

混迷する東アジアのリージョナリズムと TPP

—東アジアのリージョナリズムの危うさ—

坂 田 幹 男

はじめに

近年、東アジアは、リージョナリズム華やかなりし状況ではあるが、同時に、それぞれの思惑をもったリージョナリズムが錯綜する「リージョナリズム混迷の時代」にあるといってもいい。しかも、東アジアでは、「東アジア共同体」のような明確な地域統合を目指そうとする立場から、「東アジア自由貿易圏」といった本来グローバリズムに基づいた「WTO プラス」の方向を目指そうとする立場が混在している。本報告では、この点を明確にした上で、「平成の黒船」として国論を二分している TPP への交渉参加問題は、いったい日本に何を突きつけているのかを考えてみた。

I ASEAN への期待の高まり

東アジアのリージョナリズムを語る場合、ASEAN の存在を抜きには語れない。東アジアのリージョナリズムは、ASEAN を中心に展開されている。東アジアの通貨・金融危機の影響をもっとも強く受けた ASEAN 諸国が、もっとも強く東アジアの地域経済統合化を目指していったことは、当然のことであった。ASEAN は、AFTA の完成年度を前倒すると同時に、日本・中国・韓国をも巻き込んだ東アジアでの地域経済統合化 (ASEAN+3) を具体的に構想するようになった。とくに、中国が ASEAN との間で、自由貿易協定の締結を積極的に提案するに及んで、東アジアのリージョナリズムの方向性は、ASEAN+3 という枠組みに収斂していくことになった。

併せて、ASEAN は、内に向かっては、「ASEAN 共同体」の実現に向けて、具体化の作業を急いだ。ASEAN の域内統合深化に向けた取り組みは、ASEAN を中核とした東アジアの制度的地域統合化への期待を膨らませ、以後、「ASEAN 共同体」の実現が、「東アジア共同体」への鍵を握る中心的な位置におかれることになった。

他方、この時期、ASEAN と中国の急接近による中国主導で構想された ASEAN+3 という地域経済統合の枠組みに対しては、日本政府は強い危機感をもった。日本政府は、中国を牽制するため、オーストラリア政府と協力して ASEAN+6 という新たな枠組みを提示し、東アジアの範囲を拡大した。日本のこのような唐突なオルターナティブの提示は、東アジア諸国に戸惑いをもたらしたのみならず、東アジアにおける日本の地域経済統合に対する姿勢のあいまいさをも露呈することになった。

そもそも、日本のこのような唐突な提案は、何のための地域統合かという本質的な問題への回答を避けようとするものであり、ひいては東アジアの地域統合化というリージョナリズムへの傾斜に逆行するものであった。日本政府にはまだ、東アジアでの地域統合に対する明確なビジョンは形成されておらず、経済統合構想に対しても、自由貿易協定や経済連携協定を通じた「東アジア自由貿易圏」以上のものを展望しているわけではない。

しかし、日本政府のこのようなあいまいな態度とは裏腹に、東アジアの地域統合構想は、ASEANを「核」として具体化をはかろうとする動きがみられるようになった。ASEANを「仲介役」とした東アジアでの地域統合構想（「東アジア共同体」）は、「できるかできないかの可能性の問題ではなく、どう実現し、どんな内容を盛り込んでいくかを制度設計する、現実の政策課題へと変貌している」（新藤榮一）という状況認識さえ示されている。こうして、ASEANは、東アジア地域統合推進の「エンジン」とみなされていった。

II TPP という「くさび」

いうまでもなく、地域経済統合や地域統合を目指そうとする場合には、経済的な Win-Win 関係をこえる共通の「リージョナル・スタンダード」が形成されなければならない。そのためには、その形成に向けた強力なリーダーシップが求められるであろう。しかし、東アジアには、多様な国家的スタンスが混在しており、強力なリーダーシップを発揮できる国は今のところ見当たらない。このことがまた、東アジアにおけるリージョナリズムの混迷を深める結果となっている。しかも、AFTA、ASEAN+3、ASEAN+6、APEC、といった地域協力の枠組みが錯綜する東アジアに、2011年にはさらに、環太平洋経済連携協定（TPP）という新たな地域協力枠組みが持ち込まれることになった。

米国はかねてより、米国抜きで進められている東アジアの地域経済統合化への動き(ASEAN+3あるいはASEAN+6)には強い危機感をもっており、東アジアを含めた太平洋にまたがる新たな経済連携を模索していた。米国は、早くから、APEC加盟国全域での自由貿易圏の創設（FTAAP：アジア太平洋自由貿易圏）を目指していたが、APEC自身は出発時からの「非拘束の原則」（全会一致の原則）を堅持しており、しかも今日では加盟国が21カ国にも及び、中国、ロシアおよびASEANの大部分を含むなど、APECを母体とした自由貿易圏の創設は現実的には実現不可能になった。

これに対してTPPは、締結当初から品目ベースで90%以上の自由化率を目指すなど、高いハードルを設定することによって、これをクリアーできる国同士でまず経済連携協定を結んで連携強化を進め、締約国を段階的に拡大していくというAPECとは対照的な方向性をもっていた。このような方式は、多様性の強いアジア太平洋地域においては、自由化に基づく経済統合を進める上でもっとも現実的なプロセスであった。2008年以降、米国がTPPに積極的に関与し始めた背景にはこのような事情がある。以後、米国は、米国抜きで進められる東アジア地域経済統合構想に打ち込む「くさび」としてTPPを積極的に利用する政策に転じていった。

Ⅲ TPPの先に見えるもの

実は日本では、米国の TPP 戦略をめぐって、二つの相反する解釈がある。一つは、米国の TPP 戦略を、米国が世界的に進めようとしている「多角的貿易自由化政策」の一環を担うものであり、APEC に代わるアジア・太平洋地域での自由化戦略として位置づける見解であり、いま一つは、これを米国主導で進められるアジア・太平洋での地域統合戦略の一環であると位置づける見解である。すなわち、前者は、TPP のもつグローバリズムの側面（グローバリズムのビッグ・ウェーブ）を重視する見解であり、後者は、TPP のもつリージョナリズムの側面を重視する見解である。

これまで、日本のマスコミを中心とした議論は、TPP への参加問題を農産物の自由化の受け入れなど純粋に「地域貿易協定」(RTA) のレベルで取り上げる傾向が支配的であった。たしかに、現状では、TPP はアジア太平洋にまたがる（経済活動の自由化を目的とした）ハイレベルでの「集团的経済連携協定」(WTO プラス) に過ぎないが、はたして将来的にも TPP がその枠内にとどまるものと言い切れる保証はない。一般に、貿易や投資の自由化を直接の目的とした地域貿易協定（「経済連携協定」や「自由貿易協定」）の締結と「地域経済統合」を目指した枠組み作りとは明確に区別されなければならないことはいままでもないが、地域経済統合はさしあたり地域貿易協定の締結から開始されるという事実を認識しておく必要がある。

先に述べたように、当初米国は、アジア・太平洋地域での自由貿易圏の創設 (FTAAP) を企図していた。たしかに、当時の米国は、アジア・太平洋地域での「自由貿易圏」の創設を通じて、世界的なグローバリゼーションの進展を加速させようという意図をもっていたことは疑いないであろう。アジア・太平洋地域での「自由貿易圏」(FTAAP) の創設は、米国が主導するグローバリゼーションの一環に位置づけられていたのである。しかし、今日でも、米国が企図している「アジア太平洋自由貿易圏」が、単なる関税・非関税障壁の撤廃や投資の円滑化を中心としたグローバリゼーションの一環としての「自由貿易圏」の創出にとどまるという保証はどこにもない。

中国を中心とした（米国を排除した）東アジアでの地域経済統合化への流れが加速されようとしている状況下では、米国の対東アジア政策も変化せざるを得ないものである。その際、グローバリズムという従来までのスタンスに加えて、場合によってはリージョナリズムをも利用しようとするスタンス（ダブル・スタンダード）への変更を視野に入れ始めたみることは決して唐突なことではない。今日では、米国が主導する環太平洋経済連携協定 (TPP) の先には「アジア・太平洋自由貿易圏」構想があり、さらにその先には環太平洋地域での「経済統合」（経済共同体）があるとみるほうがむしろ自然であろう。もしそのような展望が正しいとすれば、米国は、さらにその先に安全保障面までも含んだ「制度的地域統合」（アジア太平洋共同体）をも視野に入れているとみるべきではなかろうか。

米国とともに、TPP への参加を表明しているオーストラリアのケビン・ラッド前首相も、2008

年6月に訪日した際、日本記者クラブで講演し、共通の価値観をもつ「民主主義国家」を核とした「アジア・太平洋共同体」構想を発表した経緯がある。ケビン・ラッド首相が提唱した「アジア・太平洋共同体」の中心には、米国・オーストラリア・日本の3極がおかれている。米国もオーストラリアも、TPPの先のまたその先に「アジア・太平洋共同体」を視野に入れていると見ることにそれなりの根拠がある。

以上の分析が正しいとすれば、東アジアのリージョナリズムは米国の関与によってますます混迷を深めていくことになり、結果として東アジアの分裂へと向かうことにもなりかねない。おそらく近い将来、東アジア諸国は、米国との距離のとり方において、ジレンマに逢着することになるであろう。

東アジアの地域統合化においてその推進役と期待されている ASEAN も、依然として「ASEAN Way のジレンマ」を克服するには到らず、東アジア地域統合の「核」となるには非力である。ASEAN が 2015 年の完成を目指している「ASEAN 経済共同体」(AEC) は、ASEAN 自由貿易地域 (AFTA) の実現を土台とした「地域経済統合化」の試みであり、文字通り実現すれば、東アジアのリージョナリズムの具体化として注目されるものであるが、残念ながら現状では期待されたような成果は見せていない。「ASEAN 経済共同体」へ至る道筋を示した「ブループリント」からも、「経済共同体」の名に値するような実態を備えた統合実現の可能性は見えてこない。多くの研究者の評価も、せいぜい「FTA プラス」、「AFTA プラス」といったものである。

IV 迫られる日本の選択

日本ではつい最近まで、ASEAN との連携を中心とした ASEAN+3、または ASEAN+6 という枠組みでの東アジア地域経済統合議論が主流をなしており、アジア太平洋地域にまたがる地域経済統合にはほとんど関心が払われることはなかった。ところが、2010年11月の横浜での APEC 首脳会議を前にした10月、菅首相(当時)による TPP 交渉への参加を検討するという突然の表明によって、TPP 参加問題がにわかに注目されるようになり、アジア・太平洋地域での経済連携の強化が議論されるようになった。

当時は、同年9月7日に起きた尖閣列島での中国漁船による海上保安庁の巡視船への衝突事件によって日中関係が極度に悪化しており、中国によるレア・アースの日本への輸出指し止めなどあからさまな中国側の対応に対して、反中感情が急速に高まっていた時期であった。このような対中感情の悪化を背景に、日中間の経済協力気運は急速に後退していった。

日本に対して TPP への参加の是非という踏み絵を突きつけている米国は、中国が TPP への参加を見送ることになるのは当然想定していたことである。原則として例外規定を認めない、ハイレベルの自由貿易協定は、中国としては受け入れ難いものであることは明らかである。自由貿易協定の締結を積極的に推進している中国ではあるが、米中間の自由貿易協定締結には、中国の「市場経済国としての地位」の承認という積年の懸案事項の解決が前提となる。しかも、

「社会主義市場経済」を標榜する中国にとって、例外規定を認めないハイレベルな自由貿易協定に参加することは、「政治体制と経済体制のミスマッチ」を一層拡大することになり、国内矛盾を激化することにつながりかねない。結局、中国が TPP への参加を見送ったことによって、日本の TPP への参加問題は、日中関係を重視した東アジアでの地域経済統合か、日米関係を重視した環太平洋経済連携か、という問題に矮小化され、「日中関係重視」対「日米関係重視」という対立の図式で語られることになった。

当初、TPP 参加へ前向きな姿勢を見せていた韓国は、結局、当面は 2007 年 6 月に調印しながら依然としてめどのない韓米 FTA の批准を優先するという方向に転換し、アジア・太平洋での地域経済統合につながる可能性のある TPP には慎重な姿勢をみせている。韓中経済連携が著しく進展している現状を考慮すれば、韓国の選択肢は限られている。

v 何が課題となるか

おそらく、日本では、今後「地域経済統合」をめぐる二つの方向へと議論が収斂していくことになるであろう。一つは、従来から議論されているように、東アジアでの地域経済協力を推し進め、経済統合化（東アジア経済共同体）の実現を経てさらに制度的地域統合化（東アジア共同体）を目指すという方向であり、もう一つは、TPP を母体として「アジア・太平洋自由貿易圏（FTAAP）」を実現し、「アジア・太平洋経済共同体」を経て最終的には「アジア・太平洋共同体」を目指すという方向である。

もちろん、TPP への参加の是非だけでなく、「東アジア共同体」か「アジア・太平洋共同体」か、といった議論をすることは、あまりにも短絡的であろう。「東アジア経済共同体」や「東アジア共同体」といった制度的な地域統合構想をひとまず棚上げにして、TPP に参加しつつ、従来どおり「ASEAN+6」による「東アジア包括的経済連携協定」(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership) を通じて、さしあたっては「東アジア自由貿易圏」の創設を目指すという「WTO プラス」の方向も、ないわけではない。むしろ、そのような方向を目指すことは、東アジアと太平洋諸国との経済連携を媒介するという新しい役割を担うことにもなる。実際、TPP 参加に向けた予備交渉の開始という 2011 年 11 月の日本政府の決断は、これまで「ASEAN+3」という枠組みに固執していた中国をして、日本政府が主張していた「ASEAN+6」という枠組みでの「東アジア広域貿易圏」構想への合意を引き出すことにもつながった。

しかし、現実の問題として、東アジアにおいて、「WTO プラス」路線が追求されるということは、それだけでなくとも混迷を深めている東アジアのリージョナリズムをさらに混乱させることにつながっていく可能性が大きい。実際にも、ますますその存在感をましている中国において、東アジアでの地域経済統合の前提となる「政治体制と経済体制のミスマッチ」を解消する展望がまったく見えてこないという状況の下では、東アジアの求心力はやがては失われていかざるを得ず、ASEAN+3 であれ、ASEAN+6 であれ、東アジアの地域経済統合構想はますます遠の

いていかざるを得ないであろう。

東アジアの求心力が失われていく中で、米国を中心とした経済連携が環太平洋地域で拡大されていくことは、遅かれ早かれ、日本が厳しい選択を迫られることになるのは、疑いなかろう。東アジアでも、今後 TPP への参加をめぐる、地域経済統合に向けた各国の取り組み(それが ASEAN+3 であれ ASEAN+6 であれ)において、足並みの乱れが生じるであろうことが予想される。かりに、TPP がもつ経済効果が大きいとすれば、TPP はますますその存在感を強めていくことであろう。東アジアではすでに、米国を完全に排除した形での経済統合や地域統合構想は、現実味をもたなくなりつつある。

他方、日本と東アジアとの関係は、多国籍企業に主導された相互依存関係の深化(東アジア生産ネットワークの形成)によって、すでに実態としての経済統合へ向かって進んでいる。特に、日本と中国との経済関係は、好むと好まざるとにかかわらず、中・長期的にみて、相互依存関係を一層深化させざるを得ない状況にある。そのことは、たとえ「政治体制と経済体制のミスマッチ」を解消する展望が見えてこないとしても、何人も否定できない現実である。このような状況の下では、実現性はともかくとして、日本が参加しない東アジアでの地域経済統合構想など、およそ考えられないであろう。

現状は、幸か不幸か、東アジアのリージョナリズムが混迷を深めていることによって、日本は明確なスタンスを打ち出すことなく時間稼ぎを続ける余地が残されている。日本はこのまま、東アジアのリージョナリズムの混迷に身をゆだね、経済的 Win-Win 関係のみを追及するというスタンスを取り続けることができるのであろうか。だが、もしそのような都合のいい状況がいつまでも続くとは考えにくいとすれば、さしあたって日本に課せられた課題は、どのように整理されるのであろうか。

最初の課題として指摘しなければならないのは、「東アジア共同体」といった抽象的な議論はひとまず棚上げにしておくとしても、まず、東アジアでの「地域経済統合」(東アジア経済共同体)構想への日本の関与について、明確なスタンスを形成することであろう。日本の政・財界には、依然として、東アジアでの地域経済統合構想に対しての明確なスタンスが形成されていない。おそらく、グローバリズムの流れに沿った「東アジア自由貿易圏」といった「FTA プラス」の経済圏と、「リージョナル・スタンダード」を共有する「東アジア経済共同体」の違いさえ、十分には認識されていないように思われる。あるいは、中国との複雑な関係から、両者の違いを敢えてあいまいなままにしておこうとする意識が働いているのかもしれない。日本にはまだ、本気でリージョナリズムの方向に身をゆだねる決断はできていない。

次に課題となるのは、アジア・太平洋地域での地域経済統合構想への日本の関与のあり方について、国民的なコンセンサスを形成することである。現状は、TPP への参加問題での議論に見られるように、「アジア・太平洋自由貿易圏」(グローバリズムのビッグ・ウェーブ)構想への参加の是非が語られているに過ぎないが、それがリージョナリズムの方向に進んでいく可能性をも視野に入れた対応を考えておく必要がある。

現状では、「東アジア包括的経済連携協定 (RCEP)」を通じた「東アジア自由貿易圏」構想と、「環太平洋経済連携協定 (TPP)」を通じた「アジア・太平洋自由貿易圏」構想は、どちらも「WTO プラス」を志向するものであり、対立するものではない。しかし、日本が、リージョナリズムの方向へ本気で踏み出すとすれば、両者の関係はたちまち日本にとって厳しい選択を迫られる問題となる。

おわりに

東アジアのリージョナリズムの危うさは、つまるところ、「ナショナル・スタンダード」の問題に行き着く。日本も含めて、東アジアではまだ、「経済的補完関係」(Win-Win の関係) の追及を超える共通の「リージョナル・スタンダード」は見えてこない。言うまでもなく、東アジアの地域統合の展望は、「ナショナル・スタンダード」を超えたところにある。

「リージョナル・スタンダード」の形成にとって、日本が主導して実現した「チェンマイ・イニシアティブ」の機能強化のような地域経済協力の拡大や、ASEAN が中心となって取り組んでいる「南シナ海行動規範」の策定といった地域安全保障体制確立への努力は、たしかに重要な意味をもつ。しかし、そのような国家間枠組みに基づく取り組み以上に、共通の価値観・アイデンティティの醸成、問題解決型の地域協力（例えば漁業協力や越境的環境問題への取り組みなど）、人的交流や異文化交流の促進など、市民レベルでの取り組みの積み重ねは、はるかに重要な意味をもつ。結局のところ、東アジアのリージョナリズムが、依然として「主権国家」の国家利益を前提として語られている限り、混迷から抜け出す糸口への展望はまったく見えてこない。国家を唯一のアクターとしたリージョナリズムから、多様なアクターによって担われるリージョナリズムへの発展こそ、強く望まれるゆえんである。