

[講演会抄録]

2016年度 現代史研究所連続研究講座

## 21世紀アジアで戦争は起きるのか？ 第6回 アジア地域秩序と日本の役割

2016年7月21日

湯澤 武 (法政大学 教授)

本稿は、アジア地域秩序の現状と展望を考察したうえで、より安定的な地域秩序の構築に向けて日本が果たすべき役割について論じることを目的とする。本稿の構成は以下のとおりである。第一に国際秩序がいかにして形成されるのか、その要因について考察する。ここでは国際秩序の定義を明らかにしたうえで、国際秩序の形成に関する二つの理論的アプローチ（リアリズムとリベラリズム）を説明する。第二にアジア地域秩序の現状を明らかにする。本節では、アジアの地域秩序にはリアリズムとリベラリズム的アプローチ、双方の側面があることを論じる。第三にアジア地域秩序の安定要因と不安定要因を考察したうえで、地域秩序の展望を明らかにする。最終節では、地域秩序が不安定化する状況の中で、秩序の安定化に向けた日本の役割について論じる。

### 国際秩序の形成要因

国際秩序という概念には様々な定義が提示されているが、その中でも代表的なものとして、ヘドリー・ブルの定義が上げられる。ブルによれば、国際秩序とは、国家が基本的目標（国家の独立と主権の尊重、平和の維持、武力行使の制限、国際法の遵守など）について共通の利益意識を持ち、尚且つ基本的目標を達成するために国家がとるべき行動の指針となる国際ルールが実効的な形で存在している状態を指す。換言すれば、

国際秩序が存在している状態とは、世界あるいは地域の国々が基本的目標を尊重し、国際ルールに沿って行動することによって、基本的目標が達成されている状態を指す。

この定義によれば、秩序を生み出すためには、国家の行動指針となる国際ルールを整備することが必要不可欠であるわけだが、この国際秩序の基盤となる国際ルールは主に二つある（本来ルールは三つに分類されているが、本稿では便宜上二種類のみに触れる）。一つ目は、「国家が共存するためのルール」である。これは国際秩序の構築に必要不可欠な最も基礎的なルールである。たとえば国連憲章の第1条や2条、51条に含まれる主権の平等・尊重や武力行使の制限（武力の行使は自衛のため、または不当な攻撃を受けている他国を助けるためにしか許されない）などの基本的な国際法がこれにあたる。二つ目は、「国家間協力を規律するルール」である。このルールは、国家が単に国家共存という秩序の形成に最低限必要な目標だけでなく、国家間の協力をすすめることによって、経済的繁栄や恒久的な平和をわかちあうというより高いレベルの目標を共有しているときに形成されるものである。このルールの例としては、自由貿易協定（FTA）、予防外交、紛争解決メカニズム、集団的安全保障システムなどが上げられる。つまり国際社会もしくはある地域にこのルールが発展している状態とは、国家同士が経済的繁栄や恒久的な平和といった共通の目標を達成するために、経済分野、安全保障分野に『国家間協力を規律するルール』を整備し、そのルールに基づいて実際に国家間協力を推進している状態をさす。このような国家間協力が深化している状況においては、国家間に問題が起きても、その解決のために武力を行使するという選択肢は非現実的なものになっている。つまり「国家間協力を規律するルール」が発展している国際秩序というものは、単純に「国家が共存するためのルール」に基づく国際秩序よりも、長期的な平和と安定が期待できる秩序であるといえる。

つぎに国際秩序はどのように形成・維持されるのか（換言すれば国際ルールはいかにして形成・維持されるのか）について考察する。ここでは主に二つの理論的アプローチを説明する。一つ目は、リアリズム的アプローチである。これは「力による秩序形成」であり、それは主に二つのアプローチに分類される。第一に大国間における勢力均衡（バランス・オブ・パワー）の維持である。これは国家間の軍事力を均衡状態にすることで、武力行使の可能性を低下させ、それによって秩序の形成に必要な最低限なルール、つまり「国家が共存するためのルール」の実効性を担保する方法である。

リアリズム的アプローチの歴史的な事例としては、冷戦時代（1945-1991年）における米ソ間の勢力均衡があげられる。冷戦時代は、大国と中小国の間、あるいは中小国の間で局地的な軍事紛争は発生したものの、大国間では戦争が起こらなかった。大国間で直接的な軍事紛争が発生しなかった要因には、核兵器の存在も指摘されているが、米ソ両国が意識的に軍事力のバランスの維持（主に核戦力の均衡）に努めたことが、冷戦時代に長期にわたり平和が保たれた主要因であると著名な歴史学者などによって論じられている。

第二のリアリズム的アプローチは、覇権国による秩序形成である。覇権国つまり、単一の強大なパワーを持つ国家が主導して国際ルールを形成し、尚且つルールの実効性を担保することによって、秩序が形成・維持されるということである。覇権国は、ルールを順守しない国家に対して、自らの強大なパワーをもってペナルティを与えることを示唆することによって、ルールに拘束力を持たせる。いわば覇権国が、世界の警察官の役割を果たすことで、国際秩序が維持されるということである。また覇権国主導の秩序においては、覇権国が他の国々に安全保障や経済的利益を提供することによって、それらの国々が覇権国の作ったルールに追随するインセンティブを与えることも必要となってくる。

覇権型秩序の例としては、第二次世界大戦後の西側社会があげられる。戦後の西側社会においては、米国が覇権国として、現在まで続く「国家間協力を規律するルール」の構築に主導的役割を果たした。米国主導で作られたルールの例を挙げると、国際通貨基金（IMF）、世界銀行を中心とした国際金融体制、世界貿易機構（WTO）を中心とした自由貿易体制などがあげられる。これらの国際ルールを追随国に順守させる代わりに、米国は他の西側主要諸国と二国間あるいは多国間といった形で軍事同盟を結ぶことで、これらの追随国に安全保障を提供し、その一環として朝鮮半島、ベトナム、中東地域などで発生した紛争に介入した。また自国の国内市場を開放し、追随国の輸出品を受け入れることで、追随国に経済的利益も与えてきた。

20世紀初頭まで、国際社会ではリアリズムのアプローチが主流であったが、リアリズム的秩序の最大の欠点はその脆さにある。国家の経済成長の度合いを均一に保つことは不可能であるため、勢力均衡を長期的に維持することは容易ではない。また同様の理由により、覇権国のパワーもいずれは相対的に衰退する運命にある。歴史的にみて、勢力均衡が崩れた時、あるいは覇権国のパワーが衰退した時は、大規模紛争が起きる確率が高まる。なぜならば、それまで勢力均衡や覇権国の圧力によって封じ込まれていた国家間の対立や不満が、それによって一気に暴発するからである。たとえば第一次世界大戦、第二次世界大戦において、ドイツは既存秩序への挑戦国として、戦争の起因になったわけだが、これにはドイツの国力が増大し、欧州諸国間の軍事力のバランスが崩れたことが大きく影響している。つまり勢力均衡の崩壊により、「国家が共存するためのルール」の実効性が失われてしまったということである。

第二の理論的アプローチは、リベラリズム的アプローチである。これは、単に「国家が共存するためのルール」だけではなく、「国家間協力を規律するルール」の形成を目指す、つまり「力による秩序形成」では

なく、「国家間協力による秩序形成」を目指すものである。リベラリズム的アプローチは主に3つに分類できる。第一に国家間の相互依存関係、特に経済的な相互依存関係を深化させることである。これは貿易や投資といった経済的交流が盛んになり、国家が互いに経済的に依存するようになるれば、国家は互いの経済的利益を守るためにも、両国間の経済交流を害するような敵対的行動（究極的には武力行使）をとることは極力控えるという考えに基づくものである。二つ目は、国際制度（国際機関）の設立である。これは、国家が国際協力を推進するためには、国際制度の存在が不可欠であるという考えからくるものである。国際協力を長期的に推進していくには、まず協調行動の指針となるルールや規範を作る必要があるが、そのためには国家が政策調整のために繰り返し協議や交渉を行うことができる場が必要となる。また国家が協力の合意を結んだ後も、関係諸国が合意した協力活動をきちんと実施しているか監視できるシステムも必要となる。国際制度はこれらの役割を果たすことで、「国家間協力を規律するルール」の形成と維持に必要不可欠な役割を果たすという考えである。第三のリベラリスト的アプローチは、民主主義の拡散である。これは、民主主義国家は武力行使に関して共通の制度的・規範的制約にしばられているので、互いに武力行使することはないという統計データから導きだされた事実に基づく考えである。

リベラリズム的アプローチの代表的な事例としては、現在の欧州があげられる。欧州は20世紀初頭に起きた二つの世界大戦を含めて、20世紀半ばまで数多くの大国間戦争を経験してきた。欧州に大国間戦争が頻発した主な要因の一つとしては、欧州諸国が秩序を形成するうえで、主に勢力均衡に頼ってきたことがあげられる。国家の経済成長率を均一に保つことがほぼ不可能な状態において、欧州の大国が勢力均衡を維持できるのは、せいぜい2、30年程度であり、均衡が崩れるたびに大国間に戦争が起きたといった具合である。一方、現在の欧州諸国間の関係をみ

ると、そこにはもはや勢力均衡といった関係は見当たらない。欧州の大国であるイギリス、フランス、ドイツは、戦争を繰り返してきたが、現在において、これら諸国の間に戦争が起きることなど想像すらできない。

なぜ欧州諸国は、戦前と比較してより安定的な地域秩序を構築することができたのか。それは欧州諸国が、過去二度の世界大戦を引き起こしたという反省から、恒久的な平和の実現のために、力ではなく、協力に基づいた秩序を形成するという、単なる国家の共存以上の目標を共有し、その目標達成のために、リベラル的アプローチをとってきたからである。欧州諸国は1958年から90年代初頭にかけて欧州共同体（EC）という国際制度作りに取り組んだ。ここでは主に経済分野において関税同盟、自由貿易、市場統合といった「国家間協力を規律するルール」を整備し、それを着実に実行することによって、域内諸国間の経済的相互依存関係を深化させた。更に90年代初頭からは、欧州連合（EU）の名のもとに、単一の通貨「ユーロ」を導入するだけでなく、金融政策も共通化し、域内の経済統合をますます深化させただけでなく、政治的統合にも乗り出し、欧州議会、欧州司法裁判所、欧州委員会といった共通の行政、立法、司法機関を設立した。さらに安全保障分野においても共通の外交・安全保障政策、欧州安全保障・防衛政策といった取り組みを進めている。また欧州では東欧諸国のEUへの加盟以降、欧州大陸の西から東にかけて民主主義も拡散した。

### アジアの地域秩序の形態

アジア地域には朝鮮半島問題、台湾問題、南シナ海の領有権問題など軍事紛争の火種が数多く存在するが、冷戦終結以降、この地域では大規模な軍事紛争は一度として発生しておらず、平和が長期的に保たれている。アジア地域にはどのような形の秩序が存在しているのであろうか。冷戦後のアジア地域秩序には、リアリズム的アプローチとリベラリズム

的アプローチ、双方の側面が見受けられる。まずリアリズムの側面であるが、アジアには米国の優越的な軍事的パワーを基盤とした覇権的秩序が存在している。米国は、自らの軍事的パワーを、日本、韓国、フィリピン、タイ、オーストラリア、台湾との二国間軍事同盟や日本、韓国、グアム、オーストラリアに配置された米軍基地を通してこの地域に投射している。米国の著名な国際政治学者であるマイケル・マスタンドゥーノによれば、米国の優越的な軍事的パワーは以下の点において地域秩序の維持に大きく寄与していると主張する (1) 日中が危険なライバル関係に陥ることを抑止、(2) 弱小国の安全保障と自主性の確保、(3) 地域紛争に拡大しかねない安全保障問題(朝鮮半島、台湾海峡など)の管理。

なぜアジア諸国の多くは、米国と二国間同盟を結び、同国の軍事プレゼンスを地域秩序の基盤として重要視しているであろうか。換言すれば、なぜアジア諸国は互いに軍事同盟を結び、欧州諸国のように集団的安全保障体制(北大西洋条約機構(NATO))を構築することができないのであろうか。その主な理由は、端的にいえば、アジア諸国の間には軍事同盟の結成など高度な安全保障協力の構築に不可欠な相互信頼が欠如しているだけでなく、安全保障上の利益も必ずしも共有されていないからである。欧州の状況とは違い、アジア地域にはここ数年緊張状態が続いている尖閣諸島や南シナ海を巡る領有権争いだけでなく、インドネシア マレーシア、フィリピン マレーシア、タイ-カンボジアといった東南アジア諸国間にも領土問題が存在し、これらの問題が関係諸国間に根深い疑心暗鬼を生み出している。また日中、日韓関係に横たわる歴史問題は、両国関係に依然として暗い影を落としている。つまり米国の軍事プレゼンスは、地域諸国が相互信頼の欠如により、自らの力で秩序を形成できない状態において、「国家が共存するためのルール」の実効性の担保に大きく寄与しているといえる。

他方で、アジアの地域秩序には、リベラル的側面もいくつか見受けら

れる。一つ目は、域内諸国間の経済的相互依存関係の深化である。主に80年代以降、日本をはじめとする先進諸国の多国籍企業が域内につきつぎと生産ネットワークを張り巡らしたことによって、この地域の域内貿易比率は1980年の37%から2010年の59%へと拡大した。大国間の経済的相互依存にも顕著な進展がみられる。米中関係でみれば、米国は中国にとって最大の貿易相手国であると同時に、中国は米国にとって3番目に大きい貿易相手国である。また日本は中国にとって2番目に大きな貿易相手国であると同時に、中国は日本にとって最大の貿易相手国である。また2000年代以降、地域諸国の間で、二国間はあるいは多国間の形でFTAが次々と結ばれ、域内の経済的相互依存の深化を後押ししている。主な例としては、日・ASEAN経済連携協定、中・ASEAN自由貿易協定、また2015年に12か国間で合意を得た環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）などが上げられる。上述のようにこの地域には軍事紛争の火種が多く存在するが、経済的相互依存が深化するなかで、地域諸国はそれらの問題への対処にあたり、自らの経済的利益を阻害するような選択、つまり武力行使を極力避けてきたといえるであろう。

またアジア地域では国際制度も徐々に発展してきている。冷戦終結以降、アジア太平洋経済協力（APEC）、ASEAN地域フォーラム（ARF）、ASEANプラス3（APT）、東アジア首脳会議（EAS）、ASEAN拡大国防相会議（ADMMプラス）といった地域制度がつぎつぎと設立された。これらの地域制度における多国間協力の進展の度合いは、欧州の地域制度と比較して、未発達であるものの、主に経済分野において「国家間協力を規律するルール」が発展しつつある。2000年にAPT内で合意された通貨スワップ取極のネットワークであるチェンマイ・イニシアチブ（CMI）や、アジア地域に拡散しつつある二国間・多国間FTAは、そうしたルールの主な例である。

このようにポスト冷戦期のアジアの地域秩序には、地域諸国の米国の



軍事プレゼンスへの依存というリアリズム的側面だけでなく、経済的相互依存関係の深化などリベラリズム的側面もみることができる。

## アジアの地域秩序の展望

今後、アジアの地域秩序はいかなる展望をみせるのであろうか。地域秩序の展望するにあたり、秩序の安定要因と不安定要因を考察してみたい。今後の地域秩序の最大の安定要因は、地域諸国間の経済的相互依存である。地域諸国は、今後さらに経済協力を深化させることで、経済的繁栄を享受するという共通の利益を見出している。この地域諸国は、アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）、日中韓FTAなど経済相互依存のさらなる深化につながるFTA構想を議論している。これらの構想が実現すれば、各地域諸国が近隣諸国との経済関係に悪影響をあたえるような独善的な行動をとることはますます困難になるであろう。

他方で近年、アジア地域では、不安定要因が以前にもまして目立つようになった。この地域最大の不安定要因は、大国間の力関係の変化とそれに伴う中国の強硬的な外交姿勢である。上述のように、冷戦終結以降、アジア地域では、米国の覇権的秩序が続いてきたわけだが、近年米国のパワーの優位性に陰りが見え始めている。あるデータによれば、中国のGDPは2026年には米国のGDPを凌駕すると予測されている。また中国が米国に軍事力で追いつくのは容易ではないといわれているが、これもあるデータによれば、中国の軍事予算は、2030年頃には米国の予算と同等になる予測されている。これまで中国は米国を中心とした地域秩序の中で経済発展を成し遂げていくという道を選んできた。しかし、中国の経済的・軍事的パワーが急速に増大したことにより、中国の指導者や人民の間に大国意識が芽生え、単に米国主導の地域秩序に従うのではなく、大国として地域秩序を自国の利益に沿う形にシェイプしていくべ

きであるという考えが勢いを増すようになった。中国は、南シナ海や東シナ海において、既存の国際法と相容れない主張に基づいて、他国の主権を侵害する一方的な現状変更の試みを続けているが、これらの行為はそのような中国の考えを反映したものであろう。

2016年7月に常設仲裁裁判所は、南シナ海に関する中国の主張には「法的根拠がなく、また中国による岩礁の埋め立て行為と基地の建設も国際法に違反する行為である」という判断を下したが、これに対し中国は、仲裁裁判所の判決は拘束力がないとして無視する姿勢を示すだけでなく、自国の権益を守るために更なる軍拡を進めると主張している。このまま中国が南シナ海における軍事拠点づくりを一方的に推し進め、さらに中国の国内法を南シナ海全域に押し付けることになれば、国連海洋法条約(UNCLOS)など既存の国際法が形骸化し、国際秩序の基本的ルールである「国家が共存するためのルール」も実効性を喪うことになりかねない。その場合、アジア地域は少なくとも安全保障面においては、大国間の激しい対立が前面に出る危険な勢力均衡的秩序の方向に進んでいくことになるであろう。

## 日本の役割

このように地域秩序の不安定化が進む中で、秩序の安定化という観点から日本にはどのような役割が求められているのであろうか。「国家安全保障戦略」や「外交青書」など日本政府の公式文書によれば、日本はアジア地域に「普遍的価値やルールに基づく秩序」を形成することを外交目標に位置付けている。「普遍的価値」とは、民主主義、人権、法の支配など主に西側諸国の価値観を表すものであるが、この日本の秩序観は、米国の秩序観と同様のものである。つまり日本は今ある米国を中心とした地域秩序を強化することこそが、日本だけでなく地域の平和と安定のためにも望ましいと考えているわけである。日本は、この外交目標

を達成すべく、主に二つの外交方針を掲げている。第一の方針は、日米同盟の強化である。これは、単に日本の抑止力の強化だけでなく、アジアにおける米国の軍事プレゼンスの要となっている日米同盟を強化することで、中国の軍事力の拡大に伴う、米中間の力関係の変化を未然に防ぐことを目的とするものである。2015年に「日米防衛協力のための指針」が改訂され、また安保法制が整備されたことによって、日本は限定的ではあるが集団的自衛権を行使できるようになった。これらの日本の一連の動きは、まさに米国を中心とした現行秩序の維持という日米共通の政策目標に沿ったものであるといえる。

第二の方針は、普遍的価値や戦略的利益を共有する地域諸国との連携を強化することである。近年日本は、オーストラリアとの関係を「特別な関係」と位置付けて、豪との戦略的パートナーシップを強化した。またインドとは「特別戦略的グローバル・パートナーシップ」を結び、さらにフィリピン、インドネシア、ベトナムといった普遍的価値、あるいは戦略的利益を共有している国々とも安全保障協力を強化している。日本は、米国の同盟国あるいはパートナー国との安全保障協力を強化することで、米国の軍事的優位性の維持に貢献し、既存の秩序を維持・強化することを目指している。

このように日本は、中国による現行秩序への挑戦を受けて、米国の軍事プレゼンスの強化、いわばリアリズム的アプローチの強化に取り組んでいるわけだが、他方でこの地域に長期的な安定をもたらすためには、リアリズム的アプローチだけでは不十分である。近年、中国の経済成長率は、やや減速気味であるが、米中間の力関係の変化を食い止めることは容易ではなく、長期的にみれば中国が米国と並ぶ超大国となる可能性は依然として高い。このような潮流の中で、地域秩序の安定化を図るためには、「力による秩序形成」だけでなく、「国家間協力による秩序形成」、すなわち秩序のリベラリズム的側面も強化していく必要がある。

上述のように、日米中をはじめとする地域主要諸国は、経済分野では多くの利益を共有しており、地域諸国間の経済的相互依存関係を深化・拡大させる余地はまだ十分にある。中国の経済成長に陰りがみえる中で、中国が更なる経済的發展を成し遂げるためには、アジア諸国との経済的パートナーシップを維持・強化していくことが不可欠であり、中長期的にみれば中国もアジア諸国との経済的相互依存に悪影響が出るような独善的な外交姿勢を続けていく余裕はないであろう。中国の地域諸国との経済的相互依存関係の更なる深化は、中国の独善的行動に伴うコストの上昇につながるという意味において、中国の「非平和的な台頭」の抑制につながる事が期待できる。中国を含めた地域諸国間のさらなる経済的相互依存の深化のためにも、日本は、FTAAP、RCEP、日中韓FTAといったFTA構想の実現に向けて、TPPの成立過程で披露したような力強いリーダーシップをあらためて発揮することが期待される。

また今後地域秩序の長期的な安定化を図るためには、経済分野だけでなく、安全保障分野にも「国家間協力を規律するルール」を構築する必要がある。この地域には様々な紛争の火種が存在するにもかかわらず、紛争予防や紛争解決のためのルール作りが一向に進んでいない。たとえば過去20年間、ARFにおいて、地域諸国は紛争予防のためのルール作りに取り組んできたが、いまだに顕著な進展が見えない状況である。ASEANと中国は南シナ海における紛争予防のために行動規範の作成にも取り組んでいるが、この取り組みも停滞している。なぜ安全保障分野におけるルール形成は、一向に進まないのであろうか。それは地域諸国が、経済分野と違い、安全保障分野では基本的なレベルで利益を共有していないからである。安全保障分野における地域協力というものは、国家主権や国防に直結する傾向が強いため、この分野で協力を発展させるためには、関係諸国間に一定の信頼関係があることが前提とされる。しかしながら、上述のように、地域諸国間、特に大国間に基本的な相互信

頼が確立されているというには程遠い。大国間に横たわる疑心暗鬼は、安全保障分野におけるルール形成に暗い影を落としている。たとえばARFにおいて、日本と米国が軍事的透明性の向上や紛争予防に関するルールの構築を提言しても、中国は日米両国がそれらのルールを悪用して自国の安全保障問題に干渉する恐れがあるという理由から反対するということが繰り返し起きている。

他方で地域諸国が、安全保障分野において全く利益を共有していないかといえばそうでもない。たとえば、近年、中国は、平和維持活動や災害救援活動、海賊対策などいわゆる非伝統的安全保障分野における国際協力活動に積極的に関与している。これらの協力活動は一見して地味ではあるが、日本、米国、中国という大国が安全保障分野で唯一利益を共有できるイシューであるといっても過言ではない。これらの安全保障協力が中国を含めた形で習慣化され尚且つ具体的な実績が積み上がっていけば、中国も自国の国益に対する安全保障協力の意義を更に理解するようになることが期待される。その結果、中長期的に中国が紛争予防のためのルール作りに前向きになる可能性もある。今後この地域により安定的な秩序を形成するためにも、日本には経済分野だけでなく安全保障分野においてもルール形成に向けて力強いリーダーシップを発揮することが期待される。