

研究会

冷戦期日本の国連外交 ― チャンスとジレンマの狭間で ―

筑波大学准教授 潘 亮

はじめに

ご紹介に預かりました潘と申します。平素より外交史料館はよく利用させていただいておりますが、本日は報告者として自分の研究を中心にお話をさせていただくことになり、たいへん感謝しています。

本日の報告のテーマである「国連外交」は、分野としては非常に広く、特定の問題に絞るといのがたいへんに難しく、しかも具体的なケースに入り過ぎると全容が見えなくなるといいうリスクがあるので、そうかといって広く浅く取り上げますと教科書的なものになってしまう。タイトルにも「ジレンマ」とありますが、そこには分析者としてのジレンマもありまして、結局、一種の折衷案をとることにいたしました。代表的なケースを取り上げながら、ただし深入りはないという方法です。一つの文脈に沿ってケースを整理し、それぞれ簡単にご紹介して、皆さんがご関心を持たれた点については質疑応答の中で少し詳しくお話しするという形で進めさせていただきたいと思えます。

冷戦期の日本の対外関係史の中で、国連という組織の露出度は、決して低くはなかったように思います。例えば一九五〇年代からさかのぼって考えてみますと、まず一九五六年の国連加盟が日本外交にとって一つの転換点でありました。そして六〇年代から七〇年代にかけては、日本自身の問題ではありませんが、中国の国連代表権問題が世間を騒がせる一大テーマとなりました、これについては後ほどまた詳しくお話ししますけれども、当時の佐藤（栄作）内閣の運命とも深く関わる大事件になってしまったのです。

そして最近では、例えば冷戦終結直前の一九九〇年、第一次湾岸危機のときの国連平和協力法案の廃案の問題と、その二年後の一九九二年の自衛隊によるPKO参加の問題などがありました。つまり冷戦期の日本外交の節目には、必ず国連が何らかの形で登場してきたのです。ただ、もう少し深く考えてみますと、これらの事案は政策分野と言っても多岐にわたっており、その間には必ずしもはっきりとした関連性はなく、国連という共通の舞台である点を除けば、ある特定の文脈でこの時期の国連外交を一緒くたに分析することは極めて難しいので

す。

つまり、この国連外交には一見つかみどころのないところがあるのですが、しかし、その一方でこれだけ国連が冷戦期日本の対外政策の重要案件の中に頻繁に登場してくるとなると、要はこの時期、日本が何らかの理由で国連を通して数多くの政策目標を追い求めていたという事実も物語っているのです。

一 国連に秘められた「可能性」

では、冷戦時代の国連が、米ソの対立によってかなり早い時期から機能不全に陥っていたにもかかわらず、どうしてこの時期の日本外交、ひいては内政上の重要案件にしばしば登場していたのでしょうか。この問いに答えるために、異なる政策次元において国連に秘められた三つの可能性に注目したいと思います。

(一) 外交舞台としての国連

第一に、外交舞台としての国連の可能性です。冷戦時代、伝統的な二国間レベルでの日本の外交活動は、東西両陣営の対立によってかなりの制約を受けていました。しかも、先の敗戦によってもたらされた負の遺産は、戦後日本の外交活動の空間をさらに狭めてしまい、特に政治や安全保障面においては、国際社会で強いリーダーシップや影響力を行使することが極めて困難だったのです。これに対して国連には、

当時の日本の外交活動にある種の新天地を提供してくれる可能性が秘められていたのだと言えます。

具体的にどういった意味での新天地かと申しますと、一つ目は冷戦そのものにかかわるのですが、当時、米ソ冷戦によって世界は二つに、分析者によっては三つに、つまり鉄のカーテンと竹のカーテンによって二分ないし三分されてしまっていて、対話よりも対立が国際関係、国際政治の基調となっていた時代でした。

しかし、一歩国連の中に入ってみますと、冷戦時代を通して、東西両陣営のほぼ全ての国々が一堂に会して定期的に話し合う唯一の場となっていたのです。この話し合いによって常に何か成果が得られたわけではありませんが、少なくとも対話の舞台としての国連の役割、日本の外交文書の表現を借りるならば、冷戦を超越する「共通の広場」としての国連の役割が、当時の日本にとっては非常に魅力的だったと言えます。

さらにもう少し地域的なレベルで考えてみますと、当時、日本は国連の中でA A (アジア・アラブ、後にアジア・アフリカ) グループの有力なメンバーでした。それと同時に西側陣営の一員でもあるという、非常にユニークなポジションにあったのです。

当初国連は、第二次世界大戦の主要な戦勝国によってほぼかためられた、つまり戦勝国によってつくられた国際組織でした。しかし五〇年代には、ラテンアメリカグループ、次にアジアグループ、そして六〇年代に入ってからアフリカの国々が新規加盟国として加わり、国



潘 亮 准教授

連の中での勢力図ががらりと変わってきたのです。

その変換期の前半、日本が国連加盟を果たした頃はアジアグループが最も元気だった時期と一致しています。これによって日本は非常に大きなチャンスを手に入れます。言い換えれば、西欧陣営と非西欧陣営の両方に籍を置く日本が、国連という舞台において、複数の陣営を横断する形で独自の外交活動を展開する機会が浮上してきたのです。

(二) 政策の「正当性」の源泉としての国連

第二として、政策の正当性の源泉としての国連の可能性も重要です。冷戦時代の日本は外交や安全保障面において多くの制約を受けながら、ごく限られた政策の選択肢の中で、重要な案件をめくり苦渋の決断を下さなければならぬ場面が多かったのです。それゆえ当時の日本政府は国内外において政策を説明する際、かなり苦しい自己弁明に追い込まれたことがしばしばありました。これに対して、国連は平和主義や国際協調の理念によって、少なくとも道義的な次元では、当時の

国際社会において東西を問わずに一定の権威を得ていたと言えます。つまり、ソ連にせよ、アメリカにせよ、みな少なくとも表向きには「我々の政策は国連の基本原則に一致している」云々などと言うのです。あちこちで国連憲章の中から文言を引っ張ってきて

は、自分の政策を何とか正当化しようとしていました。

さらに日本では、戦前、戦時中の経験への反省や平和憲法の理念の普及によって、国内における国連への支持は非常に広範、かつ、絶大なものでした。日本の各政党は保守、革新を問わず、自分たちが国連を非常に大事にしているのだということを常に国内政治の場でアピールしていたのです。マスコミを含めた国民一般も、かなり好意的に国連を見ていました。

その結果、当時の日本政府にとって国連は、自らの政策の正当性を醸し出すという意味においても、とりわけ政治や安全保障分野でその潜在的な価値を高めていたのです。

幾つか例を挙げますと、まず戦後日本の安全保障政策の根幹とも言える日米安保条約につきまして、一九五七年九月にいわゆる藤山・マッカーサー交換公文が何の前触れもなく唐突な形で発表されました。その中身は、日米安保と国連憲章との関係を明確化させるための交換公文です。なぜそういうものが必要であったかといいますと、一九五一年、旧日米安保条約の交渉の段階から日本政府は一貫して日米安保条約と国連憲章、なかんずく第五条との関係を明確化させようというところで、かなり懸命にアメリカ側に働きかけていたのです。

この第五条は加盟国の個別的及び集団的自衛権の行使についての条項です。国連は基本精神としては集団的自衛権よりも集団的安全保障に重点を置いた国際組織でありまして、軍事同盟を結び個別的な集団的自衛権を行使して国際的な危機に対処するというよりも、仮想敵

国を事前に指定せずに、世界の大半の国々は平和愛好国だという前提で、将来、万が一侵略国が出る場合には、平和愛好国を中心とする国際社会全体でそれに対処すべきだという理念でつくられた組織なので

す。
しかし、国連憲章の中に第五条が設けられて、これは今振り返ってみれば明らかな抜け道なのですけれども、国連が侵略に対して共同措置をとるまでの段階で、侵略を受ける国が自らの自衛権を発動して、それに基づいて適当だと思われる措置をとることが可能であると規定されました。

その規定に則って、当時の日本政府は、日米安保条約も実はそういう段階での取極めであると主張しようとしたのです。国連は未だ日本を守るための万全な体制をとれる状況にない。だから国連で用意ができるまでの暫定措置として、国連の第五条の精神に基づいて日米安保条約を結ぶのだということを、特に国内世論に対して訴えようとしたのです。しかし、一九五一年の段階でこれはアメリカ側に一蹴されます。ダレス國務長官顧問がきっぱりとそれを拒否したのです。よって旧安保条約には同条約と国連憲章との関係について明示されませんでした。

この旧安保条約が締結されて以後も、第五条の問題について、日本は引き続きアメリカ側に対して働きかけていきましたが、岸信介首相訪米後の一九五七年九月、新安保条約交渉の一つのお膳立てとして、先ほど申し上げた交換公文が発表されました、その中でようやく日米

安保協力と国連憲章、特に第五条との関係がほぼ日本側の思惑どおりの文言で明示され、それによって関係が確定されました。

このように日米安保条約と国連憲章との関係を明確化させることにより、対外的には、日米安保条約は単なる軍事同盟ではないかというソ連や中国の批判に対する一つの反論として、国連憲章に基づいて世界の平和のために結んだのだと説明することができたのです。さらに、平和憲法の思想的な源泉とも見られている国連憲章との関係を明示することで、安保条約に対する国内の批判を牽制することも可能になったと言えるでしょう。

それと似たようなケースですが、例えば先ほども少し触れました自衛隊の海外派遣の問題につきましても、一九五八年のレバノンの危機の際、国連から日本に対して自衛隊のPKOへの出動要請があったのですが、結局それは憲法上の理由で実現できませんでした。しかし、この問題はその後一九六〇年代、七〇年代、八〇年代を通してたびたび国会を中心に議論的になりました、この議論のキーポイントの一つは、自衛隊を国連協力の一環として海外へ派遣すべきか否かという点でした。要するに、自衛隊が海外で何か安全保障面でのオペレーションに参加することができるとすれば、国連というチャンネルを活用できないかという発想が常にあったのです。

一九九〇年に廃案となった国連平和協力法案もこのような発想に基づいてつくられたもので、一九九二年に国会で採択されたPKO法案においても、国連のチャンネルがかなり強調されていました。実際に

自衛隊の地上部隊が初めて海外に派遣された際も、自衛隊として派遣されたのではなくて、ブルーヘルメットをかぶり国連の平和維持軍の一部として派遣されたのです。つまりこれは、国連の役割が国内政治よりも非常に重要だということを示す一例だと思います。

もう一つ、対中政策と国連との関係についてつけ加えます。少し後であらためて詳しくお話ししますが、中国と日本との関係は戦後長い間、「正常」ではない状態が続いていました。その最大の問題は、当時中国にあった二つの政権のうち、どちらを中国の正統政権として承認すべきであるかという点でした。結局、当時の日本が選んだのは台湾に基盤を置く国民党政権です。他方、中国大陸を支配している北京の中華人民共和国政府との国交は樹立されませんでした。

この対中政策をめぐる外交上ないし内政上の攻防は、一九五二年から一九七二年までの二〇年間断続的に続いていたのです。そのとき一つ指針となったのがやはり国連の動向でした。つまり中国のポジションが国連の中で変化するのかが、かなりの程度で日本の対中政策の方向を事実上決めてしまうところがありました。その点で言っても、当時、日本の対中政策を正当化するという点で国連の役割が非常に大きかったと言えるのではないのでしょうか。

(三) 国際的地位の向上と国連

最後に、第三の可能性ですが、そちらは現実政治から一步引いて、国際政治の中での象徴的な部分の話をしていきたいと思います、いわゆる国際的

地位の向上のための一つのツールとしての国連の可能性ということも、忘れてはならないように思います。

国連は最大の普遍的国際機構というだけでなく、戦後の国際秩序そのもののシンボルとしての象徴的な価値を有することも非常に重要だと思えます。しかも、その国連の加盟国は、国連の中で行動しているとき、軍事力よりも外交力での組織内における自らの地位を高めることが理屈上はできるのです。つまり選挙で勝てば国連の中でいろいろな重要なポストを手に入れることができます。軍隊を出す必要もなく、核兵器を持つ必要もない。国連の中で相当な地位を外交力によって手に入れることが可能だという重要な特徴があるのです。

こうした国連の特徴は、敗戦国としてのハンディを背負いながら、実力行使の選択肢もほとんど有していない戦後日本にとって、大変魅力的であったことは言うまでもありません。現に日本は国連加盟を果たした当初から、国連を通して戦後国際社会における自らの地位の改善をかなり精力的に図ってきたのです。

例えば、国連加盟を果たしてから最初の五年間における日本の実績を見てみますと、これは新規加盟国の中でいまだに記録的な実績なのですけれども、たったの五年間の間に安保理の非常任理事国をはじめ、経済社会理事会理事国、国際司法裁判所判事など、様々な重要なポストに相次いで選出され、国連における地位を大いに高めることに成功したのです。

二 AAグループか、西側陣営か

(一) 「東西の架け橋」論の登場

かくして、国連は戦後初期の日本に外交活動の空間を拡充するという意味で多くのチャンスを与えましたが、しかし、その反面、冷戦期を通して国際環境の変化及びそれに由来する国連自身の変化が、しばしば日本政府の政策立案者を深刻なジレンマに導いてしまったことも忘れてはいけません。つまり、コインの両面のようなものであって、片方ではチャンスはいろいろと与えてくれたけれども、もう一方で、多くのジレンマも国連の介在によってもたらされたのです。

再び先ほど申し上げた三つのレベルの話に立ち戻って考えてみますと、日本政府は国連加盟直後、アジアの一員でありながら西側陣営のパートナーでもあるという自国の非常に微妙な立場を逆手に取って、AAグループの穏健化とこのAAグループに対する西側陣営の寛容的な姿勢を同時に引き出すことで、当時の言葉で言うところの「東西の架け橋」としての役割を果たし、これによって国連における影響力の拡大を図ろうとしていました。

この「東西の架け橋」というキーワードは、一九五六年の国連加盟のときの重光外相の演説の中で出てきた言葉ですが、その後、一九五七年に刊行された『わが外交の近況』第一号ではいわゆる「外交三原則」が打ち出されて、そこで「国連中心主義」というキーワードが「東西の架け橋」を補完するような形で登場したのです。

(二) 国連AAグループの変貌と日本のジレンマ

そして、この「東西の架け橋」の考え方は、一九六〇年ぐらいまでは日本の国連の中でのさまざまな外交活動にとって非常に重要な原動力として作用して、多くの実績を残したのですが、六〇年代以降の状況を見えますと、国連内部の環境が大きく変わり始めました。この要因としてはアフリカ勢の台頭が非常に重要で、この時期に、AAグループはアジア・アラブグループからアジア・アフリカグループになったのです。

しかもAAグループのメンバー構成を見ますと、それまではアジアのほうが多かったのですが、一九六五年あたりを境にアフリカのほうが国の数で言えば完全にマジョリティになってきました。そして、アフリカグループのメンバーの多くは、国連の中でもいわゆる脱植民地化あるいは人種差別問題など非常に敏感な話題をめぐって欧米諸国とかなり激しく衝突、対立するようになったのです。

これに対して日本は、当初は引き続き「東西の架け橋」の役割を果たそうと必死に努力していたのです。何とかアフリカグループにもアプローチして、アフリカグループの穏健化を図ろうとしました。しかし、これはうまくいかなかった、一九六二、三年ごろになると明らかにAAグループの中における日本の立場がかなり悪くなってしまいました。それでも当時、日本側としてはAAグループの中で完全孤立状態に陥ったわけではありませんでした。なぜかという、まだ依然

として幾つか東南アジアを中心とするアジアの国々がそのグループの中でそれなりの発言権を持っていて、日本はこれらの国々と協力することにより、何とかAAGグループの中の穏健派のリーダーとして一定のリーダーシップを発揮できていたのです。しかし、一九六五年以降はこれすらもできなくなっていました。その最大の理由は南部アフリカ問題に対する日本の政策です。

つまり、経済力を増してきた日本は南部アフリカにある幾つかの白人の少数政権、南アフリカ、南西アフリカ、南ローデシア、この三カ国または地域との貿易関係を六五年あたりから強化するようになっていたのです。

ちなみにこの関係強化については、外務省よりも、通産省を中心とした貿易ビジネスを専管する省庁がリーダー役として推し進めていて、JETROや三菱商事、三井物産などの総合商社がかなり積極的に現地に進出していました。しかし、こうした日本国内の理屈は国連では通用しません。国連、特にアフリカグループから見れば、日本は、南部アフリカの白人政権に批判的な当時の国連の潮流に逆行し、国連の白人政権に対する制裁決議に違反してまで、これらの国々との経済的なつながりを維持しようとしていると映ってしまつたのです。

その後、日本とこれらのアフリカの国々との衝突はますます頻繁となり、一九六五年以降には、国連でアフリカ問題が審議されるたびに必ず日本が名指して批判される状況になってしまいました。これは日本の国連外交の中でもかなりまれなケースです。日本は国連の中では

穏健派として知られている国なので、名指して批判されることは滅多にありませんでした。しかし、この南部アフリカ問題については、九〇年代初頭にアパルトヘイト問題が自然消滅するまで、日本はブラックリストに残っていたのです。

こうした中で、当時の日本はこの問題をめぐって一つの大きなジレンマに直面していました。経済大国としての利益を守るために西側陣営との協調と、南部アフリカ市場への進出が不可欠でしたが、その代償として国連における政治的な影響力の失墜も免れない。つまり、二国間レベルでのマーケットと国連の中での影響力のどちらがより重要なのか、という非常に厳しい決断を迫られたのです。結果的に言えば前者を選んだということで、これによって国連の中での日本の立場は悪くなっていました。

三 諸刃の剣としての国連の「正当性」

そして似たようなケースが、国連憲章や決議の道義的な権威に政策の正当性を求めるアプローチとの関連でも起きてしまいました。これは対中関係における話なのですが、先ほど申し上げましたように、五〇年代以降、日本政府が対中政策に関して常に国内外で説明しなければならなかったことは、どうして中国の国土の大半を支配している北京の中華人民共和国政府と国交を持たずに、台湾という小さな島を中国全土を代表する政権として承認したのか、その理由はどこにあった

のかということでした。しかもそれを説明する際に、冷戦時代の複雑な事情や、対米関係上の問題について真相を全てさらけ出すわけにはいかないところもあって、日本はかなり苦しい立場でした。

そこで、一九五四年あたりから、一貫して日本が当時の中国政策を正当化させる理由として取り上げたのが、中華人民共和国は国連安保理事会によって侵略国だと認定されているので、こうした政府と国交を結ぶわけにはいかないというものです。国会の中で頻繁にこういう答弁がなされて、これは特定の外務大臣あるいは特定の内閣に限らず、自民党が結党される以前からこの説明が使われていたのです。

しかし、一九六四年あたりになると状況はさらに厳しくなってきました。この年の一月にフランスが北京の中華人民共和政権を承認しました、これは日本にとって非常にゆゆしい問題でした。フランスは安保理常任理事国で、歴然とした大国です。しかも西側陣営の中でも重要なメンバーであって、そのフランスが中共を承認して、その結果、台湾と国交断絶してしまったというのが日本にとってはかなりのプレッシャーになりました。当時の池田(勇人)政権は、国会でも野党からこの問題についてかなり厳しく追及されたのです。

そのとき、外務省を中心に政府統一見解がつけられました。中共との関係をこれからどうするかを考えると、国連での中国の代表権問題が重要なのだという見解です。これは大平正芳外相の言葉なのですけれども、北京政府が今後、国連の加盟国の「祝福」を受けて国連に席を持つようになったら日本も北京との関係を見直すことにな

る。その結果として、台湾との関係を現在のような状態で維持していくことは考えにくいということを、政府の見解として打ち出したのです。

つまり、今まで単に国内向けの説明として使われていた、国連内での北京政府に対する批判が北京と関係を持たない理由だという言説が、あらためて政府の見解として出されたことにより、国連における中国の代表権問題と日本の対中政策とが完全に連動する形になってしまったのです。台湾が国連の中で議席を持つている限り、日本が台湾と国交を維持するのは当たり前のことだけでも、国連内の状況が変われば日本の政策も変わる、という因果関係がくり出されたのです。

この政策が打ち出された直後の状況を振り返って見ますと、台湾は国連の中で中国を代表する政権として認められていましたし、北京の国連加盟はまだ大分先の話だと認識されていた時期でしたから、この政府見解は事態を鎮静化させるという意味でそれなりの効果があったと言えるかもしれません。しかし、それは長続きしませんでした。一九六九年ごろから再び国連の中の状況が変わり始めたのです。台湾を支持する国々の数が激減してしましまして、一九七〇年には初めて投票で台湾を支持する国の数と北京を支持する国の数が逆転してしまつたのです。日本にとって幸いなことに、これは重要事項ですから加盟国の三分の二の支持が必要ということで、かろうじて一九七〇年は台湾の国連の議席は守られました。北京支持派は過半数にはなつたのですけれども、三分の二の多数には届かなかったのです。しかし、次の

一九七一年に台湾が議席を守れるか否かは非常に危うい状況になってしまったのです。

つまり、日本としては、それまでは国連のお墨つきにこだわっていたればよかったです。そのツケが一九六九年、一九七〇年あたりに回ってきたのです。国連をあまりに重視し過ぎたので、国連の中での状況が一八〇度変わってしまったら、日本の手足もいきなり縛られてしまったことです。その結果、当時の佐藤政権は非常に深刻なジレンマに直面することになりました。つまり現在の対中政策の正当性を主張するためには、国連における台湾の議席をとことんまで守らなければいけない。これがなければ今までの対中政策の基盤は完全に崩れてしまうのです。

しかし、もう一方で、台湾の議席を死守すればするほど北京に傾きつつある国連内の流れに逆行してしまって、国内外において日本の対中政策の正当性をますます主張しにくくなる。このように、どちらを取っても非常にリスクが高いというジレンマに陥ってしまったのです。

結局日本は、佐藤首相が全責任をとる形で、国連の中で台湾を守る最後の一战を闘い、それに惨敗した後、ようやく北京との国交樹立に向かうことになりました。

今、振り返ってみれば、国連を指針にする日本の対中政策のアプローチは、日中国交正常化そのものを台無しにするほどではありませんでしたが、政治的なコストが非常に高いものでした。特に国内において

は佐藤内閣の威信がこの問題によって失墜し、翌一九七二年の佐藤首相の退陣にもつながる事態になってしまったのです。当時の新聞の言葉借りるならば、佐藤首相は台湾と「心中」することを選んだことになりました。それはある意味では国連と心中するとも言えることであって、国連の中の中国の議席問題にあればどこかわっていないければ、もう少し余裕を持ってこの問題に対処できたはずだったのですが、結局、先ほど申し上げたジレンマによって身動きがとれなくなってしまうということなのです。

四 「現状維持」か、「現状打破」か

このように国連重視のアプローチの反動で、国連をめぐる国際情勢に翻弄されてしまう例は、国際地位の上昇をめぐる冷戦期の日本の外交努力の中でも見受けられました。先ほども申し上げましたように、日本は国連の中で選挙によって組織内での地位を決めるという国連の特徴を活用しながら、国連加盟直後の数年間、国際地位の面で言えばかなり成功していたのです。しかし、六〇年代以降、日本の経済大国化したのがあって、国連の中で安保理常任理事国入りであるとか、あるいは国連憲章の旧敵国条項の削除など、一段とハードルの高いアジアングダにも挑むようになると、その途端にまたジレンマに直面することになってしまいました。

つまり、理論的に言えば、安保理常任理事国入りや旧敵国条項の削

除は、国連憲章の改正を通して実現できる政策目標です。しかし、日本が国連憲章の改正を求める動きに出ると、国連を創設した諸大国、つまりアメリカ、ソ連、フランス、イギリスといった国々は、彼らがつくった戦後の国際秩序の根幹を変えようとする動きであると解釈したのです。まして、国連の中には、長い間培われてきた彼らの既得権益のようなものがあって、憲章の改正によりこの既得権益も脅かされるという危機感がこのような動きによって台頭してきました。

日本もこのリスクな側面には気づいていましたので、一九七一年あたりからほぼ五年以上かけて、アメリカをはじめとする現存の五つの常任理事国それぞれと個別に交渉して、これらの国々の理解を得ようとしてきました。しかし、その結果はどうであったかという点、一番前向きな答えはアメリカから返ってきたのですけれども、それは「日本の安保理常任理事国入りは支持する。しかし、条件がある。我々が認めるのは日本だけであって、日本以外の国々の常任理事国入りは認めない」というものでした。これは一見、日本にとって非常に喜ばしい反応のようですが、よくよく考えるとある意味では果たせない約束です。つまり、日本一国だけで常任理事国入りを実現する可能性はほぼゼロなのです。いろいろな国がこのポストを狙っているので、日本以外の国々の常任理事国入りを許さないとすれば、結局これらの国々も日本に票を入れなくなると、日本は自滅してしまいます。アメリカはある意味で非常にずるい答えを返したのです。

イギリスはアメリカと似たような答えでしたが、さらに一歩後退し

て、文面上の約束はできない、口頭での支持にとどまるというものでした。アメリカは文書で回答しましたが、イギリスは公的な支持は控えたということです。

フランスからは一言だけ「難しい問題だ」という回答がありました。そしてソ連の回答は自分たちは日本の常任理事国入りを支持しないわけではないが、ただ、それに反対する国があるのだというものでした。「反対する国」とは実は中国のことを指していました、北京の国連加盟が日本の常任理事国入りを難しくさせたというような指摘を、当時のグロムイコソ連外相が福田赳夫外務大臣に対して行ったのです。

最後に中国ですが、当時の中国、その頃には国連の代表は既に台湾ではなく北京の中華人民共和国政府に変わっていました。その北京政府の答えは「長時間をかける問題であり、多数の国の意見を聞いていかなければならない」というもので、その結論についての明確な回答はありませんでした。要するに、常任理事国からの反応は、軒並み消極的なものだったのです。

そういうとき、理屈上は、常任理事国以外の憲章改正支持派の国々と協力して、現状維持派の大国にプレッシャーをかけるという手もありませんが、意外なことに、日本は最後まで意識的にこのアプローチをとりませんでした。

なぜそのアプローチをとらなかったかというと、実はこの辺にまずジレンマがあったのです。当時、日本と同じように常任理事国入りな

どを狙って憲章の改正を強く求めていた国々には、西側陣営の国は一国も含まれていませんでした。アジアで言えばインドとフィリピン、ラテンアメリカのメキシコ、ボリビアなど、そうした西側陣営から見れば小さな国々であり影響力もなく、しかし第三世界の代弁者として先進国に対していろいろな注文をつける国々でした。つまり、欧米ないしソ連からはうるさい一団として見られていた国々だったので。したがって、これらの国々と協力することによって逆に日本の立場が悪くなるのではないかという危惧が日本側にはありました。

現存の大国はただでさえ日本の訴えを支持しようとしなかったもので、これ以上これらの国々を刺激することは避けたいと考えたのです。一方で、刺激しないと何も始まらないことも明らかで、憲章を改正しないと日本の夢も結局かなえられません。このような局面に立って、日本はまた八方美人的なアプローチをとることにしたのです。つまり一方で既存の大国への働きかけを継続し、他方で憲章改正の動きに対しては生かさず殺さずのようなアプローチをとる。完全には与しない、しかし反対もしないというような立場で対処することにしました。しかし、その結果は最悪なものでした。つまり、既存の大国は依然として日本の意図に対して疑いの目をもって見ていたのです。さらに憲章改正支持派も日本は頼りにならないということで、日本を除外し自分たちだけで大国に対して圧力をかけることになりました。日本だけがぼつんと孤立無援の状態に置かれてしまったのです。

結局、一九七〇年代を通して日本はかなり精力的に国連の中で働き

かけを続けたのですけれども、全て不発に終わってしまいました。

五 「鏡」としての国連の可能性と限界

そろそろ結論のほうに話を持っていくべきなのですけれども、かなり結論が導き出しにくいテーマなので、これまでに挙げた三つの次元における国連の可能性とリスクを踏まえて何が見えてきたのか、結論にかわって三つほど挙げたいと思います。

第一に、冷戦期日本の対外政策の基盤は二国間関係に置かれていたのですが、そこでの外交的な活動空間があまりにも狭かったため、国連という新たな舞台を通して、政策を実行する上で重要な緩衝地帯を得ていたという事実です。

そして、冷戦期の国連はその權威によって国際社会における日本の地位の強化に貢献し、外交の裏庭とも言える国内政治の場においても、日本政府の外交や安全保障政策に関する説明能力の向上に大いに寄与しました。ところが、日本が国連を活用することで常に所定の政策目標を達成できたかという点、必ずしもそうではありません。では、問題はどこにあったかといいますと、二つありました。

一つ目に、日本は個々の事案で国連を活用するにあたって、時に政策主張の場として、あるいは政策の正当性の根拠として使っていたものの、日本の対外政策全体における国連外交の位置づけを国際情勢の変化に合わせる形で定義する試みは、一九六〇年代以降はほとんど行

われなかったのです。「国連」を様々な政策事案の中で手当たり次第引っ張ってきて、しかしその場で使って終わりということ、国連外交そのものが日本にとつてどういうものなのか、日本外交の中でどのような位置づけにあるのかについては、一九五〇年代の認識のまま、冷戦が終わるまで変わることはありませんでした。

今日に至っても、日本の国連外交の基本理念といえますと、国連中心主義しか浮かんできません。これは単なるスローガンです。この国連中心主義が政策的にどのような意味をもつのか、政策にどのように適用していくべきなのか、それに対する統一した解釈はいまだに出されていないのです。

このような国連外交全体に関する構想と、政策の中身を常に点検するシステムの欠如によって、いざ国連内部に何か変化が起きてしまうと、それに柔軟に対応することができませんでした。

さらにもう一つ、国連外交は多国間外交の一つの形態です。この国連における外交努力と国連以外での二国間レベルでの外交活動との間で、政策の調整や連携はほとんどなされていなかったように思うのです。二国間外交は二国間外交として行い、国連は国連局または国連代表部に任せればよいということで、国連内の選挙に際しては、集票活動のために関係国の首都で働きかけることなどは行っていましたが、普段の日常的な政策協議などは完全に別々に行われていたようなのです。

その背景として、従来からよく指摘されていた政府内の縦割り行政

やセクト主義などを挙げることはできませんが、それと同時に、過度の対米協調意識も重要な要因だと思っています。つまり、当時の日本としては、国連の中で行動するとき、そして二国間レベルで外交活動を展開する場合、アメリカの動向を非常に強く意識していたのです。アメリカとの衝突を何とか避けようとして、結果的に言えば二国間レベルでも多国間レベルでも同じような配慮や認識が共有されていました。それ以上のことはある意味では不要不急なものだと思われるようになって、国連外交では、問題があればアドホック的に考えればよいとされていたのです。常時、国連外交は一つのまとまった分野として見なされていなかったというところが、実態に近いのではないかと思います。

日本は選挙のときの票集めや票読みなどが的確で、つまりテクニカルな面での優れた外交力は発揮しているのです。実際にそのおかげで多くの重要なポストも選挙を経て手に入れることに成功しています。しかし、いざ重要なポストに座って政策を打ち出す段階になると、国連の中の状況の変化に十分対応できずに、むしろそれに翻弄されてしまつて、目立つ実績をそれほど多く残すことはできなかったのです。

ただ、以上の問題は国連外交だけを改善すれば解決できる問題ではないように思います。つまり、国連は国際関係の現状を映し出す「鏡」のようなものであつて、その「鏡」を活用することで現実をより正確かつ効率よく捉えて、そして外交または内政面での施策に資することが可能ですが、「鏡」だけをいじつても現実を変えることはできないのです。

その意味では、国連という「鏡」に映っている日本外交の成功と挫折は、冷戦時代の国際社会全体における日本の潜在力と限界をそのままあらわしたものであるのではないのでしょうか。

長くなりましたが、私の話は以上でございます。御清聴ありがとうございました。

質疑応答

問 日本の首相が国連で行った演説の中で重要なもの、あるいは特に印象に残るものがありましたらお聞かせください。

潘 一九八五年、国連創設四〇周年記念会期のときの中曽根（康弘）首相の演説は、日本の「国連中心主義」云々といった表現を使っていた点が印象的です。この「国連中心主義」という言葉は実は久しぶりの登場でした。「国連中心主義」という言葉が最初に出てきたのは一九五七年の『わが外交の近況』ですが、その後も二年間ほど『わが外交の近況』の中で繰り返し使われました。当時の首相も国会演説などで時々その言葉を使っていたのですが、六〇年代半ば以降はほとんど使わなくなっていました。その後長い間はほとんど死語のような状態でしたが、中曽根首相の演説の中でも一度これが持ち出されたということです。日本にとって国連が非常に重要だということが強調されたわけで、大国の国連離れが激しくなった

当時、それと一線を画す日本外交の非常に重要なジェスチャーの一つだったと思います。

問 一九九〇年の国連平和協力法案および一九九二年のPKO法案についてお伺いします。いずれも国連への参加という点が強調されて、自衛隊が出るというよりも、国連のブルーベレー帽をかぶって派遣されることに意義があつたのだというお話でしたが、では一九九〇年の平和協力法案が廃案となり、一九九二年のPKO法案が成立し得たのはなぜなのでしょう。

潘 一九九〇年の国連平和協力法案の廃案の背景にはかなり複雑な部分があつて、第一に、与野党の対立が挙げられます。当時は公明党の動向がかなり重要で、公明党がこの法案を支持しなかつたことが結果に与えた影響は大きかつたように思われます。そして公明党がこの法案を支持しなかつた理由は、武器を携帯するか否かなど、様々な争点はあつたのですけれども、根本的な点として、この法案にはそのロジックにおいて無理なところがあつたのです。この法案をもって湾岸地域に自衛隊を派遣して、湾岸地域で展開されていた多国籍軍と協力させようとしたのですが、この多国籍軍は国連決議によって創設されたものではなく、国連PKOとも全く関係のない戦闘部隊でした。国連協力法案をもってこのような軍事的なオペレーションに参加させることにはそもそも無理があつたのです。これは多国籍軍への協力なのに、どうして国連協力法案という言葉を使ったのかという質問に対して、政府は十分な回答ができませんでした。

これに対して一九九二年のPKO法案は、文字どおりPKOに参加するための法案であって、その点で言えばロジック的にまず筋が通っていました。公明党は様々な条件をつけまして、凍結すべき任務なども明示した上で、法案に賛成したのですが、政府としても、公明党の意向に沿ったかたちであれ、とりあえずの第一歩として自衛隊をこうしたオペレーションに参加できるような形に持っていこうという意思がありましたので、その点で言えば妥協が成立しやすかったのだと思います。

問 日本が安保理常任理事国入りするためにはどのような戦術・戦略をとるべきなのでしょう。あるいは、日本が国際舞台でもう少し貢献をするために、本来どのようなやり方が望ましいのかを教えてください。いただきたいと思えます。

潘 日本は確かに安保理常任理事国入りなどの問題では挫折してしまいました。が、国連全体の中で何もやっていなかったわけではありませんが、むしろ一部の大国に比べると日本のほうがより積極的で、特に経済とか社会の分野においては多くの実績を残しているのです。私はこのテーマとは別に日本とユネスコの関係について研究を行っているのですが、文化・教育面でも日本はかなり重要な役割を果たしてきました。

日本は常任理事国ではありませんが、その他の国連の重要なポストは常にたくさん占めているのですから、それらのポストを活用して、外交的ないしは経済的なポテンシャルを発揮することによって

実績を残すことにもう少しフォーカスすべきではないかと思えます。

例えば、中国代表権問題に関する外交記録などを見ますと、とにかく票読みに関する文書が多いのです。そうした文書を見る限りでは、票読みを行うことにはどのような意味があるのかということに関する議論が足りなかったように感じられます。

もちろん、票を読み重要なポストを得る過程には会議外交のおもしろさもあって、ある意味で外交官冥利を感じられる活動だとは思いますが、もう少し政策本位で考えてみますと、ポストを取ってからの活動がより大事ではないかと思うのです。いかにポストを活用して、国連の場で「メイド・イン・ジャパン」の法案をたくさんつくり、そのフォローアップもちゃんとやって、これによって国連の中で存在感を発揮し、さらにそれを強化するというのが、地道なやり方かもしれませんが、結果的に言えばより大きな成果につながっていくのだと思います。

結局、日本の国連外交とは一体どのようなものであって、それを通して何を実現しようとしているのか。この課題に対しては、いまだに答えが出ていないのです。そうなると、国連の中で国連外交の本質的な突破口をつくることは、なかなか難しいのではないかと思います。

実際、既存の常任理事国の五カ国については様々な批判がありましたが、そもそもこれらの五カ国がなぜ選ばれたかといえますと、

選挙戦あるいはそういうテクニカルな部分で勝ち取ったものではなくて、かなり大きなビジョンに基づいて決定されたのです。

問 一九七一年のニクソンショックによって突然米中が接近しましたが、その背景および日本の外交に与えた影響についてどのようなようにお考えでしょうか。

潘 一九七一年七月の第一次ニクソンショックは、ちょうどこの年の国連総会における中国代表権投票の三カ月前の出来事であって、日本政府にとってダメージが大きかったということは認めざるを得ないところでは。しかし、これが日本の対中政策にどのような影響を与えたかという点、非常に限定的な影響しかなかったのではないかなと思います。

つまり、現在入手できる当時の交渉の記録であるとか、あるいは当時の外務省内部で行われた議論の記録などを見ても、米中接近があったとはいえ、国連の中の状況はまだ変わっていないという認識を持っていたようなのです。ニクソンショックの直後、日本もアメリカと同じような行動をとって、すぐ北京と握手するというような選択肢をとるべきではないという考え方が、特に外務省幹部の中ではマジヨリテイでした。

その点で言っても、日中国交正常化の最大のきっかけはニクソンショックなのか、それとも国連の中の中国の議席の変化にあったのかと申しますと、私個人の理解で言えば後者ではないかと思えます。ニクソンショックが国連の中の中国代表権をめぐるさまざまな情勢

に大きな影響を与えたのは事実ですが、日本の政策を変えた最大の契機は国連内の動きであって、ニクソンショックではないと考えています。

問 国連で作成された史料はどこで保管・公開されているのでしょうか。特に公式文書が作成されるまでの過程を示すような文書がどのようにに公開されているのかをお教えいただけたいと思います。

潘 国連に関する史料は一つにまとまって保管されているわけではありません。ハマーシヨルド図書館は書庫の規模としてはおそらく一番大きい施設ですが、所蔵する資料の大半は、私の理解が正しければ公式文書であって、その一部は加盟国にも配られていますので、各国の公文書館等にまとまった形で保管、整理されている場合も多いのです。

もう一つ、国連関係の史料群として重要だと思われるのが、ジュネーブの国連アーカイブスが所蔵する記録です。こちらには、ニューヨークとジュネーブにある国連本部間の電信のやり取りに関する記録などがありますし、国際連盟時代の史料の一部もここに保管されています。その他、ニューヨークのハマーシヨルド図書館にはない特定の専門機関の資料がよく整備されているのが、ILOとユネスコのアーカイブスです。ある特定の専門機関についてお調べであれば、やはりその機関が持っている文書館に行くのがおそらく最も手っ取り早く史料にたどり着ける方法だと思います。

ただ、国連関係文書の場合、文書の出所が様々で、また文書が国

連内の各組織を回っている間に、最終的にどの機関に保存されたのかわからなくなってしまうということがあります。

私は先月、パリのユネスコの文書館で史料調査を行ってきました。最初に直面した問題は、例えば特定の案件についての文書を探そうとしても、ニューヨーク、パリ、さらにジュネーブに分散して保管されていて、しかもカタログの共有はしておらず、それぞれが独自のシステムに基づいて文書を整理しているのです、その整理の方法も統一されていないといった状態なのです。

もう一つつけ加えますと、国連には人事ファイルというものがありません、おそらく国連の中で最も機密性の高い文書が収められています。この人事ファイルは原則として五〇年間保管されて、その後は廃棄処分になるのです。つまり個人情報なので公開はしないということなのです。ただ、ユネスコの人事ファイルは例外的な存在です。ユネスコの場合は、世界文化史の中で取り上げられるべき人物のファイルがたくさん含まれていますので、焼いたりシユレッターに入れたりするのは文化史的に考えるとできないということ、特例として五〇年たったら公開されることになっています。

問 国連に関係した人物の手記や日記などがどこかの施設に寄贈されて保管されているケースをご存じですか。

潘 少なくとも私が調査を行った施設の所蔵記録は公文書が中心で、そういう類のものは含まれていませんでした。ユネスコの人事ファイルなどにもあたってみたのですけれども、履歴書などが中心で、

個人の日記類は見当たりませんでした。ユネスコ側から、初代事務総長ハクスリーに関する文書を手しようとなつて努力していたけれども、家族が別のところに寄贈してしまったので、うまくいかなかったという話は聞きました。

問 国連の文書は二〇年経過したら原則として公開することになっていて、最終的には国連事務総長の判断で公開されていると聞きましたが、公開にあたっては、個人情報などはマスキングされているのでしょうか。また、二〇年経った文書はオンラインで検索できるのでしょうか。先ほどお話しがあつたように、保管場所が分散しているというところで目的の文書に辿り着くのは難しいのでしょうか。

潘 私が調査を行ったユネスコの文書についてお話ししますと、ユネスコは現在アメリカが拠出金の支払いを拒否しているので財政難なのです。よって研究者にとってはラッキーなことかもしれませんが、マスキングなどを行う暇もなく、人事ファイルは原文書がそのままの状態で見られるようにして、デジタルの撮影も外交史料館と同様に自由に行うことができます。しかし、このファイル、実はかなり傷んでいて、例えば日本の場合のようにきめ細かく整理して、リファイリングする作業は長期間行っていない。非常にめくりづらいので、自分でファイルをばらしてあとは自分で戻すというかなりラフなやり方で閲覧したのですが、アーキビストの話によると機関によってルールが違うそうなので、ユネスコはこういうやり方ですが、ほかの機関では全く異なるかもしれません。

そしてデジタル化については、私がユネスコの文書館でデジタル化の作業をしている職員に聞いた話だと、現在紙の媒体で持っているものを全てデジタル化するまでには相当の時間がかかるそうなのです。デジタル化されたものは順次アップロードするそうなのですが、現在までにアップロードが完了したのは所蔵文書全体のごく一部で、人手不足で作業がなかなかはかどらないということでした。さらに、彼らはデジタル化の作業対象として、例えばユネスコ総会の文書や執行理事会の会議の記録などを優先させるのです。研究者側からするとそうした公式文書よりも各局の持っている文書や電信の記録のほうが重要なのですが、これらは全部後回しにされているのです。ですから本気で調査を行うのであれば、現時点では直接文書館へ行くしかないと思います。

問 日本の国連外交を振り返って、特に印象深いといえますか、立役者のな人というのはいましたか。

潘 日本の国連大使は伝統的にかなりステータスが高いのです。米ソに次ぐようなレベルの方が務められていたように思います。

例えば、外務大臣経験者が国連大使になった例として、岡崎勝男大使が外相になってから国連大使になりました。国連加盟直後の一九六〇年代、ちょうど池田内閣が発足した後、国連外交強化政策などのプランが掲げられ、その一環として六二年にそれまで国連大使には全権大使一名しか配置されていなかったのですけれども、新たにもう一名全権大使が配置されるなど、外務省全体の予算がかな

り厳しい状況の中で、国連代表部の予算は確保されていたと聞いています。

冷戦期でいいますと、初期の岸内閣、池田内閣、佐藤内閣が最も国連外交に力を入れていまして、名物大使が生み出されたのも、その時期が多かったように思います。

そして七〇年代にはベテラン大使が多かったのですが、八〇年代に入ってから中曽根内閣あたりまで、再び国連外交が強化されて、非常に優れた大使が配置されるようになりました。二国間レベルの大使とは異なり、国連大使というのは様々な国を相手にして交渉しなければいけないので、単に外交技術に優れているだけではなく、パーソナリティも非常に重要です。この点で言えば私は日本の歴代の国連大使、特に冷戦期の国連大使は、たいへん素晴らしい人選だったと思っています。

問 安保理常任理事国入りに関するお話の中で、旧敵国条項の削除について少しだけ触れましたが、その具体的な中身についてお聞きしたいと思います。特にP5がこれについてどのような対応をしたかについてご教示ください。

潘 国連憲章の中でいわゆる旧敵国に言及した重要な条項は、第五三条、第七七条、第一〇七条の三つありましたが、その中で特に問題視されていた旧敵国条項は、第五三条と第一〇七条です。この二つの条項は、要するに旧敵国に対する軍事的な行動をとるときに国連の承認は要らないと規定したものと御理解いただければよいと思

ます。つまり、前大戦の結果として、国連の加盟国が旧敵国にとつた全ての行動は国連としてそれを否定することはできないというようなもので、法理的に考えると日本にとってかなりダメージの大きいものでした。

日本は国連に加盟する以前から、この旧敵国条項には非常に敏感で、国連の外から様々な働きかけを行い、国連憲章の改正の一環としてこれらの項目も対象となるように努力していったのです。しかしこうした試みはいずれも失敗に終わりました。ただ、失敗に終わった最大の理由は、直接日本とは関係のない問題だったのです。

失敗の原因はドイツにありました。戦後、日本の場合は事実上アメリカの単独占領で済みましたが、ドイツは分割占領されたのです。占領を行うにあたっての合意の根拠は、旧敵国に対する一つの共同措置として占領を行うというものでした。後にその根拠を国連憲章に求める形になったので、旧敵国条項を削除してしまうとドイツ占領のときの合意が完全に崩れてしまい、法的な根拠は国連憲章の中には見当たらなくなってしまうという危惧があったのです。当時この問題については、ソ連のみならず、フランスやイギリスなどもかなり消極的でした。

これは日本とは直接関係のない話でしたが、何度も何度も議論されて、しかも一時は次の改正のとき削除してもいいのではないかと、いうところまでこぎつけたのです。しかし結局だめでした。当時の西ドイツ、東ドイツはいずれも旧敵国条項の削除を求めているなかっ

たのです。中曽根内閣時代、中曽根首相が西ドイツに、旧敵国条項の削除に向けて協力しましょうという話を持ちかけたのですが、西ドイツに断られてしまいました。なぜ西ドイツが断ったかというところ、ドイツをめぐっては複雑な多国間関係があるので、それを性急にやっつてはいけないという認識があったためです。そのため、日本としても削除を最後まで主張することを事実上あきらめたのです。かわりに、この条項には意味がないという趣旨の声明を国連の総会や安保理などで発表して、事実上の無力化を行うという次善的な方法を提起したのですけれども、それも結局はいろいろな経緯があつてうまくいかなかったということです。

しかし、今や冷戦も終わり、東西ドイツも統合されて、冷戦期のときは状況は大きく変わりました。現在のドイツ政府は旧敵国条項の削除を求めています。国連では既に旧敵国条項削除の決議案も採択されている状況ですから、事実上の無効化という方向へ進んでいると言えるのではないのでしょうか。

司会 お時間となりましたのでそろそろ終了したいと思います。どうもありがとうございました。

(平成二五年九月二〇日、於外交史料館会議室)