

1. アジアの地域安全保障制度化と中国：1990年代～2007年

高木誠一郎

(日本国際問題研究所客員研究員／青山学院大学教授)

序論

中国の経済は、1978年末の改革開放政策への転換以降1980年代においては起伏の激しい軌跡を描きつつ成長したが、1992年の鄧小平の南方講話以降は安定軌道に入り、以後毎年10%前後の成長を実現して今日に至っている。このような中国経済の急成長は、その勢いが明瞭になった1990年代中頃から、米国を中心として、並行して進んだ軍事予算の急増を背景とする中国脅威論と、格差拡大等の社会矛盾の深刻化を背景とする中国崩壊論の盛行をもたらした。この両極端のシナリオを同時に論駁する議論として中国の戦略問題専門家達の間で2003年秋頃から唱えられたのが「和平崛起」論である。すなわち、中国の「崛起」の主張により崩壊論を論駁し、同時に崛起が平和的（「和平」）であるとの主張によって脅威論に答えようとしたのである。この議論はその後、2002年秋から2003年春に成立した胡錦濤－温家宝体制により対外発信されたため、新体制の対外戦略と見なされたが、国内で多くの議論を呼び起こし、結局「和平発展」論へと収斂していく¹。

「崛起」にせよ「発展」にせよ、中国の論者達が自国の成長が平和的に展開すると主張した最大の根拠は、それがグローバリゼーションを受け入れつつ実現したということであり、その重要な一端は国際制度²に積極的に関与してきたということである。しかし問題は、中国の国際制度への関与がどのように実行されてきたかである。本稿は、アジア地域の安全保障分野に視野を限定して、中国のこれまでの関与のあり方、その基底にある考え方と計算を明らかにしようとするものである。

安全保障分野における制度化に対する中国の行動と思考を分析するに当たり、制度、制度等に関連する用語を以下のように定義する。「制度」は複数の行為主体が相互に一定の型（パターン）に従って行動している場合に、最も低い水準で存在する。「制度化」の水準はこの型が規則として明文化され、それによって複数の行為者が追求する目的の表現が抽象的原則に加えて具体的内容を有するようになるにつれて上昇する。また、規則が何らかの価値や規範と関連づけられ、他の規則と関連させられる場合、または規則の内容が多くの機能的分野にわたるようになれば（特定分野のレジームから多分野のレジームになれば）、「制度化」の水準が高まったと判断される。このような定義は、既に存在する組織の制度的発展という観点からは、サミュエル・ハンティントンが行った、組織の制度化の水準は上下関係および機能面における下部組織の多様化と下部組織の類型の多様化が増すほど上がるという定義³と接続することによって拡充される。

また、中国の制度に対する取り組みを主題とする本稿においては、制度化を特徴付けるものとして、それが対内的ないしは対外的に対立性ないしは競争性を有するか否かという点に着目する。対内的競争性への着目は、やはりハンティントンが行っている、「組織」は成員間の一貫性（coherence）が高いほど制度化の水準が高い⁴という定義に接続可能である。

I. 地域的安全保障制度に対する中国の対応の変化(1990年代)

1. 地域的安全保障制度の萌芽と中国

1984年に上海で開かれたアジアの将来と環太平洋協力に関するシンポジウムの基調講演で国務院国際関係研究センター総幹事の宦郷は萌しつつある地域協力に対する中国の対応に関して初めての公式の態度表明を行った。彼は中国も積極的に地域協力に参加し、その発展に影響を与えるべきである、と述べたが同時に、そのような協力は経済と文化の領域に限定すべきであるとし、政治・軍事協力は「問題外」として明確に除外していた⁵。

ところが、1990年代初めにアジア・太平洋地域でも安全保障協力を制度化しようという試みが始まると中国の対応はどちらかと言えば積極的であった。1990年に「南シナ海ワークショップ」が始まると中国は直ちには参加しなかったが、翌年、台湾が参加しているにもかかわらず、参加した。1992年3月のアジア太平洋地域における安全保障と軍備管理に関する国際会議で劉華秋外務次官はこの地域において「(二国間、サブ地域、地域という)多レベルかつ多チャンネルの安全保障対話メカニズム」を漸進的に構築することを提案していた⁶。

ところが、その後の展開、特にASEAN地域フォーラム(ARF)の設立過程、はむしろ中国の積極性には限界があることが露呈することになった。1993年7月ASEAN地域外相会議が翌年ARFを発足させることを決定した直後の拡大外相会議において、ゲストとして出席した銭其琛外相は、「ASEANが地域協力と地域安全の問題で果たす積極的役割を重視」と述べながら、ARFには一切触れず、「アジア諸国は国情が異なり、歴史的文化的伝統、価値観、経済発展の程度も違うため、安全の問題では欧州のモデルを丸写しにすることができない」と述べていたのである⁷。ASEAN側がARFの設立を提案した同日の「非公式晚餐会」において中国側の留保はより明確になった。銭其琛外相はARFの設立に賛同しつつも、ARFは状況と見方の交換に属すべきもので、特定の国、地域、問題に対して何らかの決定を下したり、共同行動をとったりするものではない、と述べたのである⁸。南シナ海ワークショップにおいても、中国が協力的であったのは技術的問題に限定されており、信頼醸成措置のような安全保障問題を議論しようという試みには反対した。中国はまた、コンセンサスが成立している問題については、ワークショップを政府間のものとするには抵抗した⁹。

このような限定的積極性は明らかに安全保障問題専門家達の多国間安全保障制度に対する評価を反映していた。1993年にその多くに対するインタビューを実施したバニング・ギャレットとボニー・グレーザー(Banning Garrett and Bonnie Glaser)によれば、彼らは地域の安定性を決定するのは依然として二国間関係と主要国間のパワー・バランスであり、多国間の制度ではないと考えていた。しかしながら、彼らはまた多国間主義の成長は不可避な歴史的傾向であるとも考えており、そのコストと利得を評価しようともしていた。彼らは、多国間主義の利得には、日本の軍事的役割の制約と中国の軍事戦略に対する地域的懸念の減少が含まれると考えていた。他方多国間主義のもたらすリスクとしては、多国間のフォーラムが「中国脅威」論という形の中国攻撃(China bashing)の舞台を提供すること、米国と日本が議題設定を支配してフォーラムを中国に人権問題で圧力をかける機会として利用すること、南沙諸島問題等の「二国間」の領

有権紛争を国際化しかねないこと、台湾が国際的認知を追求する舞台を提供すること等があると考えていた。しかしながら、全体的評価は不参加のリスクが選択的参加のリスクを上回るというものであった。

このような評価の根底には基本的に楽観的で ASEAN の役割を高く評価する国際権力構造（格局）に対する認識があった。中国では、米ソの冷戦的対立が 1980 年代末に向かって緩和してくると、戦略問題専門家達は二極的な国際権力構造が多極的なものに転換することを期待した。彼らは、将来の国際権力構造は米ソの同時並行的凋落とドイツ（あるいは欧州）と日本および中国の勃興によって規定されると考えた。しかしながら、1989 年後半以降の展開により中国の期待は裏切られることになる。1990 年 8 月のイラクによるクウェート侵攻以降、安全保障理事会において米国主導の対応が進むとともに、ソ連の国内経済の混乱が顕在化し、ソ連の凋落が米国よりもはるかに早く深刻なものであることが明らかになった。日本とドイツの力が米国の圧倒的影響力にはとても及ぶものではないことも明らかであった。中国自身が天安門事件以降の西側諸国からの国際的孤立に直面していた。1991 年 1 月に勃発した湾岸戦争は早くも 2 月末に多国籍軍の電撃的勝利に終わり、多極構造への転換の期待は決定的かつ深刻な打撃を与えた。中国は米国こそが「大規模な兵力投入と戦闘が可能な唯一の超大国」¹⁰であることを認識せざるを得なかったのである。このような状況に直面して中国は当時の国際権力構造を、二極構造でも多極構造でもない、「一超、数強」と認識するようになった。この構造は中国にとっては他の可能性（すなわち米国一極体制、米日欧三極構造、G 7 による西側共同支配体制）よりも害が少なく、中国も「数強」に含まれていることから、最小限受け入れ可能なものであった¹¹。さらに、この状況を受け入れやすくしていたのは、アジア太平洋地域の状況の評価であった。ある戦略問題専門家は、多極構造への転換は地域ごとに異なった進展を遂げており、アジア太平洋地域においては「相互に独立し、相互に制約し合う複数のパワー・センター」が形成されつつあるとし、その例として米国、ソ連、日本、ASEAN、中国を挙げているのである。

ARF が発足すると中国の留保は必ずしも硬直的対応を意味するものでないことが明らかになった。1994 年の第一回会議の準備過程で中国は南沙諸島問題等の領域紛争は、関係国との二国間交渉に委ねるべきであるとして、議題とするべきでないとして主張した。しかし中国はこれを参加の条件とすることはなく、ASEAN 諸国が他国の説得に成功すると、会議直前になって議題とすることは避けられないとして受け入れた。1995 年 8 月の第二回会合において中国は、5 月の核実験と南沙諸島のうちのフィリピンも領有権を主張しているミスチーフ礁の占拠により、前年に増して厳しい批判に直面した。しかし、中国はこれらの問題で譲歩することはなかったものの、自国の防衛政策が防御的であることを説明するとともに、防衛力の透明化の要求に応じて防衛白書の刊行を準備していることを明らかにした。この約束は同年 11 月の「中国の軍縮と軍備管理」と題する文献の刊行によって実現された。この文献は本格的な防衛白書からはほど遠いものではあったが、軍事力透明化に向けての正しい一歩と評価された。

中国のこのような柔軟な対応をもたらしたのは、1992 年以降の継続的な高度経済成長に支えられた中国の軍事力に対する東南アジア諸国の懸念であった。しかしながら、台湾に関係する問題に関して中国はより硬直的であった。中国が南シナ海ワークショップ

で信頼醸成措置を議論したり、その下部組織を政府間のものとするのに反対したのは台湾が参加しているからであった。そもそも中国が ARF に参加したのは台湾が参加していないからであった。1994 年に ARF を支える第二軌道 (Second Track) の組織として「アジア太平洋安全保障協力会議 (The Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, CSCAP) の第一回会合が開催されたが、中国が直ちに参加を表明しなかったのは台湾の参加の可能性が明示的に否定されていないからであった。中国は、CSCAP 運営委員会が 1995 年 12 月に中国の全国委員会を組織成員として参加を要請し、台湾からは個人をオブザーバーで招聘するという決定を下した後、参加を申請したのである。

2. ARF に対する限定的積極性

1996 年 4 月に中国は翌年の ARF 会期間「信頼醸成」作業部会の会合を翌年北京で開催し、フィリピンと共にその共同議長を務める意向を表明し、地域レベルの安全保障の制度化に初めて積極姿勢を示したが、その根底には形成されつつあった「新安全保障観」があったと思われる。意向表明のタイミングは、中国が安全保障は軍事同盟でなく ARF のような地域的制度を強化することを通じて追求すべきであるという考え方を推進することによって日米安全保障体制の強化に対抗しようとしていたことを示唆している。このような中国の対応は ARF の中に対抗性を持ち込むものであった。1997 年 3 月に北京で開催された会期間作業部会においては、中国代表が日米安全保障体制は地域安全保障の基盤であり、ARF は補完的なものであるという考え方に徹底的に反対し、激論が交わされたと報じられている¹²。

その後、中国の ARF に対する積極性にも限界があることが明らかになった。同年 7 月に『人民日報』が掲載した論評¹³は、確かに、ARF を「新しいタイプの安全保障観」を反映するものとして高く評価し、北京の会期間作業部会を中国が ARF の発展に積極的に関与していることの証左として挙げていたが、「新時代の安全保障協力」は以下の三つの特徴を有すると主張することによって、ARF の発展の限界を提示したのである。第一に、それは平等な主権国家の協力に基づき、共通の安全保障を追求するものである。第二に、協力の発展は安全保障上の利害の一致に基づき、漸進的であるべきである。第三に、協力はいかなる成員国の安全保障にも打撃を与えるべきでなく、その基本的安全保障システムに触れるべきではない。以上の前提の下に、この論評は「協力的安全保障」は「国家間の紛争に集団的に介入し、全ての具体的な安全保障問題に完全な解決をもたらそうとするものではない」と論じているのである。

中国のこのような態度は、ARF 発展過程の中核的問題においてより具体的に顕現した。ARF は 1995 年 8 月の第二回会合において、以後の発展過程は、1) 信頼醸成措置の推進、2) 予防外交の発展、3) 紛争解決、という三段階を経るものとするという「概念文献」を採択した。1997 年 7 月の第四回会合では、信頼醸成措置段階の課題は十分な進展を遂げたため、次の段階 (予防外交) への転換を真剣に考慮することは十分正当化され得る、特に二つの段階に重複部分があるのであればその点から検討を開始すべきである、という合意が成立した¹⁴。

この会合に先立って、予防外交に関する問題は 1995 年から 1996 年にかけて ARF 主催で開かれたセミナーで検討された。しかし、すでにこの段階で、ARF 加盟国の間に、ARF の制度化に関して急速推進グループと漸進的推進グループの間に深刻な亀裂があ

り、予防外交の課題は定義と操作化の問題で決定的な困難に直面していた。中国は多くの ASEAN 諸国と共に後者に属しており、日本を含む西側諸国は前者に属していた¹⁵。中国の懸念は予防外交が国連によるもののように軍事力の行使を伴う可能性にあった。より根本的に中国は、国家主権尊重の立場から、予防外交を国家間紛争に適用することは内政不干渉原則に違反すると主張したのである¹⁶。中国と東南アジア諸国の抵抗により、予防外交をめぐる議論は、信頼醸成との重複部分の確定以上には進まず、ARF の制度的発展は頓挫してしまった。

予防外交をめぐる中国の議論と前掲の『人民日報』の論評が示唆するように、第三段階の紛争解決に対する中国の立場はさらに否定的であった。アミタブ・アチャリアに依れば、この問題は ARF の安全保障課題のうちでも最も異論の多いもので、中国は特に敏感であった。彼に依れば、中国は第三段階の名称を「紛争解決」から『紛争に対するアプローチの精密化 (elaboration)』という曖昧でほとんど滑稽な表現に変更するよう ARF に強要した責任があり、ARF が紛争の解決において管理者的役割を果たすことはできないと強硬に主張した¹⁷。

3. 上海五国から上海協力機構へ

中国はロシア、カザフスタン、キルギスタン、タジキスタンと自国を含むサブ地域レベルにおける制度化にはるかに積極的に関与した。これら五カ国間の安全保障分野の制度化の出発点となったのは 1996 年 4 月に国境地域における軍事分野の信頼醸成に関する協定（上海協定）の署名のために上海で開かれた首脳会議である。1997 年 4 月にはモスクワに同じ五カ国の首脳が集まり「国境地域における軍事力の相互削減に関する協定」（モスクワ協定）が署名された。この五カ国はこの頃から「上海五国」（上海ファイブ）と呼ばれるようになり、集団としてのアイデンティティを形成しつつあったが、これらの協定は基本的に二者間のものであった。というのは、この 2 件の協定に至る交渉は中国とソ連の交渉を引き継いだもので、1991 年末ソ連が解体したことにより、ソ連の中国と国境を接する部分を引き継いだ国々がロシアと中央アジアの三カ国であったため、五カ国の協定となった。そのため、中国語の協定本文で締約者全てに言及する代名詞は「双方」となっている¹⁸。

第三回目の首脳会議が 1997 年 7 月にカザフスタンのアルマトゥーで開かれた際にこの五カ国の会合は真の多国間制度へと微妙な転換を遂げた。その際発表された共同声明の中国語版¹⁹は参加国に「各方」（各国）と言及し、協力を追求する問題分野として人種的分離主義、宗教的極端主義、国際テロリズム、武器や麻薬の密輸等の越境犯罪を挙げている。共同声明はまた、「新安全保障観」に初めて言及すると共に、アフガニスタンにおけるテロリズム、南アジアの核実験のような五カ国以外（域外）の問題に関する共通の懸念を表明した。その後、五カ国は毎年首脳会議に加えて、1999 年 12 月に公安・法執行部門の指導者会合、2000 年 3 月に国防相会合、同年 7 月に外相会合を開催することによって、協力の内容を拡大・充実していった。

「上海五国」の制度化は協力分野の拡大・充実が進展するにつれて対外的に非競争的の制度から第三者に対抗する競争的の制度に徐々に転換していった。2000 年 3 月に開かれた国防相会合は ABM 制限条約を維持することを主張し、アジア太平洋地域におけるミサイル防衛システムの配備に対する懸念を表明する共同声明²⁰を発表することによって、

米国の影響力拡大を牽制しようとする姿勢を明確にした。

回り持ちの首脳会議が一巡し、2001年6月に再び上海で首脳会議が開かれた際に上海五国はさらなる制度的発展を遂げた。前回オブザーバーとして参加していたウズベキスタンが正式メンバーとして加わって、「上海協力機構設立宣言」²¹が署名されたのである。設立宣言は「相互尊重、相互利益、平等、協業」という「新安全保障観」の核心とされる規範に「文明の多様性の尊重」と「共同発展の追求」を加えた「上海精神」を機構の基底的規範として提示した。設立宣言はまた、毎年の首脳会議に加えて、外相会議、国防相会議がその重要なメカニズムになることを明示した。この機会に協力の具体化が最も進んだのはテロリズム対策で、設立宣言と同時に「テロリズム、分離主義、極端主義からの攻撃に対抗する上海協約」が署名され、設立宣言の中にキルギスタンの首都ビシュケクに反テロセンターを設立することが述べられた。設立宣言はまたグローバルな戦略的安定性の重要性を強調することによって、米国のABM制限条約を撤廃しミサイル防衛システムを推進しようとする計画を牽制しようとする意図を示した。

4. 制度による対応の違いをどう説明するか

以上の記述から明らかなように中央アジアを中心とした安全保障システムとしてのSCOが協力的安全保障から安全保障協力へと進化を遂げる上で中国が発揮した積極性はARFの制度的発展に対する中国の消極性とは対照的である。この違いはどのように説明できるのであろうか。この問題への回答としてワン・ジェンウェイは、地域全体の組織においては関係国の利害と懸念があまりにも多様であり制度化は難しい、という「中国の専門家達」の説明を肯定的に引用している²²。確かに、この説明には一定の妥当性があると思われる。しかしながら、本項の枠を越える問題であるが、中国が国連安全保障理事会の活動に積極的に関与していることを考えると、それが最も重要な問題であるとは思われない。より重要なことは、ARFにおいて中国は、主要国であるとは言っても、米国、日本、ロシアと共にASEANにより地域外から招聘された国の1つに過ぎず、そこで決定的役割を果たすことはできず、ましてや拒否権を行使することはできない、という単純な事実である。ARFにおいては中国にはARFの発展に適応するか、その初期の段階でそれ以上の発展を阻止するという選択しかあり得ないのである。それに対して「上海五国」においては中国が明らかに「運転席」におり、その発展に決定的影響力を発揮し得たのである。

ワン・ジェンウェイはまた中国が地域起源の多国間制度には積極的になると指摘している²³。しかし、安全保障分野に特定したものではないが、この指摘は確かにASEAN+3に対する中国の積極性を説明することができる。しかし、1990年代初期にマレーシアのマハティール首相が提案した「東アジア経済集団」(EAEG)やアジア通貨・金融危機の最中に日本が提案したアジア通貨基金構想にも中国は反対した。やはり国際協力制度に対する中国の積極性を規定するのは中国がどの程度影響力を発揮しようかというべきである。

II. 9.11 米国同時多発テロ以降の展開

1. 上海協力機構の進化

2001年9月11日に米国で発生したニューヨーク世界貿易センターの双子タワーとワシントン郊外の国防総省に対するテロリストの攻撃(以後「9.11テロ」と略称)とその

後の国際情勢の展開はアジア地域の3つのレベルにおける安全保障の制度化に対する中国の関与に大きな影響を与えた。

9.11 テロは、成立したばかりの上海協力機構の成員にとって、その設立と同時に調印された「3つの勢力」(人種的分離主義、宗教的ラディカルイズム、国際テロリズム)に関する上海協約の先見性を裏付けるものとなった。既定のスケジュールにしたがって9月13~14日に行われた加盟国首相会議は9.11 テロを非難し、テロに対する国際社会の戦いに参加する決意を表明した。しかしながら、10月8日の多国籍軍によるアフガニスタン攻撃に至る過程で中央アジアの情勢は上海協力機構の関与なしに進展した。上海協力機構の加盟国である中央アジアの3国、ウズベキスタン、タジキスタン、キルギスタンは、米国およびその有志連合の国々に軍事基地を提供し、2国間の協定によって米国との反テロリズム協力を強化したのである。このような展開は中国の戦略問題専門家の中に米国がこれらの協定を米国主導の公式の地域安全保障メカニズムに転化し、それによってこの地域における中国の戦略的立場を実質的に損なうのではないかと懸念をもたらし²⁴。

このような状況に直面した中国は上海協力機構の制度化(機構の整備と規定の明文化)を精力的に推進した。2002年1月に中国は北京でテロリズムに対する国際的戦いに関する諸問題と上海協力機構の役割と影響力の向上を議論する成員国特別外相会合を開催した。この会合で唐家璇外相はビシュケクに設立予定の地域反テロ機構(RATS)の設立準備と上海協力機構憲章およびその他の法的文件の起草を加速すべきことを説いたのである²⁵。2002年4月に行われた定例会合でも「上海協力機構建設に関する諸問題」が取り上げられた²⁶。

これらの準備を経て2002年6月にサンクト・ペテルスブルグで開かれた上海協力機構首脳会議は上海協力機構憲章と地域反テロ機構に関する合意を採択した。この会議で中国は上海協力機構の事務局を北京に設立することに合意した。2003年5月にモスクワで開催された第三回首脳会議を機会に上海協力機構の制度化はさらに進展した。首脳会議は機構における会議メカニズムを、国家元首(首脳会議)、首相、外相、国家間協調員、各省長官、局長から成るとする規定を承認した。首脳会議はさらに、事務局と地域反テロ機構の執行委員会に関する規定を承認し、中国の前駐ロシア大使であった張徳江を初代の事務局長とすることを承認した。北京の事務局と設置場所をウズベキスタンのタシケントに変更した反テロ地域機構は2004年1月に活動を開始した。さらに、上海協力機構の制度的アイデンティティ強化の措置として2003年の首脳会議では機構のシンボルマークが採用され、翌年の首脳会議では6月15日が「上海協力機構の日」に指定された。

2006年に上海で開催された首脳会議で胡錦濤主席は「加盟国間の政治的信頼、団結、協力の基礎を強化し、上海協力機構の永続的活力を保障するような協約を結ぶ」²⁷ことを提案した。2006年の首脳会議はまた、国家協調員評議会に加盟国拡大の手続きに関して勧告をする権限を与えることによって、更なる制度的発展に向けての重要な最初の一歩を記した²⁸。

この間上海協力機構は他の国際機構との関係の制度化を進めた。2002年10月の外相会議は上海協力機構と他の国際機構および国家との関係に関する暫定的スキームを採択した。2004年6月にタシケントで行われた首脳会議の宣言は「アジア太平洋地域にお

けるすべての地域的組織」間の協力の重要性を述べ、アジア太平洋地域の国際組織やフォーラムが（相互にオブザーバー待遇を与え合うことを含む）協定を締結して「多国間組織間パートナーシップのネットワークの漸進的形成を開始する」ことを提案した²⁹。2004年12月上海協力機構は国連総会のオブザーバーとなった。上海協力機構事務局は2005年4月に旧ソ連の独立国家共同体（CIS）の執行委員会およびASEAN事務局と2006年5月にはユーラシア経済共同体（EURASEC）とそれぞれ了解覚書に調印した。2005年11月に上海協力機構事務局とアフガニスタンの駐中国大使との間でリエゾン・グループ設立の議定書に調印した。2004年の首脳会議で承認されたオブザーバーの地位に関する規定に従い、2005年首脳会議ではモンゴルに、2006年首脳会議ではパキスタンとインドとイランにオブザーバーの地位が認められた。

上海協力機構における安全保障協力は、設立の翌年には早くも協議、情報交換、共通の関心事である国際問題に関する国防相や法執行機関の長等の会議における一致した見解の表明を超えて、反テロリズムを目的とした合同軍事演習の実施の段階に入った。上海協力機構の枠内における最初の合同軍事演習は2002年10月に実施され、中国が参加する最初の外国との合同軍事演習であったが、中国以外の参加国はキルギスタンのみであった。しかし、2003年8月に中国とカザフスタンの国境地域で行われた第二回の合同軍事演習には両国のほかにロシア、キルギスタン、タジキスタンが参加し、5カ国の合同演習となった。2005年8月には上海協力機構の枠内で中ロの大規模な合同軍事演習が実施された。2006年3月にはウズベキスタン、キルギスタン、タジキスタンの法執行機関と治安部門による合同演習が実施され中国はオブザーバーを派遣した。2006年4月の国防相会議では2007年にロシアで反テロ合同演習を実施することで合意が成立した。

これまで述べたような上海協力機構における組織とルールや規範の明文化は協力の機能的分野の拡大を伴っていた。特に顕著であったのは経済協力の急速な制度化であった。本稿の趣旨から外れるので、詳細な記述はしないが、ここでは取りあえず2003年9月の首相会議で採択された「加盟国間における多角的貿易および経済協力計画」を挙げておこう。この計画に基づき翌年の首相会議で採択された行動計画は127項目にもものぼり、そこには貿易、投資、財政、関税、租税、交通、エネルギー、農業、科学技術、テレコミュニケーション、公衆衛生といった内容が含まれていた。機能的協力はさらに文化、教育、環境、救難の分野にまで及んだ³⁰。

これらの機能的分野における協力の制度化は上海協力機構、特に中国の、同機構は否定的外部性を持たない、すなわち、その設立宣言を引用するなら、「第3国や地域に対するものではない」という主張を裏付けるものといってよい。しかしながら、安全保障分野における協力の進展はこの主張からの乖離をますます明瞭にすることになった。そのもっとも明瞭な事例は2005年7月にカザフスタンの新首都アスタナで開催された首脳会議の共同声明が米国およびアフガン作戦に参加している国々に中央アジア諸国における基地の「暫定的利用」に「最終期限」を設けることを要求した³¹ことである。

2. 中ロ戦略的パートナーシップ

9.11テロは中国の対ロ協力にジレンマをもたらした。その後のロシアの行動はいくつかの重要な点で中国の期待を裏切るものだった。9.11テロの数週間後ブーチン大統領は米国のテロとの戦いに対する支持を具体的に表明したが、その中には中央アジア諸国が

自国の領域に米国空軍に基地を提供する決定をした場合にはそれに同意する内容が含まれていた。これにより米国はウズベキスタンと中国と国境を接するキルギスタンに軍事基地を獲得したのである。2001年12月に米国はミサイル防衛制限条約（ABM条約）からの一方的脱退をロシアに通告したが、中国と共に上海協力機構の会合を含むさまざまな機会に同条約の廃棄に反対してきたロシアと米国の関係が悪化することはなかった。ロシアは米国のテロとの戦いに対する協力を機会に対米関係を改善しようとしていたのである。しかしながら、中国はこのようなロシアの動きに反発することはなく、両国関係は平穏であった。これは、中国もまたテロとの戦いに対する協力を機会に米国との関係を改善しようとしており、それに対する米国からの積極的な反応があったからである。

しかしながら、その後中ロ両国は米国の中央アジアにおける軍事的存在の継続と、特にイラクにおける一国主義的行動に対する不満を共有するようになった。そのため中ロの並行的ないしは共同の行動は両国の戦略的パートナーシップの否定的外部性が露呈されることとなった。2005年のアスタナ首脳会議の共同声明についてはすでに触れた。その数ヵ月後中国は上海協力機構の枠内でロシアとの最初の合同軍事演習を実施した。「平和の使命 2005」と名づけられたこの演習はさまざまな面から見て中国主導で実施されたと思われる。参加人員から見るとロシアが1,800であったのに対し中国は8,000であった。演習は両国で実施されたが、ロシアのウラジヴォストクで実施されたのは計画と図上演習であったのに対し、兵力の関与を伴う演習は中国の山東省で行われた。両国はこの演習が「国際テロリズム、宗教的ラディカリズム、分離主義」との戦いの訓練を目的とするものであり、第三者に対するものではないと表明した。しかしながら、演習の内容（落下傘部隊による降下訓練、上陸作戦、巡航ミサイル発射等）、投入された兵器（戦略爆撃機や対潜水艦艦船等）、山東省という演習の地点から台湾攻撃とその際の米軍の介入阻止を念頭に実施されたものであることは明らかであった。

3. ARF への選択的積極性

9.11 テロは中国が予防外交への移行を回避しつつ ARF により積極的に関与する機会を提供することとなった。国際テロリズムおよびその他の超国境的諸問題に対する懸念の世界的高まりを背景に、中国は2002年5月の ARF 高官会議で「非伝統的安全保障問題の分野における協力の強化に関する立場文件」³²を提出することによって、協力の機能的分野拡大のイニシアティブを取ったのである。この文件で中国はテロリズム、麻薬、エイズ、海賊、不法移民といった非伝統的安全保障問題に関する協力を提唱した。2003年6月の年次大会で中国は防衛当局者による「ARF 安全保障政策会議」(ASPC)を提案することによって、やはり予防外交への移行を伴わない形で、ARF の制度化にさらなるイニシアティブを取った。この提案は翌年の年次会議で承認され、2004年11月に中国は北京でその第一回会合を開催した。

これらのイニシアティブの背景には安全保障分野における中国と ASEAN の協力の制度的発展があった。1997年に始まった中国・ASEAN 会議は、自由貿易協定の締結を中心とする経済協力をもっぱら推進してきたが、2000年代以降には協力の分野に安全保障問題を含めるようになった。2002年11月の首脳会議で中国と ASEAN は、同年5月の中国の立場文件の提示を引き継ぐ形で、「非伝統的安全保障問題における協力に関する共同宣言」³³を発表し、同時に行われた外相会議で「南シナ海における関係諸国の行動に

関する宣言」に調印した。中国が ASPC を提案した 2003 年 6 月の ARF 会議で中国は ASEAN の「友好協力条約」(TAC) 参加のための国内プロセスを完了させる意向を表明した。この意向は同年 10 月の中国・ASEAN 首脳会議で正式に実現され、中国は TAC に参加する最初の非 ASEAN 諸国となった。この首脳会議ではまた中国と ASEAN の「平和と繁栄のための戦略的パートナーシップ」に関する共同宣言が発表された。

以上のような積極性と比較するとアジア太平洋地域におけるもう一つの安全保障対話に対する中国の熱意の欠如は際だっている。2002 年 6 月にロンドンの国際戦略研究所 (IISS) がシンガポールで開始した安全保障領域の首脳会議 (シャングリラ・ダイアログ) は以後毎年実施され、急速にアジア太平洋地域における主要な安全保障対話のメカニズムとなり、東南アジア諸国、英国、米国、日本等多くの国が国防長官ないしは副長官級の人物を派遣した。しかし中国は最初の会合に国防部の外事局の局長を派遣したに過ぎず、その後数年間にわたってそれよりランクの高い人物を派遣することはなかった。2007 年に中国は初めて参加者のランクを副総参謀長に上げ、以後それが継続されているが、依然として国防部門の最高責任者を派遣するには至っていない。中国の消極性の理由は、国防長官レベルではないが台湾が参加していたことと、中国が「運転席」にいなかったことであると思われる。

4. 六者協議

韓国、北朝鮮、米国、日本、中国、ロシアによる北東アジアの平和の枠組みを構築するというアイデアは決して新しいものではない。既に 1970 年代に当時韓国の野党指導者であった金大中がそのような考え方を表明している。1998 年には、北朝鮮によるテポドン・ミサイル発射実験を受けて、小渕恵三首相がそのような提案をし、金大中大統領の支持を受けた。しかし当時中国を含む他の 4 国はこのような考えにほとんど興味を示さなかった。

2002 年秋に北朝鮮の核兵器開発疑惑が再浮上し、その対応として中国のイニシアティブの下に 2003 年 8 月に上記 6 カ国による六者協議が開始されるに至るとこの協議を北東アジアというサブ地域の安全保障メカニズムに転換しようという考え方が出てくるのは自然の成り行きと言えよう。今回は中国がそのような考え方に積極的であった。2004 年の第二回六者協議の前日、中国外交部のスポークス・パーソンは、中国は関係国が「一定の制度化の水準を維持しつつ」協議を推進し、この「制度」が維持されることを希望している³⁴と述べて、六者協議制度化に対する中国の関心を示唆した。同じ頃日本の新聞が中国政府は六者協議を基礎に北東アジアにサブ地域の安全保障協議の制度を構築することを考えており、研究者達がこの考え方の検討に入った、と報じた³⁵。六者協議の第四回会合は中国がこの考え方を真剣に検討したことを示した。日本の新聞報道に依れば、中国は 8 月に六者協議参加国に提示した合意文書の初稿に「北東アジアにおける安定と協力のメカニズム」の構築という考えを盛り込んだ³⁶。第四回協議終了後に発表された共同声明はこれらの報道が期待させたほど明瞭ではなかったが、「6 者は北東アジア地域における安全保障面の協力を促進するための方策について探求していくことに合意した」と述べることによって、このような方向性を示していた。

言うまでもなく、六者協議をサブ地域の安全保障制度に転換するという考え方が実現するためには、六者協議が北朝鮮の核兵器開発問題の解決に成功しなくてはならない。

このような観点からは、中国主導の下に行われた粘り強い交渉を経て、2005年9月に第四回協議が合意に到達し共同声明が発表されたことは重要な前進であった。共同声明によれば北朝鮮は「すべての核兵器および既存の核計画を放棄すること、並びに、核兵器不拡散条約及び IAEA 保障措置に早期に復帰することを約束した」。米国は朝鮮半島において核兵器を保有しないことと北朝鮮に対して「核兵器または通常兵器による攻撃又は侵略を行う意思を有しない」ことを確認した。北朝鮮による原子力の平和利用に関しては、北朝鮮が「権利を有する」旨発言し、他の参加国はこの発言を「尊重する」とともに、「北朝鮮への軽水炉提供について適当な時期に議論を行うことに合意した」。

この共同声明は歴史的合意を示すものではあったが不十分であり、以後に多くの困難な交渉の余地を残していた。例えば、北朝鮮の核兵器および核計画放棄の検証については一切述べられていない。北朝鮮が核兵器不拡散条約と IAEA 保障措置に復帰することを約束した「早期に」という時期の規定はあまりにも曖昧である。北朝鮮への軽水炉提供の議論を開始する「適当な時期」というのはさらに曖昧と言わざるを得ない。特に、北朝鮮による核兵器及び核計画の放棄と北朝鮮への軽水炉提供の議論とどちらが先に来るべきかは明示されていない。共同声明はその実施に関して「約束対約束、行動対行動」を原則とするとしているが、どちらの約束や行動が先に来るかを決定する助けとはならない。

しかしながら、さらなる交渉の余地を残すこれらの曖昧性には、少なくとも北東アジアにおける安全保障協力の制度化の観点からは、積極面がない訳ではない。交渉の継続は、毎回最低限の「成功」が達成され、次回の実施が正当化されるのであれば、六者間の「協議の習慣」(habit of dialogue) を強化し、それを正規化する作用を果たしうるからである。サブ地域の安全保障制度の基本的内容はそのような協議を通じて徐々に明確化されてこよう。このような観点からは、六者協議の参加者の中でサブ地域の安全保障協力促進の必要性に関してコンセンサスが成立したのは重要な前進と言える。しかし残念ながら、その後の進展がこのような期待を裏切るものであったことは、2006年と2009年の2回にわたって北朝鮮による核実験が実施されたことから明らかである。

5. 中国の行動の一貫性と変化

9.11 テロの結果出現した新しい国際状況は地域の安全保障制度化に対する中国のさらなる積極性をもたらした。中国は引き続き上海協力機構の制度化を推進した。北朝鮮の核兵器開発をめぐる六者協議において中国は明らかに指導的役割を果たし、協議に基づくサブ地域安全保障制度の形成を意図していた。9.11 テロ以前は取り組みの消極性が顕著であった ARF においてさえ中国は非伝統的安全保障問題に関する協力や防衛当局者の会合 (ASPC) を提案することによってより積極的な姿勢を示した。しかしながら、このような問題と会合の形式の選択は中国が依然として主権問題に厳しく、「伝統的」安全保障問題に関しては ARF を依然として信頼醸成の段階に止めておく意向であることを示している。シャングリラ・ダイアログに中国が開始後5年にわたってランクの低い参加者しか派遣しなかったことは自国が決定的影響力や拒否権を持たない制度への参加に消極的であることをより明確に示している。

結論

以上の検討から、安全保障の地域的制度化に対する中国の対応に関して以下の結論が導かれる。

1. 中国は依然として主権の観念と内政不干涉規範に固執しており、それが地域における安全保障の制度化の障碍となっている。
2. 中国の積極性と影響力の間にはプラスの相関関係がある。
3. これらの特徴は中国が依然として安全保障制度を国益の観点からのみ捉えていることを反映している。中国は国際制度を、対内的には参加国が国益を追求して競争する場であり、(地域的制度的場合) 対外的には中国が非参加国に対して圧力をかける道具と捉えているのである。国際制度への参加を通じて諸国は狭隘な国益の追求を克服し、公共財の提供のために協力するようになるというリベラル制度主義論者の期待は中国によって裏切られていると言わざるを得ない。もちろん、中国のみがそのような国でないことは言うまでもない。

¹ 2005年春頃までの以上の顛末については、高木誠一郎「中国『和平崛起』論の現段階」、『国際問題』

² この点を強調したものとして、劉傑『機制化生存—中国和平崛起的戰略決策』(*Regimization: The strategic Choice in the Course of China's Peaceful Rise* [著者による英訳])、時事出版社、2004年。

³ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London: Yale University Press, 1968, pp.17-18.

⁴ *Ibid.*, p.22.

⁵ 宦郷「亜太地区發展与環太平洋合作」『太平洋地区發展前景和中国現代化』、中国財政經濟出版社、1985年、2ページ。

⁶ 『人民日報』1992年3月24日。

⁷ 「中国は永遠に覇を唱えない—錢其琛外交部長のASEAN外相会議での演説(1993年7月23日)」『北京週報』、第31巻第32号(1993年8月10日)、26ページ。なお、引用文中の「安全」は安全保障を意味する。

⁸ 中華人民共和國外交部外交史研究室『中国外交概覽 1994』世界知識出版社、1994年、571ページ。

⁹ Jusuf Wanandi, "ASEAN's China Strategy: Towards Deeper Engagement," *Survival*, Vol.38, No.3 (Autumn 1996), p.122.

¹⁰ 陳小功「世界正处在重要過渡時期」『世界知識』、1992年第1期(1月1日)、4ページ。

¹¹ 前掲論文、5ページ。

¹² 『読売新聞』、1997年3月14日。

¹³ 阿瑩「安全的合作与合作的安全」『人民日報』1997年7月16日。

¹⁴ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, London and New York: Routledge, 2001, p.1777.

¹⁵ Mely Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005, p.134.

¹⁶ 予防外交に関する中国の立場の詳細に関しては、Shi Chunlai, "Preventive Diplomacy and the Asia-Pacific Region," in Desmond Ball and Amitav Acharya (eds.), *The Next Stage*, Canberra: Strategic and Defense Studies Center, The Australian National University, 1999, pp. 173-186.

¹⁷ Amitav Acharya, op.cit., p.177. 表現の変化を反映した公式文献として、"ASEAN Regional Forum (ARF) Concept and Principles of Preventive Diplomacy" (29 May

-
- 2002), <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gis/gjzzyhy/2612/t15316.htm> 参照。
- 18 両協定の全文は公表されていない。要約については、中国現代国際関係研究所民族宗教研究中心編『上海合作組織』、時事出版社、2002年、270-271ページ参照。
- 19 「アラブ圏聯合声明」、前掲書、271-274ページ。
- 20 「上海五国国防部長会晤」、前掲書、278-281ページ。
- 21 「上海合作組織成立宣言」、前掲書、293-296ページ。
- 22 Jianwei Wang, “China’s Multilateral Diplomacy in the New Millenium,” in Yong Deng and Fei-ling Wang, *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Rowan & Littlefield. 2005, p.189.
- 23 前掲箇所。
- 24 Wang Jianwei, op.cit., p.180.
- 25 「上海協力機構成員外長非例行會議舉行」『人民日報』2002年1月8日。
- 26 “Main Events within Framework of the ‘Shanghai Five’, SCO”.
http://english.scosummit2006.org/en_bjzl/2006-04-19/content_62.htm.
- 27 “Hu Jintao Proposes a Convention for a Neighborly Relations”, 15 June 2006, Xinhua, http://www.scosummit2006.org/en_zxbbb/2006-06/15/content_717.htm.
The full text of the speech is available at
http://www.scosummit2006.org/ldrjh/2006-06/15/content_737.htm.
- 28 “Joint Communiqué of 2006 SCO Summit [full text]”, Shanghai, 15 June (Xinhua), http://english.scosummit2006.org/en_zxbbb/2006-06/15/content_746.htm.
- 29 “Tashkent Declaration of Heads of Member States of SCO”, 17 June, 2004.
http://english.scosummit2006.org/en_bjzl/2006-04/20/content_104/html.
- 30 「上海合作組織各領域合作」
http://www.scosummit2006.org/bjzl/2006-04/20/content_125.htm.
- 31 “Declaration of the Head of Member States of Shanghai Cooperation Organization,” Astana, 5 July 2005. <http://www.sectsco.org/html/00500.html>.
- 32 英文テキストは”China’s Position Paper on Enhanced Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues”, May 2002.
<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/2612/2614/t15318.htm>.
- 33 英文テキストは”Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues at the 6th ASEAN-China Summit”,
<http://www.aseansec.org/13185.htm>.
- 34 「外交部發言人：我希望六方會談機制化」（2004年2月25日）
<http://www.people.com.cn/GB/guoj/1029/2358257.html>。
- 35 『毎日新聞』2004年2月25日
- 36 『朝日新聞』2005年8月28日。