

第4章 東南アジア

政権選択とガバナンスの課題

《第4章執筆者》

松浦吉秀（代表執筆者、第1節）

富川英生（第2節(2)、第3節）

真辺祐子（第2節(1)、同(3)）

2019年の東南アジアでは、南シナ海の領有権争いに関わり、中国の同海域でのミサイル実験や公船・漁船の活動など、同国の積極的な実力行使が目立った。東南アジア諸国連合（ASEAN）と中国との地域行動規範（COC）策定の交渉では草案作成プロセスで進展はあったが、そこから見えるのはむしろ、中国がASEANを使って軍事的・経済的に南シナ海を囲い込み、域外国のアクセスを拒否する枠組み構築の試みである。

域内国の安全保障に影響を与える重要な事象として、2019年に行われた国政選挙を契機に、従来の社会構造や民族・宗教間関係の変化が顕在化している。タイでは、3月に民政移管のために8年ぶりに実施された総選挙の結果、軍事政権の暫定首相であったプラユット・チャンオーチャーが首相指名を受け、7月に第2次プラユット政権が誕生した。ワチラロンコン新国王の即位および5月の戴冠と新政権の発足により、タイの政軍関係は大きな転換期にある。4月のインドネシア大統領選挙では現職のジョコ・ウィドド候補が勝利し、10月に2期目がスタートした。選挙戦における扇動によって社会の分極化が危惧されたが、対立候補だったプラボウォ・スビアントが入閣したことで鎮静化に向かうとみられる。

域内の主要な国内紛争の展開については、フィリピン南部のミンダナオでバンサモロ自治地域（BARMM）が設置され、2月に暫定自治政府（BTA）が発足するなど、平和の構築が進展している。一方、イスラム教徒集住地域における長期化する紛争という共通点を持つタイ深南部パタニでの紛争では、和平に向けた動きは進んでいない。

テロの脅威が継続する東南アジアでは、イラク・レバントのイスラム国（ISIL）残党の戦闘員が域内の国内テロリストと連携し、同地域に活動拠点を構築しようと試みている。各国政府はテロを阻止するべく対策を強化しており、その一環として、フィリピン、マレーシア、インドネシアはそれぞれ国軍の中に特殊作戦コマンドを創設した。

1 南シナ海問題とASEAN

(1) 中国の実力行使に苦慮する東南アジア諸国

ブルネイ、マレーシア、フィリピン、ベトナムと中国が領有権を争う南シナ海をめぐるのは、中国により軍事化された人工島を拠点に、同海域の支配を強化するような動きが続いた。2019年6月末から7月初めにかけて、中国は同海域で複数の対艦弾道ミサイルの発射試験を行った。ミサイルはDF-21DまたはDF-26と報じられている。また、フィリップ・デービッドソン米インド太平洋軍司令官は、発射されたミサイルは6発でJL-3潜水艦発射弾道ミサイルを含むと述べている¹。中国による南シナ海でのミサイル発射実験は初といわれており、同海域の航行の自由が脅かされ得る状況が現実化している。

また、中国の漁船や公船が、他の当事国が主張する排他的経済水域（EEZ）内で各国と対立するケースが目立っている。ベトナムでは、3月6日、西沙諸島のディスカバリー礁付近で停泊していたベトナム漁船が、中国の海洋調査船に追跡・放水され、座礁し沈没する事案が発生した。6月中旬からは、ベトナムがEEZ内の大陸棚でロシアやインドとの合弁で開発するガス田周辺に中国の海洋調査船と海警局の警備船が展開し、妨害活動を行った。さらに中国の海洋調査船は、7月初旬から南沙諸島のバンガード堆付近で海警局の警備船を伴って、石油探査活動を行い、ベトナム当局と数週間にわたり対峙した。中国側は8月初旬にいったん現地を離れたが、同中旬に調査を再開した。フィリピンでは、4月、南沙諸島で同国が実効支配するティトゥ（パグアサ）島付近に大量の中国漁船が押し寄せ、その後も同様の事案が断続的に発生した。6月13日には、リード堆付近でフィリピン漁船が中国の漁船と衝突し沈没した。衝突事案では、フィリピン側の漁船員22人が海に投げ出されたが中国側が救助活動をせず立ち去ったとして、フィリピン国内で反発の声が高まった。

こうした中国の実力行使の強化の動きに対し、領有権を争う他の当事国は実力という点では有効な対抗策を持っていない。その中でフィリピ

ンは、米比同盟における米軍の役割に対する期待を高めているように見える。3月1日、フィリピンを訪問したマイク・ポンペオ米国務長官が、「南シナ海におけるフィリピン軍、航空機、公船に対するいかなる武力攻撃も、米比相互防衛条約第4条に基づく相互防衛義務の発動をもたらす」と発言したことは²、フィリピン側にとって安心の材料となった。4月のバリカタン合同軍事演習は、中国が実効支配するスカーボロ礁に近いサンバレス州の基地での着上陸作戦訓練を含み、米強襲揚陸艦ワズプが初めてF-35B戦闘機を搭載して参加した³。2014年の防衛協力強化協定により米軍の使用が認められたフィリピン国軍の5基地における施設整備については、最初の計画が2018年に完了し、2019～2020年にはさらに12の計画の実施が了承されている⁴。その一方で、ロドリゴ・ドゥテルテ大統領は2019年7月、領有権問題に関して「フィリピンは中国を止められない」、「中国を止めるには米第7艦隊に展開してもらえばよい」、「最初の1発をアメリカが撃てば〔同盟国である〕フィリピンは続く」などと述べた⁵。大統領の発言には、6月の漁船沈没事案での対中弱腰批判への反発とともに、自国の無力さと、唯一中国に実力で対抗できる米国の行動が抑制的であることへの揶揄も含んだ複雑な感情が感じられる。ドゥテルテ大統領が現政権発足から続けてきた声高な対米批判は収まったが、米国への見方には依然として留保があると思われる。

その米海軍は、2019年に南シナ海で少なくとも8回の「航行の自由作戦」

を実施したとされる。また、5月上旬には米・日・印・フィリピンの各海軍種が南シナ海で共同訓練を行っている⁶。さらに、9月には、初の米・ASEAN海上合同演習が実施された。米国とタイの両海軍が共催する演習は、9月2日にタイのサタヒップ海軍基地で



米・ASEAN海上合同演習（U.S. Navy photo by Mass Communication Specialist 1st Class Greg Johnson）

開幕し、シンガポールで終了するまでの5日間、タイ湾と南シナ海で臨検訓練、海洋状況認識、分隊戦術、海洋目標追尾などの訓練が行われた。ASEAN側はブルネイ、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナムの艦艇が参加し、残るカンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシアもオブザーバーを派遣している⁷。本演習は、米国の東南アジアにおけるプレゼンス維持を示す姿勢の新たな表れであると同時に、ASEAN側にとっては、前年10月に中・ASEAN海上合同演習が初めて実施されたことに対し、米中とのバランスを維持する上での重要なイベントとなったと考えられる。

さらに米軍との関連では、訪米したシンガポールのリー・シェンロン首相が9月23日、ドナルド・トランプ米大統領と、米軍にシンガポール軍施設の利用を認める了解覚書（MOU）を2030年まで15年延長することで合意した。1990年に締結され、今回が2回目の更新となった本MOUは、米軍機、艦艇、兵員のシンガポール軍基地へのローテーション展開を可能にするもので、一義的にはシンガポールと米国の軍事協力強化によりシンガポールの防衛・安全保障の強化に資するものだが、フィリピンからの米軍基地撤収後、米軍の東南アジアへのアクセスを支える担保の1つとなってきた。とりわけ、中国軍が東南アジア域内で活動拠点を増やす可能性が取り沙汰される一方（次項参照）、近年のフィリピン・タイ両国と同盟国である米国との軍事関係に制約がある中、シンガポールの動きはASEAN諸国にとっても、地域のバランスを保つために米国のプレゼンスを維持する上で意義があるといえよう。

（2）ASEANの対中対応——2国間交渉への傾斜か

ASEANの南シナ海問題をめぐる態度には大きな変化はみられない。タイが議長となる2019年の当初段階では、タイ軍事政権と中国との密接な関係から、フィリピンが議長だった2017年と同様、再び中国寄りの姿勢にシフトするのではとの観測もあったが、実際には越・比両EEZでの中国公船の行動やミサイル実験などを背景に、一定の姿勢を保ってい

る。6月23日のASEAN首脳会議（バンコク）の議長声明では、南シナ海問題に関して、「信用および信頼を損ね、緊張を高め、平和・安全保障・安定を損なう地域における埋め立てや活動に対するいくつかの懸念に留意する」と述べられ⁸、前回2018年11月の首脳会議（シンガポール）での議長声明と同じ表現が維持された。ただし、2019年7月31日のASEAN外相会議（バンコク）の共同声明では、「埋め立てや活動、深刻な事案に対し複数の閣僚から懸念が示された」と表現され⁹、明示はされないものの、首脳会議以降の、ミサイル実験や海洋調査船の活動などの中国の動きに対する懸念のレベルを高めたように見える。

その後、11月のASEAN関連会合（バンコク）においては、2日のASEAN首脳会議の議長声明では6月の声明と同じ表現が維持された¹⁰。一方、4日の東アジア首脳会議（EAS）では、南シナ海問題をめぐって中国の行動を牽制する発言が相次ぎ、議長声明にも草案段階では「継続的な軍事化」に対する「重大な懸念」が盛り込まれていると報じられた¹¹。しかし、5日に発表された最終版の声明では、前回2018年11月のEAS議長声明と同じ表現（前述のASEAN首脳会議議長声明と同一）となっており¹²、中国の反発に議長国タイが配慮したものといわれている。

ASEAN諸国と中国による南シナ海地域行動規範（COC）締結のための交渉には動きがあった。2019年7月31日の中・ASEAN外相会議（バンコク）では、前年にまとめられたCOC草稿の交渉用単一案文を基に、各国の要望を整理する第1読が完了したことが確認された。6月のASEAN首脳会議では「年内に完了」とされていたもので、王毅・中国外交部長は会見で、早期の進展はすべての参加国の誠実さと決意のおかげだと強調し、（中国側が2018年11月から主張している）3年以内の交渉終結に向けた重要な一歩だと述べた¹³。2019年8月のフィリピンのドゥテルテ大統領訪中（後述）では、李克強・国務院総理が、フィリピンがASEANにおける中国との調整担当国である間（2021年まで）に、COC交渉を終結できるよう望むと述べた¹⁴。そして11月3日の中・ASEAN首脳会議（バンコク）では、議長声明で第2読の開始が歓迎されるとともに、

「中国が提案する3年のタイムラインでの、もしくはそれより早期のCOC締結への熱望を歓迎する」と述べられ、正式ではないにせよ3年という目標がASEAN側にも共有されることになった¹⁵。

交渉の内容は公表されていないが、外交筋の情報として、第1読で中国は「[[国連] 海洋法条約の適用外とする」、「域外国との合同軍事演習に関係国の事前同意を義務付ける」、「資源開発を域外国とは行わない」を主張していたとの報道がある¹⁶。これが事実であれば、中国はASEANを使って軍事的・経済的に南シナ海を囲い込み、米国をはじめとする域外国のアクセスを拒否する枠組みの構築を試みているように見える。その中では、前述したような中国の実力行使の行動も鑑みれば、中国が事実上のルールセッターとなって、いわゆる九段線の領有権主張を実質化しようとしていると考えられる。

今後、第2読以降の交渉では各国の個々の主張の是非を検討する段階となる。ASEAN諸国側がこれらの中国の主張に容易に同意するとは思えず、今後の草稿作成の進展には難航が予想されるが、一方で中国は、ASEANとのCOC以外のチャンネルを活用して実質的な利を得ようとしているようにも見える。それは2国間交渉を通じてである。

特にフィリピンとの間では、8月にドゥテルテ大統領が任期中5回目の訪中を行い、29日の習近平国家主席との会談で、前年11月の南シナ海における天然ガス共同開発合意を受け、その実現のための政府間組織を立ち上げることで合意した。フィリピン大統領府の声明によれば、ドゥテルテ大統領と習近平国家主席は、(南シナ海における中国の領有権主張を否定した)常設仲裁裁判所(PCA)による2016年の仲裁判断を含む南シナ海問題について、率直かつオープンな意見を交換したとされる¹⁷。帰国後の9月10日、ドゥテルテ大統領は自ら記者団に対し、フィリピンがPCA判断と領有権主張を脇に置けば、共同開発でフィリピン側は権益の60%を得られるとの提案が習近平主席からあったと明らかにした。そして、提案に同意したかには言及しない一方、PCA判断のうちEEZに係る部分については、経済活動を進めるために「無視する」と述べた。

テオドロ・ロクシン外相は翌11日、共同開発の合意は双方の法的地位に影響を与えないこととされており、PCA判断に関わる必要がないこと、同判断は最終で法的拘束力があり、無視することはできないことを指摘し¹⁸、大統領報道官も12日、大統領はPCA判断を放棄するとしたわけではないと述べるなど¹⁹、大統領発言の火消しに回った。

また、9月にはマレーシアのサイフディン・アブドゥッラー外相が訪中し、12日の外相会談で、南シナ海問題に適切に対処するための、海洋問題に関する2国間協議メカニズムの立ち上げで合意した²⁰。マレーシアは7月に、現政権発足後に中止を決めた中国との大型経済案件である東海岸鉄道プロジェクトの再開を決めるなど、中国との経済関係見直しを再考している。サイフディン外相はインタビューで、新メカニズムの枠組みでマレーシアの従来からの立場が代わることはなく、南シナ海問題はASEANが1つのグループとして議論すべきである旨を述べているものの²¹、中国側の2国間指向の強さに対して、領有権争いのASEAN側の当事国自身も揺れていることの1つの現れとはいえよう。

カンボジアでは7月に、米国および同盟国の政府関係者の情報として、中国による大規模投資が進むシアヌークビルに所在するリム海軍基地について、中国に30年間の独占使用を認める秘密協定が結ばれたと報道された²²。カンボジアのフン・セン首相は憲法上外国軍基地の受け入れは禁じられているとして報道を強く否定し、王毅・中国外交部長もデマだと述べたとされる²³。一方で、米インド太平洋軍戦略企画・政策副部長のジョエル・バウエル陸軍准将は、中国が来年（2020年）から施設建設を始めるとの情報を得ているとコメントした²⁴。南シナ海に接続するタイ湾に中国軍が新たな拠点を獲得した場合、同軍の南シナ海での運用や、マラッカ海峡やナツナ諸島、スンダ海峡などへの展開能力向上によってプラスになる可能性があり、それが東南アジア各国の防衛や地域安全保障に与える影響は注視されるべきである。

このように、中国は、経済開発を取引材料にして2国間で実質的な問題の解決や自国に有利な政策展開を図る一方、ASEANの場での他の当

事国やそれ以外の国の主張を軟化させることでCOCの重要性を相対化し、中・ASEAN協力の「成果」の象徴的存在に祭り上げるという方向を目指しているとも考えられる。こうした動きに対し、COCづくりにおいてASEAN諸国の側が一体となった対応を維持し続けられるかが、地域の安全や域外国にも開かれた航行の自由の維持に資する実効的な内容での合意を達成するための鍵となろう。

11月のASEAN関連会合でもう1つの話題となったのは、米国の存在感の薄さである。トランプ米大統領は10月29日、バンコクでの米・ASEAN首脳会議およびEASにロバート・オブライエン国家安全保障担当大統領補佐官が特使として参加すると表明し、自らの不参加を明らかにした²⁵。トランプ大統領は2017年11月の米・ASEAN首脳会議（マニラ）には参加したが、続くEAS直前に帰国し、以来両会議には一度も参加していない。2018年の会合（シンガポール）にはマイク・ペンス副大統領が参加したが、2019年は首脳でさえないとして、ASEAN側の失望感は大きかったと見える。首脳からの公式の場での批判はないものの、11月4日の米・ASEAN首脳会議には、議長国タイ、翌2020年の議長国ベトナム、米国との調整担当国ラオスの3カ国を除いて、ASEAN側首脳が参加を見送った。タイ外交筋は米国への対抗措置だと述べたと報じられている²⁶。

トランプ大統領が多国間外交を忌避する一般的傾向は明白としても、ASEANを軽視していることを具体的に示す材料はない。オブライエン補佐官や同行したウィルバー・ロス商務長官は、会合でトランプ政権のASEANとのパートナーシップ、コミットメントを強調した。しかしその一方で、それらを主導する大統領の長い不在は、ASEANの指導者たちに米国の関与が将来にわたり確実なのか、米中のディールによって影響を受けるのではないかと不安を抱かせるものであったといえる。このことは、中国の影響力が高まる中でASEANが腐心する米中のバランス維持にとってさらなる困難となろう。

解説

「インド太平洋に関するASEANアウトルック」の公表

2019年6月のASEAN首脳会議では、「インド太平洋に関するASEANアウトルック」と題する文書が採択された²⁷。同文書は、ASEANがアジア太平洋およびインド洋地域において、域内・域外協力を進める上での指針となるものとして作成され、ASEANの中心性、包含性、補完性、国際法と結びついたルールに基づく秩序、地域での経済関与を進めるためのコミットメント、を主要原則としている²⁸。そして、ASEANの諸原則に基づき、既存のASEAN主導のメカニズム（EAS、ASEAN地域フォーラム（ARF）、拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）、拡大ASEAN海洋フォーラムや、ASEANと各対話国とのメカニズムなど）を活用する形で、①海洋協力、②連結性、③国連2030年持続的開発目標（SDGs）、④経済および他の領域、の4つの主要分野をはじめとして、幅広い分野で協力を進めることがうたわれている。

このように、同文書はASEANとして従来と異なる考え方や新たな政策を打ち出したものではなく、インド太平洋という概念をASEANの従来の枠組みと整合的に整理し公表したものといえる。首脳会議の議長声明が「域外対話国が地域の平和・自由・繁栄の維持のため、これらの主要分野における協力を支援し、引き受けるよう勧める」と述べるように、インド太平洋概念が日本や米国、インド、オーストラリアなど域外に牽引される形で展開してきた中で、ASEANが自ら主導権を持ち、より加盟国の利益になる形で再定義する意味があると考えられよう。

2 選挙結果と政治力学の構造的変化

（1）タイ総選挙と第2次プラユット政権——暫定首相から民選首相へ

東南アジア域内国の安全保障に影響を与える重要な事象として、2019年にはタイとインドネシアで選挙による政権の選択が行われた。結果としてどちらも指導者の交代はなかったが、選挙過程では両国の政治・社会における構造的課題とその変化をめぐる対立が露わになった。また、フィリピン南部ミンダナオおよびタイ深南部パタニにおける武力紛争も域内国の安全保障にとって重要な問題である。これら2つの紛争については前者において和平プロセスに大きな進展があった一方、後者では和平対話が膠着状態にあるなど、異なる展開を見せている。

タイでは、2019年3月24日、約8年ぶりに総選挙が実施された。2006年

以降政治混乱と社会階層間の対立が続いているが、約5年間の軍事政権（以下、軍政）を経て、選挙の争点には変化がみられた。2014年5月22日に発生した軍事クーデターにより、憲法が停止され、その後約5年間にわたる軍政では、クーデターを主導した軍首脳らから成る国家秩序維持評議会による統治の下で、議会は廃止され、政党の活動も禁止された。安定的に王位継承を完了させ、選挙後も影響力を確保したい軍政によって、総選挙実施は幾度も延期され、総選挙の実施に対する反軍政政党、国民からの要求は高まっていた。しかし、新憲法の制定と選挙制度の設計は軍政の手によって行われ、自由と公平性に問題が残る民政移管となった。選挙の結果、軍政で暫定首相を務めたプラユット・チャンオーチャー陸軍大将（退役）が、民選の首相として新たに政権を発足させることとなり、2019年7月16日、第2次プラユット政権が誕生した。プラユット自身も首相と国防相を兼務するなど、多くの主要閣僚ポストが軍政からの続投であり、組閣にあたっては19政党との連立工作が行われ、弱い連立による不安定な政権運営が見込まれている²⁹。

2006年以降タイでは、街頭デモや司法介入による政権打倒などの民主的制度外の方法による影響力行使や、軍事クーデター（2006年9月、2014年5月）が発生し、「民主主義制度の崩壊」と分析されることもある³⁰。民主化の進展に伴う選挙制度の変化によって、国政レベルの政治に影響力を与えられるようになった農村住民・都市下層と、逆にそれまでの政治的有力感を喪失した都市中間層・上層の対立であり、両者が集団として意識を強めたことで階層間の亀裂は広がった。階層間の対立にはこれらに加えて、手続き的民主主義の選挙か制度外の直接行動のどちらを支持するかという「政治的意思決定の仕方についての亀裂」の側面もある³¹。そして、混乱が打開できない際には軍が政治介入してきた。

2001年に就任したタクシン・シナワット元首相は、農村住民の強い支持を基に、選挙に裏打ちされた強い首相として振る舞い、民主化の進展と君主制との共存が課題になった。従って、これまでの政治混乱の争点は「親タクシン、反タクシン」であり、それぞれを支持する社会階層間

の対立でもあった。ところが、今回の選挙では、タクシン支持政党（タイ貢献党など）と反タクシンの民主党の2大政党の競争の側面が強かった前回までとは異なり、軍政への支持・不支持が争点となった。その結果、上位5政党で議席の86.8%を分け合う明確な勝者のない断片化した選挙結果となった。

選挙に参加した政党は80政党と記録的に多かったが、主に親軍政、反軍政、様子見の3グループに分類することができる。親軍政政党としては、プラユット暫定首相を首相候補として擁立した軍政閣僚らによる国民国家の力党（PPRP）が結成された。軍政の取り組んだ「プラチャーラット」と呼ばれる社会経済政策を政党名に冠し、特に政権運営中に力を入れた貧困層向けの分配政策によって、従来のタクシン支持層の取り込みを目指した。反軍政派には、タイ貢献党などタクシン派政党、新たに結成された新未来党（FFP）、新経済党などがある。また、民主党やタイの誇り党は、選挙前には親軍政、反軍政の立場を明確にせず様子見の態度を取ったが、選挙後最終的には新政権の連立に参加した。

今回の選挙で本来選挙に強いタクシン派政党だけでなく、どの政党も過半数を取ることができなかったのには、新たに導入された「小選挙区比例代表併用制」や複雑な議席配分などで大政党の議席占有を阻む制度設計がなされたことが1つの要因となっている³²。さらに、新憲法の下では5年間の経過規定として、任命制の250人の上院議員と下院議員500人が合同で首相指名の投票を行うことが定められており、首相指名に必要な過半数を獲得するためには、PPRPは下院で126議席取りさえすれば良いという状況であった。また、PPRP以外の特に反軍政の政党が、選挙キャンペーンにおける制約や解党の処分を受けた影響は大きい。中でも、2019年2月8日、タクシン元首相と個人的関係の強い元王族であり、現国王の姉であるウボンラット王女がタイ国家維持党の首相候補として登録されたことと、それに対する国王による王女の首相候補擁立への反対を意味する声明と同党への解党処分は、タイ政治において前代未聞の事件として受け止められた³³。総選挙2日前には、香港でタクシン元首相

の娘の結婚式にウボンラット王女が出席し、写真が公開された。そして、総選挙投票日前日夜には、突如ワチラロンコン国王より、「『良き人』が国を統治できるように」投票者に呼びかける異例の声明が出された³⁴。タイ政治の文脈で「良き人」とは、反タクシン派の人々や政治家を指すことが一般的に知られている³⁵。

選挙結果を見てみると、有権者の投票行動にも変化がみられ、従来の地域別の投票傾向も変化した³⁶。さらに、選挙管理委員会（以下、選管）からの総選挙結果の公式発表をめぐって問題が多く、公式の当選者情報と得票総数は5月初旬の国王の戴冠式後の5月8日まで発表されないこととなり、選挙後約1カ月半の空白があった。反軍政陣営は、タイ貢献党、FFPを中心に選挙3日後には連立を表明しており、あらかじめ公表されていた議席配分基準に基づけば、下院の過半数に届くかと思われた。しかし、選管は突如票数計算に関する新方法を発表し、新たな計算式を用いたことによって反軍政派、主にFFPの議席配分が当初の計算より7議席減ることとなった³⁷。比例区における議席配分の基準となる得票総数の基準値を引き下げたことにより、比例区のみで1議席を獲得する小政党が10余り誕生することとなった。さらに、5月28日の選管発表では、得票総数が変化し、有効投票総数の最終値も増加した³⁸。議席を獲得した政党の数は、タイ史上最多の26となり、中小政党が乱立したため、連立工作が重要となった。首相指名時にプラユットを支持すると表明した19政党の下院議員は254人となり、かろうじて下院の過半数を超える程度であった。そのため、PPRPおよび連立政党内で閣僚指名での内紛が発生したほか、10月19日に第1読会が行われた予算案審議などをめぐり、与野党が拮抗する議会運営に着目する必要がある。

また、政府と野党との対立も注視する必要がある。総選挙で3番目の得票総数を獲得し、首相指名でプラユットの対抗馬として野党連合が推薦したタナトーン・ジュンルンルアンキットFFP党首に対しては、立候補時に報道機関の株を有していたことによって、11月20日憲法裁判所が議員資格をはく奪した。さらに、選挙キャンペーン時に資金が不足し

FFPが1億9,100万バーツをタナトーン党首から借り入れたことが政党法違反であるとして、選管が聴取を行うこととした件で、12月11日選管が同党の解党について憲法裁判所に送致する決定を下した。これらの動きに対して、タナトーン党首が支持者に対して12月14日のバンコク中心部における集会を呼びかけたところ、2014年クーデター以来最大の反民主主義に対する集会となるなど、軍政下と比較して国民間の政治的活動が活発化している³⁹。（追記：2020年2月21日に憲法裁判所によって、FFPの解党と党幹部の10年間の政治活動禁止判決が言い渡された。）

タイでは、2016年プミポン国王（ラーマ9世王）崩御後にワチラロンコン国王（ラーマ10世王）が即位し、2019年5月に戴冠した。特に10世王の下での軍の再編を見ると、これまでの政軍関係は変わりつつあることが分かる。これまで9世王時代の君主制を護持するためにクーデターを実行するなど、2007年以降陸軍で指導的な位置にあった第2歩兵師団「東部の虎」、またその中枢の王妃警護連隊である第21歩兵連隊出身者が陸軍総司令官などの主要ポストを失い、代わりに陸軍人事における第1師団の復権がみられている⁴⁰。2014年クーデターと軍政を率いたプラユット首相兼国防相、プラウィット・ウォンスワン副首相、アヌポン・パオチンダ内務相はこの第2歩兵師団出身であり、軍政が任命した閣僚や上院議員には影響力を保持しているものの、軍隊に対する統制が弱まっているとの分析もある⁴¹。こうした派閥間のせめぎ合いのほかに、軍首脳人事が10世王への忠誠と結びついており⁴²、中でも「赤首」と呼ばれる一派が台頭している。赤首とは、「国王が信頼をおける将校の育成」⁴³を担う904国王警護近習特務部隊（以下、904特務部隊）式の3カ月の研修を修了した、国王警護の部隊に所属する者が着用する首回りの赤いシャツを由来としている。現陸軍総司令官アピラット・コンソンポンは、第1師団の近衛兵出身であり、904特務部隊司令官を兼務しており、軍における赤首の影響力は増大している⁴⁴。すなわち、「東部の虎」の陸軍支配を背景とした「君主制の護持」のための政治介入⁴⁵は終わりを迎え、国王と軍の直接的な関係が増加している。

ワチラロンコン国王の即位後、国王警護に関わる部隊が拡充および改編された。2017年には、王室財産管理局などの5法人を国王直属機関とする過程で、王室警護隊を国王直轄として国防省から独立させた⁴⁶。王室警護隊は、国王をはじめとする王室の警護に関する計画・指揮などすべてを所管し、実戦部隊として国王警護親衛隊を持つ⁴⁷。国王警護親衛隊の連隊レベルには、陸軍第1師団所属の近衛部隊である第1歩兵連隊および第11歩兵連隊が割り当てられている。2019年4月、両連隊の名称に特別に「親衛」の単語が付されることとなり、国王警護親衛隊と改称された⁴⁸。その後同年9月30日には、緊急勅令によって、両連隊の人員および予算を陸軍から切り離し、王室警護隊へ移管することが決定された⁴⁹。この勅令は、野党FFPからの反対はありつつも、10月20日までに上下院で事後承認された⁵⁰。そのほか、2017年には、ワチラロンコン国王が、軍における新しい敬礼と国王警護隊式の短髪の髪型を導入し、規律面での統一を図っている。その中心となる上記の904特務部隊では、全国の30個ほどの大隊から選抜された者が国王の監督する研修プログラムを受け、研修後各任務に戻る際には、身に付けた規律、服装、髪型、公共の場での態度を厳格に実行しなければならないとされている⁵¹。アピラット陸軍総司令官とともに904特務部隊で副司令官を務めるナロンバン・チットゲオテーは、次期陸軍総司令官就任の可能性が高まっているとの報道もある⁵²。

さらに、首都圏を管轄する陸軍第1管区の主要部隊である第1師団の改編が行われている。国王即位後アピラット陸軍総司令官の下で、第1師団所属の基幹部隊をバンコクから隣県に移転したとされている⁵³。これは、これまでのクーデターの実行部隊や陸軍の基幹部隊をバンコクから移管させ、国王に対するクーデターを防止する意味合いがあるとの見方がある⁵⁴。一方で首都圏の兵力維持のため、バンコク東隣のチャチュンサオの第11軽歩兵師団を補強しており、米国から調達した60両（うち23両は無償供与）のM1126ストライカー装甲兵員輸送車が、主にチャチュンサオに配備される予定である⁵⁵。このように、国王と軍の結びつきが強

まり、国王の直接の指揮下にある軍隊の影響力が拡大すると同時に、プラユット首相兼国防相の軍隊内部への影響力低下による政権に対する軍の支持低下が指摘されているが、アピラット陸軍総司令官は政権発足当初よりプラユット政権への支持を表明している⁵⁶。

以上見てきたとおり、タイでは民政移管の総選挙が行われたが、実際には軍政と顔ぶれの変わらない限定的な民政移管となった。軍隊における強い支持基盤を基に政治介入した軍政期間とは異なり、新国王体制下では国王と軍の一体性が増した。政府は国王と軍からの支持を受けているが、かつてのような強い支持基盤を失った分、政府と軍の関係を今後も注視する必要がある。また、社会階層間の対立は解消されておらず、より制度的な民主主義を求める声と君主制がどのように共存していくのかが依然として課題となっている。

(2) インドネシア総選挙結果をめぐる動き

2019年4月に投票が行われたインドネシアの大統領選挙は現職のジョコ・ウィドド候補と元戦略予備軍司令官のプラボウォ候補の争いとなった。2017年の法改正によって、インドネシアでは大統領候補を推薦する政党およびその連立会派は、国会の議席数の20%もしくは直近の国政選挙での得票率が25%以上のいずれかの要件を満たすことが求められるようになっていた。このため大統領選では会派の形成をめぐる離合集散がみられた。

ジョコ候補を支持したのは、所属する闘争民主党（PDI-P）を中心とした連立与党を形成する各党だが、このうちゴルカル党、開発統一党は2014年に行われた前大統領選ではプラボウォ候補を応援していた。一方で、プラボウォ候補を支持するのは所属する野党第一党のグリンドラ党、スシロ・バンバン・ユドヨノ元大統領率いる民主主義者党などの野党で、このうち国民信託党は選挙戦が開始される前まで連立与党を形成し、閣僚も送り出していた。このように、大統領選挙において中央政界で働く力学は極めて機会主義的であり、換言すれば各党間では政治的妥協が可

能な関係を有していると評価できる。

政治家個人のレベルでは、インドネシアには、その政治スタンスを評価する上で、世俗ナショナリストか、あるいはイスラム主義者かという代表的な対立軸があるといわれる。このためプラボウォ候補は自身を強い指導力を備えた元軍高官というイメージに仕立て、加えて、イスラム擁護派としての立場を強調し、ジョコ候補との差別化を図った。選挙期間中は両陣営ともフェイクも厭わないネガティブキャンペーンを繰り広げたが、5月に示された選挙管理委員会による最終結果はジョコ陣営の勝利であった。これを不服としたプラボウォ陣営は選挙に不正があったとして憲法裁判所へ提訴した。またプラボウォ候補支持者によって「選挙結果」に対する抗議活動も行われた。しかし、6月末に憲法裁判所が証拠不十分としてこの訴えを退け、また5月の同陣営関係者が背後で扇動したとされるジャカルタでの街頭デモは広範な大衆の支持を得ることができなかった⁵⁷。そしてプラボウォ陣営が一定の抵抗を社会にアピールできた段階で、メガワティ・スティアワティ・スカルノプトゥリ闘争民主党党首らによってジョコ・プラボウォ両陣営の和解が演出された。

このように政界では選挙後に閣僚ポストなどの利益配分をめぐる政治的な駆け引きを通じて対立激化を緩和する術が心得られてきたが、その一方で、選挙期間中に両陣営が繰り広げた過激な言説によって、市民社会の間には亀裂が生じかねない状況となっていた。特に情報が錯綜する混乱状態では扇動が容易となるため、上述のジャカルタにおける街頭デモが過激化する過程では、フェイクニュース、ヘイトスピーチなどによって一般市民が暴徒化することを危惧し、政府はジャカルタ市内でソーシャルメディアの一部サービスの利用について規制する措置をとっている。

10月の第2期ジョコ政権発足に向けた組閣を前に各党の動きが本格化する一方、インドネシアでは憲法の規定で大統領の3選ができないことから、早くも次期大統領選を見据えた駆け引きも始まった。まず8月に行われた与党闘争民主党の党首選では主要メディアの予想どおりメガワ

ティ元大統領が再選され、キングメーカーとしての地歩を固めた。メガワティ党首は、選挙後、上述のようにグリンドラ党党首であるプラボウォとだけではなく、かつて大統領選を戦い、また今回の大統領選でもライバル陣営を支持したスシロ・バンバン・ユドヨノ元大統領との和解も演出している⁵⁸。これらの動きは、次期ジョコ政権での安定した議会の運営も目的の1つと考えられるが、これに加えて、メガワティ党首の次男でPDI-P執行部役員のプラナンダ・プラボウォや、スシロ・バンバン・ユドヨノ元大統領の長男で、軍を辞めて前回のジャカルタ特別州知事選に立候補したアグス・ハリムルティ・ユドヨノ民主主義者党副党首など有力政治家の後継者を、次世代のリーダー候補として売り出す演出ともみられている⁵⁹。またジョコ大統領のように地方政府で名を挙げることも有力な大統領候補になり得ることから、メディアには前文化・初中等教育相のアニス・バスウェダン・ジャカルタ特別州知事や改革派の市長としてバンドン市の発展に貢献したりドワン・カミル西ジャワ州知事などの名前も挙がっている。一方、ナスデム党党首でありメディア王とも称されるスリヤ・パロは、9月にアニス知事と会談した際に、次期大統領候補になり得る旨の発言をするなど、キングメーカーの座をめぐる連立与党内での神経戦も始まっていると報じられている⁶⁰。

9月に入り、インドネシアの国会に当たる国民協議会は刑法および汚職撲滅委員会（KPK）法の2つの法改正案をめぐって混乱した。一連の法改正の動きに対し、学生らによる抗議運動が国会周辺で繰り広げられ、治安部門との衝突によって死者が出る騒ぎとなった。個人の権利や報道の自由を阻害するおそれのある刑法改正案はジョコ大統領のコアとなる支持層から大きな反発を招くおそれがあり、議会採決前にジョコ大統領が採決の延期を要請した。他方、恣意的な運用によって政治利用もされ得るとされたKPK法改正案については、一部修正の後に可決された。

10月に発表された第2期ジョコ政権は、経済成長を最重要の政策課題と位置付け、専門家を閣僚として多く登用した実務的な陣容と評される一方、大統領選を争ったプラボウォ・グリンドラ党党首が国防相に指名

されたことが驚きをもって報じられた。この人事におけるジョコ大統領の意図については、メガワティPDI-P党首による強い要請とも、逆にメガワティ党首の議会でのパワーを牽制するために内閣に取り込んだともいわれるが、結果として最大野党の参加によって連立与党は全議席の約75%を占めることとなった。

このように中央政界でのさまざまな駆け引きの結果、社会の亀裂を激化させようという政治的な動きは抑えられることとなった。ただし、国家全体を見た場合、民族・宗教・人種・階層（SARA）に絡んだ対立や外島周縁地域における経済発展の遅れなど構造的な課題も多く残存している。その1つの現れとして、パプア地方ではSARAに関わる機微な問題が持ち上がった。東ジャワ州スラバヤで起きたパプア人学生への挑発行為と、その騒動での警察によるパプア人学生に対する不平等な取り扱いに端を発して、2019年8月よりパプア州および西パプア州を中心に国内各地でパプア人住民による抗議運動が広がり、首都ジャカルタでも抗議デモが行われた。そしてパプア州ワメナでは9月23日に行われた抗議デモが過激化し、政府庁舎などが放火され約20人の犠牲者を出す惨事となった。現在のパプア州・西パプア州は、1969年に西イリアン州としてインドネシアに編入されたが、その決定過程に疑義を唱える独立派による抵抗運動が続き、1998年まで約20年間、軍事作戦地域（DOM）に指定されていた。また最近になって分離独立を求める武装組織の活動が活性化しつつあった。2018年12月にはパプア州ンドゥガ県で、自由パプア運動（OPM）の分派とみられる「西パプア自由解放軍」（TPNPB）を名乗る武装組織によって、道路建設作業員用の現場宿舎が襲われ、州外から働きに来ていた作業員19人と国軍兵士1人が殺害された。また、2019年3月には警護任務中の国軍部隊が攻撃を受け、国軍側に3人の犠牲が出るなど治安状況は不安定化していた。このため同地域に約600人規模で国軍部隊の増派が行われていたところに、このパプア人による抗議運動が発生する事態となった。政府はこの運動が分離独立主義者の主張に共鳴し支持を与えてしまうこと、あるいは抗議運動が扇動され暴動に

発展することを危惧し、関係者の対応が不適切であったことを直ちに認めた⁶¹。また分離独立組織の政治部門である西パプア統一解放運動（ULMWP）の指導者との対話なども模索したが、ULMWP側の求める独立の是非を問う住民投票についての議論には応じられないことから、公式な会談はいまだ実現していない⁶²。また政府はフェイクニュースなどによって市民が暴徒化することを危惧し、通信サービスへの接続を規制する措置を11月現在も続けている。

以上、インドネシアの内政について、当初は選挙戦を通じた社会の分極化が危惧されたが、その後、主要政党による大同団結が実現したことで、外見上は極めて安定的な政治基盤の下、第2期ジョコ政権はスタートすることとなった。一方で、パプアでの争議も含めて社会には治安問題につながり得る争点が多く残っており、今後の取り組み方次第では国家の統一性や民主主義の在り方が問われる事態にまで発展しかねない構造的な問題を孕んでいる点を認識する必要がある。対外政策に関しては、12月にインドネシアの主張するEEZ内で中国海警局警備船に伴われた中国漁船による違法な操業が行われる事案が発生した。この事態が南シナ海および中国の主張する「九段線」をめぐるインドネシアの外交戦略に変更を迫ることとなるのか、新政権の安全保障政策、対中外交姿勢にどのような影響を及ぼすのか注目される。

（3）2つの国内紛争と和平プロセス——バンサモロとパタニ

本項では、フィリピン南部ミンダナオ、タイ深南部パタニの二つの紛争を取り上げる。宗教民族ナショナリズムに由来する自治拡大や独立をめぐるイスラム反政府勢力と政府との対立という共通点があるが、2019年ミンダナオでは暫定自治政府（BTA）の発足という大きな進展があったのに対して、パタニでは和平対話が膠着状態にある。

フィリピン南部ミンダナオ、タイ深南部パタニでは、いずれも長期化した日常的な暴力によって多くの一般市民を含む犠牲者を出す武力紛争が存在している。ミンダナオでは、40年間に少なくとも10万人から15万

人の死者⁶³、パタニでは、15年間に7,000人以上の死者⁶⁴を数えている。ミンダナオでは、米国統治下から続くフィリピン政府によるキリスト教徒再定住政策によるムスリムの周縁化、またパタニでは、英領マラヤとの国境画定によるマレー王国であった旧「パタニ王国」一部領土のタイへの編入とその後のタイ政府による同化政策という歴史的背景を持ち、国家による統治と住民の宗教、民族に乖離があることで問題が複雑化してきた。また、いずれも民族主義が分離独立運動の重要な要素となってきたが、両事例の政府による認識には違いがある。パタニのマレー・ムスリムとは異なり、モロは単一の民族集団ではなく、全部で13の民族言語集団から成るスペイン統治以前からの先住民民族であり、混血、純血などにかかわらず「バンサモロ」（モロの地・民族の意味）として自称する権利があることが現行の国内法で定められている⁶⁵。一方、タイ政府は、パタニの民族的独自性や武装勢力の存在を承認していない。両地域ともに、国家の権力中枢からは地理的に遠く、中央政府の直接の支配や影響力が行き届かない領土の南端に位置している。また、両地域とも国家の中で開発の遅れた貧困地域とされており、1970年代頃から分離独立運動が発生した。このように共通点は多いものの、政府の政治的意思と武装勢力の性質の違いの要因もあり、和平プロセスの進展には大きな差がみられている。

ミンダナオ紛争は、2019年1月および2月に住民投票が実施されたことで歴史的な和平の進展を遂げた。住民投票の結果、バンサモロ自治地域（BARMM）の設置が大多数によって批准され、これまでのムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）を発展的に解消し、より広範な自治を認めることとなった。自治政府の領域も確定され、ARMMの5州、コタバト市および北コタバト州の63のバランガイ（最小行政単位）を併せてBARMMの領域となった。暫定自治政府（BTA）が2022年6月に選挙を

経てバンサモロ地域政府となるまで同地域の行政を担う。2019年2月末に発足したBTAでは、モロ・イスラム解放戦線（MILF）のムラド・イブラヒム議長が暫定政府首相を務め、80人の定員がドゥテルテ大統領によって選定されるが、MILFによる任命議員が多数派を占めることが「バンサモロ組織法」（BOL）によって定められている⁶⁶。2019年3月29日には初の議会が開催され、同年11月30日にはBARMM初となる653億フィリピンペソ（PHP）規模の2020年度予算が承認された。予算案では、教育省への配分が最も大きく190億PHPにのぼり、フィリピン最貧地区を含むBARMMの持続的な発展のために重要な一步となった⁶⁷。フィリピン政府とMILFは、1997年から和平交渉を開始し、2014年3月24日にはベニグノ・アキノ3世政権下でバンサモロ包括的合意（CAB）を締結したことで、ミンダナオの一部にムスリムの自治を承認し、自治政府の統治におけるMILFへの権限分担の道を開いた。ただしこの時点では、CABを履行するために必要なバンサモロ基本法を議会で可決させるだけの政治家および世論からの政治的サポートは乏しく、とりわけ2015年に30人以上の警察官が死亡したママサパノにおける対テロ作戦後には反対が強まった⁶⁸。初のミンダナオ島出身の大統領であり、自身も「モロ」の血縁であるドゥテルテ大統領は、ミンダナオ紛争を国が正すべき「歴史的不正義」の結果であると度々発言し、和平プロセスについて大統領選キャンペーン中より意欲を見せてきた⁶⁹。結果として2018年7月23日には、バンサモロ基本法を修正したバンサモロ組織法（BOL）が議会で可決され、大統領の署名が完了し、冒頭の住民投票で可決された。このように、和平プロセスで目覚ましい進展があったものの、BARMM始動はあくまで和平プロセスの始まりに過ぎず、MILFの暫定自治政府の行政能力と、脱中央集権化した他の武装勢力によってもたらされる暴力が、和平を阻害する可能性についても注視する必要がある。

ミンダナオ和平プロセスで指導的な立場にあるMILFは、1960年代後半に設立された「モロ民族解放戦線」（MNLF）から1976年に政府との和平方針をめぐる分派した。MILFは、今後和平におけるリーダーシッ

ブを強化させ、新たな自治地域とミンダナオにおける戦闘を減少させるために、自らを「解放戦線」から政治政党へ転換していく必要がある。2022年までに、4万人の戦闘員と7,000の武器を有した MILF の部隊であるバンサモロ・イスラム軍（BIAF）を解体する計画となっており、2019年9月には計画の第2段階として1,060人の戦闘員と940の武器が武装解除された⁷⁰。一方、ミンダナオ地域における戒厳令は2019年12月31日をもって解除され、令状なしの被疑者逮捕などは認められなくなるが、同地に対する緊急事態の適用と国軍の展開は維持される（第3節参照）。このように、各武装勢力との停戦合意を含む和平プロセスと暫定自治政府の運営が両輪で取り組まれている。

タイ深南部は、パタニ県、ヤラー県、ナラティワート県およびソクラー県の4郡の南部国境地域を指し、特に2004年からのタイ政府の強硬な鎮圧により、紛争状態が悪化した。政権の頻繁な交代と、解決に向けた政治的意志の欠如、秘密組織である武装勢力の構造的複雑さもあり、長年公式の和平プロセスは存在しなかった。転換点となったのは、2013年2月28日インラック・シナワット政権下で、タイ政府代表と最大武装勢力である国民革命戦線（BRN）との間で和平対話開始が合意されたことである。しかし、その後のインラック政権打倒を目指す政治デモの中、この和平対話は中止されることとなった。2014年12月プラユット軍事政権でも和平対話を実施されることとなったが、武装勢力側の体制の重要な変化がみられた。2015年6月5日に「MARAパタニ」と呼ばれる6つの武装勢力を傘のように束ねる組織が結成され、タイ政府との和平対話の主体となった。しかし、MARAパタニの交渉相手としての妥当性に懐疑的で部分的な停戦合意を重視するタイ側とMARAパタニ側の和平対話は、特段の成果のないまま4年が経過した。この間、2018年5月マレーシアの総選挙後にマレーシア政府の和平対話ファシリテーターが交代し、和平対話関係者の顔ぶれにも変化があった。2018年10月からタイ政府の和平対話代表を務めたウドムチャイ・タンマサロラット元陸軍第4管区司令官が上院議員に就任し、2019年9月にワンロップ・ルンサノ国

家安全保障会議長官に交代した。また、MARAパタニの和平対話代表を2015年から務めたシュクリー・ハリは、2019年5月に辞意を表明したとされているものの⁷¹、MARAパタニでの受理は保留されている。タイ政府とMARAパタニの和平対話が中断する中、2019年11月末には、ベルリンにおいてタイ政府代表とBRNが面会したことが報じられており⁷²、タイ外国人記者クラブで会見したワンロップ・タイ政府和平対話代表は、BRNの名指しを避けながらも紛争に大きな影響力のある同勢力の直接的な対話への関与実現に自信を見せた⁷³。これは、MARAパタニにはBRNが組織全体としては加盟しておらず、武装勢力側の対話代表が地場の戦闘員を統率できるのが常に焦点となってきた背景を踏まえての発言である。

深南部における事件数は、2018年には2004年以降最小値を記録し、近年は一貫して減少してきたものの、2019年11月5日、2001年後半以降最大級の攻撃がヤラー県ヤラー郡ラム・パヤーで発生し、15人の村落防衛ボランティアが殺害された。また、深南部域外では、8月2日に、ASEAN首脳会議開催中のバンコクで5人が負傷する爆弾事件が発生し、その際にタイの治安当局は深南部武装勢力と事件の関連を疑わせる発言をした⁷⁴。タイ深南部の和平プロセスの現状では、タイ政府およびMARAパタニの信頼醸成や、最大武装勢力BRNの動向、ファシリテーターのマレーシアをはじめとする第三者機関の関与が、和平対話の再開の重要な要素となっている。以上見てきたとおり、両事例には共通点も多いものの、和平プロセスの進展には大きな違いがある。短期的な解決が難しい中で、現地市民社会の言論空間を保障し、和平プロセスの進展に向けて政府および武装勢力の政治的意思を高めるために、個別事例から学ぶべき点は多い。

本節で述べてきた各国の状況には、それぞれの国に固有の統治制度や、民族・宗教、中央・地方、政治エリートと一般市民といった関係に起因する複雑な構造的背景が存在する。進む社会の分極化や国内紛争の長期化に対して、こうした構造的問題にどう向き合い、社会の不安定を緩和

し、また対話を導き出すような施策を実行できるかは、両国をはじめとする東南アジアの指導者に共通する課題といえよう。

3 特殊作戦コマンドの創設とテロ対策の強化

(1) フィリピン——テロ活動の活発化と国軍による対応強化

東南アジア地域では2019年もテロの脅威が継続している。シリアで壊滅的な打撃を受けたイラク・レバントのイスラム国（ISIL）の残党は、十分な監視の眼が行き届いていない空間、態勢の隙について東南アジアに活動拠点を構築しようと試みており、グローバルなネットワークを有する ISIL とその思想的影響を受けていた国内の暴力的過激主義者との連携がより強化されつつあるとみられる。このような状況に国境をまたいで活動するテロ・犯罪組織も加わることで、同地域でのテロ攻撃のリスクはさらに高まっている。各国政府はテロ攻撃および国際テロ組織による拠点形成を阻止するべくテロ対策を強化しており、本節では、近年、体制強化の一環として特殊作戦コマンドを創設したフィリピン、マレーシア、インドネシアの3カ国の事例を取り上げる。この際、危惧すべきテロ攻撃が都市部での襲撃なのか、あるいは周縁部での組織的武装蜂起なのか、国によってそのリスクには差があり、また軍と地域社会との関係なども異なることから、同コマンドの部隊構成や期待される役割の相違について確認する。併せて、軍の体制強化の背景となったテロ組織の動向についても概観する。

フィリピン国軍は、2013年の MNLF ミスアリ派によるミンダナオ島ザンボアンガ襲撃、2017年に同じくミンダナオ島マラウィで発生したマウテグループによる騒乱の教訓を踏まえ、2018年4月に特殊作戦コマンドを新たに創設し、その司令部をヌエバ・エシハ州のフォート・マグサイサイ駐屯地に置いた⁷⁵。同コマンドは、もともと国軍司令部直轄であった統合特殊作戦グループに加え、空軍の特殊作戦部隊、海軍の特殊作戦グループ、陸軍のレンジャー斥候連隊、特殊部隊、軽即応連隊などを一

元的に管理し、より多様な環境・事態に対処できる体制となっている。一方でフィリピン南部では、アブサヤフグループ（ASG）などのテロ・犯罪組織に加えて、隣接する地域で左翼ゲリラ組織の新人民軍や MILF 分派のバンサモロ・イスラム自由戦士（BIFF）なども活動しており、一時的な事案への対処だけではなく継続的な治安維持も求められていることから、恒常的に陸軍部隊が中心となって警戒任務に当たっている。

2018年12月、フィリピン国防省は、ASGなどによる脅威に対応するべく部隊をローテーションで展開していたスールー諸島地域に、陸軍第11歩兵師団を新設して2022年までに完全な能力を付与する計画であることを発表した。加えて同月、テロや反乱などの事態に対し柔軟な対応が可能な第1旅団戦闘団（BCT）の活動が開始されたと報じられた⁷⁶。第1BCTは緊急派遣部隊としての役割が期待され、また実践を通じて作戦概念や戦略の開発に貢献することも考慮されているという。司令部は特殊作戦コマンドと同じフォート・マグサイサイ駐屯地で、当面は訓練・教義コマンドの戦術的統制下に置かれる予定で、2個歩兵大隊に機械化大隊、工兵大隊、砲兵大隊が各1個、支援機能として通信、情報、衛生、補給の各部隊から構成される。そして、第1BCTは、創設後間もない2019年3月に米軍と合同演習「サラクニブ」を行い、4月の合同演習「バリカタン2019」にも参加するなどしてその練度を高め、5月には早くも緊急派遣部隊としてスールー諸島地域でのテロ対策任務に当たることと

なった。

国内でのテロ組織の活動は、南部、特にスールー諸島地域において、その激しさを増している。2018年7月末にバシラン島ラミタン近郊の検問所で、ASGが関与したとみられる文民軍地域ユニットを狙った自動車爆弾テロが発生し、少な



米比合同演習「サラクニブ」(U.S. Army Photo by Sgt. Ariel J. Solomon, 128th MPAD)

くとも10人が犠牲となった。2019年に入り BARMMへの参加の是非を問う住民投票が行われようとしていた1月、スールー諸島にあるホロ島のカトリック教会で爆弾テロが発生し、警戒中の兵士14人と2人の警官を含む20人以上が犠牲となった。同テロについてはISILが犯行声明を出しており、同組織に忠誠を誓ったとされるASGの関係者が犯行を支援したとみられている。事件現場を訪れたドゥテルテ大統領はあらためてASGを壊滅するよう指示し、同年5月、上述の第1BCTから1,500人規模の部隊をスールー諸島に派遣することが発表され、また6月には第6歩兵師団と海兵隊第7大隊上陸チームも同地域に派遣された。しかし、6月28日にホロ島インダナンで、第1BCTの前線指揮所が置かれる駐屯地にテログループが自爆攻撃を仕掛け、兵士3人を含む少なくとも7人が死亡、22人が負傷した。これまでに国内で発生した自爆攻撃は、上述のラミタンでのテロはモロッコ人が、ホロ島のカトリック教会でのテロはインドネシア人が実行犯であったように外国人によって引き起こされていたが、今回はフィリピン人が実行犯であり、いわゆる「ホームグロウン・テロ」のリスクが現実化した点が関係者の注意を引いた。これに対しフィリピン国軍の報道官は、今後の対応として、インドネシアやマレーシア、米国、オーストラリアなど関係国との情報協力の強化、地域開発政策なども含む過激暴力介入・対抗国家行動計画への関与を継続するなど、国軍がその戦術を適応させることの必要性を認めた。また同時に、容疑者の勾留期間延長を含む「人間の安全保障法」の改正の必要性についても言及している⁷⁷。

(2) マレーシア——複雑化・不透明化するテロ組織の活動と軍・治安当局の役割の分離

マレーシアは、2016年、国家安全保障会議の下に軍、警察、海洋法執行機関から成るテロ対策を専門とする国家特殊作戦部隊（NSOF）を結成し、国内で発生するすべてのテロ事案に迅速に対処するとしていた。これは、ISILの台頭と同グループに忠誠を誓うテロ組織が東南アジア

地域での活動を活発化させつつあるという当時の状況に対応するためのものである。しかし、2018年6月に発足した新政権はNSOFを解散し、2019年1月開催された会議で、陸軍特殊作戦グループ（GGK）、海軍特殊部隊（PASKAL）、空軍の特殊航空隊（PASKAU）といった軍の特殊部隊だけを一元的に指揮する特殊作戦コマンドを新設する計画を発表し、警察機能から切り離すこととした。同コマンドは国家的、戦略的利益にかなう作戦に従事するとともに、他国とも協力しながら、訓練や教義についても所掌するとされる。各部隊には急襲や攪乱といった伝統的な特殊作戦能力に加えて、NSOFと同様に人質救出などテロ対処能力も備わっており、今後、機能別統合部隊として効果的な運用が図られるとみられる。

マレーシアにおける対反乱・テロ対策に関する能力強化は、上述のフィリピン・スルー諸島地域の治安情勢の悪化に伴い、国境を接するボルネオ島のサバ州・サラワク州がテロ組織の拠点・経由地となるリスクが高まっているとの認識が要因の1つとなっている。サバ州東岸海域ではASGによるものとみられる誘拐事件が2018年9月、同12月、2019年6月と続いて発生している。このような状況を受け、モハマド・サブ国防相は同年5月に開かれた国家安全保障会議で、サバ州東岸の治安を管轄する東サバ治安司令部（ESSCom）が果たす役割の重要性を強調し、その能力の強化を求めた。また、サバ州首席大臣のモハド・シャフィ・アブダルは、サバ州コタキナバル近郊に位置するロッカウィ陸軍駐屯地を東岸域に移設して軍のプレゼンスを強化することを求めており、連邦政府も同案を含めESSComの再編、強化について検討していることを明らかにしている⁷⁸。

一方で、マレーシアは外資の受け入れを積極的に進めており、アラブ諸国を含めた外国人の往来も多く、また経済インフラも整っていることから、国際テロ組織に兵站の拠点として利用されるリスクも大きい。このためテロリストの取り締まりについて公安部門による積極的な搜索が続き、2019年2月、警察公安局テロ対策部（SB-CTD）はクアラルンプー

ル近郊とサラワク州でエジプト人6人とチュニジア人1人を含む9人のテロ容疑者を拘束したと発表した。また3月にはサバ州でASGもしくはマウテグループ、スルー王国軍などの構成員とみられる12人のフィリピン人とマレーシア人の容疑者が拘束され、9月には、マレーシアにおいて組織の伸張を図っていたとみられる、インドネシア人を中心とした16人のISILの同調者が拘束されたと報じられている。このような取り締まりが功を奏し、マレーシア国内では大規模なテロ事案は発生していない。しかし、これは国際テロ組織の勢力が衰えたことを意味せず、同地域におけるテロ攻撃のリスクは依然として高いとSB-CTDのアヨブ・カーン筆頭部長代理は警告している。またマレーシアにおいては、2019年にシリアのISIL勢力が壊滅して以降も、その手段こそ人を介した勧誘からダークウェブなどを通じた遠隔的なものに変化したものの、リクルート活動が依然として活発であり、女性や若者もその対象になっているとみられる。そして、その組織形態も、多数の戦闘員で構成されるものから1人もしくは少人数のグループが自主的に過激化したローンウルフ型に変化し、監視や取り締まりがより難しくなりつつあるという。

(3) インドネシア——グローバル化するテロネットワークと国軍の役割拡大

インドネシアでも、テロや反乱に対処する特殊部隊について指揮体系の改編が行われた。2019年7月、国軍司令官のハディ・ジャヤント空軍大將は特殊作戦コマンド（KOOPSUS）を新設したと発表した。KOOPSUSは、陸軍特殊部隊（KOPASSUS）の対テロ部隊である第81分遣隊、海兵隊のジャラマンガラ「網」分遣隊、空軍特殊部隊第90分遣隊といった各軍のテロ対策特殊部隊を一元的に指揮し、海外でのミッションを含めテロ事案や反乱に専門的に対処することとなっている。つまり、フィリピンやマレーシアとは異なり、KOOPSUSは3軍の特殊部隊すべてではなく、テロ対策部隊のみを統合的に指揮する司令部という位置付けである。そして2019年末現在、同年9月に発足した3つの統合防衛地域

コマンド（KOGABWILHAN）と合わせて、施設の建設や能力の強化に取り組んでいるところである。インタビューに答えたハディ国軍司令官は、部隊の規模は約500人で、このうち400人程度が情報収集などの支援任務に当たり、急襲などの直接行動を担当するのは100人程度であると説明している。また、テロ組織に対する直接行動は、国軍と国家警察、国家テロ対策庁（BNPT）との調整の下、必要とされる場合に派遣される点を強調している。これは、かつて国軍、同特殊部隊が行った対反乱作戦において人権上問題のある行為があったことから、軍が再び国内治安任務に当たることについて一部に根強い懸念が残っており、その不安を払拭する必要があるためである。事実、ムルドコ大統領首席補佐官が国軍司令官在任中の2015年にも統合コマンドの創設について同様の草案が提出されていたが、2018年に発生した連続テロ攻撃（『東アジア戦略概観2019』第4章3節参照）を受けテロ対策法が改正されるまでは検討が進まなかったとされる。このような経緯からKOOPSUSが特殊部隊のうちテロ対策に特化した部隊のみを指揮することは国民や国際社会の理解を得る上でも適切な編制と考えられる。一方でテロ対策における軍の役割の拡大に伴い、特殊部隊の能力構築に対する国際協力も進展している。1998年以降、人権問題への懸念を理由に特殊部隊間での交流を断っていた米国は2019年5月に、その関係について改善を図り、2020年に第81分遣隊を含むKOPASSUSと人権保護や救急医療対応に関する合同演習を行う予定である。

一方で広大な領域を有するインドネシアで、テロ攻撃のリスクが高まりつつある中、治安維持に国軍および同テロ対策部隊の能力を活用することには合理性があるともいえる。都市部においては、これまでも国家警察テロ対策特殊部隊（Densus88）などによって適切に事態に対処することができていた。しかし地方、特にテロ組織や分離主義者が潜伏するジャングル、山岳地帯においては国家警察機動旅団だけで対応するのは難しく、事実、中部スラウェシや第3KOGABWILHANが設置されたパプアなど周縁部での搜索活動や治安維持において、緊急派遣や増派能

力に長けた国軍の支援がしばしば求められていた。

テロ組織の活動については、国際テロ組織がインドネシアを含む東南アジア地域に広く浸透し、国境を越えてネットワークを形成しつつある実態が明らかとなった。2019年7月に捜査当局は、Densus88によって西ジャワ州で拘束された容疑者を取り調べた結果、独立記念日にテロを計画していた同容疑者がISILに影響を受けたインドネシアのテロ組織ジャマ・アンシャルット・ダウラ（JAD）のメンバーであると同時に、フィリピンの暴力的過激組織のネットワークと関係があり、さらにアフガニスタンに潜伏するISILの元戦闘員とのコンタクトを画策していたことが判明した。また情報部門による調査によって、JADの活動資金がISILと関係していると疑われる12人によって5カ国から送金されていたことも判明し、テロ組織間での人的・資金的ネットワークがグローバルに形成されている実態があらためて確認された。同ネットワークはアフガニスタンのISIL元戦闘員を中心に形成されているとみられ、近年インドネシアで発生した多くのテロ攻撃も支援していたとされる。また上述のフィリピンのホロ島で発生したカトリック教会爆弾テロ事件の実行犯であるインドネシア人にも同人物から資金が供給されていたと考えられている。



(出所) Philippine Daily Inquirer, Kompas, Benar News, New Straits Times など各種報道資料より執筆者作成。

(注)

- 1) CNBC, July 2, 2019; *Japan Times*, July 3, 2019; UPI, July 19, 2019.
- 2) Rappler, March 1, 2019.
- 3) Rappler, April 1, 2019; Rappler, April 11, 2019; *Stars and Stripes*, April 1, 2019.
- 4) US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p. 28.
- 5) *Philippine Daily Inquirer*, July 8, 2019.
- 6) 海上自衛隊「平成31年度インド太平洋方面派遣訓練部隊（IPD19）」。
- 7) Commander US 7th Fleet, “ASEAN-US Maritime Exercise Begins in Thailand,” September 1, 2019; AMTI CSIS, “The ASEAN-U.S. Maritime Exercise and Maritime Security,” September 11, 2019.
- 8) ASEAN Secretariat, “Chairman’s Statement of the 34th ASEAN Summit,” Bangkok, June 23, 2019.
- 9) ASEAN Secretariat, “Joint Communique of the 52nd ASEAN Foreign Ministers’ Meeting,” Bangkok, July 31, 2019.
- 10) ASEAN Secretariat, “Chairman’s Statement of the 35th ASEAN Summit,” Bangkok/Nonthaburi, November 3, 2019.
- 11) 『日本経済新聞』2019年11月3日；時事通信、2019年11月4日；『朝日新聞』2019年11月5日。
- 12) ASEAN Secretariat, “Chairman’s Statement of the 14th East Asia Summit,” Bangkok/Nonthaburi, November 4, 2019.
- 13) Xinhuanet, July 31, 2019.
- 14) Philippine Government, “Code of Conduct Issue Raised by President Duterte with Chinese Premier Li,” August 31, 2019.
- 15) ASEAN Secretariat, “Chairman’s Statement of the 22nd ASEAN-China Summit,” Bangkok/Nonthaburi, November 3, 2019.
- 16) 『日本経済新聞』2019年8月7日。
- 17) Philippine Government, “Palace Reports President Duterte’s Fruitful China visit,” September 1, 2019.
- 18) Rappler, September 11, 2019.
- 19) ABS-CBN News, September 12, 2019.
- 20) Ministry of Foreign Affairs, PRC, “China and Malaysia Establish Consultation Mechanism on Maritime Issues,” September 12, 2019.
- 21) 『日本経済新聞』2019年9月24日。
- 22) *Wall Street Journal*, July 22, 2019.
- 23) Voice of America, July 22, 2019; 『朝日新聞』2019年8月2日。
- 24) VOA Cambodia, August 26, 2019.

- 25) White House, “President Trump Announces the United States Government Mission to the United States-Association of Southeast Asian Nations Summit and East Asia Summit,” October 29, 2019.
- 26) 時事通信、2019年11月3日。
- 27) ASEAN Secretariat, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 2019.
- 28) “Chairman’s Statement of the 34th ASEAN Summit.”
- 29) 『日本経済新聞』2019年7月17日。
- 30) 川中豪「序章 民主主義の後退—発展途上国における政治危機」川中豪編著『後退する民主主義強化される権威主義』ミネルヴァ書房、2018年、10頁。
- 31) 重富真一「第2章 政治参加の拡大と民主主義の崩壊—タイにおける民主化運動の帰結—」川中前掲書、67頁。
- 32) 真辺祐子「タイ軍政終焉の総選挙？」『NIDS コメンタリー』第96号、2019年3月15日。
- 33) *Bangkok Post*, February 9, 2019.
- 34) *Manager Online*, March 24, 2019.
- 35) Prajak Kongkirati, “Overview; Political Earthquakes,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 41 (2), August 2019, p. 164.
- 36) 詳細は、Prajak Kongkirati, “Overview; Political Earthquakes,” p. 165.
- 37) *iLaw*, May 23, 2019 (<https://ilaw.or.th/node/5248>).
- 38) 玉田芳史「4分の1民主主義：第2次プラユット政権の発足」『タイ国情報』第53巻4号、2019年7月、4頁。
- 39) *Bangkok Post*, December 14, 2019.
- 40) Paul Chambers, “Scrutinising Thailand’s 2019 Annual Military Reshuffle,” *New Mandala*, September 25, 2019.
- 41) Paul Chambers, “What If Thailand’s Junta Can’t Control the Military?” *New Mandala*, March 14, 2019.
- 42) Paul Chambers, “Scrutinising Thailand’s 2019 Annual Military Reshuffle.”
- 43) 玉田芳史「軍人事異動が映し出す政軍関係の曲がり角」『タイ国情報』第53巻5号、2019年9月、31頁。
- 44) *Matichon Sutsapda*, October 6, 2019.
- 45) 玉田芳史「第3章タイのクーデター同期生から『東部の虎』へ—」酒井啓子編著『途上国における軍・政治権力・市民社会—21世紀の「新しい」政軍関係—』晃洋書房、2016年、68頁。
- 46) *Phraratchabanyat Rabiap Borihaan Ratchakaan Nai Phraong Pho.So. 2560* (2017年5月1日官報掲載).
- 47) 王室警護隊ウェブサイト。
- 48) *Prakat Samnak Nayokrathamontri, Ratchakitcha lem 136 Tonpiset 100 ngo.* (2019

- 年4月23日官報掲載)
- 49) BBC News Thai, September 20, 2019.
 - 50) *Prakat Samnak Nayokrathamontri*, Ratchakitcha lem 136 Tonpiset 100 kai. (2019年10月21日官報掲載)
 - 51) *Thai Post*, September 4, 2019.
 - 52) Ibid.
 - 53) *Nikkei Asian Review*, July 2, 2019.
 - 54) Ibid.
 - 55) *Nation*, August 30, 2019.
 - 56) *Bangkok Post*, June 17, 2019.
 - 57) *Jakarta Globe*, July 19, 2019.
 - 58) *Tempo*, June 3, 2019.
 - 59) *Tempo* (English version), June 6, 2019.
 - 60) CNN Indonesia, July 24, 2019.
 - 61) *Jakarta Post*, August 22, 2019.
 - 62) *Tempo* (English.version), September 25, 2019.
 - 63) Research and Action for Peace, Project Ploughshares.
 - 64) Deep South Watch Database.
 - 65) *Organic Law for the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao*, Article 2, Section 1, Republic Act No. 11054.
 - 66) Rappler, February 27, 2019.
 - 67) Philippine New Agency, December 3, 2019.
 - 68) Aljazeera, August 1, 2019.
 - 69) *Philippine Star*, July 25, 2019.
 - 70) “MILF in Transition: From Armed Group to Social Movement; From Base Commands to Cooperatives,” *Minda News*, September 10, 2019.
 - 71) *Benar News*, July 17, 2019.
 - 72) *Benar News*, December 2, 2019.
 - 73) *Benar News*, December 3, 2019.
 - 74) *Bangkok Post*, August 3, 2019.
 - 75) Philippine News Agency, April 8, 2018.
 - 76) PIA, “Army Activates Brigade Combat Team vs Terrorism, Insurgency,” December 18, 2018.
 - 77) PNA, July 11, 2019.
 - 78) BERNAMA, August 7, 2019.

第4章担当：松浦吉秀（代表執筆者、第1節）
富川英生（第2節（2）、第3節）
真辺祐子（第2節（1）、同（3））