

## 第四章 南北問題と東南アジア政策の転換点 - UNCTAD の衝撃 -

### 第一節 はじめに

1961年12月19日、国連総会はケネディ（J. F. Kennedy）米大統領の提案を受けるかたちで、「国連開発の10年」（総会決議1710）を採択した。1970年までに途上国の経済成長率を年率5%にすることなどが盛り込まれていたこの決議は、経済発展から取り残されつあった途上国の、先進諸国に対するくすぶり続けていた不満に火をつけた。この決議を着火点として、国連を主たる舞台として団結した途上国は先進国にその経済環境の改善を訴えていくのである。この「南北問題」という新たな国際経済秩序の潮流が深意するところは、経済発展を達成しつつある（共産圏諸国を除く）先進諸国に対する、自由貿易原則の見直しであった。1960年代に入ってようやく軌道に乗りつつあった「自由貿易」という国際経済秩序は早くも新たな挑戦にさらされていくのである。

そして、こうした国際経済秩序をめぐる状況は、「自由貿易」を来るべき国際経済秩序と確信していた池田内閣にとっても、大きな波紋を及ぼしていくことになる。このことは、第一回国連貿易開発会議（以下、UNCTADと略記）に日本政府代表として参加した朝海浩一郎の以下のようないい感想に集約されている。すなわち、「日本は苦心して自由化の峰にたどりついでいたが、峰に登ってみると、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、一部低開発国の中の主張に当面せざるを得ないことを発見したのである」<sup>1</sup>。

しかも、東南アジア諸国に対する開発援助の分野における積極的役割を自認していた池田内閣にとって、「南北問題」は東南アジア外交とも交差するものであった。再び朝海の言葉を借りれば、「（南北問題は）たんに経済問題であるにとどまらず、日本にとって対アジア外交の根本に触れる大きな政治問題」として浮上したのであった<sup>2</sup>。つまり池田内閣は、「南北問題」という国連など多国間協議での意見調整と、東南アジア外交という二国間ないし地域的な関係との間にバランスをとった外交が求められていたのである。以下、本章では、UNCTADをめぐる池田内閣の対応を軸に、「南北問題」が東南アジア外交

<sup>1</sup> 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）。

<sup>2</sup> 同上。

にいかなる影響を及ぼしていったのかを検証する。

## 第二節 池田内閣の援助政策 - 情熱と実態の乖離 -

池田内閣の途上国援助問題への取り組みは、「総論賛成・各論反対」の一言に集約される。表向きは途上国、とりわけ東南アジア諸国に対して、積極的に援助を実施する旨を明らかにしていくのにもかかわらず、具体的な政策がそれに伴わなかつたのである。

たとえば、1961年訪米時の米下院における演説や大統領就任直後のジョンソンとの会談で語ったように、池田は日本が自由主義諸国の一員として責務を果たすため、特に東南アジアに対する経済援助に積極的に応じていくことを明らかにした<sup>3</sup>。この演説・会談について、若干詳しくみてみると、米下院における演説については、「こんどは援助の要請にきたではありません」と「晴れがましく」語った上で<sup>4</sup>、今後日本は借款を受けるのではなく、「今日世界の平和と安定の問題の鍵をにぎる低開発諸国の経済建設と民生向上をたすけるための自由世界の共同の事業において、例え僅かであってもより多くの貢献を果しうるようになった」と、途上国援助問題について積極的な役割を果たしていくことを闡明した<sup>5</sup>。

一方、ジョンソン大統領との会談では、米国議会に対外援助の責任分担移譲を求める気運が高まりつつあり、日本からも助力を得たいとのジョンソンの申し出に対して、池田はアメリカの責任能力の低下を認めたうえで、「我々は、巨額のドル援助よりも、東南アジアなど低開発地域への幅広い経済援助に一致して専念していくべき」と語っている<sup>6</sup>。ここでいう巨額のドル援助とは軍事援助を念頭に置いたものであり、「軍事より経済を」という池田に特徴的な安全保障観が反映されている<sup>7</sup>。また池田は、国連、OECD、東南アジアといった方面での日本外交の役割に一定の評価を与えたラスク（Dean Rusk）長官の発言に続けて、ビルマやマレーシアといった問題が山積する東南アジアに関して、日米間の緊密な

<sup>3</sup> 菅英輝「ベトナム戦争と日米安保体制」（日本国際政治学会編『国際政治』第115号、1997年）78-80頁。

<sup>4</sup> 伊藤昌哉『池田勇人 その生と死』（至誠堂、1966）、128頁。

<sup>5</sup> 「池田勇人内閣総理大臣の米議会における演説（1961.06.11）」[データベース「世界と日本」<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>]

<sup>6</sup> "United States-Japan Relations" Memo of Conversation, Ikeda, Ohira, Johnson, Rusk et al (Nov. 25, 1963), JNSF Reel 9. また、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）も参照。

<sup>7</sup> 池田の安全保障観については、波多野澄雄・佐藤晋『戦後日本の東南アジア外交（仮）』（早稲田出版会、2004）を参照。

意見交換が不可欠であると述べ、東南アジア政策に日米が協力してあたることの重要性を説いた<sup>8</sup>。

もっとも池田は、東南アジアにおける援助問題の重要性を、日米関係の文脈にのみ置いていたわけではない。1962年11月のイギリスのマクミラン首相との会談では、東南アジアにおける「南北問題」の重要性を指摘しているし<sup>9</sup>、それ以前にも池田内閣は、イギリスに対して、東南アジアなどの経済援助分野での日英協力をたびたび訴えている<sup>10</sup>。更に、外務省の事務レベルでも、ガリオア返済金の東南アジアへの転用をめぐって、輸出振興と結びつけるそれまでの援助政策に安全保障上の視点や人道的見地にも配慮する必要があるとする新たな発想が芽生えていた<sup>11</sup>。実際、海外経済協力基金の設置（1961年3月）や、1961年5月より開催されたインド・パキスタン債権国會議への出資決定のように、援助拡大に向けた取り組みが進められており、また1963年にはインドネシアへの1200万ドルの緊急援助なども行われている<sup>12</sup>。先にも触れたように、こうした方針の背後には、東南アジア（特にビルマとインドネシア）に対する中国の膨張を経済援助で封じ込めようとする、池田内閣に特徴的な安全保障観が存在した。途上国への援助問題が重要な国際的争点となっており、更なる国際的責務が日本に求められているとの認識は政府内部に確かに広まりつつあった。

だが、こうした発想にも関わらず、継続的な援助拡大が行なわれることはなかった。1960年に2億4510万ドルであった経済援助総額は、翌年には3億8140万ドルと大幅に増加したもの、それ以降、2億8620万ドル（62年）、2億6740万ドル（63年）、2億8980万ドル（64年）と停滞した（グラフ4・1を参照）。そのうち、政府からの出資額（政府開発援助及び輸出入銀行などの政府資金協力）はそれぞれ、1億4350万ドル（60年）、2億2080万ドル（61年）、1億6820万ドル（62年）、1億7350万ドル（63年）、2億1070万ドル

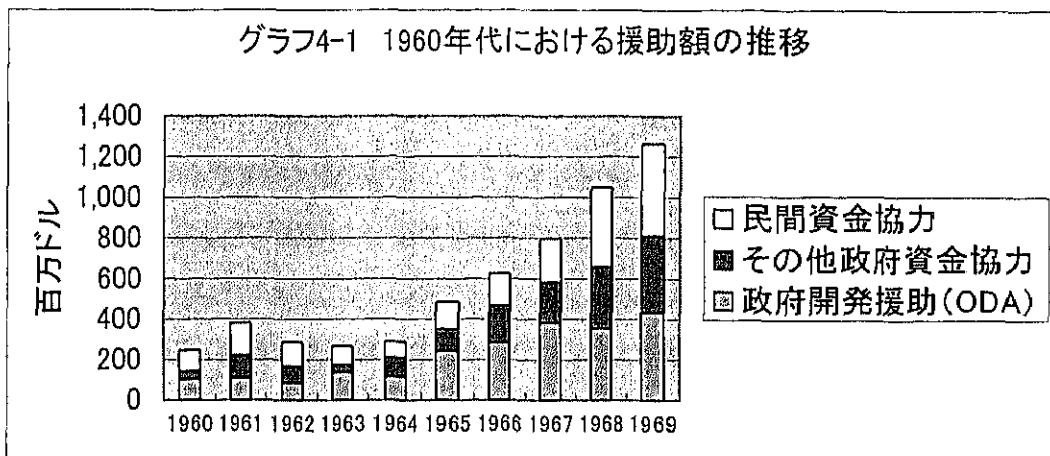
<sup>8</sup> “United States-Japan Relations,” *op.cit.*

<sup>9</sup> 大野大使発大平大臣宛電信第1726号「池田総理マクミラン首相会談の件」1962年11月13日（外務省戦後外交記録「池田総理欧州訪問 英国の部」A'0364）。

<sup>10</sup> たとえば、小坂外相は1961年7月の訪英における英外相との会談で、アジア・アフリカ地域での経済技術協力について、日英が一層緊密に協力すべきであると説き、更にイギリスの影響力がアジアから撤退することのないよう訴えている。“Record of Conversation between the Secretary of State and the Japanese Foreign Minister, Mr. Kosaka, at the Foreign Office at 11.45 a.m. on July 7, 1961, FO, FJ1151/80, FO371/158494.”

<sup>11</sup> 樋口敏広「対日経済援助処理と日米関係」（筑波大学国際政治経済学研究科 IPE Discussion Paper 2, 2001）。

<sup>12</sup> インドネシア緊急支援については、波多野・佐藤、前掲書。



出典：大蔵省財政史室編『昭和財政史 12 國際金融・對外關係事項(2)』（東洋經濟新報社、1992）および、通商産業省貿易振興局編『經濟協力の現状と問題点』（通商産業調査会、1973）より作成

(64年)である<sup>13</sup>。なお、61年に援助総額が一挙に拡大したのは、アラビア石油への輸出入銀行からの巨額の融資があったためであり、また、1965年に政府開発援助(ODA)が増加しているのは、6000万ドル以上の債券繰延べなどを直接借款に計上したため（つまり、財政からの支出が拡大したわけではない）である。

このように池田内閣では、援助問題に対する積極的姿勢はあくまで認識レベルにとどまっており、政策として具体化していかなかった。その理由は主として、池田内閣が政治的・経済的見地から援助拡大に否定的な大蔵省の意向を優先させたことに起因する。池田内閣は、援助問題の重要性を「総論」としては認めつつも、「各論」に纏められた様々な現実的な難題を前にして、結局、そうした問題に取り組むことを回避していくのである。

大蔵省が援助拡大に消極的であった理由のひとつは、巨額の賠償（ないし賠償に準ずる経済協力）の履行義務が完了していないことであった。そのなかでも、特に注視されたのが日韓交渉の行末であった<sup>14</sup>。日韓交渉は、1961年5月のクーデターで政権の座についた朴正熙政権の登場を経て、ようやく最終合意に向けた交渉が進んでいたが、そのなかで有

<sup>13</sup> 大蔵省財政史室『昭和財政史 昭和27年～48年 第12巻』（東洋經濟新報社、1992）、141頁。

<sup>14</sup> 日韓交渉については、高崎宗司『検証 日韓会談』（岩波新書、1996）、太田修『日韓交渉 - 請求権問題の研究』（クレイン、2003）。

償供与条件が交渉の大きなテーマの一つとして浮上していた。この交渉は、1962年10月の大平・金会談により両国合意に達し、65年12月の日韓基本条約批准として結実するのであるが（有償借款条件：10年間、年利率3.5%、7年の据置をふくむ償還期間20年の2億ドル）、大蔵省はこの日韓交渉が完了するまでは他の途上国への援助条件の緩和ないし援助拡大に踏み切ることはできないと考えていた。他国への条件緩和・援助拡大を実行すれば、韓国が更に緩やかな条件を要求する引き金となると考えられたからである<sup>15</sup>。

だがそれ以上に、大蔵省の消極的な姿勢の背後には、「国際収支をめぐる経済成長と援助のジレンマ」ともよぶべき、より深遠な問題が存在していた。すなわち、経済成長を継続していくためには、原材料や燃料などの輸入漸増や貿易付帯経費・外資導入に伴う利払いなど貿易外収支の赤字化が不可避であることから、経済成長と国際収支均衡を両立させるためには、海外への資金流出は極力抑制すべきものとされた。逆に途上国への援助拡大と国際収支均衡を同時に達成するためには、輸入・貿易外支出を抑制しなければならぬので、経済成長にブレーキをかけなければならなかつた<sup>16</sup>。つまり、国際収支均衡という経済政策の大前提のもとでは、「高度経済成長」と「途上国援助」という二つの課題がトレード・オフの関係に置かれていたのである。実際、1962年当時、大蔵省為替局は対外投融資について、「最近のわが国の外貨事情はなお楽観を許さないものがあり、不急不要の資金の流出は避ける必要がある。今後の海外投融資は、これらの観点から緊急度の高い投融資については積極的に推進する反面、緊急度の低いものについては外貨事情が安定するまでの間原則として消極的な態度で処理する」との方針を固めていた<sup>17</sup>。

しかも、第2章で論じたように、池田内閣期における国際収支の動向は決して安定したものではなく、1961年・1963年の二度にわたって国際収支の危機に直面していた。このように国際収支の動向が極めて不安定であると認識されたことから、いっそう「高度経済成長」と「途上国援助」とは両立しえない課題とされたのである<sup>18</sup>。この択一を前にして、所得倍増計画など高度経済路線を内閣の看板政策とする池田内閣が、国内の経済成長を選択するのは明らかであった。要するに、高度経済成長の継続という国内経済要因を優先した

<sup>15</sup> Airgram from Tokyo to Washington, A-65, "Japanese economic assistance to less developed countries," July 17, 1963, *Confidential US State Department, Central Files, Japan 1960-January 1963, External Foreign Affairs*, (Bethesda, MD: University Publications of America, 1997, hereafter *CF*) Reel 4.

<sup>16</sup> 大蔵省財政史室編、前掲、『昭和財政史 第12巻』、138-142頁。

<sup>17</sup> 「大蔵省財政史資料」、同上、140頁より再引用。

<sup>18</sup> 同上、138-142頁。

ために、池田内閣は途上国への援助拡大ないし援助条件の緩和に踏み切ることができなかつたのである。

そして、こうした議論は途上国援助という責務から自己を免責する事由として、外交交渉の場でしばしば援用されていくことになる。たとえば、1962年度 IMF 対日年次協議（1962年11月5日・17日）において、IMF 側からの日本は長期資本の面で輸入国となることを考えているのかとの質問に対し、村上大蔵省為替局長が「日本が長期資本の *net importer* となることは望ましいものではないが、当面止むを得ないものである」と応じたように、国際収支上の理由から日本政府として途上国への資本輸出を積極化できないとの方針を明らかにしていた<sup>19</sup>。

また、1963年2月28日・3月1日の両日に開催された DAC 援助条件作業部会に際して、日本政府は以下のような援助条件の基本方針をメモランダムとして DAC 諸国に配布した。すなわち、①日本は財政余力、国際収支面での制約から早急に援助条件の緩和をはかることは困難である、②したがって、援助を行なう際には援助国の援助供与能力にも考慮を払わなければならない、③単に援助供与国が一方的に条件緩和をはかるだけではなく、途上国自身の自助努力が同時に必要であり、また DAC 諸国は債務支払能力に見合った合理的な開発計画策定に援助を行なうことがのぞましい、④条件緩和が正常な価格メカニズムによる通常貿易の流れを歪める影響があつてはならない。実際、部会の席上でも、政府代表は上記①、②、③を強硬に主張している<sup>20</sup>。

さらに、1963年7月、援助問題について話合うために来日したカプラン（Jacob Kaplan）IDOS/AID 長官に対し、渡辺誠大蔵省為替局長は、途上国が累積債務から逃れるため、借款よりも贈与を必要としていることは個人的には認識しているものの、国際収支の問題と日本自身ができる限りの外貨獲得を必要としていることから、日本としては援助条件の緩和を行うことができないと明言した<sup>21</sup>。

このように日本政府は、国内経済上の理由から援助拡大に積極的に応じる段階にないことを繰り返し国際社会に説いていた。「経済成長と援助のジレンマ」に直面した池田内閣は、国内経済の成長を優先し、援助拡大については不安定な国際収支など自国経済の脆弱性と

<sup>19</sup> 経済局総務参事官室「1962年度 IMF 対日年次協議（経済局特別情報 373号）」昭和37年11月29日（外務省戦後外交記録「経済局特別情報」E'0036）。

<sup>20</sup> 経済局総務参事官室「DACにおける援助条件の再検討（経済局特別情報 382号）」昭和38年3月16日（外務省戦後外交記録「経済局特別情報」E'0036）。

<sup>21</sup> A-65, "Japanese economic assistance to less developed countries," *op.cit.*

自由貿易の原則を建前として消極的な対応に終始した。池田内閣にとって途上国援助問題は、自由貿易体制の下での高度経済成長の達成という最優先課題と相容れないものであるが故に後回しにせざるを得ない問題であり、かつ日本のこうした事情は各国に理解されうる（ないし、そう説得させうる）だけの正当性があるものとして認識されていたのである。援助問題に関する限り、池田内閣にとって「高度経済成長の果実」は外交資源たるほど熟していなかつたといえよう。

### 第三節 第1回 UNCTADへの準備作業 - 省庁間の思惑の交錯

以上のような理由から、途上国援助問題に具体的に取り組まずにいた池田内閣にとって、大きな転機となつたのが 1964 年 3 月より開催された第 1 回 UNCTAD であった<sup>22</sup>。本節ではまず、UNCTAD に向けて、池田内閣がどのように準備を進めていたのかを検証する。

#### (1) 外務省の反応

UNCTAD の開催は、62 年秋の第 17 回国連総会において決議されている（総会決議 1785）。先進諸国の反対にもかかわらず会議開催が決定されたのは、途上国が中心となつた同年 7 月の「カイロ宣言」と、それを反映した国連経済社会理事会の UNCTAD 開催の決議が引き金となつてゐた。その後、日本を含む 32 カ国からなる準備委員会が会議の準備を進め、世界 121ヶ国、総勢 1500 人以上にのぼる前代未聞の国際会議開催へと漕ぎ着けたのであった。UNCTAD における途上国的要求は大まかに、①一次産品の価格安定・需要拡大、②製品・半製品に対する非互恵的な特恵供与、③GATT に代わる新たな機構設置、の 3 点に集約される<sup>23</sup>。つまり、途上国が要求していたのは国際経済秩序の見直しであった。

<sup>22</sup> UNCTADへの日本外交の対応を論じた研究として、Liang Pan "Japanese multipurpose cooperation with United Nations organizations 1946-92" (Ph.D. dissertation submitted to University of Tsukuba, 1999), chap.4・5.

<sup>23</sup> UNCTAD 開催に至る経緯については、外務省国連局経済課『国際連合貿易開発会議の事業』(1964 年) 11 頁、外務省編著『国連貿易開発会議の研究 - 南北問題の新展開』(世界経済研究協会、1965)、United Nations Conference on Trade and Development, *The History of UNCTAD 1964-1984*, (United Nations Publications, 1985)pp.7-10, Williams Marc, *Third World Cooperation: The Group of 77 in UNCTAD* (London: Pinter Publishers, New York: St Martin Press, 1991), pp.33-34, 40-43, 川田侃『南北問題』(東京大学出版会、1977) 2 - 7 頁、西川潤『南北問題』(日本放送出版協会、1979) 51 - 61 頁、室井義雄『南北・南南問題』(山川出版社、1997) 26 - 33 頁を参照。

こうした途上国からの UNCTAD 開催要求に対して、日本政府は当初、それほど大きな危機感を有していなかった。それは、途上国の狙いが「イギリスの EEC 加入交渉、アメリカの通商拡大法の成立に基づく一括関税引下交渉が軌道にのる前に、低開発国貿易拡大のために、国連の場から強い圧力をかけ、交渉を低開発国に有利な形に導かんとする」ことにあり、それゆえ「当面低開発国側の立場に立たされているのは EEC 及びアメリカである」と判断されたためであった。つまり、大西洋に一極集中した経済成長という、日本が直面しているのと同様の不安を解消するための途上国側の方策として UNCTAD をみていたのである。そこで日本としては、途上国側の要求に積極的に応じることはできないものの、議題について「低開発国貿易のみに局限してしまうことなく、世界貿易全般の拡大、ないしは生産費低廉等を理由とする貿易制限撤廃の如き問題等わが国にも関心ある問題をとり上げる余地を残すべき」とされたように、日本に対する差別待遇撤廃を訴える場として本会議を認識していた<sup>24</sup>。つまり、日本政府は途上国に対して具体的な譲歩をすることはできないとする一方で、欧米諸国とは一定の距離を置きつつ、むしろ GATT35 条援用のように国際的に冷遇されている自己の経済環境の改善を訴える場として、UNCTAD を積極的に活用しようと考えていたのである。だが、このように UNCTAD を外野から眺めていた日本政府は、各国との事前の協議を通じて徐々にその重要性を認識していくことになる。

UNCTAD 開催に向けて、UNCTAD 準備委員会が 1963 年 1 月、5 月及び翌年 2 月の計 3 回開かれた。このうち、会議の議題や開催時期などを最終的に取り決めたのは第 2 回準備委員会であったが（ちなみに、第 1 回準備委員会では 8 項目にわたる仮議題を決定した）、これに臨む日本政府の基本方針は、次のようなものであった。

わが方としても国連貿易開発会議開催の動機をなしている低開発貿易問題の重要性とこれら諸国の輸出拡大を図る必要性とを十分認識しており、準備委員会の段階から会議が所期の効果を收めるよう出来るだけの協力を惜しまないとの態度をとる。

但し、わが国と同様に先進国として低開発国側から種々の要求を受ける立場にあるアメリカ及び EEC 諸国とは常時密接な情報と意見の交換を図り、出来る限り共同歩調を

<sup>24</sup> 経済局総務参事官室「世界貿易会議について（経済局特別情報 373 号）」昭和 37 年 11 月 29 日（外務省戦後外交記録「経済局特別情報」E'0036）、及び国社作成「世界貿易会議に関する件」昭和 37 年 10 月 16 日【欧亜局「池田総理訪欧資料」（昭和 37 年 10 月 25 日】（外務省戦後外交記録「池田総理歐州訪問（1962.11）準備資料」A'0361）。

とるべく努めるとともに、アジアの一員として準備委員会に席を占めるわが国の立場にも適宜、配慮を加える。

この基本方針と並んで、低開発国貿易問題の解決には、途上国自身による自助努力が不可欠であり、途上国の輸出計画を健全かつ合理的な開発計画の枠内に組み入れる必要性があること。また、一次産品問題や特恵問題など具体的な懸案については、農業・工業などにおいて国際競争力に欠ける国内産業を有する日本にとって、直ちに低開発国側の要望に応じて数量制限を撤廃し、関税率を大幅に低減ないし全廃することはできない事情があるが、日本として可能な限り努力するとの意向を示すため、そうした国内事情を述べることは差し控えることなどを確認している<sup>25</sup>。途上国側の要求が認められれば、第三国市場における輸出產品の競合や国内の農業自由化の問題など、輸出と国内経済に直接影響してくることから、日本政府としてそのまま受入れることはできず、同様の問題を抱える先進諸国と協調して慎重に対応していくという現実的な判断と、「アジアの一員」として、アジア各国をふくむ途上国の要求に前向きに取り組む姿勢を示すべきという、二つの立場に調和を図ろうとする意図をここに見出すことができよう。

この基本方針に従い、第2回準備委員会において日本政府は、仮議題Ⅰ「国際貿易の拡大と経済開発への意義」について、途上国の開発計画の貿易効果を分析することに加え、先進国の貿易政策まで考慮した貿易計画を開発計画内に組み入れつつ、途上国間でも計画の調整を図ることを提案したほか<sup>26</sup>、仮議題Ⅲ「後進国の製品半製品貿易促進」を論じた全体小委員会（第二委員会）では、①途上国間の産業調整の必要性、②先進国の輸出保険など、途上国にとって参考となる問題の調査、③見本市などへの参加によるPR活動の必要性、を提議している<sup>27</sup>。

この第2回準備委員会は、外務省に途上国貿易問題、つまり「南北問題」の国際政治経済的な意義を認識させたという意味で重要であった。たとえば、第2委員会が集中的に議

<sup>25</sup> 経済局総務参事官室「国連貿易開発会議第2回準備委員会(経済局特別情報388号)」昭和38年5月23日(外務省戦後外交記録「経済局特別情報」E'0036)、及び「後進国問題と国連」(『経済と外交』1963年7月〔上〕)。

<sup>26</sup> 外務省(国社)「国連貿易開発会議資料 UNCTD/8 国連貿易開発会議の討議に付されるべき諸提案と問題点」昭和38.7.15(外務省開示文書)。

<sup>27</sup> 「低開発国の製品、半製品貿易をめぐる国連貿易開発会議第2回準備委員会討議の概要(第2委員会)」昭和38.9.16(外務省開示文書)。

論を行った特恵問題について、外務省は「この特恵問題はその進展振り如何によってはわが国の通商貿易政策に重大な影響を及ぼしうる」として、その重要性を改めて確認した<sup>28</sup>。そして、この「南北問題」に関する認識は、より深淵には、それが自由貿易体制への重大な挑戦として浮上しつつあるという国際経済秩序の変容につながるものであった。第2回準備委員会閉会直後、外務省は「ガットの将来」と題する文書を作成し、そのなかで、「今後ガットの将来を支配するにおいて最も重要なファクターは後進国問題にどう対処するかということであろう」と、自由貿易体制が変容期にさしかかっているとの認識を示した。そのうえで、UNCTADとGATTとの関係については、前者が「大きな原則問題について指標を与える」、その指標に基づいてGATTなどの専門機関が実行に移すというふうに、「相互補完的な関係となりうる」としていた<sup>29</sup>。実際、こうした方針に基いて、大平外相は第1回日英定期協議の席上、「UNCTADの仕事は途上国問題に関する基本的な青写真を描くことであり、これら提案の具体的な実行はGATTに委ねるべきだ」と語り、イギリス側からも賛同を得ている<sup>30</sup>。

また、この文書作成と前後して外務省は、途上国貿易問題を検討するため幅広い関係部局からなる「低開発国問題研究チーム」を結成したが、その設置理由は、「(日本の貿易構造からみても低開発国貿易問題に取り組むことは有益であり)特に、アジアに対し、アジア諸国と政治的、経済的に密接な関係を有するわが国としては積極的な対アジア外交を推進しなければならず、これとの関連において低開発国貿易問題の新たな角度よりの総合的検討が不可欠となっている」(括弧内引用者)と、アジア外交との関連を強調するものであった<sup>31</sup>。ここからは、第2回準備委員会の基本方針にあった「アジアの一員」としての立場に配慮するという政策志向と南北問題とを連動させていかなければならないという思惑を読み取ることができる。このように、外務省は徐々に、UNCTADが提起する南北問題が、自由貿易体制と日本のアジア外交とに与える影響を感じつつあり、そこに矛盾を生まないような政策の必要性を確認していた。外務省内部では、南北問題に主体的に対応していくとする発想が胎動していたのである。

---

<sup>28</sup> 同上。

<sup>29</sup> 経国「ガットの将来」63年8月10日（外務省開示文書）。

<sup>30</sup> "President Office Minute 925, The President's meeting with Japanese Foreign Minister," FO, FJ1051/53, FO371/170757.

<sup>31</sup> 経済局総務参事官室「低開発国貿易問題研究チームの発足(経済局特別情報395号)」昭和38年8月29日（外務省戦後外交記録「経済局特別情報」E'0036）。

## (2) UNCTADへの日本政府の対応

しかしながら、外務省内部に芽生えていたこのような南北問題を注視する動きは、政府全体からみるとあくまで少数派であった。そのことは、1963年9月に来日した、南北問題における精神的・理論的支柱であるプレビッシュ（R. Prebisch）との会談で顕在化する。9月7日の外務省経済局長、国連局長などが出た外務省との会談の際、プレビッシュは、農業・中小企業などの問題を抱えている日本が他の先進諸国とは異なる立場にあることを認めつつも、途上国との貿易が重要な割合を占めている日本にとって、途上国の購買力が増大すればそれだけ日本の輸出も拡大するので、日本は会議の受益国になりうるのではないかとして、会議への日本の積極的な賛同を求めた。これに対して外務省は、一次産品問題については品目ごとに取扱い、少なくとも温帯産品と熱帯産品とを区別したうえで、途上国が特に関心を有する熱帯産品に議論を集中させるべきではないかと提起した。また特恵問題に関しては、日本の輸出品目の中には依然として途上国と現在または将来、競合しうるもののが大きな比重を占めていることに加え、日本は依然として先進諸国のみならず新興国からも幾多の輸入制限を課せられているので、簡単に特恵供与に応じる事はできないとしつつも、具体的対応については目下、検討中であると返答している<sup>32</sup>。このような外務省の渋い対応は、しかしながら、他の関係省庁のそれと比べると、なお妥協的なものであった。

9月9日、プレビッシュは、外務省のほか、経済企画庁、大蔵省、農林水産省、通産省の担当官との討議を重ねた。プレビッシュは事前に準備した質問事項のうち、一次産品貿易障害撤廃、商品協定、補償融資、特恵問題、機構問題に焦点を絞って、日本側の意向を質した。だが、これに対する日本側の返答は、ゼロ回答といえるほど否定的なものであった。一次産品問題については、他の先進国と同様、「これ以上に進んで直ちに各種の貿易障害を撤廃することは到底出来ない」こと、特恵問題は、先に外務省が語った困難に加え、ガットの無差別待遇原則はできるだけ守るべきで、特恵を許容するにしても最小限に留めること、その際、規模・生産量の面から幼稚産業とみなされる特定産業に限定すること（インドの繊維産業などは該当しない）、特恵供与の期間は予め定めておくこと、こうした制限を付した上でも、いかなる特恵も第三国市場における日本の輸出に影響を及ぼすと考えられる

<sup>32</sup> 経済局総務参事官室「国連貿易開発会議プレビッシュ事務局長の来日（経済局特別情報397号）」昭和38年9月25日（外務省戦後外交記録「経済局特別情報」E'0036）。また、「国連貿易開発会議とプレビッシュ」（『経済と外交』1963年9月[下]）も参照。

ので、日本としては簡単に賛成出来ないと言明した。更に日本側は、英連邦や EEC における既存特恵の問題点を指摘したうえで、最後に途上国貿易拡大のためには途上国自身の積極的な輸出努力が必要であることを強調した。日本側のこのような強硬な態度を前に、プレビッシュは途上国貿易拡大のための先進国側の国際的協力 (international efforts) とともに途上国の国内努力 (national efforts) についても充分考慮した報告書を作成する旨を述べた。こうして、大蔵省や通産省など関係省庁は、日本の輸出と国内産業を保護する立場から、プレビッシュの提案を一顧だにしなかったのである<sup>33</sup>。

このことは、別言すれば、第 2 回準備委員会の基本方針にあったより現実的な判断、つまり、国内経済への考慮から先進国との協調を優先すべきとする意見が政府内部では大勢を占めていたことを意味している。もっとも、先進国との協調といつても、アメリカ（および、概ねこれを支持するイギリス・カナダ・北欧諸国）と EEC 諸国とでは、基本的なアプローチで大きな差異が存在すると、外務省は判断していた。すなわち、アメリカは「ガット実行計画」を支持すると共に、関税引下げ交渉（ケネディ・ラウンド）の成功を重視し、また特恵制度の構築に反対するなど、「自由化」の文脈に UNCTAD を位置付けようとしていた。これに対してフランスを始めとする EEC 諸国は、「自由化」が途上国問題の解決策として最善とはみておらず、特定の国や地域の特定產品を選定したうえで特恵を容認するなど、より途上国に近い立場にあると考えられたのである<sup>34</sup>。このうち、日本政府が提携相手として選択したのは、「自由化」を前提とする米英両国であった。

実際、アメリカやイギリスとの意見交換において、日本政府は途上国貿易の問題をあくまで GATT の枠組内で対処していくべきだと明言している。たとえば、1964 年 1 月に開催された第 3 回日米貿易経済合同委員会の席上、大平外相は日本が UNCTAD に際して、基本的には「GATT 実行計画」に従い、途上国が要求する新機構設置よりも既存の GATT・国

---

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 外務省国連局経済社会課「UNCTD/9 国連貿易開発会議の概要」昭和 39 年 2 月 8 日。  
「ガット実行計画」とは、1963 年 5 月の GATT 大臣会議で採択されたものであり、その内容は途上国輸出関心品目（一次產品）に対する先進国側の関税・数量制限・内国税などの輸入障害を漸次撤廃し、販路を保障することが問題解決の方策であるとするものである（前掲、外務省国連局経済課『国際連合貿易開発会議の事業』、12 頁）。また、フランスの動きについて外務省は、在フランス大使館を通じて入手した「国連貿易開発会議でとり上げられる若干の問題に対するフランス政府覚書」という文書から、その詳細を把握していた。外務省（国社）「国連貿易開発会議参考資料 UNCTD/15 国連貿易開発会議に対するフランス覚書の概要」昭和 39 年 2 月 5 日（外務省開示文書）。

連を活用すべきと明言したうえで、「いずれにしても、日本政府はアメリカと協調的に行動するため、(アメリカと)事前によく協議する」と述べている<sup>35</sup>。福田一通産相に至っては、UNCTADにおいて途上国が「selfish」な行動を起こす可能性があるが、「日本はそのような理不尽な要求は受入れてはいけないと考える」とまで断言し、やはりアメリカとの事前の協議を要望した。これに対し、ラスク (Dean Rusk) 国務長官は、今週中にでも協議を開始したいと色よい返答をしている<sup>36</sup>。また、途上国問題を議論するため、UNCTADの直前に開催されていた GATT 規定機構委員会第 3 回会合においても、日本政府はアメリカ・イギリスが付した留保にはすべて同調するなど、行動の軌を同じくしていたのである<sup>37</sup>。

### (3) UNCTADに向けた政策立案

では、具体的な政策の調整はどのように進められたのであろうか。外務省は UNCTAD 開催を翌月に控えた 64 年 2 月、UNCTAD での対処方針を策定するため、「UNCTD 準備室」を設置した。UNCTD 準備室では、一次產品問題、特恵問題、機構問題、援助問題、貿易外収支問題といった会議において議題となるテーマにつき、それぞれ対処方針を 2 月末までにまとめた。それをベースとして経済企画庁、大蔵省、農林水産省、通産省の各省庁と協議が進められ、最終定期な対処方針は、3 月半ばに確定している。こうした議題ごとの対処方針と並んで、準備室では会議における基本的立場を記した文書を作成し、これら各論と総論が二部構成として訓令案に反映されることになる<sup>38</sup>。以下では、UNCTD 準備室案(以下、準備室案とする)から訓令案へと至る過程を検証することで、会議に対する日本政府の基本的立場の論理を検証してみよう<sup>39</sup>。

<sup>35</sup> "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," JNSF, Reel 9.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> 経国「ガット規定機構委員会第 3 回会合について」昭和 39 年 4 月 2 日（外務省開示文書）。

<sup>38</sup> 外務省「国連貿易開発会議訓令（案）」（外務省開示文書）、3 月 19 日付の事務次官承認印あり。

<sup>39</sup> 訓令案作成に到る政策立案過程は次の通りである。まず、外務省内の UNCTAD 準備室にて、第 1 案として準備室案が、各委員会における主要論題ごと（第一委員会の一次產品問題、第 2 委員会の特恵問題…）に作成された。その後、準備室案は、関係各省庁（経済企画庁、大蔵省、農林水産省、通産省）との協議にかけられ、そこで協議を終えたものが、それぞれ「…問題に関する（ないし“対する”）基本方針（経企、大蔵、農林、通産の各省庁と協議済）」との表題がふされいる。これら協議済案の内容は、そのまま訓令

準備室が示した UNCTAD に臨む日本の基本的立場に関する記述は、奇妙な「作文」であった。準備室案は会議の見通しについて、南北問題を政治的なものと捉えたうえで、「先進国」と「途上国」との関係が対立的なものになりかねないと認識を示すなど、UNCTAD の本質を鋭く見抜いていた。すなわち、開催に至る経緯からも窺えるように、「会議の性格は政治的であり、討議も著しく政治的色彩を帯びると予想され」、また、UNCTAD に臨む途上国の主張は、「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打ち立てることを狙いとする革新的経済論」である。一方、GATT の原則を盾に途上国の主張に正面から対決する姿勢を見せており、アメリカから、自国の立場を擁護しつつも途上国の意見に同情的なフランスまで、先進国の対応は割れている。途上国は今後とも国連の場において定期的・長期的に自己の主張を訴えようとしている。この動きに、少数派の先進国側が抗しきれるかは疑問であり、「今回の会議を契機としてある種の方向付けへの第一歩が築かれるものと思われ先進国側がこの大勢を覆すは至難と判断され」、アメリカですらも政治的に従来の主張を貫くことが困難となる可能性も否定できない<sup>40</sup>。

そのうえで、文書後半において会議に臨む日本の態度を次のように記している。日本経済は農業・中小企業などの問題を抱え、かつ援助能力にも限界があるので、「先進国陣営の一員として」できる限りの貢献をするのは当然としても、日本は途上国の経済的要求にそのまま応じ難い立場にある。しかし、会議の政治的性格や「南北問題」が国際政治的にも重要性を増しつつあるので、基本的立場を崩さない範囲で、「可能な限り政治的配慮をも加えて徒らに反対するだけでなく建設的な考え方を示しゆとりを残した協力的立場を示し、徒らに低開発国を失望せしめないのが低開発国とくに東南アジア諸国と現に密接な関係を有しているアジアの一員として必要であると考えられる」(傍点引用者)。また、この問題は今後も国連において討議されることが予想されるので、日本としては、長期的視野に立って、UNCTAD に対処することが適当である。日本の輸出の半分が東南アジアを中心とする途上国に向けられており、これら諸国の経済力上昇によってわが国経済も長期的には利益を受ける立場にあることも考慮にいれる必要がある<sup>41</sup>。

以上要するに、日本経済が抱える諸問題からして、日本は途上国の要求に応じられない

---

案へと反映されている。

<sup>40</sup> 貿易開発会議準備室「国連貿易開発会議の性格とわが方の基本的立場」昭和 39 年 3 月 12 日 (外務省開示文書)。

<sup>41</sup> 同上。

立場にあるが、「南北問題」が長期的に国際経済秩序に及ぼす影響や「アジアの一員」としての立場を堅持するためにも、「政治的な配慮」から「建設的な考え方」や「ゆとりを残した協力的立場」を示す必要がある、というのがこの文書が意味するところであった。つまり、第2回準備委員会の基本方針に示された、「国内経済を優先する」と「アジアの一員としての立場に配慮」という、二つの相容れない見解が依然として併記されていたのであり、しかもそのギャップを埋める具体策は見出されないままであった。

この準備室案の趣旨は、ほぼそのまま訓令案に反映されることになる。訓令案では、国内経済上の理由から途上国の要望には応えられないが、アジアの一員として建設的・協力的態度を示すという二つの異なる立場を両立していくという基本方針を確認した上で、「先進各国その他参加各國代表団とも十分連絡を図りつつ、わが国の立場に対する理解を深めるとともに下記の議題別方針に則り能う限り積極的に発言を行い、もってわが国の本件会議に対する協力的立場を示すよう努められたい」との記述が加えられている<sup>42</sup>。だが、以下で論じる国内経済事情を優先した非妥協的な方針を「能う限り積極的に発言」することが、日本の「協力的立場を示す」ことと正反対の結果を招くことは火を見るより明らかであった。

例えば、一次産品問題について、協議済案では（訓令も同内容）、一次産品問題が途上国の経済発展を左右するカギであることを認識しつつ、一次産品の安定的な輸出増大のためには途上国自身の自助努力とともに、①先進工業国経済の高度成長およびこれら諸国における貿易障害の除去による一次産品需要の拡大、②商品協定の拡充による価格の安定、③一次産品輸出における途上国のシェア増大、の3点が重要であるとの基本方針を示していた。しかしながら同時に、日本農業との競合が予想される温帯農産物については対象外として、会議では熱帯産品に重点を置くべきであるとの留保を付けていた<sup>43</sup>。更に細目においても、国内生産が少ないコーヒーとココアについては妥協的姿勢を示すとされたものの、他の点については、国内産品との競合などから譲歩は難しいとの態度を示していた<sup>44</sup>。

また、特恵問題に関して、準備室案は以下のように規定していた。すなわち、日本は世界貿易が最恵国・無差別待遇の原則で進められることが望ましいと考えており、もし特恵制

<sup>42</sup> 外務省「国連貿易開発会議訓令（案）」（外務省開示文書）。

<sup>43</sup> 外務省「一次産品問題に関するわが国の立場（経企、大蔵、農林、通産の各省庁と協議済）」昭和39年3月16日（外務省開示文書）。

<sup>44</sup> 同上。

度が発足すれば、「輸出入両面にわたり損失を蒙るおそれあり、わが方が特恵供与に応じ得るには限界があるので慎重な態度をとらざるを得ない」。だが、先進国の大勢が限定的かつ将来的な特恵制度の発足の可能性を検討するとなつた場合、日本にとってとくに不利益な制度化を防ぐため、必要があれば次の3点の範囲内で、日本側の意見を明らかにする。

- (1) 対象品目、期間、対象輸入量・幅などの面でプレビッシュ案以上に限定的で、先進国の伝統的輸出パターンを著しく、急激に阻害されることのないようセーフ・ガードを設ける
- (2) 先進国が途上国側に一方的に特恵を供与するものとし、途上国からの代償を求めるい、また、本特恵はすべての先進国により一様にすべての低開発国に供与されるべきであり、既存の相互的性格を有する特恵は新たな特恵制度に段階的に吸収することを建前とする
- (3) UNCTAD では、特恵制度を将来発足させることの原則的合意と制度上の細目（供与国と受益国の範囲、対象品目、期間、対象量の限定など）をめぐる一般的な意見交換にとどめるべきで、具体的な協議・交渉は GATT を活用する。ただし、GATT より事業内容を適宜、UNCTAD 及びその下部の経済社会理事会（ECOSOC）常設委員会に提出することが望ましい

このような大まかな方針に加えて、準備室案は(3)にある制度上の細目についても、極めて詳細に規定している<sup>45</sup>。この準備室案は、先に行われた GATT 作業部会において日本試案を提示したものをベースに、それを細かく規定しなおしたものであった。GATT 作業部会を通じて、途上国のすべての製品半製品を特恵の対象とするプレビッシュ案に加え、先進諸国の中でも、最恵国・無差別待遇という GATT 原則に沿った形で途上国問題の解決に努めるべきとの立場から特恵制度に原則反対を貫くアメリカ、国別品目別の交渉により選択的に特恵を供与することを骨子とする提案を準備していたフランス、補整税を途上国の低価格品に課し、これを払い戻すというスキームの設置を含むブリッスル・プランを検討する EEC といった相違が明らかになっていた<sup>46</sup>。こうしたなか、日本政府は GATT 作業部

<sup>45</sup> 外務省 UNCTD 準備室「特恵問題に対するわが国の基本的立場（案）」昭和 39 年 2 月 25 日（外務省開示文書）。

<sup>46</sup> 同上。

会において、成長産業を除外し、かつ期間・幅などの点で限定したもので、その効果について常時検討し、特恵供与の可否を判定する機関を（たとえば GATT 内に）設けるといった制限の下での、限定的な特恵を容認する構えをみせていたのである<sup>47</sup>。

この準備室案は、しかしながら、関係各省庁と協議を経て、更に非妥協的なものとなる。特恵に関する基本的立場について、準備室案では、「輸出入両面にわたり損失を蒙るおそれあり、わが方が特恵供与に応じ得るには限界があるので慎重な態度をとらざるを得ない」との先にも触れた表現は、より直接的に「わが国は輸出入両面にわたり重大な損失を蒙るおそれがあるので本制度に対しては本来反対の立場にある」と書き改められている。一方で、準備室案にあったセーフ・ガード規定については、協議済案似は採り入れられていない。その他、細目についての表現で注目されるのは、日本に対し貿易上の差別待遇を課している国には特恵を均霑させない場合も考慮することや、準備室案では「低開発国間で特恵マージンに格差を付すことは徒らに制度を複雑化せしめるので賛成し得ない」と否定された途上国間での格差について、協議済案では「低開発国間で、品目別に当該産業の成長度に応じて特恵マージンに格差を設けるべきか否かについては更に検討することにしたい」と結論を先延ばししている<sup>48</sup>。以上要するに、特恵問題に関する関係省庁間での協議を通じて、特恵に対する反対の姿勢が一層明確にされたのである。

このように、一次産品問題、特恵問題などに関する具体的な懸案についての基本方針には、途上国の要望に積極的に応じるという姿勢はほとんど見られず、日本経済に負担になるような提案を徹底的に排除しようとしていた。基本方針にみられた「アジアの一員としての立場に配慮」するといった政策志向は、諸問題に対する具体的な対応においてはほとんど顧みられることはなかったのである。「アジア」への配慮を示した唯一の記述は、援助問題に関する基本的態度の最後の項目にある「アジア諸国の経済開発の促進を特に重視する」とされた箇所だけであった<sup>49</sup>。前節で論じた援助問題への対応と同様、UNCTAD を前にした池田内閣は、「南北問題」の重要性を総論としては確認しつつも、各論では国内経済

<sup>47</sup> 国社「プラツスール・プランの概要」昭和 38 年 12 月 2 日（外務省開示文書）。

<sup>48</sup> 外務省「国連貿易開発会議 対処方針 第 2 委員会関係 (1) 特恵問題に対するわが国的基本的立場（経企、大蔵、農林、通産の各省庁と協議済）」昭和 39 年 3 月 16 日（外務省開示文書）。この協議済案の余白には、「MITI と調■（整？）つかず」との書き込みがあることから、途上国間に格差をつけることに反対する外務省に対して、通産省が疑問を付したことが窺える。

<sup>49</sup> 外務省「国連貿易開発会議対処方針第 3 委員会関係 援助問題に関するわが国の立場（経企、大蔵、農林、通産各省庁と協議済）」昭和 39.3.17（外務省開示文書）。

の脆弱性を理由にその受入れを拒絶していたのである。しかしながら、会議開催によって、この矛盾は白日の下に晒されることになり、日本外交は苦境に追いこまれていくことになる。

#### 第四節 UNCTAD の衝撃

1964年3月23日、ジュネーヴのパレ・デ・ナシオンを会場に、第1回UNCTADの幕が明けた。冒頭、演説を行ったのは「南北問題」の精神的・理論的指導者であったプレビッシュであった。プレビッシュは、「新しい貿易政策」と題する演説を行ない、南北問題の重要性を訴えた。参加121ヶ国各の一般演説は会議開催から3週間も続いた。日本政府代表<sup>50</sup>の宮澤喜一・経済企画庁長官が演説を行ったのは、会議開催から10日目の4月1日、数えて57番目のことであった。

宮澤の一般演説は、訓令案にある基本方針に則ったものであり、途上国が直面する困難を克服するため、①すべての国の利益を調和させる現実的で実践的な解決策を模索すること、②先進国側は、特に産業化と貿易の拡大について最大限協力するよう努めること、③途上国側は自由貿易の基本原則を無視しないこと、という三つの指針を掲げ、先進国側と途上国側の双方に協調的対応を求めていた。また、宮澤は日本が近隣アジア諸国の繁栄に特に関心を有しており、さらに開発輸入を通じた経済の有機的結合の必要性を訴える文脈で日本経済と東南アジア経済の協力関係を示すなど、特に東南アジア諸国への配慮を見せていた<sup>51</sup>。

だが、各委員会などでの詳細な議論となると、日本政府団は訓令に基づいて「経済的に非常にこまかい、だめを詰めるような発言」<sup>52</sup>を繰り返すばかりであり、途上国の要求に対して、国内経済の脆弱性を理由に他の先進国と同様ないしそれ以上に批判的な対応を繰り

<sup>50</sup> 日本政府代表は宮澤（首席代表）の他、朝海浩一郎（外務省顧問、特命全権大使）、千葉皓（国際連合日本政府代表部特命全権大使）、青木盛夫（在ジュネーヴ国際機関日本政府代表部全権大使）、斎藤鎮男（外務省国連局長）、柳田誠二郎（海外経済協力基金総裁）、大来佐武郎（経済企画庁参与）の7名。

<sup>51</sup> E/CONF. 46/STA/57 "Statement delivered by the representative of Japan," April 2, 1964、外務省外交記録「第一回UNCTAD 各国代表発言 I」（外務省戦後外交記録「国連貿易開発会議」B'2-3-2-11-5-5、第7巻）。

<sup>52</sup> 大来佐武郎「後進国開発と日本 - 国連貿易開発会議を顧みて - 」（総合政策研究会、1964）13頁。

返していく。外務省が基本方針で示した「アジアの一員としての立場に配慮」という観念的な目標が具体的に反映されることはなかったのである。そのことは一次産品問題を議論した第1委員会での議論を通じて先鋭的に表出する。

#### (1) 一次産品問題をめぐる日本の対応

前節で論じたように、一次産品問題について日本政府は国内農業を保護する観点から、極めて消極的な提案しか準備していなかった。委員会冒頭の一般演説で青木盛夫政府代表は、プレビッシュ報告が認めるように、一次産品の長期的傾向及び見通しは長期的・一般的にみれば楽観を許さないものであるが、商品別・短期的にみると必ずしも悪化しているとはいえないこと。今後議論を進める上で、最近の主要一次産品の輸入価格は上昇しているという事実を委員会は十分勘案すべきこと。プレビッシュは輸入目標の設定を示唆しているが、日本の場合は高度経済成長および輸入努力により、途上国からの輸入が著しく増大していること。途上国産一次産品のシェア拡大のためには、「開発輸入」に加えて輸入ソースの転換も検討に値するといったことを訴えた<sup>53</sup>。

その後、委員会は議題ごとの討議へと移った<sup>54</sup>。最初の議題は「交易条件を含む一次産品貿易の長期傾向と見通し」であった。冒頭、事務局は討議に資するためとして、プレビッシュ報告及び事務局作成資料の骨子を要約したステートメントを発表したが、その内容は、①一次産品の需要の伸び悩み、②世界貿易における途上国のシェアの減少、③工業製品との比較における一次産品価格の下落傾向および、④途上国的一次産品輸出収益が、これら諸国が必要とする製品輸入を充足し得ない事情などについて、将来の見通しもまじえて詳述していた。この事務局のステートメントをめぐって、議論はいきなり紛糾した。それは一次産品貿易の傾向と見通しに関する評価によって、後の議題である補償融資を認めるべきか否か、という問題とつながってくるからであった。結局、本議題については、「開発の10年」に示された経済成長率（5%）を実現するためには、何らかの新たな政策が必要であるという結論に達した<sup>55</sup>。委員会開始直後からの意見の衝突は、しかしながら、その後の激論の序曲に過ぎなかった。

<sup>53</sup> 外務省国連局経済課、前掲書、23頁。青木政府代表の演説は、“General Statement By Ambassador Morio Aoki of the Japanese Delegation in the First Committee (April 7, 1964)”, 同、39-42頁。

<sup>54</sup> 第一委員会の意義については、UNCTAD, *op.cit.* pp.56-58.

<sup>55</sup> 外務省国連局経済課、前掲書、23-24頁。

続く議題は、「先進国における各種の貿易障害及び差別的慣行の除去並びに一次産品の輸出機会の拡大及び輸入、消費の増大の方策」であった。4月15日の演説で青木は、ケネディ・ラウンドによる関税引下げの有効性を訴える英米の発言に賛同を示しつつ、前年5月に合意したGATT実行計画に従い、コーヒー豆とカカオ豆の関税撤廃および内国税撤廃を検討する旨を明らかにした。また青木は、国内事情から茶の関税引下げ・輸入制限の撤廃は困難であることも付言した<sup>56</sup>。青木は、GATTの下での自由貿易の拡大こそが、途上国が輸出増大を実現するための最善の方途であることを強調したのである。

ところが、こうした日本の態度に対して途上国、特にアジア諸国は次第に疑念の目を向けるようになる。たとえばタイは、タピオカに関する日本の数量制限撤廃を強く求め、またビルマは日本を強く示唆しながら、雑豆輸出の数量制限の改善を要求するなど、代表発言という衆目が集まる場で日本を明に暗に槍玉に挙げていた<sup>57</sup>。だが、タピオカに関していえば、国内の澱粉産業との競合を嫌う農林省から、日本政府団に対して強硬な訓令が届けられており、妥協は許されなかつた<sup>58</sup>。一方でマレーシアやヴィエトナム、インドネシアなどは、合成ゴムとの競合で苦戦を強いられている天然ゴム輸出の改善を求めていたが、これにも日本政府は、重化学工業化を推進する立場から留保を重ねていた<sup>59</sup>。ジュネーヴの日本政府団は徐々に、本国政府の強硬なまでの非妥協的な姿勢と、途上国、特にアジア諸国との反発の間で、苦しい板挟みへと追いこまれていく。

このことを決定付けたのが、第一委員会において最も白熱した議論が交わされた途上国39カ国共同提案であった。この提案は一次産品貿易の包括的な改善を要求するもので、具体的には、保護政策を現在以上に設定・強化しない、1965年12月31日までに途上国一次産品に対する関税・内国税・輸入数量制限を撤廃し、また同日までに熱帯産品に対する関税・内国税・輸入数量制限を全廃する、先進国の農業保護を1964年1月1日の水準に据置く、途上国一次産品と競合する合成品・代替品の生産を制限するといった規定を含む、極めて急進的な内容のものであった。途上国側は、共同提案は途上国の一貫する要請であることを強調し、先進国側が受入れるべき旨を主張した<sup>60</sup>。

<sup>56</sup> 同上、26頁。青木政府代表の演説は、“Statement By Ambassador M. Aoki on Sub-item (B) of the First Committee (April 15, 1964),” 同、43-44頁。

<sup>57</sup> 同上。

<sup>58</sup> 大来、前掲、「後進国開発と日本 - 国連貿易開発会議を顧みて - 」 12頁。

<sup>59</sup> 外務省国連局経済課、前掲書、28頁。

<sup>60</sup> 同上、27頁。

この共同提案は、先進諸国からの強い批判を招いていたが、とりわけ日本政府は「原則的には同提案に賛成するも、ガット実行計画の範囲を超える諸点については、品目的に同意しえぬものもあるのでしかるべき留保し、また保護政策の軽減、代替品の規制について全面的に留保を付する」との方針から、譲歩を全く認めていなかった<sup>61</sup>。5月11日、この方針に基き、門田省三は他の提案への議論を割愛してまで、この共同提案にコメントを集中させ、日本政府の意向を表明した。すなわち、日本政府としては、期限付きの規定を含め、提案の幾つかの規定を実行に移すことが困難であること、その点について、「かなり急速に、しかも貿易の自由化を図りながら、進んでいく国家にとって、特別かつ緊要な事情からそうした手段に訴えることは当然であり、また理解されうると信じる」こと、貿易障害の撤廃については、各国の事情にできるだけ配慮する必要があること、「普遍的なアプローチは無理やり実行することは、経済的困難のみならず社会的・政治的な問題を先進国に誘引する」ことなどを明らかにし、途上国の共同提案に強い難色を示したのである<sup>62</sup>。

しかしながら、このような日本政府の消極的な態度は、「かなり最近になって低開発段階を抜け出したアジアの一国として、日本はいまだ低開発段階にある諸国に対していっそ同情的で、理解のある態度をとるものと期待していた」A·A 諸国にとって、大きな失望であった<sup>63</sup>。期待値が高かったが故に、その分の落胆も大きかったのである。この門田演説以降、一段と強烈なアジア諸国からの批判に晒された日本政府団はいよいよ窮地に追い込まれていくことになる。

## (2) 朝海の緊急帰国と新たな訓令をめぐる政府内意見調整

日本政府に対するアジア諸国の批判は、一次産品問題を取り扱った第一委員会に限られたものではなかった。製品・半製品に関する特恵問題を討議した第二委員会で日本政府団は、特恵に基本的には反対しながらも、仮に制度化する場合には品目を選択し、かつその中から国際競争力のある国の当該品目を除外する、また期間・対象輸入なども制限し、また既存特恵をこれに段階的に吸収させていくべき、との考えを明らかにした。ところが、この日本政府の発言に対する各国の反応は、「きわめて negative」なものであり、日本の態度はや

<sup>61</sup> 国連局経済社会課「国連貿易開発会議の進捗状況」昭和 39.5.14（外務省開示文書）。

<sup>62</sup> 外務省国連局経済課、前掲書、“Statement by Mr. S. Kadota on Item 11(B) on 'Programme of Measures for the Removal of Obstacles etc.' in the First Committee on 11 May, 1964,” 44·46 頁。

<sup>63</sup> 大来佐武郎『アジアの中の日本経済』（ダイヤモンド社、1966）、102 頁。

はり各国からの批判を招いていた<sup>64</sup>。

このような A·A 諸国、特にアジア諸国の対応ないし批判を目の当たりにした日本政府団は、途上国案への譲歩が必要であることを訴えるため、本国政府に事態の深刻さを率直に報告していた。すなわち、「(第 1 委員会では) 貿易障害の除去については…なかんずくアジア諸国が多大の関心を寄せているので極力柔軟な態度でこれに臨み、特にアジア諸国が強い関心を持つ品目については数量制限を廃止し得ない場合は、せめても枠の増大を図り、また TIME-LIMIT を受諾し得ない場合は、せめて見通しとしての TARGET 位は示し得るよう努力ありたい」(括弧内引用者) と。そのなかでも、ジュネーヴの日本政府団が特に要望したのが、茶の国際価格の引上げのために設置が予想される「茶に関する FAO 暫定委員会 ("FAO ad hoc Committee on Tea")」で積極的に提案を試みること、ゴムについて「東南アジア諸国の希望をいくらかでも容れてやるような示唆をおこなうこと」、タイがもとめるタピオカについては加工目的で使用される分の数量制限を外すことの 3 点であった<sup>65</sup>。ジュネーヴでは、第一委員会でのアジア諸国の反発を受けて、なんとか前向きの姿勢を示そうとした懸命に画策していたのである。

この報告を受けた外務省経済局では、一次産品問題について、「わが国としては後発国共同提案の貿易障害撤廃につきこれをコミットメントではなく一応の努力目標として認めることにより、わが国の留保が大巾であることをあえて露呈するような具体的な留保を個々の項目について行なうことは出来るだけ壁<sup>(壁)</sup>なく、更に日本の前向きな努力を示すため、①紅茶の輸入割当量の増大および 65 年末までの自由化、②コーヒー豆・ココア豆の関税撤廃、③コーヒー粉・ココア粉の内国税の撤廃、④バナナの関税引下げ、⑤タピオカの自由化なし輸入割当量の増大、⑥落花生など熱帯産油脂原料及び植物油の自由化・関税引下げの検討、の 6 項目の貿易障壁の緩和・撤廃に踏み切るべきとした<sup>66</sup>。

このように、ジュネーヴでの日本政府代表団と外務省内部には、国内経済の事情を優先した従来の対処方針では、先鋭化する途上国（特にアジア諸国）からの要望ないし要求に応じられず、訓令案の見直しが必要であるとする見方が広まっていた。そして、政府首脳や関係各省庁にその必要性を認めさせるため、日本政府団は団長の朝海浩一郎を急遽、一

<sup>64</sup> 外務省国連局経済課、前掲書、55-56 頁。

<sup>65</sup> 青木ジュネーヴ大使発外務大臣宛電信第 960 号「国連貿易開発会議の件」64 年 5 月 12 日（外務省開示文書）。

<sup>66</sup> 経済局「国連貿易開発会議の件」39 年 5 月 15 日（外務省開示文書）。

時帰国させることを決定した。

朝海の帰国を受けて、政府は5月18日と20日の2回にわたる経済閣僚懇談会を開催した。池田欠席で開催された5月18日の経済閣僚懇談会<sup>67</sup>において、冒頭、宮澤経済企画庁長官は、「わが国の本会議に対する訓令は渋いものであるが、現在他の先進諸国はある程度の約束はせざるを得ないとの気分になっており、これら先進諸国が後進国と妥協を行うようになると、わが国の後進国問題に関する基本的姿勢を疑われこととなりかねない…現状では会議がどのように進展するか予測が困難な点もあるので出来る丈巾の広い裁量を与えることにしたい」と、南北問題をめぐって日本が孤立することを避けるためには、途上国との一定の妥協が必要であることを示唆した。宮沢のあとを受けて発言を行った朝海は、約45分にわたって、UNCTADの特徴や日本に対するアジア諸国の批判を報告した上で、

「現在の態度では終盤に至ってわが国のみが目立つこととなる惧れあり」として、以下のような具体的妥協案を提示した。まず一次産品について、朝海はせめてGATT実行計画の実施を打ち出すべきとし、先に経済局が提示した妥協策の実現を要求した。また、特惠問題については、途上国側が軟化し、かつイギリスもこれに妥協するようならば、この動きにある程度、同調する必要があること、機構問題では、「ガット中心路線は難すぎざるや、全くの私見だが新機構設立に賛成する位いの態度を打ち出して」みてはどうか、と提言したのである。そして、発言を締めくくるにあたって、朝海は次のように述べて、南北問題が日本の東南アジア外交に及ぼす影響について注意を喚起した。

現在、ジュネーヴにおいて革命的な会議が行われている。日本は難しい立場に立っているがこの勢いは氷河の流れの如く阻止することは出来ない。日本も要に迫られて措置をとるのでなく enlightened self-interest をもって一步先を見つつ対処してゆかないと後進国なかんずく東南アジア諸国から置き去られてしまう惧れがある

このような朝海の熱弁は、しかしながら、閣僚全員を（つまり、すべての関係省庁を）納得させるものではなかった。藤山愛一郎・自民党総務会長は「南北問題は単なる経済問題ではなく外交問題」であり、この南北問題について、「政府が基本的なラインを決めないで

---

<sup>67</sup> 以下、5月18日の経済閣僚懇談会の記述については、大平外相発ジュネーヴ青木大使宛電信第482号「国連貿易開発会議の件」昭和39年5月18日（外務省開示文書）。

会議に臨んだところに問題があるので、コーヒー、ココアがどうのという問題ではない、南北問題を「大きな外交問題として基本ラインを作つてそれにつき相談するのでなければ個々の品目について議論しても意味がなくむしろ日本は右顧左眄していると云われる丈である」と発言して、南北問題の重大さを反映した基本方針の確立を求めた。だが、こうした発言は例外的で、国内問題との摩擦を抱える各閣僚の対応は極めて消極的なものであった。福田一通産相は「現在非常に苦しいからと云つてずるずると引きずられて行ったら国内問題の処理がつかなくなる。一時逃れよりも日本の中進的な立場を考え出来ることは出来る、出来ないことは出来ないと日本の立場を強く主張することが望ましい」と述べ、日本の「中進的な立場」という「国内問題」を優先した対応を求めた。一方で福田は、GNP の 1%を途上国援助に充てるというフランスの提案<sup>68</sup>は受入れてもよく、「東南アジア開発銀行」の設立や開発輸入構想などの新たな具対策を提示した。農林省との深い関係にあった河野一郎建設相はいっそう否定的で、「わが国の情勢が独自の具対策を出すような状況にないのだから致し方ない」と、途上国への譲歩ないし新提案を一蹴し、「問題はこのような機会をわが国経済発展のために利用するか否かにある」とまで断じた。外務省の、朝海の、そしてジュネーヴで苦境にあった日本政府代表団の、「南北問題」に対する警鐘は、国内には届かなかったのである。

18 日の閣僚懇談会は朝海からの状況報告に留まり、具体的な譲歩案は池田が出席する翌々日 20 日の閣僚懇談会で検討されることになった。この 20 日の閣僚懇談会に向けて、外務省は事態の改善に向けて巻き返しを図るため、「国連貿易開発会議最終段階の対処方針」と題する対処方針案を作成した。この対処方針案は、日本は UNCTAD において「アジアの利益代表としての役割」を果たすことができないばかりか、「会議の舞台裏でアジア諸国から強い不満の意が述べられている」と、日本政府代表団が置かれている苦境を確認したうえで、「当面のわが国の利益に固執する余り、わが国が、主要先進国中、低開発国の要求に対し最も無理解であるかのごとき印象をアジアその他の低開発国に与えることは、わが国の長期的な政治的、経済的利益に合致せざるものであり、かかる事態に陥ることはあくまでも回避されなくてはならない」として、南北問題がアジア諸国などとの関係を悪

<sup>68</sup> 5月 13 日の第 3 委員会において、フランスは先進国が GNP の 1%以上を開発援助のために供与すべきとする提案をした。途上国側はこのフランス提案を歓迎していたが、他の主要先進国は一致して反対しており、日本政府団も先進諸国との協議を行いつつ、対応策を検討していた。ジュネーヴ青木大使発外務大臣宛電信第 988 号「国連貿易開発会議（第 3 委）に関する件」64 年 5 月 14 日（外務省開示文書）

化させてはならならないとの配慮から、より弾力的な対応策の必要性を訴えていた。具体的には、「低開発国なかんずくアジア諸国に対するわが国の善意の一端を披露する」ため、先の経済局提案に示された 6 項目について、一次産品の貿易障壁を緩和すること、特恵供与に関しては、すべての主要先進諸国が賛成する場合は日本も賛成し、先進諸国間で意見が分かれた場合にも日本の限定条件を説明のうえ賛成する、フランスの提案する GNP1%案に対しては、各先進国の国力（例えば 1 人あたりの GNP）に応じた公正な分担の原則が守られるべきとの条件付きで賛成することなどを求めていたのである<sup>69</sup>。

だがこの対処方針案は、事前の関係省庁局長レベルでの検討（6 月 19 日）では各省の合意を得られなかつたため、あくまで外相私案として経済閣僚懇談会に提出されるにとどまつた。かくして、外務省の巻き返しは功を奏さぬまま、20 日の経済閣僚懇談会を迎えることになるが<sup>70</sup>、その懇談会の結論が示すのは、南北問題をめぐる政府内政治での外務省の敗北であった<sup>71</sup>。

会議冒頭の大平外相による外相試案の説明に引き続き、個別テーマに関して各省庁間の討議が進められた。しかしながら、そこで展開されたのは、建設的な意見交換ではなく、外務省案への徹底した否定であった。最大の懸案であった一次産品問題については、田中角栄蔵相・赤城宗徳農水相ら関係大臣の反対を前に、外務省の譲歩案は①紅茶の輸入割当増大（外務省案の「関税引下げ及び 65 年末までの自由化」は削除）、②コーヒー豆・カカオ豆の関税撤廃（外務省案のまま）、③コーヒー及びココアの内国税を「情勢により」撤廃（撤廃を明記する外務省案の先送り）、④バナナの関税は漸減する方向で検討（外務省案の先送り）、⑤落花生など熱帯産油脂原料及び植物油の自由化・関税引下げの検討（外務省案のまま）と、大幅な見直しを余儀なくされた。特にタイの要望が大きかったタピオカの自由化（ないし輸入割当量の増加）は、赤城農水相の反対により、澱粉に関する政策を別途検討すること

---

<sup>69</sup> 外務省「国連貿易開発会議最終段階の対処方針」昭和 39 年 5 月 20 日（外務省開示文書）。

<sup>70</sup> 以下、5 月 20 日の経済閣僚懇談会に関する記述は、大平大臣発ジュネーヴ青木大使宛電信 490 号「国連貿易開発会議の件」昭和 39 年 5 月 20 日（外務省開示文書）に拠る。なお、本電信の削除箇所には、「右各省会議では通産大臣からも反対提案を懇談会の席上に配布することあるべしとの考え方方が述べられた経緯もあるが結局懇談会には本大臣試案のみが提出された」との記述がある。ここからも通産省の反対の強さを窺い知ることができる。

<sup>71</sup> 経済閣僚懇談会をへて、最終的に朝海に手交されたのは、外務省「第 1 回 UNCTAD における朝海代表に対する訓令」昭和 39 年 5 月 20 日（外務省開示文書）である。以下、懇談会の結論に関する規定は、この文書に依拠している。

を条件に、項目自体が取除かれた。

また、特恵供与をめぐっては、条件付き賛成を求める外務省案に対して、福田通産相が、先進諸国が一致して特恵供与に賛成する場合には日本も条件付きで賛成せざるを得ないが、先進諸国の対応が割れた場合には日本としては反対すべきであるとの意見が示された。これに対して、池田首相は、「他国の態度如何によりわが国の態度を決めるというのではなく、後進国を援助することは日本の使命であるから原則は賛成」との意向は示したもの、「ただ日本にも種々問題があるので対象国別、品目別に問題を十分今後討議するとの態度をとることが外交的に最も上策である」と述べた。結局、この池田の発言もあって、特恵供与については、途上国の主張が強く反映された提案には反対し、他方、先進国の主張するライン（特恵供与問題を今後国際機関で検討する）で収拾が図られる場合には賛成する、両者間の折衷案（特恵制度の内容は将来の検討に委ね、今会議ではその原則を認める）が検討される場合には、基本訓令にある限定条件を付した上で賛成することとされた。

一方、援助問題、特にフランスの GNP1%提案をめぐっては、池田のリーダーシップが發揮され、外務省案以上に積極的な態度を示すことになる。蔵相の田中は、フランス案に条件付きで賛成するとした外務省案に難色を示した。これに対して、三木自民党政調会長が「国民所得の1パーセントを援助に廻すことは常識である」と発言し、福田通産相も18日の発言に引き続き、フランス提案に賛意を示した。この発言に便乗する形で、池田は年間140億ドルにも上る過剰な国内投資との対比から、「せいぜい数億ドルの援助が出せないはずがない。1パーセントといわずむしろ2パーセントとすべきであるがせめて…1パーセントを出そうという趣旨を日本から進んで云うべきである。…（農業問題は実際問題として厳しいラインでいくのも止むを得ないが）開発援助の面では積極的な態度となるべきである」（括弧内引用者）と積極的な態度を示した。かくして、大蔵省の反対にもかかわらず、GNP1%提案に賛成することが決定した。後述するように、この決定が日本政府の積極的な姿勢を示す唯一の提案として受け止められることになる。

このように5月20日の経済閣僚懇談会の結果、国内経済への配慮を優先する大蔵・通産・農水各省庁の反対を前に、途上国、特にアジア諸国への譲歩を目指した外務省案は「骨抜き」にされた。そして、この新たな訓令をもってしても、ジュネーヴの日本代表団は、「南」からの圧力から逃れることはできず、それどころか、更に強烈な批判と冷遇に直面することになるのである。

だが、一方で、この5月20日の閣僚懇談会は、二つの点で注目すべき影響を残した。ま

ず、首相である池田に、途上国援助問題、さらには南北問題への関心を再確認させたことである。本章第一節で論じたように、池田は途上国援助問題への日本の貢献を公の場でたびたび訴えながらも、国際収支への配慮から、実際の援助拡大には消極的な態度を貫いていた。このような「総論賛成・各論反対」的な論理展開は、上で触れた特恵問題に関する発言からも窺えるように、依然、池田の内部に存在していた。しかしながら、「後進国を援助することは日本の使命」といった発言や、GNP1%援助決定をめぐるイニシアティヴにみられるように、途上国援助問題（より広くは南北問題）に真剣に取り組まねばならないとする発想も、池田の内部で成長していた。事実、後述するように、池田はこれ以後、途上国援助問題、ひいては南北問題に積極的に取り組むことが「日本の使命」であるとの発言を繰り返し述べていくことになる。第二に注目すべき点として、通産省が「東南アジア開発銀行」構想を提示したことが挙げられる。既に論じたように、18日の経済閣僚懇談会で、この構想にふれた福田通産相は、20日にも再びその推進を訴えていた<sup>72</sup>。福田はその具体的な内容にまで言及したわけではなかったが、いうまでもなく、この「東南アジア開発銀行」構想は後の「アジア開発銀行」設置問題の伏線となっていくのである。

### (3) UNCTAD閉幕までの混乱

関係各省庁の議論ないし妥協の産物である新たな訓令は、アジア諸国を中心とする途上国の日本に対する蓄積した反発を押し留めることはできなかつた。結果、ジュネーヴの日本代表団では、池田内閣の政治責任が心配されるほどの窮地へと陥っていくことになる。

朝海が譲歩案を引き出すために帰国していた、5月下旬以降、各委員会では一次產品に対するアクセス保証と商品協定、途上国の製品・半製品に対する特恵供与とアクセス保証、新機構設置問題、貿易原則などの重要問題をめぐって、南北間を分断する平行線が引かれていた。このうち、いくつかの議題については、途上国の共同歩調の下に、途上国統一提案が強硬採択されるなど、会議は暗礁に乗り上げたかに思われた<sup>73</sup>。しかしながら、南北分裂という最悪の事態を避けるため、各委員会の勧告を受けて開催された本会議において、カイヌー・UNCTAD議長やプレビッシュ事務局長のほか、少数の先進国と途上国の代表を中心に妥協工作が進められた。その結果、6月15日の会議閉幕直前に、南北間での妥協が成

<sup>72</sup> 前掲、大平大臣発ジュネーヴ青木大使宛電信490号。

<sup>73</sup> 山戸徹「国連貿易開発会議の概観」（『経済と外交』1964年7月（下））。

立することになる<sup>74</sup>。

この間、日本政府代表団は、相変わらず渋い対応を繰り返していた。各委員会での途上国の統一提案に対して、日本政府は他の先進国と足並みをそろえて反対したが、先進各国が途上国との妥協を模索していく中でも、独り日本は頑なな態度を貫いた。一次產品問題に関する妥協が成立した際、日本は妥協勧告全体には賛成したものの、勧告採択後、一般的コメントとして、①わが国の農業、中小企業の構造的後進性ゆえ、本勧告を実施するに当っては、他の先進国より大きな困難があること、②途上国が主として、または全て生産する一次產品に重点が置かれるべきこと、③輸入国の利益が正当に勘案されるべきこと、および④国内政策に不当に干渉すべきでないこと、を強調した<sup>75</sup>。また、貿易障害撤廃に関する妥協についても、主要先進国がこぞって支持を表明したにも拘らず、日本のみが、対象となる品目の範囲が不明確であるとして数点の留保を付した<sup>76</sup>。日本政府代表団が唯一、途上国からの積極的に評価されたのは、先の経済閣僚懇談会にて池田のイニシアティヴで決定された GNP 1% 援助目標提案への賛成を示したときだけであった<sup>77</sup>。先進各国が妥協を求めて宥和的な態度を示す中で、日本の消極性はいっそう、際立っていた。

かくして、経済閣僚懇談会で決定された新たな対処方針は、途上国とりわけアジア諸国との、日本に対する鬱積した不信を払拭することにはつながらなかった。そして、この不信と失望は、日本を A・A グループから排除するという方向に作用した。日本政府は会議の当初、A・A グループ (A リスト) と先進国グループ (B リスト) の両方に参加していたが、会議途中に A・A 諸国から途上国の会合には出席しないよう求められ、先進国グループへの

<sup>74</sup> 外務省、前掲、『国連貿易開発会議の研究』、36 - 46 頁。

<sup>75</sup> 同上、38 頁。

<sup>76</sup> 同上、44 - 45 頁。なお、もう一つの焦点であった特惠問題については、アメリカの強硬な反対を前に、討議を新たな組織に委ね、継続審議にするという方向で妥協が成立したため、「わが国の立場が表面化し、ぎらつくことはなかった」という。外務省国連局経済課、前掲書、54・64 頁。

<sup>77</sup> 朝海によれば、日本代表代理が GNP 1 % 援助を明らかにしたのち、アラブ連合その他途上国の代表が握手を求め、日本の態度を賞賛した。朝海はこれをもって、「この第三委員会のみで、日本は若干の点数を稼ぐことができた」としている（朝海、前掲、「国連貿易開発会議に出席して」）。一方、大来は、日本の決断は「やや証文の出しあれ」で、「せつかくの政府の方針でありましたけれども、あっちこっちをたたいて回ったあとでフランスの提案に賛同したという立場でありますから、ここであまり日本が前向きだということをインプレスしていくということは、あの段階では十分にできなかったのです」と述べている。大来佐武郎『国連貿易開発会議と日本の立場』(社団法人日本貿易会、1964) 18・19 頁。

完全移行を余儀なくされた。また、国連内部に設置された貿易開発理事会（55ヶ国）の選出でも、国連におけるそれまでの慣例に従えば、日本政府は A·A グループを選挙母体として選出されるはずだったのにも関わらず、A·A 諸国の日本に対する不信からその支持を獲得できるか不明となってきたため、やむを得ず先進国グループから理事会に選出されたのであった。この間、日本政府代表団では、日本が選出されなかった場合、国際的な体面の問題のみならず、内閣の責任問題になることすら懸念されるほどであった<sup>78</sup>。ジュネーヴの地において、日本代表団は脆弱な国内経済を口実に実質的な譲歩を避けることが「アジアの一員」としての立場を堅持するという日本外交の支柱を揺るがしかねないという事実を鋭く突きつけられたのである。

こうして「南北問題」をめぐって繰り広げられた国際会議において、日本政府代表団は、6月17日に朝海が最終議定書に調印するまで、混迷のダンスを続けた。そして、その結果は、ベテラン外交官である朝海が「今回の会議ほど日本が機微な立場に置かれた会議はなかったと思う」との心象を吐露するほど、第1回 UNCTAD の経験は日本外交にとって苦いものであった<sup>79</sup>。会議後、外務省は「本会議では結局先進国として欧米諸国と共通の立場に徹底せざるを得ずアジアの一国であるという他の立場とこれを調和させた態度をとる余地はなかった」ことを率直に認め、「わが国としては南北問題、あるいは低開発国貿易問題に対する基本的政策を早急に確立し、建設的に対処することが必要」であることを、自戒を込めて結論とした<sup>80</sup>。こうして UNCTAD 閉会以後、アジア外交と開発援助政策の見直しが求められていくこととなる。

## 第五節 南北問題と東南アジア政策の転換点

UNCTAD に示された「援助よりも貿易を」という南北問題の潮流の前に、援助政策のみならず貿易政策の転換が緊要とされているという認識は、UNCTAD の最中から、外務省を

<sup>78</sup> 以上の記述については、外務省『国連貿易開発会議の研究』（世界経済研究会、1964）、朝海、前掲、「国連貿易開発会議に出席して」、山戸徹「国連貿易開発会議の経緯と成果」（『国際問題』No.52、1964年7月）、大來、前掲書、『アジアの中の日本経済』、100・133頁、同、前掲『国連貿易開発会議と日本の立場』、22・23頁、同『後進国開発と日本 - 国連貿易開発会議を顧みて - 』（総研シリーズ No.26、総合政策研究会）などを参照。

<sup>79</sup> 朝海、前掲、「国連貿易開発会議に出席して」。

<sup>80</sup> 国連局経済課、前掲、「国連貿易開発会議の成果と問題点」。

中心とする政府内部に広まっていた。ジュネーヴの地で、先進諸国と途上国との間で妥協案をめぐる攻防が続いていた6月2日から4日までの3日間、東京では第13回アジア・太平洋地域公館長会議が開催された<sup>81</sup>。その議論からは、UNCTADでの苦戦を踏まえつつ、「南北問題」を反映した経済外交（経済協力・貿易政策）が必要であるとの認識を看取することができる。

2日前の会議において、外相の大平は、物価・国際収支の問題は既に克服したので、「経済成長に対して新しい見方が必要だと思う」としたうえで、長期的にみて日本の抱えている最大の問題はUNCTADで表面化した農業問題であろうとの意見を開陳した。そのうえで、大平は政府の農業政策を「国際価格との格差を開き、これを固定化するというもので、自由化、経済外交の進んでいる方向と全く逆行している」と批判し、途上国との問題も結局は、「おくれた農業問題をいかに解決するか」という問題に帰着すると断じた。また、太田三郎在豪大使は、農業問題に関して、「農業関係者はどうも国際的センスに欠けている傾向がある」として、農林省などの農業関係者にGATTなどの国際会議に参加してもらうことで、「国際的センスを養っていただく」と同時に、（外務省からみても合理的、論理的でない）日本の事情を各国に納得いくよう説得してもらってはどうかと、皮肉を込めてコメントした。この皮肉の裏側には、諸外国からの農業自由化の圧力と国内農業保護の狭間で苦悩する外務官僚の姿がある。これに対して、大平は、農林水産省の立場にも配慮を示しつつ、他省庁との協力・妥協の上に進めていきたいと述べている。また、毛利松平政務次官は、外務省関係者は農林省・国會議員を啓蒙する必要があると訴えた。

一方、経済援助については、マレーシアの甲斐文比古大使が、経済協力の最大の障害であった国際収支に対する不安が少なくなったのを機会として、経済協力を積極的に推進したいと述べたほか、板垣修在フィリピン大使も援助の量的・質的改善について質した。これに対して大平は、賠償終了後を見越した経済協力の地固めをする必要があるとした上で、経済協力に対しては与野党・民間のいずれにも反対はないので、「結局、問題は国の財政計画の中で、どの位の金額をどのような条件で、経済協力にアロケイト出来るかという財政力が根本条件になっている」と述べ、今後プラクティカルな計画には、どんどん経済協力を進めていくべきだと決意を明らかにしている。

---

<sup>81</sup> 以下、第13回アジア・太平洋地域公館長会議に関する記述は、アジア局総務参事官室「第13回アジア・太平洋地域公館長会議議事要録（未定稿）」昭和39年6月（外務省開示文書）に依拠する。

翌日（3日）午後の会議では、経済外交強化のための施策が検討された。そこでは、UNCTADの政府代表でもあった斎藤鎮男国連局長がUNCTADの現状について、日本の置かれている苦境を報告している。また、対アジア経済技術協力に関して、西山昭経済協力局長が経済援助を増大していくという大平外相の方針を再確認した上で、各公館長に今後の経済協力のあり方について意見を徴した。ここで関心を惹くのは、先に実施されたインドネシアに対する1200万ドルの緊急援助のような政治的援助は行なうべきでなく、経済的見地から、純商業ベースで行なうべきであるという意見が強かったことである。

3日目午前の会議では、関係省庁の事務次官を招いての議論が進められた。外務省側からの要求は、片貿易にあるアジア諸国からの輸入を増やすこと、そのための外交政策・国内経済政策を含めた国全体としての輸入政策を策定する「輸入会議」を開催すること、経済援助を増加することなどを要求している。これに対して、通産省の今井善衛事務次官は、貿易収支の改善を図って貿易外収支の赤字にあて、資本収支上の黒字を経済協力にあてるとの方針を明らかにした上で、UNCTADでの南北問題の深刻化を受けて、東南アジアに対する国際協力を推進する必要性を認めた。そのうえで、途上国からの輸入促進は当然としても、「日本としては該当輸入物資を殆んど自由化しており、ある程度指導は出来ても業界に対し短期的に割高な物資を買わせることは困難」であることから、時間を掛けても経済協力の形で開発輸入を進める必要があること、輸入会議には賛成であることなどを明言した。一方、大蔵省の石野信一次官は、世界の経済情勢には不透明な点が多いとして、援助額や条件について、「わが国において思想統一が肝要である」と議論を煙に巻いた。農林水産省の対応はより強硬で、農產品の輸入拡大は困難であり、「歯がゆい感はあろうが事情は了承して戴きたい」と逃げの一手に終始した。

以上、要言すると、外務省の本庁・各公館長レベルでは、経済援助だけではなく、一次產品問題がアジア外交を進める上でネックになりつつあるとの認識が広まっており、それへの対応策が模索されていた。「おくれた農業問題」に執着する「国際的センスに欠け」た国内経済の論理と、一次產品購入拡大を要求するアジア諸国との間で、外務省は妥協点を必要としていた。だが、大蔵・農林両事務次官の対応に示されるように、二つの論理の間に接点は見出すことは容易でなかった。特に農林省の背後には、「3000万農民」と、彼らの票に期待する「選挙マインディドな代議士」の姿があった。外務省にとって、これら難しい交渉相手との間に、納得しうる妥協点に到るのに必要となるのは、トップダウンの政治的決断であった。

その一つの試みが、アジア・太平洋地域公館長会議の席上、島津久大駐タイ大使より提起された輸入懇談会構想であった。輸入懇談会と称された本懇談会には、池田総理、宮澤経企庁長官、椎名外相、田中蔵相など関係閣僚をはじめ、民間からは UNCTAD に参加した朝海や大来のほか、東畑精一アジア経済研究所所長、東畑四郎農政調査委員会事務局長、森永貞一郎輸出入銀行総裁、檜山廣丸紅飯田社長などが出発して、64年9月2日に、最初の会合が開かれ、日本の途上国援助のあり方について意見が交わされた<sup>82</sup>。

冒頭、池田は「戦争を放棄し、平和国家となった日本にとって、低開発国を援助するのは、民族の使命と考える」と、途上国援助問題に対する強い決意を示した。そこで改めて国民所得の1%を途上国援助に充てることに触れつつも、財政的な理由もあり、そのすべて(2.6億ドル)をタイド・ローンとすることを明らかにした。池田の中では、それまで乖離していた援助をめぐる熱意と実態とを合致させようとする政策思考が強まっていた。一方、椎名外相は、途上国の輸出の9割を占める一次産品の貿易拡大を図る必要があり、また日本と途上国との間の片貿易が深刻な問題となっていることから、日本は今後、途上国への輸入制限関税などの面で、貿易障害除去に努め、また「割高物資については、自由化のみではなく、補充的、例外的な措置も必要となろう」として、特恵を容認する姿勢を示した。そのうえで、①アジアの政治的経済的安定、②友好関係樹立、③輸出増大、の3点から外交的見地を加味した輸入政策の樹立を求めた。つまり、外務省としては UNCTAD で示された途上国側の要求に応じたうえで、日本とアジアとの間に安定した政治的・経済的関係を再構築しようと考えたのである。東畑農政調査委員会事務局長は、東南アジアの農業問題の研究の結果として、明治以来の日本の経済発展の例から見ても、東南アジア諸国は食糧の増産が必要であるとして、日本の援助も相手国の農業技術などに重点をおくことを要請した。また朝海は、「日本が火の粉をかぶらぬ」ように東南アジアを重視するとし、池田も東南アジア諸国が望むアジア農業銀行構想などは、東南アジア諸国自身による50%の出資が必要であるので、そのためにもインドネシア・マレーシア紛争の解決が先決であると述べた。このことは、「援助によって」なのか、それとも「援助の前に」なのかという違いはあるが、いずれにしても援助を通じて東南アジアの政治的安定に日本が寄与すべきとの姿勢を看取することができる。

---

<sup>82</sup> 経済局総務参事官室「輸入懇談会議事要旨(経済局特別情報416号)」昭和39年9月8日(外務省戦後外交記録『経済局特別情報』E'0087)。以下、第1回輸入懇談会に関する記述は、本文書に依拠している。

こうした発言は、各省庁・各個人の意見であり、またこの会議自体が池田内閣の退陣により一度きりとなったため、会議として意見を集約したり、それを統合する政策を提言することはなかった。だが、この議論からは、従来の政策から一步踏み出した東南アジア経済外交を実践していかねばならないとする動きを確認することができる。

事実、外務省はこうした動きの延長線上に、「経済協力新政策」という新たな経済協力の指針を提示した<sup>88</sup>。それによれば、援助としての経済協力と輸出振興としての経済協力を区別せずに行なわれてきた従来日本の経済協力は各国から非難を受けている。そこで、「国際社会におけるわが国の地位と発言力を高めるのみならず、長期的な輸出振興目標の達成」のためにも、援助条件の緩和と援助量の増大が必要である。とりわけ、アジア地域諸国への政治的・経済的安定のため、対アジア援助外交の積極化は絶対必要である。そのうえで、新たな経済協力を実践するための具体策として、総理大臣特別援助基金（アジア諸国への政治的・経済的緊急事態に際して、緊急援助を行なうため）の設置、緊急商品援助の供与、開発援助としての直接借款の拡充などを提案していたのである。このように、池田内閣末期には一次産品輸入や経済協力のあり方など、南北問題に対応した経済外交政策が模索されはじめていた。池田が病に倒れたことにより、この重い課題に答えを与える作業は、佐藤内閣へと持ち越していくことになる。

## 小括

本章では、池田内閣期の「南北問題」への取り組みを論じてきた。東南アジアへの経済協力を進めることを繰り返し表明してきた池田内閣であったが、実際には、経済援助の実績は停滞していた。池田内閣期において、経済運営の最大のカギは国際収支の動向であり、国際収支均衡という大前提の前では、「高度経済成長」と「経済援助」とがトレード・オフの関係として認識されていた。ここで、所得倍増一枚看板に掲げる池田内閣が、「経済援助」をドロップし、「高度経済成長」を優先させるのは自明であった。

ところが、国際収支の均衡を理由に経済援助の増大を渋っていた池田内閣に、政策転換の必要性を付きつけたのが UNCTAD 開催に象徴される南北問題の出現であった。南北問題という新たな国際経済秩序の潮流は、経済援助問題に加えて、貿易問題（一次産品問題の

<sup>88</sup> 外務省「経済協力新政策」昭和 39 年 10 月 21 日。

輸入拡大や特恵供与)の改善ないし解決を要請するものであった。このことは、援助問題ですら解決の道を踏み出すことに躊躇していた池田内閣に対して、貿易問題という、更に重たい課題が付けつけられたことを意味した。外務省では、早くから南北問題が国際経済秩序の変容を訴えるものであり、かつ、日本の東南アジア外交に大きなインパクトを及ぼしうることを認識していたが、その危機意識は政府内部には殆ど浸透していなかった。UNCTADに向けて作成された訓令案にあるのは、「アジアの一員としての立場に配慮する」という建前とは無関係の、国内経済をなんとか保護しようとする姿勢であった。こうして、UNCTADの開催に伴い表出した南北問題の「貿易」と「援助」という二つの課題の圧力の前に、ジュネーヴの日本政府代表団は困難な外交の舵取りを余儀なくされていくのである。池田の決断で、GNP1%援助目標提案に賛成したこと、「援助」というハードルは乗り越えた日本政府であったが、次なるハードルを前にあえなく跳ね返された。そして、そのとき、日本政府の両脚に纏わりついていたのは、「中進国性」という問題であった。

国内経済を保護しようとする背後には、途上国に経済成長の下駄が履かされた場合、もっとも割を食うのは、先進国の中ではもっとも工業化のレベルが低い日本であるとする発想があった。そのことは、日本の「中進国性」という言葉に象徴的に示される。例えば、朝海は、UNCTADでのA·A諸国からの批判の原因を、日本の「中進国的要素」に求めていた<sup>84</sup>。また、先に引用したように、通産大臣であった福田一も「中進国的な立場」という国内経済の事情から、途上国への譲歩を拒否していた<sup>85</sup>。この先進国でも途上国でもないとする「中進国・日本」という自己認識は、UNCTADへの対応のみならず、池田内閣の援助政策にも色濃く滲んでいた。成熟した先進国とは異なる「中進国・日本」は、国内経済を優先しなければならないので、他の先進国のように途上国への援助を行なうことはできないとされ、かつ、そうした論理は十分説得力を持つものとして認識されていたのである。

ところが、ジュネーヴの地において、この「中進国・日本」という免罪符がもはや通用しないことを日本政府は鋭く突き付けられた。その後、外務省や輸入懇談会での援助・貿易政策の転換を求める動きは、いわば「中進国・日本」というアイデンティティを脱して、新たな自己認識の下に東南アジアに関わろうとする助走路であった。かくして、UNCTADの衝撃は日本政府が南北問題をふまえた東南アジア政策を追及していく発端となるのである。

---

<sup>84</sup> 朝海、前掲、「国連貿易開発会議に出席して」。

<sup>85</sup> 前掲、大平外相発ジュネーヴ青木大使宛電信第482号。