

第 5 章

アジア太平洋の安全保障環境に関する日本の視点と 多国間協力へのアプローチ——矛盾か一貫か？

庄司 智孝

序論

国際社会は今、経済および戦略上の重心を段階的にではあるが確実にアジアに移しつつある。この根本的な変化は、主に中国やインドなどの新興大国によってもたらされた。アジア太平洋地域では、この戦略地政学的な再構成によって米中間のパワーと影響力のバランスが変化し、中国がその経済力、政治力、軍事力の増大によって米国の主導的地位に挑戦しうる状況にある。この二大国間の潜在的競争を背景に、日本など他の域内諸国は新たな戦略的環境に対応するなかで、海洋問題を含む戦略上の問題に取り組むことを迫られている。日本にとっては、このような地域的および世界的な安全保障情勢の変化にいかに対応し、順応するかが極めて重要である¹。

安倍政権は 2012 年 12 月の発足以来、日本の安全保障政策の再構築を進めてきた。その方針が典型的に表れたのが、2010 年 12 月に前民主党政権の下で発表された「防衛計画の大綱」の見直しを決めたことである。防衛省は閣議決定を受けて、新たな防衛大綱の全体としての方向性を定めるため、防衛力の在り方を検討する委員会を設置した。2013 年 7 月に委員会が発表した中間報告では、主として海上および陸上における安全保障上の新たな課題や潜在的課題に効果的に対処するための、日本の防衛力と日米同盟の強化の重要性をあらためて強調している²。この

¹ Purnendra Jain and Lam Peng Er, "Japan's 21st Century Strategic Challenges: Introduction," Purnendra Jain and Lam Peng Er, eds., *Japan's Strategic Challenges in a Changing Regional Environment*, Singapore: World Scientific, 2013, p. xvi.

² 防衛省「防衛力の在り方検討に関する中間報告」、2013 年 7 月 26 日、1～4 ページ、http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2013_chukan/20130726.pdf。

ことは、こうした重大な問題に対する日本政府の一層断固とした姿勢を示している。この点から見れば、日本の現在の安全保障政策は、非伝統的課題よりも伝統的問題により大きな関心を寄せているように見える。

しかし一方で、非伝統的安全保障分野における多国間協力にも、日本は継続的に、かつ今なお非常に積極的に取り組んでいる。たとえば、拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM プラス) の枠組みの中で、防衛医学に関する専門家作業部会 (EWG) の共同議長をシンガポールと共に 2010 年から 2013 年まで務め、2013 年 6 月には、ブルネイで成功裏に実施された防衛医学と人道支援・災害救援 (HA/DR) の共同演習に積極的に参加した。さらに、新設の EWG (HA/DR) の次期 (2014 ~ 15 年) 共同議長にラオスと共に就任することも決まり、引き続き率先して ADMM プラスの発展に取り組む意欲を示している。

したがって日本の安全保障政策は、伝統的な課題とそれへの対策に重点を置きながら、非伝統的安全保障分野の多国間協力にも積極的に関与していく形になっていくだろう。この二つの方向性は国の安全保障政策において両立可能ではあるが、防衛戦略の中でいかにして両立させ、優先順位をつけるかを理解することが必要である。本論では、この伝統的安全保障と非伝統的安全保障の二項対立のパズルの解き方を探るため、日本の安全保障政策の現状を様々な側面から検証していく。

本論は 4 つの節から構成される。第 1 節では、日本の安全保障上の課題に焦点を当てつつ、アジア太平洋の戦略的環境に関する日本の見方を探り、地域の戦略的環境が日本にとって協調的か、あるいは競合的 (対立的) かを考察する。第 2 節および第 3 節では、多国間協力への日本のアプローチ、特に「多層的な安全保障協力」のアプローチと、その戦略的目標を検証する。そして第 4 節では、日本にとってよりよい戦略的環境を構築するうえでの既存の枠組みの妥当性について考察する。

日本は伝統的安全保障の分野で深刻な課題に直面しながらも、非伝統的安全保障に関する現状の懸念も認識している。多国間協力に関しては、政府は「多層的な安全保障協力」のアプローチをとり、二国間、三国間、および多国間の安全

保障体制を組み合わせ、伝統的問題と非伝統的問題の双方に効果的に対処しようとしている。そのため、信頼構築の促進、日本の安全保障政策に対する理解の深化、ASEAN との安全保障関係の強化という三つの戦略的目標の達成を目指し、各種の多国間会合に積極的に参加しているが、その一方で、既存の多国間枠組みがさらに発展し、サイバー空間や宇宙に関する問題など新たに浮上してきた課題にも取り組めるようになることを期待すべきであろう。

1. 安全保障環境についての日本の考え方——潜在的な課題に極めて警戒的

日本は概して、自国が直面する安全保障課題に対し、現存するものも潜在的なものも含めて極めて慎重である。『防衛白書』も防衛大臣による序文の中でこうした安全保障への厳しい見方を示しており、日本を取り巻く戦略的環境には様々な課題や不安定要因が存在し、その一部は顕在化・深刻化していると述べている³。白書の中で指摘されるとおり、この懸念は主に二つの要因（あるいは特定の2カ国）、すなわち北朝鮮と中国に起因する。北朝鮮はミサイル発射や核実験実施でたびたび域内諸国に懸念を引き起こしており、一方の中国は、海軍と海上保安当局が日本周辺海域での動きを活発化させ、東シナ海の日本の領海とその上空域の侵犯を繰り返している。2013年1月には、中国海軍のフリゲート艦が射撃管制用レーダーを日本の駆逐艦に照射するという事件があった。さらに、日本政府は極東におけるロシア軍の活動拡大も引き続き注視している⁴。

これらの課題に対して日本がとっている対策は、主として一方的措置と二国間措置である。第一に、自国の防衛能力強化のための取り組みが強調されており、特に各種事態に「迅速に」対応するための情報収集・警戒監視・偵察活動（ISR）の強化による南西域の防衛を重視している⁵。二国間という意味では、米国との同盟に基づく安全保障協力の強化を模索している。2013年10月の日米安全保障協議委員会（2+2）共同発表では、日米同盟は、北朝鮮問題や「海洋における力による安

³ 『平成25年版防衛白書』序文。

⁴ 同書、3ページ。

⁵ 同書、172ページ。

定を損ねる行動」を含む現在および潜在的な安全保障課題に取り組むため、「引き続き十分な用意ができていなければならない」と言明している⁶。この文脈において、日米はこの共同発表に従い、「日米防衛協力のための指針」の改定と、共同 ISR 活動に関する二国間作業部会の設置について合意した⁷。このように見ると、安全保障環境とその対応策についての日本の考え方は、協調的安全保障よりもパワーバランスの観点に基づいているようである。

民主党の野田前政権に比べ、現政権は日本の安全保障課題、特に中国に起因する問題に関する懸念をより明白に表現している。これはおそらく、防衛政策における優先事項を強調することにより、安全保障政策が前政権とは異なることを示したためだろう。加えて、2012 年 9 月の尖閣諸島「国有化」以降、中国が東シナ海での活動を活発化・強硬化させている現状に効果的に対応する必要性も高まっている。

一方で、日本は世界規模の安全保障課題への取り組みも続けている。グローバル化が進み、各国間の相互依存が深まるなかで、ある国に生じた安全保障問題が即時かつ容易に他の国や地域に影響を及ぼすリスクが高まっているという認識からである。この観点から、日本政府は、海洋や宇宙、サイバー空間などの国際公共財（グローバル・コモンズ）の安定的利用に対するリスクなど、新たに発生しつつある問題への深い懸念を示している。また、大量破壊兵器（WMD）拡散、国際テロなどのかねてからの安全保障課題や、エネルギー安全保障、気候変動、自然災害、疫病の流行といった分野の非伝統的な問題に対しても、引き続き関心を表明している⁸。とりわけ、2013 年 1 月にアルジェリアの天然ガスプラントで日本人の駐在員や技術者 10 名が殺害される事件が起きたことから、日本政府はイスラム過激派をはじめとする国際テロの脅威に対する意識を再び高めている。この事件によって日本

⁶ Ministry of Foreign Affairs (MOFA), “Joint Statement of the Security Consultative Committee: Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities,” <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000016028.pdf>, p. 2. [外務省「日米安全保障協議委員会共同発表：より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」]

⁷ 『平成 25 年版防衛白書』、3～4 ページ。

⁸ 同書、2、5 ページ。

国民は、日本企業やその社員の活動が、日本から遠く離れた危険な地域も含めて世界的に広がっているなかで、日本人も国際テロの脅威を免れることはできないという事実を思い知らされることになった⁹。

防衛白書ではこの観点から、これらのグローバルな非伝統的問題に対応するためには、軍事力の役割を、紛争の予防・抑止・対処から紛争地域の復興支援にいたるまで多様化させなければならないと主張している¹⁰。海上自衛隊は2009年以降、ソマリア沖のアデン湾に護衛艦2隻を派遣し、湾を通行するすべての民間船舶の護衛に当たっている。この日本艦は他国の護衛艦と協調し、この海域での海賊活動の情報を共有しながら活動する。平和維持活動に関しては、日本政府は国際紛争やテロ活動の根本原因の解決を目指し、国連平和維持活動(PKO)に積極的に参加している¹¹。

HA/DRに関しては、日本政府は2011年3月の東日本大震災の経験から、自然災害に効果的に対応するための自衛隊の能力向上の必要性を認識している。また、この震災により日本は、米国やオーストラリアなどその他のパートナーとの二国間協力強化の重要性、さらには多国間安全保障協力の枠組み内で、情報共有、共同災害救援活動、経験の共有を含めた防災面で他の域内諸国との連携を強化することの重要性に気づかされた¹²。国際安全保障への寄与という面では、自衛隊は人道支援目的の国際災害救援活動や、グローバルな安全保障環境の改善への貢献に積極的に取り組んでいる¹³。

全体として、日本は現在直面している伝統的な課題が原因で、自国を取り巻く安全保障環境が協調的というよりは対立的になっていることを認識している。しかし政府は、地域安全保障の改善と国際社会における自国の地位向上という観点から、非伝統的な問題にも大きな関心を寄せている。この意味で、多国間協力と国際安

⁹ 同書、91ページ。

¹⁰ 同書、5ページ。

¹¹ 同書、244～245、248ページ。

¹² 『平成23年版防衛白書』、19～22ページ。

¹³ 『平成25年版防衛白書』、259ページ。

全保障への寄与は、日本の防衛政策において引き続き光を当てられる対象である。

2. 日本の安全保障政策における多国間主義——「多層的」安全保障協力

地域安全保障に関する外交手段として、日本政府は ASEAN 地域フォーラム (ARF)、東アジア首脳会議 (EAS)、拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM プラス)、IISS アジア安全保障会議 (シャングリラ会合) など、アジア太平洋地域の多国間会合に積極的に参加してきた。多国間の場への積極参加の主な目的は、「多層的」安全保障協力のネットワークを構築することである¹⁴。一般的な概念としての多層的安全保障協力とは、二国間や三国間の同盟・パートナーシップと多国間枠組みを機能的に組み合わせ、国際社会において「自由で開放的な」秩序を確立することを目指すものである¹⁵。

日本は米国との同盟を国の安全保障戦略の柱とみなしており、日米同盟を軸として二国間・三国間のパートナーシップやその他の協力メカニズムを配置している。安全保障問題に効果的に対処するため、オーストラリアや韓国など他の米国の同盟国、および二国間・三国間関係ではインドなどの新興大国との安全保障協力関係の強化を優先している。さらに日本政府は、中国やロシアなど主要な近隣諸国との信頼構築の推進も重要とみなしている。このような同心円状の多層的安全保障協力において、多国間枠組みは、主として共同演習などの具体的活動を通じた信頼構築と防衛対話の推進により、二国間・三国間関係を補完し強化するものとみなされている。この意味で、日本にとって多国間主義とは、伝統的な安全保障問題と非伝統的問題への対処に共に寄与する形で機能するものでなければならない。

より幅広い視点で見れば、アジア太平洋地域において民主主義的な価値観に基づいた豊かで安定した秩序を築くため、「開放的で多層的な」ネットワークの構築を目指すことは日本にとって極めて重要である。こうしたネットワークは、様々な形態の多国間協力の経験の蓄積によって形成されると考えられる。地域安全保障に

¹⁴ 外務省「日本の安全保障政策 多層的な安全保障協力関係の推進・構築」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/anpo/tasouteki.html>。

¹⁵ National Institute for Defense Studies (NIDS), *East Asian Strategic Review 2013*, Tokyo: The Japan Times, 2013, p. 121. [防衛省防衛研究所『東アジア戦略外観 2013』]

関していえば、ネットワーク構築の重要性は、政治や安全保障の分野で緊張が高まれば、地域アクターの商業活動や政治活動が縮小するリスクが高まるとの認識から生じている。このため日本政府は、海洋安全保障などの非伝統的な領域で、多国間の協力・協調を通じた安全保障問題の解決を地域諸国に促す雰囲気が生まれるような協力を構想している。また、地域的な協力・協調は、地域アクターの行動の予測可能性の向上と戦略的環境の安定化につながる。この観点から、上述のようなネットワークの構築に向けた多国間協力に中国が積極的に参加することの重要性を、日本は十分に認識している。したがって日本政府としては、米中の二大国を含めた地域アクターが連帯して多国間協力のネットワークの構築を目指す環境が是が非でも必要なのである¹⁶。

このように二国間・三国間・多国間レベルの安全保障パートナーシップを組み合わせた多層的安全保障協力は、かねてから日本の多国間主義へのアプローチの主要概念であった。事実、1990年代のARF発足時に、外務省は地域安全保障への「多面的なアプローチ」という概念を生み出した。冷戦終結と中国の台頭によるアジア太平洋地域の安全保障環境の流動化を背景に、このアプローチで意図されたのは、(1) 地域内の経済協力の発展、(2) 進行中の紛争や対立の解決への努力、(3) 日米同盟を含む既存の安全保障体制の維持、(4) 域内諸国間の信頼構築という4つの目標の達成である。この文脈においてARFは、信頼構築の促進という第4の目標の達成に向けた出発点だった。域内諸国間の相互理解を深め、それによって地域の安全保障環境が改善されることが期待されたのである。また、ARFはアジア太平洋地域で初めて発足した多国間安全保障枠組みであり、領土紛争などのセンシティブな安全保障問題に関しても、安全保障協力がある程度は推進できるのではないかと期待もあった¹⁷。

¹⁶ 『外交青書 2012』http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2012/html/chapter1/chapter1_01.html#h03。

¹⁷ Takeshi Yuzawa, “Japan and the ASEAN Regional Forum: From Enthusiasm to Disappointment,” Jürgen Haacke and Noel M. Morada eds., *Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum*, London and New York: Routledge, 2010, pp. 73-75.

3. 多国間主義への日本のアプローチの戦略的目標

1990年代以降の日本は、アジア太平洋の安全保障のためのより包括的なメカニズムを模索する地域全体の努力と協調して、安全保障協力の多国間枠組み、特にASEAN中心のメカニズムに熱心に参加してきた。日本政府はASEANおよびオーストラリアと連携してARF設立に大いに尽力したほか、EASでは参加国に関する意思決定に積極的に関与し、シャングリラ会合には防衛大臣を派遣、ADMMプラスでは2010年の創設以来、専門家作業部会の共同議長を務めている。多層的な協力体制において、多国間主義は日本の安全保障問題への対応にどのように寄与するとみなされているのだろうか。実のところ、日本の多国間メカニズムへのアプローチは、信頼構築の促進、防衛および安全保障に関する効果的な対話の探求、ASEANとの戦略的結びつきの強化という3つの戦略的目標の達成を目指すものである。また、多国間協力への具体的アプローチは、防衛対話と、共同演習を含む実際の協力という2種類の活動に分けられる¹⁸。

第一の目標である信頼構築は、近隣諸国との関係を含め、日本を取り巻く安全保障環境を全体として改善したいという日本政府の意図に関係している。対話がこの目標を達成するための効果的手段であるのは確かだ。しかし、防衛省は最新版の防衛白書の中で、アジア太平洋地域では信頼構築を主眼とした防衛対話の段階から、より実際の協力の段階に徐々に移行しつつあり、これによって域内秩序の形成や、HA/DRや海洋安全保障といった具体的な非伝統的問題に対処するにあたっての共通規範の確立が可能になるとの見解を表明している¹⁹。今日では、グローバルな広がりのある安全保障問題、特に非伝統的問題に一国で対応することは極めて困難であること、また、より安定した安全保障環境を構築することで国際社会の安定と繁栄を確保することはすべての国の共通の利益であることを、日本は十分に認識している²⁰。この点において、非伝統的安全保障分野における多国間協力は、

¹⁸ 『平成25年版防衛白書』、222ページ。

¹⁹ 同書、222ページ。

²⁰ 同書、2ページ。

域内諸国間の信頼醸成に役立つだけでなく、安全保障上の共通の懸念に協力して取り組むための効果的な手段にもなる。

1990年代のARF創設以来、日本政府は一貫してこのフォーラムに熱心に参加してきた。信頼構築策を推進するため、参加に積極的な国と消極的な国との間の仲介役も率先して務めた²¹。信頼構築から予防外交への制度的発展が思うように進まないことから、日本政府にもフォーラム発足時ほどの期待感と熱意はみられなくなってきたが、非伝統的安全保障分野の共同演習をはじめとする实际的協力の推進において、ARFを効果的な枠組みとみなしていることに変わりはない。日本は2011年3月に実施された第2回災害救援演習（ARF-DiREx）をインドネシアと共催したのに続き、今年タイで開催された第3回DiRExにも積極的に参加し、外務省、防衛省、国際協力機構（JICA）から60名を派遣した²²。日本が現在行っているARF再活性化に向けた取り組みでは、フォーラムを信頼構築の手段から予防外交へと発展させるというARFの当初の構想の実現よりも、参加国間の信頼を具現化するための实际的協力の重点が置かれている。

ADMMプラスに関しては、2010年の創設以来、日本はこの会合を熱心に支援している。政府内のADMMプラス担当部局である防衛省は、ASEANの加盟国および対話パートナーの防衛閣僚によるこの定期会合は、安全保障協力の深化と、幅広い共通の安全保障課題への協力した取り組みという観点から極めて意義が大きいと明言している²³。ADMMプラスの創設文書は、具体的な安全保障問題、特にテロや海洋安全保障、HA/DRといった非伝統的問題を取り扱う専門家作業部

²¹ Yuzawa, “Japan and the ASEAN Regional Forum,” pp. 76-80.

²² 外務省「ARF災害救援実働演習（ARF-DiREx 2011）の開催について」、2011年4月、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/arf/arf-direx2011/gaiyo.html>；「第3回ARF災害救援実働演習（ARF-DiREx2013）への我が国からの参加」、2013年4月25日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000142.html。

²³ 防衛省「拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）の下での取組み」<http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/admm/index.html>。

会（EWG）の設置を定めている²⁴。このことは、実質的な協力を推進するための枠組みの制度化に向けた、ASEANと日本を含む対話パートナーの強い意志を示している。

ADMM プラスはアジア太平洋地域で唯一の公式の防衛閣僚会合であることから、日本がこの枠組みを重要で有益と考えているのは明らかである²⁵。その積極的な姿勢は、シンガポールと共に防衛医学 EWG の共同議長を務めたことに表れている。また、次期 2014～2015 年には HA/DR に関する EWG の共同議長をラオスと共に務めることになっている。2011 年 3 月に東日本大震災が発生し、大規模地震と津波、繰り返す余震によって大きな影響を受けたことで、日本では HA/DR 分野での多国間安全保障協力を強化する必要性への認識が高まった。非伝統的な安全保障問題の分野で期待される協力に関しては、日本は ADMM プラスとその配下の作業部会への参加に加え、実質的な協力を率先して推進することにもさらに積極的に取り組んでいくだろう。

以上のように、各種の関連会合や共同演習に積極的に参加することにより、日本は ADMM プラスに対して非常に前向きな姿勢を見せてきた。しかし、多国間協力における信頼構築活動が促進され、センシティブな海洋問題や領土問題を含めた全体としての雰囲気改善される「波及効果」まで期待できるかどうかは定かではない。日本が中国の台頭を国際安全保障協力を推進する機会と捉えながらも、中国の国力と軍事力の増大は日本だけでなく地域全体にとっての潜在的な課題だと見ていることは指摘に値する²⁶。現在のところ、非伝統的な安全保障分野での多国間協力の深化が、解決策の模索や緊張緩和という面で伝統的な安全保障に前向きな影響を与えそうな兆候は見つかっていない。むしろ、多国間協力は、海洋領域で継続している緊張とは別個に機能しているようである。

²⁴ ASEAN Defense Ministers' Meeting (ADMM), "ADMM Plus: Modalities and Procedures," <http://admm.asean.org/dmdocuments/6.%20ADMM-Plus%20Configuration%20and%20Composition.pdf>.

²⁵ MOD, "ASEAN Defense Ministers' Meeting-Plus (ADMM-Plus): Multilateral Security Dialogues," http://www.mod.go.jp/e/d_act/exc/multilateral.html.

²⁶ 『平成 23 年度防衛白書』、24 ページ。

第二の戦略的目標として、日本政府は多国間会合を、様々な安全保障問題への日本のスタンスを域内諸国に伝え、海洋・領土問題などセンシティブな問題も含めた各国との安全保障協議を促進するための有益な話し合いの場と考えている。日本の防衛政策だけでなく、地域全体や特定の国に関する安全保障問題についても、懸念を払拭するための防衛交流を意欲的に実施している。2007年4月、防衛省は事務次官名で「防衛交流の基本方針」と題する公式通達を発行した。この文書は、同省による積極的な防衛交流の推進についての基本的な考え方を提示し、防衛対話その他の防衛協力に関する同省の方針についての一般的指針を定めることを目的とするもので²⁷、日本の防衛政策や防衛態勢に関する理解を促進すると共に、他国の防衛政策や軍事活動に関する日本の懸念を伝達し、姿勢の見直しを促すために防衛交流を実施すべきだと明記されている²⁸。

この点に関しては、日本は南シナ海の領土紛争に対応する手段として ARF を効果的に利用した。2002年に中国が ASEAN との間で、この紛争を平和裏に解決するための政治宣言「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」への署名に同意したことは、中国の南シナ海に関する立場を変えさせるだけのある程度の政治的影響力が ARF にあった証拠と考えることができる²⁹。さらに最近のことでいえば、2010年7月に開催された ARF 会合では、南シナ海問題は二国間ベースで取り扱うべきだと主張する中国に対し、米国が日本や一部の ASEAN 諸国と協調して南シナ海の「国際化」「多国間協議化」を図った。また、センシティブな安全保障問題について協議する機会を捉える意味では、多国間会合と並行して開かれる二国間・三国間協議も同様に重要である。事実、2010年10月に開催された第1回 ADMM プラス会合に際しては、同年9月に東シナ海の尖閣諸島で発生した漁船衝突事件以来初めて日中の防衛閣僚が懇談を持ち、この非公式の二国間会合を機に事件以来の両国の緊張関係が改善に向かう雰囲気が生まれた。

日本は多国間協議の場を利用して、自国の安全保障政策に関する具体的な側面

²⁷ NIDS, *East Asian Strategic Review 2013*, pp. 120-121.

²⁸ 防衛省「防衛交流の基本方針について（通達）」、5ページ。

²⁹ Yuzawa, "Japan and the ASEAN Regional Forum," p. 85.

や意図を紹介することにも努めている。たとえば、2013 年のシャングリラ会合では、小野寺防衛大臣が日本の安全保障政策についてスピーチを行い、地域の安定への積極的な貢献、ASEAN との戦略的結びつきの強化、海上における予期せぬ緊張の高まりの予防の重要性を強調した³⁰。また、2013 年 10 月 10 日の EAS の前日に開催された日・ASEAN 首脳会議では、安倍首相が「積極的平和主義」という日本の安全保障政策の新たな方向性に対する ASEAN の理解を求めた³¹。安倍首相はスピーチの中で、日本は地域・国際の平和と安定にこれまで以上に貢献すると述べた。

第三の目標は、ASEAN との安全保障関係の強化である。ASEAN が長年にわたり、二国間と多国間の両面で日本の重要なパートナーであることは疑いない。日本と東南アジア諸国とのパートナーシップの初期段階には、この関係はもっぱら経済協力を中心とするものであった。その後、経済関係の深化に伴い、日・ASEAN 関係は政治的協力を含むまでに拡大した。今日では、東南アジアへの中国の影響力増大を背景に、日本は ASEAN との関係性を維持するため、安全保障、とりわけ非伝統的問題を含むより包括的な協力関係を模索している³²。現安倍政権は、ASEAN との関係を重要とみなす姿勢をより鮮明に打ち出しており、その姿勢は首相の外訪によく表れている。2012 年 12 月の就任後初の外訪先は ASEAN 諸国（ベトナム、タイ、インドネシア）であり、翌 2013 年 11 月中旬にラオス、カンボジア両国を訪問したことで、就任から 1 年以内に ASEAN 加盟全 10 カ国への訪問を達成した。

ARF、EAS、ADMM プラスといった ASEAN 中心の安全保障協力枠組みへ

³⁰ MOD, “Shangri-La Dialogue 2013 Second Plenary Session, Itsunori Onodera, Minister of Defense, Japan,” June 1, 2013, <http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2013/06/05b-en.pdf>. [防衛省「シャングリラ会合 2013 第 2 全体セッション 小野寺防衛大臣スピーチ」]

³¹ MOFA, “The Sixteenth Japan-ASEAN Summit 2013,” October 9, 2013, http://www.mofa.go.jp/region/page3e_000108.html. [外務省「第 16 回日・ASEAN 首脳会議」]

³² Tomotaka Shoji, “Pursuing a Multi-dimensional Relationship: Rising China and Japan’s Southeast Asia Policy,” Jun Tsunekawa ed., *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*, Tokyo: NIDS, 2009, p. 157. [庄司智孝「多元的關係の追求——中国の対等と日本の東南アジア政策」、恒川潤編『中国の台頭 東南アジアと日本の対応』防衛省防衛研究所]

の日本の強力な支援と積極的な参加は、何よりもまず、ASEAN の中心性の支持と強化という日本の戦略に関係している。日本政府はおそらく、ASEAN の中心性を支持することにより、日本に対する ASEAN の支持を拡大しようとしているのだろう。ASEAN は、国際舞台における集団的な政治・外交勢力として存続するためには中心性の維持が不可欠と考えており、その中心性があってこそ、ASEAN 関連の多国間枠組みが外部の大国にとって重要であり続けるためである。この意味で、日本と ASEAN は ASEAN の中心性を背景に互恵的な関係にあるといえる。

ADMM プラスの枠内での非伝統的安全保障分野における実際の協力は、ASEAN との安全保障関係の醸成という日本の政策と密接に結びついている。ASEAN とのより包括的な関係を目指す方針に加え、アジア太平洋におけるパワーバランスの変化に関連して、日本にとっての ASEAN の重要性が高まっている。この観点から見ると、ASEAN 中心の枠組みを支援する姿勢は、各 ASEAN 諸国に対する能力構築支援とも両立する³³。防衛省は ASEAN との安全保障協力強化の効果的手段として、能力構築支援を実施してきた。この方針は基本的に、地域および国際的な安全保障環境の改善を目的として、発展途上国における HA/DR、地雷除去、防衛医学などの非伝統的安全保障問題への対応能力の強化を目指すものである。これまでに防衛省がプロジェクトを実施したのは、東ティモール、カンボジア、モンゴル、ベトナム、インドネシアの各国である。日本の能力構築支援の対象が主として ASEAN 諸国に集中していることが明らかに見て取れる。興味深い点は、これまでの活動はすべて「二国間」ベースで実施されているにもかかわらず、防衛省はこの支援を「多国間」の安全保障協力促進のための取り組みの一環とみなしていることである³⁴。このことは、日本の安全保障政策において ASEAN は多国間主義を二国間安全保障協力と結びつける手段であることを示唆しており、日本の安全保障多国間主義の戦略的目標が ASEAN との協力強化にあることの表れである。

³³ 防衛省「防衛力の在り方検討に関する中間報告」、5 ページ。

³⁴ 『平成 25 年版防衛白書』、227 ～ 230 ページ。

ASEAN に対する日本の安全保障政策は、アジア太平洋地域へのリバランスという米国の戦略との関係においても重要な意味がある。日本政府は、日本の重要な安全保障パートナーであり、共に ASEAN との安全保障パートナーシップの強化を望んでいる米国およびオーストラリアと連携して能力構築支援活動を実施していきたいと考えている³⁵。同盟国や重要な安全保障パートナーとの協調が、多層的安全保障協力のネットワーク構築に寄与するのは間違いない。米国のアジア太平洋へのリバランスにより、日本は米国との同盟強化と ASEAN 中心の場での多国間安全保障協力の促進という二元的な安全保障政策を推進しやすくなる。日・ASEAN の二国間・多国間安全保障パートナーシップを強化することが、日米同盟の強化にもつながるのである³⁶。

4. 多国間の場での協力拡大の展望

現存あるいは潜在する緊張に相対するなかでの日本の安全保障認識という文脈において、多国間協力に対する日本の展望とはどのようなものだろうか？ 2013 年 12 月、政府は新たな「防衛計画の大綱」を発表した。防衛省の検討委員会が同年 7 月に発表した中間報告は、日本の安全保障戦略の今後の構想を理解するうえで有用な手がかりだが、この報告では、日本周辺の安全保障環境は不安定化しつつあり、日本の戦略的利益にとって好ましくない方向へ向かっていると繰り返し述べ、この安全保障情勢の変化に呼応した防衛力の強化と防衛態勢の見直しを力説している³⁷。

しかしその一方で同報告書は、域内諸国間で相互依存と非伝統的安全保障における協力・協調が深まる傾向にも言及している。また、比較的新しい安全保障問題であるサイバー空間や宇宙といった国際公共財についての規範や規則の策定に関しては、こうした新たな課題に他国と連携して対応する必要性を認識している³⁸。とり

³⁵ 防衛省「防衛力の在り方検討に関する中間報告」、5 ページ。

³⁶ NIDS, *East Asian Strategic Review 2013*, pp. 112-113.

³⁷ 防衛省「防衛力の在り方検討に関する中間報告」、1 ページ。

³⁸ 同書、1～2 ページ。

わけ、サイバー安全保障における二国間および多国間協力の推進に、日本政府は熱心に取り組んでいる³⁹。この点については、日本はアジア太平洋における協力メカニズム構築の可能性を探ることもできるし、そうすべきであるが、現在のところ、サイバー問題については北大西洋条約機構（NATO）や欧州連合（EU）との協力醸成に傾いている。その適用範囲をアジア太平洋地域を包含するところまで拡大すべきであろう。その場合、ARF が国際テロに関するサイバー安全保障問題に取り組んでいることから、既存の ASEAN 中心の枠組みがこの種の問題への対応に寄与できると考えられる⁴⁰。

しかしながら、現段階でのアジア太平洋地域における協力は、こうした新たな課題についての共通の懸念を共有し、協力の重要性を認識する政治的宣言を発表するだけにとどまっている。ADMM プラスのような既存の枠組みにおける協力の経験から知見と洞察を集め、より実質的で実地的な協力を進めることが必要である。多国間会合においては、サイバー空間や宇宙の問題を議題に載せ、協力の方法を探ることが望まれる。とりわけ ADMM プラスでは、制度化された非伝統的安全保障分野の EWG を活用することができる。日本は既存の枠組み内でイニシアティブをとることを含め、様々な手段でサイバー安全保障や宇宙安全保障への取り組みに貢献することができよう。

また、日本政府は海上における危機管理など、海洋問題についての協力と協調を深めるべきである。海洋問題は極めて重要な戦略的利害や主権的利害がからむセンシティブなものになりうるが、域内諸国は海上での予期せぬ危機を、それ以上に深刻な紛争に発展しないように管理することの重要性を認識し始めている。2012 年のシャングリラ会合では、渡辺周防衛副大臣が海上危機管理に関連して「グッドシーマンシップ」の概念を提唱した。さらに日本政府は、多国間の場合での海洋安全保障に関する分科委員会の設置も試みている。

海洋問題に関する協力は、北極を対象に含めるところまで拡大できる可能性が

³⁹ 外務省「日本の安全保障政策 多層的な安全保障協力関係の推進・構築」

⁴⁰ Yuzawa, “Japan and the ASEAN Regional Forum,” p. 81.

ある。経済、政治、安全保障の観点から見た北極の重要性に関して、域内諸国は協力の可能性を探る必要があるかもしれない。現在、国際社会において北極問題に関する中心的な協議機関となっているのは北極協議会（AC）である。ロシアと米国がこの評議会の加盟国であり、日本、中国、インド、韓国、シンガポールがオブザーバーとして参加していることからわかるように、アジア太平洋地域の多国間メカニズムの参加国は AC の参加国と大きく重複している。現段階の協力は、安全保障分野を取り扱うまでには熟していない⁴¹。したがって、アジア太平洋地域での北極問題の協議の場としては EAS が適切であろう。EAS であれば、気候変動や環境保護の観点からもこの問題を議題に載せることができると考えられる。

結論

日本は、現在直面する伝統的な安全保障課題によって自国の安全保障環境が極めて厳しい状況にあることを認識する一方で、アジア太平洋の安全保障の改善に加え、グローバルな非伝統的安全保障問題に対応するうえで、多国間メカニズムの発展が重要と考えている。日本が「グローバルなシビリアンパワー」を目指す取り組みとして、平和維持や海賊対策といった非伝統的安全保障分野の協力を積極的に参加することは確かに重要である⁴²。この意味で、日本政府は「多層的な安全保障協力」のアプローチに従い、異なる特徴を持つ様々なレベルの安全保障パートナーシップを組み合わせる努力をしている。

日本政府は「多層的な安全保障協力」のアプローチをとりつつ、二国間、三国間、多国間の枠組みを組み合わせ、伝統的問題と非伝統的問題の両方に効果的に対応しようとしている。多国間協力に関しては、信頼構築の推進、安全保障問題に対する日本のスタンスの域内諸国への伝達、ASEAN との安全保障パートナーシップの醸成という 3 つの戦略的目標の達成に向けて、各種の多国間の場に積極

⁴¹ 外務省「我が国の北極評議会オブザーバー資格承認」、2013 年 5 月 15 日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000004.html。

⁴² Eiichi Katahara, “Japan’s Strategic Options?” Purnendra Jain and Lam Peng Er eds., *Japan’s Strategic Challenges in a Changing Regional Environment*, Singapore: World Scientific, 2013, p. 5.

的に参加している。

日本の多国間協力への関与についての今後の展望としては、既存の多国間枠組みが、サイバー空間や宇宙に関する問題など新たに出てきた課題に取り組むレベルまで発展することを期待したいところである。この点については、1990年代に ARF 発足に向けてリーダーシップを発揮したときのように、日本が多国間の場でイニシアティブをとることが重要である。また、ASEAN との安全保障関係の強化も求められる。この構想は様々な手段を通じて実現されるとみられるが、中国が ASEAN との国防相会議の開始を提案していることから、日・ASEAN 国防相会議などの新たな対話チャンネルを創設することも一案であろう。二国間および多国間での日・ASEAN 安全保障協力を共に強化することが、アジア太平洋地域のより安定した安全保障秩序の構築を目指す、地域内の他の大国を含めた安全保障協力ネットワークの構築に資することは疑いない。

(本稿に表明された見解はすべて筆者個人のものであり、防衛研究所または防衛省の公式の立場を表すものではない。)