

戦後日本外交と「開かれた地域主義」

—1955 年を起点として—

平川 幸子[†]

Post War Japan's Diplomacy and "Open Regionalism": Its Origine of 1955

Sachiko Hirakawa

In this article, "open regionalism" is considered a set of diplomatic norms or a historical cultural system of global governance. Many previous studies have treated "open regionalism" as an economic principle from the 1980s, and Asia-Pacific regionalism that is closely related to Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). This study reaches further back to the actual origins of the concept, focusing on the Ministerial Meeting of the Colombo Plan in October 1955, when Japan advocated "open regionalism" in the international community for the first time.

Japan, which closely associated economic revitalization with the development of Southeastern Asia, adopted "open regionalism" for reasons related to both regionalism and openness. There were several reasons to promote regionalism: (1) it would eliminate the inefficiencies of the payment system; (2) it facilitated cooperation with the United States, which promoted an anti-communist regional policy; and (3) it recognized the trend toward "Asian solidarity" which led to the Bandung Conference. With regard to openness, it would (1) secure realistic financial resources of development from "outside the Asian area," such as international agencies or the United States; (2) enhance Japan's image as a nation "outside of the Asian area" among foreign countries that had strongly nationalistic or anti-Japanese sentiments; and (3) provide an opportunity for participation by private actors with economic connections from before the War.

In conclusion, as of 1955, the main elements of "open regionalism" had already appeared to some extent. These elements corresponded to three major principles of Japanese postwar diplomacy—"a focus on the United Nations," "cooperation with the free nations," and "maintenance of status as an Asian country." "Open regionalism" was necessary as a concept to overcome the contradictions contained in these three major principles.

1. はじめに

現在のアジアの地域協力の特徴は、ASEAN, APEC, ASEAN+3, EAS (東アジア首脳会議), 日中韓サミットなど、参加メンバーや目的が部分的に重複する多国間枠組みが重層的に存在することである。新しい枠組みが生まれる時には、それが既存の枠組みと相互補完や相互補強の関係であることが、共同声明などで確認される。一見、非効率にも見えるガバナンスの方法ではあるが、日本政府はこのような地域協力の在り方こそが、「政治・安全保障面での緊張関係、経済活動を支える法的基盤

[†] 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科助教

の不十分さ、物理的な活動を支える基盤の脆弱性といった問題が存在する」地域の実情に即した望ましいものと考えている¹。

実際に、アジアの地域協力枠組みが重層化、相対化される傾向は、日本によって牽引されてきたといつてよい。特に、将来の「東アジア共同体」の母体になると思われた2005年の第一回EAS開催に当たり、中国が主張していたASEAN+3（日中韓）諸国に加えて、日本はインド、豪州、NZという域外諸国を新規に参加させた。それだけでなく、枠組みの性格について、1)「開かれた地域主義」原則、2)機能的協力促進が中心の「機能的アプローチ」、3)普遍的価値（民主主義、自由、人権等）の尊重とグローバルなルール（WTO等）遵守、という三つの立場を主張し²、結果的に第一回首脳宣言にかなりの部分を反映させた。具体的には、「第三に、東アジア首脳会議は、開放的、包含的、透明かつ外部志向のフォーラムである。東アジア首脳会議においては、グローバルな規範と普遍的に認識された価値の強化に努める…」という表現が盛り込まれた箇所である³。そのEASは、2011年から米国、ロシアが加わり合計18か国が参加する枠組みとなった⁴。

これらは、日本や周辺諸国が、中国台頭という地域の勢力バランスの変化を牽制している動きだといえる。このように、日本は地域外交においては望み通りの成果を出してきているが、それは必ずしも日米同盟による軍事力や経済力に裏付けられた強制によるものとはいえない。むしろ、戦後日本が外交の力で、アジア地域で脈々と築いてきた自由と繁栄、民主主義という価値観や規範を、地域諸国が受け入れている側面が大きい。つまり、戦後日本外交が長い時間をかけて地域で作り上げた一定の秩序が、21世紀における中国台頭という新たな要因に対して懸念を示し、抑制や対抗を可能にしたのだと評価できる。

このような地域主義の性質や志向性は、「開かれた地域主義（open regionalism）」という概念で正当化されるだろう。規範やアイデンティティに基づく地域主義の発展は、ASEAN Wayという言葉を使いながら、東南アジアに対してはこれまで研究が盛んであった。同様に、「開かれた地域主義」を、広域の東アジア地域主義、あるいはアジア太平洋地域主義の発展過程や現状を説明するために有効な概念、社会文化的規範として検討することも可能ではないだろうか。この言葉が持っている「地域主義」の排他性を否定するニュアンスは、グローバリゼーションと共に進展してきた今日のアジアの地域主義を説明するのに適切だと思われる⁵。それはまた、EUのような超国家政府に代表される欧州型の地域統合ではなく、アジア地域から発信されたグローバル・ガバナンスの方法だと捉えることもできるだろう。

¹ 外務省『外交青書2012』http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2012/html/chapter1/chapter1_01.html#h01_10（2013年3月1日アクセス）

² 平成18年11月外務省作成「東アジア共同体構築に係る我が国の考え方」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eas/pdfs/eas_02.pdf（2013年3月1日アクセス）

³ 東アジア首脳会議に関するクアラルンプール宣言（仮訳）（2005年12月14日、クアラルンプールにおいて）http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asean05/eas_y.html（2013年3月1日アクセス）

⁴ 2005年に官房長官として参加国問題に直接関与した安倍晋三は、2013年首相就任後の外交演説に、「（EASが）志を同じくし、利益を共有する諸国の協議体として、二つの大洋（インド洋、太平洋）をつないで成長しつつあることくらい、私にとつての喜びはありません」との原稿を準備していた。「開かれた、海の恵み—日本外交の新たな5原則—」（2013年1月18日ジャカルタにて）http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_0118j.html（2013年3月15日アクセス）

⁵ その関連については、浦田秀次郎、金ゼンマ編『グローバリゼーションとアジア地域統合』（勁草書房、2012年）で詳しく考察されている。

そもそも、「開かれた地域主義」とは、一体、いかなる理念、規範であり、どのようなアイデンティティや価値を体現しているのだろうか。そして、いつ頃から定着してきたのだろうか。先行研究を見る限り、ASEAN Wayと同様、「開かれた地域主義」に関する公式に一致した定義は存在しない。ただ、一般的には、ASEAN+3に代表される狭義の東アジア地域ではなく、むしろアジア太平洋地域での地域協力の進展とともに語られ、普及してきた概念だと理解されてきた。実際に、星野三喜夫の研究などは、現在、錯綜しているアジアの地域主義、地域協力の数々の枠組みは、「開かれた地域主義」を原則とする APEC をプラットフォーム（土台）として推進するのがよいという仮説の提示と論証に最初から徹している⁶。

具体的な起源について、山澤逸平によれば、「開かれた地域主義」が言葉として最初に使われたのは、1986年の PECC バンクーバー会議の宣言文の中だという⁷。それが APEC に継承されて、「内向きの組織にはならないという信条」として伝わり、APEC の「大事な資産」となった。しかし、その意味は必ずしも明らかではなく、そもそも「開かれた」と「地域主義」が互いに矛盾する概念であると指摘する。また、実践的に捉えた場合、「開かれた地域主義」とは決して「参加自由」を意味しない。あるいは、貿易自由化の域内外無差別適用と定義することは可能であるが、その実行は困難であるという。結局、山澤によれば現実的な解釈としては「開かれた地域協力（open regional cooperation）」と言い換えるべきであり、その意味は WTO や世銀、IMF などの多角的機構のルールと整合的に地域協力を推進することだという。

また、大賀哲によれば、「大平内閣期に具現化されたものであり、当時は日米同盟とアジア連帯との接点として捉えられていた。その後、同概念は APEC において制度化され、域内の経済協力と域外の自由貿易を両立する政治言説として機能していた。すなわち、グローバルな秩序と地域の秩序とを連結させる政治概念」と定義する⁸。さらに、その言説自体は 1980 年代以降の日本外交に負うところが多いが、グローバルな秩序と地域主義の架け橋という意味では、それに比定され得る概念は以前から形成されていたと指摘する。最近の論文では、「開かれた地域主義」とは、「換言すれば戦前のアジア主義を経済的、機能的側面から再定義するための理論装置であった」との見解を述べている⁹。

寺田貴も同様に、「開かれた地域主義」とは、地域主義における「開放性という規範」であり、「差別性を否定する日本の地域主義を長く支えてきた経済外交思想」だと定義する¹⁰。そして、「戦前のブロック経済が第二次世界大戦に結びつき、日本もその動きの中心にいたという反省から生み出され

⁶ 星野三喜夫『「開かれた地域主義」とアジア太平洋の地域協力と地域統合—APEC の適切性と親和性についての実証的研究』（パレード、2010年）

⁷ 山澤逸平「環太平洋連帯構想はどれだけ進展したか」渡邊昭夫編著『アジア太平洋連帯構想』（NTT出版、2005年）67頁。なお、PECC（太平洋経済協力会議）とは、1980年に大平正芳総理、大来佐武郎外相の豪州訪問をきっかけに、フレーザー豪首相の協力によりオーストラリア国立大学で開催されたキャンベラ・セミナーを第一回とする。日本の提案で開始された産学官の三者構成の非公式協議であり、86年の第5回セミナーでは、中国・台湾・香港を含め15か国が参加していた。

⁸ 大賀哲「「開かれた地域主義」と東アジア共同体構想—東アジア・サミットをめぐる日本の視座」『国際政治』158号（2009年12月）135-136頁。

⁹ 大賀哲「アジア主義と地域主義の交錯—「開かれた地域主義」におけるアジア主義の遺産」松浦正孝編著『アジア主義は何を語るのか—記憶・権力・価値』（ミネルヴァ書房、2013年）105-108頁。

¹⁰ 寺田貴「日本とアジア地域主義の50年」梅森直之、平川幸子、三牧聖子編『歴史の中のアジア地域統合』（勁草書房、2012年）27-28頁。

た」と歴史的背景を指摘しつつ、1960年代から80年代にかけてグローバルという視点を意識しながら推進した地域主義であったと説明している。その際には「開かれたメンバーシップ」が常に浮上る問題であり、具体的には太平洋諸国を地域制度の構築に参加させることで地域の安定と繁栄を図ることが重要な目標であったという。

このように「開かれた地域主義」を定義する場合、APECに結実したアジア太平洋地域協力が、一般的に起源として論じられてきた。それゆえに、その発想の直接の契機としては、1960年代後半の三木武夫外相の「アジア太平洋構想」、1978年の大平正芳首相の「環太平洋構想」が挙げられることが多かった。

しかし、ここには一つの軽視されてきた事実がある。それは、大賀や寺田の研究もごく短く指摘していることだが、日本が最初に「開かれた地域主義」を明確に対外的に表明したのは、実際には三木や大平の時代を遡る1955年10月、シンガポールにて開催されたコロボ計画閣僚会議の席上であったという事実である。この時、日本代表は、「アジアにおける地域主義は、戦前の閉鎖的なブロック主義の姿ではなくて、いわば開放的な地域主義と呼ぶべきもの、すなわち世界の他の地域との交流を拡大しつつ、地域内の結合を深める姿で進めるべきである」と述べたという¹¹。

コロボ計画とは、1950年に英連邦外相会議から始まった南アジア・東南アジア開発援助に関わる多国間枠組みであり、日米豪が主体的に関わるアジア太平洋経済協力の起源とは直結しない印象がある。それゆえ、先行研究では、「開かれた地域主義」の起点としては十分論じられることがなく、単なるエピソードの紹介に留まっていた。あるいは、日本の東南アジア外交の視角から扱われることがあっても、現在のアジアにおける地域主義、多国間主義の観点とつなげて論じられる機会はほとんどなかった¹²。

しかし、1955年のコロボ計画会議における日本代表の発言は、本当に「開かれた地域主義」の起点に値しないものだろうか。もし、これを起点として論じられるのであれば、1950年代からの東南アジア外交も交えた形で、「開かれた地域主義」の概念と日本の外交政策研究を豊かにできる。「開かれた地域主義」を「戦後日本の一貫した外交政策」と肯定することが可能になるだろう。そこで、本稿では、まず、1955年当時、日本はなぜ「開かれた地域主義」という理念を表明するに至ったのか、その「開放性」とはどのような意図に基づいていたのか、具体的には何を想定した発言であったのかについて説明を試みる。

2. 政府から民間アクターへの開放性

「開かれた地域主義」の起源をたどるために、まずは戦後日本外交の出発点を経済的側面から確認していききたい。当時の経済人や政治家、官僚などは、早々と、敗戦を見越し、新生日本のあり方を構想していた。終戦を迎える年の春頃から、大東亜省総務局調査課に勤務していた大来佐武郎らによって、戦後経済に関する研究会が既に準備されていたのである。そして終戦翌日には、第一回「戦後開

¹¹ 大来佐武郎「アジア経済協力の諸問題」『中央公論』（1962年2月号）74頁。

¹² たとえば、保城（2008）の研究は1955年の事例を詳しく扱っているが、基本的に1950・60年代における日本のアジア地域主義と、80年代以降は大きな断絶が存在するとの見解に立ち、二つの時代を同列に論じることにはあまり意味がないとする。保城広至『アジア地域主義外交の行方：1952-1966』（木鐸社、2008年）15頁。

題研究会」が、満鉄ビル内の大東亜省総務局長室で開催された。初回参加メンバーは、大内兵衛、平貞蔵、蠟山正道、東畑精一、中山伊知郎、亀山直人、巽良知、大野数雄、杉原荒太ら約10名であった。この時から既に賠償問題、またブレトン・ウッズ体制への参加が活発に話し合われた¹³。その後、研究会は、外務省調査局の公的な仕事として行われるようになった。

週に1、2回の会合を重ねるうちに有沢広巳、都留重人らに加わり、40数回の会合を重ねた結果、1945年末には中間報告『日本経済再建の方途』を作成、1946年3月には『日本経済再建の基本問題』と題する報告書にまとめ、関係各方面に配布した。戦後経済計画の走りでもあり、経済白書の走りとも言えた。敗戦のショックで茫然自失という状態で行われた研究会であったが、戦時中の制約からの解放感、また焦土の中から新しい社会をつくるのだという意気に燃え、左翼系から自由主義経済の信奉者まで呉越同舟の立場が集まり、研究会の雰囲気は明るかったという¹⁴。

報告書は、日本を世界の中で正しく位置づけ直す必要性を基調としている。その基本的考え方は、以下の「諸言」に要約される。「今後の我が国の基本的政策を検討するに当たっては、局部的事象にとらわれず、広く世界的かつ発展的な立場に立って考察を進める必要がある。すなはち先ず第一に人類社会進化の動向を洞察し、その現段階及び将来の発展報告を認識し、第二には現在及び将来我が国の置かる世界的環境を把握しなければならない。(略)かかる一般的世界的環境の認識とともに我が国社会及び経済の元来有する特殊性と終戦後新たに当面する諸条件を分析解明し、かくして普遍と特殊の総合の上に真に向かうべき方向が積極的建設的に打ち立てられるのである¹⁵」

日本の経済復興は、アジア地域の発展と一体であると考えられ、戦前のアジア政策の失敗を戒めながらも、それを乗り越えて積極的に関与していく方向性が示されていた。「日本が東亜における唯一の先進工業国として再び東亜における支配的地位に立つことは許されないとする見地から、日本のこれら地域に対する工業製品の輸出と、これら地域からの原料の輸入を制限し、また日本工業の回復を中国、朝鮮、比島等の工業化が進展するまで足踏みさせるべきとする見解もあるが、かかる方向は既に相当高度に工業化した日本経済を原始的状態に逆転せしめ日本国民の経済生活を甚だしい貧窮化に追い込むと同時に、東洋の市場に適合した日本工業の発達を抑制することは、日本以外の東亜諸地域の経済的復興をも阻害することとなるであろう¹⁶。」アジア地域の発展は、諸言に述べられた世界的発展にかなうことであった。なぜなら、「人口多くして貧窮な東亜諸地域の工業化と、生活水準の向上は欧米諸国に対しても広大な市場を提供することとなり、世界の反映に大なる貢献をなす¹⁷」であろうからである。このように、経済再建の考え方として、日本、アジア、グローバルのレベルを調和的、重層的に関連づけて発展を目指す姿勢が早くから打ち出されていた。

ただし、現実には日本が米国の占領下にあり、冷戦という国際政治環境が進展する中で、日本の対外関係は米国の意向によって規定されるという重大な制約があった。たとえば、中国や朝鮮半島で国

¹³ 大来佐武郎『東奔西走』(日本経済新聞社、1981年)56頁。

¹⁴ 同上、63頁。

¹⁵ 同上、64頁。波多野澄雄、佐藤晋『現代日本の東南アジア政策』(早稲田大学出版会、2007年)1頁。外務省調査局「改定日本経済再建の基本問題：昭和21年9月、外務省特別調査委員会報告」有沢広巳監修、中村隆英他編『資料・戦後日本の経済政策構想 第一巻 日本経済再建の基本問題』(東京大学出版会、1990年)145頁。

¹⁶ 「改定日本経済再建の基本問題」200頁。

¹⁷ 同上。

家分断の状況が避けられなくなってくると、米国の地域秩序構想の対象地域は次第に東南アジアに移っていき、そのことが日本のアジア政策にも影響を与えた。

1949年10月に共産中国が成立すると、米国は、アジアの非共産主義諸国による地域経済統合の必要性を強調した国家安全保障会議文書を採択した。それは、発展段階の異なる日本・米国・東南アジアの比較優位を利用し、米国市場、日本の潜在工業能力、東南アジアの資源を相互補完的に組み合わせ、日本の経済復興、東南アジアの工業化を同時に進めて「自由アジア」全体の安全保障を強化するという計画であった。日本としても戦前の最大の貿易相手国であり、戦後も第一に経済関係を復興しようとしていた中国を「喪失」した痛手は大きかった。また、中国・ソ連を含む全面講和が非現実的になった以上、その代替先としてまずは米国の考えに沿って東南アジアを構想するのは自然であった。なお、この時代の東南アジアとは、隣接する南アジアも一部含んだ地域概念であった。

当時、政権を担当していた第三次吉田茂内閣（1949年2月成立）は、戦後の日本経済について、国内資源開発ではなく貿易中心、輸出振興による復興を目指し、そのために同年5月には新たに通産省を設置していた¹⁸。その秋から、日本の講和問題が動き始めると、吉田は日米経済協力を梃とした日本の経済復興の構想を具体的に固めていく。その骨子は、米軍の軍需に応える緊急調達計画を、東南アジアとの経済的結合によって実現することであった。対米関係と対東南アジア関係を同時に再構築しながら日本を復興させるという、いわば日本が仲介となって米国と東南アジアという二つの地域を跨ぐトランスリージョナルな発想であったといえる。

1950年6月の朝鮮戦争の勃発は、見事に日米双方の思惑を現実にした。日本は朝鮮戦線における国連軍と在日米軍の軍需物資やサービスを提供する特需基地となり、米ドルという外貨を獲得する一方、国内軍需工業も特需で息を吹きかえた。このように日本は米国の戦争に協力することを通じて、停止していた自らの工業能力を再稼働させる契機を得ることができたが、その継続的發展のためには、原料の輸入先を資源豊富な東南アジアに求める必要があった。その安定的供給のためには地域開発や基盤整備をする必要があり、その資金を米国から引き出せると吉田は考えていた。しかし、朝鮮戦争休戦後に、米国の資金をどれだけ引き出せるかという懸念はあった。

さらに重大だったのは、戦後に独立した東南アジア諸国との間には賠償問題という政治的難題を抱えていたことである。既に1949年5月、極東委員会では連合国による賠償取り立ての実質的中止を決定していたが、それとは別に、対日講和条約の交渉過程においては、被害国との間で賠償は日本との間で協議を行う項目として残されていた。その結果、平和会議までに独立を達成していたフィリピン、ビルマ、インドネシア、カンボジア、ラオス、ベトナムには個別に賠償請求権が与えられており、それらの諸国は賠償を求めている¹⁹。

賠償交渉は双方の経済発展や復興に配慮した形で行われる、という柔軟な方針が立てられていたこ

¹⁸ 同年5月に経済審議庁（経済安定本部を改編）が策定した「復興五か年計画」では、東アジア地域の政情不安定や購買力の不足から貿易伸長には悲観的で、当面は貿易に依存しない産業構造を目指すという国内資源開発を中心としていた。吉田はこの復興計画は、国際収支を均衡し自立経済を達成するというドッジ・ラインとは両立しえないアウタルキー志向だとして拒否し、貿易中心、輸出振興政策に転回させた。波多野・佐藤、6頁。

¹⁹ 中野聡「賠償と経済協力—日本・東南アジア関係の再形成」後藤乾一責任編集『岩波講座 東南アジア史 8 国民国家形成の時代』（岩波書店、2002年）284-290頁。

とから、日本はこの問題を東南アジア開発という枠組みの中で包括的に扱おうとした。1951年12月の国会において、池田勇人蔵相は、「誠意をもって賠償に応ずるとすれば、できるだけ国力を発展させてそうして東南アジア開発の一助にもというので、賠償ならびに開発の気持ちでやっていかなければならぬ…お互いが共存共栄の立場でいくなればおのづと解決がつくと思う」と述べている²⁰。これは、国家での賠償の限界を補う重要な手段として、民間経済力を活用して経済援助ないし経済協力をを行う方針の表明であった。

実際、日本と東南アジアの経済関係の復活の動きは予想外に早かった。たとえば、1947年8月、総司令部が制限付きながら民間貿易の再開を認めると、東南アジア諸国との貿易に関する双務協定が結ばれ、インドネシア、パキスタン、マラヤ、フィリピン、セイロンなど東南アジア地域で綿織物の輸出が急増した。とりわけインドネシアは、48年末に日本と貿易協定を締結した後、英連邦に属さない唯一の安定的な大市場となり、日本製品の輸出が集中した。シンガポールやマラヤとの関係も冷戦や賠償とはほぼ無縁で回復した。マラヤとの間では、戦前・戦中に築かれた鉄鋼コネクションが復活し、現地の英米マラヤ系鉱山会社との合弁事業や資本技術提携、鉱石輸入契約など、1948年中には既に日マ貿易は軌道に乗っていたという²¹。

この時期の日本の東南アジア外交は政官民一体となって進められていった。新設された通産省のイニシアチブの下、民間企業を使って機械設備と生産技術を東南アジアに提供する。その見返りとして鉄鉱原料を確保するという目的で、インド、マラヤ、フィリピンなどの鉄鉱石開発が検討された。51年に日本輸出入銀行からの東南アジア受けの民間輸出に資金供給が始まると、戦後初の民間投資の例とされるゴア（インド）の鉄鉱石採掘契約、52年5月のララップ（フィリピン）鉱山の採掘契約などが成立した。これらの開発については米国の援助を得たわけではなく、むしろ戦前の鉄鋼コネクションを活用した日本企業の実力という側面が強い。

他方で、同時期には高崎達之助（電源開発会社総裁）が鋼材生産の一貫工場建設のための日印合弁製鉄会社構想を推進していた。これは、日本の資金のみならず、米国資本や世界銀行などの借款が見込まれており多角的なプロジェクトになるはずであった。しかし、最終段階で日印間での価格交渉や日本人の経営参加問題をめぐって交渉がまとまらず、インド側から「国民感情が許さない」としてキャンセルされてしまう²²。インドはこの時期、大国のパワーに巻き込まれない非同盟の独立外交を主張していたネルー首相の強いリーダーシップの下、アジア新興諸国を集めた地域的な国際会議を2度も開催するなど（1947年アジア関係会議、1949年インドネシアに関するアジア諸国間会議）、ナショナリズムや植民地解放運動の発信地になっていたのである²³。

日印プロジェクトの失敗について、高崎自身は、「自分たちが思っている以上に彼らのナショナリズムというものは強いんだ。何しろ今までは独立国でなくて白色人種に色々な圧迫を受けておった。それが解放されてようやく独立したという時だから、もう丁度維新後の日本の尊王攘夷と同じような

²⁰ 波多野、佐藤、19頁に引用。

²¹ 波多野、佐藤、前掲書、30-32頁。

²² 保城、38-39頁。

²³ 平川幸子「東南アジアの戦後」梅森、平川、三牧、前掲書、92-98頁。

具合に我々の想像以上に、ナショナリズムが強いということを考えてやらなければ大失敗するだろうと思う」と回想している²⁴。

日本は、この時期の数々の経験から、(1) 民間企業には東南アジア開発を自力で推進できる相当のコネクションやノウハウがある、(2) しかし、相手国との交渉に当たっては先方のナショナリズムや意志をよく理解し尊重しなければ失敗する、という教訓を得たといえる。既に日本の貿易商社や開発団体は、東南アジア進出にきわめて意欲的であったが、それらを効率よく、また失敗なく行うために一定の管理統制を行う必要があると考えた吉田内閣は、1953年12月、「アジア諸国に関する経済協力方針」を閣議決定した。その要点は以下のようにまとめられる。第一に、相手国の立場を尊重し、かつ国連及び第三国の計画に積極的に協力すること。第二に、経済協力は原則として民間の創意により行い、政府はその実施に必要な援助を与えること。第三に、賠償問題の早期解決を図ること、であった。さらに、閣議決定に基づく措置として、「経済協力が日本の経済侵略という印象を与えることを避ける」ために、東南アジアに関する経済・技術協力の窓口的な民間中央機関として「アジア協会」の設立を提案している²⁵。

翌年4月、賠償問題研究のための外務省内組織であったアジア経済懇談会を母体として、分散していた各種アジア関係団体を統合する形で、アジア協会が誕生した。初代会長の藤山愛一郎（南洋協会会長、後に外相）は、機関誌『アジア問題』創刊号において、アジア諸国を「かつての原料供給地、商品市場としてのそれではなく、新しい経済基盤の上に生成しつつある新興国であるとの認識のもとに、彼らが何を求め、何を解決しようとしているかを的確に理解し、その深き理解と相互の友情と信頼を基礎としてあらゆる部門において協力を行ってゆかなければならない」と力説している。すなわち、アジア協会は「経済協力の基礎は、広く国民相互の理解と信頼である」という理念のもとに、政府活動ではなく「国民運動」の推進役としての役割を担っていた²⁶。

このように、日本の対東南アジア政策は、民間部門を主要なアクターとすることで柔軟な経済社会関係を築きながらきわめて実質的に推進されていった。同時に、政府は民間企業の後方支援、側面援助を行いながら、賠償問題の解決に優先的に取り組む。政治は政治、経済は経済と分離してそれぞれの課題を円滑迅速に実現させようという姿勢があった。そのために、政府が民間窓口機関をわざわざ設置するという方法が特徴的だといえる。

このようにアクターを重層的にかまえて政治経済政策を包括的に行う外交方式は、米国の冷戦政策、反共戦略からの制約を超えて、日本の東南アジア政策を幅広く推進できる利点を提供した。つまり、日本は東南アジア政策を立てるに当たって、アジアの一員としての歴史的に固有な関係、具体的な理解を生かして自主的な外交政策を展開する意思とシステムを最初から有していたといえる。それ

²⁴ 岸信介、高碇達之助「対談：アジアの経済開発とナショナリズム」『アジア問題』(1954年1月号) 22-23頁。

²⁵ 波多野、佐藤編 27頁。

²⁶ なお、この時にアジア協会に統合された有力団体として、アジア問題調査会がある。同団体は、緒方竹虎を会長に、常任理事に岸信介の名を連ねていた。元満州国官吏であり学者、ジャーナリスト、実業家と広いネットワークを有していた藤崎信幸が事務局長となり、「アジアへかけて敗れた夢を再びアジアへ」と呼びかけて1953年8月に設立され、七部門委員会に分かれて調査活動を開始していた。アジア問題調査会とアジア協会との決定的な相違は、前者が「公正なる立場」に立った「純粋なる調査機関」を目的にしていたのに対して、後者は、現実利益と結びつけながら調査研究する必要性を説き、技術協力、経済連携、文化交流等各種の事業を遂行するための研究であった点である。小林英夫「1940年代アジア学の拡大と変容」西川潤、平野健一郎編『国際移動と社会変動』(岩波書店、2007年) 115-116頁。

は、現実的な実利主義の性格を持った経済社会面での接近方法であり、反共イデオロギーに基づく軍事主義的政策をアジアで展開する米国とは一線を画していた。しかし、問題は、当時の日本の経済力では、技術やコネクションはあっても、自己資金では大規模な援助計画ができないことであった。そのため、大規模な援助資金を国外から確保する必要が常にあったのである。

3. コロンボ計画への加入—多国間主義の学習機会として

1954年秋、吉田は戦後初の現役首相の外遊となる欧米歴訪の途上、ワシントンにて、40億ドルという大規模な援助資金の拠出を米国に求め、東南アジア開発にあてるという構想を提案した。「アジア・マーシャル・プラン」とも呼ばれる演説は、米国の反共目的の東南アジア政策における日本の役割を明確に表明していた²⁷。吉田によれば、共産中国が経済発展すれば東南アジア諸国は共産主義に屈してしまう、そうならないために同地域の自由主義諸国に正々堂々、外部から援助の手を差し伸べる必要があるという。対東南アジア援助額は現在年間4億ドルであるが、これは中国と対抗するのに必要な額の10分の1である。もし、OEEC（欧州経済協力機構²⁸）のように、東南アジアでも同様な計画を開始するのなら、日本人はその成功のためにいかなる努力も惜しまない、日本はアジアの一員でもあり、西欧的な技術を東洋に適用する方法を一番知っているからである。以上が吉田が主張する日本の役割と貢献の骨子であった。

同演説において、吉田は、東南アジアの自由主義諸国に資本導入を促進する国際機関として、世界銀行、米国のFOA（対外活動本部）、コロンボ計画の3つを挙げている。中でも、新興諸国に必要な自助、自立的参加という意味を起こさせるという点で、コロンボ計画はおそらく理想的な組織であると述べている。実は、この経済協力組織に日本も1954年10月、吉田の外遊中に加盟したばかりであった。

コロンボ計画発足の経緯を再度、確認しておく。1940年代末から中国の共産化やマラヤ危機などアジアでの冷戦状況の拡大に対応するため、米国はNATOの太平洋版である「太平洋協定」構想など地域的集団安全保障機構の創設を模索していた。しかし、英連邦諸国は米国の軍事的試みに懐疑的であった。米国が軍事主義的アプローチに傾き、アジアに対する大規模経済援助から撤退する姿勢を見せていることを察知した英国は、援助受け入れのための機関を設けて継続を試みた。1950年1月の英連邦会議で、OEECのアジア版ともいべきコロンボ計画の構想を打ち出したのである。

コロンボ計画は、南・東南アジア地域の英連邦諸国政府（受益国）が各々立案した6か年の経済開発計画に対して域外英連邦諸国（援助国）の各々の援助計画を結合させるという多国間にまたがるプロジェクトであった。吉田が言及したように、受益国の自助自立の精神を引き出すという観点から、

²⁷ 1954年11月8日、ワシントン・ナショナル・プレスクラブにおける演説は、吉田茂『回想十年』第一巻（中公文庫、1998年）271-275頁に収録されている。

²⁸ 欧州諸国は1947年7月、会合を開き復興計画（いわゆるマーシャル・プラン）を策定した。具体化された内容は、1947年から4年間、約130億米ドルの経済・技術援助を欧州経済協力機構（OEEC: Organization for European Economic Cooperation）のメンバー国に与えるというものであった。マーシャル・プランの援助資金は主に米国の物資購入のために使われた。OEECが配分を調整し、米国側の経済協力局（ECA: Economic Cooperation Administration）が財を引き渡し、ドルでの支払いが欧州復興プログラムのバランスから引き落とされた。欧州側の被援助国は、贈与としてこの財を受け取るのではなく、一括か分割で自国の通貨で支払うが、その額は、その国の政府資金として預金され、この資金がさらなる投資資金としてマーシャル・プラン参加国によって使用されるという仕組みであった。猪木武徳『戦後世界経済史』（中央公論社、2009年）66-67頁。

援助する側・される側の平等性を原則とし、受益国に何ら政治的、軍事的条件を課さなかった。この点で、米国が1949年1月以来、アジアの低開発国向け援助として実施していたポイント・フォー計画とは異なっていた。

発足当初の構成国は、援助国として英国、カナダ、豪州、ニュージーランド、受益国としてインド、パキスタン、セイロン、マラヤ及び英連邦ボルネオという英連邦構成員のみであった。しかし、コロombo計画は、英連邦以外の諸国にもメンバーシップを開放し、平等な参加を促した。その結果、1954年までに援助国として米国、日本、受益国として南ベトナム、ラオス、カンボジア、インドネシア、ビルマ、ネパール、タイ、フィリピンが加わった。さらに、ECAFE（国連経済社会理事会・極東アジア経済委員会）やIBRD（国際復興開発銀行）などグローバル機関からの代表も迎えている。これは、コロombo計画が戦前のような排他的な経済ブロック主義に陥るのではないかという警戒感や疑念を持たれないよう、英国が国際社会に配慮し積極的にその開放性をアピールした結果であった。

このような開放性や平等性に基づく相互援助原則は、戦後のリベラルな国際経済秩序の理念を考慮し包含したものだといえる。しかし、制約条件が緩い分だけ、地域協力機構としては結合性が弱く、また集团的アイデンティティの醸成などを意識したプロジェクトではなかったといえる。実際、計画推進のための規約もなければ中央統制機関や常設事務局も設置されていなかった。主に運営に当たっていたのは参加国政府代表（閣僚級）による協議委員会（Consultative Committee）であるが、その役割は、基本的に二国間方式に基づく「受益国」「援助国」間の援助計画策定の検討と勧告、調整をする実務に限定されていた。

援助の受益対象は個々の国家であり、複数の援助国からの資金を双務的に組み合わせてそれぞれの援助計画を立てる。コロombo計画による開発は、予定通りの外貨、及び外国技術の援助さえ得られれば、予定期間内に完成できる自信のあるものだけを扱う方針に基づいていた。現実的に実行可能な均衡的な計画としたため、受益国は当初案を思い切って切り詰めることもあった。独立国家建設を急ぐ国々が大多数を占めるといふ地域の実情を考慮すれば、このような双務的個別の援助方式が、短期間で具体的な成果につながると考えられていたのである。

多角的一括方式の地域協力という面では、資金援助ではなく技術援助計画の方が、常設機構としての体裁を整えていた。そこでは、各国の技術援助の申し込みと供出との連絡や、国連や米国のポイント・フォーなど他機関との調整に当たる技術協力審議会が設置され、コロombo計画の下部機構として事務局がコロomboに常設されていた。規約も整えられ、多国間でまとまった共同の機能的協力の実績を積み上げつつあった。

コロombo計画に対し、日本は、発足直後より参加に関心を示した。英国の柔軟な経済主義的アプローチは日本の経済方針とも一致する点が多かった。しかし、戦後間もない時期においては、英連邦から日本への警戒感が依然として根強く残り、歓迎の意志は全く示されていなかった。1951年末には、「米国の援助による日本の東南アジア進出・支配」を危惧する英植民省の反対により参加を拒否された²⁹。1953年10月の協議委員会では「オブザーバー」としての加入を正式に打診したが、これも豪州の反対

²⁹ 波多野澄雄「東南アジア開発をめぐる日・米・英関係—日本のコロombo・プラン加入（一九五四年）を中心に」『年報近代日本研究』16号（1994年）226-227頁。

によって叶わなかった。そのような経緯があったにもかかわらず、前述したように同年12月に「アジア諸国に対する経済協力の方針」が閣議決定されると再び外務省は加入を真剣に検討し始める。

日本が固執したコロombo計画加盟のメリットとは、経済的には、①当面の日本の貢献は技術援助であっても、それと結びついて経済的進出の契機となりえる、②地域内諸国との援助や経済協力に関する折衝が円滑化する、③将来の機会輸出市場の確保につながる、などの理由であった。加えて、英国、豪州など白人系英連邦諸国からの「猜疑を避ける効果」という政治的理由もあった³⁰。日本が今後、世界貿易体制に復帰するためには、米国だけではなく英連邦諸国の西側陣営との協調は必須条件だと考えられていた。これは、「世界経済は今次戦争を通じて米国およびその協同としての英国を中心とする組織的な体制に移行した」という明確な認識に基づいている³¹。つまり、日本には、対アジア政策を通じて、なるべく西側先進諸国との協調関係を構築したいという意図があった。このように、客観的に見て、当時の日本は、コロombo計画が持っている「開放性」「平等性」という地域主義原則の恩恵を求める側、つまり体制の外部にいた国であったといえる。

1954年10月に日本がコロombo計画に加盟を果たすことができたのは、米国の好意的斡旋の結果であった。米国も、発足当初は、コロombo計画を英連邦による閉鎖的なブロック主義への動きとして警戒して注視していたが、徐々に、その開放性、平等性、機能主義を認めるようになり、有用な経済協力機構として積極的に評価、活用するようになった。

インドシナ情勢の悪化を契機に、米国は、ドミノ理論を背景とした反共統一行動としての集団安全機構の創設を再度模索し、並行して地域的な経済協力機構案の検討を始めた。そして、9月には東南アジア集団防衛条約（マニラ条約）を締結したが、その参加国は英国、米国、フランス、豪州、ニュージーランドに加えて、アジアからはパキスタン、フィリピン、タイの三国のみにとどまった。一方、経済協力機構案の方は、検討の結果、新たな経済機構は設置せず、コロombo計画を活用した形で経済問題の討議を行う方針が出されたのである。その理由は、自由主義経済の地域的发展のためには広範な参加が望ましく、特にアジアの大国である日本とインドの参加が戦略的に必須と考えられたからである。この両国がSEATOには参加する見込みがない以上、集団的安全保障の枠組みと同じ参加国での経済協力枠組みの創設は実益としては無意味であった。むしろ既に機能していたコロombo計画の枠組みを利用していく形が有用だと判断したのであった。

このような米国の方針に対して英国は慎重であった。「コロombo・プランの枠組みに新たなアイデアや機構を接ぎ木することは望ましいかもしれないが、同プランはアジア地域のほとんどすべての国々が西欧諸国とともに、自由で対等なパートナーとして参加している唯一の機構であることが重要である。したがって、このような理念に反して、アジア諸国のイニシアチブを前提とするような措置や、同プランの機能を危機に陥れるような提案は望まない」と意見を申し立てている³²。しかし、加盟受益国は、より多額の経済援助獲得を期待する気持ちから、米国の提案を歓迎していた。もともと経済援助も期待してマニラ条約に加盟したタイ、フィリピンは特にコロombo計画加盟に真剣であっ

³⁰ 同上、227-228頁。

³¹ 「改定日本経済再建の基本問題」、147頁。

³² 波多野、前掲論文、229頁。

た。

英国や豪州の各政府も、この時期になると、むしろ日本をアジア太平洋の経済的枠組みに迎え入れる政策への転換を図りつつあった。日本の軍事的ナショナリズムの脅威や1930年代の通商競争の悪夢が完全に消え去ったわけではなかったが、日本をアジアで孤立させて対中接近の可能性を作り出すことを恐れたからである。そして、米国の事前説得工作が終わった後に正式加入を申し入れた日本は、タイ、フィリピンとともに10月のコロombo計画会議で加盟を承認されたのであった。

このように、日本のコロombo計画加盟は、米国のイニシアチブによるSEATOの創立と連動した動きであった。しかし、一連のプロセスから、米国が東南アジア開発への援助資金を拡大する可能性があると判断した日本は、その受け皿として、コロombo計画という舞台を使って、自国の利益に基づいた地域経済機構案の試行錯誤を続けていくことになる。米国の反共政策との整合性を持ちつつも、開放性、透明性、平等性、機能主義などの特徴をあらかじめ持つ経済枠組みであるコロombo計画は、日本が独自の地域主義政策の方向性を練り上げていく過程において重要な学習の場となっていた。

4. 日本型「開かれた地域主義」の模索

戦後日本の地域主義の理念や背景は、コロombo計画加盟と同時期に、経済審議庁によって作成された「アジア低開発諸国の経済発展と地域主義」と名づけられた執務上参考資料の中に見られる³³。共同執筆に当たったのは、経済協力室の大来佐武郎、原覚天、村田浩であった。資料によると、アジアでの新たな地域主義の必要性を、以下のような背景から説明している。

第一に、国連諸組織や国際金融公社など「一つの世界的国際機関」が現実の冷戦状況の中で機能を喪失しており、それを補う手段として地域主義が有効だと考えられること。第二に、共産中国が経済発展を続ければ、東南アジア諸国が中国の経済建設方式に関心を惹かれる可能性があること。第三に、アジア諸国の経済基盤は未だ脆弱であり、「無差別的な自由通商原則」を適用することは危険であり、実情に合わせた地域独自の協力が望ましいこと。第四に、スターリング圏による「多角決済機構」が欠如していることが域内経済交流の妨げになっており、これを克服する組織の必要性があること、などである。

また、アジアの地域主義を具体的に推進するに当たって、国連や米国ではなく日本が介入する方が合理的である理由は以下のように説明されている。アジアの地域的特殊性は、同じ「低開発国」といっても特に米国がイメージする中南米とは全く異なる。アジアの場合は、概して人口密度が高い上に、耕地面積が小さく、零細な農民経済からの工業化が必要である。その上、古い歴史的伝統、社会的慣習が強力に存続しているので、資本と技術の導入とともに社会的条件の近代化が必要となる。また、国内資本が不足している上、工業製品に対する国内市場は狭隘である。それゆえ、資本集約型よりも、できるだけ少ない資本でできるだけ多くの生産と雇用の増大に資する労働集約型が適している。そこで、集約的水田稲作技術や労働集約的な中小工業の発達の経験を持つ日本の経験が役立つ。

³³ 経済審議庁経済協力室「アジア低開発諸国の経済発展と地域主義（訂正版）」1955年2月。はしがきに「本資料は国際法学会の委嘱に基づき、大来佐武郎、原覚天、村田浩が共同執筆したものであり、部内執務上の参考として謄写に附するものである」と書かれている。

アジアの一国としての基礎的条件の親近性を考えれば、日本で発達した生産技術経験が他のアジア諸国に役立つというのである。

このように世界的な視野から練られた日本の地域主義の方向性は、大来自身の洞察によるところが大きい。ドッジ・ラインの実施によって戦後経済が大きな転換期を迎えていた1949年、経済安定本部調査部長として「経済自立化への課題」と名づけた経済白書を上梓した大来は、戦後の世界情勢を探り日本経済の進路を考えようと経済安定本部財政金融局次長とともに、約5か月間欧米を視察し、各国の経済官庁、研究機関、経済学者を訪問する機会を持った。欧州では、マーシャル・プランの援助受け入れ調整機関であるOEEC（欧州経済協力機構）やEPU（欧州支払同盟）などの地域主義・多国間主義の機構づくりを直接視察している。旅の間、大来は、「物は徹底的に破壊できても、技術や組織力や勤労精神などの人的能力は破壊できない」ということを強く感じ、この発見が日本の復興を考えるとときの大きな希望になったという³⁴。

翌1951年に大来は、国連経済社会理事会の下部委員会であるECAFE（アジア極東経済委員会）にGHQ随員として出席した。ECAFEは、ECE（欧州経済委員会）、ECLA（中南米経済委員会）とともに、質的に類似な地域に分けて経済的問題を処理する戦後復興と救済のための臨時機構として発足したが、1952年よりいずれも恒久的機関として存続を認められることとなった。これらの地域委員会はECLAを除き、東西両陣営の諸国をメンバーとしており「一つの世界」の機構として活動していたといえる。講和条約発効後の1952年、経済社会理事会は、日本をECAFE地域に含める決議をし、同時に準加盟国として承認する特別措置を取った。

大来はバンコクのECAFE事務局に1年間勤務した後、帰国し、経済審議庁に戻ると、1954年3月「輸出対策試案」と題する20億ドル輸出構想を作成した。海外視察、ECAFE勤務の経験や洞察からまとめられた「大来構想」は、当時の愛知揆一・経済審議庁兼通産大臣に取り上げられ、その後、9月には「新輸出計画」として政府の基本方針となった。

その特徴は、グローバルな視野から日本の経済貿易構造の二面性に着目したことだといえる。日本経済を、先進国的な要素と後進国的な要素を併せ持つ中進国的な性格だと捉える見方であり、すなわち、一面において資本集約的商品（重機械、肥料など）を発展途上国に輸出しつつ、他面において労働集約的商品（繊維製品、雑貨類など）を先進諸国に輸出できるという可能性であった。それまでの日本経済の輸出方向は、発展途上国向けに偏っており、先進諸国の豊かな市場にあまり注意が払われてこなかったと指摘する。今後は先進国市場への輸出拡大に道を開く一方、アジアに対しては性急な目先の経済的利害をいったん離れて、長期的観点から経済発展に協力し貿易の拡大均衡を可能とする基盤整備に取り組む必要が論じられた。つまり、アジア地域全体の開発に取り組むこと、経済発展のための多国間制度の構築が日本の国益であることが改めて指摘されたのである。短期的な二国間援助から長期的な多国間援助への方針転換の提案だったといえる。

1954年12月に、吉田内閣が総辞職し鳩山内閣が誕生したことが、政策転換を後押しした。自由党から民主党への政権交代を示すように、鳩山政権は吉田路線との違いを強調した。外交面では、対米

³⁴ 大来、前掲書、96-97頁。帰国すると大来には講演依頼が殺到した。日本中が海外事情、新知識に飢えていた、と大来は同書に書いている。

依存の印象を離れて自主性を打ち出し、それは中ソとの関係改善やアジア重視の姿勢となって表れた。また、社会保障、完全雇用、住宅対策などの公約を掲げる鳩山政権は、統制経済を嫌う吉田よりも経済の計画性を重要と考え、経済審議庁を経済企画庁として再編した。初代長官には、それまでもアジア開発問題に意欲的に取り組んでいた高碕達之助を任命した。そのような意気込みの下で迎えた1955年は、日本がアジア地域主義構想を最も活発に提案した年となったのである。とはいえ、それは、コロポ計画加盟やECAFE加盟など、吉田政権末期に整えられた舞台の中で起きたことであり、あくまで吉田から鳩山という連続性の中で見る方が適切である³⁵。

1955年3月、米国対外活動局長官スタッセンが来日したが、その際、高碕長官は「東南アジア経済開発基金」「アジア決済同盟」設立の要望書を手渡した。これは、米国が年頭予算教書において、経済援助総額7億ドルのうちコロポ計画などを通じた東南アジア開発のために大統領特別基金2億ドルの用意があると示唆したことへの反応であった。その後、鳩山首相、重光葵外相からもスタッセンに、米国の東南アジア援助政策と日本の賠償、東南アジア開発政策を組み合わせる政策の可能性を打診している。4月には東京でECAFE総会が開催され、席上、政府代表の浅海浩一郎が、アジア各国はそれぞれ重工業偏重に陥ることなく、経済分野で均衡のとれた発展計画を進めるべきであると提言し、域内貿易促進や決済同盟の可能性を提案した。

同月には、インドネシアのバンドンで歴史的な「第一回アジア・アフリカ会議」が開催された。東西両陣営や非同盟中立など政治的な違いを乗り越えて地域連帯の精神で諸国家が参加した初めての有色人種だけの国際会議であった。しかし、日本代表団は参加に当たって、当時の国際政治上の日本の立場に鑑み、政治問題についてはなるべく関与しないよう、「会議が偏狭な性質のものに陥ることなく、十分に広い世界的視野の中で運営されるよう努力する」よう訓令を受けていた³⁶。高碕を主席代表として、財界から日商會頭藤山愛一郎、それに朝海や大来らが参加していたことからわかるように、鳩山内閣の具体的な関心は、「アジアの連帯」という政治的気運を利用しながら、アジアにおける地域経済協力を推進することにあつたといえる。

同会議の経済委員会では、経済開発協力、貿易促進協力、その他の分野における協力、原子力平和利用問題、今後の経済協力のための事務局を伴う機構問題、という五つの議題が取り上げられた。ここでも、日本は、開発に必要な資本蓄積を先進国の援助で賄う際には、「ヒモつき」援助に陥りやすい双務的方式ではなく、国際機関を通じた多角的方式の方が望ましいことを述べている。そして、その援助枠として国連経済開発特別基金や世界銀行での活動強化を求めることを訴えた。また、貿易促進に関しては、原料・特産物取引の安定、商品見本交換の活発化に加えて、多角的決済方式の採用を提案している。

しかし、機構設置問題については日本の態度はきわめて慎重であった。当初、ECAFE、コロポ計画などとの重複を避けるため事務局を小規模にとどめるよう提案する予定であったが、結局、諮問

³⁵ 実際、これに遡ること3年前、経済安定本部は、米国資金に依存せずに日本と東南アジアとの経済関係を制度化する方法として、東南アジア決済同盟や東南アジア経済開発協力会社などを包括する組織案である「東南アジア経済協力機構」案を用意したことがあったが、吉田時代は封印されていた。当時の吉田は、このような機構案を計画経済的な性格のものとして否定し、あくまで日米経済協力による東南アジア開発を目指していたのである。波多野、佐藤、前掲書、36-37頁。

³⁶ 宮城大蔵『バンドン会議と日本のアジア復帰』（草思社、2001年）122頁。

委員会の常設には賛成だが、事務局設置は必要ないという意見を表明している。中国が参加しているバンドン会議の枠組みでの機構設置を回避するためであった。アジアの多角的な経済協力機構の発足を望んでいるとはいえ、日本にとってそれは、東西両陣営、非同盟など全ての立場を含むアジア・アフリカ域内諸国を反映する枠組みではなく、米国や英国など自由陣営の域外大国が参加する形での枠組みでなければならなかったのである。しかし、この会議で、アジア諸国の考えや主張を観察し意見交換することには大きな意義があり、実際、日本側は多角的援助という方式は受け入れられたものと感じていたと思われる。

しかし、その翌月にインドのシムラで開催されたコロボ計画の協議委員会で、日本は大きな失望を経験することになる。会議の議題は、米国からの大統領基金2億ドルの使い道であった。この時、日本は、バンドン会議での合意に基づいて、域内金融手段の充実、及び域内貿易促進を促進するべく、「地域開発基金」や「短期決済金融機構」の設置に関する提案をした。これに対して、アジア諸国の反応は「きわめて冷淡」であった³⁷。援助額の規模からいって長期的な制度構築にお金を使うよりも、従来通りすぐに援助金を手にできる二国間方式に希望が集中したのである。多角的方式は原則的には望ましいが、当面は二国間方式でよいとパキスタンが主張すると、他諸国も次々とこれに同調した。そればかりか、日本が提案したような地域協力は、域内大国であるインドや日本による主権侵害を招くという発言まで出たのである。

わずか一週間前、バンドンでアジア・アフリカの連帯が高らかに謳われたことが嘘のように、シムラ会議はアジア諸国間の警戒心、自国優先のナショナリズムの発露の場となった。アジア連帯のリーダー格のインドでさえ、国内開発こそ唯一の関心事で貿易は第二義的だとの意見を述べたことは、日本代表を大いに失望させた。しかし、「被援助国の意向を尊重する」立場に徹する日本としては、それ以上の踏み込んだ提案はしなかったのである。何とか会議の最終報告書に、「多角的協力機構や共同開発基金または短期国際決済銀行の設置は、多額の援助資金が提供される場合には望ましい」との一文を挿入したことは救いであったが、東南アジア諸国から依然、警戒心を持たれ、反発を受けたことは日本にとって大きなショックであった。

しかし、これで日本はあきらめたわけではなかった。10月にはシンガポールでコロボ計画閣僚協議会が開催されることになっていた。加盟後初の参加となる会議に向けて、地域協力に対する具体的構想を練り直す一方、米国からの資金援助獲得交渉を続けた。とりわけ構想実現に最も積極的だったのは、鳩山内閣で大蔵大臣に就任した一万田尚登（前日銀総裁）であった。世界銀行によってIFC（国際金融公社）の設立協定が起草されると、一万田はアジアにも同様の地域的機関（AFC: Asian Finance Corporation）の創設を構想した。一万田は、日銀総裁時代からアジア通貨制度のような機構創設が可能かどうかを日銀調査局に研究させ、既に「アジア開発銀行試案」という文書を用意していた。その腹案を持って一万田は9月、トルコのイスタンブールで開催されたIMF・世銀総会に出席し、その席上、インドやインドネシア、タイ、韓国の代表と会談し、アジア蔵相会議開催について打診した³⁸。

³⁷ 大来、前掲論文、75頁。保城、103-105頁も参照。

³⁸ 毎日新聞 1955年9月17日朝刊、22日朝刊。

10月初旬に、フーヴァー国務次官と、ICA（国際協力局）のホリスター長官が来日した際には、重光外相、一万田蔵相、石橋湛山通産相、高碕経企庁長官、加えて岸信介幹事長という政府要人が参加して話し合いを持ち、その中で、重光と一万田は、それぞれ非公式ながらも東南アジア開発のための日米協力構想に関する文書を提示している。その中には、アジア経済開発のための調査機関や技術訓練期間の設置が挙げられ、大統領特別基金の出資要請とともに AFC 設置、貿易決済期間の設置も言及されていた³⁹。

しかし、これらの構想は、同時期に開催されたシンガポールでのコロombo計画閣僚協議会には提出されずに終わった。その時点では、アジア諸国が受け入れる可能性は少なく時期尚早だと判断されたのである。代わりに日本が用意したのは、アジアの今後の地域主義の在り方、方向性などの理念をパートナー諸国に対して直接語りかける演説であった。日本は会議に閣僚2名を派遣して熱意を示す一方、アジア諸国、また英連邦からも依然、警戒心や疑念を持たれていることを十分自覚していた。まだ国連にも復帰しておらず、バンドン会議でようやくアジア諸国に対して声を出し始めたばかりであり、多くの新興独立諸国は新生日本の発言に注目していた。そのような状況では、具体的提案よりも基本的な理念や認識を表明し、信頼を獲得することが優先的課題だったといえる。

日本にとって、あくまでアジア諸国の自立したイニシアチブを尊重し、それらの国から援助を要請されて初めて具体的提案を表明するのが理想的な展開であった。受け身に徹して声がかかるのを待つという立場である。この謙虚な姿勢が、1955年の時点での「開放的地域主義」の具体的な意味であった。つまり、日本も本質的には「域外」「ソト」「他者」だという客観的な自己認識に基づいた地域主義である。戦前に日本が一方的な主観で推進した地域主義とは正反対の精神だといえよう。

10月18日のコロombo計画閣僚協議会では、石橋通産相に代わり松田郵政相が英語で演説し、「開放的地域主義」によるアジアの経済発展を参加各国に呼びかけた。その内容によると、日本が考える地域主義は、アジアの経済発展が遅れていて外国からの援助が絶対必要であることを前提とした上で、この貧困を救うためには国際的な分野で多様な援助を受けることが必要だという認識からスタートしている。外国の援助は、米国の例でもわかるように援助資金を個々の国ではなく地域的に使いたいという傾向になっているが、欧州と違って今はアジアに地域的な機構をつくる可能性はない。そうだとすれば、被援助国はこのような地域的援助を受け入れるために、少なくとも二国以上の協同の発展計画といったものをなるべく多くつくり、それに応ずる必要がある。地域内に閉じこもることではなく、むしろこの地域を開放して外部からの資金を導入し、もっと広い意味での地域的发展を図るべきである、というのが演説の骨子であった⁴⁰。

もともと多国間の機能的協力が進んでいた技術協力委員会の方では、注目する動きがあった。米国が東南アジア地域に原子炉を提供して原子力センターを作るという画期的提案を示し、英国も7か年の技術援助計画を発表、日本も技術訓練センター設立構想という新しいアイデアを発表するなど、技術協力分野では具体的進展が得られた。ここでは、日本は英米に並ぶ「域外援助国」として東南アジアに対して顔を向けていたことがわかる。当時の新聞は、「援助の方針としては、二国間の双務的援

³⁹ 保城，101-102頁。読売新聞10月4日夕刊。

⁴⁰ 読売新聞，1955年10月18日 夕刊。

助というシムラ方式が続けられることとなったが、米国の原子力センター、日本の技術訓練センターは、援助を地域的に使う狙いがあり、この点からすれば地域主義が一步進展するかもしれない」と報じている⁴¹。米国はSEATO地域との結びつきを念頭におき、日本は大統領特別基金の引き出しを考える点で動機は違うとしても、日米は期せずして双務方式に地域主義を割り込ませる役割を果たし、コロポ計画に「二国以上を利益させる」道をつけたと評価されている⁴²。

会議終了に際して、石橋通産相は、米国は、東南アジア諸国が自身でイニシアチブを取る形を望んでいるが日本が積極的に参加することで計画が促進されると期待していると語った。「もし、日本が相変わらず消極的であると経済的、政治的に甚だしく立ち遅れるおそれがある。日本はいわゆる過剰労働力、技術力、生産設備があり、これをいかに活用するかということが重要である。政府、国民が一致して計画に参加して、それを推進する役割を果たす決意を持つことだ」と語った⁴³。この発言は、日本とアジアの発展が一体であることを示唆している。日本にとって「開かれた地域主義」とは、政府と民間が団結して国益を果たしていく国民レベルでの地域主義政策であった。しかし、それは同時に、日本とアジアだけではなく、英米を中心とした世界的協調の中で慎重に進めていく地域主義であることが初めから求められていたのである。

5. おわりに

本稿で論じてきた、1955年の「開かれた地域主義」は、十分、今日につながる要素を備えていたと思われる。たとえば、コロポ計画が有していた「開放性」「平等性」「機能主義」などは、そのまま今日のアジア地域協力の特徴である。また、コロポ計画は、基本的に政治的制約から自由な経済活動を推進し、地理的な面でも英国、アジア太平洋地域から幅広く諸国が参加し、メンバーシップの面ではグローバルな組織とも連携していた。但し、西側陣営の現実的な冷戦政策に利用される一面があったことも事実である。

日本は、その歴史的経緯のために感情的に歓迎されない域外国として参加し、その意味で、むしろ地域主義・多国間主義が持っていた「開放性」「平等性」原則の恩恵を受ける立場であった。この事実が、客観的で謙虚な日本型の「開かれた地域主義」の性格に影響している。

日本にとって、民間企業の戦前からのコネクションやノウハウ、復興の意欲を生かして経済的にアジア地域に参入することはむしろ容易であった。その潜在力が関係諸国からは脅威と思われた。それゆえに、政府は相手国の意向を尊重しつつ賠償問題に取り組み、先進諸国からの不信感の払拭に励み、かつ国内民間企業との連携を密にすることで、最大限の実益を挙げようとした。このようにアクターも国家を超えて民間ネットワークに対して開放的であった。実際、戦前からのアジア貿易関係者や満州国官僚たちが古い経験を生かして、アジア開発の分野で活躍していた。

日本政府としては戦前とは違う地域主義を追求していたが、個人のレベルでは「アジアの開発はアジア人で」「アジアのリーダーとしての日本」のような戦前のアジア主義思想が連続していた場合もあっただろう。同様に、日本型組織の経営方法や統制経済的な政策に関しても戦前からの連続性が存

⁴¹ 読売新聞 1955年10月22日朝刊。

⁴² 同上。

⁴³ 同上。

在しうが、これらの検証は別の機会に行いたい。

日本の国連加盟後、1957年に発行された『わが外交の近況（外交青書）』の記念すべき第一号には、日本外交の基調をなす三大原則として、「国際連合中心」「自由主義諸国との協調」「アジアの一員としての立場の堅持」が挙げられている。作成に当たった当事者によると、これは「新たに打ち立てられた方針というより、そのころ国民の間に育っていた対外願望を要約したもの」だという⁴⁴。一見、相互矛盾とも見える三大原則の意味とは、(1) 国際連合がその崇高な目標にもかかわらず所期の目的を果たすには至ってないので、(2) 自由民主諸国が共産諸国に対し結束を保つ一翼を担うことによって長期的平和を維持し、(3) かつ世界平和確立のための重要要件であるアジア地域における平和を確保するため、アジアの一員として、アジアに平和を実現するようアジア諸国の共同性を高め、アジア問題の公正な発言者としての役割を果たしていくこと、である⁴⁵。

「開かれた地域主義」とは、このような微妙なバランスの上に立つ三原則の矛盾を突破し包括的に進めるため、特に対外的に説明する際に必要な概念であったといえる。日本は、少なくとも国家再建がテーマだった1955年の時点において、ナショナル、リージョナル、グローバルという三つのレベルで利益が調和する均衡点の追求が、持続的な平和と安定、繁栄を実現する唯一の道であると強く自覚していた。コロンボ計画閣僚会議における「開かれた地域主義」演説は、その思いを初めて米国と英連邦、自由陣営のアジア諸国に対して表明したものであった。

しかし、それが具体的実践として姿を現すのは1960年代半ば、名実ともに再び「アジア唯一の先進国」となり、自己資金で地域主義政策を展開できる経済力を得て以降のことである。1966年には東南アジア開発閣僚会議、東南アジア農業開発会議を東京で開催したが、これは戦後初めて日本が主催した国際会議であった。また、同年には米国と同額の資金拠出を行い、アジア開発銀行（ADB）を設立している。そして、日本が少しずつアジアの地域主義を組織し始めた1967年3月、三木外相が「アジア問題はアジア太平洋の広さにおいて考えることが今日の時代の要請であるとともに歴史の方向」「日本はアジア太平洋地域諸国間の相互理解と連帯協力の精神を地道に培っていく」と国会で外交演説を行った⁴⁶。日本はこの時点でもう一度、自らを相対化し、「アジアと太平洋の接点」として世界と地域への役割を謙虚に再確認したのである。

多くの先行研究が触れてきたように、その後、「開かれた地域主義」は、日本が新たに作り始めたアジア太平洋地域協力を象徴する言葉となる。それは、欧州で展開されている排他的・一元的な地域経済統合の動きへの対抗論理として有効に働いた。それゆえに、「開かれた地域主義」とは、アジア地域から発信されるグローバル・ガバナンスの在り方として捉えることができるだろう。その根底には、戦後日本外交の大義と基本的精神が反映されているのである。

⁴⁴ 齊藤鎮男『外交—私の体験と教訓』（サイマル出版会、1991年）42-43頁。

⁴⁵ 外務省『わが外交の近況（外交青書）』第一号（1957年9月）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1957/s32-1-2.htm#a>

⁴⁶ 第五十五回特別国会における三木外務大臣の外交演説（昭和四二年三月一四日）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1967/s42shiryu.htm#e>