

第1章 アジア太平洋における多様な制度の将来と日本外交 —議論の前提と枠組みの提示

山影 進

はじめに

冷戦が終わり、「ポスト冷戦期」になったと言われてから早くも20年が経つ。アメリカが唯一の超大国として国際社会に君臨するよう見え、「アメリカ世界帝国」が形成されたかには見えなかったが、2001年の同時多発テロ（9.11事件）は、アメリカ支配の限界を示しただけでなく、世界が冷戦構造に替わる明確な秩序の下にまだないことがはっきりと印象づけられた。他方で、国際社会にとっての課題や脅威が大きく変わったことも見逃せない。それにともなって、国際社会の取り組みとして多角的な制度や地域制度が構築されるようになった。

見方を変えると、「力の分布」で定義されるような国際構造としてはアメリカの「一極支配」のように見えるが、国際社会のあり方はそれを反映した世界帝國的秩序にはなっていない。むしろ、グローバルな課題を扱う制度や地域統合・地域連携を進める制度など多様な制度構築が国際社会のあり方を規定するようになってきている。そしてそのような制度構築のイニシアティブは必ずしも「力の分布」を反映したものではない。それゆえに、具体的な制度構築の詳細な分析が必要になる。

本報告は、長期的視点から、制度構築が重要になった国際社会の変化を踏まえつつ、アジア太平洋における制度構築の動態と日本外交のあり方を検討することを目的としている。長期的視点に立った展望を試みる上で、今日から20年後にあたる2030年をとりあえずの参照時点として設定した。冷戦後の時代に入って約20年経った。ちょうど、その長さと同じ程度の将来を展望するわけである。

この章は、本報告の導入部として、全体の構図を明らかにする。

1. 国際社会観の変容

国際社会とは主権国家を主体とする複合的システムであるという捉え方は、長らく国際社会の伝統的な見方として主流を占めてきた。この見方の中核を簡単にまとめると、(1) 主権国家は、それを脅かす外からの脅威に対して国家安全保障が主権国家にとっての重要課題である、(2) 国際社会の安定は国家主権の尊重と内政不干渉の原則によって維持される、(3) 国境を越える国家間の交流は国家の管理と国家間の合意（国際制度）の下で行わ

れる、ということになるだろう。

このような見方に対しては、さまざまな角度から異論・反論がなされてきたが、現実の国際社会が主権国家どうしの関係に大きく左右されてきたという意味で、伝統的国際社会観は現実的な妥当性を持っていた。しかし国際社会が抱える課題は増え、主権国家のあり方も変わり、国際制度も多様になる中で、冷戦の終結と相前後して伝統的国際社会観自体を揺るがす現象を無視できなくなった。上のまとめと対比すれば、(1) 主権国家を脅かす脅威が多様化し、拡散したために安全保障概念が見直されるようになった、(2) 国内平和を維持できる能力ないし意図を持っていない主権国家が登場したために、主権尊重・内政不干涉という国際規範を維持できなくなった、(3) 国際制度の発達とともに国境の意味が希薄になり、グローバル化が進行する一方で国家による交流の管理が困難になった。

以上の3点は相互に関連しているが、以下では各点について新しい概念の登場や国際社会の見方の変化を指摘しよう。

まず、安全保障概念の変化である。冷戦の終結によって、核ミサイルが飛び交う第3次世界大戦の可能性は著しく低下した。核を含む大量破壊兵器拡散の危険性は、国際テロ組織や後述する「破綻国家」に移った。さらに、地球環境悪化、難民・不法移民、麻薬の浸透などが新しい脅威として認識されるようになった。従来 of 国家安全保障は伝統的安全保障と呼ばれるようになり、新しい脅威に対抗する非伝統的安全保障が喧伝されるようになった。そこでは、脅威を与える主体は国家はもちろん人間集団に限定されず、上述の「新しい脅威」に加えて、海賊、人身取引、感染症、自然災害などが挙げられるようになった。かつては安全保障と必ずしも結びつけて捉えられてこなかった問題が、安全保障を脅かす新しい脅威と見なされるようになったのである。また、冷戦後の「平和の配当」を途上国を主たる対象にした「人間開発」資金に回そうという主張とともに「人間の安全保障」という概念も提唱された。

次に、国際的規範にも大きな変化が起こった。もともと主権国家は国内を平和裏に統治するという前提があったところに、国内平和を維持できる能力ないし意図を持っていない主権国家が登場した。とくに非植民地化により独立したアフリカ諸国にこのタイプの国家が目立ったが、冷戦期には米ソの援助合戦やパトロネジによって隠蔽されることも多かった。しかし、冷戦の終結がソ連東欧の民主化と重なり、民主化の結果が社会主義体制の拒否・競争的自由民主主義の受容であったため、正統的な国内政治体制は民主主義であるとされるようになった。対照的に、民主主義はおろか国家統治が行われない国々は「破綻国家」と呼ばれるようになり、こうした国家に対する国際社会の取り組みも大きな問題となった。このような文脈から、伝統的国際規範である主権平等・内政不干涉が絶対視されるこ

とがなくなり、人道的介入を容認する議論が登場した。その後、政治的自由の著しい抑圧や人権を無視する弾圧に対しては、「保護する責任」という新しい概念を用いて、国際社会が制裁することが許されるようになった。政治指導者個人を対象とする国際犯罪という考え方が確立し、国際刑事裁判所も発足した。

国際制度は、とくに経済分野で発達した。そのような中で、冷戦後の経済のグローバル化は、単に経済活動が活発化しただけでなく、国際社会に大きな変化を及ぼした。とくに金融自由化は、国境を無意味にするほどの国際取引の増大をもたらすと同時に、バブル崩壊や通貨危機は地球全土に伝播するようになった。1970年代のブレトンウッズ体制崩壊や経済危機に対処すべく制度化された先進工業国（G7）のサミットや財務大臣中央銀行総裁会議などが世界経済のあり方を左右する時代は去り、BRICsなどと称される経済成長著しい新興国の意向を無視できない時代となり、G20によるサミットや財務大臣中央銀行総裁会議も注目されるようになった。他方で、経済格差は相変わらず大きく、ミレニアム開発目標（MDG）の達成は不可能視されている。また、国家の管理が困難な越境交流として注目されるようになったものは、従来からの商品の密輸に加えて、人身取引や麻薬取引、資金洗浄などと絡む国際犯罪、大量破壊兵器の取引などがあり、これらは上述の非伝統的安全保障の観点から重視されている。

2. アジア太平洋における大きな流れ

国際社会における制度構築は、上のような国際社会の見方を変えさせた現実の変化と密接に関連している。すなわち、伝統的安全保障や非伝統的安全保障に係る制度が幾重にも構築されたが、大国中心の従来型のものもあれば新しいものもある。経済面では、多角的自由化を支えるWTOなどのグローバルな制度が関係国の利害対立からあまり進展しない一方で、地域的な経済統合・連携のための制度が世界各地で構築された。また、気候変化や生物多様性など地球規模問題群を扱うグローバル制度も構築されている。

アジア太平洋における制度構築はきわめて多岐にわたり、制度への参加主体もきわめて多様である。アジア太平洋経済協力会議（APEC）が代表するような、太平洋を取り囲む国々が参加する制度もある。また、東アジア首脳会議（EAS）には、東アジア（従来の東北アジアと東南アジア）の国々だけでなく、インドやオーストラリア、ニュージーランドが参加し、2011年からはアメリカとロシアも加わる。したがって、本報告でアジア太平洋というとき、太平洋を跨いでその両側の大陸に及ぶ広域を想定する場合もあれば、東アジアを中心に議論する場合もあれば、南アジアや中央アジアまで含むような地域について議論する場合もある。扱う問題に応じて、取り上げる地域的広がりも柔軟に変わる。

アジア太平洋における制度構築を展望する上で主要な変化は、次の3つにまとめることができるだろう。第1は、グローバル化の波である。経済のグローバル化は、中国やベトナムといった社会主義国も巻き込んで、この地域でも進行している。企業の海外展開はもちろん、合併や合併が大規模に生じるようになった。経済のグローバル化だけでなく、脅威のグローバル化にもこの地域は晒されている。また、温暖化のような地球規模問題群への取り組みといった観点からも、アジア太平洋はグローバル化の波を受けていると言えよう。

第2は、相互依存の深化である。経済のグローバル化が進展する中で、アジア太平洋は、域内の経済活動が活発になった結果、以前にも増して緊密に結びつくようになった。とくに東アジアにおける域内貿易比率が高まりつつある。かつては最終製品は欧米に向かっていった割合が高かったのが、域内貿易の増大が地域の自律性の高まりを意味していなかったが、最近では中国やASEANの経済成長とともに域内での最終消費も増え、生産市場としてのみならず、消費市場としても東アジアの一体性は高まりつつある。

第3は、「力の分布」の変化である。冷戦後しばらくはアメリカ一国が超大国として君臨するかに見えたが、中国の擡頭は経済面ではもちろん軍事面でも顕著であり、アジア太平洋における「力の分布」に変化をもたらしつつある。インドの軍事大国化も注目されているが、インド洋のみならずアジア太平洋にも影響を及ぼすだろう。中国ほどの脅威と認識されていないのは政治体制の違いによるものかもしれないが、「力の分布」の観点からはインドも無視できない。

以上のような大きな流れの中で、アジア太平洋における制度構築にどのような特徴があるのだろうか。第1に、国際社会全体が直面しているさまざまな課題とアジア太平洋の抱える課題との共通化ないし結合である。たとえば地球規模問題群から国際テロや感染症まで、この種の課題は多岐にわたる。このような課題は、共通の脅威・共同の敵と見なすことが容易である。

第2に、第1の特徴と密接に関連するが、こうした課題をめぐっては安全保障のジレンマとか囚人のジレンマといった自発的協力が困難な状況が生じない場合も多く、一国で対応しようとする姿勢から多角的協力への参画姿勢へと移行しやすい。言い換えれば、地域協力のための制度が構築されやすい条件が整ったと言える。

第3に、アジア太平洋での制度構築は、会議の制度化が実質的な協力合意に先行する傾向があり、制度化された会議では合意にいたった協力が蓄積されていく傾向にある。この傾向は今後も続くだろう。もちろんFTAのように、はじめから特定の内容について交渉が行われた結果、明確な合意がまとまり、それにしたがって制度構築されるという過程も今

後は増えるだろう。したがって、アジア太平洋における制度構築は、特化型制度と多機能型制度とが併存しつつ、複雑に絡み合っていくだろう。

第4に、新しい重層化が現出しつつある。アジア太平洋における制度構築といえば、かつては ASEAN がその中心に位置していた。しかし、中国はもちろん、アジア太平洋の周縁に位置するアメリカ、インド、ロシアなどが制度構築に積極的に関与するようになり、ASEAN に依存しない制度が増大しつつある。

第5に、今日、アジア太平洋で共同体構築を明示的に標榜しているのは ASEAN だけであり、ASEAN に続いて共同体をめざす地域制度は見あたらない。ASEAN 自体は、1990年代以前のヨーロッパ共同体と比較しても、政治経済の一体性の観点からは折衷的な共同体形成にとどまっている。東アジア共同体構想も ASEAN を包含しており、したがって ASEAN を凌駕することはあり得ない。

3. 20年後のアジア太平洋

今日から20年後のアジア太平洋を展望する前に、逆に20年前に遡って今日までのアジア太平洋における制度構築を眺めてみよう。5年刻みに、その前後にあった大きな出来事を年表風にまとめると、次の通りになる。

1990：APEC 発足（89）、東アジア経済グループ構想

1995：ASEAN 地域フォーラム（94）、APEC 大阪、アジア欧州首脳会議（96）

2000：日中韓首脳会議（99）、九州沖縄サミット、上海協力機構発足（01）

2005：スマトラ沖地震（04）、第1回 EAS

2010：日本・メコン地域交流年（09）、APEC 横浜

この間、日本に関係することだけでもこれ以外に、1997年の ASEAN プラス3（日中韓）首脳会議開催、2008年の ASEAN 首脳会議と切り離れた日中韓首脳会議開催などが制度化している。

これからの20年を考えることにしよう。やはり5年刻みに想像すると、たとえば次のようになる。

2015：ASEAN 共同体創設？（現在の計画通りに進展すると）

2020：FTAAP 創設？（APEC ボゴール合意通りに進展すると）

2025：南アジア連合結成？？（SAARC が発展する可能性を考慮すると）

2030：東アジア共同体創設？？？アジア太平洋共同体？？？

もちろん、20年後に日本を含む制度構築の結果として何らかの共同体が創設される保証はない。過去20年間の制度構築を顧みると、この程度の変化がこれからの20年間に生じ

でもおかしくはない、という程度の展望である。

要するに、2010年を基準年にとってみると、冷戦が終わったのが約20年前である。2030年は20年後である。単純に考えれば、これからの20年間に冷戦が終わってから今日までの変化と同程度の変化は十分に起こり得る、ということになる。もっとも、1990年の国際情勢を所与として、2010年がこのようなようになったことを展望できたかどうかはきわめて疑わしい。だとすれば、今日から2030年を正確に展望することはきわめて難しいことになる。

制度構築の展望は難しいとしても、20年後への「外挿」がある程度可能な展望もある。まず、巨人化した中国とインドの存在である。人口規模はもちろん、経済規模や軍事面でも巨人化しているだろう。中国とインド各々の制度構築への姿勢はもちろん、両国関係もこの地域の制度構築に大きな影響を及ぼすだろう。つぎに、太平洋国家化したアメリカである。アメリカの国益が世界全体に及び続けることを前提にするにせよ、これから生じる変化を想定すると、今後、大西洋側よりも太平洋側に関心の比重を移さざると得ないだろう。冷戦直後がそうだったように、アメリカはアジア太平洋における制度構築に積極的になり、そこに自国の国益を盛り込もうとする傾向を強めるだろう。巨大化した中印（とくに中国）とアメリカとの関係が20年後どうなっているのかはきわめて重要である。最後に、ASEANの非中心化とでも呼べる現象が生じるだろう。ASEAN自身の共同体形成は今後も続くとしても、ASEANが結びつけてきた中国やインド、アメリカは制度構築で独自の動きを強めるだろう。つまり、従来ASEANが制度構築に果たしてきた役割が相対的に低下するということである。これと関連して、日本の周辺化が進行するかもしれない。もともと日本は制度構築にリーダーシップをとるのが難しくASEANとの協調を重視してきた。「力の分布」が変化する中で、日本はますますリーダーシップをとりにくい状況に置かれるだろう。ASEANの影響力が低下すると仮定すると、日本も道連れになるかもしれない。

4. 2×2のシナリオ

本報告では、長期的な制度構築を展望することを目的としている。アジア太平洋の情勢について、従来からさまざまな不確実性ないしリスクが指摘されている。しかしここでは、このようないわゆる「コンティンジェンシー」は基本的に無視することにする。たとえば、中国の民主化にともなう混乱、中国・台湾の統合、北朝鮮のクーデターとそれに続く混乱、さらには朝鮮半島統一などが今後20年間に起こらないと断言できないが、アジア太平洋における制度構築の長期的観点からは、中国の影響力が低下（増大）するとカイニシアティブ発揮が困難（容易）になるとかに翻訳可能である。朝鮮半島情勢についても、同様に、制度構築に組み込まれるのか、あるいは現在以上に排除されるのか、という問題に翻訳で

きるだろう。

未来については、比較的に確度の高い予測可能なもの（たとえば人口動態）と、近過去の趨勢を近未来にまで外挿する程度しかできず予想の域を出ないもの（たとえば経済成長や貿易構造）とがある。また、ごく小さい事件がきわめて大きな変動を生み出す場合もあれば（構造的不安定）、揺らぎはあっても比較的狭い範囲の変動しか起きない場合もある（構造的安定）。全体的な構造（つまり、さまざまな変数の相互関連状況）が変わりうる状態で、正確な未来展望を描くことは不可能である。仮に、「20年後の展望」が「当たった」ということが20年後に分かっても、あまり意味がないだろう。20年後を展望する意味は、今（これから）何をやるのか、をプログラムすることにある。

そこで、極端な想定を除いて、現状からの「外挿」に比較的容易と考えられる「ずれ」を考慮して、2種類のシナリオを作ることにした。その際、経済面と政治安全保障面とを分けて、各々について畑佐伸英研究員と福田保研究員が中心になってシナリオを用意して、それを基にして2×2の合計4種類のシナリオを作った。

経済面の想定は、(1) 中国やインドをはじめとする新興国はこれからも高度成長を維持し、ASEANも経済共同体形成を背景にして着実に経済力を高めていく一方で、日本を含む先進工業国の経済は伸び悩み、相対的に経済的プレゼンスを下げる、(2) 新興国ではバブル崩壊とともに経済成長が減速し、ASEANも期待通りの成長を遂げられないが、先進工業国は経済停滞から脱却でき、世界経済の中核を担っている、の2種類である。政治安全保障面のシナリオは、(1) 中国の軍事力が強大になるのに対し、アメリカのそれは相対的に衰退し、アジア太平洋の安全保障環境は米中のパワー・バランスに大きく依存するようになるが、中国は「核心的利益」に東シナ海や南シナ海のみならず台湾を含んで、アメリカの関与を拒否しようとして、アメリカとの緊張を高めていく、(2) 中国は「平和的擡頭」の道を選び、責任ある大国として自由主義経済原則を受け入れるだけでなく民主主義原則拒否の姿勢を変える方向に舵を切り、日米印などとの協調的安全保障を追求するようになる、の2種類である。

経済面と政治安全保障面の2種類のシナリオをかけ合わせると図-1のようになる。第1象限（経済1、政治安全保障1）は「新秩序への抗争」と名付けることができるだろう。新興国やASEANが経済成長を続けるが、とくに中国が経済力を背景にした軍事力でアメリカを中心とする地域秩序に正面から挑戦するシナリオである。少なくとも安全保障分野での制度構築は困難で、日米中印の多極構造のアジア太平洋になる。第2象限（経済1、政治安全保障2）は「アジア太平洋の協調」と名付けることができるだろう。域内諸国間の経済格差は縮まり、相互依存が深化する中、政治的価値を共有する部分が増え、武力紛争の

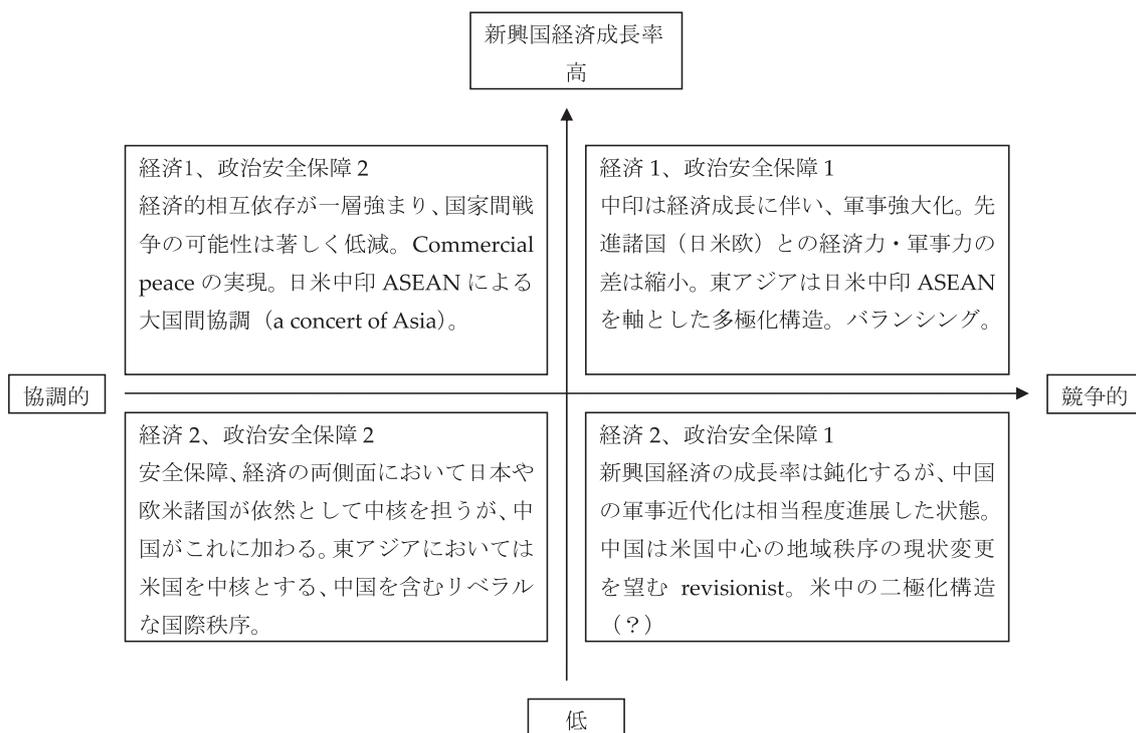


図-1 2030年のシナリオ

可能性が低減する。要するに、多面的な制度構築が進むアジア太平洋になる。第3象限（経済2、政治安全保障2）は「見慣れたアジア太平洋」と呼ぶことにしよう。なぜなら、経済的な風景も政治安全保障面での風景も、今日のアジア太平洋に近いからである。つまり、中国やインドを含むアジア太平洋の安全保障は基本的に協動的であり、中印は経済面で日米を凌駕する状況になっていないのである。その意味で、制度構築では既存のあり方と大きく変わっていないだろう。最後に、第4象限（経済2、政治安全保障1）は「ゼロサム的対立」と名付けることができるだろう。新興国の経済成長は鈍化する一方で、中国は軍の近代化を進め、アメリカ中心の秩序に挑戦し、両国の対立が激化する。安全保障面の制度構築が遅れるだけでなく、経済面での制度にも悪影響が及ぶかもしれない。

本報告は、以上のようなアジア太平洋の将来に関する4つのシナリオを念頭に置いて、適宜これらのバリエーションを想定したりして、制度構築を展望するものである。

5. 本報告書の構成

本報告はこの序論（第1章）を含み、全9章から構成されている。第2章ではアジア太平洋における制度構築の動態と多様なあり方を整理して、続く各論部での議論を相互に結びつけるための全体像を描いている。

第3章から第5章は経済面での制度構築を扱っている。第3章は、アジア太平洋における経済統合（自由貿易協定 FTA、経済連携協定 EPA）の展開を展望する。第4章は、日本の EPA 政策の課題と展望を議論する。第5章は、アジア太平洋（とくに東アジア）における通貨金融協力をめぐる制度構築の現状と将来を議論する。

後半の第6章から第9章は、広い意味での安全保障面での制度構築を扱っている。第6章は、アジア太平洋における主要国の安全保障秩序の将来を展望する。第7章は、非伝統的安全保障問題と地域協力を越境犯罪に焦点を絞って議論する。第8章は、エネルギー問題という非伝統的安全保障にも核不拡散という伝統的安全保障にも関係する原子力をめぐるアジア太平洋における制度構築を論じている。第9章は、北朝鮮をめぐる制度構築の展望を扱っているが、いうまでもなく日本の伝統的安全保障に直接関係するだけでなく、大量破壊兵器に関する非伝統的安全保障という側面ももっている。

第2章以下の各章は上記の2×2の4シナリオを念頭に置きつつ、各々のテーマから見て適切な修正をして将来を展望している。日本はアジア太平洋における重要なプレイヤーとして随所で登場する。しかし本報告では、4つのシナリオのうち、どれが日本にとって望ましいのかという点について、あるいはどれが最も起こりやすいかという点については見方や立場を統一していない。それは、各執筆者の立場が互いに異なるからという理由ではなく、日本の中で必ずしも望ましい将来についてコンセンサスが成立していないという理由によるものである。

本報告が、日本にとって望ましいアジア太平洋の将来を描く上での実りある議論に資することを望んでいる。