

# 佐藤政権末期の東南アジア外交

## ——国際関係懇談会の役割に注目して——

中西友汰

はじめに

- 1、国際関係懇談会発足とその背景
  - 2、国際関係懇談会における対中外交と東南アジア外交との連関
  - 3、外務省の東南アジア外交
- おわりに

はじめに

### 問題意識

1971年7月15日、ニクソン（Richard M. Nixon）大統領はテレビ演説において、キッシンジャー（Henry Kissinger）大統領補佐官の訪中と自身の訪中予定を突然発表した<sup>1)</sup>。いわゆる「ニクソン・ショック」である<sup>2)</sup>。

1972年2月にニクソンは訪中し、米中両首脳は「上海コミュニケ」において、「両国の関係正常化を進めるための具体的協議」を進め、「台湾から全ての米国軍隊と軍事施設を撤退ないし撤去するという最終目標」を確認した<sup>3)</sup>。こうしてニクソン政権は、米ソデタント、ベトナム戦争終結に向けた外交を

- 
- 1) 添谷芳秀「第3章 1970年代の日中関係」国分良成編著『日中関係史』（有斐閣、2013年）110-111頁。
  - 2) 中西寛「第4章 自立的協調の模索」五百旗頭真編著『戦後日本外交史第3版補訂版』（有斐閣、2014年）148頁。
  - 3) 添谷、前掲論文、110頁；「上海コミュニケ（ニクソン米大統領の訪中に関する米中共同声明）」東京大学東洋文化研究所、政策研究大学院大学『データベース「世界と日本」』<<https://worldjpn.net/>>（最終閲覧日2023年9月28日）。

展開したのである。

一方で日本は、対中政策の突然の変更を直前まで通知されず、深い精神的痛手を受け、国内では佐藤栄作政権に対する批判が発生した<sup>4)</sup>。ニクソン・ショックの影響は日本の外交官・専門家にとってトラウマとなり、現代まで影響を残しているとマイケル・グリーン (Michael J. Green) は指摘している<sup>5)</sup>。

このような状況において官邸は、国際関係懇談会を設置し、長期的な観点から中国を国交正常化交渉に引き出す方策と、同交渉における日本の立場の強化について検討を開始し、東南アジア外交の活用に注目していくようになる<sup>6)</sup>。官邸では1967年に楠田實が産経新聞記者を辞職し、首席秘書官に就任してから、彼を中心とした佐藤の政策検討集団であるSオペレーション (以下、Sオペ) が官邸の政策立案機能の一角を担うようになった。さらに楠田はSオペと並行して、大学教員や在野の知識人を動員した「ブレイン政治」を展開した<sup>7)</sup>。そのため、政権末期の懇談会は佐藤政権の「ブレイン政治」の集大成となったのである。

懇談会に関する先行研究は、井上正也氏が対中外交における懇談会の役割について分析している。井上氏は、楠田が懇談会について、沖縄問題等懇談会をモデルとして組織し、国内における対中政策のコンセンサスの形成を目指したが、期待された役割を發揮できなかったと評価している<sup>8)</sup>。この点については、当時、Sオペの一員であった千田恒も懇談会が長期的な対中外交の検討を実施したものの、政策展開まで検討できなかったと振り返っている<sup>9)</sup>。

対中外交における官邸の動向について、NHK チーフ・ディレクターの宮

---

4) 中西寛、前掲論文、148-149頁。

5) Michael J. Green, *By More Than Providence*, NY, Columbia University Press, 2019, pp.358-359.

6) 本稿においては中華人民共和国を中国、中華民国を台湾と呼称する。

7) 楠田實『首席秘書官』(芸芸春秋、1975年) 92-93頁。

8) 井上正也『日中国交正常化の政治史』(名古屋大学出版会、2010年)。

9) 千田恒『佐藤内閣回想』(中央公論社、1987年) 140頁。

川徹志氏は、ニクソン・ショック以降、佐藤が独自に江鬮眞比古を密使として中国との交渉窓口開設を模索したことを明らかにしている<sup>10)</sup>。そのため、服部龍二氏は佐藤の評伝的研究において、懇談会で研究者に対中外交を議論させる一方で、水面下では岡田晃香港総領事、保利茂自民党幹事長、江鬮という3者のルートで対中工作を実施する体制を佐藤が構築したと指摘している<sup>11)</sup>。

一方で、横山雄大氏は、佐藤政権末期の対ソ政策における懇談会の議論に注目し、中ソ対立の活用によって日本の利益を確保すべきであるという提言が官邸の対ソ外交に取り入れられたことを明らかにしており、懇談会の役割が対中外交にとどまらなかったことを示している<sup>12)</sup>。

ニクソン・ショック以降の日本の東南アジア外交について、昇亜美子氏は、外務省がベトナム戦後における日本の影響力確保という観点から、北ベトナムとの関係改善を目指し、三宅和助南東アジア第一課長のハノイ訪問に結実したことを明らかにしている<sup>13)</sup>。一連の佐藤政権末期の中国を除いた対東側外交について、若月秀和氏は中国との国交正常化交渉に備える意図があったと指摘している<sup>14)</sup>。

実際、この時期、楠田はニクソンの対中政策について、東南アジア情勢や対ソ外交との連関で推進されていると認識しており、日本の対中政策も同様の連関の発想が必要であると考えていた<sup>15)</sup>。懇談会では日中関係と日本の東南アジア外交との連関が議論され、1972年1月の訪米の際、佐藤は首脳会談において日米中援助構想をニクソンに披露し、対中外交と東南アジア外交との連関を模索した。つまり、従来の研究では詳細に検討されてこなかったが、

---

10) 宮川徹志『佐藤栄作 最後の密使』（吉田書店、2020年）。

11) 服部龍二『佐藤栄作』（朝日新聞出版、2017年）。

12) 横山雄大「佐藤栄作政権の対ソ外交」（日本国際政治学会2022年度研究大会分科会 E-1 日本外交史分科会Ⅳ提出ペーパー）。ペーパーの引用にあたって、横山雄大氏（東京大学）からご快諾を頂いた。記して感謝申し上げます。

13) 昇亜美子『ベトナム戦争をめぐる日米関係と日本外交』（慶應義塾大学博士論文、2004年）。

14) 若月秀和『「全方位外交」の時代』（日本経済評論社、2006年）。

15) 楠田、前掲書、124頁。

官邸は、この時期にベトナム戦後の日本の影響力確保を目的としていた外務省とは異なる東南アジア外交を議論、追求していたのである。

本稿の目的は、国際関係懇談会に注目して、佐藤政権末期の官邸における東南アジア外交を解明することである。その際、本稿では具体的に以下の2点に注目する。第一に、懇談会における対中外交と東南アジア外交との連関の論理に注目する。懇談会では、中国を国交正常化交渉に引き出す手段、そして、同交渉における日本の立場を強化する手段として東南アジア外交の推進が主張され、政策に反映された。この点が官邸の東南アジア外交の特色となったのである。

第二に、対中外交と東南アジア外交との連関をめぐる官邸と外務省との関係に注目する。筆者はこれまで1960年代の東南アジア外交をめぐる官邸と外務省との関係を明らかにしてきた<sup>16)</sup>。一方で先行研究は、官邸が対ソ外交を主管する欧亜局東欧第一課ではなく外務省調査部（1970年12月まで国際資料部）との連携を密にしていたため、官邸と外務省との連携が機能しなかったと指摘している<sup>17)</sup>。一連の先行研究の指摘を踏まえつつ、本稿は1970年代に入り、官邸と外務省との関係がどのように変化したのかという点について明らかにする。本稿の結論を先取りすると、主管課であるアジア局南東アジア第一課・第二課、中国課の協力を得られなかったこと、1970年頃から楠田ら官邸が国際資料部・調査部出身者と関係を深めていたこと、官邸と外務省との政策調整が制度化されておらず、楠田を中心とした俗人的なネットワークに支えられていたこと、という三点が挙げられる。

このように、本稿は佐藤政権末期の官邸における政策検討過程に注目することにより、ニクソン・ショック以降の官邸外交の内実とその限界を提示する。

なお本稿では一次史料と二次史料とを活用する。一次史料は、楠田が残した『楠田實日記』と、メモ、議事録や外交文書といった資料類などから構成

16) 中西友汰「佐藤政権初期の東南アジア外交」(『同志社法学』第72号第6巻、2021年1月31日)。

17) 横山、前掲論文、10頁。

されている『オンライン版楠田實資料』である。さらに官邸の動向については、出版されている大蔵省から出向した総理秘書官である西垣昭や内閣調査室員（以下、内調）の志垣民郎の日記の一部を用いる<sup>18)</sup>。また、外務省外交史料館に所蔵されている未公刊史料やアメリカ国務省編纂の公刊資料集である Foreign Relations of the United States も活用する。二次史料については新聞、懇談会のメンバーが執筆した論文、論考を掲載した雑誌を活用する。また、本稿の考察期間としては、懇談会発足の議論が始まった1971年から佐藤が内閣総理大臣を辞任する1972年までを対象とする。

以下、本稿では、第1章において国際関係懇談会が発足に至る経緯を取り上げる。その際に、懇談会の構成をめぐる外務省の研究会と官邸の有識者懇談会との類似、懇談会構想時の楠田の対中外交認識を立証する。次に第2章は、懇談会における対中外交と東南アジア外交との連関の論理、外交政策への反映を検討する。最後に第3章では、東南アジア外交をめぐる外務省内の議論、特に三宅のハノイ訪問、対中外交と東南アジア外交との連関、ASEAN 政策を取り上げ、官邸の東南アジア外交との関係について明らかにする。

## 1、国際関係懇談会発足とその背景

### (1) ニクソン・ショックの発生

前述の通り、1971年7月15日にニクソンが、キッシンジャーの訪中と自身の訪中予定を発表するニクソン・ショックと呼ばれる出来事が発生した<sup>19)</sup>。アメリカから日本への連絡は、ニクソンのテレビ中継の30分前にロジャーズ (William P. Rogers) 国務長官から牛場信彦駐米大使に電話で伝えられた<sup>20)</sup>。

佐藤政権はニクソン・ショック前から米中関係の進展と並行して、日中関

---

18) 宮川、前掲書；志垣民郎著、岸俊光編『内閣調査室秘録』（文芸春秋、2019年）。

19) 添谷、前掲論文、110-111頁。

20) 井上、前掲書、440頁。

係の改善を目論んでいた。しかしながら中国は日米で対応を分け、アメリカとは台湾問題を前提条件にせず対話に踏み切る一方で、日本に対しては「軍国主義復活」批判キャンペーンを継続し、台湾問題への明確な姿勢を求め、厳しい姿勢を維持した<sup>21)</sup>。

国内情勢もニクソン・ショックの発生により、佐藤政権にとって苦しいものとなった。野党や新聞論調は対中外交で有効な手立てを打つことができない佐藤政権を批判した。社会党の成田知己委員長や公明党の竹入義勝委員長は従来の対中政策から転換し、国交正常化に動くべきと主張した<sup>22)</sup>。新聞論調も同様に佐藤政権の対中外交を批判し、政策転換の必要性を主張した<sup>23)</sup>。

自民党内でも佐藤外交に対する批判がなされた。自民党内の非主流派である藤山愛一郎や古井喜実は中国側が佐藤を信頼していないとして退陣を求めた<sup>24)</sup>。また三木武夫はニクソン訪中を歓迎し、日本も中国と接触し、国交正常化に向けた協議を開始すべきであると主張した。三木はポスト佐藤の総裁選における勝利を目指し、ライバルである福田赳夫外務大臣との相違を明確化させようとした<sup>25)</sup>。このように自民党内の派閥抗争と中国問題とが絡まって展開したのである。

ニクソン・ショックとそれに伴う国内の批判を受け、9月に佐藤は江鬮を密使として香港に派遣し、中国側との接触を模索し始めた<sup>26)</sup>。江鬮による香港での中国側との接触は佐藤の退任まで複数回にわたり実施され、福田や外務省への引継ぎまで考えられていた。佐藤は国交正常化にとどまらず、日中平和条約までを時間をかけて進める考えだったのである<sup>27)</sup>。

また佐藤は、江鬮以外にも岡田を通じた交渉チャンネルの開設や、保利による周恩来宛の書簡を訪中する美濃部亮吉東京都知事に託すなど、中国との

21) 同上、441頁。

22) 『朝日新聞』1971年7月17日朝刊4頁。

23) 『朝日新聞』1971年7月18日朝刊5頁；『毎日新聞』1971年11月11日朝刊3頁。

24) 『朝日新聞』1971年7月17日朝刊2頁。

25) 竹内桂『三木武夫と戦後政治』（吉田書店、2023年）460-463頁。

26) 「西垣昭日記」（宮川『佐藤栄作 最後の密使』）18-20頁、1971年9月8日-11日の項。

27) 宮川、前掲書、203頁。

窓口を模索した<sup>28)</sup>。このような複数の情報収集・交渉チャンネルを活用する方法は、沖縄返還交渉時から佐藤が採用してきたものであった<sup>29)</sup>。同時期、外務省も同様に日中関係の打開を目指し、工作を開始した。ニクソン・ショックを受け、佐藤・外務省はそれぞれ中国側と接触し、交渉の糸口を探したのである。

## (2) 国際関係懇談会発足に至る経緯

ニクソン・ショック前の1971年3月29日と4月26日、中国研究者の中嶋嶺雄は、内調の志垣に日中関係に関する研究会について相談した<sup>30)</sup>。

5月10日、楠田は中国研究者の石川忠雄と中嶋、木村俊夫内閣官房副長官、川島廣守内閣調査室長と懇談した。その際、中嶋から「中国問題研究会」の設置を提言された。楠田は賛意を示し、中嶋、石川と共に具体化、人選案の検討を進めることにした<sup>31)</sup>。この懇談の場に同席していた志垣は、楠田が研究会構想に積極的な態度であったと記している<sup>32)</sup>。

このような構想が官邸側に提唱された背景として中嶋の問題意識を指摘することができる。中嶋は当時、東京外国語大学助教授であり中国研究を専門としていた。また、1971年2月まで1年半の期間、外務省の特別研究員として香港の日本総領事館に赴任していた<sup>33)</sup>。

この経験から中嶋は日本の外交政策に対する問題意識を抱くようになった。中嶋は、「戦後日本の重要外交懸案にたいし、「霞が関」の関与とその力はあまりにも弱く、いずれの場合にも、外務官僚出身以外の政治家や民間人の力を借りなければならなかった。そしていままた中国問題——「霞が関」

---

28) 『佐藤栄作日記 第3巻』(朝日新聞社、1998年)419-420頁、1971年9月11日の項；服部、前掲書、341-342頁。

29) 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』(有斐閣、2012年)31頁。

30) 志垣、前掲書、13頁、1971年3月29日、4月26日の項。

31) 楠田實著、五百旗頭真、和田純編『楠田實日記』(中央公論新社、2001年)584頁、1971年5月10日の項。

32) 志垣、前掲書、88頁、1971年5月10日の項。

33) 中嶋嶺雄『中国をみつめて：私の香港通信』(文芸春秋、1971年)211頁。

の無力ぶりは目をおおうばかりである」として、日本の外交政策における政治、民間の影響力が大きいとし、中国問題も同様の状況であると考えていた<sup>34)</sup>。

さらに、研究者側と政治側との間でコミュニケーションのチャンネルが不十分であり、「これではどうてい、あの目ざとく、執拗で、またテンポの早い中国外交の展開に十分対応」できないと問題視していた<sup>35)</sup>。

ニクソン・ショックが発生する前から中国をめぐる国際情勢の変化が生じていた。1970年10月に中国・カナダ間の国交が樹立し、文化大革命によって停止していた中国の対西側外交が再開され始めた。また、11月20日に国際連合において中国代表権表決が実施され、アルバニア案は賛否が逆転した。中国外交の再開を背景に、中国の国連加盟が近い将来に実現することが明らかとなっていた<sup>36)</sup>。

以上のような日本外交に対する問題意識と国際情勢の変化から中嶋は、官邸と研究者との間で対中外交に関するチャンネルを構築し、中国外交に対応できる態勢を官邸中心に構築することを提言したのである。

楠田も中嶋と同様の問題意識を抱いていた。楠田は国交正常化といった対中外交政策において、「政府ベースの考え方と民間ベースの考え方」が噛み合っている必要があると考えていた<sup>37)</sup>。このように楠田と中嶋の問題意識が一致していたため、懇談会構想が実現に向けて、推進されることとなったのである。

### (3) 国際関係懇談会構想と楠田の対中外交認識

1971年6月11日に世話人会が開かれ、7月9日から8月12日にかけて、楠田は複数の研究者と懇談会について意見交換を重ねた<sup>38)</sup>。楠田は専門家から

---

34) 同上、213頁。

35) 同上、216頁。

36) 井上、前掲書、406頁。

37) 楠田、前掲書、116頁。

38) 『楠田日記』611-628頁、1971年7月9日-8月12日の項。

の助言を受けつつ、懇談会の方針について検討した。そして、当面議論を行う課題として、「日中関係の諸問題についての研究」を主なものとして挙げつつ、逐次テーマを拡大する方針をとった<sup>39)</sup>。会の名称については「中国問題懇談会」、「日中関係懇談会」、「国際化問題研究会」といった案が検討された<sup>40)</sup>。その後、この間に発生したニクソン・ショックを受けて、「国際関係懇談会」という名称で発足することとなった<sup>41)</sup>。

内調も楠田とともに懇談会の準備作業に関与したが、その範囲は限定された。木村は懇談会と内調との関係を隠す必要があると主張し、6月11日の世話人会には川島のみ「偶然居た格好にする」とされた。木村は懇談会の役割としてマスコミ対策を主とすべきと考えており、内調との関係が表面化することを懸念したと考えられる<sup>42)</sup>。

このような検討過程を経て、8月26日に竹下登官房長官のあいさつ文が作成された。その際、懇談会の趣旨と役割として、「日本の国際関係に係わる多様なテーマについて、学識者の立場から長期的な観点に立って研究、討論し、会が必要と考えればその過程と内容を政府に伝える」こととされた<sup>43)</sup>。楠田が当初作成した原案と比較すると中国問題だけでなく日本を取り巻く国際関係全般を検討すると趣旨が修正されたことがわかる<sup>44)</sup>。

一方で竹下の発言要領では、懇談会の取り上げるテーマを中国問題に関連する日中関係、日米関係などとされた。また、懇談会は「民族の長い将来に資するという考え方から構想」しており、「近視眼的な考え方」は持っていないとして、長期的な政策検討の場であるという見解であった。懇談会と政府との連絡役には中嶋と高坂が任命された<sup>45)</sup>。日米関係が加えられた背景と

39) 「日中関係懇談会あるいは国際化問題研究会（いずれも仮称）の発足について」和田純編『オンライン版楠田實資料（以下『楠田資料』）』（丸善雄松堂、2016年）（1971年）H-1-58。

40) 『楠田日記』598-599頁、1971年6月10日の項：『楠田資料』、H-1-58。

41) 『楠田日記』619頁、1971年7月24日の項。

42) 志垣、前掲書、88、213-214頁、1971年5月10日、6月9日の項。

43) 内閣官房「国際関係懇談会（46.8.26）」（『楠田資料』1971年8月26日）H-1-54。

44) 『楠田資料』、H-1-58。

45) 「竹下官房長官発言要領」（『楠田資料』1971年8月26日）H-1-55。

して、楠田や中嶋の日中国交正常化には日米間の調整が不可欠であるという認識が反映されたためであった<sup>46)</sup>。

以上のように、官邸が国交正常化といった中国問題について、長期的な政策課題と捉えていたことがわかる。楠田も後年、日中の国交樹立を長期的な政策課題として認識していたと証言している<sup>47)</sup>。このような楠田の対中外交認識の背景として、外務官僚の本野盛幸や岡崎久彦といったSオペメンバーの助言が影響を与えたと考えられる。

楠田はこの時期、1967年まで総理大臣秘書官を務めた後、パリの日本大使館で勤務していた本野と、ワシントンD.C.の日本大使館に赴任していた岡崎から書簡を受け取っていた。本野は政権発足時に外務省から秘書官として官邸に出向し、政権初期の段階から楠田らSオペに協力しており、1967年頃からSオペの一員として活動していた。本野はSオペと外務官僚との協力関係の構築や、Sオペへの外務官僚のリクルートにおいて大きな役割を果たした<sup>48)</sup>。岡崎は国際資料部調査課長(1969年8月6日まで分析課長と兼務)である1969年頃から楠田と官邸における外交政策の検討を担い、日本を離れた本野の穴を埋める役割を果たした。岡崎は、官邸が進めた日米安全保障条約の自動延長に伴う70年安保問題対策を楠田、村田良平国際資料部企画室長とともに担った<sup>49)</sup>。

1971年7月25日の書簡において岡崎は、「日本としては日中関係でなし得ることはあまりない」ため、「事態の進展を注視する以外に良策」がない。そのため、「将来の対中共、アジア政策にあたっては、まず、わが外交の根幹をなす日米協力を有効に実施できる体制を確立」すべきと楠田に提言した。

---

46) 楠田實、中嶋嶺雄「佐藤政権の“虚像”と“実像”」(『自由』第16巻第12号、1974年12月) 54頁。

47) 同上、61頁。

48) 「昭和40年参議院手帳」(『楠田資料』、1965年) Y-2-9、1965年5月11日の項：「Sオペが正式に発足してから五月一日で満三年…」(『楠田資料』、1967年5月1日) E-2-15。

49) 岡崎久彦『国際情勢判断半世紀』(育鵬社、2015年) 60-62頁；村田良平『村田良平回想録(上)』(ミネルヴァ書房、2008年) 202-210頁。

つまり、岡崎は短期的には日米関係の強化に注力すべきとして、中国問題を長期的な課題と捉えていたのである<sup>50)</sup>。

また8月20日に本野も楠田に書簡を送り、外務省内において早期の日中国交正常化の立場が有力となっていることに懸念を示し、国内におけるコンセンサスを得て、対中外交の基本姿勢を確立したうえで国交正常化交渉に取り組むなど、冷静に段階を踏んでいくべきと提言した<sup>51)</sup>。本野は急速に国交正常化に傾斜する外務省内の動きを懸念し、岡崎と同じく対中外交を長期的な政策課題と捉えていたのである。

外務省内ではニクソン・ショックが対中外交の政策転換の契機となった。ニクソン・ショック以前から中国の承認を主張してきたアジア局中国課のみならず、これまで態度を保留してきた外交官も対中政策の転換の時期に至ったと認識するようになっていた<sup>52)</sup>。岡崎や本野は、このような外務省内の動向に反発し、長期的な観点から対中外交の再構築を図る楠田ら官邸を味方につけようとしたと考えられる。

このように岡崎や本野の提言を受けるなかで、ニクソン・ショックがあってもなお、楠田は日中関係の打開が短期的には困難であり長期戦と捉えていたのである。

#### (4) 委員構成の検討

国際関係懇談会は1971年8月26日に竹下官房長官の非公式諮問機関として発足した。その際、委員として石川忠雄（慶應義塾大学）、市古宙三（お茶の水大学）、今堀誠二（広島大学）、梅棹忠夫（京都大学）、江藤淳（東京工業大学）、衛藤藩吉（東京大学）、金森久雄（経済企画庁）、神谷不二（慶應義塾大学）、高坂正堯（京都大学）、永井陽之助（東京工業大学）、中嶋嶺雄（東京外国語大学）、宮下忠雄（神戸大学）、山崎正和（関西学院大学）が参加し、

50) 岡崎久彦「中国問題に関する意見具申案」（『楠田資料』1971年7月25日）2B-6-190。

51) 本野盛幸「楠田大兄 その後お元気と想像しています…」（『楠田資料』1971年8月20日）2B-6-196。

52) 井上、前掲書、478頁。

外務省からは加藤吉彌調査部企画課長が参加した。

懇談会の委員構成は、楠田と内調が協力し、官邸で選考を行った。このことは、木村と志垣との間で、懇談会メンバーの人数について協議していることから伺える<sup>53)</sup>。また、楠田はこれまで政権内で開催されていた3つの有識者会議を参考にして、運営やメンバーの選考をしたと考えられる。

一つ目は、国際問題研究会である。これは、1969年度から国際資料部調査課の事業として実施されていた<sup>54)</sup>。同研究会は、これまで外務省国際資料部が実施してきた研究会を再編し、岡崎の主導のもと、定期的で開催されていた<sup>55)</sup>。同研究会には衛藤、神谷、高坂、永井など前述の懇談会メンバーが参加していた。

二つ目は、1968年頃から当時の木村俊夫官房長官主催のもと、不定期に開催されていた中国問題や国際関係に関する研究会である。この研究会は国際情勢研究会、政策問題勉強会という名称が用いられ、岡崎、村田、加藤といった国際資料部の面々に加え、高坂、永井ら懇談会のメンバーが参加していた<sup>56)</sup>。

三つ目は、沖縄問題等懇談会（以下、沖懇）の下部組織である沖縄基地問題研究会（以下、基地研）とその後継の安全保障研究会（以下、安保研）である。沖懇は総務長官の諮問機関であった沖縄問題懇談会を1967年8月1日の閣議口頭了解を経て、総理の諮問機関として格上げしたものであった<sup>57)</sup>。その沖懇の下部組織として設置されたのが基地研であった<sup>58)</sup>。基地研は米軍基地のあり方をめぐる議論に関与し、沖懇格上げ前の1967年2月17日に第1

53) 志垣、前掲書、88頁、1971年5月10日の項。

54) 国際資料部調査課「外交政策研究会要録」（1969年6月24日）、外務省記録『本邦外交政策／外交政策研究会（第01-08、14回）議事録』2019-0008、外務省外交史料館（以下、外史）。

55) 村田良平『村田良平回想録』（ミネルヴァ書房、2008年）197-200頁。

56) 『楠田日記』236-237頁、1968年7月16日の項：「政策問題勉強会」（『楠田資料』1970年12月25日）H-1-22。

57) 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』（有斐閣、2012年）58頁。

58) 小伊藤優子「第2章 佐藤政権期における基地対策の体系化」河野康子、渡邊昭夫編著『安全保障政策と戦後日本 1972～1994』（千倉書房、2016年）48頁。

回会合を開き、1969年3月8日まで20回にわたり開催された<sup>59)</sup>。その後、1970年2月21日に安保研の第1回会合が開催され、基地問題にとどまらず、日米関係の将来や日中関係について検討することとされた<sup>60)</sup>。基地研のメンバーのうち懇談会と同じメンバーは、神谷、永井、高坂、衛藤であった<sup>61)</sup>。

このように楠田は、これまで存在していた3つの有識者懇談会・研究会を参考としつつ、より中国問題にフォーカスした政策研究グループを発足させようとしたのである。

懇談会における外務省側の参加については、基地研のあり方を参考にしたが、変更された点もあった。基地研では沖縄返還交渉を主管するアメリカ局長、北米課長が交代で参加した<sup>62)</sup>。その一方で懇談会では、主管するアジア局南東アジア第一課・第二課、中国課ではなく大臣官房の調査部が参加した。1967年の佐藤の東南アジア・大洋州諸国歴訪の際には、当時の木内昭胤南東アジア課長が楠田に助言をしており、協力関係が構築されていた<sup>63)</sup>。

しかしながら、木内が1967年12月にワシントン D.C. の日本大使館に異動となり、官邸と南東アジア第一課・第二課との関係は希薄となっていた。そのため、70年安保問題対策以降、協力関係が維持されていた調査部の参加となつたのである。

## 2、国際関係懇談会における対中外交と東南アジア外交との連関

### (1) 対中外交

国際関係懇談会は、1971年8月26日に初回の会合が開催され、1972年6月30日が佐藤政権期最後の会合となり、田中政権期の8月22日に開催され、そ

59) 沖縄基地問題研究会「沖縄基地問題研究会・報告」(『楠田資料』1969年3月8日) F-2-69。

60) 安全保障問題研究会「第一回安保研、議事要録」(『楠田資料』1970年2月21日) F-2-71。

61) 『楠田資料』、F-2-69。

62) 中島、前掲書、110頁。

63) 「MEMO NO.8 K (表紙破損)」(1967年8月1日)『楠田資料』Y-3-76；『楠田日記』67頁、1967年8月8日の項。

の後開催されずに自然消滅した<sup>64)</sup>。このような会合の流れのなかで、対中外交と東南アジア外交との連関が繰り返し議論された。

1971年8月26日の初回会合において、竹下のあいさつの後に懇談会の運営について議論がなされた。その結果、今後の運営方針として、第一に、日本を取り巻く国際関係を多様な視点から学識者が長期的に研究し、必要とあれば研究の過程と内容を政府に伝える。第二に、懇談会の運営は学者グループが自主的に運営する。第三に、必要に応じて専門小委員会を設置する。これら3点について合意された<sup>65)</sup>。この運営方針から、対中外交について、その他の外交政策との連関に注目していくこと、すでに初回会合から懇談会において日中関係の打開は長期的な政策課題と認識されていたこと、という2点がわかる。

しかし、9月30日に第2回懇談会が開催された際、初回会合において合意されたと思われる運営方針について引き続き議論された。その際、日中関係について、長期的な問題と短期的な問題とが2つ存在するが、その重要性から日中関係の短期的な問題を検討する必要があると高坂や石川から主張された。そのため、司会の中嶋は議論をまとめたうえで、今後取り上げるテーマとして、4点を提示した。1点目は台湾問題といった国交正常化における争点、2点目は国交正常化による日中両国の利益、3点目は国交正常化における中国経済、アジア情勢、日米関係への影響、4点目は日中関係以外の日本の長期的な対外政策であった<sup>66)</sup>。高坂と石川の主張を受け、懇談会の運営方針として現時点での国交正常化の検討が追加されることになったのである。

11月1日に第3回懇談会が開催され、高坂が作成した国交正常化のシナリオに基づいて、国交正常化交渉に向けた日本外交について検討された。高坂は短期的な日中国交正常化が可能であると主張した。一方で中嶋は高坂の主張に同意せず、長期的な観点から日中関係を検討する必要があると反論した。

64) 中嶋嶺雄『「日中友好」という幻想』(PHP 研究所、2002年) 96-98頁。

65) 『朝日新聞』(1971年8月27日) 朝刊2頁。

66) 「第2回国際関係懇談会速記録 於ホテル・ニューオータニ」(『楠田資料』1971年9月30日)

中嶋は、現在、日本が国交正常化交渉を中国と開始したとしても、不利な立場で交渉することとなり、日本の国益を損なうと考えていた。そのため、北ベトナムといった東南アジア諸国が中国の大国主義に反発していくなかで、日本が経済関係を発展させ、日本の立場の強化を図るのが現時点で採用すべき政策だと主張した<sup>67)</sup>。中嶋は、中国が日本軍国主義批判を継続していることと、安定的な日中関係の構築には「まずバックグラウンドを煮詰める」必要があることから、国交正常化を長期的な政策課題として取り組む必要があると認識していたのである<sup>68)</sup>。

第1回から第3回会合にかけて、中嶋と高坂との間で国交正常化の見通しについて議論された。その際、中嶋は短期的な国交正常化が日本の国益を損なうとして、長期的な観点から検討すべきと主張し、後述するように衛藤や今堀といった中国研究者の賛同を得た。そのため、第3回以降の懇談会における議論、特に対中外交と東南アジア外交との連関をめぐる議論は、日中関係の打開が長期的な課題であるという前提のもと、進められることになるのである。

## (2) 対中外交と東南アジア外交との連関をめぐる議論

11月1日に開催された第3回懇談会以降、中嶋や今堀といった中国研究者が対中外交と東南アジア外交との連関について議論した。永井が「中国にとってインドシナ半島はバッファゾーンであり、一番の弱点」と発言したことを受け、続けて中嶋は国交正常化交渉に備えて、北ベトナムや北朝鮮といった国々との連携の必要性を主張した。また、衛藤は東南アジア、南アジア諸国との関係をより一層発展させることにより、「中小国の代弁者」の日本という立場が達成できれば、国交正常化交渉における日本の交渉力が高まると主張した。

---

67) 「第3回国際関係懇談会速記録 於ホテル・ニューオータニ」(『楠田資料』1971年11月1日) H-1-2。

68) 楠田、中嶋、前掲論文、55頁。

その一方で高坂は、中嶋や衛藤の主張に対して、日中関係に影響を与えないと否定的であった。また、中小国は日本の国際政治における影響力の低さから代表国となることを望まないと指摘した。これに対して、中嶋は北ベトナムといった東南アジア諸国が中国の大国主義に反発していく可能性が高いとして、これら諸国との関係強化により日本の立場を強化していく必要があると主張した。

また今堀もベトナム戦争が終結すると、中国に対する「東南アジアの造反」が始まるとし、この機会を逃さず日本外交は、南北ベトナムなどとの関係を深化させるべきと主張した。南北ベトナムやカンボジアといったインドシナ諸国に対して日本が影響力を拡大させることにより、「北京政権の基盤をゆさぶっていく」べきと考えていた。また中嶋もこの今堀の議論に同意し、北ベトナム労働党首脳を日本に招待すべきと主張した。

このような議論に対して、外務省から参加していた加藤は、東南アジア諸国を中心とした中小国外交について無任所大使の新設といった日本側の体制構築が不可欠であると指摘した。そのうえで、インドネシアといった海洋部諸国は、政治的な問題についても日本が関与できるが、インドシナ諸国には経済面の関与に留めるのが賢明ではないかと述べた<sup>69)</sup>。

また加藤は日本が中小国の代弁者という役割を果たすことについても慎重な立場であった。このことは、1972年1月の佐藤訪米への意見書において、アジアの第三国の立場をアメリカ側に説明することは、アメリカ側の反発を招きかねないと提言したことから伺える<sup>70)</sup>。一方で加藤は日中国交正常化の開始時期を2～3年遅らせて、国際情勢の急激な変化や国内の混乱を避けるべきという立場であり、国交正常化を長期的な政策課題と捉える中嶋らと同じ立場であった<sup>71)</sup>。

このように加藤は長期的な日中関係の打開の立場をとりつつも、インドシ

---

69) 『楠田資料』、H-1-2。

70) 作成者不明「訪米資料(若手外交官の意見)」(『楠田資料』1971年12月) J-11-15。

71) 木村隆和『日中国交正常化と日米関係』(三恵社、2017年) 74頁。

ナ諸国といった中国周辺諸国への政治的関与や、アジアの中小国の代弁者という役割を果たすことに外交上の利益が少ないと考えていたのである。

1971年11月30日に第4回懇談会が開催された際、今堀は中国がカンボジア問題に介入したことにより、中国のアジア外交が困難な状況に陥っている状況を活用すべきである。そのために日本は、インドシナ諸国との関係強化の推進を今後の日本外交の基本的な方向に据えるべきと主張した。

また今堀は、国交正常化交渉に入る前に、日米関係、日ソ関係、東南アジア諸国との関係を進展させることにより、「非常に有利な条件をたくさん設定することができる」として、外交地平の拡大が日本の交渉材料を増やすことになり、日中間の交渉にとって有利となると主張した。そして、具体的な方策として、北朝鮮、ベトナム、モンゴルとの外交関係樹立、東欧諸国との外交関係の復活や強化を挙げた<sup>72)</sup>。今堀はインドシナ諸国との関係強化を端緒とし、国交正常化交渉に入るまでに、アメリカだけでなく東側諸国との関係を進展させることにより、交渉における日本の立場が強化されると考えていたのである。

第3回と第4回懇談会では中嶋や今堀といった中国研究者は、日中関係を長期的な政策課題という前提を置き、国交正常化交渉に備えた日本外交について検討した。ニクソン・ショックの発生により、中国に比して日本の立場が弱体化するなかで、中嶋らは、今後中国に反発していくと予想されるインドシナ諸国などとの関係を強化し、交渉における日本の立場を強化することが必要であると考えていた。また、後述するように、このような日本の外交政策は、中国を国交正常化交渉のテーブルに引き出す圧力ともなると認識していたのである。

### (3) 1972年佐藤訪米時の日米中援助構想の提唱

1971年12月頃から翌年1月の佐藤訪米に向けた準備作業が官邸において本

---

72) 「第4回国際関係懇談会速記録 於ホテル・ニューオータニ」(『楠田資料』1971年11月30日) H-1-3。

格化した。12月3日に作成された「今後の政治課題と対応策について(試案)」という文書では、「新しい対外援助構想」を日本が提唱すべきであると提言された。これは和平実現後の南北ベトナムを対象とし、戦後復興と経済開発を目的とした日米中による共同基金の設立という構想であった。同文書では、この構想を日米首脳会談でニクソンに提案する際、中国側に対しては「日本側のチェということではなく、米側の発想として米中会談」で持ち出してもらうことを依頼するとされた<sup>73)</sup>。

さらなる同構想の検討が行われ、「今後の政策運営についての問題点(その2)(外交問題)」という文書において、日米首脳会談におけるニクソンへの提案方法などが佐藤に提言された。同文書では、「和平実現後のインドシナ半島全域に対して米中日三国が共同して平和復興基金をもうけるという構想」を極秘に佐藤からニクソンに伝え、訪中の際に、「ニクソンのイニシアチブで日本側を説得したから中国も一枚乗ってくれと提案」してもらうことを依頼するとした。「中国側はインドシナに対する日本側の経済援助に対して強い警戒心を抱いているところでもありますからニクソン提案という形なら受け入れる可能性」があり、日中関係にも影響があるとして、日米首脳会談で取り上げる意義を主張した<sup>74)</sup>。つまり、この構想の目的は、中国の対日警戒心を、日米中共同でインドシナ半島の戦後復興に関与することにより、徐々に緩和させ、日中関係の打開に繋げることであったのである。

11月30日の第4回懇談会と12月7日の第5回懇談会では佐藤訪米について議論がなされた。その際、日米が対中政策で共同行動をとることができるかどうか、長期的な観点からアジアにおいて日中が協力して政治的安定を図るようになることが望ましい方向であるという意見が出されていた<sup>75)</sup>。さらに

73) 作成者不明「今後の政治課題と対応策について(試案)」(『楠田資料』1971年12月3日) J-11-11。前述の2つの文書は作成者が記載されていないが、内閣用箋が使用されていることから、官邸で作成された可能性が高い。

74) 作成者不明「今後の政策運営についての問題点(その2)(外交問題)」(『楠田資料』1971年12月) J-11-13。

75) 「第4回国際関係懇談会速記録 於ホテル・ニューオータニ」(『楠田資料』1971年11月30日) H-1-3; 「第5回国際関係懇談会速記録(その2)」(『楠田資料』1971年12月7日) H-1-5。

永井はアメリカ国内の対日イメージが定着しない原因について、佐藤の発言が曖昧さを残しており、明確なメッセージを発する必要があると指摘した。高坂も日本の対中政策を明確にアメリカ側に主張すべきと発言した<sup>76)</sup>。さらに第3回懇談会において、中嶋は東南アジア外交を通して、日中関係に影響を与えることができると主張していた。第3回から第5回にかけての懇談会における議論が構想に反映されたと考えられる。

また12月3日に楠田は懇談会メンバーである高坂、中嶋と訪米時における佐藤の態度について検討しており、12月3日の文書はその際に作成されたと考えられる<sup>77)</sup>。楠田は12月22日にSオベを召集して、日米首脳会談における佐藤の態度についてさらなる検討を実施した。この22日のSオベの検討内容が「今後の政策運営についての問題点」という前述の文書に反映されたと考えられる。楠田が日記に22日付で、「戦後のインドシナ半島の経済復興について、日本は積極的に寄与する方針であること」をアメリカ側に明確に表明する必要があると記述していることから伺える。このことから日米中援助構想が、楠田らSオベと懇談会メンバーを中心に検討され、佐藤に提言されたと考えることができる<sup>78)</sup>。

官邸の主導のもと、同構想は首脳会談において取り上げられた。外務省が12月30日に作成した首脳会談における議題と要項に関する文書では、同構想が含まれていなかった。そのため、官邸が外務省側に協議せずに同構想を極秘に進めたことがわかる<sup>79)</sup>。

1972年1月6日の日米首脳会談において、佐藤は「インドシナの復興について日本としてはヴィエトナム問題が解決後日米中国間でADB（筆者注：アジア開発銀行）とは別の基金は作ることは如何であろうか。その場合日本は喜んで参加することを中共側にお伝え下さって結構である」とニクソンに

---

76) 『楠田資料』、H-1-5。

77) 『楠田日記』676頁、1971年12月3日の項。

78) 同上、681頁、12月22日の項。

79) 外務省「日米首脳会談並びに要項」（『楠田資料』1971年12月30日）J-11-20。

伝えた<sup>80)</sup>。ADBとは異なる枠組みに言及した理由について、佐藤は、台湾がADBに入っているからであるとした<sup>81)</sup>。同構想について、佐藤はアメリカ側に新しい問題提起をすることができたとして、肯定的な評価を下した<sup>82)</sup>。

しかし、ニクソンは同構想に謝意を示した一方、訪中時に中国側に提案することはなかった。1969年から70年にかけてニクソンは、米中交渉における自国の立場強化のための戦術として、日本に対する中国の恐怖心をあおることを主張していた<sup>83)</sup>。さらに1971年7月にキッシンジャーが訪中した際、中国政府首脳は根強い対日不信を認識しており、日米が対中外交について共謀しているという印象を与えれば、米中和解が破綻するとアメリカ側は考えていたのである<sup>84)</sup>。

このように日米中援助構想は実現しなかったが、懇談会の議論にとどまらず、懇談会メンバーが大きな役割を果たした。楠田は特に中嶋の主張を重視したと考えられる。懇談会の議論において、中嶋は東南アジア外交が日中関係に与える影響を重視していた。その一方で高坂は中嶋の意見に同意せず、日中関係に影響を与えないと主張していた。同構想はベトナム復興に日米中が共同で取り組むことを通して、日中関係への影響を目論んでいたことから、中嶋の主張が官邸において取り入れられたと評価できる。

#### (4) 三宅のハノイ訪問と多元外交をめぐる議論

1972年2月29日、第6回懇談会において、三宅のハノイ訪問と多元外交について議論が展開された。

外務省南東アジア第一課長であった三宅は北ベトナムとのパイプ構築を模

---

80) 「佐藤総理とニクソン大統領との会談要旨」(『楠田資料』1972年1月6日) J-11-31。

81) Memorandum for the President's file, January 6, 1972, *Foreign Relations of the United States*, 1969-1976, vol. XIX, no.111.

82) 伊藤隆監修、佐藤栄作『佐藤栄作日記第5巻』20-21頁、1972年1月6日の項。

83) 石原雄介「検証「瓶の蓋」論」(『安全保障戦略研究』第3巻第2号、2023年3月) 218-219頁。

84) 木村、前掲書、144頁。

索し、1972年1月5日に北ベトナムにより入国を認められた。そして、佐藤と福田の許可を得て、三宅は北ベトナムの首都ハノイを訪問した<sup>85)</sup>。新聞報道は、三宅の訪問目的として、国際関係の多極化に対応した外交の幅の拡大、そして、ベトナム和平における発言権確保があったと報じた<sup>86)</sup>。朝日新聞は、三宅のハノイ訪問について、従来のアメリカのベトナム政策支持からの方針転換を意味するとして、日本の自主外交と評価した<sup>87)</sup>。また、毎日新聞も外務省筋からの情報として、三宅の訪問時期にアメリカ側から延期要請があったが、それを断って実現させたと報じ、自主外交の性格が強調された<sup>88)</sup>。このように三宅のハノイ訪問は新聞から自主外交の成果と評価されており、外務省内でも情報を提供することにより、新聞を通して、そのような認識を国内世論に広めさせようとする動きが存在したのである。

その一方で、第6回懇談会において永井は三宅のハノイ訪問について、外務省がこの訪問を国内世論に対する宣伝として活用したことを批判した。永井は、国内世論から外務省が自主外交を展開していないと批判されていることを受け、アメリカ側の反対を押し切って、三宅のハノイ訪問を実行したと国内世論に対して主張したと認識していた。永井は、外務省による国内宣伝がアメリカの不信感を招くとして、日米関係への悪影響を懸念していたのである。

このような永井の主張と異なり中嶋は、三宅のハノイ訪問を肯定的に捉えていた。この懇談会で多元外交が議論となった際、中嶋は、東南アジア諸国が米中の緊張緩和をきっかけとした中国の外交攻勢を警戒していると指摘し、今後北ベトナムと米中両国との関係が冷却化するのではないかと予測した。そして、日本外交の多元化は、日本が中国にとって「外交的脅威」となるとして、国交正常化において日本が有利な立場に立つことができると考え、多元外交を推進していくため、根本となる日本の多元外交の理念を確立すべ

---

85) 若月、前掲書、32-36頁。

86) 『朝日新聞』(1972年2月11日)朝刊1頁。

87) 『朝日新聞』(1972年2月15日)朝刊5頁。

88) 『毎日新聞』(1972年2月26日)朝刊4頁。

きと主張した。

中嶋は三宅のハノイ訪問を日中関係の観点から好意的に捉えていた。なぜならば、東南アジア諸国との関係強化を中心とする日本の多元外交の展開が、中国を日本との国交正常化の方向に動かす圧力となり、かつ、国交正常化交渉において日本の有利な立場に繋がると考えていたからであった<sup>89)</sup>。

中嶋の主張した東南アジア外交を軸とする多元外交は楠田の考えとも一致していた。永井が懇談会において、多元外交の内容として、他国との依存関係の多極化、特に中ソや北朝鮮といった東側諸国から関係強化の申し出があった場合、日本側も積極的に応じていくことを主張した。この永井の意見に対して楠田は、政府によるそのような多元外交像の提示が、国内における日米安保条約再検討の議論を呼び起こすと懸念した。楠田は、すでに国内で安保再検討の声が出ているなかで、政府が公式に東側諸国を含めた形で外交関係を多極化させると声明を出すわけにはいかないと主張した<sup>90)</sup>。

中嶋が主張した多元外交は自主外交を求める国内世論を満足させ、日中関係の打開にも繋がるため、官邸にとって受け入れ可能な多元外交であった。また前述の日米中援助構想が日米首脳会談でニクソンに提案されたことから、中嶋の多元外交は官邸の支持を得ていたと評価できる。

## (5) ASEAN に対する評価

中嶋は前述の通り、日中関係打開を目的とした東南アジア外交の展開に関心を抱いていた。中嶋はこの時期に発表した論文においても、米中接近に代表される「今日の大国外交の展開のなかで、華麗な大国外交の展開にとりこぼされている諸国の反発や不満」が高まっており、日本はこうした間隙に苦悩する諸国との連帯を強化し、物心両面の協力をこれら諸国に実施すべきと主張した。その理由として、第一に、中国がこれまで中小諸国の味方という立場を貫いてきたが、その主張に反する大国外交を展開している。そのため、

89) 「国際関係懇談会速記録 於ホテル・ニューオータニ」『楠田資料』1972年2月29日 H-1-6。

90) 同上。

日本が中小諸国と連携することにより、「対中関係でのわが国のポジションを広い国際的な背景のなかに築くことができる」と捉えていたからであった。第二に、もしこのような連携が成功した場合、中国の「日本軍国主義」批判がきわめて色あせたものとなり、日本の対外イメージを転換させることができるからであった。そして、中嶋は具体的な外交政策として、第一に、「非同盟的政治統合体」を形成しようと模索し始めた ASEAN との関係を重視すべきと主張した。第二に、日中関係との連関を意識して、北ベトナムや北朝鮮との非公式接触の増加やモンゴルとの国交樹立を進めていくべきと主張した<sup>91)</sup>。この論文で中嶋はインドシナ諸国だけでなく ASEAN にも注目し、中国の日本に対する軍国主義批判への反論と対中外交における日本の立場の強化を提言したのである。

このように中嶋が ASEAN に注目した背景には、ASEAN の団結とその役割への期待があった。1971年11月の ASEAN 外相会議において、「東南アジア平和・自由・中立化地帯（以下、ZOPFAN）」構想が提唱され、大国の内政不干渉を訴えていた。この時期、東南アジア諸国は米中関係に翻弄されていることに不満を抱き、フィリピンをはじめとしたアメリカと同盟関係にある東南アジア諸国が多元外交を志向し始めていた<sup>92)</sup>。このような状況において、東南アジア諸国は日本に対して支援を求めた。東南アジア諸国は、国内に華僑問題や中国の支援を受ける反政府ゲリラ問題を抱えており、中国との関係に苦慮していたからである<sup>93)</sup>。

また、懇談会による現地調査として、今堀による東南アジア諸国に対する調査が1972年2月26日から3月26日まで1か月にかけて実施された。今堀の訪問先は、台湾、シンガポール、マレーシア、タイ、香港であった。その目

91) 中嶋嶺雄「多元的群外交のすすめ——米中ソ大国外交と日本の国際戦略」『自由』1972年6月号、18-20頁。

92) Green, *ibid.*, p.358.

93) 栗野鳳アジア局参事官「佐藤総理とピサカー・タイ外務副大臣との会談録」（『楠田資料』1976年5月28日）I-2-87；アジア局大洋州課「佐藤総理・ラザク・マレイシア首相会談録」（『楠田資料』1976年10月12日）I-2-94。

的はニクソン訪中が東南アジア諸国、台湾や香港において、どのような影響を与えているのか現地調査を行うことであった<sup>94)</sup>。今堀は1966年以降、東南アジア諸国の華人社会について研究していたため、東南アジア諸国での現地調査に繋がったと考えられる<sup>95)</sup>。今堀は中国研究が専門であり、当時広島大学教授であった。彼は1939年から外務省留学生として中国に赴き、吉田健三や小川平四郎といったチャイナ・スクールの外務官僚とも交流があった<sup>96)</sup>。また1969年から70年までは外務省特別研究員として香港の日本総領事館で勤務した。このような経歴から懇談会委員に選ばれたと考えられる<sup>97)</sup>。

1972年3月31日に今堀が現地調査の結果について報告した<sup>98)</sup>。報告において今堀は、ビルマ、ラオス、北ベトナムといった東南アジア諸国におけるソ連の影響力拡大の傾向を指摘した。また今後の東南アジア諸国の動向として、日ソの影響力拡大を警戒し、中立化構想を進めていく可能性が高いと指摘した<sup>99)</sup>。今堀はタイといった反共色の強い国でさえ中国承認に動く姿勢であり、長期的には「勝負あった」として、東南アジア諸国も中国との国交正常化に動いていく可能性が高いと考えていた<sup>100)</sup>。

今堀は現状では国交正常化交渉において、中国側が有利な立場にあることから、日本は相手のペースに乗ることとなると警鐘を鳴らした。このような状況から日本が脱するために、国交正常化交渉において日本が有利な立場を確保する必要があると指摘した<sup>101)</sup>。

続けて、今堀はいくつかの手段を提言した。そのうちの1つは、国際的に

---

94) 今堀誠二「東南アジア旅行報告」(『楠田資料』1972年4月) H-1-9。

95) 今堀誠二『アジア研究半世紀の軌跡 今堀誠二遺稿集』(今堀百合子、2002年) 4頁。

96) 同上4頁；服部龍二『日中国交正常化』(中央公論新社、2011年) 10頁。

97) 今堀、前掲書、386頁。

98) 今堀誠二「東南アジア旅行報告」(『楠田資料』1972年4月12日) H-1-20。

99) 「国際関係懇談会速記録 於ホテル・ニューオータニ」(『楠田資料』1972年3月31日) H-1-7。

100) 今堀誠二「拝啓 シンガポール、クアラルンプール、ベナン、バンコクを経て、当ホンコンに無事到着いたしました。…」(『楠田資料』1972年3月24日) 2B-6-225。

101) 「国際関係懇談会速記録 於ホテル・ニューオータニ」(『楠田資料』1972年3月31日) H-1-7。

日本に有利な状況を徐々に形成することであった。具体的には、まず北ベトナムやラオスといった中国周辺部の国々との関係改善であった。これは「中国としては非常に締め上げられた形」になるとして、対中圧力として有益であるとした。そして、今堀はこのように中国を日本との国交正常化に動かざるを得ない状況に追い込むことが必要であると提言した。今堀は、日本がこのような外交を展開していくことにより、日中との間で「公正にしてしかも妥当な国交がつくられることを終局的には目指していく」べきと考えていた。

また、今堀は東南アジア地域情勢について、ASEANを軸に中立化路線を目指しているとして、クアラルンプール宣言を出していることに言及し、東南アジア地域の中立化は進展する可能性が高く、またこのことは日本にとって非常に有利と指摘した。

そのため、今堀は今後、ASEANの中立化路線の成立には経済的な保障が必要であり、ここに日本の責任が存在する。このような責任を果たすことにより、東南アジア諸国の対日支持を確実にしていくのが現在の日本がとるべき政策であると主張した。

今堀は日本の東南アジア外交の今後のあり方と現状の問題点にも触れた。第一に、ASEANの中立化を促進する場合、日本が正面に出てはならないことであった。正面に出てくると、日本に対する軍国主義批判が出てくる可能性があるためであった。第二に、日本側に機敏に出るべきところに出ない姿勢があることであった。日本は東南アジアに機動的な経済援助や技術援助がほとんどできない体制であり、これを改善する必要があるとした。第三に、長期的、総合的な経済計画を確立する必要があることであった。具体例としてタイの場合、日タイ間の片貿易の改善が必要であると指摘した。

このように、今後のあり方と問題点を指摘したうえで、今堀は、東南アジア諸国の対日姿勢に関する分析を報告した。東南アジア諸国は世界が米中ソの三極構造であり、相拮抗していると見ている。このような三極構造のなかで日本の役割を考えている。また、対日姿勢はその国自身の直接的な利害関係が非常に大きな影響を及ぼしていることから、日本に対して疑惑と当惑と

を持ちながら、日本に期待せざるを得ない立場にあると分析した<sup>102)</sup>。

今堀は日中関係の今後について、長期的に「日本としては、まず東南アジアを安定させることに協力」することにより、「日本の力を東南アジアで確立」させることを目指し、その達成後、国交正常化を図るしか手段はないと考えていたのである<sup>103)</sup>。

中嶋と今堀は、ASEANが1つのアクターとして今後の東南アジア情勢において果たす役割が大きいと認識し、日本が連携を強化することにより、対中外交における日本の立場の強化を図るべきと考えていた。つまり、対ASEAN外交もまた国交正常化における日本の立場の強化に繋がると捉えていたのである。

### 3、外務省の東南アジア外交

#### (1) 三宅和助南東アジア第一課長のハノイ訪問

国際関係懇談会では東南アジア外交と対中外交の連関が構想されており、中国周辺部のインドシナ諸国やASEAN諸国への日本の積極的な関与が主張されていた。一方でこの時期の外務省は、懇談会とは異なる立場であった。

前述の三宅のハノイ訪問は、ニクソン・ショックによる米中関係の転換を契機として、ベトナム戦後における日本の発言権確保を目的として実施された。1971年11月末に外務省は北ベトナムとの接触方針を決定した。その背景にはニクソン・ショックによる外務省内の認識の変化があった。第一に、外務省アジア局内ではフリーハンドが得られたという認識から、東南アジア外交を積極化する機運が高まった。第二に、三宅といった外務省の担当者は、北ベトナムを日本との関係に関心を向けさせる条件が整ったと認識するようになった<sup>104)</sup>。また佐藤もニクソン・ショック前から北ベトナムとの接触到

---

102) 同上。

103) 『楠田資料』、2B-6-225。

104) 昇、前掲論文、309頁；三宅和助『外交に勝利はない』（扶桑社、1990年）136-137頁。

ついて、ベトナム戦後における発言権確保という観点から推進を外務省に許可していた<sup>105)</sup>。

三宅は、ニクソン・ショック前から北ベトナム側に米中が和解した場合、北ベトナムは取り残されることになるとして、日本との交渉開始の重要性を伝達していた。そのため、三宅は、米中の頭越しの和解が現実味を帯びようになり、北ベトナム首脳が日本との接触を進展させることを決心して、自身の入国を認めたと回顧している<sup>106)</sup>。

一方で、アメリカ政府は三宅のハノイ訪問を懸念していた。1972年1月5日に北ベトナム側から日本に対して三宅の入国を許可されて以降、外務省はアメリカ側との事前協議を実施した。1月14日と18日に牛場がジョンソン(U. Alexis Johnson) 国務次官に対して、1月13日に三宅が駐日大使館員に対して説明した<sup>107)</sup>。その後も外務省はアメリカ側に説明を継続したが、アメリカ側は慎重な態度を崩さなかった。2月11日にキッシンジャーは牛場との会談において、三宅のハノイ派遣を「タイミングからして米側の好まぬところ」であると反対した。キッシンジャーに対して、牛場大使は派遣が「全くささやかな発足にすぎぬ」と反論した<sup>108)</sup>。

当時、北ベトナムを孤立させることによって、ベトナム戦争をめぐる米越交渉を有利に進展させることを目論んでいたアメリカにとって、三宅のハノイ訪問は好ましいことではなかった。なぜならば、日・北ベトナム間の外交関係の樹立が、北ベトナムにとって日米間にくさびを打ち込む重要な外交的成功となるからであった<sup>109)</sup>。

さらに2月上旬のハノイ訪問という計画が、アメリカ側としては不都合なタイミングであった。その理由は、第一に、2月17日にニクソンの訪中が予

---

105) 「10.22 (VIETNAM) どうするかという基本的なものを…」(『楠田資料』1969年10月22日) 2B-5-20。

106) 三宅、前掲書、136-137頁。

107) 昇、前掲論文、311頁。

108) 牛場駐米大使発外務大臣宛電信第616号「キッシンジャーとの会談」(1972年2月12日)、外務省記録「日米要人会談」2013-3315、外史。

109) 昇、前掲論文、312頁。

定されていること、第二に、パリでのベトナム和平交渉への悪影響が懸念されること、第三に、北ベトナムの春季攻勢の可能性という3点であった。アメリカは、三宅のハノイ訪問日程がニクソンの訪中日程と重なることに関して、パリ交渉への悪影響にとどまらず、米中関係正常化とベトナム戦争をめぐる米中会談にも否定的な影響が出ることを懸念した<sup>110)</sup>。三宅も自身のハノイ訪問へのアメリカの反応が激烈であり、特にワシントンの政府関係者から「猛烈な非難」を浴びたと振り返っている<sup>111)</sup>。最終的に牛場と木内がアメリカ側を説得し、キッシンジャーから承諾を取り付けた<sup>112)</sup>。

2月8日、三宅と南東アジア第一課長補佐の井上吉三郎がハノイを訪問した。2人は北ベトナム商業会議所の招待というかたちをとり、個人の資格という建前をとった。三宅は北ベトナム側との交渉を通して、日本との友好関係の樹立を積極的に推進する約束を北ベトナムから得た<sup>113)</sup>。

三宅のハノイ訪問は、ベトナム戦後における日本の発言権確保という観点から推進された。当時、条約局条約課長であった栗山尚一も北ベトナムなどとの関係改善の模索について、将来の日中国交正常化交渉における日本の立場強化という問題意識は希薄であったと証言している<sup>114)</sup>。つまり、日中関係打開を目的として北ベトナムといった中国周辺諸国との関係を深化させていくという立場を外務省がとらなかったことがわかる。

## (2) 対中外交と東南アジア外交の連関に対する態度

外務省における対中外交認識は中嶋ら懇談会メンバーの認識とは異なっていた。中嶋らの議論は、日中関係の打開を目的として、インドシナ諸国やビルマといった中国周辺諸国とASEANとの関係強化を提言していた。

---

110) 同上、312頁；三宅、前掲書、138頁。

111) 三宅、前掲書、138頁。

112) 同上、140頁。

113) 同上、145-146頁。

114) 栗山尚一『外交証言録 沖繩返還・日中国交正常化・日米「密約」』（岩波書店、2010年）115頁。

外務省は従来、対中外交と東南アジア外交との連関について、対ビルマ外交に見られるように、東南アジア地域における中国の影響力拡大の阻止を念頭に置いていた<sup>115)</sup>。しかし、ニクソン・ショック以降、外務省本省だけでなく、アジア諸国に駐在する外交官たちも徐々に立場を変化させた。

1971年9月1日から4日にかけて開催されたアジア・太平洋地域大使会議では、アジア外交の目的について議論がなされた。アジア局が作成した資料において、日本のアジア外交の目的が緊張緩和とされた。一方で後宮虎郎駐韓大使は、中国が日本を敵視し、日本のアジアにおける影響力を排除しようとしている現実を踏まえ、日本のアジア外交の目的を非共産圏の安全を守ることとし、自由陣営の地歩を守るという点を重視すべきと主張した<sup>116)</sup>。アジア局地域政策課が作成した外務事務次官説明用資料においても、日本の対中政策は従来からの「一貫性をできるだけ維持する必要」があるとされた<sup>117)</sup>。中国の東南アジア地域における影響力拡大阻止を目的とする東南アジア外交を維持すべきという立場が強かったのである。

しかし、外務省内において中国に対する評価が変化するにつれ、対中外交と東南アジア外交との連関に対する考え方が変化し始めた。鈴木孝駐ビルマ大使は、国交正常化後の1973年7月10日に昭和48年度アジア・太平洋地域大使会議のため作成した資料において、東アジア政務担当官会議において、中国を「平和愛好国家」と位置付けたことを批判した。鈴木は1969年まで国際資料部長を務め、村田、岡崎らと親しく、中国の動向に警戒的な立場であった。そのため、鈴木はビルマにおいて中国がビルマ共産党に対する武器援助を継続しており、東南アジア諸国の対中警戒心が高いままであるとし、日本

---

115) 吉次公介「佐藤政権期における対ビルマ経済協力」(『立命館法学』第387・388号、2020年3月)515頁。

116) アジア局地域政策課「昭和46年度 アジア太平洋地域大使会議議事要録」(1971年9月)、外務省記録「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46年会議関係」M.3.1.7.8-2-20、外史。

117) アジア局地域政策課「昭和46年度 アジア太平洋地域大使会議 事務次官説明資料」(1971年9月)、外務省記録「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46年会議関係」M.3.1.7.8-2-20、外史。

が中立主義諸国も含めた非共産主義諸国に対する支援を強化すべきであると主張した<sup>118)</sup>。1968年に合意された対ビルマ円借款の検討過程において、外務省は対ビルマ経済協力の目的の1つとして中国のビルマに対する影響力拡大の阻止を考えていた<sup>119)</sup>。鈴木は、このような従来の東南アジア外交を今後も継続していくべきと考えていたのである。

しかし、ニクソン・ショックを契機に、外務省内では中国に対する評価が変化していた。藤崎万里駐タイ大使は、鈴木と同じく地域大使会議用に「東亜安定の方途」という文書を作成し、提出した。藤崎は日中関係が「東亜の安定」の1つの重要な柱であり、より一層の緊密化を図るべきと主張した<sup>120)</sup>。なぜならば、藤崎は「世界平和にとって最大の脅威はソ連」と考え、対ソ戦略という観点から中国との関係緊密化が必要であると認識していたからであった<sup>121)</sup>。東南アジア地域における中国の影響力拡大の可能性よりも、日米中関係の緊密化によるソ連への対抗を優先する議論がニクソン・ショックから国交正常化にかけての時期に、外務省内では生じていたのである。

鈴木は会議においても、中国のビルマにおける動向から、中国の東南アジア政策について警戒すべきであることと、中国・ビルマ関係に日本が関与し、中国に対してビルマへの内政干渉を中止するよう求めていくべきであることを主張した。会議においては奈良靖彦駐南ベトナム大使も鈴木の見解に同調し、東南アジア諸国の中国に対する脅威認識を指摘し、藤崎の見解に異議を唱えた<sup>122)</sup>。

一方で、田中弘人駐インドネシア大使は、中国と周辺諸国との関係につい

---

118) 鈴木孝駐ビルマ大使「わが国の対アジア政策」(1973年7月10日)、外務省記録「アジア・大洋州地域大使会議(昭和48年度)」2013-3843、外史。

119) 吉次、前掲論文、515頁。

120) 藤崎万里駐タイ大使「東亜安定の方途」(1973年8月21日)、外務省記録「アジア・大洋州地域大使会議(昭和48年度)」2013-3843、外史。

121) 中国課「アジア・太平洋大使会議記録 9月18日午後 中国問題に関する部分」(1973年9月19日)、外務省記録「アジア・大洋州地域大使会議(昭和48年度)」2013-3843、外史。

122) 南東アジア第二課「大使会議記録」(作成日不明)、外務省記録「アジア・大洋州地域大使会議(昭和48年度)」2013-3843、外史。

て、日本は「そっとして置いた方が良い」と主張し、日本が仲介者として関与することに慎重であった<sup>123)</sup>。

中嶋ら懇談会メンバーが主張した対中外交と東南アジア外交との連関は、東南アジア諸国の反政府武装勢力に対する中国の支援問題に関与する必要も出てくることから、日本にとって手に余る問題として外務省では慎重な意見が出ていた。そもそも外務省内での対中外交と東南アジア外交との連関は、東南アジア地域における中国の影響力阻止を目的としており、日中関係の打開を目的とした中嶋ら懇談会メンバーの主張とは異なっていたのである。

### (3) ASEAN の評価

1972年7月20日から21日にかけて開催された東アジア政治担当官会議において、ASEANについて議論がなされた。その際、ZOPFANの動向が注目された<sup>124)</sup>。1971年11月のASEAN外相会議においてマレーシアはZOPFAN構想を提言した。マレーシアは東南アジア地域が大国間の紛争地帯となるべきではないと考え、米中ソの保障のもと、東南アジア地域を中立化することを目指し、同構想を提唱した<sup>125)</sup>。

担当官会議では、ZOPFANについて、加盟国が域外国と協調する可能性があるとして、今後の動向を注視する必要があるとの意見が出た。その一方で、ASEANに対する日本の協力については、加盟国間の協議が進展しておらず、ASEANの各プロジェクトについて具体的な検討に至っていない。そのため、日本の経済協力を供与することは「事実上極めて困難」であるとされ、当面はASEANの育成を念頭においた加盟国との二国間経済協力以外の手段は存在しないと指摘された。

---

123) 同上。

124) 藤崎駐タイ大使発外務大臣宛電信第880号「日中関係正常化と東南アジア諸国」(1972年7月21日)、外務省記録「政務担当官会議関係 アジア政務担当官会議 昭和47年度」M'3.1.7.15-3-5、外史。

125) Sue Thompson, *The United States and Southeast Asian Regionalism*, NY, Routledge, 2019, pp.111-pp.113.

また、ASEAN に対する期待について、ニクソン・ショックを契機に「一つのブーム的存在」となっているが、基本憲章や事務局もなく、加盟諸国が統一歩調をとることは極めて現実性の乏しいことであると指摘された<sup>126)</sup>。実際、11月の ASEAN 外相会議において、マレーシアの提案の内、米中ソからの中立保障といった具体的な方策について加盟国の立場は異なり、会議宣言では具体的な内容まで踏み込むことはできなかった<sup>127)</sup>。外務省内では、ASEAN に対する国内外の注目が実態とかけ離れており、加盟国間の意思統一が困難であると認識していたことがわかる。

外務省内のアジア政策プロジェクト・チームが1973年7月3日に作成した「わが国のアジア政策」においても、ASEAN が「未だわが国との建設的協力関係に入る態勢を整えるに至っていない」として、将来的な自主性を育成するために、先方から要請されれば、援助・協力を実施する体制を整備するとされた<sup>128)</sup>。同じ年の地域大使会議では、日本との協力関係の構築について、加盟国間で一致していないと指摘された。田中は、インドネシアが日本の資金拠出にも賛成する一方で、他国は拒否反応が強いとして、ASEAN への日本の関与に慎重であった<sup>129)</sup>。

このように外務省内では、不十分な事務局体制や加盟国間の意見対立が存在する ASEAN は、1つのまとまりとして行動することが現状では困難であると認識されていた。そのため、懇談会の議論とは異なり、ASEAN に対する期待は高いとは言い難い状況であったのである。

---

126) 藤崎駐タイ大使発外務大臣宛電信第880号、M.3.1.7.15-3-5、外史。

127) Thompson, *ibid*, p.112.

128) アジア政策プロジェクト・チーム「わが国のアジア政策」(1973年7月3日)、外務省記録「アジア・大洋州地域大使会議(昭和48年度)」2013-2721、外史。

129) 南東アジア第二課「大使会議記録」、2013-3843、外史。

## おわりに

本稿では、1971年から72年にかけての国際関係懇談会における議論、特に東南アジア外交に関する議論を検討するなかで、佐藤政権末期の対中外交と東南アジア外交の連関の論理について解明した。

懇談会では、中嶋ら中国研究者が、中国を国交正常化交渉に引き出す手段、そして、交渉における日本の不利な立場を巻き返す手段として東南アジア外交に注目していた。インドシナ諸国やビルマといった中国と国境を接する国々との関係強化は、中国に対する圧力となり、交渉の手札として有用であるとされた。さらにASEANとの関係強化についても、中国による日本軍国主義批判への反論となり、また対中外交における日本の立場の強化に繋がると主張された。懇談会では、これら諸国の側もニクソン・ショックに代表される米中の大国外交に不信感を抱いていることから、このような東南アジア外交が実行可能であると考えられていた。以上のような懇談会の議論や、官邸側と懇談会メンバーとの個別の検討会を経て、1972年1月の訪米の際、佐藤による日米中援助構想のニクソンへの提案につながったのである。

一方で北ベトナムへの関与について外務省は、中嶋が主張したような対中圧力という側面ではなく、ベトナム戦後における日本の発言権獲得という観点から推進していた。また外務省内では中国周辺諸国への関与は経済協力に限定すべきと慎重な意見が多かった。ビルマにおける中国の共産ゲリラ支援問題についても、経済協力によりビルマの中立路線維持を支援しつつも、同問題をめぐり日本が中国と交渉を行うといった関与をすべきではないという意見が出ていた。

さらにASEANとの関係についても、この時期、外務省内では慎重論が大勢を占めた。外務省は、加盟国間の利害が多様であり、事務局体制も整備されていないASEANに対して日本が関与する余地は少ないと認識していたのである。

そもそもニクソン・ショック以降、外務省の大勢は中国との早期の国交正常化交渉開始に傾いていた。外務省内で長期的な日中関係の打開を主張していたのは、加藤、岡崎、鈴木といった国際資料部・調査部出身者が中心であった。彼らが外務省内の動向への懸念を楠田に伝えたことも、外務省の大勢に不満を持ち、楠田を通じて官邸から外務省の動きを抑えることを期待したからであった。

このように対中外交と東南アジア外交との連関をめぐり、官邸と外務省との間の連携が機能しなかった要因は、第一に、主管課であるアジア局南東アジア第一課・第二課、中国課の協力を得ることができなかったからである。木内をはじめとした、楠田ら官邸に協力的な外務官僚が在外公館に異動したことが痛手となった。特に東南アジア外交に関しては、1967年の佐藤の東南アジア・大洋州諸国歴訪時とは異なり、官邸と南東アジア第一課・第二課との関係が希薄となった。

第二に、1970年頃から楠田ら官邸が国際資料部・調査部出身者と関係を深めたからである。70年安保対策を契機に国際資料部・調査部出身の外務官僚との関係が深まり、その結果、懇談会では基地研と異なり、主管課ではなく調査部企画課長の加藤が出席した。しかし、前述の通り、加藤、岡崎、鈴木といった面々は、対中外交や東南アジア外交に関して、ニクソン・ショック以降の外務省内では少数派であった。

第三に、官邸と外務省との政策調整が制度化されておらず、楠田を中心とした俗人的なネットワークに支えられていたからであった。楠田は、政権初期から1967年まで秘書官を務めた本野の外務省における人的ネットワークを利用して、外務官僚のSオベへのリクルートや政策調整を実施していた。しかし、本野がパリの日本大使館に転出して以降、幅広い外務官僚のリクルートがうまく機能しなかった。

以上の要因から、官邸と外務省との間で対中外交と東南アジア外交をめぐる政策調整が機能しなかったと考えられる。このようにして政権末期に、官邸と外務省との間では外交政策をめぐる距離感が生じ、官邸の外交政策に対

する影響力が限定的なものにとどまったのである。そのため、懇談会を通じた官邸による対中外交と東南アジア外交の連関の模索は、佐藤政権期の官邸外交のあり方の変化と、官邸外交の限界とを示すものであったといえよう。

一方で、懇談会終了後も楠田とそのメンバーは対中外交と東南アジア外交との連関を検討した。楠田は福田赳夫政権期に内閣官房調査員に就任し、佐藤政権時代のブレーン・ネットワークを再び動員した。楠田は中嶋、永井らとともに、東洋事情研究会を発足させ、日中平和友好条約の調印が日本の東南アジア外交に与える影響を検討した<sup>130)</sup>。このように楠田や懇談会メンバーは、福田政権において1970年代後半の日本外交のあり方を検討し、再び官邸外交を推進するのである。

---

130) 和田純「「オンライン版 楠田実資料第二期」解題」(丸善雄松堂、2022年12月)3-4頁；「「発展段階における日中関係とわが国の対応」に関する調査計画の進め方について(メモ)」(1978年11月6日)『楠田資料』2E-9-30；「会議日程」(1978年11月)『楠田資料』2E-9-31；「東洋事情研究会第二回(ソ連・ベトナム友好協力条約)」(1978年11月30日)『楠田資料』2E-9-35。