

## 第6章 東南アジア海域の安全保障と ASEAN の地域秩序構想

山影 進

インド洋と太平洋とを結びつけて（あるいは一体として）捉えようとするとき、地理的に東南アジアはその要に位置している。中国が南シナ海を内海化しようとするとき、そして南シナ海から外洋に進出しようとするとき、東南アジアは戦略的にきわめて重要になる。中国の海洋進出が現実味を帯びてくると、東南アジア諸国は、自分たちが構成している東南アジア諸国連合（ASEAN）を主要な枠組として、中国の進出に対応しようとしてきた。他方で ASEAN は、中国のみならず他の域外大国を念頭に置いて、東南アジア地域の秩序を形成しようとしてきた。中国のさらなる一方的な進出は、ASEAN が築こうとしている地域秩序の形成にとって、深刻な挑戦となっている。しかし、中国の出方に対抗するためにアメリカと同盟的な関係を築くことにも ASEAN には強い抵抗がある。日本は、ASEAN の微妙な秩序構想を理解した上で、対 ASEAN 外交を展開する必要がある。

### 1. 東南アジアの占める地政学的位置

ユーラシア大陸の支配に焦点を当てる地政学から見れば、東南アジア（大陸部も島嶼部・海域も）は文字通り周辺の意味しかない。しかし、面の支配ではなく、点と線の支配という観点からは、ユーラシアの陸地を横断する交易路とともに、ひとつの広大なネットワークの重要な一部を形成していたのが東南アジアであった。大陸部がときにインドシナと呼ばれてきたように、インドとシナ（中国）との狭間であると同時に、両者をつなぐ橋梁でもある。

太古から、東南アジア海域は東アジアと南アジアさらには中東・ヨーロッパとをつなぐ交易路（いわゆる海のシルクロード）であった。義浄やマルコ・ポーロも、7 次におよぶ鄭和の大遠征も、その上を通った。近世には、東南アジア島嶼の特産品（とくにクローブとメース・ナツメグ）を求めて、東回りにインド洋を越えてポルトガル勢力が、西回りに大西洋・太平洋を越えてスペイン勢力が東南アジアに到達し、その後、周知のように、オランダ、イギリス、フランスそしてアメリカが進出してきた。大陸部や島嶼の支配や海域の制海権をめぐる対立と共存は、欧米列強どうしの関係のみならず、現地の諸政治勢力を巻き込んだ複雑な状況を呈した。

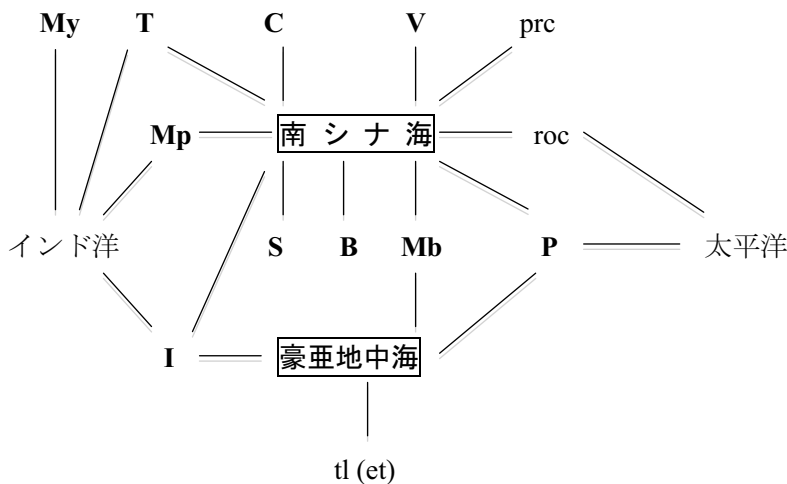
第2次世界大戦をへて、冷戦期になると、北方の共産中国と南方のオーストラリア・ニュージーランドとの間に位置する東南アジアは、社会主義勢力と自由主義勢力との対決構造の間に、非同盟・中立諸国が「割り込んで」、複雑な重層構造を見せるようになるとともに、とくに非同盟・中立を掲げる国に対して、互いに対決する両勢力が勢力を伸張しようと図り、政治不安定や頻発

する内戦に見舞われた。粗雑な「ドミノ理論」がまことしやかに語られたのも、このような地理的配置を背景にしてのことであった。要するに、幾千にも及ぶ島嶼を領域とするインドネシアやフィリピンのような国家はもちろん、大陸部に位置する国家も、領域統治の困難さに直面し続けたのである。ASEAN は、何よりも、こうした国家建設をめざす国々の善隣友好を確認し合う場として生まれたのである。

東南アジア海域は、海上を行き来する往還としてのみ注目されているわけではない。近年では、海洋資源のみならず（海域・島嶼で採れる海鼠や燕の巣は昔から中国向け特産品だった）、海底資源の価値からも東南アジア島嶼・海域は重要性を増している。とくに、国連海洋法条約によって広く認められるようになった、排他的経済水域、大陸棚、群島理論（もともとインドネシアが提唱した）などは東南アジア海域の意味を大きく変えた。言い換えるなら、海を障碍としてではなく、点と線の支配（つまりは通商航海路 SLOC）が縦横に広がる面として、排他的経済水域や大陸棚といった価値ある面として、さらには従来の領海の捉え方を大きく修正した群島理論が適用される面として把握する必要がある。

東南アジアの海は、東の太平洋と西のインド洋とをつなぐ位置にあり、概略、ボルネオ島の西・北側に位置する南シナ海と東・南側の豪亜地中海とに分けられる。この二つの海と今日の国家の地理的配置とを結びつけると、図1のようになる。

図1 インド洋と太平洋とを繋ぐ **2つの海** と ASEAN 諸国



大文字は ASEAN 加盟国。B=ブルネイ、C=カンボジア、I=インドネシア、Mb=ボルネオ島マレーシア、Mp=半島部マレーシア、My=ミャンマー、P=フィリピン、S=シンガポール、T=タイ、V=ベトナム

小文字は周辺国。prc＝中華人民共和国、roc＝中華民国（台湾）、tl（et）＝東ティモール

内陸国ラオスとインド洋のみに面するミャンマーを除き、全てのASEAN諸国が、二つの海のいずれかまたは両方に面している。そして海域に対する主権や主権的権利の主張は複雑である。とくに南シナ海については、カンボジアとタイとの間で領海線が定まっていない他、シンガポールを除く沿岸国は中国や台湾とともに南シナ海の島嶼に対して領有権を主張しており、主張の対立の構図はきわめて入り組んでいる。

## 2. 中国の南シナ海進出

2000年代末になって、中国の南シナ海（や東シナ海）への進出が関心を集めるようになり、中国の脅威について公然と議論されるようになった。しかし、中国の南シナ海に対する関心は、少なくとも過去四半世紀の間、着実に強まってきた。簡単に、年表式に事実確認すると次のようになる。これにより、最近注目されるようになったが、決して最近の展開ではないことが分かるだろう。

1988年、海南省を設置し、南沙群島など編入

1992年、領海・接続水域法制定

1996年、国連海洋法条約批准（日本と同年）

1998年、排他的経済水域・大陸棚法制定

2001年、海域使用管理法制定

2007年、西沙、中沙、南沙の3群島から成る「三沙市」設置決定

2012年、三沙市設置

上のような中国による一連の措置は中国の国内法の問題であり、中国の主権が及ぶ領域を規定する国際法に影響を及ぼすものではない。しかし、中国は同時に、南シナ海の島嶼をめぐる実効支配のあり方にも大きな影響を及ぼしてきた。南シナ海には、四つの嶼礁群があり、東沙群島（ないし諸島、以下同）、西沙群島、中沙群島そして南沙群島と名付けられているが、実際には「島」は数少なく、岩礁・環礁や砂州がほとんどである。第2次世界大戦中は、日本軍の支配下にあったが、サンフランシスコ講和条約で、南シナ海の領域確定について規定がなかったために、沿岸諸国が領有権を主張し合う事態となり、実効支配のあり方も複雑になった。各群島について概観しておこう。

◎東沙群島 (Pratas Is.)

日本に代わって、中華民国(台湾)が占領し、今日にいたっているが、1980年代以降、中華人民共和国(中国)との軋轢が増してきている。

◎西沙群島 (Paracel Is.)

中国と南ベトナムが各々東部と西部を実効支配したが、ベトナム戦争末期の1974年に両国が武力衝突し、中国の圧勝に終わった。以降、中国は全域を支配し、群島最大の Woody 島(永興島)に空港と海港を建設し、南シナ海進出の拠点とした。なお、三沙市の市政府がこの島に置かれている。ここにはベトナムと台湾が領有権を主張している。

◎中沙群島(広域に分散、Scarborough Shoal=フィリピン寄り、Helen Shoal=東沙群島寄り、Macclesfield Bank=西沙群島寄り、などからなる)

群島唯一の「島」である Scarborough 礁(黄岩島)は、中国と台湾が領有権を主張している。また、フィリピンは、アメリカから継承した領域には含まれていないものの、島ではなく「岩」と主張して、フィリピンの排他的経済水域内にあるとの主張を展開してきたが、一帯は南沙群島に含まれるとして、南沙群島の一部として領有権を主張するようになった。1990年代末からたびたび中国漁船がフィリピン側に拿捕されている。2012年4月には、中国の漁業監視船とフィリピンの軍艦とが対峙する事態が生じた。

◎南沙群島 (Spratly Is.)

沿岸各国による領有権の主張が錯綜し、最も複雑な状況を生んでいる。中国、台湾、ベトナムが全域の領有権を主張しているほか、フィリピン、マレーシア、ブルネイが一部分の領有権を主張している。実効支配としては、北部を台湾、西部から中央部にかけてベトナム、東部をフィリピン、そして南部をマレーシアという配置に対して、1980年代末から中国が進出するようになり、緊張が激化している。1988年、中国は Fiery Cross 礁(永暑礁)に気象観測所建設し、それがきっかけでベトナムと軍事衝突(「赤瓜礁海戦」)し、それまでベトナムが支配していた Johnson South 礁(赤瓜礁)をはじめとして周辺の岩礁を支配下に置いた。また、1992年、Gaven 礁(南薰礁)に中国の領土標識を設置し、それに対してベトナムが抗議しただけでなく、後述のように ASEAN が宣言を出すにいたった。そして1995年には、フィリピンの排他的経済水域内にある Mischief 礁(美濟礁)に「漁業」施設を建設し、フィリピンの抗議を無視して、その後、整備して今日にいたっている(もっとも、中国対 ASEAN 諸国だけが対立の構図ではない。1998年には Investigator Shoal(榆亜暗沙)に建造物を建てようとしたマレーシア海軍がフィリピン海軍に排除されるなど、

ASEAN 諸国同士の対立も顕在化している)。

概略上のような中国の南シナ海進出は、とくにベトナムとフィリピンの既得権益を侵してきた。ASEAN 加盟国のなかでも、とくにフィリピンとベトナムが中国に対して強硬姿勢をとるのは、このような事態の展開が背景になっているのである。

### 3. ASEAN の憂慮

中国の南シナ海進出に対して、ASEAN として対応しようとする動きが出てくる。それらを年代順に概観しよう。

#### ◎南シナ海における潜在的紛争の管理に関するワークショップ（インドネシア外務省主催のトラック 2）

最初に動いたのはインドネシアである。カナダ政府やプルタミナ（国有石油採掘会社）などから資金援助を得て、1990 年から毎年インドネシア政府が非公式会合を主催するようになった。直接のきっかけは、1988 年の中国海軍とベトナム海軍の衝突である。ここで留意すべきは、当時ベトナムは ASEAN 未加盟なのはもちろんカンボジア内戦をめぐって ASEAN と友好関係になかった時期であった点である。つまり、ベトナム支援ではなく、純粹に中国の進出を地域安全保障への悪影響と捉えたのである。

第 1 回（1990）ワークショップには、ASEAN6 カ国からの参加者が集って、環境・生態・科学調査、海運・航海・通信、資源管理、政治・安全保障問題、領域・管轄権問題、協力のための国際的メカニズムのテーマ別 6 セッションで議論した（実際には、政治・安全保障問題と領域・管轄権問題の 2 セッションは合併して議論した）。また、ASEAN 加盟国以外の利害関係国からも参加を募ることが合意され、第 2 回（1991）にはベトナム、中国、台湾（そしてラオス）からも参加するようになった。その後、毎年開催され続けて、20 周年を記念するワークショップを開催している。

#### ◎南シナ海に関する ASEAN 宣言（1992 年 AMM、議長国フィリピン）

1992 年は ASEAN が南シナ海問題に関与する転機の年となった。上述のように、この年、中国政府は領海・接続水域法を制定しただけでなく、Gaven 礁（南薰礁）に自国の領土標識を設置して具体的行動をとるにいたった。とくに、上記ワークショップ第 3 回（1992 年）会合で中国からの参加者が中国は一方的行動をとらないと述べてから旬日を置かずに起きた Gaven 礁での標識設置が ASEAN 側に衝撃を与えたことが直接の契機になったという。中国進出の脅威を直接受ける

フィリピンが、92年ASEAN外相会議（AMM）の議長国だったことも、ASEANとして宣言を出すことを後押ししたのかもしれない。

この宣言は、紛争の平和的解決に互いにコミットした東南アジア友好協力条約（TAC：1976年ASEAN諸国が締結）に言及しながら、南シナ海における主権をめぐる紛争での武力不行使、紛争の平和的処理の必要性、関係国の自制などをASEANとして謳ったものであり、その後のASEANの基本方針となった。

#### ◎南シナ海での最近の情勢に関する外相声明（1995年）

それまでは、ベトナム（当時はASEAN未加盟）との衝突に終始していた中国の進出であったが、1995年のMischief礁（美濟礁）事件は、直接ASEAN加盟国であるフィリピンの権益を侵すものであった。ASEANはただちに緊急の外相声明を発表し、中国を名指ししなかったものの、Mischief礁（美濟礁）に言及して、92年の宣言に掲げられた原則に従うことを促した。

また、1995年のASEAN地域フォーラム（ARF、1994年設置）第2回会議では、議長総括の中で、92年の宣言が再言及された。このように、事あるごとにASEANは武力不行使と紛争の平和的解決を訴え続けた。もちろんこれは中国政府を念頭に置いてのことであったが、中国からの反応はなかった。

#### ◎南シナ海における関係国の行動に関する宣言（DOC、2002年、中ASEAN首脳会議）

ASEANは1999年の非公式首脳会議（フィリピン議長国）で「南シナ海における地域的行動規範」草稿を採択したが、中ASEAN首脳会議では合意にいたらず、その後も中国と非公式協議を続け、2002年の首脳会議で、「行動規範 Code of Conduct（COC）」ではなく「行動宣言 Declaration on the Conduct」に規範性を薄めて合意にいたった。宣言の内容は、国際法やTACの原則の遵守、領域・管轄権をめぐる紛争の、武力の行使や威嚇を伴わない平和的な処理、無人の島、岩礁、砂州などに人を居住させるなど紛争を複雑化・悪化させる行動の自制、対話や信頼醸成への努力、といったものを含んでいる。

それまで消極的だった中国政府が、ASEANに接近するかの振る舞いを見せたのは、必ずしも南シナ海における領有権対立で妥協的な態度に軟化したからというわけではない。当時、中国はASEANに対して自由貿易協定の締結を提案し、ASEANとの関係強化をめざしていた。そして2002年の首脳会議では、行動宣言だけでなく、中ASEANのFTA（正確には中ASEAN包括的経済協力枠組協定）も締結された。そして翌年には、域外大国の先頭を切って、TACに加入した。中国側が行動宣言に合意したのは、南シナ海問題の解決をめざそうとしたわけではなく、ASEANとの関係強化を望んでいることを示すシグナルのひとつだったのではないだろうか。



## ◎DOC 実施の指針（2011 年、中 ASEAN 外相会議、議長国インドネシア）

DOC 合意以降、中国と ASEAN は高級事務レベル会合や作業部会を持ったが、DOC に盛り込まれた具体的協力は手つかずのままだった。一方、中国は 2000 年代末になると南シナ海での活動を活発化させ、ベトナムやフィリピンと摩擦を繰り返すようになった。2009 年から 10 年にかけて、ASEAN 地域フォーラム（ARF）、ASEAN 拡大国防大臣会議（ADMM プラス）、東アジア首脳会議（EAS）といった ASEAN と域外パートナーとの会議の場で、南シナ海をめぐる中国と ASEAN 諸国や域外諸国（たとえばアメリカ）との対立が顕在化した。

こうした中、2011 年の AMM に際しての一連の外相会議が開かれ、中 ASEAN 外相会議で、DOC 実施のための指針（ガイドライン）が合意された。それは、DOC に掲げられた具体的協力を実施する方針を再確認しただけであり、新しい展開を見せる内容ではなかった。中国側に、ASEAN 諸国との関係悪化に対する歯止めの必要性を感じさせたのかもしれない。

## ◎ASEAN 外相による ASEAN6 箇条原則に関する声明（2012 年 7 月 20 日）

2012 年の AMM では、共同声明の中で南シナ海問題に関して中国に対してどのような表現をとるかめぐる加盟国どうしで対立が生じ、結局共同声明を採択できないという前代未聞の「失態」を招いた。その弥縫策として、AMM の 1 週間後に ASEAN の立場を再確認したのが、6 箇条原則に関する外相声明である。6 箇条原則とは次の項目を指している。

- 1 DOC 完全実施
- 2 DOC 実施指針の確認
- 3 COC 早期締結
- 4 国際法原則尊重
- 5 自制と武力不行使
- 6 国際法原則に則った紛争解決

これらは、何ら新規なところはなく、文字通り、従来の方針の再確認にとどまるものであり、AMM 共同声明不採択が引き起こした ASEAN 分裂のイメージを少しでも和らげようとするものにすぎなかった。

## ◎DOC 完全実施合意（2012 年、中 ASEAN 首脳会議）

DOC10 周年にあたる 2012 年、中国と ASEAN 諸国の首脳は、DOC 完全実施に合意した。しかしながら、ASEAN にとって念願の COC への言及はなかった。結局、中国は領有権紛争の解決で一切の妥協を見せてこなかったばかりか、関係国どうしの協力活動実施への原則的合意を再確認し、ASEAN 側との協議の継続に合意しただけであった。紛争当事国のみが関わって平和的解決を

めざすべきであるという態度をとりつづける中国にとっては、ASEAN としての枠組に関与することさえ ASEAN に対する友好的シグナルなのかもしれない。

#### 4. ASEAN の地域秩序模索

ASEAN 諸国は、ASEAN を協議の場として東南アジアの地域秩序を議論し、ASEAN を利用して地域秩序の形成を模索してきた。ここでいう「地域」とは、東南アジア諸国が面する海域を含んでいるのは言うまでもない。今まで、ASEAN 諸国がどのような地域秩序をめざそうとしてきたのか、年代順に追ってみよう。

##### ◎東南アジア中立化構想

東南アジアの中立化は、もともとマレーシア政府が提唱し始めたが、1971年7月の突然のアメリカ・ニクソン大統領の訪中発表（いわゆる第1次ニクソン・ショック）とその直接的影響を受けた10月の国連における中国代表権交代（いわゆる中国の国連加盟）というアジアの戦略環境の大変動を受けて、当時のASEAN5カ国が1971年11月、東南アジア平和自由中立地帯（ZOPFAN）宣言を採択して、東南アジアの中立地帯化をめざすことを初めて謳った。

もともと、ASEAN 諸国の中では「中立（neutrality）」概念は全く異なる2つの意味として捉えられていた。ひとつはマレーシアやインドネシアの解釈であり、「大国の不関与・不在」という意味に解されており、いずれの大国とも同盟を結ばず、大国の軍事基地を東南アジアに置かないことが具体的状況として了解されていた。もうひとつは、真逆の「大国の関与・相互牽制」という意味に解されており、大国が東南アジアに利害関心を持ち続け、互いに牽制することにより、いずれの大国も東南アジア諸国に対して圧倒的影響力を持たない状況を維持することが具体的状況として了解されていた。この解釈は、とくにシンガポールがとってきており、中立（neutrality）ではなく中立化（neutralization）として捉え、neutralization が「中和（酸とアルカリの）、無害化（敵対勢力の）」といった意味を持っていることと関連していると思われる。

冷戦が終結し、東南アジアからアメリカの軍事基地もソ連（ロシア）の軍事基地もなくなって久しい。また、中立地帯への言及も2000年代に入って減っている。しかし、東南アジア地域・海域に対する域外大国のプレゼンスがどのようになるのかは、ASEAN 諸国にとって今日でも相変わらず重要な問題である。そして、中国の進出に対して、他の大国のプレゼンス強化をどのように評価するのかという問題でも、今日の ASEAN 諸国が決して一枚岩になっていないことに繋がっている。



### ◎紛争の平和的解決へのコミットメント

東南アジアの5カ国がASEANに結集した最大の目的は、相互の善隣友好を促進することであった。逆に言えば、1960年代後半の当時、5カ国は深刻な相互不信に苛まれていたことを意味している。それから約10年後の1976年、これら5カ国は東南アジア友好協力条約（TAC）を締結し、互いの紛争を平和的に解決することに合意したのである。やがて、この条約は組織としてのASEANを基礎づける理念を表したものとして理解されるようになった。今日では、ASEANはASEAN憲章（2007年採択）によって規定されている。憲章によると、組織としてのASEANをめぐる紛争解決には憲章の規定を適用し、それ以外の紛争（たとえば領土紛争）の解決はTACにしたがうという棲み分けができています。

2000年代に入ると、ASEAN諸国は、TACを域外諸国に開放して、平和的紛争解決の理念を域外国にも求めるようになった。それに応じて、まず中国が2003年に加入し、続いて日本、ロシア、インド、オーストラリアなどが相次いで加入し、2009年にはアメリカまでが加入するようになった。なお、東アジア首脳会議を制度化しようとした際、その参加資格にTAC加入が含まれることになった。域外国がASEANとの関係強化・ASEAN主導の制度への参加をめざそうとしたとき、TACが重要な役割を果たすようになったのである。

もっともTACの規定に従って紛争が解決された事例はまだない。その意味で、具体的な効果というより、平和的紛争解決の精神を掲げたもので、きわめて政治理念的な段階にとどまっているといえよう。

### ◎東南アジア非核兵器地帯構想

東南アジアの非核化は、ZOPFAN実現の一環として、かねてよりインドネシアの念願であったが、それが具体化するのには冷戦後の1990年代に入ってからである。1995年のASEAN首脳会議には、加盟7カ国だけでなく未加盟のカンボジア、ラオス、ミャンマーからも首脳が参加して、東南アジアの全10カ国により東南アジア非核兵器地帯（SEANWFZ）条約が署名された（97年発効）。非核地帯は、すでに中南米・カリブや南太平洋、アフリカなどに形成されているが、これらと比較してSEANWFZがもっている大きな特徴は、締約国の領域にとどまらず、排他的経済水域（EEZ）まで延伸している点である。しかしそのために、国連海洋法条約との整合性などいくつか問題点が指摘されているが、何よりも核兵器国がこの規定を嫌って、全核兵器国が未遵守（議定書未署名）である。

### ◎ASEANを中心とする広域制度の活用

ASEAN諸国にとって各国の（そして東南アジア全域の）安全を保障する地域秩序は、自らのパ

ワーカーにのみ依拠して確立するのではなく（それはそもそも不可能・非現実的であり）、大国を含む域外諸国との関係性において初めて実現するものである。その意味で、ASEAN 諸国が ASEAN を利用して、国家安全保障・地域安全保障を求めて域外諸国との関係を調整しようとしていることは当然といえよう。

ASEAN は、ASEAN を含む広域制度のあり方をめぐって、「ASEAN の中心性」に頻繁に言及している。それは、広域制度のなかで、ASEAN を特別な地位（ASEAN 自身の表現では、運転席）に居続けることを意味している。安全保障については、相互に関連する 3 つの制度が機能している。

第一に、ASEAN 外務大臣会議（AMM）を中心とする ASEAN 地域フォーラム（ARF）と ASEAN 拡大外相会議（PMC）である。第二に、ASEAN 国防大臣会議（ADMM）を中心とする ASEAN 拡大国防大臣会議（ADMM プラス）である。そして、ASEAN 首脳会議を中心とする ASEAN プラス 3 首脳会議と東アジア首脳会議である。最後の東アジア首脳会議以外すべて ASEAN という名称を含んでおり、ASEAN 中心なのは自明だが、東アジア首脳会議も ASEAN が中心となる（具体的には常に議長国となる）ことが了解されている。このような広域制度は、いずれも対話・協議・協力場であり、直接的に軍力などで安全を保障しようとするものではない。その意味で、ASEAN はゆるやかな制度によって、安全保障を確実なものにしようとしており、軍事同盟のような手段にあえて頼らない方針をとっている（個別的には、フィリピンとタイはアメリカの同盟国であり、マレーシアとシンガポールはイギリス、オーストラリア、ニュージーランドと 5 カ国防衛取り決め（FPDA）を結んでいる）。

## 5. ASEAN 政治安全保障共同体と海域安全保障

2015 年に向けて、ASEAN は ASEAN 共同体の創設をめざしているが、共同体の 3 本の柱のひとつが政治安全保障共同体（APSC）である。この構想は、2003 年の ASEAN 第 2 協和宣言で初めて打ち出されたが、2009 年には APSC の青写真が示された。ASEAN の新しい動きが地域・海域の安全保障にとってどのような意味を持っているのか検討しよう。

### ◎APSC がめざしているもの

APSC 青写真によれば、APSC は今まで ASEAN 諸国が積み重ねてきた政治・安全保障協力の集大成であると同時に、今までめざしてきたものをこれからもめざそうとするものである。まず、APSC の特徴として、次の 3 点をかかげる。

A. 価値と規範を共有する規則準拠（rule-based）の共同体

B. 総合安全保障をめざす責任を共有する、凝集して、平和で、安定した強靱な地域

C. 統合と相互依存が高まる世界の中で活発で外向的な地域

そして、各特徴について、具体的な行動計画を青写真は並べている。最初の特徴Aに関しては、もっぱら加盟国の政治に関するA1と地域規範を取り上げるA2とに分けられており、地域・海域安全保障に関する計画はA2に登場する。すなわち、

A1 政治発展における協力 (A1.1 ~ A1.9)

A2 [地域] 規範の形成と共有 (A2.1 ~ A2.5)

A2.2 TAC の下の協力強化

A2.3 DOC の完全実施 (COC 採択に向けて)

A2.4 SEANWFZ の実現

A2.5 ASEAN 海事協力 (maritime cooperation) の促進

A2.5 を除いて、いずれも ASEAN 加盟国間の関係に限定せず、域外諸国を巻き込んで東南アジアの安全保障をめざそうとしている。

特徴Bについては、以下の6項目にわたって具体的計画が並べられている。

B1 紛争予防／信頼醸成措置 (B1.1 ~ B1.5)

ARF のみならず ADMM の年次開催

B1.1 信頼醸成措置 (CBM) の強化

B1.2 防衛政策・安全保障認識をめぐる透明性と理解の増進の促進

B1.3 ARF の強化

B2 紛争解決・紛争の平和的处理 (B2.1 ~ B2.3)

B3 紛争後の平和構築 (B3.1 ~ B3.3)

B4 非伝統的安全保障 (B4.1 ~ B4.2)

B4.1 国際犯罪・越境脅威対策の協力強化

B4.2 テロ対策の強化

B5 災害管理・緊急対応の強化

B6 緊急事態への有効で迅速な対応 (閣僚級会合の開催)

特徴Bに関わる具体的協力の中身は、従来から掲げられてきたものが中心で、海域の安全保障にとって重要なものはあまり見あたらない。

APSC の最後の特徴Cについては、ASEAN の中心性の保持、域外諸国との関係強化、多角的協力が簡略に触れられているだけである。

要するに、ASEAN 諸国は、ASEAN の政治安全保障協力を相互関係のみに限定せず、域外諸国を関与させてきた制度の下で域外諸国との協力も重視し続けることは明らかである。言い換えれば、APSC とは ASEAN 加盟国が中心となって域外諸国とともに構築すべきもののようである。

### ◎ASEAN 事務総長の役割

ASEAN 事務総長は、ASEAN を代表する立場にはないが、ASEAN 憲章によって従来と比べると重要な職責が与えられた。前事務総長のスリン・ピッサワン（任期、2012 年末まで）は、新しい立場を大いに利用したし、新事務総長レ・ルオン・ミン（Le Luong Minh）（任期、2017 年末まで）にもその兆しが見える。ベトナム出身のミン事務総長は、出身国政府の方針を反映しているのかどうかはさておき、南シナ海問題をめぐって積極的に発言している。

たとえば、事務総長への就任が決まると、複数国の関わる紛争は多国間で協議すべきであると発言している（日経新聞 12.11.18）。いうまでもなく、中国が二国間での解決を望んでいることへの批判である。さらに、事務総長として、行動規範（COC）の早期締結をもたらすべく、ASEAN は中国と交渉を早く開始するよう努めるべきであるとも明言した（就任記者会見演説）。

安全保障問題は ASEAN 事務総長の権限外であり、重要な決定に関与できるとは思えないが、ミン氏は、ASEAN のスポークスマンとして、マスメディアの関心を引く言動を増すかもしれない。

## 6. 日本の対 ASEAN 協力

ASEAN は、加盟国どうしの領有権をめぐる対立を抱えながら、中国を取り込んだ対話制度の実現に成功し、中国のみならず日本、アメリカ、インド、オーストラリアなどが一堂に会する広域地域対話制度を幾重にも構築してきた。もちろん、このような制度が直接的に紛争解決につながる見通しは全くないが、対立や緊張の激化に対する防波堤になる可能性を持っている。また、「安全保障のジレンマ」が生じにくい非伝統的安全保障をめぐる協力の実施も、対立の存在とは切り離して、東南アジア海域の安全保障を高めるだろう。本章では全く触れなかったが、マラッカ海峡の安全は沿岸 3 カ国（インドネシア、マレーシア、シンガポール）による海賊行為等の取締によって大幅に改善した（ちなみにインドネシアとマレーシアは、2012 年末現在、アジア海賊対策地域協定（ReCAAP）に加入していない）。

東南アジア海域の安全保障に不可欠な ASEAN とは、日本は緊密な関係を築いてきた。今年（2013 年）は、日 ASEAN 関係樹立 40 周年にあたり、日 ASEAN 交流年にあたっている。ちょうど 10 年前の日 ASEAN 交流年は、東京で日 ASEAN 特別首脳会議を開催するなど、関係強化の節目となった。今回も、さらなる関係強化の契機になる可能性を秘めている。

東南アジア海域の安全を高める上で、中期的には次のような観点から、日本は ASEAN との関係を強化すべきだろう。すなわち、ASEAN はアメリカとはもちろん中国とも友好的・協力的関係を維持・強化しようとしている。したがって、中国を敵視したり排除したりするような枠組を日本側から提唱するようなことはすべきでない。ASEAN は中国と南シナ海問題を抱えているが、過去 20 年以上、中国を「社会化」すべく努力を払ってきた。日本は、ASEAN が構築しようとして

いる規範に中国も合意するように、さまざまな手段とチャネルを用いて働きかけるべきである。そのような地域規範は、直接的に紛争を解決するものではないものの、平和的状态が保たれることへの期待を少しでも高めることになる。日本にとっても死活的な利害関係をもつ海域において、ASEANと中国との間で一定の共通了解が成立することは大いに歓迎すべきことであり、ASEANの努力をサポートすべきである。

なお、南シナ海に面するASEAN加盟国のうち、域外国との協力を積極的に推進しようとしている国（とくにフィリピン、シンガポール、ベトナム）や、さまざまな局面でイニシアティブを發揮してきた国（具体的にはインドネシア）に対しては、組織としてのASEANに対する協力と切り離して、2国間あるいは少数国間の協力を進めるべきであろう。

また、長期的な観点からは、ASEAN自身に対する協力が今後とも重要な役割を果たすだろう。上述のように、ASEANは、2015年の共同体創設に向けてさまざまな取り組みをしているが、一層強靱で結合した共同体構築をめざすことは、2015年以降も続くだろう。とくに政治安全保障共同体（APSC）については、従来からの外務大臣会議（AMM）に加えて、防衛大臣会議（ADMM）を制度化し、ASEAN拡大防衛大臣会議（ADMMプラス）を主催して、広域の安全保障を話題にするようになった。このように、APSCは、加盟国相互の関係のみならず、東南アジアを含む広域秩序にも関与している。また、1994年に設置されたASEAN地域フォーラム（ARF）は、非伝統的安全保障分野での協力を力を入れるようになっている。また海洋安全保障への関心も高まっている。このようなASEANの主体的な取組を、日本は今後とも支援し、協力していくことが望ましい。

領有権をめぐる対立では、外交的解決はどの当事者にとっても政治的な妥協を意味するので国内政治的にきわめて困難な選択であるが、他方で、インドネシアとマレーシア、マレーシアとシンガポールが選択することができたような司法的解決も、少なくとも当面は現実的ではない。現在、最も必要とされるのは、互いに相容れない主張の当否はさておいて、現状の維持による緊張激化防止と平和的解決へのコミットメントの確認だろう。ASEANとの間で中国がこうした点で合意できれば、南シナ海だけでなく東シナ海の平和にも貢献できるだろう。

### 参考文献

浦野起央『南海諸島国際紛争史』刀水書房、1997年

佐藤考一「地域紛争と ASEAN の機能」山影進（編）『転換期の ASEAN』日本国際問題研究所、2001年

庄司智孝「南シナ海の領有権問題」『防衛研究所紀要』14（1）、2011年

防衛省防衛研究所（編）『第1回アジア太平洋安全保障ワークショップ アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響』2010年

防衛省防衛研究所（編）『第2回アジア太平洋安全保障ワークショップ アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響』2011年

防衛省防衛研究所（編）『第3回アジア太平洋安全保障ワークショップ アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響』2012年

Severino, Rodolfo C., “ASEAN and the South China Sea,” *Security Challenges*, 6(2), 2010