

2004年5月11日

第51回プロジェクト・セミナー

## 東アジア国際関係の構造的変容とアメリカ

報告：五十嵐武士(東京大学法学部)

司会：石田 淳

司会

プロジェクト・セミナーは、社会科学研究所の協同研究プロジェクト「失われた10年、90年代日本を捉えなおす」の一環として99年以来開催され、今回が第51目となる。

国際政治のプロジェクトでは90年代に焦点を当て、国際秩序がいかなる意味において再編されつつあるのか、そして秩序再編の文脈において、特に日本の対外政策の選択肢をどのように捉えることができるかという研究課題に取り組んできた。

国際関係プロジェクトでは、昨年より東アジア中心に、アジア太平洋地域における経済および安全保障といった政策領域における国際協力の成否の問題について、どのような条件のもとで成功するかしないか、ということについて議論を重ねてきている。

その流れにおいて一つの問題として、国内の政治体制が当該国家の対外構造、特にその結果としての国際協力のあり方にどういった影響をもたらすのかが議論の対象になることがある。

今、東アジアに目を向けると、80年代後半以降の域内諸国の民主化の問題については、国際関係の変容といった視点から捉える必要があるように思われる。国内の体制移行、民主化が域内において同時進行するなかで、それが域内の国際関係にどういった影響をもたらすのかといった問題が一方にあり、他方においては、アメリカの東アジア地域全体、あるいは域内の個々の諸国との関連を理解するために、アメリカのグローバルな戦略という文脈の中にアメリカとアジアとのかかわりを位置づける視点が必要であるだろう。また同時にアメリカの対外行動の流れを理解するには、外交政策のみならず、政治全般の流れを捉えておく必要があるだろう。これらは、繰り返し何度も痛感してきたことである。そういった意味で、アメリカのアジアとのかかわりにおけるグローバルなコンテキストと、アメリカのグローバルな対外行動に対するアメリカ国内の意見、こういった問題についても目を向ける必要があるのではないだろうか。これらの諸問題を全体としてどのように考えていったらよいのか、五十嵐先生に見通しの良い解答を与えていただければと思う。

五十嵐

当初、1990年代のアメリカの東アジア諸国に対する外交政策について話してほしいと依

頼を受けた。外交については、かなりことは政府要人の日々の行動によってわかる。ただ、オルブライトの回想録が出て、来月クリントンの回想録が刊行される予定になっているものの、外交政策をきちんとフォローできるほどデータがでていないのが現状である。

それよりも、今日のタイトルに示したように、国際関係が構造的に変わってきている。外交政策を政策決定者がどのように決めるかという決定過程の問題だけを考えるのではなくて、そうした政策決定者がどういう条件のもとで何を課題にして、政策を決定するに至ったか、そういった政策を方向付けていく条件が国際関係の変容の中で表れてきているのではないかと私は考える。具体的な政策がどのように決まったかというのではなく、結果として出た政策がどういう傾向があって、また、そういった傾向を説明するために、国際関係の構造をどのように捉えることができるかを考えてみることを提案したい。

国際政治学の研究で言えば、70年代の相互依存論以降の研究のひとつの動向かといっているが、今日は特にアメリカに焦点を当てて論じてゆきたい。

私は戦後の日米関係の研究からアメリカ外交を見てきたが、第二次世界大戦後の東アジアの国際関係を考える時、アメリカの果たした役割、影響は非常に大きい。日本を見れば典型的だが、東アジア諸国の内政や対外政策もまたアメリカによってかなり方向付けられたことは間違いない。そうしたアメリカの規定要因は、ヨーロッパとの関係よりもはるかに東アジアに対する方が強い面がある。今日配布した図表は、そういった観点から日本以外の東アジア諸国が民主化したプロセスでアメリカがどういう役割を果たしたかを解明するために、既に行った論文を要約したような形になっている。それに加えて今日は石田氏の注文に応じて、90年代の東アジアにおける国際関係の特徴を考え、それを整理した上で、既に検討した事柄をふまえて話を進めたい。仮説的なものもあるため、皆さんの方で今後実証していただければと思う。

## はじめに 国際関係の複合的構造と多国間提携の発展

まず、現在の東アジアの国際関係の特徴は何か、ということから説明していきたい。はじめにレジュメ3の「国際関係の構造的変容 多国間提携と争点管理」を整理した上で、それがどういう要因によって生じているかを検討してみたい。個人的にいうと、1992年に宮沢内閣のアジア政策についての諮問委員会の委員であったが、その時には東アジアにおいて多国間主義、多国間の対話ばかりではなく、安全保障上の協力関係を作ることができないかを検討していた。その当時はアメリカと中国の2国間主義が障害になっていた。中国は2国間外交でなければ外交は行いたくない、多国間の国際的な交渉の場には出たくないという方針を非常に強く出しており、中国をいかに説得できるかという問題は、アセアン地域フォーラムを推進する時などでもかなり大きな課題になっていた。それから、1992年のブッシュ（父）の政権の方針、はハブ・アンド・スポークスという方針で、すなわちアメリカを車軸にして東アジア各国との2国間同盟で政策を展開するのが最もアメリカにとっては妥当だという考え方で、多国間主義に対しては非常に消極的であった。そういう

点から見ると、21世紀に入ってから最近の動きまでを含めて、多国間主義と呼べるほど制度化されたものではないにしても、多国間の提携で国際問題に対応しようとする傾向がアメリカにも強くなり、なにより中国にそういった傾向が出てきている。そうしたアメリカの対外政策の変化、また中国の対外政策の変化がどういった国際的な要因によって決まってきたかをかねてから検討したいと思っていたのである。

アメリカについては後に述べるが、中国については、立教大学の高原明生氏がいくつか論文を書いており、その研究が示唆しているのは、1997年に西沙・南沙群島の問題でASEANやASEAN地域フォーラムから批判されたのをきっかけに、安全保障の問題で多国間主義を尊重するようになったことと、それに加えて97年に生じたアジア通貨危機を契機に、何よりも中国自身が国際経済において相応の外交をおこなうには多国間主義は避けて通れない、また積極的に多国間主義を考えていかなければならないということで、経済安全保障、金融安全保障という考え方をとるようになったことである。

今の中国の政策という観点からいえば、多国間提携ないし多国間主義が外在的に既に出来上がっていた場合にはそれに適応していかなければいけないし、また、グローバリゼーションの過程に参加することのメリットを考えると、多国間主義は避けられない問題になっていた。WTOに参加することを中国はきわめて重視したわけであるから、そういう点からいって、グローバリゼーションに伴う多国間のレジーム形成に、中国も積極的に参加する方針に切り換わっていったと考えられる。

## 一．太平洋世界の形成と展開

### 1．アメリカの国家としての性格 「非公式帝国型共和国」

このことを説明するために、私は太平洋世界というものを考えてみたらどうかと思う。これは北東、東南アジアを含めた広い意味での東アジアと、太平洋を隔てたアメリカ、カナダ、北米諸国によって形成される地域的なまとまりを考えることだが、その太平洋世界がいかにか形成され、そうした地域的なまとまりの中でトランスナショナルな政治空間がいかにか生まれてきているか、またそれが東アジア諸国の内政や対外政策にいかなる影響を与えているかを考えるのである。

1970年の時点では、太平洋世界はまだ存在しなかった。70年とはベトナム戦争がまだ行われている最中で、その後、70年代のデタントのもとで東アジアは冷戦から脱却していく。71年米中接近、72年日中接近、75年にベトナム戦争が終わる。

65年に韓国と日本とは国交を回復しているが、そうした関係ですらまだ回復して間もなかった時期である。基本的には国家間関係、国と国との関係であったということができる。それに加えて、東西対立で分断された関係ということで東アジアの国際関係がイメージできるのではないだろうか。それ以降、相互依存が始まるが、それ以前は日本以外の国とアメリカとの関係はほとんど援助であった。70年代に入ってようやく韓国や台湾からの対米輸出が増えた。日本とアメリカの関係でも1970年に日本人が一年間に渡った人数は29万

人で、75年に78万人である。1980年に130万人、1990年に368万と急激に伸びている。社会的コミュニケーション、ヒト・モノ・カネ、情報・アイディアの流通の量や速度というのは、70年代以降は急激に加速してきたと言ってよい。

東アジアの他の国はましてそのスピードは日本に比べて速かった。これがなぜ可能になったのかというと、アメリカは70年代以降東アジアとの関係でトランス・ナショナルな関係を急激に増やしていっていることが挙げられる。アメリカはもともとトランスナショナルな関係をヨーロッパや中南米との間で築いてきたが、それが70年代以降東アジアにも投影されてきている。

アメリカは、一つの国というイメージで捉えられない。これは18世紀からそうである。その上19世紀以降顕著になるのは、現代文明の生活様式についていえばアメリカ発信のものが非常に多い。産業革命はイギリスで始まったが、1840年代には工業技術でアメリカはイギリスをもう追い抜いている。19世紀のアメリカの発明はめざましく、基礎科学はアメリカではそれほど強くなかったものの、技術の分野ではエジソンのような職人が次々と発明をしていった。その秘訣は、ヨーロッパで機会にめぐまれなかった職人がアメリカで機会を与えられ存分に才能を発揮できたためだといわれている。20世紀に入っても同様であるし、現代もIT革命の中で最先端を行っているように、技術革新の力はいまだに衰えていない。それが国際関係を変化させる上でも非常に大きな力になっている。その上で、国際秩序を形成する面で対外的な主導権を発揮している。それと同時に、国家レベルでの対外関係ばかりではなく、民間の対外関係、これは海外から移民を吸収していくという面に顕著に表れているが、そういう点でもトランスナショナルな関係を作り上げている。

## 2. アメリカの国家的変容と太平洋世界の創出

1990年代にアメリカに移住した人は1,000万人を越えると言われ、2000年のアメリカの居住者の中で、外国生まれの割合は10%を越えている。カナダはもっと比率が高いが、カナダやアメリカは外国人を吸収するキャパシティが高い。65年に移民法が改正され、中南米からの移住者が極めて多くなったが、それと同時に大きくなったのは東アジアからの出身者で、2050年には人口の一割に達するだろうと言われている。

先ほど述べたように、東アジアとの関係で、トランスナショナルな関係が急激に増えたことも、こうした人的な移動にも顕著にあらわれてくる。アジアからの留学生数は70年代の中盤から急激に伸び、中東、ラテン・アメリカ、アフリカ、ヨーロッパ、北アメリカ、オセアニアなどの他地域を圧倒している。また東アジアのどの国からどれくらいの留学生がアメリカに渡っているかを時系列で見ると、中国は50~70年代のデータはないが、最近では最も多くの留学生を出している。また、韓国や台湾出身者の数を見ても急激に伸びていることがわかる。

アメリカに留学した人達がどういうキャリアパターンをとっているかについては、韓国も台湾も経済発展をした時期には相当の留学生が出身国に戻っており、中国にも相当戻っ

ている。最近でいえば、インドでコンピューターソフトの開発が非常に盛んになっているが、あれもアメリカに留学した人々が本国に戻り、技術移転をしているのである。最近のアメリカでは産業空洞化が言われているが、工業的な問題だけではなく、ソフト面でも仕事がインドに流れている。これはグローバリゼーションの一つの表れだが、アメリカも含めて、経済活動がトランスナショナルに展開されている。

そのベースとなる技術や人材の育成にアメリカは非常に貢献している。External Socialization という言葉で以前から言われているが、そういうった機会を開放してきたことがアメリカの大きな貢献なのである。アメリカは単に政府の政策だけではなく、グローバリゼーションを推進していくインフラを作り上げていく存在であり、そういう意味での国際的な役割、存在価値を持っている。これは外交史の類型で言えば環境的な要因になるが、それをふまえた国際関係の研究が必要なのである。

## 二．国際関係の構造的変容 1 - 東アジアの民主化

### 1．トランスナショナルな政治空間の構造と過程

### 2．民主化の構造的条件

### 3．民主化の事例

東アジアの民主化の過程でアメリカがどういう役割を果たしたか、「太平洋世界の政治」という図に表した。アメリカと東アジア諸国（日本以外）を対にして考えた理由は、民主化される以前の東アジア諸国、権威主義体制の国々を想定し、それとアメリカとが国際関係を持つことによって、トランスナショナルな政治空間がいかにならされてきたかというのを図解しようとした。要点として、政府間の対外関係ばかりではなく、また経済で言われる市場の関係のみならず、反政府勢力の存在も想定した。

フィリピン、韓国、台湾の民主化の例でいえば、フィリピンのアキノ、韓国の金大中、台湾の彭明敏（金大中の場合は日本も拠点になったが）、反政府勢力は、アメリカに移民が大勢行っているんで、彼らを通じてアメリカで政治活動を行い、アメリカの議員に働きかける。ロビイングを行うこともあるし、支援者等を通じて資金をアメリカで調達し、それを出身国の民主化運動のために提供する。韓国の場合は教会の活動も重要かと思われる。さらにもう一つは、アメリカのメディアがカーター政権の人権外交以来、東アジア各国の民主化運動に対してかなり強い関心を示してきていることで、それぞれの国では報道できないことをアメリカのメディアが報道することによって、各国に情報を流してゆくという役割も果たしている。

最も代表的だったのは今 NIGHTLINE という ABC のニュース番組のキャスターである Koppel 氏が、1985 年 11 月、マルコスにインタビューし、マルコスに選挙を実施すると言わせてしまった。それがアメリカ全土に放送され、その結果アメリカの連邦議会がマルコスに選挙を公正に行うようにと非常に強いプレッシャーをかけた。インタビューを行った時点でも、ある面ではマルコスを誘導したともいえる。それは何故かかということ、Koppel

氏の同僚にカシワハラという人がおり、この人は暗殺されたアキノ氏の義弟であり、アキノ氏がマニラに戻った時に同行して暗殺された現場にいた。その話を聞いて Koppel 氏が非常にフィリピン問題、特にマルコスに対して関心を抱くようになったという経緯があるからである。

韓国の場合も金大中がアメリカから戻った時にはニューヨーク・タイムズが韓国に戻るという報道をしている。その際、20人以上のアメリカ人が同行し、その中には連邦下院議員なども含まれており、彼が全斗煥に暗殺されないように守ったのである。

台湾の場合も蔣経国が野党を認めたり、あるいはそれまでに国民党が暗殺事件を起こしているため、それをアメリカの主要メディアが報道し、連邦議会が台湾に対して批判的になった。エドワード・ケネディー議員が中心になり、台湾民主化のためのコーカスを作ったわけである。チャイナ・ロビーは昔から有名だが、70年代から現在に至るまで在米台湾人のロビー活動はかなり活発である。国民党ばかりではなく、現在の陳水扁氏に連なる民主化運動のロビイングも活発である。それらが、アメリカの政権が台湾問題を扱う時に、かなり影響力を発揮していることは間違いない。それに加えてインドネシアの政変の場合も、通貨危機以降、アメリカのクリントン政権やIMFからの非常に強いプレッシャーがあり、スハルトが政変を引き起こすような機会を作ってしまった。私はアメリカの影響力だけでこれらの国が民主化したというつもりはないが、日本の戦後についても言えるように、アメリカは触媒的な役割として、民主化を阻害する勢力を排除するという点でかなり重要な役割を果たしている。自生的な民主化についての理論研究は盛んであるが、国際的な環境の変化、国際的な影響によって民主化を推進するような条件がどういうふうに出てきているのかということも、検討する必要があるだろう。現在のイラクでの失敗を見ると、アメリカは触媒的な役割を果たそうとしたのだろうが、それによって民主化運動が発達してこなかった。非常に準備が悪い戦争を起こしたことは歴然としているわけである。

ネオコンといわれる人々が来日した時に会談したが、占領だけで民主化した国はない、と申し上げた。日本やドイツの場合でも、民主化勢力は国内に存在していた。そういった勢力による民主化の推進の阻害要素を、アメリカと協力して排除したという面があって、アメリカが命令したために民主化したわけではない。韓国や台湾やフィリピンの場合は、占領して民主化したわけではないので、こういった側面はなお強かったであろう。アメリカは自生的な民主化運動に協力する役割を果たしたのである。

### 三．国際関係の構造的変容 2 - 多国間提携と争点管理

#### 1．冷戦の変容 東西対立の局地化

1990年代の変化というのは、すなわち、アメリカがトランスナショナルな関係を進化させることによって、中国を含めた東アジア諸国とアメリカとの関係が「複合的な構造」になったことと考えられる。私が、戦後の日米関係がどのように発展したかを研究した際に用いた言葉だが、要は安全保障だけではなく、経済、文化、社会にわたる多分野での関係

が生まれてくることに加え、政府レベルだけではなく、民間の交流も広がっていく。そういう意味で、ある争点で単純に二国間関係が決まるような関係ではなくなってきている。米中関係が今そのようになっている。すなわち国際関係の構造が国家間関係から複合的な関係に構造的に変わってきている。それをベースにしてグローバリゼーションに伴って生じる問題に対して、多国間提携が行われると考えられる。

90年代の東アジアの国際関係で言えば、ヨーロッパほどではないが、東西対立が局地化していった点は重要である。最後まで残ったのが朝鮮半島で、二極対立が続いていたが、韓国は北方外交を展開し、中国、ロシアとの国交回復を成し遂げてしまう。その結果38度線は南北朝鮮の対立であっても、東西両陣営の対立という意味がかなり薄くなった。

また、中国と台湾の関係については、アメリカは、要は中国には攻撃させない、しかし台湾にも挑発させないという方針があった。アメリカを調停者として、独立は宣言しないよう陳水扁政権に対して要請、強制している。現在のブッシュ政権もそのようなところがあるが、中台紛争に巻き込まれたくない、またはマネージしたいという方針がかなり強かった。そういう点からすれば、東西対立が東アジアの国際関係の対立軸としては主要なものではなくなってしまった。それは冷戦の終結後の大きな変化だと思われる。

## 2. 新たな争点と管理メカニズム

### 3. 多国間提携・レジームの形成と展開

そして、新たな争点として出てきたのがアメリカの人権外交である。これは天安門事件の後、非常に米中関係の争点になった。この時に、クリントン政権は最恵国条項を更新するかどうかの条件に、中国での人権問題の改善を要求するという方針をとった。しかしこれは挫折してしまった。その理由については、人権問題で米中関係を悪くしては困るといいう実業界の要請を無視できなくなってしまったためである。米中関係では、それくらいアメリカの実業界の影響力が政権の方針を方向付けている。2000年に中国に対して最恵国待遇とは言わず、恒常的な正常貿易関係という呼び方に直したが、最恵国待遇を恒常的に与えるか否かという票決を連邦議会で行った際、中国のWTOへの加盟を条件にして最恵国待遇を恒常的に与えることを可決した。しかし民主党のクリントン政権の提案に対して、民主党の反対138、賛成73となっている。共和党が賛成164、反対59で共和党が賛成したのである。

中国に対して、安全保障問題では強硬姿勢をとるからといって、貿易問題で中国に対して強硬姿勢をとるとは限らない。争点によってアメリカの中国に対する政策は異なる。そういう形で米中関係には軋轢があり、これからも争点によって、かなり対立する面があるが、必ずしも一元的な対立にはならない傾向が生じている。

加えて、90年代の最大の争点は何か。前半の最大の争点の一つは日米経済摩擦である。93年のクリントン政権の発足から95年までは戦後最悪の日米関係といわれた。クリントン政権はアメリカ経済の再生、そして日本に追い越されることに対する警戒心が極めて強か

った。それを95年の6月までに何とか凌いでしまった。そして95年はアメリカの経済が急激に回復し、それ以降は日米間では経済摩擦がなくなっていく。それにかわって米中間で経済摩擦が生じたものの、しかしそれが決定的な対立にはならず、両国間で調整するメカニズムを作ってきている。

朝鮮半島のエネルギー機構の問題は、南北朝鮮の対立と性格が少し違い、大量破壊兵器の拡散の問題である。この問題についても、カーター元大統領が94年に北朝鮮に行き何とか収めたというところがある。そういう形で争点の管理のメカニズムが一応でき、その上で多国間提携あるいはレジームの形成が進展してきているようにも見える。多国間レジームはAPECの首脳会談への格上げであるとか、ASEANの地域フォーラムの創設で推進しようとしたがそれが必ずしも順調にはいっていない面がある。それから日米経済摩擦が昂進した時に、日米間の調整を行うためになされたのが日米安保体制の再定義である。これは3つ大きな内容がある。一つは1)日本とアメリカの防衛協力の強化。2)ASEAN地域フォーラムのような安保対話をアメリカが尊重する。3)さらに重要なことは、中国へのエンゲージメント・ポリシー(関与政策)を日米が協同して行うことになっている。これは多国間安保対話などを展開していく礎石として考えられたものである。立案や推進には私自身も多少関係した。

中国との関係で重要になってくるのは97年の通貨危機をどう収束するかである。よく知られていることだが、当時、大蔵省の財務官だった榊原英資氏がアジア通貨基金構想を出し、アメリカを組み込まず東アジア諸国だけの対応措置を考えた。しかし、その時はアメリカに妨害され、中国も乗り気ではなかった。ところが2000年から2001年にかけてチェンマイ・イニシアチブができ、日中韓の三国提携がなされるようになった。今年にはさらにそれをASEANとの関係に広げていく方向に進んでいる。それから21世紀に入ってから反テロでアメリカ、フィリピン、マレーシアの提携があり、インドネシアについてはアメリカの代わりにオーストラリアがインドネシアと提携している。日本との提携も最近インドネシアの大統領候補になった人が提案した。

北朝鮮問題に関する6カ国協議については、アメリカが中国を説得するのに成功したわけだが、北朝鮮の核開発が問題であるという形で6カ国が対話をする機会ができた。これがどういうふうに進展するかが今話題となっている。多国間提携の趨勢はそれなりに発展してきているのではないだろうか。ただ南北朝鮮の問題、中台の問題、あるいはインドネシアやマレーシアでのイスラム過激派の活動などいろいろ紛争要因があるので、そういう問題がこれからどのように調整されていくかが課題となると思われる。単純に楽観的なことばかりではなく相互の紛争に対する対応措置を考えていかなければならないと思われる。

\* 報告図表等は省略します。

< 記録：飯窪秀樹 >