

政策提言

東アジアにおける

安全保障協力体制の構築

2002年12月

日本国際フォーラム政策委員会
第22政策提言

第 22 政策提言

「東アジアにおける安全保障体制の構築」



政策委員会において報告する田中明彦主査（中央）

2002 年 12 月

日本国際フォーラム政策委員会

第 22 政策提言

目次

まえがき

要約

本文目次

【基本理念・秩序構想】

1. 東アジアにおける安全保障協力体制の拡充により、「多元的安全保障共同体」を構築することを中心・長期的な政策目標とせよ
2. 同盟関係・協調的安全保障・ウェブ型安全保障を地域的、多層的ネットワークとして共存可能なものにし、それらの「戦略的収束」を図れ
3. 安全保障の「新しい問題領域」に関しては「意志ある主体同士の連携」による安全保障協力を推進せよ

【同盟・協調的安全保障・ウェブ型安全保障の「戦略的収束」】

4. 米国と東アジア諸国との同盟関係を東アジア安全保障の基盤と位置付け、その地域的受容を図れ
5. ASEAN 地域フォーラムの安全保障機能を拡充し、予防外交と紛争解決機能の充実に努めよ
6. 「ウェブ型安全保障」を推進し、国防当局・軍関係者間の交流を活性化させ、平和維持のための多国間軍事演習に積極的に参画せよ
7. 北朝鮮問題を解決するために現存、および提案されている各種多国間の枠組みの戦略的収束を図れ
8. 国際的関心事項としての台湾海峡問題の議論を促進するため、台湾、中国がともに参加する実効的多角的枠組みを増やせ

【問題領域に応じた安全保障協力と「意志ある主体同士の連携」】

9. 新しい「戦略的安定」の確立に向けた日米中露の対話を強化せよ
10. 国際テロリズムを東アジア共通の脅威として定義し、包括的な協力体制を整備せよ
11. 重大な国内危機に対処する既存組織の利用ならびに新たな「意志ある主体同士の連携」設立可能性の検討を始めよ
12. 米国および東アジア諸国と協力しつつ、海洋安全保障協力体制を強化せよ
13. 国際組織犯罪に対処するため、東アジア諸国関係機関間のインテリジェンス協力を強化せよ

【東アジア安全保障協力体制の構築と日本の役割】

14. 東アジアにおける安全保障協力を戦略的かつ積極的に参画するため、首相官邸ははじめ関係省庁の連携関係を強化せよ
15. 東アジア安全保障協力を積極的に参画するため必要な制度、法体制の改革を進めよ

まえがき

東アジアは、勢力均衡的な国際関係が依然として継続しており、冷戦期の残滓としての二つの分断地域（朝鮮半島・台湾海峡）が未だに国際政治の焦点となっている。そして、経済発展とともに様々な国内不安を抱える中国、武力衝突の選択肢が排除されていない台湾海峡、経済危機を抱えながらも先軍政治を標榜し核開発を続ける北朝鮮、政治危機と国家分裂の危機を抱えるインドネシア等は、地域安全保障秩序の安定的管理を著しく難しくさせている。これらの紛争要因を効果的に防止し、緊張を緩和させる地域安全保障のシステムの構築が求められている。これまで行われてきた様々な試みを総合し、さらなる一步を踏み出す時期にきている。

東アジアに存在する安全保障上の脅威は、伝統的な勢力均衡に基づく対立関係にとどまらない。2001年9月に世界を震撼させた米国における同時多発テロ事件は、非国家主体の脅威が第一級の安全保障問題であることを象徴するものであった。また、国家統治の安定性の問題、シーレーンの安全、エネルギー問題、国際組織犯罪等、従来の枠組みでは十分に対応しきれない諸問題にも、新たな安全保障協力が求められている。

東アジアの安全保障協力体制が現在大きな過渡期にあることも事実である。米国を中心とする同盟関係は、冷戦後の新たな定義づけを「脅威対抗」から「地域安定」を目指すものとして再構築の過程にある。ASEAN地域フォーラムに代表される協調的安全保障の枠組みは、信頼醸成の段階から予防外交の具体的な措置を模索している。また、外務当局のみならず国防当局間の交流の気運が高まりつつある。そして、「東アジア」という地域単位に拘束されず、互いの意志と能力によって協力関係を築く、いわば「意志ある主体同士の連携」が形成されようとしている。これらは、東アジアの安全保障協力がこれまでよりはるかに複雑化し、新展開を迎えていることを意味している。

この政策提言は、東アジアの安全保障協力の基本構想とその具体策を示すことによって、日本政府が目指すべき東アジア安全保障秩序の短期そして中・長期的目標を提示した。日本が中・長期的に目指すべき東アジア安全保障秩序は、「安全保障共同体」、つまり主体間が互いの戦争を想定せず、軍事力による紛争解決を想定できない共同体に他ならない。しかし、それまでの道のりにおいて、日本は伝統的・非伝統的な東アジアの安全保障上の脅威に対応する、東アジア安全保障協力体制の整備に努めなければならない。

本提言が提示する安全保障協力体制の中核にある考え方は、「東アジア安全保障の多層的ネットワーク化」、および「意志ある主体同士の連携」の強化である。前者について日本は、既存の同盟関係、協調的安全保障、そしてウェブ型安全保障（本文に詳細説明）を地域的、多層的なネットワークとして共存可能なものとして、それらの戦略的収束を図る必要がある。また、後者については多様な安全保障問題に対応するためにも、問題領域に応じた安全保障協力体制を地理的な概念に拘束されず、その持つべき政治的意志と能力によって連携する「意志ある主体同士の連携」として強化していく必要がある。

安全保障協力は、とかく潜在的な敵を想定し、そのために互いの疑心暗鬼を誘発する「安全保障のジレンマ」を生み出しやすい。しかし、東アジアの平和と安定という共通の目標を設定した場合、域内のすべての主体がポジティブ・サムを生み出す安全保障協力の枠組み・具体的な措置を必要としていることも事実である。そのために、既存の安全保障の枠組み、そして新たな枠組みが有機的な連携関係を保ち、互いに共存可能なものとするのが重要である。

本提言はこのような問題意識にたち、広く日本国民、政策担当者、アカデミズムに問題の所在と東アジア安全保障の新しいフレームワークを提示し、政策形成に寄与していくことを目的としている。そして、日本国内のみならず東アジア諸国及び関係する主体にも、「多層的ネットワーク」の有効性を広く訴えていくことを意図している。ここで提起された15の提言は、以下の4つの区分に分けることができる。

【基本理念・秩序構想】 1、2、3

【同盟・協調的安全保障・ウェブ型安全保障の「戦略的収束」】 4、5、6、7、8

【問題領域に応じた安全保障協力と「意志ある主体同士の連携」】 9、10、11、12、13

【東アジア安全保障協力体制の構築と日本の役割】 14、15

なお、本提言の英語版（ただし、「まえがき」および「要約」部分のみ）も同時に刊行されており、また日本語版と英語版共に当フォーラムのホームページ上で公開されているのでご参照願いたい。

この提言は、日本国際フォーラムの政策委員会が2001年11月28日の第1回会合において審議を開始し、2002年9月24日の第4回会合において最終案を採択したものである。

この間、**田中明彦**東京大学教授を主査、**林田裕章**読売新聞社国際部次長、**平岩俊司**静岡県立大学助教授、**神保謙**日本国際問題研究所研究員をメンバーとするタスクフォースがその審議を補佐し、最終案の起草にあたった。最終案文確定後の提言は、全政策委員に送付され、下記の97名の政策委員がその内容を承認してこれに署名した。

本提言審議の過程では、第2回会合において、谷内正太郎外務省総合外交政策局長（当時）を講師に招き、貴重な意見を伺うことができた。また、審議の各段階において、関係省庁幹部から成る政策委員会参与各位から有意義なご助言をいただいた。改めて深く謝意を表したい。申すまでもないことながら、本提言の内容に対して責任を有するのは、本提言に署名した政策委員のみであって、講師、政策委員会参与を含む部外の助言者は、その内容に対していかなる責任を負うものでもない。

2002年12月

政策委員長	伊藤 憲一	日本国際フォーラム理事長
副政策委員長	吉田 春樹	吉田経済産業ラボ代表取締役
政策委員	愛知 和男	日本経済研究会理事長
	秋元 一峰	秋元海洋研究所所長
	阿曾村邦昭	日本紛争予防センター所長
	荒井さよ子	東京フォーラム代表
	有馬 竜夫	早稲田大学教授
	飯田 健一	国土館大学大学院客員教授
	石井公一郎	元ブリヂストンサイクル社長
	市川伊三夫	慶応義塾大学財務顧問
	伊藤 英成	衆議院議員
	猪口 孝	東京大学教授
	今井 敬	新日本製鐵会長
	今井 隆吉	日本原子力産業会議顧問
	歌田 勝弘	味の素相談役
	内田 忠男	在米ジャーナリスト
	内館 牧子	脚本家
	鶴野 公郎	慶應義塾大学教授
	浦野 起央	日本大学教授
	江畑 謙介	軍事評論家
	大木 浩	衆議院議員
	大蔵雄之助	異文化研究所代表
	太田 博	日本国際フォーラム参与
	太田 正利	杏林大学教授
	大場 智満	国際金融情報センター理事
	小笠原敏晶	ジャパントイムズ会長 / ニフコ会長
	岡本 秀樹	竹中工務店営業本部国際部長
	小山内高行	外交評論家
	柿澤 弘治	衆議院議員
	金森 久雄	日本経済研究センター顧問
	神谷 不二	慶応義塾大学名誉教授
	神谷 万丈	防衛大学校助教授
	木村 明生	青山学院大学名誉教授
	功力 達朗	国際基督教大学大学院教授
	黒田 眞	安全保障貿易情報センター理事長
	小島 朋之	慶應義塾大学総合政策学部長
	近衛 忠輝	日本赤十字社副社長

小林 学	京浜特殊印刷代表取締役
近藤 鉄雄	新時代戦略研究所代表取締役
斎藤 昌二	元三菱化学顧問
坂井 隆憲	衆議院議員
坂本 正弘	日本国際フォーラム主任研究員
佐久田昌昭	日本大学名誉教授
櫻田 淳	東洋学園大学専任講師
左近充尚敏	平和・安全保障研究所研究員
佐瀬 昌盛	拓殖大学教授
澤 英武	評論家
澤井 昭之	元駐ノルウェー大使
椎名 素夫	参議院議員
志鳥 學修	武蔵工業大学教授
島田 晴雄	慶應義塾大学教授
清水 義和	日本国際連合協会理事
神保 謙	日本国際問題研究所研究員
鈴木 棟一	政治評論家
鈴木 幸夫	麗澤大学名誉教授
鈴木 淑夫	衆議院議員
瀬崎 克己	京都女子大学教授
高瀬 保	青山学院大学総合研究所客員研究員
高橋 一生	国際基督教大学教授
田久保忠衛	杏林大学教授
武貞 秀士	防衛研究所主任研究官
田島 高志	国際機関アジア生産性機構事務総長
田中 明彦	東京大学教授
田中 俊郎	慶応義塾大学教授
田中 靖政	学習院大学名誉教授
田原総一郎	日本紛争予防センター副会長
トラン・ヴァン・トゥ	早稲田大学教授
内藤 正久	伊藤忠商事取締役副会長
永野 茂門	日本戦略研究フォーラム理事長
中村 光男	千葉大学名誉教授
那須 翔	東京電力顧問
鍋嶋 敬三	評論家
西村 眞悟	衆議院議員
長谷川和年	日・豪・ニュージーランド協会会長

畑 恵	作新学院副院長
服部 靖夫	セイコーエプソン取締役副会長
花井 等	麗澤大学教授
平泉 渉	鹿島平和研究所会長
平野 拓也	海洋科学技術センター理事長
広中和歌子	参議院議員
吹浦 忠正	埼玉県立大学教授
藤村 正哉	三菱マテリアル相談役
船田 元	船田教育会理事長
松本 健一	麗澤大学教授
真野 輝彦	東京リサーチ・インターナショナル参与
宮本 信生	外交評論家
村田 良平	日本財団特別顧問
森井 敏晴	天理教名古屋大教会前会長
森本 敏	拓殖大学教授
安武 史郎	日商岩井取締役会長
山口 達男	東京三菱銀行顧問
山中 燐子	国連大学客員教授
山本 良一	東京大学教授
屋山 太郎	政治評論家
吉田 康彦	大阪経済法科大学教授
渡邊 昭夫	平和・安全保障研究所理事長

(五十音順)

要 約

【基本理念・秩序構想】

1．東アジアにおける安全保障協力体制の拡充により、「多元的安全保障共同体」を構築することを中・長期的な政策目標とせよ

日本は中・長期的に東アジアにおいて「多元的安全保障共同体」(pluralistic security community)を構築することを目標とすべきである。多元的安全保障共同体とは、複数の国家から構成される共同体であって、構成員相互の大規模な武力紛争を想定できない共同体のことである。つまり、国家が互いの戦争を想定せず、しかもそれらの国民が軍事力による紛争解決を互いに想定しない状態を確立させることである。現在の東アジアは、多元的安全保障共同体とは程遠い状況にあるが、日本は東アジアの安全保障協力の推進を通して、少しでも共同体に近づける努力を政策に反映させなければならない。

2．同盟関係・協調的安全保障・ウェブ型安全保障を地域的、多層的ネットワークとして共存可能なものにし、それらの「戦略的収束」を図れ

「多層的ネットワーク」とは、抑止・対処型安全保障機能と、予防型安全保障協力が相互に作用しあい、相互を補完するモデルを指す。東アジアに現存する、同盟関係(日米同盟・米韓同盟・その他)、協調的安全保障(ASEAN 地域フォーラム・上海協力機構)

ウェブ型安全保障(軍当局者間の協力等)のそれぞれを共存可能なものとして、域内諸国が有機的に結びつけていくことが求められる。そして、域内諸国がそれぞれの安全保障協力の強化によって、安全保障上の利益を共有できるように「戦略的収束」(strategic convergence)を図ることが重要である。

3．安全保障の「新しい問題領域」に関しては「意志ある主体同士の連携」による安全保障協力を推進せよ

近年、従来の安全保障ではみられなかった「新しい問題領域」が、国家に著しい脅威をもたらしている。これらに対応するためには、提言2で掲げた既存の安全保障協力体制を超えた、新たな枠組みの整備・強化が必要とされている。これを、互いの安全保障上の懸念が結びつき、互いを切り離して考えることができないような国際ネットワーク・「安全保障複合体」(regional security complex)として整備していくことが重要である。こうした問題領域に応じた「意志ある主体同士の連携」(coalition of the willing)を形成し、柔軟で実効性のある安全保障体制を構築しなければならない。これら安全保障協力の構成国は、地理的概念としての「東アジア」である必要はなく、問題領域に応じた柔軟でオープンなグルーピングとなるべきである。

【同盟・協調的安全保障・ウェブ型安全保障の「戦略的収束」】

4．米国と東アジア諸国との同盟関係を東アジア安全保障の基盤と位置付け、その地域的受容を図れ

冷戦後の同盟は、脅威への対処を主眼としたかつての同盟より、多義的（multi-functional）になっている。とりわけ顕著なのは、不透明性・不確実性のある地域情勢に、一定の戦略的計算（strategic calculation）を提供し、その結果各国の外交・安全保障政策をこの関数の下に進めることができること、その結果地域協力の基盤としての安定的な抑止関係を提供できること、である。その意味で、日米同盟関係は東アジアにおける抑止関係の維持のみならず、地域協力の基盤を提供している。

日本政府は米国とともに、日米同盟、米韓同盟、そして米国とシンガポール・フィリピン・タイ・オーストラリアとの安全保障協力をより有機的に結びつけ、これらを「地域公共財」としての価値を持つものとして位置付けるべきである。

5．ASEAN 地域フォーラムの安全保障機能を拡充し、予防外交と紛争解決機能の充実に努めよ

日本政府は、ASEAN 地域フォーラム（ARF）を実効性の高い安全保障枠組みとすべく、下記のような具体的な措置を実行するべきである。ARF の会期中に、ARF 参加国の国防大臣が出席する国防大臣フォーラム（Defense Minister's Forum）を開催し、国防関係者の関与を深める、ARF の枠内で、北東アジア地域の安全保障問題に対応した専門部会を日・米・中・露・韓・北朝鮮の六カ国で設定する、ARF 参加国が利用可能な、平和維持活動（PKO）のための地域訓練センターを設立する、ARF の議長を ASEAN から 1 名、非 ASEAN から 1 名の共同議長制とし、参加国内のオーナーシップを高める、ARF の事務局を設置し、ARF の運営、文章管理を通して、ARF 議長、専門家、参加国を支援する、ARF に「危険削減センター」（Risk Reduction Center:RRC）を設置し、早期警戒（early warning）機能を付与し、ARF 議長、専門家、参加国への情報提供を図る、ARF の予防外交の諸措置を推進するにあたり、これまでの全会一致の方式を改め、紛争当事者の拒否権は考慮しないコンセンサス・マイナス・ワン方式を導入する、ARF と、トラック 組織であるアジア太平洋安全保障協力会議（CSCAP）との連携関係を深め、民間のアイデアが政策に反映されるよう努力する。

6．「ウェブ型安全保障」を推進し、国防当局・軍関係者間の交流を活性化させ、平和維持のための多国間軍事演習に積極的に参画せよ

近年、東アジア諸国間で、米太平洋軍が「ウェブ型安全保障」と呼ぶ、国防当局及び軍関係者間での交流及び安全保障協力の気運が高まっている。

日本は、これら国防当局、および軍関係者間の多国間安全保障協力に積極的に参画すべきである。とりわけ人道支援、災害救難、紛争の抑止や危機の予防、及び平和維持活動などの、東アジアにおける平和と安定のための「戦争以外の軍事作戦」（military operation other than war : MOOTW）には、防衛庁、自衛隊が積極的に貢献を果たさなければならぬ

い。

7. 北朝鮮問題を解決するために現存、および提案されている各種多国間の枠組みの戦略的収束を図れ

北朝鮮をめぐる多国間枠組みとしては、日米韓三国調整グループ（TCOG）など、北朝鮮を排除したものと、ARF、KEDO、四者会談（南北＋米中）など北朝鮮の参加を前提としたものに大別できる。前者は、北朝鮮に武力行使をとまなう挑発行為をさせない「抑止」の枠組みであり、後者は、北朝鮮を国際社会の一員としての責任ある行動を求める「協調」の枠組みである。そのためには、まず「抑止」の要となるTCOGをより実効あるものとする必要があり、そのためにも3国の安全保障担当者のより積極的参加が必要とされる。また、日中韓3国の枠組みであるASEAN＋3でも北朝鮮問題を積極的に取り上げ3国間の協調を図る必要がある。さらに、日米中韓、日米中露韓、日米中、日米中露など、あらゆる枠組みが模索されねばならない。この点は、北朝鮮の核開発の告白によってますます重要性を増している。同時に「協調」の枠組みについてもARF、4者会談など現存する枠組みに加えて、南北＋日中、南北＋日米中露などの枠組みについても、積極的に模索し、活用していかなければならない。日朝平壤宣言で提案された「地域の信頼醸成のための枠組み」や、日朝安保対話についても、早期に実現し、有効活用すべきである。また、KEDOについては、北朝鮮の核開発断念の方向性が打ち出されない限りその将来は不確定であるが、北朝鮮に核問題解決に対する積極性がみられるようになれば、北朝鮮への軽水炉供与というその使命以上に、日米韓＋北朝鮮という枠組みとしてさらに活用していく方法を考えるべきである。

8. 国際的関心事項としての台湾海峡問題の議論を促進するため、台湾、中国がともに参加する実効的多角的枠組みを増やせ

台湾海峡問題は、同地域の不安定な状況が周辺諸国に及ぼす影響を考えると、国際社会の大きな関心事であらざるをえない。しかし、中国が同問題を国内問題として位置付け、国際的関与を拒否しているため、国際的かつ建設的な議論をすることは難しい現状にある。それゆえ、中国、台湾がともに参加し、台湾海峡問題について忌憚なく議論できるような多角的枠組みを増やし、それを実効あるものとしなければならない。中台両者の同席する枠組みが決して「特別」なものではないという（中台を含めた）国際的コンセンサスを形成していく必要がある。そのために日本政府は台湾海峡問題が国際的関心事項であることを中国に認識させるための努力をしなければならない。

【問題領域に応じた安全保障協力と「意志ある主体同士の連携」】

9. 新しい「戦略的安定」の確立に向けた日米中露の対話を強化せよ

ABM体制を終結させたブッシュ政権は、冷戦期の「恐怖の均衡」を、「攻撃と防御の双方に依拠した新しい形の抑止」（2001年5月1日のブッシュ演説）へと転換し、「新しい枠組

み」(new framework)を構築すべきことを提唱している。いまや脱 ABM 体制の世界における「戦略的安定」についての根本的な再検討が必要である。

この新しい対話の枠組みに中国をいかに招聘するかは決定的に重要である。日本の戦略的な立場からみれば、中国から在日米軍基地並びに日本本土を射程とする中距離弾道ミサイル(IRBM/MRBM)の開発・配備状況について、将来の互いの管理フレームワークを作る必要があるであろう。我々はこのような観点から、日米中露の4カ国がこの問題についてのインテンシブな対話を行うことを提言する。

また、日本政府はミサイル技術管理レジーム(MTCR:Missile Technology Control Regime)の実効性を高めるための履行・検証についての措置を強化する一方、北朝鮮、中国をMTCRに参加させるよう最大限の努力をすべきであり、「弾道ミサイルの拡散に立ち向かうための国際的行動規範」(ICOC)の原則策定を積極的に支持すべきである。

10. 国際テロリズムを東アジア共通の脅威として定義し、包括的な協力体制を整備せよ

日本政府は、対テロ対策について、東アジアにおいて常設的な機関を設置し、テロ活動のモニタリング、テロ資金供与防止条約の整備と履行、各国警察並びにインテリジェンス間の協力体制を強化すべきである。また、「東アジアサイバーフォーラム」を設立し、各国政府は各国の情報セキュリティ関連団体と連携しつつ、情報収集・セキュリティ体制の連携を図ることにより、機動的に対処しなければならない。

11. 重大な国内危機に対処する既存組織の利用ならびに新たな「意志ある主体同士の連携」設立可能性の検討を始めよ

東アジアにおいて、国家統治の危機という問題は、以下の二つのカテゴリーから発生しうる。第一は、主権国家内での諸民族(サブグループ)の独立運動が、国家統合を解体し、その結果として経済的、社会的混乱が生じるケースであり、第二は、独裁的な体制が崩壊し、国家統治の危機から次の安定的な体制が構築されるまで、内戦、大量の難民発生、経済、社会的混乱などの高度の混乱が生じる可能性のあるケースである。

これらの可能性に対して、既存の組織(ARF ASEAN KEDO)をいかに対応させていけるかという視点を真剣に検討すべきである。また、場合に応じて「意志ある主体同士の連携」を形成し、柔軟な対応を可能にする準備を開始しなければならない。

12. 米国および東アジア諸国と協力しつつ、海洋安全保障協力体制を強化せよ

中東から日本に至るシーレーン周辺海域の安全保障を確保するため、日本としては、域内各国の海上安保安保・警察当局とのコミュニケーションを活発化させるとともに、海上治安のための財源に乏しい国家に対しては率先して支援措置を講じるべきである。そのためには、西太平洋海軍シンポジウム(WPNS)等の場を通じて域内諸国の積極的な協調を促すこと、「海賊対策アジア協力会議」等を通じた、地域的な海賊対策の強化、とりわけ各国の海軍、海上警備機関との連携関係の向上、現在クアラルンプールにある国際海事局

(IMB)の情報収集・連絡機能の強化、それらを ARF 及び ASEAN + 3 の場に反映させることが必要である。

また、東アジア諸国間のエネルギーの対話を促進させるためのフォーラムを設置し、地域全体での石油備蓄戦略を策定する必要がある。原子力エネルギーについては、原子力技術・監視・核廃棄物の処理等の原子力の安全性を向上させるための協力体制を強化する必要がある。

また、日本は東南アジア諸国や中国とともに、南シナ海における紛争予防のための行動規範作りに積極的な役割を果たさなければならない。

13. 国際組織犯罪に対処するため、東アジア諸国関係機関間のインテリジェンス協力を強化せよ

グローバル化の進展とともに増加しつつある国際組織犯罪に東アジア諸国が対処するためには、東アジア各国が国内的な刑事司法、法執行制度を強化すると同時に、地域的な司法・警察能力の向上により、厳しく監視し、取り締まる制度を強化することが不可欠である。具体的には、ハイテク犯罪に対する東アジア諸国の政府と産業界との共同対処の枠組みの必要性、マネーロンダリングに対する情報収集・分析機能の強化と、非協力的な国々への対応策の強化、薬物犯罪に対する、需要サイド及び供給サイドへの地域的な取り締まりの強化、不法労働者、不法移民、女性や子供の密輸等に関わる、入管制度や越境警備の強化が、重要な課題であろう。

【東アジア安全保障協力体制の構築と日本の役割】

14. 東アジアにおける安全保障協力を戦略的かつ積極的に参画するため、首相官邸はじめ関係省庁の連携関係を強化せよ

本提言で示された東アジアにおける安全保障協力は、外交、防衛に留まらず、警察、法務、情報協力、経済協力等、様々な分野の措置を横断するものである。とりわけ、多国間安全保障協力の内容が複雑性を増すに伴い、各協力項目の相互の連携関係と調整は必須である。外務省内では、総合外交政策局が中心となり、主要な課の首席事務官からなる政策調整委員会を設置し、多国間外交の調整能力を強化すべきである。また、省庁横断的体制としては、外務省、防衛庁、内閣情報調査室、法務省、財務省、経済産業省、警察庁、海上保安庁、厚生労働省、文部科学省などから精鋭を集め、「東アジア安全保障連絡会合」を設置するべきである。また、民間有識者が政策構想に寄与できるよう、この連絡会合に「有識者登録」を行い、リソースパーソンとして活用すべきである。

15. 東アジア安全保障協力を積極的に参画するため必要な制度、法体制の改革を進めよ

日本が東アジア地域の平和と安定のために、他国と共に必要な安全保障協力を行うためには、少なくとも以下の二点の改革が必要である。第一は、PKO 五原則の見直し、並びに国内の PKO 訓練センターの設置を通じた支援体制作りである。第二は、集団的自衛権の行使

を禁じた政府解釈の変更、または憲法の見直しである。本提言で検討した東アジアにおける安全保障協力を行う場合にも、現在の政府解釈は不自然な法的制約となっている。東アジアにおける平和と安定を希求する日本の立場を確認したうえで、集団的自衛権の政府解釈の変更、もしくは憲法の当該条項の見直しをすべきである。そのための政治的リーダーシップの発揮が求められている。

本 文

【基本理念・秩序構想】

1．東アジアにおける安全保障協力体制の拡充により、「多元的安全保障共同体」を構築することを中・長期的な政策目標とせよ

戦略環境という視点から考えた場合、東アジア とりわけ北東アジア は勢力均衡的な国際関係が依然として継続しており、冷戦期の残滓としての二つの分断地域（朝鮮半島・台湾海峡）が未だに国際政治の焦点となっている。そして、経済発展と共に様々な国内不安を抱える大国（中国）、経済危機を抱えながらも、先軍政治を標榜する国家（北朝鮮）

政治危機と国家分裂の危機に直面する国（インドネシア）等が存在し、いまだ安定的な地域安全保障秩序は達成されていない。これらの紛争要因を効果的に防止し、緊張を緩和させる地域安全保障のシステムの構築が求められている。これまで行われてきた様々な試みを総合し、さらなる一步を踏み出す時期にきている。

いまや日本は、東アジアにおける「多元的安全保障共同体」（pluralistic security community）の構築を中・長期的政策目標とすべきである。概念的にいえば、「集団内のありとあらゆる事情変更が、平和的にのみ行われるとの期待が安定的に存在する」とき、その集団を「安全保障共同体」という。内戦の可能性のない治安の良好な国家は、そのような安全保障共同体の典型例である。しかし国家のみが安全保障共同体となるわけではない。論理的にいえば、複数の国家からなる地域がそのような「安全保障共同体」となる可能性は十分ある。政府同士が互いの戦争を想定せず、しかも国民レベルでもお互いの戦争が考えられない状態である。このようなとき、その地域には「多元的安全保障共同体」が成立しているといえるのである。以下で展開される具体的提言はすべて、東アジアにそのような「多元的安全保障共同体」を作り上げようとするビルディング・ブロックである。

多元的安全保障共同体の形成にあたっては、民主主義や市場経済といった価値の共有や、経済発展に基づく社会的安定などが重要な要素となることは当然である。各国で民主化が進むこと、経済的相互依存が進むことは安全保障への安定化作用であるといわれているが、民主主義的価値や経済相互依存のネットワークのみでは安全保障は実現されない。それぞれの国が現に重要視している安全保障の課題を現実的に解決しつつ、将来の共同体形成に向けての安全保障面でさまざまな措置が必要である。本提言が焦点を当てるのは、まさにそのような政治・安全保障分野の国際協力体制のありかたである。

2．同盟関係・協調的安全保障・ウェブ型安全保障を地域的、多層的ネットワークとして共存可能なものにし、それらの「戦略的収束」を図れ

「多層的ネットワークモデル」とは、抑止・対処型安全保障機能と、予防型安全保障協力が相互に作用しあい、相互を補完するモデルを指す。東アジアに現存する、同盟関係（日米同盟・米韓同盟・その他）、協調的安全保障（ASEAN 地域フォーラム・上海協

力機構)、ウェブ型安全保障(軍当局者間の協力等)のそれぞれを共存可能なものとして、域内諸国が有機的に結びつけていくことが求められる。

現在の東アジアでは、米国を軸とする東アジア諸国との同盟関係(とりわけ日米同盟(そして日米韓の政策調整)がアジア太平洋地域に抑止・対処の役割を提供し、それを基盤として現在の多国間安全保障協力が一定のアジェンダの下に促進されている。東アジアにおける予防外交の議論を進めていく際にも、抑止・対処型と予防型の安全保障機能の相互補完性を念頭において初めて、予防外交が現実性をもって国際安全保障に果たしうる役割を規定することができるからである。そのような観点から、我々は「多層的ネットワークモデル」の推進を考える必要がある。

「戦略的収束」(strategic convergence)が東アジアに今こそ必要とされる理由は、まさに上記の「多層的ネットワークモデル」の有効性に対する認識が域内諸国で十分に共有されていないからである。しばしばみられる同盟と多国間協力に対する域内諸国間の認識の不一致を乗り越える発想こそが、現在の日本外交に求められている。そのキーワードは「同盟の公共財化」であり、「多国間安全保障の役割の拡大」である。

冷戦後の同盟関係は、明確な主要敵国を想定した冷戦期の同盟とは異なり、地域の「安定的で繁栄した情勢を維持するための基礎」(「日米安保共同宣言」1996年4月)という側面を強めている。日米同盟は、顕在的・潜在的な紛争に対する抑止・対処の機能を提供していることに加え、各国の戦略的計算(strategic calculation)を固定化する機能も持っており、この両者の機能によって安定的な秩序を維持する安全保障枠組みとなっている。ここに、同盟が東アジア地域全体の公共財(public goods)的側面を持つといわれる所以がある。

また、多国間安全保障協力もASEAN地域フォーラム(ARF)にとどまらず、米太平洋軍のイニシアティブによって進められている軍事演習のネットワーク(ウェブ型安全保障)など、その形態が多様化・拡大する様相を見せている。このように、多国間安全保障が東アジア諸国に開かれた国際秩序形成・維持の可能性を持つ場として、発展しようとしているのである。東アジアにおけるこのような安全保障の動向にこそ、我々は「戦略的収束」の可能性を見出さなければならない。

3. 安全保障の「新しい問題領域」に関しては「意志ある主体同士の連携」による安全保障協力を推進せよ

近年、従来の安全保障ではみられなかった「新しい問題領域」が、国家に著しい脅威をもたらすものとして浮上している。米国を襲った9_11テロ事件は、非国家主体が国家の中核機能に打撃を与える脅威を象徴するものであった。この他にも、弾道ミサイル及び大量破壊兵器の拡散問題、国家統治の機能不全に伴う問題、エネルギー安全保障問題、国際組織犯罪等の問題などは、提言2で掲げたような既存の安全保障協力体制を超えた、新しい枠組みの整備・強化の必要性を示している。それらを「安全保障複合体」(regional security complex)として整備していくことが重要である。

安全保障協力の枠組みを論じる際、単に地理的な概念としての「地域」よりもその機能（function）に着目したネットワークの概念がますます重要になってきている。それは国家や非国家主体が共有する懸念に対し、地理的な地域概念を超えて、互いに協力しあう枠組みである。このような互いの安全保障上の懸念（security concerns）が結びつき、互いを切り離して考えることができないような国際ネットワークのことを「安全保障複合体」という。

既存の同盟関係及び多国間安全保障協力の枠組みの中で、様々な問題に対処していく努力は重要ではあるが、問題領域に応じた「意志ある主体同士の連携」（coalition of the willing）が形成されることは、より柔軟で実効性のある安全保障体制を構築できる可能性を帯びている。つまり、安全保障協力の構成国は、地理的な概念としての「東アジア」である必要はなく、問題領域に応じたグルーピングとなるべきである。これにより、安全保障協力の具体的な目的・手段が明確化され、かつ参加国同士の利益の調整がよりスムーズに行われることになる。その際に重要なことは、そのグループが排他的ではなく、他の国にもオープンとなっていることである。

【同盟・協調的安全保障・ウェブ型安全保障の「戦略的収束」】

4．米国と東アジア諸国との同盟関係を東アジア安全保障の基盤と位置付け、その地域的受容を図れ

1996年4月の「日米安全保障共同宣言」で確認されたのは、共通の脅威への共同対処という明確な目標を失った同盟関係を、「共通の利益・価値」の追求を主眼とした同盟へと再構築していくことであった。冷戦後の同盟は、脅威への武力対処を主眼としたかつての同盟より、多義的（multi-functional）になっている。とりわけ顕著なのは、不透明性・不確実性のある地域情勢に、一定の戦略計算（strategic calculation）を提供し、その結果各国の外交・安全保障政策をこの関数の下に進めることができること、その結果地域協力の基盤としての安定的な抑止関係を提供できること、である。その意味で、日米同盟関係は東アジアの平和と安定のための抑止関係の維持のみならず、地域協力の基盤を提供している。つまり、同盟関係は広く地域の安定に資するための多機能型であり、中国・ロシアを含めた域内大国それぞれとその価値を共有できる基盤を有している。

東アジアにおける米国との同盟関係が、北東アジアにおいて「地域的文脈」での広がりを持つ重要な進展となったのは、1998-99年のペリープロセスと、99年3月に設立された日米韓三国調整グループ（TCOG）である。その結果、日米安保と米韓安保はヴァーチャルな三国同盟（virtual alliance）の性格を呈するようになった。実際、TCOGにおける議論は単なる北朝鮮に対する三国間の政策調整を超え、より広範な地域安全保障の問題にも及んでいる。長期的な視点で日米韓協力を捉えた場合、日米韓の安全保障協力の枠組みのなかで、より幅広いアジェンダを設定することがきわめて重要である。それが将来の北東アジアの情勢変化に対し、日米・米韓の同盟関係を「地域的文脈」において有機的に再構築する際の基盤となるであろう。

そして、同盟関係は北東アジアに留まらず、東南アジアも含めた広い東アジア安全保障の基盤を提供するものである。近年米国では、北東アジアの基地にほぼ全面的に依存する状態から、東南アジアやオーストラリアを含むアジア全域での多様な作戦上の配置や訓練様式を求めた大掛かりな転換に着手すべき、との議論が深まりつつある。シンガポール・フィリピン・タイ・オーストラリアとの安全保障協力の強化と、同盟強化は、その一環である。

日本政府は、「地域公共財」としての価値を持つ同盟関係を、多くの友好国と共有できるよう、これらの国との安全保障協力を自らも推進し、以って同盟関係のネットワーク化に資するようにすべきである。

5. ASEAN 地域フォーラムの安全保障機能を拡充し、予防外交と紛争解決機能の充実に努めよ

ASEAN 地域フォーラム(ARF)は発足以来、アジア太平洋地域の参加国を拡大させながら、政治体制や戦略環境の異なる国々との信頼醸成措置(主に情報の透明性向上と交流の拡大からなる)を促進する枠組みとして機能してきた。かつて多国間安全保障協力が困難と見られてきたアジア太平洋地域に、今やほぼ全ての主要国の参加を得た ARF は、ASEAN が主導する「会議外交」によって形作られた協調的安全保障の成果である。

ARF はこれまで域内の主要国全ての参加を得つつ、情報の透明性の拡大(国防白書発行、国連通常兵器移転登録制度の推進) 交流措置の推進(Mil-Mil 交流、演習のオブザーバー)を促進してきた。また 2000 年の第 7 回 ARF では、北朝鮮が初参加し、北朝鮮が周辺諸国への関係改善の努力を継続する触媒としての機能も加味された。

ARF が予防外交を具体化させていくにあたり直面する第一の課題は、予防外交に関する制度化(institution building)である。実際、信頼醸成措置から予防外交へと ARF が実施可能な措置を拡大していった場合、制度化の問題は避けて通ることはできない。第二の課題は、予防外交と内政干渉との関係であり、それに対する中国の態度である。中国は予防外交の概念と原則に対して、とりわけ内政不干渉と領土保全の原則に対する強い固執がみられる。しかし、中国がこれらの原則に固執し続けることは ARF の予防外交を必要以上に停滞させる危険がある。ARF がこうした地域固有の問題にあまりに対処できない姿を長期間続けた場合、ARF の存在意義が試練にさらされることになるだろう。

そのため、我々は ARF に関し、下記の具体的な提案を行い、日本政府がイニシアティブを発揮して実現させていくことを提言する。

ARF の会期中に、ARF 参加国の国防大臣が出席する国防大臣フォーラム(Defense Minister's Forum)を開催し、国防関係者の関与を深めよ

ARF の枠内で、北東アジア地域の安全保障問題に対応した専門部会を日・米・中・露・韓・北朝鮮の六カ国で設定せよ

ARF 参加国が利用可能な、平和維持活動(PKO)のための地域訓練センターを設立せよ

ARF の議長を ASEAN から 1 名、非 ASEAN から 1 名の共同議長制とし、参加国内のオー

ナーシップを高めよ

ARF の事務局を設置し、ARF の運営、文章管理を通して、ARF 議長、専門家、参加国を支援せよ

ARF に「危険削減センター」(Risk Reduction Center:RRC)を設置し、早期警戒 (early warning) 機能を付与し、ARF 議長、専門家、参加国への情報提供を図れ

ARF の予防外交の諸措置を推進するにあたり、これまでの全会一致の方式を改め、紛争当事者の拒否権は考慮しないコンセンサス・マイナス・ワン方式を導入せよ

ARF と、トラック II 組織である CSCAP との連携関係を深め、民間のアイデアが政策に反映されるよう努力せよ

6. 「ウェブ型安全保障」を推進し、国防当局・軍関係者間の交流を活性化させ、平和維持のための多国間軍事演習に積極的に参画せよ

デニス・ブレア前米太平洋軍司令官は、東アジア諸国の国防当局・軍関係者本部間の軍事交流及び軍事演習を活性化させ、それぞれをネットワーク化させることをかねてより提唱している。これを「ウェブ型の安全保障」と呼んでいる。

この構想の下、米国は 2001 年 5 月に太平洋軍のイニシアティブによる多国間演習「チーム・チャレンジ 01」を実施した。これは従来から実施されていた米国の二国間の軍事演習（「コブラゴールド」(タイ)、「バリタカン」(フィリピン)、「タンデムスラスト」(オーストラリア))を繋げ多国間演習とし、日本、韓国、インドネシア、フィリピンを含む 22 ヶ国がオブザーバー参加した（中国は招待されたものの不参加）。この演習の目的は、多国間で国連の平和維持・執行活動、搜索救助、人道支援、災害対処、非戦闘員退避などの共同活動を訓練するものであり、紛争予防や危機管理の活動を主体とするものである。

特筆すべきは、チーム・チャレンジのフェーズ で、参加国からなる合同・統合任務部隊 (CJTF) 編成訓練が実施されたことである。CJTF は、欧州で北大西洋条約機構 (NATO) と西欧同盟 (WEU) が紛争の初期予防のために活動する緊急即応部隊として構想したものである。WEU が EU に統合されたのち、98 年英仏首脳会議の「欧州防衛に関する共同宣言」で 2003 年までに緊急展開軍 (RRF) を創設することを決定した。チーム・チャレンジの試みは、このような地域独自の共同展開軍への萌芽となりうる可能性をも秘めている。

「ウェブ型安全保障」の最大の問題は、この構想に中国をどのように組み入れていくかにある。ブッシュ政権になっても、米国は大枠において中国を国際社会に取り込む関与政策を継続させており、「東アジア戦略報告」(EASR) においても人道支援、災害救難、平和維持活動等に関して、中国との二国間協力の拡大を提唱している。米国がチーム・チャレンジに中国を招聘したのも、この対中戦略の延長線上に位置付けられると考えられる。これまでのところ、中国は 2001 年 4 月の米中軍機衝突事件 (EP-3 事件) の余波を受けて、「チーム・チャレンジ 01」の参加を見送っている。しかし、興味深いことに、中国は 2002 年 5 月の米 タイ「コブラゴールド」に初めてオブザーバーを派遣している。中国政府によれば、「中国は非伝統的ミッションに限定され、第三国を想定したものではない軍事演習につ

いては、これを支持する」という方針に変更したという。中国が、軍事分野についても多国間安全保障協力に関心を示したことについて、日本政府はより注目すべきであろう。

日本はチーム・チャレンジ01にオブザーバー参加をしたが、憲法上の解釈の問題で、このような多国間軍事演習に正式に参加することを躊躇している。しかし、「ウェブ型安全保障」の下で日本に求められている軍事的な役割は、紛争の抑止や危機の予防、及び平和維持活動などの、東アジアにおける平和と安定のための「戦争以外の軍事作戦」(military operation other than war : MOOTW)である。その意味では、「ウェブ型安全保障」に日本が参加し、積極的な貢献を果たすことは、日本の平和主義の考え方に一致するものなのである。したがって、日本は東アジアにおいて多国間の平和維持・人道的活動に参加する理念を掲げつつ、「ウェブ型安全保障」に積極的に参加すべきである。

7. 北朝鮮問題を解決するために現存、および提案されている各種多国間の枠組みの戦略的収束を図れ

北朝鮮をめぐる多国間枠組みとしては、日米韓三国調整グループ(TCOG)など、北朝鮮を排除したものと、ASEAN 地域フォーラム(ARF)、朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)、四者会談(南北+米中)など北朝鮮の参加を前提としたものに大別できる。前者は、北朝鮮に武力行使をとともなう挑発行為をさせない「抑止」の枠組みであり、後者は、北朝鮮を国際社会の一員としての責任ある行動をもとめる「協調」の枠組みである。前者のみであれば北朝鮮を国際社会に引き出す誘因として不十分であり、また後者のみであれば北朝鮮に変化が期待できず、最悪の場合の安全保障が確保できない。したがって、いずれか一方のみではなく、二つの枠組みの長所をいかす形に戦略的収束を図らなければならないのである。

それゆえ、まず「抑止」の要となる TCOG をより実効あるものとする必要があり、そのためにも三国の安全保障担当者のより積極的参加が必要とされる。また、日中韓3国の枠組みである ASEAN+3 でも北朝鮮問題を積極的に取り上げ3国間の協調を図る必要がある。さらに、日米中韓、日米中露韓、日米中、日米中露など、あらゆる枠組みが模索されねばならない。この点は、北朝鮮の核開発の告白によってますます重要性を増している。

同時に「協調」の枠組みについても実効あるものとしなければならないが、これまで北朝鮮が対米中心主義を旨としてきたため、こうした多国間の枠組みが実効あるものであったとは言い難い。しかし、たとえば、ARF を利用して国際的孤立の脱却を図ろうとするなど北朝鮮自身が徐々にではあるが「協調」の枠組みの有効性を認識し始めた兆候もあり、それゆえ、ARF、四者会談など現存する枠組みに加えて、南北+日中、南北+日米中露などの枠組みについても積極的に模索し、活用していかなければならない。2002年9月の日朝平壤宣言では、「地域の信頼醸成のための枠組み」を構築することが提案されたが、日本はこの構想を早期に実現させるために関係国に働きかけなければならない。また日朝首脳会談で合意された日朝安保対話についても早期に実現し、TCOG の連携を踏まえつつ有効活用すべきである。また、KEDO については、北朝鮮の核開発断念の方向性が打ち出されない限

りその将来は不確定であるが、北朝鮮に核問題解決に対する積極性がみられるようになれば、北朝鮮への軽水炉供与というその使命以上に、日米韓 + 北朝鮮という枠組みとしてさらに活用していく方法を考えるべきである。

これらの多国間枠組みを実効あるものとするためには、関係諸国の協力が大前提となり、日米、日中、日韓など関係諸国間の二国間関係で積極的に北朝鮮問題を議題として認識の共有をはかり、米朝、日朝、中朝、南北など各関係国と北朝鮮の二国間協議の場でも、各関係国はつねに多国間の枠組みの戦略的収束を意識して協議に臨まなければならない。

8．国際的関心事項としての台湾海峡問題の議論を促進するため、台湾、中国がともに参加する実効的多角的枠組みを増やせ

台湾海峡問題は、同地域の不安定な状況が周辺諸国に及ぼす影響を考えると、国際社会の大きな関心事であらざるをえない。しかし、中国が同問題を国内問題として位置付け、国際的関与を拒否しているため、国際的かつ建設的な議論をすることは難しい現状にある。それゆえ、中国、台湾がともに参加し、台湾海峡問題について忌憚なく議論できるような多角的枠組みを増やし、それを実効あるものとしなければならない。

中台ともに参加する枠組みとしては、世界貿易機関（WTO）、アジア開発銀行（ADB）、アジア太平洋経済協力会議（APEC）などが指摘できるが、国際社会が台湾海峡問題について関与するためには、まずもって中台両者が参加する国際的枠組みを増やしていく必要がある。とりわけ中国の WTO 加盟によって今後経済問題についてのそうした枠組みを増やせる可能性は十分にあるし、また、環境問題など、中台両者が比較的席を同じくしやすい問題についての枠組みを増やしていく必要もあろう。その際、たとえば、世界保健機関（WHO）のような機能的側面の強い国連機関への台湾の参加が認められるよう働きかけ、中台両者の同席する枠組みが決して「特別」なものではないという（中台を含めた）国際的コンセンサスを形成していく必要がある。

もっとも、枠組みを増大させるだけでなく、その枠組みで台湾海峡問題について忌憚なく議論できるようにしなければならない。そのためには台湾海峡問題が国際的関心事項であることを中国に認識させなければならない。それゆえ、米中、日中、日台などの二者間の枠組みで同問題が国際的関心事であることを繰り返し主張し、台湾海峡問題が国際的関心事であるとのコンセンサスを形成する努力が必要とされよう。そのうえで、中台両者が参加する枠組みでの議題を徐々に台湾海峡問題に拡大して行く必要がある。

また、トラック 組織である CSCAP も、中台両者が参加する枠組みであるが、今後同様な組織を増やすべく努めるとともに、そうした枠組みで、まずは経済安全保障、環境問題などの観点から台湾海峡問題を議題とすることを目指さなければならない。

【問題領域に応じた安全保障協力と「意志ある主体同士の連携」】

9．新しい「戦略的安定」の確立に向けた日米中露の対話を強化せよ

ブッシュ政権は、2001年12月に弾道弾迎撃ミサイル（ABM）制限条約からの脱退を口

シア政府に通告し、以って「恐怖の均衡」(balance of terror)を冷戦後期に理論的に支えた「ABM体制」は2002年6月に終焉した。ブッシュ政権のABM体制からの離脱は、同時に同政権が推進しているミサイル防衛の開発・配備へのロードマップを開くこととなった。米国は冷戦期の「恐怖の均衡」を、「攻撃と防御の双方に依拠した新しい形の抑止」(2001年5月1日のブッシュ演説)へと転換し、「新しい枠組み」(new framework)を構築すべきことを提唱している。

「新しい枠組み」がいかなる安全保障秩序を招来するのかは、ミサイル防衛の技術開発の進展に著しく依存することもあり、依然として不透明である。しかし、冷戦期の「戦略的安定」をめぐる議論が、大国間(とりわけ米ソ)の相互核抑止体系に依存したことを踏まえれば、脱ABM体制の世界における「戦略的安定」についての根本的な再検討が必要であることは当然である。

2002年5月に調印された新しい米露核削減条約では、2012年に互いの核弾頭を1,700~2,200発まで削減することが合意された。米露はSTARTIIの水準を下回る、新たな核軍備管理に向けた目標設定をしたことは、グローバルな核軍縮の推進にとっても歓迎すべきことである。しかし、東アジアに目を向ければ、戦略的安定や軍備管理の問題 とりわけ中国の核戦力をどのように結びつけるか は依然として未整備の状態である。

この新しい対話の枠組みに中国をいかに招聘するかは決定的に重要である。中国は米露両国と比較して核兵器の量・質ともに大きな差があることから、対話の枠組みの成立はきわめて難しい。しかし、「新しい枠組み」のなかで核兵器保有国・ミサイル防衛を推進する国々が、いかなる「攻撃 防御バランス」をもって安定を維持するかという「相互理解の醸成」は、東アジア地域の安定に決定的な影響を及ぼすものである。日本の戦略的な立場からみれば、中国から在日米軍基地並びに日本本土を射程とする中距離弾道ミサイル(IRBM/MRBM)の開発・配備状況について、将来の互いの管理フレームワークを作る必要があるであろう。我々はこのような観点から、日米中露の4カ国がこの問題についてのインテンシブな対話を行うことを提言する。

弾道ミサイルについては、旧ソ連などがイラク、北朝鮮、アフガニスタンなど多数の国や地域にスカッドBを輸出したほか、中国の東風3(CSS-2)、北朝鮮のスカッド系列のミサイルの輸出などを通じて、現在、相当数の国が保有するに至っている。さらに、一部の国では、より長射程のミサイルの開発・生産を行っている。北朝鮮が1998年にテポドン1を基礎としたミサイルの発射を行ったほか、イラン、インド、パキスタンが相次いで弾道ミサイルの発射を行うなど、長射程化に向けた発射実験などの動きが顕著である。これらの動きは、インドとパキスタンが核実験を行ったことともあいまって、大量破壊兵器などの不拡散のための国際的な取組みなどに対して深刻な影響を及ぼすことが懸念されている。

大量破壊兵器とは異なり、ミサイルに関してはその生産・保有・移転等を厳しく制限・禁止する国際的約束は存在しない。現在ミサイル技術管理レジームとしてはMTCRがあるが、MTCRは明確な罰則規定がなく、その有効性が疑問視されるとともに、MTCRに参加している国は東アジアでは日本と韓国の2カ国に留まっている。日本政府はMTCRの実効性を高める

ための履行・検証についての措置を強化する一方で、北朝鮮、中国を MTCR に参加させるように最大限の努力をするべきである。また日本政府は、「弾道ミサイルの拡散に立ち向かうための国際行動規範」(ICOC) の原則策定を積極的に支持し、MTCR 参加国のほか、非 MTCR 参加国にも支持を呼びかけるべきである。また、将来 ICOC をより規制の強いレジームとしてミサイル拡散の防止に役立てるよう努力するべきである。

10. 国際テロリズムを東アジア共通の脅威として定義し、包括的な協力体制を整備せよ

9.11 事件までは、テロリズムは国際犯罪等と共に、しばしば非通常型脅威とされ、先進国に対する脅威は比較的限定されたものと捉えられてきた。しかし今やテロリストは、9.11 事件によって、産業化された先進民主主義国の中枢を大規模に破壊できることを実証した。これは、各国の安全保障政策を支える論理自体に大きな転換を迫るものである。国家対国家の比較的合理的な対応が可能であるという前提でくみ上げられてきた安全保障政策が、非合理でかつ大規模な被害をもたらしうる(大量破壊兵器をも利用しかねない)脅威を脅威の中核として再構築されなければならないからである。

2002 年 10 月のバリ島におけるテロ攻撃に示されるように、東アジア諸国もこのような大規模国際テロの脅威から無縁ではありえない。そして問題をさらに深刻化させているのが、近年のテロリストが比較的容易に大量破壊兵器の入手が可能となっていることである。1995 年の地下鉄サリン事件を振り返って考えてみても、わずか 1 万人余の宗教的カルト集団がそのまま放置すれば大量の致死量のサリンガスを生成できたことを実証しているのである。

近年のテロリズムは、非国家主体による非対称的な脅威であり、一国のみでの国防と軍事力のみでは十分な対応ができない。そのため、軍と警察の中間的な強制力、危機管理能力を多国間で確立する必要性を提起している。ここに、東アジアにおいても多国間の包括的な協力体制を整備する意義がある。

国際テロリズムへの対処

日本政府は、これまで地下鉄サリン事件等を踏まえ、「NBC テロ対策会議」の設置等、発生防止、発生時の救急救命・被害防止拡大等のテロ対処能力の強化を課題としてきた。原子力施設防護体制の強化や、ワールドカップ等の重要行事における警備体制の経験、国内医薬品備蓄体制などが現在整備されつつある。日本は、これら国際テロリズム対策の経験、ノウハウを東アジア諸国と共有し、テロリズム対策への地域的な協調体制を強化しなければならない。

日本政府は、対テロ対策について、東アジアにおいて常設的な機関を設置し、テロ活動のモニタリング、テロ資金供与防止条約の整備と履行、各国警察並びにインテリジェンス間の協力体制を強化すべきである。

サイバーテロリズムへの対処

東アジア諸国の産業や政府の活動の多くは、産業化が進展するに伴い、情報通信システムに依存するようになってきており、更に加速的な情報化・ネットワーク化の進展が見込まれている。重要インフラの基幹をなす重要な情報システムに対して、情報通信ネットワークや情報システムを利用した電子的な攻撃（サイバー攻撃）が行われた場合、サイバーテロは、頻繁にある国の政府機関や組織をターゲットとして攻撃が仕掛けられ、国際的・越境的な問題としての様相を強めている。このような重要インフラストラクチャーの脆弱性を狙った脅威に対して、東アジア諸国は「東アジアサイバーフォーラム」の設置や、各国政府は各国の情報セキュリティ関連団体と連携しつつ、情報収集・セキュリティ体制の連携をはかることにより、機動的に対処しなければならない。

11. 重大な国内危機に対処する既存組織の利用ならびに新たな「意志ある主体同士の連携」設立可能性の検討を始めよ

20 世紀後半、地球上はほぼすべて主権国家という領土的枠組みによって覆い尽くされることになった。しかし、すべての主権国家が、同じように有効な国内秩序を実現できたわけではない。国家でありながら経済共同体にも、文化的共同体にも、そして安全保障共同体にもなれない存在が継続的に存続することになった。多くの場合内戦に悩み、政府は名ばかりで、最低限の秩序も維持できないという国々である。現在の東アジアには、このような地域はほとんど存在しないとみられるが、今後もそうであるとはいいきれない。このような「破綻国家」的状況が生まれた場合の対処も重要な安全保障の課題である。

東アジアにおいては、この国家統治の危機という問題は、以下の二つのカテゴリーから発生しうるのであろう。第一は、主権国家内での諸民族（サブグループ）の独立運動が、国家統合を解体し、その結果として経済的、社会的混乱が生じるケースである。その可能性を秘めた代表例はインドネシアである。第二は、独裁的な体制が崩壊し、国家統治の危機から次の安定的な体制が構築されるまで、内戦、大量の難民発生、経済、社会的混乱などの高度の混乱が生じる可能性のあるケースである。北朝鮮はこの危険性を秘めた代表例であり、またミャンマーや太平洋島嶼諸国にもこのようなケースが訪れる可能性がある。また、中・長期的には中国共産党が、現在の統治体制を安定的に維持できるのかどうかも、この地域の大きな懸念材料といえよう。

いずれのケースにおいても、国家統治の危機が生じる前にいかなる措置が可能なのか（予防外交） 国家統治の危機が生じた無政府性の状況にどのように対処するか（危機管理） 危機後の国家建設をどのように進めていくか（復興支援）という三つの時系列的な対応を構想する必要がある。東アジアにおける安全保障協力の射程は、このように国家統治の混乱、無政府状況にも対処する枠組みを念頭に置くことが求められる。

そのためには、既存の組織（ARF/ASEAN/KEDO）を上記のようなケースにいかに対応させていけるかという視点を真剣に検討すべきである。また、場合に応じて「意志ある主体同士の連携」を形成し、柔軟な対応を可能にすべきである。

このような国際的な管理体制を構想するにあたり、以下の二点の機能の確保を図る必要

がある。第一に国家統治の危機が生じたときの、内戦及び暴力の連鎖という状況をいかに遮断するかという課題である。これについては、当事者間の融和を報償的あるいは懲罰的な手段を用いて促し、場合によっては強制力を背景とした秩序維持の手段を構想する必要がある。現在の東アジアの安全保障協力はこのような状況に対応できない状況にあるが、

ARFの予防外交措置、同盟関係、二国間関係の重層的対応、意志ある主体同士の連携というネットワークを柔軟に利用し、この課題を克服しなければならない。第二は、国家統治が破綻した後の無政府状態が生じた場合、及びその後の復興支援をいかなる体制で整えることができるかという課題である。これについても、上記のネットワークによる地域的強制力の行使の枠組みと、国連の安全保障機能をどのようなタイムスパンで利用するか、知的準備を整えておく必要がある。

以上の枠組みの構想にあたっては、トラックなどの民間組織が、ある程度のケース・スタディあるいはモデル設定を行うことが望ましい。そのために、日本政府は「国家統治の危機をいかに管理するか」というようなテーマでの多国間のトラック II 協議を奨励し、提言を求めるイニシアティブをとるべきである。

12. 米国および東アジア諸国と協力しつつ、海洋安全保障協力体制を強化せよ 海洋安全保障体制及び海賊対策を強化せよ

日本は原油の80%以上を中東からの輸入に依存している。中東から日本までのタンカーの航路は、マラッカ海峡あるいはスダ海峡を経由して南シナ海を通ってくるものと、ロンボク海峡を経由してフィリピンの東部海域を通ってくるものがある。これらのシーレーンに関連して、安全保障上懸念されるのは、前述の南沙・西沙諸島をめぐる領有権紛争のほかに、一帯の海域で海賊事件が頻発していることである。特にこれらすべての航路に隣接するインドネシアの社会情勢が、97年の通貨危機以降、不安定化して以来、海賊事件は増える傾向にある。

日本としては、域内各国の海上安保・警察当局とのコミュニケーションを活発化させるとともに、海上治安のための財源に乏しい国家に対しては率先して支援措置を講じるべきである。そのためには、西太平洋海軍シンポジウム(WPNS)等の場を通じて域内諸国の積極的な協調を促すこと、「海賊対策アジア協力会議」等を通じた、地域的な海賊対策の強化、とりわけ各国の海軍、海上警備機関との連携関係の向上、現在クアラルンプールにある国際海事局(IMB)の情報収集・連絡機能の強化、それらをARF及びASEAN+3の場に反映させることが必要である。

エネルギー安全保障のための枠組みを構築せよ

石油供給基地である中東地域は、依然として政治的にも不安定であり、今日でも大規模な事故、災害、紛争による供給途絶の可能性は無視できない。とりわけ、東アジア諸国には、過去において本格的な石油危機の経験が無いため、中東情勢の変化に十分対応できる制度が整っていない。例えば、東アジア地域では、韓国以外では国家備蓄制度が整備され

ておらず、備蓄量は極めて少ない。石油会社への備蓄義務があるのは、韓国、台湾、タイ、フィリピン、インドネシアだが、その多くが緊急時に対応するためのものではなく、運転在庫とされている。中国とシンガポールには民間備蓄義務すらない。このような石油備蓄の不備は、緊急時に石油確保のために各国が非協調的な行動をとる可能性が大きく、エネルギー問題が安全保障に及ぼす影響を一度に顕在化させるおそれがある。

このような事情に照らし、東アジア諸国間のエネルギーの対話を促進させるためのフォーラムを設置し、地域全体での石油備蓄戦略を策定する必要がある。そして、原子力エネルギーについては、原子力技術・監視・核廃棄物の処理等の原子力の安全性を向上させるための協力体制を強化する必要がある。

南シナ海における実効性ある行動規範を確立せよ

南シナ海のスプラトリー（南沙）諸島、パラセル（西沙）諸島周辺海域には、豊富な石油・天然ガス資源がある。同時に、同海域は中東から原油を運ぶタンカーが通る最重要航路の一つでもある。しかし、両諸島をめぐる周辺各国の領有権紛争は、最近では沈静化しているものの、東アジアの安全保障を脅かす火種として残っている。

2002年7月のASEAN外相会議では南シナ海での紛争予防措置として「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」が採択されたが、南シナ海の安定を多国間のスキームで抑制するためには、より拘束力の強い実効性ある行動規範の制定が重要である。南シナ海を重要なシーレーンとする日本も、その実現に努め、仮に当事国間で外交上の紛争ないし実力行使が発生した場合に即応できるような多国間協力の枠組みづくりに参加しなければならない。

13. 国際組織犯罪に対処するため、東アジア諸国関係機関間のインテリジェンス協力を強化せよ

グローバル化の進展に伴い、国境を越えて大規模かつ組織的に敢行される国際組織犯罪の脅威が高まっている。東アジア地域でもその活動が深刻化しており、薬物や銃器の不正取引、マネーロンダリング、通貨やクレジットカードの偽造、不法移民の斡旋、女性や児童の密輸等が地域的な課題となっている。我が国においても中国の蛇頭、香港三合会、ロシアマフィア等が非合法ビジネス、密航者の勧誘、引率、搬送、船舶や偽造旅券、不法就労の斡旋などの活動を活発化させている。また、近年の特徴は、これらの犯罪にITが駆使され、その手口が一層悪質化、巧妙化していることである。

このような国際組織犯罪に東アジア諸国が対処するためには、東アジア各国が国内的な刑事司法、法執行制度を強化すると同時に、地域的な司法・警察能力の向上により、厳しく監視し、取り締まる制度を強化することが不可欠である。国際組織犯罪は、しばしば法執行能力が相対的に弱い国家を抜け穴として活動を活発化させる傾向があることから、これら国家のキャパシティ・ビルディングへの協力もきわめて重要な課題である。

具体的には、ハイテク犯罪に対する東アジア諸国の政府と産業界との共同対処の枠組

みの必要性、 マネーロンダリングに対する情報収集・分析機能の強化と、非協力的な国々への対応策の強化、 薬物犯罪に対する、需要及び供給サイドへの地域的な取り締まりの強化、 不法労働者、不法移民、女性や子供の密輸等に関わる入管制度や越境警備の強化が、重要な課題であろう。

これらの課題の前提となるのは、東アジア諸国間の国防・警察・公安・金融に関するインテリジェンス協力である。国際犯罪の性質が悪質化しているのみならず、その形態が多様化、ハイテク化していることを鑑みれば、東アジア諸国の多省庁が互いに情報協力を活性化させ、総合的なインテリジェンス協力を行えるような枠組みを設置しなければならない。

【東アジア安全保障協力体制の構築と日本の役割】

14. 東アジアにおける安全保障協力を戦略的かつ積極的に参画するため、首相官邸はじめ関係省庁の連携関係を強化せよ

本提言で示された東アジアにおける安全保障協力は、外交、防衛に留まらず、警察、法務、情報協力、経済協力等、様々な分野の措置を横断するものである。とりわけ、多国間安全保障協力の内容が複雑性を増すに伴い、各協力項目の相互の連携関係と調整は必須である。

しかし、現在日本政府の各省庁間、あるいは一省庁内の各局・課間で、東アジア安全保障協力に対する政策調整が十分に行われているとは言い難い。例えば、外務省で ARF の担当課は総合外交政策局安全保障政策課であるのに対し、その翌日に開催される ASEAN 拡大外相会議はアジア大洋州局地域政策課、また APEC を担当するのは経済局開発途上地域課、ASEM の政治分野を担当しているのが総合外交政策局企画課である。2002 年において上記四会議がそれぞれ国際テロリズムという議題を設置していることを鑑みれば、これらの政策調整は必須といえよう。外務省内での政策調整には、総合外交政策局が中心となり、主要な課の首席事務官からなる政策調整委員会を設置し、多国間外交の調整能力を強化すべきである。

また、東アジア安全保障協力を推進するにあたり、外務省、防衛庁、内閣情報調査室、法務省、財務省、経済産業省、警察庁、海上保安庁、厚生労働省、文部科学省などから精鋭を集め、「東アジア安全保障連絡会合」を設置するべきである。これら連絡会合の成果を、総理及び各大臣の政策イニシアティブに反映させていくべきである。日本の政策構想力とイニシアティブ強化には、このような多省庁の連携関係が必須である。また、民間有識者が政策構想に寄与できるよう、この連絡会合に「有識者登録」を行い、リソースパーソンとして活用すべきである。

15. 東アジア安全保障協力を積極的に参画するため必要な制度、法体制の改革を進めよ

東アジア安全保障協力は、既に単なる信頼醸成の段階を超え、今後は予防外交及び紛争解決へのメカニズム構築のための具体的な措置を検討する段階に入りつつある。この際に

問題となるのは、日本がどこまで自衛隊の役割を規定した具体的な措置に参画することが可能かという問題である。例えば提言6のウェブ型安全保障、及び提言10の国際テロリズムへの対応は、非軍事的措置のみならず、具体的な軍事協力が要請される分野でもある。日本が東アジア地域の平和と安定のために、他国と共に必要な防衛協力を行うためには、下記のような対応が必要である。

第一は、PKO五原則の見直し、ならびに国内のPKO訓練センターの設置を通じた支援体制作りである。日本政府が2001年11月にPKO法を改正し、本体業務凍結解除と、武器使用基準を見直したことは、日本の平和維持活動を推進する上で重要な改正であった。しかし、PKO五原則については依然として見直しが行われず、日本の参加が意味を持つような平和維持活動への参加への制約となっている。また、今後日本のPKO参加の形態が多様かつ広範になるとすれば、日本自身に国連平和維持活動に関する教育・訓練施設（あるいはプログラム）が総合的な形で存在する必要がある。PKOに参加する人材は、自衛官のみにとどまらず、文民警察、通常の行政官、さらにはNGOなどのボランティアの役割も重要になりつつある。これらのPKO参加者には、相当程度のPKOについての教育と訓練が行われる必要がある。

第二は、集団的自衛権の行使を禁じた政府解釈の変更、または憲法の見直しである。これまでも、日米同盟の運用面、さらにまた憲法解釈の原理面などさまざまな確度から、集団的自衛権の行使が禁じられているという政府解釈には批判が寄せられてきた。本提言で検討した東アジアにおける安全保障協力の一環が日米同盟である以上、これの円滑化のためには、本来主権国家として保持している集団的自衛権の行使は憲法上認められるとの確認が必要である。さらにまた、日米同盟を超えて、国連の平和維持活動などさまざまな安全保障面での活動を行う場合にも、現在の解釈は不自然な法的制約となっている。いうまでもなく、日本が集団的自衛権の行使が可能であるとの憲法解釈をとったからといって、日本が行う安全保障上の活動に政治的・戦略的制約までなくなるわけではない。日本が実際にとる政策は、日本の安全と東アジアの平和と安定に十分配慮した慎重なものでなければならない。しかし、現行の解釈ゆえに政治的・戦略的に必要な法的・実務的体制が整わず、東アジアの国際安全保障協力がいびつなものとなることは避けなければならない。東アジアにおける平和と安定を希求する日本の立場を確認したうえで、集団的自衛権の政府解釈は変更、もしくは憲法の当該条項の見直しをすべきである。そのための政治的リーダーシップの発揮が求められている。

2002年12月
日本国際フォーラム政策委員会

第22政策提言

タスクフォース（起案担当）
[主査] 田中 明彦
[メンバー] 林田 裕章
平岩 俊司
神保 謙

財団法人 日本国際フォーラム

〒107-0052 東京都港区 2-17-12-1301
TEL:03-3584-2190 FAX:03-3589-5120