

東アジアの安全保障と多国間協力

～ A R F の意義と今後の課題 ～

第一特別調査室 まつい かずひこ
松井 一彦

【要 旨】

- ・安全保障環境が依然として不安定・不透明である東アジアには、安全保障システムとしては米国との二国間同盟網しかなく、近年、その機能が変化しつつあるとの見方があるものの、いまだに全域的な多国間安全保障システムは存在していない。
- ・ A S E A N 地域フォーラム (A R F) は、1994年の創設からすでに10年以上が経過し、着実に発展している。しかし、その機能はまだ信頼醸成の域を出ておらず、予防外交や紛争の解決においては十分な成果を上げていない。
- ・ 困難なイラク・中東問題を抱える米国は、A R F に国務長官が参加しないなど A R F に対する関心と熱意を欠いている。
- ・ A R F が今後も発展し、東アジアに重層的な安全保障の枠組みが構築されるためには、A R F が討議の場を越えて、予防外交などに関して具体的な安全保障の分野において成果を上げていくことが重要である。

1. はじめに

東アジアには北朝鮮による核などの大量破壊兵器開発問題、台湾海峡の緊張、領土問題など、我が国及び地域全体の安全保障にかかわる諸問題が山積している。また、域内の多くの国は、伝統的な国家観及び安全保障観を有し、軍備の近代化に努めている。とりわけ、経済成長著しい中国の軍事力の増強には多くの国が注目している。このほか、東アジアにはテロ組織の活動や海賊など国境を越えた安全保障問題もある。このように、東アジアの安全保障環境は全体として不安定・不透明である。

他方、現在、東アジアの安全保障の枠組みとしては、基本的にハブ・アンド・スポークと呼ばれる、米国との間の二国間安全保障条約網しかなく、多国間の安全保障の枠組みは存在していない。この米国との二国間安全保障条約網は、外からの直接的・間接的脅威に対し、米国とその同盟国が合同で対処することを狙いとするものである。その有効性は、米国の強大な軍事力と東アジアに対する同国のコミットメントに依拠するもので、それが現実に機能するかどうかは、ひとえに米国の能力と意思にかかっている。

米国は、現在、泥沼化するイラクを始めとする中東問題に掛かり切りになっており、東アジアの安全保障問題に率先して取り組む余裕は感じられない。今後、イラクの民主化が進み、中東情勢が改善していけば、米国は東アジアに対するコミットメントを強め

るであろう。もしそうでなければ、これを補完する何らかの安全保障システム・枠組みを構築することが必要になるろう。

1994年にASEANによって、東アジアの安全保障協議の場としてASEAN地域フォーラム（ASEAN Regional Forum、以下「ARF」という。）が創設された。ARFは90年代を通じ、地域の安全保障に関する議論の中で、限定的かつ消極的な評価を受けていた¹。しかし、90年代と今日とでは東アジアの情勢や安全保障環境にも違いがみられるほか、ARF自身も既に創設から10年以上が経過し、変化してきている。以上にかんがみ、本稿では、東アジアにおける安全保障環境、安全保障システム及びARFの創設後の動き等を踏まえながら、今日、ARFが東アジアの安全保障において持つ意義、役割及び今後の課題について考察してみたい。

2. 東アジアにおける安全保障環境

(1) 冷戦期から今日までの流れ

[東アジアの特色]

本稿では、我が国の位置する北東アジア、ASEAN諸国等から成る東南アジア、さらにはオーストラリア等から成るオセアニアを含めた地域を「東アジア」と呼ぶこととする。東アジアは、世界の他の地域が比較的まとまっているのに比べ、政治体制、経済発展段階、民族、宗教、文化、言語、社会構造など様々な分野において非常に多様性に富んでいる。そのため、東南アジアの10か国で構成されるASEANを除き、地域としての一体感や国民間の連帯感は希薄であり、諸国民の間にコミュニティ意識は芽生えていない。

[冷戦期]

冷戦期においては、世界規模での権力構造が地域のそれをも支配していた。欧州では米ソ両超大国を中心とする東西両陣営が対峙するという二極の安全保障構造が形成された。これに対し、東アジアでも50年代までは東西両陣営の対立の構図が明白であった。しかし、50年代後半に中ソ対立が顕在化したため、それまでの二極構造の下部構造として、米国、ソ連及び中国の3か国によるサブリージョナル（亜地域的）な安全保障構造が形成された。冷戦期を通じて地域安定化の維持のために中心的な役割を果たしてきたのは、米国とアジア諸国との間の安全保障条約とそれに基づく米軍のプレゼンスであった。

[ポスト冷戦期]

89年に東西冷戦体制が終えんを迎え、91年にソ連も崩壊したが、その後今日まで圧倒的な力を有する米国に対抗する国は出現しておらず、軍事的には依然として米国による一極構造が続いている。他方で、中国は高い経済成長を背景に、この19年間で国防費を16倍にも増額するなど軍事力の近代化を進めており²、今後も同国の軍事力が大きく増大し続けることがあれば、東アジアの軍事バランスにも影響が及びかねない。

また、経済面では中国を始め著しい経済発展を遂げる国も現れており、東アジア経済に対する米国の影響力は相対的に低下しつつある。このように、近年、東アジアにおけ

る米国の影響力に陰りがみられるものの、冷戦終えん後今日に至るまで、東アジアの安全保障環境は大きくは変化しておらず、今日なお不安定かつ不透明である。事実、この地域には冷戦対立の残しとも言ふべき対立構造が存在しており、何らかの事件等をきっかけにその対立が関係国・地域間の武力衝突を招きかねない。このように、東アジアにはその基本的な国際構造に起因する様々な国際紛争の火種が存在する一方で、この10年間にテロなど以前には見られなかった新たな安全保障問題が顕在化しつつある。加えて、全体として高い成長を持続させている東アジアでは、近年、域内諸国間の経済相互依存関係の深まりを背景に経済連携が進んでいるが、他方で、環境、資源エネルギーなどの国境を越え、一国だけでは対処できないような諸課題も生まれてきている。

(2) 今日の安全保障環境

[二国間安全保障体制網]

第二次大戦後、東アジアの安全保障は、ハブ・アンド・スポークスと呼ばれる、米国とそのアジアにおける同盟国との間の二国間安全保障体制網に大きく依存してきた。今日においてもその状況に大きな変化は見られない。この点は、欧州において既に冷戦時代から欧州安全保障協力機構(O S C E)などのN A T Oを補完する多国間安全保障協力機構が創設され、今日では、重層的な地域安全保障構造が形成されていることと大きく異なっている。そのような中で、ある専門家は、90年代と異なり、米ブッシュ政権下で進められている軍事戦略及び米軍のトランスフォーメーション等によって、米国との二国間安全保障体制網は紛争・危機対処から地域安定化へとその機能を変えつつあると指摘している³。それは、言い換えれば、二国間安全保障体制網が「地域の公共財」となりうるというものであるが、アジアの主要国のもつ国家観や安全保障観から見て、必ずしもそれが正しいとは言い切れないであろう。

[二国間安全保障体制網のジレンマ]

この二国間安全保障体制網の中で中心的な存在が日米同盟及びそれに基づく在日米軍のプレゼンスである。しかし、90年代と異なり、今日、中国の急速な台頭と米中両国の経済相互依存の高まりによって米中関係が質的に変化し、さらにそれによって日米の同盟関係が弱体化するなどの影響が生ずるおそれがあると指摘されている⁴。他方、米中の価値観の相違から、米国はむしろ中国の台頭を警戒しており、日本等との同盟関係を強化し、中国と対抗する可能性もあるとの見方もある⁵。

また、米軍再編等による日米同盟の強化が我が国の安全保障に与える影響について、専門家からは、それによってかえって日本が米国の紛争に巻き込まれる危険が高まってしまふ、もし米国が紛争対処に成功しなかった場合、それによって日本の安全保障も危うくなるという同盟のジレンマと、日米同盟の強化が中国を刺激し、同国の軍備増強に拍車をかける結果となってしまうという安全保障のジレンマの二点を考慮すべきであると指摘されている⁶。

[二国間安全保障体制網の限界]

米国との二国間安全保障体制網の機能が今日、地域安定化の方向へと変化しているか

どうかは子細に検証する必要があるが、それは本質的に参加している国と参加していない国とを明確に区別するものであり、前述のようなジレンマを基本的に内包している。米国の軍事力が圧倒的であり、危機の場合にそれが十分に機能すれば、自国の安全は高まるが、もしそうでなければ、かえって安全保障が不確実なものとなるおそれがある。東アジアの安全保障環境がますます不透明・不確実なものになってきている今日、東アジアにおいて米国との二国間安全保障体制網だけで十分であると断定でき難くなりつつある。事実、90年代から官民それぞれにおいて様々な多国間安全保障協力構想が提示され、一部は既に実現している。しかし一方で、東アジアにおける多国間安全保障協力体制の展望は不透明であるとの専門家からの指摘もある⁷。

3. 東アジアにおける安全保障システム

(1) 基本的安全保障システムと多国間安全保障システム

(a) 基本的安全保障システム

東アジアには現在どのような安全保障システムがあるのか。基本的安全保障システムは、国力の程度、国家の行動を規制する国際法の存在などから見て、大きく「覇権システム」、「勢力均衡システム」、「集団安全保障システム」に分けられる(表1参照)⁸。

(表1)

| 種類 | 覇権システム | 勢力均衡システム | 集団安全保障システム |
|-------|-------------------------------|--|--|
| 特徴 | 圧倒的なパワーを持つ国家の存在 | 各国のパワーが均衡している | 各国のパワーの大小に関係なく、集団による安全保障の意思がある |
| パワー | 圧倒的に軍事力に依拠 | 軍事力、次いで経済力に依拠 | 軍事力、次いで経済力に依拠 |
| 形態 | 圧倒的なパワーを持つ国主導による同盟 | ・一強国に対し複数の国家が対抗する場合 ・複数の国家が合同で対処又は連合が対抗する場合 | 内部の他国に武力を行使した国に対して、残りの国が共同で制裁を加えることに同意 |
| 各国間関係 | 圧倒的パワーを持つ国には従順。それ以外の国の関係は非協調的 | 各国間の関係は対立・非協調的 | 各国間の関係はより協力・協調的 |

(注) 筆者作成

覇権システムは、パワーの突出した国家が存在すること、その国家が覇権国として国際システム全体を管理し、覇権国を中心とする国際秩序を維持することを他の国々が認

めている場合に成立するシステムである。このシステムにおけるパワーとは軍事力を指し、したがって、「覇権システム」は軍事力の突出した国家を中心に成立するシステムである。このシステムにおけるパワーとは軍事力を指し、したがって、「覇権システム」は軍事力の突出した国家を中心に成立するシステムである。

また、勢力均衡システムは、パワーの突出した国家が存在せず、2か国又はそれ以上の国家又は国家群の間においては、常に両者のパワーが均衡するような行動がとられることを言う。このシステムの下では、一強国に対し、複数の国家が対抗する場合、複数の国家から成る同盟又は連合が対抗する場合など幾つかの形態がある。いずれにせよ、このシステムの下では、各国は安全保障上パワーが極めて重要であると認識し、少しでも相手側より優位に立つべくパワーの増強に努めようとするインセンティブが働く。このため、各国間関係は協調・協力的というよりむしろ対立・非協力的である。

これに対し、集団安全保障システムでは、各国は一国ではなく集団で安全を保障しようという意思があり、不当に武力を行使した国に対しては、残りの国が共同で制裁を加えることに同意するものである。したがって、このシステムの下では、各国間の関係はより協調・協力的である。

(b) 多国間の安全保障システム

次に多国間の安全保障システムは、潜在的脅威がシステムの内部に存在するかどうか、また、安全保障上の脅威や危険が発生した場合にそれに軍事力等によって対処するかどうかによって、4つに区分することができる(表2参照)。

(表2)

| 種 類 | 《紛争・危機対応型》 | | 《紛争・危機予防型》 | |
|-------------|------------|-----------|-----------------------------|-------------------------|
| | 同盟・集団的自衛 | 集団安全保障 | 協調的(協力的)安全保障 | 戦略的パートナーシップ |
| | | 協 調 | | |
| 脅威・危険の場所 | システムの外 | システムの内 | | システムの外 |
| 脅威・危険の予防方法 | (地域安定化機能) | (地域安定化機能) | 発生しないように、複数の国が様々な手段により共同で対処 | 発生しないように、複数の国の間で戦略関係を締結 |
| 脅威・危険への対処方法 | 軍事力等で共同対処 | 軍事力等で共同対処 | 特になし | 特になし |

(注) 筆者作成

「紛争・危機対応型」のものとしては、同盟・集団的自衛及び集団安全保障がある。脅威や危険がシステムの外にあり、それが発生した後に軍事力等で対処する場合を集団的自衛又は同盟という。また、脅威や危険がシステムの内部にあり、紛争や危機が発生した場合に、システム内部の国が共同でこれに対処する場合を集団安全保障という。

これに対し、「紛争・危機予防型」のものとしては、戦略的パートナーシップ及び協動的（協力的）安全保障がある。脅威や危険がシステムの外にあり、それらが発生しないように、複数の国の間で戦略関係を結ぶことを戦略的パートナーシップという。また、脅威や危険がシステムの内部にあるが、それらが発生しないように、システム内部の国々が共同で措置を採る場合を協動的（協力的）安全保障という。

なお、「協動的（協力的）安全保障」は様々な定義付けが可能であるが、一般的には、「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にならないよう予防するのを旨とし、さらに紛争の平和的な解決を図り、また不幸にして武力衝突となった場合でも、あらかじめその被害を最小にとどめることを図る枠組みを作ろうとするものである」と定義される。具体的には、信頼醸成措置や経済、人権分野における協力を通じた良好な安全保障環境の醸成措置など、現在、OSCEにおいて採られている様々な措置を指すものであるが、ここでは、より広く「紛争が顕在化しないように、各国が外交的手段を用いて相互の信頼感を高めること」と定義する。

なお、上の4つの区分のほかに、協調(concert)がある。ある専門家は、「協調」について、「主要なアクターによって受け入れられ、またそこに適用できる一般的な行為規範に従い、グローバル又は地域的なシステムを主要国が管理すること」と定義している⁹。これは、いわば上に述べた「集団安全保障」と「協動的（協力的）安全保障」の中間的な形態であるといえる。このシステムは、第一に、各国が互いに相手国又は国家連合を脅威と見なさないこと、第二に、各国が主権及び国益に関して現状を維持することを受け入れること、第三に、他国を武力攻撃したり、武力攻撃された国を支援する取決めを結ばないことという3条件が満たされる場合に成立するとされる。このシステムでは、紛争・危機に対して集団安全保障措置を採ることを合意するものの、一方で武器の使用や他の国に対して安全を保障することが許されるものである。

（2）東アジアにおける安全保障システム

（a）紛争・危機対応型のシステム

東アジアにおける紛争・危機対応型のシステムとしては、集団的自衛権に基づく米国との二国間同盟が種々存在しているが、集団安全保障体制は構築されていない。

（b）紛争・危機予防型のシステム

紛争・危機予防型のシステムとしては、東アジアには米国と中国、中国とロシア等との戦略的パートナーシップと協動的（協力的）安全保障システムがある。ARFは、第一に、脅威がシステムの中に存在すること、第二に、安全保障上の脅威や紛争に軍事力で対処するものではなく、あくまでその未然防止を目的とするものである点から、協

調的（協力的）安全保障システムの一つであるとする見方がある¹⁰。これに対し、地域的な協調的安全保障ができるためには、域内において安全保障面で相互依存関係にあることが前提となることから、A R Fは協調的安全保障システムではないとの指摘もなされている¹¹。

確かに、A R Fは加盟国の相互理解と信頼関係の増進のために政治・安全保障対話を促進することを主な目的としているため、互いの軍事力の相互規制等の措置を通じて不透明性を最小限にするとともに、そのルールが守られているかどうかを監視するO S C Eとは異なっている。A R Fの構造と機能については次節で詳しく述べるが、結論から言えば、A R Fは現時点では協調的（協力的）安全保障システムになっているとまでは言い切れず、現在、そのシステムに至る過程にあるといえよう。

このほか、A R Fに類似するものとして、トラック2（民間セクター）のアジア太平洋安保協力会議（C S C A P）や北東アジア協力ダイアログ（N E A C D）もある。東アジアの特徴は、こうしたトラック2での協議がトラック1（政府間）に先行している点である。

なお、ある専門家が指摘するように、今日の東アジアでは特に大国間で協調の必要性があまり認識されておらず、「協調」の成立していた19世紀の欧州とは本質的に異なっており、いまだに「協調」は見られないと考えられる¹²。

（3）米国との二国間同盟とA R Fとの関係

米国との二国間同盟とA R Fとの関係については、両者の機能の違いから見て、A R Fが二国間同盟を代替するとは考えられない。それでは、A R Fは二国間同盟を補完するものであろうか。A R F参加国の中には、二国間同盟とA R Fとは補完関係にあることを明確に述べている国もある¹³。表2で見たように、両者の機能は本質的に異なっている。仮に二国間同盟が紛争・危機対処機能のみならず紛争・危機の予防さらには地域安定化の機能を有するものであれば、A R Fは二国間同盟を補完するといえよう。二国間同盟、とりわけ日米同盟には抑止機能のほかに地域安定化機能があるとする意見もある¹⁴。しかしながら、一般的には二国間同盟の機能がそこまで拡大しているとは認識されていない。したがって、両者が補完し合うと考えるのは必ずしも適当ではないであろう。ある専門家は、二国間同盟とA R Fとは相互作用が見られるとしても、補完という言葉で表現できる直接的な相関関係はなく、両者は代替も補完もせず、時に重なり合う場面で、求められる安全保障上の役割をそれぞれが果たしている、と指摘している¹⁵。

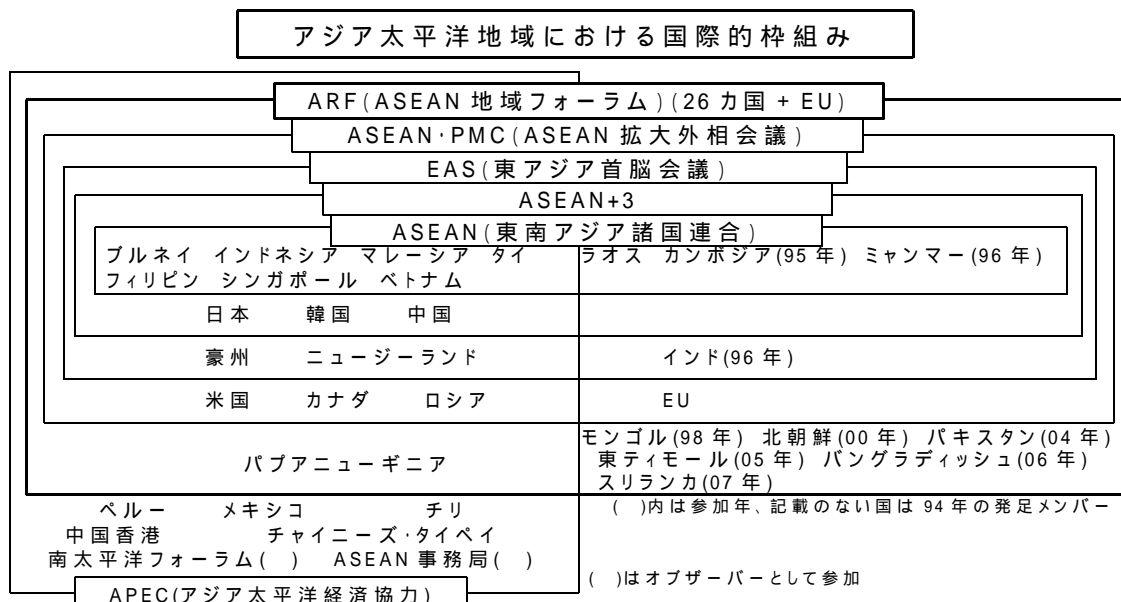
4．A R Fの創設と発展¹⁶

（1）A R Fの概要と特色

（a）概要

A R Fは、アジア太平洋全域における多国間安全保障対話・協力機構として、紛争・危機の予防とその平和的解決のため、各国間の安全保障対話と協力を組織し、促進させる方法を採用している。

現在、ASEAN10 各国のほか、日本、米国、カナダ、豪州、ニュージーランド、韓国、北朝鮮、中国、ロシア、パプアニューギニア、インド、モンゴル、パキスタン、東ティモール、バングラデシュ、スリランカの26か国及びEUが参加している(図1参照)。(図1)



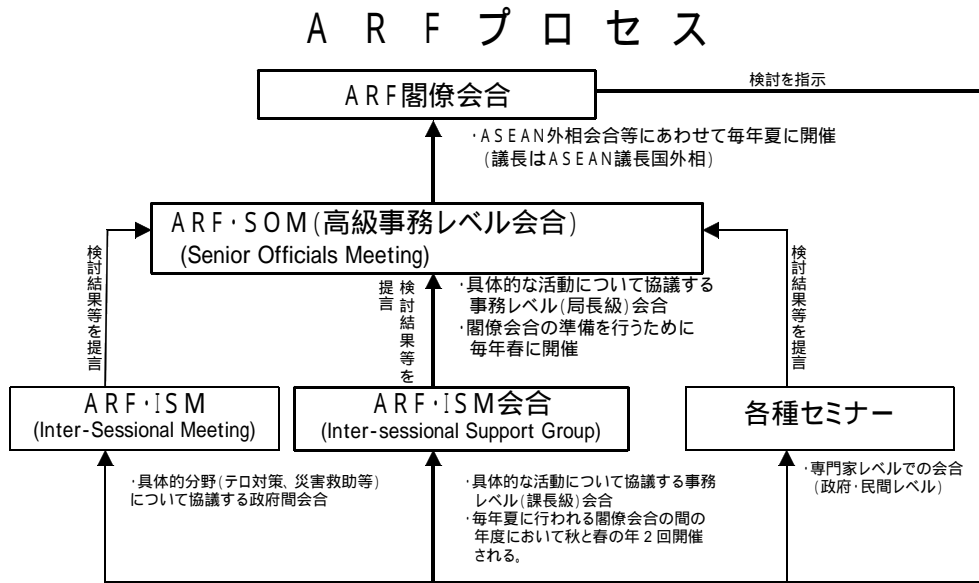
(出典) 外務省ホームページを一部修正

ARFでは、毎年、外相級の閣僚会合の他に、高級事務レベル会合(SOM: Senior Officials Meeting)や信頼醸成措置及び予防外交に関するインターセッション支援グループ(ISG on CBM/PD: Inter-Sessional Support Group Meeting on Confidence Building Measures and Preventive Diplomacy)が開催されている。このような場で、外務当局者と合同で行われる全体会合とは別に、2002年以降、閣僚会合に先立って、ARF防衛当局者会合などを開催することが定例化しており、防衛省からも関係者が積極的に参加して各国の防衛当局者との間で率直な意見交換を行うなど、防衛当局者のARFへの関与は着実に進展している。

このほか、ARF国防大学校長等会議も開催されている。本会議は、ARFメンバー国・地域の国防大学及びそれに準ずる機関の長・研究部長クラスが、各学校間の研究・教育交流の在り方や安全保障問題について意見を交換し、域内の信頼醸成に貢献することを目的とするものである。1997年に第1回会議がフィリピンにおいて開催されて以来、毎年開催国を変えて行われており、本年10月にオーストラリアで第11回の会議が開催される予定である。

以上を図に示せば、図2のとおりであるが、他の多国間協力機構と異なり、ARFの制度的枠組みは緩やかである。

(図 2)



(出典) 外務省ホームページ

(b) 特色

ARFには、他の多国籍枠組み・機構には見られないいくつかの特色がある。

第1の特色は、参加国がバラエティに富むことである。ASEAN諸国のほかに、北東アジア、オセアニア、北アメリカ、南アジアなどの国や機関も参加しているだけでなく、各国の間の国力、すなわち軍事力及び経済力に著しい格差があることである。

第2の特色は、コンセンサスに基づく会議運営がなされていることである。

第3の特色は、会議の議長職を含め会議運営においてイニシアティブをとっているのは、創設時から一貫してASEAN諸国であり、米国などの大国ではないことである。

第4の特色は、ARFではアジア太平洋経済協力(APEC)などと同様、参加国を法的に拘束するような決定方式は採られていないことである。

第5の特色は、一年を通じて様々な公式・非公式の会合が頻繁に開催されていることである。

第6の特色は、各国のコンセンサスの下で信頼醸成、予防外交、紛争の平和的解決の三段階を漸進的に進めていることである。

以上の特色により、ARFは組織体としてはプリミティブであるとの批判もあるものの、協調的安全保障システムの中でもユニークなものとなっている。

(2) ARF 創設の経緯

冷戦終えん後、アジア太平洋においても、OSCEが欧州の安全保障の上で果たした役割に注目が集まり、様々なアイデアが出された。ところが、1990年、オーストリアのガレス・エヴァンズ外相及びカナダのジョー・クラーク外相がそれぞれOSCEのアジア版とも言うべき機関の創設を提唱したとき、米国を始め大国の反応は冷やかであっ

た。トラック1での地域的安全保障協議が進まない中、トラック2による北太平洋協調的安全保障対話(NPCSD)などによる安全保障対話が進められた。

91年以降、日本がトラック1での多国間安全保障対話に向けて関係各国に働きかけをしたことが功を奏して、ASEANの場においても地域の安全保障フォーラムの創設について検討が重ねられた。こうして、93年7月のASEAN外相会議及びASEAN拡大外相会議において、同会議のメンバーに中国、ロシア、ベトナム、ラオス、パプア・ニューギニアの5か国を加えた国々で、翌94年からASEAN地域フォーラムを開くことが合意された。

このように、域内の大国を含む安全保障フォーラムの創設がARFという形で結実したのは、第一に、90年代に入って米国の多国間枠組みへの態度が変化したことが大きい¹⁷。冷戦時代及びブッシュ(父)政権時代まで米国は、APECを除き、東アジアの多国間枠組みには無関心であった。93年1月に発足したクリントン政権は、同盟関係の維持に対して危機感を持ち、同盟を新たに安全保障環境に適合させるべく安保再定義に腐心したが、一方で多国間協力にも関心を示した。それが最初に文書の中で示されたのが、95年2月の『東アジア・太平洋地域における米国の戦略』と題する報告書においてであった¹⁸。同報告において、地域安全保障の枠組みは米国の二国間同盟と軍事プレゼンスを補完するものであるとして、地域安全保障協議体としてのARFの重要性を認めた。さらに3年後の98年11月、同名の報告において、米国は南シナ海といった地域問題の見解を交換するための重要な手段であり、多国間理解と信頼を促進させ、潜在的な予防外交と紛争解決にとってARFが重要であることを表明し、多国間枠組みへの考え方を明確に変えるに至った¹⁹。

また、中国も米国からやや遅れて、96年から多国間外交に力を入れ始めた²⁰。その背景には、日米両国による同盟強化の動きと台湾の積極的な外交姿勢があった。その結果、中国はARF創設当初は多国間対話に消極的であったものが、96年には一転して積極的に多国間の安全保障対話に取り組み始めたのである。こうした中国の外交姿勢の変化もARFプロセスを後押しする要因の一つとなったといえよう。

(3) 創設後の発展

94年7月、アジア太平洋の18か国の外相参加の下、バンコクで開かれた第1回年次会合で出された議長声明は、ARFの意義について、緊張緩和、警戒感の低下、対話の習慣の醸成を通じ、地域の安全保障に寄与するための有益な装置であると述べている。この第1回会合は短時間であったが、ASEAN加盟国の首都にASEAN諸国に加え、地域の大国の外相クラスが一堂に会し、地域の安全保障問題について討議したことは極めて画期的であった。

翌95年8月の第2回年次会合では、各参加者から地域の安全を高めるための具体的な手段について多くの提案がなされたほか、フランスと中国が核実験を強行したことにかんがみ、アジア太平洋の核問題が取り上げられた。会議では、目的、会議の運営方法、加盟国資格、加入条件、組織、採択された提案の実施方法、活動方法などを明記したコ

ンセプト・ペーパーが採択されるなど、早くもA R Fの大枠が決められた。中でも、活動方法を（１）信頼醸成措置、（２）予防外交、（３）紛争解決のためのアプローチの３段階で漸進的に進めることが決定された。また、具体的な信頼醸成措置として、政治・安全保障協力に関する対話と協調の強化、国防に関する報告書の提出、防衛当局者間の交流の推進、国連の通常兵器取引登録制度への参加なども合意されるなど、域内諸国の信頼関係の構築のための成果が上げられた。

翌96年7月の第3回年次会合では、新規加盟国の参加基準が採択され、ミャンマーとインドの新規加盟が承認された。この結果、A R Fはさらに守備範囲を南アジアにまで拡大することになった。また、初めて議題設定等において議長のリーダーシップが発揮された。

翌年7月の第4回年次会合では、A R Fプロセスの将来の方向性として、信頼醸成措置と予防外交を重複して進めていくべきことが確認され、重複部分につき次期I S Gに対し検討を要請した。

I S Gはこの要請を受けて検討を重ね、98年、「A R F議長 の役割、特に調停役としての役割の強化」、「A R F参加国内での専門家、著名人の登録の充実」、「年間安保概観」、「地域安全保障問題に関する自発的な背景説明」の4つを重複部分として扱うことを提言した。

同年の第5回年次会合は、97年後半からアジア全域に広がった金融危機と、会議の直前に強行されたインドとパキスタンの相次ぐ核実験を反映したものであった。会議では、両国の核実験を非難するパラグラフが議長声明の中に盛り込まれた。また、I S Gからの提言を受けて、信頼醸成と予防外交の重複部分について議論を開始することが合意された。

99年7月の第6回年次会合では、北朝鮮のミサイル再発射への懸念や中台の緊張などアジアの安全保障問題が大きな焦点となり、議長声明の中に朝鮮半島問題で踏み込んだ表現が盛り込まれた。また、A R Fの機能と活動の基本方針、すなわち信頼醸成、予防外交、紛争解決のうち、既に第二段階の予防外交への移行期にあるとの認識が示された。

2000年7月の第7回年次会合では、北朝鮮が新たに参加し、朝鮮半島情勢についても率直な意見交換が行われたほか、大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散、ミサイル防衛システムの影響についても議論が行われた。

2001年7月の第8回年次会合では、朝鮮半島情勢、インドネシア・東チモール情勢等地域の安全保障情勢について意見交換が行われた。また、予防外交について、予防外交の概念と原則、A R F議長 の役割の強化、専門家・賢人登録制度の3つのペーパーを採択し、A R Fにおける取組の基本的考え方を提示した。

2002年7月の第9回年次会合では、テロ対策に継続して取り組むことが確認されるとともに、テロ対策に関するI S Mの設置が承認された。また、A R Fの将来に関して、9つの提言が採択された。

2003年8月の第10回年次会合では、「海賊行為及び海上保安への脅威に対する協力に関する声明」、「国境管理に関するテロ対策協力声明」が採択された。また、A R Fの将来

に関して、議長の役割強化、国防当局者の関与の強化、有識者の活用など、A R Fの活動を強化するための方途をめぐる議論が行われた。中国から、高位の軍関係者及び政府関係者によるA R F安全保障政策会議の開催提案がなされたが、同提案は、A R Fへの国防当局者の関与を強化するものとして歓迎された。

2004年7月の第11回年次会合では、テロ、大量破壊兵器の拡散問題等に対して協力して取り組むことの重要性が確認され、「国際テロに対する輸送の安全強化に関するA R F声明」及びA R Fにおいて不拡散に焦点を当てた初の声明として「不拡散に関するA R F声明」が採択された。

2005年7月の第12回年次会合では、スマトラ沖地震及びインド洋津波により被害を受けたすべての人々に対し弔意、結束、支援を表明するとともに、A R Fにおいて災害救援に関する会期間会合の再開を決定した。また、朝鮮半島の情勢について、六者会合の再開を歓迎し、朝鮮半島の非核化に向けて相互信頼と共通のアプローチを推進するための対話により、平和的解決を採択することの重要性が強調された。また、ミャンマー情勢について、同国の民主化プロセスの進ちょく度合いに懸念が表明された。

2006年7月の第13回年次会合では、朝鮮半島情勢について、2005年9月の共同声明の遵守と実施の重要性について強調し、前提条件なく六者会合の再開を求めた。北朝鮮のミサイル発射実験に懸念を表明し、安保理決議1695の全会一致の採択に留意し、北朝鮮にミサイル実験に関するモラトリアムに復帰するように促した。また、イスラエル・レバノン情勢について、中東における状況の悪化及び沈静化しない暴力、特に武力の行使に対して重大な懸念が表明された。

2007年8月の第14回年次会合では、朝鮮半島情勢、ミャンマー情勢、東チモール情勢、中東情勢、海上の安全保障、テロ、災害救援などが議論された。北朝鮮の核問題について、総じて六者会合のプロセスを促進させていく必要性が強調された。また、A R F議長国の役割を支援するために、議長フレンズ制度の付託事項が採択された。このほか、国連安保理決議1540の各国の国内実施支援に関する声明及び異文明間の対話の促進に関する声明が採択された。

(4) 北東アジアの安全保障とA R F

北東アジアには、日本、中国、韓国、ロシア、台湾など比較的大きな軍事力と経済力を有する国・地域が集まっている。また、そこには分断国家の存在、中台海峡の緊張、領土問題など様々な不安定要因が存在している。さらに、この地域には歴史認識の相違に起因する諸問題なども横たわっており、各国間の関係も良好であるとは言えず、地域としての一体感は生まれていない。こうしたことのため、一般国民の政権に対する様々な不平や不満が近隣諸国への外交などへの批判に容易に転化されやすい。

こうした状況から、北東アジアには政治・経済及び安全保障分野のいずれにおいても政府間協力のメカニズムやシステムは存在していない。地域各国の安全保障政策も大部分が自律的かつ勢力均衡論的な考え方に依拠しており、地域の安全保障において米国との二国間同盟網の果たす役割は小さくない。現在、北東アジアには朝鮮半島の非核化

などを協議する六者会合はあるものの、近い将来それがNATOやOSCEに類似する北東アジアの安全保障機構へと発展する見込みは低いと思われる。

ARFは東南アジア諸国から成るASEANによって創設されたものであるが、設立当初から、東アジア全体の安全保障を考える上において朝鮮半島問題を始めとする北東アジアの安全保障問題が重要であるとの認識が北東アジア諸国はもちろん、ASEAN諸国によってもたれていた。その背景には、中国の軍事力の著しい増強と東南アジアにおける中国の影響力の増大があったと言われている²¹。こうして、これまでARFの閣僚会合では北東アジアの安全保障問題に取り組んできており、特に近年においてはそれが重要な議題の一つとなっている²²。六者会合に加えて、ARFにおいても北東アジアの安全保障問題が取り上げられていることは、北朝鮮を地域の安全保障に関与させる意味でも意義があるといえよう。

5. むすびに代えて - ARFの意義と課題 -

ARFは、創設後、関係各国間の信頼醸成のために緩やかであるが着実に成果を上げてきた。しかし、信頼醸成の次の段階である予防外交と紛争の平和的解決については、ARF議長国の役割など信頼醸成にかかわる分野以外では、目に見える成果が上がっているとは言い難い。したがって、既にシンクタンク等からも指摘されているように、今後ARFは国境を越えた犯罪、テロ防止、海上の安全、人身売買、麻薬、救難、災害復興支援、感染症予防など具体的な分野において協力を進めるため、各国の専門家をまとめて共同研究などに取り組む必要があろう²³。

また、ASEAN諸国以外のARF参加国からは、ASEANウェイに基づく会議運営が非効率的である、討議が総花的で実質的な安保協力からは程遠いといった不満が出されているが、ASEAN側からすれば、それらはないものねだりである、との指摘がなされている²⁴。本フォーラムがASEANの枠内で行われている限り、ASEAN流の会議運営が行われるのはやむを得ないと思われる。しかしながら、今後は議長の権限の明確化や加盟各国の指示を受けずに、中立的な立場で関係業務を行う常設事務局の設置なども検討されるべきであろう。さらに、今後はASEANの枠内での会議という位置付けから一歩抜け出して、APECや東アジア首脳会議ともタイアップして、閣僚レベルだけでなく、首脳レベルの会合を行うことも検討されるべきであろう。

さて、今後のARFの発展にとって欠かせないことのひとつが、米国の積極的な参加であろう。90年代、米国のクリントン政権は成長著しい東アジアとの関係を重視し、多国間安全保障の枠組みとしてのARFの機能には懐疑的ではあったものの、欠かさず参加し、各国との安全保障対話を行ってきた。ところが、現在のブッシュ政権は、明確にARFが米国の安全保障に不可欠のものであるとは認識していないように見受けられる²⁵。現にライス国務長官は2回ARF閣僚会議への参加を見送った。前述のように、米政権が中東問題で余裕がないこともその理由であろうが、東アジアの安全保障にとって不可欠な米国が東アジア諸国との対話に参加しないことは、地域の安定にとっても利益とはならないであろう。事実、米国内では、同国のARF不参加により、米国の東アジアの

安全保障へのコミットメントが低下するとして、A R Fへの積極的な参加を求める意見も出されている²⁶。A R Fへの米国の積極的な参加と東アジアの安全保障に対する同国のコミットメントにより、中国の台頭と東南アジアにおける同国の影響力の増大を感じているA S E A N諸国のもつ不安感を和らげる効果も期待できよう²⁷。また、ある専門家も指摘するように、中国が東アジアの安全保障にとり重要な国であることは事実であり、A R Fへの中国の積極的な参加を確保することも、A R Fの発展にとって不可欠であると思われる²⁸。

A R Fの最大の意義は、大国ではなく、A S E A Nという小国から成るグループがイニシアティブをとり、地域のほとんどの国が対等な立場で地域の安全保障問題について意見交換を行う、東アジアで唯一のフォーラムであることである²⁹。今のところ、フォーラムによって具体的な国際紛争が解決されるまでには至っていないものの、各国の安全保障にかかわる閣僚が定期的に会い、率直に意見を述べ合うことにより、相互の信頼関係を育成するだけでなく、安全保障問題に関し、協力的・友好的な関係をもはぐくむことが可能になっている³⁰。A R Fが今後着実に予防外交及び紛争の解決へと発展していくならば、東アジア諸国の米国との二国間安全保障体制網及び米軍のプレゼンスへの依存の度合いを減らすことができるだけでなく、欧州などと同様に、東アジアにおいても重層的な安全保障体制の構築へと前進することが可能になる³¹。こうしたことから、A R Fのさらなる発展に期待したい。

1 坪内淳「O S C EプロセスとA S E A N」『国際政治』第116号（日本国際政治学会 1997.10）64頁

2 『防衛白書（平成19年版）』（防衛省 平19.7）50頁

3 神保謙『アジアの安全保障：ハブ・スポークスからコンバージェンスへ？』（2005.6）

< http://web.sfc.keio.ac.jp/~kenj/security/archives/2005/06/post_24.html >

4 James F. Hoge, jr, "A Global Power Shift in the Making," *Foreign Affairs*, Vol.83, No.4, July/August 2004, pp.4 - 5

5 たとえば吉川由紀枝「ボックス・アメリカーナの本質 - 富裕国同盟外交とその限界 - 」『政策空間』Vol.46（2007年9月）9頁

6 伊藤剛「同盟の「拡大」と「多元化」」『国際政治』第135号（日本国際政治学会 2004.3）14 - 15頁

7 John G. Ikenberry and Jutsuro Tsuchiya, "Between balance of power and community: the future of multilateral security cooperation in the Asia-Pacific," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.2, No.1, 2002, pp.69 - 94

8 本分類については、以下を参照した。

山本吉宣「安全保障レジーム」『国際政治』第117号（日本国際政治学会 1998.3）

9 Brian L. Job, "Matters of Multilateralism: Implication for Regional Conflict Management," *Regional Orders: Building Security in a New World*, edited by David A. Lake and Patrick M. Morgan, Philadelphia, Penn State Press, 1997, p.173

10 福島安紀子「政治・安全保障協力の限界と可能性」『東アジア共同体と日本の針路』（NHK出版、2005.11）230頁

11 玉木一徳「A R F広域安全保障協力 - A S E A N W a yの可能性」『アジア地域秩序とA S E A Nの挑

戦』257頁

- 12 Amitav Acharya, "A Concert of Asia?", *Survival*. Vol.41, No.3, Autumn 1999, pp.84 - 101
なお、アジア太平洋における協調成立のための諸条件については、拙稿「アジア太平洋における協調成立の可能性」『海外事情』vol.48 No.9 (拓殖大学海外事情研究所 2000.9) 94 - 113頁を参照されたい。
- 13 たとえばオーストラリア外交通商省 < <http://www.dfat.gov.au/arf/background.html> >
- 14 たとえば『政策提言：東アジアにおける安全保障体制の構築』(日本国際フォーラム、2002.12)
< <http://www.jfir.or.jp/j/pr/pdf/22.pdf> >
- 15 山口剛「ASEAN 地域フォーラム再考 - アジア太平洋における多国間安全保障枠組みの可能性 - 」『新防衛論集』第27巻第3号 (防衛学会 1999年12月) 12 - 13頁
- 16 外務省HPを参照。なお、ARFの実現に至る過程は、次に詳しい。山影進『ASEANパワー』(東京大学出版会 1997年12月) 295 - 300頁
- 17 伊藤剛「安全保障政策に対する多国間アプローチとアメリカ」『国際安全保障』第29巻第2号 (国際安全保障学会 2001.9) 32 - 35頁
- 18 Anne M. Dixon, "Can Eagles and Cranes Flock Together? U.S. and Japanese Approaches to Multilateral Security After the Cold War," *The U.S.-Japan Alliance: Past, Present, and Future*, U.S. Council on Foreign Relations, 1999, p.145
- 19 *The United States Security Strategy for the East Asia - Pacific Region*, US Department of Defense, November 1998
- 20 高原明生「中国の対外戦略・国家戦略」『中国とどう付き合うか』(シンクネット・センター21 2004.11) 51頁
- 21 Larry M. Wortzel, *The ASEAN Regional Forum: Asian Security Without An American Umbrella*, US Army War College Strategic Studies Institute, December 13, 1996, P.17
< www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/00082.pdf >
- 22 詳細は拙稿「北東アジアの安全保障とARF」『海外事情』Vol.48, No.2 (拓殖大学海外事情研究所 2000.2) 20 - 22頁を参照されたい。
- 23 Barry Desker, *The Worth of the ASEAN Regional Forum*, ISN Security Watch, August 27, 2007
< <http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?ID=16439> >
シンクタンクからの提言としては、「東アジア共同体評議会」から、海上テロ・海賊対策、越境犯罪対策、エネルギー・環境協力、感染症対策等の多国間協力に関する提言が出されている。『東アジア共同体構想の現状、背景と日本の国家戦略』(東アジア共同体評議会 2005.8) 30 - 34頁
また、「日本国際フォーラム」からも、国防大臣フォーラムの開催、北東アジアの安全保障に関する専門部会の設置、PKO地域訓練センターの設立、共同議長制の導入、コンセンサス・マイナス・ワン方式の導入、ARFとCSCAPとの連携強化など、ARF強化に関する提言が出されている。
『政策提言：東アジアにおける安全保障協力体制の構築』(日本国際フォーラム 2002.12) < www.jfir.or.jp/j/pr/pdf/22.pdf >
- 24 高埜健「東南アジアにおける多国間主義」『国際政治』第133号 (日本国際政治学会 2003.8) 83頁
- 25 米国国務省ホームページ < <http://www.state.gov/r/pa/scp/2006/69567.htm> >
- 26 米国ヘリテージ財団ホームページ < <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm813.cfm> >
- 27 同上 < <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg1886.cfm> >
- 28 Ralf Emmers, *The future of East Asian Institutionalism*, ISN Security Watch, September 3, 2007
< <http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?ID=17097> >
- 29 Barry Desker. *ibid*
- 30 Barry Desker, *ibid*
- 31 川上高司拓殖大学教授発言(第166回国会衆議院安全保障委員会議録第7号19頁)(平19.4.10)