

北東アジアの安全保障 —抑止と対処の視点から—

小川 伸一

防衛研究所第1研究部第1研究室長（当時）

政治・安全保障対話進展の背景

1990年代中頃以降、東アジアにおいては、政治・安全保障対話が活発となり、安全保障をめぐる多国間協調の可能性がとりざたされるようになった。1994年発足したASEAN地域フォーラム（ARF）、ここ数年精力的に進められている日米中露4カ国相互の首脳外交に象徴される政治・安全保障対話の進展などがこうした趨勢を物語っている¹。

政治・安全保障面での対話や多国間協調が模索されるようになった第一の理由は、世界的規模で続いた米ソ冷戦の終結によって安全保障問題の地域化傾向が強まったことに求められる。加えて、急速な経済成長に裏打ちされた中国の台頭、さらにはソ連解体後に誕生した新生ロシアの混迷などから生じるパワー・バランスの再編成とそれに伴う将来に対する不透明感を挙げるができる。とりわけ、中国の経済発展とそれに伴う国力の増進は、リアリスト、リベラリストいずれの見地からも北東アジアの不安定要因と映る。リアリストの立場から見ると、他国に比べ急速に国力を増進する中国は、パワー・バランスをシフトさせ、それまで優越的地位にあった米国との関係で緊張状態を惹起せしめる危険がある。のみならず、急速に国内発展を遂げる国家は、19世紀から20世紀初頭にかけての独、米、日、ソ連などの事例からも明らかなように、対外的な冒険に走る傾向があることを危惧する²。他方、「民主主義による平和（Democratic Peace and/or

¹ 日米中露4カ国は、二国間外交・対話を基礎に、北東アジアでの新秩序と均衡を模索している。具体的には、1994年1月の米露首脳による「成熟した戦略的パートナーシップ」宣言を皮切りに、1994年9月の中露「建設的パートナーシップ」宣言、1996年4月の日米安保共同宣言とその1週間後の中露「21世紀に向けた戦略的協力のためのパートナーシップ」共同声明、1997年10月の米中「建設的戦略的パートナーシップ」共同声明、そして1998年11月の「創造的パートナーシップ」を謳った日露間のモスクワ宣言及び日中間の「友好・協力パートナーシップ」である。

² Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests," *Survival*, Vol. 33, No. 1 (January/February 1991), p. 12.

Democratic Pacifism)」を唱えるリベラリストの立場に立てば³、中国の経済発展と海外との経済的相互依存の深化は、それ自体平和と安定に資するものとなるが、中国の為政者が国内の政治体制の民主化を容認しようとしていないことが懸念材料となる。また、中国が民主化に動き出したとしても、それが平和と安定を保証するものではない。如何なる国家であれ、民主化のプロセスに入ると、多くの不安定要因が顕在化し、必ずしも平穏ではないとの研究成果が見られるからである⁴。要するに、リベラリストの見地からは、経済発展と経済的相互依存の深化のみでは、中国が安定勢力になると結論づけることはできないのである。

政治・安全保障面での対話が盛んになった第二の理由としては、米国が、安全保障面での多国間協調に対し、消極的姿勢から積極的姿勢へと転換したことを指摘しなければならない。レーガン、ブッシュ両政権ともに、東アジアにおける多国間の安全保障協力には消極的であった。一つには、こうした多国間安全保障構想のイニシャティブが、当初ソ連から打ち出されたこと、また、安全保障に関わる多国間協力が米国を中心とする二国間同盟を弱体化し、米国の影響力を損なうことを恐れたためであった。しかしながら、クリントン政権は、地域的な安全保障協力を進めることによって、東アジアの秩序維持に要する負担を軽減できると判断するなど、安全保障面での域内多国間協調を米国の東アジア安全保障政策を補完するものと捉えるようになったのである⁵。

米国が冷戦後にあっても秩序維持に関わるコストの分散を図る政策を継続している背景には、そうした政策が今日東アジアに見られる「米国による平和」の永続化に役立つとの判断があるものと想定される。今日の米国の優位性に象徴される一極支配は、それが強圧的な覇権国家によるものであれ、あるいは「米国による平和」のように多くの域内諸国に受容された穏和な覇権形態であれ、未来永劫続くものではない。強圧的な覇権国家による一極支配であれば、その回避を狙う国家群による勢力均衡が図られるのは時間の問題である。また穏和な一極支配体制であっても、その覇権国が秩序維持のために

³ “Democratic Peace”とは、民主主義国同士はめったに戦争に入らないことを意味し、“Democratic Pacifism”とは、民主主義国は、相手の政体如何に拘わらず、戦争に入ることが少ないと主張するものである。Democratic Peace”については、Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton: Princeton University Press, 1993)、また “Democratic Pacifism”については、Kenneth Benoit, “Democracies Really Are More Pacific (in General): Reexamining Regime Type and War Involvement,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40, No. 4 (December 1996), pp. 636-657 を見よ。

⁴ Edward D. Mansfield and Jack Snyder, “Democratization and the Danger of War,” *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), pp. 5-38.

⁵ *The Far Eastern Economic Review*, April 15, 1993, pp. 10-11 及び1993年7月、クリントン大統領が韓国国会で行った「新太平洋共同体」構想演説を見よ。

相対的に大きなコストを負担せざるを得ないこと、さらには覇権国の覇権国たらしめた諸要素、たとえば効率的な経済制度、優れた技術や組織運営の手法などを取り入れて、国力を急速に増進させるいわゆる「類似化効果 (sameness effect)」により、覇権国と二番手、三番手の国家の間の国力の差異は、年月とともに縮小していく。つまり、一極体制は多極化せざるを得ないのである⁶。

政治・安全保障対話及び協調的安全保障の意義

政治・安全保障対話の推進は、安全保障環境の維持・向上に一定の意義を持つ。例えば、北東アジアにおける日中露三カ国の近代史は、対立と戦争の歴史であり、根深い相互不信にさいなまされているが、真摯な政治・安全保障対話を継続することにより、そうした相互不信が和らぐとともに歴史的懸案の解決が促進されることも期待される。

政治・安全保障対話の推進は、単に相互不信の緩和に終わるものではない。政治・安全保障対話を重ねることにより、対話国それぞれの脅威認識を理解することが可能となり、誤解に基づく対立の危険も緩和できる。また、「安全保障のディレンマ」の緩和も可能となる。他国の安全保障を考慮しない安全保障政策は立ち行かないとのテーゼを思い起こせば、政治・安全保障対話の意義も理解することができよう。さらに言えば、対話や交流を通じて築き上げられた相互信頼を基礎に信頼醸成措置や紛争予防措置などを合意し、協調的安全保障レジームの構築も視野におくことが可能となる⁷。

さらに言えば、政治・安全保障対話やそれを基礎に構築された協調的安全保障体制は、日米安保体制など抑止と対処の装置が持つ本質的な欠陥を和らげる効果を持つ。同盟体制は、その基本的機能が抑止と対処であるために、その運営のあり方如何では無用の誤解や懸念を生み、軍拡競争をもたらす危険をはらんでいる。理由の如何を問わず、同盟の対象となっていると認識した国家は、その同盟関係に反発し、対抗しようとするからである。1996年4月の日米安全保障共同宣言及びそれを受けて見直された日米防衛協

⁶ Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), pp. 7, 15, 34.

⁷ 山本吉宣によると、協調的安全保障とは、「不特定の、分散した脅威を内部化しつつ、それが顕在的な脅威や武力衝突にならないよう予防するのを旨とし、さらに紛争の平和的な解決を図り、また不幸にして武力衝突となった場合でも、あらかじめその被害を最小限にとどめることを図る枠組み」であり、「そこでは、通常、信頼醸成、透明性の増大、拡散防止などの目的とそのための装置が包摂され、……軍事次元よりもむしろ外交・政治などに重点をおくものである。」山本吉宣「協調的安全保障の可能性—基礎的な考察」『国際問題』(1995年8月)、7～8頁。また、Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (St. Leonards, Australia: Allen & Unwin, 1993), p. 16 を参照。

力の指針に対する中国の反応は、この典型的な例である。政治・安全保障対話は、こうした誤解を解く一つの手段である。また、政治・安全保障対話を積み重ねることによって構築された信頼醸成措置や紛争予防措置が秩序維持機能を発揮するようになれば、日米安保体制など米国を中心とした二国間防衛取極のみによって地域秩序が維持されている場合に比べ、域内諸国の関係はより安定したものになることが期待される。そして、東アジアの安全保障環境が好転すれば、それだけ日米安保体制が有する軍事力を発動する必要性も低下し、日米安保体制を維持するにあたって日米両国が負担する政治的、財政的コストの低減にもつながるのである。

政治・安全保障対話及び協調的安全保障の課題と限界

しかしながら、政治・安全保障対話を建設的なものにするには容易でない。先に指摘したように、北東アジアでは、近年、日中、日露、中露、米中の首脳会談など、日米中露の4カ国による二国間外交が活発になっているが、これら4カ国が一堂に会した対話フォーラムの創設までには至っていない。二国間の政治・安全保障対話は歴史的懸案の処理や相互不信の緩和に役立つが、それに偏重すれば、単に利害関係の調整という伝統的な「外交」にも陥りやすい。また、他の主要国の疑心暗鬼を生むことも考えられる。国防政策などの透明性を高めて地域の平和と安定の維持を図るという安全保障対話本来の目的を達成するためには、主要国が揃って参加する対話フォーラムが形成されなければならない。

協調的安全保障体制の構築に不可欠な信頼醸成措置やその基礎となる国家の行動規範 (norm of conducts) に合意することも容易ではない。日米中露4カ国の中には、各国それぞれの理由から、軍事面での信頼醸成措置や国家の行動規範の構築に積極的になれない国家も存在する。例えば、米国は、東アジアにおける政治・安全保障対話を支持する方向に政策を転換したが、安全保障対話から軍事面での信頼醸成措置へと進むことには慎重な姿勢を崩していない。欧州とは対照的に、海洋を主たる舞台とする東アジアの戦略環境に鑑み、軍事面での信頼醸成措置の構築は、必然的に西太平洋で圧倒的な影響力を有する米海軍の作戦行動の規制につながると考えているためである。

他方、中国は、別の理由から多国間安保対話の成果を制度化することに消極的である。中国の対外政策には、近代中国の歴史的経験が大きく影を落としている。すなわち、19世紀後半以降の半植民地化の経験から、伝統的な主権国家の概念に固執し、「自主・独立」を重んじる。主権、独立を絶対視する中国のような国家は、公式、非公式を問わず、権力政治に不可欠なパワーに規制を加える多国間協調を嫌う。多国間協調に基づく国際

的な制度や仕組みが国家戦略に不当な制約を課すと考えるからである⁸。さらに中国には、国力の増進を背景に、国際的な懸案を多国間よりも二国間交渉で解決しようとする傾向があるが、こうした姿勢も東アジアにおける多国間の協調的安全保障レジームの形成を妨げる結果となっている。確かに中国は、しばしば東アジアの安定や協調的安全保障を唱えている。しかし、中国の主張する協調的安全保障は、中国が長年標榜している「平和五原則」や自主的軍備管理に基づくものである⁹。中国は、多国間交渉で合意に至った原理原則を基礎とする協調的安全保障ではなく、単に自国の設定した原則に基づく協調的安全保障を主張しているに過ぎない。

ちなみに、東アジアのように、米国のみが強力なパワー・プロジェクション能力を備えているような地域にあっては、協調的安全保障レジームの構築に欠くことのできない軍事面での信頼醸成措置も育ちにくい。信頼醸成措置の必要性は、パワー・プロジェクション能力を持つ国家が割拠してはじめて生じてくるからである。

さらに、安全保障をめぐる多国間協調の根本的な欠陥として、協調的安全保障は、安全保障環境の悪化を防止することに役立つとしても、協調体制に参加する国の安全を究極的に保証するものではないことを忘れてはならない。具体的な信頼醸成措置や紛争予防措置に裏打ちされた協調的安全保障体制を創り上げても、それはあくまで武力紛争の予防を目的とするものであり、紛争への対処能力を予定していないことから、実際の武力紛争には無力なのである。対処能力を備えた多国間安全保障体制として、国際連盟、国際連合が拠って立つ集団安全保障を地域レベルで創設することも考えられる。しかし、武力を行使した国家に対し、他の構成国が一体となって制裁を加えるという集団安全保障は、その論理構成、実際面いずれにおいても重大な欠陥をはらんでおり、国家の安全保障を委ねるにはあまりにも不確実な制度である¹⁰。第一に、集団安全保障の考え方は、主権国家を律する権力機構を備えていない国際社会においては、国家が本質的に利己的な存在とならざるを得ないことに十分配慮していない。第二に、運用面の欠陥としては、

⁸ 1995年7月の第2回ARFにおいて、信頼醸成、予防外交、紛争へのアプローチと段階的にARFの機能を強化することで合意したにも拘わらず、中国は、こうした動きに必ずしも積極的ではない。例えば、1997年7月の第4回ARFにおいて、ARFの機能を信頼醸成の段階から予防外交へと一段進めることで意見がまとまったが、その際中国は、急いでARFに予防外交の機能を持たせる必要はないと、ただ一人消極論を展開したのである。『日本経済新聞』1997年7月28日。

⁹ Robert G. Sutter, "Asian-Pacific Security Arrangements: The U.S.-Japan Alliance and China's Strategic View," *CRS Report for Congress*, March 21, 1997, p. 8.

¹⁰ 集団安全保障の欠陥を列挙した文献としては、例えば、Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed., (New York: Alfred A. Knopf, 1973), pp. 407-410; John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), pp. 30-34 を参照。

軍事制裁の対象国を特定し難いケースも想定される。武力行使が明白な侵略行為を伴うものであれば、制裁の対象となる国家は自明であるが、領土紛争を契機とする武力衝突など侵略行為と断定し難い武力行使の場合にあっては、対応不能に陥ることも考えられる。また、軍事大国が侵略行為に出た場合、他の構成国が、犠牲となった国の救済のために、大規模戦争を賭してまでその軍事大国に対抗するとは考えにくい。要するに、集団安全保障の欠陥は、国家を強制する権力機構のない世界にあって、国家の約束に信を置くことを求めていることにある。国家の上位に位置する権力機構を欠く世界にあっては、自助努力が安全保障の中核とならざるを得ないのである。

さらに言えば、安全保障をめぐる多国間協調体制が、経済・通商面での多国間協調に比べ、本質的に極めてもろいものであることを忘れてはならない。そもそも、多国間協調は協調を旨とするものの、それは同時に各国の個別的な利益がぶつかり合う場ともなる。したがって、協調によってもたらされる相対的利益の差異を原因として機能しなくなったり、あるいは一部参加国の合意違反や単独行動によって破壊、支配される危険を常にはらんでいる。経済・通商上の多国間協力の場合には、相対的利益の格差が見られたり、あるいは合意違反があっても、直接的に国家の安全を脅かす問題とはなりにくい。したがって、経済・通商面の協力関係は持続性が高い。しかし、安全保障面で協力関係にあっては、合意違反が参加国の安全を直接脅かすことに繋がるのである。政治・安全保障面の多国間協調は、国家の生存問題に直結しているが故に、相対的利益の格差や利害の衝突に鋭敏にならざるを得ない¹¹。実際、19世紀以降の歴史を顧みるならば、多国間協調は、大規模な戦争・対立が終結するたびに現れたが、それが勢力均衡の変形モデルである大国間協調 (Concert of Powers)、あるいは理想主義的理念に基づく集団安全保障のいずれにあって、時がたつにつれ大国間の利害衝突の激化によって機能しなくなっている。

21世紀の北東アジアの安全保障

以上概略したように、安全保障をめぐる多国間協調体制の構築は容易ではないし、またたとえ構築されたとしても実際の武力紛争に無力であるとか、あるいは、歴史が証明しているように、その機能が大国の利害関係に左右されるケースが多い。平和と安定の維持の観点からは、先に指摘したように、同盟関係の排他性を緩和することに寄与するなど限定的な役割を果たすのみである。

¹¹ Mearsheimer, "False Promise," pp. 15-16, 18-19.

こうした協調的安全保障の限界に鑑み、中国の台頭やロシアの混迷によって引き起こされているパワー・バランスの変化に如何に対処すべきであろうか。東アジア諸国は、パワー・バランスのシフトが平和裡に進むよう対策を講じなければならない。そのためには、まず、中国が東アジア国際社会の一員として自己を位置づけるのであれば、こうした中国の政策を促進しなければならない。さらに、中国のように台頭する大国は、その増大した国力と影響力を反映する新たな政治秩序を求める傾向があるが、東アジア諸国は、交渉と妥協を通して、それぞれの安全保障上の利益を損なわないことを条件に、一定程度こうした要求に応えることも必要である。

同時に、東アジア諸国は、独力あるいは他国の支援を受けるとを問わず、地域の安定確保のために、非挑発的であると同時に信頼できる抑止と対処の装置を備えておく必要がある。非挑発的で信頼性の高い抑止と対処の装置は、パワー・バランスを平和裡にシフトさせるために欠くことのできない要素であるからである。同盟関係に基づく抑止と対処の装置のなかでは、日米同盟が最も持続性が高くかつ強力であり、しかも、日米同盟によって東アジアに展開可能となっている米軍は、ほとんどの東アジア諸国によって地域の安定要因としてそのプレゼンスが支持あるいは容認されている。この意味で、日米同盟の意義は、単に日米二国間レベルに留まるものではなく、広く地域レベルにも見いだすことができる。日米両国は、日米同盟が特定の国家を念頭におくものではないことを繰り返し確認するとともに、第三国から見て脅威と映らないよう細心の注意を払って運営しなければならない。

最後に、北東アジアの平和と安定に大きな影響力を持つ米中露の3カ国が核兵器国であること忘れてはならない。米ソの対立が熱戦に至らず、冷戦で終結した歴史的事実が示唆しているように、安定した相互抑止の確保など一定の条件の下では、核兵器がそれを保有する国家間の武力衝突を抑制する力があることは否定できない。核保有国間の武力衝突は、それが核兵器の使用にエスカレートする危険があるため、双方は安易に武力の行使に訴えることができないのである。こうした自己規制は、冷戦時代の米ソ関係のみならず、米中、または中露関係にも十分あてはまるのである¹²。

核時代以前の大国と異なり、米中露3カ国は、核戦争につながる危険をはらむ武力衝突の回避という共通の利害関係にあり、これを基盤として、相互の関係を調整せざるを得ない。政治的にいかに対立しようとも、軍備に関して一定の協調体制を維持しながら安定的な相互抑止を求めていかざるを得ないのである。当然のことながら、今後も台湾

¹² Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon* (Ithaca: Cornell University Press, 1989); Avery Goldstein, "Great Expectations: Interpreting China's Arrival," *International Security*, Vol. 22, No. 3 (Winter 1997/98), pp. 70-71, 73.

や朝鮮半島問題など特定の問題をめぐって対立関係が生じることが想定されるが、そうした場合でも、自制に基づく妥協と協調を目指さざるを得ないのである。