

第三部

パワー・トランジションとアジアの地域制度

第十章 東アジア・アジア太平洋地域制度とパワー・トランジション —台頭する中国をめぐる地域制度の重層的空間

大矢根聡

はじめに

本章では、東アジアおよびアジア太平洋地域におけるパワー・トランジションに関して、地域制度の変動とその作用を検討する。中国が台頭するのに対応して、地域制度がどのように変化し、新たな機能を加え、パワー・トランジションによる影響や衝撃をどのように緩和したのか。あるいは緩和できていないのか。その際にアメリカや中国、ASEAN、それに日本は、どのように対処したのか——これらの点が検討課題になる。以上の実態的検討から得られた知見に基づいて、今後の推移についても展望してみたい。

地域制度に着目し、実態的な検討を進めるのは、次の理由による。第一に、東アジア・アジア太平洋地域において、国際関係上の変化は地域制度に集約的に現われているからである。中国の急速な台頭を軸にして、パワー・トランジションが劇的に進めば、既存の勢力均衡が動揺する場合もありうる。そうなると、同盟関係の再編など、地域的な国際関係の根幹に変化が生じる可能性も否定できない。しかし、同盟政策の調整はなされていても、その改編につながる動きは浮上していない。むしろ変化は、地域制度のあり方に集中しており、各国の政策も制度の設計や運用に重きを置いているのである。

第二に、地域制度の変動について、今日の現象を包括的に説明する理論が限られているからである。もちろん、国際制度・地域制度については、すでに多くの理論的蓄積がある。しかし近年、ハー・カイ（賀凱）の仮説をはじめ、地域制度によるbalancingやhedgingなどに関して、興味深い指摘が新たに現われている¹。これは、実態面で新しい現象が浮上しているという事情もさることながら、理論面で知見が不足していた事情を反映しているように。そのbalancingやhedgingの指摘にしても、台頭する国を地域制度のどのような原則や協議の場に巻き込めば、なぜ、どのように当該国の行動を枠づけられるのか、その解は明確ではない。まずは実態を、体系的に確認する必要があるだろう。

近年の国際制度・地域制度の議論は、すでにパワー・トランジションを視野に入れて展開している。ただし、その議論は多様で、論争的でもあり、本プロジェクトの課題である中長期的な展望を描くためには、まだ援用しにくい面がある。例えばG・J・アイケン

ベリーは、今日では国際制度が様々な領域で成立し、機能しており、中国もその枠内に十分適合しうると論じる。しかし R・シュウェーラー等は、中国が制度上の貢献を果たさずに「しり込み (shrink)」し、むしろ先進国主導の制度を非正当化するようなレトリックを駆使する可能性を指摘している²。地域制度への対応が各国毎に異なる点、その対応に関する解釈が論争的な点も、明確な展望を難しくしている。もちろん、ASEAN が地域制度に積極的に関与し、大国間の影響力のバランスを図っている点については、おおよそその合意があろう³。しかしアメリカは、時に地域制度に強引なほど関与し、時に冷淡であり、一貫したパターンを捉えるのが容易でない⁴。中国については議論が分かれている。A・ジョンストンは、中国が ARF (ASEAN 地域フォーラム) や CSCAP (アジア太平洋安全保障協力会議) などの地域制度を通じて「社会化」され、多国間協力の地域的慣行を受容したと論じ、一石を投じた⁵。しかし、中国の対応は冷徹な利害計算に基づく状況適応にほかならず、地域の規範を受容してはいないとする反論も多い。

本章では貿易を中心に、経済分野の地域制度に着目して、その形成と変化の実態を辿る。貿易・経済分野に視点を定めるのは、定点観測のためである。中国をめぐる地域制度の動きには、他国との対立や制度上の軋轢が散見されるため、その印象的な場面のみを分野横断的に繋ぎ合わせ、劇的なストーリーを描き出す場合もある。しかし、地域制度は制度である限り、加盟国の対立を緩衝するルールやフォーラムとして機能し、変化を抑制する慣性を備えていよう。その側面を含めて、包括的に制度の変動を捉えたい。地域制度の慣性、安定化の作用は、貿易・経済分野において、より明確で捉えやすいものと考えられる (領土や海洋活動、人権などの分野では、中国はそれらを「核心的利益」だとして非妥協的な対応を示しており、貿易分野とは異なる様相が浮かびあがろう)。

1. APEC と中国の加入 : アメリカに対するポジティブなバランス

ウー・シンボー (呉心伯) によれば、中国が最初に地域制度に参加し、多国間協力に取り組んだのは、APEC においてであった。この地域制度を通じて中国政府に地域協力の考えが生じたこと、彼は指摘する⁶。中国は、伝統的に独自のパワー・ポリティクス概念に依拠して、二国間主義を基調にしていたのであるから、重要な変化であった。ただし中国が加入したのは、APEC 成立の 3 年後であり、それも「スリー・チャイナ」の一角としてであった。

というのも、中国の加入は 1989 年の APEC 創設時に懸案になったが、必然的に台湾

と香港との関係に関わらざるをえず、実現は容易ではなかった。しかし、ちょうどその頃に天安門事件が発生し、その人権蹂躪に対中批判や経済制裁が拡大して、加入問題は議題から消滅してしまったのである⁷。

APEC 加入当初の中国は、その経済的台頭が一部で注目され始めていたものの、この地域制度に足跡を刻印するような存在感を示してはいない。パワー・トランジションの観点で言えば、台頭する中国ではなく衰退するアメリカへの対応を、APEC は課題にしていた。当時のアメリカは、経済的衰退に歯止めをかけられず、必然的に国際制度を支える役割を縮小し、東アジア地域への関与も収縮しようと懸念されていたのである。そのため日本政府（当時の通産省）は、APEC によって「責任分担」の地域システムを構築し、成長著しい東アジアが貿易自由化を通じてアメリカ経済を支え、（相手国の行動の抑制を試みるbalancingではなく）ポジティブなbalancingを図ろうとしたのである⁸。

この支え役として、APEC は ASEAN の参加を前提にしていた。そこで通産省は、ASEAN における政治的・文化的な多様性や大国支配の歴史を考慮して、後にアジアン・ウェイ（アジア方式）と称される慣行を APEC の原則に組み込んだのである⁹。各国の自主性の尊重、コンセンサスや（結果よりも）過程の重視、漸進的な対応などである。これらの原則は、内政不干渉を強調し、国家主導的な経済発展を進めていた中国にとっても、好ましいものだった。

しかし、アメリカが APEC 政策を転換して積極的に関与し、1995 年から 98 年にかけて EVSL（早期自主的分野別自由化）協議を推進すると、様相が変わった。EVSL は、アメリカが自国の経済成長に APEC を活用し、いわば自らbalancingする試みであった。それに伴って、B・クリントン政権はアジアン・ウェイの原則を逸脱し、高度の貿易・投資自由化を法的拘束力を伴う形で進め、法化（legalization）を志向したのである。このため、東アジア諸国に不満が生じた。特に日本は、林産物・水産物の貿易自由化に抵抗し、それをアジアン・ウェイの自主性の観点から正当化して、アメリカと衝突した¹⁰。アジアン・ウェイと法化の齟齬は、これ以降もしばしば表面化する。

中国は、APEC と並んで 1994 年に ARF にも参加した。この地域制度において、中国は安全保障問題の多国間協議にも応じ、にもかかわらずアジアン・ウェイ的な原則のもとで、自国の立場を過度に拘束されない経験を重ねた。こうして中国は、ジョンストン等によれば、地域協力の慣行を受容した¹¹。もちろん、この背景で中国は、台湾海峡危機や南シナ海における領土紛争などを通じて、孤立感を深めていた。また、ベオグラード中国大

使館の誤爆事件、アメリカの対アフガニスタン・対イラク戦争などを契機として、対米懸念も強めていた。そのためリアリストの国際関係論者は、ジョンストン等のコンストラクティヴィズム的解釈とは異なり、中国が周辺国との協調を必要とし、戦略的に地域制度を選択したに過ぎないと論じる。そうだとすると、以後の中国は地域制度を通じた対応を当然視し、領土問題などにおいて二国間協議に固執したのを除くと、地域制度上の構想や提案を示すようになる。その際、中国が多国間協力の慣行に適応したのと同時に、逆に ASEAN をはじめとする他の国々が、中国の論理や行動に適応するようになった側面も無視できない¹²。

2. FTA から東アジア共同体構想へ：対中バランスिंगの萌芽

(1) AFTA と FTA

EVSL は事実上、APEC における自由化を政府間協定の広域 FTA に再編する試みであった。その挫折が象徴するように、東アジア諸国は、他の地域に較べて FTA に消極的だった。もちろん、1992 年に AFTA（東南アジア諸国連合自由貿易協定）が成立したが、例外的であった。

その AFTA も、パワー・トランジション的な含意をもっていた。中国が経済成長に成果をあげ、貿易・投資の世界的潮流が ASEAN から中国へと転じつつあった。そのため ASEAN 諸国は、自らの市場の価値と存在感を高めようと企図したのである¹³。ただし、この試みによっても、貿易・投資の流れが大きく変わりしなかった。

1998 年になると、東アジアにも FTA の採用を検討する国が現われた。日本や韓国、シンガポール、それに中国が、その先発国であった。同時にこの頃、中国の経済的・軍事的台頭が明白になり、その潜在的脅威への対応も模索されるようになる。FTA 政策において、対中関係を視野に入れたのは、まずは日本であった。1998 年 10 月、日本政府内で通産省が FTA を推進する方針を決めた際、与謝野馨大臣と同省幹部が第一に考慮したのは、FTA の「政治同盟としての本質」だったのである。FTA の締結相手国についても、中国に対する「牽制」やその台頭への「備え」を考慮した¹⁴。

ただし、この「同盟」的考慮は公表されず、政府内外で表立って議論されることもなかった。この立論は、大臣や省内の同意を調達するための、いささか扇情的なレトリックだった可能性もある。しかし、後の広域 FTA や TPP（環太平洋経済連携協定）をめぐる議論を視野に入れると、対中関係が地下水脈のように政府内で意識されていた可能性も否

定できない。もっとも、多くの国は FTA に多様な目的を想定しており、日本政府内の「同盟」的考慮も、FTA の多くの目的の一つだったと考えるべきであろう¹⁵。

中国政府も、日本と前後して FTA を推進し始めた。その際に中国は、自国の勢力拡大を図る方向だけでなく、自己抑制的なバランスिंगをも考慮した。ASEAN 諸国に生じた中国脅威論を、FTA による経済関係強化を通じて鎮静化しようと試みたのである¹⁶。2000 年 11 月、ASEAN+中国の首脳会議において、朱鎔基総理は FTA の共同研究を提案した。その共同研究の報告書は、FTA の経済的効用とともに、共同体意識の形成によって、地域的安定と秩序に資する意義も指摘していた¹⁷。

この提案は、ASEAN を懐柔したとしても、日本には衝撃を与えた。日本では、それまで重視してきた対 ASEAN 外交において、重大な遅れをとったと受け止められたのである。ただし、中国が日本に先行しようとしたとする指摘には、議論の余地がある。というのも、中国政府は、日本がほぼ同時に対 ASEAN・FTA に踏み出すものと観測していたからである。しかし、日本政府内で調整作業に手間取り、提案が中国に約 1 年間遅れたのである¹⁸。いずれにしても日中両国は、結果的に FTA をめぐって競合する形になった。それだけでなく、両国の政策決定者は、相手国に先行するインパクトと効果を知ることになった。同様の日中間の競合と緊張は、地域制度をめぐる数度繰り返されることになる。

東アジアで FTA が本格化すると、アメリカの政府と産業界も警戒感を覚えた。アメリカは 1980 年代半ば、むしろ世界に先駆けて FTA 政策を採用していた。それは、米加 FTA や米イスラエル FTA に結実した。しかし 2000 年代初めのアメリカは、FTA 政策上の遅れを、日本や中国に対しても意識するようになったのである¹⁹。しかしアメリカ政府は、その FTA 政策において中国をめぐるパワー・トランジションを考慮してはいない。W・ブッシュ政権は、一般的な方針として、FTA による貿易自由化が協定締結国で経済や社会の自由化を促し、「自由の習慣」を定着させ、ゆくゆくは政治的民主化を促すと想定していた。したがって、発展途上国や権威主義的な国々、紛争国も、FTA 交渉の対象にした。しかし、対中 FTA は時期尚早であり、2006 年からの米中戦略・経済対話において、貿易自由化や知的財産権の保護強化などを求めるにとどまったのである。

(2) FTA のモデルと東アジア共同体構想

FTA を推進するなかで、日中の政策決定者は異なる FTA モデルを対外的に発信した。両国は一連の FTA 交渉を通じて、追求する措置の姿を間接的に示し、さらには直接的に

その意義と優越を訴えたのである。

中国の FTA モデルは、一方で WTO との整合性や国際的なルール・メイキングを前提としながらも、他方ではアジア・ウェイを踏まえていた。すなわち、FTA は近隣国から、また自由化の可能な分野から、漸進的・段階的に締結してゆき、各国の事情やその多様性に配慮する姿勢を鮮明にしたのである。同時に中国は、まずは自ら譲歩措置を示してアーリーハーベスト（早期の収穫）を相手国に提供する意向を、前面に打ち出した²⁰。この中国モデルは発展途上国の関心をひいたものの、アメリカなどでは、中国の政治的な動機（途上国の支持獲得、資源の獲得網や勢力圏の形成の可能性など）に関する疑念を喚起してしまう。

これに対して日本政府は、先進国に相応しい、先端的で高度な内容の FTA を追求しようとした。具体的には 90%以上の関税撤廃、WTO 以上のサービス自由化や知的財産権の法的保護、それらを通じた国際的なルール・メイキングのイニシアティブなどである。この点において、日本政府はアメリカの NAFTA（北米自由貿易協定）を参照し、一定の法化を志向していた²¹。同時に日本政府は、ビジネス環境委員会や開発協力、技術協力など、緩やかな協力的措置も FTA に盛り込み、アジア・ウェイ的な要素も視野に入れていた。

以上のような FTA モデルは、その延長線上において地域秩序のあり方につながってくる。各国政府は FTA を推進すればするほど、個々の協定をどのように関連づけ、全体としてどのような秩序を追求するのか、国内外に示す必要に迫られたのである²²。そのような秩序像の典型が、東アジア共同体構想であった。

日本の東アジア共同体構想は、2002 年 1 月、最初の FTA（日本・シンガポール新時代経済連携協定）を調印した際に、小泉純一郎首相がシンガポールで演説して提示した。それは、しばしば指摘されるように、メンバーとしてオーストラリアとニュージーランドという対米協調的な民主主義国を列挙し、対中牽制を示唆しただけではない。むしろ逆に慎重な配慮も示し、共同体の仕組みや性格を明確化するのを避けていた²³。小泉演説は、「ASEAN+3 の枠組みを最大限活用すべき」だとし、同時にアメリカの役割が「必要不可欠」だとし、またインドなどとの連携も重要だとしたのである²⁴。

その後の日本の構想は、このラインから仮に逸脱しても、振り子の揺れ戻しのよう、結局はこのライン内に収束し、曖昧さと一定の安定性を示している。それは 2009 年、鳩山由紀夫政権が独自色の強い東アジア共同体構想を打ち出した際も、同様であった。鳩山

自身は、「覇権国でありつづけようと奮闘するアメリカと、覇権国家たらんと企図する中国の狭間で」、アメリカの「放恣はなるべく抑制」し、「中国の軍事的脅威を減少させながら、その巨大化する経済活動の秩序化を図りたい」とする考えを明示していた²⁵。鳩山の構想は様々な反響を呼び、特にアメリカの懸念を刺激してしまった。これに対して鳩山政権は、結局は当面可能な政策の選択幅を探り、従来の方針の再確認に逢着したのである。

中国でも 2000 年代半ば、東アジア共同体（東亜共同体）構想が議論されるようになる。それは一方では、東アジアを中国の利益や考えの反映する空間にしたいという願望を秘めていた。しかし中国で浮上した構想も、実務的協力を中心に据え、日中の主導権争いを避け、アメリカなどの域外国と協調するなど、穏健な方針を示していた²⁶

東アジア共同体構想に関して、アメリカ政府は立場を明示していない。東アジア諸国の多様性からして、その構想が早期に実現する可能性は低く、また東アジア諸国がアジア・ウェイに拘泥するならなおさらだと、アメリカ政府は観測していたのである²⁷。

こうして、中国の台頭によるパワー・トランジションの傾向が垣間見えつつ、東アジアで新たな制度形成につながる動きが浮上した。その過程において、対中バランスの試みが ASEAN や日本で現われたのである。その際に日中間では、軋轢が表面化すると同時に、関係悪化に歯止めをかけるべく、方針を明確化するのを避け、互いに可能な政策選択の幅を測り合うような、手探りの過程が見られた。この動きの延長線上において、次に見るように、異なる地域制度が並存する重層的空間が成立してゆく。その空間において、日中を含む各国が主張や譲れない線を示し、同時に対立を緩衝するような関係を築いてゆくのである。

3. ASEAN+3 と EAS : 地域制度の重層的空間における交信と緩衝

東アジア共同体の具体的な検討は、ASEAN+3（東南アジア諸国連合と日本、中国、韓国）と ASEAN+6（東南アジア諸国連合と日中韓、インド、オーストラリア、ニュージーランド）、あるいは後者をメンバーとする EAS（東アジア首脳会議）という地域制度で進んだ。

1997～98 年にアジア経済危機が襲いかかると、東アジア諸国はアメリカや国際制度の IMF（国際通貨基金）の対応に違和感を抱き、地域的な協力の可能性を感じた。それは、中国が通貨切り上げの回避など、協調的行動を維持したためでもあった。それはまた、日本の経済的衰退が進んだため、日本の大国主義に対する懸念が周辺国において縮小したた

めでもあった²⁸。こうしたなかで、一時的に開催された ASEAN+3 が、危機対応の舞台になった。そこでの地域協力を背景にして、ASEAN+3 は存続し、発展してゆく。また ASEAN+3 では、東アジア・ビジョン・グループと東アジア・スタディ・グループが一層の地域協力策を検討し、EAS や広域 FTA（具体的には東アジア自由貿易圏、EAFTA）などを構想した。

前者の EAS は、大方の予想よりも大幅に早く、2005 年に実現した。その創設をめぐっても日中間に緊張が生じたが、それゆえに緊張を緩衝する措置と、そのための共通認識も浮かび上がった。すなわち、両国は当初、第一回 EAS の開催地をめぐって衝突したが、両国ではなく ASEAN が「運転席」に座る点で、関係国の了解が成立した。また日中両国は、あからさまな主導権争いではなく、制度の構想や理念の提案という「知的な貢献」を競う、いわば討議上の競合へと移行した²⁹。その後も主導権争いが頭をもたげ、緊張が生じる場面はあった。しかし、その度に ASEAN の中心性と制度構想の提案を基調にする線で、関係国が共通理解を再確認し、強化してもいるのである。

具体的には、EAS の制度構想として、中国政府が ASEAN+3 の実績を根拠に、その 13 カ国をメンバーとした開催を主張して、実務的協力を重ねる方針を示した。これに対して日本政府は、EAS のメンバーを ASEAN+6 の 16 カ国とした。また EAS では大局的・戦略的な議論をおこない、民主主義や人権などの国際規範の重要性と国際的開放性を強調したのである。結果的に、当初の東アジア・ビジョン・グループが構想したように ASEAN+3 を EAS へと発展解消するのではなく、ASEAN+3 は残すことになった。またそこでも首脳会議を開き、EAS は ASEAN+6 の首脳会議として設けることになったのである。さらに、東アジア共同体に向けて、ASEAN+3 の方が、その実績を背景として「主要な手段」に、ASEAN+6 は「重要な役割」を果たすものと位置づけられた³⁰。

この重層的方式をめぐって、その後の協議でも中国などは、ASEAN+3 を中心にすべきだと主張した。しかしこれに対して、様々な地域制度で並行的に協力を進めるべきだという意見が浮上した³¹。こうした議論を経て、複数の地域制度が「相互補強」的、「相互補完」的に機能する、という考え方が成立し、定着したのである。

この相互補強と相互補完の語は、これ以降、各種の声明や宣言で繰り返され、各国がその重要性を確認し、共通認識を維持している。ASEAN+3 の第二共同宣言（2007 年）も、多様な地域制度の相互強化と補完に言及し、EAS の採択した「互惠関係に向けた原則に関する東アジア首脳会議宣言」（2011 年）も、地域制度間の相互強化プロセスを再確

認している。

このような制度間の相互補強・補完は、すでに APEC において実践されていた。APEC は、そもそも GATT や ASEAN の存在を前提にして、それらと併存し、それらの機能を阻害せずに支える役割を演じていた。それを反映して、APEC の閣僚会議共同声明や首脳宣言は、APEC を含む「多国間、地域および二国間の枠組みが補完的であり、かつ相互に補強しあう」（2003 年首脳宣言）などと、重層的空間のアイデアを記していたのである。このアイデアが、ASEAN+3 や EAS などに援用され、定着したのだと考えられる。

こうして、地域制度が重層的に併存し、その空間において各国（特に日本）が国際規範を強調して中国を牽制し、他方で実務的な協力を蓄積して、中国を含む域内ネットワークを強化しているのである。この重層的空間を担保しているのは、地域制度の「相互強化」・「相互補完」というアイデアと ASEAN 中心性という方針を媒介した、共通理解である。共通理解が担保であるから、地域制度におけるルールの拘束力は限定的である。しかし、それゆえに各々の地域制度は、各国が警告や主張を送信しあえるような伸縮性を確保できたという側面もあろう。

4. 広域 FTA の重層性：EAFTA と CEPEA

先に述べたように、EAS とともに EAFTA が、東アジア共同体に向けた当面の課題と考えられた。この広域 FTA をめぐっても、やはり日中の軋轢が生じ、しかし同時に重層的アプローチに基づいて一応の安定化が図られた。

2004 年、まず中国が ASEAN+3 首脳会議において、構成メンバー13 カ国による EAFTA の検討作業を提案した。これを受けて民間の検討作業が行われたものの、2006 年 11 月、その検討を踏まえて政府間協議へと歩を進めるとなると、異論が浮上した。このため、第二フェーズの検討作業を実施することになった。それと前後して、2006 年 8 月、日本政府が ASEAN+6 (EAS) の構成メンバー16 カ国を想定して、CEPEA (東アジア包括的経済連携協定) を提案した。その検討も第一・第二フェーズで実施され、その報告書が EAFTA の報告書と同じく、2009 年 8 月に提出された。

EAFTA と CEPEA のプロセスも、やはり競合しつつ、しかし一方の突出を避けて同時並行的に進んだのである。しかも、ASEAN+3 首脳会議の議長声明は、「(EAFTA と CEPEA の) 作業部会が同時並行的に進められていることを歓迎」し、EAS の声明も

「ASEAN プラス作業部会における EAFTA と CEPEA の検討の進捗を歓迎」した。その後、具体的な自由化策をめぐって日中の提案が競合したが、2011 年に至ると、両国が EAFTA と CEPEA の相違を棚上げし、実務的に広域 FTA の方法を検討するように、共同提案するのである。

5. 広域 FTA としての FTAAP

(1) 「責任あるステークホルダー」の模索

EAFTA と CEPEA の議論が進むと、アメリカ政府もそれまでの静観の方針を転換する。アメリカの関与できない地域制度が東アジアで確立し、しかもそこで、中国が影響力を確保する事態を懸念し始めたのである。ひいてはアメリカの自由主義的システムが魅力を失い、中国の国家主導的な経済システムが説得力をもち、途上国の支持を得るのではないか。アメリカの国際的な影響力や価値が侵食されるのではないか、といった悲観的な展望も描かれるようになった³²。

ここにきて、アメリカ政府もパワー・トランジションを念頭におき、国際制度・地域制度の行方を検討するようになる（後で述べる FTAAP [アジア太平洋自由貿易圏] と TPP は、その所産である）。その際の課題は、アメリカが国際・地域秩序の主導性を維持し、しかし不足するアメリカの影響力を、中国による支持と貢献によって補完できるかどうかであった。この点について、R・ゼーリック国務副長官が 2005 年、「責任あるステークホルダー」と形容される議論を提起し、比較的広い同意を得た³³。中国に一定の責任を委ねることによって、中国が国際・地域制度を受け入れ、公正な経済競争や人権などの規範を遵守するように促し、また制度維持の負担を受け入れるように促す考え方であった。

「G2」も、類似した主旨の議論であった。中国が制度維持の負担を担うように仕向けるために、アメリカはむしろパートナーとして中国に接し、その変化を導くべきだという構想である³⁴。

このアイデアは異論も喚起したが、2006 年以降の米中戦略・経済対話に反映している。この対話を通じて、両国政府は貿易不均衡や知的財産権の保護、人民元レートなどの懸案を協議し、同時に双方の立場の相違を部分的に承認しあっているのである。この路線は、国務副長官がオバマ政権下の J・スタインバーグに代わっても、基本的に持続しており、2009 年 11 月の米中共同声明でも大筋で踏襲されている。それは、連邦議会や産業界などでも一定の支持を得ていた。しかし最近、中国の強硬姿勢が人民元レートや新たな

技術政策（「自主创新」政策）、WTO やポスト京都議定書をめぐる国際交渉などにおいて顕著になったため、議会を中心に不満が拡大しており、その支持は十分に安定的ではない。

（2）重層的空間への FTAAP・TPP の編入

広域 FTA としての FTAAP と TPP は、「責任あるステークホルダー」論とは異なり、当面は中国の参加を見込んでいない。これらの広域 FTA は、対中牽制を直接の主眼としてはいないものの、やはり対中バランスの含意を伴っている。そのため、米中間・日中間に軋轢が生じているが、同時に、これまでの地域制度の重層的空間が APEC を含んで拡張し、緊張を緩和している面もある。

FTAAP は、2006 年にアメリカ政府が正式に提案し、推進し始めた広域 FTA である。この広域 FTA は、APEC を構成する 21 ものメンバーを対象にしている点、貿易・投資の自由化を——アメリカ政府が「21 世紀型 FTA」と形容するように——高水準にしようと試みている点で、EAFTA や CEPEA と異なる。ただし、APEC は多くの発展途上国をメンバーとし、先進諸国も競争力を欠く産業を国内に抱えているため、その実現は容易ではない。そこでアメリカ政府は、一方では APEC で他の国々と時間をかけて調査・検討を進め、他方では、一部の有志国と先行的に自由化に合意し、他の国を刺激する方針をとっている³⁵。後者のための場が TPP である。

このような広域 FTA のインプリケーションについて、日本の野田佳彦首相は対中牽制の意図を否定している。しかし首相補佐官（外交安全保障担当）の長島昭久は、「中国に（日本は）『なかなか手ごわい』と思わせるような戦略的な環境を整える」という、「隠された意味」があると指摘している³⁶。TPP の参加国でも、ベトナムやブルネイ、ニュージーランドなどは経済的な対中依存を緩和し、対米関係を強化するといった、バランスの意図を示唆している。

その一方で、FTAAP と TPP も、これまでの重層的な制度間関係を拡張する側面をもっている。先に述べたように、そもそも APEC は他の国際・地域制度と重層的関係を築いていた。APEC が、他の制度と「補完的」で「相互に補強しあう」ことは、横浜首脳宣言（2011 年）でも再確認されており、APEC メンバーの共通理解になっていた。

すでに見たように、地域制度の重層的空間は、制度間関係に加えて ASEAN 中心性（大国主導の回避）、国際規範の強調と地域協力の実績の蓄積に支えられていた。アメリカにとって FTAAP は、自国がこの地域制度の重層的空間に関与し、それを支えつつ自国

の関心や利益を投影する手がかりになる。実際、例えば H・クリントン国務長官は APEC 出席の際の演説において、中国の責任と米中協力に期待を示すとともに、ASEAN 中心性に言及し、安全保障・経済分野と並んで価値（規範）の領域で地域的なリーダーシップを行使すると発言している³⁷。

これに対して中国では、FTAAP や TPP の自由化に当面は対応できないため、中国排除を意図した枠組みだとする反応もみられる。2012 年の APEC ハワイ会合において、ユー・ジエンホア（俞建華）商務次官が（TPP の）「招待状が届いていない」と批判的に発言したのも、こうした懸念と不満の表明にほかならない。そのため中国では、むしろ日中韓 FTA を推進し、EAFTA を加速させる意見が浮上た³⁸（日中韓 FTA の推進は、2011 年 12 月に野田首相が訪中した際に、両国間で確認された）。それでも中国政府のジアン・ユー（姜瑜）外交報道官は、TPP を「アジア太平洋地域の経済統合および繁栄にとって有力な協力のための提案」だとし、この提案に「開かれた態度」を表明している。また中国は、地域制度の重層的空間を念頭においてか、各国の多様性を考慮し、既存の地域制度、すなわち EAFTA を活用して、広域 FTA を漸進的に進めるようにも主張しているのである³⁹。

このように、地域制度の重層的空間において、米中両国や日本、その他の国々は対立関係を秘めながら、一定の相互承認を維持している。このバランスは、東アジアもしくはアジア太平洋の協力や経済的自由化において、各国が一方で法化を進め、他方ではアジアン・ウェイを認めて、双方の正当性が併存するなかで維持されていた。FTAAP と TPP は、前者に大きく傾斜しており、APEC 全体としてもアジアン・ウェイ的な要素の比重が低下傾向にある。中国の上海で開催された APEC 会合（2001 年）では、首脳宣言で「自主性、コンセンサスの形成、個別のおよび共同的な行動の組み合わせ、柔軟性、包括性および開かれた地域主義といった基本原則」について、各国の信頼を確認していた。これは、翌年のロス・カボス首脳宣言でも再確認されている。しかしこれ以降、同様の文言は APEC 首脳宣言に見当たらないのである。それに代わって、APEC 強化の議論が首脳宣言に反映し、「APEC を一層効果的かつ結果志向型にする必要性を強調」（2006 年ハノイ首脳宣言）しているのである。

こうした法化傾向は、他の地域制度における国際規範の強化、ルールの拘束力強化と平行に進んでいる。それが地域制度の重層的空間において、各国の自己主張と対立の緩衝とのバランスを揺さぶってしまうのか。あるいは、法化と規範厳格化の方向へと、各

国の立場が収斂してゆくのか。また後者の場合、各国間の対立、とりわけ日中間、米中間の緊張や軋轢が高まる危険性がどの程度あるのか。こうした点が、今後の展望を左右しそ
うである。

むすび：展望と日本外交

最後に、以上の検討をふまえて、今後の地域情勢を展望してみたい。本章では、複数の地域制度が重層的空間をなし、それを通じて各国が自己主張や譲れない立場を発信し合い、互いに牽制を図り、同時に対立の激化を抑制している様子を確認した。日米中の関係についても、この制度間関係の行方と関連づけて展望することができよう。

昨年度の『アジア太平洋地域における各種統合の長期的な展望と日本の外交』報告書では、東アジア・アジア太平洋の地域制度に関して 4 パターンの展望を示した⁴⁰。その 4 パターンは、(a) 中国を中心とする新興諸国が経済成長を維持するかどうか、(b) 東アジア・アジア太平洋の各国が政治的対立関係を強めるかどうか、を組み合わせで想定した。すなわち、(1) 新興諸国が経済成長をつづけ、アジア太平洋地域で政治的対立が強まれば、「新秩序への抗争」が生じる。(2) 新興諸国の経済成長が鈍化するが、政治的対立が強まれば、「ゼロサム的対立のアジア太平洋」になる。また、(3) 新興諸国が経済成長をつづけつつ、地域的な相互依存関係が深化し、政治的関係が協調的に維持できれば、「通商的平和」に中国も包含される。すなわち、「アジア太平洋の協調」が実現しうると考えられる。さらに、(4) 経済的・政治的に今日の先進諸国が中核的地位を持続し、中国もその枠組みに参画する場合には、「現在の延長線（見慣れたアジア太平洋）」が現出する、と展望したのである。それぞれのシナリオにおいて、地域制度間の重層的関係と日米中関係はどのように推移すると考えられるだろうか。

第一の「新秩序への抗争」のシナリオでは、中国が明白な地域大国になり、米日との格差が縮小すると想定している。そのような状況では、日米中が自国に有利な地域制度をそれぞれ推進し、駆け引きや衝突が避けがたい。地域制度の重層的空間において、その齟齬や対立を調整するのは難しくなろう。先に述べたアメリカ主導の法化と中国のアジアン・ウェイとの乖離は、むしろ広がる可能性もある。中国は今日以上に EAFTA、もしくはその後継的の制度に期待を寄せる可能性がある。

日本の CEPEA は、法化の方向性において FTAAP と、またアジアン・ウェイへの配慮や国際競争力を欠く国内産業への対処の点で EAFTA と、類似性をもっている。その構図

は、CEPEA が他の後継構想へと移行しても基本的に同様であろう。米中両国が自国の地域制度や広域 FTA に固執する場合、日本は中間的な地域制度の構想を通じて、橋渡し役を演じられる場面もありうる。その半面、日本の構想の独自性が稀釈されてしまい、存在感が大きく低下する恐れも高い。

地域制度の重層性が維持できないとすれば、ある時点において 地域制度間、広域 FTA 構想間の調整と選択が必要になろう。中国社会科学院のチャン・ユンリン（張瀟嶺）は、ある時点で TPP と EAFTA を統合する局面になり、米中が本格的な貿易交渉に臨むだろうという見通しを示している⁴¹。その狭間において日本は、それまでに提起した地域秩序構想の正当性と説得力、また緊密化してきた地域各国との連携関係を試される形になろう（なお、日本の経済団体連合会は、AFTA の域内貿易が自由化される 2015 年には CEPEA を完成させるように求めており、それまでに CEPEA と TPP を統合するように要請している⁴²）。

第二の「ゼロサム的対立のアジア太平洋」のシナリオでは、中国の成長にブレーキがかかり、政治的には対立的である。この場合、アメリカは相対的優位を維持しており、広域 FTA として FTAAP が実現し、地域制度の APEC が重要性を高めるであろう。とはいえ、そのアメリカも衰退を免れられず、地域制度とそれによる秩序維持をめぐる、中国による支えを今日以上に必要とするはずである。APEC や、それを含む地域制度の重層的空間は、米中関係を調整する枠組みとして機能する可能性がある。しかし、G2 的な場が成立したり、地域制度が成果をあげられなければ、地域制度に対する各国の期待が揺らぐ恐れもある。制度の「廃れ」現象が生じるのである。

日本外交としては、対米関係を基調に展開することになろう。ただし、アメリカが G2 的体制に傾斜して米中関係の安定化を優先したり、地域制度の「廃れ」が生じたりすれば、日本は外交上の手がかりを大きく失いかねない。

第三は、「アジア太平洋の協調」のシナリオであった。各国がリベラルな価値や規範を受け入れ、広域 FTA としては FTAAP が実現へと向かう。もちろん発展途上国が多数存在し、競争力を欠く産業と独自の国内法制を抱える国もあるため、各国国内での FTAAP 批准が問題化しよう。高度な自由化は日本にも容易でなく、地域の主導的な一国として、アメリカを支える一国として、外交と国内政治とのジレンマに直面しよう。

かつて日本は、繰り返し対米経済摩擦に直面し、市場開放や規制緩和の要求を繰り返して突きつけられた。その際に日本は、要求を相当程度まで受け入れ、外圧による改革を活

用して、むしろ経済競争力を強めてきた。しかし今日、少子高齢化が進み、社会的安定性が動揺するなかで、経済的自由化や対外協調に対する世論は厳しい。また国内政治が流動化するなかで、かつての合意形成の慣行や手法は妥当性を大きく低下した。日本は従来以上に、対外交渉と地域制度の運営、それと国内政治との「両刃の剣」外交（double-edged diplomacy）に翻弄されざるをえないだろう。国内外の合意形成に関して、新たな手法が必要になる。

最後の第四シナリオは、「現在の延長線」である。地域制度は先進国主導で推移し、アメリカは中国の立場を考慮しつつ、地域制度へと取り込んでゆく。各国が外交上微妙なバランスを探りつつ、地域制度の重層的空間を運用し、より安定的な国家間関係を築いてゆくと考えられる。広域 FTA としては FTAAP がベースになり、その舞台として APEC が重要性を強めよう。その際、発展途上国を含む広範な国の支持を確保するために、アジアン・ウェイの慣行は無視できない。自由化を進めると同時に、各国の国内社会上の安定性や多様性も許容するような方式を、模索する必要がある。国際・地域制度において、第二次世界大戦後に成立した「埋め込まれた自由主義（embedded liberalism）」を再構築する方向になろう⁴³。

各国には、今日の TPP や FTAAP に関して、アメリカの自由化方針に過度に追随するのではなく、自由化に対する一定の負担軽減や条件緩和を期待する声がある。第四のシナリオを想定するなら、日本がこうした声に対応して、単なる保護貿易主義ではなく、「埋め込まれた自由主義」を再構築するような、説得力ある構想を提起できれば、存在感を示せる可能性があるだろう。

以上の 4 つのシナリオは、いずれにしても地域制度の重層的空間が、現状のままに安定化する展望を示してはいない。それが中長期的に動揺し、場合によっては大きく変容する可能性を示唆していた。これまでの日本外交は、貿易・経済分野では地域制度の構想を提起し、自己主張すると同時に対立を回避するような方向性を示して、一定の成果もあげてきた。しかし中長期的展望を視野に入れるなら、現在の路線をそのまま継続するのは難しく、変化に備えた構想や新機軸の案出が不可欠になろう。

— 注 —

- 1 例え、Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (Routledge, 2009); Yuen Foong Khong, "Coping with Strategic Uncertainty: The Role of Institutions and Soft Balancing in Southeast Asia's Post-Cold War Strategy," J.J. Suh, Peter J. Katzenstein, Allen Carlson, eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency* (Stanford University Press, 2004); Kuik Cheng-Chwee, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary South East Asia*, vol.30, no.2 (2008) pp.159-85.
- 2 G. John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West," *Foreign Affairs*, vol.87, no.1 (January/February, 2008), pp.23-37; Randall L. Schwellwer and Xiaoyu Pu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline," *International Security*, vol.36, no.1 (2011).
- 3 例え、Evelyn Goh, "Great Power and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies," *International Security*, vol.32, no.3 (2007), pp.113-157; Ralf Emmers, ed., *ASEAN and the Institutionalization of East Asia* (Routledge, 2012).
- 4 筆者による試論として、大矢根聡『東アジアの国際関係—多国間主義の地平』(有信堂、2009年)第10章。
- 5 Alastair I. Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000* (Princeton University Press, 2008). 以下も参照。A. I. Johnston, "Is China a Status Quo Power?," *International Security*, vol.27, no.4 (2003); Ann Kent, "China's International Socialization: The Role of International Organizations," *Global Governance*, vol.8, no.3 (2002).
- 6 Wu Xinbo, "Chinese Perspectives on Building an East Asian Community in the Twenty First Century," in Michael J. Green and Bates Gill, eds., *Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community* (Columbia University Press, 2009).
- 7 通産省(当時)担当者に対するインタビュー。
- 8 大矢根聡『国際レジームと日米の外交構想—WTO・APEC・FTAの転換局面』(有斐閣、2012年)第5章。
- 9 大矢根『国際レジームと日米の外交構想』第5章。
- 10 大矢根『国際レジームと日米の外交構想』第7章。
- 11 Johnston, *Social States*.
- 12 Alice Ba, "Who's Socializing Whom?: Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations," *Pacific Review*, vol.19, no.2 (2006), pp.157-179.
- 13 武藤聡博「AFTAの意義—アジア太平洋地域協力に見るASEAN像」『国際政治』116号(1997年、有斐閣)。
- 14 大矢根『国際レジームと日米の外交構想』第10章。
- 15 目的の多様性については、大矢根聡「アジア太平洋におけるFTAの動態—パターンと要因、展望」『アジア太平洋地域における各種統合の長期的な展望と日本の外交』(日本国際問題研究所、2011年)。
- 16 それ以外の政治的・経済的背景について、Alice D. Ba, "China and ASEAN: Renavigating Relation for a 21st-Century Asia," *Asian Survey*, vol.43, no.4 (2003), pp.622-647.
- 17 ASEAN-China Expert Group on Economic Cooperation, "Forging Closer ASEAN-China Economic Relations in the Twenty-first Century," (2001), pp.30-33.
- 18 中国対外貿易経済合作部国際貿易経済合作研究院の担当者に対するインタビュー。
- 19 USTR, *2002 Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* (2002), p.10.
- 20 『朝日新聞』2012年5月18日。程永華「中日関係の現状と今後の展望」http://www.jfir.or.jp/j/diplomatic-roundtable/74_111013.htm この背景では、中国がWTOに正式加盟したのが2001年12月であるため、それ以前はWTOルールに拘束さ

れず、また加盟以後も発展途上国として授権条項の適用を受けたため、GATT24 条や GATS5 条の適用を免れられたという事情もある。

- 21 大矢根『国際レジームと日米の外交構想』第 9 章。
- 22 大矢根聡「東アジア FTA：日本の政策転換と地域構想」『国際問題』528 号（日本国際問題研究所、2004 年 3 月）。
- 23 外務省の担当者に対するインタビュー。
- 24 「小泉内閣総理大臣の ASEAN 諸国訪問における政策演説『東アジアの中の日本と ASEAN』—率直なパートナーシップを求めて」2002 年 1 月（首相官邸）。
- 25 鳩山由紀夫「私の政治哲学」『Voice』2009 年 9 月号。
- 26 天児慧「新国際秩序構想と東アジア共同体論—中国の視点と日本の役割」『国際問題』538 号（日本国際問題研究所、2005 年）。
- 27 アメリカ国務省の担当者に対するインタビュー。
- 28 Edward J. Lincoln, *East Asian Economic Regionalism* (Council on Foreign Relations and Brookings Institution Press, 2004), pp.8-11.
- 29 田中均『外交の力』（日本経済新聞社、2009 年）164 ページ。
- 30 大矢根『東アジアの国際関係』序章。
- 31 「第 10 回 ASEAN+3 首脳会議（概要）」（2007 年、外務省）。外務省の担当者に対するインタビュー。
- 32 例えば、National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (2008); Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-first Century*, (Basic Books, 2010).
- 33 Robert B. Zorlick, "Whither China: from Membership to Responsibility?," Remark to National Commission on U.S.-China Relations (2005), <http://ncusr.org/articlesandspeeches/zpellick.htm>.
- 34 C. Fred Bergsten, "A Partnership of Equals," *Foreign Affairs*, vol.87, no.4 (July/August, 2008), pp. 57-69.
- 35 大矢根『国際レジームと日米の外交構想』第 8・10 章。
- 36 『朝日新聞』2012 年 1 月 25 日。内閣官房「包括的経済連携に関する検討状況」（2011 年 10 月）7 頁も参照。
- 37 Hillary Clinton, "America's Engagement in the Asia-Pacific," Remarks of Secretary of State Hillary Clinton, Honolulu, October 28, 2010, <http://state.gov/secretary/rm/2010/10/150141/html>
- 38 張濶嶺「東アジア自由貿易協定（EAFTA）の今後の展望と中国の戦略」<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/journal/0602/bs01.html>
- 39 「APEC 参加エコノミーの TPP 協定についての見解等」（2011 年 10 月、外務省）。
- 40 大矢根「アジア太平洋における FTA の動態」。
- 41 『朝日新聞』2012 年 5 月 18 日（Globe）。
- 42 日本経済団体連合会「わが国の通商戦略に関する提言」（2011 年 4 月）。
- 43 Jude C. Hays, *Globalization and the New Politics of Embedded Liberalism* (Oxford University Press, 2009); John G. Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era* (Columbia University Press, 1996).