

ホットライン

2010年

第4回

日NZトラック1.5対話

日時：2010年11月26日 10：30－16：30

場所：日本国際問題研究所（大会議室）

主催：日本国際問題研究所

参加者

(1) 日本側参加者（五十音順）

- ・ 相 航一 外務省総合政策局政策企画室長
- ・ 勝間田弘 早稲田大学アジア太平洋研究センター研究院助教
- ・ 金田智宏 外務省アジア大洋州局大洋州課外務事務官
- ・ 菊池 努 青山学院大学国際政治経済学部教授／日本国際問題研究所客員研究員
- ・ 斎木尚子 日本国際問題研究所副所長
- ・ 佐島直子 専修大学法学部教授
- ・ 富田浩司 外務省アジア大洋州局参事官
- ・ 野上義二 日本国際問題研究所理事長
- ・ 福田 保 日本国際問題研究所研究員
- ・ 山影 進 東京大学大学院総合文化研究科長・教養学部長
- ・ 山本吉宣 青山学院大学国際政治経済学部教授／東京大学名誉教授

(2) ニュージーランド側参加者（アルファベット順）

- ・ Ms. Adams, Rebecca 在日ニュージーランド大使館一等書記官
- ・ Prof. Ayson, Robert ウィクトリア大学ウェリントン戦略研究所長
- ・ Dr. Capie, David ウィクトリア大学ウェリントン上級講師
- ・ Mr. Green, Jordan アジアニュージーランドファウンデーション・ヤングリーダー
- ・ Mr. Lynch, Brian ニュージーランド国際問題研究所長
- ・ Mr. Pearson, Mark 在日ニュージーランド公使
- ・ Dr. Yang, Jian オークランド大学上級講師

日本国際問題研究所は、2010年11月26日に本研究所大会議室において、ニュージーランド国際問題研究所とトラック1.5対話を行った。会議は①パワートランジション、②リージョナル・アーキテクチャー、③アジア太平洋における地域協力の3つのテーマから構成され、各テーマについて双方から報告が行われた。以下は議論の要旨である。

1. パワートランジション

日本側報告要旨

アジア太平洋地域は、パワートランジションの只中にある。それは主に、中国の急速な台頭によるものであり、冷戦終結後のアメリカを極とする単極体制を変容させている。パワートランジションには、少なくとも政治と経済の2つの側面がある。したがって、政治と経済の両側面からパワートランジションを捉える必要がある。

現在のパワートランジションの特徴は、3点ある。第一は、パワーシフトが先進国と発展途上国の間で行われていることである。以前のパワーシフトが先進国間で起きていたことを考えると、これは新たな側面であるといえる。第二は、新興国が人口と領土面積において大きな国であるということである。中国の人口は13億人であり、インドの人口は11億人である。第三は、グローバル化の進展により、先進国と途上国間の相互依存関係が非常に強い点である。相互依存は非常に強固であり、両者は不可分の関係にあると言ってよい。

また今日のパワートランジションは、覇権国と台頭国間に競争と協調の二つの側面を持つ複雑な関係を呈している。両者は経済的にウィンウィンの関係にあり、協力することで相互に利益を最大化できる。この経済的關係は、両者にとって協力を深化させる強いインセンティブとなる。反対に、政治面においては、台頭国、つまり中国は、覇権国であるアメリカと同様の価値を共有しているわけではない。例えば中国は、人権よりも政治的安定を、環境保護よりも経済発展を重視する。中国の経済は国家（政府）主導であり、国家主権の尊重を強く主張する権威主義体制国である。このような価値を巡る相違は、国際援助や領土紛争といった分野における中国の対外行動に影響を与える。国力が高まった場合、領土紛争や海洋権益を巡り中国は独断的な行動をとる可能性がある。すなわち、覇権国と台頭国である米中二国間関係は、競争もしくは協調といったどちらか一つの側面のみによって特徴付けられるのではなく、競争と協調の両側面が同時に見られることが予測される。競争と協調の混在が、パワートランジションが起きている米中関係の大きな特徴となる。どちらの側面も両国関係を決定付けないということは、日本やニュージーランドを始めとする地域諸国には、20年後、中国が経済的に成熟し大国となった際、米中間で均衡が保たれるよう関与する余地があることを示唆している。

米中関係において均衡を保つためには、地域諸国は以下を行うべきである。第一は、不可分となった経済的相互依存関係を更に深めていき、特に中国との関係において、協調によって経済的相互利益を最大化できる国家間関係を維持することが重要である。第二は、

紛争の可能性、特に中国の便宜主義的行動をとるリスクを最小限にすることである。伝統的な国際政治学では、台頭国に対してはバランス、バンドワゴン、拘束、封じ込めを行うべきであると考えられてきたが、これらの戦略に加え、よりソフトな方策を含める必要がある。全ての戦略を有機的に連関させた場合、それはソフトバランスもしくは制度的バランスと呼ぶことができるかもしれない。中国とは、二国間および多国間チャネルを通じて、経済面でも安全保障面でも緊密な協調関係を構築することが肝要である。また同時に、中国の行動如何では、ソフトバランス／制度的バランス、もしくはハードバランスを行わなければならない。

中国の国益は、基本的には現存する経済的相互依存関係の維持であるが、中国がどのような対外行動をとるかは、国内政治、他国、特にアメリカとの力関係、および他国が中国にどのような対外行動をとるかに左右される。中国がアグレッシブな行動をとった場合は、地域諸国は毅然たる態度で臨む必要があるかもしれない。反対に、中国が協調を模索している場合は、地域諸国は協調関係を強化すべきである。先述したように、中国との関係においては競争と協調の両側面が見られるが、大切なことはこの複合的な関係が崩壊し、紛争へと陥らないようにすることである。経済的にも軍事的にも大国となる中国を含む安定的な国際秩序を維持することが重要である。国際秩序構造の変化、つまりパワー・ランジションそれ自体が国家間関係を左右するのではなく、国家がどのような行動をとるかが国家間関係を定めるのである。

(以下のヤン上級講師の中国のソフトパワーについて) 中国のソフトパワーは確かに強くはない。しかし、他国を魅了する側面もある。それは例えば、経済成長、対外援助、人権に対する態度、政治体制等である。中国には他国を惹きつける一定のパワーがある。

NZ 側報告 1 要旨

今日のパワー・ランジションは 2 つの要素がある。第一は、グローバルパワーが欧州からアジア太平洋へ移行していることである。第二は、アジア太平洋地域内における勢力均衡に変化が生まれていることである。パワー・ランジションというと、一つの大国（覇権国）からもう一つの大国（台頭国）へとパワーが移行し、後者が前者に取って代わるという考えが伝統的な概念である。しかし、現在アジア太平洋で起きているのはこうしたパワー・ランジションではない。起きているのはアメリカと中国のパワーギャップの縮小である。アメリカのパワーは確かに衰退しているが、この衰退は相対的なものであり、絶対的なものではない。アメリカは現在でも唯一の超大国である。反対に中国のパワーは増大しており、米中間のパワーギャップは縮小されているが、パワーの増大は数年内にアメリカのパワーを上回るというものではない。今後のアジア太平洋地域には、両国が覇権国として存在することになる。つまり課題は、アメリカがいかに平和的に中国へとパワー・リーダーシップを移行するかではなく、両国のパワーをいかに共存させるかである。

アジア太平洋地域では、米中関係、日中関係といった大国間関係が注目される。しかし、

近年ではミドルパワーの台頭も重要な要因である。例えばベトナムは本年 ASEAN 議長国として活躍しているし、インドネシアはバリ民主主義フォーラムを立ち上げた。韓国やオーストラリアもミドルパワーとして重要な役割を果たしている。ミドルパワーおよび小国にとっての課題は、パワーシフトに対しいかに対応すべきかである。最近刊行されたニュージーランド国防白書は、アジア太平洋地域におけるパワーシフトについて言及している。白書は、地域秩序は米中日韓の4カ国の関係に大きく左右されるとし、ニュージーランドはこれら4カ国と複合的関与 (multiple engagement) を行っていくべきとした。ASEAN 諸国も同様の対外行動を取っている。ASEAN 諸国は中国の南シナ海における行動に対しては懸念を持っており、アメリカとの関係を強化する動きが見られる。しかし、一方的に中国を敵視することはなく、中国とうまく共存する道を探っている。アメリカとの関係と中国との関係を巧みにバランスさせているのである。また、中小国の視点から重要な点は、米中以外の地域大国、特に日本の役割である。中小国は、地域制度を通じて日本、そしてインドが、米中の安定的な関係構築を促進することができると期待している。

パワーシフトが起きているなかでもう一つの重要な問題は、既存の地域取極めに対する影響である。二国間取極めを例に取れば、アメリカとの同盟がある。アメリカのパワーが相対的に衰退していても、アメリカは日本や韓国といった同盟国に今までどおりの拡大抑止を提供できるのか。アメリカとの同盟が提供するリアシュアランスの機能は保たれるのか。さらに、多国間地域制度はどのような役割を果たせるのか。ASEAN 地域フォーラム (ARF) や東アジアサミット (EAS) は、米中関係を調整する場を提供するのだろうか。ASEAN、日本、ニュージーランドを始めとする他の参加国は、多国間地域制度においてどのような役割を担うべきなのか。最後に、アジア太平洋の力関係を変容する要素に、北朝鮮首脳部における世代交代が挙げられる。長期的には、朝鮮半島が統一された場合、どのような変化が生まれるかを考える必要がある。

NZ 側報告 2 要旨

パワーシフトを考える場合、まずパワーとは何かを考える必要がある。いろいろな定義の仕方があるが、一つの方法はハードパワーとソフトパワーに分類することである。アジア太平洋におけるパワーシフト、もしくは中国の台頭を論じる際、多くの場合ハードパワーに焦点を当てている。高い経済成長率を背景に軍事の近代化を行っている中国は、確かにハードパワーの面でパワーを増大させている。しかし、アメリカのハードパワーには遠く及ばない。したがって、中国を覇権国として捉えるのは時期尚早であり、少なくとも 20~30 年は覇権国にはなり得ないであろう。

さらに、ソフトパワーの面では、特にアメリカのソフトパワーと比較した場合、中国のパワーは大きなものではない。中国は善隣政策を推し進めているが、近隣諸国は中国に対して懸念を持ち続けており、アメリカのより強い関与を歓迎している。アメリカのソフト

パワーは揺らいでいない。つまり、ソフトパワーの観点からはパワートランジションは起きているとは言えない。中国はソフトパワーを増大させるために、より具体的には中国に対するイメージそして信頼を高めるために、対外政策を再考する必要がある。

東アジア地域諸国は、元々強い地域共通のアイデンティティを持っていない。それがアジア通貨危機によって、地域アイデンティティはある程度醸成された。この点、中国は ASEAN+3 を中心に積極的であった。しかし、近年、中国の台頭とそれに対する域外諸国の関与によって、地域アイデンティティは再度希薄になってしまった。EAS は好例である。EAS にはインド、オーストラリア、ニュージーランドが加わっており、来年からは正式にアメリカとロシアが参加することになっている。東アジアは、厳密に言えば東アジアではなくなっているのである。これには利点もあり、欠点もある。まず利点は、「開かれた地域主義」を実践できることである。これは域外諸国の参加を歓迎することであり、特定の国が地域を支配するといった状況が生まれるのを防止することができる。欠点は、開かれた地域主義によって、東アジアの地域アイデンティティは益々強化されにくくなり、地域統合の動きが遅延することである。また、参加国が多様になることで、地域制度も強化されにくくなる。ニュージーランドからすれば、開かれた地域主義は、あらゆる地域制度・枠組みに参加できるため望ましい。一方で、ニュージーランドは効果的な対応ができる強固な地域制度が形成されることも望んでいる。開かれた地域主義は、ニュージーランドにとってジレンマと言えるかもしれない。しかし、ニュージーランドの基本的立場は、東アジア地域は域外諸国に「開かれた地域」であることである。

2. リージョナル・アーキテクチャー

NZ 側報告要旨

リージョナル・アーキテクチャーについて、地域制度の観点から考えたい。1年前は、鳩山元首相の東アジア共同体構想やラッド・オーストラリア元首相のアジア太平洋共同体構想があり、非 ASEAN 諸国が地域制度形成により積極的に関与する感があったが、今日では両首相は退き、両構想はすっかり下火になってしまった。現在、結局は地域制度形成の中心は ASEAN である。最近1年でいくつか重要な発展があった。第一は ASEAN+8 である。アメリカとロシアが来年から正式に EAS に参加するが、ASEAN の重要な目的はアメリカであることは明らかである。中国の影響力の増大、南シナ海における行動に対する懸念を背景に、アメリカの参加は望まれていた。アメリカの参加は ASEAN にとっただけでなく、日本やニュージーランドにとっても歓迎すべき発展である。これまで EAS は、経済問題や非伝統的安全保障課題に主眼を置いてきたが、アメリカは政治・軍事問題も協議したいようである。この米国の意向がどのように反映されるか、地域諸国、特に中国がいかに対応するかは、注視すべき問題である。

もう一つの重要な変化は、ASEAN 拡大国防相会議 (ADMM プラス) の設立である。ア

アジア太平洋地域には多数の多国間協議が存在するが、長年存在しなかったのが国防関係者による多国間対話であった。しかし、2006年のASEAN国防相会議の発足を契機に、本年ADMMプラスが開催された。ADMMプラスの利点は、アメリカ国防関係者——そして日本も米国と一緒に——中国国防関係者と意見交換できる場を提供することにある。もう一つの利点はASEAN国防関係者が域外諸国のカウンターパートと協議できることである。ASEAN諸国の軍部は、主に国内安全保障・治安強化に努めていたために、他国、特に域外諸国の国防関係者と協議する機会はほとんどなかった。ADMMプラスはASEAN国防関係者にそうした機会を提供する。こうした利点はあるものの、ADMMプラスの役割は限定的であろう。その理由は、この枠組みは漸進的なプロセスであるからである。次回会合は3年後の2013年になるまで開催されない。

地域制度を強化するうえでの課題を2点指摘したい。第一は、地域制度が多数存在し、同じ問題を幾つもの制度が同時に取り扱っている点である。こうした重複はそれぞれの地域制度の役割を不明確にしてしまう恐れがある。第二は、多くの地域制度は保守的で、言行不一致が少なからず見られることである。採択文書には積極的な文言が見られるが、行動がそれに伴っていない。日本やニュージーランドのような積極的な国々が中心となって、宣言を行動に移さなければならない。

ニュージーランドにとって、地域制度に関与することは大きなメリットがある。第一に、ニュージーランドの多くの貿易相手国はアジア太平洋地域国である。地域制度に参加することによって、地域諸国と協調関係を深化することは非常に大切である。また、地域制度に参加することによって、ニュージーランドの意見を反映させることができる。ニュージーランドは小国であるため、地域制度が唯一、立場を明確にできる場なのである。さらに、小国であるがゆえに、地域秩序形成に大きな影響力を持たない。したがって、地域制度を通じてルールに基づく国際社会が形成されることが、ニュージーランドの国益につながる。

日本側報告要旨

近年のアジア太平洋地域には主に2つの重要な発展があった。一つはASEAN+8である。ASEAN+8の重要性は3点挙げられる。第一は、比較的アジアを軽視していたブッシュ政権後のアメリカが再びアジアへ回帰したことである。第二はロシアの参加であり、これはロシアの役割を強化する意味合いを持つ。そして第三はインドのプレゼンスである。インドの役割はこれまで主に経済的なものに留まっていたが、今後は政治・安全保障面での役割が強化される可能性がある。もう一つの重要な発展は、中国の近隣外交政策である。中国は近年、地域制度に熱心である。例えば、上海協力機構や大メコン圏（GMS）における開発プログラムである。こうした中国近隣の地域制度・協力を熱心な理由は、経済的には国内内陸部の経済発展を助長する目的がある。政治的には、東南アジアから中央アジアに対する中国の影響力を強化する目的がある。これは、中国の最近の東シナ海や南シナ海への進出からも明らかであろう。

アジア太平洋地域には、主に 3 タイプの地域制度がある。第一のタイプは条約に依拠するレジーム (treaty regimes) である。これには東南アジア友好協力条約 (TAC)、南太平洋非核地帯条約 (ラロトンガ条約)、東南アジア非核兵器地帯条約 (バンコク条約)、アジア海賊対策地域協力協定 (ReCAAP) がある。TAC は元々東南アジア諸国間の条約であり、紛争の平和的解決を主要原則としている。しかし近年は、東南アジア域外諸国も加盟するようになり、東南アジア諸国と友好関係を構築する域外諸国のコミットメントの象徴となっている。TAC には米国を含む、多くの域外諸国が加盟している。今後は、TAC の範囲が東南アジアだけでなく、より広域なアジア太平洋地域にまで広がる可能性もある。

第二のタイプの地域制度は、ASEAN を中心とする制度である。これには、例えば ASEAN 拡大外相会議 (PMC)、ARF、ADMM プラス、EAS がある。ARF は、設立当初は信頼醸成措置、予防外交、紛争解決メカニズムの発展という 3 段階アプローチを採択したが、進展は滞り、未だ第一ステージにいる。ARF における協力がなかなか進展しない事情を背景に、最近、特に去年と今年の ARF 会合で顕著であるのが、感染症や海洋安全保障といった非伝統的安全保障における協力へと焦点をシフトしている点である。ADMM プラスは本年第 1 回会合が催され、3 年に 1 度の会合であるが、より活発的な活動をとることが求められる。そして EAS は、これまで経済問題を中心に協議していたが、米ロが参加することで政治・安全保障対話・協力も行われるようになる可能性がある。

第三のタイプの地域制度は、ASEAN を中心としない (non-ASEAN-centered) 地域制度である。このタイプのものは、アジア太平洋経済協力会議 (APEC)、アメリカを中心とした二国間同盟ネットワーク、上海協力機構、六者協議、非政府組織会合であるアジア安全保障会議 (シャングリラ・ダイアログ) が挙げられる。APEC は 9.11 後、安全保障問題も取り上げている。これら 3 つのタイプの地域制度が有機的な関係を構築し、地域秩序に寄与することが重要である。また、一つ一つの制度は脆弱であるが、これらを組み合わせることで強力な制度となる。従って、重複する制度があってもそれは悪いことでも無駄でもない。むしろプラスに働く。弱い制度が重複することで、お互いの弱点が補完されているのである。

最後に、日本とニュージーランドが共有する関心事について考えたい。5 点挙げられる。①アメリカのプレゼンスとコミットメントを維持すること、②中国の馴化、③非伝統的安全保障課題への対処、④朝鮮半島の非核化、⑤経済成長と経済統合への支持である。地域秩序の観点からは特に①と②が重要で、アメリカの軍事的・経済的コミットメントを確保すると同時に、中国を地域制度を通じて馴化ないし社会化を促すことで、安定的な地域安全保障環境が形成される。

3. アジア太平洋における地域協力

日本側報告要旨

アジア太平洋には多数の地域制度が存在するが、これは地域内で起きている変化や多様な課題に対し、各国が様々な戦略を用いて対処しようとしていることを反映しているのである。主な変化とは、深化する経済的相互依存関係、大国間の力関係の変化、国際関係を規定していた規範的基盤の変化、そして新たなグローバルガバナンス制度への模索である。このように著しく変容する国際社会においては、新しい軍事同盟を形成するといったあからさまなバランスングやヘッジング戦略は、適切な方策とはいえない。より洗練されたバランスング、ヘッジング戦略が求められている。そうした観点から、諸国の戦略的意図を明らかにするために、制度を通じた関与（institutional engagement）は有益であろう。制度的関与を経て得られた透明性は、経済的利益をもたらす強固な基盤をも提供する。また地域制度は、大国による独断的な武力行使に制約を与えるうえでも有効である。こうした機能は、今日のような不明確な安全保障環境で地域秩序を維持するうえで不可欠である。

アジア太平洋における制度構築は、地域諸国の多様な政治的・社会的・経済的・対外政策的価値によって、より複雑なものとなっている。この状況は、相当程度異なる価値観・考えを持つアメリカと中国の存在によって、さらに複雑なものとなっている。人権と民主主義を積極的に推進するアメリカに対し、国家主権侵害の恐れを懸念する諸国が存在する。こうした国々は、アメリカの単独行動に制約をかけることと同時に、アメリカのアジアへの経済的・軍事的関与を維持することの両方の役割を担うよう中国に期待している。もう一方では、中国の戦略的不透明性を伴った台頭に懸念を持つ諸国も地域に存在する。これらの国々は、中国との経済関係を強化することと同時に、アメリカと、日本やインドといったアメリカの同盟国に、地域制度を通じて中国の行動に制約をかけることを望んでいる。

地域諸国はフォーラム・ショッピングを行っている。フォーラム・ショッピングとは、諸国家が状況に応じて、多数ある地域制度の中から最も有益であると考えられる制度を選択することである。このような制度を巡る駆け引きないし交渉（institutional bargaining）が可能となっている背景には、今日の不安定な国際政治経済状況に対応できるよう、一つの制度にはコミットせず、あらゆる選択肢を確保しておきたいという各国の思惑がある。しかし、国家資源（予算、人的資源、政府の能力）には限界があることを考えると、フォーラム・ショッピングでは具体的な成果は生まれにくい。フォーラム・ショッピングは有効的ではないが、予見しうる将来、既存の制度が一つ、もしくは少数の制度へと収斂されることはないであろう。その理由は、上述したように、地域諸国が一つの制度にコミットすることを避ける傾向にあるためである。

地域諸国が多様な関心および国益をもって地域制度に参画するため、有効性という観点から考えるとどの地域制度も良い評価は与えられない。しかし、インフォーマルな地域制度にも利点があり、その一つは、平和的なパワーランジションを促す場を提供する点である。ASEAN 中心の地域制度は無力であるといった批判は少なくないが、ASEAN ウェイに対する非建設的な（mere）批判は、自由主義的価値に否定的な中国と幾つかの ASEAN 諸国の結束を強化してしまうことになりかねない。したがって、日本とニュージーランド

は、ASEAN 憲章に謳われた国家間関係を規定する新たな規則や規範が成功裏に発展されるよう、ASEAN を支援することが重要である。

NZ 側報告要旨

ニュージーランドは、かつて存在した ANZUS のような集団防衛・同盟をアメリカと締結することはないが、2010 年 11 月 4 日に署名したウェリントン宣言からうかがえるように、ニュージーランドーアメリカ関係は良好である。核については意見を異にしているが、他のあらゆる分野、特に国境を越える問題において協力することとしている。台頭国インドと中国との関係については、日印関係の深化とは対照的に、ニュージーランドーインド関係にはもどかしさがある。二国間関係はほとんど進展が見られていない。対象的に、中国との関係強化には目を見張るものがある。近年のニュージーランド中国関係の緊密さは、両国の自由貿易協定（FTA）によってもたらされた。FTA は 2008 年 10 月に発効し、それ以来、対中貿易は急増した。対中貿易成長率に相当する貿易量は、インドとの全貿易量を凌駕する。

ニュージーランドがアジアにおける地域制度に関与する理由の一つは、ニュージーランドの最大貿易国トップ 10 のうち 7 国がアジア諸国だからである。また、アジア系ニュージーランド人口が増加しており、国内社会がアジア重視の方向に向いていることももう一つの理由である。また、ニュージーランドは国際社会において小国であり、地理的にも相対的に離れた場所に位置している。したがって国際社会はニュージーランドに多くを期待しない。よってニュージーランドにとって重要なことは、国際社会や地域制度を通じて諸外国との関係を強化し、国際社会における役割を見出し、積極的に関与することである。

ニュージーランドと日本は多くの目的を共有している。共有する関心事の一つは、太平洋島嶼国の動向である。近年、太平洋島嶼国への中国援助が増加し、島嶼国は中国との協力を強めている。この地域における中国の影響力増大は、ニュージーランドも日本も懸念するところである。両国は協力して、太平洋島嶼国に国際社会の価値を普及していく必要がある。