

第7章 アジア太平洋地域における非伝統的安全保障と地域協力

福田 保

はじめに

アジア太平洋地域において、非伝統的安全保障の重要性が近年高まっている。安全保障には伝統的安全保障と非伝統的安全保障とがあり、前者では一国の領土的保全や政治的独立を脅かすような軍事的脅威に対し、軍事力を中心としたハードパワーを用いていかに対処するかに焦点が当てられる。それに対し、非伝統的安全保障とは、端的に言えば伝統的安全保障に含まれない非軍事的脅威に対し、政治的、経済的、社会的側面から対処する領域を指す。安全保障を考える際、主に客体、主体、目的、手段を考える必要があるが、両領域の客体はいずれも国家である¹。しかし、主体、手段においては両者は異なり、主体においては非伝統的安全保障は市民社会等の非国家アクターを含める場合が多い。また手段においても、既に述べたように非軍事的な政治的、経済的、社会的側面から幅広い手段を視野に入れる。

非伝統的安全保障問題それ自体は新しい問題ではない。海賊や人身売買などは、人類の歴史ほど長い歴史を持つ問題である。しかし、非軍事的課題は戦争に比べて死傷者が地理的にもまた数においても限定的であること、さらに15世紀中葉頃から始まった欧州列強の帝国主義による植民地支配、20世紀における2つの大戦、冷戦期における米ソ超大国による核戦争の恐怖から、戦争や軍事的脅威が安全保障の中心課題であった。冷戦が終結すると、特に欧米地域では大国間戦争の蓋然性が著しく低下し、またグローバル化および相互依存関係の進展・深化により非軍事的問題が国家安全保障の脅威となるという認識が強まった²。非軍事的脅威とは、例えば気候変動、テロリズム、海賊、越境犯罪、貧困、感染症が挙げられる。このように、非伝統的安全保障とは実に多様な脅威を対象とするが、本章はアジア太平洋地域において特に脅威が加速している越境犯罪、特にテロリズムと海賊を取り上げる。テロリストや海賊は国境を越えて活動するアクターであるため、超大国であるアメリカであっても一国では対処できない。かような課題に効果的に対処するには国際・地域協力が不可欠である。本章は、非伝統的安全保障問題に関する地域協力の進展は、係る問題が地域諸国の国家建設過程、特に政治発展と経済発展にいかに関わっているか、またそれらへの対処がいかに国家建設に寄与するかに大きく関わっていることを指摘する。

以下ではまず、アジア太平洋地域の常設多国間安全保障協力制度である ASEAN 地域フォーラム (ARF) に焦点を当て、当該地域協力の全体図を俯瞰する。第二、第三節では

非伝統的安全保障問題の事例として海賊とテロリズムを取り上げ、地域協力の現状と日本の役割を把握する。第四節では、2030年に向けた地域協力の課題を考察する。

1. ASEAN 地域フォーラム (ARF)

アジア太平洋地域、特に東南アジアにおいて、国境を越える犯罪ないし越境犯罪を中心とする非伝統的安全保障脅威に対して地域協力が行われるようになったのは1990年代後半からである。主に2つの出来事が契機となった。一つは、アジア通貨危機である。通貨危機によって、タイ、インドネシア、韓国を始めとする地域諸国の経済は大きな打撃を受け、ASEAN 諸国の貧困層は激増し、国内治安は悪化した。その結果、組織犯罪グループの活動は拡大し、その脅威が地域内で共有されたのである。もう一つは、9.11 テロの影響である。アメリカ主導の対テロ戦争に協力する過程で、資金洗浄や密航などテロリズムに関連する越境犯罪に対する取り締まりを強化する必要性が認識された³。非伝統的安全保障の重要性が増加した今日、1994年に設立されたアジア太平洋地域における唯一の常設多国間安全保障協力制度である ARF も当問題に取り組んでいる。

ARF は、1995年に採択されたコンセプト・ペーパーにおいて、信頼醸成、予防外交、紛争解決へのアプローチの充実という3段階に沿って進展することとした。第2段階の予防外交は中期的目標であり、第3段階の紛争解決へのアプローチは長期的な目標とされた。中期的とは5-7年、長期的とは7-10年と考える向きもあった。つまりこの考えに基づけば、10年後の2005年には第3段階へと到達し、紛争解決アプローチの充実が図られていることになる。しかし、中国など予防外交に慎重な諸国が存在し、現在 ARF はまだ信頼醸成から予防外交への移行段階にある。

遅々として進まない ARF に対する批判は少なくない。ARF は対話ばかりで実際の行動は起こさないトークショップに過ぎないと批判される。こうした批判を回避し、ARF の妥当性を維持することを一つの目的に、また近年深刻化しているテロリズムや海賊といった非伝統的安全保障問題に対応することをもう一つの目的に、ARF は非伝統的安全保障への取組みに重点を置き始めた。2003年の ARF 会合では、テロリズムや越境犯罪を ARF の優先課題とすることが合意され、同年からテロ対策・国境を越える犯罪対策 ARF 会期間会合 (ISM-CTTC) が開催されるようになった。2005年3月に中国で開催された「非伝統的安全保障分野における協力促進 ARF セミナー」では、非伝統的安全保障問題にテロリズム、麻薬密輸、感染症、HIV・エイズ、密入国、人身売買、汚職、資金洗浄、サイバー犯罪、海賊、環境破壊、違法伐採を挙げた⁴。ISM-CTTC では非伝統的安全保障という語は使用されないが、「非伝統的安全保障分野における協力促進 ARF セミナー」で挙げられたテロリ

ズムや越境犯罪が重点的に取り上げられている。すなわち、ARFにおいては非伝統的安全保障問題とは、主に越境犯罪を対象にしていると言える。2008年からは、災害救援に関する机上演習や実動演習を実施し、これらはトークショッップと批判されるARFが多国間協力を実際に行っている活動である⁵。

ARFが非伝統的安全保障へのコミットメントをより明確に示したのは、2009年7月に採択された「ARFビジョン・ステートメント」および翌2010年に採択された「ARFビジョン・ステートメントを実施するためのハノイ行動計画」（以下、ARFビジョン・ステートメント行動計画）である。前者は2020年に向けたARFの指針であり、後者はその行動計画である。両文書は、ARFが大規模災害、テロリズム、海洋安全保障といった分野で地域協力を強化することを記した⁶。ARFビジョン・ステートメント行動計画は、信頼醸成や予防外交にも言及しているが、その言及は非常に簡略である。また、現存するARF会期間会合が災害救援、テロ対策・国境を越える犯罪対策、海上安全保障、不拡散・軍縮であることを考えると、ARFは予防外交や紛争解決メカニズムの発展は一時棚上げし、その活動の焦点を非伝統的安全保障問題に移行させたと言っても過言ではないかもしれない。

ARFに加え、ASEAN国防相会議（ADMM）やASEAN拡大国防相会議（ADMMプラス）においても非伝統的安全保障問題に対する協力が重視されており、当諸問題に対しNGOを含む多様なアクターによる多面的な取組みがとられることが期待される⁷。ADMMでは、非伝統的安全保障における市民社会の重要性を認識し、市民社会団体との協力を謳っている⁸。従来、特に安全保障に関してASEANは市民社会の参加を認めてこなかったことから、非伝統的（非軍事的）とはいえ、ASEAN諸国政府がいかに市民社会団体と協力を行っていくかが注目される。以下では、非伝統的安全保障問題の事例として、海洋犯罪（海賊）とテロリズムに対する地域協力を取り上げる。

2. 海洋犯罪（海賊）

中東から日本へ海上輸送する際の最短航路は、インド洋からマラッカ・シンガポール海峡を通り、南シナ海を経るルートである。マラッカ・シンガポール海峡は、1日60,000隻以上が航行する海上交通路の要衝であると同時に、世界でも海賊被害件数が最も多い地帯の一つである。海賊行為とは、停泊船への窃盗、錨泊船または沖待船への強盗、航行中のシージャック等を指す。マラッカ・シンガポール海峡では、大型タンカーが襲われるケースもあるが、多くはタグボートや小型船を狙った積荷の窃盗や強盗である⁹。最も被害件数が多かったのは2000年であり、112件という数字は国際社会で起きた海賊の約1/4を占めた¹⁰。表1は、マラッカ・シンガポール海峡で近年報告された海賊行為件数である。

マラッカ・シンガポール海峡国——インドネシア、マレーシア、シンガポール——は協力を通じて海峡の安全を確保する努力をしているが、長年協力には消極的であった。その理由の一つは国家主権問題である。例えば、2004年にトーマス・ファーフゴ米太平洋軍司令官が提唱した地域海洋安全保障イニシアティブ（RMSI）に対するインドネシアとマレーシアの反応は、国家主権の重要性を示している¹¹。インドネシア、マレーシア両政府は、海峡国に対する敬意を欠くだけでなく、国家主権の侵害であるとして当該構想を批判したのである。実際、海峡国による海賊対策は、国家主権を侵害しないよう施されている¹²。例えば、海上パトロールは海峡国がそれぞれの領海内で同時間帯に行う連携パトロール（coordinated patrol）であって、海峡国が一つの指揮系統の下で3カ国が活動するといった共同パトロール（joint patrol）ではない。国境を越えて活動する海賊を効果的に対処するためには、連携パトロールよりも共同パトロールが必要である。また、海賊対策には他国の領海にまで海賊船を追跡できる越境追跡権が沿岸国間で締結されることが重要である。インドネシアとシンガポール、マレーシアとインドネシアの間にはそれぞれ越境追跡権を認める2国間協定が締結されているが、シンガポールとマレーシアの間にはそうした協定はない¹³。相互の領海に入る前に許可を得る必要があり、これでは海賊船を拿捕することはできない。シンガポールとマレーシアの間でそうした取極めが合意されることが必要である。海上連携パトロールに加え、2005年9月より、海峡3カ国にマラッカ海峡の入り口に位置するタイを加えた空挺監視（Eyes in the Sky）が実施されている。

海賊の背景に貧困があり、2000年代半ばまでにASEAN諸国の経済が復調してきていること、また後述するように現在の海賊対策には課題が存在していることを考えると、減少の理由を海賊対策強化のみに起因することは困難である。しかし、表1にあるように、2004年以降の海賊被害件数が減少していることを考えると、海賊対策強化が一定の効果を生んだと捉えられよう。

国家主権は対海賊協力の阻害要因であるが、インドネシアやマレーシアに比べ、シンガ

表1 海賊被害件数

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
世界	335	370	445	329	276	239	263	293	406
東南アジア	170	144	157	124	99	71	68	57	56
マラッカ・シンガポール海峡	58	21	30	46	19	16	10	8	11

出所：International Chamber of Commerce International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Annual Report*, 各年。

注：東南アジアとはインドネシア、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、タイ、ベトナム、南シナ海を指す。

ポールが国際協力に積極的で域外国の関与を歓迎していることを考えると、国家主権が海賊対策の決定的要因であると結論づけることはできない。実際、海賊対策の強化が海峡国の経済発展を促進させる、もしくは強化しなければ経済発展に悪影響が及ぶ場合、インドネシアやマレーシアは協力に積極的になるのである。一例を挙げよう。2005年7月、ロンドンのロイズ保険組合は、マラッカ・シンガポール海峡を船舶航行の安全を脅かす恐れのある戦争危険海域に指定した。このロイズ保険組合の決定は、海峡国の経済に悪影響を与えるものであることから、インドネシア、マレーシア両政府は海賊対策を強化したのである。戦争危険海域に指定されることで、マラッカ・シンガポール海峡を航行する船舶の保険金が跳ね上がるだけでなく、危険を回避するために同海峡を迂回する船舶が増加することが予測された。同海峡を通過する際にマレーシアに寄港する船舶は全体の25%であるが、航行の安全が確保されていない状況は、マレーシア経済に少なからぬ打撃を与える¹⁴。さらに、危険海域指定は海峡国への対外直接投資を減少させ、企業活動を縮小させる。危険海域に指定された翌8月、インドネシア、マレーシア、シンガポールはバタムで外相会合を、また3海峡国はタイを交えて各国軍司令官非公式会談をクアラルンプールで開催した。各国軍司令官による非公式会談では、空挺監視の実施が合意され、外相会談では海洋安全保障の一義的責任は海峡国にあることを確認しながらも、域外国からの支援を求めた¹⁵。ナジブ・マレーシア国防大臣（当時、現在は首相）は、海峡国のこうした協力の強化が、海峡国がマラッカ・シンガポール海峡の安全確保に真剣に取り組んでいるという強いメッセージを国際社会に送り、保険組合が決断を再検討することを望むと発言した¹⁶。経済発展に悪影響を及ぼすという判断が、海峡国、特にインドネシアとマレーシアの海賊対策強化に繋がったのである。

海賊問題はARFやASEAN+3（APT）でも取り上げられている。これに関して、日本が果たした役割は大きい。ARFにおいては、海上安全保障に関する会期間会合（ISM）で取り上げられ、2003年には「海賊および海洋安全保障に対する他の脅威に対する協力に関する声明」（Statement on Cooperation Against Piracy and Other Threats to Maritime Security）を採択した¹⁷。APTにおいては、1999年を皮切りに日本が積極的に海賊対策強化を主張してきた。1999年には故・小渕恵三元総理が沿岸警備機関による会議の開催を提案し、2000年には森善朗元総理が海賊対策アジア協力会議開催を提案し、さらに翌2001年には小泉純一郎元総理が海賊問題に有効に対処すべく地域協力促進のための法的枠組みを形成することを提案した。そして日本主導の下、2004年にアジア海賊対策地域協力協定（ReCAAP）が採択された（発効は2006年9月）。締約国は、日本、ASEAN8カ国（インドネシア、マレーシアを除く）、中国、韓国、インド、バングラデシュ、スリランカ、ノルウェーの計

15 カ国である。2006年11月にシンガポールに情報共有センター（ISC）が設立され、ISCを通じて情報共有および協力体制（容疑者、被害者及び被害船舶の発見、容疑者の逮捕、容疑船舶の拿捕、被害者の救助等の要請等）の構築が図られている¹⁸。

ReCAAPに加え、日本の石油取引の80%がマラッカ・シンガポール海峡を通過することから、日本は海賊取締りに積極的に関与している。例えば海上保安庁は各国海上保安機関に対して、港湾施設体制強化や巡視船の供与（インドネシア、2007年）等の無償資金協力を実施し、また海上保安機関（沿岸警備隊）の設立支援をフィリピン、インドネシア、マレーシア等で行った。フィリピンにおいては1998年に軍から沿岸警備隊が独立し、同様にマレーシアでも2004年に海軍から海上保安機関（マレーシア海上法執行庁）が設立された。インドネシアにおいても2005年に海洋治安調整庁が設立し、沿岸警備隊設立への動きが加速している¹⁹。さらに、海賊対策国際会議、海賊対策アジア協力会議、アジア海上保安機関長官級会合、アジア海賊対策チャレンジ、海上薬物取締セミナー（MADLES）などの海賊対策専門家会合を通じて、東南アジア諸国海上保安機関との連携強化を図っている。

3. テロリズム

近年、東南アジアにおけるテロリズムに注目が集まっているのは言うまでもなく9.11の影響もあるが、ジェマ・イスラミヤ（JI）（イスラム共同体の意）など東南アジアに存在するテロ組織がアルカーイダと関連を持っていると考えられているからである²⁰。JIは東南アジア（具体的にはインドネシア、マレーシア、フィリピン南部、タイ南部、シンガポール、ブルネイ）にイスラム国家を建設することを目的に、東南アジア全域で活動する国際テロ組織である。JIは、2002年10月および2005年10月に発生したバリ島爆弾テロ、2003年8月のジャカルタでのJW マリオット・ホテル爆弾テロ、2004年9月のオーストラリア大使館爆弾テロの実行犯と見られている。東南アジアにはJI以外にも、フィリピン南部を拠点に活動するモロ・イスラム解放戦線（MILF）やアブサヤフ・グループといった国際テロ組織が存在する。テロリズムは、特にASEAN諸国においては長年国内でも時折発生していたため、新しい脅威ではない。しかし、こうしたテロは分離独立運動や反政府運動を目的とした国内テロであり、イスラム過激派が行う国際テロとは区別する必要がある。本節は、JI等国際テロ組織に対する地域協力に焦点を当てる。

まず、広域アジア太平洋地域においては、ARFやAPECで国際テロが取り上げられている。APECでは2002年10月に「テロリズムとの闘いおよび成長の促進に関するAPEC首脳声明」が採択され、テロ資金の断絶やサイバーセキュリティの促進のために、各国の能力強化を掲げた。2003年には、テロ対策に必要な措置の検討、APEC加盟国の能力強化、

加盟国間の対テロ協力促進を目的とした APEC テロ対策タスク・フォースを設置した。本来、経済協力制度である APEC がテロリズムを取り上げた理由は、テロリズムが対外直接投資や自由貿易を阻害する可能性があるからである。ARF においては、2003 年に「ARF 国境警備に関する対テロ共同宣言」が採択され、情報共有の強化、国境警備隊の質の改善、テロリストの訴追と引渡しのための協力と法整備強化が強調された。ARF や APEC でこうした様々な文書が採択されたが、実際のテロ対策は以下に述べる 2 国間ないし 3 国間協力が中心となっている。

インドネシアやマレーシアは、当初自国内に国際テロ組織が存在することを否定していたが、2002 年のバリ島爆弾テロを契機にその存在を認め、以降、他の ASEAN 諸国や域外諸国との協力を進展させてきた。ASEAN は、2001 年 11 月の ASEAN 首脳会議で対テロ共同行動宣言を採択し、アメリカなどの先進国と共に対応する姿勢を示した。2003 年 7 月には、マレーシア政府が資金を拠出し、東南アジア地域テロ対策センター（Southeast Asia Regional Centre for Counter-Terrorism : SEARCCT）がクアラルンプールに設立され、ASEAN 諸国間で情報共有、会合を通じたテロ対策に関する法執行能力強化のための訓練、能力強化が行われることとなった。こうした一連の合意に基づき、インドネシア、マレーシア、フィリピンは 2002 年 5 月に「情報共有および連絡手続策定に関する合意」（Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures）を締結し、情報共有の強化が図られた。この合意には、後にカンボジアとタイが加わった。

対テロ協力は域外国とも実施されている。特にアメリカとオーストラリアの役割は重要である。アメリカは 9.11 まで、東チモール、アチェなどにおけるインドネシア軍部による大規模な人権侵害を批判し、軍部に対する援助を停止していたが、インドネシアが対テロ戦争において重要な役割を果たすことを認識し、軍事援助を再開した。例えば、アメリカは、インドネシアにおけるテロ対策のために、1200 万ドルに上る援助額を提供した²¹。オーストラリアも同様に、インドネシア陸軍特殊部隊との連携を強化した。アメリカ、オーストラリアによる援助および訓練は、インドネシア軍部および警察の情報収集能力を大きく改善させた。両国の援助の下に、インドネシア警察に対テロ特殊部隊（Densus 88）が設置された。オーストラリアはインドネシアの対テロ能力をさらに強化すべく、3700 万豪ドルを拠出し、ジャカルタ法執行協力センター（JCLEC）を設立させた。アメリカとオーストラリアの協力により、インドネシア政府は 2005 年末までに 250 人以上に上るテロ容疑者を逮捕および訴追を行った²²。

フィリピンは 9.11 後にアメリカとの関係を強化し、1991 - 92 年に在比米軍基地が撤廃されてから実施されていなかった米比合同軍事演習（バリカタン）が再開された。アロヨ比

大統領は対テロ戦争への支持をいち早く表明したことで、米比軍事協力は強化されていく。アメリカは軍事援助として、フィリピンに対し C-130 輸送機 1 機、UH-1 ヘリ（ヒューイ）8 機、巡視船 1 隻、M-16 ライフル 30000 丁、弾薬をフィリピンに提供し、前年まで 2200 万ドル程度だった軍事援助額を 9300 万ドルへと引き上げた。アメリカはフィリピンを対テロ戦争の「第二戦線」と位置付け、「フィリピンにおける不朽の自由作戦（OEF-P）」を展開した。2002 年に行われたバリカタンは、800 人いたアブサヤフ・グループを 240 人までに減少させ、最高幹部のアブ・サヤバ司令官を死亡させた。

アメリカ、オーストラリアに劣らず、日本政府も積極的にテロ対策支援を行っている。日本は ASEAN との「国際テロリズムとの闘いにおける協力に関する日 ASEAN 共同宣言」（2004 年）に基づき、情報交換・共有、国際テロの予防に向けた能力強化に重点を置いている。対テロ能力強化のために政府は 2006 年にテロ対策等治安無償を創設し、ASEAN 諸国に対しては日 ASEAN 統合基金をテロ対策にも活用している。また、テロ対策協力を ASEAN 諸国との間で協議する場として、「日 ASEAN テロ対策対話」を創設し、2006 年と 2007 年に実施された。この他にも、ASEAN 諸国に対し無線通信システムの構築、捜査活動通信システム、鑑識活動用資機材の供与、テロ対策セミナーの実施を通じた協力を実施している。

ASEAN 諸国間ならびに域外国との情報共有および域内捜査協力が進展した結果、2003 年 8 月のアルカーイダと JI 双方の幹部を務め、バリ島爆弾テロとマリオット・ホテル爆弾テロの首謀者といわれるハンバリ（Hambali、本名は Riduan Isamuddin）の逮捕へと繋がった。また、マリオット・ホテル爆弾テロ、豪大使館爆弾テロ、2005 年のバリ島爆弾テロの首謀者であり、逃走を続けていた JI 幹部ノルディン・トップ（Noordin Mohammad Top）は、2009 年 9 月のインドネシア警察対テロ特殊部隊掃討作戦中に射殺された。2009 年 7 月にもジャカルタにおいてテロが起きていることから、東南アジアにおける国際テロの脅威はなくなったわけではない。しかし、ASEAN 諸国間および域外国との対テロ協力によって、JI は弱体化したと見られ、2000 年代初頭に比べて現在はその脅威は大きく減じたと考えられる。

JI の活動が最も活発的であったインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポールの対テロ協力は特に重要であり、いずれの国も徐々に対策を強化していったが、対テロ協力の進展は国内情勢と密接に関わっていることに留意する必要がある。イスラム教徒を多く抱えるインドネシアとマレーシアの比較は、ASEAN 諸国の地域協力政策における国内要因の重要性を明らかにしよう。対テロ協力を先に積極的であったのはマレーシアであった。マレーシア国内世論はアメリカのアフガニスタン攻撃に批判的であったことを受け、

野党であるマレーシア・イスラム党（PAS）は、アフガニスタン攻撃はイスラムに対する攻撃であるとアメリカを強く非難し、オサマ・ビン・ラディン支持を表明すると同時にアメリカに対するジハードを宣言し、反米色を鮮明にした。しかし、こうした PAS の行動は過激であったため、マレーシアの多くの穏健なイスラム教徒からの支持を失う結果となった。90年代後半に入り支持率が低下していた与党統一マレー人国民組織（UMNO）率いるマハティール首相は、PAS をイスラム過激派と描写し、UMNO を穏健なイスラム政党と形容した。国民からの支持を回復したマハティール首相は、マレーシア国内におけるテロ組織に対し断固たる措置を取る必要があることを強調した²³。アメリカに対し批判的であった世論がマハティール首相を支持したのは、2000年に国内でおきたイスラム教アルマウナ派によるテロ事件が、世論のイスラム過激派への強い懸念が背景にあったと考えられる。マハティール首相は国内治安および政権の安定を図ることを目的に、テロ対策の名目の下、国内治安維持法に基づき PAS 党員を拘束した。国際テロ対策は、治安維持とマハティール政権の安定を確保する手段となったのである。

一方、インドネシアにおいて対テロ協力を積極的になったのは、2002年のバリ島爆弾テロ事件以降である。それまで、イスラム世論は反米色が濃く、2001年12月－2002年1月に行われた世論調査では89%がアメリカのアフガニスタン攻撃は倫理に反している（morally unjustified）と答えた。メガワティ大統領はイスラム政党の連立政権を組んでおり、彼女の政治的基盤は必ずしも強くなかった。副大統領であったハムザ・ハズは、アメリカのアフガニスタン攻撃に批判的で、イスラム過激派にも比較的寛容であったため、メガワティ大統領は国内のイスラム勢力の意向を無視できなかった。国内の反発を恐れたメガワティ政権は、国際テロ対策に消極的であったのである。しかし、バリ島爆弾テロによって、インドネシア国内にも存在することが明らかになり、世論も徐々に変化していった。インドネシア国内に重要な影響力を持つイスラム組織ナフダトゥル・ウラマーやムハマディヤもメガワティ政権を支持するようになった。インドネシア政府は、JIの精神的指導者と言われるアブ・バカル・バシルの逮捕に踏み切ることができたのも、バリ島事件後であった。以降、上述したアメリカやオーストラリアとの対テロ協力が強化されていったのである。このように、ASEAN 諸国の対国際テロ協力の進展は、国内政治情勢、特に政権の安定および正統性と深く関連しているのである。

4. 地域協力の課題——2030年を視野に

本節では、「2030年シナリオ」を基に、非伝統的安全保障における地域協力の今後を考える。その予測をベースに、地域協力の改善を図るべく海賊対策、テロ対策の課題を中心

に提言したい。2030年シナリオは、主に米中関係の動向予測に基づいているが、結論から言えば、どの象限にあっても非伝統的安全保障問題に対する協力の進展に大きな影響はないと考えられる。無論、最も協力が進展するのは協調的側面が強い「アジア太平洋の協調」、次いで「現状維持」であるが、競争的側面の強い「ゼロサム的対立のアジア太平洋」もしくは「新秩序への抗争」であっても、戦争という極端な状況に陥らない限り、機能的協力は実施されるのではないだろうか。その理由は、第一に、政治発展と経済発展は今後もASEAN諸国にとって重要であり続けること、そして第二に、越境的性格を持つ非伝統的安全保障問題は一国では対処できない課題であることから、国家間関係が悪化したとしても協力することが諸国家の利益となるからである。

9.11テロ後の米中関係は好例である。対テロ戦争を掲げたアメリカは、東南アジア、南アジア、中央アジアにおけるプレゼンスを強化した。キルギスタン、タジキスタン、ウズベキスタンはアメリカに対し軍事施設へのアクセスを供与した。パキスタンも同様にアメリカに軍事施設へのアクセスを許可し、米軍は新疆ウイグル地区やチベットに国境を接するパキスタン北部に聴音哨を設置した。中国を包囲するようなこうしたアメリカの動きに対し、中国首脳はアメリカは自国の覇権主義を中国の裏庭にまで拡張させていると懸念を表明していた²⁴。中国もこれに対応すべく、ASEAN諸国との関係を深化し、東南アジアにおける自国のプレゼンスを強化した²⁵。このような両国のプレゼンス強化から、9.11後の米中協力は限定的なものとなると考えられた²⁶。米中協力は、他の2国間関係に対比すれば限定的であったかもしれないが、米中協力は進展していたのである。例えば、中国は対テロ戦争に支持を表明し、米中は北京に米連邦捜査局(FBI)司法担当局(legal attaché office)を設置することに合意し、両国はテロ対策協議を定期的実施しているのである。

中国がアメリカとの対テロ協力を行った背景には、対テロ戦争を名目に新疆ウイグル自治区における独立運動を政府に対するテロ活動と見なすことで、国内に存在する独立運動を弾圧する絶好の機会と捉えたことがある。新疆ウイグル自治区における中国共産党トップは、「対テロ戦争は、テロ勢力の弾圧を行ううえで中国共産党にとって有利に働いた」と発言したと報じられている²⁷。中国政府は2002年1月に刊行した文書において、新疆ウイグル自治区におけるテロ勢力が「中国国民の生命と財産を深刻に脅かした」と述べ、オサマ・ビン・ラディンと協力関係にあるとして、彼らに対し断固たる措置をとる正統性を国際社会に対し訴えた²⁸。すなわち、中国政府(共産党)は、独立運動を弾圧することで政権の安定化を図ることを目的に、アメリカとの対テロ協力を実施したのである。

2030年の米中のパワーバランスは、9.11後のそれとは異なっていよう。今日、パワーシフトが議論され、今後も米中のパワーバランスは縮小されていくかもしれない。しかし、

両国間のパワーバランスが縮小されたとしても、2030年の時点では中国がアメリカのパワーを大きく上回ることはないであろう。中国およびインドがアメリカとおよそ同等のパワーを持つ大国となっていたとしても、国境を越える非伝統的安全保障問題に一国では対応できない。大国間関係のパワーバランスと国際（地域）協力の進展は、相互に関連しているとはいえ、前者が悪化したからといって後者も同時に停滞すると考えるのは早計である。したがって、競争的側面が強まり、たとえ首脳レベルで米中関係が停滞したとしても、実務レベル協議ないし協力は多少の影響を受けたとしても、非伝統的安全保障に対する協力は実施されるのではないだろうか。以上のような予測を基に、以下ではより効果的に非伝統的安全保障問題に対処できるよう、ARFにおける日本の役割、海賊対策およびテロ対策を中心に今後の地域協力課題および日本の役割を検討する。

ARFの非伝統的安全保障問題への対策強化は、ARF設立時から熱心に取り組んできた日本にとって歓迎すべき発展である。第一に、日本にとって大きな制約がある伝統的（軍事的）安全保障とは異なり、非伝統的（非軍事的）安全保障は日本が積極的な貢献を行える分野であり、そのような日本の役割に対する地域諸国の期待も高い。特に、後述するようにテロや海賊などの越境犯罪は警察力が重要であり、これは日本の強みを発揮でき、アジア太平洋における存在感を一層高めることにつながる。第二に、ARF設立時の日本の目的の一つは、安全保障対話を通じて地域における信頼を高めることであった。これについては一定の成果があったが、日本が地域において軍事的役割を担う環境はまだ十分整っていない。こうした環境を整備するためには、地域諸国との実際の活動を通じて更なる信頼醸成を図っていく必要があり、非伝統的安全保障を通じてARFが再活性化されれば、日本はリーダーシップを発揮できるだけでなく信頼醸成にも繋がるのである。

海賊対策における課題の一つは、各国の能力に格差があることである。一方では、シンガポールのように積極的に取り組む国があるが、もう一方では、海上パトロールを行うための巡視船が不足しているという問題を抱える国もあるのである。能力格差を生む一つの原因は、海賊対策の政策における優先度が低いことが挙げられる。アジア通貨危機後、東南アジア、特にインドネシア近海での海賊が増えたが、これは貧困層が海賊に転じたという側面がある一方で、財政縮小により政府が海賊対策にまで手が回らなかったという側面もある。インドネシア、マレーシアでは海賊対策の優先度は低い。それは、海賊よりも重要な問題が山積しているからである。インドネシア政府にとって、アチェや西パプアにおける分離独立運動や散発的な国内紛争はインドネシアの国家建設を損ねるため、政府はこれらの問題に資源や労力を注ぐ。したがって、インドネシア海軍がマラッカ・シンガポール海峡の海賊よりも、アチェや西パプアの領土保全に傾注することは寧ろ自然と言える²⁹。

マレーシアにおいても同様のことが言える。国際商業会議所（ICC）国際海事局（IMB）によれば、マレーシア領海での海賊被害件数は、1995年の9件から2002年には99件にまで上昇したが、これは国内犯罪件数とは比較にならない。国内犯罪件数は1997年には17,000件であり、2002年は21,000件である³⁰。海賊は単なる海上での犯罪と捉えられ、政権を弱体化させる（regime-undermining）問題ではないため、限られた財政のなかで海賊対策を強化することは国内での理解が得にくいのである³¹。インドネシアやマレーシアにおいて海賊対策の優先度を向上させるためにはアジア太平洋地域における海賊対策の重要性を啓蒙し、能力格差を是正することが肝要である。

対海賊地域協力のもう一つの課題は、対策を行う主要アクターを海上保安・沿岸警備隊に統一することである。現在は、沿岸警備隊が中心となっている国と海軍である国とがある。海賊は海洋犯罪であることから、必要とされる能力は海賊を捕まえて証拠を確保し、起訴するという法執行力ないし警察力である。しかし海軍は戦争を行うプロであり、法執行を実施する組織ではない。また戦争を前提としているため、海軍の近代化は戦艦の配備ならびにハイテク化であるが、海賊対策に必要な船は軍艦ではなく、軽装備の巡視船である³²。法執行を前提とする沿岸警備隊と戦争を前提とする海軍では、対策を実際に行う際の手続きや運用が異なるため、運用の調和を図ることが難しい。

また、共同パトロールの必要性を第二節で指摘したが、海軍が主要アクターであると主権が前面に出てくるため、共同パトロールの実施は余計に困難となる。自国海軍の艦船および兵力を他国の指揮系統に預けることは、軍にとっては非常に大きな抵抗がある。特に国家主権を重視し、領土問題等で緊張関係をしばしば経験してきた海峡国にとって、指揮系統を他国に預けることは想定し難い。フィリピンやマレーシアにおいては沿岸警備隊が海軍から独立し、またインドネシアにおいても沿岸警備隊設立への動きが本格化しつつある。日本は海上保安庁を中心に、軍事力から警察力への移行支援をさらに強化していくべきである。自衛隊の活動や伝統的安全保障における協力活動に制限が多い日本としては、そうした移行は歓迎すべき動きである。法執行能力の支援枠組み強化は、東南アジア諸国が日本の貢献を高く評価しているだけでなく、さらなる貢献を大きく期待する分野でもある。中国やインド等の新興国と比較しても、法執行能力強化は日本が比較優位を持つ分野である。アジア太平洋地域における日本の存在感を強めるためにも、日本の支援強化は重要である。

第三に、ReCAAPについても改善されるべき点がある³³。一つは、インドネシアとマレーシアが現在不参加であることである。両国は、マラッカ・シンガポール海峡はいずれかの国の領海に入るため、国家主権の下に対応すべきであるとの考えから参加していないが、

両国は海賊対策の中核を担う国であるため、オブザーバーとしてではなく ReCAAP への正式な参加が求められる。もう一つの ReCAAP の問題点は、IMB との重複である。IMB は、海賊情報センターをクアラルンプールに設けている。海賊情報センターも ReCAAP の ISC と同様に情報共有を重要な目的としているが、両情報センター間の差別化がされておらず、現在2つの情報センターが存在しているのである。より効率的な海賊対策のためには、両情報センターが連携し、情報の一元化を図るべきであろう。

テロ対策においても同様に、各国間の能力格差を是正しなければならない。格差は法的整備の格差、捜査能力の格差、出入国管理能力の格差など多岐にわたる。例えばインドネシアやフィリピンなど、広大な領土を持つ政府のガバナンス能力は脆弱であり、テロリストが新たなテロリストを勧誘、訓練し、活動する余地を与える。政府職員の腐敗もまた、テロ対策を損なわせる。マレーシアはイスラム系企業の召致を熱心に行うが、法的整備は遅れているのが現状である³⁴。テロリストではないが、核関連技術を北朝鮮やイランに拡散させたとされるカーン博士の右腕と称されたブハリ・セイド・アブ・タヒルが、マレーシアから遠心分離器関連部品をイランやリビアに送っていたことは、同国の法的整備が遅れをとっていることを示しているのではないだろうか。

海賊対策にも同じことが言えるが、テロ対策は ARF や APEC で様々な宣言が採択されている。しかし、実質的な対策は2国間ベースで行われている。そのため、地域全体の対応能力は脆弱である³⁵。既に述べたように、海賊やテロリストは国境を越えて活動するため、地域全体の対応能力が強化されなければ越境犯罪の脅威は低下しない。たとえ一国の能力が強化されても、テロリストは政府の統治能力の低い国へ移動し、そこからテロ活動を行うのである。地域全体の対応能力および統治能力を一定レベルまで向上させなければならない。

民主主義国であり、民主主義、法の支配、市場経済といった基本的価値の共有を基礎に地域協力を進めるという基本理念を表明した日本政府にとって、テロ対策を強化するにあたり人権への配慮を怠ることがあってはならない。中国やマレーシアなど、テロ対策の名目の下、治安強化策を重視し人権への配慮を欠く措置をとる国々がある³⁶。テロ対策には国内治安の強化と人権擁護のバランスをとるよう、日本は ASEAN 諸国に求めていかななければならない。こうした観点から重要な政策は、ASEAN 諸国に対する民主化支援である。これまで ASEAN 諸国に対しては、政治制度構築への支援など民主化に直接関わる支援ではなく、民主化の基盤を形成するという考えから経済発展と社会的安定を重視した間接的支援であった³⁷。民主主義の「押し付け」は望ましくないが、日本の援助は「市民社会強化」や「人権」の分野への援助が極めて少ない。こうした分野への対 ASEAN 支援を強化

できるかが今後の課題であろう。民主化支援が直ちにテロ対策への反映されるわけではないが、長期的な観点から民主化支援は有用であろうと思われる。

おわりに

本章は、アジア太平洋地域における非伝統的安全保障に対する地域協力の現状と今後の課題を、ARF、海洋犯罪（海賊）、テロリズムに焦点を当て考察した。アジア太平洋地域においては、北朝鮮核問題、台湾海峡、南シナ海領有権問題など伝統的安全保障の重要性は依然として高いが、グローバル化の進展、アジア通貨危機、9.11 テロを背景に非伝統的安全保障の重要性も高まってきた。このような発展を背景に、近年 ARF は 2020 年に向けて非伝統的安全保障課題に焦点を当てることとした。そのような ARF の方針は、日本にとって歓迎すべき進展であり、日本がアジア太平洋地域における存在感を強化する機会を提供する点を指摘した。

海賊対策においては海峡国の国家主権への固執が地域協力の大きな阻害要因ではあるが、経済発展に悪影響が及ぶと判断した場合、海峡国は地域協力を強化することが明らかになった。ASEAN 諸国のテロ対策においても同様に、政権の安定および正統性を維持することを主な目的として強化されていること、また国内政治状況が各国のテロ対策の違いを生むことを示した。すなわち、アジア太平洋地域諸国、特に中国や ASEAN 諸国等を含む発展途上国の非伝統的安全保障問題に対する地域協力政策は、政治発展および経済発展といった国家建設過程に関わる要因が重要なのである。したがって、2030 年時にたとえ大國間関係（米中関係）が競争的様相を強く呈していても、政治発展と経済発展は引き続き ASEAN 諸国にとって重要であること、また、非伝統的安全保障のような国境を越える問題は一国では有効に対処しきれないことから、非伝統的安全保障に対する地域協力は大きな影響を受けないと考えられるのである。

日本政府は ASEAN 諸国の能力強化を重点に置き、無償供与、機材供与、専門家派遣、セミナー・会合の開催等を通じた協力を行ってきた。これらの意義は大きいため、今後も引き続き行っていくべきである。しかし、ASEAN 諸国間の統治能力には大きな差があるため、治安維持能力の強化を行うことが有益である。日本政府はこの分野において既に、ODA を通じたグッドガバナンス（良き統治）の向上に努めてきた。法制度整備・支援、警察支援などである³⁸。こうした支援は有用である。しかし、ASEAN 諸国に対する援助は経済中心であり、ガバナンス強化に関わる援助は限定的であるため、今後は一層の強化が必要となる。

アジア通貨危機は、政府の正統性および安定性を経済成長に多くを依存してきたそれま

での ASEAN 諸国の国家建設プロセスに疑問を投げかけただけでなく、ASEAN 諸国の政治的脆弱性を露呈させた。それは 32 年続いたスハルト政権が崩壊したインドネシアで最も顕著に表れた。政治的脆弱性が明らかになったからこそ、ASEAN は政治安全保障共同体のアジェンダの一つに政治発展を掲げたのである。またテロ対策の観点から、民主化支援も肝要である。日本政府は、ガバナンス強化と民主化支援の両輪に重点を置いた政治発展支援を強化していくべきである。そのような支援が、ひいては非伝統的安全保障問題への対応能力の向上へと繋がると考えられる。

－ 注 －

- 1 客体に個人、社会などの非国家アクターを含める論者もいるが、特にアジア太平洋においては客体を国家に限定する場合が多い。
- 2 東アジアにおいては朝鮮半島、台湾海峡、南シナ海など、伝統的安全保障は重要な問題として存在し続けている。
- 3 本名純「マフィア・国家・安全保障—東南アジアにおける越境犯罪の政治分析」『国際政治』第 149 号、2007 年 11 月、127 - 140 頁を参照。
- 4 “Chair’s Summary Report on ASEAN Regional Forum Seminar on Enhancing Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues,” Sanya, China, March 7-8, 2005.
- 5 机上演習は 2008 年 5 月に行われた。実動演習は第 1 回はフィリピンにて 2009 年 5 月に開催された。第 2 回実動演習 (ARF-DiREx 2011) はインドネシアと日本の共催の下、2011 年 3 月 15 - 19 日にインドネシア・マナドにおいて実施される。
- 6 ASEAN Regional Forum (ARF), *ARF Vision Statement*, Phuket, Thailand, July 23, 2009; *Hanoi Plan of Action to Implement the ARF Vision Statement*, Hanoi, July 23, 2010.
- 7 ASEAN Defence Ministers’ Meeting (ADMM), *Joint Declaration of ASEAN Defence Ministers on Strengthening ASEAN Defence Establishments to Meet the Challenges of Non-Traditional Security Threats*, Pattaya, Thailand, February 26, 2009.
- 8 ADMM, *Concept Paper on ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organizations Cooperation on Non-Traditional Security*, Pattaya, Thailand, February 26, 2009.
- 9 本名「マフィア・国家・安全保障」、132 頁。
- 10 International Chamber of Commerce International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, 2001.
- 11 RMSI とは大量破壊兵器の拡散、海賊、海上テロ、麻薬密輸、密航等を、アメリカが海峡国との協力を通じてマラッカ・シンガポール海峡の安全を確保することを意図した構想である。
- 12 John Bradford, “The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia”, p.74. ブラッドフォードは、国家主権が東南アジアにおける海洋安全保障協力の最大の障害であるとする。
- 13 海洋政策研究財団『海洋安全保障情報月報』2006 年 8 月号、16 - 17 頁。
- 14 マレーシア海事研究所 (MIMA) 研究員との聞き取り調査、クアラルンプール、2006 年 8 月 10 日。
- 15 海洋政策研究財団『海洋安全保障情報月報』2005 年 8 月号、17 頁。
- 16 Malaysia, Indonesia, Singapore Agree to Boost Security in Malacca Strait”, *International Herald Tribune*, 2 August 2005, <http://www.iht.com/bin/print_ipub.php?file=/articles/2005/08/02/asia/web.0802malay.php>; “Malaysia, Indonesia OK Foreign Involvement in Malacca Strait”, *Kyodo News*, 13 September 2005.
- 17 “Co-Chairmen’s Summary Report of the Meeting of the ARF Intersessional Support Group on Confidence Building Measures”, Seoul, 1-3 November 2000 and Kuala Lumpur, 18-20 April 2001; “ARF Statement on Cooperation Against Piracy and Other Threats to Maritime Security”, 18 June 2003. <<http://www.aseansec.org/14837.htm>>.
- 18 外務省 HP を参照のこと。
- 19 本名純「東アジアにおける非伝統的安全保障問題——テロと海賊（海洋犯罪）を中心に」東京財団研

- 究部『アジアにおける非伝統的安全保障と地域協力』（2008年12月）、20 - 21 頁。
- ²⁰ 東南アジアにおけるJIの浸透は以下が詳しい。Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror* (London: Hurst and Company, 2002); International Crisis Group, *Jemaah Islamiyah in South East Asia: Damaged But Still Dangerous*, Asia Report No. 61 (Jakarta/Brussels: International Crisis Group, 2003).
- ²¹ David Capie, “Between a Hegemon and a Hard Place: The ‘War on Terror’ and Southeast Asian-US relations,” *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 2 (2004), p. 230.
- ²² Sidney Jones, “The Lessons from the Latest Bali Bombings”, *The Asian Wall Street Journal*, 4 October 2005, <<http://www.crisisgroup.org/home/index/cfm?id=3720>>.
- ²³ UMNOの国会での議席は1999年時に72であったのが、2004年には109(35.7%)に増加した。一方、PASの議席は1999年時の27から2004年には7へと減少した。金子芳樹「開発体制の限界—マハティール政権の評価を通して」黒柳米司編著『アジア地域秩序とASEANの挑戦』明石書店2005年、178頁。
- ²⁴ Willy Wo-Lap Lam, “Jiang Fears U.S. Foothold in Central Asia,” *CNN (online)*, 10 October 2001, available from <<http://www.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/east/10/08/willy.column>>.
- ²⁵ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 2007).
- ²⁶ 例えば、Aaron L. Friedberg, “11 September and the Future of Sino-American Relations,” *Survival*, Vol. 44, No. 1 (2002), pp. 33-50.
- ²⁷ *FBIS-China*, “Daily Report”, March 6, 2002. 以下を参照。Rosemary Foot, *Human Rights and Counter-Terrorism in America’s Asia Policy* (London: The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press, 2004), p. 92.
- ²⁸ Chinese Information Office of the State Council, ‘East Turkistan’ Terrorist Forces Cannot Get Away With Impunity (Information Office of the State Council, 21 January 2002), <<http://www.china-un.ch/eng/23949.html>> .
- ²⁹ Bronson Percival, *Indonesia and the United States: Shared Interests in Maritime Security* (Washington, D.C.: The United States-Indonesia Society, June 2005), p. 33.
- ³⁰ J.N. Mak, “Securitizing Piracy in Southeast Asia: Malaysia, the International Maritime Bureau and Singapore,” in Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers and Amitav Acharya, eds., *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitisation* (Hampshire, UK: Ashgate, 2006), p. 68.
- ³¹ 同上、68、88 頁。
- ³² 本名「東アジアにおける非伝統的安全保障問題」、19 頁。
- ³³ 以下は第4回地域統合研究会会合における山田吉彦東海大学教授からのヒアリング。2010年9月7日。
- ³⁴ Zachary Abuza, “Al Qaeda in Southeast Asia: Exploring the Linkages,” in Kumar Ramakrishna and See Seng Tan, eds., *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia* (Singapore: World Scientific and Nanyang Technological University Institute of Defence and Strategic Studies, 2003) p. 135.
- ³⁵ この点、本名純「マフィアたちの東アジア共同体？—非伝統的安全保障問題としての越境犯罪」NIRAモノグラフシリーズNo. 11 (2008年3月)、8 頁。
- ³⁶ この点、例えば Garry Rodan and Kevin Hewison, “Neoliberal Globalization, Conflict and Security: New Life for Authoritarianism in Asia?” in Vedi R. Hadiz, ed., *Empire and Neoliberalism in Asia* (New York: Routledge, 2006), pp. 105-122.
- ³⁷ 杉浦功一「日本の「民主化外交」——1990年代以降の日本の民主化支援活動」『現代社会研究』（京都女子大学紀要）第9号（2006年12月）、23 - 41 頁。
- ³⁸ 例えば、インドネシア国家警察民主化プログラムやカンボジア法制度整備プロジェクトがある。また、汚職撲滅プログラムもある。