

東アジア共同体構築の前提としての地域的安全保障

中西 寛

京都大学大学院法学研究科教授

1. はじめに

21世紀に入って「東アジア共同体」という言葉が実際的な問題として語られ始めた。しかし東アジア共同体に期待を寄せる様々な立場の中でも、それが果たす安全保障上の役割を論拠とする議論は最も影の薄いものである。確かに東アジアにおける地域協力を本格的な課題として打ち出した1999年のASEAN+3初の共同声明である「東アジアにおける協力に関する共同声明」では、経済・社会分野だけでなく、「政治・安全保障の分野において、各国首脳は、東アジアにおける恒久平和と安定に向けて、相互理解と信頼を増進させるため、対話、調整、及び協力を継続すること」がうたわれた。更に、2001年の東アジア・ビジョングループ(EAVG)報告や2002年の東アジア・研究グループ(EASG)報告でも、政治・安全保障協力は推進目標として言及された。前者の表現によれば、「対内的なものであれ、対外的なものであれ、軍事紛争、暴力、敵対関係の存在しない、平和的で安定し協力的な東アジアの共同体」という目標が掲げられた。

しかし、実際のところ、「東アジア共同体」論がこの地域安全保障に与えた固有の影響はほとんど存在しない。もちろん1990年代以降、それ以前にはほとんど存在しなかったこの地域内での安全保障協力が様々な形で一定の進展を見せてきたことは確かである。しかしそうした進展は基本的に東アジア共同体論とは関係なく存在してきた。東アジア共同体が将来どのような姿をとるにせよ、その目標を「安全保障共同体」の構築に向けることは生産的ではないだろう。第一に東アジアの安全保障環境はアメリカにせよ、ロシアにせよ、あるいはイスラム過激主義にせよ、域外のアクターによって影響されることが大であり、第二に、東アジアにおいては各国でのナショナリズムの持つ影響力が強いからである。この点が米ソの間に挟まれながらもある程度自足的な地域を構成し、また2度の大战を経てナショナリズムが否定的に捉えられた戦後西ヨーロッパとは基本的に異なる。むしろ東アジアにおいては、地域の安全保障環境が安定し、改善されることが東アジア共同体の構築を進展させる前提条件となると捉えるべきであろう。本ペーパーでは、東アジアの安全保障環境を構成する諸要因とそれらに関する政策を概観することで、東アジア共同体論の持つ安全保障上の意義を検討する。

2. アジア太平洋枠組みの形成

1990年代に入るまで、東アジアにおいては安全保障の対話枠組みと呼べるものはほとんど存在しなかった。冷戦下では、東南アジア条約機構(SEATO)やアジア太平洋協議会(ASPAC)といった組織が形成されたが、それらはほとんど生命力をもたなかった。70年代にはソ連によってアジア集団安保構想が唱えられたこともあったが、これもアメリカの影響力排除を狙うものとして拒否された。

他方で、70年代から80年代に西側、非共産主義陣営が主導する形でアジア太平洋の相互依存ネットワークは着実に進展した。その柱となったのは、日米を軸としてオーストラリア、ニュージーランドなども加わった環太平洋の先進国ネットワークと、ASEANを核としたネットワークだった。これらに、冷戦の終焉に伴う朝鮮半島の緊張緩和、カンボジア和平といった要因が加わった。1989年、アジア太平洋の最初の政府間組織としてAPECが発足し、翌年には中国、台湾、香港も加入、93年から首脳会合も開催されるようになった。また、同年にはASEAN拡大外相会議でASEAN地域フォーラム(ARF)の創設が承認され、翌年には初会合が開かれた。

こうした流れは、冷戦の終焉によって自由民主主義、市場経済が世界共通の政治経済体制となり、国家間の軍事的対立は過去のものとなりつつあるという楽観に基づいていた。APECは深化するEUや新たに結成されたNAFTAを意識して市場開放と経済開発を政治的に支えることを目的としていたし、ARFはOSCEのように協調的安全保障、「人間の安全保障」といった側面を意識していた。更にこうした枠組みを補完する存在として、政府関係者やシンクタンクで構成される「トラック2」対話も多く立ち上げられた。

こうした枠組みは、カンボジアなどの紛争後復興を支援し、また、中国やベトナム、北朝鮮などの共産主義諸国を国際社会に引き出すことを意図していた。この企ては北朝鮮の場合を除いて一定の成功を見た。しかし90年代の後

半になると楽観的見通しの上に立った多国間枠組みの限界も明らかとなってきた。APECは日本とアメリカが貿易摩擦や市場開放と経済協力の優先順位を巡って対立を深めたことで、その影響力を後退させた。ARFも、93、4年の北朝鮮の核開発問題や95、6年の台湾海峡危機のような問題に対しては殆ど影響力をもたないことが示された。

3. 北東アジアの伝統的安全保障と東南アジアの非伝統的安全保障

90年代後半になると、東アジアの安全保障環境については、二つの柱が明確になってくる。一つは、アメリカを中心とした安全保障取極が冷戦後の環境に対して再定義されていくプロセスである。95年から97年にかけて日米安保は日本の防衛計画新大綱、日米安保共同宣言、日米防衛新ガイドラインと地域的事象への対処を念頭に変化した。また、米韓やアメリカと東南アジア諸国との関係も定義直された。98年の北朝鮮によるテポドン1号発射を受けて、日米韓の三国調整統轄グループ(TCOG)も発足した。アメリカを中心としたいわゆるハブとスポーク関係は、北朝鮮有事や台湾海峡の安定化といった伝統的安全保障上の脅威とされる軍事的紛争への最も効果的な抑止力、対処力を提供するものとして再確認されたのである。

他方で、非伝統的な、新しいタイプの脅威に対しては多国間の枠組みが役割を担うことが多かった。APECやARFに加えて、90年代末、アジア金融危機を受けて登場したのがASEAN+3である。ASEAN+3は1997年1月に日本の橋本首相がASEAN首脳会議に参加したことがきっかけになった。その年12月、ASEANが日中韓首脳を招待する形でASEAN+3の枠組みが進展し、99年の「東アジアにおける協力に関する共同声明」によって協力の制度化が進められることになった。

東アジアの安全保障を考える場合、北東アジアと東南アジアの安全保障環境の相違を考慮する必要がある。北東アジアにおいては中国、日本、韓国・朝鮮に加えてアメリカ、ロシアも伝統的なプレイヤーであり、世界規模の大国がひしめいている。そして朝鮮半島の分断、中国・台湾の関係など、イデオロギー的、政治的分界線も明確に存在する。この地域では古典的な国家間戦争の可能性が否定できない。更に、地域諸国からなる確立された紛争解決メカニズムも存在しない。2003年からは北朝鮮の核その他の問題を扱う6カ国協議が開催されているが、これはまだ新しいし、問題が限定されており、特に中国・台湾問題は扱えない。この地域における紛争防止のためには、諸国間の勢力均衡に基づき、外交的調整を積み重ねること以上の策は現時点では考えにくい。

対して東南アジア諸国の多くは国民的凝集性の低い多民族国家であって、国内統治の安定を重視しており、大規模な国家間紛争に陥る可能性は低い。むしろカンボジア、東チモールなどの例のように内戦の危険性の方が高い。また、華人・華僑、印僑、イスラム教、旧宗主国や日米など多くの域外勢力からの交差圧力を受けてきた地域であり、その環境を前提に一定の政治的安定を図るためにASEANを結成し、結束してきた。その表現が、友好協力条約(TAC)や非核地帯条約(バンコク条約)である。この地域においては、国家間競争も問題ではあるが、より大きな課題は、海賊や麻薬取引、テロや伝染病対策、社会経済的安定といった非伝統的な安全保障が重視され、多国間協力のインセンティブが存在する。たとえばテロについては、ASEANは01年11月に「反テロ共同行動宣言」を、APECも02年10月、「テロリズムとの闘い及び成長の促進に関する議長声明」を出した。また、ARFは「テロ対策と国際犯罪の防止に関する協力」のためのインターセッション会議(ISM)を設置した。

こうした性質の違う安全保障課題の全てに対して「東アジア共同体」が唯一の解答として、また最終目標として位置づけられることはかえって東アジア共同体の実現を困難とするであろう。むしろ、東アジアを含んだより広い地域において織りなされる様々な安全保障枠組みの組み合わせを土台とし、その上で東アジア共同体が開花するイメージの方がふさわしい。

4. 二重構造：アジア太平洋圏の安全保障枠組みと東アジア共同体

改めて東アジアの安全保障構造を類型化した時に、次の4つの要素が同時的に存在すると言える。

1) アメリカを中心としたハブとスポークのシステム

アメリカは現在、世界唯一の超大国であり伝統的にアジアの国際政治に深くコミットしている。アメリカの強大な軍事力が太平洋を隔てて日本や韓国、一部の東南アジア諸国とつながりを持ち、軍事力による現状変更に対する抑止力、対処力の根幹を提供していることは地域の安定化要因となっている。

しかしアメリカは域内国、アジアの国家ではない。特に「テロとの闘い」によって中東地域を対外政策の焦点として

第5セッション

いる今日、アメリカは東アジアの政治安全保障に日常的に関与することは困難となっている。また、アメリカがこの地域に対してとってきた門戸開放政策は、この地域に市場経済を定着させたけれども、その民主主義的価値の押しつけへの反発や、アジア諸国間の協力に対する距離の取り方などで限界があり、アメリカが地域の安全保障を完全に制御することはできない。

2) 中国ないし日本の地域的覇権

伝統的に東アジアで圧倒的な存在であったのは中国であり、いわゆる冊封朝貢体制は近代以前にある種の国際関係をアジアにおいて成り立たせてきたという捉え方もある。しかし長期のトレンドとしては、中国の覇権は相対化され、清朝の時代には朝鮮、日本、ベトナムなどの地域は独自のナショナリズムを育成した。更に西洋近代文明との接触によって中国が衰退し、日本が近代化のフロントランナーとなり、20世紀前半には覇権的な地域秩序の構築を図った。しかし、その企図は日本の国力をはるかに越えており、日本支配に反発するナショナリズムを育成する結果となって、完全な失敗に終わった。

今日、日本は世界の主要国の一国であり、また中国は急速にその力を伸ばしている。この力はある程度は域内で求心力を持ち、秩序構築要因となる。しかしその力には限界があり、その地位が覇権的なものとなろうとすると域内からも域外からも反発を受けるだろう。その意味で東アジアの地域秩序が特定国の覇権的なものとなる可能性は低い。

3) ASEAN型多国間秩序

既に見てきたように、東南アジアで生まれた地域的国際協力であるASEANは過去40年間の実績を持ち、地域の安定化要因として機能してきた。それは東南アジアが大陸と海域が複雑に入り組み、しかもヨーロッパ、インド、東アジア、アメリカなどが関与する交通の要衝に位置していることに依拠している。これら強大なアクターの勢力均衡を前提として、ASEANの多国間主義は機能しうるし価値がある。しかし逆にそれがASEAN方式の弱点でもある。ASEANは域外国を含めて柔軟な外交の機会を提供することには適しているけれども、自らが秩序のしきり役になる力はない。ASEAN方式は東アジア全体で見れば補完的な性質をもつに留まる。

4) 地域的勢力均衡

アジアの地域的境界線は明確ではないが、たとえばアメリカ、中国、ロシア、インド、日本などを主要プレイヤーとし、東南アジア、韓国・朝鮮、台湾、オセアニア諸国などを補完的プレイヤーとする東アジア勢力均衡体制が考えられない訳ではない。この意味では、ASEAN+3にインド、オーストラリア、ニュー・ジーランドを加えた東アジアサミットが昨年発足したことはこうした枠組みにある種の制度化を与えたという点で評価できる。しかし、こうした枠組みは近代ヨーロッパで勢力均衡体制を機能させた様々な文化的、歴史的紐帯を欠いている。こうした枠組みは、この地域が重要な地域である限り、自然なものとして立ち現れるであろうが、それが安全保障枠組みの基本となる可能性は低い。

結局、これら4つのタイプのいずれもが決定的とならず、それらが補完的に組み合わせられることが東アジアの安全保障を高めることになるだろう。東アジア共同体はこうした枠組みの土台の上にあって平和的な発展を遂げることができるだろう。

その上で、今日、東アジア共同体の「主要な手段」とされているASEAN+3はいかなる安全保障上の意味をもつであろうか。それは、「東アジア」を一つのシンボルとして掲げることで、北東アジアと東南アジアの結びつきをより強固にし、そのことで協力を強める点にある。

そもそもASEAN+3が重要な枠組みとなったのは、日中韓それぞれがこの枠組みを重視する理由があったからである。日本にとってはアジア金融危機の際に提示したアジア通貨基金(AMF)構想が挫折して以降のアジアにおける主導権を取り戻す場としてこの枠組みが重要だった。中国にとっては、その急速な経済発展に伴う対中警戒心の高まりに対して、周辺諸国の警戒心を弱める「周辺外交」の一環としてこの枠組みは貴重だった。韓国にとっても、日中の中で埋没しがちな存在感を誇示する場として東アジア共同体論を積極的に先導することには価値があった。

他方、東南アジア諸国にとっては、米欧の政治的、経済的圧力に対抗しつつ、近隣の強国である日中韓を引きつけ、それら諸国間の中でバランスをとり、またその力を自らが主導する枠組みに取り込む手段として「東アジア」は機能してきた。それは90年代初頭にマハティール・マレーシア首相が東アジア経済グループ(EAEG)を唱えたときから一貫していると言えよう。

つまり、北東アジア諸国の競争心の発露として、また東南アジア諸国がより強大な諸国に影響を与える手段として「東アジア」の象徴的機能には意味がある。そこに「東アジア共同体」論が持つ安全保障上の効用があると言える。

5. おわりに

これまで述べてきたように、東アジア共同体は予見される将来に安全保障共同体とはなりそうにないし、またそれを目標に掲げるべきでもない。しかし東アジア共同体という地域的目標が存在することはそれ自身安全保障上の効用を持ちうるし、また、安全保障関係を整備することが東アジア共同体の構築の前提条件となる。現時点で構想される東アジア共同体は、あくまで国民国家が平和的に共存するという意味での共同体であり、この状態を実現するための安全保障枠組みは、地域を越えた枠組みによって支えられねばならない。

しかし更に遠い将来に、東南アジアの地域統合が進展し、単一のアクターとして行動するようになれば、また、北東アジアにおいて北朝鮮や台湾をめぐる緊張関係が解消され、北東アジアの相互依存関係が各国のナショナリズムを上回るものになれば、話は変わってくるかも知れない。そうなれば、東アジア共同体をめぐるアジェンダは根本的に変わることになるだろう。その時に、東アジアにおける安全保障共同体という言葉が現実味を帯びてくるかも知れない。