

アジアは一つになれるか？： ASEAN型「統合」からの脱却の必要性

アジア経済研究所

竹内孝之

はじめに

現在、東アジアでは ASEAN+3 枠組みが形勢されつつある。経済面では、同枠組みを中心に東アジア FTA の青写真が示された。1990年代には ASEAN 諸国による AFTA のみであったが、北東アジア各国も積極的に二国間 FTA 締結を進めている。さらに ASEAN 諸国と、日本あるいは中国との間における将来の ASEAN+1FTA の枠組みについて合意されている。しかし、いずれの ASEAN+1FTA および、最終目標である ASEAN+3あるいは東アジア FTA も、実現までには時間がかかる。

政治面では、東アジア共同体の設立構想がある。2005年12月にはクアラルンプールにて、東アジア首脳会議が行われ、東アジア共同体設立にむけて動き出すのかもしれない。しかし、東アジア共同体は欧州連合(以下、EU)のような超国家機構になりえない。本格的な経済統合が実現しない現状では、超国家機構を設立する必要性も、条件も揃っていない。したがって、現状を見る限り、東アジアは一つになれない。

しかし、統合には長い時間が必要である。欧州統合も EEC 設立(1958年)から市場統合まで34年、ユーロ導入まで41年かかった。一度、東アジア共同体が成立した場合、将来にわたって現状から変化しないとは限らない。現状を見る限り可能性が低くても、将来に備えるために、現在の東アジア地域枠組みの問題点について検討する必要は存在すると思われる。問題の一つは、統合が進展しない理由である。それが明確になれば、異なる枠組みや形態をとれば、統合が進展するのか検討することも可能である。

もう一つの問題は、統合の是非である。経済学者による経済統合の必要性や弊害については、理論的な検討や FTA など個別事例に対する分析が数多く見られる。しかし、超国家機構の設立を伴う統合に関しては、政治学あるいは国際関係論の視点から分析する必要がある。筆者が特に懸念するのは、将来の東アジア共同体が民主主義を抑制する可能性である。民主主義と人権の遵守を EU 加盟条件とする欧州統合と異なり、東アジア枠組みには非民主的な国家も多くみられる。東アジア共同体が民主主義に好意的な組織になる可能性は低い。

したがって、東アジアの統合が民主主義の擁護と統合の深化を両立するには、どのような統合形態が必要なのか検討しておく必要があると思われる。

一、EU型統合と超国家機構の役割

(1) 経済統合と超国家機構

東アジアでは経済統合が進んできたと言われるが、この「経済統合」には少なくとも二つの異なる意味がある。一つは「実体経済の統合」を指し、もう一つは EU や北米自由貿易地域(以下、NAFTA)のような地域統合を指している。前者は「市場主導型統合」、後者は「制度先行型統合」¹とも呼ばれた。1990年代前半、少なくない経済学者が前者を理由として、後者の必要性を積極的には認めなかった。同様の見解は、他の東アジア諸国でも見られた²。また、東アジア諸国の政府も自由貿易協定(以下、FTA)に消極的であった。例外として AFTA があったが、GATT の授權条項に基づいており、本来の FTA ではない。しかし、1990年代後半以降、これらの諸国も方針転換し、FTA が締結され始めたため、今日では両者を混同して用いる例が多くなった。だが、前者は現状を形容する表現であり、国家主権の放棄や移譲を伴う国際関係論上の統合の概念とは全く異なる。

また FTA 自体についても、本当に統合といえるのか疑問である。FTA を締結した後も、各国は関税自主権を持っているからである。確かに経済統合の理論で著名なバラッサは FTA を貿易関税分野における統合の初段階と位置づけたが、今日、FTA の性格は彼の想定から大きく変化している。第一に FTA は完全な貿易自由化と言えない。GATT の授權条項に基づく地域貿易協定に限らず、「実質的に全て」の自由化を求めている GATT 24 条に基づく FTA においても、完全な自由化との間には差異がある。多くの FTA では例外品目が設けられている他、セーフガード(緊急輸入制限)やアンチダンピング(不当廉売防止)、さらにはエスケープクローズ(緊急停止)を認める条項も盛り込まれている。これらの条項の運用により FTA の効果は大きく削がれる。第二に、近年の FTA は通商交渉の手段となり、普遍化し過ぎている。その原因は WTO 交渉の行き詰まりにあり、FTA 等の地域貿易協定は同交渉を補完するとされる。そのために、FTA は数を増やしているが、かえって質的低下を招いている。また、将来は地域貿易協定の成果は WTO に反映されることが期待されており、

¹ 細野昭雄『APEC と NAFTA: グローバリズムとリジョナリズムの相克』有斐閣 1995 年、12 頁

² たとえば、台湾の高長や、香港の宋恩榮など。

(高長「開發中国國家經濟統合經驗之啓示」劉融編『中華經濟協作系統論』三聯書店(香港)1993 年、100 頁

宋恩榮『香港與華南的經濟協作』商務書館(香港)1998 年、155-156 頁)

その効果は二国間や地域に限定されるべきではない。したがって、FTA は地域統合としての性格を失いつつあるように思われる。

バラッサは FTA の次段階として関税同盟(共通関税の設定)を、さらにその次段階として共同市場(経済学上の生産要素(労働力・資本)の流動が自由化)を挙げている。共同市場までは、超国家機構の設立が想定されていない³。バラッサ説が超国家機構の設立を想定するのは、通貨統合や財政統合を伴う経済同盟の段階以降である⁴。そのため、東アジア統合の議論においては、経済統合と政治統合を分離できると思われがちである。

しかし、バラッサ説と実際の欧州統合では、大きな相違点が2つある。バラッサ説では各国の通商権限を超国家機構に委譲した EU の共通通商政策に触れていない。また、共同市場の創設に関しても、欧州では資格や基準の相互認証など制度・規制などの障壁除去が重視された。重要なのは、超国家機構がこの市場統合を実行してきた点であり⁵、また、それゆえ共通通商政策も可能であるという点である。域内経済政策に関する責任と権限がなければ、通商交渉の結果を域内実施できない。そのため、域内の経済政策と(対外)通商政策には一体性が求められる。WTOでは関税同盟にも関税領域として加盟資格が認められているが、実際の加盟例は EU だけである。他地域においても、通貨同盟や経済同盟よりも早い段階で、超国家機構の設立が必要になる可能性は否定できない。

確かに経済統合は経済分野の統合とほぼ等しい。しかし、政治統合は政治分野(外交・防衛)の統合に限らない⁶。経済分野の超国家機構を創設する場合も、政府機構の問題である事に変わりがなく、やはりこれも政治統合の範疇である。したがって、本格的な経済統合は超国家機構の設置を伴うため、政治統合と不可分であると認識すべきであろう。

(2)超国家機構と民主主義

他地域と比較した場合、欧州統合の最大の特徴は、超国家機構が経済統合に大きく関与している点にある。国家の政策実施においては、法律を制定した上で、それを執行する必要がある。こうした枠組み自体に対しても、法律による規定が必要である。また、仮に何

³ 通貨の相互流通を法的に保証する通貨同盟も同様である。ただし、あるいはユーロのような単一通貨導入には超国家機構としての中央銀行が不可欠だと思われる。

⁴ 詳細は、B.バラッサ、中島正信訳『経済統合の理論』ダイヤモンド社、1963年を参照。

⁵ 経済統合を、障壁や政策上の差別を撤廃することによる消極的統合と、国家権力(主権)の一部を共同機関あるいは共同行使に移譲することによる積極的統合に分けることができる(J.ペルクスマン、田中素香訳『EU経済統合：深化と拡大の総合分析』文眞堂 2004年、11頁)。バラッサは経済学の概念にとらわれ、後者の役割や設置の必要性について慎重すぎた。

⁶ EUでも政治分野について、統合ではなく「政治協力」と呼称されている。共通外交政策も、現段階では外交を司る超国家機構はなく、各国外交政策の協調に留まっている。

らかの紛争が起これば、それを解決する司法制度が必要となる。国の枠組みを超えて経済政策に関わる EU においては、それぞれ立法府、行政府、司法府に相当する超国家機構が設立されている。現在は、欧州委員会が立法の提案⁷や政策の実施を担い、欧州司法裁判所が司法府の役割を果たしている。立法府に相当する欧州議会は、役割が限定されている。経済統合関連の立法の場合、理事会が立法を行い、欧州議会は諮問のみ行う。しかし 1982 年、欧州議会は運輸サービスの自由化・国籍差別撤廃の遅れについて理事会の不作为を欧州裁判所に提訴し、1985 年にその訴えが認められた。このように欧州議会が所与の権限以上の役割を果たした事例も存在する⁸。

一般的な説明では、欧州統合の初期において急進的な政治統合が模索された。まず 1952 年に欧州石炭鉄鋼共同体 (以下、ECSC) が創設された。さらに欧州防衛共同体 (EDC) や欧州政治共同体 (EPC) も構想されたが、この二つは性急的すぎて、実現しなかった。その後、この反省から先に経済統合を行う方向に向かったとされる⁹。しかし、今日の欧州委員会、議会、司法裁判所は、何れも ECSC 内の機関に起源を持っている。そのため、初期の野心的な政治統合の試みが、後の経済統合の深化に大きく寄与した点は否定できない。

このような統合深化と超国家機関の設立には、法治と民主主義が必要である。

欧州統合では、超国家機関が制定する法律や欧州司法裁判所の判例などが重要な役割を果たした。これらの総称が EU 法 (アキ・コミュノテール) である。EU 法は幅広い分野をカバーしているが、EU 諸機関は共通政策の決定や監督を行っているに過ぎず、実際の政策実施は、諸国家の機関が行う。法の実施に必要な強制力は、EU においても各国政府が掌握しているのである。そのため、加盟各国の中央・地方政府間、加盟各国と EU 諸機関の間関係において、法治が徹底しなければ、統合や共通政策は機能しない。

もう一つの問題は民主主義、あるいは統治機構と人民の間における法治の問題である。また、超国家機構への主権移譲には、「民主主義の赤字」と呼ばれる問題が伴う。国家の場合は、選挙による政府要人の選択や個別問題に対する投票など民主的な、国民の意思を国家運営に反映する制度が存在しなければならない。また、一般的な国際機構、つまり政府間機構の場合には、各国国民との直接の法的関係がない。また、そのメンバーたる主権国家が機構の運営を決定する。そのため、政府間機構では各国国民の意思を反映する制度の

⁷ 欧州委員会は EU の立法の提案を行う唯一の機関である。提案された法案は理事会や欧州議会で審議が行われる。

⁸ 金丸輝男編著『EC から EU へ：欧州統合の現在』創元社 1995 年、151 頁

⁹ 金丸、前掲書、21 頁

必要性がない。だが、超国家機構は各国から主権の一部を移譲されているため、一般的な国際機構とは異なり、国家同様に民主的な制度を完備しなければならない。そうでなければ、各国国民は自ら意思を反映できない非民主的な統治機構に支配されることになる。つまり、民主的な各国政府から超国家機構への主権移譲し、共通政策を実施することは、民主的な制度が影響を及ぼす範囲が減少する恐れがある。これが「民主主義の赤字」である。

EUはECの時期を含め、一貫して民主国家であることを加盟の条件としてきた。スペインやポルトガルがEC原加盟国でないのも、両国に独裁政権が存在したためであった。それは、欧州統合が欧州を一つにすることにより、恒久的な平和を目指し、民主主義や人権の遵守、法治が平和の基礎として認識されていたからである。

仮に非民主国家を含む超国家機構において民主的制度を導入しようとするれば、その非民主国家は抵抗するだろう。自国の首脳や中央議会が民主的選挙を経ずに選出されているのに、さらにその上部の統治機構において選挙や議題ごとの投票が行われれば、その国民は自国の政治体制や政権の正統性に疑問を持ち始め、民主化要求が強まる危険性があるからである。加盟各国がすべて民主主義国でなければ、超国家機構における民主制度の実現は難しい。

(3) 欧州と東アジアの統合を比較する視点

欧州と東アジアでは、統合の深度が異なる。しかし、統合の現状を比較するだけでなく、その政治的意思や経緯についても比較する必要があると思われる。つまり、統合を行う動機が重要ではないだろうか。将来の統合がどの程度進むのか予測するに当たって、動機は重要な要素だと思われる。欧州では、民主主義を共有する諸国が当初から、超国家機構を設立し、それを活用した経済統合を進めてきた。そして、経済統合の深化が、超国家機構やその権限の拡大を促してきた。統合の深度は、適切な政策と長い時間があれば、ある程度解決可能である。次に東アジアの統合について、その経緯と方向性について検討し、その統合の限界と可能性について検討したい。

二、東アジア「統合」の実態と課題

(1) 東アジアにおける経済「統合」

現在の東アジア地域枠組み形成は、1990年にマハティール・マレーシア首相(当時)が提唱したEAEG(東アジア経済グループ)が契機となっている。排他的なイメージを避けるためEAEGは、後にEAEC(東アジア経済協議体)へと改称された。1997年のアジア通貨危機後、

東アジアでは地域経済の安定の必要性から、チェンマイニシアティブにより通貨スワップ協定を張り巡らせた。さらに、2001年以降は、東アジアを包括する FTA が議論され始めた。先に二国間 FTA の締結が活発化した。1999年に日韓 FTA に関する研究が開始された(交渉継続中)。シンガポールも同年にニュージーランドとの FTA 交渉を開始し、2001年に締結を果たした。その後、中国が ASEAN 諸国との FTA を提案したことがきっかけとなり、ASEAN+3による FTA 構想が ASEAN 側から提起された。こうして、東アジア地域全体を包括する多国間 FTA が現実味を帯び始めた。

しかし、前節で述べた通り、FTA だけでは本格的な統合と言えない。将来、関税同盟(対外関税の統一)が実現しても、不十分である。仮に FTA の成果が WTO に反映された場合、世界貿易体制は限りなく自由貿易に近づき、既存の地域貿易協定の意義は薄れる。広域の統合よりも深化しなければ、より狭い範囲の統合は存在意義を失うからである。

東アジアの場合、アジア通貨基金構想は実現しなかったものの、二国間通貨スワップ協定を網羅的に締結している。現段階では通貨同盟へ深化する動きがあるわけではない。しかし、人民元が国際化すれば、その可能性が高まるかもしれない。現在でも人民元と香港ドルの相互流通は実現しつつあり、将来、中国本土と香港の通貨同盟が実現すれば¹⁰、東アジア通貨統合の可能性も全くないとは言い切れなくなる。ただし、通貨統合には各国が金融・財政政策を協調しなければならない。また、発行主体として各国共通の中央銀行設立も検討する必要も出てこよう。そのため、地域貿易協定(FTA と関税同盟)以外の統合と行う場合、超国家機構の設立が不可欠になるだろう。

しかし、東アジアでは、そのサブリージョンのレベルでも、地域貿易協定を超えた統合の動きがない。北東アジアでは日中韓 FTA 構想ですら、研究段階にとどまり、政府間交渉にこぎつける目処は立っていない¹¹。ASEAN は同 FTA(AFTA)や域外国も加えた安全保障枠組みである同地域フォーラム(ARF)を組織した。将来は、経済、安全保障、社会文化の 3 共同体構想を持っている。しかし、ASEAN 経済共同体は「FTA プラス」あるいは「共同市場マイナス」が現実的なアプローチとされている。将来的には、ASEAN 域内の紛争メカニズムの構築も検討される¹²。ただし、それが超国家機構の前身になるかどうか、現段階で

¹⁰ 香港と中国の統合については、拙稿「一国両制下における統合：中国大陸と香港を中心に」『アジア研究』第 50 巻第 3 号、2003 年を参照。

¹¹ 日本政府は、FTA よりも日中韓による投資協定の締結を優先すべきだと提案している。

¹² ハディ・スサストロ「ASEAN 経済共同体：その概念、コスト、利益」『海外事情』2004 年 3 月号、11 頁

は評価できない。

(2) 統合と法治

超国家機構としての共同体を創設し、本格的な統合を実施するには、政治的な問題を解決しなければならない。一つは、意思決定の過程をどうするかである。経済や社会の発展レベル、さらには政治システム、特に民主化の進展が異なる国同士では、共通政策を決定・実施するのは困難である。また、前節にて述べた「民主主義の赤字」問題を解消するために、超国家機構に民主的制度を導入する場合も、民主国家と非民主国家の間で賛否が分かれるだろう。また、民主主義は国家と人民の間における法治であるとも言い換えることが可能である。その意味でも、民主主義と超国家機構における意思決定過程は切り離すことのできない問題であると思われる。

さらに、政策実施やその実効性も大きな問題である。超国家機構の政策について、仮に決定過程に不満があっても、各国が法治を重んじ、実施する意思を持ちうるのだろうか。あるいは実施させざるを得ない仕組みをどのように構築するのか。さらに、各国中央政府に実施の意思があっても、地方や末端において、有効な国内実施の手段が確保されているのか。地域、国内レベルともに、法治が徹底されていなければ、共通政策の実施は困難であり、また問題が発生した場合の解決も難しいであろう。特に国家の規模が大きい場合や連邦制を採る途上国の場合、中央と地方の権限や利害衝突の調整は行われにくい。

東アジアで唯一ではないが、中国もそうした例の一つである。中国の場合、1970年代末からの改革開放政策の中で、外資優遇や市場経済システム導入のため、広東省や福建省などに経済特別区を作った。単に加工貿易区としたのではなく、市場経済に必要な法令なども経済特区のみでの実施を行い、また設置した都市に地方立法権も付与した。こうしたモデルを後に全国に広め、また地方立法の成果を必要に応じて全国に通用する法律などに反映させていく戦略をとった。移行経済初期の段階では、こうした戦略が有効であった。しかし、WTOに加盟した現在では役割を終え、中国のWTO加盟議定書では全国一律の関税貿易政策ならびに経済制度の実施が求められている。さらに地方立法もWTO規定に違反してはならない事が確認されている。しかし、未だに地方独自の政策や地元企業の保護、市場アクセスに対する妨害が残っている。これらの問題を解決するには、中央政府と地方政府の権限区分を明確化し、地方の裁判所と政府の癒着を解消するなど、各国国内における法治の徹底が必要である。これらは、各国が中国とFTAを締結する際にも、重要な問題と

なるだろう¹³。

(3)東アジアの国際関係と民主主義

東アジアにおいて民主主義が共通の価値観になりえていないのは、なぜだろうか。

欧州、特に西欧では戦後史と統合の過程が大きく重なる。冷戦期は、西欧のみで統合を行ったが、冷戦終了後、一部の旧ソ連諸国を含む中東欧諸国も徐々に EU へ加盟した。中東欧諸国の EU 加盟においては、経済制度の改革だけでなく、民主主義や人権、法治の水準も加盟審査に含まれており、欧州の共通価値が揺らぐことはなかった。

一方、東アジア諸国は戦後の体験を共有しておらず、民主主義や人権に関する共通認識も存在するとは言いがたい。東アジアにおいて、一貫して民主主義体制を維持した国は日本など僅かしか存在しない。日本は戦後、軍国主義の再発を防ぎ、平和主義を確立するために民主化を果たした。しかし、東アジア諸国間の関係は疎遠であった。たとえば、日韓国交正常化は 1965 年、日中国交正常化は 1972 年である。東アジアの主要国の中には、1990 年代まで国交がなかった例もある(中国とそれぞれインドネシア、シンガポール、韓国等)。現在においても、独裁政権下にある北朝鮮に限らず、民主主義体制が確立した台湾までもが、主要な域内国との関係を正常化できずにいる。一方で、中国やベトナムなど東アジアの社会主義国は、政治体制の転換を伴わずに市場経済への移行を成功させつつある。そのため、中東欧の社会主義国のような民主革命を回避し、権威主義体制が温存された。この結果、東アジアには、民主国家と非民主国家の並存する状況が続いている。

日本は今日まで、平和と民主主義が不可分であることを、強調してこなかった。非民主的な国とも接触を保つことや、さらに経済発展を実現することが将来の民主化を促すという意見もあるだろう。ただし、接触自体が目的となり安易な現状維持に陥るべきではない。東アジアには、選挙制度のみ実施されてきた国や日本、韓国、台湾のように欧米並みの民主化が達成された国も存在する。しかし、他国に対する民主化要求、非民主的行為や人権抑圧に対するあからさまな非難は、「内政干渉」として避けられてきた。さらに、民主的な選挙結果を覆したまま独裁政権が居座るミャンマーが ASEAN+3 に参加する一方、民主主

¹³ 香港・中国本土 CEPA(WTOには FTA として通報されている)では、CEPA 香港の工業貿易署が本土の地方政府に直接連絡をとり、問題解決を図る場合もある。しかし、強制力がないため、あくまで CEPA 規定や個々のケースの事情を説明するに留まるといふ。(工業貿易署でのインタビューによる)。拡大珠江デルタ(9+2)協力など、香港、マカオ、本土各省間の公式な関係も樹立されているが、今後、地方障壁の除去にどの程度貢献しうるのが、現段階では未知数である。

義の定着した台湾が排除されている。このような逆転現象すら、この地域では解決されていない。したがって、東アジア諸国間の外交において、民主主義や人権が重要なテーマになるのは難しいように思われる¹⁴。

また、経済発展は、民主化後の政治や社会の安定に必要な条件だとしても、絶対条件ではない。さらに、先進国なみの経済水準に達した社会では安定が求められ、かえって保守化する傾向がある¹⁵。その前に民主化が達成されていれば問題はない。しかし、民主化を実現しないまま安定志向の社会になった場合、市民は民主化を望みつつも、政治変動による社会の反低下や経済損失を恐れて、民主化要求を行わない、あるいは行えなくなる可能性もある¹⁶。韓国や台湾の民主化も、米国の民主化圧力や政権内部の権力委譲における偶然が大きく貢献しており、国内事情の変化の必然的な帰結として民主化が実現した訳ではない。

したがって、東アジア地域枠組みや統合は、経済的な観点のみならず、民主化や人権遵守の促進を同時に追求するものでなければならない。経済発展と民主化や人権をつなぐのが法治である。本格的な統合では、各国の政策協調が避けられない。また、その国内実施にも法治が不可欠である。つまり本格的な統合の条件整備と、法治や民主的手続き、人権の遵守とは、理論上一致するはずである。

三、東アジア「統合」の本格化に必要な条件

実現可能性をひとまず考慮せず、東アジアの浅い「統合」を本格的な統合へ深化させるには、何が必要なのか考えてみたい。まず、現在の ASEAN+3 を中心とする東アジア地域枠組みでは、構成国と統合深化の枠組みのあり方に問題がある。

ASEAN+3の核は、ASEAN 諸国である。しかし、ASEANでは各国の安定をさす「国民的強靱性」が重視されている。一方で各国の安定には、地域の安定つまり「地域的強靱性」

¹⁴ ただし、民主主義や人権を擁護する国際的な動きが全くないわけではない。1980年末から1990年代にかけて、フィリピン、タイ、インドネシア、マレーシアで国家人権委員会が設置されている。さらに、ASEANにおける人権擁護メカニズム構築の動きも出てきた。だが、人権裁判所の設置や各国政府に対する強制力の付与は実現する目処が立っていない。(首藤もと子「東南アジアの国家人権委員会と市民社会」『レヴアイアサン』第31号 木鐸社 2002年10月、65頁、81~83頁)

¹⁵ 中村政則『経済発展と民主主義』(岩波市民大学 人間の歴史を考える 11)岩波書店 1993年、165頁

¹⁶ 東アジア諸国における経済発展と、中間層の形成および民主化の問題については、船津鶴代・鳥居高「アジア中間層の特質と政治志向」『中間層現象』の意味するもの(服部民夫・船津鶴代・鳥居高編『アジア中間層の生成と特質』アジア経済研究所、2002年)を参照。

も必要である。そこで、この二つをまとめた「国民的・地域的強靱性」をスローガンに掲げた¹⁷。このように ASEAN は地域統合体を目指す意思が強いと言い難い。しかし、ASEAN が統合を放棄したのではなく、低調だが普段の努力が続いているとの見方もある¹⁸。しかし、ASEAN 共同体構想が現時点でも本格的な統合に至っていないことは、前述したとおりである。ASEAN が東アジア共同体の中核になっても、その枠組みにおける統合の深化や、超国家機構への発展は望みにくい。

欧州では、経済統合の核として、欧州統合以前にベネルクス関税同盟（実際は経済通貨同盟）が存在し、それにフランス、ドイツ、イタリアが加わった EEC も当初から関税同盟としてスタートした。EC で独仏枢軸が牽引役となる。統合当初はイタリアの経済水準がやや低かったが、現在はどの国の経済水準もベネルクスと遜色がない。ある程度の経済水準の格差であれば、統合の障害になるとは限らない。地域の先進国が統合の深化を牽引する意思と立場にあるかどうか重要である。現在の東アジア「統合」は、発展途上国中心に構成される ASEAN が中核を担っている。日本、中国、さらに韓国が各々 ASEAN 諸国との FTA 締結した後、この三つの ASEAN+1FTA を束ねて ASEAN+3FTA を完成することを目指している。しかし、中核となる ASEAN 諸国間の FTA 自体の完成度が低く、他国を巻き込んだ広域 FTA がこれを超越した完成度を実現する可能性は低い。さらに、関税同盟への以降や、本格的な経済統合に辿り着くのは、相当長い年月が必要になるだろう。

しかし、現在の東アジアには、多くの先進国が存在する。日本、韓国、台湾、香港、シンガポール、さらにオーストラリアやニュージーランドも加えるなら、8カ国・地域に上る。うち半分は先進国クラブとされる OECD 加盟国である。かつて日本とオーストラリアは APEC の創設に積極的な役割を見せたことがある。しかし、その後、東アジアの先進国は独自の深い統合を模索してこなかった。もし、東アジア共同体を本格的な統合を行う土台とするのなら、先進国が核となり、統合の深化を牽引するべきであろう。

現状において、それが実現していない理由は、いくつか考えられる。一つは地理的要因かもしれない。日韓台を除くと、離れ離れに位置している。二つ目は、日本が過去の「大東亜共栄圏」の反省から、地域統合の牽引役となることに躊躇している点である。特に日韓台の統合を核とする方式では、かつての植民地の地理的範囲とあまりにも重なる。特に台湾に関しては中国への配慮を優先し、日台 FTA すら日本政府は躊躇している。三つ目は

¹⁷ 山影進『ASEAN：シンボルからシステムへ』東京大学出版会 1991年、165頁

¹⁸ 同上および、同『ASEANパワー：アジア太平洋の中核へ』東京大学出版会 1997年

民主主義に対する尊重がこの地域に欠如していることである。これが最も重要な要素であると筆者は考える。また、民主主義の尊重こそが、過去の戦争や植民地支配に対するわが国の反省の証のはずである。この点を東アジア諸国に強く主張しなければならない。

台湾や香港は、東アジア枠組みの形成から除外されている。台湾や香港は独立関税地域であり、自ら FTA を締結することが可能である。WTO での加盟名義を用いるなら、その FTA 締結に法的な問題はない。また、近年は一人当たり GDP が伸び悩み、韓国に追いつかれたが、約 1万 2千ドルを維持している。中国との政治的な問題さえなければ、台湾は OECD に加盟してもおかしくない。さらに台湾政府は FTA に積極的姿勢を見せており、国内においても公営企業の民営化を行うなど、わが国同様 FTA と国内改革を連動して行う意欲がある。ところが、中国は FTA を国家間において締約するものと見なし¹⁹、台湾と第三国の FTA 締結に反対している。そのため、ASEAN+3 から除外される可能性がある。しかし、地域枠組みが民主主義を重視し、促進するものであれば、状況は変わるだろう。そして、東アジア枠組みが民主主義を加盟要件とした場合、中国は台湾に対する武力行使の放棄や、民主的に選出された台湾政府との対話を躊躇している点に関する合理的な説明を求められるだろう。そして、台湾の参加は、より容易になるはずである。

香港は経済水準が高いものの、財界による政府支配が強いため、競争政策に消極的である²⁰。そのため、FTA に対して消極的であり、ニュージーランドから FTA を申し入れられても進展を見せなかった。中港 CEPA は中国による事実上の経済支援であり、香港側の譲歩がない特殊な FTA だと言える²¹。ただし、民主化が実現すれば、財界の政治的影響力は削がれ、消費者としての側面を持つ市民が競争政策を支持し、FTA に積極的になる可能性もある。ところが、中国政府は、2007年以降検討予定であった香港における普通選挙制の導入を延期してしまった。

確かに民主主義の尊重だけでは、日韓 FTA の交渉の遅れを解決できない。既に韓国は既に民主国家だからである。しかし、オーストラリアやニュージーランドについては、ASEAN 中心の枠組みよりも先進国中心の枠組みの方が、民主主義や人権の推進、そして経済政策

¹⁹ これは WTO 協定からみて正確な理解ではない。しかし、中国政府は、香港と結んだ CEPA を FTA 類似処置として、FTA と区別している。

²⁰ 詳細は、拙稿「香港における政治と財閥の関係」『同志社政策科学研究』第 4 巻第 1 号、2003 年

²¹ 拙稿「東アジア FTA 構想と香港および台湾」玉村千治編『東アジア FTA 構想と日中貿易投資研究会 中間報告書』アジア経済研究所 2005 年

でも、より深い関与が可能となるだろう。その上で、東アジアの途上国をどのように、巻き込んでいくのか考えれば、従来の ASEAN 型「統合」よりも、深く、民主的な統合が可能になるはずである。

まとめに代えて：残された問題

これまで民主主義と統合の深化の関連性を強調してきたが、実は欧州統合ですら本当に民主主義的な過程を経てきたのか、疑問の余地が残る。統合を志向する各国の政治家が国民を説得しながら、交渉を行い、重要な局面では国民投票を実施してきた。だが、否決されても、各国政府は案件を修正した後に改めて国民を説得し、再投票での承認を求めてきた。統合の放棄は選択されなかったのである。それでも欧州統合の過程で、各国が国民投票など民主的手続きを実施してきたのは、国民が国の主権者であると認識していたからである。また、国民の承認を得るために統合案が変更を迫られ、さらに超国家機構自体の民主化も着実に進んできた事実は過小評価するべきではない。東アジア統合に関する議論においては、欧州統合と民主主義の関係が無視されがちである。論者の名前は挙げないが、欧州統合の原点が ECSC にあるから、東アジアや日中間もしくは北東アジアでも、手始めにエネルギー共同体を創設すべきだとの主張が見られる。また、東アジアにも欧州統合における独仏協調のような牽引要素が必要との理由から、非民主国家への期待を隠さない論者もいる。だが、繰返しになるが、ECSC の意義は超国家機構における民主制度の導入である。また、超国家機構に非民主国家が混ざれば、その運営に支障をきたす危険性が大きい。本格的な経済統合と民主主義は、不可分でなければならない。

では、仮に東アジア先進国のみで核を形成した場合、途上国を枠組みにどう組み込んでいけばよいのだろうか。230 年程度の中期的視点から見れば、ASEAN 先発国がより先進国の水準に近づく可能性は高い。また、中国についても沿岸部も同様である。ただ、ASEAN 後発国や中国の内陸部が、完成度の高い FTA でどのような影響を受けるのか、さらに深い統合に参加することに耐えられるのか、疑問が残る。ASEAN 後発国には、本格的な統合とは異なる枠組みを別途用意する必要があるだろう。中国における沿岸部と内陸部の格差は、一国内の問題である。ASAEAN のように先発国と後発国に分けて考えることが難しい。そこで、統合を分野毎に分けて、中国が得意な分野から可能な限り高い段階で関与できるようにするしかないだろう。特に通貨協力は中国の参加が不可欠である。

現状では先進国同士でも EU 型統合を目指す覚悟ができていない。日韓 FTA における韓

国国内の抵抗がある。日本もオーストラリアやニュージーランドに対しては、同様の弱点がある。先進的な農業国であり、また高金利による資本誘導という全く異なる通貨金融政策を実施すると両国と FTA や本格的な統合ができるのか疑問が残る。

したがって、当面は FTA+ の選択肢が現実的であろう。しかし、将来の深い統合に向けて、競争政策や規制緩和など法制や政策面での協調をより整合的に行うべきである。そのために、東アジア先進国のみでの経済構造協議を行うべきだろう。また、将来の中国の参加を促すため、中国に対してもさらに踏み込んだ経済構造協議を行い、先進国が中国の経済政策や法制度の近代化について全面的な協力を行うべきである。当然、地方と中央政府の権限区分や、地方における裁判所と政府の関係にも着手する必要があるだろう。こうした協議や協力について、中国は「過度な内政干渉」と反発するかもしれない。しかし、中国も具体的な論点があれば、日本や他の先進国に対して、経済構造改革を提案すればよいのである。これらの「内政干渉」が将来の本格的な統合への第一歩である。そうしなければ、超国家機構の創設や運営に耐えうる国際的環境や、国国内の法治は実現されないだろう。