

日本外交の座標軸

— 外交三原則再考

東京大学教授

北岡 伸一



はじめに…外交三原則の提唱

1957年9月、日本で最初の『わが外交の近況』（通称、『外交青書』）が刊行された。その中で、日本外交の三原則として、「国連中心主義」「アジアの一員としての立場の堅持」「自由主義諸国との協調」の三つが提唱されていた。

今、この三つを並べてみると、奇妙な感じを持つ人が少なくないだろう。その後の日本外交は、どう見てもアメリカとの関係を中心として展開されてきた。安保改定、沖縄返還、貿易摩擦など、いつも外交の主要課題は対米関係であり、また日本外交の最大の基盤も日米同盟であった。それが、ア

メリカならぬ「自由主義諸国」という言葉の一部に含められ、「協調」という弱い言葉で語られている。また、その後の日本外交で重視されてきたとは言いがたい国連が、「国連中心主義」という強い言葉でトップに置かれているからである。アジアについても、日本がアジアの一員としての立場を外交の柱としてきたかどうか、対米関係の重みを考えると、釈然としない人が多いだろう。

なぜ、1957年という時点で、日本はこのような外交三原則を打ち出したのだろうか。そこにはどのような意図や理由が存在したのだろうか。あらかじめ結論を述べておけば、この外交三原則は、日本が置かれた地政学的条件を踏まえた重要

な問題提起であって、その後、さまざまな理由によって表舞台から消えていったが、より注意深く再定義することによって、今後の日本外交の指導原理となし得るものだと考える。そのことを明らかにすることが、本稿の課題である。

外交三原則への疑問

さて、この三原則は、提唱された直後から、そんなことは可能なのか、三原則が相互に矛盾することはないのかという疑問や批判を浴びていた。1958年3月に刊行された『外交青書』第2号は、こうした疑問に答えるために、「外交三原則の関連について」という文書を掲載している。

この文書はまず、日本の国是は、「自由と正義に基づく平和の確立と維持」にあり、この国是に則つて、平和外交を推進し、国際正義を実現し、国際社会におけるデモクラシーを確立することが、わが国外交の根本精神である」として、外交三原則は、この根本精神の外交活動における三つの大きな現れ方を示すものにほかならないとしている。

このうち国連は、その憲章の示すとおり、国際の平和と安全を維持し、国際紛争の平和的かつ正義に基づく解決を実現し、諸国間の友好関係を発展して世界平和を強化する措置を講ずる等、日本外交の根本目標と完全に一致するものであり、日本としては国連の精神に基づいて行動し、国連がその権威を高め活動を強化し、その使命の達成に向けて前進するよう努力する。

しかし、現実には、国連は必ずしも所期の目的を十分に果たすに至っていない。従つて日本は、自由と正義に基づくデモクラシーの確立という目標において志を一にする自由民主主義との協調を強化し、もつてわが国の安全を確保し、ひいては世界平和の維持に貢献すべきである。

ところで、日本にとって最も重要かつ緊切なのは、身近なアジアで平和を確保し、アジアに平和と繁栄をもたらすことである。歴史的、地理的、文化的、精神的紐帯によってアジアと結ばれている日本は、日本を含むアジア全体が自由と正義の原則の下に独立性と共同性を高め、一步一步繁栄を

もたらし、世界平和の大きな要素となるよう貢献しなければならぬ。

とはいっても、現実に三原則を適用しにくいところもある。アジアにおける植民地および元植民地における反植民地運動がそれであり、また東西いずれの陣営にも属さず、自由主義陣営と対立を抱えた国々のことである。

同文書は、日本は、反植民地運動についてはその方法が穏健である限り、自由と正義の立場から目標実現を支持する。中立主義については、それぞれの国の事情については十分な理解を持つものであり、自由陣営との無用の対立を引き起こし、アジアの平和の障害にならないよう、相互理解の促進に努めるとしている。これが、三原則の実施と相互関係に関する政府の説明であった。

岸内閣の出発

では外交三原則を打ち出した岸内閣の実際の外交はどのようなものだったのか。三原則の相互関係を中心に、振り返ってみよう。

1956年12月、自民党総裁選挙において石橋湛山に僅差の逆転負けを喫した岸信介は、外務大臣として入閣し、1957年1月に石橋湛山の病气によって臨時首相となり、2月、首相となった。その頃、岸が直面した最大の問題は、ジラード事件であった。1957年1月、米兵ジラードが農婦を射殺するという事件が起こり、しかもその裁判管轄権が日本側にならないということが明らかになって、世論は激昂し、日米安保は危機に瀕することとなった。それは、1951年9月に締結された旧日米安保条約の不平等性を浮き彫りにしていた。同条約は、日本がアメリカに基地を提供し、アメリカはこれを受諾し、この基地を日本およびアジアの安全のために使うことが出来るというもので、アメリカ側には日本を防衛する義務はなく、日本はアメリカの基地使用に対する発言権もないという、はなはだ一方的なものであった。

岸は、2月着任したマッカーサー大使(マッカーサー元帥の甥)と自ら内密に協議を重ね、4月には二つの重要なメモを大使に手渡した。一つは安

保条約の改定が必要だとするメモであり、もう一つは沖縄の返還を求めるものであった。驚くほど迅速で大胆な行動だった。

それより前、岸は1955年8月、重光葵外務大臣の訪米に民主党幹事長として同行し、ダレス国務長官との会談に同席し、安保改定を求めた重光に対し、ダレスがにべもなくこれを拒絶する場に立ち会っていた。アメリカが、日本が自主防衛の努力を怠ってタダ乗りするのではないか、あるいは中立に移行してアメリカ陣営から離脱するのではないか、という二つの懸念を持っていること、この懸念を払拭しなければ安保改定は難しいことを、岸は思い知らされたのである。

1957年、岸は5月20日の閣議において、「国防の基本方針」を決定した。そこでは、国連の役割を支持し、それに依頼するが、当面はアメリカとの協力によって日本の安全を守ることとし、国力に応じた防衛力の漸増に取り組むことを決めた。これは先に述べたアメリカの二つの懸念を払拭するものであった。

その直後に、岸はアジア諸国の歴訪に出た。インド、パキスタン、セイロン（スリランカ）等6カ国を訪問し、日本の経済復興をアピールし、経済援助を開始することも明らかにした。

この訪問の成功を踏まえて、6月、岸は訪米してアイゼンハワー大統領と首脳会談を行い、安保条約の問題点を指摘し、アイゼンハワーはこれを検討することを約束する。岸は、日本の背後にはアジア諸国の支持があると、無言のうちに述べていた。アメリカから見ると、岸は吉田や鳩山より若く、有能な指導者だった。A級戦犯容疑者であったということとは、問題とされなかった。あくまで日本を有能に、かつアメリカの利益になる方向で指導する能力が問題だったのである。

日米首脳会談の成功を受けて、11月、岸は2度目のアジア訪問に出発する。このときは、オーストラリア、フィリピン、インドネシアなど、厳しい対日感情や賠償問題を抱えた国々だった。

しかし、岸は戦争についてはオーストラリアなどで率直に謝罪し、また賠償問題の解決に積極的

に取り組んで、成功を収めた。対米関係の強化が、岸の第2次アジア訪問の成功の大きな要因であったことは言うまでもない。アメリカとアジアは、このような意味で相互に関係し合っていた。

この間、日本は10月に国連安保理非常任理事国選挙に当選している。日本は1956年12月に加盟してから一年もしないうちに当選したのである。

この任期中、日本は相当の活動をしている。独自に核兵器廃絶決議を提出してこれを成立させ、またイギリスが核実験を行ったときには、特使を派遣してこれに抗議している。またレバノンに起こった紛争については、アメリカなどと異なる立場から決議案を提出し、結局日本の決議案を基にした案が、最終的に採択され、アメリカから感謝されるという一こまもあった。当時、英仏はなお植民地大国で、スエズ問題では追及される側にあったので、日本は英仏と対立し、アメリカよりもアジア寄りの立場を取って、しかも対米関係を悪化させないということに成功したのである。要するにここでも、岸内閣は国連、アジア、自由陣

営という三原則を、巧みに並立させ、相互に補完しあう形で実現していたのである。

岸においては、アジアとの提携は対米関係とのバランスを取るためのものであり、逆にアメリカとの提携を軸としてアジアとの関係を深めることが想定されていた。国連中心主義という原則の意味もまた同様であった。

ただ、それ以後、アジアと国連の二原則は発展しなかった。アジアについては、岸の枠組みで捉えられるのは反共アジアだけだった。ところがベトナム戦争の激化によって、日米基軸と両立するアジア政策は、広がりを持ちにくかったのである。また国連においては、1958年、レバノンPKOに参加を求められた日本は、これを拒絶する。社会党も強く、戦争の記憶も薄らいでいない当時、まだ自衛隊の海外派遣は難しかった。これが大きな蹉跌となった。外交三原則は、結局のところ第三原則、それも日米基軸一原則になってしまったのである。

その後の展開と現代における課題

しかし、アジアとの関係は、徐々に深まっていった。日本は賠償等を通じて東南アジア、韓国に進出し、それは日本経済の発展の基盤となったが、同時にこれらの国々の発展の基礎となった。ベトナム戦争の終結によって、三原則が危惧した反植民地運動という棘が抜けて、この勢いは加速され、さらにこれらの国々における中産階級の台頭をもたらした。1980年代におけるフィリピン、台湾、韓国の民主化はこうした日本との結び付きを基礎とした経済発展によるものであった。1990年代後半には、アセアンでもっとも後発と考えられていたインドネシアにおいても、選挙による政権交代が実現するようになった。

しかしながら、第一原則であった国連については、関心はむしろ薄れていった。

アジアを代表する国という日本の主張は、徐々にその根拠を弱めていった。アジア、アフリカの新興国の独立によって、国連ではアメリカが少数

派になっていった。1971年、中国代表権問題で日本とアメリカが敗れたことは、それを象徴していた（もっともアメリカはニクソン・キッシンジャーの下で独自の対中国外交を展開していた）。他方で日本における国連への関心も冷めていった。むしろ1975年に開始された先進国首脳会議（サミット）の方が重要だと考えるようになった。それは間違いではなく、国連は冷戦故に身動きがとれず、世界に対する影響力では確かにサミットの方が重要となった。

1978年、日本は安保理非常任理事国選挙でバンングラデシュに敗れたことがある。大きな選挙で最初の敗北だった。また1988年の選挙でも意外な苦戦をした。そこには、日本外交が経済的利益だけを追求し、普遍性を忘れていたのではないかとする批判があった。国連よりもサミットを重視する日本への批判があった。

国連に関する本当の転機は冷戦とともにやってきた。冷戦は対立の構図であると同時に一つの秩序でもあった。従って冷戦が終わるとともに地域

紛争が頻出することとなった。そこで役割を期待されたのが、国連であった。

1990年の湾岸戦争は、ある意味では冷戦の終焉によって起こった事件であり、同時に、冷戦の終焉故に国際社会の一致した対応が可能となった事件であった。ところがこの戦争で、日本は資金拠出以外にさしたる役割を果たすことができなかった。それは日本のトラウマになった。またそれ以後、国連の平和活動はますます積極化し、日本の資金拠出も増えていった。それが、国連常任理事国入りへの本格的な取り組みの出発であった。国連の側にも日本への期待があった。ブトロス・ブトロス・ガリ事務総長は日独の常任理事国入りを考えたが、日本の中で必ずしも賛成は強くなかった。その後、1997年に、そして2005年に、本格的な取り組みが行われたが、いずれも成功しなかった。

しかし世界を見据えた外交は広がっている。

日本外交のグローバルな展開に対し、一つの障害は、アフリカだった。長年、日本は南アフリカ

において、名誉白人としての地位を与えられていた。しかし、極度の人種差別の中で優遇を受けるのは、アフリカとの関係で困難を抱えるということであった。1960年代以後、アフリカ諸国が次々独立するにつれて、アフリカとの関係は難しくなっていた。

日本外交がアフリカに向けて本格化するのは、TICAD（アフリカ開発東京国際会議）が1993年に開かれてからである。世界の援助疲れの中で、また冷戦終焉後の援助要請の高まりの中で、1990年代、日本は世界の中で最大のドナーであった。その後、財政事情の悪化により、日本のODAは減少しているが、アフリカに対しては依然として増加を続けている。日本とアフリカとの関係は、極めて良好である。そして、量的な減少を補うことも含めて、対外援助について人間の安全保障という概念を世界に向けて打ち出している。

おわりに

現在、東アジアは中国の急速な勃興により難し

い事態に直面している。2009年頃からの自己主張の高まり、2010年には北朝鮮の三つの無法な行動（天安の撃沈、ウラン濃縮、延坪島への砲撃）に関して北朝鮮をかばい、南シナ海と東シナ海での強引な行動によって近隣諸国と摩擦を起こし、ノーベル平和賞受賞式へ劉曉波を出席させないなど、自己主張が高まっている。

それが反射的に、東南アジア諸国の多くの国において、中国に対する警戒を高めている。その結果として、日本に対する期待はむしろ高まっている。

また2008年のリーマン・ショック後、アメリカでは一時G2路線による米中提携論が強まったが、その後急速に幻滅が広がり、相対的に日本の価値は高まっている。

このような日本と東南アジア、日本とアメリカ、日本と韓国、オーストラリア、インド等の結び付きは、決して中国と敵対するものではない。中国は重要な隣人であり、顧客であり、日本にとって中国との友好関係は不可欠である。

ただ、近年の中国外交は、確立された国際規範に反することが少なくなかった。重要なのは、主権平等、紛争の平和的解決、法の支配、人権、民主主義など、国連で合意されている基本的な諸原則をもう一度確認し、そうすることによってアメリカおよび東アジアの国々との結び付きを強化し、その中に中国を迎え入れることである。それは、かつての外交三原則の現代版と言つてよい。アジアの発展によって、外交三原則を推進する可能性は以前より高まっているのである。

北岡 伸一
きたおか しんいち

1948年生まれ、1971年東京大学法学部卒。立教大学法学部教授、東京大学法学部教授、国連大使などを経て現職。サントリー学芸賞、読売論壇賞、吉野作造賞など受賞。近著に、『国連の政治力学』（中央公論新社）、『グローバルプレイヤーとしての日本』（NTT出版）など。