

第4章

東南アジア

域外諸国との協力関係の拡大

東南アジアのテロ問題の現況については、インドネシア当局の過激派掃討作戦が功を奏しつつある一方、フィリピン国軍と過激派組織との戦闘は続いている。タイではマレーシアとの国境に接する深南部の騒乱が収束する気配はない。また 2006 年 9 月の軍事クーデター以来、タイ政治も大きな変動の中にある。2007 年 8 月の国民投票によって憲法草案が信認されたのに続き、12 月には総選挙が実施され、タクシン前首相派の「国民の力党」が第 1 党となった。タイの民政復帰が順調に進むかが注目される。

テロなど非伝統的脅威に効果的に対処する観点から、そして経済統合とのバランスをとる形で東南アジア諸国連合（ASEAN）の政治・安全保障の協力態勢を構築する必要性が生じている。より緊密な協力を目的として、ASEAN は共同体形成の途上にある。ASEAN 共同体の礎となる憲章の制定過程では、長年の原則である内政不干渉と全会一致に基づく意思決定方法の見直しが焦点となった。ミャンマー情勢の緊迫化により ASEAN の対応が注目されたが、憲章は従来原則を基本的に維持する方向に落ち着いた。

テロ対策で東南アジア諸国との関係強化を進める米国であるが、政治面における ASEAN との関係強化に積極さはみられなかった。一方、ASEAN・中国関係は政治・経済・安全保障の各分野で拡大・深化している。日本も ASEAN との関係構築を積極的に進めている。2007 年 8 月にインドネシアとマレーシアを訪問した安倍晋三首相は、両国と政治・経済・安全保障の幅広い分野で協力を進めることを確認し、さらに ASEAN と日本の将来に関する新たな指針を表明した。装備調達に関して東南アジア諸国とロシアの商談が活発化する一方、インドは共同演習を含む軍事面での協力関係の強化に動いている。

1 東南アジアにおけるテロ問題の現況

(1) インドネシア・フィリピンのテロ対策の現況

インドネシア・フィリピン両政府は、アルカイダにつながるイスラム過激派組織の掃討作戦を強化してきた。インドネシアでは、イスラム過激派組織ジェマ・イスラミア（JI）が関与したとみられる大規模テロが2002年から2005年にかけて連続的に発生したが、2006年以降はそうしたテロは起こっていない。2007年8月16日の施政方針演説において、スシロ・バンバン・ユドヨノ大統領はテロとの闘いに勝利したことを宣言した。これは、インドネシア当局の取り締まりの強化により、JI幹部の拘束等に成功したことが要因の一つである。国家警察の対テロ特殊部隊である「デタッチメント 88」がその中心的な役割を果たしている。同部隊は2003年に米国の支援を受け設立され、諜報、捜査、制圧といった対テロ活動を包括的に行う。同部隊は現在でも装備・訓練面で米国とオーストラリアの全面的な支援を受けている。

インドネシア国家警察は、3月下旬にジャワ中東部にある複数のJIのアジトを急襲した。そこで2004年のオーストラリア大使館（在ジャカルタ）爆破テロの容疑者であるムジャデイドを含むメンバー6人を拘束したほか、武器や爆弾製造マニュアルを押収した。さらに国家警察は6月中旬の掃討作戦で、JIの主要幹部の一人であり、2002年のバリ島爆弾テロの容疑者であるアブ・ドゥジャナと最高幹部であるザルカシを含む8人を拘束した。こうした一連の主要幹部の逮捕によってJIはさらに弱体化したとみなす見解がある一方、「インターナショナル・クライシス・グループ」のレポートは、JIがインドネシア全土にまたがる900人以上のメンバーを組織の核として維持し、組織は拡大こそしていないものの社会に深く根を下ろし、イスラム国家の樹立という長期目標を放棄していないと分析している。さらには指揮系統の混乱によりメンバーの一部が独断でテロ行為に走る危険性や、組織内の権力の空白を埋めるため、フィリピン南部に潜伏している、より過激なメンバーが新たな指導者にな

る可能性も指摘されている。幹部の一人であり、テロ攻撃実行の急先鋒であるヌルディン・モハド・トプが依然として逃亡中であることを考えても、JIのテロの危険性は完全には払拭されていないといえよう。

フィリピン政府は、過激派の摘発と過激派組織の資金源の遮断を強化する姿勢を示している。アロヨ大統領は、国内の治安維持作戦に用いる装備の購入費用として2億ドルの予算を承認した。また国会は2007年2月19日、対テロ法案を可決した。同法は治安部隊が司法の決定なしに容疑者を拘留する権限を確認するほか、資金洗浄に使用されている疑いのある銀行口座に当局がアクセスすることを可能にするものである。

フィリピン国軍は、イスラム過激派組織アブ・サヤフ（ASG）に対する攻勢を強めた。2007年1月16日、国軍はミンダナオ地域のホロ島にあるASG基地を急襲し、ASG幹部で2004年2月マニラ沖でのフェリー爆破テロの首謀者とみられるジャイナル・アンテル・サリ（通称アブ・スライマン）を殺害したほか、同地域のバシラン島などでも散発的に戦闘を行った。国軍は8月13日に新たなASG掃討作戦を開始した。11月5日、国軍はバシラン島での戦闘でASG幹部のアブドゥル・カリム・ジャムジャリが死亡したことを発表し、12月16日にはタウィタウィ島での戦闘で同幹部のアブドゥル・ムビン・サカンドルが死亡したことを明らかにした。ASGの戦闘部隊には、同じくイスラム過激派組織のモロ・イスラム解放戦線（MILF）やモロ民族解放戦線（MNLF）のメンバーも加わることがある。7月には、バシラン島でMILFとASGの合同部隊が海兵隊員14人を殺害し、うち10人を斬首する事件が起きた。またMILFやMNLFと国軍との間でも散発的に戦闘が発生した。こうした戦闘の発生によりMILF・MNLFと政府間の和平合意の崩壊が危惧されたが、マレーシアの仲介によりフィリピン政府とMILFは、自治区の設立と平和協定の締結で11月に合意に至った模様である。

米国とオーストラリア、そしてマレーシアは、テロ対策を進めるフィリピンに対して積極的な支援を行っている。米国とオーストラリアは2001年の同時多発テロ、2002年のバリ島爆弾テロによって多くの自国

解説

フィリピンの過激派組織

フィリピン南部のイスラム系住民に対する差別の歴史、そして1960年代後半から他地域のキリスト教徒がミンダナオへ大量に移住して、先住民との間に軋轢あつが生じたことを契機として、イスラム教徒の一部は過激化し、同地域の独立を求める反政府組織を結成するに至った。フィリピン大学教授であったヌル・ミスアリは68年、モロ民族解放戦線(MNLF)を結成し、70年代には国軍と激しい戦闘を繰り広げた。しかし96年に政府と和平協定を締結し、ムスリム・ミンダナオ自治区知事にMNLF議長が就任した。モロ・イスラム解放戦線(MILF)は、路線対立を原因としてMNLFから離脱したサラマット・ハシムが中心となり、84年に結成された。MILFも国軍と戦闘を繰り返してきたが、2003年にマレーシアの仲介によって政府と休戦協定を締結した。

アブ・サヤフ(ASG)は、米国政府が指定する42のテロ組織の一つである(MNLFおよびMILFは指定されていない)。同組織は、80年代初めにフィリピンのイスラム教徒がアフガニスタンの対ソ・ジハードに参加するためパキスタンに赴いたことにその起源をさかのぼる。そのなかの一人であるアブドゥラジャク・ジャンジャラーニが指導者として頭角を現した。ジャンジャラーニはパキスタンのベシヤワールでウサマ・ビン・ラーディンと出会い、ビン・ラーディンの支援を受け91年、ASGを結成した。同グループ結成時にはMNLFの不满分子も合流した。ASGは以来、誘拐や爆弾テロを繰り返している。2000年4月にマレーシアのサバで外国人旅行客を含む20人を誘拐し、2001年5月にはフィリピンのパラワン島で米国人3人を含む20人を誘拐した。さらに2004年2月にマニラ沖でフェリーが爆発し、数百人が死亡した事件も同組織が関与したものみられている。2006年12月には、リーダーの弟で幹部のカダフィ・ジャンジャラーニがフィリピン国軍との戦闘によって死亡した。

フィリピンにはイスラム過激派組織のほか、フィリピン共産党の軍事組織である新人民軍(NPA)が存在する。NPAも米国政府のテロ組織指定を受けている。NPAの起源は第2次世界大戦時の日本軍フィリピン占領時の抗日運動にさかのぼる。共産党系の軍事組織は大戦終了と独立後もアメリカとフィリピン政府に対してゲリラ戦を続行した。68年、共産党内の親中・毛沢東派が分裂し、翌69年にNPAを結成した。NPAのメンバーは80年代に2万5,000人まで拡大したが、その後勢力は弱まった。しかし現在でもゲリラ活動は続いている。2007年8月、組織の指導者であるホセ・マリア・シソンは逃亡先のオランダで逮捕された。

民が犠牲になったことを契機として、テロ頻発地域への介入を行っている。受け手側のフィリピン政府にしても、国内の不安定要因であるミンダナオの過激派問題を解決する上で、国軍の装備や訓練面で米豪の支援

を必要としている。またマレーシアの支援は、自国に隣接するミンダナオの情勢の安定を目的としている。

2006年5月、米比両国政府はテロをはじめとする非伝統的脅威に対処する安全保障協力委員会を設置し、テロ対策に関し両国が協力を強化する姿勢を示した。また米比両軍は、2007年2月19日から3月4日にかけてホロ島で年次共同軍事演習「バリカタン2007」を実施したほか、4月27日から3カ月にわたりミンダナオで対テロ共同演習「バランスピストン07-03」を行った。オーストラリア・フィリピン両政府は、2007年5月31日に派遣部隊の地位に関する協定を締結し、両国における対テロ共同演習の実施を可能にした。そしてマレーシア海軍とフィリピン海軍は2007年4月10日から10日間、ルソン・スル両島の沖合で共同演習「マルフィラウト」を実施し、海上阻止行動などの共同訓練を行った。

米国・オーストラリア・マレーシアの3国は、軍事面に加え、ミンダナオのインフラ整備や農業開発といった社会経済面での支援を同時に実施している。2003年7月、マレーシアの仲介によってフィリピン政府とMILFは停戦合意に至った。翌2004年10月にはマレーシアを中心とする国際監視団がミンダナオに派遣され、停戦監視と復興支援を開始した。2006年7月、日本はフィリピン政府とMILF双方の要請を受け、監視団に復興支援専門家を派遣し、以来支援事業を継続している。フィリピン政府は域外国や隣国の支援の下、過激派組織の掃討と社会・経済対策の実施という硬軟の政策を同時に追求し、問題の解決を目指している。

(2) タイ深南部の騒乱とタイ政治の変動

インドネシアのテロは沈静化の兆候がみられるのに対し、タイ深南部の騒乱は収束の気配がない。2004年1月に始まった騒乱は、タクシン前首相の強硬策もあり悪化の一途をたどった。その後2006年9月のクーデターを主導したのがイスラム教徒のソンティ陸軍司令官であったことから、クーデター後に成立した軍事政権が深南部のイスラム教徒に理解を示し、事態を改善するものと期待された。しかし実際には爆弾・襲撃

事件の頻度はクーデター前に比して倍増し、仏教徒・イスラム教徒を問わず無差別な襲撃、爆弾テロが毎日のように発生している。2004年初から2007年末までの死者は累計2,800人以上に上った。

軍事政権成立後も事態が沈静化しない理由として、次のような要因が挙げられる。まず過激派は、通常、襲撃・爆弾テロ後に犯行声明を出さず、その活動も単一の組織によるものではなく複数の組織が関与しているとみられており、情報不足も相まって当局が一元的な交渉相手を見出すことは困難である。軍事面では、騒乱が深南部地域一帯で発生しているため、個々の地点での治安部隊の展開が手薄になっている。さらに正規軍の不足から当局は準軍事部隊を活用しているが、こうした部隊の訓練・装備不足によって逆に事態の悪化を招くなど、地域住民の中央政府に対する不信は根深く、住民からの協力を十分に得られていない。

深南部の過激派とタイ国外の過激派組織とのつながりは依然として不明である。タイ警察は過激派のなかに、アフガニスタンやパキスタンに渡航歴のある人間やインドネシアで戦闘訓練を受けた人間が含まれていることを明らかにしており、JIとの協力関係が疑われている。最近では斬首など過激派の手口がアルカイダのやり方を模倣するものになっていると言われる一方、道路脇に爆弾を仕掛けるなどの手口は単なる模倣であって国外の組織の支援を裏付けるものではないとする見解もある。

軍事政権は深南部の戒厳令を3カ月ごとに更新し続ける一方、4月には深南部の騒乱に対処するため展開している3万人の部隊に加え、新たに1万5,000人の部隊を追加派遣することを明らかにした。ただ軍事政権は部隊の派遣による過激派の取り締まりのみではなく、同時に過激派との交渉や地域住民との対話を強調している。スラユット首相は7月12日から13日にかけて深南部を訪問し、平和的・和解的な手法を用いて問題の解決を目指す姿勢を示した。

過激派はタイとマレーシアの国境を往来しつつ活動を繰り返していると考えられるため、タイ政府は隣国マレーシアの協力を取り付けることにも努めている。スラユット首相は2007年8月にマレーシアを訪問し、

21日アブドゥラ首相と会談した。両者はタイ深南部問題に共同で対処することで合意した。対策は、国境壁の延長や国境共同警備の拡充など治安対策を前提としつつも、イスラム銀行や産業開発による雇用の創出といった経済政策や教育の充実を具体策として、テロの根本的問題としての貧困や経済発展からの疎外を解決することを再度追求するものになった。部隊の増派による過激派の弾圧という手法がその限界をみせる中、軍事政権としては地域住民との対話と地域の開発政策によって事態の解決を図る方法を強調している。こうした方法は一般に有効であるものの、効果が現れるまでに時間がかかることも予想され、それまでに襲撃やテロの被害が一層拡大する恐れもある。

騒乱の続く深南部情勢に加え、タイでは2006年9月のクーデター後、政治変動が続いた。2007年のタイ政治は、バンコクの爆弾テロで幕を開けた。2006年12月31日から翌2007年1月1日未明にかけて、バンコク市内の9カ所で連続的に爆発が起き、3人が死亡、数十人の負傷者が出た。テロの実行犯については、深南部で活動する過激派がバンコクでもテロを起こしたという説、タクシン前首相の支持勢力が軍事政権の治安維持能力の欠如を示すために行ったという説、そして軍事政権内の権力闘争が原因との説が浮上した。当局は1月20日、爆弾テロに関与した疑いで軍人ら15人の身柄を拘束したが、早くも26日には証拠不十分で釈放した。その後当局は、深南部の分離主義者が事件に関与したと断定したものの、容疑者の特定・逮捕には至っていない。

軍事政権の経済政策には、クーデター後のタイ政治を安定に導くものとはいいがたい局面があった。タクシン前政権の成長重視・グローバル化対応の経済政策と異なり、軍事政権は国王の提唱する「充足経済」を基本方針に据えた。「充足経済」は一般に、中庸、自足、道徳が強調される内向き志向の概念ととらえられている。2006年10月の発足以降、軍事政権は外国資本の規制策を次々と打ち出したが、そうした政策は「充足経済」の方針に沿ったものと考えられた。例えば2006年12月18日、中央銀行はバーツ高の抑制策として資本取引規制を実施し、2007年1月

9日には政府がサービス関連企業に関する外資規制を発表した。いずれの場合も外資規制政策の突然の発表により株価は急落した。株価の急落に直面した政府は後日規制の一部緩和を発表した。唐突な規制策とその後二転三転する対応が、外国人投資家の不信感を増大させた。経済政策の混乱のほか、経済政策の説明責任者や財務相が突然辞任し、閣内の意見の不統一を露呈する事態も生じた。こうした政府の経済運営の迷走をきっかけとして、投資の鈍化や景況感の悪化が生じた。だが2007年末には景況感、輸出、投資はいずれも改善に向かった。

政権発足当初に比して、国民の軍事政権に対する支持は低下していった。スラユット政権の支持率は当初70%以上あったものの、2007年2月の時点では35%になった。人々の不満はデモの頻発に表れた。クーデターから半年たった2007年3月17日、バンコクで2,000人規模の反政府デモが行われた。3月30日にも旧与党であるタイ愛国党の黨員やタクシン支持派の市民、農民らが参加するデモが行われた。集会の開催を前にソンティ司令官はバンコク市内に非常事態宣言を発令するよう首相に要求し、これをスラユット首相は拒否するなど、デモへの対応をめぐる政権内部の対応も割れた。4月8日には1,000人規模の反政府デモが実施され、さらに7月23日にも数千人規模のデモが行われた。

軍事政権はデモを取り締まる一方、2007年1月26日にはバンコクを含む41県の戒厳令を解除し、6月5日には新党の設立と政党活動の解禁を決定するなど、政治の自由化を漸進的に進め、政情の安定を模索した。その一方で軍事政権は、タクシン前首相の影響力を削ぐための「非タクシン化」政策を次々と打ち出した。2月5日、タクシン前首相に近いとされるコウジット警察庁長官が解任された。またタクシン前首相の汚職と不正蓄財を追及し、3月にはタクシン前首相の夫人と親族を脱税の疑いで起訴し、続いてタクシン前首相本人と夫人を土地の不正取引の疑いで起訴した。さらに資産調査特別委員会は6月11日、タクシン前首相の国内資産凍結を発表し、9月10日にはタクシン前首相が東北部に所有する土地を差し押さえた。こうした前首相の財産の凍結は、タクシン支持勢

方に政治資金が流入することを防ぐためでもあった。

2007年5月30日、憲法裁判所は2006年4月に行われた下院選挙の際の政党法違反を理由に、タイ愛国党の解党を命じた。判決によって、タクシン前首相をはじめとする100人以上の旧幹部が5年間の公民権停止の処分を受けた。判決を受け、選挙対策として旧タイ愛国党の元国会議員ら500人以上が小政党「国民の力党」に入党した。

新憲法の制定と総選挙の実施という民政移管のプロセスは、とりあえず大きな混乱もなく実施された。憲法起草会議は2007年1月22日に起草作業を開始し、まず4月18日に第1次草案を公表し、さらに公聴会での意見聴取をふまえて7月6日に最終草案を発表した。草案によると、首相は引き続き下院議員のなかから選出されるものの、任期は2期8年に制限された。また下院・上院の議席数はそれぞれ500から480、200から150に削減された上で、下院議員の選挙は従来の小選挙区制から中選挙区制になり、上院議員の選出では一部任命制が復活した。さらにクーデターに関与した者に対する恩赦の規定が盛り込まれた。こうした制度の変更には、タクシン前首相が率いたタイ愛国党のような圧倒的多数の与党の出現を防止し、そうした巨大与党を背景に首相が長期政権を握ることを防ぐ目的があるといわれている。また上院に任命制を復活させることは、軍や官僚の政治への復権に道を開く可能性がある」と指摘された。

2007年8月19日、憲法草案の賛否を問う国民投票が実施された。投票率は58%、うち賛成は58%、反対は42%という結果となった。投票率約60%、うち賛成票約60%という結

果の解釈は各陣営によって分かれた。軍事政権は過半数の得票により憲法草案は国民の信任を得たものと解釈した。スラユット首相は、投票結果は国民の草案に対する支持を反映したものと述べた。これに対し、反政権側は4割もの反対票により国民の軍事政権への信任度は高くないと考え、12月の総選挙で勢力伸長の可能性を探った。特にタクシン前首相の支持母体であった東北部での反対票は6割に達し、同地域での反軍事政権勢力の躍進が予想された。

2007年12月23日に行われた総選挙の結果、タクシン前首相支持派の「国民の力党」が第1党となった。同党は他の小政党との連立によって過半数の議席を確保した。タクシン支持派が再び議会の主流となったことにより、タクシン前首相の政治への復帰が取り沙汰されるようになった。前首相は、2008年4月までに亡命先のイギリスからタイに帰国することを発表した。これに対し軍事政権は民意を尊重する意向を示し、再度クーデターによってタクシン支持派を駆逐する観測を否定した。ただ、軍事政権はタクシン前首相の訴追は続行する考えを示している。

2 ASEAN——域内の結束と域外との関係構築の強化

(1) ASEAN 憲章の制定——制裁条項をめぐる議論とミャンマー問題

テロなど非伝統的脅威に効果的に対処する観点から、そしてASEANの経済統合に向けて議論が進展する中、経済協力の深化に合わせてASEAN諸国間の政治・安全保障の協力態勢を構築する必要がある。こうした経済・政治・安全保障面における協力の進展を促すのが共同体の設立である。2005年12月のクアラルンプール・サミットで、ASEAN首脳はASEAN共同体の形成へ向け、その制度的枠組みである憲章を制定することで合意した。同首脳会議は、憲章の性格と方向性に関し助言を行う「賢人会議」(EPG)の設立を合わせて決定した。EPGは憲章に盛り込むべき条項に関する会合を重ね、「ASEAN憲章に関する賢人会議のレポート」と題する報告書を2007年1月13日のセブ・サミットに提出した。ASEAN首脳

東南アジア諸国連合（ASEAN）憲章は、1967年の同連合の設立以来40年を経て初めて制定された法的・制度的枠組みである。同憲章の制定はビエンチャン行動計画（2002年）に明記され、その後憲章制定に関するクアラルンプール宣言（2004年）と憲章の青写真に関するセブ宣言（2005年）で確認された。そして憲章制定に関する賢人会議と憲章草案起草委員会の開催を経て、2007年11月20日にシンガポールで行われたASEAN首脳会議で憲章は採択された。同憲章は前文と全13章、全55条からなる。憲章前文では、ASEAN加盟国が主権、内政不干渉、コンセンサスの基本的な重要性を尊重し、また民主主義、法の支配、人権といった原則を順守し、さらに安全保障、経済、社会・文化の共同体を形成するにあたり、憲章を通じて法的・制度的枠組みを確立することを決意する旨がうたわれている。

第1章はASEANの目的と原則を列挙している。同章は、単一の市場・生産基地を創出し、地域連合内の貧困と経済格差を緩和するという経済面での目的に加え、地域的強靱性、民主主義と人権、対外関係における主要な推進力としてのASEANの中心的・積極的役割の維持といった政治目的に言及している。また安全保障面では、連合内の平和と安定の維持、非核地帯としての東南アジアと同時に、環境・資源といった非伝統的安全保障をも含む包括的安全保障を提唱している。そしてこれらの目的を追求するための原則として憲章は、主権の尊重、紛争の平和的解決、加盟各国の国内問題への不介入、協議の推進などをうたっている。

ASEANに多国間政府組織としての法人格を付与する旨を規定する第2章に加え、第3章は加盟国について定めている。ここで注目されるのは、加盟各国は加盟国としてのすべての義務を順守するためにあらゆる必要な手段を講じるとしているのに続き、深刻な憲章違反・不順守の場合は、その対処につきASEAN首脳会議に付託されると規定している点である（第5条）。今回、明確な意味での制裁条項は憲章に盛り込まれることはなかったが、この第5条の運用により、加盟国に対し憲章や地域連合の取り決めの順守を求め、それに違反した場合に何らかの措置を講じることが可能である。第4～6章はASEANの各組織に関して定めており、最高政策決定機関としてASEAN首脳会議を位置付け（第7条）、ASEANの各協定・決定の履行状況を監視する権限をASEAN事務局長に付与する（第11条）と同時に、加盟各国は大使級の常任代表をジャカルタのASEAN事務局に派遣することを規定している（第12条）。

第7章は意思決定についてである。同章の第20条第1項は、基本原則としてASEANの意思決定は協議とコンセンサスに基づくと規定している。そしてコンセンサスが成立しない場合は、ASEAN首脳会議が特定の意思決定を行う方法を決定する（同条第2項）。さらに第21条第2項は、経済政策に関して「ASEAN マイナス X」方式を含む柔軟な方式が加盟各国の同意を前提として実施可能であることを明記している。従来のコンセンサスに基づく意思決定の原則は基本的に維持されているものの、経済政策など可能な領域から迅速かつ柔軟な意思決定を行うことが期待される。第8

章の紛争の解決規定は、対話・協議・交渉を通じた紛争の平和的解決を前提に、紛争の当事国はASEAN議長国または事務局長に対して仲裁を依頼することができることと定めている（第23条第2項）。また紛争の解決のために適切な仲裁機関を設立することが可能であり、紛争が未解決の場合、最終的にはASEAN首脳会議への付託が可能である（第25、26条）。

第9～11章は予算そのほかの組織面での規定があり、第12章は対外関係に関するASEANの従来の基本姿勢を再確認し、最後の第13章は憲章の細則となっている。このようにASEAN憲章は、ASEANの経験によって蓄積された行動原則を再確認して明記すると同時に、より強固な共同体を形成するための新たな規定を盛り込んでいる。ASEANは意思の不統一や実践の遅れがたびたび指摘されてきたが、今回の憲章では従来の原則の大幅な変更は見送られたものの、ASEAN首脳会議を中心とする機構面の強化にその新味を見いだすことができる。今後は憲章の運用とそれに基づく共同体の設立が焦点となる。

はEPG報告書を承認の上、憲章草案起草に関する特別委員会を設置し、同委員会が2007年11月のシンガポール・サミットに草案を提出することで合意した。

EPG報告書は3部構成になっており、うち第3部がASEAN憲章に盛り込むべき提言を列挙している。ここでEPGは従来のASEANの主要原則を再検討するよう提言している。まず、内政不干渉原則の見直しに通じる制裁条項の導入である。第3部第3章は加盟国の資格に関する規定の提言であるが、ここでEPGはASEANの宣言、協定、条約にある目的、原則、取り決めや規範、価値について重大な違反を侵した加盟国に対し、権利や特権の一時停止を考慮するよう求めている。

こうした議論の背景にはミャンマー問題がある。軍事政権の下、民主化が遅々として進まず、人権抑圧の事例が疑われる同国に対し、欧米諸国は強い批判を続けてきた。2007年1月9日には米英が国連安全保障理事会（以下、国連安保理）にミャンマー非難決議案を提出した。決議案は12日、中露の拒否権行使によって否決されたが、欧米諸国のミャンマー軍事政権に対する非難の高まりが、ミャンマーを加盟国の一つとするASEANに対する国際的な信頼性にまで波及しかねない状況となった。こ

うした事態にかんがみ、ASEAN は加盟国の内政問題に対しその解決を迫り、不履行の場合には制裁措置を科すという意味での内政不干渉原則の変更が示唆された。

内政不干渉原則の見直しに加え、全会一致に基づく意思決定法も議論の俎上^{そじょう}に上った。EPG メンバーの一人であるシンガポールのジャヤクマール副首相は、ASEAN がより実効的な機構へと変貌を遂げない限り、それは衰退し周辺化するであろうとの危機感を表明した。こうした危機感^{そじょう}は、ASEAN が飛躍的な経済発展を遂げつつある中国やインドと競争関係にあるという認識に基づく。そのため EPG 報告書は、ほかの分野に先駆けて ASEAN の経済政策の意思決定方法を見直すよう求めている。EPG 報告書第 3 部第 5 章は、意思決定過程に関して新たな提言を行っている。それは一般的なルールとして、特に安全保障や外交といった微妙な領域の問題に関しては協議とコンセンサスに基づき意思決定が行われるべきであるが、ほかの問題については、もしコンセンサスが成立しない場合は、単純な多数決、あるいは 3 分の 2 や 4 分の 3 の賛成票に基づく投票方式により意思決定を行うというものである。

さらに、インドネシアは人権と民主主義に関する条項を憲章に盛り込むことを提案した。その背景には、将来的に地域レベルで人権機構を設立し、さらには ASEAN 加盟国が順守すべき事項として人権条項を憲章中に設けることにより、ミャンマーに状況の改善を促す意図がある。インドネシアのハッサン・ウィラユダ外相は 2007 年 1 月 8 日の外交方針演説において、ASEAN の指導者たちは人権と民主主義の原則が ASEAN 共通の価値となることに同意しているとし、最良の選択は漸進的な手法であり、まずは女性と子供の人権保護・促進に関する委員会の設置から始めるべきであると主張した。

しかし、EPG 報告書の野心的な提案内容はその後徐々に軌道修正された。EPG メンバーの一人であるインドネシアのアリ・アラタス元外相は読売新聞のインタビューで、制裁条項や多数決方式の導入を支持しつつも、ASEAN は欧州連合 (EU) のような政治統合は追求せず、経済面で

の市場統合を最大の目標とすることを主張した。3月2日にはカンボジアのシエムリアップで非公式外相会議が開催され、憲章草案に関して討議が行われた。そして憲章起草部会のフィリピン代表であるロサリオ・マナロ元外務次官は、同会議で加盟各国は制裁条項の導入を見送ることで合意したことを明らかにした。また意思決定方法については合意に至らなかった模様である。ベトナム代表のファム・ザー・キエム副首相兼外相は、ASEAN成功の鍵となるのは内政不干渉とコンセンサスの原則であることを憲章は特に重ねて言明すべきであるとの見解を示した。

7月29～30日にマニラで開催されたASEAN外相会議（AMM）でも憲章の意思決定条項と制裁条項に関する議論が続いたが、当AMMで加盟各国は合意に至らず、結論は11月の首脳会議に持ち越された。ただ、インドネシアが提案していた人権委員会の設置については、先発加盟国がミャンマーとその他後発加盟国を説得し、合意に至った。このように新制度の導入に逆風が吹くなか、迅速な意思決定と合意の確実な実行によってASEANの機構としての信頼性を向上させるため、制裁条項は必要との意見も根強く残った。オン・ケンヨンASEAN事務局長は8月24日にマニラで開催されたASEAN経済閣僚会議において、経済分野の合意事項に違反した加盟国に対し、制裁を科す規定を導入することを主張した。

ASEAN憲章の議論に大きな影響を与えたのが、ミャンマー問題である。民主化プロセスの遅れや、欧米を中心とする国際社会の経済制裁による経済の困窮は、民衆の不満を増大させていた。2007年8月15日に燃料の小売価格が大幅に引き上げられ、また食料品の価格が急騰したことを契機とし

て、民主運動家を中心とするデモが発生した。8月に発生した散発的なデモは治安当局によって排除されていたが、9月に入ると僧侶が中心となってデモを開始した。9月18日に旧首都ヤンゴンで始まった僧侶によるデモは、市民の参加を得て10万人規模にふくれあがった。軍政は26日からデモに参加した僧侶・市民の拘束と排除に乗り出し、治安部隊の武力鎮圧により死傷者も発生した。治安部隊の取り締まりによりデモの規模は縮小していき、29日には軍事政権はデモ鎮圧宣言を出した。

デモの拡大をきっかけとして、米国・EUを中心とする国際社会の軍政批判は急速に強まった。9月26日には国連安保理がミャンマー問題に関する緊急会合を実施した。協議の結果、ミャンマー情勢に対し懸念を表明する非公式声明が発表された。安保理内では、英米仏の強硬派に対し、経済・安全保障面でミャンマーの軍事政権と密接な関係を持つ中露が制裁に慎重な姿勢をとった。27日には国連総会出席のためニューヨークに集まっていたASEAN各国外相が緊急非公式会合を開き、問題への対応を協議した。会合後、ASEANはミャンマーのデモが治安当局によって武力弾圧され、死傷者が発生したことに対する「激しい嫌悪感」を表明し、軍事政権に対し最大の抑制をもって政治的解決の追求を強く要求するとともに、すべての当事者との国民的和解を再開し、民主主義への平和的移行を実現するよう求める議長声明を発表した。内政不干渉を原則に掲げるASEANも、ミャンマー問題の深刻化と国際的な非難の高まりを受け、異例の強い調子で軍事政権に対する非難を表明した。

ミャンマー問題との関連で、ASEANが憲章での内政不干渉原則の扱いについてどのような結論を出すかが注目された。結果は、

現状維持に近いものであった。11月20日にシンガポールで行われたASEAN首脳会議において、加盟各国は憲章に署名した。ASEAN憲章は、その前文で内政不干渉とコンセンサスの原則を尊重することを確認し、資格停止や除名といった制裁条項の導入は見送られた。ただ、第7章「意思決定」第20条「協議とコンセンサス」は、基本原則としてASEANの意思決定は協議とコンセンサスに基づくと規定しているものの、コンセンサスが成立しない場合はASEAN首脳会議が特定の意思決定の方法につき決定することを許容した。また憲章の重大な不履行や順守違反の場合、首脳会議への問題の付託が可能となった。さらに、第14条は人権機構の設置を明記した。ミャンマーを含むASEAN各国首脳は、現段階で全加盟国が合意できる憲章の制定を優先した。憲章の制定によってASEANがより実効的な機構として機能するか否かは、憲章の効果的な運用にかかっている。だがその場合にも、各国の多様な意見を統一することが可能かという問題は依然として残るのである。

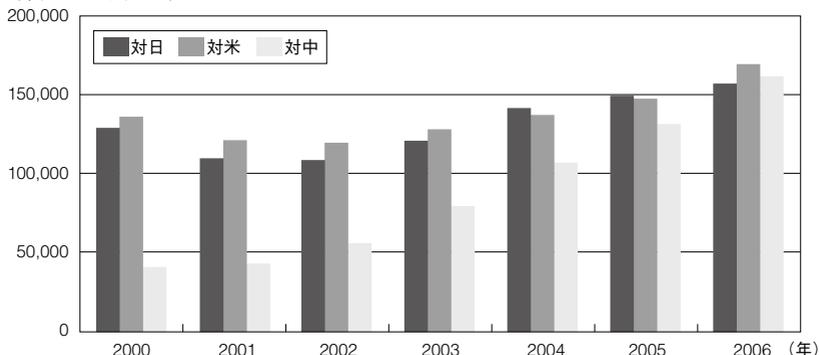
(2) 域外諸国とASEANの国際関係

2007年も、中国はASEANとの関係拡大に積極姿勢をみせた。1月14日の中国・ASEAN首脳会議で両者は、7月1日より自由貿易協定を運輸やエネルギー部門を含む60のサービス分野にも拡大することで合意した。また同首脳会議の議長声明は、エネルギー、疫病、自然災害といった非伝統的安全保障分野での協力を確認した。さらに11月20日の中国・ASEAN首脳会議で温家宝・国務院総理は、安全保障の研究者の交流プログラムやマラッカ海峡沿岸3カ国との共同訓練プログラムを提案すると同時に、2002年の「南シナ海における関係国の共同宣言」の行動規範化を示唆するなど、ASEANとの安全保障関係の強化に意欲を示した。

中国の影響力の伸張に対し、米国のASEAN軽視の観は否めない。ライス米務長官は、中東地域への訪問を優先するため、2007年8月2日に行われた第14回ASEAN地域フォーラム(ARF)を欠席し、代わりにジョン・ネグロポンテ副長官が出席した。ショーン・マコーマック国務

図 4-1 ASEAN と日米中との貿易額（輸出額＋輸入額）の推移

（単位：100万米ドル）



（出所）ジェトロ HP（http://www.jetro.go.jp/biz/world/asia/asean/statistics/asean_stat7.xls）のデータから執筆者作成。

省スポークスマンは定例記者会見で、ライス長官の欠席は米国の東南アジアへの関与に疑義を付すものではないと言明した。しかし東南アジア諸国はこうした米国の姿勢を同地域の軽視ととらえており、例えば7月27日付『ストレーツ・タイムズ』は、東南アジアにおける米国のプレゼンス不在は中国を利するものだと論評した。

中国・ASEAN 関係が深化するなか、日本も東南アジアとの関係構築に積極姿勢を示した。8月19日から25日にかけて安倍晋三首相（当時）はインドネシア、インド、マレーシアの3カ国を訪問した。安倍首相はインドネシアのユドヨノ大統領と会談を行い、両首脳は環境・エネルギー、鳥・新型インフルエンザ、海上の安全保障、アチェ和平の定着など非伝統的安全保障の分野で協力していくことで合意した。また安倍首相は「日本とASEAN——思いやり、分かち合う未来を共に」と題する日本の対ASEAN政策の基本方針を示す演説を行った。演説のなかで安倍首相は、法の支配や人権の尊重といった基本的価値に基づき、共同体形成を進めるASEANの取り組みを評価した。そして日本の対ASEAN政策として、経済連携協定の活用、メコン川流域各国への重点的な支援という経済面での関与に加え、アチェ、ミンダナオ、東ティモールといった紛争地域における問題解決と平和構築への支援に言及した。またマレーシアのア

ブドゥラ首相との会談において、安倍首相はミンダナオ和平支援、マラッカ・シンガポール海峡の安全保障、日・ASEAN テロ対策対話といった安全保障問題につき意見交換を行った。

2007年9月26日に就任した福田康夫首相は、11月19日から22日にかけてシンガポールを訪問し、日・ASEAN 首脳会議、ASEAN+3（日中韓）首脳会議、東アジア首脳会議に出席した。また中国、韓国、インドのほか、カンボジア、ラオス、ベトナム、ミャンマー、シンガポールといったASEAN各国と個別に首脳会談を行った。日・ASEAN 首脳会議において福田首相は、1977年の「福田ドクトリン」の精神に言及すると同時に、経済連携協定、メコン地域開発といった経済政策、また鳥インフルエンザ、テロ、環境問題、海上の安全保障といった非伝統的安全保障問題でASEANと協力を促進していくことを表明し、前政権の対ASEAN政策を基本的に踏襲した。

東南アジア随一の大国であるインドネシアに対し、ロシアも積極姿勢である。ロシアのプーチン大統領は2007年9月初旬にインドネシアを訪問し、ユドヨノ大統領と会談した。会談のなかで両国は、ロシア企業が原油やアルミニウムの分野で総額55億米ドルに上る投資を行うことで合意した。ロシアとしては、従来より密接な関係にあるマレーシアやベトナムに加え、地域大国のインドネシアとの関係を強化することにより、東南アジアにおけるロシアのプレゼンスを強化する意図があるものとみられる。

3 東南アジア諸国の軍事動向

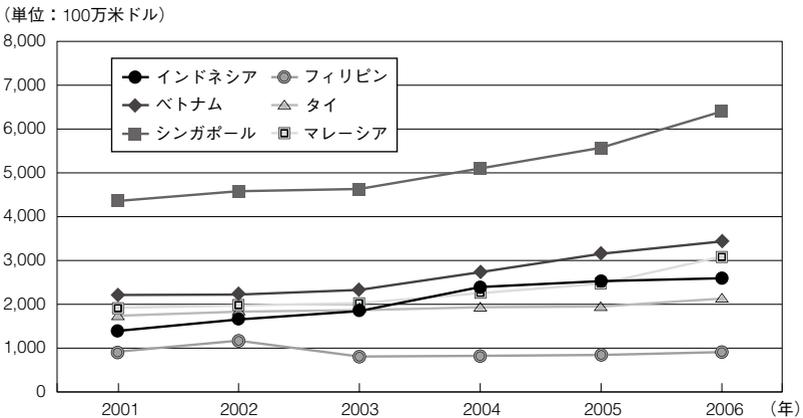
(1) 各国の調達状況——活発化するロシアとの取引

東南アジア諸国の装備調達に関して、近年ロシアの重要性が増している。欧米の兵器に比べて安価なことに加え、バーター取引の容認や借款の供与など支払方法が柔軟であることが、東南アジア諸国にとって装備調達先としてのロシアを魅力的なものにしている。これは半面では、東南アジアへの政治的・軍事的影響力、そして販路の世界的な拡大を目的

としてロシアが活発な兵器取引外交を展開していることの証左でもある。東南アジアにおけるロシアの主要な取引先は現在、インドネシア、マレーシア、ベトナムである。米国と一定の距離を置く立場のマレーシアとロシアは近年緊密な関係にあり、ソ連時代よりロシアは社会主義国ベトナムと密接な関係を有している。そしてインドネシアとの取引は、地域大国・資源大国である同国との関係構築の重要性に基づいている。

装備調達先の多様化を進めているインドネシアとしても、ロシアとの取引は有益である。2007年には両国間で装備購入に関する大型契約が相次いだ。6月29日、ロシアの国营兵器輸出入会社であるロスオボロンエクスポートは、プロジェクト20380・ステレグシー級をモデルとしたコルベット艦（プロジェクト20382・ティエグル）の設計と建造に関する契約を、インドネシア海軍との間で締結したことを発表した。そして8月21日から26日にかけてモスクワで行われた国際航空宇宙見本市「マクス2007」において、インドネシアはロスオボロンエクスポートとの間で6機のスホーイ戦闘機（3機のSu-27SKMと3機のSu-30MK2）を購入する契約を締結した。購入予定価格は3億3,000万～3億5,000万米ドルであり、2008年から2010年にかけて納入される予定である。さらに9

図 4-2 ASEAN5 + ベトナムの国防予算の推移



(出所) ISS, *Military Balance* 2003-2004, 2006, 2007 の各年版より執筆者作成。

月6日にプーチン大統領がインドネシアを訪問した際、両国はロシアがインドネシアに対し10億米ドルの借款を行うことで合意した。インドネシア国防省スポークスマンによると、この借款を利用してインドネシアはロシアから輸送ヘリコプター10機、攻撃ヘリコプター5機、水陸両用戦車20台、潜水艦2隻を購入予定である。一方、ユウォノ・スダルソノ国防相は、すでに納入済みのスホーイ戦闘機に関しては、ロシアでの整備は経費がかかりすぎるとしてインドと整備契約を結ぶ考えを示している。

マレーシアは、2003年に18機のスホーイ戦闘機(Su-30MKM)を9億米ドルで発注した。うち6機が2007年5月から順次マレーシア空軍に引き渡され、残り12機は2008年末までに2回に分けて納入される予定となっている。2007年6月19日にはアブドゥラ首相がロシアを訪問し、プーチン大統領と会談した。ここで両国は宇宙・エネルギー分野での協力を確認した。ロシアはマレーシアに対しさらなるスホーイ戦闘機のほか、戦車、対戦車砲システム、ヘリコプター、防空システムの販売を希望している。これに対し、マレーシア側も新たなスホーイ戦闘機の購入契約を考慮している模様である。なお、マレーシアの国防予算の内訳をみると、2007年度では陸軍に8.9億リング、海軍に12億リング、そして空軍に17億リングの配分となっている。

スホーイ戦闘機を導入している東南アジアの国々としては、インドネシア、マレーシアのほかにベトナムがある。ベトナムは90年代から順次スホーイ戦闘機を導入・配備し、今後さらなるスホーイの購入を計画している。またロスオボロンエクスポートはベトナム海軍との間で、プロジェクト11661・ゲパルト級フリゲート艦2隻を建造する契約を締結した。これらは2009年から2010年にかけてベトナムに引き渡される予定になっている。さらに2007年9月中旬にグエン・タン・ズン首相がロシアを訪問した際、両国は軍事技術の分野で一層の協力を図ることで合意した。この合意に基づき、ロスオボロンエクスポートがベトナムと兵器の供給、修理、軍事技術の運用面で協力していくことになっている。

軍事政権の発足後、タイの国防予算は大幅に増加している。2007年度のタイの国防予算は前年比で33.8%増加し、1,150億バーツになった。潤沢な予算を背景に、軍は政府に対してバーター取引の取りやめを要求している。さらに2008年度予算案では国防予算は24.3%増の1,400億バーツとなっており、全予算の8.6%を占めている。タイ空軍は、次世代戦闘機候補としてスホーイ Su-30MK、スウェーデンのグリペン、F-16C/Dの3機種を検討していたが、スウェーデンの軍用機メーカーであるサーブは10月17日、タイ政府が12機のグリペン購入のため344億バーツの予算を承認したことを明らかにした。そのほかフィリピンも攻撃ヘリコプター6機の購入を検討する過程で、ロシアのMi-24を候補の一つとしてあげている。

(2) 各国の軍事協力——インドとの協力の進展

東南アジア諸国は一般に、各国の主権重視の姿勢により、安全保障の分野で踏み込んだ協力に入ることを躊躇する傾向にある。しかし災害救援活動や海上の安全保障では、域内における、あるいは域外との協力を実行し、そうした協力は重要な成果をもたらしている。大規模な煙害や地震・津波の問題が顕在化して以来、東南アジアの自然災害の問題は非伝統的安全保障の重要項目の一つとなっている。

2007年6月19日から20日にかけて、インドネシアにおいて5カ国（インドネシア、ブルネイ、マレーシア、シンガポール、タイ）の環境相が会合を行い、インドネシアで例年発生する大規模な森林火災・煙害への対応策に関する協定草案について合意した。会合の中でマレーシアとシンガポールは、煙害対策の基本計画を策定し、消火設備を提供する意向を示した。また8月の第14回ARFにおいて、参加各国は災害救援協力に関するガイドラインを採択した。参加各国は同時に、机上演習を通じた作戦行動手続きの標準化に関するオーストラリアとフィリピンのイニシアティブを歓迎し、災害救援活動演習の2009年の実施に関する米国とフィリピンの提案を受け入れた。

マラッカ海峡の安全保障に関しても、関係各国はさまざまな協力を模索している。沿岸3カ国（インドネシア、マレーシア、シンガポール）が2004年に開始した調整された海上パトロールと翌2005年に始めた航空監視協力「アイズ・イン・ザ・スカイ」が功を奏し、マラッカにおける海賊の発生は減少傾向にある。タイのスラユット首相は、マレーシア公式訪問後の2007年8月25日、定例テレビ演説において調整された海上パトロールへタイも参加する意向を表明した。また沿岸3カ国は海域に主権を有する国のみならず、海峡通行の裨益国ひえきの関与も求めている。2007年6月3日、シンガポールで行われたアジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）の席上、スダルソノ・インドネシア国防相は日本、中国、韓国に対し、インドネシア海軍の海賊対処能力の向上を目的とした技術支援を要請した。

2007年は、ASEAN諸国がインドと軍事協力を進める動きが顕著であった。米中両国との関係改善を契機として全方位的な外交を展開するインドは、各国との軍事協力を進めている。その一環として、ASEAN諸国との軍事交流も活発化している。例えば2005年11月に戦略的パートナーシップ関係を結んだインドとインドネシアは、2007年に入って軍事協力を具体化した。インドネシア国防省は4月2日、下院での批准手続きを経て、インドとの防衛協定が発効したことを発表した。安全保障協力の内容は訓練、士官交流、共同国境警備、テロ・海賊対策となる模様であるが、インドネシアにとって協力の主眼は装備の共同生産にある。協定に基づき、6月11日から4日間、第1回共同防衛協力委員会会合がジャカルタで開催された。会合では両国の国防相が共同議長を務めた。

またベトナムもインドとの安全保障協力を志向している。2007年7月4日から6日にかけてベトナムのグエン・タン・ズン首相がインドを訪問し、マンモハン・シン首相と会談した。その際、両者は戦略的パートナーシップに関する共同声明に調印した。両国は、戦略的パートナーシップの発展のため、海賊や国境を越える犯罪に関する訓練と情報交換で協力を強化することで合意した。

インドと ASEAN 諸国の 2 国間共同演習も、定例化したものを中心に活発に行われている。2007 年 3 月 5 日から 27 日にかけて、インド・インドネシア両海軍はアンダマン海において第 9 回共同パトロールを実施し、加えて共用性向上を目的とした共同演習を実施した。またインド・シンガポール両陸軍は同年 2 月 2 日から 3 月 29 日にかけて、インド中部で年次 2 国間機甲部隊訓練を実施し、シンガポール海軍は 3 月 23 日から 28 日にかけてインド海軍との年次 2 国間演習を南シナ海で実施した。タイ陸軍も 9 月 3 日から 19 日にかけて、インド東部のジャールカンド州においてインド陸軍との対テロ共同演習を実施した。さらにマレーシアもインドとの共同演習を考慮している模様である。2 月 16 日に行われたマレーシア・インド合同委員会第 4 回会合出席のためニューデリーを訪れたサイド・ハミド外相は、インドと 2 国間共同演習を行う可能性を示唆した。

(庄司 智孝)