



JOINT STATEMENT

Renewing Old Promises
and
Exploring New Frontiers

The Japan-U.S. Alliance and the Liberal International Order

October 27, 2010

The Tokyo Foundation and
the Center for a New American Security
Study Group on the Future of the Japan-U.S. Alliance

Members of the Japan-U.S. Study Group

AMERICAN MEMBERS

Patrick Cronin (Chairman)

Senior Advisor and Senior Director of the Asia-Pacific Security Program, Center for a New American Security

Richard Armitage

Former U.S. Deputy Secretary of State; President, Armitage International; Member, Center for a New American Security Board of Directors

David Asher

Non-Resident Senior Fellow, Center for a New American Security

William Brooks

Adjunct Professor of Japan Studies, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University

William Cralley

Research Staff Member, Institute for Defense Analyses

James Delaney

Consultant, Institute for Defense Analyses

Abraham Denmark

Fellow, Director of the Asia-Pacific Security Program, Center for a New American Security

Thomas Fingar

Oksenberg/Rohlen Distinguished Fellow, The Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University

Richard Fontaine

Senior Fellow, Center for a New American Security

Paul Giarra

President, Global Strategies and Transformation

Michael Green

Senior Advisor and Japan Chair, CSIS Associate Professor, Georgetown University; Member, Center for a New American Security Board of Advisors

Brenda Hunter

Executive Assistant to the President, The Potomac Foundation

Lauren Huot

Independent Consultant

Timothy Keating

Former Commander, U.S. Pacific Command

Daniel Kliman

Visiting Fellow, Asia-Pacific Security Program, Center for a New American Security

Jeffrey Lewis

Director, Nuclear Strategy and Nonproliferation Initiative, New American Foundation

Daniel McDonald

President, The Potomac Foundation

Daniel Okimoto

Director-Emeritus, Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, The Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University

Christine Parthemore

Fellow, Director of the Natural Security Program, Center for a New American Security

Gregg Rubinstein

Director, GAR Associates

Andrew Saidel

President and CEO, Dynamic Strategies Asia

Sheila Smith

Senior Fellow for Japan Studies, Council on Foreign Relations

Daniel Sneider

Associate Director for Research, Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, Stanford University

Daniel Twining

Senior Fellow, German Marshall Fund

Larry Welch

Former Chief of Staff of the U.S. Air Force, Senior Fellow and Former CEO and President, Institute for Defense Analysis

JAPANESE MEMBERS

Yoichi Funabashi (Chairman)

Editor-in-Chief, Asahi Shimbun

Yoshihide Soeya

Professor, Keio University; Member of the Council on Security and Defense Capabilities in a New Era under the Prime Minister

Nobumasa Akiyama

Associate Professor, Hitotsubashi University's Graduate School of Law and the Graduate School of International Public Policy; Adjunct Research Fellow of the Center for the Promotion of Disarmament and Nonproliferation, Japan Institute of International Affairs

Toshiya Hoshino

Professor, Osaka University's School of International Public Policy

Ken Jimbo

Associate Professor, Faculty of Management, Keio University; Tokyo Foundation Research Fellow

Toshihiro Nakayama

Professor, Aoyama Gakuin University's School of International Politics, Economy and Communication; Adjunct Fellow at the Japan Institute of International Affairs; Member of the Tokyo Foundation's project on Contemporary American Studies

Kensuke Onishi

Founder and Board Member, Japan Platform; Executive Representative, Peace Winds Japan and Civic Force Japan

Ryo Sahashi

Associate Professor, Faculty of Law, Kanagawa University; Resident Fellow, German Marshall Fund of the United States

Naoko Saiki

Deputy Director-General, Japan Institute of International Affairs

Masakazu Toyoda

Chairman and CEO, Institute of Energy Economics, Japan; Former Vice-Minister for International Affairs, Ministry of Economy, Trade, and Industry

Akiko Imai

Tokyo Foundation Research Fellow and Director for Public Communications



JOINT STATEMENT

Renewing Old Promises
and
Exploring New Frontiers

The Japan-U.S. Alliance and the Liberal International Order

October 27, 2010

The Tokyo Foundation and
the Center for a New American Security
Study Group on the Future of the Japan-U.S. Alliance

CONTENTS

Preface	3
I. Executive Summary	4
II. Introduction	8
III. Defending a Liberal International Order	10
IV. Renewing Old Promises	13
V. Exploring New Frontiers	18
VI. Reinforcing the Alliance's Foundation	22
VII. Conclusion	26

PREFACE

This joint statement marks the culmination of a study group conducted by the Tokyo Foundation and the Center for a New American Security (CNAS). The study group initially convened because we feared that the 50th anniversary of the Japan-U.S. alliance might become a squandered opportunity. At the time, the alliance's golden anniversary was overshadowed by a dispute over where to relocate Futenma, a U.S. Marine base on Okinawa. Since then, tensions within the alliance have receded, while China's rise and growing assertiveness, and North Korea's uncertain leadership transition, have demonstrated anew to Washington and Tokyo the value of their alliance. The publication of this joint statement thus comes at an opportune time for alliance renewal.

Dr. Yoichi Funabashi
Project Chair, The Tokyo Foundation and the
Center for a New American Security Study
Group on the Future of the Japan-U.S. Al-
liance; Editor in Chief, *Asahi Shimbun*

A few additional words on the study group are in order. We first met in April 2010 at a gathering in Washington. Japanese and U.S. participants then held a number of meetings in their respective capitals. Finally, the entire study group reconvened in Tokyo to lay out this joint statement. Throughout, we received generous support from the Potomac Foundation, for which we are grateful. This joint statement reflects the views of study group members rather than the views of any particular institution.

We, the chairmen of the study group, hope this joint statement will inform our leaders as they move to strengthen an alliance that remains an irreplaceable asset to Japan, the United States, and the world.

Dr. Patrick Cronin
Project Chair, The Tokyo Foundation and the
Center for a New American Security Study
Group on the Future of the Japan-U.S. Al-
liance; Senior Advisor and Senior Director of
the Asia-Pacific Security Program
Center for a New American Security

I. EXECUTIVE SUMMARY

Defending a Liberal International Order

The Japan-U.S. alliance remains vital because it not only advances mutual interests in security and the economy but also because it serves as a pillar of a liberal international order sustained by common values such as freedom, democracy, human rights, and the rule of law. It was this order that facilitated economic growth and the development of democratic institutions in many Asian countries and also promoted regional cooperation. Furthermore, the liberal international order aided economic reform in China from the late 1970s onward and has enabled China’s remarkable rise.

One key component of the liberal international order has been access to the global commons, i.e., the maritime, air, space, and cyber domains that connect the world. A new core role that the Japan-U.S. alliance should serve is to ensure that the global commons remain available to all nations in the world. To this end, the two allies should play a joint leadership role in further developing and creating international legal provisions governing the use of the global commons.

Another vital dimension of maintaining the liberal international order is an effective regional security architecture in Asia, com-

prised of both formal institutions and informal networks. Japan should contribute to this architecture by regularly conducting political and strategic dialogues with its Asian neighbors. Moreover, Japan and the United States should promote strengthened trilateral ties with like-minded countries such as South Korea, Australia, India, Indonesia, and the Philippines. Japan and the United States should also play a leading role in fostering greater regional cooperation on nontraditional security issues, including support for capacity building in Southeast Asian countries.

Renewing Old Promises

Traditional alliance functions, or “old promises”—deterrence and crisis response—should be updated to reflect the security dynamics in Northeast Asia, including shifts in the balance of power caused by the rise of China and developments on the Korean Peninsula.

The pace and scope of China’s military buildup have been remarkable, prompting the United States to keep a close eye on China’s anti-access and area-denial capability. Tokyo and Washington will henceforth need to make more effective use of their respective portfolios of alliances and partnerships in Asia. At the same time, a Japan-U.S.-China trilateral dialogue should be established to address the

management of the global commons, among other issues.

With growing concern over the stability and long-term prospects of the regime in Pyongyang and the potential for a very fluid situation on the Korean Peninsula, close policy coordination among Japan, the United States, and South Korea is essential. In addition, Tokyo and Washington should adopt a bold approach of applying multilayered forms of pressure to significantly raise the cost of North Korea's continuing nuclear ambitions. For this to work, China must be encouraged to join an effective sanctions regime.

One area where the alliance needs to be renewed is strengthening regional deterrence. With the United States deemphasizing the role of nuclear weapons, it is critical to reconfigure alliance roles, missions, and capability-sharing arrangements by conducting bilateral nuclear and conventional deterrence consultations. The steady implementation of the realignment initiatives articulated in the "United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation" (May 1, 2006) will be vital, as this will help sustain and fortify the U.S. forward presence in the face of China's growing anti-access and area-denial capability. Also, it is important to diversify stationing options and to increase U.S. access to facilities throughout the Asia-Pacific region.

As China develops a blue-water navy, it tends to apply principles of international law selectively in asserting its claims over maritime interests. In response, Japan and the United States should adopt a comprehensive strategy combining military, legal, and political ap-

proaches. The sea lines of communication stretching from the Indian Ocean to the Western Pacific are of vital importance to the liberal international order. To maintain maritime security, Japan and the United States should cooperate with and promote naval capacity building among littoral countries in Southeast Asia.

Exploring New Frontiers

The alliance must also function effectively in dealing with security issues at "new frontiers," where Japan can demonstrate its strength as a global civilian power. Of primary importance are humanitarian assistance and disaster relief. As shown in the case of the December 2004 tsunami, the U.S. Navy and the Japan Maritime Self-Defense Force (JMSDF) can provide rapid and much needed "strategic lift" in response to disaster and humanitarian crises. Japan and the United States should enhance their interoperability and engage in continuous exercises and exchanges.

There is room in both countries for further cooperation with the private sector, and U.S. forces and the JSDF should enhance their dialogue with civil society. Japan should also engage more broadly in civilian activities and coordinate its activities with Official Development Assistance (ODA) in order to enable an "All-Japan" response.

Japan and the United States should aspire to form a "green alliance" concerning climate change, energy, and natural resources. Such an alliance could contribute to establishing universal energy-efficient and energy-saving standards in the areas of lifestyle, industrial activi-

ties, and security activities. The two countries should lead the effort to formulate rules to prevent tensions among states from escalating over fishing rights and the acquisition of natural resources like oil and gas, water, and rare-earth minerals. They should also make efforts to diversify sources of supply and develop alternative technologies, and to unleash a “blue revolution” by sensitizing states in the Asia-Pacific region to cross-border water issues.

It is essential that nuclear energy be promoted without increasing the threat of nuclear proliferation and nuclear terrorism. Japan and the United States should work together to establish universal norms for the international nuclear business and the transaction of sensitive nuclear technologies and materials. The two countries should also press for more effective enforcement mechanisms and sanction measures, while endeavoring to solve ongoing proliferation concerns involving North Korea and Iran. In addition, China, Russia, India, and other nuclear powers should be persuaded to cooperate more closely with nonproliferation efforts, including the campaign for a world without nuclear weapons. Japan can take the lead in this area as a nonnuclear country, as demonstrated by its joint initiative with Australia to launch a high-level meeting in September 2010 of 10 nonnuclear weapon states.

Japan and the United States play important roles in the area of assisting developing countries. Through ODA, as well as trade and investment, they contribute not only to economic growth but also to enhancing social stability and thereby preventing failed and failing

states from becoming hotbeds of international terrorism and criminal networks and sources of proliferation for chemical, biological, radiological, and nuclear-related materials and technologies. In order to coordinate mutual roles and bilateral cooperation, the Japanese and U.S. governments should launch a 2+2+2 working-level dialogue among foreign policy, defense, and aid agency officials.

Reinforcing the Alliance’s Foundation

The Japanese debate on the alliance should focus on real policy issues rather than delving into abstract arguments about “dependence” and “equality.” To prevent the alliance from becoming a source of partisan conflict, a central support base needs to be built and maintained.

Within the Japanese government, the prime minister’s leadership is a prerequisite for strong alliance management. The establishment of a national security office (NSO) could contribute toward this end, with outside experts joining career government officials to determine policy approaches. Alongside a new NSO, a solid intellectual base for security policy debate should be developed and a community of security policy experts cultivated.

An effective national security community requires good intelligence, and the need for a robust Japanese intelligence capability has been pointed out for some time. Japan should first streamline its intelligence collection and analysis processes so that the proposed NSO could function as the main consumer of intelligence. For the intelligence process to take root, a legal

framework to protect sensitive information must be developed. Japan and the United States should also upgrade the interoperability of their intelligence, surveillance, and reconnaissance capabilities.

The basic notions of where Japan stands and where it is headed should be shared by the Japanese people. Tokyo and Washington should interact with and more fully articulate the enduring values of the alliance to the Japanese public. The United States should take additional measures to defuse local tensions stemming from the presence of American troops in Japan, and, whenever feasible, U.S.

bases should be co-located with Japanese bases to ease local concerns. Needless to say, Japan and the United States should make additional efforts to redress the disproportionate basing burden borne by Okinawa in the postwar years.

The strength of the alliance will depend on the long-term fiscal health of both countries. Japan and the United States should promote growth strategies compatible with a “green alliance” while advancing free trade agreements in the Asia-Pacific region. The economic partnership between Japan and the United States is indispensable to maintaining and promoting the liberal international order.

II. INTRODUCTION

The Japan-U.S. alliance has helped sustain peace and prosperity in the Asia-Pacific region for over five decades. Yet appreciation of this fact, much less a firm understanding of why and how the alliance ushered in an age of security and economic growth, has remained shaky in both Japan and the United States.

The liberal international order promoted by the Japan-U.S. alliance has provided a favorable environment in which many Asian countries have achieved economic wealth, democratic institutions, and regional cooperation. Such an order in the Asia-Pacific has been sustained by open access to the global commons, i.e., the sea, air, space, and cyber domains that no nation exclusively owns.

Particularly after the dramatic Sino-American rapprochement in the early 1970s, China has benefited the most from the international order sustained by the United States and Japan. Access to international markets and financial institutions, which are key elements of the liberal international order, along with China's own reform and open-door policies, has been indispensable to the impressive rise of China.

The reemergence of China, however, has caused a power shift in the international security landscape, to which the Japan-U.S. alliance must adjust. A favorable scenario is that China

not only continues to share the benefits and public goods provided by the Japan-U.S. alliance but also helps to maintain and promote an evolving liberal international order. However, some inauspicious signs, evident in Chinese words and deeds, call into question this promising forecast.

America's engagement in the Asia-Pacific and the robust forward presence of U.S. military forces in Japan have provided the deterrence and the capabilities necessary for the maintenance of regional stability. Such decades-long "old promises" are the core components of the alliance, and they remain as valid today as in the past. The Japan-U.S. alliance should now be regarded as one of the essential public goods for regional and global security.

Yet, the security environment is becoming increasingly complex. Terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction continue to pose grave threats to the international community. Failing and failed states have not only hindered state-building and economic development but have also become safe havens for transnational organized crime and terrorist organizations. Growing threats to the global commons could undermine the foundations of the world economy. In addition, climate change and competition over natural resources have emerged as new security challenges. The importance of such "new frontiers" compels Ja-

pan and the United States to upgrade their alliance to reflect today's security environment. Japan, as an advanced democracy with a strong civil society, has the potential to play a robust role on such new frontiers.

To effectively renew old promises and explore new frontiers, Japan and the United States need to reinforce and, in some cases, reform the infrastructure for alliance management. For its part, Japan should establish a strong coordinating body for national security policy, enhance its intelligence capabilities, and develop a vibrant security policy community. Together, Tokyo and Washington should promote public support for the alliance in Japan.

The long-term health of the alliance depends upon a strong economic foundation for both partners. Japan and the United States should cooperate in ways that will boost economic growth, the ultimate solution to the looming budget squeeze.

The bilateral alliance already plays a major role in providing the public good of regional and global security, and the role is only heightened by the enduring and emerging challenges and opportunities on the horizon. Given the 50-year legacy of the 1960 Japan-U.S. Security Treaty, the leaders of the two countries should declare their commitment to strengthening the partnership.

III. DEFENDING A LIBERAL INTERNATIONAL ORDER

Shared Objectives and Vision

The Japan-U.S. alliance has endured and remained vital for the two countries because it is based not only on mutual interests in security and healthy economies but also on common values and principles, such as democracy, human rights, free markets, freedom of navigation, and the rule of law. The two liberal economic powers have enjoyed prosperity under a stable international order in which human dignity is secured, the transport of goods and the transfer of money are predictable and safe, fair access to markets and resources is ensured, and disputes are peacefully settled without resorting to force.

Japan and the United States are not the only beneficiaries of this stable international environment. The postwar liberal international order has been accessible to any country, regardless of its economic system or political orientation vis-à-vis the United States and Japan. The rapid economic development and social modernization of East Asian countries, particularly China, was made possible due to sustained, open access to the liberal international order. The bilateral alliance has thus provided a sound basis for regional stability and prosperity.

The rise of China has begun to change the balance of power and the nature of politics in

the region as well as in the global community. It may affect either positively or negatively the stability and prosperity of the region, depending on the course that China will take.

The economic and social development of China is welcome. Both Japan and the United States enjoy extensive trade and investment relations with China, to the great benefit of both their economies. Likewise, China needs Japan and the United States to sustain its economic growth. The common interests of not only Japan, the United States, and China but also the rest of the global community dictate that the liberal international order be maintained to facilitate trade and investment, the exchange of people and information, and the transfer of technology in order to increase the welfare of all states. Japan, the United States, and China also share common concerns over diverse risks and threats to stability and prosperity, such as the increasing risk of non-state actors' illicit activities—including piracy and the smuggling of drugs, arms, and people—and humanitarian emergencies, including natural disasters. The three countries are expected to share the responsibility of coping with such risks and threats for themselves as well as for the region.

At this moment, a lack of transparency regarding China's strategic capabilities, doctrine, and intentions produces anxiety over the pos-

sibility of Chinese adventurism. In light of China's recent assertiveness in the East and South China Sea, it is unclear whether China will rise peacefully or seek regional military and political hegemony as it continues to gain power. Japan and the United States should attempt to shape China's policy preferences so that it will choose to work with and defend the liberal international order in tackling the various challenges facing humankind.

The Global Commons

A new core role that the Japan-U.S. alliance should serve is to maintain the liberal international order by making sure that the global commons are available to all nations in the world and not allowing the commons to be exploited by those who do not abide by liberal international rules and norms. International legal provisions governing the use of the sea, air, space, and cyber domains upon which Japan and the United States deeply depend remain works in progress or in some cases largely undeveloped.

The security of Japan and the United States depends on access to cyberspace and outer space. Credible and resilient communication and information networks in cyberspace are essential to sustain command and control of U.S.-deployed forces and the joint operation of Japanese and U.S. forces. Internet freedom is also a requisite for securing the liberal democratic values in which both Japan and the United States commonly believe. At the same time, cyberspace could be utilized by terrorists and other malicious actors to communicate.

Proper security cooperation must be developed with partners beyond regional and political boundaries.

Management of the global commons involves power politics, and therefore entails not only military power but also legal and diplomatic efforts. Thus, in dealing with this challenge, a holistic approach integrating military, legal, and diplomatic means must be established.

Norms and interpretations of international laws governing the sea and air are still emerging, which partly explains the difficulty of settling disputes over maritime and air interests. Japan and the United States should play a leading role in establishing norms and rules to manage the global commons, while also working closely with emerging economies.

Regional Security Architecture

In coping with possible threats and potential challenges against the liberal international order, an effective regional security architecture in Asia, built on the foundations provided by the Japan-U.S. alliance, is vital. Specifically, the role of the Japan-U.S. alliance should be contemplated beyond the bilateral context, and Japan should acquire the habit of engaging in political and strategic dialogues with its Asian neighbors regarding their assessment of the regional security situation, as well as the roles of the United States and the Japan-U.S. alliance in sustaining and promoting the liberal international order.

In fact, there is growing awareness of the need to raise the quality of security coopera-

tion among major Asia-Pacific countries. Japan, Australia, India, and South Korea have intensified security cooperation across most of their bilateral relations over the past years. Japan's security partnership with Australia, for example, is aimed at upgrading preparedness for humanitarian and peacekeeping missions. Furthermore, since the tsunami disaster, Cobra Gold exercises, which are held between U.S. forces and the Royal Thai Army, have functioned as multilateral regional exercises for humanitarian assistance, disaster relief, and peacekeeping. And since 2010, Japan has participated in the U.S.-led Pacific Partnership for medical activities and training with civil society.

Full-scale bilateral dialogue should be launched to create an inclusive regional security architecture embracing allies and other states with a common vision of security cooperation as well as cooperative formats that address specific policy needs. Japan and the United States should promote strengthened trilateral ties with countries espousing a common vision of the liberal international order, such as South Korea, Australia, India, Indonesia, and the Philippines. For example, under a security partnership, Japan and Australia conduct a trilateral security dialogue with the United States, while India, Japan, and the United States have held two joint exercises off the Malabar Coast in 2007 and 2009. Such trilateral frameworks are effective because of their relatively small membership and shared sense of mission and are unlikely to unnecessarily antagonize other countries. The partnership with India is im-

portant to secure maritime safety and sea lines of communication in the Indian Ocean. It is important that in some cases the United States function as the catalyst for the other two countries in a trilateral framework. The best example of this is the Japan-South Korea-U.S. trilateral relationship. After the sinking of the South Korean ship *Cheonan* by North Korea, theretofore lukewarm trilateral cooperation gained considerable momentum. It is time the three governments began discussing the possibility of trilateral cooperation to preserve stability on the Korean Peninsula and even anticipate a possible unification of the two Koreas over the long run.

Japan and the United States have played a leading role in promoting greater regional cooperation on nontraditional security issues that have recently emerged in the Asia-Pacific region. This should be further advanced, particularly through a mechanism for government-wide dialogue—including law-enforcement authorities—to increase capacity-building support for Southeast Asian countries.

Japan and the United States must exercise leadership on pending regional security issues by promoting region-wide cooperation and regionalism. The invitation of the United States to the East Asia Summit and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Defense Ministerial Meeting Plus should be universally welcomed, and the ASEAN Regional Forum mechanism should be strengthened.

IV. RENEWING OLD PROMISES

Traditional alliance functions—deterrence and crisis response—should be continuously updated to accommodate the dynamics of security in Northeast Asia. Maintaining stability in the Asia-Pacific region requires continued vigilance and deterrence against provocative behavior by North Korea and China’s arms buildup. The United States and Japan need to upgrade their policy coordination for the full range of North Korean scenarios, particularly amid rising concerns over the regime resilience of a nuclear-armed Pyongyang. China’s growing military capability and political clout may increase the country’s power and influence over the security order in Asia.

The Rise of China

The power balance in the Asia-Pacific region is undergoing dynamic change. The rise of China is the key component of such change, with China’s continued high annual economic growth enabling it to enhance its influence in regional and global affairs. If current trends continue for the foreseeable future, the configuration of power and influence over the security order in Asia will be determined increasingly by interactions with China and China’s own policy preferences. The pace and scope of China’s military buildup has also increased

China’s options for using military force to gain diplomatic advantages or solve disputes in its favor.

The rise of China is also changing the trilateral relationship among the United States, Japan, and China. Whereas the United States remains considerably stronger than China on every dimension of national power, the balance of power has been tilting toward China in the Sino-Japanese relationship. In the East China Sea, bilateral boundaries of air and sea superiority are constantly moving eastward with the rapid increase in the air and naval capability of the People’s Liberation Army (PLA). Since Japan’s relative capacity to deal with the rise of China unilaterally will increasingly decline, as will that of the United States, Tokyo and Washington will need to make more effective use of their respective portfolios of alliances and partnerships in Asia.

By the same token, Japan-U.S.-China trilateral dialogue should be promoted. By conducting a trilateral dialogue with China on an ongoing basis, it will be possible for Japan and the United States to not only strengthen ties with China but also to become more alert to changes and create frameworks to deal with contingencies. The trilateral dialogue should include the management of the global commons. China benefits significantly from access to the global commons, particularly the air and

maritime domains. After all, without secure transportation links to foreign markets and sources of raw materials, China's economic growth would stall. In the context of a trilateral dialogue, Tokyo and Washington should persuade Beijing that it has a vested stake in sustaining the global commons as presently constituted.

Korean Peninsula

With emerging concerns over the current stability and long-term prospects of the regime in Pyongyang, developments inside North Korea constitute a potential source of crisis. The continued development of nuclear weapons and delivery systems, the proliferation of nuclear weapons to other states, sudden regime collapse, a military coup, civil war, an outpouring of refugees, and humanitarian catastrophe are just some of the potential developments. In order to minimize the instability caused by North Korea, it is essential that there be tight policy coordination among the United States, Japan, and South Korea, along with other stakeholders, such as China and Russia.

During the fragile phase of North Korea's leadership transition, Japan and the United States should continue to encourage North Korea to abandon its nuclear weapons program and to become a constructive member in the region. While guiding Pyongyang toward this path, Japan and the United States should emphasize a renewed bold approach by combining multilayered forms of pressure to significantly raise the price of North Korea's continuing nuclear ambitions. Leverage should be

sought by several means, including: (1) a strengthened U.S. forward military presence in Northeast Asia, (2) tightened conditionality on Chinese economic assistance to North Korea, (3) ever-deeper economic and financial sanctions adopted through UN Security Council resolutions, and (4) rewards and compensations (for instance, security assurances, normalized relations, and energy assistance) agreed upon in the Six-Party Talks.

To encourage China to join an effective sanctions regime, it is essential to create a framework designed to minimize the specific risks that China wishes to avoid: (1) an extreme reaction from Pyongyang, leading to a military confrontation, (2) North Korean refugees pouring over the border into China, and (3) the collapse of the current regime leading to U.S. forces occupying the entire Korean Peninsula and confronting China along the Yalu River.

The key components of such a framework would include: (1) upgraded Japan-U.S.-Korea trilateral coordination, such as the Security Consultative Committee (2+2+2) for intelligence sharing and joint planning for contingencies, (2) multilateral cooperation for controlling borders and dealing with refugees if a mass exodus were to occur, and (3) independent, parallel efforts by concerned parties to devise plans and systems for maintaining order, securing nuclear weapons, and restoring government in the event that the current regime in Pyongyang collapses.

Crafting Tailored Regional Deterrence

The Quadrennial Defense Review (QDR) 2010

called for reinforcing U.S. commitments to allies and partners with new tailored, regional deterrence architectures that combine U.S. forward presence, relevant conventional capabilities (including effective missile defenses and counter-WMD capabilities), and continued commitment of extended nuclear deterrence. As the Nuclear Posture Review (NPR) claimed that the United States will de-emphasize the role of nuclear weapons, nonnuclear capabilities will play a vital role for enhancing extended deterrence and reducing the regional scope of maintaining nonstrategic nuclear weapons. In this regard, it is important to renew the scope of the Japan-U.S. alliance by reconfiguring the roles, missions, and capability-sharing between the two armed forces by conducting bilateral nuclear and conventional deterrence consultations.

Clear statements by the U.S. government about the scope of its alliance obligations also contribute to credible tailored deterrence. Secretary of State Hillary Clinton's remarks that territories under the administration of Japan, such as the Senkaku Islands, are subject to Article 5 of the Mutual Security Treaty, which obligates the United States to protect Japan in the case of an armed attack, have helped to sustain deterrence in an area that has become a flashpoint between Tokyo and Beijing.

The steady implementation of the realignment initiatives articulated in the "United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation" (U.S.-Japan Security Consultative Committee, May 1, 2006, reconfirmed in "Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee," May 28, 2010) is of

vital importance to maintaining the credibility of regional deterrence. The government of Japan needs bipartisan consensus to maintain a stable and resilient U.S. presence in Japan while considering innovative solutions to reduce the burden on local communities. While reaffirming the foundations of U.S. bases in Japan, it is also important to diversify stationing options and increase U.S. access to facilities throughout the Asia-Pacific region, including in South Korea, the Philippines, and Guam. The regional networking of U.S. bases and facilities will enhance the flexibility of the U.S. response in a crisis and foster the streamlining of regional supporting functions for the U.S. forward presence.

Japan's indigenous military capability is also an essential component of the Japan-U.S. tailored deterrence. The SDF's capability to deal with possible North Korean aggression and to contribute to a balance of power in the East China Sea reinforces the joint deterrent structure. Japan should rebalance the SDF's force structure in order to augment such capabilities. The procurement of next-generation maritime patrol aircraft and long-haul, unmanned aerial vehicles to improve Japan's intelligence, surveillance, and reconnaissance (ISR) capability is essential. So is Japan's procurement of additional air/sea capabilities, including more diesel attack submarines, a near-term replacement for the F-4EJ fighter, and naval mines. Japan-U.S. cooperation on procurement, industrial cooperation, and next-generation technology, such as in outer space, should be further promoted. Japan-U.S. defense industrial cooperation covering the procurement of

next-generation weapon systems, especially advanced missile defense and the F-35 fighter, will be critical.

The nuclear deterrence provided by the United States is the crux of its deterrent strategy in the Asia-Pacific region, and this should be maintained in the future. The United States and Japan should actively craft the regional deterrence architecture cited in the NPR. Should the United States advance deterrence talks with China for enhancing “strategic stability,” the newly initiated Japan-U.S. policy dialogue on nuclear deterrence should be fully utilized. The two allies should also discuss potential confidence-building measures they can implement vis-à-vis China with a view to advancing nuclear disarmament in Northeast Asia.

In sum, Japan, the United States, and China are now deepening their economic and strategic interdependence. However, the modalities of the relationship are still under development. The unstable state of the alliance over the past year may have encouraged China to take bold action. Therefore, what the allies should do, in order not to continue encouraging assertiveness, is to renew the alliance to fit the new realities of changing global and regional strategic dynamics. The task is not only to build appropriate physical capabilities for deterrence and construct a new deterrence architecture consisting of appropriate nuclear and conventional forces and diplomatic (legal and developmental) efforts, but also to develop a stable, well-coordinated alliance management mechanism between Japan and the United States with a shared vision for the peace and stability of the region.

Ensuring Maritime Security

What China claims as its core national interest is expanding. This can be explained by China’s growing confidence in its modernized military capability. China is rapidly developing a blue-water navy. It has also built up anti-access and area-denial capabilities along its coastal areas and beyond. China has indicated that the South China Sea is a core national interest—and the fact that China has used the same expression with respect to Taiwan and Tibet indicates the priority it now assigns to the South China Sea, raising concerns among some countries in the region.

In the settlement of oceanic border issues, China appears to apply principles of international law selectively. China insists on the theory of the natural prolongation of the continental shelf in the oceanic boundary demarcation with Japan, but when demarcating an oceanic boundary with Vietnam, China agreed to draw a median with equal areas on both sides. China also employs different principles in the East China Sea and the South China Sea. Such inconsistent use of different legal principles suggests that China is employing international law as a tool to unilaterally pursue its maritime rights and interests.

China’s increasing naval power and continued arbitrary interpretation of international law could come to obstruct the freedom to operate on the high seas in the Western Pacific. This situation requires Japan and the United States to construct a comprehensive strategy, combining military, legal, and political engage-

ment approaches. Sustained multilateral dialogue is vital to helping to resolve disputes before they erupt into conflict.

In terms of maritime routes, the sea lines of communication stretching from the Indian Ocean to the Western Pacific are of vital importance to the global economy. To maintain the freedom of navigation, Japan and the United States should not only take measures, but also promote naval capacity-building among littoral countries in Southeast Asia. The United States Congress should ratify the United Nations Convention on the Law of the Sea, given the tremendous stake the United States has in a rules-based system and the possibility that down the road newly risen powers may wish to rewrite international law altogether.

Multilateral cooperation in East Asia and the Pacific is creating significant maritime networks, reinforced through efforts by the United States and Japan. The Proliferation Security Initiative, for example, was proposed by the United States with Japan as one of the core

members. Japan has contributed to this mechanism by participating in and hosting the joint exercises, and hosting outreach activities in Asia. The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP) is an example of a Japanese initiative to promote functional cooperation in the maritime domain, and it contributes to safe navigation in the region.

With regard to competing sovereignty claims in the South China Sea, Japan and the United States can promote peaceful dialogue among countries involved in the dispute and encourage ASEAN and China to make progress on confidence building measures (CBMs) that were part of a 2002 voluntary code of conduct; those CBMs have thus far only languished, and some view the declaration itself as in some jeopardy. Also, both governments can start discussions with New Delhi on cooperation in the Indian Ocean under the umbrella of a formal U.S.-Japan-India trilateral dialogue.

V. EXPLORING NEW FRONTIERS

The alliance must also function effectively at “new frontiers.” New frontiers include the growing threat posed by vulnerable and failed states, as well as their impact on international security; the provision of humanitarian assistance and responses to natural disasters and infectious diseases; piracy countermeasures; WMD nonproliferation and disarmament; and peace-building and nation-building efforts. The areas where Japan’s global civilian power can play an important role are expanding. Thus, both countries should pursue new roles for Japan. With a high sense of mission and interoperability based on experience, Japan-U.S. cooperation can function as the core foundation on which to secure human dignity, peace, and prosperity in this region. As the building blocks for regional and global security, there is no substitute.

Humanitarian Assistance and Disaster Relief

Victims of natural disasters around the world are concentrated in Asia, and the frequency of such disasters is likely to increase in the years ahead. Consequently, providing security against natural disasters is a priority issue in the region. According to the White Paper on Disaster Management of the Japanese government, from 1978 to 2007 Asia accounted for about

37 percent of natural disaster events, 89 percent of disaster victims, and 59 percent of disaster deaths.

Both Japan and the United States have long provided core assets for humanitarian assistance and coping with disasters. As shown in the case of December 2004 tsunami, the capabilities of the U.S. Navy and the Japan Maritime Self-Defense Force (JMSDF) can contribute to “strategic lift” in responding rapidly to disaster and humanitarian crises. Japan-U.S. bilateral security cooperation can form the core infrastructure with its high interoperability and continuous exercises and exchanges. This role in mitigating and responding to natural disasters will continue to be important in the future.

The need for U.S. involvement is especially great given that most new security challenges in Asia have a maritime component, and the United States is the most effective naval peacekeeper. Put simply, to have security groupings that do not include the most efficient available naval assets does not make sense. U.S. forces in Japan, the SDF, and related agencies of the Japanese government should enhance their dialogue on contingency scenarios in Japanese territory and surrounding regions.

There is room in both countries for further cooperation with the private sector, and Japan’s participation in the U.S.-led Pacific Partnership from 2010 is welcome. U.S. forces

and the SDF should enhance their dialogue with civil society. Japan should improve the legal grounds and operations of the SDF so it can participate more broadly in civilian activities, such as repairing schools and providing vocational training. Coordination with Official Development Assistance (ODA) should be enhanced to enable an “All-Japan” response.

A seamless response capability involving both the military and civil society is crucial. Japanese experience in humanitarian and disaster relief constitutes an important asset for the two countries in contributing to human dignity in East Asia and the Pacific. For example, Japan has succeeded in preparing a platform for contingency scenarios through a cross-sectoral approach involving private businesses and central and municipal governments. This pooled expertise includes ex-ante coordination and simulation, post-disaster rapid investigation, logistics, and need-based care. Such experience is now being transplanted to other East and Southeast Asian countries through collaboration among civil societies. This network of platforms would enhance the region’s crisis-response capability. Japanese civil society can serve as the core foundation for such an East Asian crisis-response network. Some institutions have already registered with the United States Agency for International Development (USAID) to contribute to U.S. disaster relief efforts in this region. Also, Japan has extensive experience in dealing with floods, drought, and earthquakes, and the technologies it has developed can be of great benefit to the United States as well. The Japanese and U.S.

governments should explore the possibility of utilizing such expertise in the event of a natural disaster in the United States.

Climate Change, Energy, and Natural Resources

Dialogue to reduce greenhouse gas emissions, deal with the effects of climate change, and use Japan’s environmental expertise to realize a more energy-efficient world should be strengthened through technological cooperation. The bilateral relationship should function as a “green alliance” for the global good.

The two governments should work together to establish universal energy-efficient and energy-saving standards in the areas of lifestyle, industrial activities, and security activities. Moreover, development assistance can be jointly implemented to establish a kind of model “green” economy for relatively small states with more energy-efficient, eco-friendly economic activities (including introduction of smart grids, renewable energy, and other technologies).

Japan and the United States need to prevent tensions among states from escalating over the acquisition of natural resources like fuels, materials, and rare-earth minerals. There is also a need to ensure that competition for the acquisition of such resources will not threaten international peace and prosperity. China’s current corner on the market for rare-earth minerals poses a challenge to Japan, the United States, and the larger international community. Efforts should be made by both

Japan and the United States to diversify sources of supply and develop alternative technologies. Another major component of managing minerals issues is forming good relationships and sharing information with private businesses. This seems to happen much more fluidly in Japan. A bilateral dialogue encompassing Japan's Ministry of Economy, Trade, and Industry, Japanese corporations, and their American public- and private-sector counterparts is in order.

With water scarcity looming across Asia, Japan and the United States should work together to unleash a "blue revolution." To begin, they should sensitize the states in the region to cross-border water issues, which today remain a low priority for them.

Nuclear Nonproliferation

It is essential that nuclear energy be promoted without increasing the threat of nuclear proliferation and nuclear terrorism. The two countries should therefore work together to solve ongoing proliferation problems, including those involving North Korea and Iran. Universal norms should be established for the international nuclear business and the transaction of sensitive nuclear technology and materials along with effective enforcement mechanisms and sanction measures. A "proliferation-resistant" market should be established for the nuclear industry by introducing criteria for transactions based on the "3S" concept of safety, security, and safeguards.

China, Russia, India, and other major players should be persuaded to cooperate with

the same norms and "codes of conduct" for solving proliferation problems and containing future proliferation risks. In doing so, Japan and the United States need to bear in mind that such a coalition should not undermine the effectiveness of countermeasures against proliferators, such as sanctions.

The goal of a "world without nuclear weapons" needs to be promoted by reducing nuclear threats of all kinds while establishing and maintaining a stable strategic relationship among the major powers. It cannot be achieved only through American initiative or unilateral action by the United States. The two allies must make efforts to keep nuclear threats from rising in Asia by preventing the buildup of nuclear and missile capabilities. As China becomes a key player in regional and global nonproliferation and disarmament efforts, it is critical that the allies involve China in establishing a globally cohesive approach toward the objectives of nuclear nonproliferation and a world without nuclear weapons. It is also important to consider cross-regional relations. In this respect, containing the nuclear arms race in South Asia is critical to East Asia, as China may be prompted to counter the rise of India's nuclear capability.

Although the goal of a nuclear-free world is not achievable in the near future, leveraging this objective can help set the stage for achieving stability with a reduced nuclear threat rather than tempting other nuclear-weapon states to seek nuclear parity vis-à-vis the United States. To pursue this goal, it is essential to involve all the nuclear-weapon states and to give

careful attention to the establishment of stable strategic relationships. In addition, the joint initiative by Japan and Australia to launch a high-level meeting in September 2010 of 10 nonnuclear-weapon states should be given due attention. This initiative could help establish a global consensus on a balanced approach to maintaining a stable international security environment and reducing the role of nuclear weapons. Efforts by Japan and the United States must be complementary in order to achieve a safer world with fewer nuclear weapons.

Development and Aid Policy

Japan and the United States are huge providers of ODA for the world, though they have often not received credit for their efforts to counter poverty and create sustainable economic growth. Rejuvenated development programs in each country can contribute to the Millennium Development Goals while also addressing some of the most difficult challenges—such as those relating to fragile states, climate change, and infectious diseases—emerging from the developing world. For instance, failed and fail-

ing states can become hotbeds of international terrorism and criminal networks and also sources of the proliferation of chemical, biological, radiological, and nuclear-related materials and technologies. It is important during peacetime and post-conflict and post-crisis periods for the international community to engage in bringing social stability to and restoring economic growth in these states. Japan and the United States should share their perspectives on development and strategically coordinate their funding for development projects.

The Japanese and U.S. governments should launch a 2+2+2 working-level dialogue among foreign policy, defense, and aid agency officials. Of ongoing importance will be capacity building in the domain of law enforcement, such as security sector reform and efforts to shore up maritime safety. The Japanese government should expand the scope of the ODA Charter to enable the implementation of development assistance that contributes to the above objectives and examines a broad range of support measures for law enforcement and public security. Such efforts will strengthen the liberal international order.

VI. REINFORCING THE ALLIANCE'S FOUNDATION

In light of the changing political landscape, Japan needs to establish alliance management institutions that can withstand the turbulence of a change in government. Such mechanisms must be able to preserve a certain degree of continuity and be flexible enough to accommodate new ideas.

Different policy outlooks in a two-party system are precisely what make the system dynamic. The issue of the alliance will naturally be part of the debate. However, the debate should focus on real policy issues rather than delving into abstract arguments about whether Japan and the United States are “equal partners.” The alliance is too important for it to become a subject of partisan fighting solely for the purpose of political gains.

In order for Japan to have a lively debate on national security and alliance-related matters, a central support base for the alliance needs to be built and maintained. An institution is needed to foster a bipartisan consensus. Despite the existence of many good ideas regarding Japan's national security, the will to implement these ideas is lacking.

Strengthening alliance management institutions should be part of a larger effort to reinforce the alliance's foundation. This effort should include cultivating a more vibrant security policy community in Japan, enhancing in-

telligence capabilities, promoting Japanese public support for the alliance, and restoring fiscal health.

Establishing a National Security Office

In order for the prime minister of Japan to exert leadership, he or she will need support from a formal national security institution that he or she feels relatively comfortable with. The Security Council that exists now under the Cabinet is too rigid and formal and unable to function as a policy-generating institution. Launching a strong national security coordinating body would create the natural platform for this effort. The proposed national security office (NSO) could serve both as an agent for continuity and change where outside experts could join with experts in government to determine a policy approach. This would anchor the outside experts firmly to reality while at the same time exposing governmental experts to new sources of ideas. The establishment of the NSO will hopefully foster a national-security-conscious leader—possibly the most important side effect.

Broadening the Intellectual Basis for Security Policy

As we recommend the establishment of an NSO, we do recognize that, as of now, Japan lacks a policy culture and infrastructure to enable outside experts to participate in such an institution as formal members.

Japan has only a limited number of experts who specialize in national security issues and policy. Their mobility is low, and too many of them see their career as being static. They are dispersed across universities, think tanks, the media, political parties, and private enterprises. A sense of community among these people should be cultivated, as this would contribute to policy-generating discussions and help promote a bipartisan consensus on Japan's national security policy as well as U.S.-Japan security policy. It will be difficult to expect this community to evolve into a pool of potential NSO staffers overnight. However, without the broadening of the intellectual basis for security policy, smooth transitions of government in Japan will be quite difficult.

Enhancing Intelligence Capabilities

The need for a robust Japanese intelligence capability has been pointed out for some time. Although the need for such a capability should be continuously emphasized, Japan should first streamline its intelligence collection and analysis processes so that the NSO could function as the main consumer of intelligence. Japan already collects vast amounts of unprocessed intelligence and tactical intelligence. However, this intelligence is not fully utilized in the context of broader national security deci-

sion-making. For the culture of intelligence to take root, a legal framework to protect sensitive information has to be developed as well.

While intelligence is no doubt at the heart of the alliance, cooperation in this field is not sufficient. As the nature of the threat both allies face becomes more fluid, upgrading the interoperability of ISR becomes ever more critical. Furthermore, beefed-up ISR cooperation could boost the level of trust between Japan and the United States and will no doubt enhance interoperability in other areas.

Promoting Domestic Support for the Alliance

Japan has avoided robust public discussion on the alliance and national security matters for some time, leaving the issue to bureaucrats and a handful of experts. In many other democracies as well, the core of national security discussions and day-to-day management of national security issues are handled by career government officials. However, the basic notion of where the country stands and the direction of where the country is going are shared by the people and those who are actually making policy. In the case of Japan, the chasm between the two groups is quite wide.

The dispute over where to relocate Futenma, a U.S. Marine base on Okinawa, became so explosive in the first year of DPJ rule in part because of a lack of domestic dialogue on security issues. Tokyo and Washington are entering an era in which engagement with the Japanese public, as well as greater public ac-

countability, is becoming essential to alliance management.

As a starting point, both governments need to articulate unequivocally the enduring value of the alliance. While both governments retain the right to consider changes to the shape of U.S. forces in Japan, they should make abundantly clear that a long-term military presence is a core value of the alliance.

The United States must take additional measures to defuse local tensions stemming from the presence of American troops in Japan. It can encourage support for U.S. bases (or at least reduce resentment) by granting local Japanese governments the right to conduct environmental inspections of American military facilities, an idea broached by the U.S.-Japan Security Consultative Committee in May 2010.

Whenever feasible, U.S. military bases should be co-located with Japanese bases to ease local concerns. Co-location has already occurred in Yokota with the groundbreaking establishment of a bilateral joint operations and coordination center. Co-locating bases not only carries political advantages; it will also contribute to greater interoperability between the U.S. military and the JSDF.

Japan and the United States can help redress the inordinately heavy burden borne by Okinawa in the postwar years by cooperating on the vitalization of the Okinawan economy and society. This should be premised on a recognition of the burden Okinawa has shouldered, something the broader Japanese public should more fully discuss. To develop the island's economy, the two governments should

scale up an experimental “smart grid” in Okinawa into a Green Okinawa initiative. This would entail making further investments to improve the island's energy efficiency and promote the use of renewable power sources like solar and wind, and eventually provide a sound infrastructure for sustainable economic growth of the prefecture.

Restoring Fiscal Health and Deepening the Economic Partnership

Over the long term, the strength of the alliance will depend on the fiscal health of both countries. Japan's declining and aging population, coupled with a national debt approaching 200 percent of gross domestic product (GDP), will likely reduce its potential to cooperate with the United States on a range of regional and global challenges and create pressure to reduce the amount of host nation support Japan provides. Fiscal constraints could also limit America's capacity and willingness to contribute to the alliance. With a mushrooming national debt and demands for more and more social spending, the United States may diminish its foreign commitments, including the military capabilities it brings to the alliance.

Consequently, implementing policies to brighten the respective fiscal outlooks of both Japan and the United States is essential to the future health of the alliance. The two countries can cooperate in ways that will boost economic growth, the ultimate solution to the looming budget squeeze.

Japan and the United States remain world

leaders in clean energy and already have a program of cooperation under the moniker of a “green alliance.” Existing initiatives such as “smart grid” cooperation and energy conservation can be expanded and new ones launched, including cooperation on safer ways to process nuclear waste. In the healthcare field, Japan and the United States can partner in areas such as pharmaceuticals, medical devices, and diagnostic instruments.

Another sector that could deliver economic growth to both countries is the building of “green infrastructure.” Japan, for instance, can help bring the United States into the 21st century by partnering with it to improve public transportation. Japan and the United States should accelerate consideration of public infrastructure projects, which would create jobs in both countries, enhance the overall competitiveness of the American economy, and renew the bonds of affection that undergird the alliance.

Trade remains a key avenue for achieving sustained economic growth. Japan and the United States should cooperate to expand export opportunities in emerging markets. There is also a need to reinforce trade rules and ensure a fair trading system in light of the “new

mercantilism” that has emerged following the global financial crisis.

Both countries should take the lead in further establishing free-trade agreements (FTAs) and economic partnership agreements (EPAs) in the Asia-Pacific. More specifically, Japan should participate in and join the United States in promoting the Trans-Pacific Partnership (TPP) and thus make progress on the FTAAP (Free Trade Agreement of the Asia-Pacific), as was agreed upon by APEC. The proposed free-trade agreement between the United States and South Korea should be finalized, and a Japan–South Korea free-trade agreement should also be established. These arrangements would serve as the economic foundations of the liberal international order.

In this light, Japan and the United States should also coordinate their efforts so that China will abide by the principles of free and fair trade and adhere to the World Trade Organization’s principles and rules. They should also cooperate to counter Beijing’s attempt to extract technology from foreign firms as the price for operating in the Chinese market and step up pressure for a revaluation of the renminbi by rallying other members of the G-20.

VII. CONCLUSION

Enhancing the Alliance's Network Effect to Strengthen the Liberal International Order

Over the past 50 years, the Japan-U.S. alliance has transformed World War II foes—one victorious and the other defeated—into genuine friends, enabled both to emerge triumphant from the Cold War, and ushered in a number of “economic miracles” in the Asia-Pacific region by serving as a stabilizing force.

But the alliance was not always free from internal discord; it experienced rough patches on a number of occasions. Looking across the past five decades, these include the protest movement of 1960, the “Nixon shock” of 1971, a series of bilateral trade disputes from the late 1980s to the early 1990s, the Gulf War of 1990–1991, the rape of a 12-year-old schoolgirl by a U.S. serviceman, the North Korean missile crisis in the mid-1990s, and most recently, tensions over the relocation of the Marine Air Station at Futenma following the rise of the Democratic Party of Japan to power in 2009.

The alliance persevered despite these difficult periods, and overall, the trend has been a deepening of cooperation and trust between U.S. forces and Japan's Self-Defense Forces.

The postwar Japan-U.S. alliance should be regarded as one of the most notable “success stories” in the history of alliances. However, it

is likely to come under even more severe tests in the 21st century.

Destabilizing factors have emerged in Asia in the shadow of the region's economic growth. The expansion of the region's economy has been accompanied by a military buildup that is beginning to threaten the stability and safety of the maritime commons. A future vision for the regional order, notably in the Korean Peninsula, remains hazy. The Japan-U.S. alliance will need to lend even greater stability and deterrence to the Asia-Pacific region than ever before.

The international security climate is undergoing rapid change, as China moves toward superpower status, emerging economies gain greater clout, and international relations become increasingly multipolar. The world must also adapt to ongoing globalization, climate change and natural resource competition, the prevalence of failed states and terrorism, and the proliferation of nuclear and other weapons of mass destruction. Threats to the international community are diversifying and becoming more diffuse, and both military and nonmilitary responses are needed to meet such challenges. The bilateral alliance, too, must quickly adapt to meet the needs of a changing world.

The most important role of the alliance in the 21st century will be to maintain the liberal

international order and open new horizons. In this context, China must more fully share the responsibility for maintaining and building this order as a partner rather than simply enjoying its fruits. Prompting China to take such action will require that the alliance remain strong and that further cooperation be promoted with other Asian countries.

For example, the Japan-U.S. alliance will need to be expanded to incorporate policy dialogues with South Korea, Australia, India, Indonesia, the Philippines, and China. Such dialogues can be likened to enhancing the network effect of the alliance for the purpose of maintaining the liberal international order. Such an enhanced alliance will be better able to deal with and overcome the diversifying challenges in the global community.

We have termed these areas the “new frontiers” which Japan and the United States can explore. By bringing together each country’s respective strengths, Japan and the United States will be better able to maximize their contributions to and roles within the alliance. For instance, Japan can contribute its expertise as a global civilian power in such areas as development assistance and peace-building, achievement of a low-carbon society and water resource management, disaster and humanitarian relief, and nuclear nonproliferation and disarmament.

Leveraging comparative strengths does not entail an absolute division of labor; we recognize that the bilateral alliance is, in essence, a military alliance. We are not recommending that the allies passively respond to a

changing external environment but that they actively seek a peaceful and prosperous world by engaging more closely and working together with other countries.

Polls show that the public in both Japan and the United States broadly supports the alliance. A 2009 Japanese Cabinet Office survey revealed that nearly 80 percent of respondents believed that the security treaty with the United States contributes to Japan’s peace and safety. And a 2010 survey conducted by the Chicago Council on Global Affairs showed that Americans viewed Japan in the third most favorable light among 22 key countries, behind only Britain and Germany. Such support is indispensable for the continuation of the alliance. But understanding and support must also be sought for missions and roles that will keep the alliance viable in the 21st century—namely, the renewed “old promises” and the “new frontiers.” Not enough has been done to solicit popular support for cooperation in these areas.

What is important now is to exercise greater political will and leadership over national security and alliance policies, both in Japan and the United States. The durability of the bilateral alliance in the 21st century will hinge on the will of political leaders to deepen the relationship and to achieve bipartisan support for it through vigorous political leadership. A supporting mechanism to provide the necessary information for appropriate decision-making and to accumulate specialized expertise is necessary on the Japanese side.

This joint statement does not make any direct recommendations regarding the Futen-

ma relocation issue. This is not because we consider Futenma merely to be a “local issue” that has no place in discussions of the strategic dimensions of the alliance. Indeed, we believe that Futenma is strategically linked to questions about the very nature of the alliance and how it should evolve. We are concerned about the inordinate burden Okinawa is being asked to bear in maintaining the alliance due to the island’s geopolitical and strategic importance. Alleviating this heavy burden is both a bilateral issue and one to be addressed by Japan on its own.

The study group wanted to avoid, however, falling into the trap of suggesting a replacement site for Futenma, whether it be elsewhere in Japan or somewhere abroad. Proposing specific recommendations on Futenma would have been unhelpful to both governments and would have focused attention away from the rest of the joint statement.

Former Secretary of Defense William Perry once remarked to an aide that the Japan-U.S. alliance has “a structure like a reverse pyramid,” as symbolized by the concentration of U.S. bases in Okinawa. Such pyramids have substance but are very precarious, resting on their tiniest, thinnest, and most precarious

point. As Perry said, “There has to be a whole team of people on both sides of the Pacific . . . holding and steadying the pyramid.” The key to simultaneously maintaining deterrence and reducing the impact of U.S. bases on local residents will be alliance management that enables the reinforcement of alliance functions with the broad understanding of the public and that is accompanied by persistent efforts, both bilaterally and domestically, to reduce Okinawa’s burden.

This joint statement is not a fanciful “wish list” of actions that we hope the two governments will implement. Rather, it contains realistic policy recommendations generated by the Japan-U.S. study group conducted by the Tokyo Foundation and the Center for a New American Security. If, as the statement urges, the leaders of the two countries renew the alliance’s “old promises,” broaden the alliance’s scope to encompass ‘new frontiers,’ and strengthen the alliance’s foundation, the alliance between Japan and the United States will continue to constitute a major pillar of the liberal international order and will no doubt serve as a guiding light for the international community of the 21st century.

東京財団・新米国家安全保障センター
日米同盟の在り方に関する共同研究プロジェクト

**「従来の約束」の刷新と
「新しいフロンティア」の開拓
日米同盟と「自由で開かれた国際秩序」**

2010年10月27日
(正文は英語)

東京財団

刊行によせて

東京財団理事長 加藤秀樹

歴史的と言われた政権交代から1年半。日本政治にはさまざまな変化が起こっています。政治決定プロセスが大きく変化し、そのことに政治家も、官僚も、そして有権者も、未だに戸惑っているように見えます。外交や安全保障の分野も例外でなく、日々変動する国際情勢も相まって、日本は何に対してどう対応すべきか見失い、右往左往しているように見えます。

本来、外交は国内の日常生活と切り離せるものではなく、国際社会での日本の立ち位置はすべて私たちの暮らしの延長にあるはずで、暮らしの安心・安全を確保することの基盤として国家の安全保障も存在しているのです。

このように考えてみると、昨年来の普天間問題をめぐる日米関係への懸念など、われわれは少し目前の事態の乗り切り方に目を奪われ過ぎではないでしょうか。もちろん、日々起こる懸念や危機に対して現実的に対処していくことも大変重要なことで、怠るべきではありません。じっさい東京財団では、各国情勢のフィールドワークに重点を置いた研究（ユーラシア情報ネットワーク）で積極的に情勢分析を行ってまいります。

しかし、そのことにばかり追い立てられていると、本来目指すべき方向性を見失う危険もあります。日米同盟の「進化」を言うなら、その前に戦後60年たっても、なお日米同盟が必要なのはなぜか、その基盤を問いなおしてみる必

要があるのではないのでしょうか。

このような疑問を感じていたのは、東京財団だけではありませんでした。米国の東アジア政策を主導するカート・キャンベル米国務次官補が創立したCNAS（Center for a New American Security. 新米国安全保障センター）も、米国の外交政策に照らしたアプローチで、同盟の意義と方向性を確認したいと考えていたことから、2010年4月より、東京財団とCNASによる合同セミナーという形で研究会を開始しました。これは従来東京財団が手掛けている外交・安全保障研究とは少し趣を変え、歴史も文化も政治制度も国益も異なる日本と米国の関係を、日米の政策シンクタンクによる対話によって検証し、一つの声にしようという実験的な試みです。

また、この共同研究にはもう一つの狙いもあります。それはこのような政策対話を通して日米双方の若手研究者の間に個人的な交流を構築し、経験豊かな世代から若手へと知見やネットワークをつなげていくということです。

日米同盟に関する概念的骨格といえ、ナイ・アーミテージレポートが有名ですが、これまで日本側の同盟に関する理念の発信はほとんど行われてきませんでした。今回の共同提言がいろいろな意味で、バランスのよい日米関係の一つの好例となることを自負しています。

2010年10月27日

メンバーリスト

【東京財団】

- 船橋洋一（朝日新聞社主筆）
添谷芳秀（慶応義塾大学教授、「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」メンバー）
秋山信将（一橋大学大学院法学研究科および国際・公共政策大学院准教授、日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター客員研究員）
神保 謙（東京財団研究員、東京財団新しいアジアの安全保障プロジェクトリーダー、慶応義塾大学総合政策学部准教授）
中山俊宏（青山学院大学国際政治経済学部教授、日本国際問題研究所客員研究員、東京財団現代アメリカ研究プロジェクトメンバー）
大西健丞（ジャパン・プラットフォーム理事、ピースウィンズ・ジャパンおよびシヴィック・フォース・ジャパン代表理事）
佐橋 亮（神奈川大学法学部准教授、東京財団新しいアジアの安全保障プロジェクトメンバー、東京財団・GMFフェロー）
齋木尚子（日本国際問題研究所副所長）
豊田正和（日本エネルギー経済研究所理事長、元経済産業省経済産業審議官）
星野俊也（大阪大学大学院国際公共政策研究科教授）
今井章子（東京財団研究員兼広報渉外担当ディレクター）

【新アメリカ安全保障センター】

- パトリック・クローニン（CNAS上級顧問、アジア太平洋安保プログラム上級ディレクター）
リチャード・アーミテージ（元国務副長官、アーミテージインターナショナル代表、CNAS理事）
デービッド・アッシュャー（CNAS非常勤上級研究員）
ウィリアム・ブルックス（ジョンズホプキンス大学SAIS日本研究非常勤教授）
ウィリアム・クローリー（防衛分析研究所[IDA]研究員）

- ジェイムス・デレイニー（防衛分析研究所[IDA]顧問）
アブラハム・デンマーク（CNASフェロー、アジア太平洋安保プログラム・ディレクター）
トーマス・フィンガー（スタンフォード大学フリーマン・スボグリ国際問題研究所特別研究員）
リチャード・フォンテイン（CNAS上級研究員）
ポール・ジアーラ（グローバル戦略と変革・代表）
マイケル・グリーン（CSIS上級顧問兼日本研究チエア、ジョージタウン大学准教授、CNAS顧問）
ブレンダ・ハンター（ポトマック財団・理事長上級補佐）
ローレン・ヒューイット（独立コンサルタント）
ティモシー・キーティング（米国太平洋軍司令部・元司令官）
ダニエル・クライマン（CNASアジア太平洋安保プログラム客員研究員）
ジェフリー・ルイス（新アメリカ財団・核戦略および不拡散構想・ディレクター）
ダニエル・マクドナルド（ポトマック財団理事長）
ダニエル・オキモト（スタンフォード大学フリーマン・スボグリ国際問題研究所ショーレンスタイン・アジア太平洋研究センター名誉ディレクター）
クリスティン・パーセモア（CNAS研究員、自然安全保障プログラム・ディレクター）
グレッグ・ルービンスタイン（GARアソシエーツ・ディレクター）
アンドリュー・サイデル（ダイナミック・ストラテジーズ・アジア理事長兼CEO）
シーラ・スミス（米外交問題評議会日本研究上級研究員）
ダニエル・シュナイダー（スタンフォード大学ウォルター・H・ショーレンスタイン・アジア太平洋研究所・研究副ディレクター）
ダニエル・トワイニング（GMF上級研究員）
ラリー・ウェルチ（米国空軍元参謀長、防衛分析研究所[IDA]上級研究員、元CEO兼理事長）

目次

刊行によせて	32
メンバーリスト	33
序文	35
I. 要旨	36
II. はじめに	39
III. 「自由で開かれた国際秩序」を維持するために	41
IV. 「従来約束」の刷新	44
V. 同盟の新しいフロンティア	48
VI. 日米同盟の基盤強化	51
VII. 結びにかえて	55

序 文

本提言書は、東京財団と新米国家安全保障センター（CNAS）による共同研究の成果物である。この共同研究のきっかけは、このままでは2010年の日米同盟50周年という機会を無為にしてしまうのではないかとの危惧を抱いたことが始まりであった。50年という同盟の節目に、普天間基地の移転問題が日米関係に暗い影を落としていたからだ。その後、中国の台頭や対外的な強行姿勢、北朝鮮の後継問題の不確実性を受けて、両国間の緊張は沈静化したものの、こうした新しい展開は、日米同盟に新たな価値が生じていることを見せつけた。本提言書はしたがって、同盟を「刷新」するに大変

時期を得たものと自負している。

ここに共同研究の経過を付しておく。2010年4月にワシントンDCで第1回ジョイントワークショップを開催、その後日米それぞれが東京とワシントンとでそれぞれ研究会を重ねた。最後に東京で再び日米の全メンバーが集まり、この提言にまとめた。

本共同研究グループの代表者として我々は、日米同盟が日本、米国、そして国際社会にとって、今後もかけがえのない資産であり続けるよう日米両首脳が行動していくにあたり、本提言書がその一助となることを願ってやまない。

船橋洋一

「東京財団・CNAS 日米同盟の在り方に関する共同研究プロジェクト」リーダー、朝日新聞主筆

パトリック・クローニン

「東京財団・CNAS 日米同盟の在り方に関する共同研究プロジェクト」リーダー、新米国家安全保障センター（CNAS）上級顧問兼アジア太平洋安全保障プログラム上級ディレクター

I. 要 旨

「自由で開かれた国際秩序」の維持

日米同盟は、両国に経済や安全保障上の利益をもたらすだけでなく、自由、民主主義、人権、法の支配等の普遍的価値に基づく「自由で開かれた国際秩序」の支柱である。多くのアジア諸国の経済成長、民主的政治発展、地域協力の進展のみならず、1970年代以降の中国の改革開放路線と目覚ましい経済成長も、日米同盟が支える「自由で開かれた国際秩序」の産物に他ならなかった。

「自由で開かれた国際秩序」の重要なインフラのひとつが、海、空、宇宙、サイバー空間等、世界をつなぐ「地球公共益（グローバル・コモンズ）」である。世界のすべての国に開かれた「地球公共益」を維持・発展させることは、これからの日米同盟の重要な役割であり、日米両国は、そのための規範やルール作りに先導的な役割を果たす必要がある。

また、公式の制度および非公式なネットワークから成るアジアの地域安全保障アーキテクチャも、「自由で開かれた国際秩序」の重要な要素である。その確立のために、日本はアジア諸国との戦略対話を恒常化させ、日米両国は、韓国、オーストラリア、インド、インドネシア、フィリピン等のアジアにおける志を共にする国との間で、3カ国関係を強化していくべきである。また、日米両国が東南アジア諸国への能力構築支援を含めた非伝統的安全保障分野における域内協力を主導することも重要である。

「従来の約束」の刷新

日米両国は、中国の台頭がもたらすパワーバランスの変化、および朝鮮半島情勢の行方に細心の注意を払いつつ、抑止と危機への対応という同盟の伝統的な機能、すなわち「従来の約束」を刷新していく必要がある。

近年、中国の軍拡は目覚ましく、米国も中国の「接近阻止・領域拒否戦略」に警戒感を抱くようになった。今後日米両国は、こうしたパワーバランスの変化への対応として、アジアにおける同盟関係やパートナーシップを効果的に活用する必要がある。同時に、「地球公共益」を安定的に管理するためにも、日米中対話が推進されなければならない。

また、北朝鮮の体制が不安定化し朝鮮半島情勢が流動化する可能性に備えて、日米韓による緊密な協調が不可欠である。さらに、北朝鮮が核開発を進めるコストを高めるような国際的圧力を多層的に組み合わせる大胆なアプローチを考えるべきである。そのためには、実効性のある経済制裁に中国の参加を促すことが不可欠である。

日米同盟における「従来の約束」を刷新すべき重点的領域として、地域抑止体制の強化がある。日米両国は、核兵器の役割を減少させようとしている米国の方針にも留意しつつ、核兵器および通常兵器による抑止に関する協議を深め、同盟のミッションと役割分担の再構築等を通して現状に合った新たな抑止体制を創出す

る必要がある。その際、中国の「接近阻止・領域拒否戦略」を考慮に入れて米軍の前方展開能力を確保することが重要であり、そのためにも「再編実施のための日米のロードマップ（2006年5月）」を実施に移すことが肝要である。さらには、アジア太平洋地域における米軍駐留を多様化し、米軍施設間のアクセスを整備することも重要である。

中国が海軍力を着々と増強する中で、海洋権益を主張する際に国際法を恣意的に解釈する傾向が強いことは懸念材料である。日米両国は、軍事的、外交的、法的アプローチを包括的に組み合わせた戦略的アプローチを確立しなければならない。インド洋から西太平洋に抜ける海上交通路（SLOC）は、「自由で開かれた国際秩序」の死活的要件であり、日米両国は、能力構築支援等東南アジア諸国との協力を深めつつ、海洋安全保障の確保に努めなければならない。

同盟の「新たなフロンティア」

日米同盟の新たなフロンティアには、日本が「グローバル・シベリアン・パワー」としての強みを最大限に発揮しつつ日米同盟を活用すべき諸課題が広がっている。まず、人道支援と災害救助である。2004年12月のスマトラ島沖大地震の際には、米軍と自衛隊による災害および人道的危機への即時対応能力が示された。今後も、日米両国は相互運用性を高め、継続的な共同訓練や交流を進めるべきである。

その際、日米両国は民間セクターとの協力を拡大し、米軍と自衛隊はそれぞれ市民社会との対話を深めるべきである。とりわけ日本は、政府開発援助（ODA）との連携や市民セクターのノウハウを活用する「オール・ジャパン」体制での取り組みを図るべきである。

さらに、地球温暖化、エネルギー、天然資源に関する日米間の「グリーン同盟」の構築を目指したい。日米両国は、ライフスタイル、産業活動、安全保障の領域にまたがる地球規模でのエネルギー効率・省エネ基準の確立に貢献することができる。また日米両国は、漁業権、および石油、天然ガス、水、レア・アース等の天然資源をめぐる競争の過熱化を防ぐためのルール作りをリードすべきである。同時に日米は、資源供給の多様化や代替技術の開発、国境を越えた水問題に注意を喚起する「水革命」の推進等にも取り組むべきだ。

核拡散と核テロの危険を高めずに核エネルギーの推進を図ることも重要である。そのために日米両国は、北朝鮮やイランの核問題解決のために協力しつつ、核技術および物質の取引を規制する普遍的な規範とルール、およびその効果的執行と罰則の策定に取り組むべきである。「核なき世界」への展望を持ちつつ不拡散体制を整備するためには、中国、ロシア、インド等の核保有国の協力も不可欠である。さらに日本は、オーストラリアと共同で開催した非核10カ国会議（2010年9月）に示されたような、非核国を中心とした国際協力を一層推進すべきである。

日米両国は、開発および援助においても世界で重要な役割を担っている。両国は、ODAや貿易・投資を通じて、経済成長だけではなく社会的安定に貢献し、破綻国家が化学・生物兵器や放射性および核物質の拡散や、国際テロ・犯罪組織の温床とならないよう貢献している。日米両国は、そのような協力と役割分担を調整するために、外交、防衛、開発援助の3省庁からなる「2+2+2」の創設を検討すべきである。

同盟の基盤強化

これまで日本の政治における同盟論議は、「依存」や「対等性」といった抽象的問題に終始しがちであったが、安全保障や防衛問題をめぐる現実の課題に正面から取り組まなければならない。その際重要なのは、日米同盟が政党間対立の材料にならないよう、超党派的なコンセンサスを形成することと、その支持基盤を整備することである。

まず政府レベルにおいては、同盟の運営強化の前提として、首相のリーダーシップの確立が求められる。そのために、政府の専門官と外部の識者を交えた国家安全保障室（NSO）を創設すべきである。さらには、日本社会に安全保障政策の知的基盤を整備し、安全保障政策コミュニティを育成する必要がある。

効果的な安全保障政策コミュニティには優れた情報が不可欠であり、事実日本の情報力の必要性が唱えられて久しい。今後は、いくつかの組織にまたがる情報収集および分析機能をNSOに一本化する方向性が模索されるべきだろう。そのためには、情報保全に関する法整備

が不可欠である。その上で、情報・監視・偵察（ISR）に関する日米両国間の緊密な協力体制の構築が望まれる。

国の基本方針は国民によって共有されることも重要である。日米両国政府は、日本の一般国民への関与を深め、日米同盟の継続的価値を明確に説明しなければならない。米国政府は、基地問題から生じる地元との軋轢に対してさらなる対策を講じる必要があるし、基地の日米共同使用についてもさらに検討されてよいだろう。とりわけ、沖縄の過剰な負担を軽減すべく、より一層の努力が必要であることは改めて強調するまでもない。

最後に、強い同盟関係には健全な財政基盤が不可欠である。そのために日米両国は、アジア太平洋地域における自由貿易の促進を含め、「グリーン同盟」と両立する経済成長戦略を強力で推進しなければならない。こうした日米経済パートナーシップは、「自由で開かれた国際秩序」を維持、発展させるためにも不可欠である。

II. はじめに

日米同盟はその締結以来50年にわたり、アジア太平洋地域の平和と繁栄の維持に寄与してきた。その事実を享受しながらも、一方で、なぜ、そして、どのようにこの同盟が安全保障と経済成長の時代を先導できたのか、日本においても米国においても、十分に理解されてきたとは言えない。

アジア諸国は、日米同盟が支えてきた「自由で開かれた国際秩序」によって、経済成長と民主化を遂げ、域内協力を進めてきた。このような国際秩序は、海洋、航空、宇宙、サイバーなどの地球公共益（グローバル・コモンズ）がすべての国に開かれていることによって維持されてきたのである。

特に1970年代初頭の米中和解以降の中国は、この秩序の最大の裨益者である。中国の目覚ましい発展には、改革開放路線と並び、「自由で開かれた国際秩序」の基軸である国際市場と金融制度を自在に活用できたことが必要不可欠であった。

しかし、中国の台頭は国際安全保障のパワーバランスに変化をもたらしており、日米同盟はこれに適応しなくてはならない。望ましいのは、中国が日米同盟がもたらす恩恵や公共財を活用し続けるだけでなく、自由で開放的な国際秩序をさらに発展・強化することにも協力することである。しかし、時おり見せる中国の不穏な言動が、こうした明るい展望に疑問を投げかけている。

米国のアジア太平洋地域への関与および日本本土における米軍の前方展開によって、域内

には、安定維持のための十分な抑止力と軍事的能力がもたらされている。このような何十年にもわたる「従来の約束」は、日米同盟の中核的な要素であり続けきたし、今日においてもその重要性はいささかも揺らいでいない。日米同盟は、アジア太平洋地域、および世界全体にとっての欠くべからざる公共財であると今日ではみなされているのである。

しかし、安全保障環境はますます複雑化している。テロや大量破壊兵器の拡散は依然として国際社会に大きな脅威を投げかけているし、脆弱国家や破綻国家では国家再建や経済成長が進まず、さらに国際的な組織犯罪やテロ組織の温床ともなっている。グローバル・コモンズに対する脅威も世界経済の基盤を弱体化させている。さらに、気候変動や天然資源をめぐる国際間競争が新たな安全保障課題として浮上してきた。このような「新しいフロンティア」の重要性を考えると、日米両国は今日の安保環境に合わせて同盟を「刷新」すべきである。日本は民生部門に強いことから、こうした新しい領域において重要な役割を担う可能性を持っている。

従来の約束をしかるべく刷新し、新しいフロンティアを開拓するには、日米両国は、同盟管理のためのインフラを強化、もしくは改革する必要があるだろう。日本の場合それは、政府部内で国家安全保障政策を調整する強力な省庁横断的組織の設立、諜報能力の増強、活力ある安保コミュニティーの醸成である。また、日米両国は、日本国内での同盟への国民の支持を高め

ていくべきである。

日米同盟が長期にわたって健全に機能するには、日米それぞれの経済基盤が強固でなければならない。日米両国はともに経済の活性化をめざして協力しなくてはならない。

日米同盟はすでに地域と世界の安全保障に

において公共財として重要な役割を果たしているが、新たな長期的課題と展望においてもその役割は増大するばかりである。1960年の日米安全保障条約締結以来50年、日米両首脳はパートナーシップ強化へ向けてその決意を宣言すべきである。

III. 「自由で開かれた国際秩序」を維持するために

日米両国が共有する同盟の目的とあり方

日米同盟は、安全保障や経済上のメリットのためだけに存在してきたのではない。同盟が、民主主義、人権、自由な市場、法の支配といった共通の原則や価値観に立脚しているからこそ、両国にとって欠くべからざるものとして存在し続けてきたのである。

日米二つの経済大国は、人権が保障され、モノやカネが自由にやり取りされ、市場や資源へのアクセスが公平で、紛争が軍事力に頼ることなく平和的に解決される、安定的な国際環境の下で成長を遂げてきたのである。

こうした安定した国際社会の恩恵を受けてきたのは日米ばかりではない。戦後の「自由で開かれた国際秩序」は、米国あるいは日本との経済・外交関係の良しあしにかかわらず、多くの国々で活用することができた。東アジア、殊に中国の急成長や近代化は、この「自由で開かれた国際秩序」が安定的・不変的に存在していたからこそ可能となったのである。

中国の台頭は、アジア太平洋地域や国際社会におけるパワーバランスと国際政治環境に変化をもたらしている。このことは、今後中国がどのような歩みを進めていくかによって、域内の安定と繁栄にプラスにもマイナスにも働き得る。

中国が経済的社会的に発展すること自体は基本的に歓迎されるべきことである。日米両国はともに対中貿易に大きく裨益している。同様

に、中国も経済成長を維持していくには日本や米国を必要としている。つまり、日米のみならず、中国やその他の国際社会全体にとって、自由で開かれた国際秩序が存在し続け、貿易や投資、人や情報の移動、技術移転が拡大して自国の福祉が拡大していくことは共通の利益なのである。

一方で、日米中3国は、安定と繁栄を脅かささまざまなリスクと脅威を共有してもいる。それは、非国家主体による違法活動の増加、海賊行為、薬物・武器の密輸や密航、自然災害などによる人道支援などである。日米中は、自国のためにもアジア・太平洋地域のためにも、このようなリスクや脅威に対処する責任を共に負うことが期待されている。

現時点では、中国の戦略的能力や軍事ドクトリン、政策意図が不透明であるために、中国が冒険主義に走る可能性が危惧されている。中国が近年、東シナ海、南シナ海において海洋権益を強く主張していることを考えると、中国が国力を増強する中で平和裏に台頭していくのか、あるいは、域内の軍事的・政治的覇権を模索しているのかははっきりしない。日本と米国は、中国が自由で開かれた国際秩序を擁護し、人類が直面する多様な課題にこの秩序の枠組みの中できちんと取り組むことを自ら選択するよう、中国の政策志向を方向づける努力すべきである。

地球公共益（グローバル・コモンズ）

日米同盟が新たに取り組むべき役割の核と

なるのは、「自由で開かれた国際秩序」を、世界のだれもが裨益できるようにし、それを維持していくことである。何者であれ、国際法規や規範を共有せずに、この秩序の都合のよいところだけを享受することを許してはならない。日本と米国が多いに依拠している、海洋・航空・宇宙・サイバー空間の利用に関する国際法規には、整備が必要であったり、大いに未熟な領域が残っている。

日本と米国の安全の確保は、サイバー空間と宇宙空間へのアクセスにかかっている。米国が武力行使する際の指揮統制や日米の共同軍事作戦を維持するうえで、サイバー空間に信頼度と耐性の高い情報通信ネットワークが存在していることは決定的に重要だからである。また、インターネットの自由も、日米両国が共有する自由で民主的な価値観の保護には欠かせない。だが同時に、サイバー空間はテロリストなど悪意を持つ主体が互いに連絡を取り合うことにも利用可能である。このため、地理や政治体制の違いを超えたパートナーシップによって、サイバー空間に関する安全保障協力を進めていかななくてはならない。

地球公益（グローバル・コモンズ）の管理と運営にはパワーポリティクスが絡むことから、軍事力だけでなく法や外交による駆け引きが伴う。このため、これらの手段を包含する全体的なアプローチを確立する必要がある。

また、海洋や空に関する国際法の規範と解釈の整備が未だ途上にあるため、海洋権益や航空権益をめぐる紛争が解決しにくいケースが生じている。日米両国は、新興国とも密に連携しながら、地球公益の管理・運営に伴う法整備を積極的に主導すべきである。

地域安全保障アーキテクチャ

「自由で開かれた国際秩序」を脅かす潜在的な問題や将来の課題に対処するには、日米同盟という基盤の上にアジア太平洋地域における安全保障アーキテクチャ¹を構築することが不可欠である。特に日米同盟の役割は、二国間の文脈を超えて考えなくてはならない。日本は、安全保障状況の評価、自由で開かれた秩序の維持・推進における米国のプレゼンスや日米同盟の役割について、アジア諸国と政治的・戦略的な対話を進めることを習慣づけるべきである。

実際、アジア太平洋の主要国においては、安全保障協力の質を高めることの必要性がますます認識されるようになってきている。日本、オーストラリア、インド、韓国は、二国間による安全保障協力を深化させている。例えば、日本とオーストラリアの安全保障パートナーシップは、人道支援や平和維持活動のための準備と協力を目的としている。また、米軍とタイ国軍が行ったコブラ・ゴールド演習は、スマトラ島沖地震及びインド洋津波被害の発生以降、人道援助、災害支援、平和維持などのための域内の多国間演習として機能している。日本は、2010年から米国主導のパシフィック・パートナーシップに参加し、医療活動や民間団体との協力を行っている。

日米両国は、共通の安保協力ビジョンを持つ国々を包括的に巻き込んだ「地域安全保障アーキテクチャ」の創出と、個別の政策ニーズに対処できるような協力体制作りのための対話を本格化させるべきである。また、韓国、オーストラリア、インド、インドネシア、フィリピンなど、自由で開かれた国際秩序に対する考えを

¹ 「アジア太平洋地域における力の配分を基本的な構成要素とし、域内の安全保障上の関心を共有する主体のあいだで、明確な政策目標を実現するために形成された、同盟、機能的協力、全域的協力の相互関係からなる全体構造」。（東京財団政策研究報告書「アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ」、2010年8月
(<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/2010-08.pdf>)

同じくする各国と、日米両国との3国間関係を強化していくべきである。例えば、安全保障パートナーの枠組みの下では、日本とオーストラリアは米国を加えて3カ国対話を繰り返しており、またインド、日本、米国は2007年と2009年に合同演習「マラバール」を実施した。

このような3カ国の枠組みは、関与国が比較的少ないこと、そのため使命感を共有しやすいこと、また他国の無用な反感を買う恐れが少ないことから効果が高い。インド洋の海上安全やインド洋から西太平洋へ抜ける海上交通路（SLOC）の確保のため、インドとのパートナーシップも重要である。

3国間枠組みでは、米国は必要に応じて、他の2国に働きかける「触媒」として機能することが肝要である。その好例が日米韓関係だ。2010年3月に朝鮮半島の西部海域で起こった哨戒艦「天安」号事件以来、それまではさほど熱心に行われていなかった日米韓協力が急

速に活発化している。日米韓の各国政府は、朝鮮半島の安定化のための3カ国間協力の可能性について互いに議論を始め、より長期的な予測として朝鮮半島の統一の可能性をも視野に入れ始めるべき時を迎えている。

日米両国はアジア太平洋地域において近年増えつつある非伝統的安全保障の分野においても一層の域内協力を推進すべく主導的役割を果たしている。この点はさらに推進すべきであり、特に、東南アジア諸国への能力構築支援を本格化させるため、法執行機関を含め両国の省庁が横断的に参画する日米政府間対話の仕組みをもっと推進すべきである。

また、懸案の地域内の安全保障課題についても、日米両国は域内協力や地域主義を促進することでリーダーシップを発揮すべきである。東アジア首脳会合や拡大ASEAN国防相会議に米国が招待されたことは望ましく、ASEAN地域フォーラムを強化する方策を今後も探るべきである。

IV. 「従来の約束」の刷新

抑止と危機対応という同盟の伝統的機能は、北東アジアの安全保障環境の変化に応じて、常に刷新していかななくてはならない。地域の安定を維持するためには、北朝鮮による挑発的な行為や中国の軍備拡張に対して警戒と抑止を維持していくことが求められる。特に、核保有国となった北朝鮮の次期指導者について懸念が高まっている現在、日本と米国は、北朝鮮をめぐる今後のシナリオについてあらゆる可能性を想定して政策協調を柔軟に更新していかななくてはならない。また、中国は、増大する軍事力と政治力によって、アジアの安全保障秩序においても影響力を高めていくだろう。

中国の台頭

アジア太平洋地域のパワーバランスは大いなる過渡期にある。その主因の一つが、年々急成長を続け、地域に対し、あるいは世界に対して影響力を増しつつある中国である。この成長ペースが当面続いていくとすれば、アジアにおける安全保障秩序をめぐる国力と影響力の構造は、中国との外交関係や中国自身の政策志向にこれまで以上に左右されていくだろう。中国の軍事力拡大のペースが加速したことにより、中国は外交的優位性の確保、あるいは自国に有利な形で紛争を解決するために、軍事力を利用する可能性を高めている。

中国の台頭はまた、日米中3か国の関係も変容させつつある。米国は依然として国力のあらゆる面において中国を大きく引き離している

一方、日中間においてはパワーバランスが中国寄りに傾きつつある。東シナ海の海上と航空における日中間の優勢範囲は、中国人民解放軍の海空軍能力の急伸長に伴い、常に東へと移動している。日本が単独で中国の台頭に対処することは今後ますます困難となることが予想されるため、日米両国は、それぞれが持つアジアでの同盟関係やパートナーシップの枠組みを効果的に活用すべきである。

同時に、日米中による3者対話も進めるべきである。中国と継続的に3者対話を行うことで、日本も米国も対中関係を強化できるだけでなく、変化の兆しをより敏感に察知して有事に対処する枠組みを作ることが可能となるだろう。また地球公共益（グローバル・コモンズ）の管理についても協議すべきである。

中国は、特に航空や海洋でのグローバル・コモンズを活用することで多いに裨益している。つまるところ、海外市場や原材料を確保するための不安のない輸送ネットワークがなければ、中国経済の成長も行き詰まるのである。3者対話において日米両国は、中国自身が今現在のグローバル・コモンズを維持していくことが彼らにとっての強い国益であることを説得していくべきである。

朝鮮半島

北朝鮮の安定と存続に対する懸念が高まっており、今後の政権内部の混乱や破たんが危機の要因となる可能性も高い。こうした事態が生

じた場合、核兵器や関連物質の他国への拡散、急激な体制崩壊、軍事クーデター、内戦、難民の流出、人道面での危機など、枚挙にいとまがない。北朝鮮の不安定化を最小限に抑えるためには、米国、日本、韓国に加え、中国やロシアなどの近隣関係国による密接な政策協調が不可欠である。

北朝鮮の指導者交代という脆弱期に、米国と日本は、引き続き北朝鮮に核兵器計画を断念させ、東アジアの建設的な一員となるよう促していかなくてはならない。そのように誘導しつつ、北朝鮮が核開発の野望を持ち続けるコストが高くなるような、多層的な国際的圧力をも組み合わせることで、これまでにない大胆なアプローチを展開していかなくてはならない。北朝鮮に対する影響力の行使にはいろいろな手段が考えられるが、(1) 北東アジアにおける米国の前方展開を強化する、(2) 中国から北朝鮮への経済支援条件を厳格化する、(3) 国連安保理事会決議を通してこれまで以上に厳しい経済・金融制裁を課す、(4) 六者協議で合意した褒賞や報償（例えば、安全の保証、国交正常化、エネルギー支援）、などが含まれよう。

実効性のある経済制裁体制への中国の参加を促すためには、中国が避けたいと考えるリスクを最小限にするような枠組みを作ることが不可欠である。そのリスクとは(1) 北朝鮮が過激に反応して軍事衝突に至ること、(2) 北朝鮮からの難民が国境を越えて中国に殺到すること、(3) 現体制が崩壊したあと朝鮮半島全体を米軍が占領し、中朝国境の鴨緑江に沿って中国が米国と対峙すること等である。

こうした政策を推進する枠組みとしては、(1) 日米韓による3者協調をより高度化して、情報共有や有事における合同計画のための安全保障協議委員会(2+2+2)を創設する、(2) 難民の大量流出に備え、国境管理と難民

対策のための多国間協力、(3) 北朝鮮で現政権が崩壊した場合の、秩序維持、核兵器の保全、政府機能の復元のための計画・仕組み作りへ向けた、関係国による同時並行的な努力等が含まれる。

テーラード抑止体制の整備

2010年の「四カ年毎の国防計画の見直し(QDR)」は、地域事情に合わせて、米軍の前方展開、通常戦力(ミサイル防衛およびWMD対抗能力を含む)、核拡大抑止への継続的関与などを組み合わせた新たな地域抑止体制を活用して、同盟国やパートナーに対する関与を強化していくことを求めている。また、「核態勢見直し(NPR)」で米国が核兵器の役割を低減させると表明しているように、「非核」の考え方は抑止力拡大に重要な役割を果たすだろう。こうした動きに伴い、核兵器や通常兵器に関する日米二国間の抑止態勢の協議を進めることによって、米軍と自衛隊の間の役割・任務・能力の分担を再構成し、日米同盟が担うべき領域を更新することが肝要である。

米国政府が、日米同盟による責務の範囲について明確に言明したことも、信用あるテーラード抑止の形成に貢献している。ヒラリー・クリントン国務長官が、尖閣諸島のように日本国の施政の下にある領域には、(武力攻撃の際の米国の日本への防衛義務を定めた)日米安全保障条約第5条が適用されると述べたことは、日中間の火種となっていた地域での抑止維持を促した。

このことから、「再編実施のための日米のロードマップ」(2006年5月1日の日米安全保障協議で決定、2010年5月28日の日米安全保障協議共同宣言で再確認)で明言されている再編案を着実に実施することが、地域抑

止力の信頼性を維持するうえでも非常に重要である。日本政府は、米軍のプレゼンスが安定的かつ抗たん性をもって国内に駐留すること、および、米軍を抱える日本の地域社会の負担軽減のために斬新な解決策を検討していくことについて、超党派のコンセンサスを得る必要がある。在日米軍の存在意義の再確認を進めるかわら、駐留の在り方を多様化したり、韓国・フィリピン・グアムなど、他のアジア太平洋地域に前面展開する米軍施設にアクセスしやすくすることも重要である。域内の米軍とその施設をネットワーク化することで、危機の際の米軍の即応性を高めることができ、また米軍の前面展開機能を支える域内各地の体制を合理化することもできる。

日本独自の防衛力整備も日米によるテラード抑止態勢の重要な要素をなす。北朝鮮からの攻撃が発生した場合や、東シナ海をめぐるパワーバランス上、自衛隊に対処能力があれば、日米が共同して築いている抑止構造をさらに増強することができよう。日本はそのような独自能力を持てるよう、自衛隊の装備や編成を再編すべきである。

日本の情報・監視・偵察（ISR）能力を高めるため、次世代型海洋哨戒機および長距離無人機（UAV）の配備は不可欠である。同様に、制空・制海能力を向上させるディーゼル式攻撃型潜水艦、F-4EJ戦闘機の後継機の選定・調達、機雷などの調達も必要となろう。そのため、日米両国は、調達の効率化、産業協力、宇宙などの次世代技術の開発などを一層協力して進めるべきである。次世代型兵器の調達を含む日米の防衛産業協力が、特にミサイル防衛およびF35戦闘機の調達において、非常に重要である。

米国の核抑止力は、アジア太平洋地域の抑止戦略の要であり、今後も維持されるべきである。

米国と日本はNPRで述べられている地域抑止態勢の構築を積極的に進めなくてはならない。また、いわゆる「戦略的安定」を目指して米国が中国と核抑止の在り方について対話を進展させるならば、新たに始まった核抑止に関する日米政策対話も最大限に活用すべきだ。日米両国はまた、北東アジアの核軍縮を進めることを視野に、実施可能な中国との信頼醸成策について協議すべきである。

日米中3カ国は、互いに経済面・戦略面での相互依存を深めながらも、その在り方は未だ発展途上である。この1年、日米同盟が不安定であったために、中国に大胆な行動を促してしまった面があるかもしれない。このため、日米同盟がなすべきことは、冒険主義的な行為が続くことがないよう、世界や域内の戦略的ダイナミズムの変容という新たな現実に合わせて、同盟を刷新することである。そのためには、通常戦力と核兵器、さらに法的・開発協力等の外交努力を適切に組み合わせることによって、さらなる抑止能力や抑止アーキテクチャを構築するだけではなく、アジア太平洋地域の平和と安定を目指すという共通のビジョンに基づく日米同盟を、いかに安定的で調整の行き届いた形で運営していくか、そのメカニズムを整えることも不可欠である。

海洋安全保障の確保

最近、中国が「核心的利益」を主張するケースが増加している。背景には、中国が自国の軍事能力の近代化に自信を強めていることがある。中国は外洋での海軍能力を拡大させており、沿岸地域あるいはそれを超えて「接近阻止・領域拒否戦略（A2/AD）」を進めている。中国は南シナ海を「核心的利益」と称しているが、中国は台湾やチベットについても同じ表現を

使っており、このことから南シナ海をいかに重視しているかがうかがえ、近隣諸国の懸念を招いている。

中国は、領海の解釈に国際法を恣意的に適用しているようである。日本に対しては、(両国からの中間線ではなく)大陸棚の自然延長部分までの原則を主張し、ベトナムとの領海の線引きでは双方の領土からの中間線を国境とすることに合意した。つまり東シナ海と南シナ海で異なる国際法の原則を適用させているのである。別の法規を不整合な形で利用するこうしたやり方は、中国が国際法を自国の海洋権益追求の道具としていることを示している。

このような海軍力と国際法の恣意的適用は、西太平洋の公海における航行の自由を妨げかねない。こうした状況に対し日本と米国は包括的戦略を持って臨むべきであり、軍事・法規・政治的関与を組み合わせたアプローチを確立しなくてはならない。

世界規模の経済活動において、インド洋から西太平洋へ抜ける海上交通路(SLOC)は、死活的に重要である。日米両国はこの海域の航行の自由を保持するための対策を立てるだけでなく、東南アジアの沿岸諸国のキャパシティ・ビルディング(能力育成)を促進すべきである。また、米国連邦議会は、国連海洋法条約を批准すべきである。米国は、ルールに基づい

たシステムに大いに利害を有しており、(何よりこのままでは)新興国が国際法を丸ごと書き換えようとするようになるかもしれないからである。

日米両国の努力もあり、東アジアと太平洋地域では、多国間協力による巨大な海洋ネットワークが形成されつつある。例えば、「拡散に対する安全保障構想(P S I)」は米国と日本がコアメンバーとなって提案したものである。日本は、共同訓練への参加、訓練の主催、アジアにおけるアウトリーチ活動の実施などによってこの構想に貢献している。アジア海賊対策地域協力協定(R e C A A P)も、日本が積極的に機能的な協力体制を先導している一例であり、域内航行の安全に寄与している。

南シナ海の領有権については、日本と米国は係争国による平和的な対話を促し、ASEAN各国と中国に対し、2002年の南シナ海行動宣言にある信頼醸成措置(C B M s)を進めるよう働きかけるべきである。この信頼醸成措置はこれまでのところ取り組みがあまり進んでおらず、一部にはこの宣言そのものが危うくなっていると見る向きもあるからである。また、日米両政府は、インド洋での協力について、日米印対話という公的枠組みの中で協議を開始すべきである。

V. 同盟の新しいフロンティア

日米同盟は「新しいフロンティア」においても有効に機能しなくてはならない。ここでいう新しいフロンティアには、脆弱国家・破綻国家に起因する脅威とそれが国際秩序に与える影響、人道援助・自然災害救援や感染症への対応、海賊対策、大量破壊兵器の拡散防止および軍縮、平和構築・国家構築への取り組みなどが含まれる。ここには日本がそのシビリアンパワーを最大級に活かすことが可能な領域が広がっていることから、日米両国は日本の新しい役割を追求していくべきである。日米両国は、アジア太平洋域内における人間の尊厳、平和と繁栄の追求の基盤として、使命感を共有し豊かな相互運用経験を持つ「日米協力」の枠組みを活用すべきである。域内や国際社会の安全のための基本的要素として、日米同盟に代替するものは存在しないからである。

人道支援と災害救助

アジア太平洋は自然災害の被害が発生しやすい地域であり、今後もその頻度は増えることが予想される。このため、自然災害に対する安全を確保することがこの地域の優先課題といえよう。日本政府の防災白書によれば、1978年から2007年までの過去30年において、世界の自然災害の37%、被災者の89%、災害死の59%がアジアで発生している。

日米両国は、長らくこうした自然災害への対応と人道支援の中核を担ってきた。2004年12月のスマトラ島沖大地震及びインド洋津

波での災害支援に見られるように、米海軍と海上自衛隊は、その戦略的輸送能力を活かして自然災害や人道危機に即時対応することができる。日米の相互運用性の高さで継続的な演習・交流によって、日米両国による安全保障協力は中核的な災害対応インフラになり得る。こうした災害緩和や被害対応におけるインフラとしての役割は、今後も引き続き重要となろう。

安全保障上の新たな課題の多くは海洋にかかわっており、もっとも実効力のある海軍力を擁する米国の関与は不可欠である。海洋によって隔てられ、そして結び付けられてもいるアジア・太平洋諸国が、この地域で最も大きな海洋国家を無視した枠組みを作っても意味がない。在日米軍、自衛隊、および日本の関係省庁は日本本土、さらにはその周辺地域での不測の事態を想定して、相互対話を深めていくべきである。

また、日米はそれぞれに民間セクターとの協力をさらに進める余地がある。その意味で、日本が米国主導のパシフィック・パートナーシップに2010年から参加し始めたことは歓迎できる。米軍と自衛隊はそれぞれ市民社会との対話を深めていくことが望ましい。また日本は、自衛隊の法的基盤と運用面を整備して、災害後の学校修復や職業訓練など、民生分野でより広い活動を可能とすべきである。また政府開発援助（ODA）との連携によって、「オールジャパン」の対応へと踏み出さなくてはならない。

また平素から軍と市民団体との間に即応体制を築いておくことが不可欠である。日本の人道援助や災害援助における経験は、日米両国が、

東アジア・太平洋地域で人間の尊厳を推進するうえでの大切な資産といえる。たとえば日本は、民間企業、中央政府、地方自治体にまたがるセクター横断的なアプローチで、不測の事態を想定した対応体制を作ることに成功した。そのノウハウには、災害発生以前の段階での事前調整やシミュレーション、発生直後の緊急調査、後方支援、ニーズに応じた被災者ケアなどが含まれているが、こうした現場経験は、市民団体を通して東アジアや南西アジア諸国にも伝授され始めている。市民による災害対応ネットワークによって域内の危機対応能力は増強されていくだろう。その中で日本の市民団体は、東アジアの危機対応ネットワークの中核的存在として機能することができる。すでにいくつかの日本の団体は、米国開発庁（USAID）の関連団体として登録しており、東アジアにおける米国の援助活動に貢献している。日本はまた、洪水、干ばつ、地震への対処においても十分な経験を有しており、そこで開発された技術は米国にとっても大変有益となろう。日米両政府は、こうしたノウハウを米国における自然災害発生時にも活用できるよう検討を始めるべきである。

地球温暖化、エネルギー、天然資源

日米両国は、技術協力を通じて、温室効果ガス削減や気候変動への対処、エネルギー効率向上を実現できる日本のノウハウを活用するための対話を進め、日米の二国間関係をグローバルな公共財としての「グリーンな同盟」として機能させるべきである。

日米はまた、生活様式・産業活動・安全基準などの領域における、高エネ効率・省エネの統一基準を設けるべきである。また、日米が共同して開発援助を実施して、比較的小さな国に、

エネルギー効率がよく環境にやさしい経済活動、たとえばスマートグリッドや再生可能エネルギーなど新技術の導入を行う「グリーン経済」の一つのモデルを作りだすこともできよう。

日米両国は、各国間で燃料、原材料、レア・アース金属などの天然資源をめぐる獲得競争が過熱するのを防ぎ、こうした資源の獲得競争が国際社会の平和と繁栄を脅かすことがないよう働きかけていかななくてはならない。中国によるレア・アースの市場独占が米国、日本はじめ国際社会全体に波紋を投げかけているが、日本も米国も調達元の多様化や代替技術の開発に取り組むべきである。鉱山資源の管理におけるもう一つのポイントは、政府と民間企業との良好な関係構築と情報共有である。この点では日本の方が柔軟になされており、経済産業省、日本企業、米国政府、米国企業をまたぐ二国間対話が順調に進んでいる。

また、アジア全般にわたる水不足が懸念される中、日米両国は「水革命」へ向けて行動を開始すべきだ。まずは、域内のほとんどの国でいまだ優先度が低い、国境をまたぐ水資源の問題について、その意識を高める広報を行うべきである。

核不拡散

原子力エネルギーの推進は、核拡散や核テロの脅威を高めることなく行うことが肝要だ。このため日米両国は、北朝鮮やイランなど現在進行している核拡散問題を解決すべくともに働きかけを進めるべきである。国際間の原子力ビジネス及び核技術や核燃料の取引に統一の規範を設け、その執行メカニズムや制裁措置を確立することも重要だ。また、安全と安心とセーフガードの3つのSを備えた原子力産業のための「拡散に強い」市場を創設すべきである。

中国、ロシア、インドなどの核保有国に対しては、核拡散問題を解決し、将来の拡散リスクを封じるために、共通の国際規範や行動規制に協力するよう説得を続けるべきだ。その一方で、日本と米国は、これらの保有国が連携しあって、経済制裁など拡散対抗措置の実効性を損ねてしまうことがないように常に注意を払う必要がある。

「核なき世界」の実現へと向かうにあたり、あらゆる核の脅威を縮減しつつも、同時に主要国間による安定的・戦略的關係を確立しそれを維持していかなくてはならない。核なき世界は、米国の努力や単独行動だけでは実現不可能だからである。核やミサイル配備をさせないことで、アジアにおける核の脅威が高まるのを封じることが必要だ。中国が域内および地球規模での不拡散・軍縮において主要なプレーヤーとなったことから、不拡散の実現と核なき世界の実現へ向けて、地球規模で団結した取り組みを作り上げるべきであり、そのプロセスに日米が中国を関与させていくことが非常に重要である。また、地域間の連携を検討することも重要だ。この点については、中国がインドの核能力の台頭に対抗する可能性があることから、南アジアでの核競争を封じることが東アジアにとって死活的に重要である。

核なき世界の実現が近い将来には無理だとしても、この目的を掲げることによって他の核兵器保有国が米国とのパリティを目指すのではなく、低減した核の脅威による安定を実現する道筋がみえてくるだろう。だからこそ、すべての核保有国を巻き込んで、安定的・戦略的な關係を構築することに注力していくことが極めて重要なのである。さらに、2010年9月、日本がオーストラリアとともにスタートさせた、志を同じくする非核兵器国10カ国によるハイレベル協議は十分注目に値する。こうした

活動は、安定的な国際社会を保持しつつ、核兵器の役目そのものを減じていくためのバランスのとれた対応策に対する、地球規模でのコンセンサス形成に役立った。より安全でより核兵器の少ない世界を実現するために、日本と米国は互いを補完しながら努力を続けるべきである。

開発・援助政策

日本と米国は世界でも有数のODA提供国でありながら、貧困対策や持続的経済成長の分野ではその努力に対して十分に評価されないことが多かった。日米それぞれが新たな開発事業に取り組むことによって、国連ミレニアム目標に寄与することができるし、脆弱国家、気候変動、感染症の問題など、開発途上国で急増する困難な課題についても対応できるようになるだろう。

たとえば脆弱国家・破たん国家は国際テロや国際犯罪ネットワークの温床となりやすく、化学・バイオ・放射性物質・原子力関連の技術や物質などが拡散する抜け穴となりやすい。このため、平時においても、紛争後や危機後の時期においても、国際社会がこれらの国が再建し、再び経済成長できるよう積極的にはたらきかけることが重要である。日本と米国は開発に関する考え方を共有し、開発プロジェクトへの資金拠出では戦略的に協調すべきである。

このため、日米両政府は、外交、防衛、開発援助の実務協議(2+2+2)を開始すべきだ。喫緊の課題としては、治安部門改革や海上保安に関する法執行分野での人材・能力開発がある。日本政府はODA大綱の範囲を広げ、上記の目的にかなう開発支援を可能にしたり、法施行や治安などの分野への幅広い支援策を検討すべきである。そうした努力が、自由で開かれた国際秩序を強化するのである。

VI. 日米同盟の基盤強化

日本政治の変動を踏まえ、今検討しなくてはならないのは、政権交代に伴う混乱に耐えうる、安定した日米同盟の運営体制を確立することである。そのような仕組みには、同盟政策の継続性がある程度担保でき、新たなアイデアを同盟運営に組み込むことのできる柔軟性がなくてはならない。

二大政党制では、政党間に政策の違いがあるからこそ、国政に活力が生じるのであり、同盟問題も当然そのような政策議論のひとつである。とはいえ、議論の焦点は現実の問題に当てられるべきであり、日本と米国が「対等なパートナー」か否かというような抽象的な論議に終始すべきではない。同盟は、党派による政治的得失のためだけに争点化するには、国家にとつてあまりに死活的課題だからである。

日本で国家安全保障や同盟関連の問題について活発に議論していくためには、党派を超えて同盟の支持基盤を固め、それを維持していくことが必要だ。そのためには、超党派でコンセンサスを醸成する仕組みが必要である。これらの問題についてはすでに多くのすぐれたアイデアが存在しているにも関わらず、それらを実行する強い意志が欠けている。

同盟を円滑に運営するための制度強化は、同盟強化の総合的な取り組みと整合性が取れたものであるべきである。これにはよりアクティブな安全保障政策コミュニティーを日本に作ることや、インテリジェンス（情報）能力の向上、同盟に対する日本国民の支持促進、健全財政の再建などが含まれる。

国家安全保障室の創設

日本の総理大臣がリーダーシップを発揮するためには、総理にとって「使い勝手のよい」公的な国家安全保障組織によるサポートが必要である。現行の内閣安全保障会議は柔軟性を欠いているため、政策を形成する組織としては十分に機能できていない。このため、総理のリーダーシップを可能にするための新たな組織として政府内組織の安保政策を調整する強い権限を持った「国家安全保障室」（National Security Office; NSO）を創設すべきである。国家安全保障室は、政策の整合性を保つ役割を担うとともに、政府外の専門家を登用して内部の専門家とともに方向性を決め、政策に継続性と変化をもたらす役目も負っている。そのことによって外部専門家は常に現実に即して考えることができ、政府内の専門官にも新鮮な思考の刺激を与えることができる。また国家安全保障室の創設により、安全保障問題に対する意識の高いリーダーを育成できるという、もともと重要な副次的効果も出てこよう。

安全保障政策立案のための知的基盤の拡大

上記のように「国家安全保障室」を提唱するものの、同時に今の日本には、外部専門家を政府組織の正式メンバーとして参画させるための仕組みや政治文化が十分に整っていない。

日本には、国家安全保障問題や安保政策を専門とする人の数が限られており、人的流動性も高くはない。彼らは、大学やシンクタンク、報道機関、政党、民間企業などに散在している。点在するこれら専門家には、互いに仲間であるというコミュニティ意識を持たせることが必要である。そのようなコミュニティがあれば、そこで政策議論ができ、超党派のコンセンサスを促進することもできるからである。このようなコミュニティが一夜にして「国家安全保障室」の人材プールになるとまでは言えないものの、しかしだからといって、このまま安全保障政策の知的基盤を拡大させずにおけば、日本ではスムーズな政権交代ということが大変困難なものになってしまうだろう。

インテリジェンス能力の強化

日本のインテリジェンス能力を強化すべきという指摘がなされて久しい。もちろんその必要性は今後も常に強調していかななくてはならないものの、まずは情報収集・分析体制を合理化し、情報が政府の「国家安全保障室」に一元化されるようにすべきである。日本は膨大な量の一次情報と戦術情報を集めておきながら、より大きな国家安全保障上の意思決定においては、それらを使いこなしていない。情報収集・分析の政治風土を根づかせるためには、慎重に扱うべき情報を保護するための法制面の整備も進めなくてはならない。

インテリジェンス（情報の収集・分析）体制が日米同盟の中核を占めるべきであることは論をまたないが、この分野での日米協力はいまだ不十分である。日米両国が直面する脅威の性質が、以前にも増してとらえどころがなくなっていることから、両国の情報・監視・偵察（ISR）における相互運用性の向上が一層不可欠

になってきた。ISR協力を強化することで相互の信頼が高まるほか、これが進めば他の分野での相互運用性も進んでいくに違いない。

同盟への国内的支持基盤を強化する

日本人は、日米同盟や国家安全保障の問題について、しっかりと国民の間で議論することを避け、それを長らく官僚や専門家にゆだねてきた。他の多くの民主主義国でも、安全保障論議の核心的なところや、日々のオペレーションは、政府が担ってきた。しかし、その国の立場や方向性にかかわる根本的な意識については、国全体で大まかなコンセンサスがある。ところが日本の場合、両者の隔たりは決して小さくない。

民主党政権が発足してから1年、普天間飛行場の移設問題が日米間において非常に緊迫する政治課題となった背景には、日本国内での安保問題に関する対話が不十分であったことが挙げられる。しかしいまや同盟運営において日本の国民の関与や国民への明確な説明が不可欠な時代に入った。

そのため最初のステップとして、両国政府は日米同盟のゆるぎない存在意義を確認しておく必要がある。両国政府は、在日米軍の在り方を変えることを検討する権利を有しつつも、長期的な軍事プレゼンスが日米同盟の核心にあることを十分明確にしておくべきである。

また米国は日本に米軍が駐留することからくる地元との緊張状態を緩和させるべく、一層の対策をとるべきである。2010年5月の日米安全保障協議委員会では出されたように、日本の自治体が地元の駐留米軍施設に対し環境調査を実施する権利を米軍が保障することで、米軍に対する地元の支持をとりつけるか、もしくは少なくとも周辺地域の基地に対する不満を和らげることはできるかもしれない。

また地元の懸念を軽減するため、駐留米軍は、可能な限りにおいて日本の自衛隊と同一の場所に配置すべきである。すでに横田基地で共同統合運用調整所が設置され、同一配置は始まっている。基地の共同使用は、政治的メリットがあるばかりではなく、米軍と日本の自衛隊の相互運用性を多に高めることができる。

日米両国はまた、戦後長きにわたって非常に重い負担を強いられてきた沖縄に対し、地元経済の活性化に協力することで負担軽減を進めていくことができよう。それには、沖縄が背負ってきた負担について、多くの日本人がもっと議論してこの問題に対する認識を深めることを前提としなくてはならない。沖縄振興では、現在の「スマートグリッド」実験を「沖縄グリーンイニシアティブ」へと、拡充・拡大していくべきであろう。そこには沖縄県内のエネルギー効率向上と太陽光・風力などの再生可能エネルギーの活用も含まれる。それらは最終的に沖縄における持続的な経済成長のインフラになりうる。

財政の健全性の回復と経済連携の推進

長期的な日米同盟の強化の帰趨は、日米両国がそれぞれ自国の財政を健全化していけるかどうかにかかっている。日本は、少子高齢化と、GDPの2倍を超えようとする財政赤字が相まって、地域や地球規模の課題に対して米国と協力して取り組む能力が低下し、日本が負担している在日米軍駐留経費負担を減額せよとの圧力が高まるかもしれない。

米国における財政難もまた、米国側の同盟に貢献しようとする意思や能力を低下させてしまう恐れがある。膨張する財政赤字や社会保障費の増大によって、同盟関係国に振り向ける自国の軍事能力などの対外的関与を縮減する可

能性もある。

したがって、日米それぞれが自国の財政状況を好転させる政策を実施することが、将来の日米同盟にとって不可欠である。日米両国は、経済成長に弾みをつけるような施策において協力をする事ができるし、それが、両国にのしかかる予算削減圧力に対する根本的な解決策となろう。

日本と米国はクリーンエネルギーの分野で世界のリーダーであり続けるだろうし、すでに「グリーン同盟」の名のもとで始まっている日米での協力事業もある。その一つ「スマートグリッド」や省エネなど既存の取り組みについては拡大すべきであるし、放射性廃棄物をより安全に処理するための協力体制など新たな取り組みも始まった。また医療の分野では、日米は、製薬や医療機器、治療器具などの分野できパートナーとなれるだろう。

このほか、日米に成長可能性があるのは「グリーン・インフラ」の構築である。例えば日本は、米国の公的交通機関の改善に協力し、米国に21世紀にふさわしいインフラを提供しうる。日本と米国は公共インフラ事業での協力も加速させるべきであり、それによって両国での雇用を創出し、米国の競争力を高めて、日米同盟を支える日米間の友好の絆を刷新することができる。

貿易が、持続可能な経済成長のための重要な手段であるということに変わりはない。日米両国は、新興国への輸出機会の拡大においても協力すべきである。また、世界的な金融危機を受けて、急速に広がりつつある「新重商主義」に対処するために、国際貿易ルールや公正な貿易制度の強化が必要である。

日米両国は、自由貿易協定（FTA）を促進し、アジア太平洋地域における経済連携協定（EPA）のさらなる進展に、先導的な役割を

果たすべきである。具体的には日本も、米国がすでに参加を表明している環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）に加わり、APECで合意がなされているアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）構想の実現へ向けて積極的な役割を果たすべきである。米韓自由貿易協定は締結されるべきであり、日韓もそれにならうべきだ。これらの動きが、「自由で開かれた国際秩序」の経済的基盤となっていくであろう。

また中国が、自由で公正な貿易の原則を順守し、世界貿易機関（WTO）の原則・規定に従うよう、日米は連携しながら同国に働き掛けるべきである。さらに、中国市場に参入する「代価」として、中国側が外国企業に技術移転を強要する事態に対し、両国は協力しながら対処していくべきである。また、他のG20の国々にも呼びかけ、中国当局が人民元の切り上げを実施するよう圧力を強めるべきである。

VII. 結びにかえて

「自由で、開かれた国際秩序」のネットワーク効果 —— 21世紀日米同盟ビジョン

過去50年、この同盟は、第二次世界大戦の勝者と敗者を真の友人に変容させ、冷戦をとくに勝ち抜き、そして、アジア太平洋の安定力として、この地域のさまざまな経済の奇跡を生み出す上で大きな役割を果たした。

もともと、日米同盟といえども必ずしも順風満帆だったわけではない。それどころか何度も、逆風にさらされた。1960年の安保闘争、1971年のニクソン・ショック、1980年代末から1990年代初頭にかけての経済摩擦、1990-91年の湾岸戦争、1990年代半ばの沖縄少女暴行事件と北朝鮮の核・ミサイル危機、そして2009年の民主党政権の登場と普天間基地をめぐる緊張、といった危機があった。

しかし、同盟はこうした困難をくぐり抜け、米軍と自衛隊の協力関係と信頼関係はむしろ深まった。戦後日米同盟は、同盟史上屈指の「成功物語」として記憶されるだろう。しかし、21世紀の日米同盟は、これまで以上に大きな挑戦を受けることになるだろう。

アジアの急成長の陰で、アジアの不安定要因も増大している。経済拡大と軍事拡大が同時に起こり、海洋の安定と安全が軋みはじめ、朝鮮半島をはじめ地域の将来の秩序形成ビジョンが依然、不透明である。日米同盟は、従来にも増してアジアの安定力と抑止力を提供する能力を強化することが求められる。

中国の超大国化、新興国の台頭、世界の多極化、グローバル化、エネルギー危機と気候変動、

破綻国家とテロ、核や大量破壊兵器の拡散といった国際環境の激変に伴って、脅威はますます多様化し、散乱し、それに対応するには軍事力とともに非軍事的な手段を動員する必要性に迫られている。日米同盟をそうした新たな挑戦に応えるように適応させることが急務となっている。

なかでも、いかに「自由で、開かれた国際秩序」を維持し、新たな地平を開くことができるのか。21世紀の日米同盟の最大の使命と役割はそこにある。そしてその中で、中国が「自由で開かれた国際秩序」の裨益者としてのみならず、維持・構築の責務を共有する者としてパートナーシップを確立していくことが極めて重要である。それを促すためにも盤石な日米同盟を維持しなければならないし、これまで以上にアジアの国々との協力が協調が必要となる。

日米に韓国、オーストラリア、インド、インドネシア、フィリピン、そして中国などとの新たな政策対話をもっと探求するべきである。それらは「自由で開かれた国際秩序」をつくるための「同盟のネットワーク効果」と位置づけるべきである。その上で、グローバルに広がる新たな多様な脅威に対して、日米同盟をもっと活用し、それを克服することに挑戦するべきである。

私たちは、この挑戦をむしろ日米同盟のフロンティアととらえ、そこでの双方の役割を「相互補完性」という考えでとらえた。双方の強みを持ち寄ることで、その効果を最大限発揮する

ことができる。開発、平和構築、環境、大規模災害支援・人道支援、核不拡散・核軍縮など、日本はグローバル・シビリアン・パワーとしての強みを存分に発揮することが望まれる。

相互補完性と言っても、それは完全な分業体制を意味しない。日米同盟の本質が軍事同盟であることを否定するものでもない。外部環境の変化に適応する受け身の対応を勧めているのではない。それによって平和で、繁栄した世界を形作るべく、日米が他の国々に働きかけ、共同作業する能動的な営みを志している。

現在、日米両国の国民は、日米同盟を広範に支持している。2009年に内閣府が行った世論調査によれば、8割の人が日米安全保障条約が日本の平和と安全に役立っていると思うと回答している。一方、世界22カ国それぞれに対する米国人の好感度を尋ねたところ、英国やドイツについて日本が3位であった（2010年シカゴ国際問題協議会調べ）。同盟は、双方の国民のこのような支持なしには、持続できない。しかし、両国の国民に、21世紀における同盟の使命と役割、同盟の「従来の約束」と「新たなフロンティア」について理解と支持を求めなければならない。その準備はなお不十分である。

肝心な点は、安全保障政策と同盟政策に取り組む日米双方の政治の意思とリーダーシップである。21世紀の日米同盟にとって、もっとも必要なものは、それを深めるための政治的意思と、それを両国ともに超党派的合意として練り上げる政治的リーダーシップ、そして適切な意思決定を支える情報収集体制や専門的見地を集約する機構である。

ただ、この報告書では、沖縄の普天間基地問題に関しては、政策提言として直接触れるのを控えた。この問題が、「単にローカルな問題」であり、それを超えて戦略的課題に取り組むこ

とを意図したが故に控えたのではない。普天間基地問題は同盟のあり方と進化のあり方そのものに関わる構造的、戦略的課題にほかならない、と私たちは考えている。とりわけ、私たちは、その地政学的、戦略的重要性ゆえに、同盟の維持にとって過大な負担を強いられている沖縄の現状に対して懸念を持っている。沖縄が強いられている負担の平等性をいかに是正すべきか、それは日米間の問題として、また日本自身が解決すべき問題として議論してきた。

ただ、私たちは、普天間基地問題の”解決法”に立ち入ることで、「県外」とか「海外」とかいう性急な代替地探しのための代替地探しの陥穽に陥りかねないことを自戒した。

かつてビル・ペリー国防長官は、日米同盟の「逆ピラミッド」構造を指摘した。沖縄の米軍基地は、いみじくもこの構造を象徴的に示している。「逆ピラミッド」は重量感のある物体には違いない。しかし、それが地に着いているのは実に狭く、細く、そして危うい部分でしかない。ペリーが言ったように「いつも両面から支えていないと倒れてしまう」構造である。抑止力の維持と基地の重圧の低減を同時に可能にするためには、国民の幅広い理解のもとに同盟の必要な機能を強化しながら日米間、国内の幅広い負担の平等化を目指す不断の努力を要する同盟経営の要諦にほかならない。

この報告書に込められた政策提言は、ないものねだりの願望リスト（ウィッシュ・リスト）を描き並べたものではない。私たちは、冷徹な現実主義に裏打ちされた政策提言を心がけた。もし日米両国のリーダーが、本提言で述べられたような「従来の約束」を果たし、「新たなフロンティア」へと漕ぎ出し、そのために同盟の基盤を強化するならば、日米同盟は「自由な、開かれた国際秩序」に支えられた21世紀の新たな世界を支え、導くものとなるであろう。

About the Tokyo Foundation

The Tokyo Foundation is an independent, not-for-profit think tank that presents concrete policy proposals based on a lucid analysis of the issues combined with a solid grasp of everyday life and the reality on the ground. We also cultivate socially engaged future leaders with a broad perspective and deep insight, both in Japan and overseas. We fervently hope that our unique combination of policy research and human resource development will change society for the better.

The Tokyo Foundation

The Nippon Foundation Bldg, 3rd Floor,
1-2-2 Akasaka, Minato-ku, Tokyo 107-0052, Japan

Tel: +81-3-6229-5504 (Public Relations Division)

Fax: +81-3-6229-5508

E-mail: info@tkfd.or.jp

URL: <http://www.tokyofoundation.org/en/>

About the Center for a New American Security

The mission of the Center for a New American Security (CNAS) is to develop strong, pragmatic, and principled national security and defense policies. Building on the expertise and experience of its staff and advisors, CNAS aims to engage policymakers, experts and the public with innovative fact-based research, ideas, and analysis to shape and elevate the national security debate. A key part of our mission is to help inform and prepare the national security leaders of today and tomorrow.

Center for a New American Security

1301 Pennsylvania Avenue, NW, Suite 403,
Washington, DC 20004 U.S.A

Tel: 202-457-9400

Fax: 202-457-9401

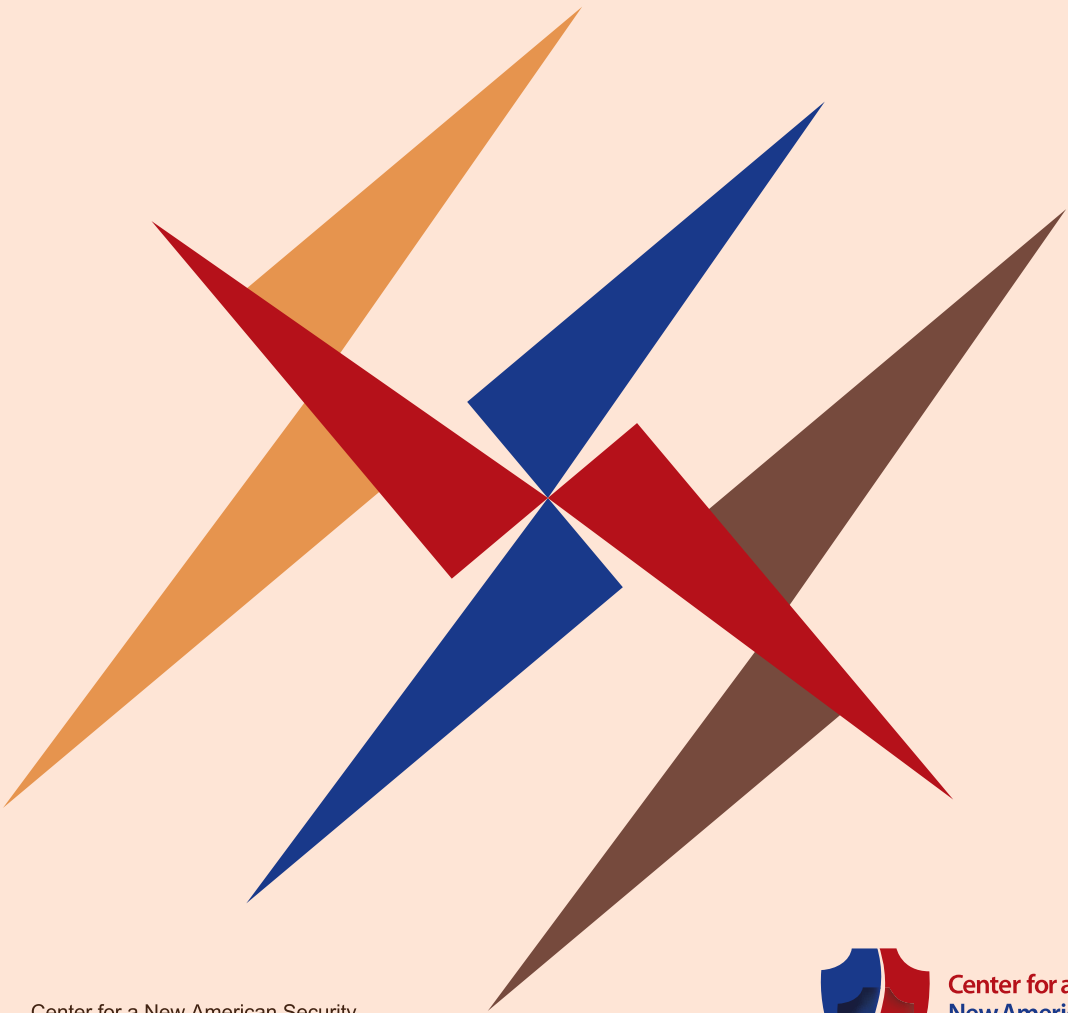
E-mail: info@cnas.org

URL: <http://www.cnas.org>

All rights reserved.

No unauthorized reprint, copy or retranslation is permitted. Citations must specify this report as a source.

© 2010 Center for a New American Security and The Tokyo Foundation



Center for a New American Security

1301 Pennsylvania Avenue, NW, Suite 403, Washington, DC 20004 USA | <http://www.cnas.org>

The Tokyo Foundation

The Nippon Foundation Bldg., 3rd Floor, 1-2-2 Akasaka, Minato-ku, Tokyo 107-0052 Japan | www.tokyofoundation.org/en/



Center for a
New American
Security

The Tokyo
Foundation
東京財団