田内閣714日』行政問題研究所，1984年。
- ・黒柳米司『ASEAN 35年の軌跡』有信堂，2003年。
- ・須藤秀夫「日本外交における ASEAN の位置」日本国際政治学会編『国際政治116・ASEAN 全体像の検証』有斐閣，1997年。
- ・田中康友「ベトナム戦争終結と日本外交」日本国際政治学会編『国際政治130・現代史としてのベトナム戦争』有斐閣，2002年。
- ・友田錫『入門・現代日本外交』中央公論社，1988年。
- ・中江要介「ASEANと日本 - 福田総理の歴訪を前にして - 」(世界経済リポート NO.115)世界経済研究協会，1977年7月。
- ・中江要介「日本とアジアの半世紀」『アジア人の戦後50年 - 共通認識を求めて - 』亜細亜大学アジア研究所，1996年。
- ・中野士朗『田中政権・886日』行政問題研究所，1982年。

- ・早坂茂三『政治家田中角栄』集英社，1993年。
- ・内田健三「福田内閣」林茂・辻清明編集『日本内閣史録6』第一法規出版，1981年。
- ・福田赳夫『回顧九十年』岩波書店，1995年。
- ・細谷千博他編『日米関係資料集1945-97』東京大学出版会，1999年。
- ・宮城大蔵「戦後アジアの変容と日本」『外交フォーラム2008年5月』。
- ・矢野暢『東南アジア政策』サイマル出版社，1978年。
- ・若月秀和『「全方位外交」の時代』日本経済評論社，2006年。
- ・外務省『わが外交の近況・昭和48年版(第17号)，昭和49年版(第18号)上，昭和52年版(第21号)上下，昭和53年版(第22号)，昭和54年版(第23号)，昭和55年版(第24号)』。
- ・国会会議録検索システム。