

第三部

第五章 佐藤政権の登場と東南アジア外交の再検討 - 「中進国」と「経済大国」との狭間 -

第一節 はじめに

1964年11月、特徴のダミ声を發し続けた咽頭を病魔に魅入られた池田は、最後の事業である東京オリンピックの成功を見届けた後、静かに政権の座を降りた。そして、その後を継いだのは、池田と、旧制高校（五校）から吉田学校まで、あたかも決して交わることのない二本のレールのように平行を続けてきた佐藤栄作であった。かねてより、池田の経済政策・外交政策を辛辣に批判してきた佐藤は、首相就任直後に、「国民のみなさまへ」と題する談話を発表し、内政面では「日本経済の安定成長」と『社会開発』による調和のとれた“住みよい日本”的創造を、外交面では平和共存外交により、国際的地位に見合うよう「世界の福祉の実現のため欧米先進諸国と協力しつつ、南北問題、とくにアジアの民生安定を目指す」ことを闡明した¹。ここでいう「安定成長」とは、池田が掲げ続けた「高度経済成長」へのアンチ・テーゼであり、また、「アジアの民生安定」を打出したのは、アジア外交不在を批判された池田政権との違いを浮き彫りにするためであったといってよい。

ところが、佐藤政権は船出直後から、戦後最大と呼ばれた「昭和40年不況」の荒波に揉まれていくことになる。そして、この荒波の中で、「安定成長」と「アジアの民生安定」という政権発足直後に掲げた二つの課題は、相矛盾する存在として認識されていく。本章では、この「安定成長」と「アジアの民生安定」との間に、佐藤政権がどのような橋を渡そうとしたのかを日米関係とに関連付けながら検証してみたい。別言すれば、それまで優先されてきた国内経済優先の論理とアジア経済外交の論理との間の「天秤の揺れ」を描き出し、日本が東南アジアにおける地域的責務を積極的に任していく過程を検証するのが本章の目的である。

第二節 「安定経済成長路線」の意味

輸入懇談会に象徴される、池田政権末期に芽生えた東南アジアとの間に新たな経済関係

¹ 「国民のみなさまへ」 楠田實『楠田實日記』（中央公論新社、2001）927-928頁。

を構築しようとする動きは、佐藤政権にすんなりと引継がれたわけではなかった。池田退陣を受けて政権の座についた佐藤がまず取り組んだのは、高度成長から安定成長へと経済路線を転換し、かねてからの主張であった「高度成長のみずみ」を是正して、「社会開発」を進めることであったが、それと連動して東南アジア経済に関する政策のプライオリティーも低下する。池田内閣が高度経済成長を優先した結果、途上国援助問題に陥れなかつたのとは対称的に、佐藤内閣は財政均衡主義に基づく安定成長を実現するために、財政資金の海外への流失をのぞまなかつたからである。

佐藤組閣初期の経済政策を象徴するのが、組閣のほぼ二ヶ月後に閣議決定された「中期経済計画」である²。そもそも中期経済計画は 64 年 1 月、池田が経済審議会に対して、物価上昇など当時顕在化しつつあった成長のひずみにどう対処するかを諮問したことに由来する。諮問委員会では、今後の経済成長率をどの程度とするかで激しい議論が交わされるなど、高度成長が今後とも可能であるとする見方と安定成長への転換を図るべきだとする見方の対立があったが、政権交代後、安定成長路線への傾斜が鮮明になっていた。

こうした流れに乗じて、11 月での答申では、諮問委員会の政策小委員会では全く議論されなかつた、公債を発行しないことが明記された。このように「中期経済計画」は、池田の高度成長路線に対するアンチテーゼとして、社会開発の積極的な推進と国民生活の質的向上を掲げる一方、大蔵省の強い意向を受けて、景気の先行き不安を背景に政財界で高まりつつあった公債発行期待論を明確に否定した。実際、2 月の予算委員会で佐藤が、中期経済計画が終了する昭和 43 年度までは公債発行を行わないと明言したように³、65 年前半における佐藤内閣は財政投入による景気の下支えという選択肢を一貫して除外していた。佐藤内閣は高度成長路線への批判と反省から、安定成長路線への転換が不可欠であるという認識のもと、経済政策を根本的に見直していくと考えていたのである。

ところが、この経済政策の転換と連動するかのように、不況は深刻の度を増していった。65 年 3 月には 480 億円という過去最大の負債を抱えた山陽特殊鋼が倒産し、5 月には山一證券が経営危機に陥った⁴。いわゆる「昭和 40 年不況」である。だが、佐藤と大蔵省はこの

² 中期経済計画については、経済企画庁編『中期経済計画 付経済審議会答申』(大蔵省印刷局、1965)、エコノミスト編集部編『高度成長期への証言 上』(日本経済評論社、1999)、308—327 頁。

³ 『第 48 回衆議院予算委員会第 6 号』(昭和 40 年 2 月 5 日) における佐藤栄作首相の発言(国立国会図書館電子資料)。

⁴ 山一證券の経営危機をめぐる政治過程については、草野厚『昭和 40 年 5 月 28 日』(日本

不況を安定成長へ繋げるためにやむをえない経済調整期として認識していた。そのことは佐藤の要請で開催された 65 年 3 月 22 日の経済諮問会議にて、佐藤自身の言葉として明確に述べられている⁶。佐藤によれば、「わが国経済は新たな段階に差しかか」っており、「高度成長過程において顕著となった各種の不均衡が直接国民福祉の向上を妨げるにとどまらず、経済の成長そのもの大きな阻害要因ともなっており、その早急な是正」が必要なのであった。そのためには、まず、開放経済体制下の経済運営の基本方針として経済の安定成長を確保し、これにより「景気の変動を最小限にとどめ、均衡のとれた経済の成長」を実現しなければならないのであった。他の重点として佐藤は、消費者物価の安定、低生産部門の近代化、そして企業体质の改善を取り上げたが、なんといっても焦点は安定成長路線の確立であった。各委員の討議後、佐藤は議論を整理したうえで、金融・貿易・企業といったあらゆる面での「正常化」が必要であり、「いまのような状態だと（現今）の経済不況は）克服する態勢ができていない」（括弧内引用者）とし、更に山陽特殊鋼に言及しながら、「大なり小なりこれに似通ったようなものがある」と述べた。つまり佐藤は、安定成長の確保による経済の「正常化」のためには、ある程度の痛みは避けられないと考えたのである。

佐藤のこうした発想は、大蔵省主計局にも共有されていた。主計局は昭和 40 年度予算の歳入不足が予見されると、同年 6 月 1 日には古典的な財政均衡主義に基づいて歳出の 1 割カットを決定した⁷。このように佐藤内閣は、財政出動による景気刺激を求める政財界の要求に徹底的にはねつけ、あくまで財政均衡に基づく安定成長路線への転換を崩さなかったのである。

そして、こうした佐藤内閣の経済・財政方針は、東南アジア援助政策にも影響を及ぼしていくことになる。先に触れた中期経済計画では、IMF 8 条国への移行にともない、国際収支の困難を理由として輸入を直接制御することができなくなったこと、日本経済の国際経済

経済新聞社、1986)。

⁵ 佐藤は、山一證券の経営行き詰まりについて、「少々の動搖はやむを得ないと思うが、打ちつゞく疲れの為どんな事になるか判らぬので一寸心配だ」と記している。佐藤榮作（伊藤隆監修）『佐藤榮作日記 第二巻』（朝日新聞社、1998）278 頁（1965 年 5 月 27 日の項）。

⁶ 「経済審議会議事録」昭和 40 年 3 月 22 日、NIRA『国民所得倍増計画資料 第 17 卷 経済審議会議事録（2）』（日本経済評論社、1999）115-233 頁。

⁷ 大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和 27-48 年度 第 7 卷 国債』（東洋経済新報社、1997）306-310 頁。また、山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』（岩波書店、1987）144-149 頁、も参照。山口によれば、こうした大蔵省主計局の方針は、開放体制下で国際収支の安定化をはかるためであった。

に占める比重が高まり、日本の景気変動が海外諸国に与える影響が増大していることから「安定的成長に対する要請が国内的のみならず国際的にも強まった」こと、また日本の国際的地位の向上にともない、「低開発国に対する援助の増大や低開発国产品輸入の増大等を通じて、従来にもまして国際的寄与を高めて行かなければならなくなつた」ことを指摘している⁸。つまり、佐藤が経済政策転換の柱とした中期経済計画では、日本はその国際的地位の向上に見合うよう、安定成長をとることで国際的要請に応じつつ、途上国への援助・貿易面での貢献を果たしていくべき方針を確認していた。

ところが、実際のところ佐藤にとっては安定成長路線の追及自体が政策目的であり、国際的要請や途上国援助への寄与といった視点はほとんど顧みられることはなかった。たとえば、1965年1月の訪米時におけるラスク国務長官との会談において、佐藤は日本がこれまで以上の国際的役割を果たすことを希望しているとしつつも、「日本には、（日本経済は）背伸びし過ぎたのではないかという懸念もある。そのため、日本は海外への関与の増大を多少抑制しなければならない」（括弧内引用者）と語り、その限界についての理解を求めていた⁹。佐藤にしてみれば、日本経済自体を適性規模へと減速していかねばならない時に、途上国援助を拡大する余裕などどこにもなかつたのである¹⁰。このような佐藤の姿勢を前に、外務省を中心とする東南アジア外交の転換を模索する動きは停滞を余儀なくされていた。

第三節 ジョンソン提案のインパクト

(1) ジョンソン提案と「アジア平和計画」の策定・挫折

1965年4月、ジョンソン米大統領はジョンズ・ホプキンス大学で、東南アジア経済開発に関する歴史的な演説を行なった。いわゆるボルティモア・スピーチである¹¹。地域主義的

⁸ 経済企画庁、前掲書、7頁。

⁹ Memo of Conversation, Sato and Rusk, "U.S.-Japan Relations and Related World Problems," January 13, 1965, JNSF, Reel 10.

¹⁰ もっとも、大蔵省内部でも、事務レベルでは国際的な援助増加要請にともない、財政支出拡大もやむを得ないとする見方がうまれていた。大蔵省資料 z27-379 大蔵省国際金融局投資第一課「わが国の低開発国援助と国際収支、財政資金との関係メモ（未定稿）」昭和40年6月28日（大蔵省財政資料室編『昭和財政史 昭和27-48年度 第18巻 資料(6) 国際金融・対外関係事項』（東洋経済新報社、1999）475-477頁。

¹¹ ボルティモア・スピーチについては、Lloyd C. Gardner, *Pay Any Price* (Ivan R. Dee, Inc., 1995), Ch.9, W. W. Rostow, *The United States and the Regional Organization of Asia and Pacific, 1965-1985* (University of Texas Press, 1986).

アプローチによる東南アジア経済開発に 10 億ドルの資金援助を闡明したジョンソン演説に対して、日本政府はその直後からほぼ全面的な歓迎の意を示した。演説の翌日には、首相である佐藤本人が早速、ライシャワー大使に電話をかけて、ジョンソン構想を歓迎する旨を伝え、4 月 10 日には、日本政府としてジョンソン構想を支持する大統領宛の書簡を送付した¹²。

実際、ジョンソンのボルティモア演説に対する外務省の対応は迅速であった。主管局となった経済協力局では、佐藤首相の指示を受けて、演説から一週間足らずの内に確認できるかぎりで二つの試案を作成した。妹尾正毅経済協力局国際政策課長が作成した「アジアの安定と反映のための国際協力計画」¹³（以下、妹尾私案とする）と藤本芳男による「インドシナ安定基金案（粗案）」である¹⁴。このうち、「インドシナ安定基金案」は、ヴェトナム戦争終結に向けたアメリカの政策に協力するという「対米協力の基調」と、アジアに対する発言権の回復を目指した「対アジア外交確立」という、二つの政策目標の実現を目指したもので、北爆の停止、ヴェトコンとの対話、中国の取り込みなどを前提にコンソーシアム方式の経済開発を掲げていた。また、出資はアメリカの 10 億ドルに対して、日本は 1 億ドルを贈与で行うものとされた。

一方、妹尾私案は、アジアの民生安定と長期的な経済発展のためには多数国間の国際協力が必要であるとの認識の下、①政治的イデオロギーの如何を問わずできるだけ多数国の参加を求め、政治的不安が経済発展に及ぼす悪影響の防止をはかる、②途上国のイニシアティヴを活用し、自力更正の精神の昂揚と地域協力の促進をはかる、③途上国の貿易拡大への強い要請を勘案し、開発援助のみならず、地域的支払同盟の結成、一次產品価格の安定策など貿易面での効果的施策を考慮する、という 3 点を基本方針としていた。そのうえで、具体的施策としては 1960 年代末までに年率 5% の経済成長率を目標とする「アジアの安定と繁栄のための国際協力 5 カ年計画」を発足させるとされた。また、今後 5 年間で 200・250 億ドルの資金供与を目標とし、そのうち、米国から半分、日本からは 2.5・3.3 億ド

¹² From Reischauer to Rusk, 3185, April 7, 1965, JNSF Reel 10. この点については、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 70 年代～70 年代』岩波書店、1998）123 頁、および菅英輝「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』115 号、有斐閣、1997）81 頁も参照。

¹³ 「アジアの安定と繁栄のための国際協力計画」昭和 40 年 4 月 12 日（外務省開示文書）。

¹⁴ 「インドシナ安定基金案（粗案）（藤本事務官記）」昭和 40 年 4 月 12 日（外務省開示文書）。

ル程度の負担（その場合、日本からの対アジア援助額は年間4・5億ドルとなる）を予定していた。その他、参加国や実施機関について、妹尾私案はいくつかの選択肢を提示するにとどまっている。妹尾私案で特徴的なのは、政治的な文脈を離れた経済発展、途上国のイニシアティヴ、自助更正の精神の昂揚、地域協力の促進といった経済開発の方針と並んで、一次産品など途上国への貿易面での配慮など「南北問題」への対応策としての色彩が色濃いことである。

この妹尾私案は、その基調を残しつつ、省内の関係各局のコメントをふまえて、「アジア平和計画」として再策定される¹⁵。もっとも、関係各局のコメントは後述する時間的制限から、参考程度に留められたようである。「アジア平和計画」は、「アジアに平和を齎らすためにはまず経済の安定が必要である」との前提から、国際的協力の下、前半5年間を平和の招来と民生の安定にあて、これに続く5年間で経済発展に重点をおくとする計画であった。具体的には、前半の第1次5ヶ年計画の主要目的は、①民生安定のための救恤物資の提供（贈与）、②戦災地域の病院、学校、橋梁、道路、住宅、工場等の再建および拡充（贈与または長期低利借款）、③経済安定のための商品援助（長期低利借款）、④一次産品の開発、生産、品質改善および生産品の価格安定のための金融ならびに技術援助、⑤一次産品を主対象とする短期貿易金融、⑥その他緊急目的のための資金供与（贈与を含む）の6点に置かれた。そのうえで、後半の第2次5ヶ年計画では、第1次計画の実績を勘案して、「特に各国の特殊性を活かした産業構造の発展を目的として工鉱業、農業、インフラストラクチャ部門の飛躍的発展をはかり、アジア諸国の有機的協力体制の確立をはかる」とされていた。50年代から脈々と続く、日本の東南アジア経済秩序構想実現のきっかけとして、「アジア平和計画」は位置付けられていたのである。

この「アジア平和計画」の最大の特徴は、その参加予定国の幅広さと日本からの予定拠出額の大きさであった。参加予定国について、「アジア平和計画」では、日本、韓国、台湾、フィリピン、ヴィエトナム、ラオス、カンボディア、マレーシア、インドネシア、タイ、ビルマとし、北ヴィエトナムに対しては特に強く参加を求め、中国、北朝鮮に対しても将来門戸を開く方向で検討するとされた。一方で、域外の援助国としては、米、ソ連、豪州、NZ、カナダ、西欧諸国など広く参加を求め、またIMF、世銀グループ、国連、ECAFE、

¹⁵ 以下、「アジア平和計画」に関する記述は、「アジア平和計画の構想について」昭和40年4月21日（外務省開示文書）。

メコン委員会などの国際機関とも密接な協力関係を保つとされた。経済開発の名の下、政治的イデオロギーにとらわれない国際的協力体制の実現を目指したのである。一方、拠出額は米国の10億ドルに対し、日本が5億ドル、その他の域外国が5億ドル、日本を除く域内国が2億ドル（現地通貨払い）の合計22億ドルを計上することとされ、資金残余が10億ドルを切った場合には、この拠出比率に応じて必要額を新たに拠出することとされていた。この他、実施機構として関係国の大蔵級代表よりなる総会（年一回の定期会議のほか、必要に応じて随時開催）および事務局（東京）を設け、総会の代行機関として、各國政府により任命された代表からなる常設委員会を設けて、計画の円滑な運営をはかるとされた。また、常設委員会の下部機構として、地域別の協力計画を策定する地域別協議会、アジア諸国的一次産品問題を検討する第一次産品協議会などが想定されていた。

この「アジア平和計画」に対して、国連局経済課からは、参加国の間口を広げすぎることへの懸念から、東南アジア諸国の中でも安定度の低い国のみを対象とすべきであり、また、本件計画とアジア開銀との間に有機的な関係を持たせることは、計画の枠外にある国との関係が難しくなることや、ECAFEに不必要的誤解を与える危険があると留保が付された。一方で、一次産品の価格安定のための第一次産品協議会のアイディアには興味を示し、アジアで生産される品目に主眼をおいて検討すべきと提案した¹⁶。また、北米課はアメリカ政府としても現時点では、「マーシャル・プランの如きものを念頭において受入国のイニシアティヴにより作られる国際的な機構を通じて実施することを漠然と考えているようであり、従来型のバイラテラルな援助方式に代り多角的な援助方式を打出そうとしている、その意味で、多角的な色彩の濃い「アジア平和計画」は妥当なものと評価した。そのうえで、本件計画を関係国に打診するに際しては、「米国の平和攻勢のお先棒をかつがされているという印象を与えないよう」、また「過早なコミットメントの結果、本件構想がアジアの親米グループのみだけで発足せざるを得なくなる事態は避けるよう留意することを強調する一方、日本からの働きかけは、カンボディア、インドネシア、ビルマ、ラオス、ベトナムといった「政治的な理由により米国等よりの直接援助受入れを望まない国に置くべき」としていた¹⁷。更に経済局からは、「わが国が、アジアにおける唯一の先進国として、これら諸国の経済安定に協力することは極めて望ましい」が、特に東南アジア諸国経済の

¹⁶ 国連経済課「アジア平和計画構想に対するコメント」（外務省開示文書）。

¹⁷ 北米課「アジア平和計画に関する経協局案について」昭和40年4月20日（外務省開示文書）。

繁栄を図るために、一次産品問題の抜本的な解決が必要とのコメントが寄せられた。そのためには、第一次産品協議会を通じての、開発輸入などによる一次産品の国際競争力強化と、日本など大口先進輸入国との長期買付契約締結などによる先進国市場へのアクセス確保を積極的に検討すべきとし、また国際競争力醸成までの過渡期的・補足的貿易促進策として、生産、輸出金融の付与のほか、価格安定のための金融、割高一次産品の輸入にともなう差損の補填なども提起していた¹⁸。経済局は、一次産品問題の打開策として「アジア平和計画」をみていたのである。

以上、「アジア平和計画」について詳述したのは、この構想が池田政権末期に芽生えた、南北問題に配慮した新たな東南アジア政策を目指す動きの延長線上に位置付けられるからである。ジョンソン提案がベトナム問題と密接に関連していることは、当然のことながら、経済協力局内部でも早くから認識されていたが、その具体的なあり方については把握できていなかった¹⁹。そこで、経済協力局としては、とりあえずベトナム戦争とは完全に切り離した、南北問題への対処策としての東南アジア経済開発構想を対案として打ち上げたのである。実際、経済協力局では、「アジア平和計画」への日本からの5億ドル出資の意義を、アジアの先進国として国際社会における地位と発言力を強化するためには、発案するだけではなく、「先ず自ら相当額の拠出を行ない、本計画およびアジアの平和と繁栄に対するわが国の熱意の証左とする」ことに置いていた。同時に、経済的にも、援助は結局日本の損にならないばかりか、UNCATDで示された GNP1%に近づけるという点からも重要であるとしていた²⁰。つまり、国際社会で責任ある役割を任じるためには、それに見合うだけの経済資源を拠出しなければならないと認識されていたのである。

さて、アジア平和計画がジョンソン大統領のボルティモア・スピーチからわずか2週間たらずのうちに一気呵成に作成された理由は、4月22日から3日間にわたって予定されていた日米政策担当者協議の場で、ジョンソン提案への対案としてアメリカ側に提示するためであった。ところが、協議を前に本件構想について首相の裁可を求めた西山経済局長を待ちうけていたのは、5億ドルという巨額の出資を拒否する佐藤の姿であった。佐藤が対案と

¹⁸ 経済局「『アジア平和計画の構想について』に関する経済局のコメントについて」昭和40年4月20日（外務省開示文書）。

¹⁹ 西山事務官記「米国の対ベトナム新政策をめぐる問題点」1965年4月12日（外務省開示文書）。西山事務官とは、西山昭経済協力局長のことである。

²⁰ 経済協力局「アジア平和計画に対するわが国拠出の意義」昭和40年4月15日（外務省開示文書）。

してわずかに示したのは、すでに決定していた対南ベトナム向け商業借款 950 万ドルを道路・ダム建設に向けることであった²¹。昭和 40 年不況のどん底で経済の舵を取っていた佐藤には、安定成長路線への経済方針転換と財政均衡主義を目指している最中であり、経済力を対外的に用いる余裕はなかったのである。

こうして、日米政策担当者協議でアジア平和計画は、公式な政策ではないと断った上でアメリカ側に示されることになる。ところが、このアジア平和計画に対して、ロストウ政策企画会議議長もまた、必要なのは銀行の採算にあうプロジェクトであると強調しつつ、東南アジア諸国の多くはアジア平和計画のコンセプトと合致しないと断言し、代りに「アジア型進歩のための同盟(Asian CLAP)」を提案して、本計画を否定した²²。結局、ジョンソン提案に乗じつつ、新たな東南アジア政策を展開しようとした経済協力局の野心的な試みは、国内的にも、アメリカからも受け入れられなかつたのである。

アジア平和計画への佐藤の拒絶に示されるように、国内で吹き荒れていた昭和 40 年不況は、日本が「経済大国」として、東南アジアの経済開発に向けたイニシアティヴを発揮する障害として立ちはだかっていた。日本に東南アジアにおける地域的役割を求めるジョンソン提案と、経済資源の提供を拒む昭和 40 年不況との狭間で、日本の東南アジア経済外交は隘路に陥っていた。打開策のカギは、財政を掌る大蔵省であった。

(2) 日米の思惑のすれ違いと第 4 回日米貿易経済合同委員会での意見調整

佐藤内閣のこうした姿勢を転換させる一つのきっかけとなったのは、アメリカからの「外圧」であった。ジョンズ・ホプキンス大学での大統領演説以後、新たな東南アジア政策を画策し始めていたジョンソン政権にとって、佐藤の消極的态度は大きな障害として認識されるようになっていた。構想発表当初から、アメリカ政府としては、東南アジア開発における日本のイニシアティヴに期待していたからである²³。一方、日本政府内部でも、日本の目

²¹ From Tokyo to Washington D.C. 3440, (April 24, 1965) NSA, fiche 469.

²² Airgram from Embassy Tokyo to Department of State, A-1581, "Second Japan-U.S. Policy Planning Consultation (April 24-27, 1965)," May 22, 1965, NSA fiche 476. もつとも、アメリカ政府は日本の熱意を積極的に評価していた。たとえば、マーシャル・グリーン (Marshall Green) はイギリス大使館員に対して、アジア平和計画は、かつての岸構想のように自国の利益に繋げることを考えたものではなく、ジョンソン提案を実現することに主たる動機があるとの認識を伝えている。From Washington to British Foreign Office (10298/65), May 26, 1965, FO, FJ103145/12, FO371/181077.

²³ From Washington D.C. to Tokyo, 2573, April ? 1965, JNSF, Reel10.

指す東南アジア経済開発のあり方と、ジョンソン提案との間に拭い去ることのできない違和感が表面化していく。両者の思惑は複雑に錯綜しながら、第4回日米貿易経済合同委員会（1965年7月）での意見調整へとつながっていく。

佐藤によるアジア平和計画の拒絶は、ジョンソン提案が、増大する国民意識を背景として国際的地位を希求する日本の要望にも適うものであり、更に「日本が十分なお土産を持参すれば」、日本がアジア地域でのリーダーシップをとることを懸念するのはもはや妥当ではないだろうと考えていたライシャワーにとって²⁴、大きなショックであった。ライシャワーは、佐藤さえ説得できれば、日本政府は適切に対応するであろうと状況を分析する一方、日本のイニシアティヴがなければジョンソン提案へのアジア側からの有意な反応は得にくいであろうと考えた。そして、佐藤を説得するため、ウ・タント国連事務局長を訪日させるべきだとまで提案した²⁵。だが、国内経済に関する理由を盾に、東南アジア経済開発への協力を渋る佐藤に対して、ライシャワーは次第に強い失望感を抱くようになる。一方の佐藤は、国内経済上の理由と並んで、ベトナム和平を大規模な経済援助の前提条件と考えていたようである。5月6日のライシャワーとの会談で、佐藤は北爆の一次停止とベトコンとの直接交渉によるベトナム和平工作を提起し、その契機を作るためには自分が訪米してもよいと提案した。これに対して、ライシャワーは「いかにも自由諸国が分裂していると見られ好ましくない」と反対し、また北爆停止やベトコンとの交渉にも強い反対を示していた²⁶。佐藤がジョンソン提案に乗らなかったのは、このように米国政府のベトナム和平方針に疑念を抱いていたためでもあった。事態の膠着を前に、ライシャワーは「イニシアティヴを奨励する」ことの矛盾を自覚しながらも、日本が東南アジア経済開発問題でイニシアティヴをとることの重要性から、佐藤との個別面談で説得を試みようと考えた²⁷。ところが佐藤は、ベトナム戦争の参議院選挙への影響に憂慮を示しつつ、東南アジア経済開発に関して、「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場にはない」と、安定成長路線

²⁴ From Tokyo to Washington, 11232, April 9, 1965, JNSF, Reel10.

²⁵ From Tokyo to Washington D.C. 3442, April 24, 1965, NSA, fiche 471.

²⁶ アジア局総務参事官室「第14回アジア・太平洋地域公館長会議議事要録(未定稿)」昭和40年5月（外務省開示文書）。なお、佐藤はこの日の日記に、「午後ライシャワー大使來訪。ベトナム問題なり。米もやゝ弱っているのか。」と記している。佐藤、前掲書『佐藤榮作日記 第二巻』271頁（1965年5月6日の項）。

²⁷ From Tokyo to Washington D.C., 4133, June 9, 1965, JNSF, Reel 10.

への経済方針転換と財政均衡主義を理由に、ライシャワーの説得を拒んだ²⁸。佐藤、そしてその背後にある大蔵省の抵抗を前に、東南アジア政策にイニシアティヴをとろうとする外務省は身動きが取れなくなっていると感知したライシャワーは、事態を開拓する舞台としてワシントンでの第4回日米貿易經濟合同委員会に注目していく。

一方、アジア平和計画の挫折後、その代替案を検討していた外務省では、日本の追求すべき東南アジア政策とジョンソン提案との間に存在する「ズレ」が意識されるようになっていた。ジョンソン提案について、在外公館では情報収集が続けられていた。ワシントンからは、ポーツ AID 極東局長とニブロック東南アジア部長の談話として、アメリカ政府としてはとりあえずメコン流域国を中心として、将来的には、大恐慌時の TVA (テネシー川流域開発公社) に対応する「メコン河開発公社 (Mekong Development Authority)」の設置を考慮していること²⁹、東南アジアからの自発的かつ積極的な反応を期待していること、カンボディアの参加を重視していることなどが伝えられた³⁰。また、世銀からは、良好なプロジェクトが不足している現状では、10 億ドルを投入するとしても、プロジェクト選考が困難であろうこと、ジョンソン提案以後、アメリカのアジア開発銀行に対する態度は一変し、「世銀に対してもアジア開銀についてあまり批判的でないようにして欲しいというような非公式のアプローチがある」といった情報が本省に報告された³¹。このような情報をふまえて、ワシントンの武内大使からは、ジョンソン提案に積極的に応えていくことは、「アジアにおける日本の地位を高めると共に米国に対する発言権の強化の点からも極めて望ましい」ので、早急に具体案を作成すべきであり、その際には「日本は技術を出し米国の資金と結びつけ東南アジアの開発に当たり外貨をもうけるべしとのあまい考え方はどうてい通用しないので、わが方としても相当の金額の拠出をまず覚悟さらるる必要あるべし」との意見具申がなされていた³²。

一方、外務省内部では、5月18日より開催が予定されていた第14回アジア・太平洋地域

²⁸ From Tokyo to Washington D.C. 4232 "For Bundy from Ambassador," June 15, 1965, (石井修・我部政明・宮里政玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第9期 日米外交防衛問題 1965年 第5巻』柏書房、2001) 230-231 頁。

²⁹ ジョンソン提案と TVA との関連性については、Gardner, *op.cit.*

³⁰ ワシントン武内大使発外務大臣宛電信第 1059 号「米の対東南アジア開発援助構想について」65年4月22日(外務省開示文書)。

³¹ ワシントン武内大使発外務大臣宛電信第 1069 号「米の対東南アジア開発援助構想について」65年4月23日(外務省開示文書)。

³² ワシントン武内大使発外務大臣宛電信第 1073 号「米大統領の対東南ア 10 億ドル援助構想に関する具申」65年4月23日(外務省開示文書)。

公館長会議にて、ジョンソン提案を検討するため、①ジョンソン構想に関する赴任国政府の見解及び各界の反応、②日本がヴェトナム戦争問題と切り離して東南アジア開発構想を提案することの是非、③計画参加受諾国の範囲（北ヴェトナム、カンボディア、ビルマ、インドネシアが参加するか否か）、④対象地域の範囲、⑤協力計画の内容（援助対象など）、⑥実施方式（メコン委員会およびアジア開銀の活用、あるいは新機構設立の是非）、⑦本件構想具体化のため東南ア諸国へ如何にアプローチするか方法及び手続、の 7 点につき、赴任国政府の反応を研究するよう伝えられた³³。

5月18日から20日までの3日間、それぞれの赴任国的情報を携えて帰国したアジア太平洋地域の公館長に外務大臣他、事務次官らを交えて第14回アジア・太平洋地域公館長会議が開催された³⁴。そして、そこでの大勢は、ジョンソン提案はヴェトナム戦争との関係を隠しきれず時期が悪いこと、また、対象地域についてもメコン河流域の4カ国に絞るほうが現実的とする見解であった。実際、マレーシアでは、リー・クアン・ユーが、ジョンソン提案を「アメと鞭（Stick and Carrot）アプローチ」と呼んで批判していたほか³⁵、ビルマも同様の反応を示すなど、メコン流域以外の東南アジア諸国では、ヴェトナム戦争との関連から、ジョンソン構想に対する不信感が強いことが伝えられていた。他方、メコン河流域4カ国（南ヴェトナム・ラオス・カンボディア・タイ）に加え、ナラシムハン国連事務局長、スポットウッズ世銀代表、ニブロック米政府代表などが出席して5月10・11日に開催されたメコン委員会特別会合では、優先すべきプロジェクトをリストアップし、ウ・タント国連事務局長より米国側に正式に提示のうえ、協力を求めることが決定されるなど、ジョンソン構想はメコン河開発に集中して実施される情勢が強まっていた³⁶。こうして外務省内部

³³ 椎名大臣発オーストラリア大使など宛電信第1141号「東南アジア開発構想について」昭和40年5月7日（外務省開示文書）。

³⁴ 以下、第14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、前掲、「第14回アジア・太平洋地域公館長会議議事要録（未定稿）」および、椎名大臣発アメリカ（武内）大使宛電信第877号「東南アジア開発構想について」昭和40年5月24日（外務省開示文書）。

³⁵ クアラルンプール林代理大使発外務大臣宛電信第285号「東南アジア開発構想について」65年5月17日（外務省開示文書）。

³⁶ パンコク粕谷大使発外務大臣宛電信第426号「米国の東南アジア向け経済援助について」65年5月12日、及び、同第428号「米国の東南アジア向け経済援助について」65年5月12日（ともに外務省開示文書）。もっとも、タイの開発計画立案および对外援助受入れ政策の National Economic Development Board（国立経済開発局）のプライアート事務総長が、ジョンソン提案はヴェトナム戦争の終結が前提となっているところがネックであるとのべたように、メコン河流域国にもジョンソン提案への不信は存在した。バン

では、ジョンソン提案がメコン河流域 4 カ国に限定される一方、対象地域外の東南アジア諸国ではベトナム戦争との関連から批判が強いことを理由に、それとは距離を置いた政策が模索されるようになっていた。

こうした情勢を背景に、経済協力局ではジョンソン構想への対応の再検討を進められた³⁷。その結果、ジョンソン構想について、アジアの経済開発の重要性を確認し、アジアのイニシアティヴを尊重するなど、その基本的な方向性は評価するものの、「最大の問題点はこれが特定紛争解決のための一つの武器としてなされたことであり、多くのアジア諸国と長期に亘り調和ある政治的・経済的関係を保たねばならぬ、わが国としては国内世論動向もあり、これを鵜呑みにすることはできない」とされた。そのうえで、日本政府としては、ベトナム戦争に直接関連する援助は対米協調路線を崩さない程度に最小限に留め、戦争が終結し次第、大規模な援助がアジア全体に向けられるよう努力する。そして、その際には、「わが国としてはこれがわが国の国家利益であるという認識に立ち、アジア唯一の先進国として応分の資金的、人的寄与を覚悟しなければならない」との立場を打出した³⁸。つまり、ベトナム戦争との関係を理由にジョンソン構想に歩調を合わせることを避け、戦争終結後を見越した援助スキーム（「アジア援助機構」）が必要であるとされたのである。そして、そのアジア援助機構には、アジア開銀による開発資金の金融機関、「等質的な国」のグループ

コク粕谷大使発外務大臣宛電信第 493 号「東南アジア開発援助について」65 年 6 月 4 日（外務省開示文書）。

³⁷ この間の経済協力局での検討過程を示す資料として、経済協力局「東南アジア開発提案に対するわが国の態度（案）」昭和 40 年 6 月 9 日、経済協力局「東南アジア拡大経済社会開発計画（案）」昭和 40 年 6 月 11 日、経済協力局「東南アジア開発提案に対するわが国に態度（案）」日付不詳、「10 億ドル構想案」昭和 40 年 6 月 23 日、ジョンソン米大統領提案の東南ア開発資金 10 億ドル受入れ機構試案」日付不詳（及びこの附属文書として、「『東南ア開発諮問委員会』を発足するにあたり日米間で合意すべき秘密事項」）（すべて、外務省開示文書）がある。

この改定過程で特徴的なのは、ジョンソン提案への支持が次第に弱まっていくことと、ロストウの指摘した CIAP 型の東南アジア開発諮問委員会への具体的検討が進められていたことであろう。このうち、「東南アジア拡大経済社会開発計画（案）」は、アジア平和計画を後継する試案として作成されたものであり、当面はメコン委員会を軸にメコン河流域 4 カ国に限定した経済開発を提唱するものであり、将来、東南アジア情勢が好転した暁には、北ベトナムを含めた東南アジア全体の調和的経済発展と政治的協力関係の確立をはかることとされた。そして、その際、日本としてはアメリカとの関係が微妙なカンボディアに最重点を置くべきとされていた。この「東南アジア拡大経済社会開発計画（案）」は、しかしながら、対外的に提起されることなかったようである。

³⁸ 経協国「ジョンソン提案に対するわが国の態度（とくに将来のアジア開発機構）」40.6.23（外務省開示文書）。

間でサブ・リージョナルな協力」の促進、「『自助努力』および『援助吸収能力強化の観点』」、先進国と途上国との協議などが必要とされ、優先順位は第1にアジア開銀、次いで「アジア諸国の援助受入体制を作る基礎となるべき『自助努力ないし援助吸収能力に資する機関』」とされていた³⁹。すなわち、政治的利害を離れた、きわめてプラクティカルな開発援助機関が必要であると想定されていたのである。ちなみに、ここでは地域協力の範囲をインド・パキスタン・インドネシアを除く、等質的な「ビルマ以東の東南アジア諸国」とされたが、これも運営を「オペーレショナルなもの」とするためにあった。こうした方針に従い、東南アジア経済開発を進めるための具体策を検証する過程で浮上したのが「東南アジア開発会議」であった（「東南アジア開発会議」から「東南アジア開発閣僚会議」へと到るプロセスについては、第6章）。

この「東南アジア開発会議」構想は、アジア平和計画が日米政策担当者協議に向けて慌しく準備されたのと同様に、7月12日からの開催されることとされていた第4回日米貿易経済合同委員会でアメリカ側に示すために6月末から急遽、具体化が進められた。ところが、開発閣僚会議の構想が示された佐藤の反応は相変わらず鈍いものであった。7月7日、西山昭経済協力局長が佐藤に開発閣僚会議について説明したところ、佐藤は関係各国の意向を打診することは認めたものの、厳しい財政事情を理由に経済援助を拡大することには極めて否定的な見解を示し、アメリカ政府が日本のアメリカ市場での資本獲得を容易にするならば、日本としても途上国への資金供与に積極的なアプローチを探りうるかもれない」と述べるにとどまった。このやりとりを知ったライシャワーは、佐藤がアジア開銀の分担金以上に資金拠出に応じるつもりはない判断した⁴⁰。アジア平和計画のときと同様、国内経済政策（とりわけ財政政策）の立て直しを優先課題として捉える佐藤には、依然として経済力を東南アジア政策に積極的に転化していくとする政策思考は芽生えていなかった。

むしろ、佐藤の態度は硬化していた。アジア開発銀行に関する討議のため来日したブラック米大統領特別顧問との会談において、アジア開銀への資金拠出とあわせて、「東南アジ

³⁹ 同上。

⁴⁰ Reischauer to Rusk 127, "SEA Economi Developmetnt – Joint Econ Com," July 9, 1965. NSA, fiche 490. なお、ここでいうアメリカ市場での資本獲得とは、当時問題となっていた利子平衡税を念頭に置いたものであり、アメリカからの長期資本を導入できれば、それだけ国際収支に余裕ができるので、その分を途上国援助に充てうるとの認識を示している。

ア地域開発基金 (“Multilateral Southeast Asia Regional Development Fund”)」を提案するブラックに対し、佐藤はアジア開銀の設置には政治的にも軍事的にもいくつかの障害があるので、「米国はその構想を推し進めるにあたり、軍事的、政治的問題を排除し、着実に問題を一つ一つ解決するという方式をとられたい」と述べ、アメリカ政府の動きを牽制した⁴¹。佐藤は依然として、東南アジア経済開発はヴェトナム問題の解決後に実現されるべきと考えていたのである。一方、椎名外相や三木通産相との会談⁴²で日本側の積極的な姿勢をみていたブラックにとって、佐藤の消極性は大きなショックであった。財政の紐を握る大蔵省ですら、福田蔵相がアジア開銀の政治的というよりは経済的なやり方がアジアへの援助を進めるうえで最も効果的として、その価値を認めているなかで⁴³、佐藤の慎重な態度は際立っていた。

こうした動きを前に、ライシャワーは東南アジア開発をめぐる日本政府内部の意見対立を見取し、日米貿易経済合同委員会をつうじて、閣僚の間に東南アジア問題への理解と支持が高まり、その「ムード」が結果として佐藤に伝わることを期待していた⁴⁴。一方、ワシントンの米国政府内部でも東南アジア経済開発問題に関する日本の態度が問題となっていた。在京大使館から、日本政府内部では東南アジア開発をめぐって積極的な外務省と後向きな他の省庁との間に意見の対立があるので、この機会を通じてジョンソン提案に占める日本の政治的責任とイニシアティヴの重要性を日本の閣僚が認識するよう強調すべきだと報告を受けていたロストウ政策企画会議議長は、その提案に応じる形で、この機会を最大限利用してアジア問題における日本の役割の重要性を確認させるべきだとするメモをラスク国務長官に送付した⁴⁵。これを受けてラスク国務長官はジョンソン大統領に対して次の

⁴¹ 経済協力局「総理大臣とブラック米大統領特別顧問との会談の概要」昭和40年7月6日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行設立関係」B'0148）。

⁴² 経済協力局「椎名外務大臣とブラック米大統領特別顧問との会談概要」昭和40年7月6日、および同「三木通産大臣とブラック米大統領特別顧問との会談の概要」昭和40年7月6日（いずれも、外務省戦後外交記録「アジア開発銀行設立関係」B'0148）。なお、三木はこの場で、農業開発基金を提起している。

⁴³ 経済協力局「福田大蔵大臣とブラック米大統領特別顧問との会談要旨」昭和40年7月8日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行設立関係」B'0148）。

⁴⁴ From Tokyo to Washington D.C., 127, *op.cit.*

⁴⁵ Memo for the Secretary from Rostow, “The Joint U.S.-Japan Committee on Trade and Economic Affairs; The Southeast Asia Regional Development Program”, July 3, 1965, NSA, fiche 486.

ようなメモを送付し、大統領自らが日本政府に直接、プレッシャーを与えることを提案していた。すなわち、東南アジア経済開発計画は、今会議における米国側の重大なテーマである。しかしながら、上からの安定的で強固な関心がなければ、官僚的な惰性と海外へのコミットメント増加を伝統的に忌避する大蔵省の前に、日本のイニシアティヴは台無しになってしまうだろう。そこで、大統領自らが、東南アジア経済開発のための新たな計画と制度を作り上げるために必要となる日本の想像力と指導力を非常に重視していることを、日本政府団に示唆することが極めて有効だろう、と⁴⁶。

こうして、第4回日米貿易経済合同委員会は、財政への懸念やベトナム戦争への躊躇から東南アジア経済開発への資金拠出を渋る佐藤・大蔵省と、やはりベトナム戦争との関連性およびその地域的限定性からジョンソン提案とは距離をおいた東南アジア経済開発の動き（「東南アジア開発会議」）を模索する外務省、そして佐藤と大蔵省の消極性が外務省のイニシアティヴを阻害しているとの判断から、ジョンソン提案の重要性とそこに占める日本の役割の大きさを再確認することで外務省の動きを側面から支援しようとするアメリカ政府、という複雑に錯綜する三つの立場の意見調整の舞台となる。

1965年7月12日よりワシントンで開催された第4回合同委員会では、まず通常の閣僚会議においてラスクが、アジアの平和と安定を促し、平和的な経済発展へとアジア諸国の関心を向けようとする日本のアジア政策の方針を米国も共有していること、アメリカとしてもアジア諸国とのイニシアティヴに基づく多角的な経済開発を期待していること、アジア開銀、東南アジア開発会議、農業開発基金といった日本のイニシアティヴを歓迎すること、東南アジアの経済的・社会的発展のために日本が資金を提供することへの期待を述べた。これに対して日本側は、椎名外相と三木通産相がアジアのイニシアティヴを重視するジョンソン提案を歓迎し、またUNCTADで表明したGNP1%を援助に充てることを再確認した。そのうえで、先進国からの援助はアジア諸国との感受性に配慮し、また純粋に人々の福祉を考えて実施されるべきとの意見を付して、アメリカ政府の東南アジア開発計画に注文を付けた。一方、蔵相の福田赳氏は案の定、歳入不足が生じていることや一人当たりの所得が依然として低いこと、国内の金利が高いことを理由に、日本が援助拡大や援助条件の緩和

⁴⁶ Memo for the President from Rusk, "Your Lunch with the Japanese Delegation to the forth meeting of the joint U.S.-Japan Committee on Trade and Economic Affairs, Tuesday, July 13, 1965," July 10, 1965, NSA, fiche 489.

に踏み出すのにはまだ時間が掛かることを繰り返し述べた⁴⁷。思惑は三竦みのまま不動であった。

そこでアメリカ政府は、福田の（すなわち、大蔵省の）頑なな態度に転換を促すため、ラスクの進言通り大統領による直接懐柔を試みる。日本政府団との昼食の席上、ジョンソンはブラック訪日の際に話題となった東南アジア開発のための特別基金に、日本が出資する準備があるかを尋ねた。このジョンソンの質問に対し、福田は不況にともなう税収不足のため、特別基金に一億ドルの出資を行うという提案への解答は延期せざるを得ないと閣僚会議での発言と同じように否定的に返答した。これに対して、ジョンソンは次のような強い口調で福田の姿勢を批判する。

「それを聞き非常に心苦しい(distressed)。日本がそうした貢献をすることは重要であり、こうした貢献こそ将来の何十億ドルを節約する、平和の道具となるのだ。アメリカが同額の出資を何らの自己中心的な動機を有さずに喜んでおこなうという見地からすれば、アジアで主導的立場にある国家として、この地域の平和と安定に同様の関心を示すことは日本の義務である。我々は日本に軍隊を出すようにはもとめていない。だが経済資源の提供を求めている。佐藤首相のベトナム戦争に対するモラルサポートには感謝するが、今度はより具体的なサポートを示す時である。」⁴⁸

このジョンソンの発言は、国内経済的な理由から援助条件の緩和や海外への資金提供を渋ってきた福田に大きな衝撃を与えるものであった。福田は個人的には大統領の立場を理解しており、表明された見解に同意すると述べた上で、帰国後、佐藤とこの問題を討議し、その結果をアメリカ側に報告することを約束した。これに対してジョンソンは、最良の報告は、日本が進んで提案されただけの資金提供を行ないつつ、アメリカとともに開発基金を発足させるイニシアティヴに参画することであると念を押した⁴⁹。このようにジョンソン政権は日本が東南アジアへの援助を拡大することを強硬かつ直接的に要求したのである。

⁴⁷ From Washington to Tokyo, "Joint Econcom," July 16, 1965, NSA, fiche497.

⁴⁸ Memo of Conversation, Johnson and Fukuda, "Southeast Asian Development" July 14, 1965, 11735, Declassified Documents Reference System, Fiche 1998-235.

⁴⁹ *Ibid.*

このアメリカからの政策圧力は、実際、東南アジアへの出資を渋り続けてきた佐藤及び大蔵省に大きな影響を及ぼしていくことになる。帰国直後、福田は佐藤にジョンソンとの会談内容を伝え、佐藤も援助拡大がもはや避けられないことを認識する。福田との会談後、アメリカ大使館員のエマソン（Emmerson）と会談した佐藤は、日本が南ベトナムに対して、船舶・弾薬・車輛・薬・衣類など人命に直接関わるような（それゆえ、国民からも反発を買いたくない）アイテムの提供という、更なる援助を行う準備があることを伝えた。その際、佐藤は福田がホワイトハウスの昼食での大統領との東南アジア援助について討議できることを非常に感謝しており、また福田は日本が重要な役割を果たさなければならないことを認識していると付言して、この提案がジョンソンから課せられた宿題への答えであることを示唆した⁵⁰。結局、日米貿易経済合同委員会での三つ巴の意見調整は、佐藤と大蔵省が折れる形で一応の決着を見たのである。残ったのは、日本のイニシアティヴを歓迎するアメリカと、ジョンソン提案とは距離を置いた東南アジア経済開発を目指す外務省との、半歩歩調のずれた協調であった。

もっとも、こうした佐藤の（つまり、大蔵省の）回答に、米国政府は満足しなかった。それはジョンソンからの直接要請（ないし圧力）に込められていたロストウやラスクの思惑がやや外れ、佐藤と福田はアメリカ側の要求をジョンソン提案に示された東南アジア開発計画一般への賛同というよりも、ベトナム戦争への経済的支援を意味していると理解したからである。事実、ベトナム戦争への反戦運動の高まりをうけて不安定化していた日米関係の立て直しを図るため、安全保障問題への対話を含めた日米関係の再構築へと向かっていくべきかを探るという深遠な思惑のもと、佐藤との会談に臨んだライシャワーは、佐藤がベトナム援助について、難民への人道的支援やダム建設、発電所建設など個別提案には応じる用意があるものの、ジョンソン提案への支持といった長期的全般的援助には消極的であることに強い失望を抱いていた⁵¹。佐藤は依然として、戦争終結が終るまでは包括的な援助計画は行なえないと考えていたのである。

だが一方で、ジョンソン政権からの圧力は、財政的な理由が東南アジアへの援助増大を回避する「言い逃れ」として通用せず、一定の限度をつけつつも東南アジア援助拡大が不可欠であることを大蔵省に悟らせたという意味で、それ以後の東南アジア政策を展開する上で大きな分岐点となった。実際、大蔵省は従来の頑なな姿勢を軟化させはじめており、

⁵⁰ From Tokyo to Washington 298, July 27, 1965, NSA, fiche 501.

⁵¹ From Tokyo to Washington 818, September 4, 1965, JNSF, Reel 10.

たとえば、柏木雄介国際金融局長が経済的利点の疑わしい「ショウウケース」プロジェクトとして、資金投入に否定的な見解を示していたナム・グアム・ダム (Nam Ngum Dam) について⁵²、8月に来日したニブロックとの会談における大蔵省の態度は従来に比べ積極的なものへと変化していた⁵³。実際、佐藤も、7月30日の第49回臨時国会の姿勢方針演説で、メコン河流域の開発に対する国際的協力の必要性が強く要請されていることを指摘したうえで、「わが国としては、アジア諸国の開発意欲と地域協力の精神を尊重しつつ、わが国独自の立場から、資金面、技術面での協力を一そう拡大強化してゆきたいと考えます」と述べるなど、積極的な姿勢を公にした⁵⁴。このように、メコン河流域開発（特にナム・グアム・ダム）への佐藤と大蔵省の態度が軟化する一方で、その実効性に疑問符を投げかけていたのは外務省であった。吉野文六経済局長は、エマソンに対し、ナム・グアム・ダムがタイへの電力供給を目指す発電施設に集中することは間違いで、従来検討してきた小規模のプロジェクトを重視すべきであると考えており、日本のメコン河開発プロジェクトへのほとんどの賛同者ですらナム・グアム・ダムを東南アジア経済開発における援助側の利益のシンボルとみていると批判した⁵⁵。東南アジア開発をめぐる、アメリカ政府と外務省の思惑の違いが、このナム・グアム・ダムをめぐる議論に集約されている。

第四節 大蔵省の財政方針転換と東南アジア経済政策の転換

ここでは、やや時間を遡りながら、大蔵省がそれまでの財政均衡主義から財政拡大へと財政政策の転換に踏みきる過程とそこでの東南アジア援助の位置付けを概観してみたい。

昭和40年不況は1965年の半ばになっても収束の兆しを見せていなかった。経済界などからは公債発行による景気の下支えが要望されていたが、依然として安定成長路線に執着する佐藤と大蔵省（田中蔵相は大蔵省主計局の意向に忠実であった⁵⁶）は、こうした要望へのあてつけのように6月1日、財政難・税収不足を理由に予算の一割留保措置を閣議で口頭了解した。

⁵² From Tokyo to Washington 127, *op.cit.*

⁵³ From Tokyo to Washington, 483, August 10, 1965, *JNSF*, Reel 10.

⁵⁴ 『衆議院本会議2号』(昭和40年7月30日)における佐藤首相の発言(国立国会図書館電子資料)

⁵⁵ From Tokyo to Washington 412, "Nam Ngum project," August 3, 1965, *JNSF*, Reel 10.

⁵⁶ 山口、前掲、151-152頁。

ところが、この予算一割留保措置という古典的な均衡財政政策を実施した翌々日の内閣改造で蔵相の座についたのは、財政に一言有する福田赳夫であった。福田は就任直後から、財政・金融政策の転換、とりわけ公債発行の有用性を訴えていた。福田の公債発行論の基本的な考えは、社会開発のため、財政の全てを税金に求める必要はなく、個人・法人が貯蓄を持ち、それを国が公債・政府保証債の形で借り、公共事業を行うべきで、この貯蓄を育てるために、物価安定と減税を遂行すべきである、という点にあった⁵⁷。

就任直後から、福田は隨時、不況対策を実施していた、6月18日の経済政策会議では財政の繰上げ支出などの措置が決定された他、6月26日には公定歩合の引き下げが実施された。それでもなお、日米貿易経済合同委員会出席に向けた訪米前の段階では、福田自身、当面の不況対策と公債発行を区別しており、公債発行による景気刺激には慎重な姿勢を示していた⁵⁸。

一方、大蔵省は1965年7月の段階でも、経済の現状を「景気の没滞状態が続いている」おり、「今後の景気の回復が従来のような急激な上昇を見せるることは期待できないだろう」と認識していた。そのうえで財政当局としては、「景気の没滞に伴う歳入不足にこだわって國力培養のための諸施策を盛り込んだ当初の予算規模を圧縮することは適当でないが、さりとて補正要因に基づく追加の財政需要を、長期的、総合的な構想を立てないままに安易に年度途中の単なる赤字対策として、公債発行によって賄うことは絶対に避けるべきである」と、公債発行絶対反対の姿勢を崩していなかった⁵⁹。

こうした状況のなか、ワシントンでジョンソン大統領より直接、東南アジア援助拡大要求を厳しく付けられた福田は、帰国後の7月27日の第4回経済政策会議で支出一割保留の撤回と並んで公債発行を準備することを公式に発表した。この福田の発表は完全に個人的決断であったとされる⁶⁰。福田の決断の要因としては、福田が歳入欠陥の累増など不況

⁵⁷ 大蔵省調査課「福田大臣の公債発行論」昭和40年6月5日（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（第一分冊）』昭和41年7月、以下、『公債発行資料集』と略記）。

⁵⁸ 山口、前掲、154頁。

⁵⁹ 企画係「大臣説明資料 財政の当面の問題点」昭和40年7月14日（大蔵省主計局『公債発行資料集』）。

⁶⁰ 山口、前掲、154頁。もっとも、大蔵省内部でも、谷村裕主計局長は「均衡財政方針の揚棄」が不可避であるとして、支出一割留保の継続などによりできるだけ小額にとどめるとしながらも、公債発行が不可避であることを認めていた（谷村「当面並びに今後の財政政策について」昭和40年7月18日、大蔵省主計局『公債発行資料集』）。谷村はこの方針に従い、7月22日にはじめて開催された財政制度審議会で、均衡財政主義の放棄

の深刻化が進んでいたことへの懸念を強めていたことや⁶¹、参院東京地区における自民党の全滅、東京都議会選挙における自民党の完敗などの政治的要因が指摘されている⁶²。だが同時に、東南アジア援助という新たな財政支出がもはや避けられず、それゆえ財政均衡主義の転換が不可避であるという福田の判断も、公債発行の裏には秘められていたように思われる。

ただし大蔵省は、この東南アジアへの経済援助の拡大を、すんなりと受け入れたわけではなかった。9月15日、ライシャワーと会談した福田は、IMF総会出席のため訪米する際、アメリカ側と秘密会議を開き、「日本の東南アジア援助拡大の能力と日本の米国資本市場へのアクセスとの関係」について討議したいと提案した。ライシャワーによれば、福田の関心は日本への資本流入を確保すること、つまり国際収支への配慮であった⁶³。実際、9月27日のファウラー財務長官との会談で、福田蔵相はガリオアの問題をとりあげた⁶⁴。ガリオアとは占領地救済のために設けられた資金で、日本にはプレ・ガリオアとよばれる陸軍省予算からの供与に引続いて、1947年米国会計年度から対日援助資金として計上され、食糧・肥料・医療品などの生活安定物資の輸入に充てられていた。このガリオア返済をめぐる交渉は1962年1月によく妥結し、同年9月以降、4億9000万ドルを15年年利2.5%での支払が開始されていたが、この結論に到るまで日米間の交渉は難航を極めていた。そして、この間、日本政府はガリオア返済金を東南アジア経済開発に転用しようと幾度となくアメリカ側に提案していた⁶⁵。この使い古されたロジックを、福田は再利用しようと考えていたものと思われる。ところが、9月30日の財務省のマン(Mann)との会談で、福田が提案した

と公債発行を含めた新しい財政政策の方針を検討するよう要請していた（山口、前掲、158頁）。山口は福田の決断が個人的なものであったことの証左として、福田が当時大蔵省文書課長であった橋口収に、7月27日の朝に経済政策会議に提出される文書に「公債発行を準備する」との文言を追加するよう直接指示したとのエピソードを引いている。ただし、上記のように大蔵省内部でのそれなりの準備（ないし覚悟）ができていた状況を勘案すると、福田が谷村など大蔵省首脳との間に全く連絡のないまま、公債発表を表明したと断定するのには留保が必要であろう。

⁶¹ 越智通雄『父・福田赳夫』（サンケイ新聞社出版局、1973）39-40頁。

⁶² 山口、前掲、153-155頁。

⁶³ From Tokyo to Washington 956, September 15, 1965, NSA, fiche 518.

⁶⁴ Memo from Barnett to Mann, "Your Appointment with Japanese Finance Minister Takeo Fukuda – BRIEFING MEMORANDUM," September 30, 1965. (石井修・我部政明・宮里政玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第9期 日米外交防衛問題 1965年 第6巻』柏書房、2001年) 55頁。

⁶⁵ ガリオア返済交渉については、樋口、前掲。

のは、円建てのガリオア基金を文化教育の分野に活用するということで、東南アジアには言及しなかった⁶⁶。

福田が当初想定されていたと思われるガリオア資金の東南アジア振り替えを提起しなかったのは、米国の金利上昇を見据えて、より低利の世銀から融資を受けようと考えたためだったと考えられる。実際、ウッズ世界銀行総裁との会談で福田は、日本の経済状態や国際収支の状況について語った後、「対東南アジア経済協力は日本の責務であり自由世界の期待する処である」と述べた。そのうえで、そうした日本の支出が段々増えているので、これに備えて、世銀からの 1965 年 1 億 5000 万ドル、翌 66 年には 1 億ドルの長期資金の調達が重要な問題であるとして、世銀からの融資を希望した。福田は東南アジアへの援助拡大を理由に、世銀からの融資を引き出そうとしたのである。ところが、ウッズはこれに反発し、「ボーダーライン」上にある日本を途上国と認定することは難しいとして、融資を拒否した。福田は一人あたりの国民所得が世界で 21 番目と依然として低いことを理由に、「早くボーダーラインから脱」するためにも、世銀からの融資が必要であると訴えたが、ウッズの反応は変わらなかった⁶⁷。結局、東南アジア経済援助が国際収支を悪化させるとのロジックから、米国ないし世銀から資金を融通しようとの福田（大蔵省）の思惑は実現しなかったのである。

ともあれ、拡大財政路線への転換にともない、経済協力関係の予算も大幅に増額されことになる。早くも、8月 16 日に開催された第 6 回経済政策会議では延払い条件の緩和など経済協力の推進が討議されていた。そして、こうした拡大財政路線の上に策定された昭和 41 年度予算では、前年度 129 億円であった貿易振興及び経済協力関連の予算が、281 億円へと大幅に増大した。この増加率の大きさは、昭和 40 年度予算から 41 年度予算への増加率が 17.9% だったことからみても際立っている⁶⁸。そもそも、概算要求として提出された額

⁶⁶ Memo from Ruser to Barnett, "Follow-up on Mann-Fukuda Meeting," October 6, 1965, (石井修・我部政明・宮里政玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第9期 日米外交防衛問題 1965年 第6巻』柏書房、2001年) 56-58 頁。

⁶⁷ 大蔵省資料 Z18-324 18 - 152 「大臣・ウッズ会談」昭和 40 年 9 月 26 日 (大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和 27 年-48 年度 第 18 卷 資料(6) 國際金融・對外關係事項』東洋経済新報社、1998) 395-397 頁。

⁶⁸ 大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和 27-48 年度 第 4 卷 予算 (2)』(東洋経済新報社、1996) 100 頁。

は355億円であり、これが大蔵原案（1月6日提出）では188億円と減額されていた⁶⁹。ところが、1月14日まで続けられた復活折衝で、アジア開発銀行や海外経済協力基金への新規出資や大幅出資などが計上され、経済協力費の倍増が認められたのである⁷⁰。次章で後述するように、外務省ではこの決定を非常に歓迎した。それまで財政の壁に制限されてきた東南アジア政策に、はじめて多額の予算が準備されたことで、ようやく「経済成長」を「外交資源」に転化していくとする、援助外交の基盤がようやく整備されたと考えられたのである。事実、この予算を背景として、1966年には、池田内閣末期以降、外務省を中心に検討されてきた新たな東南アジア政策はようやく活発化していくことになる。

小括

本章では、昭和40年不況から公債発行、拡大財政へ財政政策の転換を、ジョンソン提案への対応という日米関係の文脈に絡ませながら論じてきた。

念願の政権の座についた佐藤は、池田の高度経済成長路線が社会に「ひずみ」を生んだとの判断から「安定成長路線」へと経済政策の舵を切った。そして、佐藤と大蔵省がこの安定成長路線の実現のカギと見なしたのが財政均衡主義であった。その頃、日本経済を襲っていた昭和40年不況についても、佐藤及び大蔵省は、これを安定成長移行のための調整期として認識しており、財政均衡主義を貫徹しようと考えていた。

そして、この財政均衡主義に基づく安定成長路線は、東南アジア経済政策にも影響を及ぼしていた。1965年4月、ジョンソン大統領は東南アジア経済開発のために10億ドルを拠出するというジョンソン提案を発表し、アジア諸国、とりわけ日本のイニシアティヴへの期待を表明していた。外務省では、その対案として「アジア平和計画」を準備したが、佐藤は財政均衡の観点から、そこに示された5億ドルの拠出を拒み、結局アジア平和計画は流産した。佐藤は「財政均衡」と「東南アジア援助」を天秤にかけ、前者を優先したのである。

こうした佐藤の姿勢を転換に踏切らせた一つの要因が、アメリカ政府の外圧であった。

第4回日米貿易経済合同委員会で訪米した福田蔵相に対して、ジョンソン大統領は極めて

⁶⁹ 同上、91頁。

⁷⁰ 同上、101・102頁。

強い口調で、日本が東南アジアへの援助拡大に踏みきることを要求した。税収不足などを理由に、東南アジアへの援助増額を拒んできた福田は、こうした「言い逃れ」がもはや通用しないことを認識した。

福田は帰国後、それまで渋ってきた公債発行に乗り出すことを言明する。拡大財政路線への転換が明確になったことで、東南アジア外交を積極的に展開していく基盤がようやく整ったのである。実際、昭和41年度予算では、経済協力関係に多額の算出を認め、これをベースに次章で論じる1966年の東南アジア経済外交が活発に進められていくのである。

この間の日本政府の態度の変化は、「中進国」から「先進国」へと経済外交の立場を変化させたものとみることができる。「中進国・日本」はさまざまな国内経済要因が、制約として、言い訳として、東南アジア経済外交の推進を抑制してきた。池田内閣期の「経済成長と援助のジレンマ」やUNCTADでの一次産品買い付け問題などである。こうした制約要因は、少なくとも援助という面では、この1965年以降、漸次解消されていくのである。ただし、ここには二つの問題が内在していた。一つは、援助で解決できない問題、つまり一次産品輸入問題など国内経済構造に関わるものであり、これはその後の東南アジア経済外交を大きく制約していく。さらには、「中進国」から「先進国」への切り替えが漸進的なものであったために、先進国としての役割を演じながら、その役割になかなか馴染めなかったことである。これは1967年からの「財政硬直化打破」という名のもとでの財政政策の見直しへとつながり、端緒についたばかりの東南アジア経済外交をここでも束縛していくことになる。