

提言

東アジア情勢

日本総研国際戦略研究所
理事長

田中 均

Hirosi Tanaka

東アジアの構造変動
と新思考外交
―重層的機能主義を

たなか・ひとし
1969年外務省入省。経済局長、アジア大洋州局長、外務審議官などを歴任。2005年退官後、日本国際交流センターシニア・フェロー、東京大学公共政策大学院客員教授を兼務。2010年10月より現職。著書に『外交の力』（日本経済新聞出版社）『プロフェッショナルの交渉力』（講談社）など。

中国の台頭による東アジアの構造変動に対応するためには、より高い立場からの新思考外交が求められる。日中韓3国はまず緊張要因を凍結し、段階的に緊張緩和を進めていくことに合意すべきだ。また米国を加えた4国による危機管理と信頼醸成の枠組みを構築することが必要だ。

の軍事予算が削減されていくならば、軍事予算規模で米国と肩を並べる国となると考えられる。

中国は間違いなく大国への道を歩んでいる。しかし中国は問題の多い国であり、大国としての責任を果たすどころか、むしろ国際的な規範に反する行動が散見される。中国の行動の中で最も批判されるべきなのは、「力を背景に現状を変更しようとする一方的行動」である。長らく中国の外交の指針であった「力をためるまで低姿勢に」という鄧小平のアプローチ（「韜光養晦」路線）にも終わりが来たようである。

とりわけ中国が日本を経済規模で追い越し、世界第2位の経済大国に躍進した2010年以降、中国の対外的攻勢は勢いを増してきた。人権活動家へのノーベル賞授与問題でノルウェーから鮭の輸入に禁止関税を賦課し、南シナ海問題で中国・フィリピンの艦船がにらみ合った時にフィリピンからの最大の輸入品であったバナナに禁止関税を賦課した。

また、2010年の尖閣諸島問題で日本に公務執行妨害で逮捕送検された漁船船長を釈放させるためレアアースの事実上の輸出禁止措置を取り、最近は突然尖閣上空を含む防空識別圏の設置を発表し、緊張を高めた。

「韜光養晦」路線の終わり

今から6年後の2020年に東京は2度目のオリンピックを開催する。この頃には東アジアは大きな構造変動を目の当たりにしているのだろうか。

この年までに中国の国内総生産（GDP）、そして1人当たりの国民所得も2010年比で倍増するという目標を習近平主席は掲げている。もし中国が順調な経済成長を達成すれば、中国は日本の2倍を超える経済規模を持ち、少なくとも日本の5倍を超える軍事予算規模を持つ国となっているのだから。

米国を経済規模で超えることは想定されないにしても、中国は恐らくGDPで米国の8割程度の規模となり、米国

このような中国の行動は中国が自信を深めた結果だろうが、一面、国内の保守派（共産党左派）と改革派の路線対立も垣間見ることが出来る。国内の経済改革や民主化をどのようなバランスで進めていくかは深刻な課題であるだろうし、対外的に強硬な行動を取るにより保守派を鎮めるという側面もあるのかもしれない。いずれにせよ中国は国内に圧倒的な統治課題を持っているだけに国内情勢と対外関係は密接に結び付いている。

中国とどう向き合うか

―日米のアプローチに差が広がっている？

このように大きな問題を持ちつつ、大国化していく中国にどう向き合っていくかは日米同盟関係の最大の課題であるはずである。ところが日米の認識とアプローチの差は段々と広がってきているように見える。

先般、ワシントンのジョージタウン大学で講演したスーザン・ライス国家安全保障担当大統領補佐官は「米国は（中国の提案する）新型の大国関係を稼働させようとしている」と述べ、現に2013年6月にカリフォルニアで行われた非公式米中首脳会談は8時間に及び、また、同年12月の東アジア歴訪でバイデン副大統領も日本に比べれば圧

倒的に長い時間を中国首脳との会談に割いている。防空識別圏問題についても「黙認しない」という日米共通の立場はあっても米国は撤回を求めることなく、緊張を鎮める方向に努力をするということのようである。

米国は安全保障面では2020年までに米国の艦隊の6割を太平洋に配備する他、リバランス政策の下で日、韓、豪などの同盟国や東南アジアの友邦国との安全保障関係の強化を図っている。安全保障を強化する最大の目的は戦争を抑止することであり、中国が地域で覇権を求めることを牽制するということであろう。

しかし同時に、中国は米国にとって日本を超える経済パートナーである。また、国連安保理常任理事国として北朝鮮やイラン、シリアの問題で協力を得なければならぬし、さらには環境やエネルギーといったグローバルな課題でも中国の協力は必須である。中国を国際社会において建設的な存在にするという目的は安全保障でヘッジしつつも外交によってかなえられねばならない。

米国はサイバーテロを含め個々の問題を実務的に扱い、対話を強化することにより問題を進めていくというアプローチに徹しているようである。アジアの他の諸国も南シナ海の領土問題での緊張はあっても中国との関係を強化する

が必要ではないか。

2020年の東アジアに向けて

外交新思考にまず必要なのは認識の確立である。

特に、2020年になにという東アジアを求めるのか明確にした上で、外交戦略の目標を決めることが重要である。

冒頭述べた通り、日本の2〜3倍の経済規模を持ち、軍事的能力を飛躍的に拡大した中国が今の体制のまま東アジアで覇権を求めることは何としても避けなければならない。

しかし米国はもはや世界の警察官として行動することは考えないであろうし、いかにアジアを重視するといっても米国のみが安全保障の負担を担うということもない。ライス補佐官のアジア演説では同盟国との関係で真つ先に述べたのは安全保障の責任分担の必要性である。東アジアのどの国も中国がこの地域の覇権を握るといったようなことを望みはしないだろう。だとすれば、この地域の国々が自国の安全保障についてより大きな分担をしていくべきである。

日本も防衛費の増額の努力を行うべきだし、普天間飛行場移設問題をはじめとする沖縄基地負担の軽減を実行し、日米安保体制を安定的基盤に置くことに努めなければならない。集団的自衛権の憲法解釈見直しについても行うべきと

動きは顕著である。タイやインドネシアは、他の国の首脳にはあまり前例のない議会での演説の機会を中国首脳に認めるなど、中国に配慮する動きを見せている。欧州諸国も、ドイツや英国は中国との経済関係の強化に躍起になっているようである。

日本では極めて強い国内の反中感情もあり、当面は中国との関係改善に日本側から動くという雰囲気ではないようである。むしろ尖閣問題をめぐっては中国の一方的行動に起因するといえ、どんどん緊張が高まり、日中関係改善のきっかけは失われている。さらに安倍首相の靖国神社参拝は近隣諸国の強い反発を買っている。しかしこのような悪循環を続ける結果、日本が失うものも大きくはないか。

韓国との関係もやはり悪循環の中にあり、日韓関係の改善の兆しは見えない。韓国大統領が第三国で日本とは首脳会談を行うには値しないといった言動を行うことや戦時中の強制連行問題で日韓基本条約を損なう韓国国内司法の判断に対して日本国内でどんどん反韓感情が高まっていくのを座視しているわけにもいくまい。

日本は戦後いち早く経済大国への道を歩み、中国や韓国に比べて圧倒的に進んだ先進民主主義国である。日本は相手の非を責めるだけではなく、より高い立場からの新思考

思うが、しかしこれが近隣国を刺激し、さらなる関係悪化の口実とされるのは避けなければならない。集団的自衛権の行使がすべて可能とするというアプローチではなく、合理的説明が可能な国連平和維持活動(PKO)制約の解除、日本の安全に直結する場合の制約の解除などに的を絞った解釈の変更にとどめるべきであろう。

緊張の凍結と段階的緩和 ―日米中韓の信頼醸成枠組みを

しかし、どんなに防衛力を強化しても外交的な努力がなければ安全保障環境を良くすることはできない。外交が効果を上げるためには近隣諸国との間で緊張関係を続けることは得策ではなく、未来に向けてウィン・ウィンの関係を作ることが可能であるという合意形成を行っていくべきであろう。その前提としてまず必要なのは緊張の緩和である。日本、中国、韓国はそれぞれ緊張要因を凍結し、段階的に緩和していく(貿易交渉で言う保護措置の)スタンダード・スタイル(現状維持)とロールバック(巻き戻し)に合意するべきである。

すなわち、まずは今後緊張をさらにおおることを慎むということである。日本が実効支配を行っている尖閣諸島問

題の現状を変える、あるいは韓国が実効支配を行っている竹島問題の現状を変えろということが現実問題として可能とは到底考えられない。だとすれば、これら問題をめぐって緊張をおおることは無用に関係を先鋭化させることにつながり、お互いに控えなければならぬ。

さらに、中国については、例えば防空識別圏の運用を始め、特に人民解放軍がスクランブルをかけるといったことは慎むということである。韓国についても日本の首相を公に批判するといったことはやめなければならない。日本についても過去の歴史認識や靖国神社の参拝などで近隣国を刺激するのは慎むということであろう。

緊張を段階的に緩和していくためには危機管理と信頼醸成の枠組みも必要であろう。特に防空識別圏に直接関与する日、中、韓、米の4カ国を構成国とする信頼醸成の枠組みを構築するのが適切ではないだろうか。防空識別圏の一時的設置は遺憾なことであるが、これを機会として捉えて4カ国の信頼醸成の枠組みを作るべきではないか。このような信頼醸成の枠組みは将来的にも大きな潜在性を持った枠組みとなる。

そ日本もアジアの市場を内需として考えることができるのである。現在、交渉が行われている東アジア包括的経済連携(RCEP-ASEAN、日、中、韓、豪、NZ、印)や日中韓自由貿易協定は早急な合意が求められる。

環太平洋連携協定(TPP)は自由市場経済体制の高いルールを設定することに最大の意義がある。国家資本主義と言われるような国家の介入が大きい経済が現在のまま参加するのは可能ではないだろうが、2020年ごろまでには中国を含む多くの国が参加しているだろうし、アジア太平洋経済連携地域が展望されるようになるかもしれない。これは政治的にも経済的にも日本の大きな国益につながる。

エネルギー問題も地域の共通利益が大きい。東アジアの経済成長が加速していけばエネルギーの不足が見込まれる。また、南シナ海や東シナ海の摩擦の大きな要因は海底エネルギー資源にあることを考えれば、東アジアのエネルギー協力は早急に軌道に乗せなければならない。幸いにして東アジアサミットは米国、ロシアの参加を得てエネルギー協力を進めるには最適の構成国となった。東アジアサミット国の資源、資本、技術、経験を持ってエネルギーの共同探査・開発、エネルギー安保、原子力発電の安全性の担

地域の共通利益に対する協力を確立しよう

さらに近隣諸国の間でウイン・ウイン関係を作るためには各国間の将来に向けての共通利益を認識することが重要であろう。冷静に考えてみれば、この地域は経済を中心に極めて大きな共通利益が存在している。日本の再生にとつて極めて重要な課題の一つはアジアを日本の内需として活用できるか、ということである。

とりわけ、今後、東アジアでは中国や東南アジア諸国連合(ASEAN)の諸国を中心にした所得層が飛躍的に拡大していくであろうし、日本の経済にとつて大きなチャンスが生まれる。韓国経済にとつても同様なことが言える。中国にとつても最大の課題は経済成長を維持できるかどうかである。もし経済成長率が大きく落ち込めば、広がる所得格差や悪化する環境、汚職の横行といった社会問題が火を噴き、国民の不満が膨れ上がることとなるだろう。経済成長を維持していくためにも資金不足に苦しむ地方への投資や環境技術、省エネ技術など日本などの諸国の協力是不可欠だ。だとすれば、東アジアに共通のルールを設定し、貿易、サービス、資金、ヒトの移動を活性化させることは地域全体の共通利益である。共通のルールがあつてこ

保、省エネルギーなどの諸課題について協力を体を作ることが好ましい。

さらに非伝統的安全保障問題についても地域の共通利益は顕著である。エネルギーの海上輸送の安全担保、海賊の防止、自然災害への緊急体制、海洋事故防止、大量破壊兵器の拡散防止など地域各国の海軍や海上保安当局が協力のネットワークを拡充し、共同行動を行っていくことは可能であろう。東アジアサミットやASEAN地域フォーラム(ARF)といった機構に役割を付与するべきである。

東アジア共同体構想から重層的機能主義へ

従来、東アジア共同体も構想されたが、東アジアの構造変化を考えれば体制が異なる大国中国が中核となるような共同体構想には無理がある。筆者は上述したような地域に対するアプローチを「重層的機能主義」と呼ぶ。すなわち場合によってはベクトルの違う機能ごとに構成国が異なる協力を構築していき、全体として地域の平和と安定を図ることを目的とするものである。

歴史を振り返ってみれば、近代において東アジア地域は日本、中国、米国の三つの大国の相関関係によって運命が決定付けられてきた。新興大国米国のアジア進出は、老大

Structural Change in East Asia and the Need for New Diplomatic Thinking

Hitoshi Tanaka

Chairman, Institute for International Strategy
at the Japan Research Institute, Ltd.

This report outlines the challenges emanating from structural changes in East Asia and the need for new diplomatic thinking.

The biggest challenge facing the US-Japan alliance is how best to approach China. China's continued economic growth and increased military capabilities mean it is on the road to becoming a major regional power. But as China's confidence is growing, it still faces an array of domestic challenges. Glimpses have been caught of factional conflict between Chinese conservatives and progressives, and how this domestic situation plays out is intimately linked to China's external posture.

While the United States seems to be taking a pragmatic approach to relations with China by discussing concrete areas of cooperation, there is concern in Japan that as China continues its rise the United States may be too accommodating toward China's proposal for operationalizing a new model of great power relations. Diplomatic efforts are needed to bring China into the fold as a constructive regional stakeholder. At the same time increased defense cooperation among US allies is needed as a hedge against uncertainty and unilateral changes to the status quo.

As countries around the region are strengthening their economic relations with China despite tensions in the East and South China Seas, and as Japan's relations with both China and South Korea are caught in a vicious circle whereby negative domestic sentiments are limiting opportunities to repair relations, it is clear that new diplomatic thinking is needed.

One area of new diplomatic thinking is to recognize the need for US allies to increase their burden sharing roles. Regarding the US-Japan alliance, Japan needs to consider how it can increase its defense spending and contributions to regional and global peacekeeping while also assuaging the concerns of its neighboring countries. Frictions within the alliance also need to be addressed to ensure a continued stable foundation for US-Japan cooperation.

Another avenue for new diplomatic thinking is to halt regional tensions through staged mitigation efforts and the creation of new frameworks for crisis management and confidence building, especially among Japan, the United States, China, and South Korea. This entails a mutual commitment to put a freeze on unilateral changes to the status quo and to exercise discretion to avoid fanning the flames of tensions.

A third aspect of new diplomatic thinking is the need for regional governments to recognize and emphasize the mutual national and regional benefits of establishing greater cooperation, especially through the cultivation of win-win solutions. Greater efforts to tap into mutual benefits are needed such as through the liberalization of trade, services, and capital and people flows, and through joint energy cooperation and intensification of non-traditional security cooperation.

Given the current regional situation, it appears it is too early to actively consider the establishment of an East Asian Community. Instead, a multi-layered functionalist approach to regional cooperation may prove more effective. This would allow different countries to flexibly organize themselves to tackle individual regional challenges, taking into account of the characteristics of the specific challenges and the capacity of each country to contribute. To this end, Japan, as the most industrially and democratically developed nation situated within East Asia, must show statesmanship and paint a picture to spur the future of regional cooperation.

戦前の日本の台頭は世界から離れ、独りよがりな自己主張を強めていった歴史であったが、戦後は日米同盟を基軸として国際協調を旨として台頭した歴史であった。台頭していく国は往々にして自己主張を強めていくが、国際社会が、地域社会がどのような対応をするかによって国は変わっていくものだろう。

これからの東アジアは台頭する中国をどのようにすれば建設的な役割を果たす国にできるのかという課題に取り組んでいかねばならない。東アジア地域で圧倒的な先進民主主義国である日本がステーツマンシップを発揮して大きな絵を描いていくべきではなからうか。

中国との交易を行うため太平洋航路を開拓し日本を開国して補給地に使うことから始まった。ペリー来航から50年で日本は日清、日露の戦争に勝利し、新興大国として朝鮮半島や中国に入っていくたが、米国はこれを止めた。敗戦後の日本は米国の安全保障を依存することにより奇跡的な復興を実現し、わずか25年ほどで世界第2位の経済大国に台頭した。その日本も1990年代、2000年代に「失われた20年」を経験し、その間、中国の成長は目覚ましく、今日、中国が世界第2位の経済大国として登場したわけである。

書籍紹介

自著を語る

中国のアジア外交

青山瑠妙 著
東京大学出版会

中国がいかなるアジア戦略を展開し、アジアとどのような関係を築いたか？ 中国の台頭とともに急速に高まりつつある疑問への回答を本書は試みている。

冷戦終結後、中国は積極的なアジア外交を展開してきているが、中国と周辺諸国の関係は毛沢東時代と大きく変化した。エネルギー戦略、地方の経済振興策など国内情勢の変化により、ロシアをはじめ、カザフスタン、トルクメニスタン、ミャンマー、バングラデシュなどの重要性が中国外交において上昇している。また北東アジ

ア、東南アジア、南アジア、中央アジアにおいて、政治、経済、安全保障にかかわる中国の影響力の浸透は異なる様相を示している。

中国の社会は市場化の進展とともに非常に速いス

ピードで多元化しており、多様なアクターが政策形成プロセスに関与するよう変化してきている。対外政策の決定は中央と各省庁・地方政府の2段階で行われているが、その政策は硬直性を有しており、時として矛盾するアドホックの対応を見せるといった「意外性」も有している。こうした特徴は中国の「分断化された権威主義」体制に由来している。

中国の
アジア外交

