

第2章 グローバル化の中のアジア太平洋地域制度 —多様な制度の動態と将来展望

山影 進

はじめに

冷戦期のアジア太平洋の地域制度は概して貧弱であった。それは、この地域における冷戦構造のあり方と密接に関連していた。

冷戦の別名が東西対立であったことが端的に示しているように、米ソの全面的対決はヨーロッパを正面とし、いわゆる鉄のカーテンがヨーロッパを東西に分け隔てていた。そして両陣営各々の内部で軍事安全保障面でも経済面でも制度化が進んだ。さらに1970年代のデタントを反映して、両陣営を覆うCSCEのような広域制度も形成され始めた。しかしながら、ヨーロッパとは対照的に、アジア太平洋（特にアジア）では、朝鮮とベトナムという二つの分断国家を主戦場とする「熱戦」が勃発したものの、この地域の冷戦構造は曖昧ないし複雑であった。まず、米ソ対立に中華人民共和国（以下、中国）が加わり、1960年代以降の中ソ対立・米中接近がこの地域における冷戦構造を複雑なものにした。第2に、アメリカ覇権下の反共アジア太平洋諸国は、SEATOとANZUSを例外として、地域制度の下にまとまることはなく、アメリカとのハブ・アンド・スポーク関係に終始した。第3に、第2次世界大戦以前から高まっていたアジアのナショナリズムにとっての唯一の味方が反帝国主義闘争の担い手であった共産主義であり、戦後の独立後も各国において共産主義は一定の正統性を主張できた。第4に、中立ないし非同盟の立場をとる国々が存在し、こうした国々に対しては両陣営からさまざまな支援・介入が公然・非公然と行われ、結果として政治不安定や内戦が続き、右か左か、東か西かといった明確な区別が多く国についてつきにくかった。

アジア太平洋ではようやく1960年代半ばになって、地域制度形成の試みが積極化した（ジョ・ヤンヒョン『アジア地域主義とアメリカ』東京大学出版会2009を参照）。その結果、それ以前に発足したECAFE（のちESCAP）やANZUS、SEATOなどに加えて、ADB、ASPAC、ASEANをはじめとしてさまざまな地域協力組織が誕生したのである。さらに1970年代から80年代にかけて、大洋州にはSPF（のちPIF）、南アジアにはSAARCが形成される。しかしながら、冷戦構造の変化とともに一部の組織は70年代半ばまでには解散や活動停止するにいたった。また、域内対立のせいで協力が進展しない組織もあった。こうした停滞気味の地域制度のなかで、例外的に注目を浴びるようになったのがASEANである。

1967年に発足したASEANは、1976年に初の首脳会議を開催して、参加各国の首脳が東南アジア友好協力条約(TAC)に署名して相互の紛争の平和的解決にコミットするとともに、ASEAN協和宣言を発表して、政治面を含むさまざまな分野での協力を推進して共同体をめざすことを謳ったのである。このような動きと並行して、域外先進地域との経済対話(域外対話)の政治化(閣僚級へのアップグレード)と制度化にも成功する。すなわち、70年代末からは、ASEANの最高意思決定の場である年次閣僚会議(AMM)に日米欧をはじめとする主要域外国・組織の代表を招いて、いわゆるASEAN拡大外相会議(PMC)を主催するようになったのである。

1980年代末から90年代初めにかけての冷戦構造の変容と崩壊は、他の地域と同様、アジア太平洋にも大きな影響を及ぼした(第2次大戦後から冷戦終結までのアジア太平洋の地域制度の沿革については、大庭三枝・山影進「アジア太平洋地域主義における重層的構造の形成と変容」『国際問題』415(1994)を参照)。地域制度に関しては、ASEAN自身の変革が進行しただけでなく、ASEANを中心とするアジア太平洋を覆うさまざまな広域制度が形成されるようになったのである。そして、この動きは今世紀に入ってからも続いている。本章では、政治安全保障から経済、機能的分野までさまざまなタイプの地域制度の動態を、冷戦後から今日にいたるまで概観し、本章のあとにつづく各論の全体的な前提を提供することをめざす。

1. ASEANを中心とする制度形成

アジアあるいはアジア太平洋における地域制度は、きわめて複雑に入り組むようになった(大庭三枝「アジアにおける地域主義の展開」関根政美・山本信人(編)『海域アジア』慶應義塾大学出版会2004、大庭三枝「アジア太平洋地域主義の特質」渡邊昭夫(編)『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房2010を参照)。このような制度を整理するひとつの方法は、ASEANを中心に置いてみることである。

アジアあるいはアジア太平洋にASEANを中心とする制度の重層化現象が生じたのは、決してASEANしか存在しなかったという意味ではない。しかしながら、米中接近が示すように、アジアにおける冷戦構造が激変した1970年代をASEANは生き残り、自己組織化に成功して多様な機能を果たすようになった。同時に、日米欧など先進地域と域外対話の制度化を進めたのである。こうして、ASEANは国際社会から注目されるようになっただけでなく、冷戦後のアジア太平洋において広域制度構築に際して中核的な機能を果たすようになる。つまり、「ASEANのサブシステム化」である(山影「アジア太平洋国際秩序形成とASEAN」平野健一郎(編)『講座現代アジア4地域システムと国際関係』東京大学出

版会 1994、山影『ASEAN パワー』東京大学出版会、1997 を参照)。

1989 年には、アジア太平洋経済協力 (APEC) の閣僚会議制度化が実現する。もっとも、ここにはふたつの留保が必要である。ひとつには、冷戦後への対応というよりは、ガット・ウルグアイラウンドの停滞とアメリカの地域主義 (選択的保護貿易) 指向に対する危機意識の共有が背景にあったことである。もうひとつは、ASEAN は必ずしも APEC 制度化に積極的ではなかったことである。とくにインドネシアとマレーシアが消極的であった。しかし皮肉なことに、ASEAN の参加を必要としていたために、APEC の基本理念と運営方針が ASEAN のそれと基本的に同じにすることになったのである。さらに、APEC 参加国は ASEAN・PMC 参加国とほとんど重なっていた (正確には、PMC から域外のヨーロッパ共同体が抜け、この時点では PMC 不参加であったが部分的対話国に認定されていた韓国が加わり、ASEAN6 カ国と域外 6 カ国から構成された)。また、ASEAN 事務局もオブザーバー参加が認められた。

冷戦の終結に伴って、従来からの先進国すなわち西側同盟国ないし友好国という「似たもの同士」(like-minded countries) からなる制度をいかに拡大するのか、そして経済のみならず政治安全保障をいかに地域制度の中に組み入れるのか、が大きな課題となった。まさに「似たもの同士」からなる PMC や APEC が対象であった。こうした状況下において、1990 年代の半ばにかけて、APEC に中国やロシアなどが参加するとともに首脳会議が作られた。APEC は貿易・投資の自由化と円滑化、そして経済・技術協力をめざす場であったが、90 年代末から今世紀にかけて、非伝統的安全保障も活動に含めるようになった。また、アジア太平洋における安全保障問題の協議と協力の場として、PMC の活用という方向ではなく、ASEAN の主導下で 1994 年に中国やロシアを含む ASEAN 地域フォーラム (ARF) が設置された。一方、1996 年には ASEAN 諸国を中心とする東アジアとヨーロッパとの協力対話が 2 年ごとの首脳会議という形で制度化され、各種の閣僚会議も含むアジアヨーロッパ会議 (ASEM) へと発展した。発足当初 ARF では信頼醸成、予防外交、紛争へのアプローチという 3 段階で ARF が地域紛争の平和的解決に資することが期待されたが、成果はあまり上がっていない。他方で 2009 年には ARF ビジョンステートメントを発表して、非伝統的安全保障分野での地域協力を重点を移した。

冷戦の終結、とくに経済のグローバル化への ASEAN 側の直接的対応は、1992 年に合意した自由貿易地域 (AFTA) の創設であった。域内関税を原則として 5%以下にするという計画は、合意当時の ASEAN 加盟 6 カ国については 2003 年に達成し、新規加盟の 4 カ国についても、AFTA に組み込まれて域内貿易自由化が進んでいる。ASEAN は、さらに関税撤廃、投資やサービス貿易自由化をめざして、2015 年の経済共同体 (AEC) 形成を進めてい

る（石川幸一ほか『ASEAN 経済共同体』ジェトロ、2009 を参照）。このような経済統合の動きを踏まえて、ASEAN は域外諸国との FTA 締結にも積極的になった。なお、2003 年には ASEAN 首脳会議で第 2ASEAN 協和宣言を発表し、それ以前から議論されていた AEC に加えて、安全保障共同体（ASC、のち政治安全保障共同体 APSC に改称）と文化社会共同体（ACSC）とからなる ASEAN 共同体の創設に踏み出した。もともと 2020 年を目標年に掲げていたが、前倒しされて 2015 年の実現をめざし、3 種類の共同体の各々に工程表（ロードマップ）ができています。

1990 年代のアジア太平洋における制度構築をリードしてきた ASEAN ではあるが、97 年の通貨危機は加盟国に深刻な経済的打撃を与えただけでなく、インドネシアのように政治的にも大変革をもたらした。東アジアを襲った危機は、いくつかの教訓を生んだ。すなわち、ASEAN や APEC のような既存制度は危機の予防にも対処にも無力だったこと、アメリカ覇権下の通貨金融制度（ワシントン・コンセンサス）の処方箋は東アジア各国の現実に適合的でなかったこと、深化した東アジアの経済相互依存にふさわしい地域制度が必要なことなどである。

日本政府の積極的な関与もあって、1990 年代末から今世紀にかけて、ASEAN と日中韓の ASEAN+3（APT）の首脳会議と各種閣僚会議が制度化された。APT でとくに注目されているのが、ASEAN スワップ制度を抜本的に拡充していくチェンマイ・イニシアティブ（CMI）である。また、APT を土台にして、アジア地域海賊対策協定（ReCAAP）も締結された（インドネシア、マレーシアは不参加）。さらに、APT 参加国にインド、オーストラリア、ニュージーランドも加わった東アジア首脳会議（EAS）が制度化していった。その過程で、ASEAN 諸国同士の善隣友好の理念を明文化した東南アジア友好協力条約（TAC）に新たな機能が付与され、ASEAN との関係強化を望む域外国への「踏み絵」となり、域外国の加入が相次いだ（TAC の機能変容については、山影「ASEAN の変容」『国際問題』576、2008 を参照）。そして TAC 加入は、EAS への参加資格要件に含まれることになった。2011 年からは EAS にアメリカとロシアが参加することに決まっているが、両国とも TAC に加入している。APT や EAS は、将来に向けての東アジア共同体構想と結びつけられているが、同時に、経済連携の枠組みとしても国際的な共同研究の対象になっている。

2. ASEAN を中心とする制度の重層性

以上、ASEAN を中心とする地域制度構築の大きな流れを概観してきたが、これらさまざまな制度は次の 3 つのタイプ：(1) ASEAN をハブとし、域外国（地域）をスポークとするハブ・スポーク構造、(2) ASEAN を包含する同心円構造、(3) ASEAN（ASEAN 諸国）

と別の地域（地域制度）とを焦点とする楕円構造、に分類することができる（山影「ASEANの変容と広域秩序形成」渡邊昭夫（編）『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房2010を参照）。

最初のASEANをハブとするハブ・スポーク構造には、1970年代の域外対話制度を継承している「ASEAN+1」（すなわち、ASEANと域外対話の相手各々とのバイの関係）を挙げることができる。首脳級から閣僚級、高級事務レベルまで、実に多様である。そして今世紀に入って顕著になったFTAの締結である。一方の当事者をASEANとするバイのFTAは、包括的経済連携とか包括的経済協力とか名称には差異があるが、日中韓3カ国全ての他、オーストラリア・ニュージーランド緊密経済化協定（CER）グループ、インドと締結されている。さらにTACが繋ぐハブ・スポーク構造も今世紀に入って急速に形成された。上述のように域外諸国がASEANとの友好関係確立の証の機能をTACが果たすようになり、10カ国以上が加入している。

ASEANの周りの同心円としては、AMMの際に開催される閣僚級のPMCとARFがある（ASEAN憲章（2007年署名、翌年発効）の規定にしたがい、最高意思決定機関が首脳会議に格上げされるとともに、外相級のASEAN閣僚会議（ASEAN Ministerial Meeting: AMM）は廃止され、各種閣僚級会議は抜本的に再編された。しかしかつてのAMMの機能は、2009年からはASEAN外相会議（ASEAN Foreign Ministers Meeting: AMM）に引き継がれた。会議の略称はもちろん、回数も引き継がれている）。さらに、ASEAN首脳会議（年2回開催されるうちの後者）の際に開催される首脳級のAPTとEASがあり、これらについては各種の閣僚級会議が制度化して対応するASEANの閣僚級会議と併せて開催されるのが通例である。これらは、単にASEANと域外国とからなる同心円という見かけだけでなく、運営上もASEAN議長国が議長を務めることになっている。ASEANという名称を冠していないEASについても、APTと同様に、ASEANが「運転席」（driver's seat）を占めることと域外参加国に認めさせている。

最後のASEAN（諸国）を片方の焦点とする楕円構造であるが、ASEANというよりはASEANの同心円的な東アジアを焦点と捉えた方が正確かも知れない。他方の焦点として、環太平洋諸国を持つAPEC、ヨーロッパ連合を持つASEMそしてラテンアメリカ諸国をもつ東アジアラテンアメリカ協力フォーラム（FEALAC）がこのタイプである（APECに関しては、設立当初の姿は実質的にはPMCと同じであり、楕円というより同心円として捉えた方が良いかも知れない。なお、1997年以降参加国凍結（モラトリアム）が続いており、95年にASEANに加盟したベトナムはAPECのメンバーになったが、97年以降に加盟したラオス、ミャンマー、カンボジアは未参加である）。

3. ASEANに依存しない制度構築

このように過去20年間ASEAN中心にアジア太平洋の広域制度が構築されてきたが、今後の20年も同様である保証はない。そこで、この地域におけるASEANに依存しない制度構築にも目を向けてみよう。

まず1960年代の太平洋に散在する極小島嶼植民地が相次いで独立や自治を達成したのを踏まえ、71年には南太平洋フォーラム(SPF)が発足した。90年代に入ると域外対話制度を導入し、2000年に太平洋諸島フォーラム(PIF)と改称している。また、南アジアではASEANの発展に触発されたバングラデシュの提唱により、1985年にはインドとその隣接6カ国からなる南アジア地域協力連合(SAARC)が発足した。SPFもSAARCも首脳級会合として立ち上がったが、オーストラリアとインドという「大国」とその他の加盟国との格差、さまざまな域内問題、さらには国内政治混乱を理由に、必ずしも順調な発展を遂げてこなかった。しかし、今世紀に入って新しい動きを見せ始めている。PIFは2001年に太平洋経済緊密化協定(PACER)と太平洋島嶼国貿易協定(PICTA)を締結し、とくに後者の枠組みで貿易自由化を開始した(小柏葉子「太平洋島嶼フォーラムの変化と連続性」『国際政治』133、2009、小柏葉子「太平洋島嶼諸国と環太平洋」渡邊昭夫(編)『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房2010を参照)。また、SAARCは2005年にアフガニスタンの加盟を承認するほか、域外諸国にオブザーバー資格を与え、2006年からは南アジア自由貿易地域(SAFTA)の2015年創設をめざしている。

アジア太平洋の中で、制度構築がもっとも遅れていた東北アジアにも新しい動きがでてくる。まず、日本の提案で1999年からAPT首脳会議の際に非公式に催されるようになった日中韓首脳会合は、中国が積極姿勢に転じたこともあって、2008年からAPT首脳会議とは独立して、日中韓の輪番で年次開催されるようになった(第1回は2008年12月日本(太宰府)、第2回は2009年10月中国(北京)、第3回は2010年5月韓国(済州島)。なお、第2回会議では、1999年から数えて10周年ということで、それを記念する共同声明が出された)。また、北朝鮮核開発問題を協議するための枠組みは、紆余曲折を経て、2003年に中国を議長国とする「六者協議」として制度化された(菊池努「北朝鮮の核危機と制度設計」『青山国際政経論集』75、2008を参照)。

上述の東北アジアにおける制度構築は中国の動向が左右している。中国は、従来からの大国関係重視に加えて、周辺外交にも力を入れるようになり、中国の周囲にさまざまな制度が形成されるようになっている(高原明生「東アジアの多国間主義」『国際政治』133、2003を参照)。国境を接する旧ソ連諸国(ロシア、カザフスタン、タジキスタン、キルギス)と中国との国境問題を中心に協議する「上海ファイブ」後「上海フォーラム」は、2001

年にウズベキスタンを加えて、上海協力機構（SCO）として幅広く協力を推進する制度に格上げされ、軍事安全保障協力を含む長期善隣友好協力条約を 2007 年に締結した（SCO をめぐる最近までの動きについては、毛里和子「中国のアジア地域外交」渡邊昭夫（編）『アジア太平洋連帯構想』NTT 出版 2005、毛里和子「中国のアジア地域外交」渡邊昭夫（編）『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房 2010 を参照）。中ロ関係をめぐっては、新興経済国で投資先として注目されたブラジル、ロシア、インド、中国（BRICs）は、各国指導者の会合など主体的なまとまりとしての存在となり、ブラジルを除く 3 カ国は RIC として首脳級会議を開催するようになっている（ロシア・インド・中国の連携構想を従来からロシアが提唱していたことを河東哲夫「アジア太平洋とロシア」渡邊昭夫（編）『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房 2010 が指摘している）。

中国は世界各国との FTA 提携にも積極的になった。アジア太平洋に限っても、ASEAN、チリ、ペルー、ニュージーランド、シンガポール、パキスタン、コスタリカと締結し、2010 年 6 月に台湾と FTA に近い経済協力枠組み協定（ECFA）を締結した（ジェットロ資料より。なお、中国の主権下で一国二制度の香港、マカオとも中国は FTA を締結している）。さらに、辺境部の開発（典型的には「西部大開発」）に資するべく、周辺諸国との越境協力の制度化を推進している。この点から、上記の ASEAN との FTA、SCO での経済協力、アジア開発銀行による大メコン地域経済協力（GMS）などに積極的に関与するようになったことが理解できよう。これらに、大豆満江地域開発イニシアティブ（GTI）、バングラデシュ・中国・インド・ミャンマー経済協力フォーラム（BCIM）、汎北部湾経済協力フォーラムなどを含めると、中国の周囲を越境制度が重複しながら囲んでいる（中国の関係する行政単位は次のようになる。中 ASEAN 自由貿易地域（ACFTA）：雲南省、広西チュアン族自治区、大メコン地域経済協力（GMS）：雲南省、広西チュアン族自治区；バングラデシュ・中国・インド・ミャンマー経済協力フォーラム（BCIM）：雲南省、チベット自治区；汎北部湾経済協力フォーラム：広西チュアン族自治区；大豆満江地域開発イニシアティブ（GTI）：内蒙古自治区、遼寧省、吉林省、黒竜江省；上海協力機構（SCO）：新疆ウイグル自治区、甘肅省、青海省。BCIM、GTI、SCO、汎北部湾経済協力フォーラムについては、曹美娟「中国の GMS 戦略と西部大開発」（東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻平成 21 年度修士論文、2009 年 12 月提出）を参照）。

このように中国は、一方では GMS や対 ASEAN 関係を重視しているが、決して ASEAN との関係に大きく依存しているわけではない。同様に、韓国も FTA 政策を中心に ASEAN 離れが進んでいる。アジア太平洋に限ると、すでに、チリ、シンガポール、ASEAN、インド、アメリカ、ペルーとの FTA が発効ないし妥結したほか、日本、カナダ、メキシコ、オー

オーストラリア、ニュージーランド、コロンビアと交渉中である（ジェトロ資料より）。

最後に、ブルネイ、シンガポール、ニュージーランド、チリの4カ国からなる太平洋横断戦略的経済連携（TPP）が2015年までに完全自由貿易をめざしている。これにはオーストラリア、ペルー、アメリカ、ベトナム、マレーシアが参加希望を表明している。TPPがAPEC大のFTA構想（FTAAP）を実現する上での「ベースになりうる」との評価もある（経済産業省、産業構造審議会第8回通商部会資料「EPAの取組について」（2008年12月9日）、7ページ）。しかし他方で、APECが貿易自由化の推進力にならない現状に飽き足らない一部参加国の見切り発車という色彩が濃い（大庭三枝「アジア太平洋地域主義の特質」渡邊昭夫（編）『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房2010、082ページ）。TPPは、ASEAN域内諸国（ブルネイとシンガポールという関税引き下げの容易な国）のASEAN離れのひとつの事例と捉えることも可能である。ASEANとは独立して、単独で域外国とFTAを結ぼうというのである。この動きを顕著に見せているのはシンガポールとタイそしてマレーシアであり、とくにシンガポールが突出している（ASEANとだけではなくASEAN加盟国とも個別のFTAを締結する方針をとった日本を除くと、2010年6月までに署名済みのもので、シンガポール11（含むTPP）タイ3（オーストラリア、ペルー、ニュージーランド）、マレーシア2（パキスタン、ニュージーランド）、ブルネイ1（TPP）である。それ以外のASEAN諸国は署名済みのFTAがない。ジェトロ資料より）。

TPP以外にもASEAN加盟国がASEAN以外の制度構築に積極化している事例が見いだされる（山影「ASEANの変容とアジアにおける地域共同体の構築」『海外事情』2007年10月号、19-21ページを参照）。タイの提唱により具体化した、バングラデシュ、インド、ミャンマー、スリランカ、タイからなるベンガル湾多分野技術経済協力イニシアティブ（BIMSTEC）がある（もともとBIMSTECは、参加国名を英語読みアルファベット順に並べたバングラデシュ（B）、インド（I）、ミャンマー（M）、スリランカ（S）、タイ（T）の間の経済協力（EC）を意味していた。2003年にはネパールとブータンも加盟した。なお、2004年2月にFTA枠組み協定を締結したが、2011年2月現在、実質的合意には至っていない）。同じくタイの提唱で、東アジアから西アジアまでを覆うと謳ったアジア協力対話（ACD）は、ASEANの全加盟国が参加しているもののASEANと関連づけられた組織ではなく、閣僚級会合もASEANの会議とは独立して毎年開かれている。やはりタイのイニシアティブでできた、カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナムが参加する制度は、この地域を流れる河の名前をとってエーヤーワディ（イラワジ）・チャオプラヤ・メコン経済協力戦略（ACMECS）と呼ばれている。参加国は全てASEAN加盟国であり、経済格差改善と経済開発を志向しているが、ASEANが公式に承認したASEAN域内の経済協力

制度には含まれていない（2004年に採択されたビエンチャン行動計画（「ASEAN2020」に向けての1998年のハノイ行動計画に次ぐ、ASEANの第2期中期計画）の中では、ASEANが認定したサブリージョナルな制度だけでなく、ASEANメコン流域開発協力（AMBDC）、GMS、ACMECSも域内経済格差改善の手段として言及されている）。

4. アジア太平洋における制度構築の現状

繰り返しになるが、アジア太平洋における大小の制度のあり方はきわめて複雑であり入り組んでいる。ほとんど同一メンバーの複数の制度が各々別の機能を果たしている事例もあれば、メンバーは重複するにせよ別々の制度がほとんど同一の機能を果たしている事例もある。また、この地域の組織の多くは、必ずしも明示的・限定的な目的を掲げているわけではない。むしろ、協議を踏まえたコンセンサスにより、発展的・追加的に活動範囲を拡大する傾向にある。その意味で、アメーバのように非定型でゆっくり動き回り、場合によっては自己複製したりしているのである。

捉にくいアジア太平洋における制度構築について、各制度に着目して概観してきたここまでの記述から離れ、以下では一般的な特徴をまとめてみよう。

第1に、冷戦後の国際規範受容をめぐる、アジア太平洋においては、ヨーロッパはもちろんアフリカと比べても、限定的であるだけでなく、制度ごとに大きな開きがあることである。冷戦の終結は、国際社会の規範に大きな影響を及ぼした。とくに各国家の政治のあり方に関する不干渉原則が見直され、人権（とくに自由権）の扱いをめぐる自由民主主義が唯一の正統的政治体制として位置づけられ、人権侵害・人権抑圧に対する批判・非難が広範に行われるようになった。たしかにソ連・東欧圏では、民主化により社会主義体制は放棄され、替わって自由民主主義体制が選択された。しかしアジアの社会主義諸国にはそのような激変は生じず、中国やベトナムなど大きな影響力を持つ国が社会主義体制を維持した。また、民主的政治体制を採用していても、民族紛争や少数民族問題などを抱えているせいで、政治的自由を制限する国家が少なくない。したがって、市民社会組織のあり方にも大きな違いがある。

このような国内政治状況の違いを反映して、地域制度の理念的基盤や活動分野に大きな差がでている。また、個々の制度においても、国際的規範の扱いに絡んで、内部で意見の衝突が起こることもまれではない。とくに、協力を進める上で内政不干渉原則を基本理念とするかどうかは大きな問題になりがちである。

もちろん大きな流れとしては、冷戦後の国際規範を受容する方向が見られる。2004年に採択されたASEAN安全保障共同体行動計画は、「政治発展」の項目の中で、「憲法に反し

民主主義に反する政府の交代（unconstitutional and undemocratic changes of government）を ASEAN 加盟国は黙認しないものとする」と明記した（もっとも、2006年9月にタクシンを失脚させたクーデターをめぐって、タイはとくに非難されたり、ASEAN 加盟国としての権利を制限されたりしたわけではない）。また、2003年にアウンサン・スーチーが自宅軟禁に置かれたのに対し、ASEAN はミャンマーを批判し、民主化勢力との対話を求める声明を出したのである（1997年から98年にかけて対ミャンマー政策で ASEAN が二分したことを想起すると、これは大きな変化であった）。以降、ミャンマーの民主化に対する期待と政府の姿勢への批判との表明が年中行事になっていった。そしてミャンマーは2006-07年に予定されていた議長国を辞退させられた。言い換えると、内政不干渉原則の適用には限度があるということがはっきりしたのである。しかし今日の ASEAN は折衷的である。図式的に単純化すると、ASEAN の原加盟国（民主化を果たした国）はこうした変化を一層進めようとしているのに対し、新規加盟国（権威主義体制の国）は旧来からの ASEAN の理念を墨守しようとしているのである。そして、ミャンマーを含む新規加盟国が ASEAN 憲章を批准したことからも容易に推察できるように、憲章は必ずしも新しい理念で加盟国を拘束する形になっていない。つまり、ASEAN が真に脱皮できるかどうかは今後の課題として残ったままである。また、中国やインドは相変わらず主権や内政不干渉原則にこだわっており、中国やインドの参加する制度（とくに政治安全保障に絡む制度）では新しい国際規範が受容される可能性は小さい。

第2に、アジア太平洋の地域制度が複雑化し、とくに東アジアで制度化が進展した結果、アメリカを含む制度とアメリカを含まない制度とが混在している。言うまでもなく、太平洋を横断する制度にはアメリカが参加し、アジア中心の制度にはアメリカの参加しないものが存在している。1990年代は、クリントン政権下でアメリカはアジア太平洋における制度構築に積極的に参画した。APEC の変化はアメリカのイニシアティブに依るところが大きかった。しかし分野別自主的早期自由化（EVSL）の合意に失敗するとアメリカは APEC に対する関心を失い、2000年代のブッシュ政権は、ASEAN 共同体創設の工程表作りには積極的に関与したものの、広域制度構築には目立った取り組みをしなかった。オバマ政権になると、再びアジア太平洋における制度に関心を強め、2009年には TAC に加入し、2011年からは EAS にも参加することになっている。この地域の制度へのアメリカの参加の有無はアメリカ自身の対外政策方針のみによって決まるわけではない。中国が周辺外交に積極的になり、アジアの制度構築を推進するようになると、そのようなものにはアメリカの参加が求められない場合も出てきた。APT や SCO が典型例である。さらに、中国がアジアの大国としてアジア太平洋の地域制度に参画することは当然としても、アメリカについて

は域内諸国（とくに日本や ASEAN）がどれだけ参画を求めるのかという要因も重要である。この点に関して、中国の東シナ海、南シナ海での行動や戦略は、地域のパワーバランスのためにアメリカのプレゼンスを求める声を大きくしている。2010年に初めて開催された拡大 ASEAN 国防大臣会議（ADMM-Plus）には、域外から EAS に参加する「プラス 6」に加えてアメリカとロシアが参加した。他方で、経済分野ではアメリカの参加が必ずしも求められていない。たとえば、日本は中国などとともにアメリカ不在の APT でチェンマイ・イニシアティブという金融協力を進めている。要するに、アメリカが参加しているかどうかは、その制度の性格付けに大きな影響を及ぼすため、アメリカ自身はもちろん各国がアメリカを抜きにして制度構築するのかアメリカを取り込んでするのかをめぐって利害が複雑に交錯しているのである。

第3に、アジア太平洋においては、経済的相互依存の深化とともにモノとカネの移動に関する制度化は進展してきたのに対し、ヒトと情報の移動に関する制度構築は遅れている。一般的にヒトの移動に関する制度構築は、他の分野と比べて困難なのが普通であり、ヨーロッパ統合を見ても、制度化が他の分野と比較するときわめて遅れて発達した。とはいえ、アジア太平洋では域内の経済格差が大きく、社会保障整備状況も大きく異なるので、各種労働者の越境移動を保証する制度は全然整備されていない。もちろん観光ビザや短期商用ビザに関しては大幅に緩和され、APEC なども貿易・投資の円滑化の一環としてヒトの移動をめぐる制度構築に取り組んでいる。しかし2国間の FTA ないし EPA が数多く結ばれるようになったものの、ヒトの移動に関してはごく限られた規模でしか認められていない。ASEAN 経済共同体も、ヒトの移動に関しては限定的にしか自由化しない計画である。情報に関しても、アジア太平洋の制度構築は乏しい。知財や情報セキュリティの扱いが国ごとに大きく異なっているのに加え、政治体制の違いも制度構築の障害になっている。もっとも、ヒトと情報の移動に関する制度構築が進んでいないからといって、移動現象が少ないということは意味しない。むしろ制度の欠如を背景にして、人身売買、麻薬密輸、海賊行為、外国人労働者の違法滞在、出版物やソフトの違法コピー（海賊版）の流布など本来なら規制されるべき移動も「自由」に行われているというマイナス面も指摘しておかなければならない。

第4に、ASEAN 中心の制度構築と ASEAN に依存しない制度構築とが並行して進んでいる。このことは、すでに第2節と第3節とで詳述しているので、具体的な内容はここでは繰り返さない。ここで指摘しておきたいことは、日本が ASEAN 中心の地域制度に大きく依存している点である。日中韓首脳会議が APT 首脳会議から切り離されるなど、最近では ASEAN 中心の制度から独立する動きが見られる。TPP 参加の検討などもこのような動き

の一環と捉えることもできるだろう。しかし、ASEAN 依存から脱却する動きが目立つ中で、日本はむしろ ASEAN を重視せざるを得ない傾向にある。その理由はいくつかあるだろう。第1に、日本は従来から ASEAN との協力をアジア太平洋制度構築の要にしてきた経緯がある。第2に、日本は日本単独のイニシアティブで、あるいは日本中心に、アジア太平洋に制度構築を進めるだけの影響力を持っていないせいで、ASEAN の同意を得ることが重要である。第3に、東アジアの経済連携を進める上で、ASEAN との関係をさらに強化することが必要である。第4に、日本周辺の安全保障環境の観点からも、とくに中国の動きを念頭に置くと、アメリカだけでなく ASEAN との連携が重要である。

5. 20年後への「外挿」

これから20年後、すなわち2030年のアジア太平洋における制度構築を展望するに際して、第1章で示したシナリオの枠組みを参照にしよう。第1象限（新秩序への抗争）では、今後2030年に向けて中国を中心とする制度構築が進むと考えられる。経済分野では、今日の新興国、とくに中国とインドの比重が高まり、東アジアの経済連携にインドも加わって、巨大な市場が形成されるかもしれない。他方で政治安全保障分野では、制度構築は進展せず、今日の ARF など ASEAN 中心の制度を母体にして非伝統的安全保障分野での協力が今日より進んでいる程度だろう。言い換えれば、政治面では今日のあり方から大きく変わらないが、経済面では大陸部アジアでの制度構築が重要になっていくという展望になる。第2象限（アジア太平洋の協調）では、中国の変化に伴って、アジア太平洋に関与する主要大国、すなわちアメリカ、中国、インドの間の協調関係が深まり、アジア太平洋という制度的枠組みが西方に大きく拡大してインド洋に及ぶことになる。経済面での中国やインドの比重が大きくなることを考慮すると、APEC の拡大がもっとも容易な制度構築であろう。APEC は一層安全保障協力場の場として活用されるかもしれない。この地域は政治的安定と経済的繁栄を謳歌することだろう。東南アジアは中国とインドを結ぶ回廊として重要な地位を得るものの、ASEAN 共同体は東アジアの大きな経済共同体化の流れの中で埋没してしまうかもしれない。第3象限（見慣れたアジア太平洋）では、政治面での協調関係が大いに進展するが、経済面では日本やアメリカの比重が大きいままである。ARF や APEC など既存制度が政治安全保障協力を今まで以上に担うようになるのか、新しい安全保障環境に応じて新しい制度が構築されるのか、はっきりしない。いずれにせよ、アメリカをハブとする同盟ネットワークは変容しているにちがいない。経済面では、ASEAN 共同体が東アジアの経済連携の中で重要な役割を担い続けているだろう。第4象限（ゼロサム的対立）では、政治的・経済的な覇権争いが激化している可能性が大きい。こうした状況では、制

度構築の動きは鈍く、既存制度はおそらく現状程度の機能を果たしているのだろう。アジア太平洋の政治的・経済的な関係を安定的にする上で、制度が有効に機能していない可能性が高い。中国を中心とする制度と冷戦期の「似たもの同士」を中心とする制度とに分極化してしまう恐れもある。そのような場合、ASEAN が両者を結びつける架け橋の役割を担えるかどうかは大きな疑問である。

このような展望からは、当然のことではあるが、アメリカと中国の動向が大きく関わっていることが分かる。この展望を前提にして、日本にとって望ましいアジア太平洋の将来を見通すと、まず、アメリカのアジア太平洋への関与は、経済面での比重が低下するとしても、安全保障面で確実なものにしておく必要がある。冷戦後、日米同盟は、単にアメリカによる日本の防衛義務と日本による米軍基地提供義務との取引ではなく、日米両国にとって望ましいアジア太平洋国際秩序維持を目的とする制度に変容している。同盟の存在がどちらの国の利益に貢献しているかといった相対的評価はさておき、日米同盟とその他の制度構築をとおして安全保障面でのアメリカをアジア太平洋につなぎ止めておくことが肝要だろう。中国については、経済成長著しい中国が近い将来に脅威になるからと言って、今日の経済発展を阻害するようなことをすれば、中国はアジア太平洋における制度構築に敵対的になり、かえって逆効果になることは明らかである。開放経済の重要な一翼を担う中国が、安全保障面での自制（セルフ・コントロール）が可能になる政治体制となる方向への誘導が必要である。これは必ずしも民主化を期待することではない。民主化が時として排外的で過激なナショナリズムに結びつく場合があることを考慮すると、中国を囲む国際環境の認識において中国国民の成熟を待って民主化が現実のものになることが望ましいだろう。いずれにせよ、中国に対しては、経済面でも安全保障面でも「行動の自由」に一定程度の制約がかかっていることが今日の国際制度のあり方であることを理解させる必要がある。その意味では、中国をさまざまな制度構築に関与させることが肝要である。

付 記

本章は山影進「アジア地域制度における脱「ASEAN 依存」の進行——若干の観察から」『国際社会科学』（東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻紀要）2011 と重複している。もともとは、アジア政経学会 2010 年度全国研究大会の共通論題「アジア地域制度の再検討：「アジア・ウェイ」の動向と分析」における「アジアにおける脱「ASEAN 依存」の進行——若干の観察から」と題する報告の原稿が下敷きになっている。