

令和3年度 ASEAN ワークショップ速報

1 実施の概要

(1) テーマ

「ASEAN の将来像」

(2) 日時

令和4年2月16日(水) 14:30～16:45

(3) プログラム

司会 飯田将史(防衛研究所米欧ロシア研究室長)

報告 チョン・ジャ・イアン(シンガポール国立大学政治学部副教授)

「ASEAN は依然として目的に適しているか」

シャフィア・ムヒバット(インドネシア戦略国際問題研究所国際関係部長)

「ASEAN : 有意であり続けるための機会と挑戦」

アシュラ・サレー(ヨコスカ・アジア太平洋研究所研究員)

「2021年にみるASEANの地域主義」

モエ・シュザー(シンガポール東南アジア研究所研究員)

「ミャンマー危機とその含意」

討論 庄司智孝(防衛研究所アジア・アフリカ研究室長)

(4) 記録

後日、発表論文を収めた正式な報告書を公刊する。

2 報告等の概要

(1) 開会挨拶

飯田将史(防衛研究所米欧ロシア研究室長)

防衛研究所は、2022年に創立70周年を迎え、2019年に始まったASEANワークショップも4回目の開催を迎えた。今回のテーマは「ASEANの将来像」である。ASEANの中心性に関する重要性を、多くの国々が理解している一方で、ASEANは多くの挑戦に直面している。それは、米中対立などの外部からの挑戦であり、ASEAN内部の政治的亀裂でもある。ASEANが挑戦を乗り越えられるか否かは、ASEANをパートナーとして、自由で開かれたインド太平洋(FOIP)ビジョンを進める日本にとり重要な論点である。かかる論点について、本日は4人のASEAN専門家に報告して頂いた後、防研の研究者と議論をして頂き、地域の安全保障への含意を得ることを目的とし、ワークショップを開催する。

(2) 報告

① 「ASEAN は依然として目的に適しているか？」

【報告者】 チョン・ジャ・イアン（シンガポール国立大学政治学部副教授）

発表の目的は、ASEAN の長所と限界について論じ、ASEAN を今日の国際情勢の中で正しく位置づけて理解することである。ASEAN は 1967 年に設立後、経済・安全保障・政治の分野でも協力が進んでいる。地域枠組みや域外パートナーとの協力の中で、ASEAN は中心的な存在であり、ASEAN 自身のアイデンティティとしても、中心性という考え方は非常に重要である。他方で、顕著な限界があることも明らかとなってきた。南シナ海やミャンマーなどの政治的問題のみならず、過去にはアジア金融危機や世界金融危機などの経済問題の際にも ASEAN が有効に機能したとは言い難いと評価されている。

つまり、ASEAN の統合の拡大には明確な成果があるように見える一方で、実際の行動には明確な欠点もある。このようなことが起きる理由を簡潔に言えば、ASEAN は加盟国に共通の目的がある場合は非常に有効な枠組みであるが、立場が異なる場合には有効な枠組みではなくなるためである。統合の推進や貿易の拡大などでは、全体としては加盟国に利益が得られるし、細部に関する相違に関して言えば調整する余地があるので、進展が見られる。これは、災害に対する人道的な救援などにも当てはまる。また、海賊対処やテロ対策など公共財的性質があるものでは、安全保障面でも調整を通じて協力する余地がある。しかし、政治的な立場の相違が深刻な問題には、ASEAN はその長所より限界が多く見える。当事国でない国はほとんど関心を持たないし、そこに米中といった外部のパートナーとの関係が含まれると、加盟国間の乖離はより大きくなるし、その結果 ASEAN や加盟国に対して域外の大国からの影響力が強まっている可能性がある。

かかる状況を踏まえて、我々は ASEAN の改革について考えなければならない。それには、ASEAN 内のサブグループを作り共通の懸念事項について調整していくという方法と、幾つかの ASEAN 加盟国が域外のパートナーと共通の懸念事項について調整していくという方法がある。しかし、これらの方法が、ASEAN に適合するものなのか否か、ASEAN の重要性を低下させる可能性があるのか否かは、まだ定かではない。また、ASEAN のパートナーの国々も、東南アジアにどのように関わっていくべきか、じっくり検討する必要がある。

② 「ASEAN : 有意であり続けるための機会と挑戦」

【報告者】 シャフィア・ムヒバット（インドネシア戦略国際問題研究所国際関係部長）

冷戦後の東南アジアを取り巻く国際情勢が大きく変化したことで、ASEAN は幾つかの問題を解決する能力に欠けていると批判されている。まず、ASEAN には地政学的競争を緩和させる文脈での関連性が低下している。AUKUS や QUAD のような多国間の安全保障枠組みが多重に存在する近年において、ASEAN のメカニズムが大国間競争から生じる緊張を管理する上で重要ではないと考えられるようになった。さらに、ASEAN 内部の不和に起因する問題もある。

また、COVID19 の影響も大きい。1 つ目は、パンデミックで中・ASEAN の南シナ海行動規範の交渉が延期されている。2 つ目は、東南アジア諸国が国防費を削減せざるを得ず、通常の警戒監視などがままならなくなり、各地で中国の海警が関連する事

象が多発している。3つ目は、東南アジア諸国と中国との二国間関係が変化したことで、行動規範の交渉など幾つかの分野での取引が複雑になると考えられる。換言すれば、COVID19のパンデミックに対して、国家が自国の管理に奔走し、ASEANとしての欠陥が浮き彫りとなった。

それでは、ASEANには何が期待されているのか。専門家への調査によれば、40%近くの回答が、インド太平洋地域のガバナンスにおいてASEANが中心であり続けるべきだと考えられており、その役割を否定する回答は5%以下であった。他方で、80%近くの回答が、地域秩序の安定にASEANが貢献するにはASEANを改革する必要があることに同意している。諸問題に対しコンセンサスを得ることがASEANの基本原則であるが、そこにフラストレーションが溜まっていることも明らかである。

それでも、ASEANは2019年にインド太平洋アウトルック(AOIP)を採択した。AOIPも、期待していた多くの人々を失望させたかもしれないが、この2~3年で重要性は増している。今後、ASEANは、地域秩序を管理する者としてASEANは関連性を確保しなければならず、そのためには制度改革が必要だろう。また、ASEANの戦略は、いずれかの大国を選択することは避けなければならないし、大国の東南アジアに対する戦略は、大国間競争に基づいたものではなく、東南アジア諸国との関係に基づいたものであるべきである。東南アジアを競争の場として扱い、どちらかの陣営に従わせようとするのは、誰の利益にもならないだろう。

③ 「2021年にみるASEANの地域主義」

【報告者】 アシュラ・サレー (ヨコスカ・アジア太平洋研究所研究員)

ASEANのうち、小国症候群に苦しむブルネイ・ダルサラームの観点から発表を行う。現状として、ASEANは大国間競争の外圧に悩まされているが、その中で小国でありながらブルネイはASEAN議長国を務め、非常に実利的な手法で広範な問題に対処した。その際に重要であったのは正統性、信頼、そして誠実さという3つの価値観である。

正統性とは、加盟国間の利害の対立を仲裁し、コンセンサスをもって新たな解決策を見出すことである。外部の主体や国内から圧力を受けたミャンマーに対しては、ブルネイは五項目のコンセンサスを形成し、緊急のASEAN外相会議で議長声明を発表した。これにより、ASEANの核である価値観を維持しながら、地域的危機を管理した前例を作り出した。次に、信頼とは、ブルネイの指導力に対する信頼が低下しないように議題を設定したことである。ブルネイは、加盟国が回避しようとした南シナ海問題を議題として設定し、2021年8月のASEAN中国首脳会議までに一定の進展を見せることに成功した。そして、誠実さとは、安全保障上の問題などの優先事項について、ASEAN全体としての意思を前進させることである。誠実さは信頼に繋がり、最終的にはブルネイが政治資本を拡大するために必要な正統性の強化に繋がった。こうした3本柱とともに、米中対立に加え、2021年のCOVID19のパンデミックやミャンマー問題への対応もこなしたのである。

この成功には、ASEANの地域主義を表現する上でも重要な、下記三点の特徴が見られた。第一に、公式な枠組みのみならず、非公式な枠組み、つまりは個人間の交流、SNS、ロビー活動などを通じて、困難な状況でも交渉を続けたことである。第二に、コンセンサス方式という基本的な規範が、地域的な危機に際して有効なこともあると証明されたことである。第三に、ASEAN内部の不和が、必ずしもASEAN加盟国間の関係悪化

に繋がるわけではないことが分かったことである。この三点については、ミャンマー問題に対する ASEAN の対応によく表れている。こうした議長国としてのブルネイの行動は、小国のパフォーマンスである一方で、必要に応じて特定的手段に頼ることで、対応できることがあると明らかにするものでもあった。

④ 「ミャンマー危機とその含意」

【報告者】 モエ・トゥザル（シンガポール東南アジア研究所研究員）

ミャンマーでは、2020年11月に行われた総選挙で、国民民主連盟（NLD）が過半数をとったが、2021年初頭にクーデタにより軍が政権を掌握した。それ以降、デモ隊や民族武装組織と軍の衝突が拡大し、被害者や難民などの数も増えている。また、地方ではクーデタに対抗するゲリラ武装勢力が、ミャンマー軍へ協力していると考えられる非武装の人々を殺害する「標的殺害」という現象もみられ、対立が悪化している。こうした状況により、ミャンマーにおける死者や難民の数は、武力紛争での被害が目撃されてきたようなシリア、アフガニスタン、イエメン、イラクのような国々と比較すると、特定の期間に関しては上回っていることさえある。かかる事態に、アメリカ、カナダ、イギリス、EUなどが制裁措置を打ち出した。

ASEANは、ミャンマーの軍事政権である国家行政評議会（SAC）に対して、五項目のコンセンサスを誠実に履行するように求めている。しかし、現在のミャンマーはそれに難色を示し、非協力的である。結果的に2021年10月にASEAN外相会議において、首脳会議に政治レベルの代表を招待しないことが決定され、反対に他の会合への出席はSACがボイコットした。また、こうした一連のミャンマーへの対応に、ASEAN側でも相当の時間がかかった。これにはASEANの中心性を重んじるという構造上の制約が関係している。しかし、近年のASEANは、加盟国政府が自国民を保護できない場合、不干渉と主権の原則を柔軟に解釈することが可能となっており、それが求められている。

ASEANがSACをミャンマー代表として受け入れないという決定に関しては、国際社会がASEANのアプローチを支持し、足並みを合わせるかどうかということも重要である。また、国際社会がミャンマー問題に取り組む際には、ASEANが調整役として関与することになるだろう。しかし、2022年中に五項目のコンセンサスに定められている建設的な対話を実現するために、ASEANが仲介役となれるか否かは不透明である。現時点では、ミャンマーの態度は硬化しており、包括的な対話を今後数カ月は実施出来ないかもしれない。それでも対話を実現するには、ASEANと国際連合の特使の役割が重要になってくるだろう。その他、日本を含む二国間外交も重要となるだろう。

(3) 討議

【コメント】 庄司智孝（防衛研究所アジア・アフリカ研究室長）

全ての発表に共通していたことは、ASEANが直面する課題として、南シナ海問題を含む米中対立、ミャンマー問題、COVID19という重要なトピックに言及していたことであり、これらがASEAN全体にとり非常に切実な問題であることを再認識した。私のコメントは、ASEANの対外関係と内部の力学の2つの側面に分けて行う。まず、対外関係については、米中対立にASEANが向き合う際に重要なのは、中国よりも米国の対ASEANアプローチをどのように受け止めるかということだと考える。つまり、バイデ

ン政権の対 ASEAN 政策をどう評価し、残りの任期のそれをどう捉えるかということである。次に、ASEAN 内部の力学については、非伝統的な安全保障問題に効果的に対処するために、意思決定などの改革をするべきだという意見も多いが、それは ASEAN の形骸化に繋がるリスクもある。つまりは、ASEAN はどのように制度改革をすればよいか、そもそも改革をするべきなのかということである。こうした議論をもとに、各発表者へ質問する。

- **チョン副教授への質問**

シンガポールは ASEAN 政治で非常に慎重な姿勢を見せることが多いが、現在の ASEAN が持つ課題に対処するために、シンガポールはどのような役割を果たすべきなのか。

- **ムヒバット部長への質問**

インドネシアは地域大国であり自律的な姿勢を見せることが多いが、インドネシアは ASEAN とどのような関係を構築し、ASEAN の中でどのような役割を果たそうとしているのだろうか。

- **サレー研究員への質問**

ブルネイは小国であり様々な限界があるにもかかわらず、2021 年に議長国を務めた際にはかなり積極的な行動をとっていたが、ASEAN と米中の間で多くの見解の相違がある中で、ブルネイにとってはどのような南シナ海の行動規範を策定することが好ましいのか。

- **トゥザル研究員への質問**

ミャンマーの状況は行き詰まっているように思われるが、この危機をイデオロギーに関係なく実利的な解決を目指そうとする場合、経済的要因からミャンマーの安定化を望む中国と ASEAN が交渉することで、ミャンマー問題を解決する可能性は生まれると思うか。

[庄司室長の質問に対する応答]

- **チョン副教授**

多くの国々が、ASEAN と関係を築くことを望んでいる。このような状況で、シンガポールにとって有益な方法は 2 つある。一つは ASEAN がより効果的に対外関係の交渉を行うことが出来るようになれば、シンガポールのような小さな国の声が増幅されて反映されるようになる方法である。もう一つは、シンガポールは、米中のいずれかを取るというスタンスを望ましくないとしているが、今日の競争的な世界では、米中以外との関係構築も、シンガポールの外交政策の可能性を広げるために有効だろう。

- **ムヒバット部長**

インドネシアの国内からも ASEAN に地域の問題を管理する能力が欠如していると批判があり、インドネシアは G20 などのより大きな外交の舞台で主導権を握る必要があるとの指摘もある。しかし、インドネシアは伝統的に ASEAN を重視することを約束していることは強調しておきたい、それにとって代わるものもない。インドネシアにとり重要なのは、ASEAN には限界があることを理解したうえで、どのような外交的な問題であれば ASEAN で解決可能なのか、選択的に考えていくことである。

- **サレー研究員**

ブルネイの海岸線は長くないため、排他的経済水域の活用とその保護を重要視しているが、海上における能力にも限界がある。しかし、ブルネイの海域は、中国が自己主張をする海域に非常に近い位置にあるため、油田や海底調査の周辺で妨害行為を受けることもあるが、中国との経済関係が重要なのも事実である。ただ、ブルネイの国防政策は戦略的自律を主張しており、これは地域諸国も同様である。中国との関係を慎重に見定めながら、行動規範が海洋安全保障のために資するだけでなく、地域諸国の戦略的自律を尊重する柔軟なものであることを期待している。

- **トゥザル研究員**

中国は、ミャンマーと長い国境で接しており、ミャンマーで起きているクーデタや紛争が長期化すると、当然国境警備の問題などが発生する。こうした問題の解決のためにも、中国はASEANと国際社会と協力して建設的な結果をもたらそうとしており、そのためにミャンマー軍との協力に価値を見出しているだろう。他方で、中国の経済力に基づく大規模な貿易や投資が、ミャンマーの治安状況の改善とどのような関係があるのか、また、そのような経済利益の安定的な供給が、ミャンマー国内のどのアクターにとって都合が良いのかを、慎重に検討する必要があるだろう。

[質問]

- **松浦吉秀（防衛研究所政治・法制研究室長）**

民主勢力による国民統一政府（NUG）が、国民防衛隊やその他の民族武装組織と協力して、ミャンマー軍へ武力で抵抗する戦略をとることをどう考えるか。民間人を殺害から保護する必要性は理解できるが、報告にもあったような「標的殺害」は、人々の間での敵意を高めるだけで、国内の包括的な対話や国際社会へのアピールに繋がらない非生産的なものではないかと感じている。

- **トゥザル研究員**

現在、ミャンマーで起きていることは暴力の再生産である。ミャンマーでは、軍への不服従運動を支援したという曖昧な罪で逮捕・拷問されている人々が多くいるが、なぜそのようなことが起きるかと言えば、情報提供者がいたからだと思う。そのため、「標的殺害」が起きてしまう。また、NUGは、全国的な指揮系統を確立しようとしているが、地方の組織は、目下の自衛のために行動するため、必ずしも統率がとれておらず、そのために「標的殺害」が起き、暴力の再生産というような状況が生まれてしまっている。全ての暴力の停止は当然だが、軍の側が先に行動する必要がある。

- **佐竹知彦（防衛研究所防衛政策研究室主任研究官）**

ASEANの中心性を維持するために、日本に期待していることは何か。日本は、東南アジアとの政治・安全保障上の関係を構築している。主に海上に関する能力構築支援や、ASEANのマルチの安全保障の枠組みにも積極的に関与してきた。それ以外の、ルールに基づく国際秩序の維持のために、特に人間の安全保障問題などの分野で、日本は何が出来るか。

- ・ **チョン副教授**

日本が積極的なアイデアを打ち出すことは重要だと思う。ASEAN が果たし得る役割が疑問視されているとすれば、日本は二国間ベースで協力を推進することは可能なのではないか。ミャンマーに関しては、クーデタ以降、ミャンマー軍の資金調達や武器調達を防ぐことなど、日本を含む全ての国が暴力を阻止するために対処できることはあると考える。また、ロヒンギャ問題や難民問題に関しても、近隣諸国と共に日本からの何等かの支援は期待している。

(4) 閉会挨拶 飯田室長

今回の ASEAN ワークショップが、日本と東南アジア地域の専門家との、より深い協力への道を開くことを願っている。今回の会合は、FOIP のビジョンを強化するために、日本と ASEAN の協力関係の強化にも資する。4 人の発表者の素晴らしい貢献と協力して頂いた皆様に感謝したい。

(了)