

「ASEANの中心性」

ASEANはインド太平洋秩序の一翼を担えるか

菊池 努

Kikuchi Tsutomu

[要旨]

インド太平洋の地域秩序をめぐる米中の競争が激化しているが、この地域は今、少数の大国間関係だけに規定されない、多様な国家群や地域制度も重要な役割を果たす、包摂的で多面的な地域秩序への移行期にある。

この移行の過程で、ASEAN（東南アジア諸国連合）の役割は大きい。域外諸国の「ASEANの中心性」への支持を手掛かりにASEAN諸国は、自らが作り上げたさまざまな地域協力のメカニズムを活用して、インド太平洋協力の具体的議題を設定し、域外諸国の参加を促すべきである。

ASEANの議題設定に有力な材料を提供するのが、2019年にASEANが策定した「インド太平洋に関するASEANの展望（AOIP）」である。ASEAN諸国は、この文書に盛り込まれた諸項目の実施を通じて、国家と地域の強靱性のいっそうの強化を図るべきである。

その際、日米豪印4カ国からなるQuadとの実質的な連携を確保することでASEANの対応能力は強化されよう。強靱性を増した諸国に支えられたASEANは、包摂的で多面的なインド太平洋秩序の一翼を担う。

はじめに

インド太平洋の地域秩序をめぐる米中の競争が激化しているが、この地域は今、国家の主権や自立、自由な選択、法の支配などを基本原則とする、少数の大国間関係だけに規定されない、多様な国家群や地域制度も参画する、包摂的で多面的な地域秩序への移行期にある。

今後数十年続くであろう移行の過程で、ASEAN（東南アジア諸国連合）の役割は大きい。主要大国を含む域外諸国の「ASEANの中心性（ASEAN Centrality）」への支持を手掛かりにASEAN諸国は、自らが築いたさまざまな地域協力のメカニズムを活用して、インド太平洋協力の具体的議題を設定し、域外諸国の参加を促すべきである。

ASEANが議題を設定する際に有力な材料となるのが、2019年にASEANが策定した「インド太平洋に関するASEANの展望（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: AOIP）」である。

ASEAN諸国は、この文書に盛り込まれた諸項目の具体的な実施を通じて、国家と地域の強靱性のいっそうの強化を図るべきである。その際、日米豪印4カ国からなるQuadとの実質的な連携を確保することでASEANの対応能力は強化されよう。

ASEAN諸国は、国際ルールを逸脱する大国の行動に対しては毅然と対峙し、同時にその国との関係を制御可能な範囲に維持する能力と意思を持った、強靱で柔軟性を備えた国家になろう。そうした諸国に支えられたASEANは、包摂的で多元的なインド太平洋秩序の重要な担い手になりうる。

米中関係を越えて

米中など大国間の権力政治がインド太平洋の国際関係に及ぼす影響に関心が向けられている。国際関係の専門家は、近年の米中の戦略的競争と対立の結果、米中関係を中心とする国際秩序がインド太平洋地域に生まれると論じている。中国を主、その他の国々を従とする中国中心の階層的な秩序の形成や、米中がそれぞれブロックを形成し対峙する「米中冷戦」のシナリオである。どのシナリオが実現するかは、米中間の相互作用で決まり、その他の国の役割は限定的である。米中両国を除くと、インド太平洋諸国は米中の権力政治の中で外交的な駆け引きの余地がほとんどなく、米中関係の進展に翻弄される運命にあると描かれている。これらの諸国は、国際関係のプレーヤーではなく、駒として扱われている。

しかし、この地域の歴史と現実を見ると、国際関係の構図は異なる。中国の台頭だけがこの地域の国際関係の特徴ではない。もうひとつ特筆すべきは、この地域の多くの国が、国際関係においてより大きな役割を果たしうる国力と国家体制を整え、国家の強靱性を高めたことである。ASEAN諸国も例外ではない。ASEAN諸国は国内に経済格差や政治対立など不安定要因を抱えるが、大国の争いという厳しい地域環境の中で国造りを進め、かつてよりも強靱になった。彼らには、「大国の争いの中で特定の国を選択したくない」という受動的な姿勢とは裏腹に、大国政治の荒波の中で多大な犠牲を払って獲得した主権や独立を堅持するという強い決意とそれを支える蓄積された外交の知恵がある。

地域が直面する課題を単純化し、米中関係のみに焦点を当てることは、われわれが考慮すべき政策選択肢を狭め、地域秩序の形成と維持に重要な役割を果たす多様な要因を軽視することになる。

われわれの課題は、軍事衝突などの混乱なしに新しい秩序への移行を管理することである。その鍵は、ASEAN諸国をはじめとする地域諸国の国家の強靱性をさらに地域全体で高める仕組みを活性化することにある。

ASEANの機能

ASEANの主要な機能は2つある。一つは加盟国間の関係を安定化させることだ。歴史や民族、宗教などに由来する東南アジア諸国の相互関係は今なお微妙だ。東南アジア諸国間の関係悪化は、国造りを阻害し、各国の内政への域外大国の干渉を招き、東南アジアが再び大国の争いに翻弄される危険がある。紛争を平和的に処理する関係を加盟国間に築くことを目指したASEAN発足時（1967年）の課題は今日なお重要だ。

もう一つは、域外大国との関係だ。東南アジアは域内諸国だけで自立した地域秩序を形成するのが難しい地域である。東南アジアは太平洋とインド洋を結ぶ国際通商路の中心という戦略的要衝に位置しており、域外の大国はこの地域の国際関係に大きな利害を有する。この地域の国際関係への域外の大国の関与は不可避である。実際、東南アジアはかつて「アジアのバルカン」と呼ばれるほどに大国の利害が交錯した不安定な地域であった。

大国の利害が錯綜する東南アジアにおいて、大国間関係の変動に直面して、地域諸国の自律性や主体性をいかに維持するかはASEANの重要な課題である。1970年代初頭の米中和解や日中国交正常化などの大国間関係の変化に直面してASEANは、ZOPFAN（東南アジア平和・自由・中立地帯）構想を打ち出し、東南アジア情勢が流動化するのを防止しようとした。

ベトナム戦争の終結と統一ベトナムの出現、中ソ対立の東南アジアへの波及の懸念などに直面したASEANは、東南アジア友好協力条約（TAC）を締結し、ASEAN協和宣言に合意し、加盟国の結束を図った。

また、冷戦終結後の国際関係の流動化、不透明性の高まりに対応すべく、域外諸国を含む安保対話の場であるASEAN地域フォーラム（ARF）の設立を主導した。ASEANはその後も、東南アジアの国際関係に利害と関心を有する域外諸国を、ASEANを中心に形成された地域協力制度のネットワークに組み入れ、ASEANのイニシアティブの下に彼らの地域への関与を管理しようとしてきた。

ASEAN加盟国の間には今日、地域の国際関係や国際関係の問題に関して立場の違いが顕在化している。米中対立、ウクライナ戦争、ミャンマーの軍事クーデタ、南シナ海問題など、ASEAN諸国の意見は一致しない。意見の違いは、地域の国際関係でのASEANの役割への懐疑を生んでいる。この状況を改善するために、全加盟国のコンセンサスを原則とするASEANの意思決定方式の見直しや、共通の意思を持つメンバー国だけで先行して地域協力を進める「ASEANマイナスX」方式を採用すべしとの意見もある。

ASEANを取り巻く環境は変化した。国家間の競争と対立が深刻化し、東南アジアの経済発展を支えてきた経済のグローバル化の見直しが始まっている。インド太平洋

では、域内諸国間のもとより、英仏などの欧州諸国も含む形で、新しい二国間の連携や、ミニラテラリズムと呼ばれる三ヶ国や、四ヶ国間の重層的な提携関係が進展している。日米豪印のQuadや米英豪の安全保障枠組み（AUKUS）はその代表的な事例である。こうした二国間やミニラテラルな連携は、ASEANのような多国間の協力制度の機能を阻害すると懸念されている。

確かにASEANは今日、加盟国の結束の維持や国際環境の変動への対応に苦慮しているが、そうした状況は東南アジアの常態でもある。東南アジア諸国は、ASEANという地域制度の下に固く結束してきたわけではない。ASEANは、加盟国間の違いが深刻な対立を生まないよう、違いを適切に管理しつつ協力を進めてきた制度である。意見の違いを超えて共同行動を進める経験と知恵をASEAN諸国は有する。また、大国間の権力政治で自らの運命を蹂躪されてきたという歴史的体験や変動する国際社会の中で脆弱性を抱えているとの共通の認識は、ASEAN諸国を結束させ、彼らの共同行動を促す基盤である。

「ASEANの中心性」という概念

ASEANの直面する困難が増す一方で、国際社会でのASEANへの関心は低下していない。近年、日・米・中・印・韓・豪・加などの諸国やEU（欧州連合）、英・仏・独などの欧州諸国が相次いでインド太平洋戦略・構想を公表しているが、いずれもASEANとの関係強化を主要課題に据えている。Quadの首脳会議や日米首脳会談の共同声明などには「ASEANの中心性」を支持する文言が必ず含まれている。「インド太平洋」という概念に警戒的な中国も、ASEANとの関係強化を近隣（周辺）外交の優先課題に掲げている。中国も「ASEANの中心性」の尊重を唱えている。

「ASEANの中心性」は2007年に採択された『ASEAN憲章』に盛り込まれている。この概念は、インド太平洋の地政学や地経学を動かす推進役をASEANやその加盟国が担うという意味ではない。それは不可能である。この概念の意味は、冷戦終結後にASEANを中心に形成されたARF、ASEAN+3（日中韓）、EAS（東アジア首脳会議）、ADMMプラス（拡大ASEAN国防相会議）などの域外諸国も参加する地域協力の仕組みの運営にASEANが主導的な役割を担うことである。その狙いは、東南アジア諸国の優先課題への域外諸国の理解と協力を促し、また東南アジアの問題に域外諸国がかかわる際には地域固有の政治、経済、社会、文化的背景を考慮した行動をとるよう求めることである。

ASEAN諸国が懸念するのは、大国間の争いの激化に伴い、東南アジア固有の事情を軽視した、大国の権力政治の論理が域外大国のASEANへのアプローチに色濃く反映されることである。域外大国のASEAN政策が大国の権力政治の派生になることへの懸念である。

各国が支持する「ASEANの中心性」の狙いは多様である。1) インド太平洋の戦略的要衝にあり、しかも経済成長の潜在的可能性が高いASEAN諸国との関係強化のシグナル、2) 国家間の対立を背景に、ASEAN諸国が対立する相手の陣営に傾斜するのを防ぐ目的で、ASEAN諸国の自主、自立的な立場の維持を唱道する、3) ASEANの役割を強調することで、インド太平洋秩序が米中主導で形成されるのを防ぐ、4) 関係諸国すべてが関与する包摂的な地域協力を唱道するASEANを支持することで、米中対立が先鋭化し、インド太平洋が2つのブロックに分断されるのを防ぐ、5) すべての関係国の関与を求める「包摂性」を原則とするASEANを支持することで、米中など特定の国がインド太平洋協力から排除されるのを防ぐ、などが指摘できる。

「ASEANの中心性」を支持する狙いは多様だが、この概念への域外諸国の支持は、インド太平洋が直面する課題にASEANが主体的に取り組む作業に域外諸国の関与を促す基盤になりうる。大国の権力政治が激化しているインド太平洋においても、ASEANやASEAN諸国が国際的な交渉力を有していることを自ら認識し、その交渉力を活用することがASEAN諸国の喫緊の課題である。

AOIPの活用とQuadとの連携

ASEANがこの地域の将来の国際関係をめぐるゲームに参加する際に有力な手段となるのが、ASEANがこれまで形成と運営を主導してきた地域制度であり、それを活性化させる材料はAOIPである。

インドネシア主導で策定されたAOIPには、「インド太平洋」の概念を、競争から協力のそれへと変える狙いがある。東南アジアは長い間大国の抗争の場であったために、大国の側には大国間の競争という視点からこの地域にアプローチする傾向が強い。AOIPはこれを転換し、包摂的な地域協力を前面に打ち出し、その触媒としてASEANを位置づける。

「ASEANの中心性」への各国の支持を手掛かりに、ASEANは自らが先導して構築してきた諸制度を活性化させるべきである。特に域外の主要大国の首脳が参加するEASは、ASEANの設定する議題と条件で域外諸国を関与させる有力な場になろう。EASで取り上げるべきテーマは、AOIPに盛られている諸項目である。

Quadとの実質的な協力はASEANの試みに有用である。Quadが目指すのは、一部の諸国が批判する「アメリカ主導のアジア版NATO」ではなく、ASEAN諸国の独立と自主的な対外行動の余地を提供する、包摂的で多元的な地域秩序である⁽¹⁾。Quadは、ASEAN外交が機能する条件である、地域の力のバランスの維持に貢献する。力の均衡に不可欠なアメリカの地域への継続的関与を支えると同時に、アメリカの単独行動を制約する機能もQuadは有する。Quadは権力政治に対応すると同時に、権力政治を抑制する機能も有する。国際公共財の維持強化を目指すQuadの取り組む課題とAOIP

には共通性がある。ASEANとQuadは、インド太平洋秩序の今後を規定する2つの最も重要な地域制度である。

結 び

インド太平洋の戦略的要衝において、大国の権力政治とは作動する論理の異なるASEANという地域組織が主導する形で地域協力の事業が進めば、インド太平洋の秩序が今後、米中二国間関係を超えて、東南アジア諸国など多数の諸国が関与する、包摂的で多元的なものに発展する重要な契機となろう。地域秩序を構築するうえでASEANが果たす役割は大きい。その際、Quadとの連携がASEANの強靱性を高める。

今年、ASEANを牽引し、AOIPの策定を主導したインドネシアがASEANの議長国である。退任を来年に控えたジョコ大統領の指導力に注目したい。

- (1) 菊池努「インド太平洋の新しいリージョナル・アーキテクチャー——自由で開かれたインド太平洋（FOIP）の実現とQUAD（日米豪印協力）の可能性」『米中関係を超えて：自由で開かれた地域秩序構築の『機軸国家日本』のインド太平洋戦略』、日本国際問題研究所、2023年3月、1-30ページ〈https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R04_Indo-Pacific/01-01.pdf〉。Tsumotomu Kikuchi, “The Quad as a Force-Multiplier in Building a Free, Open and Pluralistic Indo-Pacific Order,” *Asialink* (The University of Melbourne), 18 May 2023 〈<https://asialink.unimelb.edu.au/insights/the-quad-as-a-force-multiplier-in-building-a-free,-open-and-pluralistic-indo-pacific-order>〉。