

# アジアの課題と日本

Vol. 24 対談シリーズ 日本のアジア戦略をどうするか

October 2007

ゲスト 東京大学大学院 総合文化研究科 教授 山影 進 氏

聞き手 総合研究開発機構 理事長 伊藤 元重

## 「ASEAN + 3」を考える

1. ASEAN をめぐる問題の基礎知識
  - 「ASEAN + 3」と「ASEAN + 6」
  - 「ASEAN + 3」、「ASEAN + 6」、APEC
  - 「ASEAN + 6」の誕生
2. 「ASEAN + 3」が生みだした機能的協力
  - 「ASEAN + 3」の重要性
  - 食料安全保障協力
  - 非伝統的安全保障に関する協力
  - 通貨・金融協力
  - 日中韓 FTA と ASEAN
3. ASEAN におけるキャパシティ・ビルディングと日本の貢献
4. ASEAN の世界史的意味
5. 日本外交の課題
6. ポスト EPA のアジア戦略
7. 日本は積極的に政治的イニシアティブを取れ

### 1. ASEAN をめぐる問題の基礎知識

#### 「ASEAN + 3」と「ASEAN + 6」

**伊藤** 本日は、「アジアの課題と日本」シリーズの一環として、今回の「ASEAN + 3」および東アジアサミットを前にして、ASEAN そして東アジアに対する日本の課題をお聞きしたいと思います。

読者の中には必ずしも専門的な用語に不慣れな方もいらっしゃると思いますので、まず、「ASEAN + 3」と「ASEAN + 6」というのはどういった枠組みか説明していただきたいと思います。韓国や中国へ行くと、「何故、日本は「ASEAN + 6」枠組みを言い出したのか」とか、「「ASEAN + 3」で良いのだ」と言う声を聞きますが、どのような状況でしょうか。

**山影** 「ASEAN + 6」、すなわち東アジアサミッ

ト (EAS) の枠組みができていく経緯はたいへん面白いのですが、かなり複雑なので後で触れることとして、「+ 3」と「+ 6」が並列して存在している、というところから話を始めます。どちらも結局 ASEAN がドライバースシート (運転席) に座っている枠組みである、ということ。それから、どちらの枠組みも、ASEAN が主体的につくってきた TAC (友好協力条約) という紛争の平和的処理を東南アジアで確立するのだという約束に、域外国がコミットするものです。ASEAN の理念を尊重する国々が参加するという意味で、「+ 3」も「+ 6」は非常に似ている。

域外の参加国は、「+ 3」が日中韓であるのに対して、「+ 6」は日中韓にインド、オーストラリア、ニュージーランドが入っている、という違いがあ

る。ですから、地理的にどちらが我々の常識でいう「東アジア」というのに近いのかというと、「+3」のほうが近いです。日本や、ASEAN の内部のシンガポールなどが、どうして「東アジア」という名前を使いながら、「+3」ではなくて「+6」のほうに熱心なのかというところが、傍から見てみるとよく分からない。

二つの違いは、ASEAN を中心として見てみると分かってきます。ASEAN が重視しているのは、日中韓との協力だけではなく、インドとの協力もあり、さらにはオーストラリアとニュージーランドが Closer Economic Relations (CER) という形で事実上の FTA をつくっていますが、ASEAN は CER とも連携している。制度的に見ると、ASEAN を中心に、北には日中韓、西にはインド、南にはオーストラリア、ニュージーランド、という構造があるわけで、「ASEAN + 3」だけが ASEAN にとって重要なわけではない、ということがある。

それから、これらの ASEAN をハブにしたつながりは、もっぱら経済的な相互依存、国際分業、あるいは投資で関係していると思いますが、政治的に見ると、「ASEAN + 3」に加えて「+6」にするための 3 カ国というのは、どれも民主主義の国であり、日本から見て、政治的な価値観を共有する相手がどちらのほうに多いのかということになる。そうすると、「+6」のほうが共有相手は多い。この地域は、冷戦が終わっても日本とは政治体制の異なる社会主義国が存在するなかで様々な協力をしていくという大前提があるわけです。価値観を共有するという意味では、日本にとって「+6」のほうが仲間が多い、ということと言えます。

**伊藤** 価値観を共有する、というのはちょっと分かりにくいですね。中国から見ると、むしろ日本は中国に対する対抗軸としてインド、豪州、ニュ

ージーランドを枠組みに入れてきたのではないかと、ある種の懐疑心のようなものがあるでしょうね。

**山影** はい。そういう考え方が日本にまったくないわけではない。少なくとも中国側からみると的外れな心配というわけではない。

**伊藤** しかも中国から見て多少不愉快という面もある。

**山影** そうですね。別に具体的にある国を敵として想定しているわけではありませんが、安全保障協力や軍事演習もするようになっていくわけですからね。「ASEAN + 3」ではない、もっと大きな枠組みの中での一部の国がそういうことをやっているということは、中国から見ると若干の不安材料になっています。

### 「ASEAN + 3」、 「ASEAN + 6」、 APEC

**伊藤** 東アジアサミット、「ASEAN + 6」会合と、「ASEAN + 3」という枠組みが併存しているというのは、あまり座りがよくないではありませんか。両者がお互いに干渉し合って、アジア全体の、特に ASEAN を中心とした東アジアの連携などに、多少なりともマイナスになる懸念はないのでしょうか。

**山影** 干渉し合うことはあまりないと思います。それはないが、どちらも ASEAN がドライバーズシートに座っているということ自体が様々な協力のスピードを遅くするということはある。ASEAN の内部でコンセンサスをつくることさえ大変ですから。また、「+6」と「+3」が入れ子状態で併存していて、ほとんど同じメンバーで構成されていることで、協力分野の仕分けをどうするかが必ずしも明確ではないということがあります。しかし、干渉し合って足を引っ張り合うということにはあまり心配はあまりないと思います。むしろ、なぜ似たような会議で、同じようなメンバーで会

わなければいけないのかという非効率性が問題でしょう。

**伊藤** アジアには、「ASEAN+3」、東アジアサミットもありますが、さらにメンバーが多い APEC があります。こういう ASEAN の動きが APEC の機能を弱めているという議論も一部にはありますが、どうお考えですか。

**山影** むしろ APEC がうまく機能しないから、もっと少ないメンバーで、できることをやろうという背景もあるのではないのでしょうか。APEC には、アメリカとか南アメリカの国が入っています。たくさんの方が一緒になってやるということは、当然メンバーの間での共通のテーマがそれだけ見つけにくくなるわけです。例えば WTO のラウンドをどんどん進めなければいけないとか、環境問題とか、グローバルな問題がテーマになってくる。

去年、アメリカ政府が、FTA をアジア太平洋規模で結ぼう、APEC を FTA にしようという提案しました。それに対して強硬な反対はなく、長期的な研究課題になった。この議論は続くと思います。

次の問題は、1994 年にインドネシアのボゴールでの APEC 首脳会議で合意された「ボゴール宣言」で、これは 2010 年までに先進国は貿易自由化を積極的に進めるというものです。関税をゼロにするという明確な合意はないけれども、とにかく自由化するという目標、各国がそれに向けて努力する目標が掲げられた。2010 年の APEC 会議は日本が主催します。そのときまでにメンバー国がボゴール宣言を思い出して、相互に拘束するような FTA を締結しているかどうかはわかりませんが、世界経済の自由化というのは非常に大きな流れで、率先して進めていかなければいけないという合意は再確認されてしかるべきだと思います。

ちなみに APEC は 1989 年にキャンベラで第 1 回の会議を開きました。「ASEAN+3」は 1997 年 12 月にできています。

**伊藤** 通貨危機の最中ですね。通貨危機が契機でできたのでしょうか。

**山影** ちょうどタイで通貨危機が発生する前後に、ASEAN が日中韓の首脳を呼んで、首脳会議を開きましょうという話が固まりつつあった。別に通貨危機が契機になったわけではなく、偶然時期が重なっただけです。

**伊藤** ただ、「ASEAN+3」枠組みで生まれたチェンマイ・イニシアティブは、通貨危機後に重要な成果を出しましたね。

**山影** 経緯を説明すると、「ASEAN+3」の首脳が最初に会合をし、そこで様々なテーマで合意がされたら、メンバー政府のそれぞれの部署が具体的に話しを進めるということになっていた。しかし、1997 年の第 1 回「ASEAN+3」首脳会議が通貨協力枠組みを非常に大きく進めたとはいえない。その後 1998 年に、日本から、伊藤さんも関係された通称「奥田ミッション」、アジア経済再生ミッションが ASEAN 諸国を回るとか、当時の小淵総理大臣が東アジアの協力を熱心であったとか、榊原英資さんなどが進めていたアジア通貨基金構想がつぶれたとかという動きもあった。他方で 1997~98 年のアジアの危機に対して、IMF もうまく機能しなかったのですが、APEC が全然機能しなかった。そうした中で、東アジアとして何か策を講じようという機運が高まってきて、その一つがチェンマイ・イニシアティブという形で実現した。2002 年に当時の小泉総理大臣が、東アジア共同体を「ASEAN+3」から少し拡大する提唱をしましたが、そこに行くまでは、日本側も、今の枠組みでいう「ASEAN+3」を非常に重視する方向で来たのだと思います。

### 「ASEAN+6」の誕生

**伊藤** 「ASEAN+6」、東アジアサミットを最初に提唱したのは、小泉首相ですか。

**山影** 初めて「東アジアサミット」という言葉で提案をしたのは、韓国の当時の大統領、金大中氏で、1998年に2回目の「ASEAN+3」首脳会議のときで、「ASEAN+3」参加国がサミットを開いて共同体をめざすというものです。金大中氏の提案を受けて、研究会が組織されたのですが、この研究会の中長期的な目標として「東アジアサミット」が位置づけられていました。

2002年に小泉首相が、シンガポールでの政策演説で「ともに歩み、ともに進む」コミュニティを作るイニシアティブを発表し、これが俗称「拡大東アジア共同体」です。そのときにオーストラリア、ニュージーランドを名指しで入れました。「ASEAN+3」よりも大きな枠組みで考えたい、ということだったのです。

**伊藤** 最初の提案以降は、日本の影響がかなり強かったわけですね。

**山影** はい。小泉首相の提案を受けて2004年に、東アジアサミットのようなものを開催しようという合意ができますが、実はその当時、日本も中国も韓国も、「ASEAN+3」とは別に、東アジアサミットの枠組みが必要だと思っていた。「ASEAN+3」というのは、あくまでASEANの主導であり、ASEANがドライバースシートに座り続ける。議長国も常にASEANの国になる。日本としては、より平等な、バランスがとれた、ASEAN以外の国々もイニシアティブを發揮しやすい組織にしたいという思いがあり、それが東アジアサミットの開催や東アジア共同体構築の動きでした。

ところが、いろいろな国の思惑があって、結局「ASEAN+3」とはちがう枠組み東アジアサミットはできたものの、「ASEAN+6」という通称が示すようにASEANはドライバースシートに座り続けることになってしまった。何のために新しい枠組みをつくったのか。効率の向上や、アジアでの協力加速という当初の日本や中国の考え方や目

的とは違うものができてしまった。そういう中で、中国は再び「ASEAN+3」に戻ってしまい、日本は「ASEAN+6」に力を入れるようになった。

**伊藤** つまり、APECと「ASEAN+3」はかなり異なった背景から形成され、異なった理由で存在していると考えてもよいのでしょうか。ただし、東アジアサミットとは、違いが微妙な感じがしますが。

**山影** 東アジアサミットは、これまでに2回開催されていますが、メンバーシップについては、まだ若干流動的です。ロシアをどうするかは、第1回会合で問題になりましたが、今年(2007年)1月の第2回会合では話題になりませんでした。基本的にASEANが中心となりコンセンサス方式でメンバーシップを考えることになっているので、まだはっきりしていない。

それから、アジアにおける機能的な協力を進めようと、エネルギー安全保障を東アジアサミット、すなわち「ASEAN+6」のレベルで考えることになったわけですが、「+3」ではできなくて「+6」でできることは一体何なのかということを考え始めると、よく分からなくなる。ですから、この二つの枠組みが重複し、似たようなことが扱われている間に、だんだんと整理が進むのではないかと思います。

## 2. 「ASEAN+3」が生み出した機能的協力

### 「ASEAN+3」の重要性

**山影** 基本的なテーマ「日本のアジア戦略」を考えると、一つには、日ASEANのEPA/FTAが大筋合意できるところまできている。そうすると、今年(2007年)11月に開催される予定のASEAN絡みの一連の首脳会議で、日本にとっていふならばポストEPA、つまり次のステップ、戦略、将来見通しをどうするのかを、をきちんと打

ち出さなければならないと思います。

それから、東アジア共同体がどのようなメンバーシップで実現に向かうのかという問題はひとまず置いたとしても、「ASEAN+3」という枠組みは非常に重要な枠組みなのです。東アジア共同体は、例えば、「ASEAN+6」、東アジアサミットをベースに作られるとしても、それは「ASEAN+3」を軽視してよいということにはならない。そして、東北アジアの平和・安全保障を考えると、日中韓つまり、「ASEAN+3」のASEAN以外の国々の協力が非常に重要になる。ASEANを要にして日中韓が協力していく枠組みとして「ASEAN+3」はこれからも活用していかなければならないのではないか。

「中国が一生懸命だから、日本は違う枠組みで」とはならない。中国との協力はそれなりに重要で、「中国も一生懸命だから、「ASEAN+3」を進めるべき」とことが多いと思います。その一つは、チェンマイ・イニシアティブです。これは、基本的に「ASEAN+3」の枠組みで動いてきていたので、アジアにおける通貨金融協力が「ASEAN+3」の場で進めなければならなくなっている。

チェンマイ・イニシアティブでは通貨の協力をしましたが、もう一つ、「ASEAN+3」の枠組みで進んでいるのが、食料安全保障の協力です。このような機能的な協力も、「ASEAN+3」で日本が率先して進めていくべきではないかと思います。

**伊藤** 「ASEAN+3」の枠組みの中で様々な重要な動きが出てきています。一つは既に出てきたチェンマイ・イニシアティブですね。このイニシアティブを受けて、アジアで共通のファンドのようなものを設置する動きもありますが、こういう通貨関連、さらにはアジア債券市場関連の協力の話と、もう一つ重要な、東北アジアの安全保障の話は分けて議論したほうがいいですか。

**山影** 日中韓の首脳が一堂に会する機会はいくつ

かありますが、まだ東アジアサミットが開催されていなかった時期に、日本が最初に提唱し、「ASEAN+3」開催中に日中韓3国だけで首脳会議を開く合意ができて、それ以降このタイミングで顔を合わせるようになりました。一時期、小泉首相の影響で日中関係、日韓関係が悪化したためこの3国首脳会議は開かれなくなったのですが、また復活したようです。

### 食料安全保障協力

**伊藤** つまり、「ASEAN+3」の重要性は、アジアの通貨金融についてはより地域的な協力の枠組み、「ASEAN+3」全体で協力を進めるためという点が一つ。二つ目は、日本にとってみると、その場の中で日中韓の首脳会議が開けるという点、特に安全保障分野で重要なのですね。

「ASEAN+3」で我々が期待したい、成果が出るかもしれない、もう一つの分野は、食料の安全保障でしょうか。

**山影** 「ASEAN+3」での食料安全保障をめぐる協力は、21世紀に入ってここ数年、日本の農水省とJICA(国際協力機構)が推進してきたことです。どちらかというシンボリックなものですが、ASEANがコメの緊急備蓄制度をもっています。それを東アジア全体、日中韓も入って運営しているというもので、機能的な協力の制度化の一つです。

ASEANのコメの備蓄制度は、東南アジアの国々が徐々に工業化し、伝統的なコメの輸出国が必ずしもそうではなくなったという状況への対処、また、食料の貿易は生産額からすると全体に占める割合が非常に少ないわりに、変動の非常に大きな商品なので、それを少しは安定化させるという発想でやってきたこともあって、それほど大きな具体的成果はない。そういう意味ではシンボリックなものだった。ただ、従来は国内にのみ目を向

けていた農業関係官庁が、国際的な視野で協力を考え始めたというのは、日本としてだけではなく東アジア全体として非常に重要です。

アジアの食料安全保障を日本が主導して進めたのは、もともと ASEAN がもっていた食料安全保障協定にあまり実効性がなかったことが一つの理由です。また、実際に備蓄米をどこに保管するのかなど、具体化していく上での問題解決に日本がイニシアティブをとった。残念ながら、このことはあまり知られていません。

**伊藤** 私も初めて聞きました。このアジアの食料安全保障制度は、現実には、共同で基本食料を備蓄し、緊急時に相互に融通するというわけですね。それで思い出しましたが、日本とタイが自由貿易協定の交渉をしたときに、コメが大きな問題になった。特に日本にとってはタイのコメが大量に輸入されては困るということですね。そのときに現地でこういう話をしたことがある。オーストラリアとかニュージーランドとか南アとか、羊毛の生産国は、互いに競合しているのですが、皆で資金を供出して国際羊毛協会が「ウールマーク」をつくった。それは、生産国が協力してウールの市場価値を高めて、大消費地のアメリカ、ヨーロッパで売りましょうというねらだった。そういう観点で考えると、日本とタイは、お互いの市場を侵食し合うよりも、せつかくの米ブームですから、グローバル市場で協力してやることがあるのではないか、というのが学者の議論です。

**山影** 視点を変えるというのは重要です。日本も農業は外向きにならないといけないのではないのでしょうか。農業への公的資金の使い方も、これまでは“農家”の保護だったわけですが、それを“農業”の支援をしていくという形に、仕組み、発想を変えていく必要がある。

**伊藤** そうしたグローバルな発想を基盤とした動きに積極的にのろうとする農業者と、それでもだ

めだという人と分かれ、国内でも様々な考えの人がいるとは思いますが。食料安全保障の枠組みは、アメリカとかヨーロッパの間では考えにくいけれども、アジアという枠組みだから考えやすいのではないのでしょうか。

**山影** まさにそうだと思います。

### 非伝統的安全保障に関する協力

**伊藤** 食料安全保障は既に具体的に動き始めているわけですね。ほかに「ASEAN+3」枠組みの下で動き始めたものはありますか。

**山影** 非伝統的な安全保障でしょうか。この分野では、鳥インフルエンザ対策とか海賊対策やテロ対策に関して、「ASEAN+3」で動いていますが、問題毎に参加する国が微妙に異なったり、必ずしも明確な枠組みとはなっていないのです。ASEAN 諸国は積極的に協力を進めていると思います。非伝統的安全保障の問題では、東南アジアの政府は弱体ですから、キャパシティ・ビルディングが必要となります。日本の技術協力が非常に重要になっている分野だと思います。「ASEAN+3」の中で目に見える成果が出ているのは、こんなところだと思います。

非伝統的分野のキャパシティ・ビルディングに関していえば、海賊対策分野で進みつつあります。日本の協力の場合、海上保安庁が中心となります。

非伝統的安全保障には、国際犯罪、人身売買、麻薬密売、鳥インフルエンザなどの感染症対策などいろいろあり、各国で様々な思惑があると思います。農業でもそうですが、国際関係では、国益の対立が必ずあります。しかし、非伝統的安全保障についてはそうした思惑の相違が少なく、すべての国にとって脅威である、という現実があり、すべての国が協力して対処すべきタイプの安全保障問題ですので、リードしやすく、協力も成立しやすい。ただ、アジアでは、それぞれの国が、行

政機関が弱い、研究機関、調査機関が弱い、法執行が必ずしも徹底しないなどの問題が山積している。そうした問題に対して新しいタイプの協力が求められている。軍事協力はしないのが日本の建前ですが、非伝統的な安全保障は、直接戦闘につながるようなミリタリー・ベースの話ではなくて、治安の維持とか海上の安全確保ということなので、協力はしやすい。

**伊藤** 「ASEAN+3」の中で海賊対策などを議論する場があるのですか。

**山影** 「ASEAN+3」の海賊対策会議などという看板は掲げずに、結果として、「ASEAN+3」の参加国が集まって議論している。例えば海賊の問題でも、内陸国のラオスが参加している。何で海の無い国が参加しているのだろうかと思うのですが、それはASEANのメンバーだということで顔を出しているのです。

海賊対策については、必ずしも「ASEAN+3」と銘打っていませんが、その構成国に重なるようなメンバーによってアジア海賊対策地域協定ができていますし、国際テロについても、ASEANや「ASEAN+3」で反対宣言が出されている。そうした協定や宣言の内容を実施するために、「ASEAN+3」の関係当局が集まっているということがあります。それから、小規模のセミナーを日本の警察庁が主催したりしています。ただ、分野が分野だけに、日本がこんなことやっているぞ、と広く宣伝はしにくいところですが、地道に活動をしています。

### 通貨・金融協力

**伊藤** 通貨・金融協力について、もう少しお尋ねします。この協力が、アジア通貨危機を克服することに成果が出たかどうかに関しては明言しにくい状況ですが、協力のプロセスはかなり動いていますね。どう評価されますか。

**山影** アジアでは共通通貨単位で計算するのは未だ帳簿上の話だと思いますが、協力枠組みを作ることによってアメリカが不在の場でアジアの通貨当局が情報を交換し、様々な話をできることは、それなりに意味のあることだと思います。

また、東アジアには非常に大量の外貨、ハードカレンシーが貯まっているわけですが、それが全部アメリカに還流して、短期的なファンドとしてアジアに戻ってきてアジアの経済を混乱させたというのが97年の危機の教訓でした。この教訓から、アジアの中で、短期投資ではなくて長期投資でお金を回していくための具体的な制度化が進んでいるというのも、単に経済発展に寄与するだけではなく、一つの政治的なコミットメントとして重要なポイントではないでしょうか。

**伊藤** 日本が最初に英米風「アジア通貨基金構想」を打ち上げたときには、アメリカが強力に反対しただけではなく、中国が非常に消極的でした。その後、アジアの通貨協力が「チェンマイ・イニシアティブ」に変わっていく中で、外交的な努力が行われたわけですね。

**山影** 中国などでも日本のそうしたイニシアティブに対する不信がなくなり、逆に、協力枠組みをつくっていこうという姿勢に変わった。日中韓の間のコミュニケーションが非常によくなったのだと思います。チェンマイ・イニシアティブそれ自体は、二国間協力のネットワークを強化しようとの内容で、実質的な意味よりシンボリックな意味が大きかったわけです。しかし、その実質化の過程で、ASEMの財務相会議で「神戸リサーチ・プロジェクト」などいくつかのアイデアを出していくことによって、日本はアジア地域でヘゲモニーをとりたいということではなくて、全体の利益に貢献したいのだという日本のメッセージが徐々に理解されてきたのだと思います。

**伊藤** 欧州でも、通貨や他の域内の統合や協力と

というのは、時間をかけて、試行錯誤の中で形成されてきました。「チェンマイ・イニシアティブ」、「アジアボンド構想」、「アジア共通基金」構想などの動きが政治的な地平であると、それを基盤として、学者・研究者やアジア開銀、各国政府の若手の官僚が集まり、アジアのあちこちで会議をすることになる。そうすると、徐々にトラック 1（政府間の公式チャンネル）、トラック 2（外交に関わる人々による非公式チャンネル）と、様々なコミュニティができて、実質化のプロセスが形成されるのだらうという気がします。

### 日中韓 FTA と ASEAN

**伊藤** 小渕内閣のときに、当時の韓国大統領 金大中氏と中国の江沢民氏との間での合意で、日中韓に関し FTA 形成を視野に入れた勉強会を作りしました。それには NIRA も少なからず関わっていて、今も延々と研究が続いているのですが、実際にはなかなか難しい。他方、FTA という枠組みの中で考えてみると、「ASEAN + 3」という枠組みで FTA を拡大することはもちろん大事ですが、そこで実際締結されるのは、日本と ASEAN、韓国と ASEAN、中国と ASEAN というように FTA のメンバーでも一番よわい ASEAN が、どの関係にも共通して出てくる。そういう意味でまさに ASEAN はドライバーズシートになるわけですが、現実の貿易投資の規模で見ると日中韓のほうが圧倒的に大きいし、全体の額が多い。

本来ならば、この日中韓 3 国こそが協力関係をさらに踏み込んで検討し、実現せねばならないのですが、そこは非常に弱い。

**山影** 中韓 FTA は話が進んでいるようです。日韓 FTA も一度交渉枠組みができていたのに、それが韓国側の事情で中断した。日中韓で何かやろうとするときの障害の一つは、日本政府がなかなか踏み切らない点にある。特に農業関係者は中国に対

しての交渉に乗らない。国内の政治的な理由で現実味が少ないということでしょう。しかし、日本は他の分野でもいろいろな問題を抱えています、それを乗り越えるのが政治的なリーダーシップです。日中韓の FTA がどうなるかは分かりませんが、東アジア全体を考えれば非常に重要なパートナーとして考えておかないといけない。ASEAN を核とした FTA はいずれにしてもそれ程強力なものではなく、おそらくその中では日本と ASEAN の FTA が最もしっかりしているのではないかと。そこに中国 ASEAN・FTA も韓国 ASEAN・FTA も入れてアップグレードしていくという形、つまり日中韓だけで考えるのではなく、ASEAN も入れてやっていったらどうでしょう。

**伊藤** 確かに、それは一つの方法でしょうね。日中韓で何か新たにつくろうとすることが政治的に難しい場合でも、まず ASEAN をハブにしてつくって、それを改良していくというほうが国内政治的にも進め易いかもしれない。EPA では、単に関税引き下げだけではなく、投資協定だとか、様々な円滑化、相互認証が含まれてくる。相互認証は APEC の中で進んでいるとされていますが、実際にはなかなか進んでいない。メンバー国が多すぎるのかもしれない。「ASEAN + 3」などで相互認証システムを作ったほうが円滑に進むかもしれない。ASEAN には相互認証協定は既にあるのですか。

**山影** 協定はできましたが、きちんと検証しないと、どう評価できるのか不明な点があり、注意が必要です。

### 3 . ASEAN におけるキャパシティ・ビルディングと日本の貢献

**伊藤** 先ほど、「ASEAN + 3」の中での機能的協力を推進するには、ASEAN 諸国のキャパシテ

ィ・ビルディングが必要である、またそれに対する支援で日本の貢献が大きく期待されている、というお話がありました。

JICAの仕事だったかと思いますが4~5年前にカンボジアに行ったときのことを思い出します。バンコクから乗った飛行機の中で、隣に乗った人がタイの弁護士でした。カンボジアへの渡航目的を尋ねると、日本政府の援助でカンボジアの法制度整備に従事しているという。確かに日本の法律家がカンボジアに行くよりタイの法律家が行ったほうが、状況が分かっている。日本以外の専門家が日本のお金で行っているという事実が大変印象的でした。そうした多国間の協力は、非常に面白いなと思ったのです。

**山影** 確かに多様な形で日本がASEANのキャパシティ・ビルディングを支援していますね。東アジア共同体は、「ASEAN + 3」であろうと、「+ 6」を基に進もうと、ASEAN というものを包み込んだ共同体になることは間違いのないわけです。ASEAN という共同体がまず深化し、しっかりしたものにならないと、それ以上のものができるわけがない。しかも、ASEAN は東アジアの中で国としては弱い国の集まりです。2015年を目指して共同体化しようとの合意の下に、現在様々な協力をしようとしており、ASEAN に対して支援するということが、非常に重要なポイントです。日本がASEAN にできる支援というのはまだまだいろいろある。特に、ASEAN の中で新規加盟国CLMV（カンボジア・ラオス・ミャンマー・ベトナム）が様々な問題を抱えている。ASEAN 内の域内格差の是正とか、キャパシティ・ビルディングが重要です。そういう分野での支援をしていくことは、東アジア共同体がより実質的なものになっていく上で役立つのではないかと思います。

**伊藤** 先日、立命館大学の本名純さんとアジアの非伝統的安全保障について対談しましたが、例え

ば熱帯雨林の違法伐採の問題でフンセン首相の名前がとりざたされるという状況を聞きました。他にもいろいろ難しい問題もあるでしょうね。

**山影** フンセンさんは一国の首相だから大きな問題となっていますが、カンボジアだけではなく、インドネシアやマレーシアでも、現地の警察や官僚が不法伐採や密輸と絡んでいるというのは公然の秘密です。こうした分野では、広い意味でのキャパシティ・ビルディングが必要で、「行政機構なのだから、そうした違法行為はしない」ということを徹底していかないといけない。

**伊藤** そうしたことを調整しながら、より好ましい方向にもっていくということも、ASEAN を強化するということですね。

#### 4. ASEAN の世界史的意味

**伊藤** ある国際会議でヨーロッパの人達と議論していて、ASEAN のような存在の意味は何かと質問してみたことがあります。彼らは、インドシナ半島とバルカン半島を比べてみると答えた。片やバルカン半島には様々な宗教の違いがあって火の海だ。インドシナ半島がそれなりに平和にやっているのは、ASEAN のような機構があって、お互いに頻繁に議論をしているからだ。そこに重要性があるのだと言われて、そうかなと思ったのですが（笑）。乱暴な議論だと思いますが、いかがでしょうか。

**山影** そういうところはあると思います。「ある種の伝統」で片づけると単純過ぎるかもしれませんが、ASEAN には、あまり強行に自己主張しないとか、相手の弱いところ、痛いところを突つかないという伝統、了解がある。例えばミャンマーの軍事政権に対して、ASEAN では何もできないのではないかという内部批判が出てくるというような問題はあります。しかし他方、こうした伝統は、

国家間の様々な紛争や緊張を、ASEAN の中である程度抑えていくという役割を 40 年間果たしてきた。昔はアジアでも武力衝突したり国交断絶したりするようなことがありましたが、それが目に見えて減少し、お互いに ASEAN の友好の精神を標榜するようになった。そこにバルカンとインドシナの違いの一端があるということではできません。

**伊藤** 日本にとって、ASEAN が安定的で、順調に発展していくことが重要であるというのはよく分かります。しかし、経済的に言うと、多額の投資の向かう先であり、経済的な関係が強くなっている中国という大国がある。またアメリカもある。そういう相対的な国際関係の中でなお、ASEAN は日本にとって重要なのですか。

**山影** そう思います。日本の外交を見ていると、アメリカ、中国、ロシアという二国間関係で重要な国というのはいくつかあると思います。しかし、東南アジアという地域の重要性は、70 年代から言われているように、そこが原油の通り道だということです。今でも天然ガスや原油は東南アジアから日本に運ばれている。

**伊藤** 確かにあの地域で紛争が発生したり、日本と東南アジアの特定の国の関係が悪化すると非常に困るでしょうね。しかし、よく言われるような、中国に対する対抗軸としての ASEAN というのは、実は大した議論になりませんね。

**山影** ASEAN 側からしてみると、日本と中国の両方とも仲良くしたい。インドとも仲良くしたいということで、ASEAN 自体が日本と一つの仲間になって中国と対抗するということはありませんか。

ただ、東アジア全体でみると、中国は大国であると同時に、長期的には不安定要因です。中国がどうなるのかによって非常に異なった将来のシナリオができてしまうという意味で、影響が格段に

大きい。その中国が、ある程度友好的な存在であり、かつ、経済的にもきちんとして世界の工場として発展していき、なおかつ中国と ASEAN の関係がうまくいっているということは、日本にとって決してマイナスではない。中国と ASEAN は FTA を結んでいます。日本企業はそれをいくらかでも利用できるし、実際に利用しようとしている。中国と ASEAN の友好関係、あるいは中国と ASEAN が互いに一つの大きな市場になることが、日本の脅威だと捉える必要はない。むしろ脅威だとすれば、それは中国と ASEAN が大きな市場になる、あるいは友好関係を深めていくという環境をうまく利用できない日本の問題である。仮に中国 ASEAN が脅威になるとして、日本がそれに対抗できるかという、たぶんそういうカードを日本は何も持っていない。最善の策は、日本もそこに入って行くということです。

**伊藤** 現実には、中国と ASEAN が近くなればなるほど日本が国際的な舞台から外されていくのではないかと主張する一部の学者や政治家もいます。

**山影** 中国も本気で日本を外したいとは思ってないと思います。ASEAN 側にしても、中国と一緒に日本と喧嘩したいとは思っていないので、曖昧な言い方ですが、ここでは win-win ゲームをやろうとしているのではないですかね。日本と中国、ASEAN、この三者の関係はなかなか悩ましいところがあります。

日中が非常に仲良くなって、ASEAN を蔑ろにするのも、ASEAN 側は困る。経済でも政治でも、日本と中国というのは東アジアの大国ですから、この二つの国がどういったスタンスをとるのは、ASEAN 諸国にとって非常に重要な問題だと思います。日本の側も ASEAN にしっかりと正しいシグナルを送るようにしないとイケない。

日本は中国をライバル視してアジア地域で何か

事を起こす必要はない。「ASEAN+3」の枠組みがある以上、中国を外して東アジアの地域関係を構築していくのは、現実的なオプションではないと思います。中国のような非常に大きな国で、軍事的にも政治的にも近代化している途中の国と、どのように友好的な形にエンゲージしていくのかというと、握手し続ける、拳を握れないように握手しっぱなしというのが最善でしょう（笑）。

**伊藤** それを日中間だけでやり続けるのは難しいですね。ASEAN とか、場合によってはアメリカを巻き込んだ形でするしかないでしょう。でも、それは時間のかかる問題で、焦らないでじっくり進めていかなければならない。

## 5. 日本外交の課題

**伊藤** ただ、ASEAN の専門家たちと話をすると、日本はそのような対外関係の構築に対して非常に消極的であると評している。FTA にしてもそうです。これは政治の問題でしょうか。

**山影** 彼らには日本の外交が受身的に見えるのでしょう。とりわけほかの国と比べて、政策決定のスピードが遅い。冷戦構造が崩壊してから、国際環境の変化が速くなっている中で、日本の反応、適応、あるいはどうするのかという決定のリズムが追いついてないのではないかと。冷戦のときには国際的状況は比較的分かりやすかったし、将来の構造はそれほど変わらないだろうという前提になっていましたから、遅い政策決定のスピードでも良かった。

**伊藤** 中国は共産主義一党独裁だし、韓国は大統領制です。ASEAN 諸国は体制としては様々ですが、マレーシアにしても、タイにしても、シンガポールにしても、いい意味でいうとリーダーシップがある。悪い意味でいうと独裁的にものが決められる。そういう中で、日本だけほかのアジ

アの国とは違う。

**山影** なぜ日本の政策決定が遅いかという理由はそれなりにある。もちろん各国で政治体制の差があるわけですが、例えば FTA を交渉では、外交通商部に全部権限が集中しているので、そこだけ交渉していればよい、という体制に日本はなっていない。つまり、日本の交渉相手から見ると、日本ではどこが政策決定をしているか分からないという制度になってしまっている。それは昔からあることで、例えば ODA でも「4 省庁体制（経済企画庁、大蔵省、外務省、通商産業省の協議による政策決定体制）」があった。FTA 交渉では、関係している省庁が全部出てきて、直列で全部了解とならないと話が先に進まない。日本の政策の意思決定制度は一般的にそういうものなのですが、相手側にとっては、パッケージで情報をやりとりするときに、非常にやりにくいのだと聞きました。

**伊藤** 日本とタイとの FTA 交渉のときに、まるでいくつもの国と交渉しているようだと言っていた。対農業国交渉とか、対厚生労働国交渉とか。それは確かに問題なのでしょう。ただ、国内の問題もあるし、単純に「外交通商部」をつくれれば通商問題の交渉がうまくいくというものでもない。

**山影** もちろん、それですぐ解決するという問題ではない。それに現在の体制・制度でも、仮に総理大臣あるいは与党の一番上のレベルがきちんと大きなリーダーシップを発揮すれば動くところが大きい。かつて GATT ウルグアイ・ラウンド交渉の際に、「6 兆円というお金を出す」と、どこかで政治的な決断をしなければならなかった。交渉の現場を担当する役所ではなくて、国の指導者が決めなければならないところがある。そういう意味で、小淵さんから森さん、小泉さん、そして今の安倍さん。安倍さんは日中関係をよくしたということでポジティブに評価されていますが と

日本の首相が交代していくにつれ、アジア外交に関する明確な政治イニシアティブが、小淵さんと比べると随分減っている。

過去10年、15年を振り返り、日本がASEAN、中国を含めたアジアにどれだけ積極的に取り組んだかと考えると、非常に弱い。ほとんどが90年代末の通貨危機の後への対応です。少なくとも通貨危機に際して日本側は、アジアにはいろいろな制度づくりが必要だとして知恵を出し、考えた。それ以降は、ほぼ全てその延長線上にあるものです。

**伊藤** 例えば小泉首相のときは、郵政民営化が政策の優先順位の上位にあったわけですが、FTAなどは、表面的に口にすることはあっても、実際は各省庁に全ておろしています。そういう意味で、安倍内閣になってアジアのことを優先度を高くしてやったらよかったですか…。

**山影** こういう状況になってしまったので、もう仕方がない(笑)。

経済の世界では東アジアでネットワークが急速に拡大・深化していて、日本と中国、日本とインドネシア、日本とどこかの国という二国間関係ではなくて、アジア自体でネットワークをつくり始めている。そうしたときにアジア全体でどういう制度をつくるのか、地域全体の視点で考えればならないのではないか。それがポストEPAのアジア戦略ではないでしょうか。

**伊藤** 日本にとっては、中国も含めてアジアとの関係がますます重要になってくる。真剣に対アジア政策、政治の問題を考える必要がありますね。

## 6. ポストEPAのアジア戦略

**伊藤** ポストEPAのアジア戦略には、具体的にどんなものが考えられますか。例えば経産省で進めているアジア版OECDでしょうか。ただ、もちろん大事なことです。全体にインパクトがあるような話ではないですね。

**山影** アジアはヨーロッパ統合と違いがあります。ヨーロッパ統合は、冷戦期は基本的に「西ヨーロッパ」の統合であった。そこにはアメリカなりNATOなりという、政治安全保障の大きな枠がかぶさっていた。東アジアの場合は、アメリカとの同盟国、あるいは友好関係の国と、そうではない国が混ざっている。互いに敵対はせず、戦略的なパートナーかもしれないが、必ずしも同じような安全保障の傘の下に入っていない。そういう中で、共同体としての機能を持たせたり経済協力を進めていくということは、かなり難しい。結果として実現可能なところから協力関係を強化していく。APECができた当時はまだ冷戦の最後の段階でしたが、日本はすでに日中協力をしていました。つまり日本は冷戦期から東アジアにおいて体制が異なっても協力ができるのだとしてやってきたわけです。確かに冷戦終結後は、協力相手は民主主義でなければならないという政治的な価値観が前にでている。ミャンマーの状況は問題ですが、中国やベトナムは、その国の国民がその政治体制を選択しているわけです。それを尊重し、日本とは異なる政治体制を所与として、良好な経済関係、良好な政治環境もつくっていくということしか方法はないと思うのです。

そうすると、非常に統合度の深いヨーロッパ型の統合をつくることはアジアではかなり難しい。とはいえ長期的にはアジア統合が構築されると考えたとき、現時点では流通インフラ・ネットワークを東アジア全体に整備することなどが重要となる。伊藤さんが座長をされた「アジア・ゲートウェイ戦略会議」でも取り上げていましたが、アジア大陸の沿岸部では港湾設備も急速に発達していて、一番港に頼らなければいけないはずの島国の日本の港湾施設が最も後れた状態になっているなど、流通インフラ・ネットワークではいろいろ問題がある。空運でも海運でも、ハブ機能は中国に

引きずられていくと思います。日本としてはそれぞれの分野でネットワークをきちんと張っていくという対処をしたほうが良い。ハブ&スポークを無理に押し進めて、日本がスポークになってしまうのではなく、グリッドのようなものを整備して、それに対応していった方が良い。

**伊藤** ポイント・ツー・ポイントの考え方ですね。航空分野はそういう方向に向かうと思います。もちろんハブ機能は必要ですが、基本は東京からジャカルタへ行ったりバンコクへ行ったり、どこかのハブで乗り換えて行くのではなくて、直接行く。

話を戻しますが、21世紀的な課題と言われている環境、エネルギー、食料、あるいは人的資源、これらを切り口にしてある種の地域的な協力をするのは難しいのでしょうか。

**山影** 環境問題に関しては、ここ数年、特に必要に迫られて中国の対応が変化したことから、地域協力の重要テーマとして随分現実味が増してきたのではないのでしょうか。今回のAPEC会議も、テーマは環境です。これには日本がかなりイニシアティブをとっていると思うのですが、インドとか中国との二国間の関係で「環境、環境」と言って、一つの土俵に載せようとしている。環境問題を地域で考えるというのは非常に大事です。環境問題に関してグローバルではなかなか合意をとりにくい。そういうときに地域で率先して議論をし、行動に移していく。環境で地域協力を進めていく雰囲気は高まりつつあると思います。

**伊藤** もう一つ、北東アジアの協力では安全保障の問題が重要ですね。先程の話では「ASEAN+3」の場でも日中韓のトップでかなり議論しているということでしたが、状況をどうぞ覧になっていますか。

**山影** 北朝鮮の核が地域全体を非常に不安定にするということは、ロシアも中国も、アメリカも日本も合意しているところです。核の問題は今のと

ころ6者協議でやっているわけです。そして北朝鮮が参加している数少ない地域機構がARFですが、そこであまり強く北朝鮮に対してこちらの意見を主張するのは得策ではない。そうすると北朝鮮はすぐ殻に閉じこもってしまう。しかし、国際社会がどういう目で北朝鮮のことを見ているのかということ、常にいろいろな場で知らしめることは重要だと思います。

**伊藤** 日中韓の首脳会合も開かれる「ASEAN+3」の議論の中で、北朝鮮問題は取り上げられているのですか。

**山影** 「ASEAN+3」でも「+6」でも話合われています。ただ、日本の政府の意向が他国に十分に伝わらず成果が現れないのは、日本政府が拉致問題を前面に出すことと関係している。拉致問題は、日本では非常に大きな政治問題なのですが、国際政治の文脈では重要度が下がるという変ですが、「非常に重要な問題ではあるが、日本と北朝鮮の二国間で決着させるべき」とされている。拉致はテロの一種だという形で国際問題にしようとの日本政府の方針があるのですが、大量破壊兵器問題などは異なり、中国や韓国は日本と同様の意識でこの問題を地域の不安定化要因として扱ってはいない。「拉致問題を突破しないと北朝鮮問題全体を進展させられない」としてしまうと、他の国が同調することはちょっと難しい。

**伊藤** 残念ながら、日中韓では北朝鮮問題に関してかなり温度差がありますね。拉致問題が突破しないとほかの北朝鮮問題も進ませないとするよりも、逆にほかの問題の解決を進めていけば、その延長線に拉致問題に関して解決策が何か出てくるかもしれない。そこは多少柔軟に考えなければいけない部分もあると思いますね。

北朝鮮問題では、もちろん日中韓で議論することは大事ですが、ロシアとアメリカも入った枠組みである6者協議を残しておくというのは大きな

意味があることですね。

**山影** 非常に重要だと思います。結局 KEDO は失敗してしまいました。6 者協議によって、拉致問題に関してはどうなるか分かりませんが、アメリカと北朝鮮の間でコミュニケーションのパイプができて、最低限の相互信頼が確立されれば、半島の緊張は大分緩和していくと思います。今のところ 6 者協議の目的は「核をめぐる」が最優先にきていますが、この問題が解決したら解散するかという、多分そうはならず、より大きな地域的安全保障、最終的には朝鮮半島の統一問題をどうするのかということも視野に入れて進むと思います。

## 7. 日本は積極的に政治的イニシアティブを取れ

**伊藤** 今日はいろいろ整理してお話しいただきましたが、最大のポイントは、日本が政治的な意志をもってアジアと取り組めるかどうか、ですね。それさえやる気になれば、日本は随分いろいろなことができる。

**山影** 伊藤さんも関係した「アジア経済再生ミッション」は、日本がアジアに何をやりましょうか、と意見を尋ねて歩いた。そこでの一応の共通了解は、日本を開国してくれ、それが非常に重要だということだったと思います。そこで我々はアジア理解を深め、その一つの効果が日 ASEAN の EPA なのかもしれない。それにしては、日本は未だに、ギリギリと取るものは取る、出すものはあまり出さないという、伝統的な貿易交渉をやっているわけで、もうちょっと日本がイニシアティブをとって自分から開けていいのではないかと思うのです。

こういうことを言うと農業関係者から猛反発を受けるかもしれないが、いずれ農業分野の多角的

貿易交渉が決着するときには、日本は手元にあるカードを切らざるを得ない。そのときになってカードを切っても、それは日本外交にとって有効なカードとはいえ、国内的には何がしかを得るとしても、国際的には日本は全く感謝されない。今はカードを切りたくないというのは、心情的には分からないでもないが、最終的に切らざるを得ないカードを、それより 2 年前、3 年前にアジアに対して部分的にでも切ったら、大いに感謝されるのです。最終的に WTO の場で切るのだから今のうちにアジアに対してカードを切るというのは、日本が最初から譲歩しているように見えて、実は非常に国益に沿うことになる。最終的にはやらなければいけないことなので、それを少しだけ前倒しにする、しかも部分的にするだけで効果があるわけですから、考えて欲しいところです。

**伊藤** 同様のことは、医療・介護分野での外国人の人材活用でも言えますね。

**山影** そう思います。開放しようとしているのは未熟練労働者が対象ではなくて、相応の資格を持った人材ですから、就労を解放したからといってすぐに何万人が日本に入ってくるわけではない。まず留学生や就学生として日本のことを勉強して、文化などを身につけて、日本にしばらく居住することなどを条件とするなど、なだらかに制度を移行する方策はいくらでも取り入れることが可能でしょう。

**伊藤** 本日はありがとうございました。

(了)

2007 年 9 月 12 日 総合研究開発機構にて