

[講演会抄録]

2014年 現代史研究所連続研究講座
戦後日本首相の外交思想
第2回 佐藤栄作首相の外交思想

2014年5月15日

河野 康子（法政大学法学部教授）

佐藤栄作は日本の戦後の首相で、しかも最も長い期間首相であったにもかかわらず、あまり皆さんにはなじみのない人だったのかもしれませんが。無口で性格が地味。あまり自分のことをアピールするような派手なことはしない人だったらしい。その結果かどうか分かりませんが、佐藤栄作について今日、あまり理解されている状態ではないかもしれません。佐藤栄作が首相だったときの一番重要な外交政策というのは沖縄の返還であった。そこに焦点を当ててお話をしたいと思います。

佐藤の外交にはどういう思想的バックボーンがあったか。「吉田外交の継承」が一つだというのが今日のお話の主なテーマです。吉田外交は吉田茂、麻生太郎さんの祖父です。

その次に、日本がまさに経済大国になっていって、その責任を外交政策の中でどうやって果たすか、こういうことも佐藤の外交思想のもう一つの柱になってくる。

佐藤は先ほどのお話のように在任期間が長いのですが、一番早い時期には韓国との国交正常化がありました。それから「武器輸出3原則」。これは武器を輸出するに当たって、例えば、国際紛争している当事者、またその恐れがある国には日本は武器を輸出しませんという原則。それを67年に決めています。68年には「非核3原則」を打ち出しました。核兵器について、いまだに日本が守っている原則がありまして、まず「作

らない) (これは国産で日本が核兵器を生産することはない)、「持たない」(核兵器を、例えばどこかほかの国から輸入することもしない)、そして「日本には核兵器を持ち込ませない」、これが沖縄返還を考えるときの重要なポイントになります。

68年にこの非核3原則をほぼ明らかにした上で、翌年に佐藤首相はアメリカのニクソン大統領との間で沖縄返還を合意しました。その条件が「核抜き・本土並み」であります。それに基づいて返還協定を日米が結び、72年に復帰をしました。具体的には現状の沖縄県になった。日本の自治体と同じ沖縄県になった。ところが、それまでは沖縄はアメリカの軍事占拠、アメリカの支配下にあった。アメリカの統治下にあった沖縄が県になった。このことが非常に大きいわけです。外交思想として、一つは吉田外交、あるいは「吉田ドクトリン」を継承したのが佐藤外交である。それでは吉田外交、吉田ドクトリンとは何なのか、一つは「軽武装」です。日本の武装を増強するのではなくて、経済中心で日本外交を行う。具体的に言いますと、例えば途上国に対してのODAに力を入れるとか、日本が政治的・経済的に果たすことのできる役割を重視して、軍事大国にはならない、そういう意味合いです。

最後は、「アメリカとの協調」。これが日本の戦後の長い間にわたっての外交の基盤となったものです。日本が経済大国になっていくに従って、それに伴う責務が何なのか、それをどう果たすかということが佐藤の外交思想の2番目です。

そこで佐藤の経歴ですが、出身が官僚です。ところが日本が8月15日に敗戦国になるわけですが、それを機会に官僚ではなく政党政治家への道を歩み始める。佐藤に影響を与えた重要な人物は、今申し上げた吉田茂です。もう1人いますが、それが岸信介です。これは今の安倍晋三の祖父です。岸信介のお嬢さんが安倍さんのお母さんに当たる。この吉田茂と岸信介の2人との関係が佐藤を理解するときの鍵です。

出身は山口県で、岸と佐藤は実の兄弟です。これも苗字が違うのですが、けれども、佐藤家に男兄弟が3人いて、長男だけが残ったのですが、次男が岸です。最後3男が佐藤栄作です。岸と佐藤2人ともよそに婿養子に出たわけです。佐藤は佐藤家から別の佐藤家に養子に行ったから苗字が変わらないけれども、やはり養子なのです。佐藤という人はある意味明治生まれの男性ですから、奥さんには非常にいばっていた。けれども婿養子で、外には「いや、おれは養子だからな」とか言っていたらしいです。

学歴としては当時的高级官僚は皆そうですが、東大を出て、鉄道省、後の運輸省に入って、非常に堅実で地道な官僚として活躍をしていたわけですが、日本はあの戦争で敗北しまして、45年の8月以降はアメリカ占領下に入るわけです。佐藤栄作は首相になってから沖縄返還に非常に力を入れるわけですが、では佐藤と沖縄両方の視点から見て、戦後、吉田茂とのかかわりの中で見ていこうと思います。

47年の2月、この段階では内閣は吉田自由党政権でありまして、このときに佐藤が吉田と知り合っている。これはある人が吉田に佐藤を引き合わせて、将来有望な人間だからと言って紹介したのです。吉田は自分の周り、若手の有能な政治家を育てたいと考えていて、その1人に佐藤に目を付けて、非常にかわいがるし、佐藤も吉田に私淑し、尊敬して、付いていく。生涯、吉田が死ぬまで続けた。

47年の4月に総選挙があります。初めて新憲法下で選挙をやりますが、ここで第1党になったのは社会党であります。社会党の片山哲が政権を取って、吉田の自由党は野党となる。

48年、この片山内閣は社会党内のまとまりが悪かったため総辞職をして、その後は同じ連立政権の芦田均になります。このとき、佐藤は長年勤めていた役所を辞めて、「民主自由党」と自由党が一時党名を変更したものですけれど、ここに入るわけです。片山内閣と芦田内閣は二つ

とも社会党あるいは民主党を中心とした中道連立政権であった。しかし、芦田内閣も比較的短命に終わってしまって、吉田が再び政権を取り、第2次吉田内閣となります。すると吉田は佐藤を自分を支えてくれる政治家という形で目をかけていますので、佐藤は47歳と非常に若いのですけれども、官房長官にします。外部とのさまざまなやり取りに対しても、内閣をまとめて外部に発信する官房長官は非常に重要な役目なのです。ところが、佐藤は入党はしているけれども、選挙には出ていないので議席がない。これは戦後の日本国憲法の考え方から言うとやや異例です。吉田は時々ルールとか慣行を無視することを堂々とやる人だったので、議席はないけれど官房長官にしたわけです。周辺からは佐藤官房長官の評判はあまり良くなかった。佐藤についてはいまだにまとまった研究がないし、戦後世代、若い方たちにも佐藤について書かれた本とか研究とかがあまりない。一つの理由は、佐藤は同時代の、特にメディア関係の人たち、新聞記者に当時はあまり評判が良くなかったらしいです。官僚出身ということで高飛車なところがあって、あまり新聞記者さんにサービスをしない。そういうことがあって、周辺からは、官房長官は若いのに生意気ではないかと言われていた。議席を持つようになるのは、その次の49年1月総選挙です。この1月総選挙は吉田政権が戦後の内閣として基盤を持った重要な選挙です。吉田の党が第1党になります。吉田の民主自由党の議席が264議席、過半数を取る。佐藤はここで当選して、第3次吉田内閣以降、吉田を文字どおり支えるわけです。

51年9月は日本外交のスタートラインでありまして、アメリカのサンフランシスコで平和会議を持つことになった。日本の占領を終わらせよう、日本を独立させようという合意が取れば日本は独立できる、こういう非常に重要な会議でありました。ここで吉田は議会の過半数を背後にして、非常に強力な外交的リーダーシップを発揮いたします。この平和会議では二つの重要な国際条約がある。一つは日本の占領を終わらせ

て日本が今後平和国家になりますよ、との平和条約であります。この当時は冷戦でありまして、吉田ははっきりと日本の平和条約は西側諸国と結ぶ。これによってアメリカの占領が終わって、独立日本になったわけです。この条約は、日本の要求がすべて通ったというわけではなく、特に沖縄に関して言うと、平和条約に第3条という条文がありまして、アメリカは引き続き沖縄を占領すると明記をされてしまう。

この平和条約と同時に日米安全保障条約。これは日本とアメリカが2国間で結んだ条約。これに吉田は調印しています。ここで吉田の考えが非常にはっきり出ています。西側諸国との間で平和条約を結び、アメリカとの間で日本の安全保障に対して条約を結ぶ、日米関係を基軸にする。自主防衛論は当時強かったわけですが、吉田の判断は、これからの国際社会では日本が独力で防衛力を強めるやり方ではなくて、むしろアメリカとの協調関係の中で日本の安全保障を確保するほうがいいのだ、という対米協調、つまり安全保障を主としてアメリカに頼るのであれば、日本自体の防衛力を非常に高めて軍事国家になる必要はないと、そういう考え方です。これが吉田ドクトリンの柱です。この背景は、やはり新憲法です。あの9条1項・2項を考えると、日本が外国まで出て行けるような強大な軍事力は持てないのです。したがって吉田は、新憲法を変えろという考え方はなかった。当時は、鳩山さんとか岸のように、新憲法に不満、特に9条に対して満足できない政治勢力があったのですが、吉田の考え方は憲法改正する必要はない、しないで憲法9条と日米安保条約を組み合わせることで、日本が軍事費をあまり使わないで安定的な経済成長ができると、こういう考え方があったということです。

要するに憲法の範囲内で日本の安全保障を確保しようというのが吉田の調印した日米安保条約だった。とすると、そういうやり方でいいのだろうか、世論の目から見て、あるいは野党の目から見て、腑に落ちない、納得できない状態が出てくる。つまり、独立したにもかかわらず安保条

約がありますから、在日米軍基地は残るわけです。そうすると独立したのに安保条約を結んでしまったのでは、やはり同じような在日米軍基地が日本にあって、これは納得できないと。反吉田勢力、鳩山、岸などは、吉田外交に同調できない。憲法があるから日本が防衛力を増強できないのであれば、9条を変えて、日本が自主防衛をすれば米軍基地はいらない。こういうオプションを考える政治勢力、世論の一部にも改憲論が出てくる背景があった。

条約はまず政府の代表が調印をします。調印したからすぐ発効ではなく、持ち帰って自分の国の議会を通すわけです。それでようやく成立、批准、発効です。51年9月に調印して、それぞれ日米、あるいは調印した国々が国内に持ち帰って、翌年4月に国内もこれに同意します。条約が発効して占領が終わります。占領が終わりますと、反吉田勢力が非常に大きな声を上げるようになりまして、吉田内閣はここから非常に弱体化していきます。このサンフランシスコ平和条約から吉田内閣が終わるまで、2回の総選挙いずれも吉田の自由党が議席を減らしているわけです。一番議席が多かったときが49年の264議席。そこからどんどん議席が減る。ということは、有権者の目から見ても、吉田の役割はサンフランシスコでもう終わったのではないかという声が強くなってきた。

ここでもう一回佐藤に話を戻すと、世論から吉田の悪口が新聞にしょっちゅう出てくるような状態になったときに、佐藤がそれを懸命に支えるのです。『佐藤栄作日記』の52年、53年、54年辺りの時期の佐藤は非常に生き生きと吉田を支えています。吉田のわがままぶりと対照して面白いです。

次に保守合同、それが55年。では佐藤と吉田はこの自民党ができる保守合同のときにどういうスタンスを取ったか。自由党という吉田勢力と民主党という反吉田勢力がくっついたのが「自由民主党」です。どちらがイニシアチブを取ったかといいますと、反吉田勢力、鳩山のグルー

プがむしろイニシアチブを取って自民党を作りましたから、自民党の最初の政権は鳩山の内閣でした。このとき吉田と佐藤は自民党には参加していない。当時保守勢力の9割9分が自由民主党に入党したわけですけども、佐藤は入りませんでした。

その後、鳩山内閣の次に短命ですが石橋内閣。その次に、岸信介の政権が発足します。つまり佐藤にとっては実の兄の政権で、ここで佐藤は自民党に入閣します。だから、もうこの時期には入党してすぐに入閣して大蔵大臣になった。

岸内閣は57年2月からスタートするのですが、58年になってアメリカとの間で吉田が調印した旧条約、幾つか不都合なところもあるので改定しようということでもとまって、交渉が始まります。日本にとって不都合なところが旧条約にはたくさんありました。その典型的なものが条約の本文。アメリカは日本を守りますという義務が入っていないのです。これは当時の日本とアメリカの国力の違いだったかもしれません。

岸の改定交渉の一番大きい目的は、この点です。少なくとも主権国家同士が結ぶ条約なのだから、アメリカが日本を守る義務があると明文化してくださいと。これは日本側の要求が通ったわけです。第2が事前協議です。第3は、日本の防衛義務は本土のみ。「旧条約のまま」と書いてあります。つまりアメリカは日本を守る義務があると条文に明記しますが、日本の自衛隊はハワイやグアムを守る義務はないのです。ここがおそらく今でも問題になっている。この58年9月から60年、2年間交渉してできた新条約が、今現在でも日本の安全保障の柱なのです。

つまり、この第1から第3までを総合すると、新条約では日本から見ると不都合なところを変えたのですけれども、しかし憲法の範囲内で日本の安全を確保するというところ変わりませんでした。新安保条約になっても自衛隊は日本の本土を守るということのみで、ハワイとかグアムを守る義務はない。これが今の集団的自衛権の問題にかかわっている。安

倍晋三内閣になるまでは、日本はこの新安保条約のこの部分に対して、これを変えようとか、自衛隊が積極的に外に出ていこうというようなことを考えないで来たということになります。

「自衛隊の海外派兵は違憲」であるという憲法解釈が、この時期から定着し始めた。この憲法解釈をしているのは内閣法制局です。内閣法制局の解釈として、自衛隊は海外に派兵はしない、もしもそれをするとすれば、憲法違反であるということが定着し、その後の内閣もここを踏み外すことはなかった。

そうすると、岸のやった交渉は評価できるものだったのではないか。しかし、岸はこの条約を国会に通すに際して、国会審議の手続きをやや無視したところがありました。国会審議中は、社会党はこの条約の改定について非常に厳しい反対意見を取っていましたから、もう少し丁寧に国会運営をやっていたら問題はなかったかもしれませんけれども、国会審議を軽視したということで強い反対が出てきた。2010年がちょうど新安保条約の締結50年だったわけです。NHKをはじめとして報道機関が安保条約の改定についていろいろな番組を組みました。その番組を見ると、岸がなぜ辞めたかというのはよく分かります。つまり、国会の周辺に岸の外交交渉に反対するデモ隊が10万ぐらいの規模で連日、「岸は辞めろ」という声を上げていた。条約の内容については決して日本が譲歩していないのに、なぜ岸は辞めることになったのだろうか。これはこれで一つの問題です。

要するに外務省なり外務大臣から見ると、岸の国会審議が非常に軽率であって、条約そのものについては日本ではなくてアメリカの方が譲歩する場面が多かった。これがこの条約を理解する一つの鍵です。つまり、デモ隊が国会周辺に押し寄せて、「岸よ、辞めろ」という声を上げることで辞めてしまったけれども、しかし岸が結んだ安保条約の中味は、日本にとって決して不利なものではなかった。このことをふまえて、沖縄

の話になっていきます。

沖縄問題から見ると、新安保条約は二つの重要な意味を持っています。まず、新安保条約は日本本土だけに適用される条約であって、沖縄には適用されませんでした。そうすると、さっきの第2です。事前協議制度が沖縄には適用されないのです。これは事前に日米両国政府が協議しますよ、という制度。何について事前に協議するかというと、3つあります。在日米軍が装備を変更するとき。配置を変更するとき。在日米軍基地から戦闘機が発進するとき。この3つをもしやるときには、米軍、アメリカ政府から日本政府に事前に相談しますよ。米軍基地の使い方に対して日本政府が一言言える、もし相談を受けたとき、日本政府は9割9分、あるいは100%ノーなのです。この事前協議制度の中味を考えると。装備の変更というのは何を意味するかと言いますと、これは当時の日米両国政府の理解ははっきりしていて、核兵器を日本に持ち込むことです。在日米軍基地が装備を変更するときには日本政府に相談してくださいね。それは核兵器を日本本土に持ち込むということは日本としては持ち込んでほしくないからノーと言いたいわけです。そうすると、この新しい制度ができたことによって、アメリカは日本の本土にはほとんど核兵器を持ち込むことができなくなったのです。

それから戦闘機の自由発進。これもそうです。日米安保条約を改定したことで、日本の本土の基地に関しては日本政府が一言言える状態になったけれども、沖縄の基地はこの条約の適用を受けませんから、そうすると本土の基地と沖縄の基地は機能が変わってくるわけです。沖縄基地は条約がかかっていないから、核兵器を自由に持ち込める。現にこの段階ではすでに沖縄の基地には核兵器が配備されていたわけです。同時に沖縄の基地からは、本土基地からはできないけれども、沖縄の基地からは朝鮮半島、台湾海峡、東南アジア、後になってベトナム戦争になりますが、ベトナムに向けても米軍の戦闘機は発進できるわけです。そう

すると、沖縄基地は60年の安保条約で日本政府の判断が効くようになりましたが、アメリカから見ると、沖縄の基地は極めて貴重な、手放したくない基地になってくるわけです。それが60年の池田内閣から佐藤内閣にかけての沖縄問題の難しさになってきます。

もう一つが、今度は日本政府が「では返して」と要求します。では「返してくれます」というときに、沖縄には核があるわけです。その核を持った基地のまま日本に復帰してしまったらどうなるのでしょうか。ここが非常に頭が痛い。そうすると、日本の本土の一角には米軍基地が持っている核兵器があるわけですから、そうすると当然、それは日本憲法9条第2項に抵触します。そういう懸念が、今度は日本国内に出てくるわけです。沖縄問題の難しさは、アメリカから見ると返したくない。これが一つです。日本から見ても、返してと言いつけるにいろいろ難しいものが出てくる。返還論が基地機能との関連で難しい。つまり、もし返してもらおうと、国内で憲法改正論を誘発する可能性が出てきてしまう。つまり、核兵器を持ったまま日本の一部になってしまうと憲法に抵触するから、それでは核兵器を抜いてと言っても、軍部はおそらくノーだろう。では、核兵器を付けたまま日本に返してもらったときに、今度は憲法の方を変えて、核兵器を持てるような憲法に変えようというような声も、実は政治家の一部、あるいは世論の一部には出ていたわけです。そうすると、沖縄問題は取り上げること自体が非常に難しい。つまり、アメリカにとっても日本にとっても難しい。池田内閣は実は4年間政権を取ったのですが、沖縄について実はにっちもさっちも行かなかった。施政権の返還を要求するところまでいかなかった。

64年、池田勇人とはがんとともに、政権を担当することができなくなり、その後継として佐藤栄作が首相になる。11月に内閣発足するときに佐藤は記者会見で、自分の内閣では「憲法は改正しない」と言っていた。これはあまり重視されていないのですが、かなり重要で（岸内閣

の轍を踏まず)です。佐藤にとっては実の兄ですから、岸がせっかくだい外交交渉をしたのに辞めた理由の一つは憲法改正だと分かっている。自分は、もうこの段階で佐藤は沖縄に関心を持っているわけですが、「沖縄返還を目指したい、それは憲法改正によってではない」とはっきりしているわけです。そこで佐藤は首相になってすぐに、当時のライシャワー駐米大使に、「実はアメリカを訪問して首脳会談をしたい」と非常に早い時期に言っています。

ジョンソン大統領がもう就任式直前の非常にあわただしいときに佐藤はアメリカに行った。何と言ったかということ、「施政権返還」を言っているのです。池田内閣は一言も施政権返還を当時のケネディ大統領に向かつては言わなかったのです。

佐藤は最初に「憲法改正せず」と言ってしまった。施政権のこともアメリカ側にはっきり言ってしまった。では、どういうやり方で返還を考えていたのか。誰も不思議なのですが、これは当時の資料を読むと、佐藤がこのとき言っていたのは「返還してください」ということではなくて、「日本側は返還を望んでいます」、「部分返還」に近いようなことを、これはラスク国務長官との間でほのめかしました。外交交渉だからはっきり言ってしまうと後に引けませんから、部分返還の方法はあるかもしれない。部分返還というのは、要するに基地と沖縄の施政権を分けて、基地だけはアメリカに残して、それ以外のものを返してくださいと、こういうやり方です。でも、佐藤はまだこのときあまり考え方が固まっていなかったかもしれません。

その状態でその年の夏に沖縄に行って、これは沖縄を訪問したのは佐藤が最初の首相です。その後、佐藤首相は67年ですけれども、部分返還ではなくて“全面返還”だと。全面返還ということになると、基地を含む返還になります。67年、今度は秋に2回目の訪米をすることになって、その準備を始めるのがちょうど5月です。

11月に実際に佐藤が2度目のジョンソンとの会談をして、ここでは沖縄と同じくアメリカが占領していた小笠原が復帰しましたから、その返還についてアメリカの合意を取ったわけです。しかも、ある意味では早いと思いますけれども、施政権の返還時期について「両3年内に決める」と、返還時期を決める。返還時期をもう首脳同士で決めたわけですから、もうそうなると返還そのものは動かさないという状態になった。では、いつか、タイミングですね、それから基地です。

沖縄基地には核兵器があります。佐藤は憲法は変えませんと言っています。では、どうしたらいいか。みんなこの段階で佐藤がどういう考え方だったか実は分からなくて、固唾をのんで佐藤の発言を見守っているわけですが、佐藤は面白いことに、この時期、つまり首脳会談の後、小笠原が返還された後、国会で「非核3原則」を言います。つまり核兵器は「作らない、持たない、輸入もしない、持ち込ませない」ということをここで言うわけです。ということは、一方で佐藤は施政権返還しようとして、さまざま動きをして、「返還後の沖縄には核兵器は置かせない」という意味だったのかとも考えられるわけです。

翌年の3月に国会で「核抜き・本土並み」と言います。安保条約で新たにできた「事前協議制度」をそのまま返還後の沖縄にも適用します、そういう意味です。だから、これを聞いたときには国内の新聞記者も含めて、かなりびっくりする。そんなことができるのかというような声が強かった。当時の報道を見ると、そういうことです。それはちょうど日本の返還交渉に向けた基本的な立場を決めた重要な時期、3月、4月ぐらいです。

実はアメリカがどういう動きをしていたかということ、「返還そのものはもう応じる」ということを国務省もホワイトハウスも同意をしていました。ただし軍部から見ると、沖縄の基地が自由に使えるということの価値は高かったわけですから、緊急時には再持ち込みができるようにし

たい。それから韓国と台湾に向けて在日米軍基地からの戦闘発進については、日本がイエスと言ってほしい。それまでは事前協議時というのは日本は9割、あるいは100%ノーだと言っていたわけですが、そこを少し緩やかにして、日本政府も理解をしてイエスと言ってもらいたい。こういうことをアメリカ側としても態度を固め、同時に日本政府に対して、応分の責任分担ということが言われる。

応分というのは、もうすでに日本は独立して何十年もたって、経済大国になっているから、アメリカに対して協力をして、アメリカの責任の一部を日本も分担してほしい、これが応分です。ただ、ここが重要ですが、軍事的負担は考えられていないのです。日本が応分の負担を行うというのはあくまで政治的な負担ないし経済的な負担。そういったアメリカからの要求を念頭に置いて、佐藤・ニクソン会談で返還の合意ができました。もちろん首脳会談で共同声明があります。それと同時に、プレス・クラブ・スピーチという演説があります。東京大学に日本の戦後外交についての原文、条約の中味とか共同声明とかスピーチの内容を全部アップした非常に便利なウェブがあります。この共同声明とプレス・クラブ・スピーチが二つの合意によって、施政権が返還されたわけです。

沖縄施政権返還に込められた佐藤の考え方、吉田外交が最初の日米安保条約のところで、日本は軽武装によって、同時にアメリカとの協調によって安全保障を確保することを考えたとする、沖縄返還で佐藤はそこから踏み出すことはなく、むしろ佐藤外交というものは吉田外交を引き継いでいったという側面があるわけです。

以上で講演を終わります。