
「リベラルな国際秩序」と中国 ——親和性の終焉、優位性の追求——

増田 雅之

<要旨>

2001年の世界貿易機関（WTO）加盟後に発足した胡錦濤政権は、市場経済や自由貿易を軸とする国際経済体制に順応しつつ、そこでの発展途上国の権利や役割の向上を求める「体制内改革」に取り組んだ。しかし、2000年代末以降、中国では体制内改革の限界が議論され始め、習近平政権は国際社会における新たなルールや制度の構築を重視するようになった。また、同政権は「リベラルな国際秩序」が基づく理念や価値観に対置させた中国独自のディスコースに基づいて国内統治体制を強化することを志向している。同時に、グローバルな舞台における中国のディスコース・パワーの向上に取り組んでいる。WTO加盟後の中国がいわゆる「リベラルな国際秩序」の経済的要素との間で有していた親和性は低下し、むしろ中国の統治体制の優位性が中国側でますます強調されるようになっている。

はじめに

中国と国際秩序との関係性や接点を描くことは容易ではない。それは何よりも、あるべき国際秩序の姿をめぐる、中国とわれわれ——民主主義諸国——との間で、一致と不一致が存在するからである。国際秩序についての代表的な定義は、ヘドリー・ブルのそれであろう。ブルは国際秩序を「主権国家から成る社会、あるいは国際社会の主要な基本的目標を維持する活動様式のことを指す」とした¹。加えて、ブルは国際社会が存在すると言えるのは、「一定の共通利益と共通価値を自覚した国家集団が、——その相互関係において、それらの国々自身が、共通の規則体系によって拘束されており、かつ、共通の諸制度を機能させることに対してともに責任を負っているとみなしているという意味で、——一個の社会を形成しているとき」と指摘している²。つまり、国際秩序を成立させるためには、関係国や構成国が共通利益と共通価値

1 ヘドリー・ブル（白杵英一訳）『国際社会論——アナーキカル・ソサイエティ——』（岩波書店、2000年）9頁。

2 同上、14頁。

値についての基本的な認識を一にするとともに、それを支える共通の規則体系と制度が成立していることが必要ということである。

第二次世界大戦後の東アジアを回顧すると、軍事力と経済力で他を圧倒する米国が深く関与したことが秩序形成という点で重要であった。安全保障面では、米国は2国間を中心とする同盟関係の形成を通じて、ハブ・アンド・スポークスと呼ばれるネットワークを東アジアに生み出した。地域諸国はこのシステムを通じて、米国の圧倒的な軍事力を向き合うことになり、共産圏や同盟国の野心的な行動はともに抑制され、地域の安定に寄与した³。また、経済的にも米国は東アジアの復興と発展を支えた。結果として自由主義に基づく秩序が東アジアに広がったのであった。東アジアにおいても米国主導のいわゆる「リベラルな国際秩序」が成立していたと言ってもよい。

中国は、少なくとも1972年の米中接近後、冷戦終結までは同盟関係に基づくハブ・アンド・スポークスを否定しなかった。加えて、とくに改革開放以降、経済面でも欧米諸国が主導する国際経済秩序、すなわちブレトン＝ウッズ体制への参画を通じて高い経済成長を実現した。中国の台頭も「リベラルな国際秩序」による恩恵を受けた結果であった⁴。したがって、中国が既存の国際秩序に根本的な変更を迫れば、それは「経済大国」としての中国の土台を揺るがすことになるだろう。このように見れば、既存の国際秩序を維持することで中国はわれわれと共通利益を有するはずである。

その一方で、冷戦後の東アジア秩序は流動的であった。米国は1996年の日米安全保障共同宣言によって、同盟を通じたこの地域への軍事的なプレゼンスを維持することを明確にし、地域諸国の多くも米国の覇権を前提とする新たな秩序形成に動いた⁵。加えて米国は、中国への「関与」政策を維持して、中国を「リベラルな国際秩序」へ統合することを目指した。それでも東アジアの秩序形成を流動的なものにしたのは、ひとつに米国主導の秩序を中国がどの程度支持するのかが不明確であったからである。中国は米国との間で「戦略的パートナーシップ」の構築を目指し協調関係を維持し、2001年には世界貿易機関(WTO)への加盟を実現させた。しかし同時に、中国は新安全観を主張して、米国の同盟戦略の展開への批判を強めてきたのである。

ここから言えることは、中国は「リベラルな国際秩序」の要素をすべからく受容したわけではないということである。中国の国際政治学者である復旦大学の唐世平

3 佐橋亮『共存の模索——アメリカと「二つの中国」の冷戦史——』（勁草書房、2015年）。

4 John G. Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order: Internationalism after America,” *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 3 (May/June 2011), pp. 56–68; John G. Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can Liberal System Survive?,” *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 1 (January/February 2008), pp. 23–37.

5 Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold World East Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

教授は、リベラルな国際秩序について、「リベラルなのは開放貿易の（あるいは経済的な）意味においてのみであり、政治的な意味ではそうではなく」、また「この秩序は第二次世界大戦の勝者と冷戦によって強制されたもの」と指摘する。そのうえで、「非リベラルの新興大国である中国が既存の秩序のなかで平和的に特定のルールを形成しようとする限りにおいて」、いわゆる「リベラルな国際秩序」も調整を求められると、彼は主張した⁶。リベラルな国際秩序の政治的要素、換言すればその価値体系を中国はわれわれと完全には共有しないということである。

本稿は、まず中国の秩序観をめぐる議論が抱える問題点を指摘したうえで、いわゆる「リベラルな国際秩序」との接点を求めた外交方針である「平和的発展」論の基本構造を確認する。そのうえで、中国が総じて肯定的に捉える「リベラルな国際秩序」の経済的要素の象徴たる WTO への加盟以降の中国における議論と政策展開を跡づけることによって、「リベラルな国際秩序」と中国との間で生じる接点の様相とその変遷を時系列的に明らかにする。

1. 国際秩序に関する中国の認識と外交方針

(1) 3つの学派

第二次世界大戦後の国際秩序に関して、中国はこれを「リベラルな国際秩序」と表現してはいない。上海交通大学の陳拯副教授が指摘するように、「戦後の国際秩序」とのみ呼称することが中国では一般的である⁷。中国外交部報道官によれば、戦後の国際秩序は「国連を核心とし、国連憲章の趣旨と原則を基礎として、国際社会が共同で確立したものである」という⁸。つまり、米国や西側諸国の主導的な役割の下に形成された「リベラルな国際秩序」との性格付けを、中国は受け入れてはいないということである。この報道官も「国際秩序は米国が思い通りに定義できるものではない」と述べていた。

「リベラル」という性格付けを否定する中国の説明は、現状認識であるとともに（あるいはそれ以上に）、国際秩序のあるべき姿を語るものであり、中国の国際秩序観を反映していると言ってよい。しかし、それは統一的な秩序観とは言えない。清華大学の趙可金教授によれば、西側諸国が主導するいわゆる「リベラルな国際秩序」に

6 Shiping Tang, "China and the Future International Order(s)," *Ethics & International Affairs*, vol. 32, no. 1 (Spring 2018), p. 32.

7 陳拯「失衡的自由国際秩序と主権の復帰」『国際政治科学』第3巻第1期（2018年）2頁。

8 「中国は現行国際体系と国際秩序的維護者」新華社、2015年11月10日。

対する中国の態度について、中国では少なくとも3つの学派があるという⁹。

第1に「革命派」である。この学派は、「中国は中国共産党が指導する社会主義国家であり、この国家としての性質が資本主義国家が主導する現行の国際秩序に存在する調和できない矛盾を決定する」と認識する。したがって、「リベラルな国際秩序」と呼ばれるものは、中国にとって「好ましくない秩序」ということになる。この学派は「リベラルな国際秩序」を否定したうえで、革命的な手段を通じて「社会主義秩序を構築する」ことを、中国の国際戦略の目標に掲げる傾向にある。

第2はリベラルな色彩が比較的濃い「リンケージ派」である。現行の国際秩序を総体的には中国にとって有利なものであり、それを覆す必要ないと主張するのが、リンケージ派である。上海の国際関係専門家の多くがこの観点を強調しており、現行の国際秩序に求められることは、改革によってそれを「公正で合理的な方向に発展させる」ことである¹⁰。また、現行の国際秩序を基本的には維持することを主張するリンケージ派のなかには、中国を含む発展途上国や新興国の「ディスコース・パワー(話語権)」を強化しつつ、西側諸国を中心とする秩序との間で「共生体系」の構築を目指すべきと議論する者もいる¹¹。

第3が「伝統派」である。つまり、自国の台頭を「中国の伝統文明の復興」と捉える考え方である。この学派は、台頭する中国は、物質面に限らず、国際秩序の制度設計や規範・理念の面でも西側モデルを超える選択肢を国際社会に提供できると、主張する。

いずれの学派においても、立場そのものが分析の揺るがざる前提となっており、中国と「リベラルな国際秩序」との相互関係の実相を示しているわけではない。階級闘争論にたつ革命派の議論は、米国をはじめとする西側諸国との関係や彼らが主導する国際秩序と中国との間で生起する矛盾は結局のところ調和され得ないと主張し、相互関係における協調的側面はほとんど無視される¹²。その一方で、相互関係における協調的側面に注目するのがリンケージ派であるが、彼らの多くは現行の国際秩序の改革を通じて新たな秩序の構築を進めるべきと強調するにとどまる。それが如何なるプロセスを経て実現されるのかについての具体的な議論はほとんど展開

9 趙可金「中国的国際秩序観与全球治理的未来」『學術前沿』2017年第4期、7-8頁。

10 江西元、夏立平『中国和平崛起』(北京:中国社会科学出版社、2004年)。

11 蘇長和「共生型国際体系の可能」『世界経済と政治』2013年第9期;任曉「論東亞『共生体系』原理」『世界経済と政治』2013年第7期;蔡亮「共生性国際体系与中国外交的道、術、勢」『國際展望』2014年第1期;袁勝育「共生型国際体系——理論与挑戰——」『社会科学』2014年第6期;蘇長和「世界秩序之争中的『一』与『和』」『世界経済と政治』2015年第1期;蘇長和「從關係到共生——中国大国外交理論的文化和制度闡釋——」『世界経済と政治』2016年第1期;任曉「多元共生——現時代中国外交与國際關係——」(杭州:浙江大学出版社、2019年)。

12 王偉光「堅持人民民主專制,並不輪理」『紅旗文摘』2014年第18期、4-8頁。

されていない。また、伝統派は古代中国における国際思想の検討を通じて、国際秩序の再構築における西側モデルではない啓示を得ようとするにとどまっている¹³。いずれの学派も中国の秩序観が有するべき独自性を強く意識しているが、秩序形成における具体論や実現可能性は議論の射程から漏れていると言わざるを得ない。

(2) 「平和的發展」論の基本構造

冒頭で指摘した通り、中国の高い経済成長やそれに伴う台頭は「リベラルな国際秩序」の経済的要素による恩恵を受けた結果である。この点に注目した政策論が2000年代初めに提起された「平和的台頭（和平崛起）」論であった。胡錦濤の下で中央党校副校長を務め「平和的台頭」論を提起した鄭必堅は、改革開放以降、1990年代を経て「中国の指導者は、さらに積極的に経済のグローバル化に参画し、『有利な方向へ向かい、不利な方向を避ける』という戦略方針を果敢に確定した」と指摘したうえで、中国の選択肢は「平和的台頭」でしかあり得ないと断じた¹⁴。胡錦濤政権の発足前後で提起されたこの平和的台頭論は、その後「平和的發展」との表現に修正されたが、鄭必堅が提示した考え方は中国の外交方針のひとつとして定着することとなった。

2005年12月、中国政府は「中国の平和的發展の道」と題する白書を公表した¹⁵。白書は冒頭で、「平和的發展」との中国の考え方に内包される4つの要素を明示した。①平和的な国際環境によって自国を發展させ、自身の發展によって世界平和を促すこと、②自らの力と改革・イノベーションによる發展を実現し、同時に対外開放を堅持すること、③経済のグローバル化という趨勢に適應し、各国との互惠・ウィンウィンと共同發展の実現に努めること、④平和、發展、協力を堅持し、平和が持続しともに繁榮する調和のとれた世界（和諧世界）の建設に各国とともに力を尽くすこと、の4点である。この4つの要素を確認したうえで、白書は中国がなお發展の途上にあることを強調した。つまり、中国は「人口が多く、基礎が弱く、發展が不均衡で、依然として世界最大の發展途上国である」。そのため「国家の富強を実現し人民の幸福を実現するため」には、「平和的發展という道を変えることなく堅持する」と宣言したのであった。また、この白書は中国の發展戦略についても詳述したうえで、「対

13 葉自成、龍泉霖『華夏主義——華夏体系500年の大智慧——』（北京：人民出版社、2013年）。

14 鄭必堅「中国和平崛起新道路和亞洲的未来——在二〇〇三年博鳌亞洲論壇的講演（2003年11月3日）——」鄭必堅『鄭必堅論集——關於歷史機遇和中國特色社會主義的戰略道路——』下卷（上海：上海人民出版社、2005年）1177-78頁。

15 國務院新聞辦公室「中國的和平發展道路」『人民日報』2005年12月23日。

外開放という基本的な国策を変わることなく実行していく」と強調した。

2011年9月には、中国の平和的発展に関する2度目の白書が発表された¹⁶。2011年版の白書も冒頭で次のように宣言した。「平和的発展は、中国が現代化と富民強国を実現し、世界文明の進歩に大きく貢献をするための戦略的な選択である。中国は意志を曲げることなくこの平和的発展の道を進んでいく」¹⁷。この白書も2005年版と同様に、中国が依然として発展途上国であるという基本的な国情に言及するとともに、中国の平和的発展は「国内に対して発展と調和を求め、対外的には協力と平和を求めることである」とした¹⁸。その一方で、対外政策について言えば、2011年版白書の全体的なトーンは、より積極的に国際社会における中国の建設的な役割を示そうとするものであった。

本稿の問題意識から指摘すべきは、対外協力という方針だけではない。「平和的発展」論の国内政治的な文脈である。鄭必堅は、中国の平和的台頭とは「独立自主の発展の道を歩む」こと、つまり「中国の特色ある社会主義の道を建設する」ことも意味すると述べていた¹⁹。江沢民や胡錦濤も「中華民族の偉大な復興」を語る際、改革開放を通じた国家の富強や人民の富裕という物質的成果だけではなく、その前提条件として「中国の特色ある社会主義を切り開き、堅持し、発展させてきた」ことを強調していた²⁰。

2005年版白書はもっぱら対外協力という方針を強調するものであったが、2011年版のそれは「中国は国情と時代の要請にあわせて社会主義現代化の道をずっと模索し続けてきた」ことに言及し、「それが中国の特色ある社会主義の道である」と確認したのである²¹。加えて2011年版白書は「平和的発展の道」の特徴のひとつとして「自主的発展」に言及した。つまり「中国は一貫して独立自主を堅持し、国の発展の基点と重心を国内に置き、自国の国情を出発点と見なし、主として自らの力と改革・イノベーションに依拠して経済社会の発展を推進してきた」と白書は指摘したのであった。経済のグローバル化への参画や対外協力についても、その前提として「自主的発展を堅持する」ことを強調した²²。

16「中国的和平發展」（2011年9月）中華人民共和國國務院新聞辦公室『2011年中國政府白皮書匯編』（北京：人民出版社、2011年）161-187頁。

17「中国的和平發展」（2011年9月）163頁。

18「中国的和平發展」（2011年9月）171頁。

19 鄭必堅「中国和平崛起新道路和亞洲的未來」1177頁；鄭必堅「建議就『中国和平崛起的發展道路』展開研究（2002年12月30日）」鄭必堅『鄭必堅論集』下卷、1130頁。

20 胡錦濤「在慶祝中國共產黨成立九十周年大會上的講話（2011年7月1日）」胡錦濤『胡錦濤文選』第3卷（北京：人民出版社、2016年）523頁。

21「中国的和平發展」（2011年9月）164-165頁。

22「中国的和平發展」（2011年9月）165-166頁。

習近平政権においても平和的発展との方針は継承されている²³。2017年11月に開かれた第19回党大会において、習近平・党中央委員会総書記は「中国の夢を実現することは平和な国際環境と安定した国際秩序と切り離すことができない」と強調した。そのうえで、中国は「終始変わることなく平和的発展の道を歩み」、「終始世界平和の建設者であり、グローバルな発展への貢献者であり、国際秩序の擁護者である」と習近平は言及したのである²⁴。ただし、習近平政権では平和的発展の国内政治的な文脈に繰り返し言及されるようになった。つまり「中国の特色ある社会主義の道」の中核的な要素である「党の指導」についてであり、習近平は「党の指導がなければ」、「今日のような国際的な地位を占めることもできなかった」と述べている²⁵。したがって、中国の発展と台頭という成果は「党中央の強固な指導の結果」でもあり、加えて習近平政権においては、中国の「社会主義体制の優位性」を示すものとも強調される²⁶。ここから言えることは、「リベラルな国際秩序」の諸要素に中国が参画して利益を享受することと、「中国の特色ある社会主義の道」を歩むことやその中核的な要素である「中国共産党の指導」を堅持・強化することは、相互に矛盾する関係とは考えられていないということである²⁷。

2. WTO加盟と「体制内改革」——親和性の追求

いわゆる「リベラルな国際秩序」を主導する西側諸国に対する体制や制度面での中国の優位性を強調する議論は、後述するように、習近平政権で顕在化したものである。江沢民政権期や胡錦濤政権期においても、これに類似する議論が中国国内でなかったわけではない。ただし、それらは中国が真の意味で世界大国となるためには、経済、軍事、科学技術面での実力だけではなく、大国としての政治制度、経済制度、

23 習近平「在南京大屠殺死難者国家公祭儀式上の講話（2014年12月13日）」『光明日報』2014年12月14日；習近平「攜手構建合作共贏新夥伴，同心打造人類命運共同体（2015年9月28日）」習近平『論堅持推動構建人類命運共同体』（北京：中央文獻出版社、2018年）257頁；「習近平在慶祝中國共產黨成立95周年大會上的講話（2016年7月1日）」『人民日報』2016年7月2日；習近平「決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告（2017年10月18日）」『中國共產黨第十九次全國代表大會文件匯編』（北京：人民出版社、2017年）20頁。また、次の記事も参照されたい。「習近平談和平發展——讓人類命運共同体建設的陽光照耀世界——」中國共產黨新聞網、2018年8月28日。

24 習近平「決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」20–21頁。

25 習近平「中國共產黨的領導是中國特色社會主義最本質的特徵（2014年9月5日～2017年2月13日）」習近平『習近平談治國理政』第2卷（北京：外文出版社、2017年）20頁。

26 習近平「決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」8、17頁。

27 清華大學國情研究院院長の胡鞍鋼教授は、中國共產黨の指導に基づく政治制度の優位性を得ることが中華民族の偉大な復興の十分条件であるとして、「中国の制度」への自信や自覚を高めることが中国の成功を継続させるカギとなると指摘した。胡鞍鋼『中国集体領導体制』（北京：中国人民大学出版社、2013年）3–8頁。

外交制度が不可欠であると議論するものであった。換言すれば、従前の議論は西側諸国の体制や制度に対する中国の優位性を必ずしも主張するものではなく、西側諸国の体制や制度を学習してそれらとの親和性を有する「中国の特色ある社会主義」体制の構築を主張するものであった²⁸。

この議論の中心的論者は北京大学の葉自成教授であった。彼は「中国の経済制度は国際社会のそれに近づいてきており、最も困難な段階はすでに過ぎ去り、経済発展も正しい軌道に乗りつつある」と指摘し、中国の経済制度が国際スタンダードと親和性を有することを肯定的に捉えた²⁹。また別の論者は、経済のグローバル化や科学技術の飛躍的な発展という趨勢に適応するためには、中国は対外開放を継続し拡大せねばならず、国外の資金、技術、資源や西側の先進的な管理ノウハウを利用して、中国の経済と社会の発展を促すことの意義を強調した³⁰。こうした文脈で、開放的な市場経済体制の建設に向けた国内の経済体制改革の重要性が強調された³¹。

この取り組みの到達点が、2001年12月に実現した中国のWTO加盟であった。この時期の中国は、ほとんどの国際機関や地域機構と直接の協力関係を構築するようになっていた。WTO加盟は、中国に「さらに多くの貿易や投資面での協力の機会を提供すると同時に、国内市場をさらに開放するという圧力に耐えることが必要となる」と考えられた。とくにサービス分野における開放圧力が強まることが見通されていたが、WTO加盟は「貿易強国」への歩みを加速させる契機となると、中国国内では主張され、WTO加盟を肯定する議論が展開された³²。つまり、西側諸国が主導する国際経済体制への参画は中国自身のさらなる改革と発展に資するものと考えられていたのである³³。この文脈で言えば、既存の国際秩序は打破すべき対象ではなかった。王毅・外交部副部長(当時)は「われわれは新秩序を提起しているが、現行の秩序を捨て去ったり否定したりするものではない」と強調していた³⁴。

その一方で、中国は既存の国際秩序に寄り添うことだけを求めたわけではなかった。WTO加盟をはじめとする国際システムへの積極的な参画についても、中国指導

28 葉自成『中国大戦略——中国成為世界大国的主要問題及戰略選擇——』(北京:中国社会科学出版社、2003年)116-126頁。

29 葉自成『中国大戦略』117頁。

30 張向晨、孫亮『國際貿易組織後期的中美關係——与美国學者對話——』(広州:広東人民出版社、2002年)23頁。

31 郭震遠主編『建設和諧世界——理論与实践——』(北京:世界知識出版社、2008年)115-116頁。吳敬璉『當代中国經濟改革』(上海:上海遠東出版社、2004年)第8章も参照されたい。

32 2002年3月に開かれた中国發展ハイレベル・フォーラムの開幕式において、当時の温家宝副総理は「WTO加盟を新たな起点として」、中国は「さらに積極的な態度で国際經濟における協力と競争に参画し、經濟改革と發展の歩みを加速させる」と指摘していた(王振川主編『中国改革開放新時期年鑑2002年』北京:民主法制出版社、2014年、246-247頁)。なお、これに関する専門家の議論については、吳興南、林善煒『全球化与未来中国』(北京:中国社会科学出版社、2002年)81-85頁を参照されたい。

33 王逸舟『全球政治和中国外交』275頁;王海涓、張卉『中国建立全球視野』『北京晚報』2003年6月2日。

34 王毅『以隣為善 以隣為伴』『求是』2003年第4期、22頁。

部が「現行の国際秩序のなかで不合理な国際秩序の改革を推し進め、自己の利益を最大限実現していく」ことを選択したと説明された³⁵。王毅・外交部副部長も「国際秩序の中の不合理で不公正な点について調整と改革を行い、大多数の国家と人民の共通の利益を反映できるようにし、国際関係の民主化の実現を推進する」と述べた³⁶。すなわち、「リベラルな国際秩序」に積極的かつ直接的にかかわることによって、その「体制内改革」を進めていこうとしたのであった。

当時の中国指導部によれば、「体制内改革」の結果生み出されるべき新秩序の特徴は次の3点であった。第1に各国がそれぞれの国情に基づいて「独立自主で自己の発展の道を選択する」ことが尊重されるものであり、内政不干渉という原則を重視しなければならない。第2に、各国が平等に国際事務に参画する権利を保障するものであり、国連や地域機構、さらには発展途上国の役割が強化されなければならない。第3は、各国が平等に発展の権利を享受できるものであり、とくに発展途上国の権利を保障しなければならないことが強調された。この点で国際経済体制や国連システムを改革する必要性が主張された³⁷。つまり、改革の重点分野として「発展問題」が位置づけられ、「広大な発展途上国の広範な参与と平等な地位」を「リベラルな国際秩序」のなかで実現することを政策目標に設定したのであった³⁸。

ここで指摘しておくべきは、2000年代を通じて中国の取り組みは基本的には慎重なものであったということである。当時の中国指導部（とくに胡錦濤政権）は、内政の中心課題である経済発展に資するという範囲において、中国は選択的に国際的な責任を担う意思を内外に示していた³⁹。国際秩序の改革論において、胡錦濤政権は発展途上国への配慮や具体的な支援策を打ち出したが⁴⁰、対外政策の方針としては「国際的には旗振り役や先導役を務めないようにする」（温家宝）ことを確認していたのであった⁴¹。

35 秦亚青ほか『国際体系与中国外交』（北京：世界知識出版社、2009年）87頁。

36 王毅「以隣為善 以隣為伴」22頁。

37 「江沢民指出、建立国際新秩序已成為時代發展要求」中国新聞社、2000年10月10日；江沢民「合作發展 共創輝煌——在二〇〇一年亞太經合組織工商領導人峰会上的演講（2001年10月18日）——」『人民日報』2001年10月19日。

38 王毅「推動多邊主義發展，促進世界多極化進程」（2004年8月19日）（中国外交部ホームページ、<https://www.mfa.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gjhdqzz/lhg/zyjh/t151070.htm>）。

39 増田雅之「中国外交における『国際責任』——高まる国際的要求、慎重な自己認識、厳しい国際情勢認識——」『アジア経済』第50巻第4号（2009年4月）2-24頁。

40 2005年9月の国連における演説で胡錦濤国家主席が体系的に提示した「和諧世界」論においても、「経済のグローバル化によって各国とくに広大な発展途上国が普遍的に受益しなければならない」として、発展途上国への配慮が示されていた（新華月報社編『時政文献輯覧（2004.3～2006.3）』（下）北京：人民出版社、2006年、1649頁）。なお、この演説の前日に、胡錦濤は「最大の努力を尽くして他の発展途上国の発展加速を支持し、支援していく」として、①後発展途上国へのゼロ関税実施、②重債務貧困国や後発展途上国への支援規模の拡大、③発展途上国のインフラ整備への支援強化、④アフリカ諸国への援助強化、⑤3万人規模の人材育成、という発展途上国への支援策を提示した（新華月報社編『時政文献輯覧（2004.3～2006.3）』（下）1643-45頁）。

41 温家宝「關於社会主义初級階段的歷史任務和我国对外政策的幾個問題」『人民日報』2007年2月27日。

3. パワーシフト環境下の「体制内改革」——期待と限界

2000年代後半、中国国内では西側主導の国際システムと中国との関係のあり方について議論が再燃した。例えば、2007年2月に中国外交部系の時事専門誌『世界知識』が開催した座談会「国際リンケージ——何を受け入れるのか？如何に受け入れるのか？」において、同誌の王亜娟編集長は「経済貿易方面ではさらに多くのルールとのリンケージがあり、強制的な色彩がかなり濃い」と問題提起した。この問題提起に対して、中国社会科学院ラテンアメリカ研究所の江時学副所長はつぎの点を強調した。すなわち、「多くの国際ルールが先進国によって制定されたため、発展途上国は国際的なリンケージの過程において、たびたび不利な立場に立たされる」と彼は指摘し、「発展途上国と団結して、発展途上国の利益に合致する国際ルールを制定する」ことの重要性を強調した⁴²。

さらに、2008年に生じた国際金融危機はグローバルなパワーバランスの変化を促すものと受け止められ、国際システム改革の好機と考えられた。人民解放軍国際関係学院国際関係研究所の年次報告書は、金融危機によって「米国は大打撃を受けて」おり、世界経済における米国の主導的地位と役割はすぐには変わらないが、将来「必ず大幅に凋落するであろう」と指摘したうえで、次のように言及した⁴³。金融危機が「国際経済システムの再建に参画する非常に良いタイミング」となり、「新興国がこの機会をとらえて世界という舞台での主役あるいはそれに準ずる地位を確立することができる」とこの報告書は指摘したのであった。

2009年9月に開催された党第17期中央委員会第4回全体会議（四中全会）のコミュニケと「新たな情勢下での党建設の強化と改善における若干の重大問題に関する党中央の決定」はともに、金融危機の影響に関して「世界経済の枠組みには新たな変化が生じ、世界のパワーバランスには新たな態勢がみられる」と言及した⁴⁴。さらに、同年7月に開催された第11回駐外使節会議において胡錦濤は「世界の多極化の見通しはいっそう明瞭になった」と指摘した⁴⁵。中国指導部は金融危機後に現れた国際情勢の変化を外交上のチャンスととらえたのであった。

こうしたパワーバランスの変化は、「一超多強」（ひとつの超大国としての米国と中国を含む幾つかの強国）というポスト冷戦期の大国関係の変化によってのみ規定

42 王亜娟「国際接軌——接什麼？怎樣接？」『世界知識』2007年第6期、17頁。

43 解放軍国際関係学院国際関係研究所編『2008 国際安全』（北京：時事出版社、2009年）21-22頁。

44 「中国共産党第十七届中央委員会第四次全体会議公報」新華社、2009年9月18日；「中共中央關於加強和改進新形勢下党的建設若干重大問題的決定」『人民日報』2009年9月28日。

45 「第十一次駐外使節會議在京召開」『人民日報』2009年7月21日。

されたわけではなかった。むしろ、「発展途上国の集团的台頭」がパワーバランスの変化を促す中心的要素と考えられた⁴⁶。こうした観点から、パワーバランスが変化するなかでの中国の主要な外交舞台は主要 20 カ国・地域首脳会合 (G20) であった。中国現代国際関係研究院の崔立如院長は G20 の意義を新旧世界秩序の交代という観点から論じた⁴⁷。「G20 は G7 にかわって世界という舞台の中心となっている。これは、多極化の発展が新たな段階に入ったことを意味しており、新たな世界秩序が間もなく旧秩序にとってかわるであろうことを示している」。

2009 年 4 月の第 2 回 G20 首脳会合において、胡錦濤・国家主席は発展途上国を含む「幅広い代表性」を有する G20 を国際金融危機への共同対応の「重要かつ有効なプラットフォーム」と位置づける見解を示したうえで、国際金融システムの改革を強く訴えた。その具体的な措置として、胡錦濤主席は国際的な金融機関が発展途上国への救済を強化すべきことや、国際通貨基金 (IMF) と世界銀行における発展途上国の代表性と発言権を高めるべきこと等を提案した⁴⁸。同年 9 月の第 3 回 G20 首脳会合においても、胡錦濤は国際金融システム改革についての過去の G20 首脳会合における政治的コンセンサスを「全世界に対する厳粛な承諾」と強調したうえで、改めて「発展途上国の代表性と発言権をしっかりと高めて、改革の実質的な進展がみられるようにすべき」と言及した⁴⁹。

国際金融システムの改革についての中国を含む発展途上国側の主張を踏まえて、第 2 回 G20 首脳会合の声明は、IMF の資金基盤の 7,500 億米ドルへの増強や 2,500 億ドルの貿易金融支援を主な内容とする 1 兆 1,000 億ドルの支援プログラムを打ち出した⁵⁰。この合意を受けて、2009 年 7 月に IMF 理事会は、ドルやユーロなどと交換可能な約 2,500 億米ドル相当の特別引き出し権 (SDR) を加盟 186 カ国に新たに配分することを決定し、国際金融危機の影響で対外債務の返済等に不安のある発展途上国や新興国を支援することとなった⁵¹。

こうした成果を踏まえて、中国国内の専門家の多くは、国際金融システムの体制内改革への楽観的な認識を示した。第 1 に、金融危機によってグローバルなパワーバランスの変化が顕在化した。中国を含む発展途上国や新興国が台頭した一方で、

46 彭光謙「全球金融危機对国際格局の影響」『現代国際関係』2009 年第 4 期、28 頁。

47 崔立如「全球化時代与国際秩序転変」『現代国際関係』2009 年第 4 期、1-2 頁。

48 胡錦濤「携手合作 同舟共济——在二十国集团领导人第二次金融峰会上的讲话 (2009 年 4 月 2 日) ——」『人民日报』2009 年 4 月 3 日。

49 胡錦濤「全力促進增長 推動平衡發展——在二十国集团领导人第三次金融峰会上的讲话 (2009 年 9 月 25 日) ——」『人民日报』2009 年 9 月 26 日。

50 “London Summit: Leaders’ Statement,” April 2, 2009.

51 IMF External Relations Department, “IMF Executive Board Backs US\$250 Billion SDR Allocation to Boost Global Liquidity,” Press Release No. 09/264, July 20, 2009.

米国のパワーが相対的に低下し、グローバルな金融危機への対応において発展途上国や新興国の地位と役割への国際的な認識が強化された⁵²。第2に、米国の国際システムをコントロールする能力に陰りが見られるようになった。呉建民・元駐仏大使は、米国発の国際金融危機に言及しつつ「米国の金融覇権国としての地位は揺らいでおり、国際金融システムを一国が主導することはすでに困難になっている」と指摘した⁵³。第3は、グローバルな課題が増加しており、問題解決のためにはより幅広いステークホルダーの関与が必要とされるようになった。これらの情勢変化を踏まえて「国際システムの調整と変革は中国に未曾有のチャンスを提供している」と主張された⁵⁴。

2010年12月には、パワーバランスの変化にあわせたIMF改革の一環として、新興国や発展途上国のクォータ(割当額)と議決権のシェアについて調整する改革案が採択された⁵⁵。クォータ・シェアについては、新興国や発展途上国の発言権を拡大する観点から、最貧国のシェアを維持しつつ、先進国・産油国から新興国・途上国に6%以上移行する見直しが行われ、中国のクォータは第2位の日本(6.46%)に次ぐ第3位(6.39%)となった。ガバナンス面での改革としては、新興国や途上国の代表権を拡大する観点から、欧州先進国の理事会での総議席数を2議席削減することが合意された。加えて、理事の選出方法についても、従来の五大出資国(米国、日本、ドイツ、フランス、英国)による任命理事制度を廃止し、24名の理事全員を選挙により選出することとなった。

これら改革案が発効するためには、IMF協定の改正が必要であった。しかし、最大出資国であり、実質的な拒否権を有する米国での改正案にかかる議会承認が大幅に遅れた⁵⁶。こうした状況に直面して、中国の指導者や当局者はIMF改革案の早期発効の重要性を繰り返し強調した一方で⁵⁷、金融を含むグローバルな経済ガバナンスにおけるG20メカニズムの役割の強化を求めた⁵⁸。それは発展途上国や新興国の

52 秦亜青ほか『国際体系与中国外交』(北京:世界知識出版社、2009年)91頁。

53 呉建民「大事、動向、思考——対2008年国際形勢的回顧と思考(2008年11月27日)——」呉建民『世界大変化——呉建民の看法と思考②——』(北京:中国人民大学出版社、2010年)47頁。

54 秦亜青ほか『国際体系与中国外交』91頁。

55 IMF External Relations Department, "IMF Board of Governors Approves Major Quota and Governance Reforms," Press Release No. 10/477, December 16, 2010.

56 2015年12月に米議会は2010年のIMF改革案を含む2016年度歳出法案を可決した("U.S. Senate Passes IMF Reforms in Budget Bill," Reuters, December 18, 2015)。これを受けて同改革案は2016年1月末に発効した(IMF Communications Department, "Historic Quota and Governance Reforms Become Effective," Press Release No. 16/25, January 27, 2016)。

57 「外交部就習近平主席訪問中亞四國並出席二十國集團領導人第八次峰會、上海合作組織成員國元首理事會第十三次會議舉行中外媒體吹风會」新華社、2013年8月28日;「習近平出席金磚國家領導人非正式會晤時強調金磚國家要凝聚共識加強團結合作」新華社、2013年9月6日。

58 「張高麗出席第十七屆聖彼得堡國際經濟論壇」『經濟日報』2013年6月22日。

代表性や発言権を高めることと、発展途上国が直面する課題の解決を図るためのコンセンサスを先進国や国際機関を含めて、既存のシステムのなかで得るためであった⁵⁹。当時の胡錦濤政権はあくまで体制内改革を志向していた⁶⁰。胡錦濤は「あらゆるステークホルダーによる十分な協議を基礎に、公平で公正、包容性があり秩序のある国際金融新秩序の方向性を打ち出していかなければならない。全面性、均衡性、漸進性、実効性という原則を堅持して、国際金融システムに必要な改革を進め、グローバル経済の健全な発展に有利な制度環境を作り出さなければならない」と述べていたのであった⁶¹。

4. 「ディスコース・パワー」の模索——習近平政権における新たな展開

国際金融危機後のIMFや世界銀行をはじめとする既存の国際経済システムの改革の遅れは、新興国や発展途上国の代表制や発言権の拡大を西側諸国（とくに米国）が承認するののかという問題を超える文脈で理解されるものとなった。金融危機後、先進諸国は破綻企業の国有化や資本注入という救済策を展開した一方で、中国政府は景気刺激策として2年間で4兆元の財政出動を行った⁶²。つまり世界的に、市場と国家の関係において、国家の役割が相対的に高まる現象が生じたのであった。その結果、自由市場主義への懐疑論が世界規模で急速に広がった一方で、「北京コンセンサス」や「中国モデル」の議論が国際社会で高まった⁶³。加えて、この議論の一環として、世界は自由市場国と国家資本主義国との間の対立の時代に入ったとの論調が高まり、欧米諸国では後者への警戒感が示され始めた。

実際の政策展開においても「自由市場国 vs 国家資本主義国」という対立の図式が出現した。例えば、環太平洋経済連携（TPP）交渉において、米国のバラク・オバマ政権は国有企業と民間企業との競争中立性を確保する必要性を訴え続けた。これ

59 「2013年G20峰会將在俄举行 中方提五点期待」人民網、2013年8月28日；田野『中国参与国际合作的制度設計——一種比較制度分析——』（北京：社会科学文献出版社、2017年）5-6頁。

60 この時期の中国のグローバル経済ガバナンスへの参画に関する指導者や当局者の発言や論考に、新たな制度構築の意向は明確には表明されていない。基本的には現行の国際システムの体制内改革を議論するものであった。例えば、2010年10月の党第17期中央委員会第5回全体会議（五中全会）で第12次5ヵ年計画に関する党中央の「建議」が採択されたことを受けて執筆された楊潔篪外交部長（当時）の論考を参照されたい。楊潔篪「積極参与全球經濟治理和区域合作」本書編写組編著『中共中央關於制定國民經濟和社会發展第十二個五年計劃的建議』輔導讀本』（北京：人民出版社、2010年）356-365頁。

61 胡錦濤「改革國際金融體系，維護國際金融穩定（2008年11月15日）」胡錦濤『胡錦濤文選』第2卷、138頁。

62 「擴大内需促進增長十項措施出臺」『人民日報』2008年11月10日。

63 代表的な議論として、Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Book, 2010)がある。

に関して、ヒラリー・クリントン国務長官は「われわれは国有企業に関する条項をTPPに組み込み、最終的にはOECDのガイドラインにすべく努めている。われわれの前提は単純である。つまりルールはすべての企業に平等に適用されるということである。われわれは、これを常識的な競争中立性原則と言っており、世界中で促進しなければならない」と強調した⁶⁴。TPP交渉における直接のターゲットはTPP交渉国のヴェトナムであったが、TPP交渉のなかで競争中立性原則を標準化することを通じて中国の政策変更を促していくとの目標が米国内で語られていた⁶⁵。同年11月にハワイで開催されたAPEC首脳会議の際の米中首脳会談において、オバマ大統領は知的財産権、中国における国有企業の位置づけや補助金問題を指摘しつつ、中国の経済政策や米中経済関係の現状への懸念や不満が米国のビジネス界で高まっていることに言及した⁶⁶。すなわち、米国はルール形成を通じた中国との戦略的競争を展開し始めたのであった。

2012年末、中国社会科学院世界経済・政治研究所の研究グループは「中国は国際経済ルールの制定に如何に参画するのか?」と題する報告書を公表した⁶⁷。報告書は将来5年にわたる情勢判断を次のように示した。第1に中国の急速な台頭に伴って、「一超多強」というポスト冷戦期の権力構造が弱まり、米国の優位性は低下している。第2に大国関係には協力と競争が併存する局面が現れるが、中国の台頭によって陣営が分かれる可能性がある。第3は米国の相対的な地位が低下する一方で、その他の大国がこれを補うことができず、また既存の国際機関も強力なリーダーシップを発揮できない。こうした判断に基づいて、この報告書は「米国がルールを通じてまた非強制力によって(対外的な)影響を与える可能性が高まる」(括弧内筆者)と見通した。つまり、体制内改革の限界が中国国内で議論され始めたのであり、国際的なルール形成をめぐる競争の出現に備えた中国側の戦略調整が主張されるようになったのである⁶⁸。

2012年11月の第18回党大会を経て成立した習近平政権は、国際秩序構築にかかる取り組みを強化した。2013年秋、習近平は後に「一帯一路」としてまとめられることになる2つのシルクロード構想をカザフスタンとインドネシアでそれぞれ示し

64 “Hillary Rodham Clinton, Secretary of State Speaks on Economic Statecraft,” Targeted News Service, October 14, 2011.

65 Bob Davis, “In Trade Talks, U.S. Target State Subsidies: Administration Uses Pacific Pact Negotiations to Seek Limits on Government-Owned Companies, With an Eye on China,” *Wall Street Journal*, October 26, 2011.

66 “Obama Uses Bilateral, Multilateral Fora to Push China on Currency, IPR,” *Inside US-China Trade*, vol. 11, no. 45, November 16, 2011.

67 中国社会科学院世界経済与政治研究所「中国如何應對國際規則」課題組「中国應如何參與國際經濟規則制定?」『中國市場』2012年第50期、19-26頁。

68 金燦榮、金君達「中国与國際金融体系——從参与到重塑——」『學術前沿』2015年第16期、8頁。

た。「一帯一路」構想の提示に続いて習近平は、同年10月にはアジアインフラ投資銀行（AIIB）の設立を正式に提唱したほか、11月にはシルクロード基金の設立を表明した。2014年に入ると、習近平は「公共財」との用語を対外的に使い始めた。6月の中国・アラブ協力フォーラムを皮切りに、BRICs 首脳会議前のインタビュー（7月）、東南アジアと中央アジア7カ国の首脳との「コネクティビティを強化するパートナーシップ対話会」（11月）、APEC ビジネスサミット（同月）それぞれにおいて、習近平は AIIB やシルクロード基金、そして「一帯一路」構想に言及しつつ、国際公共財を提供する中国の意思と能力に言及したのであった⁶⁹。

これらの習近平発言から判断すると、中国が提供を目指す国際公共財は主に「グローバル経済ガバナンスの変革」に関するものであった。グローバルガバナンスの変革に関する習近平の考え方は、2015年10月半ばに習近平が主宰した中央政治局の集団学習で示され、ルール形成が変革プロセスの焦点になるとした⁷⁰。新興国や発展途上国の急速な発展により「近代以降の国際的なパワーバランスにおける革命的な変化」が発生しており、「制度やルールによって作り出される協調関係や利益」のあり方によってガバナンス体制の変革が進むと習近平は指摘したのである。そのうえで、このプロセスは国際秩序と国際システムの「ルールや方向性を定め」、各国の「国際秩序や国際システムにおける長期的な制度に基づく地位と役割」に関わるものと、習近平は位置づけた。もちろん、既存の国際機関（とくに IMF や世界銀行）において新興国や発展途上国の代表性と発言権を高めるという従来の政策目標も確認されたが、国際経済・金融、新たな分野⁷¹、地域協力等の面で「新たなメカニズムと新たなルールの構築を推進する」ことを、習近平は求めた。

習近平が示した意向は党や国家の方針としても確認された。2015年10月末の党第18期中央委員会第5回全体会議（五中全会）で採択されたコミュニケは次のように指摘した⁷²。「グローバル経済ガバナンスと公共財の提供に積極的に参画し、グローバル経済ガバナンスにおける我が国の制度化されたディスコース・パワーを高め、広範な利益共同体を構築する」。第13次五カ年計画（2016～2020年）においても

69 習近平「弘揚絲路精神，深化中阿合作」（2014年6月5日）習近平『論堅持推動構建人類命運共同体』（北京：中央文獻出版社、2018年）121頁；「習近平接受拉美四國媒體聯合採訪」『經濟日報』2014年7月15日；習近平「聯通引導發展，夥伴聚焦合作」（2014年11月8日）習近平『論堅持推動構建人類命運共同体』169頁；習近平「謀求持久發展，共築亞太夢創」（2014年11月9日）習近平『論堅持推動構建人類命運共同体』179頁。
70 習近平「弘揚共商共建共享的全球治理理念」（2015年10月12日）習近平『論堅持推動構建人類命運共同体』259-261頁。

71 2016年9月の中央政治局集団学習において、習近平はルール形成に積極的に参画すべき新たな分野として、海洋、極地、サイバー、宇宙、核安全、反腐敗、気候変動を指摘した。習近平「提高我國參與全球治理的能力」（2016年9月27日）習近平『論堅持推動構建人類命運共同体』385頁。

72 「中國共產黨第十八屆中央委員會第五次全體會議公報」『人民日報』2015年10月30日。

同様に言及された⁷³。注目すべきは「制度化されたディスコース・パワー」（制度性話語権）との文言であった。2000年代末以降、中国国内の専門家は国際社会における自国の「話語権」について、盛んに議論してきた。それらから判断すれば、「話語権」は権利（rights）と権力（power）の2つの要素から成る⁷⁴。権利について言えば、それは自国の主張や観点の発言権であり、国際機関における表決権や代表権がこれに相当する。権力の側面からみた国際的な「話語権」とは、自国の主張や理念の影響力であり、それらを国際的に受け入れさせるパワーのことである。習近平政権において確認されたのは、主に後者の文脈での「話語権」である。中国のディスコースを構成する要素は、文化的価値、理念やイデオロギーに加えて、これらの要素が具体化した「中国の特色ある社会主義制度」の優位性である⁷⁵。

中国のディスコースを高いレベルで国際社会に受け入れさせる手段がルール形成を含む制度化である。この点に関して、中央党校（国家行政学院）の左風榮教授は戦後の国際システムに言及する。すなわち国力の優勢に加えて、米国がIMFや世界銀行という国際機関を設立して、世界経済の調整メカニズムを用意したことが、米国のディスコース・パワーの優性を生み出したとの理解である⁷⁶。この文脈で言えば、AIIBやBRICS銀行の設立、シルクロード基金の設置は、中国のディスコース・パワーを制度化する試みということになる。2016年9月に杭州で開かれたG20首脳会合後に、習近平はグローバルガバナンス体系の変革に関する中央政治局集団学習を主宰した。公式報道をみる限り、習近平はこの会議でディスコース・パワーと発言していないが、同様の文脈で中国が高めるべき能力について具体的に言及した。つまり、ルール制定、アジェンダ設定、輿論宣伝、統一的調整という能力を増強することであり、グローバルガバナンス全体への参画との文脈で言及された。すなわち、①「一帯一路」建設をより深く推進し、関係国と計画や戦略上の接合を強化すること、②周辺地域を中心に地域機構や地域フォーラムのメカニズム構築を進めること、③サイバー、極地、深海底、宇宙等の新たな分野でのルール形成への参画を強めることを習近平は求めたのである。「制度化されたディスコース・パワー」の向上を幅広い分野で求めたと理解してよい⁷⁷。

中国の政策は「制度化されたディスコース・パワー」の強化を目的として展開さ

73 「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年計劃綱要」『人民日報』2016年3月18日。

74 周小毛「關於制度性話語權的若干思考」『湖南日報』2016年8月7日；孫吉勝「中國國際話語權的塑造與提昇路徑——以黨的十八大以來的中國外交實踐為例——」『世界經濟與政治』2019年第3期、24頁。

75 唐愛軍「掌握解讀中國制度的話語權」『新華日報』2019年11月26日。

76 左風榮「全球治理中的國際話語權」『學習時報』2019年11月29日。

77 「加強合作推動全球治理體系變革 共同促進人類和平與發展崇高事業」『人民日報』2016年9月29日；習近平「提高我國參與全球治理的能力」385頁。

れるようになった。2016年9月の杭州 G20 首脳会合において、中国は世界経済の成長とグローバルガバナンス体制の変革という2つの面でコンセンサスの形成を目指した。前者について G20 首脳会合は、金融・財政政策、構造改革のすべての政策手段を個別にまた総合的に用いる決意を表明し、最新のマクロ経済政策・構造政策が盛り込まれた「杭州アクションプラン」を採択したほか、構造改革とともに、イノベーション・新産業革命・デジタル経済などを扱った「革新的成長のためのブループリント」を策定した。ガバナンス体制の変革では、G20 が「危機対応から長期的なガバナンス・メカニズムに転換する」ことを中国は追求した。

習近平総書記は杭州 G20 首脳会合が「創造性、牽引性、メカニズム性のある一連の成果を収めた」と強調した⁷⁸。習近平によれば、中国が「初めて自国のグローバル経済ガバナンス観を全面的に披露した」ことのほか、「初めてイノベーションが核心的な成果となった」こと、「初めて多国間の投資ルール枠組みを定めた」こと、「初めて気候変動問題についての議長声明を発表した」こと、「初めてグリーン・ファイナンスを議題にあげた」こと等が具体的な成果であった。これに加えて、会議終了直後は、発展分野における「三つの初」を杭州 G20 首脳会合の成果として習近平は指摘していた。つまり「初めて発展問題をグローバルなマクロ政策の枠組みのなかで際立った位置にすえ、初めて『持続可能な開発のための 2030 アジェンダ』の行動計画を定め、初めてアフリカと後発途上国の工業化を支援するための集団行動を採択した」ことであった⁷⁹。

また、発効が遅れていた IMF 改革案の発効（2016年1月）や人民元が IMF の SDR 構成通貨に追加されたこと（同年10月）、AIIB、BRICS 銀行、上海協力機構（SCO）銀行、シルクロード基金、さらには中東欧諸国との間での 16+1 枠組み等の制度化への取り組みも、中国だけではなく発展途上国や新興国による「制度化されたディスコース・パワー」の強化を図るものと理解された。加えて、「一帯一路」建設をめぐる、中国は 2017年4月に初めてのハイレベルの首脳会議を開催し、関連する幅広い分野でより高いレベルでの国際的なコンセンサスの形成を図ったが、これもディスコース・パワーを制度化する試みと理解できよう⁸⁰。

78 習近平「提高我国参与全球治理的能力」384 頁。

79 「習近平：本次峰会在發展領域實現了三個『第一次』」国際在線、2016年9月5日。

80 國務院参事を務める湯敏・智石経済研究院院長は、TPP や環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）をめぐる動向に対応しなければ、中国を含む発展途上国は「ジオ・エコノミックス」上の窮地に追い込まれる可能性があると言い、「第三極の形成によってバランスを図る」必要があると主張した（湯敏『「一帯一路」戰略彰顯『大国心態』厲以寧ほか『读懂「一帯一路」』北京：中信出版社、2015年、8頁）。また、趙龍躍・広東外語外貿大学教授は「FTA 等のメカニズムの形成によって、中国を中心とする経済協力地域を形成することを中国は考慮しなければならず、実践のなかで新たなルールを作り出し、米国が主導するルールを受動的に受け入れることを回避しなければならない」と指摘し、一帯一路にも言及した（趙龍躍編著『制度性權力——國際規則重構与中国策略——』北京：人民出版社、2016年、388頁）。

おわりに

習近平政権の中国は新たな国際秩序構築に向けた取り組みを明らかに強化していると言ってよい。その背景には、中国を含む発展途上国や新興国に有利とみるパワーバランスの変化にもかかわらず、既存の国際システムの改革が容易に実現しないという体制内改革の限界への認識がある。その結果、習近平政権は「リベラルな国際秩序」を構成する国際的な諸制度の改革を求め続ける一方で、新たな制度構築にも取り組み始めた。象徴的な事例は AIIB の創設やシルクロード基金の設置であるが、「一带一路」建設も「制度化」との観点から重要性が認識されている。2015 年秋に政権が提起した「制度化されたディスコース・パワー」との言説も、この文脈で理解できるものである。

加えて、新たな制度構築を下支えする価値は、決して「リベラル」なものではない。習近平政権がその前提として強化すべきとする中国のディスコース・パワーは、中国の統治体制や発展にかかる理念・価値観・イデオロギー、そして制度そのものとされるのである。2017 年 10 月の第 19 回党大会において習近平は「中国の特色ある社会主義の道・理論・制度・文化が不断に発展し、発展途上国の現代化への道のりを切り開き、発展を加速させるだけでなく自らの独立性の維持を望む国家と民族に全く新しい選択肢を提供し、人類の問題解決に貢献するために中国の知恵と中国の案を提供してきた」と述べたのであった。

そのうえで、「道への自信、理論への自信、文化への自信をさらに自覚して強めなければならない」と習は強調した⁸¹。換言すれば、習近平政権は中国や発展途上国・新興国のディスコース・パワーの増強を通じた新たな国際秩序の構築を目指しているのであり、それは「中国の特色ある社会主義」についての「自信」に基づくことが求められているのである。2018 年 6 月に開かれた習近平政権で 2 度目の中央外事工作会议においても、習近平は「中国の特色ある社会主義を根本として戦略的自信を増強する」ことを「新時代における中国の特色ある社会主義外交思想」のひとつと指摘したのであった⁸²。

「中国の特色ある社会主義」への「自信」を強めることを求める習近平政権の方針

81 習近平「決勝全面建成小康社会 奪取新時代中国特特色主義偉大勝利」9、14 頁。第 19 回党大会で採択された党規約にも同様の文言が追記された。「中国共产党章程（中国共产党第十九次全国代表大会部分修改、2017 年 10 月 24 日通過）」『中国共产党第十九次全国代表大会文件匯編』（北京：人民出版社、2017 年）69 頁。

82 習近平「堅持新時代中国特特色主義外交思想為指導，努力開創中国特特色大国外交新局面」（2016 年 6 月 22 日）習近平『論堅持推動構建人類命運共同體』538 頁。

は、一方で国内において、「党の集中的で統一された指導」による権威主義体制のさらなる強化を志向する⁸³。他方で、国際的には「リベラルな国際秩序」に基づく理念や価値観、さらにはそれらを支える諸制度に対置させて中国独自のディスコースがますます強調されることになる⁸⁴。この方向性を確認したのが、2019年10月末に開催された党第19期中央委員会第4回全体会議（四中全会）で採択された「中国の特色ある社会主義体制の堅持・整備及び国家ガバナンスシステムとガバナンス能力の現代化推進にかかる若干の重大な問題に関する中共中央の決定」であった⁸⁵。この決定は「自信」の根拠となる中国の国家体制やガバナンスシステムが有する「顕著な優位性」を示した。その第1が、「党の集中的で統一された指導を堅持している」ことである。このほか、統治や発展にかかる理念・価値観・文化・制度等に加えて、グローバルガバナンスへの積極的な参画を含む外交面での取り組みも「顕著な優位性」とされた。

このようにみれば、習近平政権が進める新たな国際秩序構築の試みと「リベラルな国際秩序」との間に発生する接点は不安定なものにならざるを得ない。中国国内の専門家のなかには、国際秩序構築の過程における異なる価値体系の共存や併存の可能性に言及する者もいるが、習近平政権が語るのは中国の国内体制や制度の「顕著な優位性」である。さらに、党中央政策研究室副主任を務めた何毅亭・中央党校（国家行政学院）副校長は次のように言及している。つまり、中国の発展の優位性、中国の特色ある社会主義体制の優位性、中国共産党による国家運営の優位性等を指摘しつつ、それらを「最終的に国際社会における中国ディスコースの優位性に転換させる」⁸⁶。なぜなら、「グローバルなディスコース体系の再構築を推進しなければ、グローバルな正義を有する新たな秩序の構築に向かうことはできない」からである⁸⁷。

中国はわれわれ——民主主義諸国——とは異なる価値観に基づく国内統治体制の強化と、それを前提とする新たな国際制度の構築に踏み込んだ。いわゆる「リベラルな国際秩序」の経済的要素との間で中国が有していた親和性も低下せざるを得ない。習近平政権による国際秩序形成の試みは、中国独自の価値観やそれに基づく国内制

83 2020年9月末には「中国共産党中央委員会工作条例」が公布された。同条例は「習近平同志を核心とする党中央の権威と集中的で統一された指導」を強化すべく、総書記をはじめとする党中央機関の指導的地位、指導制度、職権、政策配置等を全面的に規定した。「中国共産党中央委員会工作条例『人民日報』2020年10月13日。

84 唐愛軍『中国道路与中国話語』（北京：社会科学文献出版社、2020年）第5章。

85 「中共中央關於堅持和完善中国特色社会主义制度 推進国家治理体系和治理能力現代化若干重大問題決定（2019年10月31日中国共産党第十九届中央委員会第四次全体会議通過）」『人民日報』2019年11月6日。

86 何毅亭「中華民族偉大復興与中国話語的崛起」『学習時報』2019年9月27日。中国の国家運営の制度的な優位性を包括的に整理したものとして、張占斌ほか『制度制勝——中国国家治理的制度優勢——』（北京：中共中央党校出版社、2020年）がある。

87 何毅亭「習近平新時代中国特色社会主义思想与中国話語建構」『学習時報』2020年10月28日。

度を、ヘドリー・ブルが言うところの共通価値や共通の規則体系に転換させようとするものと捉えることができる。したがって、習近平政権の政策動向から判断すれば、中国はいま「リベラルな国際秩序」により根本的な要求を突きつけていると言えるだろう。

（防衛研究所）

ASEAN 政治安全保障共同体 —多国間協力枠組みの発展と課題—

庄司 智孝

<要旨>

本稿は、東南アジア諸国連合（ASEAN）の政治安全保障共同体（ASEAN Political Security Community：APSC）に関し、特に多国間安全保障協力枠組みに焦点を当てて考察した。ASEAN が APSC の設立に至った背景には、ASEAN の拡大、アジア通貨危機、非伝統的安全保障課題の顕在化、といった域内外の戦略環境の変化があった。2000 年代初めから、インドネシアが APSC 形成のイニシアチブをとった。しかし、インドネシアによる数々の野心的な提案に対して他の加盟国は難色を示し、2003 年の第 2 バリ宣言と 2004 年のビエンチャン行動プログラムに示された APSC の姿は、従来の ASEAN の安全保障協力を確認するにとどまった。ただ、APSC の形成は、政治安全保障協力の分野における ASEAN の域内外の制度化を促進した。APSC のコンセプトに従い、東アジア首脳会議（East Asia Summit：EAS）のほか、ASEAN 国防相会議（ASEAN Defense Ministers’ Meeting：ADMM）と拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）が発足した。密接な関連を持つ 2 つの枠組みは、ADMM については域内の信頼醸成を促進し、ADMM プラスについては域外国による能力構築支援を強化する、という別々の発展経路を辿った。

はじめに

本稿は、東南アジア諸国連合（ASEAN）の政治安全保障共同体（APSC）を考察する。APSC とは、ASEAN 共同体（ASEAN Community）を構成する 3 本柱（pillar）の 1 つであり、ASEAN の政治・安全保障協力の礎である。APSC の主眼の 1 つは、域外主要国も加わる多国間協力枠組みである。本稿は、この多国間協力枠組み、特に ADMM と ADMM プラスに焦点を当てた分析を通じ、ASEAN の安全保障の態様を探る。

APSC は、これまで複数の視角から考察されてきた。最も包括的なものは、アミタフ・

アチャリア（Amitav Acharya）の地域安全保障共同体研究であるが、他にも APSC 自体や ADMM 等多国間協力枠組みの実効性の観点から批判的検討が加えられてきた¹。本稿は、こうした先行研究が明らかにしてきた知見に基づき、APSC の近年の状況をフォローしつつ、特に多国間協力枠組みの進展とその含意を明らかにする。

ASEAN を中心とする多国間安全保障協力枠組みの先駆けは、1994 年に発足した ASEAN 地域フォーラム（ASEAN Regional Forum : ARF）である。ARF は、ポスト冷戦期の流動的な戦略環境に適応するため、ASEAN が域外対話国との協力を通じて生み出した対処方法であった。その後 ASEAN は、より一層域内外の安全保障協力を推進する目的をもって、APSC をつくった。APSC の形成プロセスにおいては、EAS、ADMM、そして ADMM プラスといった新たな協力枠組みがつくられた。本稿は、APSC 形成プロセスにおけるこれらの枠組みの発足、発展と現状を考察することによって、ASEAN の安全保障協力のあり方を探る。

本稿の構成は、次の通りとなる。第1節は、APSC の形成プロセスを考察する。当節は、ASEAN が APSC の設立を決定した背景、APSC のあり方に関する ASEAN 加盟国間の交渉、そして APSC のビジョンを扱う。第2節は、新たな多国間安全保障協力枠組みを主軸に、APSC の制度化を支えた動きを分析する。そして第3節は、ADMM と ADMM プラスの発展を、両者の機能分化の観点から考察することにより、APSC の現状を探る。

1. APSC の形成プロセス——戦略環境の変化への対応

（1）APSC 設立の動機——域内外の戦略環境の変化

ASEAN が、APSC を支柱の1つとする共同体の設立を思い立った背景には、1990年代後半から2000年代前半にかけての、ASEAN を取り巻く戦略環境の変化があった。変化を引き起こした要因は主として3つあった。それらは、ASEAN の拡大、アジア経済危機、そして安全保障におけるテロをはじめとする非伝統的脅威の顕在化であった。

1 Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, third edition (London : Routledge, 2014); Rizal Sukma, “The ASEAN Political and Security Community (APSC): Opportunities and Constraints for the R2P in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, vol. 25, no. 1 (2012), pp. 135–152; Tan See Seng, “ASEAN Defence Ministers’ Meeting-Plus: Multilateralism Mimicking Minilateralism?” in *Minilateralism in the Indo-Pacific: The Quadrilateral Security Dialogue, Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, and ASEAN*, Bhubhindar Singh and Sarah Teo ed. (London : Routledge), 2020, pp. 120–134 など。

第1の要因であるASEANの拡大は、直接には冷戦の終結を契機とした。冷戦の終焉により、東西のイデオロギー対立は消滅し、東南アジアの社会主義国とASEANの反共国家の反目は解消した。また、域内外の国々を巻き込んだカンボジアの内戦が、1991年のパリ和平協定の締結によって最終的に解決された。こうした地域情勢の安定を背景に、ASEANの経済協力にあやかり自国の経済発展を目指す未加盟国と、そうした国々をASEANに包摂することによって、東南アジア地域全体を安定させたい既加盟国の思惑が一致した。イデオロギー対立の解消と利害の一致により、1990年代後半にASEANの拡大が一気に進んだ。まずベトナムが1995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発展した。

誕生した「ASEAN10」は、原加盟国と新規加盟国間の経済格差のみならず、加盟各国の政治的多様性を包含するようになった。原加盟5カ国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、シンガポール）も厳密に区分すれば多様な政治制度を有していたが、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た。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、ミャンマーは軍政であり、カンボジアの政治体制も不安定であった²。政治体制と政治的価値観の多様性、そして一部の不安定性は、ASEANが一体性を保つことへの障害となった。また、1967年に発足後30年かけて原加盟国が徐々に形づくってきたASEANとしての共通のアイデンティティを、新規加盟国は必ずしも共有していなかった。換言すれば、ASEANの拡大は加盟各国に対し、共通の価値観とアイデンティティに基づく「東南アジア共同体」たる「ASEAN共同体」を構築するという新たな課題を与えた³。

一方、加盟各国の政治体制が多様であることは、ASEANに民主化（democratization）という課題も与えた。ASEANは設立以来、内政不干渉を含む行動原則を“ASEAN Way”として重視してきた。ポスト冷戦期になっても、内政不干渉原則は依然として有効であり、ASEANが加盟国の内政に介入し、変革を促すことは基本なかった。しかしこの時期、ASEANとして人権や民主主義といった政治的価値を普遍的なものとみなし、これをどう重視し、実現していくかという課題が生じた。特に、スハルトの超長期権威主義体制後に民主主義体制を確立したインドネシアは、民主化に強い問題意識を持つようになった。東南アジアの地域大国であり、ASEANの盟主たるインドネシアのイニシアチブによって、民主化の問題は、国際社会における正統性を

2 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頁。

3 同上、5-6頁。

ASEANが保持する観点からも、APSCにおける政治協力の主要課題の1つとなった。特に、ミャンマーの軍政による民主化運動の弾圧は、ASEANが長年守ってきた内政不干渉原則と、民主化という新たな課題をどのように調和させるかという、ASEAN全体にとっての課題となった⁴。

第2の要因は、アジア通貨危機である。1997年7月、タイで発生したバーツ通貨危機が瞬く間にASEAN諸国に連鎖的に波及し、インドネシア、マレーシア、フィリピンの通貨が大幅に下落した。各国の通貨価値の急激かつ大幅な下落により経済は混乱し、各国の経済成長率はそれまでのプラスから一気にマイナスに落ち込んだ。経済の落ち込みによって各国の国家歳入は減少し、その結果国防予算が大幅に削減されるなど、経済の混乱は国防にも悪影響を与えた。さらに、通貨危機をきっかけとした経済の悪化によりインドネシアでは社会が混乱し、30年間続いたスハルトの独裁体制が瓦解した⁵。

アジア通貨危機に際して、地域協力機構たるASEANは、実効的な対応策をとることはできなかった。長年ASEANの盟主として君臨してきたインドネシアとスハルトは、国内政治の混乱で指導力を失った。まとまりを失ったASEAN加盟各国は、自国の危機に各自で対応し、ASEANとしての統一的な対策をとることはできず、加盟国間の不協和音は増大した⁶。通貨危機に際してのASEANの機能不全を認識し、また域外からの批判を受け、ASEANはより実効的な協力を可能にする機構改革を考えるようになった。

第3にこの時期、東南アジアでは様々な非伝統的安全保障課題が同時多発的に顕在化した。まずイスラム過激派を中心とするテロの脅威である。2001年9月に米国で発生した同時多発テロを契機とし、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た。東南アジアにおいては、インドネシアを拠点とするジェマ・イスラミア（JI）やフィリピンのミンダナオで活動するアブ・サヤフ（ASG）など、アルカイダとの関係が疑われ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10月のバリ島における爆破事件から、2005年まで4年連続でインドネシアでは大規模な爆弾テロが発生し、いずれの事案についてもJIの関与が疑われた⁷。テロに関連して、マラッカ海峡における海賊も問題となった。実際に生起することはなかったが、例えば海賊に過激派分子が紛れ込み、生物化学兵器を搭載したボートをマラッカにある港に衝突させる自爆テロを実行する可能性が懸念された。

4 Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 221–226.

5 防衛研究所『東アジア戦略概観 1998-1999』、14–26 頁。

6 黒柳米司『ASEAN35年の軌跡 「ASEAN Way」の効用と限界』（有信堂、2003年）33–139 頁。

7 Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 212–213.

非伝統的安全保障課題の中には、一方が非国家主体ですらなく、自然がもたらすものもある。その典型例の1つが、自然災害である。2000年代前半、ASEANは様々な自然からの脅威に見舞われた。2004年12月のスマトラ沖地震とインド洋大津波は、タイやインドネシアを含むインド洋沿岸国に甚大な被害をもたらした。また2002年から翌2003年にかけて、重症急性呼吸器症候群（SARS）が東南アジアを含む東アジアで流行し、特にベトナムとシンガポールで多くの感染者が発生した。感染症の大規模な流行は、人々の健康のみならず、各国の社会活動を大きく制約することとなり、被害は経済にまで及んだ。さらに、1990年代後半からインドネシアでたびたび発生する煙害が、隣国のマレーシアやシンガポールに及び、各国で人々の社会経済活動を阻害した。

これらの問題は、自然災害、感染症、人間の活動に起因する広域災害、といった違いはあるものの、いずれも国家や人々の安全を脅かすものであり、深刻な非伝統的安全保障課題としてASEANが認識するところとなった。また、こうした脅威に効果的に対処するには、各国個別の対応では不十分であり、域外国からの支援を含め、ASEANという地域レベルの協力が不可欠であった。

（2）ASEAN 安全保障共同体（ASC）構想——第2バリ宣言

上記で論じた域内外の戦略環境の変化が、APSC誕生のきっかけとなった。APSCについてはまず、ASEANに安全保障共同体（security community）をつくりだす、というASEAN安全保障共同体（ASEAN Security Community：ASC）構想として議論が始まった。ASCの議論は、インドネシアのイニシアチブによって進展した。インドネシアがASCの設立を主導した目的の1つに、スハルト政権の瓦解以来疑問符が付されていた、ASEANにおける同国のリーダーシップの復権があった。インドネシアは、2003年7月から1年間ASEAN議長国を務める際に、ASEANの盟主としての権威と名誉を回復しようと考えていた⁸。

インドネシア外務省が作成したASCのコンセプト・ペーパーによれば、同国の提案するASCには以下の3点の特徴があった。第1に、提案はきわめて概念的であった。例えば、「安全保障共同体」は「交流と協力を通じて、平和的な変化への期待を共有し、問題解決の手段として武力の行使を排除する国家の集合体」と、カール・ドイッチュ（Karl Deutsch）の理論に基づき学術的に厳密に定義されていた⁹。

第2に、ASCは軍事同盟となることを明確に否定した。ASCは集団的安全保障で

⁸ Ibid., p. 226.

⁹ Ibid.

はなく「総合安全保障」の考えに基づく協力枠組みであった。総合安全保障は、経済その他の協力を通じて加盟国間の信頼を醸成し、これによって域内の紛争を未然に防ぎ、紛争が生じた場合は軍事力以外の平和的な方法でこれを解決するメカニズムである。加盟国間の信頼醸成を促進する具体的な協力の態様は、テロや国境を越える犯罪といった非伝統的分野における協力であり、非伝統的分野での協力を促す ADMM といった軍当局間の協力枠組みであった¹⁰。

第3に、ASC は ASEAN の安全保障の諸原則に依拠していた。諸原則とは、内政不干渉、国家主権の尊重、コンセンサスに基づく意思決定、武力の行使と武力による威嚇の放棄、であった。ただ諸原則のうち、意思決定方法については、より柔軟な方法、例えば「ASEAN マイナス X」(合意可能な加盟国間で合意し、履行する方式)の採用も想定された¹¹。また効果的な政治協力を実施するためには、内政不干渉原則についても柔軟に対応する必要があった¹²。

ASC に関する議論は、インドネシアが ASEAN 議長国に就任する直前に始まった。2003 年 6 月、プノンペンで開催された ASEAN 高級実務者会合 (Senior Officials Meeting : SOM) と第 36 回 ASEAN 外相会議 (ASEAN Ministerial Meeting : AMM) の場で、インドネシアがコンセプト・ペーパーを加盟各国に提示し、ASC 構想を非公式に提案した。同ペーパーには、対テロセンター・平和維持訓練センター・海上警備センターといった協力枠組みの設立や、ASEAN 公安・国防相会議 (ASEAN Police and Defense Ministers' Meeting : APDMM) の定期的開催といった、非伝統的脅威を中心とする安全保障協力に関して、きわめて野心的な提案が盛り込まれていた¹³。

インドネシアの提案に対し、加盟各国は当初、警戒や懸念を示した。特に問題となったのは、ASC の基本的性格であった。マレーシアのマハティール・モハマド (Mahathir Mohamad) 首相は、ASEAN の安全保障協力の必要性を認めつつも、ASC が軍事協約や拘束力ある安保体制とならないよう、くぎを刺した。これに対しインドネシアは、内政不干渉をはじめとする ASEAN の基本原則の堅持を言明すると同時に、ASC が軍事同盟ではないことを重ねて強調した¹⁴。

2003 年 10 月にバリで行われた第 9 回 ASEAN 首脳会議において、議長国インドネシアは、ASC 構想を正式に提案した。協議の結果、参加各国は同構想の基本枠組みに

10 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, June 3, 2003.

11 Ibid.

12 Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, p. 227.

13 *Jakarta Post*, June 16, 18, 2003

14 *Straits Times*, July 21, 2003.

関する 12 の項目で合意した¹⁵。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 ASEAN の基本文書であり、2020 年までに ASEAN 共同体を設立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った¹⁶。

第 2 バリ宣言は、ASEAN 共同体について次の通り規定した。まず ASEAN が共同体を設立する理由として、加盟国と人々の福利のために活動的で強靱、一貫性ある地域連合としての ASEAN をさらに強固にし、発展させる必要性に言及している。共同体は、政治安保協力、経済協力、社会文化協力の 3 つの柱（pillar）からなり、それぞれ ASC、ASEAN 経済共同体（ASEAN Economic Community : AEC）、ASEAN 社会文化共同体（ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC）である。これら 3 つの柱は地域の平和・安定・繁栄のために相互に関連し、強化し合う¹⁷。

次に第 2 バリ宣言は、ASC の基本設計を示した。同宣言で ASC の目的は、地域諸国に対し、平和的な生存を可能とし、公平で民主的かつ調和的な環境を提供することと規定している。こうした目的を達成するため、ASC は次の 3 つの特徴を持つ。第 1 に、協力メカニズムとしての基本的性格として、ASC は軍事同盟や統一の外交政策を追求するのではなく、総合安全保障に基づく政治・経済・社会協力を進める。また、ASC の活動は内政不干渉、コンセンサスに基づく意思決定、国家主権の尊重、武力による威嚇や武力の行使の放棄、紛争の平和的解決といった ASEAN の諸原則に依拠する¹⁸。

第 2 の特徴は、ASC の活動内容に関するものである。ASC は、平和・自由・中立地帯（ZOPFAN）、東南アジア友好協力条約（TAC）、東南アジア非核兵器地帯（SEANWFZ）といった構想や条約に記されてきた諸原則に基づき、規範形成、信頼醸成、紛争予防、紛争解決、そして紛争後の平和構築の方法を確立する。ASC が具体的に協力を想定する分野は、海洋安全保障のほか、対テロ、密輸などの国境を越える犯罪といった非伝統的脅威である。そして第 3 の特徴として、ASC は ASEAN 加盟国に限定される枠組みではなく、ASEAN 対話国その他の域外国も関与可能な開かれたメカニズムである。その意味で、ASC は ARF を通じた安全保障協力を重視し、ASEAN は ARF 内で主要な推進力（driving force）となることを目指す¹⁹。

15 *Jakarta Post*, October 8, 2003.

16 ASEAN, “Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II),” Bali, October 7, 2003.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Ibid.

第2バリ宣言の文言からも明らかな通り、ASEANで合意したASCの姿は、1967年の設立以来ASEANが培ってきた政治安全保障に関する諸原則の集合体であった。ポスト冷戦期、ASEANを取り巻く域内外の戦略環境は大きく変化し、ASEAN自体も変わる必要性に迫られた。その結果、ASCを主柱の1つとする共同体構想が誕生した。しかし、ASCは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復活であった。ASEANは内外の変化に対して自らは「変わらない」ことを選択し、30年以上にわたって存続する地域協力機構が培ってきた知恵を用いることによって、国際社会の荒波を乗り越えようとした。ASEAN内のダイナミズムの観点からは、「新」に対する「旧」の優越は、大胆な提案を盛り込んだコンセプト・ペーパーを提示したインドネシアと、それに疑問を呈し、警戒する他の加盟国とのせめぎ合いとして表出した。

(3) ビエンチャン行動プログラム—具体的な目標の抽象的な実現計画

議長国インドネシアは、第2バリ宣言の合意を受け、ASCの行動計画の策定に着手した。2004年2月のSOMでインドネシアは行動計画草案を提示したが、草案には70以上の提案項目が含まれ、そのほとんどには実施期限が付されていた。諸提案の中には、民主主義と人権の促進、定期的な自由選挙への関与、制限されない情報の流通、そして開かれた、寛容で透明性のある社会の建設といった、ASEANの非民主主義国にとっては挑発的ともいえるものも含まれていた²⁰。さらに安全保障協力と不戦共同体の形成を促す具体案としては、不可侵条約、犯罪人引き渡し条約、対テロ協定、武器登録制といった諸条約・制度の締結と設立があげられ、こうした提案は、ASEANの内政不干渉と国家主権の尊重の原則に大胆に挑戦するものであった²¹。

そして最も議論を呼んだ提案は、2012年までにASEAN平和維持軍(ASEAN Peacekeeping Force)を設立することと、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現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であった。ASEAN平和維持軍は国連と密接に連携し、受け入れ国の同意に基づき、域内の緊急事態に対応するのみならず、国際的にも活動することを想定していた²²。

インドネシアがASC構想の一環としてASEAN平和維持軍を提案した背景には、東ティモール問題があった。1998年から2002年にかけての東ティモールの独立プ

20 *Jakarta Post*, February 21, 2004, *Far Eastern Economic Review*, June 10, 2004.

21 Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, p. 231.

22 *Far Eastern Economic Review*, May 6, 2004.

ロセスにおいて、事態の収拾と解決にあたって軍を派遣したのは ASEAN ではなく、豪州とイギリスであった。インドネシアにとってこれは、地域の安全保障問題に ASEAN が当事者として有効に対処できず、域外国の「介入」を招いた経験であった²³。

インドネシアの大胆な提案を前に、他の ASEAN 諸国は驚き、困惑し、その意図をいぶかった。一部の国は、提案の目的を、インドネシアが再び ASEAN の盟主とならんとする野心の現れとみなした。2004 年 3 月にベトナムのハロン湾で行われた非公式の外相会議で、ASEAN は ASC と平和維持軍について再び議論したが、インドネシアはほぼすべての国からの異論に直面した。例えばシンガポールは、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枠組みである、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²⁴。ベトナムは、平和維持軍の設立は時期尚早であり、ASEAN 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²⁵。

インドネシアは他の加盟国の求めに応じ、何度か草案を書き直しつつも、自らのビジョンの実現を図ろうとした。2004 年 6 月の第 37 回 AMM において、ASEAN 各国は ASC の行動計画について議論した。インドネシアは草案に再度、各国における人権委員会の設立や ASEAN 平和維持軍の創設を盛り込んだが、ベトナムをはじめとする後発加盟国は強く反対した。結局、草案の内容は実施期限を設定しない原則論の提示にとどまり、平和維持軍構想は頓挫した²⁶。同 AMM の共同宣言は ASC について、ASEAN と世界に平和をもたらし、伝統的・非伝統的安全保障問題に対処する ASEAN の能力を高め、域外国との関係を強化し、ARF の主たる原動力としての ASEAN の役割を強化するものであるという抽象的な言及に終始した。行動計画についても、インドネシアと SOM の努力を評価し、草案を 11 月の首脳会議に提出すると述べるにとどまった²⁷。

ASC を含む ASEAN 共同体構想の議論は、2004 年 11 月にラオスの首都ビエンチャンで行われた首脳会議でいったん決着した。第 10 回 ASEAN 首脳会議は、ASC に関する 2 つの重要な文書を採択した。第 1 に、ビエンチャン行動プログラム (Vientiane Action Program : VAP) である。VAP は、ASC、AEC、ASCC という ASEAN 共同体の 3 つの柱それぞれに関する戦略目標と、2004 年から 2010 年にかけての行動計画

23 Ibid.

24 *Reuters*, March 4, 2004.

25 *Jakarta Post*, March 9, 2004.

26 *Far Eastern Economic Review*, July 15, 2004.

27 ASEAN, "Joint Communiqué of the 37th ASEAN Ministerial Meeting," Jakarta, June 29-30, 2004.

を定めた²⁸。

ASCの戦略目標については、政治的發展、規範の形成と共有、紛争予防、紛争解決、紛争後の平和構築という5つが設定され、それぞれの目標を達成するための活動が定められた。そのなかで、政治的發展と規範については特に、加盟各国間で情報の自由な流通を促進する機構の整備や、法的枠組の整備に関する協力が盛り込まれ、紛争の予防と解決に関しては、早期警戒システムや武器登録制度の整備、平和維持活動センターのネットワーク化が列挙された²⁹。総じて、インドネシアが当初提案した野心的なアイデアのいくつかは採用されたものの、その具体化に関する議論は進まず、結果として抽象的な努力目標が並ぶ形となった。

第2の重要文書は、ASEAN安全保障共同体行動計画（ASEAN Security Community Plan of Action）である。こちらは、VAPが定めた5つの戦略目標を再掲しつつ、ASC実現に向けての方法や活動内容をもう少し詳しく設定した。同文書によれば、行動計画の実施を統括するのはAMMであり、AMMが各国関連省庁間の調整役を担う。またASEAN事務局長がASEAN議長国を補佐する。さらに、行動計画には別紙（annex）が付され、5つの戦略目標を達成するための活動が列挙された。その多くは依然として抽象的な努力目標であったが、なかにはASEAN犯罪人引き渡し条約やASEAN対テロ協約の締結、ADMMの年次開催、ASEAN人道支援センターの設立など、より具体的な行動が盛り込まれた。ビエンチャンの首脳会議で採択された2つの文書は、ASC構想についてASEANが議論を重ねた結果、合意に至った事項を集約的に示した。彼らは、ASEANの諸原則に依拠しつつ、安全保障協力について合意かつ実行可能な部分を見出し、行動に移すことになった。

2. ASCからAPSCへ——安全保障共同体の制度化

2007年1月、フィリピンのセブ島で行われた第12回ASEAN首脳会議は、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年までに設立することを決定した³⁰。さらに同2007年11月のシンガポール・サミットは、ASCをAPSCに変更した³¹。これは単なる名称の変更ではなく、インドネシアのコンセプト・ペーパー

28 ASEAN, “Vientiane Action Programme,” November 29, 2004.

29 Ibid., pp. 6–8.

30 ASEAN, “Chairperson’s Statement of the 12th ASEAN Summit, H. E. the President Gloria Macapagal-Arroyo, ‘One Caring and Sharing Community’, Cebu, Philippines, 13 January 20.”

31 ASEAN, “Chairman’s Statement of the 13th ASEAN Summit, ‘One ASEAN at the heart of Dynamic Asia,’” Singapore, November 20, 2007.

にはじまり第2バリ宣言、ビエンチャン行動プログラムとASC行動計画、2007年に採択されたASEAN憲章にまで連なる議論において、ASEANの安全保障協力は政治協力と一体不可分であるという認識の深まりを反映していた。

ASEAN共同体、特にAPSC形成の動きは、政治安全保障協力の分野におけるASEANの域外関係の制度化を促進した。このプロセスにおいて、3つの新たな地域協力枠組みが設立された。

第1に、EASである。EASは、インド太平洋地域の各国首脳が、政治、経済、安全保障に関する地域の諸課題について協議する場として設立され、第1回会合が2005年12月にクアラルンプールで開催された³²。当初のメンバーは、ASEAN10カ国、日本、中国、韓国、インド、豪州、ニュージーランドの計16カ国であったが、2011年からはこれに米国とロシアが加わった。EASは、安全保障協力としては、当時問題となっていたSARSなど感染症対策やエネルギー安全保障といった、非伝統的問題についての地域協力に有効な枠組みであった³³。

第2の地域協力枠組みは、ADMMである。ADMMは、APSCの形成により直接関連する取り組みである。2004年のASC行動計画には「ADMMを毎年開催することに向けて取り組む」という活動目標が含まれていた。ASEANの国防関係者はそれまで、安全保障協力に関する協議の場として、1996年に設立されたSOMを毎年開催していた。2004年5月、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。

ASEAN事務局が作成したコンセプト・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、その目的は、①国防・安全保障の分野における対話と協力を通じ、地域の平和と安定を促進すること、②ASEAN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に指針を示すこと、③国防・安全保障の諸課題のより深い理解と、透明性と開放性の向上を通じて相互信頼を促進すること、④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VAPの実行を促進すること、の4つであった³⁴。

ADMMの議題としてコンセプト・ペーパーは、①地域・国際安全保障と国防の問題に関する意見交換、②国防・安全保障政策に関する任意のブリーフィング、③ASEANのプロセス外の関連した活動に関する議論、④域外パートナーとの交流に関する議論、そして⑤ASEAN防衛協力の見直し、が列挙された。また、ADMM

32 ASEAN, "Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit," Kuala Lumpur, December 14, 2005.

33 Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 185–186.

34 ADMM, "Concept Paper for the Establishment of an ASEAN Defense Ministers' Meeting," Kuala Lumpur, May 9, 2006.

はTAC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国防・安全保障の対話・協力メカニズムであり、直接ASEAN各国首脳に報告を行う。さらにADMMはASEAN国防高級実務者会合（ASEAN Defense Senior Officials' Meeting：ADSOM）によって補佐され、AMMとSOMとも密接に連携する³⁵。

2006年5月、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。会合では海洋安全保障、テロ、朝鮮半島情勢、ARFについて意見交換が行われたほか、麻薬や人身売買といった国境を越える犯罪、鳥インフルエンザ等パンデミックを含む自然災害対策も検討された³⁶。

第1回会合後、共同プレスリリースが発表された。プレスリリースは、ASEAN各国の国防相が地域・国際安全保障上の諸課題について議論し、ASCの設立を再確認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、ADMMは開かれた、柔軟で外向きの枠組みとして、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³⁷。

第3の地域協力枠組みは、ADMMプラスである。上記共同プレスリリースにあるように、ADMMは発足当初から、域外国の関与を予定していた。そのため2007年11月の第2回ADMMは、ADMMプラス・コンセプト・ペーパーとADMMプラス・コンセプト・ペーパーのプロトコルを採択した。ADMMプラス・コンセプト・ペーパーは、ADMMプラス設立の目的として、①ASEAN加盟国に共通の安全保障課題に対処する能力構築に寄与する、②対話と透明性を通じて国防当局間の相互信頼を促進する、③国防と安全保障における協力を通じて地域の平和と安定を高める、④ASCの実現に貢献する、⑤VAPの履行を促進する、の5点を提示した。またADMMプラスは、ADMMの不可欠の構成要素であり、ADMMに価値を付加し、補完する、と位置付けられた³⁸。

2009年2月の第3回ADMMは、ADMMプラスの「プラス国」の範囲に関し、ASEANの正式な対話国に限定することを決定した³⁹。同年11月に行われたADMM非公式会合において、議長国ベトナムは「プラス国」を豪州、中国、インド、日本、ニュージーランド、ロシア、韓国、米国の8カ国とすることを提案し、他の加盟国はこれに

35 Ibid.

36 *BBC Monitoring Asia Pacific*, 9 May 2006.

37 ADMM, "Joint Press Release of the Inaugural ASEAN Defense Ministers' Meeting", Kuala Lumpur, 9 May 2006.

38 ADMM, "ASEAN Defense Ministers' Meeting-Plus (ADMM-Plus): Concept Paper," Singapore, November 13-15, 2007, pp. 3-4.

39 ADMM, "ASEAN Defense Ministers' Meeting-Plus (ADMM-Plus): Principles for Membership," Concept Paper, Pattaya, February 25-27, 2009.

合意した⁴⁰。そして2010年5月の第4回 ADMM は、ADMM プラスの諸手続きに関し、3年に1回の開催とすること、ADMM 議長国が ADMM プラスの議長国も務めること、加盟国間の協力を促進する専門家会合（Experts' Working Group : EWG）を設立することを決定した⁴¹。また同 ADMM は、「プラス国」として上記8カ国を招待することを正式に明らかにした⁴²。

2010年10月、第1回 ADMM プラスが開催された。「プラス」の8カ国すべてが、ADMM からの招待に応じた。同会合は、ADMM プラスにおける決定を実施する枠組みとして拡大 ASEAN 国防高級実務者会合（ADSOM プラス）の設立を決定した。同時に、人道支援・災害救援（HA/DR）、海洋安全保障、平和維持活動（PKO）、テロ対策、防衛医学の5つの非伝統的安全保障分野での実際的な協力を促進するため、EWG を設立することに合意した。さらに各 EWG では、ASEAN 加盟国と対話国が共同議長を務めることとなった。第1期では、ベトナムと中国は HA/DR について、マレーシアと豪州は海洋安全保障について、フィリピンとニュージーランドは PKO について、インドネシアと米国はテロ対策について、そしてシンガポールと日本は防衛医学について、それぞれ EWG 共同議長を務めることとなった⁴³。

3. ADMM と ADMM プラスの機能分化—APSC の現在地

2015年11月、クアラルンプールで行われた首脳会議で、ASEAN は APSC を含む ASEAN 共同体の設立を宣言した。しかし、設立はゴールではなかった。ASEAN は、共同体の建設は不断のプロセスであり、APSC の取り組みも継続することを宣言した⁴⁴。同会議では、今後の共同体建設の展望を示した「ASEAN 共同体ビジョン 2025」が採択されたほか、APSC については「APSC 青写真 2025」が発表された⁴⁵。

2003年の第2バリ宣言から2015年の共同体設立までの間、APSC の取り組みにはいかなる具体的な成果があったか。2007年1月、ASEAN 対テロ協約（ASEAN Convention on Counter-terrorism）が締結された。同協約は、各国の主権の尊重を前

40 *Vietnam News Agency Bulletin*, November 5, 2009.

41 ADMM, “ASEAN Defense Ministers’ Meeting-Plus (ADMM-Plus): Modalities and Procedures,” Hanoi, May 11, 2010.

42 ADMM, “The ASEAN Defense Ministers’ Meeting-Plus (ADMM-Plus): Configuration and Composition,” Hanoi, May 11, 2010.

43 ADMM, “Chairman’s Statement of the First ADMM Plus: Strategic Cooperation for Peace, Stability, and Development in the Region,” Hanoi, October, 12, 2010.

44 ASEAN, “2015 Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Community,” “Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025: Forging Ahead Together,” November 2, 2015.

45 ASEAN, “ASEAN Community Vision 2025,” “ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025.”

提としながらも、テロリストの移動、資金調達、武器調達を効果的に取り締まるための地域協力のあり方を規定した⁴⁶。協約の締結によって ASEAN は、対テロ協力を進めるにあたっての法的枠組みを得た。また HA/DR では、ASEAN 人道支援調整センター（ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance : AHA Center）がある。同センターは、人道支援に関する地域協力の円滑化を目的として、2011 年 11 月に設立された。AHA センターは現在、災害情報の収集と提供、災害救援活動の制度化を軸に、ASEAN の HA/DR 協力の中心となっている。2020 年、新型コロナウイルス感染症対策として ASEAN は、AHA センターに医療用品を備蓄し、不足している加盟国にそれらを配布する機能を追加した⁴⁷。さらに、2009 年には ASEAN 人権委員会（ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR）が設立されたほか、ASEAN 犯罪人引き渡し条約の交渉も進行中である。このように、非伝統的脅威に関する ASEAN の安全保障協力は、分野ごとに一定の枠組みづくりが進んだ。

こうした APSC の建設途上で、ADMM と ADMM プラスは、それぞれ独自の発展を遂げてきた。ADMM については現在、通例年 2 回、本会合と非公式会合（retreat）が開催されている。各会合において ASEAN 各国の国防相は、地域の安全保障情勢について議論するほか、各国軍同士の協力を中心とする域内の安全保障協力の可能性を探ってきた。そのため ADMM はこれまで、3 年毎に作業プログラムを策定してきたほか、HA/DR、防衛産業、PKO、相互運用性、防衛医学、サイバー、海洋安全保障、CBRN、国境管理など、実に様々な分野の協力に関する十数ものコンセプト・ペーパーを作成し、実地的な協力のあり方を模索してきた。しかし、各分野の具体的な協力はほとんど進展することはなかった。その原因は、個別具体的な問題に関する加盟各国の考えや利益の違いに加え、資金やアセット、能力の決定的な不足にあった。

ADMM の枠組みにおいて唯一進展した分野は、信頼醸成である。2013 年の第 7 回 ADMM は、ASEAN 防衛交流プログラム（ADIP）の設立を決定した。ADIP の目的は、ASEAN 加盟国の国防当局者間の交流を促進し、各国の多様性に基づく ASEAN の一体感を醸成することにより、地域レベルの安全保障協力を進展させることであった⁴⁸。2014 年 3 月に ADIP が開始された後、若手を含む国防当局者の様々なレベルでの会合や交流プログラムが実施されてきた⁴⁹。信頼醸成の促進は国防当局者間にとど

46 ASEAN, “ASEAN Convention on Counter-terrorism,” Cebu, January 13, 2007.

47 Lina Gong and S. Nanthini, “The COVID-19 Catalyst: Implications for Disaster Governance in ASEAN,” *NTS Insight* (S. Rajaratnam School of International Studies), no. IN20-09 (December 2020), p. 6.

48 ADMM, “Establishing ASEAN Defense Interaction Programs: Concept Paper,” Bandar Seri Begawan, May 7, 2013.

49 Sarah Teo and Henrick Z. Tsjeng, “A Diplomatic Decade: The ASEAN Defense Ministers’ Meeting,” *Global Asia*, vol. 11, no. 1 (March 2016).

まらず、APSC、そして ASEAN 共同体全体の信頼醸成に寄与した。

信頼醸成の観点からは、ADMM によるダイレクト・コミュニケーション・インフラ (ADI) の整備もある。この取り組みは、ASEAN 加盟国 2 カ国間の軍関係機関の連絡方法に関し、ASEAN 共通のフォーマットを作成するものである。第 1 段階の音声手段とファクスによる連絡方法は確立し、現在では第 2 段階 (ビデオとデータによる連絡) の議論が進行中である⁵⁰。

一方 ADMM プラスも、ASEAN 加盟国と域外国との防衛交流の場として発展した。当初 3 年に一度の開催とされていた ADMM プラスは、2 年に一度となり、現在では毎年開催されるようになった。ADMM プラスが従来の多国間安全保障対話枠組みと大きく異なる点は、EWG 制度に求められる。ADMM プラス発足当初、5 つの非伝統的安全保障分野 (HA/DR、軍事医学、海洋安全保障、対テロ、PKO) について EWG が設置されたが、その後地雷処理とサイバーの EWG が創設され、計 7 つとなった。各 EWG は、当該分野における具体的な協力を志向し、共同演習や共通の標準作業手順 (SOP) の作成作業を行っている。ADMM プラスでは、EWG 制度が機能し、様々な非伝統分野に関する数多くの会合やセミナー、演習が行われてきた。そこには、域外国による資金やノウハウの提供が大きく貢献した。EWG 制度は、域外国の ASEAN 諸国に対する能力構築支援の場となった。EWG の成果の 1 つとして、2020 年 12 月に HA/DR に関する ASEAN の SOP が採択された⁵¹。

しかし、ADMM と異なり、ADMM プラスは信頼醸成にさしたる進展を見せることはなく、むしろ米中対立の激化を背景として、域外国を中心として対立の場面が目立った。例えば、2015 年の第 3 回 ADMM プラスでは、米国が共同宣言に南シナ海問題に関する文言を挿入しようとしたのに対し、中国がこれに強く反対した。結果議論は紛糾し、ADMM プラスは共同宣言を出すことができなかった⁵²。また 2020 年 12 月に行われた第 7 回 ADMM プラスでは、中印国境のラダック地方における中国人民解放軍とのにらみ合いを背景に、インドのラジナート・シン国防相は、インド側の自制姿勢を強調しつつ、中国の力による現状変更への批判を示唆した⁵³。ただ、域外主要国間の競争が、結果として ASEAN 諸国に対する能力構築支援を促進した面はある。

50 ADMM, “Concept Paper on Enhancing the Usage of the ASEAN Direct Communications Infrastructure (ADI) as a Defence Communications Architecture in the ASEAN Defence Ministers’ Meeting Process,” June 15, 2021.

51 ADMM, “Standard Operational Procedure: ASEAN Militaries Ready Group on Humanitarian Assistance and Disaster Relief (AMRG on HADR),” December 9, 2020.

52 Prashanth Parameswaran, “China Blocked ASEAN Defense Meeting Pact Amid South China Sea Fears: US Official,” *The Diplomat*, November 4, 2015.

53 *Hindustan Times*, December 10, 2020.

特に米中2大国それぞれがASEANとの協力を重視するなか、両国の「支援獲得競争」の結果としてASEANが裨益する、という側面は指摘できよう。

先述の通り、ADMMプラスはADMMの活動の一環として発足した。その意味で、ADMMとADMMプラスは、設立経緯や設立目的において密接に関連しているにもかかわらず、それぞれの発展の仕方は対照的ともいえるものであった。ADMMでは信頼醸成が進んだものの、実際の協力は進展しなかった。これに対しADMMプラスにおいては、信頼醸成にはさしたる進展を見せなかったものの、実際の協力は進んだ。

これは、ASEANの「内と外」の環境の相違に起因する。ASEANの「内」、つまり加盟国間では、安全保障共同体を形成する共通の意思が存在する。これに対しASEANの「外」、つまり域外国の間ではそのような意思は存在せず、むしろ今後の地域秩序や安全保障をめぐる見解の相違や対立が顕在化している。2つの協力枠組みは、ASEANを中心として同心円状に位置するにもかかわらず、共通のビジョンを共有するか否かによって、その発展の仕方が大きく異なる結果となった。

ADMMとADMMプラスの対照的な発展経路が示すAPSCの現在地は、次の通りである。第1に、ASEAN加盟国間の信頼醸成は進み、安全保障共同体を形成するというビジョンは共有されるに至った。第2に、ASEAN加盟国のみでは依然として具体的な安全保障協力を進める能力を欠いており、彼らは域外国の適切な支援を必要としている。そして第3に、東南アジア地域外の戦略環境は一層その複雑さを増しており、その安定を図ることはASEANには「手に余る仕事」である。

むすびにかえて

本稿は、ASEANのAPSC形成に向けた取り組みを考察した。経済的な指標と異なり、政治や安全保障協力においては、定量的な目標を設定することは困難である。そうしたなか、APSCの明確な実績となったのはADMMとADMMプラスであった。しかし、当初密接な関連をもって発展することを期待された2つの枠組みは、図らずも対照的な発展経路を辿った。ASEAN内の信頼醸成は進んだが、実際の協力には依然として域外の力を必要とし、ASEANが域外の戦略環境に与える影響も限定的である。

2021年、ASEAN域内の信頼醸成に新たに深刻な課題が生じた。同年2月、ミャンマーでクーデタが発生し、正当な選挙で選出された文民政権を無効化し、軍が再び政権を握った。ミャンマーでの政変に対し、ASEANは仲介を担う特使の派遣を計画するも、有効な手立てを打てないでいる。加盟国の1つであるミャンマーに対し何ら有効な策を講じることができないASEANの機能不全は図らずも、APSCの政治協力が依然として道半ば、それもきわめて初期の段階にとどまることを示した。ミャンマー危機によってAPSCの進展は停滞を免れないであろうが、ASEANはこの問題を回避することはできない。ここで再度ASEANの力量が試されている。

(防衛研究所)

