

第1章

東アジアにおける海洋の 安全保障と大量破壊兵器 等の拡散問題

2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ事件以降、国際テロ組織への大量破壊兵器（WMD）やミサイルならびにそれらの関連資機材（以下、大量破壊兵器等）の拡散、移転に対する国際社会の懸念が高まっている。東アジアにはマラッカ海峡など同地域の経済発展に不可欠な輸送ルートがあるが、近年海賊の活動が増加しており、船舶の安全航行に対する脅威となっている。またテロリストが海上テロを行ったり、警備・管理が相対的に脆弱な海上ルートを大量破壊兵器等の輸送に活用する危険性が増している。

国際テロ組織アル・カーイダによる2000年の米駆逐艦コールへの攻撃、さらに2002年におけるイエメン沖でのフランスのタンカーへの攻撃は、国際テロ組織が海上でも活動できる能力があることを示唆した。世界で最も船舶の航行が活発なマラッカ海峡でのテロ活動は世界経済にも多大な影響を与えるため、沿岸国の治安当局も警戒感を高めている。東アジアにおいては、海賊とテロリストが連携し、海上テロを発生させるのではないかと懸念があるが、その事例はいまだない。しかし、東南アジアでは、海賊が横行し、テロのネットワークが存在していることからその可能性は否定できない。

また、海上ルートを介した大量破壊兵器等の輸送をいかに阻止するかも重要な課題となっており、そのため船舶の航行や貨物の管理を強化する措置が導入されてきている。拡散に対する安全保障構想（PSI）や国連安全保障理事会（以下、国連安保理）決議1540をはじめとして、大量破壊兵器等の流出を管理・阻止する一定の強制力のある新たなイニシアティブも生まれてきた。東アジアにはこれらの試みに対し消極的な姿勢を見せる国もあるものの、域内諸国のより積極的な参加を働きかけることが日本に求められている。

1 東アジアの海上テロと大量破壊兵器拡散懸念

(1) 増大する東南アジアの海賊行為と海上テロの懸念

東アジアは、民族、宗教、言語、さらには政治体制、経済の発展段階まで多様性に富む地域である。多様性故に地域的な統合やコンセンサスを形成しにくい面がある。半面、東アジアの経済的多様性は、日本を先頭とする雁行型の発展形態を可能とした。その結果として、東アジアは地域全体として長期的な高度経済成長を実現してきた。こうした地域は世界でもほかに例がない。また、東アジア域内における貿易量が増加し、相互依存度が高まり、自立的な景気循環メカニズムが生まれ始めている。こうした東アジアの発展を可能にしたのは、日本、さらには新興工業国・地域(NIEs)から域内各国・地域への直接投資の拡大であった。投資の拡大を可能にしたのは、この地域が相対的に安定していたためである。今後も、東アジアが投資と貿易の好循環に支えられてさらに発展する可能性は高い。近年同地域で、2国間や多国間の自由貿易協定の締結が活発化し、将来的には東アジアの経済統合を実現させようという動きがある。

表1—1 東アジア域内の輸出推移

(単位:億ドル)

国	年	輸入国・地域				合計
		日本	NIEs	ASEAN4	中国	
日本	1981	—	213	107	51	371
	1991	—	669	254	86	1,009
	2001	—	875	375	309	1,559
NIEs	1981	91	83	92	2	268
	1991	320	417	277	19	1,033
	2001	499	871	586	283	2,239
ASEAN 4	1981	162	89	17	4	272
	1991	231	234	41	23	529
	2001	403	588	180	588	1,759
中国	1981	47	7	7	—	61
	1991	103	48	21	—	172
	2001	450	233	100	—	783

(注) NIEsには韓国、台湾、シンガポールのみが含まれ、香港は含まれていない。ASEAN4はインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ。

(出所) 経済産業省編『通商白書2003』(経済産業調査会、2003年)より作成。

東アジア域内の貿易（輸出）は80年代から急激に拡大している（表1—1参照）。NIEsの輸出は、81年からの20年間で約8倍、同様にASEAN4（インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ）は約6.5倍、中国は実に12倍以上の増加となった。しかも、東アジアにおける貿易構造は垂直的な貿易から、部品・製品を相互に取引する水平貿易、あるいは企業・産業間貿易に転換してきている。東アジア域内で生産ネットワークが形成されているといわれるゆえんである。こうした東アジア諸国の輸出拡大に主導された経済成長によって、域内における主要港の貨物取扱量も急激に増加している。コンテナ取扱量から世界の主要港の上位10港を見ると、2002年では、香港をトップに上位6位までがアジアの港で占められている。第1位の香港の取扱量は1,914万個（80年では1,465万個、世界第3位）、次いでシンガポールの1,680万個（同917万個、同6位）、釜山944万個（同634万個、同16位）、上海861万個（同不明、同20位以下）などと続いており、韓国および中国の主要港の躍進が目立つ。

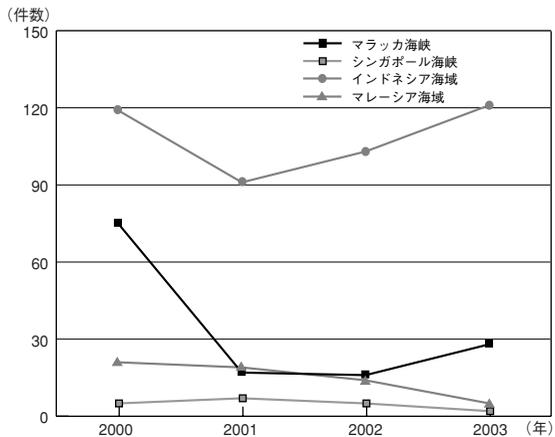
商品貿易を支える主な輸送手段は海上輸送である。日本は資源希少国であり、必要な資源は海外から輸入せざるを得ず、海上輸送ルート of 安全確保は日本の国益に直接的にかかわる重要な問題である。また、世界経済の安定的な発展にとっても海上航行の安全確保は重要な課題である。東アジアには、マラッカ海峡、シンガポール海峡から南シナ海、東シナ海に通じる重要なシーレーンが通っている。マラッカ海峡は海峡幅も狭い上に、世界の海上輸送量の約4分の1、北東アジア諸国（日本、中国、韓国）の貿易量の約2分の1がこの海峡を通過し、年間約5万隻の船舶が航行する世界で最も航行量の多い海峡である。中東地域から日本、韓国に向かう石油タンカーの80%以上がマラッカ海峡を通過しており、北東アジアにとっては死活的に重要な海上ルートになっている。しかし、近年、マラッカ海峡やその周辺の海域において海賊被害が増加しており、安定的な輸送確保に当たっての大きな懸念材料になっている。さらに2001年9月11日の米国同時多発テロ事件以降、アル・カーイダが攻撃の標的を観光地や商業施設などソフトターゲットにも拡大していることな

どから、海上テロに対する懸念も増大している。

国際商業会議所傘下の国際海事局（IMB）の統計によると、世界の海賊行為の件数は2000年の469件をピークに、2001年には335件に減少した。しかし、2002年、2003年には増加に転じ、それぞれ370件、445件となり、2000年の件数に迫る水準となった。海賊の多発地域は、東南アジア海域であり、2003年の発生件数は156件で、全体の35%を占める。2000年の東南アジア海域での発生件数が占める割合が47%であったのに比較すると、その後低下傾向を示している。これは、マレーシアおよびシンガポールによる海上警備が強化され、シンガポール海峡やマレーシア海域での海賊行為が減少したことによるものである。事実、シンガポール海峡での海賊行為は、2000年の5件から2003年には2件に減少している。マレーシア海域でも同様に、21件から5件にまで減少している。一方、インドネシア海域での海賊行為は増加しており、2003年では121件と東南アジア海域での発生件数の78%を占め、これが東南アジアの件数を大きく押し上げている。

日本船の海賊被害状況を見ると、被害件数は99年の39件をピークに減少傾向にあり、2003年では合計で12件であった。地域別に見ると、東南アジア海域での被害が圧倒的に多く、ピーク時の99年では39件のうち27件が同海域での被害であり、2003年でも12件中11件が東南アジア海域で発生したものであった。89年から2003年までの累計で見ると、総被害件数194件のうち東南アジア

図1-1 東南アジアにおいて発生した海賊被害の件数



(出所) 国際海事局ホームページより作成。

海域での件数は138件と、全体の71%を占めている。東南アジア海域での被害のほとんどがインドネシアの海域で発生しており、最も危険な海域となっている。

なお、IMBは7月、2004年上半期に世界各地で起きた海賊事件の発生状況を発表した。それによると、海賊発生件数は182件で、2003年同期に比べ52件減少したものの、マラッカ、シンガポール両海峡では大幅に増加した。地域別に見ると、インドネシア海域での発生数が最も多く50件（2003年同期は64件）で、全体の4分の1を占めた。マラッカ海峡は20件（同15件）と90年以降では最多となった。シンガポール海峡も7件（同0件）と99年に次いで多く、両海峡を合わせ2003年同期のほぼ2倍となった。さらに、襲撃された船舶の乗組員の死者が大幅に増え、凶暴化が顕著となっている。

近年海賊行為が凶悪化しているのに加え、IMBは最近の海賊行為の特徴として次の点を挙げている。

①2003年には商船のハイジャックはなくなったが、過激な武装集団

表1—2 日本船の海賊被害件数（地域別）

年	合計	地域					
		東アジア（うち東南アジア）	インド	アフリカ	中南米	その他	
1989	1	1	1	0	0	0	0
1990	4	4	4	0	0	0	0
1991	8	8	8	0	0	0	0
1992	7	7	7	0	0	0	0
1993	2	1	0	0	1	0	0
1994	8	6	6	1	0	1	0
1995	8	5	2	1	0	2	0
1996	11	10	8	0	1	0	0
1997	18	12	12	1	2	0	3
1998	19	14	14	1	4	0	0
1999	39	28	27	6	1	1	3
2000	31	22	22	5	0	3	1
2001	10	4	4	3	0	3	0
2002	16	12	12	0	2	1	1
2003	12	11	11	1	0	0	0
総計	194	145	138	19	11	11	8

(注) 被害件数は、現に船舶に乗り込まれたり、物品を盗まれたりした事例の件数。また、関係船社などから任意に提供された事案のみ件数として計上されている。

(出所) 国土交通省ホームページより作成。

が資金目当てに乗組員を拘束、誘拐し身代金を要求したり、タグボートやバージといった小型船を攻撃するケースが増加している。

②危険貨物を積載するタンカーへの攻撃が増加している。これらのタンカーが過激派やテロリストによって乗っ取られれば、環境や安全保障上の大きな脅威となる。

③インドネシア海域、マラッカ海峡およびビンタン島周辺では複数のボートを使用して同時に船舶を襲撃する事例が増加している。

このように、最近の海賊行為は、周辺の住民や漁民による単純な金品の強奪行為から、東南アジアの分離・独立運動などを主導する過激派やテロリストの仕業と推測されるような行動に変化してきていることを示唆している。インドネシアでは、97年の通貨危機を受けてスハルト体制が崩壊した上に、危機後の経済回復がほかの東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟国に比較して停滞している。これらに加え、アチェやマルクでの分離・独立運動、宗教紛争がなかなか沈静化せず、2003年には国軍と自由アチェ運動（GAM）との衝突が再燃した。こうした要因が海賊行為の多発につながっているとみられる。シンガポール海峡やマレーシア海域での海賊行為は海上パトロールの強化によって減少したが、これは海賊行為を抑制するには海上警備の強化が効果的であることの証左である。しかし、インドネシアでは財政難から海軍の増強も困難な面があり、多数の島嶼を含む領海を警備するには限界がある。こうした警備体制の脆弱性もインドネシア海域における海賊の増加につながっている。一方、米国を中心とした対テロ戦争の一環として、国際テロ組織の資産凍結が世界的に進展し、資金不足を補うためテロリストが新たな資金源として船舶を襲撃する可能性もある。船舶の航行量が多く、海上警備や船舶の管制能力が脆弱な東南アジア海域は、テロリストにとっては格好の標的となる可能性がある。

（2）グローバル・サプライ・チェーン分断の懸念

米国同時多発テロ事件以降、輸送手段の安全確保に対する関心が高ま

っている。民間旅客機を使用し甚大な被害を発生させたテロ行為は、各国航空当局者に対し貨物、旅客管理の厳格化の必要性を再認識させ、その結果、空港での検査、出入国管理が強化されつつある。しかし、海上輸送に関しては、港での管理は強化されてはいるものの、依然としてテロや海賊行為に対する警戒は航空輸送手段に比較して脆弱な面が多い。海運業では、乗組員の資格審査の統一基準はなく、また、乗組員は船籍国の人間ではなく、外国人である場合が多い。テロリストが乗組員として乗船する可能性もある。船籍も船舶の所有国ではなく海外船籍のものが多い。さらに商船や客船には船自体に海賊やテロリストに対する防衛手段もないことから、出航後は襲撃を受けやすく、運行管理も航空機ほど厳格ではない。貨物や船舶自体の価値も高まっており、格好の標的である。こうした海上輸送手段の脆弱性に加え、マラッカ海峡周辺海域における海賊事件の増加が、海洋上の安全保障に対する警戒感の高揚に拍車をかけている。

2000年10月にイエメンのアデン港で停泊中の米国海軍の駆逐艦コールが、ゴム製のスピードボートによって攻撃され、さらに2002年10月にはイエメン沖でフランスのタンカーが同様な攻撃を受けた。いずれもアル・カーイダの犯行とみられている。また、2004年5月にCNNは、西側情報筋が、アル・カーイダが主要港やジブラルタル、スエズ、マラッカ海峡などチョーク・ポイントといわれる主要な海峡で船舶を攻撃する計画があるという情報を得たと伝えた。さらにマシュー・デイリー米国務次官補代理は、シンガポールにおいて、米国が海上テロの危険性に懸念を抱いていることを表明した。米連邦捜査局（FBI）のロバート・ミューラー長官も香港で、港湾ばかりでなく商業都市や商業センターもテロの対象になり得ると警戒を呼びかけた。国際テロ組織であるアル・カーイダが海上の船舶を攻撃できる能力を有すると認識され、国際社会は海上でのテロ攻撃に対する警戒感を強めている。経済的な理由によって船舶から金品を強奪する海賊とは異なり、海上でのテロ行為は、政治的な動機を持ち、金品の強奪そのものより人的、物的な被害を与えて、自

らの政治的目的を遂げることを目指している。海上のテロの攻撃形態としては、船舶を攻撃し、沈没させたり、船舶そのものを武器にして港湾施設やほかの船舶、石油精製施設などを攻撃することが考えられる。石油タンカーや石油化学品、液化天然ガス（LNG）タンカーは格好の標的である。これらのタンカーは、沈没させたり技術的に爆破可能になれば、それ自体武器となり得、グローバル・サプライ・チェーンを分断する恐れがあり、環境にも重大な影響を与える。また、エネルギー価格や輸送保険料の高騰など輸送コストの上昇にもつながり、世界経済に悪影響を及ぼす。

特に、狭隘でしかも石油タンカーなどの航行量が多いマラッカ海峡の周辺国では海洋安全保障に対する関心が高まっている。東南アジアにはアル・カーイダと関連するテロ・ネットワークとみられるジェマ・イスラミア（JI）が存在し、過激なテロ事件を発生させていることが要因になっている。実際、JIは、2002年10月のバリ島の爆破事件、2003年8月のジャカルタにおけるJWマリOTT・ホテルの爆破事件、さらには2004年に入ってからオーストラリア大使館前の爆破事件などに関与している。また、フィリピン南部のミンダナオ島にもJIと連携するモロ・イスラム解放戦線（MILF）や人質事件を繰り返すアブ・サヤフなどが存在している。シンガポールは中継貿易港として発展してきたため、世界のハブ港となっている。それだけに海上における海賊やテロの脅威に対する懸念を強く抱いている。事実、トニー・タン副首相は、2004年6月、英国の国際戦略研究所（IISS）が主催したシャングリラ会議において、海上のテロは世界貿易の発展を阻害するものであり、テロリストはハイジャックしたタンカーやほかの船舶自体を武器に、港湾施設や石油精製施設などへ攻撃を仕掛けてくる可能性があるとの懸念を表明し、海上テロの脅威を強調した。そして、米国が提唱した地域海洋安全保障構想（RMSI）にも支持を表明した。また、インドネシアでは2002年のバリ島の爆破テロ事件後、テロリストに対する捜査が強化され、多数のJIメンバーが逮捕された。これらメンバーの供述も海上テロの可能性を裏

付けるものもあった。2004年8月、インドネシア国家情報庁のヘンドロプリヨノ長官は、JIの上級幹部がマラッカ海峡を航行する船舶を標的としたテロ計画を練っていたと供述したことを明らかにした。シンガポールでも2001年末にJIのメンバーを多数逮捕したが、それらの供述でもチャンギ海軍基地に寄港する米海軍艦艇を攻撃する計画が存在していたことが判明している。

近年、海賊による船舶への攻撃にも海上テロの可能性を示唆するような動きがある。2003年3月には石油タンカーがスマトラ沖で10人の海賊に襲撃を受け、約1時間にわたってスピードを変えながら蛇行を続けるという事件が発生した。この事件は、テロリストがタンカーの操舵練習をしていたのではないかという憶測を呼んだ。2004年1月には、シンガポールへ向かう商船2隻がインドネシア海域で襲撃を受け、2月にも、GAMのメンバーとみられる武装海賊が、2隻のタンカーを襲撃した。同年4月には、フィリピンのスルー島付近で武装した海賊がタグボートを襲撃し、船長を含む乗組員を人質にとった。また同月にマラッカ海峡でも武装海賊がタンカーを襲撃した。こうした事件は主としてインドネシア海域で発生しており、タンカーのみならずタグボートのような小型船も襲撃される事例が多く発生する傾向が見られる。インドネシア海域で発生する事件の一部はGAMなど過激派によるものとみられ、インドネシア国軍による攻撃によって行き場や資金源を失い、海賊行為に出ていると推測されている。これら過激派がテロリストと連携し、タンカーをハイジャックし、テロ攻撃を行う可能性もある。また、タグボートなど小型船は、攻撃用だけではなくテロリストの資金源となる麻薬や武器の密輸に使われる可能性もある。事実、7月にフィリピン政府は、ライフルなどの武器を密輸しようとしていた小型船を拿捕したと発表した。これらの武器はMILFにわたるものであったという。

2004年2月27日に、フィリピンのマニラ湾でスーパーフェリー14号が爆破される事件が発生した。この事件では63人が死亡、53人が行方不明となり、東南アジアでは2002年10月のバリ島における爆破テロ事件

以来の大惨事となった。当初アブ・サヤフが犯行声明を出したものの、フィリピン政府は否定していた。しかし、10月に、同政府はこの事件には6人のアブ・サヤフのメンバーが関与していたとし、そのうち、フェリーに爆薬を仕掛けた実行犯2人はすでに逮捕したと発表した。同フェリーの所有者は、事件の前にミンダナオ周辺海域の自由な航行の見返りに100万ドルの通行料を要求する犯人側からの脅迫状を受け取っていたという。アブ・サヤフはこれまでも外国人を人質にとったり、小型船で武器の密輸を行い、都市部や港湾施設で爆破事件を繰り返していた。フィリピン政府は、米軍との共同演習を行いアブ・サヤフ壊滅に注力してきたが、アブ・サヤフを壊滅させるには至っていない。

グローバル化が急速な勢いで進行している状況下で、海賊やテロリストによるグローバル・サプライ・チェーンの破壊は、一部であっても波及効果は大きく、世界経済に重大な悪影響を与える。海賊やテロリストによる船舶の爆破、港湾施設への攻撃、武器や麻薬などの密貿易のみならず、近年では大量破壊兵器等が海上ルートを使ってテロリストに流出するのをいかに防ぐかも海洋安全保障の大きな課題となっている。

(3) 不十分な対応策

海賊行為とテロリズムの動機は異なる。海賊行為は経済的な要因が動機となり、直接的な金品の強奪が目的となる。しかし、テロリズムでは、一般的に、過去からの宗教的、民族的な疎外感が要因となり、政治的・宗教的なイデオロギーを実現することに目的がある。しかし、両者に共通する要因もある。経済的な不均衡、貧困層の拡大、治安維持能力の脆弱性などは共通の発生原因として挙げることができよう。経済的、社会的弱者は犯罪に走りやすく、国際テロ組織にとっても工作員としてリクルートしやすい。従ってこれらの共通原因を解消することは、海賊およびテロを抑制するためには有効である。しかし、発展の不均衡の是正や貧困の解消は国家の開発戦略にかかわる問題であり、長期的な対応が必要となる。

開発戦略の見直しとともに、海上警備の強化も必要であり、テロ、海賊や密輸など国境を越える犯罪に対応するには地域的、国際的な協力も不可欠である。また、国内でも官庁間、および民間企業と官庁間の協力強化も必要である。米国はマラッカ海峡などの警備を強化するため、RMSIを提唱したが、インドネシア、マレーシアが強く反発したため、実現はしなかった。理由としては、これら2カ国の領海に米海軍が警備に入れば主権が侵されることになるためである。さらに、米国の行動がテロリストを刺激しかねないという懸念もあったとみられる。また、中国も東南アジア海域の安全確保には強い関心を示している。2004年10月にマラッカ海峡の安全保障に関する国際会議が開催された。同会議において中国外交部の趙鑑華参事官は、中国もマラッカ海峡に大きな利害を有しており、沿岸国の要請があれば支援する旨の発言を行った。中国は近年の経済成長によってエネルギー消費が拡大し、それにともない石油輸入量が増加している。マラッカ海峡はその輸入ルートの生命線でもあり、海峡の安全確保は中国にとっても死活的な問題である。また、米国の東南アジア海域でのプレゼンスの強化を中国としては牽制しようという目的もある。しかし、沿岸国のインドネシア、マレーシアは、資金的、技術的な支援に期待はするが、主権を侵害するような中国の軍事プレゼンスには反対の態度をとる可能性が大きい。

インドネシア、マレーシア、シンガポールは2004年6月末に3カ国合同で警備強化を実施することで合意した。この合意の下で、それぞれの海軍は通常の警戒行動に加えて、5から7隻のコルベット艦を展開し、各国領海における警備を強化することになっている。また、3カ国の海軍の間にはホットラインを設置し、絶えず情報交換を行うことになっている。しかし、他国の領海内での警備は認められてはならず、犯罪者が他国の領海に入った場合は、このホットラインを使用して相手先の海軍に通報することになっている。海域での主権問題は依然として未解決のままであるが、これら3カ国のコルベット艦がマラッカ海峡周辺に展開されれば、海賊行為に対する抑制効果は大きい。

国際的な条約として海賊行為など海洋の航行の安全を妨げる行為を防ぐものとしては、国連海洋法条約（UNCLOS）に海賊行為の抑止のための各国の協力義務についての規定（第100条など）があるほか、

88年に採択された「海上航行の安全に対する不法な行為

マラッカ海峡の合同警備開始式典で航行するインドネシア、シンガポール、マレーシア3カ国の海軍艦艇

（ロイター＝共同）

の防止に関する条約」（ローマ条約）がある。これは海上の一定の海上犯罪について関係当事国間に裁判権を設定し、とりわけ容疑者が所在する国について引渡し処罰を義務付けるものである。これを締結すれば、有効な海賊・テロ対策となり得るが、海賊が多発するインドネシアやマレーシアは主権の侵害を懸念して締結しておらず、シンガポールは2004年2月に締結したばかりである。また、この条約はハイジャックや破壊行為の取り締まりが主体で、マラッカ海峡周辺で発生する強盗のたぐいの犯罪を取り締まるには効果的ではないという評価もある。従って、東南アジアでは海域の共同パトロールが最も効果的といえよう。警備艇やそのほかの船舶による警戒とともに、ヘリや哨戒機による警備の強化も不可欠であるが、インドネシアやフィリピンのように財政赤字や経済不振に見舞われている諸国では、航空機や艦艇を調達する余力がなく、国際社会の技術的、経済的支援を仰がざるを得ない。

2 新たな拡散防止イニシアティブと東アジアの対応

(1) 輸送管理の強化の必要性

近年、世界で自由貿易圏の創設が進展しており、東アジアでも中国・ASEANの自由貿易協定、日本・ASEANの経済緊密化協定など、自由貿

易圏の形成に向けた動きが活発化している。世界の貿易は今後ともますます自由化されることは明らかであり、ヒト、資本の移動も一層自由になる。それにともなって、海洋はより多様な脅威にさらされやすくなる。東アジアには北朝鮮というミサイル輸出国が存在し、さらには近年の目覚ましい工業化によって大量破壊兵器やその関連資機材および汎用品の生産能力を獲得した国も少なくない。相対的に警備が脆弱な海上輸送によって、これらがテロリストなどに流出する可能性が高まる懸念がある。それを防止するには、海上の警戒を強化するとともに、積み出し港、荷揚げ港での貨物の管理・検査の強化が不可欠であろう。特にコンテナの場合は武器そのほかがいったん梱包されると検査・発見が容易ではないといわれており、何らかの対策を要しよう。

輸送貨物の安全を確保するものとして、2002年に米国が提案した海上コンテナ安全対策（CSI）がある。これはコンテナの検査を電子的に行うことを前提に、ハイリスク・コンテナを峻別するリスク基準を作成し、輸出国へ米国の税関担当者を派遣した上で、米国到着前に貨物の事前チェックを行うとともに、個体識別技術を含む情報技術開発を行うことを包括的に定めたものである。世界のハブ港といわれるところのほとんどが参加しており、東アジアでも同様である。しかし、問題は対象となるコンテナは米国向けのもののみであり、東アジア諸国向けのコンテナは対象にならないという欠点がある。さらに検査設備や検査官の養成にもコストが掛かり、途上国には負担が大きい。

米国はさらにアジア太平洋経済協力（APEC）会議においても輸送上の安全対策「APEC域内における安全な貿易（STAR）イニシアティブ」を提案している。これはAPEC地域において安全な貿易を確保するためのテロ対策の一環で、貨物、船舶、旅客、航空の安全確保を目的とした対策である。同イニシアティブは2002年10月、メキシコ、ロス・カボスにおけるAPEC首脳会議で採択された、「テロリズムとの闘い及び成長の促進に関するAPEC首脳声明（APECテロ対策首脳声明）」に盛り込まれた。具体的には船舶・航空機の安全確保、港湾・空港施設警備強化、

入国管理、貨物検査の強化、旅客情報の事前通告などからなる。このイニシアティブもコスト負担が大きく、貿易とのトレードオフにならないか懸念されている。

2002年12月国際海事機関（IMO）の第5回海上人命安全条約締約国政府会議において、船舶及び港湾施設の国際保安規則（ISPSコード）が採択された。これによって総トン数300t以上の船舶に船舶自動識別装置（AIS）を2004年12月末（新造船、旅客船、タンカーおよび総トン数5万t以上の船舶については2004年7月1日）までに設置することが決められた。そのほか、船舶識別番号の表示、履歴記録の備え付け、テロなどにより船舶が危険な状況にあることを沿岸国などに通報する警報装置の設置が義務付けられている。さらに、条約の要件を船舶が満たしていることを確認するため、寄港国は監督を行い、要件を満たしていない船舶が港内にある場合には、出航差し止めなどの措置に加え、港からの排除といった強制措置をとることができ、また、このような船舶が領海内で港に入ろうとしている場合には、入港拒否を含む所要の措置をとることができるとされている。ISPSは民間海運会社に負担を強いるが、海賊や海上におけるテロの防止には有効であろう。

CSIやISPSコードなどの対策は、先進工業国や国際貿易に従事する大企業には負担は相対的に小さいが、自動識別装置や警報装置の設置は、東南アジア地域における途上国や沿岸貿易に従事する現地の小規模企業に多大な負担となる。海上の安全を確保するにはさまざまな利害の対立や主権の問題などの障害があり、唯一有効な手段はなく、セーフティーネットとしていくつかの対策を組み合わせることが必要であろう。そのための負担ができない発展途上国には先進諸国からの人材養成や機材供与などを含む支援が不可欠である。最近ではこれら港湾での管理規制強化に加えて、一定の強制力をとれない、より普遍的なWMD拡散防止に貢献する新たなイニシアティブが打ち出されてきた。その1つが、国連安保理決議1540であり、いま1つがPSIである。

2004年4月28日、国連安保理は決議1540を全会一致で採択した。同決

議は、テロ組織など非国家主体が大量破壊兵器等を取得・使用するのを防止するために、国連加盟国に対し、①大量破壊兵器等を開発、取得、移転、使用しようとする非国家主体に支援を与えないこと、②非国家主体が大量破壊兵器等を開発、取得、移転、使用することを防止するための国内法を整備し、施行すること、③大量破壊兵器等、とりわけその資機材の管理・保全、物理的防護、輸出管理を徹底するための国内措置を講ずること、それに④この決議を採択してから6カ月以内に決議の実施状況や実施計画を国連安保理の下に設ける委員会に報告することなどを義務付けた。決議1540には、不履行国に対する罰則や制裁は盛り込まれていないが、決議が国連憲章第7章に基づいていることから、状況次第では何らかの「強制的措置」がとられる可能性をはらんでいる。

PSIは、国際社会の平和と安定に対する脅威である大量破壊兵器等の海上、陸上、航空での輸送・移転を阻止することを目的に、国際法や参加各国の国内法の範囲内で参加国が共同でとり得る措置を検討する取り組みであり、2003年9月に採択された「阻止原則宣言」(解説参照)に基づいた措置である。平時にあっても、運航中の船舶を停止させ、臨検すること自体、新しい活動ではない。しかしながら、それを実施するために国家間で組織的に情報を交換したり、あるいは協力関係を構築するといった事例は見当たらなかった。またPSIは、原子力供給国グループ、オーストラリア・グループ、それにミサイル技術管理レジームなどの輸出管理制度、さらには前述した国連安保理決議1540が国連加盟国に求める措置、すなわち大量破壊兵器等の国内保全措置や輸出管理の実施・強化を補完して、大量破壊兵器等の拡散・移転を防ぐことが期待される。

PSI参加国は、上記の阻止活動の実効性を高めるために、2003年9月にオーストラリア沖の珊瑚海で実施された海上阻止訓練を皮切りに、2004年10月に実施された日本の主催による相模湾沖での海上阻止訓練を含め、海上、空港、税関などにおいて、13回にわたり訓練を重ね、参加国の関係機関の練度の向上や相互の連携の強化を図っている。PSI活動を有効ならしめるためには、正確な情報を取得できるか否かが大きな

解説

拡散に対する安全保障構想(PSI)「阻止原則宣言」

日米など11カ国からなるPSI原参加国は、2003年9月のパリでの会合の際、PSIの目的や、大量破壊兵器等の拡散防止のための原則を記した「阻止原則宣言」を採択した。同時に、大量破壊兵器等の拡散に懸念を有する国との対話を通じてその考えとコメントを求めていくアウトリーチ活動を進めることと、取り組みを強化し得るアウトリーチ対象国からの申し出を考慮し検討する用意があることを盛り込んだ議長発出プレスステートメントを発表した。

「阻止原則宣言」に盛り込まれた主たる原則は以下のとおりである。第1に、単独または他国と協調して、拡散懸念国・非国家主体（以下、拡散懸念国等）への、または拡散懸念国等からの大量破壊兵器等の移転および輸送を阻止するために、効果的な措置をとる。第2に、PSI参加国間で情報を共有するとともに、その秘密保全を確保する。第3に、上記の目的を達成するために、必要に応じて、関連国内法を見直すとともに、関連国際法や国際的枠組みを強化する。

上記の原則の下、阻止原則宣言は、PSI参加国に対して、その国内法が許容し、また国際法および国際的な枠組みの下での義務に合致する範囲において以下の具体的な行動をとることを要請している。第1に、PSI参加国が、その管轄内にある個人も含め、拡散懸念国等へあるいは拡散懸念国等から大量破壊兵器等の輸送および輸送協力は行わないことである。第2に、PSI参加国が、自国籍船舶が拡散懸念国等との間で大量破壊兵器等を輸送しているとの疑いが生じた場合、内水、領海、および他国の領海外の海域において、その船舶を臨検し、確認された関連貨物を押収することである。第3に、PSI参加国が、他国による自国籍船舶の臨検および関連貨物の押収に同意を与える必要がある場合には、これを真剣に考慮することである。第4に、PSI参加国が、以下のために適切な行動をとることである。具体的には、拡散懸念国等へあるいは拡散懸念国等から大量破壊兵器等の貨物を運搬していると合理的に疑われる場合、内水、領海、接続水域（宣言されている場合）において停船および立ち入り検査し、発見された関連貨物を押収することである。次に、大量破壊兵器等の貨物を運搬していると合理的に疑われ、その港、内水および領海に入ろうとしあるいは出ようとする船舶に対し、乗船、立ち入り検査を求め、関連物資の押収を行うなどの条件を付けることである。第5に、PSI参加国が、自国領空を通航している航空機が拡散懸念国等の間で大量破壊兵器等を輸送しているとの疑いが生じた場合、検査のため着陸を求め、確認される場合にはその貨物を押収することである。また、かかる貨物を運搬していると疑われる航空機に対しては、事前に自国領空の通航権を拒否する。第6に、PSI参加国が、その港湾、空港そのほかの施設を、拡散懸念国等へあるいは拡散懸念国等からの大量破壊兵器等の貨物運搬の中継地点として使用しているとの疑いがある船舶、航空機そのほかの輸送手段を確認した場合、それらを検査し、確信される場合には、当該貨物を押収することである。

鍵となり、PSI活動に参加する国々の間で情報を共有することが不可欠である。

ただし、PSI活動の阻止効果を高めるためには、依然、次のような課題がある。国際法上、他国籍の船舶を当該国の許可なく公海上で臨検することはできない（ただし、「阻止原則宣言」では、PSI参加国は、適切な状況の下、他国による自国の国籍船の臨検と大量破壊兵器関連貨物の押収に同意を与えるよう真剣に考慮するとされている）。そのため、米国は、公海での船舶に対する臨検の機会を増やすべく、2004年の2月に便宜置籍船国の代表格であるリベリア、同年5月には同じくパナマと、そして同年8月にはマーシャル諸島との間で、大量破壊兵器等を輸送している疑いのある船舶に対する臨検を許容する乗船協定を締結している。この結果、米国国務省の説明によると、PSI参加国の船舶も含めると、現在、積載量（トン数）で見ても、世界の50%以上の商船が公海で米国の臨検の対象となり得るといえる。ただしこうした対策にも限界がある。臨検・搜索を可能とする協定を便宜置籍国と締結しても、拡散懸念国が便宜置籍を停止して自国の国旗の下で船舶を運用すれば、乗船協定に基づく米国の臨検をすり抜けることが可能である。

（2）消極的な東アジア諸国の対応

PSIに対する東アジア諸国の反応は、理念・目的に賛意を示すものの、具体的な阻止活動への参加の観点から見ると積極的とは言い難い。コアグループの一員としてPSIに参加しているのは日本とテロ対策や大量破壊兵器の拡散防止などで米国と歩調を合わせるようになったシンガポールのみである。ミサイルの輸出を公言してはばからない北朝鮮に隣接する中国、韓国はPSI活動に参画していない。また両国は、2004年5月31日から6月1日にポーランドのクラコフで開催されたPSI 1周年記念総会にも参加していない。

中国は、大量破壊兵器等の拡散を防止するというPSIの理念を支持し、国際法の枠組みの中で情報の交換や法執行措置の面で協力することにや

ぶさかではないとしながらも、PSIコアグループが計画している阻止活動と国際法の整合性に疑いがあるとの理由で参加を見合わせている。しかしながら、PSI活動は、国連海洋法条約など既存の国際法に則って実施されるものであり、既存の国際法との整合性が問題になるとは考えにくい。中国がPSIへの参加・協力を見合わせているのは、北朝鮮の核問題をめぐって六者会合を主催しているためであろう。いずれにせよ、中国からの協力は、PSI活動の実効性を確保する上で欠くことができない。また、中国が国際の平和と安全の維持に特別の責任を有するとされる国連安保理常任理事国であることから、PSIコアグループ諸国との協議を密にし、建設的な役割を果たす方向に進むことが期待されている。

韓国も、中国と同様、PSIの理念・目的に賛意を表明しているが、PSI活動には参画していない。盧武鉉政権は、六者会合が進行していることや南北朝鮮がさまざまな直接的な関係を有していることのほか、北朝鮮がPSIについて「北朝鮮の船舶を公海上で拿捕することを目的とした多国間の共同軍事訓練は、北朝鮮に対する先制的な軍事行動である」と非難していることを考慮して、PSIへの参加は北朝鮮をいたずらに刺激すると考えているようである。ただし、大量破壊兵器等の拡散に反対する立場は変わりなく、状況によってはケース・バイ・ケースでPSI活動に参加することもありえるとしている。

PSIに対するASEAN諸国の対応は一律ではない。クラコフでのPSI 1周年記念総会に参加したのは、ASEAN10カ国のうち、コアグループの一員であるシンガポールを除けば、タイのみであった。フィリピンは、PSIを研究しているとの姿勢を示す一方、2004年10月末に相模湾沖および横須賀港内で実施された海上阻止訓練には、シンガポール、タイ、カンボジアとともに、オブザーバーとして参加している。他方、インドネシアおよびマレーシアは、マラッカ海峡において共同で海賊対策を推し進めているものの、PSI活動に参加することには否定的である。

日本は、長年、大量破壊兵器等の拡散は、日本を含む国際社会の平和と安定に対する脅威ととらえ、核兵器および生物・化学兵器の廃絶・拡

散防止に向けて積極的に取り組んできた。また、近年、拡散懸念国やテロ組織による大量破壊兵器の取得・使用は深刻な脅威となっているが、日本は、こうした新たな脅威に対処するために打ち出されたPSI活動、さらには大量破壊兵器等の拡散防止に向けて国内の法整備などに取り組んでいるアジア諸国との協力関係も深めている。

PSIに関しては、日本が従前から進めている大量破壊兵器等の拡散防止の取り組みに沿ったものであることから、阻止原則宣言の作成を含め、PSI会合や活動に積極的に参加してきている。例えば、PSIの初めての阻止訓練として2003年9月中旬にオーストラリア沖の珊瑚海で実施された海上阻止訓練においては、海上保安庁の巡視船および特殊部隊が、公海上において日本国籍の容疑船に立ち入り検査などを実施し、防衛庁、自衛隊からも、自衛官を含む職員がオブザーバーとして参加した。また、2004年10月末には、日本の主催で米、仏、オーストラリアの関係機関（海軍、沿岸警備隊、税関）とともに相模湾沖および横須賀港内において、容疑船舶に対する海上阻止訓練を実施している。この訓練では、海

上保安庁の部隊が容疑船舶に対する追跡、停船、乗船、搜索、押収などの法執行活動を実施した。他方自衛隊は、艦船や航空機による搜索・監視などの警戒監視活動およびそれに基づく情報提供活動を行うとともに、海上警備行動を念頭に置いた乗船、立ち入り検査に関する展示訓練を行なった。

また日本は、近隣のアジア諸国に対し、PSIの理念・目的を説明し、その活動に参加・協力するよう働きかけを行っている。例えば、2003年11月、アジアにおける大量破壊兵器の拡散防止を主題として東京で開催されたアジ

相模湾沖で実施された海上阻止訓練で容疑船に乗り込む捜査員（2004年10月）

（写真提供・共同通信社）

ア不拡散協議において、ASEAN加盟国などアジア諸国にPSIへの協力などについて説明している。さらに、2004年5月中旬から2週間をかけて、海上での協力を主眼としたアジア不拡散セミナーを開催している。このセミナーでは、ASEAN諸国から海上法執行関係者を招き、海上での法執行体制強化のために必要な技術協力を行っている。また、2004年12月10日に閣議決定された「中期防衛力整備計画(平成17年度～平成21年度)」は、PSIに日本として主体的に取り組むことを明らかにし、今後もこうした活動に積極的に取り組んでいく姿勢を見せている。

国連安保理決議1540は、同決議を実施するに当たり、国連加盟国間の協力の推進を求めている。輸出管理制度など大量破壊兵器の拡散防止策の煩雑さにかんがみ、技術や行政能力の面で決議を実効的に実施できない国家が見受けられることを考慮してのことである。国連安保理決議1540が国連加盟国に求める施策の重要性は、化学兵器禁止条約(CWC)および生物兵器禁止条約(BWC)の締約国中、条約の義務履行を確保するための国内法を整備している国が、両条約ともに全締約国の約半数にとどまっている事実からもうかがえる。国内法を整備していない国が多く見られる理由は、それらの国々が、化学兵器や生物兵器を取得する意思も能力も有していないことを理由に、CWCやBWCの国内実施を緊急の課題ととらえていないためであろう。しかしながら、国家的規模の経済・技術基盤を要する核兵器開発と異なり、生物・化学兵器や放射線兵器の開発・取得は非国家主体でも可能である。しかも、工業化の進展により、締約国の国内で生物・化学剤や放射性物質の利用機会も増大していく。テロ組織など非国家主体による生物・化学兵器や放射線兵器の取得・使用の危険が高まっている現在、国連安保理決議1540の採択を契機にCWCおよびBWCの規定に基づく国内法を整備と実施、放射性物質や大量破壊兵器製造用の機微な資機材の貯蔵・使用・移転にかかわる国内監視の強化は、大量破壊兵器の資機材がテロ組織の手に渡るのを防ぐために欠くことのできない施策であろう。

こうした状況は東アジアにもあてはまる。ASEAN10カ国のうち8カ国

がCWCの締約国であるが、このうちCWCを履行するための国内法を備えている国は2カ国にすぎないことからこのことはうかがえる。こうした事態を踏まえ、日本は、国連安保理決議1540が採択される前から、さまざまな協力・支援活動を実施してきた。例えば、先に指摘したアジア不拡散協議はその一環である。また、93年より、アジアにおける輸出管理の重要性について共通の認識を育むことを主たる目的にアジア輸出管理セミナーを毎年実施してきている。

2004年6月に開催されたシーアイランド主要国首脳会合(G8サミット)が採択した「不拡散に関するG8行動計画」においても、国連安保理決議1540は確認されている。G8行動計画は、国連安保理決議1540を受けて、国連加盟国に対し、大量破壊兵器を禁止・規制する多国間条約の下での義務の国内履行、法執行能力の構築、さらには効果的な輸出管理の確立を求めたのである。日本を含むG8諸国は、安保理決議1540を強く支持するとともに、同決議の迅速かつ完全な実施を図るために支援を行う用意があると宣言している。日本は、大量破壊兵器等についての拡散防止レジームのすべてに参加し、積極的に取り組んできた。東アジアにおける大量破壊兵器等の拡散防止を効果的にするためには、日本はこうした実績から得られた経験・知見を最大限活用し、アジア諸国への支持、協力を働きかけていく必要がある。