

## 1960年代アジアにおける地域協力と日本の外交政策 ： アジア開発銀行(ADB)本店所在地決定過程を中心に

鄭, 敬娥  
九州大学大学院比較社会文化学府

<https://doi.org/10.15017/4494517>

---

出版情報：比較社会文化研究. 11, pp. 65-77, 2002-03-15. 九州大学大学院比較社会文化研究科  
バージョン：  
権利関係：

# 1960年代アジアにおける地域協力と日本の外交政策

## —アジア開発銀行(ADB)本店所在地決定過程を中心に—

鄭 敬 娥

### はじめに

第2次世界大戦後、政治力と軍事力とを著しく喪失した日本は「経済外交」をその政策目標として掲げた。<sup>1</sup>経済外交なるものは原料の供給や市場の拡大といった経済協力そのものを重視する側面と、援助や貿易などを用いて自国の政治的影響力の浸透やイメージ・アップを図る側面の両方を持っており、経済自体が成長するにしたがって、その重心は後者へ移行した。

1960年代初頭から構想が始まり66年にその結実を見たアジア開発銀行(Asian Development Bank, 以下、ADBと略記)の創設過程は、戦後日本の経済外交が試されると同時に、その限界も露にした出来事であった。日本はADBにおいて初めて米国と同等のドナー国として国際機構へ参加し、設立構想の初期段階から中心的な役割を果たした。しかし、他方でADBはアジア地域内部から提案された協力構想であり、<sup>2</sup>日本のリーダーシップとアジア諸国の関係は微妙な問題であった。日本は域内応募額の3分の1に相当する2億ドルを拠出し、本店所在地の誘致に外交的総力を注いだ。しかし、その不首尾は、日本に痛烈な挫折感を味合わせ、対アジア地域政策の見直しを強く迫ることになった。

従来、ADB創設に至るまでの政治過程を分析した本格的な研究はないに等しい。リックス(A. Rix)は日本の対外援助政策とプロセスを分析した著作のなかでADBについて若干言及しているが、それは日本の圧倒的な影響力と支配を指摘するにとどまっている。<sup>3</sup>地域開発銀行としてADBの初期の目的や性格については、ホワイト(J. White)の著述が注目に値するが、日本の関わりについてはそれほど重要な位置を与えていない。<sup>4</sup>一方、クラスナー(S. Krasner)は三つの地域銀行を比較研究することによって日本とADB関係の特徴を導き出そうと試みた。しかし、その分析はリックスと同じく銀行の貸出し政策におけるその強い影響力を繰り返し強調するきらいがある。<sup>5</sup>さらに、ファン(Po-wen Huang)の論考は日本のADBコンセプトの起源に関して傾聴すべき示唆を提示しているが、政策担当者をつくめ政策決定過程への分析が足りない。<sup>6</sup>

このような援助政策の分析に重点を置いている研究に対して、ADBという国際機構とそのなかでの日本の役割や外交行動を論じたものとしてはヤストモ(D. Yasutomo)の著作が最も参考になる。<sup>7</sup>一次資料へのアクセスが極めて困難な当時の状況において、非公式チャンネルへのアプローチを通してできるだけ客観的分析に努めたその姿勢は注目に値する。しかし、彼はADBを他の国際機構と同一線上に並べることによって、それが当時の国際社会における南北問題、なかでもアジアの開発をめぐる先進国と発展途上国、さらには域内諸国と域外国のアリーナであったというその特殊性への観点には全く無関心である。日本がADBの設立に関わっていくプロセスは、その後のアジア地域開発のあり方にとどまらず、より広く戦後のアジア諸国との関係を如何に形成していくべきであるかという課題を日本に改めて突きつけるものであった。

本稿はADBの創設過程、なかでも本店の所在地決定のプロセスに焦点を合わせ、1960年代中葉の開発問題をめぐる日本のアジア諸国へのアプローチとそれに対する反応を分析したい。この分野の研究は、ようやく最近外務省からADB設立に関する公電などの文書類が公開されたことで可能になったのであり、本稿は解禁されたばかりの日本外交史料館所蔵のADB関係文書の検討を第一の課題としたい。

日本は本店の東京誘致に国際的威信をかけアジア諸国に働きかけた。しかし、同じようにアジアの途上国にとってもこの問題は、自国の地位を向上し海外からの開発援助資金をより多く引き出す機会として受け取られていた。したがって、その決定に至るまで先進国と途上国のみならず、域内諸国と域外諸国、域内の先進国と途上国、そして域内途上国同士間の諸関係において様々な思惑が働いていたのである。その利害関係が絡みあった糸を一本ずつ解いていくことは、60年代中葉のアジア地域の有り方とその中で日本の位置を浮き彫りにするために不可欠で重要な作業と思われる。

## 1 ADB 設立の背景

### (1) 国際情勢と「開発」概念の変容

第二次世界大戦以後独立を果たしたアジアの発展途上諸国にとって、開発への関心は戦後すぐから提起されており、それは何にも60年代に突如現れた問題ではない。しかし、その内容は若干変容を遂げていたように思われる。

第一に、開発の要求基盤が政治的なものから、より純粋に経済的なものに移行するようになったことである。ソ連が自由主義陣営の発展途上国に対して経済攻勢を展開し始める1955年を前後して「南北問題」は援助競争という形をとって国際社会に登場した。しかし、東西間の緊張緩和が進み、両陣営の援助能力にも陰りが見え始めた60年代に入ると、南北問題はイデオロギー的な優位を宣伝しあうという目的よりは、低開発国への貿易拡大をとまなう先進国側の実質経済的な影響力を競う場として浮上するようになった。ここにおいて、南北問題は先進諸国と開発途上国間の経済格差の解消という本来の課題に立ち帰ったのである。「南」諸国の発言力は増加し「七七カ国グループ」の誕生をもたらした。<sup>8</sup>1964年に開かれた「国連貿易開発会議」(UNCTAD)は、東西を問わず先進国と開発途上国が開発に関する協力体制を打ち出すことに合意し、南北問題への国際的関心も頂点に達した。

第二に、特に新興独立諸国において経済開発の目的が単なる国家建設から国民統合の段階へと移行したことである。戦後初期のアジア諸国は、民族の自決という問題が最大の関心事であり、経済的には植民地経済からの脱皮と国民経済の建設が急務とされた。そこでは海外からの援助資金の流れに対する警戒が根強く、「自立」や「主体」といった言説が目立ったのもこの時期である。それがある程度達成した後は、さまざまな背景を持つ国内の人々を均質な「国民」に作り上げ、同一の国家目標を与えることが必要となる。さらに、国の指導者の正統性を裏付けるためにも国民に対する富の正当な分配が必要とされた。これらの課題を解決するためのアプローチとして考えられたのが経済成長であり、開発はその目標を達成するための最重要な手段になりえると判断された。

第三に、具体的に開発を進める枠組みとして、一国別もさることながら、「地域」単位が新たに注目されるようになったことは重要な論点である。そのための刺激的契機となったのはヨーロッパにおける地域統合の動きであった。とりわけ「欧州経済共同体」(EEC)が予定を早めて61年から域外に対する第一次共通関税措置の実施を決定した事はアジア諸国の不安を増大させた。アフリカ諸国はEECの準加盟国としての特典を与えられており、第一次産品輸出国であるアジア、ラテン・アメリカ諸国は何らかの対抗

策を講じなければならなくなったのである。そのような状況でラテン・アメリカ諸国が60年2月、「ラテン・アメリカ自由貿易連合」(LAFTA)を、同年12月には中米五カ国が「中米経済統合に関する一般条約」を締結し共同市場を発足させた。このようなEECやLAFTAに促がされてアジアでも経済協力機構を設立しようとする動きが現れるようになった。

### (2) アジア諸国における地域協力の動きとADB

アジア諸国によって地域的経済協力機構創設の必要性が広く認められたのは1960年にバンコクで開かれた「アジア極東経済委員会」(Economic Commission for Asia and the Far East, 以下、エカフェと略記)第16回総会の場であった。この会議では「地域経済協力促進の具対策を検討するようエカフェ事務局に要請する」とした決議が採択された。これに基づいて、エカフェは61年9月にウ・ニユン(U Nyun)事務局長の下でインド、タイ、日本の代表からなる専門家グループ(いわゆる「三人委員会」)を招集し、アジア地域協力の方途を検討した。このグループは、主な国を訪問してアジア諸国の政府がいただいている地域協力観を非公式に聴取して回った。各国は一般論として協力の必要性、有用性を認めながらも、経済統合や貿易自由化など個別具体的問題においては国益を優先的に固守する点において一致していた。<sup>9</sup>その後、「三人委員会」は報告書をまとめ、特惠と多角的決済による域内貿易の拡大ならびに「アジア経済協力機構」(OAEC)創設を中心とする諸措置を提案した。なかでも開発資金の不足を補填するため「アジア開発銀行を設立することが望ましい」<sup>10</sup>と述べたことが注目を引いた。

ところが、関係諸国の反応は極めて冷淡であった。多くの地域紛争を抱えたアジア諸国は相互不信の壁が厚く、なかでもパキスタンはアジア経済協力というけれども、これは結局他の諸国の犠牲においてインドと日本のみが得をする案だと非難した。<sup>11</sup>諸国間の経済格差の激しいアジアでは、地域協力という名の下で大国が東南アジア諸国を支配してしまうとする警戒が存在したのである。その恐れは国民経済の建設ないし民族の独立と地域機構とは相容れないものとして捉えていた多くの発展途上国の認識をも反映していたといえる。<sup>12</sup>

しかし、「三人委員会」による提案が流れたより大きな原因は、アジア地域内で飛びぬけた経済力を持ち、協力の中核と期待された日本の消極的態度にあった。OAEC構想が提案された背景の一つにEECの発展があったことは前述した通りであるが、それは地域統合に伴う国際経済の変動に日本やアジアが今後どう対処すべきであるかという問題を突きつける契機にもなった。日本国内では、EEC

への接近を主張するものやアジア地域経済協力の推進を唱えるもの、むしろ米国を取り込んだ太平洋共同体を形成すべきであるという構想に至るまで、危機意識を反映してさまざまな議論が登場していた。しかし、すでに動き出している EEC に日本が新たに加わることは、それが実現するにしても単に域外国としての扱いに甘んじることであった。一方、太平洋共同体構想はいまだ議論の域を脱するものではなく、米国の無関心もその進展を拒んだ。日本がリーダーシップをとってアジア地域の経済協力を進めていくことが最も望ましい方向であるとする主張がこの時期多く見られたが、この地域の購買力は未だ十分成長しておらず、むしろ日本がアジア諸国からさらに第一次産品を買わざるを得なくなることが政府に傍観を強いたと見られる。<sup>13</sup>

OAEC 案に示された目的や事業自体は、アジア諸国にとって必ずしも目新しいものではなかった。その構想は基本的には従来のメコン河開発計画や各種フォーラムで討議された事柄が例示されていたのみであった。違いがあるとすれば、それは OAEC というより制度化した機構において地域協力を総括・推進し、また新たな事業を生成させるという点にあった。しかし、この案は実質よりもそのイメージのために、アジア諸国に拒否された側面があった。「三人委員会」の日本代表であった大来佐武郎（当時、計画企画庁総合計画局長）はある座談会のなかで、その報告書は単にアジアの経済協力に関して何らかの確固とした組織が必要であるという認識を示したにすぎないものであったと述べ、OAEC という名称からヨーロッパにおける「欧州経済協力機構」（OECE）とまったく同じようなものをアジアにも作ると受け取られた面があったと指摘した。<sup>14</sup> いずれにしろ、OAEC 提案とその挫折のプロセスはアジア諸国は個別的なプロジェクトや分野における協力には若干の経験を積んできたものの、より広範な地域構想の受入態勢はまだ整っていないという現実を再確認させる結果となった。

しかし、1963年を前後として域内諸国には地域開発銀行設立の要求が急速に高まった。すでに59年に「米州開発銀行」（IDB）が設立し、続いて64年には「アフリカ開発銀行」（ADB）が誕生する見込みとなったことにより、同じく低開発地域であるアジアにまだそうした機関が存在しないのは均衡を失い、いずれこの地域に不利益をもたらすことになるかもしれないという懸念が生まれたのである。さらに、元々ラテン・アメリカやアフリカに対する先進諸国の援助額に比べてアジア地域に対するそれが極端に少ないことから、二国間やコンソーシアム等の従来の援助に加え、地域開発銀行を設置することにより、新たな外資の導入を図る必要も主張されるようになった。

このような地域内部の要求から始まった ADB 構想が具

体化に向かった直接的契機は、63年1月に開かれた第5回エカフェ地域内貿易促進会談において「輸出入資金を供給する地域銀行の設立」を求めたタイの提案が採択されたことである。同年3月に開かれたエカフェ第19回総会は、地域協力に関する高級代表者会議の設置を決議し、その準備のためにエカフェ事務局長の個人的諮問機関として7人の専門家から成る委員会を設けることを決めた。この委員会が提出した報告書において、経済協力の手段として地域開発銀行が提案された結果、ADB は設立に向けて本格的に動き出すことになった。さらに64年の10月に ADB 創設推進のための専門家会議が開かれ、資本金を10億ドルとすることなど銀行設立に向けての基本的な素描が出来上がった。このように ADB 構想は、域内に横たわるさまざまな困難を乗り越えて、地域協力に向けてやっと一つ実を結ぶことのできたアジアにおける最初の事例になった。

## 2 ADB 設立をめぐる基本構図

### (1) 日本の ADB 構想への関与

後に ADB 初代総裁になった渡辺武（当時、大蔵省顧問）によると、1962年の暮れに当時の常盤橋経済研究所の高橋薫がアジア開発銀行の話をも初めて持ち込み、63年2月ごろから大蔵省出身者や日銀の関係者たちを中心に私的な研究会を開いたのが日本における ADB 構想の始まりであったとされる。彼らは、『アジア開発銀行設立私案』をまとめて財界の一部や池田隼人、佐藤栄作など当時の政界要人に提出した。<sup>15</sup> しかし、すでに55年頃から日銀のなかで地域開発銀行に関する議論が行われていたことはたしかで、そこでは公にはされなかったものの、米国から援助基金を受容れてアジアの開発を促進するための金融機構を設ける方法が検討されていた。<sup>16</sup> いずれにしろ、エカフェにおいて開発銀行の必要が認められる以前から、日本国内での議論はかなり進んでいたことが指摘できる。特に、「渡辺私案」は銀行の資本金を10億ドルとし日米同額の拠出を目標としたことなど、その後実現された ADB に極めて近い内容となっていた。

興味深いことは、このように早い時期から地域開発銀行案を検討していたにもかかわらず、決して日本がイニシアティブをとって ADB の設立を提案することはなかったことである。その理由として渡辺は、「いずれ開発銀行をつくりたいという話は必ずアジアの国々から出てくるもの」<sup>17</sup> と思い、それを待ってから行動したほうが日本に対するアジア諸国の警戒を避けられると考えたとする。このような待機主義のスタンスは池田政権の「低姿勢」の外交政策ともあいまって ADB 構想初期には日本の役割をほとんど目立たないものとした。

日本が ADB への参加を明らかにしたのは65年3月のエカフェ第21回総会においてであり、地域諸国から銀行設立の提案がなされてからすでに2年が過ぎていた。この会議は ADB の設立を正式に決め、「地域協力措置への中心的役割を果たすことを認識する」<sup>18</sup>とした決議案を満場一致で採択する画期的なものとなった。この時期になって日本がようやく立場を鮮明にしたのはなぜだろうか。まず、アジア諸国のほとんどが原則的に ADB 設立を希望しているなか、さすがに消極的な態度をとり続けることは得策ではないと判断されたであろう。しかし、その直前の1月に佐藤首相の訪米が行われたことを見逃すわけには行かない。この段階まで、米国は ADB 創設に対して間接的な支持を伝えるのみであった。外務省も「随時米側との接触を保っていくが、現段階では適宜非公式に協力を要請する程度にとどめて置くほうがよい」<sup>19</sup>としていた。しかし、アジアにおいて地域開発への要求が高まっている状況の下で行われた佐藤訪米をとらえて、米国側は日本にアジア諸国に経済および技術援助を通じてコミットすることを促し、佐藤首相も開発問題で積極的な役割を果たしていくことを約束したのである。

実は、ADB に対する日本の態度を不明確にした要因の一つに、エカフェのアジア域内諸国のみ加盟資格を与えるべきか、あるいは域外先進国にまでその範囲を広げるかの問題について必ずしも意見が統一されていないことがあった。エカフェの加盟国は日本、オーストラリア、ニュージーランドを除き、すべて発展途上国であった。当初、エカフェ事務局内にはまず域内のみでスタートするという意見が強く、7人委員会の報告も ADB は総ての域内国に開放されるべきであるとのみ述べ、域外国の加盟については触れていなかった。なによりもウ・ニユンは「アジア人によるアジア人の銀行」にこだわりを持っていた。これに対して日本はウ・ニユンの「観念論的アジア主義」<sup>20</sup>であると批判し、域外先進国を当初からメンバーに加えておくことが絶対不可欠であると主張した。加盟国とそうでない場合には対応に大きな違いがあること、域内国のみで融資活動を継続することはそもそも困難であること、資金のかなりの部分を欧米資本市場に依存せねばならないが、アジア諸国のみがメンバーでは銀行債の信用度がどうしても低くなる、というのが表向きの理由であった。日本は63年ごろから一貫して米国の参加を主張していた。それは、資金面での責任を自国のみが負担することを極力避ける目的からであり、またそうすることがヨーロッパに資金拠出を要請する上でも好材料になると考えられたからであった。<sup>21</sup>しかし、ウ・ニユンの主張は彼個人の理想のみではなく自らが中心となる国際機関の実現を望む多くのアジア諸国の意見を反映していた。

一方、外務省内の一部にも ADB の対象を域内国に限定した方が、日本の国益からみてよりプラスになると考える向きがないわけではなかった。つまり、「地域協力あるいは銀行運営におけるわが国の主導権の確保という点から見ると、加盟国は域内に限定することが望ましいかもしれない」<sup>22</sup>との見解もあったのである。日本の主導権と資金的負担の間での一種のディレンマが生じたといえる。しかし、銀行の継続的運営を考える場合「域外資金を積極的に誘致し、あわせてわが国の資金と危険負担を軽減するためには域外国の加盟が必要である」<sup>23</sup>というのが外務省の下した結論となった。

米国はこの段階でも ADB への参加および資金拠出についての態度を明らかにしなかった。米政府内の国際開発局 (Agency of International Development, AID) アジア開発銀行担当のスミス (D. Smith) は、ADB への拠出をめぐる米政府部内では、財務省を中心とする消極派と国務および AID の積極派が対立していることを認め、「銀行の資金による機材調達市場としてもっとも有利な立場にあるのは日本であり、それに比べて域外国として米国が得られる利益は少ない」<sup>24</sup>とその本音を漏らした。

このように、日本は自国が絶対的要件としていた米国の参加が危ぶまれるなか、既述したようにエカフェ第21回総会で ADB への参加を表明はしたものの、「少数の途上国および日本のみが積極的であるとの印象を与えることは好ましくない」<sup>25</sup>と慎重な姿勢を崩さなかった。したがって、「銀行設立には域外先進国の支持も必要で、これら諸国が銀行への参加を好意的に考慮するよう勧誘する」<sup>26</sup>とした内容にとどめたエカフェ決議原案に対して、当初その共同提案国となることすら躊躇した。このような態度に対して当然域内諸国から強い非難がなされたが、米国代表からも「日本がもう少し熱意を示したならば、米国政府部内における本件に関する今後の検討作業も少しは早める効果があったかもしれない」<sup>27</sup>といった懸念が伝えられた。結果的には最終段階で調整が行われ、共同提案国として同意したのであるが、このプロセスにおいて日本はアジア諸国の中でかなり浮いた存在になった。

このエカフェ総会において、ADB の早期実現を促すために日本を含めインド、パキスタン、イラン、フィリピン、タイ、マレーシア、セイロンおよび南ベトナムの9カ国からなる諮問委員会を設けることが約束された。この構成からみても、銀行設立の実質上の準備は域内途上国によって行われたと見てよいであろう。インド、フィリピンなどはハイレベルの代表を送りウ・ニユンを味方に引きつける形で議論を主導し、本店所在地に関して有利な地位を獲得しようと努めた。これに対して日本が一転して2億ドルという最大の拠出を表明し積極的な姿勢へと転じるのは、後

に述べるように米国の参加が確実にされた4月以降のことで、本店誘致競争において出遅れた感を否めなかった。

## (2) 米国の支持と途上国の要求

米国のADBへの参加が疑問視されるなか、同国の地域主義支援への政策的転換を示唆する画期的な演説が行われた。上記のエカフェ総会直後の1965年4月にジョンズ・ホプキンス大学で行われたジョンソン (L. B. Johnson) 大統領の演説がそれである。ジョンソンは東南アジア地域諸国に自助努力を促すとともに、そのために議会に対して10億ドルの資金提供を要請することを明らかにし、元世界銀行総裁のブラック (E. Black) をその政策特別顧問に任命すると発表した。<sup>28</sup>従来の米国の対外援助政策は貿易および通商を通して経済的相互依存を深める方向で行われており、その手段としては直接的影響を行使できる二国間か、あるいはIMF・世銀など国際機関を通じての援助に重点が置かれていた。なかでも60年にグローバルな機関として「国際開発協会」(IDA) が設立されてからは、対外援助に関するグローバリズムの姿勢を崩しておらず、地域的枠組みにはむしろ消極的であったのである。<sup>29</sup>

この演説が行われた背景としては、東南アジア地域内で台頭しつつあったナショナリズムが過激化し地域紛争へと暴走するのを抑制すると同時に、米国内の孤立主義的徴候を封じ込めるといった実際的で切実な必要性が存在していたことや、途上国に第一義的責任をもたせることによって同国の関与の縮小を求める世論にも配慮できるとみなされたことなどが指摘されている。<sup>30</sup>しかし、ジョンソン演説当時の米政府にアジアの地域主義への具体的な対応計画があったわけではなかった。この地域の現状に関する米政府の認識は、アジアにおいては満足すべき地域的枠組はなく基本的に二国間取決めが力の真空を埋めてきたこと、エカフェやコロンボ計画のような地域経済組織があるにせよ、それらは弱体であること、ベトナム戦争の帰趨やアジアにおける米中の力関係がはっきりしない以上、アジアにおける地域機構を明確に描くことはできない、といったことであって、可能なところから漸進的に進めていくしかないというのが概ねの了解であった。<sup>31</sup>演説でも言及されたように、米国が援助を想定していたアジア域内協力はまずはメコン河流域開発であったが、ラオス危機やベトナム戦争などでこの地域の情勢は非常に不安定でメコン委員会が資金協力の受け皿になる可能性は極めて薄い状態であった。

したがって米国の政策転換の影響を早速受けたのが、ADB設立構想であった。ジョンソンは65年4月20日に、「ADBはアジアにおける地域開発の促進のため非常に有益な存在足り得よう」と述べ、米国は2億ドルを拠出する意思があることを述べると同時にソ連に対しても加盟を求

めていく意向を明らかにした。<sup>32</sup>米政府の中では財務省を中心に国際機関を通じての開発援助の増額に反対する意見が多く、3月の段階までは消極的態度で一貫していたのであるから、ADB支持表明は米国にとってかなりの方針転換であったといえる。

ADBの資本金に関しては、すでに64年10月の専門家会議において域内諸国が6億ドル、域外から4億ドルで合計10億ドルにすることを確認していた。この会議の結論は63年頃から渡辺らが用意していた『私案』をそのまま受け入れた形となったが、当初渡辺は日本の出資額について「少なくとも米国と同額を」<sup>33</sup>という原則を立て、それぞれ3億ドルずつ拠出することを考えていたとされる。しかし、そうすると必要資金10億ドルの60%にも達するため、次第に日本の出資額は2億ドルの線に落ち着いたのである。ここで注目すべきは日米同額の拠出については、日本のみならず米国側も強いこだわりを見せたことである。従来、ADBへの2億ドル拠出については米国と対等な地位を目指した佐藤首相や外務省の思惑が強調されがちである。しかし、ジョンソン政権にとっては、逆の意味において、ADB内で日本に同等な地位を与えることは重要な意味を持っていた。例えば、ジョンソン大統領は65年5月に訪日を前にして立ち寄ったウ・ニュンに対して、自らの提案した10億ドルのすべてをADBに供与してもいいという旨を述べたとされる。後にその発言の真意を確めた日本の外務省館員に対して米当局は、信託基金を含めて米政府の幅広い協力の用意を伝えたものにすぎないとして否定した。<sup>34</sup>しかし、域外拠出の限度額の4億のうち、あえて自国の出資を2億ドルに抑えたのには、やはり日本を強く意識しての決定であったと考えられる。すなわち、国際社会での地位向上を目指す日本に開発のリーダーシップを取ってもらうことは、アジア諸国自身による地域開発を実現し、同時に米国内のアジアへの過剰介入への批判をかわすのに有効であると判断されたのであろう。

日本は、65年6月にバンコクで開かれたADB諮問委員会において公式に2億ドル出資の意思を伝えた。一方、大統領特使として同会議に出席したブラックも米国の参加を表明するとともに、「米政府は総資本金の2割まで出資するとともに、さらに特別基金を1億ドルまで支出する用意がある」<sup>35</sup>との発言を行い、日本のさらなる協力を求めた。

このようにして米国の東南アジア地域政策の転換は、ADB構想の実現を一気に加速化したが、アジア諸国のなかからは同国のADBに対する影響力が強まり、銀行の「アジア的性格」が薄まるのではないかと懸念も同時に出されるようになった。IDBやADB(アフリカ開発銀行)が基本的に域外国の参加を認めず資本金も域内国のみで調達しているのに対して、ADBは地域開発銀行でありなが

ら域外からの出資および参加を認めていた。したがって、資本金の拠出を口実に域外大国がこの地域にコミットメントすることへの強い警戒が存在したのである。

ウ・ニュンは65年5月に来日した際に佐藤首相との会談でエカフェの目的はアジア人にリーダーシップを与えることであると述べ、「自分は日本をアジアのリーダーだと考えている」<sup>36</sup>と主張した。彼の発言は明らかに米国の参加を念頭においたもので、域外先進国からの資金調達の実現性は認めつつもあまり大きな発言権を与えないようにすることが大事であると言ったのであり、域外大国との間でバランスを取るために日本に指導的役割を求めたのである。ウはADBが地域の経済開発に必要な資金を供給するだけでなく、アジア諸国の団結を高め共同の精神を培い、政治的安定をもたらす上にも重要な役割を果たすことを一貫して強調した。

一方、ADBの設立へ向けた議論が具体化するにつれて、その「アジア的性格」の意味するところがより明確になった。それは、第一に、ADBはコマーシャルの観点ではなく域内経済協力の観点から運営されるべきであり、利子率や償還期間などにおいて途上国の立場を十分考慮すること、第二に、本店の所在地は域内に定めるほか、総裁・副総裁も出来る限り域内国から選ぶこと、第三に、理事については小国からも選出されるよう保障すること、第四に、域内国の発言権を確保するために投票権（特に基本票）を定めること、などがその主な内容であった。これらは途上国の先進国に対する要求にほかならなかった。すなわち、アジア諸国の間にはADBを南北問題解決の一環として捉える傾向が強く、先進国は途上国に対する十分な配慮を銀行の設置以前に具体的態度で示すべきであると主張したのである。

これに対して、日本はADBが経済協力としての性格を有していることを認めながらも、基本的には地域銀行、すなわち世銀やIDAの地域版として認識する傾向があった。したがって、開発の観点よりは銀行の「健全運営」の確保に重きを置き、むしろ積極的に域外先進国に理事のポストや投票権などを与えることを考えていた。その方がADBの信用度を高め、長期的に資金の調達を容易にすると思われたのである。その意味においてもADBの本店を東京に誘致し、日本人の金融専門家を総裁に据えることが重要視された。

このように、ADBの性格をめぐって浮き彫りにされたアジア途上諸国との隔たりは日本の立場を難しくした。例えば、フィリピンは域内の中にも先進国があるが、それらは必ずしも大多数を占める途上国の立場を代表するものではなく、後者の意向が十分保障される措置を講ずる必要があると主張した。<sup>37</sup>それに対して日本は、「アジア的性格」という言葉が「途上国の立場を優先的に配慮するという意

味に摩り替えられている」<sup>38</sup>と批判したが、域内におけるその孤立を挽回するには至らなかった。

### 3 本店所在地決定に至る外交過程

#### (1) ADB所在地に関する日本の思惑と外交

ウ・ニュン事務局長は、所在地問題は「アジア的方法」(Asian Way)によって解決すべきであると主張し、ブラックがそれは何かと尋ねたところ、「話し合いで候補を絞ること」<sup>39</sup>(agreed elimination)であると説明した。ウとしてはアジア諸国内にしこりを残しかねない投票には持ち込まず、各国間の調整と譲歩によって決着させるのが最も望ましいと考えていた。したがって、この件に関しては外交的な工作が重要性を増すようになり、その過程で地域諸国間の立場が浮き彫りにされた。

本店誘致の希望を表明したのは1965年8月までに日本のほかフィリピン、イラン、タイ、マレーシア、セイロン、アフガニスタンやカンボジア、シンガポールの実にエカフェ域内加盟19カ国のうち9カ国にのぼり、予想を許さない大接戦となった。さらに、これら諸国間の話し合いはなかなか進まず、途中で撤回する国は一つもなかった。

ADBの専門家会議は本店所在地の決定基準として、加盟国及び世界金融市場へのアクセスの利便性、適任のスタッフが得られやすく生活条件が良好なこと、すべての国と友好関係を維持し政治的にも安定している点などを挙げた。これに対して日本は、東京こそその基準をすべて満たしているのみならず、アジアの金融中心地であることから国際信用力が高まり、エカフェ域外から更なる開発資金の導入にも役立つことを力説した。特に日本は、「受益国たることを期待しない加盟国に本店を置くことが運営の中立性を確保する最善の途」<sup>40</sup>であるとし、世銀や米州開銀などの国際金融機関の所在地がその最大出資国に置かれているのは、このような配慮に基づくものであると主張した。すなわち、域内で唯一の援助国であるその地位を際立たせることによって、本店誘致競争を有利に運ぼうとしたのである。渡辺はあるインタビューのなかで、日本のADBへの拠出金が正当な目的において使用されないのではないかと懸念が生ずれば政府内で出資に対する慎重論が高まるだろうと述べ、「他のアジアの国を所在地として選択すれば、かかる印象を与えるものとなろう」<sup>41</sup>と語った。しかし、タイの新聞はこれを大々的に報道し、日本は2億ドルの出資を口実にADBを牛耳ろうとしているのみならず、国内での慎重論をほめかして本店誘致に優位に立とうとしていると主張した。さらに、フィリピンは「日本はアジア地域の貿易を支配し、しまいにはADBをその手中に置こうとする」<sup>42</sup>と批判した。

候補国間の話し合いによる妥協点が見出せないでいるなか、銀行設立を具体化するための作業スケジュールが事務局によって了承された。それによれば、65年10月21日より11月1日までバンコクでエカフェの域内・域外加盟国のほか、参加を希望する域外先進国すべてが出席する政府代表会議（準備委員会）を開催して銀行設置の準備を行い、11月29日より三日間マニラで域内諸国の閣僚のみが出席して協定を確定するとともに本店所在地、総裁問題を含む諸懸案を解決し、続けて域外先進国を含む銀行への参加を希望する諸国が集まって協定署名のための全権会議を開催する、という運びであった。この日程から明らかなことは、域外先進国が参加する場合は10月の政府代表会議のみであり、ADB協定や本店所在地など重要決定事項を協議する閣僚会議にその参加は認められていなかった。ウ・ニユンがこのような日程を提案した背景には、いわゆる「アジア的性格」を維持する建前から、諸事は域内諸国で運び域外先進国には賛同するかしないかの選択のみをさせる考えがあったものと推察される。域外の先進国を味方につけることで少しでも同調者を得ようとした日本の思惑は大きく外れることになった。本店所在地を決める閣僚会議の開催地がマニラであったことも不安材料の一つであったが、その直後に間髪をいれず全権会議が予定されたので、たとえ日本に不利な結果が出てこれらを覆す時間はなかった。

ウ・ニユンのやり方に不信感を抱いた日本は、上記のスケジュールに対して修正案を提出した。それは、10月の政府代表会議において域内・域外国を問わず出資予定国を平等な資格で参加させ、協定の起草のほかに本店所在地、総裁などの重要問題につき十分に意見表明の機会を与えるべきであること、その結果、了解が得られない場合にも閣僚会議のみに問題を委ねることは避けるべきであって、さらなる話し合いの余地を残しておくため全権会議の開催を延期することなどであった。<sup>43</sup>すなわち、域内国のみ参加する閣僚会議で重要事項を決定してしまう事態は何としても避けたいというのがその本心であった。

しかし、ウ・ニユンの回答は極めて冷淡であった。本店所在地は域内国のみでの決定事項であり、その意味で閣僚会議が最高意思決定機関であるという従来の姿勢を崩さなかったのである。但し彼は8月末に来日した際に、個人的には東京を支持する旨を伝えるとともに、そのためにはアジア諸国の協力が不可欠であるとして、次ぎの二つの提案を行った。第一は、本店と総裁の両方を狙っているという印象を与えないために総裁のポストに固執しない旨を明らかにする必要があること、特に第二に、「日本の立場が米国の政策とアイデンティファイされないよう注意する必要がある」<sup>44</sup>とのことであった。つまり、域外大国である米国が域内の事柄にコミットすることへの警戒が強いなかで、

日本が米国の意志に沿う形で地域政策を行うことはアジア諸国における立場をますます危うくするから、独自の立場から指導的役割を果たすべきであるというのであった。これは、地域諸国の期待を代弁する一方で、ADBの「アジア的性格」を重視するウ・ニユン個人の要求でもあった。

アジア諸国は日本が2億ドル拠出を根拠に本店所在地と総裁の両方を狙っているという警戒を抱いており、それが本店の東京誘致に不利に働きかねないことは日本の政府も認識していた。総裁についてはADBの設立後に総務会または理事会において決定すべき問題とされていたが、実際には交渉の段階で両者の関連が出てくることは十分予想された。外務省の表向きの方針は、両者は別個の問題である旨を説明して回るとともに、あくまで所在地をより重視する態度を示していくものであった。政府内においては、総裁は代わるが所在地は一度決まれば変わらないので、ADBに継続的な影響力を行使するには東京誘致が絶対的に必要であると考えられていたのである。しかし、実際には「進んで総裁を要求しない旨を明らかにする必要はない」とし、「ある段階では本店を東京にすれば総裁はほかに譲るとのバーゲンを行う事態も考えられよう」<sup>45</sup>というのが本音であった。

ADB設立における各国間の関係が基本的に域内対域外という構図になっていたことは前記したとおりであるが、域外とは端的に米国を指していた。米国は従来から所在地問題は域内国で決めるべきであるとして距離を置いており、ブラックも諮問委の席上、この件について自国は積極的な役割は果たしたくないと述べていた。<sup>46</sup>さらに、来日したブラックに対して福田大蔵大臣が支持を要請した際にも「われわれは総裁の方が場所より大事と考えているが、皆が総裁も本店も日本がよいというなら、それに反対はしない」<sup>47</sup>という突き放した態度を示した。米国としては銀行の運営、なかでも開発計画のレビューを行い得る人材を重視しており、その意味において国際金融機関での経験を持つ渡辺のような人を総裁にすることに関心があり、所在地は二の次と考えていた。

ウ・ニユンの提案は米国と同じ姿勢でADBに臨んでも日本の利益にはならないだけでなく、むしろアジア諸国の警戒心を増すのみであるという趣旨であった。しかし、域内で孤立を深めていた日本はあくまでも米国に頼ろうとした。候補国が早い段階で数カ国に絞られるであろうという当初の予想とは裏腹にどの国も降りる意思を示さず、しかも支持獲得のための取り込み工作が思うように進展しないので、日本の焦りは増すばかりであった。閣僚会議の直前の段階で東京支持の期待が持たれるのはカンボジア、韓国、インド、ネパール、南ベトナムの5カ国でしかなく、過半数獲得に不安を残していた。



したがって11月の段階で日本政府は再び米国に対して、「仲介の労をとる国がないため解決の糸口をつかめない現状である」<sup>48</sup>と苛立ちを顕にし、銀行の東京誘致が実現するよう各国を説得してくれるよう要望した。日本が米国に対して裏面工作を要請したのは、具体的に韓国、台湾、南ベトナムであり、そのメリットとしては以下のことが考えられた。第一に、これら諸国に対して影響力の大きい米国から勧告がなされれば、少なくともこの三国の東京支持がほぼ確定的なものとなる、第二に、同国とこれら国との関係から判断して、域内の事柄に不当に干渉するとの印象を与えなくてすむ、というのであった。<sup>49</sup>

しかし、米国はこれら諸国に対して何等かのプレファレンスを示すことは、ただでさえADBは日米両国による産物との疑惑を抱きがちなアジア諸国の反発を招くのみであるとして、日本の協力要請をきっぱりと断ってきた。<sup>50</sup>その時点で、米国が東京以外の候補地を考えていたかどうかはいまのところ確かでないが、少なくともある一国の支持を明らかにした形跡はない。いずれにしろ同国はアジア自らが構想した地域協力としてADBを評価しその出資に踏み切った経緯があり、所在地の決定において主導的な役割を果たそうとはしなかったであろう。

このように、最後の頼みの綱である米国の協力も期待できないことが明らかになったなか、日本は仮に本店を途上国に置く決議が出た場合には全力でそれを封ざること、選出手続きについてはコンセンサスによる解決に努めるがそれが失敗した場合には、できるだけ第一回目の投票で単純多数票を獲得した国を選出すること、の二点においてウ・ニョンから了解を取り付けた。<sup>51</sup>前者は明らかに日本を除外しようとする措置であるからであり、後者は閣僚会議において所在地に結論が出ず引き伸ばされた場合に途上国の間で連合工作が図られることを阻止するためであった。さらに、本店が東京に決った場合には「他国に総裁としての適任者があればそちらに譲ることもやぶさかでない」<sup>52</sup>ことを各国に説明して回ることで、アジア諸国の警戒心を緩和しようとした。もっともこれは、「本店と総裁は分けて考えるべきである」という主張や「総裁にはこだわらない」というものから多少後退した表現になった。

## (2) 投票行動にみるアジア域内諸国間の関係

本店所在地の誘致をめぐる各候補国はすでに6月に開かれた諮問委員会において活発な運動を開始した。なかでも最も積極的だったのはフィリピンとイランであった。

フィリピンは、英語を公用語として使い専門職員が得られやすい点、アジア・太平洋地域の中央に位置する戦略的地位にあることなどを挙げ、マニラこそ本店所在地として最も適切であると主張した。タイにはエカフェ事務局や「東

南アジア条約機構」(SEATO)の本部など国際機構がすでに存在しているため、日本を除いたアジア域内では比較的に政治が安定している自国が選ばれる可能性は高いと判断したフィリピンは、本店誘致問題を先進国日本対アジアの途上国という構図にして日本を孤立させようとした。同国は、エカフェ諸国の多数意見としてADBの本店は開発途上国に置かれるのが好ましいし、すでに高度に発展している日本はその対象から除外すべきであると主張した。<sup>53</sup>

しかし、ソ連との外交関係がないフィリピンは所在地として適当でないに反対に出たのがイランであった。同国はその地理的位置がエカフェ地域の最西端にあり、他の地域経済委員会によってカバーされていない中近東諸国と一番近いことを挙げ、ADBが真に途上国のための銀行になるためにはテヘランに本店を置くのが最適であると主張した。さらに、イランはADBを従来の国際機関と性格を異にした小国の利益を擁護するための銀行にしなければならぬと力説し、域内資本金6億ドルの調達が困難になる場合には、自国の出資額を倍増する用意があると意欲を見せた。<sup>54</sup>しかし、その強みとして強調された地理的位置は中近東と距離を置いていた他のアジア諸国にはあまり説得力を持たなかった。

このように、どの国も本店所在地としての決定力を持たないなか裏面外交が活発になった。それは大きく二つのタイプに分かれた。まず、最も目立ったのは自国が選ばれる望みが薄くなると、特定の相手国へ支持確約を与えることによって他の面での実質的な利益を得ようとする、いわば外交的取引であった。当初、日本が最も強力なライバルと思っていたのはタイであった。既述した通り、バンコクはエカフェ事務局が置かれていることから機会ある毎にその立地条件のよさをアピールしてきたのである。しかし、後半になるとタイはバンコクでもマニラでも構わないという態度を示すようになった。それは、フィリピンとの間で日本を落とすためには第一回投票でどちらかが脱落した場合、残った方を支持するという約束が交わされたためであった。<sup>55</sup>もう一つは、従来の外交関係あるいは地域的軍事機構を支持基盤にしようとしたタイプで、例えば、南ベトナムはSEATOとの関係からフィリピンを支持する可能性が高いとされた。さらに、マレーシアはASAの関係からタイ、フィリピンより支持要請を受け、バンコクとクアラルンプールが最後まで残った場合はタイを支持する旨を非公式に了解していることを明らかにした。<sup>56</sup>その一方で同国は、インド、セイロン、オーストラリアやニュージーランドなどの英連邦諸国に積極的に働きかけていたため、選挙の前日まで日本は「最も強いわが方の対抗馬はクアラルンプールである」<sup>57</sup>と見ていた。組織的基盤を持たない日本としては、小国の連合を恐れたのである。

日本が依って立つことができたのは、従来の二国間関係、具体的には賠償や援助を中心とした経済協力でしかなかった。ラオスはナムグム・ダム建設への日本の協力で謝意を示すと同時に、東京を支持する見返りにして更なる援助を要請してきた。<sup>58</sup>さらに、シンガポールもいかなる代償が得られるかを非公式に打診してくるなど、日本の援助増額を期待する向きが強くなった。

ところが、本店誘致運動が過熱化するなか閣僚会議の当日になってウ・ニュンのコンセンサス方式はあっさりと否定された。彼は多数国が候補を撤回することを希望したが、それに応じた国は皆無であった。さらに、インドから投票によるにしても一回で終わらせて後は話し合いで決めるために、二国以上の候補を支持する連記投票が発案されたが、これも賛成が得られないまま、諮問委が提案したエリミネーションの秘密投票に持ち込まれざるを得なくなった。その具体的な手続きは、第一回目で得票数順位に従い四カ国を残し、続く投票ごとに最下位国を除外し、最後に決戦投票を行うが、その過程で単純多数を得た国があればこれを本店所在地とするものであった。さらに、マレーシアの提案により、第一回と第二回の間に話し合いによる解決を可能にする余地を残しておくことが決まり、第一回投票は11月30日に、第二回目以降は翌日の午後に行うことが合意された。この事態は、日本が最も憂慮した「小国の間に連合工作を進める機会を与える」<sup>59</sup>ことになり、域内各国を回る支持要請の努力はぎりぎりまで続けられた。しかし、本店と総裁の双方を狙っているという途上国の警戒は根強く、「日本人総裁」論が相当浸透したことも手伝って、日本側にとっては決して楽観を許さない情勢のなか、いずれの国も立候補を撤回することなくマニラに臨んだ。

閣僚会議で所在地が決まる前日に現地から日本の外務省に送られた報告書によると、各国の意向はおおよそ以下のように判断された。<sup>60</sup>まず、東京支持の態度を明らかにしている国はラオス、カンボジア、韓国の三国しかなく、インドは支持するものの、クアラルンプールが優勢になる場合には印パ紛争の際にマレーシアが示した好意にかんがみ同国支持に回る恐れがある。明確ではないが東京支持を暗示している国は南ベトナムとネパールであり、シンガポールは自国が脱落した場合には東京を選ぶことを示唆した。さらに、パキスタンとアフガニスタンは、イランが候補である限り同国を支持するが、脱落した後は東京支持を好意的に考えている。台湾はフィリピンの強い要請により同国を支持するであろうが、マニラ脱落以降は東京に投票する方針である。なお、オーストラリアは日本支持に好意的であるが、ニュージーランドはあくまで状況を見て判断するという態度である。このような情勢分析によって、全体として日本は第二回投票の行われる午前中まで自国の勝利を

疑わなかった。

ところが、当日の結果は日本の予測を大きく裏切ることとなった。秘密投票に参加したのは、エカフェ域内加盟のうち西サモアを除いた18カ国（アフガニスタン、オーストラリア、カンボジア、セイロン、台湾、インド、イラン、日本、韓国、ラオス、マレーシア、ネパール、ニュージーランド、パキスタン、フィリピン、南ベトナム、シンガポール、タイ）であったが、カンボジアが直前になって立候補を止めることを表明し、最終的にはアフガニスタン、セイロン、イラン、日本、マレーシア、フィリピン、タイ、シンガポールの8カ国に対して投票が行われた。その結果、アフガニスタンとセイロンは最初から他国に票を入れ、どの国も単純多数を得票できず投票は3回に及んだ。最終的には日本がフィリピンに譲歩し、形式的には満場一致でADBの本部がマニラに決まった。各国の投票行動を見ると、日本の得票数が終始変わらなかったのに対して、かろうじて第二回投票に進んだフィリピンが最終的に選出されたのである。各国の得票状況を表にまとめたのが次ぎである。

	日 本	フィリ ピン	イラン	タ イ	マレー シア	シンガ ポール
第一回	8	3	4	1	1	1
第二回	8	6	4			
第三回	8	9				

(第三回目棄権1) (表はいずれも筆者作成)

なお、上記はすべて秘密投票により行われたので、どの国がどの候補国を支持したかは必ずしも明確でない。しかし、外務省の分析とその後の各国の発言などから概ね次ぎのような推測ができる。<sup>61</sup>

#### 第一回目投票 (11月30日午後)

候補国	支 持 国
日 本	韓国、カンボジア、ラオス、インド、ネパール、オーストラリア、ニュージーランド
フィリピン	台湾、南ベトナム
イ ラ ン	アフガニスタン、パキスタン、セイロン

#### 第二回目投票 (12月1日午前)

候補国	支 持 国
日 本	韓国、カンボジア、ラオス、インド、ネパール、台湾、シンガポール
フィリピン	南ベトナム、マレーシア、タイ、オーストラリア、ニュージーランド
イ ラ ン	アフガニスタン、パキスタン、セイロン

#### 第三回目投票 (12月1日午後)

候補国	支 持 国
日 本	韓国、カンボジア、ラオス、インド、台湾、シンガポール、パキスタン
フィリピン	マレーシア、タイ、南ベトナム、ネパール、オーストラリア、イラン、アフガニスタン、セイロン

(三回目の棄権国はニュージーランド)

票の動きをより詳しく分析すると次ぎの特徴が浮き彫りにされる。第一に、韓国、カンボジア、ラオス、インドが三回とも日本を支持し、それ以外は絶えず入れ替わっている。第二に、一回目は他国に投票したが、それ以降は日本支持に転じたのは、台湾とシンガポールの二国である。第三に、逆に一回目は日本を支持したが、それ以降は他の国を支持するかあるいは棄権に転じたのは、オーストラリアとニュージーランドである。第四に、イランの得票数は二回とも変わらなかったが、三回目にその票がパキスタンを除いてすべてフィリピン側に吸収された。第五に、終始マニラを支持したのは実に南ベトナム一国にすぎず、フィリピンは絶えず他の国からの票を取り込むことによって最終的に本店誘致に成功したことである。

日本の最大のライバルとされていたマレーシアは一回目で敗れ、結果的にこの投票においていわゆる「組織票」は機能しなかったといえる。マレーシア、フィリピン、タイのASA三国すべてが立候補したのもその原因であるが、なかでもマレーシアは二回目以降についてはバンコクとの間に相互支持の約束が交わされたものの、マニラへ投票したのは全く政府代表団の訓令違反であったと後に日本側にもらした。つまり、フィリピン側が国交正常化を取引材料にしたので、現場の代表団が事後に了解を取り付けるとしてその提案に応じたというのがこの真相であった。<sup>62</sup>さらに、SEATO加盟諸国（オーストラリア、ニュージーランド、フィリピン、パキスタン、タイ）やイギリス連邦諸国（インド、パキスタン、オーストラリア、ニュージーランド）の動きにもまとまりをもった一貫性を認めることはできない。

このことは逆にいえば、政治、軍事的な利害関係やイデオロギーは、この際、それほど問題にはならなかったことを意味している。エカフェは原則的に国連メンバーのみに加盟を認めているため、当時は台湾と南ベトナムのいわば分断国家の片方だけが参加し、国連を脱退していたインドネシアや中立を標榜していたビルマは加わらなかった。少なくともADBの本部誘致運動においてイデオロギー問題が議論されることはなかったのである。

さらに、米国が際立って影響力を行使することもなかった。韓国や台湾、南ベトナムに対する確約取り付けへの日本の要請を米国が断ったことは前述した通りであるが、その他に同国との間に軍事的関係を持つ国々の間でもまとまった動きは見られなかった。マレーシアは、米国が「所在地はマニラに、総裁は日本から」という意向を間接的に広めることによって、この問題について大きな役割を演じたと批判し、<sup>63</sup>同じようにイランもマニラ決定は極東における米国の意思がまたも貫徹されたことにはかならないと主張した。<sup>64</sup>一方、日本もその敗因の一つとして米国が

自国に対して極めて冷淡であったことが域内国の東京離れに追い討ちをかけたとし、「米国を単に日本の味方と考えて全面的に信頼することの危険さを現している」<sup>65</sup>と指摘した。いずれにしろ、この問題においては地域的枠組みあるいは従来の政治・軍事的二国間関係は影響力を発揮することがなかったといえる。

それでは、アジア諸国の投票行為における準拠基準は何であったのだろうか。まず、「アジア的方法」の失敗が意味するところを探るところから始める必要があると思われる。当初ウ・ニョンは、アジア的方法による話し合いで決定することを期待していたが、立候補国の意志は固く選挙という手段に訴えざるを得なかった。オーストラリアのハズラック (T. Husluck) 外相はマレーシアを訪問した際に、結果的にはアジア的方法が取られたことになると主張した。その理由は、最終的に本店所在地を先進国か後進国に置くに絞られ日本がマニラを押して、票決は行われぬまま全会一致で可決されたためであるというのであった。これに対してマレーシアの新聞は、「アジア的方法が取られたのは最終段階のみである」して批判した。<sup>66</sup>イギリス連邦諸国の支持が得られなかったことへのマレーシアの不满を交わそうとして、「アジア的方法」をもって弁解しようとした同国の苦し紛れの主張を見抜いたからであろう。

いずれにしろ、コンセンサスの形成に失敗したことは、候補国各々の本店誘致にかけた期待が大きかったことを物語っている。多くの場合は、国際会議の開催は観光産業の発展につながるほか、アジアの金融中心地となり海外からの援助を獲得しやすいという現実的な計算が働いた。さらに、それが実現しない場合でも交渉の過程で付随的な利益が期待できると思われた。例えば、イランは自国が脱落した第三回目投票においては、総裁ポストを取引の条件にアフガニスタンを誘ってフィリピン支持に転じており、<sup>67</sup>前記したようにマレーシアも国交正常化への言質を取り付けたのである。

しかし、より根本的にはアジア諸国のナショナリズムに背景があると思われる。例えば、フィリピンのある銀行家は「ADBのマニラ誘致についての金融界の関心は比較的薄く、実質的利害よりもナショナル・プレステイジーの問題として見なしている」<sup>68</sup>と述べた。すなわち、国際機構を自国に誘致することはそれだけ世界的に信頼されていることを意味することになり、国民向けの宣伝にも好材料であったのである。その意味では日本も同様で、所在地候補に申し出た理由の一つは「アジアで最も発達した国であるにもかかわらず、これといった国際機構を持たない」<sup>69</sup>というのであった。すなわち、アジアの途上国に対する経済協力においてリーダーシップを発揮し、その証として国際機構を誘致することによって経済大国として浮上した日本

の姿を内外にアピールしたい、というのが大きな動機であったのである。

他方、立候補しないその他の国々の行動は大きく三つに分けることができる。一つは、二国間の関係を重視しているか、より確実な「援助」を求めている国々である。日韓国交正常化を妥結させたばかりの韓国やカンボジア、ラオスなどがその典型である。二つ目は、あくまでも本店は途上国に置かれるべきことにこだわったケースである。アフガニスタンやパキスタン、セイロンなどがそれである。最後は、オーストラリアやニュージーランドのように大勢の流れに合わせてその支持を決めるやり方で、どの国とも関係が悪化することを避けるのを行動基準にしていたと思われる。

いずれにしても、シンガポール以外のほかの候補が、自国脱落以降はすべて日本以外の国へ投票したことからみて、域内において先進国対途上国という図式が功を奏したことが認められよう。

### (3) 日本の挫折と対アジア関係

渡辺はADBの本店所在地がマニラに決まった瞬間の気持ちを「長い間かかって育て上げた子供が遠方にさらわれていったような」<sup>70</sup>ものとしてその失望感を現した。彼は最後まで楽観的な観測を捨てなかったものであり、日本の報道関係者向けに東京誘致の実現を伝える発表文まで用意していたほどであった。日本外務省は、あらゆる条件が日本に不利に作用したとしながらも、敗北の要因として大きく三つを挙げた。<sup>71</sup>第一は、政府がADB設立に積極的に動き出したのは、65年3月のエカフェ総会以降であり、結果的に本店をめぐる激しい誘致合戦に出遅れたことである。フィリピンが当初よりこの問題を国の最高政策として掲げ、大統領以下かなり露骨な運動を展開したのと対照をなしていた。第二には、64年のUNCTAD会議以来、顕在化した南北問題をめぐる先進国と低開発国との対立関係が影響を及ぼしたことである。諮問委員会等における討議において日本の発言はことごとく他の途上国の意見と対立し、こうした事情を背景に他の候補国からADBは途上国に置くべきであるとの議論が展開された。第三に、日本が本店と総裁の両方を狙っているとの印象をもつものが多く、それが途上国の間で反感を抱かせたことである。そのほかにも破れた後のマレーシアが積極的に反東京運動を行い小国の連合に動いたこと、特にフィリピンが自国への支持を取り付けるために韓国に対しては大使召還をもって脅かし、台湾に対しては国交断絶を仄めかすなど、いわゆる「一本釣り」を行い熾烈なプレッシャーをかけたことなどが指摘された。しかし、以上の説明は外務省以下政府の責任逃れの域を脱しない感がある。まず、前述したように日本は私的な形で

あったにしろ63年前後の極めて早い時期からADBの設立を検討していた。それにもかかわらず自らのイニシアティブを発揮しなかったのは、「低姿勢」を保ち域内の雰囲気成熟してくるのを待ったからだけではなく、各省庁間に対外援助政策へのコンセンサスが欠如していたこともその原因であった。なかでも、アジア地域の開発問題への積極的な関与を通して国際社会での役割をアピールしようとした外務省に対して、大蔵省は財政困難を理由に消極的であったのみならず、ADBに関する主導権をめぐる両省の間で葛藤が続いたのである。したがって、日本が65年3月にADBへの参加を公式に表明した後、2億ドル規模の拠出を示唆するまでわずか三ヶ月でしかなく、その出資額を根拠に本店誘致合戦に乗り出したという印象を与えたとしても仕方ないことであった。第二に、先進国と途上国間の対立構造が存在していたことは確かであるが、その溝をより深めたのは日本自身であったことも自覚すべきであった。すなわち、本店所在地の問題のほか投票権における基本票の割合を決める際にも、日本は域外の先進国と利害を共にしてなるべく資本出資割合による比例票の増加を図り、その他代表理事の構成においても域外諸国により多くの発言力を認める姿勢を示したのである。したがって、域内国を二分するような先進国と後進国の対立を解消するための十分な努力が日本によって払われたとは到底言えない。第三に、日本は本店誘致に目標を絞りながらも最後まで総裁への未練を捨てきれなかった。このことは、他の候補国が両者を積極的に交渉の材料として利用していたのに対して、日本の動きを著しく拘束することになった。日本が第一回目において最も有力な位置に立つことができたにもかかわらず、その後全く票を伸ばすことができなかったのとは対照的に、フィリピンが次々と他からこぼれ出る票を吸収して自国支持に取り込んだ理由を、フェアプレー精神の欠如にのみ求めるのは無理があるように思われる。

### おわりに

本店所在地決定後、65年12月4日にマニラでの全権代表者会議においてADB協定は採択された。その署名国はエカフェ加盟のアジア域内の19カ国と域外12カ国（オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、西ドイツ、フィンランド、イタリア、オランダ、ノルウェー、英国、米国、スウェーデン）の計31カ国にのぼり、域内応募額は6億4200万ドル、域外応募額は3億4100万ドルではほぼ目標額を達成することができた。

第一回目のADB総会は当初マニラの準備不足のため、イランが受け持つことになっていた。しかし、同国はその後国内事情のために出資予定額の6000万ドルを払えない

として2370万ドルへの減額を要請したが、それが受容れられなかったため元加盟国としての申請を取り消した。他の諸国も財政やホテル事情などから積極的に名乗り出る国が見当たらず、最終的には日本が総会の開催を引き受けることになった。したがって、66年11月24日から三日間、皮肉にも東京において輝かしく第一回目の総会が開かれ、渡辺が初代総裁に、副総裁にはインドのクリシナムデー (C. S. Krishna Moorthi) が選ばれた。佐藤総理はその開会演説のなかで、日本は「アジアで相対的に開発が進んだ国の一つとして、経済協力の重点をアジアに置いてきた」<sup>72</sup>と述べ、引き続きこの地域を基盤として対外援助政策を展開することを主張した。この総会では、インドネシアが新たに新規加盟を承認されることになり、同国の国際社会への復帰を印象付けた。このようにして ADB は、アジア域内のほぼすべてを網羅した国際機構として、かつ日本を含めた地域諸国自らが最初の段階から構想に参加し規範作りを手がけた初めての地域機構でもあった。したがって、ADB は日本にとって最初の挫折を与えながら、新しい希望をも残して出帆することになった。

## 注

- 1 「経済外交」という概念自体が戦後に生まれた新しい概念である。それ以前は「通商外交」という言葉がより多く用いられ、貿易面における障壁の撤廃が主な目的であった。しかし、戦後はそのような流通面のみならず各国間の経済構造をも協力・調整するという必要が認識され、世界銀行や国際通貨基金などがそのような場として機能した。したがって、こういう国際的協力機構に参加せずには、どの国も対外経済政策を推進することが出来ない、という経済協力の考え方を反映した概念であるといえる。
- 2 「アジア」は、それを語る話者や問題の設定方法によって、その定義や意味する地理的範囲も違って来る。ADB の創設プロセスは、エカフェを中心に展開し、南アジアやイラン・アフガニスタンなど中近東などにおよぶ広い地域がその対象であった。したがって、本稿において「アジア」は、さしあたり、1965年当時のエカフェ加盟のアジア諸国 (アフガニスタン、オーストラリア、カンボジア、セイロン、台湾、インド、日本、韓国、ラオス、マレーシア、ネパール、ニュージーランド、パキスタン、フィリピン、ベトナム、シンガポール、タイ、西サモア、イラン) を指すものとして、「域内」も同様の意味で使われている。
- 3 Rix, Alan, *Japan's Economic Aid—Policy-making and Politics*, (London, Croom Helm, 1980).
- 4 John White, *Regional Development Banks; The Asian African and Inter-American Development Banks* (N.Y.: Praeger Publishers, 1972).
- 5 Stephen D. Krasner, "Power Structure and Regional Development Banks," *International Organization*, Spring 1981, pp.303-29.
- 6 Po-Wen Huang, *The Asian Development Bank: Diplomacy and Development in Asia*, (Vantage Press, 1975).
- 7 Dennis T. Yasutomo, *Japan and the Asian Development Bank* (N.Y., Praeger, 1983).

- 8 川田侃『南北問題——経済的民族主義の潮流』(東京大学出版会, 1977)。
- 9 K. K. Moorthy, "Scope for Economic Cooperation," *Far Eastern Economic Review*, October 26, 1961, pp.199-200.
- 10 外務省「アジア開発銀行設立構想の経緯と問題点」, 外務省記録マイクロフィルム (外務省外交史料館所蔵, 以下同様) B'0148 (B'6,3,0,41-1)『アジア開発銀行設立関係』(第一巻)。
- 11 座談会「アジア経済協力機構 (OAEC) の構想を語る (上)」『国際問題』No.26 (1962, 5月), 24頁。
- 12 例えば、フィリピン工業団体の代表は、アジア共同市場は民族の独立を奪うものであると厳しく批判している。E. Pauda, "Asian Common Market Ruinous to Filipino Contractors and Everything Filipino," *Agricultural and Industrial Life*, October 1963, p.43。
- 13 1960年度の日本の貿易総額は、輸出38億7400万ドル、輸入37億2700万ドルで、1億4700万ドルの出超となっている。このうち中国など共産圏を除いた東南アジア各国との貿易は、輸出13億700万ドル、輸入9億1500万ドルで差引き3億9200万ドルの出超である。同年の日本の貿易全体から見ると、輸出は総額の3割4分、輸入は2割7分を占めている。ちなみに、60年度の対米輸出は10億8000万ドルであり、対東南アジア輸出貿易が米国を2億ドル以上上回っていることになる。一方、日本からの輸出は、機械、繊維、金属、化学品などが主流であるのに対して、東南アジアからの輸入の大半は第一次産品、つまり米、トウモロコシ類の加工しない食料品であるか、鉄鋼、生ゴム、木材などの原材料である。なかでも米の長期買い付けの要求などは、日本の農業部門の抵抗が強く、容易に政治問題化する要素をはらんでいた。『通商白書』(通商産業省, 1961年度参照)。
- 14 座談会, 前掲, 23頁。
- 15 渡辺武『アジア開発銀行総裁日記』(日本経済新聞社, 1973年), 11-13頁。
- 16 日本銀行「アジア開発銀行試案」(1955年7月22日), B'0148 (B'6,3,0,41)『アジア開発銀行関係雑件』(第一巻)。これが後に岸首相の「東南アジア基金構想」の原案になったのではないかと思われるが、いまのところ、その関連性は確かでない。
- 17 渡辺, 前掲書, 13頁。
- 18 駐ニュージーランド近藤大使から椎名外相宛「アジア開発銀行に関するエカフェ第21回総会の討議について」(65年3月7日), B'0148 (B',3,0,41-1)。
- 19 椎名外相から武内米大使宛「アジア開発銀行設立問題に関するわが国の態度」(65年2月19日), B'0148 (B',3,0,41-1)。
- 20 外務省経済協力政策課「アジア開発銀行設立構想の経緯と問題点」(64年8月20日), B'0148 (B',3,0,41-1)。
- 21 Yasutomo, Dennis T., *Japan and the Asian Development Bank* (N.Y., Praeger, 1983), p.37.
- 22 外務省経済協力政策課「アジア開発銀行設立構想の経緯と問題点」(64年10月9日), B'0148 (B',3,0,41-1)。
- 23 同上。
- 24 朝海代表から椎名外相宛「エカフェ第21回総会」(65年3月24日), B'0148 (B',3,0,41-1)。
- 25 椎名外相から朝海代表宛「第21回エカフェ総会」(65年3月22日), B'0148 (B',3,0,41-1)。
- 26 駐ニュージーランド近藤大使から椎名外相宛「アジア開発銀行に関するエカフェ第21回総会の討議について」(65年3月7日), B'0148 (B',3,0,41-1)。
- 27 朝海代表から椎名外相宛「エカフェ第21回総会」(65年3月24日), B'0148 (B',3,0,41-1)。
- 28 鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表(二)』(原書房,

- 1984年), 560 - 564頁。
- 29 松岡完「一九五〇年代アメリカの同盟再編戦略——統合の模索」, 日本国際政治学会編『一九五〇年代の国際政治』(有斐閣, 1994年)。
- 30 ジョンソン演説の背景については, Leszek Buszynski, S. E. A. T. O.: *The Failure of an Alliance Strategy*, Singapore, (Singapore University Press, 1983), p.136.; Walt W. Rostow, *The United States and the Regional Organization of Asia and the Pacific, 1965-1985*, (University of Texas Press, Austin, 1986), pp.213-14. 菅英輝「ベトナム戦争と日米安保体制」『国際政治』第一一五号(1997年5月), 76頁, などを参照。
- 31 Walt W. Rostow, *op. cit.*, pp.203-216.
- 32 『朝日新聞』(1965年4月20日夕刊)。なお, 米国がソ連の参加を呼びかけた理由としては, 域外のなかで自国のみが大規模の資金を負担しなければならないリスクを減らすと同時に, ADBがアジアの反共集団であるという非難を避けるためにも必要とされたと思われる。例えば, 米AID極東部長ポーツ(R. Poats)は「東南アジアに関するDAC非公式会議」において, 「ソ連も含め, 政治的に安定した積極的かつ実効性のある東西の共存を求めなければならない」と説明した。外務省「東南アジアに関するDAC非公式会議の報告」(65年7月), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 33 渡辺, 前掲, 12頁。
- 34 外務省「ウ・ニョン局長来日」(65年5月18日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 35 渡辺, 前掲, 18-19頁。なお, 米国の議会は資本金2億ドルの出資は認めたものの, 特別基金については最後まで承認を与えなかった。
- 36 外務省「佐藤総理大臣とウ・ニョンエカフェ事務局長との会談の概要」(65年5月13日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 37 外務省国連局経済課「アジア開発銀行に関する諸問題点とわが方の立場」(65年8月20日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 38 同上。
- 39 駐米武内大使から椎名外相宛「アジア開発銀行について」(65年7月28日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 40 外務省「アジア開発銀行の本店を東京に誘致することについてのわが国の申し入れ案」(65年7月29日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)『アジア開発銀行関係 設立関係 本店所在地問題』。
- 41 駐タイ粕谷大使から椎名外相宛「アジア開発銀行についての新聞報道」(65年9月2日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 42 駐フィリピン竹内大使から椎名外相宛「アジア開発に関する新聞報道」(8月7日付マニラ・タイムス紙)(65年8月9日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 43 椎名外相から駐タイ粕谷大使宛「アジア開発の件」(65年8月24日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 44 外務省「アジア開発の件」(65年8月30日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 45 外務省「アジア開発銀行本店東京誘致対策案」(65年7月29日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 46 駐タイ粕谷大使から椎名外相宛「アジア開発について」(65年6月28日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 47 外務省「福田大蔵大臣とブラック米大統領特別顧問との会談要旨」(65年7月5日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 48 大蔵省「米国政府に対する申し入れ案」(65年7月29日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 49 椎名大臣から駐米武内大使宛「アジア開発について」(65年11月20日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-2)『アジア開発銀行関係 設立関係 閣僚級会議関係』。
- 50 駐米武内大使から椎名外相宛「アジア開発について」(65年11月22日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-2)。
- 51 椎名外相から駐マレーシア甲斐大使宛「アジア開発について」(65年11月19日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 52 外務省国連局経済課(幹部会資料)「第二回アジア地域経済協力閣僚会議に対する対処方針」(65年11月24日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-2)。
- 53 駐フィリピン竹内大使から椎名外相宛「アジア開発に関する新聞報道と比国政府の反応について」(65年9月2日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 54 駐タイ粕谷大使から椎名外相宛「アジア開発テヘランへの誘致提案理由およびわが国の支持要請について」(65年8月13日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 55 駐タイ粕谷大使から椎名外相宛「東南アジア経済協力に関するプエイ・タイ銀行総裁の談話について」(65年9月8日), B'0148 (B', 3, 0, 41-1)。
- 56 駐マレーシア甲斐大使から椎名外相宛「アジア開発について」(65年9月17日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-1)『アジア開発銀行関係 設立関係 準備会議関係』。
- 57 駐フィリピン竹内大使から椎名外相宛「アジア開発について」(65年11月30日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-2)。
- 58 駐カンボジア和田大使から椎名外相宛「アジア開発本部東京誘致について」(65年8月27日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 59 椎名外相から駐インド板垣大使宛「大坂書記官のネパール出張(アジア開発)」(65年11月22日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 60 駐マニラ竹内大使から椎名外相宛「アジア開発について」(65年11月30日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-2)。
- 61 外務省「アジア開発の件」(65年12月7日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 62 駐マレーシア甲斐大使から椎名外相宛「アジア開発所在地について」(65年12月7日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 63 駐マレーシア甲斐大使から椎名外相宛「アジア開発所在地について」(65年12月4日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 64 駐イラン安藤大使から椎名外相宛「アジア開発所在地について」(65年12月7日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 65 国連局経済課「アジア開発銀行について」(66年2月2日), B'0148 (B'6, 3, 0, 41-1)。
- 66 駐マレーシア甲斐大使から椎名外相宛「アジア開発所在地について」(65年12月24日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 67 外務省「アジア開発の件」(65年12月7日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 68 駐フィリピン竹内大使から椎名外相宛「アジア開発本部誘致問題について」(65年9月7日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 69 外務省「アジア開発の本店を東京に誘致することについてのわが国の申し入れ案」, B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 70 渡辺武, 前掲書, 29頁。
- 71 外務省「アジア開発の件」(65年12月7日), B'0149 (B'6, 3, 0, 41-1-3)。
- 72 外務省経済協力局国際協力課「アジア開発銀行創立総会の概要」(66年12月), B'0150 (B'6, 3, 0, 41-5)『アジア開発銀行関係 創立総会関係』(第一巻)。