

抑止と協調的安全保障の間 —東南アジアの経験から—

チン・キン・ワ

シンガポール国立大学政治学部副学部長

抑止と協調的安全保障とは、表面上は相容れない概念のように見える。軍事的な抑止は（核抑止と通常兵器による抑止とを問わず）、自らの持っている軍事力を相手に示し、かりに望ましくない行動をとったならば、この軍事力が行使されると相手に信じさせることによって信憑性が得られる。このように抑止は、相手に特定の行動を起こさないように説得する政治的な技なのであり（つまり、得られる利益はコストやリスクに見合うものではないといって、相手に特定の行動を起こさないよう説得することである）、相手が当方の反応を予測できないということがその根底にある。外からの脅威や敵国に直面した時、軍事力の強化のために二国間同盟や多国間同盟が締結されることがあるが、これが抑止機能の典型的な例である。同盟は本質的に排他的であり、そのモットーは、共通の敵に対する安全保障である。

他方、協調的安全保障は、デヴィッド・デューイットの言葉を借りれば、抑止よりもリアシュアランスを強調し、（抑止と実際の武力行使とを問わず）軍事的解決よりも非軍事的解決を好み、不透明さや予測不可能性よりも信頼醸成や透明性を尊重し、開放性と信頼により大きな価値を置き、そして努めて対話の習慣を育むことの重要性を強調するものである。そのモットーは「〇〇に対する安全保障」ではなく「〇〇との安全保障」である。協調的安全保障は、ネオリベリズムの安全保障パラダイムに則ったものである。

表面上は相容れないように見えるにもかかわらず、抑止と協調的安全保障は両立が可能である。抑止が成功して、安定し予測可能な安全保障環境や、紛争がないという意味で安定した勢力均衡がもたらされれば、協調的安全保障のための様々な試みが可能となる。とはいえ、この命題には、全般的に平和な状況にあるポスト冷戦期のアジア太平洋地域は例外としても、抑止が機能していることを証明することが困難であるという問題がある。言うまでもなく抑止の失敗とは武力紛争や戦争の勃発である。また逆に見れば、信頼醸成や透明性向上のための施策は、抑止のみに立脚する安全保障政策のもつ硬直さを緩和するのに役立つと言えるだろう。抑止のみでは（抑止が、絶え間ない軍備増強と、敵国に対して軍事的に優位に立とうとすることである限り）、

各国家がそれぞれ独力で安全保障を追及しようとするため、望ましからざる安全保障のジレンマが生まれるからである。

東南アジアの経験

第二次世界大戦後に東南アジア諸国が実践してきた安全保障政策の歴史は、リアリストのパラダイム（抑止中心）とネオリベラリストのパラダイム（信頼醸成中心）の双方が、この地域で機能してきたことを示している。シンガポールとマレーシアは抑止政策とリアシュアランス政策の双方を同時に実施した。しかし、東南アジアの多くの国は、国家の安全保障を、経済開発と適度な防衛支出、そして域外勢力との提携や同盟という三者の組み合わせを通じて追求したのであった。1960年代にビルマが試みた孤立主義は例外にすぎず、冷戦期のある時期にラオスとカンボジアが試みた中立政策は、域外勢力から絶えず脅かされた。冷戦期に東南アジア諸国がとった同盟政策には多種多様なものがあつた。東南アジア条約機構（SEATO、現在は機能不全）は、域内の加盟国がタイとフィリピンの2カ国のみで、インドシナ半島における共産主義の脅威も、その他の地域の武力蜂起や共産主義による騒擾も抑止できなかった。ベトナム戦争中、北ベトナムは中国とソ連という2つの提携先からの支援を受けられた。第三次インドシナ戦争においては、ハノイ政権はソ連との軍事同盟を模索したが、これは、中国と同盟関係にあるカンボジアのクメール・ルージュ政権打倒の試みに対する中国の報復を予期してのものであつた。東南アジアの島国については、英連邦を基盤とした異なるタイプの同盟システム（英＝マラヤ防衛取極のこと。他に、オーストラリア、ニュージーランドが加盟国であつた。当時シンガポールはマレーシア領であつた）があり、これはインドネシアの「対決政策」への対処に有効であつたが、「対決政策」の終焉とこの地域からのイギリス軍の撤退に伴って、よりゆるやかな5カ国防衛取極（FPDA）へと改組された。FPDAは、マレーシアとシンガポールの関係の変化に関わり無く、域内諸国と域外諸国とを共に加盟国とする東南アジア唯一の多国間防衛システムとして、今日まで存続している。

振りかえってみると、1967年のASEANの成立は、インドネシアの「対決政策」、シンガポールのマレーシアからの分離独立に伴う喧騒、マレーシア領サバ州に対するフィリピンの領有権主張にともなう両国関係の悪化といった一連の動きの後、和解と信頼醸成を求めた（結果的には大変うまくいった）地域的な挑戦であつた。その後、「ASEAN流」という、衝突を避け対話を通じてコンセンサスを模索するという対話と協調の習慣の積み重ねは、1976年の親善協力条約（TAC）という行動規範へと結実した。今日

ASEAN は、東南アジア 10 カ国のうち、国内に未解決の政治問題をかかえているカンボジアを除く 9 カ国が加盟するに至っている。

1971 年以降追及されている平和・自由・中立地帯構想 (ZOPFAN) と、タイ、フィリピン、シンガポールに所在し英米の軍事プレゼンスを支えていた基地の存在とが両立していたことが、ASEAN の現実主義を如実に示している。これらの「外国勢力の」基地はもはや存在せず（昨今は「基地」ではなく「場所」や「施設」といった言葉が使われているが）、域外諸国との安全保障上の関係は、より穏やかな防衛ネットワークへと姿を変えるようになった。面白いことに、時に陰險なものとなるマレーシアとシンガポールの関係を FPDA が緩衝している限り、FPDA は信頼醸成機能も果たしている。ポスト冷戦期の今日においても、両国はこの多国間協定に存在意義を見出しているのである。

冷戦の終結によって域内諸国間の反目はより小さくなると考えられてはいるが、この地域の不安定要因がすべて解消されたわけではない。南シナ海における領有権の衝突は、潜在的な発火要因として認識されている。アジア経済危機が勃発するまでは、ASEAN の多くの国はコストのかかる軍備の近代化を行ってきた。未だに国防と抑止は、外からの脅威に対する域内諸国の安全保障政策の主流である。その反面、アジア経済危機は、従来とは異なる新しい形の安全保障上の問題に目を向けさせるものともなった。難民の流出、不法移民、体制の不安定化、社会経済的騒乱、(インドネシアで見られたような) 国家の分裂といったものがこれにあたるが、これらは、この地域の群島水域を横切るシーレーンの安全保障に不吉な影を落としている。これらの脅威は、一国独自でも可能な自助政策ではなく、共同対処を求めているのである。

抑止の補完を求める潮流は、域内諸国と域外諸国の双方を含む協調的安全保障努力の台頭に見られ、それは 1994 年に ASEAN 地域フォーラム (ARF) として具体化した。ARF は、信頼醸成、予防外交、そして究極的には紛争解決の枠組みたらんとしている。しかし、この協調的安全保障に向けた努力も、ASEAN の中核メンバーにとっては、通常兵器による抑止や国防に代わるものとしてではなく、あくまでおまけかせいぜい補完として受け入れられたのみであった。そもそも ARF は ASEAN 拡大外相会議を母体とするフォーラムであり、これによって ASEAN に加盟している中小国家であっても、安保対話の場で超大国と直接関係を持つことが可能となった。そしてこのことは、より安定しバランスのとれた安全保障環境の構築や維持に貢献すると考えられている。ARF は、ASEAN 流の現実主義的モデルの拡張、つまり、ASEAN の枠内で行なわれていた穏便な行動と紛争回避の習慣を、広くアジア太平洋地域全域に拡大することを前提としている。ARF を批判する者は、ARF が単なるお喋りクラブであり、それ以上の存在に

はなり得ないと主張し、ASEAN 流がアジア太平洋地域に普及したとしても、北東アジアが求めているものとは合わないと言うのである。例えばデズモンド・ボールは、「主に東南アジアに由来する……協調に向けた勢い及びその形態」と、「北東アジアに由来する……安全保障上の緊急事態という重苦しさ」との間のギャップを指摘している。したがって、ARF が ASEAN 主導であり続け、なおかつ北東アジア情勢に対して効果的に貢献するためには、幾つかの問題を解決する必要がある。

北東アジア情勢への適応

冷戦期において ASEAN は、北東アジアやインド亜大陸の国々との対話関係の確立を急いではいなかった。というのも、これらの地域における紛争に巻き込まれることを恐れたからである。1976 年、日本は北東アジア諸国の中では最初に（米国にさえ先んじて）ASEAN の対話国の地位を得たが、これは、日本の経済力の大きさと、ASEAN 地域の経済発展にとっての重要性とが認められてのことであった。1991 年に韓国がこれに続くまで北東アジアの国家が対話国の地位を得るのに 15 年という歳月が流れた。ARF というアジア太平洋全域にわたる組織の設立を促進し、さらにはその中核となることによって ASEAN ははじめて、北東アジアと東南アジアの安全保障の密接不可分な関係を真に理解したのであった。

しかし、ASEAN 以外の ARF 加盟国の幾つかは、ARF が北東アジアの課題や必要性について、十分な注意を払っていないのではないかと、また本当は役に立たないのではないかと、という懸念を拭き切っていない。このような考え方の根拠として以下の各点が指摘されている。まず、北東アジアの国々は、ARF 加盟国の 20%以下に過ぎないこと。次に、北東アジアの安全保障上最大の懸念要因である北朝鮮が ARF 加盟国ではないこと。第三に、輪番制である ARF の議長ポストが ASEAN 加盟国のみの特権であること。第四に、ARF の枠組みが依然として ASEAN に直接影響をあたえる問題を過度に重視していること。第五に、ASEAN 自身（特にその中核メンバーであるインドネシアとマレーシア）がアジア経済危機によって疲弊し（政治面や安全保障面への波及効果については ARF 自身も対処できていない）、影響力や信頼性、国際的な立場が明かに悪化したこと。そして最後に、例えば、中国、日本、韓国、米国を構成国とする北東アジアの安全保障に関する四者対話、あるいは、中国、米国、日本を構成国とする提案中の三極対話（ある研究者は「大国協調」になぞらえられている）のように、北東アジアの安全保障問題を討議し、最終的には管理するための枠組みとしては、加盟国が少なく焦点を明確にした多国間枠組みのほうがより適切で役に立つのではないかと、ということである。

今後の展開によっては、アジア太平洋地域において通常兵器による極めて深刻な軍事的脅威が発生した場合、ARF は手をこまねいて静観するのみ、ということも十分考えられるのである。事実、1998年7月の米中首脳会議では、ARF については一切言及されていないのである。

しかし、ARF がアジア太平洋における唯一の超地域的なフォーラムであり、協調的安全保障を目指す意欲的な試みとして、冷戦時代にお互いに対峙した主要国すべてが参加していることは、疑いようのない事実である。ARF はようやく設立5年目を迎えたばかりではあるが、紛争を回避し域内関係を律するという、「ASEAN 流」なる漸進主義でコンセンサス志向の運用方法を受け入れている。東南アジアにおける地域の和解のプロセスは、(カンボジアを例外として) 程度の差こそあれ、すべての東南アジア諸国が自らを ASEAN の一員であると認識することによって完成した。たとえ形式的でも TAC (すべての ASEAN 加盟国が署名し、アジア太平洋全域の調和の基礎となっている) の規定に基づいて行動すべしとの ARF の基本ルールは、北東アジアでも通用しない訳ではない。北東アジア情勢、特に DMZ を挟んで 150 万の軍隊が対峙している朝鮮半島は、一触即発の状態にあり、冷戦期に逆戻りしているとして注目されている。これとは対照的に、ASEAN が抑止と信頼醸成や協調的安全保障との調和に成功していることは、北東アジアに対しては前例としての意味を持っている。ASEAN にとって ARF は、域内、域外の諸国とより安定した関係を保つための多国間の枠組みである。通常のコア構造によって勢力や影響力のバランスがとれていることが、対話と信頼醸成促進のプロセスを可能とした。そして信頼醸成は透明化を促進し、抑止のみに依存した場合に見られる政策をより穏やかなものとした。このようなことを踏まえると、ARF が北東アジア情勢に効果的に寄与し、そして ASEAN が、その名が示す通り ARF の……唯一とは言わないまでも一つの……動力源であるためには、以下の施策を検討する必要がある。

1 ASEAN は、経済再建と地域経済協力へ真剣に取り組み、態勢を建て直すことにより、信頼と一体性を取り戻すことが重要課題であるが、それに平行して、紛争の封じ込めや紛争の隠蔽の能力のみならず、積年の領土問題を解決する能力があることを示す必要がある。解決方法としては、(シンガポールとマレーシアの間の) ベドラ・ブランカ/ブラウ・バトゥ・プティや (マレーシアとインドネシアの間の) リギタン・シバダンのように、国際司法裁判所による法的解決や、フィリピンがサバ州領有を主張した事例のように、政治的な解決もあろう。ASEAN が先鞭をつけるならば、南シナ海や北東アジアのいずれの場所においても、領有権問題の最終的な解決に明るい見通しが開かれよう。

2 領土問題の最終的な解決は、基本的には二国間ベースで行なわれるとしても、紛争へと発展しかねない領域については、ミスチーフ礁事件のようなことが海洋での衝突へと発展することのないよう、予防外交の多国間アプローチが進められるべきである。今のところ ARF は、単なるお喋りクラブの段階にとどまり、1995 年のコンセプトペーパーで規定したような予防外交を担える段階には達していないようである。ただ、概念的には、ある種の信頼醸成措置は予防外交の一端をになっているということも可能である。

3 協調的安全保障のための多国間枠組みは、アジア太平洋地域に現存する同盟に成り代わるものではない（アメリカ中心の同盟構造は、冷戦期の遺物であって、ポスト冷戦期の環境に応じて取って代わられるのが最善である、という議論もないわけではないが）。協調的安全保障のための多国間枠組みは、転換期における同盟の目的の明確化と、（日米ガイドラインの見直しのように）同盟内における役割の再定義を促進するものとして考えることができる。このような明確化と信頼醸成に向けた努力は、ARF の信頼醸成に関する会期間グループ（他の会期間グループと同様、ASEAN 諸国と非 ASEAN 諸国とが共同議長を務めている）のように多国間で、あるいは国防白書の刊行のように、一国独自での透明性の向上のための努力として続けられている。

4 ASEAN 主導の ARF が、北東アジアの必要性や利害関係に対してより適切な役割を果たせる存在になるためには、ASEAN は ARF 年次総会の議長ポスト—現在は ASEAN 常任委員会の委員長が務めることになっている—を、非 ASEAN の ARF 加盟国と共有すべきであろう。言うまでもなく、この中には北東アジアの国々も入っている。また、ARF の枠組みで朝鮮半島の信頼醸成がなされるべきであると考えれば、より重要なことは、正式加盟への含みとして、北朝鮮に対して最低限オブザーバーの資格を与えることである。

5 ARF が単なるお喋りクラブであったとしても、より効果的な役割を果たすべきであると考えれば、ARF には機能強化すべき多くの点がある。ARF の機能強化は、ARF が予防外交をアジェンダとして維持し続けるのみならず、北東アジア情勢に対してより効果的に関与すべきであるとするならば、いよいよ必要である。手始めに ARF は、最低限小規模な事務局を設立して調整機能を強化する必要がある。この際、事務局がどこに置かれるかは大きな問題ではない。トラック 2（非政府）の CSCAP との連

携も制度化されるべきである。CSCAP には北朝鮮も加盟しており、協調的安全保障のプロセスを進める上で、知的な推進力の源となるであろう。

6 ASEAN 諸国の多くがとった安全保障政策は、総合的安全保障観を反映したもので、一般的な軍事的関心を超えたものであった。このような安全保障観は、伝統的に彼らの関心事であった、内からの社会的政治的脅威を反映したものであった。日本の安全保障に関する考え方も総合的安全保障と称されてはいるが、これはむしろ外部に関心が向けられており、原材料、エネルギー供給、市場、貿易と通信のライフラインに焦点があてられていた。しかし、ポスト冷戦期の国際環境においては、その他の「ソフトな安全保障」に関わる問題—労働力の不法移動、国際犯罪、麻薬貿易、環境への脅威、経済安全保障への脅威、等々—が総合的安全保障の範疇に加えられた。これらは、機能レベルにおいて多国間ベースでの対応を必要とするものである。トラック2においては、総合的（協調的）安全保障に関する作業部会がアジア太平洋地域全域に共通する問題を取扱っている。しかし ARF は、依然として通常の軍事問題に重きを置いたままなのである。

7 北東アジアと東南アジアの安全保障の相互依存性や、抑止に基づく二国間防衛協定と協調的安全保障との実際的なリンケージを考える時、北東アジアを念頭に置いた制度的枠組みがどの程度東南アジアにも関係しているかを探ることは、示唆に富む作業となろう。この点に関連して、改定された日米防衛協力の指針（新ガイドライン）のどの部分が東南アジア地域に関係をもつのかを、検証する必要があるだろう。つまるところ新ガイドラインは、「国際的な軍備管理・軍縮のみならず、この地域における安全保障対話と防衛交流の重要性と意義」を認識しているのである。日米両国政府は、国連平和維持活動と国際的な人道・緊急援助活動について密接に協力して関与することを表明している。しかし、新ガイドラインの適応範囲について、日本が地理的定義ではなく状況対応的定義としている（中国の台湾に関する過敏さによる）ことを考えると、「地域」、「極東」といった言葉が意味するところについては、依然として曖昧さが残されている。東南アジアに関して言うならば、1997年7月以降深刻度を増しながら蔓延していった経済危機の余波と、インドネシアで勃発した政治的騒乱と社会不安によって、同地域の先行きが不透明であることは白日の下に晒された。AFPの報道によれば、1998年5月、インドネシアの経済財政調整大臣が来日した際、山崎拓自由民主党政務調査会長が、「もしインドネシアの経済的・政治的不安定がマラッカ海峡の航行の安全に影響を与えるのであれば、我々は、ガイドラインの地理的範囲をマラッカ海峡まで伸ばすことについて、

議論しなければならなくなるかもしれない」と警告を発している。しかし、日本政府の立場は相変わらず明確ではない。同月、インドネシア在留の日本人の救出のため、日本は6機の C-130 軍用輸送機をシンガポールに、さらに2隻の海上保安庁の巡視船をインドネシア近海に派遣したが、この派遣が新ガイドラインの規定に基づいて行なわれたのかどうかも明確ではない。このような曖昧さは日本国内の感情を反映したものであろうが、現存する二国間の安全保障協定と、多国間の協調的安全保障との関係を明らかにする必要性を示したものの、言うこともできよう。

アジア太平洋地域においては、国によって安全保障上の利害が大きく異なっており、協調的安全保障のための地域を越えた枠組みに対しても、それぞれの国はそれぞれに、政治上安全保障上の思惑をもっている。ある者は、抑止に基づく二国間防衛協定の有効性を低め、その意味に疑問を投げかける好機として多国間主義をとらえ、別の者は、二国間同盟、準地域的なフォーラム、控え目な多国間安全保障協定、そして超地域的なフォーラムである ARF やこの地域の経済安全保障の必要性を十分考慮に入れなければならない APEC などいくつもの層からなるケーキのような、ポスト冷戦期のアジア太平洋の安全保障構造の出現を目論んでいる。一つの明るい兆しは、この地域においては、平和と安定に向けた潮流は 21 世紀初頭においてもその勢いが失われることはないであろう、ということである。このような好機が続いているうちに、この前向きで希望に満ちた傾向をより具体的な形にすべく、最大限の努力が払われなければならない。