

中間報告書（未定稿）

2014年7月14日

序言

2013年、笹川平和財団および戦略国際問題研究所（CSIS）は、2030年を見据えた日米同盟およびアジアの共通の目標、ビジョンの共有、そしてそれらを将来起こり得る様々な展開の中で達成するための方途につき提言を行うべく、日米二国間の著名な政策立案者や研究者で構成された委員会を発足させた。リチャード・アーミテージ、ジョン・ハムレ、加藤良三が共同議長を務める日米同盟の将来に関する日米委員会（以下委員会）は、本日を含めて、3度の会合を開催し、安全保障上の中長期の諸課題を見定め、日米同盟、日米の戦略をさらに高度化し、前進させるために必要な手だてについて議論してきた。これまでに、中国の戦略の担い手、中国経済、中国の軍事力の将来、米国および日本の安全保障政策および改革、朝鮮半島情勢、エネルギー協力、そして環太平洋パートナーシップ（TPP）等のより広範な意味合いを持つ二国間問題に関し、専門家の論文およびブリーフィングが委員会向けに提供されてきた。この中間報告書は、委員会による現時点における分析、評価を紹介するものである。

以下の文書は本報告書の附属文書として添付される。

- Decoding China's Emerging "Great Power" Strategy in Asia  
(中国のアジアにおけるグレートパワー戦略の解明)
- Final Report: Research on PLA Modernization  
(人民解放軍の近代化についての最終報告書)
- The Future Economic Growth of China and Security in East Asia  
(中国の今後の経済成長と東アジアの安全保障)
- Maritime Expansion by China as it Pursues Changes in Order  
(秩序変更を目指す中国の海洋進出)
- Report on the Energy Security  
(「日本エネルギー安全保障」調査報告書)
- Japan's Democracy Diplomacy  
(日本の民主主義外交)

*共通の価値および利益に基づく同盟*

60年以上にわたって日米同盟はアジア太平洋の安全保障と繁栄の礎であった。国際的な政治経済システムと日米2カ国間の相対的なパワー配分の劇的な変化にもかかわらず、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障

条約は、依然としてアジアにおける日米両国の戦略の中心である。条約の起草者は、先見の明を持って、安全保障と経済協力及び制度構築にかかる幅広い議題を明確に結びつける第2条を設けている。半世紀前に日米間で取り決められた戦略上の核心となる取り決め、即ち、米国が対日防衛義務と引き換えに極東における平和と安全の維持を目的として、日本の基地へのアクセスを得るという中核は今日も依然有効であるが、アジア太平洋、広範な国際システム、そして両国の政治的、経済的な動向における諸変化に呼応し、重要な再検討と時代適応を求められている。

### 変化する安全保障環境：一般的な特徴

アジアは、世界で最もダイナミックな地域として際立った存在であるが、そこには経済的な相互依存や繁栄と主要国間の摩擦の高まりとが軌を一にして起こっている。米国は今後数十年間、世界最強の大国であり続け、また、東アジアのパワーバランスの中核であり続ける。相互利益に基づくアジア太平洋コミュニティの設立と、安全保障及び経済協力のための種々の新たな多国間フォーラムの設置に向けて当該地域には幅広い支持があるものの、相互信頼に基づく安全保障を作り出す能力は、相対的なパワーバランスの変化、領土紛争、歴史を巡る対立、核拡散に由来する諸課題に先を越されている。このことが米国と日本にとって地域の安定を確保する上で負担となり続けており、日本が平和と安全への能動的貢献者たることに対する期待を高めている。中国が拡大する経済力および軍事力を現行の国際ルールに基づくシステムへの挑戦と近隣諸国の強制のためにどの程度用いるのかという新たな問題の下で、米国、日本および志を同じくする諸国は、地域の経済・政治的発展に対する中国の貢献を阻害しないようにしながら、ルール作りを強化し、我々にとって有利なパワーバランスを維持して行くための方途を追求している。歴代の米国および日本政府はほぼ20年間にわたってこうした課題に対応しており、他の地域諸国は自国に有利な戦略的均衡の保証を得るために日米同盟への期待を高めている。その一方、理解できるところであるが、東アジアの諸国は中国政府から敵対行為を受けたり、中国との好ましい相互経済関係のパターンの破壊を招くことに対しては注意深くなっている。中国による隣国への圧力が時と共に高まりつつある現状の下、委員会は、中国のこの地域に対する戦略決定の基本要素を改めて検証し、中国政府のエンゲージメント、抑止、諫止及び中国政府に対する我々の側からの保障を最大限効果的にするための具体的な手だては如何にあるべきかを再検討することの重要性を認識するものである。中国が責任ある行動をとる場合にはインセンティブを与え、責任ある行動をとらない場合には、ディスインセンティブを与える戦略環境を醸成することが鍵となる。

## 中国の戦略的意図

委員会は、逐次展開される中国政府のアジア戦略における外交、軍事、情報、経済の諸構成要素と、中国の政治、軍事、経済における一連の将来像の如何を検証してきた。中国共産党指導部は持続的経済成長にコミットし、特に米国との間の全体的に前向きな関与を探求しているとの一般的な兆しはあるが、最近の事態の展開は、中国の戦略の評価は (a) 中国の能力 (特に軍事力)、(b) その行動パターン、(c) その意図の注意深くかつ客観的な分析に基づいて行われるべき必要性を示唆している。終局的には、東アジアにおける大規模な紛争は、地域全体にとって破滅的であるが、中国ならびに中国共産党の正当性にとって最大の脅威となるという点において委員会の意見は一致した。中国政府が政治面、外交面、経済面および軍事面においてかかる潜在的な紛争のリスクをいかに計算するのか、そして前線に位置する諸国が、中国政府の一連の行動に対してその都度受動的な反応を試みるだけでなく、もっと能動的な措置を講ずることの追求を含め、中国の挑発により効果的に対応し、抑止するための方途は如何にあるべきかについて委員会は検討を継続する。委員会は、中国の拡大する役割と影響力に関する中国指導部の最近の言動に対し、多くの東アジア諸国から懸念が表明されていることに留意する。

現時点において、又、かかる検討の一部として、委員会は主に東アジア沿岸に対する人民解放軍の脅威に焦点をあてて、人民解放軍の軍事ドクトリンと能力とに関する評価を行った。中国のドクトリンの中核が、人民解放軍の戦力投入能力の増強に向けての着実な動きの一環としての第1列島線と第2列島線における接近阻止・領域拒否能力の強化にあることは明らかである。この評価は、海上および上空は平時の場合は誰に対しても開放された状態が維持されるが、広範な紛争が生じた場合は、中国は、米国および日本とその友好国・同盟国及び同志国による海上および上空の使用を必ずや拒否すべく努めるであろうことを示唆する。米国と同盟国はそのような試みを打破する能力を現在持ち合わせているが、中国の能力が増大し続ける中、それを阻止するためには今後それに見合うだけの投資を必要とすることとなる。のみならず、中国の領有権との関連で、中国が主張する「グレーゾーン」を強制する中国の戦略と相俟って、東シナ海および南シナ海における事故もしくは不測の事態発生リスクは増大している。

米国、日本、及び同志国は、抑止と紛争拡大の制御の必要性および能動的な戦略の必要性を認識しつつ、「グレーゾーン」の課題及び東アジアの軍事力バランスに対する長期的な挑戦に対処しなければならない。このためには、アジアにおける米国の地位の強化が必要であり、オバマ大統領の「アジアへの軸足」声明は多くの地域諸国に歓迎された。また、大統領の4月のアジア訪問は、安

全保障上のパートナー諸国に対して米国の関与を確約した点において成功であった。しかし、委員会は、米国のアジア・リバランス政策を真に信頼性があり、揺るぎない確信を与えるものとするためにはさらなる実質と資源による肉付けが必要であると確信する。

領土権の主張であろうと、排他的経済水域（EEZ）を含む海洋の利用の自由であろうと、あるいはより原則的な問題である紛争の平和的解決の問題についてであろうと、日米両国はこの地域における自らの利益を積極的に守る必要がある。地域紛争において、米国と日本は今日、東アジアの海洋および空域において優勢を獲得し、これを使用するという点について強固な立場にある。特に水面下の領域における優勢は日米同盟の特別な強みであり続けるだろう。対照的に中国は、米国または日本に海洋と空域の使用および支配を拒否しようと企てることはできるが、現状においては自国の目的どおりにそれらをコントロールし、利用することはできない。日米同盟が時代の要請に見合った更に力強いものになるならば、中国の将来如何にかかわらず、基本的な力関係は2030年（この研究の対象期間）まで変ることはないであろう。そして米国と日本のパートナーシップは、中国がその領土的野心を軍事力によって達成しようとすることを阻止するであろう。しかし、この様な意味で中国のリスクが高いということは、中国が海洋の分野における即戦即決的な勝利を関係国は既成事実として受け容れざるを得ないことになるだろうとの想定の下に行動することを抑止する保証にはならない。平時におけるグレーゾーンの威嚇からさらに重大なエスカレーションに至るすべてのチャレンジに対する日米の戦略は、引き続き委員会の作業の重点事項となる。

同時に、当然のことながら、日米の戦略の目的は、中国との紛争を想定または予想することにおかれているものではない。中国が経済的發展を続け、国際的システムの中にフルパートナーとして臨むことになれば、日米共に得るところは多い。軍事力の好ましいバランスに支えられた効果的抑止力が、アジア太平洋地域の安定維持のために必要不可欠な要素であり続ける。アジア太平洋地域におけるさらなる平和と繁栄を達成するためには、ルールを順守するアジア太平洋社会（コミュニティ）に中国を統合することは最も重要である。この文脈において、そうしたルールに基づくコミュニティに賛同する幅広い地域コンセンサスが形成されることは、中国自ら将来に対する選択と国内の議論に重要な影響を及ぼすであろう。この目標に向かうためには、上記の効果的抑止に加えて、能動的でよく考え抜かれた外交・経済戦略が必要となる。言い換えれば、正しい中国戦略を構築するためには、米国と日本が密接な相互協議と政策協調を通じて正しいアジア戦略を構築しなければならない。

## 戦略上のチェス盤

当委員会では志を同じくする他の国と協力して、地域の団結を強めたり、一方的な威圧による強要を思いとどまらせたり、アジア太平洋地域に共通の安全保障をもたらす能力を強化したりする機会を探っている。日米同盟とオーストラリア、インド、韓国を連携させることは特に重要となる。同時に、これらの重要な民主主義国家はそれぞれに固有の見解を有していることを認識することも必要である。また、これらの国々に加え、東南アジア諸国連合（ASEAN）との外交面、経済面、安全保障における関係を深めることは日米両国にとって共通の利益である。地域における外交の一貫性が重要である一方、ASEAN自身として合意を維持する能力に限界がある上、南シナ海における海洋主権や領有権を巡る威圧に対抗する力も限られているという事実を勘案すれば、このことはきわめて重要である。委員会は、ASEANの強靱性を強化するとともに、フィリピン、ベトナム、マレーシアおよびインドネシアなど主要国との間で新たな協力関係を発展させていく上で日米両国が寄与できる方策を検討していく。委員会は、米国、日本および他の志を同じくする国が、人道支援や平和維持活動といった非伝統的な分野で地域安全保障協力を促進するための方策、ならびに、大国の圧力に対する脆弱性を緩和するとともに自国の利益を守るための自発的行動を助長するために比較的小さな国に対して行う能力構築支援を促進する方策を特に重視していく。

委員会は、朝鮮半島動向に関しても、議論を深化させていく。この上で委員会は、特に、北朝鮮との外交努力が十分な成果をあげていないこと、日韓関係の修復が必要であること、北朝鮮の核拡散とミサイルの脅威の進展に対処するためには、日米韓の三国協力が重要であること、さらに、北朝鮮の存在によって中国の戦略的な責任がより重くなっていることを認識する。

委員会は、ロシアのエネルギー資源に関する日露協力関係が、太平洋地域の長期的な安定に積極的な役割を果たしうることを認識している。一方、委員会は、ロシアの行動がウクライナや東欧を不安定化させている事実に鑑み、国際社会が結束することと日米両国が密接に連携することの必要性について同意した。

委員会は、これらすべてのテーマに関して、中国との協力および信頼醸成を強化する機会を探求していく。地域として、どの分野において、また、どのような生産的な方法で中国と協力できるかを検討しなければならない。中国の影響力の高まりは、北朝鮮の核およびミサイル拡散などの諸問題の解決を阻む障

害要因となるか、有用な解決手段をもたらす源になるか、あるいはその中間となりうる。委員会では、このような課題を解決するために日米両国が志を同じくする国々と強力に連携していくことによって、中国に対して協力を促すとともに、北朝鮮のように地域の平和と安定に脅威を与える体制を支持することを思いとどめさせることができる。包摂的で安定した地域秩序を維持することは、中国が、第二次世界大戦以降の安全と繁栄を支えてきた規則と規範を尊重するか否かにかかっている。日米両国は、中国との間でこのような好ましい関係を構築するための戦略を見出さなければならない。

### *日米同盟による問題対応の進捗状況の評価*

日米両国政府は、新たな安全保障環境、テクノロジー、資源、政治動向の大きな変化に対応するため、日米同盟にとって重要な改革と近代化を目指す取組を開始した。世論調査によれば、米国民は日本を強く信用していること、日本国民が日米同盟を強く支持し、より積極的かつ実地的な安全保障政策の必要性を認識していること、国際社会が日本を高く評価していることが明らかとなっている。中国との間には難しい問題があり、韓国との間にはセンシティブな問題があるので、日本はいずれの国へも慎重な配慮が必要であろう。一方、ここで認識しておかねばならないのは、日米同盟が強固であることと、日本が安全保障・外交分野において新たな役割を果たしていくことに関して、国際社会のコンセンサスがかってないほどに強力だということである。

すでに触れたように、米国としては、二年前に発表されたアジアへのリバランスを実質のあるものにするために、今後すべき重要な作業がある。地域における侵略に対する抑止を維持するための軍事的な施策の他、知的財産権保護、環境基準、労働基準などを含む太平洋自由貿易圏への動きを再活性化させることを目指し、日米両国は環太平洋パートナーシップ（TPP）の交渉を成功に導かねばならない。日米両国は、アジア太平洋地域の二国間・多国間の枠組みのネットワークを活用して、「市民の生活向上に重点を置きつつ、環境破壊、犯罪、テロリスト集団といった共通の脅威に対処する平和で繁栄したアジア」という共通のビジョンを再度確立する必要がある。日米両国は、小さな島をめぐる領有権争いや歴史に根ざした敵対関係を、地域の国々が平和的に解決するよう支援していかなければならない。

米国は日本との関係において、すべての重要な問題について実質的な協議を行うことを歓迎し、具体的な動きを開始する必要がある。日本は米国にとって、アジア太平洋地域における最も強力な同盟国である。同地域に対する米国の重要な安全保障政策と経済政策はすべて日本との緊密な協議において決定され

ねばならず、これらの政策は注意深い調整を通じて実施されなければならない。両国関係においてサプライズがあってはならない。両国は、将来のビジョンを共有し、それぞれが独自に行う施策がその達成に寄与するようであればならない。

この点、2014年4月のオバマ大統領の日本公式訪問は、重要なステップとなった。大統領は、集団自衛権の行使を考慮することを含めて安倍政権の防衛改革アジェンダ、国家安全保障会議の創設、ならびに情報収集と政策協調を容易にすることを狙いとした秘密保護に関する法的枠組の確立を支持した。安倍首相は米国のアジア太平洋地域への戦略上のリバランスに関する日本の支持を表明し、両首脳はそのコンテキストにおいて、同盟の重要性を再確認する共同声明を発表した。

委員会は、課題の拡大と国内資源の制約という現実に直面する中、日米同盟を強化するためにさらなる努力が必要であることについて議論をしてきた。安全保障面においては、年末までに新たな日米防衛協力のための指針を完成させ、武力行使には至らない所謂「グレーゾーン」における協力、サイバー空間、宇宙、ミサイル防衛、そして日本の武器輸出三原則緩和後の防衛産業における協力の拡大といったその他の問題に取り組むことが特に重要である。この新たなガイドラインは、安倍政権の集団自衛権を行使するための閣議決定に基づいて拡大される協力分野を具体的に示す絶好の機会を提供する。集団的自衛権に関する7月1日の閣議決定は歴史的に重要な意味を持っているが、今後国会においてこれを実行するための法制を整備することが不可欠である。また、日米両国間、さらには他の志を同じくする民主主義国との間において計画を熟慮することも必要である。合意されたものの長期にわたり遅々として進まない米軍基地再編を実現するための努力を継続するとともに、例えば基地の共同使用のような、将来の再編シナリオを検討することも重要である。また、委員会は、日本の防衛能力の着実な強化を目指す安倍総理の努力を歓迎している。

委員会は、米国のアジアへのリバランスと安倍総理の積極的な安全保障政策のアジェンダを歓迎する一方、2030年までに、日米同盟を、陸海空戦力の密接な統合と日米間のより強力な共同をとまなうものとするために長期的な選択肢を模索する。それらの選択肢の中には、日本政府管理下で基地を共同使用するような施策や、地域内のみならずグローバルなパートナーとのネットワークを強めるような施策が含まれる。

## 安全保障のための基盤の拡大

ルールに基づく経済の成長と統合は、地域の繁栄と安全保障の両方にとって不可欠なものである。この意味において、「アベノミクス」－財政出動、金融緩和、構造改革を組み合わせた持続的成長戦略－の成功は、世界における日本の主導的役割を前進させるための安倍首相の安全保障・外交政策の基礎となっている。市場障壁を撤廃し、域内経済の統合に向けた厳しい基準を設定することにより、経済競争力を強化することを目指す環太平洋パートナーシップ（TPP）の名のもとに行われている日米貿易交渉も、アベノミクスにとっては先導役となり、米国のアジアへのリバランスにおいては経済面の柱となっている。日米両国政府間でこれらの問題に関するギャップを解消し、エネルギー安全保障等の他分野における協力を強化することが、日米同盟の経済面の課題を活性化させるために重要となる。さらに、もし成功裡に妥結すれば、TPPは中国を含むアジア太平洋地域全体の自由貿易に向けた明確な道筋を提供するものとなる。これらの要素は今後委員会の中心テーマとなる。

## エネルギー安全保障における協力強化

日本は持続的な経済成長の土台との一つとして包括的なエネルギー戦略を必要としており、日米間のエネルギー協力の重要性は強調しても強調しすぎることはない。アジアでエネルギー需要が高まっている現在の状況下で、日米両国がこの地域の安定を求めるのであれば、両国には対処すべき課題が3つ存在する。

第一に、日米は原子力の平和利用の推進における協力を強化しなければならない。福島原発事故以降、日本は中東からの化石燃料輸入に過度に依存するようになり、自国の景気回復を危うくしてきた。エネルギー源を多様化することが不可欠である。委員会は、原子力発電を不可欠なベースロード電源と位置づけ、エネルギー源の多様化を図っている日本政府の最近の戦略を強く支持するものである。現在、アジアの多くの新興国が原子力利用の計画を進めている。日本と米国は原子力技術が平和的かつ安全に利用され、地域の核不拡散体制がより良い方法で運営されるよう主導すべきである。この目的を達成するため、日米は核拡散抵抗性を備えた受動的な安全炉の研究開発における連携を強化することにより、失われた人々の信頼を取り戻さねばならない。また、日米は廃棄物問題解決の糸口となり得る核燃料サイクル技術における協力を強化し、福島で早急に除染および廃炉作業を進めるべきである。委員会は、福島原発で汚染水増加の問題が深刻化していることを認識しており、日本政府に対して、国際的に認められている専門家たちの力を借りて原子力発電所の廃炉と廃止を



進めることにより、国際的なベストプラクティスを推進し、日本国民が日本政府の高い安全基準を再び信頼できるようにすることを奨励する。

第二に、米国はシェールガスを原料とした液化天然ガスを日本に輸出することを政策の目標とすべきである。いわゆる「アジアプレミアム」（訳注:アジア諸国に燃料を他の地域の国々より割高な価格で販売すること）の軽減に寄与する市場主導型のアプローチが両国の国益にかなう。

第三に、日米は集団的自衛権の行使が、シーレーンの安全確保に向けた二国間協力（機雷撤去活動など）の強化にどのように貢献するかを精査すべきである。

### 今後の研究課題

委員会は、これまでの議論に基づき、日米同盟の未来のための共通のビジョンを描くために検証すべき分野を以下のとおり特定した。

- 中国に再保証を与え、思いとどまらせ、抑止するための効果的な手段ならびに中国との協力に焦点をおいた日米両国の戦略を明確にするための作業部会を設立すること。
- 委員会の全体戦略に即して東南アジアに焦点をあてること。
- 北朝鮮を抑止・非核化し、日米韓の協力関係を再活性化させるための戦略オプションを考案すること。
- サイバー空間における日米協力アジェンダを策定すること。
- 新たな諸課題を踏まえた上で日米同盟を近代化するための中長期的な選択肢に関する提言を策定すること。（これには、陸海空防衛力の統合およびインターオペラビリティを強化するための施策ならびに日本およびアジア太平洋地域における米軍の前方展開体制を再編・強化するための選択肢が含まれる。）

委員会は、2015年末までに公表される最終報告に研究結果を取り入れることを目指す。この最終報告は、2030年までのアジアの未来のための日米共通のビジョンと目標を示すものとなる。また、種々の可能性を有する未来を十分に包摂する形で、日米同盟と日米関係全般についてこれらの目標を達成するための戦略を提示し、具体的な政策提言を行うものとなる。