旧ソ連圏における地域主義と新たな脅威

藤　巻　裕　之*

The Regionalism and the New Threats in the Post-Soviet Area

Hiroyuki FUJIMAKI

Abstract

Since the end of the Cold War, the post-Soviet states have participated in regional collectives in order to maintain their political, economic, social and cultural autonomy from only threats to political power, often which manifest via non-state actors. As concerned threats to Russia and the Central Asian states shifted from the "West" to the "South" in origin, this has meant that the security of the aforementioned has also transformed from a traditional to a non-traditional type. During the 90's and 00's, these states faced the question of how to maintain national integrity against Islamic extremism from the "South" and "Domestic" anti-government forces. The main threats of the post-Cold War era are of a hard-to-identify nature, such as organized crime (drug or human trafficking), terror, and separatist organizations. These are the main causes for an institutionalization of the area based on regional collective security.

目次

はじめに
１．地域統合研究からリージョナル・セキュリティ・ガバナンスへの展開
２．旧ソ連圏における非伝統的脅威
３．旧ソ連圏と主要国際機関による多国間協力
おわりに

＊東海大学政治経済学部政治学科准教授

はじめに

冷戦期にソ連邦の直面していた脅威とは，安全保障面においては，米国の同盟国からなる北大西洋条約機構（NATO）であり，日米同盟であり，経済的には米国の構築した自由主義経済圏であった。ソ連邦を構成する各共和国は，それら西側の脅威に単独で立ち向かうには，あまりにも小さく，また脆弱であった。旧ソ連圏諸国[1)]は，それらを理由にソ連の提供する「上から」の地域主義を受け入れることによって安全と経済的分業体制を共有してきた[2)]。ソ連崩壊後に新たに独立した旧ソ連諸国は，冷戦期同様小さく，また脆弱な国家のままであった。最も重要なことは，それら諸国を「保護」してきたソ連の存在を期待することができない新たな国際環境で独立することを余儀なくされたことである。当初，ロシア，ウクライナ，ベラルーシは独立国家共同体（CIS）を創設することでソ連の機能を継承する機構を創設した。

旧ソ連諸国の中でも中央アジア諸国は冷戦後，自国の自律性を維持するために地域主義に依存し，また，普遍的国際機構に参加することで政権の正統性の確保と非国家主体による脅威へ対応してきた。ロシアを含めた旧ソ連諸国の脅威が「西」から「南」に変化したことは，脅威の主体が伝統的安全保障から非伝統的安全保障へ変化をしたことでもあった。現実に，旧ソ連諸国は1990，2000年代を通して，「南」からのイスラム過激派の攻撃，反政府勢力の攻勢に対して国家統合を如何に維持するか，という深刻な問題に直面してきた。

本稿の問題意識は，ロシアを含む旧ソ連圏諸国がどのような理由で，どのような性格の多国間協力を行なってきたのか，ということである。本稿は二つの大きなテーマから構成されている。前半では，地域統合論からリージョナル・セキュリティ・ガバナンスに繋がる理論的系譜を提示し，旧ソ連圏における地域主義への理論的応用を試みる。後半では，旧ソ連圏諸国が，非伝統的安全保障上の脅威や国家の正統性確立の必要に対応するため，どのように多国間主義を活用して来たのかを明らかにするものである。まず，はじめに地域統合理論は欧州以外の地域主義を分析するためにどのように展開してきたのかを俯瞰する。次に実証的な例として，ロシアと中国主導のSCOによるリージョナル・セキュリティ・ガバナンスは中央アジア諸国に非伝統的安全保障を提供しているのかを検討する。最後に，中央アジア諸国が地域的国際機構以外に普遍的国際機関との協力関係を結ぶことで地域の安定を図ったことを論ずる。

1．地域統合研究からリージョナル・セキュリティ・ガバナンスへの展開

（1）地域統合進展の理由

国際政治学における国家間のリベラルな国際協力を分析する枠組みは，地域統合論を基礎にして，機能主義，新機能主義，その後，地域統合現象の停滞，現実主義の台頭の後現れた相互依存論，レジーム論，グローバル・ガバナンス論，リージョナル・セキュリティ・コンプレックス・セオリー，比較地域主義論，そして，リージョナル・セキュリティ・ガバナンスへと発展してきた。

1975年のエルンスト・ハース（Ernst Haas）による地域統合理論の敗北宣言[3]にも関わらず，地域統合は世界中に波及しており，地域統合理論も発展しているのは，国際政治の現実は諸国家にとって地域統合／地域主義が合理的な選択肢であったからである。ミトラニーが提唱した古典的地域統合理論は，そのエトスを継承されながら，場所を変え，環境に適応しながら現代に応用されているのである[4]。鴨武彦が指摘しているように，国際社会におけるコミュニケーションの増大，貿易，金融，方法，人の交流など，相互依存が深化することによって，冷戦下に盛り上がりをみせた現実主義的な国際政治観の質的な変化が促されてきた[5]。また，古典的な地域統合理論の根底には，主権国家が並列するアナーキーな国際社会観に平和を保つことができる条件は何か，という国際政治学における大きな課題に挑戦する試みがあったのである[6]。つまり，国民国家を超越した（supra-national）な存在が地域的な規範によってもたらされる制度が，国家間紛争の予防に繋がると考えられたのである。

このようにして国際社会は，アナーキーな体系を取りつつも国家間で共有する「秩序」によって「社会」を維持してきた。ヘドリー・ブル（Hedley Bull）は，『国際社会論』において「主権国家から成る社会」が存在するといえるのは，一定の共通利益と共通価値を自覚した国家集団が，―その相互関係において，それらの国々自身が，共通の規則体系によって拘束されており，かつ，共通の諸制度を機能させることに対してともに責任を負っているとみなしているという意味で―一個の社会を形成していることと条件付けた[7]。もし，今日の国家群が国際社会を形成しているとすれば，それは，国家が一定の共通価値を承認することによって，また，自らが相互関係の処理において，一定の規則に起因して拘束されていると考えているからである[8]。例えば国家は，互いの独立権を尊重すべきこと，締結した合意を尊守すべきこと，相互に武力を行使する際，一定の制限に拘束されることを理解しているし，同時に国家は，国際法上の様々な手続き形式，外交，国際機構の仕組み，戦争の法規・慣例のような制度を機能させるために互いに協力するからである[9]。

（2）地域統合研究の展開と限界

古典的地域統合論の限界とはその理論の応用される地域の狭さ，つまり欧州における地域統合のみが射程とされていたことであった。国際統合論者に突き付けられた重要な批判は，国際統合理論は国民国家を超越し，超国家的機構の創造を理論的なゴールとしたことにある。欧州統合を理論化することを目指した研究者達は，スタンレー・ホフマン（Stanley Hoffman）によれば，国民国家における主権や国境の存在を過小評価し，また，多くの場合，分析の対象地域を欧州西部の地域主義に限定した[10)]。1950年代の古典的な国際統合理論は，主に３つのアプローチに集約できる。①既存の諸主権国家と憲章の制定によって一体化する国際連邦主義，立憲主義のアプローチ。②デビット・ミトラニー（David Mitrany）が提唱した機能的な国際機関は国際社会の平和と安定に貢献し，その役割の増大が国家主権の委譲を促すとする機能主義アプローチ[11)]。③人的コミュニケーションと価値の共有が平和的な地域圏を創造するとした社会的コミュニケーション・アプローチ，ないし交流主義アプローチである[12)]。

1950年代に理論化された国際統合理論は，その後，多様化する地域主義を説明する事に限界が生じた。その大きな理由は，一つには，多くの地域主義は，欧州統合に代表される伝統的な地域統合をモデルにする制度的，官僚主義的な構造を意識的に避けているからである[13)]。90年以降活性化した地域主義には，独立国家共同体（CIS），上海協力機構（SCO），アフリカ連合（AU），そして米州機構（OAU）など伝統的な地域主義の形態を取りつつも超国家的な地域主義を目指さずに，非公式の政治協力や「上からの地域主義」“regionalism above”など，これまでとは異なるユニークな統合を展開したことである[14)]。

二つには，民主主義は地域主義の前提条件ではないということである。近隣に安定した民主主義国家が不在でも，安全保障上の共通の脅威，経済上の共通の利益を共有できる可能性があれば地域主義は進化してきた。実際に，中東には湾岸協力会議（GCC），中南米には，メルコスール（MERCOSUR）やアンデス共同体（Andean Community）などがあり，アフリカにはAU，旧ソ連圏にはCIS，SCOなどの未発達な民主主義国家または，権威主義国家による地域主義が成立しているからである。

三つには，古典的な地域統合論（特に，新機能主義）において研究者を拘束してきた政治統合というゴールを放棄することができたことである。ジョセフ・ナイJr.（Joseph Nye Jr.）とロバート・コヘイン（Robert Keohane）の提示した相互依存論の貢献は非常に大きかった[15)]。このことは，古典的な地域統合理論を無理に他の地域に応用するという試みから解放されたことと同時に，政治と経済の分離という現実へも対応することが可能となった。特にこの点が重要な理由は，欧州統合の分析枠組みとして発展してきた地域統合理論を他の地域主義に応用することで，結果的には，欧州以外の地域主義を「未熟」，

「失敗」以外の評価を得ることを非常に困難にしていたのであった[16)]。

（3）旧ソ連圏におけるリージョナル・セキュリティ・ガバナンス

リージョナル・セキュリティ・ガバナンスは，グローバル・ガバナンスが対応することができない，より地域志向の強い諸問題を解決する概念であり，特に冷戦後，地域的国際機構が国際秩序を提供してきたといっても良いだろう。特に，本稿で扱う広義のセキュリティ問題に対応することは，域内諸国の国民国家体型を維持するためにも重要な役割を担っている。グローバル・ガバナンスの扱う国際的に普遍性を持つ，地球規模の問題をより地域的な枠組みと規範によって問題解決を試みる。前述のように，古典的な地域統合論を理論上の規範とすると旧ソ連圏における地域主義は，スピル・オーバーを期待できない「上からの地域主義」であること，市民社会が脆弱なことなどから，既存の地域統合論の分析枠組みから逸脱する。しかし，「上からの地域主義」であることでむしろ，同地域の域内構成諸国は利益を得てきたともいえるのである。

例えば，冷戦終結と共に解体したが，社会主義圏にはWTO，経済相互援助会議（COMECON）などがそうであろう。社会主義経済圏の地域主義は，地域大国による強力な政治経済的求心力によって人為的に創出された，政治的な地域主義であった。それらは，安全保障分野における域外からの脅威を梃子に統合を推進し，「半強制的」な統合を実現した。経済的な特徴としては，COMECONへの高度な依存体質があげられ，加盟国は計画的な国際分業体制に統合されることで経済的独立性を維持することが困難になった。その結果，冷戦終結後，旧COMECON加盟国は計画的モノカルチャー産業構造からの脱却が困難を極め，市場への統合に多大な時間を要したほどに冷戦期のソ連を中心とした地域主義への依存度は高かったのである。社会主義経済統合の基本的な機能とは，域内において恒常的な相互交流（計画調整）と国際分業体制（産業部門化）を成立させ，域内の自給自足体制を確立することであった。歴史の示すように，ソ連による「半強制」性をともなう「社会主義経済統合」は結果的には機能不全に陥り，強制性を持つ国際分業体制は，域内諸国にとって抜け出すことの困難な結び付きを構築してきた。

（4）旧ソ連圏地域主義の脅威とは

冷戦が終結したことで，軍事面を中心とした安全保障の規範から，より広い脅威に対応するために非伝統的安全保障分野の確立が急務となった。具体的なイシューは，反政府勢力や組織犯罪による人身売買，麻薬，武器，テロリストの越境，環境問題，エネルギー安全保障などが含まれる。伝統的な安全保障が国家を脅威としていたのに対して，非伝統的安全保障においてはその限りではなく，反政府勢力，組織犯罪，テロなど非国家主体が冷

戦後の新たな脅威として国際社会で認識されて久しい。もちろん，非伝統的安全保障は冷戦期も存在していたが，冷戦後に表面化したのには理由がある。一つには，冷戦期にイデオロギーによってソ連という共同体に押し込められていた，潜在的な国家に対する脅威が表面化したことである。二つには，1997年のアジア経済危機である。東南アジアを直撃した大規模な経済危機は，アジア，旧ソ連圏の貧困層をさらに貧困にした結果，組織犯罪による貧困層を中心とした犯罪ネットワークが活性化した。三つめには，2001年の9.11以降，米国による中東と中央アジアへの積極的な軍事介入が始まった。その結果，そもそも不安定な地域がさらに不安定化し，テロや犯罪組織への人員の補充も実現したのである。

2004年の G8で米国が示した「大中東構想」,「アラブの春」などは，中央アジアにおいてもレジーム・チェンジ（体制変換）を起こさせた。特に，リビア，エジプト，そしてシリアへの欧米諸国の介入と中央アジア諸国で起こった一連の「カラー革命」はプーチン大統領（Vladimir Putin）に非伝統的安全保障領域の危機意識を強めさせた。米国による権威主義体制国家に対する民主化政策は，結果的に破綻国家か権威主義体制へ逆戻りするという結末であった。その結果，アルカイーダや IS などのイスラム原理主義者達が欧州を含むユーラシア全体に拡散したとプーチンは考えた。

旧ソ連圏の地域主義を分析する枠組みに既存の地域統合理論がどの程度応用することが可能なのか，というテーマへの取り組みは，既存の地域統合理論を批判的に応用することである程度の進展を見てきた。例えば，ステファン・アリス（Stephen Aris）は地域統合理論の系譜からリージョナル・セキュリティ・ガバナンスの概念を用いて旧ソ連圏の地域主義研究を行ってきた[17)]。アリスは，非伝統的な脅威の解決は，域外国からの脅威を前提とする同盟ではなく，域内の非伝統的な脅威を解決するために SCO が創設されたことを指摘した[18)]。また，フセイン（Imtiaz Hussain）は，SCO を NATO 主導の対テロ戦争のような“hard security”ではなく，分離主義やテロのような非伝統的な脅威を“soft security”として分類している[19)]。パルマー（Norman Palmer）は，新機能主義者が提唱したスピル・オーバー現象が旧ソ連圏の地域主義では理論的に起こり得ないことに注目し,「自発的な地域主義」“spontaneous regionalism”や「上からの地域主義」“regionalism from above”などの概念を紹介してきた[20)]。

2．旧ソ連圏における非伝統的脅威

（1）冷戦後の旧ソ連圏におけるリージョナル・セキュリティ・ガバナンス

ロシアと中国の提供するリージョナル・セキュリティ・ガバナンスが，旧ソ連圏における非伝統的安全保障の脅威に貢献できる可能性はあるのだろうか。旧ソ連圏において，リ

ージョナル・セキュリティ・ガバナンスが機能し，また重要視される背景を安全保障における権力の分散化，階層的な地域統合，そして，民主化は地域主義の前提条件とはなり得ない，という３つのポイントから考えてみたい。

ａ．グローバル・セキュリティの「地域化」

冷戦後の国際安全保障環境の変化は，覇権国米国の安全保障政策の負担を各地域の覇権国に分担させる，グローバル・セキュリティの「地域化」によって妥当性と重要性を持った。一つに，第二次世界大戦後の世界で米国が覇権国として欧州とアジアにおいて開放的で相互に依存する政治経済体制を確保し，また，中東のエネルギー資源を世界市場に統合するために，米軍のグローバルな展開が必要であった[21)]。冷戦の終焉と9.11の後，米軍の海外駐留先は9.11前の約３倍に達し，派兵先は発展途上国への展開が飛躍的に増えたことによってそれまでの安定的な米軍の駐留先であった欧州とアジアからの基地の再編が必要となった[22)]。二つに，グローバル・セキュリティの「地域化」は，大国間のグルーバルな権力闘争の方法として巨大な地域主義を利用するという構造を特に旧ソ連圏において冷戦の終結と同時に消滅させた。米ソ超大国の同盟国によって構成された地域主義は，安全保障面と経済面それぞれにおいて対立構造を構築した。冷戦終結と共にワルシャワ条約機構と COMECON は解散し，90年代の NATO 不要論は，政治的に造られた巨大な地域主義ではなく，域内大国による地域的公共財の提供が地域主義の前提と考えられるようになったことを示した。このような国際政治学上の大きな変化は，ネオ・リアリストが説明するように安全保障面におけるパワーの「分散化」を国際システムにもたらしたと同時に，地域間力学の再編成の重要性を再認識する機会を国際社会に与えた[23)]。

そして，冷戦直後の90年代，権力の真空地帯となった中央アジア諸国は，自国の安全保障のために域内大国との地域主義を構築しようとし，伝統的安全保障分野におけるリージョナル・セキュリティ・ガバナンスを CIS に求めたのである。ロシアが CIS 諸国に提供したリージョナル・セキュリティ・ガバナンスは，域外国家からの軍事的脅威を前提にした同盟関係であった[24)]。しかし，現実問題には CIS 諸国にとっての脅威とは，旧ソ連圏の外にある国家ではなく，むしろ域内の非伝統的安全保障にあったのである。その結果，CIS の代わりにグアム（GUUAM：グルジア，ウクライナ，ウズベキスタン，アゼルバイジャン，モルドバ）や経済協力機構（ECO）のような域内の非伝統的安全保障分野のための協力という明確な目的を持った機能的な地域主義が創設された。

ｂ．旧ソ連圏におけるエネルギー経済協力

旧ソ連圏における経済統合の進展は，天然資源の国際市場への輸送の問題と地域紛争の

防止に重点が置かれてきた。武力による国益の追求は，武力紛争による物質的コストの増大を招き，平和裡に国益を追求することが可能な機能的な地域協力の「網」を破るだけでなく，長期的なコストが膨大になる。例えば，中央アジアの覇権をめぐる競争は，地域紛争のコストよりも国際市場からすれば弱小ともいえる旧ソ連圏のエネルギーを域内諸国間で協力して国際市場に統合させることの方が合理的である。

旧ソ連圏には，主権国家が並存する所謂ウェストファリア的国際観では理解し得ない，階層的な国際秩序が存在する。アナーキー（無政府的）な国際秩序の原則に従えば，旧ソ連圏におけるエネルギー協力は域内市場におけるロシア，中国を含む中央アジア諸国の競争である。しかし，現実には同地域のエネルギーをめぐる競争は，旧ソ連圏のエネルギーをソ連時代に敷設した大規模なパイプラインのインフラに依存し，ロシア主導で国際政治における「ロシア産」エネルギーの価値を高める政策が取られてきた。そのためには，平等な域内諸国間の自由な競争よりも域内大国の半強制性によって諸国が主権の部分的な委譲をする階層的な秩序によって経済合理性を高めてきた[25)]。

c．地域主義に民主化は要求されない

第１章で述べているように，近隣に安定した民主主義国家が存在しない場合でも，地域主義は加盟国の民主化を進展させるかどうかはあまり関係がない。実際に，中東にはGCC，中南米にはMERCOSURやアンデス共同体などがあり，アフリカにはAU，旧ソ連圏にはCISやSCOなどの未発達の民主主義国家による地域主義が成立している。重要なことは，民主主義の歴史のある国家間の地域主義ではなくても，域内の権威主義／民主主義国家主導による地域統合に関わる共通の非伝統的安全保障問題を共有できているかどうかなのである。それらが機能するケースが，中ロの提供するセキュリティ・ガバナンスであると考えられる。旧ソ連圏，特にSCOのリーダー達は，冷戦後に共通の問題を見出し，解決するための地域協力を模索してきた。実際に，ソ連時代より東欧，カフカス，そして中央アジアは地域主義によって共通の利益を得る試みが取られてきた。

欧州連合（EU）における地域主義と民主化の関係が欧州審議会を通して相互補完関係にあるように，旧ソ連圏には民主化は，地域主義を深化させるのか，という問題である。EUにおいては，ギリシャ，スペイン，ポルトガルといった「民主化の波」を経験した諸国にとって，EUへの加盟は経済的利益を得るためと共に，自国の民主主義の安定を約束する前提条件であった。この動きは，冷戦後EUへの加盟準備に入った東欧諸国の民主化を加速させる効果を持っていた。また，同時期には旧ソ連諸国の欧州安全保障協力機構（OSCE）への加盟が相次いだ。ソ連崩壊後の同地域における安定した民主主義政権による開放された市場は米国や欧州諸国にとって，大きな関心事であった。欧州諸国は，旧ソ

連地域諸国のOSCE加盟に対して，民主化の高いハードルを課すよりも，加盟後に民主化を促進させることを選択した。しかし，中央アジア諸国が国家統合という難題に取り組んでいる現状を見る限り，この試みが成功と評価するのは難しいだろう。

冷戦後，主権の正統性の維持に大変な労力を費やしてきた中央アジア諸国の指導者達にとって，他国と協調姿勢を取ることは困難にみえる。しかし，ユーラシアの再統合の初期段階において中央アジア諸国の指導者達にとって主権の維持とその相互認証という国家存亡の共通課題を見出すことは困難なことではなかった。それゆえに，ユーラシアの大国であるロシアと中国の提供する地域主義であるSCOが対テロ，対組織犯罪，対反政府勢力に対抗する地域的公共財を共有してきたのである。このように，中ロを含むユーラシア諸国にとっての脅威が「西」（欧米諸国家）から「南」へ変化をしてきた。

（2）旧ソ連圏の地域協力の前提としての中ロ和解の過程

中ロ国境問題を解決する過程は，中央アジアが伝統的安全保障から非伝統的安全保障問題を多国間枠組みで解決するための準備過程であった。SCO加盟国の地域主義へ参加する動機は安全保障であり，それも非伝統的安全保障分野である。SCOの前身である上海ファイブは1996年に創設されたが，1990年代の中央アジアをめぐる中ロ関係は，機構創設というよりもむしろ，両国の軍事的対話の過程で生まれたと言える。SCOの創設は，米国の一極支配に対抗するために中国とロシアが創設したという理解もあるが，実際はソ連崩壊後に生じたロシア，中央アジア諸国，そして中国との国境問題を解決するためであった。もう一つのSCO創設の背景には，中国の影響力の増大に伴う，同地域における中ロ間の軍事分野の信頼強化であった。

現在のSCOを中心とした中ロ間の「蜜月」関係の背景は冷戦末期のゴルバチョフ・ソ連共産党書記長（Mikhail Gorbachev）政権と中国間の調整から始まった。1960年代以降の中ソ国境問題は武力衝突にまで発展した。ゴルバチョフは，国境地域の安定化と安全保障分野における協力関係の構築に向けた対話を続けてきた結果，1987年中ソ国境交渉が再開され，1989年５月ゴルバチョフの訪中によって中ソの政治関係は正常化されたのである。その後，新生ロシアと中国の安定した関係は，エリツィン（Boris Yeltsin）政権によって継続され，プーチン（Vladimir Putin）政権2001年善隣友好協力条約（2001年７月16日調印）と国境画定交渉の完成（2004年）という大きな政治的な安定状態を得た。

このような，冷戦末期から継続された中ロ間の安定状態は，中央アジア諸国をも巻き込むことになった。1996年上海において，中ソ間の国境地域安定化のための協議が行われた。そこには，同様に中国との国境問題を共有するカザフスタン，キルギスタン，タジキスタンの大統領も参加をした。のちの上海ファイブと呼ばれることになる４月26日の会議

で５カ国首脳は，国境地域における軍事分野の信頼強化に関する協定に調印をした。翌1997年４月，モスクワにて中ロ間の共同宣言に多国間枠組みへの発展への可能性を読み取れる。すなわち，冷戦思考の放棄，ブロック政治への批判，二国間と多国間による協調・協力を通じた平和と安全保障の追求，そして，それらのコンセプトは新たな普遍的意味を持つ安全保障観として合意された[26)]。これらの合意には，冷戦後中ロ間による中央アジア地域の権益の争奪を予防する意味もあり，また，同時期に中央アジアに設置された米国基地への牽制の意味も含まれた。

上海ファイブが非伝統的安全保障分野における地域安全保障協力の対象として，テロリズムを共通の脅威としたのは，1998年アルマトイで行われた第３回首脳会談からである。同会談では，５カ国によって域内経済の活発化，石油・ガスパイプラインや輸送システムのインフラ整備などメンバー諸国間の経済協力関係強化が合意されたと同時に，民族分離主義，宗教過激主義，国際的テロリズムなどの非伝統的脅威の存在が共有された（1998年７月）。翌年のビシュケク声明においては，国際テロリズム，麻薬・武器の不法取引，不法移民，民族分離主義，宗教過激主義への対抗するための共同声明が発表された（1999年８月）。2001年上海開催の首脳会談では，中国と国境を接していないウズベキスタンが上海ファイブの正式加盟国となったことで，同機構が今後国境問題解決のための枠組みからより広い枠組みへ拡大することを意味した[27)]。加盟国が６カ国となった上海ファイブはSCOの設立宣言を発表し，テロリズム，分離主義，過激派に加盟国が共同で対抗するために，キルギスタンのビシュケクに地域テロ対策機構を創設することが合意された。

上海ファイブ創設から始まる中央アジアの地域協力は，冷戦期中ソ国境問題解決のための対話に始まり，中ロ国境問題においても両国の国内，および国際環境に対して前向きな対話が継続された。さらに，中国と国境を接するカザフスタン，キルギスタン，タジキスタンが参加することで上海ファイブとなり，域内外からの国家対国家という伝統的安全保障の脅威を極力排除した上で，共通の非伝統的脅威に対抗するための取り組みとしてウズベキスタンを取り込み創設したのがSCOであった。

中国がSCOに加盟国にリージョナル・セキュリティ・ガバナンスを提供する動機はロシア，中央アジア諸国とシンクロする。中国にとって非伝統的安全保障における勢力の拡大はSCOを通して達成することと同時に，中国国内に抱える反政府勢力へその影響力が及ばないようにすることも重要な目的である[28)]。なぜなら，現在の中国にとって最大の問題は，国家間安全保障よりむしろ経済成長と国家統合を如何にバランスさせつつ深化させるかということだからである。

（3）SCO 諸国の抱える非伝統的安全保障上の脅威

冷戦後の中央アジア諸国にとって安全保障上の最大の脅威は，国家対国家を想定した脅威ではなく主権の保全と非国家主体からの攻撃に対応することとなった。これまで，ほとんどの場合中央アジア諸国は，自国の安全保障を地域大国に依存することで自国の政治的経済的自律性を維持してきた[29]。ところが，前述のように CIS が機能不全に陥った原因をロシアの外交政策が伝統的安全保障観から脱却できずにいた点に求めるとすれば，2003年の米国のイラク戦争後にロシアと中国が非伝統的安全保障分野での協力そのこと自体，SCO 加盟国にある種の地域的公共財を提供していると考えられる。なぜならば，繰り返しになるが各共和国が特に留意した問題は，政権の正統性と非国家主体からの攻撃の２点だからである。冷戦後の中央アジア諸国に挑戦する脅威とは，「脅威の特定が困難」であり，「所在の確定が困難」な組織犯罪（ドラッグ，人身売買など），テロリスト，そして，分離主義，反政府組織の存在である[30]。それらの要因が中央アジア諸国に集団的自衛的発想に基づく地域主義の組織化へのニーズを高めているのである。

中央アジアにおける深刻な問題とは，国際連合（UN）や米国の提供する国際公共財が地域に住む人々に届かないことである。政治の透明性，グローバルに共有されつつある人権概念，市民団体の発言力などは，同地域では保障されてはいない。その代わりに，冷戦後に力の空白となった中央アジアを中国とロシアが国境線を定め，そして，中ロの軍事的協力関係を強化することで，伝統的脅威を封じ込めてきたのである。そのようにして，SCO が地域的公共財を提供してきたといえる。

タジキスタンはアフガニスタンと1,400キロメートルに及ぶ国境線を共有し，中央アジア諸国中もっとも「南」からの脅威に対面する国家である。そのため，エリツィン大統領に仲介された「手打ち」によってタジキスタン内戦を終わらすなど，政治経済的のみならず，安全保障面でもロシアに依存をしてきた。タジキスタン南部境界の守備にあたってきたロシア国境守備隊は約15,000人，合同平和維持軍としてロシア機械化狙撃師団8,000人が駐留していた[31]。すなわち，同地域にはアフガニスタンから勢力を伸ばすタリバンの北進とタジキスタン内のタジク人反タリバン勢力マスード派の対立構造がある。また，フェルガナ盆地（ウズベキスタン東部からクルグスタン，タジキスタンに広がる盆地）から発生したイスラム過激派ウズベキスタン・イスラム運動（IMU）は同地域にイスラム国家の樹立を目指している。IMU は，タリバンがカブールを制圧したことをきっかけにアフガニスタンに活動拠点を築いた。その後，IMU はアルカイーダからも資金援助を得たことで活力を得て，1997年タジキスタン内戦終了後もアフガニスタンとタジキスタンの長大な国境線を越境してウズベキスタン，キルギスタンに攻撃を行っている[32]。ウズベキスタンからの国境線強化の要求，また中央アジアの水源の約半分を擁するタジキスタンの水利問

題は米国への基地の貸与を決定させた。

米国の対タリバン戦争のための中央アジア駐留はSCO加盟国には大きな経済的な利益のみならず，安全保障分野における利益も大きかった。上記のような内戦後の対テロ対策に苦しむタジキスタンのような国では，ロシアへの配慮を怠らないようにしつつ，米国への軍事協力や空港の提供も行った。同時にこの時期のプーチン政権は対米協調路線を取り，国内世論も米国の対テロ戦争を肯定的に認知していた。

しかし，2003年３月の米国のイラク戦争を支持したのは，中央アジアではウズベキスタン一国のみであった。その他の４カ国（カザフスタン，キルギスタン，タジキスタン，トルクメニスタン）は親米路線から態度を一変させ，よりSCOとの協調路線にシフトした。米国が中央アジアへのコミットメントを維持しないことが理由でIMUなどのイスラム過激派の活動が再活性化したことである。イラク問題に対して中ロが最後まで米英と合意を見いだせないことは，アフガニスタンから北進するイスラム過激派をロシアの援助なしでは食い止めることが出来ないSCO諸国には重要な問題であった。

３．旧ソ連圏と主要国際機関による多国間協力

1990年代，国連，米国，そして欧州は積極的に旧ソ連諸国を独立国家として主要国際機構への加盟を承認してきた。しかし，前述したように，旧ソ連圏に国連や欧米の国際機構が提供する政治の透明性や人権などの国際公共財は届きにくい。そのため，中央アジア諸国は，中ロが主導する地域主義が諸国の直面する非伝統的な脅威を解決するための地域的公共財を提供することに期待したのである。本章では，普遍的国際機構がどのように中央アジア諸国と協力して公共財を提供してきたのかを論ずる。

（１）冷戦後のソ連圏の変化

戦前戦後を問わずロシアは常に大きく，中国を除いた近隣諸国は小さな存在だった。ソ連は連邦制を取っていながら，トレーニン（Dmitri Trenin）の指摘するように実際は帝国であった[33)]。「支配圏（zone of control）」としての東欧はいずれも1945年から1950年の間にソ連圏に入り，安全保障面においてはワルシャワ条約機構，経済協力においてはCOMECONへ1991年まで参加した。1991年以降徐々にソ連との距離を持ち始めた東欧諸国は，欧州への回帰を始め，「勢力圏（zone of influence）」へ移行した。ロシアは東欧諸国の安全保障上の影響力を維持することを条件に西欧と欧州の交流を黙認したが，結果的にロシアは東欧を勢力圏に維持することに失敗し，東欧を失った。また，冷戦後の国際秩序形成の過程で，欧州の一員に回帰しようとするロシアに対して，NATOは東方拡大と

形だけのパートナーシップともいえるPfPで答えた[34)]。

冷戦終結後，東欧諸国がEUに加盟したことにより，EUと国境を接する諸国はロシアにとって地理的な近接性に比べて政治的には手の届かない地域となった。しかし，ソ連邦を構成していたロシア共和国の盟友ウクライナとベラルーシに関しては，ロシアは別の戦略を取ってきた。「ロシア」を広義に構成する両国は，ソ連が崩壊する過程において歩調を合わせ，その他の旧ソ連諸国が欧州へ向かう中ロシアに留まったのである。しかし，2014年以降のウクライナ問題において，ロシアはウクライナを東西に分断することによってロシア側につなぎ止めるという戦略を取った。

ソ連邦が崩壊後独立した旧ソ連邦構成共和国は，次々に国連への加盟を実現し，同時に国連専門機関へも加盟した。1990年代を通して，これら共和国の国連専門機関への加盟にはバラつきがあったが，2000年代に大多数の共和国が加盟した。

（2）冷戦後の非伝統的安全保障分野における国連機関と地域機構の協力

冷戦期，国連はこれまで米国のつくる国際秩序を維持するために最も信頼できる国際紛争の調整者として機能してきた。何故ならば，米国にとって国際紛争の勃発は，ソ連に対して紛争地域への軍事介入と影響力の拡大の機会を与えると考えられてきたからである[35)]。時には，米国の友好国に軍事的介入を求められたとしても，それは同時に，ソ連の影響力の拡大というリスクを背負いながらの調停であったために，国連の旗を立てることが前提であった（ソ連の影響力は，1960年代まで東欧と中国に限定されていたとしても）。

ソ連の崩壊は米国にとって国際的な調停者としての活動をより容易にし，国連や国際機関に二極構造の軛からの脱却を促した。しかし，米国は一極体制下における米国主導の人道的介入の成果を性急に得ようとした結果，国連メンバー諸国は介入に慎重になった[36)]。1992年，当時のプトロス・ガリ事務総長（Boutros Boutros-Ghali）「平和への課題（Agenda for Peace）」において予防外交を提唱した国連は，紛争予防のシステムを発展させるという新たな使命を得た[37)]。国際社会における一連の「失敗」とされた，ルワンダでの虐殺，アンゴラの内戦，そしてユーゴスラビアの経験は国際社会の切実な要求と相まって人道的支援はより重要性を増した。

ガリは，紛争地域に展開する地域機構へ特別代表を送り，地域機構による地域の安定を目指した。OAUには，紛争予防に関する新部署の新設を促し，ASEANには地域紛争調停機能を新設し，西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）は直接的に紛争介入を果たした。そして，地域機構は国連が世界的規模で人道的介入を展開することが期待された役割を補完したのである。

（3）冷戦後の非伝統的安全保障分野における国連機関と旧ソ連圏地域機構の協力

旧ソ連圏地域においては，OSCE，CIS，SCO，集団安全保障条約（CSTO）は広義の紛争予防の分野において国連と協力関係にある。特に，人権問題において国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）国連開発計画（UNDP）と虐殺と大規模残虐行為の予防に関する特別顧問事務所は活動を活発化してきた。冷戦後，地政学的に重要性を増した中央アジア（カザフスタン，キルギスタン，タジキスタン，トルクメニスタン，ウズベキスタン）では，ソ連なき後の力の空白地帯で米国，中国，そして，ロシアによる「新たなグレートゲーム」が繰り広げられた。そこには，国家だけではなく前述のようなテロ組織，組織犯罪のグループが国境を越えて活動することで中央アジア諸国の主権を脅かしてきた。

2007年，国連中央アジア予防外交センター（UNRCCA）がトルクメニスタンのアシカガバートで設立された。中央アジア諸国共通の地域的課題をUNRCCAは各国外務省と各国際機構と協力して予防外交を行なっている。この地域の共通した問題とは，中途の国家建設，脆弱なガバナンス，民族と地域エリート間の政治的軋轢などが根深い社会構造である[38)]。このような問題は，当該諸国のみならず，国連機関とも共有されてきた。例えば，国境を越える麻薬，テロなどの組織犯罪に対する取り組みとしては，UNRCCAと国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA），そして，国連薬物・犯罪事務所（UNODC）などの国連機関は，中央アジア地域情報・調整センター（CARICC[39)]）の協力関係が地域の安定化に重要な役割を持っている。なぜならば，中央アジア地域の半政府組織の多くはアフガニスタンの不安定度と密接な関係がある[40)]。

テロリズムも同様に国境を越える。2011年から国連テロ対策実施タスクフォース（CTITF），EU，そして中央アジア各国政府は，中央アジアにおける国連グローバル対テロ戦略によって国連が中央アジアの安定に尽くすことを宣言した。このような地域的な公共財（regional public goods）は大国小国であれ，一国で旧ソ連圏に提供することは不可能である。そのため，国連機関，中央アジア諸国政府，そして，中央アジア諸国の参加する国際機構は積極的に協力体制を構築して，地域的な公共財を提供しているのである。

おわりに

ソ連時代とロシアの共通の国家的目標とは，域外大国の圧力を受ける恐れのない地域的な支配体制を基礎に国際的な影響力を行使することである。プーチン政権第２期のロシアは確かに米国の秩序に挑戦をする国家となったが，プーチンには新たな領土獲得の野望はなく，むしろ旧ソ連圏における覇権国の立場を取り戻すことに終始している。ソ連／ロシアが積極的に領土を拡張することはこれまでも稀であったし，現在も継続して防御的な発

想からロシアの国益と伝統的な勢力圏の維持を求めている。おそらく，ロシアの持つ世界観とは，一強多極なのである。一強とは米国であり，影響力は減退したが現在でも国際公共財を提供することができ，継続して国際社会はその公共財を共有している。多極は，ロシア，中国，そしてBRICS諸国である。諸大国がこれらの圏域をめぐり，影響力を伸ばし権威を打ち立てるべくしのぎを削ることは，グローバル政治の本質であるが，同時に大国によって地域的な優越性を打ち立てることは自然であり地域的な安定につながる[41)]。つまり，ロシアと中国という地域大国による地域主義の構築，そして，旧ソ連諸国が必要としている非伝統的安全保障を提供することは同地域の秩序形成につながるのである。なぜならば，反政府勢力によるテロ，組織犯罪による人身売買や麻薬によるSCO加盟国への打撃，そして，国民国家体系を維持することに対する脅威は，冷戦後中央アジア諸国に共有されてきたからである。

本稿の目的を欧州以外，特に旧ソ連圏における地域主義の展開を整理し，ロシア，中国，そして，旧ソ連諸国がどのような理由で，どのような性格の多国間協力を行ってきたのかを明らかにすることとした。第一に欧州以外の地域統合を分析するにあたって古典的な地域統合理論の限界を示した。本稿では，ミトラニーやハースなどの機能主義者，新機能主義者を古典的な地域統合理論と分類（決して統合理論の不備や非妥当性を指摘するものではない）し，相互依存論，レジーム論，比較地域主義論，グローバル・ガバナンス論，リージョナル・セキュリティ・ガバナンス論などを発展的な地域主義論とし，冷戦崩壊前後の地域主義が活発化した国際社会を分析することが可能になったことを指摘した。第二にSCOが加盟国に対してリージョナル・セキュリティ・ガバナンスを提供してきたのか，という問題である。SCO諸国が望むのは，域外の敵からの保護ではなく，むしろ域内に存在する反政府勢力や組織犯罪からの政権維持への挑戦である。この点において，伝統的安全保障から脱却できなかったCISとは違いSCOはある程度の貢献をしてきた。第三に普遍的な国際機構からの国際公共財が旧ソ連諸国にまで及んでいない問題を指摘し，国連機関と中央アジアの地域機構の限定的な協力関係は，これまでにも中央アジアに地域的公共財を提供してきたことに言及した。

旧ソ連圏における地域主義には次のような三つの課題がある。第一に，SCOはこれまで幾多の大規模な軍事演習を行っても，自らを安全保障同盟と説明したことはない。実際に機能的にもSCO軍のアフガニスタンへの派兵を議論したことはあったが，いまだにSCO軍は現実味を帯びていない。今後も継続して，非伝統的安全保障面における貢献を加盟国に提供できるか否かは，中ロの蜜月がどのくらい続くかにかかっている。スターリンの死後以来，数十年ぶりに中ロ関係が安定していることが，中央アジアにおいて中ロ両国が同地域に貢献できる前提なのである。第二に，内政不干渉を重視する中ロ両国が国家

間協力を前提とする地域主義をどの程度まで進展させるのだろうか。本稿で述べたように地域主義とは本来，域内に存在する様々な諸問題を域内の複数のアクターが協力して解決をすることが期待されるのである。もし，旧ソ連圏の地域主義がいつまでも「上から」の地域主義を甘受するならば，同地域の自発的な地域主義の発展を期待するのは困難である。しかし，それでも独立後いまだに政権の正当性を維持することに奮闘する旧ソ連諸国にとって，安定した中ロ関係を基礎にした「上から」の地域主義は現状としては必要である。第三に，中央アジア諸国が今後普遍的な国際機構の提供する国際的公共財を共有することは自国の政治の透明性，人権の向上などを実現し，政権の正当性を達成する上で非常に重要なのである。

註

1）本稿の対象地域は旧ソ連圏の中でも特にロシア，中央アジア諸国である。

2）Norman D. Palmer, *The New Regionalism in Asia and the Pacific*（Lexington, MA: Lexington Books, 1991）pp. 45-46.

3）Ernst B. Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*（Institute of International Studies, University of California, 1975）, p. 88.

4）David Mitrany, *A Working Peace system. An Argument for the Functional Development of International Organization*（London: Royal Institute of International Affairs, 1943）pp. 174-213.

5）鴨武彦『国際安全保障の構想』岩波書店，1990年，113頁。

6）保城広至「地域統合論から「新しい」地域主義へ―なぜ廃れ，かく蘇ったか―」（“ISS Discussion Paper Series, J-216, 東京大学社会科学研究所，2015年２月）10頁。

7）Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*（Hampshire: Macmillan Press, 1977）（ヘドリー・ブル（臼杵英一訳）『国際社会論―アナーキカル・ソサイエティ』岩波書店，2001）14頁。

8）Bull, *Ibid,* p. 15.

9）Bull, *Ibid*, p. 15.

10）Stanley Hoffmann, “Discord in Community: The North Atlantic Area as a Partial International System,” *International Organization*, Vol. XVIII, No. 3,（Summer 1968）, p. 529.

11）ミトラニーは，1943年に『実働平和システム論』（A Working Peace System）を発表し，「国際組織の機能的発展のための議論」として諸国にとって共通の問題も同程度の関心を呼ぶものではない。共通の利害関係が存在するところで，当該利害関係が共通する範囲で，これを組織化し，その帰結として「平和」を追求するとした。このような考え方を「機能主義」と呼ぶ。

12）Kozma Ferenc,「発展水準均等化の弁証法と社会主義的統合―経済統合についての討論」『平和と社会主義の諸問題』（日本語版）（1973年冬季号）日本共産党中央委員会，101頁。

13）前述のようにハースの地域統合論の理論的敗北宣言があったとしても，地域主義の増加と多様化は研究者の関心を引いてきた。

14）Palmer, *op, cit.*, pp. 45-46.

15）ナイとコヘインによる相互依存論は次の文献を参照されたい。Robert Keohein and Joseph Nye Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*（Little, Brown, 1977）.

16）T. J. Pempel, “Introduction: Emerging Web of Regional Connectedness,” T. J. Pempel（ed.）*Remapping Eat Asia: The Construction of a Region*（Cornell UP, 2005）p. 5.

17）Stephen Aris, *Eurasian Regionalism: The Shanghai Cooperation Organization*（London: Palgrave Macmillan, 2011）p. 101.

18）Aris, *Ibid*, p. 102.

19）Imtiaz Hussain, *The Shanghai Framework and Central Asia –Chop-suey Governance?-*, Emil J. Kirchner and Roberto Dominguez, *The Security Governance of Regional Organizations*（New York: Routledge, 2011）, p. 244.

20）Palmer, *Ibid*, pp. 45-46. 藤巻裕之「地域統合論の理論的展開―旧ソ連圏のケースを中心に―」『東海大学教養学部紀要』，第44号，2013，東海大学出版会。

21）Kent E. Calder（2008）*Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*（New York: Princeton University Press, 2008）（ケント・カルダー（武井揚一訳）『米軍再編の政治学』日本経済新聞出版社，2008年）35頁。

22）カルダー，前掲書，110頁。 発展途上国への駐留は，米国にとって人的経済的な負担のみならず，時には敵対する地域にも大規模な部隊を駐留させるリスクを負うことになった。

23）Buzan and Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*（New York: Cambridge University Press, 2003）, p. 27.

24）CIS 憲章によれば，安全保障のみを扱う軍事同盟ではないが，社会経済面における協力は進展しているとは言えない。

25）そもそもアナーキーな国際社会に秩序をもたらすとされる覇権国と同盟国の関係も階層的であると言える。このような覇権安定論によれば，国際社会の安定は覇権国の提供する国際公共財を共有することで安定すると主張する。また，国連安全保障理事会では常任理事国にのみ拒否権が与えられている事実も階層的な国際観を具現化した制度と言える。このような，国際政治学の理論を旧ソ連圏の分析に応用した研究には次のものがある。湯浅剛『現代中央アジアの国際政治』明石書店，2015。

26）湯浅，前掲書，225頁。

27）島村智子「上海協力機構（SCO）創設の経緯と課題」『レファレンス』（国立国会図書館調査及び立法考査局）56（12）2006年，49頁。

28）Pavel Koshkin, “Will Central Asia Become a Field of Rivalry or Cooperation?” *Russia Direct*, Nov 3, 2016, accessed Nov. 11, 2016,
http://www.russia-direct.org/analysis/will-central-asia-become-field-rivalry-or-cooperation.

29）藤巻，前掲書，56頁。

30）Aris, *op, cit*., p. 100.

31）中島隆晴「タジキスタン―全方位外交の継続・強まる権威主義」『中央アジアの行方』勉誠出版，2003年，237頁。

32）中島，前掲書，238頁。

33）ドミトリー・トレーニン（河東哲夫，湯浅剛，小泉悠訳）『ロシア戦略―ユーラシアの大変動を読み解く』作品社，2012年，49頁。

34）羽場久美子『拡大するヨーロッパ―中欧の模索』岩波書店，1998年，56頁。

35）Zartman, I. William, and Saadia Touval, "International Mediation in the Post-Cold War Era", Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict（1996）, pp. 447-448, accessed March 8, 2017, http://n.ereserve.fiu.edu/010016216-1.pdf.

36）Zartman, *Ibid*, p. 449.

37）Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, UN Document A/47/277-S/24111, June 17, 1992.（プトロス・プトロス・ガリ『平和への課題』国際連合広報センター，1992年。）

38）Miroslav Jenca, "The Concept of Preventive Diplomacy and Its Application by the United Nations in Central Asia," *Security and Human Rights*, 24（2013）, pp. 185-186.

39）CARICC のメンバーシップは，アゼルバイジャン，カザフスタン，キルギスタン，ロシア，タジキスタン，トルクメニスタン，ウズベキスタンなどの地域諸国から構成されている。

40）Jenca, *Ibid*, p. 188.

41）トレーニン，前掲書，343頁。