

第 4 章

東南アジア

複雑化する南シナ海情勢

南シナ海の領有権や海洋権益をめぐる東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国と中国との緊張関係、そしてその問題解決へ向けた ASEAN の努力は、2013 年も続いた。中国との緊張が続くフィリピンは、国連海洋法条約（UNCLOS）の解釈の明確化を求めて国連への提訴に踏み切ったほか、日米との安全保障協力を強化している。また係争国の一つであるベトナムは、中国との関係を保ちながらも、ロシアや日米との安全保障協力を「静かに」進めることによって、中国に対する間接的な牽制効果を高めようとしている。ASEAN 全体の取り組みとしては、中国との間で「行動規範」（COC）策定に関する公式協議の開始にこぎ着けた。しかし、2013 年 9 月の協議における合意内容は公式協議の継続にとどまっており、COC の具体的内容について両者で合意し、締結に至るのか現時点では不透明であり、仮に締結に至るとしても、それまでにはなお相当の時間を要するとみられる。

ASEAN 国防相会議（ADMM）は、2013 年に制度化の面で大きく進展した。ASEAN 諸国の国防相は、以前より推進していた人道支援・災害救援（HA/DR）と平和維持活動（PKO）での協力において、兵站支援枠組みの設立で合意した。また拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）は、本会合の開催を 3 年ごとから 2 年ごとに短縮したほか、非伝統的分野での協力を具体的に推進する専門家会合（EWG）に関し、新たな共同議長国を決定するとともに、6 番目の協力分野として新たに地雷処理に関する EWG の設置で合意した。今後は、ADMM プラス本会合開催の頻度とともに、EWG の 6 分野における共同演習を中心とする実際の協力の推進と制度化が課題となろう。

東南アジア各国の情勢としては、タイ深南部とミャンマーの少数民族問題・宗教対立の帰趨が注目される。10 年近く続く深南部の騒乱の解決を目指し、タイ政府は反政府組織との和平協議を始めたが、中央政治自体が混乱に陥ったこともあり、協議が騒乱の沈静化に資するかは依然として不透明である。また、ミャンマー「文民」政府の少数民族問題・宗教対立への対応に関しては、政策の一貫性と息の長い取り組みが必要となろう。

1 南シナ海情勢——複雑化する ASEAN の対応

(1) フィリピン——中国との対立姿勢が鮮明に

近年 ASEAN 諸国と中国の間で生じている南シナ海での緊張については、2013 年に問題は一層複雑化した。同海域をめぐる争いでは、フィリピン・中国間の対立が最も先鋭化している。2012 年 4 月から 2 カ月間にわたり、双方が領有権を主張するルソン島沖のスカボロー礁でフィリピン海軍艦艇などと中国国家海洋局（海監）の監視船が対峙し、その後中国が同礁を事実上支配するに至っている。

南シナ海で中国との緊張が高まった際、フィリピンは当初 ASEAN の枠組みを十全に活用することにより、問題の沈静化と解決に向けて中国との協議を進展させようとした。しかし 2012 年 7 月の ASEAN 外相

図 4-1 南シナ海における各国の主張



(注) バラワン州カラヤアン。

(出所) 各種資料をもとに執筆者作成。

会議では、中国との関係が深い議長国カンボジアとフィリピンやベトナムが南シナ海への言及をめぐって対立したことにより、ASEAN は共同声明の取りまとめに史上初めて失敗し、ASEAN が南シナ海問題での統一姿勢を保つことの限界が露呈する結果になった。そのためフィリピンは、引き続き ASEAN での取り組み、特に法的拘束力のある COC を中国との間で早期に締結することを目指した外交活動の続けながらも、独自の方策として国際法の制度や日米との安全保障協力といったあらゆる手段を駆使し、中国に対抗することを試みている。

フィリピンの対抗手段としては第 1 に、UNCLOS に規定される仲裁制度の活用に着目した点が注目される。UNCLOS は、双方が同条約の締約国の場合、条約の解釈と適用に関し、一方の同意を要しない強制審判の制度を規定している。2013 年 1 月、フィリピンは UNCLOS 第 287 条および第 7 附属書の規定に基づき、国連に対する申し立てを行った。申し立ての中で同国は、中国を含む当事国かつ UNCLOS 締約国の海洋上の権利、中国の「九段線」の主張、南沙諸島の地形、特に特定の地形が 12 カイリの領海を主張できる「島」に該当するか、に関する同条約の適用と解釈の明確化を求めている。これに対し国際海洋法裁判所は 4 月、フィリピンの訴えを受理し、5 カ国からなる仲裁委員会を設置した。その後、7 月に仲裁委員会はハーグで初会合を開き、8 月には仲裁審理の時程と手続き規則を定めた最初の手続き命令を出した。当初最終審判が出るまでには 3～4 年かかるとみられていたものの、中国が審理拒否を正式に表明したため、より迅速に審判が出る可能性も指摘されている。

この仲裁プロセスを進めるにあたっては、一方の当事国中国の同意を必要とせず、かつ審判結果は締約国として中国を法的に拘束する。この意味で、海上防衛能力で不利な立場にあるフィリピンは、中国に対抗する手段として UNCLOS の規定を巧みに用いたといえる。フィリピンの法律行為は、南シナ海問題が国際法に基づいて公正に解決されるべきとの主張につながるものであり、同問題の当事国・非当事国を含め国際社

会における正義と公正の観点から説得力を持ち、その意味で中国の一方的な行動に対する牽制効果も期待できる。しかし、その一方でフィリピンの提訴に強く反発する中国が、軍事・外交力や海上法執行能力を用いた事実上支配の拡大を一層進める危険性もある。

第2の対抗手段としてフィリピンは、アジア太平洋への「リバランス」を進める米国との間で、同盟関係に基づく軍事協力を引き続き強化している。その具体的な方策とは、米比を中心とする多国間を含む共同演習とフィリピンにおける米軍プレゼンスの強化である。共同演習に関しては、年次多国間演習「バリカタン」が2013年4月に行われた。同演習はマニラにおける多国間机上演習とフィリピン各地における米比両国軍による実動訓練および民政支援活動に分かれており、机上演習には米比のほか日本をはじめとする9カ国が参加した。実動訓練および民政支援活動については、その目的はHA/DRであったが、南シナ海の緊張を背景に米比間の軍事協力の緊密ぶりを中国に対して示す目的もあったと考えられる。実際、演習の開幕式におけるアルバート・デル・ロサリオ外相の演説は「過度に誇張された海上権益と主権の主張は地域を不安定化させるだけではなく、法の支配を弱体化させるものである」として南シナ海における中国の強硬姿勢を示唆・批判し、同演習と南シナ海情勢を関連付けるものであった。また同年9月には、米比年次共同演習「フィブレクス」が南シナ海に面するルソン島西岸のザンバレス海軍基地で実施され、両国の海兵隊2,300人が着上陸作戦演習を行った。

フィリピンにおける米軍のプレゼンス強化に関しては、アジア太平洋へのリバランスにより、米海軍艦艇がフィリピンへ、特に南シナ海に面するスービック湾に寄港する回数が増加しているほか、米国はフィリピンに対する2014年度の軍事支援を前年度比で70%近く増額することを決定した。これに対しフィリピン政府は、米軍の受け入れ体制の整備を進めている。施設面では、スービック湾にフィリピン軍の海空軍基地を建設し、米軍の使用を認めることを検討していることが明らかになった。また法整備の側面では、米国との間で米軍のローテーションによるプレ

ゼンスの拡大に関する枠組み合意の協議を開始した。第1回協議は2013年8月にマニラで行われ、その後10月までに計4回の協議が行われた。協議の中で両国は、フィリピン憲法の規定に従い米軍は恒久的な軍事基地をフィリピンに置かないこと、米軍によるフィリピンの軍事施設の使用はフィリピン政府の許可に基づくこと、枠組み合意の施行機関は両国国防省であること、で合意したほか、枠組み合意の効率的な施行を保障するための定期的な協議メカニズムの設置についても話し合った。フィリピン国内には1990年代の米軍基地問題の影響が残り、同国における米軍のプレゼンスが増大することに対する国民の抵抗感が依然として存在するため、両国政府はフィリピンの世論や議会の動向を見極めつつ、有効期間をはじめとする枠組み合意の詳細につき協議を継続するものと思われる。その意味で、2013年11月に台風30号（現地名ヨランダ）によって甚大な被害を受けたフィリピン中部において、米軍が迅速に大規模な救援活動を展開したことにより、ローテーションによるプレゼンスの拡大がHA/DRに有効であるとの認識がフィリピン国民の間に広がることを両国政府は期待している。

第3にフィリピンは、日本との安全保障協力を強化している。日比両国政府の戦略的利害の合致に基づく積極姿勢により、協力関係は急速に進展している。特に安倍政権発足後の日本の積極姿勢は際立っており、それは政権成立後わずか8カ月の間に外相、防衛相、そして首相自身がフィリピンを訪問したことにあらわれている。2013年1月に岸田文雄外相が就任後最初の外遊先としてフィリピンを訪問した際、両国は南シナ海問題が国際社会全体の関心事項であり、国際法に基づき問題が解決されるべきとの認識で一致するとともに、海洋分野での協力強化で合意した。また6月には小野寺五典防衛相がフィリピンを訪問し、ヴォルテル・ガズミン国防相と会談を行った。会談で両国は、海洋分野での防衛協力の推進、HA/DRに関する能力構築支援のほか、飛行安全、航空救難、航空医学の分野での航空自衛隊とフィリピン空軍間の協力を推進することで合意した。さらに7月には安倍晋三首相がフィリピンを訪問し

た。ベニグノ・アキノ3世大統領との会談で安倍首相は、フィリピン側よりかねてから要望のあった巡視艇10隻を政府開発援助（ODA）の枠組みで供与することを表明した。また両国は海洋分野での協力として、防衛当局間と海洋保安機関間での共同訓練をはじめとする実践的な協力を進めることで合意した。11月、日本政府は台風30号によって甚大な被害を受けたフィリピン中部に、国際緊急援助隊医療チームと自衛隊部隊を迅速に派遣した。自衛隊の派遣規模は過去最大の約1,200人に上り、部隊は防疫、救援物資の輸送や救助活動に従事した。

フィリピンは日本の積極姿勢を歓迎しており、安全保障面での一層の協力強化を望んでいる。フィリピン国防省は6月、日本政府との間で、自衛隊がフィリピンの領域内で共同演習に参加することを可能にする地位協定締結の可能性を探る作業部会の設置で合意したことを明らかにした。フィリピンと日本の防衛協力がこのように急速に進展していることは、日比といういずれも米国の同盟国のスポークス間協力が新たに展開する可能性を示唆するものといえよう。

フィリピンによれば、中国はスカボロー礁に続き、パラワン島に近いカラヤン群島にあるセカンドトーマス礁に海警監視船や海軍艦艇を派遣しているほか、2013年9月に南寧で開催されたASEAN・中国博覧会に際してアキノ大統領の出席を条件として、国連への提訴を取り下げるよう要求したとみられており、フィリピンに軍事的・外交的圧力をかけ続けた。フィリピンの海軍力・沿岸警備隊の装備・能力不足をつく中国の動きに対し、今後もフィリピンは国際法の制度、自国の海上防衛能力の向上に対する支援を含む日米その他の国々との2国間安保協力、2国間外交、そしてASEANの多国間枠組みの活用、といったあらゆる手段を駆使し、中国に対抗していくものと思われる。ただ日米との一層の協力強化は、中国に対する抑止効果を期待できる一方、逆に中国を刺激し、対立が深まるリスクも同時に存在する。

(2) ベトナム——全方位「軍事」外交の推進

南シナ海の領有権や海洋権益をめぐり、ベトナムと中国との緊張関係も続いている。ベトナム側は、2013年に入り同国が領海と主張するベトナム中南部沿岸を含む海域において、中国漁船や探査船の「領海侵犯」が急増していると主張している。そのほかにも、同年3月に、ベトナム漁船が中国海軍艦艇に追走されて発砲を受けるなど、中国当局のベトナム漁船に対するハラスメントが続いているほか、4月には中国がベトナムと領有権を争う西沙諸島への旅行ツアーを試験的に実施し、ベトナムがこれに反発するなど、南シナ海をめぐる両国間の火種は尽きない。

しかしベトナムと中国の関係を、南シナ海の緊張のみで判断することは、両国関係の全体像とその複雑さ、ベトナムの対中姿勢と南シナ海への対応の今後について展望を見誤ることになりかねない。両国は、事案が発生するたびに外務省報道官を通じた批判・非難合戦を展開しているものの、フィリピンと比して、ベトナムの中国との対話チャンネルは党・政府・軍と多様かつ継続的なものであり、全体的な中越関係の緊張度は中比関係に比べて低いといえる。換言すればそれは、「北方の巨人」中国とのつきあいが濃密で長く、また友好・対立・安定と変化の激しい両国関係を経験してきたベトナムが、決定的な対立を回避する形で南シナ海問題と中国に対処していることを意味する。

ベトナムは、南シナ海問題に関してフィリピンとの協力の意向をたびたび表明し、2国間での協議を行っている。また、仲裁手続きに付したフィリピンの姿勢を「UNCLOSを含む国際法に沿って係争を解決する平和的手段を選択する権利を持つ」として支持するものの、自らは仲裁手続きに乗り出す気配はな



小野寺防衛大臣のベトナム訪問（越海軍第4海軍区司令部〔カムラン湾〕2013年9月15日～18日）（写真：防衛省）

い。2013年5月31日～6月2日のIISSアジア安全保障会議（シャングリラ会合）において、グエン・タン・ズン首相は基調演説を行い、「戦略的信頼の確立」をキーワードに、国際法と多国間協力による問題の平和的解決を訴えた。シャングリラ会合は基本的には国防相レベルの対話枠組みであるが、そこにベトナムの首相が出席し、南シナ海問題に対するベトナムの立場を説明したことは、ベトナム政府が同問題を多国間で解決することを重視する姿勢を明確に示したものと解釈できよう。また2013年より、ASEAN事務総長にベトナムのレ・ルオン・ミン元国連大使が就任したことも注目値する。ミン事務総長は就任時のインタビューにおいて、任期中の最重要課題の一つとしてCOC締結へ向けた中国との協議の進展をあげており、ベトナム政府もミン事務総長の、ベトナムの戦略的利益とASEANの南シナ海政策を連結させる調整能力と行政手腕に期待していることがうかがわれる。

ASEANの枠組みを中心とする多国間アプローチに加え、2国間関係においてベトナムは、中国を含むあらゆる関係国と安定的な関係を築く全方位外交を採用し、南シナ海問題へ対処しようとしている。特に安全保障面では、ベトナムの全方位「軍事」外交の対象は米、露、日、印そして中国を含むアジア太平洋地域の主要国である。2013年にもベトナムは、これらの国々と個別に安全保障協力関係を継続・強化した。

2013年には、特にロシアとの軍事協力を強化する姿勢が顕著であった。セルゲイ・ショイグ・ロシア国防相は2013年3月にベトナムを訪問し、カムラン湾のベトナム海軍基地を訪問したほか、チュオン・タン・サン国家主席、フン・クアン・タイン国防相と会談した。国防相会談において両国は、次官級年次国防対話の設立に関して原則的に合意したほか、主としてベトナム海軍の人材育成を露が支援することでも合意した。またベトナム海軍の戦略的重要拠点であるカムラン湾の整備開発に、ロシアが大きく関与することが明らかとなった。具体的には、同湾のベトナム海軍基地区域の潜水艦乗組員訓練施設建設と、艦船補修を含む兵站区域のベトナム海軍関連企業の施設建設にロシア側が関与する。さらに

8月の訪露に際しタイン国防相は、米国に続きロシア艦艇がカムラン湾に寄港し整備を受けることに関しロシア側と協議中であることを明らかにした。このようにベトナムは、あくまでもベトナム海軍基地区域外における整備事業の一環としつつ、米露の艦艇がカムラン湾へ出入りするを通じ、静かに両国の海軍プレゼンスを受け入れる戦略をとっている。潜水艦をめぐるロシアとの協力については、2009年に契約したキロ級潜水艦の1号艦が11月、サンクトペテルブルクの海軍造船所でベトナム側に正式に引き渡された。同艦は2014年1月にカムラン湾に到着した。

全方位軍事外交の一環として、ベトナムは日、米、印との安全保障協力も進めている。近年日越間の防衛協力は順調に進展しているが、両国は海上安全保障の分野でも協力姿勢を示している。安倍首相は2013年1月に就任後初の外遊としてベトナムを訪問した際、南シナ海情勢について国際法など法の支配が重要であるとの考えを明らかにし、ベトナム側との認識の一致を示した。また防衛省の能力構築支援事業の一環として、同年5月にベトナムにおいて潜水医学に関するセミナーが行われたほか、9月下旬にはベトナム海軍要員に対し、同分野に関する研修が海上自衛隊関連部隊・施設で実施された。さらに9月中旬には小野寺防衛相がベトナムを訪問し、ズン首相を表敬したほか、タイン国防相との会談を行った。国防相会談において両国は、海洋問題は国際法に基づく平和的解決が重要との認識で一致し、防衛交流の一層の推進で合意した。また小野寺防衛相はカムラン湾にあるベトナム海軍第4海軍区司令部を訪問し、同国海軍の南沙諸島の防衛体制を視察した。ベトナム側が日本の防衛相をカムラン湾に受け入れたことは、同国の安全保障への日本の関与を重視していることを意味するものといえよう。

海上警備能力の強化の観点から、ベトナムもフィリピン同様、日本からの巡視船の供与を希望した。しかし現行のODA大綱は軍への供与を認めておらず、ベトナムの海上警察が人民軍の組織下にあることが供与の障害となった。報道によると、日本側はベトナムに対し海上警察の軍

組織からの分離を提言したもようである。これに対しベトナム政府は、巡視船供与の実現に向け海上警察の組織改編に積極姿勢を見せ、2013年8月に海上警察法令施行細目の改正を決定した。同決定によると、海上警察は国防省の直接の管理下から、国防相が直接管理するものの政府と国会に対し責任を負う体制に移行し、総司令など幹部は国防相の勧告に従い首相が任命し、制服や階級章は人民軍と共通のものから独自のものとなった。改正された施行細目においても国防相の関与が強く残ることもあり、海上警察が完全に軍とは別の組織になったとは言い難いが、従来の形態より別組織としての体裁を整えようとベトナム政府が努力を払った様子はいかがえる。これを受け日本政府も、12月に開催された日・ASEAN 特別首脳会議に際しての日越首脳会談において、巡視船供与に関して具体的な協議を開始する意向を表明した。

そのほか、米国との協力では、4月に米海軍の駆逐艦と救難艦がダナンに寄港し、米越両海軍は災害救援など共同演習を実施したほか、10月には第4回次官級国防政策対話がワシントンで開催されるなど、米海軍のベトナム寄港に伴う共同演習と戦略対話の実施が定例化している。さらに12月のジョン・ケリー国務長官の訪越に際し、米国はベトナムに対し巡視船の供与を含む1,800万ドルの支援を表明した。またインドとの間でも南シナ海での共同演習を6月に実施し、11月には第8回次官級国防対話を行うなど、米国と同様に共同演習と戦略対話を続けている。ベトナムは米印との協力関係を南シナ海で示すことにより、同海域における緊張関係に対し間接的な牽制効果を狙っているものと思われる。

ベトナムの全方位軍事外交の対象には中国も含まれる。南シナ海の緊張にもかかわらず、両国関係はその緊密さを保っている。2013年には両国間の要人往来が顕著であった。例えば同年6月にサン国家主席が訪中し、両国は漁業管轄機関間のホットラインの設置で合意したほか、トンキン湾での石油・天然ガスの共同探査にも合意した。また8月には王毅外交部長が、10月には李克強国务院総理がそれぞれベトナムを訪問し、両国は南シナ海問題の平和的解決へ向けた協力で合意した。安全保

障協力の面では、6月に第4回戦略対話が北京で行われ、両国は国防省間のホットラインを正式に設置したほか、ベトナム海軍フリゲート2隻が広東省湛江を訪問し、中国海軍と15回目の共同巡視を実施した。

中国との非対称な関係において、ベトナムはASEANや米国、そして日印露など域外国との関係強化によってバランスを取ることを試みてきた。ただベトナムは中国との伝統的かつ複雑な2国間関係を調整しつつも、米国との関係強化も単線的には進展しない状況が存在する。実際、1995年の国交樹立以来2回目のベトナム国家主席訪米として、2013年7月にサン国家主席がワシントンを訪れた際にも、人権問題について両国の見解の相違があらわとなった。共産党一党独裁の堅持が絶対条件のベトナムにとって、政治体制とイデオロギーを異にする米国との関係強化には多くの困難が伴っており、むしろこの面では中国との親和性が強い。こうした政治体制・イデオロギーの異同を背景に、南シナ海情勢の安定化に向けたベトナムの対米中外交は、米国との関係強化を漸進的に発展させることを志向しつつも、宗教や人権をめぐる両国間の見解の相違は依然として埋めがたい点が明らかとなった。一方、中国との関係では、南シナ海情勢が特に改善したわけではないものの、主として政治ルートを通じた協議によって、両国間で安定化に向けた合意が形成されたように見える。2013年のベトナムの対中外交は、2012年に比べ活発だったとの印象を受ける。

また2013年のベトナム・中国間協議が活発なのは、中国による越比「離間政策」の表れとも解釈できる。こうした意味で、対米関係の距離感も異なるベトナムとフィリピンの南シナ海アプローチは乖離していく可能性すらある。それは両国間の戦略的利益の相違が拡大することを意味するともいえよう。2012年に議長国カンボジアの動向を軸にASEAN内の対南シナ海政策が分裂したことは記憶に新しいが、越比間のアプローチの違いも顕在化する中、ASEANが総論から各論、具体策へ向けて意思統一を図り、それを維持することによって外交カードとすることは、ますます容易ならざる道となっている。

(3)「行動規範」をめぐる中・ASEAN 協議の現状——停滞と新たな取り組み

「容易ならざる道」である ASEAN の統一姿勢の維持であるが、2013 年には COC 締結に向けた中国との協議を軌道に乗せるための努力が続いた。7 月に行われた中・ASEAN 外相会議において両者は、COC に関する公式協議を 9 月に開始することで合意した。また ASEAN 外相会議の共同声明は南シナ海に関し、2002 年の行動宣言、2012 年の 6 原則、そして行動宣言 10 周年に関する共同声明に依拠する原則論を強調し、中国との継続的な協力を期待するという極めて総論的かつ非論争的なものになった。ここには、2012 年の外相会議で議長国カンボジアとフィリピンら南シナ海の係争国間で意見がまとまらず、ASEAN 発足後、初めて共同声明の取りまとめに失敗したという不名誉な行いを繰り返すまいとする ASEAN の意識が強く感じられる。

ASEAN の脆弱性を見据えつつ、中国は COC 協議で自らに有利な軌道を設定しようとした。王毅外交部長は、2013 年 8 月に ASEAN 諸国を訪問した際、COC 協議にあたっての中国の方針を明らかにした。それは「合理的予期」、「協議による合意」、「妨害の排除」、「段階的推進」の 4 原則である。「妨害の排除」については中国への対抗策を打ち出すフィリピンと、フィリピンに協力する日米への牽制を意図するものであり、また「段階的推進」は COC の早期締結に消極姿勢を続ける態度の現れと解釈できよう。このように ASEAN と中国間の姿勢に大きな相違がある中、7 月の合意に従い、9 月に中・ASEAN 間の実務者による公式協議が中国の蘇州で開催された。会合において両者は、COC の内容自体には触れず、COC に関する公式協議をより頻繁に定期化すること、各国外相に対して同協議の内容に関して定期報告を行うこと、賢人・専門家会合を設置することといった協議の手順と方法について合意に至った。10 年越しの COC をめぐる議論において、今回公式協議の手順と方法で合意したことに関し、これを進展と見るか停滞と見るかで意見は分かれよう。ただし、これを進展と解釈する場合でも、実際の規範の

策定と締結には相当の時間を要するであろう。

南シナ海問題への対処法として、インドネシアを中心とする ASEAN の基本方針は長年一貫している。それは関係各国を法的に拘束する COC を策定し、状況の安定と、究極的には問題の平和的な解決を目指す、というアプローチである。その意味で、今回中国が COC に関する公式協議の開始に合意した、というニュースはそもそもの第一歩に過ぎず、実際の COC 策定の見通しとしては依然として不透明であるという点で、大きな進展と評価することは困難である。2002 年の行動宣言以降、COC の策定に関する実質的な協議は進展していないといわざるを得ない。10 月の東アジア首脳会議（EAS）を含む ASEAN 関連会合においても、バラク・オバマ米大統領の欠席も影響し、中国に対し COC の策定を強く促す雰囲気は醸成されることはなかった。

中国は ASEAN との話し合いに応じる姿勢を見せる一方で、南シナ海における物理的な実効支配を拡大・強化する態度も同時に示している。中国海軍はマレーシアの実効支配域に近い海域まで進出し、演習を実施したほか、先述のとおりフィリピンの海上防衛能力の不足をつかのようにスカボロー礁以外にも食指を伸ばし始めており、11 月には南シナ海で空母の試験航行を行った。こうした実際の動向を鑑みるに、中国は話し合いを単なる引き延ばし戦術として利用し、実際には南シナ海における実質的な影響力を力によって強化しようとしている、とみなさざるを得ない。それゆえ、中・ASEAN 協議の将来展望については、悲観的な見方を払拭することは困難であろう。中国の大国化が進行し、中国・ASEAN 間、ないしは米中間のパワーバランスが中国に有利に作用していった場合には、中国が自らの行動を制約しかねない COC を締結する動機はさらに低下するといえよう。そうした事態を防ぐためには、ASEAN 自身が一体性を保ち、国際社会におけるプレゼンスを拡大する努力が求められる。

しかしながら、COC の実質的な協議が遅々として進まない状況下にあっても、南シナ海問題をこれ以上複雑化させないための取り組みは始

まったといえる。9月の蘇州協議でASEANと中国は、搜索救難活動を含め、南シナ海における事故に迅速に対応するためのホットラインの設置を今後話し合うことで合意した。同海域における不測の事態に適切に対処し、情勢の不用意な悪化を防止するという危機管理の問題意識と、海洋上の搜索救難協力に関する重要性の認識を、ASEANと中国が共有している点が注目される。

日本は南シナ海の係争国ではないが、同海域に重要な戦略的利益を有している。南シナ海は日本の交易とエネルギー供給にとって枢要なシーレーンであり、また同海域において関係国の緊張が激化することは、中・ASEAN間のみならず、東アジア全体の戦略環境が不安定化することを意味する。そのため、日本としても南シナ海問題への適切な関与を通じて問題の沈静化に努めることが必要である。その手段は第一に多国間枠組みの活用であり、会議の場で南シナ海や東シナ海を含む海洋問題全般につき、率直な討議を行う機会を設けることが重要である。そのほか、東シナ海との関連で、前述のとおり日本がベトナムやフィリピンといった南シナ海の係争国との安全保障協力関係を深めている点も注目される。

2 拡大 ASEAN 国防相会議の発展——進む制度化

2013年は、ADMMにとって注目すべき年となった。第1に、ASEAN域内での実質的な協力の進展である。2006年に始まったADMMは、その発足当初から非伝統的安全保障分野、特にPKOとHA/DRの協力体制の確立に向けて努力を払ってきた。その流れは2013年も続き、5月にブルネイで開催された第7回ADMMにおいて、ASEAN各国の国防相は域内の兵站支援枠組みを設立することで合意した。この枠組みは、自然災害などの非伝統的問題により一貫性を持って効果的に対応するために、ASEAN各国軍の装備や能力を適切に動員する調整メカニズムを支援する指針となる。同会議で採択された概要によると、兵站支援枠組

みは、共同作戦や演習に際して、兵器ではなく燃料、食糧、水などを相互に融通し、廃棄物処理で協力するといった調整を想定している。

第2に、ADMM プラスの枠組みによる、共同演習の開始である。2010年にASEANと域外対話国8カ国で発足したADMM プラスは、その第1回会合にて、HA/DR、海上安全保障、対テロ、防衛医学、PKO、の5つの非伝統的分野での協力を進めることで合意した。上記5分野での実質的な協力の推進を担保するため、各分野のEWGが設立され、参加国の担当者間での協議が重ねられてきた。そして実質的な協力の第一歩として、共同演習が企画・実施される運びとなった。

2013年6月に、他分野に先駆けてHA/DRと防衛医学に関する第1回ADMM プラス共同演習がブルネイで実施された。演習にはADMM プラス加盟国すべてが参加し、シンガポールと共に防衛医学EWG共同議長国を務める日本は、護衛艦しらねのほか陸海空合わせて400人近くの隊員を派遣した。ほかにも米中がそれぞれ海軍の貨物船、病院船を派遣するなど、対話国の積極姿勢が目立った。そのほか、9月に対テロ演習がインドネシアで、10月には海上安全保障に関連した立ち入り検査および洋上補給に関する演習がオーストラリアで実施された。さらにフィリピンとニュージーランドが共同議長を務めるPKOに関するEWGでも、2014年2月の共同演習が計画されるなど、5分野すべての共同演習が実施・計画されることとなった。

第3に、ADMM プラスの制度化の進展である。2013年8月にブルネイで行われた第2回ADMM プラスは、ADMM（プラス）の今後の方向性、海上での紛争予防と衝突回避、南シナ海問題の平和的解決、朝鮮半島の非核化について意



第2回拡大ASEAN国防相会議（2013年8月27日～29日）
（写真：防衛省）

見交換を行い、シリア情勢の深刻化についても各国より懸念が表明された。また各国国防相は ADMM プラスにおける非伝統的分野での協力の基盤となっている EWG を拡大することで合意し、新たに地雷処理に関する EWG が設置された。これで EWG は計 6 つになり、それぞれに新たな共同議長国が就任することが決定した。具体的には、HA/DR に関する EWG にはラオスと日本が、海上安全保障にはブルネイとニュージーランドが、防衛医学にはタイとロシアが、対テロにはシンガポールとオーストラリアが、PKO にはカンボジアと韓国が、そして新設の地雷処理にはベトナムとインドが、それぞれ新議長国となった。また ADMM プラスの開催が、当初の 3 年ごとから 2 年ごととされ、アジア太平洋地域の国防相が一堂に会する機会の拡大をもたらした。

このように、2010 年に発足したばかりの ADMM プラスであるが、その制度化が急速に進んでいる。同枠組みにおいて実質的な安全保障協力を推進する中核となる EWG は、地雷処理にまで分野を拡大し、ASEAN 加盟国と対話国からなる共同議長が本会議ごとにローテーションされる制度が固まりつつある。また 2013 年に EWG の 5 分野すべてにおいて共同演習が実施・計画されたことにより、今後は共同演習の定例化も期待される。さらに本会合自体の開催頻度の増加も、ADMM プラスの実質的な協力強化に寄与する。ADMM プラスにおけるこうした動きは、参加各国がその有用性を強く認識し、枠組みの制度化により実質的な安全保障協力と信頼醸成を推進しようとしていることを意味する。

海洋問題や領有権問題の緊張度が高まる中であっても、一方では多国間安全保障協力は進展を見せている。これは東アジアの安全保障環境が対立と緊張のみで形容され得ないという意味で興味深い現象である。このことは、非伝統的分野における協力が、そもそも関係各国によってどの程度重要な政策として位置付けられているか、また非伝統的分野における協力の進展が領有権問題などの伝統的分野の解決や緊張の低減に寄与するか、とも関連する。ただ ADMM プラスでの協力は順調に進展しているものの、それが南シナ海における緊張を低減することに効果を発

揮しているわけではない。その意味で、伝統的・非伝統的問題の関連の有意性は参加各国、特に米中の戦略や国防政策の方向性に強い影響を受ける。少なくとも、非伝統的分野における信頼醸成の進展がその他の重要な安全保障問題に波及するには、相当の時間を要するであろう。その点からすれば、ADMM（プラス）は南シナ海における緊張が高まった際に当事国の国防相が協議の機会を持つ、という意味では有用であるが、その「機会」が「問題解決」につながるかどうかは現在のところ別の問題と言わざるを得ない。

ASEAN 地域フォーラム（ARF）との「分業」については、アジア太平洋地域において ADMM プラスと ARF 双方に多くの国々が参加していることもあり、不必要な機能の重複を防ぐベクトルが働いている。それは、ARF における共同演習は主として民軍協力のオペレーションに重点が置かれ、一方で ADMM プラスにおいては、HA/DR、対テロ対策、海上安全保障、PKO といった EWG のいずれの分野でも、各国軍同士の協力体制の強化と信頼醸成が主眼となっている点である。双方の枠組みにおいて今後年次の共同演習が制度化される見通しの中、ADMM プラスと ARF の機能分化が制度化され、「トークショップ」からより実質的な安全保障協力が進展するか、さらにはそれが伝統的安全保障問題における緊張の激化が懸念されるアジア太平洋地域の安定に資するかどうか注目する必要がある。ADMM プラス自体の今後の課題としては、本会合開催の頻度（毎年国防相会合を実施するか）、本会合における議題（第2回 ADMM プラスでシリア問題を協議したように、グローバルかつ現在の安全保障問題を協議し、今後も ADMM プラスとしての統一見解を示すか）、カナダやフランスなどが ADMM プラスへの関心を示す中、参加国の範囲を対話国から拡大するか、そして各国国防当局の業務量との関連で、高級実務者協議、EWG、共同演習をいかに効率的に制度化・定例化するか、といった点が挙げられる。日本との関係では、ADMM プラスに加え、12月に東京で開かれた日・ASEAN 特別首脳会議で安倍晋三首相より、非伝統的安全保障課題について議論

する防衛担当大臣を含む非公式会合が提案され、現在その実施に向けた具体的な検討が行われている。

ADMM（プラス）にとって最重要協力分野の一つである HA/DR に関し、演習の成果を着実に発揮し、枠組みの有用性を示す必要がある。11 月に台風 30 号によって大きな被害を受けたフィリピン中部での HA/DR に際し、ASEAN 各国は主として 2 国間で対応し、装備品や兵員の能力に差はあるものの、各国が可能な範囲で支援を実施した。ASEAN 全体としては、ASEAN 人道支援災害救援調整センターが、早期警戒警報の発出や緊急対応チームのフィリピンへの派遣を実施しており、ASEAN は自らの HA/DR 協力枠組みを活用したといえるが、今後は ADMM（プラス）における軍当局間の効率的な協力も課題となろう。

3 タイ深南部と中央政治情勢——改善の兆しから再度の混乱へ

タイ深南部の騒乱については、2013 年に政府と反政府組織間の和平協議が始まるという、新たな展開があった。同地域では 2004 年 1 月以来、イスラム過激派の反政府組織によるとみられる兵士、警察官、教師、僧侶、仏教徒住民に対する襲撃や比較的小規模な爆弾テロが連日発生し、2004 年から 2013 年までの死者は累計 5,000 人以上に達している。2006 年のクーデタによってタクシン・シナワット首相が失脚して以来、タクシン派と反タクシン派の対立により中央政治の情勢が不安定であったため、長年、政府は深南部問題の解決に向けた本格的な政策をとることができず、主として治安維持目的で問題を軍に任せていた。軍は深南部に大量の部隊を展開し、過激派の摘発を続けたが状況は一向に改善せず、むしろ軍の強権的な対応が地域住民の反発を受け、過激派暗躍の土壌を醸成した。そのため現地の状況は一層混乱し、仏教徒側の報復、ないしは過激派による地域住民の支配が目的とみられるムスリム住民の殺害も発生するなど、問題はむしろ錯綜し、深刻化していた。しかし、ここ数年の他の政権と比較してインラック・シナワット政権は当初、相対的に

安定しており、政府として深南部問題に本格的に取り組む余地が生まれた。その第一歩として、政府は反政府組織との和平協議の開催にこぎつけた。

以前から政府はマレーシアの仲介で反政府組織と非公式に接触を重ねていたようであるが、2013年2月末に民族革命戦線（BRN）との間で協議の開始で合意した。和平協議はマレーシア政府の仲介のもとクアラルンプールで3回行われた。6月に行われた第3回協議で両者はラマダン期間中の戦闘停止で合意した。しかし、国軍がBRNの拠点をラマダン中の7月末に攻撃したため、BRN側は停戦合意が反故にされたとして強く反発し、和平協議プロセス自体が停止する事態となった。2013年末現在、政府とBRNは第4回協議の開催に向け調整中とのことであるが、具体的な日程の見通しは立っていない。

タイ政府も当初より、数回の協議のみにより深南部問題が劇的に解決するとの見通しは持っておらず、協議だけでも数年は継続する必要があるとの考えを示していた。中央政府と最も有力な反政府組織の協議が2004年以来初めて行われたことは、9年にわたり全く進展のなかった同問題においては大きな成果といえる。ただ最大組織のBRNのほかにも過激派組織は数多く存在しており、襲撃や爆弾テロなどは収まっていない。むしろ、和平協議の妨害を目的として一部の組織が攻撃を強化したともいわれている。結局、ラマダン以後も散発的な襲撃は続いており、和平交渉の開始によって逆に深南部問題の解決の困難さが浮き彫りになった。

軍や警察の物理力の行使のみでは深南部問題を解決できないことはここ数年の状況が証明しており、政治対話は不可欠である。中央政府には、BRNのみならずなるべく多くの組織を巻き込んだ対話を実施し、積年の相互不信を解消すべく信頼を醸成し、深南部の自治権をも視野に入れた政治的解決と地域の経済・社会情勢を改善する施策が求められている。しかし11月に入り、タクシン元首相の恩赦法案をきっかけとして反タクシン派の大規模デモが再発し、デモ隊が政府機関を占拠するなど、タ

イ中央政治は再度混乱に陥っている。これに対しインラック首相は下院を解散したが、デモに参加している最大野党民主党は、選挙で勝つ可能性が低いと解散総選挙のボイコットを宣言し、デモを継続している。中央政治の混乱を受け、2006～2010年の「不安定な中央政府による深南部の放置」のような状況に再び戻ることが憂慮される。

解説 タイ深南部の騒乱——その背景と問題の長期化

ヤラー、パッタニー、ナラティワートのタイ深南部3県の人口の大多数は、イスラム教徒によって占められている。それは、この地域一帯が14世紀から18世紀にかけてマレー系イスラム教国のパタニ王国に属していたという歴史的背景による。1785年にパタニ王国はタイ王国の支配下に入り、さらに1909年にはタイ・英国間の条約により旧パタニ王国の南半分は英領マラヤの一部となった。それと同時に残った北半分について、タイ王国はスルタン制を廃止して直接統治を始めた。これにより深南部はムスリム住民が多くを占めるタイの一地域となった。

その後1960年代に入ると、タイ政府は深南部の文化的同化政策を強力に推進した。例えばこの地域にはボンドックと呼ばれる寄宿宗教塾が存在し、小学校の課程を終えた者がイスラムの教義を学ぶ場となっている。タイ政府はボンドックの管理政策を強化し、私立学校としての登録、標準カリキュラムの設定を行った。こうしたタイ政府の宗教管理政策はイスラム教徒の反発を呼び、また従来同地域がタイ経済の発展から疎外された貧しい地域であることがイスラム過激主義・分離主義の土壌を形成した。1970年代初めには、独立したイスラム国家の設立を目的としたパタニ統一解放機構(PULO)が結成された。PULOを中心とする分離独立運動の活動家の数は一時3,000人以上に上ったが、PULOが東南アジアの他地域における分離主義組織のように勢力を伸張することはなく、深南部の過激主義・分離主義は1980年代にいったん沈静化した。その理由としては、タイ・マレーシア両政府が協力して国境地域における過激派の活動を取り締まったこと、タイ政府の深南部政策が過激派の勢力をさらに伸長させるほどには強圧的ではなく、外部からの過激派への資金援助も限定的であったこと、地域格差が存在するとはいえ、タイの経済発展の恩恵が深南部にも及んだこと、などが挙げられる。

ただ90年代に入ってからでも散発的に騒乱事件は発生し、PULOをはじめとするイスラム過激主義組織の関与が疑われた。一方2001年以降タクシン政権の強権的な深南部政策に対し、地域住民が反感を募らせたともいわれている。2004年1月から続く騒乱について、「なぜ2004年1月からなのか」の原因ははっきりとはわかっていない。た

だ 2004 年 1 月以後、ほぼ毎日襲撃と小規模な爆弾テロの発生が続き、2013 年半ばまでに死者は累計 5,000 人に達している。政府は軍による強力な取り締まり、民兵の活用、南部国境地域行政センターの設立と改編など一連の政策を実施してきたが、強権的な手法は騒乱を沈静化させるどころか、むしろ情勢を一層悪化・複雑化させることがわかってきた。今後、インラック政権でいかなる政策変更を行うかが注目される。

10 年来の騒乱に起因し、タイ深南部問題については、多くの学術・戦略研究がなされてきた。さまざまな議論や見解がある中、いっこうに収まる気配のない騒乱を解決する道については、軍による過激派の掃討作戦は事態の解決にはつながらず、むしろそれをさらに悪化させるものであり、問題は政治的にしか解決され得ない、という見解が多数を占める。ただ政治対話を本格化させるためには、少なくとも中央政治が安定し、政府が問題への取り組みに本腰を入れる条件が整わなければならない。中央政府と深南部の反体制派の粘り強い対話により、地域の自治をも視野に入れた方策が唯一の解決法となろう。

4 ミャンマー情勢——宗教対立の顕在化

2011 年 3 月の「文民政権」の発足以来、ミャンマーは政治改革を進めている。その目的の一つは、人権・民主化の観点から対外イメージを改善することにより、欧米を中心とした対外関係を改善し、自国の戦略環境を安定させるとともに、経済発展のための外国投資を促すことにある。テイン・セイン大統領は 2013 年 7 月の訪英の際、すべての政治犯の釈放を宣言するなど、特に欧米の視線を重視した政策を進めている。実際に米国との関係は劇的に改善しており、2012 年にはオバマ大統領がミャンマーを訪問したのに続き、2013 年 5 月にはテイン・セイン大統領がミャンマー（ビルマ）大統領として約 50 年ぶりに米国を公式訪問し、オバマ大統領らと会談した。

ミャンマー政治改革のもう一つの主要課題は、少数民族との和解である。軍政下において、長年にわたり軍と国境付近の少数民族組織は緊張関係にあり、散発的な戦闘を続けてきた。テイン・セイン政権はこうした行き詰まりを抜本的に改善し、少数民族組織と政治対話による和解を実現することを目指している。2012 年までに政府は 12 の主要武装組織

のうち11の組織と停戦で合意し、2013年5月に残るカチン族との暫定停戦協定を締結した。しかし依然として各種武装組織と国軍との散発的戦闘が発生しており、実際に国境地域が安定するか否かは不透明な状況である。10月末には政府と18の武装組織の代表が一堂に会し、停戦協議を行ったが、停戦協定の締結には至らなかった。両者は再度協議を行うとしており、武装組織が軍にいかなる形態で統合されるかを含め、交渉が行われるものと思われる。

国境付近の少数民族武装勢力と政府の停戦交渉が紆余曲折を経ながらも進展しているといえる状況であるのに対し、政治改革の推進は、従来の軍による統制が弛緩し、社会的な不満が噴出しやすい状況が生じることで、思わぬ副産物をもたらした。それは国内の多数派仏教徒による少数派ムスリムの迫害と、両者の対立である。ミャンマー国民の90%は仏教徒であり、少数派のムスリムは社会的差別を受けやすい状態にあった。2012年には西部のラカイン州において、民族的にも少数派であるイスラム教徒のロヒンギャ族に対する迫害が顕在化した。文民政府の改革によって政治的自由が拡大する中、多数派仏教徒と少数派ムスリムとの対立は2013年も続き、3月には中部のマンドレー地域南部にあるメイクティラで衝突が発生、少なくとも10人の死者が出た。政治的自由の拡大と宗教対立の激化の間の因果関係は必ずしも明確ではないが、仏教徒の一般市民が持っていた根強い差別意識があたかも政治的主張の一種として、一部の僧侶の主導もあり顕在化したものと考えられる。

現在までのところ、宗教対立が外国からの投資による経済発展や、対欧米関係への悪影響を及ぼしているとはいえない。ミャンマーの内政上の困難にもかかわらず、対外関係の拡大は順調である。安全保障協力の観点からは、米国や日本のみならず、中印といった隣接する大国もミャンマーとの協力強化に熱心である。米国は、タイとの共催で毎年行っている共同演習「コブラ・ゴールド」に初めてミャンマーからのオブザーバーを招待することに成功したほか、非伝統分野における能力構築支援を開始する意向を示した。また日本も2013年9月に初めて海上自衛隊

練習艦隊をヤンゴンに訪問させ、11月には初めての防衛当局間協議を首都ネピドーで開催するなど、ミャンマー国軍との協力・交流の促進に取り組み始めている。一方ミャンマーは中印といった伝統的に関係の深い隣国との軍事協力も続けており、例えば中国とは1月に初めての戦略安全保障協議を首都ネピドーで行い、国境地域の安定化策について話合ったほか、インドはミャンマーに対し装備を供与している。

だが政府が宗教対立の沈静化のために効果的な方策を取らなかった場合、上記2つの分野にも悪影響が及んでくると予想される。またミャンマーにおける少数派ムスリム迫害の問題は、東南アジアに地域的な広がりを持つようになっている。隣国タイには多数のロヒンギャ難民が流れ込み、ボートピープルも発生している。またマレーシアでは6月、仏教徒のミャンマー人が襲撃され4人が死亡したが、これはイスラム教徒による復讐とみられている。さらにインドネシアでは5月、ジャカルタのミャンマー大使館襲撃を企図した疑いで2人のインドネシア人が逮捕されたほか、ロヒンギャの活動家がインドネシアへ渡航し、同国の過激派と接触しているとも報道された。この意味でミャンマーは再びASEANレベルでの問題と化すことが懸念される。内政・社会情勢の安定に向けたミャンマー政府自体の取り組みが一義的には重要であるが、インドネシアがその意思を示しているように、ASEANとしてミャンマーの安定に向けた支援を実施し、かつ域外国の協力を適宜得られるよう働きかけを行うことが必要となろう。

このようにミャンマーには「二重の」民族問題が存在しており、それは第1に、伝統的な国境地域の少数民族武装組織との戦闘、そして第2に、近年顕著となった多数派仏教徒による少数派ムスリムの迫害、または両者間の対立である。第1の問題に関しては、不安定な状況は未だ続いており、いつ戦闘が再発するかは予断を許さないが、政府はすべての少数民族武装組織との停戦協定の締結を目指しており、そのプロセスは一定程度軌道に乗っている。これに対し、宗教対立の側面を有するムスリムの迫害の実相はより複雑化している。仏教徒のムスリムに対する根

強い偏見を前に、政府としても多数派仏教徒の支持を得つつムスリムを保護し、両者の共存を図ることは容易ではない。軍政による社会の統制が弛緩し、政治的自由の拡大を背景にこうした対立が顕在化したものの、政治的自由の拡大の流れを政府がとどめることも民主化に逆行する結果となり、そうした政策をとることは實際上、非常に困難である。今後は、域内や国際社会の支援を得つつも、中央政府がムスリムを保護しつつ、長い時間をかけて両教徒間の和解の道を探るという息の長い取り組みが求められることとなろう。