

上海協力機構と日本

－ユーラシア共同体の構築に向けた連携－

岩下明裕

序－上海協力機構をどう理解するか－

上海協力機構を取り巻く全ての事象は否定的に解釈されてきた。この傾向は特に米国の研究者たちに当てはまる。2005年にアスタナで行われた上海協力機構首脳会議で、機構の領域からの「外国軍」の撤退要求と、2006年の首脳会議へのイラン大統領アフマディネジャドの招待が決定されたことは、中央アジアにおける米国のプレゼンスを終わらせるための、中ロのイニシアティブによる加盟国共通の意思だと見なされる傾向にある。欧米の研究者の中には現在の上海協力機構は反米同盟に発展したと信じる者もいるが、この見方は疑しい。彼らの分析は、これまで上海機構がどのように発展してきたのかについての体系的な分析によって検討されるべきであろう。

精査してみれば明らかだが、上海協力機構が反米同盟に発展する可能性は大きく誇張されている。たとえウラジミール・プーチンがこの地域における米軍の影響力とバランスをとる意味で上海協力機構の役割を吹聴したとしても、他の加盟国は基本的にこの見方を共有していない。米国とバランスをとるなら最適のパートナーとなりうる中国でさえ、機構の軍事的文脈を重要視せず、たいていは経済的観点における有用性を強調する。ロシアからみても、中央アジアに浸食しつつある中国に対する恐れが残っており、機構内での中ロ戦略的パートナーシップがある種の反米同盟となるには程遠い。

事実、中央アジアにおける米国のプレゼンスを限定しようという上海協力機構の決議は、ウズベキスタンのカリモフ大統領によって突然、提案されたものであり、ロシアと中国はむしろその過激な対米批判の表現を和らげようとしたとされる。2006年の上海サミットへのイラン大統領の招待でさえ、他のオブザーバー国の首脳と同時に招請されたいわば手続き上のプロトコルであった。もちろん、イランはその核開発計画に対する米国の圧力に強い抵抗を示すべく上海協力機構の関与を求めたが、そもそもアフマディネジャドはパキスタン大統領ムシャラフ、モンゴル大統領エンフバヤルと並んでサミットに参加したに過ぎない。上海協力機構に関する根拠の無い誤解がたびたび繰り返される原因の一つは、機構の精神と発展のプロセスが無視されるからだろう。

上海協力機構を理解する鍵－国境協定を通じた地域協力－

上海協力機構は、かつて中ソ国境協力に関する枠組みであった「4（ロシアと中央アジア三ヵ国）＋1（中国）」を基盤とした「上海プロセス」から生まれた。上海協力機構の前身である「上海ファイヴ」は、中ロの共同イニシアティブの下で、旧中ソ国境地域の信頼醸成措置と国境画定問題を議論するフォーラムとして

生まれた。このプロセスは1980年代後半の中ソの交渉において始まっており、当時、両国は将来の軍事紛争の予防措置を導入し、国境地域の画定問題を解決することに合意した。前者が国境地域の軍事分野における軍縮および信頼醸成にかかわる原則についての協定（1991年4月）、後者がヘイシャーズとアバガイトの二島を除き中ソ東部国境の98%を決定した1991年の画定協定にそれぞれ結びついた。

1993年から、「4+1」のフォーメーションは二つの定例委員会を中心に機能し始めた。一つは信頼醸成および軍縮委員会であり、もう一つは共同国境画定委員会である。ここでは前者がもたらした成果に焦点を当てる。第一に、1996年に結ばれた国境地域における軍事分野に関する信頼醸成についての上海協定がそれである。全ての関係国は非武装地域の設置と軍事情報の交換を約束し、国境地域を安定させることに合意した。実効性については疑問が付されたが、しかしこれは深刻な軍事紛争や根深い相互不信に歴史的に悩まされてきた旧中ソ国境に関する平和と協力に向けた象徴的な出来事であった。この時から、「上海」は五カ国のなかで「安定と信頼」を意味する特別な言葉となった。

1997年2月、ロシア、中国、カザフスタン、クルグズスタン、タジキスタンの指導者がモスクワに集まり、国境地域の軍縮協定に調印したとき、関係国間の「安定と信頼」のレベルは旧中ソ国境の100キロメートル圏内の武器および人員の削減とその相互査察のための協定によって高められた。「上海ファイヴ」の名はこの二回目の首脳会談後、急速に知られていった。

以後、「上海プロセス」の発展は目覚しかった。2001年にウズベキスタンを原加盟国として迎え入れるかたちで上海協力機構が設置された。数年後にはオブザーバーとしてモンゴル、インド、パキスタン、イランが参加した。上海協力機構は新しい機能、つまり国境を越えたある種の「悪」に対する安全保障協力や経済協力を発展させつつも、「上海プロセス」の精神もまた維持し発展させてきた。「上海プロセス」の鍵が国境協定を通じた地域協力にあるのはいうまでもない。

上海協力機構内外のバランス・ゲームと国境政治

上海協力機構が発展するにつれ、国際環境における機構の性格が明らかになってきた。「上海プロセス」は、原則として国境地域にかかわる協力関係に光を当ててきた。世界を舞台とした中ソの戦略的協調が反映されるケースも出てきた。ただし1990年代、この協調は十分な強さも競争性もなく、個々の事象における特別な調整のように見えた。しかしこれが時折、西欧や米国の外交政策に対して均衡をとる役割を果たしたのは確かだ。この傾向は上海協力機構設立の際、旧中ソ国境を共有しないウズベキスタンが正加盟国として参加したとき強まった。ウズベキスタンは「上海プロセス」によってはぐまれてきた国境をめぐる諸協定から「自由」であるため、上海協力機構の政策において一種の「フリー・ハンド」を持っているとみなせる。機構内でウズベキスタンがどう行動するかが機構の方向性を左右した。これは、「9.11」直後の上海協力機構の反応と、中央アジアへの米国の駐留を許したウズベキスタンの決断をみればわかる。2005年に起きたアンディジャン事件後、米国とウズベキスタンの関係が悪化するにともない、機構で起きたこと（アスタナ首脳会議による対米軍駐留決議）も想起に値する。要するにウズ

ベキスタンこそ上海協力機構の、とりわけそのバランス政治にとっての操舵装置なのだ。

インドとイランもオブザーバーの地位にもかかわらず、ウズベキスタンのような役割を果たしうる。イランの隣接国家はイラク、パキスタン、アフガニスタン、トルクメニスタンなどであり、イランのポジションは「上海精神」が培われた場所から距離をとりうる。インドもまた中央アジア諸国と国境を共有しない国家である。興味深いことに、両国が上海協力機構に対して比較的自由的な立場をとることができるという共通した特徴を有しているにもかかわらず、その傾向は対照的である。イランが機構への関与に積極的なのに対し、インドは冷ややかだ。インドは米国との緊密な連携を望んでおり、上海協力機構の外交におけるプライオリティは低い。インドはさしあたり機構との関係にある程度、保つことで、機構に関与を強めるパキスタンを牽制できれば十分だと考えている。これに対して、イランには上海協力機構をより必要とするいくつかの理由がある。イランは湾岸諸国の中でも孤立し、とくに核論争で米国に大きな圧力をかけられている。イランにとって、上海協力機構は米国に対する戦略と均衡をとる最良の場に見える。これが、正加盟国として機構に加わりたいイランの熱意となる。要するに、上海協力機構は、ウズベキスタンとイランという二国の存在のせいで、米国にある種の「ならずもの国家連合」とみられるのだ。

しかしながら、モンゴルとパキスタンは異なる見方をされるべきだろう。モンゴルは中国とロシアの狭間にある国家である。モンゴルが上海協力機構に参加しない限り、中口間の国境をめぐる安全保障に関する体制は完成し得ない。それゆえ、ロシアと中国は機構に招待されるべき最初の国家がモンゴルとなることに内々に合意していた。モンゴル人専門家の多数が、機構に対する疑念と不満を表明し、関与を拒んだにも関わらず、モンゴルは2004年に最初のオブザーバーとして参加する。結局、モンゴルは「第三の隣国」としての日米との関係発展を切望する一方で、隣接する二大国からの機構への招待を拒むことはできなかった。対照的に、パキスタンは2000年から上海協力機構への参加を希望してきた。パキスタンは機構に加盟申請をした最初の国であるが、当時はアフガニスタンでタリバンを支援していることを理由に拒否された。上海協力機構に対するパキスタンの積極的な希望を理解できない観察者がいるかもしれないが、パキスタンはとにかく中央アジア諸国に近接する国境地域安定のために、オール・ラウンドな関係を確立したいのである。中国・タジキスタン国境、中国・アフガニスタン国境に隣接して中国・パキスタン国境があることを考慮すれば、「上海プロセス」へのパキスタンの関与は自然でさえある。

上海協力機構の開放性と透明性の向上

上海協力機構の特徴を結論付けるためには、機構内のダイナミズムの二つの局面を識別しなければならない。一つが「上海精神」とそれにつらなる国境政治や地域協力であり、もう一つが上海協力機構内外の、とくにウズベキスタンとイランによってリードされる「バランス」である。最も大事なことは、この二つの違いを区別することにある。「バランス」はいくつかの加盟国の短期的な利益を満た

すかもしれないが、上海協力機構の団結と機構を取り巻く非加盟国との建設的な協力に大きなダメージをもたらし、長期的にはマイナスとなる。

現在の緊要な課題は、上海協力機構と非加盟国、特に米国との衝突をいかに和らげるかということであろう。この意味で、米国をはじめとする西欧諸国は上海協力機構を自らと対立する立場に追いこむのを自制すべきだし、機構側は「上海精神」の起源、つまり「第三国に対するものでは決してない」、あるいは「ポスト冷戦期の新しいモデルになる」ことをより明確に提示すべきだ。「一極世界への対抗」という機構側のもくろみはある程度まで理解はしうる。しかし「上海精神」の観点からすれば、機構は米国や欧州に敵対する排他的なフォーラムとして活動すべきではない。では、我々は彼らとの間の溝をどのように埋められるだろうか？これは上海協力機構と米国、欧州、日本およびその他の諸国の間にパートナーシップを建設するという差し迫った課題でもある。私たちは中央ユーラシアに平和で安定した体制を築きたいと願っているのだ。

ビシケクで行なわれた 2007 年 8 月のサミットにより、一部の研究者が以前、誇張したような上海協力機構内での「猛烈な」反米的傾向は落ち着いたようである。その結果、上海協力機構と欧米の間に対話の機会があることが示唆された。日本は仲裁者としてこのギャップを埋めることができる。

上海協力機構への日本の関与

日本を議題に載せる理由は以下の通りである。日本は上海協力機構との関係を再構築するのに有利な立場にある。第一に、日本は中央アジアで「色の無い」存在である。第二に、オブザーバー諸国とも「オールラウンドな良い関係」にある。第三に、中ロ双方と「戦略的調整」を始めている。第四に、米国の同盟国である。第五に、西欧への「アジアの門戸」である。

中央アジア諸国の政治的安定および経済的発展に対する日本の少なからぬ関与は良く知られている。彼らは特別な宗教やイデオロギーと関係の無い日本の貢献を高く評価している。彼らにとって、日本はこの地域で覇権を追求する恐れもない。ウズベキスタンでさえ、中央アジアでの日本のプレゼンスを受け入れるだろう。「中央アジア+日本」のフォーマットは成功裏に強化されてきた。

「色の無い」という位置づけは、日本とオブザーバー諸国の関係においてもまた真実である。日本はインドとパキスタンの双方にとって中立的かつ望ましいパートナーである。1970 年代以来、日本が中東に対して独立した外交政策をとってきたおかげで、イランでさえ日本と安定した関係を有している。モンゴルは中央ユーラシアのパートナーであるだけでなく、北東アジア・コミュニティのメンバーでもあり、地域への日本の関わりに寛大である。このように、上海協力機構への日本の関与が彼らに拒絶される理由は無い。

より難しい問題は、ロシア、中国、米国によってもたらされるだろう。ロシアが「中央アジア+日本」フォーマットや、2006 年の小泉純一郎元首相によるタシケントおよびアルマトゥ訪問に対して後ろ向きの反応を示したことは事実である。ユーラシア大陸に対する過去の日本の軍国主義を考慮すると、中国もまた裏庭である中央アジアでの日本の利害を懸念している。しかし、安倍晋三前首相の

就任後は中ロ双方との戦略的・二国間対話を発展させてきた。中国は近年の日本批判（言い換えると、ジャパン・バッシング）をはっきりと抑制したし、ロシアは領土問題があるにも関わらずロシア市場へ積極的な関与を始めた昨今の日本を高く評価している。中央アジアへの日本の関与に対する中ロからの抵抗は調整可能だろう。米国もまた、ブッシュ政権の近年の政策シフトを考慮して上海協力機構への辛らつな態度を変える機会を持つにちがいない。特に、来年の大統領選後はユーラシア諸国との和解ムードが予想される。米国の信頼しうる同盟国として、日本は共にユーラシアの安全保障情勢を再形成するために、上海協力機構に積極的に関与するよう米国を説得すべきである。歴史的意味で欧米に対する「アジアの門戸」として、日本はこの使命を後押しするために他の欧米諸国を招致する動機を持っている。それでは、具体的な手続に向けて、我々ほどのように進んでいけばよいのだろうか。筆者は、「ユーラシア相互対話イニシアティヴ」における以下の手順を指摘する。

- ・ 上海協力機構憲章第 14 条の利用：「オブザーバー」ではなく「ダイアログ・パートナー」
- ・ 首脳会議での臨時の地位から始める：「ゲスト」（例 アフガニスタン）
- ・ サミット前の相互交流：例えば、2008 年サミット前夜に日本の外相がドゥシャンベを訪問する
- ・ 「ゲスト」から「パートナー」まで「上海協力機構+α」のフォーマットを確立する：上海協力機構+3（EU、米国、日本）、上海協力機構地域フォーラムなど
- ・ ユーラシアの安全保障共同体再形成に向けて、上海協力機構と南アジア地域協力連合、東南アジア諸国連合、六カ国協議（将来、北東アジア安全保障フォーラムになり得る）など他の地域機構との連携

重要な点は、上海協力機構への関与を急がないことである。機構は独自かつ固有の歴史を有している。第一段階では他国との接合点を確立することで十分である。ここで「ゲスト」の地位が利用できる。それから我々は第二段階に進む。つまり、「ダイアログ・パートナー」である。この地位は上海協力機構憲章のなかで言及されているが、そのポテンシャルはすでに実現された。次の段階は、たとえば日本、EU、米国を含む「上海協力機構+3」など、上海協力機構+αのフォーマットを創設することである。もし米国がまだプロセスに関与したくない場合には、差し当たり「上海協力機構+EU、日本」でも十分だろう。対話が進行するにつれ、全方面外交は軌道に乗ると思われる。最終段階での機構化は、おそらく六カ国協議の後継としての北東アジア安全保障フォーラムなど、他の機構と関連してくることが予想される。

結論—「ユーラシア相互対話イニシアティヴ」の共有に向けて—

結論として、筆者は「ユーラシア相互対話イニシアティヴ」のバランス・シートをまとめる。

上海協力機構のメリットは以下の通りである。

- ・ より威信を得る

- ・ 欧米との潜在的な紛争を予防する
 - ・ 将来のオールラウンドなユーラシア・フォーラムの鍵となる構成としての展望
 - ・ 非加盟国／他機構との相互信頼メカニズムの確立を通じて、上海協力機構内外の「バランス」が生み出している不必要な雑音を静める
 - ・ グローバルな支援の下で、建設的な地域協力の積極的側面を強化する
- 日本にとってのメリットは次の通りである。
- ・ 効果的な関与（「日本＋中央アジア」フォーマットとの連携）
 - ・ 「パートナー」としての上海協力機構への効率的な関与。つまり、同機構への深く重大な義務を負わない（機構内の多岐にわたる日常的な調整や会合に参加しないですむ）
 - ・ ユーラシア安全保障フォーラムの構築促進という貢献
 - ・ 日米安全保障条約における日本の役割の再定義と発展
 - ・ 中ロとの関係を調整する多面的回路の形成

我々には「上海協力機構＋α」フォーマットを排除したり、あるいは上海協力機構の発展プロセスへの日本の関与を拒否したりする理由がない。このイニシアティブを実現するためには、EUや米国の協力ないし理解が必要になるだろう。より安定したユーラシアを形成するために、我々がどのように「＋3」の声を一つにするかが次に議論されるべき課題である。