

## 第9章 アジア太平洋の中の北東アジア ：北東アジアの地域制度とその展望

菊池 努

### はじめに

地域制度不在の地域といわれてきた北東アジア地域においても近年、北朝鮮の核問題を契機とする六者協議や日中韓の首脳会議の定例化など地域制度が構築されている。本章の目的は北東アジアにおける地域制度の今後を展望することであるが、北東アジアの地域制度の動態とその将来を展望する時、広くアジア太平洋で進行中の構造変化と制度形成の動きを念頭に置く必要がある。北東アジアの地域制度は、そうしたアジア太平洋で起こっている構造変動とそれに対する地域制度を通じての対応という大きな動きを反映したものであるからである。同時に、北東アジアには朝鮮半島を巡る問題（北朝鮮の核問題や朝鮮半島の統一問題など）などこの地域固有の要因もあり、それらを踏まえた検討も必要である。

本章はまず、アジア太平洋における地域制度形成と動態を、いくつかの要因に着目して検討する。第一に、北東アジアの国際関係を分断してきた冷戦が終わり、明確かつ恒常的な敵対関係が朝鮮半島などを除くと消滅したことである。第二に、北東アジア域内の経済的相互依存関係が進展し、各国の政府にとって経済的な繁栄を獲得することが政治的正統性を維持する上で最優先の課題になっていることである。各国は経済成長を実現するために激しい競争を展開している。第三に、明確かつ恒常的な敵対関係は消滅したが、国家間、特に主要大国間の価値や規範、原理（国際関係を律する価値や規範や原理）を巡る対立が存在し、しかも主要大国間の力関係が変容し、地域の国際関係の将来が見通しにくい。この地域の国際関係の将来像に関して様々なシナリオが描ける、不透明で不確実な時代である。

アジアは相互の協力によってより大きな経済的利得と平和を享受できる地域である。しかし同時に、国家間で力や価値・規範を巡る激しい争いが起こっている地域でもある。主要大国間の力関係も変化しつつある。冷戦終結直後のアメリカのアジアへの関与の将来が不透明な時期から、その後のアメリカの一極構造と呼ばれる時代が変わり、さらに中国の力の台頭とアメリカや日本経済の低迷を背景に、今日では「力の移行（パワー・トランジション）」の行方に関心が集まっている。

アジアでは経済的相互依存が深まる中で国家の力関係が変動している。そして、いずれの国家も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、国家の力関係の変化が及ぼすであろう地域の国際関係の変化に対応しようとしている。この課題に対処するためにこの地域の諸国は、変動する国際関係の中で関与と協調、牽制と均衡、リスク回避など多様な対外戦略を駆使している。北東アジアの地域制度の形成とそれらの動態は、こうした地域の国際関係を背景にして、各国がその核心的価値（経済的繁栄と軍事的安全保障）を守るために繰り返し広げている外交ゲームの所産である。

本章の議論は以下である。経済的依存関係の深化とそれを円滑に維持することによる経済的利益を考えるならば、明白かつ恒常的な敵対関係の存在しないアジアにおける各国の基本的な対外姿勢は「関与・協調」である。関与政策を通じて域内諸国との関係を強化することで経済的な利益を確保できるかもしれない。関与と協調の政策を通じてルールに基づく経済関係を他国との間で確立できるならば、長期的な経済的安定を得られるかもしれない。協調的な安全保障政策を展開することで他国との信頼醸成ができるならば、平和で安定した地域の安全保障環境を創出できるかもしれない。

しかし単独での関与政策は期待通りの効果を生まないかもしれない。関与や協調政策を通じて経済や安全保障のルールを定めようとしても、それがうまくゆく保証はない。特に国家の力関係に格差がある時、大国が中小国の期待通りの行動をとるか不透明である。大国はルールを無視した行動をとるかもしれない。

関与・協調政策はリスクも伴う。大国が恣意的な力の行使に訴えてくるかもしれない。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、特定の国や地域に過度に依存する政策は望ましくなく、過度の依存に内在する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、大国の力と均衡をとり、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だろう。

単独での対応が困難である場合や、単独では効果が期待できないとき、それを集団的に行うことも検討しなければならないであろう。つまり、多様な制度を通じて機会（経済協力や安全保障協力の推進による平和と経済発展）と挑戦（関与協調政策の失敗や力を台頭させた国が威圧的な対外行動をとり、また非対称的な経済的な依存関係を利用して政治的な影響力を行使し、国家の独立や自主性が損なわれる事態）に備えて、多様な、しかし相互に密接に関連した地域制度を用意しておかなくてはならない。

経済的な依存関係が進展する一方で、地域の諸国の力関係が変動し、しかも地域の諸国の間に国際関係を律する原理や規範、ルールについて異なる認識が存在する場合、地域の

国際関係の将来を見通すことは難しく、そうした不確実性と不透明性に対応するために国家は、関与・協調政策を基本としつつも、均衡や牽制、リスク回避という多様な戦略で地域制度にも対応しなければならないであろう。こうした各国が採用している多様な戦略を本章では「ヘッジ戦略」と呼んでおきたい。

地域制度をめぐるバーゲニングを一層複雑にしているのは、アジアには米中両国というヘッジの対象国が複数あり、この両国の間に政治的価値や経済運営の方法、そして国際関係の規範やルールの理解において大きな相違があるということによる。アジアの諸国は、一方でアメリカの力に制度を通じて対応しなければならない。アメリカとの同盟はそうした制度の中心的位置を占めるが、日本も韓国も、アメリカとの関係を強化する一方で、アメリカの将来の不透明性（例えば、アメリカ経済が引き続き低迷し、軍事的なコミットメントを履行する力を欠く場合や、アメリカ経済は回復するが中国の力も引き続き台頭させ、事実上の G2 体制のようなものが形成される可能性も否定できない）にも対応しなければならない。その際、中国は（日本が好むと好まざるとにかかわらず）ヘッジ戦略を実施する上で有力な対象国となる。しかし同時に北東アジアの諸国は、中国に対してもヘッジ戦略で対応しなければならない。その際にはアメリカは、ヘッジ戦略の行方に大きな影響を及ぼす重要な役割を担いうる。

経済的相互依存が進む一方で米中両国の力関係が変化する中で、こうした「二重のヘッジ戦略」を地域制度を通じて各国が実施する結果、地域制度を巡るバーゲニングの過程は複雑にならざるを得ない。アジア太平洋において近年多様な地域制度が形成されているのは、そうした事情を反映している。2008年以来の国際経済危機の中でのアメリカの力の低下と中国の力の台頭とともに、近年、こうした制度を通じての均衡・牽制行動は一層複雑になっている。国家の力関係の変化に伴う不透明性、流動性の高まりとともに、地域制度を巡るバーゲニングも複雑さを増している。アジア太平洋の地域制度の形成とその動態はこうした国家の対外戦略を反映したものである。

本章の分析は、アジア太平洋のリージョナル・アーキテクチャーの今後に次のような含意を持つ。一般的には、共通の問題領域を扱う複数の地域制度ができるとき、それらの中に制度の競争、つまり、どちらがより効率的な制度化を巡って競争が生まれ、効果の小さな制度は淘汰され、より効率的な制度が生き残ることになる。競争を通じて制度の収斂が起こる。

しかし、アジアの国際政治経済の動向が流動的であることを前提にすると、国家は国際関係が安定するまで様々な制度的な選択肢を維持しようとするであろう。つまり、今後も多様な地域制度が併存する状況が続くということである。別の言葉でいえば、アジアのリー

ジョナル・アーキテクチャーが明確な姿を現すのは相当先の話であり、予見しうる将来、それらは多様な地域制度からなる重層的なものになるだろう。とすると、アジアの平和や経済発展を支えるリージョナル・アーキテクチャーの在り方を検討する際には、制度が収斂することを想定した単一の地域制度の在り方を検討することよりも、多様な制度を組み合わせ、組み合わせられた地域制度の「束」が、全体として経済交流を促進し、政治軍事的な行動を相互牽制し、自制を促し、対立を緩和させる方法を考えることであろう。

逆に、重複する地域制度が多く、それが各国の資源の効率的な配分を妨げていることを理由に、そうした制度の組み合わせがもたらす安定（相互抑制）効果への理解を欠き、「効率性」を根拠にこの地域の地域制度の「整理」を性急に行おうとすると、この地域の経済においても政治安全保障においても対立や不安定を生む可能性が高いということである。アジアの諸国の間には国力のみならず、政治経済的価値や国際関係の在り方についても異なる政策選考がある。しかも国家の力関係が変容している。地域の諸国がそうしたアジアの国際環境に多様な地域制度の戦略で対応しようとするのはきわめて合理的であろう。アジアの国際関係が安定するにはしばらくの時間が必要であろう。そうであるとすれば、しばらくの間、この「合理性」を維持することが重要であろう。

ではこうした展望の中で日本の対応はどうあるべきか。中国の力が引き続き拡大し、アメリカも力を回復し、その一方で日本の経済的な低迷が続く場合、地域制度の動向に日本が影響力を行使できる余地は小さいものになるだろう。アジア太平洋においても、東アジアにおいても、また北東アジアにおいても、事実上のG2（米中二極体制）が形成され、アジアの国際関係の動向に米中関係が決定的な影響を及ぼすことになるだろう。

あるいは、アメリカの力が低下し、中国の力がアジアで突出する事態もありうる。この場合、日米同盟は弛緩しよう。日本にとって、中国との関係を円滑に維持するためには、中国の要求を受け入れる以外に道がない可能性もある。軍事的には、中国に対抗するために日本の自主防衛力を格段に強化する道もありえようが、しかし中国との力の格差を念頭におくと、そうした対応が望ましい効果を持つ可能性は低いであろう。

日本にとって、そうした状況に直面する前に、日本経済の活力を取り戻す努力とともに、日本の力がまだ残っている時期に、日本にとって望ましい地域制度をアジアに構築する努力を推進すべきである。これは、北東アジアの地域制度についてもいえる。北東アジアの地域制度を通じて個別分野ごとの協力を進めると同時に、日本にとって望ましいルールの形成を進めるべきであろう。その際、政治経済的な価値を共有し、国際政治経済の在り方について認識の近い韓国との連携が不可欠である。日韓で中国の力に対応する地域制度作りが大事である。

## 1. アジアの国際関係の特徴：地域制度をめぐるバーゲニング・ゲームの背景

本章は、アジアにおける地域制度を巡るバーゲニングという視点から地域制度の動態を検討するが、その際に着目するのは、各国の対外戦略である。ここではそれを、地域制度を通じてのヘッジ戦略としてとらえたい。ヘッジングの対象は、域内の主要大国、特に米中両国である。この米中両国のパワーの変化に両国およびアジアの諸国が対応する際の戦略としてヘッジ戦略を考えてみたい。そして本章は、アジア諸国は単独でヘッジ戦略を採用しているが、そうした戦略は地域制度に関しても採用されているとの視点から地域制度の動態を解明する。

地域制度を巡るバーゲニングとして地域制度の動態を分析するとき、本章が着目するのは、国際および地域における構造的要因と国内政治上の要因である。アジアにおける地域制度を巡るバーゲニングはこうした構造的な要因を背景にして展開されている。

### (1) 経済的背景

第一は、経済的要因である。ひとつは域内の経済的な相互依存関係の深化である。冷戦の終結は、アジア諸国の関心を軍事やイデオロギー上の対立から経済成長（輸出主導型の経済成長）に移行させた。冷戦終結後、生産のネットワークは国境を越えて地域に拡大し、域内経済相互依存は進化し、この依存関係をさらに深めることで経済発展を達成することに各国はしのぎを削っている。かつてアジア諸国の中の経済的な結びつきは希薄であったが、アジアは今日、貿易と投資、販売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。1985年のプラザ合意を契機に日本企業を中心にアジア進出が加速され、アジアに地域的な生産と販売のネットワークが形成された。アジア諸国の積極的な外資導入策と輸出主導の開発戦略の採用と、先進諸国企業のアジアへの進出が、域内経済相互依存を急速に高めている。中国やインドの経済成長はこうしたアジアの経済的な結びつきをさらに深め、経済発展への期待を高めてきた。この地域的な生産と販売のネットワークの中に自国経済を組み入れることが国家の経済的繁栄にとって不可欠になっている。

合弁事業やアウトソーシングなどを通じての国境を越えた生産のネットワークが拡大するに伴って、こうしたネットワークを維持強化するには、製品や生産過程の標準化や国境を越えたネットワークの調整を可能にする制度的枠組みを構築することが急務になる。製品、資本、技術、情報などのより高度な結合を進めるには、国境を越えた貿易・投資・資本取引に関して、共通の規制制度を構築することが望ましい。

もうひとつは、国際経済システムの変動である。これには二つの領域がある。ひとつは戦後の国際貿易を支えてきた GATT 体制をはじめとする戦後の国際経済体制の動揺である。

80年代中ごろに自由貿易体制の強化を目指して開始されたウルグアイ・ラウンドは各国の利害が対立し、その将来が懸念された。GATTの動揺は輸出主導型成長路線を採用して高い成長を遂げてきた地域にとっては深刻な問題であった。しかも欧州や北米での地域統合の進展、そして近年ではWTOドーハ・ラウンドの停滞は、国際的な自由貿易体制の将来に懸念を生んできた。1997年のアジア通貨危機やアジアの経済的発展とともに、IMF（国際通貨基金）や世界銀行のような国際金融機関の提唱する政策の妥当性やこれらの機関の組織構造や組織運営に対するアジア諸国の不満や懸念も高まってきた。そして、2008年秋に始まる世界金融危機は、ドルを中心とする国際的な通貨金融体制とそれを主導してきたアメリカ政府の政策運営へのアジア諸国の不満を惹起した。

## （2）大国間の力関係の変動：パワー・トランジションと地域制度

第二は、アジアにおいては、経済相互依存が深まる一方で、各国の力関係、特に主要大国間の力関係が大きく変動し、それがこの地域の戦略的不透明性を高めているということである。アジアにおいては、冷戦の終結と共に明白かつ恒常的な敵対関係は、朝鮮半島などを除くとほとんど消滅した。大国間での対立や紛争は存在するが、冷戦期のような明白かつ恒常的な敵対的關係は存在しない。

その一方で、大国の力関係に変化が生まれつつある。冷戦終結直後のアメリカ経済の低迷と日本経済の発展という状況から、その後アメリカの一極構造と呼ばれる世界が出現する。そして、アメリカの一極構造という世界のもとでアジア諸国は高い成長を達成する。しかし2008年秋にはアメリカに端を発す世界経済危機が発生し、アメリカ経済は低成長に苦しむことになる。先進諸国は総じて低成長の時代を迎える。これに対し、中国やインドをはじめとするアジア諸国は高い成長を維持する。

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（当然ながら日本も）が事実上受け入れた結果生まれた。しかし中国の力の台頭（および日本の経済的低迷、アメリカの経済的困難）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ものであると中国が判断しているかどうかは別の話である。

主要大国間で経済力の相対的な力に変化しつつある。そして、それは軍事力にも反映さ

れる。中国は急速な軍事力の近代化を推進し、アメリカや日本、その他のアジア諸国との軍事的緊張を高めている。領土問題や資源を巡る争いは近年先鋭化している。中国の台頭は、アメリカにとってソ連崩壊後アメリカの覇権に挑戦する可能性のある唯一の国家の出現を意味し、日本にとって中国は、アジアでの影響を奪う挑戦者になる可能性を持つ国家である。

この緊張関係は、「新冷戦」と呼ばれるような公然たる対立に発展する可能性もあるが、少なくとも今日の主要大国間の関係は緊張をはらみつつも、他方で経済的な関係を深め、協力・協調の動きも併存している。近年の特徴は、主要大国間に「戦略的パートナーシップ（に向けて）」という言葉で裏打ちされた新たな二国間関係が展開されつつある。大国間に相互の対立点は残るが、冷戦期の米ソ関係のような敵対的な関係にならないことを相互に確認しあっているといえる。相手を国際・地域秩序構築に際して重要なパートナーであることを相互に確認しあう作業が大国間で進行しているといえよう。第二に、冷戦期の戦略的パートナーシップが第三国を対象とした結束の強化という側面を強く有していたのに対して、今日のそれは、第三国とのバランスの強化や第三国への牽制といった側面を有するものの、第三国を対象とした公然たる結束の誇示（敵対的な戦略パートナーシップ）という性格は弱い。二国間の相互のリアシュアランス（reassurance）（冷戦期の米ソ関係のような敵対的な関係に戻らないことを相互に確認すると同時に、相互のパートナーシップを確認する）という側面をより強く有しているといえよう。

こうした主要大国間の関係の将来は不透明である。中国がアメリカを凌駕する超大国になるか、アメリカが今後も経済的な低迷に苦しむのか見通しにくい。情勢は流動的である。各国はこうした不確実な国際関係に対応しなければならない。そしてこの地域の国際関係を一層複雑にしているのは、大国間の政治、経済、社会的な価値や国際関係を律する国際規範に関する認識に大きな格差が存在することである。

大国間関係が大きく変容しつつあるアジアには、歴史に根ざす対立と相互不信がある。また、戦後長い間アメリカを中心とした国際体系が続いてきたこの地域は、地域独自のダイナミズムに基づく安定した地域体系を構築する歴史的経験を欠く。さらに、脱植民地化（国民国家建設）のプロセスが進行中であり、伝統的な主権国家の概念がこの地域には強く残っており、国家間の協力を阻害してきた。力関係の変化を「吸収する」政治的枠組みがなければ、この地域の権力政治を激化させ、地域を動揺させる懸念があるとの認識が共有されている。力関係が変動する大国間において、唯一日米同盟をはじめとするアメリカを中心に形成された同盟のネットワークが制度化されたものとして存在し、アジアの不透明な国際環境にあって高い予見可能性を維持している。

### (3) 国際関係を律する原理や規範を巡る競争と対立

第三は、価値や規範を巡る競争と対立である。アジア諸国は経済的な依存関係を深めてきたが、国際政治経済やアジアの国際関係をどのような規範・原理・ルールで進めてゆくかを巡って対立がある。この対立は、主要大国間でとりわけ先鋭化している。

国際関係の歴史を振り返ると、最初に形成されたのが国家間関係を律する規範や原理・ルールである。国家主権の概念や主権の平等、内政不干渉原則などが国際関係の基本原則として確立した。国際経済での最恵国待遇や内国民待遇などもそのひとつである。ここでは、国家の内部の制度（政治システムや経済システム）の相違は脇において、まず国家と国家の関係を律するルールを確立し、それを遵守することが国際関係の安定にとって重要であると考えられた。しかし、国家間の相互依存が高まり、経済のグローバル化が進展するに伴って、単に国家間関係を律するルールだけでなく、国家の内部の制度にまで踏み込んだ調整や調和（国内制度の「実質」に関わる規範やルール）が求められるようになる。さらに冷戦終結後、民主主義や人権が普遍的な価値としてすべての国に尊重されるべきであるとの議論が強まる。アメリカ政府はそうした考えを強く主張していた。アジアにおいてもフィリピンやタイで民主化が起これ、韓国や台湾などかつて権威主義国家であった諸国にも民主化が着実に定着していた。アジアの各地に生まれつつあった市民社会の運動も、民主主義や人権の擁護を唱えていた。さらには、国際社会の中で、「人間の安全保障」や「人道的介入」といった、伝統的な主権国家を基盤とする国際関係を乗り越えようとする議論が行われるようになる。

単純化していえば、アジアにおいては、主権や内政不干渉原則など国家間関係を律する伝統的な外交規範やルールを重視する中国や ASEAN の一部の諸国と、民主主義や人権、良き統治、市民社会の育成、国内規制制度の標準化など、国内の政治経済社会システムを規定する規範や原理の一致を重視するアメリカや日本、豪州などの立場がある。主権の絶対性を尊重する伝統的な ASEAN の外交規範は中国のそれと強い親和性を有するが、近年の ASEAN 協和宣言 II の採択、ASEAN 憲章策定の動きに見られるように、ASEAN においても伝統的な内政不干渉や主権などの解釈に関して見直しが始まっている<sup>1</sup>。

経済運営に国家がどこまで関与するかを巡る原理的な違いも存在する。「ワシントン・コンセンサス」に対する「北京コンセンサス」の対峙もそうした原理的な対立のひとつの表れであろう<sup>2</sup>。2008 年秋以来の世界経済危機とその発端となった米国経済の危機は、アジアにおいてはワシントン・コンセンサスに対する支持の低下を引き起こしている。その一方でアジアの権威主義国家の間では権威主義体制の維持を合理化する理屈として北京コンセンサスが唱えられている。

これと関連するのがアイデンティの問題である。国家には歴史的に形成されてきた他者との関係についての一定の認識がある。歴史的に形成された「記憶」といってもよい。他者への肯定的なアイデンティティもあれば、逆に否定的なアイデンティティもある。

アイデンティティは国家間関係に影響を及ぼす。例えば政治経済社会的価値を共有している国家の間にも「歴史の記憶」を巡って相互の不信感が醸成され、それが国家間関係に様々な緊張や対立を呼ぶ。逆に、基本的価値で一致していなくとも、自己と他者との間に信頼や和解のアイデンティティが形成される場合がある。そうしたアイデンティティは、国家関係に信頼を生み、関係の安定に寄与する。「安全保障共同体」は、基本的価値を共有し、かつアイデンティティの面でも自己と他者との相互信頼が確立されている場合に形成される。基本的価値の共有は国際関係の平和と安定にとって必要条件だが十分条件とはいえない。政治体制が民主化されれば国家間関係が自動的に平和的に推移するわけではない。アイデンティティの調和が必要なのである<sup>3</sup>。

#### (4) 国内政治的要因：経済成長と政治的正統性

国内的要因とは、第一に、政治権力にとって経済的繁栄を国民に提供することがますます重要になっているということである。発展の機会を巧みにとらえ、自国の経済発展を実現することが政治権力の正統性確保にとって死活的に重要になっている。

国境を越えた経済活動が拡大した結果、国家間の競争の性格が変化した<sup>4</sup>。国家は今日、国民の経済厚生や経済安全保障を確保する手段として、一方で国際市場でのシェアの確保や海外からの投資を求めて激しく競争し、他方で国際的な競争に勝ち残れる企業群を自国の領土内に確保することに必死である<sup>5</sup>。そうした競争からの脱落は、自国経済の周縁化と国民の経済厚生低下をもたらすからである。

今日、国民の経済厚生を支える生産力を生み出す地理的範囲は国境を越えて拡大しつつある。かつて国家は、領土や人口、天然資源などを人為的に変えることは不可能であったがゆえに、帝国主義の時代にあつては自国の経済力を強化するために資源や領土を求めて海外に膨張を続けた。しかし今日、領土を拡大することなく、国境を越えた経済空間の構築が可能になった。この背景には、技術の革新と同時に、国際的な規範の構造が大きく変化したこと、すなわち国境を越えた活動を積極的に推進する自由主義的な経済規範が国際社会に広く浸透したことがある<sup>6</sup>。

今や国家という空間（領土）は経済的繁栄を維持強化する上で最も効率的かつ機能的なものではなくなりつつある。国家はより広い空間の中に経済的繁栄を求めざるを得なくなっているのである。国際的な市場や生産ネットワークが形成された結果、「国益」概念が

変容し、国家はその目的である経済成長と政治的な自律性の確保のための新たな方法を模索せざるを得ない。すなわち経済的な繁栄を獲得するために国家は、生産要素の効率的な結びつきと市場へのアクセスを最大化する国際的なネットワークの中に自らを位置づけなければならない。国際的な分業化のネットワークの中で自国を有利な立場に置くこと、すなわち国境を越えた市場を確保するとともに、自国をより「魅力的にすること」によって、他国との投資誘致競争に勝利することが重要になる。そうしたネットワークからの脱落(資本の自国からの逃避、海外からの投資の縮小)は自国の経済的困難をもたらすのみである。

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との深い結びつきに依存するようになった。この結果、国際貿易や外国企業との提携に従事している人々(政治家、役人、企業人などの「国際派勢力」)の国内政治的影響力が強まりつつある。一般にこうした国際派勢力は、地域環境をより平和的にするような対外政策を唱導するようになる。自国周辺の政治軍事的緊張は、生産に振り向けられる自国の資源を縮小させ、海外からの投資や資金・技術の導入を阻害し、対外経済環境を悪化させるからである。彼らは一般に、保護主義的な勢力に比べ、緊張を緩和するような対外政策を唱導して政府に影響力を行使することになる<sup>7</sup>。

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つつある。そうしたネットワークに参画し、それ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。確かに、アジア諸国の近年の経済発展は、これらの諸国が東アジア大に拡大しつつある生産と販売のネットワークに参入した結果生じたものであり、これらの諸国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を維持発展させなければならない<sup>8</sup>。

第二に、国家の能力である。これには国家の政策選好と関連している。現代のグローバル化した経済の中で機会をとらえるには、それに対応した国家の能力の強化が不可欠である。行政機構の能力を高めなければならない。しかし、独立して50-60年のアジアの諸国は依然として国民国家建設の途上にあり、行政機構の能力には改善すべき課題も多い。行政能力の欠如が大きな制約となって地域制度が機能しないこともある。

## 2. ヘッジ戦略と地域制度を巡るバーゲニング・ゲーム

### (1) ヘッジ戦略と地域制度

アジア諸国は、経済的相互依存を進展させることによって経済的な富を創出することを

期待して経済関係を深める一方で、富を提供してくれる大国との間で依存関係を深める結果、大国の経済変動が自国経済に悪影響を及ぼすのも避けなければならない、また、過度に依存する結果、外交行動の自由を失い、大国の意のままに自国が翻弄されるのを回避する必要もある。機会をとらえると同時に、リスクにも備えなければならない。個別に対応すると同時に、制度を通じてもそうした行動をとらなければならない。多角的な地域制度戦略を同時に推進していかなければならない。

本章が対象とするのは、地域制度を駆使した各国のそうした戦略である。各国が採用している戦略をここでは地域制度を通じてのヘッジ戦略と呼びたい。ヘッジング戦略とは、流動的な国際環境・地域環境の中で、国家が安全保障や経済的発展という長期的な利益を確保するために、異なる特徴を有する対外行動を同時に採用することである。そしてその手段として地域制度も活用されるということである。

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。大国が攻撃的な能力や意思を有しているとみられる場合には、これに対抗する連合の形成が不可欠である<sup>9</sup>。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。例えば、経済的な利得の確保を最優先し、大国に対して従属的な立場を受け入れることでそれを得ようとする国家もあろう<sup>10</sup>。前者は連合の形成を通じての対抗という典型的な方式であり、後者は融和や譲歩という対応である。

しかし、国家はこのような極端な対応をとらない場合もある。むしろ、両極の中間に位置する多様な対外戦略で対応することがある。公然たる均衡行動をとるほどに明白かつ恒常的な国際関係の敵対競争関係が生まれていない場合、軍事同盟の形成などの公然たる均衡行動をとるインセンティブは弱い。公然たる均衡行動が相手国の激しい反発を呼び、結果として自己充足的な予言になる可能性もあろう。また逆に、他に自らの自律性や自主性、独立性、経済的富を確保する手段（他国との軍事や経済の関係）がある場合、自律性や独立性を犠牲にしてまでも「相手の軍門に下る」政策をとろうとはしない。

ではヘッジ戦略とはどのような内容を備えたものなのだろうか<sup>11</sup>。単純化していえば、経済や安全保障上の利益を最大化する政策を追求しつつ、しかし同時に非常事態に備えた対策も講じておくということである。非常事態とは、例えば相手国の経済的な混乱や、穏健とみられた国家が剥き出しの力の行使を始める場合である。そうしたリスクに備えた対応策をあらかじめ用意しておくということである。

ところで、上に述べたように、冷戦期のような明白かつ恒常的な敵対関係が存在せず、経済的な相互依存が進み、また経済的利得の確保が国内政治的に重要な課題になっている時代においては、経済的な利得を確保するために経済的繁栄の機会を提供してくれる諸国との関係を強化する政策をとるのが普通であろう。協力・関与政策である。関係強化はより大きな経済的利得を提供してくれる可能性が高いからである。また、協力や協調の政策を通じて相互の経済関係を律するルールを整備することができれば、経済的な関係は安定し、長期的な経済的利得はより大きくなる。

協力・関与政策は単独で実行するに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大きな格差がある場合、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導し、あるいは相手の行動により大きな制約を課する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。地域制度を通じてより深い経済統合が実現できれば、そこから獲得する経済的な利得はさらに期待できよう。さらに、経済関係を安定させるために関係諸国を制度のルールの中に組み込み、逸脱行動を抑制し、その行動の予見可能性を高めるという効果も地域制度には期待できよう<sup>12</sup>。

地域制度を通じて軍事的な対話や信頼醸成措置を推進し、関係国の軍事的行動に一定の制約を課す試みもその一例である。大国の力の行使を制限するために、ルールや制度の中に当該大国を組み入れ、平和的な行動を慫慂するという方法である。地域的な安全保障共同体の形成は、こうした安全保障面での協力が進み、相互の信頼が醸成され、紛争を解決する上で軍事力を行使することがほとんど考えられない関係に国家関係が発展した状態である<sup>13</sup>。

大国との関係にはリスクもある。大国の経済的将来が不透明であるとき（経済的な混乱や低迷が将来ありうる場合など）、特定の大国との関係にのみ自国の経済を依存させることにはリスクを伴う。また、そうした大国との経済関係においては、大国の側の力が圧倒的に強く、対抗の側の意向が反映された経済関係が形成される可能性もあり、結果的に自らの経済的利益を損なう可能性もある。

仮に地域制度を通じて行っても、そうしたリスクを回避することは難しいかもしれない。地域制度の中に組み入れてその行動を制約しようとしても、当該大国の力がさらに増大し、地域制度そのものの性格を大国の意向に沿ったものに変えてしまう危険もあろう。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。大国への関与を深める結果、経済的依存が高まり、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受けるリスクがある。あるいは、平和的な政策を推進すると期待された大国が、力の増大とともにむき出しの力の行使を始め、中小国を力で抑えつけるかもしれない。

つまり、メンバーの間の力関係に格差がある場合、あるいはヘッジする対象国がルールに従った行動をとらないことが予想される場合、地域制度を通じての協力・関与政策にもリスクが伴う。従って、関与・協力政策と同時に、国家はこうしたリスクに備えなければならない。経済的な利得を提供してくれる国家の将来の不透明性や一方的な力の行使に備えた仕組みを別途用意しておかなければならない。あるいは、大国による一方的な力の行使から自らを守るために、大国の力の行使を抑制する地域の仕組みを別途用意しなければならないかもしれない。例えば、当該大国とは別の大国との間で地域の制度を構築し、それを通じて当該大国を牽制し、当該国の力と均衡をとることで自制的な行動を促す必要があるかもしれない。

ただし、経済的な利得の確保が重視され、しかも公然かつ恒常的な敵対関係が存在しないとき、公然たる均衡行動を採用するインセンティブは弱い。当該国との経済関係の維持強化が自らの経済発展に重要な意義を持っている場合、経済関係に深刻な打撃を与えかねない。公然たる均衡行動をとる動機は弱い。公然たる軍事的な均衡行動は自己充足的予言になる可能性もある。敵対関係を予測してとった行動が実際に敵対関係を生んでしまうからである。

従って、相手の敵対的行動を招かないような、また、経済関係に悪影響を及ぼさない程度のソフトな牽制・均衡行動が必要になろう。この場合、どの程度のソフトな均衡行動をとるかは、自らの有する物的資源（経済力や軍事力）、代替手段の有無（自らに代わって均衡行動をとってくれる国が存在するか、また、対象国に変わる市場や投資を提供してくれる国が存在するかどうか）などに依存しよう。

以上検討してきたように、ヘッジング戦略の一部としての地域制度戦略にはいくつかの構成要素がある。ひとつは、ヘッジする対象国との協力や関与のための地域制度がある。経済的な利得を求めて地域的な自由貿易を締結する場合や（経済プラグマティズム）、安全保障の分野での信頼醸成を進めるための地域制度もありうる（協調的安全保障のための地域制度）。公然かつ恒常的な敵対関係が存在しないが、しかし将来が不透明である環境の下では（将来公然かつ恒常的な敵対関係になる可能性も排除できない）、地域制度を通じて対象国の今後の意向や方針を確認しようとする。この手段として地域制度が活用される。

ヘッジすべき諸国を地域制度の中に組み入れ、地域共通のルールや規範を作り、対象国の行動を一定のルールや規範の制約の下におこうとする場合も関与・協調政策の一部である。制度を通じての縛り付け（*institutional binding*）の戦略である。例えば、制度を通じて明確なルールを策定し、それを順守させるための強制メカニズムを制度の内部に構築する場合はその一例である。あるいは、そうした「強い措置」はとらずに、相互の対話と学習を通じて、規範・ルールを相互に学習し、各国の対外認識を変えることを期待する場合もある。また、緩やかな合意を順守させるために、「仲間の圧力」（*peer pressure*）を活用することもあろう。

ヘッジ戦略にはまた、対象国の抑制や均衡、対象国の将来の行動の変化に備えたリスク回避のための地域制度戦略という側面もある。有力な第三国（群）を組み入れた地域制度を用意して、その制度の力を利用して対象国の行動を制約・牽制し、ルールの順守を求めつつ、同时对象国の将来の不透明性に備えて、第三国との地域制度にも関与する。

つまり、本章のヘッジ戦略とは、第一に経済的利得の確保という国家の最優先の課題に対応すること、第二に、冷戦期のような明白かつ恒常的な敵対関係が存在しない地域環境の下では、相手の意図を確認し（平和的意図を有しているか）、また相手の意図を変える（国際関係についての新しい認識を持つようになるという社会化）ことである。これには、制度の中に対象国を組み入れ、制度の中に対象国を縛り付けるという戦略もある。第三に、しかし国家は同時に、対象国の行動を制約するための緩やかな（ヘッジする対象国からの敵対的反応を誘発しない程度の）牽制均衡行動や将来の変動の備えたリスク回避などを別の地域制度を通じて行うということである。地域制度を通じてのヘッジ戦略とは、関与と協調、社会化と縛り付け、牽制と均衡、リスク回避などを複数の地域制度を通じて同時に展開することを意味している<sup>14</sup>。

## （2）「内部化」と「外部化」

以下では地域制度を通じてのヘッジ戦略の様相をまとめておきたい。まず「内部化」と「外部化」に関する問題である。

「内部化」とは、ヘッジすべき対象国（群）を地域制度の中に組み入れる場合である。関与・協調政策である。この中には、対象国を地域制度の中に組み入れて経済的な利得や安全保障上の利益を獲得しようとする場合もある。また、地域制度の中に対象国を組み入れ、地域のルールや規範を作り、対象国の行動に制約を課そうとする場合もある。制度を通じての縛り付け（*binding*）と呼ばれる方法である。

相互の意思を確認するという点では、例えば「協調的安全保障」の概念はそうした地域制度を

支える基本原理になりうる。協調的安全保障の考え方は、潜在的な脅威は存在するが、しかし脅威が明白な形では存在しない状況の下で、潜在的な脅威が顕在的な脅威とならないことを予防するために、対話などを通じて相互の安全保障上の懸念を緩和することを目指すものである。一般的には対話を通じての信頼の醸成、軍事的透明性の向上、大量破壊兵器の拡散防止などを目的とし、軍事次元よりもむしろ外交や政治的側面に重点を置いて全般的な安全保障環境の改善を図ろうというものである。「協調的安全保障」概念の特徴は、抑止や均衡よりも相互のリアシュアランス（侵略の意図のないことを相互に確認する作業）を重視し、その基本は「…に対する（against）安全保障」ではなく、「…との（with）安全保障」にある<sup>15</sup>。対象国を組み入れた地域制度を構築し、経済のルールを整備し、経済的な利得を確保しつつ、経済交流をより安定したルールのもとに行おうとする試みなどもこの一例であろう。1994年に発足したARFはそうした地域制度の事例である。ここでは、協調的安全保障という考え方が導入され、対話を通じての相互信頼を醸成することによって、アジア太平洋の戦略環境の安定を目指した。1989年に発足したAPECは、経済（貿易と投資）の分野でそうした地域共通のルール作りを通じてアジア太平洋諸国の経済交流を安定した基盤のもとに推進しようとの試みであった。

あるいは、制度の中に相互に行動を制約しあうような諸国を組み入れることによって、相互牽制と自己抑制を制度の中で実現しようとする場合もある。例えば、相異なる政策選好を持つ国家群を地域制度中にも組み入れることによって、制度の内部に相互牽制の仕組みを作り、それを通じて各国に自己抑制的な行動を促そうとすることが考えられよう。均衡すべき相手の行動を制約できる物的資源を有した国家（群）を制度の内部に組み入れ、制度の内部で国家間の力の均衡を図り、もって対象となる国家の行動に一定の制約を課そうとする場合である。ARFにおける中国と日米の関係がこれにあたろう。ASEANの狙いのひとつは、ARFに日米中という大国を入れ、相互牽制と自己抑制の仕組みを構築することにあつたといえよう。

また、地域の制度の中に特定国を組み入れることによって、この特定国が有している経済資源や軍事力を第三国を牽制、抑止するために活用しようとする場合もある。例えば、軍事的な実力を欠く国家群が、大国の行動を制御しようとするとき、もうひとつの大国を地域制度の中に組み入れ、この国の有している軍事力でもうひとつの大国の行動を牽制するということが考えられる。経済や軍事的な抑制・均衡の責任を他者に委ねる方法である。バック・パッシング（第三者への責任の移譲）と呼ばれる方法である。ARFは、一方でアメリカのアジアへの軍事的関与を確実なものにするという政治的思惑を秘めたものであるが、同時にアメリカ（日米同盟）の力を利用して中国の行動を牽制しようという狙いもあつ

た。

このような地域制度では当然、大国間の対抗関係が深刻化し、制度そのものが機能不全に陥る場合もあろう。他方で、そうした諸国が地域制度の内部にとどまることに利益を見出している場合、地域制度は、当該制度に内部化した大国間関係を制御する機能を有するかもしれない。制度から抜け出ることによって他の大国の力が当該制度の中で突出してしまうとの懸念や、抜け出ることによって国際的な評価を低下させてしまう危険がある場合、あるいは、当該制度にとどまることに大きなコストが必要のない場合（例えば、対話のフォーラムなど）、国家は直接的な利益には結びつかなくとも、ダメージを回避するという消極的な目的のための制度の中に引き続きとどまるかもしれない。

ARFには「おしゃべりの場」といった辛辣な批判がある。しかしその一方で、このフォーラムから脱退する国もない。この理由のひとつは、参加することに伴うコストが小さいということもあるが、同時に、脱退することによる政治的コストが大きいということである。脱退は、特に ASEAN 諸国との関係に致命的な悪影響を及ぼし、脱退国の利益を損なう。

また、こうした競合関係にある複数の諸国を内部化することで、国家の行動に一定の制約を課す方法は、仮に特定の国が地域制度の規範やルールに逸脱する行動をとる場合に、制度そのものがそうした国に対抗する仕組みに転嫁する可能性がある。そうした可能性が、当該国の自制的な行動を促すことも期待できよう。対象国を含んだ（内部化した）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<sup>16</sup>。

例えば、ARFはすべての国を内部化した地域制度だが、仮に中国が威圧的な対外政策を進めた場合、各国が共同してこれに対抗する場に転嫁する可能性がある。実際、2010年7月のARF閣僚会議では、南太平洋の領有権を巡る対立で中国は東南アジア諸国や日米豪などから、その行動への批判が向けられた。こうしてARFは、中国に自制を求める場になりうる。

ところで、関係国を内部化した地域制度の中にいくつかのサブの制度が形成され、その間で激しい競争が繰り広げられる場合もある。政策志向の異なる大国が同じ地域制度に参加した場合、他の諸国の支持を求めてそうしたサブ制度が形成されることがある。例えば、ASEAN+3は、首脳会議のもとに様々な分野ごとの閣僚会議や事務レベル協議の場を設け東アジア協力の具体的なテーマに取り組んでゆくが、その一方でASEANと日中韓との間には、それぞれASEAN+1の仕組みが首脳レベルから閣僚、事務レベルに至るまで形成されている。ASEAN+3の中に異なるサブ制度が複数存在する。そして、ASEAN諸国と日中韓

は、一方で ASEAN+3 の協力を進めつつ、ASEAN+1 を活用し、それぞれ自由貿易協定の締結や戦略的パートナーシップなど双方の関係強化を図ってゆく。この結果、ASEAN を巡って日中韓（特に日中）の間で激しい競争が展開されることになる。東アジア共同体の在り方についても、日中双方が ASEAN を相手に自ら望む方式に ASEAN の支持を獲得すべく激しい外交戦を展開することになる。

「外部化」とは、ヘッジすべき対象国を地域制度の外に置くことである。この目的のひとつは、対象国の行動を牽制することや、対象国の力に均衡をとることが考えられよう。外部化は、ヘッジすべき対象国を地域制度の中に組み入れても、その国が地域制度のルールや規範を順守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<sup>17</sup>。

牽制や均衡行動の最も顕著な姿は、軍事同盟や排他的な経済ブロックの形成などを通じて、ヘッジすべき対象国と公然と対立する試みである。典型的な事例としては冷戦期の NATO のような、多角的な共同防衛の制度を設立して、脅威となる国家（群）に対して公然と力で対抗する形態をとる場合である。あるいは、排他的な経済ブロックを形成し、敵対する国家（群）に対して経済的な競争・対抗関係を形成する場合などである。

ただし、既に指摘したように、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。特に大国からの軍事や経済での脅威が差し迫ったものでない場合には、公然たる均衡行動はコストがかかる。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。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。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。閉鎖的な経済ブロックの形成は、これに対抗する経済ブロックの形成を促し、貿易や投資の関係に不利益をもたらす可能性がある。

台頭するパワーが強大であり、他の諸国の力を糾合しても公然たる抑制・均衡行動が効果を持たないこともあろう<sup>18</sup>。あるいは、大国が国際的な公共財（例えば、軍事力の展開を通じての地域の安定や国際的な通商制度の維持）を提供しているなど、公然たる均衡行動をとるのは控えるであろう<sup>19</sup>。経済相互依存が深まり、経済依存のネットワークの中で経済的な繁栄を確保しなければならない今日の世界では、対抗・敵対する経済連合や軍事

同盟の形成のような公然たる均衡行動に代わる策が必要である。

対象となる大国を外部化するものとして、当該大国の力の行使から自らを守るために地域制度の構築を通じて大国の影響から自らを切り離し、大国からの圧力を緩和しようという試みがとられる場合もある。制度を通じての「隔離 (buffering)」と呼ばれる行動様式である。大国との相互作用を減らし、大国とは別個に独自のアイディアに基づいて地域的な自助の秩序を構築しようという試みなどはその一例である。60年、70年代に途上国が採用した、輸入代替策に基づく自由貿易協定締結などはこの一例であろう。

ASEAN+3もこの事例のひとつであろう。ASEAN+3が設立された背景にはアジア通貨危機とこれに対するアメリカ政府やIMFの政策に対するアジア諸国の反発があった。日本が当初唱えたアジア通貨基金構想は、IMF（およびアメリカ）の桎梏から逃れ、アジア固有の通貨基金を設立しようという構想であった。実際、ASEAN+3が最初に取り組んだのは地域の通貨相互融通という問題であり、そこではアジア諸国が保有する外貨準備を相互に融通しあい、これを通じてIMFへの依存を減らし、アジアの自助の仕組みを構築しようという構想であった。

ただし、こうした自助の仕組み作りは、アジア経済に市場と投資を提供しているアメリカとの関係を悪化させる危険もあった。アメリカの反発を招かない形での制度設計が必要であった。この結果生まれたのが、アジアの通貨の相互融通協定を実施するに際して、IMFのコンディショナリティを条件（当初総額の90%、現在は80%）とすることであった。

どの程度の関与やリスク回避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、人権などの規範を享有する場合、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、手厚いリスク回避や均衡の手段を講じる必要性は減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<sup>20</sup>。台頭するパワーとの間で良好な関係を経験してきた国家は、リスク回避や牽制・均衡の手段においても穏当なものにとどめる可能性が高い。これに対して、大国との不幸な過去（剥き出しの権力行使で深刻な打撃や損害を受けた経験）を持つ諸国は、慎重にリスク回避や牽制・均衡の手段を講じておかなければならないであろう。つまり、国家の脅威認識は物質的な要因（力関係の変化）だけで決まるのではなく、国家の性格、つまり対象国の意図や歴史的な体験、文化的な近接性、地理的近接性などの要因が作用する<sup>21</sup>。均衡をとる側と均衡の対象になる国家との価値やアイデンティティの近接性が重要な意味を持つ<sup>22</sup>。

地域制度を通じてのヘッジング戦略とは、狭義には、多角的な地域制度を通じて対象国

を制度の中に組み入れ、その行動に一定の制約を課すこと、そして、対象国の行動を牽制するために緩やかな均衡行動を、地域制度を通じて試みる場合である。そして、広義には、地域制度を通じての協力・関与政策から軍事的な提携関係や安保協力を強化することによって対象国の行動をより強く制限しようという軍事同盟の形成から排他的経済ブロックの形成の戦略までを含む。

### (3) 制度のリンケージ（制度の束）

各国が地域制度を通じてヘッジ戦略を履行していると考えたと、当然、それに見合った地域制度を複数用意しておかなければならない。関与・協調の手段として地域制度を活用する場合、そうした地域制度が期待通りの機能を有しない場合にも備えた制度を別途用意しておかなければならない。例えば、安全保障の地域制度を構築し、そこでの軍事的信頼醸成措置の効果に期待したとしても、それが所期の目的を達成するかどうかは当初は不透明である。その場合、信頼醸成措置が効果を示さない場合に備えて、別の仕組みを用意しておかなければならない。あるいは、関与・協力政策が実を結ぶように、関係諸国の協力姿勢を促すような仕組みを別途用意しておかなければならないであろう。例えば、公然と敵対しているわけではないが緊張関係のある二つの国家との間で、自由貿易協定や軍事協力の仕組みを同時に構築し、二つの国家の間の競争を促し、それを通じて制度の効果を高めようとするかもしれない。

あるいは、関与・協力を目指して構築された制度であっても、制度内部の力関係が変化し、階層的な秩序が形成され、自ら制度の中に取り込まれてしまう危険がある場合もある。そうした可能性に備えて、自らの交渉力を強化し、代替する政策選択肢を採用できるように別途地域制度を考えておかなければならないであろう。

また、地域制度を通じて第三国を牽制・均衡を取ろうとした場合、その第三国との経済や安全保障での関係維持が必要であると判断する場合には、第三国が対抗手段を講じないように、あるいは、第三国との関係は引き続き維持できるような制度を別途用意する必要がある。特に、明白かつ恒常的な敵対関係が解消され、経済的相互依存関係は深まる世界にあっては、すべての国家との安定した経済・政治・安全保障関係を維持することがますます重要になっている状況の下では、関与・協調、牽制・均衡、リスク回避の機能を持つ多数の地域制度に同時並行的に国家は参画せざるを得ない。つまり、国家は多様な地域制度を相互に結びつけてヘッジ戦略を推進していかなければならない。関与と協調、牽制と均衡、リスク回避の地域制度を相互に結びつけた対外戦略を展開していかなければならない。

ではそうしたリンケージの地域制度戦略はどのような形態をとるのであろうか。まず、関与と協調の手段としての地域制度を考えてみたい。関与と協調の地域制度の制度設計のひとつの事例は、地域固有の制度を構築するということである。地域制度を構築する諸国の個別の事情に対応した、制度が取り扱う問題領域や基本原理、ルールなどを地域固有のものにするということである。ただし、地域制度を構成する諸国の間の政策選好が多様で、共通の原理やルールに合意できない場合もあろう。あるいは、制度の中で力を有している国の利害に沿ったルールが形成されてしまう危険もあろう。

そうした場合の対応のひとつは、まずは「対話」を進めるということであろう。対話のプロセスを重視し、対話の慣行を確立する（対話の制度化）ことによって、原理やルールの合意形成を待つということである。もうひとつは、類似の問題領域を扱っている他の地域制度や国際制度の原理やルールを当該地域制度の中に導入するということである。成功を取めた地域制度の原理やルール、国際的に権威ある原理やルールの場合、そうした合意を得るのが容易かもしれない。ただし、政策選好が大きく乖離している場合、どの制度の原理やルールを採用するかを巡って制度内部で激しいバーゲニングが行われることもあろう<sup>23</sup>。ARF や APEC の制度運用はこの方式である。

関与・協力政策が所期の目的を達成できない場合も当然ある。力関係が変動し、各国の政策選好が乖離している場合、制度へのコミットメントが弱まり、地域制度の効用は限定されよう。そうした場合に備えて、国家は代替手段を用意しておかなければならない。特定の制度に過剰な期待をかけるわけにはゆかない。リスク回避の手段が必要である。そうしたリスク回避のひとつの方法は、同じ問題領域を扱う制度を別途用意しておくことである。つまり、同じ問題領域を取り扱う自国を含む地域制度を複数用意し、そうした重複した地域制度の中に自国を置いて、リスクに備えるということであろう。あるいは複数の地域制度間の競争を促し、それを通じて自らが期待する地域制度の効率を高めることもあろう。例えば複数の地域的な自由貿易協定を締結し、貿易の機会を確保しつつ、将来のリスクに備えるという方法である。あるいは、軍事的な信頼醸成措置を実施する地域制度に参加しつつ、同時に集団防衛のような軍事同盟にも参画するということである。自国の関係の深い、戦略認識を共有している国家との軍事安全保障協力の拡大などもこの重複型地域制度の一例であろう。

こうした事例は、経済の分野では、各国が推進している多様な地域自由貿易協定（FTA）がある。アジアには、日中間の FTA 構想、ASEAN+3 や ASEAN+6 を基盤とした FTA 構想がある。またボトムアップ型として、TPP をアジア太平洋全域に拡大しようという構想もある。アジア太平洋の多くの諸国がこれらの構想の多くに関与している。

ARFにはASEAN流の対話を通じて紛争の平和的解決という規範を導入し、中国を「社会化」し、制度の規範に中国を縛り付けることがASEAN諸国の戦略であった。ただし、中国がそうした外交規範を受け入れ、それに合致した行動をとる保証はなかった。そこでASEANが採用したのが、ARFという地域制度の中に中国の行動を制約できる実力を備えたアメリカや日本を組み入れ、そうした諸国の力を利用して中国を牽制し、中国の行動の変化を促そうという方法であった。もうひとつが、地域制度の外で制度を補完する仕組みを用意することである。アメリカとの安全保障関係の強化である。シンガポールやタイ、フィリピン、ベトナムなどがアメリカとの軍事交流・軍事協力を強化する。シンガポール、フィリピン、タイなどの諸国が米軍との合同軍事演習を拡大し、アメリカの海軍艦船への補修施設を提供し、また反テロリズムの軍事作戦を強化するためにアメリカの軍事顧問団を引き受けるなど、アメリカとの軍事協力関係を強化している。タイやシンガポールは、アメリカから非NATO同盟国の指定を受けた。東チモール問題で中断した米軍とインドネシア軍との協力も復活した<sup>24</sup>。

ASEANの対応の特徴は、こうしたアメリカとの安全保障所の結びつきの強化をASEANという地域制度の外で行っていることである。ASEANとしての統一的な政策の採用が困難であるという理由もあるが、ASEANという地域制度は軍事的な対中牽制と均衡の手段とはならないことを中国に示し対中関与協調政策を進め、制度の外で対中牽制とリスク回避の手段を講じておくということである。

重複型の地域制度は、複数の制度の取り扱う分野が重複する場合、すなわち、ある制度の扱う機能分野が同時に他の制度によっても担われている場合である。このような制度関係においては、それぞれの制度の機能が対立する場合もあれば、相乗効果を有する場合もある<sup>25</sup>。例えば地域通貨基金の設立などは、通貨危機への対応能力の強化という点ではIMFとの相乗効果が期待できるが、異なる融資条件を定める場合には相互に対立する可能性が高かったといえよう<sup>26</sup>。日本が提唱したアジア通貨基金構想とIMFとの関係がこれにあたろう。地域的な自由貿易協定の場合には、複数の自由貿易協定が重複することで、原産地規制のルールが複雑になり、貿易促進効果が損なわれるということもありえよう。信頼醸成のための安保対話の制度と軍事同盟のような制度は、後者の存在が前者の対話を促進する場合にはプラスの効果を持つが、逆に後者の存在が前者の前進を妨げる場合もあろう。中国にとってのARFはこの事例であろう。中国はARFの場で、同盟を「冷戦思考」の表れであるとして、繰り返し批判してきた。

牽制・均衡のための地域制度の場合はどうなるのであろうか。これは第三国を牽制し、第三国の力と均衡をとることが目的である。しかし、牽制・均衡をとる対象国が政治や経

済、安全保障などの分野で大きな役割を演じており、そうした諸国との関係が悪化することは自国にとって得策ではないと判断されるとき、牽制・均衡する第三国との関係を維持する仕組みも同時に用意していかなければならないであろう。こうした制度を巡るバーゲニングの結果生まれる制度の姿は、クラスター型の制度の束の形になるかもしれない。つまり、それぞれの制度が固有の機能を担っているが、それらの制度が相互に結び付いて全体の利益を確保する制度の仕組みが形成されているということである<sup>27</sup>。

通貨危機を契機に推進された「東アジア」の地域制度とアメリカとの関係はこの事例であろう。アジア諸国は一方で地域固有の自助の仕組み作りを目指したが、同時にアメリカとの関係維持にも苦心した。また、東アジア首脳会議の開催では、一方で「東アジア」という名称を維持しつつも、アメリカと関係の深い豪州やニュージーランドをメンバーに加え、「東アジア」がアメリカに対抗するものでないことを示そうとした。

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が、東アジア首脳会議も同様である。具体的な議題があらかじめ決定されているわけではない。

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することにある。「地域制度の選択」を巡る外交を各国が展開することになる。

この制度の選択を巡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（その方法としての TPP 推進）の間で競争がある。また、中国は ASEAN+3 を母体に東アジア共同体構想を推進する研究機関のネットワーク作りを始め、日本は EAS を母体とした共同体構想を調査研究するための研究機関（ジャカルタ）の設立を支援している。

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、情勢の不確実性に対象するために多様な選択肢を維持しようとしている。

るという事情がある。

#### (4) ヘッジの対象国が複数ある場合：「内部化」と「外部化」を巡るバーゲニング

地域制度を通じて関与やルールへの縛り付け、牽制、均衡、リスク回避などの行動を国家が採用する際に、対象となる国が複数ある場合、そうした制度を巡るバーゲニングは複雑にならざるを得ない。

ここでヘッジすべき対象国を仮にアメリカおよび中国としておこう。関係諸国にとって米中ともに経済の分野でも政治安全保障の分野でも重要なパートナーである。米中の間には政治システムや経済発展のモデルに大きな乖離があり、軍事的にも緊張関係にある。そして、米中の力関係の将来が不透明である場合、地域制度を通じてのヘッジ戦略はきわめて複雑になろう。

例えば、中国の提供する経済的な利得への期待や、中国を地域制度のルールに縛り付けること、あるいはアメリカ国に対する牽制や均衡を目指して中国を地域制度の中に組み入れる場合を考えてみよう。この場合、アメリカを牽制するという点では効果を有するかもしれないが、地域制度の中で中国の力が突出する場合、地域制度の態様はもっぱら中国の利害を反映するものになってしまう可能性もある。また、そうした牽制・均衡行動をアメリカが敵対的であるとみなした場合には、アメリカが対抗策を打ち出してくるかもしれない。この結果、アメリカとの経済や安保関係は打撃を受けよう。この場合、別途対応が必要である。ひとつは、中国の行動を制約する仕組みをアメリカも含んだ形で別途用意して中国の行動が引き起こすリスクに備えなければならない。別途中国を牽制・均衡する力を有するアメリカを含む地域制度を構築し、中国を牽制・均衡するということが考えられる。

アメリカは経済的にも政治安全保障面でも有力な国家であり、関係国がアメリカとの関係維持強化を肯定的にみなしている場合、そうした行動をとる可能性は高いであろう。アメリカにとっても中国を外部化する地域制度が中国を牽制・均衡する上で重要とみなされている限り、こうした戦略が功を奏す可能性はある。ただし、そうした牽制・均衡行動が中国に強い反発を受け、それが経済的な悪影響などを生む可能性もある。従って、こうした牽制・均衡行動は、中国の強い反発を惹起しない形で慎重に進めなければならないであろう。

アメリカに対する制度的対応は、中国に対する場合にも同様の特徴を有するであろう。そして、地域制度を巡るバーゲニングを一層複雑にしているのは、米中両国も地域制度を通じてのヘッジ戦略を採用しているということである。米中両国を対象としたヘッジングの動きは、米中両国を巻き込みつつ、内部化と外部化を巡って極めて複雑になることにな

る。この結果、関与と協力、牽制と均衡、リスク回避を目的とした多様な地域制度が形成されることになろう。そして、それぞれの制度を巡るバーゲニングが激しくなろう。

東アジア首脳会議の経緯はこの事例であろう。東アジア首脳会議は当初、アメリカを排除した形で始まったが、アメリカと関係の深い諸国を加え、さらに加盟条件を定めることで将来のアメリカの参加の余地を残した。そして、中国の力の台頭と南シナ海問題での中国の行動などに懸念を抱いたアジア諸国は、アメリカ政府をこの会議に招聘することを決定する。このイニシアティブをとったのは ASEAN であり、中国政府は不満を抱えつつも、ASEAN 諸国との協調の維持を優先し、これを受け入れることになる。

### (5) 力関係の変動と多国間主義のディレンマ

こうしたヘッジ戦略を各国が採用する結果、関係諸国の地域制度を巡るディレンマも深刻なものとなろう。例えば経済をみよう。途上国にとっては先進国との地域制度は、市場や投資の確保という点で望ましい経済効果を持つ。また、先進国の一方的行動を地域制度のルールで制約することは、先進国との経済関係を力ではなくルールによって処理しうる可能性を高める点で途上国にとっては望ましい。しかし、そうした利益を確保するためには、途上国の側も脆弱な産業の保護の撤廃や新たな市場の開放などの譲歩を行わなければならない。他方先進諸国のにとっては、地域制度を通じての途上国市場の開放など利益を期待できる半面、国内の脆弱な産業（農業や繊維など）の開放を求められるであろうし、さらに労働や環境など新たなアジェンダでの途上国の同意を獲得する必要がある。途上国がこうした要求を受け入れる余地は小さい（途上国の政治的意思の欠如というよりは、国家形成の未成熟による制度的インフラの未整備が大きな原因であろう）、しかしその一方で、こくな基準を大きく下回る基準での合意は国内政治に深刻な対立を惹起する可能性がある<sup>28</sup>。

先進諸国と途上国、あるいは政治的価値や経済規範を異にする諸国の間では、こうした地域制度に内在するディレンマが深刻化し、それが制度の性格を規定することになる。APEC や ARF、そして ASEAN+3 などアジア太平洋の地域制度にはこうした特徴が顕著にみられる。その際、大国の将来の動向が不透明な場合や、大国相互の力関係の今後が見通しにくいとき、そうしたディレンマは一層深刻なものとなろう。

### (6) 地域制度の中のサブの地域制度

ところで、形成される地域制度中にサブの地域制度（準地域の制度）が存在し、しかもそのサブ制度が地域制度の動態に一定の影響力を有する場合、地域制度を巡るバーゲニン

グを分析する際に、サブ制度の中で展開されるバーゲンニングも念頭に置く必要がある。例えば、同質的な国家から構成され、対外関係に関する政策選好が接近している場合には、強い合意が形成されることになる。ただし、この場合でも、サブ制度全体の力を糾合しても物的な力が不足し、関与協調政策も牽制均衡政策も期待通りの成果を生まないことがあらかじめ予想できる場合もある。その際、そうした物質的な力の不足を補うために外交の技術を駆使するという余地はあるかもしれない。例えば、自らが置かれた戦略的位置を活用して大国からの譲歩を勝ち取る場合や、大国間の対抗競争関係を利用して、自らの意向を地域制度の中に反映させることも可能であろう。

サブ制度の内部に政策選好に格差がある場合には、サブ制度内部の意見の集約が困難となる。しかし、そうした合意の形成の困難が、地域制度における当該サブ制度の役割や機能を減じる可能性が明白である場合、サブ制度の構成国は、政策的な相違を一時的に棚上げし、地域制度の中でのサブ制度の役割を維持拡大するというを最大の理由にして、一致した共同行動をとるかもしれない。ただし、そうした共同行動が功を奏した場合でも、サブ制度内部の政策選好に格差がある限り、地域制度が取り扱う個別の問題領域に関しては、一致した対応ができないであろう。この場合、サブ制度を構成する各国の政策価値に影響を及ぼさないような形で地域制度の運用を望むであろう。対話や情報の交換、信頼醸成といった措置を中心的な活動分野にする地域制度になる可能性が高いであろう。

この事例として、アジア太平洋の地域制度における ASEAN がある。

#### (7) アジアにおける地域制度の動態：まとめ

アジアでは、いずれの国家も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、国家の力関係の変化が及ぼすであろう地域の国際関係の変化に対応しようとしている。この課題に対処するためにこの地域の諸国は、変動する国際関係の中で関与と協調、牽制と均衡、リスク回避など多様な対外戦略を駆使し、安全保障や経済の利得を確保しつつ、経済の不振や自主や自立への悪影響を及ぼす事態に備えようとして、多様な地域制度の戦略を駆使してきた。

今日の多様な地域制度の形成とそれらの動態は、こうした地域の国際関係を背景にした、各国がその核心的価値を守るために繰り広げている外交ゲームの結果である。地域制度はこの地域の諸国によって、経済的利得やルールへの縛り付け、信頼の醸成を目的した関与と協調の手段であると同時に、第三国の力の行使を牽制し、第三国の力に均衡をとり、あるいは第三国の力からアジアを集団的に隔離する手段として利用されてきた。

アジア太平洋においてこうした地域的な多角的制度を通じてのヘッジ戦略を複雑にし

ているのは、関与と同時に牽制・均衡・リスク回避すべき対象が複数（米中）あることである。両者の間には国際社会の価値や規範、ルールの在り方について大きな乖離がある。しかも米中の力関係が変動しつつある。米中の経済力の変容の行方も不透明である。つまり、両者の間の力関係の今後が見通しにくい。

大きな力を有する国家が複数あり、そのいずれもが経済においても安全保障においても重要な役割を演じる国家である。しかもその間に価値や規範の対立が存在し、力関係が変動するとき、こうした諸国を念頭に置いたヘッジ戦略は複雑にならざるを得ない。

米中双方に関与と協調、牽制と均衡、リスク回避の行動を、地域制度を通じても推進しなければならない。地域制度を通じて中国を制度の中に縛り付け、制度の中で中国の行動を牽制しようとしても、アジア諸国だけでは十分な力を糾合できない場合がある。その際は、アメリカを制度の中に組み入れ、あるいは、中国を含む制度の外にアメリカを含む制度を作り、それらの制度の力を活用して中国を地域のルールを順守するよう促し、中国の行動を牽制し、あるいは中国の力に均衡をとらねばならない。この点でアメリカは、アジア諸国にとって、アジアの国際関係により深く関与し、アジアの平和と安定により大きな貢献をすることを期待される国家になる。アメリカに対しても同様の対応が必要である。

地域制度を巡るアジア諸国のバーゲニングをさらに複雑にしているのは、米中双方も同時に相手を念頭に置いた地域制度の戦略を推進していることにある。アメリカ、中国双方が相手を内部化、外部化した多様な地域制度作りを進めている。

こうしてアジアには多様な地域制度が形成されることになるが、地域制度を通じてヘッジ戦略を推進している諸国にとって、多様な地域制度は相互にリンクしており、各国は相互に結びついた多様な地域制度を舞台にバーゲニングを繰り返し広げているのである。従って、地域制度の動態は、単一の制度の動態を分析しただけでは、この地域で起こっている地域制度を巡るバーゲニング・ゲームの全体像をとらえることはできない。相互に結びついた多様な地域制度全体を射程に入れてその意義を評価しなければならない。多様な制度の内部においても、また制度と制度のネットワークを通じて、激しい競争と対立が繰り返し広げられることになる。そうした制度を巡る動態が、制度と制度間関係を変化させている。その相互に結び付けられた地域制度全体がアジアの国際秩序の在り方に大きな影響を及ぼしている。

ASEAN 諸国の対外行動はこうした典型的な事例であろう。中国の台頭にバランスをとるべく新たな反中国の国家連合が形成されているわけではない。他方で、一部の論者がいうような、アジアの諸国が台頭する中国になびく（勝ち馬に乗る）行動をとっているわけでもない<sup>29</sup>。ASEAN 諸国には中国に過度に依存することのリスク認識もある。ASEAN 諸

国は中国との関係改善を進めつつ、同時に中国の将来の安全保障上のリスクに備えて、アメリカや日本との関係も強化している。経済関係も、日本やアメリカとのFTAの締結に見られるように、多角化している<sup>30</sup>。

流動的で不透明な国際関係を反映して、いずれのアジア諸国も特定の地域制度に深く関与するよりは、様々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。東アジア協力や東アジア共同体の試みもそうした外交戦略と深く結び付いている。90年代後半から「東アジア」を基盤とした地域制度形成が進行しており、これをアメリカの経済的地域の低下やアメリカが体現するイデオロギー（経済自由主義）への疑念とあいまって、アメリカを含む「アジア太平洋」という地域概念への支持が弱まり、「東アジア」が中心的な地域概念になりつつあるとの見方もあるが、実態はより複雑である<sup>31</sup>。アジア太平洋を含む多様な地域において制度形成が行われている。

今日の地域主義を見ると、ある国家が複数の地域制度に同時に参加しているのが一般的である。重層的・重複的な地域制度が形成されてきた結果、フォーラム間の選択と競争が今後の重要になるかもしれない。すなわち、地域制度の態様、メンバーは様々であり、ある特定の問題をいずれの地域主義で取り上げるのが自国の利益に合致するかは国家によって立場は異なるだろう。かくしてフォーラムの選択を巡る国際政治が展開される可能性が確かにある。地域制度の間の競争を通じて制度の淘汰が進み、多様な地域制度が少数の有力な制度に収斂することもありえよう。

ただし、本章の分析に従えば、制度間の競争を通じて制度が収斂する可能性は低い。制度の併存状況が当面続く可能性が高い。右に指摘したように、一般的には、共通の問題領域を扱う複数の地域制度ができるとき、それらの間に制度の競争、つまり、どちらがより効率的な制度かを巡って競争が生まれ、効果の小さな制度は淘汰され、より効率的な制度が生き残ることになる。競争を通じて制度の収斂が起こる。

しかし、アジアの国際政治経済の動向が流動的であることを前提にすると、国家は国際関係が安定するまで様々な制度的な選択肢を維持しようとするであろう。つまり、今後も多様な地域制度が併存する状況が続くということである。

本章の分析に従えば、大国間関係が安定し（対立であれ協調であれ）、アジア太平洋のリージョナル・アーキテクチャーが明確な姿を現すのは相当先の話であり、予見しうる将来、それらは多様な地域制度からなる重層的なものになるということである。とすると、アジアの平和や経済発展を支えるリージョナル・アーキテクチャーの在り方を検討する際には、制度が収斂することを想定した単一の地域制度の在り方を検討することよりも、多様な制度を組み合わせ、組み合わせられた地域制度の「束」が、全体として経済交流を促

進し、政治軍事的な行動を相互牽制し、各国の自制的な行動を促し、対立を緩和させる方法を考えることであろう。

逆に、重複する地域制度が多く、それが各国の資源の効率的な配分を妨げていることを理由に、そうした制度の組み合わせがもたらす安定（相互抑制）効果への理解を欠き、「効率性」を根拠にこの地域の地域制度の「整理」を性急に行おうとすると、この地域の経済においても政治安全保障においても対立や不安定を生む可能性が高いということである。アジアの諸国の間には国力のみならず、政治経済的価値や国際関係の在り方についても異なる政策選考がある。しかも国家の力関係が変容している。地域の諸国がそうしたアジアの国際環境に多様な地域制度の戦略で対応しようとするのはきわめて合理的であろう。アジアの国際関係が安定するにはしばらくの時間が必要であろう。そうであるとすれば、しばらくの間、この「合理性」を維持することが重要であろう<sup>32</sup>。

### 3. 北東アジアの地域制度：事例としての六者協議

本章は、地域制度を通じてのヘッジ戦略という観点からアジア太平洋の地域制度を検討してきた。朝鮮半島における地域制度をヘッジ戦略としてとらえるとどのような姿が見えてくるのであろうか。ここでは、制度間連携（institutional linkages）という観点から検討することにある。

朝鮮休戦協定が多国間協定という性格を持つ限り、南北が主軸になるにせよ、朝鮮半島の平和体制の形態が何らかの形で「多国間」の形式を取るであろうことは当然視されてきた。実際、1975年のキッシンジャー米國務長官の多国間協議提案や80年代末の盧泰愚大統領の「北東アジア平和協議会議」構想、ドイツ統一方式に範をとった2+4構想など、いずれも多国間（南北+周辺の4カ国）の形式を取っていた。この意味で2003年に始まった六者協議は、すべての関係諸国を内部化した地域制度である。

六者協議は、関与・協調を通じて北朝鮮の核開発問題に対応しようという北東アジアの地域制度である。六者協議は直接には北朝鮮の核問題であるが、それへの対応は、より広い北東アジアの新しい国際秩序の在り方にかかわる問題である。各国はこのことを念頭に、関与政策を基本としつつ、牽制と均衡、リスク回避など多様な戦略で対応してきた。この結果、六者協議は、単に北朝鮮の核問題だけでなく、北東アジアの将来を考える上で重要な意義を有する地域制度となっている。以下では、制度の連携（制度の束）という観点から六者協議の可能性と意義を検討したい。

まず、朝鮮半島における「多国間」制度の形態をどのように考えればいいのか。南北を主軸にして、これに米中や日露が段階的に関与する「同心円的」多国間関係を考え

することもできるし、2+4 式のような単一の多国間制度を構築し、その中で多様な問題を処理する方式もある。これらに対して筆者は、二国間、三国間、四国間、地域制度、国際制度など、朝鮮半島の諸問題に対処する上で形成されるであろう複数の制度間の連携と調整が平和体制確立の鍵であると考えている。そして、相互に連携・調整された制度間関係が事実上の多角的安全保障制度を形成すると考える。六者協議は制度間連携を通じてそうした多角的安保制度を構築し、朝鮮半島はもとより北東アジアの安全保障環境を改善する可能性を有している。

なぜ朝鮮半島において制度間連携という視点が重要か？

なぜ多様な制度（二国間、三国間、地域、国際など）の連携と調整がこの地域の安全保障制度の構築にとって重要なのであろうか。

第一に、朝鮮半島には、取り組むべき多様な安全保障の課題がある。そして、それらは相互に密接に関連している。この結果、単一の問題だけを扱うアプローチは効果的ではない。例えば、北朝鮮の核問題は、米朝、日朝、中朝、南北、NPT/IAEA、安全の保証、休戦協定、経済協力などと密接に関連している。このため、核問題の解決には、これらの多様な問題が同時に進展しなければならない。すべての問題を同時並行的に扱うという、包括的アプローチ (comprehensive approach) が問題解決の唯一の道である。「細切れのアプローチ (piecemeal approach)」は効果的ではない。

第二に、包括的アプローチが重要であるが、同時に、個別の問題に対応するには、異なる国家の参加と関与が必要である。すべての関係国がすべての問題に同等に関与するわけではない。ある問題は、二国間で効果的に対処できるし、別の問題は三国間や四者間、六者間で効果的に対応できる。例えば、休戦協定を平和協定に変えるという課題に効果的に対応できる国家の組み合わせは、核問題や経済協力、ミサイル問題に対応する国家群とは異なるであろう。

第三に、朝鮮半島における多様な安全保障の課題を念頭に置けば、それらに対処するための多様な制度がこの地域に形成されると予想される。つまり、二国間、三国間、四国間、六国間など、形態の異なる、またそれぞれの国家の関与の度合いの異なる、多様な制度が構築されることになる。例えば、DMZ での軍事的信頼醸成措置の導入には、南北のほかにアメリカの参加が必要になろう。また、休戦協定の平和協定への移行には、南北のほかの米中の参加が必要になろう。

第四に、世界で最も緊張した地域のひとつといわれる朝鮮半島であるが、この地域の平和と安定に寄与する数多くの制度がすでにくつも形成されている。1992 年の「南北合意書」や「非核化共同宣言」、米朝間の 1994 年の「枠組み合意」（現在失効）、2002 年の日朝

間の「平壤宣言」など数多くの制度がある。

ただし、朝鮮半島においては、国家行動に対する制度の規制力が弱く、いったん形成された合意（制度）がその後履行されない場合が多い。朝鮮半島の合意の多くが二国間で結ばれたものであるが、どちらか一方のサボタージュによって、合意の履行が直ちに困難になる場合が多い。「南北基本合意書」や「非核化共同宣言」は南北関係を一定のルールの下で管理する上で重要なものであるが、北朝鮮はこの合意の履行をサボタージュしてきた。制度は存在しているが機能していないということである。

第五に、制度の「弱さ」を制度間の連携によって強化できる。朝鮮半島の歴史を振り返ると、ある制度を他の制度とどのように結びつけるかが大きな政治的争点であったことに気づく。つまり、朝鮮半島の不安定の理由は、制度の不在にあるのではなく、朝鮮半島を巡る二（多）国間関係、地域制度、国際制度が相互に関連していないことにある。

北朝鮮は制度間連携による自国の行動への拘束を懸念して、制度間の連携を極力回避しようとしてきた。制度相互を「分断」し、自国への集団的圧力が加わるのを回避し、分断された多数の制度を北朝鮮の側から操作できる余地を広げようとしてきた。例えば、北朝鮮は南北関係をその他の関係と切り離す姿勢を一貫してとってきた。そして、二国間主義（bilateralism）を重視する関係諸国の姿勢がそうした北朝鮮の戦略を可能にしてきた。複数の制度を相互に結びつけ、一国による一方的なサボタージュを許さない仕組みを作り上げる必要がある。

第六に、制度間連携と調整は、異なる制度を同時に機能させる上でも重要である。この地域の安全保障の課題は多様であり、それぞれの安全保障上の課題に応じて異なる国家の組み合わせとそれぞれの関与が必要である。また、そうした多様な安全保障上の課題に同時並行的に取り組まなければ全体としての安全保障効果が期待できない。制度相互をどのように連携させるかが、地域の安全保障秩序にとって鍵なのである。

第七に、北朝鮮の核問題への対応においても、制度間連携という視点が大事である。北朝鮮の核問題は、第一義的には同国がグローバルな不拡散制度の規範やルールを誠実に遵守すれば解決する問題である。しかし、グローバルな制度だけでは対応できない。グローバルな制度はその普遍的性格ゆえに、地域固有の要因を考慮した解決策を生み出しにくい。グローバルな規範やルールの遵守を促すには、グローバルな制度を補完する、地域固有の問題に対応できる、地域独自の制度の構築が必要になるのである。「米朝枠組み合意」や KEDO はそうした地域制度である。

第八に、制度間の連携と調整が鍵であるとすれば、そうした連携や調整を行うための、関係する諸国すべてが参加するメカニズムがあることが望ましい。この目的は、直接的に

安全保障問題を取り扱うというよりは、全体としての安全保障効果が最大化されるように、個別に形成された制度間の相互調整を行い、制度間連携のシナジー効果を高めることである。

北朝鮮の核問題の「解決」（北朝鮮が完全に核兵器開発計画を放棄したことを国際社会が確認する）には、おそらく10年以上の時間が必要である。関係するすべての諸国の参加したメカニズムは、長期に渡る連携と調整に不可欠である。この地域では二国間主義の傾向が強い点からも調整メカニズムが存在することが望ましいし、そうした相互調整（制度間の連携）を通じて、合意の履行に対する多角的な圧力が生まれ、従来のような二国間の制度の「弱さ」を改善しうる。

### （1）制度間連携という観点から見た六者協議

制度間連携という観点から見た時、六者協議はきわめて興味深い事例である。2005年9月の合意文書は、北朝鮮の核問題を解決するためには多様な制度の形成とそれらの連携と調整が協議の成功の鍵であることを示している。

六者協議の合意文書は、北朝鮮が現存する核開発計画のすべてを放棄し、NPT/IAEAに復帰し、国際的査察の受け入れと朝鮮半島の非核化の実現を究極の目標としているが、同時に、米朝関係、日朝関係、南北関係、中朝関係、北朝鮮への経済援助・経済協力、休戦体制の平和体制への移行など、朝鮮半島の平和と秩序にかかわるほとんどすべての問題が同時並行的に進展しなければ、北朝鮮の核問題の解決は困難であることを示している。つまり、六者協議を進展させるには、問題ごとに異なる国家群からなる制度の構築が必要であり、かつそれらの間に密接な調整がなされる必要がある。以下、六者協議の合意文書をもとに想定しうる制度間関係を指摘したい。

#### （a）「埋め込み型」の制度間関係

一般に国際交渉は、確立された国際法や外交慣行に基づいて行われる。その際、交渉の相手を「正当な存在」とすると相互に確認することが基本である。相手の存在を認めない外交交渉はそもそも成立し得ないからである。しかし、朝鮮半島においては、関係当事国の間すべてに外交関係が確立されているわけではなく、交渉の基盤が不明確であった。特に北朝鮮にとっては、「悪の枢軸」や「先制行動論」を唱えるアメリカ政府から、「正当な交渉相手」であること認められることが不可欠であった。

この点でのアメリカ政府の立場は近年変化した。1999年の米朝ベルリン合意の中ですでに北朝鮮を主権国家であることをアメリカ政府は間接的に認めていたが、ブッシュ政権に

発足以降はそうした言及を避けてきた。しかし、2005年9月の六者協議直前にライス国務長官は「北朝鮮が国連憲章のもとでの主権国家」であることを公式に認めた。第4回六者協議の合意文書の第2項は、この点を明確に指摘し、関係諸国の間に国際法や外交慣行などの国際社会の規範や原則が適用されること、また「主権の尊重」「平和共存」などの国連憲章の規範や原理を遵守することが確認された。

#### (b) 「入れ子型」の制度関係：国際制度と地域制度

六者協議は、直接には北朝鮮の核開発の問題を取り扱うが、仮に核問題で合意が得られるとすれば、その合意はNPT/IAEAと入れ子型の制度関係を形成するものであろう。その際、国際制度（NPT/IAEA）の規範とルールへの遵守を促す、地域レベルでの制度の構築が不可欠である。北朝鮮の核開発の原因は、北朝鮮ないし地域固有のものであり、それに対処するには、「米朝枠組み合意」と同様に、北朝鮮に対する経済支援や多国間の安全の保証などを含む、地域固有の対応（地域制度の構築）が必要になる。

ただし、六者協議には「入れ子関係」を切断する側面もある。北朝鮮の核問題はNPT/IAEAを通じて、国連安保理とも連動している。すなわち、NPT/IAEAレベルで事態の改善がなされない場合には、国連安保理での制裁の議論に移行するはずである。実際、イランの核開発問題はそうしたプロセスを経て、今日、安保理での討議事項になっている。しかし、六者協議には国連安保理での協議を回避し、核問題を地域レベルで打開するという力学が働いている。逆説的だが、六者協議は、核問題を国連安保理の場で議論し、北朝鮮への外交圧力を高める道を北朝鮮が回避する手段になっている。すなわち、六者協議が「継続」している限り国連安保理での制裁の議論は困難であろうし、この間、北朝鮮の核開発が進行するというディレンマがある。

#### (c) 「クラスター型」の制度間関係

核問題を解決するための地域制度は、北朝鮮への経済協力や日米と北朝鮮との外交関係の確立、南北間での合意書や非核化共同宣言の履行、休戦協定の平和協定への移行、非武装地帯での兵力削減などを扱う制度とも連動するであろう。この過程ですでにKEDOが事実上その機能を復活させるかもしれない。それは、核問題を焦点にして、米朝・日朝・米朝・南北・中朝などの二国間関係、平和協定問題での四者協議、IAEA・国連（将来的にはIMFや世界銀行など）などの国際制度を相互に結びつけ、クラスター型の地域構造を強化する試みであるとみることができる。

**(d) 「重複型」の制度間関係**

複数の制度が重複するとき、相乗効果を生む場合もあるが、それぞれの制度が異なるルールや規範を有する場合には対立を生み、全体としての効果が失われる可能性もある。核開発はこのひとつの事例である。例えば、核の平和利用に関して NPT の規定がある。ここでは、非核兵器保有国は原子力の平和利用に関して「奪い得ない権利」を有する。他方で 1992 年の南北非核化共同宣言は、NPT と非核化共同宣言という二つの制度を重複させることによって、北朝鮮の（韓国も）平和利用に追加的な制約を課すものである。

北朝鮮の核兵器開発を阻止する上で北朝鮮を除く五者の意思は一致しているが、「核開発計画」の中身を巡って各国の意向は一致していない。このことは、制度間関係でいえば、核に関して複数の制度が重複しており、その間で対立が生まれていることを意味している。つまり、NPT は「平和的な」核の利用を認めており、北朝鮮が NPT に復帰した場合、国際社会は原理的に北朝鮮の「平和的な」核開発を禁止できない。ウラン濃縮や再処理も「奪い得ない権利」のひとつであると考えられている。92 年の「南北非核化共同宣言」では、南北が保有することを禁じられているのは、再処理施設やウランの濃縮施設など核兵器の製造に直結する施設・設備および物質の保有であり、原子力の平和的利用は認められている。他方でアメリカ（日本も）は、原子力の平和利用も禁止する CVID（完全で不可逆的かつ検証可能な核計画の放棄）を求めている。

六者協議の共同文書の文言はこの点で微妙である。北朝鮮への軽水炉の提供を「適当な時期に」検討するという文言だけを見れば、この文書は北朝鮮の平和的な核開発を原理的に認めている。これを長期的な課題として解決してゆくことは可能であるが（例えば北朝鮮が今後、各国との合意を誠実に履行して、国際ルールを遵守する国家であることを示す）、短期的にこの問題の解決を迫る（実際そうした要求を北朝鮮は行っている）ならば、解決は困難であろう。

**(e) 制度間連携と調整の場としての六者協議**

朝鮮半島の多国間安保制度の構築へ過程は、すでに指摘したように問題領域ごとに異なる国家群による制度形成という形をとるであろうが、その際に重要なことは、問題領域が相互に強く関連していることから、それぞれの制度間の連携と調整が十分になされることである。制度間の連携によるシナジー効果を高めることが大事である。

そうしたプロセスは、北朝鮮の核問題の「解決」（北の核開発への懸念が払拭される）におそらくは 10 年以上の時間がかかる（その間、北朝鮮の「核疑惑」は残る）ことを考えると、きわめて長期にわたるものになろう。そうであるとすれば、問題領域ごとに形成さ

れる制度の連携と調整の仕組みが必要である。北朝鮮の核開発計画の破棄の速度にあわせて、関係諸国の対北朝鮮政策を調整する場が必要である。二国間主義の傾向が根強く残っている朝鮮半島では、とりわけそうした調整のメカニズムが必要である。北朝鮮による制度の「分断」を防ぐためにも、そうしたメカニズムが重要な役割を果たす。

六者協議の役割はそうした制度間調整の場としてとらえることができる。そして、異なる問題領域ごとに形成されるであろう多様な制度が相互連携し、歩調をそろえて前進する結果生まれるのが朝鮮半島の多国間安保制度であろう。つまり、朝鮮半島の多角的安全保障制度とは、単一の多角的制度を構築することではなく、相互に調整され、統合された制度間のネットワークが事実上の多国間安保制度になるということであろう。

北朝鮮の核問題で、短期間で解決を目指す「グランド・バーゲン (grand bargain)」はあり得ない。仮に「グランド・バーゲン」が行われたとしても、おそらくその後10年以上にわたって合意の履行を確認する長いプロセスが必要である。その間、二国間主義が根強いこの地域において、制度間連携と調整を行うことができるのか、関係諸国にとって大きな挑戦である。

#### 4. 北東アジアの地域制度の今後：パワー・トランジションと地域制度

##### (1) パワー・トランジションの行方

20年ないし30年先を展望したとき、いくつかの要因が北東アジアを含む東アジア、アジア太平洋の地域制度の行方を作用しよう。第一は、中国の経済発展の行方である。中国が今後も高い経済成長を維持し続けることになるかどうかである。これは中国の軍事的な動向と国内政治体制の動向にも大きな影響を及ぼそう。第二は、アメリカの地域への関与が継続するかどうかである。アメリカ経済の行方やアメリカの世論の動向がそれに影響しよう。第三は、日本の経済的将来である。90年代初頭から続く日本の経済的低迷が継続されるのか、それとも新たな経済復活を遂げ、アジアの有力国としての経済的資源を保有できるかどうかである。また、これと関連して、政治的不安定の時代に終わりを告げ、国内的に強い政治指導力を有した政権が生まれるかどうかである。第四は、北東アジアに関しては、朝鮮半島の将来という問題がある。20年ないし30年先を展望したとき、朝鮮統一が実現する可能性は十分にあり、統一朝鮮の対外路線が変更になるのかどうかは地域制度の在り方にも影響を及ぼそう。また、それは日中韓（統一朝鮮）のナショナリズムの動向にも影響を与えよう。

## (2) 北東アジアの地域制度のシナリオ

### (a) 中国を中心にした地域制度形成

中国の経済成長が持続し、日本や韓国（統一朝鮮）の対中経済依存がさらに増大し、これに対し、日本やアメリカ経済が引き続き低迷する場合、アジアでのアメリカの力は相対化し、日韓の対中経済依存の高まりとあいまって、アメリカを中心とする同盟のネットワークは弛緩せざるを得ないであろう。アメリカ国内においても対外的なコミットメントの削減を求める世論の声が強まることになろう。

アメリカによる対日、対米安全保障コミットメントに対する疑念が日韓両国においても高まり、安全保障政策の根本的な見直しを迫られる可能性もあろう。北東アジアには、中国モデルのFTAが結ばれることになるかもしれない。自由や民主主義といった国内的価値はアジアの国家関係において後方に後退し、伝統的なウエストファリアの国際規範が北東アジアの国際関係を律することになろう。そして、その一方で、中国の日韓への影響力は格段に高まり、中国に対するヘッジ戦略の中心は、対中関与と協調になろう。牽制や均衡を求める行動はますます困難になろう。

なお、中国の力が圧倒的に強くなった場合、中国は引き続き北朝鮮の存続のために支援を提供し、北朝鮮が事実上の中国の衛星国化し、朝鮮半島の分断状況は固定化する可能性もあろう。

### (b) リベラルなアジア秩序

戦後アジアの国際関係を規定してきた、アメリカを中心にしたリベラルな秩序が維持され、中国もこの秩序の中で責任ある大国としてふるまうシナリオである。これにはいくつかの条件が必要であろう。第一は、アメリカが経済的なダイナミズムを回復し、アメリカの世論が継続的な対外的コミットメントを支持する環境が生まれることである。第二は、日本の経済的な力の回復と中国に対する経済的なバーゲニングパワーを引き続き一定程度維持できるかどうかである。つまり、経済力の面で、日米両国が中国に均衡を取れるだけの強い力を持ちうるかどうかということである。第三に、中国の政治体制の転換（共産党の一党支配から、民主主義や人権を尊重する自由民主主義国に中国が転換する）が必要であろう。朝鮮半島においても、日本やアメリカと価値を共有し、両国との協調を重視する統一朝鮮が生まれ、リベラルな価値を共有する大国間協調の地域制度が形成されるかもしれない。ドイツの政治的民主化と独仏協調を軸とした戦後の欧州の地域統合のシナリオがこの先例であろう。日本にとって最も望ましいシナリオであろう。

ただし、13億の国民を抱える中国の民主化は、仮に実現するとしても、相当程度長い移

行期が必要であろう。この間、中国の国内政治が大きな混乱と対立を経験する可能性は高く、日本にとってそうしたリスクに備えるためにも、アメリカや欧州諸国はもとより、中国周辺の民主主義諸国との連携の強化が重要であろう。そうした諸国との連携を通じて、中国の周辺にリベラルな諸国から成る多様な連携の仕組みを用意しておくことが大事であろう。広くアジアにおいては民主主義や人権の擁護を掲げた憲章を採択した ASEAN やリベラルな価値を重視する豪州やインドとの連携、北東アジアでは民主主義的価値を尊重する韓国との関係強化が重要である。

### (c) 競争的共存

これはいわば「現状維持」のシナリオである。中国の経済成長が鈍化し、日本やアメリカの経済力が復活し、これらの諸国の間に経済的依存関係が引き続き維持されるケースである。経済的な依存関係が深まる一方で、いずれの国（特に中国）も突出した経済力を有しない。中国の政治体制の転換も起こらない。

この場合、中国は引き続き軍事力の近代化を進めるであろう。この結果、軍事的な対抗関係は存在し続けることになり、アメリカを中心にした同盟のネットワークは継続し、日本も韓国も同盟の機能的運用を安全保障政策の基本に位置づける。また、日米韓と中国の間の政治経済的な価値の対立（民主主義、人権、開発モデルなど）は引き続き存在することになる。

こうしたシナリオでは、経済的な依存関係を維持し、経済的な対立を管理し、また軍事的、政治的対立を管理するための政治的な枠組みとしての地域制度（現状維持のための地域制度）の役割が大きくなろう。別の言葉でいえば、ウエストファリア的な国際規範（主権の尊重や内政不干涉原則の相互尊重）を基盤にした地域制度に各国が合意できるかどうか地域安定の鍵であろう。

こうした地域制度は、国際関係を安定化させるという点では望ましいが、他方で、経済のグローバル化が進行し、リベラルな価値や規範に基づく国内制度の調整という課題に取り組むには不十分なものであり、円滑な経済関係の運には幾多の困難を生むであろう。また、国境を越えた情報の交流が活発化している時代にあっては、国内的価値体系の相違は、国家間関係の大きな緊張を生み続けることになるだろう。

北東アジアにおいて、こうした競争的共存を支える地域制度に発展しうる可能性を有しているのは六者協議であろう。六者協議に取り組むべき課題は、朝鮮半島（北東アジア）の平和、安定、繁栄にかかわるほとんどすべての問題領域である。つまり六者協議に取り組もうとしているのは、直接的には北朝鮮の非核化であるが、それを実現するには、この

地域の国際関係を転換し、平和と安定の構造を作り出さなければならないということである。六者協議は北朝鮮の核危機に対応するためのアドホックな地域制度として設立されたものであるが、制度間の連携と調整を通じて、北朝鮮の核問題に限定されない、この地域の安全保障問題一般を管理する制度としての機能を持つに至るかもしれない。

六者協議は、北朝鮮の核問題への対応をこえて、北東アジアの国際関係の力の変動が地域を不安定化するのを防止し、より安定した地域秩序構築への動きを促す役割を期待できるということである。仮に北朝鮮の核開発計画の廃絶が困難であったとしても（北朝鮮が核兵器開発を放棄したことをわれわれが確信するに至らない、核保有の疑念が残る状態であっても）、主要諸国間で長期に渡る制度調整が行われるならば、北朝鮮の核の脅威は相当程度封じ込めることが出来るであろうし、さらに国家間関係が流動的な北東アジアの国際関係の安定化に貢献が期待できる。

つまり、逆説的だが、六者協議を通じて主要諸国間で継続的な制度調整の努力が維持できれば、仮に北朝鮮が全面的な核の放棄をしない場合でも、北朝鮮の核の脅威は相当程度押さえ込めるであろう。つまり、北朝鮮の核開発能力を最小限にとどめ、保有する核物質の兵器化を阻止できるならば、仮に北朝鮮が全面的な核放棄（アメリカのいう CVID 方式）がなくとも、朝鮮半島は安定に向かうと思われる。これは北朝鮮という共通の脅威に対して、これを押さえ込むことを共通の目標にして主要諸国間の協調体制ができるということであり、それは大国間関係が変動しつつある北東アジアにあって、国際関係を安定化させるという効果を持つ。六者協議を基盤に、北東アジアに主要諸国間の協調（concert of powers）の制度が緩やかに形成されるということである。この効果は、北朝鮮の核開発を契機にした制度連携と調整の結果生まれうる副産物だが、地域の安全保障環境の改善という点では、より大きな効果といえるかもしれない。この意味で、六者協議は、北朝鮮の核問題を越えて、北東アジアの地域秩序のあり方そのものにかかわる大きな意義を有しているといえよう。

#### (d) 混沌・混乱

第四は、混沌と混乱のシナリオである。中国の混乱（経済の低迷、国内統治の不安定）、統一朝鮮の国内不安定、日本の経済的低迷、アメリカの経済不振とアジアへのコミットメントへの地域諸国の懸念や不安の増大、北東アジアの経済依存関係の弱まり、各国での狭量なナショナリズムの高揚などがその特徴となろう。

このシナリオでは、地域制度を通じて各国の利害を調整しようという動機は弱まり、各国は自国の利害を最優先した自主独立の政策を展開することになり、北東アジアの国際関

係は古典的な権力政治と勢力均衡が規定するものとなろう。

### (3) 日本の選択：対中政策としてのアジアの地域制度

#### (a) 対中ヘッジ政策としてのアジアの地域制度

日本の経済力が中国と拮抗している現在、日本は経済的な利益を確保するためにも、また中国が国際的に責任ある大国となるよう慫慂するためにも、地域制度を通じて中国に関与協調政策で臨むのが良策であろう。その際、日本は価値や規範を共有する諸国との連携強化が重要である。アメリカの米豪印加 NZ などとの連携強化が必要である。また、日米豪や日米印のようなトライアングル強化も不可欠である。対中ヘッジ戦略としての地域制度外交を成功させるためには、こうした連携を通じて日本の立場を強化することが大事である。

日本のヘッジ戦略にとって、アメリカが引き続きアジアに関与し続けることが絶対条件であり、日米関係の政治経済安全保障面での強化が不可欠であろう。同時に、ASEAN はアジアの地域制度の動向に引き続き一定の影響力を持ち続けるとみられることから、ASEAN 諸国および地域制度としての ASEAN との関係強化が必要である。特に、ASEAN は近年、ASEAN 憲章の採択など新たな規範や原理に基づいて地域制度を強化しようとしている。自由で開かれた ASEAN 構築の努力に成功することは、日本にとっても大きな利益である。ASEAN 支援をさらに強化すべきである。

ただし、東南アジアにおける日本の地位は相対化されつつあり、過去の成功物語に依拠した地域政策はもはや有効ではないことも認識しておく必要がある。

北東アジアにおいては、韓国を中国の側に傾斜させないことが重要である。日米韓の協調体制の強化が必要である。ただし、韓国には日米韓関係強化を支持しつつも、それが中国を刺激することを懸念する人々も少なからずいることを認識し、洗練された対韓アプローチが不可欠である。

なお、アジアにおける力の変動の帰趨は当面不透明であると思われ、各国がヘッジ戦略で対応する可能性が高い。そうであるとすると、各国ともに日本との連携を重視する可能性は高い。日本はそうした地域諸国の対応を、日本外交強化のために積極的に活用すべきであろう。日米同盟強化は重要だが、日本の外交空間を拡大するためには、日米同盟を超えた地域諸国との多様な連携強化が重要である。

#### (b) 変動への備え

中国の力が引き続き拡大し、アメリカも力を回復し、その一方で日本の経済的な低迷が

続く場合、地域制度の動向に日本が影響力を行使できる余地は小さいものになろう。アジア太平洋においても、東アジアにおいても、また北東アジアにおいても、事実上のG2（米中二極体制）が形成され、アジアの国際関係の動向に米中関係が決定的な影響を及ぼすことになる。

そうした事態にあってもなお日本の力が発揮できるように、G2が生まれる前に日本はアジアの地域制度作りを進め、その中で日本が積極的な外交を展開できる交空間を確保すべきであろう。アジアの地域制度は、日本の外交空間を広げ、G2という世界が生まれてもなお日本がアジアにおいて創造的な外交を展開する基盤足りうる。（おそらく、日本の歴代政権が東アジア共同体構想を提示してきた意義は、この構想がアジアでの日本の外交空間を広げる機能を有していることを認識していることの証左であろう。）

あるいは、アメリカの力が低下し、中国の力がアジアで突出する事態もありうる。この場合、日米同盟は弛緩しよう。日本にとって、中国との関係を円滑に維持するためには、中国の要求を受け入れる以外に道がない可能性もある。軍事的には、中国に対抗するために日本の自主防衛力を格段に強化する道もありえようが、しかし中国との力の格差を念頭におくと、そうした対応が望ましい効果を持つ可能性は低いであろう。

日本にとって、そうした状況に直面する前に、日本経済の活力を取り戻す努力とともに、日本の力がまだ残っている時期に、日本にとって望ましい地域制度をアジアに構築する努力を推進すべきである。これは、北東アジアの地域制度についてもいえよう。北東アジアの地域制度を通じて個別分野ごとの協力を進めると同時に、日本にとって望ましいルールの形成を進めるべきであろう。その際、政治経済的な価値を共有し、国際政治経済の在り方について認識の近い韓国との連携が不可欠である。日韓で中国の力に対応する体制作りが大事である。

逆に中国が国内的な混乱（政治の混乱、経済の不振）に備えた地域制度も必要である。日本が中国との経済相互依存関係を今後も深めるであろうと予測すると、中国経済の不安定に備えて、中国を超えたアジア、アジア太平洋諸国との経済的な連携を支える地域制度が必要である。TPPへの参加や、東アジアのFTAへの日本の対応は、そうした点も考慮して推進すべきであろう。

－ 注 －

- <sup>1</sup> See ASEAN-ISIS Memorandum, *The ASEAN Charter: An Opportunity Not to be Missed*, Bali, Indonesia, April 17, 2006.
- <sup>2</sup> C. J. Ramo, *The Beijing Consensus*, London: The Foreign Policy Centre, 2004.
- <sup>3</sup> 国際関係における価値とアイデンティティの果たす役割については以下の書物から示唆を得た。Henry Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.
- <sup>4</sup> グローバリゼーションを巡る議論は多様である。邦語の文献としては以下を参照。山本吉宣「国際システムの変容—グローバリゼーションの進展」『国際問題』第489号（2000年12月）、2-21頁。古城佳子「国際政治経済学の動向—『経済のグローバル化』と国家、国家間協調の分析視角（上）」『国際問題』第456号（1998年3月）。古城佳子「グローバリゼーションの再検討—その論点と現状」『国際問題』第497号（2001年8月）、2-12頁。
- <sup>5</sup> Suzan Strange, “Rethinking Structural Change in the International Political Economy: States, Firms, and Diplomacy,” Richard Stubbs and Jeffrey R. D. Underhill eds., *Political Economy and the Changing Global Order*, New York, St. Martin’s Press, 1994, pp.103-115.
- <sup>6</sup> 「国際構造」をリアリストの着目する物的な力の配置だけでなく、「規範構造」をも含めて検討すべきであるとの議論については以下を参照。Ian Alastaire Jonstone, “International Structure and China’s Foreign Policy,” Samuel S. Kim eds., *China in the World Affairs*(4<sup>th</sup> edition), Boulder: Westview Press, 1998.
- <sup>7</sup> Etel Solingen, *Regional Order at Century’s Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*, Princeton: Princeton University Press, 1998.
- <sup>8</sup> Peter G. Brooks, *Producing Security: Multinational Corporations, Globalization, and the Changing Calculus of Conflict*, Princeton: Princeton University Press, 2005.
- <sup>9</sup> Kenneth Waltz, *The Theory of International Relations*, New York: McGraw-Hill, 1979.
- <sup>10</sup> Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in,” *International Security*, vol.19,no.1, 1994, pp.72-107.
- <sup>11</sup> ここでのヘッジングの戦略の概念については、山本吉宣先生の（財）日本国際問題研究所での研究報告から多くの示唆を得た。記して謝意を表したい。
- <sup>12</sup> G.John Ikenberry, “Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity,” July 28, 2003, p.12. 大国が中小国や国際・地域秩序にバインドされる方式は多様である。例えば、戦後の欧州においては、ドイツの力は欧州統合やNATOなどの欧州の様々な地域に制度や大西洋の公式のメカニズムのなかに組み込まれてきた。アメリカの力も、例えば貿易面では、GATT やWTOなどの国際制度の中で制約を受けてきた。
- <sup>13</sup> Emmanuel Adler and Michael Adler, *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- <sup>14</sup> ヘッジ戦略の概念に関しては論争がある。以下を参照。Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability,” *The Washington Quarterly*, (Winter 2005-5), pp.145-167; Rosemary Foot, “Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodation and Hedging,” *International Affairs*, vol.82, no.1, 2005, pp.77-94; Evelyn Goh, “Understanding “hedging” in Asia-Pacific Security, *PactNet* 43, August 31, 2006; Robert A. Manning and James J. Przystup, *Asia’s Transition Diplomacy: Hedging Against Futureshock*, *Survival*, vol.41, no.3, 1999, pp.43-67.
- <sup>15</sup> 協調的安全保障概念のアジア太平洋への導入とその可能性・課題については、山本吉宣「協調的安全保障の可能性」『国際問題』第425号（1995年8月号）、2-20頁。
- <sup>16</sup> Kai He, “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, vol.14, no.3, 2008, pp.494-495.
- <sup>17</sup> Kai He, *ibid.* pp.495-498.
- <sup>18</sup> G.John Ikenberry, “Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity,” July 28, 2003, National Intelligence Council, p.2. ウィリアム・ウォルフォースは、アメリカの力があまりにも巨大であり、それに対抗しうる連合を形成する国家の組み合わせには現実的な可能性がないと指摘する。William Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, vol.24, no.1(Summer 1999).
- <sup>19</sup> G. John Ikenberry, “Democracy, Institutions, and American Restraint,” G. John Ikenberry ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Ithaca: Cornell University Press, 2002, pp.213-238.
- <sup>20</sup> 例えば、政治体制の異なる日中では、アメリカに対する均衡やリスク回避の行動は異なる。
- <sup>21</sup> Stephen A. Walt, *The Origin of Alliance*, NY: Cornell University Press, 1987.
- <sup>22</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, New York: Cambridge University Press, 1999.

- <sup>23</sup> これは制度間の調整という問題を提起する。Vinod K. Aggarwal, *Institutional Designs for a Complex World*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- <sup>24</sup> タイとシンガポールは、アメリカから非 NATO 同盟国の指定を受けた。東チモール問題で中断した米軍とインドネシア軍との協力も復活した。
- <sup>25</sup> 例えば、近年、環境問題を取り扱う制度が多数形成されているが、そこでは制度の重複をどのように処理するかが新たな課題になっている。G.Kristin Rosendal, “Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity,” *Global Governance*, No.7, 2001, pp.95-117.
- <sup>26</sup> 菊池努 『東アジア』地域主義の可能性：ASEAN+3 の経緯と展望』『国際問題』第 494 号（2001 年 5 月）、16-33 頁。
- <sup>27</sup> ここでの議論はヤングのそれを参考にした。Oran R. Young, *Governance in World Affairs*, Ithaca: Cornell University Press, 1999, pp.163-188.; Oran Young, “Institutional Linkages in International Society: Polar Perspective,” *Global Governance*, Vol.2, No.1, 1996, pp.1-24.
- <sup>28</sup> Stephan Haggard, *Developing Nations and the Politics of Deeper Integration*, Washington, The Brookings Institution, 1995, pp.112-113.
- <sup>29</sup> David Kang, “Getting Asia Wrong: The Need for a New Analytical Frameworks,” *International Security*, Vol.27, No.4(Spring 2003), pp.57-85.
- <sup>30</sup> Yuen Foong Khong, “Coping with Strategic Uncertainty: The Role of Institutions and Soft Balancing in Southeast Asia’s Post Cold War Strategy,” Allen Carlson, Peter Katzenstein, and J.J. Suh eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency*, Stanford: Stanford University Press, 2004; Evelyn Goh, “Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies: Omni-Enmeshment, Balancing and Hierarchical Order,” *Working Paper No. 84*, July 2005, Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies.
- <sup>31</sup> 例えば、以下の論文はアメリカが中心的役割を演じてきた「アジア太平洋」という地域概念の弱まりを指摘する。ただし、これは実態を無視した一面的な見方であろう。Mark Beeson, “East Asian Regionalism and the End of the Asia-Pacific: After American Hegemony,” *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, Vol.2-2-09, January 10, 2009.
- <sup>32</sup> 多様な地域制度の併存状況は、各国の「フォーラム・ショッピング」行動を促し、結果として多様な制度を通じて様々な試みがなされるが、その政策効果が期待できないという状況になる可能性もあろう。