

ブリーフィング・メモ

ASEANの安全保障協力と海洋問題の位置——2017年8月のASEAN関連会合を中心に

地域研究部米欧ロシア研究室長 庄司 智孝

東南アジア諸国連合(ASEAN)は、2003年の第2バリ宣言に基づき、2015年末に「ASEAN共同体」を発足させた。ASEAN共同体は、政治安全保障共同体(APSC)、経済共同体(AEC)、社会文化共同体(ASCC)という「3つの柱(pillars)」からなる。3つの柱のうち、安全保障協力を司る柱であるAPSCについては、2025年までの協力ビジョンを記した「APSC青写真(Blueprint)2025」がとりまとめられた。

「青写真」にあるASEANの安全保障協力の内容は第1に、非伝統的安全保障課題への対処である。それらの課題とはより具体的には、国境を超える犯罪、テロ、麻薬、人身売買、小型武器の密輸、サイバー犯罪、国境管理、災害対応、である。無論、こうした非伝統的脅威への対処はASEANとして最重要課題の1つだが、ASEANが現在直面する安全保障課題は、これに尽きるものではない。海洋問題、特に南シナ海の領有権をめぐる紛争は、係争国であるASEAN諸国と中国の枠組みを超え、地域全体、ひいては国際社会にとっての懸念事項と化している。

政治安全保障共同体となったASEANは、この問題にいかに対処するか。「青写真」は「南シナ海を平和・繁栄・協力の海として維持する」という目標を掲げ、より具体的な政策目標として、行動宣言(DOC)と行動規範(COC)を含むASEAN内の議論と中ASEAN協議の継続と活性化、国連海洋法等国際法に基づく、力によらない平和的な解決、海洋環境保護に関する協力、海空域の航行の自由の確保、密輸や海賊への対処、不慮の遭遇への対処、等をあげている。ASEANの南シナ海対応は総じて、中国との間でCOCを締結するという中期的かつ包括的な解決目標と、海上犯罪や危機管理といった現況の事態の 에스カレートを防止するという短期的対処の双方を視野に入れている。

ここでは、南シナ海を中心とする海洋問題へのASEANの対応につき、中期的・短期的対応の双方を考察する。その観点から、COC協議と洋上で不慮の遭遇をした場合の行動基準(CUES)に関し、2017年8月のASEAN関連会合を中心に考察する。同時に、ASEANの南シナ海問題対応と統一的立場の形成の困難さを考える際に手がかりとなる、今回のASEAN外相会議を分析する。

1. 南シナ海行動規範(COC)

2002年にASEANが中国と合意したDOCの第10条は「南シナ海におけるCOCの採択によって地域の平和と安定が一層促進されることを確認し、コンセンサスを基に、この目的を最終的に達成することに向けて取り組むことに同意する」とCOC採択の目標を明記した。それから15年が過ぎた2017年、COC策定に向けたASEAN(と中国)

の取り組みはようやく一定の進展をみせた。「APSC 青写真」は COC に関し「早期採択のため中国との交渉を加速化させる」という目標を掲げたが、近年協議の加速化は確かに実現した。

2016 年 7 月 12 日、比中仲裁手続きの判断が下された。判断は中国の全面的敗訴ともいえる内容であった。同月下旬、中国の王毅外交部長は中 ASEAN 外相会議の記者会見において、2017 年前半には COC に関する議論を完了したいと言明し、COC 策定への、中国の積極姿勢を示した。これは、仲裁判断が中国に対し、ASEAN と何らかの形での解決を目指すよう促し、それが先の外交部長の発言につながったと解釈できる。

その後、2016 年 8 月に続いて 2017 年 5 月に行われた中 ASEAN 高級事務レベル会合において、ASEAN と中国は COC の枠組みで合意に至り、8 月中 ASEAN 外相会議で、同枠組み合意は承認された。枠組みの具体的内容は公表されていないが、一部報道や研究によれば、法的拘束力や合意が示す地理的範囲、履行や仲裁のメカニズムに関する条項が欠落しているという意味で不十分なものであるが、事案の発生防止や事案が発生した際の管理に関しては新たに言及があったという。

2. 洋上で不慮の遭遇をした場合の行動基準(CUES)

CUES は西太平洋海軍シンポジウム(WPNS)メンバーが合意したルールであり、ASEAN がその策定に直接関わったものではない(ラオスとミャンマーは WPNS のメンバーではない)。しかし、関係各国当局間のホットラインの設置に加え、ASEAN は CUES を南シナ海における有効な危機管理方法の 1 つとみなし、その積極的な活用を模索している。2016 年 5 月にラオスで行われた ASEAN 国防相会議(ADMM)の共同宣言は「CUES 等国際ルールを実践・遵守し、開かれたコミュニケーションを維持し、誤解を回避して望ましくない事案を回避するために通信ルールの策定に着手する」とし、その有効性を確認した。

同年 9 月に行われた中 ASEAN 首脳会議は、南シナ海に CUES を適用することで合意し、「南シナ海における CUES の適用に関する共同声明」を発表した。その合意内容は以下の 3 点である。

- (1) 海軍船舶と航空機の海空域における航行の安全を図り、関係国間の相互信頼を醸成するため、CUES を適用する。
- (2) CUES にあるように、すべての海軍船舶と航空機の安全のため、南シナ海で互いに遭遇した際、安全・コミュニケーション手続きを用いる。
- (3) CUES 適用に向けた我々の取り組みは、地域の平和と安定、海上安全の最大化、善隣友好関係の促進、海空域での不慮の遭遇でのリスク低減、海軍間の協力強化に資することを確認する。

上記の抽象的な文言からは、南シナ海における CUES の適用は依然として初期段階にあることがわかる。しかし、南シナ海問題の解決や緊張の逡巡に向けて様々な困難が存在する状況下、当座の事態のエスカレーションを防止する方策として ASEAN は CUES をき

わめて重視している。実際、8月のASEAN外相会議共同コミュニケも「南シナ海におけるCUESの適用に関する共同声明の操作化(operationalization)を期待する。我々の考えでは、CUESの操作化は緊張、アクシデント・誤解・誤った計算のリスクを低減しうる実用的な手段である」と言及した。今後は、CUESを用いた関係各国間の、共同演習を含む実践が積み重ねられ、ルールが実質的に普及するか、そして海上警察や沿岸警備隊についてはいかなるルールを適用すべきか、といった課題に取り組む必要がある。

3. 第50回ASEAN外相会議——共同コミュニケをめぐる意見対立

2012年7月の外相会議でASEANは、南シナ海への言及方法をめぐり議長国カンボジアとフィリピン・ベトナムの意見対立の調整がつかず、史上初めて共同声明を出すことに失敗した。その後も南シナ海をめぐり、特に中国に関してどのように言及するかによってASEAN諸国間の意見対立を調整することに時間を要し、時に会議後数日して共同声明が出される事態となった。2017年8月5日にマニラで開催された第50回ASEAN外相会議でも、同様の事態が起こった。

会議に際して出す共同コミュニケにおいて、南シナ海に関する文言をめぐるASEAN諸国間の調整は難航した。その理由はベトナムが、南シナ海において中国が進める大規模な埋め立てと軍事目的に利用可能な各種インフラ整備に対し、「建設」(construction)に関するASEANの懸念を示すよう、またCOC枠組みでは言及されることのなかったCOCの法的拘束力に関する文言を入れるよう主張し、カンボジアがこれに難色を示したためであった。会議前にベトナムは、南シナ海の資源開発を中止するよう中国から強い圧力を受けた経緯もあり、ASEANの共同コミュニケによって中国をけん制する目的があったものと思われる。ドゥテルテ大統領の下で中国との対話姿勢を強めるフィリピンは、アキノ前政権のようにベトナムに加勢することではなく、議長国として調整役に徹したという。

結果、6日に公表された共同コミュニケは、(1)南シナ海における埋め立ての進行に対する、いくつかの加盟国からの懸念、(2)海空域の航行の自由を維持することの重要性、(3)事態を複雑化させかねない行動を自制する必要性、(4)係争国や他関係国によるすべての活動における非軍事化と自制の重要性、に言及する文言となった。こうした言及は、従来ASEANが表明していた立場から後退することはなかったが、仲裁判断といった南シナ海をめぐり新たな展開を受け、前進するものでもなかった。今回の事例は、ASEANが南シナ海問題の解決に向けてさらなる一歩を踏み出すことの困難さ、またASEANのコンセンサスに基づく政策決定方法の限界を改めて示したともいえよう。

(参考文献)

ASEAN, "ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025."

ASEAN, "Joint Declaration of the ASEAN Defense Ministers on Promoting Defense Cooperation for a Dynamic ASEAN Community," May 25, 2016.

ASEAN, "Joint Statement on the Application of the *Code for Unplanned*

Encounters at Sea in the South China Sea,” September 7, 2016.

ASEAN, “Joint Communiqué of the 50th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting,” August 5, 2017.

Ian Storey, “Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea,” ISEAS Perspective, August 8, 2017.

Richard Javad Heydarian, “S. E. A. View: Beijing’s ASEAN Diplomatic Coup,” *Straits Times*, August 10, 2017.

“Vietnam wants tough stand vs China, but Philippines reluctant,” *The Philippine Star*, August 6, 2017.

(平成29年8月17日脱稿)