

日本のアジアにおける経済外交：リーダーシップと秩序形成への関与

著者	畠山 京子
雑誌名	研究論集
巻	105
ページ	73-90
発行年	2017-03
URL	http://doi.org/10.18956/00007724

日本のアジアにおける経済外交 — リーダーシップと秩序形成への関与 —

島山京子

要旨

本稿では、どのように日本がアジアにおける経済分野での秩序形成にかかわろうとしたのかを考察する。事例として、アジア通貨危機時における支援とベトナムに対する支援を取り上げ、なぜ、秩序形成にかかわろうとしたのか、成功又は失敗の原因は何かを分析する。分析の枠組みとして物質的パワーとアイデアや価値観の発信と説得に留意しながら考察していく。事例分析により、どのような場合に国家は秩序に関与するのか、またリーダーシップを発揮して秩序形成するために必要な要素は何か、また秩序形成時の障害は何かを明らかにする。事例研究で明らかになったのは、現状への不満から経済力がある日本が地域・限定的リーダーシップを求めたが、グローバルリーダーである米国の反対により失敗してしまったということである。

キーワード：日本、経済外交、アジア、秩序、リーダーシップ

はじめに

国家の究極の目標は、自国の生存であることに議論の余地はないだろう。しかし様々な分野における国家間の交流及び相互依存は加速度的に深化し、経済分野など安全保障分野以外の問題も国家にとって重要になってきている。国益が、国家の生存、安全保障だけでなく、社会的、経済的価値の領域まで増大してしまったといえる。このように、国家にとって経済問題が重要になったにもかかわらず、現実主義では、同盟締結や戦争など、安全保障分野における事例の分析が中心であった。日本の対外行動を説明する場合も、第2次世界大戦前の同盟締結など安全保障分野での分析が主流であったといえよう。それ以外の分野、例えば経済や規範、アイデアなどの分野では、国家の対外行動を現実主義の視点から説明することは殆どなかったといってもよい¹⁾。また、日本では、日本を事例とした研究は、歴史的アプローチに基づいた緻密な研究が主流を占めており、国際関係論から日本外交を説明しようという試みは皆無ではなかったにしても、主流ではなかった。しかも、自国の生存を確保するために日米同盟に依存しながら軍事力の増強をすることなく経済成長に邁進した日本は、リアリズムの逸脱事例のようにも

見えたため、海外においては日本外交の特殊性あるいは突出した経済パフォーマンスが過度に注目された。その結果、こうした「特殊性」や「異質性」から日本外交が論じられることが多かったといえる。

本論では、(簡潔性及び厳密性に欠けるとの批判もあるが) モーゲンソーの現実主義論を基本的な分析の枠組みとして、現実主義論の本質的概念である「パワーの追求 (struggle for power)」に焦点を当て、第二次世界大戦後の経済分野における日本の対外行動を考察する。モーゲンソーの現実主義論の中心的概念である「パワーの追求」は、パワーの定義が曖昧かつ幅広い。そのため事例を検証するためには、「パワー」を操作化する必要がある。これまでは、「パワーの追求」は「軍事力の最大化」と同等であるとの解釈が一般的であった²⁾。しかし、近年サミュエルスらが、日本の対外行動を現実主義から説明する際に、「パワーの追求」を「経済力の最大化」と操作化したように、大きく変化する国際環境に鑑み、現実主義論の本質に忠実でありながらも操作化の幅を広げ議論することは、新たな視座を提供し理論の発展に貢献するものと思われる。そこで、本論では、モーゲンソーの説く「パワーの追求」をアジアでの「リーダーとしての影響力の最大化」と位置づける。第二次大戦前に日本が求めたリーダーシップとは、強制力を伴う覇権的なリーダーシップであったが、第二次大戦後、攻撃的な軍事力を持たず自国の安全保障を米国にゆだねている日本が求めているリーダーシップとはどのようなものなのだろうか。影響力行使としての軍事的手段を持たない日本であるが、経済的手段は十分にある。そこで、本論では、アジア通貨危機 (1997年) とベトナムの開発援助計画への参加 (2000年頃) を事例として日本の対外行動の分析を試みる。日本は、「リーダーとしての影響力の最大化」を求めて行動したのだろうか。こうした行動の背景や要因は何だろうか。また成功あるいは失敗の要因は何だろうか。覇権国ではない日本のリーダーシップを論じることは、適切ではないとの批判もあるかもしれない。しかし、覇権国ほどの力を持たなくても、地域大国として地域の秩序構築にリーダーとしてかかわることは可能であろう。本論では、日本の行動は単なる利益の最大化ではなく、こうした地域秩序の構築に関与することによりリーダーシップをとろうとしたのだと議論する。

第一節では、リーダーシップについて考察する。リーダーシップを取って秩序形成に関与するために必要な条件は何だろうか。分析の概念的枠組みを提示する。第二節では、アジア通貨危機とベトナムへの援助を事例として取り上げ、日本の秩序形成への動きを考察する。第三節では、日本が追求したリーダーシップについて考察し、日本がリーダーシップを取ろうとした背景と成功あるいは失敗の要因を明らかにする。

1. リーダーシップとは何か

リーダーシップという言葉は、様々な場面、様々なレベルで使われている。我々はまずクラス内でのリーダーシップや企業内でのリーダーシップを思い浮かべる。ここから連想するのは、リーダーシップとは大きな目標を提示し組織や集団をまとめていくことである。国際政治に置き換えて考えるならば、秩序や制度を構築し維持していくことであろう。リーダーとなるには、2つの要素が必要である³⁾。第一に自国のアイデアや価値観の発信、第二に物質的な力である⁴⁾。まず、リーダーとして秩序形成にかかわるためには、「アイデア」や「規範」を提供しなくてはならない。「アイデア」や「規範」を提供することによって、他国の考え方、ひいては政策に影響を与え、共通の目的に向かってグループをまとめ最終目標に導くのである (Ikenberry, 1996: 388)。具体的には、リーダーは、まず自国の「価値観」を発信する。そして、自国の規範や価値観を受容するよう他国を説得する (Ikenberry and Kapchan, 1990; コヘイン、1998: 50)。たとえ覇権国であっても、自国のリーダーシップの下、秩序を構築する際には、「正統性」が重要であり、自国の規範について他国から賛同を得なくてはならない (Ikenberry, 1996: 396)。「正統性」にかける秩序は維持するのが困難である。説得の結果、自国の「規範」、「価値観」、「アイデア」が相手国に受け入れられれば、自国の考え方や価値観を反映した「秩序」あるいは「制度」的なものが構築可能となる。賛同を得て構築された秩序あるいは制度は、やがて「社会化」のプロセスを経て公共財へと変化していく (Ikenberry, 1996: 285)。代表的な例は、GATT、WTOなどの制度や国際金融や自由貿易のレジームなどであろう。

しかし、他国が追従するような立派なアイデアさえあれば秩序や制度構築が可能なのではない。アイデアや価値観の発信に加えて必要となるのが物質的な力である。これは、軍事力も経済力もない弱小国や破たん国家がリーダーとして秩序形成に携わった例が過去にないことから自明であろう。他国を引き付けるためにはインセンティブが必要であり、物質的な力による裏付けが必要となる。さらに、リーダーは、秩序を構築した後も同秩序を維持するため一定の貢献が必要であり、それにはコストがかかる。物質的な下支えなしには困難であろう (Kindleberger, 1981; Rosecrance, 1990)。

米国が、第二次世界大戦後に行なった西側の経済秩序や制度の構築を事例として考えてみよう。第二次世界大戦後、米国は、西側世界を再構築する際、マーシャルプランなどの経済援助を行い、さらに同盟 (北大西洋条約機構) を結成することによって西側の安全保障を担った。経済と安全保障両方のインセンティブを与えることにより、欧州諸国を米国主導の秩序に参加させた。しかし、軍事力、経済力を利用したインセンティブの提供だけでは制度や秩序構築には不十分である。構築しようとする秩序や制度を「正統性」のあるものにするためには、欧州各国の支持及び協力が必要であった。つまり、リーダーとして主導権をとるには、物質的な見

返りだけではなく、将来の展望や価値観などを相手国に示すことによって相手国の受容を促すことが不可欠だったのである (Ikenberry, 1996; Ikenberry and Kapchan, 1990)。このように考えると、グローバルなリーダーとして主導権を取るには、軍事力、経済力、イデオロギー全ての要素において優れていることが必要であるといえる。

多くの場合において、リーダーの価値観を反映した秩序は、公共の利益に貢献すると同時に、リーダーが自国の利益を追求する道具ともなりうる。たとえば、金本位制や第2次大戦後、西側世界を中心に構築された自由貿易や国際金融の国際的なレジームは、世界経済の秩序安定に貢献したともいえるが、米国の利益にも大きく貢献した (Kindleberger, 1981: 248)。自国の価値観に沿った秩序や制度の構築・維持は、コストがかかるが自国の国益にもつながるのである。

しかし、大戦前のイギリス、大戦後の米国に象徴されるような覇権的リーダーシップを日本に適用して論じるのは無理があろう。そもそも、憲法9条により、軍事力を行使することに制約のある日本が、より大きな軍事力、経済力を持つ米国を差し置いて安全保障、経済分野において包括的にグローバルリーダーシップを行使するのが困難であることは明白である。そこで、本論では、米国が構築した安全保障秩序を所与のものとする。地域はアジアに限定し、経済分野での日本のリーダーシップについて考えてみたい。17世紀において自由貿易を推進したオランダのリーダーシップを研究したボーレイの事例研究によれば、成功の度合いはさておき、覇権国でなくてもリーダーシップをとることはできる (Brawley, 1995)。だとすると、軍事力、経済力、イデオロギーと三点フルセットではない日本も、アジアにおける秩序形成のためリーダーとしてイニシアチブをとることは可能なはずである。例えば、日本は経済力を背景として、経済分野で自国の価値観やアイデアを提供することにより政策論争を形成し、ゲームのルール制定に影響を与えることで、自国の価値観や規範、アイデアを反映した秩序形成に関与できるはずである。

では、国家はどのようなときに秩序形成にかかわろうとするのだろうか。やや古い事例であることは否めないが、「大東亜共栄圏」構想が象徴的な例であろう。これは、欧米列強がコントロールする秩序に不満を持つ日本が、新たな秩序を地域限定で形成しようとして発信したアイデアであった。しかし、自己中心的ともいえる大東亜共栄圏構想は第二次世界大戦の敗戦により挫折した。この事例から推察できるのは、二つの仮定である。第一に、現状にさほど満足していない場合、国家は既存の秩序に挑戦しようとするのではないだろうか。第二に、地域や限定的な分野でのリーダーシップの行使や秩序構築にも、国際秩序を維持している大国の意向が重要であるという仮定である。以下の事例では、これらの仮定に留意しながら分析を行う。

2. ケーススタディ

(1). アジア通貨危機⁵⁾

日本は、第2次大戦後、戦後賠償をはじめとして経済外交を機軸にアジア諸国と関係を再構築する道を歩んできた。1970年代までは、日本の援助は自国の経済成長を主な目的としていたが、1980年代以降は、アジアの経済大国として、大規模プロジェクト及び円借款に象徴される援助、投資、貿易の三位一体のアプローチを通じてアジア諸国と経済的相互依存関係を深めていった。このように、アジア諸国と日本の相互依存関係が深まる中発生したアジア通貨危機（1997年）は、日本がアジアのリーダーとしての役割を果たす資質があるかどうかを問うた試験であったといえる。本事例では、日本によるアジア通貨基金（AMF）の提案を中心に分析する。

i. アイデアの対立

日本は国内では付加価値及び技術力の高い産業を育成し、代わりに自国の斜陽産業を「輸出」することによって目覚ましい経済発展を遂げてきた（Freedman, Blair, Chung, 2009）。日本が経済大国として台頭する中、1985年のプラザ合意を契機に、民間企業は競争力確保のため部品などの付加価値の低い製品の生産拠点をアジア諸国に移した（中国への投資が本格化するのには、1990年代にはいつからである）。この結果、日本・アジア間の域内貿易が促進されただけでなく、相当額の政府及び民間資金がアジア各国に流れた。このような日本企業による下請け工場の設立ラッシュは、日本とアジア諸国との間で労働の「役割分担」（division of labour）を促進する結果となり、ハッチと山村の言葉を借りれば、アジア諸国は、日本の「プロダクション同盟」（Hatchi and Yamamura, 1996）に組み込まれていったのである。また、日本企業の進出により、日本の技術とビジネスモデルがアジア各国に「輸出」される結果となり、日本の成長経験を真似た多くの「developmental states」がアジアに誕生することになった⁶⁾。勿論、日本企業による付加価値の低い製品の生産拠点の設立は、アジア諸国の日本への依存を深めただけで、本当の意味でのアジアの経済発展につながっていないとの批判もある。しかし、日本の技術及び資本の移転がアジアの経済発展に貢献したことは否定できず、日本をリーダーとして頂点に抱く雁行型経済発展モデルは、日本をアジアの経済リーダーとらしめたのである（Korhonen, 1994）。

このように、日本が次第に存在感を増す中、世界銀行は、日本の開発途上国に対する円借款が、援助受け取り国の金融分野の発展に否定的な影響を及ぼしているとして政府主導による日本型経済発展モデルを市場経済主義への挑戦として問題視するようになってきていた⁷⁾。両者の経済発展に対する見解の相違は、1989年の世界銀行による海外経済協力基金（OECF）へ対

する円借款批判、それに対する OECF の反論の応酬によく現れている⁸⁾。日本は、戦後の経済復興段階において政府主導による政策（特定の産業の保護、補助金など）の下、奇跡的な経済回復及び発展を遂げた経験から、この経験をアジア諸国にも移植できるのではないかと考えていた。しかし、経済的プレゼンスが急激に高まった1980年代以降すら、日本は、自国の経済発展の哲学や信条を明確に对外発信することはなかった。市場経済主義が万能ではないことを指摘し、政府主導による産業政策の重要性（ターゲット産業の保護、政府主導の投資、金利補助など）を積極的に発信するようになったのは1990年代になってからである。日本のこのような对外発信の結果、1993年の世界銀行レポート「東アジアの奇跡」⁹⁾は、アジアの開発経験に対して一定の評価を与えたが、これにより、日本が経験したような政府主導による経済発展モデルが国際的な「規範」又は「モデル」として定着したわけでも、世界銀行、国際通貨基金 (IMF) などの国際機関において日本の影響力が経済力に見合ったレベルまで高まったわけでもなかった。

日本の経済的なプレゼンスは大きくなった。しかし、先行研究によると、その影響力は米国と同等のシェアを持つアジア開発銀行 (ADB) 内でさえ限定的であった (Yasutomo, 1995: 91)。日本の影響力が米国主導の世界銀行及び IMF において限定的であったのは言うまでもない。IMF の投票権は、米国の17%に対し日本は6%とその差は歴然としていた。日本は、IMF 内での影響力を高めるため、IMF への増資後、IMF のアジア事務所 (Office for Asia and the Pacific: OAP) を東京に開設することを提案した¹⁰⁾。その結果1997年に IMF のアジア太平洋地域事務所が東京に開設されたが、東京の目的は、経済発展に関する自国の見解を IMF に対してインプットすることであったのに対し、IMF は自分たちのアプローチをアジアに対してアウトプットすることであった。

その後、1997年7月、タイバーツの下落をはじめとしてアジア通貨危機が始まった。タイは、8月に IMF 支援プログラムを採用したが、IMF がタイに課した融資条件は厳しく、西欧型の経済自由化を急激に推し進めるものであった。IMF は、アジア危機の原因を、金融システムの脆弱さ及び政府、銀行、企業間の不透明な関係にあったと結論づけ、国際収支均衡が崩れたタイに外貨を融資する条件として、金融セクターの強化、政府介入の縮小、国内市場の開放、緊縮財政などを挙げ、経済改革プログラムの実行を通じてタイの経済政策に影響力を行使した。IMF にとって、今回の危機は、日本の政府、銀行、企業が一体となった投資や経済インフラプロジェクト中心の援助 (円借款) を受けて経済発展を遂げるアジア型開発モデルの失敗であったのである¹¹⁾。

IMF の目的は、経済の、特に金融分野での自由化を推進することによって、融資受け取り国の経済改革を行い自由な経済市場の育成を目指すことであった。しかし、実際は、米国からの投資を容易にすることでウォール街の利益に貢献することであった¹²⁾。何よりも融資受け取

り国に課された条件は、米国がかねてから要望していたにもかかわらず相手国に拒絶されていた条件であった（Gilpin 2000: 157）。明確な意図はなかったにせよ、政府主導型の自国の開発経験を投資、貿易、援助を通じて「輸出」することによって、相互依存的な利害関係をアジア各国と構築してきた日本にとって、IMFの改革要求は過激であり、政府と民間が緊密な関係を保ちながら経済発展を遂げるといったパターンを破壊するものであった。日本は、IMFが西欧型アプローチを各国のバックグラウンドを無視して経済分野のみならず政治分野まで切り込んで画一的に適用することに疑問を呈したが¹³⁾、単独で融資を行った場合資金回収が困難であるとの独自の調査結果を受けて、タイに対してIMF主導の枠組みの下資金援助を行った。しかし、IMFの救済計画にもかかわらずタイの経済状況はよくなるどころか悪化する一方だった。企業、銀行の進出により経済的に相互依存の関係が深くなっていたことに鑑みると、悪化するタイの経済状況は日本の経済にも打撃を与えることは必至だった。

ii. AMFの提案と宮沢構想

悪化するタイの経済状況に直面し、1997年9月、日本は、自国を中心としたAMF設立の提案を行った。いわゆる日本を中心としたIMFのアジア版である。AMF設立の目的は、IMFのように経済改革プログラムなどの厳しい融資条件を課すことなく、経済危機に陥ったアジア諸国に資金を提供し救済することであった（しかし、資金面では、日本だけで全ての資金をまかなうのは困難なため、AMFはIMFを補完するものとして位置づけていた）。日本の目には、IMFが融資の条件として受け取り国に課す自由化をはじめとする経済改革は、これまで政府主導型の開発を推進してきたアジア諸国にはそぐわないものであると映った。加えて、IMFの経済改革プログラムは、受け取り国のオーナーシップを弱め、融資を受けた国がIMFの影響下に置かれてしまうことを意味していた。

これまで、日本は、一貫して米国抜き地域共同体の設立には消極的な姿勢を示してきた。自国の安全保障を全面的に頼る米国のジュニアパートナーとしては、当然の帰結だったとも言える。しかし、今回は一転して、自国とは相容れない見解を持つ米国を排除し、自国をリーダーとしたAMFを設立しようと試みたのであった。1994年のメキシコ通貨危機の際米国がリーダーとして中心的役割を果たしメキシコを救済したことが、アジアのリーダーを自負する日本に一定の刺激を与えたことは否定できない¹⁴⁾。そのため、アジアの通貨危機においては、日本は、リーダーとして運命共同体ともいえるアジア諸国を救済するため中心的役割を果たすつもりだった。こうした大胆な提案をした背景には、米国はあまり反対しないだろうという日本側の誤算があった（榊原、2000）。

しかし、米国は、AMFの設立はIMF融資の効率性を低め、モラルハザードを引き起こすとして強硬に反対した。中国も日本がリーダーとなる基金の設立には反対した（Hughes,

2000)。日本は、IMFと同様の融資条件を課すことで米国の譲歩を得ようとしたが、結局米国の同意を得ることができなかった。財務省内ですら、AMFに関しては一枚岩ではなく詳細についてはコンセンサスが欠如していた。さらに、他省庁（例えば外務省など）も本件に関しては無関心であった¹⁵⁾。自国の安全保障のみならず米国市場への輸出に依存している日本が、米国の賛成なしに地域金融機構を設立することは実質的には不可能であった。AMF構想は提案後すぐに消滅してしまった。

AMFの挫折後、11月にはインドネシアがIMF支援プログラムを採用したが、融資条件はタイと同様厳しいものであった。内容は、政府と企業間の不透明な関係の清算、金融引き締めと緊縮財政、金融システム改革の推進、貿易、投資の自由化であり、その改革は、経済だけでなく政治的な改革をも含み広範囲へと及んだ。しかし、既得権益を守ろうとするスハルト政権の非協力的態度も手伝って、通貨は安定するどころかインドネシア経済は悪化の一步を辿った。経済の悪化は深刻で、実質GDP成長率は1年後の98年にはマイナス16%と劇的な低下をみせた。日本は、IMFの枠組みの下、資金を提供する一方、IMFアプローチの批判を続けた。この姿勢は、IMFの条件を支持した米国や欧州と一線を画す。しかし、山一証券の自主廃業をはじめとして金融機関の倒産・経営不振は、米国の眼からみると、日本型経済発展に問題があることの動かぬ証拠であった。日本は、規制緩和及び内需拡大を進めることで経済を立て直すように西欧から圧力を受ける中、最大援助国としてインドネシアの状況を座視することもできず、IMF主導のプログラムに参加せざるを得なかったといえる。

しかし、1997年12月にIMF支援プログラムを採用した韓国でも大幅な生産の低下、失業率の上昇などが見られた。さらに、IMFの監視下にあったにもかかわらず、1998年8月にはロシアが、9月にはブラジルが危機に陥った。このような状況を受け、日本は、自国も経済的には苦しい状況であったにもかかわらず、1998年10月、アジアのみを対象として、開発プロジェクト、金利返済、国債発行などを300億ドルの規模で支援する宮沢構想を表明した。この構想は、2国間支援だったため米国には歓迎された。宮沢構想の下行われた経済支援がアジアの経済安定に貢献したことは言うまでもない。

iii. エコノミックリーダーへの道？

これまで、米国を排除した地域機構の設立には極めて消極的だった日本が、なぜ一転して米国を排除したAMFの提案をしたのだろうか。既に述べたように、アジア諸国は、日本の投資や援助の下、「雁行型」や「プロダクション同盟」と揶揄されるように、日本を経済リーダーとして顕著な発展を遂げてきた。日本とアジア諸国の相互依存は1980年代より急速に深化し、通貨危機前にはアジアへの海外直接投資（FDI）も全体の約4分の1を占めるまでとなり、邦銀の融資残高も増大し、アジアにおける日本の存在は突出したものとなっていた。そのため、

アジアの経済危機は日本にとって対岸の火事ではなかった。しかし、米国主導のIMFが推進する市場経済主義に基づく経済改革に参加し、これまで日本が原動力となって引っ張ってきたアジアの開発・経済発展の構図を塗り替えることは、日本にとっては明らかに不利益であった。さらに、今回の危機の際取られたIMFの政策は、あまりに過激であり更なる経済の悪化を招いたことから、急遽、日本がAMF基金の構想を提案することにつながった。つまり、状況を放置することによって自国の利益が脅かされる可能性が高まったため、日本はAMF設立の提案をしたわけである。

例えば、インドネシアに対しては、アジア通貨危機までは、日本は大規模インフラの整備・発展に象徴されるようなプロジェクト融資を中心に行ってきたが、AMFの挫折後はIMF主導の枠組みの下、1997年末から99年度にかけてはプログラム融資が中心となった。その間のプロジェクト融資はほぼ行われなかった。日本のプロジェクト融資はいわゆる「ひも付き」ではなく、全ての案件が日本企業により落札されていたわけではない。しかし、日本企業による事業でなくても、インフラ整備により投資環境が好転し日本企業の進出が容易になることは間違いない。AMFの設立はこのような経済的相互依存の関係を温存しようとする目的もあったのである。

AMFの挫折後、IMFによる融資にもかかわらずアジアの経済状況は安定しないどころか悪化していったため、日本は、二国間融資（宮沢構想）を実行しアジア諸国を救済することでアジアのリーダーとしての面目を保った。では、なぜ、日本は自国をリーダーとした地域的枠組みは成立させることができなかったが、宮沢構想は実行できたのだろうか。それは、宮沢構想が二国間融資だったからである。当時、米国は、ロシア、ブラジルの対応に追われており、アジア救済のために資金を投入するにも議会の了承を得ることが困難であった。そのためアジアの経済安定化のため日本が資金を投入することはむしろ歓迎すべきことであった。米国は、日本が自国の影響力が及ばない地域的枠組みのリーダーとなるのは黙認できなくても、1975年以降日本がアジア諸国の最大援助国であり続けたことを考えると、過去の延長線上にあるともいえる二国間融資に強く反対する理由もなかったといえる。日本としても、①日本の銀行や企業がアジア諸国に大きな利害を有していたこと、②当時自国も金融機関の崩壊に見られるように深刻な不況に面していたことに鑑みると、宮沢構想によりアジア諸国を救済した背景には、自国の経済の救済という側面があったことは否めない。

(2). ベトナムへの援助¹⁶⁾

第2次大戦後、戦後賠償及び1954年のコロソプランへの参加をはじめとして開始された日本の経済援助は、日本の経済成長とともに外交の重要なツールとしてその重みを増していった。しかし、圧倒的な援助実績にもかかわらず、日本は、援助理念について多くを語ることをせず、

また、援助を梃子に政治的ゴールを追求することもしなかった。そのため、円借款による大規模プロジェクト中心の日本の援助は、「経済利益追求の単なる道具である」、「日本は経済大国としての役割を果たしていない」、などと揶揄されることが多かったといえる（Hirata, 1998; Hook and Zhang, 1998; Takagi and Kawai, 2004）。しかし、1990年代後半、寡黙な日本の援助政策に変化の兆しが現れた。それまでの低姿勢とは一変して、自国の援助理念及び経済発展モデルを発信し始めたのである。本事例では、援助を二国間の政策及び国際援助体制という枠組みの中で捉え分析する。

i. アイデアの対立

国際社会で世界銀行を中心としてある種の規範・見解に基づいた経済改革プログラムともいえる「構造調整融資」が広範に行われるようになったのは、1980年代以降である。これを機に、世界銀行の援助体制は緩いシステムから徐々に強力な影響力を持つ「体制」へと変化していった（稲田、2004：152）。世界銀行、IMFを中心として行われた経済自由化路線を強調した経済改革プログラムともいえる「構造調整融資」は、各国の援助政策を拘束するものではなかったが、それまで途上国がとってきた国家主導型の開発政策を否定し、自由化と市場主義に基づく政策への転換を強要するものであった。

ところが、冷戦終結後より一層加速された世界のグローバル化に伴い、途上国の開発・援助に対して貧困削減の重要性が1990年代後半より指摘されるようになった。そこで、ドナー国の共通の意識の下、目的を達成するために国際社会として協調行動をとろうとする動きが強まった。貧困削減に向けたこのような国際的アプローチは、1997年の世界銀行・IMF年次総会におけるCDF（Comprehensive Development Framework）の採択をはじめとして、翌年の貧困削減戦略報告書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の採択により決定的となった。これにより、債務削減を受ける重債務貧困国とIDAの融資対象国全てがPRSPの提出を義務づけられた。PRSPは、貧困削減のための戦略であったが、PRSPの内容と融資が関連していることから、世界銀行・IMFが途上国の経済政策に包括的に影響を及ぼすことのできる事実上の融資条件であったともいえる。また、ドナー及び国際機関の国際協調の促進を促す枠組みであったともいえる。さらに、2000年には、国連によりミレニアムゴールも採択され、国際的に貧困削減への動きが一層高まった。このような中、米国をはじめとする先進諸国は9・11を契機としてテロを撲滅するために貧困削減へとさらに傾斜し、援助額を急激に増加した¹⁷⁾。保健、福祉など社会分野への直接的援助を通じて貧困削減を試みる動きは、各国が資金を出し合ってプールする「コモンバスケット」方式とともに、新たな国際的な援助潮流となっていった。

欧米同様、日本も貧困削減には賛成であった。しかし、資金をプールする「コモンバスケッ

ト」方式は、日本が2国間の経済援助を影響力行使の梃子として使用する機会を奪うものであった。社会福祉に限定した援助は、直接貧困に苦しむ人々を直接助けることにはなっても、経済成長を促進し、雇用の機会を創出するわけではない。福祉など社会面の改善を図ることにより貧困削減目標を達成しようとする世界銀行及びIMFのアプローチは、これまで、大規模プロジェクト実施により経済インフラの建設を目的に援助を行ってきた日本のアプローチ及び援助理念とは相反するものであった。しかし、この新たな援助潮流の下では、従来の日本独自の援助方針を変更せざるを得ないことは明白であった。

しかも、日本のODA予算は1998年を境に減少しており、2001年以降は減少傾向がさらに強くなっていった。これは、9・11後、援助額を急増させた欧米とは対照的であった。このように、9・11後、新たな援助潮流がより一層顕著になる中、日本は、2つの選択肢に面したのである。貧困削減及びコモンバスケット方式に象徴されるような新たな援助潮流を推進する国際社会と協調する形で援助を行うか、あるいは、自国の援助哲学を国際社会に発信し広めることで、新たな秩序形成も視野に入れて行動するかの2つの選択肢であった。日本の選択は、後者であった。厳しいODA予算の中、2国間融資を多国間融資にシフトし、自国の成功体験とは異なるアプローチに賛同する形で援助を行うことは国益を損なうことにもなり、看過できなかったのである。

ii. ベトナムの PRSP

日本がとった戦略は、ベトナムの経済発展計画の策定段階にて、自国の経済発展モデルを発信することであった。当初、ベトナムのPRSPは、社会福祉・教育・保健分野などの社会面の充実を図ることにより直接的な貧困削減を推進することに重点を置いており、経済インフラの発展による経済成長を重視する日本のアプローチとは大きく異なるものであった。このような枠組みの下、他のドナーと協調して援助を行うことは、経済インフラの発展が外国からの投資、経済成長を促進し、その結果として貧困を削減するという日本の援助及び経済発展の考え方にそぐわないものであった。そのため、初期の段階では、世界銀行等との協調融資を拒否、オーナー国であるベトナム及び世界銀行をはじめとするドナーを説得すべく自国の経済発展に対する研究報告やシンポジウムを活用するなどして発信し続けた。

日本型経済発展モデルの発信は、ベトナムだけで行われたわけではない。同時期に、日本は、新たなコンセプト「Initiative for Development in East Asia: IDEA」を発表している。IDEAの目的は、第1にアジアの成功体験をアフリカなどの発展途上国の経済発展のため発信すること、第2に発信することにより現在の援助潮流に影響を与えること、第3にアジア各国の結束を深めることであった¹⁸⁾。コンセプト発表後開催されたIDEA大臣会議（中国、韓国、ASEAN諸国）では、1.経済成長の前提として経済インフラの建設の必要性、2東アジアの

成功体験の確認、3.DACなど国際社会で東アジアの経験を分析し発信すること、4.アジアの成功体験に基づきプロジェクトを実施することを確認し、自国の理念を発信した。さらに、日本は、シンポジウムや持続可能な開発に関する首脳会議（WSSD）などでも、アジアの開発経験が貧困削減に貢献できることを強調するなど、積極的に発信活動を続けた¹⁹⁾。IDEAは外務省内ですら盛り上がり欠け結果を得ることなく自然消滅してしまったが、明示的に経済発展へのアプローチを提示することにより、ドナーコミュニティにおいて新たな秩序、規範を創造することを狙った試みであったといえる²⁰⁾。

その後、世界銀行やIMFが、社会福祉のみに限定した貧困削減の取り組みは適切でないとの見解や、経済インフラ発展の重要性について賛同の意を示したことは、日本の取り組みが彼らの見解に多少なりとも影響を与えたことを示唆するものであった。このような見解の変化は、最終的にはベトナムのPRSPに反映され、日本の主張は日の目をみたのである。言うまでもなく、最大援助国であるという日本の地位を利用した圧力は、ベトナムの経済政策の選好に影響を与えたことは想像に難くない。

iii. 知的リーダーへの道？

これまで自国の理念を発信することなく国際社会と協調してきた日本が、なぜ今回積極的に自国のアプローチを発信したのであろうか。米国主導の世界銀行及びIMFは、貧困削減を「コモンバスケット方式」により推進することによって新たな国際的秩序及び規範を形成しようとした。欧州先進国の援助は、もともと2国間融資の比率が日本に比べて低く、金額は少額であるものの、オーストラリアや北欧三国等100%無償融資の国も多かった。経済援助を自国の外交ツールとして頼っていなかった国にとっては、新たな秩序に参加することが自国に多大な不利益をもたらすわけではなかった。しかし、日本は、アジア諸国の最大援助国であり、援助金額も大きく、新たな秩序に参加することは自国の不利益となることは明白であった。政府主導による産業育成・開発により経済成長を遂げたという経験に鑑みると、世界銀行主導のアプローチは決して賛同できるものではなかった。しかも、「コモンバスケット方式」では、資金を提供しても自国の選好を相手国の政策に反映させることができない。

その上、当時日本は、ベトナムへの進出を希望する企業からベトナムの投資環境が整っていないため進出が困難であると再三陳情を受けており、政府として何とかベトナムの投資環境の整備を進めなくてはならない状況にあった²¹⁾。ただし、新たな秩序に不参加では、国際的に孤立を深めることになり、結果として自国の不利益となる可能性が高かったわけである。このように自国の利害が侵害される状況に直面し、日本は、意見の対立を覚悟で、自国にとって不利益が少ない秩序・規範の形成を行おうと行動したと考えられる²²⁾。

PRSPの策定計画と同時期に締結された日越共同イニシアチブ（2003年）は、ベトナム政府

の法体制や投資環境を整備することを目的としていた。しかし、同イニシアチブ締結により、投資環境が整備されることが予想され、日本企業のベトナム進出を容易にするものであったことは否定できない。日越共同イニシアチブの44項目のアクションプランについても、当初、日本は自国のみで援助しようとした。結果としては、世界銀行及び他のドナーとの協調融資の形となったが、日本は協調行動よりもベトナムの経済政策において自国が影響力を最大化することを望んでいたといえよう。

しかし、なぜターゲットがベトナムだったのか。理由としては、ベトナムは、1. アジアにおいて最初の PRSP 作成国であったこと、2. 日本が圧倒的ドナーであったこと、3. 1995年に開始した石川プロジェクトを初めとして、これまで経済政策アドバイスなどの支援を行ってきた実績があったこと、が考えられる。さらに、世界銀行は米国の強い影響下にあるものの、米国のベトナム戦争等歴史的要因からベトナムには深く関与していなかったことも日本の知的リーダーとしての挑戦を可能とした。

では、なぜカンボジアやインドネシアではなかったのだろうかという疑問もあるかもしれない。カンボジアへの融資はほとんどが無償であり、規模もベトナムと比較すると約6分の1(2007年時)と小さく、日本が圧倒的ドナーではなかった。インドネシアへの援助は年によってばらつきがあるものの、ベトナムを大きく上回り、経済関係も深い。しかし、インドネシアは、日本政府・企業と緊密な関係を保ちながら国家主導の開発を既に行っていた。また、社会分野の発展による貧困削減を軽視していたわけではないものの、インドネシアは、経済インフラの発展を重視し、開発と投資促進による経済成長を目指していた。この点においては、インドネシアと日本は同じ考え方をしていた。

ただし、日本の知的リーダーとしての対外行動を説明する際には、ODA 予算の減少やビジネスチャンスを求める企業からの支援要請といった国内要因も無視することはできない。単純に現在の構造や国際環境に不満があったから行動を起こしたというよりは、こうした国内要因が、日本の秩序への関与を後押ししたことは言うまでもない。

3. 日本が追求したリーダーシップとは

上記2つの事例において、日本がリーダーとして秩序形成に関与しようとした背景はなんだったのだろうか。どちらにおいても、自国の国益にはそぐわない秩序に対する不満が契機となって、AMF の提案及びアジア型開発モデルの発信となったことは事例研究から明らかである。AMF の設立及びベトナムの開発計画への参加は、根底には経済利益の確保という目的もあったにせよ、自国の経済発展モデルに関する「規範」の発信及び新たな秩序の推進であった。アジア通貨危機時には、IMF 主導の下で行われた市場経済への急激な移行及びアジア型開発

発展モデルの否定など、対立する当時の考え方が契機となって、日本は積極的な対外行動に出た。これは、AMFの撤回後も、世界銀行やIMFの会合において、日本の財務大臣がIMFの構造改革の必要性及びIMFの偏った経済政策を批判したことにも現れている。ベトナムにおいても、日本の利益や経済発展への考え方とは合わない世界銀行主導の新しい援助潮流が、それまで低姿勢を保ってきた日本の背中を押したといえる。現状への不満から、日本は、自国の「規範」「価値観」を広げるため、積極的に対外行動をとったことが事例では明らかになっている。

しかし、ここで留意したいのは、規範や自国の開発モデルに対する自信などの観念的要因だけが日本の行動を決定したわけではないということである。観念的要因が対外行動を決定するのであれば、もっと早い時期に、たとえば、日本の経済力がピークだった1980年代に積極的な行動起こすことができたはずだし、そのほうが効率的だったといえる。しかし、日本の行動はむしろその逆であったといえる。日本は、構造調整融資の理念を支持していたわけではないが、1980年代後半より、基本的には世界銀行との協調融資に依っていた。また、1992年に発表されたODA憲章は、自国の援助哲学や理念を発信するどころか、むしろ国際社会向けに人権など重視の姿勢をみせたレトリックだったと見ることもできる (Morrison, 2005)。事例の一連の対外行動は、むしろ、潜在していた構造調整融資に対する意見の相違に加え、市場経済主義一辺倒のアプローチにより被る日本の不利益及び新たな援助潮流に象徴されるような利害の対立構造とそれに対する不満が、日本の対外行動を決定する大きな要因になったといえる。特に、IDEAなどは、日本の経験や哲学をベースに練られたコンセプトであったとはいえ、自国の不利益を助長するような状況に対抗するために作りだされた概念である感²³⁾は否めない。現状維持あるいは同意できない枠組みに参加することは、自国の経済的な不利益になるだけでなく、地域の経済的リーダーとしての自負や影響力の点からも不利益になる選択であったといえる。そのため、日本は、経済力と最大援助国の立場を利用して、自国に少しでも不利益にならない形で新たな「秩序」のようなものを形成しようとしたと説明できる。

おわりに

日本が経済発展モデルや援助理念などを国際社会に向かって発信したのは、1990年代後半である。1991年のバブル経済崩壊後、日本の経済は衰退し1997年にはマイナス成長となった。1980年代に見られたような破竹の勢いはなかったはずである。にもかかわらず、AMFの提案は1997年、IDEAのコンセプトの発表は2002年に行われた。経済力の低下にもかかわらず、新たな秩序形成を目指す積極的な対外行動をとった背景には、自国が長い年月をかけて築いてきたアジアの開発モデルや日本とアジアの相互依存的関係が侵される可能性が高まったからで

あった。

バブルが弾けて日本経済は以前の勢いを失ったとはいえ、GDPのサイズや援助金額に鑑みると、域内の限定的な秩序形成を行うには十分な物質的なパワーがあったとみなすことができよう。こうした経済力を背景に、自国の価値観を発信することによって制度又は緩やかな「秩序」の構築を目的としたのであった。アジア通貨危機時のAMFの設立及びベトナムで自国の援助哲学を発信することによって新たな「秩序」を構築しようとする態度は、「リーダーとして影響力の最大化」を図ろうとした行動であったともいえる。アイデアや価値観の発信、そして説得は、経済力を梃子に将来の経済援助や日本企業による投資の可能性を示唆することによって、ベトナムでは成功した。物質的なインセンティブの提供である。しかも、克服できないような反対勢力はなかった。これにはベトナム戦争後、米国とベトナムの間に国交がなかったことが大きく関係していよう。一方、AMFの設立により地域・分野限定のリーダーシップを発揮しようとした日本の試みは、米国の反対によりあっさり挫折した。グローバルリーダーであり国際秩序を維持する米国の意向にそぐわなかったからである。このように、事例では、自国の利益の侵害など、不満を感じた国家は、アイデアを発信・説得することによって秩序形成の流れに影響を与えようとするのが分かった。しかし、地域・分野限定の「限定的リーダーシップ」を取ることは、その上のレベルである「グローバルリーダーシップ」をとる米国の賛成なしには、容易ではないということも明らかになった。

本稿では1990年末から2000年代初頭にかけて日本の秩序形成への関与を分析したが、この問題を考える上で避けて通れないのが中国の台頭である。中国のGDPは2010年に日本を追い越した。2013年に中国を中心とするアジアインフラ投資銀行(AIIB)の提案をし、英国などを含む欧州諸国やASEANなどの賛同を経て2016年6月には初総会を開いた。中国のAIIB設立は、日本のAMFの挫折と好対照をなす。なぜ日米両国が賛同していないにもかかわらず発足が可能だったのだろうか。中国がリーダーとして秩序形成に関与するだけの物質的なパワーを持ち合わせていることは世界第二位のGDPが証明している。また、AIIBの目的は、「アジアへのインフラ資金の提供」であり、各国の賛同を得るには十分な大義名分があった。この二点に関しては日本の試みと似ているが、唯一異なるのは、中国は米国の賛同を得る必要がなかったという点である。日本と異なり、米国に安全保障を委ねていないため、米国という構造的要因に縛られる必要がなかったのである。このように、本稿で提示した分析枠組みで中国の事例も説明可能である。今後、日本のアジアにおける秩序形成への関与を考える上でも同枠組みは有益であろう。

注

- 1) 米国の経済政策をリアリズムから説明したものとしては、以下参照。Mastanduno, Michael. 1991. "Do relative gains matter? America's response to Japan's industrial policy." *International Security* 16: 73-113.
- 2) Barkinによれば、リアリズムにおいて軍事力の追求が至上命題と一般的に解釈されたのは、冷戦時代の状況を反映しただけであり、軍事的脅威がない時代においては、リアリズムにおいても軍事力の追求が最優先されるわけではなく、必ずしもリアリズムの「パワー」が物質的パワーをさすわけではない。Barkin, J. Samuel. 2003. "Realist Constructivism." *International Studies Review* 5: 325-342.
- 3) 個人的なリーダーシップについては、以下を参照。Young, Oran R. 1991. "Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society." *International Organization* 45: 281-308.
- 4) 上述した場合と異なる事例として、自国の物質的パワーの優位性を背景に、相手国に対し罰あるいは報酬を与えることを示唆することによって相手国の選好に影響を与え、秩序を構築する場合も考えられよう。これは、どちらかといえば強制力を伴うパワーの行使であり、軍事力、経済力、資本、技術などの物質的な要素が決定要因となる。しかし、こうした秩序の場合、覇権国の物質的パワーが衰退すると同時に既存の秩序は変化してしまう。
- 5) 詳細については、拙稿参照。Hatakeyama, Kyoko and Craig Freedman. 2010. *Snow on the Pine: Japan's Quest for a Leadership Role in Asia*, World Scientific.
- 6) "Developmental states" という言葉を最初に使ったのは Chalmers Johnson である。
- 7) 日本型経済発展については、以下参照。Johnson, Chalmers. 1995. *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*. N.Y.: Norton.
- 8) 詳細については、以下参照。Shiratori, Masaki. 1998. "Afterword to the Japanese translation of the World Bank report "The East Asian Miracle"." pp.77-83 in *Japanese Views on Economic Development*, edited by Kenichi Ohno and Izumi Ohno. N.Y.: Routledge.
- 9) しかし、このレポートは、アジアの経済発展の要因は、政府主導の産業・金融政策のよりも、むしろ民間の活力であるとしている。World Bank. 1993. *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C.: The World Bank.
- 10) インタビュー、OAP 事務局長、2005年4月。
- 11) バブル経済崩壊の後も、日本のアジア諸国に対する（中国除く）投資は増加し、1991年には8.6%から1996年には24%に増加していた。
- 12) 非アジア系企業によるアジア企業の買収は1998年上期で、前期比の3.5倍となった。吉川元忠、1998. 『マネー敗戦』文芸春秋。pp.173-174。
- 13) 橋本首相のスピーチ、読売国際経済懇話会、1997年8月27日。
- 14) 財務省、外国為替審議会、『アジア金融資本市場専門分科会報告書』1998年5月19日。

- 15) インタビュー、外務省官僚、匿名、2005年4月。
- 16) 詳細は拙稿参照。Kyoko Hatakeyama. 2008. Japan's aid towards Vietnam: Becoming an intellectual leader? *Japanese Studies*, Vol.28, No.3.
- 17) テロと貧困の関連性については、以下参照。Krueger, Alan B., and Jitka Maleckoba. 2003. "Education, Poverty, Political Violence and Terrorism: Is there a causal connection." *Journal of Economic Perspectives* 17: 119-144.
- 18) Ministry of Foreign Affairs. 2002. "Japan and ASEAN in East Asia—A Sincere and Open Partnership", Speech by Prime Minister of Japan, Junichiro Koizumi. 14 January, Singapore. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0201/speech.html>, accessed in March 2006.
- 19) たとえば、以下参照。2002年 WSSD のサイドイベントとして開かれた IDEA の大臣級会議および 2002年10月の国際シンポジウム。
- 20) 2003年の 第3回アフリカ開発会議でも同コンセプトを提示している。
- 21) インタビュー、JETRO デイレクター、匿名、2006年3月、東京。
- 22) この考え方については、以下参照。古城佳子・藤原帰一・李鍾元・古城佳子・石田淳一（編）『国際政治講座3』東京大学出版会。pp.39-86及び p.65。
- 23) インタビュー、財務省官僚、匿名、2006年5月、東京。

参考文献

- Brawley, Mark R. 1995. "Political leadership and liberal economic subsystems: The constraints of structural assumptions." *Canadian Journal of Political Science* 28: 85-103.
- Freedman, Craig, Alex Blair, and Demi Chung. 2009. "The Handmaiden's Tale: Japan's Foreign Investment as a Reflection of its Domestic Economy." *International Journal of Business and Globalisation*.
- Gilpin, Robert. 2000. *The Challenges of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hatch, Walter, and Kozo Yamamura. 1996. *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirata, Keiko. 1998. "New challenges in Japan's aid: An analysis of aid policy-making." *Pacific Affairs* 71: 311-334.
- Hook, Steven W. and Guang Zhang. 1998. "Japan's aid policy since the Cold War: Rhetoric and Reality." *Asian Survey* 38: 1051-1066.
- Hughes, Christopher W. Summer 2000. "Japanese policy and the East Asia currency crisis: Abject defeat or quite victory?" *Review of International Political Economy* 7: 219-253
- Ikenberry, G. John. 1996. "The future of International Leadership." *Political Science Quarterly* 111: 385-402.
- Ikenberry, G. John, and Charles A. Kupchan. 1990. "Socialization and Hegemonic power." *International*

- Organization* 44: 283-315.
- Kindleberger, Charles P. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy." *International Studies Quarterly* 25: 242-254.
- Korhonen, Pekka. 1994. "The Theory of the Flying Geese Pattern of Development and its Interpretations." *Journal of Peace Research* 31: 93-108.
- Morgenthau J., Hans. 1978. *Politics among Nations*. N.Y.: Knopf.
- Morrison, Kevin. 2005. "The World Bank, Japan, and aid effectiveness." in *Japan's Foreign Aid: Old Continuities and New Directions*, edited by David Arase. N.Y.: Routledge.
- Rosecrance, Richard, and Jennifer Taw. 1990. "Japan and the Theory of International Leadership." *World Politics* 42: 184-209.
- Takagi, Shinji, and Masashiro Kawai. 2004. "Japan's Official Development Assistance: Recent issues and future directions." *Journal of International Development* 16.
- Yasutomo, Dennis. 1995. *The New Multilateralism in Japan's Foreign Policy*. N.Y.: St. Martin's Press.

日本語文献

- 稲田 十一. 2004. 「国際開発援助体制とグローバル化」藤原帰一・李鍾元・古城佳子・石田淳一(編)『国際政治講座3』東京大学出版会、pp.148-198.
- 榊原英資. 2000. 『日本と世界が震えた日：サイバーネットワーク資本主義の成立』中央公論。
- ロバート・コヘイン. 1998. 石黒馨・小林誠(訳)『覇権後の国際政治経済学』晃洋書房。

(はたけやま・きょうこ 外国語学部准教授)