

## 第5章

---

# 東南アジア

## 非伝統的安全保障協力の進展

2007年9月のデモの武力弾圧以来、ミャンマー軍事政権に対する国際的な非難は高まった。しかし軍事政権は体制維持を図り、軍の政治への関与を保障する新憲法を制定し、アウン・サン・スー・チー氏の自宅軟禁を続けた。大型サイクロン「ナルギス」がミャンマーのデルタ地帯を襲い、大きな被害を出した際、軍事政権は当初欧米の人的支援を受け入れることに消極姿勢を示した。しかし東南アジア諸国連合（ASEAN）と国連の働きかけが功を奏し、支援活動は徐々に軌道に乗っていった。

マレーシアとタイでは国内の政治変動が注目を集めた。マレーシア政治の基本となってきた与党連合の長期政権は転換点を迎えるかと思われたが、実際は首相の早期退陣で落ち着く見通しとなった。タイでは内政の混乱によって首相が頻繁に交代する一方、カンボジアとの国境にある寺院の領有権をめぐる両国の軍同士が衝突した。2007年に調印されたASEAN憲章は各国の批准手続きが順調に進み、2008年末に発効した。今後は人権機関の設立を含め、憲章に基づくASEAN共同体の実効性が問われることとなる。2008年のASEANの域外関係としては、米国、中国、インド、日本との関係が発展すると同時に、北朝鮮との独自の関係が強化される動きが目立った。

軍事協力の分野では、インドネシアと中国の協力関係の進展が注目される。またテロの現況としては、インドネシアとタイではやや沈静化したものの、フィリピンでは過激派組織と政府の和平交渉が決裂し、過激派組織と国軍の戦闘が再開された。東南アジアのテロ問題は、依然として地域の懸案事項となっている。

## 1 ミャンマーのサイクロン被害と国際災害救援活動

### (1) デモ弾圧後の軍事政権に対する国際社会の対応

欧米を中心とする国際社会はミャンマーに対し、アウン・サン・スーチー氏の解放や民主化勢力との政治対話の再開を含む、早期の政治的自由化を要求している。これに対しミャンマー軍事政権は、この要求を拒否し、強権体制を続けている。2007年9月には、民主化プロセスの進展の遅れや欧米の制裁による国民経済の困窮に対する人々の不満を背景として、さらに燃料や食料品価格の大幅な上昇を直近の原因として、最大都市ヤンゴンで市民と僧侶による大規模なデモが発生した。軍事政権はこれを武力で弾圧し、軍主導の政治体制を維持する姿勢を示した。

強権体制の維持のため民主化運動を弾圧するミャンマー軍事政権に対し、米国と欧州連合（EU）は経済制裁を強化した。2008年2月5日、米財務省は軍事政権の武器取引に関わる政商と、政権指導部の家族を含むその関係者に対し、在米資産の凍結と米国人との金融商取引の禁止を含む制裁の発動を発表した。また5月1日にブッシュ大統領は、宝石、木材などを扱うミャンマー国営企業3社の在米資産を凍結する大統領令に署名し、さらに7月29日には軍事政権への経済制裁を延長する法案に署名した。同法に基づき米国財務省は軍事政権関連企業10社への経済制裁を発表した。EUは4月29日の総務・対外関係理事会で、軍事政権関係者に対するビザ発給禁止、資産の凍結、ミャンマー国営企業に対する貸付の禁止などを含む制裁の12カ月延長を決定した。

欧米の制裁が継続・強化されるなか、ミャンマーは軍事政権に理解を示す中国、インド、ロシアといった周辺大国と経済・安全保障面での関係を強化し、制裁の影響を最小化しようとしている。中国は従来よりミャンマーにとって政治的、経済的、軍事的に最も重要な隣国である。2008年6月20日、ミャンマー政府、中国石油天然気集团公司、韓国の大宇グループが率いる企業連合体の3者は、ミャンマー海域の天然ガスの販売と輸送に関する覚書に調印した。これは、インド洋からミャンマーを経由し

て中国南西部へと至るエネルギー供給路の開発を目的としており、中国にとってのミャンマーの重要性をあらわす証左の一つである。ただミャンマーはロシアやインドとも注意深く関係を保ち、過度の中国依存を避け、周辺国との関係の均衡を図ろうとしている。2月に軍事政権はロシア企業に対してミャンマー北部での鉱物探査を認可し、また6月にはインドと投資促進、ワイヤー工場建設用借款、送電線建設のための借款に関する3つの経済協力協定を締結した。

軍事政権に民主化を促す国連の関与も継続している。だが、イブラヒム・ガンバリ国連事務総長特別顧問の度重なるミャンマー訪問と軍事政権首脳との会談にもかかわらず、国連の調停ははかばかしい進展を見せているとは言えない。そうしたなか、ガンバリ顧問はミャンマーに対する新たなアプローチを構想した。それは国連の支援の下、ミャンマーの各社会団体が連携して社会経済開発を行う「国家経済フォーラム」構想である。同フォーラムには軍に加えて野党や市民団体が参加し、貧困、教育、保健衛生といった問題の解決を目指す。プロジェクトの資金は国連を介してEUや世界銀行が拠出することが期待された。

ガンバリ顧問は2007年11月にミャンマーを訪問した際、軍事政権に対し同構想を初めて提案した。2008年2月28日にガンバリ顧問と会談した高村正彦外相も、日本政府として同顧問の活動に対する全面的な支援を表明した。同構想は、ミャンマーの社会経済発展を支援することによって内部から政治面の変化を促そうとする日本のミャンマー政策とも合致した。ガンバリ顧問は2008年3月6日から10日にかけてミャンマーを訪問し、ニャン・ウィン外相、チョー・サン情報相ら軍事政権幹部と会談した。会談の際ガンバリ顧問はフォーラム構想について再度言及した。軍事政権側は、欧米の経済制裁がミャンマーの社会経済問題の根本原因であり、フォーラム構想は状況を複雑にするものとの見解を示したが、一方で同構想に一定の関心を示した。

## (2) 新憲法の制定

ミャンマー軍事政権は、外部からの民主化要求を拒否し続ける一方、軍の政治への関与を永続化するための憲法の制定を完了した。2008年2月9日のミャンマー国営放送は、新憲法に関する国民投票を2008年5月に実施し、2010年には複数政党制に基づく総選挙を行うことを発表した。また2008年2月19日の国営放送は、憲法起草委員会が新憲法草案の策定作業を終えたことを明らかにした。これにより、1993年に新憲法起草のための国民会議が設立されて以来、会議の長期中断を含めて15年の長きにわたる起草作業がようやく終了した。

新憲法の制定は、軍事政権が2003年8月に発表した「民主政へのロードマップ」の重要項目の一つである。「ロードマップ」は、軍事政権が2003年5月にスー・チー氏を再び自宅軟禁に置いたことによって国際的な非難が高まった際、外圧を緩和し、軍事政権自らが民主化へ向けた政治改革の主導権を握るために設定された行程表である。「ロードマップ」によれば、憲法草案策定作業の完了は第3段階の終了を意味し、国民投票と総選挙はそれぞれ第4、第5段階を意味する。

新憲法草案には、軍の権力保持を目的とした規定や制度が盛り込まれ

### 資料

#### ミャンマーの民主政へのロードマップ

2003年8月30日、国家平和開発評議会メンバー、閣僚、NGOに対する演説において、キン・ニユン首相はミャンマーが民主国家へ移行するための7段階のプログラムを発表した。

1. 1996年以来中断されている国民会議を再開する。
2. 国民会議再開後、真に秩序ある民主国家の誕生のために必要な過程を一步一步歩んでいく。
3. 国民会議によって策定された基本原則にのっとり新憲法を起草する。
4. 国民投票によって憲法を採択する。
5. 新憲法にのっとり、自由で公平な議会選挙を実施する。
6. 新憲法にのっとり、議会を開会する。
7. 議員によって選出された国家指導部、政府とその他中央組織によって現代的で、発展した民主国家を建設する。

(出所) Burma Today News, 15 August 2008.

ている。まず国政における軍の指導的役割を明示している。そして両院の議席の4分の1を軍が任命し、さらに正副大統領3人のうち1人を軍が任命することを定めている。また草案には、正副大統領・議員に立候補する資格のない者の一つとして「外国の影響を受けている者」が挙げられている。これは、スー・チー氏の政治への関与を除外するための措置とみられている。軍事政権は2008年5月27日、スー・チー氏の自宅軟禁を1年間延長する通達を出した。2010年の総選挙までスー・チー氏の政治的影響力を封じ込める意図があるとみられている。

軍事政権は、新憲法草案の内容についてASEAN各国の理解を求めた。2008年2月19日にシンガポールで開催されたASEAN非公式外相会議の場で、ミャンマーのニャン・ウィン外相は他国外相に対し、スー・チー氏は上記理由により2010年の総選挙に立候補できないことを説明した。その際各国は、国民投票と総選挙が予定通り実行されるよう強い期待を示すと同時に、スー・チー氏が立候補できないことに関しては、そうした被選挙資格を時宜に合わない、奇妙なものとして批判した。だが議長国シンガポールは、総選挙は基本的にはミャンマーの内政事項であるとして、内政不干渉原則に基づきさらなる言及を控えた。

ガンバリ顧問が3月にミャンマーを訪問した際、軍事政権は新憲法草案と国民投票に関する同顧問の要請をことごとく拒否した。ガンバリ顧問は軍事政権に対し、新憲法草案の見直し、スー・チー氏の政治参加、新憲法草案の国民投票に際しての国際監視団の受け入れを求めたが、軍事政権側はこうした国連の要望をすべて退けた。これに対し国連安全保障理事会は5月2日、自由で公正な国民投票の実施と包括的かつ信頼性ある政治プロセスの確立を求める議長声明を採択し、軍事政権への牽制を試みた。

### (3) サイクロン被害への軍事政権と国際社会の対応

大型サイクロン「ナルギス」がミャンマーを襲ったのは、2008年5月2日から3日にかけてのことであった。サイクロンはミャンマーの穀倉地帯であり、最大都市ヤンゴンのあるイラワディ・デルタを直撃した。

サイクロンが引き起こした強風、豪雨、高潮により、死者・行方不明合わせて14万人、被災者は240万人に上るという未曾有の大惨事が発生した。

サイクロン襲来に際しての軍事政権の初期対応は、十分なものであったとは言い難い。救援物資や機材の不足、ノウハウの欠如により、軍事政権は自力のみでは救援活動を組織的かつ機動的に実施することはできなかった。サイクロンによる被災直後の5月5日、軍事政権は国際的な支援の受け入れを表明した。しかしその受け入れ方は選択的であり、緊急資金・物資支援は受領されたが、国際機関や欧米諸国の人的支援に関しては入国ビザの発給を拒否された。軍事政権は、援助が政治化し、欧米の支援要員がマンマーに入ることが軍事政権に対する民主化圧力と結びつくことを警戒したものとみられる。一方で軍事政権はタイ、中国、インド、バングラデシュといった軍事政権に理解を示す近隣諸国には援助要員の派遣を依頼した。

さらに軍事政権は、大規模自然災害後の非常事態にもかかわらず、新憲法草案の国民投票を実施した。軍事政権は5月6日、サイクロン被害が特に甚大なヤンゴンとイラワディの2管区については24日に延期したものの、その他の地域では予定通り10日に国民投票を実施することを明らかにした。8日、潘基文・国連事務総長は投票の延期を促す声明を出したものの受け入れられず、結局国民投票は10日に実施された。そして軍事政権は15日、国民投票の結果として、投票率は99%、賛成票は投票者全体の92%となり、新憲法草案は圧倒的多数の賛成票によって国民の承認を得たと発表した。

国際社会の支援の受け入れに消極的な軍事政権の態度を前に、国連安

保理では国家主権の侵害もいとわない人道支援の可能性が議論されるまでになった。5月7日に行われた国連安保理の非公式協議において、人権重視のフランスはいわゆる「保護する責任」論に基づき、ミャンマー政府の同意なしに被災地域へ救援物資を届けることを主張した。フランスの主張は、従来、大量虐殺、戦争犯罪、人道に対する犯罪への対応が想定されていた「保護する責任」論を自然災害にも適用し、救援活動に際して国際社会の強制介入を正当化しようとするものであった。だが、安保理に出席していた中国、ロシア、南アフリカ、ベトナムは、フランスの提案に強く反対した。またミャンマーの人権状況に懸念を表明してきた国連や英国も「保護する責任」論を自然災害に適用することには慎重姿勢を示し、強制介入の安保理決議は結局見送られた。今回のミャンマー・サイクロン被害は、近年国際社会の規範となりつつある「人間の安全保障」が、いかなる状況において国家主権に基づく伝統的な安全保障の規範に優先するかという問題を国際社会に提起するものであった。

しかしその後、国連の働きかけを契機として軍事政権も方針を変え、被災地域における本格的な救援活動への道筋がつけられることとなった。潘基文事務総長は軍事政権を説得するためミャンマーを訪問し、5月23日には軍事政権トップのタン・シュエ国家平和開発評議会議長に直談判した。潘基文事務総長は会談後、同議長があらゆる国際社会の支援の受け入れに同意したことを明らかにした。

#### (4) サイクロン被害への ASEAN の対応

2004年12月のスマトラ沖大地震・津波の被害を契機として、ASEANは2005年7月に防災・災害救援に関する協定を締結した。しかしまだ加盟国すべての批准手続きが完了せず、協定は発効するに至っていない。ASEANとして大規模自然災害への集団的対処機能が確立していない状況の下で、ミャンマーのサイクロン被害に対するASEANとしての対応はまず、加盟各国に対しミャンマーへの支援を呼びかけることであった。スリン・ピッツワンASEAN事務局長は2008年5月5日、ミャンマーを除

く全加盟国に対し緊急支援を要請した。これに対し ASEAN 各国はミャンマーに各種支援を実施した。隣国タイは緊急資金・支援物資の提供と医療救援チームの派遣を行うと同時に、人的支援の受け入れについて国際社会とミャンマー政府の仲介役を担った。またインドネシア、マレーシア、シンガポールは緊急資金・支援物資を提供する一方、救援隊の派遣を申し出た。さらにカンボジアとラオスは緊急資金援助を実施した。

ASEAN はその後、地域共同体としてミャンマーに関与する方策を模索した。ASEAN 各国は、事務局を通じてミャンマーの政府関係者に対し国際社会の支援を受け入れるよう説得を試みると同時に、当時議長国であったシンガポールはミャンマーを含む加盟各国に緊急会合の開催を呼びかけた。恐らくミャンマーの説得に数日を要したと思われるが、スリン ASEAN 事務局長は5月12日、ASEAN 特別外相会議を同月19日にシンガポールで開催することを発表した。サイクロン被害の発生から10日ほどたち、また会議の開催にはさらに1週間を要することに対し、非政府組織 (NGO) や報道関係者から ASEAN としての対応の遅れに対する批判が起こった。これに対しスリン事務局長は、効果的な救援活動の実現に向けた ASEAN の取り組みを強調した。

5月19日に行われた ASEAN 特別外相会議で各国外相は、事務局長率いるタスクフォースを設置することで合意した。タスクフォースは国連、ミャンマー政府と連携し、ASEAN 主導の支援受け入れメカニズムの実現を目的とした。ASEAN を通じた国際支援は政治化されないという条件の下、ミャンマーは国際支援の受け入れを表明し、また ASEAN 各国から派遣される医療チームの受け入れにも同意した。さらに ASEAN は国際支援会合を国連と共催することを決定した。

同月25日、ASEAN と国連が共催し、51カ国と23の国際機関が参加する国際支援会合がヤンゴンで開催された。会合においてミャンマー政府は、支援が政治化しないよう依然として警戒感を示しながらも、国際的な支援を広く受け入れることに同意した。また復興資金をめぐることは、ミャンマー側がサイクロンによる長期的な損失に対する引き当てを含め

110億ドルとしたのに対し、国連は2億ドルと算出し、両者の主張は大きく食い違った。結局各国が抛出を表明した総額は5,000万ドルであった。そして参加各国は、ミャンマー政府、ASEAN、国連が中核となって構成される支援調整機関をヤンゴンに設立することで合意した。

国際支援会合の合意によって、支援調整機関を軸に各国政府・国際機関の支援は本格化した。5月28日、日本政府はミャンマー政府の要請に基づき、国際緊急援助隊医療チーム23人の派遣を決定した。7月下旬には、通常の支援活動が行われるようになったと国連関係者も評価した。初動態勢の遅れに批判が出たものの、ASEANの仲介は比較的 success裏に推移したと言えよう。5月30日にASEANが派遣した専門調査団がミャンマーで活動を開始した際、スリン事務局長は「ASEANは人道支援の問題で国際社会とミャンマーの仲介役として重要な一歩を踏み出した」、「(ミャンマーのサイクロン被害に対し)ASEANは人道支援の機会を設けることに成功したが、これこそASEANの強靱性であり、『新しいASEAN』はこの強靱性に基づく責任を果たす用意がある」とASEANの果たした役割を高く評価した。そして7月21日、ASEAN、国連、ミャンマー政府は3者共同で、サイクロン被害に関する詳細な評価レポートを発表した。その際出されたASEAN・国連共同プレスリリースは「ASEANがその加盟国に大きな被害を与えた自然災害への対処において指導的役割を果たした」と総括した。

大規模自然災害の救援活動は従来より、特に2004年12月のスマトラ沖大地震・津波以来、ASEANが最重要視してきた非伝統的安全保障分野における協力の一つである。ミャンマーのサイクロンと中国の四川大地震を契機として、ASEANと日本、中国、韓国といった主要対話国の間で災害救援の多国間協力に対する関心が再び高まった。例えば2008年6月10日から12日にかけて、中国河北省の石家荘にある人民解放軍陸軍指揮学院にASEAN+3(日中韓)の軍高官が集い、災害救援協力について討議するワークショップが開催された。当ワークショップは、災害救援の際の協力メカニズムと作戦規定の標準化について話し合った。また7月22日にシンガポールで行われたASEAN+3外相会議は、防災や災害

救援協力を推進するための基金の設立で合意した。

ASEAN+3にとどまらず、ミャンマーのサイクロン被害と支援のあり方についてはアジア太平洋レベルでの会合でも議論となった。5月30日から6月1日にかけて行われたアジア安全保障会議（通称シャングリラ・ダイアログ）では、米国をはじめ各国の参加者からミャンマー政府の対応に対する不満が表明される一方、シンガポールやマレーシアは、サイクロン被害に対する国際社会の支援が必要との認識に基づき、仲介者としてのASEANの役割を強調した。また各国国防相間の会合では、自然災害時の人道支援における多国間協力を規定する一般原則についても議論が行われた。防衛省の主催で行われた第13回東京ディフェンス・フォーラム（10月21～24日）では、アジア太平洋地域の国防政策・防衛交流担当幹部（局長・将官レベル）が災害救援における国際協力について討議した。討議では、大規模災害の救援活動における軍の役割が確認されると同時に、救援活動の際の被災国と支援国・機関の間の情報共有や調整の重要性について認識が共有された。

ASEAN地域フォーラム（ARF）も、災害救援における国際協力を足がかりに、ARFをより実効的な協力枠組みへと発展させる意思を示した。7月24日に採択されたARF議長声明は、緊急対応、災害救援、復興の分野における協力の強化をうたっている。具体的には、訓練、情報共有、多国間共同演習を通じた災害対応の文民協力、「人道支援・災害救援ARF戦略的指針」と「ARF災害救援ワークプラン」の策定、フィリピンと米国の共催による初のARF災害救援実動演習の実施が明記された。

## 2 ASEANの内政と域内・域外関係

### (1) 内政——マレーシアとタイの政治変動

マレーシアは従来、与党連合・国民戦線が議会の圧倒的多数を占めることによる安定した政治体制を長期にわたって維持してきた。2008年はこの安定した政治システムの変動を予感させる年となった。変動の予兆

は2007年にすでであった。同年11月末クアラ Lumpur において、インド系住民5,000人以上が無許可で大規模デモを実行し、警官隊と衝突する事態となった。インド系住民の反発の背景には、マレー系住民を優遇する伝統的な「ブミプトラ政策」があった。また経済格差や汚職の広がり背景として、少数派の中華系・インド系住民のみならず多数派のマレー系住民を含む国民のアブドゥラ・バダウィ政権に対する不満は増大していた。こうした政治的不安定のなか、アンワル・イブラヒム元副首相が求心力となり、国民の野党陣営に対する支持が高まっていた。

2008年3月8日、マレーシア下院総選挙が実施された。結果は、与党の歴史的敗北であった。改選前に議席の90%を占めていた与党側は、過半数は確保したものの約40年ぶりに憲法改正に必要な3分の2を割り込んだ。また同時に実施された12の州議会選挙でも、アブドゥラ首相の出身地であるペナンを含む5州で与党が敗北した。同首相は3月10日に再任されたものの、与党の大幅議席減を前にその求心力は大きく低下した。

その後、与党連合内で首相の早期退任を求める声は増大していった。退任圧力に抗しきれなくなった首相は7月10日、2010年半ばに退任し、ナジブ・ラザク副首相に政権を禅譲することを表明した。一方アンワル元副首相は、与野党逆転を実現するために与党連合に属する議員に対し野党陣営への転向を促す工作を行った。9月16日、アンワル氏は野党陣営が議会での過半数を確保するに至ったと言明し、アブドゥラ首相に政権委譲のための話し合いを呼びかけた。これに対し首相側は呼びかけを無視したものの、首相には2010年半ば以前に退任するよう与党連合内から再度圧力が強まった。結果首相は2008年10月8日、翌2009年3月には退陣することを表明した。2008年におけるマレーシア政治の一連の動きは、与党連合の長期政権を覆すほどの政治変動をもたらすことはなかったものの、野党勢力の伸張によって現首相は早期退陣を余儀なくされた。今回の総選挙結果に現れたマレーシア社会と有権者意識の変化は、ブミプトラ政策に基づくマレーシア政治の基本枠組みの再検討を迫ったと言えよう。

タイでは、2006年9月のクーデターによりタクシン・シナワット首相が放逐され、暫定軍事政権が成立した。その後2007年12月の総選挙によってタクシン元首相派の「国民の力党」(PPP)が第1党となり、民政復帰が実現した。しかし2008年のタイ政治では、タクシン派と反タクシン派の政治闘争が続き、1年間に首相が3回交代するという不安定な状況が続いた。

2008年1月28日、PPPを核とする6党連立政権が発足し、サマック・ストラウェートPPP党首が首相に選出された。新たに成立したタクシン派政権は、タイをクーデター前の状態へ戻そうとした。サマック首相は2月18日に施政方針演説を行い、大幅な財政出動をともなう社会経済政策の実施を表明した。そして3月下旬、PPPは軍事政権下で制定された憲法の見直しに着手した。具体的な見直し対象は、クーデター関係者に対する大赦、選挙管理委員会に付与された政党解党権限、タクシン元首相とタクシン派旧議員の公民権停止、などであった。

こうしたタクシン派政権の動き、特に憲法改正の動きに反発した反タクシン派は、市民団体「民主市民連合」(PAD)を中心に大規模な抗議集会を連日開催することによって対抗した。サマック首相の退陣を求めるPADの運動は次第に過激化し、8月下旬には首相府やプーケットの空港を不法に占拠し、座り込みを始めた。その後PADとタクシン派市民の衝突により死傷者が出る事態となり、9月2日、サマック首相はバンコクに非常事態宣言を発令した。

政治の混乱に際し、軍は静観姿勢を保った。軍は2006年のクーデターで文民政権を倒したことで国際的な批判を強く受けたため、今回は中立・不介入の立場を表明していた。軍に代わって政権を交代させる役割を担ったのは、司法であった。憲法裁判所のメンバーは軍事政権下で一新され、民政復帰後も軍を中心とする旧来の政治勢力の影響下にあると言われていた。憲法裁判所は9月9日、サマック首相が在職中にテレビの料理番組に出演し、出演料を得ていたことが憲法違反であるとの判断を示した。憲法の規定に基づきサマック首相は失職した。また最高裁判所はタクシ

ン元首相とその親族に対し、汚職や脱税の罪で次々と有罪判決を出した。PPP 政権の成立を待ってタイに帰国したタクシン元首相は、自らの形勢不利と見て8月に再度出国した。

新たな首相にはソムチャイ・ウォンサワット副首相が指名された。だがソムチャイ副首相はタクシン元首相の義弟であり、元首相の影響力を政治から排しようとする PAD の反発が収まることはなかった。PAD はソムチャイ首相の施政方針演説を阻止するため国会を包囲し、11月下旬にはバンコクの2つの空港を占拠した。空港の機能は麻痺し、観光や物流といった経済活動やタイの国際的イメージに与える悪影響が懸念された。PAD の実力行使に直面したが、ソムチャイ首相は辞任を拒否した。

ソムチャイ首相の辞職を決定したのは、またもや司法であった。12月2日、憲法裁判所は選挙違反を理由に PPP の解散を命じ、ソムチャイ首相ら幹部の被選挙権を5年間剥奪する判決を出した。判決により首相は失職し、3カ月足らずで政権は崩壊した。今度は野党民主党が連立与党の切り崩しを図り、旧与党4党と共に連立政権を樹立することに成功した。12月15日、民主党のアピシット・ウェチャチワ党首が新たな首相に選出された。アピシット新首相は経済の建て直しを掲げる一方、大型公共事業の見直しを言明するなど、タクシン時代との差異を明確にしようとしている。

タイ政治における対立の構図は、タクシン元首相を軸とする新興資本家勢力と軍や官僚を中心とする旧来の勢力の権力闘争である。伝統的勢力に対しては王室も暗黙の支持を与えているとみられている。今回の権力争いの結果、政権は伝統的勢力側に移ったが、対立の基本構造は依然として残っている。東北部の農村を中心としてタクシン元首相に対する支持も根強い。タクシン派勢力が12月29日の開会時に国会を包囲し、アピシット新首相の施政方針演説を阻止するなど、今度は攻守の入れ替わった闘争が発生した。アピシット首相は国民の和解を政権の最優先課題の一つに挙げているが、早急に和解を実現することは困難と言わざるを得ない。

国内政治の混乱という内憂に加え、外患も発生した。それは隣国カンボジアとの、国境にある寺院の帰属をめぐる対立である。タイとカンボジアの国境に位置するプレアビヒア寺院遺跡は、従来から両国によって領有権が争われてきたが、62年の国際司法裁判所の判決はこれをカンボジア領と認定した。2007年6月、カンボジア政府は同遺跡を世界遺産に登録申請した。タイ政府もこれに同意し、2008年6月18日、両国は共同声明を発表した。

しかしプレアビヒア寺院遺跡は、タクシン派と反タクシン派の対立の文脈で、タイの内政問題と化した。カンボジアが同遺跡を世界遺産に登録申請することに同意するというタイ政府の決定に、タイの反政府勢力が激しく反発、首相府前で座り込みを始めた。また野党民主党はサムック内閣の不信任決議の審議を要求し、反タクシン派の議員らは登録の再考を求める署名を行政裁判所に提出した。7月14日には、議会の承認を得ずに独断専行でカンボジア側に承認を与えたとして非難の的となったノパドン・パタマ外相が辞任した。

その後、問題は両国の軍が動員されるより深刻な事態へと発展した。7月15日、寺院へ入ろうとしたタイの僧侶をカンボジアが拘束したことに対し、タイは100人以上の兵士を寺院付近に展開し、対抗した。カンボジア側も軍を動員し、両軍は国境をはさんで対峙し、一触即発の状態となった。

国力の面で不利なカンボジアは、地域・国際機構を活用して事態を收拾しようとした。7月22日、カンボジア政府は国連安保理に緊急協議を要請した。また同日、シンガポールにてASEAN非公式外相会議が開催され、加盟各国はプレアビヒア問題を協議した。会議でカ

ンボジアは、ASEAN の枠組みによる解決を求めたのに対し、タイ側が ASEAN の関与を拒否した。スリン ASEAN 事務局長は、両国の同意がない場合に ASEAN がプレアビヒア問題に関与することについて、否定的見解を示した。国境をめぐる 2 国間の争いという域内の伝統的安全保障問題に直面した ASEAN は、有効な解決法を提示することはできなかった。

結局、問題の解決は 2 国間の話し合いを通じて図られることになった。両国は外相会合を開催するなどして事態の沈静化に努め、8 月中旬には遺跡付近に展開する部隊の規模を 30 人にまで縮小した。その後 10 月には両軍の緊張が再度高まり、交戦が発生してカンボジア兵 2 人が死亡した。だが両軍の司令官は交戦の直後に一時停戦に合意し、戦闘の激化を回避した。両国首相も同問題をめぐって会談し、問題の平和的解決で合意した。11 月に入り、両国は合同国境委員会を開催し、係争地帯を一時的に共同管理することで合意した。その後も両国間の協議は断続的に続いた。カンボジアも次第に柔軟な態度を示すようになり、次回の ASEAN 首脳会議でプレアビヒア問題を提起しないとの意思を表明するに至った。

## (2) 域内関係——憲章の批准と人権機関

2007 年 11 月、ASEAN は自らの法的・制度的枠組みを定める憲章を制定した。この ASEAN 憲章は、内政不干涉、コンセンサスの重視といった従来からの ASEAN の基本原則を再確認すると同時に、ASEAN 首脳会議の権限や意思決定法、紛争の解決法などについて規定している。2008 年には、制定された憲章の批准が各国で進んだ。2008 年 1 月 7 日、当時の議長国シンガポールは憲章の批准を終えたことを発表した。また 2 月にブルネイ、マレーシア、ラオス、3 月にベトナム、そして 4 月に入るとカンボジアがそれぞれ批准を完了した。さらに 7 月の ASEAN 外相会議では、ミャンマーが批准を終えたことを宣言した。スリン ASEAN 事務局長は 3 月 5 日の日本経済新聞のインタビューにおいて、憲章が 2008 年内に発効するとの見通しを示し、事務局の機能強化を憲章発効前から積極的に進める方針を明らかにした。

残った未批准国はインドネシア、フィリピン、タイであった。インドネシアでは憲章の内容をめぐって議会内で意見が分かれ、批准が難航するかに思われたが、10月8日に議会は批准を承認した。フィリピンのグロリア・マカパガル・アロヨ大統領は、憲章が調印されたシンガポール・サミットの時点ですでに、ミャンマーの人権状況が改善しない限り憲章の批准を留保する意向を表明していた。だがほかの加盟国が次々と批准を完了するなか、フィリピン政府も批准を積極的に進める方針に転換した。10月7日、フィリピン上院は憲章を批准した。タイでは内政が不安定なため、批准が順調に進むか懸念されたが、議会での批准手続きは大きな混乱もなく進んだ。11月15日、タイは憲章の批准を宣言し、これで全加盟国の批准手続きが完了した。12月15日にジャカルタで行われた特別外相会議にて、ASEANは憲章の発効を宣言した。

ASEAN憲章第14条は、ASEAN人権機関について定めている。同条は、基本的人権の推進と保護のため人権機関を設置し、外相会合がその権限を定めると規定している。2008年7月21日、ASEAN外相会合がシンガポールで開催され、この人権機関の権限をめぐって議論が交わされた。ここでは、積極派（インドネシア、フィリピン）が人権機関に制裁権限を与えるよう主張したのに対し、慎重派（ベトナム、ミャンマー）は内政不干渉を理由にこれに反対した。議長国シンガポールも難色を示したという。内政不干渉原則をより柔軟に適用し、ASEANの共同体としての強化を目指すか、あるいは従来原則を固守するかという意味で、政治的「ASEANディバイド」が顕在化した。ASEAN外相会合時に人権機関の設立に関する専門委員会があわせて発足し、第1回会合を開催した。同専門委員会は、ASEAN内での人権に関する議論の蓄積が一定のコンセンサスを生み出したとの認識に基づき、月例会合を経てASEAN首脳会議にて報告を行うことを明らかにした。ASEAN首脳会議は当初2008年12月にバンコクで開催予定であったが、前述のタイ政治の混乱のため、2009年2月に延期された。

### (3) 域外関係——日本および北朝鮮の動向を中心に

近年、経済協力を中心として中国やインドと東南アジアの関係強化の動きが活発化し、米国もテロ対策を中心とした東南アジアへの関与をより広範な政治協力に拡大する動きが見られる。こうした域外大国と東南アジアの関係拡大を背景として、ASEANの主要対話国の一つとして東南アジアと密接な関係を有する日本も、さらなる関係強化策を講じた。経済協力としては、日本は2008年1月にメコン地域5カ国の外相を招待し、初の日・メコン外相会議を開催したほか、6月にはASEANとの経済連携協定を批准した。

福田康夫首相（当時）は、父である福田赳夫元首相が77年に発表した歴史的な「福田ドクトリン」にならい「新福田ドクトリン」を発表し、東南アジア重視の姿勢を示した。2008年5月22日、福田首相は日本経済新聞社主催の国際交流会議「アジアの未来」で「太平洋が『内海』となる日へ」と題する演説を行った。演説の中で福田首相は、太平洋を内海とみなし、今後30年でアジア・太平洋において国家間の緊密なネットワークを形成することを提唱した。

さらに福田首相は「5つの約束」と題する政策提案を行った。提案の中で福田首相は、ASEANの共同体形成を支持し、ASEAN代表部の設置や域内の格差解消に向けた協力を表明するなど、ASEANとの問題意識の共有と協力の姿勢を示した。さらに非伝統的安全保障分野での協力を念頭に「防災協力外交」としてアジア各国の緊急援助機関のネットワーク化、鳥インフルエンザへの対応を柱とする「アジア防災・防疫ネットワーク」の構築を提案した。福田首相の提案に対し、シンガポールの有力紙『ストレーツタイムズ』はASEANの親密なパートナーであり続けようとする日本の姿勢を紹介し、またタイの『バンコクポスト』は自然災害時の救援体制の確立を強調する福田首相の提案を詳細に取り上げるなど、ASEAN各国紙は肯定的な反応を示した。

北朝鮮と東南アジア諸国・ASEANとの2国間・多国間関係は、2008年に活発な動きを見せた。ASEANとの関係では、北朝鮮の東南アジア友

好協力条約（TAC）加盟が注目される。TACは東南アジアにおける域内紛争の平和的解決をうたった条約であるが、近年では域外国がTACに加盟することによってASEANとの友好協力関係を確認するという意味で、ASEANと域外国間の信頼醸成の手段となっている。条約加盟はASEAN側の提案であった。2008年2月20日のASEAN非公式外相会議の後、シンガポールのジョージ・ヨー外相は、ASEAN各国は北朝鮮に対しTACへの加盟を打診することで合意したことを明らかにした。そして5月10日から5日間にわたりASEAN議長国代表として北朝鮮を公式訪問した際、ヨー外相は北朝鮮政府首脳に対してTACへの加盟を要請した。北朝鮮側は、朴宜春外相のヨー外相に対する6月12日付の書簡によって、紛争解決を目的として設置される高等評議会に関する条項が北朝鮮には適用されないことを条件に、加盟の意向を伝えた。そして

**解説**

**東南アジア友好協力条約（TAC）**

東南アジア友好協力条約（TAC）は、1976年2月の第1回ASEAN首脳会議（於バリ）で締結された。TACは5章20条からなる条約であり、ASEAN加盟国の友好と協力を前提とし、域内紛争の平和的解決を宣言するものであった。同条約第15条は、域内紛争について高等評議会を設置するなど具体的な解決法を規定しているが、同条が適用されたことはない。TACは現在ではむしろ、内政不干涉と紛争の平和的解決の精神に賛同することを示す、象徴的な機能を果たしている。それは多国間の信頼醸成を高める手段としての意味を有している。

同条約の締結国は当初、ASEANの原加盟5カ国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）であったが、80年代から90年代にかけてのASEAN拡大の過程で、ブルネイ、ベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジアが加盟し、すべてのASEAN加盟国が条約加盟国にもなった。さらに、東南アジア地域の平和と安定の精神を拡大する目的から、1987年12月の第3回ASEAN首脳会議（於マニラ）でTACは改正され、第1条は東南アジア域外の国家も同条約に加盟できる旨規定するに至った。

その後TAC加盟国は拡大を続けている。89年にパプア・ニューギニアが加盟したのをはじめとして、2003年には中国、インド、2004年には日本、パキスタン、韓国、ロシア、2005年にはニュージーランド、モンゴル、オーストラリア、そして2007年にはフランス、東ティモール、バングラデシュ、スリランカが加盟した。2008年の北朝鮮加盟により、締約国は25になった。

7月24日に行われたARF会合において、北朝鮮は正式にTACに加盟した。

北朝鮮は、域外国としては15番目のTAC締約国となった。TAC加盟に関する北朝鮮の公式コメントに類するものとしては、朝鮮中央通信の7月27日付記事がある。同記事は北朝鮮が「ASEANに対する支持と地域の平和と繁栄に貢献する意思の表れとして」TACに加盟したと報じた。ASEANは内政不干渉を基本原則として堅持し、東南アジア諸国と北朝鮮は良好な2国間関係を築いている。また北朝鮮は2000年からARFに参加している。こうした観点から、ASEANを中心とする多国間協力枠組みへの参加は北朝鮮にとって好都合であり、国際社会での活動の場として適しているとの計算があるとみられる。今回のTAC加盟は、北朝鮮が国際政治の舞台に、慎重ではあるがさらなる一步を踏み出したものと言えよう。一方ASEAN側の意図としては、北朝鮮との関係強化によって、朝鮮半島情勢に対し、仲介役として一定の影響力を及ぼそうとしているものと考えられる。それは、ASEANがアジア・太平洋地域の安全保障協力枠組みの中核であり続けようとする営為の一環である。

2国間関係としては、北朝鮮はASEANの後発加盟国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）との関係強化に動いている。ベトナムとラオスは冷戦期に社会主義陣営に属し、ポスト冷戦期も共産党（ラオスは人民革命党）一党独裁体制を継続している。そうした政治体制の親和性もあり、両国は北朝鮮と独自の外交関係を継続してきた。また両国は改革開放政策によって近年急速な経済成長を遂げていることから、北朝鮮は両国の発展モデル、特にベトナムのドイモイ（刷新）政策を参考にしていると言われている。さらにベトナムは世界第2位のコモ輸出国であり、2008年から2年間国連安保理の非常任理事国となっている点も、北朝鮮がベトナムとの関係強化に動く動機となっていることを推測させる。

2008年は北朝鮮とベトナム、ラオス間の頻繁な要人往来が目立った。主なものとしては、北朝鮮の朱相成・人民武力部長が6月に、朴宜春外相が7月にそれぞれベトナムを訪問し、ノン・ドゥック・マイン共産党書記長と会談した。ラオスとの関係では、朱相成・人民武力部長が6月

のベトナム訪問後にラオスを訪問し、両国の治安当局者の協力に関する覚書に調印したほか、ラオスのブアソン・ブッパーヴァン首相が8月末に訪朝し、両国の経済協力について協議した。結局実現することはなかったが、金正日国防委員長がベトナムを訪問するのではないかとの報道も4月に出た。

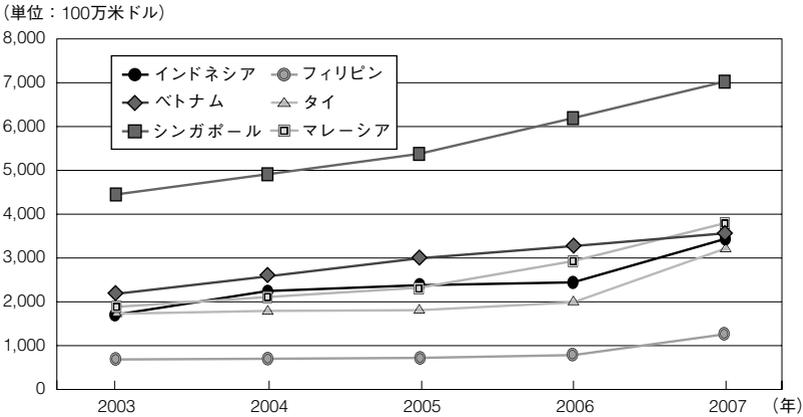
北朝鮮とミャンマーの外交関係の活発化も注目に値する。83年にラングーン(現ヤンゴン)で起こった韓国政府首脳に対する爆弾テロ事件以来、ミャンマーと北朝鮮の国交は断絶していたが、両国は2007年4月に国交を回復した。以前より北朝鮮はミャンマーに兵器を売却していると言われており、またミャンマーは食糧や天然資源を北朝鮮に提供することができるという意味で、国際的に孤立した両国は互惠関係にある。2008年4月、ミャンマーはシンガポールの貿易会社を通じて北朝鮮のミサイルシステムとロケットランチャーを購入しているとの報道がなされた。10月にはミャンマーのニャン・ウィン外相が訪朝して朴宜春外相と会談したほか、11月にはミャンマーの首都ネーピードーで第3回外務次官級協議が開催された。

### 3 東南アジアの軍事動向

#### (1) 各国の国防予算・調達状況——インドネシアの装備調達を中心に

東南アジア各国の国防予算は増加傾向にあるが(図5-1参照)、この背景には順調な経済発展がある。国防予算の増加に伴い、各国は積極的に装備の近代化を進めている。ここ数年6%前後の経済成長を続けてきたインドネシアの2008年度国防予算は、前年比11%増の約40億ドルであった。インドネシアは、90年代に東ティモールの人権問題に絡んで米国の軍事援助が大幅に削減された経験に基づき、スハルト時代からの軍事面における米国への依存から脱し、装備調達先の多様化を進めている。そして近年インドネシアの主要調達先として、ロシアの存在感が大きくなっている。2007年8月にインドネシアはロシアと6機のスホーイ戦闘機を

図 5-1 ASEAN5 + ベトナムの国防予算の推移



(出所) IISS, *Military Balance 2006-9* より作成。

購入する契約を締結し、同年9月にはロシアからの装備購入に充てる10億ドルの借款に関して合意した。そして2008年8月6日には、6機のMi-17ヘリコプターが納入された。さらに11月19日から22日にかけてジャカルタで開催された兵器・装備に関する国際見本市において、ロシアの航空機メーカーであるイルクートはインドネシア技術開発庁と共同で無人航空機の開発に乗り出すことを明らかにした。

インドネシアと中国の軍事面での協力関係も急速に深まっている。2007年11月、ユオノ・スダルソノ国防相が訪中し、中国との軍事協力協定に調印した。これは2005年4月に両国が締結した戦略的パートナーシップ協定に基づくもので、その内容は技術移転・交流、相互留学、装備の購入の検討などである。返礼として、2008年1月15日から20日にかけて中国の曹剛川国防部長がインドネシアを訪問した。このとき両国は共同訓練・演習の実施とともに、軍事用の車両・航空機・輸送艦の生産を中心とした共同生産・投資で合意した。ユオノ国防相は中国からの投資を受け入れる企業として特に、航空機生産のディルガンタラ・インドネシアと艦船生産のパルに言及した。インドネシア国軍はかねてから、老朽化した装備を更新するため、国内軍事産業に対し品質、価格、

早期納入の面での改善を要望していた。今回の中国の協力は、インドネシアの軍需産業を資金・技術面から支援するという意味で、インドネシア側の需要に適合したものであると言えよう。

テロとの闘いを契機としてインドネシアの重要性を再認識した米国は、近年両国の軍事協力関係を再び強化しようとしているが、その背景には中国やロシアがインドネシアへ急速に接近しているという事実もあると思われる。2008年は米国も地域大国インドネシアへの装備支援に積極姿勢を見せた。インドネシアのユオノ国防相は1月22日、インドネシア政府が米国から提供される7つのレーダーをマカッサル海峡に設置することに同意したと語った。また2月25日、ロバート・ゲイツ米国防長官がインドネシアを訪問し、スシロ・バンバン・ユドヨノ大統領、ユオノ国防相と会談した。ユオノ国防相は会談後、インドネシア政府が米国から6機のF-16戦闘機の購入を検討していることを明らかにした。

他の東南アジア諸国の主な調達はこの通りである。まずマレーシアは、2003年契約の18機の戦闘機Su-30MKMのうち、2007年の6機に続き、2008年3月には4機の納入を受けた。またマレーシア空軍は早期警戒管制機の購入も検討しており、2006年から2010年にかけての中期国家経済開発計画である第9次マレーシア計画の中間見直しにおいて、装備購入に関する最優先課題となっている。シンガポールも好調な経済に伴う豊富な国防予算を背景に、第3世代の軍の建設を順調に進めている。8月22日、シンガポール海軍にフォーミダブル級フリゲート6番艦が納入されたことを、製造元のフランスDCNSが明らかにした。これでシンガポール海軍は予定されていたフォーミダブル級フリゲート6隻すべての受領を完了した。また同空軍はロッキード・マーティン製のF-35

統合攻撃戦闘機に関心を寄せている模様で、今後数十年にわたって最大100機の購入を検討中とのことである。

フィリピンの2008年度国防予算は、前年比6%増であった。フィリピン国軍は2008年5月、アエルマッキ練習機18機を注文した。そしてタイ国軍は2009年度国防予算につき、前年比17.8%の増額を要求した。2008年1月にタイ政府は、グリペン戦闘機6機を購入するための予算枠を設定する意向を示した。タイはマラッカ海峡の安全保障にも積極姿勢を見せた。9月18日、タイはマラッカ海峡のパトロールに関する調整委員会の協定に調印し、インドネシア、マレーシア、シンガポールとの共同航空パトロール「アイズ・イン・ザ・スカイ」と、調整された海上パトロールの双方に参加することが決定した。

## (2) テロの現況と軍事協力の進展——フィリピンの場合を中心に

東南アジアにおけるイスラム過激派の活動に関しては、攻撃の態様や被害状況につき、国によって程度に差異が生じている。インドネシアでは、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爆弾テロが2002年から2005年にかけて連続的に発生した。しかし2006年以降、大規模テロは発生していない。米豪の支援を受けたインドネシア国家警察特殊部隊の取り締まりと幹部の逮捕・殺害により、JIは大規模テロを実行する組織的能力を大幅に低下させたものと思われる。2008年11月9日には、2002年10月に起こったバリ島爆弾テロの主犯と認定されたJIメンバー3人（イマム・サンドラ、アリ・グフロン、アムロジ）の死刑が執行された。しかし、貧困や社会的不平等に根ざす過激派・テロ発生の根本原因は除去されておらず、JIの活動自体も継続している。2008年7月、スマトラ島パレンバンで、国家警察は爆弾テロ謀議の疑いでJIメンバーら12人を逮捕した。ユドヨノ大統領は8月の施政方針演説の中で、テロは依然としてインドネシアにとっての脅威であるとして国民に対し警戒を呼びかけた。

2004年1月に始まったタイ深南部の騒乱による死者は、2008年11

月の時点で3,400人を超えている。騒乱の根本原因は、深南部の多数派住民であるマレー系ムスリムが仏教国タイの他の国民といかに共存するかという難題を包含しており、根本的な解決への道のりは遠い。深南部において襲撃、放火、爆弾、破壊工作といった小規模な攻撃は現在も沈静化する気配はないが、少なくとも2008年における騒乱の発生頻度と死傷者数は、前年までに比して減少に転じた。事態の相対的沈静化の原因は軍の活動強化にあると言われている。中央政治での混乱が続くなか、サマック首相は軍に対し深南部対応を全面的に任せた。これに対し軍は増派とともに展開地域を変え、過激派の取り締まりを強化した結果、騒乱の発生件数を抑えることに成功した。また、深南部問題を純然たる国内問題と位置付けるタイ政府は公式には認めていないが、インドネシアのユスフ・カラ副大統領の仲介により、2008年9月に過激派メンバーとタイ政府関係者がジャカルタ近郊にて会談を行ったとの報道がなされた。

フィリピンでは、ミンダナオ和平の実現が再度遠のいた。それは、ミンダナオ島を中心に活動するイスラム過激派組織モロ・イスラム解放戦線(MILF)とフィリピン政府の和平交渉が頓挫したことによる。フィリピン政府は、2003年の停戦協定締結以来MILFと和平交渉を続けた。そして2007年11月、両者はムスリム・ミンダナオ自治地域(ARMM)の拡大に関して合意に至り、その後ARMMに関する協定覚書が2008年8月5日に調印される運びとなった。しかし、地元の政府関係者の提訴を受けた最高裁が8月4日に調印の一時差し止めを命令すると、一転して政府は対MILF交渉チームを解散し、国軍とMILFとの戦闘も再び激化した。10月14日、最高裁は協定覚書が憲法違反に当たるとの判決を出し、これによりARMM拡大に関するフィリピン政府とMILFの交渉は完全に白紙に戻った。政府とMILFの早期の和平交渉妥結は難しく、今後とも両者の戦闘が散発的に継続するであろう。2004年10月の設立以来、ミンダナオの治安状況の改善に大きな役割を果たしてきた国際監視団も、主要構成国の一つであるマレーシアが2008年11月いっばいで部隊を撤退させたことにより、規模縮小を余儀なくされた。マレーシア政府は長

年にわたってフィリピン政府と MILF の仲介役となってきたが、撤退の態度を示すことにより、フィリピン政府に交渉の進展を促す狙いがあるとみられる。実際マレーシアは、和平交渉が進展した際には監視団に復帰する意向を示している。

米国とフィリピンの共同軍事演習は、主として MILF と、同じくミンダナオ島を中心に活動するイスラム過激派組織アブ・サヤフを対象とした対テロ演習である。演習を含め米軍の支援を受けたフィリピン国軍の掃討作戦が功を奏してか、2008年6月に出版された米陸軍士官学校対テロセンターの報告書は、アブ・サヤフの脅威は減少していると分析している。定例化した米比共同演習の代表的なものに「バリカタン」がある。2008年の「バリカタン」は2月18日から3月3日まで中西部ミンダナオ、スル群島、パラワン島で実施された。演習には6,000人の米軍と2,000人の比軍部隊のほか、オーストラリア、インドネシア、シンガポール、タイ、マレーシア、ブルネイもオブザーバーとして参加した。2008年の「バリカタン」は人道支援プロジェクトとして地域住民に対して無料医療サービスを提供し、学校建設・修理そのほかの地域インフラ整備に従事した。さらに米比両部隊は自然災害時の救援活動訓練、海上の安全保障の強化に向けた連合幕僚演習および野外訓練を実施した。