

東南アジア開発閣僚会議開催の政治経済過程

——佐藤政権期における日本の東南アジア外交に関する一考察——

野 添 文 彬*

- I はじめに
- II 日本の経済成長と東南アジア
- III ジョンソン演説と東南アジア経済開発構想
- IV 東南アジア開発閣僚会議開催の政策決定過程
- V 結論

I はじめに

本稿の目的は、1966年4月に東京で開催された東南アジア開発閣僚会議をなぜ日本政府が主導したのかを考察することである。

東南アジア開発閣僚会議は、日本政府が戦後初めて主導した国際会議であり、高度成長によって「経済大国」化しつつある日本による積極的な対東南アジア外交政策の一つと考えられ、これまで多くの研究の注目を集めてきた。しかし同会議は、1966年以降毎年開催されたものの、大きな成果を挙げることなく1975年に消滅してしまう¹⁾。この消滅の理由として、いくつかの研究は、1960年代以降の国際環境の変化や米国政府及び東南アジア諸国の対応などを挙げている。本稿は、東南アジア開発閣僚会議が大きな成果を挙げることなく消滅していった要因は、1966年に同会議を開催しようとした日本政府の政策構想にすでに内在していたとの立場をとる。なぜならば、すでに1966年の東南アジア開発閣僚会議は、その後の展開を予感させる内容だったからである。後述するように、同会議においては、日本政府と参加した東南アジア諸国との間の認識の齟齬や、東南アジア諸国の日本への反発などが見られたのであった。したがって、東南アジア開発閣

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第8巻第1号2009年3月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

1) 東南アジア開発閣僚会議で決まったプロジェクトには、東南アジア農業開発会議、東南アジア漁業開発センター、東南アジア港湾開発セミナーなどがある。詳しくは山影進「アジア・太平洋と日本」渡辺昭夫編『戦後日本の対外政策』有斐閣、1985年、146頁。

僚会議を日本政府が開催しようとした理由を考察することは、同会議の「挫折」の要因を探ることだといっても過言ではない。このような問題意識から、本稿は、1966年の東南アジア開発閣僚会議開催を主導しようとした日本政府の政策構想とその形成過程を分析する。

東南アジア開発閣僚会議についての先行研究には、まず、それぞれの主題の中で同会議を扱っているものが存在する。この中には、同会議を戦後初期からの日本の東南アジア外交の歴史的文脈に位置付けようとしたもの²⁾、ベトナム戦争における日米関係の変容の中に位置付けようとしたもの³⁾、1960年代に活発化した日本政府のアジア地域協力への取り組みの一つとして考察しようとしたもの⁴⁾、などがあるが、日本政府が同会議を開催した理由について、次の点で一致した解釈を提示している。第一に、ベトナム戦争下、米国政府のアジアにおける冷戦戦略に協力することを目的としていたこと。第二に、日本政府が東南アジア経済開発を主導し、アジアにおける政治的経済的役割を拡大するためであったことである。

近年、日米の外交史料の公開が進み、東南アジア開発閣僚会議そのものを主題として、外務省の動向を中心に日本政府内の政策決定過程をより詳細に明らかにする研究が現れている。高橋和宏氏は、東南アジア開発閣僚会議開催には、「南北問題」への対応や経済開発による東南アジアの政治的安定など、米国政府とは異なる日本政府独自の構想が存在していたことを強調し⁵⁾、それ以前の研究が主張した上述の二点のうち後者にその主張の重点を置いている。一方、保城広至氏

2) 同上、145頁；末廣昭「経済再進出への道—日本の対東南アジア政策と開発体制」中村政則他編『戦後日本 占領と戦後改革 6』岩波書店、1996年、249-250頁。

3) 菅英輝「ベトナム戦争と日米安保体制」『国際政治』第115号、1997年、81頁。

4) 鄭敬娥「60年代における日本の東南アジア開発」『国際政治』第126号、2001年、117-131頁。

5) 高橋和宏「『東南アジア経済開発』とヴェトナム戦争をめぐる日米関係(1)(2)」『筑波法政』第36-37号、2004年；同「『南北問題』と東南アジア経済外交」波多野澄雄編『池田・佐藤政権期の日本外交』ミネルヴァ書房、2004年。高橋氏の主張に依拠した通史的研究として、波多野澄雄・佐藤晋『現代日本の東南アジア政策1945～2007』早稲田大学出版会、2007年、153-156頁。また、一次史料を使用していないが、同様に日本政府の「自主」性を強調する研究として玉木一徳「日本主導の東南アジア開発閣僚会議：経済外交の挫折」『国士館大学教養論集』第52号、2002年。

は、日本政府が東南アジア開発閣僚会議を開催した理由は、「経済大国」としての地位を誇示するためや東南アジアへの援助を拡大するためではなく、米国政府による東南アジア経済開発への資金拠出の受け皿とするためであったとし⁶⁾、上記の二点のうち、前者の側面をより強く打ち出した。

これらの先行研究は、東南アジア開発閣僚会議について重要な知見を提供している。しかし、日本政府の政策構想の全体像は必ずしも明確にされていない。なぜならば先行研究は、対米協力であれ、アジアにおける役割拡大であれ、外交政策上の要因を指摘する一方で、同会議が開催されるに至る日本国内のより広範な政治的・経済的な過程には光を当てていないからである。

より具体的には、先行研究には次のような限界がある。第一に、日本政府内では主に外務省の動向が考察されており、それ以外の政策決定者、経済官庁や財界の認識と動向が明確でない。高橋氏や保城氏は、東南アジア開発閣僚会議開催の政策決定過程における外務省と大蔵省の対立を明らかにしているが⁷⁾、その他の省庁の動向については分析の光は及んでいない。また河野康子氏や鄭敬娥氏は、通産省や財界が東南アジア経済開発について、日本の輸出入市場確保への関心を抱いていたことを指摘しているが⁸⁾、これらのアクターの構想や東南アジア開発閣僚会議開催の政策決定において果たした役割を分析してはいない。

第二に、先行研究では東南アジア開発閣僚会議開催をめぐる日米関係が重点的に考察されている一方で、日本の政策決定者たちが日本を東南アジア諸国との関係においてどのように位置付けようとしたかについては十分な光が当てられてこなかった。しかし、なぜ日本の政策決定者たちが東南アジア開発閣僚会議開催を主導しようとしたのかを考察するためには、日本と東南アジア諸国との関係をめぐる彼らの構想や認識にまで踏み込んで分析する必要がある。

-
- 6) 保城広至「東南アジア開発閣僚会議の開催と日本外交」『国際政治』第144号、2006年；Hoshiro, Hiroyuki “A Japanese Diplomatic Victory? -Japan's Regionalism and Politics between Japan, the United States and Southeast Asia, 1965-1966” 『東洋文化研究所紀要』第151冊、2007年。これらの論文は保城広至『アジア地域主義外交の行方：1952-1966』木鐸社、2008年、第7章にまとめられた。
 - 7) 同上；高橋前掲「『東南アジア経済開発』とヴェトナム戦争をめぐる日米関係(1)(2)」。
 - 8) 河野康子「日本外交と地域主義」『危機の日本外交 年報政治学』岩波書店、1998年、124-125頁；鄭前掲論文、120-121頁。

以上のような先行研究の動向を踏まえ、本稿では、東南アジア開発閣僚会議開催を主導しようとした日本政府の政策構想とその形成過程を明らかにするために、次の視角を設定する。第一に、東南アジア開発閣僚会議開催の政策決定過程において財界や通産省、そして三木武夫通産相が果たした役割に注目する。第二に、日本の政策決定者たちが東南アジア開発閣僚会議開催に際して、日本を東南アジア諸国に対してどのように位置付けようとしていたか、その認識について考察する。さらに日本政府の政策構想に対し、米国政府や東南アジア諸国の反応はどのようなものだったのかについても光を当てる。

このような視角から東南アジア開発閣僚会議開催の政治経済過程を分析することによって、次のことを明らかにする。東南アジア開発閣僚会議開催にあたっては、さらなる日本経済の発展のため、不況の克服や国際競争力の強化を目指す三木通産相や通産省、財界が重要な役割を果たした。その際、「アジア唯一の先進国」である日本が経済発展のモデルとして東南アジア諸国の経済開発を指導すべきだという日本の政策決定者たちや財界人たちの認識とその論理は、同会議開催を推進する要因となった。しかし、自国の国内経済事情を強く反映させた日本政府の政策構想は、結果として米国政府や東南アジア諸国の反発を招いたのである。

以下では、Ⅱで1964年から65年において、日本の政策決定者たちや財界人たちが日本経済をどのように認識し、その文脈で東南アジアにいかなる関心を抱いたかについて考察する。次にⅢで米国政府の東南アジア経済開発構想に対する日本政府および財界の反応を明らかにする。そしてⅣで東南アジア開発閣僚会議の政策決定過程を外務省、大蔵省、通産省、財界の相互関係の中で分析するとともに、同会議開催の結果を考察する。これらの分析においては、日米英の公開された外交史料の他、日本国内における省庁の動きや財界の動向を把握するため、日本の新聞・雑誌を参照した。

Ⅱ 日本の経済成長と東南アジア

高度成長を達成した日本は1964年、東京オリンピックの開催や、「先進国クラブ」ともいわれるOECD（経済協力開発機構）への加盟、IMF（国際通貨基金）

8条国への移行を実現するなど、その成果を国内外に示した。こうした経済成長は、日本国内において社会や生活の変容をもたらすとともに、自国への自信という形で日本のナショナリズムを高めていく⁹⁾。そしてこの頃から論壇においても日本の社会・経済システムの優秀さを評価する議論が顕著になった¹⁰⁾。

しかし、経済成長に対する自信の一方で、経済官庁や財界は、次のように日本経済の将来を不安視していた。第一に、経済成長の達成にもかかわらず、日本経済は依然として脆弱であり、しかも経済成長によって新たな問題が引き起こされていると考えられた。当時、通産省は、日本経済は成長著しい一方で、一人当たり国民所得、農業・中小企業の近代化の遅れ、社会資本の不足などのため「…経済発展段階では、まだアメリカ、西ドイツなどの諸国に比べて遅れた段階にあ」とし、「後進性」が残存していると考えていた¹¹⁾。また経済団体連合会会長の石坂泰三も1964年の初頭に、日本の輸出振興体制や企業の体質などの面で問題が山積しており、「これらの問題を急速に解決して、初めて日本の経済が、先進工業国に伍して成長発展を期しうる」と述べている¹²⁾。すなわち、通産省や財界の中でも、経済成長にもかかわらず、依然として日本経済は欧米諸国のような「先進国」並みになったとはいえないとの見方が強かったのである。さらに、日本の高度成長は国内需要主導によるものであったといわれるが¹³⁾、経済発展は国内の過剰生産という問題を引き起こしていた¹⁴⁾。また、経済成長は設備機械や原材料の輸入の増大によって国際収支の悪化をもたらした他、物価の上昇をも引き起こしていた。

第二に、このような日本経済の脆弱性にもかかわらず、日本経済が「開放経済体制」に移行し、激しい国際競争のもとにさらされることへの危機感が高まっていた。OECD加盟、IMF8条国移行は「先進国クラブ」への仲間入りであると同

-
- 9) 小熊英二『民主と愛国 戦後日本のナショナリズムと公共性』新曜社、2002年、555頁。
 - 10) 青木保『「日本文化論」の変容 戦後日本の文化とアイデンティティ』中央公論社、1990年、81-83頁。
 - 11) 『通商白書 1965 総論』通商産業調査会、1965年、96頁。
 - 12) 石坂泰三「開放経済への課題」『経団連月報』1964年1月号、3頁。
 - 13) 吉川洋『高度成長 日本を変えた6000日 20世紀の日本6』読売新聞社、1997年、153-157頁。
 - 14) 「ジレンマのなかの援助政策」『エコノミスト』1965年3月9日号、17頁。

時に、貿易自由化や資本自由化という「開放経済体制」に移行することをも意味していたのである。日本では、1960年代前半に貿易自由化が進んだが、資本自由化はOECD加盟やIMF8条国への移行を機に進むことになった。このため資本自由化になった際、通産省は脆弱な日本企業は欧米資本に乗っ取られるのではないかと不安を抱いていた¹⁵⁾。財界も今後の日本経済発展のためにも貿易自由化・資本自由化は必要であるという認識では一致していたが、日本経済が国際競争の激化に耐えうるかどうかについては懸念する声も多かった¹⁶⁾。

このような中で日本経済の発展の鍵となると考えられたのが輸出振興であり、特に次の点で重要であると考えられた。第一に、日本国内の経済問題の解決である。先述したように、当時、高度成長による国内の過剰生産のため、国内における利益がこれ以上期待できなくなっていた。この問題に対処するためにも輸出増大によって海外に利益を見出す必要があるとされた¹⁷⁾。また、慢性的な国際収支の赤字という問題を解決するためにも、輸出を増大させる必要があった¹⁸⁾。第二に、国内の経済基盤の強化による国際競争力の強化である。通産省は重化学工業製品の輸出を通して、日本国内の産業構造をさらに重化学工業化し、欧米諸国の産業と競争できるようにすることを目指していたのであった¹⁹⁾。

しかし、欧米諸国に対する輸出振興については、当時の国際経済環境が大きな障壁となっていた。経済企画庁による1965年度の経済見通しでは、米国や英国の通貨防衛策によって国際経済は厳しい環境にあり、1965年の世界経済及び貿易は大きな伸びを期待できないとされている²⁰⁾。通産省もまた欧米「先進国」が保護主義的傾向を強めていること、またこれら諸国との国際競争が熾烈化していることを懸念していた²¹⁾。

15) チャーマーズ・ジョンソン『通産省と日本の奇跡』(原題はChalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle, the growth of industrial policy*, Stanford University Press, 1982) TBSブリタニカ、1982年、305-306頁。

16) 安原和雄・山本剛士『戦後日本外交史Ⅳ 先進国への道程』三省堂、1984年、209-219頁。

17) 前掲「ジレンマのなかの援助政策」17頁。

18) 前掲『通商白書 1965 総論』97-99頁。

19) 同上書、99-102頁。

20) 経済企画庁「昭和40年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」1964年12月18日、外務省外交記録第19回公開、A'-427。

こうした中、注目されたのが東南アジアであった。有力なエコノミストである大来佐武郎は1965年3月の論稿で、1955年前後に高まったがその後下火になった日本国内における東南アジアへの経済的関心が、近年再び高まっていると書いている。そしてその理由として、国内産業構造の重化学工業化の進展、軽工業製品を中心とする欧米「先進国」向け輸出の不振などの事情があるという。さらに、欧米「先進国」との国際競争の激化のため「…重化学工業製品の市場としては、世界の低開発国を主として考えざるを得ない」ので、その結果、輸出市場としての東南アジアの重要性が高まっているとした²²⁾。また、通産省も、東南アジアを中心とした「低開発国」への輸出が、これまでも日本の産業構造の重化学工業化を支えてきたとして、その重要性を認識していたのである²³⁾。

その上、中国との関係も東南アジアへの関心を高める要因となっていた。外務省の分析によれば、中国は中ソ対立によりソ連との貿易を減少させており、替わって東南アジア諸国との貿易を増大させ、東南アジア地域は「中共の経済進出上重要な地域」となっていた。そして中国は東南アジア諸国に対し機械類、プラントなど工業製品を輸出し、借款や経済・技術援助も行っており、「…中共はわが国の強力な競争相手である」と外務省は見えていたのである²⁴⁾。他方、日中貿易については、通産省や貿易業界などは日本経済の発展のために「中共市場は、今後絶対に無視できない存在」（佐橋滋通産事務次官）と認識していた²⁵⁾。しかし1964年から1965年初頭にかけて中国へのプラント輸出に日本輸出入銀行の融資を使用するかどうかの問題で日中関係がこじれ²⁶⁾、通産省や経済界はこれによって日中貿易は大きな打撃を受けたと考えていた²⁷⁾。こうして中国は貿易相手国として期待できないばかりか、東南アジアへの輸出をめぐる競争相手とされ、東南アジアへの経済進出は喫緊の問題となっていたといえよう。

21) 前掲『通商白書 1965 総論』15頁。

22) 大来佐武郎「東南ア援助への一提言」『エコノミスト』1965年3月23日号、42頁。

23) 前掲『通商白書 1965 総論』162頁。

24) 東西通商課「中共の対東南アジア貿易状況」1964年12月5日、外務省外交記録第19回公開、A'-427。

25) 佐橋滋「日中貿易と通産省の考え方」『朝日ジャーナル』1965年5月9日号、54頁。

26) 添谷芳秀『日本外交と中国1945-1972』慶應通信、1995年、172-173頁。

27) 『朝日新聞』1965年3月31日朝刊。

東南アジアへの輸出振興のためには、依然として購買力の乏しいこれら諸国の経済開発を促進することが重要であったが、経済成長への自信が日本はこの地域の経済開発に積極的に関与すべきだという主張を強めていた。1965年1月1日の『朝日新聞』社説は、経済発展を実現し、東京オリンピックなどで「やろうと思えば相当のことができるんだ、という自信」を高めた日本は、その経験を他のアジア諸国のために役立てるべきだと主張している²⁸⁾。また上述した大来も日本がとるべき東南アジアへの政策とは「低開発諸国が熱望している経済的發展と生活水準の向上に具体的な貢献を行なう道を見出すこと」であり、「日本人がこれまで蓄えてきた学問、技術、経営等の能力は、まさに他のアジア諸国が経済発展の途上で必要としているもの」だとしていた²⁹⁾。

こうした背景から、財界は東南アジア諸国への「経済協力」積極化を盛んに訴えていく。経団連は1963年12月、1964年12月と毎年のように政府に東南アジア諸国など「低開発国」への「経済協力」の積極化を求める要望書を提出している³⁰⁾。1964年の要望書では、日本のOECD加盟による「わが国の国際経済社会における地位の向上と、…今後ますます激化する国際競争に対処して、わが国将来の輸出市場開拓の緊要性からも」、「低開発国」への「経済協力」積極化を訴えている。さらに、この年のUNCTAD（国連貿易開発会議）で欧米「先進国」とアジア・アフリカの「低開発国」との間の「南北問題」をめぐる対立激化が表面化したことを背景に、もし日本政府が「経済協力」への努力を怠れば、他のアジア諸国からの反発を受け「東洋の孤児」になるとして、他のアジア諸国への「経済協力」積極化を訴えたのであった³¹⁾。そして1965年1月には、中山素平日本興業銀行頭取を団長とする財界による東南アジア経済使節団が派遣され、東南アジアへの日本の「経済協力」のあり方について調査を行っている³²⁾。

28) 『朝日新聞』1965年1月1日朝刊社説。

29) 大来前掲論文、43頁、47頁。

30) 「対外経済協力の促進に関する要望意見」『経団連月報』1964年1月号、24-26頁；「対外経済協力政策の早急具体化を要望す」『経団連月報』1965年1月号、74-75頁。

31) 前掲「対外経済協力政策の早急具体化を要望す」74-75頁。「南北問題」と日本の東南アジア経済開発への関与の関係については、高橋前掲『「南北問題」と東南アジア経済外交』。

32) 『毎日新聞』1965年1月15日朝刊；『朝日新聞』1965年1月17日朝刊。

注目すべきは、このように東南アジアへの経済協力積極化を提唱する財界は、当時の政策決定者たちに強い影響力を持っていたことである。1964年11月に佐藤栄作が首相に就任したが、佐藤が自民党総裁に選ばれる際、財界の意向が大きな影響を与えたとされる³³⁾。そして、財界はアジア外交を積極的に展開することを佐藤政権に期待していた³⁴⁾。佐藤は、首相就任後の記者会見で「アジアを単なるマーケットと考えるだけでなく、ここに国際緊張が集約されているのだからその緩和、解消に積極的に意欲を示していく」と述べ³⁵⁾、外務省にアジアにおける自由主義諸国への経済援助を強化するよう指示するなど³⁶⁾、そのアジア外交には冷戦下における戦略的判断が重視されていた。しかしその一方で、佐藤政権のアジア外交において、国内経済要因は無視できない重要性を持っていたのである³⁷⁾。

では、日本政府に大きな影響力を持つ米国政府は日本の東南アジアへの関与についてどのように考えていたのか。米国政府はすでに冷戦初期の段階から、東南アジア経済開発によってこの地域への共産主義勢力の浸透を阻止し、また共産中国との経済関係なしに日本の経済復興を実現するために日本と東南アジアとの経済関係の強化を目指していた³⁸⁾。その後、1955年ごろから冷戦が第三世界の経済開発問題をめぐる体制間の優位競争の段階に入る³⁹⁾。またこの頃から日本の経済成長も進んでいく。こうした中、米国政府は自由主義体制が特に中国など社会主義体制よりも優れていることを示すため、1960年以降、日本の経済成長を東南アジア諸国など他のアジア・アフリカ諸国の経済発展のモデルとしてアピールしようとしていた⁴⁰⁾。1964年の国務省文書でも、日本は自由主義陣営の他のアジ

33) 『朝日新聞』1964年11月9日夕刊；藤山愛一郎『政治わが道 藤山愛一郎回顧録』朝日新聞社、1976年、160頁。

34) 『朝日新聞』1964年11月9日夕刊。

35) 『朝日新聞』1964年11月10日夕刊。

36) 『毎日新聞』1965年11月19日朝刊。

37) 佐藤は首相就任後も多くの財界人と交流している。佐藤と交流のあった財界人とその会合については、楠田實（五百旗頭真・和田純監修）『楠田實日記 佐藤栄作総理首席秘書官の二〇〇〇日』中央公論新社、2001年、834-844頁。

38) 渡辺昭夫「戦後初期の日米関係と東南アジア—戦前型『三角貿易』から戦後型『半月弧』へ」細谷千博・有賀貞編『国際環境の変容と日米関係』東京大学出版会、1987年、39-42頁。

39) 李鍾元「アジア冷戦と地域主義—アメリカの政策を中心に」鴨武彦編『世紀間の世界政治3 アジアの国際秩序』日本評論社、1994年、208-209頁。

ア諸国に対する非常に重要なモデルとなっていると指摘されている。また経済成長によって日本国内にはナショナル・プライドが高まっており、「近代化の先駆けとしての日本の役割は日本人にとっても非常に満足できるものである」とも述べられている。そして日本政府は資金援助や技術支援などを通して、東南アジア諸国を中心に「低開発国」の経済開発により積極的に貢献するべきだという⁴¹⁾。すなわち、米国政府は、第一にアジアにおける冷戦戦略の負担を軽減すること、第二に東南アジア諸国に自由主義体制の優位を示すこと、そして第三に日本国内におけるナショナリズムを満足させ米国との関係を維持・強化すること、という三つの目的から、日本政府が東南アジア諸国に対し経済成長モデルを提示し、これらの経済開発に積極的に関与することを期待していたのだった。

以上のように、経済成長への自信の高まりとさらなる経済成長への欲求は、日本国内において東南アジア経済開発への関与についての意欲を高めていた。さらに米国政府は冷戦戦略上の観点から、日本政府が積極的に東南アジア経済開発に関与することを求めていた。このように、一方では日米の政策決定者たちの間では、東南アジア経済開発において日本が経済発展モデルとして指導的役割を果たすという点について意見が一致していたのであり、この後も米国政府は日本の東南アジア経済開発への姿勢に影響を与えていく。しかし、このことはアジアにおける冷戦戦略上の負担分担を求める米国政府の意向が日本国内で受け入れられたことを意味しなかったのである。

Ⅲ ジョンソン演説と東南アジア経済開発構想

1 ジョンソン演説と日本国内の反応

1965年2月7日から米軍による北爆が開始され、これ以降ベトナム戦争が本格化していく。このような米軍の行動に対して国際的にも日本国内でも大規模な反

40) Victor Koschmann "Modernization and Democratic Values: the "Japanese Model" in the 1960s", David C. Engerman, Nils Gilman, Mark H. Haefele, and Michael E. Latham, (eds), *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War* (University of Massachusetts Press, 2003), pp. 225-249.

41) Department of State Paper "Future of Japan" (6/26/1964), 細谷千博・有賀貞・石井修・佐々木卓也編『日米関係資料集1945-97』東京大学出版会、1999年、507-518頁。

対運動が起こった。日本政府内においても米国のベトナム政策について懐疑的な意見は存在したが⁴²⁾、実際の政策面においては、「冷戦構造のなかでは、アメリカのいまの政策を支持していくのが日本の国益だということははっきりしている」と考えられたのだ⁴³⁾。

こうした中、ジョンソン (Lyndon D. Johnson) 大統領は1965年4月7日、ジョンズ・ホプキンス大学で演説を行い、東南アジア経済開発を周辺諸国が協力して行う必要性を訴え、そのため米国政府も10億ドルを拠出するよう議会に求めることを明らかにした。この構想は、東南アジア諸国が協力して経済開発を推進するという地域主義的なアプローチによって、この地域のナショナリズムが過激化するのを抑制し、共産主義勢力の浸透を阻止するとともに、米国政府のアジアにおける冷戦戦略の負担軽減をも目指すものであった⁴⁴⁾。

そして、このジョンソン大統領が提唱する東南アジア経済開発において日本が主導的役割を果たすことが期待されていく。ライシャワー (Edwin O. Reischauer) 駐日大使は4月9日の電文で、「特にこの計画は、日本にこの地域においてより大きな、より責任のある役割を果たさせるのに有益である」とした。なぜならば、日本はこの地域で東南アジア経済開発に資金を提供できる唯一の国であり、さらに日本国内において日本が国際問題についてより大きな役割を果たすことへの願望が高まっているからだというのである⁴⁵⁾。また、ロストウ (Walt W. Rostow) 国務省政策企画委員長は、4月末に来日した際の講演で、農業開発と貿易を重視するという彼のアジア開発の戦略は、日本の経済発展の経験と一致しており、日本は「開発途上にあるアジアの手本となることのできる」国であると述べ、日本

42) COE オーラル政策研究プロジェクト『菊地清明オーラルヒストリー 上』政策研究大学院大学、2004年、201頁；同『股野景親オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、2005年、122頁。菊地清明は当時、外務省経済局米国カナダ課長、股野景親は当時、外務省アジア局南東アジア課職員。

43) COE オーラル政策研究プロジェクト『本野盛幸オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、2005年、119頁。本野盛幸は当時、首相秘書官。

44) W. W. Rostow, *The United States and the Regional Organization of Asia and the Pacific, 1965-1985* (University of Texas Press, 1986), Chapters 1, 3；菅前掲論文、76-78頁。

45) From Tokyo to Department of State, April 9, 1965, National Security Archives (ed), *Japan and the United States: diplomatic, security, and economic relations 1960-1976* (Bell & Howell Information and Learning, 2000) (以下、NSA), No. 463.

政府に東南アジア経済開発に積極的に関与するよう促した⁴⁶⁾。ジョンソン大統領は、米国のテネシー溪谷開発をモデルとして東南アジア経済開発を考えていたともいわれる⁴⁷⁾。しかし、1960年代初頭からの米国のアジア戦略を考えると、米国の政策決定者たちは東南アジア経済開発において日本が経済発展のモデルとして主導的役割を發揮し、米国の冷戦戦略の負担を分担することを期待していたのだといえよう。

一方、日本国内においてもこのジョンソン構想は歓迎された。新聞各紙は、ジョンソン演説を米国のベトナム政策の和平路線への転換と受け止め、東南アジア経済開発構想に賛同し、貧困解決のため日本政府は同構想を積極的に推進していくべきだと主張した⁴⁸⁾。また財界も、この演説がベトナム和平につながることを期待し、さらに東南アジア開発構想が実現すれば、日本が東南アジアへ経済的に進出する絶好の機会になるとして大きな関心を抱き、東南アジア経済開発に日本は積極的に関与していくべきだと考えていた⁴⁹⁾。

北爆開始以後、日本国内のベトナム反戦運動に頭を痛めていた佐藤首相も、軍事中心のベトナム政策からの転換だと認識して、ジョンソン大統領の東南アジア経済開発構想を歓迎した⁵⁰⁾。そして「アジアの一員」として、また経済発展を経験した国として、日本が東南アジア経済開発を主導するのにふさわしいとして、日本政府が東南アジア経済開発に積極的に関与することを表明した⁵¹⁾。また外務省内でも、「…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」(武内龍次駐米大使)として⁵²⁾、米国政府に協力して東南アジア経済開発に日本政府が関与していくべきだと考えられた。

46) W・W・ロストウ「アジアにおける経済開発 模範となる日本の経験」『世界週報』1965年5月11日号、80頁。

47) Lloyd C. Gardner, *Pay Any Price: Lyndon Johnson and the Wars for Vietnam* (Ivan R. Dee, 1995), pp. 191-195.

48) 『朝日新聞』1965年4月9日朝刊社説「ジョンソン演説と日本外交」；『日本経済新聞』1965年4月9日朝刊社説「ジョンソン提案に共産側も応ぜよ」。

49) 『日本経済新聞』1965年4月9日朝刊。

50) 伊藤隆監修『佐藤栄作日記 第二巻』朝日新聞社、1998年、260頁。

51) 『日本経済新聞』1965年4月13日朝刊。

52) ワシントン武内大使発椎名大臣宛第1073号「米大統領の対東南ア10億ドル援助構想に対する具申」1964年4月23日、外務省開示文書。

このように、ジョンソン大統領演説が発表された当初、米国政府の提唱する東南アジア経済開発に対して積極的に関与するべきだという気運が日本国内において高まっていた。その背景には、米国の軍事中心のベトナム政策が転換されるという期待と⁵³⁾、経済成長を達成した「アジア唯一の先進国」として東南アジア諸国の経済開発を指導できるという自信、さらに東南アジアへの輸出拡大という経済的利益への関心が存在していたのであった。

こうしてジョンソン演説を受け、佐藤の指示によって外務省経済協力局が東南アジア経済開発のための「アジア平和計画」を作成する⁵⁴⁾。この「アジア平和計画」は、「アジアに平和を齎すためにはまず経済の安定が必要である」との認識から、経済開発を通して、ベトナム和平を中心にアジアの緊張緩和を目指すものだった。同計画においては東南アジア諸国だけでなく韓国や台湾も参加国とされ、中国や北朝鮮にも将来門戸を開くことが想定されるなど極めて広範囲な地域が対象とされていた。しかしより注目すべきは、経済開発の資金について、ジョンソン演説で表明された米国の10億ドルとともに、日本も5億ドルを拠出するとされたことである⁵⁵⁾。日本政府が東南アジア経済開発に積極的に関与する政治的意義について、経済協力局は「…アジアの先進国たるわが国がこれを発案することの意義は極めて大きい」のであり、「…わが国がこれを通じて国際社会における地位と発言力を強化する」のだとしていた⁵⁶⁾。このように、「アジア平和計画」には、経済成長による自信を背景に、積極的に資金拠出をも行って東南アジア経済開発を主導することにより、国際社会における地位の向上を目指すという外務省の意欲が込められていたのである。

「アジア平和計画」は椎名悦三郎外相に強く支持され、4月23日に佐藤首相にも説明される。しかし、佐藤は日本による5億ドルという大規模な資金拠出に衝撃を受け、これを却下した。佐藤は、日本はすでに韓国や台湾への大規模な「経

53) 実際にはベトナムへの攻撃は続けられ、軍事中心の政策の転換ではなかった。Gardner, *op.cit.*, p. 196.

54) From Tokyo to Department of State, April 24, 1965, *NSA*, No. 469.

55) 経済協力局「アジア平和計画の構想について」1965年4月21日、外務省開示文書。

56) 経済協力局「アジア平和計画に対するわが国の拠出の意義」1965年4月15日、外務省開示文書。

済協力」を行うことになっており、これ以上大規模な資金拠出は困難だというのである。そもそも佐藤はアジア外交積極化への姿勢を示していたが、東南アジア経済開発について橋やダム、道路などを建設するような、あまり大きな財政負担にならない「限定され、特定の対象の、小さな計画」を想定していた⁵⁷⁾。つまり、東南アジア経済開発について、できるだけ大規模に資金拠出して関与すべきだとする外務省と大規模な財政負担は回避しながら関与するべきだとする佐藤とは考えが異なっていたのである。

さらに他の省庁も、外務省による東南アジア経済開発構想に対して冷淡な姿勢をとっていた。通産省や大蔵省は、国際世論がジョンソン演説を必ずしも支持していないことや、すでに日本政府はアジア開発銀行への参加を決めていることから、新機構を作る必要はないと考えていた⁵⁸⁾。特に通産省は、東南アジアへの輸出振興の重要性を認識していたにもかかわらず、ジョンソン演説に対して他の多くのアジア諸国が消極姿勢であるため、日本政府がこれに参加することは経済的にもかえって不利だと見ていた⁵⁹⁾。

これに加えて「アジア平和計画」は米国政府からも拒絶されたのであった。4月末に行われた日米政策企画協議において「アジア平和計画」について説明がなされた際、ロストウ國務省政策企画委員長はプロジェクトの実行可能性、融資可能性の重要性を強調し、同計画の内容は東南アジア諸国に合わないと述べ、代わりに米国政府がラテンアメリカ諸国と結成した少数の専門家による委員会である「進歩のための同盟」(CIAP)のような機構の創設を提案したのである⁶⁰⁾。ロストウが「アジア平和計画」に反対した理由は必ずしも明らかではないが、米国政府としてはベトナム戦争との関連上、よりベトナム周辺に範囲を絞った枠組みが望ましかったということが理由の一つとして考えられよう。

以上のように、日本国内における東南アジア経済開発への関心の高まりを背景

57) From Tokyo to Department of State, May 22, 1965, *NSA*, No. 469.

58) 『毎日新聞』1965年4月27日朝刊。

59) 『朝日新聞』1965年5月13日朝刊。

60) From Tokyo to Department of State, April 26, 1965, *NSA*, No. 476; 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Ⅸ 第6巻』柏書房、2001年(以下、『集成』)、119-151頁。

に、外務省は「アジア平和計画」を策定したが、政府内や米国政府の批判を受け、再検討を迫られることになった。ここでは、大規模な資金拠出によって東南アジア経済開発を主導すべきだとした外務省に対し、佐藤と経済官庁は財政負担増大など国内上の観点から、「アジア平和計画」に反対したのであった。そして米国政府もまた、アジアにおける冷戦戦略とより整合性のある構想を求めたのである。

2 東南アジア経済開発構想の模索と経済不況

「アジア平和計画」挫折後も、外務省は引き続き東南アジア経済開発について再検討を進めていた。外務省の分析によれば、ジョンソン大統領による東南アジア経済開発構想は、米国政府がアジア諸国に「ムチかニンジンか」という二者択一を迫ったもの、あるいはアジアにおける反共体制の強化を目指したものなどと受け取られ、その国際的な評判は芳しくなかった。そして東南アジア諸国から同構想について具体的反応がないため、米国政府は日本政府が主導的役割を発揮することを一層期待していたのであった⁶¹⁾。こうした背景から、外務省は日本政府が東南アジア経済開発に主導的役割を果たす必要があると改めて確認する。なぜならば「…わが国がなん等かの協力姿勢も示さない場合は、わが国のアジア政策や対米協調はかけ声にすぎないとの不信感を招くおそれが強い」と考えられたからであった⁶²⁾。その一方で、ベトナム戦争に対する国内世論・国際世論の批判が強いと、東南アジア経済開発において「わが国が米国のヴィエトナム政策を支持支援し、また地域協力を通じてアジアにおける反共体制の強化をはかろうとするとの印象を与えることを避ける」べきだとされた⁶³⁾。

このように外務省は、日米関係の重要性から、日本政府が何らかの形で東南アジア経済開発を主導する姿勢を示すことは必要だと考えていた。しかしその一方で、国内世論・国際世論から日本政府が米国のベトナム政策に協力していると批

61) 椎名大臣発オーストラリア大使宛第1141号「東南アジア開発構想について」1965年5月7日、外務省開示文書。

62) 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）」1965年6月9日、外務省開示文書。

63) 同上。

判されることを回避する必要性もあったのである。

その上、西山昭経済協力局長が「要するにこの問題について最も日本として頭の痛いのは、かけ声ばかりで資金的うらづけが一向に伴わないことである。」と述べたように、政府首脳・大蔵省が財政負担の増大を警戒していることは大きな問題だとされた。西山局長は資金拠出による負担の分担なしに東南アジア経済開発において主導的役割を果たそうとすることで、「旗をふって、いざ蓋をあけてみて各国から却って軽べつされることになるかもしれない。」と憂慮していた⁶⁴⁾。つまり、資金拠出をしなければ、東南アジア経済開発で主導的役割を発揮することは難しいにもかかわらず、国内政治及び経済上の観点からは、財政負担の増大は回避する必要があったのである。

このように東南アジア経済開発を主導する上で大きな国内政治経済上の制約が存在する中で、外務省内において「東南アジア開発閣僚会議」が構想されていく。6月30日に椎名外相の意見も取り入れて作成された文書によれば、「東南アジア地域諸国の指導者は、現在ややもすれば夫々の国が最も必要とする経済開発よりも、その民族意識の昂揚に熱中」しているため、東南アジアでは経済開発が進まず紛争も頻発している。そのため、東南アジア諸国の指導者たちに経済開発の重要性について認識させ、「…経済開発を通じて各国の連帯感を醸成しつつ夫々の国の経済開発のための地道な努力に尽力せしめる」(下線原文) ことが必要であった。したがって、東南アジアの経済開発担当の閣僚を東京に集め、「…将来の経済的建設のため、夫々の政治的立場や社会的思想をはなれて語り合う場を設ける努力をなすべき」とされたのである⁶⁵⁾。こうして、東南アジア諸国の指導者たちに経済開発の重要性を認識させ、さらにこれら諸国間の連帯感を醸成するため、東南アジア開発閣僚会議を開催するという構想が外務省内でまとまっていくのである。

しかし、東南アジア経済開発構想の具体化を進める外務省に対する日本政府内

64) アジア局総務参事官室「第14回アジア太平洋公館長会議記録」1965年5月、外務省開示文書。

65) 経済協力局「『東南アジア開発大臣会議』に関する椎名大臣の構想」1965年6月30日、外務省開示文書。

の態度は依然として冷淡なものだった。佐藤は、6月14日のライシャワーとの会談で、ベトナム反戦運動の高まりに懸念を示すとともに、この時期不況が深まりつつあり、経済政策の転換が必要だとして、東南アジア経済開発への関与に対しても消極的姿勢を示した⁶⁶⁾。当初は東南アジア外交に意欲を示していた佐藤であったが、国内の政治経済状況への懸念から、その意欲を低下させていたのである。また通産省は、外務省の東南アジア経済開発構想について、米国への協力を重視しすぎており、もっと日本の輸出市場確保という観点から「経済協力」を構想すべきだとして批判的であった⁶⁷⁾。さらに大蔵省は「わが国援助に対する決定的な制約要因は、国内資金調達中、財政資金の調達確保如何」だと考えており⁶⁸⁾、東南アジア経済開発への関与による財政負担の増大を強く警戒していた。

他方、5月には大手証券会社の山一證券の経営危機が明らかになるなど、佐藤がライシャワーに語ったようにこの時期不況が深刻化し、日本政府と財界は危機感を抱いていた。この1965年不況の背景には、高度成長の一方で、これまでも指摘されてきた過剰な設備投資や物価上昇への懸念などによる株価の低迷という事情が存在していた⁶⁹⁾。そして不況にもかかわらず、資本自由化、貿易自由化が進み、日本経済が国際競争にさらされることについて深刻な危機感が高まっていた⁷⁰⁾。このため、通産省は、国内の有効需要を刺激するような積極的な対策とともに輸出振興が必要であるとして、東南アジアや中南米などへの「経済協力」を拡大するべきだと考えていたのであった⁷¹⁾。

財界もまた不況に対し危機感を高めていた。そして、日本の国内市場はまだ小さく、供給過剰になっているため「いまの日本経済としては、国内市場だけでは、当面している問題を解決できないわけで、どうしても輸出を伸ばさなければなら

66) Telegram from Embassy in Japan to Department of State, June 15, 1965, US Department of State, *Foreign Relations of United States 1964-1968 Volume XXIX Japan* (以下、*FRUS*), p. 97.

67) 「ナワ張り争いにゆらぐ援助政策 外務・通産・大蔵の間」『エコノミスト』1965年7月6日号、57-58頁。

68) 大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和27～43年度 第18巻』東洋経済新報社、1992年、477頁。

69) 武田晴人『高度成長 シリーズ日本近現代史⑧』岩波書店、2008年、134-136頁。

70) 中村隆英『昭和経済史』岩波現代文庫、2007年（初版は岩波書店、1986年）、287-289頁。

71) 『日本経済新聞』1965年4月20日朝刊；『朝日新聞』1965年5月11日朝刊。

ない」(土光敏夫石川島播磨工業社長)と考えられるなど、不況対策のため輸出振興の必要性が強く認識されていた⁷²⁾。

不況対策として輸出振興の必要性が主張されるのと並行するように、東南アジアへの「経済協力」積極化への財界の主張もさらに盛んになっていく。財界人の座談会では、東南アジア諸国への「経済協力」について、「…日本はやはり、なんといってもアジアで唯一の先進国ですから、それにふさわしい責務を果たすべき」である一方で、輸出振興など「…こちらの利益になるという面も、相当重視しなければならない」(森永貞一郎日本輸出入銀行総裁)などと述べられている⁷³⁾。5月26日には、財界の調査機関である日本経済調査協議会が「南北問題と日本経済」という提言書を発表している。ここでも、日本政府は「南北問題の解決」のため特にアジア諸国に重点的に「経済協力」を積極的に行なうべきだと主張されている。そして、「低開発国」の経済開発の支援を通して、日本の輸出を振興するとともに日本の産業の重化学工業化を促進し、他方で「低開発国」との貿易の均衡をはかるため、第一次産品、軽工業品の輸入増加を目指すべきだという。さらに経済開発の効率化を図るため、「低開発国」の経済開発を地域として共同調整しながら行なう「経済開発共同体」を形成するべきだとの提案がなされた⁷⁴⁾。

つまり、財界は「南北問題の解決」のためにも、日本は「アジア唯一の先進国」として東南アジア経済開発を主導するよう求めたのであった。しかし、このような「南北問題の解決」を掲げながらも、財界にとって主要な関心は次の点にあった。第一に、財界は東南アジア経済開発を通してこの地域への輸出を拡大し、国内の不況を克服することを目指していた。第二に、東南アジア諸国は第一次産品や軽工業製品を生産する一方で、日本はその産業を重化学工業化し、国際競争力を強化することが目指されていたのであった。つまり、東南アジア経済開発を通して日本と東南アジアの間に垂直的な経済分業関係を構築し、日本経済をさらに発展させることが目指されていたのである。

以上のように、外務省は東南アジア開発閣僚会議開催を構想するに至ったが、

72) 「座談会 深まる不況色とその打開策」『経団連月報』1965年6月号、34頁。

73) 「座談会 新局面を迎える対外経済協力」『経団連月報』1965年5月号、25頁。

74) 『朝日新聞』1965年5月27日朝刊；『日本経済新聞』1965年5月27日朝刊。

依然として財政負担増大への警戒などから日本政府内から好意的な反応は得られなかった。その一方で、不況の深刻化は東南アジアへの輸出拡大の必要性を高め、通産省や財界は東南アジア経済開発への関心をさらに強めていた。しかし、この時期においては、通産省は米国のベトナム政策への協力を意図する外務省に批判的であり、東南アジア開発閣僚会議開催の見通しは定かではなかったといえよう。

IV 東南アジア開発閣僚会議開催の政策決定過程

1 内閣改造と日米貿易経済合同委員会

1965年6月3日、佐藤栄作首相は内閣改造を行い、椎名悦三郎外相は留任、三木武夫が通産相に、福田赳夫が蔵相に就任した。内閣改造によって自民党内の実力者が重要な閣僚ポストについたことに対して財界は評価し、積極的な不況対策を期待した⁷⁵⁾。この内閣改造は、特に三木武夫の通産相就任によって、以下のよう
に東南アジア開発閣僚会議開催に大きな影響を与えるのである。

三木武夫は、通産相就任前は自民党幹事長を務めた自民党内の実力者であり、幹事長時に池田勇人の後任の自民党総裁として佐藤の指名を調整し、このため佐藤政権内において強い影響力を持っていた⁷⁶⁾。また三木は、吉田茂政権以来の日本外交が対米重視偏重だとして批判し、もっとアジア外交を重視するべきだと考えていた⁷⁷⁾。そして通産相就任直後も、地理的近接さから「アジア外交はどうしても日本が取り組まなければならぬ問題だ」と述べていた⁷⁸⁾。つまり、三木は一貫してアジア外交に意欲を持っていたのである。

このような三木のアジア外交への姿勢について、以下の三点の特徴を指摘することができる。第一に、三木は1950年代からアジアの貧困問題に強い関心を示し、その経済開発の必要性を主張し続けてきたことである⁷⁹⁾。三木によれば、「ア

75) 『朝日新聞』1965年6月3日朝刊。

76) 昇亜美子「ベトナム戦争における日本の和平外交」『法学政治学論究』第59号、2003年、196頁。

77) 竹中佳彦「中道政治の崩壊—三木武夫の外交・防衛路線」近代日本研究会編『戦後外交の形成 年報近代日本研究16』山川出版社、1994年、149-150頁。

78) 『日本経済新聞』1965年6月4日朝刊。

アジアの安定と繁栄なくして、日本の安定も繁栄もありえない」が、貧困問題は「アジアの不安定の最大の原因」であった⁸⁰⁾。なぜなら貧困問題はこの地域の住民の不満を高め、このような不満は現状打破への欲求となり、さらにこれがイデオロギーと結びついたときには革命や内乱、戦争を引き起こす危険性があるからだ⁸¹⁾。そして「共産勢力が、アジアでは依然として浸透を続けてきたのも、このアジアの貧困のゆえであ」った⁸²⁾。したがって、アジアの地域の共産化を防ぎ、日本の安全を確保するためにもこの地域の貧困問題への対処は必要とされたのである。

第二に、三木は、通産相として当時の日本国内における不況の克服のためにもアジアを重視していた。前述のように通産省は不況対策のため東南アジアへの輸出振興を重視していたが、三木も景気対策として特に東南アジアへの輸出振興、「経済協力」拡大を重視することを表明している⁸³⁾。

そして第三に、三木のアジア外交重視の主張は、彼の政治的信条によるものというだけでなく、首相の座を目指すという彼の政治的野心と密接な関係を持っていた。三木は自民党内において小さな派閥の領袖として、その政治的基盤強化のためには、党外の一般大衆の支持を集めることが必要であった。1968年の自民党総裁選で、現職の佐藤の親米路線を批判してアジア外交重視を強調し、自民党総裁＝首相の座を目指したように⁸⁴⁾、三木にとって吉田以来の政権の対米偏重を批判し、アジア重視を訴えることは、国内政治の上でも重要だったのではないか。

このように経済開発問題を中心にアジア外交に意欲的な三木は、ジョンソン演説をきっかけとした東南アジア経済開発への関与についても積極的姿勢を示していた。前述のように、通産省当局はベトナム戦争との関係からジョンソン演説に

79) 竹中前掲論文、155-156頁。

80) 三木武夫「太平洋時代の光と影」(1966年9月30日の講演)三木武夫『議会政治とともに 三木武夫演説・発言集 上』三木武夫出版記念会、1984年、258頁。以下にも引用する三木の演説・講演は、本稿が対象とする時期の前後に行われたものであるが、ここで示された三木の認識は本稿が考察する時期にも反映されていたものと考えられる。

81) 三木武夫「世界史の孤児になるな 国際政治の目指すもの」(1960年5月9日の講演)同上書、296頁。

82) 前掲「太平洋時代の光と影」、258頁。

83) 『朝日新聞』1965年6月18日朝刊。

84) 昇前掲論文、207-208頁。

応じて東南アジア経済開発に関与することに消極的であった。しかし三木は、ジョンソン大統領が表明した10億ドルの資金拠出について「…アジアのイニシアチブが生かされる形で使われるなら、すねた見方をせず、アジアの将来のために有効に使えばよい」「日本が…独自のアジア外交の裏付けとして協力するという形で米の資金を使うならば、アジア諸国も素直に受け入れるだろう」と述べていた⁸⁵⁾。つまり、三木は、日本政府が米国政府の資金を積極的に活用して東南アジア経済開発を主導するべきだと考えていたのであった。その際、アジアの中で日本だけが東南アジア経済開発を主導できるのであり、東南アジア諸国もそれを望んでいるという認識を三木は持っていたといえよう。

そして三木は、7月4日、東南アジア経済開発について日本政府首脳と協議するため来日したブラック (Eugene Black) 米国大統領特別顧問との会談で、東南アジアにおける農業開発が民生安定上重要であることを強調し、農業開発基金の設立を提案している⁸⁶⁾。三木が農業開発基金設立を提案した理由としては、次の点が考えられる。第一に、上述のように三木はアジアの経済開発を重視していたが、特に農業開発を重視していたことである。三木によればアジアの経済開発において「性急な工業化は、早晚行き詰ることは必定であり、さらに「人口増加と農業不振による食料の不足は深刻な社会問題をも引き起す」のであった⁸⁷⁾。こうして三木は、経済開発の第一歩として、また貧困問題解決による現地の政治・社会安定化のため農業開発を重視していたのであった。ここには、日本政府が農業開発を通して東南アジア諸国を政治的・経済的に指導していくべきだとの三木の認識を見ることができよう。さらに三木の東南アジア農業開発重視は、東南アジア経済開発において第一次産業を重視する財界の考えとも一致するものであった。すなわち、第二の理由として、通産相として日本の不況克服を目指す三木は、財界と同様、東南アジア地域を農産物など第一次産品供給地、輸出市場として確保するという日本国内の経済的理由から農業開発基金設立を提案したとい

85) 『毎日新聞』1965年7月16日朝刊。

86) 経済協力局「ブラック氏と三木通産大臣会談の概要」1965年7月4日、外務省外交記録第15回公開アジア開発銀行関係設立関係、第4巻、B'-630。

87) 三木武夫「日米新時代の到来」(1966年9月30日の講演) 三木前掲書、279頁。

えるのではないか。

このような三木の姿勢は、日本政府内における東南アジア経済開発をめぐる政策決定にも影響を与えていくことになる。7月中旬に開催されることになっていた第四回日米貿易経済合同委員会では東南アジア経済開発問題が重要な議題となることが予想されたが、7月1日の関係省庁の局長会議で同委員会における日本政府の方針について調整が行われた。ここでは、外務省はジョンソン演説に応じて東南アジア開発閣僚会議開催など具体的提案をすべきだと主張した。これに対して通産省・大蔵省はそれぞれ国内世論の問題や財政的問題から反対し、東南アジア経済開発のためにはアジア開発銀行など既存（あるいは設置が予定されている）機構を通じて行うべきであると主張した⁸⁸⁾。

この結論は翌日7月2日の閣議に持ち越され、『毎日新聞』の報道によれば、ここで、三木通産相が通産省当局の期待に反して、東南アジアの貧困の解決や日本の輸出振興のため、日本政府は米国政府に協力して東南アジア経済開発に積極的に関与すべきだと主張した。そのため福田蔵相・大蔵省も、米国政府の対日不信を回避する必要性や日本政府として意見を一本化しておく必要性から、東南アジア経済開発に日本政府として前向きに取り組むと一応表明することに納得したのであった⁸⁹⁾。すなわち、日本政府の東南アジア経済開発への姿勢を決定する上で、三木の積極的な姿勢は大きな影響を与えたといえる。

こうして迎えた日米貿易経済合同委員会（以下、合同委）は7月12日からワシントンで開催された。米国政府は、合同委を日本政府に東南アジアへの援助を拡大し東南アジア経済開発構想を主導するよう要求する重要な機会だと捉えていた⁹⁰⁾。ベトナム戦争が長期化する中で、米国政府は日本政府が東南アジア経済開発への関与を通して米国の冷戦戦略の負担を分担するよう強く望んでいたのである。

そして7月14日の東南アジア経済開発についての討議では、ラスク（Dean Rusk）国務長官は、日本政府がジョンソン演説に応じて東南アジア経済開発に主導的役割を發揮することを期待すると述べた⁹¹⁾。これに対し、椎名外相・三木

88) 『毎日新聞』1965年7月2日朝刊；『日本経済新聞』1965年7月2日朝刊。

89) 『毎日新聞』1965年7月2日夕刊、7月3日朝刊、7月4日朝刊。

90) From Rostow to the Secretary of State, July 3, 1965, NS&A, No. 486.

通産相はそれぞれ日本政府として積極的に東南アジア経済開発に関与することを表明した。特に、三木は経済開発において農業開発を重視すべきだという持論を繰り返した⁹²⁾。また、依然財政負担増大への警戒から東南アジア経済開発に慎重な福田蔵相に対しては、ジョンソン大統領が日本政府のより積極的な役割を迫ったため、福田も受け入れざるを得なかった⁹³⁾。そしてこの後、発表された共同コミュニケでは、東南アジア経済開発における日米協力の重要性が表明される⁹⁴⁾。

このように、合同委における東南アジア経済開発をめぐる議論では、米国政府による要求とともに、椎名や三木の積極姿勢は重要だったといえる。合同委後、三木は、米国政府は東南アジア経済開発について「イニシアチブはアジア自体にあり、特に日本にその責任がある」と考えており、そのことは「それだけ日本の国際的地位が高まった」ことを示していると述べた⁹⁵⁾。つまり、合同委を通して、三木は東南アジア経済開発を日本政府が主導していくことに自信を深めたのであった。

一方、財界は不況対策のため日本政府が東南アジア経済開発に積極的に関与すべきだと考えており、そのような経済的側面から合同委における議論を注視していた。植村甲午郎経団連副会長は、米国政府による東南アジア経済開発構想について、「…東南アジア諸国の経済水準を引き上げるために、日本は積極的に協力すべきだ。…各先進国がいろいろな機構を通じ、ここへ投資してくれれば、日本は全体として恩恵を受けるはずだ」と述べていた⁹⁶⁾。そして、合同委で実際に行われた議論についても、佐藤に近い岩佐凱実富士銀行頭取は「日本も東南アジア開発閣僚会議程度の案だけでなく、もっと前向きで具体的な案をたくさん用意すべきだった」と述べ⁹⁷⁾、日本政府に東南アジア経済開発へのより積極的な姿勢

91) From Department of State to Tokyo, July 14, 1965, *NSA*, No. 497.

92) 「第4回日米貿易経済合同委員会議事録 椎名大臣冒頭発言骨子」1965年7月14日；「第4回日米貿易経済合同委員会議事録 三木通商産業大臣発言要旨」1965年7月14日ともに外務省開示文書。

93) From Tokyo to Department of State, July 27, 1965, *NSA*, No. 501；高橋前掲「『南北問題』と東南アジア経済外交」111-112頁。

94) 「第四回日米貿易経済合同委員会共同コミュニケ」外務省『わが外交の近況 第10号』大蔵省出版局、1966年、26-29頁。

95) 『日本経済新聞』1965年7月15日夕刊。

96) 『毎日新聞』1965年7月15日朝刊。

を求めたのであった。

以上のように、内閣改造と日米貿易経済合同委員会を経て、日本政府が東南アジア経済開発を主導していくという方針が固まっていく。こうした日本政府の動きについて、米国政府の要求とともに、三木通産相や財界の動向は非常に重要だったといえる。つまり、東南アジア経済開発に向けた日本政府の姿勢には、対米関係だけでなく、東南アジアへの輸出振興による不況克服、国際競争力強化という日本の国内経済要因が大きな影響を与えていた。こうした中、東南アジア開発閣僚会議開催をめぐる外務、大蔵、通産の省庁間関係も変化していくのである。

2 東南アジア開発閣僚会議開催の政策決定

日米貿易経済合同委員会後、外務省は東南アジア開発閣僚会議開催に向けた動きを本格化させる。しかし、東南アジア開発閣僚会議開催の決定は財政負担を警戒する大蔵省の反発もあり容易ではなかった。このような中、外務省側に回ってこれを支持したのが三木通産相・通産省・財界だったのである。

椎名外相は合同委の際、ラスク国務長官との個別会談において東南アジア開発閣僚会議について説明し、その賛同を得ていた⁹⁷⁾。また、東南アジア諸国への打診では、タイ、ラオス、南ベトナム、マレーシア、フィリピンが東南アジア開発閣僚会議を米国政府の東南アジア経済開発構想の受け皿と捉え、その親米路線から参加を表明した。しかし、カンボジア・ビルマ・インドネシア・シンガポールは中立主義を標榜する立場から、逆に同会議と米国のベトナム政策の関係に疑念を呈し、不参加を表明した。このような各国の反応を受けて、外務省は不参加を表明した国々に参加を呼びかけつつ、会議開催への準備を進めていく⁹⁹⁾。そして外務省は東南アジア開発閣僚会議の目的として「東南アジアにおける日本の高い地位を世界に確認」し、「…米国との関係においても、アジア問題について日本の発言力を高める」ことを掲げていた¹⁰⁰⁾。ここには、東南アジア開発閣僚会議

97) 『朝日新聞』1965年4月15日夕刊。

98) 「椎名外務大臣、ラスク国務長官カウンターパート・ランチ会談要旨」1965年7月12日、外務省開示文書。

99) 保城前掲書、276-282頁。

を開催することで「アジア唯一の先進国」日本が東南アジア諸国の経済開発を指導する立場にあることを誇示したいという外務省当局者たちのナショナリズムを見て取ることができよう。

9月20日、東南アジア開発閣僚会議開催を閣議にかけるため外務省は他の省庁幹部に対して説明を行う。しかし、ここでは大蔵省の代表者が東南アジア開発閣僚会議開催に強硬に反対した。大蔵省の代表者によれば「…会議を開催する以上日本が具体的経済協力のプログラムを提出しなければ意味がない、しかるにわが国はアジア開銀に対し2億ドル出資することを決定しそれ以上の金を出す意向はない、したがって会議を実施するのは無意味である」というのであった。一方、通産省はこの説明会では東南アジア開発閣僚会議開催の賛否を明らかにしなかった。当初、外務省はこの場で東南アジア開発閣僚会議開催時に「お土産」として「経済協力」3億ドルを拠出する計画についても説明するつもりだったが、大蔵省の強い反対意見のため切り出すことができなかった¹⁰¹⁾。このように、東南アジア開発閣僚会議開催の実現を目指す外務省に対し、大蔵省は大きく立ちはだかったのである。

こうした紛糾の後、翌9月21日の閣議で椎名外相は「東南アジア開発閣僚会議」構想について説明する。ここでは、三木通産相が東南アジア開発閣僚会議開催に賛成するとともに、東南アジア経済開発のため積極的に資金拠出を行うべきだと主張した。他方、佐藤首相や福田蔵相は「あまり金がかからないようにして行くべき」だと消極的姿勢を示した。そして、結局この閣議で東南アジア開発閣僚会議開催については原則的に了承されたのであった¹⁰²⁾。このように会議開催が閣議で原則的に了承されたことについて、閣僚の中でこれを強く支持した三木の存在が重要だったといえよう。当時、外務省経済協力局参事官だった吉野文六も、三木は椎名外相以上に東南アジア開発閣僚会議開催に熱心だったと回想してお

100) 経済協力局国際協力課（以下、経協国）『「東南アジア閣僚会議」要綱（案）に関する問題点』1965年9月1日、外務省開示文書。

101) 経協国『「東南アジア開発閣僚会議」に関する各省幹部との会議（9月20日）』1965年9月20日、外務省開示文書。

102) 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）』1965年10月8日、外務省開示文書。

り¹⁰³⁾、三木が同会議開催の政策決定に与えた影響は小さくないものだったといえる。

三木の東南アジア開発閣僚会議開催支持の理由としては、自身の農業開発基金構想の実現との関係が考えられる。三木は前述のように日米貿易経済合同委員会を通して東南アジア経済開発への日本の主導性に自信を強めていたが、同時に米国政府が彼の農業開発基金構想に強い関心を持っているとしてその実現への意欲を高めていた¹⁰⁴⁾。すなわち三木は、自身の農業開発基金構想を実現する手段として、東南アジア開発閣僚会議開催を支持したのだといえよう。そしてこのような農業開発基金設立や東南アジア開発閣僚会議開催への積極姿勢の背景には日本の経済成長への自信があったのである¹⁰⁵⁾。

さらに、東南アジア開発閣僚会議開催によって農業開発基金を設立するという構想は、三木のアジア外交や国内政治におけるより大きな目標とも密接な関係を持っていたといえよう。三木はこの時期から国内のベトナム反戦気運を背景としてベトナムと平和外交を積極的に行っている¹⁰⁶⁾。すなわち外交面においては、三木は農業開発によって共産化の温床となる貧困問題に対処するとともに、ベトナム戦争の和平を促進することによって東南アジアの政治的安定を目指していた。その一方で、このような外交面での実績を国内にアピールし、その政治的基盤を強化しようとしていたのではないか。この時期、米国国務省も三木のベトナムと平和外交や東南アジア経済開発についての積極姿勢に注目しており¹⁰⁷⁾、日本の外交政策や国内政治における三木の存在が大きなものだったことを示唆している。

ところで、東南アジア開発閣僚会議開催が原則的に了承された後の9月4日、外務省では東南アジア開発閣僚会議を円滑に開催するため、政府内外にいかに働きかけを行うかが協議された。そこで第一に、佐藤首相が依然消極的であり「総

103) COE オーラル政策研究プロジェクト『吉野文六オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、2003年、93頁、96頁。この部分については保城氏も前掲書の脚注で指摘しているが、三木の東南アジア開発閣僚会議への積極姿勢が同会議開催の政策決定に与えた意義や、また三木の姿勢の背景についての分析はなされていない。保城前掲書、289頁。

104) 『日本経済新聞』1965年7月15日夕刊。

105) 前掲『吉野文六オーラルヒストリー』96頁。

106) 三木のベトナムと平和外交については、昇前掲論文を参照。

107) From Hughes to the Secretary of State, July 30, 1965, *NSA*, No. 502.

理大臣に対する説得は財界を通じて行なうのがもっとも効果がある」といった理由から「財界（民間経済人）に対する働きかけに最重点を置く」ことが決定された。第二に、三木通産相の積極的姿勢や不況対策としての東南アジア経済開発の重要性から、通産省への説得も重視された。そして第三に、財政問題から反対する大蔵省を説得するため、当初東南アジア開発閣僚会議開催時に予定されていた「経済協力」の「お土産」3億ドルの表明は取りやめとなった¹⁰⁸⁾。こうして、「アジア平和計画」以来、日本政府による資金拠出を計画してきた外務省は、大蔵省への配慮のため、その計画を放棄せざるを得なかったのであった。むしろ、この後は東南アジア開発閣僚会議開催を通して、今後積極的に「経済協力」のための資金拠出を行うことができるよう、大蔵省の態度を改めることを外務省は目指したのである¹⁰⁹⁾。

外務省が大蔵省への姿勢を変化させたことともに、ここで注目すべきは財界と通産省への働きかけが重視されていることである。つまり、外務省は財界、通産省への働きかけを通じて、東南アジア開発閣僚会議開催の政策決定に影響を及ぼそうとしていたのであった。前述のように、財界は佐藤政権に発足当初から強い影響力を持っていたが、不況が深刻化していたこの時期、財界は不況対策を政府に迫り、その経済政策に強い影響を及ぼしていた。財界は、不況対策のため金利の引き下げや国債の発行、財政支出の繰り上げ、輸出振興などを政府に求めており¹¹⁰⁾、これに応じて政府も本格的な不況対策に乗り出す。すなわち、7月27日の閣議で福田蔵相は国債発行に踏み切ると述べ、また同日の経済政策会議で輸出振興や財政支出の繰り上げについて決定がなされた¹¹¹⁾。こうした中、不況対策のため東南アジア経済開発に日本政府が積極的に関与するよう求めてきた財界にとって、東南アジア開発閣僚会議開催は積極的に推進されるべきものだったといえよう。そしてこの時期、通産省と財界も協調して不況に対処しようとしていた¹¹²⁾。

108) 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）」1965年9月24日、外務省開示文書。

109) 前掲、経国協「『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）」。

110) 日本経営史研究所編『経済団体連合会三十年史』経済団体連合会、1975年、299頁。

111) 『日本経済新聞』1965年7月27日夕刊。

財界は不況対策のため「低開発国」への「経済協力」を強化して輸出振興を図るべきだと通産省に求め、三木通産相もこの考えに全面的に賛同し、官民協力して輸出振興への施策を進めていく¹¹³⁾。また、通産省は当初、対米協力という側面の強い東南アジア経済開発への関与に消極的だったが、外務省の働きかけとともに、不況の深刻化という状況や、財界や三木大臣の東南アジア経済開発への積極姿勢の中で、東南アジア開発閣僚会議開催支持へと立場を変化させる¹¹⁴⁾。そして、通産省は、この後も東南アジア開発閣僚会議に消極的で資金拠出を警戒する大蔵省に対し、東南アジア経済開発のための資金拠出をも積極的に主張するのである¹¹⁵⁾。

この後、10月15日に外交関係閣僚協議会で東南アジア開発閣僚会議開催が決定された。そして、三木通産相は同協議会で「農業基金構想をよろしくやってくれ」と外務省に伝えている¹¹⁶⁾。このように、三木は東南アジア開発閣僚会議開催とともに自身の「東南アジア農業開発基金」構想を実現しようとしていたのである。そしてこの後、三木と通産省当局は東南アジア開発閣僚会議開催とともに農業開発基金設立を実現するよう求めていく。

それではこの時期、米国政府は日本政府に対して、いかなる態度をとっていたのだろうか。ライシャワー駐日大使は北爆の開始以来、日本国内でベトナム反戦気運、反米感情が高まり、日米関係が悪化しつつあるという強い危機感を抱いていた¹¹⁷⁾。このような状況を打開すべく、彼は1965年7月にラスク國務長官に日米関係の再検討の必要性を説く覚書を提出し、そこで次のような提案を行っている。まず、新しい日米関係を構築するためには、日本国内において、日本が国際問題に積極的に関与することを望むようなナショナリズムが復活しているという

112) ジョンソン前掲書、290-294頁。

113) 前掲『経済団体連合会三十年史』361頁。

114) 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）」。

115) 経協国「『東南アジア開発閣僚会議』についての各省会議」1965年10月29日、外務省開示文書。

116) 同上。

117) エドウィン・O・ライシャワー／ハル・ライシャワー（入江昭監修）『ライシャワー大使日録』講談社学術文庫、2003年、230-231頁。

認識を基礎とする必要がある。このため、日本がアジア地域において政治面や経済面に置いて指導的役割を発揮するよう奨励するべきである。なぜならば、自由主義陣営における日本の役割の拡大は、日本国内において左翼勢力に対する自民党の立場を強化する上でも有効であるからである¹¹⁸⁾。この覚書は国務省内で評価され、この後対日政策の再検討が進められていく¹¹⁹⁾。そしてライシャワー自身は佐藤首相や福田蔵相など政府首脳、他、石坂泰三経団連会長や植村甲午郎経団連副会長など財界人とも会談し、日米関係を強化する必要性を説いている¹²⁰⁾。これらの会談で具体的に何が話し合われたかは明らかではないが、日本政府が東南アジア経済開発により積極的に関与するようライシャワーが強く求めたことが推測される。

ライシャワーの動きからわかるように、米国政府は、日本国内で高まるナショナリズムを利用し日本政府が東南アジア経済開発を主導することを奨励しようとしていた。そして、日米関係を維持・強化するとともに米国政府のアジアにおける冷戦戦略の負担を軽減しようとしていたのである。しかもその際には政府首脳だけでなく財界人にも接触することによって日本の政策決定に影響を及ぼそうとしていたのであった。

以上のように、大蔵省の反発を受けながらも三木通産相・財界・通産省の支持を受けて東南アジア開発閣僚会議開催が決定される。すなわち、東南アジア開発閣僚会議開催の政策決定過程においては東南アジア経済開発による日本の経済的利益の追求という目的が強く組み込まれていたのである。また、外務省や三木など日本の政策決定者たちの経済成長の達成によるナショナリズムや東南アジア諸国への優越意識は東南アジア開発閣僚会議開催への積極姿勢に作用していたと見ることができる。そして米国政府はこのような日本国内におけるナショナリズムを利用する形で、日本政府に冷戦戦略へのさらなる協力を求めていたのである。

しかしその一方で、日本政府の姿勢に対しては疑いのまなざしも注がれてい

118) Memorandum from the Ambassador to Japan to the Secretary of the State Rusk, July 14, 1965, *FRUS*, pp. 104-110; *NSA*, No. 492.

119) From W. Bundy to The Secretary, September 3, 1965, *NSA*, No. 514: 『集成Ⅸ 第6巻』225-226頁。

120) ライシャワー前掲書、246-248頁。

た。米国政府内には、日本政府は東南アジア経済開発において貿易の拡大などの利益のみを追求し、経済援助増額など米国政府の負担を分担しようとする気がないのではないかという不信も存在していた¹²¹⁾。またこの時期、英国政府は、自国が挺入れしてきたマレーシア連邦が1965年8月に崩壊して以来、東南アジアからの撤退を真剣に検討する一方で、日本政府による東南アジアへの経済的関与にも関心を示していた¹²²⁾。東南アジア開発閣僚会議開催直前の英国駐日大使館から英国外務省への電文では、次のように指摘されている。日本外務省経済協力局の「高官」によれば、日本の援助政策は被援助国だけでなく貿易など日本の利益をも重視しているという。援助に自国の利益を含めようとするのは日本だけではないとはいえ、こうした姿勢のため、日本政府は被援助国のすべてからは尊敬を勝ち取ることはできないかもしれない。したがって、英国駐日大使館は、東南アジア開発閣僚会議はその重要な「テスト・ケース」になるだろうと結論付けている¹²³⁾。日本政府による東南アジア開発閣僚会議開催とその後の展開は、こうした国外からの日本政府への不信感を裏付けるように進んでいくのである。

3 東南アジア開発閣僚会議開催とその後

東南アジア開発閣僚会議開催に向けた国内・国際環境は1965年末から1966年初頭にかけて整備されていく。対外的には、インドネシアの9・30事件以後、東南アジア諸国は国内経済建設への関心を高めたと外務省は分析していた¹²⁴⁾。そしてこうした国際環境も反映して、それまで東南アジア開発閣僚会議に不参加を表明してきたシンガポールが参加、インドネシア、カンボジアがオブザーバー参加を表明し、日本政府内では同会議成功に大きな期待が高まったのであった¹²⁵⁾。また佐藤首相も、政権にとって「命運をかけての山場¹²⁶⁾」とされるほどの懸案

121) National Intelligence Estimate, November 26, 1965, *FRUS*, pp. 130-131; *NSA*, No. 533.

122) 宮城大蔵『戦後アジア秩序の模索と日本 「海のアジア」の戦後史1957-1966』創文社、2004年、147-155頁。

123) From Tokyo to FO, February 10, 1966, FO 371/187141, The National Archives, London (以下、TNA)。

124) From Department of State to Tokyo, April 4, 1966, 『集成X 第2巻』71-87頁。

125) 保城前掲論文、290-293頁。

126) 楠田實編『佐藤政権・二七九七日 上』行政問題研究所、1983年、101頁。

だった日韓基本条約の批准が、1965年12月に臨時国会を通過すると、ようやく東南アジア開発閣僚会議にも積極姿勢を示すようになる¹²⁷⁾。

そして財界も引き続き日本政府が東南アジア経済開発を主導するよう呼びかけていた。1965年12月には、経団連・日本経営者連合会・経済同友会など経済団体五団体が「低開発国経済協力に関する提言」を発表している。ここでは、日本は「…アジアにおける唯一の先進工業国として、アジアに対する経済協力上主導的役割を果たすべき立場にある」と位置付けられた。そして、これら諸国の経済開発と日本との貿易促進のため「低開発国」からの一次産品や軽工業の輸入を拡大し、その一方で日本国内の産業の高度化を促進するべきだと主張されている¹²⁸⁾。こうした財界の主張は、外務省が東南アジア開発閣僚会議開催を目指す中で貴重な支援となったといえよう。

こうした中、日本政府内で東南アジア開発閣僚会議開催に向けて準備が進められる。そこでは主要な議論の一つとして、三木通産相が提案した東南アジア農業開発基金を東南アジア開発閣僚会議開催時に設立するかどうかという問題が挙がっていた。三木通産相と通産省は、日本政府が積極的に資金拠出を行って農業開発基金を設立し、農業開発を中心に東南アジア経済開発を進めることを主張した。これに対して、財政負担の増大を嫌う大蔵省と、東南アジアからの農産物の輸入増大によって日本の農業への影響を恐れる農水省が反対し、その実現は困難となっていた¹²⁹⁾。しかしその後、1966年3月24日の閣議で佐藤首相の指示によって、東南アジア開発閣僚会議において農業開発問題が主要な議題となることとなった。佐藤によれば、日本の経済発展も農業開発を基礎として進められたのであり、同様に東南アジア諸国の経済発展においても農業開発は不可欠だということであった¹³⁰⁾。

127) From Vice President Humphery to President Johnson, December 31, 1965, *FRUS*, pp. 134-135. ライシャワーも、佐藤が東南アジア経済開発に消極的である理由は、日韓基本条約批准をめぐる国内政治にあると見ていた。ライシャワー前掲書、246-247頁。

128) 「低開発国経済協力に関する提言」『経団連月報』1966年1月号、57-65頁。

129) From Tokyo to Department of State, March 8, 1966, 『集成X 第2巻』214-215頁。

130) 『朝日新聞』1966年3月24日夕刊。佐藤の日記にも閣議で東南アジア開発閣僚会議について「少々ハッパをかける」とある。前掲『佐藤栄作日記』400頁。

以上のような過程を経て、4月6、7日に東京で東南アジア開発閣僚会議が開催された。この会議にはタイ・マレーシア・シンガポール・ラオス・南ベトナム・フィリピンが参加し、インドネシアとカンボジアがオブザーバー参加した。会議において藤山愛一郎経済企画庁長官は、「…開発計画は、その国の経済の発展段階、産業の構造等を考慮」すべきであり、また日本の経済発展の経験からも、東南アジア経済開発においては農業・軽工業開発が重要であると主張した。また三木通産相も「…その国の経済の発展の段階、有効需要の大きさ、関連産業の発達程度等を具体的に勘案して」経済開発を進める必要があり、やはり農業・軽工業の重要性を強調している¹³¹⁾。このように東南アジア開発閣僚会議において、日本の閣僚たちは、日本の経済発展の事例をモデルとし、「経済の発展段階」を理由として、経済開発においてはまず農業開発と軽工業開発が重要であると繰り返したのであった。

こうした日本政府の主張に応じて東南アジア諸国は農業開発・軽工業開発の重要性を確認し、タイ政府の提案で東南アジア農業開発会議が開かれることになった。しかしその一方で、日本政府の主張に対し異論を唱える国もあった。マレーシア政府代表は「…国民の所得を増大させ、生活水準を向上させるためには農業のみにたよることはできない」として工業化の必要性を強調した。またフィリピン政府代表は、日本政府代表が主張する「経済の発展段階」に沿った経済開発の進め方に対して「…この地域の諸国では経済開発にはあまり時間がない」のであり、「そのために私たちは経験のある程度飛ばしても開発を行わなければならない」と主張している¹³²⁾。このように、農業開発・軽工業開発を重視する日本政府の経済開発の進め方は東南アジア諸国に全面的に受け入れられた訳ではなかった。

また、福田蔵相ができるだけ早く国民所得1%を援助に向け、これを東南アジアに振り向けていきたいと表明したのに対し、フィリピン政府代表は援助の内容を具体的に示すよう求めた。しかし福田蔵相は具体的な点は二国間で協議すると述べ、明確な回答を避けた¹³³⁾。このようなあいまいな対応は東南アジア諸国の

131) 経済協力局「東南アジア開発閣僚会議記録」1966年11月、外務省開示文書。

132) 同上。

期待に応えるものではなかった。

こうして東南アジア開発閣僚会議は閉幕したが、それは次回会議を翌年マニラで開催すること、農業開発会議を開催することなどが決まった他は、外務省も認めるように「…具体的成果としてとくに多くのものを挙げることはできない」ものであった¹³⁴⁾。しかし、佐藤首相や三木通産相は中立主義国の参加を含め多くの参加があったことに満足し、これを「成功」と捉えた¹³⁵⁾。また新聞各紙も日本のアジア外交積極化への第一歩として東南アジア開発閣僚会議を評価した¹³⁶⁾。一方、財界は、東南アジア農業開発を重視する観点から農業開発会議の設置を歓迎している¹³⁷⁾。さらに外務省も「…経済の分野において、日本の東南アジアにおける日本の指導権が認められた」と評価した¹³⁸⁾。そして同省は東南アジア諸国が「…日本が東南アジア地域の問題につき指導性を発揮することを希望していることが明らかにされ…日本の東南アジア地域における立場は、この会議を契機としてさらに高められた」と結論付けたのであった¹³⁹⁾。

つまり、東南アジア開発閣僚会議は、具体的な成果を挙げることはできなかったにもかかわらず、多くの東南アジア諸国が参加したことから、日本の政策決定者たちは同会議を「成功」と評価した。そして彼らは、東南アジア経済開発を日本政府が指導し、日本の経済発展の経験をモデルとして農業開発を重視することを、これら諸国が受け入れたと捉えたのである。このことは、日本国内におけるナショナリズムを満足させるものであると同時に、日本の経済的利益にも合致するものであったのである。

では、米国政府や東南アジア諸国政府は東南アジア開発閣僚会議をどのように評価したか。米国駐日大使館は、東南アジア開発閣僚会議は「大成功」であり、

133) 同上。

134) 経協国「東南アジア開発閣僚会議の成果と今後の課題」1966年5月19日、外務省開示文書。

135) 前掲『佐藤栄作日記』407頁；『日本経済新聞』1966年4月9日朝刊。

136) 『朝日新聞』1966年4月8日朝刊社説「東南アジア開発会議の成果」；『毎日新聞』1966年4月8日朝刊解説「政府、東南ア外交に自信」。

137) 『毎日新聞』1966年4月8日朝刊。

138) 経済協力局「東南アジア開発閣僚会議の評価」1966年4月13日、外務省開示文書。

139) 前掲、経協国「東南アジア開発閣僚会議の成果と今後の課題」。

これによって自信を高めた日本政府がアジアにおいてより大きな役割を発揮し、米国の冷戦戦略の負担を分担することを期待している¹⁴⁰⁾。その後5月に出された米国政府内の対日政策文書では、今後日本政府がアジア、特に東南アジアにおける経済開発の指導的役割を引き受けるよう奨励すべきであり、米国政府はこれら諸国については「二番目の役割 (secondary role)」に引き下がり、これまでの負担を軽減するべきだとされた¹⁴¹⁾。また、東南アジア諸国政府は東南アジア開発閣僚会議開催を機に日本からの援助増大を期待していた¹⁴²⁾。つまり、米国政府と東南アジア諸国政府は、東南アジア開発閣僚会議の内容よりも、同会議開催をきっかけとしてこの後日本政府が東南アジア経済開発のため積極的に資金拠出することを期待していたのだといえる。

しかし、日本政府の姿勢は、これら諸国の期待に応えるものではなかった。外務省によれば、日本にはいまだ十分な資金がないため、「…東南アジアの経済開発には、膨大な援助が必要であり、この資金を供給する国は、主に米国であって、日本の援助もいわば米国の大規模の援助をひきだす呼び水である」というのであった¹⁴³⁾。そして東南アジア開発閣僚会議開催も、米国を中心に西側諸国の援助を引き出す呼び水として位置付けられていたのである。しかも東南アジア経済開発に際しては「…このような各国の援助の利益は、結局日本経済が収めることとなろう」とされていたのであった¹⁴⁴⁾。つまり、東南アジア開発閣僚会議を契機として米国政府の援助を引き出し、東南アジア経済開発を推進することで経済的利益の拡大を目指す日本政府と、冷戦戦略上の負担軽減のため日本政府による援助増大を期待する米国政府の間には大きな溝があったのである。

また、東南アジア諸国は東南アジア開発閣僚会議開催後、現地経済の発展よりも、日本経済の利益追求に邁進する日本政府の姿勢に不満を募らせていく。英国外務省によれば、東南アジア開発閣僚会議へ参加したいいくつかの国は、「経済協

140) Memorandum for Mr. Rostow, April 19, 1966, NS4, No. 557.

141) "US-Japan Over-all Relationship", May 27, 1966, NS4, No. 570.

142) 経協国「東南アジア開発閣僚会議各国の出席代表の反響」1966年4月27日、外務省外交記録第20回公開B'-211。

143) 前掲、経済協力局「東南アジア開発閣僚会議の評価」。

144) (作者不明)「東南アジアに対する経済援助の政治的意義」(時期不明) 外務省開示文書。

力」について日本政府との二国間交渉の機会を与えられたが、日本政府が提示した援助の条件が日本商品を買うという「ひも付き」であることにこれら諸国は反発していた¹⁴⁵⁾。10月の日本政府とタイ政府の借款交渉においても、日本政府が自国の商業的利益を追求し、さまざまな開発計画に条件をつけようとしていることにタイ政府は不信感を抱いていた¹⁴⁶⁾。インドネシア駐日大使館も日本政府が経済援助問題でインドネシアに対し経済的利益を追求し、強圧的態度をとることに不満を示している¹⁴⁷⁾。

こうした東南アジア諸国の対日認識を考慮して、11月に出された英国外務省の対日政策文書は次のように指摘している。日本政府の東南アジアへの援助は「ひも付き」であるとともに返済条件が厳しいものであって日本政府の「利己的な (selfish) 動機」が反映されている。そのため東南アジア諸国には現地経済が日本経済の利益のために利用されることへの警戒感が強まっている。このような日本政府による援助は、東南アジア諸国の一般的な生活水準を上げるだろうが、これら諸国の人々の経済格差を拡大してしまい、これでは自由主義陣営にとって望ましい政治的効果をもたらさないだろう。以上のことから、この文書は、英国政府としては、日本政府に対し、必ずしも商業的利益にならなくとも東南アジア諸国の国内の安定をもたらすような援助を行うよう働きかけるべきであると勧告したのであった¹⁴⁸⁾。

つまり、日本による東南アジア経済開発への関与において、日本の負担は回避される一方で経済的利益の追求が重視されたため、東南アジア諸国は反発したのであった。さらにこのような事態は、自由主義陣営にある英国政府にとっても、アジアにおける冷戦の観点からも憂慮せざるを得ないものだったのである。しかしこの後も日本政府による「経済協力」は、輸出振興の手段、あるいは資源確保の手段だと考えられたのであった¹⁴⁹⁾。

この後、東南アジア開発閣僚会議は毎年開催されたが、第二回会議以降、経済

145) From Tokyo to FO, May 6, 1966, FO371/187102, TNA.

146) From Bangkok to FO, October 27, 1966, FO371/187088, TNA.

147) From Tokyo to FO, October 14, 1966, FO371/187091, TNA.

148) Planning Committee, "POLICY TOWARD JAPAN", November 25, 1966, FO953/2480, TNA.

開発において工業化を進めたい東南アジア諸国と農業開発を重視する日本の対立が鮮明になっていく¹⁵⁰⁾。また、日本政府が資金源として期待した米国政府による東南アジア経済開発のための資金拠出も、米国議会の反対によって頓挫する¹⁵¹⁾。さらにその後、ベトナム戦争の終結など国際環境の変化とともに、東南アジア開発閣僚会議は消滅してしまうのである¹⁵²⁾。しかし、米国政府の資金を期待し、日本経済に有利な形で東南アジア経済開発を進めようとした日本政府の構想が米国政府や東南アジア諸国には受け入れがたいものだったことは1966年の会議ですでに明らかだったといえよう。

以上のように、東南アジア開発閣僚会議は日本国内において大いに評価されたが、その目的において、日本政府と米国政府・東南アジア諸国との間には大きな乖離が存在していた。日本政府は優越的立場から東南アジア経済開発に関与し自国の経済的利益を追求しようとした。しかしこのような日本政府の姿勢は、英国政府が指摘したように「利己的」として反発を招き、東南アジア開発閣僚会議は大きな成果を挙げることなく、数年後消滅せざるを得なかったのであった¹⁵³⁾。

V 結論

これまでの議論が妥当だとすれば、次のことが指摘できよう。東南アジア開発閣僚会議開催を日本政府が主導しようとしたのは、先行研究が主張するように対米協力や地域的役割の拡大といった外交政策上の理由からだけではなかった。本稿が明らかにしたように、東南アジア諸国との間に垂直的な経済分業関係を構築

149) 通商産業省通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史 第9巻 第Ⅲ期高度成長期 (2)』通商産業調査会、1989年、217-218頁；河野前掲論文、125頁。

150) 鄭前掲論文、123頁。

151) 保城前掲書、297-298頁。

152) 山影前掲論文、157-158頁。

153) 東南アジア開発閣僚会議の数少ない成果の一つとして、1966年の同会議での合意に基づいて、同年12月に東京で東南アジア農業開発会議が開催され、この後、アジア開発銀行に農業開発基金が設置されることになる。しかし、農業開発基金設置においても、日本政府の農業開発重視の姿勢や同基金への出資金を「ひも付き」にするという方針に對して、他のアジア諸国は当初強く反発したのであった。Dennist Yasutomo, *Japan and the Asian Development Bank* (Praeger Publishers, 1983), pp. 106-111.

し日本経済のさらなる発展を目指すこと、またナショナリズムの高まりによる日本の政策決定者たちの東南アジア諸国への優越意識といった国内要因からも、日本政府は同会議を開催しようとしたのであった。しかし、同会議開催に国内事情が強く反映されたことは、その後日本政府の姿勢が自国の経済的利益追求に専念しているとして、国外から反発を招く要因にもなったといえよう。詳細には以下の通りである。

第一に、東南アジア開発閣僚会議開催の政策決定過程において、三木通産相・通産省・財界は重要な役割を果たした。これらのアクターは、この時期の日本経済について、貿易自由化・資本自由化による国際競争の激化や、不況の深刻化に危機感を抱いていた。そのため、東南アジア経済開発を通して、日本から東南アジアへの輸出を増大させ、不況を克服するとともに日本の産業の重化学工業化を進め、この地域を農業製品など第一次産業製品の輸入市場として確保することを目指したのであった。従来の研究では、東南アジア開発閣僚会議開催は、外務省の主導のもとで進められたとされているが、同会議開催の政策決定において同様に重要だったのは、三木通産相・通産省・財界の支持だったのである。つまり、東南アジア開発閣僚会議開催における日本政府の政策構想には、外交政策上の目的だけでなく、不況克服と国際競争力強化によるさらなる日本経済の発展という国内経済上の目的が強く埋め込まれていたのであった。

これに付言すれば、三木と財界はこの後、日本・米国・カナダ・オーストラリアなど「先進国」が東南アジア諸国など「低開発国」の経済開発を推進するという「アジア・太平洋協力」構想を掲げる。従来の研究では、ベトナム戦争において米国政府に協力するために外務省が主導した東南アジア開発閣僚会議に対して、「アジア・太平洋協力」構想は、三木（当時は外相）や財界が中心になり、経済的側面を重視して、ベトナム戦争後の地域秩序を模索したものとして対比して扱われる傾向があった¹⁵⁴⁾。しかし、本稿が明らかにしたように、東南アジア開発閣僚会議においても三木や財界は重要な役割を果たしたのであり、これら二つの政策構想の間には連続性を見ることができよう。

154) 河野前掲論文、127-128頁；鄭前掲論文、124-128頁。

第二に、経済成長を達成し「アジア唯一の先進国」である日本は東南アジア諸国の経済開発を指導する立場にあるという日本の政策決定者、財界人たちの認識とその論理は、彼らが東南アジア開発閣僚会議開催を推進する要因となったといえる。佐藤や外務省、三木、財界人たちは、日本の経済成長への自信から、「低開発国」である東南アジア諸国はその経済開発において日本の経済発展の経験をモデルとし、「経済の発展段階」に従って、まずは農業開発を重視すべきだと考えていた¹⁵⁵⁾。こうした論理は日本と東南アジア諸国の経済分業関係構築という点で経済的観点からも、また貧困問題への対応によって東南アジア諸国に政治的・社会的安定をもたらすという点でも日本にとって有益であると考えられた。そして東南アジア開発閣僚会議に多くの東南アジア諸国が参加したことは、日本が経済発展モデルとしてこれら諸国の経済開発を指導することがこれらの国々に受け入れられたと考えられ、日本の政策決定者たちは満足したのである。しかし、こうした認識には日本は東南アジア諸国よりも優越的位置にあるという前提が存在していたのであった。

第三に、日本政府が東南アジア経済開発を主導することを冷戦戦略の観点から奨励したのが、米国政府であった。米国政府は、ベトナム戦争が長期化する中、アジアにおける冷戦戦略の負担を軽減しようとした。また冷戦という体制間優位競争において、自由主義経済体制の方が経済開発を進める上で優れていることを示すため、日本をアジアにおける経済成長モデルとして利用しようとした。さらにこうした役割を日本政府に奨励することは、日本国内のナショナリズムを満足させ、日米関係を維持・強化するためにも重要であった。この目的を達成するために、米国政府は日本の政策決定者たちや財界人たちに積極的に働きかけたのである。このように一方では日本が東南アジア経済開発において指導的位置にあることについては日米の間で合意が成立していたものの、他方でその目的・内容をめぐって相違が存在していた。冷戦戦略上の負担を軽減することを目的とし、日

155) 日本政府が日本をモデルとして他のアジア諸国の経済開発を進めようとしたことについて Yasutomo, *op.cit.*, p107、波多野澄雄・佐藤晋「アジア・モデルとしての『吉田ドクトリン』」『軍事史学』第156号、2004年。しかし、これらの研究に対して、本稿は日本の政策決定者たちが日本をモデルと位置付けようとした国内背景についてより詳細に検討した。

本政府が援助を増大することを期待する米国政府に対して、日本政府は東南アジア経済開発閣僚会議開催を通して、むしろ東南アジア経済開発のための大規模な援助を米国政府に求め、これを自国の経済的利益のために利用しようとしていたのであった。

第四に、英国政府の外交文書から明らかになったように、上記のような日本政府による東南アジア経済開発への姿勢に対して、東南アジア諸国は反発したのである。これら諸国は東南アジア開発閣僚会議に参加することで日本政府からの経済援助を期待した。しかし、日本政府は自ら大規模な資金拠出を行うつもりはなく、また「経済協力」の際にも現地経済よりも自国の経済的利益を優先したのであった。こうして東南アジア開発閣僚会議を開催し、東南アジア諸国に対して経済的利益と優越的地位を追求しようとした日本政府の政策構想に対し、東南アジア諸国は強く反発したのである。そしてこの後も東南アジア開発閣僚会議は開催されたが、日本と東南アジア諸国の間の溝は埋まることなく、1975年、同会議は消滅したのであった。

【付記】本稿執筆に際しては、一橋大学21世紀COEプログラム「ヨーロッパの革新的研究拠点—衝突と和解」による助成を受けた。記して感謝申し上げる。