

2. 広域安保対話 ARF の軌跡

玉木 一徳 (国土舘大学文学部教授)

○司会 (黒柳)

それでは続いて、第一セッションの2番目の報告です。国土舘大学の玉木先生の方から、広域安保対話 ARF の軌跡ということでお話をお願いしたいと思います。

○玉木

こんにちは。玉木です。

吉野先生の話に続きまして、私は安全保障の面から ASEAN の体験が東アジアの共同体、特に安全保障面での共同体の形成にどう生きてくるのか、ということをお話しさせていただきます。

安全保障という言葉の意味についてですが、生きていくこと、生存というふうに単純に考えていただければと思います。従来、安全保障は国家安全保障、つまり、国家が滅亡しなくて生存していくという意味で使われてきましたが、最近では「人間の安全保障」という言葉で、人間の生存にまで射程を広げて、環境問題などを含めて広く使われている言葉です。いずれにしても、生存を意味するとご理解いただければと思います。

東アジアという広い地域での安全保障、これを確保していくために、現在 ARF という安全保障の対話の場があります。ARF の展開過程につきましては、皆様のお手元に、これまでの閣僚会合の第1回1994年7月の会合から2004年までの ARF 会合の概要があります。

そこで、この ARF の場を対話から協力にまで高めて、さらに安全保障共同体まで高めたいという希望も一部にはあるようです。恐らく参加国の中には、それを望まない国もあるかとは思いますが、できればそういう形にした方がいいわけですね。そこで、共同体という言葉の意味ですが、その共同体に含まれる国、あるいは範囲に暮らす人々が、みんなで一緒になって生存していく、あるいはみんなで共助していった方がいいだろうと思われるような、そういう想定をされた共同体と柔らかく定義させていただきます。

まず、ASEAN が安全保障の協力でどういう体験をしてきたかということ

申し上げて、次に、その ASEAN の体験が ARF の広域安全保障対話にどう適用され得るのか、そして、最後に東アジア安全保障共同体なるものは、どういったタイプの共同体なのかということをお話しさせていただきたいと思います。

ASEAN 諸国は、現在、東南アジアの10カ国すべてが加盟していますが、なかなか安全保障を確保することが難しかった経緯があります。それは、まずは国内の対立や内戦が起こった国があります。例えばタイの隣のカンボジア、アンコールワットがある国ですが、ここでは91年まで内戦が続いてきました。その後、国民が内戦を克服して仲直りをして和解をして国民として統合してまとまっていくということは、現在でもカンボジアにとっては困難な問題として残っています。もちろん、国内の対立は、カンボジアに限らず、東南アジアの各国も問題を抱えております。まず、そういう国内の問題というのが第一にあります。

第二には、ASEAN の加盟国同士の対立です。例えば最近の事例では、南部タイはマレーシアと国境を接しています。ここにマレー系のイスラム過激派がいると一部でいわれています。南部タイのイスラム教徒の問題は、以前からある問題なんです。最近、イスラム過激派の活動が広がってきまして、再び南部タイの問題は、タイとマレーシアの間で深刻な問題になっています。そういった加盟国同士の対立は、ほかにもケースがあります。

第三に、東南アジアの紛争には、地域の国ばかりでなくて、かつてのソ連、今のロシア、あるいは中国、アメリカといった大国が巻き込まれて、大国の方からみずから関与して地域紛争として大きな問題になってしまった問題があります。これは、先ほど申し上げたカンボジア問題がそのケースですが、最近では、南シナ海の領有権抗争が、大国関与の危険性を帯びた地域紛争になりかねない問題としてよく指摘されるところです。

さて、そういった三つのレベルの対立や紛争があるわけですが、その背景としては、第一にお互いに信用していない、相互不信ということがあります。これは、内戦の場合は国内各勢力、隣国同士の不信、あるいは大国間同士の不信といったものが底辺にあります。次に、相互不信からお互いに文句を言い合う、相互批判をし合う、さらにその度合いが高まってお互いの内政に干渉するようになる。国際法上、内政に干渉することは、国家に主権がある以上、他国の内

政に干渉してはいけないことになっています。主権の裏返しとして内政不干渉という国際法上の原則があるわけですが、往々にしてお互いに内政に干渉するようになってしまう。

内政干渉は、さらに度が過ぎますと、お互いの武力行使に発展してしまうことがままある。そうすると戦争が起こってくる。こういった形で、東南アジアでは、戦争が現に起こってきました。

そこから考えますと、紛争を防ぐには相互不信を払拭して、相互信頼・信頼醸成をつくりあげることが必要です。その上で、内政に干渉しないという内政不干渉原則を掲げる。さらに、武力を行使しないという武力不行使を定着させる。この三段階で、紛争予防つまり紛争を防ぐ手だてになるかと思えます。

こうしてASEANは、何とか現在、戦争は起こってこない状況になっています。ASEANは、これを取り決めにしました。東南アジア友好協力条約という条約です。これは、1976年の第1回首脳会議の際に結ばれたASEAN唯一の条約です。ここでは、信頼醸成に加え、内政不干渉、武力不行使、さらには紛争が起こった後の措置についても規定しています。

それとの関連で、ARF 3段階アプローチというのがあります。これは多分にASEANの体験を反映したアプローチなのですが、この三段階アプローチでは、極めて単純に考えますと、予防外交のところの内政不干渉と武力不行使がはまる形になります。もっとも、内政不干渉原則が、もめごとがある国同士の間でお互いの内政に干渉しないということでは、紛争予防になり得るのかどうか疑問ではあります。そのことが、ARFの3段階アプローチの予防外交ステージのネックになっているかとは思えます。いずれにしても、形としては、そうなっています。

さて、ASEANの体験を規範にして条約という形で法律にしたということとは別に、ASEANは安全保障協力を行う際に、その方法・手法も定着させてきました。それがASEAN Wayです。

いろいろなASEAN Wayのまとめ方があるかと思いますが、これはマレー系の村の慣習を踏まえたものという理解が一般的です。村では、村の平穏が一番大事ですから、村という集団のまとまりを一番大事にする。つまり集団主義ですね。村で生きる人は、自己主張をして自分の利益だけ考えるわけにはいき

ませんので、村全体のコンセンサスを重視します。全会一致の合意をつくっていくには、すぐにはできない場合があるので、できない場合にはだんだん合意をつくっていく。漸進的なアプローチです。そして村は、農作業や冠婚葬祭などの儀礼のとき、困ったときには助け合わないと生活が成り立たない。お互いの助け合い、相互扶助の精神が重要になってくるというわけです。

ASEANの安全保障協力の面での体験は以上のようなものですが、さて、これをARFにどうやって適用していくか。ASEANは従来、冷戦時代は安全保障の問題に踏み込んで議論することを避けてきました。安全保障は、軍事問題に限らず、それ以外の危機的状況、経済的な危機的な状況だとか、社会的な危機的な状況、例えば民族対立等も含みます。そういった安全保障問題を議論することを避け、特に軍事問題は避けてきました。

ところが、冷戦崩壊が一つの契機になり、東南アジアではカンボジア問題もほぼ同時期に解決した。そういった地域環境の変化を受けて、ASEANは安全保障問題についての議論を始めました。そして94年にARFを設置したという形になっています。

さて、当時、冷戦後の東南アジアの地域環境は、アメリカとソ連、ソ連が91年に崩壊した後はロシア、両国が東南アジアに関して関与の度合いを緩めた反面、中国が台頭してきました。

そこでASEANは、少なくとも従来超大国と呼ばれていたアメリカとロシアが東南アジアから関与を弱めた結果、自分たちが何かをやるチャンスが出てきたわけです。ところが、この時期、ASEANの結束には翳りが出てきて、まとまりが弱くなってしまっていたんです。そこでASEANが考えたのは、まとまりは弱くなったけれども、何とか存在感を示そうということです。その方策として、広域安全保障の対話の場をASEAN主導で設けたのが、ARFです。その運転席に座るという形で、ASEANの存在感を示そうとしたわけです。

もっとも、ASEANは、運転席に座った場合、ハートのマークがついているかもしれませんが、それでもASEANは運転席に座って、これからの地域の形をつくり上げることに主導権を持とうと考えました。

さて、運転席に座ったときに、ASEANは、ASEAN Wayという運転方法を使ったわけです。もちろんASEAN Wayは、ASEANを運転するときの方

法ですが、ASEANはARFでもその運転方法を行おうと考えたわけです。ところが欧米諸国は、その運転は遅くて危ないと批判をしています。ARFは何も決まらない、おしゃべりをしているだけだ。運転するときに道のルールもない。つまり、制度がないというふうに批判をします。現在でも欧米諸国は、ARFについてそういった批判をしています。しかし逆に、では欧米諸国がARFを主導して運転すればうまくいくのかということ、必ずしもそうは言えないだろう。強引にスピードを出してどこかにぶつかるかもしれない。その危険があります。そうしますと、依然として規範としてのTACと手法としてのASEAN WayはARFで適用可能だろうという推定は成り立つわけです。

そういったASEANの体験と視点から、ARFを中心とした東アジアの安全保障共同体を展望すれば、どうなってくるのでしょうか。例えば、EUと比較しますと、EUはその前段階のEC以降、経済統合から政治統合、さらには、安全保障面での統合を展望しております。経済的には市場統合して、加盟諸国の関税等の障壁をなくして統一市場をつくり、通貨統合を行いました。次に政治統合に進み、さらにその先に安全保障の統合を行おうとしているわけです。現実的には、政治・安全保障面での統合には、現在、苦勞しているところです。東南アジアを含めた東アジアでは、市場統合・通貨統合といった形で、経済的な主権を各国が取り払って一つにするということは、経済的な面だけ考えてみても、短期・中期的には大きな困難があらうかと思えます。それは、東アジアの国が、歴史的な経緯もあって主権にこだわっているからです。

では、そうでなければ、どういった形があるのでしょうか。村に例えて言えば、それぞれの家が大きな一戸の家に移り住むわけではなくて、現在あるそれぞれの家を前提として、それを共同体としてつくり上げていくにはどういった方法があるのでしょうか。東アジアの場合は、相互扶助的な共同体として考えるのが妥当だと思います。村のように、お互い相互信頼に基づいて、農作業のときにはお互いに協力して助け合う。相互信頼・相互協力・相互扶助という形で、東アジアがお互い助け合った方がいいんだというような共同体をつくり得る可能性はあるだろうと思っています。

困ったときや危機的な状況のときに助け合うというケースは、97年の通貨危機のときに我々は目にすることができました。あのとき、例えばインドネシア

とか韓国は世界銀行の支援を受けて経済再建を目指しました。実は、世銀というグローバルでマルチな枠組みは、その裏でアメリカがユニラテラルに動かしていたという現実があるわけです。あのときに日本は、アジア通貨基金の設立を提唱しましたが、アメリカが強く反対して立ち消えとなったことがあります。ここで教訓になるのは、東アジア共同体をつくっていくときに、アメリカをどう考えるかということになってくると思います。

さて、ASEANの経験を東アジア共同体に結び付けられる可能性についてお話ししてきましたが、東アジア共同体の議論が出る背景には、グローバリズムとリージョナリズムの兼ね合いというポイントがあろうかと思えます。

先ほどの例でいうと、世銀はグローバリズムの一つの形です。あるいは国連というグローバルな枠組みもあります。それと、ASEANを中心としたリージョナリズム・地域主義の兼ね合いの問題です。現実的には、東アジア共同体については、協力母体としてASEANがあると思います。東アジアの地域協力は良かれ悪しかれ、ASEANを中核として展開してきたわけです。ASEAN地域主義に参加する国、例えばASEAN外相会議やARFに参加する国がふえてきている。そういう形で、参加する国の範囲が広がってきました。

あるいはASEANが中心となって行ってきた地域協力の種類、これは経済協力ばかりではなくて、安全保障の協力があります。安全保障の協力については、鳥インフルエンザなどのいわゆる非伝統的な脅威を含めた形で行うということで、範囲が広がってきた。機能面での協力の範囲が広がってきました。しかし依然として、ASEANが東アジアの秩序基盤を提供できるかという問題は残ります。これが第一点。

第二点は、東アジア共同体の影の主役であるアメリカについてです。東アジア共同体を展望するときに、中国とともにアメリカという国は避けて通れないわけですが、アメリカをどう位置づけるか。中国もアメリカも対外的な行動パターンとしては極めてユニラテラルで、単独主義的な行動をとる傾向のある国だと思います。例えば中国は、南シナ海問題については、ユニラテラルな対応を基本的には崩していません。アメリカも、東南アジアでは、かつてはベトナム戦争、最近ではイラク等においてはユニラテラルな対外行動をしています。

アメリカと中国というお互いにユニラテラルな傾向のある国は、しかし反面

において、自分だけ孤立して浮き上がるのは避けたいので、何とか味方をつけようと思うわけです。味方をつけていこうというときに、アメリカも中国もマルチラテラルな多国間の枠組みというのを必要とします。ASEANが中心となってこれまで作り上げてきたARF等の多国間のマルチな枠組みは、その意味で、アメリカと中国のマルチな枠組みを必要とせざるを得ないというニーズに適合するわけです。

第三に、東アジア共同体を展望したときに、障害になり得るのは、西洋と東洋の違いということがあると思います。一方でアジアの国はASEAN Wayとか、あるいはAsian Wayといった物事の運び方、そしてAsian Valueといった価値観、これがアジアの側にはあります。西洋は、Western WayでWestern Valueを主張する。人権や民主化の問題をめぐるはこの二つが厳しく対立してきましたし、現在も対立しています。

第四に、障害とは別に、東アジア共同体の創設を展望するときに考えておかなければならないことは、ASEAN Wayを何とか生かせないかということです。従来、欧米諸国はかつての植民地支配も含めて、力、特に軍事力を背景に自分の国の政策を実現しようとしてきた。Power Politicsによって、自分の国の思い通りにしてきたわけです。力によって弱者に厳しい奇妙な秩序をつくってきたという経緯があります。

それに対して、特に経済的な面でお互いのつながりが深まってくると、いわゆる相互依存状況が生まれます。例えば、今の日中関係のように相互依存が深まると、靖国問題があったからといって中国は日本企業に出ていけとは言えないわけですね。中国も自分も困るからです。それをブーメラン効果などと言います。そういう形になってきています。

相互依存状況は、双方のパワーの重なり合う部分がどんどん拡大していくと考えることができます。そうなると、力を中心にした政治でなくて、Way Politicsで、流儀と方式を使って、秩序をつくっていく必要が出てくる。秩序形成には、枠をはめることが必要だと思いますが、力づくで枠をはめるのではなくて、Wayつまり流儀で枠をはめていく。その延長上に秩序を展望していく。そして共同体につなげていくというのが、東アジア共同体をつくる上での考え方であり、方向性ではないかと思います。

第五に、東アジア共同体の外縁部で地域協力が進展しています。例えば上海協力機構です。中国・ロシア・中央アジア諸国が上海協力機構の加盟国ですが、中東・西アジア・南アジアの国々も関心をもっています。東アジア共同体を取り囲む形で、上海協力機構がどう展開していくのか。上海協力機構のさらに西側にはEUがあるんですね。上海協力機構と東アジア共同体が連携すれば、「東」が取れて、アジア共同体になるかもしれない。

いずれにしても、東アジア共同体はアジア共同体の一つの基礎にはなり得るので、この東アジア共同体をつくっていくときに、ASEANの体験を生かしていくということは重要でしょうし、現実的に適用可能な部分が多々あると思います。

以上で私のお話を終えさせていただきます。ありがとうございました。

○司会（黒柳）

玉木先生、どうもありがとうございました。

それでは、ここで暫時休憩にさせていただきます。隣の部屋にコーヒーなど準備してありますので、学生諸君もそちらにどうぞ。第二セッションは、午後2時40分には開始することにいたします。