

ウクライナ戦争と東南アジア・アフリカ諸国の視点

(防衛研究所の研究者による座談会第10弾、2022年5月6日)

ロシアによるウクライナ侵攻開始から2カ月以上経過した。ウクライナ東部を中心にロシア軍による攻撃は激しさを増し、停戦の見通しはいまだに見えていない。こうした事態を前に、防衛研究所はこれまで様々な専門を持つ研究者による座談会を9回にわたって実施してきた。今回の第10弾は、東南アジアとアフリカ地域からみたロシアのウクライナ侵攻について、松浦吉秀・特別研究官（政策シミュレーション担当）、庄司智孝・アジア・アフリカ研究室長、神宮司寛・政治・法制研究室研究員が、それぞれの専門分野の視点から、活発な議論をおこなった（司会は、菊地茂雄・企画調整課研究調整官）。



(左から、庄司室長、齋藤所長、松浦特研官、神宮司研究員、菊地研究調整官)

0. 趣旨説明

齋藤：ロシアによるウクライナ侵攻は、欧米や日本・オーストラリア等の先進国からは一様に強い批判を浴びている。しかしながら、東南アジア諸国やアフリカ諸国といった国々においては、これらが旧ソ連・ロシアとの強い関係を維持し、一部については欧米諸国から政治体制へ批判を受けてきた経緯もあり、必ずしもウクライナを支援し、ロシアを批判するという論調になってはいない。このような状況においてウクライナ侵攻をめぐる今後の国際社会の動向を理解する上では、これらの諸国がどのような要因・背景によりそれぞれの見解を有するに至ったのかを把握する必要がある。参加してもらうのは、松浦特別研究官、庄司室長、神宮司研究員の3名である。各位には、それぞれの専門の立場から議論を期待する。

1. 東南アジア諸国から見たウクライナ侵攻

松浦：冒頭の所長のコメントを裏付ける東南アジアの反応として直近で顕著な例は、岸田首相の東南アジア諸国歴訪によって浮き彫りになった。3月のカンボジア、4月末からのインドネシア、ベトナム、タイ、いずれもウクライナ侵攻に関しては基本的に日本と懸念を共有しているものの、ロシアを名指しして批判はしていない。軍事行動への直接的な批判は避け、人道的側面に焦点を当てている。また、国連では、3月2日の軍事作戦停止に係る総会決議において、ベトナムとラオスは棄権し、残りのASEAN諸国（8カ国）は賛成したが、4月7日の人権理事会におけるロシアの資格停止採決では、ベトナムとラオスが反対、フィリピンとミャンマーは賛成、他のASEAN諸国は棄権した。現在ミャンマーの国連代表はクーデター前の政権による任命であり、今の軍事政権の考えを反映しているわけではない。したがって、実質的には賛成したのはフィリピンのみということになる。ASEAN特有の反応として、ロシアを明確に批判することを避けているということはいえる。

庄司：基本的な理解は、松浦特研官と同じである。ASEANは様々な反応を示しており、ひとつひとつの国の意思表示や行動にはばらつきがある。シンガポールは、ウクライナ侵攻が始まってから最初の外務省報道官のコメントにおいて、明確にロシアを名指しして非難した唯一の国であった。その後、3月の対露非難国連決議では賛成したが、国連人権委員会のロシア資格停止決議では棄権するなど、言動に一貫性がない。シンガポールの国連代表のコメントによれば、人権委員会の資格停止に関しては独立委員会の調査の結果を待つべきという。個人的な見解としては、シンガポールは、ASEAN内で突出しないようにしたのではないかとみている。ASEAN諸国の中でもバランスがある。ASEAN諸国が最も重視しているポイントか一般論としては、力による一方的な現状変更や主権の侵害は、絶対に許容できないとの立場を共有している。それに基づけば、今回のロシアの行動は許容できるものではないが、個別の国家としてはまた状況が変わってくる。ロシアは軍事面、特に装備の供給という面では、ASEAN諸国に対し、中国や米国よりも影響力がある。いくつかの国は政治的にもロシアへの依存度を高めている。具体的には、ベトナム、ラオス、タイ、ミャンマーなどは、政治的にも接近している。各国は、それぞれの戦略的利益を見極めて、国連での投票を行っている。そのため、対応にばらつきが生まれているのではないかとみている。



菊地：ASEANの中で突出しないようにというのは、シンガポールにとってどういう意味があるのか？

庄司：ASEAN諸国は地域協力機構のなかで、バランスを取ろうとする行動のパターンのようなものがある。個人的な観点としては、特にシンガポールは、インドネシアやマレーシアがどう反応するのか、隣の大きな国とかけ離れた立場にならないよう注意している。もちろんそれ

がすべてではないが、シンガポールが考慮しているひとつの要素である。ロシアを媒介して隣国ともめることはしたくない。実際、シンガポールにとってロシアの重要性というのはそれほど大きくない。

松浦：ASEANとしては、今まで3回外相声明を出している。軍事侵攻が始まった際の最初の声明では、軍事力の行使に関しては主権の侵害として批判し、2つ目では即時停戦を求めた。その後、ブチャでの残虐行為を批判し、国連による独立調査を支持するとのコメントを出した。いずれでもロシアを明示的に批判することは避けている。ASEAN全体としての突出したメッセージを出さないようにしながら、最大公約数を探して立場の調整が行われていると思われる。マレーシアとインドネシアについては、特有の要素があるとみている。両国の外交



姿勢には伝統的にパレスチナ問題等に起因する反イスラエル・反米的傾向がある。今回の事案に際し両国それぞれでSNSをビッグデータ解析した分析でも、両国の国内世論は、比較的ロシア支持であるとされる。大国による介入への批判という文脈で、米国による小国への介入にロシアが立ち向かっているという認識が国内であるようだ。その背景として、反米要素に加えて、ロシアが「親イスラミ的な国家である」という認識が影響しているという。彼らに

とっては、米国は2000年代以降のアフガニスタンやイラクへの介入に対するイメージが強く、一方ロシアではイスラム教徒がロシア正教の次に人口が多いことからのシンパシーや、ロシアがシリアを支援していることが肯定的に捉えられている。そういった世論を反映した両国の外交政策があり、それがASEANの意思決定のひとつの要素になっている可能性がある。

庄司：ベトナムではイスラムの影響はないが、国としては親ロシアである。1980年代、ベトナムはカンボジア侵攻で国際的に孤立した。その際に味方をしてくれたのが旧ソ連と東欧諸国であった。そういった経緯から国民感情としても親ロシア的である。プーチンの人気も高い。正確なデータではないかもしれないが、ウクライナ侵攻前のプーチンに対する好感度は、ロシア国内よりも高いという分析結果もあった。今回の事態に対しては、ウクライナ侵攻はロシアの立場として仕方のない選択であったとみている世論や、ロシアを支持するネット世論などが根強いとのコメントなどもあった。そういった面は、日本や日本と価値観を共有しているような国からは見えにくい側面である。

菊地：2014年のクリミア強制併合の際には、ロシアが効果的な情報戦を行ったといわれているが、今回は、それが行われていないとの評価がある。他方で、アメリカのメディアでは、ロシアは情報戦を行っていないのではなくても、今回は、西側諸国ではなく東南アジア諸国などに対象を絞って行っているのではないかとの見解も出てきている。

松浦：前述のマレーシアについての分析も、ネットリテラシーが低い人たちが、操作された情報に騙されて誘導される可能性を指摘している。米大統領選でのトランプ支持者の時と同じように、既存メディアによる批判自体をフェイクニュース扱いするような事例もみられるとい

う。きちんとした分析が必要だが、データで示された結果が、操作されたものである可能性を否定はできない。私自身は直接の論拠を持たないが、ロシアが、もともとの反米意識を触発させて、ロシア支持または中立的な立場をとるよう、ネット社会だけでなく多層的に誘導している可能性については、ありえるのではないかと思う。イスラム世界を味方につけるために、インドネシアなどムスリムの多い国の世論を対象にアプローチすることは有効だろう。

庄司：ベトナムに関しては、もともとが親露であるため、あえてロシアは情報戦を行っていないと思う。むしろ、ベトナム政府がコントロールしているという議論がある。基本的にネット環境は一定程度自由だが、特に政治的には規制されることがある。民間人の虐殺に関しては、ロシアとウクライナ双方の主張を併記する論調が主流であった。そこでは、プチャの虐殺のことを扱っているが、どちらの主張にも理があるように報道して、判断を避けている。

神宮司：フィリピンは一貫してロシア批判のようだが、その背景は？

松浦：フィリピンにとって、ロシアの重要性自体は、ドゥテルテ政権に入ってから上がった。彼が標榜した「自律的な外交政策」により、中国だけでなく、ロシア、日本、オーストラリアなど色々な国と関係を強化してきた。今回の紛争をめぐっては、ドゥテルテは3月、もし米国とロシアが直接対決となって、アジアに飛び火したとしても、自分の任期中はフィリピン軍を参戦させないと言明した。一方、3月末から毎年恒例のバリカタン米比合同軍事演習が行われた。ドゥテルテ政権下での対米関係悪化を背景に、人道支援テーマに限定されたりコロナで中止されるなど、近年は縮小傾向であったが、今回は過去最大規模となった。ドゥテルテは、米国に対してバランスをとっているのではないか。ドゥテルテ政権の麻薬撲滅作戦に対する批判など、フィリピンは人道問題では国連との関係はよくない。そうした状況にも関わらず、人権委員会で賛成票を投じたことも、政府が明確な理由を説明していないので憶測だが、米国への配慮があったからではないかとみている。南シナ海問題で米国の力が必要であるなど大局的な観点からも、大統領任期の終了を前に、混乱した対米関係を整理しようとしているのではないかとこの見方もできる。

齋藤：ASEAN 諸国は域内でのバランスを考慮した投票行動が表れているとの指摘があったが、ASEAN 諸国と国際法秩序についての距離感というものがあるのか？常任理事国による明確



な国連憲章違反という悪しき前例が、アジアに波及してくる可能性を深刻に捉えている国がある一方、ASEAN 諸国はそういった考え方を共有しているのか？ASEAN は玉虫色の結論を出す傾向にあり、これは中国の影響もあると思う。（NIDS コメンタリーで）中国がロシア側に立ったとの分析もあったが、こういった中国の立場表明も、ASEAN の行動に何らかの影響があるのか？

庄司：国際法秩序に関して、東南アジア諸国は理想論ではなく、きわめて現実的な問題であると捉えている。今回の岸田首相の東南アジア歴訪でそれが浮き彫りになった。共同記者会見等の言説には、かなりそのことが意識されている。ロシアを名指しはしないが、共通認識として

は確固たるものがあるのではないかと思う。一方で、ロシアとの個別の関係性や、基本的には巻き込まれたくない、対立をしたくないという思惑もあり、それらが反映されて ASEAN として揺れているようにみえるのではないか。ロシアや中国と近い国（タイ、ミャンマー、ラオス、カンボジア）では政治的な結びつきも強く、後ろ盾になっているため、両者への配慮も見え隠れしている。

菊地：ロシアとタイの関係にはどのような背景が？

庄司：タイは、2014年のクーデター以後、軍が政治を握ってきた。民主主義国家からの批判が強まると同時に、ロシアからのアプローチが増してきた。ロシアは ASEAN に対して経済的な影響力はないが、軍事分野（装備提供）で関係を強めている。価格や支払い方法等、途上国にも柔軟に対応できる装備協力体制がロシア側にある。

菊地：逆に、政治的な理由で、米国からの武器売却が滞ったりすることはあるのか？

庄司：装備は米国製のものが多いが、大掛かりかつ新規のものは話がない。同盟関係も希薄化しているという印象だ。

齋藤：装備協力は安定した関係性が強くないとなかなか難しい。インドも装備協力という面で、ロシアと強い結びつきがあるということもある。

松浦：インドネシアも過去の米国による制裁を背景にロシア製の武器を多く仕入れてきた。最近では米国製も増やそうとしているが、現在運用中の主要装備ではまだロシア製が多くを占めており、補給・整備等での依存はある。ASEAN 諸国が中国に配慮してロシアを支持するという傾向は個人的にはそれほど感じられない。実際に中国は、外相会議等で中国の立場への同調を期待して働きかけてきているふしがあるが、ASEAN 側はあまり反応を示していない。ASEAN 側には特定の大国に接近しすぎることにならないようにという意識は常にある。仮に今回ロシア側に近づいてしまうと、米国や中国が別の機会に、味方につけるよう働きかけてくる可能性がある。各国の行動原理には、大国間競争には巻き込まれたくないという共通認識がある。

庄司：ADMM プラス等、ASEAN が主導している多国間安保政治協力があるが、その多くでロシアはメンバーになっている。その中でロシアとどう関わっていくのかという問題がある。そういった多国間協力を維持するという観点から、ロシアを排除することに対して、ある種ブレキになっているのではないかと思う。

松浦：ミャンマーが ASEAN の首脳会談などに参加できなくなっている。同じように、ロシアの排除が ASEAN 中心の地域主義の空洞化を促進してしまうのではないかという懸念もある。インドネシアが今年の G20 の議長国になっているが、メンバーであるロシアに加えて、議長のカンファレンスとしてウクライナも首脳会議に招待している。議長としては会議を成立させなければならない中、ロシアの参加だけを認めると西側諸国がボイコットする可能性を考慮しての決断であった。ジョコ大統領のバランス感覚による判断だろう。

2. アフリカ諸国から見たウクライナ侵攻

神宮司：アフリカ諸国も ASEAN と似たような状況である。小国であるがゆえのバランス感覚が表れた結果ではないかと思う。3月2日の国連決議における反応も様々であった。アフリカ



54カ国中、賛成が28カ国、棄権、反対及び無投票が26カ国と、ほぼ真二つに分かれた。ケニアは熱烈にロシアを批判していると日本のメディアでは取り上げられたが、アフリカ全体ではバラバラな状況である。長年の武力紛争で苦しんできたアフリカ諸国は、一般論としては他国への侵略に反対する立場であることは確かである。例えば、アフリカ連合は、侵攻開始直後には、ロシアに対して批判的な声明を出した。また南アフリカも当初、外交当局はロ

シアの軍事侵攻に批判的な立場をとろうとした。しかし、その後、政治的な判断から、アフリカ連合はロシアに対するさらなる批判は控えており、南アフリカも上述の国連決議で棄権にまわった。むしろ南アフリカは NATO の拡大に対してロシア側の懸念を聞かなかったことを批判するなど、その後はロシア寄りの言説を展開している。このように一般論としては、ロシアの軍事侵攻は間違っているとの認識がありながらも、政治的な現実の中で、原則から離れた判断をしているのが現状である。こうした判断の背景は各国で異なる。例えば南アフリカは、ソ連時代からの関係性がある。アパルトヘイト体制に対抗するために、ソ連から支援を受けていた。今の政界のエリートたちは、その時期にソ連で教育や訓練を受けてきたという経緯もある。現在のロシアというよりは、旧ソ連に関して恩義、または親近感を感じており、反対に西側に対する不信感がある。他方で、マリや中央アフリカ共和国などは、自国内に紛争を抱え、政治的にも不安定な状況にあり、ワグネル・グループなどの民間軍事会社（PMC）などの派遣を通じたロシアの軍事的な関与・訓練が政権を維持するうえで必要不可欠ということもあり、ロシアとの関係を悪化させることが難しい状況である。

庄司：ロシアの軍事的な関与が、アフリカ諸国の判断における大きなファクターになっているという理解でいいのか？

神宮司：国によって異なる。マリなどは自国が不安定な状況にある中で、政権の維持が喫緊の課題であり、ロシアとの関係を悪化させることに何らメリットがない。一方で、例えばエジプトにとって、ロシアは最大の武器供給国であるにもかかわらず、国連決議では賛成に回った（人権理事会の資格停止決議は棄権）ように、ロシアの軍事支援がアフリカ諸国の国連での投票行動に与える影響は一様ではない。少し脱線するが、人権理事会の理事国資格停止の決議についてはそれ以外の決議と比べて、多くのアフリカ諸国が棄権や反対に回った。賛成したのはわずか10カ国であった。その背景として、人権理事会が設置した国際調査委員会が調査を行う前に資格停止することを問題視する手続き論的な観点とともに、リビアとのアナロジーが関係している。リビアをめぐるのは、2011年に米英仏などによる軍事介入の前に、国連総会でリビアの人権理事会理事国資格を停止した。今回同様、リビアをめぐるアフリカ諸国は分裂していたが、外交的な解決策を探るのが基本的な立場であった。国際的にひとつの国を孤立させて、外交的な解決の途を閉ざし、軍事介入をするというリビアでのシ

ナリオが再び繰り返されることを懸念している。こうしたリビアに関する記憶が、今回の人権理事会理事国の資格停止をめぐるアフリカ諸国の投票行動に影響した可能性がある。

菊地：アフリカ諸国から見れば、例えば、ルワンダの虐殺のほうがひどかったにも関わらず、なぜウクライナだけ取りざたされるのかという思いはあるのか？

神宮司：それはあると思う。国際社会に存在するある種のダブルスタンダードであり、西側の国々をどうしても信用しきれていない要因ともなっている。現在も、ウクライナに注目が集まる一方で、いまだに続くアフリカ内の紛争には関心が集まらない状況がある。また軍事侵攻をうけてウクライナから避難しようとしたアフリカ出身の市民や留学生が差別的な扱いを受けるなどの事例もあった。個々の事例としては小さく、国家の外交方針に影響を与えることはなくとも、そうした事例が長年積み重なることによって、全体として西側に対する不信感につながっている部分はあるだろう。

松浦：大国への批判的見方という意味では、各国の外交政策における濃淡の違いはあるが、東南アジア諸国とも一定の共通性はあるように思える一方、アフリカは抑圧されていた歴史から、その度合いが強い傾向があるようにみえる。それが直接ロシア支持に繋がっているかどうかは別として、安保理がロシアを止められない現状において、小国であるASEAN 諸国やアフリカ諸国では、そういった大国主導の国際秩序への危機感を共有している部分があるのではないかと思う。

神宮司：もう少し長期的な視点で見たときに、こういった姿勢を続けることが、アフリカ地域にとって良いことであるのかというのは考えなければならぬ問題である。分裂し、アフリカ地域として一貫した姿勢が取れない状況が続けば、国際社会のなかで埋没していく恐れはある。



庄司：アフリカ諸国に対して中国の働きかけはあるのか？

神宮司：国連総会での投票に際して、一部の国は中国の立場と乖離しないことを目指していたとの指摘もあるが、詳細は分からない。

3. ウクライナ侵攻後の国際秩序への含意

齋藤：アフリカ諸国が54カ国であり、ASEANよりもかなり大きく、国連加盟国のなかでも大きな割合を占めている。一体性を強めて影響力をもたせようとする動きや思いはないのか？東南アジアもアフリカも、旧ソ連からの影響力が強いことを再認識した。そう考えると、ロシアが孤立しているとは言い切れなくなってくる。ロシアの影響力の強さが浮き彫りになっている部分もある。

神宮司：アフリカとしては、地域としてのまとまった意見を出したいと考えているが、このような大国間で対立するような事例では全体の意見を集約するのは難しい。アフリカ連合も全会一致が原則であり、軍事侵攻直後に出された声明以降、アフリカとしての明確な立場は表明できていない。ゼレンスキー大統領がアフリカ連合の場で演説することを求めているようだが、実現するかも不透明である。少なくとも一部のアフリカ諸国は、自らの立場を明確にすることで現実的に得られるものが失うものと比べて少ないと判断しているのだろう。

庄司：ASEAN の特定の国は、中国の動向を気にしている。一般論として、大国による小国の主権侵害はASEAN にとってきわめて現実的な問題であるが、彼らの戦略計算は錯綜している。岸田首相歴訪でASEAN 各国首脳が発した言説は、彼らなりにかなり努力した結果である。

松浦：来週、米ASEAN のサミットがあるが、その結果にも注目している。日本との間では、現状変更に対する批判が出せたが、米国とはどこまでのメッセージを出せるか。また、今後中国との間でASEAN の立場をどう示せるかもポイントだろう。

齋藤：SWIFT はロシアを排除した場合、ASEAN やアフリカにも影響があると思うが、障害はあるのか？

庄司：装備の支払いに関しては障害が生じている部分もあるし、これから生じる可能性もある。バーター取引で対応するなど抜け道や緩和策を探っていると思う。

齋藤：今回は、松浦特別研究官、庄司室長、神宮司研究員の3名の参加を得て、充実した議論を行うことができた。東南アジア諸国については地理的にも近く、防衛交流等で実際に接触する機会も多いので、彼らの見方を知ることは大変有益であった。また、中国やロシアの例など大国間競争の場としてのアフリカの重要性も増しており、日本にとってアフリカ諸国の認識を分析することも重要であると感じた。各位には、専門地域・分野の研究に一層磨きをかけるとともに、それぞれの知見を防研のミッションのため提供して欲しい。

(座談会で示された意見は参加者個人の見解であり、防衛研究所や防衛省の意見を代表するものではない)