

インド太平洋の 新しい国際秩序と日米中関係

米中対立は、国際秩序をめぐる対立に発展しつつある。

地域の信頼醸成のために、日米中は何をすべきか。

日本は外交原則に立ち返つての粘り強い対応が必要だ。

日本国際問題研究所理事長
佐々江賢一郎

ささえ けんいちろう 一九七四年東京大
学卒業、外務省入省、首相秘書官、経済
局長、アジア大洋州局長、外務審議官を
経て、二〇一〇～二二年外務次官、二二～二八
年駐米大使を務める。二八年より現職。

聞き手 本誌編集部

——日本外交にとって「自由で開かれたインド太平洋（F O I P）」とはどのような意味を持つものなのでしょうか。
佐々江 インシアティブと呼ぶか、構想と呼ぶか、戦略と呼ぶか、人それぞれ立場や考え方によって異なるでしょうが、私は日本外交の原則、常に立ち返るべき場所（standing）だと考えています。

言うまでもなく、「自由で開かれた（Free and Open）」というのには、日本が七十数年前の敗戦から再出発するにあたって拠って立った価値であり、戦後の経済成長を支えた理念に他なりません。地域の平和と安定を基礎に、政治的には民主主義、経済的には市場経済・自由貿易、国際規範

としての航行の自由やルール・オブ・ローの確立といったことは、日本外交の座標軸そのものと言ってもよいでしょう。日本の立ち位置を改めて確認するという意味で、F O I P の意義は非常に大きいと思います。

ですからF O I P は、個々の要素としては特に新しいことを言っているわけではありません。しかしそれが、特別に今日的な意味を持つのは、日本が立脚するこれらの諸原則が、現在の国際情勢のなかで浸食されつつある、ということを示しているのでしょう。だからこそ、いま改めて注目されているのです。

——F O I P を日本外交の価値や原則だとすると、それ

を共有できない国家、例えば中国との関係が難しくなりませんか。実際、FOIPを対中包囲網と捉える人もいます。

佐々江 私は、FOIPは中国に対するアンチテーゼではないし、そうあってはならないと思います。これはあくまでも日本外交の立ち位置の問題であり、われわれが政策や言動を評価する際の尺度のようなものです。

いまや中国は経済でも外交・安全保障の面でも重要なプレイヤーとして存在感を強めています。それゆえに、その経済や貿易のあり方に批判の声が上がります。南シナ海を含む拡張的な政策も問題視されています。中国の言い分はあつて、日本の立場を示して、中国をその方向に誘導する、仲間に加えていくということ。他方で、日中友好が大切だからといって、われわれの原則が揺らぐことはありません。現在の中国がFOIPと相容れない言動を示すことが多々あるのは事実ですが、FOIPの概念そのものは、決して対峙を意図したものではありません。

揺らぐ自由貿易体制と米中対立

——FOIPの最も重要な要素の一つは自由貿易ですが、それが大きく揺らいでいます。

佐々江 自由で開かれた経済秩序は、戦後のアジア諸国の

発展の土台となりました。その発展の波は、いわゆるアジアNIEs、さらに東南アジアへと続きました。そして、中国もこの自由貿易体制の中で発展した国です。

しかし一概に自由貿易といっても、実際には各国の発展段階や国内事情によって、さまざまな制約がついて回りまわります。戦後日本もGATT/WTO体制の下で、市場開放が十分でないと批判されたこともありましたが、それらを克服する過程で、自由の価値を内在化させてきたのです。

現在世界貿易機関(WTO)におけるグローバルな自由貿易交渉(ドーハ・ラウンド)は停滞しており、このような状況で自由貿易体制をいかに維持していくか、世界は重要な岐路にあります。日本は、一九七〇年代における大平内閣のアジア太平洋構想、八〇年代のアジア太平洋経済協力(APEC)などを通じて、アジアに自由貿易を根付かせてきました。昨年一カ国で発効した環太平洋パートナーシップ(TPP)協定も、その一つのプロセスにあります。残念ながら米国は不参加ですが、これをてこにインド太平洋の自由貿易体制を進展させることは可能でしょう。現に、TPPに関心を持ち、新たに加盟の検討を始めた国もあります。また、中国、東南アジア、インドをカバーする東アジア地域包括的経済連携(RCEP)もあります。

これらを通じて高いレベルの経済自由化を進めることは、まさに王道で、FOIPを基礎とした中核的な戦略です。その意味で、FOIPは中国に対するメッセージでもあるし、米国に対するメッセージでもあるのです。

——今後の自由貿易体制の行方を占ううえで重要な二国、米国と中国の関係が悪化しています。

佐々江 昨年来の米中貿易摩擦は、いま追加関税の応酬となり、まだ先行きが見えません。一二月にブエノスアイレスでのG20サミットに合わせて行われた米中首脳会談では、米国が中国への追加関税を九〇日間猶予したこと、問題はいったん先送りされました。しかし、三月一日までどのような妥協が成立するか、予断を許しません。

米国から見れば、中国は自らを「途上国」として特別の異なる待遇を享受するなど、経済発展に見合うだけの市場開放をサポートージュしており、また国有企業が存在や不透明な補助金供与があるなど、アンフェアな経済体制の国だ、との不満があります。中国に言わせれば、米国が二国間交渉で狙い撃ちするように一方的に関税を引き上げるのはWTO違反だ、ということでしょう。それぞれに言い分がありますが、相互に自制して状況を改善させられるかが、今後の自由貿易体制のあり方に大きな影響を与えます。

——双方が自制的に対応することは可能でしょうか。

佐々江 当面はトランプ政権の強硬路線に対して、中国がどのように対応するかが焦点となるでしょう。この対立を、むしろ国を改革するチャンスと捉えて自制的に対応できるか、それは言い換えれば、中国政府は自国の経済をいま以上に開放的に運営できるか、という問題です。それに対しては、私は「ものによる」と答えたいと思います。

例えば、市場開放ということであれば、中国がこれほどの黒字を抱えながら高関税を維持することは不自然なことで、当然関税引き下げに向かうでしょう。日本も一九八〇年代後半から九〇年代前半にかけて、多額の対米黒字を抱えて市場開放を進めた経験があります。国内的には市場開放で打撃を受ける産業はあるにせよ、中国が競争力を持つ分野も多いので、現在の懸案のなかでも、知的所有権の保護や技術移転、非関税障壁、特定のサービス分野での市場開放といった問題は、中国政府にとって、その気になればさほど難しい課題だとは思いません。

しかし、ハイテク産業となると話は変わってきて、これはなかなか譲れない。ビッグデータなど広範な規模のデジタル化をはじめ、先端技術の開発については、背後で軍事技術とも深くつながっており、国家間競争の側面が強いで

すし、サイバー攻撃や情報・技術の窃盗といった犯罪行為にも関係してきます。中国がハイテク技術の分野で米国に挑戦することになれば、米国はこれまでのように鷹揚な態度でいることはできないし、すでにそれ相応の対応は始まっています。この状態は長く続くでしょう。

また、米国の要求が中国経済の構造改革、つまり経済における政府の役割にまで踏み込むとなれば、それは中国の政治構造とも深く関わる問題だけに、困難を伴います。中国には数多くの国有・国営企業があり、不透明な補助金があり、さまざまな経済事象が政府のコントロール下にあるわけで、米国から見ればそれは同じルールでの競争とは言いがたい。一方で中国からすれば、党と政府が主導して何が悪い、というところでは、「中国製造2025」などは、まさに国家主導の重商主義です。

このような議論は、米中間のみならず、本来であればWTOでグローバルに議論されるべきことであり、その試みも開始されています。当然日本も、米欧とともに強い関心を持っています。

アジアのインフラ需要と開発援助

——インド太平洋の安定的な発展という意味では、地域

の経済発展、それを支える経済援助の持つ意味も大きいですね。

佐々江 そのとおりです。戦後日本は、国際通貨基金（IMF）・世界銀行体制の下で国際社会から援助を受けて発展し、一九七〇年代からは、日本がアジア開発銀行（ADB）などと協力しながら政府開発援助（ODA）でアジア諸国を支援し、さらに金融危機に備えたスワップ協定などの整備も行ってきました。市場経済・自由貿易を基礎としつつ、秩序ある経済発展へのサポートもFOIPの一環といえます。

この分野でも、近年注目されるのは中国です。中国の豊富な資金力とアジアの旺盛なインフラ需要がマッチするなかで、二〇一三年にアジアインフラ投資銀行（AIIB）が発足しています。しかし、政府の行う開発援助には、経済協力開発機構（OECD）が掲げるように、プロセスの透明性を確保したり、自国の「ひも付き」援助を排したり、援助受取国を債務超過にしないといった、ドナー国が共有すべきルールがあり、日本もかつて、黒字国なのにひも付き援助をやっているなどと批判を受けたことがあります。

「遅れてやってきた」援助国である中国は、当初は独自のルールを前面に出しすぎて、結果として、国際社会から批

判されるようないくつかの問題が生じてしまいました。持続可能な開発援助であるためには、結局はFOIPに基づきくようなオープンで透明なやり方がうまくいくということ、中国自身が学んでほしいと思いますし、おそらくは学び始めていると思います。

トランプ政権の持つ普遍性に注目

——トランプ政権が発足以来、米国もこれまでの姿から逸脱しているように見えます。

佐々江 大統領は強烈な米国第一主義思想の持ち主で、過激なレトリックは時に世界を混乱させますが、私は、トランプ政権がこれまでの米国の路線から大きく逸脱しているかといえば、貿易や環境など多角的な体制、リベラルな秩序が後退していることも事実ですが、同時にそうでない面もあると思います。

例えば、米国が同盟諸国にさらなる負担の分担を求めることには、米国超党派の期待があります。NATOしかり、日米同盟もそうです。トランプ大統領が大声を出さなくても、中国の軍拡や海洋進出、北朝鮮の核の脅威などを考えれば、これまでの防衛努力で十分か、これは米国の要求であると同時に、われわれ自身が自主的に取り組むべき課題

でもあるのです。もちろん、米国の同盟国への負担分担保が、グローバルな同盟国に対するコミットメントからの撤退を意味するものではないこと、他方で、米国がもはや世界の警察官ではいられないことも、与野党を問わず米国民全体で認識が共有されています。トランプ政権の特殊性ばかりが報道されますが、オバマ政権時代から見られる米国民自身の役割認識の変化にも目を向ける必要があるのです。

現在、米国民社会は分断の傾向にあります。米国の政治はこれまでも振り子のように揺れてきました。今後もそれは続くでしょう。だからといって、自由と民主主義、市場経済、人権、法の支配といった原則は揺るぎません。ただ、政権によって対応の仕方にはだいぶ振幅があるのです。

米国で語られ始めた「中国特殊論」

——米中対立は「冷戦」に発展するのでしょうか。

佐々江 それは今後の米中交渉次第です。しかし、米中交渉が単なる貿易交渉ではなく、ハイテク覇権をめぐる競争であり、中国の構造改革が議論の射程にある以上、長期化は避けられないでしょう。

かつて日米経済摩擦が深刻化したとき、米国には「日本異質論」が蔓延しました。政官財のトライアングルの下で

さまざまな非関税障壁が立ちはだかり、外国製品を排除している、政府主導の保護主義的産業政策が行われている、といった批判であり、根底には、日本はレベル・フィール・プレイヤーではない——同じルールで経済のゲームを行っていない、という認識がありました。中国も自国のルールややり方に固執するのであれば、同じことが、より深刻な形で起きうるでしょう。

かつて米国では、中国に対するエンゲージメント（関与）政策が主流でした。中国が経済発展すれば、やがて国内も民主化し、国際社会の責任ある一員としてふるまうだろうとの期待がありました。しかし、かつてエンゲージメント政策を支持した多くの政策担当者や識者が、その認識を変え始めています。今般の米中対立の背後にある重要な懸念について、中国はよく理解してほしいと思います。

もちろんそれは、中国が米中交渉で全面降伏しなければならぬ、といった話ではありません。市場開放などで妥協できれば、一定レベルの信頼醸成は進むでしょう。ハイテク分野においても、すべての要素で米中が覇を競うのではなく、ある程度の棲み分けや共存も可能だと思います。技術や経済は政治の論理だけでは抑えられません。

日本は経済摩擦を克服するために、米国への輸出から直

接投資に方針転換し、現地生産による雇用確保で良好な関係を築いてきました。その経過で日本的経営の優れた点が理解されることもありました。中国の製品にも経営ノウハウにも、優れた点は数多くあるはずですが、そんな「中国的価値」を、世界の人たちが自分たちのやり方や原則に実態上沿うものとして受け入れ、慕うようになれば、中国ブランド、中国認識は一気に変わります。そのためには、中国はいわゆる国家主導の重商主義について改革をする必要があります。そのような展開を期待したいですね。

——日本はどのような役割を果たせますか。

佐々江 中国が国際社会と摩擦を起こしながら進めようとしていること——それは政府と民間が一体となった経済運営であれ、相手の財政状況を無視した援助であれ、拡張主義的な海洋政策であれ、そういうことは結局損だよ、われわれのやり方のほうが望ましいよ、と気づいてもらうことだと思っています。そうなるような、さまざまな提案や現実の協力を重ねること、また日本自身が経済をさらに発展させ、インフラ支援等で責任ある援助体制を築いていく。そのようにして自らのやり方の正当性を証明することで、中国の認識を変えていく、ということでしょう。言葉は陳腐ですが、「粘り強く付き合う」ということです。●