

# ASEANの域外戦略の本質と地域秩序の将来



東京理科大学 教授  
大庭 三枝

## はじめに

最近、東南アジア、またこの地域を束ねる地域組織であるASEANへの関心が高まっている。昨年12月にはASEAN共同体の設立を宣言し、アジアにおいて最初の地域共同体が発足したことも話題になった。さらに注目されているのは、東アジア地域秩序におけるASEANおよびASEAN諸国の役割であろう。特に、南シナ海をめぐる情勢が緊迫するなかで、この問題で対立する中国にASEAN諸国がどう対応するか、またその際、ASEANがどのような役割を果たしているのかについての関心も高まりつつある。

ここでまず、「ASEAN諸国」と「ASEAN」という用語を、筆者が使い分けていることに留意してほしい。この2つは重なっているが同じではない。すなわち、ASEAN諸国はそれぞれの国内体制や経済水準などあらゆる意味で多様であるとともに、外交的スタンスの取り方もかなりバラツキがある。特にアメリカ、中国との距離の取り方はそれぞれ多様であるといえよう。しかしそのような多様性を抱えながらも、ASEAN諸国はASEANとしての一体性を維持し、域内協力を進化させるとともに、ASEANとしての域外戦略を展開してきたのである。多様性の中の一体性の維持、という、一見矛盾するかにみえる特徴を維持することで、かえって団結を維持してきたのがASEANであるといえよう。

さて、経済分野における協力が注目されがちなASEANではあるが、ASEANは経済統合を目指すことに尽きるのではない。そのことは、ASEAN共同体がASEAN政治・安全保障共同体（APSC）、ASEAN経済共同体（AEC）、ASEAN社会・文化共同体（ASCC）の三本柱から構成され、経済統合へ向けた協力のみならず、地域の平和と安定を目指す協力や、教育や社会開発の充実を試みる協力といった、幅広い射程を持つものであることにも表れている。

## 東南アジアの平和と安定を目指して

なかでもASEANにとって、地域の平和と安定は、その発足時からの重要な課題であり、ASEANの制度としての本質にかかわるものであった。1967年のASEAN設立宣言は、表向きは経済・社会協力を掲げていたが、実のところ当時東南アジア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）がASEANの発足に踏み切ったのは、地域の平和と安定を実現することに主眼があった。ベトナム戦争の最中だったこともあり、ASEANを反共同盟として発足した組織だとする見方もあるし、それは全くの間違いではない。特にベトナム戦争時には西側の「前線国家」であったタイにとって、共産主義の脅威は深刻だった。しかし見逃せないのは、当時のASEAN原加盟5カ国の大きな関心事が、彼ら自身の関係の安定化であったことである。

1960年代は、東南アジア大陸部はベトナム戦争の嵐が吹き荒れるとともに、島しょ部の国家間では紛争が絶えなかった。1963年のマレーシア発足をめぐる対立で、インドネシアとマレーシアの武力紛争にまで発展し、またマレーシアとフィリピンはサバ（北ボルネオ）の領有権をめぐる対立が深まった。さらに1965年には、シンガポールがマレーシアから離脱を余儀なくされる事態にまで発展した。その後、関係改善の契機をつかんだ彼らにとって、彼ら自身の国家間関係の安定化を図ることが最大の関心であった。また、それによって共産主義勢力の浸透を防げると考えたのである。

しかし、突き詰めてみれば、東南アジア地域の平和と安定は、ASEAN原加盟国の関係の安定化だけで実現し得るものではなく、インドシナ半島を含む東南アジア全体を巻き込むものでなくてはならない。インドシナ半島が共産化した1975年の翌年である1976年には、ASEANとしての初の首脳会議が開催され、そこではASEAN共同体の設立を謳ったASEAN協和宣言の発出とともに、東南アジア友好協力条約（TAC）が署名された。TACは、国家主権の尊重、内政不干涉、

紛争の平和的解決、武力の不行使といった、ASEANの規範が明文化された文書であると位置付けられている。そして、そこで示されたASEANの規範は、現在のASEAN協力のあり方も強く規定している。

そして、留意すべきなのは、TACが「ASEAN友好協力条約」ではなく「東南アジア友好協力条約」であったことである。すなわち、当時から、少なくとも理想としてはASEANの目指すところは東南アジア全体の平和と安定にあった。もちろん、当時の厳しい状況の中で、それが実現することのめどは全く立っていなかった。しかしながら、冷戦終結後の1990年代、ASEANにインドシナ三国とミャンマーが加盟し、ASEANが東南アジアのほぼ全域を覆うかたちになったことで、TACで示された規範によって東南アジア全体の平和と安定を目指すという構図が実現することになったのである。

## ASEAN域外戦略と「中心性」

さらに、東南アジアの平和と安定化は、東南アジア内部の関係の安定化のみで実現するものではない。その実現は、域外の大国にどう対応し、またそれらどのような関係を取り結ぶかにもかかっていた。重要なのは、帝国主義列強の支配や圧力にさらされた経験を持つ彼らの自立志向と特定の大国による支配への忌避感である。他方、小国である彼らが大国からの影響力を完全に排除することも非現実的であった。よって彼らがとった戦略は、域外関係を多角化し、ひとつの大国が突出した影響力を持つことをさげつつ、ASEANとしての団結を外に示すことで、彼らへのバーゲニングパワーの確保に努めることであった。ASEAN諸国が、1970年代を通じて、日本、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、EEC（欧州経済共同体）と対話国関係を取り結んだのはこの戦略の表れである。

冷戦終結後の新たな国際環境の中で、ASEANはその加盟国を拡大していくことと並行し、単に大国の影響力の分散を図るといった防御的な発想から、ASEANとして望ましい地域環境の実現にむけて積極的に関与するという発想へと転換した。そしてその路線に則った取り組みを強化していったのである。

その表れが、対話国制度にみられるような、ASEANとして域外諸国との関係を取り結ぶ、ASEAN+1の拡大と強化である。1980年代末から90年代にかけて、韓国、中国、インド、ロシアといった国々が対話国となった。対話国の拡大は、ASEAN諸国がこれらの国々との関係強化を望んだことによる。

また、冷戦後の新たな環境の中でASEANとの政治的関係の緊密化に利益を見出すこれらの域外諸国の思惑と、そのようなASEAN諸国の意思が一致した結果でもあった。対話国の拡大に加え、1997年には日本、中国、韓国とそれぞれ首脳会議を定期的に開くようになった。すなわち、これら三カ国の首脳それぞれと、ASEANの全加盟国の首脳が一堂に会する場が定期的に設けられるようになったのである。こうした首脳会議の定期開催は、現在、インド、ロシア、アメリカなどとも実現している。また2000年代に入ると、ASEANと域外国との間のFTAが次々と締結された。現在、中国、日本、韓国、インド、オーストラリア・ニュージーランド（CER）との間でFTAが締結済みである。現在交渉中の地域包括的経済連携（RCEP）は、これらASEANとすでにFTAを結んでいる国々が、広域経済圏を形成しようとする試みである。さらに、前述のTACは、域外国にも署名が開放された。域外国のTACへの署名は、ASEANが設定した規範に従って地域の平和と安定に貢献することを約するという意味合いがある。またそれは、域外国にとってはASEANとの友好関係と協力の深化を内外に示す効果を持つ。現在、中国、アメリカ、日本、インドなど主要な域外国はすべてTACに署名済みである。

自らにとって望ましい地域環境の実現にむけたASEANの取り組みとしてもうひとつ挙げておかねばならないのは、広域地域制度の設立やその協力の維持・拡大に対するASEANとしての積極的関与である。かつてASEAN諸国は、太平洋協力を代表されるようなASEANをその一部とするような広域地域協力には、その一体性や影響力への負の影響という観点から消極的であり、場合によっては懸念も表明していた。しかし、1980年代末からはAPEC（1989）、ARF（1994）、ASEAN+3（1997）、EAS（2005）、ADMM+（2010）といった東アジアないしアジア太平洋を包含する広域地域制度の形成とそこでの協力推進に積極的にかかわることを通じて、地域環境のあり方により関与を深めていく戦略をとったのである。このうち、APECを除く諸制度は、すべてASEANを制度的に中心とする。すなわち、小規模ではあるが担当する部局はジャカルタにあるASEAN事務局内に設置され、ASEAN諸国が持ち回りで議長国を務め、議題設定や議論の采配などもその年の議長国が中心となって行われるのである。

このように東アジアにおいて、ASEAN+1の連携が進みASEANを制度的中心とする地域制度が構築されるというかたちでの地域の制度化が進展した。こうした事態を受けて登場した概念が「ASEANの中心性」

である。これは、地域における制度的構造（アーキテクチャ）においてASEANが中心的な位置付けにあることを意味する。そして地域秩序の構築や維持において大国のみならずASEANが一定の役割を果たすべき、という政治的含意を示すものでもある。

このような「ASEANの中心性」と表現し得る状況はむしろ、ASEAN側の思惑のみで実現したものではない。これらの主要な域外国は、1990年代から2000年代の地域アーキテクチャの形成過程において、自らが突出したリーダーシップや影響力を顕在化させるよりも、ASEANに花を持たせ、ASEANへの関与をそれぞれ強める競争を通じてその影響力を拡大しようという策に出ている。こうしたASEAN側の思惑と域外諸国の戦略との奇妙な一致が「ASEANの中心性」を支えていた。そして、「中心性」を支えていたのは、外交的スタンスが多様なASEAN諸国が、ASEANの旗印のもとに一定のまとまりを維持していることであった。この「ASEANの一体性」を前提として「中心性」も成り立つのだといえる。

## 米中バランスの変化の中で

しかしながら、外交的スタンスが多様なASEAN諸国が「一体性」「中心性」を維持し続けられるのだろうか。ASEAN諸国は今、これらの問いにいつそう向き合わねばならなくなっている。そうした事態を引き起こしたのは中国の台頭と米中バランスの変化である。アメリカはいまだ世界のGDPの約4分の1を占め、対する中国は約14%程度であること、アメリカの世界各地への軍備の展開などを勘案すれば、簡単にアメリカの覇権の低下を論じることには慎重であらねばならない。しかし、中国の台頭により、アメリカの影響力が相対的に低下しているのは事実であろう。

中国は、ASEANを尊重した上での融和的態度を維持してきた2000年代までの政策とは異なる近隣外交を展開するようになってきている。これには2つの側面がある。1つは、南シナ海、東シナ海といった主権にかかわる問題についての強硬姿勢である。特に南シナ海に関して、2012年のスカボロー礁事件の与えた衝撃は大きく、さらに2014年5月にはベトナムのEEZ（排他的経済水域）内での中国国営企業による石油掘削、2015年には中国が実行支配する島・岩礁における大規模な埋め立ての進展が注目され、さらにはそれらに港湾施設などのさまざまな施設が建設されていることも確認された。

南シナ海問題をめぐって、ASEAN諸国の足並みがそろわないことばかりが指摘される傾向がある。確か

に、係争国の中でもこの問題で中国に強い反発を示してきたフィリピンとベトナムと、中国を擁護する姿勢を取ってきたカンボジアなどとの間には差がある。また、カンボジアが議長国を務めた2012年夏のASEAN閣僚会議において、南シナ海問題についての対立から、結局共同コミュニケを採択できなかったことがASEAN諸国の不一致を示す例として言及されることが多い。この時、共同コミュニケで南シナ海問題についてどのように言及するかをめぐって合意に至らず、コンセンサス方式をとるASEANにおいてはこの採択を見送るしかなかったのである。しかし文書の不採択という事態に至ったのは異例である。この時を除き、ASEAN諸国は、武力を用いず紛争を平和的に解決すること、法的拘束力を持つ行動規範（COC）を早期に策定すること、UNCLOS（国連海洋法条約）を含む国際法を遵守することなど、ASEANとして一定のスタンスを繰り返し首脳会議や閣僚会議の場で文書のかたちで何度も示してきた。コンセンサス方式のもとでは全加盟国の合意がなされないことについては文書にも盛り込めないことを考えれば、ASEAN諸国間でも南シナ海問題の取り扱いについて一定の合意が存在していると解釈できる。

さらに、石油掘削が注目を集めた2014年以降のASEANの採択する文書の中には、南シナ海における情勢に関して「深刻な懸念」あるいは「懸念」を示す、ということがいわば「慣例化」している。また、従来南シナ海問題については中立とされていたインドネシアやシンガポールなどのスタンスは、徐々に変化しつつあり、中国の強硬な姿勢に対する反発を強めている。カンボジアがこの問題で中国寄りなのは確かだが、域内大国のインドネシア、経済でASEANをリードするシンガポールなどを含むASEAN諸国の多数派が南シナ海における中国の影響力拡大に懸念と反発を抱くようになってきている。今年6月、四川省昆明における中国ASEAN特別外相会議において、南シナ海問題をめぐってASEAN側と中国が対立、中国の王毅外相が一人ぼっちで記者会見を行わねばならなかったことは記憶に新しい。

しかしながら、ASEAN諸国がASEANとして団結して中国に対峙する、という単純な構図になることはないだろう。それは、中国の台頭のもうひとつの側面、すなわち、中国が、21世紀シルクロード構想やアジアインフラ投資銀行（AIIB）といった、新たな地域ビジョンとそれに基づく枠組みを打ち出していることと関連している。これらの構想は従来の東アジアの地域制度のように、ASEANの中心性を前提としたものではない。

い。にもかかわらず、これらに対し、ASEAN諸国は歓迎の意を示している。中国の領有権主張に対し最も激しく反発してきた前アキノ政権下のフィリピンですら、AIIBへの加盟を決定した。AIIBのガバナンスが中国中心に過ぎる、また透明性に欠けるといったことについて不安の声がなかったわけではないものの、ASEAN10すべてがAIIBの原加盟国となったことは、これらの構想に示された、インフラ整備への投資を通じた地域の発展という中国のビジョンがASEAN諸国のニーズに合致していることを示していよう。

また、では安全保障上はアメリカ、経済は中国、という「仕切り」で関係強化を図っている、というほど事態は単純ではない。アメリカが主導して拡大交渉を進めた環太平洋パートナーシップ協定（TPP）には、現在ブルネイ、マレーシア、シンガポール、ベトナムが参加しており、TPPはASEANとしての経済統合を目指すAECをいわば分断しているともいえる。しかし、TPPに加盟していない先発国であるインドネシア、フィリピン、タイは、TPPに加盟しないことでの投資先としての競争力の低下や生産拠点としての優位性を損なう懸念から、すでに参加に前向きな姿勢を示している。残るカンボジア、ラオス、ミャンマーはTPPに参加できる経済水準にはなく、AEC内のASEAN内格差の是正などの協力を通じて統合に包摂されていくということなのだろう。いずれにせよ、TPP参加国やTPP参加に前向きな姿勢を示している国、いずれもAIIBなどの中国発の地域ビジョンへの支持をも示し、また中国との経済的関係の強化を図っている。また、中国寄りの姿勢が目立つカンボジアが、2010年から毎年、アメリカとの間でCARAT（協力海上即応訓練）などを通じた二国間の軍事訓練を行っている。訓練内容は人道支援・災害救助といった非伝統的安全保障分野にかかわるものが主であるが、カンボジアですらアメリカと一定の安全保障協力を進めていることは印象的である。

## 最後に

ASEAN諸国は、ASEANとしてさまざまな域外国との関係の強化を多角的に進めるのと同時に、ASEAN各国の外交スタンス上も、アメリカと中国、どちら側にも完全につくということはないだろう。彼らは、できうる限り、ある域外国一国が突出した影響力を自国や東南アジア領域に及ぼすのを避けつつ、さまざまな域外国との関係を多角的に構築してきた。ASEAN諸国はこうした二重のヘッジング外交を、米

中バランスの変化という波に翻弄される現在においても、ASEANとして、またASEAN諸国として維持することを通じて、その影響力を確保しようとしている。

もちろん、それは危うさも含んでいる。南シナ海においてASEANが一定のスタンスをとり続けたとしても、それは中国の大規模な埋立てや施設建設を止める力にはなりえないだろう。また、近年のASEANの文書でことさらに「ASEANの中心性」の堅持が繰り返し言及されているのは、逆に、ASEANがその中心性を失うことへの懸念や不安が反映しているとも言える。ただ、米中が今のところ、「ASEANの中心性」を一応尊重し、ASEANが制度的核となっている地域制度を通じた対話やコミュニケーションが行われていることも事実である。

また、小国が大国に一方的に翻弄されるという見方は一面的であり、逆に大国は小国の支持を得るためにその動向に留意し、それらへの適切な対応を求められることも多い。たとえば、今年6月に就任したフィリピンのドゥテルテ大統領である。彼は、前アキノ政権の親米・反中路線の修正を図り、さまざまな過激な発言で物議を醸している。彼がどこまで戦略的に発言しているかはさておき、フィリピンの対中接近を歓迎する中国は、それを確固たるものとするべくフィリピン新政権に対して総額2.5兆円ともいわれる多大な経済支援を約束したほか、前アキノ政権時の政治的緊張を反映し、実質的にフィリピンからのバナナやパイナップルの輸入に課されていた禁輸措置の撤廃も約した。対して、暴言による攻撃の対象となったアメリカは、特に彼のアメリカとの「決別」発言にショックを受け、特使を派遣した。すなわち、ドゥテルテ大統領自身の真意がどうあれ、彼の「振る舞い」により、いずれの大国も、フィリピンの動向に注視し、対応せざるを得ない構造が現出したのである。

ちなみに、ASEAN諸国は、こうしたドゥテルテ政権のパフォーマンスを公的には静観している。発足してから数カ月のドゥテルテ政権の外交はまだ定まってはならず、今後1年ほどは様子を見るべきだろう。しかし、フィリピン新政権の姿勢は、前アキノ政権のかなり際立った親米・反中路線の揺り戻しであり、小国の「自主外交」の現れとみることは可能だろう。

いずれにせよ、東アジアの新たな地域環境のもとで、ASEAN諸国が加盟各国の多様なスタンスを許容するという柔軟性を維持しながらASEANとしての一体性を一定程度確保しつつ、ASEANレベルで、また個々の外交レベルでの二重のヘッジング外交が今後どう展開していくのか、注視していく必要がある。 ●