
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、政治的発展、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、政治的発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)

