

Title	安全保障制度 (Security Institution) としての同盟 (上)
Author(s)	金子, 将史
Citation	国際公共政策研究. 2003, 7(2), p. 91-106
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/5626
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

安全保障制度 (Security Institution) としての 同盟 (上)

Alliance as a Security Institution (1)

金子 将史*

Masafumi KANEKO*

Abstract

The study of international institutions has mainly dealt with economic or social issues, and the importance of international institutions in the realm of security issues has been largely overlooked. However, the recent academic efforts try to extend the domain of institutional theory to security issues. This is a first of two-part survey of security institutional studies developed by "liberal institutionalists," particularly examining their implication on alliance studies. This part reviews the literature that are asking questions about the functions and forms of security institutions and how they change over time.

キーワード：安全保障制度、同盟、国際制度、リベラル制度論、国際レジーム

Keywords : security institution, alliance, institutional theory, liberal institutionalism,
international regime

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

1. 序

国際政治において「制度 (institutions)」が果たす役割についての理論的研究は、国際レジーム論や(ネオ)リベラル制度論を中心に、従来主として経済や環境、人権等のロー・ポリティクスの領域について発達してきた¹⁾。それに引き換え、安全保障の分野では、制度の果たす役割は限られるとの見方が支配的であった。ジャービスはかつて、19世紀の欧州協調を例外として、安全保障領域においてレジームが成立することはない、とさえ論じた²⁾。軍備管理のような個別の争点領域に関してはレジーム論が応用されたが³⁾、概して安全保障分野での制度論の体系化は低調であった。この傾向は、レジーム論の合理主義的な側面を継承したリベラル制度論についても同様で、グリエコ等によってリベラル制度論は絶対的利得の極大化を前提としており、相対的利得を重視するリアリズムの論理を内在的に破綻させるものではない、という批判が提起されると⁴⁾、特にゼロサム的な要素が強いとされる安全保障領域でのリベラル制度論の有効性に疑問がもたれることになった。

しかし近年、国際制度についての理論的検討を、安全保障領域における中心的な課題にまで及ぼそうとする意欲的な論考が現れてきている。近年の議論で特徴的なことは、なぜアナーキー下でも協力が成立しうるのか、というネオリアリズムの土俵の上での問いに必ずしも拘泥せず、安全保障制度がいかに生成し、維持され、さらに変容するかについて分析しようとしていることである。さらに、近年の理論的展開は、安全保障協力が行われる場合の多様な制度設計のあり方を明らかにし、他のありうる選択肢ではなく特定の制度が選択されるメカニズムを分析しようとしている。とりわけ注目されるのは、こうした安全保障制度についての諸論考が、ジャービスの安全保障レジーム論では議論の対象となっていなかった同盟、中でも戦後米国主導で形成された北大西洋条約機構(NATO)や日米同盟の分析を積極的に行っていることである。この背景には、冷戦の終結にもかかわらず、これらの同盟が存続し、かつ新しい安全保障環境に適応してきており、従来同盟を説明してきた勢力均衡論や脅威均

1) Stephen Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995); Oran R. Young ed., *The International Economy and International Institutions*. Vol. I and II (Cheltenham: Edward Elgar, 1996); 山本吉宣「国際レジーム論」『国際法外交雑誌』、95巻1号(1996年4月)、1-53頁。

2) Robert Jervis, "Security Regimes," in Krasner, ed., *op. cit.*, pp. 173-194.

3) Roger K. Smith, "Explaining the Non-Proliferation Regime: Anomalies for Contemporary International Relations Theory," *International Organization*, Vol. 41, No. 2. (Spring 1987), pp. 253-281; Joseph S. Nye, "Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes," *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (Summer 1987), pp. 371-402.

4) Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 485-507. ただし、グリエコは、国際制度の役割を否定したわけではない。

衡論よりも、同盟国間の関係を調整する制度とみなす視角に説得力がある状況が生まれているという現実がある。そして、冷戦後の地点から振り返ってみて、冷戦には、米ソの対立という秩序化の局面だけでなく、米国を中心とした西側諸国の団結という秩序化の局面があったことが強く認識されるようになり、前者の終焉にもかかわらず、同盟を含む後者の協力関係が命脈を保っていることを説明する必要性が意識されるようになったものと思われる。

本稿は安全保障領域における制度理論の多様な発展を把握することを目的とするが、もとよりすべての研究動向を検討することは不可能であり、筆者の関心に即して、リベラル制度論の系譜に属する制度論を中心に、とりわけ同盟を取り上げた諸論考に力点を置いた整理を行う。以下では、国際レジーム論とリベラル制度論の差違を検討した後、リベラル制度論の知的系譜から発展してきた安全保障制度理論を検討していく。まず、安全保障制度の機能的多様性と環境変化における安全保障制度の存続と適応を分析したワランダー達の諸論考、次いで多様な制度オプションの中から特定の安全保障制度形態が選択される機制を解明しようとするウェーバーやレイクラの議論を取り上げる。本稿の中心はリベラル制度論の影響下にあるこれらの制度論であるが、国際政治理論における制度論の全体像を把握するには、国際制度の形成を覇権国の存在に結びつける覇権安定論などのパワーの役割を重視する制度論や⁵⁾、国際制度を適切性・正統性付与のメカニズムとして捉えたり、世界自体を構築し、意味づけ、行為主体にアイデンティティや役割を付与する装置とみなす構成主義の立場からの制度論⁶⁾を検討することも必要である。更に、こうしたシステム・レベルでの分析とは別に、ネオリアリズムの優勢によって従来看過されがちであった国内政治の重要性に着目して、国際制度と国内政治あるいは国内の政治制度との連関をモデル化する試みにも目を配る必要がある。そこで本稿では、「パワー重視のアプローチ」「構成主義のアプローチ」「国内政治重視のアプローチ」を、リベラル制度論による安全保障制度論へのオルタナティブ・アプローチとして概観する⁷⁾。最終節では、今後の課題を考察することにしたい。

2. 国際レジーム論と (ネオ) リベラル制度論

近年の安全保障分野における制度の役割に注目した論考の多くは、レジーム論やリベラル制度論をその源泉としている⁸⁾。レジームと制度を同一のものとして扱うかどうかは論者に

5) 覇権安定論については、Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); 山本吉宣『国際的相互依存』(東京大学出版会、1989年) 147-155頁。

6) 構成主義者の制度論の概観としては、三浦聡『行為の論理と制度の理論』『国際政治』第124号、(2000年5月)、27-44頁。

7) 本稿はリベラル制度論を検討の中心においているが、以下の論稿は、レジーム論/制度論一般の多様な展開を、「利益」「パワー」「知識」に基づく三つのアプローチに分けて包括的に整理しており、究めて有益である。Andreas Hasenclever, Peter Mayer, and Volker Rittberger, "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes," *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2 (October 1996), pp. 177-228.

よって議論の分かれるところであり、例えばマーチンとサイモンズは、国際制度と国際レジームを、国際組織 (international organizations) と区別した上でほぼ同一のものとして扱っている⁹⁾。マーチン等は、国際制度・国際レジームは、国家の行動を規制するルールの上で言及するもので、ルールは公式かつ明示的なものであっても、非公式かつ暗示的なものであってもかまわないとする。対して、国際組織は制度やレジームを公式に具現化したものとみなされ、国連のような実体的な組織を指すものとされる。

しかし、レジーム論とリベラル制度論には微妙な違いがあるとするのが適切と思われる。1980年代に隆盛したレジーム論の新しさは、従来の国際組織研究が国連などの実体組織のパフォーマンスを問うものであったのに対し、顕在的・潜在的なルールの存在を重視したことであろう。クラズナーが、国際レジームは「国際関係の所与の問題領域においてアクターの期待が収斂するような明示的また暗示的な原則、規範、ルール、意思決定手続きの束である。原則とは、事実・因果関係・公正についての信念である。規範とは、権利と義務によって定義される行動基準である。ルールとは、行為についての特定の規定あるいは禁止である。意思決定手続きとは、集合的な選択をし、実施するための一般的な慣行である」と定義したことに見られるように¹⁰⁾、当初のレジーム論は、意図的かどうかは別にして、間主観的に存在する規則を射程に入れていた。しかし、レジーム論の主流は、結局実証研究としては間主観性問題への取り組みを放棄して、レジームの定義を観察可能な明示的な規則に限定してしまい、替わって登場したリベラル制度論が国際制度を行為主体に対する外的制約とみなす合理主義の立場を鮮明にすることになった、と石田淳は指摘している¹¹⁾。言い換えるならば、レジーム論には、合理主義に立脚する制度観と間主観的な制度観が胚胎しており、リベラル制度論は、レジーム論の合理主義的制度観を引き継ぎ、国際協力を説明する研究プログラムとして自らを確立した、ということになろう。

リベラル制度論への転回を領導したのがコヘインである。国際レジームに関するクラズナー編の研究書の中で、コヘインは、自分のレジーム論は、功利主義の伝統に即した合理的選

8) なお、コヘイン等は「(ネオ)リベラル制度論」という言葉の持つバイアスを避けるため「制度論 (institutional theory)」と自称するようになっている。Celeste A. Wallander, Helga Haftendorn, and Robert O. Keohane, "Introduction," in Haftendorn, Keohane, and Wallander, *Imperfect Union: Security Institutions over Time and Space* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 3. が、本論文では、制度論一般との混同を避けるためコヘイン等による制度論を「リベラル制度論」と表記する。

9) Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, "Preface," in Martin and Simmons ed., *International Institutions* (Cambridge: MIT Press, 2001), pp. 1-2.

10) Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables," in Krasner ed., *op. cit.*, p. 2.

11) 石田淳「コンストラクティヴィズムの存在論とその分析射程」『国際政治』第124号(2000年5月)、15-16頁。石田は、レジーム論が「破綻した」としているが、ヤングのように、レジーム論を合理主義に立脚する制度観と間主観性問題を中核にする制度観という相互補完的なアプローチが共存する知的運動と捉えるのであれば、研究プログラムとしてのレジーム論が破綻したという表現は強すぎるであろう。オラン・R・ヤング「グローバル・ガヴァナンスの理論～レジーム理論的アプローチ」渡辺・土山編『グローバル・ガヴァナンス』(東京大学出版会:2001年)、18-44頁。

扱論に属するものであり、「なぜ世界政治の利己的な主体が相互の合意を通じて国際レジームを形成するのか」を問うものであるとしていた¹²⁾。レジームは、アクターによって合意され、条約等に体现された「明示的な」ルールとみなされる。コヘインはこうした観点から、経済学における契約理論や産業組織論などを援用しつつ、国家が集合行為問題や取引コスト、情報の非対称性を克服する際に国際制度がいかに有益かを論証する方向に進んでいく¹³⁾。

コヘインは、同盟について、ウォルト等のリアリズムは、同盟が制度であることを無視しており、そのために同盟がいかなる場合に制度化され、そうしたプロセスがどのような影響を与えるかを理解することができない、と批判する¹⁴⁾。コヘインによれば、「公式の同盟は非公式の合意より耐久性があるか」「同盟の公的組織は同盟の耐久性や強靱性に影響を及ぼすか」「同盟はメンバー間の協力を促進する情報をどの程度提供できるか」「同盟は利益計算に必ずしもしばられない規範を形成できるか、それはどのような条件下でか」「民主主義国は権威主義国家よりも同盟の絆を容易に維持できるか」といった問いはネオリアリズムよりもリベラル制度論によって適切に答えられるのである¹⁵⁾。

こうした問題提起にもかかわらず、リベラル制度論者による安全保障研究や同盟研究はその後それほど盛んではなかった。更に、コヘインのリベラル制度論は、国際制度の形成と維持を説明するにあたっては有効であるとしても、アクターのトランズナショナルな連合や国内政治の重要性を過度に無視する傾向にあり、また、国際制度が国家の行動に与える影響を十分に説明していないという欠点を持っていた¹⁶⁾。特に後者については、ミアシャイマー等リアリストから、国際制度が国家の行動に影響を与えているという経験的な証拠はほとんどないとの疑義が提出された¹⁷⁾。このような批判をうけて、リベラル制度論の影響を受けた研究者達は、国際制度が国家の行動に影響を与えており、それがどのようなメカニズムで生じるのかを明らかにしようとしてきた¹⁸⁾。また、同盟研究の文脈では（リベラル制度論より初期レジーム論に近い研究であるが）、ダフィールドが NATO 同盟国間の関係にレジーム論を

12) Robert O. Keohane, "The demand for international regimes," in Krasner ed., op. cit., pp. 141-142. 他方でコヘインは、合理主義的制度論と反省的制度論の相補性を主張しており、後には知識やアイデアの役割を重視した議論を展開している。Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (December 1988), pp. 379-396; Judith Goldstein and Robert O. Keohane ed., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993).

13) とりわけ Keohane, *After Hegemony* 参照。

14) Robert O. Keohane, "Alliances, Threats, and the Use of Neorealism," *International Security*, Vol. 31, No. 1 (Summer 1988), pp. 169-176.

15) Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 15.

16) Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," in Katzenstein, Keohane, and Krasner, *Exploration and Contestation in the Study of World Politics* (Cambridge: MIT Press, 2000), p. 98.

17) John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3. (Winter 1994-1995), pp. 5-49.

18) 例えばマーチンの経済制裁についての研究が重要である。Lisa L. Martin, "Credibility, Costs and Institutions: Cooperation On Economic Sanctions," *World Politics*, Vol. 45, No. 3 (April 1993), pp. 406-432.

応用した¹⁹⁾。ダフィールドは、NATOの通常兵器レベルの安定性に注目し、NATOというレジームが、国家の行動する国際環境を変化させ、メンバー国がレジームの規範やルールを内面化することによって、通常兵器レベルについての取り決めをほとんど自動的に遵守するようになったと論じている。マッカーは、ネオリアリズムの理論では冷戦後のNATOの存続・変容を十分説明できないとし、レジームはメンバーに初期の目的よりも長持ちする利益をメンバーに提供することができ、レジームが一度成立すると、それを持続させようとするさまざまなインセンティブが働くという観点から、NATOの存続を論じた²⁰⁾。しかし、これらの研究は、体系的な安全保障制度論を構築しようとするものではなかった。

3. 安全保障制度の機能的多様性と適応性

同盟等の安全保障制度を、リベラル制度論のアプローチに添う形で包括的に研究し、理論的な前進を図ろうとしたのは、ハフトンドーン、コヘイン、ワランダーの編著になる *Imperfect Union: Security Institutions over Time and Space* 所収の諸論稿である。本節では、彼女(彼)達の議論を詳細にみていくことにする。以下第一項で、安全保障制度に関するワランダー達の基本的な理解を整理した後、第二項で、彼女(彼)達による安全保障制度の多様な機能と形態の分析を、第三項で、安全保障制度の適応性についての議論をそれぞれ検討していく。

3-1. 安全保障制度論とは何か

ワランダー達の *Imperfect Union* は、国際制度を「国際的な国境を通じて働く、しばしば組織と結びついた、持続的で連結したルールのセット」であると定義する²¹⁾。その上で、安全保障制度を、「国家の領土的な統合性を軍事力の敵対的な行使から守り、国家の自立性を軍事力による脅しの政治的効果から保護し、国家が定義する死活的な国益を脅かすような状況が生ずることを防ぐ」ように設計されるものとする²²⁾。こうした定義は、クラズナーによるレジームの定義と大差がなく、必ずしも間主観的なルールの存在を排除したものではないように見えるが、その分析アプローチはリベラル制度論の地平を拡大しようとするものに他ならない。

ワランダー達の安全保障制度論におけるリベラル制度論の優越は、制度は国家間に不可避

19) John S. Duffield, "International Regimes and Alliance Behavior," *International Organization*, Vol. 46, No. 4 (Autumn 1992) pp. 819-856.

20) Robert B. McCalla, "NATO Persistence After the Cold War," *International Organization*, Vol. 50, No. 3 (Summer 1996), pp. 445-475.

21) Celeste A. Wallander, Helga Haftendorn, and Robert O. Keohane, "Introduction," in Haftendorn, Keohane, and Wallander, *Imperfect Union...*, p. 1.

22) *Ibid.*, p. 2.

的に生じる「不確実性」を緩和する情報装置として要請される、という制度観に明白に表れている。ここで不確実性 (uncertainty) とは、他国の意図や選択についての情報が欠如している状態を指す。ワランダー等によれば、制度が安全保障領域において重要な役割を果たするのは、制度が国家間に生じる不確実性を緩和するからである²³⁾。制度は国家が他の国家の利益、選好、意図についての情報を得る装置であり、更に成功した制度では、国家の行動を規制する規範やルールを発達させて、他国の行動をより予測可能なものにし、不確実性を低減させることができる。同時に、制度は自国の意図についての情報を他国に伝える装置でもありえ、国家は制度を通じて他の国の見解に影響を与えるソフト・パワーを発揮することもできる²⁴⁾。第二次大戦後の米国のソフト・パワーは、多くの場合各種の国際制度を通じて発揮されてきたとみなしうる。また、不確実性の高い国際社会では、常に信頼できる情報を提供しているという評判は影響力の源泉たりうる。すなわち「コミットメントを守るという評判は資産たりうる」のである²⁵⁾。しかも、コストの高い行動が信頼性の高いシグナルとなるというフィアロン等の議論が示しているように、同盟コミットメントのようなコストの高い行動は自身の意図を明確に伝えることを可能にする²⁶⁾。

制度構築にはコストがかかり、国家は、協力が有益だとしても、協力をアドホックに行うのか、制度を形成するのかを選択することになる。アドホックな協力の方が短期的にはコストが低い、制度は将来的な協力を低コストで行うことを容易にする持続的なルールや実践を確立できるかもしれない。この選択を左右する変数が「問題の持続性」と「争点の密度」である²⁷⁾。前者は、安全保障上の問題が今後どれだけ持続するかであり、問題が持続すると期待されるほど、制度化へのインセンティブは高くなる。後者は、政策空間における争点の数と重要性を指す。問題の持続性と争点の密度が高いほど国家が制度を作る傾向は高まり、問題群が密度高く存在する限り、それに対処する制度は持続するものと考えられる²⁸⁾。

ワランダー達の制度理論は、経済学の契約理論 (contractual theories) に依拠し、ソフトな合理性が前提とされている²⁹⁾。そこでは国家の戦略はリーダー達の限定的とはいえ合理的な計算の結果であるとみなされる。合理主義はアクターの選好の変化を扱えないという歴史的

23) *Ibid.*, p. 3; Celeste A. Wallander and Robert O. Keohane, "Risk, Threat, and Security Institutions," in Haftendorn, Keohane, and Wallander, *op. cit.*, p. 21-47.

24) ソフト・パワーについては、ジョセフ S. ナイ Jr. 「不滅の大国アメリカ」(読売新聞社、1990年); Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5 (September/October 1998), pp. 81-94.

25) Wallander and Keohane, *op. cit.*, p. 30.

26) Wallander, Haftendorn, and Keohane, *op. cit.*, p. 4. フィアロンの議論については、James Fearon, "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3. (September 1994), pp. 577-592.

27) Wallander and Keohane, *op. cit.*, p. 31.

28) *Ibid.*, p. 32.

29) Wallander, Haftendorn, and Keohane, *op. cit.*, p. 5.

制度主義や構成主義の批判に対して、ワランダー達は、制度の影響は選好自体を変化させているのではなく、インセンティブの構造やとりうる戦略を変えると見なすことで、より適切に分析されると反論する。ワランダー達も劇的な出来事などによって長期的にアクターの選好が変わる可能性を否定しているわけではないが、技術や地政学的状況、国内政治の変化以上に選好の変化を強調すべきではないと主張する³⁰⁾。原理づけられた信念、因果関係に関する信念、全体的な世界観に変化が生じた場合のみが選好の変化とみなされる³¹⁾。

ワランダー達はまた、国際制度が国家の安全保障行動に対して大きな影響を及ぼしようとする³²⁾。まず、国際制度は、それがなければ存在しなかった選択肢をもたらし、利用可能な選択肢のコストと利益を変化させることによって国家の戦略に影響を及ぼすことができる。国際制度はまた、国家のパワーリソースを変化させることで、国家の行動に影響を及ぼす。たとえば、国連安保理の常任理事国の地位は、英仏に実際以上の影響力を与えており、逆にその地位から排除されている日独のような国の影響力を制約している³³⁾。国際制度を通じて信頼できる情報を提供し続けることによって、ある国家の影響を高めることができるかもしれない。各種の不拡散条約が大量破壊兵器についての規範を広げるのに効果を発揮しているように、国際制度はまた、アイデアや規範に影響を与えもするのである。

3-2. 安全保障制度の多様性

ワランダー達は、安全保障制度は一様ではなく、その制度設計には課題や状況の特性に応じて多様性があることに目を向ける。こうした論点は、安全保障領域に限定される議論としてではないが、レジーム論の文脈でも従来から指摘されてきた。例えばステインは、国家間の対立が「協調問題 (collaboration problems)」という形をとるか「調整問題 (coordination problems)」という形をとるかに従って、求められるレジームは異なるとした³⁴⁾。マーチンは、調整問題と協調問題に、「保証問題 (assurance problems)」「説得問題 (suasion problems)」を加え、各ゲーム別に異なるレジームが必要とされるとした³⁵⁾。また、特に安全保障領域に関しては、わが国では山本吉宣が国際安全保障システムの型に応じた安全保障レジームの分類(後述)を、星野俊也が機能とメンバーシップによる安全保障協力の類型を提示している³⁶⁾。ワランダー達は、マーチンの枠組みを踏襲した上で、安全保障課題の違いによって、

30) *Ibid.*, p. 6.

31) *Ibid.*, p. 11.

32) *Ibid.*, pp. 9-11.

33) *Ibid.*, p. 9.

34) Arthur A. Stein, "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world," in Krasner ed., *op. cit.*, pp. 115-140.

35) Lisa L. Martin, "Interests, Power, and Multilateralism," in Martin and Simmons ed., *op. cit.*, pp. 37-64.

36) 山本吉宣「安全保障レジーム」『国際政治』第117号(1998年3月)、21-38頁、同「協調的安全保障の可能性」『国際問題』425号(1995年8月)2-20頁、星野俊也「日米同盟とアジア太平洋の多国間安全保障」菅英輝等編『アジア太平洋の地域秩序と安全保障』(ミネルヴァ書房、1999年)第8章。

望ましい制度設計 (制度化の程度、どのような権威によっていかに決定が下されるのか) に違いがあるとの仮定をおく³⁷⁾。以下多少紙幅を割いて見てみたい³⁸⁾。

まず、囚人のジレンマのような協調問題においては、裏切りによって得られる利得が高く、協力は自己強制的 (self-enforcing) ではないため、個々のアクターはパレート最適から逸脱するインセンティブを強く持つ。協調問題を解決するには、約束の信頼性を保ち、背信の結果を和らげるようなメカニズムが必要となる。そこでは、参加者に何らかのコストを課し、基準を設定してそれへの適合性を監視し、透明性をルール化して不正を隠蔽しづらくしたりするような制度が求められる。典型的な協調ゲームは貿易などの国際政治経済の分野に見られ、そこでの合意執行の手段としては相互性 (reciprocity) が有効ということになる³⁹⁾。

調整問題は、パレート最適な均衡が複数存在するが、各均衡点における個々のアクターの利得が異なるようなケースであり、個々のアクターは裏切りへの強いインセンティブを持つわけではないが、どの均衡点を選択するかに関しての意見の違いを調整する必要が出てくる。調整問題を克服するには、覇権、歴史的経緯、既存の制度による過去の決定等によって焦点 (focal point) が生じることが必要となる。焦点が一度成立してしまえば、調整ゲームは自己強制的に解決されるようになる。

保証問題では、相互協力が個々のアクターに選好される結果であるにもかかわらず、他国の選好についての情報の欠如や、国内政治上の変化によって合意を履行しようとする相手国の意図が変わってしまうのではないかという恐れにより協力が阻害される。保証問題では、メンバーのコミュニケーションを促進し、互いの意図についての透明性を向上するメカニズムが必要である。ルールを強制したり、制裁を加えたりすることはさほど重要でなく、誠実な意図をもっているかどうかを判断できるような仕組みが必要である。信頼醸成措置などがこれにあたるが、国内政治についての透明性を確保し、国際協調を志向する国内的制度を強化するような制度 (例えば NATO におけるドイツの特殊な地位) がより効果的である。

説得問題は、ある国家の支配的戦略が協調にあって、そうした無条件の協力の姿勢に他国がつけこむことを可能にするような場合に生じる。説得問題においてはインセンティブの構造が非対称であり、例えば大国がユニラテラルにでもある方針を実行する意図を持っていて、小国が容易にフリーライドできるという場合がこれにあたる。そこで大国は、国際制度を形成して小国の行動をしばろうとし、小国の側も大国の譲歩への口実としてそうした国際制度を利用しようとする。この場合、国際制度は大国主導のものとなる。

37) 同様の試みに、Celeste A. Wallander, *Mortal Friends, Best Enemies: German-Russian Cooperation after the Cold War* (Ithaca: Cornell University, 1999), pp. 27-36.

38) 以下 Wallander, Haftendorn, and Keohane, *op. cit.*, pp. 7-8. による。また、Martin, *op. cit.*, 山本「安全保障ゲーム」も参照のこと。

39) 相互性については、山本『国際的相互依存』181-206頁を参照。

こうした知見を織り交ぜつつ、ワランダーとコヘインは安全保障制度を①制度化の程度②脅威対処型かリスク対処型か③メンバーシップが排他的か包含的か、の三つの基準で分類する⁴⁰⁾。分類の第一の基準である制度化の程度は、以下の三つの次元で測られる⁴¹⁾。

1. 共有度 (commonality)

適切な行動とは何かについての期待が、参加者に共有されている度合い。

2. 特定度 (specificity)

関係者や国々の義務、集会的政策を変更する正統な手続きを律する、特定の持続するルールが存在する度合い。ルールにはメンバーが何をすべきかについての一次ルールと、一次ルールの変更手続きについての二次ルールが存在する。

3. 機能分化 (functional differentiation)

制度がメンバー毎に異なる役割を割り当てている度合い。ネオリアリズムでは、アクターの等質性が前提とされているが、制度によって組織的に責任分担が正統化され、参加者が異なる機能を持つようになる。

安全保障制度を分類する二番目の基準は、それが脅威対処型かリスク対処型かによるものである。ここで「リスク」という概念を導入したところにワランダー達の議論の特徴がある。まず脅威に関しては、「国家の指導者が、他の国家が攻撃を始めるか、政治的な理由で軍事力行使すると脅す可能性に直面しているとみなす時、脅威に直面している」⁴²⁾ものと考えられる。しかし、こうした明示的な脅威がない場合、すなわち侵略の意図も能力もない場合でも、国家は安全保障リスクを避けることができない。なぜなら他国の意図や能力を知ることができず、他国が防衛的な現状維持国家か攻撃的な現状打破国家かを判別することは容易ではないからである。これはジャービスらによってセキュリティ・ディレンマとして定式化された状態に類似する⁴³⁾。ワランダー達によれば、セキュリティ・ディレンマや「安全保障リスク」は、不確実性や私的情報の問題として理解できる⁴⁴⁾。彼女達はそれ以上の詳細な議論をしていないが、要は現状維持国家がセキュリティ・ディレンマを回避するには、自国の意図についての信頼できる情報を提供できればいいということになる。脅威に対処する制度は脅威を同定し、それに効果的に報復するルール、規範、手続きを持つものでなくてはならないが、リスクに対処する制度はメンバーが情報を提供・入手することができるようにし、紛争を管理するようなルール、規範、手続きを備えている必要がある⁴⁵⁾。

40) Wallander and Keohane, *op. cit.*, p. 23-29.

41) *Ibid.*, p. 24.

42) *Ibid.*, p. 25.

43) Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2. (January 1978), pp. 167-214. また、土山賢男「セキュリティ・ディレンマの国際政治理論」『国際政治』第106号(1994年5月)、71-89頁。

44) Wallander and Keohane, *op. cit.*, p. 25.

45) *Ibid.*, p. 26.

図1 安全保障に関する国家連合の類型 (ワランダー&コヘイン)

		国家が直面する状況	
		脅威	リスク
参加の基準	包括的	集団的安全保障	安全保障マネジメント制度 外交的カンファレンス
	排他的	同盟・連携 (alignment)	域外連合 (out of area coalitions)

出所：Wallander and Keohane, *op. cit.*, p. 27.

図2 国際安全保障システムの類型 (山本吉宣)

			脅威の性格	
			特定	不特定
脅威の所在	内部	非包括	危機管理	集団安全保障
		包括	共通の安全保障	協調的安全保障
	外部	非包括	同盟	域外脅威対処型の同盟
		包括	COCOM 型	MTCR 型

出所：山本「協調的安全保障の可能性」4頁。
 ※ただし図1と比較しやすいよう組み替えてある。

最後に、安全保障制度は、排他的か包括的かによっても分類することができる⁴⁶⁾。安全保障制度には、脅威やリスクをもたらす国も含めてあらゆる関係国を包含する制度と、特定の国を意図的に排除する制度がある。国連の集団安全保障は前者にあたり、通常の攻守同盟は後者に当たる。ただし、ワランダー達も述べているように、一般には脅威に対抗する制度は排他的、リスクに対処する制度は包括的、という傾向がみられるので、その意味では第二の次元と第三の次元は完全に独立した次元ではないという批判もありえよう。

さて、これらの三次元を組み合わせることで安全保障制度を分類するマトリクスができる⁴⁷⁾。図1は、脅威対処型かリスク対処型かを横軸に、メンバーシップが包括的か排他的かを縦軸にしたマトリクスであるが、これは図2の山本吉宣の類型化とかなりの程度類似している。特に、脅威の所在が外部にあるか内部にあるかという山本の基準は、メンバーシップが排他的か包括的かというワランダー達の基準とほぼ同義である。他方で、山本もワランダー達も国家が直面する安全保障課題を分類のもう一つの基準としている。

46) *Ibid.*, p. 26.

47) こうした分類は理念型であり、現実の制度には様々な類型の特徴が重複して見られる。

図3 制度化の程度による安全保障枠組みの類型（ワランダー&コヘイン）

		制度化の程度	
		最少	高い
参加の基準と焦点	包括的／リスク	外交的カンファレンス	安全保障マネジメント制度
	排他的／リスク	連携	同盟

出所：Wallander Keohane, *op. cit.*, p. 27.

若干違いがあるのは、山本は、脅威の性格を脅威が特定の或不特定のかで分類するが、ワランダー達は、脅威かリスクかによって分類していることである。このため、山本にとっては集団的安全保障は内部の特定されていない脅威に対処するものであって、脅威の性格からも脅威の所在の面からも同盟とは対称的な制度と捉えられるが、ワランダー達にとって集団的安全保障は、ある国家の侵略行動や武力による脅しに対抗するという意味では同盟と同じく脅威対処型の安全保障制度である。ワランダー達の観点では、脅威がない場合にも生じるセキュリティ・ディレンマやリスクに対処するメカニズムを概念化することが重要であるが、集団的安全保障は、脅威が生じた場合にそれに対抗するものではあっても、セキュリティ・ディレンマを緩和したり、脅威が生じないような環境を創出したりするものではない。リスク対処型の安全保障制度は「予防」を目的とするものであり、山本のいう「協調的安全保障」の概念に近似していよう⁴⁸⁾。山本は集団的安全保障と協調的安全保障を、手段が軍事的（非包括的）か、軍事を含む包括的なものかの違いに求めているが、ワランダー達の観点からすれば、両者の違いは取り組むべき課題の本質的な違いにあるということになる。

ワランダー達は、図1のマトリクスの中で、成立の可能性が高いのは、脅威に対抗する排他的制度とリスクに対処する包含的な制度であるとしている。この二種の制度を縦軸、制度化の程度を横軸にとったのが図3である。

外交的カンファレンスとは、1954年のジュネーブ会議のように、紛争の関係当事国が、紛争後お互いへの不信感を和らげるためのさまざまなルールを決める一方、制度化はそれほど進められていない枠組みである⁴⁹⁾。安全保障マネジメント制度は、包括的かつリスク対処型であり、かつ高度に制度化されている⁵⁰⁾。OSCEなどがこれにあたる。国際連盟や国際連合は、集団的安全保障であると同時に安全保障マネジメント制度としての性格を持つ。

対して連携や同盟は、脅威に対処し、排他的なメンバーシップを基本とする制度である⁵¹⁾。

48) 協調的安全保障については、山本「協調的安全保障の可能性」を参照。

49) Wallander and Keohane, *op. cit.*, p. 28.

50) *Ibid.*

51) *Ibid.*

連携は最小限にしか制度化されておらず、湾岸戦争時の国家連合や初期の NATO 等が含まれる。これに対し、冷戦進行後の NATO のような同盟は、脅威を同定し、それに効果的に回復することを可能にするルールや規範、手続きが確立している。危機時の行動についてのメンバー国の期待は共有されており、特定のルールが存在し、メンバー間に高度な役割分担が見られる。従来のリアリズムの理論では、制度化にそれほど大きな意味を持たせないで、連携と同盟の区別は軽視される傾向にあった⁵²⁾。この区別は、同盟が単なるパワーの寄せ集めではなく、安全保障制度である、という論点を際立たせるためには重要であろう。

3-3. 安全保障制度の適応性

こうした安全保障制度の類型をふまえて、ワランダー達は、安全保障環境の劇的な変化にも関わらず存続し、環境変化に合わせて進化していく安全保障制度が存在するのはなぜかと問い、制度の環境変化への適応を分析する枠組みを構築しようとする⁵³⁾。このような問題設定は、明らかに冷戦後の NATO の持続や変容という現実を反映している。この問いへの制度論からの回答は、より高度に制度化された安全保障制度が存続しうる一すなわち、連携よりもより制度化された同盟の方が持続力を持つ—というものである。制度形成には様々なコストがかかり、また成功不成功も不確実であることから、新しい制度を作り上げるより、既存の成功した制度を利用する方がコストが低く、成功の確実性も高くなると制度論は分析する⁵⁴⁾。ここで上述の連携と同盟の区別が重要となる。従来のリアリストの議論では同盟はどちらかと言えば、ここでいう連携の概念に近いアドホックなものであり、同盟形成の際の条件—特定の脅威や危機—が消失すれば、同盟も崩壊するとみなしている⁵⁵⁾。対してリベラル制度論は、制度としての同盟は国家が不確実性に対処することに寄与する限り、国家にとって特定の脅威の消長を超えた一般的な価値を持ちうる、と考える。

しかし、制度化の程度だけでは、制度の適応性 (adaptability) を説明するには不十分であることも明らかである。ワルシャワ条約機構の例を見れば分かるように、制度化された同盟が全て環境の変化を生き延びるわけではない。多くの国際制度は環境の変化への適応に失敗して消滅していく。ことに問題なのは、脅威が主たる問題である安全保障環境からリスクが主たる問題の環境に変化する場合である。両者では必要な制度的特質がまったく異なっており、脅威対処型の制度が、リスク対処に効果的とは限らない。では冷戦後の NATO が、脅威

52) Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1990) 参照。

53) Wallander, Haftendorn, and Keohane, *op. cit.*, pp. 11-13.

54) このような同盟観は, McCalla, *op. cit.* によく表現されている。

55) John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990), pp. 5-56; Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival*, Vol. 39, No. 1 (Spring 1997), pp. 156-179. ただし後者は、例外的に同盟が変化に適応する可能性を否定していない。

対処型の制度からリスク対処型の安全保障マネジメント制度へと進化を遂げるのに成功したと考えられるのはなぜなのだろうか。

そこでワランダー達はポータビリティ (portability) とハイブリッド化 (hybridization) という概念を提示する⁵⁶⁾。ポータビリティとは、ある状況を想定して形成されたルールや実践が、他の状況に適応する容易さを指す。安全保障制度の適応性についてのワランダー達の第一の仮説は、制度のルールや実践がポータブルであるほど、制度は新しい状況に適応するというものである。また、脅威対処機能とリスク対処機能を併せ持つ制度は、安全保障課題が脅威からリスクに変わった場合にも首尾よく適応することが可能になる。NATO や日米同盟はソ連の脅威に対処する制度であると同時に、同盟国間の関係を調整する制度でもあった。このように、異質な機能を併せ持つ制度が、ハイブリッドな制度である⁵⁷⁾。これに対して、戦時同盟は、戦勝という唯一の目的に支配されており、戦争が終われば雲散霧消してしまう。ハイブリッドな制度は、そうでない制度より適応能力が高いというのが第二の仮説である。

ワランダー達は、ナポレオン戦争、第一次大戦、第二次大戦の各戦時同盟の展開、そして冷戦後の NATO の変容を事例として同盟の適応性に検討を加えており、ハイブリッドな同盟の方が成功しやすいという仮説はそれなりに証明されているが、ポータビリティが何を指すのかはそれほど明瞭とは言いがたい。そもそも、適応しやすいルールや実践を持つ制度が適応できるというのではトートロジーでしかない。

この点については、ワランダーがその後の論文 “Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War” において洗練を試みている⁵⁸⁾。ワランダーは、経済学での取引コストの考え方を援用しつつ、制度選択における各選択肢の相対的なコストや機能上の有効性を左右する要因として、制度的アセット (institutional assets) の特定度 (specificity) という分析概念を提示する⁵⁹⁾。アセットの特定度とは、特定の関係性や特定の目的に対しては有用だが他の選択肢では有用性を失うような投資が行なわれている程度を指す。特定のなアセット (specific assets) は、特定の目的のみに適しているアセットであり、一般的なアセット (general assets) は、より広い活動で有効なアセットである。特定のなアセット (例えば同盟内コミュニケーションの標準化) に投資することは、特定の関係性 (同盟国間の関係) をより効率的かつ生産的にする一方で、別の選択肢 (非同盟国との関係) のコストを相対的に高くする。アセットの特定度はまた、何が効率的かを左右することで、選択に影響する。

一般的に言って特定のなアセットは特定の取引の生産性を上げるが、環境が変化する場合

56) Wallander, Haftendorn, and Keohane, *op. cit.*, pp. 34-35.

57) *Ibid.*, p. 34.

58) Celeste A. Wallander, “Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War,” *International Organization*, Vol. 54, No. 4 (Autumn 2000), pp. 705-735.

59) *Ibid.*, pp. 706-712.

には、同様の取引から利益を得ることができるかどうか流動的になるため、特定のアセットへの投資はリスクが高くなる。対して、一般的なアセットは、特定の関係性や目的にしばられないために環境が急激に変化する時には有利となる。すなわち一般的アセットを備えた制度の方が新しい問題に適応できるとの仮説が成り立つ⁶⁰⁾。

アセットの特定度は、安全保障制度が対処しようとする安全保障課題の性質に応じて決まってくる。ここで安全保障課題の性質は、「意図的な脅威」と「不安定性や不信感からくる諸問題」に大別される⁶¹⁾。ほぼ *Imperfect Union* で提示された脅威とリスクの二分法と同じであるが、潜在的な脅威が不在の際にも解消できないセキュリティ・ディレンマ状況を指していた「リスク」と異なり、民族紛争や人道危機のような近隣の紛争のように、直接自国が脅威にさらされるわけではないが不安定性によって安全保障上のリスクが生じるような状態が「不安定性や不信感からくる諸問題」には含まれている。NATO において非五条任務が確立されてきた状況に応じた変化であろう。

同盟が通常、脅威に対処するために防衛や抑止のための政治的・軍事的アセットを発達させることは容易に理解できよう。他方で、不安定性や不信感に対処するためのアセットは全く異なるもので、ユニラテラルな行動を抑制するメカニズムや、競争的なバーゲニングを限定する手続きが必要とされる。保証を確実にし、誤認を防ぐため、メンバー間の統合性や相互依存性を涵養する制度が必要となる。統合軍事コマンドなどがこれにあたる⁶²⁾。他方で、国家はシビリアンコントロールや安全保障政策の民主的統制のような国内的な制度的手続きによって抑制されることもある⁶³⁾。この論点は国内政治の要素を含んでいるという点で従来のリベラル制度論とは一線を画する重要な指摘であるが、それほど体系的に取り入れられているとは言えない。また、地域紛争や人道危機に対処するためには、調停や交渉のためのアセット、あるいは警察力の行使に近い交戦規則の下で活動する軍事力などが必要となる。

対して一般的なアセットとみなされるのは、第一にメンバーに情報を提供し、透明性を確保することによって、不確実性からくる取引コストを削減するメカニズムである。第二に、協議、意思決定、履行のためのメカニズムである⁶⁴⁾。こうしたアセットは、安全保障制度が直面する課題が脅威であろうと不信感や不安定性であろうと有用と考えられる。

こうした議論から、同盟の主目的であった脅威が消失しても、同盟が従来から不安定性や不信感といった安全保障課題にみあった特定のアセットや汎用性の高い一般的アセットを形成していれば、同盟が新しい安全保障環境に適応することができる、との仮説が成り立つ。

60) *Ibid.*, pp. 709.

61) *Ibid.*, pp. 709-710.

62) *Ibid.*, p. 716.

63) *Ibid.*

64) *Ibid.*, pp. 711.

ワランダーは、NATOは冷戦期に政治的な協議や意思決定、技術的な相互運用性や情報交換といった一般的な制度的アセットを培ってきた、と観察する。NATOはまた、軍事的な統合性や文民統制といった相互不信を抑制するための特定のアセットをも形成していたとみなせる。こうした一般的アセットや特定のアセットは、冷戦後の主要な安全保障課題である平和維持、平和強制、人道支援、反テロ活動等にも有用なアセットであり、こうしたアセットを備えていたためにNATOは冷戦後も存在意義を見出しえ、他の安全保障制度以上の存在感を発揮することが可能になったとワランダーは分析するのである。

従来のリベラル制度論の同盟論は、同盟は制度であるがゆえに存続しうる、という議論展開になりがちで、したがってなぜ存続しうる同盟と存続し得ない同盟が存在するのかを十分に説明できなかつた。ワランダーの制度的アセットに関する論究は、制度としての同盟が新しい環境に適応する条件を見極めようとするものであり、安全保障制度論をより操作可能なものに発展させる契機を持つものと評価できるだろう。ただし、ワランダーの理論はNATOの事例に深く根ざしているものであるため、他の安全保障制度（例えば日米同盟）を同じ枠組みで論じることができるかどうかはやや疑問である。脅威とリスク、あるいは脅威と不安定性・不信感という対比は普遍的とも考えられるが、例えば日米同盟の冷戦後の変容の大きなポイントである周辺事態等での協力は、脅威対処とも不安定性・不信感対処ともつかない性格を持っており、制度の特定化のあり方は様々でありえよう。

(以下次号以降に続く)