

ASEAN 安全保障共同体の研究

庄司 智孝

〈要 旨〉

本稿は、安全保障共同体の形成へ向けた ASEAN の動向を考察するものである。第 1 節では安全保障共同体形成の前段階として、ASEAN の政治協力の歴史的展開を概観した。第 2 節は安全保障共同体形成の契機となった、東南アジア内外の戦略環境の変化を整理した。そして第 3 節では 2003 年の第 2 バリ宣言、2004 年のビエンチャン行動計画、そして 2006 年の ASEAN 国防相会合 (ADMM) といった ASC 形成へ向けた動きを追った。結論としては、ADMM の開催を除けば、ASC は依然として具体的な成果に乏しく、今後効果的な安全保障協力のためにより実践的な政策が求められよう。

はじめに

当研究は、安全保障共同体 (security community) の形成へ向けた ASEAN の動向を考察するものである。主権国家によって構成される安全保障共同体とは、その加盟国にとって平和裡に状況が変化していくことを継続的に期待できる地域連合と定義される⁽¹⁾。ASEAN 安全保障共同体 (ASEAN Security Community, ASC) は ASEAN 域内外の政治・安全保障協力を促進することを目的とした枠組であり、2003 年にインドネシアの発案により ASEAN 内でその形成に関する議論が開始された⁽²⁾。ASC に関する議論は依然として進行中であり、協力枠組は形成の途上にある。しかし 2003 年から 2007 年にかけて、ASC の設立をうたった第 2 バリ宣言、ASC 形成のために達成すべき政策課題を提示したビエンチャン行動計画、そして ASC 形成の第一歩としての ASEAN 国防相会合 (ADMM) など、安全保障共同体の設立へ向けたいくつかの具体的な成果があった。そして 2007 年 1 月にフィリピンのセブ島で行われた ASEAN 首脳会議は、当初の予定から 5 年前倒しにして 2015 年までに ASC を形成することで合意した。

ASC は軍事同盟ではなく、包括的安全保障 (comprehensive security) の考えに基づき紛

(1) Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London and New York: Routledge, 2001, p. 16.

(2) ASC に関する ASEAN の公式説明としては例えば “ASEAN Annual Report 2004-2005” <<http://www.aseansec.org/AR05/PR-Peace.pdf>> Accessed on 16 February 2007 を参照のこと。

争予防、紛争の平和的解決、そして紛争後の平和再構築を戦略面の主眼とする枠組である。これは、発足以来政治協力の実績を積み上げてきた ASEAN にとって 1 つの到達点となっている。ASEAN の事実上の設立宣言であるバンコク宣言 (1967 年 8 月 8 日) は機構の目的としてまず、経済・社会・文化の分野での協力を明記しているものの、政治・安全保障面については「平和と安定の希求」といった抽象的な表現にとどまっていた。

しかし原加盟 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) は程度の差こそあれ、政治協力を言外に志向していた。そのため ASEAN は設立後に実質的な政治協力を本格化させていった。協力体制の進展は 1971 年の「平和・自由・中立地帯」(ZOPFAN) 宣言、76 年の東南アジア友好協力条約 (TAC) の締結、94 年の ASEAN 地域フォーラム (ARF) の設立、そして 95 年の東南アジア非核兵器地帯条約 (SEA-NWFZ) の締結といった一連の成果を生んだ。

しかし、1997 年のアジア経済危機によって東南アジア諸国の経済は混乱し、経済の混乱が政治や社会の諸側面に波及するという事態に直面したとき、ASEAN という地域協力機構はこうした危機に有効に対処することができなかった。これにより ASEAN の機能不全や制度面の不備が指摘されるに至り、その議論は経済にとどまらず、政治や安全保障を含む多面的な協力枠組としての ASEAN そのものに及んだ。また ASEAN の政治協力の条件に関し、内在的に ASEAN の限界が露呈しただけではなかった。2001 年の米国における同時多発テロを契機として世界的にテロの脅威が再認識され、東南アジアではジェマ・イスラミア (JI) やアブ・サヤフ (ASG) といったアルカイダとの関係を疑われるイスラム過激派組織の活動が活発になった。このような内外の戦略環境の変化は、ASEAN 加盟諸国により緊密な協力体制の確立を求めている。本稿は、こうした ASEAN 設立からの歴史的経緯と安全保障環境の変化をふまえ、ASC の進展過程と進展の各段階を考察し、ASC 形成の意義と将来の展望を探るものである。論文の構成としては、まず第 1 節で安全保障共同体形成の前段階として、ASEAN の政治協力の歴史的展開を概観する。第 2 節では ASC 形成の契機となった、東南アジア内外の戦略環境の変化を整理する。そして第 3 節では、ASC の議論の開始から現在の進展状況までを考察する。

1 ASEAN の政治協力の進展——安全保障に関する諸構想の発明

1967 年 8 月 8 日に出された ASEAN 宣言 (バンコク宣言) は、設立のための条約を定めなかった ASEAN にとって、事実上の設立文書となっている。同宣言は ASEAN 設立の目的としてまず、共同の努力を通じた経済成長と社会・文化の発展に言及している。これに対

し政治・安全保障面については、宣言の前文と ASEAN 設立の目的として地域の平和と安定の促進をうたっているものの、政治安保協力を直接は言及していない⁽³⁾。しかし ASEAN の発足は、サバをめぐるマレーシアとフィリピンの対立や、インドネシアのマレーシア対決政策 (Konfrontasi) といった域内の紛争がいったん収束したことを背景に、改めて地域の連帯を醸成するという政治的な意味を有していた。ただ域内での諸紛争が収束した直後ゆえ、安全保障といった国家の存在そのものに関わる問題で協力体制を築くには加盟国間の信頼関係が十分には形成されていなかった。加えて、冷戦のさなかに社会主義諸国や域外の非同盟諸国から親米・反共の軍事同盟として敵視されることは避けなければならなかった⁽⁴⁾。こうした理由により、当時、政治・安全保障面での協力を明言することは回避されたのである。

また ASEAN の安全保障協力の必要性自体は原加盟 5 カ国で認識を共有していたが、協力の程度については 5 カ国間で認識を異にしていた。インドネシアは中国に対して均衡を図るための安全保障協力を必要と考えていたのに対し、シンガポールは自らの安全保障を英連邦諸国との協力に見出していた。残る 3 カ国は域内の安全保障協力の重要性は認めつつもそれはあくまでも将来の目標とし、軍事同盟を形成する意思はなく、最終的にはアメリカの軍事力へ依存せざるを得ないと考えていた⁽⁵⁾。安全保障における ASEAN の協力形態の最大公約数は、当時のタイ外相タナット (Thanat Khoman) が提唱した「集団的政治防衛」(collective political defence) であった⁽⁶⁾。それは域内紛争の発生を予防するための信頼醸成と、域外大国による域内紛争への介入を阻止することをその内容としていた⁽⁷⁾。軍事同盟ではなく、より包括的かつ広義の安全保障協力を ASEAN が設立当初から志向していたことは留意すべき点である。この志向は現在の ASC の議論にも踏襲されている。

ASEAN 発足の背景に政治・安全保障面の問題があったことは、当初から ASEAN の実質的な政治協力を活発化させた。政治協力が活発になった背景には、1960 年代末から、東南アジア地域と周辺大国の関係が大きく変化したことがある。まず英国が旧英領マラヤ地域からの英国軍の撤退を宣言した。米国はベトナム戦争の終息へ向けて、東南アジアに駐留する米軍の削減を決定した。逆に中ソ両社会主義大国は東南アジア地域への関心を強めていった。さらにベトナム戦争の戦火はカンボジアにも拡大していた。こうした国際情勢を

(3) "The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)", Thailand, 8 August 1967 <<http://www.aseansec.org/3628.htm>> Accessed on 29 January 2007.

(4) 黒柳米司『ASEAN35年の軌跡——'ASEAN Way'の効用と限界』有信堂、2003年、38～40ページ。

(5) 同上、39ページ。

(6) *The Cambridge History of Southeast Asia, Vol. Two, Part Two, From World War II to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 288.

(7) 山影進『ASEAN——シンボルからシステムへ』東京大学出版会、1991年、107ページ。

背景として、マレーシアは米中ソといった大国に保障された東南アジアの中立化を構想した⁽⁸⁾。71 年 11 月、クアラルンプールでの外相会議を経て、ASAEN は東南アジアの中立に関する宣言を採択した。それは東南アジアが域外国によるいかなる形の干渉からも自由な「平和・自由・中立地帯」(Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN) として承認され、尊重されるよう ASEAN 加盟国は必要な努力を払うことを決意し、東南アジア諸国は国力の強化、連帯そしてより緊密な関係に寄与する協力領域を拡大するよう共同して努力することを宣言した⁽⁹⁾。このいわゆる ZOPFAN 宣言は、域外大国に東南アジアの中立を保障するよう求めるという意味で実効性を欠いていたものの、ASEAN として初めて共同の対外姿勢を示したという意味で画期的であった⁽¹⁰⁾。また宣言前文の国連憲章に言及した部分では、武力の行使ないしは脅威の回避と国際紛争の平和的解決をうたっており、この精神は後に ASC の礎の 1 つとなった⁽¹¹⁾。

1975 年 4 月にベトナム戦争が終結し、インドシナ 3 国が社会主義化したことは ASEAN の安全保障にとって二重の意味を持った。1 つは本来反共国家の集合体であった ASEAN にとって、敵対する勢力が自らに隣接する地域に出現したことである。もう 1 つはベトナムでの失敗により米国が東南アジアへの関与を弱めていったことである。

安全保障環境の激変を受け、ASEAN 諸国は協力体制の強化によって自らの安全保障を高めようとした。1976 年 2 月、インドネシアのバリ島で第 1 回 ASEAN 首脳会議が開催され、会議は ASEAN 協和宣言(バリ宣言)を採択した。同宣言はその前文で経済、社会、文化に加え政治分野での協力の拡大を言明した。そして政治的安定の追求のため、加盟各国と ASEAN 全体の強靱性(resilience)の強化、平和・自由・中立地帯の早期確立、域内問題の平和的解決、そして域内各国間の平和的協力の促進を考慮すべき目標・原則にしている。さらに ASEAN の協力枠組として、必要に応じて首脳会議を開催すること、東南アジア友好協力条約の締結、域内紛争を平和的手段によってなるべく早期に解決すること、平和・自由・中立地帯の承認と尊重へ向けて可能な部分から着手すること、政治協力を強化するため機構を改善すること、加盟国間の意見調整によって政治的安定を強化し、可能かつ望ましい領域で統一行動を実施することを政治的行動計画としてあげている⁽¹²⁾。バリ宣言は、

(8) Heiner Hänggi, "ASEAN and the ZOPFAN Concept", Pacific Strategic Papers, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991, pp. 12-15.

(9) "Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration", Malaysia, 27 November 1971 <<http://www.aseansec.org/3629.htm>> Accessed on 23 January 2007.

(10) 山影『ASEAN』133 ページ。

(11) "Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration".

(12) "Declaration of ASEAN Concord", Indonesia, 24 February 1976 <<http://www.aseansec.org/1649.htm>> Accessed on 23 January 2007.

ASEAN の目的の筆頭に政治協力を掲げ、これを公式に表明した最初の文書であった⁽¹³⁾。

第 1 回首脳会議時に締結された東南アジア友好協力条約 (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC) は、ASEAN の政治協力の一環として、域内紛争の平和的解決について定めている。TAC は独立、主権、平等、領土の一体性と国家のアイデンティティーの尊重、民族自決や内政不干渉といった諸原則に基づき、域内協力を実現することをうたっている。そして紛争の平和的解決の手段として第 14 条では、地域全体が関与して紛争の解決を図るために、締約国の閣僚クラスの代表からなる「高等評議会」(High Council) を常設機関として設立することを定めている。同評議会は紛争当事国の同意があって初めて仲裁機関として機能する (第 15 条)。評議会は条約締結後実際に設立されたことはなく、現在のところ現実の紛争の解決には寄与していないが、こうした構想が存在したこと自体は注目すべき点である。また第 6 条は ASEAN の共同体形成の志向を明記し、さらに第 18 条は、TAC がすべての東南アジア諸国に加盟の道を開いていることを明言しており、こうした点も注目される⁽¹⁴⁾。

その後 ASEAN は、1970 年代前半には日本から東南アジアへの合成ゴムの輸出が大幅に増大したことに対し、共同歩調をとることによって日本から合成ゴムの生産と輸出の自粛の約束を取り付けることに成功するなど、対日経済交渉の経験を通じて機構単位での外交力を涵養した⁽¹⁵⁾。また 70 年代末から発生したカンボジア問題への対応で、加盟国間の信頼関係を醸成しつつ地域の安全保障問題に関する統一行動の能力を対外的に示すことに成功した⁽¹⁶⁾。そして 94 年の ASEAN 地域フォーラム (ARF) の設立は、政治・安全保障協力における ASEAN の内的・対外的な深化を表す出来事であった。90 年代、冷戦の終結とカンボジア問題の解決を契機として米国・中国・ロシア (ソ連) といった ASEAN を取り巻く大国関係が大きく変化したことより、東南アジアの安全保障環境は激変した。さらにこの時期中国は領土的拡張主義を露わにし、南シナ海の島嶼に進出した。そのため ASEAN 諸国は中国の動向に懸念を抱くようになった⁽¹⁷⁾。

こうした状況に対処するために、ASEAN は自らを基盤としたアジア太平洋地域の広域安全保障対話に活路を見出した。1991 年 7 月にクアラルンプールで開催された第 24 回 ASEAN 外相会議 (AMM) 共同コミュニケは、ZOPFAN、TAC そして ASEAN 拡大外相会議

(13) 山影『ASEAN』138 ページ。

(14) “Declaration of ASEAN Concord”, “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Indonesia, 24 February 1976 <<http://www.aseansec.org/1217.htm>> Accessed on 25 January 2007.

(15) 黒柳『ASEAN35年の軌跡』73～74 ページ。

(16) Michael Leifer, “The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN’s Model of Regional Security”, Adelphi Paper 302, London: Oxford University Press, 1996, p. 16.

(17) 飯田将史「南シナ海問題における中国の新動向」『防衛研究所紀要』第 10 巻第 1 号 (2007 年 9 月) 146～148 ページ。

(PMC) が90年代の地域の平和と安全保障にとって適切な基礎になると言明した⁽¹⁸⁾。翌92年1月の第4回ASEAN首脳会議は「1992年のシンガポール宣言」を出し、従来のASEANの安全保障協力に関する加盟国間の対話と同様に、アジア太平洋地域の安全保障のための広域対話を促進するフォーラムの設立について合意した⁽¹⁹⁾。そして93年7月のAMMにおいてARFの開催を決定した。ARFは、信頼醸成と予防外交というASEANが育んできた域内安全保障協力の方法をアジア太平洋地域に拡大することを企図する野心的な試みであった⁽²⁰⁾。域外大国の参加を念頭にした安全保障枠組を構築しようとするASEANの取り組みは、ARFに続き95年12月に締結された東南アジア非核兵器地帯条約(SEA-NWFZ)にも結実した⁽²¹⁾。

1967年に設立されて以来、ASEANはこうして政治・安全保障協力の実績を積み上げてきた。それは、大国間のパワーゲームに翻弄されがちな東南アジアの小国が結束し、自律性を向上させ地域の安全保障を確立しようとした営為であり、国内・域内の安定を目指した取り組みであった。そしてこの過程で独自の安全保障概念・構想が生まれ、それらの概念や構想はASC構想の礎となった。

2 ASEANの転換点——内外の戦略環境の変化

ASCが構想された背景には、1990年代後半から現在に至るまでの、ASEANを取り巻く戦略環境の変化があった。そうした変化を引き起こしたのは、ASEANの拡大、アジア経済危機、そしてテロの脅威の顕在化であった。冷戦の終結は、ASEANの機構自体に根本的な転換をもたらした。冷戦の終結により、反共産連合として発足したASEANは、イデオロギーや政治体制の違いを超えて東南アジア地域全体を包摂する地域連合へと発展する契機を得た。そしてそれまでASEANの敵対勢力として認識されていたインドシナの社会主義諸国とミャンマーがASEANに加盟した。まずベトナムが95年に、そしてラオスとミャンマーが97年に同時に、最後にカンボジアが99年に加盟し、ASEANは東南アジアの10カ国すべてをメンバーとする機構に拡大した。この「ASEAN10」の誕生は、加盟各国の政治的多様性を包含するものとなった。原加盟5カ国も厳密に区分すれば多様な政治制度を有して

(18) “Joint Communiqué of the Twenty-fourth ASEAN Ministerial Meeting”, Kuala Lumpur, 19-20 July 1991 <<http://www.aseansec.org/956.htm>> Accessed on 13 February 2007.

(19) “Singapore Declaration of 1992”, Singapore, 28 January 1992 <<http://www.aseansec.org/5120.htm>> Accessed on 13 February 2007.

(20) Leifer, *op. cit.*, pp. 22-23.

(21) 山影進『ASEANパワー——アジア太平洋の中核へ』東京大学出版会、1997年、181ページ。“Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone”, Bangkok, Thailand 15 December 1995 <<http://www.aseansec.org/3636.htm>> Accessed on 20 February 2007.

いるが、これらの国々は少なくとも制度面では多元的民主主義制度を採用している。これに対し、新規加盟国であるベトナムやラオスは社会主義体制、そしてミャンマーは軍政を敷いている⁽²²⁾。こうした政治体制の多様性は ASEAN 内に政治面での分断状況を生み出し、安全保障分野の協力を阻害する要因の1つとなっている。

1997年7月、タイでバーツ通貨危機が発生したことを契機としてフィリピン、マレーシア、インドネシアといった東南アジア諸国の通貨が大幅に下落した。これにより地域経済は混乱し、各国の経済成長率は著しく低下した。経済の落ち込みは国家予算にも波及し、その結果国防予算は大幅に削減されるなど、経済の混乱は国防の分野にまで及んだ。このアジア経済危機をきっかけとしてインドネシアではスハルト独裁体制が瓦解した。これは長年 ASEAN の盟主として君臨してきたインドネシアがその役割を喪失することを意味し、求心力を失った ASEAN は対外的発言力を低下させた。さらには経済の破綻に際し ASEAN は機構としての統一行動をとることができず、その機能不全を批判されるようになった⁽²³⁾。

これらの変化に加えて、2001年9月に米国で発生した同時多発テロを契機とし、テロ問題が世界の安全保障の焦点として浮上した。同時多発テロ発生後にアルカイダを中心とする国際テロネットワークの存在が注目されるようになり、東南アジアにおいては JI や ASG などアルカイダと関連のあるイスラム過激派組織の活動が注目されるようになった。実際、2002年から2005年まで4年連続でインドネシアでは大規模なテロが発生し、いずれも JI の関与が疑われている。タイの南部では、2004年1月から爆弾テロが相次いでおり、2007年1月までに2,000人以上が死亡している。タイ政府は南部の騒乱と国外の過激派組織との関係を否定しているものの、国際テロ組織や東南アジアの分離独立組織の関与が取り沙汰されている⁽²⁴⁾。ASEAN が主体となった広域安全保障協力の象徴である ARF については、会合を毎年開催することが定例化し、1996年以降は国防当局者の参加が実現するなど、制度面での成果は見られた。ただ当初想定された予防外交への移行は遅々として進んでいないなど、その限界も指摘されるに至っている⁽²⁵⁾。

こうした内外の戦略環境の変化が、ASC 構想誕生のきっかけとなった。ASC の提案国はインドネシアであるが、同構想を策定した中心人物の一人が、ジャカルタにある独立系シンクタンク戦略国際問題研究所 (Centre for Strategic and International Studies, CSIS)⁽²⁶⁾ の

(22) 山影進「転換期の ASEAN —— 拡大、深化、新たな課題」山影進編『転換期の ASEAN —— 新たな課題への挑戦』日本国際問題研究所、2001年、10～11ページ。

(23) 黒柳『ASEAN35年の軌跡』138ページ。

(24) 『読売新聞』2007年2月17日。

(25) 佐藤考一『ASEAN レジーム—— ASEAN における会議外交の展開と課題』勁草書房、2003年、155～160ページ。

(26) CSIS については <http://www.csis.or.id/default.asp> を参照のこと。

現副所長リザル・スクマ (Rizal Sukma) である。2003 年 6 月 3 日にニューヨークのインドネシア国連代表部が主催した「ASEAN の協力——現在の国際情勢における課題と展望」と題された研究会でスクマが発表したペーパー「ASEAN の将来——安全保障共同体に向けて」⁽²⁷⁾において、ASC を提案するに至った問題意識とその構想の内容が明らかにされている。

まず問題の背景としてスクマは、冷戦の終結後、特に 1997 年のアジア通貨危機後、域内・域外関係のいずれの観点からも ASEAN の役割が低下しているという議論の存在をあげている。それは、ASEAN の加盟国が 10 カ国に拡大し、タイやフィリピンといった原加盟国が政治・経済の両面で大きく変化し、さらには ASEAN で中心的役割を果たしてきたインドネシアでスハルト体制の崩壊という政治変動が起きたことによって ASEAN が 80 年代から 90 年代初めにかけて享受してきた外交面の優位性が失われたという問題意識である。そして 2001 年 9 月の米国における同時多発テロ以来世界がテロの脅威の時代に突入する中、ASEAN は今一度一機構としてその存在意義を証明するための大いなる試練にさらされるとの認識を示している⁽²⁸⁾。

こうしたスクマの議論からも明らかなように、ASC の提唱は、通貨危機後の ASEAN の地位低下とテロの脅威の増大という背景認識に基づいていた。また ASC の提唱は、2003 年 7 月から 1 年間 ASEAN 議長国となるインドネシアが ASEAN の盟主として復権するねらいもあった。さらに ASEAN の経済統合に向けて議論が進展するなか、経済とバランスをとる形で政治・安全保障の協力体制を構築する必要があるとの問題意識も存在した⁽²⁹⁾。

このようにインドネシアの戦略系シンクタンクのメンバーが ASC 構想に関わったことは、学術的営為が政策の実践の場に生かされるという意味でトラック 2 の経験が生きていた。ASEAN と安全保障共同体の関係について、ASEAN 研究の視点からいくつかの議論がある。概して、それらはドイチェ (Karl Deutsch) の安全保障共同体に関する理論的考察を出発点として、ASEAN の事例がその理論枠組に該当するか、該当しない場合にはいかなる理論面での追加考察が必要かといった点につき議論が蓄積された⁽³⁰⁾。そうした研究史を基礎として、エマーソン (Donald K. Emmerson) は安全保障共同体としての ASEAN の現段階について有用な分析枠組を提供している。それは、ASEAN の現状は安全保障共同体の原

(27) Rizal Sukma, "The Future of ASEAN: Towards a Security Community" (Paper presented at a seminar on "ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation", New York, 3 June 2003).

(28) Ibid.

(29) *Xinhua News Agency*, 22 July 2003.

(30) 例えば Amitav Acharya, "Association of Southeast Asian Nations: 'Security Community' or 'Defence Community'?", *Pacific Affairs*, Vol. 64, No. 2 (Summer 1991), pp. 159-178, N. Ganesan, "Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia", *Asian Affairs*, Vol. 21, No. 4 (Winter 1995), pp. 210-226, Shaun Narine, "ASEAN and the Management of Regional Security", *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 2 (Summer 1998), pp. 195-214 など。

初的性質を持っているのか、そしてそうした安全保障共同体を志向することは有益な政策目標となるのか、というものである⁽³¹⁾。こうした研究の蓄積は、ASC 構想の「包括的安全保障」の概念に反映されている。

3 ASC に関する議論の展開——安全保障構想の温故知新？

(1) 第2バリ宣言（2003年）——ASCの形成につき合意

ASEAN 安全保障共同体のイメージは、1997年のクアラルンプール・サミットで採択された「ASEANビジョン2020」にある「平和で安定したASEAN」という概念に胚胎していた。それは、正義と法の支配の尊重、そして各国・地域の強靱性の強化を通じて加盟各国の国内は安定し、紛争の原因が除去されている状況である⁽³²⁾。この基本的イメージを受け継ぎ、ASCに関する議論は2003年から始まった。提案国インドネシアは、ASCを軍事協約や軍事協力協定とは異なる安全保障の協力枠組であることを当初から明言していた。インドネシアのハッサン・ウィラユダ (Hassan Wirajuda) 外相は2003年5月26日付の発言で、ASCは政治・平和などを含むより広い意味において理解されるべきであると述べた。またハッサン外相は、ASCは政治協力を実施する地域機構の設立に失敗し、第3国の介入を招くといったイラクで生じたような状況を避けることを目的としていると言明し、ASC構想の問題意識は当時のイラクの戦後復興をめぐる混迷と結びつけられていた。そして外相は、政治と安全保障の分野でいかなる協力が可能か検討する必要性を強調すると同時に、ASEANの安全保障問題の中で特に重要なものとして海上の安全保障を例示した⁽³³⁾。

ASCの議論はまず高級事務レベル会議 (Senior Officials Meeting, SOM) にて始まり、2003年6月16～17日にプノンペンで開催された第36回ASEAN外相会議 (ASEAN Ministerial Meeting, AMM) の場で、インドネシアがASC構想を非公式に提案した。この提案の中には対テロセンター、平和維持活動の訓練、非伝統的脅威に関する協力センター、そしてASEAN警察・国防相会合の定期的開催が含まれていた。ASC構想は一部の国に冷戦期の軍事同盟である東南アジア条約機構 (Southeast Asia Treaty Organization, SEATO) を想起させたのに対し、インドネシアは内政不干涉、各国主権の尊重、合意に基づく政策決定、そして武力の行使または威嚇の放棄といったASEANの基本原則を引き続き尊重することを確認すると同時に、ASCが軍事同盟ではないことを重ねて強調した。フィリピンやマレーシ

(31) Donald K. Emmerson, "Security, Community, and Democracy in Southeast Asia: Analyzing ASEAN", *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 2, p. 169.

(32) "ASEAN Vision 2020" <<http://www.aseansec.org/5228.htm>> Accessed on 26 February 2007.

(33) *BBC Monitoring Asia Pacific*, 27 May 2003.

アといった他の出席国はインドネシアの提案を注意深く受け入れ、構想を検討するための時間が必要であるとの認識を示した⁽³⁴⁾。

AMM での討議を受け、2003 年 10 月 7 日から 8 日にかけてバリ島で行われた第 9 回 ASEAN 首脳会議において、インドネシアは ASC 構想を正式に提案した。協議の結果参加各国は同構想に関し、12 の基本枠組について合意に至った⁽³⁵⁾。この合意に基づき、同首脳会議は第 2ASEAN 協和宣言 (第 2 バリ宣言) を採択した。これは 1976 年の第 1 回 ASEAN 首脳会議が採択した ASEAN 協和宣言 (バリ宣言) に代わる機構の基本文書であり、また 2020 年までに ASEAN 共同体 (ASEAN Community) を形成することを宣言した点で、ASEAN の歴史において記念碑的な意味を持つ。共同体形成の背景として同宣言前文は、加盟国と人々の福利のために活動的で強靱な、そして一貫性のある地域連合としての ASEAN をさらに確固たるものにし、加盟国間の協力のためにより一貫して明確な道筋をつけるために機構のガイドラインを強化する必要があるとの認識を示している。ASEAN 共同体は 3 つの柱からなり、ASC のほかに経済協力を担う ASEAN 経済共同体 (ASEAN Economic Community, AEC) と社会・文化面の協力を進める ASEAN 社会文化共同体 (ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC) がある⁽³⁶⁾。

第 2 バリ宣言はその前文で、バンコク宣言、ZOPFAN 宣言、TAC、バリ宣言、そして SEA-NWFZ にある諸原則の継承を確認し、特に TAC を加盟諸国の政府と人々の関係を律する行動規範とすることを言明している。そして前文に引き続き同宣言は、ASEAN の安全保障に関するいくつかの基本認識を示している。まず ASEAN 加盟国に共通の関心事項として環境汚染、海上の安全保障に関する協力、加盟国間の防衛協力の強化があげられている。そしてこれらの関心事項につき情報を共有する意思と政治的な問題を討議する習慣を醸成し、長期にわたる係争を平和的手段で解決する必要性を訴えている。さらに ARF は依然としてアジア太平洋地域の政治・安全保障協力を強化する主要な討議の場であるという認識に基づき、ARF における協力の段階をさらに発展させる役割を ASEAN が積極的に果たす決意を示している⁽³⁷⁾。

こうした前提に基づき、第 2 バリ宣言は ASC の基本枠組を次のように設定している。まず、ASC の目的は公正、民主的かつ調和的な環境における域内・域外諸国との平和共存を保障するものである。そして ASC 加盟国は域内紛争の解決にあたっては平和的な手段のみを用

(34) *BBC Monitoring Asia Pacific*, 27 May 2003, *Jakarta Post*, 16-18 June 2003, *Straits Times*, 21 July 2003.

(35) *Jakarta Post*, 8 October 2003.

(36) "Declaration of ASEAN Concord II" (Bali Concord II) <<http://www.aseansec.org/15159.htm>> Accessed on 12 January 2007.

(37) *Ibid.*

いる。さらに ASC は防衛協定、軍事同盟や統一的な対外政策ではなく、広範な政治、経済、社会・文化面を包含する包括的安全保障を追求する。最終目標としては規範構築、紛争予防、紛争解決手段、そして紛争後の平和構築のための手法を確立する。また ASC の基本枠組も、前文と同様に海上の安全保障と ARF の重要性に言及している⁽³⁸⁾。

第2バリ宣言の文面からも明らかなように、ASC 構想は設立以来 ASEAN が培ってきた安全保障協力の集大成となっている。宣言中には ASEAN が過去に締結した諸条約・宣言名が列挙され、その前文には「いかなる形の域外の干渉からも加盟各国の安定と安全を保障する」と ZOPFAN 宣言に類似した表現が用いられている。また前文、ASC の基本枠組の双方において、ASEAN の基本原則として内政不干渉と合意に基づく政策決定を再確認している。ASC 構想の背景には ASEAN を取り巻く内外の戦略環境の変化があったが、ASC はそうした変化を反映した新機軸というよりは、むしろ従来の方針の継続と構想の復活であったといえよう。それは TAC で発案され、実際には機能することのなかった高等評議会 (High Council) を紛争の平和的解決の手段として再度取り上げたことにも現れている。ただ、ここに「共同体」概念を提示したことは過小評価されるべきではなく、たとえそれが欧州連合のような凝集性を持たなかったにせよ、新たな安全保障環境の中、ASEAN が協力体制を深化させる意思を示したという点で注目に値する。

(2) ビエンチャン行動計画 (2004 年) —— 抽象的な行動計画

2004 年も引き続き、インドネシアの積極的な働きかけもあり、ASEAN の各種会合は ASC 構想について討議を重ねた。同年 1 月 8 日にバンコクで行われた「国境を越える犯罪に関する ASEAN 外相会議」(ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime, AMMTC) において、テロや麻薬取引、人身売買といった国境を越える犯罪にいかに対処するかという文脈で、ASEAN 各国は ASC 構想の具体化を検討した⁽³⁹⁾。そして同年 2 月 20 日の ASEAN 各国高官による会合の席でインドネシアは、ASC の計画草案として 70 以上の、そのほとんどが実施期限付きの提案を提示した。この提案は、民主主義の推進と人権の擁護、定期的な自由選挙への関与、情報の流通の自由化、そして開かれた、寛容で透明性のある社会の建設をうたう野心的なものであった⁽⁴⁰⁾。これらの提案のなかには、2012 年までに

(38) Ibid.

(39) *Straits Times*, 8 January 2004, "Joint Communiqué of the Fourth ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC)", Bangkok, 8 January 2004 <<http://www.aseansec.org/15649.htm>> Accessed on 28 February 2007.

(40) *Jakarta Post*, 21, 26 February 2004, Barry Wain, "ASEAN – Jakarta Jilted: Indonesia's neighbors are not very supportive of its vision of a regional security community", *Far Eastern Economic Review*, 10 June 2004.

ASEAN 平和維持軍を設立すること、そしてその準備段階として 2010 年までに ASEAN 平和維持センターを設立することを視野に入れ、共同の計画と訓練のために既存の、あるいは将来設立される ASEAN 各国の平和維持センターをネットワークで結びつけることが含まれていた。ASEAN 平和維持軍は国連と密接に連携し、域内の緊急事態に対応するのみならず、受け入れ国の同意に基づいて域外でも活動することを想定していた⁽⁴¹⁾。

インドネシアが ASC 構想の一環として ASEAN 平和維持軍の設立を提案した背景には、1999 年の東ティモールの独立をめぐる騒乱があった。事態の解決にあたって実際に部隊を派遣したのは主としてオーストラリアであったため、インドネシアには、自国を含む ASEAN は当事者として地域の問題に有効に対処できず、域外国の介入を招いたという反省がある⁽⁴²⁾。2004 年 2 月 24 日から 25 日にかけてジャカルタで開催された第 4 回国連・ASEAN 会議の席上、インドネシアのハッサン外相は、数多くの安全保障上の問題に直面する中、ASEAN 諸国は地域の平和維持軍を含む自前の紛争解決メカニズムを強化する「緊急の必要性」があると訴え、その理由を「今日の世界における紛争のほとんどは国家間ではなく国内の紛争であり、そうした紛争は当事国から地域の他の部分へと伝播する危険性がある」と説明した⁽⁴³⁾。

インドネシアの提案を他国は持ち帰って検討した。そして 2004 年 3 月 4 日にベトナムのハロン湾で行われた ASEAN 外相による非公式会合は、平和維持軍について再び議論した。しかしシンガポールは「ASEAN は安全保障機構ではなく、平和維持活動の役割を担うには不適切なフォーラムである」と否定的な見解を示し、タイも「この提案は数多くの安全保障問題の 1 つに過ぎない」と消極的な態度をとった。そしてベトナムは平和維持軍の設立は時期尚早であり、ASEAN 加盟各国は政治と軍に関してそれぞれ独自の政策を持っていると主張した⁽⁴⁴⁾。このほかミャンマー、ラオス、ブルネイといった軍政、一党独裁体制、絶対君主制の国々も反対を表明した⁽⁴⁵⁾。

テロをはじめとする非伝統的脅威や域内で生起する紛争に対処するため、ASEAN 加盟国が ASC の枠組の下で協力して対策を講じるという総論に関しては、各国の間に異論はなかった。しかし、平和維持軍の創設といった具体的かつ主権に関わる提案に対しては、インドネシアを除く加盟各国は慎重な姿勢を崩さなかった。さらに各国は、ASC 構想を打ち出すインドネシアの積極姿勢に、域外国の関与を排除してインドネシアが再び ASEAN の

(41) Barry Wain, "Regional Security - ASEAN Apathy: Indonesia proposes a regional peacekeeping force, but neighbors show little interest", *Far Eastern Economic Review*, 6 May 2004.

(42) Ibid.

(43) *Jakarta Post*, 25, 26 February 2004.

(44) *Reuters News*, 4 March 2004, *Jakarta Post*, 8 March 2004.

(45) Barry Wain, "ASEAN - Jakarta Jilted".

盟主たらんとする野心を見出し、警戒感を強めたという側面もある⁽⁴⁶⁾。また手続き面では、インドネシアは加盟各国それぞれに対する事前交渉を十分に行わなかったため、これらの国々を説得することができなかったという指摘もある⁽⁴⁷⁾。

2004年6月29日から30日にかけて行われた第37回 AMM において、ASEAN 加盟各国の外相は、ASC 構想実現までの道筋を示す行動計画案について議論した。各国における人権委員会の設立、ASEAN 平和維持軍の創設をはじめとするあらゆるインドネシアの提案に対し、ベトナムら後発加盟国は強く反対した。結局、合意内容は実施期限を設定しない原則論の提示にとどまった⁽⁴⁸⁾。AMM の共同声明は ASC について、ASEAN と世界に平和をもたらし、伝統的・非伝統的な安全保障問題に対処する ASEAN の能力を向上させ、ASEAN と域外国の関係を強化し、ARF の主たる原動力としての ASEAN の役割を高めるものであるという抽象的な言及に終始し、ASC 構想の実行計画についてもインドネシアと実務者協議の努力を評価し、計画を11月の第10回首脳会議に提出すると述べるにとどまった⁽⁴⁹⁾。

このように、インドネシア以外の ASEAN 加盟国は ASC の具体的な制度化に消極姿勢をとっていた。しかし、各国は ASC 構想の具体化の可能性を全く否定したわけではない。事実、2004年3月に ASEAN 平和維持軍の創設に関して話し合った非公式外相会合の後、シンガポールのジャヤクマール外相（当時、Shunmugam Jayakumar）は、将来のいずれかの時点で平和維持軍設立の問題が視野に入ってくる可能性はある、と述べた⁽⁵⁰⁾。ただ現在のところ、ここまで踏み込んだ提言は時期尚早のようである。

2004年11月29日、ラオスの首都ビエンチャンで第10回 ASEAN 首脳会議が開催された。同会議の議長声明は、東南アジアがテロや鳥インフルエンザの脅威という新たな状況に直面するなか、ASEAN ビジョンと第2パリ宣言に掲げられた目標を実現するためにビエンチャン行動計画（Vientiane Action Programme, VAP）を採択することを宣言した⁽⁵¹⁾。同行動計画の ASC に関する項目は冒頭で、包括的安全保障の原則に則り、政治・社会的安定、経済の繁栄、均衡的な発展を ASEAN 共同体にとっての強力な基盤とみなしている。そして政治的発展、規範の形成と共有、紛争予防、紛争解決、紛争後の平和再構築を ASC の5つの戦略目標として掲げ、これらの目標は2010年までに達成可能と見積もられている⁽⁵²⁾。

(46) Ibid.

(47) 筆者の ASEAN 事務局関係者へのインタビュー、2007年7月17日。

(48) John McBeth, "ASEAN Insecurity", *Far Eastern Economic Review*, 15 July 2004.

(49) "Joint Communiqué of the 37th ASEAN Ministerial Meeting", Jakarta, 29-30 June, 2004 <<http://www.aseansec.org/16192.htm>> Accessed on 23 February 2007.

(50) *Reuters News*, 4 March 2004.

(51) "Chairman's Statement of the 10th ASEAN Summit", Vientiane, 29 November 2004 <<http://www.aseansec.org/16631.htm>> Accessed on 14 February 2007.

(52) "Vientiane Action Programme". <<http://www.aseansec.org/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf>> Accessed on 14 February 2007.

次にこれらの戦略目標の詳細を検討する。まず政治的發展であるが、加盟国は域内紛争を平和的に解決し、地理的位置、共通の展望と共有された価値観によって域内の安全保障が規定されるという認識を共有する政治環境を醸成する。そのため主にトラック 2 の活動を通して加盟各国の政治システム、文化、歴史を理解し、尊重する。また加盟国間の情報の流通を促進する機構の枠組や法的枠組の整備について相互に協力する。規範の形成と共有は、ASEAN の連帯、一貫性、調和を強化する手段として、民主的で寛容、そして開かれた共同体における模範的な行動に資する。そのために ASEAN 憲章の制定、域外国の TAC 加入、「南シナ海における関係国の行動宣言」の履行保証、ZOPFAN と SEANWFZ の遵守、そして相互法支援、テロ対策、犯罪者引き渡しに関する協定の締結を目標とする⁽⁵³⁾。

後半の 3 つの目標は紛争の解決に関するものである。まず紛争予防の手段として、信頼醸成、国防白書の発刊等を通じた各国防衛政策の透明性の向上、早期警戒システムの構築、ARF の強化、ASEAN 事務局による武器登録などが挙げられている。紛争の解決としては既存の平和維持センターの活用、平和的解決の遵守と共同行動、そして平和再構築では人材育成、人道支援センターの設立、教育交流、平和愛好の精神の涵養を列挙している⁽⁵⁴⁾。

このように、ASC 設立に向けた行動計画の内容は、早期警戒システムの構築や武器登録など目新しい項目が散見されるものの、多くは従来の協力枠組を踏襲している上、概して抽象的である。ゆえに域内の紛争解決に資する実効的な枠組を形成するためには、今後より具体的な政策を打ち出すことが求められる。ただ、文書で域内の安全保障問題を解決するための方向性を示したことは当座の成果といえよう。

(3) ASEAN 憲章の制定と国防相会合 (2005 ~ 2006 年) —— 内政不干渉の再検討

前述の通り、ASEAN は設立のための条約を持たない緩やかな地域協力機構である。だが設立から 40 年目を迎える 2006 年に、ASEAN 共同体の設立へ向けて、法的性格を持つ憲章の制定へと動き出した。2005 年 12 月にクアラルンプールで開催された ASEAN 首脳会議において加盟各国は、ASEAN 憲章の制定について合意した。それは共同体の実現に際して様々な課題を解決するために必要な機構的枠組であり、ASEAN 共同体の形成とその発展を助ける確固たる基盤として機能するとの認識に基づく。同憲章は ASEAN のあらゆる規範、規則、価値を成文化するものであり、今まで ASEAN が締結した協定は引き続き適用され、法的性格を有する場合もある。そして 1967 年のバンコク宣言、76 年の東南アジア友好協力条約、95 年の東南アジア非核地帯条約、97 年の ASEAN ビジョン 2020、そして 2003 年の第 2 パ

(53) Ibid.

(54) Ibid.

り宣言といった ASEAN の代表的な協定にうたわれた原則、目標、理想を再確認する。さらに憲章は ASEAN の法人格としての性格をより明確に定める目的を持つ⁽⁵⁵⁾。

クアラ Lumpur・サミットにおいて ASEAN は、憲章制定のための「賢人会議」(Eminent Persons Group, EPG) を開催することを決定した。これは ASEAN 共同体の原則、価値、目的を考慮し、共同体の設立にとって適切な憲章の方向性と性格について実際的な提言を行うことをその目的としている。会議の議題としては機構への加盟資格、協力・統合分野、加盟国間の格差の是正、事務局の役割、機構の法的性格、効果的な紛争解決の機能、そして対外関係などがある。会議は 10 人のメンバーからなり、各加盟国から 1 名ずつ選任された⁽⁵⁶⁾。

憲章の制定にあたって、ASC の議論との関連で興味深い点は、内政不干渉原則の見直しである。賢人会議は 2006 年 4 月 17 日から 20 日にかけて憲章草案の具体的な検討を行った。そこでは、ASEAN が続けてきた合意に基づく政策決定方法の見直し、そして ASEAN の長年の基本原則の 1 つである内政不干渉原則を転換するかどうかについて話し合われた⁽⁵⁷⁾。賢人会議の議長であるマレーシアのムサ・ヒタム (Musa Hitam) 元副首相によれば、加盟国が憲章に反した場合、何らかの制裁措置を下す条項を設けることも検討されたという⁽⁵⁸⁾。賢人会議はこれらの内容を盛り込んだ指針を 12 月の ASEAN 首脳会議に提出した。首脳会議での了承を経た後、ASEAN は憲章の起草作業に入った。

2003 年の第 2 バリ宣言は内政不干渉と合意に基づく政策決定の原則を維持していたにもかかわらず、憲章の制定にあたってこれらの原則の見直し案が浮上した。こうした議論の背景にはミャンマー問題がある。軍事政権の下で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。こうした事態に鑑み、ASEAN で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ている⁽⁵⁹⁾。これは ASC の具体化の文脈では、加盟国の国内問題を ASC という集团的枠組で解決することを意味する。ASC の当初の議論では、内政不干渉といった長年の基本原則の変更は注意深く回避されてきた。しかし ASEAN 憲章策定の段階にいたって、地域連合としてより実効的な政策を実行するためには、同原則の再検討は不可避であった。

ASC の議論が内包していた内政不干渉の問題が憲章制定の過程で再度浮上する中、ASC

(55) “Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter”, Kuala Lumpur, 12 December 2005 <<http://www.aseansec.org/18030.htm>> Accessed on 23 February 2007.

(56) “Terms of Reference of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter” <<http://www.aseansec.org/18060.htm>> Accessed on 23 February 2007.

(57) *Straits Times*, 18, 19 April 2006.

(58) 『読売新聞』2006 年 4 月 19 日。

(59) 鈴木早苗「ASEAN 憲章 (ASEAN Charter) 策定にむけた取り組み——賢人会議 (EPG) による提言書を中心に」『アジア経済』第 48 巻第 6 号 (2007 年 6 月)、73、77 ページ。

形成へ向けた動きの中で 2006 年の成果といえるのが、ASEAN 国防相会合 (ADMM) の開催である。2004 年 11 月の第 10 回 ASEAN 首脳会議で採択された「ビエンチャン行動計画」は ASC の設立に関する「ASC 行動計画」含んでいる。紛争の防止を目的とした信頼醸成措置を強化する観点から、同行動計画は ASEAN 国防相会合を毎年開催することに向けて取り組むという目標を設定していた⁽⁶⁰⁾。

ASEAN の国防関係者は従来、1996 年に設立された安全保障協力に関する特別諮問委員会としての ASEAN 特別高級幹部会合 (SOM) を毎年開催していた。SOM は外交・安全保障分野の高級幹部間の合同会議として機能していた。そして 2004 年 5 月の SOM は ASEAN 事務局に対し、ADMM 設立に関するコンセプト・ペーパーの作成を指示した。事務局が作成したペーパーによると、ADMM は ARF など従来の安全保障対話・協力枠組を補完するものであり、その目的としては国防と安全保障の分野における対話と協力を通じて地域の平和と安定を促進すること、ASEAN 内と ASEAN と対話国間の国防・安全保障分野における、現存の国防・軍事関係者の対話と協力を指針を示すこと、国防・安全保障面での課題のより深い理解と透明性・公開性の向上を通じて信頼醸成を促進すること、そして第 2 バリ宣言に規定された ASC の設立に貢献し、ASC に関する VAC の実行を促進すること、があげられている。そして ADMM の活動内容として地域・国際的安全保障と国防の問題に関する意見交換、防衛・安全保障政策に関する任意のブリーフィング、ASEAN の活動外の関連した活動に関する議論、域外パートナーとの交流に関する議論、そして ASEAN 防衛協力の見直し、が列挙されている。また ADMM は東南アジア友好協力条約に規定された基本原則を指針とし、ASEAN における最高の閣僚レベルの防衛・安全保障の対話・協力機構となり、直接 ASEAN 各国首脳に報告を行う。さらに ADMM は ASEAN 国防高級幹部会合によって補佐され、ASEAN 外相会合と SOM とも密接に連携する⁽⁶¹⁾。

2006 年 5 月 9 日、第 1 回 ADMM がクアラルンプールで開催された。会合にはミャンマーを除く 9 カ国の国防相が出席した。会合では海上の安全保障、テロ、朝鮮半島情勢、そして ARF の今後について意見交換が行われた。また出席者たちは麻薬・人身売買といった国境を越える犯罪や鳥インフルエンザの拡大に対する対策を含む自然災害対策についても検討した⁽⁶²⁾。さらに各国の国防相は、2020 年までに ASC を形成することを確認した⁽⁶³⁾。会議後、共同プレスリリースが出された。プレスリリースは、上記各議題につき ASEAN 各国の国

(60) “ASEAN Security Community Plan of Action” <<http://www.aseansec.org/16826.htm>> <<http://www.aseansec.org/16829.htm>> Accessed on 23 February 2007.

(61) “Concept Paper for the Establishment of an ASEAN Defence Ministers’ Meeting” <<http://www.aseansec.org/18511.htm>> Accessed on 23 February 2007.

(62) *BBC Monitoring Asia Pacific*, 9 May 2006.

(63) *Straits Times*, 10 May 2006.

防相が議論したこと、そして ASC の設立について合意したことを明らかにした。また各国国防相は、コンセプト・ペーパーに示された ADMM の目的のほかに、ADMM は開かれた、柔軟で域外にも目を向けた会合であるべきで、ASEAN の友好国や対話国を積極的に関与させていくことを確認した⁽⁶⁴⁾。ただプレスリリースは ASEAN 平和維持軍の設立については言及していない。これは「ASEAN の軍」の設立について現時点で加盟各国が合意に至っていないことを示している⁽⁶⁵⁾。

ADMM の目的の 1 つは ARF を補完することである。こうした目的が設定された背景には、ASEAN が結束して ARF を実効性ある会議の場に再生する意図がある。ASEAN 関連の一連の外相会議の最終日である 2006 年 7 月 28 日に第 13 回 ARF が開催された。会議前の 7 月 5 日、北朝鮮による弾道ミサイル発射事案が発生し、議題の中心は朝鮮半島問題となった。朝鮮半島問題に関する 6 者会合の参加国がすべて ARF に加盟していたことから、ARF の場で 6 者会合の参加国は協議する場を設定することを模索した。しかし北朝鮮は協議を拒否し、朝鮮半島問題に関する協議は北朝鮮を除く 5 カ国と ARF 議長国のマレーシアなど 5 カ国の計 10 カ国によって行われた。また ARF 議長声明は北朝鮮のミサイル発射に懸念を表明した⁽⁶⁶⁾。その後北朝鮮は態度を硬化させ、ARF からの脱退すら示唆した。ARF は東アジア最大の懸案事項の 1 つである朝鮮半島問題の解決に向けた協議の場を提供することができたが、そこで問題の解決へ向けた具体的な進展はみられなかった。ASC 形成の動きと ARF の復権は、現在のところ有機的に連携するには至っていない。

結論—— 2007 年の動きと今後の展望

2007 年 1 月 13 日にフィリピンのセブ島で第 12 回 ASEAN 首脳会合が行われた。会合における議論を経て、議長声明が出された。声明は、ASC を含む ASEAN 共同体を当初の予定より 5 年前倒しにして 2015 年までに形成することを明らかにした⁽⁶⁷⁾。共同体の形成につき 5 年計画を前倒しにしたことは、背景に相反する 2 つの認識があるものと思われる。1 つは、ASC 形成に向けた環境が整備されてきたとの認識である。それは設立以来の政治協力の実績からなる ASEAN の協力体制に対する確信である。もう 1 つは、なるべく迅速に

(64) “Joint Press Release of the Inaugural ASEAN Defence Ministers’ Meeting”, Kuala Lumpur, 9 May 2006 <<http://www.aseansec.org/18412.htm>> Accessed on 23 February 2007.

(65) *BBC Monitoring Asia Pacific*, 8 May 2006.

(66) “Chairman’s Statement of the Thirteenth ASEAN Regional Forum”, Kuala Lumpur, 28 July 2006 <<http://www.aseansec.org/18599.htm>> Accessed on 23 February 2007.

(67) “Chairperson’s Statement of the 12th ASEAN Summit, H. E. the President Gloria Macapagal-Arroyo, ‘One Caring and Sharing Community’”, Cebu, Philippines, 13 January 2007” <<http://www.aseansec.org/19280.htm>> Accessed on 17 January 2007.

ASEAN 共同体を形成せねばならないという危機意識である。テロの脅威をはじめとする戦略環境の変化への適応、そしてミャンマー問題にみられる域内の政治問題の解決といった課題がその背景にある。

ASC 構想は、冷戦終結後、特に ASEAN の拡大、アジア経済危機、そしてテロの脅威の増大によってもたらされた東南アジアの戦略環境の変化に対応する ASEAN の方策であった。その一方で構想の内容自体は、紛争の平和的解決を念頭に、ZOPFAN、TAC、ARF、SEA-NWFZ といった ASEAN が今まで創出してきた非軍事的安全保障協力の枠組を活用し、ASEAN という協力機構に再度実際上の効果を持たせる試みである。それは信頼醸成の観点からは、ASEAN が実際に機能し、実績を積み重ねてきたという確信に裏付けられている。2007 年の時点で、ASC は 2015 年に形成される予定となっている。そのため ASC が成立することによっていかなる安全保障上の効果が現れるのか、未だ明らかではない。加えて、現在のところ行動計画等に規定された ASC の中身は、ADMM の開催を除けば非常に抽象的なものでしかない。また ASEAN は、それ自体の安全保障においても、常に域外大国の関与を考慮せざるを得ず、またそれを必要としている。そのため安全保障面で ASEAN 自体が自律的に完結することは難しいかもしれない。

しかし、ここには ASEAN という緩やかな連合体であった協力枠組が政治・安全保障上の問題につき共同で対処するうえで、従来の制約を超えたより高次の段階へと飛躍する契機を秘めている。共同体へ向けた積極的な取り組みのなかで、一般的な軍事同盟を形成することによってもたらされるような即時の実効的・物理的な効果ではなくとも、ASEAN 独自の漸進的な効果を期待することができよう。現在のところ、ASEAN 設立当時のような域内国間の紛争は生起していないものの、例えばミャンマー問題の深刻化は域内の紛争へと発展する可能性をはらんでいる。ここで実態としての ASC が形成されるか否かを注視しなければならない。

また「共同体」の名の下、実効性のある安全保障協力を行うためには、長年不問に付されてきた主権の問題に立ち入る必要性が生じる可能性がある。その問題を避けては、ASEAN は従来通り会合と総論の議論を繰り返す活動に終始することになるかもしれない。その意味で、冷戦終結以来断続的に行われている内政不干涉原則の見直しの議論を合わせて注視する必要がある⁽⁶⁸⁾。ただ、憲章草案の議論においても、今後ベトナムやミャンマーといった新興加盟国が制裁条項の削除を求めて巻き返しにかかるという観測もある⁽⁶⁹⁾。2007 年 7 月に行われた ASEAN 外相会合でも憲章の内政不干涉の見直し、制裁条項、意思

(68) 山影進「ASEAN の基本理念の動揺——内政不干涉原則をめぐる対立と協力」山影進編『転換期の ASEAN ——新たな課題への挑戦』日本国際問題研究所、2001 年、115～142 ページ。

(69) 「ASEAN 憲章『制裁』で対立も」『世界週報』2007 年 2 月 20 日、58 ページ。

決定法の再検討といった論点では合意に至らず、結論は年末の首脳会議に持ち越されることになった⁽⁷⁰⁾。憲章の中で実効的な政策決定のメカニズムと制裁措置が確立するか、そして「ASEAN の軍」についてその実現へ向けた議論が進展するか、といった問題が今後の注目点となるであろう。

(しょうじともたか 研究部第3研究室)

(70) 『毎日新聞』2007年7月30日。