中央アジア安全保障と SCO 首脳会議 2015

Korobochkina Alena

Abstract

This article investigates the main decisions and achievements made at the summit of the Shanghai Cooperation Organization (SCO) held in July 2015 in Ufa city (Russia), which causes growing interest around the world. Special attention to the framework of these international organizations is paid to the regional security sphere of the SCO member states, the activities of the Regional Anti-Terrorist Structure of the Shanghai Cooperation Organization (SCO RATS), and the main directions of cooperation in the sphere of security established in the adopted «SCO Development Strategy until 2025». Moreover, the author analyzes the pros and cons of admitting new member states, observers, and dialog partners states in the organization, and highlights the challenges that the SCO may face as a result of the expansion of the new member states.

キーワード……上海協力機構（SCO）　地域反テロ機構（RATS）
集団安全保障条約機構（CSTO）　反テロ活動　開発戦略

はじめに

現在の世界には、さまざまな種類の地域組織や合意が多数存在している。またグローバル化に伴って地域化も進展しているため、その組織の種類は増え続けている。しかし、こうした地域協力の組織の中で上海協力機構（以下、SCO）は特別な位置を占める。とくに最近、西側諸国による対ロシア制裁への対応として、ロシアと中国の間で積極的な和解のために(特にロシアのメディアで)SCO 活動への関心が高まっている。

2001 年にウズベキスタン、カザフスタン、キルギスタン、タジキスタン、中国、ロシアで設立された同組織は、中央アジア諸国安全保障、およびテロリズム、過激主義、分離主義との闘いを優先事項として成立した。しかし、いくつかの段階を経て、主要な協力の分野が特定され、同組織の協力関係が発展しており、現在、SCO 活動の優先事項としては経済協力があげられる。経済協力が優先課題に変わったにも関わらず、安全保障面での協力、文化交流、麻薬・武器の密売との闘いなどの問題に関する協力も行われている。一方では、以上の問題を解決するため

に地域の安全が必要であり、他方ではこれらの問題を解決することで地域が安定化する。

前述の内容にもかかわらず、現代世界において地域に対する最大の脅威は、テロとその結果であると思われる。SCO ではこの問題への対応は、「地域反テロ機構［R−A−T−S］（以下、RATS）」が担当している。そのため、本論文では SCO を地域の安全保障組織として位置づけ、SCO の RATS 活動について分析をおこなう。また安全保障の確保に向けた SCO の発展方針ならびにその可能性を明確にするため、2015 年にウファ市（ロシア）で開催された SCO 首脳会議で決定された『2025 年までの開発戦略』について論じていくこととする。

１．地域反テロ機構の構成、活動および影響範囲

RATS は 2001 年の『テロリズム、分離主義、過激主義との闘争に関する上海条約』で規定されたテロリズム、分離主義、過激主義に対する闘争において加盟国間の協力・調整を行うための常設機関であると位置づけられている。また、第 4 条、第 5 条によると、RATS は独立して条約を締結することができ、SCO の予算から配分される独自財政を RATS 執行委員会議長が管理することとなっている。第 6 条によると、RATS の業務としては、軍事面での加盟国間協力の調整のほか、テロリストやテロ組織などに関する情報分析、データベース作成などがあげられる。その後、2002 年 5 月 23 日にアスタナ（カザフスタン）において SCO 加盟国の法律執行機関長官および情報局長官の定例会が開催され、本会では『RATS に関する SCO 加盟国間合意案についての決定』が署名された。また、この合意案が承認された結果として、2002 年 6 月 7 日に開催されたサンクト･ペテルブルクでのサミットでは『RATS に関する SCO 加盟国間合意』が調印され、SCO 加盟国の首脳で構成する RATS 執行委員会が公式に活動を開始することなった [1)]。しかし、2003 年に RATS の本部をキルギスタンの首都ビシュケクからウズベキスタンの首都タシケントに変更したことに伴い、2004 年 6 月 17 日にタシケントで開催された SCO 首脳会議で再び RATS の開設式が行われた。その変更の理由は、2003 年 5 月 29 日にモスクワで開催された SCO 加盟国首脳会議における決定に見ることができる [2)]。キルギスタン外相の宣言によると、この決定は、「テロリズム、分離主義と過激主義との戦いの効率を向上させるために中央アジアにおける反テロ・パワーの配置および相互作用を最適化する必要性」によってなされた [3)]。2003 までには、キルギスタンに中央アジア地域の集団緊急展開部隊の本部、本集団緊急展開部隊の空軍部隊、国際反テロ同盟の一時軍事基地がすでに設置されていた。さらに、アフガニスタンでの軍事作戦後、キルギスタンへの過激派侵入という直接的脅威は排除されるに至った。これらの点から見て、タシケントへの RATS 本部の移動は、テロとの闘いを強化、拡大するためであったと考えることができる。

上述のように、加盟国から派遣される代表によって、RATSには常設協議機関である「RATS

理事会」およびRATS理事会の諸設定の遂行のため「執行委員会」が設置されている。RATSの最高行政担当者は執行委員会議長であり、2004年の本ポスト設置以来、中央アジア出身の軍・治安機関出身者が就任している[4)]。RATSの執行委員会議長は3年の任期でRATS理事会の勧告にもとづきSCO加盟国の首脳会議の全会一致で任命される。さらに、上海条約の第16条によると、RATSスタッフは外交官特権を有しており、総勢数十名程度が常勤していると考えられる[5)]。RATSに雇用されている30人の中で、7人はロシア人、7人は中国人、6人はカザフスタン人、5人はウズベキスタン人、3人はキルギスタン人、3人はタジキスタン人であるとされる。本機構の当初予算が200万ドルであり、その内訳は、中国とロシアがそれぞれ24%ずつ負担し、21%がカザフスタン、15%がウズベキスタン、10%がキルギスタン、6%がタジキスタンによって支払われた[6)]。しかし、現在の機構の予算、あるいは雇用者数に関する情報は、機密事項となっている。

前述の通り、現在はRATSが2つの主要な機関であるRATS理事会およびRATS執行委員会によって指導されている。RATS執行委員会は以下の3つの主要な任務を担っている。第1は、SCO加盟国の法律執行機関および情報局の活動のために、主に国際テロリストやテロ組織などに関する情報分析、共有データベース作成から成る情報提供と解析支援、である。2009年に、SCOは武器、弾薬、爆発物の密輸に関しての情報を含む共有データベースを作成したと考えられている[7)]。第2は、テロリズム、分離主義、過激主義との闘争を調整すること。第3は、RATSの活動に関連する国際法律業務、である[8)]。

RATS理事会は、年に2回開催され、執行委員会議のために戦略方針や計画を準備している。RATS理事会は、国家の意思決定者や国家保障機関、RATS執行委員会議の連繋を保証している。RATS理事会長は、高官レベルの国家安全保障当局者であるため、通常はRATS理事会長を表立たさないようにされている。

2009年3月29日にタシケントで行われた会議で、RATS理事会は、SCOおよび独立国家共同体（以下、CIS）加盟国地域で開催された主要な国際的なイベントについての安全保障上の協力に関するSCOのRATSとCISテロ対策センターの間の議定書を承認した。また、双方は情報セキュリティ分野での協力を強化する上で国際会議を開催することにも合意した[9)]。この問題に関して、サイバー・サボタージュ攻撃が増加しているため、2006年にはすでにSCOの情報を保護する専門家グループが設立されている[10)]。

RATS はその成立以降、テロリズムや過激主義との闘争に全力を尽くしている。2006 年 4 月 4 日に行われた RATS 執行委員会の最後に、RATS のカシモフ初代執行委員会議長の声明がその例であり、RATS 加盟国の共通の尽力の結果、少なくとも 15 人のテロ組織の指導者の違法行為を排除することができたとしている。さらに、RATS の情報によって、SCO 加盟国の中で 250 回以上のテロ攻撃が防止されている。そして、テロに関する統一データベースの中では「テロリズム、民族分離主義および過激主義の犯罪およびその疑いで国際調査報告を出す統一捜査名

簿」が承認されたことが挙げられている [11)]。その上、この「統一捜査名簿」にもとづいて、「SCO 加盟国の国家安全保安局および特別な法執行機関の統一捜査名簿」が編集され始めている [12)]。

また、RATS は「SCO 加盟国地域で活動を禁止するテロ・宗教的過激・民族分離組織の一覧」を作成している。同上の RATS 執行委員会では以下の 15 のテロ組織が公表された。コーカサス首長国（Supreme Military Majlis ul−Shura of the United Mujahideen Forces of Caucasus）、Riyad−us Saliheen、アルカイダ、イチケリアとダゲスタンの人民代表大会（People's Congress of Ichkeria and Dagestan）、アスバト・アルアンサル、ジハード（Al−Jihad）、イスラム集団、イスラム兄弟団、ヒズブアッタハリール・イスラミ（Hizb ut−Tahrir Al−Islami）、ラシュカレ・タイバ、タリバン、トルキスタン・イスラム運動、イスラム協会、社会改良社会（Jamiat Ihya at−Turaz al−Islami）、アル・ハラマイン）。その他、シャミル・バサエフ（Shamil Basayev）を筆頭に 400 人のテロリスト・リストを承認した。同時に FSB 第一副局長スミルノフ（Sergey Smirnoff）は「最近我々はウズベキスタンに、ヒズブアッタハリール（Hizb ut−Tahrir）の 19 人を引き渡した」と声明を出した [13)]。

もっとも、SCO 加盟国のすべてが以上に述べた組織を、全てテロ組織とみなしているわけではなく、また国家の安全を脅かすことについて共通の認識を持っているわけでもない。文化の違いゆえに、中央アジアで活動しているテロ組織でも、加盟国によっては必ずしもテロ組織として認識されていない。例えば、トルキスタン・イスラム運動と東トルキスタンの解放運動は 3 カ国（ロシア、カザフスタン、キルギズスタン）で禁止されており、アルカイダは 4 カ国（ロシア、キルギスタン、カザフスタン、タジキスタン）で、アフガニスタンのタリバーン運動は 5 カ国（ロシア、ウズベキスタン、キルギスタン、カザフスタン、タジキスタン）で、東トルキスタン・イスラム運動、ウズベキスタン・イスラム運動は 5 カ国（ロシア、ウズベキスタン、キルギスタン、カザフスタン、中国）で、さらに、ヒズブアッタハリールは 5 カ国（ロシア、キルギスタン、カザフスタン、タジキスタン、中国）でそれぞれ禁止されている [14)]。

なお、2006 年上海サミットでは 3 つの重要な文書が調印されている。第 1 は、『2007 年－2009 年にわたりテロリズム、分離主義および過激主義との闘争に関する SCO 加盟国の協力計画の承認についての SCO 加盟国首脳理事会の決定』であり、その決定によると、合同訓練の実施、情報交換（機密を含む）やテロに関する共有データベースの作成が計画されている。テロに関する共有データベースの導入は、情報量を拡大するだけではなく、中央アジアの状況を予測し、推定の精度を向上させることを可能にすると思われる。第 2 は『テロリズム、分離主義および過激主義活動の関係者の検出および SCO 加盟国の領土への浸透チャンネル遮断に関する SCO 加盟国間の協定』である。第 3 の文書は『SCO 加盟国の領土における反テロ合同軍事演習の組織および演出に関しての合意』であり、この合意によると、合同反テロ対策の分野での実際的な活動協力を確立するだけではなく、「前述のような演習の準備や実施のための運営組織」の設立を規定している [15)]。以上の文書の批准および導入は、反テロ対策の実効性を高め、一般的に

RATS の能力を拡張し、人質や占拠された施設を解放するのに際して、協調行動を行うことを可能にすると考えられる。

そして、RATSの責任者は、集団安全保障条約機構［C−S−T−O］（以下、CSTO）、CISの国境警備兵の司令調整課等、中央アジアにおける国際連合薬物犯罪事務所（以下、UNODC）と定期的な会合を開いている。また、RATSは、タリバーン、アル・カーイダ関係者等に対して制裁を課す国連安保理決議1267号において特定の個人・法人を制裁リストに登録する決断に参加する[16)]。以上の機構との会議の結果、RATSは戦略的重要性を持つ文書に署名した。例えば、SCO事務局とCIS執行委員会間との覚書、SCOのRATSとCISの国境警備兵の司令調整課等間の主旨書等である。また、RATSは国連やCSTOの反テロユニットとの年次の一連の政策協議を提案し、欧州連合、欧州安全保障協力機構（以下、OSCE）とのアフガニスタンや中央アジアの問題に関する協力を行っている。

したがって、RATS はテロリズムとの闘争のため短時間で活動準備から実質的な活動へ移行できる、特別な体制を構築した。RATS は 6 カ国特別捜査隊の作業を調整し、テロリズムや分離主義および過激主義との闘争に関する情報交換システムを手配し、また、安全の脅威が発生した場合、SCO 加盟国の共同作戦の計画の開発を始めることができたことを明示している。現在も中央アジアではテロの脅威が存在しており、RATS は設立時に意図された機能を発揮していると言える。

２．地域反テロ機構の保護の下での反テロ合同軍事演習

現代世界では、テロとの闘争のため相互の情報交換だけではなく、軍事力を使用することも必要だと、SCO は認識している。そのため軍事演習の実施も焦点である。2005 年に SCO で、在 SCO 政府首脳会議ロシア大使ヴィタリー・ヴォロビオフ（Vitaly Vorobiev）が発表した声明のとおり、「国際テロは、すでに特別な方法を用いて拡大しているため、軍事力を十分に使用しないと、効果的に脅威および攻撃に対抗することが極めて困難になる」のである[17)]。SCO 加盟国の防衛力との軍事費ならびに経済状況に関する情報は、以下の「表 1．SCO 加盟国および SCO オブザーバー国、SCO 対話パートナー国の防衛力、軍事費、経済力」にまとめてある。

SCO は構発足以来、加盟国の二国間・多国間によるテロとの闘争を目的とした軍事演習を多数実施してきた。SCO 設立の一年後、初めて 2002 年 10 月にコードネーム「演習 01」で呼ばれている中国とキルギズスタンの 2 国間テロ対策演習が行われた。翌年には、5 カ国（カザフスタン、キルギスタン、中国、タジキスタン、ロシア）からの 1, 300 人の軍人が参加して、「協力 2003（Vzaimodeistvie 2003）」という一般市民を解放し山岳地帯でテロリストを排除することを内容としたテロ対策演習を、カザフスタンと中国の新疆ウイグル自治区で実施した[18)]。

2005 年に行われた「平和のミッション 2005」の「テロリズム、分離主義と過激主義との闘い」

というシナリオがあったにもかかわらず、本演習には、通常の対テロ作戦時には使用されていない戦略的な長距離爆撃機、海軍や航空機が投入され、10, 000 人以上の軍人が参加した。米国は「平和のミッション」のオブザーバーになる申請を SCO に提出したが、SCO によってこの申請は否決された。同年、米国は、中国を潜在的な「戦略的競争相手」であると述べており、また、ロ米関係も緊張が続いていたため、この否決は極めて自然なことであった。

表 1．SCO 加盟国および SCO オブザーバー国、SCO 対話パートナー国の防衛力、軍事費・経済力

SCO 加盟国	人口（単位:百万人）[1]	兵力（現役武官のみ）（単位:人）[2]	国の国内総生産順 (単位:10 億 US$)[3]	軍事費 (単位:10 億 US$)[4]
インド	1267.4	1325450	2049.5	47.4
ウズベキスタン	29.3	48000	62.62	0.07
カザフスタン	16.6	49000	212.26	2.78
キルギスタン	5.6	10900	7.4	0.23
タジキスタン	8.4	8800	9.24	0.06
中国	1393.8	2285000	10380.38	188.46
パキスタン	185.1	643800	250.14	7.64
ロシア	142.5	863800	1857.46	87.84
合計	3048.7	5234750	**14829**	**334.48**
SCO のオブザーバー国				
アフガニスタン	31.3	195000	20.31	1.29
イラン	78.5	523000	404.13	9.57
ベラルーシ	9.3	62000	76.14	0.97
モンゴル	2.9	10000	11.98	0.12
合計	**122**	**790000**	**512.56**	**11.95**
SCO の対話パートナー国				
アゼルバイジャン	9.5	66950	74.15	3.44
アルメニア	3.0	46684	10.28	0.43
カンボジア	15.4	124300	16.55	0.24

スリランカ	21.4	280000	74.59	1.82
トルク	75.8	471075	806.11	19.09
ネパール	28.1	95753	19.64	0.26
合計	**153.2**	**1084762**	**1001.32**	**25.28**
SCO の統合計	**3323.9**	**7109512**	**16342.58**	**371.71**

（出典）　1）人口のデータ（2014 年）は、国際連合の世界人口推計報告書の 2014 年版による（*State of World Population 2014*, United Nations Population Fund, 2014, pp.110-114）。

2）兵力のデータ（ウズベキスタン、イラン、ベラルーシ、モンゴル、アゼルバイジャン、トルク除く、2011 年）は *The Military Balance 2012*, International Institute for Strategic Studies, Hackett, James (ed.)　（7 March 2012）, London: Routledge による。ウズベキスタン、イラン、ベラルーシ、モンゴル、アゼルバイジャン、トルクの兵力のデータ（2013 年）は *The Military Balance 2014*, International Institute for Strategic Studies, London: Routledge, pp. 146, 171, 173, 197, 264, 319 による。

3）国の国内総生産順データ（2015 年の予測値）は国際通貨基金（IMF）の世界経済見通しデータベースの 2015 年 4 月版による（*IMF World Economic Outlook Database*, April 2015）。

4）2014 年のおける軍事費のデータ（ウズベキスタン、タジキスタン、イラン、モンゴル除く）は *SIPRI Military Expenditure Database*, SIPRI, 2014 による。ウズベキスタンの軍事費のデータは 2003 年、タジキスタンのは 2004 年、イランおよびモンゴルのは 2012 年によるによる。

その上、2006 年に RATS はウズベキスタン、タジキスタンとキルギスタンで「東―反テロ 2006（Vostok−Antiterror 2006）」という合同演習を行った。本演習の計画のとおり、安全情報局は原子力の研究炉があるウズベキスタン共和国科学アカデミーの核物理学研究所に対する模擬テロリスト攻撃を撃退した。そのような施設が演習に選択された理由は、RATS の活動目標が、重要な場所に対する安全保障および攻撃を撃退することと設定されているからである。中央アジア、特にフェルガナ盆地には、まだ非常に危険な施設があり（チャケサール、シェファール、チャカロフスクタボシャル等の放射性廃棄物貯蔵施設、閉山されたウラン炭鉱など）、ここに攻撃が加えられた場合、これらの地域に環境災害や人命にとって脅威となる事態が発生する可能性が高い [19]。つまり、現代のテロは、民間人の中にも多数の死傷者を出す危険性の高い性質のものに進化していると言える。それだけに、2006 年に実施された RATS の演習は、同地域におけるこうしたケースにおいてこそ効果的に地域安定に能力を発揮することができる。そのような活動を行う時に、潜在的に危険な放射性物質、化学的・生物学的対象を取り扱う知識と技術、その防衛能力は極めて重要である。

SCO は、さまざまな合同演習を何度にもわたって行ってきた。しかし、演習の状況から判断すると、事実上、2007 年にロシアと中国で開催された「平和のミッション」をピークにして、それ以後、後退している。このときには 7500 人以上の軍人が参加し、1200 台の兵器類が使用された。その後、以下に述べるように、合同演習はほぼ毎年行われている。本合同演習についてのより詳しい情報を「表 2. 多国間軍事演習『平和のミッション』についての情報」に示すこ

ととする。

合同反テロ演習の目的は、ある地方におけるテロ組織との闘いや、テロ組織を捜索し壊滅させることだけに限定されるものではなく、人質の解放、潜在的に標的になりやすい公共施設の保護のための活動も含まれる。RATS は、反テロ演習の実施および SCO 加盟国間のさまざまな協定と SCO 憲章であたえられた課題を完遂することを通じてテロリズム、分離主義、宗教的過激主義という「三悪」と闘うために必要な措置を講じていると言うことができる。

表2.　多国間軍事演習「平和のミッション」についての情報

回数	年月	場所	参加状況など
1	2005 年 8 月	遼東半島周辺（中国）（ロシアのウラジオストクで指揮所演習）[20]	10,000 人の軍人参加（ロシア人は 1,800 人）、88 台の装甲自動車、56 機の飛行機、14 隻の軍艦を使用 空/海軍、空挺部隊など
2	2007 年 8 月	チェリャビンスク周辺（ロシア）（中国のウルムチで指揮所演習）	参加国：SCO の正加盟国、オブザーバー：イラン、モンゴル。6,000 人超の軍人参加（中国 1,700 人、ロシア 2,000 人）、兵器類：1,000 台
3	2009 年 7 月	瀋陽周辺（中国）（ロシアのハバロフスクで指揮所演習）	中国とロシアからそれぞれ 1,500 人参加、 兵器類：300 台、飛行機およびヘリコプター：56 機超
4	2010 年 9 月	カザフスタン	全 SCO の正加盟国参加、オブザーバー：アゼルバイジャン、ウクライナ。中国、ロシア、カザフスタンからそれぞれ 1,000 人の軍人参加。兵器類：300 台超、飛行機およびヘリコプター：50 機超
5	2012 年 7 月	タジキスタン	ウズベキスタンを除く SCO の正加盟国参加。 計約 2,000 人の軍人参加、兵器類および飛行機：500 台超
6	2013 年 8 月	ロシア	計約 2,000 人の軍人参加（中国とロシア）、兵器類：250 台（20 機の飛行機含む）
7	2014 年 8 月	中国	ウズベキスタンを除く SCO の正加盟国参加。 計約 7,000 人の軍人参加

（出典）第 1 回はロシア新聞（Российская газета）の公式ウェブサイト,<http://www.rg.ru/>最終閲覧日：2014/04/15,　第 2 回から RATS の公式ウェブサイト,<http://ecrats.org/ru/>,最終閲覧日：

2014/04/15

以上、ここまで SCO におけるテロとの闘争の活動に関するもので、大規模な活動のものについて時系列で整理しながら、その発展過程と内容について見てきた。ただし、さまざまな定期的反テロ合同演習にもかかわらず、SCO の代表者は SCO が軍事同盟ではないが、合同演習を行うことができると何度も繰り返し主張している。また、以上に述べた軍事演習は安全情報局間での協力、経験交換への貢献を意味し、テロの脅威を排除することに向けての具体的な段階を経過している。一般的に、SCO は反テロ活動に豊富な経験を広げている一方、SCO 以外では同機構の行動は軍事活動であると非難されてもいる。

３．2015 年 SCO 首脳会議の結果

2015 年 7 月 9 日～10 日にウファ市（ロシア）で第 14 回 SCO 首脳会議が開催された。本首脳会議には、ロシア大統領・ウラジーミル・プーチン（Putin V. V. ）、中華人民共和国国家主席・習近平、ウズベキスタン大統領・イスラム・カリモフ（Karimov I. A. ）、カザフスタン大統領・ヌルスルタン・ナザルバエフ（Nazarbaev N. A. ）、キルギスタン大統領・アルマズベク・アタムバエフ（Atambaev A. Sh. ）、タジキスタン大統領・エマムアリ・ラフモン（Rakhmonov E. Sh. ）が出席した。そして、アフガニスタン、インド、イラン、パキスタン、モンゴル、SCO のオブザーバー国の５ヵ国の元首も加わった。さらに、SCO の経済人会議長と銀行連合長および、国連、CIS、CSTO、アジア相互協力信頼醸成措置会議（以下、CICA）、東南アジア諸国連合（以下、ASEAN）等の国際機関の代表者等が参加した。本サミットでは、SCO 全体の将来の発展につながる SCO のメンバーシップの大幅な変更が行われた。とくに、組織の拡大について長い間期待されていた重要な決定が下された。すなわち、2016 年からの SCO の新たなメンバーの加入および会議参加国の地位の昇格が決定されたのだった [21)]。例えば、久しく対立する関係にあったインドとパキスタンは SCO の加盟国になり、長年にわたるナゴルノ・カラバフの領土問題に関する対立の火種を抱えるアゼルバイジャンとアルメニアは SCO の対話パートナーの地位を得た。また、ベラルーシの地位を SCO の対話パートナーからオブザーバーに格上げした。そして、SCO の新たな対話パートナーとして、カンボジアとネパールが認められた。組織の拡大の結果は、筆者の作成した「図１．2015 年ウファサミットの新メンバー国の加入に関する決定後の SCO 参加国」に示してある。

本サミットにおけるプーチン大統領の宣言によると、中央アジアから南アジアまでの多く国々が、SCO のオブザーバーまたはメンバーになることに強い関心をもっている。例として、少なくとも次のウズベキスタンにおける会議においてウクライナ、エジプト、シリア、スリランカ、バングラデシュ、モルディブがこうした地位を得ることに興味を示している。また、イ

ランのメンバー国への昇格申請を SCO は否決はしたが、否決に関する文書を作成したことは、イランが近い将来に SCO の加盟国になることを示唆していた [22)]。

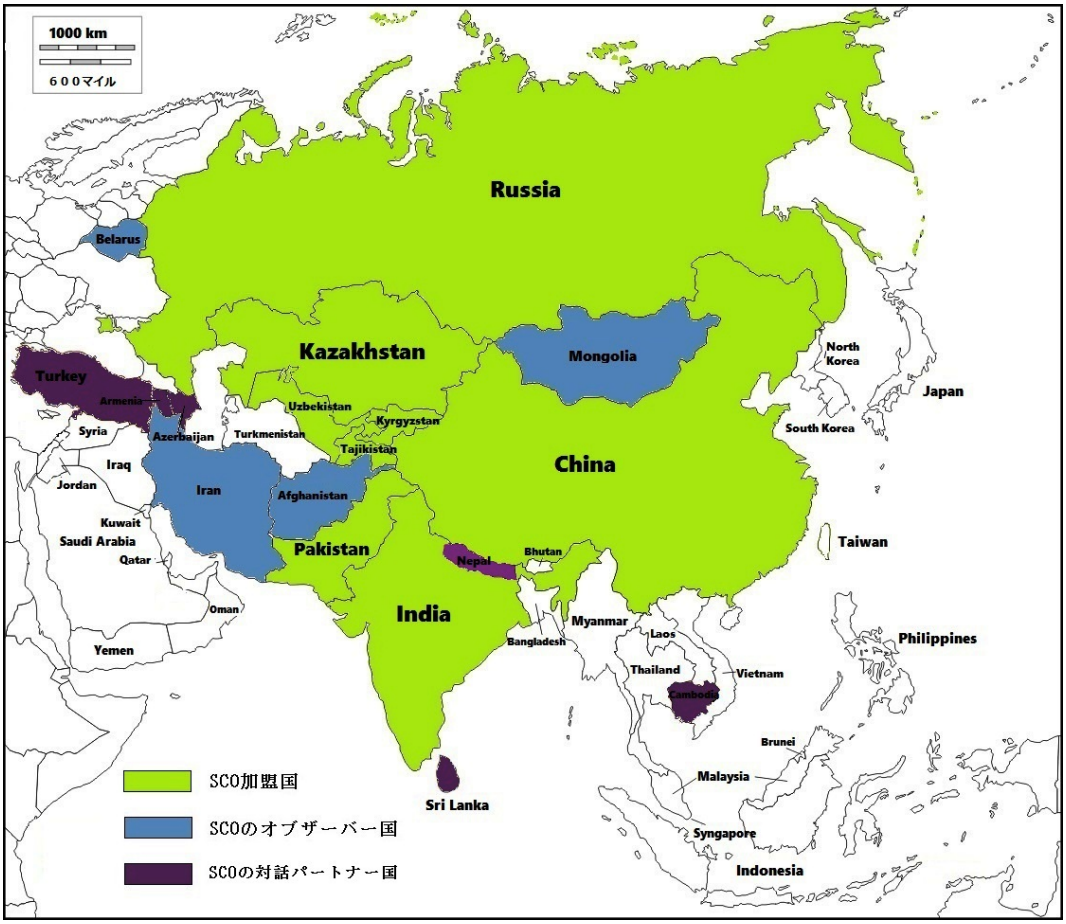
2015 年の『SCO 正式加盟国首脳会議の結果に関する覚書』では「国家元首は、イランの SCO 加盟国になるための実績を評価する。さらに、イランの核開発問題を巡る包括的解決がイランと SCO 間の協力の深化を促しており、形式的基準に従って、イランの SCO のメンバーシップのための条件を創出する」と注目されている [23)]。本基準は 2010 年のタシケント・サミットや 2011 年にアスタナで発表された『SCO 正式加盟国首脳の第 10 回会議結果に関する覚書』で決定されている。この覚書によると、新加盟国に関して以下の基準が定められている。①加盟国の地位を得る国はユーラシア地域に属する、②SCO の各参加国と外交関係を持つ、③SCO のオブザーバー、または対話パートナーの地位がある、④他の国および国家間の武力紛争に悩まない、⑤国連憲章の目的と原則および国際法の原則を順守する、⑥安全保障の分野で志望者の国際義務は SCO の枠組みで採用された国際条約や他の公文書と矛盾しない、⑦全保障理事会の制裁措置がない [24)]。要するに、イランは自国の核開発問題を解決する場合、SCO の発展に貢献することができる。しかし、現在でもイランは、麻薬取引との闘い、アフガニスタン情勢の安定化等すべての重要問題に取り組むために他の SCO の参加国との協力を深化できる状況にある。もっとも現在は、2015 年夏に行われたイランに対する経済制裁の解除が決まり、組織に加盟するための大きな障害は除去されている。そのため、2016 年にタシケントで開催される国家首脳サミットで、イランが SCO 加盟国になる可能性が示唆されている。

しかし SCO の拡大は、SCO にとって大きなチャレンジでもある。以上に述べたとおり、インドとパキスタン、インドと中国、アゼルバイジャンとアルメニアの間には長期間にわたる領土問題がある。そしてトルコとアルメニアの関係は歴史的に根深い問題を抱え、必ずしも良好な関係ではなく、ロシアとトルコの関係も 2015 年 11 月末のトルコによるロシア空軍機撃墜事件以降、急激に悪化している。オブザーバー国と対話パートナーは SCO の発展のための重要な決定に参加する権利を持っていないので、これらの国家間の問題は無視できるが、SCO 加盟国間の問題は大幅に SCO の活動を阻害しうる。なぜなら、SCO 活動において加盟国の平等は変わらない原則であり、SCO 憲章にしたがって適用される合意にもとづく意思決定こそが、平等の具体的実現であるからである。

例えば、中国とインドの間の信頼欠如は 1914 年のシムラ条約および 1962 年の中印国境紛争の結果である。チベットやカシミール、シッキムやアルナーチャル・プラデーシュの領土問題の解決は中印関係の正常化に寄与することができると思われる。しかし現在は、カシミールおよびアルナーチャル・プラデーシュ州に居住するインド人に中国のビザの発行やインドが自国領と考える領土の一部を中国領だと表現している中国の政治地図は、明らかに両国関係の改善に寄与できない。また、中印関係の緊張のもう一つのポイントは、中国とパキスタンの同盟である。過去には、中国はインドと競合して第二戦線を開くためにパキスタンを利用する用意が

できていた。また、パキスタンの核開発計画に中国が関与していることをインドは常に懸念している。

図１．2015 年ウファサミットの新メンバー国の加入に関する決定後の SCO 参加国(筆者作成)



SCO 活動にとってのもう一つの大きなチャレンジはインドとパキスタンの関係である。両国間に存在する対立は、近代史上最も長い問題の一つで、ジャンムーおよびカシミールをめぐる係争中の領土所有権の問題はその礎石である。また両国の対決は、両国が核兵器を開発（またはそれらのパトロン国から移転を受けた）し、積極的にその軍事力を構築しているという事実によって悪化している。これは、インドやパキスタンが核拡散防止条約に署名せず、継続して参加を控えているという事実によっていっそう悪化している。その上、パキスタンでアルカイダのテロ組織が活発な活動をし、核兵器を取得する意向を宣言してさえいるのである。

もっとも、インド、中国、パキスタン同時に経済関係を発展すべきであることを共通の周知

の事実ともしている。そのため、現在はさまざまなレベルでせめて経済関係を強化しようとしており、SCO はその活動において一つのステージを提供することができる。

組織の拡大に加えて、SCO の開発や発展の重要な目標および見通しも決定された。その方向に向かって、政治、安全保障、経済、人道協力の分野で協力を深化するという主方向を定めた『2025 年までの SCO 開発戦略』、『ウファ宣言』、『第二次世界大戦における反ファシズム戦争勝利の 70 周年に関連した共同声明』を、SCO 加盟国家元首は受諾した。

また、同サミットでは、国際テロ、違法薬物および麻薬・武器の不法取引、不法移民、民族分離主義、宗教過激主義派やテロリストの運動および SCO 参加国の領土にそのゲリラや運動家の浸透との闘争などに関する協力を深める必要性を何度も強調した。「この点において、SCO 加盟国の管轄当局は、法執行機関および安全保障の分野における情報交換や協力を強化し、ならびに『2016 年～2018 年におけるテロリズム、民族分離主義、宗教過激主義との闘争等に関する SCO の加盟国協力プログラム』を実施する問題に取り組み始めることを任された」[25] のであった。

４．2025 年までの開発戦略

『ウファ宣言』および『SCO 正式加盟国首脳の会議結果に関する覚書』に述べられているように、すべての国の着実な発展および信頼性の高い安全保障の目的で、公正、オープンで公平な国際秩序の構築を成立させるために SCO の役割を強化することが重要だと、国家元首は信じている。さらに、組織の最優先課題として、地域および世界の安全保障に対する脅威との共同闘争を強化する活動を改善すること、経済協力と人道的なつながりを深めること対する SCO の活動の向上や統合プロセスをさらに進展させること、について、サミットでは『2025 年までの SCO 開発戦略』が承認された [26]。同文書は、SCO の今後の活動の主な方向性とパラメータを定義し、国際および地域情勢の見通し、組織の評価および地域や他の国際機関との関係におけるその役割を考慮する。したがって、同文書は「世界と地域開発の傾向」、「目標と目的」、「原則および価値観」、「政治的な協力」、「安全保障に関する協力」、「貿易・経済協力」、「文化、人道面での協力」、「情報測定」、「開示性とパートナーシップの方針」、「国際協力」の部分に分けられている。組織および世界の両方が直面する主な課題としては、地域と地域紛争、経済的不安定性と消費需要の減退、情報空間における競争の拡大、自然環境の質の悪化、国の安全に対するさまざまな脅威等を指定した。さらに同文書では、「国民生活や多くの分野に複雑に影響を与え、国の安全に対する脅威となり、越境、地域間またはグローバルな影響を持ち、一か国以上に黙示的に被害をもたらす緊急事態はとくに深刻になっている。このような状況の下、平和の防衛や共同発展の防衛は未だ最も重要な問題である。地域における普遍的、複合的、包括的、透明性ある国際法の優位、武力不行使或は軍事的圧力の不使用、国家の主権と領土、独立の尊

重、開かれた相互利益を持つ対等な協力、といった原則にもとづいている不可分で信頼性の高い安全保障や持続的拡張の構造を形成する必要性を前面にだす。この枠組みに沿って、地域団体の役割が高まる。この地域団体のうちの一つが SCO である」。このことは特に強調されている [27)]。

現在は地域における安全保障問題（特に新加盟国の加入のため）が最も深刻であるので、SCO は以下の共通の目的を認識し共有する。それは、①加盟国間の相互信頼および近隣感覚を強化すること、②効果的で本格的な地域的機関として SCO を強化すること、③地域の安全を保障し、災害予防と災害応急対策を含む加盟国に与える挑戦および脅威に対抗すること、④SCO の国際的立場を高めることやそのために国連と国連の専門機関、ならびに CIS、CSTO、ASEAN、ECO、CICA、および他の国際機関や団体との協力強化、⑤SCO の事務局および SCO の地域反テロ機構（RATS）において、SCO 加盟国の常任委員の役割を高めることを含む SCO の制度的基盤を強化することである [28)]。

前述したように、加盟国間での相互信頼と善隣の強化は重要な課題の一つである。もし組織の歴史を思い出すなら、この課題に関して SCO には明確な達成経験もある。例えば、1996 年に中国と旧ソ連間の領土問題を解決し、中国と国境を画定する協定が調印された。しかし、中央アジアの諸国間では国境に関する（フェルガナ盆地の問題）コンセンサスを得ることができなかった。現在では、インドとパキスタンがさらに加盟するため、組織は新たな課題に直面している。両国間には少なくとも中立的な関係の達成だけでなく、十年以上続くインドと中国間、インドとパキスタン間の国境紛争を安定化させる必要がある。

さらに、インドおよびパキスタンに関するもう一つの大事な目標は核拡散防止条約を締結することである。SCO の開発戦略によると、加盟国は、軍縮や軍備管理、核不拡散や原子力の平和利用、政治、地域的な核不拡散体制に対処する問題を政治、外交努力によって解決に協力し、国際社会の関連する取り組みを支援する努力は、「核兵器の不拡散に関する条約」（1968 年）の徹底順守および強化、「包括的核実験禁止条約」（1996 年）の発効を強く促すこと、さらに「化学兵器の開発、生産、貯蔵および使用の禁止ならびに廃棄に関する条約」（1993 年）および「細菌兵器（生物兵器）および毒素兵器の開発、生産および貯蔵の禁止ならびに廃棄に関する条約」（1972 年）を締結した国の拡大を促進することを含む大量破壊兵器の拡散体制や軍備管理の強化に傾注されている。その上、加盟国は、署名した各国における「中央アジア非核（兵器）地帯条約」の安全保障に関する覚書の早期発効を強く促し、核兵器を持たない国にとって安全保障に関する多国間国際条約の締約を支持し、核兵器保有国への他国の領土に核兵器配備の放棄という訴えをサポートしている [29)]。それゆえに、インドおよびパキスタンが組織に加盟するための条件の一つとして、両国は「核兵器の不拡散に関する条約」に署名することで合意にした可能性が高い。そうだとすれば、インド・パキスタン間の緊張を緩和するのに役立ち、中印の軍拡競争を停止し、したがって、SCO の地域における関係を安定させることができるだろう。

さらに、安全保障に関する協力の概念が何を含むかを明確にすべきである。SCO が成立したときの安全保障はテロリズム、分離主義、宗教的過激主義という「三悪」との戦闘を含んだが、現在 SCO が直面する、チャレンジはさらに多様になった。そのため、現在では、安全保障に関する SCO の優先順位は、テロリズム、分離主義、宗教的過激主義との戦闘だけでなく、麻薬や武器、爆発物、放射性物質や核物質、ならびに他の大量破壊兵器の構成部分の違法販売、国際組織犯罪との闘い、国際的な情報に関する安全保障、国境の安全保証の強化、不法移民および人身売買、資金洗浄や経済犯罪、汚職との 共同の戦いも含む。これらの問題は非常に困難であるため、SCO レベルの協力は明らかに不十分であるから、他の国際組織との共同活動が必要である。例えば、「加盟国は国連国際反テロリズム協力を通じて、特に『国際連合グローバル反テロリズム戦略』の実施のために、全面的、最大限の支援をする」[30]とされている。

また、安全保障のために不法移民に対抗するため、SCO 加盟国は共同作業する必要があると考えている。効果的な協力のため同組織の加盟国は法的枠組みを構築することに対して手段を講じることになっている。

さらに、安全保障協力を強化するため、SCO オブザーバー国および SCO 対話パートナー国が共同行動に参加することや、関心のある国と国際機構との関係を深めることを決定した。以前には SCO のオブザーバー国および SCO の対話パートナー国は組織内で力があまりなかったし、サミット以外の活動に参加しなかった。しかし SCO オブザーバー国および SCO 対話パートナー国が組織の活動にもっと活発に参加すれば､安全保障に関する問題を解決しやすくなる。また、「SCO オブザーバー国および対話パートナー国との協力の深化は、長期的に、SCO 地域における平和および安全性の強化や互恵協力の発展を促進するパートナーシップの形成のための前提条件を作りだす」ことを目指している[31]。また、SCO における過激主義を防止するため、参加国は法執行機関との連携に加え、教育機関やメディア、研究所、宗教団体、非政府組織との連携の強化に着目している。その上、SCO のプロジェクト活動に参加すれば、SCO オブザーバー国および対話パートナー国による地域における貿易・経済や文化・人道面での協力も可能になる。

SCO のもう一つの優位な方向性は、違法な手段で得た資金に対する闘いである。そのために SCO は、マネーロンダリングに関する金融活動作業部会および資金洗浄とユーラシア地域の金融活動作業部会と協力を強化するつもりである[32]。

以上に述べた通り、SCO は国際関係の拡大を期待する。そのため、SCO は特に国連との協力を優先する。優先分野として加盟国は、テロや麻薬密売との闘い、国連の対テロ世界戦略の実施、SCO で開発された「国際的な情報の安全保障の分野における関係諸国の行動規則」のプロジェクトにもとづいた国際情報の安全に関する作業を発展させるつもりである[33]。

したがって、同組織は安全保障に関する協力を全ての分野で強化することを意図している。SCO の前に立ちはだかる難問は多い。その難問を解決するため、多額の投資や協力、努力、時

間等が必要だが、その実施は地域全体の安定性に寄与するものである。

まとめ

2015 年 SCO 首脳会議によって、同組織が将来の目標と目的を明確に定めたと結論付けることができる。SCO の拡大、SCO 内における経済協力の協調、オブザーバー国および対話パートナー国権限付与などの決定は、本質的に歴史的であり、大幅に組織の発展の方向を変更することができ、世界の信頼性を向上させることができるものであった。同時に、国間や国内の不安定性が高い新メンバーによって組織の拡大を考慮に入れると、特に安全保障の分野で SCO は新たな課題に直面することになる。例えば、パキスタンにおけるテロ機構の活動、アフガニスタンに近接する SCO 参加国の国境等は地域の安全保障問題に直結している（特にアフガニスタンからタジキスタンを通じて麻薬の不法取引や不法移民）。さらに、アフガニスタン問題に対する軍事的解決策が有効性に欠けるため、すべての関係国間の政治的交渉および、情報交換分野での活動の必要性は高まっている。この課題を解決するため、SCO 枠組みで活動する RATS は貢献をすることができよう。また RATS の有効性は同機構の任務、資金や参加者の拡張によって向上させることも可能なのである。

＜注＞

1) *Соглашение между государствами – членами ШОС о Региональной антитеррористической структуре*, Санкт-Петербург, 07.06.2002（『RATS に関する SCO 加盟国間合意』, サンクト・ペテルブルク, 2002 年 6 月 7 日）, <http://ecrats.org/upload/iblock/d83/8.pdf>, 最終閲覧日：2015/12/31
2) *Решение Шанхайской организации сотрудничества об изменении месторасположения Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества*, Москва, 29.05.2003（『RATS 本部の場所の変更について SCO 加盟国の決定』, モスクワ, 2003 年 5 月 29 日）, <http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6886>, 最終閲覧日：2015/01/10
3) *Совместное коммюнике по итогам внеочередного заседания Совета министров иностранных дел государств - членов Шанхайской организации сотрудничества*, Ташкент, 05.09.2003（『不定期 SCO 加盟国の外務大臣による共同声明』, タシケント, 2003 年 9 月 5 日）, < http://www.sectsco.org/RU123/show.asp?id=92>, 最終閲覧日：2015/12/16
4) 初代（2004－2006 年）のカシモフ（Vyacheslav T. Kasimov）は 1947 年生まれ、ウズベキスタンのブハラ出身の少将。第 2 代（2007－2009 年）のスバノフ（Myrzakan U. Subanov）は 1944 年生まれ、キルギズスタンのタラス出身の大将。第 3 代（2010－2012 年）のジュマンベコフ（Dzhenisbek M. Dzhumanbekov）は 1945 年生まれ、カザフスタンのザムビルスク出身の中将。第 4 代（2013－現在）の張 新楓（Zhang Xinfeng）は 1952 年生まれ、中国の警察副審議官。第 4 代（ウファの SCO 正式加盟国首脳会議結果に関する覚書による、2016 年 1 月－2018 年 31 日）のシソエフ（Sysoev S.E.）は 1959 年生まれ、ロシアのトムスク州モルチャノヴォ村出身の上級大将で、ロシア連邦保安庁次官、国家対テロ委員会長。
5) 広瀬佳一、宮坂直史 編著『対テロ国際協力の構図―多国間連携の成果と課題』、ミネルヴァ書房、2010、139 頁
6) Henry Plater-Zyberk, Andrew Monaghan. *Strategic implications of the evolving Shanghai Cooperation Organization*, US, US Army War College Press, 2014, p. 22
7) *На переднем крае борьбы с "тремя силами зла"*, ИнфоШОС, 29.04.2009（「『三悪』との闘争の最先端で」InfoShoS, 2009 年 4 月 29 日）, < http://www.infoshos.ru/ru/?idn=4120/ >, 最終閲覧日：2015/10/20
8) Henry Plater-Zyberk, Andrew Monaghan. *Strategic implications of the evolving Shanghai Cooperation Organization*, US Army War College Press, US, 2014, p. 26

9) *Представители ШОС договорились о противодействии вербовке в террористические организации*, Ислам СНГ, 30.03.2013 （「SCO の代表者はテロ組織に勧誘に対抗することで合意」CIS のイスラム, 2013 年 3 月 30 日）, < http://www.islamsng.com/sng/news/6585 >, 最終閲覧日：2015/10/25

10) SCO の公式ウェブサイト, http://www.sectsco.org/RU123/show.asp?id=107

11) *Доклад Совета Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества Совету глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о деятельности Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества в 2004 году* (5 июля 2005 года Астана)（『SCO 加盟国の首脳会議のため 2004 年における SCO の RATS 執行委員会の活動について SCO の RATS 執行委員会の報告』, 2005 年 7 月 5 日）, <http://www.mid.ru/ns-rasia.nsf/3a0108443c964002432569e7004199c0/432569d80021985fc32570350039ead2?OpenDocument>, 最終閲覧日：2014/05/05

12) *Страны ШОС утвердили «черный список» террористических организаций*, Информационно-аналитический портал, 04.04.2006（「SCO 加盟国は、テロ組織の「ブラックリスト」を成形した」情報分析ポータル, 2006 年 4 月 4 日）, <http://www.pr.kg/old/archive.php?id=6708>, 最終閲覧日：2014/05/05

13) 同上

14) *Взаимодействие России с Китаем и другими партнерами по Шанхайской организации сотрудничества*/ Отв. ред. А.В. Болятко. М.: Учреждение Российской академии наук Институт Дальнего востока, 2008（ボリャトコ A.V.編集者『中国, ロシア, 他の上海協力機構のパートナーとの相互作用』, ロシア科学アカデミーの極東研究所, 2008, 107 頁）

15) *Соглашение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств-членов ШОС*, 16.06.2006 （『SCO 加盟国の領土における反テロ合同軍事演習の相識および演出に関しての合意』2006 年 6 月 16 日）, <http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16093>, 最終閲覧日：2014/05/10

16) Василенко В.И., Василенко В.В., Потеенко А.Г. *Шанхайская организация сотрудничества в региональной системе безопасности (политико-правовой аспект)*. М.: Проспект, 2014 г., С. 154 （ヴァシレンコ V.I., ヴァシレンコ V.V., ポテエンコ A.G.『地域安全保障システムにおける SCO（政治的・法的側面）』, プロスペクロ, モスクワ, 2014, 154 頁）

17) *Шос-антиНато, Независимая Газета*, 27.10.2005（「SCO－反 NATO」ロシア独立新聞,2005 年 10 月 27 日）

18) Никитина Ю.А. *ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности*. – М.: Навона, 2009（ニキチナ Y.A.『CSTO と SCO：安全保障における地域主義のモデル』ナヴォナ, モスクワ, 2009, 91 頁）

19) *Правовое обеспечение противодействия экстремизму в ШОС*, 18.12.2013 （『SCO における過激主義に対抗する法的規定』2013 年 12 月 18 日）, <http://ecrats.org/upload/iblock/a31/1.pdf>,最終閲覧日：2014/04/10

20) 軍事演習は 3 段階に分けて開催された。第 1 段階は政治的かつ軍事的協議会と運営計画を含み、ロシアで行われた。第 2 段階は軍隊の移動と配備で、第 3 段階は戦闘である。第 2 段階と第 3 段階は中国で行われた。

21) 上海協力機構の憲章 14 条によると SCO の参加国として 3 つの立場がある。「正式加盟国」「オブザーバー」そして「対話パートナー」である。新規加盟は、国家元首会議で決定され、対話パートナー、及びオブザーバーという地位を与えられる。また正式加盟国は全 SCO 組織や会議に同じ条件で参加でき、意見の一致(コンセンサス)にもとづいて決議する。オブザーバー国は以下の権利がある。①国家元首会議（首脳会議）または、政府首脳会議に出席する、②外相または、各省庁指導者の公開の会議に出席する、③委員長の事前同意を得て、投票権がなく、SCO 施設の権限を持つ議題の討議へ参加し、事務総長によって SCO の使用言語で本機構の権限内・注視点に関する宣言書を分配できる、④SCO は文書に制限を課していない場合、文書にアクセスできる。対話パートナーは特定の問題に関する協力を推進し、SCO の各省庁指導者会議、他のグループ、特別なフォーラムや科学的、専門家会合等に参加できる。また、事前に許可を得て、SCO の公式ウェブサイトで SCO に関する声明を掲載できる。

22) イランは加盟申請を三回したことがある（2007 年、2008 年、2015 年）。

23) *Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств-членов ШОС*, 9-10.07.2015 （『SCO 正式加盟国首脳の会議結果に関する覚書』2015 年 7 月 9 日～10 日, 3 頁）, < http://sco-russia.ru/documents/ >, 最終閲覧日：2015/09/15。

24) *Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств-членов ШОС, посвященного десятилетию ШОС*, 15.06.2011 （『SCO 正式加盟国首脳の 10 回目会議結果に関する覚書』2011 年 6 月 15 日）, <http://www.sectsco.org/RU123/show.asp?id=473>

25) 同上　4 頁

26) *Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств-членов ШОС*, 9-10.07.2015 （『SCO 正式加盟国首脳の会議結果に関する覚書』2015 年 7 月 9 日～10 日, 3 頁）, < http://sco-russia.ru/documents/ >, 最終閲覧日：2015/09/15; *Уфимская декларация глав государств-членов ШОС*, 10.07.2015 （『ウファ宣言』2015 年 7 月 10 日）, < http://sco-russia.ru/documents/>, 最終閲覧日：2014/08/20
27) *Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года*, стр. 3-4（『2025 年までの上海協力機構の開発戦略』, 3-4 頁）, < http://sco-russia.ru/documents/ >, 最終閲覧日：2015/09/15
28) 同上　4-5 頁
29) 同上　9 頁
30) 同上　11 頁
31) 同上　23 頁
32) 同上　13 頁
33) 同上　23 頁

主指導教員（真水康樹教授）、副指導教員（神田豊隆准教授・道上真有准教授）