

注記：本論考は日本国際問題研究所領土・歴史センター歴史系検討会（国際政治史検討会／東アジア史検討会）委員の見解であり、日本国際問題研究所の見解を代表するものではありません。

サンフランシスコ体制と日本外交

井上正也

（成蹊大学）

はじめに

サンフランシスコ体制は、1951年に締結された対日平和条約と日米安全保障条約という二つの条約を基礎に形成された、アジア太平洋地域における国際秩序である。アメリカ合衆国（以下、アメリカ）の冷戦戦略に起因する同体制は、大きくいて二つの目的を内包していたといえよう。

第一は、アメリカが形成した同盟網によって、日本とアジア太平洋地域における共産主義の拡大を防ぐことである。ヨーロッパと異なりアジアにおいては北大西洋条約機構（NATO）型の集団安全保障機構は形成されなかった。これに代わって形成されたのは、アメリカを中心とした二国間同盟からなるハブ&スポーク型の同盟システムであった。旧日本帝国領であった地域に限っても、アメリカは日本との安全保障条約に加えて、植民地であった大韓民国や台湾の中華民国とも相互防衛条約を締結している。

第二に、対日平和条約の締結を通じて、日本とアジアの近隣諸国との間で“和解”を成立させることである。日本帝国の崩壊によって生じた「力の真空」は、アジア各地に激しい政治変動をもたらし、各地では民族主義者たちによって脱植民地化の動きが強まっていた。しかし、それは新たな政治的対立や分裂を生みだし、アメリカやソ連などの大国が介入することによって熾烈な闘争へと発展した。アメリカにとって、敗戦国日本とアジア近隣諸国との和解を進め、経済面での結びつきを強めることは、共産主義の浸透を防ぎ、アジア地域を安定させるためにも必要とされたのである。

本稿ではサンフランシスコ体制の下で戦後日本外交がどのような歩みをたどってきたかを、1950年代から70年代の「戦後処理」外交に焦点をあてて概観したい。

1. サンフランシスコ体制の安定要因

サンフランシスコ体制は、ヴェルサイユ体制やワシントン体制といった第一次世界大戦後の国際秩序に比べてはるかに安定したものになった。その要因は、なによりもまず日米両国の国益が一致していたためであろう。

中華人民共和国（以下、中国）の建国と朝鮮戦争の勃発によるアジア冷戦の本格化によって、東アジアの戦略的要衝に位置する日本の価値は急上昇した。アメリカは、日米安全保障条約（以下、日米安保条約）に基づき、日本本土と沖縄に広大な米軍基地を配置し、これを自由に運用できた（1960年に改定される前の旧日米安保条約は、在日米軍の極東での運用に制約のない駐軍協定に近い内容であった）。これによって、アメリカは、中国を念頭に置いた共産主義の拡大を抑止するためにアジア全域ににらみをきかせることが可能になった。

一方、日本にとってもサンフランシスコ体制から得られる利益は大きかった。日米安保条約によって日本は本土防衛をアメリカに依存できた。1950年代当時、東アジアにおいてアメリカ軍に対抗できる戦力を持った国は皆無であった。朝鮮半島における米軍のプレゼンスは、明治時代以来の日本の政治指導者たちが常に念頭に置いてきた大陸からの侵略の脅威から解放されたことを意味した。

さらにもう一つ重要であったのは、日本がアメリカを中心とする国際経済秩序に組み込まれたことである。これによって、北米という巨大市場が日本に開放されたのみならず、最新技術や生産性向上のノウハウをアメリカから導入できるようになった。さらに外資による資本導入の道が開かれ、日本の経済的自立に大きく貢献した。このようにサンフランシスコ体制の下で、日本は軍事支出を抑制しつつ、国際経済システムへの参画を保障されたことで、有利な条件の下で1950年代後半から始まる高度経済成長を迎えたのである。

サンフランシスコ体制の安定性を考えた時、日米両国の利害関係の一致に加えて、アジア諸国が体制を支持したことも大きかった。1950年代当時、アジア諸国は日本軍による侵略の生々しい記憶を持っていた。これらの国々は日本が占領終了後も引き続き、軍事的に制限され続けることを望んでいた。サンフランシスコ体制を激しく批判していた中国政府でさえ、1971年の米中和解に際して、日米安保体制は、日本の「軍国主義」に対する“瓶のフタ”の役割を果たしていると評価していた。

とはいえ、サンフランシスコ体制は、その成立直後から盤石であったわけではない。歴史の展開によってはその安定性を脅かされる可能性があった。

第一に、サンフランシスコ平和条約と日米安保条約の締結は、日本国内において深刻な国論の分裂を引き起こした。朝鮮戦争の勃発後、アメリカ政府内で対日講和条約の検討が進むにつれて、国内では左派社会党や平和問題懇談会に集った著名な知識人たちが、ソ連や中国を含めた全交戦国との講和を主張するようになった。彼らは日本が東西両陣営の一方と結びつけば世界対立を激化させるとして、憲法九条の理念に基づいて「全面講和」と中立主義の路線を提唱したのである。

しかし、これに対して、当時の吉田茂首相は、全面講和は非現実的であるとして批判的であった。全面講和を主張した南原繁東大総長を吉田が「曲学阿世の徒」と批判した逸話はよく知られている。吉田首相は、米ソ対立が深刻になるなかで、独立を早く実現するためには、ソ連や中国を抜きにした「多数講和」をとるほかないと考えていたのである。

日本国内で生じた国論の分裂は、やがて国際冷戦の進展と軌を一にして、保守勢力と革新勢力の対立へと発展した。1950年代を通じて、保革対立は一層激しさを増した。左派社会党や日本共産党、さらにそれに連なる知識人たちは、日本の「対米従属」姿勢を激しく批判した。岸信介政権が進めた日米安保条約改定によって引き起こされた60年安保闘争はその対立の頂点であった。しかしながら、1960年代以降、日本の高度経済成長がすすむなかで、憲法が許容する範囲内で、限定的な軍事力を維持する穏健な外交路線が国民から受け入れられるようになった。「吉田ドクトリン」と呼ばれた外交路線が60年代後半に定着したのである。

2. サンフランシスコ体制の課題——国交回復と賠償

サンフランシスコ体制に残された課題を考える上で重要なのは、その構成要素であるサンフランシスコ平和条約（講和条約）の内容である。1952年4月28日に平和条約が発効して独立を達成した日本にとって、残されていた外交課題は、平和条約を締結しなかった国々との国交回復をいかにして実現するかであった。

まず日本がアメリカの方針に従って多数講和を選んだ結果、ソ連をはじめとする共産主義国との講和ができなくなった。ソ連はサンフランシスコ講和会議に参加したが、アメリカ主導の会議を批判し、平和条約に署名しなかった。ソ連の衛星国であった東欧のポーランド、チェコスロヴァキアもこの対応にならなかった。

さらに最大の戦争被害国であった中国も講和会議に招請されなかった。中国の代表政府をめぐって、台湾の国民党政権（以下、国府）を支持するアメリカと、中国を承認していたイギリスが対立したためである。「全面講和」を否定した吉田政権は、国府を選択する方針を表明した。この決断はアメリカのダレス國務省顧問による要求（第一次吉田書簡）に基づくものであった。

とはいえ、日本政府は当初、国府との間で完全な「日中講和条約」を締結する考えがあったわけではない。

条約締結に際して、外務省では、適用範囲によって全条項が地域的に分割され、中国大陸に法的影響をもたらさない地方政権との「協定」を想定していた。しかし、国府側は、戦争賠償放棄などの具体的な譲歩を示す一方で、中国の正統政権としての条約締結を強く主張した。交渉は予想外に長期化し、サンフランシスコ平和条約発効直前の1952年4月28日ようやく台北で署名された。

これによって締結された日華平和条約は、戦争終了や賠償放棄といった項目が盛り込まれたものとなり、国府側が求めていた講和条約の色彩を強く帯びる結果になったのである。

国府との間で条約を締結した吉田政権に対して、中国政府は強く反発した。講和条約発効後に中国政府は、各国の在外公館にすべての対日接触を禁じる指令を下し、吉田政権の中ソ敵視姿勢を激しく非難した。そして、吉田政権を標的にした激しい「軍国主義復活」キャンペーンを展開した。かくして、戦後日中関係は、両国が国交関係を持ってない「不正常」な状態のまま幕を開けることになる。

サンフランシスコ平和条約は本来であれば、日本が行った植民地支配や侵略行為といった過去を清算し、アジア諸国との間で和解を行う機会になるはずであった。だが、冷戦が本格化するなかでアメリカの対日占領方針も変化し、アジア諸国との和解は等閑視されるようになった。

実際、第一次世界大戦後のヴェルサイユ条約と比較して、サンフランシスコ平和条約は、敗戦国に厳しい賠償や軍備制限を課さない「寛大な講和」であった。たとえば、賠償については、アメリカはすべての当事国が戦争行為から生じた請求権を放棄する「無賠償原則」を示した。その後、大きな戦争被害を受けたフィリピンなどが反発したため、第14条に賠償条項が盛り込まれたが、この条項は日本の支払い能力を考慮して協議によって賠償額を決定するものとされた。また賠償の形態も、技術や労働力を提供する役務賠償によって行われる規定であった（後に東南アジア諸国からの要求で生産物賠償が加わった）。こうした措置は第一次世界大戦の戦後処理の失敗を踏まえたものであったが、それ以上に東西冷戦の激化によって、日本を経済復興させて西側陣営の一員に組み込むアメリカの戦略的要請によるところが大きかった。

しかし、「寛大な講和」への転換は、日本の旧植民地や太平洋戦争で被害を受けたアジア諸国に不満を残した。たとえば、韓国は講和会議への参加を要求したが、日本と戦争状態になかったという理由で参加を許されなかった。また東南アジア諸国のなかでも、賠償条項に不満をもつビルマは不参加を表明し、インドネシアは条約に調印したが批准しなかった。インドもまたアメリカの講和条約草案に不満を抱いたことから不参加を表明した。そのため、独立国として再出発した日本は、アジア諸国との間で改めて平和条約を締結したり、賠償請求権のある国々と賠償協定を取り決めたりする必要があったのである。

3. 「戦後処理」外交

このようにサンフランシスコ平和条約で残された課題を克服するため、日本政府は平和条約の未締結国との国交回復外交や、同条約で規定された賠償交渉を進めた。こうした日本政府による「戦後処理」外交は、戦争で断絶した近隣諸国との“和解”を実現し、サンフランシスコ体制の基盤を強化するために不可欠であった。

平和条約で定められた東南アジア諸国との賠償交渉は、1950年代～60年代にかけて進められた。サンフランシスコ平和条約で「日本が占領し損害を与えた連合国」に該当した、ビルマ（1955年11月・1963年3月）、フィリピン（1956年5月）、インドネシア（1958年1月）、南ヴェトナム（1959年5月）との間で、それぞれ賠償交渉が取り決められた。

また正式に賠償国として認定されたわけではないラオス（1958年10月）、カンボジア（1959年3月）、シンガポール（1967年9月）、マレーシア（1967年9月）、ミクロネシア（1969年4月）にも準賠償や補償という形で経済協力が実施された。

これらの国々には「役務または資本財たる日本の生産財で供与する」形とされ、戦後日本のアジアへの経済進出の呼び水として位置づけられていた。

一方、日本の旧植民地であった大韓民国との国交交渉は難航した。最大の争点は請求権問題である。そもそも、旧植民地に対する賠償は、サンフランシスコ平和条約に規定されていなかったことに加えて、終戦時に朝鮮における日本人所有財産について、公共財産だけでなく私有財産までもが没収された経緯があった。そのため、過去の植民地支配は国際法的に非合法であるという立場から、韓国側が日本に謝罪と補償を求めたのに対して、日本側が植民地支配の合法性と、日本人財産の「逆請求権」の存在を主張することで、両国の主張は真っ向から対立したのである。

この日韓請求権問題については、1962年11月の大平・金鍾泌会談で「無償供与三億ドル、有償借款二億ドル、商業借款一億ドル以上」という金額の大枠が取り決められた（「大平・金メモ」）ことで前進を見た。しかし、その後も韓国での反対運動の高揚もあって交渉は停滞した。

日韓交渉が妥結したのは佐藤栄作政権が成立してからであった。1965年2月に韓国を訪問した椎名悦三郎外相は、両国に「不幸な期間」があったことを「深く反省する」と述べ、婉曲的ではあったが、政府高官として初めて植民地支配に対する「謝罪」を示した。

日韓基本条約が調印されたのは同年6月であった。韓国内では日韓条約に反対する学生デモが高揚したが、朴政権は戒厳令を布告して反対運動を押さえ込んだ。日本では韓国ほどの反対運動の盛り上がりは見られなかったが、政府は衆参両院において強行採決を行い、日韓基本条約の批准を実現した。日韓国交正常化の実現によって、日本は韓国に総額5億ドルの経済協力を実施した。韓国は日本からの経済協力をインフラ整備に投入し、「漢江の奇跡」と呼ばれる高度経済成長の基盤とした。しかし、日韓交渉は、冷戦の論理が強調される反面、日本の植民地支配の清算という色彩は薄められ、韓国政府による自国民への補償も限定的であった。そのため、後年に個人補償を求める声が韓国内で噴出することになった。

サンフランシスコ体制という枠組の安定性を考えた時、日本の「戦後処理」外交において、賠償交渉に劣らず重要であったのは、体制の外側にある共産主義国との国交交渉であった。ソ連と中国との国交交渉は、同じ西側諸国との交渉と比べて、イデオロギー対立もあったことから国内政局、とりわけ自民党内の派閥対立と連動することになった。

ソ連との間では、1956年10月に日ソ共同宣言を発表し、国交を回復した。日ソ共同宣言は名称こそ「条約」ではなかったが、国会における承認を経たものであり、内容的には正式な条約に等しかった（後に日本政府は中国との国交正常化交渉に際して「共同声明」という名称に固執した。その理由は、「共同宣言」にした場合、日ソ共同宣言と同じく、国会承認の手続きを経るべきとする議論が国内で生じるおそれがあるからであった）。

日ソ国交回復の大きな争点となったのは、未解決の領土問題であった。日本が放棄すべき領土を定めたサンフランシスコ平和条約第2条では、南樺太と千島の放棄が明記されていた。だが、冷戦の地理的前哨にあたるこれらの島々の帰属先は、共産主義国の利益にならないように意図的に曖昧にされた。そのため、北方四島帰属問題はソ連との国交回復に際して大きな争点となった。結局、領土問題は未解決のままとなり、日ソ（日ロ）間では今日まで平和条約が締結されない状態が続いている。

一方、中華人民共和国との国交正常化は1972年まで遅れた。これは米中関係の好転を待たなければならなかったためである。1950年代から60年代にかけて、日本政府は、中国との間の民間交流や貿易を許容していたが、対米関係の配慮から政府間交渉には消極的であった。だが、1971年7月のキッシンジャー訪中によって米中和解が実現し、日本の中国をめぐる環境は大きく変化した。同年10月に中華民国が国際連合から脱退して、中国の国連加盟が実現したことは、日本の対中外交にとって大きな転換点となった。

中国側でも、1960年代末からの中ソ対立の進展を前にして、日本やアメリカなどの西側諸国との関係を改善しようという動きがみられた。1972年7月に田中角栄政権が成立すると、中国側は一気に対日国交正

常化を実現するために動き始めた。異例の短期間で妥結した日中国交正常化交渉において、中国側は多くの点で譲歩を示した。中国側は賠償請求を放棄したことに加えて、長らく反対姿勢を示してきた日米安保条約についても事実上容認する姿勢を示した。ほぼ唯一の中国側が求めた条件は、日本と台湾の中華民国との間の政治的な断絶であった。日中国交正常化は、東アジアの冷戦下でアメリカと激しく対立してきた中国が日米安保関係を認めたという意味でも、最大の戦争被害国であった中国と日本との和解が成立したという意味でも、サンフランシスコ体制における重要な画期となったといえよう。

日本の「戦後処理」外交がいつ終わったかという問いに、画一的な回答を出すことは難しい（今日も「戦後処理」は終わっていないという答えもあり得よう）。しかし、沖縄施政権返還と日中国交正常化が実現した1972年が重要な年であったことは間違いない。講和後の日本政府は、アメリカとの安保関係を維持しながら、サンフランシスコ平和条約で決められた内容を誠実に履行してきた。そして、20年以上の歳月を経て、日本は北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）を除くすべての近隣諸国と国家レベルでの“和解”を実現したのである。

おわりに

サンフランシスコ体制は冷戦と密接な関係をもって構築された。この体制は日米両国の利害の一致があったが、設立当初から強固なものであったわけではない。この体制は、1950年代から約20年間の時間をかけて、憲法九条と日米安保条約を両立させる外交路線が定着し、近隣諸国との和解を進めたことによって徐々に固められていった。

しかし、冷戦が終結した1990年代以降になるとサンフランシスコ体制は新たな問題に直面する。本来、過去の植民地支配や第二次世界大戦の清算は、1951年のサンフランシスコ平和条約で解決されるべき問題であった。しかし、冷戦が本格化するなかで、米国は日本を国際社会に復帰させることを急いだ。そのため、日本の戦争責任や植民地支配の解決は曖昧にされたまま講和が成立したのである。日本は1950年代から70年代にかけてサンフランシスコ平和条約で残された国家レベルでの和解に誠実に取り組んだ。しかし、それでも日本と近隣諸国との間に「歴史問題」が残された。90年代に入ると、冷戦時代に凍結されていた歴史問題が、韓国や中国との二国間関係において顕在化し始める。日本人はアジア諸国の経済発展に寄与することを通じて“和解”を達成したと自負していたが、それは「国家レベルでの和解」であり「国民同士の和解」は不十分であった。歴史問題の浮上は、冷戦下に成立したサンフランシスコ体制に内包されていた限界の一つであったといえる。

第二次世界大戦後に生まれたサンフランシスコ体制は、第一次世界大戦後の体制に比べれば、はるかに安定して今日まで存続している。将来的にこれを脅かすものがあるとすれば、日本の国内政治におけるナショナリズム（それはポピュリズムと結びついてくるものかもしれない）の台頭かもしれない。占領改革の成果を否定し、憲法改正を掲げる保守派は冷戦時代から存在した。だが、冷戦終結による保革イデオロギーの融解と、北朝鮮の核・ミサイル開発や中国の軍事的台頭にみられる東アジアの安全保障環境が悪化するなかで、「戦後レジーム」からの脱却を主張する保守派のナショナリストは、以前よりも影響力を拡大した。しかし、冒頭で述べたように、サンフランシスコ体制は日米安全保障体制とアジア諸国との和解という二本柱が不可分に結びついて現在にいたっている。保守派による「戦後レジーム」の否定は、もう一本の柱である日米同盟を揺るがす可能性があることは認識しておく必要がある。

※本稿は2019年5月10日にスタンフォード大学で行われたシンポジウム（JIIA-Stanford Symposium : The Past, Present, and Future International Order in East Asia）での報告原稿を日本語に改め、加筆修

正したものである。

参考文献

- 五百旗頭真『米国の日本占領政策』下、中央公論社、1985年
——『占領期』講談社、2007年
五十嵐武士『戦後日米関係の形成』講談社、1995年
井上正也『日中国交正常化の政治史』名古屋大学出版会、2010年
エルドリッチ、ロバート・D『沖縄問題の起源』名古屋大学出版会、2003年
小此木政夫『朝鮮分断の起源』慶應義塾大学法学研究会、2018年
木畑洋一「アジア諸戦争の時代」(和田春樹、後藤乾一、木畑洋一他『東アジア近現代通史』下、岩波書店、2014年)
金恩貞『日韓国交正常化交渉の政治史』千倉書房、2018年
楠綾子『吉田茂と安全保障政策の形成』ミネルヴァ書房、2009年
——『現代日本政治史① 占領から独立へ』吉川弘文館、2013年
高坂正堯『宰相 吉田茂』中央公論社、1968年
坂元一哉『日米同盟の絆 [増補版]』有斐閣、2020年
下斗米伸夫『日本冷戦史』講談社学術文庫、2021年
添谷芳秀『日本の外交』筑摩書房、2017年
高橋慶吉『米国と東アジア秩序』有斐閣、2019年
西村熊雄『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』中央公論新社、1999年
波多野澄雄・佐藤晋『現代日本の東南アジア政策』早稲田大学出版会、2007年
波多野澄雄「サンフランシスコ講和体制」(波多野澄雄編『日本の外交 第2巻 外交史戦後編』岩波書店、2013年)
——『日本外交の150年』日本外交協会、2019年
福永文夫『日本占領史』中央公論新社、2014年
細谷千博『サンフランシスコ講和への道』中央公論社、1984年