

アジア太平洋協力の萌芽

—三木構想とその意義—

八 代 拓

YASHIRO, Taku

はじめに

1) 問題の所在

2024年現在、アジア太平洋経済協力（APEC）の結成から35年が過ぎた。加えて、台頭する中国を牽制する形でインド太平洋経済枠組み（IPEF）が組成されるなど、アジアと太平洋を一つの地域とみなす地域主義は現実の国際秩序に根を下ろしている。では同地域における地域主義¹⁾はどのように生まれ、政策として実現してきたのであろうか。

本稿が着目するのは、三木武夫が外相在任中に提唱した三木構想（アジア太平洋構想）である。同構想は、戦後日本において太平洋経済協力という概念を提起した最初期のものである²⁾。具体的には、太平洋先進5か国（日本、米国、カナダ、豪州、ニュージーランド）[以下、P5と略記]が貿易自由化を進めるとともに、ビルマ以東の東南アジア開発に協力することで南北問題の解決を図る構想だった。同構想に注目する理由は、三木の外相在任中に構想が実現しなかったとはいえ、そ

の後のアジア太平洋地域主義の組成の礎になったと考えられるからである。

2) 先行研究

三木構想に関する先行研究は、同構想に対して批判的な評価を下すものが目立つ。例えば、「概念設定に留まり、具体的な政策対応としては未成熟³⁾」や、「太平洋諸国への経済的側面からのアプローチをアジアへのアプローチと結びつける包括的な外交理論にまで至らなかった⁴⁾」、「政策的レベルにおいて骨抜きにされてしまった⁵⁾」という評価はその代表例である。一方、竹内桂は、アジア太平洋における多国間援助枠組みが設置される中で、別個の枠組みとして三木構想を実現することは困難であったとはいえ、同構想は地域主義の実現を前進させたと評価する⁶⁾。また、寺田貴も「アジア太平洋」という概念の定着や日豪協力の深化、太平洋貿易開発会議（PAFTAD）の発足支援、外交理念としての「開かれた地域主義」の定着という意義を指摘している⁷⁾。しかし

1) 大庭三枝は次のように地域主義を定義する。ある「地域」という地理的領域を設定し、そこに入るものを「ウチ」「我々」と規定し、そのほかの諸国と自分たちの間に一線を画した上で、政策協調や協力を積み重ねてその域内の関係の強化をはかり、国際社会の中で相対的な主体性を持つ「地域」を形成しようとする志向性、およびそのような政策協調や協力が実際に行われている状態。大庭三枝『アジア太平洋地域形成への道程——境界国家日豪のアイデンティティ模索と地域主義』ミネルヴァ書房、2004年、2頁。

2) 1964年3月には、参議院予算委員会で鹿島守之助が日米加豪NZと東南アジア諸国が団結して「アジア太平洋共同体」を結成するという鹿島構想に言及している。しかし、鹿島構想が外務省によって政策として立案された過程は確認できない。

3) 大賀哲「『開かれた地域主義』の系譜——三木武夫の外交言説を事例として」『国際政治経済学研究』16号、2005年、64頁。

4) 丸山静雄「三木構想に注文する」『朝日ジャーナル』9（29）、1967年7月、24頁。

5) 鄭敬娥「60年代における日本の東南アジア開発——『東南アジア開発閣僚会議』と『アジア太平洋圏』構想を中心に」『国際政治』126号、2001年2月、128頁。

6) 竹内桂『三木武夫と戦後政治』吉田書店、2023年、p382-383。

7) 寺田貴「日本のAPEC政策の起源——外相三木武夫のアジア太平洋圏構想とその今日的意義」『アジア太平洋研究』23号、2002年、78頁。

その寺田も、三木が米国の関与を排除しようとしたために、構想が実現しなかったと評価している⁸⁾。

上記先行研究においては、日本の外務省がどの程度まで構想の実現を進めていたのか、十分な検証がなされていない。結果として、三木構想の実態が未解明なまま批判的な評価を下す形になっている。その背景には、外交史料が未公開段階で三木構想の実情を具に追うことができなかったことや、APEC形成の前史として三木構想が位置づけられ、分析の主たる対象となりにくかったことが考えられる。

これに対して本稿は、近年公開された外交史料を分析することで、三木構想実現に向けた外務省の検討経緯や、関係諸国に対するアプローチを実証的に示す。この分析を通じ、三木構想の意義を再評価することを目指す。本稿の結論を先んじれば、三木構想は外務省内で相当程度具体的な検討が進んだ構想だった。その一方、三木構想は日本外交の新機軸となるまでには至らなかった。同構想は、日本のイニシアチブを標榜しつつ、米国の経済力を頼りにしながら東南アジア開発を図るものだった。この点で、日米関係を外交の基軸とし、東南アジアを外交政策の客体として位置づける従前の日本外交の枠を出るものではなかったのである。

3) 本稿の構成

上記の問題関心に立脚し、本稿は第1節において三木構想発表に至る国際的背景について述べる。第2節では外務省内での政策立案過程と三木構想の理論的支柱であった小島清の活動を検証す

る。第3節では、豪州と米国に対する外務省の交渉過程を検証する。第4節では、学会や経済界で生じたアジア太平洋協力に向けた検討の経緯を示す。そして第5章では三木の外相在任中に構想が実現しなかった要因を指摘する。そして、三木構想が持った歴史的意義を検討する。

1. アジア国際秩序の変化と三木武夫

1) 三木のアジア認識

三木がアジアの開発を重視し始めたのは外相就任よりも遥かに時期を遡る。1948年12月の時点で、三木は日本の「経済的自立」と「アジアの安定と復興」のために、アメリカの資金に基づく「総合的アジア復興計画」を提案していた⁹⁾。加えて、日本の独立回復後にも、アジアからの信頼回復に努める外交を必要視した。その一方、1960年代初頭まで、三木は南北問題に軸足を置く形で東南アジアに眼差しを向けていたわけではない。むしろそこには、三木の冷戦思考が相当程度反映されていた。例えば、1960年1月、中央公論の取材に応えた三木は、「東南アジアが欧米流のデモクラシーに見切りをつけて、中共流の権力政治に引き入れられるようになれば、中共問題はもはや勝負あったといわなければならない」と述べた。1959年のインドネシアにおけるスカルノ(Sukarno)のクーデターと「指導される民主主義」の喧伝を踏まえて、三木は東南アジアにおける民主主義の危機を体感した。ゆえに三木は、東南アジアが民主政治の枠内において経済建設をするための条件整備こそが、先進国の役割だと認識したのである¹⁰⁾。また、同年5月、尾崎幸雄財団での演説に際して三木は、民主主義と共産主義の岐路

8) 同上論文、93-94頁。

9) 竹中佳彦「中道政治の崩壊——三木武夫の外交・防衛路線」『年報近代日本研究』16号、1994年、145頁。

10) 三木武夫「日本を外に思う——明日の世界・私はこう見た」『議会政治とともに——三木武夫演説・発言集 上巻』三木武夫出版記念会、1984年、216頁。

に立つアジア、アラブ、アフリカの20億人近い人口の趨勢が東西対立の「決勝点になる」との認識を示した¹¹⁾。

しかし、こうした三木の認識には変化が見られた。自民党幹事長時代の1964年には、アジアの大きな変化を判断し、アジア政策の積極的な推進を提言した。通産相就任後には、日米貿易経済合同委員会（第4回、5回）において途上国開発への積極姿勢を米国に示した¹²⁾。1966年7月の『政策研究』に寄稿した「『再考』の時代」では、より時代認識を先鋭化させた。米中関係や中ソ関係、東南アジア情勢、欧州情勢の変化を踏まえ、来る1970年代の新秩序に向けて世界が「再考」の時代に突入していると三木は認識したのである¹³⁾。

このような時代認識の下で、同年9月、三木は南カリフォルニア大学で「太平洋時代の光と影」と題する講演を行った。三木は地域紛争への核兵器投入の危険性や米中対立というアジアの不安定要因に触れながらも、アジアの問題をアジアで解決するという「明るい光」が差し込んでいると述べた。それゆえ三木は、太平洋を取り巻くP5が物質的・精神的隔たりを縮め、アジアの貧困問題に手を携えて取り組むべきだと主張した¹⁴⁾。同日に行われたロサンゼルス日米協会での講演では、対中脅威認識に基づく反共政策としてのアジアの貧困削減を求めたものの、日米が協力してアジアの安定と繁栄に貢献することこそが、新時代の日米関係だと三木は位置づけたのである¹⁵⁾。

2) 東南アジアの「新しい風」

三木の認識変化の背景には、アジア国際秩序のどのような変化や日本の国際的立場があったのだろうか。一つには国際社会における発展途上国の影響力拡大が挙げられる。例えば、1964年に開催された第1回国連貿易開発会議（UNCTAD）は南北問題に関する大規模な会議となった。プレビッシュ（Raul Prebisch）事務局長は、途上国からの輸入数量目標の設定や、一次産品価格安定のための国際商品価格協定の締結、途上国製品に対する一般特惠関税制度や保証融資制度の採用を勧告した。日本は同勧告に対して途上国が満足しうる反応をできず、途上国からの批判の矢面に立たされた。

また、1965年4月にはジョンソン（Lyndon Johnson）米大統領がボルティモア演説において地域主義的アプローチに基づく東南アジア経済開発への資金供出を表明した。佐藤栄作首相は同構想への支持を表明したものの、資金拠出には消極的だった。当時佐藤は、昭和40年不況の中で経済の舵を切っていた。安定成長路線への転換と財政均衡主義を目指す佐藤にとって、経済力を対外的に用いることは容認できなかったのである¹⁶⁾。しかし、米国の要求は続いた。同年7月12日に始まった第4回日米貿易経済合同委員会でジョンソンは日本の対東南アジア援助拡大を強硬かつ直接的に要求した。これを受け、佐藤も援助拡大不可避だと認識した¹⁷⁾。もはや、財政上の理由が援助拡大を拒否する理由たり得なくなったのである¹⁸⁾。

11) 三木武夫「世界の孤児になるな——国際政治の目指すもの」同上書、228-229頁。

12) 竹内桂、前掲書、p357-363。

13) 三木武夫「『再考』の時代」同上書、248頁。

14) 三木武夫「太平洋時代の光と影」同上書、253-257頁。

15) 三木武夫「日米の新時代到来」同上書、276-280頁。

16) 高橋和弘「『地域主義』と南北問題——戦後日本のアジア太平洋経済外交政策」2004年、174頁。

17) 同上論文、183-184頁。

18) 一方で、三木は来日したブラック（Eugene Black）東南アジア経済社会担当大統領特別顧問に対し、東南アジア農業開発基金の設置を提案するなど、途上国開発への積極姿勢を示していた。曹良鉉『アジア地域主義とアメリカ——ベトナム戦争期のアジア太平洋国際関係』東京大学出版会、2009年、125頁。

加えてアジア情勢にも顕著な変化が生じつつあった。1965年9月30日のクーデターを契機に、反米親共色を強めていたインドネシアのスカルノが失脚し、親米反共を掲げるスハルト（Suharto）が政権の座に就いた。スハルトは前政権期に生じていたマレーシアとの対決を収束させ、海洋部東南アジアの安定化を図った。同時期、タイのタノム（Thanom Kittikachorn）政権やフィリピンのマルコス（Ferdinand Marcos）政権、シンガポールのリー（Lee Kuan Yew）政権など、反共親米路線の権威主義体制が相次いで形成された。インドシナへの軍事介入を本格化する米国を側面から支援する体制が東南アジアに生じつつあった。

さらに、アジア諸国内部から地域主義への動きが活発になった。特に椎名悦三郎外相期の1966年には、韓国主催のアジア太平洋協議会（ASPAC）や、日本主催の東南アジア開発閣僚会議が開催された。アジア開発銀行（ADB）もまた正式に東京で設立総会を開催し、アジア諸国への開発援助の拡大を進める仕組みが整いつつあった。

3) 三木構想の発表

こうした国際的な変化を受け、1967年1月、年頭所感において三木は自身の構想を発表した。三木は、アジアの平和と繁栄を達成し、その中に自国の平和と繁栄を見出さんとする「アジアの新風」が吹き始めたという認識を示し、東南アジア開発閣僚会議や農業開発会議、ASPACをその具体例に挙げた。また、アジアの平和と繁栄は今や米国にとってもその存立上最重要関心事の一つだ

として、アジア開発における米国の重要性を指摘した。これに加えて、豪州、ニュージーランド、カナダもまた地理的、政治的、経済的にアジア諸国との関係を深めていると指摘した。ゆえに三木は、これらP5の積極的協力により、アジア諸国を開発し、アジア太平洋地域圏という地域概念に基づく連帯関係を構築する必要があると述べたのである。そして日本は、アジア諸国と太平洋先進諸国とつなぐ「鎖」としての役割を担うことを三木は想定していた。この構想を通じて三木は、アジア太平洋における永続的な平和の基礎を築くことを目指したのである¹⁹⁾。

こうした三木の構想は、確かにアジアの南北問題解決という三木の外交理念に基づくものである。その一方、開発援助の増額やその条件の緩和、さらに一次産品の輸入拡大といった東南アジア諸国の要望を日本単独では充足できないため、他の先進諸国との協力が不可欠という実情を踏まえたものでもあった²⁰⁾。事実、三木の年頭所感を受け、在日カナダ大使館は三木構想の進捗について情報収集に努めた。その結果、東南アジア開発閣僚会議で東南アジア諸国から援助の要望に直面した日本が負担軽減のために先進国の協力を募っていると認識した²¹⁾。ただし、南北問題に国際的な関心が集まり、アジアの経済協力の機運が高まる時勢を首尾よくとらえ、世界が目目しそうな構想をいち早く打ち出したのは、権謀の渦巻く政治の世界で培った三木の老練さがなせる技とも評価される²²⁾。

19) 国際資料部「大臣記者会見（年頭所感）用資料『アジア・太平洋地域協力構想について』全文」1966年12月26日、『アジア・太平洋協力』外務省戦後期記録、2015-1660 [以下、2015-1660と略記]。

20) 寺田貴、前掲論文、82頁。

21) Telegram, Tokyo to Ottawa, Jan.20, 1967, NAA: A1838, 3103/11/6 PART 4, National Archives of Australia [hereafter NAA]

22) 同上、93頁。

2. 三木構想の実現に向けて

1) 外務省内での三木構想の推進

三木構想の発表を受け、外務省内ではどのような政策立案が行われたのであろうか。最初の動きは、同年1月12日に外務省内で開催された幹部連絡会である。同会議は、三木構想に向けて次の二つのアプローチを提唱した。①既存の東南アジア諸国間の経済開発協力その他の連携関係を発展させ、太平洋先進国を参加させる。②並行してP5間で貿易の自由化や開発・技術・文化面での協力を進め、アジア諸国間の連携関係と結合させる²³⁾。

同会議において三木は、「世界の地域的統合は歴史の段階で一つの必然的趨勢とも見られ、アジア・太平洋地域もその例外ではない」と述べ、日本も地域統合の情勢に備えるべきとの方針を示した。一方、三木はアジア太平洋における地域機構の設立までは自身の構想に含めておらず、地域の範囲や参加国についても限定はしていなかった。この時点での、三木の想定は、連帯協力への素地を養い、アジアと太平洋に跨る日本が触媒として機能すべきという方針に留まっていた²⁴⁾。

こうした茫漠としたイメージゆえに、同会議に参加した外務省幹部は構想の具体化を進める必要に迫られた。そこで、既存の東南アジア開発案件の推進による実績の蓄積や、アジア諸国との二国間関係の継続的拡大、P5における連帯意識の醸成、学会・財界における国際交流の推進などの具体化案が検討された。加えて、5月開催予定の日米政策企画協議への本件の上程や加豪NZとの協

議を行う方針が示された²⁵⁾。

留意すべきは、三木構想に係る資料の作成を、外務省の国際資料部が一貫して担っていたことである²⁶⁾。三木構想の推進を担当する原課が定まらない中で、国際資料部が暫定的にその役割を負ったと考えられる。事実、国際資料部は上記会議と同日付で、「アジア太平洋協力の問題点」と題する資料を作成した。同資料は三木構想の推進に関し、下記5つの可能性に言及した²⁷⁾。

- ①わが国が従来行っている東南アジア開発協力に対して、太平洋先進5か国が援助面で個別的又は集团的に協力する。
- ②開発協力をさらに進めて、太平洋先進国内で東南ア製品の市場を拡大するための努力を個別的又は集团的に行う。
- ③太平洋先進国内において自由貿易の促進 (free trade) のための協力を行い、さらに自由貿易地域形成の可能性を探求し、同時に東南ア諸国と太平洋諸国との連携関係 (Association) を考慮する。
- ④アジア太平洋連帯意識育成のため、特に太平洋先進諸国が国内の文化的、技術的等種々の交流促進に努める。
- ⑤何らかのゆるい政治的連帯関係 (汎米機構のごとく地域紛争処理機能を持つというごとき) を作る。

上記は先述の幹部連絡会の討議内容より踏み込んだ内容である。国際資料部はさらに検討を進め、同年1月末には次のような行動計画を示した²⁸⁾。

23) 国際資料部「『アジア・太平洋地域構想』についての第1回幹部連絡会討議要旨」1967年1月12日、『アジア太平洋地域構想』外務省戦後期記録、2010-4241 [以下2010-4241と略記]。

24) 同上史料。

25) 同上史料。

26) 本稿執筆時点で外務省戦後期記録を管見する限り、三木構想の具体化に関する他部局作成の資料は見られない。

27) 国際資料部「『アジア太平洋協力の問題点』」1967年1月12日、2010-4241。

28) 国際資料部「『アジア・太平洋地域構想』推進のための当面の施策」1967年1月31日、2010-4241。

- ・第2回東南アジア開発閣僚会議（4月、マニラ）および第2回ASPAC（7月、バンコク）において日本の協力態度を示すとともに、農業開発基金の至急具体化に努める。
- ・P5に対しては、アジア極東経済委員会（ECAFE）東京総会出席のため来日するハズラック（Paul Hasluck）豪州外相及びマーシャル（Jack Marshall）NZ副首相との会談で三木構想への反応を確認する。
- ・米国に対しては、日米政策企画協議の議題の一つとして、三木構想を上程する。
- ・日米経済貿易委員会会議及び日加閣僚会議においても三木構想に関する意見の合致点を見出す。
- ・アジア太平洋諸国間における財界・学会の交流を助長すべく、日豪経済委員会²⁹⁾第5回会議（4月、東京）や日本＝カリフォルニア協会会議³⁰⁾（10月、鳥羽）に対して側面支援をしていく。
- ・国際経済学者の小島清を太平洋4か国へ派遣し、各国学会との意見交換を通じて日本政府に求められる施策を抽出する。
- ・日米太平洋知事会議や太平洋学術会議に対する助成措置をとる。
- ・大阪万博でアジア太平洋の連帯感を醸成する企画を準備する。

これら会議や会談は、三木構想の前から開催が予定されていたものが大半を占める。まさに国際

資料部は既存の政策プラットフォームに三木構想を乗せようとしたのであった。

上述の検討を経て、外務省内ではアジア太平洋における地域概念や協力推進に向けた課題の明確化が行われた。3月12日付の国際作成部作成資料「『アジア太平洋地域』構想（案）」と題する文書には下記の点が示されている³¹⁾。まず、同資料は、ECAFEの対象地域が地理的一体性を欠く中で、将来的にアジア経済協力機構といった体制ができる可能性は低いと指摘した。そこで、より小範囲の域内諸国間の結合が現実的との認識を示し、ビルマ以東の東南アジアを三木構想の対象とすべきと位置付けた。その理由は、同地域が中国の潜在的脅威を強く受ける一方、他地域と比して援助額が著しく低いためであった³²⁾。また、小島清の提唱案である太平洋自由貿易地域（Pacific Free Trade Area: PAFTA）³³⁾を組成することで、人口・経済規模ともに欧州共同市場（EEC）や欧州自由貿易連合（EFTA）を凌ぐ規模の経済圏が組成できると期待を馳せた。その際、P5の責務として、アジア諸国の農業生産性改善および輸出工業発展のための援助、アジア諸国の産品に対する自国の市場開放、輸入相手国の先進国からアジア諸国への転換を求めた。

こうした期待が寄せられる一方、三木構想実現に向けた課題は山積していた。例えば、アジア太平洋という概念を提示することで日本の東南アジア重視路線が希薄化することや、韓国主導

29) 1963年に日豪両国の商工会議所を中心に設置された会議体であり、毎年合同会議を開催していた。1964年には太平洋地域の協力について議論が開始され、1966年の合同会議では太平洋経済協力機構の構想が議論されていた。第5回の合同会議にはニュージーランドがオブザーバー参加することが予定されていた。

30) 米国経済開発委員会（CED）とスタンフォード研究所、日本側経済同友会が1963年に結成した会議体。1966年の年次会議では、太平洋先進5か国の経済協力を必要視していた。

31) 国際資料部「『アジア太平洋地域』構想（案）」1967年3月12日、2010-4241。

32) なお、同資料によればインド、パキスタンは地理的に東南アジアと異なる別個の主体と位置付けられ、協力対象からは除外された。また、北東アジアの韓国、台湾は全くの低開発国ではないという理由で除外された。

33) 太平洋自由貿易地域の英語略称については、提唱者である小島清自身もPAFTAという表記とPFTAという表記を混在させている。傾向として、PAFTAD開催以前にはPFTAという表記が多用され、その後はPAFTAという表記が用いられる場合が多い。

のASPACの存在意義が揺らぐことである。ゆえに、国際資料部は「当面、本構想実現のための機構化を公式に提唱するが如きは避ける。」と三木構想に基づく機構の設立を明確に否定したのだった。加えて、国際資料部は三木構想の中でもPAFTA推進のために「米国の参加が絶対に必要」だと強調した。そもそも、PAFTAがEECやEFTAを凌ぐ規模になるという期待は、米国の参加を前提としたものであった。その上、米国がEECをより開放的にするよう欧州諸国に圧力をかけ、北大西洋自由貿易地域 (NAFTA)³⁴⁾ を結成した場合、自由貿易圏からアジアが孤立する可能性もあった。米国がカナダや南米諸国と自由貿易協定を締結した際にも同様の影響が生じかねないことを踏まえ、早期に米国を三木構想に取り込むことが必要だったのである。

一方で国際資料部は、共産圏に対する態度については慎重を期した。三木構想が反共の方針を示せば、容共的な東南アジア諸国からの反発が予想されたからである。また、東西間の緊張緩和や中国の将来的な国際社会への加入を期待する上でも、共産主義に対する脅威認識を表に出すべきではなかった。

その後、国際資料部は第6回日米政策企画協議に向けて米国への提案内容を詰め始めた。米国への説明において、三木構想の目的は次の点に据えられた³⁵⁾。

- ・アジア諸国のイニシアチブにより、経験、技術等の交換による相互の協力関係を創り出し、かつ開発の重複競争を避ける等、相互の経済開発政策を調整すること。
- ・アジア諸国間に、経済開発を目的とする安定した友好協力関係を創り出すことにより、先進国の援助供与を促進すること。
- ・非共産主義アジア諸国間の友好協力関係を深めることにより、中共が種々の形で対外的に影響力を行使する可能性を局限し、関係地域の安定に資すること。

国際資料部は、上記目的を実現する上で米国の理解と協力が不可欠だとして、米国の賛同を求めた。一方、日本の対東南アジア援助拡大を求める米国から、日本単独で援助の拡大を担うべきと反論されることも懸念された。ゆえに、日本には東南アジアを援助すべき道徳的義務がある一方で、日本国内の後進地域の開発を求める世論があるため、米国の協力が必要というロジックが組まれたのであった。また、PAFTAについては具体化を進められる段階にはなく、まず必要なのはP5の援助政策及び経済政策の調整だとして、米国の参入障壁を低減させようとした³⁶⁾。興味深いことに、三木も国際資料部も当初は機構を設立しない方針を公式化していたにもかかわらず、1967年4月の時点で国際資料部は具体的な組織図や部署名を伴う機構化のプランを二案作成していた³⁷⁾。こ

34) North Atlantic Free Trade Area. 現存した北米自由協定 (North America Free Trade Agreement: NAFTA) とは別個のもの。英語略記が混同を招くため、本稿では北大西洋自由貿易地域という日本語名称を用いる。

35) 国際資料部「アジア太平洋の規模における地域協力」1967年4月14日、2010-4241。

36) 同上史料。

37) 第一案は、アジア開発を目的とし、DACを模倣した機構を作りつつも、常設の事務局を設置しないものであった。日本の太平洋4か国への傾斜というイメージを醸成しないため、あくまで目的をアジア開発に据えたのであった。具体的な活動内容は、アジア開発、貿易拡大 (将来PAFTAを検討)、資本取引・海運・観光、経済政策・産業・科学技術、文化・教育・学術・親善を予定していた。また名称は、Pacific Association for Cooperation and Asian Development (PASCAD) または、Association of Pacific States for Cooperation and Asian Development (APASCAD) を予定していた。第二案は、常設の事務局を設置し、名称を第一案のAssociationからOrganizationに変更したものである。OECDの前身であるOEECのCEEC (Committee for European Economic Cooperation) を模倣し、東南アジア援助、域内貿易・投資、資源開発の討議からスタートさせることを予定していた。出所は同上史料。

のように国際資料部は米国国務省との討議に向けて、相当程度構想の具体化と政策の作り込みを進めていたのであった。

2) 理論的支柱としての小島清

さてここで外務省が「わが国学会でおそらく唯一の太平洋地域経済構想の研究者」と期待を馳せた小島清の来歴と動向について概観しておきたい。雁行形態論の提唱者である赤松要に師事した小島清は、「世界経済の異質化と同質化」をテーマとして研究の道に入った。1949年以降、東京商科大学助教授として貿易論の研究と教育に従事するとともに、翌年からは外交官だった大来佐武郎との交流を深めた。その後、欧州、米国、カナダへの留学を通じて日本独自の政策理論を樹立する必要性を認識した。1961年には、米国経済発展委員会（CED）と経済同友会のサンフランシスコ会議に出席し、太平洋経済圏に触れるきっかけを得た。同年には南アジアや東南アジアを歴訪し、開発途上国問題への関心を深めた。1963年には、外務省の委嘱で豪州とニュージーランドを訪問し、日豪経済関係を研究の範疇に組み込んだ³⁸⁾。こうした経緯から伺えるように、小島の研究対象は、日本と先進諸国の関係から、東南アジア、豪州、ニュージーランドへと拡大していった。

なお、小島の見解や分析は、国際経済学をベースとしたものであり、彼のアジア太平洋に対する視座の中に、冷戦思考は見出しがたい。例えば、小島は「アジアの地域的経済統合の構図」（1963年）において、アジアをサブ・リージョンに分割

し、各サブ・リージョンの役割分担や発展計画を考察する視点を提起した。しかし、その分類はインド大陸グループ（インド、パキスタン、セイロン、ビルマ）、南アジアグループ（タイ、マラヤ、シンガポール、インドネシア、カンボジア、ラオス、ベトナム）、東アジアグループ（フィリピン、香港、台湾、韓国）というものである³⁹⁾。地理的近接性やスケールメリットを発揮するための人口規模に基づく分類であろう。しかし、小島の議論の中には、インドシナ共産化に対するタイの危機感やインドネシア＝マレーシア対立など同じサブ・リージョンに属する国家間での対立を考慮した経緯は見られない。政治的観点を廃し、純粋に経済的観点から経済統合の議論を試みたのである。

こうした地域経済統合の議論を基に、小島はPAFTAの提案を着想するに至った⁴⁰⁾。1965年11月には大来佐武郎が主催した国際会議「低開発国の貿易と開発」にて「太平洋共同市場」という概念を初めて打ち出した。同会議の目的は、アジアの途上国の経済発展のために日本の果たしうる役割を理論的に再検討することが目的だった⁴¹⁾。

小島は、ケネディ・ラウンド後の世界貿易政策が動揺し、EECとEFTAの合体や北大西洋自由貿易地域の結成など、大西洋貿易体制の再編成が進む可能性を想定していた。関税と非関税障壁の撤廃を通じた世界貿易自由化のためには、ケネディ・ラウンドを超える自由貿易協定が必要だと考えたのである⁴²⁾。だからこそ、小島は「太平洋地域の貿易拡大と開発促進の方途を真剣に究明す

38) 小島清「小島清名誉教授自作年譜」『一橋論叢』92(4)、1984年、509-513頁。

39) 小島清「アジアの地域的経済統合の構図」『太平洋経済圏の生成』世界経済研究協会、1980年、223-224頁。

40) 小島によれば、契機となったのはハワイの東西センター主催の「太平洋先進国の貿易援助政策」会議（1964年2月）である。小島清「小島清名誉教授自作年譜」『一橋論叢』92(4)、1984年、514頁。

41) 大来によれば、アジアに焦点を絞った理由は、時間と経費面での事情に加え、日本のエコノミストが中心となって研究をする際にシャープな解決策が期待できたためである。大来佐武郎「日経センター・低開発国貿易会議」小島清『太平洋経済圏の生成』世界経済研究協会、1980年、39頁。

42) 小島清『太平洋経済圏と日本』国元書房、1969年、57頁。

べき緊急時」という認識の下で、「米国の目を、そして世界の関心を、無限の発展可能性を秘める太平洋地域に向けさせなければならない」と捉えた。

こうした小島に対し、1967年の春、三木武夫が白羽の矢を当てた。小島もまた三木構想について「適切なタイミングで観測気球を打ち上げた」と積極評価した⁴³⁾。寺田貴が小島に対して実施したインタビューによれば、小島は三木の南北問題解決という関心に共鳴していた。アジアの農業国が自国で食料を自給できず、農産物を輸入している現状を変えたいと小島は考えていた。そこで、小島は太平洋諸国、特に米国との協力によりこの問題を解決することを志した⁴⁴⁾。

ただし、南北問題の解決を命題とする三木構想と小島のPAFTA構想には差異があったことは指摘するべきであろう。小島の構想の骨子は、①資本財援助を梃子に、東南アジアの農業生産性改善と輸出軽工業振興を実現する、②先進国側での農業・軽工業から重化学工業への構造調整を促す、③東南アジア産品に対して先進国の市場を拡大開放する、ことであった⁴⁵⁾。つまり、小島の構想には、P5に東南アジアを加えた自由貿易協定の締結と域内貿易の推進という考えが通底しており、南北問題の解決は必ずしも主眼ではなかったのである。こうした差異を孕みつつも、小島は三木の特使として太平洋先進諸国へ三木構想のサウンディングに出向くこととなった。

同年5月、小島はサウンディング結果を次のように外務省に報告した⁴⁶⁾。まず小島が示したのは、P5各国が重視する援助対象地域の違いであった。米国は南米、英国はアフリカおよび英連邦、カナダはインド諸島、豪州はパプア、ニュージーランドはフィジー及び近隣諸島への援助を歴史的に重視しており、東南アジアを重視する日本の援助方針とは必ずしも一致していなかった。また、小島自身が提唱してきたPAFTAの可能性についても各国は消極的な姿勢を示した。これに対し小島は、PAFTAはあくまで北大西洋自由貿易地域の太平洋支部としてのみ実現し得ると認識した。太平洋諸国は、三木構想の方針やタイミングには賛同したものの、構想の具体的内容が不明確だと小島に答えた⁴⁷⁾。こうした反応を受けて小島は、三木構想推進のためには、米国の積極的関心を誘引する必要がある、そのためには同構想が東南アジアの安定化や米国の民間投資の拡大及び米国の国際収支安定化に寄与することを示す必要があると外務省に提言した。

3. 諸外国への打診と三木構想への批判

1) 豪州の反応と日本経済界の動向

前節で述べた外務省内における構想具体化や小島によるサウンディングと並行し、外務省はP5への打診を始めた。1967年3月28日、来日したハズラック豪外務大臣に対して三木は自身の構想を開陳し、意見を求めた。外交青書によれば、ハズ

43) 小島清「私の太平洋自由貿易地域構想」『太平洋経済圏の生成』世界経済研究協会、1980年、53-54頁。(初出は日本経済新聞、1967年12月11日)

44) 寺田貴、前掲論文、87頁。

45) 小島清『太平洋経済圏と日本』国元書房、1969年、83頁。

46) 国際資料部「世界貿易の行方とアジア太平洋構想(小島教授の米・英・加・豪・NZ出張報告)」1967年5月2日、2010-4241。

47) この歴訪において、小島は自身が検討していた各種施策についての米国の反応を確認した。例えば、肥料援助については、ロストウ国家安全保障問題担当大統領補佐官に打診し、肯定的な反応を得た。また、キャッシュ・クロップ・プランテーション援助(綿、砂糖、トウモロコシ、大豆などの増産のために、日本に親会社を、現地に合弁会社を作って技術援助をするもの)については、共和党のハンナ上院議員から好意的な反応を得た。また、アジア太平洋地域の研究者によるシンポジウムについても、太平洋5か国及び英国から経済学者を招聘し、1968年に開催する目途が立った。

ラックは「趣意に積極的に賛同する旨の見解表明⁴⁸⁾」をしたとされるが、実際のハズラックの対応にはここまでの賛意は見出しがたい。

ハズラックは、アジアの安全保障と西欧の安全保障を一体視する豪州政府の基本方針を述べ、ソ連のアジアへの影響力拡大と三木構想の関係を問うた。また、アジア太平洋地域の協力体制については、「いかなる現存の組織もその目的のために発展せしめることができる」と述べ、新規機構の設立に消極的な姿勢を示した。加えて、ASPACを外務大臣会合に発展させ、アジア太平洋の発展や課題について自由に討議することが理想的との意見を表明した。これに対し三木は、豪州が安全保障上重視してきたインドネシアを三木構想に組み込むと提案し、ハズラックはこの提案については賛意を示した⁴⁹⁾。ここに垣間見られるのは、既に存在するASPACに対しても最終的な態度を決めかねている豪州が、同じ地域を対象とする三木構想に対して積極的な賛意を表明するのが困難な状況であろう。

ハズラックから冷淡ともいえる反応を受ける中、三木にとって経済界の動向は光明であったと推察される。同年4月、シドニーにおいて開催された太平洋産業会議⁵⁰⁾では、太平洋沿岸諸国の協力と連帯強化に大きな関心が示された。加えて同月、太平洋経済委員会(PBEC)設立に関する会議が開催された。日豪NZが正式に参加し、米国はオブザーバー参加した。カナダは不参加だった。同委員会の会長には豪州の推挙により永野重雄(富士製鉄社長、日商会頭)が就任した。当初消極姿勢を示した米国も、太平洋産業会議の報告

を受けて積極姿勢に転換した。この結果、同会議はPBEC加盟国が自国内に国内委員会を設置することに合意した。

日本の外務省は、多様な地域性を持つ米国では全米的な国内委員会の組成が困難だと捉えたが、米国の参加に期待を馳せた。米国が参加しない限り、PBECの活動開始が困難だと判断したためである。また米国の働きかけによってカナダの参加を募り、翌年の第二回PBECまでに米加の正式参加を実現することを目指した⁵¹⁾。国際資料部は、PBECの議論の比重がP5間での協力を置かれている状況を踏まえ、PBECはアジア諸国への援助にも焦点を据えるべきだと指摘した⁵²⁾。形成の目途が立ちつつあったPBECもまた、三木構想実現のための枠組みの一つとして活用が試みられていたのである。

2) 日米政策企画協議への上程

(1) 第6回日米政策企画協議

経済界の国際的連携が進みつつある中、三木構想に必要な存在とされた米国への打診が行われた。1967年5月23日、伊豆下田で開催された第6回日米政策企画協議において、三木構想が全4議題のうちの1議題となったのである。米国は、三木外交によって日本が商業的利益の重視という従前の援助方針から脱却し、アジアの平和と繁栄への貢献という新たな姿勢を示しつつあることを高く評価していた。日本国内の都市開発や社会福祉の拡充を重視する大蔵省が三木構想のプレーキになり得るものの、外圧や途上国の要求により日本はよりソフトな条件で援助を供与せざるを得な

48) 外務省『外交青書 昭和42年版』<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1967/s42-3-3.htm>

49) 欧亜局英連邦課「日豪外務大臣協議記録」1967年4月12日、2015-1660。

50) 同会議には米州、日本、東南アジア、欧州など25か国から財界人100名が参加した。日本からは三井物産社長、岡崎神戸銀行頭取など財界首脳数名の参加が見られた。

51) 国際資料部「太平洋産業会議と太平洋経済委員会」1967年5月10日、2010-4241。

52) 同上史料。

いと米国は判断した⁵³⁾。

協議の結果、日米両国は次の点で意見の一致を見た⁵⁴⁾。まず、日米両国は東南アジア開発に向けた太平洋先進諸国の連携の重要性を認め、既存の諸機構を統合する形で単一の機構を将来的に設立することが理想だと合意した。その一方、性急な機構設立を進めるのではなく、当面は東南アジア開発閣僚会議やASPACなどの既存の協力体制を通じて東南アジアに対する協力関係を活用することが現実的だとした。

ただし、日米間におけるアジア太平洋地域の協力体制には、いくつもの留保がなされていた。例えば、オーウェン (Henry Owen) 政策企画評議会議長は同地域発展のためのグランド・デザインがなく、目的別に複数の機構が出現している現状を憂慮した。これに対して近藤晋一NZ大使⁵⁵⁾も同地域に単一経済圏が実現するとは考え難いという現実的な認識を示した⁵⁶⁾。

また、米国が重視したのはASPACにスハルト政権下のインドネシアを取り込むことだった。バーガー (Samuel Berger) 副次官補はインドネシアのASPACへの取り込みを日本に要請し、シュナイダー (Richard Sneider) 日本担当部長はASPAC賢人委員会⁵⁷⁾にインドネシアのハッタ (Mohamed Hatta) を推挙した。しかし、吉良秀通アジア参事官は、スハルト政権がASPACに消

極的なことを理由に、米国の提案は実現困難だと回答した。そもそも、ASPACを外相会合とみなす外務省は、三木構想をASPACの場で議論すれば混乱を招くと懸念していたのである⁵⁸⁾。

カナダの参画については、同国のアジアへの関心は薄いため三木構想への参加は期待できないとバーガーが指摘した。イエーガー (Joseph Yager) 政策企画評議会副議長は、三木構想推進を目的としたDACのサブパネル設置を提案したが、村田良平国際機関第二課長はニュージーランドがDACに加入していないと反論した。

このように、日米両国はアジア太平洋協力を重視しつつも、実現可能な様態については慎重な姿勢を示していた。また、三木構想を掲げる日本とASPAC重視路線を取る米国の間には、少なからぬ見解の相違があった。それでもなお、米国は、日本やアジア諸国のイニシアチブを希薄化させることなく助長し、日本政府がASPACに広範な政治的役割を付与するよう合意点を見出そうとしたのである⁵⁹⁾。そこで、次回日米政策協議の議題にもアジア太平洋協力問題が上程されることが約された。

(2) 第7回日米政策企画協議

同年9月14日、訪米した三木はラスク (David Rusk) 国務長官と会見し、改めて三木構想の内

53) Airgram, Tokyo to State, 'US Policy Assessment- Japan, 1966', Apr. 17, 1967, Subject Numeric File (hereafter SNF) 1967-69, RG59-A1-1613-C, BOX2250, National archives, College Park (hereafter NA).

54) 国際資料部「第6回日米政策企画協議 (記録)」1967年5月、『日米政策企画協議 (第5回, 6回)』外務省戦後期記録, 2015-1578.

55) 第6回日米政策企画協議参加時点での近藤の役職はニュージーランド大使であるが、同年7月1日には外務審議官に着任している。このため、近藤はニュージーランド大使としてではなく、次期外務審議官として同協議に参加していたものと推測される。

56) 国際資料部、前掲史料。

57) 同会議では、P5をアジア諸国の立場を代弁して他の先進国に援助の増加を呼びかける招致委員会 (soliciting committee) と位置付けた。そのための具体的な方策として、①ASPAC次期会合で3~5名の賢人委員会を設定し、アジア太平洋地域の経済協力を検討した上でASPACに勧告を求めること、②先進五か国がDACのサブパネルを設置することを求めた。

58) 国際資料部、前掲史料。

59) Telegram, State to Tokyo, Jun. 2, 1967, SNF, 1967-69, RG59-A1-1613-C, BOX2250, NA.

容を説明するとともに米国の協力を要請した。これに対してラスクは、三木の見解に原則的に同意しつつ、内実を伴う実務的な進展が日本によってなされていることに謝意を示した。その一方、ラスクはASPACやASEANが国際協力や共通利害の表明を通じて東南アジアの安全保障に寄与していると言及した。ラスクは、アジア太平洋におけるOECD-DACに類似した機構の創出を歓迎する意思を示したが⁶⁰⁾、三木構想に基づく機構設立にまでは言及しなかった。

その後、1967年11月27日、第7回日米政策企画協議において、再びアジア太平洋協力が議論された。日本側は前回の協議でアジア太平洋協力の意義と必要性が十分に討議されたと判断していた。そこで第7回協議では、東南アジア開発閣僚会議とASPACの今後のあり方に関する議論を行うとともに、P5の官民による当面の方途を論じることとした⁶¹⁾。

この協議において日本側に一貫して見られた姿勢は、東南アジア開発閣僚会議を相対的に重視する姿勢である。その理由は、第6回の協議と同じく、日本がASPACに外相による協議機関としての役割を期待する一方、東南アジア諸国は開発プロジェクトの事業実施機関としての期待を寄せており、三木構想を検討する場としてASPACが適さないと判断したためである。加えてASPACの事業に関しても、韓国提案の社会文化センター設置や豪州提案の専門家登録機関以外に進展を見せていなかった。従って、日本としては、積極的に

ASPACの場で開発プロジェクトを提案することはせず、東南アジア開発閣僚会議の拡充に最大の重点を置いたのである⁶²⁾。

これに関連し、アジア太平洋協力に向けた機構設立については、第6回の協議から日本側の姿勢に変化が見られた。外務省は新規機構設立の可能性を残しつつも、東南アジア開発閣僚会議への太平洋先進国の加盟を募り、同会議をアジア太平洋地域協力の中心機構に発展させる方針を示した。同様に、日本側は当面の間、日米知事会議や日米科学委員会等の既存の2国間枠組みをP5間の多国間枠組みに発展させていく方針を示した⁶³⁾。

こうした日本側提案に対して、米国側からは東南アジア諸国の自主性尊重やASPAC加盟国の拡大、東南アジア開発閣僚会議をアジア開発計画に関する「産卵場 (spawning ground)」とすることなどの提案があった。また、民間レベルの協力によって機運を醸成すべきという日本側に対し、米国側は民間と並行して政府間の協議を進めていくべきと提案した。米国はカナダが関心を持たない場合⁶⁴⁾に、日米豪の3か国だけで協議を開始すべきという前向きな姿勢を見せた⁶⁵⁾。

第7回の協議後、参加者の近藤晋一外務審議官は次のように述懐している。

「今回の定期協議に関する米国の力の入れ方は相当なものであった。(中略) 今回の定期協議において米側は一貫して明確な対日政策をもって臨んでいたことが強く感ぜられた。それは要するに佐藤総理及びジョンソン大統領の共同声

60) Memorandum, Miki and Rusk, Sep. 14, 1967, SNF, 1967-69, RG59-A1-1613-C, BOX2249, NA.

61) 国際資料部「第7回日米政策企画協議(記録)」1967年11月、『日米政策企画協議(7・8回)』外務省戦後期記録, 2015-1579 [以下, 2015-1579と略記]

62) 同上史料。

63) 同上史料。

64) 事実, 11月17日, 三木はカナダのマーチン(Paul Martin)外相と5時間にわたる会談をしたが, マーチンからは好意的な反応を得られなかった。そこで, ウィンターズ(Robert Winters)貿易商務相に短時間のブリーフィングをするにとどめていた。Telegram, Ottawa to State, Nov. 21, 1967, SNF, 1967-69, RG59-A1-1613-C, BOX2250, NA.

65) 同上史料。

明に示された日本の外交路線が今後いかに発展し、かつ、具体化されるかをポリシー・プランニング・レベルの上で見極めようとしたことにある⁶⁶⁾」

米国側のアジア太平洋協力に対する熱意を示す一節であるが、三木の外務大臣在職中にアジア太平洋構想が日米政策企画協議の議題となったのは、これが最後だった。翌1968年6月に行われた第8回の日米政策企画協議において、東南アジアを対象とした議論はベトナム問題だけであり、アジア太平洋協力は議題として取り上げられなかった⁶⁷⁾。近藤の言葉が妥当であったならば、米国は三木構想の進捗を見極め、否定的な評価を与えたと言える。

3) 国際政治学者による批判

日米政策企画協議の狭間の時期である1967年10月17日、外務省主催で安全保障問題研究会が開催された。出席者は、外務省幹部をはじめ佐伯喜一、細谷千博、永井陽之助、衛藤藩吉、高坂正堯ら5人の有識者であった。本会議においては、主に国際政治学の観点から三木構想の検討が次のようになされた⁶⁸⁾。

同会議において、三木の構想を肯定的に評価したのは永井である。永井は、アジアに現れた親西側非同盟 (pro-western non-alignment) と称すべき傾向を日本が助長するために、三木構想は適していると評価した。高坂もまた、米国のアジアに対する影響力が相対的に低下する中で、日本がその穴埋めをすべく三木構想を推進することに賛意

を示した⁶⁹⁾。

一方、東南アジアに高い経済的価値を認めない衛藤は、三木構想の実現には20~30年間を要するため、まずはアドバルーンを上げておきながら従前の二国間協定の形で処理すべきと慎重な立場をとった。細谷もまた、三木の言う運命共同体が不明確であると批判しつつ、日本が親西側非同盟の傾向を助長すれば東南アジアからの反発を招くと懸念を示した。佐伯は、東南アジアの経済的重要性が低い中で、政治目的を隠すために経済的目的を掲げることに無理があるという批判を展開した。3者の否定的な見解に共通していたのは、文革による混乱の渦中にありつつも東南アジアに影響を拡大する中国への脅威認識だった。対中関係や東アジアの安全保障を十分に加味しない状況で東南アジアとの経済関係強化を打ち出すことに国際政治学者たちは批判の目を向けたのである。

こうした否定的な見解を受けて、外務省は南北問題の解決こそが三木構想の主眼だと回答したが、その回答は会議参加者を納得させるものではなかった。会議冒頭に賛意を示していた永井も、結局三木は米国に対する説得だと批判に回った。高坂もまた、アドバルーンを上げて日米関係の改善・強化を図るのは現実味がないと批判した。佐伯に関しては、「中共を甘く見ていると、米国は日本の頭上を通り過ぎてしまうことになる」と米中接近を予見するかの発言を通じて警鐘を鳴らした。最終的に外務省は、小島清の構想を「ケネディ・ラウンドが失敗した際の策として考えられていた。ケネディ・ラウンドがある程度成功したとなると、小島構想の意義は失われる」と自己批

66) 近藤外務審議官「日米政策企画定期協議に出席して」1967年11月6日、2015-1579

67) 鈴木国際資料部長「第8回日米政策企画定期協議報告」1968年6月21日、2015-1579

68) 「安全保障問題研究会議事要録」1967年10月17日、2010-4241。

69) 一方高坂は、シンガポールが英軍撤退後においても日本との関係強化を避けている点やインドの構想への参加が見込めない点、インドネシアの参画が不明確な点等の留意点を指摘した。高坂は日本が政治的に関与するよりも、英国の政治的影響力を利用しつつ、日本は経済的影響力を行使すべきだと捉えていた。

判ともいえる弁明に迫られた。

4. 財界と学会における議論の進展

1) 太平洋貿易開発会議 (PAFTAD)

上述のような国際政治学者の批判がありつつも、財界や経済学者の間では三木構想に関する検討が進みつつあった。本節では、外務省が側面支援を決めた財界・学会の動向を追っていきたい。まずは、学会による太平洋貿易開発会議 (PAFTAD) である。

1968年1月11日から13日にかけて、大来率いる日本経済研究センターの主催で太平洋貿易開発会議が開催された。P5および英国の経済学者等が参加するとともに、三木も会期中の昼食会に出席してテーブルスピーチを行った。議長は小島清が務めた。主要テーマは、第一にP5間における自由貿易やPAFTAの可否についてであり、第二にP5の協力によるアジア諸国への援助だった。

まず、第一の論点については、ケネディ・ラウンドの成立を踏まえて、貿易自由化の方針が議論された。米国のクーパー (Richard Cooper) がグローバルな自由化を求めたのに対して、英国のジョンソン (Harry Johnson) をはじめ加豪NZからの参加者は地域主義的な自由貿易地域の設置を求めた。また、ジョンソンに加えて豪州のドライスデール (Peter Drysdale) やニュージーランドのマクドゥーガル (Ian McDougall) は、協力の第一歩として日豪NZ3か国による自由貿易地域 (JANFTA) の結成を検討すべきと主張した。豪州およびニュージーランドの工業に刺激を与えるとともに、二か国の農産品の日本市場への輸出を図ることがJANFTA構想の目的だった。同会議

中、小島は「太平洋自由貿易の可能性は米国の政策にかかっている」と自説を展開したが、米国のクーパーは自国の貿易政策が地域主義をとっていないと応答した⁷⁰⁾。こうした見解の相違がありつつも、同会議は長期的な視点からPAFTAの有効性を認めた。

また途上国援助に関しては、タイドのイメージを惹起しうる二国間援助からの転換を図り、援助国と被援助国がそれぞれグループを形成して地域的な援助を行うべきという提案がなされた⁷¹⁾。小島は援助協調の第一歩として供与国側での協議機関設立を提案し、大来は途上国の一次産品の開発輸入方式を提唱した。しかし、これらの提案が会議で受け入れられたとは言い難い。むしろ、米国は開発輸入方式が保護市場を途上国に与えるだけで、自由貿易の理念に反すると反論した。

これらの議論に対し、小島は「予想以上の大成功だった」と積極的に評価した⁷²⁾。当初小島の想定では、太平洋経済や太平洋貿易に参加者の関心を向けることに留まっていたからである。ところが、会議においてはPAFTAが議論の焦点になり、小島は中長期的にPAFTAが実現しうるといふ感触を抱くことができたのだった。

ただし、小島による積極評価がどこまで客観性を持っていたのかは、検証の余地があろう。確かに同会議のコミュニケは控えめながらアジア太平洋における貿易・援助の協調の重要性に言及した。ただし、同コミュニケには、「関係国のすべてが直ちに自由貿易に踏み切る用意があるわけではない」や「太平洋自由貿易地域だけが唯一の可能性ではない」という留保が付されていた。否定的に解釈すれば、PAFTAは長期目標として位置づけ

70) 「会議の経過」『日本経済研究センター』73号, 1968年2月, 6-7頁。

71) 大来佐武郎「太平洋貿易開発会議を終えて」『日本経済研究センター』73号, 1968年2月, 1頁。

72) 小島清ほか「太平洋会議をふりかえって」『日本経済研究センター』73号, 1968年2月, 9-10頁。

られて直近の政策課題から棚上げされ、参加必須であるはずの米国を除外する形でJANFTAが提唱されるなど、三木構想は相当程度縮小されたといふべきなのかもしれない。

こうした議論の結果を、小島が予見していた可能性はある。小島の推計によれば、PAFTAは日本に約13億ドルの貿易黒字をもたらすものの、米国のそれは1,800万ドルに留まっていた。対照的に、カナダには6億2,500万ドル、豪州には5億8,600万ドル、ニュージーランドには1億1,700万ドルの貿易赤字をもたらすと推計されていた⁷³⁾。こうした静態的効果を見る限り、加豪NZがPAFTAに加盟するメリットは乏しかった。小島は資本や技術の国境を越えた移動により5か国共に貿易量は増加すると推計したものの、入超が予見される3か国を説得できるだけの材料は持ち合わせていなかった⁷⁴⁾。

2) 太平洋経済委員会 (PBEC)

次に、1967年4月に設立を見たPBECの発展について概観しておきたい。PBECは、1968年5月9日から10日にかけて第一回総会をシドニーで開催した。P5から総計94名の財界人が参加し⁷⁵⁾、ドル防衛の影響や途上国に対する投資の可能性、アジア民間投資会社設立の可能性が議論された。同委員会の会長を務めた永野重雄は、開会式において同委員会が共同市場や自由貿易地域を目指すものではないことを明確に指摘した。永野は委員会の目的を第一にP5の貿易発展や資本・技術・文化交流促進のための方策を多国間で検討すること、第二に域内途上国の経済成長に対してP5の民間企業が協力するための方策を検討・実行すること

に据えた⁷⁶⁾。永野がどこまでPBECの目的と三木構想を関連付けていたかは議論の余地があるが、両者が類似していることは明らかだった。

同年9月23～24日には、ホノルルでPBEC運営委員会が開催された。同会合の議題は、PBECの事業計画と次期総会の上程議題だった。参加各国が持ち寄った事業計画案と議題案が検討されたが、日本案が議論の中心になった。日本案は、経団連、貿易界、経済同友会、日商の協力を得て、関係者と数の次にわたる協議を経て取りまとめられたものである。運営委員会では、日本案が大筋承認され、ほとんどの議題が次期総会に上程されることとなった。永野は「運営委員会を日本のベースで進めることができたことは幸い⁷⁷⁾」と協力を受けた日本の財界人に謝意を示した。加えて運営委員会は、域内貿易拡大や天然資源開発、途上国の工業開発、アジアの農業開発、海洋資源開発、海上輸送合理化、青少年育成、東南アジアに対する経営技術研修について検討した。東南アジア開発に向けたP5間の具体的な取り組みについて、民間企業の立場で検討を進めたのである。

5. 三木構想の収束とその要因

前節までで論じた通り、外務省は1967年1月以降、三木構想の具体化を進め、米国や豪州との政府間交渉を展開した加えて、PBECやPAFTADが組成されるなど、協力の機運も高まってきた。しかしながら、三木の外相在任中に、彼の構想が実現することはなかった。本節ではその理由と考えられるいくつかの要因を指摘したい。

1) 太平洋先進諸国における見解の不一致

73) 小島清「PFTA構想の概要とその背景」『日本経済研究センター』74号、1968年2月、44-45頁。

74) 同上、46頁。

75) 参加者の内訳は、豪州31名、NZ20名、米国17名、カナダ6名、日本20名。

76) 永野重雄「太平洋経済委員会第一回総会に出席して」『経団連月報』1968年6月、38頁。

77) 永野重雄「太平洋経済委員会・運営委員会に出席して——ホノルルにて」『経団連月報』1968年11月、46頁。

本稿で示した通り、外務省はアジア太平洋協力への米国の参加を重点化し、日米政策企画協議を活用して構想の実現を図った。この結果、米国内務省からは好意的な反応を得ることができたものの、他の太平洋先進諸国からの反応は芳しくなかった。ニュージーランドとは、1967年2月に実務者レベルの協議を持ったが、議題はASPACと東南アジア開発閣僚会議に留まった⁷⁸⁾。カナダに関しては、米国が本構想に引き込むのは困難だと判断した。最も辛辣な反応示したのは豪州である。1968年2月26日、三木と会談したマッキュアン (John McEwen) 豪副首相は、「かかる協力関係につき直ちに具体的進展があるとは思わない。いずれにせよ我々のような先進諸国が低開発国を援助するといった形の協力関係になるものと思う⁷⁹⁾」と述べ、P5の結束を否定したのだった。即ち、三木構想におけるP5諸国の見解は一致しておらず、東南アジア開発のための協力機運も政治レベルでは所与のものではなかったのである。

加えてP5間での自由貿易を拡充する理論と実態にも乖離があった。理論的支柱の小島は三木外相期までにアジア太平洋協力の理論を完成させたわけではなかった。むしろ小島は関係諸国を歴訪し、各国の見解に触れる中で自身の理論を成熟させる段階にあったというべきであろう。事実、小島は短期的にP5が自由貿易協定を締結する可能性は低いという見解を抱くに至った。その理由は、①世界全域に関心を持つ米国をP5に限定した枠組みに注目させることが困難なこと、②日本

において農業を中心に保護主義が強く残ること、③加豪NZの輸出工業化が立ち遅れていることであった⁸⁰⁾。それでもなお、北大西洋自由貿易地域の検討が進む中で、日本が先進国貿易の恩恵から漏れることを小島は懸念し、P5のパートナーシップを求めたのだった。後年、寺田貴のインタビューに応じた小島は「域外に対してははっきり何らかの差別待遇を生むような経済統合機構は無理である。それが私の提唱したPAFTA構想が成功しなかった最大の理由」と語った⁸¹⁾。

さらに言えば、外務省内でも三木構想に対する否定的な見解が生じていた。1968年5月30日、アジア太平洋地域大使会議において、鶴見清彦経済局長は、P5間の協力を進めるためには122品目の農産物の自由化を進める必要があり、政府全体では消極的であるという見解を示した⁸²⁾。それでもなお、三木本人は構想の実現を求めていた。10月5日、ラスクと会談した三木は、外相として会談する最後の機会として、胸中を明らかにした。三木は日本がアジアの自由主義諸国の多国間協力を主導し続けることを望み、P5の協力と米国の支援を強く求めたのだった⁸³⁾。

しかし、この頃米国では三木構想に対する否定的な見解が生じつつあった。ラスクは、日本は安全保障への貢献が限定的なのだから、米国やアジア太平洋諸国からの助言がなくとも経済援助を拡大すべきだという認識を抱いていた⁸⁴⁾。そして、在日米国大使館もまた、三木構想に基づくP5の結束よりもASPACや東南アジア開発閣僚会議の

78) 欧亜局「日、豪、ニュージーランド政治問題事務レベル協議に関連する当面の対策について」1967年2月13日、2015-1660

79) 経ス「マッキュアン豪副首相一行と三木外務大臣の会談記録」1968年2月26日、2015-1660。

80) 小島清『太平洋経済圏と日本』国元書房、1969年、59頁。

81) 寺田貴、前掲論文、91頁。

82) アジア局北東アジア課「昭和43年度アジア・太平洋地域大使会議 議事要録」1968年7月、『在外公館長会議関係 アジア、太平洋地域公館公館長会議 昭和43年度会議関係 第5巻』外務省戦後期記録、M3.1.7.8-2-17。

83) Telegram, US Mission for UN to State, Oct. 6, 1968, SNF, 1967-69, RG59-A1-1613-C, BOX2249, NA.

84) Telegram, State to Tokyo, Aug. 16, 1968, SNF, 1967-69, RG59-A1-1613-C, BOX2249, NA.

拡充の方が裨益は大きいと試算し、国務省に報告することとなった⁸⁵⁾。

ここには三木構想を取り巻く関係者間の見解の不一致を見て取ることができる。P5間で自由貿易を拡大させるという三木構想のもう一つの柱もまた、現実のP5諸国間で共有された理念ではなかったのである。

2) 日米関係への収斂

では、開発対象であった東南アジアは、三木構想にどのような反応を示したのか。1967年9月から10月にかけて、佐藤は東南アジアと豪州、ニュージーランドを歴訪した。各国共通の議題となったのは、アジア情勢に加えて、地域協力問題、二国間友好関係だった⁸⁶⁾。ただし、地域協力問題として外務省が用意した議題は、ASA、ASPAC、ASEAN、マフィリンド、そしてラオス発案のアジア連合についてである⁸⁷⁾。訪問地となった東南アジア諸国において、三木構想は議題に盛り込まれなかった。

一方、ニュージーランド訪問の際、両国首相は、アジア太平洋地域協力に向けた事業の進捗を歓迎し、ECAFEやコロンボ・プラン、アジア開発銀行、ASPAC、東南アジア開発閣僚会議などの多国間枠組みが援助や相互理解の機会を提供していることを認めた⁸⁸⁾。同月の豪州訪問におい

ても同様の共同声明が発せられた⁸⁹⁾。ただしこれは、既存の国際的枠組みに対する評価であって、三木構想に対する評価ではない。歴訪以前、日本側外務省は豪州とニュージーランドから三木構想に関する話題が振られる可能性がある想定していた⁹⁰⁾。しかし実際の会談で三木構想が取り上げられることはなかった。

つまり、アジア太平洋地域を首相の佐藤が訪問したにも関わらず、日本の外務省は首脳会談の議題から三木構想を外したのである。そして、結果的に各国の首脳会談の中で三木構想は議論されなかった。その背景には、アジア太平洋協力をめぐる三木と佐藤の見解の違いもあろうし、実現の目的が立っていない構想を首脳会談で取り上げることの是非もあろう。ただし、各国の首脳と三木構想に関して討議しなかったことは、P5の一翼として期待された豪州・ニュージーランドの参加意向や援助対象の東南アジア各国のニーズを把握する機会を逸したことを意味していた。この点では、三木構想は、関係諸国の声を反映しない日米中心の協力構想に留まってしまったのである。

3) 重点外交政策と国内政治日程

こうした佐藤の政策方針と外務省の対応は、佐藤と三木の微妙な関係⁹¹⁾に加えて、沖縄返還交渉に向けた訪米を佐藤が控えていたことにも要因が

85) Airgram, Tokyo to State, A-2108, Oct. 16, 1968, BOX2249, NA.

86) 「佐藤総理と東南アジア諸国および豪州・ニュー・ジーランド首脳との会談項目」1967年8月15日、『佐藤総理第1次東南アジア訪問関係（1967.9）』戦後期外務省記録, A'433。

87) 「会談資料（共通問題）」1967年9月18日、『佐藤総理第1次東南アジア訪問関係（1967.9）』戦後期外務省記録, A'433。

88) 国際調査課「佐藤総理大臣訪ニュージーランドの際の共同声明」1967年10月17日, 2015-1660。

89) 「日豪共同コミュニケ（仮訳）」1967年10月13日, 2015-1660。

90) 「佐藤総理と東南アジア諸国および豪州・ニュー・ジーランド首脳との会談項目」1967年8月15日、『佐藤総理第1次東南アジア訪問関係（1967.9）』戦後期外務省記録, A'433。

91) そもそも佐藤は、安保改定の強行採決に際して、河野、松村、石橋らとともに国会を欠席した前歴があり、佐藤がそのことを忘れるはずがなかった。それでもなお佐藤は、総裁選での論功行賞や三木のクリーンなイメージに対する高評価という形で、通産相だった三木を外相に据えていた。それでもなお、弱小派閥を引き入れる三木は世論やメディアの動向に敏感であり、佐藤とは相いれないタイプだった。服部龍二『佐藤栄作——最長不倒政権への途』朝日出版社、2017年、228頁。

あろう。1967年11月、佐藤は三木を携えて訪米した。14日と15日にジョンソンと会談した佐藤は、中国の東南アジアへの影響拡大について語り、沖縄と小笠原の返還が「今や国民的願望」であると述べた。佐藤は沖縄返還時期の目途を得たいという固い意志を以て会談に臨んだのである⁹²⁾。結果、15日に発表された日米共同声明において、「沖縄の施政権を日本に返還するとの方針」が確認され、小笠原については早期返還が合意された。東南アジアに対しては、地域協力の推進に望ましい趨勢が見られたことが評価され、対東南アジア援助拡大に向けて日米協力の重要性が認められた⁹³⁾。アジア太平洋協力は三木の構想から離れ、日米二国間協力の枠組みに入れ込まれた感は否めない

帰国後の11月25日、佐藤は内閣を改造した。三木は外相に留まったが、小笠原の1年以内の返還を目指すという佐藤の方針を受け、三木は小笠原返還交渉に注力することとなった。加えて、翌1968年には原子力空母エンタープライズの佐世保入港をめぐるデモが過激化し、非核三原則をめぐる国会討議が活性化するなど、外交の焦点は安全保障問題におかれていた。同時期、外務省内で三木構想の具体化に向けた文書が作成された経緯は史料上確認できない。沖縄・小笠原返還や非核政策など佐藤が重視する外交課題が推進される中で、三木構想は後背に追いやられていったのが実情であろう。

自民党総裁選もまた、政府レベルでのアジア太平洋協力推進にブレーキをかけた一因と考えられる。1968年11月の自民党総裁選に出馬すべく、10月29日に三木は外相を辞任した。前尾繁三郎とともに佐藤三選阻止を目指した三木は、対中関係改

善やアジア太平洋協力の推進を訴えかけた。総裁選の結果、佐藤294票、三木107票、前尾95票、藤山1票で佐藤の三選が確定した。三木は内閣を去り、外相在任中にアジア太平洋協力の実現を見ることはなかったのである。

おわりに

本稿で論じたように、三木構想は、1960年代半ばの国際秩序の変容を踏まえて提起されたものであった。国連総会における新興独立国の存在感の向上や米国の東南アジア開発に関する日本への期待、東南アジアにおける反共親米政権の成立、そしてASPACや東南アジア開発閣僚会議に代表される東南アジア地域主義の形成など、一連の「新しい風」が三木の構想の背景にあった。三木が胸中で温めていた構想の発表時期として1967年という年は時宜を得ており、外相の年頭所感という場も政策としての重要性を示すのに適していた。

このような背景の下、外務省は既存の政策プラットフォームを活用しつつ、類似の国際的枠組みとの役割分担を明確化する形で、三木構想の具体化を進めた。加えて、具体的な組織図も含めて機構設立の検討にも着手した。このような外務省の検討経緯がある以上、アジア太平洋協力構想を単なる「観測気球」として位置づけたり、三木の外交哲学に留まったりしたとする先行研究の分析は、同構想を過小評価していると言わざるを得ない。

一方、三木構想を日本外交の新機軸と位置づけることまではできない。先行研究は、反米感情を持つ三木が構想への米国の関与を極力排除したという指摘をしているが、実際は逆であろう。本稿で明らかにした通り、三木構想は米国の参加を必

92) 村井良太『佐藤栄作——戦後日本の政治指導者』中央公論新社、2019年、225頁。

93) 「佐藤総理大臣訪米の際の共同コミュニケ」1967年11月14日、2015-1660。

須としていた。いわば、日本が主導する形での東南アジア開発を標榜しつつも、その実態は米国の経済力に依存していたのである。この点で、日米関係を基調とする従前の日本外交の枠組みを超克するものではなかった。例えば、岸信介政権期においても、米国の資金と日本のイニシアチブで開発を図る東南アジア開発基金構想が提起され、諸外国から冷淡な反応を受けていた。三木外相期には、アジア太平洋国際秩序の変化という追い風があったものの、三木構想は東南アジア開発基金構想の延長に留まったというべきであろう。

また、三木の視点は地域内における水平的関係を実現するところまで及んでいなかった。P5間での協力とP5による東南アジア開発という垂直的な二重構造を持った点で、三木構想は先進国間での自由貿易と途上国に対する援助をパッケージ化させたものに過ぎなかった。この意味で、アジアと太平洋の一体性と水平的関係を重視する地域主義とは様相を異にしていた。

それでもなお、三木構想に日本外交史上の意義を見出すのであれば、それは国際経済の面から日本が地域主義を掲げ、アジア太平洋における国際的な会議体を組成するとともに、人脈の形成を促したことであろう。PAFTADやPBECは、その後も活動を続けた。小島や大来、そして永野など三木構想に積極関与した人物もまた、学術と実体経済両面から協力の可能性を模索し続けた。ゆえに、三木構想は、日本のアジア太平洋地域主義外交における政策的検討の嚆矢として位置づけられるべきであろう。

付記1

本稿は、*International Relations of the Asia-Pacific* に投稿した論文 'Trial of Japan as a 'Great Power': Takeo Miki's Asia-Pacific Regionalism and the Indelible Shadow of Japan-U.S. Relations' をベースに、その後の研究成果を踏まえて大幅に改定したものである。

付記2

本稿は、科学研究費助成事業・若手研究「国交正常化過程における民間企業の役割：戦後日本の企業とアジア国際社会」（研究課題番号：19K13628）の研究成果の一部である。