

第5章 オーストラリアと「インド太平洋」： 経済相互依存、力の構造、地域制度

菊池 努

要約：

戦前にはイギリス、戦後においてはアメリカや日本など、自国と政治経済社会的価値を共有する大国との政治経済安全保障面での連携を対外政策の基本に置いてきたオーストラリアの国際環境が変化しつつある。中国やインドなどの経済発展と日米経済の低迷の結果、オーストラリアは建国以来初めて、政治安全保障の有力なパートナーと経済のそれが乖離するという状況に直面している。経済的相互依存が進展する一方で大国間の力関係が変動し、大国間の権力政治が激化し、しかも主要大国間で政治経済社会的な価値や国際関係を律する規範やルールの認識が異なるという、歴史上初めて経験する状況にオーストラリアは、関与、均衡、リスク・ヘッジという多様な国家戦略で対応している。その際、オーストラリアのような国際関係の行方に大きな影響力を行使できないミドル・パワーにとって、多角的な地域制度を構築し、他の諸国の力を糾合し、大国間関係を安定させるルールや規範をつくることは重要な外交的課題である。

1. 転換期のオーストラリアの外交・安保・経済政策

グローバル化の進展は同時に、地域制度の形成など、地域を通じての政治経済安全保障問題への取り組みを促している。本章は、オーストラリアとアジア諸国との関係を、インド太平洋の地域制度への同国の関与を通じて考察する。検討にあたって本章が着目するのは、2つの国際構造的要因と国家の対外戦略である。構造的要因とは第一に、域内経済依存の深化である。アジアは今日、貿易と投資のネットワークで結ばれたひとつの経済圏を形成している。オーストラリアにとって、日中韓を初めとするアジア諸国は今や主要な経済のパートナーである。アジア諸国との経済関係の強化はオーストラリアの経済的繁栄に直結している。第二に、国家間の力関係の変化である。冷戦後にアメリカの覇権という国際構造が生まれるが、近年の米経済力の低下、日本の経済的低迷、中国・インドの経済的台頭と軍事力の近代化など、アジアにおいて国家の力関係が変動している。そして、これらの諸国の間には政治社会的価値や国際関係の規範やルールの在り方をめぐって深刻な対立がある。経済的な相互依存が進む一方で、力関係の変化を反映して、大国間の権力政治がアジアの国際関係で顕著になりつつある。

本章の議論は以下である。オーストラリアは、他のアジア諸国と同様に、一方で経済的相互依存を円滑に維持し、地域的な生産と販売のネットワークの中で経済発展を実現しつつ、他方で国家間の力関係の変化がもたらすであろう地域の国際関係の流動化に対応しようとしている。オーストラリアは伝統的にアメリカとの同盟関係（ANZUS 同盟）を基軸とし、アメリカや日本などの自由主義諸国との緊密な政治経済安保関係を築いてきた。

今日、経済的に台頭する中国との経済関係の発展がオーストラリアの経済的繁栄にとってますます重要になっている。オーストラリアは一方で中国のような新しいパートナーへの関与を強めている。中国との関係強化に伴う経済的な利得の確保は至上命題である。

しかし関与政策はリスクを伴う。相手国との間に政治経済社会的価値に大きな格差がある時、そのリスクも大きくなる。自国の経済的運命が特定の国や地域に過度に依存する結果、経済や政治の変動に自国経済が脆弱になるかもしれない。外交の自律性を失う危険もある。従って、特定の国に過度に依存する政策は望ましくなく、過度の依存のリスクを回避するために他の諸国や地域との連携も必要である。また、大国の恣意的行動に対応するために、大国の行動を抑制する仕組みも別途用意しておく必要がある。

つまり、国家間の力関係に大きな格差のあるアジアにおいては、関与、リスク・ヘッジ、均衡という多様な国家戦略に対応した制度を用意しておかなくてはならない。オーストラリアのような、国際関係の行方に大きな影響力を行使できないミドル・パワーにとって、地域制度を構築し、他の諸国の力を糾合し、大国の恣意的行動を規制するルールや規範をつくることは重要な外交的課題である。中国とオーストラリアの信奉する政治社会的価値は異なる。国際社会の基本的な規範やルールの在り方でも格差は歴然としている。安全保障と経済の有力なパートナーが乖離し、パートナーの間の政治社会的価値や国際社会を律する規範やルールの認識が異なるという、これまで経験したことの無い状況にオーストラリアは直面している。かくして大国間関係の変動にいかに対処するかがオーストラリアのインド太平洋外交の重要な課題となる。

国防力の強化などの自主努力と伝統的なアメリカとの同盟関係を強化し、また地域制度や新たな有志連合型の制度を通じてオーストラリアは新しい環境に対応しようとしている。制度を通じて大国間関係を安定化させ、米中（あるいは日中）いずれかのパートナーを選択せざるを得ない状況に追い込まれることを回避しようとしている。オーストラリアは、変動する国際関係の中で関与（エンゲージメント）、牽制、均衡（balancing）、リスク・ヘッジなど多様な対外戦略を駆使している。そうした戦略は、地域制度を通じても行使されている。流動的な国際関係を反映して、オーストラリアは特定の地域制度に深く関与するよりは、さまざまな制度に同時に参加し、一方で経済的利益を確保しつつ、将来の変動とリスクに備えようとしている。

2. インド太平洋の構造変動とオーストラリア：多様な戦略的対応

(1) インド太平洋の構造変動

アジアはリアリズムとリベラリズムの世界が並存する地域である。開発戦略の変化や経済の自由化に伴って国際経済との関係が強まった結果、国家が守るべき核心的価値（国家安全保障、経済的繁栄、政治的自律）の優先順位やそれぞれの間のトレード・オフへの対処の仕方に変化が生じている。政治権力の正統性が経済的富の創出に依存し、また富の創出は国際経済や地域経済との深い結びつきに依存するようになった。

しかもアジアには、多国籍企業を中心とした地域的な生産と販売のネットワークが形成されている。そうしたネットワークを円滑に維持発展させることが国民の経済的繁栄にとって不可欠である。オーストラリアが引き続き経済発展を志向するのであれば、そうしたネットワークの維持拡大が外交上の優先課題である。

しかし他方で権力政治がアジアで激化しつつある。国家間の力関係の変動はこの地域の国際関係を複雑にしている。中国の台頭やインドの力の増大は、この地域での伝統的な大国間関係を大きく変える可能性を秘めている。経済成長によって富を蓄えた中国は軍事力

の近代化を急速に推進しており、西太平洋での米軍の行動を制約する力を蓄えつつある。アジアでのアメリカの圧倒的な軍事的優位という状況は変化しつつある。中国がアメリカを凌駕するグローバルなパワーになりうるかどうかについてはさまざまな議論があろう。しかし、アジアという地域に限定してみれば、少なくともアメリカの優越という状況を揺るがす力を中国が持つ可能性はある。中国はアメリカの優越に取って代わることはできないかもしれないが、アジアにおいてアメリカの力の行使を制約する力を持ちうる。

オーストラリアは長い間アジア太平洋でのアメリカの優越という国際環境の中で、日米などの西側諸国との経済政治安全保障関係を強化し、自国の平和と繁栄を維持してきた。しかし、そうした環境が近年変化しつつある。もっとも大きな変化は、経済関係における中国の重要性の高まりである。経済成長を支える天然資源の確保を至上命題とする中国は、資源大国オーストラリアとの経済関係を近年急速に拡大し、中国は日本を超えて、オーストラリア最大の貿易相手国になる。対中経済関係はオーストラリア経済の発展に重要な役割を果たすことになる。他方で、共産主義の一体体制を維持する中国とオーストラリアの政治的価値の格差は著しく、近年の中国の軍事力の急速な拡大と相まって、オーストラリアの中に中国の将来（そして経済関係の緊密化が及ぼす政治関係への影響）への懸念も生まれている。

アメリカとの同盟関係や日本との経済関係は引き続き重要であるものの、同時に中国との経済関係が急速に拡大し、オーストラリアにとって、政治安全保障のパートナーと、経済のそれが乖離する状況が生まれている。同時に、政治社会的価値の異なる中国への経済的依存への懸念も生まれている。実際、中国企業によるオーストラリアの資源開発への参入問題は、政治的な対立をオーストラリアの中に生んでいる。中国への経済的な依存が政治的な影響に転化することへの懸念も表明されている。

アメリカや日本の経済的な低迷はこうした懸念を一層高めた。オーストラリアはアジアにおけるアメリカの軍事的、政治的、経済的優位という構造の中で平和と繁栄を維持してきたが、近年のアメリカ経済の混乱は、アジアにおけるアメリカの役割の今後に疑念を投げかけてきた。オーストラリアの伝統的な政治経済のパートナーである日本の経済的低迷と政治的不安定がアジア情勢の将来を一層不透明にしている。こうした変化を受けて、オーストラリアにおいて「パワー・トランジション」（大国間の力関係の流動化）がもたらす影響についての議論が沸騰している。

アジア諸国は1980年以降目覚ましい経済成長を達成したが、それを可能にした地政学的条件は、アメリカの政治経済軍事面での圧倒的な力の優位のもとに、この地域の主要な大国である日米中の関係が相対的に安定していたことにある。1972年のニクソン訪中を契機に形成されたこの日米中のトライアングルは、アジアにおけるアメリカの戦略的優越という構造を中国（当然ながら日本）が事実上受け入れた結果生まれた。オーストラリアにとっても、アメリカの優越という状況の下での日米中主要大国間関係の安定は、自国の平和と経済的繁栄に不可欠な条件であった。しかし中国の力の台頭（と日米の経済的低迷）によってそうした前提が動揺しつつある。中国が当面は引き続きアジアの平和と安定を期待しているのは確かであろう。しかし、そうした安定や繁栄がアメリカの圧倒的優位という条件の下でなければ得られないと中国が判断しているかどうかは別の話である。

(2) 関与、ソフトな均衡、リスク・ヘッジの戦略

リアリズムの国際政治学は、パワーの変動に対する国家行動に関して極めて単純な図式を提示する。すなわち、パワーを増大させる国家の登場に対して他の国家の取る対応策としては、バランスィング、つまり、軍事力の増強など自国のパワーを増大させる行動をとるか、他の諸国と力をあわせて台頭するパワーに対抗する連合を形成することである。あるいは、巨大な国家の力の前に「勝ち馬に乗る」、「相手の軍門に下る」ということである。

しかし、今日のアジアの国際関係を見るとこうした単純な図式がそのまま当てはまらない。国家は一方で台頭するパワーに対して関係を強化する動きをとる場合がある。すなわち関与政策である。経済のグローバル化の進展や域内経済相互依存の深化、経済的な実績が政治的な正統性の確保に不可欠であるといった事情が作用している。

ただし、関与政策は単独で実行するのは相手に対する影響力が限定され、期待通りの効果を生まないかもしれない。特に国家の力関係に格差がある場合、単独での行動は期待された成果を生まない可能性が高い。合意事項を大国の側が履行しない場合でも、これを強制することは困難であろう。その際、他の諸国を糾合して自らの交渉力を高め、それを通じて自国に有利な地域制度を構築し、相手国の行動を自らの希望する方向に誘引し、あるいは相手の行動により大きな制約を課すことができるかもしれない。地域の制度は、大国を制度の中に組み入れ、合意の履行を促す集団的圧力を生むことが期待できる。

関与政策はリスクも伴う。経済的な依存関係は一般に非対称的であり、それが国家間の力関係へと転化するリスクもある。大国への経済的関与を深める結果、対外行動の自主性を喪失し、大国によって自国の運命を左右される危険もある。経済の低迷や混乱など大国の国内政治経済変動の影響を直接うけるリスクもある。あるいは、寛容と思われた大国が力の増大とともに、剥き出しの権力の行使に訴えてくるかもしれない。従って、関与政策と同時に、国家はこうしたリスクに備えなければならない。相手を牽制し、自らの力を強化することで関与政策に伴うリスクを回避しなければならない。

リスク・ヘッジを単独で行うのが難しければ、地域協力の仕組みを拡充するなど、地域の制度を通じてリスク回避の手段を講じることができるかもしれない。制度に大国を縛り付ける (*institutional binding*) という方法である。戦後の欧州の地域制度が、地域のルールや規範の形成を通じてドイツの単独行動を制約することを目的のひとつとしていたことはよく知られている。また、大国による一方的な力の行使から自らを守るために、大国相互を牽制させ、大国の力の行使を抑制する地域の仕組みを用意しなければならないかもしれない。

どの程度のリスク・ヘッジや均衡の手段が必要かを判断する際に、台頭するパワーとの価値やアイデンティティの差異などが作用しよう。大国との間で民主主義や市場経済、人権などの規範を共有する場合、大国からの剥き出しの権力行使に直面する可能性は低く、手厚いリスク・ヘッジや均衡の手段を講じる必要性は減じることになるだろう。これに対し、基本的価値を異にする国家に対しては、異質な国家である大国の将来への懸念を強く持ち、慎重なリスク・ヘッジや均衡の手段を講じる必要性に迫られるかもしれない。

リスク・ヘッジや均衡行動のひとつの手段は、軍事同盟の形成や軍事的な提携の強化などを通じて自国の対応能力を強化することである。ただし、経済的な相互依存関係が深まっている世界においては、一般にこうした公然たる軍事的な手段に訴えることは大きなコ

ストが伴う。公然たる軍事的な牽制行動は相手国に敵対的な行動であるとみなされる可能性が高いし、それが経済的な関係に悪影響を及ぼす可能性もある。

相互依存の深まる世界では公然たるリスク・ヘッジや均衡行動に代わる策が必要である。この代替策のひとつが多角的な地域制度を通じての関与、(ソフトな)均衡、牽制行動である。これには二つの対応があろう。ひとつは、関与、牽制、均衡すべき相手を内部化した地域制度を構築することで当該国を地域のルールや規範に従うよう促すことである。相手国を多角的制度の中に組み込み、その行動に一定の制約を課そうとするものである。対象国を含んだ地域制度の構築は、当該国との関係を悪化させることなくその国の行動に一定の制約を課し、あるいはある行動を促す効果を期待できるかもしれない。

もうひとつが牽制すべき相手を外部化し、地域の制度を通じてこれを牽制・均衡する行動をとるという方法である。外部化は、当該大国を地域制度の中に組み入れても当該大国が地域制度のルールや規範を尊重しないほどに強大な力を持っている場合や、当該大国を地域制度の中に組み入れる結果、制度の議題やルール作りにあたって当該大国の影響力が強く作用し、地域制度を当該大国が「支配」してしまうことが懸念される場合などであろう。この場合には、当該地域制度の外に大国を外部化し、地域制度を通じて当該大国を牽制し、均衡をとる政策を選択するであろう。

ただし、外部化を通じての公然たる均衡行動は相手の警戒心を引き起こし、経済的な依存関係にマイナスの影響を及ぼし、自国の経済的繁栄に打撃となるかもしれない。経済的相互依存が進み、大国もその一部を構成し、大国が市場や投資など経済発展に大きな寄与をしている場合、公然たる均衡行動は相手の敵対的な行動を促し、それが経済に悪影響を及ぼすかもしれない。また、大国の側も、公然たる均衡の行動を抑制する手段を講じる可能性がある。内部化と外部化を組み合わせた多様な地域戦略が必要である。

3. オーストラリアとインド太平洋の地域制度：歴史的経緯

(1) オーストラリアのアジアへの関与

イギリスの植民地として発足し、イギリスの政治経済社会制度を移植して成立したオーストラリアは、1901年の連邦発足以降もイギリスとの強い結びつきを維持し、イギリスの参戦する多くの戦争を共に戦った。オーストラリアのこうした経験は、地理的には国際政治経済の周辺に位置しながらも、国際問題への同国の強い関心を喚起することになる。遠隔の地で発生した事態によって経済が深刻な影響を受け、軍事的な関与も余儀なくされた経験は、国際安全保障や国際経済の動向と自国の平和と安全が直結する問題であるとの認識をオーストラリアに生む。オーストラリアの課題は従って、国際政治経済に関与すべきか否かではなく、どのように関与すべきか、という問題であった。

国際政治にどのように関与すべきか。ひとつは、強力かつ友好的な同盟国との連携を通じて自国の平和と経済的繁栄を確保する道である。戦前においては大英帝国との連携が対外関係の基本に置かれ、戦後では戦勝国連合の盟主たるアメリカとの同盟が基本となった。自国の平和とアメリカとの軍事同盟の機能的運用は国家安全保障政策の基本であり、オーストラリアの危機に際してアメリカの支援が確実に提供される保証を求めてオーストラリアはアメリカが戦う戦争の多くに参戦した。戦後においては、脅威を最前線で抑止すべく、軍事力の「前方展開」のドクトリンのもとに、朝鮮戦争やベトナム戦争にアメリカとともに

に派兵した。また、近年では、イラク戦争、アフガニスタン戦争などにも派兵し、アメリカの有力な同盟国としての役割を果たしてきた。

第二は、周辺のアジア諸国との関係強化を求める道である。第2次世界大戦後アジアの植民地が解放され、この地域に多くの独立国が生まれる。オーストラリアの周辺の国際環境は劇的に変化する。オーストラリアには伝統的に民族や文化を異にするアジアへの根強い警戒心があった。「黄禍論」や白豪主義はそうした懸念を反映したものである。しかし、アジア諸国と独立とともに、これらの諸国との関係を改善することでオーストラリアの平和と繁栄を維持しようという政策が形成されることになる。そして、これに従ってオーストラリアの独自の外交政策が展開され、外交体制も整えられてゆく。

「アジアにある欧州国家」として、アジアの国際関係の中で常に自らのアイデンティティを模索し続けてきたオーストラリアは、1970年代初め頃より、アジア諸国との近隣友好外交を積極化する。アジアとの関係を強化する上で障害となっていた差別的な白豪政策を1970年初めに公式に放棄し、アジアとの連携を模索する。1990年代のオーストラリアの首相を務めたポール・キーティングの、オーストラリアは「アジアからの安全保障ではなく、アジアの中でそれを追求すべきである」という言葉はオーストラリアのアジア関与を象徴的に示すものである。

第三は国際制度や地域制度などの多国間主義を重視する立場である。オーストラリアのようなミドル・パワーは、国際関係を自らの力だけで形成してゆく構造的な力を欠く。オーストラリアの利益を確保するには、その構造的な弱さを補う国際的な規範やルールを国際制度や地域制度を通じて構築し、それによって望ましい国際社会を形成しようという政策である。ギャレス・エバンス元外相によれば、「良き国際市民」として振舞うことによって豪の利益の確保を目指す立場である。

第一の立場はオーストラリアの歴史を反映したものである。イギリス帝国との歴史的な結びつき、大英帝国海軍による国家安全保障を追求してきたという歴史が背景にある。イギリスとの結びつきに対する信頼は、1942年のシンガポールにおけるイギリス海軍の敗北によって大きく動揺するが、代わって戦後になるとアメリカとの関係が強化される。1951年に結ばれたANZUS条約は、そうしたオーストラリアの政策を反映するものであった。アメリカの歴代政権とオーストラリアとの関係はときに緊張することはあったものの、米豪同盟の維持の必要性については超党派的な合意が同国には存在する。

第二の立場であるアジアとの関係についてオーストラリアの認識は、これを脅威ととらえる見方と機会ととらえる立場との間で変動してきた。アジアを脅威とする見方もまた歴史的に形成されてきたものである。人種的にも文化的にも、政治経済システムにおいても異なるアジアは、オーストラリアの安全を脅かすと考えられた。アジアの巨大な人口が、人口の希少な巨大な大陸オーストラリアに迫りくるシナリオが描かれた。また貧しいアジアの労働者がオーストラリア国民から仕事を奪う懸念もあった。こうした不安感こそが排他的な移民政策（白豪政策）の背景にあった。その後オーストラリアは白豪政策を放棄し、多様な移民からなる「多文化主義」を採用することになるが、排他的な移民政策の影響は今日にもおよび、アジア諸国がオーストラリアに抱く懸念や不信の原因にもなっている。

経済面での変化も顕著である。オーストラリアは歴史的に、イギリスとの緊密な経済関係の下で豊かな国民経済を発展させた。オーストラリアから一次産品が輸出され、イギリ

スから製造業品が大量にオーストラリアに輸入された。しかし、第一次大戦の勃発に伴うイギリスからの輸入の途絶はオーストラリアの工業化を促す。「百貨店型」と呼ばれる多様な製造業の育成はしかし、大きな社会的コストを伴うものであった。狭隘な国内市場、硬直的な労働市場などは、オーストラリアの製造業の効率性を奪った。そうした製造業を維持するコストは、競争力のある一次産品による収益の再配分によって維持されていた。

しかし、そうしたコストの負担には限界があった。1980年代に入ると効率性を欠く製造業の経済的負担は増大し、経済成長は低迷し、オーストラリアは「発展するアジアに残された（白人による）ごみ箱」になるとの危機感も生まれる。国際的競争力を失った製造業の競争力強化と、これを支える労働市場の規制緩和などの経済システムの改革が不可避であった。経済改革を通じて発展するアジア経済との経済関係の強化が課題であった。

アジアの経済発展に伴って、アジア諸国とオーストラリアとの経済的な相互依存関係が深まる。オーストラリアが提供する鉄鉱石や石炭などの天然資源や農産物は、アジア経済の発展を支えた。アジアはオーストラリアにとって経済的な脅威ではなく、機会を提供する地域に変わる。日本を皮切りに、その後韓国、そして近年の中国まで、オーストラリアの提供する天然資源などの一次産品はアジア経済の発展を支えた。かくしてオーストラリアの「アジアへの関与」は深まる。

（2）インド太平洋への関与の手段としての地域制度

伝統的にアメリカや日本との二国間関係を重視してきたオーストラリアであるが、インド太平洋諸国との地域的な協力の制度にも関与を深める。オーストラリアがインド太平洋の地域制度に関与する最初の契機になったのは、1950年代のイギリス連邦によるコロンブ・プランの実施であった。この計画のもとでオーストラリアは主としてアジアの英連邦諸国の経済開発や人材育成に取り組むことになる。

1970年代の中頃になると、ASEAN（東南アジア諸国連合）との対話国になるなど、地域制度を通じてアジア諸国との関係強化に乗り出す。また、南太平洋地域に対しても、1970年代に南太平洋フォーラムの設立に尽力するなど、独立して間もない、政治経済社会的な脆弱性を抱える南太平洋の島嶼国の国家建設に地域制度を通じて関与することになる。

1980年代にはいると、安全保障についての新たな考え方がオーストラリアの人々の関心を呼ぶことになる。ヨーロッパでは、敵性国家に対抗する安全保障から、敵性国家をも含んだ多国間協調の動きや「共通の安全保障（Common Security）」といった概念が提唱され、伝統的な現実主義的概念の再検討が求められる。アジア太平洋においては、1986年のウラディオストックでのゴルバチョフ演説が、冷戦期の敵対的な同盟関係に代わって、多国間の安全保障のメカニズムのあり方を検討する契機となった。実際、地域的な信頼醸成に向けてのモスクワの新たな外交攻勢は、西側同盟体制にくさびをいれるものとして日米両政府などに拒否されるが、その後オーストラリアやカナダなどの新たな提案を引き出す契機になる。

先陣を切ったのは労働党政権である。1987年、豪労働党政権のビル・ヘイドン外相は、北太平洋の軍事状況を不安定化している軍拡を押しとどめるための信頼醸成措置を関係諸国が検討するよう求めた。ヘイドンは軍事問題での透明性を高めるために、大国が信頼醸成の措置を講ずるべく、安全保障認識と安全保障上の懸念を協議するための対話を開始す

るよう求めた。ヘイドンがモデルとしたのは、全欧安保会議（CSCE）の中で構築された信頼醸成の措置であった。

ヘイドン外相の提案はアメリカ政府の強い反対に直面するが、アジア太平洋に欧州に範をとった多角的な安全保障の仕組みを構築しようという構想は労働党政権の中で継承され、1990年、ヘイドンの後を襲ったギャレス・エバンス外相は、「共通の安全保障」という概念と、CSCEによって達成された「プロセスと仕組み」に強い支持を与えた。そして同年7月、地域安全保障の問題に取り組むために、ヨーロッパでCSCEが行われたように、アジアにおいても新たなプロセスを開始すべきであると指摘した。「アジアに存在する安全保障上の諸問題に取り組むために、なぜ（ヨーロッパと同様の）制度的枠組みを発展させようとならないのか？」エバンスが念頭に置いていたのは、アジア太平洋全域を包含するアジア版CSCEの設立であった。

この構想も頓挫するが、オーストラリアの提案を契機にアジア太平洋の多角的な安全保障制度の在り方を巡る議論が活発化し、1994年にはARF（ASEAN地域フォーラム）が発足し、安全保障対話が始まる。オーストラリアはARFに積極的に関与する。

1980年には日本政府と共同で太平洋共同体セミナーを開催し、官学財の三者からなる太平洋経済協力会議（PECC）の発足に漕ぎつけた。PECCはその後、アジア太平洋の経済協力の在り方を検討する主要な地域制度に発展し、APEC発足の基盤を提供した。オーストラリアはこの活動において中心的役割を果たした。

こうした実績に裏打ちされて1989年にホーク首相は、アジア太平洋の政府間の地域制度の設立を提唱する。ホーク構想はアメリカの消極的な姿勢やASEAN諸国の懸念などに直面するが、その後APEC（アジア太平洋経済協力会議）として常設化され、アジア太平洋の経済協力を検討・実践する主要な地域制度として今日に至っている。

APECの発足にあたっては、アメリカという国の取り扱いがひとつの焦点であった。一方でアメリカを地域制度の外に置き、地域制度を対米牽制と均衡の手段と考える諸国があった。この構想を最初に提唱したオーストラリアの当初案はアメリカの参加を想定していなかったし、アジア諸国の中にもアメリカを制度の外に置くべきだとの意見が存在した。しかし、APECには設立当初はアジア太平洋を基盤とした自由貿易圏の構築といった構想はなく、むしろGATT体制の維持強化などの国際制度の問題やアジア太平洋の経済依存の円滑な運営のための相互理解の促進といった課題が重視されていたために、アジア経済の発展にとって死活的に重要な市場や投資を提供するアメリカを含めることが重要であるとの意見が優勢になり、最終的にアメリカも参加することになる。

4. インド太平洋の構造変動と地域制度

(1) 「東アジア」の地域制度の形成

ARFにせよAPECにせよ、それらの地域制度は太平洋の東と西を包摂する「アジア太平洋」の地域制度であった。オーストラリアはこうした地域制度に参加するが、その際の懸念のひとつは、国家形成の歴史や英米との歴史的な繋がり、そして白豪主義の歴史などが相まって、アジア諸国の一部にオーストラリアの参加に消極的な姿勢を示す諸国が存在したことである。マレーシアのマハティール首相は一貫してオーストラリアの「非アジア性」を批判していた。実際、マハティールのEAEG（東アジア経済グループ）構想はオーストラ

リアの参加を拒否したものであった。オーストラリアにとって、自国がアジアの一部であることを地域の中で認知させることが課題であった。

オーストラリアの懸念は、1990年代の後半から「東アジア」を基盤とする地域制度形成が進んだことで強まる。実際、1990年代の後半を迎えると、それまでの「アジア太平洋」ではなく、「東アジア」をひとつのまとまりをもった地域として観念され、それに制度的な枠組みを与えようという動きが生まれる。「東アジア共同体論」構築への期待も強まる。

冷戦終結後、アジアは一時的に戦略的な不透明性、不確実性が高まり、ARF（ASEAN 地域フォーラム）などの地域のすべての諸国を包摂する制度の構築が行われた。対話を通じての信頼の醸成や政策の透明性の確保によって不透明な戦略環境を安定化させることが課題であった。その後アメリカの一極構造という世界が出現し、1990年代半ば以降は、このアメリカ（およびアメリカが強い影響力を有する IMF（国際通貨基金）などの国際制度）への対応がアジアの地域制度形成を促してきた。アメリカを外部化し、アジアの諸国で ASEAN+3（日中韓）を設立したのは、アメリカ（および IMF など）からの圧力に対して集団的にこれを牽制し、地域的な自助の仕組みを作ろうという試みであった。

この直接的な契機となったのは 1997-98 年のアジア通貨危機である。「東アジア共同体」構想の背景には、米国主導の経済のグローバル化が進展する中で、通貨危機のようなグローバルバリエーションに伴う「破壊」に備え、自らを守るための地域的な自助の制度の構築の必要性をアジア諸国が認識したことがある。また同時に、アメリカの覇権に対するアジア諸国の懸念があった。アメリカの覇権はアジアの諸国の間に、「人権」「民主主義」「良き統治」「人道的介入」などを名目とする内政へのアメリカの干渉への不安をアジア諸国の間に生んできた。

1997年に ASEAN+3（日中韓）という地域制度が形成され、アジア通貨危機に対する IMF やアメリカに対するアジア諸国の不満とあいまって、オーストラリアを排除した「東アジア共同体」に向けての動きが本格化するかに見られた。オーストラリアの政治経済安全保障がますますアジアのそれと深く結び付いている中で、アジアの主要な地域制度から排除されることはオーストラリアにとって望ましくなかった。

（2）有志連合型の制度への取り組み

もっとも、歴代の豪政権が等しくアジアの地域制度に積極的な姿勢を示したわけではない。1996年に発足したハワード保守政権は、アジアの地域制度の機能に懐疑的であり、むしろ伝統的なアメリカとの関係を重視した。アメリカの一極構造に対する抵抗感や警戒感にはハワード政権には弱く、むしろアメリカの覇権構造の継続こそがアジアの平和と安定に不可欠であり、オーストラリアの役割はその維持強化に寄与することであった。「（アジアにおける）アメリカの代理人」をオーストラリアがつとめるという主張や、必要とあらばアジア諸国の国内政治に積極的に関与することも必要とする「ハワード・ドクトリン」は、アジアと一定の距離を取りつつ、アメリカとの関係強化を通じて、オーストラリアの独自の対外関係をアジアにおいて推進しようという意思の表れでもあった。

ハワード政権が熱心に進めたのが、「有志連合型」の制度の構築である。それは多角的な地域制度の機能へのハワード政権の懐疑の反映ともいえた。日豪安保共同宣言や日米豪三国間の安保対話の枠組み作りはそうした外交の一環である。アジアの国際関係の変動に対

して、一方で対中関与を強めつつ、他方で中国の力の台頭に対してソフトな均衡策とリスク・ヘッジの政策を日米両国などと追求しようというものであった。

同時にそれは、変動する大国間関係へのオーストラリアの懸念の反映でもある。日本との安保共同宣言や日米豪の安保対話は、中国の台頭という新しい事態に対処するために同盟諸国間の協力を強化しようという試み（同盟体制を補完、強化する試み）であるが、他方でそれは、日本やアメリカのアジアでの役割の強化を慫慂しつつ、米中関係や日中関係が緊張し、オーストラリアがどちらかを選択せざるを得ない状況に直面するのをさけるという戦略的考慮が背景にあった。日米に対する期待と不安、懸念を併せ持っていたのである。実際、日豪安保共同宣言や日米豪安保対話の構想をオーストラリアが提唱した頃、日中関係は緊張と対立を繰り返していた。この対立がさらにエスカレートすれば、それはオーストラリアの対中関係にも影響を及ぼしかねなかった。日中の対立を緩和するためにも、オーストラリアにとって、その意向を日本に伝え、日本の対外政策に影響を及ぼしうる高い政治レベルでの対話の枠組みが必要になったのである。

5. 新しい地域制度の模索

(1) 「東アジア」地域主義への対応：東アジア首脳会議への参加

「東アジア」の地域制度形成が進む中で、これに関与する新しい機会がオーストラリアに生まれる。東アジア首脳会議（EAS）開催をめぐる問題である。長期的な課題と見られていた EAS の開催問題は、2004 年にマレーシアのアブドラ・バダウィ首相が 2005 年に東アジア・サミットの第 1 回会合をマレーシアがホストする用意があることを申し出たことによって、関係諸国の中に大きな議論を巻き起こすことになる。

中国の温家宝首相が第 2 回の東アジア・サミットを中国がホストしたいと申し出たのを契機に、ASEAN の意見のとりまとめが急務となる。中国という東南アジア以外の地でサミットが開催されることになると、東アジア共同体作りの重心が東南アジアから北東アジアに移行する可能性があったからである。ASEAN 主導という形式が失われる可能性もあった。かくして東南アジアにとって、東アジア・サミットの重心をいかに東南アジアにひきつけ、ASEAN 主導の形式を維持するかが大きな外交課題になる。

マレーシアの提案を契機に首脳会議に参加する諸国を巡る論争が激化する。日中の対立が顕在化する。2002 年 1 月のシンガポールの演説で、東アジア共同体のメンバーとしてオーストラリアやインド、ニュージーランドを含むべきであると小泉首相は提唱していたが、日本政府は東アジア首脳会議の開催においてもこの 3 カ国を加えるべきだと主張した。シンガポールやインドネシア、ベトナムなどの諸国がこの立場を支持した。こうした動きは、東アジア共同体構想を進める中で台頭する中国の力に対する均衡行動の一つであるとみなされた。他方で、中国やマレーシアなどは 3 カ国を排除した ASEAN+3 方式の首脳会議案を主張した。

東アジア・サミットの参加国を巡る論争は、「東アジア」の体裁を維持しながらも、米中両国との関係を強く反映したものであった。参加国の拡大を求める諸国は、中国との経済や外交関係を進展させることを望んでいたものの、アジアにおける中国の影響力の高まりに対してはこれを牽制し、均衡をとる必要があると考え、アメリカとの関係強化に動くインドや豪州の参加を支持した。アジアにおける日本の影響力の低下も、対中均衡のための

これら諸国の参加を促した。

最終的に豪、印、NZ3国の参加が決まり、東アジア首脳会議はASEAN+3+3の16カ国で発足することになる。東アジア首脳会議は、ASEANにとって、ASEAN+3が中国主導で進んだ場合のリスク回避の手段でもあったし、東アジア・サミットという別の地域制度を用意することでASEAN+3での中国の行動を制約する機能も持つものであった。また、豪州やニュージーランドのようなアメリカと関係の深い諸国を組み入れることで、アジア的な排他的制度の形成を懸念していたアメリカの反発を防ぐこともできた。オーストラリアにとっては、自らの外交努力でつかんだ果実ではなかったものの、1990年代の後半からの「東アジア」の地域制度構築の動きに関与できる首脳レベルの制度的基盤が確保された。

(2) ケヴィン・ラッド構想：「アジア太平洋」の地域制度への再関与

オーストラリアにとって、自国を排除した「東アジア」の地域制度の形成への対応だけが課題ではなかった。アジアの国際関係の急速な変化、特に大国間の力関係の変化への対応もオーストラリアにとって急務であった。実際、アジア太平洋では大国間の対立が深刻化しつつあった。日米両国と中国との間では、日米安保体制の強化を巡る対立が深刻化していた。米中は経済から安保、人権に至る多様な分野で対立を繰り広げていた。日中関係も、歴史や領土、経済問題などをめぐって緊張を繰り返していた。伝統的な権力政治が激化する予兆が随所に見られた。

オーストラリアにとって、アジア太平洋の戦略的均衡を維持するためにもアメリカの役割は不可欠であったが、同時にオーストラリアの中では「パワー・トランジション」の議論が繰り返し行われ、台頭する中国と既存の覇権国であるアメリカとの対立は不可避であるとの議論も行われた。オーストラリアにとって、中国の提供する経済的な機会は国民経済の安定に不可欠である。他方で、政治社会的価値を共有するアメリカや日本は政治経済安全保障面での有力なパートナーである。オーストラリアにとって最も望ましくないシナリオは、米（日）中の対立が激化し、いずれかを選択せざるを得ない状況に追い込まれることであった。

単独で国際関係を規定する力を欠くオーストラリアにとって、緊張する大国間関係を制御する仕組み（地域制度）を構築することが不可欠であった。同時にそうした仕組み作りからオーストラリアが排除されることも望ましくなかった。大国間関係の安定は重要だが、大国のみにその作業を委ねる結果、オーストラリアの利益が損なわれる恐れもあった。オーストラリアの意向が反映される仕組みが必要であった。また、そうした構想の主導権を握ることで、オーストラリア外交の可能性を地域諸国に印象付けることも期待された。

かくしてオーストラリアは、大国間の力関係の変動がもたらす地域の国際関係の将来への懸念を緩和し、大国間の対立や紛争を回避するための、大国間関係を制御し力関係の変動を管理する新たな地域制度のあり方を模索することになる。これを象徴するのが2008年のラッド首相による「アジア太平洋共同体構想」である。ラッドは、日米中印の他、オーストラリアやインドネシアを構成メンバーとするアジア太平洋共同体構想を提示する。

ラッド構想は、米日中印などのアジアの主要大国の間の力関係の変化に伴う権力政治の激化と軍事紛争の可能性を懸念し、主要大国間に新たな制度を構築し、それを通じてこの地域に「安全保障共同体」を構築する必要性を説いたものである。主要大国間に「大国協

調」の仕組みを構築する構想ともいえた。それはまた、G2（米中）やG3（日米中）などの大国間の新たな制度構想が唱えられる中で、オーストラリアなどのミドル・パワーの存在を印象付け、アジアの中でオーストラリア外交に対する認知を強めたいとの願望に裏打ちされたものであった。

6. 重層的対応の中のインド太平洋の地域制度

新しい政治安全保障・経済環境のもとで、オーストラリアは多様な戦略で対応しようとしている。それらをまとめれば、自主努力と同盟の強化、友好国との連携（「有志連合」型の制度）、地域制度などの多国間主義へのコミットメントである。1996年の米豪安保共同宣言に示されたように、オーストラリアにとってアメリカとの同盟関係は国家安全保障政策の基軸である。アメリカと結んだ自由貿易協定や現在進行中のTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）交渉への参加も、アメリカとの関係強化の一環である。しかし同時に、アジアの安全保障へのアメリカの軍事的関与の今後の継続性に疑念が生まれつつある。これを補完するものとして、自主防衛の強化（2009年『国防白書』）と有志連合への参加（例えば、アメリカが主導するPSI（拡散防止構想）への参加や、2007年の日豪安保共同宣言にみられる日本との安全保障関係の強化や、日米豪三国間の安保対話の開始、インドやインドネシアなどとの安全保障関係の強化などが推進されてきた。

経済的な相互依存が進む中で、国家の力関係が急速に変化するアジアにおいてオーストラリアは、自国の平和と経済的繁栄を、単独で、あるいは地域の制度形成や有志連合型の制度形成を通じて実現しようとしてきた。関与、牽制と均衡、リスク・ヘッジの戦略を単独で履行すると同時に、地域制度を通じても実施してきた。

アジアの国際関係の構造が安定するにはしばらく時間が必要であろう。とすれば、オーストラリアは、アジアの諸国と同様に、今後も多様な外交戦略で対応する可能性が高く、地域制度に関しても、複数の地域制度に同時に参加しつつ、関与とリスク・ヘッジ、緩やかな牽制と均衡という外交戦略を取る可能性が高い。アメリカや中国に関与しつつ、同時にリスクをヘッジし、大国を牽制し、均衡をとる行動を地域制度を通じても引き続き展開するであろう。

APECやAPTと同様に、東アジア首脳会議も加盟国の首脳が深くかかわる地域制度である。そして、APECが1993年に首脳会議を開催して以降このフォーラムでの議題が当初の貿易や投資・開発といった経済に特化していた時期と比べると、地域の安全保障から国際的な諸問題に至るまで、多様な問題を議論できる場になった。東アジア首脳会議も同様であろう。

つまり、可能性としてはすべての問題が議論できる首脳レベルの会合が、APEC、APT、EASの3つ生まれることになった。これは、アジアの地域制度の今後の方向を議論する場が複数あるということである。関係諸国は、具体的な課題に取り組む際に、いずれのフォーラムで議論するのが自国に有利に作用するかを考慮し、この結果、「地域制度の選択」をめぐる外交を各国が展開することになる。国際政治学者が「フォーラム・ショッピング」と呼ぶ対外行動である。

この制度の選択をめぐる競争は激しくなっている。すでに指摘したように、アジア太平洋の自由貿易協定を巡って、それぞれの首脳会議をベースとした構想が示され、その間で

競争が見られる。中国が支持する ASEAN+3 の自由貿易協定、日本が推進する ASEAN+6 の自由貿易協定構想（東アジア経済連携協定：CEPEA）、アメリカが推進する FTAAP（その具体的な方法としての TPP 推進）の間で競争がある。

他方ですべての地域制度にコミットする姿勢を各国とも崩していない。例えば ASEAN+3 の諸国を見るならば、3つの構想のいずれも支持している。これは、アジア太平洋の政治経済情勢が依然として流動的であり、将来が見通しにくいという事情が影響している。各国ともに、地域情勢の不確実性に対処するために多様な選択肢を維持しようとしているという事情がある。オーストラリアも、一方でアジア諸国との自由貿易協定を締結し、EAS を基盤とした地域的な自由貿易協定構想に関与しつつ、同時にアメリカが推進する TPP 交渉にも参画している。アメリカと自由貿易協定を締結する一方で、日中と自由貿易協定の交渉を進めている。流動的な国際関係を反映して、オーストラリアは特定の地域制度に深く関与するよりは、さまざまな制度に同時に参加し、一方で経済的利益を確保しつつ、将来の変動とリスクに備えようとしている。

