

# 福田ドクトリンの今日的意味を考える

## スリン・ピッスワン

Surin Pitsuwan

---

第二次世界大戦終戦後に東南アジアに向けられた最も効果的な「福田ドクトリン」について皆様とともに考察する光栄に浴することができたことは欣快の至りである。同ドクトリンの過去30年におよぶ影響は明瞭であり、将来に対する意義もまた極めて重要であり、われわれ域内のすべてにとって熟考し、受益するに値する。

### 福田ドクトリンの背景

日本は、当面する復興という緊急を要する課題に集中しようとしていた時点においても、吉田ドクトリンを指針として、地域的にも国際的にも低姿勢外交に徹していた。それは、「後退」というよりはむしろ、経済基盤の確立と経済進出のもう一つの形態と言うべきものであった。実際、地域的・世界的規模で日本の経済基盤を強化することが、最重要目標であった。

そこで、1950年代から1970年代の間に、日本の製造業や繊維産業は、単独で、あるいは台湾・香港企業と組んで、東南アジアに猛烈に再進出し始めた。

実際、東南アジアの社会・経済の歴史をみると、日本のビジネス活動や経済計画を回復軌道に乗せるため、東南アジアに復帰してきた日本人ビジネスマンやセールスマンの実例に満ちあふれている。戦争にもかかわらず、日本は東南アジアに対して完全には背を向けなかったと言ってよい。

日本の財界は、地域紛争の巻き添えになることを一貫して避けてきたが、ビジネスで利益が出る限り、投資を生かして現実に市場を占有するという長期的なアプローチを採ってきた。

こうして日本は、米国との安全保障・貿易関係を保ちながら、それでもベトナム戦争に直接関与することを回避した。その点は、「血とカネ」の両面で米国を支えたカナダやオーストラリアとは異なる。

ベトナム戦争が激化するにつれて、東南アジアの非共産主義諸国と日本との関係は、政治的にも経済的にも拡大した。タイ人学者チャイワット・カームチュウは、「1960年代末までには、戦略的天然資源と輸出市場の確保、生産統合という大東亜共栄圏の経済的目的は、帝国主義的征服というコストを払わずに達成された」との見方を示している。

1970年代初頭までの東南アジアに対する日本の戦後外交は、他地域に対しても同様であったが、「町人外交」というレッテルを貼られた。町人外交とは、永井陽之助の言葉を借り

れば、「経済の、経済による、経済のための外交」である。

町人外交は1970年代半ばまで持続した。米国が、東南アジア地域で共産主義を封じ込めるために積極的な政治的・軍事的役割を果たそうとしていたのも、そうした面では日本には行動の余地がほとんどなかったからである。

米国が大陸部東南アジアから軍事的に撤退し、もはや伝統的な覇権的役割を果たさなくなり、その一方で、中国とソ連の影響力獲得競争が激しくなるに伴い、日本は東南アジアの地域安定への貢献を求められた。

そこで東南アジアの非共産主義諸国は、経済開発ばかりでなく政治・安全保障の枠組みに関しても、以前より大きな役割を日本に期待するようになった。

以上の背景に加えて、日本は純粋に吉田ドクトリンに沿ってビジネス・経済面だけで東南アジアにかかわることはできないという認識があって、福田ドクトリンが提示された。

また一面では、福田ドクトリンは、1974年に田中角栄首相のASEAN歴訪時に露骨に現われていた反日感情を払拭して日本とASEAN原加盟5カ国の関係を対等なものにするためのものでもあった。

福田ドクトリンを十分に理解するには、東南アジアにおける日本の過去を理解するばかりでなく、以前に東南アジアで起こった事実の上に、いかにして「付加価値」をつけようとしたかを理解しなければならない。

というのは、福田赳夫首相（在任期間は1976年12月から78年12月）にちなんで名づけられた福田ドクトリンは、日本の東南アジア（再）関与をきわめて体系的　まさに戦略的に演出しようとするものだったからである。かつてこの地域は日本が植民地化を試み、続いて経済的手段だけで浸透してきたところであった。

さらに重要なことに、福田ドクトリンを過去の外交構想に比してより優れたものにしたのは、東南アジア諸国連合（ASEAN）の重要性を新たに強調している事実である。

後に述べるように、ASEANは制度的・政治的に強靱になったが、それは福田ドクトリンの成果の一つである。福田ドクトリンは、冷戦期ばかりでなく冷戦後も、東南アジアの「安全保障」を確かなものにした。

1977年8月にマニラで公表された福田ドクトリンは、戦略的に傑出している。しばしば学者や分析家が福田ドクトリンにはグランド・デザインがあると評価して、記念碑的な変化だと折り紙をつけたがるが、傑出しているのはグランド・デザインがあるからではない。

むしろ福田ドクトリンが、突きつめて言えば、三つの原則を遵守するという簡潔だが純粋な意思を打ち出したことによる。さらにその3原則は、すべての日本の東南アジア政策が形成される際の枠組みとなった。福田ドクトリンの3原則とは、過去も現在も、次のとおりである。

1. 日本は、福田ドクトリンの下で、軍事大国の役割を拒否し、東南アジアの平和と繁栄に貢献する覚悟である。
2. 日本は、経済至上主義によって動かされる外交だけではなく、「心と心のふれ合う」関

係という理念を導入し、東南アジアとの信頼と信用を築く。

3. 日本は、「分断」された東南アジアが生まれてしまうことを阻止し、ASEAN原加盟国を対等に尊重し、インドシナ諸国も対等に尊重する。

たしかに3原則は、時間の試練に耐え、福田首相以後の首相が、思想的な傾向とは無関係に、それぞれのスタイルを打ち出すときの原型を提供した。

実際、大平正芳、鈴木善幸、中曽根康弘らの元首相は、すべて福田ドクトリンの趣旨を忠実に踏襲した最初のグループである。彼らが福田ドクトリンの戦略を取り入れたことで、福田ドクトリンは測り知れないほど強固になった。

福田ドクトリン30周年を迎えて、福田ドクトリンの影響を評価するもう一つの方法は、やはり最近の日本の首相が福田ドクトリンを「手直し」しようとするそのやり方を見ることである。その適例が小泉純一郎元首相である。

### 小泉首相の福田ドクトリンの解釈

小泉首相は、2002年1月のシンガポールでの政策演説で「日本・ASEAN包括的経済連携構想」を提案した。この構想は、演説に先立って小泉首相が署名した「日本・シンガポール新時代経済連携協定」、いわゆる「日本・シンガポール自由貿易協定」を基礎として提案された。

しかし、より重要なことは、小泉首相のシンガポール演説に「私達は、『ともに歩み共に進むコミュニティ』の構築を目指すべきです」という野心的な言及がある点である。

小泉首相は、まず日本・ASEAN協力を基礎として、「日本、ASEAN、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランドの諸国が、このようなコミュニティの中心的メンバーとなっていくことを期待します」と表明した。

日本の外務省内の動向をみると、以後、この構想に新たにインドを加えて、ASEANプラス6に発展していった。

そうしたASEANとの協力関係を実体的なものにするために、「福田派の奇人」とでも言うべき小泉首相は、ASEAN外交を新たな方向に進めた。

小泉首相は、シンガポール演説で、福田ドクトリンの政策を発展させるという基本姿勢を述べながらも、「『福田スピーチ』から四半世紀が経ち、世界情勢は大きく変化しました」と指摘した。

彼は、「東南アジアでは、インドシナにおける紛争の解決により地域の和平が進展し、ASEANが10カ国に拡大しました。アジアでも民主化・市場化が進んでいます。中国と台湾のWTO〔世界貿易機関〕加盟も実現しました。更に、米国での同時多発テロは、安全保障の考え方を大きく転換させるとともに、平和と安定のために一致して取り組むことの重要性を一層明確にしました」と続けた。

小泉首相が呼びかけたのは、ASEANとのグローバル・パートナーシップであった。彼は、「テロ、海賊、エネルギー安全保障、感染症、環境、薬物、人の密輸」といった問題への取

り組みの重要性を強調すると同時に、「日・ASEAN協力は、更に世界的な広がりで行なうべきです。アフガン和平・復興支援、軍縮・不拡散への取組、国連改革についても私達の協力を強化すべきです」と主張した。

端的に言えば、小泉首相の演説は、東南アジア諸国に宛てた形をとりながら、日本の包括的な地域関与の方向と方針を明確にしている。つまり、「日本・ASEAN包括的経済連携構想」の実現と、日本・ASEAN協力の世界大の展開による国際安全保障への関与を志向する戦略である。

添谷芳秀慶義塾大学教授が指摘しているように、「小泉首相の政策方針の表明に含意されているのは、日本の地域的・世界的役割の対等な協力者としてのASEANの重みである」ということである。

もちろん、ASEANはそうした世界的関与をする用意ができていない、との意見はあるだろう。実際、日本の海上自衛隊がアフガニスタンでの米国の安全保障確保の任務を支援する任務が撤回されたことからして、なお日本も準備ができていないとも言える。

それでも福田ドクトリンの継承を見てとることができる。小泉首相は、新たな戦略方針を推進するうえで、福田ドクトリンを適正に参照せねばならなかった。実際、小泉首相は、日本とASEANが協力して実行できる課題と任務のリストに新たなものを追加したことを除けば、福田ドクトリンを後退させることなく東アジア政策を策定した。それこそが、福田ドクトリンの遺したものである。福田ドクトリンは、日本とASEANがともに強固な基礎に立つ礎になったのである。

また福田ドクトリンは、日本・ASEAN関係を方向づける強力な指針と位置づけられている。実際、福田ドクトリンはそれほど強力な指針であったから、福田赳夫首相の子息である福田康夫首相が東南アジアを訪問するより先に、彼の名前と評価は東南アジアを駆けめぐっていたのである。

驚くようなことではないが、シンガポールのリー・シエンロン首相は、福田康夫氏が日本の首相に選任されたことを歓迎した。父である福田赳夫首相の30年前の実績に照らして、日本・ASEAN関係のより良い兆しだとみなしたからである。

実務的なレベルでは、福田ドクトリンは、以下に述べる四つの点でも、日本の世界的関与にとって重要である。

1. 福田ドクトリンは、単純な資源・経済に基づく外交から、日本を離脱させた。また、日本が利己的な商人国家であるとの「役付け」やレッテルを貼られることを防いだ。
2. 福田ドクトリンは、1975年に米国が性急にベトナムから撤退した結果、インドシナに生じた「力の真空」を、日本が埋めることを可能にした。それが日本を東南アジアにおける戦略的な錨の地位にまで高めた。
3. 福田ドクトリンは、1976年にバリ島で首脳会議を行なって独り立ちしつつあったASEANが、日本を支援・支持のための基盤とみなすことを可能にした。したがって、東南アジアにおける日本の立場をさらに強固にした。

4. 福田ドクトリンによって、1977年にASEAN・日本フォーラム(AIJ)が設置され、とくに経済・文化協力面で両者の交渉がさらに可能になった。その後、1978年にはASEAN・日本外相会議、1979年にはASEAN・日本経済相会議が創設された。

このように福田ドクトリンは、1977年の公表後1年以内に、両者の関係のさまざまな問題について協議・検討できる三つの重要な閣僚級会合を設置するという成果を生んだ。

換言すれば、福田ドクトリンは、戦略的価値に加えて、必要な閣僚級・事務レベルで全体的な構想・計画が立てられ、常に摺り合わせや意見交換を行なうことを可能にした。

その後、福田ドクトリンは、日本がカンボジア問題解決前後の和平プロセスで積極的かつ卓越した役割を果たすことを可能にした。

もし日本の支援がカンボジア、ミャンマー、ラオス、ベトナム(CMLV)に対して差し伸べられなかったら、とくにASEANの正規加盟国となるのに必要な支援と訓練が提供されなかったら、「一つの東南アジア」つまりASEAN10の構想が10年も前に実現することはなかったであろう。言い換えれば日本の支援は、原加盟国に続いて加盟したブルネイを加えたASEAN6カ国が、インドシナ諸国を取り込むことを可能にしたのである。

#### 文化的関係を重視した日本の指導者

しかしASEAN拡大は、机上の議論だけで実現したものではない。福田ドクトリンは、日本の民間部門が政府と協力してASEAN地域で貿易・投資を促進することを促した。

福田ドクトリンの公表で最も注目すべきは、日本政府が政府開発援助(ODA)供与をASEAN諸国の物理的なインフラストラクチャー整備を支援することに集中した結果、日本の民間部門の投資が促進され、それがさらに日本と全ASEAN加盟国との貿易関係を強化した点である。

それにしても、日本と東南アジアの外交関係が、「ドクトリンの近道」だけで達成されたと信じたとすれば、つまり、格調高いドクトリンに沿って実際に必要な閣僚級や事務レベルの仕組みを作って制度的な実質を付加する代わりに、原則の公表だけで達成されたと信じたとすれば、これほど重大な誤解はない。

何よりもまず、福田ドクトリンは、ほかならぬ福田赳夫氏自身の個人的な主導権の発揮によって生命と活力が吹き込まれたのである。

彼は、首相就任以前の1970年代を通じて、慎重に東南アジアの指導者たちと深い個人的関係を育んできた。

福田赳夫氏と東南アジア各国首脳の会談は、多くの点できわめて有意義であった。南山大学の須藤季夫教授によれば、ASEAN諸国の首脳と初めて会談した日本の首相は、福田氏であった。

さらに重要なことは、福田氏自身が平和愛好家であったことである。彼は、首相就任以前であっても、1972年に「国際交流基金」を創設し、日本と東南アジアとの文化的関係を強化しようとした。彼からみると、日本の経済的成功、効率的だが攻勢的な東南アジア進

出とプレゼンスといった面について、人間や文化などのソフトな側面を示してみせることが日本には必要であった。

日本国際交流センターの山本正理事長によれば、福田首相の後のほとんどすべての首相は、実際にASEAN諸国との交流計画を提案し、交流機関を新設するところとなった。山本氏は、以下の例を挙げている。

1. ASEAN文化基金。これは、1977年のASEAN歴訪時の福田スピーチのフォローアップとして、ASEAN域内の文化交流を促進する目的で創設された50億ドルの基金である。
2. 外務省青年招聘事業（東南アジア）。これは、ASEAN諸国の有力な青年指導者が日本を訪問することによって、日本理解を深めるよう促す目的で、大平正芳首相が1979年に設置した。
3. ASEAN青年奨学金。これは、大平首相が1979年にマニラを訪問した際に表明したもので、1981年から1989年までの間、毎年100万ドルを供与した。竹下登首相は、1989年の東南アジア歴訪後、1991年から1995年までの間に1000万ドルを奨学金に追加する用意があると表明した。
4. ASEAN人造りプロジェクト。これは、1981年に鈴木善幸首相のASEAN歴訪の際に発足が表明された。
5. ASEAN地域研究振興計画。これは、ASEAN内の地域研究および日・ASEANの学術交流を促進する目的で、鈴木首相が1982年に設立した。
6. 21世紀のための友情計画。これは、東南アジア諸国の学生を観光・研修・日本側学生との交流を目的として招聘するもので、1983年中曽根康弘首相の東南アジア歴訪後に発足した。
7. 東南アジア文化ミッション。これは、1988年12月の竹下首相のASEAN歴訪準備のため、1987年11月に派遣された。
8. 日本・ASEAN総合交流計画。これは、1987年12月に竹下首相が提唱し、東南アジア文化ミッションの提言を取り入れたものである。この計画には、ASEAN諸国への国際交流基金事務所の設置、ASEAN文化センターの設置が含まれる。ASEAN文化センターは、1995年にASEANセンターに改組された。
9. 日本・ASEAN多国籍文化ミッション。これは、1997年1月に橋本龍太郎首相が提案して派遣された。
10. 東アジアの人材の育成と交流の強化のためのプラン。これは、1999年に小淵恵三首相が提案したものである。

私としては、福田ドクトリンの再生の一つとして、小淵政権末期に提示された人間の安全保障イニシアティブを付け加えたい。福田ドクトリンは、日本と国際社会との間の開発協力における「心ある人間」について強調していたからである。

これら一連のイニシアティブは、学術交流や市民交流を促進する一助となった。

さらに重要なことは、小和田恆氏、中江要介氏、西山健彦氏などの有能な外交官が、福田赳夫氏に助力した事実である。同様に、日本国際問題研究所現理事長の佐藤行雄氏は、1990年の冷戦終結後の日本・東南アジア関係を調整する際に、中山太郎外相や宮澤喜一首相に力添えをした。

鈴木首相が1981年にバンコクで重要政策演説を行なったとき、日本の対外政策や経済政策はすでに一貫していた。鈴木首相は、演説で次のように述べた。

1. 日本は、国際社会で軍事的役割を担う意思はない(これは、福田ドクトリンの表現から影響を受けたものである)。
2. 日本は、国際社会での日本の地位にふさわしい政治的役割を果たし、世界平和の維持に尽力する。
3. 日本は、農村開発・エネルギー資源・人的資源・中小企業の4分野の経済協力を重視する(これは、「心と心のふれ合う」理解という福田ドクトリンの表現から影響を受けたものである)。

福田氏が醸し出した「善意」は、翻って日本にも返ってきた。中曽根康弘首相(在任期間は1983年から87年)が、日米同盟をさらに緊密化しようとしたとき、「日本は、アジア太平洋における米国の不沈空母である」と発言していたにもかかわらず、日本は「右傾化」したと批判されなかったのである。

もし、福田ドクトリンが存在しなかったならば、そして福田ドクトリンが東南アジアで醸成した信頼感がなかったならば、東南アジア地域の指導者やエリートは、この一見「軍国主義的」な発言に衝撃を受けたであろう。しかし、中曽根首相はこの発言で悪影響を被ることはなかった。

つまり福田ドクトリンは、日本とASEAN間の相互信頼の基礎を築き、それによって日本が米国に対して戦略的対応をする余地を大きくしたのである。

### 福田ドクトリンの「戦略的改良」

福田ドクトリンの最高の実績とは、福田ドクトリンによってさまざまな戦略的会合が創設・制度化されたことに加えて、文化的・心理的關係を重視し、ASEANとの協力範囲があらゆる政策分野にまたがって拡大してもなお、ASEANとの「特別な(心理的な)関係」つまり「心と心のふれ合う」外交を育もうとしてきたことにある。

その結果、1985年にプラザ合意が締結されて、日本の円が米国のドルに対して価値が上昇する以前、すでに日本の投資の波が安全かつ確実に東南アジアに投入される道筋が再発見されていた。そのため当時は、1970年代半ばの田中首相の東南アジア歴訪時に見られたような政治的・経済的な不和は生じなかったのである。言い換えれば、福田ドクトリンが日本・ASEAN関係のクッションとなったわけである。

さらに留意すべきことに、たとえば、日本・ASEAN外相会議は、ASEAN域外国の参加を

取り込もうと意図して開かれたものであるが、それがASEAN拡大外相会議（PMC）の創設を促し、そのPMCが、1994年に発足したASEAN地域フォーラム（ARF）の基礎になった。これらの驚くべき実績は、通常はASEAN主導の結果と言われるが、それと同等に福田ドクトリンの成果でもあることは間違いない。

福田ドクトリンの公表以後、日本の指導者は、米国首脳と会談する前にでも、東南アジアを訪問した。安倍（晋三）首相も、短い就任期間を終える前に、訪問を行なった。

また東南アジアは、日本の企業や工場がさまざまな種類の製品の生産を試みる「市場」としても成長した。福田ドクトリンは、日本のソフト・パワーがアジアの十代の若者ばかりでなく、アジアの市民に広く受け入れられた日本のさまざまな画像製品、ファッション、生活様式を通じて東南アジア地域に進出しプレゼンスを確保する道を拓いた。

たとえば今や、アジアの子供たちが『NARUTO ナルト』のアニメをテレビで見るのと同じように、アジアの年配者が、日本製フラット・スクリーンのテレビを保有し、カラオケ曲を映し、これに合わせて歌うことが粋なのである。

とはいえ、結構ずくめなことには、時には弊害もある。こうした傾向を見ると、福田ドクトリンを尊重するとしても、それを改良する必要がある。

たとえば、多くの文化的・知的な提案が、慎重な計画や必要な事後対応措置もなしに、急いで集約された。概して、そうした事態は日本の首相がASEAN各国を公式訪問する直前に起こった。

福田ドクトリンには、とくに日本・ASEAN関係の「パラダイム・シフト」を促すなどの実績もあったが、さまざまに設置された会合が重複するという問題も生じてきた。本質的に包括的な争点が、狭い部門・部局・範囲に押し込められるという弊害も生じた。

たとえば、ASEAN・日本経済相会議が最初に制度化されたのは、1979年11月である。この会議は、貿易、産品、投資、技術移転、開発援助を扱うものであるが、福田ドクトリンは、ASEANにとっても重要な貿易不均衡や市場アクセスなど特定の問題を処置するものではない。

福田ドクトリンが枠組みを提供しているとはいえ、これらの問題が解決されるには時間がかかることは、とくにASEAN加盟国にとって「制度化のなかの不満」の根拠となった。

その不満は事実であって、ASEAN各国はそれぞれ独自に、日本に対処・対応するための計画と戦略の構築に乗り出した。最近では、それが日本との二国間自由貿易協定や経済連携協定という成果を生んだ。ASEANと日本は、この傾向に留意し、関心をもたなければならない。それなくしては、日・ASEAN関係は前進しないからである。

結局、制度的取り決めや原則の宣言だけでは、各政策担当相の間でさえ、また当該担当相たちだけでは、多方面にわたって影響を与える多くの問題を解決できないのである。

むしろ、首脳の親密で一体感のある個人的関係が、より良い世界の構築には決定的に重要である。福田赳夫氏は、各国首脳と首脳外交を行ない、それを基礎に福田ドクトリンを作り上げたのである。

東南アジアとの文化的な関係では、国際交流基金がなしうることはもっと多いはずであ



る。実際、国際交流基金の業務範囲は、アリアンス・フランスセーズやゲーテ・インスティテュートと比べれば顔色が無い。

福田ドクトリンが日・ASEANの「特別な関係」を開拓したのだから、日本とASEAN諸国の関係を進展させるために為すべきことはさらに多いはずである。

現在、とりわけ日本とASEANが共に東アジア共同体を構築できるように努力しようとするときには、日・ASEAN関係をさらに意義あるものとする事は、現在の指導者の責任である。

「指導者」とは、単に政治指導者に限定されるものではなく、その定義は地方自治体の事務官、あるいは草の根の市民にまでも拡大される概念である。

日中・日韓関係とは異なり、日本の都市とASEAN諸国の都市との姉妹都市関係はほとんどない。

2002年4月の時点では、日本の939自治体が全世界で結んだ1430の姉妹都市関係のうち、ASEANの都市との間で結ばれたものはわずか33にすぎない。

たしかに、日本と東南アジアのさらに強い結びつきを育むには、日本で最初に生まれ、タイでタクシン前首相が再現しようとした「一村一品」運動を模倣する以上の努力が必要である。

さらに、日本とASEANの「特別な関係」を強化・形成しようとする決意と創造的努力があれば、福田ドクトリンは過去の非難を克服し、真の「開かれた地域主義」に道を拓き、理想的には東アジア共同体へと導いてくれるだろう。

端的に言えば、福田ドクトリンは、1970年代後半になって、当時の日本の立場と利害関係に基づいて合理的に考察・検討され、その後の日本の指導者によって巧みに運用・実行された。福田ドクトリンは、外交・経済・ビジネスの面で、日本と東南アジア双方に利益をもたらし、また、その効果として、ASEAN地域全体に平和と繁栄そして安全をもたらしたのである。

---

Surin Pitsuwan 次期ASEAN事務総長 / タイ元外相

[注] 本論は、2007年11月3日にシンガポールで行なわれた「福田ドクトリンと日本 - 東南アジア関係の将来」に関する国際会議における講演の記録である。原題は“Fukuda Doctrine: Impact and Implications on Japan-ASEAN Relations”。

(訳 = 玉木一徳)