ASEANの本質と対ASEAN安全保障・防衛協力の在り方について

真部 朗

序言

近年、インド・太平洋地域の安全保障環境は、ダイナミックに変化している。変化の基軸を成しているのは、中国の活発な対外進出とこれに対する関係各国の対応である。前者については、改めて言及するまでもないが、後者については、最近、特に顕著になってきていると言えよう。FOIPの推進、Quadの進展、英仏等欧州諸国のインド・太平洋地域への関与の強化等は、ここ数年の新たな動きである。

これに対して、ASEANの動きは、AOIPの発出や一部のASEAN諸国の積極的な対応ぶりはあるものの、必ずしも活発とは言い難い。AOIPにしても、FOIPとは似て非なるものである。そこには、ASEANの本質的な特徴が深く関わっていると考えられる。

本稿は、この特徴を明らかにすることに努めるとともに、そこから導かれるASEAN及びASEAN諸国に対する安全保障・防衛協力の在り方等について論じるものである。

なお、本稿では、原則として、地域共同体としてのASEANを「ASEAN」、ASEAN加盟国を「ASEAN諸国」と表記する。ただし、便宜上、ASEAN及びASEAN諸国を合わせて「ASEAN」と表記する場合がある。

東南アジア地域の地政学的特性

ASEAN及びASEAN諸国が所在する東南アジア地域の地政学的特性としては、第一に、この地域が、インド洋と太平洋を連結する結節に位置していることが挙げられる。古くから多くの重要な海上交通路がこの地域を経由しているため、この地域の平和と安定は、インド洋及び太平洋における海上交通の安全に直結している。

第二の特性は、この地域の著しい多様性である。まず、地理的に、島嶼、半島、海洋が複雑に交錯しており、そこに、歴史、人口、領土、民族、宗教、言語、政体等を著しく又は相当に異にする諸国が所在している。

第三は、第二の特性と深く関連していると考えられるが、支配的大国の不在である。インドネシアが地域最大の国家であり、地域における影響力も小さくないが、支配的な地位にあるとは言い難い。歴史を遡っても、この地域全体を統一支配する国家が存在したことはない。

第四は、第三の特性の裏返しだが、域外大国の影響、更には干渉を受けやすいことである。この地域は、歴史的に、特に北の中国及び西のインドの影響を強く受けてきたとされる。その状況は、近年の両国の国力増大に伴い、再現される可能性が生じている。

（注）本稿では、地政学的特性とは、地理的特性とそれに起因する政治的特性を意味している。地理的特性は容易には変化しないことから、一般論を言えば、地政学的特性は永続

的である。

ASEANの本質的特徴

このような地政学的特性を反映して、ASEANは、地域共同体として二つの本質的特徴を有している。

第一は、中心性、一体性の追求である。中心性はASEANの最高規範であるASEAN憲章に規定されており、一体性はその前提であるが、これらの追求は、域内に大国が不在であり、域外大国の影響を受けやすく、過去に実際に受けてきたという東南アジア地域の特性を踏まえたASEAN諸国共通の意志に基づくものである。仮に、この追求を止めれば、ASEANは、良くて形骸化、悪くすれば瓦解し、少なからぬASEAN諸国が、植民地化されることこそないにせよ、第2次大戦前後のように各個に域外大国の影響下に置かれることになろう。逆に言えば、中心性、一体性が維持される限り、どの域外大国であってもASEAN及びASEAN諸国を排他的な影響下に置くことは困難だということである。ある地域の中小国家群が大同団結して域外大国に伍していこうとすることは、必ずしも稀なことではなく、例えば、欧州における近年の事例として、バルカン諸国が合同して建国したユーゴスラビアがある。しかしながら、周知のように、その解体後の混乱は、悲惨なものであった。言うまでもないことだが、万が一にも同様の事態が東南アジア地域で起こるようなことがあってはならない。

中心性、一体性の追求は、安全保障面でも、ASEAN内外において多くの成果を生んできた。内部では、2015年に政治・安全保障共同体が発足したが、これは、何よりもASEAN諸国間で紛争の平和的解決が確固たる規範として確立したこと、すなわち講学上の安全保障共同体が成立したことを意味している。ASEAN発足以来、タイ・カンボジア間の小規模紛争を除き、ASEAN諸国間の武力紛争は発生しておらず、ASEAN諸国がこうしたプラクティスの積み重ねに自信を深めたことが、その背景にあると考えられる。

対外的には、ASEANは、域外大国を広く包含した対話の枠組みを構築し、主導することに成功している。最大の成果は2005年に発足した東アジア首脳会議（EAS）だが、安全保障関連でも、1994年発足のASEAN地域フォーラム（ARF）及び2010年発足の拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）は、ASEAN諸国単独では成し得ない、ASEANならではの大きな成果と言えよう。これらの枠組みにおいては、人道支援・災害救援、海洋安全保障、テロ対策、PKO等の非伝統的安全保障の分野を中心に、参加国間で数多くの具体的協力が行われており、ASEANの中心性、一体性は一層高まっている。

第二の特徴は、ASEAN憲章に明記されている内政不干渉とコンセンサス決定の原則である。この二つの原則は、ASEAN諸国の著しい多様性に由来し、ASEANが安定的に共同体を維持するために不可欠の要素である。逆に言えば、ASEANが、同質性の高い国家群から成るEUのように、国家に準ずる共同体を形成することは、不可能と言ってよい。多種多様な中小国家群を糾合して統一国家を形成したユーゴスラビア社会主義連邦共和国がわずか

半世紀で崩壊したことは、ASEANにとっては反面教師と言うべきであろう。

両原則は、ASEANの活動の限界を画している。安全保障について言えば、ASEANが取り組み得るのは、ASEAN憲章等で明示的に除かれているわけではないものの、原則として非伝統的安全保障の問題に限られる。ADMMプラスの専門家会合（EWG）ではサイバー等伝統的安全保障と共通する問題も取り上げられているが、これはあくまで例外である。伝統的安全保障の問題は国家の主権と不可分であることから、両原則の下では、これにASEANが関与する余地は、基本的に生じない。

また、ASEANが域外大国間の問題に関与することも困難である。中国の「一帯一路」構想と日米等のFOIP構想に対し、AOIPのような日和見的な見解の表明に留まったことは、ASEANの限界を端的に表している。もっとも、同時に、これは、域外大国間の対立に対して中立を守るというASEANの意志の表れと見ることも可能であろうが、いずれにせよ、ASEANに選択の余地が他になかったことは明らかである。

さらに、域外大国と利害が対立する問題への対処力にも限りがある。南シナ海問題は、南シナ海の島嶼等の領有権を巡る中国と一部のASEAN諸国間の紛争であるが、最近の中国による係争島嶼の埋め立て等の一方的な行動に対して、ASEANがASEAN首脳会議の議長声明で曖昧に懸念を表明することぐらいしかできないのは、コンセンサス決定の原則をとるASEANの限界に他ならない。同様に、この問題に関する紛争予防のための南シナ海行動規範（COC）の策定交渉においても、ASEANは、団結の強みを活かして中国とASEAN間の交渉に持ち込むことに成功したものの、強い交渉ポジションを形成できず、今日に至るまで中国に有利な状況を変えることができないでいる。やはりコンセンサス決定の原則が足枷になっていることは否定できない。このままでは、COCは、実効性を欠くと言われる2002年に署名された南シナ海行動宣言（DOC）の二の舞となろう。

なお、両原則と矛盾しかねない原則がASEAN憲章に含まれていることは、注目に値しよう。それは、民主主義と法の支配への支持、基本的自由と人権の尊重である。これらの価値については、ASEAN諸国が等しく実践しているとは言い難い。本年2月のミャンマーにおける軍事クーデターは記憶に新しいが、その他にも、ベトナムやラオスは一党独裁制の国家であり、タイも軍事政権下にある。これらの原則が空文に過ぎないとなれば、ASEANの威信に傷がつく。他方、これらを盾に内政干渉に及べば、ASEANの一体性が失われる。この問題は、いわば自ら蒔いた種だが、今後もASEANに難しい対応を迫り続けるであろう。当面は、ミャンマーに対して有効な手立てを講じられるか否かが注目される。

ASEAN諸国の安全保障政策の共通性と相違性

ASEANの安全保障政策は、基本的に、ASEAN諸国の安全保障政策のいわば最大公約数である。逆に、それを除けば、ASEAN諸国の安全保障政策は、各国毎に相当異なっている。

ASEAN諸国に共通する安全保障政策は、主として非伝統的安全保障に関するものである。前述のように、ASEANが取り組み得るのは、基本的に非伝統的安全保障の問題に限ら

れるため、当然と言えば当然である。必ずしも全加盟国の共通政策ではないにせよ、海洋安全保障、国際テロ、人身売買、PKO、大規模災害等は、多くの ASEAN 諸国の共通の課題であり、ADMM プラス等でも積極的に取り上げられている。

他方、相違する安全保障政策の第一は、域外大国との外交関係である。特に、最近、中国との関係については、遠近がはっきりしてきている。中国に最も近いのはラオスとカンボジアであり、逆に、最も遠いのはベトナムとフィリピンである。前者は、中国との間で領土問題を有しておらず、中国の投資や貿易に期待するところが大きいのに対し、後者は、いわば南シナ海問題の最前線にあり、日常的に中国の圧力に直面している。その意味では、外交的距離の差は当然であろう。残る 6 か国は、中国を含む全ての域外大国との関係をバランスさせることに腐心している。大国に囲まれた中小国家特有のバランス感覚である。

相違する安全保障政策の第二は、国防政策である。ASEAN は、基本的に、軍事の問題には関与していない。かつて、インドネシアが ASEAN 平和維持軍の創設構想を唱えたことがあるが、他の加盟国から賛同を得られずに終わっている。今日においても、国防は、各 ASEAN 諸国独自の問題となっている。ASEAN 諸国の多くは、軍事力の近代化に取り組んでおり、その背景には、国内治安の安定化及び中国の海洋進出等の安全保障環境の流動化がある。もっとも、近代化の進捗度合は、経済力の差等を反映し、各国でかなりの差がある。

対 ASEAN 安全保障・防衛協力の在り方

ASEAN 及び ASEAN 諸国に対する安全保障政策は、前述のような ASEAN の本質的特徴等を踏まえたものであることが必要である。さもなければ、その政策は、多くの場合、失敗することになる。安全保障・防衛協力も例外ではない。ASEAN の本質的特徴等から導かれる安全保障・防衛協力の在り方は、在り方の全てではないが、少なくとも遵守すべき最低限の基準であると言えよう。

そのような対 ASEAN 安全保障・防衛協力の在り方として第一に言えることは、協力が ASEAN の中心性、一体性の維持向上に資するものでなければならないということである。これは、中心性、一体性が ASEAN の存在理由とも言うべき要素である以上、当然のことであり、最も重要な点である。言い換えれば、この地域の平和と安定を望むのであれば、ASEAN の中心性、一体性を支援していくことが最も現実的だということである。中心性、一体性が強化されればされるほど、ASEAN は安定し、特定の域外大国が ASEAN に独占的な影響力を持つ余地は小さくなる。

逆に、我が国は、ASEAN に対してその種の影響力を持つという「野望」を持つべきではない。例えば、他の域外大国との対立がある場合に ASEAN や ASEAN 諸国を全面的に自らの側に立たせようと試みることは避けるべきである。そのような「野望」は、ASEAN を分裂させ、かえって他の域外大国の地域介入を許すことになる。加えて、それは、地政学的な条件を欠き、非現実的でもある。もちろん、そのような場合に、自らの立場や政策を、外交や防衛交流を通じて ASEAN や ASEAN 諸国に説明していくことは必要である。さもな

ければ、ASEAN側は、我が国の立場等を顧慮しなくなるであろう。

第二は、非伝統的安全保障分野における協力が中心となるべきだということである。これは、ASEANが、内政不干渉及びコンセンサス決定の原則を採ることに由来するもので、ほとんど必然的な在り方と言ってよい。

第三は、第二の裏返しだが、伝統的安全保障分野における協力は、個々のASEAN諸国を対象とすべきことである。一般的には、ラオス及びカンボジアに対しては非伝統的安全保障分野における協力を、ベトナム及びフィリピンに対しては中国の海洋進出への対応に係る伝統的安全保障分野の協力に重点を置くことが適切である。その他の国に対しては、伝統的安全保障、非伝統的安全保障を問わず、そのバランス感覚に配意した協力が妥当であろう。例えば、マレーシアやタイのように、国防上の要求を満たすこともさることながら、主要な防衛装備品を複数の外国から調達することによって特定の外国の影響を過度に受けないように腐心している国々に対しては、何がそのバランス感覚に符合するかが外部からはわかりにくいこともあり、採用に至らないとしても、様々な装備品提供のオプションを常日頃から提示しておくことが必要であろう。

なお、ASEAN諸国に対する協力を進めるに当たって注意すべきは、特定の国とだけ協力関係を深めることは避けなければならないということである。例えば、現下の安全保障環境からすれば、共通の安全保障利益を有するベトナムやフィリピンとの協力に我が国が傾くことは自然だが、過度の傾斜は、ASEANの一体性を損なうおそれがある。ある程度協力内容等に差が出ることは避けられないにせよ、少なくとも、ASEAN諸国と等しく協力関係を築こうとしている域外国との評価を損ねないようにしなければならない。また、ASEAN諸国に対する非伝統的安全保障分野の協力案件については、できるだけASEANを通じて提案することが望ましい。ASEAN諸国と二国間で先に協力を始めることが不可とまでは言えないが、まずASEANに持ち掛けることは、ASEANの威信を高め、中心性、一体性の向上に資すると考えられるからである。

第四は、特にASEAN諸国に対しては、その自立的な発展を促す協力に努めるべきことである。ASEAN諸国は、程度の差こそあれ、域外大国に対する少なからぬ警戒心を有している。これは、東南アジア地域の地政学的特性からすれば当然のことであり、それだけに根深いものである。ASEAN諸国からすれば、我が国も域外大国の一つに他ならない。このため、安全保障・防衛協力に当たっては、この警戒心を和らげるため、干渉的な姿勢や優越的な態度を控え、ASEAN諸国の主体性を尊重し、その自立的な発展を支援するとの立場に立つことが重要である。

かかる観点からすれば、例えば、能力構築支援において、被支援国が達成すべき能力水準を支援国側が一方的に設定し、現在の能力水準とのギャップを埋めるにはどうすればよいか、といったアプローチは不可と言うべきである。しかしながら、欧米諸国は、しばしばこうしたアプローチをとる。彼らは十分に意識していないようだが、その背後には、明らかに被支援国に対する優越感が存在する。また、装備・技術協力においては、欧米の支援国が、

装備品を供与する一方、その維持管理に関する情報等を供与しないために、暫くすると当該装備品が稼働率を著しく低下させる事例も散見される。これは、被支援国の能力を体系的に発展させることへの関心の欠如を物語っている。いずれも、他山の石とすべきであろう。

このように、我が国がいわば善意の大国としてASEAN諸国に接することは、結果的に、露骨に利害に訴えるような他の域外大国との競争において有利な材料ともなる。もちろん、利害関係は国際関係の基本であり、例えば、今や経済力で我が国を凌駕する中国のアプローチが極めて強力であることは否定できない。また、善意のアプローチが直ちに信頼を生むわけでもない。しかしながら、我が国が独自のアプローチによって差別化を図っていけば、少なくとも長期的には、ASEAN諸国からの信頼の深化によって、経済的、実利的な劣勢をある程度補うことが期待できるであろう。

我が国の対ASEAN安全保障・防衛協力の現状

ASEAN及びASEAN諸国に対する我が国の安全保障・防衛協力は、結果的にせよ、以上の在り方に基本的に準拠しており、その意味で適切に行われていると言ってよい。

2016年に発表されたビエンチャンビジョンは、国際法認識の共有促進、海洋安全保障の強化、多分野にわたるASEANの能力向上支援を柱とし、2020年に発表されたビエンチャンビジョン2.0は、協力の実施三原則として（1）心と心の協力、（2）きめ細やかで息の長い協力、（3）対等で開かれた協力を追加し、ASEANの中心性、一体性に貢献することとしている。そして、これらの指針の下、ASEANに対しては、乗艦協力プログラム、HA/DRに関する招聘プログラム等、主として非伝統的安全保障分野の事業が実施されている。また、ASEAN諸国に対しては、フィリピンへのTC-90の供与のように、伝統的な安全保障分野の協力が行われている。

なお、今後は、非伝統的安全保障分野におけるASEAN諸国の相互運用性の向上に資する能力構築支援や装備・技術協力が有望であろう。例えば、沿岸警備当局や海空軍当局間でデータ通信のネットワークが共有されれば、ASEAN諸国は、より効果的、効率的に連携して海賊やテロ組織に対処できるようになるであろう。これがASEANの中心性、一体性の向上に資することは、言うまでもない。

結言

日本人は、理由は明らかでないが、東南アジアに対して好意を持つ傾向がある。例えば、令和元年10月に内閣府が行った「外交に関する世論調査」では、日本人が親しみを感じる国や地域として、米国、欧州に次いで東南アジアが挙がっている。この事実は、我が国が善意の大国としてASEAN及びASEAN諸国に接するのに有利である一方、セルフイメージの投影によってASEAN側の好意や信頼を無意識の前提とするリスクを伴っている。

本稿では、この種の感情的な要素をできるだけ排し、地域安全保障の観点から、東南アジア地域やASEANの本質的要素の把握等に努めたつもりだが、その結論が、我が国の対

ASEAN 安全保障・防衛協力の現状と概ね整合的であることが確認できたことは喜ばしい。我が国には、引き続き、域外大国の一つとして、ASEAN 及び ASEAN 諸国との協力を通じて、東南アジア地域の平和と安定に相応の貢献をしていくことが期待される。