

ASEANの「中心性」 ——域内・域外関係の視点から——

庄司 智孝

序論——ASEANの戦略的重要性

本稿は、東南アジア諸国連合（ASEAN）の「中心性」（centrality）に関し、東南アジアの域内・域外関係のダイナミクスを軸に論じることをその目的とする。ASEANの中心性とは基本的に、アジア太平洋地域における各種の多国間協力枠組みにおいて、ASEANが中心的役割を果たすことを意味する。同概念は、2007年のASEAN首脳会議の議長声明、そして同年制定された「ASEANの憲法」たる「ASEAN憲章」（ASEAN Charter）において言及され、その後2010年にハノイで開催されたASEAN首脳会議の議長声明でより詳細に取り上げられた。以後、多国間枠組みにおける中心性の維持がASEANの主要課題の1つとなっているほか、中心性に関する議論がASEAN内外で活発に行われている。同概念はこのように、1967年に設立されたASEANの行動原則・目標としては比較的新しいものであるが、一方でASEANの伝統的な行動様式である「ASEAN方式」（ASEAN Way）と密接な関連性を持つ。

戦後、東南アジア諸国とその集合体であるASEANは日本の重要なパートナーであり続けた。そして安倍首相が2012年12月の政権発足後最初の外遊先にASEAN諸国（ベトナム、タイ、インドネシア）を選択し、また政権発足から1年足らずでASEAN10カ国すべてを訪問したことに現れているように、日本にとってのASEANの重要性はますます高まっているように見える。そのため、まずこの序論において、日本にとってのASEANの戦略的重要性を確認する。それらは大きく、地理的要因、政治経済面、そしてパワーバランスの変化の観点に基づく東アジアの戦略環境の変化、の3つに分類される。

日本にとってのASEANの戦略的重要性は、第1にその地理的特性に起因する。南西諸島の南端海域とフィリピンの北端海域が近接していることから、東南アジアは日本の南部に隣接する地域と位置づけられる。その地理的隣接性自体がまず、同地域の日本にとっての戦略的重要性の一因となる。またシーレーンの観点から、東南アジアはマラッカ海峡や南シナ海といった太平洋とインド洋を結ぶ交通の要衝を占めており、日本の貿

易とエネルギー供給のルートとして重要な地域ともなっている¹。

政治経済面での ASEAN の重要性は、戦後の日本と東南アジアの関係をひもとくことによって明らかとなる。戦後の日本と東南アジアは、政府開発援助 (ODA)、直接投資といった経済協力を中心にその関係を発展させてきた。現在多くの日本企業が同地域に進出し、例えばタイでは部品を含む日本の自動車産業の集積が進み、一大生産基地が形成されている。近年では、ベトナムやインドネシアを中心に依然として東南アジアは日本の ODA の主要対象地域・国となっているほか、日中関係の緊張に起因するチャイナ・リスクの顕在化と中国経済の減速懸念、人件費の高騰を背景に、日本企業の東南アジアへの投資シフトが顕著である²。

政治面については、日本は 1970 年代から東南アジア諸国の集合体としての ASEAN との政治協力を重視し、77 年に日 ASEAN のパートナーシップを宣言する「福田ドクトリン」を発表したほか、78 年には ASEAN の最初の対話国となった³。現在日本は ASEAN の対話国の 1 つとして ASEAN 地域フォーラム (ARF)、ASEAN プラス 3、東アジア首脳会議 (EAS)、拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM プラス) といったすべての ASEAN 関連多国間枠組みのメンバーとなっている。2013 年 12 月には日 ASEAN 友好協力 40 周年を記念する特別首脳会議が東京で開催された⁴。また ASEAN が域内外の自由貿易地域を着実に形成しつつ、東南アジア諸国が経済発展してきたことにより、ASEAN の政治的・戦略的重要性が増大している点にも留意する必要がある。

ASEAN の戦略的重要性は、東アジアの戦略環境の複雑化によっても高まっている。特に、近年の中国の台頭と影響力の拡大により、安全保障面における ASEAN との協力強化は、当該地域におけるパワーバランスと日本の安全保障に直接的な意味を持つに至っている。また米国のアジア太平洋への「リバランス」は東南アジアへの関与の強化をその一環としており、同盟に基づく日米安保協力の観点からも、ASEAN の重要性は増大しているといえよう。

1 『平成 24 年度版 防衛白書』、58 頁。

2 『日本経済新聞』、2012 年 10 月 18 日。2013 年度の国際協力銀行 (JBIC) による海外直接投資アンケート調査結果によると、中期的な有望国に関して中国は調査開始以降初めて 1 位から 4 位に後退し、1 位インドネシア、2 位インド、3 位タイという結果になった <http://www.jbic.go.jp/ja/information/press/press-2013/1129-15775> (2014 年 8 月 21 日アクセス。以下、本稿で利用したインターネット上の資料は全てこの日にアクセスを確認した)。

3 Tomotaka Shoji, "Pursuing a Multi-dimensional Relationship: Rising China and Japan's Southeast Asia Policy," Jun Tsunekawa ed., *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*, NIDS Joint Research Series, No. 4, 2009, p. 162.

4 外務省「日 ASEAN 友好協力 40 周年」、2013 年 12 月 6 日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/j_asean/ja40/index.html。

以上のように、日本にとってのASEANの戦略的重要性を確認した上で、本論では「中心性」の概念と域内・域外関係を軸にASEANの特徴を探る。具体的には、ASEANの中心性と“ASEAN Way”の概念的関係、ASEANの域内関係と意思決定プロセスを軸にした域内のダイナミクスと中心性、米国・中国との関係を中心としたASEANの域外関係と中心性、中心性を体現する多国間協力枠組み、を順に考察する。そして結論として、日本の対ASEAN防衛協力政策に関する今後の展望を探る。

ASEANの現況を分析し、将来を展望するにあたって中心性の概念を理解することは重要な知的作業の1つである。しかし学術研究としては、正面から同概念を取り上げて考察した論考はほとんどない⁵。本研究はそうした先行研究の状況に鑑みて、学術面での意義を併せ持つものと思われる。

1 ASEANの「中心性」と“ASEAN Way”

ASEANの中心性とは「アジア太平洋地域の多国間協力枠組みにおいてASEANが中心的役割を果たすこと」を意味するが、「中心的役割を果たす」とは具体的にどのような政策を意味するのであろうか。ASEAN首脳会議の議長声明が中心性に初めて言及したのは2007年1月のセブ・サミットである。そこでは、

我々は、ASEANの中心性を保持し、我々の地域、国々、人々が直面する挑戦と機会に対し、地域的なイニシアチブと集団的な対応のための効果的な推進力としての立場を高めることを決意した⁶

と言及されている。また同年11月に調印されたASEAN憲章第1条第15項には、

開かれ、透明性があり包括的な地域構造における、域外パートナーとの協力関係での

5 近年ASEANの中心性に言及する論考や短評は数多くあるものの、同概念自体の意味内容につき考察を深めたものは、管見の限りPeter A. Petri and Michael G. Plummer, “ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship,” Policy Studies, No. 69, Honolulu: East-West Center, 2014; Benjamin Ho, “ASEAN’s Centrality in a Rising Asia,” RSIS Working Paper, No. 249, September 13, 2012 など僅かである。

6 ASEAN, “Chairperson’s Statement of the 12th ASEAN Summit ‘One Caring and Sharing Community,’” Cebu, Philippines, January 13, 2007, <http://www.asean.org/news/item/chairperson-s-statement-of-the-12th-asean-summit-he-the-president-gloria-macapagal-arroyo-one-caring-and-sharing-community>.

第1の推進力として、ASEANの中心性と積極的な役割を維持する⁷

とある。いずれも抽象的な文言であるが、セブ・サミットでは域内の課題に対処するための、憲章では域外関係を処する方法としての中心性がそれぞれ強調されているように思われる。またいずれも中心性がASEANの「推進力」と概念的に密接な関係にあることを示している。

その後、同概念が詳細に言及されたのは2010年と比較的最近の時期である。この時期は特に、2010年10月の第1回ADMMプラス開催を前に、ASEANが関連多国間協力枠組みでの中心性を維持するという課題を再確認する必要性に迫られていたものと考えられる。2010年3月にベトナムの首都ハノイで開催された第16回ASEANサミット議長声明は、中心性について次のように述べている。

我々は、新たな地域構造が形成されつつあるなかASEANの中心的な役割の重要性とそれを維持する決意を強調した。我々はASEANの統合と共同体形成を加速させることに重点を置く一方、ASEANの対外関係を強化し、地域協力枠組みにおける推進力としてのASEANの役割を確かなものにするという二正面アプローチをとることに合意した。我々は重要なパートナーと共にASEANの戦略を発展させ、重要な地域の問題やグローバルな問題に対するASEAN共通の立場やアプローチを促進する必要性を強調した。我々はいかなる新たな地域枠組みやプロセスも現存の地域メカニズムとASEANの中心性の原則に補完的であり、かつそれに基づいて形成されるべきであることに合意した⁸。

上記の説明を解釈すると、中心性の意味するところはまず、ARF、ASEANプラス3、EAS、ADMM(プラス)などの地域協力枠組みにおいてASEANの中心的役割と推進力を維持することにある。「中心的役割」とは概念的には、多国間枠組みの各レベルの会合、共同演習等でASEANがイニシアチブをとることを意味する。また「推進力」とは、ASEANの主導で、その行動基準に基づき、多国間枠組みを漸進的に存続・発展させることを指す。

7 ASEAN, "Charter of the Association of Southeast Asian Nations," Singapore, November 20, 2007, <http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

8 ASEAN, "Chairman's Statement of the 16th ASEAN Summit 'Towards the ASEAN Community: from Vision to Action,'" Ha Noi, April 9, 2010, <http://www.asean.org/news/item/chairman-s-statement-of-the-16th-asean-summit-towards-the-asean-community-from-vision-to-action>.

ASEANの中心性を維持し、多国間枠組みでイニシアチブをとるためのより具体的な仕組みとしてはまず、各種枠組みの定例会合が毎年7月頃ないしは11月頃に、一連のASEAN関連会合の一環として開催される点があげられる。例えばARF本会合（外相レベル）は7月のASEAN外相会議（AMM）時に、EASは11月のASEAN首脳会議の時期に行われる。2013年に関しては、ASEAN議長国はブルネイであり、6～7月の一連の会合として第46回AMM（6月29～30日）、第14回ASEANプラス3外相会議（6月30日）、第3回EAS外相会議（7月2日）、第20回ARF本会合（7月2日）その他関連会合が行われ、また10月には第23回ASEAN首脳会議（9日）、第16回ASEANプラス3首脳会議（10日）、第8回EAS（10日）が首都バンダル・スリ・ブガワンで開催された。このように多国間枠組みの本会合がAMMやASEAN首脳会議と同時期に開催されるため、これらの会合は自動的かつ慣習的にASEAN議長国で開かれ、かつARFやEASの議長は当該ASEAN議長国が務めることも、ASEANの中心性をシステム上担保している。ADMMプラスについては、開催時期にはばらつきがあるものの、やはり当該ASEAN議長国において議長国のイニシアチブのもと行われ、下部システムとしての各専門家会合（EWGs）の共同議長国が、ASEANメンバー1国とパートナー1国から構成されることも、同枠組みがASEANを中心に機能することに寄与している。

これらの仕組みや慣習は、会合開催の形式面においてのみ中心性を発揮するのではなく、ASEANが多国間会合の議題設定や共同声明の文言調整に主導権を発揮するという、実質的な中心性を保持することにもつながっている。それは首脳会議や外相会議といった政治レベルより下の、実務者間の調整業務にも関連する。ASEAN憲章第42条は、対話国調整制度（Dialogue Coordinator）に関する規定となっており、同条第1項は「加盟国は調整国として、当該対話パートナー国との関係においてASEANの利益を調整・増進することに全面的な責を交代で負う」としている⁹。この制度は、3年毎にローテーションでASEAN各国が特定の対話国について一対一の調整担当国となり、当該対話国はASEANに関連する連絡調整を、この調整担当国を通じて行う。日本に関しては、2012年より3年間の調整担当国はカンボジアであり、例えば日ASEAN関連会合について、日本政府はカンボジアのカウンターパートを通じ、ASEAN全体との調整を行う¹⁰。対話国調整制度はこのように、対話国とASEAN間の調整ラインを明確に整理して合理的な調整プロセスを形成する。それは別面では、特定の対話国がASEAN全体に対して直接

9 “Charter of the Association of Southeast Asian Nations”（注7参照）。

10 ASEAN, “ASEAN Dialogue Coordinationship,” <http://www.asean.org/asean/external-relations/asean-dialogue-coordination>. なお現在米国の調整担当国はミャンマー、中国の担当国はタイになっている。

のイニシアチブをとることが制度上容易ではないという点で、ASEAN 側の中心性とイニシアチブを担保する機能を持つといえる。

しかし、こうした制度的・慣習的な仕組みだけでは、多国間枠組みでの ASEAN の中心性が自動的かつ継続的に担保されるわけではない。米中をはじめとするアジア太平洋地域の主要国が ASEAN を中心とする多国間協力枠組みの有用性を認識し、それに実効的に参加し続けるためには、ASEAN が維持すべき必要条件が存在する。その方向性は、上記ハノイ宣言の「二正面アプローチ」にあるように、ASEAN 内部の課題と ASEAN の対外関係上の課題の 2 つに分類することができる。内的課題としては、共同体形成を軸として ASEAN 自体の地域機構としての凝集性を維持・強化することにより、多国間枠組みや域外関係における、ASEAN のアクターとしての重要性・強靱さを域外国に対し説得的に示すことを意味している。また対外面での課題として、域外国の視点に基づく ASEAN の中心性は、ASEAN を中心とする枠組みに参加することの有用性、特に域外国同士の直接の 2 国間・多国間関係に問題が生じている場合に ASEAN の多国間枠組みが有効活用できるという観点に拠る¹¹。

1967 年に発足し、50 年近い歴史を持つ ASEAN の発展と変化を振り返ると、中心性の議論は当初、経済協力の問題であった。それは、ASEAN が 2000 年代前半から中国をはじめとする主要域外国との自由貿易協定を次々と締結することにより、アジア太平洋において一大自由貿易圏が形成され、ASEAN はそのハブとして機能する、という論点であり、拡大する ASEAN の役割とその実効性が注目された¹²。その後 EAS や ADMM プラスの始動により、中心性の議論は経済協力のみならず政治・安全保障協力をまで拡大していった。

ただ、「中心性」という用語法そのものではなく、ASEAN がアジア太平洋においていかに中心的役割を果たしていくかという問題意識自体は、安全保障においても決して目新しいものではなく、その議論は 1990 年代から存在していた。その最も明示的な例は 1990 年代の ARF をめぐる議論であった。1994 年に ARF が設立されたことにより、ASEAN がアジア太平洋における多国間安全保障協力枠組みの核となった。その際 ASEAN の中心的な役割は「ASEAN が運転席 (driver's seat) に座る」ないしは「推進力 (driving force)」と表現された。

11 Chin Kin Wah, "ASEAN's Centrality in the EAS," *Southeast Asia-New Zealand Dialogue: Towards a Closer Relationship* (Singapore: ISEAS, 2007), pp. 42-44, http://www.asean.org/archive/Statement_18th_ASEAN_Summit.pdf.

12 Alice D. Ba, "Regionalism's Multiple Negotiations: ASEAN in East Asia," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, No. 3 (2009), pp. 360-362.

ARF 設立に関する ASEAN 側の動機は、冷戦後の流動的な状況において米中日ははじめとするアジア太平洋地域の主要国を、地域の安全保障に等しく関与させる手段としての多国間枠組みを必要とし、一方域外主要国にとっては、全ての域外国にとって ASEAN が対話の相手となる、という意味で、仲介者としての役割に有用性を見出したことによる。ここで留意すべきは、ARF 設立にあたり確認された ASEAN の中心性は、主要国が自らでは協力枠組みを形成することができないという事実由来のものであり、ASEAN 自体の求心力というよりはそのいわば偶発的な有用性に起因している点である¹³。その意味で、ASEAN はその中心性を保つために独自の努力を必要としており、それは上記の会議開催のシステムであると同時に、全ての域外国と等しく安定的な関係を築き、有用な対話の相手であり続けることである。

ARF 設立に際し、ASEAN の中心性を保つため、当時 ASEAN が有効と考えた行動様式が、「ASEAN 方式」(“ASEAN Way”)であった。ASEAN Way とは、1967 年の設立以来 ASEAN が実践してきた機構の運営方法とその哲学であり、それは内政不干渉、コンセンサスによる意思決定、決定事項の加盟国による自発的实践、からなる。その意味では、ASEAN が自らの中心性を重視する姿勢は、冷戦期の ASEAN 設立時以来の根本思想ともいえるだろう¹⁴。この手法が、加盟国の自発的意志に基づく漸進的な安全保障協力の発展を志向した点で、ARF の運営方法に反映されたといえる¹⁵。

こうした ASEAN の中心性は現在、さまざまな課題に直面している。それらはまさしく、ASEAN の「二正面アプローチ」における内的課題と対外関係上の問題それぞれに起因しており、かつ両者の問題性は相互に深く関連している。次節以降は、中心性に関わる内的課題と対外関係上の課題それぞれを検討する。

2 ASEAN 域内関係のダイナミクスと中心性

本節では、ASEAN の中心性に影響を与える内的課題、すなわち ASEAN 加盟国間の関係、特に各国間の「差異」から生じる域内政治のダイナミクスを分析する。この場合差異とは、インドネシアという地域大国のパワーが ASEAN 域内政治に及ぼす影響、そ

13 Rizal Sukma, “The Accidental Driver: ASEAN in the ASEAN Regional Forum,” Jürgen Haacke and Noel M. Morada eds., *Cooperative Security in the Asia Pacific: The ASEAN Regional Forum* (London and New York: Routledge, 2010), pp. 112-113.

14 筆者のシンガポール外務省関係者へのインタビュー、2013年9月19日。

15 Amitav Acharya, *Constructing a Security Community: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London and New York: Routledge, 2001), pp. 172-174.

して ASEAN 原加盟国群（インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）と後発加盟国群（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）の、特に経済面での「格差」「分断」と分断の質的変容という 2 つの特徴的な事象を指す¹⁶。ここでは、インドネシアの対外政策における ASEAN の位置づけとその変化、中国の台頭と南シナ海問題の再燃による新たな ASEAN 分断の懸念が焦点となる。

(1) インドネシアの歴史的リーダーシップ

インドネシアは、その人口、面積、経済規模のどの面をとってみても、ASEAN における「大国」であり、その意味から「自然なリーダー」(natural leader)としての自己認識を持ち、また他加盟国からもそのように見なされてきた。ASEAN の発足に際し、他東南アジア諸国にとっての ASEAN 設立の理由の 1 つは、大国インドネシアを地域協力の枠組みに取り込み、その突出と一方的行動を防ぐことによって各国の対インドネシア関係を安定させることにあった¹⁷。その後スハルト (Suharto) 独裁下のインドネシアにおいては、国軍の物理力を背景にした独裁的な手法による国内政治の安定と、スハルト自身の政治家としての強力なリーダーシップにより、インドネシアは ASEAN の盟主として君臨してきた。一方、他加盟国にとっては、インドネシアの指導的立場を認めつつも、その影響力が他国へ過度に及ぶことを防止する地域機構としての意味を、ASEAN に見出していた。インドネシア自身も自らのリーダーシップと他加盟国の思惑のバランスをとり、加盟国間の平等と内政不干渉を堅持し、コンセンサスによる合意を前提とする ASEAN の意思決定において、隠然たる影響力を行使する態度をとっていた¹⁸。

しかし、ASEAN におけるインドネシアの主導的地位は、1997 年のアジア経済危機を契機として大きな転換期を迎えた。経済危機が引き起こした未曾有の社会的・政治的混乱によって 30 年間続いたスハルトの独裁体制は瓦解し、新たな政治体制確立のためにインドネシアは内向きとならざるを得なくなった。国内政治の立て直しに専念することによって ASEAN 内における同国の影響力は低下した。代わりにタイが頭角を現し、当時のミャンマーとカンボジアの加盟問題に際し、「柔軟な関与」(flexible engagement) アプ

16 ブルネイは 1984 年の独立後すぐに ASEAN に加盟した。マレー文化圏に属し、石油と天然ガスを豊富に産出する富裕なブルネイの 1 人当たりの GDP は約 42,000 ドルとシンガポールに次ぐ水準であり、ASEAN 内においても先行 5 カ国と同じグループに範疇分けすることが適当と考えられる。

17 山影進『ASEAN——システムからシンボルへ』東京大学出版会、1991 年、114 頁。

18 黒柳米司『ASEAN35 年の軌跡——ASEAN Way の効用と限界』有信堂、2003 年、138 頁。

ローチを提唱するなど、ASEANの拡大と安定に向けて主導権を発揮した¹⁹。一方、ASEAN自体に対する経済危機の影響としては、インドネシアのみならず、タイやマレーシアといった主要加盟国の経済が混乱に陥り、かつASEANは東南アジアの地域機構として経済危機に対する有効な処方箋を出すことができなかったという観点から、国際社会においてASEANの有効性(relevance)に対する疑義を生じさせる結果となった。

インドネシアはその後、大統領が国民の直接投票によって選出される民主主義国家として再生した。ASEANの盟主としての自信を取り戻し、かつテロなど非伝統的安全保障問題に有効に対処するためのASEAN内協力を推進する目的を持って、2003年に議長国を務めた折、同国は「ASEAN共同体」のヴィジョンを打ち出した。ASEAN共同体の建設において、インドネシアの主導性はASEANの一体性と中心性にとって再び枢要なものとなった²⁰。

南シナ海問題に対するインドネシアの一貫したイニシアチブにも言及すべきであろう。1990年代に同問題が先鋭化した際、インドネシアはトラック2協議を立ち上げ、中国の関与を促し、またARFの設立に際して米中の参加を取り付けることに成功した。その後2002年に「南シナ海の関係国の行動に関する宣言」が締結される交渉過程において、中ASEAN協議での主導的役割を担った。そして近年では、2012年7月にASEANが議長国カンボジアのもと南シナ海での統一見解を出すことに失敗した際、ASEAN内で意見の再集約に動いたのもインドネシアであった。

現在ASEANにおける主導的地位を回復したインドネシアに対し、他加盟国が挑戦する状況にはない。国家というよりは政治家個人の力量や強烈な個性がASEAN全体に影響力を持つ場合については、スハルトの退陣後、マレーシアのマハティール(Mahathir bin Mohamad)やタイのタクシン(Thaksin Shinawatra)の例があげられよう。ただいずれの人物も現在は現役政治家としての地位を有しておらず、その意味で影響力は限定的であり、インドネシアのASEANにおけるイニシアチブに挑戦する国家は現在のところ、政治家のリーダーシップという観点からも、現れていない。

このようにインドネシアは、1960年代のASEAN設立時から主導的役割を発揮し、1997年のアジア経済危機を契機とした影響力の低下を経て、2000年代に再度「ASEAN共同体構想」の実現に向けて指導力を発揮するようになった。ASEANの盟主として、同国

19 Anthony Smith, "Indonesia's Role in ASEAN: The End of Leadership?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 2, pp. 238-260.

20 Leonard C. Sebastian, "Indonesia's *Dynamic Equilibrium* and ASEAN Centrality," Paper presented for NIDS International Symposium on Security (November 12, 2013, Tokyo), p. 1.

は自らの対外政策における戦略的利益と地域機構としての ASEAN の中心性の維持を両立させ、ASEAN を発展・深化させることに力を傾注してきた。

しかし現在、米中間のパワーゲームが東南アジアで展開する中、ASEAN の一体性は再度揺らぎはじめ、それが機構の中心性を損ねかねない状況となっている。ASEAN の中心性の動揺に直面し、インドネシアが ASEAN の強靱性と有用性を保つためにどこまで関与し、主導性を発揮していくか自体も、不透明な状況となっている。インドネシア外相ナタレガワ (Marty Natalegawa) はインドネシアの外交政策の基本方針として「動的均衡」(dynamic equilibrium) の概念を提唱し、超大国 1 国が東南アジアを支配する状況や、2 大国が同地域でパワーゲームを展開する状況ではなく、すべての域外国が地域に積極的に関与し、互恵的な関係となる環境の構築を訴えている²¹。シンガポール・ラジャラトナム国際問題研究所のインドネシア専門家であるセバスチャン (Leonard C. Sebastian) によると、現在インドネシアの外交サークルにおいて、インドネシアは G20 やバリ民主フォーラムといった ASEAN とは別の枠組みに自国の戦略的利益の実現を求めていくべき、同国は「動的均衡」と ASEAN の中心性を一致させるべき、そして「動的均衡」と ASEAN の中心性を両立させつつも国際社会におけるインドネシア自体の存在感を拡大すべき、といった 3 つの見解が並存し、インドネシアと ASEAN の関係の今後をめぐって議論が分かれている状況である²²。

(2) ASEAN 内の分断——“CLMV” から “CLMT” か？

歴史的に見ても、ASEAN の統一性は常に困難にさらされてきた。それは加盟 10 カ国の地理的、政治経済面での多様性とそれらに起因する各国の戦略的利益の差異に由来する。1967 年の設立時にさかのぼる ASEAN 原加盟国はインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの 5 カ国であり、1984 年のブルネイ独立と ASEAN 加盟、そして 1990 年代にベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジアといった大陸部国家が次々と加盟することにより、ASEAN は地理的範疇としての東南アジア諸国を全て包摂するに至った。ここで、原加盟 5 カ国と後発加盟 4 カ国 (CLMV) の分断、特に ASEAN 自由貿易圏 (後の ASEAN 経済共同体) 形成の観点から両者の経済格差が問題となった。ただこの場合、後発国の ASEAN 加盟の目的の 1 つとして、順調な経済発展を遂げる先

21 Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, “Speech by H.E. Marty M. Natalegawa, Foreign Minister of the Republic of Indonesia at the Asia Society,” New York, September 22, 2010, <http://kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=686&l=en>.

22 Sebastian, “Indonesia’s *Dynamic Equilibrium* and ASEAN Centrality.”

行国と共に自由貿易圏を形成することによって、自らも経済的に離陸・発展することがあったという意味では、経済格差が政治問題や新旧加盟国の対立として顕在化するにはいたらなかった。

むしろ問題は、政治体制の差異にあった。原加盟5カ国が多元的民主主義を基本的には肯定する政治システムを採用していたのに対し、後発加盟国のうちベトナムとラオスは社会主義国であり、ミャンマーは軍政であった²³。このため2つのグループ間の政治システムや人権・民主主義観の違いは大きく、特にミャンマー軍事政権による民主化運動の弾圧が国際社会で大きな問題となった2000年代においては、ミャンマーの状況を問題視し、ASEANとして何らかの関与を目指す原加盟国と、内政不干渉の原則を重視する後発加盟国の間で政治的分断状況が生じた。

しかし、その後ベトナム、カンボジア、ラオスの経済発展も軌道に乗り始め、かつミャンマーにおいて2011年3月の「文民政権」の発足以降政治面での自由化が大きく進展したことにより、経済格差・政治システムの問題は以前に比して目立たなくなった。これに対し、近年では中国の東南アジアにおける影響力拡大と南シナ海問題の再燃により、新たな分断状況が生まれつつあるかに見える。カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ（CLMT）が、特に経済面で中国の影響下に入りつつあり、それに伴い政治面でも中国の影響力が拡大する傾向にあり、南シナ海で中国と緊張状態の続くベトナムとこれらの国々との分断状況が生じる可能性がある²⁴。ただ、ミャンマーは政治的自由化と同時に欧米諸国との関係改善を中心として対外関係の多角化を進める一方、タイはASEAN原加盟国の1つとしてその一体性と中心性保持のため、南シナ海問題の解決に向けた中国との仲介役を果たそうとしており、CLMTが単純に中国一辺倒になるというわけではない点は留意すべきであろう。

近年、ASEANの一体性の脆弱ぶりは以前にもまして顕在化している。もっとも顕著な例は、2012年7月のASEAN外相会議の際、南シナ海と中国との関係をめぐる問題につき、当事の議長国カンボジアと南シナ海の領有権の係争国であるフィリピン（とベトナム）の意見が対立し、調整不能により史上初めて共同声明の発表に失敗したことである²⁵。多国間枠組みにおけるASEANの中心性は、内的には、集合体（grouping）として

23 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、7～11頁。

24 Thitinan Pongsudhirak, “Thai Security Outlook in the Great Game of Mainland Southeast Asia,” Eiichi Katahara ed., *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector*, NIDS Joint Research Series No. 9 (October 2013), pp. 86-87.

25 『朝日新聞』2012年7月14日、朝刊。

の一体性を保ち、地域ないしはグローバルな問題に関して ASEAN としての統一姿勢を示すことによって担保される。その意味で、現在 ASEAN は大きな課題に直面している。ASEAN 内の意見対立はこうして、南シナ海問題をめぐって近年最も先鋭化しており、域内の意見調整がつかない事態が今後も頻繁に生じた場合、ASEAN の政治主体としての一体性に対する国際社会の信用が低下するのみならず、多国間枠組みにおける ASEAN の中心性にも疑問が呈される可能性がある。2015 年の共同体形成を目標とする中において、ASEAN は今集合体としての一体性を維持するという根本的な問題を解決する必要に迫られており、大きな試練に直面している。

(3) ASEAN の意思決定プロセス

ASEAN の意思決定の大原則は、協議とコンセンサスであり、これは加盟国の ASEAN に対する全面的なサポートと特定の加盟国の疎外状況を回避するために必要なルールであった²⁶。議長国の役割については、ASEAN 憲章第 31、32 条に規定されている通り、議長国は首脳会議その他の会議の議長を務め、その他緊急事態が発生した場合には仲裁とその他の役割を果たすことが期待されている。また目標規定として、ASEAN の中心性を維持することが求められている²⁷。このように憲章では議長国の実際上の権能は明確ではないが、時として、特に議題設定と会議運営の側面において、議長国が実質的な采配の権限を有し、これにより会議の雰囲気や支配することがある。従来、議長国制度に基づく会議の運営は、最終的に形成される合意が議長国の不利にならない点が特徴的であったが²⁸、近年では各会合における議長国の役割の増大が注目されている。例えば 2003～2004 年のインドネシア議長国時、同国は「ASEAN 共同体」の概念を提起し、以後の ASEAN のあり方に関するイニシアチブをとった。また 2010 年の議長国ベトナムは、南シナ海における緊張の高まりに際し、議長国として同問題を ASEAN 関連会合の議題として積極的に取り上げた。さらには議長国の権能のいわば否定的側面として、2012 年、議長国カンボジアは南シナ海問題に関する意見対立のとりまとめを拒否し、史上初めて ASEAN 外相会合の共同声明が出されない事態となった。ただ、議長国は議題設定にイニシアチブをとることが可能であるものの、意思決定においては各国の平等な発言権に配慮することが求められており、そこに議長国の権能の限度がある。ASEAN において

26 “An Introduction to ASEAN,” <http://cil.nus.edu.sg/an-introduction-to-asean/>.

27 “Charter of the Association of Southeast Asian Nations” (注 7 参照)。

28 鈴木早苗『合意形成モデルとしての ASEAN——国際政治における議長国制度』東京大学出版会、2014 年、167 頁。

はコンセンサス重視の原則は依然として維持されているものと思われる。

3 ASEAN の対米・対中関係と中心性

(1) 対米関係

グローバルパワーの米国に対し、ASEAN は常に地域への積極的な関与を望んできたが、米国の対 ASEAN 政策は必ずしも ASEAN を満足させるものではなかった。ベトナム戦争後に米国は東南アジアへの関与に消極的となり、その傾向は 2001 年の同時多発テロまで続いた。アジア経済危機の際に米国は、国際通貨基金 (IMF) を通じて東南アジア各国に過激ともいえる経済改革政策を迫り、結果これらの国々の嫌米感を助長することにつながった。9.11 を契機として、米国は再度地域への関与に積極的となったが、それは対テロ対策に過度に偏るものであり、インドネシアやマレーシアの国民は米国のアフガニスタン・イラク攻撃に反感を持った²⁹。オバマ (Barack Obama) 政権になり、米国は ASEAN との政治協力を含めた全面的な協力関係の構築に乗り出し、ASEAN 側もこうした米国の動きを歓迎している。ただ、2012 年に提唱されたアジア太平洋への「リバランス」については、米国の地域に対する軍事的な関与の強化と解釈され、東南アジアを舞台にした米中の軍事的緊張が高まるのではないかとの懸念もある。

(2) 対中関係

ASEAN と中国の関係は時期的に冷戦期の緊張関係、冷戦後の急速な関係深化、そして現在の複雑な関係、に大きく 3 区分される。冷戦時代は、東南アジアの共産主義反政府勢力を支援する中国の政策が、ASEAN 原加盟国 5 ヶ国を中心に域内諸国と中国の関係を悪化させた。その後、1980 年代の中国のベトナムとの確執を受けて、中国は ASEAN 諸国との協力関係の構築の方向に政策転換した。1997 年のアジア金融危機に際し、中国は人民元の切り下げを控え、経済危機に苦しむ ASEAN 諸国を支援する姿勢を示した。これが ASEAN・中国関係の転換点となり、ASEAN の重要な政治経済的パートナーとしての中国が登場した³⁰。その後中国の ASEAN に対する「微笑外交」は活発化し、自由貿易協定を中心として密接な政治・経済関係が構築された。この時期中国は、対 ASEAN

29 Diane K. Mauzy and Brian L. Job, "U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4 (2007), pp. 622-641.

30 Alice D. Ba, "China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-century Asia," *Asian Survey*, Vol. 43, No. 4 (July/August 2003), pp. 622-647.

関係を安定的なものにするため、南シナ海の領有権問題でも強硬な主張を控えた点にも留意する必要がある。この政策転換の最も印象的な出来事の一つは、2002年に中国とASEANが「南シナ海の関係国の行動に関する宣言」に調印し、南シナ海問題の平和的解決を再確認したことである。

しかし、2000年代後半から南シナ海における中国の強硬姿勢が目立つようになり、フィリピンやベトナムとの摩擦が生じている。ただ経済と貿易を中心とした密接な中ASEAN関係はもはや不可逆の状態であり、ASEAN、特に南シナ海で領有権を主張していない国々にとっては、南シナ海を過度に問題化することによって中国との安定的な関係を毀損することがリスクと化している。また中国側も、前述のCLMTを中心に外交援助攻勢を強めており、ASEAN内では南シナ海をめぐる領有権問題を重視する国々と経済とのバランスを重視する国々との見解の相違が顕在化している。

(3) 米中との関係と中心性

米国の「リバランス」と中国の外交援助攻勢によって、ASEAN内は親米・親中の塗り分けがなされているかに見える。例えばカンボジアは中国寄り、フィリピンは米国寄りと区別可能であろう。一方、他の多くの国々は「グレーゾーン」にある。基本的に、カンボジアやフィリピンを含め、すべてのASEAN加盟国は米中双方と安定的な協力関係の構築を望んでいる。ただ各国は大国のアプローチに対し、自らの戦略的自律性の余地が乏しいため、大国側の意向に大きく左右される関係が生じている。ASEAN各国とASEAN自体にとって最も望ましい戦略環境は、米中を含めすべての主要域外国がASEANに関与し、ASEANと安定的な協力関係を築いている状態であり、そこでASEANの中心性を保持することも可能になる。その意味で、現在の東南アジアにおける米中の対峙状況は、ASEANの中心性にマイナスの影響を与えるといえよう。

4 ASEANを中心とする多国間協力枠組み——その効用と限界

1994年に発足したARFは、アジア太平洋初の安全保障協力多国間枠組みであり、かつ米中をはじめとする域外主要国がすべて参加したことにより、その発展と効果が大きい期待された。しかし、期待は次第に失望へと変わっていった。第1に、「ASEAN方式」の有用性である。設立から20年を経たARFに関しては、予防外交への進展が遅れているとの批判が強い。一方、こうした漸進性とあいまったARFの「機能不全」、つまりARFがコンセンサスを重視する故に伝統的かつ喫緊の安全保障課題に有効に対処できないと

いう批判が起こり、地域協力枠組みの有効性が疑問視されるという側面もある。現在においても第1段階の「信頼醸成」から第2段階の「予防外交」への移行の道程は不透明であり、多国間安全保障協力枠組みとしての有効性が疑問視されている。そうしたなか、ARFは非伝統分野における協力を活路を見出している。多国間災害救助演習（DiREx）の定例化によってその有用性が向上するかが問題となっている。

ADMMプラスに関しては、域外国、特に米中のASEAN重視を背景に、両国の積極的な関与が特徴であり、非伝統分野に集中して協力システムを構築中である。ここで共同演習の定例化が信頼醸成につながる可能性がある。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ADMMプラスは進展を見せている。これは、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づけられているか、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」につながるかは現在のところ別の問題と言わざるを得ない。

ADMMプラスとARFは、共に非伝統分野での共同演習を中心とする地域協力を進めている点から、両枠組みの重複が問題となり得る。ただ両者の「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というEWG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、ARFとADMMプラスの機能分화가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。ADMM プラスの制度化と実質的な協力の進展は、ASEAN の中心性を強化する方向に作用するであろう。

結論——日本の対 ASEAN 戦略はいかにあるべきか？

近年、中国の台頭と海洋進出、米国の東南アジア回帰と米中間の影響力競争により、ASEAN の中心性は揺らいでいる。ASEAN 内でも、盟主たるインドネシアの対 ASEAN 政策に振れ幅があり、ジョコ (Ir. H. Joko Widodo) 新政権の対外政策が注目される。こうして ASEAN の中心性は内外の課題に直面しており、ASEAN はその中心性を維持していく努力を迫られている。

ここ 20 年の日 ASEAN 関係の全般的傾向としては、日本にとっての ASEAN の重要性は高まっているのに対し、ASEAN にとっての日本の相対的重要性は低下している点である。それは第 1 に、中国の台頭と米国の再関与により、ASEAN の戦略環境を規定する最大の要因は対米中間関係になったことが影響している。また日本の経済力の相対的な低下、インドの重要性の増大も、こうした傾向に拍車をかけている。ただ ASEAN としては、米中のみならず、日本を含む主要域外国がすべて ASEAN に積極的に関わる状況を望んでいる。そこで日本が、ASEAN との関係で経済だけではなく、政治・安全保障面でも積極的な役割を果たすことが期待されている。その意味で、安倍政権の東南アジア重視政策は時宜に合ったものであり、日本からのアプローチによって、ASEAN 側が再度日本の重要性を認識する契機ともなっている。日本としては、ASEAN の中心性の維持を支援する形での協力を実施することにより、ASEAN 側からの日本に対する支持をより確固たるものにできるであろう。その具体的な方策の 1 つは、ADMM プラス等多国間協力枠組みの発展を支援することである。

日本の対 ASEAN 政策、特に 2 国間関係の全般的傾向としては、日本の戦略的関心が島嶼部から大陸部へ移行している点があげられる。ただここでも島嶼部との関係が軽視されているわけではなく、島嶼部とは長年にわたって構築されてきた友好協力関係が今後も維持されるとの前提で、ベトナムやミャンマーを中心とする大陸部への関与を強めている。南シナ海をめぐる ASEAN の一部の国々と中国の間の緊張が続く中、日本は米国と共に、ASEAN がその中心性を維持するためにこれを支援することが重要である。

具体的には「中国寄り」とされるカンボジアとラオスとの関係を強化することが重要である。その際、これらの国々が現況中国寄りの姿勢を強く示していたとしても、圧倒的な対中依存の関係を続けることは戦略上望んでいないであろう事を認識する必要がある。実際、2011年3月以降の政治的自由化を進める中で、従来対中依存度の高かったミャンマーは、対外関係を多様化している。これは中国の周辺国に対するアプローチの特性というよりは、一般にいかなる国も、特に周辺大国への耐性が低い小国は、自らの戦略的独立性を少しでも高めるため、対外関係の多様化を志向する。その意味で、日米はカンボジアに戦略的な選択肢を与えるべく関係強化を続けるべきであろう³¹。2013年11月には安倍首相がカンボジアを訪問し、政治安全保障分野での対話の促進と平和維持活動を中心とする能力構築支援で合意するなど、日本政府が同国重視の姿勢を明確にしたことは、カンボジアの戦略的選択肢の拡大に寄与するものである³²。「中国寄り」の行動が近年目立つカンボジアであるが、中国の防空識別区設定と日中間の緊張についてフンセン（Samdech Hun Sen）首相は「両国に対し」自制を求めるなど、必ずしも中国のみに与しない態度を示した³³。この点、日本に外交攻勢の余地と効果が期待できるといえよう。そしてASEAN各国の戦略的自律性の維持拡大を支援することは、ASEANの中心性を保つことにつながるものである。

(しょうじともたか 地域研究部アジア・アフリカ研究室主任研究官)

31 筆者のシンガポール外務省関係者へのインタビュー、2013年9月19日。

32 外務省「安倍総理大臣のカンボジアおよびラオス公式訪問（主な成果）」、2013年11月17日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page3_000542.html。

33 *Kyodo News*, December 3, 2013.