

日本の対インドシナ・メコン地域政策の変遷

白石昌也[†]

Historical Survey of Japanese Regional Policy toward Indochina/Mekong

Masaya Shiraishi

Cooperation between Japan and “Mekong Region” has started since 2008. The concept of the “Mekong Region,” which includes five Continental Southeast Asian countries, is relatively new in the history of Japan’s external policy, while the traditional concept of “Indochina” in a narrower sense, which includes Cambodia, Laos and Vietnam, has existed since long ago. In addition, there are many other similar (sub-)regional concepts such as the Greater Mekong Sub-region, the Mekong Basin, new ASEAN members and CLMV.

This paper surveys the historical development of Japanese regional policy toward Continental Southeast Asia and Indochina both in a narrower and broader sense, and thus discusses the present situation and future prospects of “Japan-Mekong” cooperation.

The term “Regional Policy” is used in this paper as a set of ideas and actions by the Japanese government which recognizes some similarities and commonness among several countries in the (sub-) region and deals with them as a group or a category.

The first section of the paper overviews the Japanese regional policy from the colonial period to the Cold War era. The second section discusses Japanese policy during the 1990s, after the Cambodian peace accords. Section three deals with recent developments since the 1997–98 Asian economic crisis, including “Japan-CLV” and placing special focus on “Japan-Mekong” cooperation. In the concluding section, the author summarizes major findings in the previous sections and refers to the future prospects and several related issues on “Japan-Mekong” cooperation.

はじめに

日本の近隣アジア外交に、近年「日本・メコン」という協力枠組みが登場している。日本・メコンの外相級会合は2008年から、そして経済相級および首脳級の会合は2009年から、毎年開催される形で今日に至っている。またその間、2009年が「日本・メコン交流年」に指定され、1年間を通じて官民双方のさまざまな関連イベントが実施された。

ここで言う「メコン地域」とは、中国チベット高原に源を発し、大陸部東南アジアを貫流して南シナ海に注ぐ国際的河川「メコン河」そのものを意味するわけではない。メコン河に由来する名称ではあるが、大陸部東南アジア5カ国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、タイ）を包含する地理的範囲を指す地域呼称である。

日本の対外政策において、「メコン」という対象地域が登場し定着するようになったのは、さほど昔

[†] 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授

のことでなく、むしろ最近のことである。一方、日本が伝統的に有してきた地域政策の対象や地域概念は、狭義の「インドシナ」である。その地理的範囲は、「メコン地域」の一部に当たる、カンボジア、ラオス、ベトナムの3カ国のみから構成される。

しかも、今日この地域をめぐるのは、日本が何らかの形で関わる活動の対象として、以上の他にも「GMS」（拡大メコン・サブ地域もしくは大メコン圏）、「メコン流域」、「ASEAN新規加盟諸国」もしくは「CLMV」など、それぞれ地理的範囲が異なる概念や呼称が存在しており、錯綜とした状況を呈している。

本稿では、日本と「インドシナ」や「メコン」の関わりを、日本政府による地域政策の変遷という切り口で歴史的に振り返った上で、「日本・メコン」協力の現状と今後の展望や課題を論じる。ここで言う「地域政策」とは、以下のことを意味する。——いくつかの主権国家を包含する地域（もしくはサブ地域）に対して、何らかの共通性を見出し、それら国家を一つのグループもしくはカテゴリーとして一括して対応するような方針と活動のセットである。

具体的には、まず第1節において、植民地時代から冷戦期までを歴史的に概観し、第2節においては、1991年カンボジア和平以降1990年代の展開を、そして第3節においては、1997～98年アジア経済危機と1999年「ASEAN10」成立以降、今日に至るまでの最新の動向、とりわけ「日本・CLV」および「日本・メコン」協力の展開を通観し、最後に結論部分で本稿のまとめと「日本・メコン」協力をめぐる今後の展望や問題点を提示する。

なお、本稿においては、「サブ地域」と呼ぶべきケースも、特に区別をする必要のない限り、一括して「地域」と記述する。ただし、固有名詞などの形で「サブ地域」(sub-region)が一般的に定着している場合には、それに従う。「地域」や、その下位的単位としての「サブ地域」、上位的単位としての「メタ地域」は、いずれも相対的な関係性に基づくものであって、絶対的な区分が存在するわけではない。

1. 植民地時代から冷戦期まで

1.1 植民地支配期

今日「東南アジア」として知られる地域は、20世紀前半まで欧米列強によって分断されており、その地域全体を一つの地理的単位と見なす発想は、欧米人の間に一般化していなかった¹。近代の日本人や中国人の間では、時として「南洋」（なんよう、ナンヤン）という呼称が用いられたが、その地理的範囲は漠然としており、具体的な地域概念として定着していたわけではなかった²。

東南アジアの北半分にあたる大陸部東南アジアについては、確かに中国大陸とインド亜大陸に挟まれた一帯を示す広義の「インドシナ」という地理的呼称が、時として用いられることがあった。しか

¹ 矢野暢「序 東南アジア学への招待」矢野暢編『東南アジア学への招待』日本放送出版協会、1983年、上巻；石井米雄「東南アジアの歴史と文化」市村真一編『東南アジアを考える』創文社、1973年；石井米雄「東南アジア」『東南アジアを知る事典』平凡社、1986年、356頁；石井米雄「東南アジアの歴史的認識の歩み」石井米雄『東南アジアの歴史』（講座東南アジア学4）弘文堂、1991年。旅行記や文化史などの記述の中で「東南アジア」という言葉が用いられることがあったが、その地理的範囲は漠然としていた。いずれにせよ、当時の国際関係の中で「東南アジア」という実体性を持つ地域概念は不在であった。

² 例えば、日本では「南洋日本人町」「南洋協会」「南洋学院」、中国語圏では「南洋華僑」「南洋大学」などの用例がある。

し、その範囲は漠然としており、かつ文化史的な意味での学術用語ではあっても、現実の国際政治に直接関わる実体的な概念ではなかった³。

これに対して、大陸部東南アジアの一部に該当するカンボジア、ラオス、ベトナムから構成される狭義の「インドシナ」については、それがフランス領インドシナ連邦として単一の支配権力の下に置かれたために、現実の国際関係において意味を持つ実体的な地理的単位となった。

事実、明治期から昭和初期にかけて日本人は、この地域のことを一般に「仏領印度支那」、もしくはその略称としての「仏印」と呼んだ。そして、現実の国際関係においても、日本政府がこの地域との関わりを持つ時、それは「日本・仏印」関係として展開された。例えば、日本政府は1920年にハイフォンに、そして翌1921年にはサイゴンに領事館を開設し、また1927年には日本・仏印間の居住・航海に関する議定書、1932年に暫定貿易協定に調印したが、それらは全て狭義のインドシナを統治するフランス当局との交渉と合意を通じてなされたのであった⁴。

1.2 第2次世界大戦期

今日の「東南アジア」地域のほとんどが単一の政治的支配下に置かれたのは、第2次世界大戦期のことであり、それは日本軍による進駐や占領を通じてもたらされたものであった。日本はこの地域のことを「南方」と呼び、地域全体を統括する軍事組織として「南方軍」を創設した。南方は「大東亜共栄圏」の一部を構成する（サブ）地域である。

かくして、現実の国際関係において、「南方」という一つの地域的単位が、日本によって創出された。そして、（陸軍の）南方軍総司令部が南方全域を統括することとなったのである（ただし、島嶼部東南アジアの一部占領地域については、海軍が軍政を担当した）。具体的な統治については、それぞれの占領地に派遣された軍隊組織が、管轄地域ごとに分担した⁵。

狭義のインドシナについては、日本軍⁶は当初「平和的」に進駐する形をとり、既存のフランス植民地支配体制を温存した。日本軍が武力を行使してフランス植民地支配機構を解体したのは、ようやく1945年3月になってからのことである（仏印武力処理）⁷。その後、日本はベトナム、カンボジア、ラオスの3王国に名目的な「独立」を宣言させたが、現地に駐屯する日本軍は引き続きインドシナ全体を一つの作戦単位として扱い、またインドシナ連邦の行政機能を、ほぼそのまま踏襲した（例えばインドシナ全域に通用するピアストル通貨の発行など）⁸。

³ 石井米雄「インドシナ」『東南アジアを知る事典』（前掲）、34頁。広義の「インドシナ」にはマレー半島（マレーシアの半島部）が含まれ得るが、本稿ではそれを除外し、（今日的意味での）大陸部東南アジアに相当するものとして、同用語を用いる。

⁴ 『大阪朝日新聞』1941年5月7日；『東京日日新聞』1941年5月8日；白石昌也「ベトナム」吉川利彦編『近現代史のなかの日本と東南アジア』東京書籍、1992年、1節。

⁵ 岩武照彦『南方軍政論集』巖南堂書店、1989年；小林英夫『増補版「大東亜共栄圏」の形成と崩壊』御茶の水書房、2006年。

⁶ 北部仏印に進駐した1940年には「印度支那派遣軍」が編成されたが、南部仏印へと進駐が拡大し、アジア太平洋戦争が勃発した後の1942年以降になると「印度支那駐屯軍」が編成された。さらに、戦況が悪化した1944年末には、駐屯軍から野戦軍編成の「第38軍」に改組された。管轄範囲はベトナムに主眼が置かれたものの、（狭義の）インドシナ全体（北部仏印進駐当時は北部インドシナのみ）であった。防衛庁戦史室編『シタン・明号作戦』朝雲新聞社、1969年。

⁷ 白石昌也・古田元夫「太平洋戦争期の日本の対インドシナ政策：その二つの特異性をめぐって」『アジア研究』23巻3号（1976年）；村上さち子『仏印進駐』自家出版、1984年；立川京一『第2次世界大戦とフランス領インドシナ：「日仏協力」の研究』彩流社、2000年。

なお、日本軍による「南方」地域支配に対抗する形で、連合軍は「東南アジア司令部」(Southeast-Asia Command)を設立し、ここに国際関係における地域概念として「東南アジア」が初めて登場した。すなわち、東南アジアは当初、南方に對置する軍事、戦略的な地理的単位として設定されたわけである。そして、東南アジアという地域呼称は、第2次世界大戦後に一般化し、戦略的な意味のみならず、政治、経済、文化的な意味をも備えた包括的な地理的概念へと、徐々に成長し、定着していった⁹。

1.3 冷戦初期

1945年8月の敗戦によって、日本は連合軍の占領下に置かれ、また東南アジア地域との関係もいったん途絶した。その間に、東南アジアの大半の国々は独立を達成して主権国家となった。日本がそれら国家との関係を修復したのは、1951年9月のサンフランシスコ平和条約の調印によってであった(一部諸国とは二国間ベースの平和条約による)。そして、同条約の規定に基づいて、当該国に戦争賠償を支払った¹⁰。

狭義のインドシナについては、1951年のサンフランシスコ平和会議に、ベトナム国(バオ・ダイ政権)、そしてカンボジア、ラオスの王国政府が代表を派遣し、平和条約の調印国となった。しかし、それら諸国と日本が相互に大使館を開設し、実質的な外交関係を有するようになり、かつ戦争賠償を支払ったのは、1954年ジュネーヴ協定によって第1次インドシナ戦争が終結した後のことである¹¹。

すなわち、南ベトナムのゴー・ディン・ジエム政権(バオ・ダイ政権の後継者)とは、1959年5月に戦争賠償協定を締結した。賠償資金の大半はダニムのダム・水力発電所の建設に充てられた。カンボジアとラオスの王国は、賠償請求を放棄したので、日本政府はそれに代わるものとして、無償資金(準賠償と呼ぶ)を提供した。ラオスに対する無償協力資金(1958年5月に協定調印)は、ヴィエンチャン市の小規模火力発電所や上水道の建設に、カンボジアに対する無償協力資金(1959年3月に協定調印)は、プノンペン市の上水道や、農業、畜産、医療の技術センターの建設に用いられた¹²。

ちなみに、1948年1月にイギリスとの交渉を通じて完全独立を獲得していたビルマ政府は、独自の外交観にしたがって、サンフランシスコの会議には出席しなかった。そして、日本との間で個別に二国間の平和条約を締結して外交関係を修復し、また同時に戦争賠償協定にも調印した(1954年11月)。かくして、他の東南アジア諸国との賠償交渉が長引く中で、ビルマは対日賠償協定に応じた最初の国となった。しかし、その後日本との交渉を続けた他の国々が、高額な賠償を獲得した事実を見て、追加的な供与を日本側に要求し、1963年3月に新たな経済技術協定を結んだ。以上の二つの協定によって日本から供与された資金は、バルーチャウンのダムと水力発電所の建設、そして4大工業化

⁸ 白石昌也「アジア太平洋戦争期のベトナム」後藤乾一他『岩波講座：東アジア近現代通史』6巻(アジア太平洋戦争と「大東亜共栄圏」)岩波書店、2011年。

⁹ 矢野暢『冷戦と東南アジア』中央公論社、1986年、26頁以下。ただし、「東南アジア」が今日一般的に認識されている地理的範囲(ASEAN 10カ国および東ティモール)として確定するに至ったのは、比較的最近のことである。それ以前の段階では、フィリピンが除外されたり、逆にインドや台湾、香港などが含められたりすることが、往々にしてあった。

¹⁰ 吉川利治編『近現代史のなかの日本と東南アジア』(前掲)における、東南アジア各国の章参照。

¹¹ Masaya Shiraishi, *Japanese Relations with Vietnam, 1951-1987*, Cornell University, Southeast Asia Program, Ithaca, 1990, ch.1.

¹² 賠償問題研究会編『日本の賠償』世界ジャーナル社、1963年。

プロジェクト（軽車両、重車両、農機具、電気機器の製造）に充てられた¹³。

また、タイについては、アジア太平洋戦争終結まで日本軍が「平和的」な進駐を続けたので、戦争賠償請求の権利を有しなかった。しかし、日本政府が戦時中に支払った特別円（金や他の外貨との兌換性を持たない決済通貨）の残額を清算するための無償協定が、1961年11月に調印されている¹⁴。

このような戦争賠償支払いが大きな契機となって、その後、日本はインドネシアやフィリピンとの経済関係を拡大していったが¹⁵、インドシナ諸国に関しては、関係が希薄なままであった。インドシナでは戦争や内乱が続いたからである。

日本政府によるインドシナ3カ国に対する公的援助（ODA）も、他の東南アジア諸国のようには拡大しなかった。しかも、その大半が人道的な援助（避難民用住宅建設、病院建設、医療器材・医薬品提供など）に集中した。大規模なインフラ関連案件としては、ラオスにおけるナムグムのダム・水力発電所建設、南ベトナムにおけるカントー市の火力発電所建設などが目立つ程度である¹⁶。

この時期の日本は、（狭義の）インドシナを（戦前、戦中期に引き続いて）一つの地域と見なした。そのような「地域概念」が成立し得たのは、域内諸国に共通性が存在したからである。旧フランス領であるがゆえに政府間交渉などでフランス語が通用したことや、それら諸国がおしなべて戦乱状態であったことなどである。しかし、現実の「地域政策」に関して言えば、それを展開する条件に恵まれていなかった。「仏領インドシナ」は戦後の脱植民地化の過程ですでに解体していた。しかも、ベトナムは1954年ジュネーヴ協定によって国土を南北に分断され、日本はそのうちの南ベトナム・サイゴン政権とのみ外交関係を有し、北ベトナム・ハノイ政権については未承認のままであった。残りのラオス、カンボジアの2国でも、内戦や混乱が長期にわたって継続した。すなわち、戦乱状態にあるがゆえに、それら諸国を一括する地域政策の適用は不可能であった。日本政府は（北ベトナムを除く）インドシナの3カ国と個別に交渉し、外交活動を展開するに留まった。

ただし、1957年にラオス、タイ、カンボジア、南ベトナムの4カ国によってメコン下流域調査調整委員会、通称「メコン委員会」（Mekong Committee）が結成されたこと¹⁷に呼応する形で、日本政府は技術的な支援を行っている。なかでも、1959年1月から1960年9月まで3次にわたって実施されたメコン河支流流域開発調査が名高い。そこでは、複数の国土に跨るメコン河の下流域全体を視野に入れつつ、開発案件の発掘が志向された¹⁸。案件の具体化はインドシナ半島での戦争激化によってほとんど実現しなかったが、主権国家の範囲を越えて「メコン（河）流域」を一つの地理的単位とする発想が、萌芽的にせよ、この時期に生じたことは注目してよい。

¹³ 根本敬「ビルマ」吉川利治編『近現代史のなかの日本と東南アジア』（前掲）267-268頁。

¹⁴ 吉川利治「タイ」吉川利治編、前掲書、182-183頁。

¹⁵ 山影進「アジア・太平洋と日本」渡辺昭夫編『戦後日本の対外政策』有斐閣、1985年。

¹⁶ 白石昌也「1990年代日本のインドシナ3国（カンボジア、ベトナム、ラオス）に対する援助政策：『ODA白書』の記述を中心に」『アジア太平洋討究』11号（2008年）、154頁および注4。

¹⁷ 鹿島平和研究所編『ベトナム・ラオス・カンボジア、メコン河の総合開発』鹿島研究所出版会、1967年；堀博『メコン河：開発と環境』古今書院、1996年；吉松昭夫・小倉肇『メコン河流域の開発』山海堂、1976年；松本悟『メコン河開発』築地書館、1997年など。

¹⁸ 堀博、前掲書、77、101-118頁；鹿島平和研究所編、前掲書、460-465頁。さらに、その後も1960年代を通じて、数次のフォローアップ調査が実施されている。ラオス、タイ、カンボジア、南ベトナムでの発電・灌漑用ダム建設とともに、地域全体をカバーする送電網の建設も提言された。

1.4 冷戦後期

1971年アメリカによる中国との突然の和解宣言は、「ニクソン・ショック」として知られるが、これを契機として日本政府は北ベトナムとの接触を開始し、1973年9月に外交関係を樹立するに至った。また、それと相前後して、1973年1月にはアメリカとベトナム当事者間でパリ和平協定が締結された¹⁹。

このような新たな展開の中で、日本政府は「インドシナ地域」の戦後復興と経済開発に対する支援の意思を表明するようになる²⁰。この時点での日本政府の立場は、国際社会による「幅広い」協力を前提として、それに「応分の協力」を行い、もってインドシナ地域の「真の平和と安定の達成に貢献」することにあつた²¹。その際に重要なのは、今まで未承認であつた北ベトナムとの間に国交を樹立したことによって、(狭義の)インドシナ地域に所在する全ての国家(この時点では南北ベトナム、ラオス、カンボジアの4カ国)と外交関係を持つに至った事実である。かくして、日本政府は「南北両ヴィエトナムを含む全インドシナ地域」を対象とし「社会体制の相違を超えて[展開されるであろう]幅広い国際協力」²²に参加する条件を獲得したこととなる。

和平機運が生じたことに応じて、一部の日系企業は1973年前後から南ベトナムへの進出をいち早く開始したが²³、日本政府が「戦後復興」への支援を具体化するためには、インドシナ地域での戦火が終息するのを待たなければならなかった。現実の情勢推移を見れば、1975年4月にカンボジアでクメール・ルージュ勢力による全土制覇によって内戦が終結し、ベトナムではサイゴン解放によって戦争が終了、さらに同年末にはラオスにも社会主義政権が誕生した。続いて翌1976年7月には、南北ベトナムが社会主義政権の下に統一された。

日本政府はベトナム戦争が終了した半年後の1975年10月に、北ベトナム政府に対する無償資金の提供を約束し、大使館を相互に開設した²⁴。これ以降、日本と北ベトナム(1976年からは統一ベトナム)との関係が急速に拡大することが予期された。

このような状況を前に、1977年8月に福田赳夫首相は訪問先のフィリピンで、重要な演説を行っ

¹⁹ Masaya Shiraishi, *op.cit.*, ch.2.

²⁰ ただし、日本におけるインドシナ戦後復興への関心は、この時期以前にも存在していた。例えば、1968年12月の国会所信表明演説で佐藤栄作首相は「インドシナ地域の復興と反映に寄与する方策を鋭意検討」していると述べ、同年10月の国連総会演説で三木武夫外相は「インドシナ全体を対象として、民生安定と戦災復興のために、広範な国際協力が必要となる」との意見を表明している(島林孝樹「インドシナ三国における地域的援助概念の登場：国際社会復帰からカンボジア紛争終結までの日本の援助政策」『アジア太平洋研究科論集』早稲田大学, 20号, 355頁より再引用)。政府役職者以外でも、例えばアジア経済研究所は1970年の時点で「インドシナ3カ国の経済開発の現状と問題点」に着目している(東畑精一「あいさつ」永田逸三郎編『カンボジア・ラオスの経済社会開発』アジア経済研究所, 1972年)。また、ベトナムのみの戦後復興計画ではあるが、1970年にはアメリカ・南ベトナム合同開発調査班(安芸皎一・高橋裕訳)『ベトナムの戦後開発』時事通信, 1970年)が刊行されている。これは、1960年代末にアメリカのイニシアティブで実施された調査報告(団長は開発資源公社社長ディビッド・リリエンソール)を訳出したものであるが、訳者の一人はメコン委員会の後見機関であるECAFE(国連アジア極東経済委員会)に Outreach した経験を持ち、かねてより「メコン・デルタ開発」に関心を抱いていた。以上のような伏線があつて、和平機運が盛り上がった1973年前後になると、日本のインドシナ戦後復興支援の言説が本格化する。

²¹ 大平正芳外相の1973年1月24日談話および1974年1月21日国会での外交演説(島林孝樹, 前掲論文, 356頁より再引用)。

²² 大平正芳外相の1974年1月国会での外交演説および1973年9月国連総会での演説(島林孝樹, 同上論文, 356-357頁より再引用)。

²³ 日系家電メーカー6社は、この時期にサイゴン近郊に合弁工場を立ち上げた。会川精司『ベトナム進出完全ガイド』カナリア書房, 2008年, 44頁。それ以外に、農機具メーカーなども進出している。

²⁴ Masaya Shiraishi, *op.cit.*, ch.3.

た。これは、第2次世界大戦後の日本が発した、最初の本格的な対東南アジア外交に関する政策指針であった。当時の東南アジア地域の政治的構図は、ベトナム戦争（第2次インドシナ戦争）の終了によって、大きく変化しつつあった。すなわち、資本主義的な経済運営を採用するASEAN諸国（当初5カ国）と、社会主義政権が誕生したインドシナ3カ国、独自の仏教的社会主義路線を続けるビルマの3つのカテゴリーに分かれることとなった。

このような構図の中で、日本は外交的にも経済的にも従来から緊密であったASEAN諸国との関係を、さらに強化、拡大するとともに、政治体制に根本的变化が生じたインドシナ諸国とも、新たな関係を構築し安定化させることを望んだ。「福田ドクトリン」は、対東南アジア地域政策の第1の柱として、日本が軍事大国とならないことを約束し、第2の柱として、古い友人としてのASEAN諸国との間に「心と心」の触れ合いを築くことを呼びかけ、それら諸国に対するODAの増額を表明するとともに、第3の柱として、日本がインドシナ諸国との関係を構築することに理解を求め、さらにはインドシナ諸国とASEAN諸国との仲介者となる意欲を表明するものであった²⁵。

確かに、「福田ドクトリン」を表明した時期の日本は、ASEAN諸国（およびビルマ）との間に「幅広い友好協力関係」が存在する一方で、インドシナ諸国との間にも「相互理解」の関係が構築されつつあると自負していた²⁶。しかし、「地域政策」の実際の展開という観点から評価すれば、当時の日本はASEAN5カ国を対象とする政策を持ち得たとしても、インドシナ3カ国に対する「地域政策」を実現する条件を有していなかった。

すなわち、グループとしてのASEANとの間に、日本はすでに対話メカニズムを有していた。1974年2月からはゴム貿易に関する日本・ASEAN対話を、1977年3月からは日本・ASEANフォーラム（JAF）を、そして1978年6月からは日本・ASEAN外相会議を開始している。かくして、他の域外国に先駆けて、日本はASEANにとって最初のダイアログ・パートナーとなったのである。ちなみに、日本を含む複数のダイアログ・パートナーが参加するASEAN拡大外相会議（PMC）が開催されるようになるのは、1979年からのことである²⁷。

しかし、他方のインドシナ諸国については、そのような枠組みを持たなかった。確かに、狭義の「インドシナ」を東南アジア地域の一部であり、かつASEAN諸国とは異なる政治・社会体制を採用する国々から構成される（サブ）地域として認識してはいたが²⁸、具体的にこの地域を対象とする共通の政策を実施したわけでも、また3カ国を一つのグループとして対話するメカニズムを持っていたわけでもなかった。ベトナム戦争（第2次インドシナ戦争）終結後に一斉に社会主義化したインドシナ3カ国が、分裂していたからである。とりわけ、カンボジアのクメール・ルージュ政権は極端な鎖国制度を採用し、かつ隣国のベトナムと対立状況に陥りつつあった。

²⁵ *Ibid.*, pp.69ff.; Sueo Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimensions in Japanese Foreign Policy*, Institute of Southeast Asian Studies, 1992; Sueo Sudo, *The International Relations of Japan and Southeast Asia*, Routledge, London & New York, 2002, pp.35-37; Guy Faure and Laurent Schwab, *Japan-Vietnam: A Relation under Influences*, NUS Press, Singapore, 2008, pp. 50ff.; 添谷芳秀「日本外交の中のベトナム」西原正、ジェームス・モーリー編『台頭するベトナム：日米はどう関わるか』中央公論社、1996年。

²⁶ 園田直外相の1979年1月国会演説（島林孝樹、前掲論文、360頁より再引用）。

²⁷ Sueo Sudo, *The International Relations of Japan and Southeast Asia*（前掲）、pp.14-15, 34-50。

²⁸ 例えば、外務省『外交青書』1976年度版、1巻、21、51頁；およびベトナム戦争終了直後の宮澤外相講演（宮澤喜一「最近の国際情勢と日本の外交：インドシナ半島の急変を中心に」『アジア時報』1975年9月）。

そして、1978年末に勃発したカンボジア紛争（第3次インドシナ戦争）のために、ASEAN諸国とインドシナ諸国の橋渡し役を務めるという日本の願望は、実現不可能となった。両者間の亀裂、対立が決定的となったからである。しかも、日本とインドシナ3カ国との間の二国間関係も悪化した。

そもそも、カンボジアについては、ベトナムによって擁立され、かつ領土の大半を実効支配するプノンペン政権との間に、日本は外交関係を持たなかった。それに対抗するポルポト派（後に3派連合）の（実体性に欠ける）政権を、外交的に承認し続けたのである。内戦状況に陥ったカンボジアに対する日本の公的援助は途絶したままであり、わずかにタイ領内に退避したカンボジア難民のための小規模な人道的援助が供与された。

カンボジアに軍事進攻したベトナムに対しては、1975年に始まったばかりの公的援助が凍結、中断された。確かに日本政府は、ハノイ政府とのパイプが完全に途絶することを危惧して、1983年（会計年度としては1982年）から災害救援や教育、文化支援などに限って無償、技術援助を再開したが、その規模は控えめなものであった。ベトナムに関心を向け始めていた日本の商社や企業も、ビジネス関係を停止、もしくは極度に減少させた。

一方、ベトナムと「同志的な関係」を維持するラオスに対して、日本は公的援助を中断しなかった。その理由は、ラオスがカンボジア紛争の直接当事国ではなかったこと、そして紛争に関わる国々（すなわちベトナム、カンボジアとタイ、中国）に挟まれた緩衝国家として地政学的に重要な意味を持ったこと、さらに国際社会もラオスに対して同情的な態度を維持したことによる。特に1983年以降UNDP（国連開発計画）の主催で対ラオス円卓会議（Roundtable Meeting for Lao P.D.R, ジュネーブ）が3年ごとに開催されるようになったために、日本政府の対ラオス援助も規模はさほど大きくないものの、安定的に継続された²⁹。

なお、カンボジア紛争期の日本は、ASEANと連携、協力しつつインドシナ地域の紛争解決、平和回復に貢献するとの基本的な立場を取った³⁰。ただし、それは狭義のインドシナを対象とする地域政策の展開と言うよりも、内実としてはASEANを対象とする地域政策の一環であった。

カンボジア紛争期を通じて、日本の対インドシナ3カ国関係が停滞した一方、グループとしてのASEANとの関係、およびASEAN各国との二国間関係は安定し、また拡大した。とりわけ、1985年プラザ合意以降の円高基調の中で、タイを含むASEAN諸国に対する日本からの直接投資が急速に進行し、それに伴って交易関係や人的往来も増大した。それに加えて、1970年代末以降、改革開放路線に転じた中国に対する、日本からの本格的な円借款や直接投資も始まり、東アジア地域には経済的相互依存のネットワークが構築された。その一方でインドシナ3カ国（およびビルマ）は、このような地域の趨勢から取り残される形となった³¹。

1.5 1989年度までの日本によるODA供与

表1は、日本が大陸部東南アジア5カ国に対して、1989年までに供与したODA（戦争賠償を含む）

²⁹ 白石昌也「1990年代日本のインドシナ3国…」(前掲) 155-156頁。

³⁰ 島林孝樹「インドシナ三国における地域的援助概念の登場」(前掲) 360頁以下。

³¹ 白石昌也「日本のCLMV諸国との関係の歴史：政治、外交分野を中心に」古田元夫編『ASEAN新規加盟諸国の中の「中進国」ベトナムと地域統合：日越関係を視野に入れて』(科研費研究成果報告書) 東京大学, 2011年。

の総額をまとめたものである。ASEANの一員であるタイへの援助が突出しているのは言うまでもないが、鎖国的な中立政策を取るビルマ（現ミャンマー）と比較しても、インドシナ3カ国に供与された援助の総額が、いかに小規模なものであったかが理解できる。

ちなみに、ビルマについては、仏教的社会主義路線の下、内向的な統制経済システムを採用し、外国資本の導入を認めなかったものの、1960年代以降、日本政府はかなりの規模のODAを供与し続けている。その多くの部分は、日本の戦争賠償として建設された4大プロジェクトの生産活動を継続するために必要な中間材を提供するための商品借款であったが、それ以外にも石油関連施設などに対する支援も実施された。このために、ODA関連事業の実施を目的とする日系企業が相当数進出し、ラングーン（現ヤンゴン）には早くから日本人商工会が結成された³²。日本政府がビルマを、「幅広い友好協力関係」を持つ国として評価した（前述）³³ゆえんである。

他方のタイについては、政府レベルのODAのみならず、企業レベルの関係も拡大し、当然ながら日本人商工会も早くに設立されていた。

表1 大陸部東南アジア5カ国に対する日本の援助（ODA供与開始年から1989年までの累計額）（単位：10億円）

	円借款	無償資金	技術協力
ベトナム	40.4	31.3	2.4
カンボジア	1.5	2.6	1.7
ラオス	5.2	21.0	4.0
ビルマ	403.0	94.1	14.7
タイ	833.0	140.0	84.2

依拠資料：日本外務省『ODA白書』1990年版。

円借款（有償資金協力）と無償資金協力の金額は、交換公文ベース、技術協力はJICA経費実績ベース。対ベトナムの金額は、1975年以前の南ベトナム政府に対する支援を含む。

2. カンボジア和平以降の10年

2.1 二国間関係の発展

インドシナ3カ国に関する膠着状態は、1991年のカンボジア和平以降、劇的に変化した。

1991年までほぼゼロに等しかった日本政府の対カンボジア、ベトナム援助は、1992年から急速に増大し始めた。ベトナムについては、1979年以降途絶していた円借款が1992年11月に再開され、カンボジアに対しても大規模な無償援助が供与され始めた。技術援助の一形態である海外青年協力隊の派遣についても、カンボジアに対しては1992年度から、ベトナムに対しては1995年度から着手された。このような趨勢に伴って、援助を担当するJICAなどのオフィスが、ハノイやプノンペンに開設された。

ラオスに対する日本の公的援助は、上述のとおり、カンボジア紛争期を通じても途絶することはな

³² 根本敬「ビルマ」吉川利治編『近現代史のなかの日本と東南アジア』（前掲）268-269頁。

³³ 注26参照。

かった。さらに、1986年にラオス政府が経済改革・対外開放路線を採択してからは、援助額も漸増し始め、また1990年に海外青年協力隊の派遣が再開されるに至った。ただし、そのラオスにしても、援助額が急増するのは、やはり1992年以降のことである³⁴。

日本のODAは、周知のとおり、ある1国に供与される二国間（bilateral）援助と、国際組織や地域組織に供与される多国間（multilateral）援助に二分されるが、前者の二国間援助はさらに、有償資金協力（円借款）、無償資金協力、技術協力を3大別される。ベトナムの場合には、1990年代を通じて、老朽化した基幹国道や鉄道橋梁の修復、改良、そして発電所（火力および水力）の新設といったインフラ整備などに円借款が、医療・保健、上水道など基礎的生活分野（BHN）関連案件に無償資金が、そして開発計画の調査、策定や人的資源開発、能力強化、制度整備などの分野に技術協力が実施された。他方、後発開発途上国（least developed country）のラオス、カンボジアについては、資金の返済能力が乏しい状況を考慮して、インフラ整備案件についても、基本的に（円借款ではなく）無償資金が供与されてきた³⁵。

表2は、1982年から2009年までの大陸部東南アジア諸国に対する日本政府のODA供与額を、年度ごとに整理したものである。1992年度を境としてインドシナ3カ国に対する援助が急増し、他方、軍事政権が成立して以降のミャンマーに対する援助が減少し続けていることが読み取れるであろう。

日本政府によるODAの拡大に伴って、民間のビジネス関係（貿易、直接投資）も、インドシナ3カ国、とりわけベトナムに対して活発となった³⁶。

2.2 国際社会の中での役割

カンボジア和平以降の新たな地域情勢の展開に応じて、日本はインドシナ3カ国との二国間関係を急速に拡大させたのみならず、国際社会の中でインドシナ諸国に対する支援を喚起し先導する積極的な役割をも演じるようになった。

その前兆は、すでにカンボジア和平の成立以前に見られた。すなわち、1989年7月にカンボジア和平に関する国際会議がパリで開始されると、日本もその参加国として招待された。紛争が解決した後の貢献が、日本に期待されたからである。日本はこの機会を活用して、積極的な役割を果たすことに意欲的となった。その具体化が、カンボジア4派東京会談（1990年6月）のアレンジである。日本政府がホスト役を務めたこの会合での成果は、その後のカンボジア紛争解決に大きく貢献するものであった。かくして、1991年10月にパリでカンボジア和平協定が成立した際に、日本はその調印国の一つとなった。これは、戦後の日本が、第3国として調印した最初の和平協定である。日本はさらに、1992年からのカンボジアに対する国連PKO（Peace Keeping Operation）にも参加した³⁷。

³⁴ 白石昌也「1990年代日本のインドシナ3国…」（前掲）156-159頁。

³⁵ 白石昌也、同上論文、2-3節。ただし、近年ではとりわけカンボジアに対して、港湾や灌漑施設など若干のインフラ案件に円借款が供与されるようになっている。

³⁶ 白石昌也「社会主義国家ベトナムの市場経済」白石昌也他編『ベトナムビジネスのルール』日経BP出版センター、1995年；池部亮「ベトナムの国際化と日本企業」白石昌也編『ベトナムの対外関係：21世紀の挑戦』暁印書館、2004年。ベトナムに関しては、1990年代前半より今日に至るまで、アジア通貨危機の時期を除いて、日本の直接投資は堅調に推移してきたが、この数年、カンボジアに対する直接投資も急速に拡大し始めている。

³⁷ 友田錫「カンボジア問題の清算」西原正、ジェームス・モーリス編『台頭するベトナム』（前掲）；小笠原高雪「カンボジア和平と日本外交」木村汎他編『日本・ベトナム関係を学ぶ人のために』世界思想社（京都）、2000年。

日本の対インドシナ・メコン地域政策の変遷

表2 大陸部東南アジア諸国に対する日本の援助（1982～2009年）（単位：億円）

年度		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ベトナム	円借款	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	無償	—	0.45	—	0.67	0.31	0.48	—	0.18	0.23	0.18
	技術協力	0.09	0.31	—	0.16	0.58	0.19	0.49	0.36	0.74	1.32
カンボジア	円借款	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	無償	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.39
	技術協力	0.40	0.10	—	—	—	—	—	0.25	0.18	0.97
ラオス	円借款	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	無償	7.34	10.04	16.03	13.19	18.86	16.91	17.95	22.37	22.36	29.64
	技術協力	0.27	0.77	0.24	0.64	0.84	0.51	2.55	3.75	5.96	6.82
ミャンマー	円借款	402.54	430.20	461.43	361.50	329.00	—	—	—	—	—
	無償	90.80	100.99	108.20	103.93	97.25	95.82	37.16	—	35.00	50.00
	技術協力	12.50	11.75	12.99	10.27	12.13	11.75	7.69	1.29	3.74	3.87
タイ	円借款	700.00	674.00	696.38	730.77	—	818.24	758.18	811.54	—	846.87
	無償	138.50	144.20	138.85	131.82	120.68	117.21	93.26	88.82	66.66	59.53
	技術協力	59.70	62.30	67.27	59.88	60.56	81.37	83.73	80.37	76.53	75.78
年度		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ベトナム	円借款	455.00	523.04	—	1,288.00	810.00	850.00	880.00	1,012.81	709.04	743.14
	無償	15.87	62.70	56.72	89.08	80.35	72.97	81.86	46.41	80.67	83.71
	技術協力	3.32	13.16	23.75	32.40	33.52	42.22	46.36	60.74	74.32	79.09
											101.59
カンボジア	円借款	—	—	—	—	8.03	—	—	41.42	—	—
	無償	61.20	84.27	118.21	64.19	71.78	41.84	78.23	86.03	79.14	76.45
	技術協力	7.51	10.13	11.05	14.86	23.66	27.08	18.50	23.31	30.61	43.06
											50.32
ラオス	円借款	—	—	—	—	39.03	—	—	—	—	40.11
	無償	28.38	49.66	46.47	56.88	54.47	91.24	74.77	80.13	68.66	70.03
	技術協力	10.84	14.59	18.52	19.65	16.21	18.27	29.84	31.56	34.89	44.86
											50.09
ミャンマー	円借款	—	—	—	—	—	25.00	—	—	—	—
	無償	40.00	62.18	130.42	158.99	80.97	41.22	52.92	24.71	37.51	59.93
	技術協力	4.08	3.24	3.98	5.99	4.93	6.33	7.68	10.86	15.76	33.19
											40.80
タイ	円借款	1,273.75	1,044.62	823.34	616.53	1,183.81	1,059.47	1,475.62	1,517.90	956.71	64.05
	無償	32.14	31.45	0.99	1.87	2.56	2.87	22.59	2.07	2.48	3.15
	技術協力	93.41	83.80	81.02	79.78	95.07	89.05	102.52	66.03	66.39	69.25
											109.20

表2 大陸部東南アジア諸国に対する日本の援助（1982～2009年）（単位：億円）

年度		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ベトナム	円借款	793.30	793.30	820.00	908.20	950.78	978.53	832.01	1,456.13
	無償	52.37	56.50	49.14	44.65	30.97	21.19	26.63	35.15
	技術協力	67.08	55.77	57.11	56.61	52.75	51.98	59.65	61.42
		91.01	83.90	85.55	74.02	72.94	80.94	87.72	
カンボジア	円借款	—	—	73.42	3.18	26.32	46.51	35.13	71.76
	無償	103.05	62.49	66.93	69.09	65.07	68.92	53.11	106.68
	技術協力	40.37	37.55	40.82	45.93	40.42	37.84	39.78	44.46
		47.80	44.58	46.98	49.57	43.65	76.97	46.10	
ラオス	円借款	—	—	33.26	—	5.00	5.00	—	15.00
	無償	65.68	41.11	30.17	42.35	43.38	51.79	38.97	38.81
	技術協力	35.45	29.83	27.73	25.76	23.82	21.65	24.61	31.57
		40.86	36.37	32.81	28.78	26.97	24.22	28.59	
ミャンマー	円借款	—	—	—	—	—	—	—	—
	無償	21.62	9.92	9.09	17.17	13.54	11.81	41.29	25.94
	技術協力	27.94	16.58	14.46	16.41	17.25	16.37	19.36	18.11
		36.39	22.96	20.41	20.15	21.11	20.02	22.91	
タイ	円借款	451.70	448.52	—	354.53	—	624.42	630.18	44.62
	無償	3.54	4.30	5.00	2.36	1.61	1.79	2.57	8.32
	技術協力	56.77	42.96	47.02	35.53	29.60	24.47	18.60	24.11
		100.14	78.15	86.32	60.08	57.54	54.72	53.83	

出所：外務省『我が国の政府開発援助』各年度版、下巻；外務省『ODA国別データブック』各年度版。

注：有償資金協力（円借款）及び無償資金協力は原則として交換公文ベース、技術協力上段はJICA実績、2001～2006年度下段は各官庁の実績合計。各年度版で食い違う場合は、より最近の版における記載に従う。なお、ミャンマーに対する有償資金協力329億円は、1990年版までは1987年度に記載されていたが、1991年版では1986年度に付け替えられているため、後者に従った。

それと同時に、日本は紛争後のカンボジア復興に対する国際社会の支援を先導する役割をも演じた。すなわち、和平協定が成立する直前の1991年5月、海部俊樹首相は訪問先のシンガポールで政策演説を行い、その中でカンボジア復興のための国際会議を主催する意思を表明した。カンボジア復興閣僚会議（Ministerial Conference for Cambodian Economic Reconstruction）が東京で実際に開催されたのは、1992年6月のことである。この会合で日本の提案に基づいて、カンボジア復興国際委員会（ICORC: International Committee on the Reconstruction of Cambodia）の設立が合意された。ICORCの会合は日本を議長国とする形で、1993年から1995年まで毎年開催され、1996年以降の対カンボジア支援国（CG）会合（Meeting of the Consultative Group on Cambodia）に引き継がれた³⁸。

³⁸ 山影進「日本・ASEAN関係の深化と変容」山影進編『東アジア地域主義と日本外交』日本国際問題研究所、2003年、13頁；外務省「カンボジア和平及び復興への日本の協力」2007年11月 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/cambodia/kyoryoku.html>。

ベトナムに対しても、日本は公的援助を再開した最初の先進国となった。その後、日本やフランスの熱心な働きかけもあって、1993年7月にアメリカのクリントン政権が国際金融機関の対越支援再開にゴーサインを出すなど、その年の11月に最初の対ベトナム支援国会合（Meeting of the Consultative Group on Vietnam）がパリで開催されるに至った³⁹。

日本は1992年以来今日まで、インドシナ3カ国に対するトップ・ドナーであり続けており、対ベトナム支援国会議、対カンボジア支援国会議、対ラオス円卓会議などにおける積極的な参加者となっている。

2.3 日本政府による「地域政策」の展開

日本政府は、カンボジア和平以降の1990年代になると、平和が戻った大陸部東南アジアを対象とする「地域政策」を展開し始めた。

2.3.1 狭義の「インドシナ」を対象とする協力枠組み

その際に、日本政府、とりわけ外務省がまず最初に志向したのは、伝統的な地理的単位としての狭義のインドシナを対象とするものであった。具体的には、インドシナ総合開発フォーラム（FCDI: Forum for the Comprehensive Development of Indochina）の立ち上げである。

FCDIは宮澤喜一首相が訪問先のバンコクで1993年1月に行った政策演説の中で提案したものであって、その意図するところは、紛争解決後のカンボジア、ラオス、ベトナムのインドシナ3カ国を対象として、その経済復興・再建を支援するために、国際社会の関心を喚起し、協調体制を構築することにあった。前項に取り上げた支援国会議や円卓会議が、カンボジア、ラオス、ベトナムをそれぞれ個別に対象とする国際的協議、調整のメカニズムであるのに対して、FCDIはそれら3カ国を一括して対象とする。

FCDIに関する高官レベルの準備会合は1993年12月に東京で開催され、正式の閣僚級会合は1995年2月にやはり東京で開催された。河野洋平副総理兼外相を議長とするこの会合には、対象国のインドシナ3カ国やASEAN諸国以外に、ヨーロッパ諸国などを加えて24カ国の閣僚級代表、および7つの国際機関・地域機関の代表が正式参加し、さらに米国と2つの機関がオブザーバー参加した⁴⁰。

FCDI設立におけるイニシアティブの発揮は、日本政府が狭義の「インドシナ」という地理的単位を明示して、それを対象とする体系的な「地域政策」を推進しようとする意図に基づくものであった。FCDIの設立を提案した1993年の宮澤首相のバンコク演説は、1977年の「福田ドクトリン」を想起し、カンボジア紛争の勃発によって事実上中断されてきた対インドシナ地域政策を復活、継承することを宣言した⁴¹。ただし、前述のとおり、「福田ドクトリン」の時点では、「インドシナ」を東南アジア地域の一部を構成する（サブ）地域として位置づける視点は明確であったものの、実際にインド

³⁹ 白石昌也「対外関係と国際認識の変化」白石昌也編『ベトナムの対外関係』（前掲）、16-18頁。

⁴⁰ 白石昌也「ポスト冷戦期インドシナ圏の地域協力」磯辺啓三編『ベトナムとタイ：経済発展と地域協力』大明堂、1988年；小笠原高雪「インドシナ外交戦略の変容」末廣昭・山影進編『アジア政治経済論』NTT出版、2001年；野本啓介「メコン地域開発をめぐる地域協力の現状と展望」『開発金融研究所報』2002年9月；森園浩一『インドシナ地域（拡大メコン圏）協力の現状と課題』国際協力事業団、2002年など。

⁴¹ 宮澤宣説は、外務省『外交青書』1993年度版、1巻所収。なお、山影進「日本・ASEAN関係の深化と変容」（前掲）13-14頁を併照。

表3 日本の関わる関連会合：1990年代以降

開催年月	狭義のインドシナ／CLV	CLMV および大陸部東南アジア (広義のインドシナ)	拡大メコン，東西回廊，メコン流域
1992.10			[GMS開発第1回閣僚会議（マニラ）]
1993.12	インドシナ総合開発フォーラム (FCDI) 準備会合		
1995.02	インドシナ総合開発フォーラム (FCDI) 閣僚会議（東京）		
1995.03		AEM-MITI インドシナ・ミャンマー 産業協力WG第1回会合（バンコク）	
1995.04			[メコン河委員会（MRC）発足]
1996.03			外務省大メコン圏開発構想タスク・ フォース
1998.10			[GMS開発閣僚会議（マニラ）にて 経済回廊構想合意]
1998.11		AEM-MITI経済・産業協力委員会 (AMEICC) 第1回会合（バンコク）	メコン地域開発WS（東京）
1999.04	[CLV3カ国首脳会議（ヴィエンチャン） で開発の三角地帯構想提起]		メコン地域総合開発シンポジウム (バンコク)
1999.12			AMEICC西東回廊WG第1回会合 (ハノイ)
2000.12		[ASEAN首脳会議（シンガポール） IAI合意]	
2001.11			東西回廊閣僚会議（ムクダハン）
2002.11			[GMS第1回首脳会議（プノンペン）]
2002.12			東西回廊WSおよびSOM（ダナン）
2003.11		[ACMECS第1回首脳会議（バガン）]	
2003.12		日本・ASEAN特別首脳会議（東京） に「メコン地域開発の新たなコンセプト」提出	
2004.11	日本・CLV首脳会議および外相ワー キングディナー（ヴィエンチャン）		
2005.12	日本・CLV首脳会議および外相会議 (クアラルンプル：日本主催)	日本・ASEAN首脳会議（クアラル ンプル）でJAIF設立提案（2006年3 月発足）	
2007.01	日本・CLV外相会議（セブ島）		
2007.08	日本・CLV外相会議（マニラ）		
2007.11	日本・CLV首脳会議（シンガポール）		
2008.01		日本・メコン第1回外相会議（東京）	
2008.07	日本・CLV外相会議（シンガポール）		

表3 (つづき)

開催年月	狭義のインドシナ／CLV	CLMV および大陸部東南アジア (広義のインドシナ)	拡大メコン, 東西回廊, メコン流域
2009.10		日本・メコン第2回外相会議 (シエムレアップ) 日本・メコン第1回経済相会議 (フアヒン)	日本・メコン首脳会議でグリーン・メコン提起
2009.11		日本・メコン第1回首脳会議 (東京)	
2010.07		日本・メコン第3回外相会議 (ハノイ)	
2010.08		日本・メコン第2回経済相会議 (ダナン)	
2010.10		日本・メコン第2回首脳会議 (ハノイ)	
2011.07		日本・メコン第4回外相会議 (パリ) メコン下流域フレンズ閣僚会議 (パリ)	

各種資料より筆者作成。[] でくくった会合は日本が正式メンバーでない。WGはワーキンググループ、WSはワークショップ、SOMは高官会議。

シナ3カ国を一つのグループとして扱う具体的な政策を展開できたわけではなかった。それに比べるとFCDIの場合は、現実の国際関係の中で具体的な地域政策として始動したわけであって、その意味では「福田ドクトリン」の「復活」と言うよりは「前進」であった。

ちなみに、前述のとおり、ベトナム和平の機運が盛り上がり始めた1970年代初めに、日本政府はインドシナ地域に対する戦後復興の支援が「幅広い国際協力」の形で展開されると予期していた。ただし、その時点では、自らの役割を「応分の協力」と控えめに表現していた。1990年代に至って、より積極的に、国際協力を呼びかけ、牽引することに意欲を示すことになったわけである。そのような意欲は、FCDIのみならず、カンボジア復興に対する国際会議の提唱、主催などにも示されている。

以上に加えて、紛争後のインドシナの平和と安定の確立に積極的に寄与することは、「経済大国」日本がその政治的プレゼンスを拡大するために、重大な外交的課題でもあった。

しかしながら、狭義のインドシナを対象とする日本の地域政策は、1990年代半ば以降の地域情勢の急激な変化を前にして停滞してしまった。事実、FCDIに関連する民間諮問グループや作業委員会が散発的に会合を持ったものの、閣僚級会合自体は1995年に開催されたのみで、その後再び開かれることはなかった。

その理由の一つは、狭義のインドシナを東南アジアの他の諸国から切り離して、独自のサブ地域とする前提が崩れたからである（その他の理由については結論部分を参照）。そもそも、1977年の「福田ドクトリン」で提示された第3の柱は、対外開放を進め資本主義的な経済システムを採用するASEAN諸国（当時5カ国、その後ブルネイが加わって6カ国）と、内向的で社会主義的な経済システムを採用するインドシナ3カ国（およびビルマ）との間に、明確な乖離が存在するという地域情勢の上に立脚するものであった。「乖離」が存在するがゆえに、「橋渡し」が必要となる。ところが、カンボジア和平以降の新たな展開として、それらインドシナ3カ国とミャンマーが、次々とASEANのオブザーバー、次いで正式メンバーとなり始めたのである。しかも、それら諸国のASEAN加盟は、大方

の予想を裏切る形で急速に進行した⁴²。

2.3.2 「CLMV」もしくは「ASEAN新規加盟諸国」を対象とする協力枠組み

以上のようなASEAN拡大に伴って、インドシナ3カ国（カンボジア、ラオス、ベトナム）のみならず、それにミャンマーを加えた大陸部東南アジア4カ国を一つのグループもしくはカテゴリーとして対応する、新たな協力枠組みが登場し始めた。それら4カ国の頭文字をアルファベット順に並べる、新たな一括的な呼称「CLMV」も、徐々に一般化していった。

この方向で最初にイニシアティブを発揮したのは、日本の通産省（MITI）であった。すなわち、AEM-MITIインドシナ・ミャンマー産業協力ワーキング・グループ（AEM-MITI Working Group of Economic Cooperation for Indochina and Myanmar）の発足である。これは日本とASEAN加盟諸国（当時6カ国）が協力して、CLMV諸国のASEAN加盟を後押しすることを目的とした。1994年4月の第3回AEM-MITI閣僚級会合でASEAN 6カ国の経済大臣と橋本龍太郎通産大臣（後に首相）が合意したのを受けて、最初のワーキング・グループ会合が1995年3月バンコクで、日本とタイを共同議長とする形で開催された。さらに、同ワーキング・グループの傘下に、家電、自動車、観光、金融、インフラ整備、人材育成など16の専門家会合が組織され、それぞれの分野についてセミナーの開催や開発計画の立案などが実施された⁴³。

ところが、その後ほどなくして、（1995年のベトナムに続いて）1997年にラオスとミャンマーがASEANの正式メンバーとなった時点で、以上のワーキング・グループはその歴史的使命を終えたと判断され、ASEAN・日本経済産業協力委員会（AMEICC: ASEAN-MITI〈後にASEAN-METI〉Economic and Industrial Cooperation Committee）という新たな協力枠組みに再編、改組された。すなわち、1997年10月にクアラルンプールで開かれた第6回AEM-MITI閣僚会合で新たな委員会の発足が合意された。それに基づくAMEICCの第1回会合は、1998年11月にバンコクで開催された⁴⁴。

CLMV諸国がASEANに未だ加盟していない段階にあっては、それら諸国がASEANのメンバーとなるための準備を支援することが重要な課題であったが、それら諸国のASEAN加盟が実現した段階になると、ASEAN域内格差（つまり新メンバーと旧メンバーの間に存在する発展の格差）の是正と、それを通じての東南アジア地域統合の促進という新たな課題が浮上することになった⁴⁵。CLMV諸国を一括して「ASEAN新規加盟諸国」と呼ぶこととも、1990年代末以降一般的となり始めた。

⁴² 山影進『ASEANパワー：アジア太平洋の中核へ』東京大学出版会、1997年、164頁以下。

⁴³ 白石昌也「ポスト冷戦期インドシナ圏の地域協力」（前掲）；大辻義弘「アジア通商戦略の深化」末廣昭・山影進編『アジア政治経済論』（前掲）；白石昌也「インドシナ圏をめぐるベトナムのイニシアティブとASEAN・日本協力」地球産業文化研究所編『ASEAN統合と新規加盟諸国問題研究会報告書』2001年など。また、注40に掲げた他の文献をも参照。日本は当初、国際社会から経済制裁を受けているミャンマーを加えず、インドシナ3カ国のみを対象とすることを主張した。しかし、ASEAN側の強い要望に譲る形で、結局ミャンマーも加えることで落ち着いた。他方、1995年にベトナムがASEANの正式メンバーとなったため、同国を対象から除外することとなったが、実際の案件の形成、実施にあたっては、ベトナムが対象として含まれるケースも多く、以上の方針が貫徹したわけではない。なお、同ワーキング・グループが対象とする案件は、CLMV諸国のうち少なくとも2カ国が加わるものとされる。このような原則は、ADBのイニシアティブによって先行的に開始されていたGMS開発協力と同じであり、そこから学んだものと思われる。

⁴⁴ 大辻義弘「アジア通商戦略の深化」（前掲）；白石昌也「インドシナ圏をめぐるベトナムのイニシアティブとASEAN・日本協力」（前掲）；山影進「日本・ASEAN関係の深化と変容」（前掲）26頁以下。

⁴⁵ 吉野文雄「ASEANの経済協力」黒柳米司編『ASEAN地域秩序とASEANの挑戦：「東アジア共同体」をめざして』明石書店、2005年、70頁；白石昌也「21世紀初頭の日本のインドシナ3国（カンボジア、ベトナム、ラオス）に対する援助政策：『ODA白書』の記述を中心に」『アジア太平洋討究』12号（2009年）、118-120頁。

しかも、ラオスとミャンマーがASEANに正式加盟した1997年は、東アジア諸国が経済危機に見舞われた年でもあった。つまり、経済的に立ち遅れたCLMV諸国のみならず、経済危機によって打撃を受けたASEAN先発諸国（特にタイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン）も様々な脆弱性を抱えていることが露呈された。

以上のような状況を背景に、新たに発足したAMEICCでは、CLMV諸国がASEAN先発諸国との間に抱えているギャップ（しばしば「ASEANディバイド」と呼ばれる）の縮小を助けるとともに、先発諸国を含めたASEAN地域の経済的競争力を底上げし、あわせて東南アジアの地域統合を促進することが目的として掲げられた。すなわち、日本（通産省、その後経産省METI）がASEAN諸国同士の「南南協力」を支援するとともに、ASEAN先発諸国を含めた地域全体の競争力強化に寄与することが志向された。そして、親組織としてのAMEICCの傘下に、自動車、家電、人材育成、中小企業・裾野産業、西東回廊など8つのワーキング・グループが設置された⁴⁶。

日本の外務省も、アジア通貨危機以降、とりわけカンボジアが正式メンバーとなって「ASEAN10」が成立した1999年以降になると、後述するように、ASEAN先発諸国が新規加盟諸国を支援する「南南協力」のスキームに対する支援を本格化させていく。

2.3.3 「GMS」を対象とする協力枠組み

カンボジア和平以降の新たな時代になって、大陸部東南アジアに関わる地域協力枠組み、したがって日本政府による地域政策が錯綜した原因の一つは、アジア開発銀行（ADB）によって「GMS」（Greater Mekong Subregion, 拡大メコン・サブ地域）という新たな地域概念が提示されたことにある。GMSとは、インドシナ3カ国（カンボジア、ラオス、ベトナム）そしてミャンマーに加えて、さらに大陸部東南アジアの地理的中心に位置するタイ、そして中国の西南地方（当初は雲南省のみ、2005年以降はさらに広西チワン族自治区が追加される）を包含する地域である。

GMSを地理的対象範囲とする開発協力の枠組みは、1992年10月の第1回閣僚会議（マニラ）の開催をもって正式にスタートした。その目的は、冷戦時代、とりわけカンボジア紛争期に敵対しあってきた各国の間に、協力と連携の関係を復活させ、分断されてきた越境交通や通信のインフラを整備し、GMS全体でエネルギーを増産するとともに国境を越えた供給ネットワークを構築し、さまざまな産業分野で相互補完と連結性を作り出し、また地域全体にかかわる共通課題（たとえば環境、人材育成など）に対処することにあつた⁴⁷。

日本の外務省は当初、狭義のインドシナを対象とする協力枠組み（上述のFCDI）を地域政策の優先事項として位置づけていたために、GMS開発協力の枠組みには深く関わらなかった。しかし、1996年3月に至って、経済協力局の主管の下に、専門家から構成される「大メコン圏開発構想タスク・フォース」を組織した。タスク・フォースは1996年7月に報告書を完成し、「大メコン圏」（つまりGMS）における交通、電力インフラなど各分野における開発課題を概観し、支援対象となり得る候補案件をリストアップしている⁴⁸。このことは、日本外務省も狭義のインドシナ地域を対象とする支援

⁴⁶ 注43参照。

⁴⁷ 注40記載の諸文献、および白石昌也「メコン・サブ地域の実験」山本武彦・天児慧編『新たな地域形成』（東アジア共同体の構築1）、岩波書店、2007年、71-72頁。

(すなわちFCDIの推進)から、GMS協力枠組みに則る支援へと軸足を移し始めたことを示唆させた。

さらにその後、日本外務省は1998年11月には「メコン地域開発に関するワークショップ」を東京で開催し、1999年4月にはバンコクで開かれた「メコン地域の総合開発に関するシンポジウム」(学界、関係国政府、国際機関、NGO、産業界からの出席者)を後援している。すなわち、名称に「インドシナ」ではなく「メコン地域」を冠した会合に関わり始めたのである。さらに、1999年5月にはADBと協力して「東西回廊に関する会合」を開いており、ADBのイニシアティブで始まった「GMS開発協力」に、徐々にコミットするようになっていった⁴⁹。ちなみに、後述するように東西回廊を含む「GMS経済回廊」というコンセプトは、もともとADBが提起したものであって、1998年10月のGMS閣僚会合で承認されていた。

2.3.4 「メコン」流域を対象とする協力枠組み

1990年代にはさらに、「メコン流域」を対象とする協力枠組みも復活した。具体的には1995年4月のメコン河委員会(MRC, Mekong River Commission)の発足である。この委員会の前身は、1957年に設立された(旧)メコン委員会であったが、旧委員会はカンボジア紛争の時代に完全に機能麻痺に陥っていた。カンボジア和平の成立以降の新たな状況の中で、新たな政府間組織として再スタートを切ったのである。新委員会の正式メンバーは、旧委員会と同じくラオス、タイ、カンボジア、(統一)ベトナムの下流域4カ国である(上流域の中国とミャンマーはオブザーバー参加)。旧委員会がメコン流域における電源開発や治水、灌漑事業などを最重点課題としていたのに対して、新委員会が強調する目的は、メコン水系の持続的で公平な開発、そしてメコン流域の環境保全にある⁵⁰。

「メコン流域」(Mekong Basin)という地理的概念は、「GMS」と混同されやすいが同じものではない。メコン流域がメコン河本流と支流で構成される集水域を意味するのに対して、GMSは構成国(もしくは省)の全領土を包含する。例えば、ベトナムの北部沿岸地方は、GMSの地理的範囲に含まれるが、メコン流域からは除外される。

新たに発足したメコン河委員会(MRC)に対する日本政府の関わりは、今までのところ低調なままである。同委員会の初代事務局長に農林水産省出身の日本人が就任したこともあって、日本政府は諮問グループの一員として積極的な支援を期待されてきたが、北欧諸国による熱心な協力などに比べて見劣りがする⁵¹。すなわち、日本政府の「地域政策」において、「メコン流域」はあまり重要視されてこなかった。

3. アジア経済危機以降、とりわけ21世になってからの最近の展開

1997-98年の東アジアにおける経済危機の勃発は、地域情勢の大きな転換を促した。ASEAN+3の協力枠組みが発足し急速に制度化していったこと、その過程で「東アジア共同体」形成の機運が醸成されたこと、ASEANもしくはASEAN諸国と近隣諸国との間にFTAが締結され始めたこと、そして地

⁴⁸ 大メコン圏タスク・フォース『大メコン圏開発構想報告書』外務省経済協力局、1996年7月；白石昌也「ポスト冷戦期インドシナ圏の地域協力」(前掲)、58-59頁。

⁴⁹ 外務省『ODA国別データブック』2002年度版、東アジア地域概説。

⁵⁰ 注17記載の諸文献、および白石昌也「ポスト冷戦期インドシナ圏の地域協力」(前掲)、40-47頁。

⁵¹ 山影進『「新ASEAN」の課題と日本』NIRA、2008年、13頁。

域における中国のプレゼンスが拡大し始めたことなどである。そのような趨勢の中で、大陸部東南アジアに対する日本の地域政策も、新たな展開を示した。

3.1 国別援助計画

1997年はアジア経済危機が勃発した年であったとともに、ラオス、ミャンマーの正式加盟によって「ASEAN10」の実現に一步近づいた年でもあった。これらの事象は、前述のとおり、AEM-MITI インドシナ・ミャンマー産業協力委員会がAMEICCに衣替える契機となったが、それと同時に、インドシナ諸国に対する日本のODA政策にも転機をもたらした。

1990年代後半までの日本政府のインドシナ諸国に対するODA政策は、次のような認識に基づくものであった。インドシナ諸国の経済と社会の復興を支援し、また市場経済への円滑な移行を支援することが、それぞれの国の政治的、社会的安定を促し、ひいては東南アジアそしてアジア太平洋地域の平和と繁栄に寄与する。

これに対して、1990年代末以降の日本政府のインドシナ諸国に対するODA政策は、次のような認識に基づくものへと変化した。東南アジア諸国が1997-98年のような経済危機を再び経験しないためには、地域的統合を強化することが一つの重要な課題であり、そのためにはASEANに新たに加盟したCLV諸国がASEAN先発諸国との間に抱えている様々なギャップを縮小することが重要である。また、従来東アジア地域の経済的ダイナミズムから疎外されていたメコン地域諸国を、相互依存のネットワークに組み込んでいくことは、それらの国々にとっての利益となるのみならず、東南アジアそして東アジア地域全体の競争力を増し、また地域のダイナミズムを持続、拡大する上で重要である。

以上のような新たな認識は、21世紀初頭に「新ODA大綱」（2003年8月）と相前後して次々と策定されたインドシナ3カ国に対する「国別援助計画」の中に反映されている（ベトナムについては2000年6月に初めて作成、その後2004年9月に改訂、2009年7月に再改定、カンボジアに対しては2002年1月、ラオスに対しては2006年7月）。

すなわち、インドシナ各国がASEAN先発諸国との間に抱えている格差の是正、キャッチアップを後押しするために、マクロ面での経済成長とともに、貧困削減や基礎生活分野（BHN）、そして制度改革や人的資源開発、能力強化の分野について、積極的な支援を行う。さらに、インドシナ諸国が、東アジアの相互依存的ネットワークに参入していく前提条件として、大陸部東南アジアにおける越境的交通インフラの整備など、相互の連結性の拡大に寄与する⁵²。

以上のような新たな方向性を、日本による「地域政策」という文脈の中で整理すれば、「南南協力」支援、および広域的、越境的な意義を持つ支援という二つの事項に要約できる。

3.2 「南南協力」に対する支援

インドシナもしくはメコン諸国に対する日本政府の最近の政策として着目される点の一つは、「南南協力」に対する支援である。南南協力とは、発展途上諸国（「南」諸国）が他の発展途上諸国（「南」諸国）を支援する仕組みのことである。日本政府は、そのような「南」諸国間の協力を財政

⁵² 白石昌也「21世紀初頭の日本のインドシナ3国…」（前掲）100-126頁。

的、技術的に支援、補佐する。とりわけタイのように、今まで日本からのODAを受け取る側だった国が、被援助国の地位から徐々に「卒業」して、逆に他の発展途上国を支援する側に回るケースを、強く念頭に置くスキームである⁵³。ちなみに、表2から判明するとおり、タイは21世紀に入って、被援助国のステータスから急速に脱却しつつある。

南南協力を志向する最初の試みの一つが、前節に取り上げた通産省（現在の経済産業省）のイニシアティブに基づくインドシナ・ミャンマー産業協力ワーキング・グループやAMEICCであった。これらの枠組みでは、日本がタイなどのASEAN先進諸国と協力、協調して、カンボジアやベトナムなどCLMV諸国を支援することが意図されている。

さらに、日本の外務省もまた、アジア経済危機（1997-98年）およびカンボジアの正式加盟に伴う「ASEAN10」の成立（1999年）以降の新たな地域情勢の展開の中で、南南協力に対する支援を本格化させている。たとえば、ASEAN統合イニシアティブ（IAI: Initiative for ASEAN Integration）や、アエヤワディ・チャオプラヤ・メコン経済協力戦略（ACMECS: Ayeyawadi-Chao Praya-Mekong Economic Cooperation Strategy）に対する支援がそれである⁵⁴。

IAIは2000年12月にシンガポールで開催されたASEAN首脳会議の折に、シンガポールのゴー・チョク・トン首相が提案して承認されたもので、翌2001年7月ハノイでのASEAN外相会議で「ASEAN統合のための格差縮小ハノイ宣言」が採択されている。すなわち、ASEAN先発諸国が発展の遅れた新規加盟諸国のキャッチアップを支援し、地域内格差（ASEANディバイド）を是正することを通じて、東南アジアの地域統合を促進しようとするものである⁵⁵。

日本政府は、IAI関連の活動に対して最も多くの資金を提供している域外国である。とりわけ、2005年12月の日本・ASEAN首脳会議における小泉純一郎首相の約束に基づいて、翌2006年3月に日本・ASEAN統合基金（JAIF: Japan-ASEAN Integration Fund）が設立され、日本政府から75億円の基金が（地域組織としての）ASEANに拠出された⁵⁶。

ACMECSは、2003年4月にバンコクでSARS対策のASEAN緊急首脳会議が開催された際に、タイのタクシン・チナワット首相が関係諸国に提案したもので、ASEAN先輩国としてのタイが、周辺の新規加盟諸国、すなわちミャンマー、ラオス、カンボジアの経済発展や人材育成を支援することを意図するものであった。ACMECSの最初の首脳会議が、2003年11月にミャンマーのバガンで開催された。その後、2004年5月にベトナムが正式に参加して、現在ではACMECSのメンバーは大陸部東南アジアの5カ国に拡大している⁵⁷。日本政府は関係諸国との会合などの折に、ACMECSに対する支援

⁵³ 外務省「南南協力の推進」『ODA白書』1996年度版、上巻、52-53頁；白石昌也「21世紀初頭の日本のインドシナ3国…」(前掲) 118-120頁。

⁵⁴ Masaya Shiraishi, "Japan and the Reconstruction of Indochina" in Guy Faure ed., *New Dynamics between China and Japan in Asia*, World Scientific Publishing, Singapore, 2010, pp.140-141.

⁵⁵ ASEAN Secretariat, "Initiative for ASEAN Integration (IAI) Work Plan for CLMV Countries", http://www.aseansec.org/pdf/IAI_doc1_6904pdf; ASEAN Secretariat, "Bridging the Development Gap among Members of ASEAN", <http://www.aseansec.org/14683.htm>; 白石昌也「拡大ASEANとインドシナ諸国」『国際問題』576号（2008年）、43頁。

⁵⁶ 外務省「日・ASEAN統合基金」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/j_asean/jaif.html.

⁵⁷ Official Site A.C.M.E.C.S., "About ACMECS", <http://www.acmeecs.org/index.php?id=9>; Ministry of Foreign Affairs (Thailand), "Ayeyadady-Chao Phraya-Mekong Economic Strategy C., (ACMECS)", <http://www.mfa.go.th/web/1657.php?id=1172>; 大泉啓一郎「大メコン圏（GMS）開発プログラムとCLMVの発展」『環太平洋ビジネス情報RIM』8巻30号（2008年）、20-23頁。

を再三表明している⁵⁸。

さらに、インドシナ3カ国が取り組む「開発の三角地帯」(CLV Development Triangle) 構想に対しても、日本政府は積極的に支援している。「開発の三角地帯」は、カンボジアの正式加盟(1999年4月)によって「ASEAN10」が実現した直後の1999年10月に、ヴィエンチャンで開催されたインドシナ3カ国の首脳会議で原則合意された構想である。その後、2002年1月にホーチミン市で開催された第2回インドシナ首脳会議などの場で、具体化のための計画が協議されてきた。その目的は、カンボジア、ラオス、ベトナムが協力しあって、3カ国の国境地帯(カンボジアの東北各州、ラオスの南部各県、ベトナムの中部高原各省)での貧困削減と経済的、社会的発展を実現することを目指すものである。これもまた、発展途上国同士の相互連携、協力という点で、「南南協力」の範疇に属するプログラムとみなせる⁵⁹。

2004年11月にヴィエンチャンでのASEAN+3首脳会議に出席した小泉首相が、インドシナ3カ国の首相と会合を持って、「開発の三角地帯」に対する協力を約束した。日本の外務省は当初、「草の根・人間の安全保障無償支援」のスキームを使って、関連案件に対する支援を行ってきたが、「日本・ASEAN統合基金」(JAIF)が設立されてからは、同基金を通じての支援に重点を移している。具体的には、国境地帯諸省における小学校、上水道設備、クリニック、農村道路の建設などの案件が対象となっている⁶⁰。

なお、1996年6月にマレーシアの積極的な働きかけによってスタートしたASEAN諸国による今一つの南南協力の枠組みであるAMBDC(ASEAN Mekong Basin Development Cooperation, ASEAN・メコン流域開発協力)に対しては、日本政府は今日まで積極的に関わっていない。それが、ASEAN+中国の協力枠組みであって、かつ目玉となるプロジェクトがシンガポール・昆明間の鉄道整備(SKRL:Singapore-Kunming Rail Link)、つまり大陸部東南アジアと中国の連結性の強化だからである⁶¹。

3.3 広域的、越境的な意義を持つ支援

二国間援助の供与は、相手国政府からの要請に基づいて、最終的に日本政府が判断する。すなわち、日本政府は相手国との協議、合意を通じて、どのような案件にどれだけの金額の支援を行うかを決定

⁵⁸ 例えば、2008年1月の日タイ外相会談(東京)における高村正彦外相の発言(外務省http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h20/1/1177257_900.html)。

⁵⁹ Bo Ngoai Giao Vietnam, *Hop tac Phat trien Lien vung doc Hanh lang Dong-Tay*, NXB. Thanh Nien, Hanoi, 2000, p.204. なお、ベトナムの専門家たちは、この構想を最初に提唱したのが、カンボジアのフンセン首相であったと強調するが、現実にはベトナムの強いイニシアティブを前提にしたものである。実際に3カ国間の協力においては、ベトナムがカンボジア、ラオスを支援することはあり得ても、逆にカンボジアやラオスが他の2カ国を支援することはあまり考えられない。さらに、この「開発の三角地帯」は、ベトナムが提起した「西東回廊」(後述)の地理的範囲内にあり、しかもその重点的な対象地域に当る。白石昌也「インドシナ圏をめぐるベトナムのイニシアティブとASEAN・日本協力」(前掲):白石昌也「メコン地域協力とベトナム」白石昌也編『ベトナムの対外関係』暁印書館、2004年。

⁶⁰ 外務省「わが国の『開発の三角地帯』支援の主要な案件」http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asean05/pdfs/clv_map.pdf; Masaya Shiraiishi, "Japan and the Reconstruction of Indochina" (前掲) pp.141-142. また、注65, 80をも参照。

⁶¹ ASEAN Secretariat, "Basic Framework of ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation" Kuala Lumpur, 17 June 1996. <http://www.aseansec.org/6353.htm>; 白石昌也「拡大ASEANとインドシナ諸国」(前掲) 42頁; 山影進「メコン河流域諸国の開発協力とASEAN」『政経研究』(日本大学) 39巻4号(2003年)。

する。その際の判断基準として重要な要素の一つは、その援助案件が相手国の経済、社会発展に及ぼす影響、効果である。

しかるに、大陸部東南アジアの国々に対する二国間援助の実施に当たっては、以上のような判断基準とともに、広域的意義や越境的意義が、近年では重視されるようになってきている⁶²。たとえば、ベトナムの交通インフラに対する日本の援助が、ベトナムの当該地方や国土全体に影響を及ぼすのみならず、さらには近隣諸国に対しても波及的効果をもたらすことが強調されるようになってきている。

このような視点が明確化したきっかけの一つは、ADBの主導するGMS開発協力において「経済回廊」(Economic Corridors)という新たな概念が登場したことにある。GMS経済回廊構想は、1998年10月にマニラで開催されたGMS開発閣僚会議において合意され、さらに2002年10月にプノンペンで開催された初めてのGMS首脳会議において、今後10年間の「旗艦プログラム」として承認された。具体的には、タイからラオス、ミャンマーを経て中国雲南省、および北部ベトナムから中国雲南省へと至る2つの南北経済回廊(North-South Economic Corridors)、中部ベトナムからラオス、東北タイを抜けて東部ミャンマーに至る東西経済回廊(EWEC: East-west Economic Corridor)、そして南部ベトナムからカンボジアを経てタイに至る南部経済回廊(Southern Corridor)が提起された。さらに、2005年7月の第2回GMS首脳会議で、開発協力の対象地域として広西チワン族自治区が新たに加わって以降、北部ベトナムから南寧へと至る3つ目の南北経済回廊も提起されるに至った⁶³。

これに関連して日本政府が重点的に支援しているのは、東西回廊と南部回廊の交通インフラ整備である。より具体的に見れば、東西回廊に関しては、ダナン港の改良、ダナン港から国道1号線に至るアクセス道路の拡幅、ダナン・フエ間のハイヴァン・トンネルの新設(以上はベトナム政府に対する円借款)、ラオス国道9号線西区間の道路拡幅(ラオス政府に対する無償協力)、そしてラオスのサワンナケットとタイのムクダハンを結ぶメコン本流の架橋計画(ラオス政府とタイ政府に対する円借款)である。一方、南部回廊に関しては、カイメップ、ティーヴァイ港の新設(ベトナム政府に対する円借款)、カンボジア国道1号線のプノンベン・ネアックルン区間の拡幅、国道6号線の一部区間の改良、さらに現在建設中のネアックルンにおけるメコン本流架橋(すべてカンボジア政府に対する無償協力)である⁶⁴。

このような広域的、越境的な意義は、GMS回廊関連事業のみならず、他の支援事業においても適用可能である。例えば、CLV「開発の三角地帯」に対する支援の一環として、ベトナム領内に医療センターが建設された場合、それは地元のベトナム人に利益をもたらすのみならず、さらにはカンボジアやラオスから越境して来る人々によっても利用され得る⁶⁵。

広域的、越境的な意義を持つ支援は、日本政府のODA政策における二国間主義(bilateralism)の伝統から一歩踏み出す試みである。そのような新たな視点が、大陸部東南アジア諸国を対象とする支

⁶² 白石昌也「21世紀初頭の日本のインドシナ3国…」(前掲)、121-123頁。

⁶³ ADB, "GMS Economic Corridors" <http://www.adb.org/GMS/Economic-Corridors/default.asp>; 白石昌也「メコンサブ地域の実験」(前掲)、72-74頁。

⁶⁴ Masaya Shiraishi, "Japan and the Reconstruction of Indochina" (前掲)、pp.140, 143-144; Minoru Makishima, "Japan's ODA to Mekong Basin Countries: with Case Studies", in Mitshuhiro Kagami ed., *Economic Relations of China, Japan and Korea with the Mekong River Basin Countries (MRBCs)*, JETRO-IDE Bangkok Research Center, Bangkok, 2010.

⁶⁵ Masaya Shiraishi, "Japan and the Reconstruction of Indochina" (前掲)、p.146.

援事業において明確化したことは注目に値する。

なお、日本の通産省（経産省）が関わる AMEICC においては、いち早く 1999 年 12 月に「西東回廊ワーキンググループ」が発足している。これは、ADB の提唱する GMS「東西経済回廊」に触発される形でベトナム政府が提起した「西東回廊」開発構想を、取り込む形で発足した。「西東回廊」の地理的範囲は「東西経済回廊」のそれよりも広いが、両者は重複している。具体的には、「西東回廊」に沿った開発計画の調査、セミナーなどが実施されている⁶⁶。

3.4 「日本・CLV」対話から「日本・メコン」対話へ

日本政府の対外政策において、大陸部東南アジアは次の意味でも独特の地位を占めつつある。すなわち、この地域の諸国との間に対話枠組みが形成され、定例化しつつある。

3.4.1 東西回廊に関わる対話

その発端は、2001 年 11 月にタイのムクダハンで開催された「東西経済回廊」に関する 4 カ国閣僚会議であろう。この会議にはタイ、ラオス、ベトナムの当事国が参加した以外に、唯一の域外国として日本が招待された。GMS 東西経済回廊の交通インフラ整備に対する、日本の格別の支援が評価されたのである⁶⁷。

同閣僚会議では、東西経済回廊の整備に関して高級事務レベルの会合（SOM）を年次化することが合意された。最初の SOM は（民間企業を巻き込んだワークショップとともに）、2002 年 12 月にダナンで開催されている⁶⁸。

3.4.2 「日本・CLV」対話の発足

次いで、2004 年 11 月にはヴィエンチャンでの ASEAN+3 首脳会議の折に、前述のとおり、初めての日本・CLV 首脳会議、そして日本・CLV 外相ワーキング・ディナー会合が開催された。CLV とはカンボジア、ラオス、ベトナムのインドシナ 3 カ国を指す。これ以降、ASEAN+3 の主要会合が開催される機会を利用する形で、日本と CLV のカウンターパートの間で会合が持たれるようになった。

具体的には、2005 年 12 月にはクアラルンプールで首相レベルと外相レベル、2007 年 1 月にはフィリピン・セブ島で外相レベル、2007 年 8 月にはマニラで外相レベル、2007 年 11 月にはシンガポール

⁶⁶ 白石昌也「インドシナ圏をめぐるベトナムのイニシアティブと ASEAN・日本協力」（前掲）；白石昌也「メコン地域協力とベトナム」（前掲）。また、注 68 を併照。

⁶⁷ 外務省、『「東西経済回廊」に関する 4 カ国閣僚会合（概要と評価）」2011 年 11 月 26 日 http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/seimu/yamaguchi/c4_2001/4_gh.html。2011 年 11 月 26 日。日本からは外相代理として山口安泰明外務政務官が出席した。

⁶⁸ 外務省『ODA 国別データブック』2002 年度版、東アジア地域概説。2003 年以降も同種の会合が継続的に開催されたのか、筆者は未確認である。ちなみに 2004 年 2 月にはサワンナケットで「GMS 東西経済回廊の発展に関するワークショップ」が開催され、日本からも官民双方が参加しているが、SOM レベルの会合ではなく、また参加国・機関も多様であって、日本が唯一の対話国となっているわけではない（ADB：<http://www.adb.org/gms/ewec-action-plan.pdf>）。さらに、日本の通産省（経産省）が関わる ACMECS においては、「西東回廊」ワーキング・グループが 1999 年に始動している。これは、GMS 東西経済回廊のアイデアに触発されつつ、ベトナムが提起した「西東回廊」構想に基づくものであるが、実務家レベルの「対話」枠組みである（白石昌也「インドシナ圏をめぐるベトナムのイニシアティブと ASEAN・日本協力」前掲）。なお、2010 年 9 月にバンコクで「東西・南部経済回廊に関する日・メコン会議」が開催され、日本からは藤村修・外務副大臣が出席しているが（外務省：http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/9/0901_02.html）、定例的なものではなく、かつ「日本・メコン」対話枠組み（後述）において派生的に実現したものであった。

で首相レベル、2008年7月にはシンガポールで外相レベルの日本・CLV会合が実現している（表3参照）。これらの会議では、毎回必ず「開発の三角地帯」に対する日本の支援に言及されている⁶⁹。

要するに、CLV 3カ国が提起した「開発の三角地帯」構想が重要な契機となって、日本政府は狭義のインドシナを対象とする地域政策を、今一度推進するきっかけを得たのである。確かに「開発の三角地帯」は、CLV 3カ国の全土を対象とするものではなく、それぞれの国の一部地方（3カ国の国境地帯）に限定されたプログラムである。しかし、ここで日本にとって重要な意味を持つのは、このプログラムがインドシナ3カ国のみによって推進されているという事実にある。換言すれば、日本にとっての外交的ライバルとして台頭しつつある中国も、また国内政治問題で国際的な批判を受けているミャンマーも、このプログラムには加わっていない。さらに、インドシナ3カ国の国境地帯は、それぞれの国において最も貧しい地方であって、貧困削減の重点対象である。かつ、これら国境地帯は、越境インフラの整備が最も遅れている地方でもある。つまり、参加主体から言っても、共同事業の内容からいっても、このプログラムは日本政府にとって強く関心を惹くものとなっている。

かくして、「開発の三角地帯」に対する支援を中心的なテーマとして、日本・CLV間の対話枠組みが2004年からスタートした。これは日本にとって、新たな意義づけを伴った、狭義のインドシナに対する「地域政策」の復活を意味するものであった。

3.4.3 「日本・メコン」対話への転換

ところが、日本とインドシナ3カ国の間の対話が順調に定例化し始めたように見えたのもつかの間、2008年になると「日本・メコン」という対話枠組みが登場し、従来の「日本・CLV」に取って代わった。

最初の機会は、2008年1月に東京で開催された日本・メコン外相会議である（表3参照）。この会議には、CLV（カンボジア、ラオス、ベトナム）に加えて、タイとミャンマーの外相が参加した。しかも、この会合は、従来の日本・CLV会合とは違って、ASEAN+3会合の機会を利用して、ついでに開催されたもの（いわゆるバック・トゥー・バック方式）ではなかった。そうではなくて、関係各国の外相が、この会合のためだけにわざわざ集まったのである。この時の会合で、翌2009年を「日本・メコン交流年」（Japan-Mekong Exchange Year）とすることが決まった⁷⁰。

続いて、2009年10月初めにはカンボジアのシエムレアップで第2回の日本・メコン外相会議が開催された。この時も、各国外相がわざわざ集まる形で開催された。この会合で、各分野における日本の支援方針が確認されるとともに、メコン水系における環境保全の重要性などが指摘された。また、メコン地域諸国は「メコン地域を日本の新しいイニシアティブにおける『優先地域』として扱う日本のコミットメント」を高く評価した⁷¹。

さらに同じ月の後半には、タイのフアヒンで（ASEAN+3関連会議開催の機会を利用する形で）初

⁶⁹ 外務省「日CLV（カンボジア、ラオス、ベトナム）」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_clv/index.html。「開発の三角地帯」以外の案件に対する支援にも言及され、また日本がCLV3国と共有する一般的な外交的課題などについても、随時意見交換がなされている。

⁷⁰ 外務省「日メコン外相会議」2006年1月 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/index.html; Masaya Shiraish, "Japan and the Reconstruction of Indochina" (前掲) p.154。「日本・メコン交流年」の関連イベントについては、外務省 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/koryu.html。

⁷¹ 外務省「第2回日メコン外相会議」2009年10月 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/index2.html。

初めての日本・メコン経済大臣会議が開催された。ここでは、「日メコン経済産業協力イニシアティブ」(MJ-CI) について話し合われた⁷²。

そして、2009年11月には東京で、日本・メコン交流年のハイライトとして、初めての「日本・メコン地域諸国首脳会議」(Meeting between the Heads of the Governments of Japan and the Mekong Region Countries) が開催され、「東京宣言」と「日本・メコン行動計画63」が採択された。また、今後の方針として、首脳会議、外相会議、経済相会議、高級実務者会合(SOM)を毎年開催することが合意された。そのうちの首脳会議については、3年に1回日本で開催し(その際には各国首脳がわざわざ集まる形式となる)、それ以外の年には(ASEAN+3など各国首脳が参加する)国際会議の機会を利用する形で開催する⁷³。

2010年になると、7月にハノイで(ASEAN拡大外相会議の機会を利用する形で)第3回の日本・メコン外相会議が開催された。この時の会合では、前年の首脳会議で採択された「行動計画63」に盛り込まれた「緑あふれるメコン(グリーン・メコン)に向けた10年」イニシアティブの具体化などが協議された⁷⁴。

続いて8月には、ダナンで(ASEAN+3経済相会議の機会を利用する形で)第2回の日本・メコン経済相会議が開催された。各大臣は「日メコン経済産業協力イニシアティブ(MJ-CI)行動計画」の最終案に合意し、同年に予定されている首脳会議に提出することとなった⁷⁵。

さらに10月には、第2回の日本・メコン首脳会議がハノイで(ASEAN+3首脳会議、東アジア首脳会議の機会を利用する形で)開催された。会合では、外相会議によって提起された「緑あふれるメコン(グリーン・メコン)に向けた10年」イニシアティブを具体化するための行動計画、および経済相会議によって提起された「日メコン経済産業協力イニシアティブ(MJ-CI)行動計画」が採択された⁷⁶。

以上のような首脳級、閣僚級の対話以外に、「メコン地域における官民協力・連携フォーラム」も始動している。これは2009年の第1回首脳会議での合意に基づくもので、メコン地域におけるインフラ開発や人材育成などを、官民が連携して推進することを趣旨とする。同フォーラムの第1回全体会合は、2010年12月に東京で開催された。参加者は日本およびメコン地域諸国の政府、民間企業の関係者、実務家、専門家など約200名であって、全体会議の後、物流、エネルギー、インフラ整備、中小企業・裾野産業、観光の分科会に分かれて討議した⁷⁷。

ここで言う「メコン地域」とは、大陸部東南アジア5カ国(カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、タイ)によって構成される。つまり、もともと学術的な用語であった広義のインドシナに該当する地域である。

⁷² 経済産業省 <http://www.meti.go.jp/topic/downloadfiles/091024e.pdf>.

⁷³ 外務省「日本・メコン地域諸国首脳会議(11月6-7日、東京)」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/s_kaigi/index.html.

⁷⁴ 外務省「第3回日メコン外相会議」2010年7月 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/index3.html.

⁷⁵ 経済産業省 http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/asean/data/Joint_Media_Statement_of_Mekong_j.pdf.

⁷⁶ 外務省「第2回日本・メコン地域諸国首脳会議」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/s_kaigi02/index.html。なお、本稿脱稿後の2011年7月21日には第4回日・メコン外相会議がバリ(インドネシア)で開催された(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/1107_kg.html)。

⁷⁷ 外務省「メコン地域における官民協力・連携促進フォーラム全体会合」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/kanminf/index.html.

同様の構成メンバーによる先行的な地域協力の枠組みとしては、タイの主導によって発足した ACMECSがある（前述）。ただし、ACMECSについては、域内諸国のみが正規メンバーであって、日本は域外の支援国として位置づけられる。これに対して、「日本・メコン」にあっては、「メコン地域諸国」の（唯一の）対話国として日本が正式メンバーとなっている。また、その名称についても、ACMECSが大陸部東南アジアに所在する3大河川（アエヤワディ、チャオプラヤ、メコン）の頭文字を繋ぎ合わせたものであるのに対して、唯一「メコン」のみを選択している。いずれにせよ、日本が地域政策の対象として広義のインドシナに該当する「メコン」という地理的範囲を正式に掲げたのは、これが最初のケースである。

なお、日本・メコン対話にミャンマーが加わったことに対して、日本は相当の気配りをしている。例えば、2008年の第1回外相会議では、高村正彦外相がミャンマーの民主化促進の重要性を指摘し、議長声明もミャンマーでの「国民和解」に向けた「すべての関係者を含む対話の緊急の必要性」を強調し、同国が「引き続き国連と緊密に協力すること」を奨励している⁷⁸。第2回、第3回外相会議でも、ミャンマーの民主化問題は引き続き議題に上っている⁷⁹。ちなみに、日本・メコン対話が始動する以前の時期には、日本・CLV会合とは別に日本・ミャンマー間の二者会談が設定され、その場で民主化問題などに言及された⁸⁰。

かくして、日本・メコン対話が2008年に、まず外相レベルの会合として設定され、翌年からは首脳レベル、経済相レベルにも拡大して今日に至っている。このような「日本・メコン」対話は、外形的には従来の「日本・CLV」対話を発展的に継承したものである。事実、日本・CLV対話の中で中核的テーマとされていた「開発の三角地帯」に対する日本の支援は、日本・メコン対話の枠組みに引き継がれている⁸¹。

2004年に始動し定着したかに見えた「日本・CLV」の対話が、それから4年足らずの後に、「日本・メコン」対話に転換したのは、なぜなのであろうか？ その背景として指摘できることは、以下の2点である。

第1に、「メコン地域」に対する支援という日本政府のアイデア自体は、すでに2003年12月に東

⁷⁸ 外務省「日メコン外相会議」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/index.html。

⁷⁹ 外務省「第2回日メコン外相会議」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/index2.html；外務省「第3回日メコン外相会議」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/index3.html。

⁸⁰ 例えば、福田康夫首相が2007年11月にシンガポールでのASEAN+3や東アジア首脳会議に出席した折には、日・CLV首脳会談の翌日に日・ミャンマー会談が行われた。外務省の作成した会談「概要」によれば（http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_fukuda/eas_07/jmmr_gai.html）、話題のほとんどはミャンマーの民主化問題であった。

⁸¹ 例えば、第1回の日本・メコン外相会議においては、CLV「開発の三角地帯」に対する日本の継続的支援が確認され（外務省「日メコン外相会議議長声明」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/0801_gs.html）、さらに日本とCLV3カ国の外相の間で「日本アセアン統合基金を通じた日本の支援を使用するカンボジア・ラオス・ベトナム『開発の三角地帯』に関する協力のための覚書」が調印されている（外務省http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/0801_clvo.html）。第2回外相会議の議長声明でも、「日SEAN統合基金（JAIF）を用いた『CLV開発の三角地帯』及び東西・南部経済回廊の物流効率化支援などのような、地域的プロジェクト実施における進展に留意した」と記されている（外務省http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/0910_s.html）。また、第1回首脳会議の折に発表された「東京宣言」では、「ハード面のインフラに関し、日本とメコン地域諸国は、開発の三角地帯並びに東西及び南部経済回廊の残余部分のインフラを含む、メコン地域の経済発展に向けたプロジェクトを実施するために最大限取り組む」としている（外務省http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/s_kaigi/j_mekong09_ts_ka.html）。

京で開催された日本・ASEAN特別首脳会議の際に提示されていた。同会議に日本外務省が用意した政策文書「メコン地域開発のための新たなコンセプト」がそれである。同文書は、メコン地域を「ASEAN新規加盟4カ国が所在するASEANの一体性強化の要であり」、「東南アジア島嶼部、中国本土及びインドに接続する」地域と把握する。そして、メコン地域開発に対する協力に当たっての「3つのビジョン」として、持続的成長の実現、環境との調和とともに、地域的一体性の強化（メコン地域の均衡的發展を通じてのASEAN域内の格差是正、地域内の関係緊密化）を掲げた⁸²。「メコン地域」の範囲を、明示的に大陸部東南アジア5カ国によって構成される地理的範囲としていることが注目される。

ただし、この時点では、日本と「メコン地域諸国」との間に特別な対話枠組みを設置することは提起されておらず、ただ既存のASEAN関連会合を活用したり、ADBやその他の国際的ドナーとの連携強化が謳われたりするに留まっていた。

より具体的に、日本と「メコン地域5カ国」の間の閣僚会合が提起されたのは、2007年1月に日本外務省が作成した「日本・メコン地域パートナーシップ・プログラム」においてである。その中では、「来年度のしかるべきタイミング」で「日本において開催すべく今後調整していく」との方針が明示された⁸³。実際に第1回の外相会議が開催されたのは、上述のとおり、2008年1月のことである。

以上よりして、日本政府（外務省）が2003年までには「メコン」を対象とする地域政策を構想し始めていたこと、そして2007年初頭以前には「日本・メコン」間に独自の対話枠組みを創設しようとする発想が醸成されていたことを確認できる（正式文書が策定されるまでには、ある程度の準備期間が必要である）。

第2に、「メコン地域」をめぐる中国との「ライバル」関係を指摘できよう。そのヒントは、2008年3月に予定されていた第3回GMS首脳会議の直前のタイミングで、最初の日本・メコン外相会議が開催された事実求められる。

GMS首脳会議とは、大陸部東南アジア5カ国（すなわち日本政府の言う「メコン地域諸国」）と中国の首脳（およびADB総裁）が3年毎に一堂に会するものである。第1回の会合は、2002年11月にプノンペンで開催された。その時の会合は、ASEAN+3首脳会議の機会を利用するバック・トゥー・バック方式に則るものであったが、それ以降、2005年7月の昆明での第2回、そして2008年3月のヴィエンチャンでの第3回会合は、それぞれ6カ国の首脳がわざわざ集まる独自の会合として開催された⁸⁴。同じメンバーによる閣僚級会合は、前述のとおり、すでに1992年から開始されていた。

中国はGMS（拡大メコン・サブ地域）協力の発足以来その正式メンバーであったが、当初、中央政府はあまり深く介入せず、主として雲南省地方政府に対応を任せていた。しかし、アジア経済危機以降、「西部大開発」戦略や「走出去」（中国企業の海外展開）政策の始動、そしてWTO正式加盟など

⁸² 外務省 http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asean_03/mekon.html。なお、「メコン地域開発」という言葉は、ほぼ同じ頃から『ODA白書』にも使われるようになっていく（白石昌也「21世紀初頭の日本のインドシナ3国…」前掲、94頁）。

⁸³ 外務省 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_clv/pdfs/mekong_pp.pdf。

⁸⁴ 白石昌也「メコン地域協力の展開」白石昌也編『インドシナにおける越境交渉と複合回廊の展望』早稲田大学大学院アジア太平洋研究科、2006年、13-14頁；大泉啓一郎「大メコン圏（GMS）開発プログラムとCLMVの発展」（前掲）9-11頁。プノンペンでの第1回会合ではGMS協力の10ヵ年戦略が採択され、昆明での第2回会合では広西チワン族自治区を協力対象に追加することが合意され、ヴィエンチャンでの第3回会合では、2008-2012年の行動計画が採択された。

を主要なモメンタムとして、GMS協力枠組みに対する関わりを本格化し始めた。中国は同時にまた、ASEAN+3の協力枠組みなどを梃子としつつ、地域組織としてのASEAN（およびそのメンバー諸国）に対する働きかけをも強めていった。すなわち、経済的台頭と軌を一にしつつ、「ASEAN+中国」「メコン+中国」といった形態を取る中国の地域政策が顕在化したのである⁸⁵。そのことは、地域でのイニシアティブをめぐって、中国が日本の「ライバル」として登場したことをも意味した⁸⁶。

東南アジアをめぐっては、たとえば、2002年11月に中国がプノンペンでのASEAN+3首脳会議の折にASEANとの「包括的経済協力枠組み協定」に調印したのに対して、翌2003年の12月には日本がASEANとの特別首脳会議を東京で開催している。すなわち、日本と中国がそれぞれ「ASEAN+1」の協議枠組みに則って、外交的イニシアティブを発揮しようとしたのである。しかも、前述のとおり、前者のプノンペンにおいては中国の参加する第1回GMS首脳会議が開催され、そして後者の東京においては日本政府が政策文書「メコン地域開発のための新たなコンセプト」を提示している。つまり、東南アジアを対象とするそれぞれの地域政策に、「メコン」を対象とする地域政策が付随していた。

ところで、東南アジア地域（もしくはASEAN地域）に対しては、中国も日本も「域外国」であるという点で同じ立場にあるのに対して、GMS（拡大メコン・サブ地域）については、中国が「域内国」である一方、日本はあくまでも「域外国」である。つまり、中国はGMSの域内メンバーとしての利点を活かしながら、大陸部東南アジア5カ国との間に格別な関係を構築することが可能な立場にある。他方、日本はGMSの正式メンバーではなく、「オブザーバー」として関わる支援国の一つにすぎない。

「域外国」としての日本にとって、「メコン地域諸国」との間に定期的な対話の場を設定することは、中国にとっての「GMS」に対置する枠組みを獲得することを意味している。しかも、外相レベルで始まった「日本・メコン」対話は、翌年から首脳レベル、経済相レベルをも包含する形に発展した。それによって、閣僚レベル以外に首脳レベルのチャンネルを持つGMS協力枠組みと、肩を並べることとなったのである。

なお、日本・中国間の「競争」に関連して、2008年から両国間で「メコン地域」に関する「政策対話」が開催されるようになったことは示唆的である。すなわち、第1回の日本・メコン外相会議から3カ月後、そして第3回のGMS首脳会議の翌月の2008年4月末に、初の「日中メコン政策対話」が北京で開催された。そして、翌2009年6月に第2回（東京）、2010年4月に第3回（雲南省の景洪）の会合が継続的に開催されている。外務省の部局次長レベルの会合であって、その趣旨は「メコン地域」（カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナム）の「状況認識」をめぐっての「意見交換」、およびそれぞれの「対メコン地域政策」に関する説明と「情報共有」を図ることにある⁸⁷。つまり、日本と中国が協力、提携したり、共同で事業に取り組んだりすることを意図したものではない。しかしま

⁸⁵ 毛里和子「『東アジア共同体』と中国の地域外交」山本武彦編『地域主義の国際比較：アジア太平洋・ヨーロッパ・西半球を中心にして』早稲田大学出版部、2005年；石川幸一「プロローグ：中国はどのようにASEANとの経済関係を発展させたのか」木村福成・石川幸一編『南進する中国とASEANへの影響』ジェトロ、2007年；白石昌也「活性化するメコン地域協力、中国に戦略的な意義」日本経済研究センター『FTA時代の中国・ASEAN関係』外務省、2005年。

⁸⁶ Masaya Shiraishi, "Japan and the Reconstruction of Indochina" (前掲) pp.151-156.

た、両者が「メコン地域」をめぐる意思疎通を図る場を設定したこと自体、それぞれが相手を「ライバル」として強く意識している証左でもある。

3.4.4 「メコン流域」への関心

「日本・メコン」対話が進展する中で、日本政府による最近の対応として注目されるのが、「メコン流域」への関心の復活である⁸⁸。

前述のとおり、日本政府は1990年代以来、メコン水系に関わる下流域諸国の政府間組織であるメコン河委員会（MRC）に対する支援には、あまり積極的に関わってこなかった。しかしながら、2009年の第1回日本・メコン首脳会議で採択された「日本・メコン行動計画63」で、「緑あふれるメコン（グリーン・メコン）に向けた10年」イニシアティブが、いわば目玉となる共同事業として取り上げられたことによって、状況に変化が生じ始めている。

事実、2010年の第3回日本・メコン外相会議には、「グリーン・メコン」イニシアティブを具体化するための基本的な「コンセプト」が提出された。同文書によれば、メコン地域では、急速な経済発展、貧困などに起因する環境破壊、地球温暖化によって、都市における水・大気汚染、メコン河の水位低下、森林の減少・劣化、生物多様性の損失、自然災害の激甚化など、「人間の安全保障」に対する深刻な脅威が生じている。それを克服して、クリーンな都市環境、豊かな国土と水資源、豊かな森林、豊かな生物多様性、自然災害への強靱性を確保することが、目指すべき「グリーン・メコン」の将来像である。

同文書はまた、「緊急に取り組むべき」4分野の一つに「水資源管理」を取り上げ、「メコン河委員会（MRC）との連携強化」を強調している⁸⁹。

それを受ける形で、同年の第2回日本・メコン首脳会議で最終的に採択された「行動計画」では、「水資源管理」が行動すべき6分野の一つとされ、関係国間でのさまざまな協力とともに、「メコン河委員会を通じて総合水資源管理（IWRM）のアプローチを促進していく」との方針が提示された⁹⁰。

要するに、自民党・福田政権の時代に始動した「日本・メコン」対話は、気候変動など地球環境問題を重視する民主党・鳩山政権に引き継がれることによって、「グリーン・メコン」を重点的な共同事業とすることになった。「メコン地域」における環境を取り上げるのであれば、メコン水系に関わる 이슈を度外視することはできない。かくして、「メコン流域」に対する関心が喚起されることになったのである。

⁸⁷ 外務省 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/taiwa01.html; http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/6/11931_08_1100.html; http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/4/0416_04.html。なお、本稿脱稿後の2011年9月11日、第4回の日中メコン政策対話が東京で開催され、日本側は「第2回日・メコン地域諸国首脳会議の成果とその後のフォローアップ状況」について、中国側は「GMS（大メコン圏）地域経済協力プログラムの枠組みの下で実施している具体的な取組等」について、それぞれ説明した。さらに、「環境保全、保健・衛生、人材育成の分野について、対メコン地域協力における日中協力の可能性について検討」したことが注目される。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/9/0901_06.html。

⁸⁸ なお、外務省の『ODA白書』では、「メコン地域開発」という言葉以外に、「メコン河流域開発」という言葉がしばしば使われているが（白石昌也「21世紀初頭の日本のインドシナ3国…」前掲、121-122頁）、これは本稿で言うところの「メコン地域」（とりわけ経済回廊）における開発（具体的にはインフラ整備支援など）を意味している。

⁸⁹ 外務省「『緑あふれるメコン（グリーン・メコン）に向けた10年』イニシアティブ（コンセプト）」2010年7月21日、第3回日メコン外相会議（於：ハノイ）で発表 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/pdfs/1007_gmi_concept.pdf。

⁹⁰ 外務省「『緑あふれるメコン（グリーン・メコン）に向けた10年』イニシアティブに関する行動計画（コンセプト）」2010年10月29日 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/s_kaigi02/gm10_iap_jp.html。

ところで、「日本・メコン」対話がメコン流域における環境保全や水資源管理を重要なイシューとして取り上げ始めた中で、あたかもそれに足並みを合わせるかのように、アメリカが新たなイニシアティブを開始した。

すなわち、2009年7月にタイのプーケットでASEAN拡大外相会議などが開催された折に、それに出席したアメリカのヒラリー・クリントン国務長官が、メコン下流域諸国（ラオス、タイ、カンボジア、ベトナムの4カ国）の外相と別途会合を持ったのである。その会合では、気候変動への対応、疫病対策、教育や発展（とりわけ農村地域における）のための科学技術応用、インフラ建設など「共通の関心事項」が協議された⁹¹。

同じメンバー国による第2回のアメリカ・メコン下流諸国閣僚会議は、2010年7月にハノイでASEAN拡大外相会議などが開催された機会を利用する形で開催された。その際に出席者たちは、メコン河委員会とミシシッピ河委員会との間で「姉妹河川」に関する覚書（MOU）が調印されるのに立ち会っている⁹²。

アメリカのイニシアティブにおいては、ミャンマーが除外されたものの、メコン流域における環境保全が重点課題となっており、さらにメコン河とミシシッピ河の提携（主として後者から前者への技術や経験の移転を意味すると思われる）が構想されている。

翻って見るに、アメリカは1950年代以来、メコン流域への支援に熱心であった。今日のメコン河委員会（MRC）の前身に当たる（旧）メコン委員会（1957年設立）に対して、アメリカはその設立プロセスから深く関わっていた。同委員会は、当時の冷戦的対立状況を反映して、メコン下流域の諸国、すなわちタイ、ラオス、カンボジア、南ベトナムの反共国家のみを参加メンバーとした。アメリカ政府は、世界恐慌時代に自国で成功を収めたと自負するテネシー渓谷の開発戦略を、東南アジアの自由主義諸国に適用することによって、当該地域を安定させ共産主義の「脅威」から守ることを意図したのである⁹³。

⁹¹ US State of Department, "Joint Press Statement of the U.S.-Lower Mekong Ministerial Meeting", July 23, 2009. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126377.htm>

⁹² US State of Department, "Joint Press Statement of Second U.S.-Lower Mekong Ministerial Meeting", July 22, 2010. <http://www.uspolicy.be/headline/joint-statement-second-us-lower-mekong-ministerial-meeting>. なお、本稿脱稿後の2011年7月22日、第3回のアメリカ・メコン下流諸国閣僚会議が同じメンバー国によって、パリ（インドネシア）で開催されたが（<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/07/20110722112704su5.829585e-02.html#axzz1TnJOoW3m>）、それとともにクリントン国務長官のイニシアティブによって、「メコン下流域フレンズ閣僚会議」（the Friends of the Lower Mekong Ministerial Meeting）が開催されたことが注目される。『朝日新聞』2011年7月20日記事によれば、この会合には「ミャンマーも招いている」と記されている。実際にミャンマー代表が同会議に参加したのかを確認するために、米務省のサイト掲載の同会議におけるクリントン演説（<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/07/168996.htm>）を参照したが、その中で出席者として言及されているのは、日本、韓国、ニュージーランド、EU、ADB、世銀、米国、カンボジア、ラオス、タイ、ベトナムの閣僚もしくは代表のみであって、ミャンマーが欠落している。ところが、Word Press（<http://still4hill.wordpress.com/2011/07/22/secretary-clinton-at-the-u-s-lower-mekong-ministerial-meeting/>）に掲載の写真キャプションには、出席者として上述のメンバーとともに「ミャンマー代表」が記されている。実際には、ミャンマーがオブザーバー参加であったことが、日本外務省のホームページ「メコン河下流域開発（LMI）閣僚級フレンズ会合（概要）」2011年7月22日（http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/lmi_1107.htm）で確認される。「本会合の議長である米国からクリントン米国務長官が出席した他、我が国から、松本外務大臣、また、LMI加盟国（カンボジア、タイ、ベトナム、ラオス）、ミャンマー（オブザーバー参加）、豪州、欧州連合（EU）、韓国、ニュージーランドの外相他、さらには、アジア開発銀行（ADB）及び世界銀行（WB）の代表が参加した」。

⁹³ 白石昌也「メコン地域協力とベトナム」（前掲）203頁。

しかし、メコン流域ないしはメコン地域に対するアメリカの関与は、ベトナム戦争（第2次インドシナ戦争）の失敗によって、大きく後退した。国内的にはベトナム戦争の負の遺産としての行方不明米兵（MIA）問題などを含む「ベトナム戦争症候群」に悩まされ、またインドシナの「共産党独裁」政権に対する嫌悪感も根強かった。さらに、1990年代になってからは、ミャンマーに成立した軍部政権への批判を強めた。

以上のような状況からアメリカが脱却するプロセスは、相当に緩慢であった。ベトナムを例に取れば、アメリカが禁輸政策を全面的に解除したのは1994年、国交正常化は1995年、そして通商協定の調印は2000年（批准書交換による発効は翌年末）になってからのことである⁹⁴。

しかるに、アメリカはごく最近になって、この地域に再び積極的に関わり始めたように見える。その背景として、オバマ政権による地球環境問題重視、アジア太平洋協力重視、あるいは台頭する中国への牽制などを指摘することができるであろうが、ここでは深く立ち入らない。

ただ、次のことを指摘しておきたい。すなわち、アメリカのメコン地域もしくはメコン流域に対する政策が、かつての（旧）メコン委員会に対する関わり方を彷彿とさせることである。たとえば、自国の河川管理、河川事業の経験（かつてのテネシー渓谷、最近ではテネシー渓谷を支流の一つに持つミシシッピー水系全体）に基づいてメコン水系に対する支援を構想している点、協力対象から問題を孕む国家（かつての北ベトナムや中国、最近ではミャンマーと中国）を除外している点などを指摘できる。

いずれにせよ、このようなアメリカ政府による新たな動きも相まって、日本が「日本・メコン」協力の一環として「メコン流域」を対象とする支援を、今後どのように展開していくのか、対応が注目される。

ちなみに、2009年10月にシエムレアップで開催された第2回日本・メコン外相会議では、MRC（メコン河委員会）、AMBDC（ASEN・メコン流域開発協力）、GMS（大メコン圏）経済協力プログラム、ACMECS（アエヤワディ・チャオプラヤ・メコン経済協力戦略）、インドとのMGC（メコン・ガンガ協力）とともに、「最近実施された米国・メコン下流域閣僚会合」を列挙して、「メコン地域の発展及び繁栄促進を相互に補い合ってきた、複数地域〔ママ〕にまたがる協力メカニズムが存在していることにつき、満足の意とともに留意した」「地域におけるより良い協力を実現するため、それぞれの枠組みの役割を強化することへのコミットメント、及びすべての関係者の中でのハイレベルの対話とその他の協議を促進していくことの重要性を改めて確認した」との議長声明が発表されている⁹⁵。

おわりに

(1) まとめ

表4は、本稿で展開してきた議論を、地域概念ごとに年代順に整理したものである。

⁹⁴ フレデリック・ブラウン「対米正常化後のベトナム」西原正、ジェームス・モーリー『台頭するベトナム』（前掲）；Carry Hess, *Vietnam and the United States*, Twayne Publishers, New York, 1998；白石昌也「対外関係と国際認識の変化」（前掲）19-20頁。

⁹⁵ 外務省「第2回目メコン外相会議議長声明（仮訳）」2009年10月3日 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong/0910_s.html.

表4 日本による（サブ）地域政策（時代別整理）

カテゴリー	狭義のインドシナ ／CLV	ASEAN新規加盟 諸国／CLMV	GMS	広義のインドシナ ／大陸部東南アジア ／メコン地域	メコン流域
構成メンバー もしくは対象範囲	カンボジア, ラオ ス, ベトナム	カンボジア, ラオ ス, ミャンマー, ベトナム	カンボジア, ラオ ス, ミャンマー, ベトナム, タイ, 中国（西南地方）	カンボジア, ラオ ス, ミャンマー, ベトナム, タイ	メコン河集水域
植民地支配期・ 第2次大戦期	対仏印政策			(文化史的概念)	
冷戦期	インドシナ戦後復 興（具体化せず）, 福田ドクトリン （具体化せず）				メコン流域開発調 査, (旧)メコン委 員会支援
ポスト冷戦期	FCDI, 開発の三角 地帯支援, 日本・ CLV協力	インドシナ・ミヤ ンマー産業協力 WG, AMEICC, 南南協力 (IAL, ACMECS) 支援	大メコン圏開発構 想タスク・フォー ス	東西回廊・南部回 廊支援, 日本・メ コン協力	(新)メコン河委 員会支援, グリー ンメコン・イニシ アティブ

[作成：白石昌也]

これからも分かるように、日本がカンボジア、ラオス、ベトナムから構成される狭義のインドシナという地理的単位を対象とする地域政策を展開したのは、植民地支配期から第2次世界大戦期にかけてのことであった。このような日本の政策は、それら3カ国を包含する「フランス領インドシナ」という地理的単位が形成されており、かつそれを実体的に統治する単一の政治権力が存在するという条件に照応するものであった。

「フランス領インドシナ」が解体した第2次世界大戦後の冷戦期になると、「インドシナ」という地理的「概念」そのものは存続したにせよ、それに基づく地域「政策」を日本が実質的、具体的に展開する余地はなかった。ベトナム戦争が終結し、インドシナ3カ国に社会主義政権が誕生した冷戦後期に至って、狭義のインドシナというサブ地域単位を明示的に掲げる「福田ドクトリン」が登場したが、ここでもやはり、具体的な地域政策が実施されたわけではなかった。

しかるに、ポスト冷戦期（地域的文脈でいえばカンボジア和平成立以降）の1990年代になると、狭義のインドシナを一つの地理的単位とする地域政策を具体化する契機が訪れた。すなわち、日本は伝統的な「インドシナ」地域概念に準拠する形で、国際社会でのイニシアティブの発揮を目指し、かくしてインドシナ総合開発フォーラム（FCDI）を発足させた。

しかしながら、狭義のインドシナを単位とする日本の地域政策は、1990年代半ば以降の新たな地域情勢の展開の前に、いったん頓挫することとなった。その原因は少なくとも3つある。第1に、宮沢首相がFCDIを提起した1993年1月の段階では、まだ対ベトナム支援国会合もICORCも正式にスタートしておらず、インドシナ3カ国を対象とする国際的支援を喚起することそのものに意義が存在した。しかし、その後、ラオスに対する円卓会合と並んで、ベトナムやカンボジアに対する各国ごとの国際的支援を集約、調整する場が発足し、定着するようになると、インドシナ3カ国を一括して扱うFCDIは、いわば「屋上屋」を重ねる存在となった⁹⁶。

第2の理由は、ASEANの急速な拡大である。それに伴って、インドシナ3国のみを他の東南アジア諸国から切り離して、独自のサブ地域として扱うことの妥当性が薄れた。むしろ、以上の3カ国にミャンマーを加えた「CLMV」を一つのグループもしくはカテゴリーとして扱う地域政策が、時宜を得ることになったのである。第3は、ADBのイニシアティブに触発される形で、「拡大メコン・サブ地域」(GMS)を対象範囲とする開発協力の機運が盛り上がり始めた。総じて、狭義のインドシナとは異なる(サブ)地域・グループの概念が新たに登場したのである。

「CLMV」ましてや「ASEAN新規加盟諸国」という呼称は、1990年代半ば頃までは、まだ一般化していなかった。したがって、1995年に通産省のイニシアティブで発足した「南南協力」支援の枠組みでは、「インドシナ・ミャンマー」産業協力ワーキング・グループという便宜的な名称が採用された。しかしその後、とりわけアジア経済危機と「ASEAN10」成立以降の新たな段階になると、「CLMV」や「ASEAN新規加盟諸国」という用語が、外務省、経産省を含めた日本の政府機関でも一般化し定着した。

CLMV諸国を対象とする支援の中心的テーマは、経済発展の遅れやインフラ未整備、市場経済化のための制度や人材の欠如を補うこと、そしてASEAN先発諸国との間に抱えているギャップを縮小し、東南アジアの地域統合を促進することにある。21世紀に入ってから日本政府による取り組みとしては、例えばASEANを主体とする「南南協力」の枠組み「ASEAN統合イニシアティブ」(IAI)に対する支援がある。

なお、日本が手がける南南協力の支援は、往々にして(「ASEAN10」成立以前にあっては)東南アジア+1(日本)、(その後は)ASEAN+1(日本)の形態をとることに特徴がある。通産省(経産省)が関わるAEM-MITIインドシナ・ミャンマー産業協力ワーキング・グループやAMEICCは、メンバー構成それ自体がそうであった。また、外務省が推進するIAI支援についても、日本・ASEAN統合基金(JAIF)を特に設置し、それを通じて資金を提供している。

他方のGMS(拡大メコン・サブ地域)は、大陸部東南アジア5カ国のみならず中国の西南地方を協力対象範囲に含めていることに特色がある。そこでの中心的なテーマは、とりわけ1998年の「経済回廊」構想の登場以降、越境インフラ(交通、送電、通信)の整備を通じての関係諸国間の連結性の創出、つまり広域的、越境的な結びつきの拡大にある。

GMS協力枠組みに対して、日本の外務省も「大メコン圏開発構想タスク・フォース」の組織化(1996年)などによって、かなり早い時点から関心を向け始めた。ただし、日本政府、とりわけ外務省の中には、GMS開発協力の対象範囲に中国(西南地方)が含まれていることに対する、ある種の戸惑いが存在してきた。

その点で、1998年に提起されたGMS「経済回廊」の構想は、日本政府による取り組みを容易にさせたと言える。なぜならば、複数の「経済回廊」の中から、日本が与し易いものを選択することが可能となったからである。日本政府は大陸部東南アジア諸国を横断的に結び付ける「東西回廊」や「南部回廊」に対しては積極的な支援を展開してきた一方で、中国西南地方と大陸部東南アジアを縦断的に

⁹⁶ さらに、具体的なメンバー構成について見ても、FCDIは余りに参加国・組織が多すぎて、継続的な運営が困難であったことをも指摘できよう。

結び付ける「南北回廊」に対しては、明示的な支援を差し控えてきた⁹⁷。すなわち、GMSを対象とする協力と言っても、中国を除外したサブ地域、すなわち大陸部東南アジアに対する広域的、越境的な支援である。確かに、ミャンマーを対象とする本格的なインフラ整備支援は、経済制裁のために進捗しておらず、実質的にはCLV 3カ国を対象とする案件がもっぱら実施されてきたのであるが、将来的にはミャンマーをも包含することを日本政府として期待しているものと思われる（例えば、東西回廊のミャンマー領域の交通インフラ整備など）。

他方、21世紀初めになると、日本政府が狭義のインドシナを対象とする地域政策を推進するのに好都合な契機が再び訪れた。カンボジア、ラオス、ベトナムによって提起された「開発の三角地帯」構想である。この構想は、その参加主体（インドシナ3カ国のみ）から言っても、また事業内容（貧困の削減と越境的連結性の創出を目指す南南協力）から見ても、日本政府にとって大変魅力的なものであった。かくして、「開発の三角地帯」支援を中心的なテーマとして、日本・CLV間の対話が2004年から開始された。日本にとっては、新たな意義づけを伴った、狭義のインドシナを対象とする地域政策の復活と行うことができる。

ところが、順調に定例化しつつあるように見えた「日本・CLV」の協力枠組みは、2008年に至ってかなり唐突に、「日本・メコン」に取って代わられることとなった。ただし、その伏線となる事象は、すでに数年前から存在していた。CLV（すなわち狭義のインドシナ）との対話が展開される傍らで、「メコン」（すなわち広義のインドシナ）を対象とする地域政策も構想されつつあったからである。そして、中国がGMS協力枠組みを活用する地域政策を積極化したことが直接的な契機となって、「日本・メコン」対話が発足した。

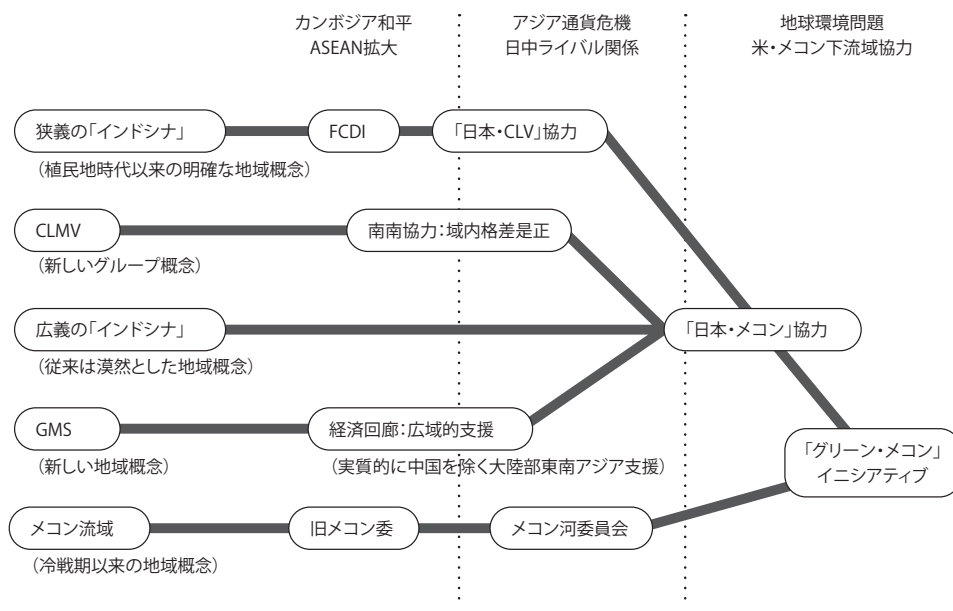
かくして、2008年1月の第1回日本・メコン外相会議を重要な転換点として、狭義の「インドシナ」ではなく「メコン」という地理的単位が、日本の地域政策の中心に位置づけられることとなる。ただし、日本が念頭に置く「メコン地域」は「大メコン圏」（GMS）そのものではなく、あくまでも中国を除外した大陸部東南アジア5カ国のみによって構成される。その意味で、植民地時代以来漠然とした地理的概念として存在してきた広義のインドシナ（すなわち大陸部東南アジア）が、「メコン地域」という地理的呼称に衣替えして、日本の地域政策の中に定位されたと論ずることができる。

ここで今一度、「日本・メコン」協力が登場する歴史的背景を総括するならば、表5のようにまとめることができよう。

日本にとって最もなじみの深い地域概念であるところの狭義の「インドシナ」を対象とする「日本・CLV」協力を継承しつつ拡大再編し、同時に、従来の対「GMS」支援政策、すなわち実質的に中国を除外した大陸部東南アジア5カ国を視野に入れた地域政策を、「日本・メコン」という名称を冠した定例的協議メカニズムの導入によって顕示化したこととなる。さらに、1990年代以来日本が手掛けてきた種々の取り組み、例えば地域内格差縮小や南南協力（CLV開発の三角地帯を含む）に対する支援、そして広域的、越境的意義を持つ支援などの要素が、「日本・メコン」協力には包含されることとなる。

⁹⁷ ただし、二国間援助として実施されたベトナムにおける交通インフラ整備支援の中には、（日本政府が当初意図していたものではなかったにせよ）結果として、ベトナム北部と中国西南地方との連結性を拡大する効果を持つものが相当数存在する。Masaya Shiraishi, "Japan and the Reconstruction of Indochina" (前掲) pp.144-145, 153-156.

表5 「日本・メコン」協力の歴史的背景



〔作成：白石昌也〕

なお、「日本・CLV」協力と同様に「日本・メコン」協力もまた、該当する地域諸国+1（日本）という形式を取っている点で共通する。この点で、ASEAN+1（日本）の形式を取る AMEICC や JAIF とも相似している。

さて、「日本・メコン」協力の展開に連動して、派生的に登場しつつあるアジェンダとして注目されるのが、「メコン流域」に関わる協力である。

日本の地域政策の歴史において、「メコン流域」という地理的概念の登場は「メコン地域」よりも古い。メコン流域（実際には下流域）を地理的単位として念頭に置く日本の支援は、すでに冷戦期に萌芽的な形で実施された。ただし、インドシナでの戦況悪化によって、具体的な事業化は1、2の例外を除いて皆無であった。

メコン流域をめぐる協力、協調の機運が復活するのは、1995年のメコン河委員会（MRC）の発足以降である。そこでの中心的テーマは、メコン水系の公平で持続的な開発、そして流域の環境保全にある。もっとも、新たに発足したメコン河委員会に対する日本政府の対応は、1990年代後半から21世紀初頭にかけて、さほど積極的なものではなかった。

しかしながら、2009年に初めて開催された日本・メコン首脳会議で、「グリーン・メコン」というコンセプトが提起されたことによって、日本政府の対応に今後変化が生じる可能性が出てきた。具体的には、メコン水系の環境保全、水資源管理などをめぐってメコン河委員会（MRC）との「連携強化」が謳われるに至ったのである（表5参照）⁹⁸。

以上が、本稿で検討してきたことの総括である。

(2) 問題点

最後に、今後の問題点として、以下の4点を指摘したい。

第1に、日本は今後、大陸部東南アジア5カ国を対象とする「日本・メコン」協力を機軸として、地域政策を展開していくことになると思われるが、その中で「メコン流域」をどのように位置づけていくのかという問題である。

日本の従来の支援は、「メコン地域」における格差縮小や越境的、広域的意義を持つ支援に重点が置かれてきた。その典型が東西回廊や南部回廊の越境交通インフラ整備である。今後は、気候変動に伴うメコン流域の環境変化、メコン上流域（中国雲南省域を含む）での大規模な電源開発が下流域に及ぼす影響、（越境交通インフラの整備を原因の一つとする）過剰開発の進行に伴う環境への負荷などの問題に取り組むことが、（CLV「開発の三角地帯」支援などでも重視されている）貧困削減などとともに、ますます重要なテーマとなるであろう。

このような趨勢の中で、しかも、この地域に対するアメリカの姿勢が近年積極化しつつある中で、「日本・メコン」協力の一環として「メコン流域」における取り組みがどう進行していくのか、今後は注目される。

なお、メコン水系の水資源管理や都市部の水汚染対策などは、官民連携（いわゆるPPP）⁹⁹の「水ビジネス」にも関連する¹⁰⁰。この分野で国内的には優秀な技術とノウハウを蓄積していながら、国際的な展開という点で欧州諸国に遅れをとってきた日本にとって、メコン地域での協力事業は、新たな「ビジネス・チャンス」を意味するであろう。

第2に、「日本・メコン」協力の中での、ミャンマーの処遇である。現時点では、同国の民主化プロセスが円滑に進捗していると言えるのか疑問である。アメリカはメコン地域もしくはメコン流域への関わりを復活させたが、当面、ミャンマーを対話枠組みから除外している。さらにまた、ミャンマーは（中国と同様）、今のところメコン河委員会（MRC）の正式メンバーではなく、オブザーバー（もしくはダイアログ・パートナー）に留まっている。

「日本・メコン」協力枠組みにミャンマーが加わるようになったのは、メコン地域諸国から強い要望があったからなのかも知れない。あるいは、日本政府にとって、大陸部東南アジア5カ国+中国から成るGSM協力に対置する枠組みを構築する以上、ミャンマーを加えた大陸部東南アジア5カ国+日

⁹⁸ 2011年6月バンコクで初めての「グリーン・メコン・フォーラム」が開催されたが（日本とタイの外務省が共催）、参加者は「日本・メコン協力」のメンバー国（日本、タイ、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）の関係機関代表、および日本・タイ両国の民間団体、日本の地方自治体関係者に限定されており（日本外務省「グリーン・メコン・フォーラム（概要）」2011年6月24日：http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j_mekong_k/gmf1106.html）、MRCを初めとしてADB、ESCAPなど国際機関、地域機関の代表者は招かれなかったようである。

⁹⁹ 官民連携（PPP: Public Private Partnership）はもともと、国内事業における民間活力導入の手法であったが、2010年6月に閣議決定された「新成長戦略：『元気な日本』復活のシナリオ」（<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>）において政府は「アジア展開における国家戦略プロジェクト」の一環としてJBICやJICA、自治体事業局と民間の連携による海外展開を積極的に推進することを提起した。これを受ける形で、JICAは「PPPの手法等を活用し、官民が協働で開発途上国の開発課題に取り組む仕組み」として「PPPインフラ事業」の具体化に着手している（国際協力機構http://www.jica.go.jp/announce/research/pdf/20110314_inst01.pdf）。なお、2011年6月にバンコクで開催された「グリーン・メコン・フォーラム」（前注98参照）には、「『官民連携のアプローチ』をさらに発展させる」ために、（政府代表以外に）日本の地方自治体や民間企業が参加して、日本の環境技術を紹介する機会を設け、またタイ側は産業連盟（FTI）、商工会議所（TCC）を含む民間部門の代表が出席した。

¹⁰⁰ 水ビジネス国際展開研究会『水ビジネスの国際展開に向けた課題と具体的方策』経済産業省、2010年 <http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g100426b01j.pdf>；鈴木東陽「水ビジネス、『オールジャパン』で世界へ」『読売新聞』2011年4月6日。ちなみに、2010年閣議決定の「新成長戦略」（前注）も、アジア展開の具体例として「新幹線、都市交通、水、エネルギーなどのインフラ整備支援や、環境共生都市の開発支援に官民あげて取り組む」と述べている。

本を構成メンバーとする必要があったのかも知れない。理由はともあれ、ミャンマーを加えたことによって、日本は一面において「火中の栗」を拾うことになったと言える。

確かに日本は、「日本・メコン」の関連会合で、必ずと言ってよいほどミャンマーの民主化問題に言及しているが、それは同国の民主化を促すことができると期待しているからなのか、それとも単に無批判なままパートナーに加えているわけではないとのジェスチャーを示すためだけなのか、外部からは推し量ることが難しい。

ただし、他面においては、将来的な話として（ミャンマーに対する経済制裁の緩和が前提条件となるかも知れないが）¹⁰¹、「グリーン・メコン」イニシアティブを展開する過程で、日本がミャンマーとMRCの協力拡大を促し、究極的には同国のMRC正式加盟に道を開くようなことになれば、「触媒」としての役割を高く評価されることになるだろう。

第3に、「地域公共財」の提供という点での、日本の姿勢が問われる。

公共財とは元来、必要とするとき誰もが利用できる、誰もが受益者となり得るという性格を持つ（非競争性）。また、公共財の建設や維持の経費については、受益者が（部分的にせよ）負担することもあり得るが、厳密な意味では対価なしに（つまり無料で）利用できる（非排除性）。その際に問題となるのは、当然ながら、誰が費用を負担するのかである。

「国内公共財」の場合は、その国の政府（あるいは納税者としての国民全体）が負担するのが最も一般的である。しかし、その国の政府が十分な財政的、技術的能力を持たない場合には、外国政府や国際機関からの援助を仰ぐことがあり得る。また、国家財政の過剰負担を軽減するために、民間活力を利用することが試みられることもある。ただし、そのような場合でも、当該国の政府が、監督、管理、運営など何らかの意味で、それら公共財の建設、維持に関与し、最終的な責任を負うことになる（オーナーシップ）。

以上に比べて、「国際公共財」（最近では環境問題などを念頭に「地球公共財」という概念も登場している）や「地域公共財」の場合には、問題が複雑となる。受益者が一国家の範囲を越えるがゆえに責任主体が曖昧となり、また公共財を提供するためには、往々にして莫大なコストがかかったり、複数国の同意や協調が必要となったりするからである¹⁰²。国際政治学における「覇権論」では、覇権国家が（主として経済的秩序・発展や安全保障に関わる）国際公共財の主要な提供者であると指摘されてきた¹⁰³。また、最近では、環境など地球公共財に対して、国際的なレジームの構築が課題となっている。

地域公共財の提供については、その地域に属する国々の政府や国民が、相互に連携、協力しつつ、

¹⁰¹ 前述のとおり、2011年7月にクリントン国務長官が主宰する「メコン下流域フレンズ閣僚会議」に、オブザーバーとしてではあるがミャンマー代表の参加が認められたこと（注92参照）は、米国の対ミャンマー政策の変化を予兆させる。また、それに先立つ2011年6月末、日本政府は菊田真紀子外務大臣政務官をミャンマーに特派した。日本の外務政務官レベルの同国訪問は3年ぶりのことであったが、さらに着目されるのは、菊田が同国の政権幹部とのみならず、野党代表やアウンサン・スーチーとの会談をも実現したことである。日本外務省のホームページは、その概要を日本語版のみならず英語版をも特に作成して掲載している（政務官レベルの外遊には通常、日本語版しか掲載されない）。さらに、2011年8月後半、ミャンマーの新大統領とアウンサン・スーチーとの直接会談が実現したことを受けて、日本外務省は「同国の民主化及び国民和解に資する前向きな動き」として好意的に評価し、このような動きがさらに進展し定着することを期待する報道官談話を発表している。「外務報道官談話：ミャンマー情勢（テイン・セイン大統領とスー・チー女史の対話）」2011年8月22日：http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/23/dga_0822.html。

それぞれの担当領域を分担するのが、最も基本的な形であることは言うまでもない。しかし、国内公共財についてすら外部からの支援を仰がざるを得ない国にあっては、地域公共財にまで十分配慮する余地は乏しいであろう。また、当事者同士だけでは、必要な連携や協力がうまくいかないこともあり得る。そのような場合、往々にして第3者が財政的、技術的な支援を行ったり、また域内の当事者同士が相互に協力できるようにアレンジ、調停したり、触媒として機能したりする。たとえば、GMS（拡大メコン）開発協力においては、主としてADB（アジア開発銀行）がそのような役割を果たしてきた¹⁰⁴。

日本は従来、メコン地域の各国ごとに、もっぱら二国間（バイラテラル）ベースで、それぞれの国内公共財の整備を支援してきた。無論、1990年代以降、日本が自覚的に手がけるようになった広域的、越境的な意義を持つ二国間支援などについては、地域公共財への貢献という側面が存在する。しかし、「日本・メコン」協力においては、より明示的かつ広範囲に地域公共財に対する取り組みが求められることになるであろう¹⁰⁵。たとえば、国際的河川としてのメコン水系の水資源や生態環境は、地域公共財の典型と言えよう¹⁰⁶。また、経済回廊における越境交通インフラ（それ自体が地域公共財である）の整備が進捗している中で、それに続けて課題となりつつある、車両や貨物、人間の越境活動を円滑化するための共通ルールや制度の構築¹⁰⁷も、新たな地域公共財の創出を意味する。

「日本・メコン」対話、協力に着手した日本が、地域公共財の提供者としての役割を担うことを、メコン地域諸国は強く期待している。その際に、日本が心がけるべきことは、新たな理念に立脚することであろう。

その手がかりとなるのは、日本と「メコン地域」の双方を包含する「東アジア共同体」という（メタ）地域概念が、すでに登場している事実である。前近代における中国を中心とした覇権的地域秩序（朝貢・冊封システム）とも、また第2次世界大戦期における日本を頂点とした覇権的地域秩序（大東亜共栄圏）とも異なる、新たな（メタ）地域共同体が模索されつつある¹⁰⁸。

将来的に形成される「東アジア共同体」の具体像はいまだ不分明ではあるが、確実なのは、そこでは日本とメコン地域諸国が、均しく構成員となることである。日本が帰属する（メタ）地域共同体の一部に当たる「メコン地域」において、地域公共財の構築や維持に貢献することは、「覇権国家」で

¹⁰² 佐々木隆生『国際公共財の政治経済学：危機・構造変化・国際協力』岩波書店、2010年；飯田幸裕・大野裕之・寺崎克志『国際公共経済学：国際公共財の理論と実際』創成社、2010年；インゲ・カール他編（FASID国際開発研究センター訳）『地球公共財：グローバル時代の新しい課題』日本経済新聞社、1999年；Marco Ferroni and Ashoka Mody eds., *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002; Antoni Estevadeordai et al. eds., *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, Inter-American Bank & Asian Development Bank, Washington DC, 2004.

¹⁰³ 例えば、ロバート・ギルピン（大蔵省世界システム研究会訳）『世界システムの政治経済学』東京経済新聞社、1990年、73頁以下；渡辺正「覇権論」初瀬龍平他編『国際関係論のパラダイム』有信堂、2001年。

¹⁰⁴ 白石昌也「メコン地域協力の展開」（前掲）、21頁；白石昌也「メコン・サブ地域の実験」（前掲）、71-72頁。

¹⁰⁵ Masaya Shiraishi, "Japan and the Reconstruction of Indochina"（前掲）、pp. 156-161.

¹⁰⁶ 白石昌也「メコン・サブ地域の実験」（前掲）、87-88頁；Todd Sandler, "Regional Public Goods, Aid and Development", Oct. 2007. <http://irtheoryandpractice.wm.edu/seminar/papers/Sandler.pdf>.

¹⁰⁷ 石田正美「越境交通協定（CBTA）と貿易円滑化」石田正美編『メコン地域国境経済をみる』アジア経済研究所（千葉）、2010年；ADB Institute, "Executive Summary: Cross-Border Infrastructure Management: Managing Regional Public Goods Seminar-Workshop", Nov. 2007. http://www.adbi.org/files/executive.summary.cross_border.infrastructure.management.pdf.

¹⁰⁸ 小原雅博『東アジア共同体』日本経済新聞社、2005年。

も、またODAを提供する「域外国」でもなく、域内アクターとしての役割と見なすのがふさわしい。すなわち、「覇権国家」対「追随国」、「援助する国」対「援助される国」という構図とは異なる、新たな関係性の構築である。

第4に、より短期的な問題点として、「メコン地域」に対する日本の対応が、国内政治の変化によって一貫性、継続性を保てなくなる可能性を指摘できよう。とりわけ、最近の日本政治は、頻繁な政権交代によって特徴づけられる。自民政権と民主党政権、そして同じ民主党政権であっても鳩山内閣と菅内閣とでは、「日本・メコン」対話、協力に対する取り組み姿勢に、おのずと温度差やアプローチの相違が存在してきた。今後とも、政権の交代や政局の変化が、「日本・メコン」関係に大なり小なり影響を与えていくと思われる。「地域政策」の一貫性、継続性を担保するためには、「政治主導」から一定程度自立した実務家レベルの取り組みが課題となるであろう。

さらに、政権の枠組みがどのように変化するにせよ、2011年3月に突如日本を襲った東日本大震災と福島原発事故によって、日本は相当の期間にわたって「内向き」の時代を迎えることが予測される。その際に、メコン地域に対する日本の関わりが、財政的にも心理的にも縮小する懸念がある。国内的復興や再建はもちろん重要であり緊喫の課題であるが、それと同時に、国際社会や東アジアの中で日本の将来像をしっかりと見据えた「地域政策」を、地道かつ着実に推進していくことが、強く望まれる¹⁰⁹。

¹⁰⁹ この点に関して、2011年6月に外務省国際協力局が公表した「平成23年度国際協力重点方針」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/pdfs/23_jyuten.pdf)は、「既存の国際公約の誠実な実現」の項目で列挙する5件の中に、「メコン地域に対する協力」を取り上げ、①総合的なメコン地域の発展、②環境・気候変動及び脆弱性の克服、③協力・交流の拡大の「3本柱」に基づき、「2010年度から2012年度までの3年間で5000億円以上のODAに基づく支援を行う旨表明しており、誠実に達成していく」と、実務家レベルの決意を明記している。