

序章

2013年の東アジア

東アジア地域の主要国では2013年、新しい指導者による安全保障政策の刷新、あるいは進化がみられたが、いくつかの主要国間では対立や摩擦が顕在化している。そうした中、特に北東アジア情勢は全般的に先鋭化・深刻化しつつあり、中長期的には地域安全保障秩序の不安定化への懸念が高まっている。

2012年末に発足した日本の安倍政権は、2013年12月、国際協調主義に基づく積極的平和主義を国家安全保障の基本理念として掲げ、国家安全保障会議の設置、「国家安全保障戦略」および新たな「防衛計画の大綱」の策定などを打ち出した。中国の習近平政権は国内の政治基盤を強化する一方で、軍事力の近代化を強力に推し進め、特に周辺海空域における活動を活発化・常態化させることによって、大国としての存在感および影響力の拡大を図っている。韓国では朴槿恵政権が始動し、米韓同盟を基軸としつつも、中韓パートナーシップを深化させる一方で、日本に対しては厳しい姿勢を強めている。2012年に発足した北朝鮮の金正恩政権は、「核保有国」としての立場の既成事実化を図っているが、2013年12月、張成沢国防委員会副委員長の肅清が公表され、今後の不透明感・不確実性が一層強まっている。ロシアではプーチン政権によってアジア重視、特に対日重視の姿勢がみられるものの、大国主義的な対外姿勢が目立つようになっている。米国では2013年1月に発足した第2期オバマ政権が、厳しい財政面の制約のもと、シリアやイラン情勢など中東地域情勢への対応を迫られる中においても、アジア太平洋へのリバランスを包括的に推進している。2013年9月に発足したオーストラリアのアボット政権は、米国や日本との連携を強めながら、インド洋から太平洋に至る広い地域への戦略的関与を拡大しつつある。

2013年は、主要国においてこうした新しい指導者による新たな安全保障政策の方向性が次第に明らかになってきた。主要国の安全保障政策を規定する要因としては、安全保障環境認識、特に主要国間のパワーバランスの相互認識、国内政治経済動向、技術革新の進展、国際テロや自然災害などの非伝統的な安全保障課題などが挙げられよう。ここでは、

東アジアにおける安全保障環境において顕在化しつつある注目すべき3つのトレンドについて概観する。

1 北東アジア情勢の先鋭化・深刻化

近年、北東アジア情勢の緊迫度が急速に増しており、国際社会では不測の事態への懸念が高まっている。こうした背景には4つの要因が指摘できよう。第1に、北朝鮮情勢である。金正恩政権は、2012年4月の発足以降、同年12月に「人工衛星」と称するミサイルを発射、翌2013年2月には3回目の核実験を実施し、「核保有国」としての立場の既成事実化を図っている。すでに北朝鮮が核兵器の小型化・弾頭化の実現に至っている可能性も排除できず、弾道ミサイルの長射程化や高精度化と相まって、北東アジアの安全に対する脅威を格段に高めている。他方、党と軍・治安機関の人事・世代交代を強硬に推し進めることによって、金正恩国防委員会第1委員長による唯一独裁体制の基盤を固めつつある。こうした中、2013年12月、張成沢国防委員会副委員長やその側近が処刑され、さらにその支持勢力への大規模な粛清も進んでいると報じられており、今後の北朝鮮の対外的挑発行動および国内体制の動向については予断を許さない状況が続いている。

第2の要因は、拡大を続ける中国の動きである。中国による国防費の持続的な増加、急速かつ広範な軍事力の増強、周辺海空域などにおける活動の拡大・活発化、力を背景とした現状変更の試みや不測の事態を招きかねない危険な行動、軍事に関する透明性の欠如などへの懸念は、北東アジアにとどまらず、太平洋からインド洋に至る広範な地域で認識されている。特に2012年9月の尖閣諸島の所有権の日本国政府への移転以降、中国公船による尖閣諸島周辺の領海への侵入頻度が大幅に増えており、偶発的な事故や衝突への懸念が高まっている。また、2012年12月に、中国国家海洋局（海監）に所属する航空機 Y-12 が尖閣諸島上空で日本の領空を侵犯し、その後も中国の航空機が尖閣諸島に接近飛行す

る事案が発生している。2013年1月には、東シナ海において、中国海軍艦艇が日本の海上自衛隊護衛艦に対して火器管制レーダーを照射した事案や、中国海軍艦艇が海自護衛艦搭載ヘリコプターに対して同レーダーを照射したと疑われる事案などが発生した。さらに同年11月、中国は尖閣諸島をあたかも自国の領土であるかのような形でその範囲に含む「東シナ海防空識別区」の設定を公表した。その内容は、公海上の空域を飛行する航空機に対して一方的に自国の手続きに従うことを義務付けるものであり、公海上空の飛行の自由の原則を不当に侵害するものとして国際的な非難に晒された。こうした中、領土や主権、海洋における経済権益などをめぐる、純然たる平時とも有事とも判断できないような、いわゆる「グレーゾーン」の事態が増加・長期化する傾向が懸念されており、日本を含む周辺諸国は実効的な対応を迫られている。

第3の要因は、主要国間に見られる緊張および対立関係である。その背景には、それぞれに特有な国内政治やナショナリズムの高揚があると指摘されている。例えば中国の習近平政権は、多くの深刻な国内問題を抱えつつも、「中華民族の偉大な復興を果たすという中国の夢の実現」を唱えて、国内のナショナリズムを自らの体制固めのために取り込みながら、その一方で、国民からの批判を招かぬよう対外的には非妥協的な態度をとらざるを得ないとみられている。今日の中国において、鈍化する経済成長、蔓延する政治腐敗、さらに治安の悪化や大気汚染といった国内問題に対する国民の批判や反発が極度に高まれば、習近平政権の体制基盤が揺らいでしまう可能性もあり、こうした状況のもとでは、対外的な妥協や譲歩は政権の統治にとって致命傷となりかねない、という指摘もされている。

北東アジア情勢の先鋭化・深刻化の背景となる4つ目の要因として、主要国間におけるいわゆるセキュリティジレンマの顕在化も指摘されている。すなわち、自国の安全を高めようと意図した国防力の増強や対外的な安全保障関係の強化が、他国にとっては脅威や懸念と見なされ、対抗的な政策を引き起こし、結果的に軍事的緊張関係が高まり、全体とし

での安全保障環境が悪化する状況を招いているとする見方である。こうした状況を打開するには、首脳レベルにおける戦略対話、広範な分野における国際交流、危機管理メカニズムの構築や防衛交流・安全保障協力などを包括的かつ着実に積み重ねる必要があるだろう。

2 地域安全保障秩序を規定する要因としての米中関係

戦後70年近くにわたって、米国の前方展開戦力および同盟戦略がアジア太平洋地域の安全を確保するうえで決定的に重要な役割を果たしてきた。すなわち、米国の戦略的優位性こそが地域の平和と安定の基盤を支えてきたといえる。しかしながら、近年著しい経済成長を続け今や世界第2位の経済大国となった中国は、国際社会において、政治的、軍事的、文化的にも存在感と影響力を拡大しつつある。また、インドは経済発展に加え、外交や安全保障面において存在感を高めている。こうした動きを受けて、地域におけるパワーバランスは大きく変化しつつあり、米国をはじめ域内諸国は戦略的な対応を迫られている。とりわけ米国のオバマ政権は、軍事態勢およびプレゼンスの軸足をアジア太平洋へと移行させるべく戦略的調整を進めている。

米国は、中国の軍事力の近代化および戦略的意図の不透明性に対して懸念を表明する一方で、協調的かつ安定的な2国間関係を目指している。しかしその底流には、中国が海洋・宇宙・サイバー空間といった「グローバルコモンズ」を脅かすような覇権国家として台頭するのではないかとという根強い警戒心や不信感がある。とりわけ2012年1月に公表した国防戦略指針において、オバマ政権がアジア太平洋地域の重視を鮮明に打ち出し、戦略的関心領域として東アジア、西太平洋から南アジア、インド洋までの地域を明示したことは、地域全体における中国のパワーの拡大を念頭に置いた米国の戦略的な対応として注目された。

習近平国家主席は2013年6月に米国を訪問し、バラク・オバマ大統領と計8時間にわたる首脳会談を行った。そこでは米中両国の新たな協

力関係や北朝鮮の核問題、サイバー安全保障を含む広範な問題について協議された。同会談で習近平国家主席は「広大な太平洋には両大国を受け入れる十分な空間がある」との認識を示し、米中両国が「新型大国関係」を構築すべきであるとオバマ大統領に呼びかけた。習近平国家主席がこの概念を持ち出した背景には、歴史を通じて新興国が既存の大国に立ち向かう際にこれまで生じてきたような衝突を回避すること、「相互の核心的利益と重大な関心を尊重すること」、協力によって共に利益を得る関係を築くことの3点があると報じられている。スーザン・ライス国家安全保障問題担当大統領補佐官は11月20日、ジョージタウン大学での講演で中国との関係に言及し、米国は「新型大国関係を機能させることを目指している。それは、当然生じる競争を管理すると同時に、双方の利益が収斂する問題での協力を深めることを意味している」と述べた。また、アジア太平洋へのリバランスがオバマ政権の対外政策の礎であると位置付け、「どこで紛争が起ころうとも、米国はこの重要な地域への永続的なコミットメントを深化させる」と強調した。以上のことから、米中両国は「新型大国関係」という新たな2国間関係を追求するという大枠において一致したと見る向きもあるが、その定義や具体的な内容については明確になっていない。例えば米国が、新たな対中関係を模索するうえで、台湾への武器売却、ハイテク製品の対中輸出禁輸措置、米軍による中国周辺での偵察活動、海洋権益や領土をめぐる諸問題に対して、中国の主張に譲歩するというにはならないであろう。また、米中間の戦略的相互不信、さらにそれを反映した米中の軍事戦略、軍事態勢、軍事演習・訓練、あるいは米中間の危機管理メカニズムの不備などが、米中関係にマイナスの影響を及ぼす不安定要因ともなり得る。

東アジアにおいて米中関係が安全保障秩序を規定する重要な要因であるという認識が広まりつつある中、中国は米国との対立や衝突を避けながらも、米国との対等な関係を模索するであろう。その一方、中国は周辺国との関係においては海洋権益や領土問題をめぐってこれまで以上に独自の主張や行動を強めていくことが予想される。

さらに、中国やインドなどの新興国の勢力拡大によって米国の軍事力・経済力や国際的影響力が相対的に低下し、さらに、厳しい財政事情のため米国防費の削減も見込まれている。しかし、こうした中においても、米国は長期的将来を見据えて、グローバルな大国としての役割を担い続け、東アジアにおいては、戦略的優位性を保持しつつ、日本、韓国、オーストラリアなどの同盟国に加え、インド、ベトナム、インドネシアといった域内主要国との戦略的パートナーシップの強化を推進していくであろう。

3 多国間安全保障対話・協力の進展

欧州では、北大西洋条約機構（NATO）や欧州連合（EU）といった多国間の枠組みが、安全保障上の諸問題の解決、紛争予防や危機管理などにおいて重要な役割を果たしているが、東アジアでは、こうした包括的な多国間安全保障の枠組みは十分に制度化されていない。アジアにおける主な多国間安全保障対話・協力の枠組みとしては、東南アジア諸国連合（ASEAN）地域フォーラム（ARF）、東アジア首脳会議（EAS）、拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）、IISS アジア安全保障会議（シャングリラ会合）、六者会合、上海協力機構（SCO）などが挙げられる。このうち、北朝鮮の核開発に関して朝鮮半島の非核化を目指す六者会合は 2008 年 12 月以降中断している。また、欧州と比べて、アジアにおける多国間安全保障の枠組みの多くは信頼醸成のレベルに留まっており、紛争解決、予防外交、危機管理といった役割を果たすには至っていない。

近年、ASEAN 主導の多国間安全保障協力が拡大されていることは注目されよう。ASEAN は ARF や ADMM プラスなどの開催に加えて、2011 年 7 月には、ASEAN 初の軍事演習である ASEAN 軍事人道支援・災害救助機上演習（AHR）を行うなど、多国間安全保障協力を推し進めている。特に 2010 年に発足した ADMM プラスの制度化が着実に進

展している。同年10月に開催された第1回 ADMM プラスでは、①人道支援・災害救援（HA/DR）、②海上安全保障、③テロリズムへの対応、④防衛医学、⑤平和維持活動（PKO）の5分野を中心に議論を行うとともに、これら5分野について議論を深めるためにそれぞれの専門家会合（EWG）の創設が決定された。2013年6月には、HA/DRと防衛医学に関して、ADMM プラス初となる実動演習がブルネイで実施された。また、9月に対テロ演習がインドネシアで、11月には海上安全保障分野における演習がオーストラリアで実施された。加えて、8月にブルネイで開催された第2回 ADMM プラスにおいては、海上での紛争予防と衝突回避、南シナ海問題の平和的解決、朝鮮半島の非核化、シリア情勢の深刻化などについても議論された。また、本会合において、地雷処理に関するEWGが新たに設置され、計6つのEWGのそれぞれに新たな共同議長国が就任した。さらにADMM プラスの開催が当初の3年ごとから2年ごとに短縮されたこともADMM プラスの制度化の進展を示している。

以上のように東アジアにおける多国間安全保障協力は、非伝統的な安全保障課題や特定の問題領域、あるいは機能的な協力において、顕著な進展を見せている。今後の課題としては、こうした具体的・実践的な多国間協力をさらに拡大・深化させ、紛争解決、予防外交、危機管理といったレベルにまで引き上げ、東アジアにおける普遍的価値やルールに基づく国際秩序の強化につなげていくことが重要である。そのためには政治的なリーダーシップと長期的な共通のビジョンが不可欠であろう。