

## アジア多国間地域主義と 日中二国間緊張の相関を考える

椛島 洋美

はじめに

- 1 日中を取りまく政治経済環境
  - (1) 日中協調のフェーズ
  - (2) 日中緊張のフェーズ
  - (3) アジア地域の変容
- 2 多国間関係と二国間関係をどう見るか
  - (1) 先行研究
  - (2) 分析視角
  - (3) アジア地域主義の特徴
- 3 多国間主義の中で
  - (1) 継続的会議ガヴァナンス
  - (2) 2001年の日中外交

おわりに

はじめに

欧州をはじめ、世界各地で国境を越えて連携する試みが再び脚光を浴びだし

てから約20年が経つ。アジア太平洋地域でもアジア太平洋経済協力(APEC)が1989年に誕生して以降、地域枠組みの展開は国際政治経済の重要な外交課題の1つとなり、今日では、たくさんの地域連携、地域協定が試みられてきている。但し、そのパフォーマンスについては必ずしも肯定的な評価を受けてきているわけではない。とりわけAPECに関しては、すでに目的もなく漂流しているような状態であって(Ravenhill 2000)、特に1997年のアジア金融危機以降はAPECの構造的脆弱性が露呈し、ほとんど瀕死に近いとさえ言われてきた(Webber 2001; Pempel 2008:166)。たしかに彼らの言うように、経済自由化の展開を見る限りではAPECにしろ東南アジア諸国連合(ASEAN)にしろ、際だった動きはない。それはJ.ラビンヒルの指摘するような、自由化推進のための制度化された原動力が欠如しているからなのかどうかの議論はひとまず措くとしても(Ravenhill 2000)、自由貿易圏の目標実現に向けて玉虫色の合意しか出てこなかった歴史があることは事実である(梶島 2011)。それでも、年次定例の閣僚会議や首脳会議において貿易と投資の自由化の声明が出されつづけているのは、J.エイミックス流に言えば、APECが経済自由化にまだ意欲的というより、自由化についてはまだ協議継続の対象となっていることを国際社会に示しているにすぎないのかもしれない<sup>1)</sup>。

しかしながら、たとえば2010年に日本が議長国となって開催されたAPEC横浜会議では、多角的貿易体制の支持と保護主義の抑制について世界貿易機構(WTO)に協力的な姿勢を見せ、2010年までの自由化に関する達成報告書の議論を行い、アジア太平洋地域貿易圏(FTAAP)や環太平洋パートナーシップ(TPP)等地域連携の可能性が協議された。またAPECで初めて長期的で包括的な成長戦略について議論し、各国の国内問題に抵触する可能性のある人間の安全保障の必要性がメンバー相互で確認されている。それを受けて、2011年5月にアメリカ・モンタナ州で行われたAPEC貿易大臣会合では、「次世代型」貿易・投資課題としてグローバル・サプライチェーンの円滑化や中小企業のグローバルな生産網への参加拡大など具体的方策を特定するとともに、

グリーン成長戦略の具体措置や、自然災害への備えと管理に関して実務者へ指示することで合意した（Meeting of APEC Ministers Responsible for Trade 2011）。実は、APEC は、新自由主義的視角から離れた分野においては、それなりのパフォーマンスを示している<sup>2)</sup>。そして、アジアは21世紀最初の10年、APECのような多国間地域連携においても、FTAのような二国間経済連携においても数と質の両面で発展をみえてきた（Dent 2006）。

しかし一方21世紀最初の10年といえば、東アジアでは二国間外交、とりわけ日中関係が緊迫する経験を繰り返している。2010年9月には尖閣諸島沖で中国漁船と日本の海上保安庁の巡視船が衝突した事件をめぐり、日中関係は政府レベルと国内社会レベル双方でともに冷え込んだ。ともすれば尖閣諸島沖事件のような二国間の政治、安全保障上のトラブルは、当該政府が絡む国際的な取り組みに大きな打撃を与えかねないが、この10年二国間関係が緊張しても、地域連携の後退はほとんど見られず尖閣諸島沖事件後も政府間協力への影響は限定的だった。はたして、地域連携の枠組みの発展と二国間対立とは全く関係ないのか。地域枠組みと二国間外交との関連をどうみればよいのか。

このような問題関心から本稿は、多国間関係と二国間外交の相関について日中関係を例に考察する。第1節では、1990年代以降の日中間の協調と相克について概観し、第2節では分析のための視角を確定する。第3節では、その視角に基づき多国間外交と二国間外交の展開について2001年の日中外交を中心に素描する。

## 1 日中を取りまく政治経済環境

### (1) 日中協調のフェーズ

1989年6月の天安門事件を契機に多くの国が行っていた対中経済制裁について、日本は他国に先駆けて解除した。1990年11月には8100億円に及ぶ対中第三次円借款を正式決定し、91年8月、海部俊樹首相が訪中した際には、

第三次円借款の一環として同年度中に約1300億円を一括で貸し付けることを約束した（朝日新聞 1991年8月13日朝刊）。さらに、日本が最大の出資国となっているアジア開発銀行に対し日本政府は15億ドルを拠出し、中国を中心とする融資にあて、中国への融資を再開するよう働きかけた（朝日新聞 1991年4月21日朝刊）。凍結をいち早く解除した理由として、日本政府は、①ソ連や東欧諸国と違い経済的なテコ入れをすることが政治的な民主化につながる、②経済面での改革・開放路線は進んできている、③中国が経済的に不安定化することは日本のアジア外交に死活的な影響を及ぼす、と説明した（朝日新聞 1990年7月28日朝刊）。

その後1990年代後半には、靖国神社参拝や日米同盟強化で対中外交を混迷させたと言われる橋本龍太郎首相が、対中国外交について相互理解、対話の強化、協力関係の拡大、共通の秩序形成という「四つの原則」に基づいて進めていくとの基本方針を表明し（朝日新聞 1997年8月29日朝刊）、対話と信頼に基づく日中友好関係を確立したい旨を明らかにしている（国会議事録 141衆一本会議1号）。また、小渕恵三首相も1998年11月、国会開会の所信表明演説で日中平和友好条約から20年を記念して江沢民国家主席との間で日中共同宣言を作成し、21世紀に向けた協力の強化に関する共同発表を行った。この中で、日本と中国がアジア太平洋地域の平和と発展に責任を有する国家として国際社会での対話と交流を行っていくことを示唆している（国会議事録 144衆一本会議1号）。

一方中国も、紆余曲折を経ながら協調のシグナルを断続的に出し続けてきた。その中心になったのが全方位外交である。天安門事件後、国際社会に復帰する外交政策の中で中国は1990年代前半から文字通り、アジア、欧米、南米、アフリカ等各方面へ及ぶ全方位外交に乗り出し、1993年8月、江沢民主席は中国が全方位外交を進めていく中で、アメリカとの関係改善、日本との関係強化が不可欠であるという方針を明確にした（朝日新聞 1993年8月8日朝刊）。その後、全方位外交をもとに1997年から98年にかけて、アメリカやロシアと

の間で首脳外交を通じて戦略的パートナーシップ関係を結んだのをはじめ、日本との間で同様の関係を築くことについても意欲的であることを表明した（朝日新聞 1998年4月25日朝刊）。さらに、中国は1997年頃から徐々に多国間枠組みへ積極的な姿勢を示すようになった。経済面での協力に限ってみても、1997年12月、ASEAN成立30周年大会における錢其シン副総理の演説では地域と世界との金融協力を強化することを提唱し、翌98年11月には胡錦涛国家副主席がASEAN+3の蔵相代理・中央銀行副総裁会議を開催することを提案した。その後も、蔵相代理・中央銀行副総裁会議の常設化、日中韓首脳会談の開催と定例化、ASEAN中国自由貿易協定交渉開始、東アジアサミット開催等へ次々と合意していく（高原 2003）。胡錦涛が2003年に国家主席に就任すると、中国国内の安定が国家最大の目的とされ、軍事覇権競争に介入することなく経済力を中心とする国力向上に邁進すべきだとする平和台頭論が外交方針として確立された。そのような中、江沢民時代からの全方位外交の方針も胡錦涛によって引き継がれることになる。日本との関係については2003年頃から「対日新思考」という新たな方針が打ち出された。これは日中間の歴史認識問題を終わらせ、戦後日本が平和的に躍進したのを賞賛し、日本の安保理常任国入り問題も含め、平和裡に日本の国際的役割を認めようとするものであった（国分2006）。

## (2) 日中緊張のフェーズ

1992年2月、中国共産党機関誌である人民日報は、中国が領海法を制定したことにより、中国固有の領土として台湾、尖閣諸島、南沙諸島等7つの島および諸島が中国に帰属すると宣言した。これは先にマレーシアとベトナムが南沙諸島の共同開発について合意したことへの牽制が主眼にあったとされる。中国領海法制定については、マレーシア、ベトナム、フィリピンに加え、日本も抗議した。これに対し中国は南沙諸島の領有権に関しては頑なな姿勢をとったが、尖閣諸島に絡んで日本に対しては異なる態度をとった。日本との領有権問

題では決着を次世代の解決まで棚上げするという従来からの姿勢を変えず、むしろ同法が日中関係を脅かすものではないことを確認して日本政府へ理解を求めたのである。ただし中国の領海法制定に絡む尖閣問題は、自民党内の一部の勢力が抱く、天安門事件の余波や中国政府内の権力闘争に対する不信感を増幅させ、予定されていた天皇訪中を見送る圧力を強めることになった（朝日新聞 1992年5月21日朝刊）。

1995年2月には、ミスチーフ礁で中国による建造物の構築が明らかになり、またその近くにある南沙諸島のうちフィリピンが領有権を主張している岩礁の上に中国が構造物を建てていることが判明した。同地域の領有権を主張する国々は一斉に中国を非難したが、中国側は国連海洋法条約などを盾に、二国間で交渉することを主張した（朝日新聞 1995年7月29日夕刊）。これに対して、1995年7月に行われたASEAN定例外相会議では、南沙諸島での緊張にASEAN加盟国が一致して懸念を表明した。が、一方で続いて行われたASEAN地域フォーラムでは、南沙諸島問題が取り上げられると、ASEAN地域フォーラムの参加メンバーである中国が当該問題は同フォーラムのような多国間枠組みではなく二国間交渉で解決すべきという主張を繰り返すなど双方の応酬が続いた<sup>3)</sup>。他方、尖閣諸島についても解決を次世代に先送りするという鄧小平時代以来の路線を日中ともに堅持してきたものの、1995年5月から6月にかけて中国国家海洋局の調査船が尖閣諸島沖で資源探査を行うなど、次第に尖閣諸島でも領有権に関わる衝突の火種が見られるようになってくる。

1996年3月には、台湾総統選挙をめぐって中国がミサイルを使った軍事演習で台湾に牽制をかけた。また同年6月、中国政府は地下核実験を行い、包括的核実験禁止条約（CTBT）調印が見込まれる9月までにもう1回実験を行いたいという意思を明らかにした。すでに、中国は1950年代半ばから核兵器開発を開始していた。その後、中国と対立する米ソに対し戦略的に対抗する手段として核ミサイル戦力の建設に集中的な投資が行われ、限定的な抑止力について一意確保に努めてきた。1980年代初めにはアメリカ大陸を射程に収める

大陸間弾道ミサイルを実戦配備するまでになり、上述の96年6月の実験では、主にアメリカを想定した核報復力増強のため、移動式の大陸間弾道ミサイル搭載用小型核弾頭の開発実験を行ったとされた（朝日新聞 1996年6月9日朝刊）。中国は自らの安全保障と国際的な発言力の確保に関して、核中心とする戦力を充実させることにより実現させてきたのである（阿部 1996）。

一方、1990年代初頭の湾岸戦争、93-94年の北朝鮮の核疑惑に伴う危機的状況、96年の中国・台湾関係の緊張を受けて、日米同盟の再定義の必要性が日米両国の政策決定者の間から唱えられるようになり、96年4月に日米安全保障共同宣言が橋本首相とクリントン米国大統領間で交わされ、それに基づき97年9月、日米防衛協力の指針（新ガイドライン）が明らかにされた。日本政府はこれに伴い、国内法の整備に着手し99年6月には周辺事態関連法を制定したが、これら一連の日本の安全保障政策の展開に関しては、中国からも強い懸念が表明された。

1998年11月、江沢民国家主席が来日した際、同年10月に小渕首相と金大中韓国大統領との間で日韓共同宣言が交わされたのと同様に謝罪を文書化しよう江沢民主席は執拗に要求した。しかしながら結局その要求が日本政府に受け入れられることはなく<sup>4)</sup>、同主席は日本滞在中、日本人の歴史認識を批判する演説を終始行って日中関係はぎくしゃくするようになる。2001年に小泉純一郎が首相に就任すると、日中関係はさらに泥沼化していくことになった。その一因は小泉首相が自民党総裁選で公約した靖国神社参拝を在任中6回行ったことによる。靖国神社への日本の首相の参拝は、冷戦後、橋本首相が1996年に1回行った以外は行われていなかっただけに、小泉首相の度重なる参拝は国内外の議論を呼んだ。1回目は2001年、関係国の根回しを経て終戦記念日である8月15日ではなく盆の初日である8月13日に行ったため、批判は受けたが大事には至らなかった。一方で2回目は2002年4月に周辺への根回しなく小泉首相の一存で突如実行されたことから、中国など近隣諸国から激しい非難をあげ、特に日中関係は最悪の状態に陥った。（読売新聞政治部 2005）。だか

らこそ2003年10月、ASEAN+3首脳会議がバリで開催された際にあわせて開かれた日中韓三国首脳による会合で「日中韓三国間協力の促進に関する共同宣言」にそろって合意したことは関係改善への一筋の光とされた<sup>5)</sup>。が、それも束の間、その後、温家宝首相が靖国神社参拝に理解を示したかのような発言を小泉首相がしたことから、日中関係改善の糸口は再び見えなくなった<sup>6)</sup>。

日中政府間に関係改善の兆しが見えない中で、両国内では反日、反中の世論が勢いづいた。日本では1998年の江沢民主席の歴史認識批判を契機にマスコミやネット上で反中国を唱える動きが高まっていく中、2000年に歴史教科書の検定に関わる論争が生じはじめ、2002年5月瀋陽日本総領事館で起きた脱北者連行事件、2004年7月サッカー・アジアカップや小泉首相の靖国参拝等での反日デモがその流れに拍車をかけた。一方中国側でも、2003年8月、黒竜江省において遺棄された化学兵器による被害事件、同年9月には広州での日本人観光客集団買春事件、同年10月、西安での日本人留学生寸劇事件に対して、抗議が表明され各地で反日デモが多発した。

緊張のフェーズを概観すると次の3つの要素が含まれていることが明らかであろう。1つは、緊張の原因が領土問題や歴史に端を発する問題に絡んでいることである。これらは主権国家の要素として重要な位置を占めるが、一方で特定の空間や時間の中で創造され、その存在意義が様々な行為主体を介し往々にして何倍にも増幅されうるという意味で主観的創造の問題とも言えるかもしれない。そして、その主観的創造物を容易に作り出す環境をインターネットが用意し、2つめの要素である一般の人々の認識、世論がそこに介在することになる。青山は、とりわけ中小規模の電子掲示板やチャットルームなど相対的に閉鎖的で流動性の低い空間で主観的創造が行われていることを指摘し、「こうした空間でのオピニオン・リーダーは必ずしも専門知識を有したエリートではないため、偏見、誤解、ガセネタに基づき対外世論が形成される可能性もある」という（青山 2004）。3つめに、政策形成者の関与がある。日本の場合、首相、議員、政党、官僚が行為主体として指摘でき、とりわけ2000年代の日中混迷



には首相の態度が関係を左右したところがある。他方、中国サイドについては江沢民、朱鎔基、胡錦濤、温家宝のような政治リーダーの存在が際だっているが、彼らとともに研究者がその背後にいることを忘れてはならない。一部の研究者は政治プレーンとして政治リーダーたちに様々な政策提言を行ってきた。領土問題や歴史問題で日本を刺激するのは良くないという意見を持つ研究者、他方それらの問題は棚上げにされるべきではないとする研究者双方ともにいる中で彼らに共通するのは、少々歴史問題等でこじれても日中関係が徹底的に冷え込むことはないという認識が前提にあるという。だからこそ、一方的に譲歩するのは戦略的に得策でないという判断に行き着くというわけである（青山 2004）。

### (3) アジア地域の変容

アジアの地域主義は1990年代後半から、大きく変化した。多国間枠組みではそれまでのAPECやASEANに加え、ASEAN地域フォーラム、ASEAN+3、東アジアサミット等、様々な試みが次々と登場し、二国間枠組みでもFTAやEPAなど地域貿易協定の交渉、締結が相次いだ。それに伴い、既存のAPECのような枠組みも転換点を迎える。

地域主義の動きが活発化しAPECのような枠組みも新たな展開を遂げていったのには、アジア地域内外の4つの環境が少なからず影響している。ここではAPECとその周辺を例に考えてみよう。

まず1つめに、地域主義の政治化を要求する動きがある。そもそもAPECは経済や技術協力上の問題に課題領域を限定するという合意でスタートしていたものの、1990年代初頭から政治機能を加えることが非公式ながらたびたび提案されてきた。中国を台湾、香港とともにそれぞれ独立の地位で参加させていくこと自体、きわめて政治的な性格をAPECに盛り込む可能性を持っていたわけだが、APECに政治機能を付加させることが明確に認識されはじめたのは、1993年にアメリカが初めての非公式首脳会合を設定して以後である。当

座の試みとして始まった APEC 非公式首脳会合は、94 年 11 月、インドネシア・ボゴールでの 2 回目の会合で翌 95 年にも大阪で同様の非公式首脳会合を持つことが決定され、事実上定例化していくという認識が共有されるようになる。首脳会議定例化の道筋がついたことで当事者内外から、冷戦後の政治や安全保障についても話し合うフォーラムに発展することが期待されるようになった(朝日新聞 1994 年 11 月 16 日朝刊)。1995 年の APEC 大阪非公式首脳会議後、村山富市首相は会見で APEC が将来的には安全保障問題を協議する場に発展する可能性を是認する見解を示し、クリントン米国大統領に代わって出席していたゴア副大統領も APEC が安全保障問題を扱うことに前向きな姿勢を表明した(朝日新聞 1995 年 11 月 20 日朝刊)。「会議に政治は持ち込まない」という理解で APEC は創設以来進められてきており、政治問題を APEC で扱うことについて他のメンバーの合意がそれまでに得られていたわけではなかったが、96 年 11 月、マニラで行われた APEC 首脳会議では、WTO に対し、多角的かつルールに基づいた貿易体制の強化に向けて努力するよう要求する文章を首脳宣言に挿入し、実質的な政治化が進められることになった。さらに、東ティモールでの動乱やテロ活動への対処が APEC の政治化に関する要求に拍車をかけた。

2 つめに、アジア地域内外を襲った危機が挙げられる。それらの危機は、必ずしも単一の主権国家の枠組みで片付けられない、あるいはこれまでの主権国家の要素——たとえば、領域や境界——に課題が突きつけられていることで共通している。1997 年 7 月のバーツ崩落に始まるアジア金融危機、2001 年の 9・11 テロをはじめとする無差別テロ、地震、津波、森林火災のような自然災害、また SARS、新型インフルエンザ、HIV/AIDS、鳥インフルエンザといった感染症等、アジアは次々とこれまで経験したことのない、危うい状況に置かれるようになった。

3 つめに、多角的貿易自由化の難航がある。GATT ウルグアイラウンドが難産の末に妥結し、その GATT を発展解消させる形で 1995 年 1 月に WTO は誕

生じた。しかし、市民社会からの民主主義的正統性に関する疑念がときに過激な形で表明されたり、途上国側から先進国だけに利益をもたらす不公平な実施になるのではないかという懸念が示されたりしてなかなか新ラウンドは開始しなかった。ようやく2001年のドーハ閣僚会議で新ラウンド開始が決定されるものの、新ラウンドではなかなか合意点が見いだせず頓挫の連続であった。折しも、APECでは1990年代半ばから早期自主的分野別自由化が試みられ、アジア太平洋という地域レベルでの多角的自由化をWTOに先行して進めることが期待されていたが、そこでも結局、目に見える成果を上げることはできなかった。

4つめに、中国が多国間枠組みへ積極的姿勢を示すようになったことがある。もともと中国は、国際的な交渉は二国間で行うことに固執してきた。それが1990年代後半から世界基準へ向けて国際化の道を広げ、多国間枠組みへも意欲的になっていく。2001年にはASEANとの自由貿易協定交渉を開始したり、海南島ボアオにおいてアジア版ダボス国際経済フォーラムといわれる「ボアオ・アジア・フォーラム」を主催したりした。2003年には後述するようにAPECの議長国として上海会議を成功裏におさめている。この背景には、90年代半ばの領土問題や軍事化に伴って出てきた「中国脅威論」の抑制、アジア金融危機による学習、WTO加盟によるコンプライアンス強化といったことが指摘され、また海外で学位をとった若い政府エリートが存在も少なからず影響している(Steinfeld 2008, 高原 2003)。

## 2 多国間関係と二国間関係をどう見るか

### (1) 先行研究

これまで二国間関係、とりわけ日中関係と地域連携の発展との連関については、大きく2つの方向から考えられてきた。1つは、政治と経済とは別のロジックで動いているという考え方である。そこにある論理基盤は、かつて流行した

機能主義であり、地域協力は論争性の少ない部分、具体的には経済協力や技術協力から進んでいくことが前提とされる (Balassa 1961; Haas and Schmitter 1964)。または、経済連携のゲームが、たとえば日本で言えば経済産業省など霞ヶ関サイドで行われている一方で、二国間緊張に関しては官邸や議員レベル、国民レベルに負われていることが往々にしてあるという見方もある。首脳、議員、官僚、国内社会がそれぞれ別立てで走っているという見方は、なるほど2010年9月に既述の尖閣諸島沖事件が起き、それがインターネットによって深刻さに拍車がかけられる事態となっても、その後11月にAPEC会議が予定どおり行われたことについてそれなりの説得力を与えるかもしれない。しかし、政治と経済、あるいは安全保障が複雑に絡み合っているとされる時代、また国際社会のアリーナでは各主体が、相互に依存しながら関係を持ってきていると指摘される時代にあって、そのような政治と経済を分離し、主体間の行動を区別する考え方は十分な賛同を得にくい。たとえば、特定国を嫌忌する国内世論が不買運動に発展するとき、経済連携協定の締結は延期、凍結されるかもしれない。

もう1つは、二国間の緊張関係がかえって多国間経済連携を促進するという見方がある。大矢根聡は、日本経済が低迷する一方で中国経済が飛躍的に発展する1990年代末に、台頭する中国への対策として日本もFTAの検討を始める必要があるというレトリックが、経済産業省内で一定の説得力を持ったことを指摘している (大矢根 2004)<sup>7)</sup>。また大庭三枝は、2001年11月に中国がASEANとのFTA交渉を開始すると宣言したことは、日本政府がFTAをはじめとする地域協定に向かうにあたって大きな刺激になったという。そして、日本と中国はお互いを意識しながらASEANやASEAN諸国との地域連携協定締結に向かっていったと説明する (大庭 2010)。彼らの指摘は、関係者へのインタビュー等に基づいており、そのようなライバルのレトリックが短期間使われたにすぎないとしても、なるほど日本と中国のライバル関係が新世紀のアジアの秩序作りを促したという説明は説得力を持つ。日中のライバル関係に

よって、ASEAN + 3 首脳会議と東アジアサミットという類似の 2 つの形が同時期に誕生したことを見るとよい (Ravenhill 2009)。

けれども外交政策が、とりわけ民主主義体制の国家では極端に路線変更されることはまれで、外交政策決定過程も他の政策過程と同じく漸進主義が一定程度働いているとすれば、二国間の反目が地域連携に関する外交政策を大きく動かすという見方を全面的に支持するわけにはいかない。日本は冷戦後、国際主義的発想からカンボジアに PKO を派遣し、日米同盟を再確認し、アジア金融危機で緊急支援してきた。1999 年に小渕恵三首相の下に設置された「21 世紀日本の構想」懇談会では中国や韓国に対する「隣交」の重要性が報告され、それをもって 21 世紀のアジア外交に向き合うとしてきた (添谷 2010)。ゆえに日中の競争、対立関係によって、FTA で先鞭をつける中国に遅れまいとする日本政府がライバル心から地域連携へ方向転換し邁進したという理解は腑に落ちない。かといって、冷戦後に日本が採ってきた国際主義的な方針にどっぷりとつかっていたために、二国間関係が悪化しても問題はなかったとするのも現実性から見て容認できない。むしろアジアの地域主義には、多国間関係と二国間関係相互の往復運動が大きく作用しているのではないか。

ここでいうアジアとは原則として ASEAN に加盟する 10 カ国と日本、中国、韓国、台湾、香港を含む地域であり、現在多国間地域主義として注目される APEC、ASEAN+ X が重なりあって存在する地域である。地域主義とは後に述べるように、そもそも地域主義の指す地域がア・プリオリに存在するものではないという考えが現在は一般的であることも考慮し、ここでは当座、地域主義を「複数の政府や企業あるいはその他の様々な行為主体が関わる一連の国際空間形成、またそこでの課題取組みプロジェクト」と措定して議論を進める。

## (2) 分析視角

地域主義を考察するにあたり、ここで国際レジームとグローバル・ガヴァナンスについて考えておきたい。国際レジームについては「ある問題領域におい

て国家の行動が収斂していく明示的あるいは暗黙のルール、規範、原則、意思決定方法のセット」であるという定義が広く受け入れられている(Krasner 1983)。ルール、規範、原則、意思決定方法は公式、明示的なものから非公式で暗黙的なものまで幅広く、機構が整備されている国際機関、一定の限定された主体間でのプロジェクトとして行われる地域主義、外交ルールが明らかにされた形の国際条約と様々なものが含まれる。ルール、規範、原則、意思決定方法が明示的できわめて法制化、制度化が進んだ形の例としてWTOや欧州連合(EU)があげられる一方、アジアの国際レジームはルール、規範、原則、意思決定方法が暗黙的だったり非公式の部分が多かたりする場合が往々にしてある。たとえばASEANは、拘束力を持つような意思決定を行うことはほとんどなく、全会一致や内政不干涉の原則で動き、交渉よりも対話の維持と継続を優先することが長い間、暗黙の了解とされてきた(佐藤 2003)。

このように、国際レジームは特定の問題領域の中で各主体がルール、規範、原則、意思決定方法に規律づけられる形で動くことを前提とする概念である。一方、これと類似の概念で、J. ローズノウは人間の活動が及ぶ範囲を操縦するようなルールのセットとして、グローバル・ガヴァナンスを説明してきた。1990年代以降、国境に限定されない問題が山積する中でローズノウは、グローバル・ガヴァナンスとは「家族から国際機構まで、人間の活動のすべてのレベルにおけるルールのセットであり、そこでは(ルールのセットにより)制御することを通してトランスナショナルな影響を持つ」(括弧内、柁島)と説明する(Rosenau 1995)。国境を越えて相互関係が複雑になる中で出てくる集合行為の問題、すなわち、独立して行動する各主体どうしの政治、経済、社会上の衝突を緩和、回避し、持続的な協力体制へもっていく規律づけがグローバル・ガヴァナンスというのである。必ずしも国家であるとかぎらない行為主体が国家政府や組織化された公的権威の存在なしに規律づけられる視角をグローバル・ガヴァナンスという概念によって提示したローズノウらの功績は大きい。が、主体の範囲を国家以外にも広げた点、政府の存在なしに規律付けが行われ

る点以上の想定はそこにはなく、それでは国際レジームとそう相違はない。そこで参考にしたのが、L. フィンケルシュタインの説明である。フィンケルシュタインはローズノウの包括的な定義に疑問を提示する。彼はローズノウの議論に理解を示しつつも、グローバル・ガヴァナンスの活動の側面を重視する。国家間連携や同盟、国家間の影響力、社会諸勢力からの圧力など国際アリーナで展開される行為主体による活動のプロセスをグローバル・ガヴァナンスとして論じる（Finkelstein 1995）。国際レジーム論ではレジームが行為主体を一方的に規律づけると考える一方、グローバル・ガヴァナンス論ではガヴァナンスが行為主体による活動のプロセスであるから、行為主体は明示的、暗黙的なルールや規範に制御されることもあるし、行為主体がルールや規範を形成していくという見方も含んでいる。

地域という枠組みが国家あるいは非国家の行為主体によって形作られ、またそこでの協調、プロジェクトがそれぞれの行為主体の行動に影響を与えるという P. カッツェンシュタインの見方で地域主義を見れば、地域主義の形成、存続過程はグローバル・ガヴァナンスの1つの形ととらえられる（Katzenstein 2005）。前述したとおり本稿では、様々な行為主体が関わる一連の国際空間形成、またそこでの課題取組みプロジェクトとして地域主義をとらえるとすれば、地域主義をめぐる行為主体の活動——グローバル・ガヴァナンスの一形態としての地域ガヴァナンスを措定できよう。ガヴァナンスに関しては秩序のある安定した状態としてポジティブにとらえる論者もいるが、そもそもガヴァナンスの意味自体にはポジティブもネガティブもない（河野 2006）。ガヴァナンスの中には衝突も安定も含まれ、そこで規律の形成と実施をめぐる行為主体相互の行動が展開されている。

### (3) アジア地域主義の特徴

欧州では第二次世界大戦後から地域主義が断続的ではあるが台頭する一方、アジアでは ASEAN など一部の試みを除き、地域形成の試みは 1980 年代末ま

で待たなければならなかった。1989 年に創設された APEC は ASEAN 等既存の枠組みを変更、凌駕しないという合意に基づいて実現することになったこともあり、かなりの部分で ASEAN のやり方を踏襲し ASEAN の特徴とで類似する。また、ASEAN+3 も初めて 1997 年に非公式首脳会議を開いてから、蔵相会議等、様々な閣僚会議を積み重ねてきているが、これも ASEAN の手法を多くの点で受け継いでいる。ここでは APEC と ASEAN + 3 を概観してアジア地域主義の特徴を考えたい。

## APEC

APEC は ASEAN6 カ国を含む 12 カ国から出発し、現在では 21 の国と地域にまで構成員を拡大してきた。毎年 10-11 月ごろに開催される経済閣僚会議と首脳会議のほか、分野別閣僚会議、高級実務者会議、作業部会が定期的で開催され、議長は毎年持ち回りである<sup>8)</sup>。シンガポールにある事務局は数々の APEC 会合の管理、情報収集、広報、APEC 予算管理等、機能を限定したものにとどめられており、実際の年次会議を運営していく主体は議長国政府である。これは、APEC が国家や既存の地域枠組みによって凌駕されることを不安に思うメンバーを巻き込むための方策であり、APEC の制度化が限定的とされる 1 つの例である。

APEC では貿易と投資の自由化、ビジネスの円滑化、経済技術協力を活動の三本柱に掲げ、先進経済は 2010 年までの自由化を、途上経済は 2020 年までの自由化を目標としている。但し、自由化をただ進めるのではなく、自由化を進展させようとするときには必ず経済技術協力をセットで進める形を創設当時から取っており、経済自由化で不利な立場に陥りやすい ASEAN 諸国等途上経済を配慮している。また、各メンバーの経済界代表者による APEC ビジネス諮問会議での議論を経済閣僚会議や首脳会議に反映させる仕組みをとりながら、APEC 活動の三本柱それぞれで実務的な協力が中心になるよう進められてきた。そもそもアジア太平洋経済の成長は、同地域に還流する資本による投資



とそれによる生産ネットワーク、マーケティングに大きく負われてきたこと、またそれら企業活動の多くは政府が引いた設計図に基づき、政府との密接な関係の中で進められてきたことがそこには大きく影響している。

APEC での議論は全員のコンセンサスによる合意を原則として拘束力のほとんどない議長声明としてまとめられ、その実行は各メンバーの自主性に任せられている。特に自由化については、法的拘束力がなければ自由化の実現は確実でないとするアメリカやオーストラリアなど欧米系のメンバーからの不満が高いが、拘束力のある規定を作れば国際的競争力の弱い国はいっそう不利な立場に置かれるとアジアを中心に抵抗が大きく、現在まで自主性の原則に基づいてきている。

### ASEAN+3

ASEAN+3 は、1997 年 1 月に橋本龍太郎首相が ASEAN 諸国を訪問した際、日本と ASEAN との緊密化へ向けて日本 ASEAN 会議の開催を呼びかけたが、ASEAN 側から中国や韓国を含めて ASEAN + 日中韓で首脳会議を開催してはどうかと逆提案されたことに始まる。1997 年 12 月にクアラルンプールで ASEAN + 3 首脳会議の初めての会合が開かれ、98 年 12 月、ハノイで開かれた ASEAN+3 首脳会議では同首脳会議を毎年開催することが正式に決定された。また 99 年から ASEAN+3 財務相会議、2000 年から ASEAN+3 外務相会議が開催されているほか、国境を越える犯罪、公共サービス、情報、農林業、保健等、様々な分野において閣僚会議、高級事務レベル会議、作業部会等が開かれてきた。

ASEAN+3 の独立した事務局は設置されていない。現在は、ジャカルタの ASEAN 事務局内の対外関係調整局の中に ASEAN+3 ユニットというものが置かれ、ASEAN+3 協力の事務的支援を引き受けている。もともとは ASEAN 事務局とは別にクアラルンプールに設置する案や既存の ASEAN 事務局の機能拡大によってカバーする案などが出されていたが、ASEAN+3 自体の事務

局設置に関する ASEAN 内での消極的な意見と ASEAN 加盟国間のイニシアティブ争いが足かせとなって現在の形になった。但し、ASEAN+3 での様々な協力を調整、監視する担当者会合が定例化されており、それ自体が ASEAN+3 の事務局に発展する可能性もなきにしもあらずと鈴木早苗は指摘する(鈴木 2006)。現在、ASEAN+3 の首脳会議や各種閣僚会議の開催は ASEAN 加盟国に限られている。これは ASEAN+3 が ASEAN のイニシアティブによって始まったとはいえ、相対的に大国を巻き込んだ仕組みの中で ASEAN を凌駕することへの不安に配慮し、少なくとも形式的には ASEAN を中心に置くための措置であると言えよう。

1999 年、マニラでの第 3 回 ASEAN+3 首脳会議で「東アジア協力に関する共同声明」が採択され、政治・安全保障・経済・文化等幅広い分野で地域協力を強化する意思が確認された。ASEAN 事務局のウェブサイトによれば、ASEAN+3 は政治・安保協力、金融・経済協力、社会・文化協力の三分野すべてで地域協力の議論が開始されてきているが、実際に具体的協力が展開し域内外にも認知されてきた分野は金融である。1997 年のアジア金融危機の経験から 2000 年 5 月、タイのチェンマイで開かれた第 2 回 ASEAN+3 財務相会議では二国間通貨スワップ協定のネットワーク構築を旨とするチェンマイ・イニシアティブが合意された。現在までに 8 カ国間で二国間通貨スワップ協定のネットワークが構築されており、複数国間通貨スワップを想定するチェンマイ・イニシアティブのマルチ化も 2010 年 3 月に発効して、同月末時点で総額 1200 億ドルに達している。また、アジアの高い貯蓄率を域内経済が必要とする長期投資に結びつけられるよう、アジア債券市場育成イニシアティブも目標として設定されてきた。しかしながら、チェンマイ・イニシアティブによる支援として必要総額の 8 割以上を通貨スワップ協定に基づいて発動しようとする場合には、先に IMF からの支援を受けなければならないとされているので、危機の当事国は IMF の介入を嫌ってチェンマイ・イニシアティブを利用したがない(小川 2009)。実際に韓国は、2008 年の世界金融危機に伴う通貨暴落を防

ぐために外貨借入を必要としたが、チェンマイ・イニシアティヴではなく、10月にアメリカと結んだ通貨スワップ協定を発動して韓国ウォンとの交換で40億ドルを調達した（朝日新聞 2008年11月28日朝刊）。

チェンマイ・イニシアティヴが実際には現在までに8カ国の間でのみ合意され、それぞれの協定は条件等で相互に違いがあることからわかるように、ASEAN+3の枠組みでは合意できるメンバーのみが先に合意し、かといって合意しなかったメンバーも排除されず、後からの合意の意思を固めた場合にはそれを許容する仕組みになっている。ASEAN+3においては、とりわけインドシナ半島側の後発途上国の実情に配慮する必要があり、そのことが実施のモラトリアムを容認する根拠となってきた（小川 2009）。

このようにポスト冷戦期に活発になったアジアの地域主義は、まさに鈴木と言う「継続的会議レジーム」という概念を援用するとその特徴を理解しやすい。鈴木によれば、継続的会議レジームとは、参加国が会議の定例開催というルールに合意している形態である。ASEANは1967年の設立以来、特段の設立条約を有することなく、参加国が一堂に会する会議を定期的で開催してきた。1976年にはジャカルタに事務局を設置して一応の国際機構としての形を整えたが、長い間その機能を限定的なものにとどめてきた。ASEANの評価の1つのポイントは、首脳会議や外相会議をはじめとする各種の閣僚会議が定例化されていることである。APECでもASEAN+3でも、あるいはASEAN+3にオーストラリア、ニュージーランド、インドを加えた東アジアサミットでも、特に設立条約というものを定めているわけではなく、しかしながら会議を定例化させて対話のチャンネルを維持させようという理解を共有している点では同じである。会議の定例化によってメンバー国の首脳や閣僚が定期的に顔を合わせる場を作るだけではない。年次定例会議に向けて、たとえばAPECでは高級事務レベル会議を少なくとも3回開くことが常態となっているし、局長級、課長級クラスの作業部会も首脳会議や閣僚会議の日程をにらみながら継続的に開催す

ることが共通認識になっている。

アジアで国際機構ではなく継続的会議レジームが長く一般的であり続けた背景には、国家主導の経済成長を第一とし、内政も外交もすべてそれを基軸に展開されてきたことがある。日本を含め、第二次大戦後、国家建設を進める中でまずは国民経済を含む主権国家体制の確立が優先され、国際協調には限定的な態度が示されてきた。そのような環境の中で共有されてきている継続的会議レジームは専ら個別メンバーの主体性を重視する意思決定システムで動いている。APECやASEAN+3のような地域枠組みの会議において、意思決定はコンセンサス方式で行われる。メンバー間で意見の違いがあってもすべてのメンバーが自らの意思で合意できるような落としどころを見つけて合意に持ち込む。確かに、全メンバーのコンセンサスを取り付けるために比較的時間がかり、またしばしば玉虫色の決着だと批判されることもあるが、コンセンサス形式による意思決定によって域内での決定的な相互対立を防ぐことができる。またそこで決定されたことについては、法的拘束力を伴う実施を避け、ほとんどの場合メンバーが自主的に実行できるように配慮されている。とりわけ、ASEAN+3に関しては、ASEAN後発国に配慮して参加できる国だけが先に実行し、後から遅れて実施することは可能であるという柔軟な対応を取ってきた。そもそも、このような個別メンバーの主体性を重視する意思決定システムがとられるようになったのは、ASEAN設立後、各加盟国が主権国家建設へ邁進したいという思いの中で、各国の主権に抵触する部分や自由裁量の部分が国際協調によって削られてしまうことに対する懸念があったためとされる（鈴木 2006）。さらにAPECやASEAN+3が創出されるに際しては、アメリカ等の圧倒的な影響力が自国の運命を左右するかもしれないと考えるメンバーがいたこと、あるいはASEAN以上の地域枠組みが自国の存在あるいはASEANを凌駕するかもしれないことが懸念されたことからコンセンサス形式による意思決定、非拘束的で自主性による実施形態が採用されることになった（梶島 1999）。

アジアの地域主義について継続的会議レジームという概念は、その特徴を適切に包含し分析概念としても有用だと思われる。しかし先述のとおり、国際社会での行為主体は明示的、暗黙的なルールや規範に制御されるばかりでなく、行為主体自らルールや規範を形成し、自己の行動に有利な、あるいは予想をつけやすい方向へ積極的な行動をおこすこともある。そこで一方向の制御としてとらえられがちなレジームではなく、ガヴァナンスとして、つまり継続的会議ガヴァナンスという方向から本稿の課題であるアジアの地域連携と日中間関係の連関を見てみよう。

### 3 多国間主義の中で

#### (1) 継続的会議ガヴァナンス

1990年代後半以降のアジア地域内外における政治経済環境の変化は、関係諸国とともにアジア全体に新たな課題を突きつけた。次々とおこる伝統的安全保障、経済厚生を含む非伝統的安全保障の問題にどう切り込むか。問題が起こるたびに様々な国際会議が招集された。たとえば冷戦終結以降、中東からインド洋、東南アジアにかけての海賊問題が指摘されていたが、1999年10月に日本関係の貨物船が襲撃されると一層、マラッカ・シンガポール海峡の海賊問題が注目されるようになり、2001年に日本が主導する形でアジアの海賊問題に関わる地域協力促進のための法的枠組み作成を提唱した。これを受けて、日本のほか、ASEAN諸国、中国、韓国、インド、スリランカ、バングラデシュが協力して協定の作成交渉を開始した<sup>9)</sup>。また、アジア金融危機以降の地域金融立て直しの必要性に対しては、APECやASEAN+3内では蔵相会議のルーティン事項として議論されるようになり、さらに1999年から20か国財務大臣・中央銀行総裁会議(G20)<sup>10)</sup>、2000年から日中韓蔵相会議が毎年開かれている。2011年5月のASEAN+3財務相会議では、2012年から中央銀行総裁も含めてASEAN+3財務相・中央銀行総裁会議に発展させることが決定された。

このような問題に対処するための国際会合は、アドホックな形で頻繁に開かれてきているが、ひとたびその会合が定例化することになれば定期的に首脳や閣僚らが一堂に会する機会が生じることが約束される。そればかりかいくつもの国際的な枠組みが雨後の竹の子のように増殖することで、関係のうまくいっていない相手ともいろいろな機会に会わずにはいられなくなってきている。たとえ会いたくないからといって会議を適当な言い訳を作って欠席したとしても、近年では次々と同様のメンバーの顔合わせの場が設定されるようになってきており、そういつまでも同じ理由で欠席するわけにもいかないし、その種の国際会合からの完全撤退もありえない。日本と中国についてはなおさらで、両国の現在の国際的な位置づけを考えると国際会合への欠席、撤退による影響は二国間関係にとどまらないことは明らかで、会議出席に逡巡することすら問題とされよう。さらに付言すると、それらの会議がもともと担当大臣や官僚らによる会合として設定されても、G20のように、ときに首脳会議が開催される可能性もある。2010年11月、ソウルでG20のサミットが開催されて2日後に、APEC非公式首脳会合が横浜で開かれ、首脳によっては短期間に何度も顔を合わせるようになった。

そのような繰り返しの外交ゲームが常態化する中で、日本と中国はむしろ自国に有利な展開をもたらすような地域ガヴァナンスが生まれるよう梶をきってきたと見られる。自国の優位性が発揮できる分野でのイニシアティブ、自国に有利なメンバーをそろえた地域主義の設定が、2000年前後からの日本と中国の外交姿勢に共通して散見できる。日本は、アジア通貨基金（AMF）の設立に失敗したものの、日本円のアジア内での相対的な価値を生かしてチェンマイ・イニシアティブや債券市場イニシアティブなどアジア金融枠組みに積極的な姿勢を示してきた。また、これまでの開発援助政策の経験を含め、先述の海賊対策、感染症対策等で意欲を示し、2010年11月横浜でのAPEC非公式首脳会合では、APEC成長戦略を策定して人間の安全保障を推進していくことを盛り込んだ。中国も急激な経済成長によって国際社会での相対的な劣等感が払

拭かれたためか、多国間枠組みに臨む自信をつけてきたようにみられる。2001年にはロシアおよび中央アジア4カ国で経済協力やエネルギー協力等を主眼とする上海協力機構（SCO）を立ち上げ、2002年に初めて開かれた大メコン圏開発プログラム（GMS）の首脳会議では、交通、エネルギー、通信等の分野で積極的に協力する意向を示した。2000年以降、中国は自由貿易協定の締結にも積極的に取り組んでいる。どちらかといえば、日本が人材養成や技術協力で強く関わろうとするのに対し、中国はエネルギーやインフラ開発で国際的なイニシアティブを示してきている。同時に、地域枠組みのメンバーについて、日本は台頭する中国とのバランスを取るためにインドやアメリカ、オーストラリア等を入れて構成することを主張する傾向にある一方で、中国は欧米諸国を入れることに反対の意思を示し、むしろロシア、北朝鮮、中央アジアなどとの協力を前向きだ。

様々な問題に対して地域主義を設定する形で自国に有利なガバナンスを展開しようという動きは、また、国内外の世論へ広く訴える可能性を有している。自国が関与する地域主義、たとえば自由貿易協定の存在をちらつかせることで国家政府は国内企業が国際競争力をさらに獲得するよう期待していると感じさせつつ、一方で競争性のない産業や企業に対しては協定、日本で言えば「外圧」を理由に多少割を食う状況を強いることができる。また国際的に注目される舞台で国家政府が積極的に関与しようとする姿は、その政府の正統性を国内諸勢力や国際世論に対して示すことにもなり、議長国に就任することはその絶好のチャンスである。アジアの地域枠組みでは、APECやASEAN+3に明らかかなように議長は持ち回りとなっている。議長としてのイニシアティブ、プライド、コンプライアンス的責任を示すことができればその株は上がり、それができなければ国内的にも国際的にも当該政府の評価が低下する。ともすればその政権が揺らぐことにもなりかねない。それゆえ議長国になることも重要だが、議長国として何をするか、どう動くかも政府、政権を左右する。

APECでは、創設当初、あまりAPECに積極的でなかったインドネシアが

1994 年の議長国として、2010/2020 年までの自由化目標を設定したことで国際的評価を上げたことは有名だ。日本は翌 95 年の議長国として APEC での自由化をさらに進めることが期待されたが、早急に自由化を進めることに積極的なメンバーと消極的なメンバーとの狭間で結局玉虫色の決着しか出せなかったという散々な評価がされた。だからこそ、日本が 2 回目の議長国となった 2010 年は日本の強みを見せる分野として人間の安全保障を前面に出す戦略に打って出たと見られる。人間の安全保障という分野は言わば日本の「お家芸」ではあるが、それを国際協調として行うとなると、APEC メンバー各国の社会保障政策に抵触するとみなされやすく、ASEAN 諸国や中国等からの反発ゆえコンセンサスを得にくい。しかし、成功すれば APEC の新しい局面を創ったことで日本の国際的な評価は上がることになるという計算があったという推測もできよう。日本が議長国になる前年 2009 年 11 月、シンガポールでの APEC 首脳宣言の中で「あまねく広がる成長」(inclusive growth) を APEC のアジェンダとすることが合意され、2010 年 APEC 会議に提示した人間の安全保障はその路線を引き継ぐものではあった。しかし日本が、APEC 首脳の成長戦略と題してこれまで APEC が避けてきた社会福祉の向上、環境保護を盛り込んだことは、日本政府の国際的なイニシアティブを見せつける最高の機会となるはずだった<sup>11)</sup>。

中国は 2001 年 APEC 会議の議長国になった。同年 8 月に開かれた第 3 回 APEC 高級実務者会合は 10 月の閣僚会議、首脳会議に向けての最終調整の場であり、会議本番では自由化、人材養成、経済技術協力、市場機能の強化等が議論の中心になるという合意がされていた。しかし 9 月に同時多発テロが起り、雰囲気は一変した。世界的にどうテロに対峙するかが議論され、テロリストとの徹底抗戦を唱えるアメリカが APEC でもテロ問題を取り上げるよう圧力をかけてきた。APEC 創設当初から公式には政治的性格を排除するという合意で存続してきた APEC の場でテロの問題を扱うかどうかは、最終実務者会合を終えていた段階ではすでに中国政府のイニシアティブに任されてい



た。APEC の議題にテロとの戦いをのせることを主張しはじめたのがアメリカだっただけに、アメリカとの微妙な関係にあった中国がそれを無視することも可能性としてありえた。しかし結局、APEC 上海会議でテロ問題を議題とすることとし、反テロの強いメッセージを首脳会合での声明に盛り込むことが合意された。その理由としては、一連のテロ事件は自由で開かれた経済を推進するという APEC のビジョンに対する直接的な攻撃であるとする事前コンセンサスが APEC 内で得られたことが大きい（2001 年 10 月 14 日朝刊 朝日新聞）。テロによってアメリカ経済が急激に冷え込むことで、アメリカを主な輸出先とする APEC メンバーはその影響を直ちに受けることになることと恐れた。ただ、反テロを主たる議題にした背景には中国の戦略も絡んでいた。アメリカのみならず世界の多くの国が反テロの意思を表明し、なおかつ APEC でもアメリカのみならず他のメンバーから同様の意見が相次ぐ状況にある。それにもかかわらず上海会議が全くそれを無視して会議を終わらせれば、APEC ばかりか議長国中国の力量も低く見積もられかねない。また、中国は国内に反政府勢力を抱えているためにテロ攻撃が他人事ではなく、中国政府が議長国として反テロの強い姿勢を打ち出すことは、中国国内の反政府勢力を抑えこむ正統性にもつながる。米中関係についてさらに言えば、反テロ行動に中国が協力する見返りに、アメリカが時折中国国内の独立運動について牽制することについて封じ込めたいという思惑もあったという（2001 年 10 月 21 日朝刊 朝日新聞）。APEC 議長国としての中国に関する評価は、中国が時勢に乗ったところもあるとはいえ、反テロについて必ずしも敵をムスリム勢力としないことで APEC メンバーを気遣った声明にまとめあげ、さらには WTO ドーハ・ラウンドの開始を促しながらも途上国などの懸念に配慮して十分な論議の必要性を強調したことに負われる。これにより中国政府は株を上げた。

継続的な会議外交の了解の中で国家が主体的に行動するという継続的会議ガヴァナンスの文脈では、多国間地域主義と二国間関係をどう解釈できるのか。ここではさらに 2001 年の日中外交を例に見ていこう。

## (2) 2001年の日中外交

前述のとおり、1990年代末から日中関係の不安定化にかかる課題はたびたび見られていたが、2000年に歴史教科書検定問題が新たな火だねとして生じ、2001年4月に中国産のネギ、生シイタケ、畳表に対する緊急輸入制限措置が暫定発動されて日中関係は様々な方向で緊迫しはじめていた。折しも同月、靖国神社参拝を総裁選の公約とし、憲法改正にも前向きな主張をした小泉政権が誕生したことで日中間の不安定化要素はいっそう高まり、さらに8月には公約どおり小泉首相が靖国神社を参拝したことで中国および韓国政府から抗議の意思が示された<sup>12)</sup>。

政権発足以来、小泉首相が日中首脳会談の早期実現を求めている中で靖国神社参拝を実行したことに對し、中国外務省の孫玉璽副報道局長は、「中国側は一貫して中日関係の発展に重要な役割を果たす首脳の相互訪問を重視している。しかし、今は、そのために必要な雰囲気と状況を作り出さなければならない。」という中国政府の見解を示した(2001年8月17日朝刊 朝日新聞)。また、中国の唐家セン外相は8月27日、「日本政府として今後の両国関係をどのように持っていこうとしているのか説明を得たい。」と述べ、日中外相会談もしくは日本からの特使派遣など高レベルの意見交換を期待する発言をした(2001年8月28日朝刊 朝日新聞)。ボールは日本側に投げられた。

9月中旬に北京で阿南惟茂大使と王毅・外務次官との折衝を皮切りに小泉首相の訪中が模索されはじめた。最終的には中国側から、小泉訪中に際し、歴史認識を表明すること、盧溝橋を訪問すること、翌年の靖国参拝についてなんらかの見解を示すことという3つの条件をつけられた。しかし歴史認識に関して村山談話以上の踏み込んだ発言をすることは現実的に難しく、靖国神社参拝についても小泉首相の個人的見解に基づく行動であることから事務レベル折衝で約束するわけにはいかなかった。

一方中国は、日本の政府開発援助、投資、市場などが中国の経済発展にとって必要不可欠であることを背景に、2000年5月、江沢民主席が日本を重視し

ていくという演説を行い、対日政策の比重を高めていた。小泉首相の靖国神社参拝後、参拝に対する不快感を示しつつも、中国政府は公式見解として将来的関係の構築の必要性を含めた関係修復を語った。が、日本にボールを投げてもいっこうに返ってこない。9月11日にテロが起こると、首相官邸はアメリカへの協力については再三再四、語るものの、中国のアプローチはほとんどなきに等しかった。中国政府内では、米国重視、隣国軽視の日本という見方が広がりをはじめ、もしここで中国の国内社会に対日不信の雰囲気が高まれば、もはや日中首脳会談はできないという状況にまで陥ることになった（2001年10月5日朝刊 朝日新聞）。

日中の停滞した関係を切り崩した契機が、9・11テロの余波とAPEC上海会議へのカウントダウンだった。欧米各国が反テロ包囲網づくりに向けて中国との関係を密接にする中で、日本は中国との直接の接点を失っている状態だった（2001年10月5日朝刊 朝日新聞）。日中間のいびつな関係が浮き立つ環境において対テロ対策で疎外的状況におかれるのを避けるためにも、中国側の小泉訪中に対して求めてきた3つの条件をなんとかクリアして早急に日中関係を修復することが日本側の課題となっていた。

上述のとおり、2001年10月下旬に予定されていたAPEC上海会議について、中国は新世紀の重要な外交活動と位置づけていた（2001年9月1日朝刊

朝日新聞）。当初はそこで日中両首脳による初顔合わせの場を設定する予定になっていたが、中国が議長国となり反テロの意思表示をしてこれまでのAPECとは違う流れを作る会議となることが明らかな雰囲気の中、そのような日程に日中首脳会談を組み込むことは中国政府にとってリスクが高い状況になっていた。もちろん、アメリカが首脳宣言に反テロを盛り込むことを唱道し、それが議長国中国のイニシアティブで最終的な宣言案をまとめ上げることについて、いくら日中関係がこじれているからと言って日本が真っ向からそれに反対するはずはなかった。が、小泉首相の靖国参拝に対する決着を含めて日中間の外交上のコンセンサスは全く不十分な状況にある。テロへの戦いをアメリカ

が主張する中、日本の国会ではテロ対策特別措置法案の審議が進み、後方支援とはいえ日本の自衛隊を派遣する準備を進めていた。そのこともあって、中国政府が APEC 会議本体に忙殺される中で、APEC 会議日程中に行う日中首脳会議に際し日本に対して生半可な姿勢で臨めば、国内から弱腰という非難も噴出しかねなかった。

このように日中両政府が苦悩する中で出てきたのが APEC 日程前に、小泉首相が一度中国を訪問することだった。10月初旬に日中首脳会談を行って、たとえその場で日本の歴史認識、小泉首相の靖国神社参拝、テロ対策特措法などで日本政府が従来个回答以上のものを出せないとしても、短い期間に2回も日本の首相が中国を訪問することは、日本が中国を重視しているというアピールになる。そうなれば、日本にとっても中国にとっても条件にかなうものとなる。さらに中国にとっては、日中首脳会談が APEC 会議開催よりも早く設定されたことにより、APEC 上海会議の日程中に開かれる日中首脳会談で口角泡を飛ばすのを避け、日中会談ばかりか APEC を失敗に終わらせることに関する懸念を払拭するにも好都合だった（2001年10月4日夕刊 朝日新聞）。

こうして10月初旬に実現した小泉首相の中国訪問で設定された江沢民主席との会談では、小泉首相が盧溝橋を訪問して95年の村山政権時の首相談話を踏襲した「お詫びと哀悼」を語った。これに対し、江沢民主席は靖国神社参拝や歴史認識問題に反発を示しつつも、日中間の緊張の局面は緩和されたという内容の発言をし、日中両政府の思惑どおり APEC 上海会議前に日中関係正常化は実現した。繰り返すように、この一連の過程は APEC 上海会議開催を前提とし、そこでの日中対立とそれに絡む不安定要因を避けるねらいがあった。APEC 首脳会議を成功に終わらせるために、江沢民国家主席は議長国として会議の成功を優先し、日程中の日中首脳会談においても、両国間の懸案事項に一切触れなかったともいう（2001年10月23日朝刊 朝日新聞）。

また、中国産のネギ、生シイタケ、豊表に対する緊急輸入制限措置が暫定発動については、既に中国からの報復により日本の産業界から被害の報告も出

ていた。2001年10月のAPEC閣僚会議に出席した平沼赳夫経済産業相と石広生・対外貿易経済協力相は上海で日中閣僚会議を開き、①11月8日までに日中協議を開催し当面は正式発動しない、②緊急輸入制限措置の政府調査期間中に合意をめざす、③日中合意は中国の報復とり下げが前提、などが合意された(朝日新聞夕刊 2001年10月25日)<sup>13)</sup>。10月21日に開かれた日中首脳会議でも、この点について確認され、11月初旬のASEAN+3首脳会議でふたたび小泉首相と朱鎔基首相とが会談することで政治決着が図ろうという点で一致した。

## おわりに

1990年代以降、急激に経済成長するなか、全方位外交を掲げ90年代後半には多国間主義に意欲的になり国際舞台に立つ主権国家として自信をつけた中国と、日中関係について「協調と共存」と「競争と摩擦」の相反する要素が存在することを公式に認識するようになる日本との間で<sup>14)</sup>、日中関係も新たな時代に突入した(Mochizuki 2007)。天安門事件以降、いち早く国際社会に復帰させようと日本政府が画策し中国もそれに応じるなど、日中ならではの阿吽の呼吸でいく局面もあるものの、歴史認識や領土問題、あるいは経済摩擦、政府要人の発言や行動などでたびたび緊張の場面にも出くわしてきた。本稿の課題は、そのようにしばしば悪化する日中関係が、とりわけ1990年代後半から増えてきているにもかかわらず、それと同じ時期に日中両国が大きく関与する多国間地域主義が一定のパフォーマンスを示してきていることをどう説明できるのか、ということであった。これについて、多国間地域主義の枠組みで開かれる会議が定例で開催されることに参加国が合意している中で、その地域枠組みが参加国を制御しつつ、一方で参加国が能動的に地域枠組みの形成、維持に参加していく様態を継続的会議ガヴァナンスと呼び、その視角から多国間関係と日中関係の相関について考察した。

継続的会議ガバナンスは繰り返しの外交ゲームが繰り返られることを前提とするので、参加国は参加メンバー、取り扱う課題、参加のルールの設定を通して自国にとって有利な外交ゲームになるように腐心する。そうして組み立てられた地域枠組みで繰り返られる外交ゲームはもちろん、地域主義の存在そのものや参加国の能力が問われることもあり、参加国がいかに地域主義に関与していくかは重要だ。特に会議の議長国となると、その会議の成功如何が議長国の国際的評価に結びつきやすく、失敗すれば政権の地盤すら崩されかねない。

2001 年、日中関係はきわめて困難な時期を迎えた。日中両政府とも動機がどのようなものであれ、二国間関係を悪化させた状態を放置するのは適切でないという認識から、両国ともに絡んだ糸をほぐす時期をうかがっていた。その点で 10 月下旬に予定されていた APEC 上海会議を利用する手はなかった。折から 9 月 11 日、ニューヨークでは同時多発テロがおこって世界各地で反テロの意思が表明され、年次定例となっている APEC 上海会議でもテロに立ち向かう姿勢で協調できるかが鍵となっていた。日本にとっては、反テロの国際協調の輪の中にもうまく入るためにも日中関係の緊張緩和が急がれた。だが、初めての日中首脳顔合わせを APEC 会議の日程内とするのは日本にとっては遅すぎる観があり、中国にとっては APEC 議長国の立場としても国内社会に対する政府の立場としても相当のリスクがあると判断した。結果、日中首脳会談は予定していた APEC 日程中のものに加え、会議よりも前にいったん中国国内でセットして最悪の状況を回避した。1 度目の日中首脳会議は、APEC 日程中に開かれる 2 度目の首脳会談を前提としていた。さらに APEC 日程中に、日中間の首脳会談、経済閣僚会談を実施したことによって両者が歩み寄る道筋をつけた。

ここから明らかなのは、地域主義に伴う会議がペースメーカーの役割を果たしていることである。政治家や官僚など政府エリートが繰り返し同じような顔ぶれの会議に出席し、持ち回りで議長をつとめることも多々ある、継続的会議

ガヴァナンスの現場では、二国間関係悪化が地域枠組みの構成員の言い訳として許されない。そのことを日本と中国の政府がはっきりと認識しているかどうかはともかく、少なくとも外観上はそのような論理で動いている。さらに多国間主義の積み上げは、日中関係の緩和の契機を作り出している。APEC のような国際会議が控えているのでそれまでに正常化させる、APEC 定例会合の日程中に二国間会談を用意する、次の ASEAN+3 会議で会うまでの宿題にするという具合に外交現場は動いている。だとすれば、アジアの多国間地域主義は二国間関係悪化を阻むバッファーとして作用することもあると言えよう。同じような地域枠組みが増加してきてフォーラム・ショッピングの問題も指摘されてはきているが (Drezner 2007)、一方でそういった地域枠組み増殖の環境こそが二国間対立を緩和するものとなってきている。

本稿の事例が、多国間地域主義そのもののパフォーマンスに十分に触れていないという指摘もある。しかし、地域主義が国際空間形成を1つ要素としているならば、地域主義の日程に絡んで出てくる二国間の動きはそのまま地域主義のパフォーマンスにもつながると考える。なお、2001 年はテロの要素も十分絡んでいるために必ずしも本稿のような結論が別の時期には言えないのではないかという批判がありうることは承知している。別稿で検証したい。

- 1) エイミックスはチェンマイ・イニシアティヴにおける通貨スワップ協定のマルチ化に関して、「マルチ化は将来的に熱望する形と彼らがとらえているというよりは、マルチ化の課題が協力事項として協議存続の構えであるということを国際社会に確信させる意味」があることを指摘している (Amyx 2008: 126)。
- 2) これは報道サイトが APEC を自由化交渉の1つのステップとしてみて、自由化の局面にばかり注目してきたことに由来するかもしれない。荒木一郎のいう、「WTO の機能不全はもっぱらドーハ・ラウンドの機能不全であって、それ以外の部分では WTO はほぼ設計どおりに機能している」という主張も、そこには報道の焦点の当て方が少なからず影響していよう (荒木 2011: 31)。
- 3) しかし、翌 96 年の ASEAN 地域フォーラムでは中国は多国間協議によって南沙諸島問題を解決することに対して、それほど大きな抵抗を示さなかった。これは、東南アジアを

中心に高まってきていた中国脅威論を収束させ、悪化する米中関係に対して ASEAN 地域フォーラムを利用してアメリカを牽制しようとしたねらいがあったとされる (高原 2003)。

- 4) 同宣言に同意するにあたっては、日本からの「お詫び」を宣言に盛り込む一方、今後一切、韓国からの謝罪要求はしないという事前取引が行われたが、中国との間でそのような交渉は成立していなかったとされる。
- 5) 「日中韓三国間協力の促進に関する共同宣言」については外務省ウェブサイトを参照。[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/jck/jck\\_kyodo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/jck/jck_kyodo.html) 2011 年 6 月 6 日アクセス。
- 6) 中西は、小泉首相の発言が相手国首脳に政治上のリスクを負わせることになったとして「首脳会談の途絶の日本側における最も重要な原因を作ったと言えるかもしれない」と分析する (中西 2006)。
- 7) ただし、経済産業省内での対中国レトリックはその後見られなくなったという。
- 8) 当初は ASEAN の脆弱化にはつながらないことを示すための配慮として、ASEAN メンバーが隔年ごとに議長になるように設定されていたが、2002 年から必ずしもそのような順番ではなくなった。
- 9) 同協定は 2006 年に発効し、同年 11 月にシンガポールに情報共有センターが設置された。
- 10) G20 メンバーの 20 の国と地域とは、日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、カナダ、ロシア、EU、中国、韓国、インド、ブラジル、南アフリカ、オーストラリア、メキシコ、インドネシア、サウジアラビア、トルコ、アルゼンチンを指すが、国際機構や地域枠組みの議長国なども議事に参加する。
- 11) 残念なことに APEC 横浜会議の直前に G20 サミットが開かれ、国際的な関心は G20 に集中した。また TPP や日中関係の動向がマスコミを中心に注目されたことによって、日本政府の努力も水の泡になった。
- 12) ただし中国国内では、たとえばテレビ報道で中国政府の日本への抗議とともに参拝日の変更など中国への配慮もあったことや過去の侵略を認め反省が示されたことなども同時に伝えられるなど、日本に対する慎重な姿勢がとられた。
- 13) 緊急輸入制限措置を正式発動すれば中国の厳しい報復措置が避けられないことや、対中関係を悪化させるのは得策でないと日本政府が判断したことによる。
- 14) 政府としての見解は、首相官邸の対外タスクフォース報告書「21 世紀日本外交の基本戦略：新たな時代、新たなビジョン、新たな外交」平成 14 年 11 月 28 日を参照。<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html> (2011 年 6 月 21 日アクセス)



## 参考文献

- Amyx, Jennifer 2008. "Regional Financial Cooperation in East Asia since the Asian Financial Crisis", In *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*, edited by Andrew Macintyre, T.J. Pempel and John Ravenhill, Cornell University Press, pp. 117-139.
- Dent, Christopher 2006. *New Free Trade Agreements in the Asia-Pacific*, Palgrave Macmillan.
- Drezner, Daniel W. 2007. "Institutional Proliferation and World Order: Is There Viscosity in Global Governance?", Working Paper 24: Research Group in International Security, Fletcher School: Tufts University.
- Finkelstein, Lawrence S. 1995. "What is Global Governance?", *Global Governance* (1.3), pp. 367-372.
- Haas, Ernst B. and Schmitter, Philippe C., "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projection about Unity in Latin America", *International Organization* (18.4), pp. 705-737.
- Katzenstein, Peter J. 2005. *World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Cornell University Press.
- Krasner, Stephen. D. ed. 1983. *International Regimes*, Cornell University Press.
- Mochizuki, Mike M. 2007. "Dealing with a rising China", In *Japan in International Politics: The Foreign Policies of an Adaptive State*, edited by Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki and Jitsuo Tsuchiyama, Lynne Rienner, pp. 229-255.
- Pempel, T. J. 2008. "Restructuring Regional Ties.", In *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*, edited by Andrew Macintyre, T.J. Pempel and John Ravenhill, Cornell University Press, pp. 164-180.
- Ravenhill, John 2000. "APEC Adrift: Implication for Economic Regionalism in Asia and the Pacific.", *Pacific Review* (13.2), pp. 319-333.
- Ravenhill, John 2009. "East Asian Regionalism: Much Ado about Nothing.", *Review of International Studies* (35), pp. 215-235.
- Steinfeld, Edward 2008. "The Capitalist Embrace: China Ten Years after the Asian Financial Crisis.", In *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*, edited by Andrew Macintyre, T.J. Pempel and John Ravenhill, Cornell University Press.
- Webber, Douglas 2001. "Two Funerals and a Wedding?: The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis." *Pacific Review* (14.3), pp. 339-372.
- 青山瑠妙 2004 「2つの空間で形成される中国の対日世論：求められる日本のパブリック外交」『国際問題』527号、47-61頁。

- 阿部純一 1996「冷戦後の中国の安全保障観と東アジア：『独立自主の平和外交』と『中国脅威論』」『国際政治』112号、63-83頁。
- 荒木一郎 2011「多角的貿易体制は維持できるか：WTOの現状と課題」『国際問題』601号、23-33頁。
- 大庭三枝 2010「アジア太平洋における制度化と日本外交：グローバリゼーションとパワーバランスの変容の中で」『国際問題』588号、48-58頁。
- 大屋根聡 2004「東アジアFTA：日本の政策転換と地域構想 - 『政策バンドワゴンング』から『複雑な学習』へ」『国際問題』528号、52-66頁。
- 小川英治 2009「世界金融危機とアジアにおける通貨・金融協力」『国際政治』582号、42-51頁。
- 柁島洋美 1999「ポスト冷戦期における国際統合理論の視点：オープン・リージョナリズムの批判的検討」『政治研究』46号、83-128頁。
- 柁島洋美 2011「国際関係の構造とAPECの展開」『日本国際経済法学会年報』20号、法律文化社（近日発刊予定）。
- 河野勝 2006「ガヴァナンス概念再考」河野勝編『制度からガヴァナンスへ：社会科学における知の交差』東京大学出版会、1-19頁。
- 国分良成 2006「中国の政治外交：天安門事件とその後」『国際政治』145号、1-16頁。
- 佐藤考一 2003『ASEANレジーム：ASEANにおける会議外交の発展と課題』勁草書房。
- 鈴木早苗 2006「東アジア地域協力の制度的特徴：ASEAN+3（日中韓）を事例として」平塚大祐編『東アジアの挑戦：経済統合・構造改革・制度構築』アジア経済研究所、329-363頁。
- 添谷芳秀 2010「日本外交の展開と課題：中国との関係を中心に」『国際問題』588号、4-14頁。
- 高原明生 2003「東アジアの多国間主義：日本と中国の地域主義政策」『国際政治』133号、58-75頁。
- 中西寛 2006「改革から構築へ：小泉外交の経験と日本外交の課題」『国際問題』550号、4-15頁。
- 読売新聞政治部 2005『外交を喧嘩にした男—小泉外交2000日の真実』新潮社。

本稿は、平成21-23年度科学研究費補助金（若手研究B）「東アジア地域統合における政治と経済の緊張関係」の助成を受けて行った研究成果の一部である。