

極 秘
無 期 限
50部の内
2号

秘密指定解除
情報公開室

政策企画報告(第1号)

わが国の外交政策大綱

昭和44年9月25日

外交政策企画委員会

序 言

1. 本報告は昭和44年5月から9月までに行なつた検討をとりまとめたものである。
2. 本報告の作成の目的は、日本外交の重要問題についての政策を列挙し整理することにより、(1)政策企画委員会としての意思統一を可能な限りはかること、(2)今後の委員会の企画作業に一般的に利用すること、(3)今後の企画作業テーマの選定に資することにある。
従つて、これをもつて全省的な政策指針とすることを目的としたものではない。
3. 本報告の作成に当つては、従来政府の方針には必ずしもとらわれることなく、主として当委員会としての日本の国益と内外情勢の客観的な把握の上に立つて検討を進めた。
4. 第一部「日本外交の前提条件」を作成するに当つてはおおむね1970年代の10年間を頭においた。また第二部「当面のわが国の外交政策」は一応今後3年ないし5年程度の

施策をとり上げるとの考え方に立つて作成したが、事項によりより長期の政策にも及んだものもある。

5. 第二部において地域としてはカナダ、東欧、中南米、中近東、アフリカをとり上げておらず、また領事関係施策、国内啓発施策等もとり上げていないが、これはこれら地域ないし分野の重要性と関係はなく、1970年前半において広義の安全保障政策と関連が深く、この際従来の施策の見直しを必要とすると考えられる諸問題に重点をシぼるため、あえてとり上げなかつたものである。
6. 外交政策企画委員会としては、今後とも本報告を定期的にレビューして行くこととする。
7. 本報告の性質上、取扱いには特に慎重を期されたい。

わが国の外交政策大綱

目 次

1 部	日本外交の前提条件	1
1.	グローバルな条件	1
2.	日本自身の条件	8
3.	日本と重要地域との基本的関係	16
2 部	当面のわが国の外交政策	24
I	地域別政策	24
1.	対米施策	24
2.	対朝鮮半島施策	30
3.	対中国施策	34
4.	対東南アジア施策	42
5.	対蒙州・ニュー・ジージーランド施策	50
6.	対インド・パキスタン施策	53
7.	対ソ施策	55
8.	対西欧施策	58
II	分野別政策	62
1.	安全保障に関する施策	62
2.	国際的安全を高めるための施策	69

3.	國運關係施策	73
4.	人種問題關係施策	78
5.	經濟關係施策	82
6.	經濟協力關係施策	91
7.	文化啓發關係施策	99
8.	移住關係施策	101

わが国の外交政策大綱

第1部 日本外交の前提条件

1. グローバルな条件

(1) 現在の国際社会の成熟状況では、国際社会の秩序を形成している一番重要な要素は、国際法とか、道義とか、諸国民の願望、意志ではなく、依然として国家間の軍事力、政治力、経済力等を総合した力関係である。

(2) 世界の「不安定な安定」は、東西両陣営の力関係、特に米ソ二超大国の核戦力の関係に基づいて生れた相互抑止作用によつて、維持されている。米ソが、今後の科学技術の進歩によつて、この相互抑止作用の機能について誤つた判断を下したり、あるいは第三核保有国が米ソの均衡をくずすようなことがない限り、米ソ間の全面核戦争はま
ず起りえない。

全面戦争にエスカレートする公算がほとんどなくなつたため、地域的紛争はむしろ

多発化のおそれすらあるが、米ソ両国があくまで直接対決を回避する紛争は局地化・小規模化され、多くの場合問題の根本的解決または大幅な事態変更なしに収拾又は凍結される傾向が強い。

しかし、この平和共存関係にもかかわらず、米ソ両国が自己の影響力の維持拡大のため争い状況は今後も変ることはない。

- (3) 核全面戦争は起りえず、又軍事力は国際政治上の力の要素としての潜在的意義は変わらないがその現実の使用については限界が明らかとなつたため、中小国の自主性への指向は高まり、大国の支配や影響力が及ぶ範囲にも限度が生じている。

この結果(イ)多極化すなわち超大国以外の大国の軍事面以外の発言力の増大、(ロ)集団安全保障体制内における超大国の指導力の低下、(ハ)中小国のナショナリズムに基づく大国の影響力からの自立傾向、(ニ)核・宇宙・

海洋等の分野における超大国の行動に対する他の諸国の反発といった諸現象が起つて
いる。

これらの傾向は今後とも継続すると想定
される。

- (4) 中共は広大な面積人口を有し、かつ70
年代半ばにはICBMを保有すると思われ
る核保有国である上に、米ソいずれとも著
るしく意思の疎通を欠く独立の政治単位で
あるという点で、米ソによる世界的な戦争
抑止体制が今後継続することに対する一つ
の大きい不安定要素をなしている。しかし
今後10年位の期間をとる場合は、中共の
国力の大幅伸長は考えられず、核戦力につ
いても米ソの二極構造を脅やかすには至ら
ないと考えられる。

中ソの対立は国家間対立の様相をますます
深め、さらに激化する傾向にあり、予断は
許されないが、これが大規模かつ長期的な

武力紛争に発展する可能性は少ない。しかし、万一中ソ間にかかる大規模の紛争が起る場合は、中共・国府関係、ソ連・国府関係、南北鮮関係等が流動的となり、影響するところは米ソ関係に及ぶであろう。

国際共産主義は共産革命の目標を捨てていないが、多極化及び中ソ対立を背景に、分裂の傾向が顕著であり、今後もこの趨勢は続くと考えられる。

(5) 米ソ中三大国の関係が最も複雑にからみ合っているのはアジアである。

このうち中共は現状変革を目ざす勢力であり、ソ連は中共との関係では現状を維持しつつも米国との関係では現状を自己に有利に変革しようと努める勢力であるといえる。

また、アジアは、貧困とこれに基く政治的・社会的不安、各国のナショナリズム、複雑な民族関係、宗教問題等の不安定要因をかかえている。しかも最近米国の介入縮小傾向と英国の撤退の方針が明らかとなつたので、アジアにおいては今後とも不安定な状況は継続すると想定される。

しかし、かかる不安定要因を前にして、アジアの中小国が大国の動向になるべく左右されることなく自国の安全保障の確保と経済発展をはかるため、現実的な立場に立ち地域的に協力する動きも又高まると推定される。

(6) 市場経済原理を奉じている先進工業国の

相互間においては、通商、金融、科学技術面での競争関係と相互補完関係の両面がともにさらに強まると予想される。他方、国際協力体制が進んでいるので、各種の不均衡が世界経済秩序に大打撃を与えるような事態は回避されよう。

- (7) 南北問題は先進国側の援助その他の努力にもかかわらず半永久的に継続し、さらに悪化するおそれすらある。また、経済発展は一般的には安定につながると考えられるが、後進国における生活水準の向上は、国によつては封建的政治構造、前近代的社会構造の変革要因となるので、援助に基く経済開発により、被援助国の政治的安定度がかえつて低下する場合もなしとしない。にもかかわらず、人道上、世界経済の調和ある発展上、及び世界平和の観点から先進国はひきつづきこの問題に取り組むことを余儀なくされており、又援助・貿易等各分野に

おける後進国側の要求はますます高まるものと推定される。

ただし、人口・食糧問題は、当面食糧の供給過剰傾向にあるので、1970年代に関する限り事態は悪化しないであろう。

なお、今後は一般的に後進国相互間の発展の程度に今まで以上の差異が生じるであろう。

- (8) 国際連合は、諸紛争・南北問題・核問題等を各国が討議し解決をはかるフォーラムとしては限定的ではあるが有用性をもち、又政治的色彩の稀薄な分野における国際協力を推進する上で重要な機構であるが、設立の基本目的たる世界の安全保障の維持については殆んど力をもつていないし、今後当分この状態は変わらない。

又、軍縮は、基本的には米ソ両大国の比重が圧倒的に大きいので、この両国間の話合いのつく問題、すなわち、両国の優位を維持し、両国間の均衡を崩さないような措置は別として、当面大きい進展は期待できない。

2 日本自身の条件

(1) 共産主義は、基本的人権と自由の尊重と相いれない政治体制であり、またわが国の如き発展段階に達した国にとっては有効な社会経済体制でもない。かつわが国の安全保障にとり死活的な協力を提供している米国は自由主義体制をとっており、またわが国の繁栄のためには、自由圏諸国又はこれの影響力下にある諸国との提携、交流が欠くことのできない要件である。すなわちわが国は、自由圏全体の発展と協力の中に利益を見出している国である。

(2) わが国は、中ソ二大共産国の隣国であるが、これら両国は共産主義革命の目標をかけたっており、かつ核を含む強大な攻撃能力を有している。またわが国に最も近接している朝鮮半島の平和は、日本の安全にとり不可欠であるが、同半島における緊張は今後も継続すると考えられる。

従つてわが国は、現実の脅威の大きさに
かかわらず、常にわが国に対する間接及び
直接侵略を抑止するための備えを必要とす
る。ただし、中ソ兩國の能力にてらし、通
常兵力による侵略をわが国が抑止すること
すら容易でない。ましてや核攻撃や核恫喝に
対する抑止力及び極東諸地域における紛争
抑止力をわが国独自で保有することは憲法
の制約の有無にかかわらず不可能である。
従つて、現下の国際情勢でわが国が安全を
期するためには、米国の協力を必要とし、
この限りにおいてこれに見合つた日本の責
任分担も又必要である。

また、東西兩陣營の力の均衡が現在の世
界平和を維持しており、かつわが国の世界
に占めるウエイトにかんがみ、わが国が現
在の東西の力関係を崩さず、かつ可能な限
り西側の優位が維持増進されるよう協力す
ることは、わが国自身の安全にとり重要で
ある。

わが国が米国から離反することあるいは日米間の条約関係の如何をとわず事実上中立に近い政策をとることは、わが国自身の国益に反するのみならず、世界のバランスを崩す恐れを伴うものである。

- (3) わが国は島国の利点はあるが、狭隘な国土に人口が密集し、重要資源の大部分を海外に依存しているため、軍事的には極めて脆弱な国である。

このため、わが国は自衛力及び米国との協力による安全保障と並行し、近隣諸国との緊張激化を招かないよう、できれば、さらに進んでこれら諸国との友好関係を促進することに努める必要がある。

たまたま東アジアには三つの分裂国家地域が存在しているが、これら地域における対立紛争にわが国が局外の立場に立つことは困難であるので、わが国は現存の対立がこれ以上激化することなきよう能うべくば

緩和するよう努めるべき立場にある。又さらに進んでアジアの安定をはかることがわが国の安全保障につながる。

さらに、長期的には、グローバルな東西間の融和促進のため国力に応じた貢献を行なうことがわが国の利益につながる。

(4) わが国は戦後久しきにわたつて米国に依存する国であつたが、復興の過程が終了するにつれて国民の間のナショナリズム的傾向は急速に表面化しており、この傾向は世界における日本独自の役割りについての模索及び米国に対する自主性確立の要求となつて現われている。又、高度成長の傍発生した各種疎外現象は国民に欲求不満を生んでいる。

他方、憲法制定当時想定された「消極的平和主義を守る繁栄した中級国家」という日本の未来像は、現実の国際情勢とも日本の国力とも合致しなくなつていくにかかわらず、国民の相当広汎な層の意識の中にはかかる消極主義的、孤立主義的な国家像が定着している面もある。

従つて、妥当な新しい日本の国家目標を掲げるとは外交、内政両面からの必要事である。

わが国が自己中心のかつ国内優先的目標をかかけ、さらに国力を増大してゆく過程において国際責務を十分果すことなく、日本国内における福祉社会実現のため専ら自国の物質的繁栄のみを追求する姿勢をとれば、わが国の立場は客観的な国際情勢から遊離することとなり、自国の安全をも危険におとしかねない。

また、わが国が大国主義の目標をかかけ、米国からの自主性確立が誤つた方向をとれば、日本の国力及び国際的地位に裏付けされない政策をとりがちになり、自国の繁栄を犠牲にし、あるいは他国の不信、反発を招き国際的孤立の途に入るおそれがある。

日本経済はすでに国民総生産において米ソに次ぐ世界第3位であり、しかも今後かなり長期にわたつて現在の活力をもつて成長すると想定される。かかるわが国が国際場裡において行動する場合最大の武器は経

済力と、これに付随して生じる政治力である。従つてわが国は、かかる力のうら付けの下に、かつかかる力の限界を十分心得た上で、わが国の影響力の増大をはかり、もつて自国の安全度と繁栄を促進するとともに、国際社会の安全と発展のため日本の独自性を生かした方法で貢献することに国家目標を見出すべきである。

- (5) わが国は、世界第3位の経済大国となつたとはいえ、個人所得は世界20位程度である。今後のわが国の課題が、住宅建設、公害除去など社会変革の歪みを克服すること及び中小企業、農業などの構造改革を実現することにあるとすれば、日本経済の一段の飛躍が必要であり、このためには市場拡大、資源確保などを目的とした適切な通商施策が引き続き要請される。

ただし、日本経済の発展は世界経済全体の繁栄と切り離しえず、また、日本の地位

の向上とともに相互主義の原則を守らずしては日本の国際的地位は低下するから、国内産業保護は構造改革上暫定的に必要やむをえざるものにとどめ、大局的には自由化、開放化へ進むことが至上命令である。

- (6) わが国はなお、戦後処理の問題をかかえた国である。賠償等の経済的戦後処理問題は一応解決したが、沖縄及び北方領土の問題は残っている。これが解決は国民的要請であり、今後とも外交努力を傾けるべき重要課題である。

3. 日本と重要地域との基本的関係

(1) 日米関係

日米両国は基本的価値を個人の自由と人権の尊重におく民主主義を奉じる国として政府理念を同じくし、加えて安全保障、経済交流、アジア政策などに重要な共通の利害関係を有する。他面、米国は、わが国通商の最大の相手国であり、かつ第二次大戦におけるわが国の敗戦以来西太平洋における軍事的支配権を握っているので、軍事的にも経済的にもわが国に死活的協力と致命的打撃のいずれをも最も容易に与える能力を有する国である。

従つて、日米の友好関係は日本外交にとつての至上命令であり、又米国にとつてもわが国との友好関係は極めて重要である。ただし、第二次大戦及び占領という特殊な歴史的経緯をへて成立した日米関係は現在試練に直面している。日本国民には戦後ひ

きつづき日本の行動は米国の掣肘をうけているとの意識が存在しているが、国力の増大とともに米国への依存からの脱却への要求が最近高まっております、他方米国には日本の非協力姿勢に対するいら立ちが抬頭している。かかる試練を克服し長期的に安定したパートナーシップを築き上げることが日米関係の課題である。

(2) 朝鮮半島との関係

わが国にとり、最大の関心事は、朝鮮半島全域がわが国にとり非友好的な勢力の支配下におち入らないうこと及び同半島における大國の力関係が均衡を保つことにより、不測の事態が発生しないことである。同半島における緊張の著るしい緩和、あるいは平和裡の統一は当面期待すべくもない。

よつてわが国は、当面国交を有し隣接國である韓国に安定と繁榮、同國との善隣関係の促進が利益である。

なお、上述の如き朝鮮半島全域に対するわが国の関心にかんがみ、北鮮を無用に刺戟することは避けるべきである。

(3) 日中関係

中国問題についてのわが国の利益は、巨大な隣国たる中国と永続的な共存関係をつくり相互交流により裨益し合うことであるが、中共の内政の現状とその反映である対外態度の現状では、国交の有無にかかわらず、相互の利益となるような関係の大幅な改善は望めないと考えられる。

台湾については、「一つの中国」、「一つの台湾」が事実上国際的に安定した形で実現されることが最も好都合である。しかしこの解決は、中共・国府がともに受諾不可能としており、その実現の公算は必ずしも大きいとはいえない。しかし、いずれにしても台湾の帰趨の如何をとわず、台湾が市場経済体制の下に繁栄し、本土とは異質

な地域となつてゐることはわが国の長期的利益に合致すると考えられる。

中共との関係を長期的に見た場合には、わが国が仮りに一面ある程度の平和的共存を実現しえたとしても、日中両国はアジアの二大雄邦として必ず一種の競争関係に立つと思われ、かかる競争関係にありながらなおかつ平和的に共存するためには、日中の力のバランスが必要である。中共の巨大さ、核戦力等をオフセットする政治力をわが国がもつためには、経済面及び技術面で常に中共に対し大幅の優位を保ち、かつ中共の引力に反発する周辺中小国に対するわが国の影響力を確保する必要がある。

(4) 東南アジア及び大洋州との関係

東南アジアの市場及び資源供給地としての比重は今後相対的には低下すると考えられ、また、安全保障の見地からも東北アジアに較べれば、同地域の重要性は二次的である。しかし同地域は、地理的近接性、人種的親近性に加え、経済的にも貿易、資本等の各面でわが国に対し少なからぬ交流関係、依存関係にあり、将来アジアにおいて中共に対し対抗しつつ共存関係を維持するために必要なわが国の政治的立場を固める上でも、わが国の影響力を及ぼしうる可能性の大きい地域として重要である。

かかる理由及び戦後大陸への発展の途を閉され、海洋進出をはからざるをえないとの要請が相まつてわが国は、近年その国際的責任を果すに当つて主力を東南アジアに向けている。

ただし、東南アジアにおけるナショナルリズム及び地域協力への動きは、これを尊重し、

エンカレジしつつ対処する必要がある。

大洋州は、経済パートナーとしても又、わが国の東南アジア政策の補完者としても重要であり、豪州・ニュー・ジーランドとの関係の密接化、両国の対日依存の増大をはかることが要請される。

(5) インド・パキスタンとの関係

インド・パキスタンに対しては、わが国は将来かなりの政治的影響力を行使しうると思われるが、東南アジアに対するわが国の影響力には及ばないと考えられ、また、両国に対する援助はわが国力からみて限りがある。しかし、両国はアジアの大国であり、かつ、米・中・ソ三国関係が交錯する重要地域であるので、わが国としては長期的な中共政策との関連もあり、両国に相応の重要度を賦与すべきである。また両国を他の南南アジアと明瞭に分離することなく、総合的なアジア政策の中で両国にしかるべき位置づけを与えるべきである。

(6) 日ソ関係

ソ連は二超大国の一つであり、またその共産陣営内における指導力も低下の傾向を示しつつあるとはいえ、依然強力である。とくにわが国の立場からみればソ連はシベリアを保有している隣国でもある。

また、中ソ関係の現状からみて、対中共関係を考えるにあたっては、対ソ関係を無視することはできない。ソ連とわが国は相互内政不干渉の原則の下に平和共存をはかる以外になく、常にコレクトな態度を保ちつつ、相互に利益となる交流をはかるべきである。

(7) 西欧及び東欧との関係

西欧、ことに英・仏・独・伊の大国は、わが国と直接的な政治上の利害関係は少ないとはいえ、これら諸国は自由圏に属する有力国であり、経済的強国であるので、常に友好関係を保ち経済交流の増大をはかるとともに、必要に応じて米ソ両大国の支配をチェックする際、あるいはアジアにおいてわが国が政策目

標を追求する際西欧との協力の可能性を探求すべきである。

また西欧が繁栄し、強力であり、政治的に団結していることソ連の西方国境に対し不断のプレッシャーを与えていることとなり、わが国の国益につながる。

東欧とわが国との政治的、経済的つながりはなお微弱であり、今後とも大幅に緊密化するとは思われないが、東欧諸国の sense of independence の伸長はわが国の対ソ関係上のぞましく、この意味で東欧との関係に相応の評価を下すべきである。

第2部 当面のわが国の外交政策

I 地域別政策

1. 対米施策

(1) 日米間においては、単に両国間の問題のみならず、広く多角的な国際問題についても十分意思の疎通をはかることが必要であるので、各種の政府間協議を通じて両国の世界政策の調整をはかるよう努力する。

(2) 安全保障の分野においては、当面日米安全保障体制を堅持しつつ、一方においては自衛力の増強、在日米軍基地の整理縮小をはじめ「日本化」をすすめるとともに、他方米軍の極東における抑止力を阻害することないよう万全の配慮を行なう。

日米間の安全保障に関する協議連絡を各種レベルでさらに密接化し、これをNATOの水準を目標に高めるよう努める。

(3) 経済関係においては、米側の「公正な通商関係」への要請に照らし、わが国の残存輸入制限及び資本・技術取引の制限は可及的速かに撤廃するよう努める。

また、一般に米回国際収支の悪化に対しては、可能な範囲でこれが阻止のため所要の二国間及び多国間協力に応ずるものとする。

特にこの点に関連し、今後わが国に対し西独に対すると同様米側より中絶債の購入、米軍駐留費の分担、兵器の対米調達を強く求めてくる公算があるところ、これら要求に対してはわが国に容易に応じえない事情はあるが、日米友好関係及びわが国の安全保障に障害を生ぜざるよう所要の協力をケース・バイ・ケースに考慮する。

他方米国は、内政的事情から経済・貿易の分野で国際のルールから見て正当化

しえない要求を往々行なうことがあるので、これに対しては無用の刺激を与えないよう説得に配慮を加えつつわが国の立場を堅持する。

ガット、O.E.C.D、I.M.F等多角的な国際経済の場における米国の発言権の大きさにかんがみ、これらの場における米国との意思の疎通をはかり日米協力の可能性を探求する。

- (4) 米国のアジア政策に関しては、常にわが国の意向を十分反映せしめるよう努めるとともに、特に当面アジアにおける同国のプレゼンスを維持せしめるよう働きかける。ただし、米国の政策との調整をはかりつつもわが国益に照らし重要な分野についてはわが国の役割りの増大をはかるべきは勿論である。
- (5) 戦後の歴史的経緯もあり、わが国民の多くは米国についての誤ったイメージを

抱いているので、日米関係の実相、その重要性等について今後とも一段と強力な国内啓発を行なう。他面米国に対しては、米国がわが国の意向を充分尊重しない、あるいは日米関係が欧米関係ほど平等でないとの印象をわが国民に与える如き措置をとらないよう常にリマインドする。

(6) 米国における世論の重要性、就中最近の日本の「フリー・ライド」に対する批判の増大傾向にかんがみ、かかる批判を根柢なからしめるよう具体的施策をとるとともに、当分の間対外啓発の最重点を米国におき、わが国の正しいイメージをうえつけることに努める。

(7) 日米関係は基本的には相互補完的であるが、超大国としての米国と準大国としてのわが国の間には、核拡散防止条約成立の過程において見られたごとき立場の相違点が今後他の分野でも表れ、米国の

立場を尊重することがわが国益のある面にマイナスを及ぼすといつたケースが増加する可能性がある。かかる場合には日米間の全般的な関係の枠内においてわが国の立場を主張する必要があるが、最善の策としては、日米双方がかかる対立が生起する分野を事前に洞察し、かつ米国をしてこの種の問題については常に日本に対し前広に協議してくる慣行をつくらしめ、かかる協議によつて摩擦の表面化をできる限り予防するよう努めるべきである。

- (8) 沖縄施政権の返還交渉においては、固有の領土の返還という国民的要求の貫徹を第一義としつつも、同交渉の結果生ずべき日米間の摩擦を最小限とするよう努める。また、国内世論の動向にかんがみ、返還時の基地の態様は沖縄米軍の極東における抑止力の相当の低下をもたらすも

のとならざるをえないので、このマイナスを最大限オフセットするため、沖縄返還が実現する迄の過程を通じて日米安保体制の意義は勿論のこと、自衛力の増強、事前協議の適正な運用等について強力な国内啓発を行ない、日米安保体制の運用に関する国民の誤解・不信を除去することに努める。

2 対朝鮮半島施策

(1) 朝鮮半島の重要性にかんがみ韓国を常にわが国が特殊の親密な関係にある地域たらしめることを対韓政策の長期的総合的目標とし、そのための個々の政策は、必ずしも短期的な利害得失にとらわれることなく、長期的視野に立つものとする。

(2) 具体的施策は、日韓の特殊な人種的・地理的・歴史的関係を生かすという基本的姿勢に立ち、韓国人のナショナリズム及び現在なお存在する特殊な対日感情を勘案しつつ実施する。個々の案件の処理については、わが国の国益の立場からの主体的判断を十分加える必要あることは勿論であるが、韓国の立場には常に理解に努めるとの態度で臨み、問題によつては先方主張に若干理に合わない点があつてもこれをきき入れるという姿勢を打出す。

また韓国系、北鮮系双方の朝鮮人60万