

第1章

アジア太平洋地域における 安全保障の軍事的・政治的基盤

はじめに

1950年代半ばに始まる、東西欧州間の過酷な軍事対立を克服しようとする軍備管理・軍縮の試みの結果、欧州においては冷戦構造が軍事的に消滅した。一方、冷戦後のアジア太平洋地域の戦略環境は、中台問題や南北対立が続く朝鮮半島問題など冷戦時代の残滓が依然としてあり、米国が二国間同盟を中心にアジア太平洋地域へのプレゼンスを引き続き維持・強化している点で、欧州のそれとは大きく異なっており、この地域における多国間の安全保障メカニズムの構築を難しくしているのである。

けれども、アジア太平洋地域の諸国にとって、多国間の安全保障協力を進める意義は大きくなってきているように思われる。アジア太平洋地域の各国が、経済の発展を最優先課題と位置づけるのであれば、欧州が取り組んできたように、軍事的緊張を固定化することなく地域の軍事的安定を促進しながら、効率的な防衛態勢を整えてゆくことが重要になるからである。さらに、アジア太平洋地域の長期的な安定と安全を図るためには、米国のこの地域への効果的なプレゼンスを維持・強化することが重要である反面、中露関係の動向や米中関係の推移、さらには、米国の将来の戦略転換や軍事プレゼンスの変更の可能性といった、この地域をめぐる将来の不可測な攪乱要因が及ぼす影響を極小化するための方策が不可欠と考えられるからである。抑止や防衛の確保と同時に軍備管理や軍縮に基づく重層的な安全保障構造を築くことが重要である。こうして徐々に培われる価値や安全保障観の共有が、地域の協力関係の強化にも繋がってゆくことになるのである。

このような領域防衛問題への取り組みとともに、アジア太平洋地域の諸国にとっての重要な課題は、国際テロリズムへの対処に代表される、いわゆる危機管理活動をめぐる協力枠組みの構築である。アジア太平洋地域においても、テロ、WMDの拡散および海賊などの新たな非伝統的な脅威が深刻さを増しているが、これらの脅威に有効に対処するには、この地域のできるだけ多くの国が参加する国際的な協力体制の構築が不可欠だからである。

今日、アジア太平洋地域の安定は、こうした二つの側面から追求していく必要がある

ように思われる。

本章においては、以上のような認識を踏まえ、欧州との対比からアジア太平洋地域における安全保障の軍事的・政治的基盤の特徴と問題点を考察するとともに、この地域における平和と安定を確保するためのメカニズムの現状と可能性を検討する。

1 アジア太平洋地域の全般的特徴

アジア太平洋地域の国家関係における特徴は、伝統的な対立が終わっておらず、政治的、イデオロギー的な相違が消滅していないこと、また、一定の条件下で紛争に発展しかねない経済的、民族的、宗教的および領土的な矛盾や対立が存在していることである。すなわち、朝鮮半島や台湾問題といった軍事的緊張の火種が消滅しておらず、日韓、日露、日中間に未解決の領土問題が存在し、さらに、各国が経済成長にともなって自国の軍事力の近代化・強化を進めてきていることである。この結果、軍備管理や軍縮といった考え方はなかなか浸透しにくい状況に置かれている。

アジア太平洋地域においては、多様な政治・経済体制が存在し、欧州諸国間に見られるような同質性が認められない。政治体制では、民主主義的な制度をもつ国と北朝鮮や中国のような異質な体制をもつ国が共存している。経済体制では、発達した市場経済をもつ国である米国、日本、韓国、ASEANのいくつかの国と、社会主義経済の北朝鮮や中国が混在している。さらに個々の国ごとに見れば、政治における民主主義のレベルも、経済における市場経済の発達のレベルも異なっており、また独裁的な政治体制や社会主義経済においても改革がある程度進んでいるか、あるいはほとんど進んでいないかといった違いがある。つまり、各国の政治、経済、社会発展レベルが一樣でないという特徴があり、この結果、民主主義や人権といった原則が確立しにくいという問題がある。

また、欧州と際立って異なる点を付け加えるのであれば、アジア太平洋地域の地理的特性を指摘することができる。欧州各国は、イギリスを除いて、陸上国境で区切られ、それぞれの首都は比較的近接している。この結果、自国の独立を保持しようとして国境付近に軍事力を展開することは、それが防衛的な意図によるものでも、周辺国には脅威と捉えられ、しかもその意図に対する疑念を生むことになる⁴。欧州の戦略理論家たちが「安全保障のジレンマ」問題に強い関心を向けたのは不思議ではない。彼らはこうした状況に陥らないようにする方策を考える必要に迫られていたといえる。

これに対し、アジア太平洋地域の各国は広い海洋部に隔てられ、安全保障の関心の焦点が海洋安全保障に当てられてきたという特徴がある。海洋安全保障協力や海洋をめぐ

⁴ Aaron L. Friedberg, "Will Europe's Past Be Asia's Future?" *Survival*, vol.42, no.3, Autumn 2000, pp.154-155.

る軍備管理・軍縮が重要な課題となる点が、陸上の軍備管理・軍縮を中心に展開した欧州の事例と決定的に異なる。ただし、中露のように長大な陸上国境を共有する国どうしでは国境付近の軍事的緊張をいかに高めないかということが重要な関心事となり、冷戦後、国境地帯における様々な信頼醸成措置（CBMs）が講じられてきたのである⁵。

しかし、近年の様々な変化がアジア太平洋地域における安全保障の変化を促し、この地域における安全保障協力の必要性を高めているように思われる。第1は、グローバリゼーションの影響である。現在のグローバリゼーションの進展はこの地域の戦略環境に肯定的な影響を与える可能性が出てきている。それはグローバリゼーションの進展の結果、各国の経済相互依存が高まっているからである。こうした状況の下で、継続的な自国の経済発展を達成するためには、国際協力を強化する以外に道はなく、各国がASEANプラス3のような枠組みを作ろうという姿勢につながっていくのである。

第2は、軍事技術の進歩の影響である。昨今の特徴である長距離展開能力や精密誘導兵器の保有は、海洋部に隔てられ各国が比較的離れているという安全保障上の利点を意味のないものにしてしまう可能性がある。距離的に離れていることがもはや安全の確実な保障にならないとすれば、各国が軍拡競争を続けた場合、軍事紛争に発展する可能性が高くなる。こうした競争を回避する努力が今後重要になってくると思われる。

第3は、海洋における安全保障協力の必要性が高まっていることである。特に石油資源の大半を中東に依存している東アジア諸国にとって、エネルギー海上輸送路の安全確保は重要課題である。とりわけ海賊等の新たな脅威が深刻化しているマラッカ海峡やシンガポール海峡等における船舶の航行の安全の確保は東アジア諸国の経済にとって死活問題になっている。しかし、これら東南アジアの海峡を抱える沿岸国の海軍や海上警備機関の能力は脆弱であり、利害を有する域外国による協力が不可欠である。こうした観点から広くアジア太平洋地域の諸国による海洋安全保障協力体制の構築が重要課題となっている。

その結果、冷戦構造が依然として残るアジア太平洋地域にあっても、非伝統的な脅威が深刻になってきているという状況を受けて、安全保障面での様々な協力の必要性が認識されるようになってきている。

2 アジア太平洋地域における地域安全保障メカニズムをめぐる問題

アジア太平洋地域の諸国が長期的な経済発展を優先課題とする中では、地域全体の発

⁵ 詳細については、金子讓、坂口賀朗、間山克彦「戦略としての軍備管理・軍縮 ヨーロッパ・ロシア・中国の戦略連鎖と日本の安全保障」『防衛研究所紀要』第5巻第2号、2003年3月、59～63頁参照。

展が不可欠であるという考えが強くなってきており、そのためには地域の平和と安定が必須であるという考えが導かれる。このことは、アジア太平洋地域の諸国が地域安全保障メカニズムに参加する誘因となる。

アジア太平洋地域の現状を評価するならば、依然として諸国家間の格差や貧富の格差が存在するものの、多くの国の経済状況が好転し、その結果、安全保障に関してもますます強い関心を向けるようになってきている。こうした中で、アジア太平洋地域の諸国における安全保障に関する努力は2つの方向を示している。第1は、個々の国が自国の軍力を強化しようとする方向であり、第2は、この地域における地域安全保障メカニズムの構築へ向けた努力である。

しかし、アジア太平洋地域において多国間の安全保障メカニズムを構築しようとすることについては、必ずしも一致した認識が醸成されているわけではない。その理由は概ね次の3点にまとめることができよう。第1に、この地域の各国が、死活的に重要な問題の解決を国際機構や多国間枠組みに委ねようとしめないことである。中国指導部は、台湾問題を内政問題と捉え、この問題に対する外部からの介入を排除しようとしている。第2に、朝鮮半島における対立、中台関係、さらには北方領土問題など、地域安全保障上の多くの問題が二国間関係に起因していることである。従って、この地域の情勢の安定のためには、二国間での問題解決の努力や二国間の安定が重要であるという考えになりやすいのである。しかし、冷戦の残滓である対立関係や、長い歴史に根ざす領土問題は二国間での解決はきわめて困難である。第3は、米国のプレゼンスの維持・強化がこの地域の安定要因であると考えられる国と、必ずしもそうは考えない国が存在することである。アジア太平洋地域における米国の同盟国である日本、韓国、オーストラリアばかりでなく、国際テロネットワークの活動が活発化しているフィリピン、タイ、シンガポールといった東南アジア諸国も、この地域における米国のプレゼンスと米国との軍事協力が自国の安全のみならず、この地域の安定にとって不可欠であると認識している。これに対し中国は、米国を中心とする二国間同盟の強化や米国主導の軍事協力の拡大は、中国の台頭を阻止する狙いがあると警戒している。例えば、米国によるインドとの協力関係強化の試みは、明らかに中国の台頭を牽制する狙いがあるし、中国はこうした米国の動きに対抗するため周辺国との関係を強化して、中国の周辺部に米国の影響力が拡大しないように試みている⁶。また米国についていえば、米国との二国間同盟を多国間関係と併存させることには熱心ではない。

⁶ 中国の周辺部への外交攻勢の背後にある戦略については、Sujit Dutta, "China's rise: Implications and Challenges for East Asia," in N S Sisodia and G V C Naidu (ed.), *Changing Security Dynamic in Eastern Asia*, (Institute for Defence Studies and Analyses and Promila & Co., Publishers, 2005), pp.141-158.

3 欧州とアジア太平洋地域における同盟

冷戦後、とりわけ9・11事件後、アジア太平洋地域においても、国際テロリズムに代表される新たな脅威に対処するための国際協力の必要性が強く認識され、現実には様々な取り組みが行われつつある。こうした状況下で、従来、伝統的な脅威を主たる対象としてきた同盟も変質を余儀なくされてきた。ここではまず、冷戦後、欧州における同盟がどのように変質してきたか、また、危機管理活動の比重の高まりの中で、EUを中心にしたような試みがなされてきたかを探り、翻ってアジア太平洋地域における同盟の役割に言及する。

(1) 冷戦後欧州における同盟の「拡大と関与」

1989年以降、欧州において脱ソ連・脱共産化が急速に進展する中、中・東欧地域では民主主義を標榜する政権が次々と誕生し、民主主義体制への移行の動きが顕著になった。こうした現象は、米国のクリントン政権が打ち出した「関与と拡大 (Engagement and Enlargement)」戦略によって一層促された。この政策の基本は、民主主義・市場経済・法の正義を柱とした「国際制度」の拡大が、当該地域各国による関与をもたらし、平和的秩序を形成するという考えにあった。そして欧州において、各国の体制変革に外部のアクター (国際機関) が直接・間接の影響を及ぼした点が特徴的である。

まず欧州共同体 (EC) は冷戦後にEUへと発展し、12カ国から現在25カ国まで拡大している。EUへの新規加盟にあたっては、(1)民主主義・法の支配・人権・少数民族の保護などを保障する政治的条件、(2)市場経済という経済的条件、(3)加盟国の義務を遂行する社会的条件が提示されている。こうした一般原則の明示には「不戦共同体」の拡大という理念が根底にある。

これと符合するようにNATOも、新規加盟を望む国への要件として、民主主義・自由主義・法の支配の遵守、共同防衛への支持、民主的な軍隊のコントロール、国境紛争や民族紛争の解決、同盟の意思決定への参加、主要司令部への参加、予算上の貢献、基本条約・協定・戦略文書の遵守、等をあげている。こうした一般的要件を満たすことが求められたために、EUやNATOの拡大プロセスは、ポスト冷戦の中・東欧諸国の国内改革を促進する要因となった。またEU拡大は欧州地域の統合を推進し、NATOの拡大は米国との同盟関係を時代の要請に合わせて刷新するという、それぞれ異なった方向性を持ったことが重要である。

こうした多国間枠組みの役割拡大に伴い、欧州における紛争処理のあり方は変化した。NATOは、域外紛争に際しての危機管理、人道介入、停戦後の国家再建や安定化、紛争

拡大を抑制するための予防展開などを同盟の新たな役割として重視するようになった。

(2) 新たな脅威をめぐる米欧の認識と対応

9.11事件を契機として米国ブッシュ政権は安全保障構想を再検討し、2002年9月に『国家安全保障戦略』をまとめた。ここでは、グローバルなテロリズムとWMDや弾道ミサイル技術の拡散が「新たな脅威」として位置づけられ、これに対処するためには「先制攻撃・先制行動」も認められるとの考えが提示された。そして、この「ブッシュ・ドクトリン」で示された理念を具現化するかのように、2003年3月、イラクに対する武力制裁が開始された。

イラク危機をめぐる、米国の同盟国である仏独両国が米英の軍事制裁案に対して疑義を投げかけ、その結果として国連安保理による武力行使容認決議が得られなかったという事実は、同盟の将来に大きな影を落とすことになった。こうした状況を見れば、「米欧間ではパワーの効用、パワーの道義、パワーの妥当性をめぐる見解に大きな開きが出ている」というロバート・ケイガン (Robert Kagan) の主張が説得力を持つ。彼にならえば、武力による紛争解決を指向する「軍神マルス」である米国と、紛争の平和的解決を指向する「美神ヴィーナス」である欧州との間に、国際社会の平和と安定をめぐり、大きな認識ギャップが生まれつつあるということになる⁷。

(3) 新たな脅威に対するEUのアプローチ

こうして米欧のギャップが表面化する中で、EUはイラク制裁で米国が示した軍事的色彩の濃い活動と一線を画するために、独自の安全保障戦略の策定を進め、2003年6月、この作業を託されていたソラナ (Javier Solana) 共通外交安全保障政策 (CFSP) 担当上級代表が『より良い世界の中の安全な欧州⁸』を公表した。この文書は、冒頭で今日の複雑な問題を一国が単独では解決できないことを指摘するとともに、グローバルなアクターとなったEU自らがその責務として国際平和に関与すべきことが述べられていた。これに加え、テロやWMD拡散や破綻国家・組織犯罪を「新たな脅威 (new threats)」と規定すると同時に、多国間主義に基づく国際秩序の構築をその戦略目標に掲げた。そしてさらに、危機が表面化した後に採られる軍事力の行使のみでは秩序を構築し得ない現実を踏まえ、危機発生以前の「介入」を新たな「戦略文化」として定着させる必要を説いた。すなわち、貿易や財政支援・制裁を対象国の政治改革やガバナンスの向上を促すための先

⁷ Robert Kagan, "Power and Weakness," *Policy Review* (Hoover Institution), No.113 (June and July 2002) (<http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>); *Of Paradise and Power: America vs. Europe in the New World Order* (New York: Alfred Knopf, 2003), pp.3-4.

⁸ *A Secure Europe in a Better World* (European Council, Thessaloniki, 20 June 2003)

制的関与(pre-emptive engagement)と位置付けるよう提起したのである。これを受けて、同年12月にブリュッセルで開催された理事会は、米国の『国家安全保障戦略⁹』を連想させる先制的(pre-emptive)を予防的(preventive)に改めるなど、部分的な修正を施した後、これをEUの公式の安全保障戦略として採択したのである¹⁰。

次の課題はこの戦略を遂行するための枠組み作りであった。2004年9月、EUの委託を受けたロンドン大学のカルドー(Mary Kaldor)教授を主査とする4名のグループが、『欧州のための人間の安全保障ドクトリン¹¹』と題する政策提言文書を取りまとめた。この文書の最大の特徴は、これまで文民と軍の協力関係の中に見出されてきた危機管理活動の枠組みを変更し、民軍が一体化した新たな活動単位の創設を謳った点である。すなわち、EUの緊急展開部隊の一部(約1万人規模の軍人)と、警察官、法律専門家、開発・人権問題担当官、行政官などの文民(約5千人規模、全体の三分の一以上)の都合1万5千人で構成される多国籍の「人間の安全保障対応部隊(Human Security Response Force)」を創設し、これを予防的関与の中核に据えることを提起したのである。

このようにEUが標榜する危機管理活動の重心は、紛争発生後の措置から、予防外交(preventive diplomacy)型の活動に移行してゆくことが予想される。米国に比肩し得ないEUの軍事能力から推して、また、関与に伴う死傷者の軽減や費用対効果といった観点からも、紛争の火種が表面化する以前に活動を開始することが合理的だからである。

EUが上述の概念に沿って危機管理活動を進めるのであれば、また、米国が軍事的解決を優先する姿勢を崩さないのであれば、米欧の距離はさらに広がってゆくに違いない。その結果、NATOとしての危機管理活動の遂行は一層難しくなるだろう¹²。

⁹ White House, *The National Security Strategy of the United States*, September 2002. この中で、米国政府は冷戦後の脅威をテロやWMD拡散に見出すとともに、これに対抗するための先制(preemption)を排除しないことを明示した。

¹⁰ A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy (Brussels, 12 December 2003)

¹¹ A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities

¹² 欧州では人権問題を巡り、米国CIAが対テロ戦争の拘束者を収容する施設を秘密裡に旧東欧諸国に設置していた疑惑に対する反発が広がっている。そのため、2005年12月のNATO外相会議に臨んだ米国国務長官ライスは、米国自身が94年に批准した拷問禁止条約の義務を自国外においても適用する旨、明言することで当面の事態の收拾を図ることになった。けれども、この問題は欧州内部では終熄の兆しを見せていない。このNATO会議の直後にパリで開催された欧州評議会(Council of Europe)司法及び人権問題委員会の議員会議では、調査を担当した同委員会のマーティ(Dick Marty)議長が疑惑を裏付ける報告書を提出するとともに、その対象に名指しされたポーランドとルーマニア、及び、同評議会にオブザーバー資格で参加する米国に対し、既に真相究明を要求する書簡を送付したことを明らかにしたCouncil of Europe, *Alleged existence of secret detention centres in Council of Europe member states: statement by dick Marty, rapporteur of the Committee on Legal Affairs and Human Rights*, 13.12.2005 を参照。そして、仮に施設の設置が明るみに出た場合、当該国はEUの中での投票権を剥奪されることになる。

(4) 冷戦後のアジア太平洋地域における日米同盟の変容

東西冷戦構造の崩壊後、アジアにおいては不確実性と不透明性が増している。事実、1990年代は北朝鮮による核開発問題、台湾海峡危機など「東アジアの危機」¹³が注目を集める反面、欧州とは異なり、国際機構や多国間枠組みによる紛争処理の影響力は僅かであった¹⁴。

アジア太平洋地域において、こうした空白を埋めたのは冷戦期に築き上げられた二国間同盟であった。1990年代後半、日米同盟の「再確認 (reconfirmation)」¹⁵のプロセスが進行したが、これは、冷戦後に同盟がその存在意義を失い、協調的な多国間集団安全保障システムが成立するという予測を完全に覆すものであった。むしろ当時、アジア諸国による国防力の充実・近代化の傾向が認められ、アジア太平洋地域ではかえって伝統的國家間対立が再燃し、新たな勢力均衡をめぐる対立が激化する危険に警鐘が鳴らされたために、同盟の役割が消えることはなかった¹⁶。1995年に改訂された「防衛計画の大綱」や当時の『防衛白書』では、アジア太平洋地域においては、対立構図が複雑であり、各国の安全保障観も多様であり、朝鮮半島、南沙群島や北方領土などの未解決の諸問題も存在し、欧州のような冷戦終結による大きな変化は見られていない、と指摘されている。

こうした地域の不安定化を抑えるために、クリントン政権は中国に対しても「関与と拡大」政策を推進した。クリントン訪中と中国のWTO加盟により米中の戦略的パートナーシップを強化する、というのがその政策の内容であった。他方、1996年の日米安保共同宣言では「アジア太平洋地域の平和と安定」が共通の目標として掲げられ、翌年の日米防衛協力のための指針 (ガイドライン) 改訂の際に「周辺事態」への対応が焦点となった際、中国はこうした日米同盟の活性化を警戒した。こうした図式は、NATOの東方拡大に対するロシアの反対の構図と符合するものであった。

(5) 日米同盟と脅威認識

日本は2001年と2003年の特別措置法に基づき、アフガニスタンにおける対テロの取り組みと、イラクにおける人道復興支援活動に参加している。これは、東アジア地域以外

¹³ 小此木政夫、小島朋之編『東アジア 危機の構図』(東洋経済新報社、1997年)

¹⁴ 1993年以降の北朝鮮の核問題では朝鮮半島エネルギー開発機構 (KEDO) が設立され、日米韓そしてEUが参画する多国間のレジーム形成が期待された。しかし北朝鮮での軽水炉建設は予定通りに進行しなかった。

¹⁵ 公式には日米同盟の「再定義 (redefinition)」という用語は使われておらず、この点は「新戦略概念」採択による再定義を内外に印象づけたNATOと異なる。

¹⁶ 例えば、Paul Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia*, Adelphi Papers, No. 295 (May 1995).

のグローバルな危機が、わが国の安全保障政策に直接影響を及ぼしていることを示す好例である。こうした変化を受けて、「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書（荒木レポート）（2004年10月）および「現防衛大綱」（2004年12月）では、地域の安定を図るための新しいアプローチが提示された。その成果を踏まえた『防衛白書平成17年度版』では、「我が国の安全保障の基本方針」として、わが国に対する直接脅威の防止・排除・最小化、国際的な安全保障環境の改善、という2つの政策目標が設定されている。従来の大綱においても国際環境の改善に対する関心は示されていたが、これを新たに「国益」という視点から捉え直したのである。そして、その政策目標を追求するにあたり、わが国の努力、同盟国との協力、国際社会との協力、という3つのアプローチ（手段）を適用するとの整理がなされている。この図式の中には政策目的と手段との相互連関を重視した戦略思考がその根底にあると評することができよう。また、防衛力の焦点も、従来の基盤的防衛力や「抑止効果」重視から、多機能で弾力的な実効性のある「対処能力」の重視へとシフトしている¹⁷。

その結果、日本の脅威認識は米欧と多くの共通点を持つことになった。米国とEUが「脅威」として挙げた項目のうち、テロリズムとWMDの2項目は『防衛白書』の中で明示されている。また、残る地域紛争と国家破綻・ならず者国家、組織犯罪の3項目は、それぞれ、本格的侵略事態への備え、国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取組み、ゲリラや特殊部隊への対処の項目にそれぞれほぼ符合している。

ところで、アジア太平洋地域においては同盟の能力格差問題がNATOほど表面化していないことも重要である。その理由としては次の3点が考えられる。第1は、NATOの旧ユーゴスラビア空爆のような合同統合作戦を日米が同盟の役割として担わないために、軍事能力格差の存在が政治問題化していない点である。このような切迫性はアジア太平洋地域の同盟にはないのである。第2は、アジア太平洋地域においては伝統的な「同盟」と「有志連合（coalition of the willing）」との差が生じていないことである。ラムズフェルド国防長官は、前クリントン政権下のNATOによるコソヴォ空爆を「委員会による戦争（war by the committee）」と揶揄し、イラク戦争において有志連合を同盟に優先させた。こうした二者択一的な状況はアジア太平洋地域では欧州ほど深刻化していないのである。第3は、アジア太平洋地域においては冷戦期からの分断国家や領土の問題が依然未解決のまま残っており、同盟としての脅威認識に共通点が多いことである。たとえば、WMDとテロ国家が21世紀における複合的脅威となるというブッシュ政権の認識は、明白な脅威が消滅した欧州地域よりも、伝統的な対立構造が残る北東アジアに符合する部分が多い。その意味で、日米安保は共通の認識に基づく同盟として、より幅広く地域的安定の

¹⁷ 防衛庁『防衛白書 平成17年版』（ぎょうせい、2005年）91～92頁。

16 アジア太平洋地域における安全保障上の諸問題

基礎を提供するものといえる。