

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策研究

アジアにおける 非伝統的安全保障と地域協力

2008年12月

東京財団政策研究部

目次

序章	非伝統的安全保障協力の現状と課題	白石 隆	3
第1章	東アジアにおける非伝統的安全保障問題		
	ーテロと海賊（海洋犯罪）を中心に	本名 純	12
第2章	アジアにおけるマネー・ローンダリング		
	ーその実態、対策の限界、そして課題	久末亮一	23
第3章	アジアにおける木材需要の変化と違法伐採	鈴木伸二	36
第4章	鳥インフルエンザ対策と国家の危機管理能力		
	ーサーベイランス体制を中心に	鬼丸武士	47
第5章	開発援助の課題としての非伝統的安全保障		
	ー国際公共財の考え方を媒介として	大岩隆明	59

序章 非伝統的安全保障協力の現状と課題

白石 隆

なにが問題なのか

アセアンは2003年10月の首脳会議において「第二アセアン協和宣言」を採択し、政治・安全保障、経済、社会・文化の3分野において機能的地域協力を推進し、2020年（現在では2015年に前倒し）までに政治・安全保障共同体、経済共同体、社会文化共同体の3共同体を構築することを決定した。アセアンは近年、東アジア共同体構築の名の下に進展しつつある地域協力においてハブの位置を占め、アセアン統合の進展は東アジア地域統合のベースラインを決めるかたちとなっている。その意味で、アセアン統合の進展は、東アジア統合にとっても、さらにはこれを国策とする日本にとっても、大きな利益であり、実際、日本は2005年には「アセアン統合基金」を設立、アセアン統合を積極的に支援している。

ところでアセアン統合の推進、さらにはアセアン・プラス・1、アセアン・プラス・3といったアセアン・プラスの地域協力においては、一般に、通貨、金融、通商、投資等、経済分野における協力が重要課題として注目されてきた。それは課題の重要性、この分野における協力の進展状況からしてごく自然なことである。しかし、これは他分野における協力が重要でないということではない。経済統合の進展、人、もの、カネ、情報の流通に関わる障壁の低下にともない、マフィアの地域化、地下経済の統合も急速に進展しつつある。その意味で、アセアン、さらにはアセアン・プラスを枠として、国境を超えた共通の脅威についてどのような地域協力体制を構築し、地域的なガバナンス能力を高めていくかは、アセアンと東アジアの大きな課題である。ここで言う国境を超えた共通の脅威にはいろいろなものがある。その一つは越境犯罪であり、それが深刻な問題であることは東南アジアにおける麻薬取引、人身売買、違法伐採、海賊、武器密輸、テロなどを考えれば明らかだろう。非正規移住も国際的な労働力移動の時代を反映して重要な課題である。さらに感染症は、SARS、鳥インフルエンザを想起すれば明らかな通り、すでに大きな脅威となっている。

本報告書の目的は、こうした国境を超える共通の脅威について、東南アジア諸国がどのような対処の体制をもっているか、現にある地域協力の枠組みとはどのようなものか、これを検討することで、各国の対処能力の問題点、地域協力の課題を明らかにすることにある。これまで安全保障の問題は国際関係論、地域統合の問題は国際協力論、犯罪の問題は犯罪学、非正規移住の問題は労働経済学、感染症の問題は医学の守備範囲とされてきた。しかし、こうした問題がすべて国境を超えた共通の問題であるということからすれば、それにどう対処するかは国家の対処能力と地域ガバナンスの問題でもある。本報告書において、通常さまざまの「専門」によって別個に論じられる問題をまとめて論じるのはそれが

理由であり、ここでは非伝統的安全保障 (non-traditional security) に関わる問題のうち、特にテロ、海賊・海上犯罪、マネー・ローンダリング、鳥インフルエンザ、違法伐採を取り上げ、その現状と課題について論じることとしたい。

なお非伝統的安全保障上の脅威としては、一般に、地球温暖化、国境を超えた環境悪化・資源枯渇、津波等の自然災害、SARS・鳥インフルエンザ等の感染症、人身売買・麻薬・海洋犯罪等の越境犯罪、テロ、森林違法伐採などが挙げられ、軍事的に対処される「伝統的」脅威に対して、非軍事的に対処される「非伝統的」脅威とされる。こうした問題が近年（特に冷戦終焉以降）、安全保障上の問題と受け止められるようになったのは、政府、市民社会、国際機関などがこうした脅威を国家と国際社会の安全と安寧に対する脅威と受け止めるようになったためであり、これは一般にsecuritization(安全保障化)として知られる現象である。

こうした非伝統的安全保障上の脅威はしばしば人間の安全保障 (human security) 上の脅威とも言われる。ただし、両者の間にはニュアンスに重要な違いがある。非伝統的安全保障においては、脅威は、第一義的に、国家に対する脅威と受け止められる。これに対し、人間の安全保障においては、こうした脅威は社会、グループ、個人に対する脅威と受け止められる。この結果、非伝統的安全保障においては、国際公共財は基本的に国境までの概念であり、国内でどう対処するかは国内公共財の問題であるとされるのに対し、人間の安全保障においては社会、グループ、個人に対する支援が重視される。¹しかし、非伝統的安全保障、人間の安全保障、いずれにおいても、また脅威にグローバル（たとえば地球温暖化）、リージョナル（たとえば酸性雨）の違いはあっても、そうした脅威への対処において、国家がすでに破綻していてまったく対処能力をもたないところはともかく、一般に、国家を差し置いて、グローバル、リージョナルな対処が行われることはありえない。その意味で、この問題を考える上では、グローバルあるいはリージョナル・ガバナンスの問題と国民国家のガバナンスの問題（あるいは援助の観点からすれば、国家の対処能力培養の問題）の双方を考える必要がある。

以下、テーマ毎に、各報告の政策的インプリケーションに特に焦点を合わせつつ、その現状と課題を述べる。

1. 越境犯罪

まずは越境犯罪である。越境犯罪が東アジアにおいて非伝統的脅威と見なされるようになったのは最近のこと、1997年の「越境犯罪に関するアセアン宣言」によつてのことである。アセアンはその翌年には「行動計画」を採択し、テロ、海賊、違法伐採、人身売買、違法薬物、武器密輸、資金洗浄、サイバー犯罪をその対象とすることとした。

越境犯罪がこのように重大な安全保障上の脅威と見なされるようになったのは、近年の

¹ これについては大岩報告（第5章）を参照されたい。

通信・情報・物流・資本管理技術の高度化、経済のグローバル化と軌を一にするかたちで進展したマフィアのグローバル化、地域化のためである。これにはさまざまな契機があった。それは、たとえば、ソ連の崩壊を契機とするロシア・マフィアの国境を超えた活動、中国の開放と中国マフィアの地域化、1997年の香港返還にともなう香港マフィアの大陸進出、1997年のアジア経済危機を契機とする地下経済の拡大、さらにはタイ、マレーシア、シンガポール、インドネシア、フィリピン、パキスタン、アフガニスタンにまたがるジャマ・イスラミアの活動などを考えれば明らかだろう。

本名はその報告において、こうした越境犯罪のうち、特にテロと海賊についてその現状と課題を論じる。まずテロについては、ジャマ・イスラミアはなお脅威ではあるものの、すでに組織の体を成しておらず、かつてのような大規模なテロ活動はおそらくできなくなっている。ただし、警察協力においては、対処能力のボトム・アップがもっと重視される必要がある。たとえばアセアンの警察連携として ASEANAPOL の協力体制があり、テロについても、情報の共有、データベースの構築、ホットラインによる捜査協力、人的交流などを行っている。しかし、アセアン諸国の犯罪対応能力には大きな「格差」があり、この格差是正なしに地域的な対処能力の向上は望めない。

一方、海賊、あるいは海上犯罪については、海賊シンジケートが港に停泊中の船舶の情報を港湾職員から入手している現状、漁民から船舶を強奪し船籍を変更して違法ビジネス（武器密輸、不法移民など）に利用している事例等を考慮すれば、この問題はこれまでのように「海賊」の問題としてではなく、海洋に関わる犯罪と捉える必要があり、その対処においても海上犯罪にトータルに対応する体制の構築が求められている。あるいは別の言い方をすれば、海賊は海洋犯罪の一であり、したがって、この問題は海軍によって「軍事化」される問題ではなく、警察によって対処されるべき問題であるということである。その意味で、海上犯罪については、現在、海賊(piracy)の概念・定義・説明の見直し、海上警察、沿岸警備隊を主体とした地域的捜査協力体制の整備が求められている。また対象領域としては、マラッカ海峡が常に注目されるけれども、インドネシア、フィリピン、マレーシアにわたるスルー海、セレベス海等の領域、ベトナムからカンボジアを経由してタイにいたる領域の海上国境監視はきわめて脆弱であり、これらの海域では海賊はもとより違法木材、武器、麻薬、性的奴隷の密輸が横行している。

なお海上犯罪については近年、日本の海上保安庁のイニシャティブでさまざまな協力がはじまっている。たとえば日本のイニシャティブではじまったアジア 17 カ国の海上保安当局長官級会議では海洋犯罪にトータルに取り組む地域システムの整備が大きな課題であることが指摘された。またフィリピンでは 1998 年、沿岸警備隊が軍から独立して文民のコーストガード (PCG) として再編され、マレーシアでは 2004 年、海軍から独立の機関として文民のコースト・ガード (マレーシア海上法執行庁、MMEA) が編成された。コースト・ガードは、海軍とは違って、犯人逮捕・証拠確保・起訴という法執行を担う機関であり、海洋犯罪を「地域共通の敵」としてこれに取り組むことができる。その意味で、PCG、MMEA

に加え、インドネシアでもコースト・ガードが設立されることは、海洋安全保障協力にとって大きなプラスである。²東南アジアにおいては米国が海洋の安全に中心的役割を果たすことについて警戒が強い。その一方、東南アジアの多くの国々は、日本の海上保安能力を高く評価している。その意味で日本の海上保安庁にはアジアのコースト・ガードの能力向上を目的とする協力が一層、期待される。また漁村の貧困が海賊と海洋犯罪の根本原因となっていることからすれば、開発援助もなお重要である。

2. マネー・ローンダリング

マネー・ローンダリングはあらゆる越境犯罪、組織犯罪と裏表の関係にある。しかし、アジアにおいて、この問題への対処は、他地域と比較して、いくつか難しい問題を抱えている。それはいくつかの国において、マネー・ローンダリングが、国家の了解の下、正常な国家経済の枠組みの中に許容されていること、歴史的に形成された並行金融システムの存在、国家のガバナンス不全に伴う腐敗等によって生み出される大量の不法資金の流通、北朝鮮国家の犯罪活動などを考えれば明らかだろう。

歴史的に見れば、マネー・ローンダリングが問題として国際的に認識されるようになったのは1970年代後半、米国における麻薬取引の社会問題化に伴ってのことである。それ以降、1980年代後半には、米国のイニシャティブの下、不法資金の移動・洗浄を取り締まる本格的な国際的枠組が次第に形成されていった。その第一歩が1989年のアルシュ・サミットで合意された国際協力機関としてのFATF（Financial Action Task Force、金融活動作業部会）の設立である。ついで1995年には米国・欧州主要国関係機関による非公式会合の場として「エグモント・グループ」が発足した。さらに同年開催のハリファクス・サミットでは、FATFの活動が麻薬犯罪資金から武器密売、人身売買などの重犯罪資金に拡大することが確認された。ついで1998年のバーミンガム・サミットでは、マネー・ローンダリング情報を専門に収集・分析・提供する機関（Financial Intelligence Unit：FIU）の設置が合意された。このようにマネー・ローンダリングは1990年代末までは犯罪性の不法資金の流れをその主たる対象としたものだった。これが9・11によって大きく転換した。9・11によって国際テロ組織の活動がさまざまのかたちで調達され洗浄され国際的に移転されるテロ資金によって支えられていたことが明らかとなったからである。この結果、マネー・ローンダリングの監視対象はそれまでの犯罪資金からテロ資金に拡大し、マネー・ローンダリング自体が安全保障上の脅威と認識されるようになった。なおアジアではこうした世界的動向を反映して1997年にAPG（Asia-Pacific Group on Money Laundering）が結成され、さらに2004年にはアセアン・プラス・3の枠組みでAMMT C+3（越境犯罪に関

² インドネシアではすでに海洋の治安維持に関わる12省庁の政策調整機関として海洋治安調整庁が2005年の大統領令によって創設された。コースト・ガードは海洋治安調整庁の下に設立されることになっている。

するアセアン+日中韓の閣僚級会議)が開催された。

東アジアにおけるマネー・ローンダリングを考える上では特に以下の3点に注意しておく必要がある。その一は、アジアにおいてはなお、銀行など「正規」の金融システムと並んで、歴史的に形成された社会経済上の信用を基礎に、さまざまな代替送金や換金手段に支えられた「伝統的」金融システムが存在していることである。それを見るには華人社会における「地下銭荘」(「地下銀行」)、南アジア・アラブの「ハワラ」(hawala)、「フンディ」(hundi)などを考えればよい。こうした制度はそれぞれの社会において歴史的に形成された信用システムを基礎としてネットワーク的に国境を超えて存在し、その活動を法的に規制することは決して容易ではない。

その二はマネー・ローンダリングを政策的に容認している国の存在である。シンガポールは自国の安全保障に直接に関わるイスラム主義武闘派のテロ資金の洗浄についてはきわめて厳しい態度で臨んでいる。しかし、その一方、シンガポール金融部門の成長維持に戦略的重要性をもつインドネシア、中国等からの資金流入については、資金の源泉を問わないといった選択的対応をとっている可能性がある。またマカオでは政府歳入の7割強をカジノ税収入に依存し、カジノ自体が不法資金の洗浄に利用されている可能性が大きい。

その三は中国台頭の衝撃である。中国最高人民検察院によれば、2003年1月から2006年8月までの期間、公式に判明しただけでも67,000人の汚職犯罪者が摘発・処分された。また中国紙「国際先駆導報」は、1980年代以降、約4,000人の汚職官僚が海外に逃亡し、総額6兆円に相当する資金が不法に海外に持ち出されたという。こうした資金は「地下銭荘」などによって香港・マカオに持ち出され、金融市場、不動産市場、商品市場、宝飾品市場、カジノなどでさまざまに洗浄された上、海外に流出したものと推定される。中国の台頭に伴い、こうした不法資金流出はこれからも拡大していくことはほぼ確実である。

マネー・ローンダリングについては、日本でも2000年に金融監督庁(現在の金融庁)に「特定金融情報室」(JAFIO)が設立され、これは現在では警察庁刑事局組織犯罪対策部の「犯罪収益移転防止管理官」(JAFIC)となっている。また2008年3月には「犯罪収益移転防止法」が全面施行された。さらに外務省総合外交政策局には「国際組織犯罪室」があり、各国・地域、国際機関と政策・法的フレームワークの調整を行っている。また金融庁では2008年を目途に、香港・シンガポールのいずれか、あるいは両所に検査官常駐事務所開設の計画があると言う。こうしたことはすべて大いに結構である。しかし、マネー・ローンダリングへの対処においては、問題の所在を十分に理解することが決定的に重要であり、そのためには、教科書的国際金融事情だけでなく、アジアの地場金融に至る金融メカニズムの地域の実態、さらには犯罪組織の実態、当該地域の社会的・文化的背景、国際政治経済などについての理解、それを基礎とする情報収集ネットワークの構築、それを担う人材の要請がきわめて重要である。

3. 違法伐採

アセアンにおいて違法伐採は越境犯罪の一とされる。しかし、違法伐採においては、伐採、流通のプロセスに地元政府関係者が関与することが多く、犯罪予防は決して容易でない。現在、域内最大の違法木材ビジネス拠点はおそらくインドネシアのパプア州にあり、ここでは伐採業者は現地の軍、警察、地方役人と結託して違法伐採を行い、木材はマレーシア、シンガポールに拠点を置くブローカーによって偽造認定書を付され、香港マフィアの流通網に乗って上海に輸出されるという。このようにパプアから上海まで、熱帯雨林の違法伐採、木材の流通は華僑・華人のネットワークに支えられ、さらに上海では木材が家具等に加工されて欧米・日本に輸出されることになる。またタイに輸入される違法木材の7割はミャンマー産といわれ、カンボジア、ラオスにおいてもタイ、中国向けに森林犯罪が多発している。

鈴木はその報告においてこの問題を特にタイ、ラオスに焦点を合わせて検討する。しかし、ここでは、より一般的に、以下の2点を指摘しておきたい。その一は、中国の経済的発展にともなって中国の丸太輸入が急増していることであり、これは中国の丸太輸入が1997年の2750万立方メートルから2003年の6650万立方メートルに増加していることに見る通りである。これが一つの理由となって、ラオスの森林面積は1992年の1116.8万ヘクタールから2002年に982.47万ヘクタール、国土全体に占める森林の比率は47%から41%に減少した。その二はこれがタイの木材加工産業にもたらした影響である。中国の丸太輸入の拡大に伴って、タイ、ミャンマーでも違法伐採が拡大した。これに関連して、鈴木は、タイの違法伐採にはマフィアと並んでタイ森林産業協会の関与するものが少なくないことを指摘する。しかし、それ以上に重要なことは、ラオス、カンボジアなどの木材生産国における木材加工産業の育成がさらなる違法伐採を発生させる危険性である。

ではどう対処するか。鈴木はアセアン共通の木材認証制度の創設、それを基礎とする木材管理体制の導入を提言する。歴史的に見れば、森林破壊が木材生産国と消費国の関係から生じるという指摘はすでに1970年代からあった。その証拠に、国連貿易開発会議(UNCTAD)では1976年に熱帯木材の貿易協定に関する協議がはじまり、1985年には「国際熱帯木材協定」(ITTA)が発効した。これを受けて1986年には国際熱帯木材機関(ITTO)が日本に設立された。ITTAは1994年と2006年に改訂され、特に2006年の協定では「森林に関する法令の執行及び統治を改善し、並びに熱帯木材の違法伐採及び関連する貿易に対処するための加盟国の能力を強化すること」という一条が新たに付け加えられた。このように2006年のITTAにおいて違法伐採が明記されたのは、木材消費国側で違法伐採への取り組みを強化しようとする気運が高まったからであり、これについては1998年のバーミンガム・サミットで「G8森林行動プログラム」が採択されたことが重要である。ここでは違法伐採問題はG8各国の国内課題とはいえないが、各国は発展途上国と協力してこの

問題に対処する義務のあることが明治され、日本もこれを受け 2002 年、インドネシアと協力して「アジア森林パートナーシップ」(AFP) 実施に向けた準備会合を開催した。同パートナーシップ 2002 年 8 月、ヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」において正式に発足、違法伐採対策が優先的課題とされ、AFP として合法性の基準策定、木材認証制度の構築に向けた具体的行動の推進等が合意された。鈴木の提言はその意味で AFP 合意地域化の提案と言ってよい。

4. 鳥インフルエンザ

鳥インフルエンザの脅威についてはすでによく知られている。鬼丸はその報告においてこの問題への対処にあたって国家のサーベイランス能力の重要性を指摘する。

国際的に新型インフルエンザ対策で主要な役割を果たすのは世界保健機構 (WHO) である。WHO は 2005 年、SARS、鳥インフルエンザなどの新興感染症対処のため、国際保健規則(International Health Regulations)を改正した (2007 年 6 月発効)。ここでは新興感染症の脅威に対処するため国家として必要な能力の一として監視・情報収集能力 (サーベイランス能力) が挙げられる。一方、鳥インフルエンザ対策はアセアンにおいても重要協力テーマとされ、2004 年にはアセアン高病原性鳥インフルエンザ特別対策委員会を設置、2006-08 年の行動計画が策定された。しかし、ここでも協力の成否は各国の対処能力にかかっている。

では東アジア各国では鳥インフルエンザ対処のためにどのような体制が編成されているのか。国の規模別に体制を見ると以下のようなになる。まずはシンガポールでは、SARS を契機として、政府内に副首相を議長とする情報共有機関が設立された。この機関は鳥インフルエンザ、SARS 等の感染症と並んで、テロ等もその管轄事項とし、シンガポールはこの機関によって国境を超えるさまざまな脅威に機動的に対応できる体制を編成した。

一方、タイにおいては、ヘルス・ボランティア制度が鳥インフルエンザ監視情報収集の要となっている。これは各村に配置されたボランティアが人、鶏、双方の感染情報を収集し、担当部局に報告するというものである。ボランティアは情報収集に加え、住民への啓蒙活動も行う。タイはシンガポールに比べてはるかに大きい。また闘鶏、鶏の裏庭での飼育など、住民が日常、鶏に接触する機会もはるかに多い。ボランティア制度のような草の根レベルの情報収集活動はその意味できわめて有効である。またタイでは感染した鶏の処分に対する補償制度もあり、2007 年では市場価格の七割が支払われている。

ではインドネシアはどうか。インドネシアは現在、世界で最も感染者、感染死亡者の多い国となっている。インドネシアでは人の感染に関する情報収集は保健省と病院が中心になる。しかし、地方分権化の影響もあって、地方自治体から中央政府機関に情報がスムーズに上がっておらず、また伝統的な縦割りの弊害もあって、保健省のなかにおいてすら情報の共有が進んでいない。こうした問題は鳥についてはもっと深刻であり、農業省は地方

における鳥インフルエンザの状況はある程度は捕捉しているといわれるものの、情報収集はきわめて不十分であり、政策的対応に至ってはほとんどなにも行われていないに等しい。また養鶏農家に対する補償制度はあるが補償額が低いため機能しておらず、制度自体に対する信頼性も低い。

このように鳥インフルエンザ対処の体制は国によってずいぶん違う。そしてこれがかなりの程度、鳥インフルエンザによる死亡者の差ともなっている。その意味で対処能力の培養はきわめて重要な課題である。しかし、それと並んで重要なことは、WHO の体制である。現在の体制では、インドネシア、タイ、ミャンマーの三カ国はインドに本部を置く WHO 東南アジア事務局に属し、それ以外の東南アジアの国々はフィリピンに本部を置く西太平洋事務局に所属している。西太平洋事務局とアセアン事務局の間には密接な協力関係がある。しかし、東南アジア事務局とアセアン事務局の間にはそうした緊密な協力関係はない。

なお鳥インフルエンザに対する対処体制については、国の規模と並んで、各国の政治体制の違いも重要である。感染封じ込めのためには、初期段階における感染者の隔離、感染地の封鎖、交通機関の停止等において迅速な対応が求められる。これが政治的にそれほど難しくないと国と難しい国では、感染の封じ込め能力に大きな違いがある。なお付言しておけば、この点で日本は決して迅速な対応が出来る国ではない。日本政府は最近、鳥インフルエンザ対策チームを編成、行動計画の策定、パンデミックへの備えを進めている。日本は情報収集、治療体制、医療水準等においては、おそらく十分な対処能力を備えている。しかし、感染封じ込めにおいては、どのような法令によっていかに感染者の隔離、感染地の封鎖を行うか、ワクチン、タミフル投与の優先順位をどこがどう決定するか等、政治行政の観点から見て、相当に難しい問題が多々ある。現在の行動計画によれば、新興インフルエンザへの対策は地方自治体が主導することになっている。しかし、2004年、鶏から鶏の大規模感染を経験した京都府知事によれば、こうした問題について地方自治体でできることには限界があるという。

5. 非伝統的安全保障と日本の援助

2003年に閣議決定された改訂 ODA 大綱においては、その重点課題として地球的規模の問題への取り組みが謳われ、「地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪といった地球的規模の問題は、国際社会が直ちに協調して対応を強化しなければならない問題であり、我が国も ODA を通じてこれらの問題に取り組むとともに、国際的な規範づくりに積極的な役割を果たす。」となっている。ではこれにもとづき、実際、どのような協力が行われているのか。一般的に言えば、その大きな特徴は各国の能力向上支援にあるようである。これはこれで結構である。先にも指摘したように、グローバル、あるいはリージョナルな協力は、各国の対処能力を前提とし、その意味で各国の対処能力向上は基本中の基本だからである。しかし、日本のこれ

までの国家能力向上（capacity-building）支援はバイの支援を中心とし、地域全体のガバナンス能力向上、対処能力培養という視点はあまりなかったように見える。たとえばアセアンでは越境犯罪についての地域協力として ASEANAPOL の協力枠組みがあり、ここでは人身売買、違法薬物、武器密輸、資金洗浄、サイバー犯罪等を対象としつつ、情報の共有、データベース構築、ホットラインによる捜査協力、人的交流などを行っている。しかし、加盟国の間には法的整備、捜査能力、出入国管理能力等において大きな格差があり、問われているのはすべての国の対処能力向上ではなく、対処能力の弱い国が地域協力の「穴」とならない、そういう対処能力向上支援である。日本の開発援助はこれまで東アジアの経済社会開発において大きな貢献を行ってきた。しかし、国境を超える共通の脅威が地域統合の進展とともにますます深刻化するであろうことを考えれば、日本はそうした脅威に直接対処する国家の能力培養についてももっと大きな貢献を行うことが期待される。

第1章 東アジアにおける非伝統的安全保障問題—テロと海賊（海洋犯罪）を中心に

本名 純

はじめに

2000年11月15日の国連総会で採択された「国際組織犯罪防止条約」は、同年12月、イタリアのパレルモにおいて署名会議が行われ、我が国を含む124カ国が署名した。パレルモといえば、シチリア・マフィアの大ボスの拠点である。この地に各国が集結し、本条約を締結したことは、組織犯罪の拡大に対する国際社会の団結を示す象徴的なイベントとなった。振り返れば、冷戦後の新たな脅威として、越境犯罪(transnational crime)がクローズアップされてから条約まで10年。この間、いわゆるグローバル化と情報通信技術の革新で、越境犯罪は飛躍的に成長した。ヒト・モノ・カネの違法なフローが各地の犯罪拠点を拡大し、そのネットワーク化が世界を覆い、主権国家の基盤さえ揺るがす脅威となっている。

ヨーロッパ共同体(EU)は、いち早くこの脅威に対応すべく、域内の法執行機関の連携強化を模索している。その過程において、越境犯罪は「非伝統的脅威」と認識され、安全保障の共通課題に「格上げ」された。そこには、EU加盟国の政府が、脅威の除去にプライオリティーを置いて国家資源を配分（政策優先、予算配分、制度・法整備など）する意志が見られる。

では東アジアではどうなのか。この地域で越境犯罪はどのように認識されているのか。東アジアはEUと比べて共同体としての凝集性が低い。そのため域内協力の推進にも多くのハードルが伴う。そのような状況で、地域協力の課題は何なのかを考えたい。地域協力の遅れとは裏腹に、域内の越境犯罪はイデオロギーや国家の枠を超えて、闇資本と暴力の論理で「共同体」を形成しつつある。本稿はその現状と動向について、ASEANが指定する8つの越境犯罪³のうちの一つ、すなわちテロと海賊の問題を事例として取り上げる。ここで言う東アジアとは、東南アジアの10カ国と日中韓の3カ国を指す。この集合は、機構的には東南アジア諸国連合(ASEAN)に3カ国を加えたASEAN+3を形成している。それを前提に議論を進めたい。

以下では、第一に、東アジアにおける越境犯罪の拡大について、その契機を概観し、テロや海賊といった「非国家アクター」によるクロス・ボーダーの脅威が、どのような経緯で、地域の安全保障の問題として認識されるようになったかについて考察する。それを踏まえて、第二に、具体的なイシューについて見ていきたい。まず、東アジアのテロ、特に東南アジアにネットワークを展開するジェマー・イスラミア(JI)について考察する。次に海賊の問題、とりわけマラッカ海峡とインドネシア海域の問題に注目する。それらの実態

³ ASEANは、「越境犯罪に対するASEAN宣言」のなかで、テロ、海賊、武器密輸、麻薬、木材密輸、人身売買、サイバー犯罪、マネー・ロンダリングを取り上げている。

を踏まえた上で、最後に地域協力にもとめられる課題について議論していきたい。

1. 越境犯罪の拡大契機と脅威認識の共有

(1)越境犯罪——経済的・政治的・治安的・社会的脅威

東アジアの組織犯罪は、越境化・シンジケート化・ネットワーク化が急速に進行している。上述のように、近年の通信・情報・運搬・資本管理技術の飛躍的な高度化が、組織犯罪の発展に寄与しているだけでなく、経済のグローバル化がもたらす貧富の差の拡大と資本の集中が、貧困層の犯罪集団への動員と政府汚職の拡大を招き、東アジアの越境犯罪を加速してきた。ASEAN 諸国政府も、以下の認識から越境犯罪を「地域の共通脅威」と考えるようになった⁴。

まず、越境犯罪の拡大と浸透が経済回復の大きな妨げになるとの認識である。地下経済の暗躍による経済的な打撃は、例えばインドネシアの違法伐採の実態によく表れる。その損害額は年間1億4千万ドルに昇ると推定されるが、これは同国に対する我が国の年間ODA供与とほぼ同額である。また、越境犯罪の活発化が政府汚職の恒常化を招き、カントリーリスクが下がらず外資の誘致が進まない、という経済効果も脅威と認知されるようになる。さらに組織犯罪は、治安や政治安定の危機として理解されるようになった。特にテロ活動や国内紛争に投入される武器の闇取引や、それに伴う資金移動（地下銀行・資金洗浄）が、人的移動（密航・非正規移住）と連動する実態は、主権国家の安定を揺るがす。同時に、反社会集団の影響力が高まり、それが市民社会に対する大きな脅威となる懸念も示されている。とりわけ人身売買（Trafficking in Person）と違法ドラッグは、域内組織犯罪の主要な資金源であり、その活動が野放しにされることは、人間の安全保障にとって脅威に他ならない。例えば人身売買であれば、毎年世界で60～80万人と推定される取引のなかで、東南アジアは22万人という最大規模を誇る。

(2)越境犯罪の拡大契機

こういったアンダーグラウンドの経済が発展してきた背景にはどのような契機があったのか。越境犯罪は古くから存在する問題である。特に麻薬や人身売買、海賊といった犯罪は、それ自体は新しいものではない。しかし、1990年以降、アジアの犯罪勢力は飛躍的に規模が増加し、国際連携による多国間ネットワークが急速に拡大するようになった。ここに新たな性格が見受けられる。その拡大には、いくつかのステップがあり、契機として象徴的なのが、まず第一に、ソ連の崩壊に伴うロシア・マフィアの拡張である⁵。ソ連の崩壊でロシアの国家権力が脆弱化するなかで、成長産業となったのがマフィアであり、内務大臣の報告によると、自由化された彼らのビジネス競争は、ロシア10州の経済の中核に浸透し、

⁴ アセアン諸国の越境犯罪に対する脅威認識については、本名純「マフィア・国家・安全保障——東南アジアにおける越境犯罪の政治分析」日本国際政治学会編『国際政治』149号、2007年を参照。

⁵ ロシア・マフィアの変容については、数多くの文献があるが、例えば Mark Galeotti (ed.), *Russian and Post-Soviet Organized Crime*, Ashgate/Dartmouth, 2002 を参照。

そのマフィア収益は国の GDP に匹敵するまでになっているという⁶。彼らは、ウラジオストックを中心に、極東アジアの組織犯罪と連携を深めるようになった。ベトナムにおいても、南沙諸島のガス油田で働くロシア人労働者を相手とした売春宿やギャンブル、ドラッグ売買などを手がけるロシアの組織が、港湾の町でプレゼンスを高めている実態も報告されている。

第二に、90年以降の中国の投資ブームと経済発展も、越境犯罪の地域的な拡大に大きく貢献してきた。経済成長に伴い犯罪組織の増加も飛躍的になり、当局によって摘発された組織の数も1985年の2万7千から1990年には10万に膨れ上がった⁷。犯罪活動で特に著しいのが、人身売買であり、国内の貧富の格差の拡大によって、雲南省など南部の村から都市の売春宿に売りさばく国内シンジケートや、台湾に密輸する組織が飛躍的に成長し、それは同時に台湾マフィアの助長にもつながった。特に四海や竹連といった巨大な台湾系三合会は、東南アジアでの活動も目立つようになった⁸。カンボジアのプノンペンでは、この台湾系の三合会が、華人商工会議所に大きな影響力を持つ。ゴールデン・トライアングルからのヘロインの密輸も、ラオス・カンボジアを経由して台湾に入る。インドネシアのジャカルタでも、合成ドラッグの密造ビジネスに、台湾系組織の資金的関与が指摘されている。東ティモールにおいても、台湾組織のプレゼンスが外国人相手の売春宿で確認されるようになった。

第三に、1997年の香港の中国返還も、ひとつの契機として指摘されている。14Kや和勝和といった香港系三合会の大陸への進出に伴うビジネスの拡大で、様々な密輸品が大陸に集中するようになった⁹。とくに木材などの資源の密輸は、東南アジア全土で活発になった。中国の治安当局は、こういったマフィアが、表の経済や政界にも浸透してきている実態を懸念している¹⁰。

第四に、同年1997年のアジア経済危機のインパクトも大きい。タイから波及した通貨危機が、バート、ルピア、フィリピン・ペソなどの暴落を招き、国家経済に大きなダメージとなった反面、地下経済の活発な展開をもたらした。通貨の下落は、人身売買や違法木材、そして不法薬物取引などのビジネスにとって国際需要の伸びとなった。実際、「アジア通貨危機でスラバヤは東南アジア最大のセックス観光地にのし上がった」と地元の人権 NGO

⁶ “Russian MPs Raise Alarm at Links between Organized Crime, State Structures,” *BBC Monitoring Former Soviet Union*, March 16, 2007.

⁷ Ming Xia, “Assessing and Explaining the Resurgence of China’s Criminal Underworld,” *Global Crime*, Vol.7, No.2, May 2006, p.161.

⁸ 台湾の三合会の国際活動については、例えば Bertil Litner, *Blood Brothers: The Criminal Underworld of Asia*, Palgrave Macmillan, 2003 や、National Central Police University, Taipei, Taiwan, “Organized Crime Gangs in Taiwan,” *Trends in Organized Crime*, Vol.8, No.3, Spring 2005 を参照。

⁹ 香港ベースの三合会についての文献も数多いが、冷戦後の展開に注視したもの、例えば Guilhem Fabre, *Criminal Prosperity: Drug Trafficking, Money Laundering and Financial Crisis after the Cold War*, London: Routledge, 2003 や、Yiu Kong Chu, “Hong Kong Triads after 1997,” *Trends in Organized Crime*, Vol.8, No.3, Spring 2005 を参照。

¹⁰ James O. Finckenauer and Ko-lin Chin, “Asian Transnational Organized Crime and Its Impact on the United States: Developing a Transnational Crime Research Agenda,” paper submitted to the National Institute of Justice, November 2004, p.23.

は語る。通貨暴落でセックス・ツーリズムの再ブームが起きている。タイ＝ミャンマー間の木材貿易においても、通貨危機後にミャンマーから安価な違法木材輸入が加速した。「貧乏人のヘロイン」とも呼ばれる MDMA（通称エクスタシー）の域内生産量拠点が急増するのも経済危機後である。これらのビジネスで得た資金を洗浄するメカニズムも、金融システムが弱体化した状況下で急速に構築されていく。

こういった経済効果に加え、経済危機による貧困層の増加も、越境犯罪の活発化に相乗効果を与えた。人身トラフィッカーたちは、都市や農村部の貧困層から詐欺まがいの手法で国内外に女性や子供を売り飛ばすビジネスを拡大する。役人を巻き込んだ偽造旅券の手配もより大掛かりになる。また強制売春の規模拡大はドラッグ需要の増加にもなった。さらに、違法な森林伐採のオペレーションに農民が日雇いで動員されたり、闇物資の運搬に漁民がリクルートされて船を貸したりするケースも増え、運搬ルートの多角化が進んだ。以上のことから、1997年の経済危機に伴うインパクトが、越境犯罪の深刻化の契機であると理解できよう。

第五に、テロの到来である。9・11後の「対テロ国際協力」に東南アジアが組み込まれていく契機となったのが、2002年10月のバリ爆破テロ事件である。以後、東南アジアはアルカイダとの戦いにおける「セカンド・フロント」の位置付けで、ジェマー・イスラミヤ(JI)のネットワーク壊滅という課題を背負うことになる。これへの対応過程において、越境犯罪とのリンクが再発見されていく。とりわけ問題視されているのが、テロ活動に伴うヒト・モノ・カネの流れであり、そこには麻薬資金、海上強盗、資金洗浄、地下銀行、武器密輸、密航などが関与することから、組織犯罪のネットワークと重なるケースがある。2002年のバリ事件後にも各地で毎年頻繁に実行されるテロ事件の数々は、マフィアの地下ビジネスも需要が拡大している実態を表している。

以上、5つの展開に象徴されるアジアの環境変化が、越境犯罪の地域的な拡大の契機となった。その脅威認識が共有され、ASEANは越境犯罪に対する対応を打ち出した。それが1997年の「越境犯罪に関するASEAN宣言」である。この宣言を受けて翌年「行動計画」が採択され、8分野の越境犯罪と闘う意志が確認された。それらは、上述のように、テロ、海賊、違法伐採、人身売買、違法薬物、武器密輸、資金洗浄、サイバー犯罪である。では具体的にどのような犯罪実態があり、越境的なネットワークが展開されているのか。以下では分野別の傾向を概観したい。まずはテロである。

2. 越境犯罪としてのテロリズム—「治安アプローチ」と「予防的社会アプローチ」の課題

表1 テロ件数の推移¹¹

	世界全体	東アジア
2006	14,352	1,036
2005	11,153	1,007
2004	651	17
2003	208	80
2002	205	101
2001	355	68
2000	426	99

米務省によれば、2006年にアジアで起きた「テロ」件数1036件の900以上は東南アジアを舞台としている（表1）¹²。この数字は、いかに東南アジアでテロ件数が多いかということだけでなく、いかにテロのサポーター・インダストリーが整っているかも示すものである。

テロは宗教的・政治的な背景を持つとし、犯罪とは区別する見方がある。しかし、テロと犯罪のリンケージが、近年、研究者や実務家の関心となっていることや¹³、テロ行為が無差別殺人であること、さらには、テロと宗教を切り離すことこそが、効果的なテロ対策につながるという議論が増えている。例えばインドネシアでは、テロを宗教の問題とする従来の認識が社会に根強いために、反テロの市民啓蒙が進みにくく、その社会認識を変えて、市民の協力を促すためにも、「テロは犯罪」であるというパラダイムの普及が意識されるようになってきている。

東南アジアのテロ問題の中心的な関心は、ジェマー・イスラミア(JI)のネットワークの根絶にある。JIは、元々インドネシアで1950年代にイスラム分離運動を展開したダルル・イ

¹¹ 出所:2006年の数値は、National Counterterrorism Center, “Report on Incidents of Terrorism-2006” (30 April 2007); 2005の数値は、National Counterterrorism Center, “Report on Incidents of Terrorism 2005” (11 April 2006); 2004年は、National Counterterrorism Center, “A Chronology of Significant Terrorism for 2004”; 2000-2003年は、US Department of State, “Patterns of Global Terrorism 2003,” “Patterns of Global Terrorism 2002,” “Patterns of Global Terrorism 2001”から。

¹² ただし、この米国のデータは、必ずしもJIが行ったテロだけをカウントするものではない。また、この数字に問題がないわけでもない。特に、定義では暴動・犯罪・部族対立は含めないとしながらも、アチェや南タイなどの地域紛争による殺人事件も「テロ」のケースを含めている。さらには、インドネシアのイスラム右翼(FPI)による米大使館への暴力行為までカウントされている。その意味で、解釈にはかなり注意が必要である。

¹³ リンケージについては、例えば Tamara Makarenko, “The Ties that Binds: Uncovering the Relationship between Organized Crime and Terrorism,” in D. Siegel et al eds., *Global Organized Crime: Trends and Developments* (Kluwer Academic Publishers, 2003), pp.159-173 が参考になる。

スラム(DI)を発端としている。その残党が、アフガン戦争のジハードに参加し、そこで東南アジア各国からの同胞を組織し、その後、彼らが東南アジアに戻ったことから今のJIが始まる¹⁴。その活動の目的は、長期的には東南アジア全域にひとつのイスラム国家を樹立する活動であり、短期的には各国の非イスラム政権を打倒する、そのためにはジハードであり、自爆テロも正当化されるというドクトリンを持つ。JIは東南アジア各地に広がる細胞組織のネットワークであり、全体が組織としての体を持っているわけではない。事実、末端では次々と細胞が誕生し、その展開をJI幹部が把握しているかどうかも疑問である。こういったアメーバ的な存在でもあるJIは、2000年以降、東南アジア各地でテロ事件を起こしている。有名なのが、多くの死者を出した2002年のバリ爆破事件、2003年ジャカルタでのマリオット・ホテル爆破事件、2004年ジャカルタのオーストラリア大使館爆破事件、そして2005年の第二のバリ爆破事件であろう。逮捕者の調査が進むに連れ、幹部級リーダーの実態や組織運営の方法、ジハード実施のロジスティック体系、人材リクルートなどの側面が徐々に明らかになりつつある。このようなJIの撲滅に向けた取り組みには二つの課題がある。まず活動細胞を無力化すると同時に、スリーパー細胞を摘発してネットワークを断つという法的・治安的課題である。

上記の事件から明らかなように、JIの活動の中心はインドネシアである。2000年以降、インドネシアでは270人以上がJI関係で逮捕され、2005年11月には幹部で爆弾博士の異名を持つアザハリが、インドネシア国家警察との銃撃戦の末に死亡し、ネットワークはかなり弱体化した。2006年には最高指導者の交代もあったが、2007年の3月と6月の二回の大規模捜査で、ザルカシやアブドゥジャナといった最高幹部が逮捕され、JIは真空状態になったと専門家は見ている¹⁵。おそらく当分は、JI細胞も大規模な爆弾製造は困難で、ジャカルタでのマリオット爆弾事件(2003年)のような巨大なTNT爆弾を車に積んで自爆するようなテロは影を潜めると予測される¹⁶。

ただ、フィリピンのミンダナオに潜伏するJI幹部たち、例えばドウルマティン、ウマル・パティ、ズルキフリなど2002年のバリ事件の関与者たちが、インドネシアに戻って組織の立て直しを行う可能性も十分ある。また、これまで東南アジア全域を4つの戦闘区域に分けて活動していたJIが、組織縮小で、1区域(インドネシア)に特化した形に組織再編していることも2006年6月の摘発で分かった。その意味で、インドネシアは依然としてテロの潜在性が高い。

確かに、一連のJI幹部の逮捕と死亡で、組織はほぼ壊滅し、その結果、現在では大規模なテロ工作は困難となった。しかし、ソフト・ターゲットに対する小規模なテロ脅威は残存している。例えばリュックサック爆弾は、殺傷能力に限度があるが、場所を選べばそれなりの犠牲者が出る。過激イスラム集団が配布する素人向けの爆弾製造マニュアルが、イ

¹⁴ JIについても数多くの文献があるが、国際的に権威的なのが、International Crisis Groupの一連の研究である。例えば、*Indonesia: Jemaah Islamiyah's Current Status*, May 3, 2007 を参照。

¹⁵ インドネシア国家警察本部スタッフと国家情報庁スタッフのインタビュー、2007年11月。

¹⁶ フッシン・ナヤン氏(東南アジア地域テロ対策センター所長)とのインタビュー、2006年2月23日。

インターネットでダウンロードできるため、このタイプのテロが今後警戒されよう。

また、直接的な治安ではなく、再発防止という課題が重要である。テロ事件の頻度が落ちている今、この課題への取組みに大きな期待がかかっている。とりわけ、テロ容疑で逮捕された大量のジハディストたちが、刑期を終えて出所し始めることが懸念されている。なぜなら、刑務所では殆ど社会再統合のための「脱過激化」教育はおこなわれておらず、なかには、刑務所内で麻薬組織などのマフィア集団との関係を深める者も出てきている。彼らの出所後の動向には要注意であり、治安当局も監視の対象とするであろうが、24時間張り付いているわけにもいかない、という現実がある。

また、2000年以降に逮捕されたJI関係者の家族ケアの問題も懸念材料となっている。30代のテロ犯であれば、10代の子どもがいてもおかしくはない。その子どもたちが、父親の信念を信じるか、警察や政府の「正義」を信じるか、一概には言えないが、「警察は国内でもっとも汚職が多く横暴である」という社会認識¹⁷が根強いインドネシアでは、前者に傾倒する子ども達が多くても不思議ではない。彼らが次世代のジハディスト予備軍となり、インドネシアのテロ脅威をより長期化することが懸念される。その予防には、家族ケアが重要であるものの、そのようなプロジェクトはほとんどない。

以上を考えると、「治安アプローチ」によるテロ対策には一定の成果があるものの、「予防的社会アプローチ」への取組みがかなり脆弱である実態が理解できよう。このギャップを埋めていく努力が課題として残っている。

3. 越境犯罪としての海賊——「脱軍事化」「脱マラッカ化」「海洋ガバナンス」に向けて

表2 海賊事件発生件数¹⁸

年	全体	インドネシア海峡	マラッカ海峡
00	469	119	75
01	335	91	17
02	370	103	16
03	445	121	28
04	329	94	38
05	276	79	12
06	239	50	11

日本の石油取引の八割がマラッカ海峡を利用することや、豪州の石油タンカーの六割が

¹⁷ このような社会認識については、Transparency International, “Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007,” Berlin: TI, 2007, p.22 を参照。

¹⁸ 出所：ICC International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships: Annual Report, 1 January - 31 December 2005,” 31 January 2006, p. 5.

インドネシア海域を通過することなどから、海賊の取り締まりは ASEAN 外からの強い要求がある。国際海事局(IMB)に報告された 2006 年度の全世界における海賊行為（停泊船への窃盗、錨泊船又は沖待船への強盗、航行中のシージャック等）は 239 件で、そのうちインドネシア海域は 50 件、マラッカ海峡は 11 件を記録した（表 2）。もちろん報告されないケースのほうが多い。外国の大型タンカーが襲われるケースもあるが、件数の多くはタグボートや小型船を狙った積荷の窃盗や強盗である。海賊シンジケートが、港に停泊中の船舶の情報を港湾職員から入手している実態や、漁民から強奪した船舶の船籍を変更し、武器や人や麻薬の密輸に利用するケースも報告されている¹⁹。その実態を考えると、いわゆる「伝統的」な海賊問題ではなく、海洋に関わる犯罪を総合的に捉える体制が必要である。日本の海上保安庁が主導する、アジア 17 カ国の海上保安当局の長官級会議では、そういう地域システムの発展を急ぐことが国家主権の問題を超えて求められているとアピールしてきた²⁰。

しかし、現実のマラッカ海峡とインドネシア海域の海賊対策は、国家主権や海洋軍事の安全保障観が全面に出る傾向が強く、強調される域内協力もシンガポールとインドネシア、マレーシア海軍による合同パトロール(Maslindo)や、タイも参加する空挺監視(Eyes in the Sky: EiS)などである²¹。表 2 からわかるように、マラッカ海峡やインドネシア海域での海賊件数が、統計的には減少していることから、軍の合同パトロールの効果は必ずしも否定できない。しかし、これらは非日常的なイベントである。年に数回、沿岸国の海軍が集まって、合同でパトロールすることの効果は時限的であり、持続的な海賊対策の制度化には遠い。

また、海軍による海賊対策と国際協力の推進には限界が多い。そもそも、海軍は、戦争相手国の兵士を殺すためのプロフェッショナルな訓練を受けている組織であり、海賊を捕まえて証拠を確保し、事件を起訴するという法執行のプロではない。つまり軍力ではなく、海上の警察力が前面に出るべき問題なのにも関わらず、海軍がクローズアップされるというのは問題である。さらに、海軍の組織文化は国際協力の推進に合わない。海軍は戦争を前提にしているため、部隊の近代化において重視されるのは戦艦の配備であり、艦のハイテク化が進むほど、戦力は上がるものの経済コストも重荷になる²²。海賊対策の充実に必要な船は、このような軍艦ではなく、軽装備のパトロール・ボートであり、軍備力ではなく、捜査力である。また、合同パトロール(Coordinated Patrol: Corpat)という言葉から

¹⁹ 例えば Graham Gerard Ong, “Ships Can Be Dangerous, Too: Coupling Piracy and Terrorism in Southeast Asia’s Maritime Security Framework,” in Derek Johnson and Mark Valencia ed., *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues and Responses* (Singapore: ISEAS, 2005), pp.45-76 を参照。

²⁰ 海上保安庁の海賊対策と国際貢献の推進については、竹田いさみ「日本が主導する海洋安全保障の新秩序」『中央公論』2004 年 10 月号や、東京財団「アジア太平洋国連携研究プロジェクト 2004 年度報告書」2004 年を参照。

²¹ これらの海軍協力については、Sumathy Permal, “Indonesia’s Efforts in Combating Piracy and Armed Robbery in the Straits of Malacca,” Maritime Institute of Malaysia (MIMA), May 2006.

²² ジョエル・ガルシア大佐（フィリピン海岸警備隊情報通信システム局長）とのインタビュー、2007 年 8 月 15 日。

もわかるように、インドネシア、マレーシア、シンガポールの海軍協力は、同じ場所で同じ時間に一緒にパトロールするという性質のものであり、統合コマンドの元に、各国の海軍が動くものではない。国境を越えて活動する海賊に対応するのであれば、統合コマンドによる連携体制を模索すべきである。しかし、これが出来ないことに海軍の限界がある。統合コマンドに後ろ向きな理由は、海軍組織特有の秘密主義からきており、他国の軍人に自国の戦艦の情報が漏れることを極度に警戒するプロ意識が働くからである。とりわけインドネシアとマレーシアの海軍は、領土問題で一触即発の緊張関係をしばしば経験してきた。国際的に脚光を浴びるマラッカの問題では、両海軍も一定の協力姿勢を見せるものの、その根っこにある不信感は強固であり、信頼醸成はかなり低いのが現状である。以上からわかるように、海賊対策における軍の役割に大きな限界がある。

他方で海賊シンジケートのほうは、ファイナンスと強奪班、積荷密売班、身代金交渉班などへの機能分化と専門化が進み、スピード・ボートやマシンガンなど装備の高度化が顕著に見られる。こういった傾向に対応するにも、海軍の出動といった軍事力ではなく、警察力、すなわち法執行機関による沿岸警備の域内協力強化が早急に求められている。海賊は海洋犯罪であり、海軍によって「軍事化」される問題ではなく、海の警察力によって対応する体制が必要である。海賊(piracy)の概念・定義・説明を見直し、軍事色を薄め、海上警察や沿岸警備隊が日常的に捜査協力を進める体制作りが期待され、その地域網を広げることが、海洋犯罪対策としては重要である。マラッカばかりが脚光を浴びるが、インドネシアとフィリピン間のスルー海やセレベス海などは越境犯罪の天国であり、その事件もほとんどIMBに報告されない。フィリピン＝マレーシア、ベトナム＝タイ、タイ＝カンボジアの海上国境監視も依然として脆弱であり、海賊はもとより違法木材、武器、麻薬、性的奴隷の密輸が横行している。海賊対策は、海の治安の問題であり、他の越境犯罪への対策を射程に入れた、地域協力の推進が重要であり、その意味で「脱軍事化」と「脱マラッカ化」のパラダイムが求められている。

フィリピンは、1998年に軍から沿岸警備隊を独立させ、文民のコースト・ガード(PCG)を設立した。マレーシアでも、2004年に、海軍から分離した文民のコースト・ガード(マレーシア海上法執行庁:MMEA)が誕生した。コースト・ガードは、海軍とは違い、犯人逮捕と証拠確保、そして起訴という法執行を担う機関である。また、高価な戦艦を必要とするものでもなく、戦争を前提にしたものでもない。むしろ、「地域共通の敵」としての犯罪に取り組むというミッションを共有する。その意味で、軍よりはるかに国際協力も実施しやすい。PCGとMMEAは、インドネシアにもコースト・ガードが設立され、彼らを主体とした海洋安全保障協力の新たなパラダイムを作りたいと考えている²³。その肝心のインドネシアも、このような国際的な要求に対応する形で、まずは海洋の治安維持に関わる12の省庁間の政策調整を進める海洋治安調整庁を2005年の大統領令で設立し、ここを

²³ ダニノ・アビノジャ中將(フィリピン沿岸警備隊作戦副司令官)とのインタビュー、2007年8月13日、ヌル・アジズ・ユナン少將(マレーシア海上法執行庁副長官)とのインタビュー、2007年8月17日。

軸に、コースト・ガード構想を本格化するようになった。当初は難色を示していた海軍も、そのニーズを理解し、今では積極的に大統領にコースト・ガードの設立を提言するまでに至っている²⁴。実現への道には、依然として課題が多いものの、海洋犯罪の「本丸」であるインドネシアを代表するコースト・ガードが誕生し、国際的な協力関係を深めていくことが、海賊対策だけでなく、広く海の越境犯罪への対応として求められている。

さらに、海賊対策としては、これまで安全保障の側面がクローズアップされる傾向が強いが、「非安全保障」(Non-Security)の課題も少なくない。海賊が出没する地域では、1997年の経済危機後に地元大企業や外国企業による大規模な密漁が横行し、その結果、沿岸漁民の漁獲量が激減して経済困難となり、彼らが犯罪ブローカーから仕事を請け負うケースも多い。漁村の貧困化は、海洋犯罪の拡大要因であり、安全保障とは別の対応策、すなわち貧困削減のためのコミュニティ開発支援が重要となる。

このように、海賊と海洋犯罪への対応においては、軍が全面に出る伝統的な安全保障観ではなく、海の法執行機関を中心とした多国間連携による犯罪摘発が全面に出る新たな安全保障観、例えば「海洋ガバナンス」といったパラダイムへの転換が求められている。それと同時に、低開発や貧困といった非安全保障的な側面も、長期的な海賊対策として重要だと思われる。こういった二つの課題において、我が国のさらなる支援に対する期待も大きい。米国のコースト・ガードが音頭を取って、アジアの海で大きな顔をする事への警戒は東南アジアに根強い。逆に、東南アジアは、我が国の海上保安能力に対して高く評価しており、同じアジアの国として、米国にはない社会資本が日本に存在する。その意味で、我が国の海上保安庁には、今後、より一層、アジアのコースト・ガードの能力向上に向けたキャパシティ・ビルディング支援が期待されよう。また、漁村の貧困対策という、海賊と海洋犯罪の根本原因への対応としては、やはり開発援助が重要になる。これも日本が得意とする援助セクターである。そう考えると、今後、JICAと海上保安庁の連携による「海賊対策」「海洋犯罪対策」といった「非伝統的」な支援枠組みを強化していくことが、我が国の課題としても重要だと言えよう。

4. 地域協力—能力格差の是正と地域対応の標準化

以上、見てきたように、テロと海賊の問題は、本来軍が全面にでるようなマターではなく、陸と海の法執行機関が一義的に対応し、その地域協力の推進が重視されるイシューである。その前進のためには、テロや海賊を越境犯罪として明確に位置づけ、それへの正統な対応として、法執行機関の能力が強化されるべきである。我が国は、そういった地域協力にどう取り組むべきなのか。まずコミットメントを確立すべきであろう。東アジアの越

²⁴ テジヨ・エディ・プルディヤント海軍中将（国防省防衛計画局長：現在国軍総務担当参謀長）とのインタビュー、2007年8月24日、ジョコ・スマルヨノ海軍中将（海洋治安調整庁事務次官）とのインタビュー、2007年8月22日。

境犯罪の猛威は、我が国にとっても脅威であり、地域協力が欠かせないものである。いわゆる闇金融や振り込め詐欺、オンライン詐欺を始め、違法薬物の密売や車両盗難、拳銃密輸、さらには闇風俗や偽装結婚の斡旋といった組織犯罪は深刻度を増している。こういったビジネスに伴う人身売買、資金洗浄、サイバー犯罪は、我が国における越境犯罪の脅威を高めており、国内の捜査体制と法整備の高度化と同時に、東アジアの連携による対応の強化策を打ち出す必要性が高まっている。そのコミットメントを確立した上で、これまで以上の協力をどう築いていくか、を考える必要がある。

我が国は、東アジアの法執行問題、特にテロと海洋治安に対する取り組みを支援する声明を数多く採択し、協力と支援を行ってきた。対象は警察、法執行機関、港湾保安、出入国管理、テロ資金対策、生物テロ対策、税関、輸出管理など多岐に渡り、具体的にはフィリピンへの指紋鑑識機材の無償供与や、海上保安人材プロジェクト、インドネシアでの市民警察改革支援、反テロ研修センター設立、空港・港湾への保安機材無償供与、沿岸警備隊設置構想に対する支援、海上保安専門家派遣、マレーシアへの海上保安専門家派遣などを実施してきた。

これらの意義は大きいものの、多くが二国間ベースで行ってきた支援であるため、地域全体の対応能力のボトム・アップという視点が弱い。例えば、ASEAN加盟国の警察連携である ASEANAPOL の協力体制は、人身売買や違法薬物、武器密輸、資金洗浄、サイバー犯罪を射程に入れながら、情報共有、データベース構築、ホットラインによる相互の捜査協力、人的交流などを目指す。しかし決定的に問題なのは、加盟国間にみられる犯罪対応能力の「格差」である。このことは、当然、海上保安組織についても言える。組織犯罪は当然その穴に目を付ける。法的整備の格差、捜査能力の格差、出入国管理能力の格差など、様々な脆弱性が地域内協力の効果を弱めている実態がある²⁵。これらを一定レベルまで標準化するためのキャパシティ・ビルディング支援が必要であろう。この課題において我が国に寄せられる期待は大きい。

これまで地域を対象に行ってきた国際テロ事件捜査セミナーや、海上犯罪取り締まりセミナー、資金洗浄対策セミナー、化学テロの事前対処及び危機管理セミナー、組織犯罪捜査セミナー、出入国管理セミナーなどの蓄積は重要である。こういう機会を利用して、格差の問題に迫り、標準化に必要なベンチマークの設定や、それを目標にした具体的な支援プロジェクトを構想していくことが次のステップになる。

²⁵ この域内の能力格差について詳しくは、Jun Honna, “Transnational Crime and Human Insecurity in Southeast Asia,” Giorgio Shani, et.al., *Protecting Human Security in a Post-9/11 World: Global and Critical Insights*, London: Palgrave MacMillan, 2008.

第2章 アジアにおけるマネー・ローンダリング—その実態、対策の限界、そして課題

久末 亮一

はじめに

20世紀後半から21世紀の現在にかけて、アジアは新しい構造変化の時代を迎えた。「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「情報」といった諸要素が、グローバルに展開するマクロ・インフラに支えられながら急速かつ大量に流動し、世界経済との間で、また域内市場の間で、国家・国境の枠組を越えた密接な相互連動を開始したのである。

ところが、国家・国境の枠組という制約が低くなり、地域の相互連動性が拡大することは、同時に様々な問題を惹起しつつある。その一つが、麻薬取引、人身・武器売買、テロ行為など、国境を越えた犯罪行為の増加である。それらは国家間の制度・対策における隙間をつく形で、ネットワークの動態を以って拡散・展開される非合法活動であり、いわゆる「非伝統的安全保障」(non-traditional security issues)の問題として、近年、急速に認識されつつある。

そして、こうした犯罪行為には、通常の経済活動と同様に資金的背景が必ず付きまとう。この痕跡を隠蔽する行為、いわゆる「マネー・ローンダリング」(資金洗浄)の問題をどのように捕捉・防止・摘発するかも、やはり地域的課題として台頭している。

マネー・ローンダリングとは、犯罪などによって不法に得た資金を、合法的な資金と混在させることによって、その素性・出所を不明朗にし、合法的な資金のように仕立て上げる行為である。たとえば薬物犯罪、重犯罪、経済犯罪などによって得た不法収益金を、国内外の架空人・他人名義の銀行口座を利用して資金移転を繰り返す、あるいは株式・債券・ファンドなどの金融商品や貴金属・宝石・美術品などの売買を繰り返すといった方法によって、その資金の素性・出所を曖昧にするのである。これにより犯罪から得た不法収益金は、捜査機関の差押えや摘発を逃れるだけでなく、新たな犯罪行為のための資金源として利用される可能性を持つ。

このマネー・ローンダリングという概念は1970年代から認識されおり、欧米では二国間などの非公式な捜査情報共有などがおこなわれてきた。そして1990年代になると、米国主導の「麻薬との戦い」に際して、本格的な国際間の規制枠組が形成され始め、次第に非伝統的安全保障の重要課題として、世界的に注目を集めていった。ところが犯罪ベースでのマネー・ローンダリングという認識は、2001年9月の米国における同時多発テロ以降に転機を迎えた。すなわち、国際テロ組織の活動源泉であるテロ資金をいかに封じ込めるかという課題が国際的な焦点となり、現在では安全保障問題としてのマネー・ローンダリング問題という認識も加わっているのである。

以上のような、マネー・ローンダリングに関する認識・課題は、アジア地域に視点を移

してみても、やはり同様のものとなりつつある。その一方でアジアにおいては、世界の他地域と比較して、いくつかの難しい構造的特徴を抱えている。たとえばマネー・ローンダリングが、実質的な国家権力の了解の下で恣意的に正常な国家や経済の枠組と一体化・許容されてしまっている、あるいはマネーの流れをつなぐネットワークとしていわゆる「並行金融システム」が根強く存在している、国家統治のシステム不全に伴う汚職などから大量の不法資金が生み出される構造が存在している、米国と対立するいわゆる「テロ支援国家」であるところの北朝鮮やイランを内包するという地政学的な状況を有している、などの点である。

本稿ではこうした実態を踏まえながら、アジア地域におけるマネー・ローンダリング問題について、規制枠組形成の背景、その実態とその対策の限界、直面するグローバル化のなかでの相克、今後の日本のとるべき対応などに関し、まとめてみたい。

1. 問題認識の変遷および国際間・アジア間の規制枠組

先ず、マネー・ローンダリングという問題は、どのような経緯を経て国際的問題として認識され、またそれを規制する枠組が国際間・アジア間では形成されていったのかを、簡潔に振り返りたい。

そもそも、マネー・ローンダリングという問題が国際的に認識され始めたのは、1970年代後半の米国における大規模な麻薬取引の社会問題化であった。米国における麻薬常用者の拡大、これに伴う密輸の増加は巨額の不法収益を生み出し、犯罪組織を潤した。さらに1980年代からは、中南米などからの麻薬密輸が盛んになり、それらの不法収益が麻薬組織による中南米の政治的・社会的基盤の支配強化につながることで、麻薬取引が循環的に拡大する源泉となっている実態が顕在化した。これらの不法収益は、複雑な経路を経て米国・中南米などの金融機関に流れただけでなく、一部はスイスやルクセンブルグのような金融秘匿性の高い地域にも流れ、またその出所を隠匿するため、様々な合法的取引に混在・流用された。

しかし当時、一般的な犯罪行為面における捜査協力体制の確立と比較して、マネー・ローンダリングという犯罪資金面からの捜査協力体制は、欧米での二国間などの非公式な情報共有などに止まり、国際的な協力体制が確立されていなかった。そこで麻薬問題の撲滅を政策的課題として掲げていたブッシュ・シニア政権期である1980年代後半から、米国の主導によって本格的な不法資金の移動・洗浄を取り締まるための国際的な枠組が、次第に形成されていった。

この第一歩とも言えるものが、1989年のアルシュ・サミットで合意された国際協力機関としてのFATF（Financial Action Taskforce、金融活動作業部会）の設立である。これはマネー・ローンダリング対策に関する国際基準の策定、参加国・地域相互間におけるFATF勧告の遵守状況の相互審査、非参加国・地域におけるFATF勧告遵守の推奨、マネー・ロ

ーンドリングの手口および傾向に関する研究、などに焦点を当てた国際機関である。この FATF から 1990 年に発表されたのが、「40 の勧告」(The Forty Recommendations) と呼ばれるものであった。これは各国がマネー・ローンダリング対策に関し、法執行、刑事法制、金融規制の各分野でとるべき措置をまとめたものであった。

こうして大枠としての国際間協力体制の確立とその指針が示された後も、さらなる国際間協力の促進が図られ、1995 年には米国・欧州主要国の関係機関による非公式会合の場として「エグモント・グループ」が発足した。引き続き 1995 年 6 月のハリファクス・サミットでは、初めて FATF の焦点が、麻薬犯罪資金から武器密売や人身売買などの重犯罪資金に拡大することが確認された。さらに 1998 年のバーミンガム・サミットでは、マネー・ローンダリング情報を専門に収集・分析・提供する機関 (Financial Intelligence Unit : FIU) を設置することが、参加国間で合意された。

以上のような、犯罪性の不法資金に主眼を置いたマネー・ローンダリング認識が転機を迎えたのは、2001 年 9 月に米国で発生した同時多発テロであった。すなわち国際テロ組織の活動源泉が、さまざまな形で獲得・洗浄され、国際間を移動したテロ資金によって支えられていたことが明らかとなったのである。そこで主要国の間では、マネー・ローンダリングの監視対象を従来の犯罪資金だけではなく、テロ資金などに拡大する動きが始まり、次第に安全保障上の問題としても認識されていった。

それではアジア地域においては、マネー・ローンダリングの問題について、どのように地域間での規制枠組が形成されてきたのであろうか。

先ずアジア地域間で最初に形成され、現在でも有力かつ中心的な枠組となっているのは、1997 年に結成された APG (Asia-Pacific Group on Money Laundering) である。これは事務局をオーストラリアに置き、その主な活動内容は、アジア・太平洋地域における FATF 勧告実施の推奨・促進、域内諸国・地域のマネー・ローンダリング防止、テロ資金供与防止に関する法律の立法化の促進、域内におけるマネー・ローンダリングの手口情報交換などとされている。また 2004 年には AMMTC+3 (越境犯罪に関するアセアン各国+日中韓の閣僚級会議) が開催されるなどしている。

ちなみに我が国でも国際的な動きを受けて、2000 年には日本でも金融監督庁 (現在の金融庁) 内に「特定金融情報室」(JAFIO) と呼ばれる部署が設立されることになった。²⁶ そして 2001 年の米国同時多発テロ以降、マネー・ローンダリングに関する規制・取り締まりが確実に強化されてきた。たとえば 2006 年から導入された ATM 経由での現金振込金額の制限は、こうした規制・取り締まりによるものであった。また暴力団組織による闇金融収益の国際間資金洗浄の摘発は、規制・取締りの強化が功を奏して表面化したものであると言えよう。そして、2008 年 3 月には「犯罪収益移転防止法」が全面施行される。これにより犯罪収益の疑いがある取引の届け出や顧客の本人確認が、従来の金融機関に加えて不動

²⁶ 2007 年 4 月からは、同年 3 月に成立した「犯罪による収益の移転防止に関する法律」に基づき、「犯罪収益移転防止管理官」(JAFIC) と名称変更され、所轄が警察庁刑事局組織犯罪対策部に移管された。

産業者や宝石業者、ファイナンスリース業者、クレジットカード業者、民間私書箱業者などにも拡大される。

以上の経緯を見るように、マネー・ローンダリング問題の焦点は、当初の麻薬資金から、次第に重犯罪資金、そしてテロ資金へと範囲を拡げながら、国際間・地域間の規制枠組を形成しつつ現在に至っている。それはもはや、単なる犯罪資金の洗浄というレベルの問題として認識されるにとどまらず、非伝統的安全保障の課題、さらには安全保障上の課題として認識されている。

2. アジアにおけるマネー・ローンダリングの実態と対策の限界

このように国際間・地域間の規制枠組を形成しつつ、取り締まりの枠組を確立したかのように見えるマネー・ローンダリング問題であるが、アジアにおけるそれは、世界の他地域と比較して、いくつかの難しい構造的問題を抱えており、大きな限界に直面しているのも事実である。

第一には、本質的には融通無碍なネットワークの動態を利用した資金流動であるマネー・ローンダリングを、硬直的な法的規制の枠組で捕捉・防止することの限界である。マネー・ローンダリングとは資金流動であり、この動態的特徴としては、多くの組織犯罪活動やテロ活動などが同様であるように、底辺での「つながり」と「流れ」が連鎖する「ネットワーク」の運動形態をとっている。こうしたネットワークの動態は、様々な外部からの衝撃や変化に対する柔軟な変化が常に可能であり、その柔軟性こそが最大の強みである。逆説的に言えば、マネー・ローンダリングの追跡・防止などを阻害する本質的問題とは、まさにこの融通無碍なネットワーク運動の「つながり」と「流れ」を、硬直的な法的規制の枠組から捕捉することが困難な点にある。

たとえばマネー・ローンダリングに利用される金融機関・商業機構の問題を考えてみよう。国際間・地域間・国内間の規制という法的枠組は、あくまでもその影響・管理下にある正規の金融機関までには影響を及ぼせる。しかし、実際の不法な資金流動をめぐる実態としては、単純に銀行だけが利用されるものではなく、その動態は非常な複雑性を有している。マネー・ローンダリングで正規の金融機関が利用されるケースは、それがネットワーク構造のなかの資金流動の一部分において、利用可能であり利便性があるからに他ならない。もし法的な規制枠組によって、それら正規の金融機関を利用することができないのであれば、ほかの手段（代替送金システム、*alternative remittance system*）を用いて資金流動を実行すればよいだけである。

その点でアジアには、マネーの流れをつなぐネットワークとして、銀行など「正規」の金融システムだけではなく、地域社会に密着した伝統的な社会経済上の信用を基にし、様々な代替送金や換金手段に支えられた、並行的に存在する金融システムが根強く活動している。たとえば中国系社会の「地下銭荘」（「地下銀行」）、南アジア・アラブの「ハワラ」（*hawala*）

や「フンディ」(hundi)などの代替送金のシステムは、その代表である。さらには、アジアにおいては合法・非合法の両替商、貴金属宝石商などが乱立し、通貨兌換のみならず貴金属・宝飾品などの売買換金は、日本や欧米とは比較にならないほど日常レベルのなかで容易かつ高い流動性をもって活発におこなわれている。香港、バンコク、シンガポール、ボンベイなど、アジアの大都市を見ても、こうした活動は活発である。これらは、社会において長い時間をかけて培われ、内包されてきた信用体系を基礎に、複雑な地理的・機能的なネットワーク関係を構築しており、その活動を硬直的な法的規制の枠組では十分に捕捉しきれない点が、アジアにおける問題の状況把握・防止を困難にさせる要因の一つとなっている。²⁷

第二には、マネー・ローンダリングそのものが、実質的な国家権力の暗黙の了解の下に、正常な経済の枠組と一体化し、許容されてしまっている可能性がある点である。たとえば金融市場やカジノなど、日常的に巨額の資金流動を必要とすることで成立するビジネスに依存する都市・国家、あるいは経済開発・成長に必要な資金を十分に得られない国家などの一部には、生存・繁栄のため不法資金の流入・洗浄を、実態面では暗黙のうちに許容してしまっている場合もある。

アジア太平洋地域の国際金融センターである香港やシンガポールのような都市は、このディレンマと向き合うことにならざるを得ない。この二都市は、アジア地域における経済活動のネットワークが集積・再接続されるハブであるがゆえに、マネー・ローンダリングに利用されうる要素が強くつきまとう。しかし同時に、その対策として過剰な規制をおこなうことは、通常の合法的経済活動に影響を及ぼし、ひいてはそのネットワーク・ハブとしての競争力を阻害するという、いわば「自分で自分の首を絞める」かのような可能性も有している。

無論、この二都市は国際金融体系にも高度に組み込まれた存在であり、国際的にもその法的整合性を重視する側面から、マネー・ローンダリング対策には一定以上の注意を払ってきたと言われる。たとえば1998年のAPGによる相互審査、²⁸ および2003年にIMFに

²⁷ またアジアでは、「家族」「部族」「地域」といった、法律では規定・捕捉できない人的紐帯のネットワークを基礎として、社会経済の活動が展開される側面を強く持つ。すなわち、こうした「日常性」のなかのさまざまな要素が、商業活動と一体性・不可分性を持つことによって、合法と非合法の境界が明確に見えにくくなること、ひいては資金洗浄を容易におこなうという問題がある。たとえば中国系社会の場合、社会経済活動の底辺では「関係がある・ない」、「身内である・ない」という、社会関係における伝統的な外部・内部の区別意識や価値観が現在でも息づいている。それは中国系社会が、「個が所属する集団」によって形成されるのではなく、「個と個の関係が重層する集合体」ことによって形成されるという、社会関係の在り方に基づくものである。このような社会価値観の下では、行政によって法体系が明文化され、あるいは正規の金融機関のなかで組織制度としてはコンプライアンス（法令遵守）の体制が確立されている場合であっても、しばしばそれよりも「関係がある」、「身内である」ことが、現実問題として優先されるであろう。すなわち、「法」というレベルでは解釈・規制できない要素が絡むことによって、法的枠組では対応しきれない部分、逆説的に言えばある種の高度な「柔軟性」が発生する結果、不法な犯罪資金であったとしても、正規の金融機関を利用することが比較的容易になりうるのである。

²⁸ 相互審査とは各メンバー国・地域に対し、順次、その他メンバー国により構成される審査団を派遣して、審査対象国におけるマネー・ローンダリング対策及びテロ資金対策の法制、監督・取締体制、マネー・ロ

より実施された審査では、香港およびシンガポールのマネー・ローンダリング対策に対して、特筆すべきような注意事項や警告はなされていない。²⁹ しかし近年、こうした評価とは異なる実態が明るみに出て波紋を広げた事件が、シンガポールに関して起こっている。

これは2006年9月、当時、米国系大手投資銀行モルガン・スタンレーのアジア太平洋本部首席エコノミストで、世界的にも著名なエコノミストであった謝国忠（アンディ・シエ）氏が、シンガポールで開かれた国際通貨基金（IMF）世銀年次総会に出席後、同僚にあてた電子メールで、「シンガポールはインドネシアと中国からの違法な資金に依存している経済的に失敗した国」だと指摘したものである。³⁰ この著名エコノミストによる発言は、シンガポールが自国の安全保障問題に直接的に関わる、イスラム過激派組織などによるテロ資金のマネー・ローンダリングに関しては厳しい態度で臨む一方で、自国経済の支柱の一つである金融セクターの成長維持に必要な資金流入に関しては、その資金源泉がどのようなものかを問わないという、選別的対応をおこなっている可能性を示唆している。それは同時に、現実にあるアンダーグラウンドな資金流動という実態と、法的枠組による規制や国際間相互審査による評価の間にある、乖離を示唆するものである。

またたとえば、政府歳入の約7割強をカジノ税収入に依存し、³¹ カジノとその関連セクターが経済活動の約7割弱を支えるマカオでは、カジノ自体が不法資金の洗浄に利用されている可能性が指摘されるが、その経済的依存度の高さゆえに、対策には不透明感が付きまとう。マカオでは1999年の中国への返還以降、経済活性化のために数十年間継続してきたカジノ経営権の一社集中を撤廃し、大量の外資系資本を誘致することに成功した。この結果、マカオのカジノ産業は大きく躍進し、2006年には営業金額で米国ラスベガスを抜いて、世界第一位のカジノ都市に発展している。

しかし、この空前の繁栄を支えているのが、急速な経済成長に伴う中国大陸からの資金であり、それらは単純に遊興として賭博に費やされるものだけでなく、実は中国で深刻化する汚職に絡む官僚や企業関係者によって、カジノを通じたマネー・ローンダリングに投じられている可能性が指摘されている。³² これに対してマカオ特別行政区政府は、政府関

ンダリング犯罪の検挙状況など様々な観点から、FATF勧告の遵守状況について相互に審査するもの。

²⁹ *Hong Kong - IMF Report on Observance of Standards and Codes 2003*, IMF, Washington, D.C. 2003. および *Singapore - IMF Report on Observance of Standards and Codes 2004*, IMF, Washington, D.C. 2004. を参照。APGによる第二ラウンドの審査は、香港に対しては2007年11月に、シンガポールに対しては2007年9月にそれぞれおこなわれる予定。

³⁰ 2006年10月12日付ブルームバーグ

(http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=90003013&refer=jp_us&sid=a3d2IBaxzWjA)。

³¹ マカオ特別行政区政府博彩監察協調局HPより (<http://www.dicj.gov.mo/CH/index.htm>)。

³² 2006年10月30日付読売新聞には次のようにある。「マカオを訪れた中国人観光客は、2000年には227万人であったが、2003年の中国政府による個人旅行解禁により、2005年には全観光客中6割弱を占める1046万人に達し、現在もその数は増加の一途を辿っている。問題は、その資金の出所。あるVIPルームの営業担当者(46)は「汚職で多額のカネを手にした中国の国有企業や地方政府の幹部たちが多い。1回に100万香港ドル賭ける人もいる。一晩で数千万香港ドルの勝ち負けは珍しくもない」と明かす。広東省東莞市塘厦鎮の李為民・元鎮長が00年からの5年間で香港・マカオを250回以上訪れ、公金横領や収賄で得た約9000万元をカジノにつぎ込んだ事件などは、氷山の一角に過ぎない」。実際、筆者が2008年2月

連部門である「博彩監察協調局」および「金融情報弁公室」による予防・取締を実行している。特に「博彩監察協調局」が発布し、2006年11月から施行された「第2/2006号指示 清洗黒銭及資助恐怖主義犯罪的預防措施」では、50万マカオパタカ（約700万円）以上のカジノでの取引に関しては、IDチェックを含めた記録保持、および疑わしい取引の報告義務などを定めている。³³ しかし、実際には50万マカオパタカ以下の取引に関しては法的規制がなく、³⁴ また実際にはカジノ間での情報共有制度がないことから、実質的には抜け穴のような制度となっていることは否定できない。

そしてこのようなカジノをめぐる問題は、もはやマカオだけの問題ではなくなりつつある。近年、日本を含めてカジノ解禁の議論がアジア各国で活発になっているが、³⁵ それを先取りしているのが先述のシンガポールである。シンガポールでは大規模カジノの建設が、2009年の開業を目指して進行中である。しかし、これが純粋な観光業振興の目的であったとしても、同国の金融利便性と併せて不法に利用される可能性は、決して否定できない。³⁶

さらに極端な例を挙げると、犯罪資金が国家権力の了解・庇護の下に、合法的に企業を所有・経営するようなケースもある。一例としては、ミャンマーにおける政府と麻薬資金の結びつきが挙げられる。ミャンマーでは、1988年の「ビルマ式社会主義」放棄以降、民間部門を育成するための資本を必要としてきた。しかし、民主化を弾圧する軍政に対する国際社会からの制裁のため、外資流入を促すことには困難が付きまとってきた。そこで考え出された方法が、いわゆる「黄金の三角地帯」での麻薬生産・流通をコントロールしながら巨額の資本を蓄積してきた少数民族や武装反乱勢力を取り込み、その資金を活用するというものであった。このため、1995年までにミャンマー政府は16の組織と停戦・和平に合意したが、これらの勢力には停戦条件として巨額の経済権益が補償・提供された。³⁷ 結果として、麻薬資本はミャンマー政府に投降すると同時に、政府の庇護の下で得た各種の利権に投資するようになり、現在ではミャンマーの正常な経済におけるプレゼンスを確立している。³⁸ まさに国家そのものが国内経済を維持・発展させるため、実質的な暗黙の了

2日に米国系カジノ資本の管理職にインタビューをした際にも、中国大陸からの客が9割以上を占めるとの答であった。

³³ <http://www.gif.gov.mo/web1/doc/DICJ/InstructiononGaming.pdf>

³⁴ 2008年2月2日の米国系カジノ資本管理職へのインタビューによれば、このカジノでは自主規制として、20万マカオパタカ以上の取引について、すべて記録保持を行っているとのことである。

³⁵ なお2008年現在、アジアで合法的カジノを設けているのは韓国、フィリピン、ベトナム、カンボジア、ミャンマー、マレーシアなどであるが、いずれも国家経済における役割は微々たるものである。

³⁶ シンガポール政府はカジノ・コントロール法案(The Casino Control Act)を制定し、シンガポール国民からは年会費・入場料を徴収し、またギャンブル問題国家評議会およびカジノ監督機関の設置を盛り込む予定となっている。

³⁷ 桐生稔「ミャンマー経済の実情と問題(二) 産業構造と民間資本の役割」日本ミャンマー友好協会HPより(<http://www.jmfa.or.jp/info/edition2.html>)。

³⁸ こうした麻薬資本家の例を挙げれば、たとえばロー・シンハンは現地有力コングロマリット「アジア・ワールド・グループ」会長に転進し、ホテル、建設会社、スーパーマーケットなどを経営。クン・サは長距離バス会社、カジノ運営、高速道路などの利権をミャンマー政府から取得し、経営に関与。またウェイ・シャオガンは、空運、銀行、通信などの事業に関与している(Aung Zaw, "Drug, Generals and Neighbors",

解の下に、正常な経済の枠組と一体化した不法資金の流入・洗浄の仕組みを犯罪資金に提供し、許容してしまっているのである。

第三には、マネー・ローンダリングを必要とする資金、特に国家統治のシステム不全と、これに伴う汚職の存在などによる資金が、アジアにおける地域経済の急速な発展に伴い拡大する傾向にあり、それらが国境を越えた流動を開始している点を挙げることができる。

たとえば現在、急速な膨張を続け、アジア地域に大きな影響を与える中国の状況を見てみると、すでに香港・マカオなどの隣接地域で「非合法」に中国から流入したマネーの躍動が見受けられる。そしてそこには、単なる投機資金だけではなく、中国国内での汚職犯罪に伴う資金も含まれていると推測されている。³⁹ 中国最高人民検察院によれば、2003年1月から2006年8月までの汚職犯罪者は、公式に判明・処分されただけでも67000名に上る。⁴⁰ また中国紙「国際先駆導報」は、中国が改革・開放路線に移行した1980年代以降、約4千人の汚職官僚が海外に逃亡し、持ち逃げされた資金は総額6兆円相当に上ると伝えている。⁴¹ 無論、それらは判明している一部に過ぎないが、こうした海外流出する中国の巨額の汚職資金は、先述のように「地下銭荘」などのルートを通じて、隣接する香港・マカオに持ち出され、金融市場・不動産市場・商品市場・宝飾品市場・カジノなど、さまざまな方面を通じて洗浄され、最終的には海外に流出するものと推測される。

また、こうした大規模な汚職犯罪は、中国本土だけで発生するものではない。たとえば2006年、マカオ特別行政区では前運輸公共事業による、公共インフラやカジノ建設の許認可・入札操作をめぐる約8億マカオパタカ（約110億円）もの収賄が発覚し、衝撃を与えた。そして、それら巨額の汚職資金は、親族や友人を通じて近接する香港に流され、さまざまな方法で洗浄されていたのである。先述のように、マカオはこの数年で急速な発展を遂げたが、それは中国経済の膨張的成長や構造的腐敗と表裏一体を成すものである。国家統治のシステム不全、これに伴う汚職の存在、それらの国境を越えた流動など、巨大な中国の影響は確実に周辺地域に及び始めているのである。⁴²

The Irrawaddy, June 2001, 菅原秀訳を参照。ビルマ情報ネットワークHPより

(http://www.burmainfo.org/irrawaddy/200106_jp.html)。さらには「Special Region」と呼ばれる地域では、組織ごとに自由な地域経営が許され、たとえば元ビルマ共産党の一派は、中国人日帰り旅行者相手の広大なカジノを経営し、中国との国境貿易、ホテル、精糖工場なども手広く経営し、その資金をもとに地域外でのビジネスにも関心を示しているという（桐生稔「ミャンマー経済の実情と問題（二）産業構造と民間資本の役割」を参照。日本ミャンマー友好協会HPより
(<http://www.jmfa.or.jp/info/edition2.html>)。

³⁹ 中国では2003年5月に中国人民銀行がマネー・ローンダリングを主管する機関として指定され、「防止監視分析センター」が設立された。2005年末時点で同センターが発表したデータによれば、疑わしい取引の手がかりは683件、関係ある金額は1378億元、外貨10余億ドルに達し、取引回数は7万余回、口座は4926口座とある。なお2006年4月には、7章45条からなる「マネー・ローンダリング防止法」案が第10期全国人民代表大会常務委員会第21回会議で審議にかけられ通過。同年10月31日から公布された。

⁴⁰ 2006年10月23日付中国国際放送(<http://japanese.cri.cn/151/2006/10/23/1@76596.htm>)

⁴¹ 2005年3月10日付産経新聞

⁴² 2008年1月、マカオ終審法院（最高裁）は前運輸公共事業局長に対し、懲役27年の実刑、罰金24万マカオパタカの判決を下し、一応の落着をみたことになっている。しかし筆者がマカオでインタビューし

以上のように、国際間・地域間には規制枠組を形成しつつ、取り締まりの枠組を確立したかのように見えるマネー・ローンダリング問題であるが、実態としてのアジアにおけるそれは、世界の他地域と比較して難しい構造的問題を抱えており、規制枠組の実効性については大きな限界に直面しているのが実情である。

3. グローバリゼーションとの相克

2001年9月11日の米国における同時多発テロ以降、マネー・ローンダリングの問題は、それまでの単なる犯罪資金の洗浄という認識から、テロ資金の洗浄へとその対象範囲を拡げながら、国際間・地域間の安全保障上の課題としても認識されてきている。しかしその対応や対策が、同時にグローバル化した経済活動との間で相克を引き起こす可能性についても、我々は注目すべきであろう。

20世紀半ばから後半にかけての世界では、経済活動とは基本的に、国家という単位の枠組や規制を基礎として展開されていた。しかし20世紀末からの経済活動は、そうした国家という単位での枠組や規制をはるかに超えて展開されている。世界規模での「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「情報」の移動が急激に加速することで、その自由な経済活動が世界経済の構造すら大きく変えてきた。21世紀に入った後、この動きはますます加速している。まさに20世紀末からのアジア経済の急速な勃興も、こうしてグローバル化した経済の変化に適応し、その恩恵を受けたものであることは、言うまでもない。

ところがグローバル化する経済活動は、時として国家とビジネスの間の利害対立を生み出し、その利害対立は国境を越えた形で持ち越されることになる。たとえば、金融制度・税制度・法制度などの違いを利用して、複雑な国際間取引を展開する企業の「合法行為」は、ある国家・政府の定義するところでは、「違法行為」にもなり得る。明らかな悪意ある犯罪資金の洗浄であるならばともかく、グローバル化した経済活動のもたらす曖昧な境界線は、国家や当局による恣意的解釈や過剰な規制にもつながり、世界規模で加速化する自由な経済活動にも影響を及ぼしかねない。

マネー・ローンダリングへの断固とした対応は、世界経済の健全性を維持する上でも必要なことである。しかしその規制や対策をおこなう側は、グローバル化した経済活動の実態を正確に認識し、一国の視点からのみ安易に対応することの危険性もまた認識すべきである。この点を地政学的に見た場合、たとえば北朝鮮やイランといった、不安定要素を持つアジア、中東などの一部国家に対しては、米国などにより、その経済活動や資金源を国際金融システムから排除するため、外交手段の一つとして活用されはじめているという事実が注目される。

この代表例とも言えるのが、2005年9月に発生したBDA問題である。これはマカオの

た人々は、いずれもこの問題が、実際には前局長とその周囲によるだけのものでなく、より深いレベルでの構造的腐敗であるとの意見を一緒に述べていたことが印象に残る。

地場銀行「バンコ・デルタ・アジア」(BDA)が、北朝鮮による不法交易・偽造通貨両替などに関連した不法資金のマネー・ロンダリングに関与したとの理由で、米国財務省により在米金融機関との取引を遮断された事件である。⁴³ この米国による制裁を受けて、BDAは信用不安から大規模な取り付けに見舞われ、マカオ特別行政区政府金融管理局およびもう一つの主要事業拠点である香港の金融管理局が、BDAの経営を接收して、その管理下に置く事態となった。

この制裁措置は北朝鮮の核開発疑惑に関連し、これを阻止するための「六カ国協議」に連動した米国の外交手段でもあった。しかし、それは北朝鮮への直接的な金融圧力として作用しただけではなく、それまで六カ国協議の場で一貫して北朝鮮に対する消極的態度を継続してきた中国への圧力でもあったと言われる。実際には、北朝鮮の資金を取り扱っていたのはBDAだけではなく、より巨額の資金がマカオや中国本土において複数の中国大手国有商業銀行により取り扱われていたとも言われている。その意味では、米国はマカオの小規模な地場金融機関であるBDAをスケープ・ゴートとすることによって、中国を牽制する手段としたとの観測も、決して穿った見方ではない。⁴⁴

しかし、マネー・ロンダリングを大義名分とした外交的な牽制手段は、非常に危険な諸刃の剣でもあった。当然ながら米国も政治的配慮から、実際に中国の大手国有商業銀行に対する制裁を発動することはなかったであろうと思われる。ところが、仮に経済を取り巻く状況・環境が異なり、あるいは急激に変化することで、信用不安が連鎖した場合には、中国だけでなく、アジアや世界の経済における健全な成長を阻害・攪乱することになった可能性も、まったく無かったとは言い切れない。⁴⁵

⁴³ この問題に関しては、BDAを保有するデルタ・アジア・フィナンシャル・グループ(本社：香港)の元グループ・トレジャラー(市場関連業務の最高責任者)で、現在は金融コンサルタントをしている人物から、2007年11月のインタビューで事情を聞くことができた。内容を要約すると、「BDAと北朝鮮の関係は1980年代初頭に遡り、『北朝鮮⇄BDA⇄諸国の他金融機関』という取引構造で、北朝鮮のための貿易決済、外貨取引、貴金属取引などをおこなってきた。しかし問題の発端となる取引は、1990年代の偽造米ドル紙幣流通問題にあった。すなわち、北朝鮮側が両替・預金の現金持込分に精巧な偽造米ドル紙幣を混入させ、BDA側もその精巧さから当初は判別不可能であったが、問題が露見した後も混入を黙認していた。また北朝鮮はマカオのカジノなども経由して、偽造紙幣や不法資金のロンダリングをおこなってきた。それらが米国財務省の監視にかかり、上述のような資金取引構造が露見した。ただし米国からの事前警告などは一切無く、突如として2005年に問題が噴出した。これは明らかに問題が国際政治・外交のレベルにあることを示しているが、実際には対北朝鮮の牽制だけでなく、対中国の牽制にあったことを示している」。

⁴⁴ Donald Greenlees & David Lange, "The Money Trail That Linked North Korea to Macao," New York Times, April 11, 2007 および Testimony of David Asher, Hearing Before the US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 109th Congress, second session, Sept. 14, 2006. 以上は John McGlynn, "Banco Delta Asia, North Korea's Frozen Funds and US Undermining of the Six-Party Talks: Obstacles to a Solution. Part III", Japan Focus, June 9, 2007 (<http://japanfocus.org/products/topdf/2463>) より。

⁴⁵ たとえば2005年11月にはLME(ロンドン金属取引所)で中国政府系のトレーダーが取引に失敗した件で、世界の金属商品市場は大きな変動に見舞われた。また最近では2007年2月、上海株式市場の急落が世界的な連鎖安を招いたことは記憶に新しい。グローバルな経済活動とは、すなわち高度な「連鎖」の構造である。

中国は20世紀末から経済のグローバル化に適応することで、急激な経済成長を達成しながら、世界のなかで重要な一角を占めつつある。しかし一方で、中国の立場は様々な局面において、しばしば現行の世界経済システムを主導する米国との間で、微妙な利害対立を抱えているとも言える。BDAの一件は、中国に北朝鮮の核開発問題にとどまらず、米国主導の世界経済体制を認識させ、牽制する一つ機会となったことは間違いない。しかしそれは同時に、中国で高まりつつある米国の世界一極支配に対する猜疑を掻き立てるものであり、また自国の経済安全保障問題を再認識させるものであった。

ちなみに米国は、核開発問題で対立関係にあるイランに対しても、同様の手段を用いている。たとえば米国財務省は、2006年9月にはイラン国営サデラト銀行、2007年1月にイラン国営セパ銀行の資産凍結および在米金融機関との間の取引停止措置を発動した。この米国政府の制裁措置によって、欧州をはじめとした各国の金融機関が、イランとの金融取引の停止・縮小を決めた。これに対して、イラン側は東南アジア、特にイスラム教が根強く、またイスラミック・バンキングの誘致に積極的なマレーシアなどに海外拠点を移す方針とも言われるが、⁴⁶ 米国はマレーシアに対する圧力も強化しつつあるとも言われる。⁴⁷

しかしこのように、マネー・ローンダリング問題を安全保障の政策手段として利用することは、外交レベルでは有効な手段であったとしても、世界規模で「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「情報」が急激に移動し、さまざまな信用が世界規模で膨張・収縮しながら複雑に交錯するグローバル化した経済レベルの問題として捉えた場合には、深刻な相克を引き起こす可能性についても、改めて注目すべきであろう。

おわりに 日本は今後とるべき対応

以上のように、アジアにおいてはマネー・ローンダリングに関する国際的規制の枠組が整い始めた後でも、実態面では根本的かつ本質的な対策が難しい、構造的問題を多く抱えていることが判る。そして、その対策・取締りは国内対策だけでは済まされない一方で、国際間・地域間の政策的・法的フレームワークや情報交換協力の形成だけでは不十分なことも判る。

こうしたなかで、今後の日本にとってマネー・ローンダリング対策で重要な鍵となるのは、国際間・地域間枠組みの限界を明確に認識して過度に依存することなく、また「国内」の枠組のみに焦点をあてるだけではなく、問題の本質を国際的・地域的・国内的な観点から総合的かつ実態的に捉え、より実効性のある対策・連携・取締りを実現するための独自の政策を確立・実行することであろう。

先述のように日本でもこの数年で、マネー・ローンダリング問題に関する対応が急速に

⁴⁶ 2007年8月11日付産経新聞「制裁下イランの銀行 東南アジアに金融拠点作り 支店開設で活路探る」。

⁴⁷ 2007年8月30日付ロイターは、米国司法省などがイラン、リビア、キューバ、スーダンなどへの制裁違反に関連し、欧州の複数大手金融機関への調査を強化し、圧力をかけたと報道している (<http://jp.reuters.com/article/worldNews/idJPJAPAN-27643320070830?rpc=171>)

進展している。2000年に金融監督庁（現在の金融庁）内に「特定金融情報室」（JAFIO）が成立、現在は警察庁刑事局組織犯罪対策部の「犯罪収益移転防止管理官」（JAFIC）に所轄が移管され、2008年3月には「犯罪収益移転防止法」が全面施行される。外務省では総合外交政策局に「国際組織犯罪室」が設けられ、各国・地域、国際機関との政策的・法的フレームワークの調整に活躍している。また金融庁では2008年を目途に、香港・シンガポールの何れか、あるいは両所に検査官の常駐する事務所を開設する計画があるとされている。⁴⁸ これはアジアに展開する日系金融機関が、マネー・ローンダリングに利用されることなどを含めた経営リスクを把握・防止する一助となるであろう。

このように、この数年における日本政府のマネー・ローンダリング対策・取締りに関する体制の整備・拡充は着実に進展しており、一定の評価を得るべきものである。しかし本質的に、マネー・ローンダリングとは融通無碍なネットワークの動態を利用し、容易に国境や規制を越えうるマネーの合法的流動に紛れ込むことで実行される。しかもそれは現在、単なる犯罪資金の洗浄というレベルで捉えられるものではなくなりつつあり、もはや安全保障や国際関係といった問題とも連動しつつある。たとえば、国内暴力団組織による闇金融収益の洗浄工作が複雑な国際間資金取引の形となって実行されたこと、国内の北朝鮮向送金に関して某国内銀行の破綻以降にマカオのBDAがその取り込みに関心を持っていた例などからは、この問題の対策・取締りが国内対策だけでは済まされない、あるいは硬直的な国際間・地域間の政策的・法的フレームワークや情報交換協定・協力の形成だけでは不十分なものであることが分かる。

真に問題の所在を理解・把握するには、教科書的な国際金融事情だけではなく、アジアの地場金融にまでいたる地域の実態としての金融メカニズム、犯罪組織の実態、当該地域の社会的・文化的背景、国際政治経済などについての知識を基礎とする必要がある。その上で、さまざまな関連情報への高度かつ深い接近を可能にする幅広い情報資源のネットワークを構築し、協力国・機関などからの情報提供・判断に依拠するだけではなく、日本独自の主体的な情報収集・分析を可能にすることで、実効性ある政策を確立・実行することが可能になるであろう。このためには、それを担いうる人材の確保・育成なども重要となる。たとえば情報収集・分析能力の素質を持つ人材を内部で発掘するだけでなく、事情に精通した国内外での金融機関、法律・会計事務所、ジャーナリスト、研究者など、幅広い分野でのエキスパートとの実効的な連携関係構築による、柔軟な人材活用と独立した情報収集・分析能力の確立を積極的に図る必要がある。

このように、マネー・ローンダリング問題において、従来の枠組みの限界を認識すると同時に、問題の本質を総合的・大局的に捉え、より実効性のある対策・連携・取締りを実現しうるイニシアティブを確立することは、日本の金融情報能力を高め、ひいては新たな次元での国力を高めることでもある。金融と情報は、基本的にはネットワーク動態で動く、取り留めのないものである。そして今や世界経済自体が、この高度にネットワーク化した

⁴⁸ 2007年11月の香港における金融庁現地常駐検査官との会合による。

動態のなかで動いており、硬直したフレームワークのロジックでは対応しきれないものとなっている。その変化に適応できなかったことで辿った路を、特に日本は金融面において20世紀末に体験したはずである。高度かつ深度にわたる情報収集・分析能力の確立は、ネットワーク化する世界のなかでの国運を一層左右する。これを実行するには、特に政策側にある「国内」「国際」という日本を縛る枠組からの、思考・発想の転換が求められている。

第3章 アジアにおける木材需要の変化と違法伐採

鈴木 伸二

1. 違法伐採に対する国際的関心の高まり

東南アジアでは、1970年代から森林破壊が問題とされるようになった。この森林破壊のメカニズムは、開発と人口増加という二つの側面から説明された。開発という側面からは、経済成長を達成するため林産物が外貨獲得の手段となり政府主導の過剰な森林伐採が行われた、という説明がなされた。人口増加の面からは、焼畑による森林破壊が問題視されるようになった。こうした論調はいずれも国内問題として森林破壊を捉えてきた。そのため、1980年代からは森林破壊を抑制する国内法が東南アジア諸国で整備されてゆく。逆説的なことであるが、こうした国内法の整備によって違法伐採が生み出された。

国際的な違法伐採への取り組みが始まるのは、ここ10年ほどのことである。それ以前は、違法伐採は主権国家の法の下に生じる問題であり、国家内における解決が求められた。現在でも、違法伐採の国際的な定義が存在しないのは、国内法のあり方によって違法性が異なるためである。

一方、森林破壊が木材生産国と消費国の関係から生じる問題であるという指摘は、すでに1970年代からあった。1976年には国連貿易開発会議（UNCTAD）で熱帯木材の貿易協定に関する協議が開始され、1985年に「国際熱帯木材協定」（ITTA）が発効された。同協定は、①研究・開発の促進、②市場情報の改善、③生産国の加工能力向上、④造林及び森林経営の支援を通じて熱帯木材の需要と供給を安定させることを目的としていた。そして、その実施機関として1986年、国際熱帯木材機関（ITTO）が日本に設立された。ITTAはその後、1994年と2006年に継続されることになった。1994年度協定と2006年度協定で大きく異なるのは、前者では違法伐採に関する記述がなかったのに対して、後者では「(n) 森林に関する法令の執行及び統治を改善し、並びに熱帯木材の違法伐採及び関連する貿易に対処するための加盟国の能力を強化すること」との一条が付け加えられたことである。

ITTAにおいて違法伐採が明記されたのは、木材消費国側で違法伐採に対する取り組みを強化しようとするトレンドが生み出されたためであった。とりわけ、1998年のバーミンガム・サミットで「G8森林行動プログラム」が採択されたことは大きかった。同プログラムでは、違法伐採問題がG8各国の自国内課題とはいえないが、発展途上国と協力して本問題に対処する義務を負っていることが明言された。こうしたトレンドを受けて、日本はインドネシア政府と協力して、2002年7月に「アジア森林パートナーシップ」（AFP）実施に向けた準備会合を開催した。同パートナーシップは、2002年8月にヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」において正式に発足した。AFPでは、違法伐採対策が優先的課題とされ、AFPメンバー間での合法性の基準策定や木材認証制度

の構築に向けた具体的行動を推進することが取り決められた。

こうして日本も違法伐採に対する取り組みに積極的に関わっていくことになった。だが、それはようやく始まったばかりである。そこで本報告では、まず東南アジアにおける違法伐採及び違法木材輸送の現状を報告する。その後で、日本が取り組むべき課題について提言を行いたい。

2. 木材需要構造の変化

現在、アジアにおける木材需要の構造に激震が走っている。その震源地は急激な経済成長を遂げた中国にある。中国の丸太輸入は 1997 年の 2750 万立方メートルから 2003 年には 6650 万立方メートルにまで急増した⁴⁹。中国では 1998 年の長江大洪水の後、森林伐採による水源涵養機能の低下が大きな問題となり、翌年に「全国生態環境建設計画」が発令された。具体的には天然林資源保護事業、退耕還林事業、北京・天津風砂源整備事業、「三北」・長江流域防護林建設事業、野生動植物保護・自然保護区建設事業、重点地域の早生豊作用材林基地建設事業からなる 6 大事業が 2001 年ごろから始まった。同時に、国内の木材伐採に対する規制が強化された。

また、2001 年に中国が WTO に加盟したことも木材輸入に拍車をかけた。木材・パルプの輸入関税が大幅に引き下げられた。国営企業への優遇措置が撤廃されたことで私営の木材加工場も急増した。こうして、中国は日本を抜いて世界第 2 位の木材輸入国となった。

中国に輸入される丸太の 6 割がロシア産の針葉樹である。2003 年度の統計では、ロシアに次いで中国に丸太を輸出しているのはマレーシア、次いでニュージーランド、パプア・ニューギニア、ガボンとなる⁵⁰。これが、2006 年度には、パプア・ニューギニア、マレーシア、ミャンマー、ガボンとなり、ミャンマー産の丸太輸入が急増している⁵¹。2003 年度の製材輸入ではインドネシアがトップで、アメリカ、タイ、ロシア、マレーシアと続くが、2006 年度ではロシア、アメリカ、タイ、インドネシア、カナダに変わっている。インドネシアのシェアが減少していることがわかる。ミャンマーからの丸太輸入やインドネシアからの製材輸入では、産出国側での違法伐採が問題となっている。だが、問題はこの 2 カ国だけでは収まらない。

⁴⁹ この数値は White et al. 2004 *Meeting China's Growing Demand: Import Trends and Issues* にもとづいている。一方、中国側の統計資料も用いた Sun et al. 2005 *A Brief Overview of China's Timber Market* では 2003 年の丸太輸入量は 2545 万立方メートルとなる。2003 年の木材輸入量だけでも、これほどの違いがある。

⁵⁰ White et al. 2004 *Meeting China's Growing Demand: Import Trends and Issues*

⁵¹ Japan wood Products Information & Research Center 2007, 海外市場情報 Vol.2 No.18

2003年度		2006年度		
国名	輸入量に占める割合 (%)	国名	輸入量に占める割合 (%)	
1	ロシア	56.4%	ロシア	67.9%
2	マレーシア	11.5%	PNG	6.4%
3	ニュージーランド	7.5%	マレーシア	4.4%
4	PNG	5.4%	ミャンマー	3.2%
5	ガボン	3.7%	ガボン	3.0%

2003年度		2006年度		
国名	輸入量に占める割合 (%)	国名	輸入量に占める割合 (%)	
1	インドネシア	19.7%	ロシア	19.4%
2	アメリカ	12.3%	アメリカ	16.8%
3	タイ	12.2%	タイ	11.6%
4	ロシア	10.2%	インドネシア	7.4%
5	マレーシア	7.9%	カナダ	6.6%

中国の木材輸入量の増加は、東南アジア域内での木材供給を妨げた。例えば、ベトナムは家具生産で急成長したが、最近では深刻な木材不足が生じている。加工用木材の不足はタイでも同様である。ベトナムやタイなど、自国で木材を供給できない国では海外から丸太や製材を輸入して、木材加工品を輸出してきた。インドネシアやマレーシアなどの木材産出国が輸出先を中国に変更することで、こうした国では木材が不足することになった。これが東南アジア大陸部での違法伐採を助長した。そこで次節では、違法伐採が生じる一般的なメカニズムと、東南アジアにおける違法な木材貿易に関して報告する。

3. 違法伐採と違法貿易

第1節で述べたように、伐採に関する違法性は各国の法律にもとづくため、国際的な定義は定められていない。しかし、近年のトレンドとして違法伐採は持続可能な森林経営を阻害する行為の総称として用いられている。ただ、こうした概念では極めて多様な行為が含まれてしまう。そこで、まず具体的な違法伐採のあり方を世界銀行がまとめたドラフトから整理しておく⁵²。2006年度のドラフトでは、違法伐採および違法性をもつ行為として以下の9項目が挙げられている。

① 生活維持のための小規模違法伐採

貧困層の個人が自らの生存を維持するために樹木を伐採する。これらは主に薪や家屋材など自家消費に用いられる。

② 生活の向上を目的とした小規模違法伐採

法的なアクセス権を持たない地域住民が樹木を伐採する。これらはローカルな市場などで売られる。また、こうした違法伐採が大規模な商業活動によって扇動され、これと結合することもある。

③ 大規模な違法商業伐採

森林行政機関や企業、関係諸機関の高官が国有林（生産林や保護林）で職権を乱用して違法な大規模商業伐採を行う。中央集権的な制度的枠組みであれば、中央レベルでキー・マンが存在する。一方、地方分権や統治構造が脆弱な場合、地方や地域レベルで外部からは見えにくい独自のネットワークが形成される。こうした違法伐

⁵² World Bank, 2006, *Guideline for Formulating and Implementing National Action Plan to Combat Illegal Logging and Other Forest Crime*

採は国内産業内で木材加工が過剰に行われたり、木材の国際的需要が高まることによって誘発される。

④ 紛争木材

戦争や紛争などが発生している地域で、武器などの購入資金を獲得するために違法伐採が行われる。

⑤ 違法な木材販売と伐採権授与・事業契約

当局者が木材の販売をアレンジすることや、市場価格以下で伐採権を付与することで賄賂を受け取る行為や、木材を購入した企業が延滞した場合にこれを黙認する行為など。また、競売は制限され、不明瞭な売買手続きを経る。高級官僚や政治家がこれに関わることもある。

⑥ 企業による脱税、使用料等の未払い

企業が脱税や規定使用料の減額を目的に伐採量の全てを開示しないことや、労働者の労賃を公開しない行為。

⑦ 共同体や個人による脱税、使用料等の未払い

共同体や個人が伐採量の全てを開示しないこと。

⑧ 不当な就労

傷害補償や最低賃金、労働時間など労働者が正当に享受すべき条件を満たさず雇用が行われる場合。

⑨ 未許可木材加工

未許可で木材の加工を行うこと。

以上のように、世界銀行のドラフトでは伐採だけではなく、脱税や就労形態、木材加工などに関する違法行為も加えられている。だが、違法な木材の流通に関しては明記されていないので、ここでNGOなどによって明らかにされた東南アジアにおける流通経路と違法行為を確認しておく。

違法な木材の流通経路には、海路と陸路が存在する。現在までに確認された海路には以下のようなものがある⁵³。

- 1) スマトラ→ジョホール→香港・台湾・中国、
- 2) パプア（インドネシア）→張家港（江蘇省）
- 3) インドネシア→フィリピン→インド
- 4) サラワク→ハイフォン・ダナン
- 5) インドネシア→シンガポール

こうした海の違法な木材流通では、植物衛生証明書や原産地証明書、積載証書、通関証書の偽造が横行している。例えば、インドネシア産の木材であるにも関わらずマレーシアの植物衛生証明書や原産証明書を与えられ、中国大陸に出荷されている。また、インドネシアからフィリピンを経由してインドに向かう航路ではパプア・ニューギニアの偽造証書

⁵³ <http://www.illegal-logging.info/upload/reports114-1.pdf>

が発見された。インドネシア領パプアから張家港への違法な木材輸出では、ジャカルタ及びスラバヤのブローカー、インドネシア領内で伐採に携わるマレーシア人やマレーシア企業、シンガポールの貿易商や船籍会社、香港の仲介業者、中国本土の製材企業が関与している⁵⁴。

一方、陸路は大きく3つのルートが挙げられる。

1) ミャンマー→雲南→広東

このルートは、ミャンマーのカチン州から中国の盈江県（徳宏タイ族チンブオ自治州）、騰冲県（保山市）、瀘水県（怒江リス族自治州）を經由して昆明市、さらに広東省へと至るものである⁵⁵。Global Witnessによると、ミャンマーの北部と中国の雲南省では2005年だけで3億5000万ドルの木材取引が行われたが、そのほとんどが違法なものであった⁵⁶。

2) ミャンマー→タイ

これに関しては後述するが、ミャンマーのカチン州からタイのメーホーソン県に至るルートである。

3) カンボジア→ラオス→タイ・ベトナム

ラオスの中部サバナケート県、南部のチャンパサック県やアタプー県がタイやベトナム、カンボジアの木材流通（違法なものも含め）の中継地となっている。NGOの調査では、1990年代末からカンボジアで違法に伐採された木材をタイ企業、ラオス企業、カンボジア企業が結託して木材ロンダリングを行っている⁵⁷。カンボジアではこれ以外にも、クラチエ州からベトナムに続くルートやココン州からタイに続くルート（海路も含む）などが報告されている⁵⁸。また、こうしたルートでは、警察、軍、政治家などの関与が示唆されている。

このように、東南アジア圏内では実際に違法伐採を行う個人だけではなく、企業、警察、軍、政治家などが錯綜し極めて複雑な模様を呈している。こうした木材の移動をどのように制御していくのが今後の課題となるが、そのためには違法伐採の具体的なメカニズムを知る必要があるだろう。そこで、以下では本プロジェクトで行った現地調査にもとづく

⁵⁴ <http://www.eia-international.org/files/reports93-1.pdf>

<http://www.eia-international.org/files/reports25-1.pdf>

⁵⁵ ミャンマー・雲南ルートの詳細は Kahrl et al. 2005 *An Overview on the Market Chain for China's Timber Product Imports from Myanmar* による

⁵⁶ <http://www.myanmar.com/myanmartimes16-319/n008.htm>

⁵⁷ http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/203/en/the_forest_law_enforcement_conference_meeting_in_p

http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/182/en/50_million_worth_of_cambodian_logs_destined_for_th

[http://coranet.radicalparty.org/pressreleases/print.php?func=detail\\$par=3000](http://coranet.radicalparty.org/pressreleases/print.php?func=detail$par=3000)

⁵⁸ The New York Times, 2-5-1993 “Thailand stirs criticism over Cambodian timber”

http://www.global.witness.org/media_library_detail.php/176/en/rgc_closed_border_to_log_export_on_31st_december_

http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/335/en/laundrying_of_illegal_timber_undermines_forestry_r

http://www.rfa.org/english/news/2007/11/21/loa_logging/

報告を行う。

4. タイの違法伐採

タイでは1960年代以降、森林が半減した。この森林消失には過剰な商業伐採だけではなく、換金作物栽培のための土地開墾なども関係していた。1970年代から1980年代にかけて、タイは木材の輸出大国であった。しかし、1988年11月に南タイで400人以上の死者を出す洪水が発生し、この原因として森林伐採に伴う土壌浸食が挙げられた。これを受けて、1989年に木材伐採禁止令が発令された。また、未加工の木材輸出を抑制し、国内の木材加工産業の育成が図られた。こうした林業構造の転換は、タイの木材輸入量増加につながった。

木材伐採禁止令は伐採企業に打撃を与える政策で、実際に倒産する企業も現れた。そこで、タイ森林産業協会は政府に働きかけ、国外での伐採権取得に乗り出した。タイ企業が積極的に伐採権の取得に乗り出したのはミャンマーとカンボジアであった。1989年当時、タイ北部のメーホンソーン県やターク県に隣接するミャンマー領ではカレン族による反政府闘争が行われていた。また、タイのチャンタンブリー県やトラート県と隣接するカンボジア領内の森林地帯はクメールルージュの勢力圏下にあった。こうした状況を利用して、タイ企業は国外での伐採権を取得していった。ミャンマーでは、軍事政府と伐採契約を結び、カンボジアではクメールルージュやフン・セン政権と伐採契約を結んだ。ミャンマーの場合、タイ政府は軍事政権と交渉を行い、20のタイ企業がミャンマー領内で伐採権を取得するお膳立てを行った⁵⁹。一方、カンボジアに対しては国境線のチェックポイントを開放して、木材輸入に関する整備を行った⁶⁰。

タイ北部のメーホンソーン県やターク県には、サルウィーン野鳥保護区やサルウィーン国立公園が設置され、いずれにおいても森林伐採は禁止されていた⁶¹。ところが、1992年から1995年にかけて、ミャンマー政府が段階的にタイ企業との伐採契約を見直し始めると、野鳥保護区や国立公園での違法伐採が行われるようになった。ミャンマー政府が伐採契約の見直しを行った理由は、第一にタイ企業が伐採規格に達していない樹木や指定地域を越えて伐採を行ったためであった。また、1994年にカレン民族同盟内部の内紛によって民主カレン仏教徒軍がミャンマー国軍側に離反し、反政府闘争の拠点であったマナプロウが陥落したことも重要であった。なぜなら、マナプロウ陥落で軍事政権の実質支配地域がタイ国境まで延びたからである。これによって、ミャンマー政府はタイ企業による自国内での違法伐採に直接介入できるようになった。さらにこうした地政学的変動は、タイ国内で違

⁵⁹ Far Eastern Economic Review, 22 Feb.1990 “Thailand’s timber shortage gives Rangoon its opening partners in plunder”

⁶⁰ The New York Times, 2-5-1993 “Thailand stirs criticism over Cambodian timber”

⁶¹ 以下は特に言及しない限り、Dheeraprasart V., 2005, *Until No Trees Remain: Illegal Logging in the Salween Forest*, In *After the Logging Ban* Foundation for Ecological Recovery 5-47 による

法に伐採された丸太をミャンマー領に持ち出すという選択肢を生んだ。

サルウィーンでの違法伐採は、タイ国籍の貧農やカレン族難民が行った。だが、こうした実行犯はあくまで労働者としてタイ企業やマフィアに雇われていたにすぎない。マナプロウ陥落後、メーホンソーン県にはカソリック系のカレン族難民が押し寄せた。この難民たちがサルウィーンでの違法伐採に関与したのであるが、彼らを組織し、違法伐採に従事させたのはカレン民族同盟とコネクションをもっていたアムナート（タイではポー・リアン・アムナートで知られており、ニュアンスとしてはゴッド・ファーザー・アムナートとなる）であった。彼はマナプロウ陥落以前からカレン民族同盟のカソリックとビルマでの違法伐採を行ってきた（そうした違法伐採によってカレン民族同盟は武装資金を調達していた）。一方、マナプロウが陥落すると、ミャンマーでは民主カレン仏教徒軍の影響力が増した。彼はこうした状況をたくみに利用した。タイ国内ではカソリック系カレン族を違法伐採に従事させ、伐採した木材をミャンマー領に搬出して民主カレン仏教徒軍の庇護のもと貯蔵した。さらに、ミャンマー政府の原産地証明書を取得して、これをタイに輸入する非合法ルートを確認した。こうしたゴッド・ファーザーの暗躍は1990年代を通してタイのメディアでも取り上げられ、1997年には政治スキャンダルにまで発展した。

タイの違法伐採はこうしたシンジケートによるものだけではなく、タイ森林産業協会が関与するものも多いとされる。タイ森林産業協会は伐採企業や製材所など林産物の生産に関わる企業で構成されている。この協会は違法性を問われて警察や森林局が押収した木材を売却する権限を政府より与えられている。そのため、企業が住民に違法伐採を依頼し、木材を警察に押収させた後、タイ森林産業協会の競売でインサイダー取引を行う。また、同協会は枯死した樹木を森から搬出する権限を与えられている。そのため、企業は樹木に縄を巻きつけてトラックで締め上げる。樹木が枯死すると同協会はこれを搬出して競売にかける。ここでも企業と協会はインサイダー取引を行う。さらに、同協会は1972年からダム建設や灌漑予定地の森林皆伐権を政府から与えられている。予定地の樹木は全て伐採され、建設予定地で保管されるが、ここに他の地域で違法に伐採された木材を紛れ込ませる。タイ森林産業協会はあくまで営利目的の企業集合体である。それにも関わらず、公的な権限が与えられているため、法の抜け穴を活用されることになる。

タイの場合、こうした違法伐採のメカニズムはメディアや研究者によってかなり判明している。その成果もあって、1997年からはミャンマーからの木材輸入が停止された。しかし、国内で加工するための木材が不足する中で2006年からミャンマー産チーク材の輸入が再開された。タイ・プレスやバンコク・ポストなどでは、再び1990年代に生じた国境周辺での違法伐採が増加するのではないかと懸念されている⁶²。

⁶² Thai Press, 28-7-2006, "Thailand conservation oppose import of teak logs from Myanmar"
Bangkok Post, 13-1-2008, "Ban on timber from Burma could be lifted Critics say embargo makes no sense"

5. ラオスの違法伐採

ラオスの森林面積は1992年の11,168,000ヘクタールから2002年には9,824,700ヘクタールに減少した。国土における森林の比率は47%から41%に減少している。こうした中、ラオス政府は2005年に「2020年に向けた森林管理戦略」を発動し、2020年までに被植率を70%まで押し上げるという目標を掲げた⁶³。

だが、この目標を達成するには程遠い現状にある。表はラオスの木材輸出額をまとめたものである。表中の上段はラオス政府が発表した木材輸出額で、下段はFAOがまとめたタイ、ベトナム、中国、日本のラオス産木材の輸入額となる。これをみると、ラオス側で発表された木材輸出額と、輸入国

側で発表された木材輸入額に大きな差があることがわかる⁶⁴。ラオスの木材輸出量の6分の1が違法伐採によるものであると言われるが、この数値だけから判断すれば、それ以上の木材が輸出されている可能性がある⁶⁵。

ラオスの木材及び木製品の輸出額

	2003	2004	2005
Thailand	43,329,653	34,232,166	28,641,976
	76,216,315	68,992,495	71,808,785
Vietnam	16,923,861	24,801,699	11,338,166
	52,839,000	n. a.	n. a.
China	191,595	1,959,677	275,149
	7,336,443	9,371,020	11,200,517
Japan	448,830	197,153	81,991
	5,746,127	4,819,522	4,254,625

* 上段はラオス側の統計で下段は輸入国側の統計

source: Department of Forestry

ラオスにおける伐採問題は、大きく分けて公式伐採許可の乱発と土地利用計画にあると言われ、制度のグレーゾーンを活用したものが主流である。そこで以下ではまず、ラオスの森林制度に関して概観しておきたい。

ラオスで森林に関する法制度の整備が始まるのは1990年代に入ってからである。1996年には、森林法が履行され森林および林地はすべて国家の所有と明記された。また、森林を①生産林（木材生産を目的とした森林）、②保安林（水源涵養の保護）、③保護林（生物多様性・希少動植物の保護）、④再生林（天然更新にある森林、焼畑の休閑地）、⑤荒廃林（大きく損なわれた森林や無立木地）の5つのカテゴリーに分けた。生産林は大きく中央直轄の国立生産林と地方に属する生産林に分けられる。2006年の段階で国立生産林は8箇所しか認定されておらず、面積は約65万ヘクタールである。一方、地方に属する生産林は全国に456箇所あり、その面積は約240万平方メートルである⁶⁶。

森林法では、木材の生産は測量・調査が実施され、森林経営計画がある生産林のみに伐採が認められている（第25条）。だが、1999年まで商業伐採は国防省管轄の地域公社に限定されていた。ラオスでは、1980年代後半まで国営の林業公社が地方ごとに商業伐採を行

⁶³ 森林局でのインタビューでは被植率の目標を70%とした論拠は明確ではないことが判明した。

⁶⁴ ベトナムは2004年から木材輸入額の公表を行わなくなった。

⁶⁵ もちろん、ラオスで作成された統計資料の信憑性が疑わしいのも事実である。

⁶⁶ Laos Department of Forestry, 2007, *Indicators for monitoring of Forestry Sector*

っていたが、慢性的な赤字経営のため 1992 年ごろまでに解散した。1994 年に首相令第 16 号及び農林省令第 0169 号が発令され、商業伐採権は原則として ADS (Agriculture and Development Service)、BPKP (Bolisat Phathana Khet Phoudoi、ラオス語で「山岳地域開発会社」)、DAFI (Development of Agriculture and Forestry Industry) の 3 公社に限定した⁶⁷。だが、こうした公社による木材輸出の独占や木材代金の不払いなどが重なり、1999 年に伐採権を県行政に一括して割り当てる制度が導入された。現行制度では、農林省の出先機関である県農林局が伐採許可の発行を担当する。さらにその下位組織として郡農林事務所が設けられている。郡農林事務所には木材を担当する職員がおり、彼らが測量や木材伐採等を管轄している。木材の伐採許可は、公式には中央政府が各県に割り当て、県がそれにもとづき各企業等に割り当てを行うことになっている。しかし、県や郡、軍なども独自に伐採割当を作成して、許可証を発行している⁶⁸。

また、伐採割当の基準も違法伐採が生じる大きな要因となっている。例えば、インフラ整備が予定されている地域の樹木は政府が作成する伐採割当に含まれていない⁶⁹。そのため、カムムアン県のナムトゥン 2 ダムの建設予定地では、環境アセスメントが行われる前に BPKP によって 450 万平方キロメートルに及ぶ森林が伐採された⁷⁰。また、ビエンチャン県の国立公園内でナムルック・ダムが建設では、国立公園内の樹木が違法に伐採されるという事態も生じた⁷¹。こうしたダム建設予定地の森林伐採は、ダム建設の話が持ち上がった段階で行われる。ラオスは現在、ダム建設ラッシュとも言える状態にあり、今後も森林伐採が継続すると思われる。また、ダムの建設が議論されている場所にはアタプー県やそれに隣接するセコン県も含まれている⁷²。この地域が現在、違法な木材移動の中継地で、木材ロンダリングのメッカとなっていることも配慮しなければならないだろう。

さらに、枯死木は現行制度では正式な伐採手続きをとらずとも収穫することができるため、枯死していない樹木を伐採して枯死木として搬出することが行われている。この場合、県や郡レベルで枯死木の認定ができるため、伐採者と地方行政官が結託する。

森林法の森林規定も違法伐採を可能とするツールになる。ラオスの森林規定は先述したように 5 つのカテゴリーからなる。この中で、「荒廃林」は無立木地であるとされるが、実態は焼畑が繰り返されたことで、当分植生の回復が望めないような土地である。現在、ラオス政府は焼畑移動耕作を全廃させる方針を打ち出しており、その一貫として土地森林委譲を行っている。土地の委譲とは、開墾に適した土地（植林も含める）を農民に配分することで、森林の委譲は村落に対して行われる。正式に村落林と認定されれば、利用権が村に委譲される。この土地森林委譲政策は、村の境界線を明確にし、利用区分や利用規則を

⁶⁷ 国際協力事業団 1998 ラオス国別援助検討会報告書

⁶⁸ 社団法人全国木材組合連合会 2007 主要木材輸出国森林伐採関連法制度調査報告書

⁶⁹ Laos Department of Forestry, 2007, *Indicators for monitoring of Forestry Sector*

⁷⁰ http://www.mekongwatch.org/resource/news/20030615_01.html

⁷¹ <http://www.foejapan.org/old/aid/wcd/2000111603.html>

⁷² アタプー県では Xekaman1、Xe Pain-xe Nam Noy、Nam Kong1、セコン県では Xe Kong4、Xe Kong5、Xekaman3 などのダム建設が予定されている。

定めて合理的な土地・森林利用を促そうというものである。だが、こうした委譲において用材を含む森林を「荒廃林」と認定すれば、木材の伐採が可能となる⁷³。

例えば、カムムアン県で企業のメンバーが地方の土地森林委譲チームに加わり、「荒廃林」の認定に関わったとの報告もある⁷⁴。結局、その企業は「荒廃林」と認定された土地での植林コンセッションを獲得した。ゴム・プランテーションに対するコンセッションでも、同じような手法が用いられている。「荒廃林」での植林は免税などの優遇があるため、企業にとっては魅力的な森林規定である。2005年には、21の植林プロジェクトが認可され、1730万ドルの投資があった。2006年には39のプロジェクトが認可され、投資額は458,500万ドルにまで達した。こうした過剰な投資を受けて、2007年から100ヘクタール以上のコンセッションは認可しないことになった。

以上のようにラオスでは制度の不備が違法伐採を生み出す要因になっていた。同時に、インフラ整備に伴う森林伐採は違法性をカムフラージュするツールとなっている。ラオスの南部はすでに違法木材の中継地となっていることから、ここにダムが建設されれば、今以上に木材の搬出入が容易となり、国境を越えた違法伐採木の流通量が増加することになるだろう。

6. 東南アジアの違法伐採抑制に対する提言

中国の急激な木材需要の高まりは、東南アジア圏内での木材供給が低下させた。タイやベトナムなど、自国で木材を供給できないような国では、違法なものであっても木材を確保しなければならない状態にある。

従来、国内の森林保護を推進するためには加工産業を育成する必要があると言われてきた。原木ではなく、木材加工品を国内で生産しこれを輸出することが伐採量の調整を可能とすると考えられてきた。タイやベトナムなどの木材加工国は、この方針にもとづいて加工産業を育成し、自国の森林保全に努めてきた。だが、今後はこうした加工産業の育成には留意しなければならないだろう。なぜなら、中国がこの方針を踏襲して、アジア圏内における最大木材加工国に躍り出たからである。

現在、ラオスやカンボジアなどの木材生産国では、国内加工産業の育成が叫ばれている。だが、こうした国で木材加工産業が成長すれば、東南アジア圏内で合法的に輸出されていた木材の量を減少させ、さらなる違法伐採を発生させるだろう。そしてそれは、東南アジア圏だけではなく、アフリカなどでの違法伐採を急増させるだろう。

違法伐採を抑制するための今後の課題は、東南アジア圏内での分業体制を確立することである。原木を供給する国は原木の生産に力を注ぎ、加工産業が発達している国は加工品の生産に力を注ぐことが必要である。もちろん、現在の木材貿易（違法なものも含め）は

⁷³社団法人全国木材組合連合会 2007 主要木材輸出国森林伐採関連法制度調査報告書

⁷⁴ Lao Bumpkin, 2-2-2007 “Two ways to steal land and timber in Laos”

国際的な分業体制から導かれたものである。だが、これはあくまで自由市場経済の論理で自然発生的に生み出されてきた。違法伐採はまさに、自由市場が生み出した外部不経済である。こうした状況を是正するためには、ASEAN レベルでの調整システムを構築する必要があるだろう。

具体的には、ASEAN 共通の木材認証制度を作成し、これにもとづいた木材管理体制を敷くことである。現在、各国が個別に取り組んでいる認証制度を ASEAN 共通のものにすることで、木材の透明性は向上するはずである。また、その認証制度にもとづいた木材管理を行うことで、ASEAN レベルでの生産・加工・輸出調整が向上するだろう。同時に、違法な伐採や取引を行った企業や個人に対する情報収集が向上するはずである。

現在、アジアでは国際熱帯木材機関とアジア森林パートナーシップが木材認証システムの構築を目指して活動している。だが、いずれも任意加盟であるため、表のように参加国にばらつきがあり、ラオスやシンガポールはいずれにも参加していない状況にある。こうした状況で木材認証システムを構築するには限界があるだろう。

	加盟国一覧		
	ITTO	AFP	ASEAN
インドネシア	インドネシア	インドネシア	インドネシア
-	-	-	シンガポール
タイ	タイ	タイ	タイ
フィリピン	フィリピン	フィリピン	フィリピン
マレーシア	マレーシア	マレーシア	マレーシア
-	-	-	ブルネイ
-	ベトナム	-	ベトナム
ミャンマー	-	-	ミャンマー
-	-	-	ラオス
カンボジア	カンボジア	カンボジア	カンボジア
PNG	-	-	PNG

幸い、2002 年から ASEAN レベルでの汎 ASEAN 木材認証制度を構築する動きがあり、2003 年 7 月のハノイ会議で初のワークショップが開催された。9 月にはバンコクで作業グループの会合が持たれ、汎 ASEAN 木材認証イニシャティブでの作業・調査計画について話し合いが行われた。現在、同イニシャティブの研究と開発は「林業における高級実務者レベル会合」(ASOF) と、ASOF から委任された作業グループによって行われている。

だが、作業グループの報告書を読む限り、加盟国の思惑が錯綜するため統一的な認証基準を作成するのは困難な状況にある。また、現状では同イニシャティブの作成を暫定的な作業グループが担っており、イニシャティブを実行するための恒常的組織の設立が必要とされている⁷⁵。日本が東南アジアにおける違法伐採の抑制に貢献するには、こうした ASEAN の試みを後押しする必要がある。例えば、汎 ASEAN 木材認証イニシャティブの作成作業に人的・経済的貢献し、日本で議論されているグリーン購入法との整合性を高めることもできるだろう。また、同イニシャティブを実行するための恒常的機関の設立に経済的支援を行うことも重要である。こうした支援は、アジア森林パートナーシップの枠組みを活用し ODA 事業として行えるはずである。

木材輸入国である日本が、ASEAN レベルでの木材認証制度構築に手を差し伸べることが、違法伐採や違法な木材移動を抑制する上で今度ますます重要となる。日本の国際援助は従来の二国間援助に固執するのではなく、柔軟な対応が求められている。

⁷⁵<http://www.apecthai.org/index.php?action=detail&menu=4&style=doc&lang=th&id=32>

第4章 鳥インフルエンザ対策と国家の危機管理能力—サーベイランス体制を中心に

鬼丸 武士

はじめに

1997年にアジアで最初の感染が報告されて以来、東南アジアを中心に高病原性鳥インフルエンザ・ウイルス（H5N1型）への感染は後を絶たない。2007年12月にはミャンマーで最初の感染者が出たという報告があり、インドネシアでは2008年に入ってから感染がとまることがなく、累計ですでに100人を超える感染死亡者が出ている。中国では昨年11月から12月に南京で発生した事例が、人から人への感染であったことが判明した。中国衛生省の発表によれば、今回の人から人への感染が直ちに感染の拡大へとつながる恐れはないとのことであったが、専門家の中にはすでにウイルスの変異は人から人への感染を起こす手前まで来ていると警鐘を鳴らすものもいる。

鳥インフルエンザとは、本来、野鳥の病気である。しかし、ウイルスが鶏や豚などに感染することで変異を起こし、人へ感染する力を持つことがある。こうして誕生するのが新型インフルエンザ・ウイルスである。新型のインフルエンザ・ウイルスに対して、人は免疫を持っていないために、感染が爆発的に拡大しやすい傾向がある。歴史的に見ても、世界中で5億人以上が感染し、4000万人以上の感染死亡者が出た、第1次世界大戦末期の1918年から流行したスペイン風邪など、新型インフルエンザの流行は人類に脅威を与えてきた。今回、新型インフルエンザへの変異が警戒されているH5N1型のウイルスは、過去の新型ウイルスが弱毒性であったのに対し、強毒性であるという特徴を持ち、致死率は30パーセントを超える。仮にこの強毒性鳥インフルエンザ・ウイルスが、人への感染力を持つ新型インフルエンザ・ウイルスへと変異し、スペイン風邪と同程度の伝播力を持ったとすれば、地球人口の25から40パーセント（15億から24億人）が感染し、地球人口の約10パーセント（5億から6億人）が死亡するという推計がある。

このような人から人へ感染の爆発的拡大のことをパンデミック（感染爆発）という。航空機などの移動技術の向上により移動時間が大幅に短縮され、グローバル化の進展により国境を越えて移動する人の数も増加したことにより、どこかの国や地域で発生した感染が、短時間で世界中に広がる可能性も高い。SARSの場合も広州で感染した人が、世界中から人が集まってくる香港のホテルに宿泊し、そこから拡散していった。世界保健機構（WHO）はパンデミックがいつ生じてもおかしくないとして、警戒を強めている。パンデミックが生じると、多くの人命が失われるだけでなく、社会は混乱し、国家の機能が麻痺する可能性が高い。パンデミックによる被害を最小限に食い止めるためには、初期段階での隔離やタミフル、ワクチンなどの集中的投与といった対処がきわめて重要である。その最前線に立つのは医療関係者であるのはもちろんであるが、隔離や誰にタミフルやワクチンを優

先的に投与するのかの決定などに、政治が果たすべき役割は大きく、国家の危機管理能力が問われる。

新型インフルエンザ対策で主要な役割を果たしている国際機関はWHOである。WHOは2005年にSARSや鳥インフルエンザなどの新興感染症に対処するために、国際保健規則(International Health Regulations)を改正している。この改正された国際保健規則は2007年6月に発効しているが、その中で原因を問わず、国際的な公衆衛生上の脅威となりうるあらゆる事象が発生すると、評価後24時間以内にWHOに報告することを義務付けている。そして附録の1でサーベイランス、緊急事態発生時の対応、及び空港、港湾、陸国境における日常衛生管理、緊急事態発生時の対応などについて、国家が最低限備えておくべき能力について規定している。この国家や地域が備えなければならない能力の中で第1にあげられているものが、サーベイランス能力である。これは、パンデミックを起こしうる感染症の情報をすばやく探知し、迅速な対応をとることが重要であるからである。

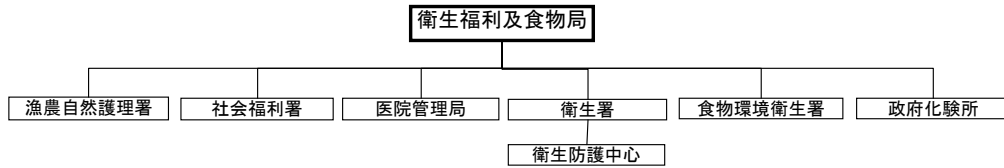
このように鳥インフルエンザのような新興感染症対策において、サーベイランスが極めて重要視されているのであるが、国際保健規則においてもサーベイランス体制の構築はそれぞれの国家に任されている。それでは鳥インフルエンザへの感染が発生している国で、実際にどのようなサーベイランス体制が構築されているのか。ここからは、筆者が2006年から2007年にかけて行った調査をもとに、ベトナム、タイ、シンガポール、インドネシア、香港、中国でのサーベイランス体制を中心とした鳥インフルエンザ対策はいかなるものであり、そしてどのような問題点があるのかをしてみることにしたい。

1. 香港・シンガポール⁷⁶

調査を行った国々の中でもっとも熱心にサーベイランス体制の整備を行っているのが、シンガポールと香港である。シンガポールと香港は、2002年から2003年にかけてのSARSによる被害の経験と、都市国家であるゆえの感染症への脆弱性に対する危惧から、余念なく対策を行っている。

⁷⁶ 香港に関する記述は、主に2006年2月3日に実施した衛生福利及食物局でのインタビューによる。シンガポールに関する記述は、主に2006年1月25日から27日、2007年8月15日にシンガポール国立大学アジア研究センター、在シンガポール日本大使館、シンガポール保健省で行ったインタビューと資料収集による。

図1: 香港特別行政政府内の鳥インフルエンザ担当部局の構成



出典: 調査をもとに筆者作成

まず香港であるが、香港の行政は、政策レベルを担当する部局の下に実務レベルを担当する部局が配置される構成になっている。政策レベルで鳥インフルエンザ対策を担当しているのが衛生福利及食物局 (Health, Welfare and Food Bureau) である。そしてこの衛生福利及食物局の下に、実務レベルとして、漁農自然護理署(Agriculture, Fisheries and Conservation Department)、社会福利署(Social Welfare Department)、医院管理局(Hospital Authority)、衛生署(Department of Health)、食物環境衛生署(Food and Environmental Hygiene Department)、政府化驗所(Government Laboratory)の6つの組織が配置されており、さらに衛生署の下部組織として衛生防護中心(Centre for Health Protection)がある (図1参照)。香港の鳥インフルエンザ対策の中心をなしているのがこの衛生防護中心で、この組織は SARS の流行後、感染症を専門に扱う組織として設立され、大学の感染症の専門家や医師などと協力しながら、鳥インフルエンザだけではなく、エイズや毒物なども対象に活動を行っている。香港では鳥インフルエンザへの感染が疑われる患者を発見した場合、医師は直ちに行政へ報告するよう法律によって義務付けられており、実務レベルで感染が確認されると24時間以内に政策レベルへフィードバックされ、状況に応じて警戒、深刻、緊急の三段階で対応を行うことになっている。

香港で鳥に対するサーベイランスと対策を担当しているのが漁農自然護理署である。野鳥については、死体や糞を定期的集めてチェックするだけではなく、住民が持ち込む死体の検査も行っている。鶏については、香港で鶏の飼育が主に行われているのは新界地域で、そこで飼育されている鶏の大半にはワクチンの投与が行われている⁷⁷。鶏の生産、流通、販売に関わる業者も漁農自然護理署はモニターしており、鶏への感染が確認された場合、市場価格と大きくは変わらない額で行政が買い上げ、処分する⁷⁸。このようなコストのかかる政策を実施している理由として、養鶏業者の生活を助ける必要があるだけでなく、彼らが感染を隠すことなく、情報を行政に提供するよう促進する目的がある。鶏に関する問題としてもう一つ、中国本土からの密輸がある。この密輸については税関による監視を強化しているが、根絶することは不可能であり、住民の意識の向上 (安全ではない鶏を食べると危険であるという啓蒙活動) が対策の柱である。

最後に収集された情報の共有についてである。まず隣接する広東省政府、そしてマカオ

⁷⁷ ワクチンは極めて有効であるとのことであった。

⁷⁸ 調査を実施した2006年2月の時点での買い取り価格は、1羽につき大体30HKドル (約480円ほど) であった。

行政府との間には協定を結び、鳥もしくは人への鳥インフルエンザの感染が確認されると、直ちに報告する仕組みが出来上がっている。中国政府の衛生省からは、本土で生じた感染に関する情報の提供を受けることになっている。東南アジア諸国については、最も関係が深いのがシンガポールで、香港の衛生防護中心とシンガポール保健省の担当官との間で、定期的に情報交換を行っている。シンガポール以外にも、タイ、インドネシア、ベトナム、カンボジアなどのこれまで感染が確認された国とは情報交換を実施している。これ以外では、アメリカ、EU、カナダ、イギリス、台湾、オーストラリアとも定期的に情報の交換を行っている。住民に対しては、問題が生じるとメディアを通じて常に情報を提供しており、市民の関心も高い。

続いてシンガポールであるが、シンガポールで人、鳥双方のインフルエンザに関するサーベイランスと対策の中心となる組織は保健省である⁷⁹。保健省の内部に感染症を専門に扱うセクションが存在し、次の3つを行っている。

- (1) 政策の策定
- (2) サーベイランスの実施
- (3) 疾病の管理、抑制

シンガポールにおけるサーベイランスは、主に病院や政府系のクリニックからの情報収集を中心に行われている。疑わしい事例が発生したときには、電話、もしくはメールで保健省に連絡が入ることになっている。シンガポールでは感染症条例により、感染症の発生を確認した医師は24時間から72時間（感染症のレベルによって相違がある）の間に保健省へ通報することと、感染者の隔離を行うことが義務付けられている。海外からシンガポールを訪問した人が鳥インフルエンザに感染したことが確認された場合は、直ちにその人物を隔離し、当該人物と接触した人間の追跡をおこなう。

鳥についてであるが、シンガポール政府は輸入される鶏、鶏肉から製造された製品、卵、また捕獲された野鳥に対する監視を行っているほか、国内の鶏、野鳥のサンプル調査、動物園や公園でのモニタリングを実施している。シンガポール国内には200万羽の鶏がいるが、これは全て卵を生産するためのもので、食用ではない。シンガポール内で飼育されている鶏に鳥インフルエンザが発生した場合、全ての鶏が処分されることになっており、シンガポール政府はすでに鶏の処分の訓練を実施している。シンガポールで消費される食用の鶏は主にマレーシアから輸入されている。シンガポール政府は、マレーシアから輸入される鳥に対して、次の三つの対策を実施している。

- (1) マレーシア政府の協力の下、養鶏農家の養鶏場でまず検査を行う
- (2) シンガポールへ輸入される前に再度検査を行う
- (3) 屠殺についても国内に数箇所設置されている政府指定の屠殺場で行い、管理するマレーシア以外から輸入される冷凍の鶏肉についても、ランダムにサンプルをとり、検査を実施している。

⁷⁹ 鶏については、Agri-Food & Veterinary Authority of Singapore という組織も担当している。

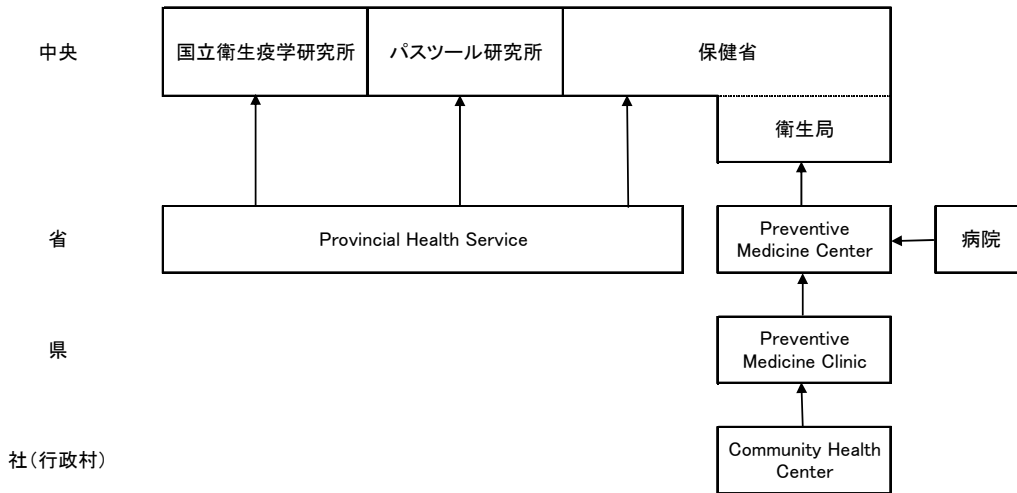
シンガポール政府は 2005 年 6 月にインフルエンザ対応計画(Influenza Pandemic Readiness and Response Plan)を発表し、タントクセン病院内の感染症センターに隔離病棟を整備し、公立病院にも隔離室を設置している。国内で感染が発生したことを想定して、患者の移送などの訓練をすでに実施している。またタミフルの備蓄もすすめている。シンガポール政府は国内の状況に応じて、次の 5 段階で国民に警報を発している。

- (1) グリーン・レベル: 新型ウイルスの発現の可能性があり、動物から人への感染が確認されているが、人から人への感染の可能性が低い
- (2) イエロー・レベル: 人から人への感染を確認
- (3) オレンジ・レベル: 人から人への感染が見られるが、限定された集団内の発生にとどまっている
- (4) レッド・レベル: 感染の拡大を確認

この 5 段階の警報以外にも、冊子を作成したり、保健省のホームページ上で最新情報を常時掲載するなどして、国民に情報を発信している。近隣諸国との情報交換も活発に行っている。WHO と密接な協力関係を築いていて、問い合わせから 1 時間以内に返事が来るシステムを構築している。シンガポールについて特筆すべきは、情報共有機関の存在である。これは **Executive Group for Civil Surveillance** という名称で、SARS の際に省庁間の情報交換を目的に、副首相を議長にして設立されたものである。この機関が対象にしている情報の中には鳥インフルエンザや SARS といった感染症だけではなく、テロなども含まれており、これはシンガポール政府が感染症を国家の安全保障問題として捉えている姿勢の表れである。

香港とシンガポールに共通する特徴としては、鳥と人に関する情報収集と対策が基本的に一元的に行われているということである。対策の密度も高く、シンガポールでは訓練も行われるなど、危機意識も高い。しかし、人口密度が高く、海外からの人の出入りも非常に激しい都市国家であることから、実際に新型インフルエンザのパンデミックが発生したときにどこまで有効に対処できるかはわからない。だが、現段階で出来ることは十分行っているといえよう。

図2: ベトナムにおける情報収集システム



出典: 調査をもとに筆者が作成

2. ベトナム・タイ⁸⁰

香港とシンガポールのような都市国家と違い、それなりの国土を有する国ではどのような対策を実施しているのであろうか。ここではベトナムとタイの事例を取り上げることにする。

まずベトナムについてである。ベトナムで人に関する鳥インフルエンザ問題を担当している組織は、保健省、国立衛生疫学研究所(National Institute of Hygiene and Epidemiology)、パスツール研究所(ベトナム国内に四つ存在)があり、情報収集の中心となっているのは、保健省の中の部局である衛生局(General Department of Preventive Medicine)である。衛生局は、省、県、行政村レベルに下部組織を配置しており、この下部組織を通じて鳥インフルエンザを含む感染症に関する情報を定期的に収集している(図2参照)。病院からの情報も衛生局の省レベルの下部組織を通じて、中央へと伝達される。情報の収集は、マラリアやデング熱といった24種類の疾病については毎月報告があげられ、SARSや鳥インフルエンザといった深刻な感染症については毎週報告がなされている。そしてアウトブレイクが生じた際には、24時間以内に報告することが義務付けられている。収集された情報は保健省のホームページに掲載されるほか、WHOとは緊密な協力関係を構築し、情報の共有を図っている。感染症に関する法律としては、公衆衛生法(Public Health Law)が制定されている。この法律はSARSをきっかけに改正され、国家に国民の健康を守るためにあらゆる手段を講じる権限を与えている。

⁸⁰ ベトナムに関する記述は2006年1月23日から24日に実施した、WHOベトナム事務局、ベトナム保健省、ベトナム国立大学(Vietnam National University)の生物工学センター(Center of Biotechnology)でのインタビューに基づいている。タイについては、主に2007年8月10日に実施した、国立保健機関(National Institute of Health)と国連事務局でのインタビューによる。

ベトナムで鶏を担当している組織は、中央で全体を統括している農業農村開発省 (Ministry of Agriculture and Rural Development) と、実際の鶏の疾病の封じ込めと感染した鶏の処分を担当している科学技術局の県レベルでの出先機関(District Department of Science and Technology)がある。感染が確認された鶏には補償金を支払い、国が買い上げる制度がある。しかし、実際には買い上げられ、埋められた鶏を掘り返して、市場で売りさばくなどの事例が発生しているとのことである。また中国からの鶏の密輸も問題となっている。鶏の輸出入については、税関と保健省の担当部局がチェックを行っている。税関は国内に複数のチェックポイントを設置し、検査を実施しているが、抜け道が多数存在しており、実効性は高くない。密輸には罰金を課すなどの対処を行っているが、国境線が長いために実質的な管理は困難である。このように密輸などが横行する理由としては、鶏の市場価格が高騰しているために、安い鶏に対する需要が高いことがあげられる。政府は国民に対して「安全な鶏」を食べるように啓蒙活動を行っているが、効果の程は定かではない。全体的に鶏を含めた動物の健康管理については、依然不十分にしかなされておらず、その理由として担当する役人の給料が安すぎるなどが指摘されている。

続いてタイであるが、鳥インフルエンザへの対策は、人については保健省が、鶏については農業協同組合省(Ministry of Agriculture and Cooperatives)が管轄している。保健省の中で実質的に中心的な役割を果たしているのが、伝染病管理局 (Department of Communicable Disease Control)である。伝染病管理局はタイ全土に13の下部組織を持っており、情報収集だけではなく、ウイルスの検査も実施している。タイの情報収集の柱となっているのが、ヘルス・ボランティア制度である。これは各村に配置されたボランティアが人、鶏双方の感染情報を収集し、担当部局に報告するというものである。また彼らは情報を収集するだけではなく、住民への啓蒙活動にも従事している。闘鶏や裏庭での飼育など、日常生活で鶏に接触する機会の多いタイでは、このような草の根レベルでの情報収集活動がきわめて有効である。養鶏家に対する補償であるが、当初、感染している、もしくは死亡した鶏には市場価格よりも低い補償しかなされなかった。そのため、養鶏家は感染しても通報しなかった。これは問題であったので、2003年の段階では、市場価格と同額の補償がなされることとなった。しかし、2007年には補償額が引き下げられ、市場価格の70パーセントとなっている。

タイは隣接するラオス、カンボジア、ミャンマーとの間で、ウイルスの検査などにおいて協力を行っている。しかし、中国との間にはいかなる協力関係も存在していないとのことであった。

ここまでベトナムとタイについて見ていたが、両国とも少なくとも人を対象にした対策、情報収集については、かなり実効性のあるシステムを構築しているといえる。検査などに関係する医療技術も高く、新型インフルエンザの発生に対する備えはかなり整ってきているといえよう。

3. インドネシア・中国⁸¹

次に取り上げるのは国土も広大で、人口も多いインドネシアと中国である。インドネシアと中国のような大国では果たしていかなる形で情報収集を行っているのでしょうか。そしてその実効性はどれくらいあるのでしょうか。

まずインドネシアであるが、インドネシアは世界で最も鳥インフルエンザへの感染者、感染死亡者の多い国である。人に関しては保健省と病院を中心として情報収集体制を構築している。各州に一つずつ設置された拠点病院から情報があがってくることになっている。これ以外に、別の情報収集システム⁸²が存在している。これはインフルエンザを含まない 26 の疾病について感染が確認されたときに報告がなされるシステムであるが、現在はインフルエンザにも使われているとのことである。このようにインドネシアには複数の情報収集体制が存在しているのであるが、地方分権化の影響により、体制が混乱している⁸³。インドネシアでは疾病に関する情報は中央、州、県、それ以下の地方と 4 つのレベルそれぞれで収集され、報告されることになっているのであるが、現在、中央と州の間、そして州と県の間で情報の断絶が起こっている。上がってきた情報についても管理、分析共に不十分な状況である。情報の共有もあまりなされておらず、統一的な対策へのフィードバックは行われていない⁸⁴。

鳥についても農業省や州が情報収集を行っているが、不十分であると共に、分析もなされていない。人と鳥を担当する行政官の間での情報交換もほとんど行われていない⁸⁵。養鶏農家に対する補償制度もあるが、補償額が低い、もしくは予算がないために補償されないなどの問題があり、制度自体への信頼性もきわめて低い。情報の開示も極めて不十分であり、国民への啓蒙活動も十分なされていない。インドネシアでいまだに感染が止まらない理由としては、国土が広大で人口も多いことと、豚肉を食べられないイスラム教徒が人口の 9 割を占めるために鶏肉に対する需要が大きく、飼育されている鶏の数が多いことも影響していると思われる。しかしそれだけではなく、サーベイランス体制の整備が十分でないこと、もしくは機能不全を起こしていることにより、事態の把握が進んでおらず、有効な対策を打ち出せていないことも大きな原因であると思われる。

次に中国である。インドネシア以上に国土が広大で、世界で最も人口の多い中国で、果

⁸¹ インドネシアについての記述は、2006 年 1 月 30 日と 2007 年 8 月 13 日に、WHO インドネシア事務局と ASEAN 事務局で行ったインタビューに基づいている。中国に関しては、2006 年 1 月 25 日と 2007 年 9 月 18 日にシンガポール国立大学東アジア研究所、中国科学院微生物研究所、疾病制御預坊中心で行ったインタビューによる。

⁸² インタビューの中では、“Traditional Surveillance System”という表現がなされていた。

⁸³ 地方分権化の利点としては、地方の実態に即した情報収集が実施できることがある。

⁸⁴ 例えば保健省も情報の収集を行っているが、部局ごとにそれぞれ情報を集めており、集められた情報の共有等はなされていない。

⁸⁵ 末端レベルでは保健を担当する役人と、動物を管理する役人との間で非公式な情報交換が行われているということである。

たしていかなるサーベイランスが実施されているのであろうか。そもそも中国で公衆衛生 (Public Health) というものが重視されるようになったのは、SARS の発生以降であった。法律的には 2004 年 8 月に改正された伝染病防治法が、鳥インフルエンザを含む感染症対策の基本となるものである。そしてこの法律で定められた内容を実施する組織として重要なものが、疾病制御予防中心(Center for Disease Control and Prevention)である。この組織は郷鎮レベルまで下部組織を配置しており、情報の収集はこのチャンネルを通して行われている。人への感染が生じると、24 時間以内にこの郷鎮レベルの下部組織に通報する義務がある。そこから中央への情報伝達であるが、郷鎮の一つ上の行政区分である県レベルまでパソコン端末が整備されており、そこで情報が入力され、オンラインで中央へと伝えられることになっている。このようにシステムについてはかなり整備されているが、果たしてどこまで実効性があるのかについては、実際に地方へ行って調査しなければわからない。鳥に関する情報収集がどのように行われているのかについては、今回の調査では明らかにならなかった。ただ、養鶏農家に対する補償制度は存在している。しかし、補償価格が市場価格よりも低いために、実際は上手く機能していないとのことであった。また、鶏への感染が発覚すると、自分の省で生産された鶏が販売できなくなることを恐れて、省レベルで情報の隠蔽が行われることもあるとのことである。情報開示については、中央政府レベルでは、SARS の際に情報を隠蔽したことが自らにきわめて不利に作用することを、身をもって経験したことから、以前よりは積極的になっているとのことであった。事実、冒頭で取り上げた南京の事例のように、中国衛生省が迅速に対応し、内外にも情報を発信しているのを見ると、間違いではないようである。

東南アジアと東アジアの大国、インドネシアと中国の鳥インフルエンザへの取り組みを概観した。インドネシアは 1998 年以降の地方分権化の影響により、対策に混乱をきたしていることが判明した。国際的な後押しも受けて推進された地方分権化により、国民の生命を守る感染症対策が混乱することになったのは大きな皮肉である。中国については、まだ調査不足であることは否めないが、国土の広大さをパソコン端末というテクノロジーでカバーしようとしているのは興味深い。

4. ASEAN⁸⁶

最後に ASEAN での取り組みと、その問題点について指摘したい。感染症への取り組みは、2004 年からオーストラリアが援助する形で、ASEAN+3 の枠組みで開始された。会合には香港も参加しており、何か緊急事態が生じた場合には、テレビ会議を招集することになっている。

ASEAN は 2015 年に ASEAN コミュニティーの創設を目指しているのであるが、その中

⁸⁶ ASEAN については、2006 年 1 月 30 日と 2007 年 8 月 10 日と 13 日に ASEAN 事務局と、バンコクの国連事務局で行ったインタビューによる。

で鳥インフルエンザ対策は重要な課題のひとつとして位置づけられている。2004年10月に ASEAN 高病原性鳥インフルエンザ特別対策委員会が設置され、2006年から2008年までの3年間の行動計画として次の8つを加盟国に分担させることで実施することを定めている。

- (1) 疾病のサーベイ（タイが主導）
- (2) 効果的な封じ込め（マレーシアが主導）
- (3) 鎮圧とワクチン政策（インドネシアが主導）
- (4) 診断能力の向上（タイが主導）
- (5) 「鳥インフルエンザが存在しない地域（disease free zone）」の設置（マレーシアが主導）
- (6) 情報の共有（シンガポールが主導）
- (7) 緊急事態対応計画の策定（マレーシアが主導）
- (8) 住民の意識の向上（フィリピンが主導）

ASEAN コミュニティー創設に向けて、ASEAN もそれまでのコーディネーション中心から、積極的なプログラムの推進を行おうとしており、鳥インフルエンザ問題への対処も重要なプログラムの一つであるが、ASEAN 事務局の人員不足により思うように実行できていない状況にある。

情報の共有については、SARS 発生以降、ASEAN 加盟諸国で担当者を決め、電話、携帯、メール等で常に情報交換が出来る体制が構築されている。ASEAN と WHO の関係について言えば、ASEAN 加盟国が WHO の二つの地域事務局の間で分断されていることに問題がある。具体的には、インドネシア、タイ、ミャンマーの三カ国がインドに設置されている WHO の東南アジア事務局に所属しており、残りの国々がフィリピンに設置されている西太平洋事務局に所属している。そして、西太平洋事務局と ASEAN 事務局との間には密接な協力関係があるが、東南アジア事務局との間にはそこまで密接な関係はなく、会議などにも招請されないことがままあるとのことであった。さらには、インドネシアとタイという ASEAN の主要な加盟国が残りの加盟国と引き裂かれた状態にあるということは、ASEAN 側からすればかなり問題であるとインタビューに応じてくれた ASEAN 事務局の担当者は述べている。鳥インフルエンザ対策を考える上で、WHO が最も重要な組織であることは間違いない。しかし、ASEAN のような地域機構も重要な役割を果たしているといえる。特に東南アジアは鳥インフルエンザが最も発生している地域であり、WHO とこの地域をまとめる地域機構がより緊密な協力体制を築けるような土台作りは必要であろう。

おわりに

ここまで香港、シンガポール、ベトナム、タイ、インドネシア、中国、ASEANでの状況を説明してきた。最後にそこから見えてきた問題点の整理を行っておきたい。現在、もっとも問題を抱えているのはインドネシアである。地方分権化の影響により、情報収集体制は混乱しており、効果的なサーベイランスの実施が出来ていない。また収集された情報も十分には分析されず、効果的な政策へとフィードバックされていない現状にある。養鶏家への補償も予算の制限と、養鶏家の側の制度への不信感もあり、うまく機能していない。実効性のある情報収集体制を構築し、補償制度も透明性を高めることによって、感染情報を迅速に把握し、効果的な対応をとらなければ、いまだに増え続けている感染が止まることは難しいかもしれない。ベトナムとタイについては人への対策はうまくいっているようであるが、鳥への対策に実効性があるのかどうか判然としない。ここでも補償制度がやはり鍵である。中国についてはまだわからないことが多いので、今後も引き続き実態の調査をする必要がある。ASEANについてはやはり、人員の増強と、ASEANの加盟国がWHOの地域事務局の中で分断されている状況の是正が重要である。ここで述べたいずれもが、一国では対処しきれない部分が多い。国際機関や日本などが効果的に支援することが望ましい。

日本政府も2006年12月に「新型インフルエンザ対策行動計画」を策定し、昨年10月に改定している。その中で対策の柱として、やはりサーベイランス体制の構築、能力の向上をあげている。このサーベイランス体制の構築、能力の向上の対象は日本国内だけに限られず、鳥インフルエンザが発生している国々の能力の向上にも協力することも謳っている。ウイルスが容易に国境を越えることを考えれば、この協力は極めて重要であるが、それぞれの国の実情と問題点に応じて、具体的な援助などの協力をおこなうことが肝要である。

パンデミックが実際に生じたとき、当該国家のパンデミックへの備えと、危機管理能力がまさに問われるわけであるが、現実のパンデミックの対応の局面においては、その国家の政治体制が大きな影響を持つと考えられる。言い換えるならば、患者の隔離などが強制力の発動によって容易に達成できる国家と、それが困難な国家では、対策の実効性に大きな差が生じることが想像できる。日本のような民主主義国家で、果たして実際にパンデミックが生じたときにどこまで政府の行動計画を実施することが出来、その被害を最小限に食い止めることが出来るのか、現状では大きな疑問が残る。それだけではなく、国民に対する情報開示や啓蒙活動、法令の整備、ワクチンや薬の製造、投与の順位付けなど、事前に準備や議論すべきことなどが東南アジアの国家に比べて、まだ十分になされているとはいえない。東南アジアやアメリカなどの国々が具体的にどのような取り組みを行っているのかを参考にしながら、日本独自の対策を定める必要がある。

参考文献

WHO の鳥インフルエンザに関するページ

http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/en/

厚生労働省の新型インフルエンザに関するページ

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou04/index.html>

邦文文献

ディヴィス, マイク. 柴田裕之、斉藤隆央訳. 2006. 『感染爆発: 鳥インフルエンザの脅威』
紀伊国屋書店.

加地正郎. 2005. 『インフルエンザの世紀: 「スペインかぜ」から「鳥インフルエンザ」まで』平凡社新書.

河岡義裕. 2005. 『インフルエンザ危機』集英社新書.

農林水産政策研究所. 2007. 『アジアにおける鳥インフルエンザ□各国の対応と農業・経済への影響□』農林水産政策研究所.

岡田春恵、山田真人. 2003. 『感染症とたたかう□インフルエンザと SARS□』岩波新書.
—2004. 『鳥インフルエンザの脅威』河出書房新社.

鬼丸武士. 2006. 「第3章 鳥インフルエンザを中心とした感染症対策について」外務省委託研究報告書『東アジア地域における非伝統的安全保障および環境問題』
35-44 頁.

菅谷憲夫. 2000. 『インフルエンザ: 新型ウイルスの脅威』丸善ライブラリー.

山田啓二、京都府政研究会編著. 2005. 『危機来襲～鳥インフルエンザ・48日間の攻防～』
京都新聞出版センター.

Chua Mui Hoong. 2004. *A Defining Moment: How Singapore Beat SARS*. Singapore: Institute of Policy Studies.

Revill, Jo. 2005. *Everything you need to know about Bird Flu & what you can do to prepare for it*. London: Rodale International.

Tambyah, Paul and Ping-Chung Leung. 2006. *Bird Flu: A Rising Pandemic in Asia and Beyond?* Singapore: World Scientific.

第5章 開発援助の課題としての非伝統的安全保障問題 —国際公共財の考え方を媒介として

大岩 隆明

1. はじめに

冷戦終結以降、世界は新たなグローバル・ガバナンスのあり方を模索しつづけている。近年の急速なグローバリゼーションの進展によって、それはさらに、第二次世界大戦後に構築された既存のグローバル・ガバナンスの運営、既存の国際的な制度構築と現実との間にある深刻なミスマッチとして一層意識されるようになってきた⁸⁷。

例えば、国連事務総長が設置した「脅威、挑戦及び変化に関するハイレベル・パネル」は、2004年に提出された報告書⁸⁸において、1945年に国連が設置されたときには予期されなかった新しい脅威に世界は直面しているとし、21世紀の集団安全保障についての新しい包括的なビジョンが必要と報告した。また、そのような世界が現在も直面し、今後も直面するであろう脅威のクラスターとして、国家間戦争と並んで、国内暴力(内戦、大規模な人権侵害及び大量虐殺など)、貧困・感染症・環境問題、核・放射性・化学・生物兵器、テロリズム、及び越境組織犯罪があげられている。

そして、今日的な脅威の挑戦に対しては、予防的な措置に真剣に取り組む必要があるとし、予防政策の第一に開発を挙げている。すなわち、開発は、予防に真剣に取り組む集団安全保障の第一防衛線でなければならない、貧困との戦いは、人々の生命を救うのみならず、テロリズム、組織犯罪及び兵器の拡散と戦う国家の能力を強化する。開発は人々をより安全にすると強調した。地球公共財の予防的供給に取り組んだ場合とそうでない場合のコストを比較すると、その差は相当に大きいと考えられる⁸⁹。

このように、開発及びそれを支援する国際開発援助は、上に挙げた脅威の諸クラスターの予防に役立つことが期待されており、少なくとも、開発援助がこれら脅威の生成、拡大・拡散に寄与しないようにする(do no harm⁹⁰)ことが肝要である。また、このような深刻な脅威に直面した国、社会の経済社会開発は、多くの場合より困難が伴うものとなることは言うまでもない⁹¹。

開発援助は、経済社会開発を促進することによって上に述べた新たな安全保障問題の予

⁸⁷ 例えば、このようなものの早期のものとしては、The Commission on Global Governance(1995)

⁸⁸ United Nations (2004)

⁸⁹ Conceição, Pedro (2003)

⁹⁰ 援助は紛争を助長する負の側面をもあわせ持っており、最低限紛争を助長させてはならないという開発援助の教訓を述べたもの。

⁹¹ このため、開発援助の目的を経済成長から開発の前提となる平和を達成する紛争予防にシフトさせるべきであるとの主張が聞かれるようになってきている。Sakiko Fukuda-Parr(2007)

防に貢献するとともに、経済社会開発を進めるためにも脅威の予防や対策に直接寄与する国家能力の強化に貢献することが期待される。また、上に述べた脅威への対応は、後述するように国家をまたがる対応を必要とする。従来、開発援助は、途上国国内の開発問題に貢献するものであったが、果たして、国境をまたぐ脅威に対して開発援助に期待される役割はどのようなものだろうか。

ここでは、冷戦下で長らく唯一の安全保障上の問題と考えられてきた国家間の軍事対峙による伝統的な脅威に対して、冷戦終結とグローバリゼーションの進展によって注目されるようになった新しい脅威を扱う非伝統的安全保障という考え方に着目して援助の役割を議論する。それによって、新たな脅威に対する援助の役割を考えたい。

2. 非伝統的安全保障と国際公共財

非伝統的安全保障とは、ここでは、近年非伝統的安全保障問題に精力的に取り組んでいるシンガポールの南洋工科大学を中心とする研究プロジェクト（フォード財団が支援）の成果にしたがって、3つの主要な性質を持つ安全保障上の課題とする⁹²。①一義的に安全保障に対する非軍事的な挑戦に焦点、②これらの挑戦は概ねその性質として国境を越える、③国家を安全保障上の第一義的な対象と考える。国家を安全保障上の第一義的な対象と考えるものの、②の性質を有するがゆえに一国だけでは十分な解決がえられない。また、①の性質を有するがゆえに軍事力ではなく政治的・経済的・社会的な対応、あるいは、軍事力を用いる場合にも人道主義的な利用に概ね限定される。

代表的な非伝統的安全保障上の脅威とは、地球温暖化、国境を越えた環境悪化や資源枯渇の問題、津波などの自然災害、鳥インフルエンザなどの感染症、人身売買や麻薬などの国境を越えた組織犯罪、テロリズムなどが挙げられる。

ところで、ここで列挙された非伝統的安全保障問題の例示から想起されるのは、これらが優先度の高い国際公共財に該当するということである。すなわち、非伝統的安全保障に言う脅威とは、典型的な負の国際公共財である。

公共財とは、経済学的には非排除可能性、非競合性といった性質を有する財、すなわち、誰でも同時に利用でき、また、利用させたくない人を排除することの困難な財であるが、その利用の範囲、実質的な影響の範囲が国境を越えた公共財が国際公共財と呼ばれる。その定義は多様であり得るが、例えば、世界銀行は、同行の作業定義としての地球公共財を以下のように定めている⁹³。実体的に国境を越えた外部性を有する物資、資源、サービス、そして制度的なシステム、政治体制であって、開発と貧困削減に重要な意義を有し、先進国と途上国による協力と集団的な行動を通してのみ十分な供給が可能となるもの。

また、地球公共財に関する国際タスクフォース（フランスおよびスウェーデン外務省を

⁹² Emmers, Ralf and Mely Caballero-Anthony (2006)及び Caballero-Anthony, Mely (2007)

⁹³ Development Committee (2000)

中心とする支援により結成)は、地球公共財を以下のとおり定義した⁹⁴。国際コミュニティにその重要性が広く認識された諸課題であって、個々の国が単独で十分に対処することが困難で、幅広い国際的なコンセンサスや正当な意思決定過程を通じて定義されるもの。同タスクフォースは地球公共財をこのように定義した上で、その影響が及ぶ地理的社会的な範囲によって、公共財を以下の表のとおり区分した。

表1 公共財の区分

<p>地方(local)公共財: 地方コミュニティのすべての成員に便益を及ぼす、(コミュニティが国境をまたいでいる場合には) 1カ国以上の住民を含む場合がある。</p> <p>国民(national)公共財: ある国家のすべての住民に裨益する</p> <p>国内(domestic)公共財: 一つの国の国内に位置しているコミュニティの成員すべてに裨益する。国民公共財は国内公共財であるが、国内公共財は必ずしも国民公共財ではない。</p> <p>地域(regional)公共財: 地理的なある領域に所属する諸国家に裨益する</p> <p>地球(global)公共財: すべての国、そしてそれ故にすべての人に裨益する</p> <p>国際(international)公共財: 一カ国以上に裨益する。地球および地域公共財はともに国際公共財である。しかしながら、いくつかの国際公共財は、地域、地球どちらでもない場合があり得る。例えば、NATOのもとでの集団防衛の公共財は、北米とヨーロッパに適用される⁹⁵。</p> <p>出所: International Task Force on Global Public Goods (2006)⁹⁶</p>

ここでは、特段一つの定義を提示することはないが、世界銀行の定義に示されたように公共財は、対象となる財、サービスのみならず、それを実現するための組織制度や政策などの手段、政治体制などを含む考え方であること、国際タスクフォースの定義に示されるように国際的なコンセンサスや意思決定過程によって正当化される財であることを確認する。ただし、公共財の地理的な区分については、国際タスクフォースの考え方に従い、国際公共財を地球公共財と地域公共財を包含する一カ国を越えて裨益する公共財とする。

それでは、どのような財が国際公共財として重要と考えられているのであろうか。ここでは、重要な地球公共財として代表的な著述に述べられているものを表2として例示する。

⁹⁴ International Task Force on Global Public Goods (2006)

⁹⁵ Kaul, Inge, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern eds. (1999)では、地球公共財を「きわめて普遍的なインパクトを有する公共財であって、そのインパクトは多数の国(一つ以上の地域や小規模の国のグループを超える)、多くの人々(いくつかの、望むらくはすべての人口グループ)、数世代(現在および将来の世代)に及ぶもの。」としているが、この定義の方が、NATOを例外とする必要もなく、単にすべての人に裨益するという定義より現実的であるかもしれない。

⁹⁶ 本表のオリジナルな出所は、Barrett, Scott (2007)

表2 優先的な地球公共財

UNDP1999 ⁹⁷ : 平等と公正、市場の効率、環境と文化遺産、保健医療、知識と情報、平和と安全
世銀 2000 ⁹⁸ : 改善された経済ガバナンスの促進、貿易統合、感染症、地球環境コモンズの保護、情報と知識
国際タスクフォース 2006 ⁹⁹ : 感染症の出現と広まりの予防、国際金融の安定性の強化、国際貿易システムの強化、平和と安全の達成、知識の創出
スティグリッツ 2006 ¹⁰⁰ : 国際経済の安定性、国際安全保障、地球環境、国際人道援助、知識

この表に示されるように、一部それぞれ特色ある公共財が提示されているものの国際経済・金融の安定、国際貿易システム、感染症対策、環境問題、知識と並んで平和と安全が優先的な地球公共財と位置づけられていることがわかる。なお、世銀に平和への言及がないが、これは平和と安全が重要ではないということではなく、平和と安全（提示されているのはテロリズム、麻薬の違法売買、武器売買）は明らかに地球公共財だが、これを扱う場合には政治的な側面に対処せざるを得ず、それは世銀の負託の範囲（経済開発）を超える、これらの問題にさらに取り組む場合には経験の蓄積と加盟国からのガイダンスが必要、としている¹⁰¹。

ここに提示された国際公共財については、重点的に対処すべきことについて国際的なコンセンサスが成立しつつあるといえるかもしれないが、これらはきわめてブロードな対象領域を示しているにすぎない。個別具体的にどの国際公共財をどの程度供給すべきか、そのための政策や制度組織の設計・あり方の決定をどうするのか、国家間体制を中心とする既存のグローバル・ガバナンスの枠組みで取り組むのは容易ではない。国際公共財に取り組む必要性が著しく増加しているのにも関わらず、既存の体制が追いついていないというのが現状であり、それが本論考の冒頭で述べた制度的なミスマッチの問題である。

それでは、先に代表的な非伝統的安全保障の課題として提示された脅威は、どのようにして対象化されるのであろうか。国際関係論におけるコペンハーゲン学派によれば、このプロセスは、セキュリタイゼーション (Securitization) と呼ばれる。

セキュリタイゼーションとは、政府、市民社会、国際機関などのアクターが、新しいあ

⁹⁷ Kaul, Inge 他(1999)

⁹⁸ Development Committee (2000)。なお、Development Committee (2007)では、環境保全、感染症の管理、国際金融アーキテクチャの強化、グローバルな貿易システムへの途上国の参加の強化、開発に有用な知識の創出と共有となっている。

⁹⁹ International Task Force on Global Public Goods (2006)

¹⁰⁰ Stiglitz, Joseph E., (2006)

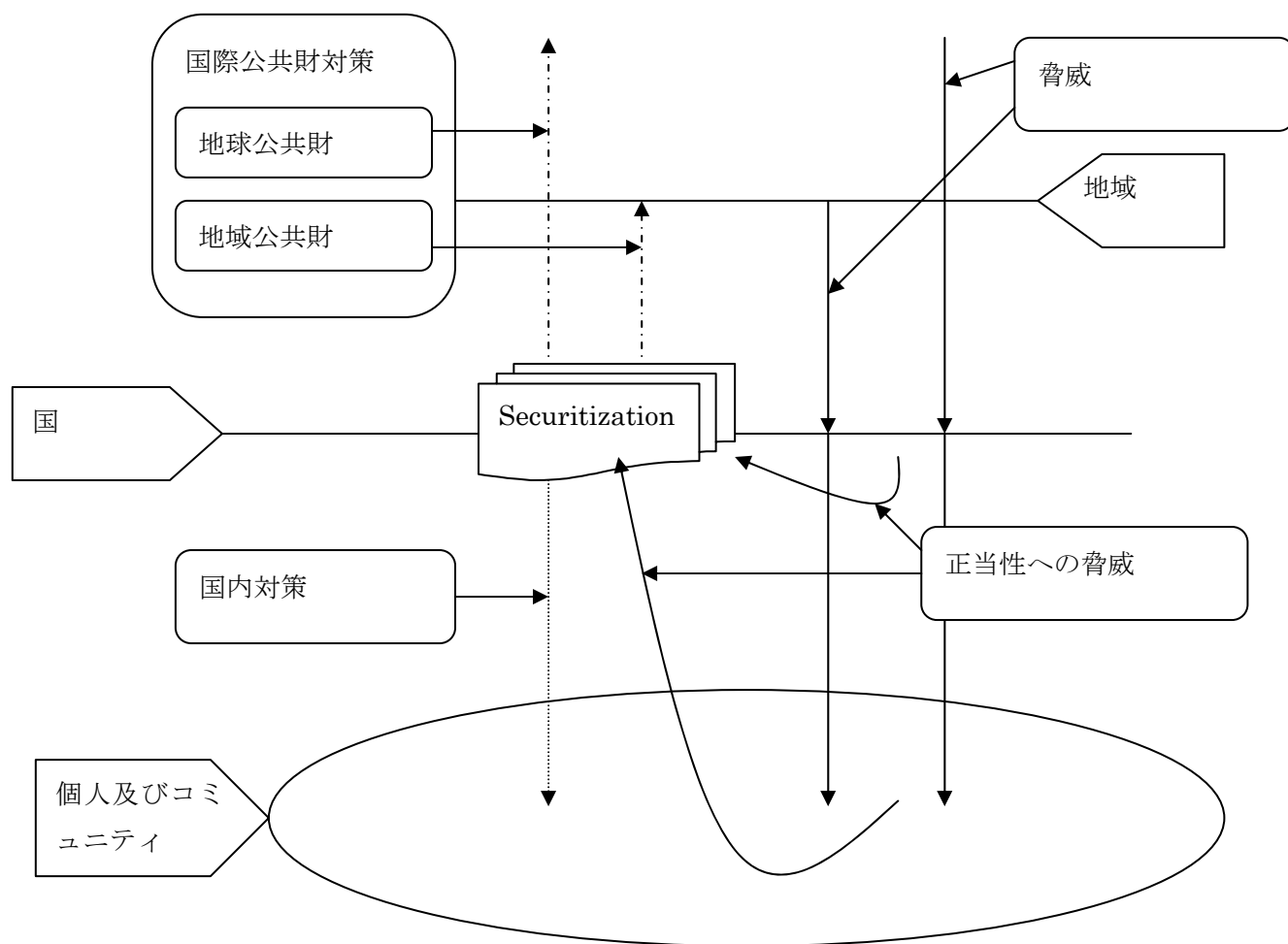
¹⁰¹ Development Committee (2000)。ただし、マネーロンダリングなどは重点的な対処対象とされており、越境犯罪などはその限りではないように思われる。

あるいはこれまで無視されていた挑戦を人々、国家、国際コミュニティの生存と安寧にとって実存的な脅威として意図的に形づける過程¹⁰²とされる。非伝統的安全保障のそれぞれの課題は、国家レベルでセキュリタイズされ、安全保障上重要と優先順位化された課題と考えることができる。

しかし、前述のとおり、一カ国では十分に対処できない課題であることから、国際公共財の供給問題として各国で検討されることとなる。

このようなプロセスにそって図式化を試みたのが図1である。

図1 非伝統的安全保障と国際公共財



¹⁰² IDSS (2004)において南洋工科大学教授(当時)Amitav Acharya が述べたもの。

脅威は、地球規模の挑戦、例えば地球温暖化の場合もあれば、地域規模の挑戦、例えば酸性雨の場合もある。少なくとも一ヶ国を越える課題であり、これらの脅威のうち、国家にとって直接的な脅威、例えば国家の転覆を狙うテロリズムの場合もあれば、薬物犯罪のように直接の対象は国ではなく社会、各個人の場合もある。

これらの脅威がセキュリタイゼーションの過程を経由して安全保障上の課題(国家主権と領土の統一性に対する脅威)として国家にとってきわめて優先度の高い課題となる。その課題への対応が地球規模の対策を必要とすれば地球公共財の供給に対する需要となり、地域規模であれば地域公共財の需要を引き起こす。また、必要に応じて国内対策(国民公共財の供給)を行うことになる。このように考えると、非伝統的安全保障の課題への対応は、セキュリタイゼーションによって優先順位が引き上げられた各国の国際公共財への需要と考えることができる。

このような国際公共財に対する需要がどのように実際に国際公共財として複数国間で認知されるかについては、2国間の合意、地域機構の設立、多国間の国際協定の締結など様々な道筋があると考えられるが、それらが実効性を有する前提としてセキュリティ・コンプレックスという考え方がある。リージョナル・セキュリティ・コンプレックスとは、十分に接近した主要な安全保障上の関心によってお互いが結びついており、国家の安全保障は現実的にこれら諸国がお互いを関連づけずに考えることが困難な国々のグループ¹⁰³、とされる。このようなグループを構成する国々でポジティブな対応が合意されるのであれば、国際公共財のより効果的な供給に結びつきやすいと考えられる。

3. 国際公共財の供給問題としての非伝統的安全保障

それでは次に、非伝統的安全保障の問題を国際公共財の供給問題と考えたときに、どのようなことがいえるのであろうか。

まず第一に、既存のグローバル・ガバナンスのミスマッチの問題、すなわち、このような国際公共財は、国家を超えた外部性を有するため、単一国家にその外部性全体をカバーする公共財の供給インセンティブがないため、基本的に供給不足に陥っているということである。しかし、このような公共財の供給に積極的に取り組む意義は大きい。それは、本論考の冒頭に述べた予防の重要性という観点からも言える。

次に、このような国際公共財の供給の改善を検討するにはどのような視点から考えたらいいのだろうか。

ここでは二つの視点で捉えることにする。一つは、どのような地理的な範囲で公共財の供給を考えるかであり、もう一つは、各公共財がもつ公共性の特徴から各公共財の供給方法を考える視点である。

¹⁰³ Buzan, Barry (1991)

(1) 対策の地理的範囲を考える — 補完性の原則

表1では、公共財の地理的な影響の及ぶ範囲による公共財の区分を示した。では、どの公共財をどの地理的なレベルで供給すべきであろうか。一般にそれは、補完性の原則によって割り当てられることが望ましいとされる。

補完性の原則とは、公共政策は、効果の観点から整合性のある最も低いレベルの政府によって取り扱われるべきである、という考え方で、一般的には、公共政策の受益地域と公共政策の実施主体(各レベルの政府)の所管地域とが可能な限り一致することが望ましいという考え方である。すなわち、顕著な外部性の生じないレベルの政府で課題を処理すべきということになる。この考え方は、通常は地方分権の正当性を保証する考え方(地方にできることは地方に権限を委譲すべき)として、あるいは、EUではEUに権限が集中しないように各国でできることは可能な限り各国に権限を残すべきであるとの立場から述べられること¹⁰⁴が多いが、この考え方によれば、逆に、外部性が大きく国が十分に対処できないのであれば、公共財供給は、地域や地球規模のレベルで行うべきであるということになる。

例えば、気候温暖化対策は、もちろん各国独自の取り組みも重要だが、一国だけであるいはひとつの地域だけで取り組んでも、他の地域や国がその分二酸化炭素の排出を増加させれば意味がない。地球温暖化対策は、地球規模で取り組むべき公共財の供給問題ということになる。また、例えば、インドネシアを中心とする森林火災に起因する東南アジアのヘイズ(煙害)問題を例にとれば、インドネシア国内に生ずる不利益だけを念頭にインドネシア政府がヘイズ対策を行った場合供給される公共財の量は、近隣諸国にひろがるヘイズで他国民に生じている不利益をも踏まえた対策をカバーするわけではないので、相対的に小規模とならざるをえない。すなわち、一国だけでは十分な公共財を供給するインセンティブがないため、ヘイズの問題は地域で取り組む必要がある。

他方、ヘイズの問題は地域の問題ではありえても、それ自身は地球規模の問題ではない(森林火災による森林の消失は地球温暖化の観点からは問題ではあるが、ヘイズそのものは地域を越える課題ではない)ので、国連などが直接取り組むのは困難な課題である。すなわち、国連を構成する他の地域の諸国にとっては取り組むべきインセンティブがないので、優先順位は下がらざるをえない。これによって、地域公共財には地球公共財とは異なる問題が生じうる。すなわち、地球公共財であれば、先進国にとっても直接裨益しうる公共財であるのでそれなりの資金拠出を先進国から期待しうるが、途上国からのみなる地域の地域公共財はそのような恩恵を期待することができないので、ますますその供給が限られざるをえない蓋然性が高い¹⁰⁵。

すなわち、対象となる公共財が地理的にどのような広がりを持つのかに応じて、それが一国で解決すべきものか、あるいは地域さらには地球規模で取り組むべきものであるのか、検討することが有効な対策を実施する上で不可欠である。また、途上国のみで構成される

¹⁰⁴ 1997年締結のアムステルダム条約にこの原則が述べられている。

¹⁰⁵ このような考え方は、Sandler, Todd(2006)に述べられている。

地域の場合、公共財を供給するのに十分な資金が構成国からのみでは集まりにくいのであれば、地域外から、例えば開発援助などの形で支援を得ることも検討する必要がある。

なお、例えば、地域で公共財を扱うよりも専門国際機関が規模の経済を働かせて集中的に取り組んだ方がより効率的である場合がありうる。補完性の原則が必ずしも当てはまらない場合がありうることには留意が必要である。

(2) 公共財の種類に応じた対策

公共財とは、経済学的には非排除可能性、非競合性といった性質を有する財であることは前に述べた。この二つの性質を有する公共財は純粋公共財と呼ばれる。しかし、この純粋公共財と私的財の間に様々な公共性の度合いを有する準公共財が存在しうる。すなわち、部分的に排除可能である財や部分的に競合性を有する財、さらには、それらを掛け合わせた性質を有する財がある。また、国際公共財は、複数の国の集合行動によって成り立つ集合財であるため、その集合性の成り立ち方に応じて性質が異なる場合がある。

これらの区分の検討は、公共財の供給方法、制度設計のあり方、効果的な供給のあり方を検討する場合に、避けては通ることができない¹⁰⁶。

純粋公共財は、国の安全保障体制から生ずる国防サービスのように、国民は誰でも同時にまた除外されることなく享受しうるものであるが、準公共財のうち、例えば、非排除性はそのままで一部競合性のある財として通常コモンズと称される入会地のような財がある。これに類する国際公共財としては、例えば公海の魚場のようにどの国も入漁を制限されえないが漁業資源に限りがあり資源の枯渇を考えれば競合性が存在する。そのような場合には、漁業協定のような形で入漁を制限し、場合によっては監視体制の整備のような国際公共財が必要となる。マラッカ海峡なども船舶の航行にとってこのような準公共財を構成すると考えられる。

通常クラブ財と区分される準公共財は、競合性は部分的であるものの排除可能な財である。例えば、国境をまたぐ高速道路網や送電網などで、各国間での協調が必要だが、消費者を選別排除可能なので、その運営は料金の徴収によってまかなうことが可能である。

結合生産物は、上記の準公共財とは異なり、一つの財が複数のかつその公共性に違いのある生産物(純粋公共財、準公共財、クラブ財、私的財)をもたらすものである。例えば、二国間国際開発援助は、ドナー国の国益という国際公共性の観点からすれば私的財を産出すると同時にMDGs(ミレニアム開発目標)への貢献など地球公共財をも産出していると考えられる。

表3は、公共財の地理的な区分と上記の公共性によって区分した公共財の一覧を例示しているものである。

¹⁰⁶ こうした公共財の区分の仕方は、前述の論文を含む一連の Todd Sandler の論文に発表されており、国際公共財を検討する場合の定番となっている。ここでも Sandler の議論に基づいて論ずることとする。

表3 公共財の種類と地理的区分

地理的区分	純粋公共財	準公共財	クラブ財	結合生産物
国内	戦争抑止 会計基準	国境監視 全国高速道路網	農業技術等普及活 動 通信ネットワーク	教育 慈善活動
地域	国際河川流域管理 マalaria治療	疫病管理 予防接種	空港 送電網	平和維持活動 酸性雨抑制
地球	地球温暖化抑制 オゾン層保全	組織犯罪抑制 接触感染抑制	インターネット 万国郵便連合	熱帯雨林保全 対外援助

Source: Daniel G. Arce M. and Todd Sandler (2002)

例えば、ここで疫病管理が地域公共財かつ準公共財と位置付けられているが、これは例えばオゾンセルカ症のように熱帯アフリカ、中米や南米の一部にのみといったように地域的に限られた分布にあり、熱帯アフリカでは蚊によって感染が広がる。したがって、感染症対策は地域公共財と考えられるが、一部地域でだけ対策を実施してその地域では感染が低下しても、他の地域では逃避飛来した蚊によってかえって感染が増加するリスクがある、その意味で競合性があるといったケースであり、極めて地域の文脈に依存する。他方、SARSのように感染がほとんど東アジアに限定されているものの、既に一定程度感染が多国間に広まってしまった状況における病原体の発見や感染症対策は地域公共財の純粋公共財と考えられる。

他方、ここには例示されていないが、エネルギー安全保障や食糧安全保障の一環としての石油や米の地域的な共同備蓄は、排除可能かつ一部競合性がある財という意味で地域公共財かつクラブ財に当てはまる。

ここでは平和維持活動が地域レベルで結合生産物とされているが、これは、ある国における内戦は周辺諸国に負の外部効果を与えていると考えられるので¹⁰⁷、域内諸国が平和維持活動を行うことは地域公共財を提供していることになるが、あわせて平和維持活動を行っている域内諸国の国益にかなうという意味で結合生産物と考えている。

また、越境組織犯罪の削減が地球公共財かつ準公共財と位置付けられているが、これは、一部地域でのみ防犯活動を行っても国際的な犯罪組織は本拠地を他の地域に移して犯罪活動を続けると考えれば、競合性のある国際公共財と位置付けられる。同様にテロ対策もテロ組織が国際的なネットワークで結び付けられている以上、地球公共財と考えられよう。他方、そのようなテロ活動の中でもジェマ・イスラミヤのように東南アジアに大イスラム

¹⁰⁷ Chauvet, Lisa, Paul Collier and Anke Hoeffler(2007)は、失敗国家の近傍国では成長率が0.6%引き下げられるという推計を行っている。また、Sandler, Todd(2006)は、地域的な紛争はその周辺の平和な国の成長を1.5%引き下げるという推計結果を引用している。

国家を建設することを目的とするテロ活動は、地域的に限定されるので(もちろん他地域のイスラム過激派とのネットワークは重要であるが)、この場合のテロ対策は地域公共財的な色彩が強い。

(3) 公共財の集合財としての特徴の差異による対策

次に、国際公共財の集合性のあり方に着目した区分について検討する。すなわち、公共財への個々の貢献のありようが公共財の消費可能な総量、対策にどのような影響を与えるかを見るものである。

表4は、地域公共財について、横に公共性の程度、縦に集合性のあり方によって区分したものである。集合性区分の最初にあげられているのが単純合計である。総供給量が各国の貢献額の単純合計に等しい公共財である。例えば、地球公共財であるが、地球温暖化対策としての二酸化炭素の削減量は各国の削減量の合計に等しい。熱帯雨林の保全は熱帯地域にある各国で保全される森林の合計量に等しい。

単純合計に区分される公共財の特色は、各国間の貢献努力は完全に代替可能である点にある。したがって、排除不可能性を前提とすれば、各国は他国の努力にフリーライドするインセンティブを有することになるので、この面での対策を講じることが肝要となる。

次に加重合計とされる財は、公共財の供給水準は、各国の貢献の加重合計に等しくなるものである。例えば、鳥インフルエンザ対策の場合には、インドネシアなど感染が広がっている国で重点的に対策を講じることで供給される公共財の総量は、他の国で対策をとるよりも増加すると考えられる。

最弱環と区分される財は、公共財の総供給量が最も少ない貢献の水準によって決まる財である。例えば、ネットワークがネットワークとして効果的であるかどうかはもっとも弱い環の水準によって決まる。地域的な感染症のモニタリングの効果は、モニタリング能力のない国の存在によって決定的に弱められる。その条件を多少緩めたものが弱漸環と称されるものであり、地域的な交通ネットワークは交通流量が限定される弱漸環の存在によってネットワークの意義が限定される、麻薬対策は取り締まり能力の低い国の存在によって取引ルートが撲滅が困難となり、対策の意義は限定的になる。地域の公共財の総量は、最も能力の低い国の水準によって決まってしまうため、域内の他の国も最低限の貢献しかしないインセンティブが働くことになる。

閾値とされる財は、効果を発揮するには一定の水準を超える数量・規模が必要な財である。平和維持活動は一定数以上の平和維持軍が存在することによって初めて効果を発揮する。あまりに参加人数が少ないと監視も平和維持も困難となる。このため、公共財として効果を発揮する一定水準に達するまで各国はフリーライドするインセンティブは働かない。

ベストショットの公共財は、最大の貢献が総体としての供給水準を決定する類の公共財である。ベターショットは、最大の貢献が供給総量の決定に大きな影響を及ぼす財である。例えば、新しい感染症の病原菌の発見、ワクチンの開発などは、最新設備の完備し研究者

もそろっている少数の国の貢献に大きく依存している。多くの地域ではこうした国が存在しない可能性も高く、その場合には域外国に依存せざるをえない。

以上見てきたように、どの階層の地理的レベルで扱うのか、供給が望まれる公共財の公共性の程度、各公共財の供給への貢献の集計のあり方によって、公共財ごとの対応の仕方は大きく異なる。これらの要素によって、援助で介入する場合にも、介入の設計やエントリーポイント、用いる援助スキームが異なる。地理的レベルの選択は、どのような協調の枠組みを想定するのか、例えば地球公共財であれば国連専門機関や世銀などと、アジアにおける地域公共財であれば、アジア開発銀行、国連専門機関地域事務所、地域統合体(ASEAN等)などということにつながる。また、取り組む題材が越境組織犯罪であれば、地球規模での対応、地域的な対応、各国別の対応の3層以上で考える必要があること、これが酸性雨の問題であれば地域、各国別といった2層で考えることでよい。他方、純粋公共財であればフリーライドを抑制する仕組みの創設、クラブ財であれば借款による介入が望ましい場合が多いといった知見が得られる。さらに、弱漸環の公共財であれば最も能力の低い国への協力を優先する必要がある、閾値の公共財の場合には、一定の水準を満たすよう協調を促進することが必要となる。

表4 地域公共財：分類と具体例

集計方法	純粋公共財	準公共財	クラブ財	結合生産物
単純合計：公共財の総供給量が各国の貢献額の単純合計に等しい。	地域のエコシステム維持	疫病患者の治療	地域の公園	熱帯雨林保全
加重合計：公共財の総供給量が各国の貢献額の加重合計に等しい。	感染症拡大の抑制	酸性雨の抑制	送電網	暴動の鎮圧
最弱環：公共財の総供給量が最小の貢献量によって決まる。	ネットワークの整合性維持	地域の疫病発生のモニタリング	航空管制	安全保障のための諜報活動
弱漸環：公共財の総供給量が最小の貢献量によって最大の影響を受け、以下、貢献量の大きさにより順次総供給量に影響を及ぼす。	地域の疫病に対する予防措置の実施	農産物の疫病拡大の防止	交通インフラ	インターネット接続
閾値：公共財の累積供給量が一定の値を越えるとはじめて効果を発揮する。	地域の治水（洪水防御）システムの導入	地域の鎮火システム	危機管理チーム	地域の平和維持

ベストショット：公共財の総供給量が最大の貢献量によって決まる。	地域特有の疫病治療	地理気候学上の研究成果の発信	人工衛星打ち上げ施設	ハリケーンの遠隔探査
ベターショット：公共財の総供給量が最大の貢献量によって最大の影響を受け、以下、貢献量の大きさにより順次総供給量に影響を及ぼす。	効果的なワクチンの開発	油濁の処理	バイオハザード施設	生物学的資源探査

Source: Sandler, Todd (2006)

4. 非伝統的安全保障問題に対する援助の取り組みの現状

(1) 国際公共財援助の現状

それでは、このような非伝統的安全保障問題への対応を主要な対象の一つとしている国際公共財の供給にどのように援助は貢献しているのでしょうか。

開発援助は、これまで途上国各国の国内の開発、貧困削減に取り組むものであった、そういう意味で、主として途上国政府に対して国内公共財の供給強化に協力するものであったといえる。それが、援助と国際公共財の関係が政策的に注目されるようになったのは、1990年代末のことであったと思われる。

UNDPは、1999年に地球公共財と題するレポートを発表し、後続するこの種の報告の嚆矢となった¹⁰⁸。また、1998年に米国議会によって組織された国際金融機関に関する諮問委員会（議長の名をとってメルツァー委員会と呼ばれる）は、2000年に委員会報告を発表し、国際開発金融機関（世銀、アジア開発銀行等地域開発銀行）は、融資機関から技術協力、地域及び地球公共財の提供と新興国への民間資金流入促進の役割に移行すべきであるとした。また、世界銀行と地域開発金融機関の役割分担については、基本的に地域開発金融機関が所掌のすべての国・地域の協力を担うべきであり、世銀は地球公共財の生産と地域開発金融機関のための技術協力センターとしての役割に集中すべきであるとした¹⁰⁹。

これに対し世界銀行は、2000年のIMFとの合同年次開発委員会で地球公共財についての報告を発表したが¹¹⁰、その翌年公表された中期戦略においてはこれら国際公共財が明確に位置付けられるようになったとはいえない¹¹¹。国際公共財がその長期戦略に明確に位置付けられるようになったのは、2007年のことである。同年に発表された長期戦略報告において、

¹⁰⁸ Kaul, Inge, Isabelle Grunberg and Marc Stern eds.(1999)

¹⁰⁹ Meltzer, Allan H.(2000)。なお、アフリカについては、アフリカ開発銀行がその任を担うようになるまで世銀が基本的な援助提供者であるべきとしている。

¹¹⁰ Development Committee (2000)

¹¹¹ World Bank(2001a)

地球公共財は4つの主要な戦略分野のひとつとして位置付けられた¹¹²。

なお、さらに、21世紀になると国際公共財に対する援助の役割を主題とする報告が、欧米諸国や国際機関を中心に活発となる¹¹³。

他方、2000年に組織された開発資金の動員戦略に関する国連事務総長のハイレベル・パネルは、国際開発協力の4つの死活的に重要な役割として、民間資金へのアクセスのない国・セクターの初期開発支援、人道危機への対処、金融危機への対処と並んで地球公共財の供給をあげ、現状でも援助予算の15%は実態として地球公共財の供給に向けられていると推定している¹¹⁴。また、それでも国際公共財供給を確保する上では不十分であり、現状の4倍、年200億ドルの資金が必要とした。

このほか、同時期に算定されたものとして、いずれも世銀関連であるが、2001年の「世界開発金融 (Global Development Finance)」¹¹⁵とテ・ベルデ (Dirk Willem te Velde) 他によるもの¹¹⁶ (表5) があり、これらの推計によれば、国際公共財に対する援助は、90年代を通じてシェアを高めていることがわかる。また、より最近の推計として、ライゼン (Reisen) 他 (2004) ¹¹⁷によれば、2000年以降援助総額そのものの伸びが抑制されており、同総額に占める地球公共財、地域公共財援助の割合はそれぞれ15%、計30%で安定的であるとしている。これらの推計は、いずれもOECDの債権国報告システム (CREDITOR REPORTING SYSTEM, CRS) のデータを用いている¹¹⁸。

なお、ライゼン (Reisen) 他 (2004) の推計によって国別の貢献度合いを見てみると (図2参照)、地球公共財、地域公共財とも米の割合が最も高い。わが国は、地球公共財への貢献では取るに足らないとみなされているが、地域公共財ではEUに次ぐ3番目である。次に、カテゴリー別の地球公共財支援の割合を見ると (図3参照)、麻薬対策やHIV/AIDSなど米の関心分野が上位にあることがわかる。

¹¹² World Bank(2007a)なお、4つの優先分野とは、アフリカ、脆弱国家、中所得国、地球及び地域公共財。

¹¹³ Daniel G. Arce M. and Todd Sandler(2002)(スウェーデン外務省)、Speight, Melanie(2002)(英国開発省)、French Ministry of Foreign Affairs and Ministry of the Economy, Finance and Industry(2002)(仏外務省及び財務省)、Kaul, Inge, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald Mendoza eds(2003)(UNDP)、Estevadeordal, Antoni, Brian Frantz and Tam Robert Nguyen eds.(2004)(米州開発銀行とアジア開発銀行の共同出版)、International Task Force on Global Public Goods (2006)(仏及びスウェーデン外務省支援)等

¹¹⁴ United Nations General Assembly(2001)。元メキシコ大統領の Ernesto Zedillo を議長とするパネル。

¹¹⁵ World Bank(2001b)

¹¹⁶ te Velde, Dirk Willem, Oliver Morrissey, and Adrian Hewitt(2001)

¹¹⁷ Reisen, Helmut, Marcelo Soto and Thomas Weithöner(2004)

¹¹⁸ のデータは、ドナー共通の定義によって提供される唯一の資料とされる5桁のコードで区分されるデータである。ただし、このデータは、援助実績に関するものではなく援助のコミットメント額によるものであり、必ずしも実績と同じわけではない。

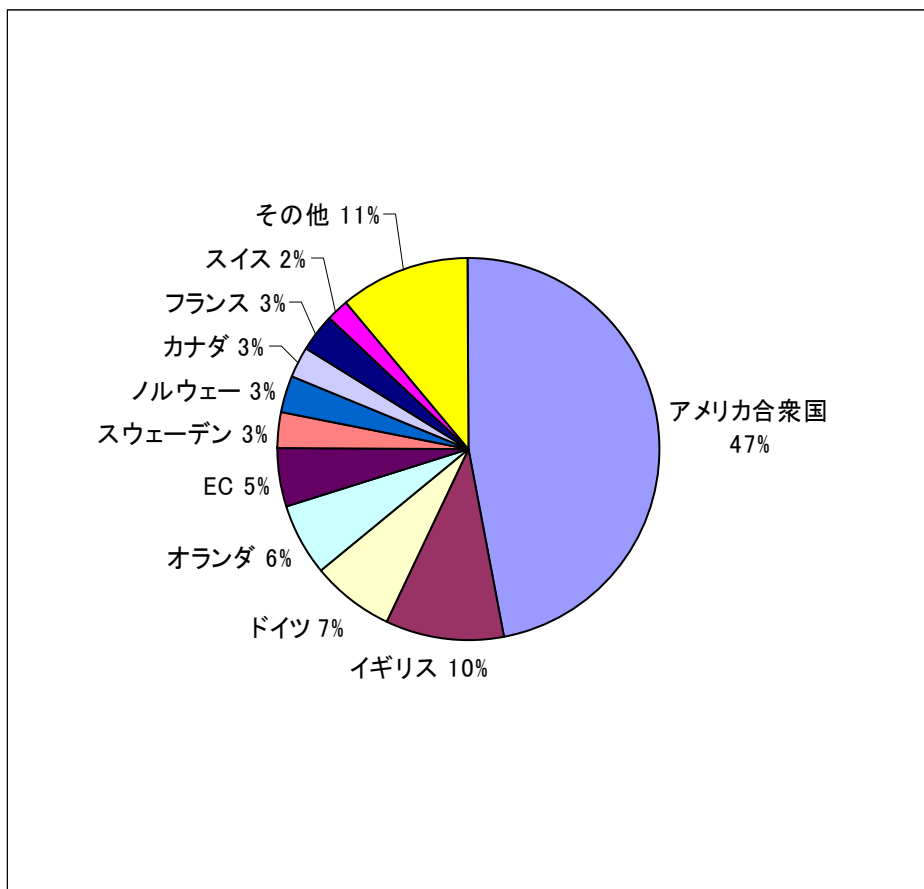
表5 OECD 開発援助委員会メンバー国における ODA に占める国際公共財と国内公共財の割合

	1980-82	1990-92	1996-98
国際公共財	4.98	6.76	8.79
フランス	5.19	5.60	14.27
ドイツ	4.10	2.36	5.77
日本	3.90	8.51	7.80
スウェーデン	11.25	13.81	13.93
英国	0.65	9.32	9.78
米国	4.01	3.18	8.50
国内公共財	11.24	21.67	29.40
フランス	7.59	8.35	16.96
ドイツ	4.12	5.31	23.62
日本	7.72	7.20	17.31
スウェーデン	13.24	35.65	43.89
英国	1.95	28.36	27.97
米国	12.93	32.77	37.77
計	16.22	28.43	38.19

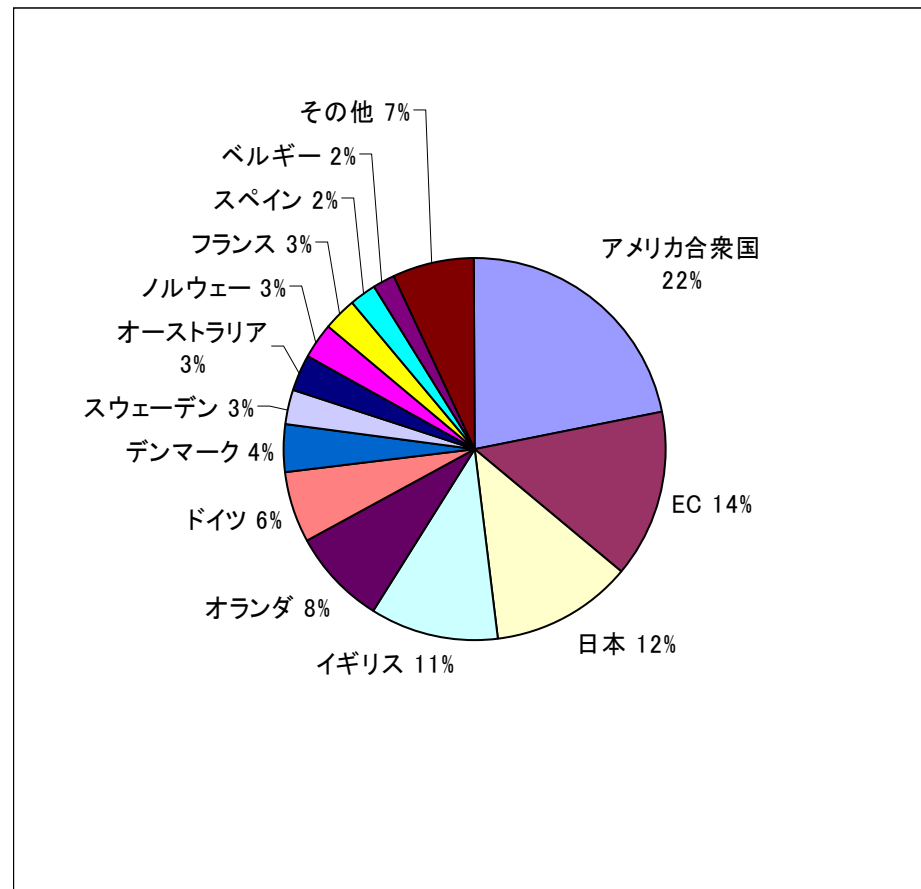
出所：te Velde, Dirk Willem, Oliver Morrissey, and Adrian Hewitt (2001)

図2 ドナー別シェア

地球公共財

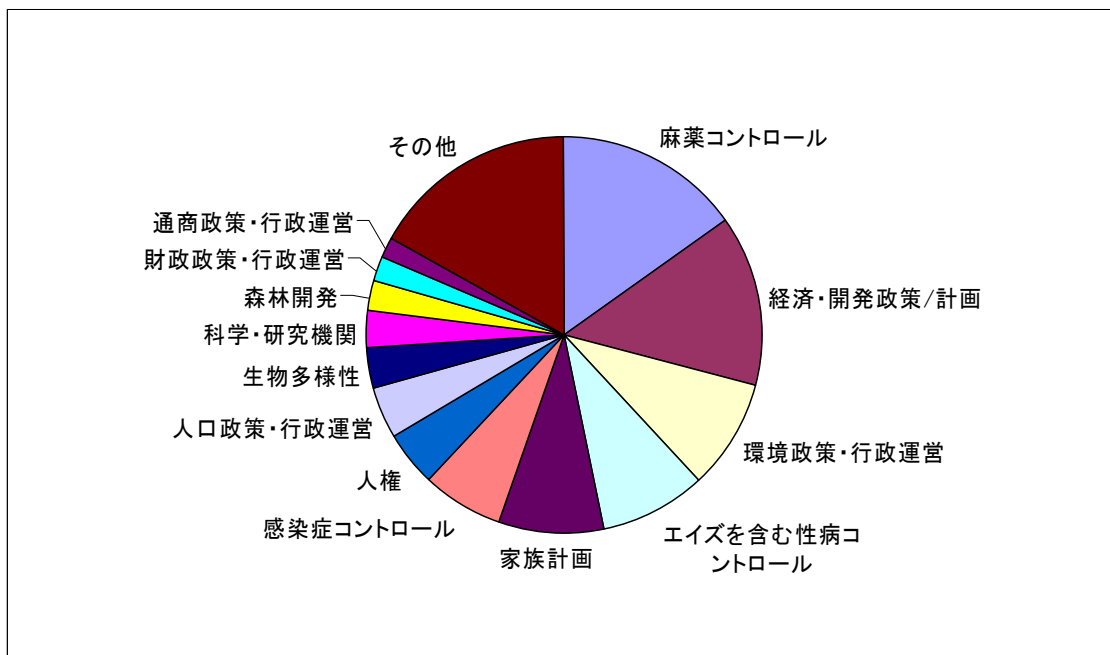


地域公共財



出所 : Reisen, Helmut, Marcelo Soto and Thomas Weithöner (2004)

図3 地球公共財に対するセクター別援助コミットメントシェア



出所：Reisen, Helmut, Marcelo Soto and Thomas Weithöner (2004)

(2) 我が国における取り組み

それでは、わが国における非伝統的安全保障問題に対する援助での取り組みの現状はどうか。非伝統的安全保障と銘打った包括的な対応が必ずしも取られているわけではないが、この概念に該当する問題群に対して重点的に取り組むべきであるとしたのは、2003年閣議決定の改訂ODA大綱においてである。そこでは重点課題として、地球的規模の問題への取り組みが謳われ、「地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪といった地球的規模の問題は、国際社会が直ちに協調して対応を強化しなければならない問題であり、我が国もODAを通じてこれらの問題に取り組むとともに、国際的な規範づくりに積極的な役割を果たす。」と述べられている。92年閣議決定の旧ODA大綱においては、重点項目の一つの地球的規模問題として、環境と人口問題のみが例示されているのは大きな変化が見られる¹¹⁹。

実績の面ではどうか。先に添付した表5によれば、わが国の国際公共財支援は、必ずしも他のドナーと比較の上では十分とはいえない。また、図3によれば、地域公共財に対する支援は他のドナーと比較して遜色がないとはいえ、地球公共財については心もとない。

ただ、わが国の特色としていえるのは、地域公共財支援が他のドナーと遜色がないこと

¹¹⁹ 旧 ODA 大綱、改訂 ODA 大綱については、
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/seisaku/taikou.html>.

に示されるように、わが国は他のドナーと比較して多くの途上国に囲まれていることをあげることができる。このため、先に述べたように、地域公共財の短所としてあげた、地球公共財はドナーも直接利害が絡む（例えば地球温暖化）ことからある程度のドナーの貢献を期待しうるのに対し、地域公共財は必ずしもこれに当てはまらない、という点については、わが国の場合、東アジア地域の地域公共財については直接的な利害関係が生ずるといふ意味で異なっている。

このような事情を背景として、近年になってようやく東アジア地域におけるこの分野での協力の拡充が見られるようになってきている。表8は、一例としてテロ対策分野におけるわが国のODAによる協力例を示したものであるが、そのほとんどは2006年以降のものである。ここでの比較的早期のものとして表6の2. 航空保安の（2）インドネシア主要空港・港湾施設安全対策拡充計画を例にとると、2002年インドネシア、バリにおける200名以上が死亡した爆弾テロを受け、緊急支援によって導入された技術協力による保安検査機器導入に着想をえて、同国の主要港湾・空港における保安検査機器の導入を行ったものである。

ここでの特色は、基本的にODAによる支援が各国の能力向上支援を中心とするということである。先に述べた国際公共財支援の枠組みで言えば補完活動が中心となっているということの意味する。

他方、2006年に導入されたテロ対策等治安無償では、「テロリストは、非常に広範なネットワークをもち、国境を越えて活動する。そのためテロ・海賊対策は、国境を越えて広域的な取り組みを支援する必要があるとして、従来的一般プロジェクト無償の対象国の枠を広げ、原則として1人当たり国民総所得（GNI）5685ドル以下まで対象を広げている」¹²⁰としている。東アジア域内のより多くの国を対象としうるといふ意味では前進であるが、それも各国別の供与を前提とするといふ意味では補完活動中心といふ意味で変化がない。

このような現状を背景として、独立行政法人国際協力機構（JICA）では、2006年に東南アジア地域援助研究会報告書を発表し、東南アジアにおける地域統合支援を開発援助の優先的な課題とすべきであるとの提言を行った¹²¹。その一環として非伝統的安全保障問題に対する支援の強化をあわせて提言している。

以上のような外交政策上の発展、実施機関における提言なども背景として、近年では例えば、JICAではアセアン海上安全人材育成にかかるプロジェクト形成調査団を派遣し、既存のフィリピン、マレーシア、インドネシアでの二国間協力を基礎として地域的な海上安全・海賊問題対策に対する協力の可能性を検討するようになってきている。

¹²⁰ <http://www.apic.or.jp/plaza/ODA/special/20060620-01.html>。通常は無償資金協力は2006年度については、2004年の一人当たりGNP（国民総生産）が1,575ドル以下の途上国を対象としている。

¹²¹ 独立行政法人国際協力機構（2006）

表6 我が国の途上国に対するテロ対処能力向上支援¹²²

1. 出入国管理

- (1) 東南アジア諸国出入国管理セミナー（2006年11月）
- (2) 偽変造文書鑑識技術者セミナー（2007年2月）
- (3) 出入国管理行政（アジア諸国）（2006年10月）
- (4) アジア旅券政策協議（2006年11月）

2. 航空保安

- (1) 航空保安セミナー（2007年1月）
- (2) インドネシアの主要空港・港湾施設安全対策拡充計画（無償資金協力、7.47億円、2004年7月）
- (3) インドネシアの主要空港保安体制強化計画調査（技術協力、2005年4月～2006年3月）
- (4) インドネシアへの空港保安訓練プロジェクト（技術協力、2006年11月～2007年9月）

3. 海上・港湾保安

- (1) 東アジア地域海上犯罪取締研修（2006年10月～11月）
- (2) フィリピン海上保安人材育成プロジェクト（技術協力、2002年7月1日～2007年6月30日）
- (3) マレーシア海上警備救難プロジェクト（技術協力2005年6月～2007年6月）
- (4) 海上保安関係機関の海上保安能力強化のための専門家派遣（技術協力）
- (5) 海上保安大学への留学生受入（技術協力）
- (6) 海上保安当局間の連携訓練（技術協力）
- (7) インドネシアの海賊、海上テロ及び兵器拡散の防止のための巡視船艇建造計画（テロ対策等治安無償、19.21億円、2006年6月）
- (8) 日ASEAN港湾保安セミナー（技術協力、2007年3月）
- (9) カンボジアの主要国際港湾保安施設及び機材整備計画（テロ対策等治安無償、9.27億円、2006年8月）
- (10) インドネシア主要貿易港保安体制強化計画調査（技術協力、2005年2月～2006年8月）
- (11) フィリピンの海上保安通信システムの強化計画（テロ対策等治安無償、6.09億円、2007年7月）

4. 税関

- (1) 税関行政研修（2006年8月）
- (2) 税関技術協力（薬物情報収集・分析に係る指導者養成パッケージ）

5. 不拡散・輸出管理

- (1) アジアにおける輸出管理運用技術向上研修（2006年11月）
- (2) 第14回アジア輸出管理セミナー（2007年2月）

¹²² 外務省資料平成19年10月付け http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/kyoryoku_06_2.html から ODA 事業と見られるものを抜粋したもの。

(3) 産業界アウトリーチセミナー（平成18年9月、平成19年2月）

6. 警察及び法執行機関

(1) 国際テロ事件捜査セミナー（2006年9月）

(2) 上級警察幹部セミナー（2006年9月）

(3) 国際捜査セミナー（2007年4月）

(4) 警察情報通信セミナー（2007年1月）

(5) インドネシアの市民警察活動促進プロジェクト（技術協力）（2004年～）

(6) バリ市民警察活動促進プロジェクト（技術協力）（2005年～）

(7) インドネシアの市民警察化支援計画（無償資金協力、5.18億円規模、2004年9月）

(8) インドネシアの国家警察組織能力強化計画（無償資金協力、4.49億円規模、2005年9月）

(9) フィリピン国家警察（PNP）科学捜査強化（技術協力）

(10) フィリピン国家警察（PNP）へのAFIS（指紋自動識別システム）の供与（無償資金協力、2004年7月）

(11) フィリピン国家警察（PNP）のAFIS運用強化プロジェクト（技術協力）

7. テロ資金対策

(1) アジア開発銀行（ADB）におけるテロ対策基金への拠出

(2) IMFのJSA（Administered Account for Selected Fund Activities - Japan）を通じた支援（実施主体はIMF）

8. CBRN（化学、生物、放射線物質、核）テロ対策

(1) CBRNテロ対策セミナー（技術協力、2007年7月）

9. テロ防止関連条約締結促進

(1) テロ防止関連条約締結促進セミナー（技術協力、2007年3月）

(2) 犯罪防止（上級）セミナー II（国連アジア極東犯罪防止研修所での研修、2006年1月）

(3) 国連薬物犯罪事務所（UNODC）テロ防止部への拠出金（4万6千米ドル、2007年）

5. 今後の方向性

先に述べたように、東アジアにおける地域公共財への支援は、わが国の国内利害に直結しうる、すなわち、わが国の非伝統的安全保障に直結しうるという意味できわめて重要であるが、果たしてそれは、途上国の「開発」援助であるのか、それともわが国の国内政策の延長線上にあるのか判別が困難な問題でもある。おそらくは双方の課題ということとなる。開発援助が、公共財に言う結合生産財である所以でもある。このため、一方で非ODAを用いた対策が行われるとともに、例えば、ASEANに対する基金の創出（日ASEAN統合基金）などによる対応が二国間開発援助とともに進められている。

このように多様な対応が取られうるという意味では政策選択肢の幅が広いということで

もあるが、これらが有機的に、かつ、より効果的に活用されるためには、広い意味での外交・地域政策、セクター政策、途上国開発政策の3部門が、政策一貫的に対応しうるように十分な連携の基に対応することが求められる。国際公共財支援を行う際に留意すべき点として、ある公共財の重要性が謳われ、それだけに特化した支援が途上国の国内事情を考慮せずに行われた場合、まさに不釣り合いにその部分にだけ投資が行われ、その対象サブセクターを活かすためにも必要な他のサブセクターや、それ以外の当該国の開発にとって重要なセクターに援助や公共投資が回らなくなる状況が生じることがある。対象国に対する包括的な開発の視点と援助供与国側のセクター政策の視点の共有が求められる所以である。特に、非伝統的安全保障の対象とするセクターは、途上国側にとって主権に直結しうる分野であるので、途上国側の政治情勢や政策に十分な配慮が必要である。

他方、同じ東アジア域内といってもASEANといった地域、メコン・サブリージョンといった地域ごとに特有の地域公共財も存在する。これらについては、必ずしもわが国の利害に直結しないが各地域の開発にとって重要な課題が存在しえ、わが国なり他の先進国の利害に直結しないという意味で、地域公共財の供給不足がより問題となる可能性がある。これらの地域公共財に対する支援については、特に配慮が必要であろう。

また、わが国の既存の開発援助については、先に述べたように、基本的に国際公共財援助のうちの補完的な活動が中心となっているように思われる。これは、これまでの援助が二国間援助を前提とした仕組みであり、地域的な取り組みを図るには技術的な障害が多く残されていることにもよる¹²³。今後この面での改善が強く求められる。他方、例えばオーストラリアは、開発援助を用いてASEAN事務局にオフィスを設置し、ASEAN側の要望に基づく各種地域統合政策の青写真作り支援に長年協力している¹²⁴。わが国としても、技術的な問題を改善しつつ、東アジア、ASEAN地域においては既に地域的な結びつきが実態上きわめて緊密であることから、非伝統的安全保障を含む地域的な取り組みが、開発の前提となる安全・治安の改善、また、持続的な開発にとっても重要であることを十分配慮した取り組みが必要である。

最後に、非伝統的安全保障と人間の安全保障の関係について考えてみたい。これらについては、同様な事象を扱いうる概念であり、例えば、越境人身売買など多くの非伝統的安全保障の対象と考えられる事象が、同時に人間の安全保障の対象であると考えられている。これをどのように考えたらいいのであろうか。

ローランド・パリス (Roland Paris) は、人間の安全保障を包括的であるがゆえに極めてとっつきにくい概念であるとした上で、整理の仕方として表7の区分を提案している¹²⁵。すなわち、非伝統的安全保障(表では再定義された安全保障:セル2)と人間の安全保障(セ

¹²³ これらの技術的な障害についての説明等については独立行政法人国際協力機構(2006)及び独立行政法人国際協力機構(近刊)を参照ありたい。

¹²⁴ <http://www.aadcp.org/>

¹²⁵ Paris, Roland (2001)

ル4) では扱う脅威の源泉は同じであるが、誰にとっての安全保障であるか、という点において異なっている。すなわち、非伝統的安全保障の場合にはそれが国家に対する脅威であるのに対して、人間の安全保障の場合には、社会、グループ、個人であるとしている。

これは、冒頭に述べた南洋工科大学の用いる非伝統的な安全保障の特徴と相通ずる考え方である。図1で、国外からくる脅威は、個人、コミュニティまで届くものであるが、それが国家主権の問題として国レベルで処理される（セキュリタイゼーション）のが非伝統的安全保障であることを示した。このため、国際公共財は基本的に国境までの概念であり、国内でどう取り扱われるかは国内公共財の問題であると考えられる。これが、先に述べた国際公共財支援の区分、核心活動と補完活動、国際公共財と国内公共財といった区分に共通する。

表7 安全保障研究のマトリックス

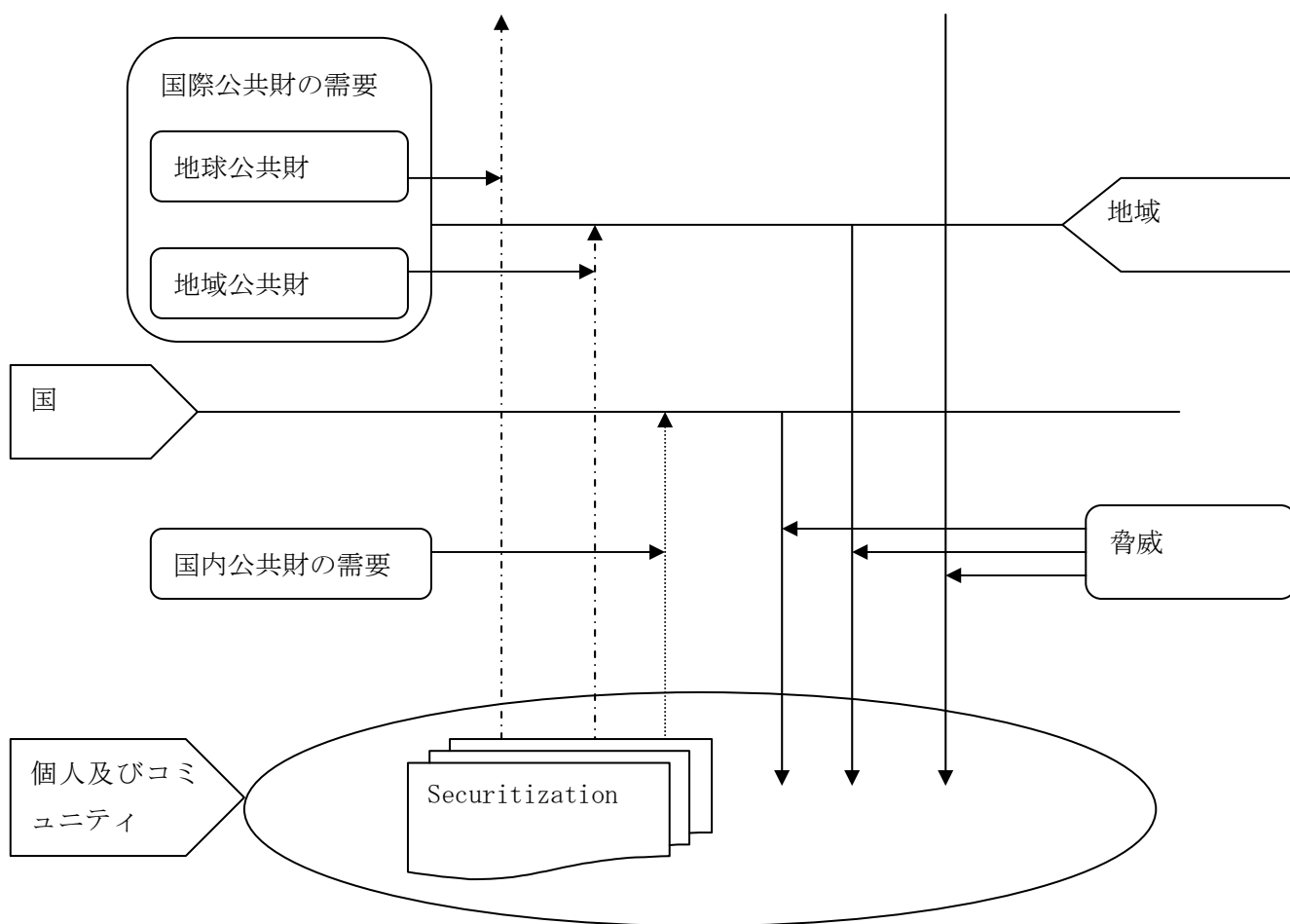
		安全保障上の脅威の源は何か	
		軍事	軍事、非軍事、あるいは両方
誰にとっての安全保障か	国家	セル1 国家安全保障 (伝統的なリアリストの安全保障研究に対するアプローチ)	セル2 再定義された安全保障 (環境や経済的な安全保障)
	社会、グループ、個人	セル3 国内の安全 (内戦、民族紛争及び大量虐殺)	セル4 人間の安全保障 (社会、グループ及び個人の生存に対する環境や経済的脅威)

出所: Paris, Roland (2001)

これに対して、人間の安全保障の場合はどうであろうか。援助で言えば、社会やコミュニティに対する支援が人間の安全保障の対象となる支援であろうか。ここではむしろ、人々に届く支援を人間の安全保障による支援と考えたい。図4は、このような考えを図に示したものである。人間の安全保障は各個人・コミュニティの安全を中心に据える考え方であるから、セキュリタイゼーションの核心は個人・コミュニティ・レベルにある。もちろん、対策はそのレベルでのみ取られるわけではないが、国が唯一の判断基準というわけではない。人々を中心にボトム・アップで考えてもっとも適切な政府、地理的なレベルで対策が検討されることが望ましい。それは、公共財の補完性の原理とも合致する。補完性の原理に基いたレベルでの対策が責任を持って人々まで届けられることが望ましいであろう。こ

の場合にはインセンティブ・ギャップも生じない。そして、国際公共財は必ずしも国境までの財ではなく、人々に届くまでが狭義の国際公共財の対象と考えられよう。国家の主権は依然として重要だが、幾分限定されよう¹²⁶。

図4 人間の安全保障と国際公共財



これまで、人間の安全保障の考え方は、必ずしもアジアの現状に合致しないようにも思われた。例えば、世界を新中世圏、近代圏、混沌圏に区分可能であるとするならば¹²⁷、人間の安全保障の考え方は新中世圏、混沌圏によく当てはまるように思われる¹²⁸。所得水準の高い

¹²⁶ このような点については、International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001)では shared responsibility、United Nations (2004)では、responsible sovereignty などとして国家の外側に広がる国家の責任について述べることによって国家の主権を相対化している。また、EUにおける人間の安全保障の主唱者の一人である Marry Kaldor なども同様な考え方である。

¹²⁷ 田中明彦 (1996)

¹²⁸ Kador の人間の安全保障の提唱についても、主として欧州とアフリカの経験に基づくものと思われる。

新中世圏では価値観の多元化によって国家が絶対のものでなくなり、他方、混沌圏（脆弱国家）では国家の正当性が潰えることによって同じような現象が生ずる。他方、近代圏では国家を中心に高度成長が続き曲がりなりにも国家が正当性を確保しており、かつ、いまだ価値観の多元化が進んでいない。

しかしながら、アジア、東アジアにおいてもグローバリゼーションの進展によって、このような国家主権の身の置き所は完全ではなくなりつつある。一方では、地域化の進展によって、他方ではASEANなどといった地域主義の進展によって。例えば、カバレロ-アンソニー（Caballero-Anthony）などは、セキュリタイゼーションの限界として、人間の安全保障や国際公共財によるアプローチの重要性を指摘している¹²⁹。

今後ASEANなどの地域統合体の進展が見込まれるのであれば、EUなどのように一部の主権が地域統合体に委譲され、あるいは委譲されないまでも、ASEAN憲章の批准などによって地域統合体の権限の拡大が想定される。そのような中では、主権の絶対性を前提とした非伝統的安全保障の考え方と、地域統合体の主張に沿う人間の安全保障の考え方が、分野を違えて並存するものと見込まれる。

わが国としては、このような複雑な地域事情に鑑みつつ、東アジアにおける取り組みを進めていく必要がある。そこにおいては、以上で述べたように、公共財の特質に応じた支援を、政策一貫的に検討することが肝要である。

¹²⁹ Caballero-Anthony, Mely (2008)。同氏は、南洋工科大学において東アジア及び南アジアをカバーする非伝統的安全保障コンソーシアムの事務局長を務めている。

参考文献

木原隆司 (2005) 「国際公共財援助再考」 (財務省財務総合政策研究所『ファイナンシャル・レビュー』Feb. 2005)

津曲俊英 (2005) 「国際公共財の財政学—方法論—」 (財務省財務総合政策研究所『ファイナンシャル・レビュー』Feb. 2005)

田中明彦 (1996) 『新しい「中世」 21世紀の世界システム』 日本経済新聞社

独立行政法人国際協力機構 (2006) 『東南アジア地域援助研究会報告書—地域統合と開発援助—』

独立行政法人国際協力機構 (近刊) 『国境を越える課題』 (仮称)

Acharya, Amitav(2001a), “Human security: East versus West?,” Working paper No. 17, Institute of Defence and Strategic Studies Singapore

Acharya, Amitav(2001b), “Constructing a security community in Southeast Asia,” Routledge

Acharya, Amitav(2005), “Human security, identity politics and global governance: from freedom from fear to fear of freedom,” paper given at the international conference, Civil Society, Religion & Global Governance: Paradigms of Power & Persuasion, Canberra Australia

Anand, P.B., “Financing the provision of the global public goods,” UNU-WIDER Research Paper No. 2002/110

Barrett, Scott (2007), “Why Cooperate? The Paradigm of Global Public Goods,” New York: Oxford University Press.

Buzan, Barry (1991), “ People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era,”

Caballero-Anthony, Mely (2007), “Nontraditional Security and Multilateralism in Asia: Reshaping the Contours of Regional Security Architecture?,” The Stanley Foundation policy analysis brief, <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/pab07mely.pdf>

Caballero-Anthony, Mely (2008), “Infectious diseases and pandemics in Asia: The limits of securitization,” paper prepared for the 2008 Global Development Network Annual Conference, Brisbane Australia

Chauvet, Lisa, Paul Collier and Anke Hoeffler(2007), “The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty,” A paper prepared for WIDER

Commission on Global Governance(1995), “Our Global Neighbourhood: the report of the Commission on Global Governance,”
<http://web.archive.org/web/20020124121152/www.cgg.ch/>

Conceição, Pedro(2003), “Assessing the Provision Status of Global Public Goods,” in Kaul, Inge, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald Mendoza eds., “*Providing Global Public Goods: Managing Globalization*,” New York: Oxford University Press

Daniel G. Arce M. and Todd Sandler (2002), “Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance,” Expert Group on Development Issues, Swedish Ministry of Foreign Affairs

Development Committee (2000), “Poverty reduction and global public goods: Issues for the World Bank in supporting global collective action,” DC/2000-16

Development Committee (2007), “GLOBAL PUBLIC GOODS: A FRAMEWORK FOR THE ROLE OF THE WORLD BANK,” DC2007-0020

Emmers, Ralf and Mely Caballero-Anthony (2006), “Introduction,” in Emmers, Caballero-Anthony and Amitav Acharya ed. *Studying Non-Traditional Security in Asia: Trend and Issues*, Marshall Cavendish Academic

Emmers, Caballero-Anthony and Amitav Acharya ed.(2006), “Studying Non-Traditional Security in Asia: Trend and Issues,” Marshall Cavendish Academic

Estevadeordal, Antoni, Brian Frantz and Tam Robert Nguyen eds.(2004), “Regional Public Goods,”

Ferroni, Marco and Ashoka Mody eds.(2001), “ INTERNATIONAL PUBLIC GOODS Incentives, Measurement, and Financing,”

French Ministry of Foreign Affairs and Ministry of the Economy, Finance and Industry(2002), “Global Public Goods,”

IDSS (2004), “Non-traditional security in Asia 2nd regional plenary Meeting,”

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), “The responsibility to protect Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty,”

International Task Force on Global Public Goods (2006), “Meeting global challenges: International cooperation in the nation interest,” Working paper prepared by the secretariat of the International Task Force on Global Public Goods

International Task Force on Global Public Goods (2006), “Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest,”
http://www.gpgtaskforce.org/bazment.aspx?page_id=268#bazAnchor_

Ikenberry, G. Jhon and Andrew Moravcsik(2004), “Liberal theory and the politics of security in Northeast Asia,” Paper prepared for the Ford Foundation project on Non-Traditional Security, Seoul, South Korea

Kardor, Mary(2007a), “New & Old War 2nd edition,” Stanford Univ. Press

Kardor, Mary(2007b), “Human security,” Polity Press

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern eds. (1999), “Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century,”

Kaul, Inge, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald Mendoza eds. (2003), *“Providing Global Public Goods: Managing Globalization,”* New York: Oxford University Press

Meltzer, Allan H. (2000), “Report of the International Financial Institution Advisory Commission,” as Chairman of the Commission.

Paris, Roland (2001), “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?,” *International Security*, Volume 26, Number 2

Reich, Simon (2004), “Human security as a global public goods,” *the Courier ACP-EU* No. 202

Reisen, Helmut, Marcelo Soto and Thomas Weithöner (2004), "FINANCING GLOBAL AND REGIONAL PUBLIC GOODS THROUGH ODA: ANALYSIS AND EVIDENCE FROM THE OECD CREDITOR REPORTING SYSTEM," *OECD DEVELOPMENT CENTRE Working Paper No. 232*

Sakiko Fukuda-Parr (2007), “Rethinking the policy objectives of development aid,” *UNU-WIDER Research Paper No. 2007/32*

Sandler, Todd (2005), “Regional Public Goods and International organization,”

Sandler, Todd (2006), “Regional Public Goods and Regional Cooperation,” in the *Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods ed. Expert Paper Seven Cross-Cutting Issues, Expert Paper Series, Chapter 4*

Speight, Melanie (2002), “DRAFT GLOBAL PUBLIC GOODS: How much should DFID allocate to global actions and funding?,” *STRATEGIC REVIEW OF RESOURCE ALLOCATION PRIORITIES WORKING PAPER*

Stiglitz, Joseph E., (2006), “Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served?,” in Touffut, Jean-Philippe ed., *Advancing Public Goods*, Edward Elgar Publishing, Great Britain .
http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/papers/2006_Global_Public_Goods.pdf

te Velde, Dirk Willem, Oliver Morrissey, and Adrian Hewitt(2001), "Allocating Aid to International Public Goods," in Marco Ferroni and Ashoka Mody eds. INTERNATIONAL PUBLIC GOODS Incentives, Measurement, and Financing

United Nations General Assembly(2001), "Recommendations of the High-level Panel on Financing for Development," Fifty-fifth session Agenda item 101 A/55/1000.

United Nations (2004), " A more secure world: Our shared responsibility," Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, <http://www.un.org/secureworld/>

World Bank(2001a), "World Bank Group Strategic Framework,"

World Bank(2001b), "Global Development Finance 2001,"

World Bank(2007a), "Meeting Challenges of Global Development: A Long-Term Strategic Exercise for the World Bank Group.

World Bank(2007b), " Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Development Assistance Flows ," Donor Forum Paris

アジアにおける非伝統的安全保障と地域協力

2008年12月発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp/>