

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団  
政策提言

# 日本の対中安全保障戦略

パワーシフト時代の  
「統合」・「バランス」・「抑止」の追求

2011年6月

東京財団政策研究

## 本提言書について

この提言書は、東京財団「アジアの安全保障」プロジェクトの研究成果です。中国の台頭に、日米両国をはじめアジアの周辺諸国が懸念を強める中で、日本はどのような対中安全保障戦略を取るべきか、その分析フレームワークと具体的な政策を提言します。

### <プロジェクト・メンバー>

神保 謙 東京財団研究員（リーダー）、慶應義塾大学総合政策学部准教授  
阪田恭代 神田外語大学外国語学部国際コミュニケーション学科教授  
佐橋 亮 神奈川大学法学部准教授  
高橋杉雄 防衛省防衛研究所主任研究官  
増田雅之 防衛省防衛研究所主任研究官  
湯澤 武 法政大学グローバル教養学部准教授

### <プロジェクト・コーディネーター、お問い合わせ先>

東京財団研究員兼政策プロデューサー 片山正一 電話：03-6229-5502 email：katayama@tkfd.or.jp

## まえがき

中国の台頭が世界中の注目を集めています。日本人にとっても2010年は「チャイナ・ショック」の年でありました。中国が国内総生産（GDP）で日本を抜いて世界第2の経済大国となり、日本人に衝撃を与えました。また9月には、尖閣諸島中国漁船衝突事件が起こり、これをきっかけに、レアアースの輸出規制など中国が対日強硬姿勢に出たため、日本人の対中感情は大いに悪化しました。

さらに、東シナ海だけでなく南シナ海においても、中国はベトナムやフィリピンなど周辺諸国と南沙諸島、西沙諸島の領有権を争っています。とりわけ、中国によるベトナム漁船の拿捕や、石油探査の妨害行為などにより、ベトナムとの間で緊張が高まっています。この海域の不安定化は、ここを通過して中東の石油を運ぶ日本にとっても、見過ごせない問題です。

また中国は、成長を続ける経済力を背景に、潜水艦や戦闘機など海空軍を増強するとともに、衛星攻撃兵器やステルス戦闘機の開発など軍備の近代化を図っています。しかし、こうした軍事力増強の意図と実態が極めて不透明なため、日米両国はもちろん周辺アジア諸国も、中国の軍事的台頭に対する懸念を強めているわけです。

ところが、日本では政治が停滞しているばかりか、3.11大震災による大きな打撃を受けて、こうした対外的な課題に対処する余裕を失っています。とりわけ、台頭する中国がもたらす安全保障上の懸念にどう対処したらよいか、日本の国益を左右する重大な問題にもかかわらず、日本政府の対応は十分ではありません。震災後の復興に全力で取り組むためにも、私たちは日本を取り巻く安全保障環境にも目を配る必要があります。

東京財団「アジアの安全保障」プロジェクトでは、こうした問題意識から、日本の対中安全保障戦略を構築するためのフレームワークを打ち立て、そこから具体的な政策提言を導き出しました。この提言書は、その分析フレームワークと具体的な政策提言の2部構成からなっています。

まず、アジア太平洋地域では、今後10年から20年の間に、米国から中国へ「パワーシフト（力の変動）」が進むと考えられます。そこで、米中間の安全保障秩序について、「米国優位」と「米中均衡」を縦軸に、「対立」と「協調」を横軸にとる4つのパターンに類型化し、米中関係が対立と強調を繰り返しながら、徐々に米国優位から米中均衡へ向かうというシナリオを想定しました。その上で、各パターンに応じて、「統合」・「バランス」・「抑止」という3つの概念に基づいた日本の対中安全保障戦略の基本型を提示しました。

次に、日中、日米、米中を含む日米中関係における課題、朝鮮半島を中心とする北東アジアにおける課題、アジア太平洋地域における広域協力の課題など、具体的な課題領域について、それぞれ「統合」・「バランス」・「抑止」の組み合わせによる対中安全保障戦略の具体的な施策を提言しました。

ここでの議論の背景には、本プロジェクトが2010年8月に発表した報告書『アジア太平洋地域における地域安全保障アーキテクチャ』の成果が生かされています。この提言書で提示した分析フレームワークが日本政府の対中安全保障戦略の策定に役立ち、ここに提言した具体的な施策がその実践に貢献できることを願います。同時に、今後この研究成果を、より広く世に問うための努力も行いたいと思います。

# 目次

はじめに 中国の台頭とパワーシフト .....	3
新興国戦略の中核としての対中戦略 .....	3
パワーシフト論：「自由で開かれた国際秩序」への対抗・恭順・規範変化？ .....	3
地域レベルでの急速なパワーシフト：東アジアのケース .....	5
台頭する中国と日本の本格的邂逅 .....	6
第1部：台頭する中国と対中安全保障の基本戦略 .....	8
1. 世界経済の長期見通しと中国の台頭：パワーシフトの実像 .....	8
中国の経済的台頭の長期トレンド .....	8
日本優位から日中対等、そして中国優位時代への突入 .....	10
2030年の日本・米国・中国の名目GDP推計 .....	11
2. 日米中の国防費の2030年見通し .....	13
中国の台頭：軍事力では米国に追いつけないのか？ .....	13
日米中3カ国の国防費（防衛関係費）の長期トレンド .....	14
中国の国防費は米国を追い上げ、日本を引き離す .....	17
3. 米中関係の秩序形成の類型：米中均衡へむかう対立・協調のスパイラル構造 .....	18
米中関係の秩序：座標軸の設定と4つの秩序類型 .....	18
「ダウン・スパイラル構造」：協力と対立を繰り返しながら米中均衡へ向かう .....	20
4. 対中安全保障戦略の基本アプローチ：「統合」・「バランス」・「抑止」 .....	20
米国の対中政策：「関与」と「ヘッジ」の相互乗り入れ .....	20
中国に「シェイプ」される時代の到来 .....	21
「統合」・「バランス」・「抑止」の多層戦略の必要性 .....	22
5. 4類型の秩序と日本の戦略的選択 .....	25
「階層型リベラル秩序」の維持と「非対称型勢力均衡体制」への備え .....	25
「大国間協調体制」の実現と「冷戦型双極体制」の回避 .....	26

<b>第2部：日本の対中安全保障戦略：「統合」・「バランス」・「抑止」の追求</b> .....	<b>28</b>
1. 東日本大震災後の日本の外交・安全保障政策の基盤の回復.....	28
東日本大震災後の安全保障政策：3つの「鍵となる課題」の克服.....	28
鍵となる課題1：日本が迅速に復興・復活ができるか.....	29
鍵となる課題2：国際社会の日本のカントリーリスク評価.....	29
鍵となる課題3：東アジアの安全保障環境の安定は維持されるか.....	30
2. 日米中関係における「統合」・「バランス」・「抑止」.....	31
【統合】.....	32
提言1：パワーシフトに耐える強靱な「協力の習慣」を形成する.....	32
提言2：日中安全保障協力の「新しいフロンティア」を開拓する.....	33
提言3：日中首脳と国防（防衛）当局間の危機管理メカニズムを強化する.....	35
提言4：中国が主導する枠組みへアクセスし、双方向的な「統合」を図る.....	37
【バランス】.....	38
提言5：「日米中戦略安全保障対話」を開始する.....	38
提言6：オーストラリア・韓国・インド等との安全保障協力を強化する.....	39
提言7：機能的・アドホックな地域協力を推進する.....	40
【抑止】.....	41
提言8：中国の機会主義的拡大行動に対する「動的抑止」を促進する.....	41
提言9：日米「ジョイント・エア・シー・バトル(JASB)」を推進する.....	42
3. 北東アジアの安全保障協力：地域メカニズムの強化と北朝鮮への対応.....	43
【統合・バランス】.....	43
提言10：日韓戦略協力の軸を「賢く」活用する.....	43
提言11：六者協議・日中韓協力によって中国との地域協力を促進する.....	45
提言12：北朝鮮の「不安定化」シナリオに備えた協議を開始する.....	46
4. アジア太平洋の地域安全保障制度における対中戦略.....	48
【統合】.....	48
提言13：地域協力への参画意欲を通して「責任ある中国」を促進する.....	48
【バランス】.....	49
提言14：地域制度における「有志連合」を形成する.....	49
提言15：対中「統合」・「バランス」戦略実現のための地域制度を改革する.....	51

## はじめに 中国の台頭とパワーシフト

### 新興国戦略の中核としての対中戦略

第二次世界大戦後に構築された国際システムには大きな地殻変動が生じている。世界的な富の分布において、先進民主主義国(G7)及び経済協力開発機構(OECD)加盟国に並び立つように、ブラジル、ロシア、インド、中国 (BRICs) の経済規模が急速に拡大し、また BRICs に続く新興 11 カ国「ネクストイレブン (N-11)」(イラン・インドネシア・エジプト・韓国・トルコ・ナイジェリア・パキスタン・バングラデシュ・フィリピン・ベトナム・メキシコ) が一群となって成長を加速させている過程にある。

この世界的でダイナミックな「力の変動」(パワーシフト)を牽引しているのが、日本の隣国である中国であることは、まぎれもない事実である。中国の台頭は、二国間・地域はもとより、国際システムのありかたを規定するグローバルな現象でもある。すなわち日本にとっての対中外交が、単に日中関係の管理という二国間の次元で語られる時代は終焉を迎えた。日本の対中戦略とは、隣国との関係を適切に管理するものであると同時に、東アジア戦略、そしてグローバルな新興国戦略の中核に置かれるべきものである。

### パワーシフト論：「自由で開かれた国際秩序」への対抗・恭順・規範変化？

グローバルな次元における中国の台頭は、米国を中心とする先進民主主義国と中国を中心として台頭する新興諸国との間のパラダイム競争を生じさせているという見方がある。国際政治の歴史を紐解けば、覇権国(国際システムの秩序提供者)と台頭する挑戦国が「力の移行」(パワートランジション)を経験する過程で、しばしば秩序の混乱や大戦争が生じた。それは多くの場合、国際システムが旧秩序から新秩序に平和的に移行する可能性が限られていたためである。こうした歴史的教訓に従えば、20 世紀後半の秩序形成を担った米国と、21 世紀に台頭する中国との本格的な対立は避けられないと、この見方は結論付ける<sup>1</sup>。

しかし、第二次世界大戦後の国際社会は「自由で開かれた国際秩序」(liberal international order)によって支えられたものであり、西側諸国の冷戦の勝利と新興国の台頭は、ともに自由で開かれた秩序の恩恵の賜物であった<sup>2</sup>。多くの発展著しい新興国が、政治システムとし

<sup>1</sup> こうした見方を代表する論者として、John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001); Aaron Friedberg, “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?,” *International Security*, Vol.30, No.2 (Fall 2005)がある。いわゆる権力移行理論 (power transition theory) の原型については、A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A Knop., 1958)を参照。覇権国から挑戦国への力の移行が戦争をもたらしやすい理論的検討としては、Robert Gilpin, *War and Change in the World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981) がある。また、米中関係における権力移行理論を批判的に検討した文献としては、Steve Chan, *China, the U.S., and the Power Transition Theory: A Critique* (London and New York: Routledge, 2008) がある。

なお、本提言書では、パワーシフトを「力の変動」、パワートランジションを「力の移行」として表記した。「力の変動」がパワーの分布の変化を示す一般概念であるのに対して、「力の移行」は覇権国の地位が入れ替わる含意がある。

<sup>2</sup> John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America,” *Foreign Affairs*, Vol.90, No.3 (May/June 2011); John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can Liberal System Survive?,”

での権威主義体制を維持できた理由も、自由主義諸国に対する輸出主導型の経済発展を成功させたことを抜きに考えることはできない。したがって、既存の国際秩序に根本的な変革を迫れば、新興国は自らの発展戦略の土台を揺るがすことになる。このような立場に立てば、21世紀に到来するパワーシフトは、これまでの「大国の興亡」とは異なり、新興国と先行秩序との共存共栄と平和的発展の可能性を生み出す、という楽観的な見方もできる。

中国政府自身も、2005年12月に公表した白書『中国の平和的発展の道』において、中国と国際システムとの間の一体性を指摘したうえで、「中国は将来強大になっても平和的発展の道を歩む」と宣言した<sup>3</sup>。例えば鄭必堅・改革開放論壇理事長は、中国は「平和的台頭」（和平崛起）によって既存秩序に挑戦せずに台頭することができる<sup>4</sup>と論じている。中国政府や中国国内の有識者の多くは、中国が「力の移行」期の挑戦国として位置けられることを回避することに躍起である。彼らは中国が経済発展を続ける一方で、深刻な国内問題を克服するには途方もない時間がかかることを強調し、国内の安定をはかるためにも安定的な国際環境の必要性は変わらず、よって中国は秩序破壊者にはなりえないと主張する。さらに、こうした覇権国・挑戦国の非対立的な共存関係が安定的に継続すれば、世界秩序や地域秩序を米中両国の協調によって支える「米中共同管理論」（condominium）や、「米中G2論」といった秩序形成の展望さえも、オバマ政権発足当初には有力な専門家によって語られていた<sup>5</sup>。

しかし「自由で開かれた国際秩序」に、台頭する中国がスムーズに追いつき、秩序形成に参加できるとは考え難い。中国の政治体制が政権交代を前提としない一党支配体制と自由主義の制限によって成り立っていること、社会主義市場経済の下で、政府による市場への介入度合いの高い産業政策を続けていること、そして貧富の格差や社会保障制度の整備

---

*Foreign Affairs*, Vol.87, No.1 (January/February 2008). 下記論文では“liberal international order 3.0”という概念を提示し、非西欧世界を含んだガバナンス制度、経済・安全保障の相互依存下での主権概念の変化、覇権型階層秩序からリーダー国同士のガバナンスへの変化を提示している。John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspective on Politics*, Vol.7, No.1 (March 2009). また、東京財団と新米国安全保障センター(CNAS)による日米同盟に関する共同提言は、日米両国が「自由で開かれた国際秩序」を牽引する役割を強調した。東京財団・新米国安全保障センター『『従来への約束』の刷新と『新しいフロンティア』の開拓：日米同盟と『自由で開かれた国際秩序』』（2010年10月27日）<http://www.tkfd.or.jp/topics/detail.php?id=232> (2011年6月1日アクセス)。

<sup>3</sup> 中華人民共和国国務院新聞弁公室「中国的和平発展道路」『人民日報』（2005年12月23日）。

<sup>4</sup> 鄭必堅「中国和平崛起新道路和亞洲的未来—在2003年博鰲亞洲論壇的講演」『理論參考』（2004年第5期）；Zhen Bijian, “China’s ‘Peaceful Rise’ to Great Power Status,” *Foreign Affairs*, Vol.84, No.5 (September/October 2005). なお中国の「平和的台頭」論に関しては次の論考も参照のこと。Wang Jisi, “China’s Search for Stability with America,” *Foreign Affairs* (September/October 2005); Bonnie S. Glaser and Evan S. Medeiros, “The Changing Ecology of Foreign Policy Making in China: The Ascension and Demise of the Theory of ‘Peaceful Rise,’” *The China Quarterly*, No. 190 (2007); 高木誠一郎「中国『和平崛起』論の現段階」『国際問題』第540号（2005年3月）。さらに、中国の世界的影響力の拡大が「ソフトパワー」の領域にも及んでいるとする論考として、Josua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China’s Soft Power is Transforming the World* (New York: Yale University Press, 2007) がある。

<sup>5</sup> Group of Two (G2)論の台頭に関しては以下を参照。Fred Bergsten, “Two’s Company,” *Foreign Affairs*, Vol.88, No.5 (September/October 2009); Zbigniew Brzezinski, “The Group of Two that could Change the World,” *Financial Times* (January 13, 2009). またこうした米中の共存路線の可能性を予見し、オーストラリアの視点から米中関係のパワーシフトを分析した論考として、Hugh White, “Power Shift: Australia’s Future between Beijing and Washington,” *Quarterly Essay*, (September 2010) を参照。

の遅れなどにより社会的不安定性が高いことなど、政治体制・自由な経済活動の保証・社会的安定をめぐる根本的な問題は、先行秩序との対立を深めるに十分な要素となりうるからである<sup>6</sup>。

そして何よりも、中国共産党の一党支配の正当性の源泉となる、中国の「核心的利益」(core interests)の獲得（台湾との平和的統一、チベットや新疆との領土的一体性の確保等）と、経済発展の基礎の維持（産業政策、エネルギー政策）において、中国が国際社会と大幅な妥協をする余地は限られている<sup>7</sup>。したがって、中国は、「自由で開かれた国際秩序」の恩恵を享受しつつも、中国の核心的利益を徹底的に堅持するという、難しい舵取りを迫られているのである。2010年初頭から米国においてG2論が退潮した背景にも、中国が「核心的利益」の保持のために強硬な行動を辞さず、また人民元切り上げ問題や通商摩擦、温室効果ガス削減問題、サイバースペースの自由等をめぐる問題において協調姿勢を示さないことに対する失望感があった。

中国の志向する国際秩序の構想が未だに具体性を欠くなかで、経済発展と国内社会の安定を優先順位に置きつつ、「核心的利益」の堅持を同時に追求する中国と、「自由で開かれた国際秩序」との間には未だに埋めがたい溝が存在している。重要なことは、中国が先行秩序への全面的な対抗を否定しつつも、十分な恭順をはかることができず、埋めがたい溝を残したまま台頭していることなのである。そして米中関係にとどまらず、先進国が新興国群に圧倒的に優越する時代が過ぎ去ろうとするとき、こうした溝が束となり「自由で開かれた秩序」自体に規範変化をもたらす可能性が高くなるのである<sup>8</sup>。

### 地域レベルでの急速なパワーシフト：東アジアのケース

パワーシフトを伴う新たな秩序への移行は、グローバルな次元よりも東アジア地域においてより一層リアリティをもって出現している。いまや東アジアのほとんどの国にとって、中国は貿易相手国として（最）上位を占めており、中国の経済的な存在感は市場の隅々まで浸透している。安価な労働力を背景にした製造業の生産拠点の中国への移転と中間材需

<sup>6</sup> Alastair Iain Johnston, "Is China a Status Quo Power?," *International Security*, Vol.27, No.4 (Spring 2003); Elizabeth Economy, "The Game Changer: Coping with China's Foreign Policy Revolution," *Foreign Affairs*, Vol.89, No.6 (November/December 2010); Thomas J. Christensen, "The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Policy," *Foreign Affairs*, Vol.90, No.2 (March/April, 2011).

<sup>7</sup> 中国の主張する「核心的利益」については、防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観 2011』第4章「中国：協調から強硬へ」を参照。戴秉国・国務委員によれば、中国の「核心的利益」とは、1) 国家の基本的制度と国家の安全、2) 国家主権と領土保全、3) 経済社会の持続的発展からなるという。2009年11月の米中首脳会議共同声明において、米中両国が「相互の核心的利益を尊重する」との文言が中国側の要請によって明記されたとされる。その後、2010年3月上旬に訪中したジェームズ・スタインバーグ米国務副長官に対して、戴秉国・国務委員は南シナ海を核心的利益とみなす発言をしたとされる。同レポートにおいては、かつて台湾やチベットなどの国家統一に関わる問題とともに、中国が核心的利益とみなす範囲が地理的にも内容的にも拡大傾向にあることを指摘している。

<sup>8</sup> こうしたグローバルな規範の変化については、山本吉宣・納家政嗣・井上寿一・神谷万丈・金子将史『「先進的安定化勢力・日本」のグランド・ストラテジー：「先進国／新興国複合体」における日本の生き方』（PHP総研、2011年6月）における「分析編：交差する日本と国際社会の新段階」第3章「先進国／新興国（ポスト・モダン／モダン）複合体の生成」が、優れた分析枠組みを提供している。

要の増大は、東アジア域内の生産ネットワークを、最終組み立て地の中国をハブとする体制へと組みかえた。また中国の経済発展にともなう国民所得の上昇と新中間層の台頭は、中国国内に旺盛な需要を生み出し、さらなる貿易・投資の拡大に寄与している。中国経済の磁力に引き寄せられるように、韓国、台湾、東南アジア、オセアニア、インド、中央アジアに至る周辺諸国が、(程度の差はあれ) 中国との共存・共栄路線の政治選択を重視する所以である<sup>9</sup>。

他方で、中国の軍事的台頭が、周辺国との緊張を高める現象も顕著になってきた<sup>10</sup>。とりわけ中国の空海軍力及びミサイル能力の強化は、中国の核心的利益に関係する問題領域に対する「接近阻止」(anti-access)能力とともに、従来米国の前方展開戦力が優位を誇ってきた地域における拒否能力、すなわち「領域拒否」(area-denial)能力を高めつつある(いわゆる A2/AD 能力)。こうした人民解放軍の能力向上を背景として、台湾海峡、朝鮮半島、東シナ海、南シナ海などの地域的問題における、中国の発言権と影響力も高まりを見せている。また国際的な軍備管理・軍縮や、国連の平和維持活動、途上国の平和構築、その他の安全保障の制度形成においても中国の存在感は増大するばかりである。中国は自らの選好に従い物理的な拒否権を有するようになりつつあり、その政治的な影響力の高まりとともに、もはや中国の意向を無視した形で政策を形成し、遂行することは困難である。だが、中国が軍事力の増強によって自らが望ましい形で紛争を解決する能力を確保しつつあるとはいえ、それが国際社会の利益との調和をはかれるものなのか、決定的に重要な課題が残されている。

### 台頭する中国と日本の本格的邂逅

日本にとっての 2010 年は、台頭する中国との本格的邂逅の幕開けだった。中国の国内総生産 (GDP) は日本を追い抜き、いよいよ世界第 2 位の経済規模の国として出現した。日本の貿易相手国 (輸出入総額) の第 1 位は 2009 年より米国に代わって中国となり、経済大国同士の経済的相互依存関係は分かち難い高みに達している。しかし、同年 9 月に発生した尖閣諸島事案をめぐる日中双方の外交上のつばぜり合いは、領有権をめぐる確執が両国の緊張状態を著しく高め、中国政府による執拗な対抗措置 (閣僚級往来停止、航空路線増便

<sup>9</sup> 例えば David C. Kang は中国の台頭に対する東アジア諸国の対応は、バランスィング (中国に対する均衡化行為) よりもバンドワゴニング (中国のパワー増大への迎合化行為) の傾向が強く、またその作用が安定的秩序をもたらす可能性を指摘する。David C. Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks," *International Security*, Vol.27, No.4 (Spring 2003). 他方で、Denny Roy は中国の経済的台頭に対するバンドワゴンを強めながらも、軍事・政治的に限定的なバランスィングを試みる傾向があることを指摘している。Denny Roy, "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.27, No.2 (August 2005).

<sup>10</sup> 中国の軍事的台頭に関する資料・文献は数多いが、ここでは主として以下の資料を参考とした。Information Office of the State Council, *China's National Defense in 2010* (March 31, 2011); U.S. Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments involving the People's Republic of China, A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010*, (August 2010); 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート』(2011年3月); The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance*, Vol.111, Issue 1 (2011).



の交渉停止、経済ミッションや文化事業の中止、レアアース輸出停止等)によって経済的関係にも大きなダメージを与えることを示した。尖閣諸島沖での中国漁船衝突事件は、はからずもアジアの二大大国である日中両国が二国間の安全保障をめぐる諸課題に関して、危険の制御、危機管理、共通利益の増進といったメカニズムを構築していない現状を明らかにした。近年、中国が東シナ海での軍事的行動を活発化させ、将来さらにその傾向が強まる可能性に鑑みれば、「日中間の安全保障秩序の空白」は地域全体の懸念事項となることを銘記しなければならない。

日本にとっての対中安全保障戦略とは、以上のようなグローバルな次元、地域的次元、日中二国間関係の次元を包括的に統合するものでなければならない。こうした空間横断的な統合のうえに、日米同盟、アジア外交、グローバルな外交との有機的な結合を得ることが可能になる。

東京財団「アジアの安全保障」プロジェクトは、以上のような問題意識に基づき、日本に求められるべき対中安全保障戦略を概念化し、具体的な政策提言へと結びつけた。本提言書は、以下のような構成からなる。

第一に、現在直面している中国の台頭について、国際秩序とりわけアジア太平洋の安全保障秩序に対する位置づけを明らかにする。そのため、現在から10年～20年後(2020年～30年)を想定したアジア太平洋地域秩序と中国の位相を分析する。米中間にパワーシフトが進みつつあるなかで、アジア太平洋に現出する地域秩序のパターンを想定しつつ、日本の対中安全保障戦略の基本的な概念と課題を抽出する。こうしたモデルに基づき、日本の対中安全保障戦略において「統合」・「バランス」・「抑止」という3種類の政策概念を提示しながら、これに対応した地域安全保障アーキテクチャの「伸縮」を提唱する<sup>11</sup>。

第二に、日本が推進すべき対中安全保障戦略として、①日米中関係における課題、②北東アジアにおける課題、③アジア太平洋地域における広域協力という3つの領域に着目し、それぞれの領域における「統合」・「バランス」・「抑止」の組み合わせを推進すべきことを政策提言として提唱した。

---

<sup>11</sup> 本提言は、2009年度東京財団「アジアの安全保障」プロジェクトの成果である「アジア太平洋における地域安全保障アーキテクチャ」を基礎にしている。東京財団編『アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ：地域安全保障の重層的構造』(2010年8月) <http://www.tkfd.or.jp/admin/files/2010-08.pdf> (2011年5月31日アクセス)

## 第 1 部：台頭する中国と対中安全保障の基本戦略

### 1. 世界経済の長期見通しと中国の台頭: パワーシフトの実像

#### 中国の経済的台頭の長期トレンド

戦略を「特定の目的を達成するために、長期的視野と複合的思考を踏まえて、力と資源を動員する設計」と定義した場合、その戦略策定の前提となるのは、現時点の内部・外部環境の把握と、その長期的な動向の見積もりである。中国に対する安全保障戦略の策定が難しいのは、中国がダイナミックな発展と変化の過程にあり、将来のシナリオに多岐の可能性が生じるからである。例えば現在の中国に対する戦略と、10年後と20年後の中国に対する戦略が、単一概念によって策定されることは考えにくい。したがって、一つの戦略概念がどのようなタイムラインで設計され、いかなる時点で他の戦略に移行しなければならないか、移行戦略としての動的な対中戦略を描く必要がある。そのためにも、政策的に有意義な戦略概念を提示しようとするれば、単に可変的シナリオをオプション・スタディとして提示するのではなく、もっとも可能性の高いシナリオとトレンドを前提とする必要がある。これを導く最も有効な方法論は、世界経済の長期見通しに基づき、主要国と中国との間でのパワーの変動を把握することであろう。

他方で、世界経済（とりわけ中国経済）の長期見通しについては各種の要因をどう織り込むかによって、各機関による推計データには大きな隔たりがある。例えば、これまで最も参照されたゴールドマン・サックスの2003年のレポート“Dreaming with BRICs: The Path to 2050”は、中国の名目GDPが2041年には米国を抜き世界第1位となる見通しを提示した<sup>12</sup>。同社の大胆な予測は、衝撃とともに世界中で参照されたものの、その見通しはしばしば冷笑の対象にもなった。とりわけ中国の経済成長の長期的持続性については、多くの疑義が呈されたからである。

しかし、その後の経過をみると、いまやBRICs・N-11諸国の経済成長率は、同レポートの想定を上回るペースで進んでいる<sup>13</sup>。ゴールドマン・サックスが4年後の2007年に発表したレポートでは、BRICs諸国がN-11諸国とともに急速な勢いでG7諸国を追い上げ、BRICs単体でも2030年代前半、N-11諸国を合わせると2020年代後半にはG7諸国全体のGDPを上回ると予測されている<sup>14</sup>。同レポートは、N-11の過去5年間の経済成長率を約6%、そして今後20年間で平均4%の成長を見込んでいる。2007年時点ではG7の10分の

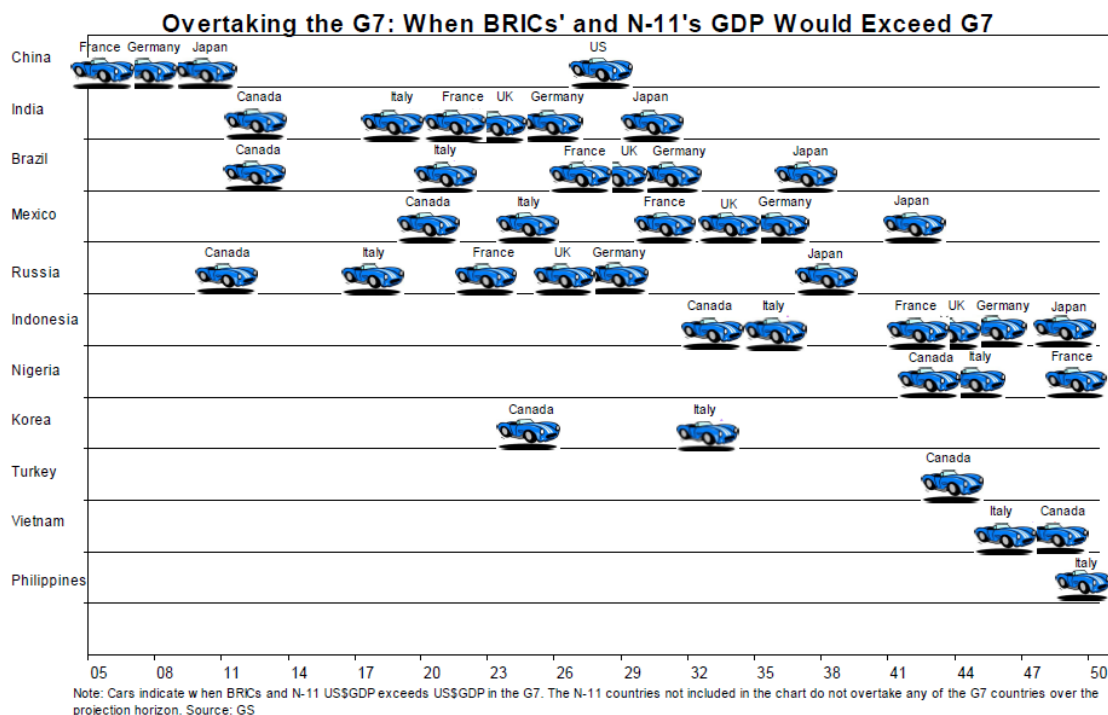
<sup>12</sup> Goldman Sachs, “Dreaming with BRICs: The Path to 2050,” *Global Economics Paper*, No.99 (October 1, 2003) <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf> (2011年5月31日アクセス)

<sup>13</sup> Goldman Sachs, “The Long-Term Outlook for the BRICs and N-11 Post Crisis,” *Global Economic Paper*, No. 192 (December 4, 2009) <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/long-term-outlook-doc.pdf> (2011年5月31日アクセス)

<sup>14</sup> Goldman Sachs, “G-11: More than an Acronym,” *Global Economic Paper*, No.153 (March 28, 2007) <http://www2.goldmansachs.com/ideas/global-economic-outlook/n-11-acronym-doc.pdf> (2011年5月31日アクセス)

1強にすぎないN-11のGDPは、2050年までにG7の3分の2に達するとみられているのである（【図1】参照）。同レポートによれば、新興国の経済規模が先進国に追いつくのはわずか20年以内ということになる。

【図1】G7諸国の経済に迫るBRICs諸国の経済成長



（出典）Goldman Sachs, “G-11: More than an Acronym” *Global Economic Paper*, No.153

なお、同レポートにおいて中国が米国のGDPを追い越すのは2027年と予想されており、2041年を追い越す年と予測した前レポートと比較して14年間もキャッチアップ期間が短縮されている。2030年の名目GDPは、それぞれ25億6100万ドル（中国）、22億8170万ドル（米国）、5億8410万ドル（日本）と試算が提示されている。他方で、同レポートは中国の経済成長率は2010年代半ばにピークを迎え、その後は徐々に鈍化すると予想していることも重要である。中国のGDP実質成長率に対しては、ピークアウト型の予測を採用し、現在の実質経済成長率10%弱の水準から2015～2020年には5.4%に低下し、2020～2025年に4.6%、2025～30年に4.0%、2030年代には3.6%に低下するとも想定している。

国際通貨基金（IMF）の「世界経済見通し」（IMF World Economic Outlook 2011）も、中国が2016年まで約9.5%平均の成長を継続すると推計している<sup>15</sup>。また内閣府・政策統括官

<sup>15</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Tensions from the Two-Speed Recovery Unemployment, Commodities, and Capital Flows* (April, 2011) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/text.pdf> (2011年5月31日アクセス) また中国政府の2011年からの第12次五カ年計画でも、経済成長の目標値を年平均7%とすることとなった。「中華人民共和国国民経済和社会发展第十二個五年規劃綱要」『人民日報』(2011年3月17日)。

室は、IMF の統計と全要素生産性、労働、資本ストックの長期見通しにより推計した潜在成長率をベースに、中国経済の潜在成長率を 9.1% (2010 年代)、7.9% (2020 年代) とかなりの高位値に置いた分析を行っている。その結果、2030 年時点での GDP (市場レートベース) シェアは、中国 23.9%、米国 17.0%、日本 5.8%、インド 4.0% になりうるとの大胆な予想をしている<sup>16</sup>。同推計値によれば、中国の GDP が米国を追い越すのは 2020 年代半ばということになる。

### 日本優位から日中対等、そして中国優位時代への突入

これらいずれのレポートも、2010 年時点から見た「10～20 年後の中国」は世界に冠たる経済的超大国となることを予測している。無論、こうした推計値には中国内部に抱える様々なリスク要因や、資本の伸び率鈍化、労働コストの上昇、人口ボーナス期後の高齢化社会の到来などの中国経済の変動と国内リスクを勘案していないという批判はありえよう。しかし 1990 年代の初頭に 2010 年時点 (20 年後) の中国の経済規模を誰が予測しえたであろうか。例えば【図 2】を参照してほしい。中国の名目 GDP は 1990 年に 1.9 兆元から 2000 年に 9.9 兆元に 5 倍増の成長を果たし、2010 年には 35.9 兆元となった。実に過去 20 年間で 18.9 倍もの経済規模になったことを意味している。

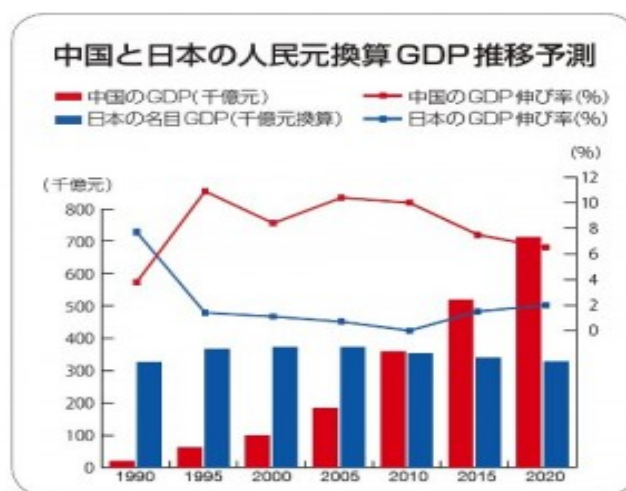
日本との関係では、2000 年時点において、日本と中国の元建ての経済規模には 3.8 倍の差があった。それが 2010 年には中国が僅かではあるが日本の GDP を追い越し、世界第 2 位の経済大国となった。この 20 年間の変化は、日中の経済規模に「日本の優位」→「日中対等」→「中国の優位」へと急速なトランジションが生じていることを意味している。

重要なことは、「日本優位」であった戦後の日中経済関係の数十年間に比較して、「日中対等」のフェーズはわずか数年間であり、その後長期の「中国優位」

の時代が到来することである。したがって、東アジアにおいては、「アジアに二つの大国が並びあう時代」(日中対等論) のすぐ後に、「中国優位の日中関係」(パワー・トランジション) が訪れるという構造的な変化に、日本は目を向けなければならない。

こうした変化は日中関係のみならず、日米関係、ひいてはアジア太平洋全体の構造変化にも結び付く。例えば【図 3】の日本の貿易関係をみると、1990 年時点において日米貿易

【図 2】中国と日本の人民元換算 GDP 推移予測

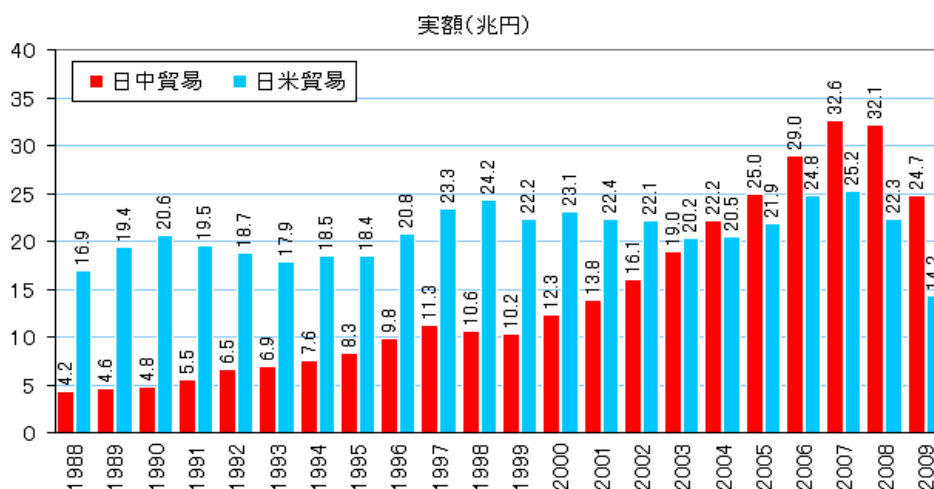


(出典) 古林恒雄「2011 中国経済を読む」BizPresso net.

<sup>16</sup> 内閣府政策統括官室『世界経済の潮流』(2010 年 5 月)。同報告書は部分的ながら以下のウェブサイトで見ることが可能である。[http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai\\_chouryuu/sh10-01/index-pdf.html](http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sh10-01/index-pdf.html) (2011 年 5 月 31 日アクセス)

(輸出入総額)は20.6兆円に比較して日中貿易は4.8兆円であり、日米の貿易量は日中に比較して5倍の規模を誇っていた。しかし14年後の2004年の貿易統計では日米貿易が20.5兆円、日中貿易が22.2兆円とその規模が逆転することになる。2009年のリーマンショックの影響がみられるものの、2008年までは日米の貿易額が横ばいなのに比較して、日中の貿易額は右肩上がりに伸びていることがわかる。日本にとっての経済関係においても、中国は急速なペースで規模を拡大してきたのである。

【図3】日中貿易・日米貿易の推移



(出典) 図録日中貿易・日米貿易の推移 <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/5050.html>

### 2030年の日本・米国・中国の名目GDP推計

こうした動向をもとに、2011年時点までの経済動向を勘案しながら、日米中の名目GDPを独自に推計することとした(【図4】)。通常各国の将来の経済規模を導き出すためには、実質経済成長率とともに、物価上昇率や為替レートの変化を予想する必要がある。多くの国際機関や民間企業からは長期的な実質経済成長率の見通しが示されているが、ここから名目GDP値を導くためには、実質GDP値とGDPデフレーター(物価指数)を使って換算しなければならない。しかし、実際には物価上昇率や為替レートを予測することは難しい。

そこで、ここでは2011年から2016年までの名目GDPの予測値を算出している「2011年IMF世界経済見通し」のデータセットを使用し、5年間(2011~2016)の名目GDP伸び率の平均値を算定した<sup>17</sup>。その値は、米国4.24%、中国11.38%、そして日本は3.07%であった。本試算では、まずこのIMFの5年間の名目GDP伸び率が日米二カ国については2020年まで継続すると仮定した。その後2020~2030年の名目GDPの伸び率については、基本的にゴールドマン・サックス(2007)の名目GDP試算に基づく5年毎の伸び率を参照するこ

<sup>17</sup> International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook Database* (April 2010)  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx> (2011年5月31日アクセス)

とした。

その際、2010年時点の名目GDP確定値及びIMFの提示した名目GDP推計値がゴールドマン・サックス(2007)の予測よりも高位値にあることに注目し、これらの誤差の割合を反映させて上方修正することとした。そのために、2010年時点でのIMFのGDP確定値とゴールドマン・サックス予測値の誤差の割合が、2020年以降も同様の割合で出現すると仮定し、その後の予測値に反映して修正した。その結果、米国については2020～25年の名目GDP成長率を2.33%、2025～30年を2.66%と設定した。日本についても同様に、2020～25年の成長率を1.63%、また2025～30年を1.10%に修正した。

中国の長期経済見通しについても慎重な想定が必要とされる。それは多くの長期予測が、2010年代後半から2020年代にかけて、中国の経済成長率が徐々に鈍化すると予測しているからである。ゴールドマン・サックスが推計した中国の実質経済成長率の平均値は7.9%(2006～15)、5.4%(2015～20)、4.6%(2020～25)、4.0%(2025～30)となるが、同社の算出した名目GDP値の成長率は、8.52%(2010～15)、7.12%(2015～20)、6.30%(2020～2025)、5.60%(2025～2030)と、それぞれ類似する下落割合を示している。

本試算では、IMFの5年間(2011～15)の名目GDP予測値の平均値(11.38%)を基準として、上記ゴールドマン・サックスの名目GDP成長率の5年毎の下落率を掛け合わせることにした。IMF基準値(11.38%)にN1=83.55%(2015～20)、N2=N1の88.55%(2020～25)、N3=N2の88.93%(2025～30)を掛け合わせ、2016年以降の名目GDP伸び率の平均値を5年ごとに9.51%(2016～2020)→8.41%(2020～2025)→7.48%(2025～2030)に修正した。以上の推計は2010年の為替レートを反映したものである。

こうして名目GDPを試算すると(【表1】)、2020年には米国(22兆2060億ドル)・中国(16兆1367億ドル)・日本(7兆3804億ドル)、そして2030年には米国(28兆4113億ドル)・中国(34兆6577億ドル)・日本(8兆4100億ドル)となり、その比率は2020年が3(米):2.2(中):1(日)となり、2030年には3.4(米):4.1(中):1(日)へと変化するようになる。つまり、2020年には米国が中国と日本を足した経済規模とほぼ肩を並べた状況となるのに対し、2030年には中国が世界一の経済大国となるとともに、米中両国が日本を大きく引き離し、世界経済における二大国時代が訪れることになる。この試算でも中国が経済規模で米国を上回るのは2026年である。

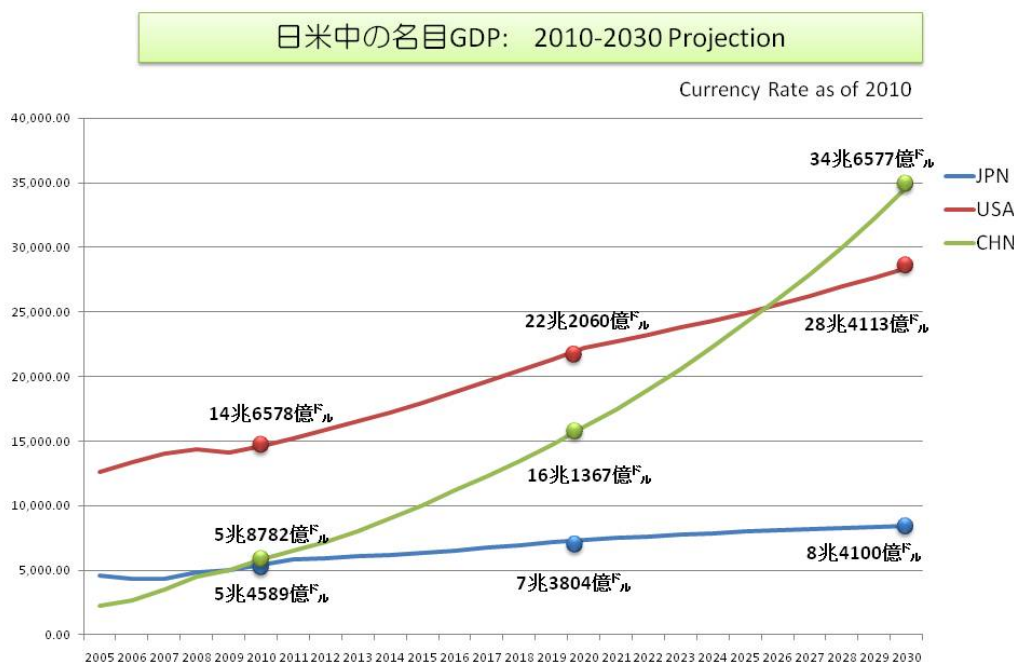
【表1】日米中の名目GDP試算値(2010～2030) 単位:2010 USD/bn unmodified

	2010	2015	2020	2025	2030
日本	5,458.87	6,379.66	7380.36	8,001.79	8,409.96
米国	14,657.80	17,993.10	22,205.97	24,916.36	28,411.29
中国	5,878.26	10,061.80	16,136.70	24,163.59	34,657.70

(出典)筆者作成

既に述べたように、この推計値は実質 GDP 値、物価上昇率、為替レートによって容易に変化するものであり、ひとつの作業仮説としての指標に過ぎない。しかし中国の台頭のトレンドを把握するためには、大胆な仮説にたつて 2020 年から 2030 年にかけての指標を予測し、パワーシフトの実像に迫る意義はあるだろう。

【図 4】日米中の名目 GDP の見通し



Source: IMF World Economic Outlook Databases 2011 (Modified)  
Goldman Sachs (2007)

(出典) IMF「世界経済見通し」に基づき筆者作成

## 2. 日米中の国防費の 2030 年見通し

### 中国の台頭：軍事力では米国に追いつけないのか？

以上のような経済的なパワーシフトは、日米中三カ国の安全保障関係にいかなる影響を及ぼすのであろうか。日米中のパワーの変化を論じる論考の多くは、たとえ中国の経済的台頭が米国の GDP 規模を凌ぐ規模で迫ろうとしても、軍事力で米国と拮抗することは近い将来には実現しえないと指摘してきた。たしかに、現在の米国の軍事力は世界の中で突出したパワーを誇っており、その国防費の規模は米国以外のすべての国々の総和に等しいほどである。2010 年の国防費は米国が 6,871 億ドル（約 60 兆円）と他国を大きく圧倒しており、その存在は世界中の国々の追随を許さない。さらに米国の軍事技術力、遠方投射（パワープロジェクション）能力、兵站（ロジスティクス）能力、研究開発(R&D)費、先進テクノロジーの軍事利用、海外での戦闘経験、統合された C4I（Command, Control,



Communication, Computer and Intelligence) システムなどを総合すると、経済規模の変動にも関わらず米国の軍事的優位は今後数十年間は揺らがないという見方が優勢である。

しかし、こうした認識に対してもさらに精緻な踏み込みが必要であると考え。近年の中国の軍事力の増進には著しいものがあり、特に海空軍力の近代化、ミサイル戦力の強化、海軍の遠海機動作戦能力の向上、陸軍の積極的な海外ミッションへの参加は、軍事的な関係においてもアジア太平洋におけるパワーバランスを変化させる可能性を内包しているからである。とりわけ近年、米国国防省が中国の軍事的増強に伴う A2/AD (接近阻止・領域拒否) 能力に警鐘を鳴らしているように、米国の圧倒的優勢を前提とした地域戦略にも転機が到来している<sup>18</sup>。仮に米中の軍事力が均衡に至らなくても「非対称条件下でのパワーシフト」が、これまでの抑止および紛争・事態対処に及ぼす影響を及ぼすのかが考察されなければならない。当然ながら、日本の対中安全保障戦略においても、日米中三カ国関係の全体像の中でその構造を捉える必要がある。

#### 日米中3カ国の国防費（防衛関係費）の長期トレンド

そこで本提言書では、【図 4】で示された 2030 年までの日米中の名目 GDP 予測値を基準として、日米中の国防費（防衛関係費）の長期見通しを推計することとした。国防費のデータについては、ストックホルム国際平和研究所(SIPRI)のデータベースに依拠し、日米中三カ国の 2009 年のドル建て為替レートによる換算データ(constant USD as of 2009)を比較対象とした<sup>19</sup>。同統計値によれば、2010 年の国防費は、それぞれ日本 (514 億ドル)、米国 (6,871 億ドル)、中国 (1,143 億ドル) と見積もられている。なお、国防総省の中国の軍事力に関する年次レポートが指摘するように、中国の国防費の政府公表値については各国とは異なる基準値が採用されている可能性が高く、その実態は政府公表値よりもはるかに高いという指摘がなされてきた<sup>20</sup>。SIPRI も独自の算出方法によって、中国の実際の国防費を政府の公表値のおよそ 1.5~1.6 倍と見積もっている<sup>21</sup>。

<sup>18</sup> 中国の A2/AD 能力の増大を分析した論考としては以下のようなものがある。Jan Van Tol, Mark Gunzinger, Andrew F. Krepinevich, and Jim Thomas, *Air Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, Center for Strategic and Budgetary Assessments (May 18, 2010)

<http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2010/05/2010.05.18-AirSea-Battle.pdf> (2011 年 5 月 31 日アクセス)  
; Roger Cliff, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton and Kevin L. Pollpeter, *Entering Dragon's Lair: Chinese Anti Access Strategies and Their Implications to the United States*, RAND (2007)

[http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND\\_MG524.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG524.pdf) (2011 年 5 月 31 日アクセス)

<sup>19</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Military Expenditure Database*, <http://www.sipri.org/databases/milex> (2011 年 5 月 31 日アクセス)

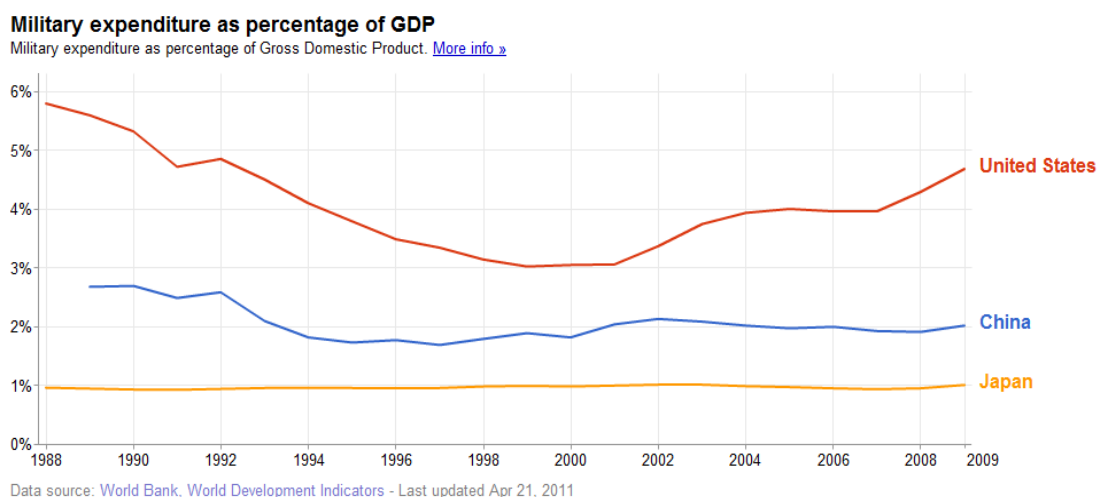
<sup>20</sup> U.S. Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010*, (August 2010) p.46. なお、中国の国防費の範囲や内訳について分析した研究として、土屋貴裕「中国の『国防費』と『軍事経費』: 『軍事財務』体系に基づく支出体系」(2011 年度アジア政経学会東日本大会提出論文、未定稿、2011 年) がある。その他、丹羽春喜・松木隆「中国軍事支出動向についての推計と考察」『問題と研究』(第 31 巻 3 号、2001 年)、駒形哲哉「軍事財政」村井友秀・阿部純一・浅野亮・安田淳編著『中国をめぐる安全保障』(ミネルヴァ書房、2007 年) 等を参照。

<sup>21</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Sources and Methods for SIPRI Military Expenditure Data*, [http://www.sipri.org/databases/milex/sources\\_methods](http://www.sipri.org/databases/milex/sources_methods) (2011 年 5 月 31 日アクセス)



本提言書では、日米中三カ国の国防費（防衛関係費）の長期見通しを推計するにあたり、2009年の国防費の対GDP比—日本（1.0%）、米国（4.7%）、中国（2.2%）—を基準としてこの割合が2030年まで継続することを推計値の根拠としている。過去の日米中三カ国のGDPにしめる国防費の割合は【図5】に示す通りであり、近年の傾向としては米国がブッシュ政権時に大幅に増加しているのに対し、中国と日本は比較的横ばいとなっている。

【図5】日米中のGDPに占める国防費の割合



（出典）世界銀行「世界開発指標」に基づき筆者作成

しかしながら、中国の国防費については SIPRI の推計値でさえも、その実態を低く見積もりすぎているという主張がある。例えば、米国防総省の2010年の中国軍事レポート『中国の軍事と安全保障の発展に関する年次報告』によれば、中国の2009年の軍事費は「1,500億ドルを上回る」と推計されている。これはおよそ SIPRI の同年の統計（約1,100億ドル）の約1.4倍に相当する。本推計は、こうした可能性を勘案して、中国の軍事力に関する年次レポートが推計する割合を参照し、SIPRI が算出した国防費の140%基準とする【高位値】として同時に示すこととした。

また米国の国防費の動向についても、本稿執筆時点では様々な議論が展開されている。過去10年近くにわたり、米国はアフガニスタン、イラクに軍事介入し、その戦費は米国の国防費総額の中で大きな位置づけを占めている。近年、米国の国防費は90年代に比べて大幅に増額され、その予算は米国政府全体のプライマリーバランス回復に対して大きな負担となっている。こうした中で、アフガニスタン、イラクからの出口戦略が模索されるとともに、退任する予定のロバート・ゲーツ(Robert Gates)国防長官が提唱し、後任として指名されたレオン・パネッタ(Leon Pannetta)国防長官の下で国防費を大幅に削減する構想も議論の過程にある。こうした動向を勘案し、米国内でさらに軍縮圧力が著しく高まり、クリントン(Bill Clinton)政権当時(1999年時)の、対GDP比3.0%にまで国防費が削減された場

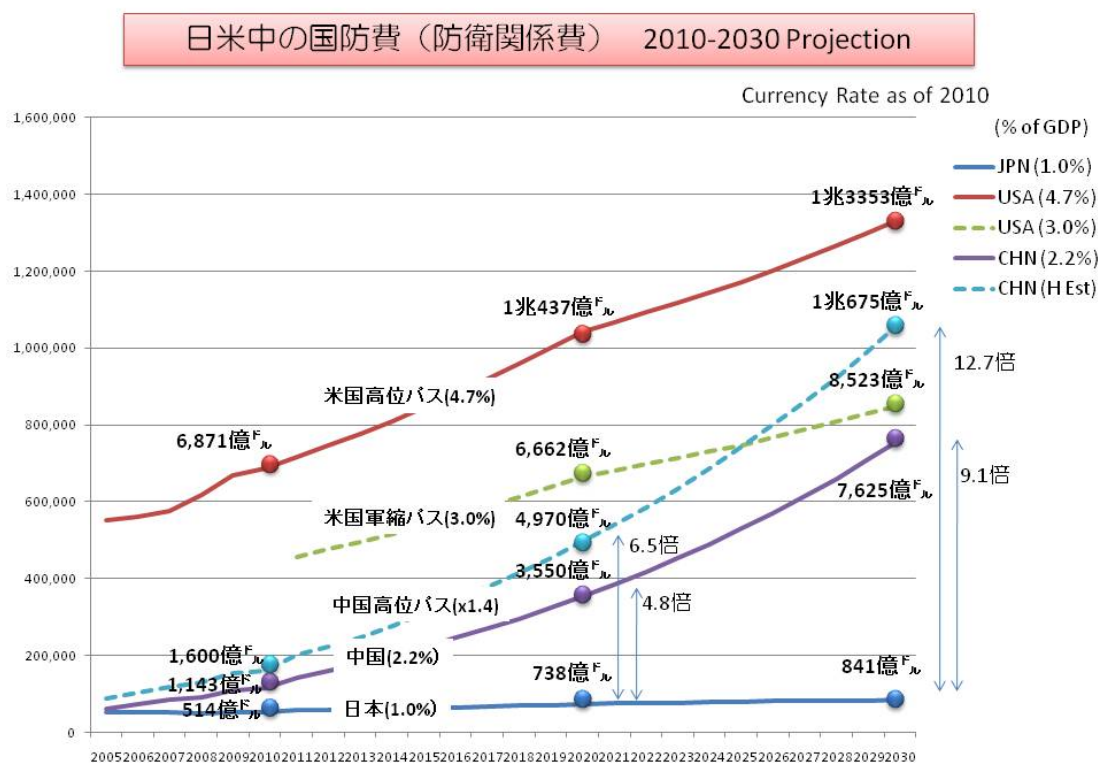
合として、米国の国防費を【3.0%軍縮パス】として同時に推計することとした<sup>22</sup>。その結果が【表2】及び【図6】である。

【表2】日米中の国防費（防衛関係費）比較（2010-2030） 単位：2010 USD/Million

	2010	2015	2020	2025	2030
日本(1.0%)	51,420	63,797	73,804	80,018	84,100
米国(4.7%)	687,105	845,676	1,043,681	1,171,069	1,335,331
米国(3.0%)	N/A	N/A	666,179	747,491	852,339
中国(x1.4)	160,020	309,904	497,010	744,238	1,067,457
中国(2.2%)	114,300	221,360	355,007	531,599	762,469

(出典) スtockホルム国際平和研究所データベースおよび【図4】のGDP試算に基づき筆者作成

【図6】日米中の国防費（防衛関係費）予測値（2010-2030年）



(出典) スtockホルム国際平和研究所データベースに基づき筆者作成

<sup>22</sup> なお、2011年4月13日にオバマ大統領は財政政策に関する演説を行い、2023年までに安全保障関係予算を約4000億ドル削減することを提唱した。同削減案の主旨は2011年度予算から12年間の合計で4000億ドルを削減することであり、これをもって大幅な軍縮の方向に向かうとは言い難い。実際には名目GDP費3%への軍縮パスは、物価上昇率を加味すれば非現実的であるという指摘も可能である。繰り返しとなるが、高位パス・軍縮パスはあくまでも作業仮説であり、現実はその中位値のいずれかと仮定できよう。Barak Obama, “Remarks by the President on Fiscal Policy” (April 13, 2011).

## 中国の国防費は米国を追い上げ、日本を引き離す

米中の国防費のバランスは、米国の 2009 年度国防費の対 GDP 比(4.7%)が継続すると仮定した場合、2030 年においても依然として米国が中国の国防費(SIPRI ベース)の 2 倍弱程度の優位を継続する。2030 年時点において、米国の国防費は 1 兆 3,353 億ドルに対し中国は 7,625 億ドル (1 兆 675 億ドル) であり、米中の比率は約 1.75:1 (1.25:1) となる。しかし仮に米国の国防費の対 GDP 比が 3.0%に減少した場合【軍縮パス】、2030 年の国防費は理論値としては 8,523 億ドルとなることが予想される。この数値は、2030 年の中国の国防費(SIPRI ベース)の 1.11 倍となるが、仮に中国の国防費が【高位パス】を辿った場合には 1 兆 675 億ドルとなり、2030 年時点において米中両国の国防費が逆転する可能性さえ示唆している。

以上の推計は、繰り返しとなるが名目 GDP の成長モデルに基づく軍事費の割合を当てはめただけの作業仮説に過ぎず、【図 4】【図 6】に示したような世界が到来することを予期するものではない。実際には、中国が米国の国防費に接近するにつれ、米国内におけるバランス圧力 (=国防費増額要求) は相当なものとなるだろう。しかし、以上の作業仮説は今後 20 年間の米中安全保障関係に重要な示唆を与えるものである。「力の変動」(パワーシフト) や「力の移行」(パワートランジション) の観点からみれば、仮に米国の【軍縮パス】と中国の【高位パス】の組み合わせが現実となった場合、今後 20 年の間に米国と中国の軍事費が逆転する可能性を指摘できる。仮にこのような想定が現実のものとならなかった場合でも、多くの論者の認識よりはるかに速いペースで、中国が米国の国防費に迫るパワーのキャッチアップ現象が生じていることに注目すべきである。場合によっては、米中関係において米国優位は所与となりえず、米中均衡のシナリオさえ検討する必要性を示唆しているのである。

こうした関係は日中関係においてさらに衝撃的な形で表れる。中国の国防費は、日本の防衛費を急速なスピードで引き離し、日中二国間ベースでの軍事バランスは中国側に圧倒的に優位な状況が訪れると予想される。2010 年時点において、中国の国防費(1,143 億ドル)は日本の防衛費(514 億ドル)の約 2 倍であるが、2020 年には中国は日本の 4.8 倍 (高位値では 6.5 倍)、2030 年には日本の 9.1 倍 (同 12.7 倍) に達すると見込まれる。この推計に基づけば、パワートランジションは日中関係において直視すべき現実であり、日本が独力で中国の軍事的台頭に対応することが、ますます困難となる時代が到来することを予期させる。日本は、【図 4】でみた経済的な関係と同様に、日本優位の時代から、短期間の日中対等時代を経て、中国の圧倒的優位の時代へ対中軍事関係の構造がシフトする状況に備えた戦略を持たなければならないのである。

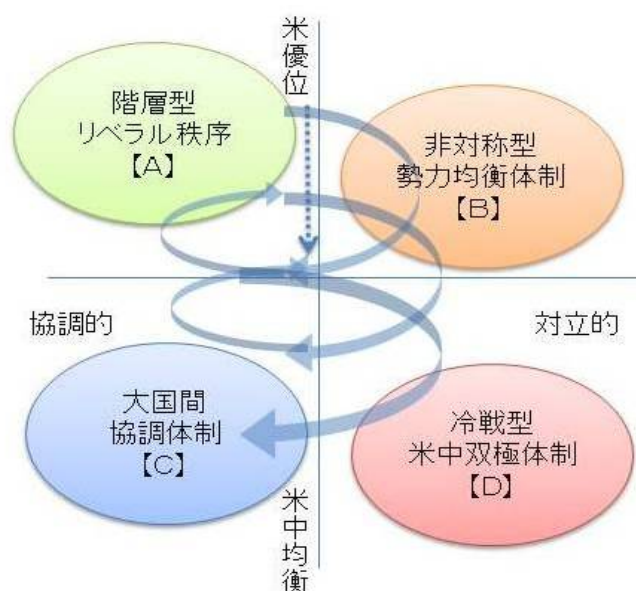
### 3. 米中関係の秩序形成の類型：米中均衡へむかう対立・協調のスパイラル構造

#### 米中関係の秩序：座標軸の設定と4つの秩序類型

これまで日米中三カ国の力の分布の変化によって、アジア太平洋地域における国際政治の基本的な構図が今後20年間に劇的に変化する可能性を論じてきた。以下では、日米中の力の分布の変化が、アジア太平洋地域においていかなる安全保障秩序の変動を招くのかを考察したい。本稿では、アジア太平洋地域の安全保障秩序を支える超大国米国と、それに追いつく勢いで成長を続ける中国との関係を、国際秩序を規定する最大の変数と捉えて、①米中のパワーバランス（米優位型／米中均衡型）、②米中関係の基本的性格（協調的／対立的）という二つの要素を縦横の座標軸として設定した。

この分類を採用すれば、米中間の秩序の姿として、【A】階層型リベラル秩序（米国が優位の力の分布において、米中関係には協調が維持される）、【B】非対称型勢力均衡体制（米国が優位な力の分布ではあるが、米中関係は対立を深める）、【C】大国間協調体制（米中両国間における力の分布は均衡に達していくなかで、米中関係において協調が維持される）、【D】冷戦型米中双極体制（米中両国間における力の分布は均衡に達し、米中関係は対立を深める）という4類型を想定することができる<sup>23</sup>（【図7】）。

【図7】米中関係の秩序：4類型



(出典) 筆者作成

<sup>23</sup> アジアの秩序を米国の優位性を前提におく階層型秩序としてとらえる代表的な論考には以下がある。Michael Mastanduno, "Incomplete Hegemony: The United States and Security Order in Asia," Muthiah Alagappa ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford: Stanford University Press, 2003); Evelyn Goh, "Hierarchy and the Role of United States in the East Asian Security Order," *International Relations in the Asia Pacific*, Vol.8 (2008).

たとえば、2011年現在の世界は、【A】と【B】のふたつの混合形態（米国優位の力の分布のもとで、米中関係には対立と協調の振幅が存在している）と捉えることが可能であろう。

この4類型をさらに踏み込んでみてみよう。まず、【階層型リベラル秩序 A】では、米国をはじめとする先進民主主義国が第二次世界大戦以後に発展させてきた、「自由で開かれた国際秩序」に、中国が協調的な姿勢を採用することで参画する。クリントン政権期における「関与政策」(Engagement)、またジョージ・W・ブッシュ(George W. Bush)政権後期に提唱された「責任あるステークホルダー」(Responsible Stakeholder)論は、まさに【A】の秩序観にたったうえで、中国政府に対して二カ国間関係、さらに地域やグローバルな政策の次元においても協調的な行動を慫慂するものであった<sup>24</sup>。中国政府や中国の政策コミュニティが示している、「平和的台頭」論や「和諧世界」論も、この秩序観に立ったうえで、中国の国際社会への協調的参画、国際的な対立の平和的解決をそれぞれに示した概念といえる。

【非対称型勢力均衡体制 B】では、米国の力が依然として中国を超える規模であり、米国が国際秩序を形成するリーダーシップを取ろうとする意志を示しているにもかかわらず、その力の優位性が徐々に相対化しつつあるなかで、部分的とはいえ中国が米国に対して特定の行動を拒否したり、対抗的な措置を取る局面が増えることが想定される。たとえば軍事的な領域において、中国は米国の軍事行動に対するA2/AD能力を高め、自らに望ましい形で紛争解決を図れる行動の自由度を高めていくことが考えられる。また、中国が必ずしも自由で開かれた秩序への参画を志向せず、新たな国際的な枠組みを創設したり、既存の国際組織の変革を模索したり、国際的なルール形成においてこれまでの先進諸国とは異なった原則や価値観を標榜することへ踏み出す可能性もある。具体的には、市場経済と自由貿易を基調とする、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」と異なり、中国が権威主義体制のままで経済発展をつづける「北京コンセンサス」を提示し、さらに航海の自由、宇宙、サイバースペースといったグローバルコモンズ（地球公共空間）の領域に対しても挑戦を続けるという見方である<sup>25</sup>。この段階において、米国を中心とする同盟ネットワーク、またそれらとパートナー国との関係は、勢力均衡を実現するように強化されることが予見され、また中国も同様の行動をとる可能性がある。

【大国間協調体制 C】とは、米中両国の経済力が均衡に近づき、さらに軍事的にも拮抗へ向かっていく方向が強まるなかで、両国が協調して国際秩序の構築を図ろうとする状況を

<sup>24</sup> Thomas J. Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster?: The Rise of China and the U.S. Policy Towards East Asia," *International Security*, Vol.31, Issue 1 (Summer 2006). 「責任あるステークホルダー論」の系譜については、神保謙『責任あるステークホルダー論』と米中安全保障関係『東亜』(2006年9月号)を参照。

<sup>25</sup> Abraham M. Denmark and James Mulvenon eds., *Contested Commons: The Future of American Power in a Multi-Polar World*, Center for New American Security (January 2010). [http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS%20Contested%20Commons\\_1.pdf](http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS%20Contested%20Commons_1.pdf) (2011年5月31日アクセス) ; Ian Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations* (New York: Portfolio, 2010).

指す。先述の通り現在では退潮しているが、米中共同管理論や G2 論はこの状況を想定した秩序論の系譜と捉えられる。この秩序においては大国間が協調し、国際的な合意を形成し、またあらゆる紛争解決を解決しようとして協調することが第一の目的となるため、【A】の秩序と比べて、米国が他国と協調しているとはいえ、自由で開放的な秩序の内実は少なからず変質をみせることになるろう。

【冷戦型米中双極体制 D】では、冷戦期の米ソ関係に匹敵するような双極体制として、米中両国のあいだで力が拮抗しつつあり、またそれを目指して両国が動くなかで、対立関係が深まる。

#### 「ダウン・スパイラル構造」：協力と対立を繰り返しながら米中均衡へ向かう

本提言書は、米中両国は徐々に【米国優位】の力の分布から【米中均衡】へとへと移行する（縦軸を下降）、同時に対立と協調を振り子のように繰り返す（横軸を左右に移動する）形で、今後の国際秩序と米中関係が推移すると予測している。これを運動体として表現すると、米中関係の秩序像は【A】と【B】徐々に【C】と【D】へと螺旋（らせん）状に下降していく（ダウン・スパイラル）と捉えることができる（【図 7】参照）。

世界経済の動向、中国市場の成熟、中国国内における安定性の行方、エネルギー動向など多くの要素によって中国の成長が前節で論じたより緩慢なものとなれば、縦軸に沿った下降もゆったりとしたものになるであろうし、対立と協調が往来するスピードや振れ幅も米中両国の時の政府（及び軍）の姿勢で変動するだろう。しかし、左右振幅を繰り返しながら下降する形で力の変動が起こる「ダウン・スパイラル構造」を、米中関係と国際秩序の今後のモデルと想定して、さらに議論を進めてみたい。

## 4. 対中安全保障戦略の基本アプローチ：「統合」・「バランス」・「抑止」

### 米国の対中政策：「関与」と「ヘッジ」の相互乗り入れ

冷戦後の米国の対中戦略を形成する概念は、過去 20 年間にわたり活発に議論されてきた。こうした議論が集積されていくなかで、米国では国防総省（及び政権内強硬派）がゼロサム（零和）的な世界観に立ったリアリズム的な対中ヘッジ（hedge）政策を提唱し、国務省（及び経済関係省庁）がポジティブサム（非零和）的な世界観に立ったリベラリズム的な対中関与（エンゲージメント）政策を主張するという対立構造を指摘する論者が少なくない<sup>26</sup>。この二分法による理解は、軍事的な懸念に対処する組織と外交・経済関係を処理する組織の基本的な傾向を考えれば、あながち間違った解釈とはいえないが、相互依存関係の

<sup>26</sup> Kurt M. Campbell, "Zoellick's China" in Richard Baum, Kurt M. Campbell, James A. Kelly and Robert S. Ross, "Whither US-China Relations?: A Discussion of Deputy Secretary of State Zoellick's Speech", *NBR Analysis*, Vol.16, No.4 (December 2005).  
<http://www.nbr.org/publications/analysis/pdf/vol16no4.pdf#search=%22NBR%20Analysis%20Whither%20US%20China%20Relations%22> (2011年5月31日アクセス)

深化した両国の関係を描写するにはいささか単純に過ぎよう。むしろ、米国の対中政策は次第に関与のなかにも条件を付し、ヘッジによって協調的な行動を促すといった関与とヘッジの相互乗り入れ（ポジティブサムとゼロサムの融合）型の考え方に深化していったとみるべきであろう<sup>27</sup>。

その成果として、ジョージ・W・ブッシュ政権後期には、「責任あるステークホルダー」という概念を対中政策の新たな機軸として推し進めた<sup>28</sup>。「責任あるステークホルダー」論は、クリントン政権期からの関与政策の成功を基本的に認め、その対極にある「封じ込め（コンテインメント）政策」を排除しつつも、中国の軍事的・外交的・経済的台頭とともに国際的な責任を果たすプレイヤーとして導くことを基本目標にしていた<sup>29</sup>。そして、中国が世界と建設的な関係を築きながら台頭することを、米国が基本的に歓迎するという立場の表明でもあった。この考え方に基づけば、米国政府は中国を責任あるステークホルダーに導くために、中国の台頭の方角性を具体的に「シェイプ（shape）」（形成）する必要がある。これが、「ヘッジ」を継続させながらも、「関与」から「シェイプ」へと対中政策概念が変化していった経緯となる<sup>30</sup>。

## 中国に「シェイプ」される時代の到来

しかし力の分布が変化する世界において、米国が旧態依然とした関与、シェイプ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となり、また有効性を失いつつある。それは、増大する国力を背景に中国の政治的影響力はアジアにおいても国際社会においても、容易に責任の分担を押し付ける（シェイプする）ことのできるものではなくっており、さらには、米国自身が中国に抑制される事態も想定せざるを得なくなっているからである。すなわち、米国および周辺国が中国の要求を不承不承に受け入れる、すなわち「シェイプされる」場合さえ生まれている。米中の力関係の変化が

<sup>27</sup> Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability,” *Washington Quarterly*, Vol.29, No.1 (Winter 2005); Thomas J. Christensen, *op.cit.*

<sup>28</sup> Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” Remarks to National Committee on US-China Relations (September 21, 2005). <http://www.ncscr.org/articlesandspeeches/Zoellick.htm> (2011年5月31日アクセス)；神保謙「責任あるステークホルダー論と米中安全保障関係」『東亜』（2006年8月）。

<sup>29</sup> Hearing of Robert B. Zoellick, “US-China Relations”, Committee on International Relations, US House of Representatives, May 10, 2006.

<sup>30</sup> なお、オバマ政権で国務副長官に就任したジェームズ・スタインバーグ(James Steinberg)は、2009年9月に「戦略的再保証」(strategic reassurance)という概念を提唱している。戦略的再保証とは「米国と同盟国とが中国が繁栄し成功したパワーとして台頭することを歓迎するが、同時に中国は自らの発展と世界的役割の拡大が、他国の安全保障と利益を犠牲にしない」と定義される。スタインバーグがこれを「取引」(bargain)と呼ぶように、米国が中国の台頭を従来の「挑戦者」とは見なさない代わりに、中国は平和的な台頭をすべきという互いの再保証を唱っている。戦略的再保証が米国の新しい対中政策の枠組みを提示したものかどうかについては、議論の余地がある。上記のような「再保証」の概念自体は、すでにゼーリックのいう「責任あるステークホルダー」の含意と相当部分で重複しており、スタインバーグ自身も前政権からの米中関係の継続性を強調しているからである。James Steinberg, “China’s Arrival; The Long March to Global Power” Keynote Address by U.S. Deputy Secretary of State James Steinberg, Center for a New American Century (September 24, 2009) <http://www.cnas.org/files/multimedia/documents/Deputy%20Secretary%20James%20Steinberg%27s%20September%2024,%202009%20Keynote%20Address%20Transcript.pdf> (2011年5月31日アクセス)



米国との均衡に向かって進展する（4類型における【下降】をつづける）につれて、中国の国力や影響力を一カ国で、あるいは一方的にシェイプすることは、中国との相互依存を強める中小国に困難であるばかりか、もはや日米両国にとっても難しいものとなっている。

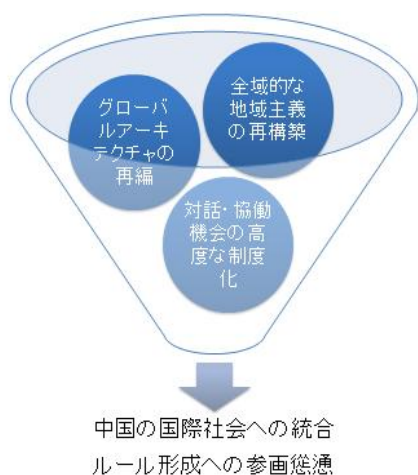
また、ヘッジ戦略として指摘されてきた同盟関係の強化も、増大する中国の軍事力に対する抑止態勢の保持、中国との間で危機管理態勢を構築し、信頼醸成を迫るといった課題を十分に表現しているとは言えない。さらにヘッジは、軍事的な潜在的脅威への対応を重視する意味が示唆されることが多いため、東南アジア諸国との関係において顕著なように、米国とその同盟国間だけの関係強化にとどまらず、中国の高まる影響力の増大のなかでも求められている国際協調、機能的協力を推し進めていくためのパートナーシップ関係強化（ソフトバランス／制度的バランス）を十分に示すことができない。

### 「統合」・「バランス」・「抑止」の多層戦略の必要性

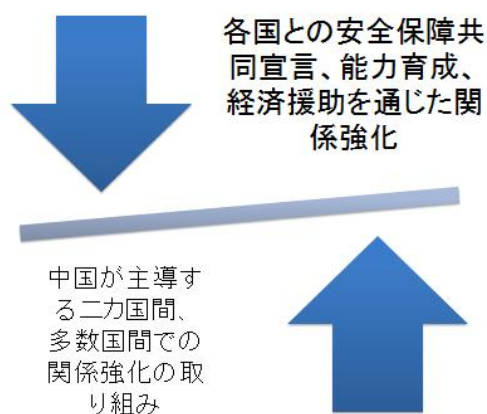
中国の台頭が引き起こす現在、そして将来の課題を日本の立場からより鮮明に議論するため、本提言書が提起する対中戦略のあり方は、「統合」(integration)、「バランス」(balancing)、「抑止」(deterrence)を適切に組み合わせるといふものだ。力の移行を前提にしたうえで、到来する新たな国際環境と日本が積極的に向き合っていくためには、高まる中国の影響力が地域やグローバルな次元における協力を阻害しないようバランスを図るため、多くの国家とのパートナーシップを強化すると同時に、中国との協働の余地を拡大していくことで統合を推し進めていく。そして増強する中国の軍事力に対して危機管理能力の向上を含めて、抑止態勢を強化していくという複合的な戦略を、本提言書は提起したい。

この背景には、3つの中国イメージが存在している。第一のイメージは、中国の経済的な成長は、すでに発展途上にある国家としてではなく、経済大国としての責任を浮かび上がらせている。そのような中国は、国際社会の一員として責任ある行動を行い、自国のみならず国際社会の安定と発展に寄与すべきであるというものだ。そのような目的に資する

【図8】中国の国際社会への統合



【図9】外交努力によるバランスの達成



(出典) 筆者作成



統合戦略において、中国との二カ国間および多国間での対話を増大させるだけでなく、アジア太平洋の全域的な地域制度において協調的な行動を慫慂することが必要であり、さらに G20、IMF、国連などのグローバル・アーキテクチャにおいても国際社会の平和と安定を実現し、地球大の課題に対処するために歩みを揃えていくことが求められる（【図 8】）。

しかし、中国は全域的な制度の形成においても、国際社会における協調的な行動においても、必ずしも国際社会の一員として責任ある行動を示しているとはいえず、自らの選好にかなう国家との選択的な協調を行い、合意形成を妨げている場合がある。そのような外交的なライバルとしての中国と日本の望ましい秩序が一致しない場合には、国際社会にとっての利益を確保し、人類の共通の課題に取り組むためにも、日本は米国等と共に戦略的なパートナーシップの形成や機能的な協力を軸にしてバランスを確保する必要があるだろう。ここで注意を喚起したいことは、本稿が意図しているものは、勢力均衡を達成するという意味でのバランスではなく、あくまでも中国が主導する連合形成のなかで国際秩序の将来を脅かすものがあれば、それに対して外交的な競合を行うという意味でのバランスということである。軍事的な懸念としての中国に対する米国、日本をはじめとする各国の努力は抑止戦略に含む（【図 9】）。

バランスには「ハードバランシング」、「ソフトバランシング」及び「制度的バランシング」という 3 つの形態がある<sup>31</sup>。ハードバランシング(hard balancing)とは、優勢な国家に対抗するための勢力の結集(外的バランシング)と自らの対抗力の強化(内的バランシング)からなり、国際政治学においてリアリストの主張する伝統的な勢力均衡論(Balance of Power)はこのハードバランシングに該当する。ソフトバランシング(soft balancing)とは、非軍事的手段（経済・外交・社会的影響力）による諸国家間の連携によって、優勢な国家の一方的行動や影響力を制約することを意味する。そして制度的バランシング(institutional balancing)とは、各種のフォーラム、ルール形成、国際制度を創設したり、発展させたりすることによって、優勢な国家を多角的に牽制し、その行動を抑制することである。制度的バランシングは、ソフトバランシングの派生形ととらえることもできるが、重要な違いは後者が優勢な国家を自らの制度に内部化することのみを指し示し、前者は優勢な国家を制度の枠外に置くことも含むことにある。本稿でいうバランスは、ソフトバランシング及び制度的バランシングに該当する。それらのバランシングに参加する国家が、脅威が明確に顕在化した時にハードバランシング、すなわち古典的な勢力均衡を達成するように連合を発展させる可能性は排除できないが、連合形成の動機が異なるため必ずしも自動的に発展

<sup>31</sup> こうした「ソフトバランシング」「制度的バランシング」を検討した論考として以下を参照。Robert A. Pape, “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, Vol.30, No.1 (Summer 2005); T.V. Paul, “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy,” *International Security*, Vol.30, No.1 (Summer 2005); Kai He, “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, Vol.14, No.3. (September 2008); Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China’s Rise* (Abingdon: Routledge, 2009). また日本国内で制度的バランシングの位置づけを検討した論考としては、山本吉宣「アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ：2030年へのシナリオ」山影進編『アジア太平洋における各種統合の長期的な展望と日本外交』（平成 22 年度外務省国際問題調査研究・提言事業報告書）がある。

するともいえない。

本研究チームは、昨年度の研究報告書として出版した『アジア太平洋における地域安全保障アーキテクチャ』においてこの地域における安全保障協力が米国の同盟国間において過去5年程度のあいだに大きく進展したことに加え（第一層）、ASEANを基軸として形成されている全域的な地域制度（第三層）の緩慢な進展を補うように、二国間、多国間における機能的協力、とりわけ能力育成（キャパシティ・ビルディング）、対話（第二層）が新しい安全保障の課題の分野ごとに進展している現状を指摘した<sup>32</sup>。第一層における、米国の同盟国間での安全保障協力の進展というハブ・アンド・スポーク関係の新たな段階、第二層における機能的協力のための新たなパートナーシップや枠組みの形成は、まさに戦後アジア秩序におけるサンフランシスコ体制が変容を見せていることを示している。機能的協力、また全域的な地域制度が再編のための原動力を新たに獲得しつつある現状は、同盟ネットワークを超えた協力が本質的に重要性を増した点で、アジア太平洋地域の新たな特徴といえる。

また、上海協力機構やアジア諸国との主に二国間関係において、中国も機能的協力を軸とした安全保障上の関係強化を独自に図っており、第二層は安全保障に関する外交努力の競合が起きている主戦場ともいえる様相を呈している。

【図10】：3つの中国イメージと対中戦略

このような現状を踏まえつつ、中国を外交的なライバルとしてイメージし、地域と国際社会の利益を促進するために効果的な国際協力を形成するためには、一層、二層において機動的に動く協力を確保しつつ、時には中国を参加国として含まない協力関係を進展させることで、逆に中国を引き込むというアプローチが有用となる。後



(出典) 筆者作成

者で意図しているような中国に対する梃子が巧く作用すれば、中国との統合戦略も機能すると期待される。いわば、中国の行動に対応する形で地域に存在する安全保障上の制度、取り決めを「伸縮」させることが、バランス戦略の本質にあり、統合戦略を補完する役割を持っている。そしてバランス戦略の成否とは、日本が中国に対するバランスングを有効な安全保障政策と位置づけられるだけの資源（経済力・外交力・社会的影響力）を十分に動員できるかにかかっているのである。

<sup>32</sup> 地域安全保障アーキテクチャの概念については、本研究チームの2010年報告書『アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ：地域安全保障の重層的構造』（東京財団、2010年）を参照のこと。  
<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=632>（2011年5月31日アクセス）

増大する中国の軍事力は、軍事的な懸念としての中国イメージを作り出していることも紛れもない事実だろう。とりわけ海軍力の増強が進むことに加え、海洋における活動が明らかに積極化していることは、地域諸国の懸念を招いている。日本においては2008年秋、人民解放海軍の4隻の戦闘艦艇がはじめて津軽海峡を通過して太平洋に進出、ついで沖縄本島と宮古島のあいだにある海域を通過した。それ以後もこの海域を人民解放軍海軍の艦艇が通過を繰り返している。2010年、尖閣諸島付近における違法操業漁船の逮捕は、国民に大きな衝撃をもって受け止められたが、軍事的な懸念はより早い段階から専門家の目には明らかとなっていた。また、米国では中国の軍事的な台頭に対する強い関心ゆえに、優れた多くの報告や証言が政府内外よりされてきた。2009年、人民解放軍海軍の艦船および漁船が米海軍音響観測船「インペッカブル」に接近し、一部が妨害活動を行った事案により、海洋における軍事的な懸念を強めることになった。近年、南シナ海における中国の活動強化は、領土紛争を先鋭化させるだけでなく、航海の自由への挑戦とも受け止められ、いかにして問題の解決を図るべきかという議論が熱を帯びている。

中国の軍事力は、核戦力、ミサイル戦力、空軍力においても大きな進展を見せている。一部の年を例外として依然として二桁成長を続ける軍事予算は、人民解放軍の軍事的能力に加え、意図における積極姿勢を引き起こしかねず、その懸念は今後ますます増大すると思われる。そのような懸念に対して、日本は2010年12月に策定された新防衛大綱における動的防衛力の採用に向けた取り組みにみられるように、日本自身の努力によって対応しつつ、唯一の同盟国米国との協力と分担によって対処を図る必要がある。また、危機が発生した場合における管理メカニズムの構築も、抑止態勢の強化のために必要となる。その意味でアジア太平洋地域における米国の同盟国との安全保障協力関係、たとえば日豪協力の強化は、直接的に抑止態勢に貢献することは期待できない。ここがソフトバランスあるいは制度的バランスの限界でもあり、抑止のための日本自身の努力と日米同盟の強化が重要である所以である（【図10】）。

## 5. 4 類型の秩序と日本の戦略的選択

### 「階層型リベラル秩序」の維持と「非対称型勢力均衡体制」への備え

前述の4類型のモデルのなかで、日本にとって望ましい秩序はどれだろうか。また米中関係のあり方はどこにあるのだろうか。本研究チームは、日本にとって何よりも望ましい秩序は、唯一の同盟国としての米国が中国に対する優位性を維持し、かつ米中関係が協調を深める「階層型リベラル秩序」【A】に他ならないと考えている。この秩序において日本は、米国優位の下でこれまで通り日米同盟を維持し、かつ中国とも経済・社会関係が促進される互恵的な二国間関係を育むことが可能となる。それゆえ、日本の対中戦略における基本的なスタンスとして、【A】の維持に努め、また【A】からの逸脱を防ぐことはきわめて重要だ。

しかし過去数年にわたる中国外交、また人民解放軍の行動が米国との軋轢を生んでいる状況に鑑みれば、米中関係における協調は常に担保されているわけではない。リチャード・ニクソンと毛沢東によって米中和解プロセスが開始されて以来 40 年近い米中関係は、協調と同時に関係管理の難しさを示し続けてきた。まだ米国との均衡に達していない現時点においても、日米両国をはじめ多くの国は中国の台頭に警戒心を強めている。力が拮抗していない段階においても、米中関係の対立が協調よりも目立つ、「非対称型勢力均衡体制」【B】は時に顕在化する。

すなわち、この段階において日本にとって望ましい政策は、【A】の維持に努めつつ【B】への右ブレに備え、また【B】への移行が明らかなきときには【A】への回帰を図るということになる。統合・バランス・抑止の概念を利用するとき、日本の戦略像は以下の要素をもつべきものとなる。具体的な提案は次節以降に分野別に論ずるため、ここでは方向性を指し示すにとどめる。

- 【A】を維持する、つまりアジア太平洋地域における米国の優位性を継続させつつ、協調的な米中関係が維持されるために、中国を含む全域的な地域制度への両国の積極的な参加を奨励しつつ、ルールや制度、規範の強化を図る。(統合)
- 【B】をより望ましい【A】に転換させるために、中国が自らの利益や選好にしたがったパートナーシップや枠組みを形成する場合には、それによって国際社会の協力が阻害されないために、また中国自らが参加する包括的な制度の利用が利益に合うことを示すために、中国が参加しないアドホックな連合を形成、または制度構築のための準備を図る。(バランス)
- 【B】における米中対立のコストが高く、また不測の事態における衝突を避けるために、米国の同盟ネットワークを強化するために努力し、日米同盟および日本自身の努力による抑止態勢の強化を、動的抑止及び危機管理メカニズムの構築により実現する。(抑止)

#### 「大国間協調体制」の実現と「冷戦型双極体制」の回避

しかしながら、将来の米中関係の均衡化へのシフトが不可避であるとするならば、日本のその段階で望ましい選択肢を模索しなければならない。均衡へ向かうことが避けられないとすれば、そこで日本にとって望ましい状況は、超大国間の対立に巻き込まれる「冷戦型米中双極体制」【D】ではなく、「大国間協調体制」【C】ということになるだろう。【D】の秩序の下では、米中が対立状況にあり、日米同盟関係の維持は図られるものの、米国の優位性は所与とされていない。【D】秩序下における日本の対中戦略は、【D】状況からの脱却に他ならないが、しかしその中でも安全保障上のリスクを低減させるためには、米「陣営」の一員としての同盟の強靱性を高めていくということになるだろう。【C】への移行が図れば、【C】の秩序の下で米国の優位性が必ずしも確保されていないとしても、米中両国は協調体制にあるため、日中両国間でも緊張関係が生じにくいことになる。ただし、米

中間での安全保障上の合意や取り決めが、必ずしも日本の利益と一致しない状況も招きやすいことには注意を要する。この段階における戦略像は、以下のようなものになろう。

- 【C】を維持する、または【D】からのシフトを誘導するために、中国を含む全域的な地域制度への両国の積極的な参加を奨励しつつ、ルールや制度、規範の強化を図る。日本は中国との戦略的協力を強化させ【D】の状況に陥らない国際環境の整備に傾注する一方で、日中双方の利益の不一致を解消しつつ関係を強化する「戦略的再保証」(reassurance)を強めていくことも求められる。(統合)
- 【D】をより望ましい【C】に転換させるために、また相手の出方に応じて安全保障協力を発展させる基盤を準備するために、中国が参加しないアドホックな連合を形成、または制度構築のための準備を図る。(バランス)
- 【D】における米中対立のコスト、また日中間における不測の事態における衝突のコストは日本にとって高いものとなっている。動的抑止及び危機管理メカニズムの構築を通じて日本自身の努力、および日米安保体制による抑止態勢の強化を図りつつ、米国の同盟ネットワークの活用を探る。また中国との戦略的協力関係の構築が困難な状況が明らかになれば、同盟の責任分担の観点から防衛予算の増大を検討することが求められよう。この段階において日本に期待される安全保障上の貢献は、グローバルな次元以上に、より地域的な視点から増大する可能性が高い。(抑止)

以上の4類型の安全保障秩序と日本の戦略的選択は、かなり大づかみの戦略観ではあるものの、日本の対中安全保障戦略の概念枠組みを設定する際に、きわめて重要なフレームワークであると考えている。米中関係が協調と対立の左右振幅を繰り返しながら、米国優位から米中均衡へと下降する形で力の変動が起こる「ダウン・スパイラル構造」のなかで、「移行戦略」としての動的な戦略を策定するには、【A】から【D】にいたる秩序の変動可能性を視野に置いた論理が求められるからである。

本提言書は、以上の第1部『台頭する中国』と対中安全保障戦略の基本戦略」における基礎的な考察に基づき、第2部において統合(integration)、バランス(balancing)、抑止(deterrence)を組み合わせた対中安全保障戦略の具体像に迫ることとしたい。

## 第2部：日本の対中安全保障戦略：「統合」・「バランス」・「抑止」の追求

### 1. 東日本大震災後の日本の外交・安全保障政策の基盤の回復

#### 東日本大震災後の安全保障政策：3つの「鍵となる課題」の克服

2011年3月11日の東日本大震災は、非常に広範囲で生じた地震であること、巨大津波を発生させたこと、さらに福島第一原発の事故と相まって、阪神大震災を大きく上回る被害を日本にもたらした。この大震災の発生以前から、日本には①長期化する経済の停滞、②少子高齢化、③財政事情の悪化、④政治的機能不全といった多くの問題が存在していた。しかし、これらの解決の方向性が全く見いだせない中で発生した大災害であることも、震災後の日本のガバナンスの基盤を論じるうえで、深刻な課題である。特に、経済活動のボトルネックとなりつつある電力供給の限界と福島第一原発問題の長期化は、迅速な復興の大きな障害になる可能性が高い。

東日本大震災後に、日本の外交・安全保障政策はいかなる展開をみせるのだろうか。大震災への対応の過程で、日米安全保障関係では外務・防衛担当閣僚会議（2プラス2）が延期され、菅直人首相の訪米は延期された。また日本政府は震災復旧のための第1次補正予算の財源として、同年度の政府開発援助（ODA）予算を約500億円削減することも決定した。大震災からの復興が最大の国家アジェンダとなった現在の日本において、ともすれば対外政策の課題は看過されがちであり、多くの主要外交課題が立ち往生している印象も強い。

しかし、東日本大震災には世界157カ国・地域および42国際機関から支援の申し出があり、東北地方では諸外国の救助チームが活動にあたり、世界中から支援物資や寄付金が寄せられている。戦後の日本がこれほど多くの同情と励ましを世界中から集めた事例はない。2011年5月の日中韓首脳会議では、中国の温家宝首相、韓国の李明博大統領が仙台及び福島の被災地を訪問し、震災に対する支援と連帯を表明した。同首脳会議では「防災協力」「原子力安全協力」「再生可能エネルギー及びエネルギー効率の推進による持続可能な成長に向けた協力」などが合意された。昨年、日中関係が尖閣諸島問題をめぐり緊張を深めていたことを想起すれば、禍福はあざなえる縄のごとく、大震災こそが日中韓三国の協力を促す契機となったことも事実である。

大震災を経験した日本だからこそ、大規模災害対策、原子力の安全、次世代のエネルギーについて世界と問題意識を共有し、災害発生国としての国際的な責任を果たし、世界の議論をリードすることは重要である。2011年5月の主要8カ国（G8）首脳会議（ドービルサミット）では、原子力の安全が議題として浮上し、日本の国際的なイニシアティブが問われることとなった。そのためにも日本はいちはやく災害からの復興を果たす必要がある。日本が現在抱えている不確実性は、具体的には以下の3つの「鍵となる課題」に集約することが可能である。

## 鍵となる課題 1：日本が迅速に復興・復活ができるか

第 1 の鍵は、今回の大震災から日本がどれほど迅速に立ち直ることができるか、である。世界の有識者の見解は（若干の激励を込めつつ）、この危機的状況を克服するプロセスの中で、日本が抜本的な自己改革に成功し、以前よりも強力な国家として立ち上がるのではないかと期待を表明している。こうした「危機における自己改革を通じた復活シナリオ」の必要条件となるのは、①電力供給の問題が解決されること、②原発事故の処理に短期間で成功すること、③政治的機能不全が解消し有効な意思決定がなされること、であろう。

これらはそれぞれ深刻な問題であるが、とりわけ重要なのは、日本の政治的安定性とガバナンスメカニズムの確立である。前述したとおり、震災以前から日本は様々な問題を抱えていたが、経済分野では、復興を機にケインジアン的な有効需要が大規模に創出され、適切な刺激となれば、停滞状況を脱することができる可能性もある（長期的には 20 世紀型の産業構造が温存されれば、改めて問題を引き起こす可能性はあることには留意が必要）。

しかしながら、少子高齢化は引き続き深刻化することが予想されるし、また財政事情についてはさらに悪化する恐れがある。他方、政治的機能不全は、意思と努力により改革することが可能な問題であり、またそれが進められることにより、ほかの問題についても解決の道が見いだされうるという点できわめて重要である。そもそも現在の政治的機能不全は、①超党派的コンセンサスが不在で、優先度の低い問題で足の引っ張り合いをする、極度に党派的な二大政党制が成立してしまったこと（超党派的コンセンサスを形成するための努力を行う老練な政治家が不在であることもその大きな要因である）、②政策を確実に実行することよりも、テレビ番組の中で印象に残る発言をすることが重視される「テレビ政治」が蔓延していること、③上記に関連して、政治ジャーナリズムが強い政局志向を持っているために、政策についても政局との関連で論じられることが多く、政策についての分析が深まらないこと、④意思決定プロセスにおいて一部の少数派が強力な拒否権を有しており、国益に立った意思決定を阻害していること、⑤専門的な見地から政策を立案し、実行していく官僚機構と、社会における多様な意見や利益をその過程に取り込んでいくことが期待される「国民の代表」としての政治家との役割分業が適切になされていないこと、など多くの原因があり、簡単に解決できる問題ではない。それでも、国の政策決定に関わる人々がそれぞれに努力していくことが必要である。

## 鍵となる課題 2：国際社会の日本のカントリーリスク評価

第 2 の鍵は、国際社会が東日本大震災に由来するリスク要因をどのように認識し、かつまたそれを克服する日本の力をどのように評価するか、である。

東日本大震災は、改めて日本がグローバルなサプライチェーンに占める位置の高さを認識させることとなった。現在の製造業はグローバル化が著しく進んでおり、コンピュータ、自動車などのうちとりわけハイエンドの製品において、日本製の部品なしでは最終プロダクトの生産が困難であることが明らかになったのである。東日本大震災は大災害ではあつ

たが、日本に想定される最悪の災害ではないことを考慮すれば、グローバル企業が、日本製部品に依存しないサプライチェーンの構築を志向することは十分考慮すべきであろう（それは外国企業に限定されない）。こうした、グローバルなサプライチェーンにおけるジャパン・パッシングが仮に生起すれば、円高などとは比較にならない打撃を日本経済にもたらすであろう。

一方、今回の震災は同時に、日本の「カントリーパワー」とでも呼ぶべきものを示すことにもなった。地震と津波は苛烈なものであったが、午後2時半過ぎという時間にもかかわらず新幹線の事故は発生せず、また津波に対しても少なからぬ人々が避難に成功した。また、津波で大きな打撃を受けた東北地方沿岸部の飛行場や港湾についても一週間程度で機能を回復させており、短時日で大規模な自衛隊の災害派遣を実現させたこととも相まって、日本の大災害に対応する力を示すことにもなっている。また、被災者たちが過酷な環境の中でも秩序を保ちながら避難生活を送っていることは、日本社会の強靱性を示すものとして、日本国外を驚嘆させた。

このような、日本の「カントリーパワー」はカントリーリスクを十分克服できるものであると国際社会が認識するのであれば、上記のようなグローバル・サプライチェーンにおけるジャパン・パッシングが生起する可能性は低くなるであろう。そのためにも、日本が迅速に復興することはきわめて重要なのである。

### 鍵となる課題3：東アジアの安全保障環境の安定は維持されるか

第3の鍵は、東アジアの安全保障環境に関わるものである。北朝鮮の核・ミサイル開発問題や後継体制の不確実性、台頭する中国の軍事力の近代化と軍事活動の活発化は、東アジアの安全保障環境の大きな懸念要因であり、そのことは大震災後も変わっていない。一方、日本としては、今後5年程度は復興すなわち内政に集中することが必要であり、安定的な安全保障環境が維持されることが以前にも増して重要になってきている。その意味で、これまで以上に米国のコミットメントとプレゼンスの重要性が増していくことは自明であろう。

北朝鮮が、周辺環境とは無関係に行動するアクターである可能性が高いことを考えると、政策的な意味で特に重要な課題は、中国との関係であるといえる。2001年にWTO加盟を果たした中国は、国際社会でのステークホルダーとしての地位を確実に向上させ、より積極的に自国の意思を打ち出すようになってきた。アジア通貨危機から復活した東アジアは世界銀行が「東アジア・ルネッサンス」と評したように、域内各国と中国との経済的、社会的な相互依存関係は深化した。他方それに比例するように中国の軍事力は拡大し、南シナ海から東シナ海まで、安全保障面では懸念材料が拡大している。2010年は経済のみならず安全保障においても「チャイナ・ショック」の年となった。ASEAN地域フォーラム（ARF）での南シナ海問題の再燃、日中間の尖閣諸島中国漁船衝突事件とレアアース規制問題、黄海（西海）における米韓軍事演習をめぐる摩擦などの一連の事件は、この地域における中



国の行動を一層不透明にした。とくに、尖閣諸島中国漁船衝突事件と黄海（西海）米韓軍事演習をめぐる摩擦は、北東アジアの安全保障、とりわけ日韓両国にとっては「チャイナ・ショック」であったといえよう。

その中国が、東日本大震災をどのように対日政策に反映させていくかは、2010年の対外政策の中国自身の評価にとっても重要な課題となる。短期的には、9・11テロ事件を米中関係の改善に利用したように、今回の震災を日中関係の改善に利用しようとする傾向がみられるだろう。仮に中国がそのような形で震災を二国間協力の契機と捉えるならば、日本としてもその機会を活用していくべきであろう。しかしながら、中長期的には、特に日本が復興に手間取った場合、弱い日本に対する圧力を強め、東アジア地域における主導的地位を確立しようとすることも十分に予想される。

以上3つの不確実性に鑑みれば、日本の安全保障政策の短期的目標とすべきは、日本が国家として復興に集中できる地域安全保障環境を創出すること、すなわち第3の鍵である「東アジアの安全保障の安定」に寄与していくことであろう。そこで重要となるのが中国との関係を安定化させることである。

以下では、第1部で分析した「統合」、「バランス」、「抑止」の概念に基づいて、日本の総合的な対中安全保障戦略のあり方について提言したい。その際、「日米中関係」、「北東アジア地域」、「アジア太平洋地域」という3つの領域に分けて論じていくこととする。

## 2. 日米中関係における「統合」・「バランス」・「抑止」

中国が地域秩序のステークホルダーとして台頭することによって、協力の機会が拡大するとともに摩擦も増大する。2010年の一連の事態は、中国が大国としての経済力を背景に、地域の安全保障においてもルールを定めようとした行為、すなわち周りにシェイプされるのではなく、周りをシェイプする行為であり、それ故に周辺国との摩擦が生じたのである。これは2000年代の対中シェイプとヘッジ戦略ではもはや十分に対応しきれない状況が生まれていることを如実に物語っている。

そのために、日本の対中安全保障政策においては、①国際システムと日中関係の安定化に向けて中国との協働を組み込む（ビルトインする）「統合」、②高まる中国の影響力が地域やグローバルな次元における協力を阻害しないようにする「バランス」、そして同時に③中国の機会主義的拡大（の可能性）への「抑止」の機能を働かせていなければならない。中国との安全保障関係においては、パワーシフトの実現如何にかかわらず、また将来的に米中協調が成立したとしても、中国の軍事力の拡大傾向は継続する可能性が高いことを考慮すれば、紛争要因を抱える隣国日本にとって、抑止は欠かせない要素である。

## 【統合】

### 提言 1 : パワーシフトに耐える強靱な「協力の習慣」を形成する

中国の台頭がパワーシフト（力の変動）をもたらし、米中均衡というパワーバランスが生起する可能性があることを中長期的な前提とすれば、それは安定した秩序を作り出すものでなくてはならない。こうした観点から言えば、日中安全保障関係には、両国間ひいては米国を含む多国間で、中国との協働の機会を拡大していくという統合機能が求められることとなる。

しかしながら、日本の対中安全保障政策において統合のプロセスを実行に移すことはそう簡単ではない。日中安全保障関係、とくに国防当局間の関係は日中の政治関係の延長として議論される傾向が強く、防衛交流や安全保障協力を進展させる前提として、政治的な信頼関係の構築が不可欠かも知れない。とくに中国側でこうした考えが強く、政治関係が改善されない限り（双方が政治関係を良好と認識しない限り）、防衛交流の具体化や安全保障関係の発展は困難とされる。

他方で、日本政府は、政治関係に左右されない防衛・安全保障当局間の関係構築を目指してきた。2006年10月の安倍首相訪中後の「戦略的互惠関係」の構築プロセスでは、防衛当局間の関係進展が重要な一部分と位置づけられている。また、2007年4月に温家宝総理が訪日した際の共同プレス発表は、戦略的互惠関係の基本内容の一つとして、「防衛分野における対話及び交流を強化し、共に地域の安定に向け力を尽くす」こととした。この合意を踏まえて、同年8月末、曹剛川国防部長が訪日して、「日中防衛交流がさまざまなレベル、分野で発展することを推し進める」ことを日中間で確認した。こうした一連の合意を受けて、中国側は、2007年9月の歩兵師団による進攻戦闘実動実弾演習「勇士 2007」に日本側のオブザーバー参加を受け入れた。また、同年11月から12月にかけて、中国海軍南海艦隊に属する駆逐艦「深圳」が東京に寄航し、翌2008年6月には護衛艦「さざなみ」が海上自衛隊艦艇として初めて中国（湛江）を訪問した。また、2008年と2009年には自衛隊と人民解放軍の尉官級青年幹部による相互往来が実施された。

しかし、政治関係如何を防衛当局間の関係進展の前提とする中国側の立場に根本的な変化は見られていない。むしろ日中間の政治関係が悪化した場合、中国はその政治的意図を表明する手段として日本との防衛交流を捉えている。2010年10月には、海上自衛隊の練習艦隊による青島への寄港計画について、中国政府は尖閣事案を理由に計画の延期を日本側に通知したほか、民間団体の笹川平和財団が実施する佐官級の防衛交流事業についても、中国側は日本側に延期を要請した。

中国側に国防当局間の関係を発展させようとする意思がないわけではない。2008年5月の胡錦濤国家主席の訪日の際に発表された「交流と協力の強化」に関する共同プレス発表は70項目の交流・協力案件を列挙し、そのうち7項目が防衛当局間に関するものであった。1998年11月の江沢民訪日の際に発表された共同プレス発表は、合計33項目の協力事項を

掲げていたが、防衛当局が関連するものは、一般論として「安保対話・防衛交流」の継続実施が確認された 1 項目のみであった。この合意と比べれば、国防当局間の交流・協力を強化するという中国側の意思もある程度具体化してきたと評価できる。こうした防衛・安全保障分野での交流と協力に関する合意の継続的实施と具体化を、中国側に働きかけていかねばならない。しかし、この分野での協力に関する日中首脳会談（胡錦濤訪日）や 2009 年 11 月の日中防衛相会談での合意は、統合の観点から言えば、十分ではない。これら合意を貫く基調が信頼醸成にほぼ留まっているからである。提言 2 で提示する非伝統的安全保障分野における協力は統合につながり得るが、現時点では「両国間における共通の課題」（2009 年 3 月の日中防衛相会談の共同プレス発表）がもっぱら強調されている。アジア太平洋地域では、同盟国間における安全保障協力の進展に加え、全域的な地域制度の緩慢な進展を補うように、安全保障課題に対応した二国間や多国間における機能的協力が進展している。こうした現実の動きと日中安全保障関係を関係付ける工夫も、統合との観点からは不可欠である。

しかし、現時点では非伝統的安全保障分野での日中協力はほとんど具体化されていない。特に、先述のように、2010 年 9 月の尖閣事案によって悪化した政治関係を理由に、中国の国防当局は予定されていた日中防衛交流の延期を日本側に通告するなど、政治関係を防衛交流の具体化に優先させた対応をとった。また、非伝統的安全保障分野での協力の実態は、依然として日中二国間ベースのものである。国連 PKO、海賊対処や自然災害対処などは、国際社会全体が直面する課題であり、政治問題化すべき政策課題ではない。加えてこうした分野での中国との協働は、地域的・国際的なシステムの安定と維持につながるものであり、本提言書がいう「統合」につながる政策課題でもある。

もちろん、自然災害対処や災害救難の分野では、高度な相互運用性を有する日米豪の防衛協力はもっとも実効的な協力枠組みとなっている。こうした意味で、仮に現段階で中国をこうした実効的な枠組みに取り込むことができたとしても、枠組み全体の実効性が直ちに向上するわけではない。しかし、将来的な米中均衡を前提とすれば、中国を既存の枠組みに早期に統合し、中国の力をポジティブな形で国際・地域安全保障に活用することが望ましい。そのために、中国（人員解放軍）との間で米国を含む多国間枠組みと二国間協力の双方で、「協力の習慣」（habit of cooperation）が形成される必要がある。中国が他国と協調して地域的・グローバルな安定に貢献する統合メカニズムを構築し、同時に、国際的な規範や枠組を通じて、中国が非協調的な行動をとるコストを理解させ、安定的にパワー・トランジション（力の移行）が行われることを、非伝統的安全保障分野における日中協力で追及していく必要がある。

## 提言 2：日中安全保障協力の「新しいフロンティア」を開拓する

日本は、統合の観点から非伝統的安全保障分野での日中協力を位置づけていくべきである。その一つとして国連平和維持活動(PKO)分野での協力がある。2009 年 6 月に北京市郊

外に設置された国防部平和維持センターを梃子に中国政府（国防部）は、諸外国の軍機関や国連との間で、この分野での対外的な軍事交流を強化しつつある。日本側にも陸上自衛隊国際活動教育隊など関連部隊・機関があり、PKO等の平和維持・構築要員への教育・訓練等をテーマに中国側との二国間の交流・協力が検討されてよい。

そのための方策の一つとして、シンポジウムという形式が初歩的には有用である。中国では、国防当局間の共通認識の形成と諸外国との軍事外交のロードマップの共同作成の手段として、中国国防部が主催し、政策担当者や専門家が参加するシンポジウムを開催することが増えている。日中間でも、トラック1でのシンポジウムを開催して、「協力の習慣」を形成する課題を具体的に発掘すべきである。加えて、統合との観点に立てば、ノウハウや経験を二国間ベースで交流させるだけではなく、グローバルなレベルやアジア地域のなかでの日中協働が不可欠である。

例えば、アフリカやアジアにおけるキャパシティ・ビルディング（能力育成）への取り組みを、日中両国が協同して支援するという政策構想が提示されてもよい。マレーシアは国連PKOへの貢献に積極的で、96年1月に設立された「平和維持訓練センター」では、2006年4月から諸外国の人員への教育・訓練を開始した。また、アフリカのケニアでは、国連開発計画（UNDP）のプロジェクトとして制度的・人的キャパシティの強化を目的に国際平和支援訓練センター（IPSTC）が設置されている。日本政府はすでにIPSTCの警察訓練コースを支援している。こうしたアジアやアフリカにおける地域的・グローバルなキャパシティ・ビルディングの取り組みを、日本と中国が協同してサポートすることは、両国間の協働だけではなく、国際システムの安定にもつながりうる。さらに、こうした政策に政府開発援助（ODA）資金が投入されてもよく、そのためのODA大綱の見直しも不可欠である。地域的・国際的な枠組みに加えて、機能的な枠組み、例えば日米豪の災害救難協力に中国をいかに組み込んでいくのかという課題も同時に重要となる。

東日本大震災を経て、人道支援（HA）と災害救援活動（DR）は統合の重要なテーマとなる。アジア太平洋地域においては、特に2004年のスマトラ沖地震・津波災害の経験の後、ASEAN地域フォーラム（ARF）等で災害救援のための協議が進められてきた。また、日米韓、日米豪といった3カ国の枠組みにおいても、災害救援は重要なテーマとなっている。その中でも、二国間同盟を基盤とする防衛協力をそれぞれ進めてきた日米豪は高度な相互運用性を有しており、実効的な災害救援を進める上でもっとも有効な枠組みとなっている。

（韓国軍は国外での災害救援での役割が韓国国際協力団 KOICA の空輸に限定されているため、現在のところ日米韓は実効的な枠組みにはなりにくい。）しかし、地域全体としての大災害に対する国際協力を進めていくためには、既存の同盟枠組みをさらに拡張した形で、特に中国の「統合」の観点から、中国を組み込んだ枠組みも合わせて追求していくことが望ましい。よって、アジア太平洋地域で行われている様々な取り組みについて、進行状況を改めて整理し、中国の力をポジティブな形で地域安全保障に活用するために、多国間枠組み及び二国間協力の両面から、中国を巻き込んだ形での災害救援の協力を進めていくこ

とが必要である。

地域安全保障アーキテクチャ論は、これまでの、ハブ・アンド・スポーク体制と多国間対話との補完関係を超えて、第 2 層における機能的協力を組み込んだ概念である。そして、その機能的協力において、災害救援活動は各国が共通の利益を有していることから非常に有望な協力分野であると考えられてきた。日本が震災後の復興を目指していく中、日本の安全保障政策において、東アジアの安全保障環境の安定、より明確に言えば中国との関係の安定が非常に大きな意味を持つことを考えると、特に、中国を巻き込んでいく形で地域レベルの災害救援活動を進めていくことは極めて重要である。さらに、第 1 層における同盟関係にある自衛隊と米軍が、今回の災害救援作戦において非常に高い能力を示したことを考えると、第 1 層における災害救援活動の能力と第 2 層における協力枠組みを有機的に接合させていくこともまた、有効な協力枠組みを構築していくためには不可欠であるといえる。このように、アーキテクチャ論を体系的に日本の安全保障政策に組み込んでいくことは、震災後の東アジアにおける安全保障を考える上で、これまで以上に重要性を増してきたと評価できる。

こうした地域安全保障アーキテクチャ論を日中安全保障関係のなかにも組み込んでいくことが不可欠であり、そのためにも日中首脳間や防衛当局間で新たなアクション・プランの検討と作成が喫緊の課題となっている。

### **提言 3：日中首脳と国防（防衛）当局間の危機管理メカニズムを強化する**

中国の台頭が国際システムにおける力の移行をもたらすか否かにかかわらず、日本が中国との安全保障関係において追及すべきいま一つの機能は、危機管理と動的抑止である。中国の軍事力の近代化、特に中国海軍の活動範囲が拡大し、また中国における第 4 世代戦闘機等の増加を受けて、海・空域において、自衛隊と人民解放軍との間で偶発的な事故が発生する可能性が否定できなくなっており、日中安全保障関係には危機管理機能が求められる。提言 1 でも触れたように、2007 年 4 月、温家宝総理訪日の際に発出された共同プレス発表は、「海上における不測の事態の発生を防止する」ことを目的に、「防衛当局間の連絡メカニズムを整備する」ことを明記した。同年 8 月末の防衛相会談においては、日中双方は防衛当局間の連絡体制を整備するための共同作業グループを設置することを合意し、2008 年 4 月に第 1 回共同作業グループ協議、2010 年 7 月に第 2 回協議を開催して、海上連絡メカニズム全体の枠組みと技術的問題などについて議論した。これらの協議を通じて、現場レベルの通信方法として、国際的に広く利用されている共通の周波数を日中間で使用することがおおむね合意されている。

危機管理という観点からいえば、より直接的に部隊とのコンタクトが可能な相互の連絡メカニズムや、部隊間での安全基準の共有が必要とされよう。しかし、中国側が強調する日本との連絡メカニズム設置の意義は「相互信頼の促進」であり、危機管理という目的はさほど強調していない。尖閣事案後の 2010 年 10 月にベトナム・ハノイで行なわれた北澤

俊美防衛大臣と梁光烈国防部長との懇談において、双方は防衛当局間の海上連絡メカニズムの早期確立が必要であるとの認識で一致した。しかし、中国の主要メディアは、海上連絡メカニズムについては報じず、両国間の「相互信頼を不断に強化」していきたいとする梁国防部長の発言が報じられたのみであった。

また連絡メカニズムの問題点として指摘しておくべき点は、一方がある事態の緊急性を認識して相手に連絡を取ろうとしても、他方が事態の緊急性を認識しない場合や、緊急性の文脈が異なる場合（例えば、国内政治において緊急性が認識される場合）、緊急の連絡に応じない可能性があることである。例えば、2009年5月に発生した北大西洋条約機構（NATO）軍による駐ユーゴスラビア中国大使館「誤爆」の際、クリントン米大統領は首脳間のホットラインを通じて江沢民国家主席と話をしようとして試みたが、中国側はこれを拒絶した。こうした可能性を考慮するならば、日中間で部隊運用に関する安全基準の一定程度の共有が不可欠である。すなわち、①相手国による艦船や航空機の運用の現状を如何に認識しているのか、②如何なる状況をもって緊急性や危険性を認識するのか、さらには③緊急性や危険性が認識された場合に、現場レベルでどのようなシグナルを送り意思疎通を図るのかについて、防衛当局間で確認し合うことが不可欠である。上述の通り、③については日中間で合意が成立しつつある。しかし、①や②については、部隊運用の正当性が相互に主張されるにとどまっている。ハイレベル交流や当局者協議は、依然として政治情勢に左右され易く、部隊運用への相互理解と共通認識形成の場としては十分ではない。したがって、部隊運用の安全基準の一定程度の共有という広義の危機管理という観点から言えば、部隊間交流や国防関連の研究交流の強化が不可欠である。例えば、現場レベルでの安全基準とともに、統合幕僚監部と人民解放軍総参謀部との間や、軍種別の幕僚対話（スタッフトークス）の制度化も必要である。

一部では、海上事故防止協定（INCSEA）や米軍が中国軍との間で有する海上安全保障協議（MMCA）のような枠組みを、日中の防衛当局間でも持つべきとの議論もある。しかし、こうした枠組み自体がどの程度の危機管理機能を果たすことができるのかは不確実である。例えば、米中MMCAについて言えば、中国側の認識では、これは海軍主導の枠組みとされ、これまで、MMCA協議に中国空軍は参加したことがない。また、中国側の参加者は基本的には政策部門に所属する者であり、部隊経験をほとんど有していない。仮に、中国との間で枠組みの機能や目的を共有することなく、INCSEAやMMCAを構築したとしても、安全基準の共有等の危機管理に関する具体的な成果よりも、協議プロセスが自己目的化することとなろう。協議それ自体であれば、従来の当局者協議やハイレベル協議に加えて、先述の2009年11月の日中防衛首脳会談で合意された幕僚対話や陸上自衛隊方面隊と人民解放軍大軍区との間の交流がある。これらの対話・協議枠組や部隊間交流のなかで、危機管理に関連する実質的な論点を中国側に提示して、安全基準の相互理解と将来的な共有を図っていくことが肝要である。

#### 提言4：中国が主導する枠組みへアクセスし、双方向的な「統合」を図る

中国の台頭が「力の変動」をもたらし、「米中均衡」というパワーバランスが生起する可能性があることは中長期的な前提であり、既存の枠組みへ中国を統合する必要があることはすでに述べた。他方、現時点ですでに中国を中心とする地域安全保障枠組みが成立し、機能を高めつつある現実もある。例えば、2001年に成立した上海協力機構（SCO）は、加盟国間の信頼醸成枠組みであるだけでなく、反テロを中心とする軍事・安全保障協力やエネルギー分野等での協力も推進している。また、SCOはオブザーバーや対話パートナー制度を設置して対外的なアウトリーチを拡大し、モンゴル、パキスタン、イラン、インドにオブザーバーの地位を付与している。すなわち、SCOは地政学的な重要性を持ちつつある。

また、中国は中国・アフリカ協力フォーラム（CACF）を通じた対アフリカ支援を強化しているほか、機能別には宇宙分野でアジア太平洋宇宙協力機構（APSCO）を北京に設置している。こうした地域的、グローバル、機能的それぞれのレベルで中国が中心となる協力枠組みが成立しているのである。こうした中国が主導する枠組みへ日本や米国がアクセスを強化することは、これら枠組みが過度に地政学的な色彩を帯びることを回避するとともに、中国を「統合」することに寄与するはずである。

中国もみずからが主導する枠組みの開放性を強調しており、例えばSCOは域外国や国際機関との関係構築を可能とする対話パートナー制度を2008年に設置した。SCOにおいて域外国が対話パートナーの地位を得るためには外相による申請が必要とされ、協力分野はSCO事務局との覚書によって決定される。また対話パートナーはSCOの既存の協議枠組みに参加するだけではなく、SCO加盟国との閣僚級の「SCOプラスアルファ」という枠組みの構築も可能となるのであり（対話パートナー条例第2条第3款第1項）、「SCOプラス日本」という枠組みの設置を目指してもよい。他方で、CACFはその対外関係に関する明示的な制度を用意していないものの、日本も参加した2005年4月のアジア・アフリカ首脳会議は、CACFやアフリカ開発に関する東京国際会議（TICAD）等の既存のアジア・アフリカ連携のイニシアティブを補完し活用することの重要性を強調した。アフリカの開発に関連する既存のイニシアティブを補完・活用するとともに、合理化・整合化を図ることによって、全体的なアフリカ支援の効率性を目指すことは、双方向的な中国の統合にもつながっていくであろう。

もちろん、中国は米国の同盟ネットワークへの反対姿勢を外交原則の一つとして堅持しており、中国が主導する協力枠組と、米国の同盟戦略や米国を中心とする安全保障協力との間の全面的な連携に帰結する可能性はさほど大きくない。しかし、中国が主導する枠組みの開放性向上の具体化を促していくことは、将来的には全域的な地域協力（第三層）の発展だけではなく、地域安全保障アーキテクチャの第一・二層と第三層との有機的連携すなわち統合に繋がっていく可能性をもつ。こうした意味で、日本や米国が主導する既存枠組に中国を引き込む努力だけではなく、中国が主導的立場にあるSCO等の枠組みへ日本や

米国がアクセスを強化することが不可欠である。

## 【バランス】

### 提言5：「日米中戦略安全保障対話」を開始する

日本、米国、中国は奇しくも世界の GDP の上位3位を占める関係となった。アジア太平洋地域の国際秩序を考えた場合、日米中三カ国の関係が安定的に維持されるか、それとも多くの不和と対立を含むものであるかは決定的な影響力を持っている。日米中が共通の戦略目標を持ち、安全保障秩序の維持に対する共同行動をとった場合、アジア太平洋地域の秩序における事実上の「G3」体制の到来と呼ぶにふさわしい状況が生まれる。しかし、現実には、米中関係、日中関係には多くの原則的な対立や利益の不一致が存在し、大国間の協調体制の全面的な成立には程遠い状況にある。

米中間では2006年6月にブッシュ大統領・胡錦濤国家主席の間で合意された「米中戦略・経済対話」が年2回開催されており、これまで貿易投資関係、金融、気候変動、エネルギー等に関する幅広い領域が議論されてきた。米中両国は、同対話の戦略協議部門を発展させ、2011年5月には国防当局・軍高官を交えた「戦略安全保障対話」(SSD)を開催し、アジア太平洋地域の平和と安定に関する米中協議の枠組みを設置することを決定した。米中の相互依存関係の深まりと、米中戦略関係の重要性に鑑みれば、米中間に安全保障面での協議枠組みが設置されることは、日本としても歓迎すべきである。

しかし、日米中戦略関係を日本から見た場合、日米安全保障関係と日中の対話枠組みという二国間のリンケージが存在するものの、日米中関係を三カ国間の戦略関係として位置付ける枠組みが欠落している。無論、日本はアジア太平洋地域で最も重要な米国の同盟国であり、その意味では日米中の三角形は常に「日米プラス中国」という図式となる。しかしながら、本提言書が日中関係を地域・グローバルな領域に拡大して位置づけようとするように、日中関係と「戦略・経済対話」開始後の米中関係には多くの利益の共通性が存在している。東アジアの秩序にとって日米関係、米中関係、日中関係がそれぞれ重要な変数であるかぎり、日中と米中を戦略対話としてつなげる努力は常に必要である。

「日米中戦略安全保障対話」には、具体的に以下のようなアジェンダ・機能を付与すべきである。第一は、戦略的透明性の拡大と信頼醸成である。日米中それぞれの安全保障戦略、国防政策、軍事力に関する見解を共有し、互いの理解を深めて相互不信や誤解を取り除き、安全保障のジレンマを最小化する機能である。この中には、安全保障・軍事ドクトリン、軍事力の構成と基本的運用、核戦力やミサイル防衛に関する対話、宇宙やサイバー空間など国際的公共領域（グローバル・コモンズ）に関する対話などが含まれる。第二は、朝鮮半島問題や海洋の安定などをめぐるアジア太平洋地域の不安定性に関する協議である。後に述べるように、これらの問題は、問題領域や機能に応じたグループ（第2層）が形成されることが望ましいが、こうしたグループ形成にあたり日米中の利益が共有されていることはきわめて重要である。そして第三は、非伝統的安全保障領域での協力である。



とりわけ大規模災害、原子力の安全、国際的組織犯罪等の問題領域において、日米中の具体的な協力が進展する可能性は高い。こうしたアジェンダ・機能を通して、日米中三カ国の協力態勢が、アジア太平洋地域の安全保障秩序の重要な核として位置付けられることが望ましい。

#### **提言6：オーストラリア・韓国・インド等との安全保障協力を強化する**

日本は、日米安全保障体制を基盤に据えつつ、いわゆるハブ・アンド・スポーク体制とよばれる米国のアジア太平洋における同盟ネットワークにおける、スポーク同士の連携を、平時と有事の中間領域における安全保障問題への対処能力を高める形で発展させていくべきである。一般的に、平時における同盟には相互運用性の向上や情報の共有を平素から進展させることが利点としてあげられるが、米国の同盟国のあいだにも同様の特徴が一定程度存在している。このような取引コスト（transaction cost）の低さを背景に、スポーク間での安全保障上の連携が発展することは、新しい安全保障上の課題に対処するためにも重要性を増している。アジア太平洋地域における米国の同盟ネットワーク全体が、そのような協力の進展によって有効性を高めていくことは、米国のこの地域に対するコミットメントを確保するためにも重要性を増している。また、これらの協力の積み重ねが、同盟ネットワークの外にある諸国との安全保障協力との接合を進めていくための下地となることも期待できる。

日本はオーストラリアと「安全保障協力に関する日豪共同宣言」(2007年3月)を締結し、包括的な戦略関係を構築することを謳った。同宣言が、アジア太平洋地域等における安全保障上の課題に関する政策調整の強化を「共通の戦略的利益」と掲げているように、日豪の協力モデルは「自国以外に展開して活動し、かつ状況によっては物理力を行使する意味で、能力の整備や訓練、あるいは警戒監視や抑止といった、平時における軍隊の活動や任務とも異なる」中間領域に属する活動の典型である。日豪両政府は2007年9月に合意された「行動計画」を着実に実施するとともに、力の配分の変化や国際情勢の変化に応じたアジェンダの更新を進めていくべきである。2009年12月における物品役務相互提供協定(ACSA)の締結、また現在進められている情報保護協定(GSOMIA)に関する交渉は、両国の協力の基礎構築につながり歓迎すべき動きといえる。今後は、第二層（必要に応じて形成される機能的協力）とともに東南アジア諸国のキャパシティ・ビルディング（能力育成）を共同で実施する枠組みを整備すべきである。

米国との安全保障協力を強化しつつあるインドとも、日本はマラバール演習にあわせて三カ国演習を数度にわたって実施してきた。今後は三カ国での戦略対話を開始し、多様な協力を模索すべきである。また、日本がフィリピンと対テロ・海洋の安全等に関する問題

で安全保障協力を深めることも、新たなスポーク間協力として検討に値する。フィリピンの空海軍や海上警備力への能力育成を米国とともに担うことは、海洋秩序の安定に果たす役割も大きい。

日本にとって韓国との協力強化は大きなミッシングリンク（懸案事項）となっている。2008年における李明博政権の誕生を受けて、2009年4月、日韓両国政府は防衛交流を進める意図を表明する文書を交わしているが<sup>33</sup>、人的交流においても具体的目標を設定せず、また協力分野についても詳細な記述はない。しかし、日韓両国の安全保障協力は、それぞれの政府が豪州やインドと強化している協力と異なり、みずからの国家の周辺における（特に伝統的な）安全保障に大きく寄与する可能性があり、かつ日米韓関係の強化にも道を開く。2010年5月、日本はオーストラリアとの間で物品役務相互提供協定(ACSA)に署名したが、韓国とも同様の取決めの締結を目指すべきである。また韓国とのインテリジェンス分野における協力を具体化することにより、日韓の共通の安全保障課題に関する協力には大きな進展が図られるであろう。そのためには日韓相互に、情報保護協定等、秘密保護に関する基準作りが重要である。さらに朝鮮半島情勢が流動化・不安定化した際の二国間協力のありかたについても、具体的な検討を急ぐべきである。

#### **提言7：機能的・アドホックな地域協力を推進する**

日本は、新防衛大綱において、アジア太平洋地域において非伝統的安全保障分野を中心にキャパシティ・ビルディング（能力育成）支援を進めていく方針を明らかにした。その重要性は、震災後の東アジアの安全保障環境においても変わっていない。また、機能的協力にも外交的な競争的側面は存在しており、実効性の高い協力を実現し、地域諸国の対応能力の育成を図るためにも、日本は米国やオーストラリア等とともに、これら新しい安全保障上の課題に対処する枠組みの構築に尽力すべきである。

今回の大震災への対応においては、2004年12月におけるスマトラ沖大地震・インド洋津波被害への対応でも示されたように、アジア太平洋からインド洋にかけて米国が有する軍事アセットが多面的な機能を有しており、国際緊急人道支援においても不可欠の役割を担えることが明らかになった。自衛隊もまた、一週間あまりで10万人を動員するなど高度な即応性を見せたほか、交通インフラが破壊された地域における多数のヘリコプター動員により行動能力の高さを示した。そして、米軍と自衛隊は、被災者の捜索・救難、物資の輸送、原発事故に対する協力など様々な局面において密接に協力し、軍事レベルにおいて日米が極めて高い相互運用性を有していることもはっきりと示された。このように、地域における災害救援の実効的な協力を進めていく上で、日米同盟はその重要な基盤となるも

<sup>33</sup> 「日本国防衛省と大韓民国国防部との間の防衛交流に関する意図表明文書」2009年4月23日。  
<http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2009/04/23a.html>（2011年5月31日アクセス）

のである。もちろん同盟の基本は侵略に対する共同対処だが、今後は、それだけではなく、日米同盟が地域における災害救援のための協力における死活的な要素となることを明確に認識した上で、日米同盟の深化を進めていくことが重要であろう。また、今後は緊急災害支援における対処能力をさらに高めるためにも、オーストラリア国防軍をはじめ、相互運用性が高く、取引コストの低い諸国の軍事アセットとの、平素の情報交換、訓練が必要になってくる。

すでに述べたように、本研究グループは 2010 年度に発表した報告書においてこの地域には、ASEAN を基軸に発展してきた全域的な制度（第 3 層）に加え、協力分野ごとに、独自の来歴やメンバーシップ、運営形態をもつ、機能協力のための枠組みや多国間での国家間協力（第 2 層）が存在してきたと分析した。事実、この地域では、自然災害に対しても防災のための教育や科学技術の応用が進められている。感染症対策やテロ対策、海上保安等においても、第 2 層の役割は依然として大きい。ASEAN、及び ASEAN を基盤とする全域的な制度のもつ包括性に鑑みれば、今後は両制度の接合面を拡大していくことが重要だが、同時に、機能別に進められている協力の実効性の高さは、人間の安全保障を実現していくために重要な土台になり得ることを認識すべきであろう。

## 【抑止】

### 提言 8：中国の機会主義的拡大行動に対する「動的抑止」を促進する

中国の対外政策そのものは、9.11 テロ事件を活用して対米関係を大きく改善させたように、今回の震災が日中関係の改善に活用される可能性は大きい。そうした政策姿勢そのものが人民解放軍の活発な活動の抑制にまでつながるとは考えにくい。すなわち、中国は一方で対日関係の改善を図りながら、他方で海洋進出に向けた軍等の動きは一貫して継続していくといった態度をとる公算が高い。

日本としては、震災後の中国の対日政策は上記の二面性を持ちうるということ認識しておく必要がある。その点で懸念されるのは、特に後者との関連で、日本の関心が復興に向けられていることを中国が「つけ入る隙（windows of opportunity）」とみて、東シナ海や尖閣諸島における主張を強めていくことである。そうした行動が実際に起こった場合には、前者と関連した日中関係改善のための努力が大きく阻害されることになる。よって、日本としては、日中関係を今後安定させていくためにも、決してつけ入る隙が生まれていると中国に認識させてはならないのである。そのためには、新防衛大綱で示された、警戒監視を中心とする「動的抑止」を追求していくことが重要である。

中国が海洋進出に向けた軍などの実力機関の活動を活発化させているのに対し、日本も動的抑止として警戒監視活動を活発化させていくとすれば、日中両国の偶発的な接触の可能性が高まっていくことになる。そうした偶発的接触そのものは、いかに予防の努力をしても発生する可能性はゼロにはならないことから、偶発的接触が生じた場合の危機管理のメカニズムを日中間で構築していくことが望ましい。そのために、現在日中で行っている

海上連絡メカニズム構築に向けた作業を加速させていくことが必要である。そういった作業は、偶発的な接触が日中関係全体の改善トレンドを損なわないようにするためにも不可欠なのである。

また、日中安全保障関係が危機管理機能を有することと、人民解放軍の活発な活動の抑制は同義ではない。すなわち、仮に中国が日本との安全保障関係のなかで、連絡メカニズムの構築や安全基準の将来的な共有に向けた動きを示したとしても、海洋進出に向けた人民解放軍等の動きも一貫して継続する可能性がきわめて高いのである。中国は自国の軍事的近代化の成果への自信を深めつつあるなかで、主権や主権的権利の主張を強化している。日本との関係においても、東シナ海や尖閣諸島における機会主義的な主張を強める可能性がある。例えば、前述のように、日本の政策関心が東日本大震災の復興に向いている隙を中国に突かれれば、これに乗じた軍事活動等の機会主義的な拡大がもたらされ、信頼醸成に向けた取り組みだけではなく、先述の統合機能も喪失されることとなる。加えて、日中安全保障関係が統合機能を喪失するなかで、力の移行ひいては米中均衡というパワーバランスが将来的に生起すれば、このシステムにおいて日本はその外交上の立脚点を失いかねない。従って、日本はそのような隙が生まれていると中国に見られてはならないのである。そのためには、新防衛大綱で示された、警戒監視を中心とする動的抑止を追求していくことが重要である。

#### **提言9：日米「ジョイント・エア・シー・バトル(JASB)」を推進する**

伝統的な軍事バランスの観点から見れば、中国軍の近代化に伴って懸念されるのは、周辺海空域における中国軍の活動の活発化だけでなく、いわゆる接近阻止・領域拒否(A2/AD)能力の拡大である。上記の動的抑止は、中国軍の活動活発化という現実に対し、つけ入る隙を見せないことによって、機会主義的拡大を抑制させることを目指すものである。しかしながら、潜水艦や巡航ミサイル、あるいは対艦弾道ミサイルや宇宙戦・サイバー戦能力を組み合わせ、米軍の地域への展開能力を阻害しようとするA2/AD能力に対しては、低烈度における事態の抑止を主眼とする動的抑止によって対応するのは困難である。これらに対応していくためには、高烈度における紛争に対応する抑止態勢を構築していかなければならない。

米国は、2010年版「4年毎の国防計画の見直し(QDR)」において、まさに現在におけるA2/AD能力の拡大に対抗するための概念として、「ジョイント・エア・シー・バトル(空海域における日米共同戦闘作戦)」概念を提示した。その詳細は明らかにされていないが、A2/AD環境を考慮しなければならない今後の有事対処計画の鍵となる戦闘概念であることが予想される。

この地域において、台湾海峡のような紛争の発火点が依然として残存していく可能性が高いことを考えれば、中国のA2/AD能力の強化に対し、それを無力化する態勢を整えることは、高烈度の紛争を抑止するために不可欠である。そのため、日本は米国と協力して、

ジョイント・エア・シー・バトル概念に基づく防衛協力を進めて行くことが重要である。高烈度の紛争に対する米国の抑止力の強化は、日本の実質的な努力を「動的抑止」に集中していくためにも重要な前提となるのである。

### 3. 北東アジアの安全保障協力：地域メカニズムの強化と北朝鮮への対応

北東アジアには、朝鮮半島の安定と平和、統一問題、北朝鮮問題の管理から領土、エネルギー、資源問題、海洋安全保障と、伝統的安全保障から非伝統的安全保障に至る問題が山積している。また東日本大震災によって、地震災害・原発・エネルギーなど、非伝統的安全保障の領域が改めて重要なアジェンダとして浮上した。いうまでもなく、これら北東アジアの安全保障の問題に対処するために中国は欠かせないアクターである。またもう一つの隣国である韓国との関係も、日中韓関係の発展にみられるとおり、北東アジアの安全保障に不可欠のファクターである。

ここでは、対中「統合」・「バランス」に重点をおき、地域安全保障アーキテクチャの重要な軸である日韓戦略協力を着目するとともに、日中韓や六者協議などの地域メカニズムの強化、そして北朝鮮問題への対応に焦点をあてて、中国とともに進める北東アジア安全保障協力について提言を行う。

#### 【統合・バランス】

##### 提言10：日韓戦略協力の軸を「賢く」活用する

北東アジアにおける中国のプレゼンスが拡大すれば、同じ地域秩序のステークホルダーとして協力する機会が増える一方、摩擦も生じる。北東アジアの安全保障をめぐる中国とどのような関係を構築していくのかについて、隣国の日韓両国はともに腐心している。いうまでもなく、日韓戦略協力は、米国との同盟を基軸とするアジア太平洋安全保障アーキテクチャを支える重要な軸であるが、それを基盤にして、どのように中国との関係を再構築していくのかがいま問われている。

その意味で、2010年の「チャイナ・ショック」ともいえる中国をめぐる一連の外交事件は、日韓両国が中国との戦略的関係を再考する契機となった。2010年9月の尖閣諸島中国漁船衝突事件は、中国漁船違法操業取り締まりと領土問題が複雑に絡んだ事件であったが、それは日本にとって外交的失点となり、2006年に提唱された日中「戦略的互惠関係」の中身が問われる事件でもあった。韓国にとっても、2010年は対中政策ならびに韓中「戦略的協力パートナーシップ」関係の内実を見直す契機となった。

1992年の国交正常化以来、韓中両国の経済関係は深化し（2004年に韓国の貿易相手国として中国は米国を抜いて1位となった）、北朝鮮問題をめぐる外交分野での協力も進展した。他方、2000年代半ば、盧武鉉政権時代には、米韓同盟摩擦をかかえながら、中国とは貿易摩擦（中国産キムチ“戦争”等）や歴史摩擦（高句麗史・「東北工程」論争）を経験する一方、

韓国が外交的に対中接近を試み不発に終わった経緯がある（例えば「北東アジア・バランス」論）<sup>34</sup>。その後登場した李明博政権は、米韓同盟重視の姿勢を鮮明にする一方で、中国側の働きかけもあり、2008年5月の韓中首脳会談で、韓中協力関係には戦略的という名称が追加され、「戦略的協力パートナーシップ関係」に格上げされた。

しかし、2010年の朝鮮半島をめぐる一連の事件で韓中関係は動揺した。同年の韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事件（3月）、延坪島砲撃事件（10月）をめぐる中国の対応は、韓中「戦略的協力パートナーシップ」、とくに外交・安全保障面での信頼関係の脆さを露呈することとなり、韓国にとって多くの教訓を学ぶチャイナ・ショックの年となったのである。2010年末に黄海（西海）における米韓軍事演習に中国が抗議し、米韓同盟の動きを牽制したことは、朝鮮半島の安全保障をめぐる新しい構図をつくった。また、2010年12月の黄海（西海）中国漁船拿捕事件にみられるように、韓国は（日本と同様に）中国漁船の違法操業問題を抱えている。

以上のように、2010年に日韓両国がチャイナ・ショックを経験し、中国をめぐる安全保障問題に対する認識を高めた結果、日韓両国間の対中認識において重複する部分（convergence）が増したことは確かである。実際、両国には、対中政策をめぐる経済分野のみならず、外交・安全保障分野でも認識を共有しようとする流れが生まれつつある。例えば、日韓両政府の主導で実施した日韓新時代共同研究プロジェクトが2010年10月に発表した政策提言（『「日韓新時代」のための提言：共生のための複合的ネットワーク構築』の「国際政治編」）の中で、中国政策をとりあげたことは注目に値する<sup>35</sup>。つまり、2010年のチャイナ・ショックを経て、北東アジアの安全保障ならびに対中政策をめぐる日韓協力を進化させる機会が生まれているといえよう。しかし、韓国はもともと中国の安全保障問題をめぐって日韓協力（ないしは日米との協力）を進めることについては慎重である。日韓協力（および日米との協力）が韓中関係を害する、即ちゼロサムになることへの懸念があり、韓国側には期待とともに懸念が混在する、相反する感情がある。

したがって、対中政策において日韓協力を進めるためには、日韓両国の共通点とともに微妙な差異も考慮しながら、「賢く」活用することが必要である。対中「統合」・「バランス」・「抑止」戦略の観点からいけば、対中政策において日韓協力がもっとも力を発揮できるのは統合（統合と協力）である。ここは韓国がとくに積極的関心をもつ分野であり、日中と日韓の二国間関係とともに、日中韓の三カ国関係（トライラテラル）やASEAN地域フォーラム（ARF）を活用すべきである。六者協議は、北朝鮮問題のみならず北東アジア

<sup>34</sup> 韓中関係に関する議論については、例えば、Website of Seoul National University's MacArthur Asia Security Initiative (MASI) grant on "Managing Sino-Korean Conflicts and Identifying the Role of the United States"(project manager: Dr. Chung Jae-ho, Director, Institute for China Studies, SNU), <http://masi.snu.ac.kr/xe/index.php> (2011年5月31日アクセス)を参照されたい。

<sup>35</sup> 日韓新時代共同研究プロジェクト『「日韓新時代」のための提言：共生のための複合的ネットワーク構築』（2010年10月）。[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/10/1022\\_03.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/10/1022_03.html) (2011年5月31日アクセス)（共同座長：小此木政夫・慶応義塾大学教授、河英善・ソウル大学校教授）。外務省 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/10/1022\\_03.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/10/1022_03.html)

協力を日韓両国が中国とともに協力して進めるために有用である。

次に取り組まなければならない分野が対中「バランス」（ソフトバランシングと競合）である。この分野では、日本がイニシアティブをとりやすく、韓国は慎重に取り組むと考えられるが、朝鮮半島の安全保障をはじめとする様々な面における中国の台頭を考慮して、韓国も関心をさらに高めていくであろう。この目標のためには、日韓に加え、日米韓、日豪韓などの第二層の枠組みや ARF のような三層の場を活用することもできる。

対中抑止（中国の拡張に対する抑止）において日韓協力を表向きに進めること（すなわち日米同盟と米韓同盟が協力すること）は、とくに北朝鮮問題で韓国が中国の協力を必要とする限り、きわめて困難である。しかし、韓国は中国の軍備拡張、海洋進出などはある程度懸念しており、対中抑止の機能は実質、日米同盟に依存していくことになる。ただし、事故防止協定、ホットラインなど、危機管理メカニズムの構築・改善など、韓中軍事交流・信頼醸成の発展は朝鮮半島の安定に資するものであり、周り（日米両国）からも奨励するべきである。

以上の通り、対中政策をめぐる新たな協力分野とお互いにとって「居心地のよい範囲」（comfort zone）を探るために、日韓両国間で政策対話・戦略対話をより積極的に推進していくべきである。政府レベル（トラック 1）ではとくに戦略対話のための次官級レベルの対話、民間レベル（トラック 2）では、シンクタンクの政策対話、トラック 1.5 では民間主導で政府関係者との対話を促進するべきである。対中認識を検討するためには研究者、実務者、政治家のみならずメディア間の対話も有用である。なお、日韓協力を進めるにあたり、米国との同盟（日米同盟、米韓同盟）と対中関係（日中関係、韓中関係）は必ずしもゼロサムではなく、プラスサムの可能性があることについて戦略的認識を共有することが重要な前提となる。

### **提言 11：六者協議・日中韓協力によって中国との地域協力を促進する**

北東アジアの安全保障において中国と地域協力を促進する、すなわち対中統合を進めていくためには、六者協議と日中韓トライラテラル（三カ国協力）の枠組みを活用していくことが有用である。北朝鮮問題は中国と協力しながら対処できる分野であり、日中・中韓の二国間外交とともに、日中韓トライラテラルや六者協議枠組みを活用して、議論を深めていくべきである。しかし、北朝鮮の核開発・ミサイル問題など、日韓両国の防衛にかかわるアジェンダについては、必ずしも中国との利益の一致が見られないこともあるため、そのような場合には、日米・米韓、日米韓をベースとし、対中バランスをはかりながら、北朝鮮の挑発行為に対する抑止と予防に務めることが重要である。

六者協議は 2008 年 12 月の首席代表者会合以来休会した状況にあり、本稿執筆時点では再開の見通しは困難な状況にある。2009 年以降、北朝鮮はミサイル実験、2 回目の核実験を実施したほか、韓国哨戒艦沈没事件、延坪島砲撃事件等を引き起こし、六者協議を取り巻く環境は大きく変化した。しかしそれでも、2005 年 9 月第 4 回六者協議共同声明を前提

とした北朝鮮の全ての核兵器と核開発計画の放棄を目的とする協議を再開させることは極めて重要である。また、中国と協力しながら、北朝鮮の改革と開放を促し、包括的解決を目指すことが望ましい。

日中韓トライラテラルの枠組みは発展途上の枠組みであるが、中国との地域協力を進めていくためにも育成するべきである。事務局をソウルに設置することが昨年合意され、この枠組みを利用して、災害救援、環境・エネルギー、原発の安全など、機能的領域の安全保障問題に取り組める。5月開催の日中韓サミットでも原発の安全が議題になったように、日本の隣国である中国と韓国への関心は高い。したがって東日本大震災・原発危機を契機に、日中韓やASEANプラス3、東アジア首脳会議（EAS）などの枠組みを利用し、中国を含める形でこの地域における原発安全協力を具体的に推進していくべきである。東日本大震災に対して韓国と中国も人員ならびに物資支援を提供したが、今回の経験を参考に、日中韓・ASEANプラス3、EAS・ARFなどの枠組みを利用して、人道支援・災害救援の実践的ノウハウと連携を強化するべきである。そしてその経験が他の地域での災害支援にも役立つよう、制度化を進めるべきである。防衛交流も開拓の余地がある。日中とともに韓中の二国間軍事交流の進展を見極めながら（例えば、8月開催予定の韓中国防会談）、日中韓トライラテラルの協力分野の拡大を検討していくべきである。日中韓三カ国間の協力が進めば、ASEANプラス3、EASにおける東アジア地域協力や六者協議と北東アジア広域協力の促進という波及効果も期待される。他方、日中韓FTAの行方など経済協力のあり方が外交・安全保障関係にどのように影響するかも注視していかなければならない。

中国の東シナ海から南シナ海までの海洋進出は、とくに海上交通路の安全という観点から、日韓两国を含む周辺国の主要懸念材料である。抑止については米軍、日米同盟の機能に頼らざるを得ないが、日韓两国は、それを補完していく意味でも、日中、韓中の二国間で、事故防止協定や危機管理メカニズムの構築に貢献していくべきである。また、ARFなどの多国間枠組み（第三層）の場を活用し、中国との対話を促進し、海賊対策、核拡散安全保障イニシャティブ（PSI）の訓練、災害訓練などを通じて協働経験を積み重ね、対中「統合と協力」をさらに強化していくべきである。

## 提言12：北朝鮮の「不安定化」シナリオに備えた協議を開始する

北東アジアの安全保障問題の中でも北朝鮮問題への対応は喫緊の課題である。当面のところ北朝鮮の核・ミサイル開発問題そして後継体制や経済停滞に伴うレジームの不安定化への対応にその焦点が絞られる。より長期的には北朝鮮の改革と開放を促進し、朝鮮半島の平和体制を構築していくという課題がある。しかしながら、北朝鮮の非核化を推進する六者協議には恒常的停滞がみられ、また近年では韓国の哨戒艦「天安」の沈没や延坪島砲撃事件にみられるとおり軍事的な突発事件への懸念も高まっている。このように北東アジアは多国間の外交枠組みの停滞（その背景としての米中の北朝鮮に対する外交圧力の制限）および北朝鮮からの非対称的攻撃抑止の不安定性という「二重の脆弱性」を抱えている状



況にある<sup>36</sup>。

朝鮮半島をめぐる北東アジアの安全保障が二重の脆弱性を克服するためには、第一層（日米・米韓同盟）と第二層（六者協議、日中韓など）の協力を重層的に組み合わせ、また危機を想定した協力の強化を進めていくことが望ましい。その際に、米中両国が北朝鮮に対して毅然と圧力をかけることを厭わない環境を醸成する必要がある。そこでは制裁を強化した場合の北朝鮮「不安定化」シナリオに備えた政策コンセンサスを、米中韓に日露を加えた五カ国で共有することが重要である<sup>37</sup>。

六者協議は北朝鮮を当事者として含み、中国やロシアといったステークホルダーが参加する枠組みとして基本的に維持するべきである。同時に「五者」（米中韓日ロ）にとっては、北朝鮮問題についての協議、とくに危機管理のためにこの枠組みは有用である。また朝鮮半島の非核化ならびに統一のための枠組みとしても維持しておく。北朝鮮が非協力的態度を続ける間も、「五者」ないしは「三者」（日米韓、日中韓、米中韓）・四者（日中韓米）でその枠組みを維持することが重要である。

中国の北朝鮮制裁に対する積極的な姿勢を引き出すためには、中国の懸念を緩和するための再保証について日米韓が働きかける必要がある。中国の懸念が①北朝鮮に対する外交圧力による強硬な行動の誘発、②北朝鮮が不安定化・崩壊した場合の中朝国境からの難民流入、③北朝鮮不安定化時の米韓両国の北朝鮮における軍事行動等にあるとすれば、それら懸念を低減するための再保証の枠組みをつくることが重要ということになる。具体的には、①日米中韓四カ国の外交・国防当局による北朝鮮不安定化時の対応計画、②日中韓三カ国による難民発生の際の国境管理に関する計画、③米中韓三カ国による北朝鮮の体制不安定化の際の、治安維持、核兵器の管理、統治メカニズムに関するスキーム作りを並行して検討・実施することが重要である。仮にこうした計画・スキームが中国政府に再保証としての安心感を抱かせることができれば、中国が制裁措置についてより毅然とした対応をとる土台をつくることができるだろう。

しかし、仮に北朝鮮が軍事的な威嚇行動を起こした場合、米韓同盟と日米同盟がこうした行動を即座に無力化できる能力を示すことは、きわめて重要である。今後、船舶検査への妨害行動や、南北国境における軍事衝突、米偵察機への攻撃などは十分に想定されうる事態である。こうした小規模な衝突を本格的な軍事紛争へとエスカレートさせないためにも、事態を迅速に制御できるだけの軍事態勢を整える必要がある。そのためには、米国が韓国・日本双方への防衛コミットメントを明確に示して拡大抑止を支えることに加えて、

<sup>36</sup> 「二重の脆弱性」については、神保謙「＜経済教室＞哨戒艦事件と北東アジア安保：日米韓の抑止再構成を」『日本経済新聞』（2010年6月21日）を参照。

<sup>37</sup> 北朝鮮の不安定化シナリオに対する関係諸国との協議の必要性については、近年多くのレポートにより問題提起されるようになってきている。Bonnie Glaser, Scott Snyder, See-Won Byun and David J. Szerlip, “Responding to Change on the Korean Peninsula: Impediments to U.S.-South Korea-China Coordination,” *A Report on the CSIS Freeman Chair in China Studies* (May 2010); Paul B. Stares and Joel S. Wit, “Preparing for Sudden Change in North Korea”, *Council on Foreign Relations Special Report No.42* (January 2009); Jennifer Lind, “Point of View: Japan must prepare for North Korean collapse,” *Asahi Shimbun*, February 4, 2011.

米韓・日米双方の軍の即応態勢を高め、北東アジア全体の抑止構造を再構成することが重要である。

#### 4. アジア太平洋の地域安全保障制度における対中戦略

現在、アジア太平洋地域には、アジア太平洋経済協力会議（APEC）、ASEAN 地域フォーラム（ARF）、ASEAN プラス 3（APT）、東アジアサミット（EAS）、ASEAN 拡大国防相会議（ADMM Plus）といった全域的制度（以下、地域制度）が存在している。地域の主要国は、これらの地域制度が単に対話と協力を促進するだけでなく、台頭する中国を「社会化」する場として機能することを期待してきた。例えば、米国や一部 ASEAN 諸国の政府関係者は、中国が地域制度を通して国際規範やルール（紛争の平和的解決、武力の不使用、自由貿易、不拡散など）の意義を学習することで、長期的に「自由で開かれた国際秩序」において「責任ある大国」として台頭するというシナリオに度々言及してきた。

しかしながら近年、南シナ海の領有権問題など多国間協調が必要とされる国際問題に対する中国の独善的な態度を受けて、中国の社会化への期待感は特に先進民主主義国の中で急速に低下している。このように「自由で開かれた国際秩序」への中国の取り込みがますます困難になる状況の中で、日本は対中戦略の実現のために地域制度をいかにして活用すべきなのであろうか。既に地域の先進民主主義国の間には、中国の社会化はおろか信頼醸成にすら顕著な実績を残すことができない地域制度への失望感が広がっているが、中国の国際秩序への統合を戦略目標とする限りにおいては、中国を構成国として含む地域制度の存在意義はそう簡単に消えうせるものではない。以下では、主として対中「統合」「バランス」戦略における地域制度の役割について政策提言を行う。

##### 【統合】

##### 提言 13：地域協力への参画意欲を通して「責任ある中国」を促進する

第一に、日本は地域制度を通して中国を含む多国間安全保障協力を推進する努力を地道に続けるべきである。これまでアジアの地域制度（特に ARF）においては、地域秩序の安定性を高めるため、軍事的透明性の向上や予防外交措置の整備、またテロや海賊といった地域共通の安全保障問題に対する多国間協力の醸成といった取り組みが行われてきた。しかし、これら取り組みの多くは中国を含めた一部参加国の反対もあり、順調に進展していない。中国がアジアの地域制度において安全保障協力に否定的な態度を示すのは、それらの協力が自国の安全保障上の利益を著しく阻害しかねない — 例えば米国や日本が地域制度を利用して中国の主権に関わる問題に干渉するなど — の懸念を持っているからである。

しかしながら、近年、多国間安全保障協力に対する中国の態度には変化の兆しも見えている。例えば中国は、国連平和維持活動やソマリア沖での海賊対策、またスマトラ沖大地

震・インド洋津波後の災害救援活動に参加するなど、少なくとも非伝統的安全保障分野における多国間協力には前向きな姿勢を見せ始めている。日本は、このような中国の政策変化の機会を生かして、今後地域制度の中で災害救援、平和維持活動、テロ対策に関する地域協力を、中国を巻き込む形で積極的に推進していくべきである。とりわけ災害救援協力は、東日本大震災後の大規模な災害救援活動を経験した日本にとって、主導的役割を果たしやすい分野であるといえる。

これら非伝統的安全保障協力が習慣化されなかつ具体的な実績が積み上がれば、中国も自国の国益に対する地域協力の意義を理解するようになるであろう。また、地域制度内での安全保障協力に対する中国の不信感が大幅に低下すれば、非伝統的安全保障分野における地域協力が伝統的安全保障分野に拡大する可能性もある。更に中国がこのような地域協力のプロセスを繰り返し経験することで、長期的には中国に秩序形成の参画者としての自覚と責任感が生まれることが期待できる。

## 【バランス】

### 提言 14：地域制度における「有志連合」を形成する

上記の例のように、地域協力に関しては中国が積極的に関与もしくは今後関与が期待できる分野がある一方で、予防外交や海上の安全保障協力など中国の反対により協力が進展しない分野も存在する。これらの分野では、中国は単に地域協力の推進を拒むだけでなく、協力を規定するルールが自国の狭い国益を反映した形で構築されるよう影響力を行使する場合もある。例えば、ARF 参加国は 2001 年に予防外交実施のための暫定ルールに合意したが、内政不干涉原則に過度に固執する中国を含めた一部諸国の強硬な主張により、予防外交の対象が国家間紛争に例外なく限定され、また効果的な予防外交を実施するには不可欠とされる早期警報、事実調査、調停者の派遣といった措置も ARF の役割から除外された。また、海上の安全保障の分野においても、南シナ海での支配海域の拡大を目指す中国の反対により、実効的な協力やルール形成が進展しない。このように、日本をはじめとする西側諸国は、地域協力を規定するルール作りの場において中国を「シェイプ」するどころか、逆に中国に「シェイプされる」ケースが増えている。

今後日本は、地域協力のルール形成の場において中国に一方向的にシェイプされるのではなく、将来的に中国を責任ある大国として、「自由で開かれた国際秩序」に取り込むためにも、それらのルールが中国の狭い国益ではなく広く国際社会の利益に資する形で形成されるようリードすべきであるが、そのためにはこれまでとは違った手法をとる必要がある。

今後日本は、中国が地域協力の推進を拒む分野においては、地域制度の内外で協力に前向きな他の地域諸国と「有志連合」を形成し、協力及び協力活動の実行を規定するルール作りを進めていくべきである。ここで重要となるのは、いかにこの有志連合にできる限り多くの構成国を巻き込むかである。協力活動に参加する構成国の数が多ければ多いほど、非協力国にかかる圧力は高まる。大多数の構成国が協力実現への強い意思を示す中で、少

数の非協力国が反対の姿勢を保ち続けるのは容易ではない。また、実際に協力活動が目に見える実績を上げるようになれば、非協力国にかかる外交的圧力は更に高まることになる。したがって、たとえ中国が初期の段階で有志連合主導の地域協力に関心を示さなかったとしても、協力の実績が積み上がれば、長期的には中国もそれら協力に参画せざるを得ない環境が醸成されることが期待できる。

このような地域制度での有志連合主導の地域協力はすでにその萌芽をみせている。例えば、2009年5月にARF参加国の軍や災害援助機関がフィリピンに集結し、大型台風による大規模災害に対して人道支援を行うという想定のもとにARFとして初めて実働演習が行われたが、これは「Shepherds Group」とよばれる同志国グループのイニシアティブによるものであった。この実働演習は米国とフィリピンの2か国が主導し、実際に演習に参加したのはARF加盟国26カ国の内12カ国のみであった。しかし、2011年3月にインドネシアで実施された第2回災害救援実働演習には中国を含めた20カ国が参加するなど、活動の規模も拡大している。ARFは設立から15年を経てようやく中国を巻き込む形で実働演習を実施できたわけだが、このような有志連合主導の協力が実現したのは、これまでARF内で基本的に対話レベル以上の活動を望まなかった参加国の多くが、近年具体的な安全保障協力を推進することに関心をもち始めたからである。

第二層における同志国のみで構成された機能的協力の枠組みと違い、非友好国を含みなおかつ全会一致を重視するアジアの地域制度においては、たとえ制度内で有志連合が形成されたとしても、非同志国の意向と極端にかけ離れた形で地域協力を進めることができない（つまり緩やかなペースで協力を進めていくしかない）といった欠点もある。しかし、中国の統合という観点からいえば、地域制度を活用する意義は大きい。その理由は主に二つある。第一に、中国を含む枠組みで有志連合主導の地域協力を進めることで、有志連合に対する中国の警戒感がある程度緩和するだけでなく、中国を巻き込んだ実効的な地域協力の構築へ向けた中国との交渉が可能となる。第二の理由としては、ASEAN加盟国をはじめとする地域諸国には中国への配慮から中国を除いた枠組みで地域協力を深化させることに抵抗感を示す諸国が少なくないため、有志連合主導の地域協力でできる限り多くの地域諸国を巻き込むためには、中国をメンバーとして含む地域制度で協力を進めるのが望ましいことがあげられる。他方で、中国が歩み寄る姿勢をみせない場合には、第二層の枠組みで、たとえ参加国が少数であっても有志連合による協力を進め、実績を積み上げたところで協力に参加するよう中国に圧力をかけることも必要になってくるであろう。前述のように、近年、より多くの地域諸国が具体的な安全保障協力を実行する必要性を認識するようになった。今後日本は、地域制度においてこれら諸国と連携し、予防外交や海上の安全保障など中国が抵抗を示す分野においても積極的に地域協力を進め、「自由で開かれた国際秩序」の形成に資する安全保障アーキテクチャ作りを実質的に進めていくべきである

### 提言 15 : 対中「統合」・「バランス」戦略実現のための地域制度を改革する

前述のように、これまで地域制度では中国の意向に沿って協力のアジェンダが動くケースが多かったが、この主な理由としては中国と利益を共有する国家が制度内に一定数存在したこと、また地域制度が ASEAN 方式を運営原則として採用していたことが上げられる。「全会一致による意思決定」や「合意の非拘束化」に代表される ASEAN 方式は、その非拘束的な性質ゆえに地域制度に対して懐疑的な見方をもつ地域諸国の支持を受け、それら諸国の地域制度への持続的な関与を引き出すなど、地域制度初期の発展に貢献してきた。しかしその一方で、これらの原則によって地域制度では、1) 協力国の提案に対して非協力国が過剰な拒否権を行使する、2) その結果、地域協力が進展しないばかりか、協力を規定するルールが非協力国の狭い国益に資する形で構築される、また 3) 合意された協力が実行されない、といった問題が生じている。上記の日本の対中「統合・バランス」戦略の実現性を高めるためには、地域制度の運営原則を協力の実績の積み上げが可能となるものへと改定することが不可欠となる。具体的には、地域制度の意思決定方式を全会一致から「コンセンサス・マイナスイワン」に変え、また合意事項に拘束力を持たせるなどして、制度内に協力の合意ではなく協力の実績を積み上げることができる体制を構築する必要がある。

言うまでもなく、現時点では地域制度が ASEAN 方式から脱却できる可能性は低い。ミャンマーやカンボジアなどの ASEAN 新興国の ASEAN 方式への執着は根強いものがある。また、運営原則の改定には、これまで ASEAN 方式を熱烈に支持してきた中国の同意も得る必要がある。しかし、長期的にみれば ASEAN 方式の改定は夢物語であるとは言えない。近年、ASEAN 方式に対する批判は、ASEAN 内部からも出始めており、政府間レベルにおいてもその是非が問われ始めている。例えば、2007 年に採択された ASEAN 憲章の草案となった「賢人グループ」のレポートは、従来の全会一致による意志決定や内政不干渉原則の部分的な見直し、また加盟国が憲章規定やその他合意に違反した場合の措置に法的拘束性を持たせることを提言した。ASEAN 憲章は、賢人グループの提言を忠実に反映したものにはならなかったが、この提案を支持していた ASEAN 加盟国は少なくなかった。また ARF でも、ASEAN 加盟国の持ち回りからなる議長国のリーダーシップの下に、一部参加国の反対を押し切る形で議長声明が採択されることもあるなど（北朝鮮のミサイル・核開発に対する非難声明など）、全会一致原則が適用されないケースも増えている。

このように近年多くの ASEAN 諸国が地域協力の推進に積極姿勢を見せ始める中で、それら諸国の ASEAN 方式に対する姿勢にも変化が見え始めている。これまでは日本は、改革勢力と抵抗勢力の間でしばしば仲裁者的な役割を果たしてきたが、ASEAN 方式からの脱却に賛同する地域諸国が増える状況においては、それら諸国と連携した上で地域制度の改革を主導していくべきである。ARF に関していえば、日本は ARF の設立に重要な役割を果たしており、ARF の改革を主導するにふさわしい発言権を有している。これまで ARF では改革を拒む勢力が多数派を占め、いわば諦めムードが漂っていたが、改革勢力が多数派へ

と近づく今こそ、日本のあらたなイニシアティブが期待される。

---

## 日本の対中安全保障戦略

パワーシフト時代の「統合」・「バランス」・「抑止」の追求

2011年6月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tokyofoundation.org>

---

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。  
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

**公益財団法人 東京財団**

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tokyofoundation.org>