



亚洲版北约不会成立 问题的严重性在于“安保通”政治家缺乏常识性理解

神保谦（庆应义塾大学教授）



2024年9月27日，石破茂在自民党总裁选举中获胜，又通过10月1日在众议院举行的首相指名投票，被指名为第102代内阁总理大臣。石破是以防卫问题专家而闻名的政治家，不过，主张“亚洲版北约”在国内外引起反响。

照片提供：内阁官房内阁广报室

石破《哈德逊论文》的冲击

就任第102代内阁总理大臣的石破茂曾经在小泉纯一郎内阁时任防卫厅长官，在福田康夫内阁担任防卫大臣，是公认的防卫问题专家。他自己也表示“国防是自己毕生的工作”，作为自民党国防部会、安全保障调查会的重要人物，也是政界最有名的外交、安全保障领域的政策通。在国会上的论战自不必说，频繁发表防卫问题的著作和评论，特别是关于冷战后日本的防卫政策、防卫相关法制宪法的“政府有权解释”的应有方式，作为国会议员如此深入地切入者无人出其右。

石破在2008年卸任防卫大臣，围绕越发严峻的日本安全保障环境，日本在安倍晋三执政期，制定了日本和平安全法制，岸田文雄执政期，大幅度增加防卫费，在内阁会议决议通过了引进反击能力的三份安保政策文件等，日本的外交安全保障政策得到刷新。在岸田首相宣布不参加竞选后，参选自民党总裁的候补达9名，创下新高。在此次选举中，特别是关于有事之际，能否将安全保障问题托付给下一任首相成了焦点，越发重视新选领导人的资质。

这次是石破第5次挑战总裁选举，他虽然有一段时间离开了外交、安全保障实际事务，但安全保障领域的知识和实绩依然十分丰富。在总裁选举的第一轮中没投给石破，而在第二轮决赛投票中投给石破的议员里，有不少人相信，将外交、安全保障政策交给石破会放心。但是，石破茂当选为新总裁的9月27日当天，美国智库哈德逊研究所公开了石破的论文《未来的日本外交政策》，在国内外引发争议，对石破茂在外交安保领域被给予的厚望泼了冷水。论文开篇提出建议“创立亚洲版北约（北大西洋公约组织）”，首先令人为之大吃一惊。另外，为什么需要这样的构想，在逻辑上也有很多让人难以理解之处。在该论文中，提出核武器共享、修改日美地位协定等，这些从根本上改变防卫政策和日美同盟的建议，颇有些首尾不一、不知所云。

这些主张也可以解释为只不过是為了竞选自民党总裁，作为政治家提出具有强烈印象的选举素材而已。实际上，日语不到3000文字的论文的结构有些松散、缺乏逻辑一致性，很难认为有经过政府相关人员推敲过的痕迹。另外，从内容上来看，也完全不贴合现在的安全保障形势和基于过去10年日本安全保障政策变迁的内容，似乎在罗列停留在过去的某个时间点的建议。其构思让人难以置信是在就任首相后，在对外交政策、对内外形势、可行性、执行程序等经过深思熟虑的考量。

石破官邸忙于灭火

总裁选举后，石破茂阵营在忙于组建官邸和内阁人事的同时，也为燃起的哈德逊论文急于“灭火”。石破茂首相相对就任外务大臣的岩屋毅、防卫大臣中谷元也没有做出关于以亚洲版北约为首的哈德逊论文的主要论点的指示。就任首相后，石破在所信表明演说中，关于外交、安全保障政策表示，“从现实的国家利益出发，外交以日美同盟为基础，增加友邦、同志国，平衡强化外交力和防卫力的两轮，实现我国的和平和地区的稳定”，回落到平稳的调子上来，也就说明哈德逊论文所提出的观点，在总裁选举胜利仅仅一周后就偃旗息鼓了。

从这一过程来看，石破提倡的亚洲版北约似乎已烟消云散。实际上，石破首次出访的10月10日至12日的东盟首脑会议上也没有提出亚洲版北约的观点。石破在出访前，指示自民党政调调查会（小野寺五典会长）讨论亚洲的安全保障应有的状态，不过，也指明了“作为政府执政党，以日美同盟为中心，有机的，多层性地将坚持现状的迷你多边框架（少数国家间的合作框架）一步一步坚定地走下去”（负责长岛昭久国家安全保障等首相辅佐官）的方向，看来亚洲版北约说法已经销声匿迹。

但是，石破自己也多次表示“（亚洲版北约）是作为一国会议员的想法，当然不认为一朝一夕就能实现”（10月7日众议院全体会议的答辩），虽然修改了轨道，但是作为防卫政策专家而闻名的石破提出的问题，在短短地时间内被打回原形，则变成了另外一个层次的问题。因为，如果石破以亚洲版北约为中心构建亚洲集体防卫体制为招牌政策，并在总裁选举中获胜，但在就任后立即取消了该提案，那么以政策为本的民主程序的意义本身就会形同虚设。

这里暴露了国家治理问题，除了政府干部、国家安全保障局和外务省、防卫省、自卫队等政府执政党相关人员（安全保障小组）除外，一些政治家对安全保障政策的基本理解并没有相像得那么深入。自第2次安倍政权以来，在长达12年的自民党、公明党安定的联合执政期，日本的安全保障政策取得了飞跃性的进展。但是，对于国际安全保障环境的变化、日美同盟、同志国合作、多边安全保障合作的实际情况、防卫政策的推进，有宏观理解的国会议员只有极少数一部分。如果执政党国防翘楚石破也缺乏基本理解，那么事态不得不说很严重。

国家安全保障是围绕国家安全问题的重中之重，同时，如果政府的行为得当，全体国民都会受益，如果其行为有误，国难将在所难免。日本政府计划从2023年度开始的5年计划将建设防卫能力的预算定位为43万亿日元，是之前的1.6倍，2028年度以后总额将进一步增加。需要国民来负担如此大幅度

增长的防卫费，如果没有国民和国会议员对安全保障的适当理解，长期的政策基础也无法得到保障。石破突然向国内外展示的不妥当的亚洲版北约构想，给日本的长期政策基础画上了一个大问号可以说凸显出一个根本性问题。

石破亚洲版北约的三个来源

在此，我想对石破为什么要推出亚洲版北约进行考察。第一，石破是一位强烈意识到国家独立和同盟对等性的政治家。石破认为日美安保条约是“世界上唯一的不对称双边条约”（石破茂著《保守政治家：我的政策，我的天命》），认为美国承担防卫日本的义务，日本负承担提供基地的义务，这种关系在世界上来看也属例外，他也认为日本“一直都在推迟”追求独立、国家主权、自卫权等国家的根本利益。可以看出认为日美同盟“不对称不平衡”，是石破对日美同盟的看法。

石破在许多著作中引述，1955年重光葵（1887-1957年）外相向美国国务卿约翰·福斯特·杜勒斯提出了以“日本行使集体自卫权，保护到关岛”为代价迫使美军撤出日本的事例。重光的安保条约修改构想中，取代单方面的安全保障条约，包含了“建立在相双边基础上的新防卫条约”提案，针对西太平洋地区的武力攻击，各缔约国进行相互防卫。对于石破来说，只有行使集体自卫权才能确立相互防卫的对等性，甚至可以削减美军基地（石破茂著《为日本人的“集体自卫权”入门》）。在同一条线的思路，有着重光构思的西太平洋多边相互防卫体制（也就等于今天所说的亚洲版北约）吧。

石破亚洲版北约的第二个来源是石破对集体自卫权（与本国关系密切的他国被攻击时，没有遭到直接攻击的国家也可以共同实施反击的权利）和集体安全保障（整个参加国互相禁止动武，对违反的国家，其他所有国家可以采取一致的集体措施的框架）“法律原则”的独特认识和理解。笔者对哈德逊的论文中所写的“由于亚洲不存在像北约那样的集体自卫体制，因此没有相互防卫的义务，处于容易爆发战争的状态”一文的意图久思而不得其解。但是，这是石破坚持亚洲版北约的想法的关键，如果不理解这句话，难免同样的讨论还会反复出现。

根据石破所说，“基于《权利的法理》的集体自卫权和基于《义务的法理》的集体安全保障是似是而非的概念”（《保守政治家》）。石破就如何区分北约通过相互行使集体自卫权的集体防卫体制和联合国的集体安全保障尚不明确。但是石破的意图是，集体自卫权只是确认“固有的权利”，重要的是将其义务化。对于石破来说，比起亚洲各国与美国缔结个别的双边安全保障条约，亚洲各国形成相互确认对等的相互防卫义务的关系才是成熟的安全保障体制。当让，这种想法本身绝对不应该被否定。

第三个来源是，为保持“区域力量平衡”，需要亚洲版北约的说法。既要与美国缔结双边同盟，又要和英国、澳大利亚、新西兰、马来西亚、新加坡的《五国联防协议》以及美国、澳大利亚、新西兰的澳新美安全条约（太平洋安全保障条约）等框架合作，扩大多边网络，不久“可以培养巨大的集体安全保障体制”。

另一方面，石破的亚洲版北约构想中既有“为了西方同盟国牵制中国，亚洲版北约的创立势在必行”（哈德逊论文），展现出明显对抗中国的意图，相反，亚洲版北约也具有需要“对中国说‘为了维持和平框架，请中国一定参加’的性质”（石破茂著《异议正论》）。石破构想的亚洲版北约到底要对抗中国，还是包容中国，包含着180度不同的想法在内。

要理解这种突发奇想般的石破的想法着实困难。但是，如果相当勉强地揣测石破意图的话，或许可以理解其理论具有以下几个阶段。即（1）将亚洲双边同盟关系有机地联系起来，（2）逐渐加深正式合作关系并朝着多边化发展，（3）当前作为对抗中国的框架，（4）如果不久的将来没有特定的威胁需要对抗，可以在亚洲将该框架发展成和OSCE（欧洲安全合作组织）一样的具有协调性安全保障体制。

和亚洲安全保障环境实情的乖离

以上所述的石破亚洲版北约的来源，可以认为其是作为政治家个人的外交构想的定见，但遗憾的是其与亚洲的安全保障的实情相差甚远。亚洲不具有接受地域规模的集体防卫体制的基础，也不能像拼图一样组合国家间的相互防卫关系。而且，使用亚洲版北约这个词本身也会阻碍目前正在发展的日本和同志国之间的安全保障合作。这种情形若理解从第二次世界大战后到今天的亚洲的安全保障环境的发展就显而易见。

第二次世界大战后亚洲安全保障的基础是美国与盟国的双边同盟和伙伴关系，一直被形容为以美国为核心的“轴轮辐条关系”。就区域安全保障基本问题，如果问“为什么亚洲没有像欧洲的北约那样的框架”，答案大致如下。

欧洲和亚洲的战略环境根本不同，毗连的欧洲的陆地战区和广袤的亚洲海洋战区的差别很大。这是因为陆上战斗会转嫁到整个欧洲，作为共同体的欧洲和问题多样且各自的连接性不明确的亚洲，在集体防卫上需求上存在本质上的不同。这就是日美、美韩、美澳（外加新西兰）、美菲、美泰存在各自不同的双边相互防卫条约的原因（泰国采取了 1954 年东南亚集体防御条约“马尼拉条约”的效力延长形态）。

很久以前就有试图将亚洲的“轴轮辐条关系”连接起来的尝试，但都以受挫而终。1954 年成立的 SEATO（东南亚条约组织）采取了包括英美法澳在内的 8 国同盟的形式，但由于印度支那问题和越南战争中的不协调，于 1977 年解散。曾是美澳新西兰 3 国共同防卫框架的澳新美安全条约（太平洋安全保障条约）也因 1986 年新西兰而退出而形同虚设。随着 1967 年东盟成立和中立化构想的推进，东南亚在越南战争后很难提出扩大美国主导的同盟关系。

冷战后的欧洲通过北约向东方扩张，带来成员国的增加、机构改革等发生了结构性的变化，与此相反，亚洲并没有发生同盟关系的扩大和制度结构上的变化。但是，作为冷战的残渣，台湾半岛、朝鲜半岛、南中国海依然是安保的焦点，在这里历史没有终结，而主旋律依然在持续。但作为国际政治宏观结构的冷战结束对亚洲也产生了深远影响，20 世纪 90 年代以后，为补充美国同盟关系（轴轮辐条关系）的多边安全对话框架和与针对焦点问题领域展开了积极的安全保障合作。

笔者参与编著的《亚太安全保障架构：地区安全保障的三层结构》（日本评论社，2011 年）剖析了这种新安全保障结构。该书将亚洲的安全保障分为同盟关系及其网络（第一层）、焦点问题领域的安全保障合作（第二层）、全域制度化（第三层），彼此根据威胁的强度和政策目的形成互补关系。例如，从 20 世纪 90 年代开始，日美韩在对北朝鲜政策上进行了协调，2000 年代以反恐对策为中心，日澳、日美澳的安全保障关系取得了进展，2004 年苏门答腊海域地震的灾害救援合作成为日美澳印 4 国合作的起点。从 2000 年代开始日澳一步一步地推进援助菲律宾构筑沿岸警备队。冷战后亚洲发展了与北约不同的安全合作模式。

给亚洲版北约的讨论画上休止符

当今亚洲区域内的美国与其同盟国间的合作，被定位在第一层安全保障合作的延长线上。当然，在 2023 年 8 月举行的日美韩戴维营首脑会谈、2024 年 4 月举行的日美首脑会谈等，在首脑层面明确了安全保障合作这一点上，可谓将亚洲安保着实推进了新阶段。美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）是 2011 年出版上述书籍时无法想象的框架，日本表示将加入以防卫技术合作为主要目标的 AUKUS 的“第二支柱”，这也是安全保障伙伴关系的新基础。

但是，将这样的安全保障合作称为“亚洲版北约”不正确。北约的本质在于北大西洋公约第五条的集体防卫，将对缔约国的武力攻击视为对全缔约国的攻击，并对此采取联合行动。美国在轴轮辐条关系

中承担防卫义务，但在盟国之间（辐条关系），这种防卫义务并没有被定在目标之内。即使考虑日韩澳菲（印）的关系，例如，日本自卫队参与围绕喀什米尔问题发生的印巴军事冲突（也可以是中印国境纷争），或者印度海军援助参与日本尖阁诸岛的防卫都不妥当。即使不是这样极端的例子，在朝鲜半岛、台湾海峡、南中国海等地，以同盟、伙伴国的关系也难以采取联合行动。美国政策负责人否认近年来的安全合作“不是以亚洲版北约为目标的政策”的基础就在这里。

另外，如若想以争取实现亚洲版北约为目标，推进辐条国之间的合作，也就阻碍了辐条国围绕安全保障政策的自律性、选择的自由、摸索风险对冲（回避风险）的空间。现在深化的合作，在承认日韩澳菲（印）的安全保障战略和彼此优先顺序的不同，同时强化军事领域的合作和军队之间的相互运营能力，这些合作逐渐积累可以循序渐进的实现共享连接。而且，合作的大前提是共享对抗来自中国威胁的总论，但现实是关于与中国的战略竞争的终点和主权侵害的红线等各论，各国之间却少有分享。

因此，目前推动的格子状同盟合作的目的地不是以实现亚洲版北约为前提。而诸如“像北约那样的”、“小北约”等容易混淆视听的表达也缺乏准确性，没有任何意义。但是，正如悉尼大学美国研究所所长迈克尔·格林在美国杂志《外交政策》中所说，“不应该说绝对没有亚洲北约”（Never Say Never to an Asian NATO），如果与中国的战略竞争关系对所有盟国来说都是无法回避的对立关系（如对台湾的全面进攻），作为具有警告意义的战略性沟通工具，也可能产生形成北约式的军事合作，勉强找到其合理的存在意义。除此之外，应该给亚洲版北约的讨论画上休止符。

[译自《中央公论》2024年12月刊《亚洲版北约不会成立：问题的严重性在于“安保通”政治家缺乏常识性理解》，本文经中央公论新社同意翻译转载。]

神保谦（庆应义塾大学教授）

1974年出生于群馬县。国际政治学家。庆应义塾大学研究生院政策・媒体研究科后期博士课程结业。博士（政策媒体）。曾任该大学副教授等职。编著有《亚太安全保障架构》，合著有《现代日本地缘政治学》、《验证安倍政权》等。

