

## 2 国間交流と安全保障 - 軍事交流を中心として -

伊豆山 真理  
兵 頭 慎 治  
松 浦 吉 秀

はじめに

本共同研究は、防衛交流の目的と意義を検討するために行われた。しかしながら本研究では、防衛研究所において自らが交流を実践する立場から今後の交流のあるべき姿について検討するのではなく、交流そのものを客観的な研究対象とみなしている。すなわち、第1にあえて実務的な防衛交流から離れて、普遍的に見られる「軍事交流」という現象の意義づけを整理することを試みた。第2にケース・スタディの対象を防衛庁が行なう防衛交流そのものに限定せず、アジア太平洋地域域内の2国間交流の事例に求めた<sup>1</sup>。

最初に用語の定義をしておく、本稿でいう「防衛交流」とは、日本の防衛庁の定義に従い、「相手国との相互理解や友好親善、信頼関係の増進などを目的として、国の安全保障に携わる者が様々な交流を行なうもの」を指す<sup>2</sup>。このように、防衛交流を「Aという主体がXという目的をもって行なう「交流」という動作」と定義したとたんに、Xという目的と「交流」という動作との関係をめぐって政策的論争が生じる。すなわち、実際にとられた動作が目的に適合しているのか、「交流」という動作をとらずともXという目的を達成する方法はあるではないか、等々である。そこで、このような政策的論争にはまり込むのを避け、日本のみならず他国の実践例から安全保障分野における交流を帰納的に検討していくために、本稿では軍事交流を分析の出発点とした。「軍事交流」は、「1国の国防機関（軍および国防省）と他国のそれとの間に行なわれる交流」というように、交流の主体によって形式的に定義する。

ところが、軍事交流から分析を始めてみても、実務的には多義多様な意義づけがなされており、かかる軍事交流の実態の多様性を、既存の安全保障論では十分捉えきれない。そこで、本

---

<sup>1</sup> ケース・スタディで扱った国の多くは現行の「2国間の防衛交流」の重点国に含まれている。

<sup>2</sup> 防衛庁『平成12年版 防衛白書』183頁。

稿では交流論からのアプローチを採用した。すなわち、およそ国家間の「交流」の中から安全保障上意味のある交流を取り出して検討する一方で、それらの諸交流が「軍事交流」といかなる関係にあるのかを分析した。「(2国間)交流」と「軍事交流」の関係性の検討に当たっては、常に第3の Kategorie すなわち「防衛交流」を念頭に置いている。その理由は、第1に「防衛交流」が「軍事交流」の1変種とするならば、「軍事交流」が機能するための条件として一定の「(2国間)交流」の存在が必要と考えられるからである。第2に「防衛交流」を単に「軍事交流」の1変種ととらえず、無数の「(2国間)交流」の中から安全保障上の効果が検証された交流を、「防衛交流」と再定義することも可能と考えるからである。「(2国間)交流」、「軍事交流」、「防衛交流」の3者を意義付けるべく第2章以下で日露交流、マレーシア・シンガポール交流、インド・パキスタン交流のケーススタディを行なった。第2章の日露交流は、冷戦終結という国際構造の変化が2国間交流に与えたインパクトを論じる。そして多元化した交流の一部として防衛交流を捉えることによって、その特質を明らかにする。第3章のマレーシア・シンガポール、第4章のインド・パキスタンのケースは、一見すると軍事交流が不在であるか、偏った軍事交流であるかのように見える。しかし、国防機関の交流と他の主体の行う交流とを総合的に検討することによって、交流がもたらす安全保障上の効果を明らかにする。

われわれの研究は、軍事交流の多義性、多様性を結論づけるものとなった。軍事交流の主体である国防機関が抱く目的(X)も、交流という動作の形態(Y)も、2国間の関係性によって異なる。民間の主体が、XやYを共有していたり、それを肩代わりしていたりするケースが観察された。こうした示唆に基づき、最後にいくつかの防衛交流の課題について示した。2国間の交流の全体性の中に、軍事交流を位置付けるこうした試みも無駄ではなからう<sup>3</sup>。

## 1 軍事交流の意義 交流論からの検討

### (1) 軍事交流の実践例

#### (ア) 日本の防衛庁自衛隊の行なう交流

「安全保障対話・防衛交流」は、『平成8年度以降に係る防衛計画の大綱』において、防衛力

---

<sup>3</sup> なお、本論文は、以下の分担で執筆された共同研究の成果である。「1 軍事交流の意義」を伊豆山、「2 冷戦終結後の日ソ・日露2国間交流」を兵頭、「3 マレーシア・シンガポール関係に見る2国間交流の意味」を松浦、「4 安全保障を巡るインド・パキスタン間の交流」を伊豆山、そして「おわりに」を兵頭と伊豆山が担当した。

の役割の1つとして明確に掲げられた。すなわち大綱のIII 4(3)は、「より安定した安全保障環境の構築への貢献」を防衛力の役割の1つとして掲げ、その具体的措置として3つあげている。「安全保障対話・防衛交流を引き続き推進」することは、軍備管理・軍縮分野への協力や国際平和協力業務と並ぶ3つの柱の1つとされた。

防衛白書が「安全保障対話・防衛交流」に始めて言及したのは、これより少し前の平成5年版においてである。当初は、「近隣諸国との対話」のセクションで安全保障対話という交流形態に触れる一方、「自衛隊の国際交流」のセクションで要人交流、留学生の交換、共同訓練、防衛駐在官等の形態を列記している。「対話」が近隣諸国 具体的には韓国、東南アジア諸国、中国、ロシアに対する政策として構成されているのに対して、「交流」は主として自衛隊の国際化を意味していた。

安全保障対話が多国間、防衛交流が2国間というニュアンスを持ったのは平成9年版白書からである。しかし、本来「安全保障対話・防衛交流」の概念と「多国間・2国間」という概念は、対応関係にはない。また、日本の防衛交流が、武器輸出3原則などの規定を受ける以上、「交流」と「対話」は近似する。よって本稿では安全保障対話と防衛交流を概念的に同一のものとしみなす。

#### (イ) 各国における軍事交流の実践

軍事交流の起源は駐在武官制度にまで遡ることが出来る。しかしながら、親善的な諸活動から、重要な問題を話し合うための代表者間の交渉に至るまでのさまざまな活動が、「交流」と一括されて重要性を帯びるのは、それが明確な安全保障政策の一部として定式化されるCSCE(欧州安全保障協力会議、1995年に欧州安全保障協力機構OSCEに名称変更)においてであった。CSCEは90年のウィーン文書において、「軍事交流(Military contacts)」というタイトルのもとにいくつかの活動を規定した<sup>4</sup>。

1990年のウィーン文書が「軍事交流」と規定した活動を、日本の防衛白書における「2国間の防衛交流」に規定されている活動と比較したものが下表であるが、そこには類似性が認められ、日本の防衛交流がCSCEをモデルとしたことが推察される。しかしCSCEにおいてはその後1994年のウィーン文書において、「軍事交流と軍事協力(Military Contacts and Cooperation)」へと発展的に活動の種類が増加した<sup>5</sup>。軍事協力が新たに加わったことによ

<sup>4</sup> Vienna Document 1990 of The Negotiations on Confidence- And Security-Building Measures Convened in Accordance with the Relevant Provisions of the Concluding Document Of The Vienna Meeting Of The Conference On Security And Co-Operation In Europe, March 1989 to November 1990, Vienna, accessed on 20 June 2000. (以下、Vienna Document 1990 と略記する。)

<sup>5</sup> Vienna Document 1994 of the Negotiations on Confidence- And Security-Building Measures, Vienna, November 1994., accessed on 20 June, 2000. (以下、Vienna Document 1994 と略記する。)

て軍事交流自体は、研究交流を重視する方向へと向かっている。

表1 日本の防衛交流とCSCE/OSCEの軍事交流

防衛白書	ウィーン文書 1990	ウィーン文書 1994
2 国間の防衛交流 (a) 防衛首脳クラスなどのハイレベルの交流、 (b) 防衛当局者間の定期協議 (c) 部隊間の交流 (d) 留学生の交換 (e) 防衛研究交流	軍事交流(military contacts) (a) 上級軍人、防衛代表者間の交流 (b) 軍事組織間の交流 (c) 教育課程への参加 (d) 旅団、連隊あるいは同レベルの指揮官の交流、 (e) 軍事研究者、専門家の交流 (f) 軍隊間のスポーツ、文化行事	軍事交流(military contacts) (a) 全てのレベル、特に下級将校と指揮官クラスの軍人間の交流 (b) 軍事組織、特に部隊間の交流 (c) 艦隊と航空隊の相互訪問 (d) 軍の教育課程への優先枠 (e) 語学研修 (f) 軍事研究及び関連分野の研究者・専門家の交流 (g) 軍人及び文民の安全保障問題・国防政策の専門家による研究会・セミナーへの参加 (h) 安全保障、国防問題に関する研究所の共同出版 (i) スポーツ、文化行事。

(出所：防衛庁『平成11年版日本の防衛』；Vienna Document 1990; Vienna Document 1994.)

諸外国の軍事交流には、「地域性」を重視する意義付けの仕方とそうでない仕方が見られる。CSCE/OSCEの軍事交流は、加盟国の間で行われるものであり、いうまでもなくその効果が及ぶのはヨーロッパ域内である。オーストラリアも、相手国を限定してはいないものの、軍事交流を自国の所属する「地域」内部で展開されるタスクと位置付けている。オーストラリアは、戦略的対話、軍人間の対話、ハイレベルの交流と訪問、留学生の交換、艦隊の相互訪問、さまざまなレベルでの教育訓練、演習をあげている。そしてその目的は、「地域的な防衛パートナーシップのネットワーク」を築くことにあるとしている<sup>6</sup>。

一方、地域性とは切り離して、軍事交流と類似の活動を規定しているのはイギリスである。イギリスは98年の『戦略防衛見直し(Strategic Defence Review)』において、「防衛外交(Defence Diplomacy)」という新しい概念を打ち出している。それによると、防衛外交の定義は、「敵対状態の解消、信頼の構築・維持、民主的に説明責任をもつ(democratically accountable)軍

<sup>6</sup> Department of Defence, Australia, *Australia's Strategic Policy*, 1997, pp.31-32.

の発展への支援のために国防省が行う諸活動に合致するように軍事力を提供し、以って紛争の予防及び解決に向けて重要な貢献を行う」ことである。そして3つの分野が規定されている。第1は、軍備管理、不拡散、信頼安全保障醸成措置であり、第2は、ロシアを含む中・東欧諸国の安全保障と安定のために行う2国間の援助・協力である。そして第3は、第2の地域に含まれない諸国の軍事組織や防衛コミュニティに対して行う軍事的支援活動である<sup>7</sup>。イギリスの防衛外交は、軍備管理、不拡散等のグローバルな安全保障と、自国の属するヨーロッパ地域の安全保障との双方を包含しているのが特徴である。また、中・東欧諸国に対しては、「英語の教育訓練」「国防当局者や軍幹部のハイレベル訪問」などの活動形態を例示しているが、中東・アフリカの旧英領を想定した第3のカテゴリーでは双方向的な交流ではなくイギリスからの一方的な「支援」の色彩が強い。

## (2) 安全保障研究における軍事交流

以上のように、軍事交流の実践者が自ら行う位置づけの仕方は多様である。では、研究者はどのように位置付けているのか。日本において軍事交流そのものを理論的に扱った研究は、ほとんど見当たらない<sup>8</sup>。そこで、冷戦後の国際安全保障システムを探求しようとする研究において、軍事交流がどのように位置付けられるのかを概観したい。

冷戦の終結は、特定の顕在的な恒常的な脅威の消滅を意味した。脅威の不特定化によって、「自他を明確に分け友敵関係を軸として」構築されてきた冷戦期の国際的安全保障システムが不十分と認識されるようになり<sup>9</sup>、新しい安全保障システム、及びそれを達成する手段が求められるようになった。その有力な候補となったのが「協調的安全保障システム」であった。そして、「安全保障対話」「防衛交流」は、協調的安全保障システムと関連して論じられるようになったのである。

「協調的安全保障」は、「同盟(集団防衛)」「集団安全保障」と並ぶ安全保障の枠組の理念型である<sup>10</sup>。協調的安全保障に関しては、さまざまな概念規定がなされているが<sup>11</sup>、ここではそれ

<sup>7</sup> Ministry of Defence, United Kingdom, *Strategic Defence Review, Supporting Essay Four, Defence Diplomacy*, accessed on 2nd, May, 2000.

<sup>8</sup> 例外は、坪内淳「安全保障対話とは何か アジア太平洋におけるその意義と脱冷戦型安全保障研究の展望」『新防衛論集』第27巻第3号(1999年12月)

<sup>9</sup> 山本吉宣「協調的安全保障の可能性」『国際問題』第425号(1995年8月)3頁。

<sup>10</sup> 以下の議論は、次の論文を参考に行っている。植田隆子「欧州における軍事同盟の変容と協調的安全保障構造」『国際政治』117号(1998年3月) 星野俊也「日米同盟とアジア太平洋の多国間安全保障」菅英輝他編著『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)

<sup>11</sup> 「協調的安全保障」の概念の整理については、高橋杉雄「協調的安全保障概念の再定義とアジア太平洋『地域』の安全保障」『防衛研究所紀要』第2巻第2号(1999年9月)34～41頁。

らの大まかな共通点として、以下の点を確認しておけば充分であろう<sup>12</sup>。第1に、協調的安全保障は、「抑止」よりも「安心感(reassurance)」に重点を置く。第2に、多国間主義を愛好する。第3に、「対話の習慣」を形成することに価値を置く。第4に、軍事的手段と非軍事的手段とを等しく考慮する<sup>13</sup>。要するに、協調的安全保障を他の2つの枠組みから際立たせているのは、抑止を重視する対決的枠組か、それとも安心感を重視する非対決的枠組かという点にある。また、協調的安全保障のメンバーシップは開放的であり、多国間主義と親和性をもつ。これを整理すると、下表のようになる。

表2 安全保障枠組の類型

メンバーシップ 組織原理	開放的	閉鎖的
対決的 (抑止重視)	集団安全保障	同盟
非対決的 (安心感重視)	協調的安全保障	

さて、軍事交流の非強制的な性質に鑑みて、それが協調的安全保障の具体的な手段の1つであることには研究者の間で異論がないように見える。しかし、軍事交流が協調的安全保障に完全に包含されるのか否かについては、既存研究からは明らかでない。OSCE研究においても、軍事交流はあくまで規範構築の成果として扱われており、それ自体が独立した分析対象とみなされるにはいたっていない。

日本の「安全保障対話」、「防衛交流」に関心を寄せる研究の中には、これらを、単にアジア太平洋地域における「多国間協調」と同一視することのない視角を提供するものもある。

例えば「安全保障対話」を正面から扱った坪内は、安全保障対話を信頼醸成措置と関連付けて分析している。単一アクターが独立に決定する安全保障「政策」として位置付ける点でアプローチは異なるが<sup>14</sup>、それによると、およそ安全保障政策は「対抗アプローチ」と「予防アプローチ」に分類することが出来、予防アプローチの中核を占めるのが信頼醸成措置である。そして安全保障対話を、「顕在的な敵対関係がないときに用いられる信頼醸成措置の一部」として位置付けている<sup>15</sup>。

<sup>12</sup> Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, (NSW, Australia: Allen & Unwin, 1993), pp.15-16.

<sup>13</sup> すなわち、必ずしも強制措置を排除するものではない。

<sup>14</sup> 坪内「安全保障対話とは何か」安全保障「秩序」と安全保障「政策」の区別については、高橋杉雄「協調的安全保障概念の再定義」34～41頁。

<sup>15</sup> 坪内「安全保障対話とは何か」75頁。

また、アジア太平洋の多国間安全保障を扱った星野は、上記の表中空白になっている部分、すなわち、非対決的方式をとるがメンバーシップは閉鎖的な枠組として、「戦略的パートナーシップ」が成立し得ると指摘する<sup>16</sup>。近年、中国とアメリカ、中国とロシアなどの2国間で掲げられる「戦略的パートナーシップ」は、軍事交流の活発化と同時進行する現象であることから、両者を関連付けて理解する必要があるだろう。

防衛交流をより広く軍事交流として位置付ける試みは始まったばかりである。しかしその軍事交流は、安全保障理論が想定する安全保障枠組の中で捉えきることが出来ない。

### (3) 交流論からのアプローチ

#### (ア) 交流論の視角

軍事交流を、交流論から捉えるのは妥当であるのか。まず、軍事交流が経済交流、文化交流と相違する点をあげると、後者では膨大な数の民間の交流当事者が存在して時には政府と競合するのに対して、軍事交流では政府がほぼ独占的に行なっていることである。次に共通点をあげると、交流の効果を評価することが困難であることである。経済交流では、便益が一応貨幣価値で測れるが、交流の増大が紛争の回避にとってプラスであるのかマイナスであるのかの評価は分かれている<sup>17</sup>。上記の相違点については、歴史的に見ると経済交流も文化交流もかつて国家がほぼ独占していた時代があったことを想起すれば、決定的な相違であるとは思われない。軍事以外の領域をも含む「交流」という枠組で考えるのは的外れではない。

文化交流論においては、交流を整理するためのいくつかの基軸が提起されている<sup>18</sup>。交流の方法・形態、交流に求められる目的・効果、交流を行う主体、交流がどのような意識のもとに行われるか、どのような構造の国際社会の中で交流が行われるか、の5つである。この基軸に依拠して軍事交流を考えてみるならば、第1の交流の方法・形態については、本節の(1)で見たように、実践的にその用例が形成されつつある。また、第3の交流主体については、軍事交流では定義上国防組織がその主体であるので、議論の入り口ではそれを問題としない。第2の交流の目的・効果の問題、そして第4の交流主体の意識の問題について、以下で検討したい。第5の国際社会の構造については、ケースの中で扱うので本節では触れないが、文化交流

<sup>16</sup> 星野俊也「日米同盟とアジア太平洋の多国間安全保障」171頁。

<sup>17</sup> 多くのケーススタディをサーベイした次の研究によれば、交流のポジティブな側面・ネガティブな側面いずれを重視するかによって結論が異なるとする。Susan M. McMilan, "Interdependence and Conflict," *Mershon International Studies Review*, vol.41 (1997).

<sup>18</sup> 平野健一郎「国際関係における文化交流」斎藤真他編著『国際関係における文化交流』（日本国際問題研究所、1983年）。

論における次の指摘だけは銘記しておきたい。すなわち、国民国家時代の文化交流と、国民国家以後の時代の文化交流は決定的に異なっていること、またそれは国民国家時代の文化交流が、西欧国家と非西欧国家の文化的優劣意識を醸成するなど、ネガティブな効果を持ったことの反省を踏まえていることである。軍事交流においても、冷戦時代と冷戦後の時代とでは、異なる形態、異なる目的が存立し得るはずである。したがってCSCE/OSCEの凡例にとらわれない軍事交流を構想することは可能であり、そのヒントはさまざまな実例の中に求められると考える。

#### (イ) 交流主体の意識

交流論からの視角は、交流が何らかの社会的変化を及ぼすというテーゼが、複数の国家から構成される国際社会にも適用される、ということ暗黙の前提としている。このような前提を学問的に検証したのが、ドイツの「安全共同体」の概念である。「安全共同体」とは、共同体構成員相互の大規模な武力紛争を想定できない共同体である<sup>19</sup>。国際関係理論の中でパワーや利益を重視する論者とは対照的に、ドイツは、「相互の信頼」と「共通のアイデンティティ」が、平和の構築へとつながるプロセスを論じた。そしてそのような信頼関係とアイデンティティを醸成する要因として、「交流(transaction)」の有する機能を重視している。

「国際交流」は、通常「ヒト・モノ・カネ・情報の国際移動」と定義される<sup>20</sup>。しかし、ドイツから安全共同体論者の「交流」はより積極的な意味を持つ。それはアクター間のコミュニケーションであり、シンボル、経済、物質、技術等のさまざまなタイプの交換(exchange)という形式をとる<sup>21</sup>。

さて上のように定義される「交流」がいかにして安全共同体と結びつくのか<sup>22</sup>。アドラーによれば、交流とは瞬間的なものではなく連続的な経験と出会い(encounter)であり、交流主体の理解度や価値観の変更を導く「社会的学習過程」である。交流が「信頼」を維持するメカニズムとなるのはまさにこの点にある。なぜならば、交流をとおして獲得した相手方に関する知識が、相手方への評価の基礎となる。

---

<sup>19</sup> Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, New York: Greenwood Press, 1969 (1957, Princeton U.P.), p.5.

<sup>20</sup> 平野健一論「国際関係の変化のなかの国際文化交流」平野健一郎編『国際文化交流の政治経済学』(勁草書房、1999年)5～7頁。

<sup>21</sup> Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p.41. アドラーの定義はハーバマスの「コミュニケーション的行為」から影響を受けている。

<sup>22</sup> 以下の議論は、Adler, *Security Communities*, pp.38-48を参照している。



複数の主体が何らかの理由で交流を開始したとして、それが安全共同体の形成にいたるまでには、「信頼」と「アイデンティ」の生成と相互に強化し合う作用が必要である。信頼とアイデンティティが相互に関連した要因であることは、相手を「友」とアイデンティファイするが「敵」とアイデンティファイするかによって信頼の度合いが異なる、という単純な例からも示せる。交流を開始する最初の契機が「外部の共通の脅威」への対抗である例は多いが、共通の脅威は安全共同体を形成するための必要条件ではないし、またそうした契機で開始された安全保障協力が安全共同体に結びつくとは限らない。むしろ、交流を行なう主体間の相互作用の中から脅威が再定義されて行くことの方が重要である。

これまでの議論で、安全共同体の概念を援用しながら、交流が安全保障上もつ意義を論じた。交流がいかなる安全保障上の役割を持つのかを検討するには、上で述べたアイデンティティの問題を無視できない。少なくとも交流主体の意識に注意を払った研究をする必要があるのである。

#### (ウ) 安全保障手段としての交流

ドイッチェらの安全共同体の議論は、一般的な交流が安全保障システムの構築に持つ意味を積極的に評価している。しかし逆に、どのような国家間関係ならば、交流が一定の意味を持ちうるのかという点については明瞭でない。また、1国の安全保障政策として(軍事)交流がどの程度の意味を持つのかについての指針には欠ける。そこで、伝統的な安全保障政策、すなわち強制力を伴う政策との関係で、軍事交流を論じる意味のある範囲を確定しておこう。

国家間の関係を、(1)安全保障イシューの共通性の高さ、(2)共同体認識の強さ、という2つの基準によって、理念的に4つに分ける<sup>23</sup>。安全保障イシューの共通性が高い状態とは、相互の安全保障利益が不可分の関係にあるような状態を指す<sup>24</sup>。注意しなければならないのは、ここでいう「共通性」とは、安全保障利益の共通性が高い場合のみならず、同一のイシューをめぐる安全保障利益の対立・競合度が高い場合も含まれることである。一方、共同体認識が強い状態とは、ドイッチェの安全共同体が成立している状態であり、相互に武力を行使する可能性が考えられない。共同体認識の強さに比べて、安全保障利益の共通性の高さの方が、短期的には変化しにく

<sup>23</sup> このような分類については、山影進『対立と共存の国際理論』(東京大学出版会、1994年)198頁から示唆を受けた。

<sup>24</sup> ブザンは安全保障イシューの共通性の高い複数の国家から構成される「セキュリティ・コンプレックス」という概念を提示しており、高橋はこれを「安全共有体」と訳している。Barry Buzan, *People, States & Fear*, second edition(Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991), pp.190-193.高橋杉雄「協調的安全保障概念の再定義」31～33頁。

いと考えられる。なぜならば、安全保障 이슈の共通性の高さが物理的な要因に規定されるのに対して、共同体認識の強さは心理的な要因に規定されること、また前者が第三者の行動からも影響を受けるのに対して、後者は2者間の関係、すなわち相手方の行動に対する評価が主たる決定要因となるからである。

では、国家間の関係がどのような状態である場合に、強制力を伴わない手段が適格的であるかを見ておこう。

まず共同体認識が強かつ安全保障 이슈の共通性が高い場合。定義上敵対関係ではあり得ず、強制力を伴う手段は不要である。また安全共同体内部では、通常さまざまな交流が行われているはずである。しかし例えば、同盟国間で行なわれるさまざまな交流は、軍事交流ではなく「協議」と呼ばれるのが通例である。

次に共同体認識が弱かつ安全保障 이슈の共通性も低い場合。この場合は安全保障 이슈における相互依存の高まりが共同体認識の瓦解を招かないように、強制力を伴わない手段を講じておく必要がある。短期的にはそれで十分であろう。

第3に共同体認識が弱いにもかかわらず安全保障 이슈の共通性が高い場合。この場合の共通性の高さには2通りの場合がある。領土などのゼロサム的な 이슈を抱えている場合(潜在的対立)と、ある 이슈を巡って協力をせざるを得ない場合(潜在的協力)である。前者の場合、ゼロサム的な 이슈が国家間関係全般に波及しないように予防しておく必要があるし、後者の場合、「相手を好きではない」が「協力する」状態を維持するために対話が必要となろう。いずれにせよ、この場合が最も軍事交流が意味を持つ国家間関係であると言える。

最後に共同体認識が弱く安全保障 이슈の共通性も低い場合。相手の安全が保障されなくても自己に跳ね返らないので、強制力を伴う手段のコストが低い。よって強制力を伴う手段を考慮しておけば十分である。

表3 2国間の関係性と安全保障手段

	共同体認識強い	共同体認識弱い
安全保障 이슈の共通性高い	_____	強制力を伴わない手段が必要
安全保障 이슈の共通性低い	強制力を伴わない手段で十分	強制力を伴う手段で十分

以下のケーススタディでは、2国間交流を実証的に跡付けることにより、交流が両当事国を安全共同体の構築へと向かわせたのか、言いかえると何らかの安全保障秩序形成の効果を持ったのか。どういう条件のもとに、そのような効果を生み出したのか、という点を考察する。取り上げる日露関係、マレーシア・シンガポール関係、インド・パキスタン関係は、いずれも安

全保障 이슈の共通性が高いものの、安全共同体としての認識を共有しないので、安全保障分野における交流の限界的効用が高いケースに当たり、したがって政策上交流を論じる意味がある。

## 2 冷戦終結後の日ソ・日露 2 国間交流

本説では、冷戦終結後の国際情勢の変化を受けて、最も大きく様相が変わった 2 国間交流の 1 つとして日ソ・日露交流をとりあげる。冷戦終結前後において、主として政治・安全保障分野における日ソ・日露 2 国間交流<sup>25</sup>がどのような変化を遂げたのかについて、国際交流論の視点<sup>26</sup>から比較整理し、日ソ・日露交流が安全保障秩序の形成にどのような影響を与えたのかについて考察することで、冷戦終結後の日露防衛交流のあり方、さらにはその効用と限界について考えてみたい。なお、ここでいう日ソ・日露 2 国間交流とは、第 1 節で既に定義されているように、日露間における「ヒト・モノ・カネ・情報の国際移動」を指している。国際交流論の立場から、冷戦終結前後の日ソ・日露 2 国間交流の変化をとりまとめてみると以下のようになる。これに基づいて、具体的にその様相の変化について考えてみたい。

表 4 冷戦終結と日ソ・日露 2 国間交流の変化

国際構造	交流の主体	交流の目的	交流の方法	交流の意識	安全保障面における交流
冷戦	主として中央政府（モスクワ、東京）	異体制間交流 敵対間交流	ハイレベルの政治交渉	領土問題の解決	防衛交流は皆無 日本は安全保障上の独立した交流主体にならず
ポスト冷戦	環日本海地域の地方政府や非政府主体等に拡大	多目的交流 隣人共生交流 領土問題に特化しない	官民間わなない様々なレベルに多元化	交流相手との経済格差、パーセプション・ギャップ	防衛交流開始 安全保障上の独立した主体としての交流を目指す

<sup>25</sup> 本稿では冷戦終結前後の日ソ・日露交流に限って論じているが、日露交流全般に関しては、ロシア史研究会編『日露 200 年 隣国ロシアとの交流史』（彩流社、1993 年）が詳しい。

<sup>26</sup> 国際交流論の視点については、平成 11 年 5 月 12 日、当研究所が開催した研究会において、平野健一郎早稲田大学教授から多くの示唆を得た。

## (1) 冷戦下の日ソ2国間交流の特徴

### (ア) 交流の主体

冷戦時代における双極体制下の日ソ交流は、交流相手のソ連が日本の安全保障にとって潜在的な脅威であり、しかも北方領土問題や平和条約締結問題という政治的な障害も加わって、安全保障面における交流は皆無であったばかりか、政治面における交流も極めて限られたものであった。政治面における日ソ交流の多くは中央政府間のものに占められ、大使館を通じた実務レベルあるいは首脳間によるハイレベルの交流が不定期に行われる程度であった。無論、一部の商社やマスコミ、各種団体等による経済、文化分野等における民間交流や文化交流も皆無ではなかったものの、いずれの交流も日ソ間の政治的な枠組みを越えるようなレベルにはなく、むしろ異体制間交流を前提として、ソ連を専門ないしは特別視する交流主体に限られていたと言える。

また、交流主体の地理的範囲について言えば、当時の日ソ間の航空路に示されるように、首都である東京とモスクワによる一元的な関係に特化しており、地方自治体間における交流も極めて希薄であった。これは、ソ連の国家体制が、共産党による一党独裁体制下で過度に中央集権化されていたため、共産党やソ連政府を除いて政府から独立した交流主体がソ連側に存在しなかったためである。しかも、中央政府間交流においても、ソ連のアフガン侵攻に抗議して1980年のモスクワ・オリンピックを米国と日本がボイコットして以来、83年の大韓航空機撃墜事件をピークとして、86年に外相定期協議が再開されるまで、両国間の政府間交流も冷却状態が続いた。

このように、冷戦下の日ソ交流は、ごく限られた交流主体による限定的な交流であったと言える。ましてや、国防組織間における防衛交流は、大使館付の防衛駐在官等による接触に限られ、実際的な防衛交流や安保対話はほとんど行われず、国防関係者の公式な往来も実現しなかった。つまり、冷戦時代には、日本の防衛庁やロシアの国防省といった国防関係機関や国防関係者が中心的な交流主体となることはあり得なかったのである。

### (イ) 交流の目的、方法、効果

冷戦下の二極対峙という国際構造に規定され、日本にとって潜在的脅威とみなされたソ連との交流目的は、敵対間交流、あるいは社会主義国ソ連との異体制間交流と位置付けられた。特に、政治分野において前進がない限り経済分野における関係改善はあり得ず、北方領土問題が解決されない限り経済協力は行わないという「政経不可分政策<sup>27</sup>」を日本側が日ソ関係における

<sup>27</sup> 「政経不可分政策」は、齒舞・色丹二島引き渡しに合意した56年の日ソ共同宣言を60年にソ連側が覆したことに對抗して日本側が打ち出したのものである。詳しくは、兵頭慎治「ソ連邦崩壊と北方領土問題

原則としていたため、日ソ関係のほとんどが北方領土問題等の政治問題に大きく規定されることとなった。

安全保障分野においては、米ソ対立という冷戦構造下において、日本は米国と同盟関係にあるとの立場から、ソ連との安全保障上の交流の多くは専ら米国に委ねられ、防衛交流、安全保障対話それ自身が日ソ交流の主要な形態となることはなかった。また、日本側に関して言えば、日ソ交流の目的が北方領土等の政治問題に特化していたため、2 国間交流のスタイルは、自ずと中央政府間によるハイレベルの交流が支配的となった。

冷戦時代における日ソ交流は、その交流主体、交流目的、交流方法が極めて限られた中で進められてきたという特殊事情から、顕著な交流実績をあげたとは言い難い。結果として、冷戦下の日ソ交流は、その交流の量及び質においても顕著な成果は見られず、交流目的として特化された北方領土問題に関しても、日本側が目指すところの領土返還には至らなかった。これは、日ソ交流そのものが米ソ対立という冷戦構造の大きな枠の中に規定されていたため、本格的な2 国間交流に発展することができなかつたためである。

## ( 2 ) 冷戦終結後の日露 2 国間交流

### ( ア ) 交流の主体

では次に、ソ連邦が消滅し、冷戦体制という国際社会の構造が大きく変化した後の日露交流について考えてみたい。91年末のソ連邦の消滅を受けて、従来の日ソ交流が日露交流に転化したことに伴い、従来の2 国間交流は様相を大きく変えることとなった。この変化の契機となったのが、85年に書記長となったゴルバチョフが始めたペレストロイカである。ペレストロイカは、共産党一党独裁体制下において硬直化したソ連社会を立て直すことを目的として行われた一連の体制内改革である<sup>28</sup>。

こうしたソ連側の変化を受けて、86年1月にシュワルナゼ外相が訪日して外相定期協議が再開された他、同年5月には安部晋太郎外相が訪ソして、日ソ文化交流協定が初めて調印された。さらに、ゴルバチョフ政権が新思考外交を打ち出し、西側との協調路線に踏み切ったことを受けて<sup>29</sup>、89年5月に宇野宗佑外相が日ソ外相定期協議において「拡大均衡路線<sup>30</sup>」を提唱した

の多元化」『外交時報』No.1320(1995年7・8月合併号)76頁を参照されたい。

<sup>28</sup> ゴルバチョフによるペレストロイカは、社会主義と一党独裁体制という現体制を維持したまま改革をおこなうという体制内改革であったが、結果的にはソ連邦消滅を導く契機となった。

<sup>29</sup> 外務省ソ連課長として当時の様子を詳しく回想したものとして、東郷和彦『日露新時代への助走打開の鍵を求めて』(サイマル出版界、1993年)を参照。

<sup>30</sup> 「拡大均衡路線」とは、領土問題を解決し、平和条約を締結することを最重要課題として、日ソ関係全体を均衡のとれた形で拡大させていくという考え方である。これは「政経不可分」を維持しながらも、経済分野を含めて実務関係を発展させ、前向きに関係改善を図ることを目的としたものであり、北方領土問

ため、「政経不可分政策」により自縄自縛に陥っていた日ソ関係が、とりわけ非政府分野を中心として急速に改善されていく。国家が社会を統制するという過度に中央集権化された体制がペレストロイカにより緩むことで、ソ連社会そのものが多元化するとともに、日本が「拡大均衡路線」を打ち出したために、中央政府以外の多くの交流主体に基づく新たな交流形態が誕生した。

特に顕著であったのが、地方分権により自立性を獲得し始めたソ連（ロシア）極東地域と日本の日本海沿岸地域との地域間交流である<sup>31</sup>。89年からは、環日本海沿岸のすべての県や多くの市町村が数百人規模の表敬団を組織して、航空機や船舶をチャーターして熾烈な訪問合戦を展開したため<sup>32</sup>、ソ連（ロシア）極東地域への交通網が急速に整備されるとともに<sup>33</sup>、環日本海地域において商用や観光を目的としたヒトやモノの移動が激化した。

また、90年6月に北海道の札幌市と東シベリアのノボシビルスク市が姉妹都市関係を結んだのを皮切りに、92年までのわずか2年間に極東・シベリア地域と日本海沿岸地域の間で13件の姉妹都市関係が成立した。その中でも、特に、サハリン州と北海道の地方自治体間において姉妹都市提携が矢継ぎ早に結ばれ、冷戦の遮断性の解消とともに、この地域において急速に地域間交流が拡大した。

表5 90年～92年の2年間に姉妹都市関係を提携した地方自治体

提携年月日	日本の自治体	旧ソ連の地方自治体（名称は提携時）
1990．6．13	北海道札幌市	ノボシビルスク州ノボシビルスク市
1990．12．25	北海道猿払市	サハリン州オジョルスキー市
1991．1．12	北海道紋別市	サハリン州コルサコフ市
1991．2．16	山形県山形市	ブリヤート共和国ウラン・ウデ市
1991．2．28	新潟県新潟市	沿海辺区ウラジオストック市
1991．3．25	北海道名寄市	サハリン州ドリンスク市
1991．7．2	北海道稚内市	サハリン州コルサコフ市
1992．4．21	山形県村山市	サハ（ヤクート）共和国ヤクーツク市
1992．6．29	秋田県秋田市	沿海辺区ウラジオストック市

（出所：全国市区町村提携姉妹都市・友好都市一覧（海外）のホームページ<sup>34</sup>より作成）

題の解決を日ソ関係改善の前提条件にするという「入口論」に日本側が必ずしも拘泥しないことを意味した。

<sup>31</sup> 兵頭前掲論文、77～79頁。

<sup>32</sup> 当時、こうした現象は「ロシア極東詣で」と呼ばれた。

<sup>33</sup> 現在、日露間の定期航空路を持つ都市は、日本側は成田、関空、新潟、函館、青森、富山、ロシア側はモスクワ、サンクト・ペテルブルグ、ハバロフスク、ウラジオストック、ユジノ・サハリンスク、イルクーツクの各6都市である。特に、ロシア極東・シベリア地域と日本海沿岸地域との定期便の就航が目立っている。

<sup>34</sup> <http://www.fsinet.or.jp/~usa/indexstart.html>

さらに、魚介類を日本に運んできたソ連の貨物船が、帰りに日本の中古車を買占めるため、ソ連極東地域では多くの日本製の中古車が街頭で見られるようになった。こうした動きが、「環日本海経済圏構想<sup>35</sup>」に結びつき、朝鮮半島や中国も交えた国境を越えるダイナミックな地域間交流が模索されている。学術分野においても、93年には新潟市に環日本海経済研究所(ERINA)が設立され、94年には環日本海学会が誕生するなど、環日本海地域が1つの学術研究対象とみなされるようになった<sup>36</sup>。また、政府、地方自治体、民間で構成する「日本・ロシア極東協議会」が開かれるなど、官界、財界、学界を交えた多分野における環日本海交流が目覚ましく進展した。このように、冷戦の遮断性の解消とともに、環日本海を巡るヒトとモノの移動は急速に拡大したため、日露交流そのものが量的に増大する結果となった。

#### (イ) 交流の目的、方法、効果

90年8月には、サハリン州で大やけどを負ったロシアの少年が海上保安庁のYS機で札幌市内の病院に運ばれる出来事があったが、日本の航空機が直接サハリンに乗り入れるのも、ビザなしでロシア人を直接受け入れるのもこれが初めてとなり、その後の日露交流拡大のきっかけとなった。このように、冷戦終結に伴う遮断性の解消、ソ連邦消滅による往来の自由化に伴い、サハリン州や北海道に見られるように隣接する地域間の交流は飛躍的に拡大した<sup>37</sup>。こうした隣接地域間の隣人交流が急速に拡大したため、モスクワ・東京間の中央政府間による交流よりも地方自治体間の交流の方が、量的にも質的にも先行するケースも現れた。

では、冷戦の終結とともに日露交流の主体や目的、方法が多分化したことにより、交流全体の効果は高まったと言えるだろうか。現在では、日本海沿岸地域で一時的に見られた「ロシア極東ブーム」も過ぎ去り、新設された日露間の航空路も搭乗率の低下から閉鎖されるなど<sup>38</sup>、日

<sup>35</sup> 環日本海地域とは、ロシア極東地域(ハバロフスク辺区、沿海辺区、アムール州、サハリン州、カムチャッカ州、マガダン州、サハ共和国)、中国東北地域(黒竜江省、吉林省、遼寧省)、北朝鮮、韓国、日本の5カ国の日本海に面した地域を指す。広義には、モンゴル人民共和国や中国のモンゴル自治区、ソ連のシベリア地域を含むこともある。この地域の人口は約3億人で、全アジアの人口の1割を占めており、GNPでは全アジアの約7割にあたる3兆ドルを生産している。環日本海経済圏構想とは、ロシア、中国、北朝鮮の無尽蔵な天然資源と、中国、北朝鮮の豊富で廉価な労働力、日本と韓国の資金と技術を相互に補完させることで、E C並の経済力をもたそうとする構想である。しかしながら、構想段階では大きく注目されたものの、国情の違いや経済格差のために実際のプロジェクトは進展していない。

<sup>36</sup> 環日本海問題を初めて体系的に学術研究の対象として取り扱った論文集として、多賀秀敏編『国境を越える実験 環日本海の構想』(有信堂、1992年)を参照。

<sup>37</sup> 北海道とソ連極東、特にサハリン州との地域間交流については、NHK札幌放送局日ソプロジェクト編『コースチャから北方領土問題へ～ひらかれるソビエト極東と北海道』(中西出版、1991年)が詳しい。

<sup>38</sup> 現在では、青森・ハバロフスク線、新潟・イルクーツク線等が休止ないしは不定期の季節運行となっている。

露間の交流の勢いは弱まりつつある。冷戦に伴う遮断性の解消により、冷戦下の日ソ交流に比べて、確かに日露間においてヒトやモノの移動は一時的に増大した。しかしながら、交流の量的な増大は、必ずしも質的な向上を伴うものではないのである。なぜなら、冷戦終結後も日露交流が質的に効果を高めることができない背景には、冷戦時代から存在するいくつかの要因があるからだ。

1つは、ロシアと日本の経済格差である。通常、国際交流は相互主義の立場から、交流費用を相互に負担することが通例であるが、ロシアと日本の場合では経済格差が大きいため、この原則を貫くことができない。ロシアからの招聘費用を全て日本側が負担しているケースは日露交流において多く見られ、財政面における一方的な持ち出しが長期的な交流を阻む要因となっている。

2点目はパーセプション・ギャップの問題である。冷戦時代から、日本にとってのソ連・ロシアとは良くも悪くも極めて大きな存在であり、日本外交における優先順位も極めて高かったと言える。しかしながら、ソ連・ロシアにおける対日関心は極めて限定的であった。ロシア外交の優先順からすれば、アジア地域は、旧ソ連諸国、米国、欧州に次ぐものであり<sup>39</sup>、しかもアジア・太平洋地域における日本の優先順位は中国、インドに次いで3番目にしか過ぎない<sup>40</sup>。また、欧州ロシアからすれば地理的にも日本は遠いため、そもそも日本に対する一般の関心は他国に比べて高いとは言えない。こうしたお互いのパーセプションのギャップが、対等な交流の推進を阻害していると言える。このことは、日本がこれだけ熱心に対露交流をおこなっているのに、ロシア側の反応が鈍いという不満にもつながっている。

冷戦による遮断性の解消とともに、とりあえず今までは実現し得なかった隣人交流を開始したものの、少なくとも以上の2つの要因により、日露交流は必ずしも成熟した相互・対等な交流には発展しておらず、先行する一部の地域間交流に見られるように、当初の交流熱は失われてしまって、日露交流そのものが息切れするケースも散見される。

---

<sup>39</sup> ロシアにとっての東アジアの位置づけについて論じたものとして、兵頭慎治「東アジア戦略環境の展望 3 主要国間の動向 (2) ロシアと東アジア」『防衛研究所紀要』第2巻第1号(1999年6月)28～35頁を参照。

<sup>40</sup> 2000年7月10日に発表された「ロシア連邦対外政策概念」におけるロシアの対外政策上の優先順位による(*Rossiiskaya gazeta*, 11 July, 2000, p.5)、エリツィン政権下の「大統領年次教書」においては、アジア・太平洋地域における日本の優先順位は、中国に次いで2番目であることが多かった。



## (3) 日ソ・日露 2 国間交流の変化と日露防衛交流

## (ア) 日露防衛交流の現段階

前節までは、冷戦終結前後における日ソ・日露 2 国間交流一般の様相の変化について取りあげてきたが、本節では、現在、防衛庁が進めている日露防衛交流のあり方について考えてみたい。

前述したように、冷戦時代には、日露間において国防組織同士が直接交流をおこなうことはあり得なかった。しかしながら、冷戦の終結を受けて日露 2 国間交流が多様化する中で、他の日露交流に比べればワントempoの遅れは見せたものの、92年に始まった外務、防衛当局レベルにおける日露政策企画協議（PM 協議<sup>41</sup>）を契機に日露間の防衛交流も本格化した。

また日露間の防衛交流の推進役となったのが、防衛研究所が93年から進めてきた日露防衛研究交流である。93年2月にニコラエフ参謀総長第1代理(後の国境警備庁長官)がその第1回目の会合に参加するために訪日したが、ロシア軍の幹部が日本を公式訪問したのはこれが初めてのケースとなり、以後、双方のハイレベルによる相互訪問がスタートした。これを受けて、96年4月には臼井防衛庁長官が防衛庁長官としては初めての訪露した他、翌年97年5月にはロジオノフ国防大臣が同じくロシア国防省のトップとして初来日し、大臣レベルにおける初の相互訪問が実現された。その後、日本からは事務次官、統合幕僚会議議長、ロシアからは参謀総長、太平洋艦隊司令官等のハイレベルの要人訪問が相次いだ。日露間の国防組織における要人の相互訪問の実績は、以下のとおりである。

表6 ハイレベルの相互交流

大臣	96年4月	臼井防衛庁長官
	97年5月	ロジオノフ国防大臣
	99年8月	野呂田防衛庁長官
要人	93年2月	ニコラエフ参謀総長第1代理(日露防衛研究交流)
	94年2月	ジュルベンコ参謀総長第1代理(日米ロ三極フォーラム)
	94年11月	村田防衛局長(日米ロ三極フォーラム)
	95年3月	グロモフ国防次官(コズィレフ外相訪日に同行)
	96年11月	クロエドフ太平洋艦隊司令官(西太平洋海軍シンポジウム)
	98年1月	秋山事務次官
	98年5月	夏川統合幕僚会議議長
	98年12月	クヴァシニン参謀総長
	99年4月	ザハレンコ太平洋艦隊司令官
	2000年2月	藤田海上幕僚長

(出所:『日本の防衛』、『セキュリタリアン』、『東アジア戦略概観』から筆者が独自に作成)

<sup>41</sup> PM(ポリティコ・ミリタリ-)協議とは、主として外交・防衛当局者間による安全保障対話を指す。

また、99年8月に野呂田防衛庁長官が訪露した際には、セルゲーエフ・ロシア国防大臣との間で、「対話及び交流の発展のための基盤構築に関する覚書」が署名され、相互の信頼関係の増進と相互理解の向上を図るとの決意から、以下の10項目に及ぶ対話や交流を今後とも継続していくことが確認された。

- (1) 日本国防衛庁長官及びロシア連邦国防大臣の相互訪問の継続的实施
- (2) 日露防衛当局間において、防衛庁次官と国防省次官、統合幕僚会議議長と参謀総長、各幕僚長と各軍司令官との間のハイレベル対話の継続的实施
- (3) 安全保障、信頼醸成、軍備管理及び防衛当局間の協力の問題に関する双方の局長・審議官レベルの定期協議の開催
- (4) 翌年の年次交流計画の作成、信頼醸成措置に関する検討及び双方の局長級協議の結果に基づき選定されるその他の問題の検討をおこなうための共同作業グループの日本及びロシアにおける年2回の交互の開催
- (5) 双方が主催する地域及び自国の安全保障に関する諸問題を討議するための会議、シンポジウム及びセミナーへの参加
- (6) 日本国防衛庁統合幕僚会議事務局とロシア連邦参謀本部との間のスタッフ・トークス
- (7) 日本国陸上自衛隊とロシア連邦軍地上軍との代表団の相互訪問
- (8) 艦艇の相互訪問の継続的实施並びにその機会を利用した共同訓練及び親善訓練の実施
- (9) 双方の教育機関及び研究機関の代表団による交流
- (10) 1993年10月13日付けの領海の外側に位置する水域及びその上空における事故の防止に関する日本国政府及びロシア連邦政府との間の協定に基づく年次会合の開催

また、要人による相互訪問という歴史的な日露防衛交流の第一歩を受けて、実務や部隊といった国防組織の現場レベルにおける交流の場が設けられるようになった。部隊間交流としては、96年7月に海上自衛隊艦艇がウラジオストックで行われたロシア海軍300周年記念観艦式に参加して以来、艦艇の相互訪問が96年以降毎年実施されている。また、同盟国である米国を除けば初めてとなる、本格的な搜索・救難活動に関する共同訓練が98年と99年に実施されている。

表7 現場における相互交流

92年6月～	日露政策企画協議（外務・防衛当局による局長レベルPM協議）
93年2月～	日露防衛研究交流（研究者による協議）
93年10月	日露海上事故防止協定締結（以後年次会合を4回開催）
96年12月～	日露防衛当局間協議（防衛当局による局長レベルMM協議 <sup>42</sup> ）
96年7月～	艦艇の相互訪問（ロシア太平洋艦隊、海上自衛隊）
97年5月～	日露幕僚懇談
98年3月～	日露防衛当局間共同作業グループ会合（課長レベルによるMM協議）
98年7月	第1回捜索・救難活動の日露共同訓練
99年6月～	防研一般課程研修生のロシア研修訪問（隔年実施）
99年9月	第2回捜索・救難活動の日露共同訓練

（出所：『日本の防衛』、『セキュリタリアン』、『東アジア戦略概観』等から筆者が独自に作成）

以上に加えて、99年からは、防衛研究所とロシア軍参謀本部大学との間において、双方の教官が相手先で安全保障問題について講義するという教官交流がスタートした他、教官のみならず学生間の相互交流についても検討が進められている。このように、ハイレベルにおける交流から実務や部隊レベルにおける交流まで、冷戦時代には考えられなかった各種の防衛交流が進展している。

#### （イ）日露防衛交流の効用と限界

今までの議論を踏まえて、日露防衛交流の意義について考えてみたい。

まず第1に、冷戦時代のように、国防組織間における相互交流が皆無であった状態そのものが特異であり、基本的に防衛交流をおこなうことそれ自体に意義があると言える。ロシアは日本に隣接しており、地理的にも日本を巡る安全保障環境に直接的に関係する国である。その隣国と安全保障上の不断のパイプを維持しておくことは極めて重要かつ自然なことである。

第2に、冷戦の終結によりロシアは日本にとっての直接的な脅威ではなくなったが、未だロシアの国家体制は安定しておらず、短期的には北東アジアの安全保障環境にとって不安定かつ不確実な要素となる恐れがある<sup>43</sup>。また、ロシアは豊富な天然資源を有しており、しかも国内の

<sup>42</sup> MM（ミリタリー・トゥー・ミリタリー）協議とは、防衛当局者間のみによる協議を指す。

<sup>43</sup> 詳しくは、兵頭慎治「連邦システムから見た将来のロシアの国家像」『防衛研究所紀要』第3巻第1号（2000年8月）を参照。

経済低迷も底を打ち始めていることから、長期的には国力を回復していくことが予想される。今もって核兵器を含む強大な軍事力を保有するロシアは、我が国を巡る安全保障環境にとって看過できない存在であり、将来における不確実性に対処するためにも、かつてのような対立関係に後戻りしないためにも、絶えざる関係を維持しておく必要がある。

他方で、日露防衛交流を進める上での限界、問題点についても指摘しておきたい。

第1に、少なくとも軍事分野に限って言えば、ロシアの軍首脳部において、日本は米国の保護国ないしは軍事属国に過ぎないというソ連時代からの認識は必ずしも払拭されておらず、それ故にロシア側が日本を安全保障上の独立した行動主体とはみなしていない感がある。このことは、ロシアが日本のTMDに対して批判をおこなう際にTMDとNMDをワン・セットとして考えていることや、NATOの東方拡大やコソボ空爆等に見られる「米国の一極支配の強化」により、米国と同盟関係にある日本に対するロシアの感情が一時的に悪化したことから説明される。つまり、日本とロシアの圧倒的な軍事的格差と米国との同盟関係により、ロシアと日本は安全保障上、対等な関係にはなり得ないというロシア側の認識が、安全保障面におけるロシアの日本軽視につながり、防衛交流を進める上での限界に結びついている。

第2は、ロシアの国防組織の閉鎖性である。ロシア軍に対しては、ソ連時代と同様に言論面をはじめとして様々な厳しい統制が課せられており、ロシア側の国防組織の閉鎖性はソ連時代からほとんど変わっていない。むしろ、プーチン新政権が誕生して、軍部に対する統制は強化されているとも言えよう。こうした国情の違いが、円滑な防衛交流を妨げる要因ともなっている。

節を結ぶにあたって、以下の点を指摘しておきたい。冷戦の終結とともに日ソ・日露間の2国間交流は拡大・多元化し、その中で冷戦中は皆無であった防衛交流もわずか10年の間に急速に発展してきた。しかしながら、現在の日露防衛交流は、要人の相互訪問や定期協議の開始という、無交流の段階から交流開始に至る初期段階にあり、そもそも効果測定が困難である信頼醸成、透明性の拡大、多国間安保の推進、紛争予防といった防衛交流の本来目標を直ちに追求するような段階にはない。また、交流を続けることが無条件に信頼醸成に結びつくとも言い切れず、むしろ接触が増えることで様々な摩擦や軋轢が生じることも十分予想される。依然として国情が大きく異なり、体制移行の渦中にあるロシアと防衛交流を進める場合には、交流を続けることに自体に意義があるとの観点に立ち、安全保障秩序の形成といった積極的な成果を性急に求めることなく、大局的観点から気長に交流を続けていく努力と忍耐が求められよう。

### 3 マレーシア・シンガポール関係に見る 2 国間交流の意味

マレーシアとシンガポールは長く同じ歴史と社会を共有してきた地域であり、今も社会的な類似性を残しながらも、独立後の政治スタイルの違いにより、ふたつの異なる国家として存在している。両国の 2 国間関係は、1980 年代以降の急速な経済成長を背景に、経済・社会的分野では良好に推移している反面、政治的にはトラブルが続いている。

本節では両国関係において対照的な民間レベルの交流と政府間の交流を例にとり、そのような 2 国間関係がいかなる要因によって生じているか、そして政府間交流や軍事交流の拡大が無制限に両国の安全保障増大にプラスであるか、という点を検討することにより、2 国間交流における個別のアジェンダ設定の重要性を認識することへの示唆としたい。

#### (1) マレーシア・シンガポールの国家形成と民族政策

本項では、両国関係の特質を理解する前提として、両国の民族社会の形成と、両国政治における民族社会の位置を概説する。

マレーシア・シンガポール両国は、人口構成比は異なるものの、どちらもマレー人、華人、インド人などからなる複合民族社会<sup>44</sup>であるという共通する特徴を持つ。1998 年現在、マレーシアは約 2,200 万人の人口のうち「ブミプトラ」と呼ばれるマレー系住民が約 6 割を占める。シンガポールでは約 320 万人の人口の 4 分の 3 が華人である。この複合社会は、18 世紀後半から第 2 次世界大戦まで続いた、英国によるマラヤ(マレー半島)植民地統治の所産である。土着のマレー人農漁村社会に、錫採掘のための華人及び天然ゴム採取のためのインド人労働者が移民として流入、定住したことにより形成された<sup>45</sup>。

第 2 次大戦後、英国はマラヤ植民地の独立の方針を打ち出した。マラヤにおいては、マレー人の政治運動が英国との独立交渉を主導し、1957 年にマラヤ連邦として独立を果たしたのに対し、シンガポールはその経済的・戦略的重要性から別個に扱われ、1959 年に自治を獲得し、華人を中心としながらも民族的に中立な政権を樹立した。当時の地域情勢からシンガポールが単独で独立した場合の共産化が懸念されていたため、シンガポールのリー・クアンユー政権はマラヤとの合邦による独立を選択、1963 年に連邦国家マレーシアが誕生した。しかしマレー人主

<sup>44</sup> 本章で用いる「民族」は ethnicity を指す。マレーシア・シンガポール研究では「種族」の語を当てることが多い。

<sup>45</sup> マラヤの戦前史については、池端雪浦・生田滋『東南アジア現代史 Ⅰ(山川出版社、1977 年)、ザイナル・アビディン・ビン・アブドゥル・ワーヒド(野村亨訳)『マレーシアの歴史』(山川出版社、1983 年) C.M. Turnbull, *A History of Singapore 1819-1988, Second Edition* (Singapore: Oxford University Press, 1989)などを参照。

導による国家運営を図る連邦政府と、民族の別によらない「マレーシア人のマレーシア」を標榜するリー州政権は大きく対立した。また近代経済への参入が遅れて貧困に苦しむマレー人と、経済的に優位に立つが政治的権力基盤が弱い華人との間に反目は大きく、両者間の衝突・暴動が各地で多発した。連邦のラーマン首相とリー州首相の間で協議の結果、平和的に分離することが唯一の道であると合意、1965年8月、シンガポールは連邦から離脱、共和国として分離独立した。

その後シンガポールは、リー首相と建国以来の与党・人民行動党(PAP)による強力なインドシアタイプにより、急速な生活基盤整備と経済成長を遂げ、先進国に擬する国家に発展した。能力主義を標榜するシンガポールでは民族的差異による政治・経済的な区別は少ないが、実際には英語教育を受けた華人によるエリート支配の色彩が強い。マレー人やインド人はマイノリティであり、社会参加への機会の均等は与えられていても、結果としては華人に対して相対的に劣位に置かれている<sup>46</sup>。

一方マレーシアは、1969年首都クアラルンプールで多くの死者を出したマレー人と華人の衝突事件(5・13事件)の後、貧困の撲滅と産業構造の変革(マレー人の近代経済部門への参加促進)を目的に新経済政策、いわゆるブミプトラ政策を実施して、マレー人優先の政治経済体制作りを強く押し進め、特に1980年就任のマハティール首相のもとで著しい経済発展を遂げた。ブミプトラ政策の成果によるマレー人の生活水準の向上により、現在はマレー人優先主義が以前ほどは強調されなくなっている。しかし政府は国家の基底をなすのはマレー文化であると規定しており<sup>47</sup>、華人は人口の約4分の1を占め、経済的にも依然大きな力を持っているにも関わらず、政治的権限の拡大には結びついていない。マレーシアの与党連合である国民戦線には、統一マレー人国民組織(UMNO)、マレーシア華人協会(MCA)、マレーシア・インド人会議(MIC)という各民族政党が参加しているが、中核を占めるUMNOに対し、非マレー人の利益の擁護という点での他党の存在感は希薄である。

このように両国は、植民地時代に形成された複合民族社会における民族的同質性<sup>48</sup>を持ちながら、現在は別々の国家として異なる政治・経済システムを持ち、特に複合民族社会へのアプローチの手法に関しては対照的な政策をとっている。このことが、両国の交流における特殊性の源泉となっている。

---

<sup>46</sup> シンガポールにおけるマレー人の地位問題については、田村慶子『シンガポールの国家建設 ナショナルリズム、エスニシティ、ジェンダー』(明石書店、2000年)第6章第3節を参照。

<sup>47</sup> Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia* (St Leonards, NSW: Allen and Unwin, 1996), p.166.

<sup>48</sup> ここでいう民族的同質性とは、両国における民族社会(マレー人/華人/インド人同士)の同一性を指す。

## (2) 両国の相互依存と対立

マレーシアとシンガポールは国境を接する隣国である。シンガポールは島嶼国であるが、ジョホール水道を挟んだマレーシアのジョホールバルとは1924年からコースウェイと呼ばれる土手道で結ばれている。1998年には島の西端とジョホール州西部を結ぶ第2リンクも開通した。経済拠点としてのシンガポールの地位に加え、これらの陸路での接続が、両国間の多大な人やモノの移動を可能にしている。現在の両国関係においては、前節で述べた民族的同質性によって形成される心理的的近接性と、陸続きの隣国であるという地理的的近接性が重要な要素であると考えられる。以下では活発な非国家レベルでの交流と、トラブルの多い政府間・軍事交流の例をあげ、続く第3項での検討材料とする。

## (ア) 非国家レベルの交流

人の移動： シンガポールの2000年国勢調査によると、同国の居住者・非居住者の総数約400万人のうち、4分の1が外国人であり<sup>49</sup>、居住者の9%、31万人がマレーシア生まれである<sup>50</sup>。同国は労働力人口(1998年は193万人<sup>51</sup>)の約20%を外国人に依存していると推定されており、近年の統計は公表されていないが、そのうちの相当数がマレーシア人であるといわれる<sup>52</sup>。マレーシア人は永住権保持者、雇用パス(専門職・熟練労働)や労働許可証(非熟練労働)、学生パス等を保持してシンガポールに在住する者のほかに、対岸のジョホール州などから通勤・通学している者も多い。報道によると、毎日20万人のマレーシア人がシンガポールに渡っていると推定され<sup>53</sup>、逆にシンガポールからコースウェイを通ってマレーシア側に通う者も1日2万人いるとされる<sup>54</sup>。このため平日の朝夕、コースウェイは通退勤のバスやバイクで大渋滞となる<sup>55</sup>。マレーシアはシンガポールにとって伝統的労働力供給源であり、心理的・地理的的近接性

<sup>49</sup> 「居住者」は国民と永住権保持外国人(PR: permanent residents)、「非居住者」は資格を得て一時在住する外国人を指す。内訳は国民297万人、PR29万人、非居住者75万人。Singapore Department of Statistics, “Singapore Census of Population 2000 –a Quick Count–“ (Press Release), August 2000 (<http://www.singstat.gov.sg/PRESS/censuscount.pdf>).

<sup>50</sup> “Singapore Census of Population 2000 –a Quick Count–“, Table 3 (<http://www.singstat.gov.sg/C2000/table3.pdf>).

<sup>51</sup> Ministry of Information and the Arts, *Singapore 1999*, p.233.

<sup>52</sup> シンガポールにおけるマレーシア人労働者の詳細については、石井由香『エスニック関係と人の国際移動 現代マレーシアの華人の選択』(国際書院、1999年)第6章を参照。

<sup>53</sup> *The Straits Times*, September 4, 2000. 人数が極端に多いためか、政府の出入国統計から陸路のマレーシア人は除外されており、公式の数値は入手できなかった。

<sup>54</sup> *The Straits Times*, May 2, 1997.

<sup>55</sup> 1日に17,000台の自動車、21,000台のバイク、90,000人の人間が利用すると報じられている。*The Straits Times*, September 4, 2000.

から、シンガポールではマレーシア人を雇用することに何の制限もなく、外国人として意識されていないと見る調査もある<sup>56</sup>。一方、休日にはシンガポールから、物価の安いジョホールへ買い物やレジャー目的の越境が目につく。相手国に居住する家族や親類を訪問することなどもあり、両国間での人の移動は極めて一般的に行われている<sup>57</sup>。

モノの移動： 経済的には、1997年の国別輸出入額において、シンガポールの対マレーシア輸出は米国に次いで第2位(17.5%)、輸入は日、米に次いで第3位(15.1%)、マレーシアの対シンガポール輸出は第1位(20.0%)、輸入は日、米に次いで第3位(14.3%)となっている<sup>58</sup>。年により順位に変動はあるが、1995～97年の各シェアはおおむね一定しており、両国は重要かつ安定的な貿易パートナーであるが見なすことができよう。物資については、資源のないシンガポールは生活必需品の多くを海外に依存している。特に水は、水道源水の大部分をマレーシアから輸入しており、この供給をめぐるしばしば両国間に摩擦が生じている。生鮮食料品もそのほとんどを、マレーシアをはじめとする外国からの輸入に頼っている<sup>59</sup>。一方、航空・海運ハブとして高度なインフラを持つことから、マレーシアから第3国への輸出物資がシンガポールを経由することがしばしばある。特に海運においてそれが顕著である。両国関係が悪化した1997年以降、マレーシア政府は国内業者に、ポートクランやベナンなどの自国港の使用を促すキャンペーンを行っているが、マレーシアの港の方が使用料が安いにも関わらず、マレーシア発のコンテナの40%は設備の整ったシンガポールを経由して第3国へ送られていると報じられている<sup>60</sup>。

情報の移動： 両国における相互の意志疎通を円滑化、促進している要素として放送・通信メディアが挙げられる。両国間では直接受信またはケーブル等を利用して、相互に相手国のテレビ・ラジオ放送が受信可能である。これは双方ともに、自国の放送メディア(特にテレビ)においてマイノリティ言語による放送が少ないことを補完して情報・娯楽を提供する役割を果たす結果になることに加え、特に新聞など政府の統制色の強い報道<sup>61</sup>に対し、異なる見解の情報を得て比較検討するための手段となっているともいえる。また、両国間の国際電話が市外通話に準ずる扱いとなっており、一般の国際ダイヤル通話より安く簡便に通話が可能であることも、コミュニケーションの増大に一役買っている。

<sup>56</sup> 石井『エスニック関係と人の国際移動』163頁。

<sup>57</sup> これを反映してシンガポール(マレーシア)の出入国管理は「自国民」、「外国人」に加えて「マレーシア人」、「シンガポール人」の3つのレーンに区分されている。

<sup>58</sup> マレーシアは推計値。Asian Development Bank, *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries*, Vol. XXX, 1999, p.188, 288.

<sup>59</sup> *Singapore 1999*, p.324.

<sup>60</sup> *The Straits Times*, September 24, 1998.

<sup>61</sup> K.S. Venkateswaran (compiled), *Media Monitors in Asia* (Singapore: Asian Media Information and Communication Centre, 1996), pp.41-42; pp.75-76.



以上のように、両国間の民間レベルでは非常に活発な相互移動が行われている。厳密には計量的な分析を行う必要があるが、シンガポールは国民の生存と経済運営に必要なリソースの多くをマレーシアに依存する一方、マレーシアもシンガポールから雇用や高品位のサービスを享受できるという相互依存関係が成り立っていると考えてよいであろう。

#### (イ) 政府間のミニマムな交流

密接な非政府レベルでの交流に対し、政府間の関係には問題が山積している<sup>62</sup>。マレーシアとシンガポールは、平和裡に分離した後も防衛・経済互恵のための協力関係を維持することが、独立協定に明記されている<sup>63</sup>。両国の経済発展の進展に伴い、現在では貿易・商業上の関係は拡大していると言えるが、政治・外交的には、通常的外交関係は維持されているものの、両国関係が良好と称されたことはほとんどない。

近年の例では、1997年1月にシンガポールのリー・クアンユー上級相が裁判所の宣誓証言のなかで、ジョホールが「銃撃や強盗やカージャックで悪名高い」と発言<sup>64</sup>したことに端を発し、マハティール・マレーシア首相をはじめ両国の要人、メディアが非難の応酬を重ねた。リー上級相は発言を撤回、謝罪したが、1998年7月に発売されたリー上級相の回想録におけるマレーシア非難の記述を巡り世論の対立が再燃。これらを背景に、マレーシアによるシンガポール港使用のボイコット運動、シンガポールの新出入国管理施設(CIQ)使用を巡る混乱<sup>65</sup>、マレーシアの対シンガポール水供給協定の見直し問題<sup>66</sup>、CPF(中央積立基金)の積立金問題<sup>67</sup>など数多くの問題が生じている。

<sup>62</sup> 両国間の個別の問題については、Bilveer Singh, *The Vulnerability of Small States Revisited: a Study of Singapore's Post-Cold War Foreign Policy* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999), pp.194-235 を参照。

<sup>63</sup> "Independence of Singapore Agreement 1965", Article V, VI.

<sup>64</sup> *The Straits Times*, 28 January 1997.

<sup>65</sup> 両国の取り決めにより、シンガポール国内にあるマレー鉄道(旧マレーシア国鉄、現在は民営化)の駅及び軌道敷地はマレーシアに属しており、従来、鉄道旅客の出入国審査は始発地であるシンガポール中心部のタンジョン・パガー駅で行われていた。1998年8月、ウッドランズ(コーズウェイのシンガポール側)に建設された新しいCIQ(Customs, Immigration and Quarantine)施設の運用開始に伴い、鉄道旅客の審査もウッドランズに移転することになっていたが、両国間での駅の北部移転交渉が跡地利用権を巡って合意しなかったことや、両国関係の険悪化を背景に、マレーシア側が移転を拒否。現在もなお、鉄道でシンガポールを出国する者は、マレーシア入国審査を通過してからシンガポール出国審査を受けるという変則的な状態が続いている。*The Straits Times*, August 1, 1998.

<sup>66</sup> 両国関係の悪化を背景に、マレーシアの指導層や世論の中に、料金や条件の見直しを行うべきだとの意見が目立つようになった。シンガポール政府は、現行の協定は2011年と2061年まで有効であり、現在の両国関係に左右されるものではないとしながらも、インドネシアからの供給を検討するとともに、海水淡水化施設を建設し、国民に対して節水と水道料金の急騰に耐えるよう呼びかけている。*The Straits Times*, May 19, 1997; June 11, 1997.

<sup>67</sup> シンガポールで被雇用者が加入するCPFの積立金について、外国人は帰国後に引出しできるが、西(半島部)マレーシア人は55歳まで引き出せないという問題。マハティール首相が差別的だと批判した。

安全保障面では、両国は英国・オーストラリア・ニュージーランドとともに5カ国防衛取極 (FPDA)<sup>68</sup>に参加している。FPDAはマレー半島を対象空域とする統合防空システム(IADS)を共同運用し、防空演習を中心に頻りに合同軍事演習をおこなっている。しかし1998年、マレーシアは8月に予定されていた年次合同軍事演習スターデクスへの参加取りやめを表明、演習は中止された。マレーシアは経済危機による財政難を理由にしているが、シンガポールとの関係悪化が背景にあると言われている<sup>69</sup>。また同年9月マレーシアはシンガポールに対し、シンガポール軍用機のマレーシア領空通過を定めた包括協定や、マレーシア領内での訓練飛行、捜索救難協力などに関する取り決めの破棄を通告した<sup>70</sup>。FPDA演習へのマレーシア参加は翌年再開されたが、領空通過に関しては個別の事前許可制が続いている。

FPDA創設の理念として両国は「両国防衛の不可分性」<sup>71</sup>をうたっている。しかしその言葉に反して、両国の国防白書における2国間・多国間軍事協力に関する記述では、双方ともあくまでASEAN・ARF及びFPDAの一員としての位置しか与えられていない<sup>72</sup>。両国間の軍事交流(訓練協力や合同演習)は、共通の隣国であるインドネシアとマレーシア、インドネシアとシンガポール間の軍事交流ほど充実していないとの指摘がある<sup>73</sup>。演習の開始時期もインドネシアの方が先であり<sup>74</sup>、マレーシアは1989年までシンガポール軍のマレーシア領内での演習を認めなかった<sup>75</sup>。

このような波風の高い政府間関係は、個々の問題にはそれぞれの要因があるが、全体として民間レベルではプラスに働いている地理的・心理的近接性が、政府間では有効に機能していないことを示している。その理由として、国家の分離とその後の国家建設という歴史的経緯によって生じた安全保障観や政治スタイルの違い、そしてそれに伴う両国政治指導者間の反目ないし猜疑心を指摘できる。

シンガポールの外交・安保を語る際に頻出する語は「脆弱性」(vulnerability)である。これは狭い国土、少ない人口、資源の無さなどに由来しているが、シンガポールはその脆弱性を、経

---

<sup>68</sup> FPDAは、1950年代のマラヤにおける共産勢力の反乱や、60年代インドネシアのマレーシア対決(Konfrontasi)政策に対する防衛力を提供してきた英連邦軍がスエズ以東から撤退するのに際し、1971年に締結された。

<sup>69</sup> *Far Eastern Economic Review*, September 3, 1998, p.20.

<sup>70</sup> *The Straits Times*, September 18, 1998.

<sup>71</sup> “defence of Singapore and Malaysia, which is indivisible”. Ministry of Defence, *Defending Singapore in the 21st Century* (Singapore: 2000), p.20.

<sup>72</sup> *Defending Singapore in the 21st Century*, pp.17-21; Ministry of Defence, *Malaysian Defence: Towards Defence Self-reliance* (Kuala Lumpur: 1997), pp.22-24.

<sup>73</sup> Singh, *The Vulnerability of Small States Revisited*, pp.292-293.

<sup>74</sup> Singh, *The Vulnerability of Small States Revisited*, Appendix 1.

<sup>75</sup> 田村『シンガポールの国家建設』159頁。

済発展による国際社会との結びつきの強化と、外国投資を呼び込む前提である安全・安定を保証するための強力な抑止力の保持によって克服しようとしてきた。脆弱性認識の重要な要素は、「マレーの大海に浮かぶ華人の小島」とも形容される周辺国との関係性である。圧倒的な国土・人口の差、独立前のインドネシアとの対決やマレーシアからの追放などにより、近隣マレー国家に対する警戒心は、明言はされないものの根底では現在も残っていると思われる。一方マレーシアは、シンガポールがそのように考えているとの認識から、(これも公式には言及されないが)シンガポールの急速な軍事建設が自国を標的にしているのではないかという疑念を消し去ることができない。また一足先に発展を遂げたシンガポールが、自国の利益のためにマレーシアの経済建設を妨害しているという見方はしばしば報じられる。一般に、マレーシアの政治指導層はシンガポールではマイノリティのマレー人が抑圧されていると見がちであり、一方シンガポールのエリートはマレーシアは民族政策において公正さを欠くと考えている<sup>76</sup>。

このような見解が相互の外交政策を直接規定している、すなわちこのような問題が意図的に起こされているとは考えられない。しかしひとたび問題が起こると、多くの場合、それに対する相手国の反応が内政干渉的、差別的であるとの要人の言説(内政を意識した発言であることも多い)がや双方のメディアによって拡大再生産され、やがて既存の他の問題にも波及して収拾がつかなくなるという典型的な経過をたどる<sup>77</sup>。また、例えばマレーシアがタイ、インドネシアとそれぞれ実施している一般国境委員会のように、両国間の懸案を問題が拡大する前に実務的に協議・解決できるような恒常的チャネルが両国間にはないこと<sup>78</sup>、外務当局の能力不足<sup>79</sup>、両国とも指導者によるトップダウンの意思決定という政治スタイルをとっており、最終的には首脳同士での協議にまで問題が持ち越されがちであることも、迅速な解決を妨げる要因となっている。地理的な近接性もまた、接触の増加という意味で問題を増やすように作用している。

<sup>76</sup> マハティール・ビン・モハマド(高多理吉訳)『マレー・ジレンマ』(勁草書房、1983年) 251～252頁; Lee Kuan Yew, *The Singapore Story: Memoir of Lee Kuan Yew* (Singapore: Times Edition/Straits Times Press, 1998), pp.612-613.

<sup>77</sup> 両国関係の場合、必ず最後に行き着くのが水供給問題である。リー上級相は回想録の中で、独立直後シンガポールを訪れたマハティール氏に対し、マレーシアが協定に反して水の供給を止め、水不足が非常状態になれば、実力を行使してでも回復すると声明したことを紹介している。Lee Kuan Yew, *From Third World to First: The Singapore Story 1965-2000* (Singapore: Times Edition/Straits Times Press, 2000), p.276.

<sup>78</sup> General Border Committee. 元々は陸上国境地帯における共産ゲリラ対策から始まったもので、両国間の国境を巡る問題に関する定期的協議及び、国境警備等での協力が行われている。

<sup>79</sup> Andrew Tan, *Problems and Issues in Malaysia and Singapore Relations* (Working Paper No.314, Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, 1997), p.25.

### (3) 両国関係の交流論的検討

前節で述べたように、マレーシアとシンガポールは、非国家レベルでは相互依存関係が相当程度進んでいる。そもそも現在の両者は、社会全体を見れば異なる政治システム・民族政策の影響で大きな差異が生じているが、交流主体が個人、家族、学校、企業、民族組織(例えば両国のイスラム文化団体)などの場合、それぞれの交流対象範囲である社会のサブカテゴリーの中では、国籍が違う以外、主体同士はほとんど等質である。したがってそれぞれの交流を通じて行われるのは、差異を認識し共通理解を得る試みよりも、機能的な共同作業の追求である。非国家レベルでは、個々の交流主体が(ことさら交流という意識を持つことなく)目的に応じて交流を行うことで、総体として両国の相互依存関係が深まっていると言えよう。

ここでひとつ指摘しておくべきは、国民文化の問題である。両国において、ナショナル・アイデンティティに基づく国民文化が国民のコンセンサスを得る形で形成されたかについては議論の余地がある。マレーシア政府はイスラムとマレー文化を背景にした「マレーシア人」のアイデンティティ創造を進めたいと考えているが、これはマレーシアの華人にとって容易に受け入れられる概念ではないのはもちろん、シンガポール華人にも快く受け止められるとは思えない。シンガポールもまた同様で、「シンガポール人」としてのアイデンティティ創出は、民族性に依拠しない分マレーシアの例よりは進んでいると思われるが、国民全体が共有していると断言するには疑問がある<sup>80</sup>。そのため両国においては、国家の境界と国民の所属意識は必ずしも重なり合っておらず、国境を越えた等質性の前に国家の違いがほとんど意味をなさないこともあり得るということに留意する必要がある。

政府レベルについては、国家が推進する2国間交流の目的が、双方の社会的変化を促し、相互理解と相互依存関係を強化することによってより好ましい両国関係を構築する、すなわち安全共同体を構築することにあるとするならば、マレーシア・シンガポール関係においては、すでに民間レベルで密接な相互依存関係が存在するにも関わらず、政府間での関係では障害が多く良好な関係を築けない、むしろ阻害していると見ることもできるかもしれない。しかし逆に、もうすでに安定的な相互依存関係が存在しているのであれば、それを破壊するような大きな問

---

<sup>80</sup> 田中恭子は、シンガポールが経済的繁栄と英語教育によって、1980年代には国民統合を果たしたと論じている。田中恭子「複合移民社会の国民統合 シンガポールの場合」西川長夫他編『アジアの多文化社会と国民国家』(人文書院、1998年)98頁。一方、太田勇はシンガポールの華語社会が英語/2言語使用のメインストリームのアイデンティティから取り残されていることを、マレーシア華人との比較によって説明している。太田勇『華人社会研究の視点 マレーシア・シンガポールの社会地理』(古今書院、1998年)特に第4章・第8章。

題が起こらない限り、特に政府が関与する必要もないのではないかとの解釈も成り立つ。事実、前述のような問題にも関わらず、両国の民間の往来には大きな影響は出ていない。

では、両国の相互依存関係を破壊するような重大な問題とはなにか。両国には歴史的にみて、共通の安全保障懸念があると考えられる。それは国内における民族関係の安定の問題である。独立期から一貫して、両国の安全保障上の脅威の源泉は国内治安にあった。それはマレー人主導のマラヤ政府に対する華人を中心とするマラヤ共産党の武装闘争に始まり、後には経済社会的格差を原因とするマレー人と華人の衝突として表れた。民族対立によって分離を余儀なくされ、2つの国となってからは民族間の差異というテーマを対照的な政策で解決しようとしている両国にとって、国内での民族問題が両国間の対立につながるのを回避すること、逆に国家間の対立が国内の民族対立に転化しないようにすることは等しく重要な課題である。これを両国の「安全保障の不可分性」と呼ぶこともできよう。例えば1986年にイスラエルのヘルツォグ大統領がシンガポールを訪問した際に、パレスチナ問題を理由とするマレーシアの抗議に同調する形で、シンガポールのイスラム社会でも抗議運動が起こった<sup>81</sup>。今後5・13事件のような民族衝突が再来する可能性は低いが、仮にシンガポールでのマレー人の不利益にUMNOが抗議し、それがメディアによって拡大再生産されて両国でのマレー人と華人の反目が広がるといった事態は避けねばならない<sup>82</sup>。ただしそれは、両国の民族政策のすりあわせや問題に関する協議という形では進行しない。

第1節での枠組みを用いれば、マレーシア・シンガポール関係は、安全保障 이슈の共通性が高いが安全共同体としての認識には至っていないというカテゴリーに当てはまる。しかしながら両国の安全保障 이슈の共通性、言いかえると共通の安全保障懸念は、共通の敵でも相互の敵対関係でもなく、それぞれの国内の民族問題である。複合民族社会へ対照的なアプローチをとり、まさにそのことが国家としての存在を特徴づけている両国にとっては、両国の民族融和を図ることで安全保障懸念を低減するという選択はできないし、民族問題を政府レベルで扱うことはかえって問題を複雑化することになる。そのため両国は、あえて民族問題に関する対話を持たない「不作為の交流」という選択をおこなっているのである<sup>83</sup>。

<sup>81</sup> Venkateswaran, *Media Monitors in Asia*, p.74.

<sup>82</sup> UMNOやマレーシアのマレー人・ムスリム組織は、自らをシンガポールの少数派マレー人社会の保護者として見がちであるとの指摘を紹介している。Singh, *The Vulnerability of Small States Revisited*, p.193.

<sup>83</sup> リー上級相は、1978年頃のマハティール副首相（当時。自身は首相）との会談で、シンガポールがマレーシア華人に、マレーシアがシンガポールのマレー人にそれぞれ干渉せずに両国が共存する旨のやり取りがあったことを記している。また両国軍内のマイノリティ民族問題（注88参照）について、マレーシア側はこのような事実は問題を避けるために公にすべきではないと主張したと述べている。Lee Kuan Yew, *From Third World to First*, p.276, p.281.

最近の両国関係の動きとして興味深い例は、2000年7月にマレーシアで起きた、イスラム・カルト集団による軍基地襲撃・武器強奪事件に関してである。この事件の直後、シンガポールのリー上級相が8月に10年ぶりにマレーシアを訪問、マハティール首相と会談することを発表した<sup>84</sup>。同集団がシンガポールにも会員を持っていることや<sup>85</sup>、同事件に先立って起きたシパダン島での人質拉致事件、アチェ独立運動の活動家殺害事件など、イスラム勢力が関与する治安問題が多発していることに対する懸念が理由にあると報じられている。長く反目を続けてきた両国首脳が関係改善に動き出す契機が民族問題であったことは、この問題を放置すれば両国の相互依存関係を揺るがす危険な事態を生起する可能性があるとの認識があると考えられ、この問題の重要性を裏付けている。

軍事分野での交流については、主要な安全保障懸念が国内問題であることから、懸念を低減するという意味での交流の効用は低いが、信頼醸成・相互理解の促進という意味では効果はあると考えられる。そもそもマレーシア・シンガポールの軍事当局間の関係自体は、問題は存在するものの、特に敵対・対立的というわけではない。両国軍関係者の定期的な接触は行われている<sup>86</sup>。もし両国間の政治的不和がこれほど多くなければ、交流はある程度は進展していただろう。実際、両国間に大きな懸案のなかった1995年には、両国国防相を迎えて「マレーシア・シンガポール防衛フォーラム」が開催され、2国間防衛協力の推進、防衛産業協力の実施、将来の合同統合軍事演習の実施などで合意、「両国の新しい防衛関係の幕開け」と自賛する成果をあげている。ただしこの場でも両国の防衛首脳は、両国関係には配慮すべき「敏感な問題」があることを共に認めている<sup>87</sup>。両国間の軍事交流の進展を妨げている要因には、その時々政治的関係の影響だけでなく、両国の民族問題に起因する自己規制もはたらいていると言えよう<sup>88</sup>。

---

<sup>84</sup> 『朝日新聞』2000年7月11日朝刊。

<sup>85</sup> Al-Ma'unah homepage (<http://members.tripod.com/~al-maunah/>)

<sup>86</sup> “SAF Day Interview with Deputy Prime Minister and Defence Minister Dr Tony Tan by Channel NewsAsia and SAFRA Radio”, News Release, MINDEF Internet Webservice, 1 July 2000 (<http://www.mindef.gov.sg/midpa/whatsnew/year2000/jul/01jul02.htm>). また筆者のシンガポール海軍士官からの聞き取りによると、海上警備中の両国海軍艦船の間では、物資や情報の交換などが日常的に行われているという。

<sup>87</sup> 同フォーラムに関する記述は、Andrew Tan, *Problems and Issues in Malaysia and Singapore Relations*, p.23. に基づいている。同フォーラムは1996年に第2回会合が行われたが、その後も継続しているかは確認できていない。

<sup>88</sup> 軍内部にも存在する民族問題として、マイノリティ民族出自の軍人の昇進問題がある。1986年、シンガポールのリー・シェンロン第2国防相は、シンガポール軍の要職にマレー人士官が少ない理由を問われて「個人の感情や信仰心が、国家への忠誠心と葛藤するような困難な立場に兵士を置きたくない」からだと答えている。Lee Kuan Yew, *From Third World to First*, pp.280-281. マレーシア軍でも同様で、軍の主要ポスト、特に歩兵部隊の指揮官はマレー人が占めている。Crouch, *Government and Society in Malaysia*, pp.135-136.

シンガポールのトニー・タン副首相兼国防相は最近のインタビューで、近隣国との政治・経済的關係には浮き沈みが生じることもあるが、防衛関係はより安定したものであり、政治的關係と同じような浮き沈みがあってはならないとしたうえで、シンガポール軍とインドネシアとマレーシア両国軍との関係を例にあげた。その中でインドネシア軍とは同国の内政・経済的混乱にも関わらず強固で持続的な関係が維持されていると述べたが、マレーシア軍との関係は、FPDAの演習への参加を例に多国間で交流があることを示すに留まった<sup>89</sup>。この発言はマレーシア・シンガポール間の軍事関係に依然として変化がないことを示しているが、一方これを積極的に解釈すれば、政治的制約により困難な直接の2国間交流の代わりに、FPDAやARFのような多国間交流が、実質的な2国間交流の場としても機能しているという見方も可能かもしれない。

#### 4 安全保障を巡るインド・パキスタン間の交流

緊張と対立に彩られたインド・パキスタンの2国間関係に、80年代末から2つの変化の潮流が見られる。第1は、政府間レベルにおける、一連の信頼醸成措置に関する合意の成立であり、第2は、非政府間レベルにおける交流の増大である。この2つの動きは、共通の問題意識を出発点としており、本来であれば相互補完的に2国間の安全保障秩序の構築に貢献し得る。しかしながら、現在までのところ両者はあまりかみ合っていない。そして国家レベルにおける対立の継続と民間レベルにおける交流への志向という、相反する展開を見せている<sup>90</sup>。

本節では、「信頼醸成」と「交流」というキーワードを手がかりに、政府レベルの対話・交流と非政府レベルのそれとの間に見られる亀裂を指摘し、政府が2国間交流を独占的に制御している態様を明らかにする。そしてこのような交流の態様が安全共同体構築に与える影響を考察したい<sup>91</sup>。

本論に入る前に、以下で用いられる「信頼醸成措置」及び「非政府間の交流」についての定義を確認しておきたい。インド、パキスタンの研究者の中には、「信頼醸成措置」を協力ないし協調関係へ移行するプロセスのための措置と捉えるものが多く見られるが<sup>92</sup>、信頼醸成措置の起

<sup>89</sup> “SAF Day Interview with Deputy Prime Minister and Defence Minister Dr Tony Tan”, 1 July 2000.

<sup>90</sup> 同様の認識に立つものとして、広瀬崇子「インド・パキスタン関係の微妙な変化 国家間対立と国民間交流」『国際問題』第469号（1999年4月）

<sup>91</sup> 安全共同体の概念については、第1章参照のこと。

<sup>92</sup> 例えば Samina Yasmeen & Abha Dixit, *Confidence-building Measures in South Asia*, Occasional Paper No. 24 (Washington D.C.: The Henry L. Stimson Center, 1995), p. 5.

源となった冷戦期の欧州安全保障会議（CSCE: Conference on Security and Co-operation in Europe）における実践は、敵対的関係を前提としつつ、誤解の可能性の低減、奇襲攻撃のリスクの回避、政治目的のための武力の行使の規制を目的とするものであった<sup>93</sup>。これらの目的に沿って合意される具体的措置は、軍事情報の公開（情報公開措置）と特定の軍事活動などの規制（規制措置）から成り立っていた<sup>94</sup>。この2つの措置に、冷戦後に新たに導入された軍事当局者間の「交流措置」を加えて、信頼醸成措置と呼ぶことにする。

次に、本節で用いる「非政府間の交流」とは、インド・パキスタン間の政治・安全保障関係に何らかの影響を与えることを目的とするもの、すなわち「セカンド・トラック外交」とほぼ同じ意味で用いる。セカンド・トラック外交とは、「敵対する集団あるいは国家に属するメンバーによる、非政府間、非公式の折衝であって、紛争解決の助となるような戦略の展開、世論への影響、人的物的資源の組織化を目的としたもの」と定義される<sup>95</sup>。その役割は、紛争解決への貢献、紛争予防、緊張緩和と信頼醸成、厳格な公式的立場に拘束されないアプローチを模索し、新しいアイデアを政府に提供することなどである<sup>96</sup>。

#### （1）政府間の対話と信頼醸成措置の成立

インド・パキスタン2国間の政府レベルの交流、対話には、これまでのところ限られた事例を除いて、国防組織間の交流はまず存在しない<sup>97</sup>。公式な対話ないし交流を担うのは外務官庁であり、「インド・パキスタン対話」と言えば、外務次官レベルでの対話を指す。そこで、ここでは、2国間対話において紛争解決及び信頼醸成の問題がどのように扱われてきたかを取り上げる。

第3次印パ戦争（1971年）以来今日までの両国間の歴史を、長くて緩慢な和解のプロセスと見るならば、その間には、対話が継続して協力への政治意思が高まる時期と、協力意思が後退する時期とが周期的に繰り返されている。また、対話に臨む態度としては、国力の差を反映し

---

<sup>93</sup> Marie-France Desjardins, “Rethinking Confidence-Building Measures,” *Adelphi Paper* 307 (December 1996), p. 9. 坪内淳「信頼醸成概念の再構築へ向けて 冷戦型定義からの脱却と普遍的可能性」山本武彦編『国際安全保障の新展開』（早稲田大学出版部、1999年）82～86頁も参照。

<sup>94</sup> 百瀬宏・植田隆子編『欧州安全保障協力会議（CSCE）1975-98』（日本国際問題研究所、1992年）21頁。

<sup>95</sup> 米国の元外交官、Joseph Montvilleが、1981年に提唱した。Dawn (Internet version), 15 April 1997.

<sup>96</sup> Aqil S. Shah, *Non-Official Dialogue between India and Pakistan: Prospects and Problems*, ACDIS Occasional Paper, (University of Illinois at Urbana-Champaign, 1997), p.1.

<sup>97</sup> 筆者の1997年の聞き取りによると、制服軍人は、親族訪問以外の理由ではビザが発行されないという。



て、インドが政治・安全保障問題よりも経済、文化面での協力を先行させようとしてきたのに対して、パキスタンはカシミール紛争の解決を全ての協力を優先させようとしてきた。このような両者の態度の隔たりから、貿易や水利権問題で一定の合意が成立しても、それが政治・安全保障分野での協力へと波及することはなく、とりわけパキスタン側が核心的問題と位置付けているカシミール問題に関しては妥協の余地が存在しないということが、対話当事者の認識として予めインプットされている。その結果、政治・安全保障問題をアジェンダにするのかしないのかという手続き的な段階で対立が生じて、対話が停止し、その間に軍事的衝突やテロ行為等の要因が生起して関係が悪化するというパターンを繰り返してきた。このような両国が80年代後半以降、信頼醸成措置への合意という政治・安全保障分野での合意形成に乗り出したのはなぜか。また、信頼醸成措置を含む対話プロセスは、何を達成して何ができなかったのか。以下では、87年のブラスタックス危機以降に行われた政府間対話のプロセスを4つのサイクルに分けてみていく。

#### (ア)「ブラスタックス危機(1987年)」と信頼醸成措置

87年のブラスタックス危機を收拾するための外務次官レベルでの対話は、インド・パキスタン間に初めての信頼醸成措置への合意をもたらした。ブラスタックス危機とは、国境付近でのインド軍の演習中に生じた軍事的エスカレーションであるが、危機の最中にパキスタンが核開発を始めて公言したことから、両国間の核戦争の危険性が現実のものになった事件として、専門家の間では注目されている。ブラスタックス危機後に具体的に合意されたのは、外務次官の間にホットラインを設置すること及び、原子力施設に対して相互に攻撃を行わないとする協定である<sup>98</sup>。つまり、誤解や誤認を回避するためのコミュニケーション手段の確保、核施設への奇襲攻撃の規制を目的とした信頼醸成措置であった。

#### (イ)「1990年危機」と信頼醸成措置

信頼醸成措置がさらに拡大するには、2度目の危機を待たねばならなかった。それは90年に、今度はパキスタン軍の国境付近での演習を契機に生じた。90年の危機では、パキスタンが、インドによる短距離ミサイルへの核弾頭搭載があったと誤認して、核をアラート体制にしたとみられ、米国の情報機関ではインド・パキスタン両国が「核戦争の瀬戸際」を経験したと判断したと言われている<sup>99</sup>。このような米国の危機認識を反映して、直後に開始された外務次官対話に

<sup>98</sup> Agreement on the Prohibition of Attack Against Nuclear Installations.

<sup>99</sup> Devin T. Hagerty, "Nuclear Deterrence in South Asia: The 1990 Indo-Pakistani Crisis," *International Security*, Vol. 20, No. 3 (Winter 1995/96), p. 91; William E. Burrows & Robert Winderm, *Critical Mass: The Dangerous Race for Superweapons in a Fragmented World* (N.Y.: Simon & Schuster, 1994), p. 81.

は、ブッシュ大統領の副補佐官(国家安全保障担当)であったゲイツ元CIA長官が大きな役割を果たした<sup>100</sup>。そして、90年7月から94年1月までに、7次にわたる外務次官対話が断続的に開催されるが、その間に以下の信頼醸成措置が合意される。すなわち、ホットラインの拡大(1990年12月)、領空侵犯防止協定(1991年4月)<sup>101</sup>、軍事演習・軍隊の移動に関する事前通告に関する協定(1991年4月)<sup>102</sup>、化学兵器禁止共同宣言(1992年8月)<sup>103</sup>である。しかし、演習の事前通告のような、CSCEをモデルとしたそれ自体は非論争的な信頼醸成措置に続いて、カシミールにおける信頼醸成がアジェンダに上った途端に、合意の形成は停止した。94年1月の第7回外務次官対話において、両国が別々に信頼醸成措置提案を提出すると<sup>104</sup>、双方は「基本的な相違の存在を確認する」とどまり、その後対話自体が中断された。ただし、第3次印パ戦争の戦後処理のためのシムラ合意以来22年ぶりに、カシミール問題が2国間対話の公式なアジェンダとして取り上げられたことは評価に値する。

#### (ウ) アジェンダ・セッティングへの合意

第3の対話は、両国間の危機ではなく国内政治及び国際関係の変化を受けて開始された。国際関係の変化としては、95年に核不拡散条約の無期限延長が採択されたことから、米国からインド・パキスタン両国に対する核不拡散問題での圧力が緩んだことがあげられる。特に、米国が核問題とカシミール問題とのリンケージを行わなくなったことで、インドがカシミール問題をパキスタンとの対話のアジェンダとして受け入れるようになった。また、国内政治の変化としては、97年にパキスタンではシャリーフ政権が、インドではグジュラル政権が新しく成立したことがあげられる。両指導者は同じパンジャーブ地方の出身である上、グジュラルは南アジアの隣国との善隣外交を掲げていた。97年に3回の外務次官対話が立て続けに行われ、両国間の懸案事項として8項目のアジェンダを特定して、継続的対話機構を設置することに合意した。その8項目とは、信頼醸成措置を含む平和・安全保障、 ジャムー・カシミール、

---

<sup>100</sup> ゲイツ特使の訪問に関しては、Hagerty, “Nuclear Deterrence in South Asia,” pp. 100-101; *India Today*, June 15, 1990, p. 48.

<sup>101</sup> Agreement between Pakistan and India on Prevention of Air Space Violations and for Permitting Over Flights and Landings by Military Aircraft.

<sup>102</sup> Agreement between Pakistan and India on Advance Notice on Military Exercises, Maneuvers and Troop Movements.

<sup>103</sup> A Joint Declaration on the Prohibition of Chemical Weapons.

<sup>104</sup> Proposals for Normalising Relations and Confidence-Building Measures sent by Pakistan on 18 January 1994; Suggestions and Confidence-Building Measures sent by the Government of India to the Government of Pakistan on 24 January 1994 in J. N. Dixit, *Anatomy of a Flawed Inheritance: Indo-Pak Relations, 1970-1994* (Delhi: Konarak Publishers, 1995), PP.307-316.

シアチェン (Siachen) 氷河、 ウラルダム・プロジェクトとトゥルブル (Tulbul) 航行プロジェクト、 サー・クリーク (Sir Creek) テロと麻薬取り引き、 経済・通商協力、 諸分野の友好的交流促進、 である<sup>105</sup>。しかし、3回目の外務次官対話において、はやくも合意の解釈を巡る対立が顕在化した。最初の2項目、すなわち信頼醸成措置を含む平和・安全保障、及びジャムーン・カシミールについて、パキスタンは作業部会を設置することを主張し、インドは外務次官が直接扱うことを主張した。再び対話は中断されることになった。

### (エ) 核実験後

第4サイクルの対話は、98年の両国の核実験後、国際社会による対話を求める圧力を受けて再開された。南アジア地域協力連合 (SAARC : FSouth Asian Association for Regional Cooperation) 国連のような多国間組織を利用しての非公式対話を経て、両国が2国間の公式対話を再開したのは、核実験から3ヶ月後の10月である。ここでは、第3のサイクルで合意された8項目のアジェンダを引き継いで、まずイスラマバードで カシミール、信頼醸成措置を含む平和・安全保障問題の2つのセッションが持たれた。続いて11月にデリーで タルブル航行プロジェクト、シアチェン氷河、サー・クリーク、経済協力、テロ・麻薬密輸問題、文化交流に関して、各担当次官による「包括協議」が行われた。ここでは、両国にとって、和解と対話の継続を国際社会にアピールする必要があったことから、パキスタンからインドへの電力輸出契約、デリー・ラホール間のバスの運行、クリケットの試合開催などで実務協議が続けられた<sup>106</sup>。そして99年2月にはパキスタンのラホールで首脳会談が実現し、カシミール問題等の解決と核・通常兵器の信頼醸成措置への努力をうたった「ラホール宣言」に署名するとともに、外相間で核問題等を協議することなどとする共同声明を発表した。さらに両国外務次官は、弾道ミサイル発射実験の事前通告協定の準備、偶発的な核の使用を回避するためのコミュニケーション・メカニズムの整備、核実験の凍結の遵守、海上及び航空衝突の防止協定の準備などを約した「了解覚書」に署名した<sup>107</sup>。

以上、80年代後半からのほぼ10年にわたるインド・パキスタン間の対話の展開をまとめると、以下のことが言える。第1に対話のプロセスについては、大きく分けて4つのサイクルが見られた。最初の2つのサイクルでは、信頼醸成措置が集中的に討議され合意された。その後第3サイクルでは、核不拡散体制の強化という国際的要因、国内政治的要因によって、両国の協

<sup>105</sup> Text of Joint Statement in *the News* (Islamabad), WNC.fedworld.gov/

<sup>106</sup> *Dawn*, November 28, 1999; *Dawn*, December ,R 1998.

<sup>107</sup> 宣言文のテキストは *Dawn*, February 22, 1999. *India Today*, March 1, 1999, pp 18.-28; 『朝日新聞』1999年2月21日、2月22日も参照。

力意思是頂点に達した。そして8項目のアジェンダ・セッティングで合意がなされる。ところが8項目の1つであるカシミール問題をどのレベルで扱うのかという手続き問題で再び対話はデッドロックに陥った。それでも核実験後の第4サイクルの対話は、8項目のアジェンダ・セッティングに立ち戻り、そこからは後退しなかった。ここでは、カシミールと信頼醸成措置とをワン・セットとしようとするパキスタンと、分けようとするインドとの間で巧みな妥協が図られている。すなわち、2つは別個の部会でありながら、同時に協議が行われ、その場所もイスラマバードであった。そして残りの6つのアジェンダは、「包括協議」としてニューデリーで行われた。

第2に、合意された信頼醸成措置の内容と効果については以下のことが言える。信頼醸成措置の内容は、情報公開措置と規制措置とに偏っており、交流措置が著しく欠如している。信頼醸成措置の合意が積み重ねられても、それは新たな危機の予防とはならず、危機の時期と対話、信頼醸成措置が成立する時期とが循環しているのが特徴である。また、政府レベルでは信頼醸成措置に限定的役割以上のものを付与しようとはしていない。

## (2) 非政府間の対話と交流

インド・パキスタンの政府間で信頼醸成措置が合意されるようになったのと同時併行的に、非政府間の対話と交流が活発に見られるようになった。それは、インド・パキスタンを含めた南アジアの信頼醸成をテーマとした国際会議やセミナーの場を通して、両国の研究者が接触する機会が増大したことによる。グローバルな戦略研究コミュニティにおける2つの動きがこれを促進した。1つは、CSCEにおける信頼醸成措置の経験をヨーロッパ地域外にも適用しようとする国連軍縮局の動きである。88年には、国連アジア太平洋地域平和軍縮センター（UN Regional Centre for Peace and Disarmament in Asia and the Pacific）がインドの隣国であるネパールの首都カトマンДУに設立され、アジア太平洋地域における信頼醸成措置のモデルの検討に主導的役割を果たした。もう1つの域外からの刺激としては、米国の複数の非政府組織が強力に関与したことがあげられる。そのきっかけは、前節で述べた90年の危機であった。危機回避のために派遣されたゲイツ特使（元CIA長官）が「非公式対話」を提案したのを受けて、米情報文化庁の出先機関であるUSIS（United States Information Service）が、衛星テレビ上でインド・パキスタン両国の知識人・専門家による対話を企画した。その後、フォード財団がこれを引き継ぎ、各種の対話プログラムを財政的に支援してきた。特に精力的に対話プログラムのコーディネーションや現地研究者から提出されるペーパーの出版を進めて、信頼醸成措置の啓蒙とセカンド・トラック外交の実践に携わっているのがワシントンのヘンリー・スティムソン・センターである。

これらの域外からの財政上及び運営上の支援が、インド・パキスタンのセカンド・トラック外交に対するエンパワーメントとなって、多数の非政府間の対話・交流が自発的に行われるようになった。そして、両国の研究者、専門家の間では、インド・パキスタンの偶発的戦争に対する危機感とそれを回避するための手段に関する創意工夫の必要性が認識されるようになった。

それらの非政府間の対話・交流における信頼醸成措置に関する提言は、危機管理的な伝統的な信頼醸成措置を重視するものと、経済分野等での協力・協調をも含めて信頼醸成措置を論じるものとに大別できる。便宜的に前者を「軍事的信頼醸成」、後者を「非軍事的信頼醸成」と呼ぶことにする。軍事的信頼醸成に関しては、弾道ミサイルのアラート解除体制を主張するもの<sup>108</sup>、核の透明性と戦略的安定性確保の観点から核政策の明示的交渉を主張するもの<sup>109</sup>などがある。一方「非軍事的信頼醸成」は、現地の研究者の多くが支持するものであり、具体的には水利権管理や資源エネルギー配分に関する措置<sup>110</sup>、外交的信頼醸成措置、情報に関する信頼醸成措置、経済的信頼醸成措置<sup>111</sup>などが提言されている。

### (3) 信頼醸成措置と非政府間交流との関係

上に見てきた政府レベルの対話から生まれた信頼醸成措置と非政府レベルの交流で提案されている信頼醸成措置とを比較してみると、政府レベルで実際に合意された信頼醸成措置が初期のCSCEに見られた冷戦期型の信頼醸成措置であるのに対して、非政府レベルで提案されている信頼醸成措置の中心は「非軍事的」信頼醸成措置である。このような食い違いは、非政府レベルでは経済・文化分野から政治・安全保障分野へのスピル・オーバーに対する期待が大きいものに対して、政府レベルではそれに対する警戒が強いことに由来している。特にパキスタン政府は、経済その他の分野での交流が先行することを警戒して、安全保障問題を他の問題と同レベルで扱うことを主張してきたことは、すでに見たとおりである。

政府は諸分野における交流に消極的であるばかりか、非政府レベルでの交流を規制する傾向にある。その最たる例はビザ政策である。セカンド・トラック会議等のために相互に訪問を行おうとしても、ビザを大使館や領事館から取得できず、本国の外務省に掛け合っようやく発

<sup>108</sup> Tariq Rauf, "Nuclear and Missile CBMs in South Asia," Dipankar Banerjee ed., *Confidence Building Measures in South Asia* (Colombo: Regional Centre for Strategic Studies, 1999).

<sup>109</sup> Raja Mohan & Peter R. Lavoy, "Avoiding Nuclear War," Michael Krepon & Amit Sevak, eds., *Crisis Prevention, Confidence Building, and Reconciliation in South Asia* (New Delhi: Manohar (under the auspices of Henry L. Stimson Center), 1996).

<sup>110</sup> Arun P. Elhance & Moonis Ahmar, "Nonmilitary CBMs," Krepon & Sevak, *Crisis Prevention, Confidence Building*.

<sup>111</sup> Sumit Ganguly, "Mending Fences," Krepon & Sevak, *Crisis Prevention, Confidence Building*.

行されたという例はよくある<sup>112</sup>。

政府が一方では信頼醸成措置に合意しつつ、他方では政府間のみならず非政府間の交流を経済、文化の分野も含めて規制、コントロールしようとしているのはなぜか。政府は独立以来の2国間の敵対感情を、自国の利益のために操作することが可能であると考えており、政府のコントロールを超える交流によって、アイデンティティの変更が生じることまでは望んでいないからである。言いかえると、両国の共通の安全保障利益を模索するよりも、対立関係を固定したままで自国のみの安全保障利益を追求することが望ましく、かつ可能であると考えている。

このような交流に消極的な政府の態度は、合意された信頼醸成措置の内容が交流措置を欠いていることにもあらわれている。しかしながら交流措置の欠如した信頼醸成措置は、将来の安全保障共同体構築につながる効果を持ち得ない。現在のインド・パキスタン間の信頼醸成措置は、「安心して戦争できる」状態をつくった。言いかえると、外交の延長としての戦争を存立可能とした<sup>113</sup>。「信頼 (confidence)」には、「相手方の意図に対する信頼」と、「相手を信頼したことの結果に対処するための自らの能力に対する信頼」という2面性がある<sup>114</sup>。インド・パキスタンの信頼醸成措置は、自信の醸成を進めたかもしれないが、相手方の意図に対する信頼が醸成されていない。

安全共同体構築のための意味ある交流を目指すとするれば、インド・パキスタンの取る道は次のいずれかであろう。1つは信頼醸成措置の中に交流措置を組み込んで、軍人間の交流や、官僚間の安全保障協議を行う方向である。もう1つは今後も政府は交流を忌避するが、非政府主体に交流を任せるようにして、政府間対話と非政府間交流との間に分業を成立させる方向である<sup>115</sup>。

おわりに

いかなる形態の2国間交流が安全保障上意味を持つのか。それはいかなる条件のもとでか。このような共通の問題意識に基づき、軍事交流の理念的整理と3つのケーススタディをおこなってきた。

---

<sup>112</sup> Navnita Chadha Behera, Paul M. Evans & Gowher Rizvi, *Beyond Boundaries: A Report on the State of Non-Official Dialogues on Peace, Security & Cooperation in South Asia* (North York, Ontario: University of Toronto-York University Joint Centre for Asia Pacific Studies, 1997), p.35.

<sup>113</sup> 99年6月のカルギル戦争がこれを立証した。

<sup>114</sup> Elhance & Ahmar, "Nonmilitary CBMs," p.132.

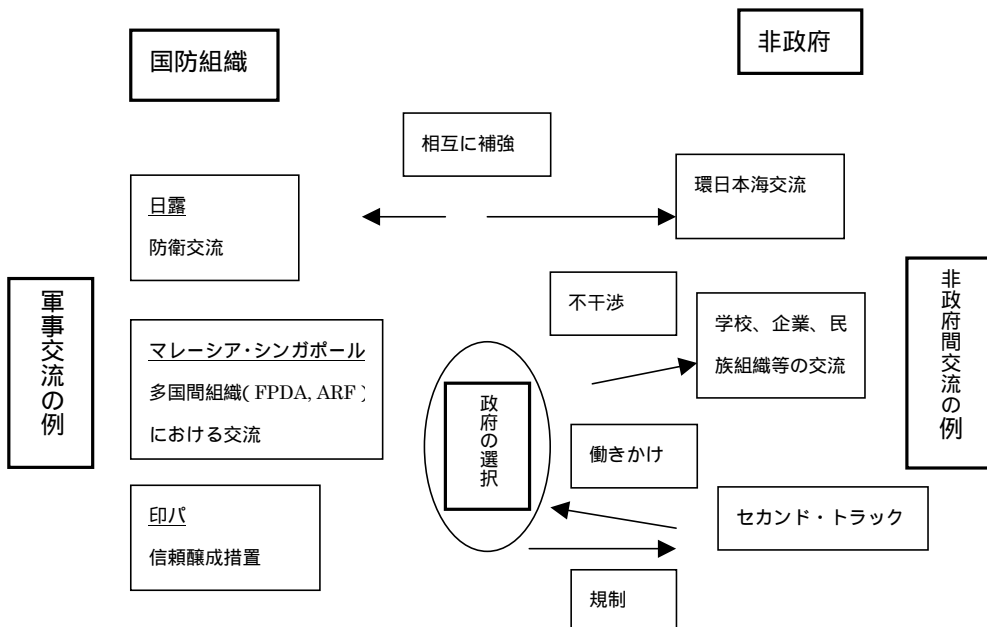
<sup>115</sup> すでに、一部の非政府間交流には政策担当者からアドバルーンの効果を期待されているものもある。

第1節で示したとおり、日本の「防衛交流」と初期CSCEの「軍事交流」の規定の仕方の類似にも関わらず、本稿ではCSCEモデルの理論論化や応用にとどまらず、幅広く軍事交流を捉える必要があるとの観点から、国際交流すなわち「ヒト・モノ・カネ・情報の国際移動」の一類型として軍事交流を切り出すことを試みた。このような交流論からのアプローチに理論的支柱を提供し得るドイツの「安全共同体」の概念に注目し、第1節では交流の意義が主体間に安全共同体を構築することにあるとの結論を得た。また交流が安全保障手段として効果を持ち得る範囲を検討すると、安全保障 이슈を共有していながら共同体認識が形成されていないような2国間において、限界的な効用が最も高い。しかし、交流の効果については、さまざまな条件が作用してくるので、ここにケーススタディの意味が生じる。本ケーススタディでは、交流の効果を外在的要因に帰着させず、交流を行う主体の「意識」を説明変数にしている。また、国防機関が主体となる交流だけに焦点を当てるのではなく、その他の主体の行なう交流との関係に着目した。以下では、若干のケーススタディのまとめをおこなっておきたい。

(1) ケーススタディのまとめ

はじめに軍事交流を主体によって形式的に定義したが、ケーススタディの結果、それを取り巻くさまざまな交流との連関によって、軍事交流の推移が影響を受けていることがわかった。ケースで扱った軍事交流とさまざまな交流との関係をイメージ的に示したのが下図である。

図1 日露、マレーシア・シンガポール、印パの2国間交流



日露のケースは、非政府間交流が政府間交流を牽引して、冷戦期には考えられなかった防衛交流までが短期間のうちに実現したことを実証している。興味深いのは、政府、民間ともに日本側の交流への意欲と期待が高く、防衛交流においても、ロシア側に日本が対等と見られていない点である。交流が効果を持つ前提として、主体間に「対等」という意識が必要かどうかは別に検討する余地がある。印パのケースでも非政府レベルではパキスタンの方が安全保障をイシューとした交流への期待が大きい。しかし、日露の場合と異なり、経済的にもパキスタンが弱いことから、非政府間の「機能的交流」(例えば貿易やインド文化の輸入)にパキスタン政府は否定的である。

マレーシア・シンガポールのケースは、非政府間の機能的交流が総体として国家間の相互依存関係を極めて安定化させている。国家はこうした非政府間交流に過度に介入することなく、国家間関係が政治的に悪化しても交流が完全に遮断されることはない。このような両国に、ことさら軍事交流の必要は認識されていないと解釈される。両国政府は、古くは5カ国防衛取り決め(FPDA)から現在のARFに至るまで多国間機構での交流チャンネルを持っているが、2国間の軍事交流は希薄である。両国の最大の共通の安全保障懸念とは、それぞれの民族問題である。しかしながら、政治システムの相違から民族問題への対処方法が異なるため、あえて民族問題に関する対話を持たないという選択をおこなっている。これは、コミュニケーションを持たないことをプラスに転化させている点で、特異である。

インド・パキスタンのケースは、マレーシア・シンガポールと同様、1つの植民地国家のもとでの多民族社会という歴史的経験を共有しているにも関わらず、政府が非政府間交流をミニマムなレベルに規制している点では対照的である。このような相違を生んだ要因として考えられるのは、マレーシア・シンガポールの間では「安全保障の不可分性」が認識されているが、インド・パキスタンではそれぞれが単独で安全保障を確保することが核実験後の現在でも可能と考えられていることである。日露のケースは、日本の安全保障にとってはロシアの行動が大きな影響を及ぼすが、その逆は真ではなく、非対称性が大きい。それゆえロシア側にとっては安全保障の不可分性は認識されていないと言える。ただし、仮に日米が一体となって1つの主体を構成すれば対称性が成立すると、ロシアは認識しているのかもしれない。

## (2) 日本の防衛交流への示唆

本研究から日本の防衛交流に対して、以下のような示唆が得られる。

第1に、一般に防衛交流の目的として、信頼醸成、透明性の拡大、多国間安全保障枠組みへのステップ、紛争予防などが考えられるが、これらの措置や手段は安定した安全保障秩序とイコールではない。長期的な安全共同体の構築につながるようなプロセスは、さまざまな経路が



あり得るのであって、交流が安全共同体の構築という最終目的を達成するまでにはかなりの時間を要する。

第2に、長期的に安全共同体の構築を目指すとしても、短期的目標としてそれを明示的に掲げることが望ましいとは限らず、むしろ交流を行う主体間の個別の関係に応じて柔軟な交流の形態を模索する方が望ましい。その場合、全ての交流に対して画一的な目標を設定するのではなく、交流相手との従前の信頼関係の程度に応じた個別的な交流目標を設定するとともに、その目標の効果測定も柔軟に行う必要がある。

第3に、本来防衛交流の主体は国防組織に限られるが、場合によっては部分的に非政府主体も参画させることで、全体としての交流効果を高めていくことも検討すべきであり、他の主体も交えた多様な交流形態を模索すべきである。

2国間交流は、その質が確保されれば最終的には安全保障環境を安定させる機能を持ち得るが、安全保障環境の安定化という目的を狭く解釈してそれに縛られた交流を続けることが、目標達成に直接結びつくとは限らない。主権国家として、安全保障分野において他国と交流を行うのはごく当たり前の行為であり、また国防組織がその交流の主体となるのも国際的に見て決して特別なことではない。冷戦時代に日本が防衛交流を実践できなかったことは、特異な状況であった。冷戦の終結とともに、防衛交流という手法が注目され、その数も増大しているが、交流が相手方の認識を変える行為であるとともに、当事国双方の国防組織が主体性を高めるプロセスであることを考えれば、短期的な交流成果を求めたり、過大な期待を寄せることなく、大局的な観点から着実に交流努力を積み重ねることによってのみ、結果として将来の安定共同体に向けた安全保障秩序の構築が実現するであろう。