

第八章 大国を「飼い慣らす」ことをめざす小国の戦略 —東南アジア諸国連合（ASEAN）の影響力に焦点を当てて

山影進

東南アジア諸国連合（ASEAN）を構成する東南アジアの小国にとって、大国は海獣（レヴァイアサン）ならぬ巨象であり、沃地で我が物顔に振る舞う存在である。冷戦期には、大国同士を牽制させることによって、各大国のパワーを中和（相殺、無害化、中立化 neutralize）することで東南アジアへの悪影響を最小化することをめざしてきた。21世紀の今日でも、この点に基本的な変化はない。しかし冷戦後、ASEAN 自身がイニシアティブをとれる広域制度の中に大国を取り込むことによって、各大国のパワーを社会化（交際相手化 socialize）することで理不尽な暴力をふるうことのないように飼い慣らすこともめざすようになった。米中のパワー・トランジションが喧伝される中であっても、ASEAN の基本方針は変わらないだろう。そしてASEAN から見た日本の役割は、ASEAN との同調度を高めることにあるのではないかと。

1. 国際構造（大国間関係）の変容に対する東南アジアの対応

（1）冷戦の激化

第2次世界大戦を経て独立を勝ち取った東南アジア諸国では、1930年代に社会主義勢力が唯一の反帝国主義・反植民地主義（民族主義）の支援者であったことから、第2次大戦後も、とくに中華人民共和国成立以降、一定の正統性を有しており、各国で権力奪取の動きを強めた。旧植民地帝国として回帰をめざしたイギリスやフランスに対して、必ずしも好意的でなかったアメリカも、冷戦の激化とともに、反植民地主義から反社会主義へと比重を大きく移した。

東西対立の構造が明確化・膠着する中で、中国に接する北ベトナムは東側となり、南ベトナム、フィリピン、タイ、マラヤ（マレーシア、シンガポール）は西側になったが、ビルマ（ミャンマー）、ラオス、カンボジアそしてインドネシアは非同盟・中立の路線をとった。中国もアメリカも、各々の立場に近い勢力（それは政府だったり反政府だったりしたが）に対して公然・非公然の支援を続け、各国の政治を不安定化させた。

そのような環境下で、東南アジア諸国連合（ASEAN）が誕生する。インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの5カ国が原加盟国である。各国とも中国に支援された反体制勢力を抱えていたが、反中国の同盟として団結したわけではなかった。たとえば、タイはベトナム戦争の

拡大・拡散によって自国が戦乱に巻き込まれる危険に脅かされていたし、インドネシアは中国に対して不信のまなざしを注ぎつつも非同盟政策を見直すつもりはなかった。マレーシアから分離独立を迫られたシンガポールは、独立を維持すること自体が目標だった。このようにまとまりのない国々がまとまる上での最大公約数が、域内での善隣友好と信頼醸成を進めることにより限られた資源を国内統治（国家建設・国民統合）や経済開発に振り向ける余裕を作ることだったのである。

（2）米中接近

1971年の米中接近（ニクソン・ショック）は文字通り青天の霹靂だった。小国の意向を無視する大国＝米中の外交を思い知らされたASEAN諸国は、71年に東南アジア平和自由中立地帯（ZOPFAN）宣言を出して、東南アジアは大国の草刈り場にならないという決意を表明した。ただし「中立」が大国関与を拒否するものなのか、大国を関与させて互いに牽制させようとするものなのかについては意見の一致を見なかった。いずれにせよ、当然のことながら、大国＝米中ソは無反応であった。また、反共＝反中と深く結びついたアジア太平洋協議会（ASPAC）や東南アジア条約機構（SEATO）は存在意義を失い、国際政治の場から消えていった。なお、中ソに支援されてアメリカと戦っていた北ベトナムにとっても青天の霹靂であった。以後ベトナムの対中不信・対ソ依存が深まっていく。

一方、発足10年目のASEANは、所期の目的を一応明文化することに成功した。すなわち、ASEANに加盟する5カ国は1976年に東南アジア友好協力条約（TAC）を締結し、相互の紛争の平和的解決を約したのである。その後、TACは設立条約をもたないASEANにとっての基本条約と位置づけられるようになった。また、それまで外相級の継続的会議外交が実態であったASEANに、経済大臣会議が制度化されたり、小規模な事務局が設置されたりして、2000年代に入って大規模な改組が行われるまでの基本構造ができたのもこの頃である。

アメリカが撤退した東南アジア大陸部では、北ベトナムによるベトナム統一が実現し、インドシナ3カ国は共産化した。ASEAN側は平和共存の可能性を模索したが、期待したような反応は得られなかった。そのような環境にあって、日本は「福田ドクトリン」を打ち出した。ASEANとの関係強化（1970年代前半の反日ムードの改善）だけでなく、ASEANとインドシナとの平和的共存が東南アジアをめぐる日本の国益であることを明確化した点で、重要である。

（3）新冷戦

共産化したインドシナでは、ベトナムとカンボジアの間で緊張が高まり、1978年暮れにベトナム軍はカンボジアに侵攻し、ほぼ全土を制圧して親越政権を樹立するが、タイ国境近くに残存した旧政権

との間でカンボジア内戦が勃発した。一時は中国がベトナムを攻撃し、インドシナは中ソ代理戦争の舞台となった。アメリカが不関与を続ける中で、ASEAN 諸国はインドシナの混乱を解決するために国際社会の関心を惹くべく国連の場などで活発な運動を展開し、ASEAN の注目度が高まった。

しかし ASEAN 内部は大きく割れていた。内戦が膠着する中で、旧政権側の正統性を認め、ベトナム軍はカンボジアから撤退すべきであるという点では意見の一致を見たが、どこまで旧政権側を支援すべきか、どの程度ベトナムを非難すべきかで二分した。それは東南アジアに脅威となる大国はソ連なのか中国なのかという認識・評価の違いに起因していた。シンガポールとタイはソ連を最大の脅威と見なして中国・カンボジア旧政権側に立ったのに対し、インドネシアとマレーシアは中国を最大の脅威と見なしてソ連・親越政権側に立って、対インドシナ政策をめぐって意見の対立を激化させたのである。

カンボジア内戦の解決に果たした ASEAN の役割はほとんどなかった。結局、中ソ関係の正常化やベトナムの自発的撤兵を受けて、国連の場で和平が実現した。その過程では、日本も積極的に関与し、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）への要員派遣という形で日本は初めて国連平和維持活動（PKO）に参加した。

（4）冷戦終結

インドシナに和平が訪れたことで、日本は「福田ドクトリン」で謳った ASEAN とインドシナの平和共存が実現しそうだと見込み、インドシナ開発を積極的に推進した。しかし東南アジアの域内関係改善は急速だった。1995 年から 4 年間で、ベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジアが相次いで ASEAN 加盟を果たしたのである。インドシナ開発は、ASEAN 域内の課題となった一方、メコン地域（GMS）開発という形で中国（雲南省、後に広西チワン族自治区が加わる）も関与するようになった。

また、経済のグローバル化を ASEAN 諸国の経済発展（輸出志向工業化）に対する脅威と捉えて、生産基地として地域の魅力をアピールして投資を誘致すべく、ASEAN 自由貿易地域（AFTA）の創設に 1992 年に合意した。1990 年代末のアジア通貨・経済危機を経験したにも拘わらず、当初の 15 年計画を前倒して 2003 年に実現し、さらなる経済統合に踏み出すことになる。

この時期、ASEAN は広域制度構築にも関与するようになった。1989 年のアジア太平洋経済協力（APEC）の閣僚会議開催にあたっては、ASEAN 諸国の参加を求める日本やオーストラリアから、会議の運営方針を ASEAN と同様に、非公式な協議とコンセンサスとする譲歩を勝ち取った。また、従来の西側先進諸国を招待する「似たもの同士」の外相級会談（ASEAN 拡大外相会議 PMC）に加えて、中国やロシアをも招待する安全保障対話の制度化にも成功した。1994 年の ASEAN 地域フォー

ラム (ARF) である。また、1997 年からは日中韓 3 カ国首脳を招いて ASEAN+3 (APT) 首脳会議を毎年主催するようになった。

なお 1995 年、ASEAN のイニシアティブで、東南アジアの全 10 カ国首脳が東南アジア非核兵器地帯条約に署名した。しかし現在まで、核保有国 (5 大国) のいずれもこれを遵守する議定書に署名していない。

(5) 21 世紀の新展開

1970 年代に東南アジア大陸部から撤退したアメリカ軍は、90 年代には島嶼部 (フィリピン) から撤退した。アメリカのプレゼンスを重視するシンガポールは、アメリカ海軍の寄港に便宜供与するようになった。同じ頃、「大陸国家」中国は、南シナ海やベンガル湾への進出を企てはじめ、そのような動きは 21 世紀に入ってから一層顕著になった。南シナ海 (とくに南沙群島) をめぐる領有権紛争が深刻化するとともに、ASEAN は中国の自制を強く求めるようになる。

ASEAN は域外諸国 (とくに大国) の ASEAN 重視姿勢を確認しようとする。それは域外国に対する TAC 加入要請の形を取った。もともと TAC は東南アジア諸国相互の紛争の平和的解決を約す条約であった。当初は ASEAN 加盟国のみ参加していたが、1990 年代には ASEAN 未加盟国の ASEAN 本加盟の条件として TAC 加入が求められた。そして東南アジア全域を ASEAN が覆うと、TAC を域外国との友好協力の証に利用するようになったのである。最初に加入したのは中国である (パプアニューギニアを除けば)。その後、日本をはじめ、ASEAN の域外対話国が相次いで加入した。2009 年にはアメリカも加入する。なお、TAC 加入は、2005 年から開催されるようになった東アジア首脳会議 (EAS) の参加資格とされた。

2003 年からは ASEAN は安全保障共同体 (後に政治安全保障共同体 APSC) の創設をめざしている。これは TAC に具現した理念の追求のみならず、総合安全保障の追求、そして従来は消極的だった国防面での協力の推進などを含んでいる。このような状況下で、ASEAN 国防大臣会議 (ADMM) が制度化しただけでなく、2010 年には ASEAN 拡大国防大臣会議 (ADMM プラス) が開かれ、域外から日米中の他にロシア、オーストラリア、ニュージーランド、韓国、インドの計 8 カ国が代表を送った。

(6) 小括

大国と力 (パワー) の面で対等な関係を築き得ない東南アジアの小国にとって、冷戦期も冷戦後も、大国間関係の犠牲 (草刈り場) にならないことが「生き残り」の大前提だった。そのためには、東南

アジアをめぐる大国が協調しすぎることも対立しすぎることも望ましくなかった。東南アジアに対して適度な利害関心を持ち、互いに牽制することから、東南アジアの小国の側のバーゲニング・パワーが高まる結果がもたらされることが望ましかった。

かつてはそのような状況が生まれるかどうかは、大国間関係そのものに完全に依存していた。大国が ASEAN からの要請に応じる形で、ASEAN 側が期待するような行動をとることは例外的であった。その意味で、ASEAN は、一方では域内諸国がまとまることによって大国による分断策があまり効果をもたない状況を作り出すとともに、他方では大国にとっての ASEAN の存在感を高める状況を作り出そうとしてきた。

しかし過去 20 年ほどは、ASEAN がイニシアティブをとれる広域制度に大国を取り込むことによって、ASEAN が設定する土俵上で、大国同士を競わせたり、大国からの協力を引き出したり、大国同士を牽制させたりすることをめざしている。その意味で、ASEAN の大国に対するパワーないしインフルエンスは高まっていると言える。もちろん、小国の連合体のできることは限られている。次節では、ASEAN の持っている手段とその効果と限界について論じる。

2. 東南アジアのサブシステム化＝広域制度構築イニシアティブ

(1) ASEAN 地域フォーラム ARF

ARF は ASEAN 拡大外相会議 PMC での経験（ASEAN 主催の国際会議運営）を安全保障対話・協力へと応用したものである。冷戦終結後、カナダやオーストラリアは全欧安全保障協力会議（CSCE）のアジア太平洋版の創設を提唱したのに対し、ASEAN 諸国は ASEAN としてのまとまりを壊されることを危惧して消極的な姿勢を崩さなかった。他方で日本は「似たもの同士」で構成される PMC で地域安全保障を議題とすることを目論んだが、中国やロシアを参加させなければ意義が小さいとして ASEAN 側は難色を示した。このような試行錯誤の結果として実現したのが ARF である。その名称通り、ASEAN 主催の外相級国際会議であり、ASEAN 外相会議、PMC とともに連日開催される習慣である。

ASEAN は ARF の課題として、アジア太平洋の安全保障を信頼醸成・予防外交・紛争対処の 3 段階で高めていく計画を 1995 年に提唱し、賛同を得た。なお、ARF の文脈での信頼醸成も予防外交も紛争対処も、きわめて非公式・非軍事のソフトな概念であり、CSCE における信頼醸成措置（CBM）や国連で議論された予防外交とは異なる内容である。しかし、このような「軽い」対話・協力であるにも拘わらず、第 1 段階の信頼醸成からほとんど進展しないまま、今日に至っている。

1995 年の計画が停滞しているのを受けて、2009 年の ARF では新しい方針を打ち出し（ARF ビジ

ョン声明)、翌年の ARF で 2020 年に向けて ARF を強化させる「ハノイ行動計画」を採択した。そこでは域内紛争解決をめざす 1995 年の 3 段階計画を後景に移し、非伝統的安全保障面での協力を重心を移した。すなわち、災害救助、テロ対策、国際組織犯罪取締、海洋の安全保障、大量破壊兵器の不拡散などの項目が掲げられている。なお、ARF 本会議の年次開催とは別に、分野別の事務レベル会合が多数各地で頻繁に開かれており、協力に向けての対話だけは継続している。

(2) ASEAN+1 の活用 (ハブとしての ASEAN)

ASEAN は継続的会議外交というイニシアティブ以外にも、域外諸国を取り込む制度を持っている。それは「ASEAN+1」である。PMC では、域外対話国と ASEAN 加盟国との全体会合の他に、相前後して ASEAN と対話国が個別に並行して協議する「プラス 1」も制度化されている。もともと PMC の母体は、ASEAN と個々の対話国との高級事務レベル会合制度であった。このような「プラス 1」制度は首脳会議にも持ち込まれており、ASEAN+3 (APT) の折りには、個別の (ASEAN+1) 首脳会議も開かれている。

21 世紀に入り、ASEAN+1 は経済面でも安全保障面でも発達している。まず経済面では、FTA が ASEAN+1 の束として実現している。ASEAN は中国と最初の FTA を結び、その後、周辺地域との FTA 締結に成功している。ASEAN を中心に北に向かっては日中韓 3 カ国、西方のインド、そして南方のオーストラリア・ニュージーランド経済緊密化協定 (CER) と 6 つのスポークが出ている。

安全保障面では、上述の域外国の TAC 加入が ASEAN+1 制度となっている。中国の加入を皮切りに、日本、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドといった周辺国のみならず、ロシア、フランス、そしてアメリカなど多数の国が加入するにいたっている。

要するに結果として、ASEAN をハブとする制度が広域に張り巡らされることになった。しかしその意義を過大に評価すべきではない。たとえば TAC は ASEAN+1 の紛争の平和的処理を謳ったものであるが、実際には ASEAN と相手当事国間の安全保障を高める実質的な機能よりは協力関係を強調するシンボリックな機能にとどまっている。FTA では、アメリカを中心とする NAFTA とは FTA を締結できないでいる。そのせいで、アメリカを輸出市場にして経済成長を加速させたいベトナムやマレーシアが環太平洋経済連携 (TPP) 交渉に参加しているという側面もある。

(3) ASEAN+8 へ

大国を含む ASEAN 主導の地域制度としては、1997 年以來の ASEAN+3 (日中韓) と 2005 年以來の ASEAN+6 (日中韓とインド、オーストラリア、ニュージーランド) の二つがあった。前者は、

日本による日 ASEAN 首脳会議の提唱に対する ASEAN 側の逆提案として実現した首脳会議であり、今日では、経済大臣、財務大臣、外務大臣などの各種閣僚級会議が制度化されている。後者は東アジア首脳会議（EAS）のことであり、ASEAN+3 とは別個に、東アジア共同体創設をめざす首脳会議として提唱されたものが、紆余曲折を経て、結局、ASEAN がイニシアティブをとる首脳会議として実現し、ASEAN+3 と同様に各種閣僚級会議が設置された。2011 年から EAS にはさらにアメリカとロシアが加わって、ASEAN+8 になった。他方で、東アジアの経済連携の可能性は今日でも、ASEAN+3 と ASEAN+6 について並行して研究されている。混乱を避けるために、ここでは+3、+6、+8 を使い分けることにする。また、2010 年に開かれた ASEAN 拡大防衛大臣会議（ADMM プラス）も、参加国は ASEAN+8 である。

今日、日米中ロ全ての首脳が一堂に会する場合は、アジア太平洋経済協力（APEC）と EAS=ASEAN+8 である。しかし APEC の協力対象は経済に限定されている（不拡散などに係る貿易面での協力などは含まれる）一方、ASEAN+8 は議題について APEC のような限定はなく、実際、安全保障問題が議論された前例がある。アメリカのみならずインドやオーストラリアも参加する ASEAN+8 が中国にとって快適かどうかは疑わしいが、ASEAN 流のコンセンサス重視が守られる限り、参加するメリットの方が中国にとって大きいだろう。

首脳レベルの制度もあり国防相レベルの制度もある「+8」の枠組は ASEAN にとって地域安全保障上非常に重要である。しかも ASEAN がイニシアティブをとれる制度である。ARF は外相級であること、20 カ国以上が参加して実質的討議の時間が限られていること、しかも進展があまり見られないことなどを考慮すると、ASEAN+8 の比重が高まっていくだろう。

（4）小括

ASEAN がイニシアティブをとる広域制度構築は、一言で要約すれば、経済が先行し、安全保障は遅滞しているということになる。もっとも経済の側面で、従来は ASEAN が常に中心的位置を占めてきたのに対し、TPP は ASEAN というまとまりを分断しかねない。TPP を推進するアメリカには ASEAN 分断の意図はないかもしれないが、結果的には ASEAN 共同体のまとまりを疎外する効果を持っている。TPP の実現性が高まれば、ASEAN としては中国との経済連携を強める選択をするかもしれない。他方で、安全保障については、ASEAN の存在に依存しない対話・協力枠組は見あたらない（案件が限られている六者協議を除けば）。ARF が非伝統的安全保障協力に傾斜するほど、ASEAN+3 の枠組で ASEAN は大国との関係そして大国間関係に対処しようとするだろう。

3. アジア太平洋のパワー・トランジションと東南アジアの選択肢

(1) 米中関係への期待と危惧

ASEAN 諸国から見ると、アメリカと中国とは戦略的に対峙しているが、決定的な対立関係に陥ったわけではない。両国とも地政学的に発想する傾向が強く、中国が大陸での大国をめざし、アメリカが海洋での覇権を維持できる限り、両国の対立は本質的になりにくい。しかし中国が海洋大国をめざし、アメリカの覇権に対して異議申し立てをするようになると深刻である。少なくとも近年の中国海軍増強と大洋進出戦略は、中国が海洋へパワー・プロジェクションを延伸させようとしているとする説を支持しているように見える。アメリカはそのような中国側の戦略変化の兆候にすでに対応を始めている。

しかも、両国は現実主義的に行動する。たとえ戦略・政策の面での衝突が回避されたとしても、長期的なパワー・トランジションが国際関係を不安定にするというのは現実主義的な見方であるが、アメリカも中国もそれを強く意識している以上、中国の国力増大の趨勢とアメリカの相対的国力減少の趨勢は、両国関係に不安定を持ち込むことになる。さらに、アメリカ側は自由主義的な統合に含めうる仲間にするには、今日の中国の政治体制と政策は異質すぎると捉えている。

他方で、冷戦後の経済関係の急速な緊密化は、同時に経済摩擦を激化させたが、経済面での相互依存は明らかに深まっている。米中両国指導者は、経済的繁栄には互いに相手を必要としていることを強く認識している。そして、アメリカの多国籍企業は中国を中心とする生産基地への依存を高めている。

したがって、戦略的発想からは米中関係は緊張が高まっていくことが想定されるが、経済の実態からは両国は互いに相手を必要としている状況が続くと考えられる。米中のコンドミニウム (G2) は現実的でないが、両国の決定的対決構造も生じにくいだろう。このような認識が、ASEAN 諸国から見ると、「米中対峙」という総括になる。

ASEAN 諸国の指導者は、歴史的経験を踏まえて、米中の極端な協調も対決も好ましくないと考えている。ASEAN としてはアメリカと中国との安定的バランスを模索することが常套手段である。中国の影響力増大に対してはアメリカのプレゼンスによる対応を求めるが、アメリカが東南アジアで圧倒的影響力を持つ状況を招来することは避けるだろう。ASEAN と中国の双方を含む東アジアが世界の工場となって、アメリカ市場との相互依存が高まることは好ましい。なお、中国との経済関係の深化は、東南アジアにとって中国に対する脅威を高めているわけではない一方で、アメリカによる TPP の推進は ASEAN 諸国にとってアンビバレントな対米態度を生み出している。一部の ASEAN 加盟国にとって (TPP 交渉に参加しているマレーシアやベトナム)、アメリカ市場の開放は望ましいが、国内規制緩和は望ましくない。また、別の ASEAN 加盟国にとって (特にインドネシアやタイ)、TPP

はASEAN 統合を分断する効果があることを警戒している。

（2） 台頭する中国の位置づけ

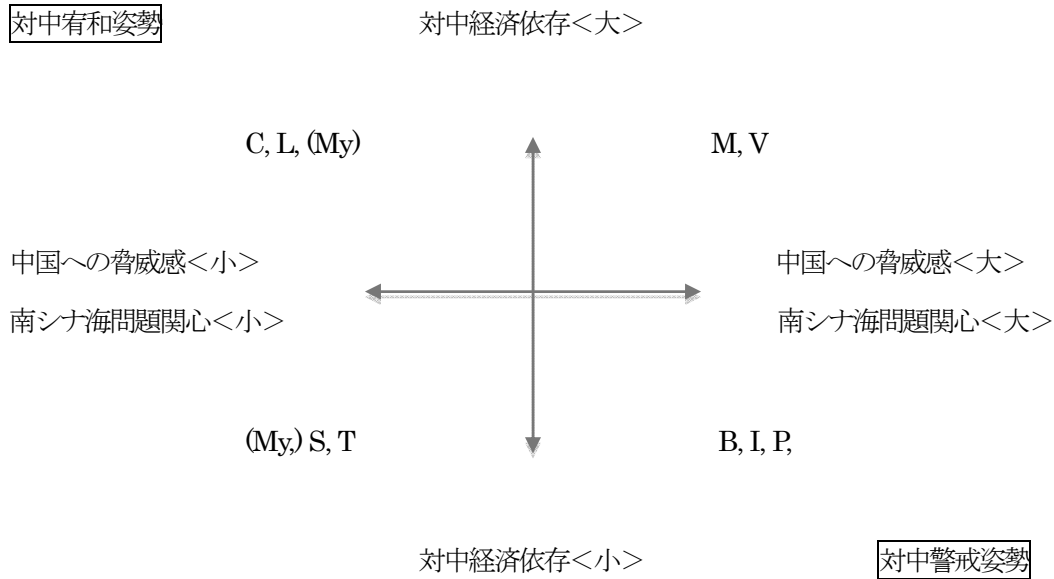
ASEAN 諸国にとり北の隣国である中国は、その存在自体が大きな脅威になり得る。かつて中国からの脅威は、共産党を通じての反体制勢力支援や影響力行使であった。最近では、経済的相互依存の高まりはあまり脅威と認識されていない一方で、中国の南シナ海への進出、南シナ海からインド洋への進出は（少なくとも一部のASEAN 加盟国にとって）大きな脅威になっている。しかしASEAN 諸国はASEAN としてまとまったとしても中国の行動に歯止めをかけることは至難である。

近年、ASEAN は中国を御し難い巨人と見なしつつ、むしろそれゆえに敢えて敵視姿勢を明確化せず、中国の取り込みを図ってきた。1990 年代に入ると ASEAN 外相会議への招待を嚆矢として、94 年には ARF への参加を実現させた。そして 1997 年には、ASEAN+3 首脳会議の制度化とともに中国との本格的な対話関係を構築するにいたり、今世紀に入ると「平和と繁栄のための戦略的パートナーシップ」を掲げるにいたっている。中国との関係においては、ASEAN 側は「握手外交」を基本的な方針としている。すなわち、握手をしていれば（相手の手を握っていれば）、相手は棍棒を振り回せないという「こころ」である。中国側がASEAN との協調を謳う限り、ASEAN 側もそれに呼応することになるが、今のところ「総論」としては戦略的パートナーシップの第2期（2011—15年）を進めつつある。

しかしながら、「各論」では必ずしもパートナーシップは協調ではない。とくに南シナ海問題をめぐって、中国は基本的に二国関係で処理したいとの姿勢をくずさず、ASEAN との間で問題を議論することには同意したものの、問題解決に近づいたわけではない。このように中国と ASEAN という「ASEAN+1」の枠組ではなく、加盟各国と個別の案件を処理しようとするASEAN 分断政策に対しては、ASEAN は「ASEAN+1」を包含するようなさらに大きな枠組（たとえばASEAN+3 や EAS）の場で、ASEAN を支援する声を中国に聞かせる戦術をとっている。

中国に対する関係においてASEAN が抱える問題は、ASEAN は決して一枚岩ではないという点である。中国とASEAN の FTA や GMS の枠組で中国との経済的結びつきを強めていくことに自国の経済発展の道を見出そうとする加盟国とそうではない加盟国の間では中国との関係強化に向けての温度差がある。さらに、南シナ海における領有権問題や EEZ をめぐる問題を抱える加盟国とそのような争点を持たない加盟国の間では、中国の海洋進出に対する脅威認識に温度差がある。このような違いを、単純に図式化したものが下図である。加盟各国の位置づけはあくまで印象論的なもので、厳密ではない。

模式図 (イメージ)



しかし大枠において、南シナ海における争点を持ち、中国に対する経済的依存の小さい加盟国（第4象限：右下）は対中警戒姿勢をとる傾向にあり、反対に南シナ海における争点を持たず、対中経済依存の大きい加盟国（第2象限：左上）は中国に対して宥和的な態度をとる傾向にある。

このような構図の中で、ASEANの対中政策は二つの要因に左右される。第一に、第1象限（右上）や第3象限（左下）に分類される加盟国が警戒姿勢を強めるのか宥和姿勢に傾くのかという点である。2000年代後半に見られた中国のあからさまな単独主義的行動は、第1象限の加盟国にとって経済的な相互依存より主権的脅威の方が重要になり、そこに属す国々は中国に対する態度を硬化させた。もうひとつの要因は、ASEAN議長国にどのタイプの加盟国が就任するかである。ASEAN憲章（2007年締結、翌年発効）によって、ASEANの主要会議の議長国は同一国が暦年で交代して務めることになった。2009年のタイから始まり、ベトナム、インドネシア（ブルネイと交代）と続き、2012年はカンボジア、13年はブルネイ（インドネシアと交代）そして14年はミャンマー（2006年辞退を相殺する割り込み）の予定である。議長国が自国の立場とASEAN全体の重心的立場とをどのように調整するかがASEANの対中政策に影響を及ぼす。

大国中国に対して作動しうるパワーは、ASEAN各国が増強しつつある軍事力ではなく、基本的に制度の中で中国に自制を納得させる説得力しかない。しかもその効用は、相手（すなわち中国）が「聞く耳」を持っているかどうかによって依存している。その意味で、友好関係の強調（ASEANの「声」に関心を払わせる）は欠かせない。

（3） 衰退に向かう日本の価値

ASEAN にとって日本は、米中両国と比較すると、協議しやすい「大国」である。域外対話の相手として最も長い歴史を持つ相手国のひとつであり、1973年にまで遡ることができる。そして1977年の福田赳夫首相の歴訪に際して、日本・ASEAN 関係の大枠が共同声明として形成された。ちなみに、日本の東南アジア政策を発表した日本初の政策演説（その骨子が「福田ドクトリン」）もこの折りである。なお、次の共同声明は、1997年の橋本龍太郎首相の訪問時に発表された。

日本側からみても、ASEAN でまとまる東南アジア諸国は経済関係の面でも地域の安定の面でも重要な相手であった。日本の1990年代末から2000年代初めにかけて、ASEAN+3が急速に制度化されるまで、日本・ASEAN 関係は外務・経済・財務の3閣僚会議を有する最も「濃い」制度を有していた。ASEAN+3の枠内で、ASEAN と中国とが急接近する中で、2003年に日本は東京で日 ASEAN 首脳会議の開催を実現できた。日本にとってASEAN との関係強化は、単に「バイ」の問題（たとえばFTA）だけではなく、東アジアないしアジア太平洋の地域秩序安定化にとっても重要な意味を持っていた。

長年にわたる「付き合い」の効果は無視できない。ASEAN 側から見れば、日本は決して御しやすい相手ではなかったが、少なくとも信頼できる（合意は真面目にまもる）相手であり続けた。（日本側にしても、まとまりの悪いASEAN は「話の分かる」相手ではなかったが、いらだたされても裏切られることは少ない相手であった。）その意味で、ASEAN が直接パワーを行使できない米中に対する日本のパワーは、ASEAN にとってきわめて重要な考慮材料だった。日本との関係を通じて、日本とアメリカそして日本と中国との関係に影響を及ぼし、最終的には米中関係を ASEAN 諸国にとって望ましい範囲に収めることはASEAN の地域戦略の基本とあってよかつただろう。

日本が、日米同盟を強化・安定化する一方で、中国との友好を戦略的互惠関係のもとで追求しようとしていることは、ASEAN の一般的利害関心に一致するものである。日本が中国との関係を決定的に悪化させることは日本自身にとって望ましくなく、また、日米同盟に基本的に依存せざるを得ないことも、ASEAN が「安心して」日本を地域秩序安定化のために協議できる相手とすることと平仄が合っている。つまり、アメリカを東アジアに引きつけ、中国に対して圧力をかけると同時に、中国との友好的関係を維持することは、ASEAN にとってのみならず日本にとっても望ましい将来像なのである。

その意味で、ASEAN が日本に寄せる期待は大きい。何よりも、日本が維持しているアメリカとの同盟関係は、東アジアに対するアメリカのコミットメントが信頼に足りうるものであると判断できる強力な要因である。もちろん、韓国や台湾に対するアメリカの政策は重要であるが、日米同盟の意味

は（ASEAN 側はあからさまに表明しないが）決定的に重要である。また、日本が東シナ海において中国の進出に直面している（典型的には尖閣列島問題）ことも、ASEAN 側から見れば、日本が ASEAN 諸国と共有すべき脅威を受けているということになり、ASEAN が日本と連携できる領域が増えたことになる。

日本はアメリカと中国との間で微妙なスタンスの取り方で苦勞するかもしれないが、ASEAN としても、日本はもちろん米中とも「友好」を言い募る中で、さまざまな危惧について言及することを通じて、東アジアの安定を維持することが最も重要な目標である。そのような ASEAN の期待に日本が応え続けられるかどうか、ASEAN にとっての日本の価値につながるのである。

かつては日本の市場開放（モノだけでなくヒトも）が ASEAN 諸国にとって重要な目標であり続けた。今でも、この点での日本の重要性は減じていない。他方で、東アジアないしアジア太平洋の地域秩序に対して日本が安定化要因どころか不安定化させていることは ASEAN にとって憂うべき状況である。政権交代の問題はさておき、日本は、日米同盟を背景にして、中国自身が自製の効用を学習するように仕向けることが ASEAN のもっとも強く求めるところである。アメリカと中国との間の長期的なパワー・トランジションに対する緩衝として、日本の果たすべき役割は、ASEAN から見る限り、まだまだ大きい。

（4） 周辺大国としてのインドの要因

ASEAN にまともまっている東南アジアと、南アジア地域協力連合（SAARC）とは状況が異なる。インドは地域に対する影響力を当然のものとして捉え、インドとパキスタンは核兵器を所有するにいたりながら共存を模索している。他方、東南アジアは 1995 年に非核兵器地帯条約を締結し、南アジアの地域秩序とは一線を画している。ASEAN は南アジア国際関係に関与する意思は持っていないものの、インドを取り込もうとしていることも明白である。また、インド側の関心増大に対応した側面も見逃せない。実際、インドは中国と同時（2003 年）に TAC に加入し、東アジア首脳会議に当初（2005 年）から参加している。なお、ASEAN とインドは 2009 年に FTA を締結したが、例外品目が多く、その効果は限定的であると言われている。

インドに対する ASEAN 側の関心は、中国を意識した、多分に戦略的なものである。たとえばインドネシアは、インドと戦略的パートナーシップに合意し、合同演習などを実施している。また、ベトナムは、2011 年にインドと南シナ海での海底石油・天然ガスの共同開発に合意した。組織としての ASEAN も 2010 年に開催した初めての ASEAN 拡大国防大臣会議には、インドを招聘している。

ASEAN がインドとの関係を強化するのは、いうまでもなく、インドが中国と緊張を高めることを

期待しているということではない。ASEAN にとって、中印関係は安定的であることが望ましい。ASEAN は、インドが東南アジアに大きな利害関心を持っているということを中国に理解させることが当面の課題であり、それには成功したといえよう。

（5） 制度による「飼い慣らし」の追求

ASEAN の日米中（とくに米中）に対する影響力は、「バイ」の関係を通じてではなく、域外大国を含む広域制度の主導権を確保することで作動してきた。外相級の PMC や ARF はもちろん首脳級の ASEAN+3 や EAS も、主催国＝議長国は常に ASEAN 加盟国である。この点は、ASEAN 加盟国が従来から強く意識してきたことであり、ASEAN が「運転席」に座るとか、ASEAN が「中心性」を確保するとかいったスローガンに表れてきた。

一方で、ASEAN 中心の広域制度は、協議とコンセンサスに基づく緩やかな制度であり、拘束力ある決定がなされる可能性は小さい。それゆえに、アメリカや中国といった他国から制約を受けることを嫌う国も参加してきたという経緯がある。今後とも、緩やかな制度は維持されるだろう。したがって、ASEAN の影響力は、参加国の同意（嫌々ながら、であっても）に基づくものであり、不同意から同意へと態度変化を促す能力に依存せざるを得ない。言い換えれば、ASEAN の影響力はせいぜいのところ「全参加者にとって心地よいペースで協力を進める」（ARF における合意）ことである。そして、その意味するところは、協力に最も消極的な参加者に引きずられることであり、その他の全ての参加者にとっては遅すぎるペースでしか協力は進まないことである。

アジア太平洋唯一の政府間安全保障対話協力制度である ARF は、設置後早くも 20 年近くになるが、当初 ASEAN が目論んだ 3 段階による地域安全保障改善（信頼醸成→予防外交→紛争対処）はほとんど前進していない。そうした状況を受けて、ASEAN は 2 つの方針転換をした。

第 1 に、ARF における非伝統的安全保障の強調であり、非伝統的な脅威に対する参加国の協力を進めることである。2009 年の会議で、ARF ビジョン声明が採択され、2010 年に実現のためのハノイ行動計画が採択された。そこでは、上記の 3 段階による地域安全保障改善計画に代わって非伝統的な脅威に対する協力が 2020 年にいたる ARF の活動目標として前面に押し出された。そこではテロ対策、国際組織犯罪取締、海洋の安全保障、大量破壊兵器の不拡散などが掲げられている。

第 2 は、ARF ではなく ASEAN+8 の活用である。ASEAN+8 というのは、正式の名称ではない。2011 年にアメリカとロシアを加えた EAS そして ADMM プラスを指し示す用語として、ここでは用いている。20 カ国以上が参加する ARF に代わり、実質的に域外大国を中心とする ASEAN+8 が地域安全保障について協議する場として浮上してきた。国防大臣が集まる会議は当然として、首脳会議も経

済に議題が限定されておらず地域安全保障も議題にできる。

広域制度に取り込んで、合意を取り付けたい大国は中国だけではない。アメリカもそうしたい大国である。1990年代にASEANが広域制度の構築に積極的になったとき、中国のみならずアメリカもそれほど協力的ではなかった。中国は1990年代末になってASEANとの協力を標榜するようになったが、アメリカはようやく2000年代末になって積極姿勢に転じた。アメリカがこうした広域制度に積極的に参加し続ければ、ASEANにとってASEAN+8の重要性が高まっていくだろう。広域制度の開かれた場でASEAN加盟国が「ひとつの声」を大国に聞かせることは、大国を直接動かすことができないという制約を抱えたASEANにとって、きわめて重要なのである。

制度構築への日本の役割——結論にかえて

現在、米中間のパワー・トランジションをめぐって増大しつつある不確定性・不安定性の原因は、短期的には（そして今のところ）、米中両国や周辺国の政府要人あるいは政策当局者が抱えている自己イメージと他者イメージがずれつつあるところに求められるのではないか。すなわち、もっぱらアメリカ側の問題として太平洋における緊張増大がある。すなわち、太平洋におけるアメリカの勢力圏の現状維持（覇者としての自己イメージ）に対して中国の海洋進出傾向が自国に対する挑戦と映っている。それに対して、中国側では、経済成長にともなう大国化意識が、それに相応しい国益の国境外への延伸は当然であり、それに相応しい軍事力を備えるのも当然であるという意識に繋がっている。勢力圏をめぐる米中関係では、安全保障のジレンマ（対立激化のスパイラル）が起こる兆候が見られる。このまま推移すれば、米中間で対立が構造的制約にいたる危険性を孕んでいる。

他方、もっぱら中国側の問題として領域（主権）をめぐる緊張増大がある。国家間の明示的相互承認として安定する領域に関して、東シナ海では日本と南シナ海では東南アジア諸国と妥協困難な対立を生み出しているものの、アメリカの主権は直接脅かされていない。主権をめぐって中国と対立する国々は、問題を勢力圏の言葉に翻訳することによってアメリカの利害関心を引きつけることになる。

米中両国の利害の対立が構造的に固定することは、ASEANはもちろん日本にとっても好ましい事態ではない。そうなる前に、そのような事態を回避するにはアジア太平洋に協調的安全保障の制度を定着させる必要がある。米中両国を含む制度として現実的なのは、冷戦期ヨーロッパにおける信頼醸成をめざした全欧安全保障協力会議CSCE（現、全欧安全保障協力機構OSCE）のアジア太平洋版の実現をめざすことだろう。このアイデアは、冷戦終結まもなくカナダやオーストラリアから提案されたことがあるが当時は実現にいたらなかった。米中の対峙は決して冷戦期の東西対立に比すべきものではないが、1990年代初めよりも2010年代の今日の方が、その必要性は切実となっている。

協調的安全保障の制度化に向けては、現在進行中の非伝統的安全保障や人間の安全保障をめぐる協力から発展させていくのが現実的だろう。総論賛成・各論反対という事態が生じてしまい具体化は決して容易ではないものの、枠組条約方式により「総論賛成」を強調してパートナーシップを確立し、困難な具体化に挑戦するしか道はない。「偶発衝突回避→防衛・安全保障政策の相互理解→協力の習慣化」というような変化を、1962年のキューバ危機や1968年の「プラハの春」への干渉のような国際危機を経ることなく生み出すことは、歴史から学ぶことのできる後世の責任である。

究極的には、アジア太平洋共同体（米中双方を含む）をめざすことが、米中の構造的対決を回避する制度的解決策になるだろう。しかし冷戦後の時代にあっても、東アジアで中国やベトナムが社会主義体制をとるかぎり、体制横断型協力を志向せざるを得ないきわめて緩やかな共同体理念にとどまるだろう。しかし緩やかながらも共有されるべき理念に、紛争の平和的解決へのコミットメントが含まれている。妥協が困難な領有権紛争であっても、中国とロシアは外交によって政治決着させた。東シナ海や南シナ海における係争では、外交による決着が困難ならば、司法的決着に委ねることも選択肢になるかも知れない。

アジア太平洋における広域制度の多くで ASEAN の果たす役割は大きい。日本は、ASEAN と協力しつつ、米中がむき出しのパワーの衝突にいたるような事態を回避するためにも、制度による国家の一方的行動の抑制機能を高めていくことが求められている。