

「準賠償」としての日本・カンボジア経済技術協力協定

——日本政府内政治過程と国際関係 1955-59——

友 次 晋 介*

Japan-Cambodia Agreement on Economic and Technological Cooperation as “Quasi-reparation”: Political Process in the Japanese Government and International Relations in 1955-59

TOMOTSUGU Shinsuke*

Abstract

This article discusses the process of negotiation by which the Japanese government reached an agreement on economic and technological cooperation with the Cambodian government, in which both parties eventually decided to build an agricultural laboratory and medical center. In order to strengthen its economy, Cambodia wished to obtain economic aid from Japan while surrendering its right to request reparation for the losses it incurred due to Japan's invasion during World War II. Japan appreciated the Cambodian goodwill, because establishing a friendly relationship would be meaningful in securing the Japanese return to post-World War II international society. For Japan, moreover, the success of the negotiations with Cambodia would become the best reference case that could dissuade the South Vietnamese and Indonesian governments from claiming “exorbitant” reparation. Yet, the amount of aid that the Cambodians initially expected reduced within a short period of time, as a result of inter-organizational politics within the Japanese government.

Keywords: postwar reparation, quasi-reparation, Cold War, Cambodia, economic cooperation, immigration

キーワード：戦後賠償，準賠償，冷戦，カンボジア，経済協力，移民

* 広島大学平和センター；The Center for Peace, Hiroshima University, 1-1-89 Higashisenda-machi, Naka-ku, Hiroshima 730-0053, Japan
e-mail: tomotsug@hiroshima-u.ac.jp
DOI: 10.20495/tak.57.1_31

I はじめに

1954年7月のジュネーブ協定によって独立国としての国際的地位を確固なものとしたカンボジアは同年11月27日、日本に対して賠償請求権の放棄を通告してきた。¹⁾これに対し、日本は「準賠償」と呼ばれる一連の経済技術協力に関する交渉開始を翌1955年12月2日にカンボジアに通告、直後のノロドム・シハヌーク(Norodom Sihanouk)来日の折、両国の友好関係の樹立を約する「日本・カンボジア間友好条約」を締結した。これは、日本にとりサンフランシスコ平和条約発効後、カンボジアにとっては独立達成後、それぞれ外国と締結した最初の友好条約であった[今川 2000: 36]。その後、1956年11月30日に、日本は15億円の援助総額を通告、さらに約1年後の1957年11月21日には、経済協力に関する交換公文を手交、これに基づき1958年9月より正式に交渉を開始し、1959年3月2日には「日本・カンボジア経済技術協力協定」に署名して、結局15億円(417万ドル)の無償援助を行うことに合意した。こうして、同年8月26日、翌年からの初年度事業として、農業技術センター、診療所、種畜場の建設が計上されるに至った。

アジア経済研究所の初鹿野直美は、その優れた最近の論考において、上述の両国の友好条約に基づき構想され、頓挫したというキリロム高原都市建設構想と日本人の移民移出計画という個別の二大プロジェクトの存在を再発掘、検討することを通し、日本のカンボジアへの援助が、恩義や感謝といった側面をもっていたと論じている[初鹿野 2017: 54-60]。また初鹿野は、日本が自国の目的のために、カンボジア援助を行っていたことに着目しつつ、対カンボジア援助に踏み切ろうとする日本の中に、ある種の「興奮」があったことを指摘する。

しかし、両国のこの経済技術協力協定は一体如何なる経緯を経て締結されたのであろうか。一般的に、開発計画がフィージビリティ調査等の具体化の段階においてスケールダウンされることは通常起こりうることは言え、日本国内に「興奮」があったというように、推進に向けたモメンタムが確かに存在していた状況で、高原都市計画や移民移出といった壮大な計画が短期間に放棄され、農業技術センター、診療所、種畜場の建設に協力といった、個別の事業に収斂、着地していったのは、一体どういった経緯、背景によるものなのであろうか。²⁾黎明期の対カンボジア経済協力はどのように構想されたのだろうか。対カンボジアの経済協力は日本に

1) カンボジアが賠償放棄をした理由は詳らかではない。ただ、オン・チャン・ゴン(Oum Chheang Nguon)駐日代理大使は1956年12月15日、日本の門脇外務次官に対し、賠償放棄により日本の援助を「道義的に義務付ける」よう計算していたかの如く思われることは、カンボジア及びシハヌークがもっとも嫌うところである旨、伝えていた。同代理大使によればカンボジアの日本への賠償要求の放棄は、「純然たる仏教」精神の発露であった。「経済援助問題等に関連し門脇外務次官オン・チャン・ゴン在京代理大使会談要旨 昭31.12.15次官口述」昭和31年12月15日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外務省外交史料館(以下、外史と記載)。

2) 日本人の移民・海外移住の推進論を考察した研究に、長谷川[2015: 142-145]がある。初鹿野も推進

として如何なる意味があったのだろうか。さらに、外務省の内部ではどのような情勢分析と論点整理が行われていたのであろうか。様々な疑問がわいてくる。

本稿はシハヌーク来日から経済技術協力協定の実際の締結まで、つまり1955～59年までを取り扱いながら、次の三つについて考察する。まず、本稿の最大の関心として、当初検討されてきた両国の経済協力の構想が日本政府内（外務省、大蔵省、経済企画庁、通産省など）に如何なる異なる見解が存在し議論され、最終的な実際の協定、そして事業構想に落ち着いたのかという、その政治過程に注意を払う。この中で各アクターの意図とプロセスを極力明確化する。また、一次史料を詳細に検討することで、出来事の前後関係を特定する。特に、ある問題やアイデアについて誰が先に言い出したのか、ということは事の次第を詳らかにするうえで重要である。こうしたミクロの分析は、その背景にある国際経済関係との相関について正確に考察する上で必要不可欠である。

第二に、外務省の内部にどのような国際関係上の考慮が働いていたのかという問題について考察する。また、これに関連して、当時の国際環境について検討する。本稿は日本とカンボジアの交渉過程をつぶさに見ることを第一の段階とするが、ここで明らかになった詳細な事象を、当時のマクロな国際関係と照合する作業を行う。日本とカンボジアとの問題を考えるうえで、単にこの二国間の関係にとどまらない観点について考慮する必要がある。しかし、これを日米関係（対米従属や対米自主の路線対立）のレンズだけで見るのも適切ではない。中国がカンボジアにどのような接近をしていたのかという問題や、その他の東南アジア諸国が日本や米国にどのような立場をとっていたのか考えてみる必要がある。³⁾ 国際関係は相互に関連し合っている。本稿はそのダイナミズムの一端を明らかにする。第三に、この問題とも密接に関係しているが、カンボジア側の反応がどのようなものであったのかを論じたい。以下では、日本を中心に、米国、英国、オーストラリアの史料も参照しながら、これら三つの問題について考察する。

II 経済協力の検討開始

II-1 カンボジアと日本の接近の国際背景

カンボジアは1950年のポー（Pau）合意⁴⁾に基づきフランス経済圏に残留、その後1953年10月に政治的な独立を達成した際も、輸出入に関する管轄権はフランスのもとに残った。カン

↘ 論に焦点をあてるが、本稿は消極論に着目する。なお、長谷川は、石井喬について「移民推進派の外務官僚」に位置付ける[同上書：144]。しかし、本稿が示す通り、石井はカンボジアへの移民には寧ろ反対であった。

3) 戦後賠償の交渉過程を二国間の問題と見るあまり賠償問題の全体像が把握しにくくなっているとして、この問題を総体として理解しようとする試みとして北岡[2000: 161-216]がある。

4) ポーはフランス南西部の都市。

ボジアはしかし、1954 年末までに完全に主権を回復した [Szaz 1955: 151–158]。ベトナム独立同盟会、いわゆるベトミンの影響下にあった抗仏組織クメール・イサラクがジュネーブ協定により事実上解体、ダップ・チュオン (Dap Chhuon) などの有力者が政権に帰順したことで国内の治安も回復した。しかし、シハヌークの政敵、反王政、共和派のソン・ゴク・タン (Son Ngoc Thanh) はタイに亡命し、その隠然たる影響力が懸念された。都市の学生やインテリ層は反王政デモを繰り返した。シハヌークは自ら国民運動と位置付ける「サンクム」を通した王政社会主義体制を確立してこれに対抗した。シハヌークはときに強権的な政策を用いて政敵を排除し、またときには懐柔策を用いて自らの政治勢力に包摂しながら、政権を運営した。このような中、シハヌークは、政治的安定を盤石にするため経済発展を追求したが、同国では基礎的なインフラが未整備で、外国の支援は必須だった。彼が日本行きを決めたのもカンボジアが一刻も早く経済的自立を果たすためだった。

他方、日本では、鳩山一郎政権期、外務省内には台湾と中国、「二つの中国」を承認する将来構想があるにはあったが、米国の意向でこの構想は放棄された。⁵⁾ 米国のジョン・フォスター・ダレス (John Foster Dulles) 国務長官は、日中貿易の可能性についてまだその時ではないと明確に否定する代わり、東南アジアとの経済的紐帯を強化することには前向きであることを訪米した重光葵外相に伝えた。米国では、1954 年 1 月決定の国家安全保障会議 (NSC) 文書 5405 号において、共産主義が東南アジア全域を席卷した場合、自由世界への影響、とりわけ日本における共産主義者の勢力が増すことへの懸念が表明され、東南アジアの安定が短期的にも長期的にも米国の国益上で重要な鍵とされた。こうした中で重光は、日本の東南アジアへの経済関係拡大に関し、米国から肯定的反応を引き出した [武田 2002: 282–284]。米国を最大限利用しつつ、日本と東南アジアの経済関係を深化させるという政策構想は重光に限らず、吉田茂や岸信介も抱いていたことは周知のとおりである。中国との関係拡大が望めず、東南アジアとの経済的繋がりを求めざるを得ない中、カンボジアからの協力の呼びかけは日本にとっても魅力的であった。

II-2 友好条約の締結

カンボジアのサム・サリー (Sam Sary) 副首相は、1955 年 11 月の段階で、プノンペンの吉岡武範大使に接触し、プノンペンの郊外キリロムに高原都市を建設し、この折に日本に都市内の街路、ホテル、発電所、水道設備などの建設を任せるとともに、国道と市街地を結ぶ 30 キロの道路建設の依頼、10 年間キリロムに至る輸送と主要ホテル、水道及び発電の独占的経営、市街地整備に関わる輸入材料に対する関税及び地方税の免除、水道及び電気会社の運営管理へ

5) 二つの中国承認路線の放棄の経緯については佐野 [2002: 45–74] が参考になる。

の参画を日本側に認めるといった、広範囲の特権付与を予め日本に伝えた。⁶⁾ しかも、サム・サリーは、11月の段階で既に具体的な人数を挙げ日本人移民の受け入れ希望を伝えてもいた。⁷⁾ 吉岡による11月26日付の公電によると、サム・サリーは日本人移民1万人としてその内訳も含めかなり詳細な条件を伝えてきていた。⁸⁾

日本人のカンボジアへの移民の話は、日本の同地への影響力を増大させるものとしてフランスと英国を心配させた。⁹⁾ フランスの高等弁務官ピエール・ゴルス (Pierre Gorce) は1955年11月の段階で、既に日本人のカンボジア移住提案の存在を察知し、「地味だが重大な結果をもたらす」(the thin end of the wedge) ことを見て取った。彼は、日本のカンボジア進出を「政治的浸透ではなく、経済的浸透でありフランスの経済的利益に有害」なものとして懸念した。¹⁰⁾ ゴルスはまた、リチャード・ヒッペル (Richard Heppel) 駐カンボジア英国大使にも接触し、日本人が現地に同化しない性質であること、日本人の移民が「大東亜共栄圏の再興」の重要な一歩になることをシハヌークに訴えるつもりであると示唆した。¹¹⁾ 英外務省も実はこれに同調しており、例えば、東南アジア部のF.S. トムリンソン (Frank Stanley Tomlinson) 部長はプノンペンを訪問した際、ゴルスとともにシハヌークに対し日本人に用心するよう既に忠告していた(その際シハヌークは取り合わなかったという)。¹²⁾ 英国のエスラー・デニング (Esler Denning) 駐日大使は、フランスはともかく「カンボジアへの日本人移民に公然と反対することが英国の政策と知って驚愕」した。¹³⁾ デニングは破壊的とは思えない日本人移民への反対が、却ってシハヌークの決意を固くするのみならず「これがもし知るところになれば、日英関係が悪化するであろう」と警告した。¹⁴⁾

6) 吉岡武範大使発重光葵大臣宛、昭和30年11月21日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。

7) まず、カンボジアから移民受け入れ希望があり、日本がこれを検討する形であった。

8) その内訳はコンボンチャム (Kompon Cham)、及びクラチエ (Kratie) 地方のゴム園に農民3,000～3,500人、クラチエ地方オーシロン (Haut Chhlong) 方面の山間耕地における米作、山腹の茶・コーヒー栽培に山地出身労働者2,500人、コンポントム (Kompon Thom) 地方シェップ (Chepp) に無人地帯農民500～1,000人、同地方における鉱脈探査地域、及びプノンチー (Phnom Chi) 地区に鉱業移民1,000人、カンポット (Kampot) よりコンボンサム (Kampon Sam) に至る海岸地区に漁民、労働者500～1,000人、河川・沿岸航行用船舶の船員 (人数未定) であった。吉岡大使発重光大臣宛「シハヌーク首相訪日に関する件」昭和30年11月26日発、外務省記録「日本・カンボディア友好条約関係一件」、外史。

9) 戦後初期に日本が構想した英領ボルネオへの移民計画と英国の根強い拒否感については都丸 [2006: 18-34, 53] が参考になる。

10) Australian Legation Saigon, Department of External Affairs, Inward Savingram 149, November 29, 1955. A1838 759/3/21 PART1 National Archives of Australia. なお、のちに日本ではカンボジアが5万人の移民を受け入れるという議論に膨れ上がった。詳細な過程は不明である。

11) Telegram No. 562 of November 30, 1955 from Phnom Penh to Foreign Office, FO371/117135, U.K. National Archives [UKNA].

12) 同上。

13) Telegram No. 562 of December 2, 1955 from Tokyo to Foreign Office, FO371/117135, UKNA.

14) 同上。

要するに、カンボジアの日本人移民受入計画は、仏英を動揺させるほど、極めて野心的なものであった。それだけに当の日本の驚きも大きかった。サム・サリーを通したカンボジア側からの働きかけに、吉岡は本国の外務省に事業の研究を至急開始するよう打電した。これを受け、まず外務省アジア局¹⁵⁾ アジア経済協力室は、すでに12月に予定されていたシハヌーク来日の際に意見交換をすること、そして1956年1月中に、政府職員と民間人によって組織する第1次の調査団の派遣を行うとする方針案を纏めた。¹⁶⁾ これによると調査団は、総合計画関係、道路関係、建築関係（官庁、ホテル、学校）、都市計画関係、水道関係の専門家を各1名派遣する計画であった。このような中でシハヌークは12月4日に来日した。12月9日、両国は、「日本・カンボジア間友好条約」を締結した。同条約はもっぱら両国の永久平和の理念を謳ったものだったが、以下のとおり、第4条及び第5条は将来の経済協力の土台となるものだった。¹⁷⁾

・第4条

両締約国は、両国間の経済的、財政的、技術的及び文化的協力関係を強化することを目的とする諸協定を締結するため、交渉を開始するものとする。両締約国は、科学及び産業の分野における知識及び技術上の経験の交換を容易にするため努力するものとする。

・第5条

各締約国は、自国の領域へ移住することを希望する他方の締約国の国民に対し、その移住が両国の共通の利益をもたらすと認めたときは、できる限りの便宜を供与することに努力するものとする。

事前の外交当局間の連絡どおり、条約締結に合わせて来日したシハヌークはキリロム高原都市建設への希望を正式に伝え、同国の国家建設に日本人移民を活用したい旨を表明した。日本はこれを歓迎し、12月6日に衆議院がカンボジアの対日賠償請求権放棄への感謝決議を、12月9日には総理府がシハヌーク、及び随行したシム・ヴァル（Sim Var）王国会議議長（のちの首相）、サム・サリー副首相ら計10人に勲章を贈った。¹⁸⁾ 読売新聞は12月11日付「アジア移民への第一歩」と題する社説で、「カンボジアは独立していらい、最初の外国との条約である

15) 戦後日本の外務省の機構改革については井上 [2003: 29-55]、白鳥 [2015: 87-136] が参考になる。白鳥によれば、1955年7月に外務省アジア局内に賠償部が設置されたが、1964年5月に廃止された。本稿が焦点を当てるカンボジア向け経済協力は賠償ではないため、アジア局内のアジア経済協力室が担当した。

16) 外務省アジア局アジア経済協力室「カンボディア王国『キリロム』市街地建設に対する協力に関する件」昭和30年12月2日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。

17) 在カンボジア日本国大使館ウェブサイト「日本・カンボジア友好条約」（2018年11月21日閲覧）。

18) 読売新聞1955年12月10日朝刊7頁「カンボジア首相のおきみやげ 移民五年で五万人」。

というのだから、同条約は同国にとってはなかなか意義深いものであり、他方また日本に対する好感を示すものである」とした上で、「したがって、われわれとしても、このような条約の成立をここから喜ぶものであるが、とりわけ、条約のなかで、相互の移住を認め、移住者に便宜を供与する事項が取り扱われたことは、こんごに明るい見通しを与えるものとして大いに歓迎したい」（原文ママ）と期待を表明した。¹⁹⁾

II-3 カンボジアへの中国の影響と賠償問題

日本の調査団のカンボジアへの派遣は、同国の受け入れ準備が遅れ、1956年3月16日から4月15日までとなった。²⁰⁾ メンバーは、アジア協会の副会長であった岩田喜雄を団長に、日本道路協会理事の近藤謙三郎、全日本観光連盟専務理事の武部英治、成和土木株式会社社長の山本将夫、建設省計画局都市計画課の建設技官奥田教朝、経済企画庁企画部調査官の倉持博、そしてアジア協会持ちの予算で浦部清治が調査員として随行した。²¹⁾

アジア協会は、賠償などを通じ東南・南アジア諸国との経済関係の確立、拡大を目指すため、1954年6月に設立された社団法人で、財界人が幹部を務める実質的にはロビー団体であった[辛島 2014: 1-33]。岩田調査団は、都市建設に30億円を要すること、事業遂行のため合弁会社設立が必要であること（日本49%、カンボジア51%出資）などを明らかにした。²²⁾ 後日纏められた冊子版の報告書では、都市建設計画への強い支持が打ち出された。²³⁾ 当時、日商会頭でアジア協会の会長でもあった藤山愛一郎は、この報告書で纏められたキリロム高原都市建設の推進論を後押しするため重光葵、一万田尚登、高崎達之助、石橋湛山、馬場元治、岸信介に次のように訴えた。²⁴⁾

カンボディア王国に対する中共の働きかけ尠からざるものがあるように見受けられます。カンボディア王国は目下2カ年の国家建設計画を進捗させていますが、日本はカンボディア技術調査団を現地に派遣して開発計画への協力に意志あることを示唆しましたが、その後この問題に実質的に何の進展も見えていないことは、両国にとって誠に遺憾に堪えない

19) 読売新聞 1955年12月11日朝刊1頁 社説「アジア移民への第一歩」。

20) 「カンボジア技術調査団報告書」（印刷刊行版）（1956年5月）外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。

21) 同上。

22) 「カンボディア技術調査団第一次報告書」昭和31年3月1日；「第2次報告書」4月9日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。

23) 前掲、「カンボジア技術調査団報告書」（印刷刊行版）。

24) 藤山愛一郎発 重光葵、一万田尚登、高崎達之助、石橋湛山、馬場元治、岸信介宛「カンボジア王国に対する経済協力の促進の件」昭和31年7月20日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。

いところであります。キリロム都市計画をはじめその他の経済協力に関する諸問題は恐らく中共のもとに委ねられることになると思われます。

一方、外務省アジア局アジア経済協力室は、1956 年 10 月 8 日、カンボジア経済協力の意義として以下の 6 点を挙げた。²⁵⁾

- ①カンボジアに対する国際的信義の保持。友好親善関係の強化促進
- ②隣国南ベトナム及びインドネシアの執拗かつ巨額の賠償責任牽制
- ③日本・カンボジアの通常貿易の拡大
- ④カンボジアに対する日本民間投資及び事業に各種特恵的扱いの享受
- ⑤日本移民の事業経営に対する間接的支援
- ⑥必需資源の恒常的開発拠点の提供

(下線筆者)

同室はこのように纏めたうえ、「わがほうがこれを怠れば、カンボジアはやむを得ず第三国の援助を受けることとなり、日本が将来にわたって締め出される恐れがある」と述べ、東南アジアにおける潜在的市場を巡る中国との競合をやはり意識した。²⁶⁾

実際、カンボジアは当時、中国に接近していた。シハヌークは 1956 年 2 月 13～21 日、北京を訪問した [Zhai 2000: 67]。さらにカンボジアは、同年 3 月に使節団を送り、6 月 21 日には中国との間に経済協力協定を締結した [Marsot 1969: 193]。同じ頃、1956 年 2 月、ソ連のニキータ・フルシチョフ (Nikita Khrushchev) 共産党第一書記が演説でスターリン批判と平和共存路線を鮮明にすると、中国はこの演説を批判し、ソ連との関係を悪化させた。中国は友好国を欲しており、カンボジアとの関係強化は有益であった。周恩来はシハヌークの北京訪問の返礼として同年 11 月にプノンペンを訪問した。

米国は中ソの不和には気づかないか、それほど重要視しておらず、中国とカンボジアの接近を単に共産主義の伸長と捉えた。プノンペンの米国大使館は中国が援助先を選んだアジア最初の独立国であることに注意を喚起し、「その含意として、小さなプールに投げられた小石は飛沫をもっと広範にわたって飛ばすかもしれないし、その波はカンボジア国内より遠方の岸ままで到達する」と危惧する報告を国務省に送った。²⁷⁾

25) 外務省アジア局アジア経済協力室「カンボディア王国との経済協力について」昭和 31 年 10 月 8 日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第 1 巻、外史。

26) 同上。

27) Telegram from the Embassy in Cambodia to the Department of State, Phnom Penh, May 31, 1956, *The Foreign Relations of the United States (FRUS) Volume XXI, East Asian Security; Cambodia; Laos*.

他方、日本は中国を東南アジア市場における潜在的な競合者として見ていた。しかし、そのような日本にとり、中国よりも喫緊の問題であったのは、東南アジア諸国への賠償問題をどう処理するかという難問であった。フィリピンとの賠償協定が1956年7月に締結されたのち、日本の懸案は、カンボジアとの関連では、同じインドシナ半島の隣国、南ベトナム²⁸⁾の巨額の賠償要求であった。同国の要求額と日本の提案額に隔たりがあったためである。南ベトナムと日本は1955年6月に沈没船の引揚と屑鉄の買い取りに関する仮協定を締結した。前者に関わる費用225万ドルが賠償の主要部分となるとの認識を日本政府は持っていた。だが、この仮協定が正式な協定となる前に、南ベトナムの側からこれを国家間の取り決めとすることを一方的に撤回、1956年には2億5,000万ドルの賠償を要求してきた。²⁹⁾日本政府はビルマやフィリピンと異なり、ベトナムは主要な戦場ではなかったと認識しており、サイゴン当局の要求は法外と見ていた。

賠償請求権を放棄したカンボジアに、日本政府はベトナムとは正反対の肯定的な印象を抱いていたに違いない。1956年6月アジア局第三課は、対南ベトナムの賠償交渉の対処方針に関する文書で、「カンボジアは賠償請求権を放棄し、ラオスはその可能性があるからと言って彼らを見做し、賠償請求権を主張し続けるフィリピン、ビルマ、インドネシア、ベトナムのみとりあげることは公正な態度とは言えない」ので、寧ろ「賠償請求権を放棄した国々にこそ、賠償請求権を主張する国に優先して自発的にそれ相応の援助を与えることが公正な態度であり、又これによってわが国にも有利な機運を醸成しうる」と述べていた。³⁰⁾賠償交渉には、他国の先例が大きく作用し得る。そのため、日本にとって、カンボジアで抑制的な協力実績を作っていくことは、他国の賠償交渉を有利にまとめる環境整備の一環としても、それなりの合理性があったものと考えられる。

III 日本政府内の慎重論の台頭

III-1 個別的事業構想への伏線

外務省は当初カンボジア経済協力を積極的な姿勢をとった。しかし、通産省、そして経済企画庁は乗り気ではなかった。財界は東南アジア進出に旨味を見出していたが、経済官僚は意外にも、冷淡であったのである。例えば、通産省企業局は1956年10月9日付文書で「キリロム

28) 日本は北緯17度線以南を支配したベトナム共和国をベトナムの正統政府と承認していたが、本稿では便宜的に南ベトナムと称す。

29) 小長谷大使発重光大臣宛「対ヴェトナム賠償問題の件」昭和31年1月7日発、外務省記録「日本ヴェトナム間賠償および借款協定関係」第2巻、外史。

30) アジア局第三課「インドシナに関する賠償請求権等一括処理要領に関する件」昭和31年6月11日、外務省記録「日本ヴェトナム間賠償および借款協定関係」第2巻、外史。

高原都市の建設については、収益性が低いので投資事業としては望ましくないと考える」と述べていた。³¹⁾ また、経済企画庁の経済協力室も同じ頃、「カンボディア王国との経済協力計画にキリロム都市建設を加えることが已むを得ざることとすれば、その建設費は総所要資金の3分の1程度に圧縮し、他の3分の2の資金を出来る限り採算的事業計画に振り向け、キリロム都市建設の資金回収を有利ならしめるべきである」(下線筆者)と述べるなど、やはり慎重な態度を示していた。³²⁾

日本人の移住に関しては、やがて外務省内部からも異論が出た。確かに同省は、日本の人口問題への対処の一方途として「移住外交」を推進していた。1957年9月刊行の『昭和32年外交青書』でも次の通り述べていた。³³⁾

さいわい、こんどの大戦後、ラテン・米国諸国ならびに新らたに独立したアジアの新興諸国家群が競つてその経済開発に努力しつつあつて、そのために日本人の技術と労働力を積極的に招致せんとする傾向にある。そこでこの好機に当り、わが国の移住政策の基本方針として、これらの好意ある受入国における経済開発に協力貢献することによつて国際協力を推進するとともに、わが国の人口問題の緩和に幾分なりとも役立てるため移住を推進するようあらゆる施策を考慮している。

しかし、外務省はことにカンボジアへの移民について慎重な姿勢を取るようになっていった。同省は実現可能性について研究させるため、1956年4月21日より約1カ月間、石井喬移民局参事官(7月までに次長に昇進)を団長とする調査団を同国に派遣した。³⁴⁾ 石井参事官に続く陣容は、在タイ大使館より1名(伊達宗起=のちのEC代表部大使)、農水省農業技術研究所並びに同省農地局管理部拓殖課より計2名(農林技官)、北海道開発局農業水産部計画課より1名(総理府技官)、建設省住宅局住宅計画課より1名(建設技官)、厚生省公衆衛生局防疫課より1名(厚生技官)、日本海外協会連合会より1名(理事官)、東京都外務室より1名(渡航課長)の計8名であった。³⁵⁾

31) 通産省企業局「カンボディアとの経済協力について(案)」昭和31年10月9日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。

32) 経済企画庁経済協力室「カンボディア王国との経済協力計画について」外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。この文書は同室が提出した昭和31年10月2日付の「カンボジアに対する経済協力」に付随したものであることから、同日に外務省に提出されたものと考えられる。

33) 外務省『昭和32年外交青書』(2018年2月13日閲覧)。

34) 「参考資料第1カンボディア移住問題の経緯概要」昭和31年8月、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

35) 同上。

調査団は1956年9月上梓の報告書で、日本の農民の移住には極めて慎重な判断を示した。曰く「農法が極めて粗放」にして「人口は稠密」であり、「したがってこれら人口の蝟集している低地への大量の日本人の移住は殆ど考慮の余地はない」と論じた。³⁶⁾ 当時の偏見も手伝ってか、「トンレサップにおいてすらその生活程度は極めて低く生活様式は原始的」で、「文化の程度高く裕な日本農民が之等の農民と同一レベルに於いて入植することは困難である」さらに「文化程度の高い国から低い国への通常の形態での移住は極めて危険」であると結論した。³⁷⁾ このような観察から、調査団は日本人の入植の目標が、適当な環境を持つ新天地を求めるという従来のものではなく、「この問題を通じてカンボジア農民の農業技術の改善向上」にあると結論した。³⁸⁾ 以上のとおり日本人のカンボジアへの移住をめぐり、外務省移民局は慎重な態度を取った。

作成者の名前も部局の記載もなく、誰が書いたのかは分からないが、極めて興味深い文書、1956年6月15日付「カンボジア開発に対する意見」が存在する。³⁹⁾ この文書は外務省の誰か、おそらく、その語り口調から、比較的上位の職位にあるものの発言をタイプしたものと推察される。同作成者は「石井参事官報告を基礎にして考えるに」と述べたうえで、予定された土地が「農業経営適地」でなく「人命を守る衛生設備がない」うえ、「衛生保健状態を保つのが極めて不良、50歳の寿命を保つものは極めて少ない」と判断し、「かかる土地にいきなり日本人を送り込むのは日本人の不幸は勿論、人道的見地より見て、国家としては最も避くべきである」とまで述べた。そして「この対策としては（イ）衛生試験所の開設（ロ）保健設備の開設が急務であり、このことはたんにカンボジア国民にとって有益であるのみならずアジアの先進国たる日本の義務とも考えるべきである」と論じた。このように、日本人移民の移出の消極論が外務省内に出てくる中、その消極論の根拠に対応するかたちで、農業における試験場と保健衛生支援の二つが、キリロム高原都市が構想として消滅（後述）した後の経済協力の「売り」の一つの原型として立ち現れてくるのである。

さて日本政府は、日本人移民の移送の実務機関として日本海外協会連合会を1954年1月に設立し、他方、立法措置に基づく国策会社、日本海外移住振興株式会社を1955年6月に発足させていた。カンボジアへの移民に関し、外務省はパイロット試験場の予算を、日本海外移住振興株式会社ではなく、日本海外協会連合会につけた。その際、日本海外移住振興株式会社に対して外務省は、まず試験場の事業を日本海外協会連合会のもとで先行的に実施したうえで、実施可能性が証明されれば、日本海外移住振興株式会社に事業を委託するとの説明を行った。

36) 同上。

37) 同上。

38) 同上。

39) 「カンボジア開発に対する意見」昭和31年6月15日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。

だが、海外植民に関わる各種事業の投融資に意欲を見せ、カンボジアの移民事業も主導すると信じていた日本海外移住振興株式会社はこれを不服とし、1956年7月30日、矢野征記専務理事名で抗議の「陳情書」を当時の門脇季光外務次官に送付するに至った。⁴⁰⁾ 投融資に責任を持つ以上、保健衛生の合理性に関する調査についても同じ会社が行うのが筋、というのである。しかし、外務省としては石井調査団の慎重な報告を受けた以上、カンボジアへの日本人移民に前のめり姿勢を見せていた日本海外移住振興株式会社に任せることはできなかったのだろう。外務省はカンボジア移民事業にブレーキをかけたのである。

III-2 外務省の変容とその背景

これまで見た通り、外務省の内部には元々、賠償権を放棄したカンボジアへの恩義に報いたいという道義的理由に加え、同国における経済的、政治的権益の確保といった国益の観点からの動機、そして巨額の賠償要求をしている南ベトナムとインドネシアへの牽制、インドシナ半島における中国の経済的影響力の増大への懸念といった、様々な国際政治上の配慮があった。だが、こうした国際関係上の計算には本質的に矛盾する要素があった。日本が東南アジアへの経済進出への橋頭堡を潜在市場としてのカンボジアに築くのであれば、競争を制するため中国やその他の援助国を上回る規模や条件を考えなければならないが、もし他国の賠償要求を牽制するためカンボジアに経済支援を行うのであれば、その規模は大規模なものにはなり得ず、事業計画は手堅く抑制しなくてはならないからであった。こうした矛盾の中、日本における、キリロム高原都市の建設事業の支援計画は推進力が減衰し、これとともに、計画のフィージビリティへの不安を持ったアクターによる国内の政治力学が作用して、非常に僅かな期間に大転換したのではないだろうか。

以下に詳しく見てみよう。まず、外務省アジア局アジア経済協力室は1956年10月の段階では、慎重ながらも依然として、先に見たアジア協会と同様の積極姿勢を示していた。10月4日付「キリロム都市及び工業計画について」と題された文書案では、「カンボディアとしては独立の裏付けとなる諸建設は焦眉の急に迫られており、日本が出来なければ他国の援助を受けることは明白」であり、「日本が東南亜における経済外交に立ち遅れまいと心掛ける以上はインドシナ三國殊に親日国家として著名であり同時に将来あるカンボディアに対して、可及的速やかに経済的協力と援助とを与えることが必要である」との判断が示されている。⁴¹⁾ 同文書案はまた、「非採算的、非経済的計画にわが国が乗り出す理由ありやとの点に往々疑問がもたれる」

40) 日本海外移住振興株式会社専務取締役矢野征記発門脇季光外務次官宛「陳情書」1956年7月30日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。

41) アジア局アジア経済協力室「キリロム都市及び工業計画について」昭和31年10月4日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻、外史。

と、その慎重論に一定の理解を示しつつ、いわゆる仏植民地帝国や華僑などに頼らない自民族の都市建設が必要とされること、避暑地の都市建設が東南アジアで通例となっていること、シムラ、バンドンなどの例に倣い国際会議を開催できる都市建設が望まれていることをあげ、「右の如くカンボディアにおけるキリロム都市建設の要望は我が國の常識をもっては考えられない程熾烈でありしかもこの最重要の計画を彼等の最も敬慕する日本に対して依頼してきている経緯がある」と、カンボジアに対して極めて同情的な考えを示していた。⁴²⁾ 続いて10月9日付の「カンボディア王国との経済協力遂行方法」案も、この流れをまだ踏襲しており、具体的に日本とカンボジアの合併会社の業務の一環にキリロム都市建設を位置付け16億円規模の必要資金を想定した。

さらに11月15日の段階でも準備文書とは言え、「日本、カンボジア間の友好関係の維持、発展のためにはキリロム都市計画でも日本政府の援助で行うことが必要かつ効果的である」（下線筆者）と積極論が述べられていた。⁴³⁾ ところが、その僅か1週間も満たない後の11月21日付の外務省発、吉岡大使宛ての訓令は以下に示すように、文言のニュアンスを大幅に変えたのである。実際に吉岡はこの通りにカンボジア政府に働きかけることになるのだが、これは、キリロム高原都市からの明白な後退を示すものとして興味深い。⁴⁴⁾

- 一、カンボジア政府においてキリロム都市建設計画を絶対的に要望する場合においては、これを実施することもやむをえないが出来得れば経済開発に直接寄与する他の事業を対象とすることが望ましいこと。なおカンボディア政府において農事試験場及び医療センターの建設を希望する場合はこれを含ませる。
- 二、日本政府の負担は、15億円を限度とすることを明確にし、かつ、追加負担は絶対におこなぬよう措置すること。
- 三、右一、二に関連し、計画に手を上げ過ぎることにより各計画が中途半端にならぬよう留意すること。
- 四、本件実施の適格者がこれを引受けるまでは、実施に着手しないこと。

カンボジア側がどうしても要望を変えないなら「やむをえない」と述べている点が目を引く。また、農業移民の移出についても、これをいきなり行わず、試験場を設置してから考えるという、これまで見てきたような慎重論がここにきて強く反映されたものになっていた。重要な点

42) 同上。

43) 「カンボディア政府に対する経済援助の件（案）」昭和31年11月15日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

44) 「吉岡大使に与うる訓令」昭和31年11月21日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

は、この訓令を準備したのが、同じアジア局アジア経済協力室であったことである。そしてさらに興味深いのは、上記の訓令の起草時期が11月17日であったことである。⁴⁵⁾ だとすれば、あくまで文書の上ではあるが、11月15日から僅かな間に、同じアジア経済協力室のなかで積極論から消極論に方針転換されたことになる。筆者はこの変化は政府内の異なる組織、外務省内の異なる部局間のやり取りが作用していると推察している。例えば、11月15日付「カンボジアに対する経済援助並びに移住実施のための試験研究機関の設置について」との文書がある。⁴⁶⁾ この中に「11月15日次官会議（非公式）」「11月17日閣僚懇談会」との書き込みのメモが残されている。ここで、何かしらの方針の転換が起きた可能性はある。

外務省内でもアジア経済協力室以外に慎重論が存在したであろう。11月17日に準備された上述の吉岡大使宛て訓令は、アジア経済協力室が起案し、事務次官に高裁を仰いだものであるが、この案には、その他にも官房長、官房総務参事官、アジア局総務参事官、アジア局第三課長、経済局長、経済局次長、経済局総務参事官、移民局長、移民局次長のサインが残されている。⁴⁷⁾ これらの部局のいずれかが、日本人の移民の移出に関わるリスクの大きさから、キリロム都市建設自体にも及び腰になっていった可能性がある。農業移民の件にしても、日本はまず試験場を建設して地ならしをしたい意向を漏らすようになっていったのだろう。

III-3 日本の方針転換とカンボジアの反応

外務省は1956年11月30日、カンボジア政府に数年の期間をもって総額15億円までの援助を与えることについて通報した。日本の方針転換はだれの目にも明らかだった。例えば1956年12月14日の段階で、プノンペンのオーストラリア大使館は次の通り観察している。⁴⁸⁾

最近一時出国し、本国での協議から戻った日本の〔吉岡〕大使〔の動静〕から、日本の移民スキームは今や、大体において空文であると理解している。日本は自国の農民がかような僻地で満足のいく条件で果たして植民できるのかを見極めることを目的の一つに、実験農場と病院をスタントレン（Stung Treng）に建設することを提案していくであろうが、日本人の移住の近い将来の計画は全く存在しない。

45) 「吉岡大使に与うる訓令（案）」昭和31年11月17日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

46) 「カンボジアに対する経済援助並びに移住実施のための試験研究機関の設置について」昭和31年11月15日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

47) 外務省「吉岡大使に与うる訓令（案）」昭和31年11月17日外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

48) Developments in Cambodia 7th-14th December, 1956, Department of External Affairs, Inward Savingram 56, January 3, 1957, A1838 759/3/21 PART 1 National Archives of Australia.

このような明白な日本側の姿勢の変化に、カンボジアは次第に態度を変えていった。1956年12月3日付の吉岡の報告によれば、シハヌークは「カンボジアとしては客年12月日本側に申し出たキリロム建設を求めるか、或いは他の緊急な事業計画の実施を要望するか、良く検討した上貴方に回答すると述べ」るに至った。⁴⁹⁾ その後、サン・ユン（San Yun）首相は、1956年12月15日付の吉岡宛ての書簡で、カンボジア政府が「徹底的に検討した結果」、「日本政府により提案せられたる物質的、金融的及び技術的手段は、カンボジアの農業施設を、特に、人力による耕作方法に小器具を応用することによって改善するに役立ち得るものと考えます」と述べた。⁵⁰⁾ 首相はさらに、「確かに現状においてこの方向は、キリロム都市建設よりも遙かに優先されるべきものであります」と伝え、ここに正式に、キリロム高原都市計画の近い将来の実施は見送りになった。外務省は、このカンボジア側の姿勢の変化について、キリロム高原都市が同国の発展に役に立たないとの日本国内の批判記事によって自尊心がいたく傷つけられたことが、最大の理由であったと分析した。⁵¹⁾

しかし、「自尊心が傷つけられた」というような情緒的な理由だけで、カンボジアが熱望していた壮大な計画を諦めたのであろうか。こうしたカンボジアの反応の背景には、恐らく同国を取り巻く国際関係上の変化もあったものと考えられる。というのも1956年は、カンボジアにとっては、対米関係が次第に緊張に向かった年であったからである。同年2月、シハヌークが北京を訪問したことはすでに見た通りである。しかし、シハヌークは中国の承認すら示唆し、米国を大いに刺激した（カンボジアは1958年2月、実際に中国を承認した）。さらに彼は翌月、タイと南ベトナムをけしかけてカンボジアに反する行動をとらせ、SEATOに強制的に加盟させようとしているとして米国を非難した [Clymer 2007: 30]。カンボジアとこの二つの隣国との関係は悪かった。⁵²⁾

一方、米国では、カンボジア国内で共産主義勢力の伸長に対抗できる人物、組織の政治的な基盤を強化することを謳った国家安全保障会議（NSC）文書5612号が承認されたが、このことはシハヌークの潜在的な政敵に対する米国の支援の可能性を示唆するものであった。ノーザン・イリノイ大学のケントン・クレイマー（Kenton Clymer）は、1956年春までに米国政府

49) 吉岡大使発重光外相宛「対カンボディア経済援助に関する件」昭和31年12月3日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

50) カンボディア首相発吉岡大使宛書簡、昭和31年12月15日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

51) 「カンボディア経済協力問題の経緯（その2）——経済協力協定締結とその意義その他について」昭和32年10月3日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

52) カンボジアとタイは第二次世界大戦後、プレアビヒアの寺院の帰属をめぐり関係を悪化させた。カンボジアは1958年11月24日、外交関係の停止を通告した。カンボジアと南ベトナムとの関係も悪かった。南ベトナム軍は北ベトナムへの作戦遂行上何度もカンボジア領内を侵犯した。この作戦を支援したのが米軍であった。シハヌークは、南ベトナムがカンボジア内の反シハヌーク派の政治勢力を秘密裏に支援したと見て非難を繰り返した。

が（決定事項ではないにせよ）シハヌークの排除を考慮していたと述べている [ibid.]。シハヌークはこの動きを察知しており、米国との関係を冷却化させた。米国からの多額の援助が見込めなくなる中、彼は 1956 年末までにソ連、ポーランド、ユーゴスラビア、チェコスロバキアを訪問するが、一方これら共産諸国だけではなく、西側陣営の国、日本との関係強化が中立国家としてバランスを維持する上でも重要であった。日本に依頼した計画を中国に代替させることにもシハヌークは躊躇したのであろう。

この後、シハヌークを脅かす事件が立て続けに起きていく。吉岡に最初にキリロム都市計画、日本人移民の受け入れを打診した前述のサム・サリーは、シハヌークの命により副首相から駐英大使に転じていたが、1958 年 7 月に所謂「女中殴打事件」を起こし、世論の非難の嵐のうちカンボジア本国に召還された。その後、サム・サリーは 1959 年 1 月に政府転覆陰謀に加担しているかどで逮捕状が出され、隣国タイのバンコクに逃亡した。さらに 2 月には、イサラクからシハヌークに帰順していたはずのダップ・チュオンが、南ベトナムと結託してクーデター未遂事件を起こしたとの疑いで逮捕され、射殺される事件も発生した [桜井・石澤 1977: 321-323]。カンボジア政府はこのクーデター未遂事件の背後に、バンコクに逃亡したソン・ゴク・タン一派、タイ、南ベトナム、そして米国中央情報局 (CIA) がいるとしてこれを非難した [同所]。以後、カンボジアと米国の関係は、改善と悪化を繰り返す、極めて不安定で緊張を孕むものとなった。（なお、本稿が対象とする時期より後となるが、カンボジアは 1965 年に対米断交にまで進む。）カンボジアと日本の経済協力は、このような長期的な趨勢の中で進められることになった。

IV 交換公文の署名——経済協力の決定

IV-1 日「カ」交渉の再開

カンボジアは日本のスケールダウンした支援を受け入れる姿勢を示したが、1957 年前半のカンボジアの国内政局は不安定で、交渉はすぐには開始されなかった。サン・ユンが 1957 年 4 月に首相を辞任、シハヌークが 3 カ月足らずの間、代わりに首相を務めたが、続く 1 カ月間政治的空白が生じ、ようやくシム・ヴァル内閣が 7 月 26 日に発足した。経済協力の細部を詰めるのにもたつくと、カンボジアの政治状況によっては両国の協力への機運が霧散してしまうと判断した吉岡は、まずはカンボジア側の要望に即して日本政府として動くこと、そして事業については大体の事業設計について日本側から示すことが肝要であることを、1957 年 7 月に外相に就任した藤山愛一郎に具申した。⁵³⁾

53) 吉岡大使発藤山外相宛第 261 号「カンボディアに対する経済協力の件」昭和 32 年 8 月 2 日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第 2 巻、外史。

この具申を受け入れる形で、日本は1957年9月、経済協力協定の締結から交渉したい旨をカンボジア側に通告し、同国もこれを受け入れた。9月28日付に準備された最初の協定案では、「カンボジアの経済開発を目的とする事業計画の実施に必要な資材、設備の供与」と「専門家及び技術者の派遣」そしてこれらに「必要な現地通貨を確保するための生産物の確保」が謳われた。⁵⁴⁾ また、これに即した形で、「農業機械の普及及び修理を目的とする機関及び施設の設置」「農林牧畜試験場の設立」「農業労働者を対象とする医療機関の設立」が明記された。⁵⁵⁾ これに続き準備されたと思われるカンボジアからの協定内示案では、単にカンボジアの必要とする商品、及び製品の供与、並びに専門技術者の派遣が明記されただけで、農業試験場や医療機関のような具体的文言はなかった。⁵⁶⁾ これは「原則協定」をとにかく結ぶことが大事であるとのカンボジア側の考えが反映されたものだった。

外務省とくに吉岡は、カンボジアの意向に沿うつもりだった。しかし、日本政府内では異論が出た。1957年10月4日には各省連絡会議が開催された。この席で大蔵省は、事業の見込みをもっと詰めてから協定を結ぶべきと主張し、15億円を贈与とすることは規定事項ではないとさえ述べて外務省を牽制した。⁵⁷⁾ 大蔵省はその後も再三にわたり個別事業をきちんと詰めるべきであること、その中で贈与か借款か決定すべきであると主張し続けた。

一方この頃、カンボジア側は、11月に予定されていた岸首相の第二次東南アジア歴訪に組み込まれたカンボジア訪問の場で、何かしら合意を発表したいと考え始めていた。このような切迫した状況下、外務省アジア局アジア経済協力室は大蔵省の抵抗を押し切る形で、カンボジアの外交当局とぎりぎりの折衝を行い、原則協定を締結するための中間的な合意をひとまず成立させた。岸は1957年11月21日、カンボジア訪問に先駆けて訪れた南ベトナムのサイゴンにおいて（わざわざ）、カンボジアが賠償要求を放棄してくれたことに鑑み、農業センターに15億円支援する考えであることを明らかにし、そして、同年6月に訪米した際に打ち出した有名な「東南アジア開発基金構想」⁵⁸⁾ への意欲を重ねて表明した。⁵⁹⁾ その後、同日中に空路プノンペンに入った岸は、カンボジアのシム・ヴァル首相と会談し、日本とカンボジア間の経済技術協力協定の締結に向けて両国が努力する方針を確認した。⁶⁰⁾ 岸は「最高級の歓迎を受けた」「私の訪

54) 「日本国とカンボディアとの間の経済及び技術協力協定要綱（案）」昭和32年9月28日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

55) 同上。

56) カンボジア政府内示案・外務省仮訳「カンボジア王国政府と日本国政府との間の経済及び技術協力協定案」（日付不詳）外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

57) 外務省小林「カンボディア経済協力協定に関する各省連絡会議議事」昭和32年10月4日、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻、外史。

58) 岸の東南アジア開発基金構想に関して樋渡由美は、日本が新たな勢力圏を創出するのではないかと懸念をアメリカに惹起したと解釈した。李鍾元と黒崎輝はこれと異なる立場である。以下を参照〔樋渡1989: 211-267; 李1993: 186-239; 黒崎2000: 94-130〕。

59) 朝日新聞1957年11月22日朝刊1頁「両国の友好を強調 岸首相カンボジア到着」。

60) 同上。

間によって学校や官庁は休みになった」「歓迎アーチには『岸総理歓迎』より『天皇陛下万歳』のほうが多かった」と当時の様子を回想している。岸はこれを見て「すべては日本の経済協力の効果であった」と満足したのだった〔岸 1983: 387〕。岸は経済外交の信奉者であった。

IV-2 交換公文と秘密のエードメモアール

実際はこれまで水面下の外交折衝の結果であったが、日本とカンボジア両政府は、首脳会談の成果という建前で 11 月 22 日、3 年間を対象として日本が「総額 15 億円を超えない経済および技術的援助を供与する」ことを約した 11 月 21 日付文書に署名した。⁶¹⁾ この交換公文では、第 2 項に「経済開発を目的とする事業に必要な日本国の資材及び設備の供与」と、「専門家及び技術者の派遣」の 2 点がごく簡素な文言で盛り込まれた。さらに、第 3 項においては、「実施されるべき事業計画、資材及び設備の品目、並びに派遣される専門家及び技術者の名簿は、両政府がそれぞれ指定する機関により、その合意するところに従って、起草され、かつ決定される」ことが約された。⁶²⁾ 同文書にはまた、現地資金の支払いに関する不公表の秘密のエードメモアール（外交覚書）が付いた。これによると「同書簡 3 に掲げる事業の実施のために現地で行われた支出に充てることを目的として、同書簡 2 に掲げる資材及び設備以外の日本国の生産物の供与を、また、前期の事業の実施に従事する者が使用する消費物質の供与を同書簡 3 に掲げる計画に含める用意のあることを宣言する」ことが明記された。⁶³⁾

実はこのエードメモアールと同様の内容は、元々交換公文のなかに但書きとして含まれていたものだった。ところが、11 月 12 日付の藤山愛一郎外相の指示により、日本側の案文から削除された。⁶⁴⁾ 藤山にしてみれば、詳細な計画が全然詰められていない以上は、不測の事態が起きた際に日本の責任が想定外に問われてしまうことを警戒したのかもしれない。しかし、これにカンボジア側が反発し、何らかの形で文書に残すことを主張して譲らなかった。⁶⁵⁾ 吉岡大使は、事業実施のために不測の自国負担分が生じるのではないかという、カンボジア側の不安に理解を示し、外務省内に日本政府に妥協の要ありと建言したこともあって、エードメモアールが付くことになったのである。

交換公文の締結が済んだあと、岸はシム・ヴァル首相とともに共同宣言を発表し、カンボジ

61) 朝日新聞 1957 年 11 月 22 日夕刊 1 頁「きょう調印交換公文 対カンボジア 15 億円援助」。

62) 「日本国政府とカンボディア政府との間の経済的及び技術的協力のための協定の締結に関する交換公文」（外務省参考訳）外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第 2 巻、外史。

63) 「（不公表参考訳）エード・メモアール」外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第 2 巻、外史。

64) 藤山外相発吉岡大使宛、第 131 号「カンボディアに対する経済協力の件」昭和 32 年 11 月 12 日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第 2 巻、外史。

65) 吉岡大使発藤山外相宛、第 201 号「カンボディアに対する経済協力に関する件」昭和 32 年 11 月 18 日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第 2 巻、外史。

アの中立政策がアジアにおける平和と安定の要求であることを確認するとともに、核実験の停止と原子力平和利用への希望を表明した。⁶⁶⁾ 当時、英米による核実験がアジア太平洋地域で実施されており、東南アジア諸国で反発が強まっていた。日本でも 1954 年の第 5 福竜丸事件の記憶が新しい時期であった。岸は、反共陣営というグルーピングに囚われない、東南アジア諸国との連帯姿勢を演出した。⁶⁷⁾ 当初検討された高原都市の建設や移民送り出しといった、カンボジアが希望する壮大な計画は撤回されていたが、ともあれ、両国はこうして、経済協力協定の締結とこれに続く事業の細目の折衝に向け、一つの政治的な到達を見た。両国は「原則協定」の締結に向け動き出した。

V 原則協定の成立

V-1 段階論と並行論の対立と折衷

吉岡は当初の合意事項として、原則協定と事業計画の作成を段階的に行うつもりであった。しかし、11 月 5 日の段階で藤山は吉岡に宛て、正式協定と併せ、事業細目の取り決め協定を作成するよう指示した。⁶⁸⁾ かつて自らが支持したキリロム高原都市計画案が頓挫し、その事業計画が大きくスケールダウンした中、藤山にとって重要な課題は、協定案に基づき事業構想をできる限り具体化させることだった。カンボジア側は大まかな協定を速やかに結ぶことを希望したが、藤山は事業案の詳細を詰めることに拘った。だが吉岡にとり、これは当初の交渉方針からの逸脱であり、承服し難いものであった。交換公文の手交をなんとか乗り切った吉岡は、12 月 6 日、「本協定締結と同時に決定しておきたいとする事業計画とはどの程度詳細のものか考えておられるや」と不快感を隠さず、さらに次のように訴えた。⁶⁹⁾

仮にかなり詳細なものとすれば当然これが交渉のための専門家を派遣越されるものと考えるところ、これらの交渉はすべてフランス語で行われる関係もあり、到底当館の現陣容（当館では通常の館務の遂行のための仏文タイプ能力さえ不足している）では賄えきれぬ

66) 吉岡大使発藤山外相宛、第 217 号「日カ共同声明に関する件」、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第 2 巻、外史。

67) 権容夷は、岸の 2 回にわたる東南アジア諸国歴訪に注目し、彼の対東南アジア外交が「向米一辺倒」や「反共アジア」といった単純化された構図だけでは捉えきれぬものではなく、日本独自の外交的地平を上げようとする積極的側面を持っていたと捉えている〔権 2000: 170-189〕。

68) 吉岡大使発藤山外相宛、第 466 号、「日『カ』経済技術協力協定締結交渉の件」昭和 32 年 12 月 6 日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第 3 巻、外史。この中に、藤山外相の 11 月 5 日発の公電により、正式協定交渉と並行的に、事業計画案の交渉を進める指示があったと記されている。

69) 吉岡大使発藤山外相宛「日『カ』経済技術協力協定締結交渉の件」昭和 32 年 12 月 6 日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第 2 巻、外史。

次第であり、さらに事業計画を詳細討議するうちに必ず原則問題にぶつかって討議が進まないことも考えられるので、当館としては当初申し進めた如く、まず原則的協定締結に全力を集中し、要すればその中で事業計画の大綱だけを列挙するに止めるほうが適当と考える。

このような吉岡の訴えもあり、原則協定を締結し、次いで事業計画を詰めていくとの段階的アプローチは一応堅持された。しかし、その後の交渉では、協定締結までのプロセスに合わせ、事業作成のための予備的調査を進めるといふ、各プロセスが重なり合うような、より短期間で作業が志向されることとなった。吉岡は1958年2月18日、交渉におけるカンボジア側首席代表ブレック・プーン (Phlek Phoeun)⁷⁰⁾ と原則協定の案文と併せ事業の具体案の検討に入ることによって合意した。⁷¹⁾ もっとも吉岡自身は、原則協定を優先する方針だけは妥協するつもりはなく、同日の別の公電において、「先方の希望も考慮し原則協定先議の方針は崩さないこととして簡単な原則協定だけは先に討議かつ署名しておき、次いで細目取極ができてから両者を合わせて国会に提出すること」を提言した。⁷²⁾ この吉岡発の公電で示されたのは、原則協定は先に締結するが、事業計画の検討は並行的に着手されるという、ある種の折衷的な段取りであった。

V-2 日本・カンボジア経済技術協力協定（原則協定）と事業計画大綱の成立

カンボジアは1958年2月、模範農村を各州におき、農業センターを1カ所設置する案を検討したい旨伝えた。⁷³⁾ 日本はこれに基づいて腹案を作成していく。外務省が音頭を取る中、農林省から農業技術センター及び種畜場、通産省から農業機械センター、厚生省から医療センターの設置計画案の提出があった。外務省はこれらの案をカンボジア側に開示したところ、農業を中心とする構想案に原則同意を示したため、農業技術センターと種畜場の線で事業計画が進められることになった。⁷⁴⁾ 外務省にとり、これら各省の調整とカンボジアとの調整を一手に引き受けることは負担であったようで、1958年9月に作成された外務省の経過報告文書では、「現地調査の結果を基づかずして各省の見解を調整することは、極めて困難であったので、外務省においては右の調整を[終]了し、8月中旬事業計画案を大蔵省に提示した」と纏めている。⁷⁵⁾

70) ブレック・プーンは1956年、公共事業相としてニュージーランドのウェリントンで開催されたコロンプ計画の閣僚会議に参加している。同会議には日本から高碇達之助が参加した。

71) 吉岡大使発藤山外相宛「カンボディアに対する経済協力に関する件」昭和33年2月18日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第3巻、外史。

72) 同上。

73) 吉岡大使発藤山外相宛、第21号「カンボディアに対する経済協力の件」昭和33年2月21日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第3巻、外史。

74) 「カンボディアに対する経済技術援助協定の件」昭和33年8月1日外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第3巻、外史。

75) 「日本とカンボディアの間の経済技術援助協定の件」昭和33年9月の別紙資料「カンボディアに対する経済技術援助問題」外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第4巻、外史。

外務省も細部を詰めて協定を結ぶべきとの大蔵省の頑固な意見には辟易しており、事業構想の大枠だけ決めることを重視した。

外務省と大蔵省との間のもう一つの争点は、事業の実施方式を「直接方式」とするか「間接方式」とするかであった。前者は、被援助国が事業の実施主体となって、直接日本側の民間事業者と契約したのち、日本が被援助国に対し当該事業者に支払う方式であった。これは日本が役務や財の提供によって実施していた戦後賠償の一般的な方法であった。一方、後者、即ち「間接方式」は、経済の援助国政府、つまりは日本が実施主体となり、当事者として直接契約にあたり、成果物を被援助国に引き渡すものであった。外務省は当初、債務の履行を目的とする賠償とは異なり、カンボジアに対してはあくまで経済援助を建前とする以上、その「成果」の引き渡しに主眼を置くべきとの考えから、役務、生産物供与、建物の建設を「間接方式」で行うことを考えていた。しかし、大蔵省は、この方式では日本政府の責任を無用に拡大する可能性があるとして、計画の推進・管理については被援助国に任せるという、「直接方式」を強く主張した。⁷⁶⁾

結局、1958年9月より経済技術協力協定の交渉に入るなかで、日本政府は大蔵省の考えを採用し、カンボジアに直接方式による援助案を提示した。⁷⁷⁾ところが、カンボジアはこれに難色を示し、間接方式を主張した。⁷⁸⁾その訳は、「日本側から複雑な手続きを要求されても、当国官庁現在の人員では実施困難」であったことである。吉岡の観察によれば、カンボジアに直接方式で説得するためには、日本側商社、東京銀行駐在員、大使館員などが支払手続き書類の作成などで全面的に協力する必要があった。カンボジアは間接方式を譲らず、日本の大蔵省は直接方式に固執したので、外務省、とくに吉岡は板挟みとなり苦しんだが、同年12月12日、結局、カンボジア首席交渉代表のプレック・プーンが同国政府内を説得し、直接方式を受け容れた。⁷⁹⁾

こうして、実施方式について合意した両国は、細かい文言の調整を続け、1959年3月2日、前文、本文8箇条、末文と附属書からなる日本・カンボジア経済技術協力協定に署名した。⁸⁰⁾その内容は、3年を期間として15億円を限度とする無償協力を行うというもので（第1条）、協定の実施細目については両国の協議により定めることとされた（第7条）。⁸¹⁾そして、「付属

76) 「別紙 カンボディア経済技術援助問題」(「日本国とカンボディアとの間の経済技術援助協定に関する件」) 昭和33年9月、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第4巻、外史。(9月3日幹部会提出との書き込みあり)

77) 同上。

78) 同上。

79) 吉岡大使発藤山外相宛、第173号「対カンボディア経済技術協力協定交渉の件」昭和33年12月12日発、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第4巻、外史。

80) 『日本国とカンボディアとの間の経済及び技術協力協定の説明書』昭和34年3月、外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第7巻、外史。

81) 同上。

書 1. 農業技術センター（農業器具部及び診療班を含む）」「付属書 2. 種畜場」「両政府間で合意されるそのほかの生産物及び役務」が付属した。⁸²⁾ なお、これとは別に細目公文が交換され、免責条項や法人課税等に関する役務や契約に伴う詳細な条項が規定された。⁸³⁾ 以後、この原則協定に基づき日本とカンボジアの経済協力は進展していくことになった。初年度に両国が合意した事業計画大綱は、農業技術センター（4 億 4,000 万円）、診療所を含む巡回診療班（6,200 万円）、種畜場（2 億 7,600 万円）、プノンペン上下水道敷設用資材及び設備（4 億 7,500 万円）、付帯役務（未記載）、雑務（500 万円）という構成であった。⁸⁴⁾ 上下水道については、日本の久保田豊率いる久保田水道が受注済みで、この事業の完遂が計画に含まれた。

VI おわりに

独立国家として歩み始めたカンボジアには、早期に経済的自立を図るうえで各国の経済協力が必要であった。そのため同国は、ある種の権益を呼び水に日本に経済協力を求めた。こうした経済協力のパッケージの中にキリロム高原都市計画の建設計画と日本人の移民移出への希望が含まれていた。やがて、米国との関係を冷却化させていく中、カンボジアは共產諸国との関係を強める一方で、中立国家としてバランスをとるために日本との関係強化を急ぐ必要もあった。

一方、主権回復間もない日本にとって、カンボジアとの友好関係の樹立は、国際復帰への道筋を確かなものとする上で意味があった。また、莫大な賠償額を要求していたインドネシア、南ベトナムの賠償交渉を有利に進めるためにも、参照事例としてカンボジアとの経済協力交渉を成功させることは重要だった。中国との貿易に期待が持てなかった日本にとって、東南アジア諸国に販路を求めることも大切であった。ところが、その潜在的市場に中国が進出し、経済的機会を奪いかねなかった。これらの国際関係上の配慮が働き、日本はカンボジアとの経済協力を急いだ。しかし、こうした日本の対カンボジア経済協力への推進力は急速に減衰した。外務省の同一部局（アジア局アジア経済協力室）の政策文書は、その方向性がごく短期間に変化した。そこには、経済官僚、大蔵官僚による慎重論が大きく作用した。彼らは広義の国益よりも、事業の採算性といったより狭い意味でのプロジェクトとしての手堅さを重視した。

移民計画については、外務省の移民局、農林省、厚生省の技官たちが慎重論を唱え、これを撤回させた。彼らにとり、カンボジアへの日本人の移住はリスクが大きすぎた。より良い土地と機会を求めて移住するという本来の目的ではなく、日本の優れた技術を伝えるという全く別の目的によるものであった。そうであるならば、日本人の移民をやみくもに過酷な土地に送り

82) 同上。

83) 同上。

84) 同上。

出す以前に、まず保健衛生状況の改善やカンボジアの農業技術の向上を図らなければならなかった。こうした彼らの理解をもとに、農業技術センター、診療所を建設するという構想が生まれた。そしてこれらの支援項目が、両国間で最終的に合意された事業計画にも盛り込まれた。つまり、日本の取り組みが大規模なものからその後急速に、小規模で手堅いものへとスケールダウンしたのは、対カンボジア経済協力の具体化に向けた検討が進むにつれて、日本政府内で多様な見解が明らかになり、かつその過程で消極論が力を得たからであった。この意味で、キリロム高原都市計画といった大規模な構想から、具体的かつ小規模な事業構想に収斂されていく過程は、まさに「政府内政治」の所産であった。

そもそも、まず対カンボジア経済協力の動機は、南ベトナムとインドネシアへの賠償交渉を有利に進めること、そして、日本の東南アジア経済進出の地歩を築くことにあったが、この二つは理論上、矛盾する側面を持っていた。潜在市場であるカンボジアにおいて、中国との競争を制するためにはより大きな資本を投下すべきであるが、参照事例としてカンボジアとの交渉を確立するのであれば経済協力規模は大きくはならないからである。こうした矛盾の中に、国際関係上の配慮に基づく、「壮大な」計画は推進力を最初から持ちえなかった。

1950年代、日本では、まだ強力な調整機能を持つ国際協力援助組織は存在しなかった。そのため、日本・カンボジア経済技術協力協定に至る過程で、日本政府内の各省間の調整と、カンボジア政府との折衝は、外務省アジア局、在プノンペン日本大使館、及び吉岡大使が引き受けることとなり、過大な負担を彼らに強いた。藤山外相は協定締結のみならず、具体的な事業構想の早期具体化までを要求した。日商会頭でアジア協会の会長としてかつて、キリロム高原都市建設の推進建議を強く訴えた藤山である。本音としては大きな事業を具体化させたかったのではなかったか。だが、結局事業構想としての着地できたのは主に、農業技術センターと、診療所を含む巡回診療班、種畜場だけであった。

このような日本側の経済援助の方針転換、規模縮小をカンボジアは受け入れた。同国は、吉岡が「常識をもっては考えられない程熾烈」と形容したキリロム高原都市計画への希望が叶わなかったとしても、日本からの実施可能な支援を受ける方針を取った。端的に言えば、それは、カンボジア政府が盤石な行政能力を構築してはならず、国内政治的にも不穏な状況で、一方で対外的には米国との関係を冷却化させたからであった。カンボジアとしては一刻も早く日本からの経済協力の約束を形にしたかった。カンボジアが日本・カンボジア経済技術協力協定を締結したのはそのためと思われる。

しかし、この協定が曖昧な合意であるがゆえに乗り越えなければならない問題も生じた。一つは、援助計画を遂行する上での、現地での不測の支払いに対する不安が日本にも、カンボジアにも出たことであった。結局、原則協定においては明文化を避けたものの、日本はカンボジアの心配を汲んで不公表のエードメモアールを付け、計画遂行の際に生じる現地支払いを確約

した。もう一つの問題は、自ら日本の事業者を選定して契約を締結し、その代金を日本に支払わせるといふ、直接方式の経済援助にカンボジアが難色を示したことであった。煩雑な行政処理を自ら行わなければならないことにカンボジアが不安を持っていたからであるが、最終的に同国は日本の説得に応じた。こうして問題を克服した両国は、最終的に日本・カンボジア経済技術協力協定事業計画大綱の合意を見たのである。

引用文献

日本語文献

- 外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第1巻 B'5.3.0J/CM, (CD-R 番号 B'-199) 外務省外交史料館 (以下、外史と記載)。
 外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第2巻 B'5.3.0J/CM, (CD-R 番号 B'-199) 外史。
 外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第3巻 B'5.3.0J/CM, (CD-R 番号 B'-199) 外史。
 外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第4巻 B'5.3.0J/CM, (CD-R 番号 B'-199) 外史。
 外務省記録「日本・カンボディア経済技術協力協定関係一件」第7巻 B'5.3.0J/CM, (CD-R 番号 B'-199) 外史。
 外務省記録「日本・カンボディア友好条約関係一件」B'5.1.0, (マイクロフィルム番号 B'-0052) 外史。
 外務省記録「日本・ベトナム間賠償および借款協定関係」第2巻, B'-3-1-2-12 (CD-R 番号 B'-203) 外史。
 長谷川隼人. 2015. 「岸内閣期の内政・外交路線の歴史的再検討——『福祉国家』、『経済外交』という視点から」(博士論文) 一橋大学。
 初鹿野直美. 2017. 「実現しなかった日本・カンボジア経済協力計画——日本の開発援助黎明期の興奮と挫折」『アジア研ワールドトレンド』256: 54-60。
 樋渡由美. 1989. 「岸外交における東南アジアとアメリカ」『年報近代日本研究』11: 211-267。
 今川幸雄. 2000. 『カンボジアと日本』東京: 連合出版。
 井上勇一. 2003. 「外務省地域局の復興に関する一考察」『法学研究』76(7): 29-55。
 辛島理人. 2014. 「日本型地域研究の生成と制度化——戦後日本経済とアジア研究」『人文學報』105: 1-33。
 岸 信介. 1983. 『岸信介回顧録——保守合同と安保改定』東京: 廣済堂。
 北岡伸一. 2000. 「賠償問題の政治力学 (1945-59 年)」『戦争・復興・発展——昭和政治史における権力と構想』北岡伸一・御厨貴 (編), 161-216 ページ所収。東京: 東京大学出版会。
 権 容夷. 2000. 「岸の東南アジア歴訪と『対米自主』外交」『一橋論叢』123(1): 170-189。
 黒崎 輝. 2000. 「東南アジア開発をめぐる日米関係の変容 1957-1960」『法学』64(1): 94-130。
 桜井由躬雄・石澤良昭. 1977. 『東南アジア現代史 III ヴェトナム・カンボジア・ラオス』東京: 山川出版社。
 佐野方郁. 2002. 「鳩山内閣の中国政策とアメリカ——バンドン会議後の重光外務大臣と外務省アジア局第2課の中国政策の分析を中心に」『二十世紀研究』3: 45-74。
 白鳥潤一郎. 2015. 「『戦後処理』からの脱却を目指して: 高度経済成長期の外務省機構改革」『北大法学論集』65(5): 87-136。
 武田知己. 2002. 『重光葵と戦後政治』東京: 吉川弘文館。
 都丸潤子. 2006. 「戦後日本の東南アジア移民送出計画とイギリス」『歴史学研究』818: 18-34, 53。
 李 鍾元. 1993. 「東アジアにおける冷戦と地域主義: アメリカの政策を中心に」『アジアの国際秩序——脱冷戦の影響』(講座世紀間の世界政治3) 鴨武彦 (編), 186-239 ページ所収。東京: 日本評論社。

英語文献

- A1838 759/3/21 PART1 National Archives of Australia.
 Clymer, Kenton. 2007. *Troubled Relations: The United States and Cambodia since 1870*. Dekalb, IL: Northern

- Illinois University Press.
FO371/117135, U.K. National Archives [UKNA].
Marsot, Alain-Gerard. 1969. China's Aid to Cambodia. *Pacific Affairs* 42(2): 189–198.
Szaz, Zoltan M. 1955. Cambodia's Foreign Policy. *Far Eastern Survey* 24(10): 151–158.
The Foreign Relations of the United States (FRUS) Volume XXI, *East Asian Security; Cambodia; Laos*. Department of State's Office of the Historian.
Zhai, Qiang. 2000. *China and the Vietnam Wars, 1950–1975*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.

ウェブサイト

- 外務省『昭和32年外交青書』<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1957/s32-contents.htm>（2018年2月13日閲覧）.
在カンボジア日本国大使館ウェブサイト「日本・カンボジア友好条約」<https://www.kh.emb-japan.go.jp/files/000302426.pdf>（2018年11月21日閲覧）.

（2019年1月25日 掲載決定）