

アジア太平洋地域における 各種統合の長期的な展望と日本の外交

平成23年3月

は し が き

本報告書は、外務省より平成 22 年度国際問題調査研究・提言事業費補助金を受けて、「アジア太平洋における各種統合の長期的な展望と日本の外交」というテーマのもとで、1 年間当研究所が行ってきた研究活動の成果を取りまとめたものです。

近年、「東アジア共同体」や「東アジア協力」への関心が高まっていますが、地域制度形成の動きが「東アジア」に収斂している訳ではありません。アジア太平洋地域の諸国は、変動する国際関係の中で関与、牽制、均衡、リスク・ヘッジなど多様な対外戦略を駆使しており、アジア太平洋には多様な地域制度が形成され、複雑で錯綜した地域制度形成のプロセスが進行中であります。

アジアの国際関係が安定し、地域の国際関係の構造が定まるにはかなりの時間が必要です。錯綜した地域の制度作りは今後もしばらくの間続くと予想されます。従って、日本にとってはこの複雑で錯綜した地域の制度形成に向けて、日本自身の利益を促進する方向に進むよう促す外交努力が求められています。アジア太平洋の諸国が民主主義や人権を尊重する政治体制へと移行し、透明性やアカウンタビリティを向上させた政治経済社会体制を充実させることが日本にとって重要であり、また国際的な基準に調和のとれた国内経済制度がこの地域の諸国に共有されることが日本の利益でもあります。

日本が意義のある外交活動をアジアにおいて展開するためには、まずアジアにおける地域制度の動態を的確に理解しなければなりません。そして、そうした理解に立って、日本にとって望ましいアジアの地域制度の在り方とそれを実現するための方策を検討しなければなりません。日本の目標を実現するために日本はどのような諸国と連携すべきか、その際に考慮すべき要因は何か、日本の有する外交資産は何かなどを的確に認識する必要があります。

本研究プロジェクトは、この分野で日本を代表する研究者の参加を得て、この課題に答えを提示することを目的として行われました。

なお、ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、本研究成果は、わが国のアジア外交政策研究の向上に必ずや資するものと確信しております。

最後に、本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成 23 年 3 月

財団法人日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

(敬称略、主査以降五十音順)

主査：	山影 進	東京大学大学院総合文化研究科教授
委員：	大庭 三枝	東京理科大学工学部准教授
	大矢根 聡	同志社大学法学部教授
	片田 さおり	南カリフォルニア大学准教授
	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
	山本 吉宣	青山学院大学国際政治経済学部教授
委員兼幹事：	斎木 尚子	日本国際問題研究所副所長兼主任研究員
	畑佐 伸英	日本国際問題研究所研究員
	福田 保	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	園田 弥生	日本国際問題研究所研究助手

目 次

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……………1
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……………11
第3章 アジア太平洋における FTA の動態 —パターンと要因、展望—	大矢根 聡……………25
第4章 日本の FTA 政策	畑佐 伸英……………65
第5章 東アジア金融協力——二つの経済危機から学ぶ アジアと日本のこれからの指針	片田 さおり ……87
第6章 アジア太平洋の安全保障アーキテクチャー ：2030 年へのシナリオ	山本 吉宣……………111
第7章 アジア太平洋地域における非伝統的安全保障と地域協力	福田 保……………137
第8章 アジア太平洋地域秩序形成と原子力	大庭 三枝……………153
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……………171

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に見え、「アメリカ世界帝国」が形成されたかに見えたが、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。それともなっていて、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・内政不干渉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。従来の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・内政不干渉が絶対視されるこ

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る。

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で、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 首脳会議と切り離し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 年がこう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）するとか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

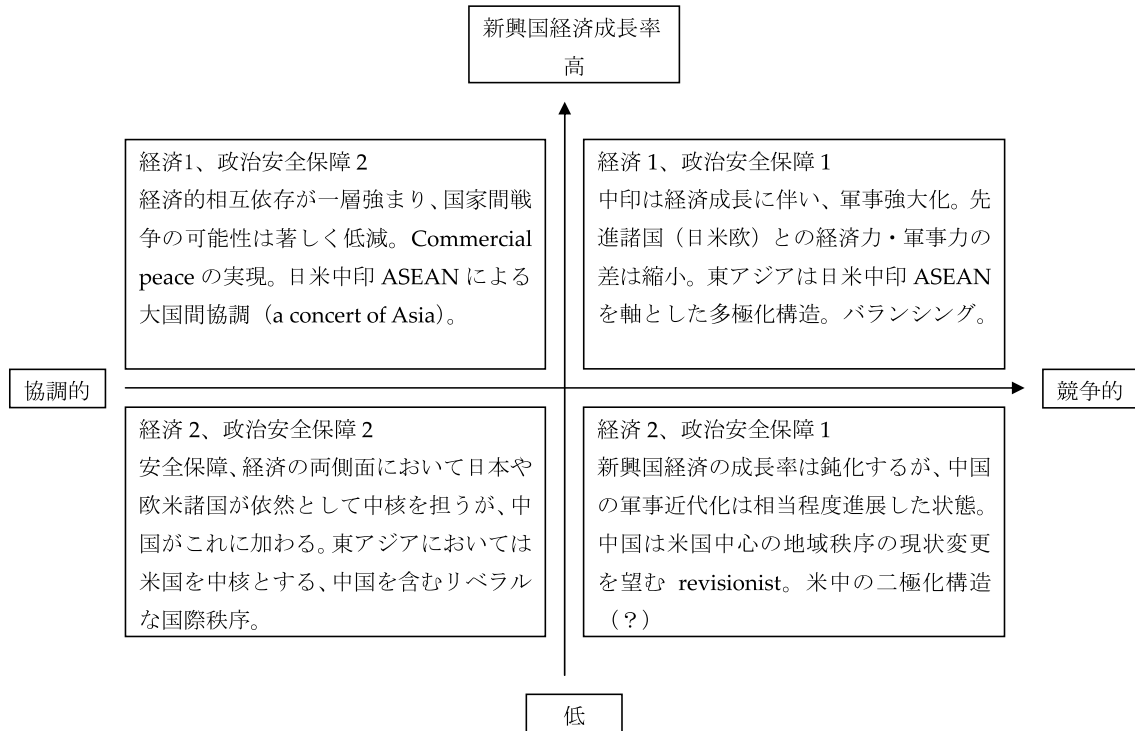
きるだろう。

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に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」に比較的に容易と考えられる「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「平和的撻頭」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



図ー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調的であり、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「ゼロサムの対立」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。

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。こうした状況下であって、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）ができている。

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は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として、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（ゼロサムの対立）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。

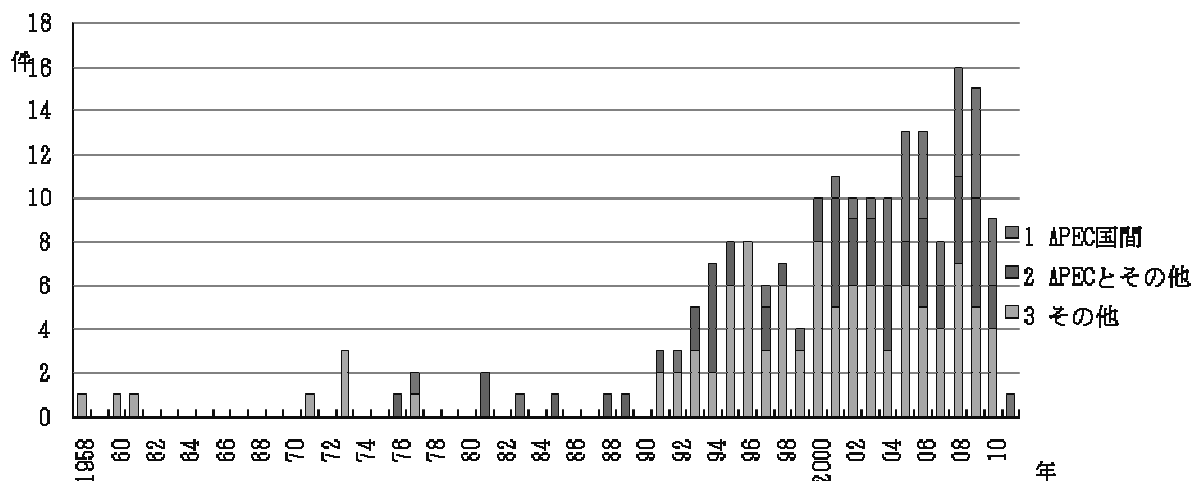
第3章 アジア太平洋における FTA の動態 —パターンと要因、展望—

大矢根 聡

はじめに

本章では、アジア太平洋における地域統合のうち、FTA（Free Trade Agreements：自由貿易協定）の次元をとりあげる。本章の目的は、FTA の動態を考察して、その延長線上において 2030 年の様相を展望し、日本外交の選択を検討することにある。アジア太平洋では 1990 年代以降、金融や環境、非伝統的安全保障など、様々な分野で地域統合が大きく進展している。それも、かつてないほどの勢いで。貿易を中心とする FTA も、その例外ではない。というよりも、FTA はむしろ他の分野以上に、顕著な拡大傾向を示している。

〔表 1〕 アジア太平洋と他の地域の FTA の推移



注) グラフは、GATT・WTO に通報され、現在も発効中の RTA について、重複を除いた件数を発効年毎に示している。WTO の統計 (<http://rtais.wto.org/UI/PulicAIIRTAList.aspx>) に基づいて作成。

まず、FTA の基本的な趨勢を再確認しておこう。〔表 1〕は、FTA（GATT・WTO に通報された RTA（Regional Trade Agreements））の発効時ベースの推移を示している。それによると、1990 年代以降、FTA が世界的に拡大傾向にあるのは明白である。その件数は、2000 年代に入ると、若干の増減はあるものの、一段と増大している。ただしその際、アジア太平洋以外の地域の FTA は、もはや拡大基調にはないようである。2000 年代における増大分は、そのほとんどをアジア太平洋諸国（表では APEC 加盟エコノミー）の関わる FTA が

占めているのである。特に 2000 年代の後半は、アジア太平洋諸国と他の地域の間、もしくはアジア太平洋諸国の間の FTA が、全 FTA の半数以上に及んでいる。なお、表には明示してはいないが、2000 年以前のアジア太平洋諸国の FTA は、その大半がアメリカ合衆国（以下、アメリカ）や中南米諸国などによるものである。東アジア諸国の FTA は、後にも述べるように、2000 年代以降に急増している。

このように、アジア太平洋の FTA は 1990 年代に拡大し始め、2000 年代に入って顕著な増勢を示している。かつて世界的な FTA の拡大を分析して、リチャード・ボールドウィンは「ドミノ効果 (domino effect)」を指摘し、エドワード・マンズフィールドとヘレン・ミルナーは「伝染効果 (contagion effect)」を指摘した¹。そのような特殊な効果が作用しているとすれば、2000 年代のアジア太平洋にこそ典型的に認められるはずである。

本章では、一見錯綜した動きを示している FTA の動向について、アジア太平洋に認められる基本的パターンを抽出する。また、この基本的パターンを規定している要因を探る。これまでの拡大現象を支えてきたメカニズムを捉えてこそ、今後の展望をより客観的、論理的に描き出せるからである。

なお、その要因は、国際関係論において最近議論されている「政策拡散 (policy diffusion)」の観点から、各国間の政策アイディアの伝播による「模倣」もしくは「学習」の過程として説明できよう²。FTA 拡大の背景では、一見、各国が経済的・政治的得失を合理的に計算し、戦略的に駆け引きを展開しているように見える。しかし本章の分析によれば、その前提において、各国が今日の FTA に特徴的な考え方に方向づけられ、一種の流行現象の渦中にあるようである。そのため各国は、必要以上に競争意識を煽り合いつつ、FTA を推進している側面が強い。そうであれば、今後の対応を考える際には、この流行的状況に足をとられることなく大局的に状況を見据え、中長期的な観点から冷静に検討する必要があるだろう。

なお、本章において FTA の基本的パターンと要因を探る際には、アメリカや中華人民共和国（以下、中国）などとともに日本の行動に照準をあわせる。そうすれば、地域的な趨勢において日本がどのような影響を受け、あるいは逆にどのような影響を及ぼしているのか、日本の位置づけも浮き彫りになろう。

以下では、次のように検討を進める。第一に、そもそも FTA は地域の国際関係上どのような意味を持つ措置なのか、改めて検討する。FTA を採用した当初、政策の大きな革新が議論的になった。今日でも、各国が互いの FTA に対して、神経質なまでに関心を寄せている感がある。しかし、FTA はそれほど重大なインプリケーションを持ち、大きな効果を秘めた措置なのだろうか。醒めた目で実像を捉え直してみるのも、無意味ではないだろう。

第二に、FTA をめぐる動向を大づかみに把握して、基本的なパターンを示し、それを規

定する要因を分析する。そのパターンは二つの局面に分けられよう。まず、(1) GATT (貿易と関税に関する一般協定)・WTO (世界貿易機関) に基づく多国間主義が支配的だった政策空間において、地域主義的な FTA が浮上し、(2) 各国が連鎖的・競合的に推進する局面である。この局面では、さらに (3) 主要国の政府が FTA を再定義し、モデルとして提示する段階がある。このような第一局面は、1990 年代末から 2000 年代半ばに現れ、その結果として多数の二国間・複数国間の FTA が実現した。それは今日も継続しているが、2000 年代半ばになると、新たなパターンが現れている。すなわち第二局面では、一方で (1) 大国が FTA の「広域化」を追求し、他方では、(2) APEC (アジア太平洋経済協力) において、各国 (各エコノミー) が FTA の「標準化」に取り組み、APEC 規模の FTA を模索しているのである。

以上の基本的パターンとその要因の分析を踏まえて、第三には、2030 年への推移を展望する。他の章と同じく四つのシナリオを想定し、それぞれの場合にどのような展開と日本外交の対応が考えられるのか、検討してみたい。

1. FTA の再検討

アジア太平洋地域の各国は、対外経済政策において FTA に高い優先順位を置いている。その FTA は、地域統合の文脈においてどのような意義を持っているのか、改めて考えてみたい。結論を先取りするならば、第一に FTA は、その採用においてコストが相対的に低い。地域統合の過程においては、むしろ初歩的な段階に位置すると言ってもよい。第二に FTA は、その目的において極めて多様である。貿易自由化の範疇を超えて、多くの目的に利用もしくは転用されている。FTA は、国内政策上も対外政策上も使い勝手のよい措置になっている。しかし第三に、FTA は、その目的の成果において案外限定的である。にもかかわらず、他国の認識には意外に大きなインパクトを与えているのが特徴的である。以上の三点について、検証してみよう。

(1) FTA 採用のコスト

第一は、FTA の採用におけるコストである。地域統合に関して、国際経済学者ベラ・バラッサの古典的な段階論は、今日でもしばしば用いられる。それによれば、地域統合は、①FTA (貿易制限の削減・撤廃)、②関税同盟 (貿易制限の撤廃と非加盟国に対する共通関税の設定)、③共同市場 (資本や労働力など生産要素の移動の制限撤廃)、④経済同盟 (経済政策の調和)、⑤完全な経済統合 (経済政策の統一と政治的統合) という段階を経て進展する³。この仮定によれば、FTA は地域統合の第一段階に位置し、協定締結国の貿易自由化

のために、それぞれ関税・数量制限を撤廃する措置である。言い換えれば、締結国は共通の措置や政策を設けるには至らず、合意可能な範囲内で一定の自律性を保持しうる。各国は、高度な貿易自由化を企図するとしても、異なる水準の自由化を実施し、例外的な貿易規制を残し、一定の猶予を確保することも不可能ではないのである。各国政府が FTA 交渉に臨む際には、国内の経済的・社会的な、また政治的なコストを抑えつつ、貿易自由化のメリットを最大化しようと試みるであろう。

もちろん今日の FTA は、単なるモノ貿易（物品貿易）上の制限の撤廃にとどまらず、サービス・投資や知的財産権、さらに環境保護や労働基準の確保、研究開発やテロ対策上の協力など、幅広い領域を包含している。このような新領域では、FTA はモノ貿易では考えられないほど、国内的な措置や習慣に踏み込んでいる。それに対応して、FTA の採用コストは必然的に高くなる。そうだとすると、措置・政策の共通化に較べれば、各国の自律性や例外などがある程度まで許容されていると言えよう。

このように見ると、FTA は地域統合の中核的措置というより初期段階の措置であり、相対的に採用しやすい。FTA が東アジア共同体の前段階に位置づけられてきたのは、その証左であろう。ASEAN+3（東南アジア諸国連合および日本と大韓民国〔以下、韓国〕、中国）において、1998 年に民間の東アジア・ビジョン・グループを設け、2000 年に政府間の東アジア・スタディ・グループを設けて地域協力の方向を検討した際も、地域的 FTA を東アジア共同体の一里塚に位置づけていた⁴。また日本政府も、2000 年 10 月に日本・シンガポール FTA（日本・シンガポール新時代経済連携協定）の交渉に着手した後、1 年以上を経た 2002 年 1 月になって、小泉純一郎首相が「東アジアコミュニティ構想」を表明した⁵。

（2）FTA の目的

第二は、FTA の目的における多様性である。FTA の主眼は、言うまでもなく貿易自由化による対外貿易の拡大や、それによる経済成長にあらう。しかし、FTA を採用し推進する際、各国政府は実に様々な目的を掲げている。それを反映して、各国の FTA は貿易自由化や知的財産権の保護にとどまらず、地球環境保護や競争政策、開発協力や安全保障上の対話など、多様な領域の規定を備えている⁶。

FTA の目的の多様性は、WTO の『世界貿易報告』も指摘している。WTO が各国の FTA について指摘した採用理由とは、(1) WTO の可能性が低下する中で、各国が必要とする代替的な貿易自由化、(2) WTO 以上の内容の貿易協定の迅速な獲得、(3) FTA から排除される事態の回避、(4) 地域的安全保障の強化、といったものである⁷。アジア太平洋諸国の政府もこうした目的を追及しており、例えば日本とアメリカの政府も、次のように広範な

目的を掲げている。ただし、興味深いことに日米の力点の置き方は対照的であり、日本政府は概して最初の経済的目的から後の政治的目的へと向けて、アメリカ政府はその逆に、優先順位を置いている。その目標とは、(1) 貿易自由化による自国産業のための市場拡大、(2) 他国の FTA による自国産業の不利益の回避、(3) 自国の経済改革や構造改革の促進、(4) WTO における新たなルール形成の先導、(5) 自国と他国の国内における自由貿易勢力の政治的影響力の維持・拡大、(6) 他国における民営化・規制緩和と、それを背景にした政治的民主化の促進、(7) 外交関係の強化、(8) 安全保障上の環境改善、などである⁸。

中国政府の掲げる目的も、これらとおおよそ重なる。すなわち、(1) 一層の経済的開放、(2) 国内経済のグローバル経済への統合、(3) 国内経済改革の迅速化、(4) WTO ルールの補完、(5) 他国との経済関係の強化、(6) 対外的な政治・安全保障上の関係改善などである⁹。以上のような目的は、オーストラリア政府をはじめ他のアジア太平洋諸国にも、ほぼ共通している¹⁰。FTA の目的は、分野において経済分野から政治・安全保障分野まで、所在において国内から FTA 締結相手国の国内、ひいては地域や国際関係に及んでいるのである。

しかも各国政府は、目的の優先順位を時に変更している。例をあげるなら、ジョージ・W・ブッシュ政権下のアメリカは FTA による安全保障環境の改善を優先し、貿易自由化による各国の社会的安定化、ひいては政治的民主化を重視していた。イラク戦争後、アメリカ政府が対中東 FTA を構想したのは、その現れである。しかし、その結果としてアメリカ自身の経済的利益を軽視し、貿易利益を見込みがたい国と FTA を締結しているとして、連邦議会や産業界が批判を強めた。そこでアメリカ政府は、FTA の優先順位とその基準、政策の決定体制などを見直したのである¹¹。韓国でも、金大中政権は経済改革の一環として FTA を推進したが、盧武鉉政権にとっての FTA は、対米同盟の補強策を意味した¹²。日本政府も 2000 年代初頭、国内の構造改革を重視したが、その後、国内外の経済的結合による経済成長やアジア諸国との外交関係などへ、力点を移動している¹³。

このように、各国は FTA に対して多様な目的を重ね合わせ、いわば使い勝手のよい措置として運用している。もちろん、この発想の背景には市場リベラリズムの考え方が潜在している。自由貿易の社会的・経済的・政治的な機能やその歴史的教訓からして、貿易自由化を多様な目的に活用するのは不可能ではなく、不当だとも言えない。そうだとすると、FTA が他に類例を見いだしにくいほど融通無碍に運用されている事実は、再確認されてよいであろう。採用コストの相対的な低さと相俟って、各国はアジア太平洋政策として、また地域統合の促進策として、FTA を利用しやすかったはずである。問題は、その具体的な効果であろう。

(3) FTA の効果

第三の FTA の意義は、関係国に対する認識上の効果であった。逆に言えば、各国は FTA を通じて多様な目的を追求したものの、それらの効果は実態的には限定的であった。効果の限定性は WTO の『世界貿易報告』も指摘している。WTO によれば、FTA 締結国の貿易が、非締結国よりも顕著に拡大したという経験的な証拠は認められないという。その原因は、先進諸国では関税がすでに低率になっており、追加的な自由化の効果が現れにくい点、貿易障壁の削減が難しい部門は、WTO の交渉のみならず FTA の交渉でも残存しがちな点、また FTA の特惠を受けるための原産地規定が厳格で、企業がその要件を満たせていない点、などにあるという¹⁴。

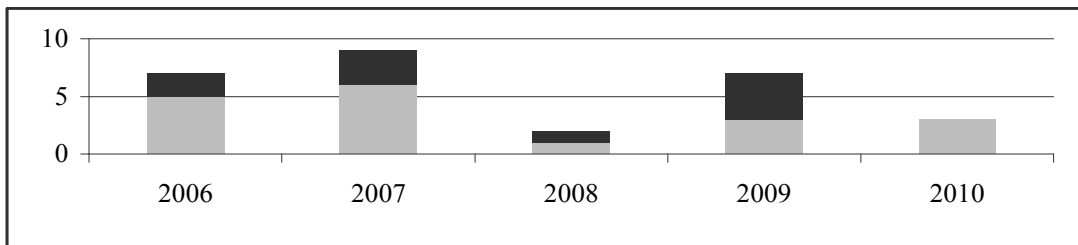
このような事情もあってか、FTA が実際には十分に活用されず、企業の関心も惹いていない事実が問題化している。各国政府が既存の FTA の PR や、利便性を重視した FTA の修正に取り組んでいるのは、そのためである¹⁵。日本政府のみならず、多くの政府は FTA の経済効果を事前に試算しているものの、その試算通りの成果があがっていないケースも少なくない。経済団体連合会はある提言書において、「経済連携の経済効果の試算や想定が、単なる楽観主義に基づく交渉上の甘味剤に終わることのないよう」にする必要性を主張している¹⁶。また、事前の試算について、事後的に試算の妥当性をチェックするメカニズムも見当たらない（アメリカでは、しばしば連邦議会等で当初の観測の甘さが問題化している）。

また、FTA の効果としては、貿易拡大に伴う負の効果——輸入拡大による国内企業の業績悪化や失業の増大、移民や麻薬などの流入など——も生じており、総合的な経済的パフォーマンスは論争的である。NAFTA（北米自由貿易協定）はアメリカにおいて論争的になっている。しかも、その経済的效果について研究機関が異なる分析結果を示し、論争に拍車がかかっている¹⁷。計量的解析に馴染みやすい経済的效果でさえ（分析の方法論も含めて）論争的であり、政治・外交・安全保障上の効果は元来曖昧であるため、さらに明確化しにくいであろう。

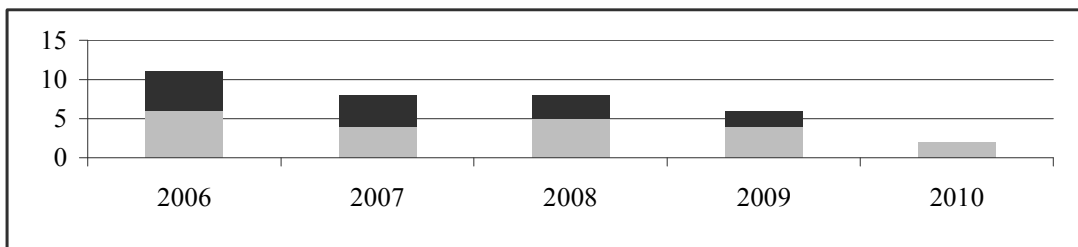
このように、FTA の効果は必ずしも自明ではない。にもかかわらず、ある国が FTA を採用すると、利害関係を持つ国が FTA 政策上の「遅れ」を強く認識し、経済的・政治的悪影響を強く恐れる傾向は強い。FTA は、非締結国の認識においては、意外なほどの（負の）効果を及ぼしているのである。この懸念は、各国の産業界や政治家が表明しているが、それを日本の新聞の社説を手掛かりに検証しておきたい。新聞の社説は、政府の政策の影響を時に先行的に警告し、時に事後的に社会に生じた懸念を代弁していよう。その意味で一つの指標になるはずである。

〔表2〕は、『読売新聞』と『日本経済新聞』の社説（2006年～2010年）について、FTAに言及した件数をカウントし、また日本のFTA政策にネガティブな評価を示しているケースをカウントしている。新聞が社説でFTAを取り上げる頻度は高くはなく、取り上げる場合も、国内外の政権の政策全般や国際経済の動向を広く論じる中で付随的に言及する場合も多い。そのような中で、FTAに言及した記事が毎年一定数あり、その半数以上が日本の「遅れ」を指摘しているのである。なお、この全てのケースにおいて、社説は他国のFTAを例示し、それとの比較において懸念を示している。他国のFTAが及ぼしている影響の片鱗が伺えよう。

〔表2〕 新聞の社説において FTA に言及し、「遅れ」を指摘した件数
『読売新聞』（2006年～2010年8月）



『日本経済新聞』（2006年～2010年6月）



注) グラフは社説において FTA に言及した記事の件数。そのうち下の網掛け部分は「遅れ」を指摘した件数。「遅れ」とは、社説が次のような語で日本の FTA 交渉・締結状況を批判的に表現している場合。「遅れをとる」「出遅れる」「取り残される」「停滞する」「進め方に見劣りがする」「早くすべき」等。なお、2006 年から調査したのは、同年に FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）の提案がなされ、広域 FTA を含めて FTA の全体的状況を知ることができるようになったと判断されるため。

こうした「遅れ」認識は、日本のみの例外的現象ではない。アメリカ政府で貿易交渉を担当する USTR（合衆国貿易代表）は、2000 年代の年次報告書において自国の「遅れ」を頻繁に指摘している。これも、同様の認識上の影響の現れだと言える。すなわち、2000 年の報告書は、「全世界で 130 の FTA が発効しているのに対して、合衆国はわずか二つのみである」と指摘し、その翌年の報告書は、「貿易パートナーに追いつくためには、依然とし

てさらになすべきことがある…（中略）…日本はシンガポールとの FTA の合意を完了し、ASEAN やメキシコ、韓国、チリなどという選択肢を検討しており、中国でさえ ASEAN との FTA を追求している…（後略）」と記しているのである¹⁸。中国政府が FTA を採用した一因も、2001 年に WTO 加盟が決まったのと前後して、他の国々がむしろ FTA を追求している事態に驚いたことにあった¹⁹。

中小国の懸念は、こうした大国以上のはずである。シンガポールのある新聞は「アジア太平洋の変化する経済的光景」と題する記事において、日本や中国、シンガポールが FTA の交渉を推進する中で、ASEAN 諸国は「バンドワゴン（勝ち馬に乗ろうとすること、筆者注）を試み」、「世界経済から取り残される事態を懸念している」と報じている²⁰。同様の指摘は、メディアの報道に多く見られる。

以上のように、FTA は採用においてコストが相対的に低く、その目的において非常に多様である。にもかかわらず、その効果においては限定的であり、しかし他国の認識にはインパクトを与え、必要以上に懸念を喚起しているようである。以下の検討作業においても、こうした FTA の特徴に留意する必要がある。

2. FTA の展開パターン（1）：政策転換、連鎖的・競合的推進、モデル化

FTA は、どのようにしてアジア太平洋地域で浮上し、すでに見たように急速に拡大したのだろうか。その基本的パターンを明確化したい。そのパターンは、（1）一部の国が政策の重点を GATT・WTO から FTA へと移し、（2）それを広範な国々が踏襲し、FTA を連鎖的・競合的に推進する。そのような中で、（3）特に大国が FTA 政策を再検討し、貿易政策上のモデルとして提示する、という過程を辿っている。

（1）政策転換

本章の最初に見たように、1980 年代までのアジア太平洋地域に、FTA はほとんど認められない。それは、各国が GATT の多国間主義を当然視して、FTA はそれに反する地域主義的な政策と見なし、ネガティブに捉えていたためである。ヨーロッパ諸国はすでに FTA を導入し、地域統合の歩をさらに進めていたが、アメリカは当初これに反発し、日本や韓国なども GATT の場で FTA を批判していた。しかも日本や韓国、ASEAN 諸国などは、1990 年代半ばまで対米貿易摩擦に繰り返し直面し、アメリカから二国間の保護主義的・管理主義的措置を強く要求されていた。これに対応して、日本や韓国などは特に 1990 年代半ば、GATT・WTO の多国間主義を前面に掲げ、アメリカの要求はそれから逸脱しているとして、強く抵抗する方針をとっていた。その際、GATT・WTO の具体的な規定ではなく、その主

旨や自由貿易主義、多国間主義の理念が交渉上効果を持ったという²¹。ヨーロッパ諸国とは逆に、アジア太平洋ではむしろ多国間主義が強まっていたのである。もちろん、アジア太平洋でも 1989 年に APEC が成立していた。しかし APEC は、GATT・WTO の多国間主義を支える方針を掲げて「開かれた地域主義」を標榜し、従来型の閉鎖的な地域主義とは一線を画していた²²。

状況が一変したのは、1980 年代半ばに、アメリカが政策転換に踏み切った後である。その数年後、東アジアでも一部の国が FTA を採用するように、方針を転じた。すなわちアジア太平洋では、アメリカが FTA を採用し、1985 年に対イスラエル FTA が、1989 年には対カナダ FTA が発効した。ただしこの時は、アメリカがイニシアティブをとったのではなく、相手国からの要請に受動的に対応していた。確かに、これと前後してロナルド・レーガン政権は「新貿易政策」（1985 年 9 月）を提示し、FTA を推進する方針を示した。しかもレーガン政権は、アジア太平洋でも ASEAN 諸国やオーストラリア、韓国、それに日本などに対して、実際に FTA の締結を打診した。しかし、これらの FTA はアメリカ国内でも妥当だと判断されず、相手の国々も消極的であり、また大統領のアジア歴訪が中止になった事情もあって、頓挫してしまった²³。

1994 年に発効した NAFTA（北米自由貿易協定）こそが、アメリカの政策転換を示している。これ以降のアメリカは、次々に FTA を推進するようになった。この NAFTA は、USTR によれば「現在（当時、筆者注）進行中の最も野心的な地域構想」²⁴であった。その FTA は、モノ貿易だけでなくサービスや投資、知的財産権などを対象に含み、広範な分野に自由貿易のルールを設けていたのである。しかも、そのルールは GATT のウルグアイ・ラウンドに影響を及ぼし、結果的に WTO の国際的ルールに結実する。

この NAFTA とヨーロッパの地域統合がインパクトを与え、1990 年代の末になると東アジアの日本や韓国、中国、シンガポールなどが、相次いで FTA の推進へと政策転換を図った。FTA を否定する方針を改め、それが GATT・WTO の多国間主義と両立するとし、正当な政策であるとして認識を変えたのである。

その政策転換の経緯を、少し詳しく見ておこう。日本では、NAFTA 成立の直後に一部の官僚と産業関係者が NAFTA 加入を模索したものの、実現には至らなかった²⁵。しかし 1998 年、メキシコ政府が日本側に FTA 締結を働きかけ、また同じ頃、日本政府内でも、金大中政権下で関係改善の進んでいた韓国と、FTA を結ぶ構想が浮上した。ただし、対メキシコ FTA では農業の自由化が、対韓国 FTA では、日韓の貿易不均衡が問題化すると予想された。このように日本政府内で検討が始まった際、シンガポールがこれを察知し、FTA 交渉の開始を働きかけたのである。同時にシンガポール側は、農業生産自体が余りない同国では、

農業の貿易自由化が問題化しないと示唆した。その結果、1999 年 12 月、交渉が始まり、その約 1 年後に日本・シンガポール FTA（日本・シンガポール新時代経済連携協定）が実現したのである²⁶。

この頃の日本政府は、FTA 政策上の「遅れ」を意識し、その推進派は「GNP（国民総生産）30 位以上の国のうち FTA に属していないのは、中国と韓国、日本のみ」だと主張していた²⁷。その韓国と中国でも、日本と並行して政策転換が進んでいた。韓国政府では、1998 年にアメリカやヨーロッパ、それに日本の動きを観測していた。同時に韓国政府は、アジア経済危機（1997～98 年）後に減少した外資を誘致するために、FTA が効果的だと見ていた。こうして日本とほぼ同じ 1998 年末、韓国政府も FTA を推進する方針を決定したのである²⁸。韓国は、テスト・ケースとしてまずチリとの FTA 交渉に着手し、対日 FTA の検討も進めた。

中国は、さらに早くから検討に着手しており、WTO 加入の検討が一段落した 1991 年には、国務院が国際経済情勢を調査する中で FTA にも着目していた²⁹。しかし、実際に FTA を推進し始めるのは、2001 年に WTO 加入が実現する頃であり、先に言及したように、世界的な FTA の潮流を意識してのことだった。同年 11 月、中国は ASEAN に対して段階的な FTA を提案し、交渉開始に合意する。

このようにアジア太平洋地域では、アメリカの政策転換が大きな契機となった。そのインパクトを受けて、少し時を置いた後で東アジアの主要国が雪崩を打つかのように、相次いで政策転換に踏み切ったのである。

（2）連鎖的・競合的推進

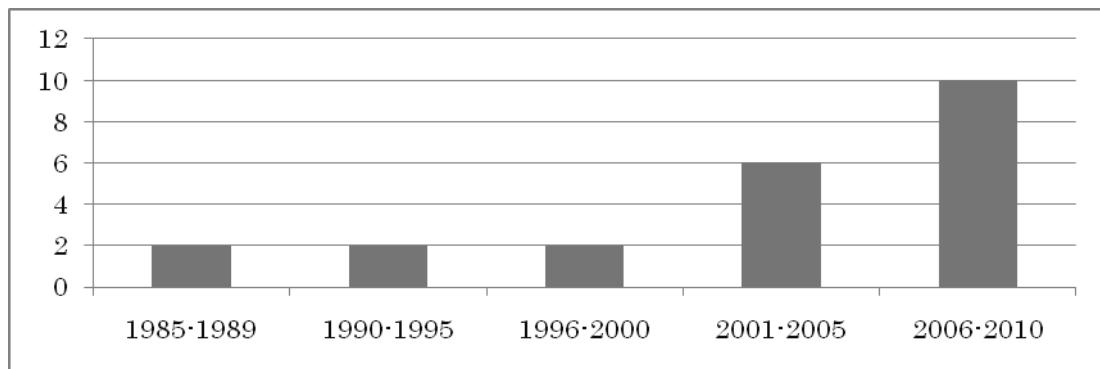
相次ぐ政策転換の後、アメリカや日本、また中国は、次々に FTA を締結していった。例えば中国は、2002 年に ASEAN と FTA を締結した後、翌 2003 年に香港やマカオと FTA に準ずる経済・貿易緊密化協定を、2005 年にはチリ、2008 年にはシンガポールやニュージーランドと、FTA を締結した。ASEAN 諸国はすでに 1992 年に、またオーストラリアとニュージーランドは 1983 年に FTA を締結していたが、その後は取り組んでいなかった。そのような国々も、2000 年代半ばには、再び FTA を積極的に推進し始めた。アメリカに始まり、日本や中国を巻き込んだ潮流は、さらに連鎖的に拡張していったのである。

その際に、各国が競い合う様相も散見された。よく指摘されるのは、対 ASEAN・FTA をめぐる競合である。2000 年 11 月、中国が ASEAN に FTA 交渉を呼びかけると、翌 2001 年には日本が ASEAN に交渉を申し入れた。実際には、日本の方が早く ASEAN との FTA を検討しており、中国政府では、2000 年 11 月に日本が先行して提案する事態を懸念して

いた。そのために中国政府も急いで提案を試みたが、逆に日本では、その時点では提案するに至らなかったのである³⁰。そうだとすると、日中間に競合的な意識が働いていた事実は変わらない。さらに 2003 年には、韓国も ASEAN に FTA の調査・研究を提案した。このような例は他にも見られる。

アジア太平洋諸国は、連鎖的・競合的に FTA を推進したのである。その様子を別の角度から捉えてみよう。[表 3] は、アジア太平洋の各国が、それぞれ初めて締結した FTA が発効した年をまとめたものである（ASEAN については、各国ベースで示している）。発効年であるから、FTA の推進を決定し、実際に交渉した時点よりも、若干後の記録になる。いずれにしても、2000 年代以降、アジア太平洋諸国が他国の動きに促されるようにして、次々に FTA を採用していった様子が現れている。

[表 3] アジア太平洋の各国が初めて締結した FTA の発効年



注) 本表のアジア太平洋諸国とは APEC 加盟エコノミー（2010 年現在）。ASEAN については各国ベースで記録している。FTA の件数と発効年は、GATT・WTO に通報され、現在も発効中の RTA (Regional Trade Agreements) に関する WTO の統計に基づいてカウントしている (<http://rtais.wto.org/UI/PulicAIIRList.aspx>)。

(3) モデル化

アジア太平洋諸国は、連鎖的・競合的に FTA を推進したとしても、猪突猛進したわけではない。各国が自国の方針や措置をしばしば見直し、特に大国は FTA の推進過程でいわば一旦立ち止り、体系的な方針を示しているのである。その際、多様な目的を整理するとともに、特に FTA が WTO の多国間主義に対してプラスに作用すると論じ、FTA を正当化している。その後は、この方針に基づいて FTA をさらに推進している。このような動きを、ここでは FTA の「モデル化」と呼んでおこう。このモデル化においても、後で見るように、政策転換や連鎖的・競合的推進の際と同じく、先行国からの影響が確認できる。

まずアメリカでは、1995 年の大統領経済諮問委員会の年次報告書において、FTA（ここ

では自由貿易地域〔Free Trade Areas〕のモデル化を図った³¹。そこで大統領経済諮問委員会が強調したのは、第一に、FTA が関税同盟と異なり、共通関税による拘束がないため、締結国が独自に他の国と貿易自由化を合意できる点である。したがって、第二に、関税同盟が GATT・WTO に対する「躓きの石 (stumbling block)」になるのに対して、FTA は「積み上げの石 (building block)」になり、GATT・WTO の「代替物 (alternative)」ではなく「補完物 (complement)」になる点である。すなわち、FTA であれば、共通の利害を持つ国々が相対的にシンプルな交渉によって貿易自由化を実現でき、またその利益が呼び水となって、他の国々も交渉に臨み、貿易自由化がドミノ的に拡大すると指摘したのである。この展開は、NAFTA が GATT 以上の貿易自由化を実現し、それが契機となって WTO のより広範な自由貿易に帰着した経験によって、裏づけを得ていた。このアメリカ・モデルは、FTA が GATT・WTO を「補完」するという概念、またそれら以上の自由化やルールを導くという概念（いわゆる「WTO プラス」、もしくはそれと関連する自由化の「包括性」）を提起したのである。

アメリカはその後、ジョージ・W・ブッシュ政権のもとで、9.11 テロ事件を背景に安全保障の観点から FTA に力を注ぎ、またその後は、経済的利益の観点を再確認して FTA を推進した。こうした局面においても、アメリカ政府は FTA のモデル化を試みた。例えば前者の局面について、合衆国通商代表部は、自由貿易が拡大すれば発展途上国や権威主義体制の国々で経済成長が進み、社会の安定化や法の支配が実現して「自由の習慣」が定着する。ひいてはテロ対策に資し、安全保障上の効果が生じる、という論理を提示した³²。

日本はどうだろうか。日本政府は、FTA を採用する際にアメリカ・モデル（あるいは NAFTA 自体）を特に参照して、FTA の構成要素や条件などを検討した³³。もっとも、アメリカが重視した環境・労働問題はアメリカに特有であり、日本では国内的要請もないと判断して捨象した。それを代替する措置とし、自由化の包括性と WTO プラスを確保するために、日本の FTA は、知的財産権制度の整備や技術交流、また産業界の要望の強いビジネス環境改善の協議制度などを「協力」事項として定めた。協力であるため、アメリカのように法的拘束力を伴う知的財産権制度や紛争解決手続きを定めるのではなく、緩やかな誘導的措置にとどめたのが特徴的であった。

日本のモデル化も、日本・シンガポール FTA を締結して他の国と FTA 交渉を進める過程において、外務省や通商産業省／経済産業省)、大蔵省／財務省などが方針を再検討する中で実現した。外務省では、同省の経済局が 2002 年 10 月に『日本の FTA 政策』をまとめた。それは自由化の「包括性」、WTO の「補完」・「強化」、高い「質」（関税撤廃の程度や期間など、自由化の程度の高さ）を前面に打ち出していた³⁴。これらは、アメリカ・モデ

ルにおける GATT・WTO の「補完」や、WTO プラスもしくは包括性を部分的に発展させ、部分的に緩和するものであった。また日本政府は、FTA の交渉を重ねる中で、相手国に FTA を提案するための雛型として、「モデル協定」を考案した³⁵。

中国も、独自の FTA モデルを提示したと言える。中国政府は、既存の FTA モデルをそのまま踏襲しようとはせず、プラグマティックにモデル化を試みた。中国政府は、最初に ASEAN との FTA 交渉に取り組み、その後も発展途上国と交渉を重ねる中で、段階的なアプローチを示した。すなわち、まず全体的な枠組みの協定を締結し、同時に「アーリー・ハーベスト（早めの収穫）」として大胆な譲歩策を採る。その上で、モノ（物品）貿易の協定からサービスや投資の協定へと、段階的に FTA 協定の包括性を高め、WTO プラスの内容を付加していったのである³⁶。この包括性や WTO プラスへの方向性には、先行するアメリカや日本のモデルの影響を認めることができよう。中国の段階的アプローチは、韓国とインドの対 ASEAN・FTA でも踏襲されている³⁷。

また中国は、日本の FTA に似て「協力」条項を設け、そこに知的財産権をはじめ技術や教育など、多様な協調的措置を定めている。発展途上国に対する経済援助を伴っているのも、特徴的である。さらに中国政府は、アメリカと同様に FTA に安全保障上の効果を求めており、それは「中国の偉大な伝統」であるという³⁸。

このように、アメリカや日本、中国などは FTA のモデル化を進めた。それぞれのモデルは、共通して自由貿易主義を基調にしながらも、特に政府の関与をめぐる、当該国の互いに異なる政策アイディアに依拠にしている。すなわち、アメリカ政府が自由貿易主義の徹底を志向しているのに対して、中国政府は主権を尊重し、国家主導で漸進的に自由化に対処し、自国の経済発展と途上国に対する開発支援に力点を置いているのである。この中国のモデルは、後に言及する「アジア・ウェイ（asian way：アジア方式）」に呼応にするものでもある。日本は両者の中間に位置し、自由貿易主義や WTO に準拠する方針を明示しながらも、かつての産業政策の教訓を途上国に発信する含意からか、途上国への支援や協力に関して政府の市場関与を是認している。ジョン・G・ラギーの概念を借用するならば、日本と中国はかつての GATT のように、福祉的な政府介入を容認した上で自由主義を推進する、「埋め込まれた自由主義（embedded liberalism）」を志向している。これに対してアメリカは、その政府介入を排除して自由主義を貫徹しようとする、「脱埋め込み（disembeddedness）」へと向いているのである³⁹。それは、アメリカが自由主義の普遍性やその「法化（legalization）」を当然視し、中国が、アジア地域に特徴的とされる国家主権の尊重や、漸進的な対応を前提にしている反映でもあろう⁴⁰。

こうしたモデル化は、多くの中小国や発展途上国には容易ではない。とはいえ、シンガ

ポールやメキシコ、チリなどは積極的に FTA 交渉に対応し、その迅速性と柔軟性によって、FTA の世界的潮流の中でハブとしての地位を獲得しようとしている。

（４）FTA パターンの要因：政策拡散とその自省的展開

上に見たように、アジア太平洋における FTA の展開には基本的なパターン——政策革新、その後の相互刺激的な連鎖的・競合的推進、それに大国によるモデル化が認められる。次の問いは、このパターンがどのような要因によって成立したか、である。

国際関係論における構造論的な理論とその後継的理論は、FTA がなぜ一定の時期に採用されがちなのか、シンプルな国際的要因を提供してくれる。しかしそれらの理論は、段階的に変化するパターンは説明しにくい。逆にミクロ的・国内的な政治過程や国内制度の理論は、政策パターンの分析に馴染みやすい。とはいえ、本章の示したパターンは、政治体制の異なる国々に広く認められ、それらに共通するようなミクロ的・国内的要因を見いだすのは難しい。また、各国が FTA による利害得失を計算したと想定する、合理的選択アプローチも妥当しにくいであろう。すでに述べたように、FTA の効果は曖昧で事前に計測しにくく、限定的だからである。

より説得的な要因は、コンストラクティヴィズムの観点から政策アイディアに見いだせる⁴¹。WTO の補完性や自由化の包括性、目的の多様性などを属性（下位アイディア）とする、新たな FTA の考え方が、政策アイディアとして各国に普及したと考えられるのである。ここで政策アイディアとは、それ自体で一定の政策上の影響力を持ち、政策を方向づけ、その意義や効果を示すような理念、知見、着想などを指す。その FTA の政策アイディアが、アジア太平洋諸国に広く受容され、各国の政策を方向づけたからこそ、多くの国に共通するパターンが生じたのである。その様相は、近年の国際関係論上の概念では、「政策拡散」として捉えられる。政策拡散とは、ある国が課題に対応するために先行的に特定の政策アイディアを採用し、成果を収めると、他の国々がその政策アイディアを踏襲し、類似した政策が国際的に伝播してゆく様相を指す。もちろん、上位レベルの国際的構造や下位レベルの国内的要因も各国の政策に影響し、政策アイディアの採用の程度や方法に相違をもたらす。そうだとすると、国家間の水平的レベルで政策アイディアが強力に作用する点に、政策拡散の特徴がある⁴²。

ベス・シモンズやジェオフリー・ギャレットによれば、政策拡散は、パワーに基づく「強制」や市場や投資の獲得をめぐる「競争」以上に、「模倣」や「学習」のために生じるといふ。模倣とは、他の国の政策アイディアを踏襲し、バンドワゴン効果（各国が勝ち馬に乗ろうとするように有力な国や政策に追従する）が生じて、次々と後続国が登場する状況で

ある。学習は、それに合理的な検討を加えているような場合である⁴³。

本章において、この政策拡散の概念を用いる際には、政策に対するステークホルダー（利害関係者）の関与を視野に収め、それを契機として政策の推進派が政策アイデアを見直し、発展させる過程——推進派による「自省的展開」⁴⁴——の重要性に着目する。政策アイデアが関係者に広く受容され、政策拡散が発生したとしても、それで政策の展開が終結するわけではない。というのも、政策アイデアはそれが革新的であればあるほど、従来の政策体系と齟齬をきたし、また既得権益も脅かす。その矛盾がステークホルダーの懸念や要求の声として現れ、政策の推進派は、それに対応して政策アイデアを再検討し、部分的に見直すなどして、正当化や説得を図るものなのである。ここに達して初めて、政策アイデアは定着すると考えられる。

以上の観点から、アジア太平洋における FTA の基本的パターンを捉えれば、次のように説明できよう。まず政策転換は、アメリカの FTA、とりわけ NAFTA を政策アイデアとして呼び起こされた。アメリカは、その国際的影響力や産業・技術の発展段階、また政策アイデアを提起する研究組織の層の厚さなどから、貿易政策の国際的展開において始点になることが多い⁴⁵。この FTA においても、アメリカの政策アイデアは、貿易赤字の解消や産業競争力の向上を GATT・WTO と両立させつつ実施でき、また外交関係や安全保障環境の改善にも資する可能性を示したのである。この従来とは異なる、新たな FTA 概念が、政策アイデアとして日本や韓国をはじめ、アジア太平洋に拡散したのである。こうして、国際経済学者のジャグディッシュ・バグワティの言葉を借りるなら、「FTA（原文では地域主義、筆者注）が今日の秩序であり、他の国々もそれにそくしてゆかなければならないという考えが生まれた」のである⁴⁶。

日本政府は、FTA の採用においても、その具体的形態の検討においても、アメリカの政策アイデアの影響を受けている。日本政府は、すでに見たように、アメリカの FTA モデルを参照して FTA の構成や条件を検討した。それは、「日韓経済アジェンダ 21」の検討過程において如実に現れた。日本政府が日韓 FTA を模索していた 1999 年 3 月、小渕恵三首相が訪韓して「日韓経済アジェンダ 21」に合意し、FTA の前段階として投資協定の締結や基準・認証上の協力などを確認した。その際に日本政府は、NAFTA の要素に基づいて「日韓経済アジェンダ 21」の構成要素を考案し、韓国側に対して NAFTA と比較対照した一覧表を提示しながら、協議を行ったのである⁴⁷。

中国や韓国も FTA の採用にあたっては、アメリカや日本などの動向を検討した。また、やはり包括的で WTO を補完・強化するような FTA を構想した。ここに後続国による模倣、もしくは学習を見てとることができる。各国は、それぞれ経済成長や産業競争力の強化、

少子高齢化、周辺諸国との外交関係の改善などの課題を抱えている。こうした課題に対応する政策アイデアとして、自国の観点から先行国の FTA を模倣し、あるいは学習したのである。

FTA の連鎖的・競合的推進とモデル化は、政策拡散過程における自省的展開として説明できよう。FTA の推進者は、国内のステークホルダーを説得するために FTA の国際的潮流を指摘し、自国の「遅れ」を強調していた。その FTA は、多様な目的に応用できたため、各国の国内で産業界のみならず官庁や政治家など、多様なステークホルダーが多様な関心や懸念を高めた。それが推進力となって、FTA の連鎖的・競合的推進は現れたのである。

その際、例えばある FTA は、経済的利益を拡大して一部の産業関係者を安心させるかもしれない。しかし、それは外交関係上の不安を払拭できず、この分野のステークホルダーは「遅れ」をなお懸念するであろう。このように、一旦高まった関心や懸念は、FTA を多少推進しても全面的には鎮静化しない。いずれかのステークホルダーが、「モグラたたき」のように次々と不安や懸念を表明し続けるのである。しかも、そもそも FTA は、すでに述べたように、他国の懸念を刺激しがちである。こうなると、FTA の推進者は方針を再点検し、より説得的な論理や既存の FTA の体系化や修正、従来の政策との接合策などを考案する必要に迫られる。ここに、FTA のモデル化は生じたと考えられる。

上に指摘した「遅れ」認識の多様性は、次ページの【表 4】から伺い知ることができよう。この表は、先に見た『読売新聞』と『日本経済新聞』の社説が「遅れ」を指摘した際の、根拠を記している。表に明らかのように、新聞によって根拠の指摘に相違があり、一般的なイメージとは逆に、『読売新聞』の方が経済的根拠を、『日本経済新聞』の方が外交上の根拠をあげる比率が高い。また、両紙を通して一貫した傾向性を見いだしがたいほど、その時々で異なる根拠が指摘されている。FTA に関する懸念が、「モグラたたき」的に浮上している様相が表れているよう。

以上のように、FTA がアジア太平洋で展開する様相は、FTA の今日的アイデアに基づく政策拡散として説明できよう。政策拡散が現象の本質的要素だとすれば、FTA の拡大は極端な言い方をすれば、「流行」としての側面を持っていると言える。政策拡散は、本章の指摘した自省的展開を伴っていたとしても、課題とその解決策を白紙の状態から緻密に検討し、多様な選択肢を比較考量して対応したものではないのである。政策拡散においては、魅力的に感じられ、期待の持てる先例の政策アイデアが契機になり、各国がそれを踏襲するのである。アジア太平洋地域の FTA は、こうした流行性を帯びているからこそ、極めて急速に拡大し、しかも各国毎に多様な目的や課題に応用されていると考えられる。

そうであれば、FTA の効果が限定的で、FTA におけるコスト・パフォーマンスの不都合

〔表 4〕 新聞の社説における「遅れ」の根拠

『読売新聞』（2006 年 1 月～2010 年 8 月）

根拠	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
貿易拡大	4	1	1	—	1
経済成長	1	2	—	1	3
経済不利益	—	1	—	—	—
地域的主導権	—	2	—	—	—
外交関係	—	—	—	2	—

『日本経済新聞』（2006 年 1 月～2010 年 6 月）

根拠	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
貿易拡大	—	—	1	2	1
経済成長	—	2	—	2	3
経済不利益	—	—	—	—	—
地域的主導権	2	1	—	—	—
外交関係	3	3	3	2	—

注)「遅れ」の根拠として、社説が直接言及している要素を、日本の貿易拡大、経済成長、日本による経済的不利益の回避、アジア外交にける主導権の確保、国際関係とりわけアジアにおける外交関係についてカウントした。なお、それ以外の根拠は言及されていない。

が強く印象づけられたり、あるいは、より妥当な他の方策が案出されたりすれば、流行に陰りが生じるかもしれない。政策拡散は、突然に「廃れ」る可能性を秘めているのである。しかし同時に、FTA アイディアの自省的展開によるモデル化は、FTA を正当化してその支持層を拡大し、FTA の安定化を促している。「廃れ」とは逆に、「制度化」もしているのである。この流行性（もしくは廃れの可能性）と制度化が相克しており、どちらの傾向が強力になるかによって、FTA の今後は大きく左右されよう。

4. FTA の展開パターン (2) : FTA の広域化と標準化

FTA はすでに相当に増大しており、アジア太平洋地域では大半の国家間で FTA が成立している。APEC の域内貿易も、その 51% は FTA 発効国間の貿易になっている（2009 年時点）⁴⁸（ただし日中韓の三国間は、奇妙な FTA の空白地帯になっている）。

そのような中で、2000 年代も半ばになると、アジア太平洋の FTA に新たなパターンが現れた。(1) 大国が FTA の広域化を構想して、その実現を追求し始め、(2) 各国が既存の FTA の標準化を検討し始めたのである。前者には、中国の提案した EAFTA（東アジア自由貿易協定）や、日本の提起した CEPEA（東アジア包括的経済連携協定）が該当する。後者

の動きは APEC において顕著であり、その延長線上にアメリカの提案した FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）がある。FTAAP はアメリカの FTA の広域化をも含意しているものの、その原点は ABAC（APEC ビジネス諮問委員会）の勧告にあり、当初からカナダやオーストラリアなども賛成している。そこで本章では、標準化の一環に位置づける。

広域化と標準化は、ともに既存の FTA を共通化する動きである。多様な二国間 FTA が増大して国際貿易が複雑化し、特に「スパゲティ・ボール現象」が生じる事態に対応する点で、双方は類似している。「スパゲティ・ボール現象」とは、原産地規制の規定を典型として多様な FTA の規定が錯綜してしまい、企業が FTA を利用しにくくなり、貿易がむしろ阻害される現象を指す⁴⁹。この問題を解消するには、多様な FTA を相互に調整し、ひいては同一地域に共通の FTA を設けるのが近道になる。ただし、このような共通化は、特定の国が独自の FTA を拡張して、単独的に調整する方法によっても、あるいは関係国が相互的な調整を進める方法によっても、実現しうる。地域的な FTA は今後の地域秩序のあり方を大きく左右しうするため、大国は前者の単独的調整を志向しがちである。しかし同時に、地域秩序である限り広範な国々の支持が不可欠であり、どの国にとっても後者の相互的調整も過小評価できない。

（1）FTA の広域化

FTA の広域化は、EAFTA と CEPEA を中心に進んでいる。EAFTA は、ASEAN+3 の東アジア・ビジョン・グループと東アジア・スタディ・グループにおいて、東アジア協力の方向性を検討する中で浮上した。2004 年に中国がその実現を目指して提案し、本格的な調査の対象になった。EAFTA は ASEAN+3 の 13 カ国をメンバーに想定しており、その調査も ASEAN+3 の専門家グループが担当した。対する CEPEA は、日本が 2007 年に提唱し、ASEAN+6（ASEAN+3 に加えてオーストラリアとニュージーランド、インド）の 16 カ国をメンバーとしている。CEPEA の調査は、ASEAN+6 において民間の専門家グループが実施した。EAFTA の報告書は、この広域 FTA が異なる発展や産業、技術のレベルの経済のミックスを実現し、効率的な地域的生産が可能だとしているが、それは CEPEA でも同様であろう。双方の報告書は、EAFTA がメンバーの GDP を約 1.9%押し上げ、CEPEA では 2.1%拡大すると試算している⁵⁰。

2009 年 8 月には双方の調査報告書が出そろい、EAFTA については ASEAN+3 の経済大臣会合が、CEPEA については ASEAN+6 経済大臣会合が協議した。その結果、双方の広域 FTA と政府間の議論へと格上げし、高級事務レベルのワーキング・グループで実現へと向けて議論を進めることになった。この議論を促すべく、中国政府は ASEAN+3 で貿易円

滑化に関するワークショップを開催するなどし、また日本政府は2010年8月、「イニシャル・ステップス」としてモノ貿易や貿易円滑化、経済協力、産業政策などの議論を推進するよう提案している⁵¹。

すでに明らかなように、FTAの広域化の特徴の一つは、異なる構想が異なる舞台で対峙している点にある。日中両国が構想の実現を求めて、対峙しているのである。しかし他方では、下記のように、日中を含む各国が対立や勝敗の明確化を避けている側面も認められる。

前者の対立的な側面は、二つの広域 FTA 構想が、当時の日中間の政治的緊張と重なり合ったためか、過大視されている感がある。確かに日中関係は、当時、歴史問題や東シナ海ガス田問題などをめぐって緊張を高めた。地域統合をめぐっても、2005年のEAS（東アジア・サミット）の創設にあたって、そのメンバーシップや目的などの議論で日中が立場の相違を鮮明にした。このため、第1回EASでは東アジアの統合を目標に掲げながらも、実態的には日中対立が支配的だったと、アジア各国の新聞が書き立てることになった⁵²。このような駆け引きは、広域 FTA をめぐっても散見され、例えば中国の温家宝首相は、ASEAN+3が地域統合の「主要」な場だと発言し、EAFTAが優先されるべきだと示唆した⁵³。第1回EAS（2005年）の首脳宣言と、同時期のASEAN+3首脳会議の宣言は、東アジア共同体の検討においてEASが「重要な役割」を果たし、ASEAN+3が「主要な手段」であると表明して、ASEAN+3が優先される印象を与えていた。温発言は、これを受けてのものだった。

ただし実際には、日中両国はあからさまな駆け引きに没頭するのではなく、より説得力のある構想を競い合っている⁵⁴。実際に、二つの広域 FTA 構想は、それぞれの国の FTA モデルを反映しており、相違点はそこに起因している。すなわち、中国政府は地域統合において市場の自律的作用に全てを委ねるのではなく、政府の関与を確保し、政府による開発の方向づけや途上国に対する支援、さらには国家主権を尊重している。ここには、いわゆる国家主導的資本主義の性格が投影されていよう。そのため日本政府は、EAFTAでは投資や知的財産権のルールとその運用に厳格さを欠くのではないかと、疑念を抱いた。これに対して日本政府は、第1回EASにおいても民主主義や市場、人権などの理念を前面に掲げており⁵⁵、CEPEAでもインドやオーストラリアをメンバーに含めて「自由で成熟した経済圏を構築する」と主張するなど、自由貿易主義を相対的に強調し、投資や知的財産権のルール強化を望んだ⁵⁶。

とはいえ両国の政策アイディアにおいて、原理的な相違は必ずしも明確ではないようである。その一因は、すでに見たように、両国の FTA モデルともアメリカ・モデルの影響を

受け、下位アイディアに FTA の WTO 整合性や自由化措置の包括性などを受け入れていた点にあらう。両国の類似性は、逆の政府関与において認められる。日中両国とも、程度の差はあれ政府の市場関与を是認しており、またアジアでは法化ではなく、緩やかな制度——先に言及した「アジア・ウェイ」が適合する面があると見ているのである。それを反映して、EAFTA も CEPEA も貿易・投資の自由化とともに、経済協力や開発援助、貿易・投資円滑化などを進める点を特徴にしているのである（この類似性もあって、双方の広域 FTA の間ではメンバーシップの相違や、それに起因する対米協調的要素の有無がクローズアップされている感がある）⁵⁷。

以上のように、両国とも「アジア・ウェイ」に依拠して政府の市場関与を是認しつつ、ユニバーサルな自由貿易主義と FTA の WTO 整合性を志向している。双方の広域 FTA 構想は、このアンビバレンスにおいて一定の類似性を持っているのである。ただし、日本が自由主義やルールの厳格さを志向している点では、潜在的に重要な意味を持ちうる相違もある。

EAFTA と CEPEA の異同とともに、もう一つ特徴的なのが、双方の検討過程において、一方の突出や明白な選択が避けられた点である。双方の広域 FTA は、ASEAN+3 と ASEAN+6 の調査においても、現在の政府間の議論においても、並行して進んでいる。中国の提案が先行したものの、結果的に報告書が出そろったのは同時である。また、時を接して政府間の議論へと格上げされた。これは、ASEAN などが慎重な姿勢をとり、即座に態度を明示しようとせず、選択を先延ばしにした結果でもあった。このように大国間のバランスをとり、特定の国が主導的な役割を果たすのを回避し、実質的に自らがペースセッターの役割を担うのが、ASEAN の伝統的な外交スタイルでもあった。韓国とインドネシアなどは EAFTA の方に力点を置いているが、オーストラリアやインドなどを排除せず、それらの関与も呼びかけている⁵⁸。

このような FTA の広域化は、次に見る標準化とどのように異なり、類似しているのだろうか。

（2）FTA の標準化

FTA の標準化は、APEC を舞台にして進んでいる。もちろん、FTA の多様化や複雑化は WTO でも問題視され、ドーハ開発アジェンダの地域貿易協定委員会も FTA (RTA) に関する WTO ルール・手続きを協議の対象としている。2006 年 12 月には、WTO 一般理事会において、新たな審査手続きの「RTA 透明性メカニズム」が採択された。しかしドーハ開発アジェンダは、WTO ルールの明確化については顕著な成果をあげておらず、既存の FTA

の共通化には踏み込んでいない。しかし APEC では、FTA の標準化に関して実質的な検討が進んでいるのである。

APEC における標準化もまた、FTA の広域化に見られたように、ユニバーサルな自由貿易主義の強化や法化と、アジアン・ウェイの維持との相克を特徴としている。現時点から振り返ると、前者の自由貿易主義の強化と法化が着実に進んできたように見える。すなわち、当初は研究や柔軟な措置にとどまっていたが、次第に各 APEC エコノミーを拘束するようなルールの協議へと焦点が移っているのである。この背景では、すでに見たように、大国の FTA モデルが自由主義的・多国間主義的性格を組み込んでいた点、また、APEC において各国が調査・検討を重ね、その累積的効果が生じた点が、作用していよう。こうしたモメンタムに対して、少なからぬ国がアジアン・ウェイ的な要素の尊重を再確認するなど、一定の復元力も作用している。[表 5] は、APEC の首脳会議や閣僚会議における動きや発言の推移を、時系列に即して簡潔にまとめたものである。

APEC において、FTA の多様化の問題を指摘したのは、先に述べたように ABAC であった。ABAC は、APEC 諸国の産業界の代表がその声を APEC 政策に反映させるために、設立されていた。2003 年 11 月、ABAC が提言を示して FTA の多様化や「スパゲティ・ボー

[表 5] APEC における FTA の調査・検討

	APEC における調査・検討等	asian way 的な議論
2001 年	FTA は WTO を「補完・強化」(首脳宣言)。	
2003 年	ABAC が FTA の複雑化を懸念、共通化要請。 高級事務レベル会議で FTA の情報・意見交換。	共通化に懸念の表明も。
2004 年	FTA の「ベスト・プラクティス」の検討開始。	非拘束的であるからこそ「ベスト…」を選択。
2005 年	FTA の「モデル措置」を策定 (～2008 年)。	
2006 年	FTAAP 提案 (米)。「長期的目標」として「研究」。	FTAAP は非現実的、FTA 優先との意見。
2007 年	報告書『地域経済統合の強化』。	モデル措置は「非拘束的・自主的」(貿易大臣会合で確認)。
2008 年	閣僚会議で FTA の類似点・相違点を議論。	調査・検討であれば支持との声。
2009 年	FTAAP の具体策づくりに合意。	広域 FTA の方が有効との主張。 目標設定案は非成立。
2010 年	『FTAAP への道筋』合意、「具体的ビジョン」へ。	期限設定案は非成立。incubator (保育器) として APEC が関与。

注) APEC の首脳会議や閣僚会議の宣言、外務省の資料、新聞の報道などに基づいて作成。

ル現象」などの問題に警鐘を鳴らし、APEC 首脳に対応を求めたのである。ABAC が提示した具体策は、望ましい FTA の模範例の作成や APEC 規模の FTA の創設などであった。後者について、多くの政府首脳は慎重もしくは否定的であったが、前者については容認できた⁵⁹。

この FTA の模範例の作成が、APEC として最初の具体的対応になる。APEC では翌 2004 年、FTA の模範例を「ベスト・プラクティス」として検討し始めた。その要件として、APEC エコノミーは APEC 原則・目標との整合性や WTO との整合性（GATT 規約第 24 条やサービス協定 5 部との整合性。発展途上国も可能な限り整合化）、WTO プラス、包括性（FTA の対象領域の拡大、センシティブ分野でも削減期限を最小化）、透明性（FTA を英語で公表、WTO に報告）などを定めた⁶⁰。すでに明らかなように、これらの要件の多くは、各国が FTA モデルとして是認していた要素であった。APEC はこうした要件に基づいて、各国が FTA 交渉において参照すべき参照枠組みとして、2008 年までに 10 件の「モデル措置」を策定した。それはモノ貿易や競争政策、原産地規則、環境、電子商取引などに及んだ。

こうしたベスト・プラクティスやモデル措置は、それらの名が示すように、各国が自主的に参照するものであり、拘束力はなく、監視メカニズムもない。その意味において、各国の自主性やコンセンサスを尊重する措置であり、APEC の原理もしくはアジアン・ウェイに敵っていた。この点は、2007 年の APEC 貿易大臣会合でも各エコノミーが再確認している。

ABAC が上の提言を示した 2003 年は、APEC が高級事務レベルで FTA に関して情報・意見交換を始めた年でもあった。タイのプーケットで開催した会合では、各エコノミーの担当者が既存の FTA の調査を実施し、それに基づいて意見を交換した⁶¹。APEC による FTA の調査は、これ以降、着実に蓄積されてゆく。

ベスト・プラクティスやモデル措置は、各国の産業界に歓迎されたが、FTA の多様化に伴う問題を解消するものではなく、2006 年 11 月には ABAC が再び勧告を行い、APEC 規模の FTA として FTAAP を創設するように求めた。ただしその ABAC も、直ちにその交渉を開始するのは非現実的だと見ていた⁶²。しかし、アメリカ政府がこの構想を支持して推進したため、様相が変わってきた。アメリカ政府は、これまで FTAAP に懐疑的であった。しかしジョージ・W・ブッシュ政権は、二国間の FTA が拡大し、広域 FTA の検討が進む中で、アジア太平洋の地域秩序に関与する手掛かりとして FTAAP を再評価したのである。アメリカでは、広域 FTA が台頭したのは、APEC の機能が低迷したためだとする見方があり、APEC の再建が課題になっていた。また FTAAP を推進していたフレッド・バーグステイン自身が、アメリカ政府に繰り返し働きかけていたのである⁶³。

APEC では、2006 年 11 月に FTAAP を検討し、アメリカに加えてカナダやオーストラリア、ニュージーランドなどが支持を表明した。しかし、中国や ASEAN などは時期尚早だとして慎重な姿勢を崩さなかった。そのため、APEC 首脳会議は FTAAP を「長期的目標」とし、他の FTA もしくは地域統合とともに「研究」するにとどめた。そこでアメリカ政府は、FTAAP を推進するため、いわば触媒として TPP（環太平洋経済連携協定）への参加を表明した。TPP において有志で貿易自由化を徹底し、その賛同国を拡大してゆき、FTAAP の実現を後押ししようという企図であった。

TPP を前提にした FTAAP となると、従来の APEC やアジア・ウェイに基づく貿易自由化とは性格を異にする。それは、APEC の自主性・非拘束性・コンセンサス重視などの原理を脅かし、法化を推進する意味を持っていた。交渉を通じて結果を重視し、漸進的ではなく、期限を設けて成果を求める可能性を持っていたのである。しかし産業界や ABAC は、その方向へと APEC を改変するのは時代の趨勢だという考えであり、それは 2010 年の ABAC の提言で表明された。その提言は、APEC の原則を「過去のもの」と指摘し、「APEC のやり方を変える必要」を「熟慮すべき」と訴えたのである⁶⁴。

FTAAP や他の FTA に関する「研究」報告書は、2007 年 4 月に提出された（『地域経済統合の強化』）。それは、FTA をめぐる「スパゲティ・ボール現象」やルールの一貫性の欠如などを問題視し、地域規模の貿易自由化の必要性を指摘していた。また報告書は、「合意された行動」として WTO の支持、FTAAP への現実的かつ段階的な選択肢の検討、各エコノミーによる FTA の加速化などを提示し、それらを継続するものとした⁶⁵。この報告書は、FTAAP の実現に向けて、さらに検討を進めるための踏み台になった。すなわち、2007 年にシドニーで開かれた APEC では、政府が産業界と協力し、FTA の原産地規制などの合理化を検討するものとした。

翌 2008 年、ペルーのリマにおける APEC は、新たな調査報告書（『APEC の RTA/FTA における類似点と相違点』）を踏まえて、既存の FTA の類似点と相違点を、それも閣僚レベルで議論した。その報告書によれば、FTA は確かに多様化していたが、他方で、共通性を増している構成要素もあった。例えば、サービス自由化の規定は各国間でほぼ合致しており、投資の規定も実質的に同様の要素を備えていた。しかし競争政策の規定は、問題や要請の範囲にかなりの違いを伴い、環境分野には共通のモデルが見当たらなかったのである。FTA は多様化しつつも、次第に共通性も増していたのである⁶⁶。

APEC は 2009 年以降、FTAAP の具体化の段階に入った。同年 11 月にシンガポールで開催された APEC では、これまでの調査・検討を踏まえて、FTAAP を実現するための道筋を検討した。首脳会議では、一方で TPP への関心が表明され、他方では、既存の二国間 FTA

や広域 FTA の統合でも、APEC 規模の自由化は可能だという意見があった。結果的に、FTAAP 実現の道筋を検討する点では合意されたが、そのために数値目標を設ける案については、合意されなかった⁶⁷。

その具体化の方策は、2010 年に日本で催された APEC において、『FTAAP への道筋』にと結実した。それは FTAAP を「野心的ビジョンから具体的ビジョンへと転換する時期は今である」としていた。また FTAAP は、「自由化を達成する以上」の内容であり、包括的で質が高く、「次世代型」の貿易・投資問題に取り組むものとした。WTO プラスや包括性などの下位アイディアは、これまで各国が FTA モデルや APEC における検討に取り組む中で確立してきたもので、ここに来て、アジア太平洋全般の FTA の要件に至ったのである。

他方で、この『道筋』の検討過程においても、FTAAP 実現の期限設定が議論になったが、貿易大臣会合でやはり異論が浮上し、合意に至らなかった。むしろ中国や ASEAN などは、FTAAP が APEC の自主性・コンセンサス重視などの原則を外れ、ひいては APEC の枠外で TPP に導かれて、あらぬ方向へと展開する事態を恐れた。『道筋』が APEC を FTAAP の「保育器 (incubator)」だとし、APEC の非拘束性や自主性に改めて留意したのは、そのためにほかならない⁶⁸。

こうして、APEC においても既存の FTA の共通化が進み、その際に FTA の広域化の場合と同じく、各国は自由貿易主義やそのユニバーサルな法化を志向すると同時に、アジア・ウェイや各国の事情に留意した。現時点で振り返ると、後者の留意や復元力が働きながらも、やはり前者の趨勢が基調となっている。もっとも、それが行き過ぎると APEC の EVSL (早期自主的分野別自由化) 協議や FTAA (全米自由貿易圏) のケースのように、国際競争力を欠く国や産業が反発を強め、地域統合の過程にブレーキがかかる事態もありうる⁶⁹。そのためか、推進派のアメリカ政府も、これまでは意外に慎重な対応に終始している。その慎重さは、当初、交渉担当の USTR がアジア諸国の抵抗を予想し、FTAAP に反対したことにも現れている⁷⁰。

(3) FTA パターンの要因：新段階の自省的展開

以上のように、FTA の展開パターンは第二の局面に入り、大国が FTA の広域化を進め、また各国が APEC において FTA の標準化を検討するようになった。これまでは二国間の FTA という、いわば線の動きが重層的に生じていたが、今度は地域的 FTA という面の動きに移ったのである。この展開は、どのような要因によって生じたのか。

第一局面では、NAFTA に由来する FTA の政策アイディアが各国に拡散し、FTA への政策転換が続発した。また、それが引き金となって各国でステークホルダーが関心や懸念を

強め、FTA が連鎖的・競合的に拡大した。同時に、大国が政策アイディアの自省的修正を試み、FTA のモデル化を図りもした。このような政策アイディア次元の展開は、第二局面でもさらに続いたと考えられる。

すなわち、今度は国内にとどまらず国際的なレベルにおいて、ステークホルダーが関心や懸念を示した。各国の産業界の声は、今度は自国の官庁に働きかけるのではなく、ABAC というトランスナショナルな連携を通じて、ダイレクトに APEC 首脳に伝わったのである。その際に産業界は、FTA の多様化による貿易・投資ルールの方岐をはじめとして、様々な問題を提起し、さらに APEC の実質的な法化を求めるなど、制度改変にも踏み込んだ要請をした。各国の政府も今度は自らが FTA のステークホルダーとして、ルール共通化の必要性を認識した。先進国の企業が対外貿易・投資において支障をきたすと、先進国政府が自国の貿易利益や経済成長、競争力などに懸念を持つだけではなかった。発展途上国も、モノや資金の流入が伸び悩み、自国の経済発展が阻害されないか懸念したのである。APEC 首脳会議・閣僚会議において、FTA が繰り返し争点になったのは、その現れだと言えよう。

国内レベルでも、ステークホルダーの関心や懸念は続いた。なおも特定の国と、貿易拡大や外交関係の緊密化などを求める声は強い⁷¹。しかし他方で、FTA の広域化は、国境を超えた広範な企業の事業展開を可能にし、資源・エネルギーの確保をより容易にするなど、付加的な利点がある⁷²。FTA の標準化は、こうした利点をアジア太平洋地域で広範に実現する可能性があり、特にアメリカ産業界・労働界は、FTAAP や TPP の構想に期待を刺激されているのである。ブッシュ政権とバラク・オバマ政権の取り組みに対して、アメリカ産業界の全米商工会議所やアメリカ貿易危機委員会、全米対外貿易委員会などが歓迎の意を表しているのは、そのためである⁷³。アメリカの産業界・労働界は、貿易・投資自由化や各国の規制緩和・民営化に期待を寄せたのである。その産業界・労働界は、中国をはじめとする新興諸国が緩い環境・労働基準のもとで不公正な貿易慣行を続けていると見ていたため、FTA に環境・労働基準などを設けて対処すべきだとも考えていた。

さらに、広域 FTA は多国間関係に基づいているために、二国間の FTA 以上に外交関係の緊密化や安全保障環境の改善、地域秩序の主導など、外交・安全保障上の目的に資する可能性もある。第1節で述べたように、その FTA の目的が実際に達成されるかどうかとは別に、期待感や逆に他国に先んじられる懸念はやはり大きいはずである。FTA の広域化が実現すれば、そのモデルとなった国は相対的に目的を達成しやすいであろう。元来、地域的・国際的な制度的枠組みは、その形成をリードした国の影響力を相対的に拡大し、持続させる傾向を内在している⁷⁴。また各国は、潜在的な競争国がそのような立場を享受し、「相対利得」が減少する事態を懸念するかもしれない。このような広域 FTA であるから、各国

はそれを通じて国家間の非軍事的なパワーの均衡化——「balancing」や、他国の行動に対する操作や繋ぎ止め——「hedging」を試みる可能性が強くなる⁷⁵。ここで重要なのは、各国の政府やステークホルダーが、そのような認識を抱きやすくなり、その認識に基づいて対応に乗り出すことである。

日本や中国、あるいはアメリカなどの各国は、このような国内外のステークホルダーの要請を受け、あるいは政府サイドが先取りして、自国の FTA アイディアを敷衍して、広域化や標準化に踏み出したと考えられる。その広域化や標準化において、FTA の政策アイディアは、下位アイディアの WTO 整合性や WTO プラス、自由化の包括性などをより確かなものにしていった。各国政府は広域化や標準化において、政策アイディアを多くの国々の評価や批判に耐えうるようにする必要に迫られたのである。こうして、FTA の政策アイディアが政策拡散と自省的变化を重ねたからこそ、WTO に整合し、それを超えるという基準が、APEC における条件として確立したのだと言える。

下位アイディアとしては、アジア・ウェイに対する期待やこだわりも再確認された。APEC の法化は各国にとって容易でなく、アジア・ウェイ的な緩やかな自由化や協力に期待を寄せる国は中国や日本だけではない。そうであるからこそ、日中両国とも、アジア太平洋に多い発展途上国の支持を考慮し、アジア・ウェイを広域 FTA 構想に組み込んだのだと考えられる。中国政府はアメリカ主導の自由主義に違和感を隠さず、ゆくゆくは独自の理念や秩序観を提示する意図を示唆している。中国のパワーやプレゼンスの行方次第では、アジア・ウェイが持続性を保つだけでなく、再び重みを増す可能性もありうる。

ユニバーサルな法化とアジア・ウェイのアプローチは、その分野や対象となる産業の発展・成熟段階や、各国の国内法制や慣行の相違などによって、適否が左右される。問題は、どのような組み合わせが最適なのか、という点に集約されよう。その意味では、EAFTA と CEPEA の広域化と、APEC における標準化や FTAAP が、並列的に検討・協議されているのは必然的でもある。すでに EAFTA と CEPEA、FTAAP、それに TPP の関係や接合について、議論も始まっている。例えば APEC においても、2007 年 4 月にオーストラリアのアデレードで開催された貿易政策対話では、可能な妥協策として二段階（two tier）アプローチが議論された。既存の多様な FTA を即座に FTAAP に置き換えるのは非現実的であり、移行期間や各種の FTA の共存期間を設けるべきだという考え方である⁷⁶。このような議論を蓄積し、自由貿易主義の法化とアジア・ウェイとの関係も含めて、調整や接合の論理や方法の検討を深める必要があろう。

4. 展望と日本外交の対応

これまでの分析を踏まえて、本節では 2030 年頃までを展望し、他の章と同じく 4 つのシナリオに基づいて FTA の将来的な推移を考えてみたい。また、シナリオ毎に日本の外交上の対応の方向についても検討する。

アジア太平洋に限らず、国際経済では歴史的な変化が進行している。従来は、アメリカを中心とする先進諸国が国際的な貿易・投資自由化を進め、また各国国内の規制緩和や民営化を促して、世界的な経済発展を主導してきた。しかし、アジア経済危機やリーマン・ショックをはじめ、経済危機がしばしば発生するようになり、リーマン・ショックではアメリカ自身が危機の震源にもなった。先進諸国では産業社会が成熟し、ほとんどの国で程度の差はあれ少子高齢化が進み、もう一段の高度成長を展望するのは難しくなっている。これに対して、中国やインドなどの新興経済諸国は急速な発展を記録しており、その内需に先進諸国も期待し、依存を高めつつある。インドの個人消費は 2008 年に 0.66 兆ドルだったが、2020 年には 3.06 兆ドルに拡大すると観測されている。中国の内需拡大はさらに急速であり、2008 年に 1.53 兆ドルだったが、2020 年には 5.57 兆ドルにまで成長すると見られている。もちろん、高度の先端技術産業や大規模な金融産業は先進諸国に偏在しているものの、それらの技術や手法も新興経済諸国や発展途上国へと移転し、相対的な平準化が進みつつある。

このように考えると、これまでの経済成長の実績や方式、理念や考え方、それらを背景にした地域秩序の主導力が、今までの延長線上に維持されると期待するのは難しいであろう。様々な変化が生じ、今後のシナリオによっては、国際的なパワーや利益の配置だけでなく、その前提にある理念や政策アイディアの次元においても、従来の通念が揺らぐ事態もありうる。

国際経済秩序は、WTO や OECD（経済協力開発機構）、G8（主要 8 カ国会合）などのレジーム・コンプレックスに支えられてきた。これらにも変化の波は押し寄せている。WTO は、紛争解決手続きにおいて WTO 裁定の 90%以上が遵守されるなど、貿易紛争の回避や貿易ルールへの運用の面で顕著な成果をあげている。その反面、ルールの形成・更新の面では明らかに機能不全を起こしており、現在のドーハ開発アジェンダは交渉の決裂と再開を繰り返している。WTO の多国間交渉は、以前のように先進諸国がリードしても、新興諸国や発展途上国などの支持を獲得し、合意に導くのが難しい状況にある。より適切な交渉方式をめぐって、様々な模索がなされているが、決定的な方式は見いだされず、各国間の議論は漂流しがちである。ドーハ開発アジェンダが挫折する事態は国際的に甚大なインパクトを与えるだろうから、何らかの国際合意は成立するであろう。しかし、多くの国の所期

の期待が実現しないという意味において、その国際交渉は実質的に「失敗」に終わる可能性が高い。OECD や G8 がそれを補完するのも難しく、役割を高めてきた G20 も、余りに多様な国から構成されており、実効的に主導的役割を果たすのは構造的に難しいと考えられる。

こうなると、WTO の今後についても、FTA を視野に入れて検討する必要がでてくる。数年前、フレッド・バーグステンは FTAAP を「プラン B」として、WTO が失敗した場合に、貿易自由化を維持・推進する枠組みとして提案した⁷⁷。ドーハ開発アジェンダの失敗を想定するならば、この「プラン B」が否応なく現実味を帯びてくる。もちろん、FTAAP が WTO を代替するのは非現実的で、機能を高めている WTO の紛争処理機能との関係やメンバーシップの問題、他の地域的 FTA との関係など、様々な問題がありうる。それ以上に、FTAAP のみでは各国の自由貿易勢力を確保できず、グローバルな自由貿易主義を支える政治的基盤が収縮してしまうという政治的問題もある⁷⁸。そのような懸念はあるものの、貿易自由化や貿易ルール構築のモメンタムをとにかく維持し、グローバル化する経済に国際ルールを対応させ続けるには、「ポスト・ドーハ」の WTO と FTA の関係を再検討せざるをえないだろう。

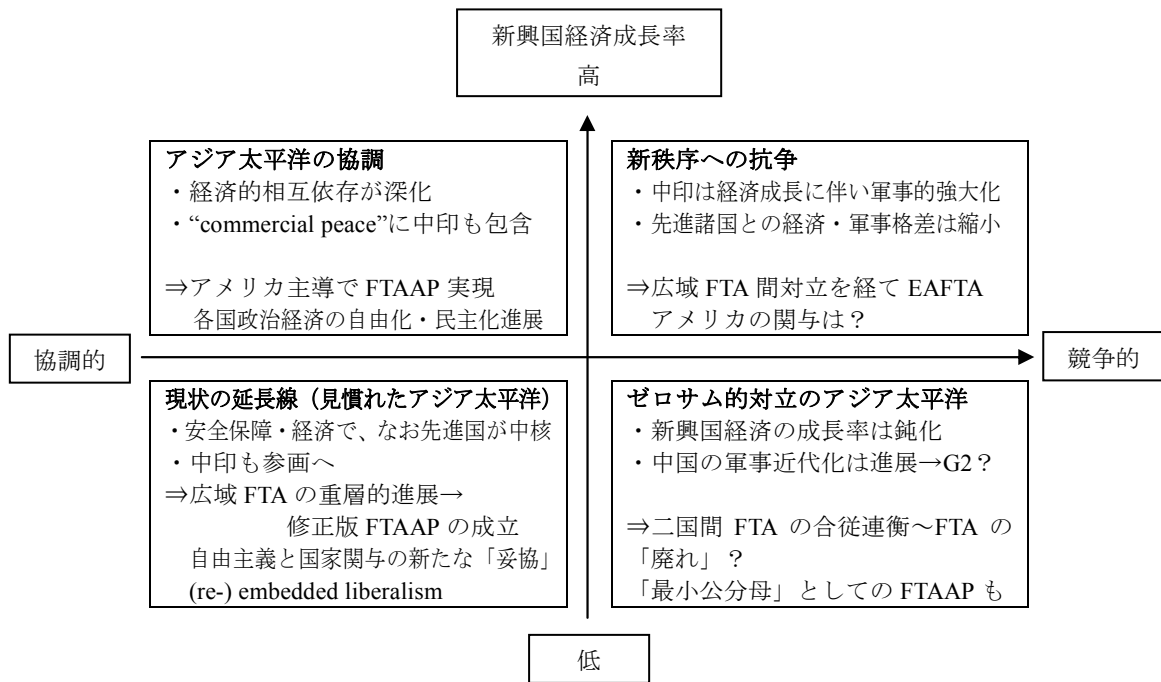
以下のシナリオでは、FTAAP と広域 FTA のあり方が、一つの焦点になる。ただし FTAAP は、現在の検討・協議過程が順調に推移すれば、本章が展望する 2030 年に至る前に実現する可能性がある。2020 年というのが、少なからぬ経済団体や政府の想定する、FTAAP 実現の一つのタイミングである。その後は、FTAAP がイニシエーターになり、他の分野の地域統合が重なり合って、東アジアもしくはアジア太平洋の「共同体」へと歩を進めるのかもしれない。その様相と達成時点を具体的に論じるのは困難であるので、以下では一般的な方向性を考えてみたい。その際、論理的に議論を進め、過剰な推論との誹りを恐れずに議論を敷衍してみよう。

〔表 6〕は、4 つのシナリオとその場合における FTA の状況について、簡潔に示したものである。

（1）シナリオ 1：新秩序への抗争

第一のシナリオは、経済的に新興諸国の成長率が高水準を維持し、政治的には各国間の関係が競争的・対立的な場合である。典型的には、中国経済がアメリカ経済に匹敵する水準になり、それを背景として中国が軍事的近代化を相当程度まで達成し、政治的な挑戦を強める状況である。もっとも、中国政府自体のプランによれば、中国が「近代化された中程度の先進国」になるのは 2050 年頃だという⁷⁹。いずれにしても中国が台頭すれば、アジ

[表 6] 2030 年への展望と FTA の状況



ア太平洋における秩序に関して、アメリカの主導力や自由主義の価値、それに基づく政策アイディアが中核的位置を占め続けるのは難しくなる。そうすると、各分野において新たな秩序を模索する動きが活発化し、各国が様々な秩序構想を提示し、抗争や駆け引きが本格化しても不思議ではない。本来であれば避けたいシナリオであろうが、それが実現する場合には、どのような展開と対応が考えられるだろうか。

このような状況への展開過程において、FTA はどうなるだろうか。当初は FTAAP の実現への趨勢が優位で、アメリカの構想がカナダやオーストラリア、さらには日本や韓国、シンガポールなどの支持を得たとしても、FTAAP が実現するのは難しくなろう。その際、中国はアジア太平洋ではなく東アジアをまとまりのある地域として想定し、EAFTA かその後継的な枠組みを推進する可能性がある。これまでの中国は、アメリカ流の価値や政策アイディアに違和感を示しつつも、WTO 整合性や自由貿易主義にそくした行動を示していた。しかしその中国も、潜在的には自らの価値や原則、それに基づく地域秩序の政策アイディアを提起する願望を秘めていた。2030 年頃までに、それが明確な形をとらないとしても、中国がその一端を打ち出し、追求する可能性も否定できない。ただしアジア太平洋では、経済的相互依存関係がさらに深化しているはずである。これが中国に対して、過度に独自性の強い政策アイディアを提起しようとする上で、ブレーキとして働こう。

この過程においては、FTAAP と EAFTA、CEPEA などが衝突する。EAFTA を中国が強

力に推進するならば、それと類似性を持つ CEPEA は独自性を稀釈されてしまい、存在意義を低下しかねない。本章の最初に指摘したように、FTA が地域統合のイニシエーターとして他の分野に波及効果を持つならば、CEPEA を推進する日本のみならず、各国は広域 FTA の行方に神経質に反応するだろう。仮に地域的 FTA がバランシングやヘッジングの機能を果たすとすれば、このシナリオ 1 においてこそ、その機能が最大化すると考えられる。新興諸国の突出を抑制する装置として、あるいは逆に新興諸国がその影響力を構造化するための装置として、また先進諸国が自らの相対的衰退に歯止めをかける装置として、広域 FTA の行方は今日以上の重さを持つはずである。

この場合、アメリカがアジア太平洋地域への関与をどれほど維持するか、それが従来以上にシリアスな問題となる。アメリカの関与は、経済分野でも、これまで振幅を繰り返してきた⁸⁰。アメリカ国内の世論や連邦議会の動向、アメリカ経済の趨勢などによっては、十分な関与を確保するのが難しくなる事態も予想される。アメリカの関与は、他の国々よりもとより日本にとって特に重要な意味を持つ。今後の FTA の展開について、リチャード・ローゼクランズは、アジアにおける独自の地域的 FTA の進展を指摘するとともに、アメリカはヨーロッパに目を向け、米欧 FTA を追求するべきだと論じた⁸¹（ローゼクランズは、その場合にもアジア諸国、とりわけ中国は敵対的な反応をしないと観測している）。しかし、アメリカがヨーロッパに目を向ければ、アメリカのアジアへの関与は相対的に低下しかねない。

このようなシナリオ 1 において、日本外交の課題は、まずは CEPEA の再構築であろうか。FTAAP と EAFTA の狭間において、どのような特徴を打ち出すのか。中国やアメリカの主張とどのような原理的な相違があり、そこに各国を説得し、魅力を発する要素があるのか、見直しが必要になるだろう。同時に、広域 FTA の動きがある程度進めば、今度は CEPEA を FTAAP とどのように関連づけるのか。その複合的な地域的 FTA が、どのようなバンドワゴンなりヘッジングなりの効果を持ちうるのか。新興諸国との明白な対立を回避しつつ、事態をどのように軟着陸させられるのか。こうした点も視野に収めて検討する必要があるだろう。

仮に、EAFTA やその後継的 FTA が実現するなら、日本にとっては、中国とアメリカとの関係をどのように重層的に重ね合わせるかが、外交上の試金石になろう。そのためにも、アメリカのアジア太平洋に対する関与をどのように確保するのか。その際に日米 FTA など、FTA をどのように活用できるのかも、検討課題になる。

以上のような可能性や危険性を念頭に置くなら、日本外交において FTA をどのように位置づけるべきか。その際に日本経済の復活をはじめ、FTA の諸目的についてどのような戦

略的な方向づけをするのか、今日の時点から再考が必要になるだろう。

(2) シナリオ2：ゼロサムの対立のアジア太平洋

第二のシナリオは、新興諸国の経済成長が鈍化するが、政治的には競争的な関係が基調になる状況である。この場合、中国では、経済成長を背景にして軍事的近代化もある程度は進んでいるものの、地域秩序を左右するほどの段階に達してはいないと想定される。こうした場合、アメリカはなおも相対的な優位を保っていたとしても、パワーを拡大した国々、とりわけ中国との協調を必要とせざるをえなくなる。アメリカと中国は相対的に突出したパワーを備えた二国として、相互に牽制しつつ是々非々で協調し合い、「G2」的な体制を築く可能性もある⁸²。

アジア太平洋の地域秩序をめぐることは、各国が緊張した関係に陥り、価値と政策アイディアにおいても、相互に異なる原理を掲げて対峙する可能性が高い。経済的な自由貿易主義と政府関与(ひいては中国の国家主導的資本主義)の組み合わせや双方の程度をめぐることで、各国が鋭く対峙する事態も考えられる。アメリカが経済的な自由主義は政治的な民主主義を促すと仮定し、中国に対してもそうした展開の実現を期待しているならば、なおさらである⁸³。

FTA は、ゼロサムの状況において、対立の手段として用いられる可能性が高い。FTA は元来、経済的・政治的な多様な目的に用いることができたため、有効な手段だとみなされがちであろう。したがって、米中のみならず、各国が広域 FTA をめぐって神経質な駆け引きを展開することになる。EAFTA と CEPEA、FTAAP などが相互に対峙し、しかもゼロサムの状況では各国が容易には妥協できないはずである。広域 FTA の一つを選択したり相互に接合するのは、難しくならざるをえないだろう。仮に、最も包括的である点で FTAAP が前進したとしても、非加入のインドやいわゆる「3 チャイナ(中華人民共和国、中華民国、香港)」の関係など、厄介な問題に対処する必要に直面する。また、FTAAP が実現したとしても、TPP 的な自由主義を中国やインドなどに徹底するのは難しく、FTAAP の機能は「最小公分母」として、加盟エコノミーが満たすべき基準を示す程度にとどまるかもしれない⁸⁴。

FTA をめぐる対立が、価値や原理の相違をめぐる先鋭化するならば、WTO でも争点化した環境・労働基準が、その最初の対象になりそうである。アメリカの民主党議員や労働組合、環境・人権 NGO などは、すでに FTA に環境・労働基準の導入を求めている。AFL・CIO(アメリカ労働総同盟・産業別組合会議)をはじめとして、中国が緩い環境・労働基準を背景に対米貿易を加速している、という批判も根強い⁸⁵。

したがって、様々な広域 FTA が競合した上で、FTAAP が何らかの形で実現へ向かうものと考えられる。あるいは、そのいずれも実現せず、各国が（今日以上の自由化やルール形成を確保するために）再び二国間の FTA に回帰し、合従連衡が展開する可能性も否定できない。さらに言えば、このように錯綜した対立局面に入り、しかも FTA が限定的な効果しかあげないとすれば、FTA の流行が廃れる可能性もあろう。

このような中で日本は、やはりシナリオ 1 と同じく、まず CEPEA の再検討を課題とすることになる。FTAAP は、各国間の対立を前に貿易・投資の自由化を徹底できないとしても、現状の国際関係の慣性を保ち、アジア太平洋で各国間の対立を抑制する上で一定の役割を果たすかもしれない。その場合にも、CEPEA を通じて日本の関心事や立場を FTAAP に反映できるように、再検討が必要になるのである。

さらに長期的には、二国間 FTA への回帰や FTA の廃れが発生する事態に備えておくのも、無意味ではないだろう。同盟国や近隣諸国との外交関係を強化する観点から、二国間 FTA を見直す必要に迫られよう。この場合には、（韓米 FTA のように）日米 FTA を幅広い観点から再定義するようになるのではないだろうか。FTA の流行が廃れる場合には、むしろ「ポスト・ドーハ」の WTO をどのように運用するかが重要な意味を持つであろう。

（3）シナリオ 3：アジア太平洋の協調

第三のシナリオは、新興諸国の経済成長が高水準を維持するものの、政治的には国家間関係が協調である場合、あるいは高度成長がアジア太平洋の地域的な相互依存関係の一層の深化を導く場合である。ここでは、リベラル（自由主義）の政治思想や理論が想定したように、「通商的平和」が実現し、台頭著しい中国やインドなども、そこに組み込まれる。そうすると、中国や他の発展途上国において、経済成長を背景にして政治的な自由化や民主化が一定の進展を見せるかもしれない。少なくとも各国の政策において、自由主義的な路線が定着度を増すだろう。すでに貿易政策においては、インドなどの発展途上国も自由貿易主義を受容しているが⁸⁶、それが政治的な波及効果を強めるのである。

こうなると、FTA としては、自由主義的な FTAAP がアメリカ主導で成立する可能性が高くなる。その際の FTAAP は自由主義的な性格を強め、アジア・ウェイよりもユニバーサルな法化の方向へとシフトするだろう。こうして FTAAP が制度化し、安定性を増せば、FTA の廃れや不要論は浮上しないものと考えられる。また、このように FTAAP が自由主義的な性格を強めるなら、不安定化した WTO のルール形成メカニズムを部分的に代替するかもしれない。先に言及した「プラン B」が一部の領域においてであっても、実質的に成立するのである。それを、どのように WTO のルールに繋げるのが課題になる。

ただし、FTAAP が高度な自由化を内容とするとなると、それを各国が国内で批准できるかどうか、問題になる。特にアメリカにおいて、連邦議会がそれを批准するかは難問である。現在もファスト・トラックが成立しておらず、アメリカでは元来 APEC に対する関心が高くなく、その支持基盤は分裂的で弱小である⁸⁷。TPP についても、酪農産業や繊維産業をはじめ抵抗を示す業界が存在し、国内が高度な自由化への支持で固まっているわけではない。またバラク・オバマ政権下の民主党には、フェア・トレードの推進派や環境・人権 NGO に近い議員などが増え、伝統的な自由貿易派は相対的に減少している。2030 年までには当然、政権交替があるが、このような趨勢は全体的には進むことはあっても、従来のような自由貿易主義の政治的連合に回帰することはないだろう。その場合、FTAAP が成立しても、当面は各国とりわけアメリカで批准に時間を要し、不安定な状況になるかもしれない。批准のために、FTAAP の修正や補完的協定の締結などが実現するかもしれない。

このシナリオにおいて、日本外交に求められるのは、まずは FTAAP への対策であり、FTAAP 実現後の一層の自由化であろう。FTAAP に対して、日本の必要とする要素をどのように盛り込むのか。また、FTAAP を通じて自由主義が徹底されるなら、日本の政策アイディアの自由主義的な側面が厳しく問い質されるだろう。国内の規制緩和をはじめ、構造改革が改めて争点化する可能性は高い。そうなれば、農業や労働をはじめタブー視されがちだった分野をめぐって、アジア太平洋地域における FTAAP の動きが、国内の構造改革に「外圧」として作用するかもしれない。

このような環境は、日本経済の再建や成熟にプラスに作用し、日本経済が一定の復元力を示すかもしれない。しかし、それに失敗して経済的低迷が続き、むしろ中国をはじめとする BRICs が自由化や民主化を進めるならば、それらの国が日本の国際的・地域的役割を代替してしまう可能性もあろう。

（４）シナリオ４：現状の延長線（見慣れたアジア太平洋）

最後のシナリオ４においては、新興諸国の経済成長が鈍化し、政治的關係は協調的である場合を想定する。アジア太平洋における経済的相互依存は深化したものの、中国やインドなどの成長には陰りが見られ、この地域の成長を牽引し、先進諸国に肉迫するわけではない。先進諸国も、低成長から脱していないとしても一定の経済的パワーを維持し、比較的安定した外交関係のもとで、一定の影響力を維持している場合である。このような状況では、安全保障や経済をはじめとして、多くの分野で先進諸国がなおも中核的な役割を果たす。ただし、中国やインドなども現在以上の成長を遂げ、より大きい役割を果たし、地域秩序に関して実質的な発言力を強めていよう。ロイド・グルーバーも指摘しているよう

に、すでにアメリカは中国やインドの台頭に対応し、それらを国際・地域秩序に組み込み、秩序を支える役割を促しつつある⁸⁸。このような中で、各国は微妙なバランスを探りつつ、より安定的な地域秩序に結びつく対外経済政策を模索するだろう。

FTA 政策においても、特定の国の方針や政策アイディアが極端に突出するのではなく、各国間の相互調整が尊重されよう。経済的相互依存関係が深化すれば、「スパゲティ・ボール現象」をはじめとして、FTA の複雑化に伴う問題に各国が対処し、FTA の広域化・標準化は大きく進むはずである。そのため EAFTA と CEPEA、FTAAP などがそれぞれ重層的に進展してゆき、それらの関係を調整する移行的過程を経て一つの地域的 FTA——その地域的包括性からして、おそらくは FTAAP かその変種——へと収斂してゆくであろう。そうであれば、達成された FTAAP は、TPP の拡大版として自由主義を徹底し、ユニバーサルに法化したものにはならないだろう。EAFTA や CEPEA の要素やアジアン・ウェイ的な性格を併せ持つ、修正版 FTAAP になっている可能性が高い。

そこで重要な意味を持つのは、自由主義と政府の市場介入——とりわけ中国的な国家主導的資本主義の要素——との接合である。かつての多国間貿易レジームの GATT は、国際的な自由主義を基調にしつつも、各国国内の福祉や完全雇用のための政府介入を部分的に容認して組み込み、「埋め込まれた自由主義」としての複合的性格を持っていた。その GATT は、WTO に移行して自由主義を徹底し、かつての政府介入を縮減したため、「脱・埋め込み」が進んだとされる⁸⁹。しかし修正版 FTAAP では、再び政府介入を時代と状況にそくして再定義し、自由主義と接合して、「再・埋め込み化 (re-embeddedness)」が実現するかもしれない。ただし、その接合のための妥当な方式は、まだ見いだされていない。それをどのように模索し、FTAAP の規定にどのように反映させるのか、それが優先順位の高い検討課題になるだろう。

以上のような FTA を模索する過程において、日本は CEPEA を推進しつつも、それと FTAAP の接合について、今後の推移や条件を構想しておく必要があるだろう。FTAAP をグローバル化に適応できるものにすると同時に、各国の事情をある程度まで許容する内容へと方向づける必要がある。そのためには、自由主義の法化とアジアン・ウェイを接合する方法や基本概念などを、検討すべきであろう。ただしそれは、シナリオ3で述べたような一層の自由化が必要なく、日本の事情が当然のように容認される、という意味ではない。どこまで自由化を推進すべきか、どのような要素は自由化の例外になしうるのか、セーフティネットをどのように整備するのか、等々を、今後の展開を見据えた上で再吟味する必要があるという意味である。この点について、説得的な解答を提示できれば、日本の経済的利益のみならず、外交的な立場においても無視しえない意義を持つであろう。

おわりに

本章では、アジア太平洋における FTA の展開に関して、基本的なパターンを大づかみに捉え、その要因について政策拡散の観点から考察を加えた。それを踏まえて、今後のアジア太平洋における FTA の状況を展望し、四つのシナリオに基づいて日本外交の課題と対応の方向性を検討した。

2030 年頃を展望すれば、アジア太平洋の国際関係は、現状からかなり変化している可能性が高い。現在の政策やその知的前提としての政策アイディア、これまでの経済成長や外交関係の基本的概念自体が、揺さぶられる可能性も否定できない。そのような中では、当面の問題への対応を超えて、中長期的な観点から事前に政策を構想し、様々な変化に際しての戦略や譲歩のポイントを検討しておく必要は、一層高くなっている。本章で示したシナリオと、それに基づく FTA の展開、日本の外交上の検討・対応策は試論にとどまるかもしれない。さらに関係国における経済動向や人口の推移、軍事予算などの見通し、等々、手掛かりになる情報を組み込み、より精度の高いシナリオとその対応策へと議論を高める必要があろう。また、その議論を展開する際には、従来の前提が変化することを想定して、オープンな熟議のシステムのもとで、より新鮮な観点や斬新な発想を排除することのないよう留意しなければならないだろう。

－ 注 －

- ¹ Richard Baldwin, “A Domino Theory of Regionalism,” in Baldwin, Pertti Haaparanta, and Jaakko Kiander, eds., *Expanding Membership of the European Union* (Cambridge University Press, 1995); Edward D. Mansfield and Helen V. Milner, “The New Wave of Regionalism,” *International Organization*, vol.53, no.3 (1999).
- ² Beth A. Simmons, Frank Dobbin, and Geoffrey Garrett, eds., *The Global Diffusion of Markets and Democracy* (Cambridge University Press, 2008). この観点から FTA を分析した拙稿として、Satoshi Oyane, “The International Political Economy of FTA Proliferation: Testing the Analytical Scope of Neorealism, Neoliberalism and Constructivism,” in Jiro Okamoto, ed., *Whither Free Trade Agreements?: Proliferation, Evaluation and Multilateralization* (Institute of Developing Countries: Japan External Trade Organization, 2003); 大矢根聡「東アジア FTA：日本の政策転換と地域構想—『政策バンドワゴン』から『複雑な学習』へ—」『国際問題』528 号（日本国際問題研究所、2004 年）。片田さおり等は、「政策拡散」から（合理的）競争へと転化したとする観点から分析している。Mireya Solis, Barbara Stallings and Saori N. Katada, eds., *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (Palgrave Macmillan, 2009: [岡本次郎訳]『アジア太平洋の FTA 競争』[勁草書房、2010 年])。
- ³ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Richard D. Irwin, 1961).
- ⁴ *Toward an East Community: Region of Peace, Prosperity and Progress, East Asia Vision Group Report* (2001); *Final Report of the East Asia Study Group* (2002).
- ⁵ 外務省「小泉総理大臣の ASEAN 諸国訪問における政策演説『東アジアの中の日本と ASEAN—率直なパートナーシップを求めて』」（2002 年 1 月）。
- ⁶ 例えば、以下を参照。『世界の主要な自由貿易協定の概要整理調査報告書』（日本貿易振興会経済情報部、2001 年）。
- ⁷ World Trade Organization, *World Trade Report 2003: Trade and Development* (WTO, 2003) pp.46-68. WTO は、

- その後の年次報告書においても FTA の状況を分析している。
- ⁸ 外務省経済局『日本の FTA 戦略』（外務省、2002 年）2～4・110～111 ページ。経済産業省『通商白書』（ぎょうせい、各年）。United States Trade Representative, *Trade Policy Agenda and Annual Report of the Presidents of the United States on the Agreements Program* (U.S. Government Printing Office, every years).
- ⁹ “China FTA Network,” <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>（2011 年 1 月 15 日、アクセス）。張蘊嶺「东亚合作需要创新」中国社会科学院世界经济政治研究所のサイトに掲載（中国語）<http://www.iwep.org.cn/info/content.asp?infoId=4536>（2011 年 1 月 9 日、アクセス）。中国語の読解は、同志社大学大学院法学研究科の榊原俊介氏に手助けいただいた。
- ¹⁰ Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Negotiating Free- Trade Agreements: a Guide* (APEC Branch, Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, 2005), pp.2-3.
- ¹¹ United States General Accounting Office, *International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Call for Better Allocation of Staff and Resources* (United States General Accounting Office, 2004).
- ¹² 磯崎典世「韓国における FTA 戦略の変遷—多国間主義の推進と挫折—」大矢根聡編『東アジアの国際関係—多国間主義の地平—』（有信堂、2009 年）。
- ¹³ 外務省の『外交青書』と経済産業省の『通商白書』も、2001 年版～2005 年版では FTA の目的として構造改革に言及していたが、その後はほとんど言及しなくなった。以下も参照。田中均「日本経済外交の新展開」『中央公論』（2000 年 11 月）。経済財政諮問会議『経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇二』（2002 年 6 月）。
- ¹⁴ World Trade Organization, *World Trade Report 2003*, pp.46-68.
- ¹⁵ 経済産業省『通商白書』2008 年版（2008 年、ぎょうせい）416 ページ。『通商白書』2009 年版（2009 年、ぎょうせい）によれば、FTA の「ライフサイクル」という考え方を採用し、FTA の推進、執行、普及・活用促進、ビジネス環境整備、実態把握という一連の作業に取り組み始めた。韓国・ASEAN 間の FTA の利用状況は、「ASEAN との FTA 効果は限定的」『通商弘報』（2009 年 9 月 1 日）1～4 ページ。
- ¹⁶ 経済団体連合会『東アジア経済統合のあり方に関する考え方—経済連携ネットワークの構築を通じて、東アジアの将来を創造する—』（2009 年 1 月）10 ページ。
- ¹⁷ 経済産業省『通商白書』2001 年版（2001 年、ぎょうせい）167～170 ページ。
- ¹⁸ United States Trade Representative, *2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* (U.S. Government Printing Office, 2000) p.4; USTR, *2002 Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, (U.S. Government Printing Office, 2001) p.10.
- ¹⁹ 対外貿易経済合作部課題組編『世界経済区域集団化趨勢、影響及対策』（中国経済出版社、1994 年）、13～15 ページ（中国語）。中国の対外貿易経済合作部国際貿易経済合作研究員の担当者に対するインタビュー（2003 年 9 月、北京）。
- ²⁰ ”Asia Pacific’s Changing Economic Landscape,” *The Business Times* (Singapore), June 6, 2001.
- ²¹ 大矢根聡『日米韓半導体摩擦—通商交渉の政治経済学—』（有信堂、2002 年）第 9 章。
- ²² APEC の原則については、菊池努『APEC—アジア太平洋新秩序の模索—』（日本国際問題研究所、1995 年）206 ページ。Amitav Acharya, “Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific Way’?”, *The Pacific Review*, vol.10, no.3 (1997). 「開かれた地域主義」については、ピーター・ドライスデール「APEC と国際関係—国際外交における成果と問題」『国際問題』585 号（日本国際問題研究所、2009 年）。
- ²³ 大矢根聡『東アジアの国際関係—多国間主義の地平—』（有信堂、2009 年）235～236 ページ。William A. Niskanen, “Stumbling Toward a U.S.-Canada Free Trade Agreement,” *Policy Analysis*, No.88 (CATO Institute, 1987).
- ²⁴ United States Trade Representative, *2002 Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* (U.S. Government Printing Office, 2001) p. 6.
- ²⁵ 通商産業省の担当者に対するインタビュー（2008 年 11 月）。
- ²⁶ 大矢根「東アジア FTA」58～61 ページ。
- ²⁷ 経済産業省『通商白書』1999 年版（1999 年、ぎょうせい）287 ページ。2000 年版（2000 年、ぎょうせい）105 ページ。このレトリックは、当時、FTA の推進者が頻繁に主張していた。
- ²⁸ 磯崎「韓国における FTA 戦略の変遷」145～147 ページ。
- ²⁹ 注 19 を参照。
- ³⁰ 中国の対外貿易経済合作部国際貿易経済合作研究員の担当者に対するインタビュー（2003 年 9 月、北京）。

- 31 U.S. Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President Transmitted to the Congress Together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers* (U.S. Government Printing Office, 1995); U.S. Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President Transmitted to the Congress Together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers* (U.S. Government Printing Office, 1998).
- 32 United States Trade Representative, *2002 Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, pp.2-3.
- 33 外務省・経済産業省の担当者に対するインタビュー（2010年10月）。
- 34 外務省経済局『日本の FTA 戦略』。経済産業省『通商白書』2001年版、156～175 ページ。
- 35 渡邊頼純・監修、外務省経済局 EPA 交渉チーム編『解説・FTA・EPA 交渉』（日本経済評論社、2007年）29～30 ページ。
- 36 張蘊崙「东亚合作需要创新」。
- 37 石川幸一「新段階に入った東アジアの FTA」『季刊・国際貿易と投資』no.80（2010年）。
- 38 張蘊崙「东亚合作需要创新」。
- 39 John Gerald Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era* (Columbia University Press, 1996) p.37.
- 40 「法化」については、Judith L. Goldstein, Miles Kahler, Robert O. Keohane, and Anne-Marie Slaughter, eds., *Legalization and World Politics* (The MIT Press, 2001)。「アジア・ウェイ」については、Acharya, op.cit; 山影進「東南アジアからみた『東亜の構想』」大沼保昭編『東亜の構想』（筑摩書房、2007年）。黒柳米司編『アジア地域秩序と ASEAN の挑戦—「東アジア共同体」をめざして—』（明石書店、2005年）第1章を参照。
- 41 コンストラクティヴィズムについては、とりあえず Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge University Press, 1999) を参照。
- 42 Simmons, Dobbin, and Garrett, *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. 以前の拙稿では、政策拡散の概念ではなく、同様の考え方に基いてジョン・J・アイケンバリーの「政策バンドワゴン」概念を援用した。大矢根「東アジア FTA」。
- 43 Simmons, Dobbin, and Garrett, *The Global Diffusion of Markets and Democracy*.
- 44 「自省的 (reflective)」の語はロバート・O・コヘインに基づいている。この概念は「省察的」と訳される場合もある。Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, vol.32, No.4 (1988).
- 45 大矢根聡「レジーム・コンプレックスと政策拡散の政治過程—政策アイディアのパワー—」日本国際政治学会編（大芝亮・古城佳子・石田淳編集）『日本の国際政治学（2）』（有斐閣、2009年）。
- 46 Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk* (Harvester Wheatsheaf, 1991) p.73.
- 47 通商産業省の担当者に対するインタビュー。『日韓経済アジェンダ 21』と NAFTA の比較（通産省通商政策局・内部資料、1999年）。
- 48 日本貿易振興機構・海外調査部『環太平洋戦略経済連携協定（TPP）の概要』（日本貿易振興機構・海外調査部、2010年）6 ページ。
- 49 OECD, *Regionalism and Multilateral Trading System* (OECD, 2003); Jagdish Bhagwati and A. Panagariya, “Preferential Trading Areas and Multilateralism,” in Bhagwati and Panagariya, eds., *The Economics of Preferential Trade Agreements* (American Enterprise Institute, 1996).
- 50 “Further Analytical Study on the Likely Economic Impact of the FTAAP-Paper, Concluding Senior Official’s Meeting- Retreat Session”, Singapore, 8 November 2009, 2009/CSOM/R/010, Agenda Item: 6, 3(APEC, 2009).
- 51 “Initial Steps toward Regional Economic Integration in East Asia: A Gradual Approach, Informal EAS-AEM Working Lunch, 26 August 2010, Da Nang, Viet Nam, Japan Submission” (METI, 2010).
- 52 例えば、韓国の『朝鮮日報』2005年12月13日（韓国語）。タイの *Nation*, December 14, 2005. インドネシアの *Jakarta Post*, December 16, 2005.
- 53 『朝日新聞』2006年8月25日、『日本経済新聞』2007年1月16日。
- 54 外務省の担当者に対するインタビュー（2007年11月）。田中均『外交の力』（日本経済新聞社、2009年）164 ページ。
- 55 大矢根『東アジアの国際関係』9～12 ページ。
- 56 経済産業省通商政策局経済連携課「東アジア包括的経済連携（CEPEA）民間専門家研究について」（経済産業省、2008年）。『朝日新聞』2006年8月25日。
- 57 ASEAN の存在感ゆえに、日中両国ともアジア・ウェイを採用せざるをえなくなったという側面もある。Alice D. Ba, (Re)Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations (Stanford University Press, 2009). また「アジア・ウェイ」については、注 41

の文献を参照。

- ⁵⁸ 『日本経済新聞』2010年6月7日。
- ⁵⁹ ABAC, *Harmony in Diversity: Achieving Balanced and Equitable Growth* (ABAC, 2003). 外務省「APEC サンディエゴ首脳会議 (概要と評価)」(外務省、2004年)。
- ⁶⁰ “Best Practice for RTAs/FTAs in APEC,” 16th APEC Ministerial Meeting, Santiago, Chile, 17-18 November 2004, 2004/ANM/003, Agenda Item: V.2 (APEC, 2004) pp.2-3.
- ⁶¹ “Inventory of RTAs Involving APEC Members,” Market Access Group, Phuket, Thailand, 16 August 2003, 2003/SOMII/MAG/008, Agenda Item: 7 (APEC, 2003).
- ⁶² ABAC, *Report to APEC Economic Leaders* (ABAC, 2006).
- ⁶³ C. Fred Bergsten, “Plan B for World Trade: Go Regional,” *Financial Times*, August 16, 2006; Bruce Vaughn, “East Asia Summit: Issues for Congress,” *CRS Report for Congress*, RS22346 (Congressional Research Service, 2005). チャールズ・モリソン「アジア太平洋地域協力と APEC の将来に関する米国のもう一つの展望」『国際問題』585号 (日本国際問題研究所、2009年) 43 ページ。
- ⁶⁴ ABAC, *Working Toward Sustainable Growth for ALL* (ABAC, 2010).
- ⁶⁵ 『地域経済統合の強化—長期的展望としてのあり得べきアジア太平洋の自由貿易圏を含む、地域経済統合に関する報告書—』(APEC、外務省訳、2007年)。
- ⁶⁶ “Identifying Convergences and Divergences in APEC RTAs/FTAs,” 20th APEC Ministerial Meeting, Lima, Peru, 19-20 November 2008, 2008/AMN/010, Agenda Item: IV (APEC, 2008).
- ⁶⁷ 外務省「APEC シンガポール首脳会議 (概要と評価)」2009年11月。『日本経済新聞』2009年11月6日。
- ⁶⁸ “Pathway to FTAAP,” The 18th APEC Economic Leaders’ Meeting Yokohama, Japan, 14 November 2010 (APEC, 2010); 『日本経済新聞』2010年6月8日。
- ⁶⁹ EVSL の問題については、岡本次郎編『APEC 早期自由化協議の政治過程』(アジア経済研究所、2001年)。FTAA の問題は、“FTAAP: Why and How?: Policy, Legal and Institutional Issues,” APEC Trade Policy Dialogue-Strengthening Regional Economic Integration, Adelaide, Australia, 22 April 2007, 2007/SOM2/TPD/004, Session: 2 (APEC, 2007).
- ⁷⁰ モリソン「アジア太平洋地域協力と APEC の将来」43 ページ。
- ⁷¹ 例えば、経団連の提言を参照。http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/index08.html (2011年2月15日にアクセス)。
- ⁷² 日本経済団体連合会「経済連携協定の『拡大』と『深化』を求める」2006年10月、http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/072/index.html (2011年2月15日にアクセス)。日本経済団体連合会「対外経済戦略の構築と推進を求める」2007年10月、http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/081/honbun.html (2011年2月15日にアクセス)。日本経済団体連合会「東アジア経済統合のあり方に関する考え方—経済連携ネットワークの構築を通じて、東アジアの将来を創造する—」2009年1月、http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/006/index.html (2011年2月15日にアクセス)。経済同友会『真に尊敬され信頼される国家としての経済外交』(2009年3月)。
- ⁷³ U.S. Chamber of Commerce, “Economic Opportunities and Challenge in East Asia Facing the Obama Administration,” (U.S. Chamber of Commerce, 2009); NFTA Applauds President Obama for Announcing U.S. Commitment to Join TPP Negotiations,” Press Releases (National Foreign Trade Council, November 2009); “ECAT Praises U.S. Engagement in Trans-Pacific Partnership,” News Releases (Emergency Committee for American Trade, November 2009).
- ⁷⁴ John G. Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War* (Princeton University Press, 2001); Ruggie, *Winning the Peace*.
- ⁷⁵ この点については、本章と立場は異なるものの、以下を参照。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).
- ⁷⁶ “FTAAP: Why and How?”.
- ⁷⁷ Bergsten, “Plan B for World Trade”; Bergsten, “A Free Trade Area of the Asia-Pacific in the Wake of the Faltering Doha Round: Trade Policy Alternatives for APEC,” Charles E. Morrison and Eduardo Pedrosa, eds., *An APEC Trade Agenda?: The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific* (Institute of Southeast Asian Studies, 2007).
- ⁷⁸ Charles E. Morrison, “An APEC Trade Agenda,” Morrison and Eduardo Pedrosa, eds., *An APEC Trade Agenda?*.
- ⁷⁹ Zheng Bijian, “China’s ‘Peaceful Rise’ to Great-Power Status,” *Foreign Affairs* (September/ October 2005).

- ⁸⁰ 大矢根聡「アメリカの多国間主義をめぐるサイクル—消極的関与と急進的追求の振幅とその背景—」大矢根編『東アジアの国際関係』を参照。
- ⁸¹ Richard Rosecrance, “Bigger is Better: the Case for a Transatlantic Economic Union,” *Foreign Affairs* (May/June 2010).
- ⁸² C. Fred Bergsten, “A Partnership of Equals,” *Foreign Affairs* (July/ August 2008).
- ⁸³ Richard N. Haas, “What to Do about China,” *U. S. News and World Report* (June 2009).
- ⁸⁴ Andrew Elek, “Global Economic Integration,” *The Indonesian Quarterly*, Vol.37, No.1 (2009) p.20.
- ⁸⁵ AFL-CIO, “Statement by AFL-CIO President John Sweeney in U.S. Trade Policy Department” (May 2007).
- ⁸⁶ Jane Ford, *A Social Theory of the WTO Trading Cultures* (Palgrave, 2003) chapter 7.
- ⁸⁷ モリソン「アジア太平洋地域協力と APEC の将来に関する米国のもう一つの展望」。
- ⁸⁸ Lloyd Gruber, “Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions,” *Foreign Affairs* (September/ October 2000).
- ⁸⁹ Ruggie, *Winning the Peace*.

第4章 日本の FTA 政策

畑佐 伸英

はじめに

日本は、2010 年 10 月に開かれた「新成長戦略実現会議」で、TPP への参加検討を表明し、11 月には「包括的経済連携に関する基本方針」が閣議決定され、TPP に関しては関係国との協議を開始することとした。そして、その参加への可否については 2011 年中に決定されることになっている。また、2010 年の APEC 横浜首脳会議において採択された「横浜ビジョン」の中では、「ASEAN+3」「ASEAN+6」などと並んで FTAAP を実現するための具体的な経済的な枠組みの候補として TPP が挙げられた。このように TPP は 2010 年終わりごろから日本でも話題とされ、いまや国民的な議論にまで発展している。

日本に関する FTA 政策が、これほどまでに国民にも浸透した形で、積極的な議論の対象になったことは、近年ではなかったのではないだろうか。このような状況の中で、改めて日本の FTA 政策についてその背景や現状について学び、今後の見通しを考えていくことは、大変に有益であると思われる。TPP についても FTA 政策の一環として、その扱い方については様々な意見があり、あらゆる選択肢が考えられる。本章では、そのような FTA 政策のあり方を考える上で、一つの参考となるべくいくつかの重要であると思われる視点から、今後のあるべき姿を描いた。

本章は以下のように構成されている。第 1 節では、日本の FTA 政策の歩みと現状について、歴史的な時代の変遷や状況の変化などを交えて紹介することにする。第 2 節では、FTA を推進していく上で日本が抱える主要な課題を取り上げ、その展望について述べる。ここでは、政治的リーダーシップや交渉体制のあり方、FTA 交渉の際に必ず問題となる国内農業の扱い、関税削減以外で日本が交渉のテーブルに出せるオファー等について考えていく。第 3 節では、未だ FTA を締結していない中国、米国、韓国という日本の貿易相手国上位 3 カ国に焦点を絞って、今後それらの国とどのように FTA を結んでいくのかについて展望する。最後に、本章全体のまとめと、4 つのシナリオに応じた FTA 政策の行方を述べて終わりとする。

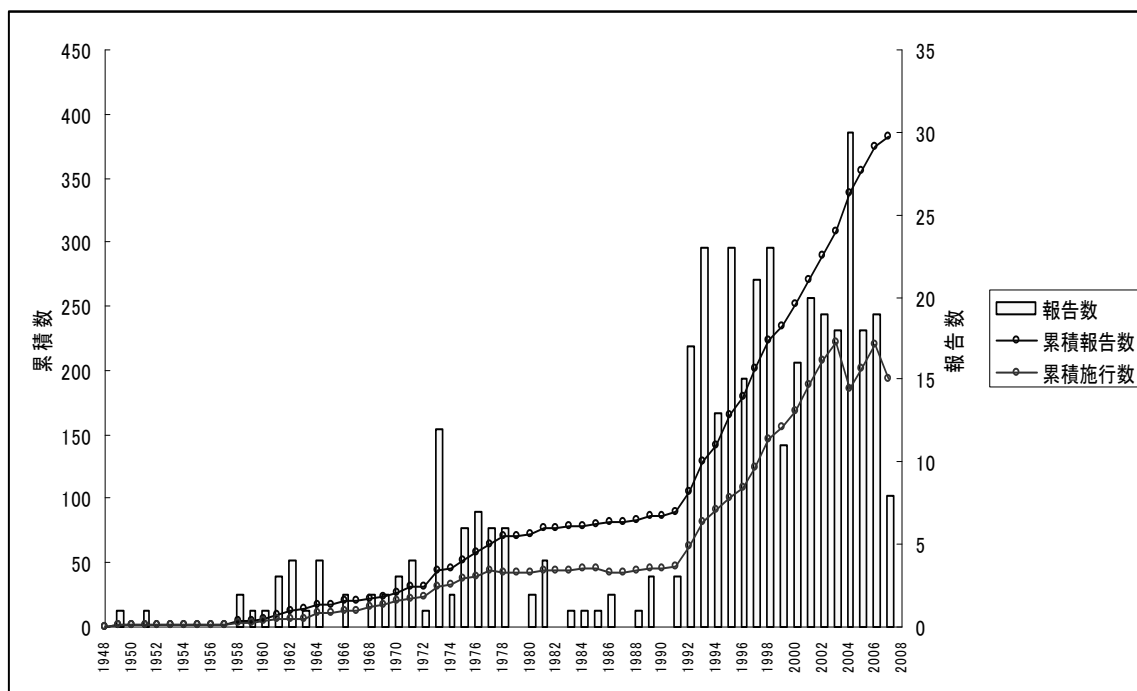
1. 日本の FTA 政策

日本政府は 1990 年代までは、WTO 体制のほうに軸足を置いていたため、FTA の締結にはそれほど熱心ではなかった。FTA のような 2 国間や地域間の協力を促進するような

例外的な協定は、世界貿易体制を軽視するものとして、むしろ自由貿易を阻害するという意見が主流であった。しかしながら、1990 年代初めに顕在化してきた世界的な FTA の増加（図表 1）を見るにつけて、日本もまたその波に乗る方向へと舵をきった。

FTA 推進に向けて大きなターニングポイントとなったのは、1998 年 10 月の日韓首脳会談の際に発表された「21 世紀に向けた新たな日韓パートナーシップ」である¹。その中で、日韓両国は 2 国間での経済政策協議を強化することに合意した。その後、日本貿易振興機構アジア経済研究所（IDE-JETRO）と韓国対外経済政策研究院（KIEP）が、日韓 FTA の経済的効果についての民間共同研究を 1998 年 12 月に開始し、日韓 FTA を推進していくことを提言する報告書を 2000 年に発表した²。

図表 1 地域貿易協定（Regional Trade Agreements, RTAs）の動向³



出所：WTO のデータを基に作成

<http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/summary_e.xls>2011 年 1 月 6 日アクセス。

日本政府の音頭によって FTA に関する共同研究が行われたのは韓国が最初であったが、未だ韓国との FTA は締結されていない。2002 年 1 月に締結された日本とシンガポールとの EPA(Economic Partnership Agreement)が日本の最初の FTA となった。それ以来日本は 2011 年 2 月までに、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、ブルネイ、インドネシア、フィリピン、ASEAN、ベトナム、スイス、インドの 12 カ国地域と EPA を締結することとなった（図表 2）。

図表 2 締結済みの FTA

	国・地域	署名	発効
1	シンガポール 改正議定書	2002 年 1 月 2007 年 3 月	2002 年 11 月 30 日 2007 年 9 月 2 日
2	メキシコ 追加議定書	2004 年 1 月 2006 年 9 月	2005 年 4 月 1 日 2007 年 4 月 1 日
3	マレーシア	2005 年 12 月	2006 年 7 月 13 日
4	チリ	2007 年 3 月	2007 年 9 月 3 日
5	タイ	2007 年 4 月	2007 年 11 月 1 日
6	ブルネイ	2007 年 6 月	2008 年 7 月 31 日
7	インドネシア	2007 年 8 月	2008 年 7 月 1 日
8	フィリピン	2006 年 9 月	2008 年 12 月 11 日
9	ASEAN	2008 年 4 月	2008 年 12 月 1 日（シンガポール、ラオス、ベトナム、ミャンマー） 2009 年 1 月 1 日（ブルネイ） 2009 年 2 月 1 日（マレーシア） 2009 年 6 月 1 日（タイ）
10	ベトナム	2008 年 12 月	2009 年 10 月
11	スイス	2009 年 2 月	2009 年 9 月 1 日
12	インド	2011 年 2 月	2011 年に発効予定

現在の日本の EPA に対する取り組み状況（図表 3）については、ペルーとの締結が間近となっており、GCC とオーストラリアとは交渉中である。韓国については 2004 年以来交渉が中断しており、現在その再開に向けた協議が続けられている。モンゴルと EU との

図表 3 日本の FTA の取り組み

	国・地域	状況
1	ペルー	2010 年 11 月に交渉完了で正式合意。
2	GCC	2006 年 9 月交渉開始。
3	オーストラリア	2007 年 4 月交渉開始。
4	韓国	2003 年 12 月交渉開始。2004 年 11 月以来交渉中断。交渉再開にむけた実務者協議を実施中。
5	モンゴル	2011 年 3 月に共同研究を終え、直ちに交渉入りの予定。
6	EU	2011 年春の交渉開始を目指すことで一致。
7	日中韓	共同研究中。2012 年までに共同研究を終える予定。
8	ASEAN+3	共同研究中。
9	ASEAN+6	共同研究中。
10	カナダ	共同研究の開始と交渉入りで合意の予定。
11	TPP	2011 年 6 月ごろを目途に参加の可否を判断。

注：GCC とは湾岸協力会議（Gulf Cooperation Council）の略称であり、加盟国はアラブ首長国連邦・バーレーン・クウェート・オマーン・カタール・サウジアラビアの 6 カ国となっている。

EPA に関しては、今年中に交渉を開始する予定で調整を進めているところである。日中韓、AESAN+3、AESAN+6 は現在、共同研究を実施しており、その後の交渉入りが見込まれるところである。カナダとは交渉入りで近く合意する予定があり、共同研究も開始されることになっている。現在大きな論争となっている TPP については、2011 年中を目途に交渉参加の是非を判断するという政治目標のもと、参加表明をしているメンバー国との協議を進めているところである。

図表 4 は、日本との輸出入額が大きい順で、上位 50 カ国までの貿易相手国を示した表である。また図表 5 は、これを主要地域で合算して表したものである。これらをもとに日本と FTA を締結済みの国・地域との貿易額を求めると、その金額は 18 兆 3,956 億円でその割合は 17.41%となっている。この数字をどう評価するかは疑問の余地があるが、FTA 先進国である韓国と比べるとその割合は、韓国の半分にも満たない。韓国の FTA 相手国との貿易額の割合は、全体の 35%を超えており、これに日本が少しでも近づくには、交渉中の GCC やオーストラリアとも締結する必要がある。

図表 4 各国との貿易額とその割合（2009 年）

順位	国	金額（10 億円）	割合（%）
1	中華人民共和国	21,671.6	20.51
2	アメリカ合衆国	14,245.7	13.48
3	大韓民国	6,460.8	6.11
4	台湾	5,109.4	4.84
5	オーストラリア	4,377.4	4.14
6	タイ	3,564.9	3.37
7	サウジアラビア	3,222.0	3.05
8	ドイツ	3,116.9	2.95
9	香港	3,078.1	2.91
10	インドネシア	2,907.2	2.75
11	マレーシア	2,758.5	2.61
12	アラブ首長国連邦	2,720.0	2.57
13	シンガポール	2,503.7	2.37
14	カタール	1,635.8	1.55
15	英国	1,633.0	1.55
16	オランダ	1,583.1	1.50
17	カナダ	1,580.3	1.50
18	フランス	1,431.5	1.35
19	フィリピン	1,365.5	1.29
20	ベトナム	1,256.8	1.19
21	パナマ	1,213.8	1.15
22	スイス	1,172.0	1.11

23	ロシア	1,132.0	1.07
24	イタリア	1,042.7	0.99
25	イラン	1,020.0	0.97
26	ブラジル	987.6	0.93
27	クウェート	951.2	0.90
28	インド	939.1	0.89
29	メキシコ	897.7	0.85
30	南アフリカ共和国	708.5	0.67
31	ベルギー	668.0	0.63
32	チリ	619.9	0.59
33	オマーン	525.1	0.50
34	アイルランド	504.8	0.48
35	スペイン	458.1	0.43
36	ニュージーランド	338.6	0.32
37	ブルネイ	326.3	0.31
38	プエルトリコ(米)	296.7	0.28
39	スウェーデン	293.0	0.28
40	ノルウェー	251.4	0.24
41	デンマーク	240.2	0.23
42	ハンガリー	221.5	0.21
43	ペルー	208.6	0.20
44	オーストリア	200.2	0.19
45	チェコ	198.1	0.19
46	フィンランド	187.3	0.18
47	トルコ	186.9	0.18
48	イスラエル	182.5	0.17
49	ポーランド	164.4	0.16
50	イラク	160.9	0.15

出所：財務省貿易統計より作成。

図表 5 主要地域との貿易額とその割合（2009 年）

順位	国	金額（10 億円）	割合（%）
1	APEC	74481.3	70.48
2	ASEAN+6	48554.3	45.95
3	ASEAN+3	42899.2	40.60
4	日中韓	28132.3	26.62
5	TPP	26635.4	25.21
6	NAFTA	16723.7	15.83
7	ASEAN	14766.9	13.97
8	EU	11775.3	11.14
9	GCC	9143.1	8.65

出所：財務省貿易統計より作成。

注：TPP の参加国は、シンガポール、ブルネイ、ニュージーランド、チリ、マレーシア、ベトナム、オーストラリア、米国、ペルーの 9 カ国として計算した。

そもそも FTA の経済的メリットを十分に享受するためには、貿易額が多い国と締結するのが理想だが、それには当然、国内産業の再編も強いられ、政治的にはかなり難しい選択を迫られることになる。日本の場合、貿易額の上位 5 カ国との FTA が未だ締結されていないことを考えると、それが国内産業や政治に与える影響は大きいものと考えられる。

もともと日本は、特に経済的結びつきが多く日本企業の進出が目覚ましい ASEAN 諸国との FTA を締結することを最優先の課題としており、それ以外の国とはできるところからというスタンスで取り組んできた。それが 2008 年に ASEAN との締結に漕ぎ着けた事で当初の日本の目的はひとまず達成し、今後は将来を見据えた日本の戦略的な FTA 構築が望まれるところであった。そのような中でようやく最近になって、EU との交渉を開始することや、TPP への参加を考慮する動きが見受けられ、日本の FTA に対する態度というものが表面に出始めてきた。

特に今回の TPP に関する議論はかなり政治的な判断によるところが大きく、政策議論を十分に尽くしたうえでの戦略というわけではないが、日本国民全員が日本の FTA 戦略を考えて、その将来像を描いていくという意味において、とても大切な機会と成りえる。このような FTA に関する国民的議論を進めていく上で避けては通れない課題、特に日本が今後 FTA を積極的に促進していく上で直面せざるを得ない問題点を、以下で明らかにしその改善策についても考えていきたい。

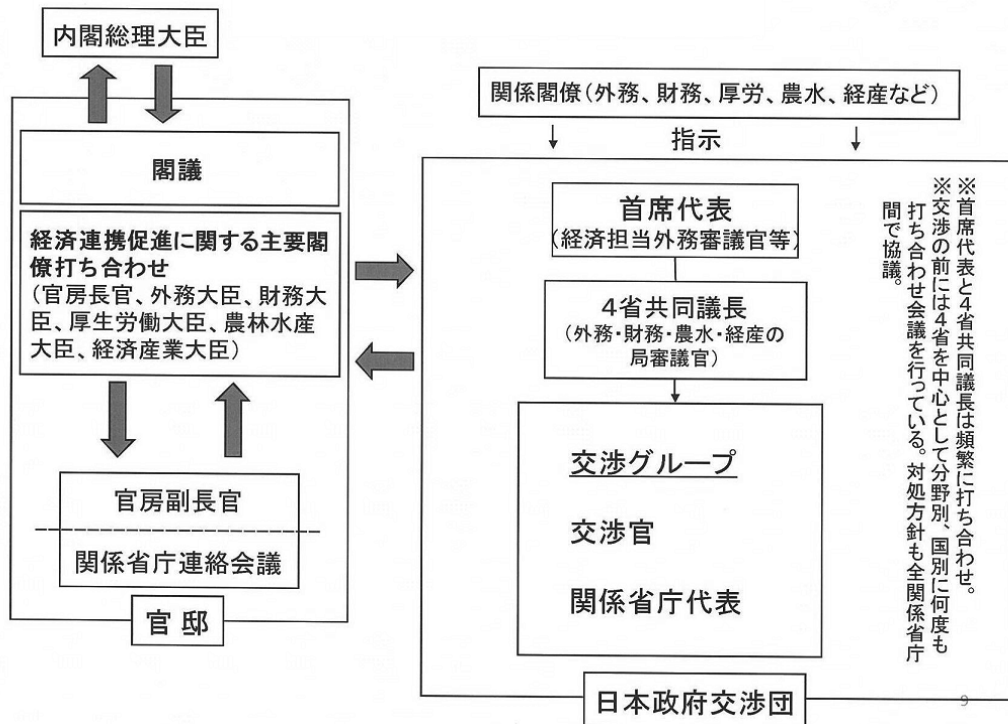
2. 日本が抱える問題とその展望

(1) 政治的リーダーシップと交渉体制

日本の FTA 交渉は、外務省、経済産業省、農林水産省、財務省の 4 省庁体制で行われている（図表 6）。本体制の下では 4 つの省庁が協議の上、合意形成を行いながら交渉を進めていくため、省庁間での調整が難しい項目については時間を要する場合も出てくる⁴。特に、FTA に対して推進派の経済産業省と消極派の農林水産省の対立は激しく、短期間でスピーディーに意思決定がされるという体制にはほど遠いのが現状である。一方で、米国の通商代表部や、EU の通商担当委員、韓国の通商本部は、交渉窓口が一本化されており、強い権限を有して交渉に望んでいるため、めまぐるしく動いていくグローバル経済と通商交渉のスピードに対応できている。

しかしながら、現在の日本の交渉のあり方がすべて悪いわけでもない。各省のスタンスはそれぞれのステークホルダーの意見を集約したかたちで形成されており、幅広い民意を吸い上げたうえでの民主的な合意形成プロセスとも言えるのである。現体制を継続するべきか、あるいは見直すべきは今後の政治的判断に寄るべきところであるが、いずれにして

図表 6 日本政府の交渉体制



出所：「日本の経済連携協定」外務省

<www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/kyotei_0910.pdf> 2011 年 1 月 25 日アクセス。

もまずは政治的なリーダーシップを見せるべく、日本の通商政策に関する長期的な戦略を示すことが先決である。

現在、TPP に関する議論が活発になっており、このことは日本の通商政策のあり方に対する国民的議論を呼び起こすうえで大変に望ましいことである。しかし、この TPP への交渉参加に対する政府の決断は場当たりの、長期的なビジョンを練って議論を深めたいうえでの判断ではなかったことはとても残念である。TPP への関心が高まっている今こそ、政府のリーダーシップのもとで日本の通商政策の長期的戦略を示し、国民に問うていくことをまずはしていくべきである。

その上で、時代に即した交渉のあり方を考えていくと、現在の交渉体制を維持していく場合には、かなり政治主導的に改変していく必要がある。政権交代が起きた頃は盛んに政治主導型の政策遂行が叫ばれていたが、その勢いが最近になって薄れて来ているのは気になるところである。大臣や政務三役についての人事に関しては、政府が立案した FTA 戦略に沿った形での厳格な人選が望まれる。そして、その着実な執行を常に監視し精査しながら、政治的手腕を発揮していくべきである。

しかしながら、現実の日本の政治システムを考慮すると、現在の議院内閣制のもとで長

期にわたって、一貫性のある政治的リーダーシップを発揮していくのは困難と言える。国のトップである首相が1年足らずで交代してしまうという昨今の日本政治の様相を見るに、長期的視野に立った戦略的政策が継続的に遂行される可能性は乏しい。大臣にいたっては数ヶ月で交代ということもあり、政治主導による政策の一貫性と継続性が担保されることはかなり難しいと言わざるを得ない。

このような現実を考慮すると、やはり現在の4省庁体制を改めるのが、最も迅速かつ的確に通商交渉を履行していくためには、理想ではないかと考えられる。もっとも、大統領制のような制度を導入して、直接国民に支持された幅の広い権限を持つ政治リーダーに、じっくり腰を据えてもらって、中長期にわたる通商政策を強靱なリーダーシップのもとで進めてもらうということも不可能ではない。しかし、そのような長期的なビジョンを廃した場合には、現行の政治システムのもとで最大限可能な体制としては、やはり日本の通商政策と交渉を任された強い権限を持つ部署なり局なりを、内閣府或いは外務省のもとに作ることである。

ここで気をつけなければならないのは、その組織の構成員は各省庁からの出向者ではなく、自前の職員と通商政策と交渉に精通した専門化集団で構成されていなければならないことである。そのうえで、利害関係のある各省庁にも十分に根回しや情報提供もしながら、最終的にはあくまでその組織の判断と決定のうえで、対外関係を構築し交渉を進めていくべきである。

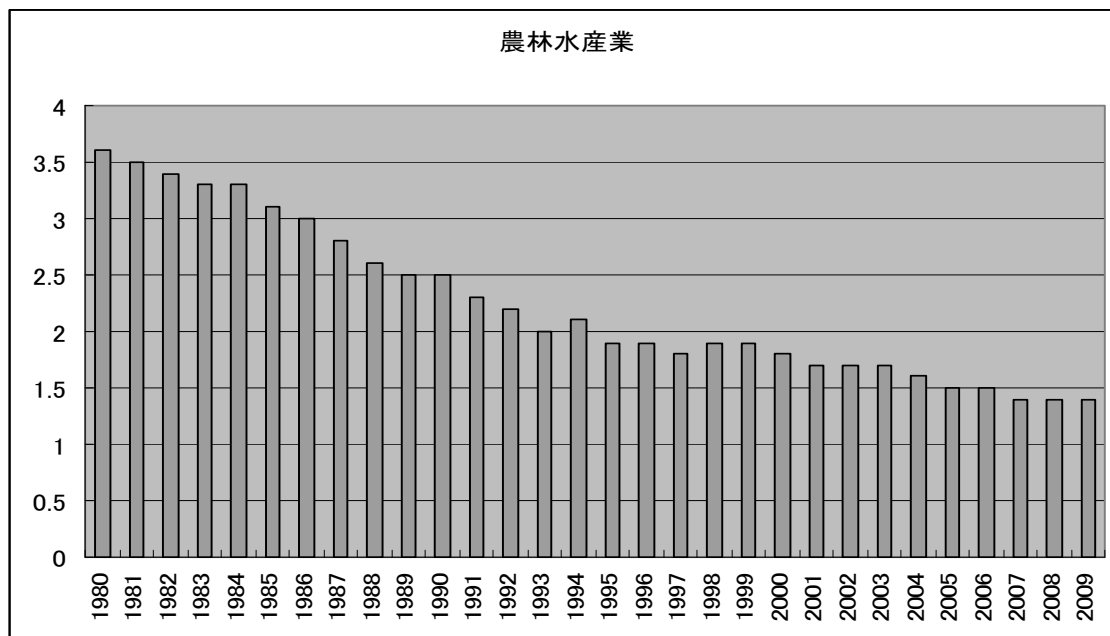
（2）農業は問題か

TPP への関心と共に、日本の農業に対する改革への動きも活発化しており、自由貿易と国内農業との関連性は未だ根強い。たしかに、自由貿易による農産品の関税引き下げによって、生産性の低い日本の農業はある程度の打撃を被るかもしれない。しかし、現在の日本の農業の実態は深刻で、今のままでは自由貿易実現の有無に関わらず衰退していくと言わざるを得ない。図表7は農林水産業のGDP構成比で、その水準は過去30年間で半減し、1.4%ほどである。それと同時に農林水産業への従事者も年々減少しており、2007年時点で約270万人、全体の4%に留まっている（図表8）。しかも、農家の平均年齢は2010年で65.8歳で、農家全体の61%が65歳以上の高齢者となっている。

農家の担い手を増やし、耕作地を減らし、食料自給率を高め、世界的にも通用する農業の確立こそが、現在求められている農業改革である。これまで国内の強い保護で守られてきたためにこのような衰退産業へと変遷してしまったことを考えると、従来のような守りの姿勢を堅持したままの改革では駄目である。むしろ外圧をうまく利用しながら、これを

改革の機会と捉えて、攻めの農業へと転換していく必要がある。

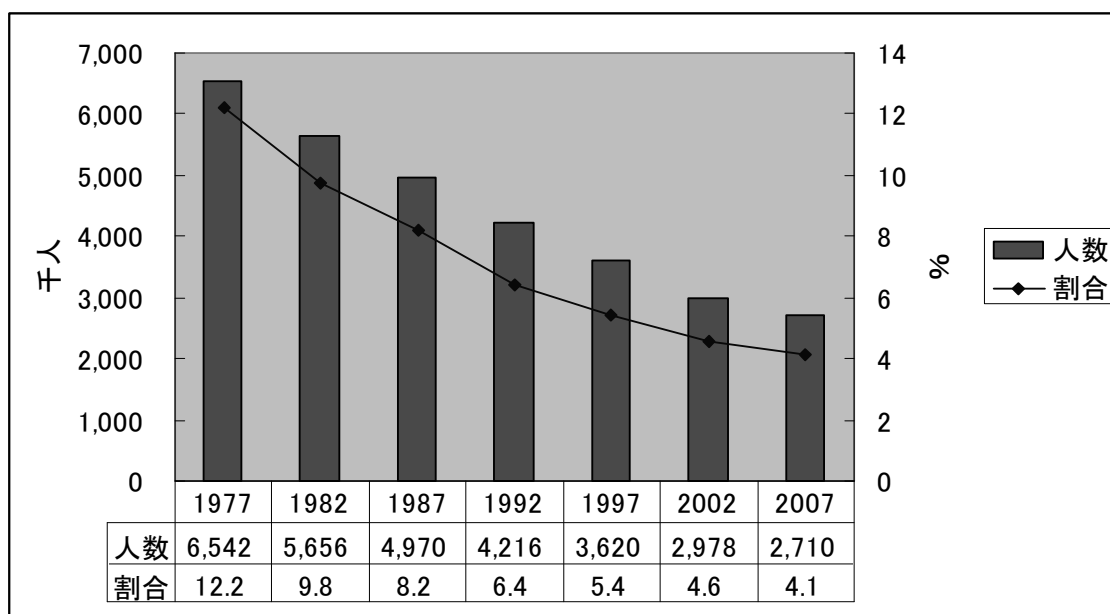
図表 7 農林水産業の GDP 構成比 (%)



出所：内閣府 平成 21 年度国民経済計算（平成 12 年度基準・93SNA）

<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/h21-kaku/21fcm3n_jp.xls> 2011 年 1 月 27 日アクセス。

図表 8 農林水産業への従事者



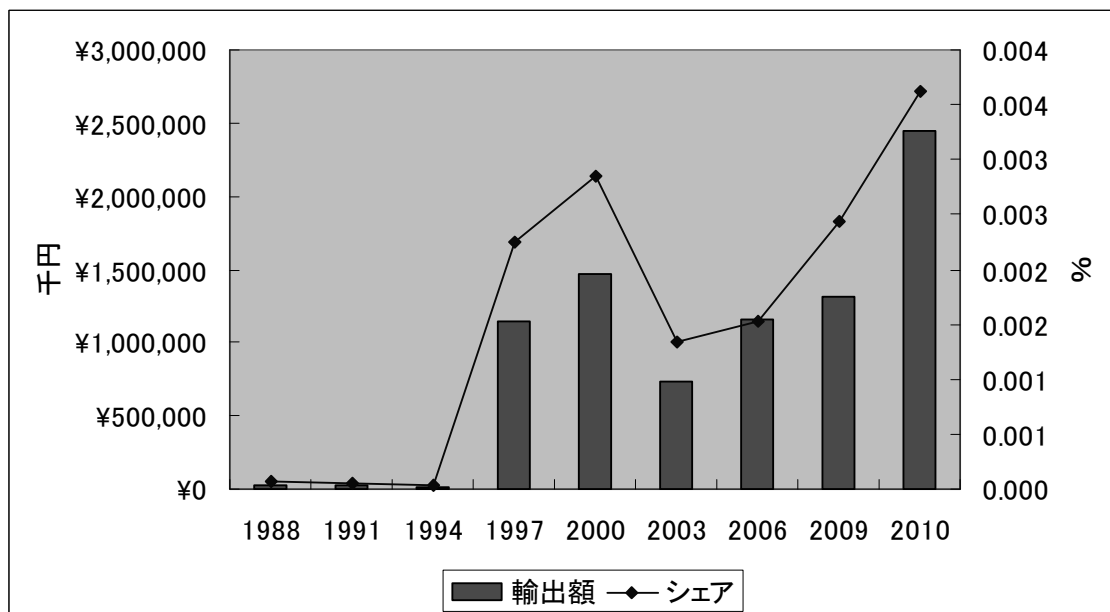
出所：総務省統計局 就業構造基本調査

<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2007/zuhyou/jikei_22.xls> 2011 年 1 月 27 日アクセス。

幸いにもこのような危機意識の中ですでに改革を進めている農家も出てきており、実際に海外の市場で大きな利益を獲得している農業法人も見受けられる。図表9と10は、米と野菜の輸出額と総輸出額に占める割合を表したグラフである。米については1990年代後半から輸出が増えてきており、近年も日本食のブームと共にアジアの高所得者層の嗜好の高まりもあいまって、米の輸出は増加傾向にある。そもそも、日本人の米に対する品質と安全性へのこだわりは高く、安価な輸入米が国内米に取って代わるという現象を想定することは現実的とはいえない。果物及び野菜については農業の衰退が示すように、2000年までは輸出額も減少傾向にあったが、それ以降はわずかながら増加の傾向にあり、着実に海外の市場にも対応してきている。

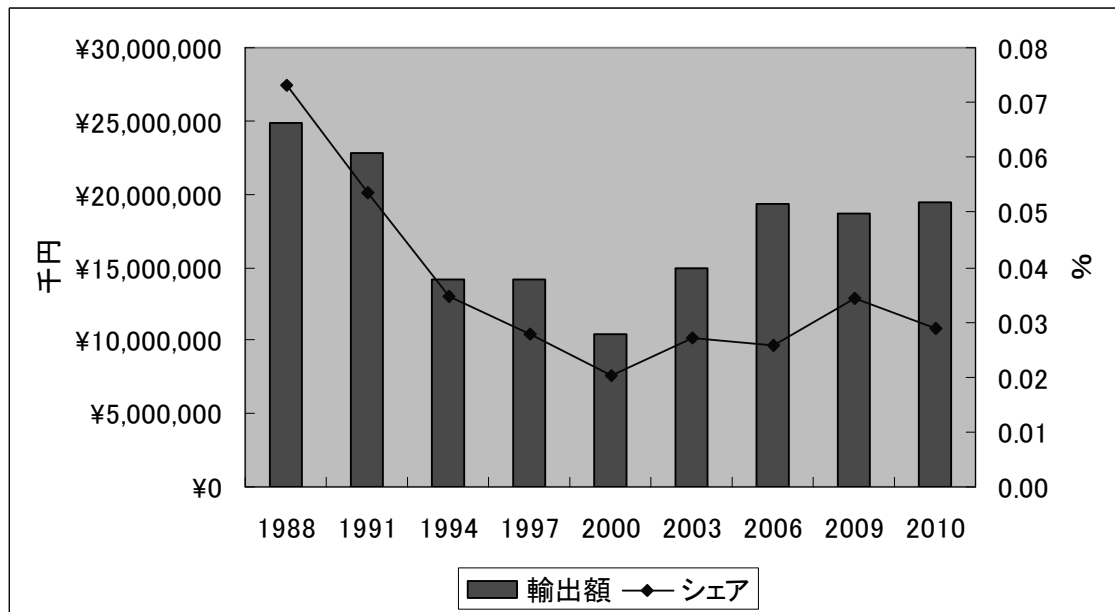
近年の食料価格の高騰と共に、先進国間では途上国の農地を購入し食料の確保に奔走するという、いわゆるランド・ラッシュという現象が見受けられるようになってきた。日本はこのような海外農地の買いあさりには積極的ではないが、食料価格の高騰ならびに世界的な食料不足に対する認識はしっかりと持っておくべきである。ただでさえ耕作放棄地が増えている日本にはまだ国内に余っている農地があり、また少子高齢化に伴う人口減少によって土地の有効な転用も今後大きな課題となってくる。世界的な食料価格の高騰は、日本から見れば内外価格差を縮め日本の農産物を輸出するチャンスともなる。また、新興国の高成長による高所得者層や中間所得者層の増加は、日本の高品質な農産物を売り込むうえで大きなビジネスチャンスとも言える。

図表9 米の輸出額とシェア



出所：財務省貿易統計より作成。

図表 10 果実及び野菜の輸出額とシェア



出所：財務省貿易統計より作成。

まさに今後、農業は世界的な需要増大と共に拡大発展が望める産業であり、国内の雇用獲得策としても大きな潜在力がある分野である。日本の FTA の出遅れによって、日本のお家芸である自動車や家電などの輸出産業は、ASEAN などのアジア周辺国へと移転する傾向が見受けられ、それが産業空洞化に伴う国内雇用の減少へと連鎖する可能性も懸念されている。日本の農業を強くして国内のみならず世界の需要にこたえていくことは、単に農業分野における雇用創出を促すだけでなく、それによって FTA 交渉が加速すれば輸出産業の国内雇用の確保にも繋がるのである。バブル崩壊以降の日本経済の低迷ならびに国内需要の減退、そして金融危機による世界的な不況の波によって、日本の雇用情勢はバブル崩壊時よりも悪い状態となっている。この状況を打破するには有望産業である農業を再生させ、現在最も成長著しいアジアの旺盛な需要を取り込むべき自由貿易を拡大させ、そして、それによって国内輸出産業の海外移転を防ぐことである。

日本の人件費や物価は割高で、国土の 7 割以上が山地か丘陵地であることを考えると、決して日本は農業に適した国とは言い難い。様々な改革を行ったとしてもすべての産品について採算の取れた生産活動ができるとは限らない。その場合には、農業の育成や農家の存続のために、戸別所得補償制度を有効かつ効率的に利用していくべきである。さらに、食料自給率の維持や、景観、環境、町作り、文化などに関連した農業の多面的価値を保持するためにも、きめ細やかな制度設計によって保護すべきところは保護していけばよい。

これまでに日本が締結してきた FTA については、除外品目が設定されておりセンシ

ティブ部門についての関税削減は回避されてきた。また、関税が削減される場合でも段階的な引き下げが行われており、それによって国内産業の構造調整が図られるように配慮されてきた。また TPP についても例外措置が認められる可能性もあるとの指摘もあり、FTA 締結イコール日本の農業の壊滅というイメージ化された議論だけは避けるべきである。国民全体による冷静な議論と対処によって、衰退産業である日本の農業を活性化させ、世界的にも通用する魅力ある産業へと育てながら、効率的な保護のあり方を考えていくことが重要である。

(3) 日本からのオファーを考える

図表 11 は日本ならびに日本と交渉を行った国或いは今後交渉が行われるであろう国の平均関税率を示した表である。日本の非農業分野における平均関税率は 2.5%と非常に低く、例示した国の中ではシンガポールとニュージーランドに次ぐ3番目に低い値となっている。一方で、農業分野における関税率は比較的高く、21.0%となっている。さらに、農業分野の平均関税率から非農業分野の平均関税率を引いた差については、18.5 となっており、これは韓国とインドに続き3番目に高い値となっている。また、農業分野における HS6 桁ベースの品目の中で、関税率が平均関税率の3倍を超す品目の割合は 5.6%であり、これは農業分野の平均関税率が 10%を超える国の中では、韓国と EU について3番目に高い国となっている。

これらのことから一般的に言えることは、日本の非農業分野における関税率はかなり低く抑えられている一方で、農業分野における関税率は高い傾向にあり、その農業と非農業との格差は大きいということである。さらに、農業分野における関税についても、高関税で保護されている品目が多数あることが分かる。つまり、非農業分野で関税引き下げが可能な分野はすでに限られている一方で、農業分野では高関税によって保護されている重要品目には手がつけれないという状況下で、日本は FTA の交渉に臨まなければならないのである。

このことが実際の交渉で不利な立場に立たされる場合がある。相手方が関税の面で大きく譲歩したとしても、日本からはそれに見合う関税引き下げには応じられず、したがって何らかの他の手段を講じて相手方に納得をしてもらうしかない。インドネシアやフィリピンとの EPA のケースでは、人の移動という部分でインドネシアとフィリピンの看護師と介護師を一定人数受け入れる旨の合意をした。また、タイとの EPA においてはタイの料理人についての受け入れ用件を緩和した。

図表 11 平均関税率

国	農業分野			非農業分野	差
	平均関税率 (%)	15%以上のシェア (%)	平均の3倍以上のシェア (%)	平均関税率 (%)	
日本	21.0	22.4	5.6	2.5	18.5
中国	15.6	35.0	3.2	8.7	6.9
韓国	48.6	51.4	7.5	6.6	42.0
シンガポール	0.2	0.2	0.2	0.0	0.2
ブルネイ	0.1	0.0	1.6	2.9	-2.8
タイ	22.6	59.0	0.4	8.0	14.6
マレーシア	13.5	8.5	4.6	7.6	5.9
インドネシア	8.4	4.4	2.6	6.6	1.8
フィリピン	9.8	13.1	9.8	5.8	4.0
ベトナム	18.9	48.7	2.7	9.7	9.2
インド	31.8	82.3	5.0	10.1	21.7
オーストラリア	1.3	0.5	25.1	3.8	-2.5
ニュージーランド	1.4	0.0	29.0	2.2	-0.8
EU	13.5	26.7	7.5	4.0	9.5
米国	4.7	5.4	7.5	3.3	1.4
メキシコ	22.1	43.8	5.4	9.9	12.2
ペルー	6.2	4.5	0.0	5.4	0.8
チリ	6.0	0.0	0.0	6.0	0.0

出所：World Trade Organization, World Tariff Profiles 2010。

注：平均関税率とは HS6 桁ベースで割り出した関税率を単純平均した値のことである。15%以上のシェア (%) とは、HS6 桁ベースの品目の中で関税率が 15%を越える品目数の割合である。平均の 3 倍以上のシェア (%) とは、HS6 桁ベースの品目の中で関税率が平均関税率の 3 倍の値を越える品目数の割合である。

日本での就労の機会を増やして収入を得る手段を確保したいという途上国の要求を受け入れる形で、FTA の成立にこぎつけたわけではあるが、このような人の移動という分野での協力や譲歩のあり方が本当に望ましいか否かについては議論の余地があるところである。また、今後先進国と FTA を締結していく際には、その他の協力のあり方も模索していかなくてはならない。韓国との FTA 交渉決裂の一つの要因として、韓国側が要求するような日本からの協力事項に対して、日本は前向きではなかったことが挙げられているのも事実である⁵。

貿易投資、中小企業、金融、産業、技術、運輸、情報通信、農業、環境、医療、インフラ、教育、文化、観光などが協力分野として挙げられるが、先進国との FTA 締結においても特に日本の比較優位がある分野は医療と環境である。食料の安定的な確保という面において日本の農業技術を提供し、農産物の供給を確保するという協力関係の構築も有益であ

る。また、日本の法人税の高さが海外投資受け入れの障害となっていることも指摘されているように、先進国からの対日投資を増やして雇用の増大を図る上でも、投資優遇措置を協力分野として前面に押し出すことも有効であると考えられる。さらに EU との FTA 交渉でも問題になると考えられる、様々な非関税障壁の軽減と撤廃も視野に入れた協力のあり方を検討していく必要もある。

3. 主要貿易相手国との FTA 締結に向けて

FTA による経済厚生 of 拡大効果を楽しむには、できるだけ貿易額が大きい国と自由貿易協定を締結することが望ましいことはすでに述べたが、日本の場合は残念ながらベスト 3 に属する貿易パートナーとの FTA は未締結のままである。本節ではその 3 カ国である、中国、米国、韓国との FTA 締結への課題と見通しについて述べることにする。

(1) 中国

2007 年に中国は米国を抜いて、日本にとって最大の貿易相手国となった。2004 年に日本貿易振興機構が日本企業に対して行ったアンケート調査によると、「自社にとって最もビジネスチャンスが期待できる FTA は」という質問に対する回答で最も多かったのは、日中 FTA で全体の 44% を占めた⁶。このように実業界からも期待が高く大きな経済的メリットが見込める FTA にも関わらず、これまで公式な共同研究の試みさえないのにはいくつかの要因が考えられる。

その一つは、日中 FTA の経済的影響が大きすぎて、農業や繊維などの日本のセンシティブ部門に対する負荷がどの程度になるのかが不明な点である。二つ目に、中国は主に物品貿易を中心とした FTA の締結が先行しており、日本が望むような包括的な EPA の締結に対応できるかどうか定かではないことがある。最後に、歴史や領土をめぐる意見の相違から生じる政治的不信感が今なお両国の間では時折クローズアップされており、また、食の安全や知的財産権に関連した中国の対応に対する懸念が民間レベルで払拭されていない状況があつて、FTA 締結につながるほどの信頼醸成の確立や友好的関係の構築には至っていないことが挙げられる。

一つ目の課題については、単にその影響力の過大さを仮想評価しているだけであり、まだ条件が何も決まっていない中で TPP に反対している現在の状況となんら変わらない。中国はセンシティブ部門については日本よりも強固に保護する立場にあり、一方的に相手国のセンシティブ部門を攻撃することはないと考えられる。その意味では、まずはお互いの状況を認識するという観点から、共同研究を開始するところからスタートしてもよいと

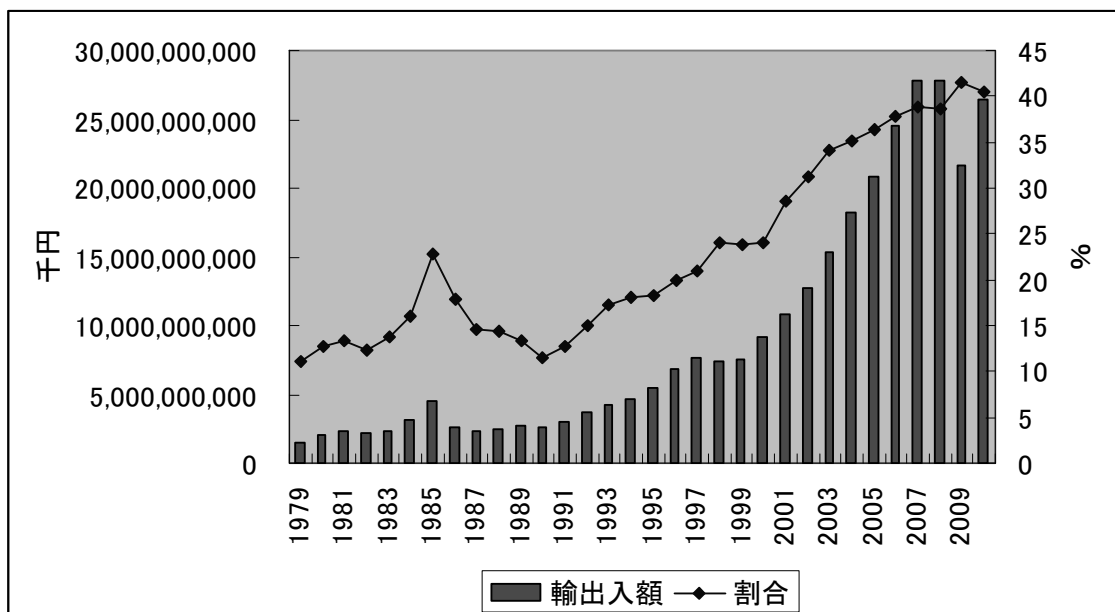
思われる。

二つ目の課題についても改善の兆しはある。中国は 2000 年に WTO に加盟して以来、着実にその履行に沿った手続きを進めており、国際的なルールや規制にも柔軟に対応してきている。日本国内のビジネス界の概ねの評価としては、未だ様々な問題を抱えてはいるものの、中国の WTO 下でのパフォーマンスには満足しているとの声が多いようである⁷。また、中国は 2008 年 4 月にニュージーランドと FTA を締結し、中国にとっては初めてとなる先進国との締結にこぎつけた。本 FTA では投資やサービスの章も含んだ包括的な協定となっており、これを参考またはベースとして日本も中国とハイレベルな FTA の締結を考えていくべきであろう。

三番目の問題が日中 FTA を考えていく上では最も難しいハードルとなる。最近の中国の軍事力の増強や 2010 年 9 月に起きた尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件など、日本が懸念する問題の解決にはまだまだ大きな壁が存在している。そんな中でも様々な問題があろうとも、民間レベルでの経済交流は留まるどころかむしろ拡大傾向にあり（図表12）、このような草の根のつながりの深化が政治を動かし、国民的な合意形成の礎となることは否定できない。

また、日中韓 FTA という 3 カ国間の FTA 研究については、2010 年から産官学の公式勉強会という形で進んでおり、2012 年には交渉入りを目指している。日中 FTA については未だ手付かずのままになっている以上、この日中韓 FTA を通して日中 FTA を実現させ

図表 12 中国との貿易額と割合



出所：財務省貿易統計より作成。

るという道筋をとることが最も現実的な政策判断のあり方であろう。事実、この3カ国間 FTA の推進には中国はかなり前向きであり、日本の状況さえ整えば短期間で交渉、締結まで持っていくことも可能である。

中国との FTA については、まずは、今後の日中韓 FTA 研究の進展に期待するところであるが、ASEAN と中国の FTA (ACFTA) が 2010 年に本格的に発効したことや、2010 年に台湾と中国の間で ECFA (Economic Cooperation Framework Agreement) が締結されたことも、考慮していかなければならない。これによって国内の産業空洞化が進む可能性が十分に考えられるからである。国内雇用を脅かし、それが社会問題や政治問題へと発展する前に、ACFTA や ECFA の影響について十分な考察が必要であると思われる。

(2) 米国

米国との FTA についても中国との 2 国間 FTA と同様、政府レベルでは何の進展もないままである。農産物に加えて、牛肉やサービス、人の移動等で難しい判断を迫られるというのが米国との FTA に踏み切れない主な理由である。それでも、米国との FTA 交渉を進めていかなければいけない事情がいくつか存在する。

一つは、韓国と米国間の FTA (KORUS) が 2011 年 2 月 10 日に署名されたことである。米韓 FTA は 2007 年 6 月に政府間署名をしたが、その後、米議会の根強い反対を背景に批准手続きが停滞していた。その後、米側の要求に応じる形で修正協議を重ね、2010 年 12 月に再交渉が合意に達したことを発表していた。今後、スムーズに批准手続きが行われるかはまだ予断は許さないが、もしこれが発効した場合、日本は韓国との競争において不利な立場に立たされることは間違いない。

日本の対米輸出のうち 6 割に関税が課せられており、そのうち約半分は自動車関連の製品である。乗用車の関税は 5 年目までは現状が維持されるが、5 年後からは撤廃される。トラックについては、8 年目まで現行制度が維持され、その後 10 年目までに段階的に関税が撤廃されることになっている。約 5%の税率が課されている液晶テレビやスピーカーの関税も 5 年以内に撤廃され、電気機械やその他、化学工業製品についても日本側は不利な立場に立たされる。

日本の産業構造は韓国と類似しているところが多く、輸送機械や電気機械を中心に海外市場では日本製品と韓国製品は競合関係にある。メキシコやチリのケースなど、日本の FTA 締結の遅れによって海外の競合相手に市場が奪われたという事例も少なくない。韓国については、EU との FTA も署名済で、2011 年 7 月の発効を控えその日本企業への影響を注視していく必要がある。さらに、KORUS が発効されれば、米 EU という二つの巨大

市場で日本が遅れをとることとなり、これが国内の輸出産業へ与える負の影響は計り知れないであろう。

日本が米国との FTA を推進していかなければならない二つ目の事情は、日米関係の再構築にある。米軍基地移設問題で揺らいだ日米同盟を今一度確認し、日本と米国との関係が強固であることを世界にアピールする必要性に迫られていることである。特に基地問題で日米両国が騒いでいる間に起きた、北朝鮮による韓国・延坪島への砲撃、尖閣諸島中国漁船衝突事件、ロシア要人による北方領土訪問など、日本の主権を脅かすようなこれらの出来事は、改めて米国との同盟関係の重要性を認識させることとなった。

急遽、TPP への参加を表明したのもこのような諸事情が背景にあるからであろう。5 カ国が新たに加わって合計 9 カ国の枠組みで、TPP の年内妥結に向けて最も積極的に動いているのは 2011 年の APEC ホスト国米国である。TPP9 カ国のうち、日本が FTA を締結していない国は米国、オーストラリア、ニュージーランドの 3 カ国だけであり、オーストラリアとは交渉中であることから、実際には米国とニュージーランドが日本にとっては初めての交渉相手国となる。また日本にとっては事実上の日米 FTA であるとの見方もある。オバマ大統領の出身地でもあるハワイで行われる APEC 首脳会合で、FTAAP の礎ともなる TPP の合意を成果の一つとして掲げることによって、米国のリーダーシップや自由貿易体制によって開かれたアジア太平洋をアピールする狙いがある。

TPP については通常の 2 国間 FTA より例外品目を原則認めないという意味でハードルが高く、交渉スピードも速いため、日本がこのような条件を本当にのめるのかどうか、疑問視されているところも多い。しかし、ある程度国内問題を犠牲にしてでも、米国のレジームについていく姿勢を見せることは日米関係という視点からも好材料になる。何より TPP への参画によって、米韓 FTA 合意で有利に立った韓国を追い越すことも可能である。

しかし、TPP は複数国間の枠組みで交渉も複雑になるため、まだまだ不確定要素が沢山ある。最近になって、年内の交渉妥結は困難との見方も出てきている。日本は 2011 年 6 月に TPP に参加するか否かの判断をするという政治目標を掲げているが、その時になって交渉に加わりたからといってすぐに加われるとは限らない。ひとまずは TPP を目指すことを目標にしつつも、それが倒れたときのヘッジをかけておくためにも、日米 FTA という 2 国間での協定の締結も視野にいれておくべきであろう。

(3) 韓国

そもそも日本が最初に政府レベルで FTA 研究を開始した国は韓国である。前述したように、1998 年 10 月の日韓首脳会談で 2 国間での経済政策協議を強化することに合意し、

その後、12月に日韓FTAの経済的効果についての民間共同研究を開始し、日韓FTAを推進していくことを提言する報告書を2000年に発表した。そして、2003年10月に2005年に交渉妥結を目標に年内にFTA交渉を開始することに合意し、実際の交渉は2003年12月に開始された。しかし、6回の交渉を行った後、2004年11月に交渉は中断してしまった。わずか1年も経たないうちに交渉は暗礁に乗り上げ、その後何度か交渉再開の協議を重ねたが、現在も実務者間の協議が継続中で、交渉再開の目途はまったく立っていない状況である。

交渉決裂の主な要因として、日本が提示した農業分野における開放度について、韓国側が納得できなかったことが大々的に挙げられているが、その他にも日韓FTA交渉には様々な難しい問題が横たわっている。その中でも最大の懸案事項は、日韓FTAが韓国経済に与える効果が乏しいことにある。図表13は、韓国対外経済政策研究院（KIEP）と日本貿易振興機構アジア経済研究所（IDE-JETRO）が、共同研究の中で一般均衡分析（CGE）を用いて試算した、日韓FTAの経済効果を示している。

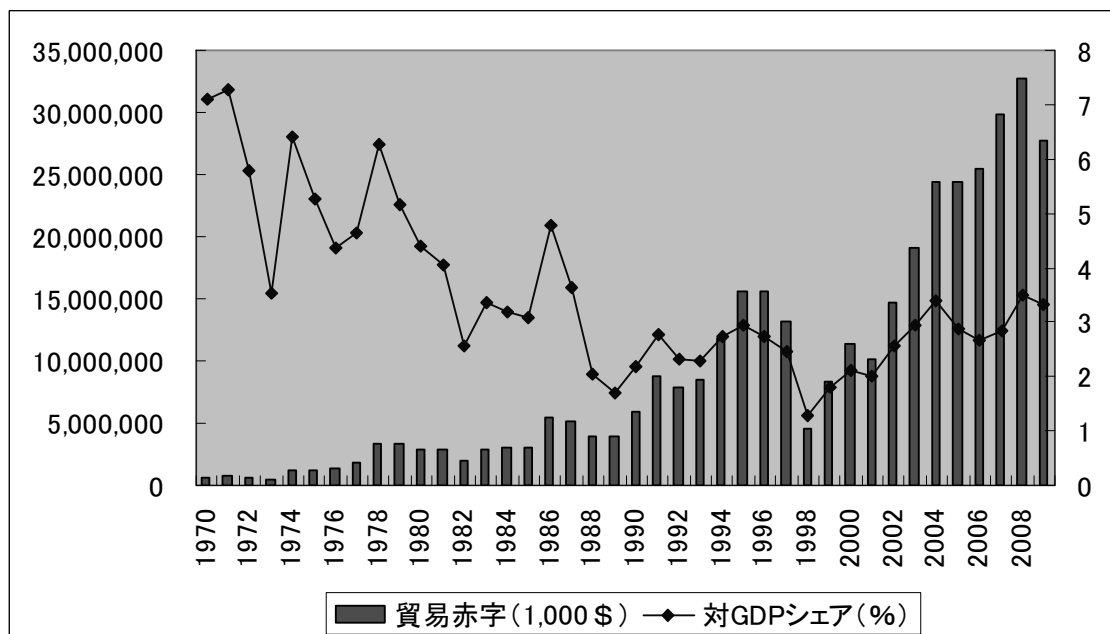
KIEPが試算した数字を見ると経済厚生やGDP、貿易収支すべてにおいて韓国側は負の影響をこうむることになっている。特に対日貿易収支の変化については、KIEP或いはIDEの両方の試算においてもマイナスの影響があり、それは動学的効果においても同様の結果が得られている。韓国は長年にわたって対日貿易赤字に直面しており（図表14）、それがこのFTAを通してさらに拡大することには深い懸念を抱いている。

図表13 日韓FTAの経済効果

		静学効果		動学効果	
		KIEP	IDE	KIEP	IDE
韓国	経済厚生 (%)	-0.19	0.34	11.43	7.09
	GDP (%)	-0.07	0.06	2.88	8.67
	対日貿易収支 (US\$100 million)	-60.90	-38.85	-4.40	-24.60
	貿易収支 (US\$100 million)	-15.43	-2.7	30.14	408.00
日本	経済厚生 (%)	0.14	0.03		9.29
	GDP (%)	0.04	0.00		10.44
	対韓貿易収支 (US\$100 million)	60.90	38.85		24.60
	貿易収支 (US\$100 million)		54.79		182.00

出所：Government of Japan and Government of Korea, Japan-Korea Free Trade Agreement, Joint Study Group Report, October 2, 2003, p 18.

図表 14 韓国の対日貿易赤字



出所：Korean Statistical Information Service (KOSIS)

<<http://kosis.kr/eng/index/index.jsp>> 2011 年 2 月 22 日アクセス。

両国のセンシティブセクターについては、日本は製造業、韓国は農業・漁業に比較優位があり、韓国は日本との FTA によって国内の中小の製造業者が大きな打撃を受けることに難色を示していた。そして、それを補完する形で日本から中小企業・産業協力、対日輸出や投資の促進などについて、何らかの支援策を得たいと考えていた。日本側としては、韓国を立派な先進国の一員としてみており、そのような一方的な支援は有り得ないとの立場をとっていた。

このようなやり取りの中で、韓国側に不信感が芽生え交渉が決裂していったというのが事のはじまりであろう。そして、日韓交渉が中断している間に、韓国は米国と EU との交渉に忙しくなり、取り立ててあまり経済的メリットがない日本との FTA については後回しにしても良いという流れに落ち着いたのであろう。現在も実務者協議が続けられているが、韓国側としてはあくまでも他の競合国との差を埋めるべく米 EU との FTA を最優先し、日本との FTA は国内の競争力をつけた後でも十分に可能であるという認識があるのかもしれない。

特段に政治的な後押しがなければ近いうちに日韓 FTA 交渉が再開されるのは難しいと考える。たとえ交渉は再開されたとしても、合意に至るのは少なくとも複数年を要するであろう。このようなことを考えると、結局は現在急ピッチで動き始めている日中韓 3 国間 FTA に焦点を当てて、同時に中韓との FTA をまとめてしまうのが、コスト的にも効率的

であり、政治的にも現実的な選択肢であろう。韓国にとっても、経済的に負の影響がでるかもしれない日本との 2 国間 FTA に応じるよりも、3 国間で多大なプラスの効果が期待される日中韓 FTA を締結するほうが、国民的には理解が得られやすい面もあるだろう。

4. おわりに

現在のグローバル社会において世界やアジアで取り残されないためにも、また、国際的な企業間の競争力において不利な立場に置かれないためにも、今後も積極的に FTA の推進に取り組んでいくべきである。まずは、政治的なリーダーシップによる長期的ビジョンを、国内外の動向を加味し今後の通商戦略を練り上げて、作成するべきである。そのうえで、めまぐるしく変化する国際政治経済事情に、迅速に対応できる交渉体制のあり方を検討していくことが望まれる。

国内の農業問題があることで通商交渉が進まないという事情は避けるべきで、むしろ、外圧をうまく生かす形で衰退産業である国内農業の改革を促していくという考え方に転換していくべきである。効率性のある魅力ある農業を確立しながら、守るべきところについては、戸別所得補償制度の有効な利用と決め細やかな政策手当てによって、保護していけばよい。

日本の場合、単なる関税引き下げによる対処によって FTA 交渉を乗り切ることは難しくなっている。貿易投資、中小企業、金融、産業、技術、運輸、情報通信、農業、環境、衛生、医療、インフラ、教育、文化、観光などの分野における協力のあり方を相手国ごとに検討していくことが求められる。日本にとっても有益な協力としては、環境や医療、農業であり、対日投資に対する投資優遇措置も検討していくべきである。また今後は、様々な非関税障壁の軽減と撤廃も視野に入れた協力のあり方も検討していかなければならない。

今後、中国との 2 国間 FTA 交渉が始まる見通しはなく、また、韓国との交渉再開を期待することも難しい状況である。EAFTA や CEPEA という広域での枠組みについても、大国間での主導権争いがあり、早期に実現される可能性は極めて薄い。中韓との FTA については、産官学の公式勉強会が行われている日中韓 FTA によって実現させるのが、最も効率的で現実的な選択であろう。

米国との FTA は、TPP の参加によって実現させようという動きが見受けられるが、TPP 参加のハードルは高くまた参加国も多いことから、交渉は難航すると思われる。たとえ日本が参加する意向を決めたとしても、交渉に入れてもらえる可能性は確定的ではないことから、米国とは 2 国間での FTA の締結も視野に入れて準備をしておくべきである。

最後に、2030 年を見据えたシナリオに沿って、今後の日本の FTA 政策の変化や交渉の

あり方について概括してみることにする。アジア経済が今後も発展し日本の経済力が相対的に小さくなっていく場合には、ますます開国による貿易の拡大を通じたアジア依存というものが、日本経済を支えていくうえで重要となってくる。2010 年 11 月に閣議決定された「包括的経済連携に関する基本方針」は、このような視点で「国を開き」「未来を拓く」決意を固めて、FTA 締結のますますの促進を基本的な方針として掲げている。

日本経済が急回復し、少子高齢化や財政難を乗り越えて、再び右肩上がりの成長を堅持する一方で、新興国の経済がバブルの崩壊と人口ボーナスの消滅によって減退した場合には、あえて海外に向けて日本の国を開く必要はなく、より内向きな姿勢が顕著となるであろう。このような状況下では、FTA 交渉が停滞する可能性が十分に考えられる。

これに安全保障に対する二つの仮定が加わって、「新秩序への抗争」というシナリオが実現した場合には、中国の覇権的な立場が決定的となり、日本は中国を含む経済連携の強化に積極的に動かざるを得ないであろう。「ゼロサム的対立のアジア太平洋」の場合には、米中の対立が顕著になり、日本は難しい選択に迫られるが、結局は日米同盟を堅持していくことを選択する意味で、米国との連携強化を優先されると考えられる。

「アジア太平洋の協調」というシナリオにおいては、日米中印 ASEAN による大国間の連携が可能となり、FTAAP やあるいはそれを超える形での FTA の締結が実現されるであろう。「現状維持（見慣れたアジア太平洋）」では、あえて急いで FTA を促進していく必要性はなく、国内の構造調整が整うまで交渉は控えるという姿勢に転ずるであろう。

－注－

- ¹ 清水隆雄「東アジア自由貿易協定—日本の政策と数量的評価—」『日本大学国際関係学部 Working Paper No. 504』（2005年9月）11頁。
- ² Research Planning Department, IDE, JETRO, Toward Closer Japan-Korea Economic Relations in the 21st Century, Summary Report, March 2000, p. 31.
- ³ WTO では、この RTAs を主に 4 つに分類しており、FTA のほかに、経済統合協定（Economic Integration Agreement, EIA）や関税同盟（Custom Union, CU）、部分協定（Partial Scope, PS）に分けられている。2007年9月時点で、WTO に報告されている地域貿易協定の累積数は 383 で、その中で実行されているものは 194 協定ある。この 194 の内訳は、関税同盟 18、経済統合協定 49、自由貿易協定 114、部分協定 13 となっており、FTA がその 6 割ほどを占めている。
- ⁴ 日本機械輸出組合『東アジア自由貿易地域の在り方—東アジア自由ビジネス圏の確立に向けて—』303 頁。
深川由紀子「日韓自由貿易協定（FTA）交渉再出発への課題」『ファイナンシャル・レビュー』April（2006）120 頁。
- ⁵ 山本栄二『現代韓国の変化と展望』（論創出版、2008 年）。
- ⁶ 日本貿易振興機構 経済分析部『日本企業の東アジアビジネスと FTA、元切り上げの影響』（2004 年 4 月）30 頁。
- ⁷ 日本経済団体連合会『対外経済戦略の構築と推進を求める—アジアとともに歩む貿易・投資立国を目指して—』（2007 年 10 月 16 日）。

第5章 東アジア金融協力 ——二つの経済危機から学ぶアジアと日本のこれからの 指針

片田 さおり

はじめに

東アジアを取り巻く経済環境は最近 20 年の間に劇的に変化した。そうした激しい変化の中、この地域の金融協力をとってみると、日本の円パワーが恐れられた 1990 年の初頭から、世界金融危機後急速に立ち直り G2 のアメリカの相方として、中国が経済政策に自信をつけている昨今まで、地域の力のバランスは変わってきている。というものの、東アジアは常に地域金融秩序の安定を模索していることは変わりなく、その挑戦がこれからも続くと考えられる。この間に起こった二つの金融危機（1997 年のアジア通貨・金融危機、2008 年の世界金融危機）は、この地域の金融・経済に大きな影響を与えただけではなく、東アジア域内における、通貨・金融協力体制を形作るうえでの重要な要因となった。つまり、通貨・金融面における日本の対アジア太平洋外交政策の将来像を考える上で、この二つの危機とそれに前後するアジア金融協力の動きは、日本政府が今後外交の舵をとる上で非常に示唆に富んでいる。そこでこの章では、二つの危機に対するアジアの対応と、この過去 15 年間の地域金融協力の変遷を分析することで、そこから日本の政策行動を規定していく要因を明らかにしてゆく。そして、今後四半世紀のアジア太平洋地域の将来をにらみ、それに対する日本の外交政策を考えて行こうというものである。

その分析の第一歩は、二つの危機がアジアに与えた政治・経済的影響とその前後の地域金融協力のプロセスを追っていくことから始まる。そのプロセスの中で、いったいどのような対立軸が存在し、それぞれの軸が日本の対アジア金融協力政策にどのような影響を与えているかを抽出する。以下で詳説するが、分析上で明らかになったのは三本の大きな対立軸である。まずひとつは、アジアにおける金融・経済運営に対する考え方と、アメリカを中心とする経済のグローバル化推進者たちの考え方との対立軸である。この点では、アメリカのアジアに対する政策介入の度合いや、IMF の影響力などが尺度となる。第二の対立軸は、よく言われている日本と中国のライバル関係として現れる日中間の対立軸である。ただ、その対立軸はライバル関係だけからなっているとは限らず、それぞれの国の国内経済構造や経済の発展段階の違い等で、両国がアジア地域金融協力において優先順位を高くつけるかが違うということもある。そして、第三の対立軸は国家間の関係ではなく、地域

の金融協力体制を整えるうえで、政府が主導権をとるか、民間が主役を務めるかという対立である。アジア地域の通貨・金融秩序の安定を保つために、どのような地域協力体制を敷いていくかというのは、一見政府間のみの交渉のように思われる。がしかし、そういった協力体制は多くの場合、民間金融機関が政府のイニシアチブをどう支持していくかも重要な要素となるので、この対立軸も考える必要がある。

この三本の対立軸の影響力は、それぞれの金融危機とこの15年の地域金融協力体制作りの段階によっておのづと違ってくる。後述するように、2008年の世界金融危機後、アジア諸国とアメリカやIMFとの対立は色を潜め、その対立をもとに結束を固めていたアジアの金融協力体制が団結力を失ってきたということもある。また、この15年にわたる中国の目覚ましい台頭は、アジアの経済繁栄の継続を可能にしているものの、地域の体制としては、アメリカの存在感を薄めるものとして、日本にとっては居心地の悪いアジアを作る傾向にある。最後に、経済の地域化（Regionalization）が進む中、民間の経済活動は国の外交政策にあまり影響されることなく進んでいるように見える。これらの関係を最後の節で将来のアジアの安全保障像と新興国の経済成長の展望を基にしたシナリオに照らし合わせ、日本の地域金融協力に対する長期的展望を結語で示す。

1. 東アジア金融協力の歴史的考察：アジア危機が東アジアに与えた影響と教訓

（1）アジア危機の発生

アジア通貨・金融危機は1997年の7月タイの通貨バーツが固定ドル相場制から離脱、その通貨価値が大きく下落したことをきっかけに始まる。このアジア危機は、その約一年後に収束するまで、過去10年から30年にわたり経済成長を続け、「アジアの奇跡」と言われてきた東アジア各国に大きな衝撃を与える。しかし、危機の前兆はその数年前からすでに現れており、1990年代の急成長のもと、当時東アジアの各国では経済構造の調整といった成長に伴う問題として生まれ始めてきていた。また、1990年代は冷戦が終わり先進国が東アジアの国々に対して、保護主義の態度をあらわにしてきた頃でもあり、東アジアの国々は、貿易収支の赤字を計上するようになっていく。と同時に、多くの国が国際金融の自由化を進め、民間の金融機関は海外から流入する資金をもとに国内融資を増やしていた。こうした中、タイの経済過熱は多くの投機を引き起こす。このようなマクロ経済の問題を見て、通貨トレーダーはタイ中央銀行が国際収支の不安定さに負け、バーツの切り下げを行うという可能性に賭けるようになる。こうして起きたバーツの売り圧力にタイ政府が負けると、タイだけでなくアジアの通貨のほとんどが数日のうちに売り圧力を経験。タイの通貨危機を皮切りにアジアの諸国の多くは金融危機、経済危機に直面することになる。その

結果、タイでは10パーセント、インドネシアでは15パーセントもの経済収縮を経験する。

（2）アジア危機からの教訓

この危機を通して、東アジア諸国が痛感したまず第一の点は、アジア経済の相互依存性の強い影響とそのアジア経済全体の脆弱性であると言える。1980年代の半ばから日本の対東南アジア直接投資（Hatch and Yamamura 1996）や、中国を取り巻く華僑ビジネスネットワーク（Peng 2002）によって活発になったいわゆるアジア経済の地域化は、この地域の経済発展に貢献したことは確かであった。が、同時にこの構造は域内の貿易・投資・融資関係を通してタイの危機が数日の間にアジア各国に飛び火して行く元となる。国の経済自由化の度合いなどによって、危機の影響はまちまちであったものの、アジア通貨・金融危機がこの地域経済全体に大きな被害を与えたことは確かである（Noble and Ravenhill 2000）。また、アジアの経済は地域内の相互依存だけでなく、アジア全体の完成品輸出、通貨・資本依存を通しての地域外経済に深く依存し、それがアジア危機を機にこの地域の脆弱性として露呈する。その重要な要素であるドル依存がアジア経済の要になっている事実は、アジア通貨危機がタイバーツのドル固定相場制から離脱をきっかけに始まったことでもわかる。この危機の分析において頻繁に引用される「ダブル・ミスマッチ（double mismatch）」という現象は、アジアが貯蓄率が高いにもかかわらず、地域外からドル建ての融資を多く受けていること（通貨のミスマッチ）と、その融資の大部分がアジア各国の長期資本需要に合わない短期資本である（^{マチュリテイ}貸借期間のミスマッチ）ことから、この「ミスマッチ」が地域経済の脆弱性が増したと原因であると説明する。アジアの地域外市場への依存は、危機に見舞われた後、大きく下落した為替相場を利用して、東南アジア各国が「輸出を増やすことで危機を乗り越えよう（export its way out of the crisis）」としたことでも伺える。

アジア危機が東アジアに与えた影響の第二点は、国際金融体制（International Financial Architecture）における強いイデオロギー対立である。アジア危機が起こると同時に、その危機の原因分析と対応をめぐって、アジアにおける考え方と、自由経済中心の「ワシントン・コンセンサス（Washington Consensus）」を支持する経済学者・政策決定者の考え方が対立する。アジア危機の勃発自体がこうした経済自由化の支持を強め、アジア特有の経済運営は「仲間びいきの資本主義（crony capitalism）」を作り出し、こうしたアジアモデルに根本的な問題があるという議論を導き出してゆく（Hall 2003）。アジアにおいては、アジア危機は一時的な「流動性の危機（liquidity crisis）」と位置づけられ、過度の金融自由化の危険性と、投資家や融資元が危機の発生によりパニックを起こしたことに危機は起因し、それは一時的なものであると主張されていた。その裏で、「IMF－ウォール街－財務省複合体

(IMF-Wall Street-Treasury Complex)」がアジアモデルの信憑性を崩し、金融の自由化によってアメリカ資本に有利な経済自由主義中心の世界を作ろうと画策しているという分析もあった (Bhagwati 1998; Wade and Veneroso 1998)。

アジア危機が初期段階である 1997 年 9 月に、日本は「アジア通貨基金 (Asian Monetary Fund, AMF)」案を提唱する。その背景には、明治以来、自国の経済発展の経験を通して得た開発に関する理念があると Lee (2006) は主張する。この提案は、モラルハザード拡大の心配と IMF と権限が重なることへの懸念から IMF と欧米の反対、および中国の冷やかな態度¹などによって、提案の数ヵ月後に棚上げされるが、アジア地域内で通貨・金融危機に対応するべく流動性を供給できる機能を立ち上げたいという願望は残り、それは 2000 年にチェンマイ・イニシアチブ (Chiang Mai Initiative, CMI) という形で実を結ぶ (Chey 2009)。この期間、アジア危機によって直接経済的打撃を受けた国々、また、IMF の緊急融資を受けるのと引き換えに呑んだ緊縮財政などのコンディショナリティを耐え忍ばなければならなかった国々は「憤りの政治 (Politics of Resentment)」(Higgott 1998) と呼ばれる政治状態を経験する。そこでは、各国の指導者が自分の経済政策の誤りに対する批判をかわすために、IMF などの外部者に国民の批判の目を向けさせようとするものであった。一方では、アジア危機は東アジア各国の指導者や政策決定者の間に、ある種の精神的絆を作り出していく。この危機はアジアの通貨・金融問題関係者や政府機関の間で、コミュニケーションをとる必要性を強めただけでなく、それぞれの国内で人々の生活を脅かす IMF や欧米の金融業界といった「共通の他者 (Common Other)」を悪者・批判の対象として確立することに成功した (Terada 2003)。東アジアの各国が経済・政治・社会危機に見舞われる中、勝ち誇った「ワシントン・コンセンサス」軍の態度は身の毛のよだつような体裁を示す。その最たるイメージとしてよく例に出されるのが、1998 年 1 月に当時インドネシアのスハルト大統領が IMF との合意に調印した時の写真である。年老いたスハルト大統領が座って署名をする横で、IMF 専務理事であるカマデシュ氏は腕を組み尊大な表情で立ち、植民地時代を彷彿させるごとくスハルトを見下していたとされる (Budianta 2000)。

アジア危機のもたらした三番目の教訓は、国際金融体制下でいかにアジアに発言権 (Voice Opportunity, Grieco 1995) が無いかを体感させたことである。まずアジア危機が起きたとき東アジアの政府関係者は、アジア地域内でこの危機に対応できる機関がひとつもないことに気づき、愕然とした。ASEAN には何の力もなく、APEC は多様すぎてひとつの解決策を生み出すことはできなかった (Webber 2001)。また、アジア開発銀行 (Asian Development Bank, ADB) は地域の「最後の貸し手 (Lender of the last resort)」としては、弱気すぎて政策も統一されたものではなかった (Wesley 1999)。1990 年代初頭にできたアジ

ア・大洋州の中央銀行の集まりである EMEAP は、秘密主義が強く、地域協力には適当でなかった (Yokoi-Arai 2006)。そのため、金融危機に瀕したアジア各国は最終的には IMF に頼らざるを得なかった。IMF に頼るとしても、アジア各国の IMF の出資割当額 (Quota) は低く、この危機に対応するだけの緊急融資を受けられるかどうかは不安の残る点であった (Rapkin and Strand 2003)。その上、この出資割当額が低いことにより、それにリンクされた各政府の IMF 内での議決権は弱く、それが IMF 内でのアジア諸国の影響力の無さにつながっていた (Sohn 2005)。こうした発言権の低さを克服するのは容易なことではなかった。日本政府はアジア危機の以前から数十年にわたって自国の出資割当額を増やしていくのに苦勞をし、1990 年後半にやっと IMF 第二位の出資割当額を与えられることになる。しかしながら、IMF や世界銀行の中での発言力の拡大はと問われると、残念ながら出資額に見合うものではなかった。Wade (1996) に言わせれば、こうしたブレトン・ウッズ体制内の新自由主義 (Neoliberal) パラダイムの根は非常に深いものがあり、そう簡単に日本の考え方に影響を受けるようなものではなかった。日本は安全保障上でも経済の上でもアメリカ依存の明らかな国でもあり、アメリカの権益を反映した国際金融機関の基本政策にタテ突くのは難しいことであったことはまちがいない。アジア危機の真っ只中においてでさえ、日本政府の態度は曖昧なものであった。つまり日本はアメリカと共同でアジア経済の危機を收拾するべく動く一方で、アジア独自に危機管理ができないことに歯がゆさを覚えるのである (榊原 2000)。当時、急激な成長を遂げていたものの、新興国である中国はまだアジアの経済主導権をとるまでにいたらず、危機に対応して中国人民元の切り下げを行わないことで、地域経済の安定を確保した。とはいえ、それ以上影響力を伸ばすような政策は打ち出さなかった。こうした中、アジア地域内で今後また起こるかも知れない金融危機に対応する準備を整え、国際金融を議論する場で新自由主義派に対して「カウンターウエイト (平衡錘)」として機能するような、地域金融協力が求められた (Katada 2004; Sohn 2007)。このように、アジア危機という共通の経験のもと、アジア経済の脆弱性を目の当たりにした東アジア各国は、それぞれの国の資本移動の自由化の度合いや国内金融のニーズが違ふとはいえ、地域金融協力の重要性を痛感することになる。

(3) 日本の対応

こうした中、国際金融に対する日本政府の政策並びにアプローチは、この同じ時期 (1997 年から 98 年にかけて) に目に見えた転換を見せたのである。まず、1997 年夏から秋にかけて起こったアジア金融危機のショックから、日本政府の「アジア地域への回帰」はその芽を見せ始め、1997 年 9 月にはアジアのメンバーだけからなるアジア通貨基金 (AMF) 構

想を提案した (Lee 2006; Grimes 2003; Hayashi 2005)。それと同時に、「円の国際化」を提唱して、日本の通貨である円がアジア地域内でもっと活用されるよう奨励する方向で素早く動き始めた (大蔵省外国為替等分科会 1999)。これは国際収支問題に関し IMF が中心的役割を果たす枠組みを支持し、海外での円の役割の拡大には消極的だった日本政府のこれまでの立場からは、大きく逸脱するものであった。が、どちらのイニシアチブも大きな成果をもたらすはしなかった。当時、日本自体が 10 年もの長きにわたる景気後退に陥り、1997 年秋には山一証券と北海道拓殖銀行の破綻などで、国内金融の危機に陥っていたというだけではなく、日本ならびにアジアの民間企業が国際決済をドルから円に転換することに消極的だったために、円の役割拡大を促進しようとした通貨イニシアチブは失敗に終わった (Katada 2008)。しかしながら、それらの挫折にも関わらず地域金融秩序の安定化を求める日本政府の新たな取り組みは進行した。以下で詳細に議論する東アジアの新たな地域金融の枠組みは、地域内の通貨金融協力で 3 つの大きな展開を提供した。それは達成度の高い順番に、(a) チェンマイ・イニシアチブ (CMI) に基づく緊急の資金・流動性の供給メカニズム、(b) アジアの債券市場育成 (ABMI) とアジア債券基金 (ABF)、(c) アジア通貨単位の議論、となり、以下でこれらの枠組みを順番に考察する。

2. アジア地域金融協力の概要 (2000 年から 2008 年)

(1) 流動性供給メカニズム : AMF から CMIM へ

年代的に見ても、制度化されたレベルでも、CMI が現在東アジアにおいて、最も確立された地域金融協力制度である。1997 年 11 月という早い段階で、東アジアの各国政府は、金融危機の緊急時に対応するため、ASEAN+3 (日本、中国、韓国) で地域的枠組みを話し合い、2000 年にそれを立ち上げた。この枠組みは、通貨スワップ合意からなる地域内の緊急的流動性提供メカニズムの核となった。CMI として広く知られ、ASEAN+3 の各政府は 2002 年 5 月までに詳細を基本的に合意した。CMI の一つの要件は、1997 年前から ASEAN 内で存在した小規模な地域内通貨スワップ機能を ASEAN スワップ協定 (ASA) として拡大したことである。また、新たに ASEAN+3 内で二国間スワップ協定とレボ協定を締結することも決められた。この枠組みでは、ASEAN の新メンバーであるベトナム、カンボジア、ラオスとミャンマーは ASA のみでカバーされ、+3 国との二国間協定は結ばれなかった。この CMI には二つの基本目標がある。まず一つは、アジア金融危機のような緊急時に流動性を提供すること。第二には、通貨安定と金融監視において地域的協力を長期的に確保することである。2009 年 6 月の段階で、参加各国の金融当局は金額にして 900 億ドルものスワップ額を約束した。

CMI の発展に伴い、このメカニズムに二つの大きな課題が登場し、議論と研究を活発化させた。一つめは、スワップ協定の「マルチ化（“Multilateralization”すなわち地域化）である。このマルチ化を通して、二国間で約束されたスワップの資金を共同でプールすることによって、二国間で決められたスワップ額を超えて融資が可能になるというものである。ASEAN+3 での長い議論の結果、2007 年 5 月、京都での ASEAN+3 蔵相会議の場で、「単一の協定の下で運営される積立金プール」を段階的に設立することが合意された²。二番目の課題は、CMI スワップを起動させるための条件とされた IMF リンクの比率だ。このリンクの比率は 90 パーセントと設定され（すなわち、IMF との間で合意が成立した場合に限り、90 パーセントのスワップが起動される）、そのリンクは、ASEAN+3 の枠組みでは監視機能が十分でないことから、CMI 設立の際にスワップ稼働の条件として盛り込まれた。この IMF リンクがなければ、通貨スワップを起動の決定と払い戻しの保証が困難になると考えられたからである。その後、2005 年の第 8 回 ASEAN+3 の蔵相会議で IMF リンクは 80 パーセントに引き下げられたが、いまだに残っている。関係各国蔵相は、CMI が始まった段階から、経済情勢に関する政策対話（Economic Review and Policy Dialogue, ERPD）という形で、監督・監視機能を作り出そうと作業を続けていた。が、その機能は十分でなく、ヨーロッパのマストリヒト協定における収斂基準（convergence criteria）のような拘束的義務を設けることも合意できなかった。

（2）アジアの債券市場育成イニシアチブ

アジア債券市場育成イニシアチブは、債券市場を伸ばしていくことが域内の金融安定化に必要との認識から ASEAN+3 の中で議論された。これもアジア金融危機から学んだことであった。国内金融市場の欠陥から不十分な投資環境まで、東アジア経済に潜んだ金融の脆弱性をアジア金融危機はさらけ出した。その中で最も重要なチャレンジをもたらしたのが前述の「ダブル・ミスマッチ」の問題であった。これは、東アジアがドル建て短期資金を借り入れ、国内通貨建ての長期資産に投資したことで起こった。満期の長さで通貨建ての違いに伴うギャップは東アジアの借り入れる側に必要以上のコストとリスクを負わせることになった。貯蓄率の高い地域だけに、「東アジアの貯蓄が西側金融市場に流れ、それがアジアに貸し付けとなって還流してくるのは、まったく経済的理屈に合わない」との認識が広がり始めた（Rowley 2003）。

アジア債券市場を育成していくというアイデアは、2002 年夏、タイで最初に浮上した。債券市場の創設には、債券を発行する側とそれに投資する側が必要となる。タイのイニシアチブは投資サイドに焦点を当てたもので、当時のタイのタクシン首相が ASEAN+3 のメ

ンバー国に、各国の外貨準備高の1パーセントをアジアの債券を買う地域基金創設のために拠出するように提案した。このアイデアは2002年10月、クアラルンプールで開かれた東アジア経済サミットで議論され、EMEAPで発展、採択された。2003年6月、アジア債券基金(Asian Bond Fund, ABF)として正式に発表された。アジア太平洋地域の11カ国(オーストラリアとニュージーランドを含む)の中央銀行が、その地域の経済的に発展途上の国々から(日本、オーストラリア、ニュージーランド以外)ソブリン債券とセミ・ソブリン債券を購入するために10億ドルを拠出することを誓約した。この段階では、この基金が購入する債券は米ドル建てだった。しかしながら、2005年6月には、アジア債券基金の第二段階(ABF2)が開始され、アジアの通貨建て債券に20億ドル投資が始まった。

一方、日本政府はアジア債券議論の初期段階から、債券を発行する側に焦点を当てた形での東アジア地域または各国別の債券市場創設に熱心であった。東アジアの危機に対応して出された新宮澤イニシアチブ(1998年10月)という早い段階から、当時の大蔵省は自国の貯蓄をターゲットにし、海外資本に過剰に依存しない形での地元型債券市場創設をサポートする考えを持っていた。2002年12月、タイで開かれたASEAN+3の会合で、日本はアジア債券市場イニシアチブ(Asian Bond Market Initiative, ABMI)を正式に提案した。ABMIの目的は二つ。まず一つは、幅広い発行者を通し市場へのアクセスを促すこと。もう一つはアジアでの債券市場を育てる市場インフラを強化することだった³。このイニシアチブに基づき、日本国際協力銀行(JBIC)が現地通貨建ての債券発行を保証し、このABMIの傘の下、六つのワーキンググループが地域債券格付けシステムを含めた市場インフラ設立のために作業を進めた。さらに、インフラ債券という形で、インフラをファイナンスするための新たな債務機関の設立が検討された。

(3) ドル依存とアジア共通通貨までの遠い道のり

通貨と為替レート取り決め(「ダブル・ミスマッチ」のもう一つの要素)が、東アジア地域金融秩序に必要なおそらく最も重要な構成要素である。1997年7月、タイ通貨バーツが固定ドル相場制から離脱したことがアジア金融危機の直接的引き金となったのだが、円ドルレートの変動(例えば、1995年春以降の対ドルでの円の価値低下)もまた多くのアジア諸国にプレッシャーを与えた。タイのバーツが固定ドル相場制から離脱した後、何らかの形でドルに通貨を固定していた他のほとんどのアジア諸国もいったんは変動相場への移行を余儀なくされた。前述のように海外へ投資と貿易依存が高かったため、これらの東アジア諸国の政府は、何らかの形で為替相場の安定化を希求した(Kuroda and Kawai 2004: 21)。円の国際化という名の下、アジアでの円の役割を増加させようという日本の試みが実を結

ばなかったため、東アジアは地域通貨協力、通貨共同体という可能性さえも考慮し始めた。

このように壮大なアジア通貨連合（Asian Monetary Union, AMU）へ向けた最初のステップとして、アジアの経済学者や政策立案者らは欧州連合（European Union）との共同研究（いわゆる「神戸リサーチグループ」）を行なった。2002年7月にまとめられた報告書では、通貨統合を目指す第一段階（2010年までに達成）、単一通貨への準備期間である第二段階（2030年までに達成）、そして単一通貨を実際に運用する第三段階（2030年以降）とする計画表を推奨した（国際通貨研究所 2004）。アジア通貨単位（Asian Currency Unit, ACU）に関してはこの二番目のイニシアチブが最新のものであり、新規に設立されたばかりのアジア開発銀行（ADB）地域経済統合室によって 2005 年後半に提起された。同室の室長河合正弘と同行の総裁黒田東彦がリーダーシップをとって提案された ACU は、ユーロ導入以前に地域通貨として存在した欧州通貨単位（European Currency Unit, ECU）をモデルにしたもので、各通貨の価値を連動させた通貨バスケットに基づいた交換単位である。この ACU 構想は、2006 年 5 月に開かれた ASEAN+3 蔵相会議で取り上げられ、実現の可能性についてさらなる研究を行なうことで、参加 13 カ国は同意した。

しかしながら、実際 ACU の政策議論とはかなり違う形で、アジア危機後の地域通貨体制は安定を見せるようになる。アジア諸国は危機後、基本的に変動相場制を採用している日本と韓国を例外として、アジアの国々は対ドルのソフト・ペッグを採用する（Reinhart, Ilzetzki, and Rogoff 2008）。1999 年から 2007 年の東アジアの対ドル為替レートをみると、その変動が非常に安定していることがわかる。2005 年に、少し相場の乖離があるものの、特に東南アジアの通貨は人民元に対してかなり安定して推移し、その人民元がかなりきちんとドルに固定しているため、円とウォンを除く東アジアの通貨はお互いに安定して動いてきた。これらの為替政策は地域内で調整されているわけではなく、各国それぞれに採用されているわけだ。しかし、そうした国々がドルおよびそれに固定された人民元に対してソフト・ペッグすることで間接的な協調が達成され、アジア地域内の為替相場は安定することになるのが面白いところである。こうしたアジアの固定相場志向を経済学者は途上国特有の「原罪（Original Sin）」（自国通貨建ての債券市場が浅いため、海外からの資金調達には外資でなければいけないという問題。Eichengreen and Hausmann 1999）および「変動相場制への恐怖（Fear of floating）」（外資依存と自国通貨の先物取引市場の不備のため変動為替相場を避ける現象。Calvo and Reinhart 2002）から生じるものだとする。特に McKinnon と Schabl（2005）は高い貯蓄率と経常収支の黒字を誇る債権国である日本、中国、シンガポールといったアジア諸国が自国の通貨で海外に投資ができないというジレンマに陥っているとする。また、Dooley など（2003）は、アジア各国の経済モデルが工業生産を伸ばし

余剰労働を吸収するために国際競争力のある資金投資に重きを置き、少しコスト高になるドルの外貨預金の積み立てを苦にしないという点に着目し、それがアジアをもってして「復活したブレトン・ウッズ体制（Revived Bretton Woods, RBW）」の固定相場制を支持させるとする。原因には諸説があるものの、1997年の危機以降のアジア諸国が、ドルに依存し続けてきたことは明らかで、為替相場の面でも、外貨準備の積み上げでも、米ドルが主役を担ったのである（Katada 2008）。そのような状況下、以下に述べる世界金融危機が起こる2008年の段階で、東アジア諸国が積み上げた外貨準備高は3兆ドルを越すものとなっていた。

3. 世界金融危機下の東アジア金融協力の動き

（1）CMIMの成立と限界

アジア外の地域に端を発したとはいえ、近年の世界規模の経済危機は、地域内およびグローバルレベルで対応すべき金融通貨に関する様々な難問を東アジアに投げかけた。地域のレベルでみると、2008年の世界金融危機はアジア金融危機の後に着々と発展してきたアジアの金融協力体制を試す試金石となった。また、グローバルに見ると、アメリカの経済危機とドル安によって、それまでアジア内で実効性のある地域協力を生み出せていなかった通貨の問題が東アジアの最大の心配事となった。どちらの側面でも、2000年代の後半より世界最大の外貨準備高を持つ中国の動きが鍵となった。しかしながら、巨額の外貨準備は中国に強さと自信を与えると同時に、ドルへの過剰依存とドル資産への投資を溜め込んでいることによる脆弱性をさらけ出すこととなる。

地域レベルで言うところの世界金融危機は、アジア金融危機の教訓から生まれ、緊急時に流動性を提供することで通貨危機から地域を守るCMIメカニズム（Henning 2006; Grimes 2009; Amyx 2004）を試用するチャンスであると思われた。前述のように、2000年の創設以来、そのメカニズムは量的に拡大（スワップで利用できる総額）し、東アジアの地域金融合意としては制度的に最も確立したものとなっていた。さらに、日本や中国といった貸付国となりうる国々が、条件が満たされれば、地域金融安定化という名目のために、「危機時の貸付（Lending into crisis）」を行なうことで、借り入れ国となりうる国々をサポートすることも同意された。だが、このCMIメカニズムの主要な問題点は、それが貸し手（+3諸国）と借り手側（ASEAN六カ国）それぞれ二国間でのスワップ合意したものを集めたものであることに由来する。このような二カ国間の合意だけでは各スワップ額に制限があり、その利用には面倒で秘密主義の条件がつけられていた。また、2007年5月、合意されたメカニズムのマルチ化は、その後、進展していなかった。

それまで CMI のマルチ化に関し躊躇していた地域リーダーたちは、国際金融危機のおかげで大きな決断を迫られた。国際金融危機は、この地域の二大国日本と中国にこのメカニズムに対する拠出金額の合意を促した⁴。さらに、流動性の危機時に CMI を利用しないと韓国政府の決断は、後で詳細に議論するように、経済監視の強化（さらに IMF リンクの更なる削減の成功）が重要であると CMI 参加国に強く確信させた。これら CMI マルチ化と経済監視強化への合意は 2009 年初めに達成され、各国中央銀行間で合意された多国間のスワップ協定が 1200 億ドルというプールされた資金を持つ CMIM (Chiang Mai Initiative Multilateralized、マルチ化したチェンマイ・イニシアティブ) となり、2010 年 3 月 24 日に発効した。このマルチ化のプロセスを通し、CMIM は、そのスワップの利用額を拡大しただけでなく、それまでは二国間スワップによって連結されていなかった ASEAN 諸国（カンボジア、ラオス、ベトナム、ミャンマー）が CMI の正式メンバーとなることを認めた。しかしながら、年に二回開かれる ERPD 会議という形で決められた経済監視メカニズムが十分ではないとして、CMIM は 80 パーセントの IMF リンクを保持したままだった。その点については、ASEAN+3 の蔵相は、ASEAN+3 マクロ経済リサーチ・オフィス (ASEAN+3 Macroeconomic Research Office, AMRO) と呼ばれる新たな独立した地域監視機関を 2011 年 5 月までにシンガポールに設置することによって、そのメカニズムを強化することで合意した⁵。

こうした CMI マルチ化の動きを除けば、世界金融危機は、地域金融協力の面で良いニュースとは言えなかった。2008 年秋、深刻な流動性危機に陥った韓国は、シンガポールの通貨当局とともに、CMI に頼らず、10 月末、アメリカ連邦準備銀行に援助を請い、300 億ドルという通貨スワップラインにアクセスする中央銀行間の協調体制をとった。この動きは CMI の支持者を大きく失望させる (Aizenman, Jinjarak and Park 2010)。韓国通貨当局が CMI を避けた理由のひとつは IMF リンクの条件だったと言われている。それにしても、世界金融危機に際し、韓国が少なくとも CMI からの流動性の供給を躊躇したことは、まだどの国も使ったことの無い CMI メカニズムの信頼性を傷つけるとともに、CMI を頼りにすることの困難さを再認させる結果に終わった。CMI の二大後見人である中国と日本も、韓国に対し CMI を利用するよう要求することはなく、韓国がアメリカの連銀からドルベースのスワップラインを確保した後の 2008 年 12 月「+3 会議」の場で、やっと韓国に対して（少なすぎ、かつ遅すぎる）「救助」に参加、自国通貨ベースでの二国間スワップラインを増強することを約束した⁶。おかげで、マルチ化の成功にも関わらず、世界金融危機を通して CMI の信頼性とその活用の実効性に、疑問符がつけられる結果になった。

（2）ドル不信と新しい通貨体制の模索

地域内為替相場の安定と通貨協力という面において、世界金融危機は、東アジアのドル依存が諸刃の剣であることを如実に示した。アジア危機以降、東アジアのドル依存から脱却すべきだとの議論や研究が活発化したにも関わらず、前述のようにアジア金融危機から世界金融危機までの10年間で、東アジアはドルへの依存をむしろ強めていた（Katada 2008）。確かに今回の危機下、東アジア地域がアジア金融危機に匹敵するような通貨危機を免れた理由の一つは、それら各国がドルベースで外貨準備を積み上げていたからであることは間違いない⁷。しかしながら、アメリカを発信源とする世界金融危機はドルへの信頼性を著しく損なうと同時に、地域のドルへの過剰依存のなか、危機時にドル以外に頼れる通貨を持たない東アジアの通貨当局を大いに不安にした。

ただ今回は、地域において解決策を模索する代わりに、中国政府はこの世界通貨システム上の問題への不安を世界の舞台で表明した。この行動を分析した中国研究者の一部は、この世界金融危機が「ドルの卓越した地位とドル中心の国際システムにとって重大な分岐点になりうる（Chin and Wang 2010: 14）」との見方を示すほど、この出来事は大きなインパクトを持った。こうした中国の懸念表明の中で、中国人民銀行の周小川総裁（2009）は国際通貨制度の改革を求めるとともに、国際基軸通貨としてのドルの役割を補完または取って代わるものとして、特別引き出し権（Special Drawing Rights, SDR）の使用を増やすよう提唱した。周総裁のこうした公での講演のタイミングと態度を分析すると、中国政府の狙いはアメリカを極度に刺激することなく外国為替相場の安定の重要性を強調することにあるのではないかとChinとWang（2010）は分析する。そして、この講演は第二回G20サミットであるロンドンサミットでの影響を鑑みて発表されたものであると考えられる。こういった働きかけと同時に、中国政府は、中国に多額の貿易支払いを行なっている地域内外の諸国に対して、人民元での通貨スワップを行なう取り決めに締結した。この動きは、中国が人民元の国際化に向けて、積極的に足場を固め始めているのではないかと観測を引き起こした⁸。

世界金融危機の元、ドル依存に対する心配は、中曽根元首相が東アジアで共通通貨を持つべきだと訴えだすなど（中曽根 2009）、日本でも戦略的に重要だと位置づけられるようになってきた。さらには、2009年夏の総選挙で自民党が惨敗し、就任前からアジア地域外への依存度を弱めるためにも、アジアに地域共通通貨を作ることが望ましいとの考えを強調していた鳩山が初めて民主党から首相に就任する（鳩山 2009）。しかしながら、そのような日本の関心表明にも関わらず、2009年の重大時期においてもドル不信をこれ以上煽ることを心配する日本の通貨当局によって、地域為替相場や通貨に関する取り決めに求める

政策議論は真剣になされることはなかった。一方、世界金融危機とそれに伴う各国の経済不振や失業率の増加などに伴い、中国の人民元切り上げに対するアメリカを中心とする先進諸国からの圧力が増している。国内の経済・政治状況を踏まえても、アジアの為替相場の安定を取ってしても、中国がこの圧力に屈して近々人民元の切り上げを行なうとは考えにくい、やはり、アジアの各通貨のドルとの関係が非常に政治的であり、アジアの経済自主性を妨げているという顕著な例として見られている。

（3）国際金融体制における変化：ワシントン・コンセンサスの後退と G20

国際通貨問題を地域内ではなく世界の舞台で扱おうとした中国の意図に加えて、東アジアにおけるさらなる金融通貨協力と地域の枠組み設立への動きをスローダウンさせるようなことが世界金融危機をきっかけに三つ起こった。まず第一は、国際金融体制の議論が G7 の場から G20 に移ったことである。上記で述べたが、日本と東アジアにとってアジア危機後、地域内協力を行なおうと願った動機のひとつには、日本がアジア唯一の G7 参加国であった時期に、IMF とアメリカが主導する国際金融体制に対抗する方策を立てようとするものであった（Katada 2004; Sohn 2007）。しかし、2000 年代に入って新興市場国経済、特にいわゆる BRICs（ブラジル、ロシア、インド、中国）が台頭すると、国際経済を話し合う場を G7 に限ってでは問題なのではないかという意見があがる⁹。そこで世界金融危機が起こり、新興市場国を参加させなければならないという緊急性が高まっていくのである。高い注目を集めた G20 サミットがワシントン（2008 年 11 月）とロンドン（2009 年 3 月）で開かれた後、最終的に国際金融・通貨問題の議論の場は G7 から G20 に移った。この移行に伴って東アジアからは四カ国（日本、中国、韓国、インドネシア）がこの世界規模の首脳会談に参加するようになった¹⁰。しかしながら、これらの国々が G20 に参加するようになったことは、皮肉にも、アジアの声をまとめようとする地域フォーラムの必要性を減ずることになった（Emmers and Ravenhill 2010）。その意味で言えば、アジア危機以降、こうしたアジア主要諸国が必要としていた「カウンターウエイト」は、G20 内で作れるようになってきたということになる。

同時にヨーロッパ・アメリカ経済を根底から揺るがしたこの世界金融危機が、新自由主義に強く立脚する、規制をできるだけ抑えた経済政策を支持するイデオロギーに影を投げかけた。これが第二の変化である。国際金融界はアジア危機後の 2000 年代に入って資本移動の自由化による競争の激化と、ゆるい金融規制の枠組みの中で不動産に対するサブプライムローンを含む資産担保証券（Asset Backed Security, ABS）やそれを基にした債務担保証券（Collateralized Debt Obligations, CDOs）といった新しい金融ビジネスの登場で大きく膨

らみ、各国の不動産バブルを伴って急速に拡大する。2007年から始まるサブプライム危機からリーマンブラザースやAGIの破綻、そして世界金融危機に至るといったこのブームの惨憺たる終焉は、こうした高いレバレッジを使った（Highly leveraged、借金をして投資をする）リスクや、不透明な金融商品、それに伴う投機活動を経済が支えられなくなったことを表す。戦前の世界大恐慌にも比較される経済の大混乱の中、新自由主義の守り神としても崇められてきた、アメリカ連邦準備制度理事会のアラン・グリーンスパン元議長は下院の特別会議でこれまで推進してきた自由市場中心の経済モデルには「欠陥」があったと認めざるを得なかった。アジア危機後の自由市場絶対主義に対して反発してきたアジア各国の指導者たちにとっては、このイデオロギー方向転換は歓迎するものであったのかもしれない。その上、経済危機が続く中、世界各国がとったアジア的またはケインジアン的（政府の財政出動による需要創生）政策が容認されることになるだけでなく、信用格付け機関やヘッジファンドの規制などG20での議論の多くが、アジア危機後に日本を始めとするアジア諸国が10年前に求めたことを反映するようなものになっていた。こうした中、アジア諸国にとって一体になって「ワシントン・コンセンサス」体制に対抗しようというような、集団行動の必要性は無くなってしまった。

アジアの金融協力を減速させた第三の要因は、2010年春にギリシャ経済が崩壊して以来、欧州連合とその共通通貨であるユーロが直面した危機だった。地域的経済パワーであったドイツなどが危機に際しギリシャを支援することをいやいやながら行なったことと欧州中央銀行（European Central Bank, ECB）が債務棚上げに反対したことで、ユーロ圏崩壊の恐れが生まれた（Wolf 2010）。ユーロをモデルに、将来の地域通貨協力体制を考えていた東アジアは、ユーロ圏のメンバーでありながら、ギリシャがIMFの緊急融資に頼らざるを得なかったことにショックを受けた。ECBを中心に高度に制度化した地域金融協力体制の枠組みを持ちながら、金融援助の多大の重荷を背負わされるドイツと、欧州連合の安定・成長協定（Growth and Stability Pact）にある財政政策運営の合意を守らなかったギリシャとの間には強い対立と敵意が生じるなど、制度化だけでは地域協力は非常に難しいということを露わにした危機であった。

4. 二つの金融危機を通して見たアジア金融協力と日本

（1）三本の対立軸を通して見るアジアの地域金融協力

最近の15年でアジア諸国の金融・通貨問題への取り組みは大きく変化した。金融や資本収支勘定の自由化圧力に反応する形で1990年代の前半、国内に古い経済体勢を残しながら金融の自由化を進めてきた国々が1997年のアジア危機に瀕すると、その危機の分析や短

期的・長期的対応をめぐって対立軸が明らかになった。

まず顕著に現れたのは、アジアのそれまでとってきた開発モデルを強く批判するアメリカや IMF を中心とする経済のグローバル化推進者たちと、アジアの経済安定を最重視するアジアの政策決定者たちの対立である。この第一の対立軸の重要な影響は、IMF のとった緊急融資とそのコンディショナリティに対する評価とか、アジア危機後の国際金融体制についての G7 での各種議論のおおもとになるものである。また、この対立軸はアジア全体の結束と強めることに大きく貢献したことは言うまでもない。前述のように「共通の他者」を持つことで、アジア諸国がなんらかの共通アイデンティティを確立したのが、アジア危機の大きな遺産のひとつである。その後、アジア各国政策決定者が CMI やアジア内での債権市場確立を話し合うようになって、この対立軸は健在で、アメリカを排除した形での ASEAN+3 の枠組みがアジア金融協力の中心になったのも、この対立軸の影響の表れとも言えよう。

しかし、十数年後の世界金融危機下では、この対立軸はアジアの指導者たちにとってあまり意味の無いものとなる。この危機においてはアジア危機の時には強かった、イデオロギー対立も、アメリカや IMF の強い影響力も感じられず、アジア批判と言えば通貨問題で中国に批判の矢が向けられる程度のものであった。逆にアジアからはドル依存や完成品の輸出先の問題で、アメリカ経済の舵取りに対して不安の声は聞かれるものの、正面を切った新自由主義批判や新しいアジアモデルの提唱というものは見られなかった¹¹。こうしたアジアにとっては比較的穏やかな危機の影響が、アジアの結束を弱め、地域の金融協力体制確立があまり緊急ではないという雰囲気を作ったのは皮肉なことである。また、国際金融体制を話し合う場が G7 からアジア四カ国を含む G20 に拡大したこともあり、アジア対アメリカ・先進国という構造は失われるのである。しかし、アメリカの影響力は政策介入のような直接的な形で現れるだけではないことを指摘しておかなければならない。例えば、ドル依存やアメリカの市場への輸出依存は依然として、アメリカの間接的影響力(または、構造的影響力 *Structural power*) を及ぼし続けているのは前に述べた。こうした影響力がアジアの地域協力をアメリカを通した環太平洋的なものになっていることは確かである。

次に、日本と中国の関係を通してこの時代を見る。これが第二の対立軸である。アジア危機が起きた 1997 年ごろ、日本はバブル崩壊後自国の経済停滞して 5 年ほどたっていた。といっても、中国と比較するとまだかなり強い経済力を持ち、金融通貨面で言えば中国とは比較にならない影響力を持っていた。しかし、その当時でも地域内の協力体制を整え、金融安定のための制度を作ってゆくためには、中国の支持と参加が不可欠で、AMF の失敗の一部も中国の躊躇にあったと言える (Chey 2009)。2000 年あたりから進んでゆく CMI

を始めとする地域金融協力は、アジアの二大債権国である日本と中国の協力の上に成り立っているといっても過言でないだろう。このように、特に CMI に関してはゆっくりながら着実に地域協力の体制は進んできた。また、CMI は世界金融危機を機に、実用性は試されていないものの、CMIM というマルチ化を進めるなど、協力が形になったということでは、地域協力の成功例と言えよう。しかしながら、二つの危機の間にも、日本と中国の政策優先順位の違いは存在し、地域通貨に関する問題がまったく進展しなかったのも、円の国際化など、地域の通貨問題でイニシアチブを取ろうとする日本と、国際資本収支勘定の自由化が遅れ、人民元の国際化にはまだかなり時間がかかるであろう中国の思惑の違いからも説明できるのが、そのひとつの例と言えるだろう (Katada 2008)。

アジア危機後の中国の経済成長は目覚ましいものがあり、世界金融危機の起こった 2 年後の 2010 年には総 GDP で日本を抜き世界第二位になるまでに至る。この 15 年の間に中国経済の重要性は絶対的にも (日本と比較して) 相対的にも増す。しかし、金融や通貨問題の面で中国が発言権と存在感を急に伸ばすことになったのは、近年の世界金融危機である。アメリカ政府と G20 での話し合いは嫌うものの、今後の基軸通貨の問題や IMF 改革などに対して、中国政府の影響力がこれからも増して行くのは明らかである。その中で地域金融協力の観点から見ると、日中の協力体制は薄れていく兆しを見せる。CMIM ではどのように出資割当額・議決権の同比率に同意したものの、韓国に対して円と人民元という自国通貨建てのスワップを組んだり、G20 での IMF 改革についての立場で足並みがそろわなかったりと、それぞれ独自の政策を押し出す傾向が見られる。

最後に政府と民間 (特に金融機関) との関係に存在する対立軸がある。これは政策やイデオロギーの対立とは違って、あまり表には出ないが、政府の決定する地域金融協力の政策が民間金融機関や大製造業のビジネス勘定に合わない場合、いかに対外政策として旗を振っても実際がついてこないことがある。1990 年代末から 2004 年にかけて日本政府が奨励した円の国際化は良い例で、製造業ではもうすでに米ドル圏での操業・ドル圏への販売が前提になっているので円に乗り移る必要は無く、銀行にとっては為替取引という銀行の生業を脅かすということで、民間の強い支持を取り付けることはできなかった。地域金融協力をめぐる力関係をとって言えば、CMI は政府間のみで決定できるものであり、政治色が強いが、アジア債権市場の育成や通貨の問題は民間の積極的参加が無ければ地域協力は達成できない。そういった意味で、地域経済の相互依存が急激に高まり、その反面アメリカを始めとする域外先進国経済への依存が減少すれば、自然と民間の力によって地域経済協力は進む。ただ、何かの形で政治的な障害があるときは、政府のリーダーシップが必要になると見られる。

（2）2030 年におけるアジア金融協力のシナリオと日本の政策

さて、上記の対立軸を念頭において、アジア金融協力の将来像を考えてゆく。ここでは、当研究プロジェクトに共通に与えられた 2030 年の四つのシナリオをベースにする。この四つのシナリオは安全保障を協調的から競争的までとひとつの軸（図では x 軸）に取り、新興国の経済成長速度を低成長か高成長かでもうひとつの軸（図では y 軸）に取る。そこで x 軸と y 軸に囲まれる四つの面が四つのシナリオである。他章で詳しく説明されているので、それぞれのシナリオについての議論はここではしない。が、地域内での金融協力を考える面で、強調する部分をこのシナリオに重ねていくと以下の通りとなる。

まず、安全保障の x 軸は前述のように、各国の協調体制が強い（図では西の方角）ほど、民間による協力が容易になると言える。競争的な安全保障体制の下では、民間の主導は難しく、政府が多くの協力を主導するようになる。次に、経済成長の度合いであるが、この点はアメリカとの経済相互依存との反比例関係となる。つまり、新興市場国各国、特に中国の経済成長が続き、地域経済が拡大する（図では北の方角）と、アメリカの市場への依存度が減少するというものである。もちろん逆に、こうした新興国の成長率が鈍化すれば、今までどおりのアメリカ・先進国への経済依存は続く。最後に、日中関係はこの図にどう収まるかという点を考えると、南西から北東に伸びる斜めの軸として捉えられることがわかる。日中間のライバル関係や競争関係は安全保障の側面で協調的な環境下、中国を含む新興国の成長が遅い場合に一番弱く、その逆に競争的な安全保障環境の下、中国の経済台頭が目覚しいほど対立は強調されると考えられる。このように地域金融の政治力学に即して対立軸を考えていくと、上に述べた四つのシナリオは地域金融協力に焦点を当てると以下のように説明することができる。

安全保障 1：経済 1（北東）のシナリオ（1）においては、中国等の新興国は経済成長を続け、アメリカ経済の地域への相対的な影響力は弱まったものの、各国間の政治的対立等により東アジア地域は多極化、日中関係も対立要素を多く含む難しいものとなる。その中で、地域金融協力は日本主導か中国主導かという競争的なものになり、地域内の協力による共同通貨や CMIM の強化などは困難になる。特に中国は G20 での存在感を強め、人民元の国際化など国際金融体制と再編するべく単独行動に出るようになる。

安全保障 1：経済 2（南東）のシナリオ（2）においては、新興国の経済成長は鈍化しアジアの経済は未だ対外経済に大きく依存している。その中、安全保障上では、中国の台頭が目立ち、米中が対立を深める。こうした環境では、政治上の戦略が地域金融協力の政策にも影響し、中国はアメリカを中心とする先進国勢力に対する政治的カウンターウエイトを作る目的やドル依存をできる限り弱めようとする意図から地域経済協力を推進しようと

する。

安全保障2：経済2（南西）のシナリオ（3）においては、新興国の経済の伸びが遅いながらも、安全保障体制は協調的で、中国が日本や欧米の自由主義体制に加わる形での国際政治・経済秩序の安定に努める。その中、地域経済協力は民間を中心とした、極インフォーマルなものとなり、地域金融の制度作りは急がれない。

安全保障2：経済1（北西）のシナリオ（4）においては、中国等の新興国の経済成長は著しく、アメリカへの経済依存は減少する。しかも日中間・米中間の政治・軍事の対立は事実上なくなり、地域の安定が図られる。こうした環境が、アジア地域金融・通貨協力には最適であり、民間の経済活動を支える意味でアジア共同通貨やアジア債券市場などへの需要が増していく。ただし、アメリカなどの対外勢力との対立軸も持たないため、政治的なコミットメントは低く、CMIMなどの公共性の高いメカニズムはあまり支持を得ない。

この四つのシナリオ下で、2030年の日本はいったいどのような立場におかれるのだろうか。シナリオ（1）では、中国の台頭で日本は守勢に回ることになる。このシナリオにおける中国は地域経済の主導権をすでに握っており、またG20などの国際の場でも単独で強い発言権を持つことから、日本との協調を特に必要としない。日本はそのような環境の中、必然的に現在既存の自由経済・民主主義の価値に重きを置くことでアジア地域の主導権を維持しようとする。しかし、アメリカをはじめとする西欧先進諸国のアジアへの影響が減少するのに呼応して、日本の影響力も後退する。シナリオ（2）の下では、日本が自分の味方は「アジアかアメリカか」という二者択一を迫られることとなる。安全保障上、また政治上ではアメリカ離れが進みながら、経済においてはアメリカ・ドル依存が続くこのシナリオ下のアジアでは、地域金融協力を政治な外交手段のひとつとして扱う。CMIMのようにアジア政府間の合意などで、時折進展は見せるものの民間金融機関や国際競争力の強いアジアの大製造業者などはこの地域協力の後押しをしないため、実効力のある体制は確立しない。民間からも支持を得られない日本政府は、アメリカよりの政策をとりがちになる。シナリオ（3）では、地域金融協力制度化の必要性はあまり感じられず、ブレトン・ウッズ体制に巣くう（nested）形での金融・通貨安定の方策がとられる。もちろんCMIMのIMFリンクははずされず、アジアでは未だ米ドルを事実上アジアの通貨制度のベースとして使う。日本はアジア経済のグローバル化の先端を担うが、アジアのリーダーとしての地位を確立するのは難しくなる。最後にシナリオ（4）では、アジア経済、特に日中間の経済相互依存が深まり、日本政府は下から突き上げられる形で（bottom-up）、地域金融協力に積極的に参加する。ドル依存や地域外市場への依存など、2010年代にアジアの地域主義を表面だけの浅いものとしていた条件は変わり、民間企業からの要求で地域の経済・金融協力は

動かされていく。日本でも中国との関係改善、アメリカ離れが進み、中国と共同で、または中国と補佐する形で日中はアジアの二国共同覇権 (bigemony または co-hegemony) を確立させる。

5. 結びに代えて：2030 年のシナリオを元にした日本政府への政策提言

さて、最後にこうしたそれぞれの将来シナリオにおいて、日本の外交政策がどうあるべきかを考える。まず、このシナリオの前提としてある、新興国経済成長や安全保障環境に対して、日本政府が今後約 20 年の間に影響を与えうるという前提からここの議論を始めた。四つのシナリオの中で、日本がそれぞれどのような状況に置かれるかを分析すると、安全保障上の緊張が日本のアジア地域協力における立場を非常に難しいものとするのが明らかである。そこで、こういった政治対立を極力減らす形での外交努力が望まれる。それには、現存する地域安全保障信頼醸成 (confidence building) メカニズムである ASEAN 地域フォーラム (ARF) や、各国間の政策対話を使って地域内の関係改善に努めてゆくことだけでなく、アジア各国、特に中国を積極的に地域協力を始めとする対アジア外交に巻き込んでいくような対外政策を選択するべきである。

一方、経済の側面を見ると、今後 20 年の間に中国経済がいかに成長していくかによって、アジアの地域金融協力の形も大きく左右されることが明らかである。日本の外交政策が、中国を始めとする新興諸国の経済成長の度合いと速度に大きく影響を与えることは容易には考えられないが、日本の経済外交政策の転換は今後重要な課題である。2011 年前半現在、アメリカは世界金融危機後の長い経済低迷から少しずつ回復の兆しを見せているとはいえ、今後 10 年 20 年の間に、その経済が急成長を遂げる可能性はなく、経済が正常に回復したところで、多大な失業・住宅ローンが払えなくなったための家の差し押さえなど、庶民に大きな経済的・心理的痛みを伴った今回の経済危機はアメリカの消費傾向を明らかに変化させると言われている。世界最大の最終市場であるアメリカが、派手な消費文化から (少なくとも以前よりは) 儉約と節度を持った国に生まれ変わった時、日本の経済にとって新興国経済の相対的重要性は増す。すでに起こっている新興国の台頭に対応して、日本の民間企業は投資・輸出のターゲットをアメリカから中国などのアジア新興国に向けてはいるものの、こういった新しい国々の需要を効率的に取り込むまでには達していない。これからどんどん育っていくアジアの中産階級や富裕層に対して、日本のビジネスチャンスをもどのように伸ばしていくかという点で、日本の政策 (外交および国内経済政策) が重要になってくる。

最後にこの章の焦点である地域金融協力に対する日本政府の政策は、どうあるべきかを

考える。前述の四つのシナリオの中で、地域金融協力の理想に近い形は、シナリオ（4）に現れるものだと考える。このシナリオ下では、アジア域内で活発にビジネスを行う企業が、実用的な必要にあわせて地域の各政府に金融・通貨協力を促していく。これは 1950 年代の末から国際政治経済学者 Ernst Haas（1958）がヨーロッパの統合過程をもとに唱えた新機能主義（neofunctionalism）に沿った分析で、民間企業が国の枠組みを超えて活発に活動するようになり、機能的に不便な関税や法律のちぐはぐさなど国と国の間の障害を取り除こうと下から（民間から）ボトム・アップに働きかけ、それが地域をまとめる超国家的な制度（supranational institution）に助けられて地域統合への強い政治動力となるというもの。その中で地域協力・統合の動きは自主的なものであり、それぞれの国の経済活動を支えるという意味で、ますます地域の安定・平和にも貢献するのではないかと考えられる。また、シナリオ（4）での協力はシナリオ（2）で見られる、アメリカや対外のシステムに対抗するごとく作られた防御的（defensive）な地域協力体制とは違い、アメリカなどの域外勢力との関係も自主性を保ちながら協調的に進めていける素地を作っていくと考えられる。シナリオ（1）では、平和的な地域協力は難しい。シナリオ（3）は今までの構造に一番近いので日本には居心地の良い環境かも知れないが、地域協力や地域の自立性を伸ばして行くには適切な環境とは言えない。アジア危機および世界金融危機を通して、地域に金融安定を守る制度が無いことや、過度のドル依存の危険性を感じてきているアジア諸国は、シナリオ（3）で可能な協力からひとつ進んだ地域金融協力を進めていきたいのではないだろうか。

参考文献

- Aizenman, Joshua, Yothin Jinjark, and Donghyun Park. 2010. "International Reserves and Swap Lines: Substitutes or Complements." NBER Working Paper 15804.
- Amyx, Jennifer. 2004. "A Regional Bond Market for East Asia? The Evolving Political Dynamics of Regional Financial Cooperation." *Pacific Economic Papers* 342.
- Amyx, Jennifer. 2005. "What Motivates Regional Financial Cooperation in East Asia Today?" *Asia Pacific Issues* 76: 1-8.
- Anthony Rowley, 2003. "Asian Bond Market Plan Faces Hurdles," *The Business Times*, Singapore, January 20, 2003.
- Bhagwati, Jagdish. 1998. "The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars." *Foreign Affairs* 77.
- Budianta, Melani. 2000. "Discourse of Cultural Identity in Indonesia during the 1997-1998 Monetary Crisis." *Inter-Asia Cultural Studies* 1(1): 109-128.
- Calvo, Guillermo A. and Carmen M. Reinhart. 2002. "Fear of Floating." *Quarterly Journal of Economics*. 117(2), May. : 379-408.
- Chey, H. K. 2009. "The Changing Political Dynamics of East Asian Financial Cooperation: The Chiang Mai Initiative." *Asian Survey* 49 (3): 450-467.
- Chin, Gregory and Wang Yong. 2010. "Debating the International Currency System: What's in a Speech?" *China Security* 6 (1): 3-20.
- Dooley, Michael, David Folkerts-Landau, and Peter Garber. 2003. "An Essay on the Revived Bretton Woods System." NBER Working Paper 9971. Cambridge, Mass.
- Eichengreen, Barry and R. Hausmann. 1999. *Exchange Rates and Financial Fragility*. NBER Working Paper 7418.
- Emmers, Ralf and John Ravenhill. 2010. "The Asian and Global Financial Crises: Consequences for East Asian Regionalism." RSIS Working Paper 208.
- English, John, Ramesh Thakur and Andrew Cooper (eds.). 2005. *Reforming from the Top: Leaders' 20 Summit*. Tokyo: United Nations University Press.
- Grieco, Joseph M. 1995. "The Maastricht Treaty Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme." *Review of International Studies* 21.
- Grimes, William W. 2009. *Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grimes, William W. 2003. "Internationalization as Insulation: Dilemmas of the Yen." in Ulrike Schaeede and William Grimes (eds.). *Japan's Managed Globalization: Adapting to the Twenty-first Century*. New York: M.E. Sharpe Inc. 47-76.
- Haas, Ernst. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces, 1950-57*. London: Stevens and Sons.
- Hall, R.B. 2003. "The Discursive Demolition of the Asian Development Model." *International Studies Quarterly* 47: 71-99.
- Hatch, Walter and Kozo Yamamura. 1996. *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hatoyama, Yukio. 2009. "My Political Philosophy." *Voice*. September, available at <http://www.hatoyama.gr.jp/masscomm/090810.html>.
- Hayashi, Shigeko. 2006. *Japan and East Asian Monetary Regionalism: Toward a Proactive Leadership Role?* London: Routledge.
- Henning, C. Randall. 2002. "East Asian Financial Cooperation", *Policy Analyses in International Economics* 68. Washington: Institute for International Economics.
- Higgott, Richard. 1998. "The Asian Economic Crisis: A Study in the Politics of Resentment." *New Political Economy* 3: 333-354.
- Institute for International Monetary Affairs (IIMA). 2004. "Report Summary of Studies on Towards [sic] a Regional Financial Architecture for East Asia." <http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/ASEAN+3research-1-1.pdf>: 1-15.
- Katada, Saori N. 2004. *Japan's Counterweight Strategy: U.S.-Japan Cooperation and Competition in International Finance*. In Ellis S. Krauss and T. J. Pempel, eds., *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific*. Palo Alto: Stanford University Press. 176-197.

- Katada, Saori N. 2008. "From a Supporter to a Challenger? Japan's Currency Leadership in Dollar-dominated East Asia." *Review of International Political Economy* 15(3): 399-417.
- Kuroda, Haruhiko, and Masahiro Kawai. 2004. "Strengthening Regional Financial Cooperation in East Asia." PRI Discussion Paper Series (no. 03A-10). Tokyo: Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan.
- Lee, Young Wook. 2006. "Japan and the Asian Monetary Fund: An Identity-Intention Approach." *International Studies Quarterly* 50 (2): 339-366.
- McKinnon, Ronald and Gunther Schnabl. 2004. "The East Asian Dollar Standard, Fear of Floating, and Original Sin." *Review of Development Economics* 8 (3): 331-360.
- 中曽根康弘. 2009. 「共通通貨が開く日本とアジアの未来」中央公論 4月号。
- Noble, Gregory and John Ravehill. 2000. "Causes and Consequences of the Asian Financial Crisis." In Gregory Noble and John Ravehill (eds.) *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*. Cambridge: Cambridge University Press. 1-35.
- Rapkin, David. P. and Jonathan R. Strand. 2003. "Is East Asia Under-Represented in the International Monetary Fund?" *International Relations of the Asia Pacific* 3: 1-28.
- Reinhart, Carmen, Ethan O. Ilzetzki and Kenneth S. Rogoff. 2008. *Exchange Rate Arrangements Entering the 21st Century: Which Anchor Will Hold?* Mimeo.
- Sohn, Injoo. 2005. "Asian Financial Cooperation: the Problem of Legitimacy in Global Financial Governance." *Global Governance* 11 (4), October-December: 487-504.
- Sohn, Injoo. 2007. "East Asia's Counterweight Strategy: Asian Financial cooperation and Evolving International Monetary Order." G-24 Discussion Paper Series, No. 44, March.
- Wade, Robert and F.Veneroso. 1998. "The Asian Crisis: The High Debt Model versus the Wall Street Treasury IMF Complex." *New Left Review* 228, March-April: 3-22.
- Wade, Robert. 1996. "Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective." *New Left Review* 217, May-June.
- Webber, Douglas. 2001. "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis." *The Pacific Review* 14(3): 339-372.
- Wesley Michael. 1999. "The Asian Crisis and the Adequacy of Regional Institutions." *Contemporary Southeast Asia* 21: 54-73.
- Yokoi-Arai, Mamiko. 2006. "Legal and Political Effects of Financial and Monetary Regional Integration in Asia." *Law and Business Review* 12(1): 47-69.
- Zhou, Xiaochuan (周小川). 2009. "Reform the International Monetary System." Available at <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&ID=178>.

－注－

- ¹ 中国政府は、日本政府が1997年9月の時点で、中国の中国人民銀行に相談する前に香港の金融当局にアジア通貨基金の相談を持ちかけたということで、この案には最初は冷ややかであったといわれる (Amyx 2005)。
- ² 「第10回 ASEAN+3 財務大臣会議 共同声明」第6条 (http://www.mof.go.jp/english/if/as3_070505.htm) .
- ³ http://www.mof.go.jp/english/if/reiognal_financial_cooperation.htm.
- ⁴ 日本・香港を含めた中国ともに32パーセントづつ。その拠出金の量でスワップを組むときの議決権が決められる。
- ⁵ 2009年5月3日にインドネシアのバリ島で開かれた第12回 ASEAN+3 蔵相会議の宣言の第9ポイント。
- ⁶ 2008年の12月、日韓スワップ（円とウォン）が300億ドル増加され2,000億ドルになり、また新しく2,600億ドルの中韓スワップ（人民元とウォン）が設置された。
- ⁷ 2010年の終わりの段階で、東アジアの外貨準備が5兆ドルを上回るとされる。
- ⁸ こうしたスワップはアルゼンチン（700億元）、ベラルーシ（200億元、香港（2000億元）、インドネシア（1000億元）、韓国（1800億元）、マレーシア（800億元）となっている。
- ⁹ G20という集まりはアジア危機後の国際金融体制を話し合うため1999年のケルンG7サミットにおいて立ち上げられ、その後各国財務大臣の集まりとして毎年会議が開かれていた。しかし、それが2008年の秋より首脳会議に格上げされるのである。当時カナダの財務大臣であったポール・マーティンはG20を首脳会議のL20に押し上げようと努力した (English, Thakur, and Cooper 2005)。
- ¹⁰ G20メンバー国は南アフリカ、カナダ、メキシコ、アメリカ合衆国、アルゼンチン、ブラジル、中国、日本、韓国、インド、インドネシア、サウジアラビア、ロシア、トルコ、フランス、ドイツ、イタリア、イギリス、オーストラリア、欧州連合である。また、ASEAN事務局はオブザーバーとして招待される。
- ¹¹ 中国研究者の一部には、今後「ベイジン・コンセンサス」という新しい経済モデルが提唱されると主張する。

第6章 アジア太平洋の安全保障アーキテクチャー : 2030 年へのシナリオ

山本 吉宣

はじめに

本章の目的は、アジア太平洋における安全保障のアーキテクチャーの過去と現在を考察し、未来を検討しようとするものである。本稿の基本的な前提は、政治・安全保障と経済は、国内だけではなく国際場裏においても、密接な関係を持っているということ、国家の目的は安全保障と富の追求であるということ、そして、国際（地域）システムにおいては、安定（平和）と経済的な繁栄が目的とされるべきこと、ということである。また、実際のアーキテクチャーは、時代的に変化するものであり、ある時期のアーキテクチャーは、その時期の特徴を現すとともに、その前の時期のアーキテクチャーがどのようなものであったかにも大きく影響される。したがって、本章においては、安全保障のアーキテクチャーを取り扱うものであるが、安全保障だけではなく経済分野の動きも広く取り扱い、それと安全保障アーキテクチャーとの関連を検討する。また、アーキテクチャーを考察するのであるが、アジア太平洋の個々の持つ利益とか目標、そしてそれらの国々の相互作用も考察の対象とする。さらに、安全保障のアーキテクチャーの時代的な変遷も視野に収める。

以下、I.においては、アジア太平洋の安全保障のアーキテクチャーの歴史的変遷を取り扱う。そのなかで、冷戦期には、安全保障のアーキテクチャーは分断したものであり、また経済的な関係は同盟間では密であり、異なる同盟網の間では疎であったことを明らかにする。このような構造は、70年代から80年代にかけて徐々にではあるが変わってくる。80年代は、ソ連に対して、米日中が擬似同盟とも言えるものを形成した。冷戦後は、アジア太平洋における冷戦的な分断は終わり、一つのアジア太平洋が成立した。しかし、アジア太平洋においては、アメリカと東アジア両方を含むアジア太平洋主義と東アジア主義の葛藤があった。今世紀に入ると、アメリカの単極構造は明白なものとなり、9.11以後、一方でアメリカがテロとの戦争を遂行する中、他方では、アジア太平洋においては、大国間の良好な関係が目立った。しかしながら、この間、中国の台頭が顕在化していく。この中国の台頭を取り扱うのがII.である。そこでは、中国の台頭に関して中国自身やそのほかの国々がいかに対応しているかを、ヘッジングとか制度的なバランスングという概念を用いて分析する。III.は、将来を視野に入れて、パワー・トランジションという観点からアジア太平洋の安全保障のアーキテクチャーを考察する。そして、最終的には、2030年あたり

のアジア太平洋における安全保障のアーキテクチャーについてのシナリオを考える。そこでは、将来像として、リベラルな国際秩序、中国の支配的な秩序、無秩序などを考えるわけであるが、それらのシナリオは、価値体系（リベラルな価値体系と中国的価値体系）と力関係のあり方（アメリカ優位、米中拮抗、中国優位）との関係で決まってくることが示される。

I. 歴史的素描

1. 冷戦期

(1) 分断の時代

アジア太平洋の安全保障のアーキテクチャーは、冷戦期と冷戦後では大きく異なる。冷戦期は、西側と東側で二つに分かれ、対峙する構造であった。50年代には朝鮮戦争があり、60年代にはベトナム戦争があり、冷戦の中での熱戦は、アジアを舞台に行われた。

50年代、米国を中心とする米一日、米一豪（+ニュージーランド）、米一韓のいわゆるハブ・アンド・スポークの同盟システムが形成され、他方では、ソ中同盟、そして遅れてではあるが、中朝同盟が形成された。このような同盟システムが対峙したが、対立は軍事的なものだけではなく、イデオロギー、経済的な対立でもあった。この時期、同じ同盟に属する国は、密なる経済関係を持ち、対立する同盟網に属する国とは、経済関係は薄かった。とくにアメリカを中心とする同盟網においては、アメリカの大きな市場を軸に、リベラルな国際経済秩序が作られていった。日本はそのなかで戦後の経済復興を成し遂げ、また急速に経済成長をした。50年代後半から60年代にかけての日本の経済成長は、現在の中国に比せられるようなものであった。

(2) デタントの時代 分断の中での変容

しかし、70年代初頭、ベトナム戦争を終結させようとしてアメリカは、ソ連、中国との間にデタント政策を展開した。アメリカは中国と上海コミュニケを発し、国交を正常化へ動きだし、日本はそれを追うように中国と国交正常化を果たした（1972年）。72年、ニクソン大統領はモスクワを訪問し、いわゆるモスクワ・デタントが進行する。70年代前半は、ヨーロッパ全体においてデタントは進行し、75年にはヘルシンキ宣言があり、全欧安保協力会議（CSCE）が設立された（この当時、冷戦は終わったという議論さえあった）。

アジアにおいては、ソ連を含んだCSCE的なものは成立しなかった。しかし、70年代前半中国は、アジアに対する共産主義拡大などの攻撃的な政策をやめた。60年代から続いた中ソ間の隔離は大きなものとなっていき、70年代後半になると、中国はソ連を主敵と考え

るようになり、日本やアメリカに（対ソ）反覇権の共同戦線を組もうとする（これは、米中国交正常化、日中平和条約の作成過程で明らかであった）。このようななかで、中国は、78年、経済の改革開放に踏み切る。

79年のソ連のアフガニスタン侵略を契機に始まった新冷戦の中で、米日中は、擬似同盟的な色彩を濃くしていく。そして、そこでは、経済的な関係も密になっていく端緒を見せる。

（3）東南アジア 自律性と対外活動

現在のアジア太平洋において、きわめて重要な *pivotal* な地位を占める東南アジアは、60年代まで、きわめて脆弱なものであった。東南アジアは、第2次世界大戦後植民地から独立した国がほとんどであり、冷戦期のグローバルな対立システムに従属したシステムであった。1963年に国際政治学者の M.ブリーチャーは、従属サブ・システムとしての東南アジアという論文を書いた。そのなかで、彼は、東南アジアは、きわめて脆弱な国々から成り立っており、それらの国家の間には定例的な会議などは無く、ばらばらであり、冷戦構造の浸透を受け、SEATO（東南アジアからの参加国は、パキスタン、タイ、フィリピン）が存在したが、他の東南アジアの国から白い目で見られた。また中国からの共産主義の浸透も高かった。ベトナムなどは、冷戦構造をそのまま反映して、分断されている。ただ、経済的な発展は共通の課題であり、ECAFE を中心に協力が行われているが、それは地域協力というよりは、国連というグローバルなシステムのもとで行われた。全体としては、東南アジアは1914年の前のバルカン半島に似ている、と述べている¹。

このようななかで、東南アジアの国々は、ASEAN を形成する（1967年）。ASEAN は、メンバー間の信頼醸成や域内の政治的協力を図り、デファクトには、共産主義に対する防波堤となった。ベトナム戦争がおわって、ベトナムは北ベトナムの主導のもとで統一され、東南アジアでの東西対立は残った。しかし、アメリカが撤退すると ASEAN は、その自立性を高めて行った。70年代初めには、域外対話国との関係を広げ、76年には首脳会議を開催し、ASEAN 協和宣言が発せられ、TAC が締結される。これらは、いわゆる ASEAN 方式を文章化するものであった。ASEAN は、80年代にも域内協力を進め、また対外的にも活動範囲を広げていく。

（4）新冷戦 ソ連の軍事活動と対ソ協力

70年代はデタントの時代であり、米ソの間に、SALT や ABM 条約が結ばれた。しかし、ソ連の軍事力の増強は顕著であり、70年代後半には、米ソの間で、基本的な軍事力の同等

性 (essential equivalence) が成立していると指摘されるようになる。さらに、ソ連は、70年代半ばから後半にかけてアフリカなどへ進出し、79年ついにアフガニスタンに侵攻する。ここに、80年代半ばまで、新冷戦の時代となる。新冷戦期、ソ連は、ベトナムのカムラン湾の海軍基地を使用したり、南太平洋に進出する。このような動きに対して、中曽根政権下日米同盟は強化され、また中国とソ連の対立も収まらなかった。アメリカ、中国、日本は密接な安全保障関係を持つにいたった。そのなかで、日本は大量のODAを中国に供与し、また、中国は改革開放を続け、高度の経済成長していった。

2. 冷戦後

(1) 冷戦の終焉 —— 一つのアジア太平洋

89年のベルリンの壁の崩壊（そして、91年末のソ連の崩壊）は、冷戦の終焉を告げた。国際政治の構造は、二極からアメリカの単極構造となった。また、中国は、89年、天安門事件を引き起こし、冷戦の終焉へ向けての民主化が世界的に広がる中、それとは逆の方向を示したのである。

とはいえ、冷戦の終焉は、「一つのアジア太平洋」を作り出した。89年、APECが成立する。それは、アメリカ、カナダ、日本、韓国、オーストラリア、ASEANなどだけではなく、加盟の時期はずれるが、中国（そして、台湾、香港）、ロシアなどが加入する。またAPECは、北朝鮮を除いて、ASEANに90年代に加入したベトナムなど社会主義国をも包摂するものであった。安全保障に関しては、アメリカを中心とするハブ・アンド・スポークの同盟網は維持されたが、アジア太平洋の国々（プラスEU）全体を包摂するARFが作られた（北朝鮮も加盟することになる）。ARFは、信頼醸成、予防外交を追求するものである（トーク・ショップと言われたが、いまでは（2009年以来）、災害援助などの大規模な共同訓練を行うようになっている）。

APECにせよARFにせよ、ASEANの影響力は強いものであった。APECは、当初は、開催は、ASEANと非ASEANが交代で行った。また、ARFの開催地はASEANであり、その運営の仕方はASEAN方式である。

また、冷戦期と冷戦後の安全保障関係と経済関係との関係は大きく変わったと言って良い。鳥瞰図的に言えば、すでに触れたように、冷戦期は、政経一致であった。すなわち、同盟網が二分化し、同盟網の内部では密なる経済関係が展開し、同盟網間では、経済関係は疎であった。言い換えるなら、ある一つの国（たとえば日本）から見ると、同盟国との経済関係は密であり、対立する同盟の諸国とは経済関係はそれに比して疎であった。これは、一つの安定をもたらすものでもあった。このような明確な構造は、70年代、80年代に

徐々に崩れていくが、冷戦後は、安全保障上の同盟国以外の国（敵でも味方でもない灰色の国）との経済関係も強くなっていく。そしてこれは、冷戦後のグローバリゼーションによってますます強くなる。同盟国との経済関係よりも、同盟国ではない国との経済関係のほうが密になり、不安定性を引き起こす要因の一つとなっていく。

（２）包摂的システムの限界

90年代の、前半には、すでに述べたように、安全保障に関して ARF という地域包摂的な安全保障対話システムが形成され、他方ではハブ・アンド・スポークの同盟システムが残った。このようにある地域に包括的な安全保障の枠組みと同盟網が並立していることは、アジア太平洋だけではなく、ユーロ大西洋にも見られるものであった（NATO と CSCE/OSCE）。これら二つの異なるタイプの安全保障システムは、一方で相互補完的であるが、他方では、競合とは言わないまでも、そのどちらにウェイトのおくかについて差が出てくるものであった。たとえば、90年代前半には、冷戦終焉の直後ということもあり、包摂的な多角的な安全保障の枠組みが大いに期待されたが（たとえば、CSCE をベースにしたゴルバチョフのヨーロッパ共通の家）、90年代半ばになると、アジア太平洋においては、ハブ・スポーク・システムの同盟網が、ヨーロッパにおいては、NATO が、安全保障の中核的なものとなっていく。アジア太平洋で見れば、北朝鮮の第一次核危機、つづいて、台湾総統選挙をめぐる中国の台湾周辺でのミサイル実験（1996年）で、同盟網の重要性が高まる。

また、中国は、90年代前半は、多角的な安全保障システムに懐疑的であり（多角的なシステムにおいては拘束が大きいと考えた）、二国間での相互関係を重視した。しかし、90年代も後半になると、中国は、(二国間の)同盟や抑止などを古いタイプの安全保障として、多角的、協調的な安全保障システムを新しい安全保障として、多国間主義を重視するようになる。これは、アメリカを中心とするハブ・アンド・スポーク・システムが強化され、中国が封じ込められることを避けようとしたのかもしれない。

経済の分野で言えば、アジア太平洋を包摂する APEC は大きな期待を持って出発した。APEC は、その機能として、経済（開発）協力、貿易推進措置、貿易の自由化などを持つ複合的なものであった。そして、APEC のメンバーには貿易の自由化をはかることに重点を置く国々と、経済協力などを重視する国々があった。1994年、自由化に重点を置く国の圧力によって、ボゴール宣言が発せられ、先進国は2010年まで、開発途上国は2020年までに貿易と投資の自由化を果たすことが目標とされた。また、1993年には（非公式の）首脳会議が発足した。アジア太平洋において、首脳会議を持つ唯一の制度となり、経済を超

えたアジェンダを取り扱うようになる。

しかし、APEC は、アジア太平洋におけるフォーカル・ポイントであり続けることはできなかった。一つは、APEC を通しての自由化は進まなかったことによる。90 年代末に、APEC をベースに自由化を推進しようとした EVLS (Early Voluntary Sectoral Liberalization) は頓挫した。そして、それと入れ替わるように、多数の FTA が形成されるようになる。

(3) アジア太平洋主義と東アジア主義

二つには、アジア太平洋には、アジア太平洋主義と東アジア主義という二つの潮流が存在するということである。APEC が発足するや否や 1991 年、マレーシアのマハティール首相は、EAEG (東アジア経済グループ：今で言う ASEAN+3) を提案する。この提案にアメリカは強烈に反対し、また日本も気乗り薄であった。しかし、1996 年、ASEM の発足は、公式の場ではじめて ASEAN+3 がグループとして行動することになった——現在では、ASEM は、アジア側でもインドやモンゴル、さらにロシア、豪州、ニュージーランドを加え、合計 46 カ国・2 機関となっている)。そして、翌 1997 年はじめ、日本の橋本龍太郎首相は、日－ASEAN 首脳会議を提案するが、ASEAN は ASEAN+3 を提案し、年末に ASEAN+3 の首脳会議が開かれる。ASEAN+3 は定例化していく。

これと同時進行的に発生したのが、アジア通貨危機である。この通貨危機に、アメリカは積極的に対応せず（できず）、また IMF の対応も適切さを欠くものであった。ここに、東アジアで対応することが必要となり、東アジア主義が強くなる（アメリカの関与の後退と裏腹な関係となる）。そして、98 年、韓国の金大中大統領は東アジア共同体を研究対象に付するように提案する。さらに、2000 年、ASEAN+3 はチェンマイ・イニシアティブを発足させる。

以後、東アジアに対するアメリカの関与が低調であったこともあり、ASEAN+3 は、東アジアだけではなく、アジア太平洋における地域主義のフォーカル・ポイントとなる。また、2002 年 1 月に日本の小泉純一郎首相はシンガポールにおいて東アジア共同体を唱え、東アジア共同体が東アジア主義の（その内容はともあれ）シンボリックな存在となる。ここで、東アジア共同体を進めるに当たって、日本と中国の間で綱引きが起きる。中国は ASEAN+3 に限ろうとし、他方、日本（小泉政権）は中国の影響力の増大をおそれて、オーストラリア、ニュージーランドを加えようとした。そして ASEAN は中国とバランスを取るためにインドを加えた。そして、決着は、「両取り」であった。すなわち、ASEAN+3 と東アジアサミット (EAS) の並立であり、それらがバック・トー・バックで開催されるようになったということである。2005 年 EAS が開催されるが、そのメンバーは、ASEAN+3+3

であった。

90年代後半、すでに述べたように、経済面においては、アメリカの東アジアへの関与はそれほど深いものではなかった（アメリカの経済が成長していたため、90年代前半の強硬な姿勢は影をひそめていた）。これとは対照的に、アメリカの東アジア安全保障政策は、積極的と言って良いものであった。96年の台湾海峡でのミサイル実験の後、米中は関係を深めようとし、クリントン大統領は、98年、天安門事件以来米大統領として、初めての訪中を果たし、米中が戦略的パートナーであることをうたう。また、北朝鮮に関しても、95年に枠組み合意を、それに基づいて KEDO をつくり、98年のテポドンの発射実験にもかかわらず、米朝関係は進展し、2000年、オルブライト国务長官が訪朝する。日本についても、96年橋本・クリントン共同宣言によって、同盟関係を強め、周辺での協力関係を進化させる。ただ、アメリカの対中関係は深くなり、日本はたとえば、98年のクリントン大統領訪中の際、大統領が日本に立ち寄りなかったことをもって、ジャパン・パッシングなどと言われた。90年代初頭、バブルが崩壊した後、日本経済は停滞し、アジア太平洋、東アジアにおける日本の相対的地位は大いに低下していく。ただ、過去の残影は残り、日本は、アジア経済危機において死活的に重要な役割を果たす。

この間、ARF は、それなりの活動をしたが、実質的な機能は強まることはなかった。また、先に述べた、アジア通貨危機で、インドネシアが不安定になり、東ティモールは内乱状態になるが、国連決議により、オーストラリアを中心とする多国籍軍が形成され、ついで、国連の主導のもとに、暫定行政機構ができる。

（4）9.11 とグローバルな単極構造のなかのアジア太平洋

90年代は、冷戦終焉後初めての10年間であった。この10年間、大国間の対立は背後に退き、それとは対照的に、世界的に、数々の内戦が起きた。また、アメリカは、唯一の超大国となり、経済は順調であり、単極構造はきわめて明確なものとなっていた。クリントン政権は、基本的には多角主義を取り、NPT の恒久化、化学兵器禁止レジームの強化、CTBT の締結（ただし、発効せず）など、いくつかの多角的な安全保障レジームを作っていた。対外的な軍事活動も、国連や NATO のもとで行っていた。

2001年からブッシュ（子）政権が発足し、選挙でのスローガンである謙虚な外交とは裏腹に、クリントン大統領と正反対のことをしようとする（いわゆる ABC—anything but Clinton）。中国に対しても、北朝鮮に対しても強硬路線をとる姿勢を示す。

しかし、9.11 が起きることによって、事情は大きく変わる。アルカイダは、国際テロ組織であり、安全保障上、新たなものであった。ブッシュ大統領は、9.11 のあと翌月から、

アルカイダをかくまったアフガニスタンを攻撃する。国際テロの攻撃に対して、北朝鮮を含む国際社会はそれを非難し、アメリカを支持した。アメリカは、国際テロと戦うために、大国を含む諸国と協力関係を作る。2002年9月のNSS(National Security Strategy of the United States of America)において、ブッシュ大統領は、いまや1648年のウェストファリア以来、大国間の平和が作られるもっとも大きな機会が訪れたと述べる。冷戦の終焉以後、大国間の対立は背後に退いたが、このブッシュ大統領のステートメントは、それをさらに進めるものであった。しかし、それと同時に、2002年の年頭教書において、ブッシュ大統領は、イラク、イラン、北朝鮮を悪の枢軸と特定し、さらに同年6月、テロおよびそれをかくまう国家に対しては、先制攻撃を辞さない旨のいわゆるブッシュ・ドクトリンを発出する。

以後、アメリカは、軍事力の優越性の重視、国連軽視、単独主義、民主主義（レジームチェンジ）などをベースとするネオコン的な政策をとり、ついには2003年イラクを攻撃する。アフガニスタンもイラクも政府を倒すということに関しては、圧倒的な力を持つアメリカにとっては容易なことであった。しかしながら、イラクにおいては、2003年5月1日にブッシュ大統領が勝利宣言したあと、その安定化は困難を極めた。また、アフガニスタンも暫時の安定の後、大いに不安定化し、それは現在まで続いている。2006年の中間選挙でブッシュ政権の与党共和党が大敗し、アメリカは政策を大きく転換せざるを得なくなる。2007年、ブッシュ政権は *surge* と称して約3万の軍をイラクに投入し、やっと出口を見つけ出すことになる。

このような9.11の影響は、アジア太平洋、東アジアに関しては、多様なものであった。東南アジアにおいては、一方で、イスラム諸国のアメリカに対する反応には複雑なものがあり、他方では、対テロ戦争に協力することになった。中国に関しては、先に述べたように、対テロ戦争への協力を調達しなければならないためもあり、米中関係は基本的に安定したものであった。日本について言えば、対テロ、対アフガニスタン、対イラク戦争に関して、テロ特措法、イラク特措法等をつくり対米協調には著しいものがあつた。

北朝鮮は、93～4年の第一次核危機、98年のテポドン発射実験など脅威であり続けた。2002年10月、訪朝中のケリー国務次官補に対して核開発をほのめかす（その直前小泉首相が訪朝し、日朝ピョンヤン宣言を発し、拉致被害者を連れて帰る）。北朝鮮の核開発に対して、アメリカは直接の交渉を拒否する。中国は、米朝を仲介するが、2003年半ばに、中国を議長とする6者会談が発足し、問題の解決がはかられるようになる。6者会談は北朝鮮、韓国、アメリカ、中国、ロシア、日本を構成員とし、北東アジアの国すべてを包摂する初めてのものであった。2005年、北朝鮮（朝鮮半島）の核廃棄や将来の平和条約等をめざすことを含んだ共同声明が発せられる。しかし、それでもうまくいかず、2006年と2009

年には北朝鮮は核実験を行い、事実上の核保有国となる。また、北朝鮮などからの核の拡散を防ぐために、PSI も、アメリカの主導で、2003 年創設され、演習などを行っている。ただ、中国など PSI に批判的な国もある。

また、安全保障のアーキテクチャーから見て重要と考えられる動きとして、アジア太平洋で、平和維持や災害支援などの多角的な枠組みが徐々にできつつあるということである。たとえば、東南アジア最大級の多国間軍事演習「コブラゴールド」がある。これは、冷戦時代の 1982 年にインドシナ半島の共産圏拡大阻止を目的に米軍とタイ軍の合同演習として始まったが、現在では目的も平和維持活動に変容し、日本のほかインドネシアなど地域の主要国が参加するようになった。また、ARF も災害に対して、国際的な救援活動を行う大規模な訓練を行うようになっている。2009 年に第 1 回、2011 年には第 2 回の多国間の訓練が行われている。さらに、日米、日豪、日韓などの二国間においても、平和維持活動や人道支援、災害救助などに関しては、協力が深まっている。

II. 中国の台頭

1. 前奏——「先進国/新興国複合体」の形成

この間、中国は、78 年の改革解放以来、年率 10%平均で、経済成長を続ける。78 年の中国の GDP/CAP は、200 ドル程度であった。しかし、年率 10%の経済成長は、10 年で、規模が約 3 倍になるということであり、2000 年代のはじめにはかなり大きなものとなっていた。そして、2001 年ゴールドマン・サックスの報告書は BRICs という言葉を作り出し、新興国の急速な台頭を予測する。また、将来の国際政治において、いわゆるパワー・トランジションが大きな課題になることが予想された。中国の台頭が顕著になっていくなかで、これといかに対応していくかが当然課題になってきた。

このような状況の中で、00 年代前半、中国自身は、平和台頭論をとえ、自己の発展が他の国々の利益を損なわず、また中国自身は、平和的な手段で台頭するのでであると論ずる。これに対して、アメリカ（ゼーリック国務次官）は、中国は「責任あるステーク・ホルダー」になるべしと論ずる。さらに中国は、調和を重視する、和諧外交を掲げる。このような中国の路線は、鄧小平の掲げた韜光養晦に沿ったものと考えられる。

一方、中国は、GDP の成長率と同じぐらい（あるいはそれ以上）の勢いで、軍事費を増大してきた。冷戦後も、湾岸戦争そして、NATO のセルビア空爆を見て、米軍の優越性を目の当たりにし、軍の近代化を急ぎ、2025 年にはアメリカに匹敵する軍の近代化を目指している。

中国の台頭とは対照的に、90 年代から 00 年代の半ばまで、単極をほしいままにしてい

たアメリカは、イラクやアフガニスタンに介入し、その経済的な負担は大きく、また 2008 年以降の経済の後退から脱しえず、その力を相対的に低下させてきている。

2. ヘッジングと制度的バランシング：ディレンマの解決策？

このような中国の台頭は、一方で、密接な経済的な相互依存を維持し、他方で、中国の軍事的な台頭に対処しなければならないという、複雑な問題を他の国々に課すことになった。アメリカのブッシュ政権は 2006 年、中国との戦略対話を始める。また、オバマ政権は、「アジア回帰」とも言える政策を展開する。これは、オバマ政権が、一方で、深まる経済相互依存の中で、貿易を促進させるという経済的な利益の増進と、他方では、台頭する中国を牽制する、という二つの目標を持つことに由来していた。アメリカは、2009 年 TAC に加盟し、EAS への参加を視野に収めると共に、ARF などに積極的に参加するようになった。また、2010 年前半の ARF では、クリントン国務長官は、中国を牽制する発言をし、さらに、同年秋には 18 カ国国防相会議が発足するが、そこでも活発化する中国の海洋進出に対して、海洋の自由を掲げ、中国に釘を指す発言をし、リーダーシップを発揮しようとする。そして、2011 年から、EAS にはアメリカとロシアが入り、18 カ国となる。また、アメリカは、太平洋における軍事力を強化しようとしている。

ここで、展開されている国際政治の様式は、ヘッジングとか制度的バランシングと呼ばれているものである。そこでは、基本的には、協力的な関係（経済的相互依存）が主体であり、それを維持・発展させることが相互の利益になるということが前提とされる。そして、それと同時に、他国の自国の利益に反する（現在又将来の）行動を牽制し、またそれに備える行動をとるという行動様式が展開される。

このようなヘッジングは、アジア太平洋において広く見られてきたものである。たとえば、ASEAN 諸国が、中国の台頭に対して、中国との経済関係を進展させ、その果実を享受することを追求しつつ、アメリカを始め、他の様々な国や地域と関係を深めようとするのも一つのヘッジングである²。このように、東南アジアの国々は、中国（そしてアメリカ）に対して、ヘッジング戦略をとっているように見えるが、アメリカも、中国に対して³、また逆に中国はアメリカに対して⁴、ヘッジング戦略をとっている（米中の間には、相互ヘッジングという現象が見られる⁵）。

アメリカに関してみると、90 年代はじめ、中国に対して、経済を中心に関係を高めていく関与政策か、あるいは中国を最初から封じ込める（封じ込め政策）かが問題となった。以後、アメリカは基本的には関与政策を採用していくのであるが、ヘッジング戦略は、関与政策を主としつつ、中国が機会主義的な、アメリカの利益を損なう政策をとらないよう

にし、さらに中国が利益を損なう政策をとった場合、それに対処しようとするものであると考えられる。もし、アメリカの利益を損なう政策を中国がとった場合、ヘッジング戦略で整えた政策資源をもとにして、抑止や均衡政策あるいは、具体的な「制裁」行動を発動するであろう。ブッシュ政権は、2000年代の半ば、公然とヘッジング戦略を唱えた（たとえば、2006年のNSSには、中国に対して、「協力をするが、ヘッジする」と書かれている）。ただ、ブッシュ政権のときのヘッジング戦略は、政権内のタカ派的な色彩も濃く、たとえば、ペンタゴンの当事者は、ヘッジを「中国の攻撃的な行動を速やかに打ち負かすための有効な準備」と捉え、グアムへの爆撃機の配置などを例としてあげる⁶。このような‘ハード・ヘッジング’は、究極的には、中国を潜在的な敵であるとの認識を中国に伝えることになり、米中関係を不安定にするものであるとの指摘がつとになされていた⁷。そのこともあってか、オバマ政権は、中国との信頼醸成（不確実性を低下させるため）や、ソフト・balancingを主とし、ヘッジ戦略は表に出していないようである（2010年のQDRやNSSのなかには、**hedge**という言葉は見当たらない——ただ、これは実際の政策としては、いまや変化しているようである）。

以上のようなヘッジングは、よりソフトに様々な制度を作ったり利用したりすることでも行われることがある（制度的balancing、制度的ヘッジング）⁸。アジア太平洋における国際制度には、実に様々なものがある。たとえば、二国間で米中が戦略対話を行い、利害を調整するというのも一つの制度である。また、米中の両方を入れた多国間の制度をつくり、そこで調整することも考えられる（対立の内部化）。アメリカと中国と両方を含むような制度には、たとえば経済ではAPECなど（現在では、APECベースの自由化を進めるためにアジア太平洋全域の自由貿易協定FTAAPも考えられている）、安全保障であればARF等がある。また2011年から、東アジアサミットにロシアとアメリカが入ってASEAN+8となるが、そうするとそこに中国もアメリカも入ることになる。そこで様々な調整が行われる。

これに対して、アメリカが入っていない制度として、たとえばASEAN+3とか日中韓の首脳会議があり、中国の入っていないものとしてTPPなどがある。それからアメリカと日本、アメリカと豪州、アメリカと韓国等のいわゆるハブ・スポークの同盟があるが、このネットワークには中国は入っていない。

中国を入れた制度と、中国を入れない制度があり、アメリカを入れた制度もあり入っていない制度もある。これら様々な国際制度を使い、全体にバランスを取って、現在進行中のパワー・トランジションに由来する利益とリスクをコントロールしていくことも必要である（対立の外部化、後述）。

すなわち、一方では、たとえばアメリカも中国も皆入った制度をとおして、安全保障上の利害調整をしたり、信頼醸成を進め、また経済関係の安定化を図っていく。あるいは、他方で、中国の入っていない制度を利用して、中国を牽制するということも考えられる（もちろん、中国が入っている制度の中でも中国を牽制することはできる）。もちろん、多国間で中国を牽制したり、ヘッジするという事は容易ではない。なぜなら、各国とも中国とはそれぞれ異なった関係を持ち、集団で中国を牽制するといっても足並みを揃えるのは容易でないことが多いであろう。

ヘッジングは、相手の機会主義的な行動を防ぎ、それに対処する機微に富んだ政策である。しかしながら、台頭する中国に対して、経済的な相互依存を維持・促進しながら、それを壊すような行動にいかに対処していくかは、引き続き大きな問題であり続けよう。ヘッジ戦略は、それに関するいくつかの政策選択肢を示している。それは、外交的な手法とか、またさまざまな国際的な制度の組み合わせを含んでいる。日本としても、大いに参考になるものである。

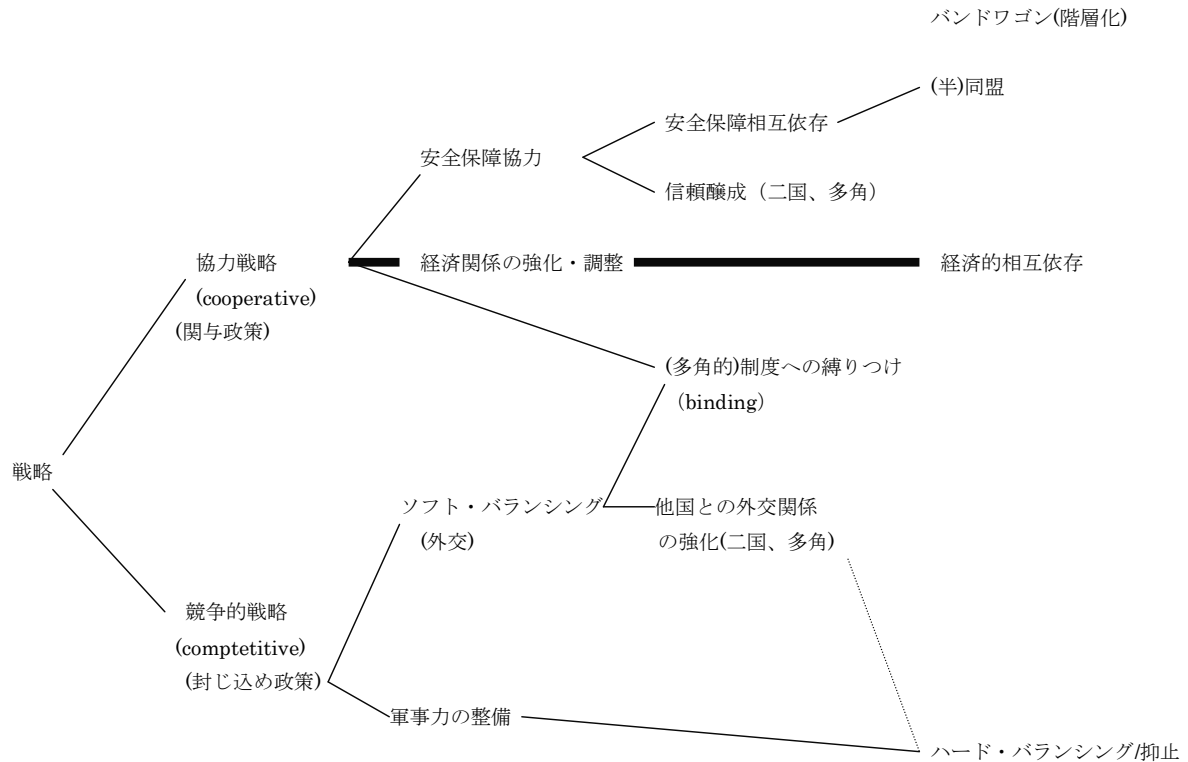
3. ヘッジングと制度的バランシングの理論

ここで、ヘッジングと制度的バランシングを図1に基づいて、簡単に復習、整理しておこう。説明するに当たって、アメリカの対中政策を念頭に置く（これは、日本の対中政策でもかまわない）。まず、真ん中の太い線があり、それは経済的相互依存を強化・維持する政策であり、基本的な目標である。そして、アメリカは、協力戦略と競争的戦略を持ち、上のほうが協力、下の方が、競争的戦略である（これらは、同時にとることができる）。上のほうから言うと、経済的相互依存を進めるために、二国間、多国間の制度でそれを推進する。それと同時に、安全保障面でも中国と、二国間、多国間で信頼醸成を図る政策をとることができる。さらに、経済と安全保障双方においても、協力関係、相互依存関係を深める政策もありえる。たとえば、G2 などである。

これに対して、下の方は、真ん中辺りは、協力と競争の両方混じったものである。たとえば、中国をフォーマルで強い制度の中に取り込み、そこでのルールや規範に中国を縛りつけ（binding）、中国の行動をコントロールしようとするものである。たとえば、WTO に中国を加盟させ、WTO のルールに中国を縛りつけ、中国の機会主義的な行動を避けようとするものである。

その下は、外交によって、中国を牽制しようとするソフト・バランシングである。これは、米中二国間でもおこなわれるが、他国と一緒に中国の行動に対してバランシングをおこなうということである。他国との協力による制度的バランシングは、たとえば、

図1 ヘッジング戦略の概要



中国とアメリカの両方の入っているフォーラムで、中国を牽制することがある。これらの包摂的なフォーラムは、一方では、すでに述べたように、中国との信頼醸成をおこなう場となるが、他方では、ときによって、中国を多角的に牽制する場となる。中国が入っていない制度やフォーラムにおいて、あるいはそのような制度をつくり、中国を牽制することもありえる。たとえば、経済面で言えば、中国が入っていない TPP などを促進し、対中依存を和らげ、また中国に自由主義的なルールに従うインセンティブを持たせしめるなどである。また、安全保障面で言えば、米国を中心とするハブ・アンド・スポークの同盟網を強化し、またインドなどとも安全保障上の結びつきを強め、中国を牽制しようとするのがこれに当たろう。ここまでになると、通常の勢力均衡（balancing）に近いものとなる。

さらにすすんで、米国自身の軍事力を強化して、中国とバランスをとろうとする（図1の一番下）。中国が機会主義的な行動をとると、図1の下の方の政策がとられ、中国の伸張を押し戻そうとし、もし中国が協力的な行動をとるなら、上の方の協力戦略を主とした政策をとろう。このようにして、中国の行動をコントロールしようとするのであるが、もし中国の協調的な政策と拡張的な政策が、中国の内政の反映であるとしたら（たとえば、協調的な政策は文民によって、軍事的に拡張的な政策は軍部によって支持されているとしたら）、ソフトな制度的なバランスは効果があろう。すなわち、ヘッジングとか制度的バラ

ンシングは、中国の国内政治におけるバランスに影響を与え、結果として、より望ましい政策がとられるようにするための手段でもある。また、中国のほうが制度的なバランスを受けたと認識した場合には、それを回避するような行動をとろう。たとえば、制度的なカウンター・バランスを行うとか（たとえば、2011年のコブラゴールドの演習に対して、中国も南シナ海で多角的演習を行うという可能性が指摘された）、多角的な制度ではなく、二国間関係を使用するとか、あるいは、経済的なレベレッジを使って（たとえば、フランスに人権で批判されると、フランスから数兆円の買い物をして人権批判を牽制する）、包囲網をかいくぐるとかである。

Ⅲ. パワー・トランジションとアジア太平洋の将来

以上は、短・中期的なパースペクティブからの考察であったが、以下長期的なパースペクティブからアジア太平洋の安全保障のアーキテクチャーを考察してみよう。

1. パワー・トランジション

長期的に見た場合、一番の課題は、中国の台頭であろう。中国、インド、ブラジルなどの新興諸国は、08年のリーマン・ショックを超えて、力強い成長を続け、国際経済の安定を支えるとともに、アメリカ、ヨーロッパ、日本などの先進国を急迫している。いまだ一人当たり所得では世界で100位以下の中国は2010年GDPで日本を抜き、世界第2位の経済大国となった。そして、あと十有余年で、アメリカに追いつくという。そして、予測のあり方にもよるが、2030年ごろには、倍とは言わないまでも、アメリカを優に凌ぐ経済規模になっている可能性が高い（しかし、一人当たりのGDPはアメリカの数分の一で、いまだ「開発途上国」であろう）。このような力の移行（power transition）は、世界の力の分布を変え、第2次世界大戦後（あるいは産業革命以来）形成され維持されてきた西側先進国中心の秩序を大いに揺さぶる可能性がある。

パワー・トランジションとはA.F.K.オルガンスキーの始めた議論であり、それはおおよそ次のようなものである⁹。産業革命以来、国家間の相対的な力は、工業化によって大きく変動するものとなった。一国の工業化は、伝統的な経済から、離陸（テーク・オフ、工業化の開始）を経て、軽工業、重工業に移り、さらに大衆耐久消費財の時代に移行する。工業化が軽工業、重工業、耐久消費の段階にあるときには経済は急速に成長し、その国の経済規模は拡大する。他方、大衆消費の時代を過ぎると経済は成熟期に入り、成長は抑制されたものとなる。いわば離陸以後の国家の経済規模の成長はS字型になっているという見方である。

歴史的に見ると離陸の時期は国（さらには地域）によって異なる。ヨーロッパでは最初

はイギリス、次いでフランス、ドイツ、アメリカと続いた。そして、最近ではアジアにおいて、1970年代に韓国、香港、シンガポール、台湾、そして80年代に中国が離陸したと考えられる（そして、90年代にはインド）。現在起こっているパワー・トランジションは、個別の国で見れば、アメリカと中国との間で起こっているが、より広く見るとヨーロッパとアジア（非ヨーロッパ）の間で起こっている。超長期的に見れば、このような力の移行は、すべての国が工業化し、成熟経済になるまで続く。

このような発展段階をたどると、（人口などの規模があまり変わらないと仮定した場合）先に離陸した国（Aとしよう）は、他を圧する経済力を持つようになり、19世紀のイギリスのように自国の価値体系（と利益）を反映した一つの国際秩序（抽象的には、規範とルールセット）を作るようになる。しかし、Aに次いで離陸したBは、当初はAと大きく差をつけられたところから離陸しても、最初は徐々に、そしてあるときから急激にAとの格差を縮めることになる。もしその時にAの経済が成熟期にあれば、この格差の縮小は一層急激なものになり、BはAを追い抜くであろう。そして、Bは、Aの作った国際秩序のなかで成長するのであるが、ときにその秩序の中では十分な利益を得ることができないと不満を持つことがある。そうすると、Bは、国際秩序を自国に有利なように変革しようとし、Aに挑戦するようになる。

2. パワー・トランジションの3つのタイプ

パワー・トランジションのあり方については、3つのタイプが考えられる。競争的移行、協調的（平和的）移行、そして混合的（協争的）移行である。以下、現在のパワー・トランジションの中心であるアジア、アジア太平洋を念頭に置きながら、これらのシナリオを考察してみよう。

（1）競争的力の移行

過去の力の移行には、19世紀末から20世紀前半に見られたイギリス（＋アメリカ）とドイツという競争的な、ときに戦争をも伴う、競争的な力の移行がみられた。あるいは冷戦期もアメリカとそれを追うソ連との間のパワー・トランジションであるとの見方も存在した。

競争的な力の移行においては、二つの国の政治・社会・経済体制は大いに異なり、また、それらの間の経済関係も相互依存を断ち切るような政策や思考方式がとられた。ナチスの生存圏とかソ連の社会主義圏確立の動きがそれである。このことが、先行する国家が形成した国際秩序に後発国が挑戦し、両者に大きな対立をもたらす原因となった。

（２）協調的力の移行

それとは対照的に、19世紀末から20世紀初頭にかけてのイギリスとアメリカの間には協調的な、平和的な力の移行が見られた。すなわち、19世紀末には、アメリカはGDPでイギリスを抜き、世界ナンバーワンの国家となっていた。しかし、この過程でアメリカはイギリスの作ったリベラルな国際秩序に挑戦することはなかった。むしろ、国際秩序維持に不十分であったかもしれないが協力的であった。協調的力の移行においては、力の移行に直面する二つの国の間に、政治・経済・社会体制の均質性があり、イデオロギーも同じであり、かつ経済的な相互依存を促進する政策をとりまたそれを促進するような秩序を認め合った。もちろんそこでは、力の変化に応じて、役割の変化や交代が起きるのである。

（３）協争的移行

しかし、アメリカと中国の間の力の移行を考えた場合、過去の二つのタイプとは異なるものになると考えられる。もし、米中間の力の移行が、過去の二つのタイプのいずれかであるとすると次のようになるだろう。一つは、アメリカと中国は政治・社会・経済体制、イデオロギーが異なり、もしそれぞれが自己の価値体系に基づいた国際秩序を作ろうとすると、対立は避けられないものとなるだろう。さらに、もしアメリカが中国を経済的に封じ込めようとした（あるいは、制裁のためにその市場を中国に対して閉じようとした）り、あるいは中国が東南アジア市場を取り込んだり、さらには資源確保のためにアメリカを排除し、現代版の生存圏を作ろうとしたらすると、敵対的な関係が構造化しよう。また、より単純に、軍事力の相対的な変化によって、中国が台湾またその他中国の領海法に含まれる領域を軍事力で制圧しようとする（たとえば、中国は既に南沙群島を「核心的利益」と称している）、すなわち既存の秩序（現状維持）に挑戦しようとする、米中関係はきわめて敵対的なものとなるだろう。

いま一つは、米中の力の移行が協調的なものとなる可能性である。この可能性のもっとも単純なシナリオは、中国が政治体制を変え、人権を尊重するようになり、また共産党一党独裁から多党制の民主主義に変化する、ということである。また、国内的にも対外的にも市場メカニズムを発展させ、自由な経済を貫徹するようになる、ということである。これは、冷戦後に見られた、民主主義と市場経済の支配という考えを反映するものであり、また、経済が発展するにつれて、政治も民主化していくという政治・経済発展論に通ずるものである。

以上二つのタイプそれぞれが実現する蓋然性がまったく無いというわけではないが、それはたぶん現実的ではないであろう。第1のシナリオについて言えば、米中が互いに（あ

るいは片方から）経済的に相手を締め出したり、あるいは自給自足的な経済圏を形成することは、双方の経済的相互依存を考えれば考えにくい。また、米中の力関係が変化し、戦略的環境を変え、また局所的に力がシフトし、中国が自国の領土と考える領域を回復しようとして、軍事行動を行うことは皆無ではないと考えられるが、全面的な米中の対立の可能性は低いであろう。なぜなら、アメリカとの対立が軍事的にも、経済的にも（相互依存の破壊を含めて）、コストがきわめて高いからである。とくに、パワー・トランジションにおいて、国際秩序をめぐる争いをいかに決着させるかは大きな問題である。過去の競争的なパワー・トランジションで見られたような全面戦争を決着手段（*ultima ratio*）とすることは考えられない。

また、第2のタイプ（協調的力の移行）について考えると、とくに、政治体制や人権の問題に関して言えば、中国がスムーズに民主化していく可能性はそれほど高くはない。そして、もし、人権や民主主義を中国に強く求めていくとすると、それは大きなコストを伴うものとなるであろうし、また協調的力の移行を求めるという目標とは裏腹に、力の移行を競争的なものに転化させる可能性も存在する。

そうすると、一番現実的なシナリオとしては、米中のパワー・トランジションの中で、協調と競争が入り混じった、経営学の用語で言う協争的（*coopetition*）な関係が続くと考えられる。この協争的な関係にもっともフィットした戦略が前節で述べたヘッジング、そして制度的なバランスングなのである。すなわち、繰り返して言えば、経済の相互依存を維持すること（協力）を基本として、一方で、それをさらに発展させるために、二国間、多国間制度を通して、更なる協力を、経済面でも、安全保障面でも推進させ、他方では、二国間はもとより、中国を入れた制度、中国を除いた多国間制度を駆使して、中国の機会主義的な行動を牽制したり、ヘッジする（これには、軍備増強などハード・バランスングも必要になることもある）。もちろん、中国の方も、カウンター・ヘッジングや制度的なカウンター・バランスングを行うであろう。そして、このような相互のソフトなヘッジング、制度的バランスングの応酬の中で、相互の機会主義的な行動が抑制され、経済的な相互依存が進み、中国のS字型の経済成長がなだらかになるまで、暴発を防ぎ、ソフト・ランディングをはかることが肝要となる。そして、最終的にどのような結果になるかは、以上のような外交の実践のプロセスに依存する。

3. 将来のシナリオ

とはいえ、2030年を考えた場合、いくつかのケースを考えることができよう。2030年のアジア太平洋のあり方を考えるとき、いくつかの要素が重要となろう。ここでは、単純

化のため二つの要因を考えよう。一つ目は、力関係とその変化である。国際秩序を作り出すとき覇権国とそれを追う国の力関係が大きな役割を果たすからである。もちろん、力関係といってもそれ自身多様な意味を持っており、経済的な力であることもあり、軍事的な力であることもある。また、イディエーションナル (ideational) な力 (ソフト・パワー) であることもある。そして、最後のイディエーションナルな力は、すぐ後で述べる価値体系と関係のあるものである。現在の時点から将来を見ると、中国の経済力や軍事力は増大の方向に行くことは間違いないと考えてよいであろう。もちろん、中国が政治、経済で混乱してそれとは異なる経路をとることもあり、また、人口構造から来る制約や経済の成熟によって、経済の拡大はより抑えられたものとなるかもしれない。ただ、2030年あたりまでは、中国の経済は大いに拡大するというのが、可能性の高い仮定であろう。

もう一つは、アメリカ (先進国) と中国の価値体系の違いである。これが重要である理由は、すでに述べたが、パワー・トランジションが国際秩序にかかわるものであり、国際秩序は、覇権国の価値体系を反映するものであり、国際秩序をめぐる争いは覇権国とそれを追う国の価値体系を基盤にするものであるからである。図2は、きわめて大まかであるが、アメリカを始めとする先進国の価値 (規範) と中国が奉ずると考える価値を対比したものである。中国が国家主権に最優先の順位を与えるのに対して、先進諸国は、もちろん主権を無視するわけではないが、それを相対化し、また国家主権に対して、人権を重要視する。先進諸国は、リベラルな民主主義を基本的な価値とするのに対して、中国は、権威主義的体制を維持し、民主主義 (自由) というよりも政治の安定を重視する。また経済運営や体制も、先進諸国は国内外ともに自由市場をベースとするのに対して、中国は、国家主導の経済 (重商主義) を展開する。さらに、中国の優先順位は開発・成長であり、それは先進諸国の環境保全の規範と対立しよう。また、安全保障に関しては、先進国同士の関係は、透明性と信頼、多元的安全保障共同体が基本となる。それに対して、中国にとっては、軍事力が重要な役割を果たす政策が展開される。そして、このような中国が大きくなると、それに接する先進国も軍事力重視、経済における国家の役割の増大などの特徴を持たざるを得なくなる。

図2 価値体系の違い

先進国的な価値	人権	リベラル民主主義	自由市場	環境保全	多元的安全保障共同体
中国 (新興国) の価値	国家主権	権威主義 政治の安定	国家主導 (重商主義)	開発	勢力均衡 軍事力

（１）価値体系が変わらず力関係が変化する場合

このように価値体系はかなり異なるものである。アメリカを始めとする先進国の価値体系を反映したものが現在のリベラルな国際秩序であると考えられる。これに対して、中国の価値体系は、開発、安定、国家主導の経済などをベースとしたものであり、現在のリベラルな国際秩序と異なる国際秩序を作り出す可能性がある。その価値体系は、中国の実際の経済的な成功とあいまって、多くの開発途上国にとって魅力的なものであろう。そして、すでにこのような国際秩序原理は北京コンセンサスと呼ばれるものとなり¹⁰、さらに、北京コンセンサスとアメリカ的な価値をベースとする秩序との二極体制になっていると論ずるものさえいる。そして、このような二極体制は、中国の力が増大すればするほど、顕著になっていくかもしれない。

（２）価値体系の変化

さて、このような価値体系は時間的に容易には変わらないであろう。しかし、変容することもありえる。しかし、これらの価値体系は多次元的であるために、変容を議論するのは容易ではない。とはいえ、以下若干の考察を試みよう。一つは、すでに触れたが、中国の価値体系が長期的に見て変化することである。たとえば、政治体制が民主化したり、人権や環境がより重視されるようになったり、経済体制もより自由になるように変化することである。そうすると、それは、リベラルな価値体系に接近してくる。このような変容の方向は、中国国内の政治の変容に基づくものもあり、アメリカや他の先進国の働きかけなどによって引き起こされる場合もあろう。また、当然、中国がリベラルな国際秩序で生きることが利益的にもベターであると認識することもある。以上のことは、力関係から言えば、アメリカあるいはアメリカ主導の連合が十分に強いことが前提となる。

また、逆に、中国の価値体系が、リベラルな価値体系からさらに離れることもありえよう。たとえば、中国がナショナリスティックになり、さらに軍事力優先の政策を採ったり、人権無視の政策をとるようになる可能性である。これは、中国の国内の政治的な変化によることもあり、外からの刺激に反応して起きることもあろう。また、中国の力が増大すると、このような可能性が高まるかもしれない。

通常われわれはリベラルな価値体系は変わらないものとする（現在の国際秩序のベンチマーク）。しかしそれは、さらに純化し、ワシントン・コンセンサスとかあるいは民主主義への武力行使を伴う体制転換などを唱えるネオ・コン的な価値体系にもなりえる。これは、アメリカの力が圧倒的に強いときに起きやすいものである（したがって、将来そのようなことが起きる可能性はあまりない）。

また逆に、リベラルな価値体系を奉じた国々が、中国的な価値体系に近づくこともありえる。たとえば、すでに触れたように、もしリベラルな価値体系を持った国が主権とか軍事力とか勢力均衡を旨とする国家と接触すれば、軍事力や均衡などをベースとする政策をとろう。また、新興国が台頭し、それと経済的に競争しなくてはならなくなったとき、リベラルな国家も、政府が主導するような経済運営に変化していく可能性も存在する。そうすると、すべての国が、伝統的な国際政治に近い行動をとることになる。そして、このことは、アメリカ（と他の先進国）と中国との軍事的、経済的な力が均等化したときに起こりやすい。

以上述べたように、力関係、価値体系、そして国際秩序は相互に密接に関連するものである。

図3 2030年のシナリオ

		力関係の変化			秩序の特徴
		アメリカ（+同盟国）有利	均衡	中国優位	
二つの価値体系	変化なし（二つの価値体系の並立）	リベラル国際秩序（小さな中国的秩序）	二つの秩序の並立、二極化（対抗と均衡）	中国的秩序（小さなリベラル秩序） [温和なもの、強制的なもの]	二つの秩序の並行、対抗、調整
	中国の価値体系のリベラル化	リベラルな国際秩序	リベラルな国際秩序	リベラルな国際秩序	リベラルな秩序、役割と影響力の調整
	アメリカ/先進国の価値体系のモダン化		重商主義的世界、多極的均衡	中国優位の重商主義的世界、中国に対する balance of power	秩序なし、重商主義的、バランス・オブ・パワー的世界、伝統的国際政治

図3は、力関係の変化と価値体系を組み合わせ、どのような国際秩序が生成し、またそこでどのような問題点なり課題があるかを示したものである。力関係に関しては、アメリカ（とその同盟国）が優位、アメリカと中国が拮抗している、そして、中国優位の3つに分けてある。価値体系の方は、二つの価値体系がともに変化せず、並立している状態、アメリカの価値体系は変わらず、中国の価値体系がリベラルな方向に変化する場合、そして、アメリカや先進国の価値体系が変化し、主権、国家、軍事力の役割を重視するものとなり、

中国の価値体系に近づく、という3つを想定している。このような力関係、価値体系のあり方によって、またその組み合わせによって様々な国際秩序（国際政治のあり方）が考えられる。

価値体系が変化しないで、力関係が異なる場合を考えてみよう（図3の一番上）。もし、アメリカとその同盟国の力が大きな場合、リベラルな国際秩序が維持されよう。そして、中国的な秩序は小さなものとどまろう。現在（そして過去）とそれほど変わらない秩序である¹¹。

価値体系が変化しないで、中国の力が強くなり、拮抗するようになるでしょう。そうすると、二つのほぼ同じ大きさの、価値体系を異にする秩序が並立することになる。いわば、二極体制である（中国的秩序についてはすぐ後で述べる）。しかしながら、冷戦期の二極体制と違うのは、中国のほうも経済発展のためにアメリカ側の秩序と経済関係を維持しなければならない、また実際上も、この二つの秩序の間には密接な相互依存が成立しているであろう。ただ、軍事的、戦略的な軋轢は大きなものになる可能性がある。この二つの秩序の間の調整をいかにするかが大きな課題となるであろう。パワー・トランジション的言えば、もっとも緊張の高いケースである（ただし、ネオリアリスト的に言えば、二極体制は安定したものとなる）。

価値体系が変化しないで、中国の力が大きくなり、アメリカに対して優越するようになる場合はどうであろうか。ここでは、中国的な価値体系に基づいた大きな秩序ができ、リベラルな国際秩序は小さなものとなる。中国的な価値体系に基づいた秩序がどのようなものになるかについてはわからないところが多いが、たとえば、「朝貢的」な秩序になる可能性が高いという論がある¹²。それが具体的にどのようなことを意味するかは定かではないが、中国の圧倒的な経済力を基にして、その秩序に入っている国は中国に大きく依存し、中国の立場や価値体系に *acquiesce* する、「system of acquiescence 黙認の体系」になると考えられる。ただ、中国はそのようなルールに対する違反国に対しては、ときに強圧的な態度に出るかもしれない。中国的な秩序とリベラルな秩序との関係を考えると、一つは、軍事力において、中国の軍事力投射とアメリカの軍事力の投射が、相殺するところに境界線が引かれよう。二つには、経済的な依存関係において、中国に対する依存関係と、アメリカ（リベラルな秩序）に対する依存関係のあり方が境界線を決めるかもしれない。中国が軍事的に優位な地理的な範囲で、また経済的に中国に大きく依存している国々は、中国的な秩序に組み込まれよう。また、中国に経済的に依存するが、軍事的にはアメリカが優位な地域に位置する国は、アンビバレントな地位に立つことになる。あるいは、経済的にはリベラルな秩序に依存し、しかし、軍事的には中国が優位な地理的な範囲にある国々もア

ンビバレントな立場に立とう。

では、中国の価値体系がリベラルな方向に変化し、価値体系の違いが縮小していくときはどうであろうか。この場合、二つの異なる秩序が形成されるよりは、全体的にはリベラルな国際秩序が維持されよう。力関係がアメリカに有利なときには、きわめて安定的なリベラルな国際秩序ができるであろう。ただ、中国の力が増大した場合には、リベラルな国際秩序の中で、中国の役割が大きくなるような調整が行われることになるだろう。すなわち、リベラルな国際秩序の規範やルールは変わらないものの、そこでの役者、役回りが変化するということである¹³。もちろん、中国の価値体系がリベラルな方向に変化するといっても、軍事的な、戦略的な力関係は大きく変わることが考えられ、その点で、アメリカと中国の葛藤は起きる可能性があるが、それは価値体系が大きく違うときと比べて、それほど危険なものではないであろう。

次に、リベラルな価値体系が変化し、多くの国が重商主義的になり、また勢力均衡的な行動をとるようになるとうどうであろうか。もし、アメリカ（と同盟国）の力が圧倒的に優位であれば、このようなリベラルな価値体系の変化が起きることはない。しかし、中国の経済力、軍事力が強くなり、それに対抗するために経済的にも国家の関与・役割が強くなり、軍事的にも対抗しなければならなくなると、リベラルな国際秩序の凝集力は大いに低下し、中国を含めて重商主義的な、また二極、多極の勢力均衡的な世界になりかねない。ここでは、悪くすると、各国が、国際的な規範もルールもなく、合従連衡を繰り返す世界になるかもしれない。秩序なき世界である。そのなかで、中国の力が圧倒的に強くなれば、中国に対する大連合ができるかもしれないし、全体が中国的な価値体系に基づいた新たな国際秩序が形成されていくかもしれない。

図3をヨコにみると、価値体系が変化しない場合には、二つの秩序が並存し、アメリカと同盟国の力が強ければ、リベラルな国際秩序が維持され、そのなかで中国は生きていこう。ただ、中国の力が強くなれば、中国的な秩序が大きくなっていく。中国の価値体系がリベラルな方向に変化するなら、全体的にリベラルな国際秩序が維持されよう。ただ、中国の力が強くなると、中国の役割が大いに増大しよう。中国の力が強くなり、それに対抗するために、リベラルな価値体系が崩れるようなことになる、全体の秩序がない、重商主義的で、合従連衡の勢力均衡的な世界になるかもしれない。

また、図3をタテに見ると、アメリカと同盟国の力が強ければ、リベラルな国際秩序は維持される。これは、二つの価値体系が変わらなくとも、中国の価値体系がリベラルな方向に変化しても同じである。アメリカと同盟国の力が強ければ、リベラルな価値体系に揺らぎは起きない。

中国の力とアメリカ（と同盟国）の力が拮抗すると、二つの価値体系に変化がない場合、価値体系を異にする国際秩序が並存・拮抗する世界となる。ただ、中国の価値体系がリベラルな方向に変化すれば、全体的にリベラルな国際秩序は維持される。ただ、中国の力が強くなれば、リベラルな価値体系に変容が起きるかもしれない。その場合には、重商主義的でバランス・オブ・パワーが顕著になるだろう。

中国の力が圧倒的に強くなると、二つの価値体系が変わらない場合、中国的な大きな秩序が形成され、リベラルな秩序は残るにせよ、劣勢に立たされる。ただ、中国の価値体系がリベラルな方向にシフトすれば、中国の力が大きくなっても、リベラルな国際秩序は維持されよう（ただ、そのなかで中国の役割や影響力は強くなる）。しかし、中国の力が大きくなる中で、リベラルな価値体系が動揺すれば、そして、中国の力が極めて大きなものとなれば、中国に対して、対抗同盟ができたり、また、中国が軍事的にも、経済的にも強い、覇権的な国となる。

IV. 日本の選択

以上のようなシナリオを考えた場合、日本にとって望ましいのは、図3で、リベラルな国際秩序が維持される場合である。リベラルな国際秩序が維持されるのは、大きく分けて二つある。一つは、中国の価値体系が変化しない場合、アメリカを中心とするリベラルな価値体系を奉ずる国の力が十分に強い場合である。2030年を考えても、アメリカ、日本、韓国、オーストラリア（さらには、ヨーロッパ）などのリベラルな国家の経済力をあわせれば中国に対して優位に立てる可能性が大きい（そのときには、インドも十分に大きくなっており、もし、インドがリベラルな国家であれば、リベラルな国の連合は中国の力に対して優位に立てる）。

いま一つは、中国の価値体系がリベラルな方向にシフトすることである。もしこのような事象が起きれば、力関係がどのように変化しても、全体的なリベラルな国際秩序は維持される。中国の価値体系がリベラルな方向にシフトするには、中国の国内の政治変容があり（これは、中国にとって、政治的にも心理的にも（アイデンティティの上でも）容易ではないであろう）、また、中国がリベラルな国際秩序の中で、十分な利益を得られることを確認していくことである。もちろん、論理的には、外から民主化や人権に関して、また経済の自由化について圧力をかけることも手段として考えられよう。ただ、すでに述べたように、このような外圧は、ときに大きな反発を呼び起こし、逆効果になることがある。中国の価値体系をリベラルな方向にシフトさせるには、まずもって、現在のリベラルな国際秩序の健全性と、力強さを維持することである。

以上のことは、日本は、アメリカを中心とするリベラル国家群に深く根を下ろし、協力して、リベラルな国際秩序を維持することをしなければならない。また、そうすることは、リベラルな価値体系が変容し、無秩序な、重商主義的で、勢力均衡的な、日本にとって、もっとも望ましくない世界が登場することを防ぐことにもつながる。

ただ、価値体系が変わらずに、中国が力を増大してきた場合、日本は、アンビバレントな立場に立たされることがありえる。たとえば、経済で中国に大いに依存し、安全保障に関しても、米中の軍事力の投射が、中国の方に有利になる地理的範囲に属するようになった場合である。日本はそれでも、リベラルな秩序に属しがんばっていくのか、あるいは、中国的な朝貢体系、「黙認の体系」に入るのか、大きな選択をしなければならないことも考えられる。

いずれにせよ、日本の目標がリベラルな国際秩序を維持し、そのなかで経済的な水準を保ち、安全を確保することであるとすれば、現在から、様々な手段を使い（ヘッジングとか制度的バランスはその中でも重要な手段である）、アジア太平洋地域の秩序がそのような方向に向くように努力をしていくべきであろう。

－ 注 －

- ¹ Michael Brecher, “International Relations and Asian Studies: The Subordinate State System of Southern Asia,” *World Politics*, 15 (2), 1963, 213-235.
- ² Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge : The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*, Policy Studies 16, Washington, D.C.: East-West Center, 2005.
- ³ Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability,” *Washington Quarterly*, Winter 2005-06, 29:1, 145-167. Yoshinobu Yamamoto, “Triangularity and US-Japanese Relations : Collaboration, Collective Hedging and Identity Politics,” in William Tow, et al, eds., *Asia-Pacific Security*, London: Routledge, 2007, 73-86.
- ⁴ Rosemary Foot, “Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging,” *International Affairs*, 82:1, 2006, 77-94.
- ⁵ Medeiros, *op. cit.*
- ⁶ たとえば、Bill Gertz, “Pentagon ‘Hedge’ Strategy Targets China,” *Washington Times*, March 18, 2006. また、次を参照。John J. Tkacik, Jr. Hedging Against China, *Backgrounders*, No. 1925, April 17, 2006, Heritage Foundation.
- ⁷ Medeiros, *op.cit.*
- ⁸ Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific : Economic Interdependence and China's Rise*, Abingdon, Oxon: Routledge, 2009.
- ⁹ AFK. Organski, *World Politics*. New York: Knopf. 1958, chapter 14. Ronald L. Tammen, et al, eds., *Power transitions : strategies for the 21st century*, New York : Chatham House Publishers, 2000. パワー・トランジションと言ったとき、オルガンスキーのほかにも、モデルスキーやギルピンなど似たような議論がある。しかし、オルガンスキーがパワー・トランジションの核心的な体系を提供している (Jonathan M. DiCicco and Jack S. Levy, “The Power Transition Research Program: A Lakatosian Analysis,” in Colin Elman and Miriam Fendius Elman, eds., *Progress in International Relations Theory : Appraising the Field*, Cambridge, Mass. : MIT Press, 2003, chapter 4)。
- ¹⁰ Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus*, Foreign Policy Center, 2004.

- ¹¹ したがって、リベラルな国際秩序維持するためには、アメリカを中心とするリベラル国家群が協力し、力を合わせてその優位性を保つべきであるという議論が出てくる。G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West : Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, January/February 2008.
- ¹² David C. Kang, *China Rising: Peace, Power and Order in East Asia*, New York : Columbia University Press, 2007. Martin Jacques, *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*, Allen Lane, 2009, たとえば、第9章。ただし、アメリカからみれば、このような中国の覇権的な地位を東アジアに認めるかどうかは、大きな選択である。もし、それを阻止しようとすれば、アメリカは他の諸国との連合形成を行い、きわめて強い対中政策をとらなければならないことになる (Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations*, New York: Free Press, 2002. Richard K. Betts, “Conflict or Cooperation: Three Visions Revisited,” *Foreign Affairs*, November/December 2010)。
- ¹³ この点、たとえば、John Ikenberry, “The Liberal International Order and its Discontents,” *Millennium - Journal of International Studies*, May 10, 2010. また、Betts は、F フクヤマ (リベラル)、S.ハンティントン (文明の衝突、「コンストラクティビズム/アイディア・イズム」)、J.ミアシャイマー (リアリズム) という3つの観点から、中国の台頭を考察する興味ある議論を展開している (Betts, *op. cit.*)。

第7章 アジア太平洋地域における非伝統的安全保障と地域協力

福田 保

はじめに

アジア太平洋地域において、非伝統的安全保障の重要性が近年高まっている。安全保障には伝統的安全保障と非伝統的安全保障とがあり、前者では一国の領土的保全や政治的独立を脅かすような軍事的脅威に対し、軍事力を中心としたハードパワーを用いていかに対処するかに焦点が当てられる。それに対し、非伝統的安全保障とは、端的に言えば伝統的安全保障に含まれない非軍事的脅威に対し、政治的、経済的、社会的側面から対処する領域を指す。安全保障を考える際、主に客体、主体、目的、手段を考える必要があるが、両領域の客体はいずれも国家である¹。しかし、主体、手段においては両者は異なり、主体においては非伝統的安全保障は市民社会等の非国家アクターを含める場合が多い。また手段においても、既に述べたように非軍事的な政治的、経済的、社会的側面から幅広い手段を視野に入れる。

非伝統的安全保障問題それ自体は新しい問題ではない。海賊や人身売買などは、人類の歴史ほど長い歴史を持つ問題である。しかし、非軍事的課題は戦争に比べて死傷者が地理的にもまた数においても限定的であること、さらに15世紀中葉頃から始まった欧州列強の帝国主義による植民地支配、20世紀における2つの大戦、冷戦期における米ソ超大国による核戦争の恐怖から、戦争や軍事的脅威が安全保障の中心課題であった。冷戦が終結すると、特に欧米地域では大国間戦争の蓋然性が著しく低下し、またグローバル化および相互依存関係の進展・深化により非軍事的問題が国家安全保障の脅威となるという認識が強まった²。非軍事的脅威とは、例えば気候変動、テロリズム、海賊、越境犯罪、貧困、感染症が挙げられる。このように、非伝統的安全保障とは実に多様な脅威を対象とするが、本章はアジア太平洋地域において特に脅威が加速している越境犯罪、特にテロリズムと海賊を取り上げる。テロリストや海賊は国境を越えて活動するアクターであるため、超大国であるアメリカであっても一国では対処できない。かような課題に効果的に対処するには国際・地域協力が不可欠である。本章は、非伝統的安全保障問題に関する地域協力の進展は、係る問題が地域諸国の国家建設過程、特に政治発展と経済発展にいかに関わっているか、またそれらへの対処がいかに関与するかに大きく関わっていることを指摘する。

以下ではまず、アジア太平洋地域の常設多国間安全保障協力制度である ASEAN 地域フォーラム (ARF) に焦点を当て、当該地域協力の全体図を俯瞰する。第二、第三節では

非伝統的安全保障問題の事例として海賊とテロリズムを取り上げ、地域協力の現状と日本の役割を把握する。第四節では、2030年に向けた地域協力の課題を考察する。

1. ASEAN 地域フォーラム (ARF)

アジア太平洋地域、特に東南アジアにおいて、国境を越える犯罪ないし越境犯罪を中心とする非伝統的安全保障脅威に対して地域協力が行われるようになったのは1990年代後半からである。主に2つの出来事が契機となった。一つは、アジア通貨危機である。通貨危機によって、タイ、インドネシア、韓国を始めとする地域諸国の経済は大きな打撃を受け、ASEAN 諸国の貧困層は激増し、国内治安は悪化した。その結果、組織犯罪グループの活動は拡大し、その脅威が地域内で共有されたのである。もう一つは、9.11 テロの影響である。アメリカ主導の対テロ戦争に協力する過程で、資金洗浄や密航などテロリズムに関連する越境犯罪に対する取り締まりを強化する必要性が認識された³。非伝統的安全保障の重要性が増加した今日、1994年に設立されたアジア太平洋地域における唯一の常設多国間安全保障協力制度である ARF も当問題に取り組んでいる。

ARF は、1995年に採択されたコンセプト・ペーパーにおいて、信頼醸成、予防外交、紛争解決へのアプローチの充実という3段階に沿って進展することとした。第2段階の予防外交は中期的目標であり、第3段階の紛争解決へのアプローチは長期的な目標とされた。中期的とは5-7年、長期的とは7-10年と考える向きもあった。つまりこの考えに基づけば、10年後の2005年には第3段階へと到達し、紛争解決アプローチの充実が図られることになる。しかし、中国など予防外交に慎重な諸国が存在し、現在 ARF はまだ信頼醸成から予防外交への移行段階にある。

遅々として進まない ARF に対する批判は少なくない。ARF は対話ばかりで実際の行動は起こさないトークショップに過ぎないと批判される。こうした批判を回避し、ARF の妥当性を維持することを一つの目的に、また近年深刻化しているテロリズムや海賊といった非伝統的安全保障問題に対応することをもう一つの目的に、ARF は非伝統的安全保障への取組みに重点を置き始めた。2003年の ARF 会合では、テロリズムや越境犯罪を ARF の優先課題とすることが合意され、同年からテロ対策・国境を越える犯罪対策 ARF 会期間会合 (ISM-CTTC) が開催されるようになった。2005年3月に中国で開催された「非伝統的安全保障分野における協力促進 ARF セミナー」では、非伝統的安全保障問題にテロリズム、麻薬密輸、感染症、HIV・エイズ、密入国、人身売買、汚職、資金洗浄、サイバー犯罪、海賊、環境破壊、違法伐採を挙げた⁴。ISM-CTTC では非伝統的安全保障という語は使用されないが、「非伝統的安全保障分野における協力促進 ARF セミナー」で挙げられたテロリ

ズムや越境犯罪が重点的に取り上げられている。すなわち、ARF においては非伝統的安全保障問題とは、主に越境犯罪を対象にしていると言える。2008 年からは、災害救援に関する机上演習や実動演習を実施し、これらはトークショップと批判される ARF が多国間協力を実際に行っている活動である⁵。

ARF が非伝統的安全保障へのコミットメントをより明確に示したのは、2009 年 7 月に採択された「ARF ビジョン・ステートメント」および翌 2010 年に採択された「ARF ビジョン・ステートメントを実施するためのハノイ行動計画」（以下、ARF ビジョン・ステートメント行動計画）である。前者は 2020 年に向けた ARF の指針であり、後者はその行動計画である。両文書は、ARF が大規模災害、テロリズム、海洋安全保障といった分野で地域協力を強化することを記した⁶。ARF ビジョン・ステートメント行動計画は、信頼醸成や予防外交にも言及しているが、その言及は非常に簡略である。また、現存する ARF 会期間会合が災害救援、テロ対策・国境を越える犯罪対策、海上安全保障、不拡散・軍縮であることを考えると、ARF は予防外交や紛争解決メカニズムの発展は一時棚上げし、その活動の焦点を非伝統的安全保障問題に移行させたと言っても過言ではないかもしれない。

ARF に加え、ASEAN 国防相会議（ADMM）や ASEAN 拡大国防相会議（ADMM プラス）においても非伝統的安全保障問題に対する協力が重視されており、当諸問題に対し NGO を含む多様なアクターによる多面的な取組みがとられることが期待される⁷。ADMM では、非伝統的安全保障における市民社会の重要性を認識し、市民社会団体との協力を謳っている⁸。従来、特に安全保障に関して ASEAN は市民社会の参加を認めてこなかったことから、非伝統的（非軍事的）とはいえ、ASEAN 諸国政府がいかに市民社会団体と協力を行っていくかが注目される。以下では、非伝統的安全保障問題の事例として、海洋犯罪（海賊）とテロリズムに対する地域協力を取り上げる。

2. 海洋犯罪（海賊）

中東から日本へ海上輸送する際の最短航路は、インド洋からマラッカ・シンガポール海峡を通り、南シナ海を経るルートである。マラッカ・シンガポール海峡は、1 日 60,000 隻以上が航行する海上交通路の要衝であると同時に、世界でも海賊被害件数が最も多い地帯の一つである。海賊行為とは、停泊船への窃盗、錨泊船または沖待船への強盗、航行中のシージャック等を指す。マラッカ・シンガポール海峡では、大型タンカーが襲われるケースもあるが、多くはタグボートや小型船を狙った積荷の窃盗や強盗である⁹。最も被害件数が多かったのは 2000 年であり、112 件という数字は国際社会で起きた海賊の約 1/4 を占めた¹⁰。表 1 は、マラッカ・シンガポール海峡で近年報告された海賊行為件数である。

マラッカ・シンガポール海峡国——インドネシア、マレーシア、シンガポール——は協力を通じて海峡の安全を確保する努力をしているが、長年協力には消極的であった。その理由の一つは国家主権問題である。例えば、2004年にトーマス・ファークス太平洋軍司令官が提唱した地域海洋安全保障イニシアティブ（RMSI）に対するインドネシアとマレーシアの反応は、国家主権の重要性を示している¹¹。インドネシア、マレーシア両政府は、海峡国に対する敬意を欠くだけでなく、国家主権の侵害であるとして当該構想を批判したのである。実際、海峡国による海賊対策は、国家主権を侵害しないよう施されている¹²。例えば、海上パトロールは海峡国がそれぞれの領海内で同時間帯に行う連携パトロール（coordinated patrol）であって、海峡国が一つの指揮系統の下で3カ国が活動するといった共同パトロール（joint patrol）ではない。国境を越えて活動する海賊を効果的に対処するためには、連携パトロールよりも共同パトロールが必要である。また、海賊対策には他国の領海にまで海賊船を追跡できる越境追跡権が沿岸国間で締結されることが重要である。インドネシアとシンガポール、マレーシアとインドネシアの間にはそれぞれ越境追跡権を認める2国間協定が締結されているが、シンガポールとマレーシアの間にはそうした協定はない¹³。相互の領海に入る前に許可を得る必要があり、これでは海賊船を拿捕することはできない。シンガポールとマレーシアの間でそうした取極めが合意されることが必要である。海上連携パトロールに加え、2005年9月より、海峡3カ国にマラッカ海峡の入り口に位置するタイを加えた空挺監視（Eyes in the Sky）が実施されている。

海賊の背景に貧困があり、2000年代半ばまでにASEAN諸国の経済が復調してきていること、また後述するように現在の海賊対策には課題が存在していることを考えると、減少の理由を海賊対策強化のみに起因することは困難である。しかし、表1にあるように、2004年以降の海賊被害件数が減少していることを考えると、海賊対策強化が一定の効果を生んだと捉えられよう。

国家主権は対海賊協力の阻害要因であるが、インドネシアやマレーシアに比べ、シンガ

表1 海賊被害件数

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
世界	335	370	445	329	276	239	263	293	406
東南アジア	170	144	157	124	99	71	68	57	56
マラッカ・シンガポール海峡	58	21	30	46	19	16	10	8	11

出所：International Chamber of Commerce International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Annual Report*, 各年。

注：東南アジアとはインドネシア、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、タイ、ベトナム、南シナ海を指す。

ポールが国際協力に積極的で域外国の関与を歓迎していることを考えると、国家主権が海賊対策の決定的要因であると結論づけることはできない。実際、海賊対策の強化が海峡国の経済発展を促進させる、もしくは強化しなければ経済発展に悪影響が及ぶ場合、インドネシアやマレーシアは協力に積極的になるのである。一例を挙げよう。2005年7月、ロンドンのロイズ保険組合は、マラッカ・シンガポール海峡を船舶航行の安全を脅かす恐れのある戦争危険海域に指定した。このロイズ保険組合の決定は、海峡国の経済に悪影響を与えるものであることから、インドネシア、マレーシア両政府は海賊対策を強化したのである。戦争危険海域に指定されることで、マラッカ・シンガポール海峡を航行する船舶の保険金が跳ね上がるだけでなく、危険を回避するために同海峡を迂回する船舶が増加することが予測された。同海峡を通過する際にマレーシアに寄港する船舶は全体の25%であるが、航行の安全が確保されていない状況は、マレーシア経済に少なからぬ打撃を与える¹⁴。さらに、危険海域指定は海峡国への対外直接投資を減少させ、企業活動を縮小させる。危険海域に指定された翌8月、インドネシア、マレーシア、シンガポールはバタムで外相会合を、また3海峡国はタイを交えて各国軍司令官非公式会談をクアラルンプールで開催した。各国軍司令官による非公式会談では、空挺監視の実施が合意され、外相会談では海洋安全保障の一義的責任は海峡国にあることを確認しながらも、域外国からの支援を求めた¹⁵。ナジブ・マレーシア国防大臣（当時、現在は首相）は、海峡国のこうした協力の強化が、海峡国がマラッカ・シンガポール海峡の安全確保に真剣に取り組んでいるという強いメッセージを国際社会に送り、保険組合が決断を再検討することを望むと発言した¹⁶。経済発展に悪影響を及ぼすという判断が、海峡国、特にインドネシアとマレーシアの海賊対策強化に繋がったのである。

海賊問題はARFやASEAN+3（APT）でも取り上げられている。これに関して、日本が果たした役割は大きい。ARFにおいては、海上安全保障に関する会期間会合（ISM）で取り上げられ、2003年には「海賊および海洋安全保障に対する他の脅威に対する協力に関する声明」（Statement on Cooperation Against Piracy and Other Threats to Maritime Security）を採択した¹⁷。APTにおいては、1999年を皮切りに日本が積極的に海賊対策強化を主張してきた。1999年には故・小渕恵三元総理が沿岸警備機関による会議の開催を提案し、2000年には森善朗元総理が海賊対策アジア協力会議開催を提案し、さらに翌2001年には小泉純一郎元総理が海賊問題に有効に対処すべく地域協力促進のための法的枠組みを形成することを提案した。そして日本主導の下、2004年にアジア海賊対策地域協力協定（ReCAAP）が採択された（発効は2006年9月）。締約国は、日本、ASEAN8カ国（インドネシア、マレーシアを除く）、中国、韓国、インド、バングラデシュ、スリランカ、ノルウェーの計

15 カ国である。2006 年 11 月にシンガポールに情報共有センター（ISC）が設立され、ISC を通じて情報共有および協力体制（容疑者、被害者及び被害船舶の発見、容疑者の逮捕、容疑船舶の拿捕、被害者の救助等の要請等）の構築が図られている¹⁸。

ReCAAP に加え、日本の石油取引の 80%がマラッカ・シンガポール海峡を通過することから、日本は海賊取締りに積極的に関与している。例えば海上保安庁は各国海上保安機関に対して、港湾施設体制強化や巡視船の供与（インドネシア、2007 年）等の無償資金協力を実施し、また海上保安機関（沿岸警備隊）の設立支援をフィリピン、インドネシア、マレーシア等で行った。フィリピンにおいては 1998 年に軍から沿岸警備隊が独立し、同様にマレーシアでも 2004 年に海軍から海上保安機関（マレーシア海上法執行庁）が設立された。インドネシアにおいても 2005 年に海洋治安調整庁が設立し、沿岸警備隊設立への動きが加速している¹⁹。さらに、海賊対策国際会議、海賊対策アジア協力会議、アジア海上保安機関長官級会合、アジア海賊対策チャレンジ、海上薬物取締セミナー（MADLES）などの海賊対策専門家会合を通じて、東南アジア諸国海上保安機関との連携強化を図っている。

3. テロリズム

近年、東南アジアにおけるテロリズムに注目が集まっているのは言うまでもなく 9.11 の影響もあるが、ジェマ・イスラミヤ（JI）（イスラム共同体の意）など東南アジアに存在するテロ組織がアルカーイダと関連を持っていると考えられているからである²⁰。JI は東南アジア（具体的にはインドネシア、マレーシア、フィリピン南部、タイ南部、シンガポール、ブルネイ）にイスラム国家を建設することを目的に、東南アジア全域で活動する国際テロ組織である。JI は、2002 年 10 月および 2005 年 10 月に発生したバリ島爆弾テロ、2003 年 8 月のジャカルタでの JW マリオット・ホテル爆弾テロ、2004 年 9 月のオーストラリア大使館爆弾テロの実行犯と見られている。東南アジアには JI 以外にも、フィリピン南部を拠点に活動するモロ・イスラム解放戦線（MILF）やアブサヤフ・グループといった国際テロ組織が存在する。テロリズムは、特に ASEAN 諸国においては長年国内でも時折発生していたため、新しい脅威ではない。しかし、こうしたテロは分離独立運動や反政府運動を目的とした国内テロであり、イスラム過激派が行う国際テロとは区別する必要がある。本節は、JI 等国際テロ組織に対する地域協力に焦点を当てる。

まず、広域アジア太平洋地域においては、ARF や APEC で国際テロが取り上げられている。APEC では 2002 年 10 月に「テロリズムとの闘いおよび成長の促進に関する APEC 首脳声明」が採択され、テロ資金の断絶やサイバーセキュリティの促進のために、各国の能力強化を掲げた。2003 年には、テロ対策に必要な措置の検討、APEC 加盟国の能力強化、

加盟国間の対テロ協力促進を目的とした APEC テロ対策タスク・フォースを設置した。本来、経済協力制度である APEC がテロリズムを取り上げた理由は、テロリズムが対外直接投資や自由貿易を阻害する可能性があるからである。ARF においては、2003 年に「ARF 国境警備に関する対テロ共同宣言」が採択され、情報共有の強化、国境警備隊の質の改善、テロリストの訴追と引渡しのための協力と法整備強化が強調された。ARF や APEC でこうした様々な文書が採択されたが、実際のテロ対策は以下に述べる 2 国間ないし 3 国間協力が中心となっている。

インドネシアやマレーシアは、当初自国内に国際テロ組織が存在することを否定していたが、2002 年のバリ島爆弾テロを契機にその存在を認め、以降、他の ASEAN 諸国や域外諸国との協力を進展させてきた。ASEAN は、2001 年 11 月の ASEAN 首脳会議で対テロ共同行動宣言を採択し、アメリカなどの先進国と共に対応する姿勢を示した。2003 年 7 月には、マレーシア政府が資金を拠出し、東南アジア地域テロ対策センター（Southeast Asia Regional Centre for Counter-Terrorism : SEARCCT）がクアラルンプールに設立され、ASEAN 諸国間で情報共有、会合を通じたテロ対策に関する法執行能力強化のための訓練、能力強化が行われることとなった。こうした一連の合意に基づき、インドネシア、マレーシア、フィリピンは 2002 年 5 月に「情報共有および連絡手続策定に関する合意」（Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures）を締結し、情報共有の強化が図られた。この合意には、後にカンボジアとタイが加わった。

対テロ協力は域外国とも実施されている。特にアメリカとオーストラリアの役割は重要である。アメリカは 9.11 まで、東チモール、アチェなどにおけるインドネシア軍部による大規模な人権侵害を批判し、軍部に対する援助を停止していたが、インドネシアが対テロ戦争において重要な役割を果たすことを認識し、軍事援助を再開した。例えば、アメリカは、インドネシアにおけるテロ対策のために、1200 万ドルに上る援助額を提供した²¹。オーストラリアも同様に、インドネシア陸軍特殊部隊との連携を強化した。アメリカ、オーストラリアによる援助および訓練は、インドネシア軍部および警察の情報収集能力を大きく改善させた。両国の援助の下に、インドネシア警察に対テロ特殊部隊（Densus 88）が設置された。オーストラリアはインドネシアの対テロ能力をさらに強化すべく、3700 万豪ドルを拠出し、ジャカルタ法執行協力センター（JCLEC）を設立させた。アメリカとオーストラリアの協力により、インドネシア政府は 2005 年末までに 250 人以上に上るテロ容疑者を逮捕および訴追を行った²²。

フィリピンは 9.11 後にアメリカとの関係を強化し、1991 - 92 年に在比米軍基地が撤廃されてから実施されていなかった米比合同軍事演習（バリカタン）が再開された。アロヨ比

大統領は対テロ戦争への支持をいち早く表明したことで、米比軍事協力は強化されていく。アメリカは軍事援助として、フィリピンに対し C-130 輸送機 1 機、UH-1 ヘリ（ヒューイ）8 機、巡視船 1 隻、M-16 ライフル 30000 丁、弾薬をフィリピンに提供し、前年まで 2200 万ドル程度だった軍事援助額を 9300 万ドルへと引き上げた。アメリカはフィリピンを対テロ戦争の「第二戦線」と位置付け、「フィリピンにおける不朽の自由作戦（OEF-P）」を展開した。2002 年に行われたバリカタンは、800 人いたアブサヤフ・グループを 240 人までに減少させ、最高幹部のアブ・サヤバ司令官を死亡させた。

アメリカ、オーストラリアに劣らず、日本政府も積極的にテロ対策支援を行っている。日本は ASEAN との「国際テロリズムとの闘いにおける協力に関する日 ASEAN 共同宣言」（2004 年）に基づき、情報交換・共有、国際テロの予防に向けた能力強化に重点を置いている。対テロ能力強化のために政府は 2006 年にテロ対策等治安無償を創設し、ASEAN 諸国に対しては日 ASEAN 統合基金をテロ対策にも活用している。また、テロ対策協力を ASEAN 諸国との間で協議する場として、「日 ASEAN テロ対策対話」を創設し、2006 年と 2007 年に実施された。この他にも、ASEAN 諸国に対し無線通信システムの構築、捜査活動通信システム、鑑識活動用資機材の供与、テロ対策セミナーの実施を通じた協力を実施している。

ASEAN 諸国間ならびに域外国との情報共有および域内捜査協力が進展した結果、2003 年 8 月のアルカーイダと JI 双方の幹部を務め、バリ島爆弾テロとマリオット・ホテル爆弾テロの首謀者といわれるハンバリ（Hambali、本名は Riduan Isamuddin）の逮捕へと繋がった。また、マリオット・ホテル爆弾テロ、豪大使館爆弾テロ、2005 年のバリ島爆弾テロの首謀者であり、逃走を続けていた JI 幹部ノルディン・トップ（Noordin Mohammad Top）は、2009 年 9 月のインドネシア警察対テロ特殊部隊掃討作戦中に射殺された。2009 年 7 月にもジャカルタにおいてテロが起きていることから、東南アジアにおける国際テロの脅威はなくなったわけではない。しかし、ASEAN 諸国間および域外国との対テロ協力によって、JI は弱体化したと見られ、2000 年代初頭に比べて現在はその脅威は大きく減じたと考えられる。

JI の活動が最も活発的であったインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポールの対テロ協力は特に重要であり、いずれの国も徐々に対策を強化していったが、対テロ協力の進展は国内情勢と密接に関わっていることに留意する必要がある。イスラム教徒を多く抱えるインドネシアとマレーシアの比較は、ASEAN 諸国の地域協力政策における国内要因の重要性を明らかにしよう。対テロ協力に先に積極的であったのはマレーシアであった。マレーシア国内世論はアメリカのアフガニスタン攻撃に批判的であったことを受け、

野党であるマレーシア・イスラム党（PAS）は、アフガニスタン攻撃はイスラムに対する攻撃であるとアメリカを強く非難し、オサマ・ビン・ラディン支持を表明すると同時にアメリカに対するジハードを宣言し、反米色を鮮明にした。しかし、こうした PAS の行動は過激であったため、マレーシアの多くの穏健なイスラム教徒からの支持を失う結果となった。90年代後半に入り支持率が低下していた与党統一マレー人国民組織（UMNO）率いるマハティール首相は、PAS をイスラム過激派と描写し、UMNO を穏健なイスラム政党と形容した。国民からの支持を回復したマハティール首相は、マレーシア国内におけるテロ組織に対し断固たる措置を取る必要があることを強調した²³。アメリカに対し批判的であった世論がマハティール首相を支持したのは、2000年に国内でおきたイスラム教アルマウナ派によるテロ事件が、世論のイスラム過激派への強い懸念が背景にあったと考えられる。マハティール首相は国内治安および政権の安定を図ることを目的に、テロ対策の名目の下、国内治安維持法に基づき PAS 党員を拘束した。国際テロ対策は、治安維持とマハティール政権の安定を確保する手段となったのである。

一方、インドネシアにおいて対テロ協力に積極的になったのは、2002年のバリ島爆弾テロ事件以降である。それまで、イスラム世論は反米色が濃く、2001年12月－2002年1月に行われた世論調査では89%がアメリカのアフガニスタン攻撃は倫理に反している（morally unjustified）と答えた。メガワティ大統領はイスラム政党の連立政権を組んでおり、彼女の政治的基盤は必ずしも強くなかった。副大統領であったハムザ・ハズは、アメリカのアフガニスタン攻撃に批判的で、イスラム過激派にも比較的寛容であったため、メガワティ大統領は国内のイスラム勢力の意向を無視できなかった。国内の反発を恐れたメガワティ政権は、国際テロ対策に消極的であったのである。しかし、バリ島爆弾テロによって、インドネシア国内にも存在することが明らかになり、世論も徐々に変化していった。インドネシア国内に重要な影響力を持つイスラム組織ナフダトゥル・ウラマーやムハマディヤもメガワティ政権を支持するようになった。インドネシア政府は、JIの精神的指導者と言われるアブ・バカル・バシルの逮捕に踏み切ることができたのも、バリ島事件後であった。以降、上述したアメリカやオーストラリアとの対テロ協力が強化されていったのである。このように、ASEAN 諸国の対国際テロ協力の進展は、国内政治情勢、特に政権の安定および正統性と深く関連しているのである。

4. 地域協力の課題——2030年を視野に

本節では、「2030年シナリオ」を基に、非伝統的安全保障における地域協力の今後を考える。その予測をベースに、地域協力の改善を図るべく海賊対策、テロ対策の課題を中心

に提言したい。2030年シナリオは、主に米中関係の動向予測に基づいているが、結論から言えば、どの象限にあっても非伝統的安全保障問題に対する協力の進展に大きな影響はないと考えられる。無論、最も協力が進展するのは協調的側面が強い「アジア太平洋の協調」、次いで「現状維持」であるが、競争的側面の強い「ゼロサムの対立のアジア太平洋」もしくは「新秩序への抗争」であっても、戦争という極端な状況に陥らない限り、機能的協力は実施されるのではないだろうか。その理由は、第一に、政治発展と経済発展は今後もASEAN諸国にとって重要であり続けること、そして第二に、越境的性格を持つ非伝統的安全保障問題は一国では対処できない課題であることから、国家間関係が悪化したとしても協力することが諸国家の利益となるからである。

9.11テロ後の米中関係は好例である。対テロ戦争を掲げたアメリカは、東南アジア、南アジア、中央アジアにおけるプレゼンスを強化した。キルギスタン、タジキスタン、ウズベキスタンはアメリカに対し軍事施設へのアクセスを供与した。パキスタンも同様にアメリカに軍事施設へのアクセスを許可し、米軍は新疆ウイグル地区やチベットに国境を接するパキスタン北部に聴音哨を設置した。中国を包囲するようなこうしたアメリカの動きに対し、中国首脳はアメリカは自国の覇権主義を中国の裏庭にまで拡張させていると懸念を表明していた²⁴。中国もこれに対応すべく、ASEAN諸国との関係を深化し、東南アジアにおける自国のプレゼンスを強化した²⁵。このような両国のプレゼンス強化から、9.11後の米中協力は限定的なものとなると考えられた²⁶。米中協力は、他の2国間関係に対比すれば限定的であったかもしれないが、米中協力は進展していたのである。例えば、中国は対テロ戦争に支持を表明し、米中は北京に米連邦捜査局(FBI)司法担当局(legal attaché office)を設置することに合意し、両国はテロ対策協議を定期的実施しているのである。

中国がアメリカとの対テロ協力を行った背景には、対テロ戦争を名目に新疆ウイグル自治区における独立運動を政府に対するテロ活動と見なすことで、国内に存在する独立運動を弾圧する絶好の機会と捉えたことがある。新疆ウイグル自治区における中国共産党トップは、「対テロ戦争は、テロ勢力の弾圧を行ううえで中国共産党にとって有利に働いた」と発言したと報じられている²⁷。中国政府は2002年1月に刊行した文書において、新疆ウイグル自治区におけるテロ勢力が「中国国民の生命と財産を深刻に脅かした」と述べ、オサマ・ビン・ラディンと協力関係にあるとして、彼らに対し断固たる措置をとる正統性を国際社会に対し訴えた²⁸。すなわち、中国政府(共産党)は、独立運動を弾圧することで政権の安定化を図ることを目的に、アメリカとの対テロ協力を実施したのである。

2030年の米中のパワーバランスは、9.11後のそれとは異なっていよう。今日、パワーシフトが議論され、今後も米中のパワーバランスは縮小されていくかもしれない。しかし、

両国間のパワーバランスが縮小されたとしても、2030年の時点では中国がアメリカのパワーを大きく上回ることはないであろう。中国およびインドがアメリカとおおよそ同等のパワーを持つ大国となっていたとしても、国境を越える非伝統的安全保障問題に一国では対応できない。大国間関係のパワーバランスと国際（地域）協力の進展は、相互に関連しているとはいえ、前者が悪化したからといって後者も同時に停滞すると考えるのは早計である。したがって、競争的側面が強まり、たとえ首脳レベルで米中関係が停滞したとしても、実務レベル協議ないし協力は多少の影響を受けたとしても、非伝統的安全保障に対する協力は実施されるのではないだろうか。以上のような予測を基に、以下ではより効果的に非伝統的安全保障問題に対処できるよう、ARFにおける日本の役割、海賊対策およびテロ対策を中心に今後の地域協力課題および日本の役割を検討する。

ARFの非伝統的安全保障問題への対策強化は、ARF設立時から熱心に取り組んできた日本にとって歓迎すべき発展である。第一に、日本にとって大きな制約がある伝統的（軍事的）安全保障とは異なり、非伝統的（非軍事的）安全保障は日本が積極的な貢献を行える分野であり、そのような日本の役割に対する地域諸国の期待も高い。特に、後述するようにテロや海賊などの越境犯罪は警察力が重要であり、これは日本の強みを発揮でき、アジア太平洋における存在感を一層高めることにつながる。第二に、ARF設立時の日本の目的の一つは、安全保障対話を通じて地域における信頼を高めることであつた。これについては一定の成果があつたが、日本が地域において軍事的役割を担う環境はまだ十分整っていない。こうした環境を整備するためには、地域諸国との実際の活動を通じて更なる信頼醸成を図っていく必要があり、非伝統的安全保障を通じてARFが再活性化されれば、日本はリーダーシップを発揮できるだけでなく信頼醸成にも繋がるのである。

海賊対策における課題の一つは、各国の能力に格差があることである。一方では、シンガポールのように積極的に取組む国があるが、もう一方では、海上パトロールを行うための巡視船が不足しているという問題を抱える国もあるのである。能力格差を生む一つの原因は、海賊対策の政策における優先度が低いことが挙げられる。アジア通貨危機後、東南アジア、特にインドネシア近海での海賊が増えたが、これは貧困層が海賊に転じたという側面がある一方で、財政縮小により政府が海賊対策にまで手が回らなかったという側面もある。インドネシア、マレーシアでは海賊対策の優先度は低い。それは、海賊よりも重要な問題が山積しているからである。インドネシア政府にとって、アチェや西パプアにおける分離独立運動や散発的な国内紛争はインドネシアの国家建設を損ねるため、政府はこれらの問題に資源や労力を注ぐ。したがって、インドネシア海軍がマラッカ・シンガポール海峡の海賊よりも、アチェや西パプアの領土保全に傾注することは寧ろ自然と言える²⁹。

マレーシアにおいても同様のことが言える。国際商業会議所（ICC）国際海事局（IMB）によれば、マレーシア領海での海賊被害件数は、1995年の9件から2002年には99件にまで上昇したが、これは国内犯罪件数とは比較にならない。国内犯罪件数は1997年には17,000件であり、2002年は21,000件である³⁰。海賊は単なる海上での犯罪と捉えられ、政権を弱体化させる（regime-undermining）問題ではないため、限られた財政のなかで海賊対策を強化することは国内での理解が得にくいのである³¹。インドネシアやマレーシアにおいて海賊対策の優先度を向上させるためにはアジア太平洋地域における海賊対策の重要性を啓蒙し、能力格差を是正することが肝要である。

対海賊地域協力のもう一つの課題は、対策を行う主要アクターを海上保安・沿岸警備隊に統一することである。現在は、沿岸警備隊が中心となっている国と海軍である国とがある。海賊は海洋犯罪であることから、必要とされる能力は海賊を捕まえて証拠を確保し、起訴するという法執行力ないし警察力である。しかし海軍は戦争を行うプロであり、法執行を実施する組織ではない。また戦争を前提としているため、海軍の近代化は戦艦の配備ならびにハイテク化であるが、海賊対策に必要な船は軍艦ではなく、軽装備の巡視船である³²。法執行を前提とする沿岸警備隊と戦争を前提とする海軍では、対策を実際に行う際の手続きや運用が異なるため、運用の調和を図ることが難しい。

また、共同パトロールの必要性を第二節で指摘したが、海軍が主要アクターであると主権が前面に出てくるため、共同パトロールの実施は余計に困難となる。自国海軍の艦船および兵力を他国の指揮系統に預けることは、軍にとっては非常に大きな抵抗がある。特に国家主権を重視し、領土問題等で緊張関係をしばしば経験してきた海峡国にとって、指揮系統を他国に預けることは想定し難い。フィリピンやマレーシアにおいては沿岸警備隊が海軍から独立し、またインドネシアにおいても沿岸警備隊設立への動きが本格化しつつある。日本は海上保安庁を中心に、軍事力から警察力への移行支援をさらに強化していくべきである。自衛隊の活動や伝統的安全保障における協力活動に制限が多い日本としては、そうした移行は歓迎すべき動きである。法執行能力の支援枠組み強化は、東南アジア諸国が日本の貢献を高く評価しているだけでなく、さらなる貢献を大きく期待する分野でもある。中国やインド等の新興国と比較しても、法執行能力強化は日本が比較優位を持つ分野である。アジア太平洋地域における日本の存在感を強めるためにも、日本の支援強化は重要である。

第三に、ReCAAPについても改善されるべき点がある³³。一つは、インドネシアとマレーシアが現在不参加であることである。両国は、マラッカ・シンガポール海峡はいずれかの国の領海に入るため、国家主権の下に対応すべきであるとの考えから参加していないが、

両国は海賊対策の中核を担う国であるため、オブザーバーとしてではなく ReCAAP への正式な参加が求められる。もう一つの ReCAAP の問題点は、IMB との重複である。IMB は、海賊情報センターをクアラルンプールに設けている。海賊情報センターも ReCAAP の ISC と同様に情報共有を重要な目的としているが、両情報センター間の差別化がされておらず、現在2つの情報センターが存在しているのである。より効率的な海賊対策のためには、両情報センターが連携し、情報の一元化を図るべきであろう。

テロ対策においても同様に、各国間の能力格差を是正しなければならない。格差は法的整備の格差、捜査能力の格差、出入国管理能力の格差など多岐にわたる。例えばインドネシアやフィリピンなど、広大な領土を持つ政府のガバナンス能力は脆弱であり、テロリストが新たなテロリストを勧誘、訓練し、活動する余地を与える。政府職員の腐敗もまた、テロ対策を損なわせる。マレーシアはイスラム系企業の召致を熱心に行うが、法的整備は遅れているのが現状である³⁴。テロリストではないが、核関連技術を北朝鮮やイランに拡散させたとされるカーン博士の右腕と称されたブハリ・セイド・アブ・タヒルが、マレーシアから遠心分離器関連部品をイランやリビアに送っていたことは、同国の法的整備が遅れをとっていることを示しているのではないだろうか。

海賊対策にも同じことが言えるが、テロ対策は ARF や APEC で様々な宣言が採択されている。しかし、実質的な対策は2国間ベースで行われている。そのため、地域全体の対応能力は脆弱である³⁵。既に述べたように、海賊やテロリストは国境を越えて活動するため、地域全体の対応能力が強化されなければ越境犯罪の脅威は低下しない。たとえ一国の能力が強化されても、テロリストは政府の統治能力の低い国へ移動し、そこからテロ活動を行うのである。地域全体の対応能力および統治能力を一定レベルまで向上させなければならない。

民主主義国であり、民主主義、法の支配、市場経済といった基本的価値の共有を基礎に地域協力を進めるという基本理念を表明した日本政府にとって、テロ対策を強化するにあたり人権への配慮を怠ることがあってはならない。中国やマレーシアなど、テロ対策の名目の下、治安強化策を重視し人権への配慮を欠く措置をとる国々がある³⁶。テロ対策には国内治安の強化と人権擁護のバランスをとるよう、日本は ASEAN 諸国に求めている。こうした観点から重要な政策は、ASEAN 諸国に対する民主化支援である。これまで ASEAN 諸国に対しては、政治制度構築への支援など民主化に直接関わる支援ではなく、民主化の基盤を形成するという考えから経済発展と社会的安定を重視した間接的支援であった³⁷。民主主義の「押し付け」は望ましくないが、日本の援助は「市民社会強化」や「人権」の分野への援助が極めて少ない。こうした分野への対 ASEAN 支援を強化

できるかが今後の課題であろう。民主化支援が直ちにテロ対策への反映されるわけではないが、長期的な観点から民主化支援は有用であろうと思われる。

おわりに

本章は、アジア太平洋地域における非伝統的安全保障に対する地域協力の現状と今後の課題を、ARF、海洋犯罪（海賊）、テロリズムに焦点を当て考察した。アジア太平洋地域においては、北朝鮮核問題、台湾海峡、南シナ海領有権問題など伝統的安全保障の重要性は依然として高いが、グローバル化の進展、アジア通貨危機、9.11 テロを背景に非伝統的安全保障の重要性も高まってきた。このような発展を背景に、近年 ARF は 2020 年に向けて非伝統的安全保障課題に焦点を当てることとした。そのような ARF の方針は、日本にとって歓迎すべき進展であり、日本がアジア太平洋地域における存在感を強化する機会を提供する点を指摘した。

海賊対策においては海峡国の国家主権への固執が地域協力の大きな阻害要因ではあるが、経済発展に悪影響が及ぶと判断した場合、海峡国は地域協力を強化することが明らかになった。ASEAN 諸国のテロ対策においても同様に、政権の安定および正統性を維持することを主な目的として強化されていること、また国内政治状況が各国のテロ対策の違いを生むことを示した。すなわち、アジア太平洋地域諸国、特に中国や ASEAN 諸国等を含む発展途上国の非伝統的安全保障問題に対する地域協力政策は、政治発展および経済発展といった国家建設過程に関わる要因が重要なのである。したがって、2030 年時にたとえ大国間関係（米中関係）が競争的様相を強く呈していても、政治発展と経済発展は引き続き ASEAN 諸国にとって重要であること、また、非伝統的安全保障のような国境を越える問題は一国では有効に対処しきれないことから、非伝統的安全保障に対する地域協力は大きな影響を受けないと考えられるのである。

日本政府は ASEAN 諸国の能力強化を重点に置き、無償供与、機材供与、専門家派遣、セミナー・会合の開催等を通じた協力を行ってきた。これらの意義は大きいため、今後も引き続き行っていくべきである。しかし、ASEAN 諸国間の統治能力には大きな差があるため、治安維持能力の強化を行うことが有益である。日本政府はこの分野において既に、ODA を通じたグッドガバナンス（良き統治）の向上に努めてきた。法制度整備・支援、警察支援などである³⁸。こうした支援は有用である。しかし、ASEAN 諸国に対する援助は経済中心であり、ガバナンス強化に関わる援助は限定的であるため、今後は一層の強化が必要となる。

アジア通貨危機は、政府の正統性および安定性を経済成長に多くを依存してきたそれま

での ASEAN 諸国の国家建設プロセスに疑問を投げかけただけでなく、ASEAN 諸国の政治的脆弱性を露呈させた。それは 32 年続いたスハルト政権が崩壊したインドネシアで最も顕著に表れた。政治的脆弱性が明らかになったからこそ、ASEAN は政治安全保障共同体のアジェンダの一つに政治発展を掲げたのである。またテロ対策の観点から、民主化支援も肝要である。日本政府は、ガバナンス強化と民主化支援の両輪に重点を置いた政治発展支援を強化していくべきである。そのような支援が、ひいては非伝統的安全保障問題への対応能力の向上へと繋がると考えられる。

－ 注 －

- ¹ 客体に個人、社会などの非国家アクターを含める論者もいるが、特にアジア太平洋においては客体を国家に限定する場合が多い。
- ² 東アジアにおいては朝鮮半島、台湾海峡、南シナ海など、伝統的安全保障は重要な問題として存在し続けている。
- ³ 本名純「マフィア・国家・安全保障—東南アジアにおける越境犯罪の政治分析」『国際政治』第 149 号、2007 年 11 月、127 - 140 頁を参照。
- ⁴ “Chair’s Summary Report on ASEAN Regional Forum Seminar on Enhancing Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues,” Sanya, China, March 7-8, 2005.
- ⁵ 机上演習は 2008 年 5 月に行われた。実動演習は第 1 回はフィリピンにて 2009 年 5 月に開催された。第 2 回実動演習（ARF-DiREx 2011）はインドネシアと日本の共催の下、2011 年 3 月 15 - 19 日にインドネシア・マナドにおいて実施される。
- ⁶ ASEAN Regional Forum (ARF), *ARF Vision Statement*, Phuket, Thailand, July 23, 2009; *Hanoi Plan of Action to Implement the ARF Vision Statement*, Hanoi, July 23, 2010.
- ⁷ ASEAN Defence Ministers’ Meeting (ADMM), *Joint Declaration of ASEAN Defence Ministers on Strengthening ASEAN Defence Establishments to Meet the Challenges of Non-Traditional Security Threats*, Pattaya, Thailand, February 26, 2009.
- ⁸ ADMM, *Concept Paper on ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organizations Cooperation on Non-Traditional Security*, Pattaya, Thailand, February 26, 2009.
- ⁹ 本名「マフィア・国家・安全保障」、132 頁。
- ¹⁰ International Chamber of Commerce International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, 2001.
- ¹¹ RMSI とは大量破壊兵器の拡散、海賊、海上テロ、麻薬密輸、密航等を、アメリカが海峡国との協力を通じてマラッカ・シンガポール海峡の安全を確保することを意図した構想である。
- ¹² John Bradford, “The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia”, p.74. ブラッドフォードは、国家主権が東南アジアにおける海洋安全保障協力の最大の障害であるとする。
- ¹³ 海洋政策研究財団『海洋安全保障情報月報』2006 年 8 月号、16 - 17 頁。
- ¹⁴ マレーシア海事研究所（MIMA）研究員との聞き取り調査、クアラルンプール、2006 年 8 月 10 日。
- ¹⁵ 海洋政策研究財団『海洋安全保障情報月報』2005 年 8 月号、17 頁。
- ¹⁶ Malaysia, Indonesia, Singapore Agree to Boost Security in Malacca Strait”, *International Herald Tribune*, 2 August 2005, <http://www.iht.com/bin/print_ipub.php?file=/articles/2005/08/02/asia/web.0802malay.php>; “Malaysia, Indonesia OK Foreign Involvement in Malacca Strait”, *Kyodo News*, 13 September 2005.
- ¹⁷ “Co-Chairmen’s Summary Report of the Meeting of the ARF Intersessional Support Group on Confidence Building Measures”, Seoul, 1-3 November 2000 and Kuala Lumpur, 18-20 April 2001; “ARF Statement on Cooperation Against Piracy and Other Threats to Maritime Security”, 18 June 2003. <<http://www.aseansec.org/14837.htm>>.
- ¹⁸ 外務省 HP を参照のこと。
- ¹⁹ 本名純「東アジアにおける非伝統的安全保障問題——テロと海賊（海洋犯罪）を中心に」東京財団研

- 究部『アジアにおける非伝統的安全保障と地域協力』（2008年12月）、20 - 21 頁。
- ²⁰ 東南アジアにおけるJIの浸透は以下が詳しい。Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror* (London: Hurst and Company, 2002); International Crisis Group, *Jemaah Islamiyah in South East Asia: Damaged But Still Dangerous*, Asia Report No. 61 (Jakarta/Brussels: International Crisis Group, 2003).
- ²¹ David Capie, “Between a Hegemon and a Hard Place: The ‘War on Terror’ and Southeast Asian-US relations,” *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 2 (2004), p. 230.
- ²² Sidney Jones, “The Lessons from the Latest Bali Bombings,” *The Asian Wall Street Journal*, 4 October 2005, <<http://www.crisisgroup.org/home/index/cfm?id=3720>>.
- ²³ UMNOの国会での議席は1999年時に72であったのが、2004年には109(35.7%)に増加した。一方、PASの議席は1999年時の27から2004年には7へと減少した。金子芳樹「開発体制の限界—マハティール政権の評価を通して」黒柳米司編著『アジア地域秩序とASEANの挑戦』明石書店2005年、178頁。
- ²⁴ Willy Wo-Lap Lam, “Jiang Fears U.S. Foothold in Central Asia,” *CNN (online)*, 10 October 2001, available from <<http://www.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/east/10/08/willy.column>>.
- ²⁵ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 2007).
- ²⁶ 例えば、Aaron L. Friedberg, “11 September and the Future of Sino-American Relations,” *Survival*, Vol. 44, No. 1 (2002), pp. 33-50.
- ²⁷ *FBIS-China*, “Daily Report”, March 6, 2002. 以下を参照。Rosemary Foot, *Human Rights and Counter-Terrorism in America's Asia Policy* (London: The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press, 2004), p. 92.
- ²⁸ Chinese Information Office of the State Council, ‘East Turkistan’ Terrorist Forces Cannot Get Away With Impunity (Information Office of the State Council, 21 January 2002), <<http://www.china-un.ch/eng/23949.html>> .
- ²⁹ Bronson Percival, *Indonesia and the United States: Shared Interests in Maritime Security* (Washington, D.C.: The United States-Indonesia Society, June 2005), p. 33.
- ³⁰ J.N. Mak, “Securitizing Piracy in Southeast Asia: Malaysia, the International Maritime Bureau and Singapore,” in Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers and Amitav Acharya, eds., *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitisation* (Hampshire, UK: Ashgate, 2006), p. 68.
- ³¹ 同上、68、88 頁。
- ³² 本名「東アジアにおける非伝統的安全保障問題」、19 頁。
- ³³ 以下は第4回地域統合研究会会合における山田吉彦東海大学教授からのヒアリング。2010年9月7日。
- ³⁴ Zachary Abuza, “Al Qaeda in Southeast Asia: Exploring the Linkages,” in Kumar Ramakrishna and See Seng Tan, eds., *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia* (Singapore: World Scientific and Nanyang Technological University Institute of Defence and Strategic Studies, 2003) p. 135.
- ³⁵ この点、本名純「マフィアたちの東アジア共同体？—非伝統的安全保障問題としての越境犯罪」NIRAモノグラフシリーズNo. 11（2008年3月）、8 頁。
- ³⁶ この点、例えばGarry Rodan and Kevin Hewison, “Neoliberal Globalization, Conflict and Security: New Life for Authoritarianism in Asia?” in Vedi R. Hadiz, ed., *Empire and Neoliberalism in Asia* (New York: Routledge, 2006), pp. 105-122.
- ³⁷ 杉浦功一「日本の「民主化外交」——1990年代以降の日本の民主化支援活動」『現代社会研究』（京都女子大学紀要）第9号（2006年12月）、23 - 41 頁。
- ³⁸ 例えば、インドネシア国家警察民主化プログラムやカンボジア法制度整備プロジェクトがある。また、汚職撲滅プログラムもある。

第8章 アジア太平洋地域秩序形成と原子力¹

大庭 三枝

はじめに

アジア太平洋²は、中国やインドといったその経済力の伸張を背景に政治的発言力を増しつつある新興国、世界経済危機後も力強い成長を見せるその他の東アジア諸国、またその危機によって打撃を受けたものの、依然として覇権国の立場を堅持しているアメリカ、また豊富な天然資源などのリソースを活用し、再び国際社会における存在感を増しつつあるロシアといった国々を擁し、世界の他の地域と比べると比較的安定と繁栄とを享受している状態にある。しかしながら、この地域においては、朝鮮半島情勢、中台関係、中国の急速に進む軍拡、ミャンマー情勢といった様々な安全保障環境を脅かす要因も存在している。さらに、今後のこの地域の安定と持続的な成長・繁栄の実現を考えると、この地域において将来増大すると見込まれるエネルギー需要にいかに対応していくか、というエネルギー安全保障の確保、そしてCO₂の削減を中心として、地球温暖化対策をいかに進めていくべきか、という地球温暖化への対応という課題は、各国にとっての重要課題となってきた。地域秩序の安定の実現、エネルギー安全保障の確保、地球温暖化への対応といった地域における重要なこの3つの課題すべてに関わってくるのが原子力である。

冷戦時代には、米ソの核兵器の大量保有を背景とする二極対立構造が国際秩序の決定要因と見られていた。冷戦が終結し、20年がたち、国際社会におけるパワー・バランスも、核兵器や原子力を巡る状況も大きく変化してきている。

第一に、現在、世界において、地球温暖化対策の切り札として、また石油をはじめとする化石燃料によるエネルギー確保に代わる手段として、エネルギーとしての原子力への注目度が高まってきていることである。これまで発電をはじめとする原子力事業を主導してきた先進国に加え、途上国／新興国における原子力発電拡大及び新規導入の動きが活発化している。そして、この「原子カルネサンス」と称されている、世界的に原子力拡大／導入が希求される現象を受け、先進国や一部新興国を中心とする原子力供給国による原子力発電事業のシステム輸出を巡るグローバルな競争が展開されつつある。第二に、STARTや新STARTなど核軍縮への動きも見られる一方、核兵器保有への関心、すなわち原子力の軍事転用へのインセンティブも、特に新興国・途上国の一部において存在し続けているということである。インド、パキスタン、北朝鮮の「事実上の核兵器国」化、イスラエルの核兵器の所有についての曖昧な態度の維持、イラン等核兵器開発を疑われる国などの存在

は、そのことを示す例である。第三に、原子力発電をはじめとするいわゆる「原子力の平和利用」への関心が高まりつつ、一部の新興国・途上国の核兵器保有へのインセンティブが払拭されていない中で、核不拡散・安全性の確保・核セキュリティからなる 3S への関心が以前にも増して高まっていることである³。

核の拡散を防ぎつつ、また安全性を担保した上で、原子力の平和利用のいっそうの推進をいかに図るべきか、という課題は、「原子力ルネッサンス」の中で特に重要な課題として認識されるようになってきている。さらに 2001 年 9 月のアメリカ同時多発テロ以降、テロリズムが国際社会の安全と安定にとっての脅威であるとの認識が強まったのを背景に、核テロリズムへの関心も高まった。すなわち世界は、CO₂ 削減及びエネルギーの安定供給の観点から原子力の平和利用の拡大を進めていくことと、核不拡散・安全・核セキュリティといった 3S の確保とを両立させていくべきか、という大きな課題に直面しているのである。

アジア太平洋の多くの国は、原子力の平和利用と核不拡散のための国際組織である国際原子力機関（IAEA）に加盟している。また、この地域には、アジア原子力協力フォーラム（FNCA）、IAEA 活動の一環としての原子力科学技術に関する研究、開発及び訓練のための地域協力協定（RCA）、アジア原子力安全ネットワーク（ANSN）といった、原子力の平和利用を、安全性を十分に担保しながら進めることを支援する様々な地域協力枠組みが存在している。さらに、近年の原子力への期待の高まりを受けて、2010 年 6 月に福井で開かれた APEC エネルギー担当大臣会合で採択された「福井宣言」では、エネルギー供給の多様化と CO₂ 削減の観点からの原子力の意義への言及がなされた⁴。さらに同年 10 月の APEC 首脳会議で採択された首脳宣言「横浜ビジョン」において、原子力エネルギーは、再生可能エネルギーや二酸化炭素回収貯留を伴う化石燃料とともに「低排出エネルギー源」と位置づけられた上で、その促進が謳われた⁵。

他方、アジア太平洋には、北朝鮮やインドなど、現行の核不拡散体制を揺るがす動きを見せる国が存在している。さらに、原子力拡大／導入に熱心な新興国／途上国、そしてそのような国々への原子力発電事業のシステム輸出に乗り出している国々を多く擁している。つまりアジア太平洋は、原子力に関わる諸変化を観る上での世界の縮図であり、上記の平和利用の拡大と 3S の確保の両立という困難な課題を、自らの地域の問題としても扱わねばならない状況におかれていると言えよう。

このような原子力を巡る現在の潮流が、アジア太平洋における地域秩序のあり方にどのような影響を与えつつあるのか。地域秩序の安定の実現、エネルギー安全保障の確保、地球温暖化への対応のどの課題も、現在は各国個別の対応に加え、国際社会及び地域単位で

の対応が必要とされるが、アジア太平洋において、これらの問題に対応し十分な成果をあげられるような状況とはどのような条件の下で成立し得るのか。こうした点についての展望を提示するのが本章の目的である。核不拡散体制や核軍縮に関する動向と、「原子力ルネッサンス」といわれる原子力発電への回帰現象とそれの中でのアジア太平洋の動向について触れた後、アジア太平洋の秩序安定にとっての原子力に関わる課題について述べる。これらの現状を踏まえた上で、この報告書全体で採用されている4つのシナリオに沿って、この地域における原子力を巡る動向及びそれと連動する地域秩序の在り方の将来像について展望する。

1. 原子力を巡る状況とアジア太平洋

(1) 核不拡散体制の展開とアジア太平洋

現在の国際社会における核不拡散体制（レジーム）を構成している主な条約、国際組織及び枠組みは、核不拡散条約（NPT）、原子力の平和利用の促進に努めると共に NPT に基づき保障措置を行う国際組織である国際原子力機関（IAEA）、原子力供給グループ（NSG）やザンガー委員会といった核関連物質・技術に関する輸出管理を目的とする枠組み、そして各国が取り結んでいる二国間の原子力協定である⁶。

NPT は、冷戦時代の 1960 年代、核保有国が増大する趨勢の中で、核兵器の拡散を防止することを目的として、1968 年 7 月に署名開放、70 年に発効した条約である。この条約の柱は、「核兵器国」と「非核兵器国」を区分し、それぞれに核不拡散に関わる義務を課したことである。すなわち、「1967 年 1 月 1 日以前に核兵器その他の核爆発装置を製造しかつ爆発させた国」（第 9 条 3 項）を「核兵器国」、それ以外の国を「非核兵器国」とした。そして、核兵器国がいかなるものに対しても移譲することが禁止され、また非核兵器国が核兵器をいかなるものからも受領することが禁止された。また、非核兵器国は核兵器を製造／開発することが禁止され、原子力の平和利用から軍事利用への転用がないかどうかの確認のため、IAEA の保障措置を受けることも義務づけられた。また、核軍縮について、核兵器国が努力することも盛り込まれている⁷。

輸出管理のための枠組みが相次いで形成されたのは 1970 年代である。1974 年、インドは、IAEA 保障措置下にあるカナダ製の研究用原子炉から得た使用済み燃料を再処理して得たプルトニウムを使用して核実験に成功した。よって核爆発装置の開発に寄与しうる原子力資機材や技術の移転の規制による核拡散の防止のための枠組みである NSG が発足した。NSG は、INFCIRC/254 で示されたガイドラインに沿って原子力関連資機材・技術の輸出の規制を行っている。また、それに先立つ 1970 年に、スイスのザンガー教授の提唱によ

り、NPT 第3条2項に記載されている供給の規制の対象となる核物質、設備及び資材の具体的範囲を定めるための非公式協議が開始された。1974年に、この非公式協議への三カ国の合意文書である INFCIRC/209 が IAEA 文書として公表された⁸。

また、二国間で原子力の資機材や技術等の協力や移転をする際には二国間原子力協定が締結されてきた。二国間原子力協定の要諦は、非核兵器国がそれらを軍事転用することを防止しつつ、原子力に関わる協力や技術移転を促すということにある。日本は現在アメリカ、イギリス、オーストラリア、フランス、中国、EURATOM と締結済み、ロシアとカザフスタンとの間で交渉中である。

核兵器の非人道性及び危険性を鑑み、それを完全に除去するということであれば、すべての国が核兵器を保有しないような状態を現出すべき、というのが理想的な見解となる。しかしながら、国際社会の安全保障環境の現実の中で、これらの条約、国際組織、枠組み等で構成されている現行の核不拡散レジームの基盤となっている規範は、「NPT で認められている核兵器国以外の国が原子力の軍事利用及び転用は行ってはならない」ということにある。この規範を基礎づけている、核兵器国と非核兵器国を峻別してそれぞれに異なる義務を課するという NPT の「二重基準」に対しては、当初から反発があった。例えば前述したようにインドは 1974 年に核実験を行い、その核兵器製造能力を顕示し、NPT を中心とする核不拡散体制へ揺さぶりをかける動きを見せた。また NPT には、当初この条約の定義による「核兵器国」であるフランスと中国が加盟しないといった問題も抱えていた。

しかしながら、核不拡散体制は、冷戦終結後、グローバルな不拡散体制としての存在意義を強めてきたと言える。1991年、南アフリカが、それまでの核兵器開発計画を廃棄した上で「非核兵器国」として加盟した後、核兵器国であるフランス、中国が 1992 年に加盟した。またソビエト連邦崩壊後、旧ソ連邦の領土内に配備されていた核兵器はすべてロシアに運ばれた後、ベラルーシ、ウクライナ、カザフスタンが NPT にやはり非核兵器国として加盟した。さらにアルゼンチン、ブラジル、キューバ、東ティモールなどが、NPT に加盟した。また、1995 年の NPT 運用検討延長会議において、NPT の無期限延長が決定された。NPT の加盟国は現在 190 カ国に上っている。2010 年 5 月に開催された NPT 運用検討会議においては、その前年の 2009 年にアメリカのオバマ大統領が提唱した「核兵器なき世界」について言及され、核軍縮の推進について再確認がなされた。また、具体的な核軍縮措置について、核兵器国が 2014 年の NPT 運用検討会議準備委員会に進捗を報告することを要請する決議もなされた。

基本的に、アジア太平洋諸国も、おおむねこの核不拡散体制の傘のもとにある。アジア太平洋において、この不拡散体制を「事実上の核兵器国」となることで揺さぶりをかけて

いるのは北朝鮮とインドであるが、これらの国については後ほど詳述する⁹。

（２）アジア太平洋における非核地帯条約・非核地帯宣言

第1節で述べたように、少なくとも冷戦時代と比較すると、核軍縮がある程度は進められるようになってきている。未発効ではあるものの、包括的核実験禁止条約（CTBT）も署名され、また核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）は交渉開始模索中である。また、2009年4月、オバマ大統領が、「アメリカが核兵器のない世界の平和と安全を追求する決意である」ことを明言して以降¹⁰、国際社会において核軍縮への期待が高まった。さらに米口間では、2010年に新START（戦略兵器削減条約）が締結された。これは、少なくともアメリカの安全保障戦略上、通常兵器の高度化により核兵力の代替がなされつつあるという背景はあり、またその効果には限界があるものの¹¹、核軍縮への動きが見られる。

他方、世界のいくつかの地域において、非核地帯条約が締結されていることも注目される。その嚆矢となったのは、1967年に署名され、ラテンアメリカにおける核兵器の禁止を定めたトラテロルコ条約である。その後、1985年に署名され、1986年に発効したラロトンガ条約（南太平洋）、1995年に署名され、1997年に発行したバンコク条約（東南アジア）、1996年に署名され、2009年に発効したペリンタバ条約（アフリカ）、2006年に署名され、2009年に発効した中央アジア地域非核地帯条約（中央アジア）が存在している。

アジア太平洋に関わるのは、上記のうち、南太平洋において、核兵器のみならず平和目的を含む核爆発の禁止や核兵器の通過、持ち込み、放射性廃棄物の海洋投棄の禁止といった、様々な核関連活動の禁止または抑止が対象となっているラロトンガ条約と、核兵器の開発、製造、保有、管理、配置、運搬、実験、使用及び放射性物質や同廃棄物の海洋投棄等を禁止したバンコク条約である¹²。ラロトンガ条約は、1969年のフランスの核実験を皮切りに、大国が南太平洋において核実験を行ってきたことを背景に、1970年代には南太平洋における非核地帯設置の構想が盛り上がったことに端を発する。そして1985年の第15回南太平洋フォーラム（SPF）において採択、署名された。

また、1967年に設立された東南アジア諸国連合（ASEAN）は、大国の地域への干渉を防ぐという政治的スタンスを示す意図もあり、1971年に「平和・自由・中立地帯 ZOPFAN」構想を提唱したが、当時の冷戦状況下における東南アジアの戦略的重要性が影響し、実現には至らなかった。しかしながら冷戦終結後の地域における安全保障環境の変化を受け、再びこの構想が想起され、1995年に東南アジア10カ国がバンコクにおいて、バンコク条約に署名した¹³。

他方、インドやパキスタンといった NPT に加盟せずに事実上の核兵器国となっている国を擁する南アジアには非核地帯条約は存在していないが、1971 年 12 月に、スリランカなどの提案により、インド洋平和地帯宣言が第 26 回国連総会決議として採択された¹⁴。また、韓国と北朝鮮は、条約ではないが、朝鮮半島非核化共同宣言に 1992 年 1 月署名し、同年 2 月に発効した。それによれば、両国は原子力を平和目的に限定して使用すること、核兵器の実験、製造、所有、貯蔵、配備、使用を禁止すること、再処理施設や濃縮施設の保有を禁止することなどとなっている¹⁵。しかしながら、後述する 2000 年代に入ってから北朝鮮の核問題（第二次核危機）以降、事実上、この宣言は死文化した。

（3）原子カルネサンスとアジア太平洋

アメリカにおけるスリーマイル島の事故（1979 年）、及びソ連（当時）のチェルノブイリ原発事故（1986 年）以降、世界各国で原子力発電によるエネルギー供給を縮小する、あるいは凍結する動きが見られた。しかしながら、アメリカのブッシュ（子）政権は、2002 年に「原子力 2010 年計画」を立ち上げ、原子力発電所の新增設に主眼を置く姿勢を示すなど、原子力を積極的に推進する政策を打ち出し、その方向を転換した。他方、オバマ政権は、ユッカ・マウンテンに高レベル放射性廃棄物処分地を建設する計画の中止、国際的な次世代原子炉システム研究開発計画である GNEP の縮小など、当初はブッシュの進めた原子力推進政策をトーンダウンさせるのではと見られたが、政権 2 年目の 2010 年には 2011 年度予算の中に新規の原子炉に対するエネルギー省 DOE 予算による債務補償額の引き上げ（18.5 億ドルから 54.5 億ドルへ）などの政策に見られるように、原子力推進の方向性を引き継ぐものと考えられている¹⁶。

イギリス、イタリア、スウェーデン、ドイツといった、いったん脱原発政策を採用した国でも、その政策を転換する動きが見られた。先進国首脳サミット（G8）の場合でも、2003 年のエビアンサミット以降毎回、温暖化対策及びエネルギーの安定供給の観点から、原子力の意義の確認が行われるようになっている。2010 年のムスコカサミットでは、「原子力安全、核セキュリティ及び核不拡散のための保障措置が原子力の平和的利用の前提条件であることへの国際的コミットメントを認識しつつ、原子力エネルギーが気候変動とエネルギー安全保障上の懸念への取組において果たすことのできる役割を認識する」と明記された¹⁷。

このように、原子力の有用性が再認識され、かつて原子力の縮小、凍結を行った各国が政策転換を行い、「原子カルネサンス」と呼ばれる世界的な原子力発電回帰現象が見られる。こうした「原子カルネサンス」は、以下に見るようにアジア太平洋においてより顕著に新

たな潮流を作り出している。急速に存在感を急速に増している中国、インドはすでに原子力発電を展開しているが、自国のエネルギーの安定供給及びCO₂削減をにらみ、さらにその拡大に乗り出していることが注目される。中国は原子力の大幅な拡大路線を打ち出している。すでに中国は、13の原子炉が稼働しているが、それに加え、25基の新規プラントを計画中であり、さらに2020年までに80GWe、2030年までに200GWe、2050年までに400GWeの原子力発電容量の増大が計画されている¹⁸。中国は技術をフランス、カナダ、ロシアから導入したが、主にフランスの技術をベースにしてそれに国内での開発を加えてきた。加えて現在は技術をアメリカ（東芝の所有する米ウェスチングハウス）からAP1000を導入し、その技術をもとに開発を進めようとしている。また、後に詳しく述べるように、インドも大幅な原子力発電容量の拡大を目指している。さらに、ベトナム、タイ、インドネシアなどの東南アジア諸国、カザフスタンなどの中央アジア諸国、UAEをはじめとする中東など、アジアの様々な諸国が原子力の新規導入を図っている。

そのような原子力の新規導入国の増大及び先進国内のリプレース需要による原子力市場の拡大に対し、原子力先進国（供給国）発の原子力発電事業のシステム輸出の動きが活発化している。フランス（AREVA社）、アメリカ（ウェスチングハウス社、ゼネラルエレクトリック）、日本（三菱重工、東芝、日立製作所）といった先進国のメーカーが主な原子力供給者であった。また、ロシアは、昨年複数存在していた国営企業を統合・民営化してアトムエネルゴプロムを設立し、市場への展開に乗り出そうとしている。近年では韓国のメーカーが、原子力発電事業のシステム輸出に積極的に乗り出している。2009年、UAEの原子力発電所の建設を巡り、日本・フランス（三菱重工とAREVA）との受注競争に勝利したことは、大きく注目された。さらに中国も国際展開へ乗り出すことを目指している。他方、日本の各メーカーは、東芝が米ウェスチングハウス社を買収、また日立製作所が米ゼネラルエレクトリックとの共同出資会社の設立、また三菱重工のフランスのAREVA社との合弁企業の設立、という形で、国境を越えた連携を通じて市場への展開に乗り出している。2010年、日本においては、電気事業者やメーカーなどで「オールジャパン」で原子力発電のシステム輸出を展開するための新会社である国際原子力開発株式会社が設立され、政府の後押しのもと受注競争に乗り出している。こうした試みの成果としてあげられているのが、ベトナムの原子力発電所の建設に際し、日本がパートナーに選定されたことである。また、2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」において、「パッケージ型インフラ海外展開」の推進が盛り込まれたが、原子力発電の国際展開は、その柱の一つとなっている¹⁹。

現在の国際展開において主軸となっているのは軽水炉であるが、フランス、ロシア、中国、インド、日本がナトリウム冷却型高速炉の開発に乗り出していることも注目される。

(4) アジア太平洋における課題

このように、アジア太平洋においても原子力への需要と期待が高まる中で、3S (Security, Safety, Safeguards) のいっそうの確保がこの地域の安定と繁栄にとっての課題となってきた。しかしながら、この点に関して、難しい問題を投げかけるのが、北朝鮮とインドの存在である。この二国はいずれも「事実上の核保有国」として、核不拡散体制を揺るがす存在であるという点においては共通している。しかしそれぞれの存在が内包する問題はかなり異なっている。

北朝鮮の核兵器開発・保有の動きは、1990年代より、北東アジアひいてはアジア太平洋の秩序維持に大きな影を投げかけている。1993年にクライマックスを迎えた第一次核危機を経て、米朝交渉を経て1994年に「アメリカ合衆国と朝鮮民主主義人民共和国との間で合意された枠組み」（以下「合意枠組み」）が合意された。この「合意枠組み」では、黒鉛減速炉及び関連施設の軽水炉発電所への転換、米朝関係の正常化、非核化された朝鮮半島における平和と安全のための協力、国際的な核不拡散体制強化のための協力について定められた。

しかしながら、2001年にブッシュ政権が誕生して後、北朝鮮が密かに核兵器を開発している疑惑があるとの指摘がなされるようになり、北朝鮮自身がウラン濃縮計画の存在を認めた。このウラン濃縮計画の存在を受けて、KEDOはそれまで行ってきた重油の供給を停止することを決定したが、それに対し北朝鮮は、2002年12月、核関連施設の凍結解除及び同施設の稼働と建設の即時再開を発表し、続いて、黒鉛減速炉、燃料加工工場及び再処理施設の封印撤去、IAEA査察官の国外退去等の措置をとった。更に翌2003年1月10日には、NPT脱退を表明した。この第二次核危機を解決すべく、2003年8月から六者協議が開始された。しかしながら六者協議は難航し、北朝鮮は2005年2月には核保有宣言をした。そして北朝鮮は2006年7月にミサイル実験を、同年10月には地下核実験を強行したのである²⁰。さらに北朝鮮は、2009年5月に二回目の地下核実験を強行した。また、2010年には北朝鮮におけるウラン濃縮施設の存在がほぼ明らかになり、現在に至るまで大きな懸案となっている。

北朝鮮の一連の対応とそれに伴う状況が示しているのは、北朝鮮自身が国内体制上も国際社会の中での位置づけもかなり特殊例だということを踏まえたとしても、核兵器を保有することについてのインセンティブが一部の途上国で存在すること、そしてそれが現実には有効な外交カードとして機能しているということである。本章では分析から外れているが、インドの動向に大きな影響を与えているパキスタンについても同様のことが言えるだろう。また核不拡散上さらに深刻なのは、北朝鮮においてウラン濃縮施設が存在するという事実

である。ウラン濃縮施設の問題点については後述する。

インドは、その急速な経済発展と、その人口等から推しはかれる潜在力を背景に、国際社会におけるインドの政治的発言力も増大し、その行動や動向が国際社会及び地域秩序に与える影響は大きい。そのインドは、原子力発電や研究開発にも積極的に乗り出している。インドは2020年までに20000MWe、2032年までに63000MWeの原子力供給能力を達成し、2050年までに、電源の25%を原子力でまかなうことを目指している²¹。他方、インドは前述したように当初からNPTの二重基準に反発し、それを軸とする現行の不拡散体制を批判してきた。そのインドが1974年の核実験、及び1998年の核実験を行ったことで、事実上の核兵器国となったことは、核不拡散体制を根本から揺るがす行為だという批判がなされた。そして、NPT未加盟国であるインドの原子力関連技術の導入や移転について協力や支援を行うことは、NSGの規定によって抑制されていたのである。

しかしながら、2007年7月に、米印原子力協力協定が調印された。このことの背景としては、急速に国際社会における地位を向上させているインドとの連携強化をアメリカが重視したこと、また特に中国を牽制するために、インドとの関係強化を図る必要があったこと、などが挙げられよう。より広い視点で言えば、国際社会におけるバランス・オブ・パワーのロジックが、ルールベースの不拡散体制の維持に優先された結果とも言える²²。

この決定を受ける形で、このNSGにおいて「インドの例外化」すなわちインドへの民生用原子力についての協力は容認されることが決定された。この決定は、インドが民生用原子力施設についてIAEAと保障措置協定を締結し、保障措置の下に置かれる施設に関する追加議定書の署名を約束し、濃縮・再処理等の機微な技術を有していない国に対するこの技術の移転を控えること、核実験の一方的なモラトリウムを継続すること、兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）の締結に向けて他の国々と協力する用意があることを宣言し、国連総会において核廃絶に向けた核兵器禁止条約交渉へのコミットメントを表明してきていることといった、いわば核不拡散の「約束と行動」を前提条件としたものであった²³。その後、フランス、ロシア、カナダとインドは二国間原子力協定を締結し、日本と韓国とは交渉中である²⁴。

NSGという、原子力先進国によって輸出規制を通じた核不拡散を実際に図っていかうとする枠組みにおいて「インドの例外化」が決定されたことは、前述のアメリカの戦略的な動機のみならず、国際社会においてインドからの要求を無視できなくなってきたこと、また拡大するインド市場の魅力がより大きなものとして認識されるようになっていることが反映している。また、インドは民主主義の国として先進国とかけはなれた政治体制を採っていないこと、また今のところは「行動と約束」を守っていることは評価されよう。しか

しながら、こうしたインドの存在は、原子力の平和利用の拡大を、核不拡散体制の維持とのバランスをどのように図っていくか、そして特に核不拡散体制に発言力を増す新興国・途上国を実質的にいかに取り込みつつその実効力を確保していくか、という難しい問題を投げかけている。

もう一つ、核不拡散の観点から重要なのは、核燃料サイクルを国際社会の中でどう管理して行くべきか、という課題である。原子力発電の拡大・導入に積極的な姿勢をとる国が、ウラン濃縮及び再処理能力の保持へ関心を示すことは予想されることである。しかしながら、もし各国がそれぞれウラン濃縮及び再処理に乗り出すとすれば、それは、核兵器の原料となる高濃縮ウランやプルトニウムを多くの国々が保有することとなり、核不拡散上は大きな問題になり得る。現在、核兵器国以外で再処理が認められている国は日本だけであるが、このように現行では日本のみが例外的な扱いをされているのに対し、韓国など新興国・途上国を中心とした他の国々からも、再処理を行う権利を求める動きが見られる。また、リビアやイランは、高ウラン濃縮技術の開発を行っている可能性が高いと言われている。このように軍事転用とつながりかねない一国による核燃料サイクルの単独所有を避け、かつ原子力導入国に十分な燃料供給とバックエンドの保証を行うための仕組みとして、核燃料サイクルの多国間管理の構想がいくつか出されている。例えば、IAEA のエルバラダイ事務総長（当時）が提案した「核燃料サイクル多国間管理 MNA」構想、2006 年にアメリカの提案によって発足した「国際原子力パートナーシップ GNEP」、また 2006 年にロシアが提案した「国際核燃料サイクルセンター INFCC」や「グローバル原子力インフラ GNPI 構想」が挙げられる²⁵。

しかしながら、たとえ軍事転用を最初から計画する場合ではなくても、濃縮技術の確保はエネルギー自給の観点から各国の関心は高く、それを阻止するのは難しい。さらにそれを国際協力に依存するという考え方にはまだまだ抵抗が大きい。NPT 第4条の「奪い得ない権利」も重要な論点である。また、再処理の多国間管理は、すでに再処理能力を持っている国とそうでない国の存在を前提とするために、結局現状の格差を維持する装置として捉えられてしまう傾向がある。よって、それらの多国間管理を実現し、円滑に運営していくのは現実には大変難しいと考えられよう。

2. 展望

これらのことを踏まえ、4つのシナリオに従って 2030 年のアジア太平洋の地域秩序と原子力のあり方について、将来展望を示したい。

(1) 「新秩序にむけた抗争」シナリオ

このシナリオは、アジアにおける新興国／途上国は順調な経済発展を遂げ、それに伴い、欧米を中心とする先進国が維持してきた既存の国際秩序やそれを下支えするルールの変更を迫る、そのことにより、新たな秩序のあり方を巡って、新興国／途上国と先進国との間の抗争が激化していく、というシナリオである。このいわば新たな秩序を模索する上での主な「挑戦者」となると考えられるのはインドと中国であろう。このシナリオの描く世界の中では、中国とインドは、その経済力の向上に伴い、世界及びアジア太平洋における政治的プレゼンスを増大させている。そして、新秩序の模索へ向けた抗争の中で、より自国の実力を示すべく、両国ともに、軍備を強化し、その一環として核兵力を今よりも増大させることが考えられよう。インドのこの点についての動向は、パキスタンとの関係にかなりの程度規定されるだろうが、このシナリオの中では、印パ関係のみが良好であるということとは考えにくい。

また、中印以外のアジア諸国は、その好調な経済力を背景に、原子力の導入を拡大させていく。それは、あくまでも「平和利用の拡大」にとどまるべき、という規範は、少なくともしばらくはそれなりに効力を持つだろうが、新たな秩序模索の中で、中国やインドが核兵力を含む軍事力、政治的発言力を高めることに対し、アジア各国の両国の力の伸張に対する懸念は高まっていくと考えられる。そうすると、それへ備えるため、平和利用から軍事利用への転用を試みる国も出てくる可能性がある。原子力の平和利用が進む中で、以前よりもその転用リスクは高まっており、それを防ごうとするならば、IAEA 等を活用した保障措置の強化が必要となろう。もしアジアにおける多くの新興国／途上国が核兵器を保有することになれば、インドのプレゼンスが増大することと合わせ、核不拡散体制の有名無実化につながっていく可能性がある。濃縮については各国のエネルギー安全保障への関心、また軍事転用のインセンティブが高まっていくということから、各国がそれぞれその開発に乗り出していくこととなる。再処理に関しても、日本のみが非核兵器国の中で再処理を許されている、という例外的状況は崩れ、アメリカ等先進国との二国間原子力協定の内容が、再処理を求める途上国側の声に沿うような形になっていく可能性も高い。

さらに、中国とインドは、原子力の民生利用技術についても国産の自前の技術開発を高度化していくだろう。高速炉開発を巡る競争も激化することが考えられる。そして、すでに現在活発化している原子力発電事業のシステム輸出に積極的に参画していくことになる。こうした中国やインドの技術を含め、安全性の担保や不拡散の確保をいっそう図っていく必要に、地域は迫られることになる。しかしながら、そうしたときに、既存の核不拡散体制をはじめとする国際的な枠組みやそこでのルール／規範、また地域における協力枠

組みがどれほどの効力を発揮するかはこのシナリオの中ではきわめて不透明である。なぜならばそうした国際体制や枠組み自体の新たなあり方が、新興国の挑戦を受けて生み出されようとする過程の産みの苦しみを想定しているのがこのシナリオだからである。こうした新興国の利益をより反映させた形の、3S に関する新たな体制やルールが形成されていく可能性はあるが、その道程は平坦ではないだろう。

(2) 「A concert of Asia Pacific」シナリオ

このシナリオは、新興国／途上国の経済発展が順調に進む、という点ではシナリオ (1) と同様だが、各国間の関係が協調的／協力的であり、国際協調によって問題解決を図るという志向が各国ともに強い状況を想定している。このシナリオでも、中国とインドが政治的プレゼンスを増大するだろうが、それぞれ近隣諸国の懸念を増大させないような配慮をしていくと考えられる。例えば、2000 年代中国の「基本的な外交方針として示された平和的発展」のような発想と、それに沿った近隣諸国の懸念を緩和するための政策がとられる。そうなれば、たとえ経済的技術的に可能であっても、核実験や核兵力の増大は手控えることの方が得策であるとの判断を中国は行う可能性が高い。インドに関しては、核実験や核兵力の増大は、「新たな秩序への抗争」シナリオにおける場合と同様、パキスタンとの関係に相当程度左右されるだろうが、協調的関係がパキスタンとの関係にも及んでいる場合にはやはり核兵力の増強という選択を控える可能性がある。

また、各国の経済力の伸張に加え、比較的に平和な地域環境にも下支えされ、原子力発電の導入は進み、また供給国からの原子力発電事業のシステム輸出も積極化する。こうしてアジア太平洋において原子力の民生利用については広がっていくことになる。既存の核不拡散体制をはじめとする国際的な枠組みやそこでのルール／規範は、新興国の発言力の増大と地位向上を受けて変容していくだろうが、それは対話や協議の積み重ねを経て行われるだろう。簡単な道のりではないものの、3S の担保について、各国間でその重要性についての認識が共有され、その担保のためのルールもある程度の合意がなされているため、シナリオ (1) よりはその過程における敵対的色彩は薄らいでいる。3S はかなり高いレベルで担保されることが目指されるだろう。

さらに、地域におけるエネルギー安全保障の確保のための枠組みや、また原子力に関するエネルギー安全保障の確保の観点からの地域枠組みも形成され、各国間の当該問題についての意見交換や協議、協力が進む。これは、APEC エネルギー担当大臣会合が母体となるかもしれない。また、東アジアサミットでも主要なトピックとして恒常的に位置づけられる、あるいはASEAN+3、ASEAN で具体的なプロジェクトが進められる可能性もあろう。

また、濃縮・再処理に関する多国間管理のための地域枠組みがアジア太平洋において形成されるかもしれない。

（３）「現状維持」シナリオ

このシナリオにおいては、インドや中国などの新興国やその他途上国の経済成長が、人口の伸びの鈍化、ないしバブルの崩壊等によって減速し、先進国の成長は回復する。よって依然として先進国が世界経済の中核を担い、新興国や他方途上国は既存の国際秩序に従う、あるいはその枠内での限定された程度に主張を行うにとどまる状況となっていることを想定している。アジア太平洋に引きつけて考えると、これはアメリカの覇権が維持され、それに対する中国やインドの挑戦は限定的となることを意味している。これらの結果として、アジア太平洋においては従来のアメリカを中心とするハブアンドスポークを基盤とした従来の体制が維持されるとともに、中国やインドのそれへの挑戦は限定的になると考えられる。

こういった世界においては、エネルギー需要の伸びも、少なくとも現在想定されるよりは鈍化し、そのために原子力に対する需要も低下すると考えられる。また、原子力を拡大する、あるいは新規導入することを予定していた国々が、その経済状況から、その計画を先送り、あるいは見直すことも想定され、国際展開を巡る競争も沈静化する。それ故、原子力発電所の増設は現在想定されているよりも限られてくると考えられる。また、中国をはじめとする新興国・途上国の軍拡についても、抑制が働くだろう。

核不拡散体制についても、「核兵器国」「非核兵器国」「事実上の核兵器国」が併存する現在の状況は変わらない。ただ、新興国・途上国が核武装を行おうとするインセンティブは比較的弱まると予想されるため、現行の核不拡散体制はそれなりに維持されていく。また、地域におけるエネルギー安全保障の確保のための枠組みも形成され、APEC や EAS、ASEAN+3、ASEAN などの場で意見交換はなされるだろう。しかしながら、実質的な協力プロジェクトの進展はシナリオ（２）に比べると、財源確保の問題等で先送りされていく可能性が高い。

濃縮・再処理の多国間管理の実現可能性については不透明である。原子力への需要が頭打ちになることから、より安定的な燃料供給を求める度合いも低下するため、多国間管理の枠組みを作るという意義も薄れるとも考えられる。他方、原子力の軍事転用へのインセンティブもシナリオ（１）よりは低いため、相互協力による原子力発電リスクの削減の観点から、多国間管理への関心が高まる可能性もある。

(4) 「ゼロサム対立的アジア」シナリオ

このシナリオは、インドや中国などの新興国やその他途上国の経済成長が、人口の伸びの鈍化、ないしバブルの崩壊等によって減速しているという点ではシナリオ(3)と共通している。しかしながら、新興国・途上国は既存の先進国中心の国際システムやそこでのルールには従おうとはせず、むしろ敵対的な行動をとる。また、新興国間の対立も激化する。他方先進国の経済の回復も思うように進まないものの、既存のシステム維持を政治的には主導権を巡り、経済的には少ないパイを巡って争うといった状況を想定している。

エネルギー需要の伸びも、少なくとも現在想定されるよりは鈍化すると考えられ、そうになると原子力を拡大する、あるいは新規導入することを予定していた国々が、その経済状況から、その計画を先送り、あるいは見直すことも想定される。しかしながら、他方このシナリオは、各国間の関係が競争的であるということが前提である。そういう状況下において、各国は自国のエネルギー安全保障の確保を、エネルギー自給率の向上により力点を置いて推進していくことになる。その観点から、原子力発電のみならず、濃縮・再処理への関心が各国で高まり、核燃料サイクルを自国一国で保有することを各国政府は希求するようになることも考えられる。そうなれば、濃縮・再処理に関する多国間管理へのインセンティブを下げることになる。

さらに、このシナリオのように各国間の関係が競争的・敵対的である中では、原子力の軍事転用の観点からも濃縮・再処理技術の開発導入に一部の新興国・途上国が積極的になる傾向が出てくることは避けられない。そうなれば、核不拡散体制は大きく揺らぎ、地域環境はより不安定化することになる。また、濃縮ウランやプルトニウムをより多くの国が保有することは、核テロリズムの可能性を高めることにもつながる。

原子力事業のシステム輸出については、小さな市場を巡って、各国が官民一体となった熾烈な競争を繰り広げる可能性がある。その場合国際社会や地域における市場のあり方は、政府や政治のバックアップが各国の産業やビジネスを後押しするといった「国家資本主義」的な色彩をより帯びることになる。さらに、熾烈な競争のなかでビジネスの成果のみが重視されるような傾向が強まれば、安全性の担保がおろそかにされる可能性もある。

3. 日本の取るべき進路

上記に示したシナリオの大前提は、原子力の平和利用、特に発電とサイクルについて、安全性の確保が十二分になされている、ということが大前提となっている。よって、そのような大前提が崩れるような事態が生じれば、原子力への評価やそれを取り巻く状況は大きく変化するかもしれない。そうなれば、日本の取るべきエネルギー政策及びその中にお

ける原子力政策の位置づけは、そうした大きな変化を受けて再検討が必要となってくるだろう。

そのことを踏まえつつ、上記の4つのシナリオの中で望ましいのはシナリオ(2)であろう。しかしながらシナリオ(2)はかなり理想的なシナリオであり、ほかの3つのシナリオのいずれかになる可能性の方が高い。いずれのシナリオの中でも、日本が国際的な発言力や影響力を長期的に維持し、アジア太平洋地域秩序の安定に寄与するためには、日本は一種の全方位外交を意識的に進めるべきである。日米安全保障条約が、日本の安全保障及び地域環境の維持に一定の貢献してきたことは評価すべきである。しかしながら、日本は長期的観点に立ち、アメリカのみならず、中国、インド、韓国、ASEAN 諸国といった様々な国の関心のあり方に理解を示した上で、それらの意見を反映する安定的な地域ガバナンスの仕組みの整備を可能にするような環境整備において重要な役割を果たすことを目指すべきである。その際には、従来の二国間交渉に加え、核不拡散体制を構成している国際組織、またアジア太平洋における地域制度などの多国間の枠組みを活用した多国間外交への注力が必要となってくるだろう。これは長期的な利益の確保の観点からみた日本外交そのもののスタンスを定める際にも、またアジア太平洋において原子力への関心が高まる中、3S を確保しつつ原子力の平和利用を進めていくことに日本が資する上でも重要な課題となってくる。そして特に原子力を通じて日本の地域におけるプレゼンスの確保を図るためには、日本の産業構造そのものや人材育成のあり方の変革を通じた、いわば日本を「開く」といった観点からのこれらの国際化をいっそう進める必要があるだろう。

追記：本稿は、2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震発生直後に脱稿したものである。

謝辞：本稿を執筆する際に、内閣府原子力委員会委員長代理鈴木達治郎氏、及び一橋大学公共政策大学院准教授秋山信将氏より、有益なアドバイスとコメントをいただいた。この場を借りて御礼申し上げたい。

－ 注 －

- ¹ 本稿は、あくまで筆者の個人的見解を述べたものであり、特定の政府機関及び政府機関に所属する立場の人間としての意見を表明するものではない。
- ² アジア太平洋の範囲については諸説ある。しかしながらここでは、少なくとも1989年のアジア太平洋経済協力（APEC）設立時前後あたりより、「アジア太平洋」を構成するサブ地域として想定されるようになっている東アジア（北東アジアと東南アジアを含む）、北米（アメリカ、カナダ）及びオセアニア（オーストラリア、ニュージーランド）に加え、ASEAN 地域フォーラム（ARF）や東アジアサミット（EAS）にも加盟し、特に近年アジア太平洋や東アジアとの関わりを強めてきているインドとロシアを入れた地域を想定している。なお、インドとパキスタンの対立を擁する南アジア、オーストラリアとニュージーランド以外の島嶼国も加えた南太平洋は、サブ地域として、アジア太平洋とは切り離された独自の地域事情を抱えていると判断し、ここでは原則として取り扱わない。アジア地域概念の多様性と、その展開についての詳細は、大庭三枝『アジア太平洋地域への道程：日豪のアイデンティティ模索と地域主義』ミネルヴァ書房、2004年を参照。
- ³ 3S とは、Security（核セキュリティ）、Safety（安全性）及び Safeguards（保障措置＝核不拡散を担保するための仕組み）の頭文字を取っている。
- ⁴ APEC Energy Ministerial Meeting, Fukui Declaration, Low Carbon Paths to Energy Security: Cooperative Energy Solutions for a Sustainable APEC, June 19, 2010, paragraph 11, 13.
- ⁵ 18th APEC Economic Leaders' Meeting, The Yokohama Vision: Bogor and Beyond", November 13-14, 2010.
- ⁶ 松井は、このレジームが実質的に、主として非核兵器保有国の原子力発電所の運転を監視・規制することを目的としている点を重視し、本章で述べる核不拡散体制（レジーム）にほぼ相当する用語として、「核不拡散・国際原子力発電レジーム」という用語を用いている。レジームの実質的な内容についての指摘は重要ではあるが、保障措置の対象となっているのは原子力発電所のみではなく、さらにこのレジームは非核兵器国のみならず核兵器国の行動ルールも含まれていることから、ここでは「核不拡散体制」という用語を用いる。松井賢一『国際エネルギー・レジーム：エネルギー・地球温暖化問題と知識』エネルギーフォーラム、2006年、72-73ページ。
- ⁷ 条約文については藤田久一、浅田正彦編『軍縮条約・資料集』有信堂、98-101ページ。
- ⁸ ザンガー委員会及びNSGの概略については、日本原子力研究開発機構核不拡散化学技術センター『核不拡散ポケットブック：原子力の平和利用と核不拡散の枠組み』2010年3月、442-448ページ。
- ⁹ 「事実上の核兵器国」としてはこれらの国々のほかにパキスタンが挙げられ、またイスラエルの核兵器保有可能性は高いと言われている。しかしながら、これらの国々は本項で言う「アジア太平洋」には該当しないと考え、分析から外している。
- ¹⁰ “Remarks of President Barak Obama”, Prague, Czech Republic, April 5, 2009, <http://prague.usembassy.gov/obama.html>
- ¹¹ この点については、梅本哲也「米国の核政策と『核兵器なき世界』」『国際問題』No.595、2010年10月、8ページ。
- ¹² これらの条約の概略については、「ラロトンガ条約（南アジア非核地帯条約）」ATOMICA, http://www.rist.or.jp/atomica/data/dat_detail.php?Title_Key=13-04-01-07、「バンコク条約」ATOMICA, http://www.rist.or.jp/atomica/data/dat_detail.php?Title_Key=13-04-01-09.
- ¹³ 当時、まだカンボジア、ラオス、ミャンマーはASEANに加盟していなかった。
- ¹⁴ 藤田他編『軍縮条約・資料集』322ページ。
- ¹⁵ 藤田他編『軍縮条約・資料集』322ページ。
- ¹⁶ 三菱総合研究所「平成21年度科学技術基礎調査等委託：世界の原子力事情に関する調査」平成22年3月、63-66ページ。
- ¹⁷ G8, Muskoka Declaration: Recovery and Building, Muskoka, Canada, 25-26 June 2010, http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2010/pdfs/declaration_1006.pdf、日本語仮訳は http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/canada10/pdfs/sengen_ky.pdf.
- ¹⁸ Nuclear Power in China, updated 10 March 2011, Nuclear Power Association, <http://www.world-nuclear.org/info/inf63.html>.
- ¹⁹ 日本が乗り出している「パッケージ型インフラ輸出」の全体像と意義、その中での原子力の位置づけについては、前田匡史「大型プロジェクトを巡る国家間競争と日本の戦略：国債市場のスタンダードを目指す官民連携」『国際問題』第598号、2011年1/2月合併号、2011年1月、41-50ページ。
- ²⁰ ここまでの第一次核危機、第二次核危機、2006年の核実験に至るまでの過程については、平岩俊司「北朝鮮核問題と6者協議」『アジア研究』第53巻第3号、2007年7月、25-42ページ。
- ²¹ “Nuclear Power in China” World Nuclear Association, updated February 2011, <http://www.world-nuclear.org/>

info/inf53.html.

- ²² Perkovich, George, “Global implications of the U.S.-India deal,” *Daedalus*, Winter 2010, p.22.
- ²³ 原子力委員会「原子力供給国グループ (NSG) における『インドとの民生用原子力協力に関する声明』の採択について」2008年9月16日。
- ²⁴ 日本とは、2010年6月から交渉が開始された。
- ²⁵ 核燃料サイクルの多国間管理構想については、Goldschmidt, Pierre, “Multilateral nuclear fuel supply guarantees & spent fuel management: what are the priorities?” *Daedalus*, Winter 2010, pp.7-19、鈴木達次郎「『原子力カルネッサンス』の中の日本外交」『外交フォーラム』2008年9月、24-27ページ。核燃料サイクル施設を放棄した国に対し、核燃料の供給保証を与え、かつ同施設を持つパートナーシップが燃料サイクルのサイクルを提供する、ということを柱にした GNEP は、オバマ政権になり、その内容をトーンダウンした「国際原子力エネルギー協力フレームワーク IFNEC」となった。

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になり、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。

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を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とう。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間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。

合併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が変化しつつある。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あるが、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¹。

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²。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の間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³。

（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⁴。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⁵。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の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⁶。

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⁷。

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⁸。

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とり対応策としては、バランシング、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⁹。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¹⁰。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合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¹¹。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¹²。

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¹³。

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うけるリスクがある。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る。

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、同時に対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¹⁴。

（２）「内部化」と「外部化」

以下では地域制度を通じてのヘッジング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¹⁵。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ったといえよう。

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った。

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る。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¹⁶。

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¹⁷。

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¹⁸。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¹⁹。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²⁰。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²¹。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²²。

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えると、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。成功を収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²³。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の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²⁴。

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²⁵。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²⁶。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る。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²⁷。

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²⁸。

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だろう。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だろう。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だろう。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ろう。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こと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²⁹。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³⁰。

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³¹。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³²。

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国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い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な性格ゆえに、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連関していることから、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るだろう。

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F T A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るだろう。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るだろう。牽制や均衡を求める行動はますます困難になるだろう。

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渉原則の相互尊重）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。六者協議が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。つまり六者協議が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、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だろう。

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外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 －

- ¹ See ASEAN-ISIS Memorandum, *The ASEAN Charter: An Opportunity Not to be Missed*, Bali, Indonesia, April 17, 2006.
- ² C. J. Ramo, *The Beijing Consensus*, London: The Foreign Policy Centre, 2004.
- ³ 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.
- ⁴ 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。
- ⁵ 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.
- ⁶ 「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 Alastair Jonstone, “International Structure and China’s Foreign Policy,” Samuel S. Kim eds., *China in the World Affairs*(4th edition), Boulder: Westview Press, 1998.
- ⁷ Etel Solingen, *Regional Order at Century’s Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*, Princeton: Princeton University Press, 1998.
- ⁸ Peter G. Brooks, *Producing Security: Multinational Corporations, Globalization, and the Changing Calculus of Conflict*, Princeton: Princeton University Press, 2005.
- ⁹ Kenneth Waltz, *The Theory of International Relations*, New York: McGraw-Hill, 1979.
- ¹⁰ Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in,” *International Security*, vol.19, no.1, 1994, pp.72-107.
- ¹¹ 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。
- ¹² 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。
- ¹³ Emmanuel Adler and Michael Adler, *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ¹⁴ 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.
- ¹⁵ 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。
- ¹⁶ 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.
- ¹⁷ Kai He, *ibid.* pp.495-498.
- ¹⁸ 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).
- ¹⁹ 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.
- ²⁰ 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。
- ²¹ Stephen A. Walt, *The Origin of Alliance*, NY: Cornell University Press, 1987.
- ²² Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, New York: Cambridge University Press, 1999.

- 23 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.
- 24 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。
- 25 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.
- 26 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。
- 27 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.
- 28 Stephan Haggard, *Developing Nations and the Politics of Deeper Integration*, Washington, The Brookings Institution, 1995, pp.112-113.
- 29 David Kang, “Getting Asia Wrong: The Need for a New Analytical Frameworks,” *International Security*, Vol.27, No.4(Spring 2003), pp.57-85.
- 30 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.
- 31 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.
- 32 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る。

