

論説

パックス・アメリカナと池田政権期の日本外交¹

——統合と疎外——

鈴木宏尚

はじめに

日本は第二次世界大戦後、米国の「ドルと核の傘」の下で繁栄と安全を享受したといわれる。日本は敗戦後、米国の占領から独立する際、西側の一員として国際社会に復帰することを選択した。したがって、日本が米国主導の国際秩序、すなわちパックス・アメリカナの恩恵を受けたのは自明であるように思われる。しかし、必ずしもそうではない。「パックス・アメリカナと日本」という観点から見るとき、戦後日本は独立後も必ずしもパックス・アメリカナに完全に組み込まれたとはいえなかった。本稿は、日本のパックス・アメリカナへの組み込みを確実にしたのは池田勇人政権であったという見解を示す。

また、「パックス・アメリカナと日本」という視座を設定するとき、問題となるのは国際秩序と日本外交との関係

である。従来、日本外交の「自主」性について論議されてきたが、とくに議論となるのは、国際秩序を主導する米国の関係である。米国およびその主導する国際秩序、つまりパックス・アメリカナに対して日本外交が受動的であるのか、それともそれにとどまらず、日本がパックス・アメリカナに対して能動的に行動する、あるいはそこから逸脱的行動をとるなどの自主的な外交を展開するのかがという観点は、「対米協調／対米自主」として戦後日本外交を分析・評価するうえでの引照枠組みとなってきた。

本稿は、上述のことを前提として「パックス・アメリカナと日本」という視点から池田政権期の日本外交を再検討することによって、国際秩序と日本との関係の在り方および池田外交²について新たな見方を提示することを目的とするものである。

本稿が示す見解は次の三点である。第一に一九六〇年代前半、日本をパックス・アメリカナに統合するベクトル（いわば求心力）とパックス・アメリカナから日本を疎外するベクトル（いわば遠心力）が交錯していたということ、第二に、そうした状況のなかで、池田政権は経済成長のために統合のベクトルを利用しながら疎外のベクトルを克服し、日本をより確実にパックス・アメリカナに組み込もうとしていたこと、そして第三にそのような池田政権は、米国や欧州（西欧）諸国に対して能動的・積極的な外交を展開しており、これは従来、戦後外交を分析・評価するうえで用いられてきた対米協調／対米自主外交論とは異なった「自主外交」の在り方として了解できるのではないかということである。

以下、本稿は次のような構成をとり議論を進めていく。まず、従来戦後日本外交研究の有力な引照枠組みであった「対米協調／対米自主」外交論について整理し、その引照枠組みにおいて池田外交がどのように捉えられてきたかにつ

いて述べる。次に冷戦と日米欧経済関係のそれぞれの文脈からパックス・アメリカナと池田政権期の日本を捉え直し、一九六〇年代前半、日本をパックス・アメリカナに統合するベクトルとそれから疎外するベクトルが働いていたという構図を示す。そして、そのような構図を前提に池田政権の対米・対西欧外交の展開を跡づけ、池田外交の「自主外交」的側面を浮き彫りにする。

一 池田外交のイメージ

(一) 対米協調／対米自主外交論

戦後日本外交は「対米協調／対米自主」を有力な引照枠組みとして研究が進められてきた³。対米協調路線と対米自主路線の定義は論者によってその細部は異なるが⁴、ほぼ次のようなものである。対米協調路線とは、安全保障を米国に託しつつ経済成長を目指す路線であり、いわゆる「吉田路線」とほぼ同義であるといつてよい。他方、対米自主路線とはそれにとどまらず日本の政治的な役割や影響力の増大、あるいは「外交的地平の拡大⁵」を目指す路線である。つまり対米協調路線とは、パックス・アメリカナのもとで経済成長に専念する路線、対米自主路線とはパックス・アメリカナの下にあることを前提としてなお日本の自由度や政治的影響力を高めようという路線であるといえるだろう。

戦後外交の展開に即していえば、米国の占領から独立する過程で政権を担当した吉田茂は、経済復興の優先を理由

として米国からの再軍備の要求を退け、日米安保条約によって安全保障を米国に託しつつ日本は軽武装・経済中心でいくという路線を敷いた。吉田が敷いた対米協調・軽武装・経済中心主義路線は、後に「吉田路線」、さらには規範的な意味を込めて「吉田ドクトリン」と呼ばれるようになった。

そして、このような吉田の対米協調路線に異議を唱え、ソ連との国交を回復した鳩山一郎、日米関係の対等化を目指して安保条約の改定を行った岸信介の自主外交路線を経て、一九六〇年代に政権を担った池田勇人と佐藤栄作という「吉田学校の優等生」が吉田の路線を継承し、日本を自由世界における国民総生産 (GNP) 第二位の経済大国にまで押し上げたと言じられてきたのである。

以上のような「対米協調／対米自主」の枠組みは、それをを用いる論者によって必ずしも明示的に示されているわけではないが、いくつかの対になる概念のセットが含意されていると考えられる。それは単純化をおそれずにいえば、米国との協調かそれともそれにとどまらないアジアあるいは共産圏への外交的地平の拡大か、経済成長を重視するかそれとも政治的影響力の増大を目指すのか、受動的か能動的か、追隨的か独自のか、主な担い手は自民党保守本流 (吉田派) か傍流 (反吉田派) か、などである。つまり「対米協調」と「対米自主」は次のように整理される。

対米協調Ⅱ米国／経済的／受動的／追隨／自民党保守本流 (吉田派)

対米自主Ⅱアジアあるいは共産圏／政治的／能動的／独自／自民党傍流 (反吉田派)

(二) 二つの池田外交像

実際の外交は上述のような「対米協調／対米自主」の諸要素が入り交じったものであるだろう。しかし、対米協調と対米自主という引照枠組みのなかで、従来池田外交は経済中心主義的対米協調外交の位置づけを与えられてきた。池田政権は、国民所得倍増計画に代表される経済成長政策を推進したが、そのためには米国との協調関係が不可欠だったからである。いわゆる「吉田学校の優等生」であった池田は、吉田の軽武装・経済中心主義を継承し、また自身の内閣が掲げた所得倍増計画に代表される経済成長政策の実施には対米関係を良好に保つ必要があったため、経済成長を優先した対米協調外交が追求された、というわけである。¹²

しかし、二〇〇〇年代に入ってから、池田外交の政治的側面に光を当てる研究が提出された。それはとくに池田政権のアジア外交に関する研究において顕著である。池田政権の対中国外交については、日本が、中国と台湾の分断という現状を維持することを目的とした「二つの中国」政策を模索していたことが¹³、対韓国外交については安全保障の観点から、経済援助による韓国国内の安定化を目指していたことが指摘されている。¹⁴ また、対東南アジア外交については、池田政権がマレーシア紛争の仲介工作¹⁵や、共産主義の拡大を防ぐためのメコン川流域開発に対する経済援助¹⁶に力を入れていたことなど、池田外交の政治的側面が明らかにされている。これらの池田政権の対アジア外交に関する研究は「対米協調」では収まりきらないある種の「自主性」と経済力を共産主義に対抗するため、あるいは対象国の政治的安定のために利用したという、経済中心主義にとどまらない「政治性」を指摘する。池田外交はアジアにおいて共産主義の拡大に対抗した「冷戦の闘士」として描かれるのである。¹⁷ また後述するように池田は「日本、米国、欧州は自由

陣営の三つの柱である」という日米欧「三本柱論」を携えて欧州を歴訪し、共産圏に対抗するための自由陣営の結束を説いたが、このことも「冷戦の闘士」像の論拠となっている。¹⁸

以上のような二つの池田外交像は、そもそも米国の主導する国際秩序すなわちパックス・アメリカーナが二面性を有していることに起因するのではないだろうか。

二 パックス・アメリカーナと池田政権期の日本・再考

(一) パックス・アメリカーナの二面性

パックス・アメリカーナを厳密に定義した文献は意外に多くはない。パックス・アメリカーナとは一般的には「米
国による平和」「米国主導の国際秩序」を意味するが、より具体的には、冷戦体制において米国が盟主として、圧倒的
な軍事力を背景として自由陣営に安全を提供する政治・軍事的な秩序と国際通貨基金(IMF)および関税と貿易の
一般協定(GATT)を中心に自由・多角的な貿易・通貨体制を中核とする経済面での秩序、言い換えれば冷戦体制
とIMF∥GATT体制の二つの面から構成されていると考えられる。¹⁹ 米国が圧倒的なパワーを背景に覇権国として
国際公共財を提供し、参加国が繁栄と安全を享受するという覇権システムである。²⁰

パックス・アメリカーナをこのように定義すると、必ずしも一九六〇年前後の日本は、これに確実には組み込まれ
ていなかったと考えることができる。以下に見るように一九五〇年代末から六〇年代前半にかけて、パックス・アメ

リカーナに日本を統合しようとするベクトルとそれから日本を疎外しようとするベクトルが錯綜していたと捉えられるのである。

(二) ボックス・アメリカーナへの統合——冷戦の文脈

第二次世界大戦後、冷戦が開始されるにつれ米国が日本を「反共の防波堤」として冷戦体制に統合しようとしたことは周知のとおりであるが、一九六〇年前後の時期、ボックス・アメリカーナに日本を統合、あるいは包摂しようというベクトルは日本自体がそこから離脱しそうな兆候を見せたことの反作用からもたらされたものであった。それは、一九六〇年五月から六月にかけての日米安全保障条約の改定をめぐる政治的混乱——いわゆる安保闘争——によって生じる。安保闘争は予定されていたアイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 米大統領の訪日が中止となり岸信介政権が退陣するという結果を招いた。安保闘争は日本が共産化まではいかなくても、中立化するのではないかと懸念を米国に抱かせた。そしてこの懸念は西欧諸国の一部にも共有されていた。²¹たとえば、西ドイツのアデナウアー (Konrad Adenauer) 首相は、安保闘争後に日本が西側から切り離されることに懸念を感じていた。²²安保闘争は、冷戦体制としてのボックス・アメリカーナから日本が離脱する兆候として受け止められたのである。

米国政府は安保闘争を受けて、政府および議会において対日政策の再検討に着手する。²³米国が、日本をボックス・アメリカーナに強くつなぎとめるべく対日関係の修復に本腰を入れるのは、一九六一年一月、ケネディ (John F. Kennedy) 政権が発足してからである。ケネディ政権は、経済的な相互依存関係を強化することによって日本をより

強く自由陣営に結びつけることを考えた。²⁴ そして日本研究者であったハーバード大学教授ライシャワー(Edwin O. Reischauer)を駐日大使に起用し、²⁵ 日本との関係改善に取りかかった。

一九六一年六月にケネディ大統領と池田首相の会談が開かれるが、そこで米国側の提案により日米貿易経済合同委員会の設置が決定された。²⁶ 設置を提案した米国の目的は、日米関係の緊密化によって日米同盟関係を維持し、日本を自由陣営につなぎとめるというものであった。²⁷ 合同委員会は、原則としては日本と米国で交互に毎年一度開催される閣僚級会合である。米国は同様の委員会を「特別な同盟国」カナダとの間に設置していたのみであり、なおかつとくに日本で開催される際は、米国の多数の閣僚が本国を留守にして日本を訪れるということもあり、合同委員会の設置は、米国の同盟国としての日本の重要性の高まりと日米関係の緊密化を示すものとして日本に受け止められた。

他方、経済面でも冷戦の文脈から日本をパックス・アメリカーナに統合しようとするベクトルが働く。一九五〇年代後半から、急速に増加するアジア・アフリカの新興独立国を自らの陣営に引き入れるための援助競争がソ連との間で激しくなっていた。²⁸ しかし、米国の国際収支の悪化から、途上国援助に日本を引き入れる必要が生じた。米国はマーシャル・プランの受け皿としての役割をすでに終えた欧州経済協力機構(OEEC)を経済協力開発機構(OECD)に改組して「冷戦」としての途上国援助について自由陣営諸国が協調する場を設けようとした。その際、成長著しい日本の経済力を途上国援助に巻き込むためにOEECに設置した開発援助グループ(DAG)に日本を招き、一九六〇年三月、日本はDAGに参加することとなった。²⁹

以上のように冷戦の文脈からは、米国は日本を自由陣営に結びつけておく必要がある、日本をパックス・アメリカーナに統合するベクトルが働いていたといえよう。

(三) パックス・アメリカーナからの疎外——日米欧経済関係の文脈

しかし、経済的なパックス・アメリカーナ、すなわち自由・多角的な貿易体制を中核とする自由陣営の国際経済秩序の面から見ると、むしろ日本がパックス・アメリカーナから疎外されるベクトルが働いていた。

まず米国のドル防衛政策である。既述のように米国は一九五〇年代末から国際収支の悪化に苦しんでいた。国際収支の是正を目指したいわゆるドル防衛政策は、五〇年代末のアイゼンハワー政権末期に始まり、次のケネディ政権においても大きな政策課題となった。³¹

一九五八年、米国は対外援助、軍事支出などを通じてドルの流出が表面化し、三四億ドルの大幅な国際収支の赤字を記録し、また年間二億ドルという巨額の金流出に見舞われた。³² 一九六〇年には米国の対外借金を輸出に結びつける「バイ・アメリカン」(アメリカ製品の優先買い付け)政策を実施して、対外ドル支出の削減に力を入れ始めた。³³ 他方で、国際収支赤字を改善するために輸出拡大がアイゼンハワー政権の第一の課題となった。ドル防衛政策は一部の日本製品について輸入制限を行い、かつ日本に自由化を迫るものであった。³⁴ それは日本にとっては市場としての米国への期待を減じるものであり、日本の経済面での米国離れを促すものであった。

また、西欧諸国も含めた日米欧経済関係に目を転じれば、日本の疎外はよりはっきりと輪郭を表すことになる。欧州諸国は、日本に対してGATT三五条援用などの経済的差別待遇を課していた。GATT三五条とは、一定の条件のもとに特定締約国の間でGATTの規定を適用しなくてもよい旨を定めた規定である。³⁵ つまり、他の加盟国との間で関税を引き下げてもそれが日本製品には適用されないということになるのである。

一九五五年に日本のGATT加盟は実現したものの、英国、フランス、ベルギー、ルクセンブルク、オランダといった欧州諸国が日本に三五条を援用し、日本とGATT関係に入ることを拒否した。³⁶ これらの諸国が日本に対して三五条を援用した主要な理由は、安価で競争力のきわめて強い日本製品に対し、国内産業保護のためあらかじめ予防線を張っておこうというものであった。³⁷ そのほか西ドイツとイタリアはGATT三五条を援用しておらず日本とGATT関係に入っていたものの、日本製品に対し独自の貿易制限を課していた。³⁸

日本が欧州諸国から経済的差別待遇を受けていたということは、日本の自由陣営の国際経済体制つまり経済面でのパックス・アメリカーナへの参入がまだまだ実質的にはなされていなかったことを意味していた。

西欧諸国の日本に対する経済差別の撤廃は、日本がGATTに加入して以来の外交課題であり、その意味では岸政権期からの継続的課題であった。しかし、岸は安保改定に傾注していたためこれをそれほど重視していなかった一方で、池田政権は所得倍増を掲げ経済成長を政治課題とし、かつそれは輸出振興による経済成長を目指したものであったため、西欧諸国との「経済関係の正常化」(外務省)の優先度は格段に高まった。

加えて欧州では一九五八年に欧州経済共同体(EEC)が発足していた。EECの発展によってEEC地域が繁栄することは、長期的には日本経済に有利であると見られていたが、それにはEECが外向き(アウトワード・ルッキング)な態度をとることが前提であった。³⁹ 日本への経済差別を残したままEECが内向きになってしまふことはなんとしても避けねばならず、この点からも西欧諸国との「経済関係の正常化」は早急に解決すべき課題となった。

さらに、米国が日本抜きで西欧諸国と経済的に提携しようという動きを見せる。⁴⁰

その一つはOECDの発足である。⁴¹ 上述のような米国のドル防衛政策、西欧諸国の対日経済差別に加え、米欧から

構成される国際機関であるOECDの発足も日本に孤立感を抱かせた。すでに述べたように日本はOECDの前進であるOECDのDAGに参加していた。しかし一九六一年九月のOECDの正式な発足に際し、日本はDAGの後継である開発援助委員会(DAC)には参加することになったものの、OECD本体には招請されなかった。OECDは西欧と米国、カナダといった西側先進工業国のほとんどが参加する組織であり、それに日本が参加できないということは、日本が世界経済の大勢に乗り遅れるとの不安を生じさせたのであった。

もう一つは米国の一九六二年通商拡大法制定の動きである。一九六一年七月、米国が、EECとの間で関税を大幅に引き下げる権利を政府に与える通商拡大法を制定することが明らかになった。また米国はGATTにおける関税引き下げ交渉——ケネディ・ラウンドを準備していた。日本は、こうした米欧提携の動きを、EECの発展にともない世界経済が「米国中心より米・EECの2中心に編成替えされる機運」にあると認識し、そしてEECと米国は「一つの巨大な自由貿易圏を結成することを目論んで」おり、そこから日本が閉め出されることを懸念したのであった。⁴²

一九六二年九月、大平正芳外相は国連総会のためにニューヨークを訪問した際、ラスク(Dean Rusk)米国務長官との会談で、「米国がEECに接近するに当たっては・・・日本を孤児にするようなことのなきよう」と述べている。⁴³

以上のように、一九五〇年代末から六〇年代前半にかけて、日米欧経済関係の文脈から見れば、日本がパックス・アメリカーナから疎外されるようなベクトルが働いていたと捉えられる状況が生じていたのである。

三、パックス・アメリカナと池田外交

上述のようなパックス・アメリカナをめぐる統合と疎外のベクトルが錯綜するなかで、池田政権は経済成長のために日本をパックス・アメリカナのもとにより確実に組み込むべく、米国と西欧諸国に対して積極的・能動的な外交を展開していく。

(一) 日米関係の緊密化とドル防衛政策への抵抗

安保闘争の後で発足した池田政権は、まず、日米関係の修復に着手する。日米関係の修復さらには緊密化の成果である日米貿易経済合同委員会は、日本のドル防衛政策への抵抗の舞台ともなった。合同委員会は、既述のように一九六一年六月の池田・ケネディ会談においてその設置が決定し、同年一月、第一回会合が箱根で開催されたが、日本はそこで米国に対してドル防衛政策の日本への摘要緩和や欧州市場への参入に対する支援を要請した。

会議において佐藤栄作通産相は「わが国の国際収支の赤字の大部分は、日米間の貿易収支の赤字から出ており、この国際収支の赤字を改善するためには、対米輸出の増大にまたなければならず、対米輸出を輸入の八〇%まで高めた」とし、対日輸入制限運動の防止、ドル防衛政策の緩和を要請した。さらに佐藤は「米国が国際収支の改善は多角的に行うべしとの意見はもっともであるが、一国（日本）が他国（米国）によって悪影響をうけ困難な事態に立ちいたっている場合には、その困難について理解して欲しい」と述べた。

また、河野一郎農相は「日本の国際収支問題は大了たことはないというがごとき考えを持つようでは、日本の政治の将来は極めて暗たんたるものがある」り、アジアには欧州諸国と異なり共同市場を結成することが可能な経済的基盤もなく、「西欧諸国からは差別待遇を受けているような現状において米国内カナダ以外に商品市場を見付け出さなければならぬというのであれば、その具体策を教えてもらいたい」と述べ、米国内側の対応に不満を表した。

また、会議では対共産圏貿易も話し合われたが、そこでラスク國務長官は日本が行っている中国やソ連と貿易について「共産圏貿易にあまり深入りするときは、共産側によって政治的に引き回される恐れがある」とし、「共産圏貿易のもつ危険性」に対し注意を喚起した。⁴⁵これに対し、小坂善太郎外相は、日本は共産圏の貿易相手国が「政経分離」の建前を持ち出す限り貿易の促進を図る方針であり、英国、西ドイツ、フランス、イタリアなど共産圏貿易に利害を有する自由陣営諸国と共同歩調をとりつつ進めていく希望を述べ、日本が貿易に大きく依存していること、そして対共産圏貿易の促進を求める勢力が国内に存在することを理由に、日本のみが特別の制限措置はとり得ないとの日本の方針を述べた。さらに小坂は、コム（対共産圏輸出統制委員会）、チンコム（対中国輸出統制委員会）において自由陣営と協調しているにもかかわらず、OECD加盟とGATT三五条撤回等が実現せず、自由陣営内における積極的かつ平等な協力関係が樹立されないことに対して遺憾の意を表した。⁴⁶小坂は、日本の対共産圏貿易に対して圧力を加える米国内に対して、それを逆手にとつて、米国内に対してOECD加盟やGATT三五条援用撤廃への支援を要請するといういわば「弱者の恐喝⁴⁷」を行なっていたのである。つまり、日本は冷戦状況を利用することによって、米国内から譲歩や支援を取り付けようとしていたといえよう。

一九六二年一二月にワシントンで開催された第二回合同委員会においても、日本は、米国内のドル防衛政策について