

ポスト冷戦期における日本による対インドシナ地域政策の展開 —インドシナ総合開発フォーラムを中心に—

島林孝樹

国立公文書館 〒102-0091 東京都千代田区北の丸公園 3-2

Japan's Regional Policy toward Indochina/Mekong in the Post-Cold War Period: An Analysis of FCIDI

Takaki SHIMABAYASHI

National Archives of Japan 3-2, Kitanomaruchoen, Chiyoda-ku, Tokyo, 102-0091, Japan

Keyword: インドシナ総合開発フォーラム (FCIDI), 対インドシナ・メコン地域政策 (Regional Policy toward Indochina/Mekong), ODA 援助政策 (ODA Policy)

現在、インドシナ・メコン地域に対する地域協力が展開されている。日本も域外諸国の一国として、現在に至るまで積極的に対インドシナ・メコン地域政策を展開してきた。ここで言う地域政策とは、「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1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方針と活動のセット」（白石，2011）と定義づけられる。

報告では、1993年1月に日本によって提唱された対インドシナ地域政策の1つである「インドシナ総合開発フォーラム」(FCIDI: Forum for Comprehensive Development of Indochina)を取り上げる。FCIDIの目的は、インドシナ地域開発に対して、多くの参加国や国際機関の関心を集め、開発に関する議論の場を提供することであった。FCIDIの閣僚会合は1995年2月に開催された。

先行研究では、数多く存在する協力枠組みの変遷を通して対インドシナ・メコン地域政策が論じられる傾向にある。しかしそれだけでは、ある特定の時期に打ち出された地域政策の特質を見逃してしまう可能性がある。一口に地域政策といっても時期や状況によってその内容や意図は異なる。そのため、ある特定の時期に打ち出された地域政策の特質を把握するためにも1つの協力枠組みの形成過程を詳細に跡付ける作業が求められる。

そこで報告では、FCIDIの提唱から閣僚会合の開催に至るまでの間に行われた政策担当者の議論の過程を跡付ける。その作業を通じて、FCIDIの全体像を提示するとともに、ポスト冷戦期における対インドシナ地域政策の特質を論じることを目的としている。

この目的を達成する上で3つの視角を設定する。

第1の視角は、なぜFCIDIという、インドシナ開発に関する議論の場を日本の政策担当者が提供したかという点である。FCIDIでは、インドシナ開発こそ志向されたものの、直接、資金協力を行うことは意図されなかった。また、単なる日本・インドシナの関係にとどまらず、FCIDIは国際社会を包括する協力枠組みであった。こうした点は、現在展開されている対インドシナ政策と比較しても異質である。なぜ、こ

のような形態がとられたのかを明らかにすることは、ポスト冷戦期における対インドシナ地域政策の特質を論じる上でも重要である。

第2の視角は、FCIDIを展開する上で、地域政策の具体的な中身として、どのような対応や方針がとられたのかという点である。政策担当者が、FCIDIという地域政策の中身をどのように想定していたのかを分析することもまた重要である。

第3の視角は、なぜ、そもそもインドシナ3国を一括して、地域を対象にした政策を打ち出す必要があったのかという点である。この点も、ポスト冷戦期という時期における地域政策の特質を論じる上で重要な視角である。

なお、依拠資料として日本外務省外交史料館で公開された資料、情報公開法に基づく開示請求によって入手した資料、および政策担当者とのインタビューから得た情報を用いる。

FCIDIは、1993年1月の宮澤喜一首相による東南アジア歴訪の中で提唱されたが、具体的には外務省アジア局南東アジア第一課によって構想された。南東アジア第一課がFCIDIを提唱した背景には、カンボジア和平後におけるインドシナ諸国に対して具体的なコミットメントを示すという目的が存在していた¹⁾。特にFCIDIはインドシナ3国を対象としている点で、カンボジア復興委員会(ICORC)のような一国を対象とした枠組みとも異なっていた。その点において、FCIDIは日本の国際貢献をアピールするための材料になりえると考えられたのである。

こうして、1993年1月の宮澤による東南アジア歴訪においてFCIDIは正式に提唱された。具体的に、宮澤は、FCIDIを開催する上でASEANとの協力を仰ぐとともに、FCIDIを通して、「インドシナ地域の国境を越えた協力と開発のあり方につき率直で建設的な討議・意見交換を行い、インドシナ地域全体の調和のとれた開発戦略を策定する」（外務省，1993；外務省アジア局，1993a）ことを表明した。この時点で、単にインドシナ3国を一括して扱うだけでなく、「インドシナ地域の国境を越えた協力と開発」を議論していくことに言及がみられたのである。

しかしながら、FCDIを提唱した時点で、国境を越えた協力や開発の在り方に関する知識や経験を日本側は持ち合わせていなかった¹⁾。日本による対インドシナ政策はすでに冷戦期から構想されていた。しかるに、具体的な協力の中身に関しては曖昧であった。そもそも、インドシナ諸国に対する援助経験に乏しい日本にとって、具体的な地域政策を展開していくこと自体に無理があった。そこで、議論の場を提供すること自体に主眼が置かれた。

特筆すべきは、関係国・国際機関の参加を呼び掛けていた点である。2000年代になってからも、「日・CLV (Cambodia, Laos, Viet Nam)」という形で、日本の対インドシナ地域政策は展開していくが、「日・CLV」の枠組みは、日本とインドシナ地域のみで構成されていた。この点を踏まえると、日・インドシナのみならず、ASEANを含めた域外国・国際機関の参加を前提としていた点は、FCDIの大きな特徴であると言える。

ではなぜ国際社会を巻き込む形で、FCDIは進められるようになったのであろうか。その背景として湾岸戦争が挙げられる。湾岸戦争への日本の対応をめぐる、国際協調行動における日本の存在感の小ささが国際的に批判されることになった(外務省, 1991a)。同時に、日本外交の独自性を求める声が増大したのである(外務省, 1991b)。このように、湾岸戦争に対する対応力の欠如は、冷戦後の日本にとって「敗北」であった。その結果、日本の政策担当者も、「日本が国際政治上の問題について、率先して自らの判断を示し、自らの持てる力を使って独自性のある外交活動を行っていくことは国際的にも期待されている」(外務省, 1991b)と認識するようになったのである。

宮澤による東南アジア歴訪の後、1993年12月9日、10日に準備会合が開催されることになった。この準備会合の開催に向けて、外務省アジア局南東アジア第一課を中心に準備がとり進められるようになった。特に準備会合が開催されるまでの期間においては、関係国、国際機関との間で議論や意見交換が行われるようになった。

宮澤による東南アジア歴訪直後は、ASEANの他にも、フランスやアジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)に対してFCDIの参加を呼び掛けていた(外務省アジア局, 1993b)。ADBは、1992年より大メコン圏開発構想(GMS: Greater Mekong Subregion)を推進しており、日本がインドシナ開発を進めていく上でも先例となりえた。また、フランスはインドシナ諸国と歴史的関係を有していた。これらの背景から、ADBとフランスとの協力がとりわけ重視されたと考えられる。最終的には、22カ国と6つの国際機関が準備会合に参加した。

FCDIで議論されるべき内容に関して言えば、1994年11月の時点で、「一般的にはtransnational, regionalなもの、インドシナ各国共通の課題が討議の対象であり純粋な国内開発プロジェクトは対象外であること」(外務省アジア局, 1993b)が確認された。ここで言うインドシナ地域開発(transnational, regionalな開発)とは、交通網等のインフラ整備を指していたと考えられる。一方、インドシナ各国共通の課題とは、市

場経済移行への支援を指していたと考えられる。FCDIがインドシナ3国を一括して扱う性質の協力枠組みである点を強調するために、こうした言説がみられるようになったと言える。インドシナ3国を一括して扱うことで、ICORCや支援国会合のような従来の二国間の協力枠組みとの差異を強調できると政策担当者は考えていたのである。そして、既存の協力枠組みとの差異を強調することで、日本の政治的役割をより明確にできると政策担当者は考えていたのである。事実、準備会合では、FCDIの前提として「既存の協力枠組みと重複すべきでない点」(Asia Division Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1993)が確認された。

しかしながら、1993年当時、日本側では、いくら広域的側面を強調しようにも、国境を超えたインフラ整備に関する経験や知識を有していないのが現状であった。それゆえ、日本側がこうしたインフラ整備を独自で進めていくことには限界があった。そこで、意見交換・情報交換を行う場を提供していくことでインドシナ開発に寄与していくという方針がとられたのである。同時に、意見交換・情報交換の場を提供するだけでなく、1993年11月時点で、国境を超えたインフラ整備の実践として、ADBの活動を支援していくことが想定されるようになった。具体的には、FCDIを通して、ADBのプロジェクトをドナー国に周知させることでADBの活動を支援していくことが想定されるようになった。事実、1993年11月作成の外交公電においても、「本フォーラムを通じ、ADBが検討しているプロジェクト・プログラムを、ドナー国に知ってもらおう。ADBの専門知識を広く周知し、ADBのsubregional cooperation programmeとも補完的」(外務省アジア局, 1993c)と記載された。

準備会合開催の後、閣僚会合の開催に向けて、ドナー国・国際機関との調整が行われた。こうした中、FCDIの役割としてインドシナ地域全体の開発がうたわれた。事実、FCDI閣僚会合の招待状(1994年11月8日作成)には、FCDIの主要な目的として、「国際社会によるサブ・リージョンに対する開発支援を行うためのさらなる政治的弾みを提供する」、「二国間のみならず越境的なプロジェクトを進めていく」点の確認された(外務省アジア局南東アジア第一課, 1994a)。さらに、1994年12月作成の決裁書や1995年1月作成の閣僚会合開催要綱、1995年2月に作成された対プレス事前ブリーフには、「地域的アプローチ」、「広域的な視点」、「広域的アプローチ」といった言説がみられるようになった(外務省アジア局, 1994; 1995; Asia Division Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1995)。インドシナ3国を一括して対応することを強調していた準備会合以前と比較すると、地域全体の開発への取り組みをより強調するようになった。

こうした背景には、ICORCや対ベトナム支援国会合といった他の協力枠組みとの差異化を図る必要があったからである。準備会合開催後には、インドシナ各国に対する国際支援の喚起・調整を目的とする協力枠組みが本格的に始動するようになった。その中で、こうした協力枠組みとの重複を避けるためにも、インドシナという地域をFCDIが対象にしている点を差異としてより強調していく必要があったのであ

る。事実、1994年11月17日に行われたフランスとの協議や同年12月に作成された決裁書の中では、FCDIと支援国会合との差異が強調された(外務省アジア局南東アジア第一課、1994b；外務省アジア局、1994)。

では、この時期において日本の政策担当者が想定していたインドシナ地域全体の開発とは、何を指していたのであろうか。1つには、二国間援助に関する情報・意見交換を通して各プロジェクトの相互補完(調整)を行うことが想定された。すなわち、各プロジェクトの相互補完(調整)を行うことで、インドシナ諸国が地域全体として発展していくという論理がとられた。また、FCDIという議論の場を通してGMS構想を中心としたプロジェクトを国際社会に周知させること、およびプロジェクトの整理を通してADBの活動を支援していくことが想定されていた。さらに、閣僚会合開催前の準備期間においては、外務省経済協力局によるプロファイ調査団の派遣を通じて、日本自身のODA開発戦略の具体化を図ることが意図された(外務省アジア局南東アジア第一課、1994d)。具体的には、1994年11月には深田博史経済協力局開発協力課課長を団長とする調査団が形成され、GMS構想との差別化が模索された。調査団の派遣を通じて、日本による二国間援助の具体的な内容をインドシナ各国に表明するとともに、その調査結果を閣僚会合の場で発表することが想定された。

こうして、1995年2月26日、27日には、河野洋平外相を議長にして閣僚級の公式会合が開催されることになった。日本が一国のみならず地域全体を対象にした経済支援の閣僚級会議を主導するのは初めてであった(日本経済新聞、1995)。

では、FCDIの形成過程の分析を通して浮き彫りになったポスト冷戦期における対インドシナ地域政策の特質とは何であろうか。

第1に、なぜ、FCDIという、インドシナ開発に関する議論の場を日本の政策担当者は提供したのであろうか。その理由は、日本がこの地域に対する国際的役割を發揮する上で、多数のドナー国・国際機関を巻き込み、牽引していく場を設定する必要があると判断したからである。そこには、湾岸戦争への日本の対応をめぐる国際的な批判に 대응しようとする認識が働いていた。ポスト冷戦期には、アフリカ開発会議(TICAD)のような国際社会を牽引していく協力枠組みが作られたが、FCDIもそのような取り組みの一環と位置付けられる。多数のドナー国・国際機関を巻き込む形で、日本主導によって東京で閣僚会合を開催できたことは、日本の国際貢献を示すという点で1つの成果であった。

第2に、FCDIを展開する上で、地域政策の具体的な中身として、どのような対応や方針がとられたのであろうか。実は、FCDIの提唱当初から、日本は明確な地域政策構想を有しているわけではなかった。FCDIを進めていく中で、具体的な地域政策構想の模索が行われたのである。例えば、1993年1月の宮澤による東南アジア歴訪において、FCDIを通して、「インドシナ地域の国境を越えた協力と開発」を議論していくことに言及がみられた。しかし、FCDIを提唱した時点で、国境を越えた協力や開発の在り方に関する知識や経験

を日本の政策担当者は持ち合わせていなかった。そのため、FCDIの具体的な中身については、構想を提唱した当初には、インドシナ開発に関する意見・情報交換の場を提供するという域を出るものではなかった。しかし、その後FCDIが具体化する過程で、国境を超えたインフラ整備など広域的な開発構想を展開し始めた。まず、1993年11月時点で、国境を超えたインフラ整備の実践として、ADBの活動を支援していくことが想定された。具体的には、FCDIを通してADBのプロジェクトをドナー国に周知させることで、ADBの活動を支援していくことが想定された。最終的には日本自身のインドシナ開発支援計画の策定といった方針が盛り込まれることとなった。閣僚会合開催の準備期間においては、外務省経済協力局によるプロファイ調査団の派遣を通じて、日本自身のODA開発戦略の具体化が図られた。

第3に、なぜ、インドシナ3国を一括して、地域を対象にした政策を打ち出す必要があったのか。FCDIの提唱時から、言説面で、インドシナ地域全体の開発を行う点が、政策担当者によって強調された。その後も、例えば、1994年12月作成の決裁書や1995年1月作成の閣僚会合開催要綱、1995年2月に作成された対プレス事前ブリーフには、「地域的アプローチ」、「広域的な視点」、「広域的アプローチ」といった言説が強調された。また、閣僚会合開催後にも、FCDIの役割として、「広域的アプローチ」が一貫して強調された。

インドシナ3国を一括して地域政策の対象とした理由は、国際社会によって一国ごとに支援するための枠組みが、対ラオス円卓会議やカンボジア復興委員会(ICORC)、対ベトナム支援国会合という形ですでに存在しており、それらとの差別化を図ることによって、日本のイニシアティブを強調する必要があったからである。事実、準備会合においては、FCDIの前提として、「既存の協力枠組みと重複すべきでない点」が念頭に置かれた。また、1994年11月17日に行われたフランスとの協議や同年12月に作成された決裁書の中でも、FCDIとCG会合との差異が強調された。

1) 外務省アジア局南東アジア第一課担当者(1993年当時)とのインタビュー(2013年9月18日:東京)。

引用文献

- 白石昌也、2011、日本のインドシナ・メコン地域政策の変遷。アジア太平洋討究、早稲田大学アジア太平洋研究センター、17号、1-40。
- 外務省、1993、外交青書(第I部)。172。
- 外務省アジア局、1993a、宮澤内閣総理大臣政策演説 アジア・太平洋の新時代と日・ASEAN協力 別添1。外務省外交史料館、1993年6月、24。
- 外務省、1991a、外交青書。23。
- 外務省、1991b、外交青書。25。
- 外務省アジア局、1993b、インドシナ総合開発フォーラムの目的・取り進めについて。外務省外交史料館、1993年10月27。

Asia Division Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1993, Preparatory Meeting of the Forum for Comprehensive Development of Indochina Chairman's Summary. the Diplomatic Record Office.

外務省アジア局, 1993c, インドシナ総合開発フォーラム関係参考資料. 外務省外交史料館, 1993年11月4日.

外務省アジア局南東アジア第一課, 1994a, インドシナ総合開発フォーラム(正式招待). 外務省大臣官房総務課外交記録・情報公開室, 1994年11月8日.

外務省アジア局, 1994, 「インドシナ総合開発フォーラム」閣僚会合について. 外務省大臣官房総務課外交記録・情報公開室, 1994年12月.

外務省アジア局, 1995, 「インドシナ総合フォーラム」閣僚会合について. 外務省大臣官房総務課外交記録・情報公開室, 1995年2月.

Asia Division Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1995, Background Briefing, 1995.2.21.

外務省アジア局南東アジア第一課, 1994b, インドシナ総合開発フォーラム(仏政府関係者との意見交換). 外務省大臣官房総務課外交記録・情報公開室, 1994年11月18日.

外務省アジア局南東アジア第一課, 1994d, インドシナ総合開発フォーラムに関するADBとの打合わせ. 外務省大臣官房総務課外交記録・情報公開室, 1994年5月23日.

日本経済新聞, 1995, 朝刊, 3面. 1995年1月4日.