
ASEAN の安全保障 ——中立性から中心性へ——

庄司 智孝

<要旨>

本稿は、ASEAN の安全保障を、中立性から中心性への変化の中でとらえることを試みる。ASEAN は冷戦期、域外大国の影響力を抑え、地域的な自律性を高めることが域内の安全保障につながると考えた。こうした考えは設立時のバンコク宣言に反映され、後に中立性の概念となって ZOPFAN に結実した。ASEAN の中立性は、域外大国によって保障される中立、東西冷戦下の非同盟としての中立主義、そして ASEAN の流儀の様々な考え方が入り混じったものであった。

ポスト冷戦期、ASEAN は包括性に基づく多国間安全保障協力の追求によって、新たな戦略環境に適応しようとした。そこで核となっていった考え方が、中心性であった。中立性から中心性への移行は、冷戦の終結を境にした戦略環境の変化に対応したものであったが、域外大国の影響力を統御し、地域の自律性を維持増進するという基本的な考え方は継承されていた。こうして ZOPFAN の遺伝子は、多国間枠組みを重層的に構築する ASEAN の行動様式に組み込まれた。

はじめに——ASEAN の安全保障のとらえどころのなさ

現在、日本が直面する安全保障上の挑戦は何であろうか。『防衛白書』をひもとくと、中国、北朝鮮、そしてロシアといった国々が列挙されており、日本を取り巻く安全保障環境がいかに厳しいものであるかを理解することができる¹。ただ、我々が向き合う対象、そして対処すべき課題は明確になっている。

これに対し、東南アジア地域の安全保障環境がどのようなものであり、当該地域が安全保障上の諸課題にどう対処しているかは、なかなかにとらえどころがない。その理由はまずもって、東南アジアは主権国家の集合体であり、各国の戦略的利益や脅威認識は必ずしも一様でないためである。また、より本質的な特徴として、各国、そし

1 『令和4年版 防衛白書 日本の防衛』第1部。

て地域の安全保障に関する認識枠組みが、日本のそれとかなり異なる点があげられる。

それでは、この地域の安全保障を我々はどのように理解できるであろうか。東南アジアを集合的にとらえるにあたっては、地域の中核的組織であり、地域のほぼすべての国が加盟する東南アジア諸国連合 (ASEAN) に焦点を当てることが有用である。ASEAN としての認識や政策を考察することにより、当該地域の安全保障を概括することが可能となる。

ASEAN の安全保障を考察する手がかりとしては、ASEAN としての防衛 (国防) 白書は出されていないものの、最新の ASEAN 首脳会議の議長声明に、彼らの安全保障上の関心を探ることができる。同議長声明には「ASEAN 政治安全保障共同体」の項目が設けられており、そこには非核地帯、国境を越える犯罪、過激主義、サイバーセキュリティ、違法薬物、ジェンダー、多国間協力枠組み、法整備、人権、平和構築、地雷除去、といったきわめて多種多様な課題が列挙されており、またこれとは別に地域の課題として、南シナ海問題やミャンマー情勢が項目化されている²。ASEAN の安全保障は政治協力と密接不可分であり、特に非伝統的課題に焦点が当てられている。こうした点は、日本の状況や認識と際立った対照をなしている。

政治協力や非伝統的課題を重視する ASEAN の安全保障を理解するにあたり、カギとなる概念が、中立性 (neutrality) である。ASEAN は設立当初から独自の中立のあり方を模索し、1971 年には「東南アジア平和・自由・中立地帯」(ZOPFAN) 宣言を出すことにより、その姿勢を対外的に示した。ASEAN 独自の中立性の概念は、冷戦という時代の空気と戦略環境に強く規定されたものであったが、その精神はポスト冷戦期にも受け継がれ、今度は中心性 (centrality) として ASEAN の安全保障の中核をなすようになった。こうした問題意識に基づき本稿は、中立性から中心性への移り変わり、冷戦終結を境にした連続性と不連続性を明らかにすることによって、ASEAN の安全保障の態様をとらえることを目的とする。

本稿のテーマに関連する先行研究としては、ZOPFAN の成立過程をいわゆる「ASEAN の流儀」(ASEAN Way) という規範の確立の一環として考察する研究が多数を占めており、安全保障との関連は十分には論じられていない³。また冷戦の終焉にしたがい、ZOPFAN が体現する中立性の規範は途絶したとの議論が専らである。唯一ラルフ・エマース (Ralf Emmers) の論考は、自律性 (autonomy) から公平性 (impartiality)

2 ASEAN, "Chairman's Statement of the 40th and 41th ASEAN Summits," November 11, 2022, pp. 9–12, 30–33.

3 Heiner Hänggi, *ASEAN and the ZOPFAN Concept*, Pacific Strategic Papers (Singapore: ISEAS, 1991); Jürgen Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects* (London and New York: Routledge, 2003), Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (Third Edition, London and New York: Routledge, 2014) など。

への変化として中立性の連続を論じているが、こちらも安全保障への目配りは不十分である⁴。

一方、中心性の議論に関しては、ポスト冷戦期に生じた新たな戦略環境に対する ASEAN の反応として把握され、冷戦期からの連続性を捉える議論はほとんどない⁵。そのため本稿は、こうした先行研究の成果に依拠しつつも、中立性から中心性への変化をとらえることで、ZOPFAN の精神が今日も ASEAN の安全保障に息づいているさまを示す。

本稿の構成は以下の通りである。第1節では、ASEAN 設立時の「バンコク宣言」を手がかりに、発足期 ASEAN の安全保障認識を探る。続く第2節では、ZOPFAN の成立過程を振り返り、ASEAN 独自の中立性概念の形成をたどる。第3節は、ZOPFAN の理念が質的に深化する一方、適用範囲を地理的に拡大していく様相を検証する。そして第4節では、冷戦の終結を契機として ASEAN の安全保障の中核が中立性から中心性へと変化するさまをとらえる。

1. 冷戦期東南アジアの戦略環境と ASEAN の発足——域外からの自律を求めて

1967年8月、東南アジアの海洋部を中心とする5カ国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）は ASEAN の設立で合意した。そのとき出されたバンコク宣言は、ASEAN の設立理由について「現存する地域の連帯と協力の紐帯をさらに強化」し、「平等とパートナーシップの精神に基づき東南アジアの地域協力を促進する共通の行動のための確固たる基盤を立ち上げ、それにより地域の平和、進歩、繁栄に貢献する」ため、と説明した⁶。

第2次世界大戦後に脱植民地化を果たし、国家建設に乗り出した国々は、なぜ上記のような地域協力を志したのか。そのもっとも根本的な理由は、まさに各国がそれぞれ国家建設事業に専念するため地域の安定を必要としたことにあった。1960年代前半、

4 Ralf Emmers, “Unpacking ASEAN Neutrality: The Quest for Autonomy and Impartiality in Southeast Asia,” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 40, no. 3 (2018), pp. 349–370.

5 中心性の議論に関する先行研究としては、Mely Caballero-Anthony, “Understanding ASEAN’s Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture,” *The Pacific Review*, vol. 27, no. 4 (2014), pp. 563–584; Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality?” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, no. 2 (2017), pp. 273–279; Lukas Maximillian Mueller, “ASEAN Centrality under Threat: The Cases of RCEP and Connectivity,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 8, no. 2 (2019), pp. 177–198; 庄司智孝「ASEAN の『中心性』——域内・域外関係の視点から」『防衛研究所紀要』第17巻第1号（2014年10月）105–121頁、など。

6 ASEAN, “The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration),” August 8, 1967.

海洋部東南アジアの新興国家は、互いに対立の火種を抱えていた。その中心にいたのはマレーシアであり、インドネシアは同国との「対決」政策をとり、フィリピンはボルネオ島サバの領有権を主張した。また当時マレーシアに属していたシンガポールは、マレー人中心の国家を目指すか否かをめぐってクアラルンプールと対立していた。

1965年、これらの課題が一掃される歴史の偶然が生じた。フィリピンでは大統領選によって政権交代が起これ、インドネシアでは9.30事件を契機としてスカルノからスハルトへ権力が移譲された。そしてシンガポールはマレーシアから分離した。彼らは、国家間対立を克服し、各々が国家建設と経済発展に集中するための安定した環境を欲するようになった。対立から協調へと雰囲気が変わり、地域協力の気運が生まれた。

実は、ASEAN以前にも、東南アジアの国々は地域協力を試みていた。1961年にはASEANの前身としての東南アジア連合(ASA)が設立され、また1963年には同様の試みとしてマフィリンド(MAPHILINDO)が発足した。だがいずれの試みも、上記の地域諸国間の争いを原因として短い期間で頓挫した。5カ国は今一度、タイの熱心な仲介外交、スハルト新政権インドネシアの積極姿勢もあり、新たな地域協力機構の設立で合意に至った⁷。このように、「3度目の正直」としてのASEAN設立の動機は、域内安全保障にあった。

しかし、東南アジアにおいて、地域レベルの協力のみで域内安全保障を追求することは現実的ではなかった。当該地域の安全保障は域外・域内・国内の3層構造になっていたが、3つのレイヤー間には相互作用が働いていた。域外の状況としては当時、ベトナムの地で東西冷戦の「熱戦」が展開中であった。フィリピンとタイには米軍基地が置かれ、両国は米軍のベトナムでの戦闘を間接的に支援する形となっており、ベトナム戦争の戦火は海洋部東南アジアの外縁にまで迫っていた。また、各国政府は国内に共産ゲリラの脅威を抱えており、特にアジア各地における革命への支援を標榜する毛沢東の中国へ強い警戒感を抱いていた。以上の理由により、ASEANの安全保障には、域外大国からの影響をコントロールし、地域の自律性を確保することが重要な条件となっていた。

域外からの影響を統御する方策を探るにあたり、非同盟の思想は、東南アジア、特にインドネシアに大きな影響を与えた。同国は国家強靱性(national resilience)として、それぞれの国が政治体制を確立し、経済を発展させることにより社会の安定を実現することが、反体制派を抑え込む観点から国家安全保障につながる、と主張した。そし

7 Shaun Narine, *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002), pp. 10–12.

て各国が国家強靱性を高めることが地域強靱性（regional resilience）を実現し、域外大国からの干渉を排除することができるという論理で、国内・域内・域外という3つのレベルの安全保障を結びつけた⁸。地域大国インドネシアの考えは他国の安全保障認識にも影響を与え、ASEANとして域外の影響力をいかに低減するか、という問題意識が共有された。

こうした安全保障観は、バンコク宣言に反映された。宣言の前文には、次のようなくだりがある。

国民の理想と願望に従って彼らの国家アイデンティティを維持するために、いかなる形式または兆候での外部干渉からも安定と安全を確保することを決意している。

すべての外国軍基地は一時的なものであり、関係国の明示的な同意がある場合にのみ存続し、直接的または間接的に地域諸国の独立と自由を打倒するために、または国家的発展の秩序あるプロセスを害するために使用されることを意図していないことを確認する⁹。

ただ、宣言の文言をめぐる協議においては、各国の意見の相違が顕在化し、最終的にまとまった表現は妥協の産物であった。実際問題として、地域の多くの国々にとって、域外大国との安全保障協力は、依然としてそれぞれの国家安全保障のために不可欠であった。フィリピンやタイは米国との同盟を維持し、マレーシアやシンガポールは英国との協力を継続することを望んだ。そのため、各国はインドネシアの意向に総論としては賛意を示しつつも、「外国軍基地の一時的」はあくまでも将来達成されるのが望ましい政治目標にとどまった¹⁰。

バンコク宣言の文言調整を含めた設立過程において、ASEANとして次の3つの特徴が形成されていった。第1に、決定の非拘束性である。同宣言にある外国軍基地に関する言及のように、ASEANの各種声明にある決定や合意はあくまで達成が望ましい目標にすぎず、加盟国は履行義務を課されることはなかった。決定の拘束性や加盟国の義務に関する機構の緩さはASAから引き継がれた性質でもあったが、その緩さゆえ、地域各国にとってASEAN加盟のハードルが下がったこともまた事実である¹¹。

8 Michael Leifer, *ASEAN and the Security of South-East Asia* (London and New York: Routledge, 1989), pp. 4–5.

9 ASEAN, “The Bangkok Declaration.”

10 Narine, *Explaining ASEAN*, pp. 14–15.

11 *Ibid.*, pp. 11, 14–15.

第2に、安全保障の非軍事化である。ASEAN設立の目的は域内の安全保障であったが、その達成手段は軍事協力ではなく、あくまで政治協力であった。インテリジェンス以外の軍事協力は、限定的な2国間協力以外行われなかった¹²。厳しい国家間対立を超越して域内の安定を図る目的は、政治協力によって達成されるべきものであり、「集団的政治安全保障」(collective political defense)と形容されるのがふさわしかった¹³。

域外からの共産主義の脅威についても、集団的安全保障を軸にした軍事協力を前面に押し出すことは過度に挑発的であり、回避すべきものであった。そもそもインドネシアは非同盟主義を標榜しており、また加盟各国は対立の季節の直後に、めいめいが軍事力を抛出して第3国に対抗するほどの相互の信頼を持ち合わせておらず、かつ実際問題として各国の軍事力は貧弱であった¹⁴。軍事力に依拠する安全保障はあくまで加盟各国と域外国の同盟や協力を通じて実現されるものであり、その意味でASEANと域内外を通じて浸透する軍事協力は補完関係にあった。ASEANは当初から軍事同盟になることを目指しておらず、その後も同盟に発展することはなく、将来そうなる予定もない。

第3に、協力目的の「隠ぺい」である。ASEAN設立の主目的は安全保障であり、またすべての加盟国は反共国家であったが、バンコク宣言にはASEANの協力分野について次のように述べられている。

経済、社会、文化、技術、科学、そして行政の分野において共通の利益の事項に関し、活発な協力と相互支援を促進する¹⁵。

安全保障という協力分野の明示を回避し、その他の分野における協力を標榜した点で、ASEANはきわめてユニークな組織であった。彼らが安全保障協力を隠した理由は、第2の特徴にもあるように、共産陣営を中心とする域外諸国、特に地理的に最も近い北ベトナム、そして中ソといった国々に無用な警戒感を抱かせることを避けようとしたためである。そうした姿勢は、彼らをむやみに挑発せず、警戒心や不信感を惹起しないことが自らの安全保障につながる、という「安全保障のジレンマ」を回避する論理に基づいていた¹⁶。

12 Leifer, *ASEAN and the Security of South-East Asia*, p. viii.

13 Narine, *Explaining ASEAN*, p. 15.

14 Leifer, *ASEAN and the Security of South-East Asia*, p. 5.

15 ASEAN, "The Bangkok Declaration."

16 黒柳米司『ASEAN35年の軌跡——“ASEAN Way”の効用と限界』(有信堂、2003年)40-41頁。

2. 中立性という解——ZOPFAN 再考

ASEAN 発足直後、フィリピンとマレーシアの間で、サバをめぐる問題が再燃した。両国間の話し合いは決裂し、外交関係は再度断絶にまで至った。ASEAN は早くも崩壊の危機に直面したが、タイは非公式外相会議を通じて両国の間を取り持ち、結果彼らから自制と関係改善の姿勢を引き出すことに成功した¹⁷。当該事案を契機として域内対立は沈静化し、加盟各国は ASEAN の有用性を認識するようになった。

一方で、対外環境は厳しさを増していた。まず、ASEAN 諸国の安全保障を2国間レベルの協力で担保していた米英は、相次いで軍事プレゼンス削減の意向を示した。1968年1月、英国はマレーシアとシンガポールからの基地撤去を含む、スエズ東岸からの撤退の加速を宣言した。また米国は、1969年7月にいわゆるニクソン・ドクトリンを発表し、ベトナムからの撤退を含む東南アジアにおける軍事プレゼンスの縮小を表明した¹⁸。

共産陣営は、米英の撤退により生じた力の空白を埋めるべく、東南アジアを含む東アジアへの影響力拡大の姿勢を示唆した。ソ連は、ブレジネフ書記長によるアジア集団安全保障システムの提案にみられるように、地域への関心を高めた。文化大革命の混乱が終息した中国は、ソ連との対立を念頭に、対外的な影響力を拡大する動きを見せ始めた¹⁹。域外の変動は、ASEAN に安全保障政策の再検討を促した。そこで、地域的自律性の観点から、中立性の概念が浮上した。

東南アジア固有の中立のあり方を具体的に提唱し始めたのはマレーシアであった。同国は、地域が中立であるべき独自の国内要因を抱えていた。その要因とはマレー人と華人の人種間対立であり、1969年5月に対立は暴動に発展するなど、先鋭化していた。あくまでマレー人中心の国づくりを目指すマレーシア政府は、国民統合の取り組みを進める一方、華人中心のマラヤ共産党の影響力、そして同党への中国の影響力をどのようにコントロールするかが重要な政策課題となった。また、新しく首相となったトゥン・アブドゥル・ラザクが新たな外交アプローチを打ち出す国内政治上の必要性や、軍事費負担の軽減という経済的な動機もそこにはあった²⁰。

マレーシアが練り上げ、ASEAN 加盟各国に提示した東南アジア中立化案は、域内と域外の2層建てであった。域内に関しては、主権と領土の一体性の尊重、内政不干

17 山影進『ASEAN—シンボルからシステムへ』（東京大学出版会、1991年）130-133頁。

18 Hänggi, *ASEAN and the ZOPFAN Concept*, p. 12.

19 Ibid.

20 Ibid., pp. 12-13.

渉と相互不可侵、地域から域外大国の影響力を除去、地域を国際紛争の場としない、重要な安全保障問題に関する集合的な意思表示、地域協力の推進といった項目について地域諸国間で合意することであった。また域外大国に対しては、東南アジアを中立地域とすることに同意し、地域諸国間の争いを除去し、国際紛争で東南アジアの中立性を保障する監督的措置を講じることを求めた。マレーシアの考え方には、当時ベトナムやラオスで試みられた、大国による保障と監督を前提とする中立概念と、東西対立の間での中立を意味する非同盟の考え方が混在していた²¹。

東南アジアの中立性をめぐり、1970年からASEAN内の議論は本格化した。提案国マレーシアは当初、各国の異論に直面した。米国の同盟国であるタイとフィリピンは消極姿勢を示し、隣国と複雑な関係にあるシンガポールは米国をはじめとする域外大国の関与は必須と考えた。一方インドネシアは、東南アジアの安全保障への域外大国の関与を嫌い、彼らによって中立性が保障されることに反対した²²。

しかし、1971年秋に中立性の議論は加速度的に進展した。その理由は国際情勢の大変動であり、この時期ニクソン訪中に象徴される米中接近と国連安保理常任理事国の座が台湾から中国に代わったことが、ASEANとしての対応、特に対中政策の再考を迫った²³。同年11月、ASEAN加盟国の外相が一堂に会した特別会合がクアラルンプールで開催された。ASEAN諸国は、2日間にわたる議論の後、いわゆるZOPFAN宣言を発表した。その本文は、次の通りきわめて簡潔な2項目からなっている。

- ① インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイは、域外主要国によるいかなる形式・方法の干渉からも自由な「平和・自由・中立地帯」としての東南アジアの承認と尊重を確保するため、まずは必要な努力を払うことを決意している。
- ② 東南アジア諸国は彼らの強さ、団結とより緊密な関係に資する協力の分野を拡大するため、協調して努力すべきである²⁴。

21 Ibid., pp. 14–15.

22 Ibid., p. 15.

23 Ibid., p. 16.

24 ASEAN, “1971 Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration,” November 27, 1971.

このように、冷戦期の東西対立の渦中にあった ASEAN は、対外的に中立を宣言することによって自らの安全を保障しようとした訳である。

ZOPFAN に表現された中立性は、軍事的な抑止力に依拠し、自衛以外の力の行使や同盟を禁じた永世中立と同義ではなかった²⁵。それは永世ないしは戦時の中立、非同盟と同義の中立主義 (neutralism)、そして「ASEAN の流儀」に含まれる様々な概念の混淆物であり、次の4つの特徴を伴った。

第1に、ZOPFAN は努力目標であった。マレーシアの提案にあった通り、東南アジアの中立性を実現するためには、共産陣営を含む、域外大国による承認と保証が必要であった²⁶。しかし、そうした承認や保証を得られる見込みはなかった。そのため ZOPFAN 宣言の目的は、域外からの影響力を抑制し、地域的な自律性を拡大するという ASEAN の政治目標を示すことにあった。努力目標ということは、別の意味では、ASEAN の決定の非拘束性を表していた。

第2に、第1の中立性が努力目標であることに関連するが、ASEAN 各国は域外主要国との軍事協力関係を維持した。フィリピンとタイは米国との同盟を、マレーシアやシンガポールも5カ国防衛取極 (FPDA) に基づく英連邦諸国との協力を続けた²⁷。唯一インドネシアが国家強靱性の概念に基づき、域外大国に依存しない自律的な安全保障のあり方を唱えた²⁸。しかし実際問題として、域外の同意もなく、かつ各国の安全保障には依然として旧宗主国を中心とする国々との協力は欠かせなかった。それゆえ ZOPFAN の実現に向けては、域外との協力関係を維持しつつ、漸進的に自律性の強化を探るほかなかった。

第3に、東南アジアという地域レベルの中立性は、各国レベルの内政不干渉と直結していた。ASEAN 各国は当時、建国間もない国民統合の初期段階にあり、国内の華人を中心として、中国をはじめとする域外主要国の影響を受けやすい状態にあった。また旧仏領インドシナ3国 (ベトナム、ラオス、カンボジア) では、国内の政治アクター同士の対立により内政が不安定化し、域外大国の介入を招き、ある国は戦場になり、別の国では内戦が勃発するといった状況を目の当たりにしていた。そのため ASEAN は、ZOPFAN の適用範囲を、東南アジアという地域に限定せず、地域各国の国内も含め、双方のレベルで域外主要国の影響を抑えようとした²⁹。

25 Emmers, "Unpacking ASEAN Neutrality," p. 352.

26 Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture*, p. 54.

27 Donald E. Weatherbee, *ASEAN's Half Century: A Political History of the Association of Southeast Asian Nations* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2019), p. 38.

28 Leifer, *ASEAN and the Security of South-east Asia*, Routledge, p. 4.

29 Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, p. 57.

そして第4に、ZOPFANは当時のASEAN加盟国だけではなく、非加盟国を含む東南アジア地域全体の中立化を志向した。ASEANは南北ベトナム、ラオス、カンボジア、そしてビルマ（当時）をも参加する中立地帯構想を掲げており、これは将来のASEANの拡大に含みを持たせるものであった³⁰。ASEANの地域主義は、設立初期から東南アジア全体に拡大する方向性を有していたといえる。

ZOPFAN宣言は、ASEAN諸国が、域内安全保障を目的とした政治協力の一環として共同姿勢を対外的に示した最初の例となった。そして各国外相が同宣言について協議したクアラルンプールでの特別会合は、後に第1回ASEAN特別外相会議としてカウントされるようになった³¹。当初政治安全保障協力を「隠ぺい」したASEANは、その本来の目的に基づく活動を徐々に公然化させていった。

3. 中立性の深化と拡大——冷戦末期からポスト冷戦へ

ZOPFAN宣言のきわめて簡潔な文章からも明らかなように、宣言自体を読んだだけでは、ZOPFANとはどのような状態あるいは政策なのか、またそれがどのようにして実現されるのか、不明であった。つまり、ZOPFANの具体的な意味内容は、その後の検討に託されていた。ZOPFAN宣言と同時に出された共同コミュニケは、ASEAN加盟国以外の東南アジア各国に対してもZOPFANを自らの課題として検討することを求め、また地域の平和と安定を話し合うASEAN首脳会議の開催を提案すると同時に、高級実務者会合を設置し、ZOPFANの具体的内容を検討していくことを明らかにした³²。

高級実務者会合は、1972年7月から1975年11月の間に6回開催され、議論の進捗状況に関する報告がASEAN外相会議に、次いで1976年2月の第1回ASEAN首脳会議に提出、承認された。高級実務者会合においてはZOPFANの定義、行動規範、そして実現の手順が話し合われたが、そこでは国連決議の実現、域外主要国との不可侵条約の締結といった目標と共に、東南アジア友好協力条約（TAC）の締結が掲げられた³³。

第1回ASEAN首脳会議時に締結されたTACは、条約締約国同士の関係を定めた

30 Nicholas Taring, *Regionalism in Southeast Asia: To Foster the Political Will* (London and New York: Routledge, 2006), pp. 145–146.

31 山影『ASEAN』133–134頁。

32 Hänggi, *ASEAN and the ZOPFAN Concept*, p. 20.

33 *Ibid.*, pp. 21–30.

第2条で、すべての国の独立、主権、平等、領土の一体性と国家アイデンティティの相互尊重、内政相互不干渉、紛争の平和的解決、武力による威嚇あるいは行使の放棄といった諸原則と共に、再度「あらゆる国が外部からの干渉、転覆、恫喝から自由な国家として存在する権利」を明記した³⁴。TACは、ASEANとして初めての条約であり、また機構本来の目的である政治安全保障協力を明記した点で画期的であったが、中立性の実現に関する具体的な方策は盛り込まれなかった。ASEANは再度、中立性の重要性を確認しつつも、それが域外主要国との関係でどのように実現可能なのかについては、合意に至らなかった。

その後、1980年代になって、中立性の具体化に関する議論は東南アジア非核兵器地帯（SEANWFZ）に移っていった。インドネシアは、ZOPFANの高級実務者会合を再開し、SEANWFZをZOPFANの一構成要素として実現できるか検討するよう提案した。東西対立を特徴づけた核兵器の恐怖から自由であることは、中立主義の具体的表現の1つであった。インドネシアの提案に対し当初、対米同盟をはじめとする域外との軍事協力を重視する国々は、米国の不興を買うことを恐れ、難色を示した。しかし、1987年の第3回ASEAN首脳会議はZOPFANとSEANWFZに関する行動計画を発表するなど、議論は少しずつ進展した³⁵。

ZOPFANの意味内容が深化していく一方で、ASEANはZOPFANの適用範囲を地理的に拡大しようとした。ZOPFAN宣言が出されたとき、東南アジアを中立地帯とすることに域外大国の同意が得られる見込みはなかったため、ASEANは当初の狙いを北ベトナム、後の統一ベトナム（ベトナム社会主義共和国）に定め、ZOPFANの理念について同国の同意を得ることを目指した。ベトナムは当時、ASEANを反共同盟と認識していたため、ZOPFANにも批判的であった。それでもベトナム戦争の終結後、対外環境の安定を目的として、ASEANと話し合う姿勢を示した。しかし、1978年12月のベトナムのカンボジア侵攻により、ASEANとの協調と共存を追求する雰囲気は雲散霧消し、両者は1980年代を通じて厳しい対立関係に陥った³⁶。ASEANとベトナム「陣営」（ラオスとヘンサムリン（Heng Samrin）政権のカンボジア）との対立構造が固定化する「セキュリティコンプレックス」が東南アジア地域に形づくられ、ASEANの安全保障は隘路にはまった³⁷。

結局、ASEANの中立性が地理的に拡大するには、冷戦の終結を待たねばならなかつ

34 ASEAN, "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia," February 24, 1976.

35 Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture*, p. 68.

36 *Ibid.*, pp. 61–64, 66–67.

37 Barry Buzan, "The Southeast Asian Security Complex," *Contemporary Southeast Asia*, vol. 10, no. 1 (June 1988), p. 4.

た。冷戦終結とカンボジア問題の解決を契機として、ベトナムの ASEAN 加盟が軌道に乗った。1992年にベトナムは TAC に加盟し、ASEAN オブザーバーの資格を得た。最終的に、1995年にはベトナム、1997年にはラオスとミャンマー、そして1999年にはカンボジアが ASEAN に加盟した。また大陸部東南アジア諸国の加盟プロセスと並行して、SEANWFZ 条約も ASEAN 加盟国とこれらの国々との間で締結された。こうして1990年代を通じて、ASEAN の追求する中立性の理念が東南アジア全域にいきわたることとなった。

4. 中立性から中心性へ——多国間主義の論理

冷戦の終結は、域内のみならず、ASEAN を取り巻く戦略環境を一変させた。最大の変動要因は、ソ連の消滅と、それに伴う米国の軍事プレゼンスの削減である。冷戦期、ASEAN の安全保障を自らの軍事力で担保した米国は、ソ連との対峙が終わり、またフィリピン国内での基地問題の深刻化もあり、1990年代前半に同国から駐留米軍を引き揚げた。米軍の撤退によって地域には力の空白が生じ、その空白を埋めるべく、中国（や日本）が伸長することを ASEAN は懸念した。実際、中国はこの時期南シナ海への進出を本格化させており、ASEAN の懸念は現実化しつつあった³⁸。

ASEAN は、戦略環境の流動化、特に域外大国間のパワーバランスの変化がもたらす不確実性に対応する必要性に迫られた。ポスト冷戦という国際政治の大変動期に、彼らは新たな地域秩序を構築し、ASEAN の安全保障を確かなものとするため主体性を発揮した。ASEAN が用いた方法は、多国間主義であった。1994年、既存の ASEAN 拡大外相会議 (PMC) の発展形として、ASEAN 地域フォーラム (ARF) が設立された。ARF は、ASEAN を中心として日米中といった域外主要国が加わり、地域の安全保障課題に関する対話と協力を通じてアジア太平洋地域の安全保障環境を向上させることを目指した。

ARF は、同地域初の多国間安全保障協力枠組みであり、欧州安全保障協力会議 (CSCE) のアジア太平洋版ともいえる、協調的安全保障のメカニズムであった。ただ、非伝統的課題での協力により焦点を当てており、また CSCE、そして後の欧州安全保障協力機構 (OSCE) のような堅固な組織化と制度化を回避し、それによって様々な、かつ時に相反する戦略的利益と安全保障観を持つ地域の国々が広く参加できるよう設

38 Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture*, pp. 71–72.

計された。この枠組みは、あくまで米国を中心とする2国間同盟システムを補完するものとして位置づけられ、大国同士によるむき出しの勢力均衡の争いが、地域の安全保障環境にもたらす激烈な影響を緩和する効果を期待された³⁹。

ARFの特徴として、ASEANは次の3点を重視した。第1に、包括性(inclusiveness)である。ARFに広く域外国の関与を促し、この枠組みの中で域外主要国が相互に牽制し合うことにより、ASEANは地域安全保障における自律性を確保することを目指した。同時に、特定の域外大国に過度に依存することなく、バランスのとれた協力関係を構築することを追求した⁴⁰。事実ARFには、ASEAN加盟国、未加盟の東南アジア諸国、ASEANの対話国・地域という発足当初のメンバーに加え、その後モンゴルや北朝鮮、さらにはパキスタン、バングラデシュ、スリランカといった南アジアの国々も参加するようになった。現在、参加国・地域は27にまで拡大し、包括性は相当程度実現している。

第2に、ASEANによるイニシアチブの発揮である。ARFの最高レベルの機関は参加国外相からなる閣僚会合であり、これは毎年夏のASEAN外相会議の後に、その年のASEAN議長国で開催される。また、ARFの議長はASEAN議長国が担当し、会議の議題や議論をコントロールする。ASEANは、このような方法でイニシアチブを發揮することを「運転席」(driver's seat)に座る、と形容した⁴¹。

第3に、ASEANの規範の適用である。1994年の第1回会合において、参加各国はTACをARFの行動規範とすることで合意した⁴²。これは、武力の不行使、対話と紛争の平和的解決、漸進的發展といったASEANの規範が、東南アジアという地域を越えてアジア太平洋に拡大適用されることを意味した。

ポスト冷戦期、ASEANの中立性は、多国間主義を通じて新たな実現の方法を獲得した。冷戦の終結を境に、域外大国の影響力をなるべく排除しようとする姿勢は、そうした国々の関与を最大限促す姿勢に変わった。これは、「ASEAN=東南アジア」の実現、そして東西対立の消滅により域内外で包括性を追求することが可能になったことに加え、冷戦が終わっても域外大国間のパワーをめぐる争いが形を変えて続いたためであった。ASEANの安全保障の核心である、対域外大国を中心とする対外関係の適切な管理に基づく地域的な自律性の追求、さらにそれを実現する手段としての政治協力のスタイルは、不変であった。

39 Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 166–171.

40 Ibid., p. 171.

41 Ibid., pp. 171–172.

42 Ibid., p. 171.

2000年代になると、新たな多国間安全保障協力枠組みが次々と設立され、ASEANの多国間主義は地域の安全保障アーキテクチャの主要な構成要素の1つとなった⁴³。まず、東アジア首脳会議（EAS）である。EASは、アジア太平洋地域各国の首脳が、当該地域の諸課題について協議する場として発足し、第1回会合は2005年12月にクアラルンプールで開催された。設立当初の参加国は、ASEAN10か国に日中韓印豪、そしてニュージーランドを加えた16カ国であったが、2011年には米露も正式メンバーとなり、インド太平洋地域における包括性を実現した。EASは、安全保障協力の面では、当時問題となっていた重症性呼吸器症候群（SARS）など感染症対策やエネルギー安全保障といった、非伝統的課題での協力を追求した⁴⁴。

次に、2006年5月にASEAN国防相会議（ADMM）が発足した。ADMMの目的は、ASEAN各国の国防相が地域安全保障の諸課題について話し合い、認識の共有と信頼醸成を図ることにあつた。また、同会議は柔軟で開かれた枠組みであり、ASEANの対話国や友好国の積極的な関与が当初から期待されていた⁴⁵。先述の通り、ASEANが発足した当初は、加盟各国間の信頼の欠如から、各国軍同士の協力は想定されていなかった。設立から40年がたち、ようやく国防当局間の本格的な協力が開始されたことは、ASEAN自体の発展ぶり、そして加盟各国間の信頼の深まりを物語るものでもあつた。

さらに、ADMMの上記趣旨を踏まえ、2010年10月には拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）が始まった。「プラス」はASEANの正式な対話国に限定され、日米中韓印露豪とニュージーランドの8カ国が招かれた。ADMMプラスの特徴の1つは、実際的な安全保障協力の追求である。第1回会合において参加各国は、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つの非伝統的分野での協力を実施するため、専門家会合（EWG）を設立することで合意した。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。以後、EWGは地雷処理とサイバーセキュリティを加えた計7つとなり、共同演習の実施や共通の標準作業手順（SOP）の作成を行っている⁴⁶。

こうしてASEANを中心とする多国間の枠組みが重層的に形づくられるなかで、ASEAN中心性の概念が形成されていった。中心性は、2000年代後半からASEAN

43 神保謙「アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ——イントロダクション」神保謙編著『アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ——地域安全保障の三層構造』（日本評論社、2011年）14、19頁。

44 大庭三枝『重層的な地域としてのアジア——対立と共存の構図』（有斐閣、2014年）169頁。

45 庄司智孝「ASEAN政治安全保障共同体——多国間協力枠組みの発展と課題」『安全保障戦略研究』第2巻第2号（2022年3月）、130頁。

46 同上、130–133頁。

の各種声明で言及されるようになり、その意味内容も次第に固まっていった。中心性とは、先の「運転席」の比喩を概念化したものであり、ASEAN がそれぞれの多国間枠組みで中心的役割を果たし、かつ ASEAN の規範に基づき枠組みを発展させる推進力となることを意味する。より具体的には、ARF で慣例化した通り、開催国と議長を ASEAN 議長国が務め、会議の議題と議論をコントロールする⁴⁷。

さらに、ASEAN は各種枠組みを横断的に統御する手段として「調整国制度」を設けた。この制度においては、ASEAN 加盟国がそれぞれ特定の対話国について 1 対 1 の調整国となり、各対話国は、ASEAN 関連会合に関する連絡調整を、この調整国を通じて行う仕組みとなっている。調整国制度によって、域外国は ASEAN 全体、ないしは多国間枠組み全体に対して影響力を行使することを制限されている⁴⁸。

上記の仕組みは、多国間枠組みにおける ASEAN の中心性を担保した。また中心性の概念自体が、ASEAN 域内外で規範として受け入れられていった。さらに現在、米中対立を背景として、日印露豪も関与する域外関係が一層複雑化する中、ASEAN は、域外主要国を包括的に ASEAN 中心の枠組みに引き込むことにより、自らが除外されるような対外環境が出現することを防止している⁴⁹。

ただ ASEAN 中心性は、議長国や調整国の制度によってのみ成り立っているのではない。中心性は、域外主要国が ASEAN を尊重し、ASEAN 中心の枠組みに積極的に関与することによって成立している。域外大国がインド太平洋の地域秩序形成に単独でイニシアチブをとることが難しい状況において、ASEAN がいわば「接着剤」の役割を果たすことにより、一定の地域秩序が形成されている⁵⁰。域外大国は、互いよりも ASEAN により高い信頼を置いているのである⁵¹。ある意味、ZOPFAN で ASEAN が求めた域外大国の承認が、時代を経て、かつ大きく変化した戦略環境のなかではじめて実現したといえる。ZOPFAN の遺伝子はこうして、ASEAN に組み込まれている。実際、ASEAN が目指す政治安全保障共同体においても、ZOPFAN は依拠すべき主要原則の 1 つに掲げられている⁵²。

47 Caballero-Anthony, "Understanding ASEAN's Centrality," pp. 572–573.

48 庄司「ASEAN の『中心性』」109–110 頁。

49 Emmers, "Unpacking ASEAN Neutrality," p. 363.

50 大庭三枝「ASEAN 外交と ASEAN 諸国外交のあいだ——『中心性』『一体性』と南シナ海問題」大庭三枝編著『東アジアのかたち——秩序形成と統合をめぐる日米中 ASEAN の交差』（千倉書房、2016 年）28–29 頁。

51 Acharya, "The Myth of ASEAN Centrality?" p. 275.

52 ASEAN, "ASEAN Political-Security Community Blueprint," June 2009, p. 2.

おわりに—ASEANが直面する課題と中心性の揺らぎ

ASEANは、冷戦期の東西対立の最中、域内安全保障を目的として設立された。その際、域外大国の影響力を抑え、地域的な自律性を高めることが自分たちの安全保障につながると考えた。こうした考えはバンコク宣言に反映され、後に中立性の概念となってZOPFANに結実した。ASEANの中立性は、域外大国によって保証される中立、非同盟の中立主義、そしてASEANの流儀にある様々な考え方が入り混じり、形づくられた。

ポスト冷戦期、ASEANは包括性に基づく多国間安全保障協力を追求することによって、新たな戦略環境に適応しようとした。そこで核となっていた考え方が、中心性であった。ASEANが多国間枠組みにおいて中心的役割を果たし、域外大国の関与を促しつつ、それを統御する。中立性から中心性への移行は、冷戦の終結を境にした戦略環境の変化に対応したものであったが、域外大国の影響力をコントロールし、地域の自律性を維持増進するという基本的な考え方は継承されていた。冷戦期からポスト冷戦期にまたがって中立性の理念が生き続けたのは、いみじくもASEANの安全保障は域外大国の動向に強く影響を受けるという本質が不変のためであった。こうしてZOPFANの遺伝子は、多国間枠組みを重層的に構築するASEANの行動様式に組み込まれた。

しかし、中心性は現在、内外からさまざまな挑戦を突き付けられている。ASEANの一体性の維持、大国間競争における中立的姿勢の保持、中国の台頭とASEANへの影響力の拡大、そして米国が主導する自由な国際秩序の退潮といった様々なイシューは、ASEANに重い課題となっている⁵³。

内側からの挑戦として、ASEANの一体性と内的な包括性を突き崩そうとする要因は、ミャンマー問題である。2021年2月1日のクーデターで権力を奪取したミャンマーの軍事政権は、ASEANの一部の国との対立を深めている。ASEANとしては軍事政権に民政復帰を促すべく、暴力の即時停止と関係者間の対話、ASEAN特使の仲介を骨子とする「5つのコンセンサス」の履行を迫っているものの、軍事政権側の反応は鈍い。業を煮やしたASEANは、首脳会議、外相会議、ADMM（プラス）に軍事政権の代表を招くことをやめ、プレッシャーをかけているものの、軍事政権は逆に反発を強めている。ミャンマー情勢の展望はきわめて不透明であり、ASEANの一体性は

53 Acharya, "The Myth of ASEAN Centrality?" pp. 276–278.

きわめて危うい状態にある⁵⁴。

一方、外的要因としては、南シナ海問題がある。この問題は ASEAN 内で、同海域の領有権を主張する係争国と非係争国間の亀裂を生み、長年 ASEAN の一体性にとっての課題となってきた⁵⁵。さらに最近では、ロシアのウクライナ侵攻によって生じた日米（欧）と中露の間の確執により、ASEAN が重視する多国間主義の包括性は動揺を来たしている。ASEAN は、自らが主催する多国間会議にロシアを含むすべての域外参加国を招く姿勢を崩しておらず、包括性の維持を至上命題としている。しかし、各種会議における非難の応酬や会合のボイコットが生じており、多国間枠組みにおける協力の気運は急速にしぼんでいる⁵⁶。

域外の大国間関係をコントロールすることは、明らかに ASEAN の手に余る仕事であるが、包括性に基づく多国間主義は、疑いなく岐路に立たされている。米国を中心とするミニラテラルな連携に対し、自らの中心性を脅かすものとして ASEAN は警戒感を隠さない。だが、ASEAN 自体にも、例えばイシューごとに意思決定プロセスや域内外の連携の方法を柔軟に変更するなど、新たな対外環境に適切に対応するため、従来にはない手法の適用が求められているといえよう。

(防衛研究所)

54 Thitinan Pongsudhirak, “The End of ASEAN as We Know It,” *Project Syndicate*, October 12, 2022.

55 Daniel C. O’Neil, *Dividing ASEAN and Conquering the South China Sea: China’s Financial Power Projection* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2018), pp. 39–41.

56 *Japan Times*, November 13, 2022.