

東アジア共同体：そのポリティカル・エコノミー

East Asian Community: The Political Economy

木村宏恒（名古屋大学大学院国際開発研究科）

A Paper presented at Hanoi Conference on East Asian Community

held on September 15 – 17, 2005

at the University of Social Sciences and Humanities, V.N.U.- Hanoi

1. 現状認識

第二次世界大戦後の東アジア国際関係はアメリカの独壇場であった。東アジア各国は、対米輸出に依存して、その経済成長を果たしてきた。冷戦下でアメリカは、軍事安全保障を提供し、国内市場を開いて東アジア各国の工業製品を輸入し、それらによって政治的・経済的指導権を確保し、東アジア各国と個別に「特別の関係」を築き上げてきた。その国際関係は、アメリカを一方とし、東アジア各国を他方とする二国間関係の集合体であって、「扇形」とか「Hub and spokes（自転車のタイヤのリム）」とか言われる。現在も、アメリカへの依存度は若干減ったとはいえ、「アジアの中心はアメリカである」という基本構図は変わらない。マハティール首相のマレーシアでさえ、アメリカとの貿易は不可欠との認識を持っていた。

そのなかで東アジア各国間の関係は薄かった。日本と中国、韓国の間はずっとギクシャクしてきた。アジア NIES の間にも国家間同盟のようなものは存在しなかった。ASEAN は対外的には団結していたが、内部は多様性に満ちており、連合（Association）ではあっても同盟（Alliance）ではなかった。ASEAN 各国の経済成長は各国がそれぞれ先進国との経済的結びつきをもって実現したのであって、ASEAN の枠を通じて成長したのではなかった。ASEAN 間の貿易は一貫して全貿易の 20%程度に止まり、しかもその半分以上はシンガポールを通じた第三国との貿易であった。ASEAN や APEC を特徴付けるキーワードは Open Regionalism であって、アメリカや EU 諸国との密接な経済関係を考えれば、東アジアが地域主義を採用する素地は薄かった。

1990 年代に世界経済のグローバリゼーションが進展したとき、その中身はグローバル経済とともに EU や NAFTA といった地域経済関係が大きな比重を持ってきた。また、WTO の進展が思わしくない中で、貿易自由化は二国間の FTA（自由貿易協定）の集合体として展開してきた。グローバリゼーションは、アメリカの国力を背景にアメリカン・スタンダードに合致させる方向で進められてきたが、WTO の会議などでアメリカン・スタンダードに抵抗してきたのも欧州や途上国など、国家の力であった。EU も NAFTA も東アジア共同体（EAC）も、国家を主体とした連合であった。

第二次世界大戦後の米ソの世界とヨーロッパの地盤沈下を前に、アメリカと一線を画してきたフランスの問題意識は「アメリカがバラバラのヨーロッパを支配し続けるのを認めるのか、それともヨーロッパ人によるヨーロッパを形成して交渉できる力をつけ、アメリ

カに対応していくのか」というものであった。そのフランスでさえ、ソ連に対応して核兵器を最初に使うかどうかはフランスが決めるが、そのあとはアメリカの核戦力がなければソ連とは対抗できないと考えていた。米欧関係はある程度の差異や意見の不一致を抱えながらも、大西洋同盟として今日まで幅広い共通基盤を持ってきたのである。

東アジアでは、アメリカがばらばらの東アジア各国を影響下に置き続けてきたために、東アジア各国で政策を形成する場がなかった。しかし 1997 年の東アジア経済危機以後、事態は変わった。アメリカや IMF の態度は「バブル経済を起こすような国内経済体制が悪い」という態度であったが、東南アジアはその点を反省するとともに、「しかしながら経済危機の根本原因は、国際投機マネーに規制を加えていない今の金融グローバリゼーションの欠陥にある」と信じた。またアメリカの影響下にある IMF はダブルスタンダードをもち、欧米外資は救うがアジア経済は救わないと信じた。97 年通貨危機は東南アジアに「一連の問題を根本的に再考するきっかけを与えた¹。」

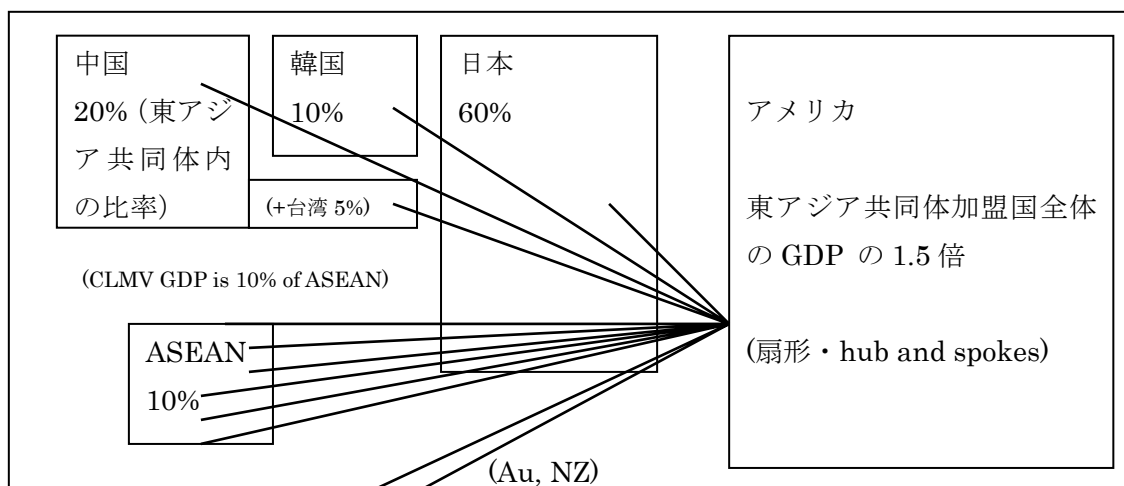
日本も東南アジアに対して大規模有償援助、投資、融資をしており、大損害を蒙った。日本はこの危機を克服するため、緊急融資、宮沢構想（98 年）、新宮沢構想（99 年）などで合計約 8 兆円を支援した。また、日本企業に火事場的な企業買占めを控えさせた。ASEAN 諸国は、ASEAN 自身でこの危機に対応できなかったことを痛感し、日本、中国、韓国を巻き込んだ東アジア地域主義（ASEAN+3）を志向するようになった。ちょうど中国も、アメリカに依存し過ぎないで多様な地域との経済交流を志向し、WTO 締結ではアメリカから大きな譲歩を強いられたこともあって、近隣地域との友好関係を深めて話し合いの場を持つ。そのためにも ASEAN 各国と自由貿易協定（FTA）を結ぶ志向を持つようになっていた。ここに東アジア地域主義は一挙に大きな潮流となった。

¹ Richard Higgot(2000) “The International Relations of the Asian Economic Crisis,” Richard Robison and others eds., *Politics and Markets in the Wake of Asian Crisis*.

国際的な力関係を考える場合、アメリカの国際政治学者オーガンスキーの GDP=国力論は参考になる²。その基本は次の図式で表される。

国力 (National power) = $\frac{\text{GDP}}{\text{人口 (一人当を考慮)}}$ × 人口 (軍隊および産業への動員力) = GDP

その理論を適用すると、東アジア国際関係は次の図式で表される。



2. 東アジア共同体の方向性を規定するもの

この図式からすると、東アジア共同体の主導権が日中 2 か国にかかっていることは明らかである（さらにいえば、東アジア共同体の成否はアメリカとの友好関係を維持しつつ展開できるかどうかにもかかっているといえる）。日中はともに東アジアの地域大国である。そのなかで ASEAN+3 という形で ASEAN が主導権をとっているのは、EU、AFTA と並んで東アジア地域経済協力の必要性が議論されなければならない国際環境の下で、日中が不和でそのような話ができないことによる。ASEAN の重要性は、現在想定されている ASEAN+3 の合計 13 か国中 10 カ国を要するという数の力に加えて、東アジア共同体のためには協力が不可欠な中日関係の橋渡し役を果たしうる立場にいるからである。しかも ASEAN+3 をまとめた自由貿易協定 (FTA) がすぐにはできそうもないので、当面は CAFTA (China と ASEAN の間の FTA) という形で、ASEAN+1 (1 は中国、韓国、日本それぞれ) の積み重ねが日程に上っているからである。

中国の意図するところ、CAFTA は、外交の多元化+東アジア協力枠+中韓、中日 FTA へのステップである。ASEAN の意図は、CAFTA は ASEAN の ASEAN+3 化=東アジアへの拡大のステップである (ASEAN と日韓との間には農業問題があり、FTA 締結は容易で

² A.F.K. Organski. 1980. *The War Ledger*. なお、2003 年の GDP は次による。
<http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>

はない)³。日本の意図は、中国との対抗意識から東アジア共同体への参加を考え始めたということである。日中二強時代という東アジア国際関係の中で、日本の参加はその根本にアジアの覇権争いがあることを示す⁴。

ASEAN は数の力で東アジア共同体の主導権をねらうが、国際政治力学からすると、日中の地域大国が東アジア共同体の将来を決める。もし東アジア共同体が進展すれば ASEAN+3 は、3 +ASEAN と主導権が逆転する可能性が大きい。

こうしたなかで、日本のとる道には 3 つの選択肢が考えられる。

- ① 日米同盟の一員として、東アジア共同体についても対応していく（これまでの道。もっともありうる選択だが、東アジア共同体が展開していくと日本は孤立するか、中国に東アジア国際関係の主導権をとられる恐れがあるというジレンマを抱える）。
- ② イギリス的役割 (EU の一員として、イギリスは EU とアメリカの架け橋となってきた)。
- ③ ドイツ的役割 (EU の中核には EU の地域大国同士の独仏同盟がある。ドイツはフランスと、1871 年の普仏戦争から第一次、第二次世界大戦と戦ったが、1950 年代から両者間に同盟が実現したことがヨーロッパの経済統合のかなめになってきた。東アジアでも、その中核でありかつ長年敵対関係にあった日中間で同盟関係が成立するかどうか、東アジア共同体にとって決定的である。

しかしながら、戦後 60 年、日米関係第一主義で凝り固まってきた日本が、たてまえとしての「アジア近隣諸国重視」を対米関係より重視するとは考えられず、その結果もっともありうる道は現状維持の道である。アメリカの日本研究者エズラ・ヴォーゲルは次のように言っている。「日本はもう少し総合政策をつくるやり方を考えたほうがいい。小泉首相はテレビに出て何か一言いうのは非常にうまいが、戦略を持っていない。とくに中国については考えていない⁵」

3. 経済で東アジア共同体諸国が競争より協力を優先させていくことは可能か？

中国が ASEAN の経済成長の原動力であった外国資本投資 (FDI) を大規模に吸い取っており、両者は競合関係にあるという議論はある。たしかに低賃金を狙った労働集約型産業では競合がある。しかしながら、ベトナムやインドネシア、フィリピンなどの現状を見ると、中国というより東アジア全体が世界の工場になっていると理解したほうがよい。ASEAN 内相互貿易促進が政策となってきたにもかかわらず、過去 30 年 ASEAN 間貿易が全体の 20% の域を超えなかったことは、ASEAN と先進国との垂直分業体制構造を象徴する。したがって、東南アジア、東アジアの Open Regionalism の体質は変わらない。近年東アジア相互の貿易が増大してきたが、2000 年時点で、ASEAN の対日輸出の 47%、対日輸

³ Kevin G. Cai. 2003. "The ASEAN-China Free Trade Agreement and East Asian Regional Grouping." *Contemporary Southeast Asia*. 25(3). pp.397-98.

⁴ 莫邦富「日中二強時代が始まった」『論座』2005 年 7 月号。

⁵ エズラ・ヴォーゲル「日本よ、外交力で中国に負けているぞ」『中央公論』05 年 3 月号。

入の 42%は日系企業によるものである。

その基盤の上に、ASEAN には過去 40 年の FDI（外国資本直接投資）の蓄積があり、技術能力の向上と産業蓄積が実現してきた。その産業蓄積は、生産だけではなく、市場、金融、運輸、デザイン、訓練、調達、R&D（研究開発）のセットとして展開し、調整されるようになっているのである（Systemic globalization）。別の強みは工学サービス（Engineering services）である。金属・プラスチック部品の精密工学、航空機維持補修の運輸工学、生産本部としての生産（あるいは工場）工学がそれである。その基盤の上に、東南アジア、とくにシンガポール、マレーシア、タイ（そして部分的にフィリピン）は、多国籍企業システムの地域センターの 1 つを担って成長を続けている。日米が成長すると双方で経済的結びつきの総量が増えるように、ASEAN と中国の経済がともに成長すると、経済的結びつきの総量も増える関係にあるということである。ただし、スハルト政権崩壊に伴う混乱と汚職の増加により、インドネシアでは 96－2000 年に FDI を 60%減らしてきた。そのインドネシアを除くと、東南アジアへの FDI は減っていない⁶。東南アジアはなお競争力を持っているということである。

東アジア経済が多国籍企業システムの国際分業体制により深く組み込まれていくにつれて、障害になってきているのは「政治的資本主義⁷」である。東アジア各国では概して官僚制がその経済政策形成において高い地位を占めてきたが、同時に政治家の経済介入も高いレベルを占めてきた。日中韓やベトナムをはじめとする ASEAN 諸国でもそうであり、例外はシンガポールぐらいかと思われる。グローバリゼーション過程において、金融・財政などの経済政策決定を政治的・官僚的裁量から規則基盤におくこと（from discretion to rule-based form of governance）に象徴されるような、システムの「制度化」「制度能力構築」あるいは「調整国家（regulatory state）」の必要性が出てきている⁸。インドネシアの例を見ると、既得権解体は容易ではないし、中国における外国企業も、社会保障基金や政府への非正規支払いといった低賃金以外の高コスト経済要因を抱えている。

東アジア共同体といっても、1958 年に発足したヨーロッパ経済共同体（EEC）と同じように、まず関税同盟をやってみて、その実績においてどの国にも益することが実態として証明されなければ次の段階には進めない。成長の結果が問題になる。日本にアジア NIES を加えた政府主導型の東アジア経済発展モデルは、97 年経済危機をきっかけにアメリカと IMF によって組織的に攻撃され⁹、その結果一時的に下火になってきたが、東アジア単位で

⁶ Greg B. Felker 2003 “Southeast Asian Industrialization and the changing global production system,” *Third World Quarterly*, 24(2), 2003.

⁷ Ben Ross Schneider 1999 Chapter 9 The Disarrollista State (開発国家) in Brazil and Mexico, in Meredith Woo-Cumings ed., 1999 *The Developmental State*, p.280.

⁸ Kanishka Jayasuriya, 2003 “Introduction: Governing the Asia Pacific --- Beyond the “new regionalism,” *Third World Quarterly*, 24(2).

⁹ 日本型（アジア型）開発モデルに対するアメリカの攻撃を明解に論じたものにルモンド評論（日本語版 <http://www.diplo.jp/>）、「新しい経済巨人中国」2003 年 10 月がある。

対話を重ねる以上、その再構築を計らないと、経済システムをどこに持っていくか（アメリカに圧力をかけられて対応するだけなのか）その方向性が見えないだろう。同時に東アジアモデルの弱点でもあった経済への政治介入問題の克服、すなわち開発国家の調整国家への市場経済の実態に合わせた移行にも、組み込む必要がある。ロシアや中国の市場経済への移行は構造汚職を生み出した。インドネシアの民主化は構造汚職を倍増させた。市場経済移行も民主化もその過程は複雑である。

経済学者の大野健一も言うように、各国がもともと抱えている社会にはいろいろなタイプがあって、市場経済を無理なく受け入れられる社会もあれば、それと不整合な社会もある。市場メカニズムは、政府や国際機関の開発政策を通じて外部から意図的に導入されるものであって、自由放任では決して市場経済は生まれないのである¹⁰。

4. 東アジア共同体が協力すべき分野としての東アジア経済モデルの再構築

グローバリゼーションの下での国家の役割低下を全面否定するリンダ・ウェイスは、なぜ韓国が 97 年危機に直面したかについて、過去 10 年にその本来の成長メカニズムであった国家主導を弱めたからであるとする。その理由として 3 点をあげる¹¹。

- ① アメリカ帰りの経済学者が主要閣僚を占めるようになり、国家の後退を実施した。
- ② 経済企画庁の分解。
- ③ 国家－産業連携は、財閥の独立で弱まってきた。

同様に、マレーシアとインドネシアの 97 年経済危機対応を分けたものは、国内制度の弱さ・国家の対応能力（transformative capacity）の差であったとする。

大野健一は、開発途上国において、同じ政策が国によって成功したりしなかったりするのには実施する政府の腕に大きく依存しているとする。その政府の腕のよさを決めるのが「制度能力」（Institutional Capability）である。その諸制度は政府によって意図的に準備されるものであるとして 3 つの要因をあげる。

- (1) すべての国民が経済発展過程に参加する機会を保障するメカニズム。つまり特権階級の富裕化と一般大衆の困窮という貧富格差を回避し、努力すれば誰でも仕事を得られ、良い生活ができる。つまり民族や出自による差別、階層固定を打破するための諸制度である。
- (2) 敵対でも癒着でもない生産的な官民関係。
- (3) 優秀な経済官僚エリートの創設。そのためには公務員試験や昇進制度、官僚の政策責任のメカニズム、国を背負っているというプライドの維持などが必要。

韓国は汚職もあったが経済は成長した。それはなぜか？

- (1) 汚職もあったが、官僚制の基本運営は経済成長業績主義であった。

¹⁰大野健一・桜井宏二郎 1997『東アジアの開発経済学』有斐閣、pp.165-70。

¹¹ Linda Weiss, 1998, *The Myth of the Powerless State*. Cornell UP, p.xiii.

- ① 官僚制(とくに経済官庁)の社会的に高い地位と安定+業績主義に基づく昇進制度。
- ② 産業基盤への投融資に政府が重点的に財政配分するシステム(開発国家)
- ③ 官僚制が経済各分野に介入でき、政策展開ができること(政治的既得権領域が狭いこと)
- ④ 良好な政治—経済協調行動(=「日本株式会社」)
- ⑤ 社会開発投資、地域開発投資、中小企業対策、適度の国営企業、環境対策など、産業のバランスある発展を目指す政策を実際に展開していること。

要するに、官僚がその能力を発揮できる **Capacity Building** のシステム・レベルでの条件整備はできているかということである。

今後の民主的開発国家の条件としては以下の点も重要である。

(2) 経済界の **Embedded Autonomy** はあるのか？

- ① 政治に従属することなく、市場合理的な投資と経営ができる企業体制になっていること。
- ② 経済界がまとまっていること。政府の産業政策に参画して主張が通っていること。
- ③ 良好な政治—経済協調行動(=「日本株式会社」)

(3) 市民社会の **Embedded Autonomy** はあるか？

参加型と市民社会の強さで、社会全体の効率、合理性が展開できているかどうか。

東アジア共同体における貿易や金融制度も大事だが、戦略的により重要な課題は東アジア経済モデルの再構築であり、それに依拠した競争力ある国の建設である。その方向は、権威主義的開発国家ではなく、民主政体の枠内における開発国家の構築である¹²。その理念型は、政府と経済界と市民社会の協働(パートナーシップ)によるシナジー(相乗)効果(NGO-GO Synergy)であるが、それは制度化され強い国家と、制度化され強い経済界と、制度化され強い市民社会の間のパートナーシップによって実現するものである。

¹² その課題はSussex大学開発研究所政治学担当であった故Gordon Whiteらによって追求された。次を参照：Mark Robinson & Gordon White eds., 1998. *The Democratic Developmental State*; Adrian Leftwich. 2000. *States and Development: On the Primacy of Politics*.