

# 第1章 新しい地域主義の動向と日本の選択： 南北縦断型地域主義に注目して

山影 進

冷戦後の世界で興隆している新しい地域主義は、日本の通商関係のみならず外交関係全般に大きな影響を及ぼしている。既に、FTA に対する評価は 21 世紀に入って 180 度転換した。中国やインド、ASEAN が引き起こしているアジアにおける大きなうねりは、日本のアジア関与の見直しを迫っている。このような多面的な地域主義の動向の中で、南北縦断型地域主義に焦点を絞った共同研究が行われた。研究にあたっては、日本外交にとっての含意をも考察することにした。その成果をとりまとめたものが本報告書である。

本章は、本報告書の総論にあたるが、前半（第4節まで）では各論で取り上げた事例をトータルに位置づける概観を試みている。後半（第5節から）では、日本外交への含意に関して、共同研究者の個人的提案をとりまとめている。

## 1. WTO 体制下の地域主義

1990 年代に入って以来 21 世紀の今日にいたるまで、世界各地で自由貿易協定を中心とする地域経済統合の制度化が進行している。

地域主義の興隆は、今回が最初ではない。1929 年の恐慌に始まる大不況時代、ブロック経済という形で地域主義が広まり、第2次世界大戦の遠因になった。いうまでもなく、その反省が戦後のブレトンウッズ体制を生む原動力となった。この多角的自由経済制度下で地域主義は 1960 年代に再び興隆する。それは西ヨーロッパにおける地域経済統合の成功（つまり EEC の発展）に促された中南米における地域統合であり、他方で植民地時代の制度を引き継いだアフリカの地域統合である。しかし、この時期の多数の試みは失敗に帰し、さらに、西ヨーロッパにおいても地域統合は停滞の時期に入った。このような現実を受けて、地域主義は注目されなくなった。

以上の地域主義の盛衰を踏まえると、今日は地域主義の第3次興隆期と言えよう。今日の地域主義の興隆は4点から特徴づけることができる。まず、第1に、先進国中心に形成されてきたブレトンウッズ体制が、WTO と IMF 世銀を両輪とするグローバルな体制に変容し、途上国も多数参画するようになった。第2に、関税地域（自由貿易地域、関税同盟）のいわゆる規制緩和が進んだ。すなわち、GATT 第24条に規定された条件に加えて、途上国を対象とする授權条項による制度化が可能になった。これを受けて、第3に、地域統合制度が「北偏在」から「南北遍在」へと地理的に拡散した。この拡散状況は、広域制度の登場やスパゲッティ・ボウル状態と称される二国間協定の錯綜に現れている。第4に、統合方法も拡散した。かつては、水際規制を徐々に

廃止する消極的統合モデル（バラッサ/ティンバーゲン・モデル）、すなわち自由貿易地域から完全同盟、さらに共同市場、経済通貨同盟を経て完全統合へと段階的に統合を深化させるやり方が中心だった。しかし近年締結されている地域協定の多くが包括的経済連携と称されるように、単に水際規制の自由化のみならず、国内諸制度の調和や国内基準の相互承認などさまざまな分野での統合を含むようになった。このような分野の拡散も、ある意味では WTO が従来のモノの貿易に加えてサービスや投資関連といった様々な分野に拘わるようになったことと無関係ではない。

要するに、今日の地域主義は WTO の成立と密接に結びついているといえよう。他方で、WTO 体制下でのさらなる多角的自由化はなかなか進展しない。そのような状況で、経済のグローバル化に対応するためには合意できる国同士が盛んに自由化を進める傾向が強まっている。すなわち、WTO ができたことによって新たな地域主義が登場し、その新たな地域主義は、WTO の機能が不十分なために、一層興隆しているのである。

## 2. さまざまな南北縦断型地域主義

新しい地域主義のさまざまな類型の中で注目を浴びているのが FTA である。しかし、あまり注目されていないものの、日本にとって重要なもうひとつの類型が先進国と途上国とが共に参画する地域主義である。この類型を、取り敢えず、南北縦断型地域主義と呼ぶことにしよう。

この類型の嚆矢は、おそらく EEC と地中海・アフリカ諸国との間の「連合」であろう。そして典型的なのは、「連合」の延長線上に位置づけることのできるヤウンデ協定がイギリスの EC 加盟に伴って発展したロメ協定である。これは、ヨーロッパ統合を進める旧宗主国と旧宗主国から独立を勝ち取るのと同時に庇護を失ったアフリカ、カリブ、太平洋の新興独立国（ACP 諸国）との特別な経済関係を制度化したものである。1975 年に結ばれたロメ協定は、その後数次の改定を経たが、WTO の成立を受けてコトヌウ協定へと変容した。これにより、ロメ体制の下で途上国が享受していた特惠が廃止されることになった。特に、相対的に発展した国は EU と相互主義的（両者が平等な）地域経済連携協定（REPA）を結ぶ必要性に迫られている。

南北アメリカ諸国は、第 2 次大戦後、米州機構（OAS）を結成し、地域としてまとまってきた。アメリカは多角主義をめざし、FTA には消極的だったが、メキシコを含む中南米は、1960 年代から経済統合に積極的な地域であった。当初の大胆な計画は失敗に帰したものの、その後、メルコスールの結成など新しい動きが出てきた。1990 年代に入ると、NAFTA の下に経済統合を強化した北アメリカと、アンデス共同体やメルコスールを抱える南アメリカとが、米州自由貿易地域（FTAA）を形成することに合意した。（アメリカとブラジルの対立のために交渉が妥結していない。）この構想は北米の先進国と中南米の途上国とを包含するものの、基本的には相互主義的な貿易自由化である。

経済統合の動きが鈍かったアジアでも南北縦断型地域主義が台頭している。そのきっかけは

APEC の成立であろう。太平洋を取り囲む先進 5 カ国と韓国や ASEAN 諸国が 1989 年に結成した APEC は、貿易自由化円滑化と経済技術協力を目的とする組織である。そして 21 世紀に入ると、日本と ASEAN とが FTA を含む包括的経済連携をめざすことに合意した。そもそも ASEAN も経済水準で見ると、先進国並のシンガポールを含んでおり、南北縦断型の組織といえよう。ただし ASEAN における FTA 形成の動きは基本的に平等であり、1990 年代後半にインドシナ諸国とミャンマー（ビルマ）が ASEAN に加盟した後、ようやく 21 世紀に入って ASEAN の域内格差を取り上げるようになった。

このように、南北縦断型地域主義は異なった形態をとっているが、いずれにせよ従来の南北関係とは異なった様相を示している。

### 3. 南北関係の変容

いうまでもなく、先進国と途上国との関係を南北関係と呼び、両者間の格差を南北問題と呼ぶようになったのは 1960 年代のことである。非植民地化の進行により、宗主国と植民地との閉じた関係が、先進諸国と途上国という開かれた関係になり、経済協力や政府開発援助が国際社会の大きな課題となっていった。しかし、南北という捉え方はもちろん地理的な位置関係を反映しているものの、冷戦構造の別名でもある東西対立を強く意識したものであったこともたしかである。「北イコール西」に対峙する「南」と「東」とは国連の場などで結託し、開発をめぐる問題は政治色とイデオロギーにゆがめられてきた。

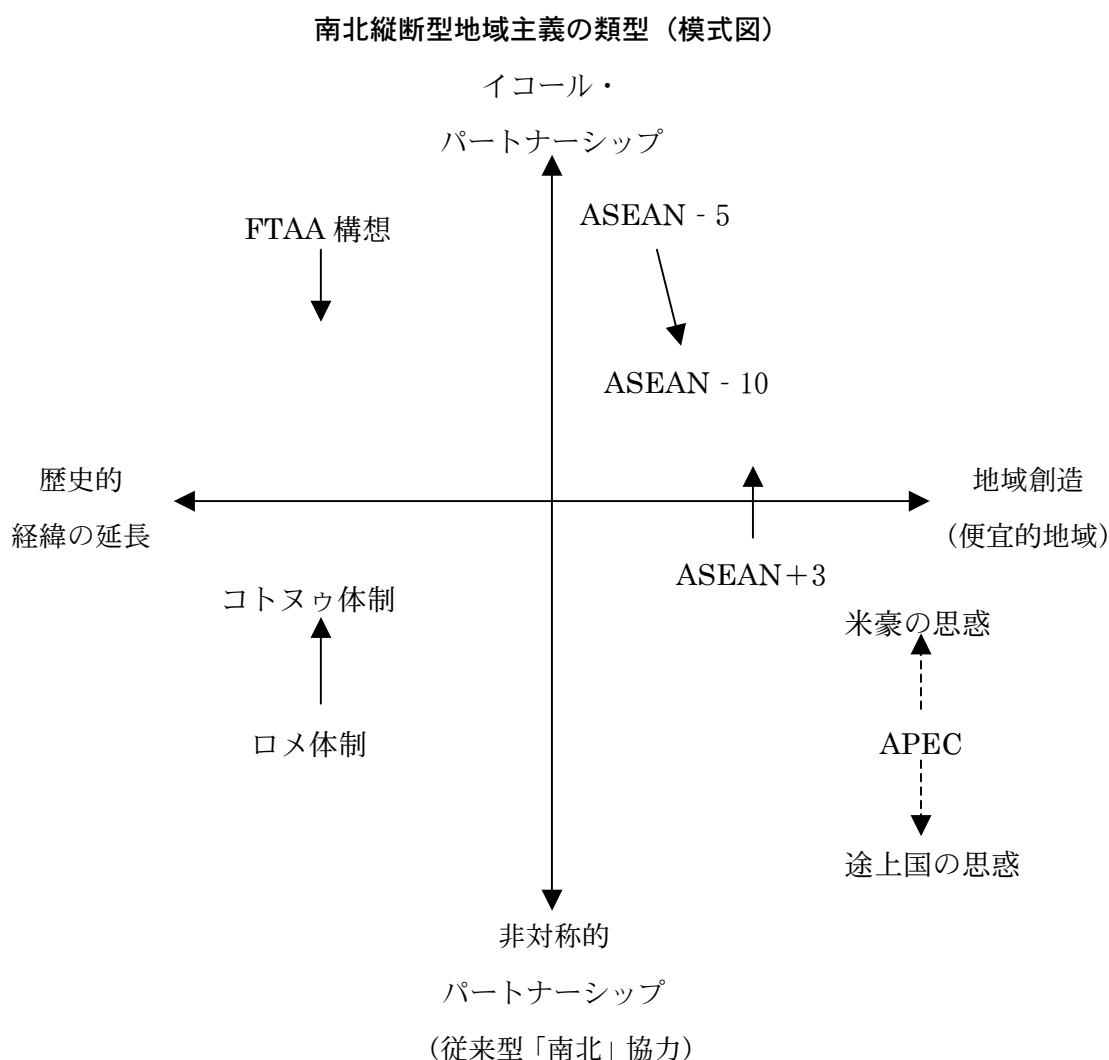
冷戦が過去のものになった今日、開発をめぐる問題は国際社会全体の中で新たな政治性を帯びるようになった。すなわち一方では、「北」は「北」にとっての「南」の望ましい状態を「南」に以前にも増して強く要求するようになった。構造調整、民主主義、人権といったキーワードが頻繁に用いられていることが如実に示しているように、途上国の政治経済体制を「北（特にアメリカ）」の求める形に変えることをめざした。さらに、「北」は「南」の「北」へのキャッチアップを目的とする経済発展を支援するよりは、「南」が「北」の「お荷物」にならなくなることをめざすようになった。経済支援の目的は、1980 年代以降、ベーシックヒューマンニーズ、人間開発、貧困削減プログラムといったキーワードが示しているように、最低限のレベルの実現へと変化していった。他方で「南」にとっては、望ましい「北」というのは、ODA や直接投資など「南」に対する資金や技術を提供し、「南」の経済発展を促すために市場を開放してくれるものであった。

このような南北関係の変容の中で、「北」と「南」は思惑のずれを抱えたまま、互いに相手を包含する地域経済統合を志向するようになったのである。一方的依存、それに対する反発、東西対立の影、コンディショナリティといった「南」と「北」の間の一世代以上にわたる緊張関係に、協力的な要素が加わったともいえよう。「北」が指導権を握る経済のグローバル化の流れの中で、「南」は世界経済の周縁に押しやられていく傾向にある。「南」の発展は「北」との何らかの形の

連携を必要としているのである。

#### 4. 南北縦断型地域主義の分類軸と日本の選択

南北縦断型地域主義の事例が示しているように、APEC のように従来の南北関係（「北」の「南」に対する支援）を踏まえた非対称的な連携（パートナーシップ）もあれば、FTAA のように原則的に平等で対称的な連携（パートナーシップ）もある。別の角度から見ると、既に地域的な関係が築かれているところに新しい経済連携が導入されたものもあれば、文字通りに新しい地域を構築していくことと経済連携の制度化とが緊密に結びついているものもある。これら2つの対照的な違いを南北縦断型地域主義の分類軸に設定してみよう。



第1象限（右上）には、イコール・パートナーシップによりこれから新しい地域を創成しようとする本来的な意味における狭義の地域主義が分類される。ここには、今日の多くの FTA が当てはまる。南北縦断型では、当初の AFTA が該当するだろう。第2象限（左上）には、既に歴史

的経緯から地域的まとまりがあるところで、経済統合を進めようとする試みが分類される。FTAA は基本的にこの分類に該当する。第3象限（左下）は、歴史的経緯に基づいた非対称的なパートナーシップによる地域主義である。旧宗主国と旧植民地との間の協力制度が、典型例である。ロメ体制はここに該当する。第4象限（右下）は、非対称的なパートナーシップを通じて新しい地域を形成しようとする動きである。南北の格差への配慮があるという意味と新しい地域を作るという意味で、ここに該当するものが典型的な南北縦断型地域主義といえよう。たとえば経済協力をその目的の一つに組み込んでいる APEC はここに分類可能である。

図の直交する2軸は、南北縦断型地域主義の具体的事例を単に定性的に4分割するためのものではなく、むしろ歴史的経緯と未来志向という2つの要素がどれだけ相対的に強く作用しているか、イコール・パートナーシップの要素と非対称的なパートナーシップの要素がどの程度の比重なのかという定量的な意味を持っている。図では、印象論的にせよ、各事例に見られる変化を相対的・定量的に表してみた。たとえば ASEAN は21世紀に入り域内格差（ASEAN ディバイド）の改善に取り組むことになり、その意味では ASEAN 自体が非対称的な協力を従来のイコール・パートナーシップに加えることを意味している。それが ASEAN が第1象限から第4象限に近づいたことに対応している。コトヌウ体制はロメ体制よりも明らかにイコール・パートナーシップの様相を強めたが、これは第3象限にあったロメ体制から第2象限のコトヌウ体制への変化に対応している。また、APEC に見られた1990年代半ばの域内対立と停滞は、イコール・パートナーシップに基づく貿易自由化を推進しようとするアメリカやオーストラリアの立場（すなわち第1象限に向かおうとする力）と、「北」から「南」への支援を確保しようとする ASEAN 諸国の立場（すなわち第3象限に向かおうとする力）との拮抗状態として表すことができるだろう。

この図の中で、日本は南北縦断型地域主義と2つの異なった関わり方をする必要があり、そのひとつは、歴史的経緯で既に高度な制度を持っており、日本がその外側に置かれた地域主義との関わり合いである。具体的には、米州の地域主義そして欧阿の地域主義に日本がどのように関わっていくのか、という問題である。もうひとつは、いま正に地域を作ろうとしている地域主義であり、その中でもアジアにおけるそのような動きには日本自体が組み込まれている。そこでは日本自身は南北縦断型地域主義の当事者の一員であり、日本が自分自身が何をするのか、どのように自己変革するのか、という問題である。具体的には APEC や ASEAN+3 への取り組み方に関する問題である。

南北縦断型地域主義は、アメリカやヨーロッパが歴史的に深い関係がある「南」の地域を排他的に取り込もうとしているわけでは必ずしもない。たとえば2国間 FTA の網は、広域地域をまたいで張り巡らされつつある。また、日本が構想している日 ASEAN 経済連携や一部で提唱されている ASEAN+3 を枠組みとする東アジア経済連携も、排他的な構想ではない。実際、南北縦断型地域主義は、多角的な国際経済レジームや国際開発援助レジームと整合的に進められている。

しかし、新しい動向に対して、従来の政策の延長では十分に対応できないこともたしかだろう。

## 5. 日本外交とアジア太平洋の地域主義

本報告書でアジア太平洋の地域主義を分析している菊池は、次のように提案する。

アジア太平洋の地域主義の大きな特徴は南北双方を含んでいることである。貿易投資の自由化や国内規制制度の調整はアジアにおいても重要な課題であるが、同時に、「南」の諸国の社会経済的基盤を整備するという課題を地域主義は担っている。途上国の抱える課題は山積する一方で、国際社会全体（UN、WTO、IMF など）が提供しうる物的知的支援には大きな制約がある。地域主義は、地域独自のメカニズム作りを通じて、途上国の発展に大きな貢献ができる。「開発協力」は引き続きアジアの地域主義の重要なテーマである。とりわけ近年中国が東南アジア諸国への経済協力を強化拡大しており、日本として、従来にも増した開発支援を提供すべきである。

東アジアでは、「東アジア」地域主義のあるべき姿をめぐって、日本や中国、ASEAN が活発な外交戦を展開中である。現在のところ、主たる外交の舞台は二国間である。（日本＝ASEAN、中国＝ASEAN）。日本の課題は、二国間ベースでのこうした外交戦が、国際的なルールや規範に反した結果を導かないようにすることである。GATT/WTO、IMF などの国際ルールや規範に合致した合意になるように、二国間の交渉の行方を丹念にフォローし、必要に応じて日本の意向を伝えるべきである。日本は ASEAN との関係を積極的に活用して、ASEAN の対外関係に影響力を（穏やかな対話を通じて）行使すべきである。

「東アジア」の地域主義をめぐる外交は当面、ASEAN をめぐっておこなわれよう。その際、従来の日本の対 ASEAN 政策がそうであったように、ASEAN（個別および全体）の直面している問題についての日本の積極的な関与を明示的に示すことが望ましい。特に、ASEAN 諸国の能力を強化する（capacity-building）のためのプロジェクトを積極的に推進すべきである。この点で、これまで日本が、日本と ASEAN との力関係の格差を顕在化させないように、ASEAN 側の意向を尊重しつつ関係を強化してきたことは、高く評価されるべきであろう。この経験を今後も活用すべきである。

なお、ASEAN 諸国の日本を見る目が急速に変化していることに留意すべきである。「中国の台頭、日本の没落」というメディアの論調を ASEAN 諸国が単純に信じているわけではないが、ASEAN 諸国の中には、「ひょっとするとそうした事態が将来生まれるかもしれない」と考えて、対日・対中・対米政策を調整する動きが出ていることに注意すべきである。過去の日＝ASEAN 協力の実績に安住できる時代は急速に終わりつつある。

総合的な東南アジア政策の立案と執行の体制の整備。東南アジアは日本にとって、政治的にも経済的にも重要な地域である。しかし、政府全体にあっても、外務省にあっても、東南アジア政策を総合的に検討し履行する体制が不十分である。最近、包括的経済提携を取り扱う部局が内閣

に設置されたとのことだが、東南アジア政策全体に関してそうした組織があってよい。当面、昨年12月の日＝ASEAN首脳会議での合意を履行するための総合的な担当部局を至急設置すべきであろう。そうした日本のコミットメントは、域内諸国の日本外交への信頼を大いに高めよう。また、日＝ASEAN に関しては、これまで幾多の「勧告」や「合意」がなされたが、その履行状況について客観的な検討がなされていない。外部の民間専門家を主体にした、検討・評価が必要である。政府だけで外交政策を立案・履行する時代は終わっている。

アジア諸国との関係を強化するには、日本自身が変わることが大事である。現在交渉中のASEAN 諸国との経済連携協定は、「日本の変化」を目に見える形で示しうる絶好の機会である。日本の大胆な日本市場開放のイニシアティブが望まれる。中国は「アーリー・ハーベスト」など「目に見えるイニシアティブ」をとった(実態はASEANが期待したほどのものではなかったが)。日本もそうした試みが必要である。

最後に、「東アジア」は重要であるが、APEC などの「アジア太平洋」の地域主義も同様に重要である。APEC は今日、ドーハ・ラウンドの開発アジェンダを受けて、途上国への経済技術協力を強化しつつある。この分野での日本の取り組みも重要である。また、WTO などのグローバルな制度へのアジア諸国の積極的な参画を促すべきである。

## 6. 日本外交と米州規模の地域主義

本報告書で米州の地域主義を分析している柳原は、次のように提案する。

まず、米州における地域主義の展開が日本の対中南米外交に対して持つ意味を考える。FTAA 締結に向けての動きに代表される米州規模での地域経済統合の展開は、米国とブラジルの間の対立と妥協により規定されている(アルゼンチンの現政権の外交姿勢はブラジルに近いので、ブラジルを MERCOSUR と読み替えても良い)。FTAA への動因は、基本において外交上の方針ないし配慮であり、経済利害は副次的と言える。米国とブラジルは自国の立場を強めるべくそれぞれに中南米各国に働きかけており、各国は両国との関係で最大の外交上の利益を引き出すように立場を決めている、と想定できる。この図式の中で、域外のアクターとして重要な役割を持つのは EU である。とりわけ、ブラジルにとっては、MERCOSUR と EU との関係強化は対米国関係を有利にするためのテコとして位置付けられている。ブラジルは、同様の意義付けの下で対日関係の強化を望むかもしれない。日本としては、対ブラジル関係が米州内で米国に対して持つかもしれない意味について留意する必要がある(ただし、EU に比べて日本が持ちうる重みは遙かに小さいと推測される)。

米州諸国の外交上の姿勢は、経済面での米国との関係に規定される面を持つが、それ以外の文化・社会・政治価値に関わる要因も重要である。中南米諸国に対する米国の威信および影響力は、現 Bush 政権期にこれまでになく弱くなっていると判断しうる(同様の判断は欧州に対する米国

の威信および影響力についても下せるであろう)。米国がこの状況にどのように対処しようとするかに、注意を払う必要がある。

他方で、ブラジルの Lula 政権は、地球大での第三世界外交を展開している。その要諦は、第三世界の他の大国、即ち、中国、インド、南アフリカなどとの外交関係の強化であり、さらに WTO 交渉などの場での途上国グループとしての発言権の増大である(なお、いずれについても、貿易や投資を通じた経済関係の強化も同時に追求されている)。この方針の結果として、久方ぶりに「第三世界」が世界の外交場裡に主体として登場することとなった。日本としては、(当面は農業補助金を焦点とする)先進国グループと途上国グループの対峙という図式の中で、反「第三世界」という立場がこれまで以上に鮮明になることを認識する必要がある。

Lula 政権は、グローバルな社会民主主義運動の旗手としても、その影響力を発揮しようとしている。その文脈としては、1つは Socialist International であり、もう1つは World Social Forum である。前者については、2003年10月に、出身母体である労働党の副党首が市長ポストを占める Sao Paulo で、世界大会を開催している。後者については、労働党が市政を支配する Porto Alegre で最初の3回を開催した後、2004年1月の第4回大会はインドの Mumbai に「輸出」した。このいずれも、グローバルな社会民主主義運動を推進する機構として、世界大の世論形成と政策策定において今後さらに重要な役割を果たすものと推測される。その中でのブラジルの役割を十分に認識する必要がある。

## 7. 日本外交とコトヌウ体制下のアフリカ

本報告書でロメ体制を継承したコトヌウ体制を分析している渡辺は、次のように提案する。

対アフリカの経済政策(開発援助、多国間の貿易交渉における対途上国政策)を考える上で、単に日本との二国間の経済関係だけでなく、東アフリカ共同体(EAC)、西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)など地域統合スキームの重要性が増してくると考えられる。これらの地域統合は、ECOWAS の例に見られるように、地域紛争の解決など政治的な役割が注目されている。だが今後は、それらを経済単位として認識し、日本の二国間開発援助などのカウンターパートとして検討すべきである。

アフリカ諸国の政府は、1980年代以降の経済の停滞、世銀・IMF 主導の構造調整安定化政策による経済の自由化、1990年代のマルチ・バイの援助に付帯する民主化、人権尊重などのコンディショナリティ、また多国間貿易体制への準拠に直面し、その政策形成及び決定の自由度は極めて限定される傾向にある。GATT/WTO 体制により整合的であるコトヌウ協定によって、アフリカ諸国がロメ協定で享受した特惠条件が限られてくる。これは上記の傾向の帰結のひとつである。

コトヌウ協定は、特にケニア、ナイジェリアなど非 LLDC に大きな影響を及ぼす。これらの国は、EU と互惠の自由貿易協定(「地域経済パートナーシップ協定(REPA)」)を結ばない限り、



その輸出の大きな部分を依拠する EU 市場へのアクセスに関して、他の非 ACP 諸国との相対的優位性が失われる。EU は、地域統合を欧州の安定に不可欠なものであると位置づけ、自らの拡大だけでなく、地中海諸国など周辺地域における地域統合も積極的に推進している。コトヌウ協定の REPA においても、EAC や ECOWAS など ACP 諸国内の地域統合スキームが、EU のカウンターパートとして想定されている。そもそもこれらのスキームは、1990 年代初頭にグローバル化する世界経済のなかで周縁化の危機に直面したアフリカ諸国が、自らのイニシアティブによって創設、再興したものである。その成果は、90 年代後半以降の域内貿易の拡大など、徐々に現れつつある。

この二つの流れ、すなわちアフリカ諸国による自らの統合の意思と、主要な貿易パートナーである EU の要請によって、今後アフリカの地域統合は進展するものと考えられ、対アフリカ政策を考える上での小さくない変数になると思われる。

## 8. 日本外交と国際開発援助レジーム

本報告書で南北縦断型地域主義との関連で国際開発援助レジームを分析している稲田は、次のように提案する。

国際開発援助レジームの現状の中で、今後の可能性を踏まえた上で、日本にはどのような選択肢があり、どう対応すべきなのであろうか。さまざまな角度からいろいろな議論がありうるが、最大のポイントは次の点であろう。

- ① グローバルな枠組としてのパートナーシップ体制（PRS 体制はその代表）にどこまで相乗りするのか。「コモン・プール」の方向か、あるいは独自の方向か。
- ② 地域的にみて、アジアを重視するのか、それともアフリカも含めた貧困国支援を重視するのか。これは、借款による中所得支援に重点を置くか、グラントによる貧困国支援に重点を置くか、の選択でもある。

①については、実際には選択肢は限られている。国際開発援助体制が、全体としてパートナーシップ体制を強めている中では、日本が独自のスタンスで相手国の開発に関わることは、現実に困難になっている。さまざまなドナーや相手国のカウンターパートを交えて、現地で行われているさまざまなセクター会合や議論に参画し、そこで日本としての説得力のある議論をし、政策をうち出していく以外に、日本の貢献と役割をアピールする道はないであろう。そのためには、現在の東京を中心とした援助政策決定の仕組みでは対応が困難な面があり、人的な配置変更や専門家の活用も含めて、現地主体の体制に変えていくことが迫られている。

また、近年形成されてきた PRS 体制は、きわめて強力な国際的枠組である。この枠組に対応する体制を整える必要もある。日本としての国別援助戦略はもちろん必要であるが、それは、相手国はもちろん他のドナーとのすり合わせの中で作成されるべきものである。

②は、これまで円借款を中心に ODA を行ってきた日本にとっては、きわめて深刻な課題である。円借款を担当する JBIC は、多くの国が HIPC となり借款供与が困難になったアフリカの現状では、アジアを中心にせざるをえない。そこですら、譲許的融資の必要性が国際的には疑問視されており、JBIC は反論しているが、長期的には、非譲許的な政府融資（つまり旧輸銀融資）や民間資金を含めた全体の中で、対応していかざるをえないであろう。

一方、無償援助を主として担当する JICA と外務省は、貧困国中心の援助に更にシフトしていかざるをえず、それはアフリカの比重の増大を意味する。それは国際的な援助の方向でもあるが、その流れにどこまで相乗りするのであるか。この地域に関する日本の専門家の少なさや民間資金の流れの停滞等を考えると、やはり限界はある。国際的にみた地域的役割の比重の違いを考慮すると、日本との関係の強いアジアを中心に、他の欧米ドナーの支援が比較的少ない国・地域にグローバルに対応していくことが求められているのではないだろうか。