

アジア太平洋地域における 「共通の安全保障」秩序の創生

—「安全保障共同体」論の視座から—

山本 武彦

早稲田大学政治経済学術院教授

1 ポスト冷戦後の安全保障観の変化と アジア・太平洋の秩序再編

9・11同時多発テロ事件以後、21世紀初頭の国際安全保障をめぐる秩序観は、伝統的な国家間の「友」・「敵」関係を前提とする平面的な秩序観から非国家アクターの影響力をも組み込んだ立体的な秩序観へと大きく変化を遂げてきた。アジアではブッシュ政権が敢行したアフガニスタン戦争は、オバマ政権にも継承され、隣国パキスタンをも巻き込みながら終わりの見えない様相を強める。テロの南アジアへの拡散は2008年11月にインドのムンバイで発生したテロ事件で立証され、1990年代から頻発してきたジェマー・イスラミア (JI) によるインドネシアでのテロ事件と重なり合うかのようにイスラム原理主義のアジア全域化を強く印象づけてきた¹。

やまもと たけひこ

1943年生。早稲田大学大学院政治学研究科卒。政治学修士。国際政治学専攻。国立国会図書館調査立法考査局調査員・主査、静岡県立大学国際関係学部教授を経て1991年より現職。

著書に、『経済制裁』（日本経済新聞社、1982年）、『国際安全保障の新展開』（早稲田大学出版部、1999年）、『安全保障政策—経世済民・新地政学・安全保障共同体』（日本経済評論社、2009年）など。

と同時に、イスラム原理主義の拠点がアフガニスタン国境からパキスタンに跨る地域に広がりを見せるにつれ、欧米の主要都市でパキスタン系市民によるテロ行為が横行するようになる。2005年のロンドンにおけるテロ攻撃や今年の5月初旬にニューヨークで摘発された自動車によるテロ攻撃の準備は、いずれもパキスタン系市民が関与した。欧米社会は、安全保障の「パキスタン化 (pakistanization)」にも慄く。

この現象は、伝統的な国家間の勢力均衡論で安全保障を語ることに慣れてきた政策決定者や専門家の安全保障観に決定的な修正を迫る要因となり、普通の市民の安全保障認識をも塗り替えていく。世界各地で起こるテロの続発は、安全保障の公共空間が市民の日常生活空間にまで広く及んでいることをいやというほど認識させる。テロだけにとどまらない。

1996年にアマルティア・センと緒方貞子を共同議長とする報告書『安全保障の今日的課題』が国連から発表され²、「人間の安全保障」という概念が安全保障概念に組み込まれるようになって以降、世界の関心は伝統的な国家間の安全保障に加えて感染症や人身売買、労働移住、自然災害など、これまで安全保障の分野には含まれないとみなされてきた争点までもが、非伝統的安全保障という括りで安全保障の公共空間を構成するようになった。平面的な秩序観から立体的な秩序観への転換が進む所以である。2010年4月12日にオバマ大統領の提唱で47国首脳が出席して開催された核安全保障サミット

(Nuclear Security Summit)は、こうした立体的秩序観を国々の指導者が共有し合っていることを如実に示したと述べている。

冷戦構造の崩壊から進んできたアメリカ極支配の構図は、国家間関係でも確実に崩れつつある。否、クリントン政権期でさえ、軍力はさておき、こと経済・技術レベルでアメリカ一で世界システムを牛耳ることは不可能に近かった。冷戦終結をアメリカの勝利で飾ったという陶醉感から、一極支配論がアメリカで浸透したものの、それが幻想に過ぎなかったことは1990年代後半のアジア経済危機やラテンアメリカの債務危機に際してアメリカ一ではなす術がなかった事実からも証明された。ブッシュ政権のイラク戦争やアフガニスタン戦争の遂行過程でも一極支配論が霞んでしまったのも、その証左である。オバマ政権に入ってもこの傾向は続く。ブッシュ政権が公式化した対テロ戦争は、多国間協調主義へと外交・安全保障戦略の基軸をシフトさせない限り、成功の保証がないことを示してきた。「タリバーン化」の波が忍び寄るアジアでのテロ対策もその例外ではない。

9・11事件後の世界秩序が、冷戦構造の崩壊した後、民族紛争に覆われた10年間の冷戦後秩序とは異なる構成からなるという意味で、世界はポスト冷戦後 (post-post Cold War) 秩序の形成へと向かう過渡期にたたずむ。それは、伝統的安全保障と非伝統的安全保障が重なり合う混沌の要素に満ちた内容を孕んでいる。アジア・太平洋地域では中国の政治的、軍事的、経済的なパワーの増大に伴う大国間の権力政治的な相互作用が交錯する一方、多くの機能的な分野で制度化が進む。他方、海賊問題や津波災害、国境を越えた人身売買や麻薬密売のネットワークに絡む組織犯罪、感染症の広がりといった非伝統的な安全保障問題にもさいなまれる。では、アジア・太平洋地域の秩序再編は、こうした問題群をも含みながらアクター間の複合的な相互作用によってどのような方向性を描こうとしているのだろうか。

2 進む？安全保障の制度化

冷戦の終結後、アジア・太平洋地域では1994年にASEAN (東南アジア諸国連合) 地域フォーラム (ARF) が結成され、ASEAN域外のアジア・太平洋諸国をも包含する地域的な安全保障レジームへと成長を遂げてきた。ARF発足後しばらくの間は、果たしてARFは何年間存続するか、というのが安全保障の専門家に共通する認識であった。それほど、ARFは脆弱な制度でしかなかったのである。それが、16年を経た現在、アジア・太平洋地域全域をカバーする“柔らかい”安全保障システムへと発展した。安全保障の“ソフト・レジーム”の展開、と言い換えてもよい。

では、大方の予想に反して、何が“持続性ある平和 (sustainable peace)” のシステムとしてARFをかくも発展させたのであろうか。周知のように、ASEAN諸国を結束させてきたアイデンティティの原理は、「内政不干渉」と「多様性の中の統一」という二つの規範である。コンセンサス方式という意味決定手続きが採用されてきたのは、その例証である。

このような規範が貫徹されたからこそ、相互拘束性の緩いシステムとしてこれまでの持続性を保つことができたのである。

ASEAN加盟諸国の多くは西洋型の民主主義的政治体制をとらない。バラバラな政治体制をとる国々の結束を図っていくには、二つの規範を規定に据えることは、必須の条件と述べている。およそ、ASEAN結成以来、10ヵ国からなる現在に至るまで、西洋流の「民主主義のガバナンス」を共通の基準に据えるという発想すらなかった。

加えて、ASEAN諸国の安全保障に関与するパワー・エリートたちが専門家集団を形成し、いわば「安全保障の知識共同体 (epistemic community)」が主導する形で欧州における緩やかな安全保障共同体形成の経験をアジアに適用する試みが、指導者によって広く受け入れられたことも、成功の一因とし

てあげられよう。欧州における経験とは、冷戦時代に東西間の政治的デタントへと導いた全ヨーロッパ安全保障協力会議（CSCE）で導入された信頼醸成措置（CBMs）を指す。

ARFが成立以来、最も力を入れてきた分野が軍事的透明性をメンバー間で確保し、誤解や誤算や誤認による紛争の発生とエスカレーションにつながることを防止することを目的とするCBMsの導入と発展であった一事は、この点をよく物語っている。現在もなお、ARFの最大の目標がCBMsの発展と予防外交の推進に置いていることは言うまでもない³。

周知のように、現在、ARFにはASEAN諸国を中軸にアメリカ、中国、日本、ロシア、オーストラリア、インドなどが参加し、発足当初と比較すると組織・機能面で格段の進歩を遂げた。アジア・太平洋全域をカバーするシステムは、まさに“ソフト・レジーム”と呼ぶに相応しい実態によって覆われている。近年では、安全保障の新しい争点として世界的な関心を集める、いわゆる非伝統的安全保障の問題群にも政府間会合や専門家会合が多角的に開催されている。また伝統的安全保障の分野に入る不拡散や軍縮問題にも踏み込んだ討議が行われ、それぞれの検討結果が高級事務レベル会合（ARF・SOM）での協議にゆだねられて、最終的に閣僚会合で意思決定が行われる。そうしたプロセスが日常的に行われる。

しかも、加盟国であるミャンマー（ビルマ）の軍政による民主化運動に対する弾圧に対して憂慮の念が示されるなど、「内政不干涉」の原則から一步踏み出したことは、今後のARFの政治的方向性を占ううえで画期的な出来事である。冷戦終結後、CSCEからOSCE（欧州安全保障・協力機構）へと組織的・機能的に進化したヨーロッパに倣うかのように、果たしてARFはアイデンティティの論理に「民主主義のガバナンス」の理念を本格的に注入しようとしているのであろうか。もしもそうであるなら、権威主義体制をとる国々との摩擦は避けられないものになろう。

ともあれ、ARFの存在はアジア・太平洋全域を覆う地域的安全保障複合圏（super regional

security complex）での中核的制度として、重要な役割を担うことが期待される⁴。しかし、この複合圏内には中国とインドとの角逐や日米同盟体制や米韓同盟体制、また上海協力機構（SCO）などそれぞれの安全保障上の利益に基づく同盟関係と協商関係の複雑な絡み合いが存在する。ARFはこれらの同盟関係や協商関係に割って入るだけの力量はない。同時に、冷戦構造の残滓ともいべき台湾問題と朝鮮半島の分断状況にも、ARFが立ち入る余地はない。安全保障の“ソフト・レジーム”としての存在理由は、確かに高まった。が、それ以上でもそれ以下でもないところにARFの大きな限界がある。

3 ASEAN 主導の「安全保障共同体」とポスト・ウエストファリア体制への道

それにしても、ASEAN10カ国がARFに始まり、東アジア・サミットの開催に至る過程で果たした役割には目を見張るものがある。日本、中国、韓国を巻き込んでASEAN+3の制度を主導し、また2003年のASEAN首脳会議でASEAN協和宣言・II（ASEAN Concord II）を発出し、政治的、経済的、社会的レベルで「安全保障共同体」の構築を目標に掲げ、ASEANがハブの役割を果たすかのように、周辺大国をスポークに巻き込んでいく。

これまでの国際システムでは新しい国際秩序の創造は戦争に勝利を取めた大国が主導した。これが、ウエストファリア・システムと呼ばれた国際関係の常道であった。しかし、近年の動向は、この常道とは異なる小国連合（ASEAN）が大国を引っ張り、巻き込んでいくというパターンを描く。これを、敢えてポスト・ウエストファリア体制への胎動、と呼んでおこう。ARF創生の時と同じように、ここでもASEAN諸国の知識人たちが安全保障共同体論のアジアにおける有意性を指導者に説き、三つのレベルにおける「安全保障共同体」の構築にむけたシナリオを政策提言していく⁵。「知識共同体」の果たす役割の大きさが分かっていく。

問題は、こうした方向性が明らかになった半面、さきに見た中台関係や朝鮮半島の分断状況をどれだけ対立要因を緩和しながら、「安全保障共同体」創生の力学を加速させていくかにある。台湾はいまだにARFのメンバーではないし、また東アジア・サミットのメンバーでもない。北朝鮮はARFに2000年に加盟したが、東アジア・サミットのメンバーではない。これらの国を台湾がAPECのオブザーバー・メンバーとして加わっているように、正式の参加国としてではなく、プラス・アルファ、プラス・ベーターといったようなオブザーバーの地位からまずスタートさせる、といった知恵は働かせられないものか。アジア・太平洋地域に「不戦共同体」を構築する一里塚として、政策決定者たちは研ぎ澄まされた構想力を発揮すべき時である。

冷戦時代の1980年代にスウェーデンのパルメ首相（当時）たちがヨーロッパの冷戦構造を超克することを意図して、「共通の安全保障」という概念を提起した。後にソ連のゴルバチョフ大統領が掲げた「ヨーロッパ共通の家」という理念は、この概念を念頭に置いたものであった。アジアに残存する冷戦構造を超

克するためにも、我々はこの理念のもつ創造性を見習う時に立ち至っている。■

《注》

- 1 イスラム原理主義集団のタリバーンがアフガニスタン戦争で政権を去ってゲリラ化して以来、その影響力の浸透を「タリバーン化」と表現するのは、こうした現象の表象にほかならない。「タリバーン化」現象については、see, Bilveer Singh, *The Talibanization of Southeast Asia: Losing the War on Terror to Islamist Extremists*. (West Port, CT: Greenwood), 2008.
- 2 アマルティア・セン、緒方貞子『安全保障の今日的課題—「人間の安全保障」委員会報告書』朝日新聞社、2003年。
- 3 2005年の第12回閣僚会議で、それまでの信頼醸成に関する政府間会合（ISG）に代えて、信頼醸成と予防外交を合わせたISGが設置された。
- 4 super regional security complex の考え方は、ロンドン大学の Barry Buzan 教授の地域安全保障複合圏理論（RSCT）に拠る。
- 5 とくにシンガポールの南洋工科大学の Amitav Acharya 教授（現在はアメリカン大学教授）の果たした役割は注目してよい。

