

[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3回 福田赳夫首相の外交思想

2014年6月12日

井上 正也（香川大学法学部 准教授）

井上 本日は福田赳夫の外交思想についてお話したいと思います。まず福田赳夫がどういう政治家であったのかについて、現代の政治家との関わりからお話したいと思います。福田赳夫は、小泉純一郎元首相や安倍晋三首相が属していた自民党の派閥を創設した人物です（もっとも福田は「派閥」という言葉を用いることを嫌っていました）。小泉元首相は若い頃に福田家で書生をしていました。また安倍首相が結婚するとき仲人を努めたのは福田です。今の日本政治の中心にいる政治家と関わりが深い政治家であることが分かると思います。

ところで、現在の安倍晋三政権は、日本国憲法の改正を念頭に置き、集団的自衛権の憲法解釈変更などを掲げています。そのことから安倍首相が属する派閥の創設者である福田赳夫も一般的には自民党内の「タカ派」の系譜として位置づけられがちです。しかし、実際には福田赳夫の外交思想は、非常に平和主義的な側面を強調するものでした。

福田赳夫という人物を考える上で、もう一人忘れてはならない人物が田中角栄です。1960年代末から70年代を通じて、福田と田中は政界で激しく対立しました。福田は官僚出身の政治家で「官僚派」と呼ばれ、一方の田中は「党人派」と位置づけられていました。この二人は育ちが全く対照的で、政治に対する考え方も180度異りました。福田赳夫の外交思想を知るには、この田中と比較することで一層鮮明になるのではな

いかと思います。

本日は、これらの点を踏まえながら、まず福田赳夫の生い立ちから説明したいと思います。福田赳夫が生まれたのは群馬県です。幼い頃から聡明で、群馬県の高崎中学校では「開校以来の秀才」といわれたそうです。この後、第一高等学校、東京帝国大学という、当時のエリートが歩む典型的な道をたどりました。福田は東大卒業後に大蔵省に入省し、2年後にはロンドンの日本大使館に勤務することになりました。ロンドンで彼は世界恐慌を体験します。またイギリスの政党政治を直接目にしたことが、後に彼が政治家として活動する上で大きな影響を与えたようです。福田はロンドン勤務を終えた後、帰国して大蔵省主計官に就任します。大蔵省主計官は国家予算の割り振りを決める重要な仕事であり、国家財政の要ともいえる役職です。福田は帰国後、陸軍省担当の大蔵主計官になります。軍隊というのは武器や設備等ものすごくお金がかかる組織です。この陸軍省予算を査定するのが福田の仕事でありました。福田はこの業務を通じて、軍人との間で色々な駆け引きを経験しながら、政治的センスを磨いたと言われています。当時の陸軍の権威は非常に強かったのですが、その陸軍でも予算獲得のためには主計官の機嫌を取らないといけませんでした。そのため、福田も非常に大きな権限を持ったわけです。

その後も福田は順調にエリートコースを登り詰めます。戦争をはさんで、官房長、銀行局長、主計局長と昇進しますが、ここまで順調だった人生が一転する事件が起こります。それが1948年の昭電疑獄事件でした。昭和電工という化学工業の会社があちこちの政治家とか官僚に賄賂を行っており、福田も賄賂を贈られた収賄容疑をかけられて逮捕されたわけです。昭電疑獄事件は時の内閣を辞職に追い込んだ程の衝撃を与えましたが、結局は全員無罪という結果で終わりました。主計局長であった福田にも収賄の疑いがかけられ逮捕されてしまいます。最終的に福田は

無罪判決となったのですが、一時逮捕されたこともあり、結局大蔵省を辞めることになりました。今までエリート街道を歩いてきて、このままだいけば大蔵省の事務方トップである次官になるのは確実でしたが、この一件は彼の人生は大きく狂ったわけです。

この昭電疑獄事件で、大変な苦労を経験したこともあって、福田は、この後、政治家になっても、権力への野望をあまり見せない、どちらかというと世の中を達観しているかのような所を見せるようになります。もう一点、この事件の影響もあって、福田は、政治家になった後もお金に対する清潔さを終生貫きました。収賄事件の疑惑をかけられたこともあって、福田は金権政治を非常に嫌うようになります。昭電疑獄事件は、福田赳夫という政治家の個性を大きく規定したのです。

さて、大蔵省を辞めた福田でしたが、まだ40代後半の若さでした。彼のお祖父さんやお父さんが地元で町長をしていたこともあり、彼も政治家になることを決意して、群馬から衆議院選挙に出て初当選します。大蔵官僚出身の福田は、財政に関する知識が詳しかったので、あちこちの政党から引く手あまたでしたが、最終的に今の自民党の前身である自由党に入党しました。ここで福田が政治行動を共にしたのは岸信介です。岸信介も福田と同じ官僚の出身で、敗戦後は戦争犯罪者として一時収監されましたが、結局は不起訴で釈放され、政治活動を再開していました。福田はこの岸と一緒に政治活動をやる決意を固めたわけです。

政界に入った後で、福田は順調に出世を遂げていきます。彼のキャリアパスを見ると、政調会長→幹事長→農林大臣→大蔵大臣→幹事長→大蔵大臣と、政府・自民党の要職を歴任しています。福田は、最晩年に出版した回顧録『回顧九十年』のなかで、自分に対する世間一般の評価は、この1950年代の後半から60年代にかけてで大体決まったのではないかと記しています。福田は岸信介政権の下で、岸首相に重用され出世していきました。そして岸の弟である佐藤栄作首相の下でも辣腕をふるい、

重要な閣僚ポストを経験しつつ、政治家として成長していきます。

佐藤政権は、1964年~72年まで続いた戦後最長の政権でした。福田は佐藤によく仕え、いつ頃からか福田が次の首相になるのは間違いないという評価が定着しつつありました。佐藤首相も、1971年7月に最後の内閣改造に際して、福田を外務大臣に指名します。なぜなら、福田は大蔵大臣を二度歴任して財政問題は非常に詳しかったのですが、外交に関してはほとんど経験がありませんでした。そこで佐藤首相は、福田に外交経験も積ませることで、後継者として最後の準備をさせようと考えたのです。福田もそのつもりでいて、外相としての準備は万端でありました。

ところで、外務大臣としての福田はどのような思想を持っていたのでしょうか。福田は外務大臣になってしばらくして「平和と大国日本の課題」という論文を執筆しています。そこでの福田の考え方の特徴的であるのは、戦後の平和主義を重視している点です。日本は軍事大国への道はとらない。これからはアメリカ、中国、ソ連などの周辺大国と平和的に協調していく。日本は戦前のような軍事力を振りかざす国にはならないという、日本国憲法の理念に忠実な外交政策を彼は強調したわけです。これは福田の庇護者であった岸信介が、憲法改正を生涯目標にしていたことと非常に対照的でした。一般的に岸と福田は同じ思想的系譜に位置づけられることが多いですが、実際には福田は平和主義的な外交思想を持っていたわけです。

とはいえ、彼はいわゆる平和主義は消極的なものであってはならないと主張します。福田が外務大臣になったとき、日本は既にGNP西側第二位の経済大国となっていました。しかし、日本はあまり国際政治の権力闘争に関わりたくない、経済だけでやってあげればいいという風潮が国内世論でも強かった。これに対して、福田は、平和のために積極的に日本が貢献していかなければいけないことを説きます。ただ、この貢献と

というのは、海外に自衛隊を派遣するという意味ではなくて、経済力を活用して、発展途上国への援助を増やすといった発想を示していました。

このように福田は、理想主義的な外交思想を掲げるのですが、同時にそれを実現する手段についてはとても現実的でした。そもそも、大蔵官僚出身であった福田は、政治を動かす勘所を心得ており、外務大臣としてもその能力は発揮されました。彼は外交交渉に臨む際は、政治レベルでの決着を急がず、事務レベルで粘り強く交渉させてじっくり進めることを常としていました。また、福田は、世論の空気を背景に外交を進めたり、また外交を人気取りに使うポピュリズム的手法を嫌いました。福田外交は、国際環境の時流を見極めて、政策を動かすに際しては非常に慎重であったわけです。

ところが、福田が外相に就任してまもなくの1971年7月15日に、キッシンジャー（Henry A. Kissinger）米大統領補佐官の中国訪問による米中接近という国際政治を揺るがす大事件が起こります。この予想外の米国の対中政策転換は、佐藤の後継者を約束されていた福田にとって手痛い政治的打撃になりました。国際政治がダイナミックかつ急速に変化するなかで、福田の手法は地味であるという批評が世論に出て来ます。

国際環境の激変のなかで、福田にとって計算外であったのは佐藤派の幹部であった田中角栄の台頭です。1972年5月、田中は佐藤に反旗をひるがえして田中派を立ち上げ、自民党総裁選において本命と目された福田赳夫に挑戦します。このとき田中は豊富な政治資金を用いて凄まじい買収工作を展開したと言われます。自民党の総裁選挙でお金が飛び交うことは、それ以前の時代からありました。しかし、1972年の総裁選は、それまでとは桁違いの金が使われました。一説にこの総裁選は「百億対一億」の戦いであったとも言われます。つまり、福田が1億円使ったら、田中が100億円使うというので、資金的には全く勝負になりません。福田を支持する自民党内の派閥は次々と田中派に切り崩され、最終的に田

中が福田に逆転勝利して、彼が首相になったのです。

福田自身は、最後まで総裁選挙で買収工作を行うことを嫌がりました。田中派の買収があまりにひどいので、一時は立候補を取り止めたいと洩らしたともいいます。いずれにしろ、総裁選挙が福田にとって無念な結果になったことで、福田は田中の政治手法に対する反発を強めることとなります。

さて、首相の座についた田中は、政権発足直後に中国との間で国交正常化を成し遂げます。1972年9月、田中首相と大平正芳外務大臣は北京を訪れて、数日間の交渉で日中共同声明を発表しました。ところが、福田にすればこれは納得がいかない。日中交渉はうまく行ったように見えるが、実際には焦って交渉したのではないのか。特に福田派には、台湾にある蒋介石の中華民国政府を支持していたメンバーが多かった。彼らもまた田中が交渉を急ぎ過ぎていると反発したわけです。

今日から振り返れば、日中国交正常化というのは、やはり田中の政治決断がなければ容易には実現しなかったと思います。しかし、このとき中国側と本当はもっと議論しておかねばならなかったことが、曖昧なままたくさん残されました。例えば、尖閣諸島の領有権問題については、今日でもなお田中角栄と周恩来の会談で「棚上げ」が成立したのかが日中両国政府で意見が食い違っています。日中国交正常化は、あまりに性急に交渉が成し遂げられたので、今日なお十分に詰められていない課題が残されています。その意味では日中交渉はあまりに急ぎ過ぎたという福田派の批判は、一面の真理を衝いているといえます。

この後、1970年代の日本政治は「三角大福」と呼ばれる四人の首相が激しく争い自民党の歴史でも最も激しい派閥抗争が展開されました。その中でも田中と福田による「角福戦争」は最も激しいものでした。福田は時に田中に協力したり離れたりますが、政治に対する根本的な向き合い方が異なりました。第一は政党派閥に対する考え方です。田中は

とにかくお金で子分を増やす。派閥を拡大して自民党内で多数支配を確立して政治を動かす考えです。ところが、福田は、派閥の存在が政治を腐敗させている元凶であり、早く解消すべきだと主張します。第二は経済政策に関してです。田中は新幹線を通したり、ダムを造ったりする開発政治を重視していました。しかし、福田は1970年代になって高度成長が終わったにも関わらず、そのような開発路線を続けることできないとして、財政を引き締めようとしてきました。

田中と福田は共に優秀な政治家でしたが対照的な二人でした。田中はお金には汚いけれども、圧倒的な世論の人気があります。福田は、政策に詳しく官僚や政界などのプロフェッショナルの世界での評価は高いけれども、人気の面では田中に一歩譲ります。しかし、急速に勢力を拡大させた田中は、最後は自らの政治資金の問題で首相を退陣せざるを得なくなります。そして、1976年にアメリカのロッキード社からの収賄疑惑で、検察から告発され、長い法廷闘争が始まるわけであります。

福田がようやく首相の座にたどり着いたのが1976年12月です。彼は既に71歳になっていました。福田は自分の内閣を「さあ、働こう内閣だ」と名付けます。ポピュリズムに走らず、本当に政策をきちんと遂行できる実力者を集めたという自負がうかがえます。

外交に関しては、彼が外相時代に温めていた構想をそのまま引き継ごうとしました。福田政権の外交の特徴的な点は、官邸主導外交を重視した点です。これは外交に疎かった田中首相が、外交を大平外相に一任したこととは対照的です。福田は外務大臣に重要な判断を委ねず、全体の統括と判断は必ず自分が行いました。また、駐米大使を務めた牛場信彦を対外経済担当大臣に任命したり、佐藤政権の首相補佐官だった楠田實を内閣調査員に任命するなど、外交政策に詳しい助言者を周囲に配することで自らの補佐に当らせました。

福田政権が外交目標として掲げたのは次の二点です。第一に日本外交

の枠組みをいかに拡大するかです。日本の国力が国際社会で認められて経済面では一流になった。けれども、まだ政治は二流というのが日本の実態でした。それゆえ、国際社会において、政治的な影響力においても一流になるためにはどうすべきかを福田は常に考えていました。第二は、国際的なマクロ経済調整です。オイル・ショックが起きて石油の値段が暴騰し、世界経済が非常に混乱するなかで、福田は日本が国際社会に果たし得る役割は何かということを考えていました。

福田が打ち出した構想で最も有名なのは全方位平和外交です。この全方位平和外交は彼の平和主義的な考え方が根底にあります。日本外交はアメリカとの関係が基本である。しかし、アメリカと仲良くすることは、アメリカの敵対国に対して一緒に手を組んで闘うということを意味しない。これからはアメリカ以外の国々に積極的に働きかけていかなければいけないというのが福田の考えでした。つまり、相手が中国やソ連といった国であっても、仲良くする必要があるとして、全ての方向で平和的な外交を展開していく必要性を彼は主張したわけです。

こうした全方位平和外交のなかでも、福田はとりわけ東南アジアを重視しました。1977年、福田は東南アジアの諸国を歴訪した際、東南アジア諸国連合（ASEAN）との関係を強化しようとしていました。このとき福田は、日本は軍事大国にはならず、「心と心のふれあい」を重視するのだという有名な声明を発表します。これが「福田ドクトリン」と呼ばれるものです。福田は、このとき東南アジア諸国に対して総額4000億を超える援助を用意していました。福田は大規模な援助を約束する一方で、「心と心のふれあい」を強調することで、東南アジア諸国とのよりよい関係構築を目指したのです。

一方、福田は先進国間外交でも存在感を示します。1975年から、経済政策を話し合うために先進国首脳会議（サミット）が毎年開催されていました。福田は、サミットに二回出席しましたが、国際的なマクロ経

済協調が求められるなかで、福田はかつてのロンドン駐在時代に、世界恐慌時代に直面した思い出を語り、自由貿易の重要性を説いています。福田は、日本が積極的に先進国経済を牽引することを表明して国際社会における日本の責任をアピールしたわけです。

対共産圏外交において、福田が最大の目標としていたのは北方領土返還でした。これは日本の戦後処理外交の一環でもありました。福田は佐藤政権の外務大臣を努めていた時に沖縄の施政権返還が実現していました。当時、沖縄に続いて課題となる領土問題はソ連が占領していた北方領土です。福田は、佐藤に続いて政権を担い、今度は北方領土問題に取組みたいと考えていました。福田政権で彼が最初に外相に任命したのは、日ソ国交回復を実現した鳩山一郎首相の長男である鳩山威一郎です。福田は彼を外務大臣に据えることで、ソ連に対してメッセージを送ったわけです。その後も福田はモスクワとの交渉を試みますが、結局は上手くいきませんでした。

しかし、北方領土返還を目指した福田の意志は、その後、福田派を継いだ安倍晋太郎に引き継がれます。安倍は首相になる目前で病に倒れましたが、彼が中曽根政権の外相であった時、ソ連との交渉を重視し、北方領土の返還を模索していました。余談ですが、この時、安倍外相の秘書官を努めていたのが、彼の息子である安倍晋三首相です。福田の目指した北方領土返還という課題は、安倍親子に引き継がれて、今日まで日本外交の課題であり続けています。

ソ連との交渉は結局成功しませんでした。福田政権の最大の外交成果は、中国との間で日中平和友好条約を締結したことでした。ライバルの田中角栄は日中国交正常化を成立させたのですが、平和条約は未だ結ばれていなかったために、福田政権が引き継いだわけです。福田政権は、田中とは対照的な交渉スタイルをとり、中国側と事務レベル協議を重ねて粘り強く交渉しました。福田が時間をかけて交渉に臨んだ第一の理由

は、中ソ対立にありました。当時、中国とソ連は国境衝突を繰り返しており、核戦争まで懸念される険悪な関係になっていました。条約締結に際して、中国政府は、日本を何とか対ソ連包囲網に巻き込みたいと考えていました。しかしながら、福田の理想は全方位平和外交であり、北方領土問題を抱えるソ連との関係を悪化させたくなかったのです。

第二の理由は、福田派内に未だに多くの親台湾派グループがいたためです。この当時、親台湾の姿勢を示し、田中首相に強く反発をした若手政治家の一人が石原慎太郎氏です。彼は青嵐会を結成し、反田中運動を展開しましたが上手くいかずに福田派に合流しました。派閥内に多くの親台湾派を抱えるなかで、福田は、田中のように強引に交渉を進めるわけにはいかず、時間をかけて自民党内の日中条約締結に反対する議員を説得します。その結果、1978年8月に日中平和友好条約を締結するに到ったわけです。

田中が日中国交正常化を実現したことで、福田は世間から「反中国」という誤解を受けていました。しかし、この日中平和友好条約を成し遂げたことによって、福田も中国との関係を上手く築けることを証明できました。派閥内に多くの親台湾派を抱える福田が、中国と平和条約締結を主導したことで、この後、自民党内における中国政策をめぐる路線対立が収束することになりました。

福田外交は短期間ながら多くの成果を挙げました。東南アジアで存在を示し、中国との間でも条約を結んだ。日米関係でも福田はアメリカのカーター大統領と良好な関係を築きました。福田の得意分野は経済や財政でしたので、こちらの政策ではほとんど失策もありませんでした。彼は2年間首相を努めました。このままいけば福田政権は長期政権になることも予想されました。

ところが、ここで福田は政局に再び足をすくわれます。福田は首相になる前、ライバルの大平正芳に対して、自分が首相をやった後は、あな

たがやればいいと示唆したといえます。この点について大平側と福田側で見解が対立しており、大平側は、福田が2年間首相をやったら大平に譲るという「大福密約」があったと主張します。しかし、福田側はそんな事実はないと真っ向から否定しています。政治の世界では、政権授受の密約がしばしばなされますが、この手の約束は守られたためしがありません。この「大福密約」の真偽は不明ですが、事実として、福田は首相続投を宣言し、怒った大平はこれに挑むことになったのです。

福田は首相就任後、派閥と金にまみれた自民党総裁選を開かれた形にするため、自民党の一般党員が総裁選に投票できる予備選挙を導入していました。しかし、この予備選挙で大平は一気に巻き返しを目指します。大平の背後にはロッキード事件で表舞台に出れない田中角栄がいました。大平は、田中の支援の下、予備選挙で買収工作を行い、福田を打ち破ったわけです。結局、福田は予備選の敗北を受けて、1978年12月に退陣しました。

経済政策も外交も順調であったにも関わらず、福田は予想外の敗北で2年で政権を降りることになりました。福田は政策に強く政権運営もしっかりしていましたが、どろどろの自民党の権力闘争にまた足下をすくわれたわけです。

とはいえ、首相退陣後の福田は決して不遇ではありませんでした。この後、亡くなるまで福田は活発な政治活動を続けました。福田は、これからは「世界の福田」を目指すとして、人口問題や環境問題などに関心を持つようになります。首相経験者として福田は積極的にグローバル・イシューに取組み、国際的に活躍の場を広げました。彼が主導的な役割を果たした国際会議の一つにInter-Action Council（OBサミット）があります。これは世界各国で首相や大統領を経験した政治家が毎年集まり議論を交わす会議です。ライバルの田中角栄が、ロッキード裁判に全てを費やし、最後は脳梗塞で倒れるという悲劇的な晩年であったことに比

べて、福田は1995年7月に90歳で亡くなる直前まで世界中を駆け巡りました。

最後に福田赳夫の外交思想がどのようなものであったについてまとめたいと思います。一国の指導者として政治責任を担う首相の外交政策は、評論家のそれとは異なり、あくまで理想と現実の両面から評価されるべきだと思います。福田外交は、一般的には岸信介や安倍晋三氏に近、「タカ派」的なイメージがありますが、実際には戦後日本で定着した民主主義の価値観を踏まえた平和主義を志向する外交でした。福田外交の持つ理想は、彼が外交における現実主義的な手法が際立つために、あまり注目されませんでした。福田の外交思想における理想の高邁さと手法における堅実性は、その両方をもって評価されるべきだと思います。

しかしながら、福田外交には大きな限界もありました。第一は、全方位平和外交に見られる福田が示したスローガンの真意は、なかなか国民に浸透しませんでした。官僚出身者の持つ政策運営の伶俐さや手堅さが際立つために、彼の唱えた理想主義は、その真意に反して、選挙対策などの現実政治の目的を実現する道具のように見られたためかもしれません。

第二に、高い理想を掲げて情熱を燃やすことは政治家にとって重要な資質ですが、同時に理念を実現するためには力が必要です。理想は高く政策もしっかりした福田でしたが、権力闘争では田中角栄に常に遅れをとりました。本来、福田は、佐藤栄作に続いて本格的な長期政権を担うべき政治家でした。しかし、田中というライバルとの権力闘争で力を消耗し、自らの外交構想を実現する十分な時間を持てませんでした。このことは福田にとって大きな不幸であったと思います。

質疑応答

増田 井上先生、どうもありがとうございました。話が本当に分りやすく、歯切れもよくて、皆さん、非常によく理解できたのではないかと思います。一言、言わせていただければ、1971年の時期、田中角栄ではなくて、福田赳夫が総理大臣になっていたら、ずいぶんその後の日本は違っていたのではないか。実はこれ、入江昭さんという、私も個人的に親しくさせてもらい、また尊敬をするハーバード大学の教授だった入江先生がいみじくもおっしゃっておられたのですけれど、あのときにニクソンショックがあり、そしてまもなくドルショックも起こり、それからオイルショックというショックの連続、三連発があったのですね。特にドルショックとか、オイルショックという、非常に経済的に難しい問題は、まさに経済の福田が政権を担っていたら、ずいぶん日本のとり方もまた違ったのではないか。田中角栄は確かに「よっしゃ！」で一気に日中国交正常化をやりましたけれども、きょう先生のご指摘のように、あまりにも拙速であったが故に、今、尖閣の問題という、手からちょっと水がこぼれたり、そういう問題がぼろぼろと出て来ているというご指摘は本当に私もまさにおっしゃる通りだなと思いました。

ちょっと時間があるので、一言、二言あえて質問してみましようか。私は確かに田中角栄というライバルが福田さんの前に立ちはだかったというのは、非常に不幸だったと思うのだけれども、もう一つ、大平さんがああいう形で福田さんの前に挑戦してきた。同じ二人とも大蔵省の官僚出身で、この二人の関係はどうなのでしょう。

井上 ありがとうございます。福田と大平の関係ですが、同じ大蔵省官僚ですが二人は全く格が違いました。福田は常に本流を歩き、大蔵省に対する影響力が非常に強い。それに対して、大平は大蔵官僚としては非主流であり、しかも早い時期に辞めています。官僚としての影響力で

井上 正也

は福田に勝てないわけです。しかしながら、大平正芳という政治家が面白いのは、福田赳夫が重視する政策と、田中角栄が重視する政局の双方を理解していた点です。それゆえに彼は非常に悩み続けます。福田が総理であることが日本にとってはいいということは理解しているが、政治闘争を勝ち抜くためには、親友である田中との友情は切れない。そこに大平という政治家の持つ複雑性と悲劇性があるのではないかと思います。

増田 非常に良く分かりました。どうもありがとうございました。