

第2章

アジア太平洋の安全保障構造（architecture）試論 収斂（convergence）の概念を中心に

神保 謙

要約：

アジア太平洋地域の安全保障構造は、米国との二国間安全保障関係（ハブ・スポークス）を基礎としながらも、各種二国間・多国間の安全保障関係の構築、準地域的枠組みの形成と深化、アドホック枠組みの機能主義的適用、全域的協力枠組みからなる、重層的な構造へとその性格を変化させている。

「ハブ・スポークス」関係がネットワーク化した構造として発展していること（日米韓・日米豪・＜日米印＞・＜日米豪印（提案）＞・米と東南アジアの軍事演習のマルチ化） 準地域的枠組みによる特定の問題領域の解決、紛争予防、軍事演習が形成されていること（六者協議＜将来の北東アジア安全保障構想？＞・上海協力機構） アドホックな問題領域における安全保障協力が発展していること（拡散安全保障イニシアティブ、対テロ協力、大規模災害に関する協力、海賊・国際組織犯罪への協力、公衆衛生・パンデミック、エネルギー安全保障等）は、アジア太平洋地域における安全保障構造が、かつてよりもはるかに複雑化・深化していることを意味している。

キーワード：

安全保障構造、アーキテクチャ、アジア太平洋、多国間安全保障、機能的協力、アドホック協力、収斂（コンバージェンス）

はじめに アジア太平洋の安全保障秩序

1. 「分断と分裂」から「多様性」へ

アジア太平洋地域の安全保障秩序を構造（architecture）として捉えようとする試みは、これまでさほど成功してきたとはいえない。第二次大戦後のアジアは「分断と分裂の戦後史」とも評されるように、米ソ冷戦構造の下での自由主義諸国と共産主義諸国との対立構造にとどまらず、南北朝鮮の分断や中国と台湾の分裂のように、地域内部における亀裂を伴っていた。また自由主義諸国、共産主義体制を目指した諸国、中立化を志向した諸国の間でも、その戦後の歩みは様々であった。日本やオーストラリアは、戦後早い段階から自由民主主義体制を推進する政体であったのに比べると、韓国、台湾、フィリピン、タイは権威主義体制の下で政府による市場の管理を経て、徐々に民主化の道を歩んでいった。さらに共産主義陣営においても、その亀裂は著しいものがあった。1950年代以降には中ソ対立が先鋭化し、1969年にはダマンスキー島をめぐる軍事衝突にいたった。ベトナム戦争後のインドシナ混乱化のプロセスにおいては、カンボジアに極端な農本主義を志向するポルポト政権の圧政が行われ、その後成立したヘン・サムリン政権成立に関与したベトナムに対する「懲罰」と称して、1979年に中国はベトナムに対して攻撃を加えているのである。

このように第二次大戦後のアジアの地政学的特徴は、メタ構造としての冷戦の強い影響を受けながらも、宗主国からの独立を担ったイデオロギー政党としての共産党（労働党）が、中国・北ベトナム・北朝鮮などにおいて（欧州とは異なる）自律的な発展を遂げたこと、軍事的対峙関係が主要な課題であった北東アジアに比較して、東南アジアでは域内の政治的安定が重視されていたこと、米国との相互防衛条約・協力関係を締結した国々の間でも相当程度異なる脅威認識を有していたことにある。そのため、欧州の経験とは異なり、アジアにおける安全保障の共通の枠組み（cf. 集団安全保障あるいは相互防衛関係を多国間で共有すること）を実現する余地は限られていた。

米ソ冷戦の終結も、アジアにおける安全保障構造に対する影響は、欧州と比較して限定されていた。欧州の安全保障機構が NATO のメンバー国の拡大、EU における欧州安全保障防衛政策（ESDP）の発展過程を経て、冷戦期の友敵関係を隔てて多くの国を内部化していったことに比べて、アジアにおける安全保障機構への根本的な変化は容易に訪れなかった。その理由としては 分断国家・領域である南北朝鮮、大陸・台湾の問題が解決されないままであること、依然として北東アジアと東南アジアの脅威認識に隔たりがあること、米国の同盟国間の負の歴史的経験（とりわけ日本との関係）が克服されていないことなどが、共通の枠組みを構築することを著しく困難にしていたことが挙げられている。

そうであるが故に、アジア太平洋地域における安全保障秩序を考察する際、全ての論者が避けて通ることのできない議論の立脚点は、常にこの地域の多様性（diversity）を認識す

ることであった。アジア太平洋地域が包含する多様性は、しばしば地域安全保障メカニズムを定着させ、紛争要因を効果的に防止し、緊張を緩和させるようなシステムとして発展させることの難しさを浮き彫りにしてきた。

アジア太平洋地域の諸国の持つ多様性には、少なくとも 1) 地政学的条件の多様性、2) 政治・経済条件の多様性、3) 各国の脅威認識の多様性という、それぞれの次元が存在していた。例えば東アジア地域を北東アジアと東南アジアに分けて、それらの戦略環境を比較した場合、北東アジアは勢力均衡的な国際関係が依然として継続しており、冷戦期の残滓としての二つの分断地域（朝鮮半島・台湾海峡）が未だに国際政治の焦点となっているのに比べ、東南アジアは国境紛争や国内の不安定性の管理等の問題を抱えつつも、東南アジア諸国連合（ASEAN）の凝集性を保ちつつ、特定の脅威の設定を避けつつ協調的な安全保障を模索してきた。政治・経済上の多様性については、アジア太平洋には多くの自由民主主義国家とともに、中国、ベトナム、北朝鮮などの共産主義を標榜する政体、ミャンマーにみられる軍政、その他の権威主義体制が並存している。一人当たり GDP が 3 万ドルの国家がある一方で、300 ドルに過ぎない国家も地域の一メンバーである。こうした多様性は、共通のメカニズムとアプローチを導入することへの困難さを客観条件として抱えていた。

1994 年に設立された ASEAN 地域フォーラム（ARF）は、アジア太平洋地域における全域的な対話枠組みとして注目されたが、その機能は年次外相会議、高級事務レベル会議、各種ワーキングレベル会合における安全保障対話と、情報の透明性の拡大、交流の拡大を主とする信頼醸成措置や予防外交に限られていた。1995 年 2 月に発表された米国防総省の『東アジア戦略報告』（EASR）が、アジア太平洋地域の安全保障の基盤を二国間の同盟関係に置き、多国間安全保障協力をあくまで補完的關係と位置付けていたように、「ハブ・スポークス」（hub and spokes）を超えた安全保障構造（architecture）がアジア太平洋地域に出現することは困難とみられてきたのである。

こうした同盟関係と多国間安全保障の位置づけについて、1990 年代中頃から米国とその同盟国・友好国はいわば「同盟を基軸とし、多国間安全保障がそれを補完する」という考え方を採用してきた。そこでは、同盟関係は安全保障秩序における楔（linchpin）であり、多国間安全保障はこれを補完（supplement）する副次的なものであり、後者が前者を代替することはありえないことが強調された。そしてそこでは、多国間安全保障も同盟を基盤としてこそ推進できるとの考えが示された。ある論者の言葉を借りれば、日米同盟はアジア太平洋地域の安全保障秩序における「最大の独立変数」なのであり、域内諸国はこの変数が可変的でないとみなすことによって、自らのポジションを規定できる。そこではじめて中・長期的な対立と協力に関する展望が生まれる。こうした視点からみれば、日米同盟が一定に保たれてこそ、はじめて安全保障に関する地域協力のアジェンダが規定されることになる。同盟と多国間安全保障の関係性をめぐる「二軌道戦略」として位置づけられ

るこの考え方は、その後日米を中心とした政策当局者に広く浸透してきたと考えられる。

2. 新しい安全保障構造 (architecture) の萌芽

しかしながらアジア太平洋地域の安全保障構造は、このように形成された米国との二国間安全保障関係 (ハブ・スポークス) を基礎としながらも、各種二国間・多国間の安全保障関係の構築、準地域的枠組みの形成と深化、アドホック枠組みの機能主義的適用、全域的協力枠組みからなる、重層的な構造へとその性格を変化させている。「ハブ・スポークス」関係がネットワーク化した構造として発展していること (日米韓・日米豪・<日米印>・<日米豪印 (提案)>・米と東南アジアの軍事演習のマルチ化)、準地域的枠組みによる特定の問題領域の解決、紛争予防、軍事演習が形成されていること (六者協議<将来の北東アジア安全保障構想?>・上海協力機構)、アドホックな問題領域における安全保障協力が発展していること (拡散安全保障イニシアティブ、対テロ協力、大規模災害に関する協力、海賊・国際組織犯罪への協力、公衆衛生・パンデミック、エネルギー安全保障等) は、アジア太平洋地域における安全保障構造が、かつてよりもはるかに複雑化・深化していることを意味している。そこで、本稿はアジア太平洋地域における安全保障構造 (Security Architecture) の形成・発展の特徴を明らかにするとともに、とりわけ「中国の台頭」がこうした安全保障構造の形成にいかなる影響を及ぼしているのかを考察する。

第1節 安全保障構造 (アーキテクチャ) に関する一般的考察

安全保障構造 (アーキテクチャ) は、冷戦終結とともに欧州・アジアにおける新しい安全保障枠組みを考察する際に発達した概念である (e.g. Hans W. Maull, “The European Security Architecture: Conceptual Lessons for Asia Pacific Region”)。政策レベルで最も早く用いたのは、James A. Baker III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community” であり、この構想はビル・クリントン政権初期に提唱された Pacific Community 構想 (1993) へと引き継がれていく。この時期の構想の連続性をアーキテクチャとして分析したものに、Barry Buzan, “Security Architecture in Asia: the interplay of regional and global levels”, *The Pacific Review*, vol.16, no.2, 2003 がある。

またアジア太平洋地域の安全保障アーキテクチャ研究として包括的に分析している代表的な研究は、William Tow, *Asia Pacific Strategic Relations: Seeking Convergent Security* (Cambridge, 2001)、Desmond Ball, “The Evolving Asian System: Implications for the Regional Security Architecture”, *Working Paper No.340* (Strategic and Defense Studies Centre, Australian National University, Canberra, September 1999)、Amitav Acharya and Everlyn Goh, *Reassessing*

Security Cooperation in the Asia-Pacific Competition, Congruence, and Transformation (Cambridge, MIT Press, 2007)、William Tow and Brendan Taylor “What is Regional Security Architecture?” *Paper Prepared for 2008 Annual ISA Convention* (March 2008)、Emma Chanlett-Avery and Bruce Vaughn, “Emerging Trends in the Security Architecture in Asia: Bilateral and Multilateral Ties Among the United States, Japan, Australia, and India”, *CRS Report* (January 7, 2008)、Michael J Green and Bates Gill, *Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community* (Columbia University Press: New York, 2009) などが挙げられる。

以上の研究から得られる「アーキテクチャ」の概念は多岐にわたっているが、大別すると同概念はおおむね3つのレベルにまとめられる。地域内の二国間・多国間安全保障枠組みの総称、主権国家の安全保障政策、二国間安全保障枠組み、多国間枠組みをレイヤー別の「アーキテクチャ」の個別あるいは相互関係としてとらえるもの、One-Fits-All型の defining terms として「アーキテクチャ」を論じるものである。いずれにせよ、これらの「アーキテクチャ」は、新規に生み出される枠組みと既存の枠組みとの関係として論じられることが多く、その意味では動態的な概念であるといえる。

第2節 アジア太平洋の安全保障構造をめぐる動向

1. デニス・ブレアの「ウェブ型安全保障」提案

米海軍第7艦隊など、アジア太平洋地域の主な部隊を指揮する米太平洋軍は、日米・米韓を中心とする同盟関係の強化とは別に、アジア・太平洋における安全保障の新たな方向付けを模索してきた。それは、元米太平洋軍司令官のデニス・ブレアらが提唱している「ウェブ型安全保障」と呼ばれるものである¹。ブレアは「共通の安全保障上の課題に対し、地域の多面的なアプローチを発展させるべき」と述べ、そのために多国間での共同軍事協力を含む政策調整を発展させるべきであると提唱している。ブレア構想では、国家間協力の形態は必ずしも同盟条約に署名する必要はなく、また共通の敵や国家脅威も必要とされていない。

例えば、テロ、違法な麻薬取引、海賊行為、兵器の拡散などの国境を越える問題や、災害救助や搜索救難などの問題に関して、東アジアの各国が協調行動がとれるようにすることを主眼に置いている。そして、現存する二国間同盟を基軸とはしながらも、東アジアに生まれつつある多国間協力（例えば日米韓協力、ASEAN+3、ARF等）のような拡大した対話と協力のパターンに引き込むことによって、現在の二国間取り決めのシステムを、より

¹ Dennis C. Blair and John T. Hanley Jr., “From Wheel to Webs: Reconstructing Asia-Pacific Security Arrangements,” *The Washington Quarterly*, vol. 24, no. 1, Winter 2001.

開かれた安全保障関係の網(ウェブ)へと転換させることが可能であるとする。これを「ウェブ型安全保障」と呼称しているのである。

2. 「チーム・チャレンジ」の試み

米国は2001年5月に太平洋軍のイニシアティブによる多国間演習「チーム・チャレンジ01」を実施した。これは従来から実施されていた米国の二国間の軍事演習(「コブラゴールド」(タイ)、「バリタカン」(フィリピン)、「タンデムスラスト」(オーストラリア))を繋げ多国間演習としたもので、日本、韓国、インドネシア、フィリピンを含む22ヶ国がオブザーバー参加した(中国は招待されたものの不参加)。この演習の目的は、多国間で国連の平和維持・執行活動、搜索救助、人道支援、災害対処、非戦闘員退避などの共同活動を訓練することであり、紛争予防や危機管理の活動を主体とするものである。

興味深いのは、チーム・チャレンジのフェーズIで、参加国からなる合同・統合任務部隊(CJTF)編成訓練が実施されたことである。CJTFは、欧州で北大西洋条約機構(NATO)と西欧同盟(WEU)が紛争の初期予防のために活動する緊急即応部隊として構想されているが、まだ実現していない。多国間同盟が確立しているNATOにおいて手間取っている構想が、すでに東アジアにおいて多国間演習として端緒についたことは、画期的とさえいえる。

米国防省が1998年11月に発表した「東アジア戦略報告」(EASR)では、「包括的関与」(comprehensive engagement)と題して、米国が人道救難活動や平和維持活動(PKO)への積極的な参加国でありつづけ、国境を越える脅威については、同盟国・友好国の積極的な協力を求めることが強調されている²。今回のチーム・チャレンジの試みも、これらの分野における米国の関与の意思と、同盟国・友好国との協力関係の強化を狙った具体策と考えられる。また、同報告では「プレゼンス・プラス」(presence plus)という概念で、米軍の前方展開兵力が単に抑止と対処の機能を提供するばかりでなく、地域的な安全保障環境を「形成」(shape)する要になっているという認識を提示している。今回のチーム・チャレンジ構想の狙いは、米国がこのような認識に則り、東アジアにおける多様な安全保障問題に積極的に関与していく意思を通して、米国のプレゼンスの基盤を強化することにあるとみてよいだろう。

「ウェブ型安全保障」の最大の問題は、この構想に中国をどのように組み入れていくかにある。ブッシュ政権になっても、米国は大枠において中国を国際社会に取り込む関与政策を継続させており、EASRにおいても人道支援、災害救難、平和維持活動等に関して、中国との二国間協力の拡大を提唱している。米国がチーム・チャレンジに中国を招聘した

² US Department of Defense, *The United States and Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 1998.

のも、この対中戦略の延長線上に位置付けられると考えられる。中国は 2001 年の「チーム・チャレンジ」の参加を拒否し見送っている。この背景には、同年 3 月に発生した米中軍機接触事件（EP3 事件）の余波のため、軍事交流が停止していたことがある。

しかし、中国は 2002 年 5 月に初めて米国 - タイ合同軍事演習（コブラゴールド）にオブザーバーを派遣している。中国は 9 月 11 日以降の対テロ協力の文脈において、米国との軍事協力についても転換を図ろうとしている動きが見られる。その一環として、軍事協力を「伝統的」「非伝統的」というカテゴリーに分類し、「非伝統的な」軍事協力であるならば、これを積極的に容認していこうという議論もみられる³。このように、米国との軍事演習のネットワークは、中国の今後の動向に依存するものの、東アジアの多国間安全保障の新しい形として興隆しつつあるといえよう。

3. 緩やかな協調的安全保障から制度化された予防外交へ？ - ARF の成果と課題

そもそも ARF が発足した際の中心的概念であった「協調的安全保障（cooperative security）」とは、不特定の分散した脅威を内部化しつつ、それが顕在的な脅威や武力衝突とならないように予防することを旨とし、さらに紛争の平和的な解決を図る枠組みを指す。協調的安全保障を特徴付けるのは、制度化された安全保障対話、安全保障に対する包括的アプローチ、信頼醸成措置、予防外交などの実施である。協調的安全保障は、集団安全保障とは異なって強制措置を含まず、もっぱら非対決的な方法を用いて加盟国に平和の構造を根付かせていこうとするものであるため、軍事的次元よりも政治、外交などの非軍事的な次元に重点が置かれる。

アジア太平洋地域の文脈で、この協調的安全保障の枠組みとして 1994 年に設立されたのが ASEAN 地域フォーラム（ARF）である。ARF は発足以来、アジア・太平洋地域の参加国を拡大させながら、政治体制や戦略環境の異なる国々との間の信頼醸成措置（主に情報の透明性向上と交流の拡大からなる）を促進する枠組みとして機能してきた。かつて多国間安全保障協力が困難と見られてきたアジア・太平洋地域に、今やほぼ全ての主要国の参加を得た ARF は、ASEAN が主導する「会議外交」によって形作られた協調的安全保障の成果である。

ARF はこれまで域内の主要国全ての参加を得つつ、情報の透明性の拡大（国防白書発行、国連通常兵器移転登録制度の推進）、交流措置の推進（Mil-Mil 交流、演習のオブザーバー）を促進してきた。また 2000 年の第 7 回 ARF では、北朝鮮が初参加し、北朝鮮が周辺諸国への関係改善の努力を継続する linchpin としての機能も加味された。

現在の ARF は第一段階の「信頼醸成措置」と第二段階の「予防外交」が重複した段階にあ

³ The Information Office of State Council, *China's National Defense in 2002*, December 16, 2002.
(<http://english.peopledaily.com.cn/features/ndpaper2002/nd.html>)

る。ARF が多国間安全保障としての機能を強化し、安全保障上の懸念に対し各国が自発的に地域に貢献するには、この予防外交機能をいかに整えていくかが重要である。しかし、予防外交は ARF がこれまで「全ての国に快適なペース」で進めてきた会議外交に、変革を迫る意味を持っている。我々が ARF における予防外交をどのように確立することができるのかは、地域的安全保障の成熟化への試金石といえる。

ARF は冒頭のアジア太平洋地域の多様性を背景に成立した性格上、1) 特定の脅威を前提とせず、2) コンセンサス方式を維持し、3) 拘束力を持たない合意の束を形成する、という方式を維持してきた。しかし、こうした「全ての国に快適な」発展プロセスが、予防外交なり紛争解決のメカニズムなりを具現化させていく際には、下記のような課題に直面することとなった。

ARF が予防外交を具体化させていくにあたり直面する第一の課題は、予防外交に関する制度化（institution building）である。実際、信頼醸成措置から予防外交へと ARF が実施可能な措置を拡大していった場合、制度化の問題は避けて通ることはできない。例えば、ARF 議長役の役割が強化されたとして、議長が事前に十分な情報を得、議長の活動を担保できる条件を整えるためには、継続的な情報管理と専門スタッフなどの準備が必要である。しかし、現在のような議長国ローテーション制の下でこのシステムを機能させることは困難であろう。ARF 議長が十分に活動するためには、作成された文書の管理、共同文書作成のための調整などの役割を担う事務局が必要となってくるはずである。

これまで ARF の制度化についてはオーストラリアやカナダが積極的に推進しようとしてきた反面、ASEAN や中国を中心とする諸国は「コンセンサスによる意思決定」「プロセスの漸進的進展」に重点を置き、性急な制度化に反対してきた。ASEAN からみれば、制度化の推進はこれまで自ら推進してきた ASEAN ウェイからの脱却を意味している。すなわち、制度化は議長国の拡大の問題とともに、ASEAN のイニシアティブを弱めかねないという懸念と常に隣り合わせなのである。ASEAN は今後この両者のジレンマに正面から取り組まなければならない。

第二の課題は、予防外交と内政干渉との関係であり、それに対する中国の態度である。中国はこれまで「ARF は信頼醸成を行う場であり、予防外交に移行するのは時期尚早である」と表明してきた。また、予防外交の概念と原則に対しても、とりわけ内政不干渉と領土保全の原則に対する強い固執がみられる。また人権問題や国際犯罪への対処を通じて国際社会が中国国内問題に介入することに対しても懸念を抱いている。中国からみれば、予防外交の議論の進展は、国際的な介入を正当化する手段となり、結果的に中国の主権を脅かす道具となりかねない。

しかし、中国がこれら原則に固執続けることは ARF の予防外交を必要以上に停滞させる危険がある。例えば東ティモールの独立に際する混乱状態のようなケースに将来の ARF は全く対応しないのでよいのであろうか。南シナ海で係争が発展した場合、互いが国内問題との

主張を行った途端に ARF は機能しなくなるのであろうか。ARF がこうした地域固有の問題にあまりに対処できない姿を長期間続けた場合、ARF の存在意義が試練にさらされることは言うまでもない。ARF の予防外交に関する議論はこうした長期的な展望を見据えたうえで、将来実行可能な予防外交としての措置を、今後決定される予防外交の概念と原則が拘束しないようにする必要がある。

第三の、とりわけ日米韓にとっての課題は、ARF における予防外交を、既存の二国間同盟を中心とする対処・抑止機能とどのように関連付けるかである。予防外交の議論を進めていく際にも、伝統的な安全保障の議論と予防外交の相互補完性を念頭においてはいじめて、予防外交が現実性をもって国際安全保障に果たしうる役割を規定することができるからである。

以上のように、ARF は異なる戦略的関心を持つ国々が、最大公約数としての協力を模索する枠組みである。それはいわば、異なるサイズと動力のエンジンを持つ巨大な飛行艇のようなものである。そしてその「離陸」は容易ではない。なぜなら、ARF が安全保障協力を具体化しようとするれば、ARF の基盤であった ASEAN ウェイの見直しは不可避だからである。そして安全保障協力を「快適なペース」の名の下に具体化できなければ、ARF の求心力は徐々に低下していくだろう。ARF が直面している課題は、「快適さ」を超える跳躍ができるかどうかなのである。

第3節 「中国の台頭」とアジア太平洋地域における安全保障構造

1. ラムズフェルド演説と「地域安全保障」の再来

ラムズフェルド米国防長官(当時)は2006年5月にシンガポールで開催された「シャングリラ・ダイアログ」において「米国と出現しつつあるアジアの安全保障構造(security architecture)」と題する演説を行い、かつてのハブ・スポークス型の二国間関係によって保たれていたアジアの安全保障秩序が「今や二国間及び多国間の安全保障ネットワークとして拡大しつつある」と描写した⁴。

この「ネットワーク」という考え方は、かつて2001年に米太平洋軍のブレア元司令官が「車輪からウェブへ」という論文で記した「ウェブ型安全保障」に近似するものである⁵。

⁴ Donald Rumsfeld, “The United States and Asia’s Emerging Security Architecture” (3 June, 2006). Available at: <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/2006-plenary-session-speeches/first-plenary-session--the-hon-donald-rumsfeld>

⁵ Dennis C. Blair and John T. Hanley, Jr., “From Wheels to Webs: Reconstructing Asia-Pacific Security Arrangements,” *The Washington Quarterly* 24, no. 1 (Winter 2001).

ブレア元司令官は、アジアにおける米国の同盟国・友好国間が政策対話や合同軍事演習などを通じて、互いの連携関係を深めていることを「サンフランシスコ・システム」の転機ととらえ、ウェブのように繋がらう、新しい安全保障の構造が生まれつつあると論じたのである。

しかし、2001年9月以降の対テロ戦争の展開と、ブッシュ政権の推し進めた世界大の米軍再編は、かならずしもブレア元司令官の予期した「ウェブ型安全保障」をアジアに実現するものとならなかった。北東アジアでは米韓関係の緊張と韓国の保守化が、日米韓三国調整グループ（TCOG）の存在意義を低下させたし、東南アジアでも地域的なテロ掃討作戦が、地域連携の強化よりも優先された。その結果、東アジアはふたたび米国主導のハブ・スポークス型安全保障へ傾斜を強めていったのである。

2004年のラムズフェルド演説が、対テロ戦争の継続にあたり「友好国との密接な関係の維持」を目標として「各国別の協力」のあり方を述べたことは、二国間関係への傾斜を示唆するものであった。また翌年の演説では、中国の拡大しつつある軍事力への懸念に再三言及し、米国と同盟国の対中「ヘッジ戦略」の必要性を強調したことも、ハブ・スポークス論の延長に位置づけられよう。

では、2006年に再び出現した安全保障「ネットワーク論」は何を意味するのか。本稿では、これを東アジアにおける「地域安全保障」の概念が再浮上し、その背景として米国における対中政策「ステークホルダー論」の概念が、米国の東アジア安全保障戦略にも波及するダイナミクスとして、捉えてみたい。

振り返ってみると、過去5年間に、米国がハブ・スポークス型の関与を再構成する傍らで、アジア諸国は独自に域内における二国間・多国間の安全保障協力を深化させてきた。北東アジアにおける六者協議、東南アジアにおけるASEAN安全保障共同体構想や各種の機能的協力、また中・露・中央アジア諸国による上海協力機構の深化は、準地域(sub-region)における安全保障協力を一層推し進めるものとなった。また、必ずしも地域概念に依存しない各種の安全保障協力—拡散安全保障イニシアティブ(PSI)、コンテナ安全保障イニシアティブ(CSI)、各種対テロ協力などの枠組みは、政治的意図と能力に応じて柔軟に形成される協力の形態をとる。2005年12月に成立した「東アジアサミット」が将来の東アジア共同体の形成を目標に掲げたことも、新しい「東アジア」という地域の誕生をもたらすこととなった。

このように、米国が主体的に参加する枠組みと、米国が必ずしも参加しない枠組みを、どのように組み合わせる(Convergence)かが、米国にとっての重要な課題として浮上したのである。それが「ネットワーク論」の再来の重要な要因であろう。

2. 「責任あるステークホルダー」論は「米国政府の立場」

こうした情勢変化の過程で見逃せないのは、米国の対中政策の位置づけである。かねてより米国防総省は、中国に対して対テロ協力による安全保障協力分野を拡大させた一方で、中国の急速な経済発展に伴う軍事力の増大に懸念を表明していた。既述のように、2005 年会合でラムズフェルド長官は中国の軍事費及び軍事能力の増大を執拗に批判していたし、翌年 2 月に発表された「4 年ごとの国防政策の見直し」(Quadrennial Defense Review (QDR))⁶でも、中国を「戦略的岐路にある国」と位置づけ「台頭する主要な大国のなかでも中国はアメリカと軍事的に競合する最大の潜在力を有している」と警告しているのである。こうした立場に基づけば、中国はその台頭を「ヘッジ」(hedge)し「抑制」(dissuade)すべき対象ということになる。

その一方で、国務省は 2005 年 9 月のゼーリック国務副長官(当時)演説で一躍脚光を浴びた「責任あるステークホルダー」(responsible stakeholder)論を、対中政策の機軸として推し進めてきた。2006 年 5 月 10 日の下院国際関係委員会におけるゼーリック副長官の証言によれば、責任あるステークホルダーとは、中国を国際システムにおいて強い影響力をもつアクターとみなし、中国を EU や日本と同様に世界経済や安全保障に責任を持つことを促す政策体系ということになる⁷。先に筆者は、対中政策に関して「エンゲージメントの議論を一步超えた、新しい戦略的な関係をどのように築くのか」という論理を立てることが重要な段階に入ってきた⁸と述べたが、まさにゼーリックはかつてクリントン政権から引き継がれた「エンゲージメント」を超えた、新しい責任分担論の考え方を、対中政策で提示したのである。中国はこの「ステークホルダー論」をおおむね歓迎し、中国の「平和的台頭」を促す政策体系として、これを維持したい考えをもっている。

こうした議論が台頭するなかで、米国では国防総省が対中「ヘッジ戦略」、国務省は「ステークホルダー論」によって、それぞれの対中政策の論理が対立している、という見方をとる論者が少なくない。この二分法による理解は、軍事と外交を司る組織の基本的な傾向も相まって、あながち間違った解釈とはいえない。しかし、国防総省が常に対中政策で現実主義路線の「ヘッジ戦略」を遂行しているという理解でとどまっていると、すでに述べた安全保障「ネットワーク論」の本質を見誤る。そこには、「ステークホルダー論」の安全保障への波及ともいうべき、新しい動向が生まれていることを、見逃すことはできないのである。

⁶ 辰巳由紀(2006)「2006QDR(4 年ごとの国防計画の見直し)を読む」『World Compass』(2006 年 4 月号) pp.8-9 三井物産戦略研究所を参照のこと。

⁷ Hearing of Robert Zoellick, "US-China Relations", Committee on International Relations, US House of Representatives, May 10, 2006.

⁸ 神保謙(2006)「米国の東アジア安全保障戦略 - 「責任あるステーク・ホルダー論」は安全保障分野にも? - 」『World Compass』(2006 年 7・8 月号) pp.8-9 三井物産戦略研究所

「シャングリラ・ダイアログ」での質疑応答で、「ステークホルダー論は、ゼーリック国務副長官の退任とともに退潮するのか」というフロアからの質問に対して、ラムズフェルド長官は明確にNOと述べて「それは米国政府の考えである」と明言し「中国は世界システムにおいて重要なステークホルダーであり、中国はそのシステムを成功させる義務があり、その成功によって中国は利益を得る」と強調した。このように、ラムズフェルド自身が「これまで大きな声で主張してこなかったが」と自嘲しながらも、ステークホルダー論は国防総省が共有する概念として、対中政策の中に位置づけられているのである。

3. 「ステークホルダー論」の展開

かつてのクリントン政権期の対中「関与政策」(エンゲージメント政策)の本質は、中国を様々な国際枠組(WTO, APEC, ARF など)に関与させ、国際社会とのインターフェースを多元化することによって、「協力の習慣」(habit of cooperation)をつくらしめることにあった。ゼーリックのいう「ステークホルダー論」は、換言すれば中国の国力がもはや「関与の対象」という段階を超えた、という認識に基づいている。高度経済成長を継続し、WTOに加盟し、国連安保理常任理事国として存在感を増す中国は客体として「エンゲージする」対象としてのみでなく、主体と主体が「関わりあう」関係へと認識上の変化を遂げつつある。すなわち米国と中国は「利害対立者」にも「利害共有者」にもなりうる—(中国の)「台頭化」とともに(米中がより)「対等化」しつつある—アクターへと転換しているという認識が現れているのである。

こうした「ステークホルダー論」がまず出現したのは、経済分野だった。とりわけ米中貿易構造は、慢性的な米国の経常赤字という不均衡があり、その不均衡は拡大傾向にある。中国が米国の「利害関係者」であれば、適正な為替レートを定め、貿易ルールを国際標準化し、国内の知的所有権を徹底すべき、という要求に結びついていく。中国は2005年、人民元にバスケット制度を導入することによって管理レート下での(事実上の)小幅切り上げを行い、米中経済関係の綻びの修復に努めてきた。米議会でのシューマー・グラハム法案にみられる報復関税発動の動きとともに、米経済界でも対中圧力は厳しさを増す一方ではあるが、他方で米経済界も大規模な対中投資によって相互依存関係を深めている。もはや中国との貿易秩序は、一方的にルールを課すものではなく、共にルールを構築すべき段階に入っているのである。

4. 「ステークホルダー論」はなぜ安全保障分野に波及したのか

このような「ステークホルダー論」の論理が、徐々に安全保障分野にも浸透してきている。「ステークホルダー論」の波及は、単に中国の軍事的台頭によって大国同士が「協力し

合おう」という観念によってもたらされたものではない。むしろ、米国が「エンゲージメント」政策を通じて（意識的に）避けてきた課題に、真剣に取り組む必要によって導かれているのである。その課題とは、まさに QDR が指摘した、中国が実質的に米国の軍事的優位を（少なくとも）脅かす挑戦国として台頭する可能性を意味している。

たとえば、中国の空軍力（第 4 世代戦闘機）は 06 年に台湾空軍を凌駕し、08 年には航空自衛隊・在日米空軍を上回ると推計されている。中国の海軍力は台湾近海（第 1 列島線）から、より広域（第 2 列島線）へと拡大し、米太平洋海軍の活動のコストを高めることが予測されている。中国の弾道ミサイルは、液体燃料の大陸間弾道ミサイルによる「最小限抑止」から、固体燃料の ICBM、潜水艦発射型の SLBM へと多元化し「限定抑止」へと移行するかもしれない。

これらの軍事力の動向を眼前にして、米国が旧態依然とした「エンゲージ」戦略と「ヘッジ」戦略の組み合わせのみによって、対中政策を形成することは著しく困難になっている。なぜ困難なのか。それは、これまで想定されてこなかった米国自身が中国に「抑制」される、または「抑止」される事態が、徐々に迫ってきているからである。中国が上記の能力を獲得すれば、仮に米国が台湾有事に介入しようとする際に、中国側の威嚇（例えば台湾介入によって米本土や同盟国に核攻撃を行う / 太平洋海軍艦艇への攻撃を行う等）にそれなりの現実性が付与される。つまり中国側が非対称（アンチ・パリティ）とはいえ、米国を「抑制」し「抑止」し得る能力をもち得るか、これが「戦略的岐路」の本当の意味である。

そこで重要となってくるのは、果たして米国がそのような状態を政治的に受け入れるかどうか、という問題である。例えば米中「相互核抑止」という状況を、米国が公式に認定するという時代に突入するのか、それとも米国は中国の核戦力を引き続き無効化する（あるいは中国の最小限抑止を認めない）という状態が続くのか。

米国はこうした問題に、すでに布石を打ちつつある。2006 年 5 月 10 日の上記公聴会にて、ゼーリックは「戦略核戦力」に関する会合を開催することを米中間で合意したことを報告している。さらに、ゼーリックは、中国に経済、軍事、人権等多くの要求をする一方で、エネルギー安全保障、環境、保健衛生、教育、移民問題など多くの協力すべき領域を指摘している。

また、これをさらに軍事協力の可能性まで言及したのが、2006 年 5 月に訪中したファロン米太平洋軍司令官（当時）である。ファロン司令官は会談のなかで、同年 6 月にグアム沖で開催される軍事演習「バリエント・シールド」に人民解放軍幹部をオブザーバーとして招待し、さらに中国の軍近代化が進めば米国とさらなる対話パートナーになる旨も発言している。そして「シャングリラ・ダイアログ」では、ラムズフェルド国防長官自身も米中両国が「（軍軍協力を含む）多面的な関係」を追求することに言及しているのである。

こうした動きは、上記の「構造変化」のなかで捉えなければならない。いわば米国が対

中関係について、安全保障の分野でも「ステークホルダー論」を追及し、またその背景には台頭する中国が米国を「抑制」させる力を持ちつつあるという変化が生じているのである。新しい米中「バランス論」がどのように形成されるのか。ここ１～２年の米中安全保障関係は、通常戦力・非通常戦力のバランス、戦域優位、戦略優位のバランス、伝統的・非伝統的安全保障の対立・協力関係、以上を支える全般的な政治経済関係という多面体として捉えなければならないだろう。