

序章 分析課題と研究視角

第一節 分析課題

APEC（アジア太平洋経済協力）に象徴される「アジア太平洋」という地域概念は、第二次世界大戦以後に生じた最も新しい地域概念のひとつである¹。「アジア」や「南洋」といった伝統的な地域概念とは異なる、このアジア太平洋という新たな地域概念について、日本外交はそれをどのようなものとして認識・想定し、またどのように関わっていこうとしていたのであろうか。本論文の目的は、このアジア太平洋という新しい外交空間において、日本がいかなる経済外交政策を構想し、また展開していったのかをすることである。対象期間は、1950年代を前史的に論じつつ、1960年代を議論の中心に据えている。

その際、当該期に日本が展開したアジア太平洋経済外交とは、アジアと太平洋という二方向に対する外交を徐々に一つに紡いでいくプロセスであったとの前提から、アジア及び太平洋とのそれぞれの経済外交政策を検証しつつ、両者がどのように関連付けられていったのかを検証するという二段構えの分析手法をとることとする。ところで、アジア太平洋という地域概念は、通常、オーストラリアから東南アジア諸国、日本、北中米（アメリカ・カナダ・メキシコ）、更には南米も含むものとして用いられている。しかしながら、現在のアジア太平洋という地域概念は、本研究の対象期間におけるアジア太平洋と必ずしも一致するものではない。すなわち、当該期の日本外交にとって、「アジア太平洋」の「アジア」とは「東南アジア」を、「太平洋」はオーストラリアをそれぞれ意味するものとして認識されていた²。そこで、本研究では、対東南アジア経済外交と対オーストラリア経済外交とを、

¹ APECをめぐる研究は数多い。ASPACと日本との関連を論じた代表的な研究として、Pekka Korhonen, *Japan and Asia Pacific Integration: Pacific romances 1968-1996* (Routledge, 1998)、菊池努『APEC アジア太平洋新秩序の模索』(日本国際問題研究所、1995)。

² このうち、「東南アジア」については、インド・パキスタンといった現在の南アジアを含むものとされていた1950年代の地域概念が、1960年代以降は徐々にビルマ以東を意味するものへとその対象地域を変化させている(この点につき、波多野澄雄『東南アジア開発』をめぐる日・米・英関係』近代日本研究会編『年報近代日本研究 16 戦後外交の形成』山川出版社、1994、237頁)。また、太平洋とは当該期でも、米加両国にニュージーランドを含むものとされていたが、その主軸と考えられたのは日豪関係であった。このことを勘案し、かつ議論を明瞭にするため、本研究で用いる「アジア太平洋」は、特に断らない限り、日本、オーストラリア（ニュージーランド）そして、東南アジア諸国（ビルマ以東）

それぞれ具体的な考察の対象とする。

アジア太平洋地域を舞台とした 1960 年代の日本の経済外交について、従来の研究の多くが、「アジア（＝東南アジア）」と「太平洋（＝オーストラリア）」とをそれぞれ別個に検証することに重点を置いてきた。しかもそこには、それぞれ視点の偏りがみられる。

まず、東南アジアとの外交である。従来の研究において戦後日本の東南アジア政策は、対米自主路線の探求として、もしくはアメリカの冷戦戦略の補完を目指すものとして、いずれにしても日米関係の文脈から語られてきた³。つまり、アメリカとの距離をはかる「物差し」として、東南アジア外交は位置付けられてきたのである⁴。当該期における日本の外交政策を規定する上でアメリカの存在が極めて大きいものであったことは論を俟たないし、実際、こうしたアプローチによる検証により、戦後日本の東南アジア外交の一側面はかなり明らかにされてきた。しかし、こうした見方はアメリカに注目するあまり、その他の要因を副次的なものとして捉える傾向が強く、東南アジア外交を展開するうえで、アメリカの存在は最も影響力のあったとしても、唯一の決定要因ではなかったという至極当然の事由を見落してしまう傾向がある。このことは日米関係が安定期に入った 1960 年代についてとりわけ顕著である。60 年代の日本の東南アジア外交を、日米関係を軸として分析すると、その焦点が「ベトナム戦争」という一点に絞られ、その枠に収まりきれない事象もベトナム戦争支援の一環として位置付けられてしまう傾向が強い⁵。その結果、当該期の日本の東南アジア外交の背後に秘められたより深遠な意図にはそれほど関心が向けられてこなかつたのである。

実際、本研究が取り扱う期間の日本外交において、東南アジア経済外交はもっとも積極

を意味するものとして用いることとする。

³ 代表的なものとして、後藤乾一「近代日本・東南アジア関係史序説」（土屋健治編『講座現代アジア ナショナリズムと国民国家』東京大学出版会、1994）、須藤季夫「日本外交における ASEAN の位置」（日本国際政治学会『国際政治』第 116 号、1997）、西和夫『経済協力』（中公新書、1970）。

⁴ このような、日本の東南アジア外交を論じる際の「脱日米関係」・「脱冷戦的思考」の必要性については、佐藤晋「戦後日本外交とアジア秩序構想－『経済外交』・安全保障・ナショナリズムー」（慶應義塾大学法学政治学研究科博士学位論文、1999）、宮城大蔵「1960 年代アジア秩序の変容と日本劫マレーシア紛争仲介工作を中心にー」（平成 13 年度国際政治学会報告、2001 年 5 月 10 日、千葉県木更津市）などでも示されている。

⁵ ベトナム戦争との日本との関係を考察した研究として、菅英輝「ベトナム戦争と日米安保体制」（日本国際政治学会『国際政治』第 115 号、1997）、同「ベトナム戦争における日本政府の和平努力と日米関係 1965 年 - 68 年」（日本国際政治学会『国際政治』第 130 号、2002）、吉沢南『ベトナム戦争と日本』（岩波書店、1988）など。

的・能動的に展開された分野のひとつであった。そのひとつの理由は、国際的なしがらみに強く規定されざるを得なかつた中国との経済外交とは対称的に、当該期の東南アジアとの経済外交は比較的自由な政策構想が可能であったからである⁶。また、経済成長にともない「経済力」という外交資源が蓄積されていくことで、経済外交の選択肢は広がつていった。更に日本の経済外交にとって東南アジアは、単に「市場」という機能だけではなく、ときに地域主義をアジア地域に展開する際のパートナーとして、また経済協力を優先的に実行する地域として、さまざまな点で注目されていた。つまり、当該期の日本にとって、操縦性（maneuverability）と必要性とが両立する数少ない外交舞台が東南アジア経済外交だったのである。

一方、オーストラリアとの関係については、比較的研究の蓄積が薄いのが現状である⁷。しかも、そこでの研究視角は、APEC につながる日豪経済協力の前史として位置付けられることが多く、具体的には、小島清の「太平洋協力構想」やそれがベースとなった太平洋貿易開発会議（PAFTAD）や、日豪経済合同委員会をベースとして結成された太平洋経済委員会（PBEC）への言及に留まることが多い⁸。一方、三木外相のパーソナリティに注目する研究でも、やはり三木と小島や大来佐武郎ら経済人との関わりから論じられている⁹。いずれにしても、当該期における日豪関係の研究では、日豪関係における民間経済人の重要性が強調される反面で、政府間交渉への言及がほとんどなされていない。本論文も、経済人の自発的なアイディアの重要性を否定するものではないが、ここではその背後にある日豪政府間交渉により注目する。日豪関係の深化が貿易関係を中心として進み、その結果、両国経済人がお互いに惹かれていたことは事実だとしても、貿易が拡大するためには、たとえば、十全な通商協定の締結がなければならないことは改めて論じるまでもないだろ

⁶ 田所昌幸「経済大国の外交の原型」(五百頭旗真編『戦後日本外交史』有斐閣アルマ、1999)。

⁷ もっとも網羅的かつ最新の研究として、Alan G. Rix, *The Australia-Japanese political alignment, 1952 to the present*, (Routledge, 1999)。

⁸ 代表的なものとして、Hadi Soesastro, "Pacific economic cooperation: the history of an idea," in Ross Garnaut & Peter Drysdale (eds.) *Asia Pacific Regionalism*, (Harper Educational Publishers, 1994), pp77-88.

⁹ 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』第23号、2002年6月)、鄭敬娥「60年代における日本の東南アジア開発」(日本国際政治学会『国際政治』第126号、2001年)。

う¹⁰。そして、通商協定の締結といった二国間交渉の背後には、両国政府の複雑な思惑が絡み合っていたのである。つまり、従来の研究では、「貿易が関係を促進した」という結果を重視する一方で、その結果に至るプロセスへの検証が見落とされてきたといえよう。また、1960年代の日豪関係に注目することは、より劇的な動きをみせる1970年代の日豪関係の伏線を探る作業ともなるはずである¹¹。その意味で、本研究はこれまで空白とされてきた1960年代の日豪関係史という側面も有している。

また、「アジア太平洋」という地域概念の形成過程については、山影進や大庭三枝らによる研究がある。山影は当該期の日本外交が高度経済成長を背景に日本主導型の東南アジア地域主義を模索したこと、それが東南アジア諸国主導型の ASEAN に相克されていったこと、1970年代半ば以降、アジア・太平洋地域の国際構造の変動、日本経済との関係、そして東南アジア諸国の対日忌避という三大問題をまとめて解決するという期待のもとに環太平洋協力構想が浮上したことなどを指摘している¹²。一方、大庭は政治学的・歴史的アプローチなど様々な手法から、帰属不安に苛まれる日本とオーストラリアという境界国家が、それぞれ安住できる地域を模索した試行錯誤の結果、アジア太平洋という新たな地域概念を創出したと指摘している¹³。つまり、山影の研究ではアジアからアジア太平洋へ、一方、大庭の研究は太平洋からアジア太平洋へという地域概念の発展を描いており、そこにどのような関連付けをしようとしたのかという視点はそれほど強くない。加えて、両氏の研究は一次資料などを基にした歴史研究ではなく、実際に、誰が、いつ、いかなる構想・協力・提携・対立をへて、「アジア太平洋」という地域概念が生まれてきたことについての、具体的な政策決定過程については明らかにされていない。

こうした点を補った研究を行なっているのが河野康子である¹⁴。河野は1960年代の太平

¹⁰ 日豪通商関係については、成田勝四郎『日豪通商外交史』(新評論、1971)。

¹¹ 1970年代における日豪関係を論じた研究として、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)。

¹² 山影進「アジア・太平洋と日本」(渡邊昭夫編『戦後日本の対外政策』有斐閣選書、1985)、同『ASEAN』(東京大学出版会、1991)、大庭三枝・山影進「アジア・太平洋地域主義における重層的構造の形成と変容」『国際問題』(No.415、1994)。

¹³ 大庭三枝「オーストラリアの帰属と対 ECAFE/ESCAP 政策」(『アジア研究』第45号第1号)、同「『境界国家』と『地域』の時空論」(『レヴァイアサン』2000春)。

¹⁴ 河野康子「日本外交と地域主義」(日本政治学会編『年報政治学 1997 危機の日本外交 - 70年代』岩波書店、1998)。

洋と東南アジアをめぐる地域主義への対応から、三木の「アジア・太平洋」地域概念の提唱を経て、1970年代を通して民間・政府双方の努力を通じて定着し、日本外交が新たな地域的役割を担う場となったこと、そして『『アジア太平洋』地域主義の特色は、グローバリズムを補強し機能させる上で不可欠な要因としての地域主義を構想した』ことを論じている。河野の研究は、「アジア」と「太平洋」双方の地域主義に注意を配りながら、政府・民間の動きにも視野に入れた極めて質の高いものであるが、1960年代の日豪関係が民間経済界を中心に進められ政府レベルに及ばなかったとの指摘は必ずしも正確ではないし、とくに1960年代に関しては、東南アジア地域主義とオーストラリアとの経済関係との関連性についても言及していない。

以上要するに、これまでの研究では、1960年代における日本の東南アジア経済外交やオーストラリア経済外交について、必ずしもその実像を描き出しているわけではなく、また両者がアジア太平洋という枠組のなかで、いかに関連していたのかについても論じられていないのである。やや比喩的な言葉を用いて表現すれば、東南アジアについては「日米関係」、オーストラリアについては「民間貿易」という点に、それぞれプリズムを固定してしまった結果、プリズムの角度を変えなければ見ることの出来ない、より多様で複雑な側面に光が当たられずにきた。ましてや、二つのプリズムを組み合わせることで初めて見えてくる「アジア太平洋」という側面に焦点が絞られるることはほとんどなかったのである。

第二節 研究視座

こうした研究上の空白を埋めるために、本論文では、以下のような視座から当該期における、日本のアジア太平洋経済外交を検証してみたい。

まず、「アジア太平洋」という地域連関を重視した分析視角である¹⁵。先にも触れたよう

¹⁵ 「地域連関」からアジア地域の国際政治を説明しようとする研究視座として、佐藤晋が提起した「アジア秩序」と、李鍾元が示した「水平軸=地域的連関」がある。「アジア秩序」とは、東南アジア政策と中国・台湾政策のリンクエージに注目しながら、1950年代から60年代にかけての日本外交が、必ずしもアメリカのアジア戦略に乗じていたわけではなく、独自の「アジア秩序（=るべきアジア像）」を描き、追求していたとするものである。佐藤、前掲。

一方、「水平軸=地域的連関」とは、韓日関係や韓米関係の横の連関、つまりリージョナルな相互連関という文脈に注目することで、1950年代の韓米関係をより立体的に描こうとするものである。李鍾元『東アジア冷戦と韓米日関係』（東京大学出版会、1996）3

に、1960年代は「アジア（＝東南アジア）」と「太平洋（＝オーストラリア）」という二方向への外交が、徐々に一つに紡がれて考えられていく時期であった。そのため、これまでの先行研究のように、アジアと太平洋とを別々に検討するだけでは、その全体像が見えてこない。そこで本研究では、東南アジア経済外交と対オーストラリア経済外交とをそれぞれ政策決定過程及び外交交渉過程の両面から検証しつつ、両者の関連性に注目することで、アジア太平洋地域との経済外交政策の実像に迫っていくこととする。

その際、東南アジア経済外交政策とオーストラリア経済外交政策の背後には、それぞれ次のような特徴を見出すことができる。東南アジア経済外交政策に関して、当該期の日本外交は一貫して、その「あるべき姿」を想定していた。経済開発を効率的に進めるため、東南アジアを一括りの総体（ないし有機的）として捉え、具体的には各国経済計画の調整による調和的な経済発展や、域内分業の確立による域内多角的貿易の拡大などを目指していたのである。本研究では、こうした日本が追求した経済開発の方針を、「東南アジア経済開発構想」と呼ぶこととする。そして、この東南アジア経済開発構想を展開するに際して、日本政府は2国間交渉による積み上げ方式よりも、経済開発構想を包含した多角的な地域経済機構の設置というトップ・ダウン型の政策志向を選択する傾向が強かった。後述する国内経済要因と国際経済要因の二つの変数によって、その内実を変化させながらも、1950年代から1960年代を通じて、日本の東南アジア経済外交は、常に東南アジア地域における経済開発の進め方を模索し続けていたのである。こうした視点から、本研究では日本の東南アジア経済外交の諸相の中でも、とくに地域的枠組の形成に注目して東南アジア経済開発構想の実像に迫ってみたい。

一方、オーストラリアとの経済外交政策は、より貿易に偏重したものであった。日豪間の貿易は、1957年の日豪通商協定締結から1963年の同協定改定によるGATT35条対日援用撤回をへて、急激に拡大していく。この日豪貿易の進展を受けて、日本政府にはオーストラリアを“natural trading partner”としてのみならず、より戦略的なパートナーとみなすようになっていく。そこで、対豪経済貿易政策については、貿易関係をベースに戦略的な

頁。李の分析概念が、韓米関係というバイラテラルな関係を浮き彫りにするために、米国に軸足を置いた地域的連関に注目するのに対して、「アジア秩序」は对中国・台湾外交と対東南アジア外交とを関連付けつつ、多角的な視点から日本独自のアジア外交を示そうとするものである。つまり、分析の目的が、二国間関係をより深く描き出すのか、それとも、多角的な外交の中から、日本外交の特質を抽出しようとするのかという点で、両者は異なっている。本研究の視座は、「アジア秩序」のそれに近い。

パートナーシップの構築を模索するという観点から、とくに日豪政府間の交渉に注目して検証を進めていく。

このように、当該期における日本の経済外交政策は、東南アジアでは経済開発、オーストラリアとは貿易という異なる目的が追求されていた。そして、この両者を統合する思想として、アジア太平洋経済外交政策は構想され、1960年代以降は構想の具体化に向けた外交交渉が積極化していくのである。本研究では、東南アジア経済外交政策とオーストラリア経済外交政策とを総体として「アジア太平洋経済外交政策」と位置付ける。そして、このアジア太平洋経済外交政策という広い枠組の中で、東南アジア経済外交政策とオーストラリア経済外交政策とが、それぞれがどのように、また両者がどのように連結して構想・展開されていったのかを検証していく。その際、このアジア太平洋経済外交政策が、政府内部のいかなる議論を経て立案されたのかという政策立案過程と、立案された政策が実際にどのように外交交渉の場面で展開されていったのかという外交交渉過程の二つのステージから検証を進めていく。

本研究の第2の視角は、このアジア太平洋経済外交政策をめぐる具体的な政策立案過程を検証するにあたって、国際経済秩序の潮流がどの方向へ向かっていくのかという国際経済要因と、アジア太平洋経済外交政策と国内経済との間にどのような整合性をつけるのかという国内経済要因との二つの変数に特に注目することである。経済外交を論じるために国際・国内の経済要因に注目することは、至極当然であるように思われるが、なぜか従来それほど重視されてこなかったといってよい。

まず、国際経済秩序に関して、当該期における日本の国際経済秩序への貢献は極めて限定的なものであった。しかしながら、このことは日本外交が国際経済秩序に無関心だったことを意味しない。実際には、日本外交は国際経済秩序の変容に非常に敏感に反応し、それを踏まえて、国際経済秩序のサブ・システムともいるべきアジア太平洋地域との経済外交政策へと反映させていった。そして、この国際経済秩序のうち、とりわけ大きな影響を及ぼしたのが「地域主義」と南北問題であった。

国際経済秩序をめぐる「地域主義」への憂慮は、第3回日米貿易経済合同委員会での大平正芳外相の次の言葉に集約されている。

(国際経済のあり方をめぐって) 米国とヨーロッパ諸国との間には見解の相違がある

のではないか。つまり、米国は GATT を通じて、きわめて正統な手法による無差別・多角的貿易を目指している。他方、EEC は市場組織化と特恵を制度化しているという点で GATT の計画とは異なっている。日本は原則的には、米国の立場に協調していく。しかしながら、場合によっては途上国への特恵供与に踏みきるかもしれない…¹⁶。

戦後、日本は国際経済秩序のあり方として、自由・無差別・多角を原則とする GATT の自由貿易体制が大前提であると認識していた。そして、そのメンバーに加わるための経済外交 (GATT35 条の対日援用撤回交渉) を展開し¹⁷、メンバーとして相応しい国内経済の自由化を進め、自由貿易体制を前提とした貿易政策（輸出振興政策）を推進していた¹⁸。

しかしながら、一方で日本政府はヨーロッパで興隆をみせる「地域主義」に、一抹の焦燥を抱き続けていた。つまり、国際経済が自由貿易から、ふたたび「地域主義」（ないしは「ブロック経済化」）へと振り戻すのではないかという懸念を払拭できないでいたのである。そこで、潜在的な「地域主義」のパートナーとして、1950 年代には東南アジアが、1960 年代にはオーストラリアが、それぞれ選択され、それに根ざした経済外交政策が展開されていくのである。

また、1960 年代は独立間もないアジア・アフリカの途上国が、自己の経済環境の改善を求め、「南」から国際経済秩序の変革を声高に訴えはじめた時期でもあった。南北問題の出現である¹⁹。この南北問題への戸惑いは、第 1 回 UNCTAD に日本政府代表団団長として出席

¹⁶ "R-5 IV·Development in International Trade and Economic Relations" in "Third Meeting on the Joint US·Japan Committee on Trade and Economic Affairs, Tokyo, January 27-28, 1964, Record of the Meeting," *The Lyndon B. Johnson National Security Files, 1963-1969 Asia and the Pacific*, (Bethesda, MD: University Publications of America, 1993, hereafter JNSF), Reel 9.

¹⁷ 日本の GATT 加入問題を論じた研究として、赤根谷達雄『日本のガット加入問題』(東京大学出版会、1992)。

¹⁸ 日本の産業・貿易政策と国際貿易体制との関連については、赤根谷達雄「日本の産業・貿易政策と戦後国際貿易体制の変容」(草野厚・梅本哲也編『現代日本外交の分析』東京大学出版会、1995) を参照。ここで赤根谷は、日本の産業政策が国際貿易をめぐる問題と不可分の関係にあったことを指摘して、こうした文脈における産業政策を、「産業・貿易政策」とひと括りの概念として捉えることを提起している。本研究では、こうした視角をヒントに、戦後日本にとって、産業政策のみならず、財政政策や経済計画など経済政策全般が貿易政策と密接に関連していたという視点から、「経済貿易政策」という概念を用いることとする。

¹⁹ 南北問題をめぐる日本と東南アジアとの関係について、矢野は「南北問題」という理論的・制度的枠組のなかで、日本はある種の「行動の自由」を与えられ、合法性と正当性をもって東南アジアへ経済進出したと論じている。矢野暢『「南進」の系譜』(中公新書、

した朝海浩一郎の次の言葉に象徴されている。

日本は苦心して自由化の峠にたどりついたが、峠に登ってみると、自由化や最惠国待遇の原則は、すでに時代遅れである。対低開発国貿易の強化ということが時代のあり方であるとする、一部低開発国の主張に当面せざるを得ないことを発見したのである²⁰。

戦後日本は、国際経済秩序の将来を「自由化」と見極め、その「峠」に向けて邁進してきた。ところが、苦心の末に「峠に登ってみると」、今度は「対低開発国貿易」が新たな国際経済秩序の潮流として浮上してきたのである。こうして、UNCTAD を契機として、南北問題（ないし途上国開発援助問題）をいかに東南アジア経済秩序に組みこんでいくのかという新たな難題に日本外交は直面することになる。

こうした「地域主義」や南北問題といった国際経済秩序をめぐる要因に加えて、国内経済要因もまた、アジア太平洋経済外交の展開を大きく規定する要因であった。これまでの研究では、当該期の日本の東南アジア経済外交を論じる際、1960年代の高度経済成長を背景に東南アジアへの関わりを深めたという説明がなされることが多い²¹。しかし、「経済成長＝東南アジアへの関与の積極化」という単線的な図式を受け入れることは議論を単純化しすぎてしまう危険がある。高度経済成長期にあった日本においても、経済の先行きについては、必ずしも明確なヴィジョンを持ち得なかつたのであり、その間、常に国内経済の要請とアジア太平洋経済外交政策との均衡点をめぐって困難な対話が継続されていたのである。この間の細微なプロセス（換言すれば、政策担当者の苦悩）に注目しなければ、当該期の東南アジア経済外交の態様は認識できないであろう。

このうち、とりわけ政策担当者を悩ませていたのが、国際収支との兼ね合いであった。たとえば、高度経済成長にともなう国内経済の過熱を容認していた池田内閣は、度重なる国際収支の危機に直面していた。この国際収支の危機は、輸出振興政策による輸出拡大を要請する一方で、東南アジアを始めとする途上国への経済協力を困難なものにしていた。他方、オーストラリアとの間には日本の大幅な貿易赤字が恒常的に存在したから、オーストラリアへの輸出を拡大することは国際収支の観点からも急務であった。また、池田内閣

1975) 180・181頁

²⁰ 朝海浩一郎「国連貿易開発会議に出席して」(『国際問題』No.52, 1964.7)。

²¹ たとえば、鄭、前掲、菊池、前掲、62-68頁、田所、前掲。

が国内経済の自由化に邁進する背面では、国際的競争力におとる東南アジア産の一次產品の対日輸出が停滞し、東南アジア諸国の反発を招いていた。アジア太平洋経済外交政策の展開を妨げるこうした事態について、外交当局者と経済政策担当者（大蔵省・通産省・経済企画庁）との間では際どい政策協議が継続されていくのである。

以上のような視角から、1960 年の池田内閣の発足時から 1968 年まで三木武夫外相のアジア太平洋圏構想までの日本のアジア太平洋経済外交の実像に迫るのが本研究の目的である。このうち、東南アジア経済秩序構想をめぐる日本外交の軌跡に関しては、二国間交渉よりも多角的な枠組形成に向けた取り組みに注目する。具体的には、池田内閣期の OAEC (Organization for Asian Economic Cooperation : アジア経済協力機構) 構想と西太平洋 5 カ国首脳会談構想、佐藤政権期の東南アジア開発閣僚会議、アジア開発銀行、アジア太平洋協議会 (ASPAC) を取り上げ、検証する。その理由は、東南アジア経済開発構想の具体化が、二国間交渉の積み重ねの上に構想を実現しようとするボトム・アップ型の政策志向というよりも、開発構想を包含した多角的な地域経済機構を設置してしまおうとするトップ・ダウン型の外交政策として遂行されることが多かったからである。

多角的な地域経済枠組の形成に重点を置いた東南アジア経済秩序構想とは対照的に、オーストラリアとの関係については、二国間関係の安定・発展から進め、それを徐々にそれを東南アジア経済秩序に拠り合せていこうとする政策思考が強かつた。それゆえ、検証の対象も日豪二国間関係から両国連携による東南アジア政策へ、つまりバイラテラルな関係からマルティラテラルな枠組のなかでの二国間関係へと移行していく。具体的にいうと、対日 GATT35 条の援用を撤回した 1963 年の日豪通商協定の改定から西太平洋 5 カ国首脳会談構想、そして、ASPAC での日豪連携が検証の主たる対象となる。

こうした視角は反面、いくつかの限界を有するものもある。まず、マクロな視角に偏重するは、二国間交渉への言及が不充分なものとなるという弊害を生むであろう。改めて論じるまでもなく、当該期においても日本と東南アジア各国との間には二国間の案件が山積していた。タイとの特別円問題やシンガポール・マレーシアとの血債問題といった戦争の傷跡をいかに修復するかといった問題も、依然として日本と東南アジア諸国との間に深く横たわっていた²²。また、対外的には外交政策の急進化と対内的には経済危機という状況に

²² この点については、永野慎一郎・近藤正臣編『日本の戦後賠償』(勁草書房、1999)。

陥りつつあったインドネシアへの緊急援助や、インドネシア・マレーシア紛争仲介工作は、インドネシアという東南アジアの「鍵」国家をめぐって流動する国際政治力学に日本が積極的に関与した重要な事例として位置付けられている²³。本研究では、こうしたバイラテラルな案件の重要性を認めつつも、これら事例への言及は限定的なものとなっている。つまり、本研究で論じていく東南アジア経済開発構想やアジア太平洋経済外交政策は、東南アジア経済外交・アジア太平洋経済外交の全体像を描写するものではなく、マクロな視点を偏重したものとなっている。

また、本研究のテーマの一つは、「冷戦」とは異なるロジックが、日本の東南アジア経済外交の背景に存在していたことを明らかにすることにあるが、このことは逆説的ながら、「冷戦」というロジックもまた、日本の東南アジア政策の展開を規定していたという視点を薄めてしまうであろう。改めて強調するまでもなく、米国のアジア戦略や東南アジア諸国のナショナリズムと反植民地主義、中国の対外政策といった動きは、当該期の東南アジア情勢を大きく左右する要因であった。無論、本研究もこうした要因を軽視するものではない。ただし、本研究では日本のアジア太平洋経済外交政策の形成と展開を検証の正面に据えることにより、こうした「冷戦」のロジックは遠景として描かれている。

「構想」と「政策」との関係についても触れなければならない。アジア太平洋経済外交政策の展開をめぐって、日本外交の積極的関与によって具体化したのは、東南アジア開発閣僚会議（及びそこから派生した東南アジア農業開発会議）とアジア開発銀行のみであり、当該期のアジア太平洋経済外交政策はそのほとんどが「構想倒れ」に終ったといつても過言ではない。やや穿っていえば、本研究はこうした構想の羅列であり、一見、無意味な作業のようにも思われるかもしれない。しかしながら、実現されなかつた構想を検証することからは、当該期の外交政策担当者の意図や国際情勢認識を推量することや、その後、政策として実現していく案件の背景を探ることができるものと考える。

本研究が 1968 年で記述を終えるのは、アジア太平洋経済外交政策を明示的な政策にまで昇華させようとした三木外相の時代が終焉することで、政府主導のアジア太平洋経済外交

²³ 1950 年代から 1960 年代後半にかけての、インドネシアをめぐる国際関係と日本の役割については、宮城大蔵が研究を進めている。宮城大蔵「インドネシア賠償をめぐる国際政治」（一橋大学一橋学会編集『一橋論叢』第 125 卷第 1 号）、宮城、前掲報告。また、より先駆的な研究として、Nishihara Masashi, *The Japanese and Sukarno's Indonesia*, (The University Press of Hawaii, 1975)。

が停滞期に突入するからである。オーストラリアとの間には民間財界人やエコノミストの主導する PAFTAD や PBEC が開催されたが、アジア太平洋経済秩序を主導するほどの影響力を持つことはなかった。一方、東南アジア開発閣僚会議に象徴される東南アジア諸国との関係は、第 1 回会議をピークに徐々に冷え込んでいき、1968 年の第 3 回開発閣僚会議は期待値と失望との分岐点となる。その意味で、1968 年は「アジア太平洋経済秩序」構想の最初の収束点であったといえよう。

最後に本研究で用いる一次史料について簡単に触れておきたい。日本側の史料は外務省の外交文書と他の経済官庁の文書とに大別される。外務省外交文書については、外務省外交史料館所蔵の公開文書に加えて、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、いわゆる情報公開法による行政文書開示請求により外務省情報公開室から開示された史料を利用している。この情報公開法により入手した史料については、(外務省開示文書) と記している。また、その他の経済官庁の史料のうち、大蔵省のものは、大蔵省財政史室編『昭和財政史』に所収された文書のほか、大蔵省財政史室所蔵の「鈴木源吾文書」や東北大学図書館所蔵の大蔵省主計局「昭和 40 年度及び昭和 41 年度における公債発行に関する資料集」(昭和 41 年) を利用した²⁴。また、旧経済企画庁（現内閣府）のものについては、総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編『経済安定本部 戦後経済政策資料』や『国民所得倍増計画資料』のほか、内閣府図書館にて涉獵した資料を用いている。一方、諸外国の外交文書に関して、米英両国の資料は公刊外交文書集やマイクロ化された史料を用いたほか、オーストラリアの史料については、オーストラリア国立公文書館（The National Archives of Australia）所蔵の史料を活用している。なお、東南アジア側の史料はほとんど利用していないが、この点は東南アジア諸国の史料公開の進捗を待たざるを得ないだろう。

第三節 「地域主義」と南北問題

前節で論じたように、本研究では、「地域主義」と南北問題という国際経済秩序の潮流が、日本の経済外交政策にどのような影響を及ぼしていたのかという点を研究視座の一つの柱

²⁴ 本資料は、山口二郎がその著書（山口二郎『大蔵省支配の終焉』岩波書店、1987）で初めてその存在を指摘したものである。

としている。ここでは、この二つの概念について簡単に整理しておきたい。

(1) 地域主義

地域主義という概念は極めて曖昧なものであり、厳密な定義を求めるることは難しい²⁵。そもそも地域主義は、経済統合を志向する経済的地域主義と、紛争の制御などに関する地域主義とに大別される²⁶。具体的には、EU や NAFTA などが前者に、欧州安全保障協力機構 (OSCE) や ASEAN 地域フォーラム (ARF) などが後者に、それぞれ該当する。

このうち経済的地域主義は、大まかに、「域内メンバー間の財や生産要素（労働・資本など）の交換促進を目的とする一連の特恵政策」と定義することができる。そして、その段階として一般に、①特恵貿易地域、②自由貿易地域、③関税同盟、④共同市場、⑤経済同盟という 5 つの形態に大別される。①特恵貿易地域とは、域内加盟国からの財について緩和された関税（及びその他貿易障害の低減）が提供されるケースを意味し、②自由貿易地域とは、この関税やその他貿易障害がすべて撤廃して、生産物の単一市場を形成する場合を意味する。自由貿易地域では、対外関税の設定は加盟国の自主権に委ねられるが、これを加盟国全体として共通の対外関税を設定する場合には、③関税同盟となる。特恵貿易地域、自由貿易地域、関税同盟の三つは、域内各国との財と市場の統合をめぐる諸段階と位置付けることもできる。これを更に一步進めて、財のみならず労働や資本など生産要素についても統合を進めるケースが、④共同市場である。さらに、共同市場加盟国が財政・金融・産業・農業・社会保障政策・環境政策などについて統一的政策を実現するのが、⑤経済同盟である²⁷。

経済的地域主義は一般に上記のようなものとして捉えられているが、本研究の対象期間における「地域主義」をめぐる外交政策の意図を探るうえためには、こうした型どおりの理解だけでは充分ではない。外交政策担当者は、必ずしもこうした理解を念頭に外交政策を立案・展開していたわけではないからである。むしろ、彼らにとって重要だったのは、經

²⁵ この点につき、アンドリュー・ハレル「地域主義の理論」L.フォーセット・A.ハレル編（菅英輝・栗栖薰子監訳）『地域主義と国際秩序』（九州大学出版会、1999）。

²⁶ ナイは前者をミクロ経済学的観点からみた地域主義、後者をマクロ地域主義に関するものと特徴付けている。Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations* (Little, Brown & Co., 1971).

²⁷ 経済的地域主義の類別については、Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, (Allen & Unwin, 1961)、及び兼光秀郎『国際経済政策』（東洋経済新報社、1991）261-281 頁を参照した。

済的地域主義の持つメタファーと、モデルとしての西欧の経済統合の動きであった。

そもそも、「自由・無差別・多角」を原則とする戦後国際経済秩序において、「地域主義」の位置づけは微妙であった。GATTは第1条で、加盟国はすべての他の加盟国に無条件の最恵国待遇（無差別待遇）を与えるべきと規定していたにも関わらず、その24条では関税同盟・自由貿易地域を例外として認めていた。実際には、こうした関税同盟や自由貿易地域が対外的に差別的な対応をとらないように規定することで、「地域主義」と自由貿易主義との間に整合性を見出していたのであるが、それでもなお、戦後貿易体制にとって「地域主義」は違和感のあるものとして認識されていた²⁸。とりわけ、ドル不足や通貨交換性回復の実現の遅れや各国・各地域における貿易障害の残存、英連邦特恵関税に象徴される旧態然とした特恵貿易枠組の存在など、1950年代における自由貿易体制は「過渡期」にあり、十全には機能していなかったことが²⁹、「地域主義」への誘因を高めていた。

そして、この誘因を更に魅力的なものとしていたのが西ヨーロッパの経済復興のプロセスであった。よく知られるように、「ドル不足」に苛まれていたヨーロッパ各国に経済復興の道筋を提供したのは、1948年4月から1951年末まで続けられた、米国からのヨーロッパ復興計画に基づく援助、「マーシャル・プラン」であった³⁰。社会・共産主義の西欧への浸透を押し止めるという政治的な意図を秘めたマーシャル・プランが描く欧洲経済復興の構図は次のようなものであった。すなわち、米国からはマーシャル・プラン受け入れ表明国に対して巨額のドルを散布する条件として、資金配分に関する緊密な協力や経済復興のための政策協調を課した。こうした要請に対応するために、ヨーロッパ各国は援助受け入れ機関としてOEEC（Organization for European Economic Cooperation：欧洲経済協力機構）を設置して、援助資金分配の調整を行なうとともに、域内貿易の数量制限を緩和するなどの域内貿易の促進を促した。一方、これと併行して、ドルに対する為替管理を残しながら加盟国間で通貨交換性を図り、必要に応じて信用供与を行なうヨーロッパ決済同盟（EPU：European Payment Union）が1950年に結成された。このヨーロッパ決済同盟は、「ドル

²⁸ John Jackson, *The world trading system* (MIT Press, 1989), p.141. 及び、J.バガワティ（佐藤隆三・小川春男訳）『危機に立つ世界貿易体制』（勁草書房、1993）、76-86頁。

²⁹ 1950年代の国際貿易制度の不安定性については、石見徹『世界経済史』（東洋経済新報社、1999）139-153頁。

³⁰ マーシャルプランに関しては、Michael Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain and Reconstruction of Europe, 1947-1952* (Cambridge University Press, 1987).

不足」という状況下での多角的決済を可能とするもので、域内貿易の拡大につながった³¹。また、フランス外相であったローベル・シューマンのアイディア（シューマン・プラン）を発端とする ECSC (European Coal and Steel Community: 欧州石炭鉄鋼共同体、加盟国はフランス・西ドイツ・イタリア・ベルギー・オランダ・ルクセンブルク、1952年発足) は、西ドイツの工業力を集団協調体制に置きつつ、石炭・鉄鋼といった基幹産業分野での共同市場を形成しようとするものであった。1955年、ECSCは外相会議を開催し（メッシナ会議）、経済分野での更なる域内協力強化を決議した。この決議がきっかけとなり、1957年にはローマ条約がECSC加盟6ヶ国により調印された(発効は1958年1月)。この結果、EURATOM (欧州原子力共同体)とともに誕生したのが、域内貿易の自由化と関税同盟の結成を目指す EEC(European Economic Community: ヨーロッパ共同体)であった。このように西欧の経済復興・経済発展は、マーシャルプラン (=アメリカからの巨額の経済支援) をきっかけとして始まった域内経済協調 (OEEC: 政策協調、EPU: 多角的決済、ECSC・EEC: 「共同市場」³²) のもとで実現したのである。

そして、こうした経緯は二つの示唆を日本外交に与えていた。まず、戦後の国際経済秩序には、IMF・GATT体制という「自由貿易」のほかに、経済的地域主義という別の選択肢が存在するという認識である。このとき、政策担当者は必ずしも経済的地域主義について深い理解を有していたわけではなく、むしろ「無差別多角的な自由貿易体制に対して、地域的経済統合による経済発展を目指す」というメタファーとして理解していた。そして、この経済的地域主義のモデルとされたのが、西ヨーロッパにおける経済統合であった。西欧式の経済的地域主義をアジアで再現し、かつマーシャルプランのような米国からの巨額のドル援助を受けることが、経済復興・経済発展の近道であると認識されていくのである。

このように当該期の日本外交にとって、経済的地域主義は、西ヨーロッパの経済復興・経済成長に代表される、自由貿易体制とは異なる国際経済秩序というメタファーとしての意味が付与されていた。本研究では、こうした点を重視して、メタファーとしての経済的地域主義を「地域主義」と括弧付きで用いることとする。

³¹ 石見、前掲書、155頁。

³² 本来、共同市場とは、財及び生産要素の自由化を意味するが、当該期には、広く経済的地域主義を示す言葉として用いられていた。本研究では後者を意味する場合、「共同市場」と括弧付きで用いることとする。

(2) 南北問題

そもそも、南北問題という概念が生まれたのは、イギリスの外交官にして銀行家であった、O・フランクス (O. Franks) の講演に由来している。1959年末、フランクスは「新たな国際均衡 - 西側世界に対する挑戦」との講演を行ない、西側先進諸国が南の途上国に経済援助を進めることで、南北間の経済的均衡を実現することの重要性を訴えた³³。フランクスは、いわば「北西」から、南北問題を提起したのであるが、これに対して「南」から、より先鋭的な形でこの問題の重要性を「北」諸国に付きつけたのがプレビッシュであった。

プレビッシュは、「一次産品の対工業製品交易条件の長期的悪化説」という独自の理論を掲げて、先進諸国の主導する国際経済秩序が、途上国にとって構造的に不利益なものとなっていると主張した。この「一次産品の対工業製品交易条件の長期的悪化説」の理論的骨子は、①一次産品に対する需要の所得弾力性は工業製品に比べて低いため、中長期的にみて、数品目の一次産品生産（モノカルチャー構造）に依存する途上国の交易条件は悪化し、国際貿易で不利益をこうむる、②先進工業国の中幹工業部門では技術進歩が企業利潤と賃金の上昇に繋がるのに対して、途上国の一次産品部門では技術進歩は輸出価格の低下（すなわち、先進国の利益）をもたらす、③上記の不利益の結果、途上国が先進国と同等の国民所得成長率を実現するためには、不可避的に貿易赤字が発生し、他方、この貿易赤字を回避すると国民所得成長率で先進国に水をあけられる、いわば、国民所得成長率と貿易赤字とがトレード・オフの関係に置かれていたのである。そして、このジレンマを解決するための方策として、プレビッシュは「南」の各国が連帯・団結して、保護主義の下で国内経済の工業化を進め、「モノカルチャー構造」から脱するという政策提言を掲げていた³⁴。このプレビッシュの政策提言は、1964年のUNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development: 国連貿易開発会議) の開催とて結実する。プレビッシュはその初代事務局長に就任することになるが、そのUNCTADで途上国が主張したのは、既存の国際経済秩序の修正であった。具体的には大まかに、①一次産品価格の安定、②途上国の製品・半製品に対する一般特恵関税の供与、③経済援助の拡充、という3点の実現が強く求められていくのである³⁵。

³³ 室井義雄『世界史リブレット 56 南北・南南問題』(山川出版社、1997) 4-5頁。

³⁴ 同上、23-26頁。

³⁵ 詳しくは、UNCTAD, *The history of UNCTAD 1964-1984* (United Nations Publications, 1985), p. 11.

南北問題は以上のような経緯から国際政治経済上のイシューとして登場したのであるが、とりわけ日本外交にとって重視されたのは、南北問題が「ガットの原則からはみ出た形であらたな国際経済秩序をうちたて」ようとしていた点にあつた³⁶。つまり、その理論的・具体的な議論以上に、自由貿易や「地域主義」と並ぶ新たな国際経済秩序の潮流として、南北問題を捉えていたのである。そして、経済的地域主義と同様、南北問題もまた、こうしたメタファーとして理解され、また、その理解に基づいて経済・外交政策が立案・展開されていく。本研究では、南北問題という用語のもつ、「『あらたな国際経済秩序をうちたてる』べしとする途上国からの主張」というメタファーに注目して、議論を進めていくこととする。

第四節 本研究の構成

本研究は、全三部七章で構成される。

第一部は、1960 年のアジア太平洋経済外交を検証する第二部以降のいわば前史である 1950 年の東南アジア経済政策を検証する。第一章「1950 年代の経済貿易政策と東南アジア」は、1950 年代の経済貿易政策における東南アジアの位置付けを、経済審議庁（経済企画庁）の役割に注目しながら検証する。具体的には、「自立経済の達成」や「国際収支の均衡」に向けた経済貿易政策のなかで、東南アジアにどのような役割が期待され、そのためにはどのような政策が提起・展開されたのかを論じる。この第一章は、拙稿「講和後初期の輸出振興政策と東南アジア - 1952-1954 - 」に加筆修正したものである³⁷。

第二章以降では、1960 年代のアジア太平洋経済外交政策の実像に迫ることとし、第二部（第二章・第三章・第四章）では池田政権期を、第三部（第五章・第六章・第七章）では佐藤政権期のアジア太平洋経済外交を検証する。

第二章「池田内閣の経済貿易政策と東南アジア外交」は、OECD 加入や GATT35 条対日援用撤回交渉など、「先進国入り」を目指して進められた池田内閣期の経済外交の背景には、欧米諸国の「大西洋共同体」に向かう動きから取り残されぬようにという危惧があったこ

³⁶ 外務省貿易開発会議準備室「国連貿易開発会議とわが国の基本的立場」昭和 39 年 3 月 12 日（外務省開示文書）。

³⁷ 拙稿「講和後初期の輸出振興政策と東南アジア - 1952-1954 - 」（筑波大学国際政治経済学研究科『国際政治経済学研究』第 9 号、2002 年）。

と、そのために進められた貿易自由化という課題が東南アジア諸国との貿易を難しくしたこと、一方で、「大西洋共同体」に対抗する「アジア共同体」の形成に向けた動きへの池田内閣の反応などを検証する。これにより、国内経済要因・国際経済要因を反映した結果、池田内閣が東南アジアとの間にどのような関係を結ぼうとしたのかを描き出す。

続く第三章「池田内閣期におけるオーストラリアとの経済外交 - フロンティアの発見 - 」では、アジアとの地域主義的な連携を拒否した池田内閣が、一方でオーストラリアとの「共同体」に関心を寄せていくプロセスを検証する。イギリスの EEC 加入交渉など、英豪関係の紐帯が綻ぶなかで、それに代るものとして日豪関係の強化に踏み出そうとする日豪両国の思惑が、日豪通商協定の改定交渉や池田のオーストラリア訪問から浮き彫りにされるはずである。本章は、拙稿「アジア経済統合問題と池田外交」をもとにしている³⁸。

東南アジアとの経済関係の強化に取り組まずにいた日本が、南北問題という新たな国際経済秩序の潮流を前に、東南アジア政策の転換に乗出していく過程を追うのが、第四章「『南北問題』の出現と東南アジア政策の転換点」である。国内経済を優先する立場で臨んだ 1964 年の UNCTADにおいて、東南アジア諸国から激しい批判を浴びた池田外交は、それ以降、「南北問題」を包含し、かつ対抗するような東南アジア経済政策を模索していく。その意味で、UNCATD という東南アジア政策の変節点を描写するのが本章の目的である。

第五章以降は、池田内閣に引続く佐藤内閣期のアジア太平洋外交を考察する。UNCATD の反省を踏まえて、池田内閣末期に芽生えた東南アジア政策の見直しを進めようとする気運は、佐藤内閣にそのまま引き継がれた訳ではなかった。佐藤は、「昭和 40 年不況」という国内経済要因を重視する立場から、東南アジアへの経済援助に当初、消極的な姿勢を示していた。ところが、時をほぼ同じくして発表されたジョンソン大統領の東南アジア経済開発構想は、佐藤内閣に大きなプレッシャーとなっていた。こうした、東南アジア諸国とアメリカ政府との二方向からの圧力を踏まえて、佐藤内閣はようやく東南アジア経済外交政策に積極的に関わるようになる。

こうした佐藤内閣の東南アジア政策の転換は、東南アジア経済開発構想の大々的な展開を可能とした。それは、東南アジア開発閣僚会議の開催とアジア開発銀行設立へのイニシアティブという形で象徴的に表れる。ところが、東南アジア経済秩序にとって障害となる

³⁸ 拙稿「アジア経済統合問題と池田外交」(筑波大学国際政治経済学研究科『国際政治経済学研究』第 11 号、2003 年)。

存在として同時期に浮上したのが韓国の主唱するアジア外相会議（後の ASPAC）であった。この三者間にどのような関係性を持たせ、総体としてどのような東南アジア経済開発を意図したのかを検証するのが第六章「東南アジアにおける地域主義の勃興と日本外交 - 1966 年 - 」である。なお、第四・五・六章は拙稿『南北問題』と東南アジア経済外交に大幅な加筆修正を加えたものである³⁹。

「『アジア太平洋』経済外交への道」と題された第七章では、具体化した東南アジア経済開発構想にオーストラリアを加えて、どのような「アジア太平洋」経済外交政策を展開しようとしたのかを考察する。このアジア太平洋経済外交政策は、ASPAC をめぐる日豪間の協力や、1967 年より開催された日豪定期協議の場で具体化が図られていく。それを象徴的に示すのが、三木外相の提唱した「アジア・太平洋協力構想」である。本章の目的は、要するに、これまで論じてきた東南アジア経済開発構想とオーストラリアとの経済外交政策との間に、日本外交がどのような橋渡しを試みたのかを考察することである。

そして、終章「戦後日本のアジア太平洋経済外交政策」では、これまでの議論を踏まえつつ、当該期の日本のアジア太平洋経済外交について、その特質を探ってみたい。

³⁹ 拙稿「南北問題」と東南アジア経済外交（波多野澄雄編『池田・佐藤政権期の日本外交』ミネルヴァ書房、2004 年）所収。