

第六章 東南アジアにおける地域主義の勃興と日本外交

第一節 はじめに

1966年は東南アジアにおける地域主義的な動きが各所で産声をあげた年であった。4月の東南アジア開発閣僚会議（以下、開発閣僚会議とも略記）、7月に韓国ソウルで開催されたアジア外相会議（ASPAC）¹、11月のアジア開発銀行設立、そして12月には東南アジア農業開発会議の開催と、まさしく雨後の筈のように地域的枠組の形成が進んだ。このうち、一度きりの開催で終った東南アジア農業開発会議を除き、ASPACは1972年まで、開発閣僚会議は1974年まで、それぞれ米中和解とベトナム戦争の終焉という国際政治の基盤変化を受けて活動停止を余儀なくされるまで機能し、アジア開発銀行は現在に到るまで、アジア地域の開発金融の拠点として機能している。

日本外交にとって、開発閣僚会議・アジア外相会議・アジア開発銀行というこれら三つの新たな動きは、それぞれ独立して推進できる面と、相互に関連性・整合性をもたせなければならぬ側面とを有した複雑な三元連立方程式であった。本章では、日本外交がこの難問にどのような解答を与えたのかを検証していくが、その際の視座は以下のようなものである。

日本政府がアジア開発銀行設置、開発閣僚会議開催へのイニシアティヴを推し進めるにあたり、政治的な色合いを排除し、経済合理性に則した経済開発を掲げた。この点は、前章で論じたジョンソン提案への日本政府（外務省）の躊躇にも通じており、直接的にはベトナム戦争支援組織ではないことを内外に明らかにするためでもあった。だが、このことがより深淵で意味するのは、東南アジア経済開発をどのような方向で進めるべきか、そしてどのような東南アジア経済の将来像を描くかという東南アジア経済開発構想をめぐる問題であった。東南アジア諸国は、アジア開銀及び開発閣僚会議を通じて、UNCTADで示された「南北問題」という国際経済秩序の潮流に従った経済開発を求めていた。一方、域内で唯一の先進国で、しかもUNCTADで脛に傷を負った日本は、こうした東南アジア諸国の要請に対して、部分的（特に援助拡大）にはそれを受入れつつも、経済開発の進め方と

¹ ASPAC (Asia and Pacific Council, アジア太平洋協議会) は、ソウル会議のコミュニケでその正式名称が決定するまでは、一般にアジア外相会議と称されていた。以下、本論文の記述でも、ソウル会議までをアジア外相会議、それ以後をASPACと呼ぶこととする。

しては独自の開発構想を打出して、各国の説得に努めていく。つまり、「南北問題」という国際経済秩序構想に対して、独自の東南アジア経済開発構想の旗を立てることでそれに抗しようと試みていくのである。

本章では、この地域経済秩序をめぐる相克という視点を軸に、アジア開銀、アジア外相会議（ASPAC）そして東南アジア開発閣僚会議をめぐる佐藤内閣の東南アジア外交を検証する。第二節ではアジア開発銀行、第三節ではアジア外相会議を、それぞれ日本政府の思惑を軸にそれぞれ論じる。そのうえで第四節では、東南アジア開発閣僚会議の開催をめぐって、日本政府がどのような意図を見出していたのかを検証しつつ、さらに開発閣僚会議とアジア開発銀行・アジア外相会議との間にどのような関係性を持たせたのかを検証する。この作業から、当該期の日本の東南アジア経済開発構想を析出することができるであろう。第五節では、1966年に設立されたそれぞれのレジームの中に、上記の東南アジア経済開発構想がどのように反映されていったのかを論じ、第六節では東南アジア農業開発会議の意義を検証してみたい。この作業は、とりもなおさず、当該期の日本の東南アジア経済外交をあり様を浮き彫りにしてくれるはずである。

第二節 アジア開発銀行

(1) アジア開発銀行と大蔵省のイニシアティヴ

まず、アジア開発銀行の設置に到る道程を概観してみよう。アジア開銀は、OAEC構想を打ち上げた三人委員会の報告が、開発資金の不足を補うためのアジア開発銀行の設置を求めていたことに、その起源を求めることができる。三人委員会の報告は、各国の消極的姿勢の前に具体化することはなかったが、1963年になると ECAFEを中心として議論的具体化が進んだ。1963年1月の第5回 ECAFE 地域内貿易促進会議では、26項目にのぼる具体的提案が提出されたが、そのなかに「輸出入資金を供給する地域銀行の設立」に関するタイの提案があった。これをもとに、63年3月の ECAFE 第19回総会で、「地域経済協力に関する高級代表者会議を開催し、域内の貿易産業開発に関する地域協力の成果の検討とその促進策策定の任に当たらせる」趣旨の決議が採択された。ECAFEはこの高級代表者会議の準備として、いわゆる「7人委員会」を設置して構想の具体化を検討させ、その作業結果を「ECAFE 地域における経済協力手段」（通称、7人委員会報告書）として事務局長に提出させた。この報告を受けて ECAFEは10月下旬に、バンコクで高級代表者会議準備

会議（地域内貿易促進会議）を、ついで 12 月マニラで高級代表者会議（アジア経済協力に関する特別会議）を開催した。このマニラ高級代表者会議では、「アジア経済協力に関する決議」が採択され、アジア開発銀行設立を含む主要 6 項目を検討するための特別委員会を早急に開催することなどで意見の一致をみた。そして、この決議にもとづいて 1964 年 10 月よりバンコクで開かれたアジア開銀設立準備のための専門家委員会において、アジア開発銀行の基本構想がまとめられた。この専門家委員会の報告は、翌 65 年 3 月の ECAFE 第 21 回総会（ニュージーランド、ウェリントン）で発表され、それを基に 6 月・8 月の二度にわたって ECAFE 地域内の 9 カ国を幹事国とするアジア開発銀行諮問委員会が開催された。この諮問委員会の報告及び ECAFE が作成した設立協定案を受けて、政府代表準備委員会（10 月 21 日 - 11 月 1 日）が設立協定について詳細に審議し、この結果を踏まえて、同年 12 月にマニラにて開催された ECAFE 域内閣僚による第 2 回アジア経済協力閣僚会議とアジア開銀に関する全権会議において、アジア開銀本店をマニラに置くことが決定し、アジア開銀設立協定の調印が行われた。その後、各国での批准を経て、66 年 12 月に東京で設立総会が開催された²。

この間、日本外交とアジア開銀との関わりは特異なものであった。それは、開銀設立の初期の段階から、大蔵省が深く関わっていたからである。1963 年 12 月のマニラ会議を受けて、ECAFE 内部で検討が続けられていたアジア開銀専門家特別委員会の設置について、日本から大蔵省の千野忠男が派遣された³。出発前、千野は村上孝太郎経済企画庁事務次官や大蔵省から、アジア開発銀行は必要か？ 必要である場合、実現は可能か？ そして、実現が可能である場合はその具体像と性質を決定するようにとの 3 重の課題を与えられていた。

² アジア開銀設立に至る詳細については、経協政「アジア開発銀行設立構想の経緯と問題点」昭和 39 年 7 月 22 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）、経済協力局国際協力課「アジア開発銀行について」昭和 42 年 4 月 25 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係雑件」B'0148）、渡辺武『アジア開銀総裁日記』（日本経済新聞社、1973）、Dennis Yasutomo, *Japan and the Asian Development Bank*, (Praeger Publishers, 1983)などを参照。

³ この間の経緯について、デニス・ヤストモは次のように記述している。アジア開銀に関する特別委員会の設立を管轄していたクリシュナムルティ (Krishnamurti) ECAFE 国際通商局長は、日本の役割が重要と考えていた。そこで、旧知の大来佐武郎（当時、経済企画庁参与）に、アジア開銀設立のため、日本人を ECAFE に送って欲しいと依頼した。これを受け大来は、村上孝太郎経済企画庁事務次官（大蔵省からの出向組で、のちに大蔵省事務次官）に人材の選出を依頼した。村上は大蔵省と相談のうえ、スタンフォード大学院で経済学を学んだ千野忠男を ECAFE に赴任させることに決定した。Yasutomo, *Ibid.*, p.48. この間のプロセスに外務省は全く関与していなかった。

同様に大蔵省 OB で、世銀理事も勤めた渡辺武からは、銀行健全主義に根差した地域銀行を設置することと、地域外の先進国をメンバーに加えることの二点につき示唆を受けたうえで、渡辺が大橋薰（常磐橋経済研究所）の発案である研究会で作成したアジア開発銀行設立私案を手交された⁴。

1964年6月、千野がバンコクに赴任した際、ECAFE事務局はUNCTADに忙殺されており、アジア開銀については、「研究などは及びもつかない状況」で、実質的には「(研究を)やっているのは日本からきた千野氏1人」（括弧内引用者）という状況であった⁵。

また、64年10月からバンコクで開催されたアジア開銀設立準備のための専門家委員会には、千野に私案を授けた渡辺武が出席した。渡辺を推薦したのは大来佐武郎であったが、大来からの打診に渡辺は当初、個人の資格で出席するといつても、本件は政府にも影響するところが大きいので、大蔵省（及び外務省）からも依頼される必要がある、として出席を渋っていた。これを受け大来は、宮澤企画庁長官及び森永貞一郎輸入出銀行総裁（元大蔵省事務次官）に連絡して、大蔵省からの確約を獲得しようと試みた。宮澤は、政府としても積極的に考えると思うとし、石野信一事務次官に相談してはどうかと提案した。一方、森永は渡辺を第一候補に、原悟朗を第二候補として挙げた⁶。翌日、大来は石野と会談し、早速検討するとの回答を得た。一方、宮澤からは、池田が「政府としても前向きに検討すべきであり、この旨大蔵省にも伝えて欲しい」と話したので、早速大蔵省にその旨伝えたと電話で伝えられていた。こうしたなか、大来は外務省に「暫く大蔵省側に任せておけばよいと思う」と連絡していた⁷。このようにアジア開銀設立に深く関与する人選をめぐ

⁴ Ibid., p49. 大橋を中心とする研究会と「アジア開発銀行設立私案」については、渡辺、前掲、9-13ページ。

⁵ 藤本「アジア開発銀行に関する現地側意見（於バンコック）」昭和39年7月28日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

⁶ 国経「エカフェ『地域開発銀行』専門家グループ出席日本人専門家の件」昭和39年6月22日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

⁷ 国経「エカフェ地域協力（地域開発銀行）専門家グループ参加本邦専門家の件」昭和39年6月23日（外務省戦後記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。この点につき、大来は次のように回想している。ECAFE事務局から適当な人物を紹介するよう依頼された大来が渡辺に連絡したところ、渡辺は「自分が仮にエキスパートの資格で参加しても、開銀設立の場合、日本は大口出資者の立場におかれることは明白だから、日本政府が本気で設立を支持するということでないと、二階に上げられてはしごをはずされたようになる」と難色を示した。そこで大来は、宮澤喜一経済企画庁長官に事情を説明し、さらに宮澤が池田首相の了解を得て、政府としてもアジア開銀に前向きに踏み切るという内意を得られた。これを受けて、渡辺は専門家会議への出席を決断したという。大来佐武郎『アジアの中の日本経済』（ダイヤモンド社、1966）75-78頁。

って、外務省はほとんどカヤの外であった。渡辺はその後の専門委員会で、私案を念頭に議論をリードしていく。アジア開銀の構想は、こうして ECAFE 内部及び日本政府代表という両面から、大蔵省の意向を強く反映して起案が進められていくのである。

このように、大蔵省は千野と渡辺を通じてアジア開銀をめぐる議論を主導していくが、かれらの前には、「UNCTAD の衝撃」という難題が立ちふさがっていた。UNCTAD の開催期間中、ジュネーヴに張り付いていたクリシュナムルティは、バンコクに戻ってからも日本への不信感を拭い切れず、しばしば日本の態度に苦言を呈していた⁸。各国もまた、UNCTAD での勢いをアジア開銀にも反映させようと意気込んでいた。こうしてアジア開銀は、大蔵省のイニシアティヴと、「南北問題」のプレッシャーという二つの要因に強く影響されながら、設立に向けた討議が重ねられた。その最初の舞台となったのが 1964 年 10 月のアジア開銀設立のための専門家会議であった。

会議を前に、バンコクの千野から外務省や大蔵省に、日本政府の対応を早期に固めるよう意見具申がなされていた。千野は、UNCTAD 以後、地域開発銀行問題など途上国援助問題に対する域内外諸国の関心が深まったことで、アジア開銀についても実現の可能性が高まっており、日本としても基本方針を固めておく必要があることを指摘した。また、事務局内部の動きについて、アジア開銀を資本不足に悩むアジア諸国に資本を供給する融資機関が強かったところ、千野の「開発計画の調整なくしては地域全体の調和的発展も望めず、融資等をテコにして計画調整を図ることこそ銀行の主たる設立意義である」との意見通り、計画調整機関としての機能を重視することになったこと、フィリピンなど域内諸国のインフラや社会的事業への長期低利の融資を求める動きに対し、「民間市場からの資金調達を可能とするため、銀行の資金運用の基本的性格はあくまで commercial base としなければならぬ」と主張していること、当初、ウ・ニュン事務局長の「観念的アジア主義」の影響もあり、参加国は域内国に限定してスタートすべしとの空気があったのに対して、域内諸国の資本のみでは銀行の融資活動が制限されることや、民間資本市場からの資金調達が難しくなることから、「域外先進国を当初からメンバーに加えておくことが絶対不可欠であり、従ってなるべく早い機会に域外先進国にアプローチすべきである」と説得が奏効し、事務局としても域外先進諸国の参加を歓迎するようになったことなどが伝えられた⁹。千野は、

⁸ 同上。

⁹ 在エカフェ大蔵事務官・千野忠男「アジア開発銀行構想について」1964 年 8 月 20 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

「南北問題」の影響を読み取りながら、その専門知識を背景に、ECAFE 事務局内部の議論をリードしていたのである。

一方、10月20日よりバンコクで開催された専門家委員会で、議論を中心となって進めたのは渡辺であった。渡辺は、アジア開銀の目的は域内外からできるだけ多くの資本を導入する点にあること、より多く資本を集めるために出資者に相応の発言権を与える必要があること、特に債券による資本調達のためには、運営はあくまで採算の取れるベースで行うべきであり、緩和された条件での融資を行う場合にも一般の資本と明確に分離された資金源から供出するという原則を認識する必要があること、などを繊々説明し、急にことを進めようとするウ・ニュンら ECAFE 事務局を牽制していた¹⁰。実際、上記の点の他、域外國からも理事を迎えること、出資割当方法については、総額10億ドル（域内国拠出分6億ドル、域外國拠出分4億ドル）と大枠は定めるものの、詳細は政府間交渉に委ねるべきであることなどを指摘し、各専門家から了解を得ていた¹¹。渡辺もまた、かつてアジア開発銀行設立私案を作成した知識と経験を武器に、専門家委員会の討議をリードしていたのである¹²。

(2) 日本国政府案の作成

一方、アジア開銀をめぐる省庁間の政策立案は、専門家委員会を前に ECAFE の事務局から送付された質問状への回答を作成する作業を通じて、大蔵省と外務省を中心に行なわれた。9月以降、大蔵省と外務省が互いの回答案を提示する形で進められた構想のすり合わせは、大きな隔たりもなく、11月下旬に最終的な合意に到達した¹³。それによれば、アジア開銀は次のようなものとして想定されていた。

¹⁰ バンコク影井代理大使発外務大臣宛電信第700号「アジア地域協力専門家会議（開発銀行関係）について」昭和39年10月22日、同第703号「アジア地域協力専門家会議について」昭和39年10月22日（ともに、外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

¹¹ 経協政「アジア開発銀行設立に関する専門家会議の概要」昭和39年12月15日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

¹² この点について、渡辺はその回想録に、「このような経過で専門家会議の結論が出たが、私の主張がほとんど受け入れられたことはうれしかった」と記している。渡辺、前掲、14 - 16頁。

¹³ 外務省「アジア開発銀行設立構想に関するエカフェ事務局の質問書に関する回答の骨子」昭和39年11月26日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

1. 目的・機能

- (1)地域経済全体の調和的発展と各国間の補完関係の促進をはかるため、貸手の立場からできるかぎり各國開発計画の調整に努める
- (2)既存の国際金融機関等による融資との不必要な競合を避け、むしろ本銀行による融資が既存のチャンネルを通じる融資を補完するように配慮するとともに、世銀等との強調融資その他の手段を活用して、積極的に域外資金の誘致に努める。
- (3)政治的配慮等による総花主義を避け、…経済的に健全な農林漁鉱工業プロジェクトに重点をおき、インフラストラクチャ援助については、できる限り既存融資チャンネルの活用をはかるべきである。
- (4)地域経済全体の調和的発展と各国間の補完関係の促進に資するプロジェクトに重点をおく。
- (5)技術援助・調査を重視し、これらを通じて開発計画、プロジェクト作成・実施を支援する。

2. 加盟国及び対象地域

「域内国の資金拠出能力の限界および域外資金の活用の重要性からみて、主要域外先進国の加盟が必要である」

3. 資金及び構成

(略)

4. 機構及び運営

- (1)機構については、世銀・IDB の先例を尊重する（この観点から、多額出資国の理事任命権は当然、尊重されるべきである）
- (2)「運営については、sound banking principle を旨とし、銀行運営に対する政治的因素の介入を厳に避ける必要がある。」
- (3)特に域外先進国からの出資を積極的に引き受けるためには、「出資国に出資額に応じた発言権をみとめるというインセンティヴを与えることが必要であり、この見地から加盟国の投票権を可能な限り拠出額に比例させるよう定められるべきである」

5. 銀行と他の機関との関係

(略)

6. 銀行の所在地と補助機関

本件銀行の設立が具体化した段階で検討する

以上、要するに、①域外先進国からの資本拠出を確保するため、出資国にはインセンティブを与え、かつ銀行健全主義に基いたプロジェクトに重点をおくこと、②世銀など既存のチャネルとの競合を避けること、そして、③地域経済全体の調和的発展と各国間の補完関係の促進をはかるため各開発計画を調整することの 3 点が、日本政府の描くアジア開銀像であった。しかしながら、後に論じるように、このような日本の構想はアジア諸国の掲げる「アジア開銀像」と大きく食い違うものであることが後に判明し、そのギャップの解消が日本外交にとって大きな課題となっていく。

さて、渡辺の参加したバンコクの専門家委員会以後、日本政府はアジア開銀への姿勢をより前向きなものとしていた。外務省は、「(バンコクの) 専門家会議がわがほう専門家(渡辺)のイニシアティヴによりほぼ妥当なラインで收拾されたことは、今後の討議にも好影響を与えると思われ、わが国としては今後の政府レベルでの協議にあたっても積極的にイニシアティヴをとり、また域外先進国の参加を要請し、アジアの経済発展と地域協力に効果的に貢献する銀行が設立されるよう努める必要がある」(括弧内引用者)としたうえで、アジア開銀への日本からの出資は年間 2000 - 2500 万ドル程度に過ぎないので、これを契機に二国間援助の面でも量的拡大・質的改善を進めるべきだと考えていた¹⁴。一方で、こうしたイニシアティヴの裏側には、「(アジア諸国がアジア開銀設立を希望しているなか) わが国が徒らに消極的態度をとることは得策ではなく、また、いずれにせよ銀行設立の暁はわが国は相当程度の負担を覚悟せざるをえないことを考慮すれば、わが国としては本件討議に積極的に参加し、本銀行が真にアジアの経済開発と地域協力に効果的に寄与しうるものとなるよう努めるべき」という本音も隠されていた¹⁵。

以上のような狙いから、日本政府はアジア開銀の設立にイニシアティヴを發揮していく方向で検討を開始していたが、その際、重要なカギとなるのはアメリカ政府の動きであった。これまで論じてきたように、日本政府が域外先進国からの資金拠出を求めるべきとの主張を繰り返すとき、念頭にあったのはアメリカであった。だが、そのアメリカ政府の態度は曖昧なものであった。

1965 年 1 月の訪米時、ラスク国務長官と会談した佐藤は、アメリカのあからさまな参加

¹⁴ 経協政「アジア開発銀行構想について」昭和 40 年 1 月 23 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

¹⁵ 外務大臣発米武内大使宛電信第 314 号「アジア開発銀行設立問題に関するわが方態度」昭和 40 年 2 月 19 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

が望ましいとは思わないと断りつつ、アメリカ政府としてアジア開銀構想を支持するかを訊ねた。これに対してラスクは、構想については歓迎しつつも、米国政府としては「サイレント・パートナー」として臨みたいと述べ、間接的な支持を表明するにとどまっていた¹⁶。また、アジア開銀の各国の反応を探るため主要先進国の反応を歴訪していた渡辺武の印象では、アメリカの財務省は「しかるべき協力を行なうが（例えば有望な計画に対し共同投資をする）、出資は考慮しないとの態度であり」、他方国務省では関心を示しつつも、「先頭に立って推進するよりも受け身の立場で行きたいとの意向」であった。渡辺は「米国の出資を確保するためにはかなりの働きかけが必要と思われる」と事態を憂慮していた¹⁷。

(3) ECAFE ウェリントン総会（1965年3月）

こうしたなか、1965年3月の第21回ECAFE総会（ニュージーランド、ウェリントン）にて、先の専門家委員会で作成された報告書が披露された。この第21回総会で焦点となつたのは、アジア開銀をめぐるアメリカと日本の対応であった。

アメリカ政府は代表演説のなかで、銀行設立の曉には2・3カ国を対象とする大規模なプロジェクトに対してアジア開銀と共同融資を行なう可能性があることと、開銀に所要の技術援助を供与する準備があることを明言した。この発言は、しかしながら、アメリカの開銀への出資拒否として受け止められ、途上国からの非難の的となつた。アメリカ政府は記者会見を開いてこれに反論し、抛出の意思表示は当然域内国が最初に行なうべきであり、アメリカの発言は現段階では精一杯の誠意であると訴えた¹⁸。域内各国は、一応このアメリカの釈明を受け入れたが、実際のところ、アメリカの態度は曖昧なものであった。日本政府代表であった朝海浩一郎に対して、アメリカ政府担当者はアメリカ政府の内情を次のように伝えた。すなわち、米国政府内部では財務省の消極論と国務省・AIDの積極論とが対立している。財務省の懸念は、①国際収支との関係、②銀行資金により機材調達市場として

¹⁶ Record of Conversation, Sato and Rusk, "U.S.-Japan Relations and Related World Problems," January 13, 1965, JNSF, Reel 10. ここで佐藤が「アメリカのあからさまな参加が望ましいと思わない」と述べたのは、アメリカの存在が前面に押し出されることでアジア諸国が反発するのを危惧したためであろう。

¹⁷ 外務大臣発タイ柏谷大使宛電信第133号「アジア開発銀行（域外の態度）」昭和40年2月19日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

¹⁸ 近藤大使発外務大臣宛電信174号「アジア開発銀行に関するエカフェ第21回総会の討議について」昭和40年3月27日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

日本が格段に有利な立場にあること、③域内国自身の態勢がまだ固まっていないこと、の 3 点である。一方、国務省と AID としては、要請があれば当然出資に応じるべきと考えており、その際、①銀行の運営はできるだけ Bankable Project のみを対象とするのが望ましい、②銀行は ECAFE から独立した機関として発足すること（本店はバンコクでなく東京に置かれるのが望ましく、日本政府が東京に本店を招致する方針を固めることがアメリカ政府のアジア開銀への態度に関わってくる）という 2 点を条件として挙げていた¹⁹。

一方、日本の対応もまた曖昧なものに終始し、そのことが日本自身を苦境に陥れていた。専門委員会の報告に基いて、各国はアジア開銀設立のための決議の草案作りを進めていた。その骨子は、域内 9 カ国の政府が指名する専門家で構成する諮問委員会を設立し、開銀設立に向けた 8 月の準備会議・12 月の閣僚会議に向けて、①アジア開銀設立に関して、域内外諸国及び世銀との協議を行なうこと、②アジア開銀規約草案の準備をすすめることを軸とするものであった²⁰。この決議案を採択するに際して、日本も共同提案国となるようにとの依頼が舞い込んだ。「銀行の設立には域外の協力が不可欠であると同時に、先ず域内国自身が銀行設立に関し、積極的努力を行なうことが肝要」²¹との立場で会議に臨んでいた日本政府代表団は、当然、それを受諾するつもり、東京に了解を求める打診を行なった。

ところが、東京からの返答は消極的なものであり、オーストラリアやニュージーランドを共同提案国に含めることなどの条件を付けてきた。一方、ウェリントンの日本政府代表団でも、銀行規約草案の準備を諮問委員会に委ねるという当初想定されていなかった規定が追加されたことなどから、共同提案国となることに躊躇がひろまっていた。こうして、日本政府は結局、共同提案国となることを諦め、そこから日本の名を落とすよう申し入れた²²。ところが、この日本政府の決断は、東南アジア諸国のみならず、アメリカ政府からも批判を招くことになった。アメリカ政府は、日本が共同提案国とならなかつたことを「残念に考えている」と伝えた上で、「日本がもう少し今回本件に他の域内諸国に同調して熱意を示したならば米国政府部内における本件に対する今後の検討作業を少しほとぎすが

¹⁹ ウェリントン近藤大使宛外務大臣宛第 98 号「Ecafe 第二回総会」1965 年 3 月 24 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

²⁰ 国経「エカフェ第 21 回総会におけるハイライト」4 月 5 日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

²¹ 同上。

²² 山戸徹「エカフェ・ウェリントン会議に出席して」（『エカフェ通信』No.408、1965 年 5 月 11 日）。

「あったかもしれない」と、日本の消極的な態度が、政策決定を停滞させていると批判した。一方、タイの代表は、日本が抜けた結果、共同提案国の顔ぶれがインド中心のアンバランスなものとなったことを「淋しく感じて」おり、「タイとしてはインド、パキスタンの食物になるような銀行には興味を有しておらず、健全な融資改革を銀行が出来上⁽⁴⁾がることを希望している」（ルビ引用者）と注文をつけた²³。同様の失望は、フィリピンやマレーシアからも伝えられた。山戸徹はこうした東南アジア諸国の動きを「インド、パキスタンに対抗したい」という東南アジアの諸国⁽⁵⁾の共通した気持」と観察した²⁴。このような事態を前に、日本政府団には、「我国を域外先進国と同一視して今後の準備を進める方向に進みまじき心配もあった程」であり、ひいては、アジア開銀がインドの「不自然、且つ不健全な」マヌーヴィアーハと導かれることが憂慮されていた²⁵。開銀設立に向けたこれまでのイニシアティヴがすべて無為に帰すのではないかと危惧されたのである。

こうした事態を回避するため、ウェリントンから東京へ、日本が共同提案国に加わるべしとする要請が繰り返し送られた。そして、決議案が採択される直前によく、東京から了解が得られた。これを受けて朝海代表は、採択直前に特に発言を求めて日本が共同提案国となることを渋ってきた理由を説明したうえで、東京からようやく了承を得たので、各国からの反対がなければ日本は共同提案国となる準備がある旨、発言した。各国はこの朝海の発言を歓迎し、どうにか日本は共同提案国に名を連ねることができたのであった²⁶。

こうして、日本が最後の瞬間に共同提案国に滑り込んだ決議案は、各国の賛同のもと採択され、その後の議論は諮問委員会へと委ねられた。日本は諮問委員に渡辺武を送りこむことに成功し、渡辺は専門家委員会の時と同様、委員会での議論を主導していく。金融に関する専門知識を背景にアジア開銀をリードしてきた日本のイニシアティヴは、ウェリントンの障害を辛うじて乗り越えたのである。そして、このイニシアティヴの中心にあったのが（外務省ではなく）大蔵省であったことは、資金拠出をめぐる議論を比較的容易なものとした。ジョンソン提案を受けてアメリカ政府のアジア開銀への資金拠出が明らかになると、日本政府もそれに応じる形で、2億ドルの出資を決定した。2億ドル拠出がすんなりと決定した経緯は、同時期に外務省が考案した「アジア平和計画」と好対照をなしている。

²³ 前掲、ウェリントン近藤大使発外務大臣宛第98号。

²⁴ 山戸、前掲。

²⁵ 前掲、ウェリントン近藤大使発外務大臣宛第98号。

²⁶ 山戸、前掲。

(4) ジョンソン提案のインパクト

こうした中で発表されたのがジョンソン大統領による東南アジア開発のための 10 億ドル拠出であった。ウェリントンで開催された ECAFE 総会の際、米国政府は政府内部の意見対立から資金拠出などには言及しない曖昧な態度に終始していたが、ジョンソン提案は事態を一変させた。ボルティモア・スピーチから二週間たらず後の 4 月 20 日、ジョンソン大統領はユージン・ブラック前世界銀行総裁を大統領特別顧問に任命するとともに、アジア開銀へのアメリカ政府の参加意図を表明した²⁷。それからわずか二日後（時差を考慮すると翌日）の 22 日、在京米大使館ギャラガーは外務省経済協力局の妹尾正毅を訪ね、米国政府が、アジア開銀の総額の 20% (ECAFE 域外国拠出期待額の半額) を拠出することを条件に、開銀に加盟する旨伝えた²⁸。

域外國、特にアメリカの出資を重視してきた日本政府は、このアメリカ政府の決定は歓迎した。しかしながら、この決断は一方で、ウ・ニュンら ECAFE 首脳の間に、アメリカの出資により銀行の「アジア的性格」が薄れてしまうのではないかとの懸念を深めさせていた。ウ・ニュンらはそこで、ウェリントン会議で揺らいでみえたアジア開銀への日本政府の態度を改めて明確にすることを要請することで、「アジア的性格」の堅持を模索する。

アメリカの出資決定からほどなく、ウ・ニュンは日本訪問を打診した。その目的は、「アジア開発銀行問題について忌憚のないハイレベルでの御意見示唆」を得るためであり、「米国が巨額の資金を抱えて銀行に参加する結果、アジア的性格が薄まる」ことが懸念されるので、日本に「指導的役割」を果たすよう促すためであった。実際、ウ・ニュンはジョンソン提案についても、その軍事的政治的性格から疑惑を抱いており、ECAFE や国連が介入・支援しなければ「インドシナ半島の政治的平和に寄与する程度は限られざるを得ない」と考えていた²⁹。ウ・ニュンとしては、日本の積極的関与を得ることで「アジア的性格」を堅持し、アメリカのプレゼンスに対抗していくと考えていたのである。

ウ・ニュンのこうした思惑の前に、日本政府としても態度の決定が急務となっていた。日本が態度を明確化することの必要性は、バンコクの粕谷大使からも意見具申がなされて

²⁷ The White House, "President's Statement After Meeting with Eugene Black, April 20, 1965," April 20, 1965, (外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148)。

²⁸ 経協政「アジア開発銀行に対する米国の参加の件」昭和 40 年 4 月 22 日 (外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148)。

²⁹ バンコク粕谷大使発外務大臣宛電信第 397 号「ウ・ニュン・エカフェ事務局長の来日について」65 年 5 月 6 日 (外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148)。

いたし³⁰、外務省内部でも、資本金の規模、日本からの出資額、銀行本部の東京招致などを含めたアジア開銀の具体的構想を早急に固めておくべしと考えられていた³¹。実際、経済協力局ではウ・ニュンとの応対要領を作成する形で、アジア開銀への日本政府としての態度を具体化させた³²。「アジア諸国の努力と先進工業国との協力が等しく重要である」との記述に見られるように、そこからは「アジア的性格」とアメリカからの出資との関係にバランスを取ろうとする意図を読み取ることができる。同時に、外務省としては日本からの出資を2億ドルと考えているが、ウ・ニュンには具体的な数字は提示しないこととされていた。

5月12日来日したウ・ニュンは翌日、佐藤首相と会談した。事前に粕谷大使に話していたとおり、ウ・ニュンは日本が指導的役割を果たすことを期待し、出資額（ウ・ニュンは2億ドルを要請）も含めて日本が参加の意向を表明することを希望した。これに対して佐藤は、応対要領にしたがって、日本が「応分の出資」を行なう予定であることを明らかにしたもの、具体的な金額についての明言は避けた。しかしながら、佐藤は「日本は東京に本部を置きたいという気持が強い。…自分がこのようなことをいうのは、日本が開発銀行に積極的に参加する意図をもっているからこそである」と述べて、ウ・ニュンの賛同を求めた。これに対して、ウ・ニュンは個人的判断と断りつつも、全面的に賛成であることを明言した。この佐藤とウ・ニュンとの会談の意義は、アメリカの資金提供の前に「アジア的性格」の確保を目指していたウ・ニュンからすれば、佐藤から日本が積極的な態度でアジア開銀に携わっていくことの言質をとったことにあり、他方、日本政府にとっては、ウエリントン会議で批判を浴びた曖昧な姿勢を転換し、アジア開銀へのイニシアティヴを再び取り返そうとした点にあった³³。

こうして、日本政府はアジア開銀への対応を改めて積極化していく。日本政府は、6月のアジア開発銀行諮問委員会にて、2億ドルの資本拠出をする準備があることを明言した。それ以後も、渡辺武を中心として、アジア開銀の詳細に関する議論を積極的にリードしていく

³⁰ バンコク粕谷大使宛外務大臣宛第409号「ウ・ニュン・エカフェ事務局長の来日について」65年5月7日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

³¹ 国経「アジア開発銀行とウニュン事務局長の来日」昭和40年5月7日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

³² 経済協力局「アジア開発銀行設立問題に関するわが国の態度（ウ・ニュンエカフェ事務局長応対要領）昭和40年5月13日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

³³ 外務省「佐藤総理大臣とウ・ニューンエカフェ事務局長との会談概要」昭和40年5月13日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係」B'0148）。

くが、その間、日本政府が一貫して追求したのが、銀行の運営を健全なものとするためにも本店を東京に誘致すること、及びインド・パキスタンの影響力をできるだけアジア開銀から排除することであった。これは、本店の所在地を途上国ではなく東京とすることで、域外金融機関からの融資獲得を容易にすると同時に途上国の利害関係を離れた銀行経営と資金調達を可能とし、また、従来この地域に対する世界銀行の融資がインド・パキスタンに集中していたことを踏まえて、これら以外の地域（特にビルマ以東の「東南アジア」）に優先して資金を投下することを狙いとしていた³⁴。こうした点を実現することにより、アジア開銀は、東南アジア諸国の自助努力に基づく（商業ベースに則した）開発計画に対して優先的に資金調達を行なう「地域銀行」として機能するものと想定されていた。換言すれば、日本政府は「自助努力をベースとした東南アジア地域開発」という東南アジア経済開発構想を実現する場として、アジア開銀を捉えていたのである。

だが、このような日本の方針は、すんなり他のアジア諸国に受け入れられた訳ではなかった。日本とアジア諸国との主張の齟齬は、1965年8月に開催されたアジア開発銀行諮問委員会第二回会合で表面化する。会合後、外務省国連局が「域内低開発国のはとんどが、本件アジア開発銀行を南北問題の一環としてとらえ、低開発国の経済開発についての先進国側の協力として問題を把握している」（傍点引用者）との認識を示したように、パキスタンなど域内途上国は、銀行がコマーシャル・ベースではなく、援助などを通じて域内経済協力の視点から運営すべきであると主張していた。また、ECAFEは構想当初からアジア開銀に関与していたことから、銀行設立以後もなんらかの関係を維持することを要望していたが、もしそうなればECAFEにおけるインド・パキスタンの影響力（およびソ連が参加する可能性）からして、「いわゆる『健全な運営』の名の下に banker 的色彩の強い銀行の運営を行なってゆくことは相当難しい問題であると云わざるを得ない」ことも明らかであった。つまり、日本の掲げる銀行の健全運営という方針は、銀行を「南北問題の一環」とし、その「アジア的性格」に域内経済援助の意味を見出そうとするアジア諸国の主張と相容れない側面を有していたのである。そのため、「わが国が二億ドルを出資するとはいひながらどの程度まで日本の主張を強引に貫き得るかは疑問があり、わが方としては、あらゆる機会をとらえて納得づくで、できる限りわが方の望むところに妥協点を見出すよう」努力する必

³⁴ 大蔵省国際投一「米国政府に対する申入れ」昭和40年7月29日（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係 設立関係 準備会議関係」B'0149）、渡辺、前掲書、59頁。

要があったのである³⁵。

この決意をうけ、諮問委員会以後、日本政府は積極的な外交交渉を展開する。結果、銀行を経済協力のための組織とする見方は大幅に薄められ、銀行の健全運営という日本の主張はかなりの程度、実現されることになる。政府代表準備委員会の場での困難な交渉の末、アジア開銀は ECAFE とは法律的に無関係な組織として発足することが決定し、また融資の集中を避け、小国の利益にも配慮する旨を定款に明記することで、インド・パキスタンに資金投下が集中しないことを明確にした³⁶。一方、本店所在地問題は激しい駆け引きの結果、東京ではなくマニラに本店を置くことに決まった。これは、「アジア諸君にまだ日本の力承認されざるか。不愉快なり」との感想を記した佐藤のように³⁷、東京誘致にナショナル・プライドの再興を見出そうとするものにとっては不満の残る結果であり、また、「アジアの人たちと心を結ばなければ、同じようなことがまた起こるぞ」と自分に言い聞かせるように呟いたという福田蔵相のように、「アジアからの孤立」を恐れるものにとっては憂慮すべき結果であった³⁸。だが、銀行の健全運営という政策目標の観点からすれば、かねてよりそれを強く主張してきた渡辺武を総裁とすることで、本店誘致に込められた本質的な目的ほぼ達成されたといってよい。また、地域経済の調和的発展や各國間の補完関係の促進、開発計画の調整など、1950 年代より日本が提唱し続けてきた地域協力の理念もアジア開銀の前文に盛り込まれている。より緩やかな条件による融資を必要とする途上国に対しては、通常貸付とは別枠の特別基金による特別基金貸付を行うこととしたが、これについても通常基金と特別基金とは計理上完全に分離することで、アジア開銀としての基本運営方針があくまで健全銀行主義であることを明確にした³⁹。このように、南北問題の延長線上にアジア開銀を位置付けようとするアジア諸国に対し、日本政府はそれとは異なる地域経済秩序構想に根差した銀行像を打ちだし、概ねその実現に成功したのである。

³⁵ 国連局経済課「アジア開発銀行諮問委員会第二回会合について」昭和 40 年 8 月 17 日、国連局経済課「アジア開発銀行に関する諸問題とわが方の立場」昭和 40 年 8 月 20 日（ともに外務省戦後記録「アジア開発銀行関係雑件」B'0148）。

³⁶ 渡辺、前掲書、26 頁、および門田省三「アジア開発銀行協定の概説」（『外務省調査月報 Vol.VI No.11-12(1965/11/12)』）。

³⁷ 佐藤、前掲書、342 頁（1965 年 12 月 1 日の項）。

³⁸ 越智、前掲書、98-99 頁。

³⁹ アジア開銀の業務運営方針については、中川浩二『アジア開発銀行』（教育社、1979）82-91 頁。

第三節 アジア外相会議の起源と日本の対応 一日韓豪の思惑交錯

よく知られるように、アジア外相会議（後の ASPAC）を提唱したのは韓国の朴正熙政権であった。若き外務長官であった李東元の回想によれば、1964年秋、大統領の朴に一度は拒否された「アジア・太平洋協力機構体」構想について、李は独断で計画を進めていた⁴⁰。

事実、李東元はピーチー（Peachey）オーストラリア大使に本構想の一端を伝えていたほか、米国政府からの支持を獲得するため、ブラウン（Brown）米国大使に本件構想のエイド・メモアールを手交していた。そこには、韓国・台湾・フィリピン・南ベトナム・タイ・マレーシア・オーストラリア、そしてニュージーランドの外相が1965年4月にソウルで会合を開くこととされていたが、日本については、「他国が望むのであれば招請する」と、決断を留保していた⁴¹。後日、ソウルのオーストラリア大使館が得た情報によれば、日本の招請は、①学生運動の反対を誘因する可能性が高いこと、②第2次大戦の影響から東南アジア諸国が望まないであろうこと、という二つの理由から、最初のリストから取除かれたのであった⁴²。後日、韓国のオーストラリア大使館にも送付された、アメリカ大使館に手交されたのと同様のエイド・メモアールによれば、会議の目的は、最近のベトナムを中心とする東南アジア情勢の下で、共産主義の侵攻に対処するため、また経済協力・文化交流を促進するため、極東・東南アジア・西太平洋地域の自由諸国の連帯を強化することに置かれていた⁴³。韓国政府が、1961年に開催されたマニラ会議（韓国・台湾・南ベトナム・フィリピンの外相が出席）との関連を打出していたことからも伺えるように、会議の主たる目的として前面に押し出されていたのは反共産主義」であった。

この韓国の提案への日本の反応はどのようなものだったのだろうか。この間のプロセスは、参加を渇く日本、日本の参加を重視するオーストラリア、オーストラリアなど招請予定国からの要請を受けて日本招請へと動く韓国、という三者の微妙な力学の上に展開され

⁴⁰ 李東元（崔雲祥監訳）『韓日条約締結秘話』（PHP研究所、1997）223 - 224 頁。

⁴¹ From Seoul to Canberra 135, repeated Tokyo 29, Inwards Cablegram, Feb. 9, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁴² Record of Conversation with Mr. Choi Duk Shin, Ambassador designate to Malaysia, "Foreign Minister's Conference," Nov. 26, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁴³ Memo for the Minister from Booker, "Republic of Korea: Proposal for a Foreign Minister's Meeting" File No. 3127/7/1, Sep. 30, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

ていく。

韓国の提案に対して、豪州政府は域内の反共産主義諸国の分裂状態を緩和することや、オーストラリアの影響力を高めることなどを理由に、積極的に応じるとの方針を早くから固めていた。同時に豪州政府は、会議が地域の代表性を高め、かつ日韓の関係改善に資するという理由から、日本の出席を強く望んでいた⁴⁴。10月9日、駐豪韓国大使と会談したブッカー (Booker) 第一次官補（アジア局長兼任）は、本件構想につき、ハズラック外相は非常に前向きに考慮していると伝えたうえで、日本の対応について訊ねた。大使は、日本との間には外交関係が存在しないことを理由に招請していないとしたうえで、個人的な意見と断りながらも、日本を参加へと導くためにオーストラリアが説得交渉に乗出すよう依頼した⁴⁵。

この要請を受入れる形で、マッキンタイア (McIntyre) 駐日オーストラリア大使は、豪州政府が会議を成功させるためには日本の参加が重要であると考えていることを強調しつつ、黄田多喜夫外務事務次官に日本の対応を打診した、ところが、黄田は個人的な見解と断りながらも、最初の招請リストに日本の名がなかったことに言及して、日本は参加しないだろうと述べた。そして黄田は、日本がリストからもれたのは、韓国が共産主義に関しては日本を信頼できないとみているためであると推察されることが、日本を刺激しているのだと付言した⁴⁶。また、後宮虎郎アジア局長もマッキンタイアに、日本が招請リストに加えられなかつたのは、韓国の目には日本が「セカンド・クラスのゲスト」でしかないと認めであろうし、実際、日韓交渉の場でも、公式、非公式いかなる形式でも本件会議に言及していないことなどを挙げ、消極的な姿勢を崩さなかつた。こうした日本政府の対応を危惧したマッキンタイアは、韓国自身が日本に直接働きかけるべきであるとキャンベラに意見具申した⁴⁷。

この東京からの報告を受けて、豪州政府は韓国政府が日本との交渉に乗出すよう提言す

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Record of Conversation with the Korean Ambassador, "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting," Oct. 9, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁴⁶ From Tokyo to Canberra, TC. No. 965, "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting," Oct. 26, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁴⁷ From Tokyo to Canberra, TC.No.1001, Outwards Cablegram "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting," Nov. 4, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

る。韓国大使と改めて会談したブッカーは、豪州政府が建設的なアジェンダとならんと、日本を含めた幅広い地域からの出席が必要と考えていることを伝えた。日本の招請について、現在検討中であると言葉を濁す韓国大使に対して、ブッカーは日本と韓国との間に外交関係がないことは日本を招請することの障害になるとは考えられないで、韓国自らが日本の招請するのが望ましいと伝えた⁴⁸。実際、豪州外務省にはタイのタナットも日本が招請されるべきであると考えていることが伝えられていたほか⁴⁹、ニュージーランドやマレーシアなどの招請国も日本の出席を望んでいるとの意見が強くなっていた。

他方、マッキンタイアは独自の判断から、韓国への働きかけを進めていた。韓国の金東祚代表⁵⁰と会談において、マッキンタイアは、豪州政府のみならず他の招請国にも日本の参加を望む声が強いこと、日本の椎名外相を説得するためには、ソウルから日本への（非公式なものであれ）直接的なアプローチが望ましいことを、独断で伝えた。これに対して金代表は、マッキンタイアのコメントに感謝し、ソウルに指示を仰ぐと約束していた⁵¹。こうしたオーストラリアの動きに応じる形で、韓国政府は日本への働きかけを進めるよう東京の大使館に命じた⁵²。

こうして、マッキンタイアとの会談から 3 日後の 1964 年 11 月 12 日、金代表は椎名外相に掛電し、オーストラリアなど数カ国が日本の参加を重視していることを挙げながら、非公式に日本の参加を要請した。これに対して、椎名は即座に断りはせず、佐藤と相談しなければならないと伝えた⁵³。この返答を受けて、韓国政府内部には、佐藤は日韓関係に配慮するであろうとして、日本の出席に楽観的な見通しが広がった⁵⁴。しかしながら、翌日、

⁴⁸ Record of Conversation with His Excellency the Korean Ambassador, File No. 3127/7/1, "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting", Nov. 11, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁴⁹ From Australian Embassy Bangkok to Canberra 923, Inward Cablegram I.34868, "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting," Oct. 22, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁵⁰ 1966 年 1 月に韓国大使館が設置されるまで、金東祚の肩書きは代表とされていた。

⁵¹ From Tokyo to Canberra 844, Inward Cablegram I.37838, "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting," Nov. 13, 1964, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, "ASPAC - Japan."

⁵² From Seoul to Canberra 190, repeated Tokyo 40, Inwards Cablegram, Nov. 12, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁵³ From Tokyo to Canberra 845, Outward Cablegram, "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting," Nov. 12, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁵⁴ From Seoul to Canberra 191, Repeated Tokyo 41, Australian Embassy Tokyo Inwards Cablegram, Nov. 14, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean

この件につき椎名から相談を受けた佐藤は、にべもなく不参加の決断を下した⁵⁵。この間の経緯につき、黄田次官はマッキンタイア大使に電話で説明し、日本の不参加の真の理由は、最初の招請リストに日本の名がなかったことで感情を害したためではなく、会議の招請国が地域を適切に代表していないことと目的や意図が不明確なことであると明言し、とりわけインドネシアが重要な要因であることを認めた⁵⁶。インドネシア大使の経験を持ち、インドネシア・マレーシア紛争の解決に奔走していた黄田は、反共色の濃いアジア外相会議への参加が、日本とインドネシアとの関係を複雑化することを懸念したのである⁵⁷。

実際、これ以降、日本政府は会議不参加の決意はより強固なものとなっていく。後宮アジア局長の代理でマッキンタイアに電話した前田利一北東アジア課長は、日本が韓国の提案する会議に「依然として断固反対」であることを伝え、金東祚代表からの椎名大臣への電話による働きかけが拘束的な性質のものではない旨、明らかにした⁵⁸。更に、14日には、牛場信彦外務審議官が金大使と直接会談をもち、佐藤首相との協議の結果、日本の態度は「確固として消極的」であることを明言した⁵⁹。こうして、オーストラリア大使館による仲介工作は挫折したのである。これ以後も、オーストラリアは日本への働きかけを継続していくが、日本政府の態度は変わらなかつた。11月19日には、太田三郎オーストラリア大使がブッカーに対して、国内政治への影響や日韓関係改善にとっても利するところがないとして、アジア外相会議に極めて否定的な見解を示したほか⁶⁰、同月23日には、根本驥参考官がより直接的に、「日本は参加しないことに決定した。韓国が考えているようなプロパガンダ会議の類には価値がないと思う」と断言した。ブッカーはなおも、通商や経済開発、更には中国への対処というプロパガンダではない共通問題をあげながら説得を続けたが、根本は韓国との関係改善に否定的な見方を崩さず、オーストラリアからの情報提供を希望

Foreign Minister Meeting.”

⁵⁵ From Tokyo to Canberra 845, *op. cit.*

⁵⁶ From Tokyo to Canberra 844, *op.cit.*

⁵⁷ インドネシア・マレーシア紛争解決に向けた日本外交を検証した研究として、宮城、前掲報告、佐藤、前掲、Masashi Nishihara, *The Japanese and Sukarno's Indonesia, Tokyo-Jakarta Relations 1951-1966*, (The University of Hawaii, 1976).

⁵⁸ Memo for the Ambassador, “Foreign Ministers Conference,” Nov. 17, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, “Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting.”

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Record of Conversation with His Excellency Mr. Saburo Ohta, Ambassador of Japan, “Korean Proposal for Foreign Ministers' Conference,” Nov. 18, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, “Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting.”

するにとどまった⁶¹。

こうして、日本の消極的な姿勢が固まりつつある一方で、韓国提案をめぐる国際関係は流動化していた。タイのタナット・コーマン外相は、会議の実現可能性を検討し、その範囲や目的を検討するための準備会議をバンコクで開催すべしとの意見を抱いていた。タナットによれば、会議は現地の大使レベル（日本を含める）で、本会議への出席を拘束するものではなく、純粹な調査目的なものとされていた⁶²。実際、国連総会出席の途中、韓国を訪問したタナットは、韓国側との協議を踏まえて、1965年2月上旬に上記のような準備会議の開催を決定した⁶³。これを受け、韓国政府は牛場外務審議官に、バンコク準備会議への参加を打診した⁶⁴。

一方、アメリカ政府も微妙な立場に置かれていた。アメリカは、①韓国を現在の半孤立から救い出しつつ、日韓国交正常化により日本との緊密過ぎる関係を強要されることへの強い嫌悪感をそらすこと、②国際会議に日韓両国が参加することで、両国関係の改善が期待されること、③韓国政府としては、会議を単なる反共のプロパガンダにするつもりはなく、反乱鎮圧（counter-insurgency）や地域経済問題、域内協力などについて真剣な議論を望んでいること、④米国政府としては、地域の同様の志を有する国々による、真摯で真剣な努力は奨励されるべきと考えていることの4つの理由から、韓国の提案に賛同するようになっていた。そこで、マーシャル・グリーン（Marshall Green）は、オーストラリアが日本とマレーシアをバンコク準備会議に出席するよう説得することを要請した⁶⁵。

アメリカがこのような迂回戦術を取ったのは、東京のライシャワーが動かないためであ

⁶¹ Record of Conversation with Ki Nemoto, Deputy Director, European, Afro-Middle Eastern and Ocean Affairs Bureau, Japanese Ministry of Foreign Affairs, "Korean Proposal for a Meeting of Foreign Ministers in Seoul in 1965," Nov. 23, 1964, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, "Japan – ASPAC," 及び、太田大使発外務大臣宛電信 1069号「根本参事官と Booker アジア局長との会議の件（報告）」昭和 39 年 11 月 24 日、（外務省戦後外交記録『日本・オーストラリア間外交関係雑件』A'0394）。

⁶² From Bangkok to Canberra 973, Inward Cablegram I.38705, "Korean Proposal for Ministerial Meeting," Nov. 19, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁶³ From AU Mission to U.N. New York, UN 1282, Inward Cablegram I.40442, "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting," Dec. 1, 1964, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁶⁴ Memo from Australian Embassy Seoul, No.980, *op.cit.*

⁶⁵ From Washington to Canberra 3497, Inward Cablegram I.43027, "Korean Proposal for a Foreign Ministers' Meeting," Dec. 21, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

った。ライシャワーは、日本が日韓基本条約の批准を前に、国会に混乱を持ちこみたくないとの理由で、日本が準備会議への不参加を決定した旨、ワシントン及びソウルに報告したうえで、自身の見解として「米国は日本政府に圧力をかけるべきではない」と伝えていた⁶⁶。かねてより、日本が自国の国益に基いて外交政策を実践していくことを期待してきたライシャワーは、ここでもアメリカの指示で日本を動かすというやり方を拒んでいたのである。

ともあれ、オーストラリア政府は米国の要請に基いて、日本とマレーシアの説得に乗出す。年の瀬も迫った12月30日、外務次官のタンゲは、日本とマレーシアの大蔵官員とそれぞれ会談し、準備会議への参加を促す。高杉参事官に対してタンゲは、オーストラリア政府は本会議参加を義務付けるものではないとの前提でバンコクの準備会議に参加するので、日本としても同じような立場で出席して欲しいと要請した。タンゲは更に続けて、準備会議を通じて韓国側の真意や会議の目的、招請国、アジェンダを探りたく、より深層的には、半分孤立した状態にある韓国を国際社会で有用な役割を演じるよう手助けしたいと語ったうえで、(反共・反中国などでなく) 議論を建設的な方向へと導くためにも日本の参加が求められていると強調した。しかしながら、高杉の反応は曖昧で、東京からの最新の情報として、日本の本会議への不参加決定を伝える一方、準備会議への対応については不明であると言葉を濁した。そのうえで高杉は、個人的と断りながらもタンゲの考えには賛同を示し、東京に伝えると約束した⁶⁷。

オーストラリアからの同様の働きかけは東京でも行なわれた。マッキンタイアの説得に対して、黄田はバンコク準備会議への日本の対応は未定であると断わりつつ、インドネシア（及びアフリカ諸国）からの反発が懸念されること、日韓交渉への手助けになるとも考えられないこと、そしてやはり最初のリストに日本が加えられていなかつたことを理由に、韓国の提案への疑念を拭い切れていないことを明言した。こうした日本政府の対応を目の当たりにしたマッキンタイアは、このような状況でオーストラリアが積極的に動くことへの疑問を本国政府に投げかけた⁶⁸。日本政府の頑なな姿勢を前に、事態は膠着した。

⁶⁶ Memo from Seoul, No.980, "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting" Dec. 17, 1964, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁶⁷ Record of Conversation with Takasugi, Councilor of Japanese Embassy, "Korean Proposal for Foreign Minister's Conference: Preparatory Meeting at Bangkok" Dec. 30, 1964, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, "Japan – ASPAC."

⁶⁸ From Tokyo to Canberra TC.18. Australian Embassy Tokyo Outward Cablegram.

この膠着の打開は、突然の日本政府の決断によりもたらされた。日韓基本条約の詰めの作業を行なっていた基本関係委員会⁶⁹において、日本政府は日本がバンコクへの準備会議に出席する旨を明らかにしたのである。このことは、キャンベラの日本大使館を通じてオーストラリア政府へも伝えられた⁷⁰。この報告を受けて、マッキンタイアは黄田を訪問し、真意を質したところ、黄田はバンコク準備会議への出席決定を認めつつも、本会議への出席はほとんどあり得ないだろうと応えた⁷¹。もっとも、日本政府の決断は、バンコク会議に積極的な意義を見出したためではなく、椎名外相の韓国訪問・日韓基本条約の仮調印を控え、韓国との関係に配慮したためだったと考えられる。というのも、後に論じるように、日本政府はバンコク会議の場で本会議への不参加を明言する準備をするなど、本件構想への消極的な態度を崩していなかったからである。ともあれ、日本の対応を焦点とするアジア外相会議へのプロセスは、日韓豪三者間の政治交渉を経て、なんとかバンコク準備会議にまで漕ぎ着けたのである。

タイ外相のタナット・コーマンと韓国外相の李東元の連携の下、バンコク準備会議は構想の具体化が進められていた。当初予定されて通り、会議はバンコク駐在の大使レベルの出席を想定しており、また本会議への出席を拘束するものではないこととされた。また、議題については、2月中旬に韓国政府からタイ政府に手交された。そこには、「東南アジア及び西太平洋地域における現状分析」との議題について、「ヴェトナム情勢、中国の核実験、インドネシアの国連脱退、インドネシア・マレーシア関係といった問題を網羅する」とされており、政治的な意味合いが色濃く残っていた⁷²。

ところが、準備会議に向けられる招請予定国の反応は冷淡であった。バンコクのオーストラリア大使館からの報告によれば、参加国はほとんど熱意を示さず、たいていの者は本国からの指示を待っている状態であった。特にマレーシアは、非同盟 AA 諸国からの非難を

"Korean Proposal for Foreign Ministers' Meeting" 7/1/65, NAA, A9564/2, 221/4/15.

⁶⁹ 基本関係委員会については、高崎宗司『検証 日韓会談』(岩波新書、1996) 163-164 頁。

⁷⁰ Record of Conversation with Mr. Kanji Takasugi, Councilor, Embassy of Japan, "R.O.K. Proposal for Ministerial Conference," Feb. 5, 1965, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁷¹ From Tokyo to Canberra 107, Inward Cablegram I.5161, "Korean Proposal For Foreign Minister's Conference," Feb. 9, 1965, NAA, A1838/322, 541/6/1 Part1, "Japan - ASPAC."

⁷² From Seoul to Canberra 23, repeated Tokyo 5, "Proposed Meeting of Foreign Ministers" (received on 17th Feb. 1965, Australian Embassy Tokyo), NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

恐れる立場から消極的な立場を鮮明にしていた⁷³。また、フィリピンは何らの指示をも受けず、南ベトナムは大使不在のため出席が危ぶまれていた⁷⁴。とりわけ際立っていたのは、日本とマレーシアの消極性であった。こうした事態を前に、タナット・コーマンは「反共」を強く打出さないことで、日本とマレーシアの本会議への参加確約を得ようとの工作を直前まで続けるが⁷⁵、結局、このタイの仲介は結実しなかった。

3月11日まで開催されたバンコク準備会議では、閣僚会議の議題として、

- (1) 政治分野における協力：当該地域の平和と自由に影響を与える政治発展及び政策に関する意見交換
- (2) 安全保障分野における協力：域内諸国における潜入行為、破壊行為、反乱行為を防ぎ、対処するための手段についての資料、研究、情報、専門知識の交換と協議
- (3) 経済・貿易・技術分野における協力：経済・技術・産業開発分野及び域内貿易の促進に関するより緊密な関係を実現するための協力
- (4) 社会・文化分野における協力：域内諸国間の更なる相互理解を深めるための社会・文化分野における知識と経験の交換

の4点が結論として、各国政府に提出されることとなった⁷⁶。この間、日本政府代表の柏谷孝夫大使は沈黙を続けていた。この沈黙の真相は程なく明らかになる。

バンコクの準備会議終了から一週間後の3月18日、椎名外相は参議院外務委員会の席上で、アジア外相会議の閣僚会議に参加しないことを明言した⁷⁷。後日、黄田多喜夫がマッキ

⁷³ From Bangkok to Canberra 163, Inward Cablegram I.7299, "Ambassadorial Meeting on Korean Proposal," Feb. 23, 1965, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁷⁴ From Bangkok to Canberra 210, Inward Cablegram I.9045, "Ambassadorial Meeting," March 5, 1965, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁷⁵ From Bangkok to Canberra 223, Inward Cablegram I.9769, "Foreign Ministers' Meeting," March 10, 1965, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁷⁶ From Bangkok to Canberra 231, Inward Cablegram I.9769, "Ambassadorial Meeting" March 11, 1965, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁷⁷ 『衆議院外務委員会9号』(昭和40年3月18日)における椎名外相の答弁、国立国会

ンタイアーに語ったところによれば、この決定はバンコク準備会議の前になされていたものであり、実は粕谷大使は会議の席上で、日本が外相会議に出席するつもりのないことを伝えることとされていた。ところが、粕谷大使は、気が進まなかつたためか、指示をきちんと理解していなかつたため、こうした発言をしなかつたのである。黄田は続けて、日本が不参加を決定した理由として、マレーシア問題解決に向けてその影響力を減らしてしまう危険性があること、三矢研究などで高まっている社会党からの反発を懸念したことを挙げた⁷⁸。

結局、日本政府は一貫して、韓国の提唱する外相会議構想に消極的な姿勢を崩さなかつたのである。その理由は、外相会議構想が極めて強い政治性を帯びていると判断されてためであり、具体的にはそのことが、インドネシアとの関係を悪化させかねず、また、国内政治の混乱を引き起こしうるものとして危惧されていたためであった。

バンコク準備会議が熟意なく閉幕して以降、韓国提案の外相会議構想は宙に浮いた状態になる。それは、日韓交渉の詰めの作業に韓国政府が忙殺されたためであり（日韓基本条約の仮調印（2月20日）以後、三懸案と呼ばれた請求権、漁業権、在日韓国人の法的地位に関する協定をめぐって、6月22日の調印に到るまで日韓両国政府間での交渉が進められていた⁷⁹）、かつ日本政府が国交正常化以後、日本の態度を再度検討することが伝えられたためであった。椎名外相は、基本条約調印のため来日した李東元外相から閣僚会議への参加を打診された際、11月に予想される日韓国交正常化後に、日本の本件会議への対応を検討すると返答した。しかしながら、椎名は同時に、南ベトナムと席を並べることは国内で批判を招くであろうし、この会議を日本のベトナム戦争参戦へのステップと解釈するグループもあることなどを指摘して、否定的な姿勢を崩さていなかつた⁸⁰。こうした事情から、アジア外相会議をめぐる議論は12月に日韓の国交が正常化するまで小休止する。この事態に変化が現れるのは、国交正常化交渉の最終段階で、韓国との二国間関係への配慮が芽生えるときまで待たねばならなかつた。

図書館電子資料。

⁷⁸ From Tokyo to Canberra 238, Australian Embassy Tokyo, Outwards Cablegram, "Foreign Ministers' Conference," March 25, 1965, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

⁷⁹ この間の経緯については、高崎、前掲、165 - 172 頁。

⁸⁰ From Tokyo to Canberra 523, Outward Cablegram, "Foreign Ministers' Meeting," June 25, 1965, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

第四節 東南アジア開発閣僚会議 - 東南アジア経済開発構想の基軸 -

(1) 開発閣僚会議と「東南アジア経済開発構想」

ジョンソン提案以後、新たな東南アジア政策を模索していた外務省が、「アジア平和計画」の挫折をへて、ベトナム戦争とは切り離れた、かつプラクティカルな経済開発構想を模索する動きから、65年7月の日米貿易経済合同委員会に向けて「東南アジア開発会議」を考案するに到ったことは前章で論じた。ここでは、まず「東南アジア開発会議」から「東南アジア開発閣僚会議」へと構想が具体化していく過程を検証することで、日本外交が東南アジア開発閣僚会議に埋め込もうとした、東南アジア経済開発構想に迫ってみたい。

東南アジア開発閣僚会議開催の構想は、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ちょうど同じように、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。こうして7月10日には開発閣僚会議の第1案が作成された後、幾度かの局内会議や改定を経て、9月17日付の「『東南アジア開発閣僚会議』要綱（案）」⁸¹が最終的に同月21日の閣議で披露され、原則的な了解を得た。その後、後述する紆余曲折を経ながら、10月15日の外交関係閣僚懇談会で会議開催が了承されている。

「『東南アジア開発閣僚会議』要綱（案）」では、会議の目的として以下の4点を示していた⁸²。すなわち、東南アジア諸国の閣僚が一堂に会して、東南アジアの経済開発に関連する諸問題について、直接率直な意見を自由に交換することより、①各との政治的立場の相違をこえて、経済開発を協力して進めていく必要性を相互に確認することで、東南アジアに開発促進の気運を醸成し、②域内諸国の協力による経済開発の進め方について、東南アジア諸国の考え方を明確にし、③域内諸国の連帯感の強化に努めるとともに、可能ならば域内諸国が将来、開発のための協力を行なう際の基礎を作り、④この会議を通じて明らかにされるアジア諸国の考え方に対応した形で、将来、先進国からの経済開発のための協力が促進されることを期待すること、である。

そして、こうした目的を実現するため、日本側から、①「東南アジア開発援助計画」（海

⁸¹ 外務省「『東南アジア開発閣僚会議』要綱（案）」昭和40年9月17日（外務省開示文書）。

⁸² 経済協力局「『東南アジア開発閣僚会議』要綱（案）」昭和40年9月18日（外務省開示文書）。高裁・閣議了解を得た要綱（案）は、この9月18日付け文書を簡略化したものである。

外経協力基金から、とりあえず今後 10 年間で 3 億ドルの長期低利借款を供与する)、② 東南アジア諸国開発担当者連絡委員会を設置する、③ 会議を域内各国で毎年持ち回り開催することが掲げられた⁸³。このうち、東南アジア諸国開発担当連絡者委員会については、各國政府代表ないし各國の同意する少数の専門家によって構成される常設機関で、開発閣僚会議の下部組織として、将来的には CIAP (進歩のための同盟) のような東南アジア開発のための中心機関に育っていくことが期待されていた⁸⁴。そして、このように日本が東南アジア開発問題に本腰を入れはじめたとの姿勢を示すことで、「『利己的なことしかしない日本』というイメージをなくす」と同時に、東南アジアにおける日本の高い地位を世界に確認することになるので、アメリカとの関係などにおいても「アジア問題について日本の発言力を高める」ことまで期待されていた⁸⁵。つまり、アジア外交と対米外交のスプリングボードとして、開発閣僚会議は位置付けられていたのである。また、対象地域を東南アジアとする理由として、① 東南アジアは経済開発が特に遅れており、また先進国からの経済援助も少ないと、② 東南アジアはアジア地域においてもっとも不安定であり、東南アジアの安定が日本の安全にも深く関係あること、③ 「いずれにしても、日本としては結局この地域の経済開発に努力しなければならないのであるから、この際、この地域の開発のための協力体制を作り得るような基盤を見出すよう努力すべきであること」という 3 点が指摘されていた⁸⁶。

では、日本外交は開発閣僚会議を通じて具体的にどのような東南アジア経済秩序を確立しようとしたのであろうか。以下、5 点に絞って開発閣僚会議に埋め込まれた東南アジア経済秩序構想の実像に迫ってみよう。

第 1 に、政治的な問題とは距離をおき、経済開発における地域協力の重要性を全面に掲げることで、東南アジアに「開発促進の気運を醸成」しようとしたことである。これは、議論の紛糾を招きやすい政治的話題を意識的に避けると同時に、開発閣僚会議がアメリカの冷戦戦略（つまりは、ベトナム戦争）の一環であるという国内外の印象を極力払拭するためであった⁸⁷。実際、後述するように、開発閣僚会議とジョンソン構想との関係につい

⁸³ 同上（別紙）、「東南アジア開発閣僚会議におけるわが国の提案」（外務省開示文書）。

⁸⁴ 経協国「『東南アジア開発閣僚会議』要綱（案）に関する問題点」昭和 40 年 9 月 1 日（外務省開示文書）。

⁸⁵ 同上。

⁸⁶ 同上。

⁸⁷ From Tokyo to Washington, "SEA Economic Development," Jun. 26, 1965, JNSF, Reel

ては、東南アジア各国から幾度となく懸念が示されていたし、国内でも開発閣僚会議がヴェトナム戦争支援組織となってしまうことへの懸念は政府内外に広く存在した。こうした懸念を打ち消すためにもインドネシアやビルマ、カンボディアといった中立国の出席が強く求められていく。換言すれば、政治体制に関わらず、域内各國は経済開発分野では協調しうることを示そうとしたのであり、「東西対立」に規定された冷戦構造を脱して、「域内経済協力」というテーマの下に、東南アジア地域の再編成を試みたのである。もっとも、このように経済開発を前面に押し出すことは、政治的意図の排除を目指したわけではなく、そこにはより深遠な政治的意図が存在した⁸⁸。すなわち、開発閣僚会議は、「これら（東南アジア）諸国が国民福祉の向上のため経済・社会開発に専念するようになれば、これら諸国自身がおのずから自由と平和への途を選ぶに至る」（括弧内引用者）のであり、日本はそれを促すためにも、「アジアの指導者をして経済開発を通じて各国の連帯感を醸成しつつ、それぞれの国の経済開発のための地道な努力に尽力せしめるよう働きかける」べきであり、「このような努力を行なうことによりアジアに平和と繁栄をもたらすことこそ、わが国対アジア政策の基本」する基本方針の上に発想されていた⁸⁹。つまり、具体的な政治的案件についての議論は意識的に避け、経済開発を優先実行していくことこそ、東南アジアに平和と繁栄をもたらすという機能主義的な信念が開発閣僚会議の背景に秘められていたのである。

第2、第3点目は関連しており、将来のサブ・リージョナルな地域協力組織の形成を視野に入れつつ、その基盤として経済開発に関する東南アジア諸国の考えを集約することである。まず、サブ・リージョナルな地域協力組織の形成について、重要なポイントとなったのは第2回日米政策企画協議であった。この日米協議の場で外務省首脳は、ジョンソン提案

10.

⁸⁸ 当時、経済協力局国際協力課長であった御巫清尚は、開発閣僚会議の政治性について、次のように記している。「東南アジア開発閣僚会議は、その主題を東南アジア諸国の経済開発に限り、参加国の政治的立場にとらわれないものとすべきである。この意味からは、会議は、完全に非政治的なものである。しかし乍ら、会議を開催しようとする、日本政府の意図は、米国の提唱する東南アジア開発拡大計画の外から与えるという姿勢に対抗して、東南アジア諸国のイニシアティヴによる真剣な開発努力を誘い出そうとするもので、（中略）関係諸国の指導者の心を開発に向けようとする意味で極めて政治的である」。経協国「東南アジア開発閣僚会議の開催の条件について」昭和40年8月5日（外務省開示文書）、欄外に御巫課長案との記載あり。

⁸⁹ 経済協力局「『東南アジア開発会議』について（案）」昭和40年7月10日（外務省開示文書）。

がマーシャルプランを念頭に置いたものであり、「アジア版・進歩のための同盟 ("Asian CIAP")」のような地域協力組織の設立を考慮しているとの指摘をアメリカ側から受けた⁹⁰。これをふまえて外務省は、ジョンソン提案に示された資金提供に対してアジア側の意見集約を図ることを当面の目的にすえつつ、長期的には「事業の選定、資金の配分などに最高の決定権をもつ専門委員会」のようなアジア地域の経済協力組織の母体として、開発閣僚会議を想定していく⁹¹。

そして、CIAP型の地域協力機構設置を見据えたうえで、その経済開発の指針として漸進的な工業化に向け、まず農業開発と各国経済の実情に則した軽工業（農村周辺工業）を重視することが第3の意図である。こうした主張は1950年代の日本の東南アジア開発構想からもみられるものであり、メコン河開発など政治的意図と深く結び付いた巨大プロジェクトを重視するアメリカの東南アジア開発政策に対する日本政府の批判⁹²や、通産省のアジア開発の方針⁹³にも通底するものであった。従来、日本の主張は、東南アジア各国がそれぞれの経済計画や重工業化に固執したこともあり、なかなか賛同を得ることができないでいた。だが、次第に東南アジア諸国も経済開発における農業の重要性を認識し始めており、たとえばECAFE第21回総会（ウェーリントン）では、経済開発における農業の重要性を満場一致で確認していた⁹⁴。ある外交官の言葉を借りれば、日本政府の経済開発における農業の重要性を訴える「長く厳しい戦い」がようやく実り、「日本が東南アジアの途上国に農業に集中するよう促しているのは、単に途上国の工業化を阻害するためであり、それにより日本の工業的支配への挑戦を留めているのだ」という東南アジア諸国の疑念がようやく晴れてきたのであった⁹⁵。こうした流れを背景として、東南アジア経済開発における農業・軽工業重視の方向性を開発閣僚会議の場で、改めて打ち出していくのである。そして、このよう

⁹⁰ Airgram from Tokyo to Washington, A-1581, *op.cit.*

⁹¹ 経済協力局「ジョンソン構想をめぐる動き」昭和40年7月5日（外務省戦後記録「アジア開発銀行関係雑件」B'0148）。

⁹² たとえば、From Tokyo to Washington 412, "Nam Ngum project," Aug. 3 1965, JNSF Reel 10. 「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」1965年7月6日（外務省戦後記録「アジア開発銀行関係雑件」B'0148）。

⁹³ 国經「アジア開発銀行諮問委員会訪日記録、三.佐橋通産次官との会談（7月8日）（通産省作成）」（外務省戦後外交記録「アジア開発銀行関係雑件」B'0148）。

⁹⁴ ECAFE第21回総会では、経済開発における農業の重要性を満場一致で強調していた。「エカフェ第21回総会公式議事録」（『エカフェ通信』No.408、1965年5月11日）。

⁹⁵ Record of Conversation with Mr. Hirano from the Japanese Embassy, 2/11/66, NAA, A1838/280, 3103/10/1 Part12, "Japan – Relations with Australia."

に経済開発方針を東南アジア諸国の意見として集約することは、東南アジア諸国に漸進的な工業化の重要性を説くと同時に、先進諸国や国際機関が東南アジア地域に安心して援助を行なう環境を整備しようとするものでもあった。つまり、東南アジア諸国が地道かつ着実な経済開発計画に従った経済開発の方向性を打ち出すことにより、東南アジアにおける援助吸收能力の増大を狙ったものだったのである。この点は先に論じたアジア開銀の健全銀行主義と軌を一にしている。

このように日本が東南アジア経済開発に積極的な姿勢を示すことは、UNCTAD で表出した南北対立の構図を日本と東南アジア諸国との間に再現させないという配慮にもつながるものであった。この南北問題への対応策というのが、東南アジア経済開発構想の第 4 の意図である。すなわち、日本が具体的な経済開発の指針の下、積極的に東南アジアの経済開発に乗り出していくことで、UNCTAD の場で鋭く付きつけられた東南アジア諸国への日本への不満を解消しようとしたのである。しかも、外務省はこの途上国からの国際的圧力を逆手にとり、南北問題への対応という論理から、東南アジア経済開発の積極化を渋る大蔵省などの説得を試みていくことになる。

5 点目はこの大蔵省説得とも関連するが、東南アジア経済開発構想の国内的効用ともいすべきもので、開発閣僚会議を東京で開催することで、東南アジア経済開発に日本が積極的に乗り出していくことへのコンセンサスを政府内部さらには国民一般にも共有させようとしたことである。経済援助・一次産品問題など、これまで国内経済事情が東南アジア経済外交の障害となってきた隘路を開拓するため、開発閣僚会議をテコにして東南アジア経済開発の重要性を「教育」しようとしたのである。後述するように、「教育」の最大の対象と目されたのは佐藤首相と大蔵省であり、積極的な説得工作が進められることになる。

以上のような東南アジア経済開発構想が、開発閣僚会議には埋め込まれていたのであるが、そこには更に、アジア開銀やアジア外相会議というそれぞれ異なった「アジア像」を想定する地域的枠組との間にどのような関係性を持たせていくのかという問題が残っていた。では、三者間の総体として、日本政府はいかなる地域経済秩序を目指そうとしたのであろうか。

(2) 開発閣僚会議・アジア開銀・アジア外相会議

まず、アジア開銀と開発閣僚会議の関係である。開発閣僚会議の構想が芽生える当初か

ら、外交政策担当者は、アジア開銀と開発閣僚会議的なサブ・リージョナルな組織の間に、有機的な関係をもたせることを考えていた。ジョンソン提案との距離を置いた東南アジア政策を模索していた外務省は、アジアの経済開発推進のためには以下の観点から国際機関が必要であると考えるようになっていた⁹⁶。

(1) 「開発資金の金融機関」

アジア開銀の設立によるアジア経済開発のための資金の獲得

(2) 「域内協力の促進」

インド、パキスタン、インドネシアを除くアジア諸国の中には「相互の経済間に補完性をもたせることによる広域経済の利益の実現を計りうる余地が大きい」。その際、地域協力は、当面、「等質的な国のグループ間でサブ・リージョナルな協力を通じ、支払同盟ないし共同市場の形成の方向に進むべきであろう」。こうした観点から、「わが国としてはサブ・リージョナルな域内協力をビルマ以東の東南アジア諸国間で実現するよう努力すべきである」。

(3) 「自助努力および援助吸収能力強化の観点」

経済開発のために、アジア諸国自身による努力を促すと同時に、「低開発国の開発計画作成能力を強化することが望ましく、このことは援助吸収能力を増大せしめる上で重要である。」そのためには、ラテンアメリカの 9 人委員会ないし CIAP のような組織を設立することが必要である。

(4) 「先進国と低開発国との協議」

コロンボ計画の拡充強化などの方策により、「対アジア援助についての先進国と低開発国間の協議の場」をもつ

(5) 「先進国間の援助調整」

DAC によるアジア地域を対象とする会議を活用する

この 5 点を指摘した上で、外務省経済協力局では、第一のプライオリティを（1）アジア開発銀行の設立に、次いで（3）の自助努力ないし援助吸収能力強化に資する機関を重

⁹⁶ 経協政「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）」昭和 40 年 6 月 23 日（外務省開示文書）。

視していくべきと考えていた。そして、この自助努力・援助吸収能力強化のための機構としては、独立の諮問委員会をアジア開銀と関連付けながら設置するのがもっとも現実的とみられていた。つまり、アジア開銀を補完する独立の諮問機関が必要であると考えられていたのである。

そうした中で浮上したのが、開発閣僚会議の構想であった。先に論じたように、開発閣僚会議は「東南アジア諸国が国力をあげて経済社会開発に乗り出すに至れば、各國間の政治的・軍事的対立も緩和の方向を辿り、ひいては急進的な政治路線の浸透を阻止しうる」と考えられ、そのためにも、「東南アジアに経済開発のムード作りを行なうことが適當である」との機能主義的な観点から発案されていた。その具体的な目標として、「東南アジア諸国の経済開発のため必要な資金の規模、各國が行なうべき自助努力、開発阻害要因等を検討する」ことが掲げられていた⁹⁷。このように、開発閣僚会議は東南アジア諸国の自助努力や援助を受け止める基盤整備（「経済開発のムード作り」）のための会議として想定され、そのことがアジア開銀の開発金融の作業を補完すると考えられていたのである。こうした観点は、前章で論じた「アジア平和計画」が「アジア開発銀行設立（於東京）の暁にはその調査機能の活用をはかる」とされたことにも通じている⁹⁸。

もっとも、アジア開銀と開発閣僚会議との関係性を強調することは、インドやパキスタンなど構成員のズレやアジア開銀を推進する ECAFE との関係から賢明ではないと判断されたようである。この点は、アジア開銀と「アジア平和計画」との関連について、国連局経済課が「アジア開発銀行と余り有機的な関係を持たせることは、本計画の枠外にある国との関係がデリケートで、賢明ではない。また、現段階において、両者の関係に言及することとは ECAFE に不必要的誤解を与える危険がある」と指摘していることからも、窺い知ることができる⁹⁹。両者を結びつけて推進することは、日本のイニシアティヴが前面に出過ぎてしまい、余計な摩擦を生じるのではないかと懸念されたのである。しかしながら、開発閣僚会議の機能とアジア開銀の機能とを結び付けていこうとする基本方針は、後に開発閣僚会議で提起された東南アジア農業開発会議において、東南アジア農業開発基金をアジア開発銀行の枠内での設置が決定されるなど、開発閣僚会議とアジア開銀は実際に、東南

⁹⁷ 経済協力局「東南アジア開発の効果的促進のための方途（試案）」昭和 40 年 6 月 25 日（外務省開示文書）

⁹⁸ 「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）。

⁹⁹ 国連経済課「アジア平和計画構想に対するコメント」昭和 40 年 4 月 20 日（外務省開示文書）

アジア経済開発に向けて連携していくのである。

このようにアジア開発銀行との間に積極的な連携を想定していたのとは対称的に、開発閣僚会議はアジア外相会議を、対立するもの、相克すべきものとして想定されていた。実際、日本政府が開発閣僚会議構想を公表した際、それが反共色の濃い韓国のイニシアティヴに対抗するものであろうとの認識を示す国は少なくなかった。例えば、マレーシアのサガリ外務次官は、開発閣僚会議が韓国のアジア外相会議を「リプレイス」したいと考えているのであれば、韓国を加えた方がよいのではないかと提案していた¹⁰⁰。こうした事態を予想していた外務省では、東南アジア各国に本件会議を非公式に打診するよう各大使館に指示を与える際、日本の立場は「世話役」であり、日本が関係国を指導するととられるような言動は避けること、会議の目的は東南アジア経済開発にむけた「ムードを醸成する」ことを明記した上で、「韓国の主唱する外相会議又は AA 会議のむこうを張るとか、これを切りくずすとかの考えは毛頭ない」ことを強調していた¹⁰¹。

しかしながら、開発閣僚会議開催が具体的に検討される過程で、アジア外相会議との兼ね合いが問題として浮上する。開発閣僚会議に関する外務省幹部の打ち合わせにおいて、下田外務次官は次のような理由から「万難を排しても本件会議を実施する必要がある」ことを力説した。すなわち、①日韓交渉が妥結すれば二国間の案件は一段落し、続く課題は近隣諸国との多角的な外交に重点が移ること、②イギリス、フランス、ドイツ、イタリアといった遠い西欧諸国とは定期協議を行なっているのに、近隣諸国との間には何ら定期的な接触がない。こうした近隣諸国との定期的な会合を行なうとすれば、その主題として経済協力を取り上げることが妥当である、③「アジア地域で現在懸案となっているものに、韓国の主張する 8 カ国外相会議およびわが国の開発閣僚会議があり、日韓国交正常化の曉には外相会議にも出席せざるを得まいから、それを counterbalance することが必要である」ことの 3 点であった。下田のこの発言に続いて、開発閣僚会議を取り仕切っていた牛場信彦外務審議官は、会議の開催時期について、アジア外相会議が 1966 年 3 月に予定されてい

¹⁰⁰ クアラルンプール甲斐大使発外務大臣宛電信第 367 号「東南アジア開発大臣会議」1965 年 7 月 20 日（外務省開示文書）。

¹⁰¹ 外務大臣発各國公館長宛電信第 1852 号「東南アジア開発大臣会議」昭和 40 年 7 月 3 日（外務省開示文書）。

るので、それよりも早く開催する必要があることを強調した¹⁰²。外務省首脳は、開発閣僚会議により韓国が主唱するアジア外相会議を「counterbalance する」必要性を認識していたのである。その背後にはあったのは、反共色を強く打出すアジア外相会議への不信感であり、より深淵では、経済開発を前面に打出す開発閣僚会議の「地域秩序」と、政治的連帶を強調するアジア外相会議の「地域秩序」との対立であった。こうした両者の関係調整は、1967年の第2回ASPACまで継続していくことになる。

このように、開発閣僚会議には東南アジア経済開発に向けた「東南アジア経済秩序」構想が深意されており、アジア開銀やアジア外相会議との関係の上に、その具現化が進められていくことになる。しかしながら、会議開催までには、内と外に向けた二つの困難を克服しなければならなかった。すなわち、会議の重要性を訴えて政府全体からのサポートを確保することと、招請国のうち、とりわけカンボディア・ビルマ・インドネシアの中立3カ国の出席を得ることであった。

(3) 国内支持調達プロセス - 大蔵省説得工作 -

開発閣僚会議の構想が示された当初、政府、特に首相である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ていた¹⁰³。アジア平和計画のときと同様、国内経済政策（特に財政政策）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つた。

こうして、会議開催の障害と認識された佐藤と大蔵省を説得することが最大の焦点として、牛場信彦外務審議官を中心とする対策チームによる検討が重ねられていく¹⁰⁴。その際、

¹⁰² 前掲、経協国「『東南アジア開発閣僚会議』に関する幹部打合せ会議議事概要（10月7日）」。

¹⁰³ From Tokyo to Washington D.C. 127, "SEA Economic Development - Joint Econ Com," July 9, 1965. NSA, fiche 490.

¹⁰⁴ 外相の椎名は、牛場を開発閣僚会議の「幕僚長」と呼んでいたことからも伺えるように、政府内部を取り纏める実質的な責任者は、牛場であった。情報文化局報道課「記者会見（第78号） スポークスマン 椎名外務大臣（閣議後）」昭和40年11月5日（外務省開示文書）。

とりわけ大きな問題として浮上したのが、参加各国への「お土産」(=援助)をどうするのかという問題であった¹⁰⁵。外務省首脳による討議の結果、大蔵省への直接の働きかけは後回しとし、通産省や財界、言論会からの支持獲得を優先することとされた。通産省については、大臣の三木武夫が経済援助増大に積極的な姿勢を示していたほか、経済援助が結局は国内企業を裨益するとの見地から協力を得やすいだろうと考えられた。また、「総理大臣に対する説得は、財界を通じて行うのがもっとも効果的」との判断から、経団連幹部を中心とする財界からの支持も重視されたが、同時に「総理大臣は財界には良い顔をしておきながら、大蔵大臣の言い分に敗れてしまうかもしれない」とも懸念された。また、大蔵省には経済援助の増大の必要性を開発閣僚会議に直接結び付けるよりも、前年に開催されたUNCTAD（国連貿易開発会議）で示された GNP1%援助目標という国際世論のプレッシャーから説得した方が効果的だろうとも判断されていた¹⁰⁶。

ところが、この間、インドネシアでクーデターが発生するなど東南アジア情勢が急激に不透明さを増していくと、開発閣僚会議開催の先行きも不透明なものとなっていた。9月21日の閣議で会議の構想を示された際、佐藤は福田蔵相とともに、あまり金のかからないようにするべしとの留保付で了解していたが、9・30事件以後になると、記者会見で会議開催を必ずしも確信していないと発言するなど、佐藤の躊躇は深まっていた。また、藤山愛一郎経済企画庁長官の「外務省の独走を心配する」との意見が伝えられるなど、政府部内の足並みの乱れが露見していた。この流れに乗じて、大蔵省は消極的な態度をいつそう強めていた。このような事態を前に外務省は、政府部内の意見の不統一を露呈するのは対外的にマイナスであるとの判断からも、「万難を排しても本件会議を実施する必要がある」（下田武三次官）ことを再確認し、会議実施の方針および要領をまとめて閣議決定し、さらに第49回臨時国会の大蔵演説にその方針を折りこむことで、閣僚会議開催を既成事実としてしまおうと考えた¹⁰⁷。こうした外務省の強硬な意見を受けて、10月15日に開催された外交関係閣僚懇談会で、開発閣僚会議の開催が了承された¹⁰⁸。

¹⁰⁵ 経済協力局「東南アジア開発閣僚会議に関する今後の事務の進め方について」昭和40年9月24日（外務省開示文書）。

¹⁰⁶ 経協国「『東南アジア開発閣僚会議』の今後のすすめ方についての牛場外務審議官を中心とする会議（9月24日）」昭和40年9月24日（外務省開示文書）。

¹⁰⁷ 経協国「『東南アジア開発閣僚会議』に関する幹部打合せ会議議事概要（10月7日）」昭和40年10月8日（外務省開示文書）。

¹⁰⁸ 椎名大臣発ビルマ他各公館長宛電信第3194号「東南アジア開発閣僚会議の開催」昭和40年10月16日（外務省開示文書）。

その後、援助問題をめぐって関係省庁間での討議が会議直前まで重ねられていく。外務省・通産省・経済企画庁はそろって、GNP1%目標達成のための長期援助計画（あるいは参考のための試算）や新たな円借款の必要性を訴えていた。これに対して大蔵省は、援助計画が実行できなかった場合に对外的な影響が大きいことや、途上国からの援助要請を徒らに激しくするおそれがあること、開発閣僚会議開催までの時間が限られているので、各省間で計画を検討する時間が十分でないこと、对外援助計画はその他の国内施策との関連と切り離して立案すべきでないことなどを理由に、援助計画の作成に否定的な態度を示した。一方で、タイとカンボディアはともに日本との片貿易問題を抱えていることを理由に円借款や援助条件の緩和を容認するなど、援助問題への大蔵省の態度はやや軟化していた¹⁰⁹。こうした大蔵省の対応の変化は、前章で論じた財政政策の転換があった。昭和41年度予算では、経済協力費を倍増するなど、経済外交を展開する基盤を提供した。経済協力局国際協力課長の任にあった御巫清尚によれば、この昭和41年度予算によって、外務省内部では会議成功への見通しが一挙に深まったのであった¹¹⁰。このことにみられるように、大蔵省内部でも徐々に、「経済大国」として経済援助が日本の国際的責務であるとの認識が広まっていたおり、そのことが、開発閣僚会議成功への展望を広げていたのである。

(4) 中立国招請問題

政治的主義主張に関わらず純經濟的に東南アジア経済開発問題を討議するという開発閣僚会議の趣旨からして、中立国¹¹¹の参加を得られるかどうかは、開発閣僚会議の性格を左右する重要な要因であった。インドネシア・ビルマ・カンボディアといった中立国の参加を得られなければ、会議の構成国が西側陣営諸国に偏ってしまうことになり、しかも、南ベトナムはもちろん、タイやフィリピンなどはベトナム戦争に深くコミットしていたので、開発閣僚会議はベトナム支援組織という強い政治性を帯びてしまいかねなかつたか

¹⁰⁹ 大蔵省資料 Z18-447、国際金融局投資第一課「東南アジア開発閣僚会議準備小委員会対処方針（案）」昭和41年3月30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・对外関係事項』東洋経済新報社、1999）477-482頁。

¹¹⁰ From British Embassy Tokyo to FO, 10 February, 1966, FO, FJ2281/1, FO317/187141.

¹¹¹ ここで用いる「中立国」という用語は、政治的中立主義を掲げている国というよりも、ベトナム戦争非参戦国というより限定的な諸国を示すものとする。政治的中立主義とした場合、厳正中立を掲げるビルマは別として、反米親共産主義（中国）の傾向を強めていたインドネシアやカンボディアの位置付けが曖昧となるからである。

らである。外務省も当初から、こうした事態を憂慮しており、7月3日、東南アジア各国の在外公館に向けて、会議を開催した場合の各政府の対応を非公式に打診するよう打電した際には、ビルマやカンボディアには日本とともに共同主唱国となることが期待されていた¹¹²。ところが、日本の東南アジア開発閣僚会議構想に対する、東南アジア諸国の反応はまちまちであった。日本政府の働きかけに対して、「日本はマーシャルプランの具体化に英國が果たした役割に比すべきイニシアティヴをとる格好の立場にある」と、好意的に受け止めるタイのような国がある一方で、外務省が重視した中立各国の反応は芳しいものではなかった。

当初、外務省は中立国への参加を楽観視していたようである。マレーシアの外務次官補(Tengku Ngah)の、ビルマ・インドネシア・カンボディアは米国の資金のヒモ付きという点から賛成しないと思われるが、それでも開催するのか、との反応を伝えてきた報告に対して、外務省は本件構想をジョンソン提案以前の問題として経済開発問題一般を扱うものであり、全ての関係国が政治的主義主張にかかわらず参加することを切望すると返答していた¹¹³。つまり外務省は、会議が純経済的なものであるとの建前があれば、中立国を含めた東南アジア各国の参加を得られるだろうと考え、実際、こうした論理で各政府への説得を試みていくのである。

ところが、マレーシア外務省の懸念通り、中立国はそろって出席が難しいことを伝えてきた。しかも、その背後には、ジョンソン提案との関連への疑惑のみならず、各国それぞれ固有の理由も秘められていた。

中立3カ国のうちビルマは、小田部謙一大使からの非公式招請に対して、本件構想とジョンソン構想との関連性を理由に出席が困難であると返答した¹¹⁴。これに対して本省からは、本件会議がジョンソン構想とは全く無関係のものであること、および日本としては会議が偏った政治色を帯びているとの印象を払拭するためにもビルマの参加を強く求めているとして、ビルマに再考を促すとの指示が伝えられた¹¹⁵。だが、こうした説得に対し

¹¹² 外務大臣発各國交換宛電信第1852号「東南アジア開発大臣会議」昭和40年7月3日(外務省開示文書)。

¹¹³ クアラルンプール甲斐大使発外務大臣宛電信第352号「東南アジア開発大臣会議」昭和40年7月6日、及び外務大臣発マレーシア甲斐大使宛第247号「東南アジア開発大臣会議」昭和40年7月7日(ともに、外務省開示文書)。

¹¹⁴ ラングーン小田部大使発外務大臣宛電信第281号「東南アジア開発大臣会議」65年7月8日(外務省開示文書)。

¹¹⁵ 大臣発ビルマ小田部大使宛電信第137号「東南アジア開発大臣会議」昭和40年7月9

ても、ビルマの反応は否定的なものであった。ビルマ側は本件会議がジョンソン構想とは切り離れたものであることを了解し、「日本の善意の意図」は了承したもの、厳正中立という外交の基本方針から国連主催以外の会議には出席できないとして、出席を峻拒した。一方で、日本との二国間での経済協力は歓迎する意向も示した¹¹⁶。その後、西山経済協力局長がビルマを訪問して説得を試みたほか¹¹⁷、川島正二郎自民党副総裁がネ・ウィンと会談して直接参加を促したが¹¹⁸、ビルマは不参加の意向を崩さず、結局、会議に出席することはなかった。

こうしたビルマの頑なな態度を前に、外務省はインドネシア・カンボディアの出方を憂慮するようになる。ビルマが開発閣僚会議とジョンソン提案との関係に疑惑を示した直後、外務省はインドネシア・カンボディア両国にも、こうした誤解を与えないようにとの指示が伝えられた¹¹⁹。斎藤インドネシア・田村カンボディア両大使は、それぞれ任国政府にその旨を伝えつつ、説得を試みるが反応は芳しいものではなかった。

カンボディア政府の対応は割れていた。田村大使と会談したクースイック外相は、開発閣僚会議がたとえ純然たる経済的なものであっても、経済と政治とを完全に分離することは不可能であり、カンボディア政府としては、タイやベトナムと同席することが困難である。また、「日本が『片寄った政治色を帯びず、東南アジア全域をカバーする会議』を考慮しているのであれば、北ベトナムをこれに参加させるべきではないか」と述べて、会議の出席に難色を示した。他方、経済関係各省間の総合調整事務を担当するソン・サン副首相は、開発閣僚会議のアイディアに関心を示し、前向きに検討することを田村に語った¹²⁰。この後、日本政府はソン・サン副首相を頼りにカンボディアの参加を促していくことになる。

日（外務省開示文書）。

¹¹⁶ ラングーン小田部大使発外務大臣宛電信第 291 号「東南アジア開発大臣会議」65 年 7 月 14 日（外務省開示文書）。

¹¹⁷ ラングーン小田部大使発外務大臣宛電信第 304 号「東南アジア開発大臣会議」65 年 7 月 27 日（外務省開示文書）。

¹¹⁸ ラングーン小田部大使発外務大臣宛電信「川島副総裁とネ・ウィン将軍との会談について」65 年 9 月 13 日（外務省戦後外交記録「本邦特派使節及び親善使節 アジア、大洋州諸国訪問関係雑件 川島正二郎特使関係（1959.9）」A'0395）。

¹¹⁹ 福田外務大臣臨時代理発カンボジア田村・インドネシア佐藤大使宛電信第 1930 号「東南アジア開発大臣会議」昭和 40 年 7 月 10 日（外務省開示文書）。

¹²⁰ プノンペン田村大使発外務大臣宛電信第 147 号「東南アジア開発大臣会議について」65 年 7 月 15 日（外務省開示文書）。

一方、インドネシアの態度は曖昧であった。齊藤大使から開発閣僚会議の構想を打ち明けられたスカルノ大統領は、「結構である」と返答していた。しかしながら、齊藤大使は第2回AA会議やマレーシア問題との兼ね合いから、インドネシアの参加を得ることは難しいだろうと考えており、スカルノの言葉は充分熟慮した結果とは考えられないと本省に報告していた¹²¹。インドネシア政府の内情を熟知した齊藤は、インドネシア政府の表向きの対応にもかかわらず、その参加を得ることが難しいだろうと認識していたのである。

カンボディア・インドネシア政府の対応を前に、外務省は時間をかけてでも両国を説得すべきであると考えるようになっていた。ビルマの反応が極めて否定的であったことが、両国政府の出席の重要性をいっそう高めていた。外務省は、カンボディア・インドネシア両国大使館に向けて「わが国としては事を急いで少ない参加国で会議を開催することは考えておらず、時間をかけてもわが国の真意を充分説明した上で出来る限り多くの国の参加を実現する方向で本件を進めるつもりである」と伝え、両国政府の出席獲得に向けた説得を継続するよう指示した¹²²。これを受け、インドネシア・カンボディア両国での説得交渉が本格的に進められる。

このうち、カンボディア政府は意外なほどあっさりと会議出席の意向を表明した。7月23日、先に慎重な姿勢をみせていたクーヌイック外相が田村大使の来訪を要請し、カンボディアは原則として開発閣僚会議に出席すること、ただし共同主唱国となることは辞退すること、カンボディアとしてはインドネシア・ビルマ両国の参加を出席の条件としないことを伝えた¹²³。カンボディア政府は日本の出席打診をほぼ丸呑みしたのである。ソン・サン副首相の側近であるニッパ国立銀行筆頭理事が田村に語ったところによれば、会議出席へのイニシアティヴをとったのはソン・サン副首相であった¹²⁴。しかしながら、その後、日

¹²¹ ジャカルタ齊藤大使発外務大臣宛電信第682号「アジア閣僚会議についてスカルノ大統領と会談」65年7月15日（外務省開示文書）。

¹²² 福田外務大臣代理発インドネシア齊藤・カンボジア田村大使宛電信第139号「東南アジア開発大臣会議」昭和40年7月15日（外務省開示文書）。

¹²³ プノンペン田村大使発外務大臣宛電信第154号「東南アジア開発大臣会議について」65年7月23日（外務省開示文書）。

¹²⁴ 同上。ニッパ国立銀行筆頭理事が田村に語ったところによれば、カンボディア出席決定をめぐる内幕は次のようなものであった。7月19日夜、シアヌーク首席の司会の下、開発閣僚会議についての会議が開催された。一部閣僚からは、ジョンソン提案との関係や、マレーシアが参加すればインドネシアはおそらく参加を渋るであろうから、会議ではカンボディアが孤立し、タイやベトナムから批判を浴びる懼れもあるとの消極論が示された。しかしながら、本件会議に参加することによる経済的利益を強調するソン・サン

本政府からの招請に対して、カンボディア政府の対応はその後二転三転していく。

一方、インドネシア政府の対応は、斎藤が予想した通り渋いものであった。斎藤や妹尾正毅などインドネシア大使館員はインドネシア外務省のさまざまな要人に会い、インドネシア政府の意向を確認したが、得られる反応は、マレーシアやベトナムとの同席への懸念や、中国が含まれないことへの不満、第2回AA会議との競合を嫌うといった消極的なものばかりであった¹²⁵。こうした中、バンダーン会議10周年記念式典に出席するためインドネシアを訪問した川島正二郎特使がスカルノ大統領と会談した。川島は第2回AA会議やベトナム戦争について意見を交わした後、開発閣僚会議への出席を要請した。ところが、スカルノはマレーシアや南ベトナムとは同席できないと出席を拒否したうえで、マレーシア問題についても、「マレーシアはいずれ崩壊してしまうだろう」と述べるなど強硬な姿勢を崩さなかった。更に、会談に同席していたスパンドリオ外相は、現在の東南アジアでは経済問題よりも政治問題の方が主であり、しかも経済問題と政治問題を切り離して論じることはできること、「われわれは日本が帝国主義の利益に奉仕しているという印象を積極的に与えないよう希望している」と述べ、経済開発と政治的議論とを分離する、開発閣僚会議はジョンソン提案とは無関係であるという、日本政府の説得論理を拒絶した¹²⁶。

このようにビルマ・インドネシアの出席が困難である一方、カンボディアからは色よい反応を得られている状況の9月、開発閣僚会議の開催が政府内部での議論が開始される。主管局である経済協力局の見解は、ビルマ・カンボディア・インドネシアのうち、カンボディアの参加が得られれば開催に踏み切ることとし、参加拒否の姿勢を崩さないビルマとインドネシアはオブザーバー参加でもよいとするものであった¹²⁷。これに対して、外務省首脳

副首相の意見をシアヌーク首席が採用し、「ほかならぬ友邦日本からの呼びかけであるから原則的に参加する意向を表明する。但し共同主唱国となる点についてはカンボディアのモデストな国際的地位を考慮して辞退し、日本1国のイニシティヴに委ねることとする」との方針が決定された、という。ソン・サンの側近の内話であるから、会議の模様がこの通りであったのかは疑問である。ただし、その後の動きから勘案して、ソン・サンがカンボディア政府内部での出席への推進力となっていたのは確かなようである。

¹²⁵ ジャカルタ斎藤大使発外務大臣宛電信第690号「アジア閣僚会議についてインドネシア要人の見解」65年7月19日、ジャカルタ斎藤大使発外務大臣宛電信第807号「アジア閣僚会議についてスイート第一外務次官の見解」65年8月15日、ジャカルタ斎藤大使発外務大臣宛電信第831号「東南アジア開発閣僚会議について」65年8月23日（いずれも外務省開示文書）。

¹²⁶ ジャカルタ斎藤大使発外務大臣宛電信第835号「川島特使・スカルノ大統領会談」65年8月24日（外務省開示文書）。

¹²⁷ 経協国「『東南アジア開発閣僚会議』に関する局内会議」昭和40年9月3日（外務省開

およびアジア局はそれぞれ全く異なる意見を示した。牛場外務審議官や曾野明情文局長などは、たとえカンボディアの参加が得られず、反共国家のみの会議となっても、本件会議は開催すべきだとの意見を述べた。開発閣僚会議の開催について、マスコミなどが広く宣伝しているなかで、これを実現できなければ日本の面子に関わると考えられたのである。一方、アジア局はより政策的な意図から消極論を展開した。アジア局では、カンボディア・ビルマは本件会議に参加しないと判断していた。この情勢判断を踏まえたうえで、アジア局は東南アジア地域に対する日本の基本的利益は、東西両陣営のいずれにも偏せずに中立を保っているビルマとカンボディアをこれ以上、中国に傾かせないことにあり、反共国家のみが集って本件会議を実施することは両国の立場を苦しくし、また中国に格好の宣伝材料を与えるという二点から、開発閣僚会議は開催すべきでないと主張したのである¹²⁸。アジア局長である後宮虎郎が、イギリス大使館員に対して、開発閣僚会議が「SEATO 経済会議」となることへの不安を伝えていたように、アジア局では会議が反共国家の集いとなり、そのことが日本の東南アジア外交を阻害してしまう事態を懸念していた¹²⁹。このような見解の相違から、結局、外務省は3カ国の出席確保にむけた説得交渉を継続していくとして、結論を先延ばしする。

こうした状況判断の下、10月15日の外交関係閣僚懇談会において、開発閣僚会議の開催が了承されると、外務省は招請予定国の公館長に向けて、任国政府に会議の趣旨や目的などを改めて伝え、参加の意図を打診するよう訓令を発出した¹³⁰。なかでも、カンボディア・ビルマ・インドネシアの3カ国にはそれぞれ個別に、任国政府への更なる働きかけを要請する電信が届けられた¹³¹。ところが、日本政府が会議開催を正式に決定して以降、各國政府の反応は負の連鎖を起こすかのように、押しなべて消極的なものとなっていく。

ビルマの反応は厳正中立を理由に不参加で一貫しており、小田部大使の働きかけ¹³²にも

示文書)。

¹²⁸ 経協国「『東南アジア開発閣僚会議』に関する牛場審議官を中心とする関係各局会議」昭和40年9月4日(外務省開示文書)。

¹²⁹ From Tokyo to FO, September 10, 1966, FO, FJ1022/37, FO371/181073.

¹³⁰ 椎名大臣発ビルマ他公館長宛電信第3192号「東南アジア開発閣僚会議の開催(訓令)」昭和40年10月16日(外務省開示文書)。

¹³¹ 椎名大臣発カンボディア田村大使宛電信第125号「東南アジア開発閣僚会議の開催」昭和40年10月16日、椎名大臣発ビルマ小田部田村大使宛第241号「東南アジア開発閣僚会議の開催(訓令)」昭和40年10月16日、椎名大臣発インドネシア齊藤大使宛電信第577号「東南アジア開発閣僚会議」昭和40年10月16日(いずれも外務省開示文書)。

¹³² ラングーン小田部大使発外務大臣宛電信第465号「東南アジア開発閣僚会議」65年10

関わらず、早々にオブザーバー参加も無理であると回答した¹³³。

また、インドネシアでは9・30事件以降、参加を模索する事務レベルと、スカルノ・スパンドリオの政府首脳の反対論という構図が生まれていた。9・30事件以後もインドネシア政府はマレーシア対立の方針を継続しているので、会議への出席やオブザーバー参加も難しいだろうとの斎藤大使の情勢分析¹³⁴の通り、スカルノやスパンドリオは9・30事件以後も従前の姿勢を崩さなかった。スカルノは個人的意見と断りながら、「日本に何故マレーシアを加えるのかと言いたい。自分に好意を示せと言われるが、マレーシアを参加させることはむしろ日本が自分に対し非友好的だと言えるのではないか」と、日本がマレーシアを招請したことに対する不快の色を隠さなかった。斎藤が、東南アジアの会議を開催するのに、日本として国交のあるマレーシアを招請しないわけにはいかないではないか、と強く反論すると、スカルノは「それなら、貴国が本件会議を推進されるのにかれこれ口をはさまないから、自分に対してもどんな形でも参加の説得をしないで貰いたい」とこれ以上の交渉を拒絶する姿勢を示した。こうしたスカルノの強硬な姿勢を前に、斎藤は結局、「立場の違いもあり意見の一致を見るのは残念である」と匙投げた¹³⁵。スカルノ・スパンドリオとの会談後、斎藤は「クーデター収拾の立場よりマレーシア対決に対処するイ政府首脳の態度はむしろ硬化しおる感を深くしだ次第で、クーデター以後における当国の内外政策の変化がいまだ現出しあらず、本件はこれ以上今の段階で説得することは不可能」と判断せざるを得なかつた¹³⁶。

他方、インドネシア政府の事務レベルでは、会議出席に向けた動きが強まっていた。例えば、在東京インドネシア大使館のシディク経済参事官は御巫経済協力局国際政策課長を訪ね、大使館と外務省との力をあわせて、インドネシア政府に連絡をとりたいと、両国政府の橋渡しを申し出していた¹³⁷。また、ジャカルタでもスイート外務次官が斎藤大使との会

月 19 日（外務省開示文書）。

¹³³ ラングーン小田部大使発外務大臣宛電信第470号「東南アジア開発閣僚会議の開催」65年10月22日（外務省開示文書）。

¹³⁴ ジャカルタ斎藤大使初外務大臣宛電信第1162号「東南アジア開発閣僚会議の開催について」65年10月19日（外務省開示文書）。

¹³⁵ 斎藤大使「閣僚会議に関するイ政府首脳との会談内容に関する件」昭和40年10月26日（外務省開示文書）。

¹³⁶ ジャカルタ斎藤大使初外務大臣宛電信第1215号「東南アジア開発閣僚会議について」65年10月27日（外務省開示文書）。

¹³⁷ 経協国「東南アジア開発閣僚会議について在京インドネシア参事官との会談要旨」昭和40年10月22日（外務省開示文書）。

談で、在京大使を貴賓として派遣する可能性を打診していた¹³⁸。インドネシア政府の開発閣僚会議をめぐる「ねじれ」が解消するのは、1966年3月の政変でスカルノが実権を追われ、アダム・マリクが外相に就任するまで待たなければならなかつた。

このように、ビルマとインドネシアの態度が不参加で明確になりつつあるなか、焦点となってきたのはカンボディアの動向であった。カンボディアについては、たとえば、マレーシアからもインドネシア・ビルマ・カンボディアのいずれもが出席しなくては「会議の意味がない」ので、インドネシアとビルマが無理ならばカンボディアだけはぜひ参加させるべきであるとの意向が伝えられていた¹³⁹。既に論じたように、外務省（とくに経済協力局）はカンボディアの出席を重視していたが、その後、カンボディア政府は徐々に態度を硬化させていた。10月15日の外交関係閣僚会議での会議開催の正式決定を踏まえて、田村大使はカントール首相兼外相を往訪し、日本政府がカンボディア政府の正式参加を切望する旨伝えた。これに対するカントール首相の態度は極めて慎重なものであり、なるべく速やかに返答すると回答したのみで、具体的なコミットメントを行わなかつた。田村は、本件会議を通じて、日本とカンボディアとの経済協力についての協議を行うことができること、さらに会議が成功すればアジア開銀から東南アジアへ多額の資金を引き出しやすくなるなどの利点があることを強調し、「対日友好ジェスチャーの表示としても是非とも好意的配慮を得たい」と重ねて要請した¹⁴⁰。

その後も、田村は積極的にカンボディア政府要人を往訪し、貿易や経済協力での二国間での交渉の進展などを理由に会議への参加を促していた。ところが、カンボディア政府は、タイや南ヴェトナムとの国境紛争を理由に態度を硬化させていた。かつて、カンボディア政府内部で会議参加を強力に推進したソン・サン副首相は、タイや南ヴェトナムでカンボディア人が多数殺害されていることを指摘しながら、「カンボディア政府としては殺人犯人と会議に同席することは人情からして到底しひび得ない」と、カンボディアをめぐる国際

¹³⁸ ジャカルタ斎藤大使初外務大臣宛電信第1207号「東南アジア開発閣僚会議の開催」65年10月25日（外務省開示文書）。

¹³⁹ クアラルンプール甲斐大使発外務大臣宛第548号「東南ア開発閣僚会議について」65年9月24日（外務省開示文書）。

¹⁴⁰ プノンペン田村大使発外務大臣宛「東南ア開発閣僚会議について」65年10月28日（外務省開示文書）。ちなみに、田村はカントール首相との会談に先立って、バンコクにて牛場外務審議官と本件について打ち合わせを行なっている。開発閣僚会議が日本とカンボディア間の経済協力を促すことや、アジア開銀との連携から資金を引き出すといった発言の背後には、牛場からの指示があったと考えてよいだろう。

環境の悪化を理由に出席を渋った。また、チャイ・クリ外務次官も、タイとの同席に難色を示していた¹⁴¹。結局、11月18日、カンボディア政府は開発閣僚会議に参加できないことを文書で回答してきた。チャウ・セン国家主席官房長官によれば、この決断は、3度にわたる閣議を経て、最終的にシアヌークが熟慮の末に下したものであり、カンボディア政府としては今後とも日本との二国間での経済協力には期待するものの、「マルティラテラルな分野ではカンボジヤが現在置かれている国際情勢上これ以外の結論を出せなかつた」のであった¹⁴²。

こうして、発案当初より想定されていた中立3カ国（インドネシア・ビルマ・カンボディア）が、11月中旬の段階では、いずれの国の参加も得られない状況が浮上してきた。事態を重くみた日本政府は、カンボディア政府の不参加が決定した直後、1月に予定されていた会議開催の延期を決定し¹⁴³、特にカンボディアとインドネシアに対する説得を継続する。

ところが、負の連鎖はなおも継続した。1965年8月に独立したシンガポールの処遇が新たな難題として浮上してきたのである¹⁴⁴。シンガポールへの働きかけは、その独立直後から行なうよう指示が出されており¹⁴⁵、他国と同様、10月の外交関係閣僚会議での承認以後、具体的な招請打診が行なわれた。これに対するシンガポール政府の対応は、ジョンソン提案との関係を指摘して慎重なものであった¹⁴⁶。その後、牛場外務審議官による打診には一時、乗気をみせたものの¹⁴⁷、カンボディア政府の不参加が明らかになると、シンガポール政府は再度、態度を硬化させた。12月29日、上田総領事がシンガポール政府の正式回答を求めてラジャラトナム外相と面談した際、外相はシンガポールと密接な関係にあるカンボ

¹⁴¹ プノンペン田村大使発外務大臣宛電信第220号「東南ア開発閣僚会議について」65年11月5日（外務省開示文書）。

¹⁴² プノンペン田村大使発外務大臣宛電信第226号「東南ア開発閣僚会議について」65年11月18日、プノンペン田村大使発外務大臣宛電信第227号「東南ア開発閣僚会議について」65年11月18日（ともに外務省開示文書）。

¹⁴³ 会議開催延期の理由は、1月中旬が旧正月直前であり、しかもラマダンの終る直前にあたることから、開催日を先延ばししてもらいたいとのシンガポールとマレーシアからの要望を受け入れたためと説明されていた。

¹⁴⁴ 8月9日にマレーシアから独立したシンガポールを、日本政府は翌日、承認した。

¹⁴⁵ 椎名大臣発シンガポール上田総領事宛第78号「東南アジア開発閣僚会議（訓令）」昭和40年8月23日（外務省開示文書）。

¹⁴⁶ シンガポール上田総領事発外務大臣宛電信第175号「東南アジア開発閣僚会議」65年10月20日（外務省開示文書）。

¹⁴⁷ シンガポール上田総領事発外務大臣宛電信第191号「東南ア開発閣僚会議」65年11月5日（外務省開示文書）。

ディアが参加しないのでは、「独立早々新国家建設に踏み出したシンガポールの立場について特殊なグループに属する如き誤解を与えるおそれがあるので、現在の状況では遺憾ながら参加できない」と不参加を明言した¹⁴⁸。

こうして 1966 年年頭の時点では、純経済的な会議という当初から掲げてきた看板とは裏腹に、開発閣僚会議の参加国リストに連ねられた国名（タイ・フィリピン・南ヴェトナム・ラオス・マレーシア）からは、ヴェトナム戦争支援という政治色が色濃くにじんでいた。一方、会議の開催時期については、1 月開催を 4 月開催へと既に一度延期していたことや、韓国の中主導するアジア外相会議の日程との兼ね合いから、これ以上の先延ばしは困難であった。

こうした状況から、外務省は会議の見切発車を決断する。1 月 7 日の開発閣僚会議をめぐる幹部会にて、外務省はシンガポールが最終的に参加しないことになってしまっても、4 月の開催に踏み切ること、シンガポールとインドネシアに焦点を絞って、両国の参加確保に向けた交渉をすすめることが確認された。なお、シンガポールについては、参加国の偏りが中国との関係を難しくすることや、日本とシンガポール間で懸案となっていた血債問題が参加を渋る理由と考えられたので、特に血債問題の解決が求められていた¹⁴⁹。

2 月になってもシンガポール・インドネシア政府の動きに大きな変化はなかった。こうした状況の 2 月 11 日、開発閣僚会議を 4 月 6・7 両日の開催と東南アジア各国に近く正式招請を行なうことが閣議了解され¹⁵⁰、その旨、関係各国公館長に指示が伝えられた¹⁵¹。議題については、大まかに①会議参加国の経済開発の基本方針（1. 経済開発の目標とその進め方、2. 経済開発の部門別重点、3. 経済開発における政府および民間の役割）、②経済開発上各國が直面している問題（1. 経済的、社会的基盤に関する問題、2. 国内資本調達の問題、3. 先進国および国際機関との経済協力の問題）、③経済開発を促進するための方策（1. ②の諸問題に対する対策、2. 地域協力の強化）の 3 点があげられていた¹⁵²。いよいよ、タイムリミットが区切られ、シンガポールとインドネシアへの最後の働きかけが進められていく

¹⁴⁸ シンガポール上田総領事発外務大臣宛電信第 221 号「東南ア開発閣僚会議」65 年 12 月 29 日（外務省開示文書）。

¹⁴⁹ 経協国「『東南アジア開発閣僚会議』に関する打ち合せ会」昭和 41 年 1 月 7 日（外務省開示文書）。

¹⁵⁰ 外務省「東南アジア開発閣僚会議開催について」昭和 41 年 2 月 11 日、閣議了解（外務省開示文書）。

¹⁵¹ 権名大臣発フィリピン等各公館長宛電信第 399 号「東南アジア開発閣僚会議の開催」昭和 41 年 2 月 12 日（外務省開示文書）。

¹⁵² 経協国「東南アジア開発閣僚会議議題（案）」昭和 41 年 2 月 15 日（外務省開示文書）。

ことになる。

このうち、シンガポールについては、機会あるごとに説得が続けられたほか、書簡による事情説明が行なわれた。当初は、総理大臣と外務大臣から親書を発出することが予定されたが¹⁵³、結局、上田総領事名の親書がシンガポール外務大臣あてに提出された。これが奏効し、シンガポール政府は3月になって会議参加へと態度を転換した。

一方、より劇的な展開をみせたのがインドネシアの態度であった。日本が開発閣僚会議の開催を4月に決定した後も、インドネシアの態度は依然として頑なであった。齊藤は、これまでと同様に、インドネシアがマレーシア対立の方針をいつそう先鋭化させている折柄、インドネシアの正式参加やオブザーバー参加ですらも望み薄であることを伝えてきた。同時に齊藤は、もし会議開催までに情勢の変化が起これば、あるいはオブザーバー派遣は考慮するかもしれないと予言めいた言葉も書き添えた¹⁵⁴。正式な招待状の手交を前に、齊藤はスイート外務次官を訪問し、意見を交換した。スカルノとスバンドリオの政府首脳の消極論の前に、参加賛成の声を上げることができないでいたスイートは、スカルノがマレーシアとの対決姿勢を崩す気配がないので、日本の招請は拒否せざるを得ないだろうが、せめて拒否回答を友好的なものとしたいと、両国関係への配慮と苦心を見せた。これに対して齊藤は、米国の10億ドル提案と結びつけて、日本のイニシアティヴに横槍を入れることのないように、マレーシアとの関係から参加できないとしてはどうかと提案した¹⁵⁵。現地では、参加か否ではなく、いかに上手く拒否するかという点が問題となっていたのである。実際、正式な招請状を手交した齊藤大使に対するスバンドリオの回答は、予想通りインドネシアの出席不可を伝えるものであった¹⁵⁶。

ところが、66年3月11日、突如として発表されたインドネシア政府の権力構造の激変が事態を急変させた。スカルノ大統領の権限はスハルト陸軍司令官に全面的に移譲され、スバンドリオ外相は共産勢力との関係を理由に逮捕された¹⁵⁷。そして、スバンドリオの代り

¹⁵³ 経済協力局「東南アジア開発閣僚会議について（2月2日会議用資料）」昭和41年2月2日（外務省開示文書）。

¹⁵⁴ ジャカルタ齊藤大使発外務大臣宛電信第242号「東南アジア閣僚会議の開催」66年2月14日（外務省開示文書）。

¹⁵⁵ ジャカルタ齊藤大使発外務大臣宛電信第343号「東南アジア開発閣僚会議に対する招請」66年3月2日（外務省開示文書）。

¹⁵⁶ ジャカルタ齊藤大使発外務大臣宛電信第355号「東南アジア開発閣僚会議に対する招請」66年3月3日（外務省開示文書）。

¹⁵⁷ この間のインドネシアの政変については、白石隆『スカルノとスハルト』（岩波書店、

に外務大臣に就任したのがアダム・マリクであった。斎藤は早速、アダム・マリク新外相を往訪し、開発閣僚会議の重要性および今後の日本とインドネシアの友好関係増進のためにも、参加を拒んできたこれまでの態度を再検討するよう要請した。マリクは、斎藤の説得に理解を示しつつ、代表を出したいところだが、これまでの経緯から一挙にそこまでいくわけにはいかないだろうとして、在京大使のオブザーバー参加を提案した¹⁵⁸。翌日、マリクの発言の裏を取るため、スイート次官と会談した斎藤は、インドネシアのオブザーバー派遣への確信を深め、「アダム・マリク大臣を初め、スウィート外務次官も閣僚会議に対するオブザーバーの派遣に積極的なので大統領の地位が未だ確定せず大統領の反対により話がつぶれる可能性もなし」としないもののこれまでに比べ可成り脈が出て来た」との情勢判断を報告した¹⁵⁹。スイート次官との会談を受けて、3月24日、斎藤は開発閣僚会議へのインドネシアの参加とそれが困難な場合はオブザーバー派遣でも歓迎する旨のマリク外相宛の書簡を作成し、スイート次官に手交し¹⁶⁰、更に、28日には佐藤總理の希望を含めたメッセージをマリクに伝達した¹⁶¹。

マリクによるスカルノ大統領の説得は、28・29日の2日間にわたって行なわれた。会議への正式代表の派遣を主張するマリクに対し、スカルノは従前通り、マレーシア紛争との関係からこれを拒否する姿勢を示した。マリクは「かくては何もできないではないか」と食い下がり、最終的にはスカルノも折れて、駐日大使をオブザーバーとして出席させることを一晩よく考えてみたいと返答していた¹⁶²。そして、一夜明けた30日、インドネシア外務省より正式に駐日大使をオブザーバーとして派遣することを決定したとの連絡が日本大使館に伝えられた。オブザーバーとなる駐日大使については、ルクミト・ヘンドラニング

1997) 104・105頁。

¹⁵⁸ ジャカルタ斎藤大使発外務大臣宛電信第552号「東南アジア開発閣僚会議にインドネシア代表派遣方要請」66年3月22日（外務省開示文書）。

¹⁵⁹ ジャカルタ斎藤大使発外務大臣宛電信第363号「東南アジア開発閣僚会議にオブザーバー派遣問題について」66年3月23日（外務省開示文書）。

¹⁶⁰ イ262号在インドネシア斎藤大使「インドネシアに対する東南アジア開発閣僚会議参加招請について」昭和41年3月26日（外務省開示文書）。

¹⁶¹ ジャカルタ斎藤大使発外務大臣宛電信第613号「東南アジア開発閣僚会議にインドネシア代表派遣方要請」66年3月28日（外務省開示文書）。佐藤が具体的に何を希望として伝えたのかは明記されていないが、文脈から想像すると、正式代表の出席を希望するがオブザーバー参加でも歓迎するといった内容であったと考えられる。

¹⁶² ジャカルタ斎藤大使発外務大臣宛電信第631号「東南アジア開発閣僚会議にインドネシア代表派遣方要請」66年3月30日（外務省開示文書）。

ラッドを新たに就任させ、翌 31 日にインドネシアを発つこととされた¹⁶³。こうしてインドネシアのオブザーバー参加は、インドネシア政府内部の政変とマリク新外相のイニシアティヴにより急転直下、決定したのである。

齊藤は一連の招請交渉が最終的にはマリクのイニシアティヴによりオブザーバー派遣という形で決着したことについて、「新内閣発足直後のことだけに注目に値し、アダム・マリク大臣の大統領に対する圧力が成功したことの意義は大きく、またマレイシア紛争を口実とする大統領の孤立政策にも転機を与えることになる」と分析した¹⁶⁴。つまり、齊藤はオブザーバー派遣決定の背後に、インドネシア政府内部の権力構図の変化とそれが外交政策の穏健化につながる可能性を見出していたのである。

このインドネシアの決定は、既に出席拒否を伝えていたカンボディアにも波及した。会議開催直前の 4 月 3 日、プノンペンの田村大使に向けて、開発閣僚会議に関しては、日本国内でも戦後初めての国際会議として国民的期待が高まっていること、「国際的には、インドネシアのオブザーバー派遣などにより、これを政治会議であるとする誤解も次第に解消しつつある」ことなどから、「最後の試み」として、カンボディアからのオブザーバー派遣か、本国からの派遣が不可能であるならば少なくとも在京大使館からの出席を考慮するよう説得を行なうようにとの指示が伝えられた¹⁶⁵。そして、この「最後の試み」が奏効した。インドネシアのオブザーバー参加を受けて、カンボディアも在京大使をオブザーバーとして出席させることを決定したのである。

こうして、会議開催直前の 3 月末から 4 月初めにかけて、掛け込み的に各国の参加が決定した。発案した当初から危惧されていた、開発閣僚会議がヴェトナム戦争支援会議に転じてしまう事態は瀬戸際で回避されたのである。こうして「東南アジア経済秩序」構想を具体化する装置としての開発閣僚会議はようやく幕を開けることになるのである。

(5) 第 1 回東南アジア開発閣僚会議（1966 年 4 月 6・7 日）

会議開催の直前、外務省では開発閣僚会議の目的・意義を改めて確認していた。そこでは、

¹⁶³ ジャカルタ齊藤大使発外務大臣宛電信第 640 号「東南アジア開発閣僚会議について」66 年 3 月 30 日（外務省開示文書）。

¹⁶⁴ ジャカルタ齊藤大使発外務大臣宛電信第 643 号「東南アジア開発閣僚会議について」66 年 3 月 31 日（外務省開示文書）。

¹⁶⁵ 椎名大臣発カンボディア田村大使宛第 74 号「東南アジア開発大臣会議について」昭和 41 年 4 月 3 日（外務省開示文書）。

会議の目的を「経済開発問題に関する真剣かつ腹蔵ない意見の交換」としたうえで、経済開発における農業開発の重要性、東南アジアに対する援助増大・援助条件緩和の必要性を再度、強調していた¹⁶⁶。実際、会議はこの二点を中心に議論が進められていくことになる。

1966年4月6日、議長の席に座った椎名外相が東南アジア開発閣僚会議の開会を宣言した¹⁶⁷。副議長にはラオスのプーマ首相が就いた。会議のテーブルについたのは、東南アジア6カ国（マレーシア・フィリピン・シンガポール・タイ・ベトナム・ラオス）の経済閣僚のほか、オブザーバーとして参加したインドネシアとカンボディアの駐日大使（駐日臨時代理大使）であった¹⁶⁸。

会議初日、佐藤首相は歓迎のスピーチの中で、従来、東南アジアには先進国及び国際機関からの援助が他地域に比べ少なかったこと。アジア諸国が連帶意識を高揚し、自らのイニシアチブに基づいて、アジア自身の協力による開発計画を作成・実行していくべきだ、先進国や国際機関からも共感を得られること。日本は近く東南アジア諸国への開発援助を大幅に拡充すること。そして、会議が開発のための協力の素地を作りだすことを期待していることを表明した。佐藤首相による歓迎のスピーチに引き続き、各代表がステートメントを行なった。インドネシア代表も各代表の後に演説を行なった。各国の発言は、日本政府の思惑通り、政治的問題から離れ、経済開発の重要性を訴えるものであった。

6日午後は農林水産業問題が議題とされた。ここでは、工業開発と並んで農業開発の重要性を認め、これと関連して農業生産性の向上と多様化、農産物市場の改善と拡大に努力する必要が認められ、特に日本に対して、これら問題に関する協力が要請された。また、農業開発会議の開催に向け、具体的検討を始めることも決定された。

翌7日は午前に工業化問題・運輸通信問題・医療・教育問題を、午後に先進国及び国際機関からの援助問題についての討議が行なわれた。工業化問題について、日本政府は、工業化

¹⁶⁶ 外務省「東南アジア開発閣僚会議の開催について」昭和41年3月23日（外務省開示文書）。

¹⁶⁷ 以下、第1回開発閣僚会議の記述は、経協国「東南アジア開発閣僚会議の要約」昭和41年4月13日（外務省開示文書）に依拠している。

¹⁶⁸ 参加者したのは、スヴァナ・プーマ首相兼外務大臣及びインペン・スルヤタイ計画大臣（ラオス）、アブドゥル・ラザック副総理兼国家開発大臣（マレーシア）、フィレモン・ロドリゲス経済審議庁長官（フィリピン）、リム・キム・サン財務大臣（シンガポール）、ポット・サラシン国家開発大臣（タイ）、アウ・チューン・タン経済財務大臣（ベトナム）、ルクミト・ヘンドラニングラット駐日大使（インドネシア）、イアット・ブンタン駐日臨時代理大使（カンボディア）である。

を進めるに当たり、その国の経済の実情に即した軽工業や農村周辺工業に重点置くべきことや、民間資金活用のため投資環境の整備が必要であることなどを指摘し、各国より賛同を得た。また、参加各国からは途上国工業製品への先進国市場の開放と海外からの資金導入の方法として合弁企業促進が望ましいとの意見が表明されたほか、日本を含めた当該地域において、ある程度の産業調整と分業が必要であることが指摘された。午後の援助問題に関するセッションでは、主として日本が供与しうる援助についての討議が重ねられ、日本側からは福田蔵相や藤山経企庁長官が、できるだけ早期に GNP1%の援助目標を実現するとともに、これを東南アジア諸国に重点的に振り向けること、その際、援助条件の緩和等については二国間交渉の結果によることを表明した。日本政府の意欲を参加各国は高く評価した。

会議の最後の作業は、共同コミュニケの採択であった。日本政府はここで、会議が純経済的なものであったことを対外的にも誇示するため、コミュニケに「政治的立場をはなれ、開発に協力し得る多くの分野が存在する」との内容の字句を挿入しようと考えていた。ところが、これが将来の共産主義諸国の参加を意味するのではないかとの疑念を抱いた参加各国の反対で、この部分はコミュニケから削除されるという一幕があった¹⁶⁹。ともあれ、採択されたコミュニケは、外務省が検討してきた東南アジア経済開発構想をほぼそのまま受け入れるものとなつた¹⁷⁰。

会議終了後、外務省は第1回開発閣僚会議の意義と成果として次の6点を挙げた¹⁷¹。

- (1) オブザーバーとしてのインドネシア・カンボディアを含め、多くの国が参加し、しかも、プーマ首相、ラザック副総理等有力閣僚の出席を得たこと。
- (2) 少なくともこの会議に参加した各国は、政治的な問題から一応はなれて、お互いに経済開発問題を話し合い、経済開発促進のために相互に協力して努力する必要があることを確認したこと。
- (3) 日本とその他の参加国が、UNCTADなどにおいてみられてよう、先進国対低開発国という形で激しく対立することなく、むしろ、各国とも日本がこの地域の経

¹⁶⁹ 経協国「東南アジア開発閣僚会議の要約」昭和41年4月13日（外務省開示文書）。

¹⁷⁰ 「東南アジア開発閣僚会議共同声明」昭和41年4月7日（鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表 第2巻 1961-1970』原書房、1984）658-659頁。

¹⁷¹ 同上。

済開発についてイニシアティヴをとったことを歓迎し、日本の努力を好意的に受け取ってくれたこと（このため、日本のこの地域における立場が高められたこと）。

- (4) 日本としては、佐藤総理が援助を大幅に拡充すると述べ、また、藤山、福田両大臣もできるだけ国民所得の1%を援助に向けたいと述べるなど、東南アジアに対する積極的な姿勢を内外に表明したこと（従って、今後の問題としては、これをいかに実行に移して行くかという問題が残っている）。また、これを機会として国的にも東南アジアに対する協力の気運が高められたこと。
- (5) 討議の結果、経済開発の中に占める農業開発問題の重要性が確認され、また、工業化については、各国の経済の実情に適した計画に基づいて進める必要があることが確認されたこと（フィリピン及びシンガポール等は軽工業について、ある程度の域内の分業化を提案した）。
- (6) その他の具体的成果としては、
 - (イ) 農業開発会議の開催にかかる具体的問題を検討することとなったこと
 - (ロ) 海洋漁業研究開発センターおよび経済促進開発センターの設立などが提案され、更にこれを検討することとなったこと。
 - (ハ) 本件会議を明年再びマニラで開催することに決定されたこと。などがある。

ここからは、中立国が参加したことで、この会議が政治的な論争を離れて純粋に東南アジアの経済開発を討議するものとなったことや¹⁷²、それまで経済援助を渋り続けてきた佐藤や福田（つまりはその背後にある大蔵省）が東南アジア向けの援助拡大を明言したことといった開発閣僚会議開催に際して外務省が取り組んできた課題が克服できたことへの充足感と並んで、UNCTADやGNP1%援助目標への言及などから「南北問題」への配慮を読み取ることができる。「UNCTADなどにおいてみられてよう、先進国対低開発国という形で激しく対立することなく、むしろ、各国とも日本がこの地域の経済開発についてイニシアティヴをとったことを歓迎し、日本の努力を好意的に受け取ってくれた」との記述は、換言すれば、日本政府の提示した農業開発の重視や現地の実情に則した工業化を進めようという経済開発の方針に各国が賛同を示したことで、日本政府が苦渋を味わったUNCTADの

¹⁷² 経協国、前掲、「東南アジア開発閣僚会議の要約」。

「南（＝途上国＝東南アジア）」と「北（＝先進国＝日本）」という「南北問題」の構図を東南アジア地域に再現することを阻止できたということであり、さらに言葉を換えると、東南アジアに日本の主導する地域経済秩序という防波堤を構築することで、南北問題という新たな国際経済秩序の潮流の東南アジアへの波及を水際で押し留めたことへの安堵であった。つまり、開発閣僚会議は、域内各国が政治的主義主張にかかわらず一致協力して経済開発を進めることができ、ひいては地域の安定化につながるとする機能主義的な発想と、UNCTAD で表面化した「南北問題（南北対立）」への地域的な対抗策という意図が実現した場として認識されていたのである。

第五節 アジア外相会議への対応

開発閣僚会議が政治性を排して経済開発の重要性を強調したのに対して、「反共産主義」やヴェトナム戦争との関係といった政治的な色眼鏡で見られることに何らの躊躇も感じていなかつたのが韓国の主導するアジア外相会議であった。外務省がこのアジア外相会議を、開発閣僚会議で“counterbalance”しようと考えていたことはすでに触れたが、それ以後、具体的には、討議が一般的な内容にとどまるよう（過剰な政治性を打出さないよう）、「積極的な消極策」を展開していくこうとする発想が、アジア外相会議への基本方針として固まっていく。

韓国政府からのアジア外相会議への招請説得工作は、依然として継続していた。1965年10月には外相の李東元が来日して、椎名や佐藤に出席を打診していた¹⁷³。外務省内部でも日韓国交正常化の折にはいずれ参加せざるを得ないだろうとの判断がなされていたが、そのことは秘匿されていた。ところが、66年1月、椎名外相は独自の判断で、李東元外相に「6月を目指し」会議に参加することを約束した。外務省は椎名の独断に狼狽し、椎名の説明は韓国政府のプレッシャーによるものであるとして、その有効性の確認を行なうほどであった¹⁷⁴。だが2月5日、結局、以下のような条件付きで、椎名は李韓国大使にアジア外相会議に「原則」出席する意向を伝えた¹⁷⁵。①参加国については、1965年4月のバンコク

¹⁷³ 李東元、前掲、231-238頁。

¹⁷⁴ Tokyo 120, Teletype message, "Korean Proposal for Foreign Minister's Meeting," Feb. 1, 1966, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

¹⁷⁵ Tokyo 145, Teletype message, "Korean Foreign Ministers' Meeting," Feb. 6, 1966,

準備会議に出席した国が多くが参加すること、②開催時期は、国会との関係から6月20日以降でなければ、椎名の参加を保障できないこと、③議題は前年のバンコク準備会議のものをベースとし、常設委員会の設置に反対するほか、安全保障分野の協力に関する議題の削除の3点である。③について、椎名は参加国が共通に関心のある国際情勢など一般的な政治問題について意見交換することは認めたものの、いかなる形式であれ反共産主義の組織を設置することや、会合を定期的に行なうこと、また特定の情勢について協力するための具体的な政策形成を試みることには断固反対であると強調していた¹⁷⁶。

椎名がこのように政治・安全保障に関する議題に厳しい留保を付した背景には、前節で論じた開発閣僚会議が関連していた。2月の段階では、ビルマ・インドネシア・カンボディアといった中立3カ国ばかりか、シンガポールも出席を拒否していたため、開発閣僚会議とアジア外相会議との参加予定国がほとんど重複していた。つまり、日本政府がアジア外相会議への出席を決断した66年1月から2月にかけては、アジア外相会議と開発閣僚会議の間の線引が不明瞭になるなかで、開発閣僚会議に込められた東南アジア経済開発構想を実践するためには、アジア外相会議の強い政治性を薄める必要が生まれていたのである。

こうしたなか、1年前と同様、タイの主導により本会議を前に、バンコクでの準備会議の開催が決定し、3月8日には日本政府にも招請が行なわれた¹⁷⁷。これ以後、日本政府は会議の穏健化をはかるため、マレーシア及びオーストラリアとの間で意見調整を進めた。ただし、オーストラリアとの折衝は、安全保障の討議をどうするかという一点（ただし最大の焦点）で行き詰まっていた。ブッカー第一次官補は、安全保障が議題から外れ、さらに日本やマレーシアが望むように政治的議題の全てが除外されてしまえば、会議の意味がなくなってしまうだろうと述べたうえで、逆に安全保障の討議を秘密に行なえば日本にとっても問題ないのではないかと提案していた¹⁷⁸。結局、日豪間の意見対立の溝は解消されることなく、バンコク会議を迎える。

NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

¹⁷⁶ Record of Conversation with Mr. K. Takasugi, Counsellor, Japanese Embassy, "Korean Proposal for Foreign Ministers' Meeting," Feb. 10, 1966, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

¹⁷⁷ Tokyo 317, Teletype message, "Korean Proposal for Foreign Ministers' Meeting," March 9, 1966, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting".

¹⁷⁸ Record of Conversation with Mr. K. Takasugi, Counsellor, Japanese Embassy, "Korean Foreign Members Meeting," April 15, 1966, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

会議で日本政府はマレーシアと並んで、安全保障に関するアイテムをアジェンダから削除するよう要請したが、外相会議に向けて実質的な議論が必要とするオーストラリアなどの反対により、結局、「一般的協力分野 - 共通に関心のあるすべての問題について、自由かつ率直な意見交換を容認しているものと理解される」との文言に落着いた。さらに、この第2回バンコク準備会議では、会議を ASPAC (Ministerial Meeting for Asian and Pacific Co-operation) と呼称することや、更なる参加国の拡大を期待すること、会議をソウルで6月14日より開催することなどが決定された¹⁷⁹。

バンコク準備会議以後も、日豪間の協議はソウル会議の直前まで続けられたが、その溝が埋ることはなかった。北東アジア課の黒田瑞天によれば、日本は安全保障や政治問題は二国間ベースで扱われるのが最善であるとの理由からこうした議題をソウル会議で取りあげることには依然として反対の姿勢を崩していなかった。そして、それに代わるテーマとして国連など国際機関で当該地域の見解がより反映されるような政策協調を提起し、ソウル会議への参加国が国際機関での選挙母体となることすら想定していた。また、コミュニケーションに関しては、特に経済・文化での協力という建設的な問題に焦点を置くべきであり、「共産主義の脅威」といった字句を挿入することには反対であるとの姿勢を明確にした¹⁸⁰。その理由として外務省は、反共的なフレーズが、「ソ連との改善しつつある関係や中国とのややデリケートな関係に悪影響を与える」ことへの懸念を指摘していた¹⁸¹。

ところがこの間、1966年4月に開催された開発閣僚会議が成功裏に終ったことは、日本政府のアジア外相会議への態度にも影響した。韓国の面子にも配慮して、会議が穏健な方向で成功するよう協力していくべきとの余裕ある見方が生まれていくのである。かつて、アジア外相会議を開発閣僚会議で「counterbalance する」と語った下田武三も、開発閣僚会議後には、「今回の会議で韓国が立場をなくすようなことに仕向けることなく、韓国に助言を与え、成功させるようもってゆきたい」と、その態度を積極化させていた¹⁸²。こうし

¹⁷⁹ From Canberra to All posts, Savingram A.P. 70, O.17313, "Foreign Ministers' Conference in Seoul," May 9, 1966, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

¹⁸⁰ Tokyo 766, Teletype message, "Seoul Ministerial Meeting," June 9, 1966, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

¹⁸¹ From Tokyo to Canberra 400, Inward Cablegram, I.14604, "Korean Foreign Minister's Meeting," May 25, 1966, NAA, A1838/325, 3103/11/90, Part13, "Japan - Relations with Korea."

¹⁸² アジア局総務参事官室「昭和41年度 アジア・太平洋地域大使会議 議事要録(未定稿)」昭和41年11月(外務省開示文書)。

て外務省には、議題を極力トーンダウンさせつつも、会議自体には協力していくべきとの見方が強まっていたのである。

結局、日本政府は以下のような対処方針でソウル会議に臨むこととされた¹⁸³。

- (1) 会議が偏狭な反共産主義を訴える場とならないことを希望する
- (2) 地域的な問題だけではなく、各国が国連や他の国際機関において関心を有する、軍縮や核実験停止といったグローバルな問題についても意見を調整する。ただし、新たな地域的組織や協力の新設は時期尚早である。
- (3) 貿易・経済・技術協力については「UNCATDやECAFE、東南アジア開発閣僚会議といった場で討議されるのが適切である」ので、具体的提案は行なわない。
- (4) 参加国の人的・文化的交流の促進を希望する。
- (5) 本会議の次回開催については、参加各国の態度などを勘案して決定する。
- (6) 常設の事務局長ないしその他の機関を新設することは、現時点では不必要である。

この日本政府の対処方針を伝えた高杉駐キャンベラ総領事は、さらに、日本政府としては特に、反共産主義や反中国を打出しかねない防衛問題・安全保障問題については議論を避けたいと考えていることを付言した¹⁸⁴。

こうして日本政府は、ソウル会議に、いわば「積極的な消極策」で臨もうとする。政治的な紛糾を巻き起こしそうな安全保障問題などへの討議を避け、経済・貿易問題といったテーマについても聞き役に徹することとする一方、中国の核実験を想起させる核実験停止問題については、地域的な問題として扱うのではなくグローバルな課題として取り上げることで、地域的な紛糾を誘引させないようにと考えられた。新たな国際組織の新設や常設の事務局長の設置といった具体的な問題については、積極的に反対するとともに、政治的な討議については一般的な内容に留めることで、中国やベトナムといったこの地域の具体的な問題を表面化させないこととされた。つまり、議題を一般論へとトーンダウンすることで、具体的事例にオブラーントを被せてしまおうと考えたのである。

迎えたソウル会議は、しかしながら、日本政府の思惑通りの結果とはならなかつた。そ

¹⁸³ CT. 810, Teletype message, "For Minister and Booker on Arrival," June 10, 1966, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

¹⁸⁴ *Ibid.*

のことは、会議後に示された共同コミュニケからはつきりと推量することができる¹⁸⁵。コミュニケには、「アジア・太平洋地域の自由諸国がすべての共産主義の侵略または浸透に対し」各国が協力・連帯することや、ベトナム戦争について南ベトナム政府への「同情の意」を示し、ベトナム国民が「自衛の権利と外部からの侵略および破壊活動をうけないで自らの生き方および政府の形態をえらぶ固有の権利を有する」ことを確認した。また、本件会議を今後「アジア・太平洋閣僚会議（ASPAC）」と呼称したうえで、今後定期的に会議を開催すること、翌年に第2回ASPACをバンコクで開催し、それまでの協議の場として参加国の駐在大使による連絡委員会（Standing Committee）を設置することとされた。「共産主義の脅威」への言及やベトナム戦争における南ベトナム政府への事実上の支持、会議の常設化など、日本政府が反対していた事項が盛り込まれたのである。他方、核実験問題については、中国を名指しすることは避けたものの、妥協案として、「アジア・太平洋地域内における実験」に遺憾を示すとの文言に落着いた。さらに、経済・社会分野についても、いくつかの具体的な提案が各国より示された。

日本政府がこのような当初の想定よりも厳しいコミュニケを受け入れた背景には椎名外相の独斷があった。会議中、外務省は事前に定められた対処方針に従い、ベトナム問題を含めた安全保障問題に慎重な姿勢を貫いていた。それが一転して厳しい内容を含むコミュニケを受け入れことになったのは、椎名が「訓令をはるかに越えて」（李東元外務長官）、ベトナム問題や会議の常設化を受け入れたためであった¹⁸⁶。ところが、この椎名の決断は、予想された反発のみならず、予期せぬ好感とももって受け止められた。日本が厳しい内容を含むコミュニケを受け入れたことについては、李外相が帰国後の椎名の苦境を気遣うほど懸念されていたが¹⁸⁷、実際には、国内からの反発は拍子抜けするほど小さいもので、むしろ、会議の結果を受けて外務省内部では椎名外相再任の可能性が高まる予想されるほどであった¹⁸⁸。他方、中国政府は案の定、ASPACを厳しい非難を浴びせた。ASPAC終

¹⁸⁵ 「アジア太平洋閣僚会議（ASPAC）共同声明（6月16日）」（鹿島平和平和研究所『日本外交主要文書・年表 第2巻』原書房、1984）662・663ページ。

¹⁸⁶ Record of Conversation with Korean Foreign Minister, Mr. Lee Tong Won, "ASPAC, Normalisation Agreement, Korean Item, Vietnam," June 17, 1966, NAA, A1838/326, 3103/11/90, Part13, "Japan – Relations with Korea."

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Record of Conversation with Mr. K. Takasugi, Counsellor, Embassy of Japan "ASPAC and Japanese/Australian Relations," July 13, 1966, NAA, A9564/2, 221/4/15, "Foreign Relations Korean Foreign Minister Meeting."

了後、中国外交部声明を発表し、その中で日本を「主要な共犯」と呼び、開発閣僚会議や「三矢研究」などとも関連させながら、「日本軍国主義が米帝国主義の育成で復活して、米帝国主義のアジア侵略戦争拡大陰謀の『突撃隊』になっている」と激烈に批判した¹⁸⁹。勿論、この声明は文化大革命中で急進的な傾向を強めていた時の中国政府の声明であり、プロパガンダ的な要素が強いことはいうまでもない。しかしながら、それはまた、開発閣僚会議で日本が追求した「政治的な議論は脇に置き、経済開発を前面に推し進めることができ、結果的に地域の安定につながる」とする東南アジア地域秩序構想が否定されたことの証左でもあった。こうした事態を重視した外務省はこれ以後、オーストラリア政府との連携の下に、ASPACの「経済化」を追求していくことになる。

第六節 東南アジア農業開発会議

(1) 椎名外相・三木通産相・松野農相の東南アジア訪問（1966年10～12月）

1966年10月から12月にかけて、椎名外相・三木通産相・松野農相が相次いで東南アジア諸国を訪問した。各閣僚に課せられたのは、開発閣僚会議への各国の反応を確認するとともに、12月に開催されることとなっていた東南アジア農業開発会議への意見を徴することであった。他方、ベトナム戦争参戦国が集結して10月21日より開催されたマニラ会議について日本政府は、「今後ベトナム和平のため独自の立場から各国と協力して和平の探求につとめてゆきたくそのためには外交面での幅を残しておくことがよい」との判断から出席を見合させていた¹⁹⁰。政治的な討議からは距離を置き、経済開発面で主導権を握っていくとの方針はここからも垣間見ることができる。

この三閣僚の東南アジア訪問には、多様な諸相が秘められていた。ここではそれを、①東南アジア政策にイニシアティヴを発揮はじめた日本への評価、②カンボディアをめぐる国際情勢、③農業開発会議、の三つに大別して議論をしてみたい。

4月の開発閣僚会議の開催や12月に予定されていた農業開発会議など、「従来の孤立を脱

¹⁸⁹ 「ASPACに関する中国外交部声明（6月21日）」（鹿島平和研究所『日本外交主要文書・年表 第2巻』原書房、1984）663-665頁。

¹⁹⁰ 外務省「佐藤総理とマルコス・フィリピン共和国大統領との会談資料追加分」昭和41年9月28日（外務省戦後外交記録「フィリピン要人訪日関係 マルコス・フィリピン大統領関係」0120-2001-01557）。

して経済開発のための協力体制を作り出す」政策（ラジャラトナム・シンガポール外相）¹⁹¹に乗り出した日本の動きを、東南アジア諸国はおおむね好意的に受け止めており、3閣僚に対しても、更なるリーダーシップへの期待を表明していた。

東南アジア諸国が日本への期待を高めつつあったことは、3閣僚東南アジア訪問の直前に実施されたイギリス外務省による東南アジア各国の対日姿勢の調査からも確認することができる。イギリス政府は1966年秋以降、対日政策の基本方針の見直しを進めており、その一貫として、日本がアジアでどのような役割を果たすべきかという見地から、東南アジア各国の公館長にそれぞれの赴任国における日本の影響力などを調査させていた。その結果は、①韓国とシンガポールに、(上記2カ国よりは少ないが)フィリピンとビルマを除いて、戦前・戦中の日本の行為に対する怒り・憤慨は「驚くほど少ない」こと、②西側諸国と肩を並べる工業力を有する日本をアジアの大國（Asian Power）として非常に尊敬していること、③しかしながら、日本は利己的な経済政策のために、その尊敬を失う危険に晒されている（多くの国では、戦中の行ないよりもこの点に日本への憤懣の原因がある）、④その結果、日本の経済支配に鮮明な恐怖があることを示した。つまり、この調査では、東南アジア諸国に戦前・戦中の行為への怒りが薄れ、日本のリーダーシップを受け入れる素地が形成されつつ一方で、経済侵略という日本と東南アジアの関係を危うくする新たな要因が内在していることを指摘していた¹⁹²。この分析結果は、その後の日本と東南アジアとの関係を見事なまでに予見しており興味深いが、ともあれ、開発閣僚会議など積極的な東南アジア経済外交に乗り出した日本に対して、東南アジア諸国の期待は高まりつつあった。

そして、東南アジア諸国の中には、日本が経済的イニシティヴから更に進んで、地域紛争の仲介者たることまでも要求するものであった。たとえば、タイのタナット首相は日本が独自の立場から広いアジア諸国によるベトナム和平会議の開催のイニシアティヴをとるよう要請した。椎名が今後十分検討したいと言葉を濁すと、タナットは続けて、「日本はヴィエトナム紛争に関し軍事的には部外者の立場にあるかもしれないが、地理的あるいは

¹⁹¹ 外務省アジア局「椎名外務大臣の東南アジア諸国訪問の際の各回首脳との会談要旨 第8 椎名外務大臣・ラジャラトナム外相会談要旨」昭和41年10月（外務省戦後外交記録「椎名外務大臣東南アジア諸国訪問関係一件」B'0359）。ラーマン・マレーシア首相やスカルノ大統領なども椎名に同様の意見を示していた。

¹⁹² Memo from Goulding to Pickels, (Far Eastern Department) "Japan's Role in Asia," Oct. 7, 1966, FO, FJ1051/34, FO371/187096.

アジア政治の観点からすればそうとばかりもいっていられない」と語気を強めた¹⁹³。また、ラーマンもインドネシア・マレーシア紛争を最終的に終焉させるよう、日本がインドネシアに働きかけることを希望し、さらにベトナム戦争に関しても、急に反共ブロックを形成するのではなく、アジア諸国の広範な協力体制を構築することで共産主義の浸透を防ぐという処方箋を実践するために日本へのリーダーシップに期待を表明していた¹⁹⁴。なかでも、とりわけ日本が仲介役を任ずることが期待されていたのが、カンボディア問題であった。

当時、カンボディアはタイや南ベトナムとの国境紛争から、シアヌークを筆頭に次第に中国への傾斜を深めていた。こうした状況下、タイのタナット外相は椎名に、カンボディアと東南アジア自由陣営との和解を図りたいとして、日本への仲介を依頼した。これに対して椎名は、日本政府が開発閣僚会議や農業開発会議へのカンボディアの出席を重視してきた理由を説明した上で、日本としてはカンボディアへの経済協力を深めていくことで、同国のかたくなな対外姿勢を徐々に是正していきたいと回答した¹⁹⁵。

実際、外務省内部には、東南アジア諸国の中でも特にカンボディアとの関係を重視していくべきとの考えが、開発閣僚会議をめぐる議論のなかから強まっていた。すなわち、カンボディアがこれ以上中国に接近していかぬよう、経済協力等を通じて日本との有効関係を促進すること¹⁹⁶、換言すれば、アメリカの影響力が及ばないカンボディアを日本が受け持つことで、“division of labor”を行なうべきであるとの見解が広まっていたのである¹⁹⁷。

1965年12月のラスク国務長官との会談で椎名外相は、カンボディアと米国の関係改善を側面から支えるため、まず日本とカンボディアの関係改善を進める必要があり、そのため

¹⁹³ 外務省アジア局「椎名外務大臣の東南アジア諸国訪問の際の各国首脳との会談要旨 第3 椎名外務大臣・タナット外相第2回会談要旨」昭和41年10月（外務省戦後外交記録「椎名外務大臣東南アジア諸国訪問関係一件」B'0359）。

¹⁹⁴ 外務省アジア局「椎名外務大臣の東南アジア諸国訪問の際の各国首脳との会談要旨 第7 椎名外務大臣・ラーマン首相会談要旨」昭和41年10月（外務省戦後記録「椎名外務大臣東南アジア諸国訪問関係一件」B'0359）。

¹⁹⁵ 外務省アジア局「椎名外務大臣の東南アジア諸国訪問の際の各国首脳との会談要旨 第2 椎名外務大臣・タナット外相内話要旨」昭和41年10月（外務省戦後外交記録「椎名外務大臣東南アジア諸国訪問関係一件」B'0359）。

¹⁹⁶ アジア局総務参事官室、前掲、「昭和41年度 アジア・太平洋地域大使会議 議事要録（未定稿）」。

¹⁹⁷ 前掲、経協国「『東南アジア開発閣僚会議』に関する幹部打ち合わせ会議議事概要（10月7日）」。

にもまずカンボディアへの経済援助を行なうつもりであるとの方針を伝えていた¹⁹⁸。こうした発想の線上に、66年7月に59年より継続してきたカンボディアへの15億円の無償経済協力が完了したことも踏まえて¹⁹⁹、日本政府は開発閣僚会議を前に、プノンペン新港の建設やメーズ開発用灌漑および森林開発プロジェクトに対して700万ドルの円借款を緩和された条件で供与することを決定していた²⁰⁰。このようにカンボディアは日本の東南アジア政策の要石として認識されるようになっており、そのためにも、農業開発会議への招請が重視されたのである。日本がカンボディアを農業開発会議などに引き込むことへの期待は、アメリカ政府からも示されていた²⁰¹。

三木通産相がカンボディアを訪問したのはこうした状況下においてであった。三木はブラック前世銀総裁との会談で東南アジア農業開発基金構想を打出したことからも伺えるように、以前から東南アジア政策に深い関心を示していた。三木の認識では、①中国の軍事力の低下、②多くの東南アジア諸国（特にインドネシア）では、政治的・経済的な安定に関心を持つようになってきていること、③東南アジア諸国はまた、自助努力の必要性を強く認識しつつあること、④政治的・経済的安定に向けて、東南アジア諸国は地域協力の必要性に気付きつつあることなどから、東南アジアは「分かれ道(crossroad)」に立っているのであった。さらに三木は、開発閣僚会議において農業開発や軽工業の重要性を認めるなど、東南アジア諸国が以前のように重工業化に偏重した産業計画に固執しなくなったことを重視し、こうした傾向を助長していくためにも、日本が積極的な役割を果たすべきと考えていた²⁰²。

11月17日、三木はシア・ヌークと会談する。日本がカンボディアへの700万ドルの無償経済協力を行なうことで両者の意見は一致し、カンボディアの農業開発会議参加への前向きな対応も得られた。しかし一方で、アジア地域の政治情勢に関しては意見の隔たりは大

¹⁹⁸ Memo of Conversation, Shiina and Rusk, "Current Situation in Indonesia and Cambodia," Dec. 1, 1965, NSA, fiche 435. なお、ラスクは日本が影響力を発揮してカンボディアを自由陣営に引止めることを重視しており、佐藤首相にも日本が東南アジアの中でもカンボディアに重点を置くよう要請している。Memo of Conversation, Sato and Rusk, "Viet-Nam," Dec. 1, 1965, NSA, fiche 447.

¹⁹⁹ 「カンボジアに対する無償経済協力供与完了について」（鹿島平和研究所『日本外交主要文書・年表 第2巻』原書房、1984）666頁。

²⁰⁰ 前掲、椎名大臣発カンボディア田村大使宛第74号。

²⁰¹ Memo of Conversation, Miki and Rusk, "Communist China and Vietnam; Indonesia; Cambodia; Japan and SEA Development," July 6, 1966, NSA, fiche 583.

²⁰² Memo of Conversation, Humphrey and Miki, "Asian Development," July 22, 1966, NSA, fiche 594.

きかった。三木は「アジアの指導者は現実的立場に立って、ヴィエトナム戦争解決の可能性を探求する必要がある」と水を向けたところ、シア・ヌークは中国の核兵器保有はカンボディアの安全保障上の観点からも望ましく、中国が侵略性を有しているとの自由主義諸国の判断には同意できないこと、むしろカンボディアへの侵略はタイ・南ベトナムからなされていること、ベトナム戦争の侵略者はアメリカであり、北ベトナムの抵抗の意志も固いので戦争は長期化するであろうことを述べた。三木はなおも、米国に早期和平と撤退のきっかけを提供することが現実的解決策ではないかと、カンボディアによる仲介を示唆しつつ訊ねたが、「全世界がカンボディアの例にならない、米国をボイコットして困らす以外に手がないと思う」と、シア・ヌークの態度は頑なであった²⁰³。

その後、カンボディアは日本の思惑とは裏腹に中国への傾斜を進めていく。日本の招請した東南アジア農業開発会議には出席したもの、アジア開発銀行からは設立直後に脱退する。端的にいって、カンボディアを東南アジア政策の一要所とする日本政府の政策は実を結ばなかったのである。他方で、この三木のカンボディア訪問は、三木外相誕生の足掛りを提供した。帰国後、三木から交渉内容につき報告を受けた佐藤首相は、日記に三木を「外相候補か」と記した。この背景には、おそらく三木の帰国報告と同日に会談したウ・ニュン ECAFE 事務局長からカンボディアのプレクノット計画に日本の指導力を期待すると発破を掛けられたことも関連していたと思われる²⁰⁴。実際、直後に行なわれた内閣改造で三木は外相に就任し、次章で論じる「アジア・太平洋構想」を推進していくことになる。

さて、三閣僚の東南アジア訪問の第一の目的は、東南アジア農業開発会議への意見打診であった。これに対する東南アジア各国の反応は前向きで、実際、会議には開発閣僚会議に正式参加した 6ヶ国のみならず、オブザーバーであったインドネシアとカンボディアも正式な代表を派遣した²⁰⁵。だが一方で、日本が農業問題でイニシアティヴをとること（つまりは一次産品輸入問題）の矛盾が次第に表出していった。

²⁰³ 田村大使発外務大臣宛電信第 442 号「三木大臣シハヌーク殿下会議について」66 年 11 月 18 日（外務省開示文書）。

²⁰⁴ 佐藤、前掲、『佐藤榮作日記 第 2 卷』、514 頁（11 月 21 日の項）。

²⁰⁵ ビルマに対しても参加招請がなされたが、ビルマは厳正中立を理由に参加を拒否した。ラングーン高瀬大使発外務大臣宛第 477 号「松野大臣とネ・ウィン議長の会談について」66 年 11 月 14 日（外務省戦後外交記録「松野農林大臣東南アジア訪問関係（1961.11）」A'390）。

日本と東南アジア諸国の片貿易は急速に拡大していた。この片貿易問題が日本と東南アジア諸国との関係を複雑化しているとの認識から、これを解消するため池田内閣末期に第1回輸入問題懇談会が開催されたことは既に論じた。ところが、この輸入問題懇談会は、佐藤内閣成立以後、完全に休眠状態になっていた。このことについて、第14回アジア・太平洋地域公館長会議の場で東南アジア諸国の公館長から不満が示されていた。外務省経済局としては、①国際的な競争力がないために輸入を促進できない国については、技術協力を進めるとともに、競争力が養われるまでは経済協力や割高產品の買い付けを考慮すること、②相手国と日本とが競争する產品に関しては、「輸入懇談会等においてわが国の農業の根本的問題を検討する以外に方法がない」ことなどを認めていた。そこで、当面は、従来のようなプロジェクトベースに必ずしも依拠しない経済協力を片貿易国との間に実施していくしかないとやや諦めに近い方針を提示していた²⁰⁶。また、経済企画庁でも東南アジアの一次產品貿易問題と日本との関わりへの方途を探るため、調査員を派遣し報告書を作成していた²⁰⁷。そこでは、少数の一次產品に特化する輸出国の景況が日本の特定産業の消長に影響される危険性とならんで、比較生産費原理・競争原理の貫徹を意味する自由化の下、「競争力のない低開発国產品の日本市場における敗北」を問題視していた。その対応策としては、開発輸入などが考えられるものの、それでも先進国との競争には勝てないだろうとの否定的な見解を示したうえで、「自由化原則に立った短期的採算を超える長期的視野の中に、政治的要請も考慮に入れた対策を打出していかねばならない」と、やはり政治的な解決策が必要であることを訴えていた。

このように、政府内部には一次產品問題をめぐる政治的解決を求める声が高まっていたが、同時に、それに抵抗する農林水産省の態度も強固なものとなっていた。開発閣僚会議開催をめぐっても、農業開発基金の設立を視野に入れた農業開発会議の開催について、農水省は激しく抵抗したようである²⁰⁸。外務省は、「アジア地域の経済的自立を助け、その政情安定に寄与する方向で積極的な施策を講ずるべきであり、この見地より、わが国的一次

²⁰⁶ 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）。

²⁰⁷ 経済企画庁調査局海外調査課「東南アジアの一次產品貿易 - 特に日本との貿易促進について - 」昭和40年5月10日（内閣府図書館所蔵史料）。

²⁰⁸ 前掲、大蔵省資料Z18-447、国際金融局投資第一課「東南アジア開発閣僚会議準備小委員会対処方針（案）」には、外務省・通産省・大蔵省・経企庁・農水省の間で農業開発会議が懸案となっていたとの記述がある。

產品買付は、開発輸入、資本・技術協力等の施策をわが国の対アジア外交の一環として展開していく必要がある」との機能主義的な発想のもとに、一次產品問題を考えていたが²⁰⁹、に対する農水省では、一次產品の買い付け増大は、日本と競合する農産品が多いことや日本の農業が転換期にあるとの理由から、東南アジア諸国からの要請には直ちに応じ難い（ただし、競合が少ないものには配慮する）との立場をとり、開発輸入についても、対象品目を限定かつ輸入も民間ベースで行なう（価格面での優遇はしない）と消極的な姿勢を崩していなかつた²¹⁰。実際、松野は、トウモロコシの増産計画と日本への輸出を打診したフィリピンのモンドニエド長官に対して、日本ではトウモロコシ輸入が自由化されていることを指摘して、暗にこれを拒絶していた²¹¹。この一次產品問題および片貿易問題は、その後、東南アジア諸国の日本への根深い不信の一因として、東南アジア経済秩序構想を苛んでいく。

(2) 東南アジア農業開発会議（1966年12月）

東南アジア農業開発会議の開催は、開発閣僚会議の成果の一つであった。そして、この農業開発会議の中心議題に据えられたのが、アジア開銀への農業開発基金（通常の融資枠ではなく、より緩和された条件で融資を行なう特別基金）の設置であった。その意味で、農業開発会議の深意は、開発閣僚会議で示された農業開発の重視という経済開発の方針を、アジア開銀へと結びつけること、つまり、開発閣僚会議とアジア開銀の橋渡しとして位置付けられていたのである。他方、一次產品問題をめぐっても、外務省はこの農業開発会議をきっかけとして、食糧や飼料などの品目について、アジア諸国との貿易の拡大均衡をはかるため、アジア諸国からの長期的な買付増大に向けた具体策を模索する。つまり、一次產品問題という日本と東南アジア諸国に横たわる南北問題の解決策としても、農業開発会議は位置付けられていたのである。

外務省は当初、農業開発会議を次のようなものとして想定していた²¹²。すなわち、日本

²⁰⁹ 外務省「椎名外務大臣の東南アジア諸国訪問 参考資料 第1編 国際情勢編」昭和41年10月（外務省戦後外交記録「椎名外務大臣東南アジア諸国訪問関係一件」B'0359）。

²¹⁰ 農林省「農林大臣発言要旨（案）」昭和41年10月26日（外務省戦後外交記録「松野農林大臣東南アジア訪問関係（1961.11）」A'390）。

²¹¹ フィリピン竹内大使発外務大臣宛電信第1359号「松野農林大臣とマルコス大統領の会談について」昭和41年11月17日（外務省戦後外交記録「松野農林大臣東南アジア訪問関係（1961.11）」A'390）。

²¹² 以下の記述は、昭和41年5月に開催されたアジア・太平洋地域大使会議における加藤匡

にとってアジア貿易の重要性は次第に低下しつつあるが、アジア諸国にとって対日貿易は極めて重要な位置を占めている。具体的には、タイ・ビルマ・マレーシア・インドネシアなどは日本を最大の輸出国としており、またタイ・カンボディア・インドネシアなどは輸入についても日本が首位を占めている。一方、日本とアジア諸国との間には片貿易が漸次拡大しつつある。こうした問題を解決していくためには、日本として「対アジア貿易の拡大均衡のために食料と飼料とを今後長期的にアジアから如何に買付けゆくか」という問題が鍵となる。また、きたる東南アジア農業開発会議では、食料輸入国については食料増産により自給化を進め、食料輸出国は更なる輸出拡大のため、農業の生産性向上が重要なテーマとして取り上げられるだろう。そこで外務省としては、①農業生産性向上のための国際協力、②農業開発に関する情報の交換、そして③需給安定のための国際協力の3点を試案として各省庁に提示した。

このうち、①農業生産性向上のための国際協力は、対象品目を当面、米・飼料・とうもろこし、大豆などに限定し、参加国が当該品目に関するそれぞれの農業開発計画を提示しあって相互調整しつつ、日本からは品種改良・栽培方法改善のための技術者派遣などの技術協力、灌漑水路・輸送施設の整備や農產品貯蔵など資金面での経済協力、そして延払い輸出による商品援助を行なうこととされた。一方、③需給安定のための国際協力の内容は、米の余剰国から不足国への輸出斡旋と長期契約による日本への飼料・大豆・外米の長期買付契約の締結、及び準内地米の開発輸入などであり、これは、「わが国の対東南アジア片貿易のは正にも資する意図を持ったもの」であった。

ところが、この試案について、農水省が長期契約と準内地米の開発輸入の構想に強硬な反対を示したほか、大蔵省・通産省も消極的であった。このうち、とりわけ問題視されたのが準内地米の取扱いであった。特に所管官庁である食糧庁は米自給を目指す立場から、準内地米を東南アジアで栽培し、これを輸入するという外務省のアイディアを完全に否定していた²¹³。こうした事態を前に外務省は、「日本の農業政策のあり方が東南アジアとの貿易の根本問題」との認識を深めていた。そして、開発閣僚会議が東南アジア援助の重要性を国内各方面に「教育」するという側面を有していたように、東南アジア農業開発会議は、

夫經濟局長の発言による。アジア局総務参事官室「昭和41年度 アジア・太平洋地域大使会議議事要録（未定稿）」昭和41年11月（外務省開示文書）。

²¹³ この昭和41年度アジア・太平洋地域大使会議においても、齊藤誠三農林次官が東南アジアにおける準内地米の開発輸入について、「現段階では、農林省として政策としては考えていない」と断言している。同上。

農業保護という国内の政策圧力に対して、日本が東南アジア諸国から農産品を輸入することの重要性を認めさせる場として捉えられていくのである²¹⁴。しかしながら、国内官庁・及び政治家の農業（とりわけ稻作農業）への強い執着から、結局、農業開発会議を契機に一次產品問題解決に道筋を付けようとする外務省の思惑はあえなく挫折する。

結局、各省庁間の調整を経て、農業開発会議は次のようなものとして準備が進められることとなる²¹⁵。すなわち、その目的は、「東南アジアにおいては農業開発の促進が緊急に必要」であるとの前提の下、東南アジア各国の農業開発の基本的問題を政策担当者が話し合うことで農業問題について相互認識を深め、また、討議ができるだけ具体的・重点的なものとして農業開発方策への認識を共有することが重視されていた。更に、本会議の下部組織の設置も検討することとされていた。つまり、経済開発における農業の重要性を再度、確認した上で、そのための具体的方策を示そうとしたのである。その理由は、東南アジア諸国の経済開発の遅れが、人口の急増とそれに伴う食糧生産の不安定化ないし伸び悩みに起因しているからであり、この状態を打破するためには、食糧（とりわけ米）生産の安定と増大を図る必要があるためとされていた。そして、そのための具体的方策として農業技術協力や農業インフラの整備などと並んで示されたのが、農産物の市場性の改善と農業開発の資金的側面に関する諸問題であった。

農産物の市場性の改善については、国内の制度的改善（農民の共同組織化・流通組織の合理化・貯蔵施設の整備）と並んで、輸出用農産物の品質改善、輸出組織・施設の整備を指摘した。一方で、この輸出用農産物の市場性の改善への言及が、日本への一次產品輸入拡大圧力となることも外務省は認識していた。しかしながら、その対応策は「わが国としては、農産物輸入増大の要請があった場合には、この地域のトウモロコシ、マイロ等の飼料農産物の国際競争力が増大すれば、市場転換等によるこの地域からのこれらの農産物の買付け

²¹⁴ この点に関して、昭和41年度アジア・太平洋地域大使会議における牛場信彦外務審議官の次の発言が象徴的である。「食糧庁の米穀政策は要するに米を自給自足するというのが鉄則である。しかし、これは絶対に変えねばならないと私は思う。…長期的に米を外国から買うのは絶対にいやだというのが主として農林省、更には政治家の考え方であってこれについては、自民党も社会党もみな同じことを言っている訳だから難しい問題である。本当は長期契約した方が有利にも買えるし、貿易全体から見ても良いにきまっているがそれが出来ないところに問題がある。まあ急には無理だろうが、今度の農業開発会議等を通じて変えていかねばならない」、同上。

²¹⁵ 以下の記述は、経済協力局「東南アジア農業開発会議について」昭和41年10月8日（外務省開示文書）。

量の増大も可能である旨表明する」と、飼料農産物の輸入増大の可能性を指摘するのみであった。要するに、一次産品問題を解決する政治的決断はなされておらず、経済開発の方針として農業開発の重要性を訴えながら、その増産された農産品を輸入することができない、という矛盾は依然として解消されていなかったのである。そして、その矛盾をもつとも痛切に感じていたのが、他ならぬ外務省であった²¹⁶。

他方、農業開発の資金的側面に関する諸問題については、東南アジアの農業開発のための資金が全般的に不足していることを理由に、世銀など既存の国際機関からの融資を促進するとともに、近く発足されることとなっていたアジア開銀の資金（特別基金を含む）を農業開発に対して積極的に活用するよう呼びかけることとされていた。

こうして、アジア開銀の設立総会（11月24日）が開催された直後の東京で、東南アジア農業開発会議は12月6・7日の両日開催された²¹⁷。歓迎の挨拶で佐藤首相は、アジアにおける人口増加の趨勢にかんがみ食糧生産の増大が緊急に必要であることに言及しながら、東南アジアの経済開発に占める農業の重要性を強調し、そのためには、英知と忍耐が必要であるとともに、真摯な自助努力が継続的に積み重ねられなければならないと述べた。さらに佐藤は、この会議を契機として、今後、農業分野における経済、技術協力をいっそう促進していく方針を明らかにした²¹⁸。会議後提出されたコミュニケは、外務省が示した方針がほぼ踏襲された²¹⁹。農業開発への資金供給についても、東南アジア地域への農業開発のための特別基金を、アジア開銀の中に設置する必要性を認め、アジア開銀などに早急に検

²¹⁶ たとえば、御巫經濟協力局國際政策課長は、農産物の市場性の改善について訊ねるイギリス大使館のサマースケール（Summerscale）に対し、日本市場の開放も議論の対象となることを認めつつも、米の輸入は困難なので、飼料用のトウモロコシ（maize）の輸入拡大の可能性を探りたいと、正直な感想を述べている。From Tokyo to FO, (1283/2/66), Nov. 25, 1966, FO, FJ2381/4(A), FO371/187141.

²¹⁷ 参加者はそれぞれ、ホー・トン・リップ農業省農業研究所所長（カンボディア）、アン・チョクロスセノ農業省次官（インドネシア）、ブアバット・チャンタパンヤ経済計画省森林灌漑局長（ラオス）、チュー・ホン・ジュン農業省農業局次長（マレーシア）、ウマリ農業天然資源省農業次官（フィリピン）、チョイ・トーン・ローク法務・国家開発省一次産品局次長（シンガポール）、チャクラトーン・トーンヤイ農業省農業次官（タイ）、トン・タット・トゥリン大統領府顧問（南ベトナム）、大野勝巳大使・武田誠三農林省農林次官（日本）。またオブザーバーとして渡辺武アジア開銀總裁らが出席した。

²¹⁸ 「東南アジア農業開発会議共同コミュニケ」『外交書 11号（1967年度版）』10-13頁。

²¹⁹ 実際、前掲の経済協力局作成の「東南アジア農業開発会議について」と共同コミュニケとの間に、アイテムの順番や字句など、一致点が非常に多いことから、前者がコミュニケの草案とされた可能性が高い。

討を開始するよう要請した。こうして、農業開発会議は開発閣僚会議の経済開発の方針とアジア開銀の開発金融とが結び付けられたのである。ただし、コミュニケに示された「一次產品価格の低下についての懸念」という一点に、日本の東南アジア政策の矛盾が凝縮されていた。

小括

本章では、東南アジア開発閣僚会議・アジア開発銀行・アジア外相会議（ASPAC）という1966年に開催・設立された三つの地域的枠組への日本のイニシアティヴや対応を検証し、そこに込められた東南アジア経済開発構想について考察した。アジア開銀をめぐっては、南北問題の文脈から銀行に地域的援助機関としての機能を求める域内の途上国に対して、銀行健全主義に基いたプロジェクトへの融資方針を掲げて、経済開発には域外からの援助に頼るだけではなく、自助努力が不可欠であるとの基本姿勢を貫いた。一方、開発閣僚会議はよりマクロな視点から、東南アジア諸国に経済開発のムードを醸成しつつ、援助吸収能力のある（つまり、アジア開銀からの融資の対象となるような）、地道な経済開発の方向性を提示した。それがすなわち、農業開発の重視であり、現地の事情に適した軽工業の重視であった。アジア開銀と開発閣僚会議に込められた東南アジア経済開発構想は、東南アジア農業開発会議で、東南アジア農業開発基金をアジア開銀内に設置することが決定されたことに象徴されるように、順調に滑り出していた。しかしながら、そこにはすでに、農業開発の重要性を提唱しながら、農産品など一次產品の輸入拡大を行なう準備がないという矛盾が含まれていた。

他方、開発閣僚会議には、政治的な議論からは距離を置き、純粹に経済開発を域内協力の下に推進することが、ひいては域内の安定化につながるとする機能主義的な発想が込められていた。そして、そのことを内外にアピールするためにも、中立三カ国（インドネシア・カンボジア・ビルマ）の参加確保のための外交努力が会議開催の直前まで続けられたのである。こうした開発閣僚会議にとって、反共産主義の御旗を隠そうとしない、韓国政府が主導するアジア外相会議は、いわばアンチテーゼであった。国交正常化した韓国との「お付きあい」²²⁰として、アジア外相会議への参加を決定した日本政府は、「積極的な消極

²²⁰ 『第51回参議院外務委員会第12号』（昭和41年5月26日）における椎名外相の答弁

策」をとり、その強い政治性の穏健化をはかった。椎名外相の言葉によれば、「(アジア外相会議や第2回AA会議における)日本の動きは消極的であるとの批判を招くかもしれないが、日本の目的は積極的なものである。つまり、地域に新たな紛争を作り出さないこと」だったのである²²¹。ただし、アジア外相会議後に出された共同コミュニケは強い政治的メッセージを有したように、日本政府の「積極的な消極策」は奏効しなかった。日本政府は第2回ASPACに向けて、オーストラリアとの連携による失地回復を試みていくことになる。

国立国会図書館電子資料。

²²¹ "Record of Conversation Between the Foreign Secretary and the Japanese Minister for Foreign Affairs," Nov. 1, 1966, FO, FJ1052/36, FO371/187099.