

第七章 アジア太平洋経済秩序構想の展開と停滞

第一節 はじめに

東南アジア農業開発会議直前の内閣改造で、椎名に代わり外相に就任したのは三木武夫であった。前節で論じたように、三木は東南アジア農業開発基金の設置を提唱し、また、通産大臣として東南アジアへの経済援助の拡大を訴えていた。実際、佐藤が三木を外相候補として考えたのは、彼の東南アジア外遊報告を受けたときであった。その意味で三木新外相に期待されたのは、椎名外相時代に礎を築いた東南アジア政策に更なる飛躍を与えることであったといつてよい。他方、三木はオーストラリアにも深い関心を有し続けいていた。1956年1月、三木は首相特使として東南アジア諸国とともにオーストラリアを訪問し、東南アジア援助問題や中国問題等を外務大臣や外務次官と話合っている。ここで三木が強調したのは、東南アジアで共産主義の浸透を防ぐためには、経済援助により人々の生活水準を高めなければならないということであった¹。三木はまた、翌年の岸首相の訪豪にも同行している。このように、東南アジアとオーストラリアの両方に深く関わってきた三木は、外相に就任するや、アジア太平洋圏構想²という東南アジアと太平洋（オーストラリア・ニュージーランド・アメリカ・カナダ）とを結びつけた外交政策を提唱する。

このアジア太平洋圏構想についてはこれまで、小島清らによる PAFTAD（太平洋貿易開発会議）といったアカデミックな議論や財界人による日豪経済合同委員会から発生した PBEC（太平洋経済委員会）という文脈から語られてきた。本章では、こうした議論を踏まえながらも、「アジア太平洋地域協力構想」を、開発閣僚会議やアジア開銀などを通じて形成されつつあった東南アジア経済開発構想に太平洋、特にオーストラリアを組み合わせることで、一体としてのアジア太平洋経済のあるべき姿を、つまりアジア太平洋地域経済秩

¹ Record of Conversation with Mr. Takeo Miki by the Minister, Jan. 24, 1956, and Record of Conversation with Mr. Takeo Miki and the Secretary, Jan. 25, 1956, NAA, A9564/2, 228/4/1, "Japan - Australia political relations - Visits to Australia by Japanese politicians and officials."

² 三木のアジア太平洋構想については、「アジア太平洋経済圏構想」との呼称が一般的であるが、その他にも「アジア太平洋地域協力構想」や「アジア太平洋経済協力構想」などと称されることがある。本研究では、三木自身の提案は「三木構想」ないし「アジア太平洋圏構想」と表記するが、より広く日本外交としての構想については、「アジア太平洋経済秩序構想」と表記することとする。

序を目指す試みであったという視点から、日豪の政府間交渉を軸に、三木構想の実像に迫ってみたい。そして、アジアと太平洋とを結びつけようとする三木構想が、なぜ具体化せず、ほどなく自然消滅のような形になってしまったのか、その消長の原因についても考察する。

第二節 日豪両国の再接近

(1) 第1回日豪定期協議開催までの経緯

西太平洋構想の撤回後、日豪両政府は二国間の閣僚定期協議の開催について検討を続け、1964年7月には前向きに検討するとの方針で合意していた³。また、1964年12月の国連総会の場を利用して開催された椎名とハズラックの外相会談でも、閣僚協議の開催実現に双方とも積極的な姿勢を示していた⁴。こうした合意にもかかわらず、定期協議の開催は先延ばしになっていた。その理由は、インドネシアへの配慮から、日豪間の定期協議開催の発表は、インドネシア・マレーシア紛争の推移をみて決定されることとされていたためであった⁵。

しかしながら、こうして定期協議が先送りされる間も、日豪間の関係は深化をみせていた。1965年10月にはマッキュアン副首相が日本を訪問した。このマッキュアン訪日をめぐっては、通産省から、「この好機をとらえ、日豪間の通商関係の密接化と対豪通商関係の改善を通じ、またその拡大を図るべき」との激が外務省に伝えられていた。通産省の意気込みの背後には、日本はオーストラリアをアメリカ・カナダと並ぶ、「太平洋を囲む最も近接する経済 partner」として両国間の交流を盛んにしたい」と考えているのにも関わらず、オーストラリアにとって日本は、英連邦特惠、ニュージーランドとのFTA、途上国への特惠供与に続く、「第4ランキングの partner」に過ぎないのではないか、との嫉妬にも似た

³ 法眼欧亜局長「豪州大使の来訪について（閣僚協議及び航空協定）」昭和39年7月23日（外務省戦後外交記録「日本・オーストラリア関係」A'394）。

⁴ “Note on Conversation between Japanese Foreign Minister Mr. Shina, the Australian Minister for External Affairs Mr. Paul Hasluck M.P., The Japanese Ambassador to the United Nations, Mr. Matsui, and M.R.P. Shaw in New York,” Dec. 4, 1964, NAA, A9564/1, 228/1 Part4, “Japan – Relations with Australia General.”

⁵ 経ス課「日豪閣僚定期協議の開催について」昭和39年6月6日（外務省戦後外交記録「日本・オーストラリア関係」A'394）。

思いがあった⁶。また、外務省でも、世界貿易の一部にみられるブロック化的傾向や途上国貿易問題、更にはケネディ・ラウンドのようにグローバル・アプローチによって世界貿易を拡大しようとする動きなど、世界貿易体制が流動化するなかで、「日豪両国の貿易関係は Natural Trading Partner としてますます拡大しうるし、またそのために必要な対策を効果的にとって行くべき」との思惑を有していた⁷。通産省・外務省とも、日豪経済関係のいっその拡大が必要であり、かつ十分可能であると認識されていたのである。

1965 年 10 月の佐藤とマッキュアンとの会談では、経済問題よりも国際政治問題に重点を置いた議論が交わされた。マッキュアン副首相は佐藤首相に対して、東南アジアにおける中国の脅威に対抗するため、日本・オーストラリア・インドの 3 カ国間が情報交換を行なっていくことなどを提起した。これに対して佐藤は、日豪印提携構想を歓迎すると述べるつも、具体的な議論には踏込まなかった⁸。

こうしたなか、インドネシア・マレーシア紛争が一段落し、アジア外相会議が閉会すると、日豪両国は再び接近する。ソウル会議の終了後、キャンベラの高杉総領事はブッカー第一次官補を訪問し、会議の印象について会談した。アジア外相会議の成果を話合った上で、高杉は北原秀雄欧亜局長が 10 月にオーストラリアを訪問したい旨を打診した。ブッカーは既に日本側から、日豪間の協定を緊密化していきたいという打診が内々にあったことを打ち明けながら、日豪関係は経済貿易面に偏重してきた結果、政治問題についての協定や協力の可能性が十分に探求されてこなかったと述べて、北原の来豪を歓迎すると述べた⁹。日

⁶ 通商産業省通商局「マッキュアン貿易大臣との会談について」昭和 40 年 10 月 28 日（外務省戦後外交記録「オーストラリア要人本邦訪日関係 マッキュアン副首相関係」0120 - 2001 - 01776）。

⁷ 経済局「佐藤総理大臣発言要領（マッキュアン豪州副総理貿易大臣との会談）」昭和 40 年 11 月 4 日（外務省戦後外交記録「オーストラリア要人本邦訪日関係 マッキュアン副首相関係」0120 - 2001 - 01776）。

⁸ 経ス「マッキュアン豪州副総理と佐藤総理の会談録」昭和 40 年 11 月 10 日（外務省戦後外交記録「オーストラリア要人本邦訪日関係 マッキュアン副首相関係」0120 - 2001 - 01776）。内容については以下の文書で補った。“Record of Conversation between Mr. McEwen & Mr. Sato,” Oct. 11, 1965, NAA, M58, 524, “(Personal Papers of Prime Minister) Japan”.

⁹ Record of Conversation with Mr. K. Takasugi, Counsellor, Embassy of Japan, “ASPAC and Japanese/Australian Relations,” July 13, 1966, NAA, A9564/2, 221/4/15, “Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting.” ブッカーに事前に打診していたのは、66 年 5 月に訪豪した牛場信彦外務審議官であった。牛場は日豪間の定期協定や ASPAC への対応について協定するため、オーストラリアを訪問した。Record of Conversation with His Excellency Mr. K. Chiba, Ambassador for Japan, “ASPAC and Japanese/Australian Relations,” May 12, 1966, NAA, A1838, 3103/10/10/2 Part7, “Japan -

本側からの打診は更に続き、8月にはスターリング課の野々山忠到から再度、非公式であっても北原がオーストラリアを訪問する希望を有していることが伝えられた¹⁰。日本側からの度重なる働きかけを受けて、オーストラリア政府は66年10月、北原訪豪の受け入れのみならず、キャンベラでの日豪定期協議を1月に開催することを決定し、日本側に伝えた¹¹。原則合意から永らく休眠状態にあった日豪定期協議がようやく実現に向けて動き出したのである。そして、このように日豪関係が更なる一步を踏出そうとしているちょうどそのときに外相に就任したのが三木武夫であった。

(2) 三木のアジア太平洋圏構想とその深意

通産相としての三木が、東南アジア農業開発基金や東南アジア経済援助など、東南アジア政策に積極的な姿勢を見せていたことは前章で論じた。こうした東南アジア政策への関心の一方で、三木は外相就任以前からアジア太平洋における地域協力構想を抱いていた。母校である南カリフォルニア大学で行なった「太平洋時代の光と影」と題するスピーチで、三木は太平洋の先進5カ国が協力してアジア諸国の貧困解決に努めるよう訴えた。また、就任直後の新聞各紙とのインタビューでも、三木はアジア太平洋経済協力への意気込みを語っていた¹²。

このようにアジア太平洋地域協力を外交の基本方針として捉えていた三木にとって、日豪定期協議は大きなチャンスとして映っていた。三木は外務省にアジア太平洋圏構想についての具体案を検討させるとともに、事務レベルで実施されることとなっていた日豪間の定期協議を閣僚レベルに格上げし、その閣僚間定期協議を年内に開催するよう要望した¹³。三木が日豪定期協議に関心を示していることは、日本大使館からキャンベラの豪外務

Visits of notables and officials to Australia.”

¹⁰ Record of Conversation with Mr. Mr. Tadayuke Nonoyama – British Commonwealth Section, Foreign Ministry, and Mr. Fumio Hirano, First Secretary, Japanese Embassy, “Visit by Japanese Foreign Office Officials,” Aug. 24, 1966, NAA, A9564/1, 228/1 Part4, “Japan – Relations with Australia – General.”

¹¹ From Canberra to Tokyo 1240, Inward Cablegram, “Japan – Australia Consultations” Oct. 19, 1966, NAA, A9564/1, 228/1 Part4, “Japan – Relations with Australia – General.”

¹² “Document Q, Memorandum From Tokyo on Japanese Policy Towards Asia and the Pacific (June 14, 1967),” in Ministry of External Affairs, Background Paper, “A.S.P.A.C. Second Ministerial Meeting Bangkok, 5th–7th, July, 1967,” NAA, A1838/335, 541/2 Part2, “ASPAC Ministerial – Meeting.”

¹³ From Tokyo to Canberra 26, Inward Cablegram, “Japanese – Australian

省にも伝えられた¹⁴。日豪定期協議という流れに、三木外相の登場という加速度が加わることで、アジア太平洋協力という枠内での日豪関係は一挙に緊密さをましていく。

では、三木の「アジア太平洋経済圏構想」とは、具体的にどのようなものとして想定されていたのであろうか。この点について、しばしば引用されるのが、三木が1967年5月に経済同友会でおこなった「アジア・太平洋外交と日本の経済協力」と題する演説である¹⁵。ここで三木は、自身のアジア太平洋協力構想の4つの側面を強調した。すなわち、①アジア・太平洋諸国が互いに運命を共有していることの啓発、②アジアでの地域協力の促進、③太平洋諸国間強力な推進、④アジア・太平洋地域における南北問題の解決、である。そのうえで三木は、先進国間で自由貿易原則が遵守されることが結局はアジア諸国との貿易拡大につながるという見解を強調した。要するに、自由貿易という大きな枠組の下、太平洋の先進5カ国が地域的連帯で繋がったアジア諸国の貧困問題（南北問題）の解決に努めるというのが、この経済同友会でのスピーチから窺い知ることのできる三木構想の構図である。

しかしながら、三木のアジア太平洋圏構想には、より深遠な意図が秘められていた。彼の深意は、1967年6月14・17日に開催された第16回アジア・太平洋地域公館長会議の席上で表明された。この会議の様子をオーストラリア大使館員に伝えた赤谷源一情文局次長の内話によれば、三木は自身の構想を次のようなものとして表現した¹⁶。

すなわち、三木は当初、ケネディ・ラウンドの関税引下げ交渉が崩壊したときに備えて、アジア太平洋圏構想を発想した。つまり、「自由貿易」という国際経済秩序が崩壊し、世界経済が「地域主義」に根差した経済ブロック群へと分断されていくことへの懸念から、いわばその保険としてアジア太平洋圏構想は発案されたのである。一方で、三木は「地域の繁栄と安定は先進国と途上国とのギャップを埋めること（＝南北問題に対処すること）に

Consultations," Jan. 10, 1967, NAA, A9564/1, 228/1 Part4, "Japan relations with Australia general."

¹⁴ Record of Conversation with F. Hirano, First Secretary, Japanese Embassy "Australia/Japan Officials' Meeting," Jan.10, 1967, NAA, A9564/1, 228/1 Part4, "Japan - Relations with Australia - General."

¹⁵ 鄭、前掲、124頁、寺田貴「日本のAPEC政策の起源 - 外相三木武夫のアジア太平洋経済圏構想とその今日的意義 -」（成城大学アジア太平洋研究センター『アジア太平洋研究』No.23、2002年）。寺田は三木構想が南北問題の解決に焦点を置きつつも、グローバル一辺倒だった日本の通商政策に地域主義的要素を付け加えた、「開かれた地域主義」概念を契機となったと指摘している。

¹⁶ From Tokyo to Canberra, Inward Cablegram, I.41248, "Savingram to Canberra No.24 - Meeting of Heads of Japanese mission in Asia-Pacific Region," NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, "A.S.P.A.C. - Japan."

かなり依存している」(括弧内筆者)としつつ、「現在の中国の対外的な立場の弱さが東南アジア諸国の協力を促進する」とも確信していた。つまり、三木の構想には、「自由貿易体制」が崩壊したときのための保険、域内の「南北問題」への対処、そして中国の動きを見据えた戦略的な東南アジア政策という三つの側面を有していたのである¹⁷。

こうした三木の構想は、別の角度からみると、政治的主義主張からは離れて、農業・軽工業を中軸とする経済開発を域内協力(開発閣僚会議やアジア開銀)の下に進めていくとする東南アジア経済開発構想に、太平洋の先進国、とりわけ、池田政権以降、常に地域主義のパートナーとして注目されてきたオーストラリアを組み足すことで、南北問題にも「地域主義」にも対応する地域的経済枠組みを構築しようとする試みであったと位置付けることができる。つまり、南北問題を強く意識した「東南アジア経済開発構想」に、太平洋を組み足すことで、国際経済秩序が自由貿易から「地域主義」へと振れた場合に備えようとするものであり、南北問題と「地域主義」に対応しようとする二段構えの地域秩序構想だったのである。この点は、経済局長であった加藤匡夫が、「(アジア太平洋における)域内協力が、アジア太平洋にも押し寄せつつある地域主義の波の中で、南北問題の見地も取り入れて、貿易面にどう反映されていくか」という問題を提起したことからも読み取ることができる¹⁸。

しかしながら、外務省内部でも諸外国でも、三木構想への支持は広がりを見せなかった。それは、三木が構想をどのような施策を通じて具体化するのかをなかなか示さなかったためであり、この曖昧な態度が、外務省や諸外国の不信を招いていたのである。やや議論を

¹⁷ この点について、イギリス外務省は三木構想の意図を鋭く見抜いていた。すなわち、三木のアジア太平洋外交は通産省時代の経験に根ざしたものであり、「太平洋」を強調するのは、北米との経済的結びつきの重要性和同時に、「金持ちクラブ」の一員とはいいつつも、経済的にそれほど余裕がない中で、アジアへの経済援助を太平洋諸国と責任分担するためである。また、太平洋諸国と経済関係を強化することは、日本の東南アジアに対する野心に大義名分を与えつつ、ヨーロッパ共同市場へのバランスを形成することにもなる。つまり、三木のアジア太平洋概念は、日本の経済必要性和経済的潜在能力への現実的な評価に根ざしており、具体的には域内貿易の拡大と、南北問題への対処という二つの側面を有している。イギリス外務省のこうした指摘は、イギリス撤退後のアジア太平洋秩序を、だれがどのように掌握していくのかを検討していたことと関連させて考えると興味深い。つまり、イギリス外務省としては、三木の描くアジア太平洋構想を、今後のアジア太平洋秩序の一つのあり方として受け止めていたのである。From Shaw (Tokyo) to Brown (FCO), "The Japanese Foreign Minister," *FO*, FJ1/15, FC021/250.

¹⁸ 加藤匡夫「世界経済の動向：地域統合とアジア太平洋地域主義」(『経済と外交』第501号、1967年)。

先回りして、三木構想をめぐる経緯を概観しておこう。具体的内容を詰めないまま三木は「アジア太平洋圏」という看板を立ち上げた。ところが、三木自身その内容を詳細に検討する前に、看板は一人歩きを始めてしまう。三木はやむなく曖昧な一般論として、外務省や外国の要人にアジア太平洋圏構想を語るが、そのことが余計に構想（及び三木個人）への不信感を深めていく。こうした事態に歯止めをかけるためにも、外務省は三木構想を具体化するための提案をいくつも提示していくが、その都度、三木はそれを却下していた¹⁹。こうしたことの繰り返しから、三木と外務省との間に深い溝がうまれていた。こうして事務方との関係が上手くいかなかったことで、三木はいつそう、構想を具体化する手立てを失い、結局、三木構想は将来的な「ヴィジョン」に留まってしまうことになるのである。

（３） 日豪定期協議（67年1月16・17日）と日豪外務大臣協議（67年3月30・31日）

第1回の日豪定期協議（日・豪政治問題事務レベル協議）は、1967年1月16・17日の両日、キャンベラにて開催された²⁰。日本側からは北原秀雄欧亜局長ら、オーストラリア政府からは、かつて駐日大使を務めたマッキンタイア外務副次官、ブッカー外務次官補らが出席した。北原はオーストラリア訪問を前に、アジア太平洋構想について三木外相と「一晚」、議論した。だが、北原には三木の「アジア太平洋」というスローガンの意味が理解できなかった。北原は三木が、ASPACよりも幅広い枠組みで、インド・パキスタンを不可欠のメンバーとして考えており、またヨーロッパを排除するつもりもないのだろうと推論していた²¹。この時点で、三木新外相と外務省との間には、アジア太平洋圏構想に関する共通理解は存在しなかった。また、北原が出発する直前の1月12日には三木外相も出席して開催された外務省幹部会では、開発閣僚会議を拡大発展させて太平洋先進4カ国を参加させること、または先進5カ国の自由貿易共同体のようなものを指向するとの二つのアプローチが考えられていた²²。つまり、「経済開発」のための構想なのか、それとも「域内貿易自由化」に向けた構想なのか、という点をめぐって結論に達していなかったのである。

¹⁹ 三木が外務省の提案を受け入れなかった背後には、外交政策に民間のアイディアを持ち込もうと考えていたと指摘するものとして、鄭、前掲。

²⁰ 第1回日豪定期協議、日豪外相会談については、寺田、前掲も参照。

²¹ From Tokyo to FO, 1031/1/67, 6/1/67, FO, FJ2/2, FCO21/251.

²² 外務省調査局「環太平洋構想をめぐる従来の経緯」昭和54年1月16日、寺田、前掲より再引用。

このように三木構想について曖昧な情報しか持たぬまま、北原は会談に臨んだ。東南アジアにおける地域協力について、北原は、①ASPAC、②開発閣僚会議、③三木構想の3点に絞って議論を進めた。このうちASPACについて、北原は日本の立場はフレキシブルであること、韓国の主導で開催されたASPACも第1回会議をへて日豪の考え方に密接に繋がるものとなったこと、日本としては、第1回会議でのオーストラリアの支持に感謝するとともに、両国の意見がおおむね一致したことに満足していること、ASPACの財政負担は日本が負うだろうが、ECAFEやユネスコ、コロンボプランにできることはASPACのカテゴリーから外して、不必要な経費の重複を避けるべきと述べた。一方、三木構想については、アジア太平洋地域の地域協力強化を目指すもので、特に新しい地域的機構の設置は考えていないこと、10年・15年先を見越して、まず学者や参考資料の交換から始め、最終的にはアジア太平洋諸国の団結を更に促進するとの概要を示した。これに対して、オーストラリア側からは三木構想への関心が示されたほか、ASPACの方向性について、日豪間でさらに連携を進めていくべきとの意向が示された²³。つまり、この定期協議において日豪両政府は一般論としてアジア太平洋地域での外交政策にいっそう協調していくことを確認したのみであった。

この北原の訪豪は、日豪関係の更なる深化の呼び水となる。4月に日本で開催されることとなっていたECAFE総会に出席するため、外相としてはパーウィック以来5年ぶりに日本を訪問する予定となっていたハズラックは、予定を変更して総会の開催前、数日間東京に立ち寄り、日豪の共通利害に関わる問題について、三木新外相など政府要人と会談する機会を持ちたいとの意向を示した²⁴。アジア太平洋経済構想の具体化のきっかけを模索していた外務省は、この提案に諸手をあげて歓迎し²⁵、北原の訪豪中に、正式な招待状が手交された²⁶。とりわけ、アジア太平洋圏構想を外交政策の基本に据えようと考えていた三木は、

²³ 欧亜局英連邦課「日・豪政治問題事務レヴェル協議記録（1967年1月16.17日 於キャンベラ）」（外務省戦後外交記録「日本・オーストラリア間外交 日豪定期協議関係 第1回」0120 - 2001 - 1702）。

²⁴ From Canberra to Tokyo 40, Outward Cablegram, O.1525, Jan. 11, 1967, NAA, A1838/322, 3103/10/11/9 Part1, "Japan - Political - Relations with Australia, Visit to Aust. Minister of External Affairs 1967."

²⁵ From Tokyo to Canberra 38, Inward Cablegram, I.2067, Jan. 12, 1967, NAA, A1838/322, 3103/10/11/9 Part1, "Japan - Political - Relations with Australia, Visit to Aust. Minister of External Affairs 1967."

²⁶ From Tokyo to Canberra 57, Inward Cablegram, I.2860, "Ministerial Visit," Jan. 17, 1967, NAA, A1838/322, 3103/10/11/9 Part1, "Japan - Political - Relations with

ハズラック来日の報を誰よりも熱烈に歓迎した²⁷。

1月の北原訪豪以後、3月末に設定された三木・ハズラック会談に向けて、日豪両政府は更に協議を重ねていく。日本政府がそこに求めたのは、アジア太平洋地域協力の一つの柱となる日豪関係の強化であったが、具体的に何をするのかについては、依然として見通しが立っていなかった。特に外務省内部には、アジア太平洋圏構想について先走って話を進める三木に対する不信が徐々に深まっていた。外務次官であった下田武三は、三木への不信感を隠そうともせず、開発閣僚会議やASPACの経済化、東南アジア農業開発会議といった東南アジア政策を推進したのは椎名前外相であったことを強調した上で、「太平洋共同体構想」は将来的な構想であって、日本政府としてはいかなる新組織の新設も提唱しないし、GATTやケネディ・ラウンドでの共同戦線さえ提案していないこと、オーストラリアやニュージーランドとは協議を重ねる予定だが、ベトナム戦争に深くコミットするこれらの国と「イデオロギーの面では関係を発展させたくないこと」、本構想の唯一の目的は、東南アジアの開発と安定に協力すること、などを言明していた²⁸。結局、日豪外相会談を前に、外務省はアジア太平洋協力構想を、日本・オーストラリア・ニュージーランド（アメリカとカナダはバイラテラルな形で全体構図のなかに残しておく）の3カ国間の協力というより限定的なものに再定義したうえで、日豪関係の強化の場として日豪外相会談を認識していた²⁹。

一方、オーストラリア政府としては、日豪共通に関心のある議題について議論を深めることで、「日本が自分の将来像をどのように描いているのか。日本は非常に強力な国家なのだから、二つの大国（アメリカとソ連の意）のどちらであれ、その衛星国にとどまることはできない」（括弧内引用者）と、日本が域内の一大国として振舞うよう説得することを目論んでいた³⁰。日豪両国政府とも、アジア太平洋地域の域内秩序安定に不可欠な存在として互いに認識し、その認識を共有する場として日豪外相協議を位置付けていくのである。

こうして迎えた日豪外務大臣協議（67年3月30・31日）は、その意味で、微妙な距離を

Australia, Visit to Aust. Minister of External Affairs 1967.”

²⁷ From Tokyo to Canberra 95, Inward Cablegram, I.4597, “Minister’s visit to Japan,” Jan. 25, 1967, NAA, A1838/322, 3103/10/11/9 Part1, “Japan – Political – Relations with Australia, Visit to Aust. Minister of External Affairs 1967.”

²⁸ From Tokyo to FO, 1031/251, Feb. 1, 1967, FO, FJ2/2, FCO21/251.

²⁹ From Tokyo to FO, 1031/16/67, April 7, 1967, FO, FJ2/4, FCO21/253.

³⁰ From Canberra to Tokyo, Outward Cablegram, “Minister’s visit to Japan,” Jan. 25, 1967, NAA, A1838/322, 3103/10/11/9 Part1, “Japan – Political – Relations with Australia, Visit to Aust. Minister of External Affairs 1967.”

残しながらも、日豪両国の思惑が相乗したエポックメイキングな会談となる⁸¹。議題の中心となったのは、ASPAC など、アジア太平洋地域における諸問題であった。

アジア太平洋の国際情勢について、三木は以下のような意見を開陳し、自身の「アジア太平洋圏」構想の重要性を訴えた。すなわち、「現今の一番大きな問題は、『南北問題』即ち低開発国問題である。特に世界人口の3分の2を占めるアジアにとっては大問題である」。最近の動きとして、アジアでは自らのイニシアティヴで、この南北問題を解決しようとする気運が高まっており、太平洋の先進諸国による「バイラテラル」かつ「マルチラテラル」な協力が必要である。そのためにも、先進国間の貿易と同時にアジア諸国の開発援助が望まれる。なお、太平洋諸国といっても日本、オーストラリア、ニュージーランドだけではその資金をまかないきれないので、アメリカとカナダを加えて考える必要がある。ただし、今のところ新しいフォーミュラとか機構、ましてや排他的な地域協力を考えているわけではなく、まずこうした協議を通じて「お互いに理解を深め合い、協力の気運をつくり連帯意識を高めていく」ことが、将来、適当な組織へと発展していくことを期待している。

そして、「お互いに理解を深め合い、協力の気運をつくり連帯意識を高めていく」ための場として、三木が目にしたのが ASPAC であった。三木は、ASPAC を育てていくことは理想的であると考えており、具体的には「政治経済社会の高次元の広い範囲で自由な会議とし、大局的見地から論ずるアジア太平洋地域の外相会談」へと発展させていくべきとの意見を披露した。三木は政治的・軍事的な議論は行わないとする「積極的な消極策」を貫いて

⁸¹ 以下、日豪外相協議の会談内容については、欧亜局英連邦課「日豪外務大臣協議記録」昭和42年4月12日（外務省戦後外交記録「オーストラリア要人本邦訪問関係 ハズラック外相関係 第2巻」0120-2001-1775）及び、“Japan-Australia Ministerial Level Talks – Tokyo,” NAA, A9564/5/1/1 Part1, “Visit to Japan by Minister for External Affairs (Right Honourable Paul Hasluck – March/April.” なお、この日豪外相会議を利用して、日本側は、農業開発を重視するという日本政府の東南アジア経済開発方針にオーストラリアの賛同を求めていた。三木は、アジア地域における農業問題への重要性をハズラックに説明し、東南アジア農業開発基金にオーストラリアが出資することを求めた。別途、ハズラックと会談した佐藤首相も、農業問題の重要性について、「農業国がいきなり工業国をめざしても無理であり、段々と成長していくことが必要である。農業国でありながら食糧が不足しているので指導が必要である」と語っている。欧亜「佐藤総理 - ハズラック豪州外務大臣会談要旨」昭和42年3月30日（外務省戦後外交記録「オーストラリア要人本邦訪問関係 ハズラック外相関係 第2巻」0120-2001-1775）、および、“Record of Conversation, Present: Mr. Eisaku Sato, Prime Minister of Japan, The Rt. Hon. Paul Hasluck, M.P., Minister for External Affairs,” March 30, 1967, NAA, A9564/5/1/1 Part1, “Visit to Japan by Minister for External Affairs (Right Honourable Paul Hasluck – March/April.”

きた従来の ASPAC 対策を見直し、ASPAC により建設的な意味を付与ようと考えたのである。これに対して、ハズラックは、オーストラリア政府としては最終的な態度を決したわけではなく、またあまりことを急に進めるべきではないと断りながらも、「ASPAC が発展して高度の外務大臣会議となりアジア太平洋地域でしかるべきことにつき自由に討議することが理想的であると考え」と、ASPAC 政策の再検討を求める三木の考えに原則的な賛意を示した。

しかしながら、日豪の思惑は完全に一致していたわけではなかった。日豪間の ASPAC 政策をめぐる意見の一致と相違は、オーストラリア側の希望で開催された日豪間の事務レベル非公式会談で表出する³²。ここでは、NPT 問題や米ソ関係、中国代表権問題といった国際情勢について幅広い意見交換について、ASPAC 問題が取り上げられた。吉良秀通英連邦課長は、7 月にバンコクで開催される第 2 回 ASPAC に対する日本の態度は未定で、フレキシブルであるとしながらも、三木の発言にあったように、「外務大臣が定期的に集まり、地域的な全ての分野、政治経済（経済協力含む）、社会文化の面で意見を交換する場となるのが望まし」く、その結果、各国相互間の理解が深まり、連帯意識を助長することを期待する、つまり、外務大臣による多角的な協議の場として ASPAC の将来像を描いていることを伝えた。ただし、外務大臣の自由な意見交換という目的からすると、現在 ASPAC で取り上げられている個々のプロジェクトは「重要度の低い問題」であり、もし、こうしたプロジェクトを遂行するのであれば、「他の機関の仕事と重複しないように、注意深く選択し、優先順位をつける必要がある」と条件を付した。吉良の発言は、ASPAC の機能が開発閣僚会議と重なってしまうことや、必ずしも日本の東南アジア経済開発方針と一致しない ASPAC のプロジェクトにも日本から出資を求められることへの危惧からなされたものであった。

これに対して、「技術者プール」案を提唱していたオーストラリアは、プロジェクトを重視すべきでないとする日本側の意図に強く反発した。ブッカー第一次官補は、技術者プールについてはオーストラリア政府が経費を負担すること、タイのように ASPAC に参加する

³² 欧亜局英連邦課「日豪事務レベル非公式会議録」昭和 42 年 4 月 20 日, NAA, A9564/1, 228/1 Part 4, “Japan – Relations with Australia – General.” 及び、Memo from Australian Embassy, Tokyo, Percival, Counsellor, for the Secretary, Department of External Affairs, Canberra, “Discussion between Officials of Japanese and Australian Foreign Ministers – Tokyo, 31 March 1967,” April 7, 1967, NAA, A1838/281, 3103/10/11/9, “Japan – Political Relations with Australia – Visit of Australian Minister of External Affairs”.

ことで何らかの経済的利益を得たいと考えている国があること、非加盟国が ASPAC に加盟する誘引となりうることなどを指摘して、プロジェクトの重要性を訴えていた。ASPAC の将来像をめぐる日豪間の思惑は、個々のプロジェクトをどうみるのか、という点で完全に食い違っていたのである。

三木とハズラックの会談後、共同コミュニケが発表された。そこには、「アジア・太平洋地域において、連帯感と進取の精神が急速に高揚していること」、「両国にとっての共通の問題は『アジア・太平洋』という規模で取り組むべきであることを強調し、さらにまた、経済的發展と政治的安定とは密接な関係があること」、「経済的先進国にとって開発途上国にある諸国が国民の生活水準を向上させるのを援助することが共通の義務であること」などを高らかに謳っていた³³。しかしながら、コミュニケに示された高邁な理念にもかかわらず、日豪両国政府間には微妙な温度差が存在した。ハズラックは三木のアジア太平洋圏構想について、新たな組織ないしフォーミュラをつくるつもりはないとした三木の発言を取り上げて、その真意を疑い、結局は三木の国内向けの政治的アピールであろうと断じていた³⁴。ハズラックは、アイディアは示すものの、それを具体化するための方策を示さない三木の真意を疑っていたのである。こうしたハズラックの三木構想への反応は、構想に対するほぼすべての関係者の反応を象徴していくことになる。

第三節 三木構想の行方

(1) 東南アジア農業開発基金問題と第 2 回東南アジア開発閣僚会議 (1967 年 4 月)

第 2 回開発閣僚会議は、第 1 回会議から 1 年後、場所を東京からフィリピンのケソンに移して開催された。総論的な議論が中心だった第一回会議とは異なり、東南アジア経済の現状や問題点について、参加各国は踏み込んだ議論を行ったが、とりわけ焦点となったのが、東南アジア農業開発基金問題であった。

すでに論じたように、1966 年 12 月の東南アジア農業開発会議で、東南アジア農業開発

³³ 「ハズラック豪外務大臣訪日に際しての日豪コミュニケ」昭和 42 年 3 月 31 日（外務省戦後外交記録「オーストラリア要人本邦訪問関係 ハズラック外相関係 第 2 巻」0120 - 2001 - 1775）。

³⁴ From Tokyo to Canberra 411, "Talks with Japanese," March 31, 1967, NAA, A1838/322, 3103/10/11/9 Part1, "Japan - Political - Relations with Australia, Visit to Aust. Minister of External Affairs 1967."

基金をアジア開銀の特別基金として設置すべきとの東南アジア諸国の意向がコミュニケに盛り込まれていた。このコミュニケに従い、農業開発基金の問題はアジア開銀の最初の理事会から取り上げられていた³⁵。また、マニラの日本大使館では設立直後のアジア開銀に渡辺武総裁を訪ね、早速、農業開発基金の設置をアジア開銀で取り上げるよう、正式に申し入れを行っていた³⁶。こうして、農業開発基金問題は設立直後のアジア開銀が最初に取り組む課題となるが、そこには基金の対象地域をめぐる難問が秘められていた。

66年1月23日に開催されたアジア開銀第2回理事会において、東南アジア農業開発基金に関する、日本大使館の要請に対する検討が行われた。冒頭、渡辺武総裁は、各理事の意見を聞きたいと切り出した。ジョンソン提案以後、特別基金への1億ドルを明言していた米国の代表は、ジョンソン大統領の一般教書を読み上げながら、他の国が資金を拠出するのであれば、米国は2億ドルの特別基金を「東アジア（East Asia）」のいろいろな分野の経済開発に提供する準備があると明言した。ここでは、これ以上議論は深まらず、更なる研究が必要であるとの一般的な意見が中心であった³⁷。

その後の理事会では、事務的な議論が主とされ、農業開発基金問題に関する議論は棚上げになっていた。ところが、第2回東南アジア開発閣僚会議で再び、農業開発基金が取り上げられる情勢となってくると、アジア開銀側としてもなんらかの準備が必要であるとの判断から、3月28日に非公式の理事会が開催され農業開発基金問題が検討されることとなった³⁸。渡辺総裁はまず、この非公式な討議により徴した各理事の意見を踏まえて準備資料を作成し、次回理事会にて、その準備資料をベースに審議を加えたうえで、アジア開銀としての結論を得、その結論をもって第2回東南アジア開発閣僚会議に臨みたいとの意向を示した。議論の焦点は、基金の対象地域を東南アジア農業開発会議への参加8カ国に限定するのか、それともアジア開銀加盟国に広く適用するか（つまり、インド・パキスタンまで含めるのか）という問題であった。渡辺が議論のたたき台として準備した資料では、対

³⁵ 国際協力課「アジア開銀理事会関連資料の第1回要領」（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行」B'150）。

³⁶ 「アジア開銀第2回理事会 1967年1月18日議事概要」（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行」B'150）。

³⁷ 「アジア開銀第2回理事会第2日 議事概要」（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行」B'150）。

³⁸ 在フィリピン安川大使発外務大臣宛、比協第427号「アジア開銀非公式理事会について」昭和42年3月30日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行」B'150）。

象地域を限定せず、すべての加盟各国に適用が可能なものとして想定しており³⁹、理事会でも特定の国を排除するという印象を与えるのは好ましくないと発言していた。理事の大半もこうした渡辺の見解に同意していた。これに対して、日本側の理事である福田勝は、東南アジア農業開発会議からの要請は、東南アジアに限定された「東南アジア農業開発基金」であって、「日本の立場としては、如何なる国も差別する意図はないが、限られた基金を有効に使用するため最も緊急に必要な地域として東南アジアに限定しようとする」ものであること、加盟国全域に適用される場合には、日本政府として留保を付けるかもしれない、運用の主旨は東南アジアに重点を置くことを全ての理事が了解すべきであることなどを強硬に主張した。この福田の姿勢には、フィリピンやマレーシアなど東南アジア農業開発会議参加国が賛同していた（ただし、同じく農業開発会議に参加したインドネシアの理事は、非限定派であった）。この非公式理事会での議論を踏まえて、4月19日に開催された第6回理事会で再び農業開発基金問題が取り上げられた⁴⁰。ここでの結論をもって、渡辺は第2回東南アジア開発閣僚会議にオブザーバーとして参加する。

他方、日本国内でも農業開発基金構想への検討が進められていた。日本政府の考えでは、基金はインドやパキスタンを排除しないまでも、基金への出資国が援助地域（もしくは国やプロジェクトまで）を特定できるようにすることで、実質的には東南アジアに限定して基金を運用したいこと、アジア開銀のメンバー以外からの出資も受け入れたいこと、外務省としては、日本1億ドル・アメリカ1億ドル・他1億ドルという拠出を考えているが、大蔵省は他国の出資が明らかになるまでは1億ドル拠出を認めないとの方針であること、といった方針を固めていた⁴¹。

迎えた第2回開発閣僚会議にて、渡辺は先の理事会にて、アジア開銀により管理される農業特別基金設置の構想を原則的に承認したことを報告するとともに、理事会としてはこのような特別基金の適用を特定の加盟国に限定することは望ましくないと考えていることを明言した。ただし、アジア開銀としても開発閣僚会議に参加する東南アジア各国におけ

³⁹ “Sec M4-67: Special Agricultural Fund”, (戦後外交記録「アジア開発銀行」B'150)。

⁴⁰ 在フィリピン安川大使発外務大臣宛、比協第514号「アジア開銀第6回理事会について」昭和42年4月20日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行」B'150）。

⁴¹ From Tokyo to Canberra 577, “Special Fund for Agriculture,” April 19, 1967, NAA, “Asian & Far East – Economic – ASPAC – Asian-South Pacific & Australia Conference – Seoul 1966- Bangkok 1967.”

る農業問題の重要性を熟知しており、基金の運営に際しては拠出国の意向を反映させること、農業特別基金を運用する際には、拠出国と受益国の双方から選ばれた小規模の専門家パネルが定期的にアジア開銀に助言を与えるような制度を作ること、特別基金の「緩和された条件」による融資であっても経済開発の基本は自助努力であること、アジア開銀としては今後も開発閣僚会議参加国政府と緊密な関係を保ちつつ、これら諸国の助言や専門家の協力の下に基金の実現に向けて努力を続けること、などを付言した。つまり、アジア開銀としては東南アジア諸国への配慮をみせながらも、あくまで特別基金の運用を東南アジアに限定することなく、広く加盟各国に適用させるべきであるとの方針を崩さなかったのである⁴²。

渡辺の発言に対して、マレーシアやタイからは対象地域として東南アジアに限定すべきであるとの反論が展開された。こうした東南アジア各国からの反論に続けて、三木外相も、日本としては農業特別基金の早期設置を希望するとともに、応分の出資を行う準備があるが、これを東南アジアに重点的に使用するようにしたいことなどを明言した。同日午後の討議で、議論はふたたび白熱した。特にフィリピン側の主張は強硬であり、東南アジア諸国の意見が十分反映されるようアジア開銀の枠外に協議委員会の設置を求めるほどであった。三木は、「基金は開発閣僚会議から生まれたアイデアであるから比は設立後も関心を持ち続けたいとの気持は十分了解できるが、われわれは今後ともこの開発閣僚会議を通じて基金の運営に関心を持たばよく別の機構を設ける必要はない」として、農業開発基金を東南アジアに重点的に使用すること及びその運営と使用については今後も開発閣僚会議を活用すべきであることを説いて、フィリピンなどの急進論をなだめた。

このように、農業開発基金の対象地域を巡って、これを東南アジアに限定すべきとする日本及び東南アジア諸国と、東南アジアに留意することは認めつつも加盟国全般に適用するという大前提をくずさないアジア開銀との意見対立の溝は深かった。換言すれば、開発閣僚会議とアジア開銀を有機的に結合させ、東南アジア経済開発構想を具体化する装置として期待された東南アジア農業開発基金であったが、アジア開銀の自律的な動きを前に、その目論見は早くも崩れ始めたのである。

一方、先の日豪外相協議にて、(ハズラックの真意はともかく) オーストラリアとの間に

⁴² 外務省経済協力局国際協力課「第2回東南アジア開発閣僚会議要録」(外務省開示文書)。

アジア太平洋協力の方針を謳いあげていた三木にとって、第2回開発閣僚会議は、東南アジア諸国にアジア太平洋圏構想を提示する場として認識されていた。会議初日の演説で、三木は、①アジアの開発促進のためには、各国の努力、地域協力、国際協力の3つの要素が必要であること、②日本は「新しいアジア」と共に歩む決意をしており、GNP1%目標をできるだけ早期に実現し、それを主としてアジアに充てたいと考えていること、③太平洋地域の先進国による対アジア援助の強化を要望し、そのために「アジア太平洋地域協力」を唱えていることを明らかにした⁴³。しかしながら、東南アジア諸国は三木の発言に大きな関心を示さず、会議後に発表された共同コミュニケにも「アジア太平洋」の字句は挿入されなかった⁴⁴。東南アジア諸国の無関心を前に、三木はアジア太平洋圏構想を提示する場として、第2回ASPACに注目していくことになる。

(2) 第2回ASPAC (バンコク、1967年7月5・6日)

先にも述べたように、日豪外相協議の場で三木は、ASPACが「政治経済社会の高次元の広い範囲で自由な会議とし、大局的見地から論ずるアジア太平洋地域の外相会談」となることが望ましいとして、従来、消極的な姿勢に終始してきたASPAC政策の転換を示唆した。三木は自身のアジア太平洋圏構想を実現する場として、ASPACを見ていたのである。

オーストラリア政府部内では、三木のこうした姿勢を見極める作業が続けられていた。ハズラックからは、三木構想の真意を疑う意見が届けられていたが、他方、豪外務省には日本のASPAC政策の変更を歓迎する意見が強く、これを踏まえてオーストラリアのASPAC政策もアップデートすべきだと考えられていた⁴⁵。

一方で、日本政府は従来のようなASPACのあり方をそのまま受け入れようと考えたわけではなかった。1967年5月、日本政府は次の5点を日本のASPAC政策の基本方針として関係各国に伝達した⁴⁶。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 「第2回東南アジア開発閣僚会議共同コミュニケ」『外交青書12号』27-29頁。

⁴⁵ Memo from Assistant Secretary Ingram, "Japan and ASPAC," April 4, 1967, NAA, A1838, 3103/10/11/9, Part2, "Japan - Political Relations with Australia, Visit to Aust. Minister of External Affairs 1967."

⁴⁶ Record of Conversation with Mr. Fumio Hirano, First Secretary, Embassy of Japan, "APSAC," May 23, 1967, From Wellington to Canberra 490, Inward Cablegram, I. 34180, "APSAC," May 29, 1967, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, "A.S.P.A.C. - Japan."

- (1) ASPAC は外務大臣による定期的な協議の場であり、国際政治・経済・社会問題といった共通利害のある分野の問題について自由かつ率直な意見交換を行う機会となるべきである。
- (2) 会議は特定の結論や拘束的な解決方法、宣言や決定などを目的とすべきでないこと。会議の結果は、そうした結論の存在の有無によって評価されるべきではない。
- (3) コミュニケはできる限りシンプルなものとする。実質的な問題に関しては、議論の内容に触れることは重要ではない。
- (4) (シンガポールやインドネシア、カンボディア、ビルマの) 参加を促し、会議の範囲を拡大する。
- (5) 閣僚会議で議論すべき問題は、国際情勢全般のほか、経済・社会・文化分野における地域協力の活動や、これら活動の具体的計画である。しかしながら、他の国際機関との重複を避けるため、詳細な検討や計画の実施については、原則として、他の適切な国際機関に委譲されるべきである。

要するに、日本政府としては、政治的な議論に関して、外相間による自由かつ率直な意見交換の必要性は認めつつも、そこから具体的かつ拘束的な結論が生まれることには否定的で、また、経済・社会・文化分野に関しても総論的な討議は容認しながらも、計画の具体的な検討や実施については、他の国際機関に委ねるべきとしていた。実際、第 2 回会議に向けて各国が準備を進めていた、社会文化センター (韓国)、食糧・農薬銀行構想 (台湾)、技術者プール計画 (オーストラリア) といった構想についての日本政府の対応は終始、消極的なもので、「外相会議では技術的で細かい問題にこだわりすぎるべきでない」との考えを、関係各国に繰り返し伝えていた⁴⁷。日豪の非公式事務レベル協議で問題になったように、日本政府のこうした指摘は技術者プール計画を検討していたオーストラリア政府の方針と鋭く対立していた。

そこで日本政府が第 2 回 ASPAC に関する連携相手として注目したのがニュージーランドであった。上に挙げた日本政府の ASPAC をめぐる 5 つの基本方針は、ニュージーランド政

⁴⁷ "Document P, Record of Conversation between Mr. Takeo Suzuki, Counsellor, Mr. Fumio Hirano, First Secretary, Embassy of Japan, and Mr. Booker and Mr. Ingram, Department of External Affairs on 6th June, 1967," External Affairs, Background Paper, "A.S.P.A.C. Second Ministerial Meeting Bangkok, 5th-7th July, 1967," NAA, A1838/335, 541/2 Part2, "ASPAC Ministerial - Meeting."

府にも提示されていた。ニュージーランド政府からは程なく、ASPACに関するニュージーランドと日本の方針がきわめて近いものであるとの返答がなされた。具体的には、会議がアジア太平洋地域の外相による幅広い意見交換の場であること、カンボディアやシンガポール、インドネシア、ビルマといった国の参加が望ましいこと、特にプロジェクトについては、ASPACが他の国際機関で行いうる技術的なプロジェクトに乗り出すことは「無駄」であり、ASPACとしてはそうした機関に注意を喚起すればよく、適切な機関が存在しない場合にのみ、小規模なプロジェクトについて実施すべきとされていた。その上で、ニュージーランド政府は、第2回ASPACにおいて、日本と緊密な連絡を保ちたいとの方針を伝えた⁴⁸。

実際、日本とニュージーランドはそろって、第2回ASPACの議題を決定するための常設委員会(Standing Committee)において、議長国であるタイのドラフトについて数多くの修正要求を付した⁴⁹。日本政府が特に重視したのは、ポジティブ・オブジェクション条項であった。タイの提出したドラフトには、地域的プロジェクトに関する指針(“Guiding Principles”)が示されており、自発的参加・自発的拠出・主催国のコスト・参加国のコストなどを明記していた。このうち、プロジェクトの実施については、多数決やコンセンサスではなく、出資したい国が出資し、参加したい国が参加すればよいというラフな規定となっていた⁵⁰。これに対して、日本政府は、あるプロジェクトに関して1カ国でも反対した場合には、そのプロジェクトをASPACとしては実行できないとするポジティブ・オブジェクション条項の挿入を要求した。日本政府としては、ASPACの枠内に、何らかのプロジェクトが立ち上げられて日本がやむなく出資を余儀なくされるという事態や、反共産主義的な色彩の濃いプロジェクトが設置される事態を憂慮したのである。この点で、とりわけ日本政府の憂慮したのが、タイ政府が準備していた「相互情報センター(Mutual

⁴⁸ “ASPAC : Text of note from the Ministry of External Affairs in New Zealand to the Japanese Embassy in reply on an approach on 26 May 1967,” NAA, A1838/335, 541/2 Part1, “ASPAC – Ministerial Meeting.”

⁴⁹ “ASPAC/MM/2/PR/1, Amendment I, Proposal of amendments by the New Zealand Delegation to the Draft Report of the ASPAC Standing Committee to the Ministerial Meeting of the ASPAC,” “ASPAC/MM/2/PR/1, Amendment II, Proposal of amendments by the Japanese Delegation to the Draft Report of the ASPAC Standing Committee to the Ministerial Meeting of the ASPAC,” NAA, A1838/335, 541/2 Part1, “ASPAC – Ministerial Meeting.”

⁵⁰ “ASPAC/MM/2/PR/1, DRAFT, Report of the ASPAC Standing Committee to the Ministerial Meeting of the ASPAC Council,” NAA, A1838/335, 541/2 Part1, “ASPAC – Ministerial Meeting.”

Information Service Center)」であった。これは、当該地域の平和と安定に影響を及ぼしかねないいかなる情勢について、情報・諜報・研究を集積することにより、加盟各国に安全保障に資することを目指したもので、要するに ASPAC の下に壮大な諜報機関を設置しようとのアイディアであった。日本政府は、たとえ日本が参加しないとしても、こうした「反共」の色合いが濃い機関が ASPAC の下部機関として設置されることを阻止するため、プロジェクトに対する拒否権（ポジティブ・オブジェクション）の確保を最優先課題に掲げていたのである。このポジティブ・オブジェクションは、その後、本会議でこの問題はふたたび焦点として浮上することになる。

一方で日本政府は、ASPAC と三木のアジア太平洋圏構想をどのように結びつけるかという難問を未解決のまま抱えていた。日豪外相会談での発言に示されるように、三木は東南アジア諸国やオーストラリアを含む ASPAC をアジア太平洋圏構想の母体として考えていた。一方、外務省内部には、三木の ASPAC 政策方針への慎重な見方が根強く、依然として頑迷な反共組織とみなされている ASPAC とアジア太平洋圏構想を結び付けてしまうと、構想が「汚れてしまう」のではないかとの懸念が深かった⁵¹。

だが、それ以上に深刻であったのは、三木自身が「アジア太平洋圏構想」をどのようなものとして描いているのかについて、外務省が依然として把握できなかった点にあった。三木から構想具体化のための方策を検討するよう指示された外務省では、いくつかのフレームワークを提示してきたが、いずれも三木の受け容れるところとならなかった。結局、三木が上記のアジア・太平洋地域公館長会議（1967 年 6 月 14－17 日）でその意図を明らかにするまで、外務省と三木との間では、その真意をめぐって「連想ゲーム」が繰り返された⁵²。こうしたやり取りを通じて、外務省内部には三木に対する根深い不信が深まっていた。さらに、三木構想の意図は理解できても、それを具体化させるためのアイディアはなんら目処がついていなかった。外務省員の間には、三木構想を突き詰めていくと、アジア太平洋地域の軍事・安全保障問題に巻き込まれるのではないかとの懸念が強かったほか、関守三郎駐タイ大使にいたっては、アジア太平洋圏構想という概念は三木の政治的野心を表し

⁵¹ From Tokyo to Wellington 353, "ASPAC," June 28, 1967, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, "A.S.P.A.C. - Japan."

⁵² Record of Conversation with Mr. Fumio Hirano, First Secretary, Embassy of Japan, "Asian Pacific Community," May 3, 1967, NAA, A1838, 3103/10/1 Part12, "Japan - Relations with Australia."

たものにすぎないのだとするシニカルな見方まで呈示していた⁵³。つまり、三木の真意を捉えきれない中で、外務省は ASPAC であれ、アジア太平洋構想であれ、それらをどのように建設的議論へと結び付けるべきなのか皆目見当がつかない状態だったのである。

こうして、日本政府は三木の意図するアジア太平洋圏構想の具体像をつかめぬまま、第 2 回 ASPAC 閣僚会議に臨むことになる。会議の討議内容は多岐に渡るが、ここでは、①国際政治情勢への言及、②地域的プロジェクトの取り扱い、③日豪連携、④アジア太平洋構想、の 4 点に絞って第 2 回 ASPAC 会議の内容について検証してみよう。

まず、国際政治情勢への言及である。会議前には、フィリピンのラモス外相が ASPAC について「巨大な虎がわれわれのいずれかにその牙を向けたときには、共同して対処する」ための協定を結ぶべきと述べるなど、集団的安全保障枠組みとして ASPAC を検討すべきとする動きが顕在化していた⁵⁴。にもかかわらず、会議初日（5 日）午前中の各国首席代表による冒頭演説は、「概しておんげんなもの」であった⁵⁵。外部からの脅威を強調したのは南ヴェトナムとタイの 2 カ国だけであり、共産主義の脅威を明示的に非難したのは南ヴェトナムのみであった。韓国やフィリピンなどは ASPAC を単なる話し合いの場にとどめるのではなく、具体的な共同政策を求めているほか、マレーシアやニュージーランド、オーストラリアは参加国の範囲拡大を希望していた。こうしたなかで、三木は ASPAC が政治・経済・開発・文化・社会問題といった共通に利害のある幅広い問題につき、自由かつ率直な議論をすべきであるとの方針を示しつつ、政治的立場にかかわらず域内の非参加国の出席を促し、反共のキャンペーンを進めるような排他的なグループを目指すべきでないと明言した⁵⁶。

この午前の討議に引き続いて開かれた午後の非公式会議では、各国の立場の相違がかなり表面化した。大別すれば、日本・マレーシア・ニュージーランドの穏健派と、タイ・フィリ

⁵³ From Tokyo to Canberra Sav.24, *op.cit.*

⁵⁴ From Manila to Canberra 775, Inward Cablegram, I.43577, "ASPAC and SEARC," July 3, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18 Part2, "Asian and The Far East - Economic Pt 1, A.S.P.A.C. (Asian, South Pacific, Aust. Conf.) Seoul 1966."

⁵⁵ バンコク関大使発外務大臣宛第 761 号「第 2 回 ASPAC 閣僚会議開会式模様」67 年 7 月 5 日（外務省開示文書）。

⁵⁶ 同上、および"Opening Address by Foreign Minister Miki at the Second Ministerial Meeting of the Asian and Pacific Council, June 5, 1967, Bangkok"（外務省開示文書）、また、From Bangkok to Canberra 926, Inward Cablegram, I. 44226, "ASPAC," July 5, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18 Part1, "Asian & Far East - Economic - ASPAC - Asian-South Pacific & Australia Conference - Seoul 1966- Bangkok 1967."

ピン・韓国・台湾・ヴェトナムの強硬派、その間で揺れ動くオーストラリアといった構図であった。ニュージーランドと日本が ASPAC を自由かつ率直な意見交換の場として育成することの重要性を強調したのに対して、フィリピンや韓国は午前中の演説に引き続き ASPAC 地域の政治的安定、社会、経済的福祉の向上のための具体的な行動が必要であることを訴えた。他方、南ヴェトナムやオーストラリア、台湾はヴェトナム情勢や中国問題についてそれぞれ詳細な情勢分析・情勢判断を披露したが、これは「反共的しきさいのかなりこいもの」であった⁵⁷。これに対して、三木は日本政府として、ASPAC が反共組織となる場合にはその枠内に留まることができないこと⁵⁸、中国との平和共存が必要であることを訴えた⁵⁹。各国が中国の水爆実験や文化大革命に非難を向ける中で、中国との平和共存を唱えた三木の発言は例外的で、各国の注目を集めるところとなった。三木は ASPAC が政治問題に関する自由な意見交換を行う場となることを認めていたが、それが ASPAC としての反共主義一色に固まることは拒否していたのである。ソウル会議での日本政府は、政治的議論を行わないことで会議が反共主義へと傾いていくことを阻止するという「積極的な消極策」をとったのに対し、第 2 回バンコク会議では、各国がそれぞれ多様な意見を提示することで、ASPAC としての統一的な意見を表明するという形にならないようにと考えられたといえよう。

次に、地域プロジェクトに関して、第 2 回 ASPAC では台湾の食糧・農薬銀行構想、韓国の社会・経済センター、そしてオーストラリアの技術者プール計画の三つが焦点となっていた。この地域プロジェクトのあり方について、日本（及びニュージーランド）とオーストラリアとの間に溝が深まっていたことは既に論じたが、会議の直前になると両者は再び

⁵⁷ バンコク関大使発外務大臣宛第 765 号「第 2 回 ASPAC 閣僚会議」67 年 7 月 6 日（外務省開示文書）および、From Bangkok to Canberra 926, *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ “Asian and Pacific Council, Second Ministerial Meeting, Report of Australian Delegation,” NAA, A1838/335, 541/2 Part2, “ASPAC – Ministerial Meeting.” なお、三木が中国との平和共存を訴えたことは、後に国内で問題となった。帰国後、三木は軽井沢に佐藤を訪ね、事情を説明した。（佐藤は事前に三木の発言内容について知らされていなかった。）佐藤は、平和共存は当たり前だが、問題は国交のある台湾との関係について言及しなかったことであり、この点が党内で反発を買っていると事態を判断していた。三木の説明を受けて、佐藤は、三木の意図に理解を示し、責任を追求するといった態度は見せなかった。この間の経緯は、佐藤が依然として外相としての三木に期待をしていること、中国問題についても、佐藤は三木と同様、柔軟な姿勢を示していたことなどを示している。楠田實『楠田實日記』（中央公論新社、2001）50—51 頁（昭和 42 年 7 月 10 日の項）。

歩み寄りを見せていた。そのきっかけとなったのは台湾の食糧・農薬銀行構想であった。台湾が強引に進める銀行構想について、日豪両政府には不信感が募っていた。日本政府としては、台湾の提案が農業開発会議や農業開発基金など日本のイニシアティブと重複することを懸念しながらも、台湾への政治的な配慮から、食糧・農薬銀行設置のための準備会議開催提案には賛成しなければならないだろうと考えていた⁶⁰。一方、オーストラリア政府部内では、農業開発・食糧消費に関する従来の政策との兼ね合いや、ケネディ・ラウンドにおける雑穀交渉との関係から、台湾提案に大きな留保が付されていた⁶¹。こうしたなか、バンコクの準備委員会で日本政府は、台湾の提案する食糧・農薬銀行構想を具体化するための専門家委員会について、文書の準備が詳細に詰められるまでは先延ばしにすべしと提案した。オーストラリア政府も、構想をできるだけ遷延すべきとして、この日本提案に賛成していた⁶²。台湾提案をいかに先送りするかという点で、日豪は共通利害を見出したのである。

台湾提案について、さらに日豪間での協議は進められた。日本の外務省はオーストラリア側に、ASPAC は閣僚レベルで地域の共通に関心ある問題につき自由な意見交換をする場であり、具体的なプロジェクトにかかわるべきでないこと、また、商品の保管や運輸のみならず、広範な地域をカバーするプロジェクトの複雑な管轄など技術的にも困難であることから、台湾提案に「原則的にも、技術的にも」反対であり、台湾が提唱した準備委員会にも代表を送らない方向であることを告げた⁶³。この報告を踏まえて、オーストラリア政府

⁶⁰ From Bangkok to Canberra 714, Inward Cablegram, I.30690, "ASPAC," April 19, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18 Part1, "Asian & Far East - Economic - ASPAC - Asian-South Pacific & Australia Conference - Seoul 1966- Bangkok 1967."

⁶¹ From Canberra to Bangkok 897, Outward Cablegram, O.27453, "ASPAC," May 18, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18 Part1, "Asian & Far East - Economic - ASPAC - Asian-South Pacific & Australia Conference - Seoul 1966- Bangkok 1967."

⁶² From Bangkok to Canberra 730, Inward Cablegram, I.34521, "ASPAC - Standing Committee," May 19, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18 Part1, "Asian & Far East - Economic - ASPAC - Asian-South Pacific & Australia Conference - Seoul 1966- Bangkok 1967."

⁶³ From Tokyo to Canberra 752, Inward Cablegram, I.34521, "ASPAC Food and Fertilizer Bank," May 30, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18 Part1, "Asian & Far East - Economic - ASPAC - Asian-South Pacific & Australia Conference - Seoul 1966- Bangkok 1967." この電信は、翌日に予定されていた豪州政府各省庁間の意見交換を前に、日本側の意向を確認しておくようとの本国政府からの指示に基づくものである。ここからも、豪州政府が本件に関して日本の動向に注目していたことがわかる。From Canberra to Tokyo 936, Outward Cablegram, O.29833, "ASPAC - Chinese Food and Fertilizer Bank Proposal," May 29, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18 Part1 "Asian & Far

内では食糧・農薬銀行構想についての議論が交わされ、結果、「政治的な基盤を失わないよう」、積極的に修正するのではなく、特定のポイントについて反対を表明すべきあるとの結論に達していた⁶⁴。この時点では、オーストラリア政府としては、「政治的な基盤」への配慮から、日本政府と同じ対応策をとることに躊躇していた。

こうしたオーストラリア政府と日本政府との微妙な隙間を埋めることになったのが、議長国のタイが提示した地域的プロジェクト実施の指針であった。そこには、プロジェクトの立ち上げは各国の自発的な意志のみが重視されるなど、とくに域内の援助国として期待されるオーストラリア・日本・ニュージーランドにとって受け入れがたい規定が組み込まれていた。オーストラリア政府は、日本とニュージーランドという、オーストラリアの立場と決して一致しない 2 カ国に与していると受け取られる行為は避けるべきと考えつつも、この指針が援助国側の意向を十分に反映していないという点で、注意深い対応が必要であると認識していた⁶⁵。プロジェクトの実施に消極的な日本とは距離を置きたいという考えと、現実的な必要性から日本との提携が必要ではないかという考えの狭間で、オーストラリア政府は選択を迫られていたのである。この間で揺れていたオーストラリアを決断へと促したのは、日本が態度を軟化させ、オーストラリアの技術者プール計画と韓国の社会・文化センターを受け入れたという知らせであった⁶⁶。こうして、オーストラリア政府は、結局、地域的プロジェクトに関して、日本と共同歩調をとることを決断するのである。

バンコク会議では、日本政府はニュージーランドやマレーシアと協調して、社会・文化センター構想や食糧・農薬銀行構想に留保を付し、準備委員会に更なる検討が必要であると差戻した。また、日本政府はポジティブ・オブジェクションを強硬に主張し、マレーシアもこれに同調した。韓国政府は妥協案として、いかなるプロジェクトのであれ、その設置を決定するためにはコンセンサスが必要であるとの修正を提起し、日本政府はこの妥協案をボ

East – Economic – ASPAC – Asian-South Pacific & Australia Conference – Seoul 1966- Bangkok 1967.”

⁶⁴ Record of an Interdepartmental Meeting at External Affairs, May 31, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18 Part1, “Asian & Far East – Economic – ASPAC – Asian-South Pacific & Australia Conference – Seoul 1966- Bangkok 1967.”

⁶⁵ From Ingram for the Minister, “ASPAC,” June 15, 1967, NAA, A1838/335, 541/2 Part1, “ASPAC – Ministerial Meeting.”

⁶⁶ Memorandum For the Secretary, No.862, “Asian and Pacific Council, Ministerial Meeting- July, 1967,” June 15, 1967, NAA, A1838/335, 541/2 Part1, “ASPAC – Ministerial Meeting.”

ジティヴ・オブジェクションと「解釈」して、これを受け入れた⁶⁷。このポジティブ・オブジェクションに基いて、日本政府はタイの「相互情報センター」提案を排除し、その後、フィリピンが突如提起した「中国監視チーム」の結成も拒絶した⁶⁸。ポジティブ・オブジェクションという武器により、日本政府は反共的な色彩の濃い地域プロジェクトの乱立を阻止していくのである。

一方、地域的プロジェクトに関する協議を通じて、日豪間には再び連携の気運が高まっていた。プロジェクトへの出資国という両国への期待にどのように応えるのかという問題が両者を共同歩調へと結びつけていた。実際、オーストラリアは ASPAC にて示された地域的プロジェクトの実施には、出来る限り他の既存の国際機関に委任すべきであるとして、日本の主張に同意を示しつつ、「UNCTAD において豪及び日本は非常な努力を行なったし今後も更に努力する所存であるが単に外部からの援助のみにたよらず関係国自身も努力することが大切である」と、日本への配慮を見せていた⁶⁹。

会議終了後、オーストラリア外務省は第 2 回 ASPAC の成果として、次の 3 点を指摘していた。①地域協力の促進それ自体、オーストラリアの外交政策の目的に資する、②他の西側の大国を含まないアジア人の組織である ASPAC に、オーストラリア（及びニュージーランド）が正規のメンバーとして加わっていることは、オーストラリアとアジア諸国とが対等な関係にあることを意味している、③ASPAC における日豪連携は日豪関係の強化につながり、日本のアジア太平洋政策にオーストラリアの関与することにもつながる⁷⁰。つまり、オーストラリア政府はアジア太平洋政策で日豪が連携していくことのメリットをここに確認したのである。

また、日本政府もバンコク会議での日豪連携を歓迎していた。会議後、外務省アジア局の小川平四郎はオーストラリア大使館員に、バンコク会議が日本にとって極めて良い結果終ったこと、ASPAC に対する日豪の見解は非常に近く、バンコクでのオーストラリア政府

⁶⁷ From Bangkok to Canberra 937, Inward Cablegram, I.44558, "ASPAC – Ministerial Meeting," July 6, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18, Part2, "Asian & Far East – Economic – ASPAC – Asian-South Pacific & Australia Conference – Seoul 1966- Bangkok 1967."

⁶⁸ "Asian and Pacific Council, Second Ministerial Meeting, Report of Australian Delegation," *op.cit.*

⁶⁹ 前掲、バンコク 関大使 発外務大臣宛電信、第 765 号。

⁷⁰ From Canberra to All Posts, A.P. SAV.96, "ASPAC," July 14, 1967, NAA, A1838/1, 740/4/18 Part2, "Asian & Far East – Economic – ASPAC – Asian-South Pacific & Australia Conference – Seoul 1966- Bangkok 1967."

のサポートの下、共同戦線をはって対処できたことに感謝を示した⁷¹。また、退任の挨拶にハズラック外相を訪問した千葉大使は、第3回 ASPAC キャンベラ会議に向けて、日豪間で定期的な会合を行なうこと確認した後、3月のハズラック外相の来日が日豪関係の「新たな時代のはじまり」であったと礼賛した。来日時、三木への不信を抱いていたハズラックは、そのことには直接言及せずに、就任以来、自分はアジア太平洋を「戦後時代」から「新たな時代」へと展開することに努力を傾けてきたが、その過程で、日豪間では利害がほぼ一致していること、そしてその手法についてもほぼ同意していたことに満足の意を明らかにした。ハズラックは、アジア太平洋の「新たな時代」を拓いていくことに日豪両国がこれからも協同していくことができると考えていたのである⁷²。このように、1967年3月の日豪外相会議以後、微妙なすれ違いが続いてきた日豪関係は、第2回 ASPAC を契機に、再び連携を深めていく。

他方、三木が目論んだ ASPAC とアジア太平洋圏構想の連携は、結局、具体的な提示がなされることはなかった。三木は、会議初日の演説でアジア太平洋という新たな地域概念の重要な基盤として ASPAC の歴史的な重要性に言及したものの、それ以外は、ASPAC が政治・経済・開発・文化・社会問題といった幅広い議題につき、各国外相が自由な意見交換を行なうこと、域内各国の更なる参加を求めること、反共主義を訴えないことなど総論的な話に終始した。結局、三木のアジア太平洋圏構想の具体像は ASPAC の舞台でも披露されなかったのである。このことは、外務省内部でも構想具体化の方向性が確定しない状況では当然の結果であった。見方を変えれば、外務大臣と外務官僚の間に意見の一致がない中で、具体的な外交構想が展開されるはずもなかったのである。

第四節 日米関係とアジア太平洋圏構想

三木のアジア太平洋圏構想は、その具体化をめぐる外務省内部でも、また主たるパートナーと目されたオーストラリア政府からも、更には東南アジア諸国からも、芳しい反応は得られていなかった。こうしたなかで、三木構想に深い関心を示していたのがアメリカ

⁷¹ From Tokyo to Canberra 1011, Inward Cablegram, I.51048, "A.S.P.A.C.," Aug. 3, 1967, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, "A.S.P.A.C. - Japan."

⁷² Memo from Minister to the Secretary, Aug. 7, 1967, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part2, "A.S.P.A.C. - Japan."

政府であった。アメリカ政府は三木の語るアジア太平洋構想に、従来の経済を前面に押し出した日本のアジア外交が、政治的な側面にも踏込んできたことを歓迎していたのである。

三木がアメリカ政府に対して最初にアジア太平洋圏構想の一端を語ったのは、1967年2月来日したゴールドバーグ国連代表との会談においてであった⁷³。ヴェトナム問題等についての議論に引続き議題に取り上げられた東南アジア経済協力問題について、三木は、アジア人の能力を超えた問題であるヴェトナム問題を除いて、①アジア人はアジアの地域紛争（インドネシア・マレーシア紛争の場合のように）を自分の手で解決しようとしていること、②地域的経済協力の動きが各地で広まっていること、③経済開発の方針として、野心的な工業化政策への反省から、農業・軽工業に改めて目を向けるようになってきていることの3点を指摘した。そのうえで、先進国はこうした傾向を促すことが肝要であり、ヴェトナム問題を含め、すべてのアジア問題の根底に存在するアジアの貧困を解決するために日本も限られた経済力を提供しているので、アメリカ政府としても、今後一層アジアを中心とする途上国への援助・協力を増大して欲しいと要請した。三木は開発閣僚会議や農業開発会議、アジア開銀などで示された日本の東南アジア経済開発構想が順調に進められていること自身を示しつつ、米国による更なる経済援助（換言すれば、日本の進める東南アジア経済開発構想への経済的な側面支援）を要請したのである。これに対してゴールドバーグは、米国内でも対インド経済援助への批判が高まりつつあることを指摘しながら、自助努力を続ける国家への援助には援助を継続していくことを表明した。ゴールドバーグとしても、インドよりも自助努力をベースとする（東南アジア）各国への援助を重視することを示唆したのである。この三木・ゴールドバーグ会談にて、日米両国政府は東南アジア経済開発構想に協力していくことで意見の一致をみていたといつてよい。

また、1967年5月の日米政策企画協議では、アジア太平洋地域協力をめぐる議論から、地域協力をよりいっそう進めていくため、「賢人会議」の召集を7月のASPACバンコク会議で提起するというアイデアが提起された⁷⁴。米國務省は日本政府自身がASPACをアジア太平洋共同体構想の母体とするのが時機に適しているかを判断すべきとしつつも、

⁷³ 国政「三木大臣・ゴールドバーグ会談録」昭和42年2月25日（外務省戦後外交記録『米
国要人訪日』0120 - 2001 - 01636）および、From Tokyo to Washington D.C., 6011,
"Goldberg - Miki Conversation," Feb. 25, 1967, NSA, fiche 647.

⁷⁴ From Tokyo to Washington 8560, "Planning Talks," May 31, 1967（石井修・我部政明・
宮里正玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第11期 日米外交防衛問題 1967
年 第6巻』柏書房、2002年）322頁。

ASPAC を地域協力の足掛りとして政治的な議論にも踏込もうとしていることを歓迎して、賢人会議の他にも政治問題やポスト・ヴェトナム復興開発を論じる下部委員会の設置など、ASPAC を通じた具体的な地域協力を 67 年内に開始することを求めていた⁷⁵。ところが、外務省は次官レベルでの議論をへて、インドネシアの参加しない ASPAC で賢人会議を提唱するのは賢明でないので、本件については来年の開発閣僚会議でとり上げるとして、米國務省の意向を受け入れなかった⁷⁶。ここでも三木構想は具体的な像を結んでいなかった。

こうした一連の日本の東南アジア政策と三木外相の出現を東京の米大使館は次のようなものとして分析していた。すなわち、外務省と自民党の幹部の間には、アジア地域における日本の影響力の拡大が、アジア諸国のしっかりとした経済基盤の形成に寄与しており、このことが、地域の安定・平和の見通しを明るくするとともに、関係各国間に通商による繁栄を齎しているという認識が増大している。従来の日本の経済援助は商業的な利益の獲得が強調され、国内的にもそうした理由で経済援助拡大を正当化してきたが、三木外相のもとで、日本政府は経済援助の政治的側面にも注目しつつある⁷⁷。つまり、米国大使館は機能主義的な東南アジア経済開発構想の展開に自信を深める日本外交が、三木外相の出現により新たなステージに乗り出したと判断していたのである⁷⁸。通産相時代、農業開発基金をブラック大統領特別顧問に提示し、また、反米・親中路線を加速させるカンボディアへの日本からの経済援助をまとめた経験をもち、更には、かつてハンフリー副大統領とアジア開発問題で意気統合し、ハンフリーをして「(多角的アプローチによる東南アジア経済開発について)それは非常に良い考えだ。君が外務大臣になって、何かすることを期待している("This is a very good idea. I hope when you become Foreign Minister you will do something

⁷⁵ From Washington to Tokyo, 207405, "Planning Talks," June 2, 1967, (石井修・我部政明・宮里正玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第 11 期 日米外交防衛問題 1967 年 第 6 巻』柏書房、2002 年) 324-325 頁。

⁷⁶ From Tokyo to Washington 9149, "Planning Talks," June 25, 1967, (石井修・我部政明・宮里正玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第 11 期 日米外交防衛問題 1967 年 第 6 巻』柏書房、2002 年) 326 頁。

⁷⁷ Airgram from Tokyo to DOS, A-1398, "U.S. Policy Assessment - Japan, 1966," April 17, 1967, NSA, fiche 663.

⁷⁸ 椎名が敷いた路線に、三木外相が新たな政策を加えたとの見解は、オーストラリア外務省内部にも存在した。ブラウン駐日豪大使は、日本の東南アジア外交の積極には、増大する国力に見合った外交政策を求めるという側面と、東南アジア開発が日本にとって効果的に活動する唯一の分野であるという二つの動機がその背後にあり、椎名外相時に動き出したこの外交政策方針は、三木の出現により新たな「ひねり (twist)」が加わったとの見方を示していた。From Tokyo to FO, 1031/2/67, op.cit.

about it.”)」⁷⁹とまで言わしめた三木に対する、アメリカ政府の期待は大きかった。

こうした三木個人に対する期待と同時に、米国政府部内には日米責任分担論の観点から、東南アジア地域に対する日本の経済援助の拡大・条件緩和を求める動きが広まっていた。1967年8月に作成された国務・財務・国防3省の合同メモでは、日本がアジア地域において非軍事的手段による責任分担の拡大が必要であるとして、①ヴェトナム復興計画への支援や南ヴェトナムへの非軍事援助での分担増加、②東南アジアへの経済協力を拡大し、金額や援助条件等の面において、少なくとも米国と同程度の貢献をすること、そして、③米国の国際収支政策への支援策を検討するための日米国際収支委員会の設置などを求めている⁸⁰。端的に言えば、アメリカ政府としては「日本をアジアにおける、ライバルではなく、パートナー（ただし、地域的責任について政治的・経済的負担を共有するパートナー）たることを望んでいる」のであった⁸¹。つまり、米国政府としては三木への期待という文脈以上に、東南アジアにおける日米責任分担論という文脈から、三木の東南アジア政策やアジア太平洋構想に期待を寄せていたのである。

三木構想をめぐり日米の思惑が交錯するなかで、第6回日米貿易経済合同委員会（1967年13-15日）に出席するため、三木ら関係閣僚がワシントンを訪問した。会議初日の国際情勢分析のセッションで、三木はヴェトナム問題、中国問題、地域的経済発展の3点をとり上げた。このうち、地域的経済発展について、三木は東南アジア諸国のナショナリズムと経済発展をいかに調和的に育成するのが問題であり、そのためには、アジア太平洋国家間による幅広いベースの緩やかな連携を促すこと、そしてその際、アジア太平洋地域の多様性にかんがみ、反共産主義をベースとしないことなどが必要であることを指摘した。そのうえで三木は、「アジアはアジア太平洋共同体の延長の一部であるから、アジアの平和と安定の促進が不可欠である」として、そのための具体策として、アジア諸国間の緩やかな政治的連携をいっそう発展させることと、経済開発と農業開発を協力して進めることの必要性、さらにはアジア諸国への特惠供与にまで言及した⁸²。三木はアジアの経済開発を、

⁷⁹ Memo of Conversation, Miki and Humphrey, “United States-Japan Relations and Policy Problems in Asia,” Jan. 13, 1965, NSA, fiche 448.

⁸⁰ Joint State / Treasury / Defense Memorandum, “U.S. Financial and Military Expenditures Relations With Japan,” Aug. 22, 1967, NSA, fiche 702.

⁸¹ Memo for the President from Rusk, “United States - Japan Cabinet-Level Talks,” Sep. 4, 1967, NSA, fiche 716.

⁸² “Sixth United States - Japan Economic Conference, Record of Plenary Session, Review of the International Situation,” Sep. 13, 1967, NSA, fiche 740.

日本がこれまで取り組んできた東南アジア経済秩序構想の延長線上に、太平洋の先進国が一致して取り組むことの重要性を訴えたのである。

三木は自身のアジア太平洋圏構想について、翌 14 日のラスク国務長官との間でより具体的な討議を重ねた。三木は、構想を進める上で問題となるのは国内世論（ないし、その名を語る大蔵省）の援助問題への関心なので、米国は日本への期待を表明し続けて欲しいと要望した。同時に三木は、一人当たりの国民所得の割合からすると、日本国民はかなりの拠出をしているので米国からの援助拡大要請には応じ難い立場にあることも付言した⁸³。そして三木は、日本だけで充分にまかないきれない援助を先進太平洋諸国で分担するためにも、拡大アジア太平洋共同体（“larger Asian Pacific community”）構想を提起した⁸⁴。この拡大アジア太平洋共同体では次の要件を満たすべきとされていた。

- （１） アジア諸国における連帯感の発展
- （２） 地域協力の必要性について、各国の認識を促進する
- （３） アジア太平洋共同体の先進国が南北問題解決のために協力する（この点に関して、財界の代表や学術的な会議が開催されることになっている）
- （４） アジア太平洋共同体の先進国と途上国を含む援助機関を将来、設立する（仮称、太平洋アジア援助委員会、“Pacific Asian Assistant Committee”）。特に農業と軽工業への援助を重視する。

このうち、三木がもっとも重視していたのが 4 点目の太平洋アジア援助委員会の設置であった。三木はアジア太平洋圏構想をめぐる曖昧な姿勢から一歩踏出し、はじめて、構想の組織化・制度化に言及したのである。これに対して、ラスクは先進国が特別な責任を有するという三木の考えにおおむね賛成し、OECD の DAC に相当するような、アジア太平洋共

⁸³ Memo of Conversation, Miki and Rusk, Part I of III, “Regional Economic Assistance,” Sep. 14, 1967, NSA, fiche 748.

⁸⁴ Memo of Conversation, Miki and Rusk, “Security and Regional Development,” Sep. 14, 1967, NSA, fiche 750.ここで三木が「拡大アジア太平洋共同体」とあえて「アジア太平洋共同体」との違いを明示したのは、太平洋先進国間の特に貿易面での連携を意味するものとして捉えられてきた「アジア太平洋共同体構想」に対して、「拡大アジア太平洋共同体」構想は、太平洋先進国の協調によるアジアとの経済開発という点に重点が移行したことを明確にするためであろう。つまり、それまで三木が唱えてきた「アジア太平洋構想」が「拡大」したわけではない。

同体の太平洋開発援助委員会 (“Pacific development assistance committee”) の可能性に言及した⁸⁵。アジア太平洋共同体の制度化の方向で日米両国の意見は一致していたのである。

しかしながら、アジア太平洋圏構想を、三木が世界的な政治家としての名声を獲得するためのものであると判断し⁸⁶、より大胆な提案を覚悟していたアメリカ政府にとって、三木の発言は「控えめなもの」に映っていた。「太平洋アジア援助委員会」についても、三木は早急に設立するものではないと条件を付していたことから、米国政府としては、あくまで将来的な「ヴィジョン」と位置付けていた。国務省日本課のストーンク (Stahnke) が、三木とラスクの会談内容をオーストラリア側に内話したところによれば、三木はアジア太平洋協力構想にとっても控えめであり、現在はその制度化を考えていないほか、三木の発言は一般的なものが多く、その真意が掴みきれなかったことを打ち明けていた⁸⁷。結局、三木から直接討議を交わしたアメリカ政府にも、三木構想の具体的な展開の仕方は伝わっていなかったのである。

日米貿易経済合同委員会の終了後に示された共同コミュニケには、「人類、なかんずく、低開発国の男子、女子、子供にとって負担となる数多くの且つ複雑な困難、危険及び苦悩を認識し、両国政府は、アジア・太平洋協力を強化するための変わらざるパートナーシップを誓約した」との記述に、アジア太平洋構想の一端が示されたのみであった⁸⁸。

一方、米国政府は日本との責任分担をよりグローバルな視点から捉えなおそうとする気運が高まっていた。米国が日本の東南アジア政策の積極化やアジア太平洋圏構想に支持していた理由は、東南アジア地域への経済援助という非軍事的な手法により、米国の負担を肩代わりすることを期待していたからに他ならなかった。しかしながら、1967年後半以降、米国政府部内（特に財務省）には、米国の国際収支への協力というより直接的な財政負担の分担を日本に要求する動きが強まっていた。つまり、日本への要求が、東南アジア地域

⁸⁵ *Ibid.* ここで、三木が大文字の“Pacific Asian Assistant Committee”を提起したのに対して、ラスクの返答が小文字の“Pacific development assistance committee”であったことは注意が必要である。三木がより具体的な提案をしたのに対して、アメリカ政府は、より一般的な文脈で開発援助委員会を取り上げていた。

⁸⁶ “Scope Paper, Sixth Meeting of the Joint U.S. – Japan Committee on Trade and Economic Affairs,” (石井修・我部政明・宮里正玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第11期 日米外交防衛問題 1967年 第3巻』柏書房、2002年) 177-183頁。

⁸⁷ From Washington to Canberra 3888, Inward Cablegram, I.61746, “U.S.-Japan Cabinet - level Talks,” NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, “A.S.P.A.C. – Japan.”

⁸⁸ 「第6回日米貿易経済合同委員会共同コミュニケ」1967年9月15日『外交青書12号』、20-22頁。

経済開発への貢献から国際金融制度安定への寄与とテーマが変更していくのである。こうした流れの中で、三木のアジア太平洋圏構想は日米関係のアジェンダから姿を消していく。

さらに、三木のアジア太平洋圏構想が存在感を薄くしていったのには、ケネディ・ラウンドの決着という事態も影響していた。三木のアジア太平洋構想が、ケネディ・ラウンド交渉の崩壊の際の、いわば保険として発想されたことはすでに述べたが、そのケネディ・ラウンドは1967年6月30日に5年越しの交渉がようやく妥結していた。この間、日本政府は強硬に反対してきた途上国への定額食糧援助問題をめぐって、留保を重ねていたが⁸⁹、結局、「KR全体を成功させるために吞ん」(佐藤)でいた⁹⁰。つまり、ケネディ・ラウンドの妥結に伴い国際経済秩序が「自由化」の方向で固まったことで、世界経済が地域主義の名の下に分断されるのではないかと懸念は杞憂となり、地域的経済枠組としてのアジア太平洋協力という発想は不必要となっていたのである。三木構想の具体化が進まなかった直接的な原因は、「ヴィジョン」を提示するだけでその制度化のための提案を示さなかった三木の姿勢にあったが、同時に、地域主義に対応するというアジア太平洋経済協力構想の目的の一つが消滅していたことが遠因となっていたのである。

第五節 アジア太平洋経済秩序構想の停滞

1967年から68年にかけて、三木構想は外交政策としてのプライオリティを急速に失っていた。三木構想は、その後、小島清など学者やエコノミストを中心とするやPAFTAD(太平洋貿易開発会議)や日本・オーストラリア・ニュージーランド・アメリカ・カナダ5カ国の実務家によるPBEC(太平洋経済委員会)での議論が中心となる。このように三木のアジア太平洋協力構想への注目が政府レベルでは薄れていくことの結果(それはまた原因でもある)として、アジア太平洋経済秩序構想もその後、停滞期に突入する。本節では、1967年から68年にかけて、アジア太平洋経済秩序構想が停滞していく原因を多面的に迫ってみたい。

(1) 1967年の経済調整 - 「財政硬直化打破」と最後の国際収支危機 -

⁸⁹ 経済局総務参事官室「ケネディ・ラウンドの終結に伴う実施上の諸問題(経済局特別情報第500号)」昭和42年8月10日(外務省戦後外交記録「経済局特別情報」E'0037)。

⁹⁰ 「佐藤総理とホルト首相及び閣僚との会談」昭和42年10月12日(外務省開示文書)。

「昭和 40 年不況」の脱却を目指して、蔵相に就任した福田赳夫は国債発行に踏切ったことは既に論じた。その後、昭和 41 年度予算・昭和 42 年度予算でも国債発行は継続されたが、その間、財務当局には一抹の不安が芽生えていた。それは、過度に国債に依存する予算を継続することは財政健全化の見地からして好ましくないのではないか、という禁欲的・古典的な財政均衡主義から発する国債依存への懸念であった。既に 1966 年 10 月の段階で、大蔵省では昭和 41 年度の経済成長が加熱気味であるとの判断から、①安定成長を確保するため、控えめな財政政策が必要であること、②節度ある財政運営のため、国債依存度を低下させることを提起していた⁹¹。こうした発想は蔵相の福田にも共有されており、昭和 42 年度の国債発行に関して、福田は予算編成方針で 8200 億円とされていた国債発行額を自身の強い希望で 8000 億円に 200 億円分減額した⁹²。そして、1967 年下半期に自然増収の増加や資金需要増による国債の市中消化が難しくなってきたといった状況が表面化すると、将来の財政健全化に向けて、国債発行を減額すべきであるとの大蔵省の意向はいつそう強固なものとなっていた⁹³。こうした掛け声は、「財政硬直化打破」というスローガンとなり、賛同者を広げていった。佐藤もまた、その賛同者の一員であった。

そもそも、佐藤は池田の高度経済成長路線を批判し、安定成長による「成長のひずみ」を改善することを掲げて総裁選を戦い、また首相着任直後には「中期経済計画」のもと、古典的な財政均衡政策を展開していた。つまり、佐藤は生来的に、不安定な高度経済成長よりも成長率はそれほど高くなくとも安定した経済拡大を目指していたのである。その佐藤にとって、財政硬直化打破は安定成長路線への切り替えとして映っていた。訪米直前の閣議で、佐藤は「突然だが一省一局整理案をぶつけた」⁹⁴。後述するように、1967 年 11 月の日米首脳会談におけるアジア開発基金の特別基金をめぐる議論のなかで、佐藤がジョンソンに対し、「緊縮財政」を理由に出資増大を断ったのは、こうした状況を踏まえてのものであった。かつて、ライシャワー大使との会談で、「池田の誤った政策のため日本は経済の立て直しに真剣に取り組まねばならないので、日本は海外での経済的な役割を増大させる立

⁹¹ 大蔵省資料 Z24-95-2 理財局「42 年度の国債発行規模についてやや詳細な検討」昭和 41 年 10 月 25 日（大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和 27-48 年度 第 7 巻 国債』（東洋経済新報社、1997）452 頁より再引用。

⁹² 同上、454-455 頁。

⁹³ 同上、456-457 頁。

⁹⁴ 佐藤、前掲、『佐藤榮作日記 第 3 巻』（昭和 42 年 11 月 10 日の項）。

場にはない」⁹⁵と語った佐藤の政策指向は変わっていなかったのである。

他方、佐藤にとって財政政策と並ぶ懸案は、国際収支の動向であった。「昭和40年不況」からの脱却は著しく、昭和41年は経済成長率13%の好景気を謳歌した。この好況は順調な民間設備投資に導かれる形で翌42年にも引続いていた。ところが、民間設備投資の増大は輸入拡大につながる一方で、世界的な（とりわけアメリカの）景気の停滞により輸出は停滞した。ここに国内景気の過熱が国際収支の悪化を招くという、1953年以降、繰り返してきた「国際収支の危機」のパターンが再来したのである。こうした事態に対処するため、政府・日銀は公定歩合の1厘引き上げ（67年9月）と財政支出の繰延べ（3112億円）を決定した⁹⁶。佐藤が一省一局整理案を提唱したのは、この財政支出繰延べに相乗したものであった。もっとも、1967年の国際収支の危機は、従来のパターン（輸入抑制のためのマクロな緊縮政策が国内景気を後退させる）のように国内景気に冷や水を浴びせることにはならなかった。そして、1968年以降は外貨準備高が急激に拡大した（国際収支の天井が高くなった）ことから、この1967年をもって、戦後日本経済が永らく悩まされてきた国際収支問題は解消することになる。

しかしながら、当時の経済政策担当者は、この1967年の国際収支の状況をきわめて悲観的にみていた。それは、海外への資本流出が増大する一方で、資本流入が減少したため、基礎収支が大幅なマイナスになったからである（1967年の経常収支はマイナス1億9000万ドル、基礎収支はマイナス10億200万ドル）。昭和42年3月に閣議決定した「経済社会発展計画」では「わが国の資本蓄積や技術水準が、なお低いことを考えれば、今後においても、経済発展のために、果たすべき外資の役割は重要である。したがって長期の安定的な外資については、海外金融情勢の変化に応じて資金調達ができるよう、普段の努力が必要である」と、長期資本輸入を重視していたことから、いっそう資本流出という事態は憂慮された⁹⁷。この資本流出の背後には、米国での金利の上昇に伴い内外金利が逆転するという戦後はじめての事態が影響していた⁹⁸。

また、ポンド危機に代表される国際的な通貨不安も、国際収支の危機をより深刻なものとして映し出していた。佐藤・ジョンソン会談の直後の1967年11月、かねてより懸念され

⁹⁵ From Tokyo to Washington D.C. 4232, June 15, 1965, *op.cit.*

⁹⁶ 大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和27-48年 第12巻 国際金融・対外関係事項(2)』（東洋経済新報社、1992）194頁。

⁹⁷ 同上、181-186頁。

⁹⁸ 同上、187頁。

ていたポンドの切下げ（14.3%）と公定歩合の引き上げ（8%）が実施された。このポンド切下げ措置を大蔵省は深刻に捉えていた。なぜなら、ポンド及びそれに追随して切り下げられた通貨に対して円が割高になり、輸出が不利になることや、世界的な金利高による景気後退の危険性があると危惧されたからである。実際、ポンドに追随した通貨切下げは1967年末までに15カ国に及んだほか、公定歩合引き上げについてもアメリカが早速、連動して引き上げを発表していた（4%→5%）⁹⁹。こうした事態を前に、国際金融局では国際金融情勢を次のように分析した。

英ポンド切下げ後の国際金融情勢は、昨今、加速度的に混乱の度を深めており…、現実には、世界経済に相当大きな沈滞をもたらす方向を含んでいると思われる。従って、国際金融情勢の時々刻々の展開には、特段の注意を払い、推移の把握に万全を期するとともに、激動する世界経済に対応した経済運営及び外貨準備の対策を十分前広に講じておく必要がある。

（1967年以降、世界貿易は停滞し、また世界的金利高も当分続くものと予想される）
従って、これらを総合勘案すると来年度のわが国の輸出環境は、余程難しいもの考えなければならない。

今後の国際収支は、国際経済情勢の変化もあり…極めて難しい局面が予想され…総合収支でも7億ドル程度の赤字になるものと予想される。更に、来年度の見通しは、海外経済環境の悪化を勘案すれば、輸出の伸びに安易な期待をかけることは禁物であり、国内需要の根強い拡大が続くときは、総合収支では本年度に引続き5・6億ドルの大幅赤字すら見込まれる状況にある¹⁰⁰。（括弧内引用者）

このように、1967年後半の国際収支問題への対処を進めていた政策担当者は、事態を悲観視していた。そして、この悲観の上に、佐藤はジョンソンとの会談でアジア開銀の特別基金や米国の国際収支政策への協力を渋っていくのである。戦後日本経済を苛み続けてきた国際収支問題は、1968年以後、外貨準備高が順次増大したことから、この1967年が最後となるのであるが、結局、最後まで東南アジア経済外交の展開を制約していくのである。

⁹⁹ 同上、195頁。

¹⁰⁰ 大蔵省金融局資料、同上、195・196頁より再引用。

(2) 佐藤のアジア太平洋諸国訪問 (1967 年 9 月、10 月)

1967 年秋、佐藤は年末に予定されていた訪米を前に、二回にわたってアジア太平洋諸国訪問の旅に出る(第一次:9 月 20 - 30 日、ビルマ・マレーシア・シンガポール・タイ・ラオス、第二次:10 月 8 - 21 日、インドネシア・オーストラリア・ニュージーランド・フィリピン・南ベトナム)。しかしながら、アジア太平洋地域協力は、すでに議論の主題ではなくなっていた。この背後には、「日本の経済情勢は国際収支の悪化から今後当分、金融引締政策をとらざるを得ないので、来年度(昭和 43 年度)において多額の援助を出すことは極めて困難になるのではないかと懸念される」(括弧内引用者)との森治樹外務審議官の発言に示されるように、国際収支への懸念が影響していた¹⁰¹。このような国際収支の悪化により対外援助能力が制限されるだろうとのこうした憂慮は、佐藤の東南アジア訪問における経済協力問題の議論で一貫して語られていくことになる¹⁰²。こうした中で、佐藤が各国首脳との会談で積極的に取り上げたのは、ベトナム問題や中国問題をめぐる各国の反応であった。佐藤は、とりわけベトナム問題について、東南アジア諸国やオーストラリア・ニュージーランドの意見の代弁者としてジョンソンとの会談に臨もうと考えたのである。

実際、各国首脳との会談で地域協力問題が焦点となることはほとんどなかった¹⁰³。例外的にネ・ウィン首相に「今直ぐにとはいわぬにしても」開発閣僚会議への出席ないしオブザーバー派遣を打診した。だが、佐藤は格別の熱意をもって説得にあたったわけではなく、またネ・ウィンも従来通り、厳正中立・国連中心主義を理由に参加を拒んだ¹⁰⁴。他方、中国問題について、佐藤は興味深い発言を繰り返している。国内では文革を、対外的には強硬

¹⁰¹ 外務省「インドネシア援助問題について」昭和 42 年 9 月 14 日(外務省開示文書)。

¹⁰² たとえば、「経済協力関係会談要領(インドネシア)」(外務省開示文書)。

¹⁰³ 佐藤の第 1 次・第 2 次アジア太平洋諸国訪問の会談内容は、外務省開示文書としてほぼ公開されている。「佐藤総理とネ・ウィン議長との第 1 回会談記録」昭和 42 年 9 月 21 日、「佐藤総理とネ・ウィン議長との第 2 回会談記録」昭和 42 年 9 月 21 日、クアラルンプール小島大使発外務大臣宛電信 696 号「総理とラーマン首相ならびに経済閣僚との会談」67 年 9 月 23 日、「佐藤総理とリー・クエン・ユー首相との会談記録」昭和 42 年 9 月 25 日、「佐藤総理とタノム首相との会談記録」昭和 42 年 9 月 27 日、「佐藤総理とプーマ首相との会談記録」昭和 42 年 9 月 29 日、「佐藤総理とスハルト大統領代理との会談記録」昭和 42 年 10 月 9 日、「佐藤総理・スハルト大統領代理会談(第二回)記録」昭和 42 年 10 月 10 日、キャンベラ甲斐大使発外務大臣宛電信第 428 号「佐藤総理とホルト首相及び閣僚との会談」67 年 10 月 13 日、「佐藤総理とホルト首相並びに閣僚との会談記録」昭和 42 年 10 月 12 日、(ニュージーランドは欠)、「佐藤総理とマルコス大統領との会談記録」昭和 42 年 10 月 19 日、「佐藤総理とチュウ国家指導委員会議長、キイ首相との会談記録」昭和 42 年 10 月 21 日(すべて外務省開示文書)。

¹⁰⁴ 前掲、「佐藤総理とネ・ウィン議長との第 2 回会談記録」。

な姿勢を貫く中国に対する各国の反応は、概して厳しいものであった。これに対して、佐藤は東南アジアに対する中国の脅威を弱めながら、同時に、中国をいたずらに孤立化させるべきではないことを強調した。とりわけ、インドネシアのスハルト大統領代理との会談で佐藤は、インドネシアと中国の関係悪化を取り上げて、「中共を孤立化させないため窓口を開いておくことが大事である。とくにかく共存しなくてはならない。共産主義でも結構である。一国のイデオロギーはその国の民族が決めることである」とまで断言、インドネシアが中国との国交断絶の必要がないと論じた¹⁰⁵。佐藤はまた、シンガポールのリー・クァン・ユーに対して、シンガポールが華僑を通じて中国の窓口となることへの期待を表明している¹⁰⁶。

このように孤立を深める中国に対して窓口を広げるべきとの判断は、佐藤なりのヴェトナム和平への手立てを確保するためであった。佐藤によれば、ヴェトナム問題も中国の影響をこうむっており、「ヴィエトナム問題の早期解決を図るには中共を孤立化させることを避け、国際社会に復帰させることが必要」なのであった¹⁰⁷。つまり、北ヴェトナムが和平交渉に乗ってこないのは中国とソ連の圧力が背後にあるためであり、これを減ずるためにも、とりわけ中国の外交政策を穏健化させる必要があると考えられたのである。

他方、佐藤は南ヴェトナム首脳には、アメリカ・ソ連・中国を排除した南北ヴェトナム政府の直接交渉を提起した。チュウ国家指導委員会議長との会談で、佐藤は「今次歴訪において自分はヴィエトナムに平和を齎すために日本としてできることを探求している」と外遊の目的を明らかにしつつ、「南北ヴィエトナムの話合いの可能性ありとするならば、日本としては東京でも京都でも場所を提供する用意がある。これはアジアの問題であり、米、ソ、中共を介入させずに解決することも必要であろう」と、日本として和平仲介の準備があることを表明した¹⁰⁸。さらに佐藤はキイ首相により直接的に、「同一民族が相争っていることは悲劇であり、一つのヴィエトナムをつくるために戦いをやめて話合いのテーブルにつくべき」であり、そのために日本として協力したいと申し出た。そして、結局、和平の鍵は両ヴェトナム政府にあるので、米国を排除した南北直接交渉の可能性を打診した。しかしながら、南ヴェトナム首脳の反応は鈍く、日本の政府の努力には感謝したものの、具

¹⁰⁵ 前掲、「佐藤総理・スハルト大統領代理会談（第二回）記録」。

¹⁰⁶ 前掲、「佐藤総理とリー・クァン・ユー首相との会談記録」。

¹⁰⁷ 前掲、「佐藤総理・スハルト大統領代理会談（第二回）記録」。

¹⁰⁸ 前掲、「佐藤総理とチュウ国家指導委員会議長、キイ首相との会談記録」。

体的な妥協の余地はみせなかった¹⁰⁹。

このように佐藤の関心がヴェトナム問題と中国問題に集中するなかで、アジア太平洋協力という主題はプライオリティを失っていた。アジア太平洋地域協力の主たるパートナーと見なされたオーストラリア政府との会談でも、主たる議題はヴェトナム問題で、アジア太平洋地域協力に関連しては、オーストラリアにアジア開発特別基金への出資を依頼したことだけであった¹¹⁰。他方、豪首脳との会談でヴェトナム問題とならんで佐藤が重視したのが、二重課税問題や東京銀行設置問題といった二国間の経済関係を円滑化するためのイシューであった。会談後、この佐藤訪豪を豪外務省は「とても上手くいった (“gone off very well”)」と評した¹¹¹。こうして佐藤訪豪をきっかけに、日豪間関係はバイラテラルな経済関係を重視する方向へと徐々にシフトしていく。佐藤訪豪からほどなく開催された第2回事務レベル協議でも、日本側からの東南アジア開発閣僚会議の説明や、「ヴェトナム復興基金構想」が示されたものの、日豪両国を共通の基盤において、アジア太平洋地域問題に取り組もうといった提案がなされることはなかった¹¹²。また、翌1968年に開催された二度目の日豪外相会議で再会した三木とハズバックとの間で交わされた議論も、漁業問題や課税問題といった二国間経済関係が中心であった。ASPACについては、双方の見解が提示されたものの、日豪提携による具体策が検討されることもなかった¹¹³。その後、アジア・太平洋という多角的な枠組の中で日豪連携が再び注目されることになるのは、ニクソン（R. Nixon）大統領が東南アジアの安定に域内諸国の自助と責任を求めるグアム・ドクトリン（1969年7月）を発表し、日豪両国がそれに応じた関係を構築しようとする1970年以降

¹⁰⁹ 同上。

¹¹⁰ 前掲、「佐藤総理とホルト首相及び閣僚との会談」。また、不明部分は、“President Sato's Discussions with Cabinet Ministers,” Oct. 12, 1967, NAA, A4940, C4682, “Ministerial Meeting with Mr. Sato, Prime Minister to Japan October 1967”で補った。なお、ヴェトナム戦争終結に際して、それを監視する管理委員会が必要になるかもしれない、その場合日本としては参加の準備があるのかとの提案がフェアホール国防大臣よりなされた。これに対して、佐藤は憲法上、軍事的な役割を担う委員会には参加できないが、文民によるものであれば参加を検討すると興味深い発言をしている。

¹¹¹ From Canberra to AU mission to N.Y. 968, Outward Cablegram, O.58948, “Visit of Japanese Prime Minister,” Oct. 13, 1967, NAA, A4940, C4682, “Ministerial Meeting with Mr. Sato, Prime Minister to Japan October 1967.”

¹¹² 欧亜局英連邦課「第2回日豪政務関係事務レベル協議記録」昭和42年11月（外務省戦後外交記録「日本・オーストラリア間外交 日豪定期協議関係 第2回関係」0120・2001-01073）。

¹¹³ “Summary Record of the Discussion Between Mr. Hasluck and Mr. Miki,” July 29, 1968, NAA, A9564/2, 228/1 Part5, “Japan Relations with Australia.”

のこととなる¹¹⁴。

他方、この佐藤の東南アジア諸国訪問は、日本と東南アジア諸国に横たわる大きな難問をクローズアップさせていた。UNCTAD 以降、常に潜在的な暴発要因となっていた一次産品問題と片貿易問題である。このことが先鋭的に示されたのが、佐藤とマレーシアのラーマン首相との会談であった。一次産品問題・片貿易問題をめぐるマレーシアとの対立は、佐藤訪問前から表面化していた。1967年4月、来日したリム商工大臣は菅野和太郎通産大臣との会談で、パイナップルの輸入拡大を要求したが、菅野は琉球パインの保護を理由にリムの提案を拒んだ。続けて、原田明通商局次長が「日本は GATT の一員として自由貿易の原則を維持せねばならぬ立場にあり国別割当はできない。従ってマレーシアだけを優遇する single quota を設定するわけにはいかない」ことなどを指摘して、マレーシアの提案を峻拒した。リムは、1962年以降マレーシアの対日輸入は40%増加しているが、対日輸出は13%しか増えていないとの片貿易問題を取り上げて、日本側に再考を促したが、通産省は今後研究していきたいと結論を先延ばしにしていた¹¹⁵。こうした伏線から、佐藤とラーマンの間では再び一次産品問題（天然ゴム・パイナップル）が焦点となった。「ゴムの価格が更に下落するようなことがあれば、何が起こるかわからない」と一次産品問題が社会不安にも繋がりかねないことを強調するラーマンに、佐藤は日本の生糸の例をあげて価格安定の重要性を認めつつも、マレーシアからの輸入増大については言質を与えなかった。1970年に予定されていた大阪万博へのマレーシア招請をめぐる次の奇妙なやり取りに、日本とマレーシアとの微妙な駆け引きが示されている¹¹⁶。

（総理）1970年の大阪万博には、貴国も是非参加されたい。

（リム商工大臣）マレーシアからのゴムの買付が増加すれば、財政も豊かになり、自然、万国博にも参加し得ることとなる。

（総理）貴国が万国博に参加するということになれば、マレーシア産ゴムの買付も自

¹¹⁴ たとえば、1970年5月に、クーデター（同年3月）以後のカンボディア問題につき討議するために開催されたジャカルタ会議において、日豪は協調して会議の穏健化に努めた。1971年には閣僚レベルでの日豪定期協議の開催で合意し、1972年10月に第1回閣僚委員会が開催されている。1970年代における日豪関係については、岩本祐二郎「1970年代の日豪関係」（日本国際政治学会『国際政治』第68号、1981）。

¹¹⁵ 「菅野通産大臣と LIM マレーシア商工大臣の会談」4月14日（外務省開示文書）。

¹¹⁶ 前掲、「佐藤総理とラーマン首相との会談記録」。

然に増加することになる。

こうした一次産品問題をめぐる日本への不信は、その後、東南アジア開発閣僚会議に示された日本の東南アジア経済秩序構想を足元から揺るがしていくことになる。

(3) 佐藤総理訪米（1967年11月）と東南アジア農業開発基金問題

前節で論じたように、第二回東南アジア開発閣僚会議では、東南アジア開発基金の対象地域を巡って、日本及び東南アジア諸国とアジア開銀との間に溝が生じていた。この東南アジア開発基金問題は、その後、対象地域をめぐる域内各国の思惑の行き違い、出資をめぐる日本国内の外務省と大蔵省の対立、さらには出資額（つまり、責任分担の割合）をめぐる日米関係の紛糾と、国内外で大きな政治問題として浮上する。そしてここからは、東南アジア経済開発というプリズムを通じて当該期の日本の自己像を垣間見ることができる。

開発閣僚会議の後、アジア開銀では理事会を中心として、農業開発基金問題が討議された。1967年5月8日の第7回理事会において、渡辺総裁は第二回開発閣僚会議の模様を報告した後、農業開発基金に関連して、まずアジア農業問題の調査が必要であるとの観点から、8名程度の農業専門家からなる調査のための諮問委員会（“Advisory Committee for Investigation”）と、その下部機関 11名程度のアジア開銀職員と農業専門実務家により構成されるアジア農業調査団（“Asia Agricultural Survey Task Force”）の設置を提案した¹¹⁷。この提案に基づき、諮問委員会が7月11日から4日間にわたって開催されたほか、フィリピン・タイ・マレーシア・セイロン・ネパール・アフガニスタン・インドネシア・韓国・日本の順で、調査団を派遣することが決定された¹¹⁸。アジア開銀としては、農業開発のための資金融資を行なうためには、まず十分な調査が必要であり¹¹⁹、かつその対象地域を「東南アジア」に限定すべきでないと考えていたのである。また、農業特別基金をめぐっては、農業重視をあまりに宣伝することはアジア開銀のイメージとして、政治的にも対外的にも問題であるとの指摘がなされた¹²⁰。実際、アジア開銀に対しては、フィリピンのマルコス大統領か

¹¹⁷ フィリピン安川大使発外務大臣宛比協第587号「アジア開銀第7回理事会について」昭和42年5月12日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係一件」B'150）。

¹¹⁸ フィリピン安川大使発外務大臣宛比協第942号昭和42年7月27日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係一件」B'150）。

¹¹⁹ 前掲、渡辺『アジア開銀総裁日記』77－78頁。

¹²⁰ 前掲、フィリピン安川大使発外務大臣宛比協第942号「アジア開銀理事会について」。

ら「アジア開銀は industrial loan を排除するや」との疑問が付されていた¹²¹。こうした懸念を払拭するためにも、アジア開銀として農業問題を中心に据えることへの躊躇が芽生えていたのである。

一方、来日した渡辺総裁は日本政府に対して、①早晚拠出せざるを得ないのであれば、日本が今後も農業開発基金で主導権を握っていくためにも、早期に拠出額を明確にすべきであること、②特別基金の拠出の目的を農業に限定せず、運輸通信やメコン河開発などにも使用出来るようにすることの 2 点を要望した。その理由として、東南アジア農業開発会議など、個別の地域会議の成果として際限なく特別基金構想が取り上げられることはアジア開銀や拠出国にとって好ましくなく、また、西欧諸国などの出資国としても、特定目的の基金よりも一般的な特別基金としてアン・タイドで拠出したいと考えていることなどを挙げた¹²²。このように開発閣僚会議とアジア開銀を連動させて、東南アジア地域の経済開発を進めようとする日本政府と、アジア開銀との間には農業特別基金をめぐる思惑のズレが表面化していた。

もともと、日本政府内部も農業開発基金をめぐる意見が割れていた。外務省は、農業開発基金が日本のイニシアティブにより推進されてきたことや、多くの国の拠出を得たうえで、できるだけ早期に基金を発足させるためにも、67 年 8 月中に具体的拠出額を明らかにすべきと考えていた。ところが、大蔵省の一部には、日本からの拠出を日米以外の拠出とマッチングにすべきとの考えから慎重な考えが強く、外務・大蔵両省の意見調整は難航していた¹²³。その後、特別基金への出資は、関係閣僚間の討議や、三木外相・福田蔵相それぞれの渡辺総裁との会談などをへて、9 月上旬、「わが国は、アジア開銀の特別基金に対し、日米以外の国がわが国の拠出に見合う拠出をすることを前提として、主として農業開発のために 1 億ドルを目途として拠出する意向である。わが国は、アジア開銀特別基金のなかに農業開発のために農業開発基金勘定が設けられるべきものと認め、差当り明年度、農業開発のために 2000 万ドルを同基金に対し拠出することとする」との態度を決定した¹²⁴。

¹²¹ フィリピン安川大使発外務大臣宛比協第 662 号「アジア開銀第 9 回理事会について」昭和 42 年 5 月 26 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係一件」B'150）。

¹²² 「アジア開発銀行渡辺総裁の談話」昭和 42 年 8 月 4 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係一件」B'150）。

¹²³ 三木大臣発米下田大使宛電信 1300 号「アジア開発銀行の特別基金について」昭和 42 年 8 月 9 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係一件」B'150）。

¹²⁴ 外務大臣発米下田、比安川大使宛電信 3165 号「アジア開発銀行の特別基金問題」昭和 42 年 9 月 7 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係一件」B'150）。

日本政府が9月上旬の段階でこうした態度を固めた理由は、第7回日米貿易経済合同委員会にてアメリカ側に日本の意向を表明するためであった。つまり、農業特別基金への出資が日米関係の懸案として浮上してきたのである。合同委員会では、日本からの出資意向の表明に対して、アメリカ側から敬意を表された程度であったが¹²⁵、その後、11月の日米首脳会談では、このアジア開発特別基金への出資問題をめぐって、佐藤とジョンソンは鋭く対立する。上記の態度表明にもかかわらず、日本側では大蔵省が、協定が発効した後に予算を計上するのが通常のやり方で、予算を先行させるのはおかしいこと、そして、米国のアジア開発特別基金への2億ドル拠出のための法案が議会を通過するかどうか不透明であるとの理由から、早急に予算を計上することを渋っていた¹²⁶。一方、アメリカ政府としては、以前から議会を納得させるためにも、日本がた年度にわたる拠出額の見通しを表明すること、他国のマッチングがなくとも日米のみで基金を発足させることなどを求めており¹²⁷、佐藤訪米の前には日本が米国と同額の2億ドルを拠出すること要求することとしていた¹²⁸。

1967年11月の佐藤訪米は、日本側にとっては沖縄問題が主たるテーマであった。ところが、沖縄問題が一応の決着を見た後の、佐藤とジョンソンの会談で、両首脳の意見は真っ向から対立する¹²⁹。11月16日午後5時から開催された首脳会談は、佐藤とジョンソンの他は、島内敏郎とウィッケルの両通訳のみを挟んで行なわれた¹³⁰。アジア開発をめぐり議

¹²⁵ From Washington to Tokyo 37927, 9/67, NSA, fiche 745.

¹²⁶ 経協国「アジア開発特別基金への来年度拠出について大蔵省内部の検討ぶり」昭和42年11月4日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係一件」B'150）。

¹²⁷ マニラ安川大使発外務大臣宛電信第458号「アジア開発特別基金問題」67年7月15日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係一件」B'150）。

¹²⁸ “Check List of Helpful Japanese Actions: Past and Anticipated,”（石井修・我部政明・宮里正玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第11期 日米外交防衛問題 1967年第4巻』柏書房、2002年）282-284頁。

¹²⁹ このときの心情を佐藤は日記に次のように記した。「5時15分からホワイトハウスでジョンソンと二度目の会談。コムニケが出来た後だから話はすぐにもすむかと予想してた処、大統領は経済協力問題について話をほりさげ、なかなかゆづらない。遂に1時間と30分余となる。大団円までには迂余があるものだ。」佐藤、前掲『佐藤栄作日記 第3巻』175-176頁（昭和42年11月15日の項）。

¹³⁰ この佐藤とジョンソン大統領の会談記録は、アメリカ国務省・日本外務省双方の記録が公開されている。“U.S.-Japan Relations and Security Problems,” Nov. 15, 1967（石井修・我部政明・宮里正玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第11期 日米外交防衛問題 1967年第6巻』柏書房、2002年）202-214頁。及び「佐藤総理・ジョンソン大統領会談録（第二回会談）」1967年11月16日（楠田實『楠田實日記』中央公論新社、2001、765-771頁）。ただし、両者の記述についてはニュアンスの違いが散見され、特に日本

論から、ジョンソンは「アメリカは本土から 1 万マイルも離れたところで甚大な努力をしているのに、日本は何故、自分の地域で尽力することができないのか」と述べ、更に韓国などの例を挙げながら、軍隊をヴェトナムに送ることの出来ない日本は経済援助を通じた支援を行なうべきであると繰り返した。そして、2 億ドルのアジア開発特別基金への出資をめぐる法案を通過させるためにも、日本が米国と同額の 2 億ドルを拠出すべきであると強調した。ところが、佐藤はなかなか首を縦に振らなかった。佐藤は大統領の期待に添うよう熟慮すると応えたものの、2 億ドル拠出という具体的数値については言質を与えなかった。ジョンソンは、日本からの 2 億ドル拠出表明が拠出に消極的な議会の雰囲気改善として、執拗に佐藤に決断を迫ったが、佐藤は次のように述べてこれを峻拒した。

これは約束することはできないが、自分も最善を尽してみる。しかし、現在、日本では緊縮財政をやっており、行政整理五パーセントという目標を掲げて事務当局にやらせている。又、自分が米国に来る前に各省に対し、一省一局削減の方針を指示して来たばかりである。従って、来年度予算でアジア開発に 2,000 万ドル以上拠出することは絶対に出来ない。しかし、第二年度以降については、もし事情が変化すれば、ご期待の線にそって努力することが出来ることになるかもしれない。

佐藤のこの強硬な姿勢を通訳していた島内は、ここで、両首脳間に流れる重い雰囲気を変えるため、佐藤にもっと積極的な約束をしてはどうかと提案した。ところが、佐藤はジョンソンには真摯な態度でありたいとして、島内の提案を受け入れなかった。ところが、島内の不安は的中し、ジョンソンの言葉には次第に怒気が込められていく。ジョンソンは、日本が農業開発を重視していることを念頭に置きながら、ヴェトナムへの農業・漁業・通信運輸といった具体的プロジェクトへの援助を要請したほか、米国の国際収支改善のため、日本に 5 億ドルの拠出を要請した。この要請に、佐藤は「真剣に検討する ("his Government would study this very seriously")」と応えたが、ジョンソンは「検討ではなく、実行せよ ("don't study it, do it")」と極めて強い口調で佐藤の姿勢を批判した。ところが、佐藤は、日本の外貨保有高は 20 億ドル弱であるが、そのうち流動性のあるものは 5 億ドル程度であ

側会談記録は、ジョンソンの厳しい内容の発言を柔らかい表現に書き換えたと思われる箇所が多々ある。会談内容に関する以下の記述は、基本的にアメリカ側の記録に依拠しながら、日本側の記録で適宜、内容を付き合わせたものである。

ることから、米国の国際収支への協力は 3 億ドルが限度であるとして、ジョンソンの強圧的な姿勢に屈しなかった。結局、両者間の溝は埋らず、更に検討を続けるということで結論は先延ばしにされた。

このように佐藤は、ちょうど昭和 40 年不況時にアジア平和計画を峻拒したのと同様に、国内経済への配慮を理由として、アジア開銀の特別基金への拠出増額を受け入れなかった。とりわけ、佐藤の憂慮の中心にあったのは、国債への依存を深める財政政策と国際収支不均衡の顕在化という先に論じた問題であった。

佐藤からの協力を得られなかったジョンソン政権は、結局、2 億ドル拠出のための法案に議会から了解を得られず、ブラックが就任直後から提案してきたアジア開銀特別基金への拠出は見送られることになる。その後、日米間の懸案は米国の国際収支改善に日本がどのように貢献するかという点に収斂していき、東南アジア経済開発問題は政策の優先順位を下げていた。日米責任分担論の舞台が、米国の国際収支政策への援助、つまり国際通貨システム維持というグローバルなものへと「昇格」することで、東南アジア経済開発というリージョナルなテーマは脇に追いやられていくのである。

他方、アメリカ政府出資せずの報を受け、また、9 月のアジア開銀側の特別基金規則の決定を待つとの理由から、日本国内でも特別基金問題はほぼ一年間先送りされていた。結局、各省庁間で具体的な議論が開始されたのは 1968 年 9 月のことであった。各省間の検討会は大蔵省の主催で 3 回にわたって開催された¹⁸¹。拠出について、各省庁は 43 年度 72 億円 (2000 万ドル) の拠出をもっぱら特別基金に当てることでおおむね合意したが、①東南アジア重点主義、②資金のタイド性、③融資条件、④贈与の実施の 4 点をめぐって、大蔵省と外務省は激しく対立した。10 月 23 日に開催された第 2 回各省検討会議において、大蔵省は「融資にあたっては、日本理事と緊密に協議する」という個別協議方式を主張し、これに基づいて、東南アジア重点主義については個別協議とともに別途総裁あて書簡で「主として東南アジア」に充てることを述べ、さらに口頭で総裁にインド・パキスタンを除くとの趣旨を伝えることとされた。また、融資条件についても個別協議により、具体的には DAC 基準条件である 3%、25 年を下回らない程度とすることとし、調達地域の援助の第 1 世代は完全にタイドとし、返済を終えたあとの第 2 世代については「競争を認める」こと、贈与は行な

¹⁸¹ 経協国「アジア開発銀行特別基金に対する拠出協定について」昭和 43 年 9 月 24 日 (外務省戦後外交記録「アジア開発銀行設置関係」B'0150)。

わないこととしていた。一方、外務省は、個別協議方式はアジア開銀の自主性を損ねるものとして反対し、東南アジア重点主義は日本側の一方的な希望に留めること、融資条件も銀行が自主的に決定すること、調達地域について、第1世代はタイドとするも、第2世代は完全にアンタイドとすること、そして農業開発は地元の負担が大きいとして贈与が必要であると主張していた。このように大蔵・外務両省の対立が顕在化していたが、この間、大蔵省は、大蔵省の求める条件が認められなければ、明年度以降の特別基金の覚束ないとまで強硬な姿勢を貫いていた¹³²。大蔵省がこれほどまでに条件緩和や贈与を拒み、資金のタイド化に固執したのは、国際金融情勢が不安定化するなかで、少しでも外貨を確保しようとしたためであった¹³³。

大蔵省の強弁の前に、外務省では「わが方がかかる制限を付する場合は、他のアジア開銀加盟国より大きな不評を買う」との懸念から、個別協議条項や融資条件の下限設定に反対しつつも、明年度以降の予算獲得のため、今年度に限っては大蔵省案の容認もやむを得ないとの譲歩を余儀なくされた¹³⁴。ところが、大蔵省は更に、特別基金の取極めがアジア開銀との国際法上の規定に縛れるものではなく、ひとり大蔵省所管の国内法上の支払負担行為にあたるものであると主張した。つまり、大蔵省は特別基金を巡って、外務省の影響を排除しようと試みたのである¹³⁵。実際、大蔵省はそれ以前から、アジア開銀の日本理事である福田勝との交渉経路を独占して、その情報を外務省などと共有しないようになっていた。外務省は大蔵省のこうした動きに反対し、事態の決着を内閣法制局に求めた。しかしながら、法制局は大蔵省の言い分を可とし、結局、特別基金への出資は大蔵大臣の所管事項として実行されることになった¹³⁶。アジア開銀の自主性を認めて、より緩やかな条件での融資を可能にしようとした外務省の思惑は実現しなかったのである。

そして、外務省の懸念はほどなく現実化する。1969年4月にシドニーで開催された第2

¹³² 経協国「アジア開発銀行特別基金拠出協定に関する主要問題点」昭和43年10月24日（外務省戦後外交記録『アジア開発銀行設置関係』B'0150）。

¹³³ Fukuda Masaru, "The Role of the Asian Development Bank in Economic Development in Asia," Kiyoshi Kojima ed., *Pacific Trade and Development II* (Tokyo: The Japan Economic Research Center, 1969).

¹³⁴ 外務省経済協力局「アジア開発銀行特別基金拠出協定について」昭和43年10月29日（外務省戦後外交記録『アジア開発銀行設置関係』B'0150）。

¹³⁵ 経済協力局「幹部会資料 アジア開銀特別基金拠出問題」昭和43年11月7日（外務省戦後外交記録『アジア開発銀行設置関係』B'0150）。

¹³⁶ 外務省経済協力局「アジア開発銀行特別基金拠出の形式について」昭和43年11月22日（外務省戦後外交記録『アジア開発銀行設置関係』B'0150）。

回アジア開銀総会の席上、通常基金とは異なるはずの特別基金にさまざまな条件を付した日本に対して、各国代表は厳しい批判が投げかけた。それまで、出身官庁である大蔵省との緊密な連携の下、特別基金をめぐる大蔵省の立場を頑なに擁護してきた福田勝理事は、こうした批判を前に、東京の大蔵省に政策転換を促す電信を送らざるをえない状況にまで追いこまれた¹³⁷。国際収支への配慮という国内経済を優先した結果、それまで日本がその設立・運営にイニシアティヴを握ってきたアジア開銀で、日本は批判の対象となっていた。そして、このアジア開銀と同じような事態は、東南アジア開発閣僚会議でも表出する。

(4) 第3回東南アジア開発閣僚会議（1968年4月9・11日）

1968年4月にシンガポールで開催された第3回東南アジア開発閣僚会議は、日本の東南アジア経済開発構想、そしてアジア太平洋経済外交の停滞をもっとも象徴的に示す舞台となる。

前章で論じたように、1967年5月の日米企画協議の議論から、外務省は「賢人会議」を東南アジア開発閣僚会議での議題として取り上げることへの検討を開始していた。このアイディアはその後、順次、具体化し、同年12月の日米企画協議では、外務省の近藤晋一外務審議官が、シンガポール会議に向けて、東南アジアにCIAP型の組織を設置する方向に更なる一歩をふみ出すため、東南アジア開発の専門家グループのセミナーを組織すること、そしてこの専門家グループであれ常設機関であれ、新設された機関が太平洋先進5カ国に共同して援助を行うよう要請することを期待していた¹³⁸。つまり、開発閣僚会議の発案当初から想定されていた将来的な開発閣僚会議のCIAP型の組織化とならんで、三木構想に形を与える基盤として開発閣僚会議は再浮上したのである。ところが、一次産品問題なども絡んで、その基盤は揺らいでいた。第1回開発閣僚会議では日本のイニシアティヴを歓迎した東南アジア諸国に、日本への不信感が芽生えていたのである。

たとえば、パイナップルや天然ゴムといった一次産品輸入拡大を要求して受け入れられなかったマレーシア政府内部には、ASPACなどを通じた日本のアジア太平洋地域問題への関心は、結局のところ、日本の利己的な計算に基いたものだろうとの不信が生まれており、

¹³⁷ Dennis Yasutomo, *Japan and the Asian Development Bank*, (New York: Praeger, 1983), p.109.

¹³⁸ Information Memo from Owen to Rusk, "US – Japan Planning Talks," Dec. 12, 1967, NSA, fiche 856.

こうした不信から、マレーシアはASPACや開発閣僚会議よりも、ASEANを重視するようになっていた¹³⁹。

一方、第3回会議の主催を委ねられていたシンガポールは、日本への事前打診の全くないまま、インド・パキスタン・セイロン・オーストラリア・ニュージーランドへのオブザーバー派遣を打診した。吉野文六経済協力局参事官はシンガポール政府の判断の裏には、インドとパキスタンからのプレッシャーがあったのだろうと勘繰ったが、その姿をみたオーストラリア大使館員は、シンガポールや他の参加国が日本の影響力に対抗しようとしているのかもしれないとの懸念を微塵も示さない外務省の無神経さに驚愕した¹⁴⁰。外務省は、第1回会議において、インドネシアとカンボディアのオブザーバー参加確保に苦労した経験から、開発閣僚会議のオブザーバーは他の国際会議のオブザーバーとは性格が異なると考えており、とりわけインド・パキスタンの参加について強硬に反対した。他方、オーストラリアについては意見が割れており、日本国民や政治家に東南アジア援助の重要性を「教育する」という開発閣僚会議の国内向けの意味を重視する立場からは反対意見が出される一方で、外務省の一部には援助資金の分担や三木のアジア太平洋経済構想に具体的な意味を与えるとの観点から参加を歓迎する向きもあった。また、大蔵省も「持たざる国」の要求を受ける「持つ国」の参加拡大を歓迎していた。吉野によれば、とどのつまり、オーストラリアとニュージーランドの参加は歓迎するが、そのことがインドやパキスタン、さらには台湾や韓国の参加へと連鎖していくことを日本政府は懸念していたのであった¹⁴¹。

そのオーストラリア政府は、ASPACやECAFE、アジア開銀との関連が問題になるかも知れないこと、更なる援助資金を拠出する準備がないことを理由に、シンガポールからのオブザーバー派遣打診にかなり早い段階から消極的な姿勢をみせており¹⁴²、会議直前までオブザーバー参加を断っていた。ところが、会議直前まで繰り返されたインドの説得¹⁴³を

¹³⁹ From Kuala Lumpur to Canberra, Inward Cablegram 348, I.10935, "Malaysia : ASPAC," Feb. 9, 1968, NAA, A1838, 740/4/18 Part3, "Asian & Far East - Economic - ASPAC - South Pacific & Australia Conference - Seoul 1966 - Bangkok 1967."

¹⁴⁰ From Tokyo to Canberra, Inward Cablegram 59, I.4791, "Singapore Meeting of Ministerial Economic Development Conference of South East Asia," Jan. 19, 1968, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part2, "ASPAC - Japan."

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² From Canberra to Singapore, Outward Cablegram 2305, O.61983, "Ministerial Conference for Economic Development of South East Asia," Oct. 27, 1967, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, "ASPAC - Japan."

¹⁴³ From New Delhi to Canberra, Saving No. 21, I.30748, "Indian Policy Towards Regional Cooperation South-East Asia Development Conference," April 9, 1968,

受け入れ、結局、オブザーバーを派遣することとなった。

こうして迎えた第3回開発閣僚会議には、第1回会議と同様にオブザーバーとして参加したカンボディアを加えて東南アジア8カ国と日本、そして域外オブザーバーとしてオーストラリア・ニュージーランド・インド・パキスタン・セイロンが参加した。オブザーバーの地位を巡っては、会議前日に開催された準備会議での日本政府の強硬な主張を受けて、招請の有効性は認める（オーストラリアやインドのオブザーバー参加は認める）ものの、これら5カ国は「サイレント・オブザーバー」として、発言を認めず、会議2日目以降のワーキングセッションへの参加も許されないこととされた。ところが、日本政府団の上田常光経済協力局長などは、会場の外では、オーストラリア政府のオブザーバー参加に歓迎の意を示していた¹⁴⁴。要するに、日本政府の狙いはインドとパキスタンの口を封じておくことにあったのである。

この第3回開発閣僚会議の焦点は、会議の制度化をどこまで進めるかという問題であった。先にも述べたように、外務省は第3回会議をきっかけとして、当初より考慮されていた開発閣僚会議の常設化を推進しようと考えていた。この方針に従い、三木外相は「開発閣僚会議が東南アジアの地域協力の母体として大きな役割を果たしており、閣僚会議の効率性を増大することがひいては地域協力の強化に資する」ための方策として、常設委員会の設置、スタディ・グループの設置、そして開発閣僚会議の略称を採択することの3点を提起した¹⁴⁵。この3点は具体的には以下のように想定されていた。

常設委員会は、閣僚会議の円滑なものとするため、関係各国の在外公館担当官（必ずしも大使レベルとする必要はない）による会議とされた。その任務は、必要に応じて次回閣僚会議の開催日取りや議題案の打ち合わせを行なうものとされた。また、開催地はとりあえず次回閣僚会議開催地とすることとされていた。

一方、スタディ・グループは経済開発のための地域協力問題について、第3回開発閣僚会

NAA, A1838/335, 541/1/2 Part1, "ASPAC – General – Attitudes of Other Countries." インドはかねてより開発閣僚会議やASPACといった東南アジアを中心とする地域機構への参加を望んでいた。一方、オーストラリア政府はオーストラリア・インド・日本の3カ国の提携によるアジア太平洋協力構想を考えていた。オーストラリアのオブザーバー参加の決断の背後には、この3ヶ国提携構想の一貫として日印両国を接近させようとする意図が影響していた。

¹⁴⁴ From Singapore to Canberra, Inward Cablegram 936, L30312, "Third Ministerial Conference for Economic Development of South-East Asia," April 13, 1968, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part2, "ASPAC – Japan."

¹⁴⁵ 「(第3回東南アジア開発閣僚会談) 地域協力問題に関する発言案」(外務省開示文書)。

議の討議を勘案しつつ更なる検討を行うものとされ、各国 1 名ずつの学識経験者（官僚・民間人を問わず、本国政府を代表するのではなく、自由な立場から討議に参加する）により構成されることとされた。また、閣僚会議での議論に資するため、東南アジア開発のため地域協力を推進する有効策を第 4 回会議に報告することとされていた。その際、ECAFE やコロンボプラン、APO（アジア生産性機構）といった東南アジア諸国が参加する既存の経済協力機構の活動もレビューし、開発閣僚会議の取扱う地域協力事業がこれら既存組織の活動と重複せず、かつ、広範囲なアジアの中の一部である東南アジアの地域協力というサブ・リージョナルな協力を相応しい分野に限定されるよう留意することとされた。会議の開催は 1967 年秋頃とされ、事前に随時意見交換を行ない、また会合主催国のメンバーは、資料その他のペーパーを準備することが予定されていた。そして、日本政府はこのスタディ・グループの会合を東京で開催し、参加者の旅費を負担する用意があることを明記していた。

第 3 の開発閣僚会議の略称の採択は、会議のアイデンティティを明確にすることを目的として、第 1 案として SEAMCED (Southeast Asian Ministerial Conference for Economic Development) や、SEADMIC (Southeast Asian Development Ministers Conference) などが示された¹⁴⁶。このうち、日本政府がとりわけ重視したのがスタディ・グループの設置であった。東南アジア開発閣僚会議の起案時から想定されていた CIAP 型の常設下部機関の足掛りとして、このスタディ・グループは捉えられていたのである。

三木のこうした提案に対して、シンガポール現地の新聞では「日本対その他全員」の対立構図が生じ、東南アジア各国は会議の常設化を目指す日本に一致して反対したと報じられたが¹⁴⁷、実際には、日本の提案に対する東南アジア諸国の反応は穏健なもので、また、マレーシアも閣僚会議を効率化させるという日本の常設委員会とほぼ同じ目的から、政府間の事務レベルの常設共同作業委員会 (Permanent Joint Working Committee / Group) の設置を提案していた。具体的にこの委員会は、定期的に会合し、適当なプロジェクトの選定や実施、ASEAN・ASPAC・コロンボプラン・ECAFE との重複を避けるための情報収集、そして地域的プロジェクトの資金調達などの問題を検討することとされていた¹⁴⁸。実際、

¹⁴⁶ 「(第 3 回東南アジア開発閣僚会議) 機構関係日本側提案」(外務省開示文書)。

¹⁴⁷ From Singapore to Canberra, Inward Cablegram 936, *op.cit.*.

¹⁴⁸ 国際協力課「第 3 回東南アジア開発閣僚会議要録」昭和 43 年 4 月 13 日 (外務省開示文書)。上述のとおり、日本の常設委員会案とマレーシアの常設共同作業委員会案は、その内容が酷似している。史料から確認することは出来なかったが、この点に関して、日本とマレーシアとの間に意志疎通 (提案が突出することを恐れた日本からの根回し) が

この合同作業委員会提案は、タイやフィリピンなどの賛同を得て、次回閣僚会議主催国のタイがその開催を考慮することがコミュニケに盛り込まれた。コミュニケではさらに、合同作業委員会が次回閣僚会議のための必要なアレンジメントと準備を行なうとともに、「地域協力の有効な促進に関する基礎的な問題についてのスタディー・グループの設置を検討するとのこと」を明記した¹⁴⁹。つまり、会議の常設化・制度化を目指した日本側の目論見は、少なくとも文書上では、達成していたのである。

しかしながら、一方でこの第3回開発閣僚会議では、現地の新聞が記したような「日本対その他全員」という構図が、会議の制度化とは別の問題をめぐって浮上していた。一次産品問題ないし南北問題である。

伏線は第3回会議が開催される直前の、1968年2月より約2ヶ月間、インドのニューデリーで開催されていた第2回UNCTADであった。南北問題をめぐる国際情勢は、更なる展開をみせていたのである。この第2回UNCTADでの日本政府の対応は、日本政府代表として会議に参加した武内龍次の以下の言葉に集約されている。

低開発国側には根強い不満があるにせよ、わが国に関する限り、国内的に困難が多いにもかかわらず、孤立することも殆んどなく、また会議においてわが国の特殊な立場や主張を徒らに後向きの印象を与えることなく明らかにし得たことをあわせ考えると、まずまず満足すべき成果であったといえると思う¹⁵⁰

第1回UNCTADで苦汁を舐めた朝海とは対照的に、武内は第2回UNCTADの結果を極めて楽観的にみていたのである。こうした見解は外交政策担当者におおむね共有されており、第3回開発閣僚会議の冒頭演説で、三木外相は「発展国及び発展途上国それぞれがお互いに困難を冒して真摯な努力を尽し、解決へ向かって一步前進を踏み出した」と、ニューデリー会議の意義を強調した。そのうえで、各国の自助努力、東南アジアの地域協力、そしてアジア太平洋の地域協力という3本の柱によって、東南アジア経済開発を進めていくことの重要性を改めて強調した。第1回開発閣僚会議に顕著であった東南アジア地域を

あった可能性が高い。

¹⁴⁹ 「第3回東南アジア開発閣僚会議共同コミュニケ」1968年4月11日『外交青書13号』23-26頁。

¹⁵⁰ 武内龍次「第二回国連貿易開発会議に出席して」(『経済と外交』1968年5月〈一〉)。

めぐる南北問題への配慮は、明らかに稀薄なものとなっていた。ところが、東南アジアにおける南北問題は決して解決されたわけではなかった。三木の発言に対して、他の参加国は「(第二回 UNCTAD は) 見るべき成果なし」として、GNP1%援助の早期達成、援助条件の緩和、一次産品及び製品のアクセス増大を改めて強く要求した。そして、その矢面に立たされたのは、他ならぬ日本であった。インドネシアやタイ、南ヴェトナムは日本を名指しして、一次産品輸出問題や GNP1%援助規定の実現を要求した¹⁵¹。「南北問題」への危機感から、それに対応する地域経済秩序の構築を目指した東南アジア開発閣僚会議は、ここに至って、「南」からの要求を付きつけられる場となっていたのである。その原因は、東南アジア経済開発構想に埋め込まれた時限爆弾ともいえるべき一次産品問題であった。南北問題への対抗策としての東南アジア経済開発という構想の限界が、日本政府が開発閣僚会議の組織化を本格的に検討し始めた第3回会議で表出したのは、巧妙な皮肉であった。

その後、コミュニケに謳われた(会議の常設化・制度化の足掛りともいえるべき)常設委員会の設置は、結局開催されることはなかった。また、冒頭演説で三木が訴えたアジア太平洋協力という用語もコミュニケには反映されなかった。こうして、第3回開発閣僚会議をきっかけに目論まれた、東南アジア経済秩序構想の制度化や、その延長線上にあるアジア太平洋経済秩序構想の推進は結局、実現しなかったのである。そして、この第3回会議での挫折以降、日本外交は東南アジア経済秩序構想やアジア太平洋経済秩序構想への取り組みへの熱意を徐々に失っていく。それは、ひとり三木構想の挫折というよりも池田内閣期以降、連綿として取り組んできた東南アジア経済開発構想・アジア太平洋経済外交政策の挫折であった。

小括

本章では、1966年末に外相に就任した三木の「アジア太平洋圏構想」ないしアジア太平洋経済秩序構想の消長について論じてきた。三木構想の深意は、太平洋の先進国が協力して東南アジアの貧困問題の解決に取り組むこと(南北問題への対処)、ケネディ・ラウンドが決裂し、世界経済が地域ブロック化へと転じていく(国際経済秩序の潮流が「自由化」から「地域主義」へと揺り戻す)場合に備えて、アジア太平洋諸国間の経済連携を強化す

¹⁵¹ 国際協力課、前掲、「第三回東南アジア開発閣僚会議要録」。

ること、そして中国の東南アジア諸国の影響力が弱まっているうちに、東南アジア諸国をアジア太平洋の連携に取り込むことという、3つの目的を主眼とするものであった。換言すれば、椎名外相時代に築き上げてきた東南アジア経済秩序構想に太平洋を追加することで、南北問題にも「地域主義」にも対応できるアジア太平洋経済秩序の構築を目指したのが三木構想だったのである。

このアジア太平洋圏構想で、三木がとりわけ重視したのがオーストラリアであった。その意味で、1967年3月の日豪外相会談は、三木にとって、アジア太平洋構想を高謳する絶好の機会として映っていた。ところが、オーストラリア外相のハズラックは、ヴィジョンは雄弁に語るものの、構想を具体化するための施策を示さない三木の姿勢に疑いの目を向けていた。日豪関係はその後、第2回ASPACをめぐる思惑の錯綜から、最終的には安定化へと向かうことになるが、そこでの主題はすでに三木の掲げるアジア太平洋圏構想ではなくなっていた。第2回ASPACはまた、三木がアジア太平洋構想を大々的に打ち上げる場として捉えられていたが、この目論見も結局実現しなかった。その理由は、ハズラックと同様、構想の具体化の道筋を示さない三木への不信であった。こうした不信は、本来、三木を支えるべき外務省内部にも広まっており、そのことがいっそう、三木構想の具体化を困難なものとしていた。

他方、アメリカ政府は三木新外相に期待し、アジア太平洋圏構想にも熱い視線を投げかけていた。アメリカ政府と三木はさまざまな場で三木構想を検討するが、三木からはなかなか具体案が示されなかった。9月のラスク長官との会談でようやく、三木は「(仮称)太平洋アジア援助委員会、“Pacific Asian Assistant Committee”」の設置を提案するが、これもアメリカ政府には「控えめなもの」に映っていた。こうして、アメリカの三木に対する期待は肩透かしに終るのである。その後、日米間の主題は国際収支問題やアジア開発特別基金への出資など、より現実的なものへと移る。また、ケネディ・ラウンドが妥結したことは、「地域主義」への対応策という、三木構想の狙いの一つが消滅したことを意味した。こうした過程を通じて、三木構想はヴィジョンとしての位置付けのまま、次第に存在感を失っていくのである。

一方、1967年以降の国内経済政策の見直し(「財政硬直化打破」)の動きもまた、アジア太平洋経済秩序の展開を妨げていた。国際金融情勢の激変などを受けて、財政当局は国際収支の動向に敏感となっており、そのことが再度、東南アジア経済援助への躊躇を生じさせていた。特にこの点を注視していた佐藤は、日米首脳会談の席上、ジョンソンからの執

拗な要請にもかかわらず、アジア開発銀行特別基金への出資増加を拒んだ。佐藤はまた、アジア太平洋協力構想自体にそれほど関心を抱いていなかった。彼の二度にわたるアジア大洋州諸国訪問の主眼はヴェトナム和平の手立てを探ることにあり、アジア太平洋地域協力は重要なテーマとしてとりあげられなかった。こうした中で、東南アジア経済開発構想とその延長線上にあるアジア太平洋経済秩序構想を具体化する舞台として注目されたのが、第3回東南アジア開発閣僚会議であった。この会議に向けて、外務省では開発閣僚会議の常設化と開発計画の調整を行なう小数の専門家からなるCIAP型のスタディ・グループの設置を提言した。開発閣僚会議の制度化を目論んだのである。同時に三木は冒頭演説で、自助努力、東南アジアの地域協力と並んで、アジア太平洋の地域協力を掲げた。参加各国は会議の制度化に向けた日本の提案を表向きは受け入れ、その旨はコミュニケに反映された。ところが、一次産品問題をめぐって、各国は日本の姿勢を激しく批判した。南北問題への対応策という側面を期待されていた東南アジア開発閣僚会議は、ここに到って、日本と東南アジア諸国が「南北問題」をめぐって対立する舞台となっていたのである。その意味で、この第3回東南アジア開発閣僚会議は、当該期の東南アジア経済秩序構想の破綻を象徴していた。