

# ASEANの安全保障協力の 新展開

鈴木 早苗

## ●はじめに

近年、ASEANの安全保障協力において加盟国間のネットワークが緊密化しつつある。その典型が、ASEAN国防大臣会議（ADMM）であり、ASEANの国防協力を担うようになった。きっかけは、二〇〇三年にASEAN共同体が提唱され、総合安全保障の追求が目指されるようになったことにある。

本稿では、ADMMの活動を通して、ASEANの安全保障協力の新たな展開を紹介する。

## ●ASEANの安全保障協力

ASEANは設立以来、軍事同盟のような軍事協力を目指しておらず、現在もその方向性はない。

ASEANの安全保障協力は、主にASEAN外相会議（AMM）によって担われてきた。たとえば、

一九八〇年代、カンボジアに侵攻したベトナムを非難する外交を展開したことでASEANは国際社会に注目されるようになったが、その協力はあくまで政治的・外交的なものであった。カンボジア問題の最終的な解決が国連安全保障理事会を中心とする域外大国の関与によってはじめて可能になったことからわかるように、軍事力を背景に東南アジア地域の安全保障秩序を管理することはASEANには期待されていなかった。

域外国との安全保障協力も、基本的にはAMM主導で行われてきた。一九七九年には拡大外相会議（PMC）が設置され、政治安全保障分野を含むさまざまな分野で対話がなされるようになった。一九九四年にはASEAN地域フォーラム（ARF）が設置され、アジア太平洋地域の安全保障協力

枠組みとして注目された。その他、ASEAN+3（日本・中国・韓国）や東アジアサミット（EAS）などの東アジア地域協力の地域制度もAMMが主導して開始されている（図1参照）。

AMM主導の安全保障協力に変化がみられるようになったのは一九九〇年代半ばごろからである。たとえば、一九九七年にASEAN越境犯罪大臣会議（AMMTC）が設置され、警察などの治安機関を統括する内務省官僚が集まる機会ができるようになり、越境犯罪など、いわゆる非伝統的安全保障協力の取り組みが開始された。AMMTCはAMMTC+3として日本・中国・韓国とも会合の機会を持っている。

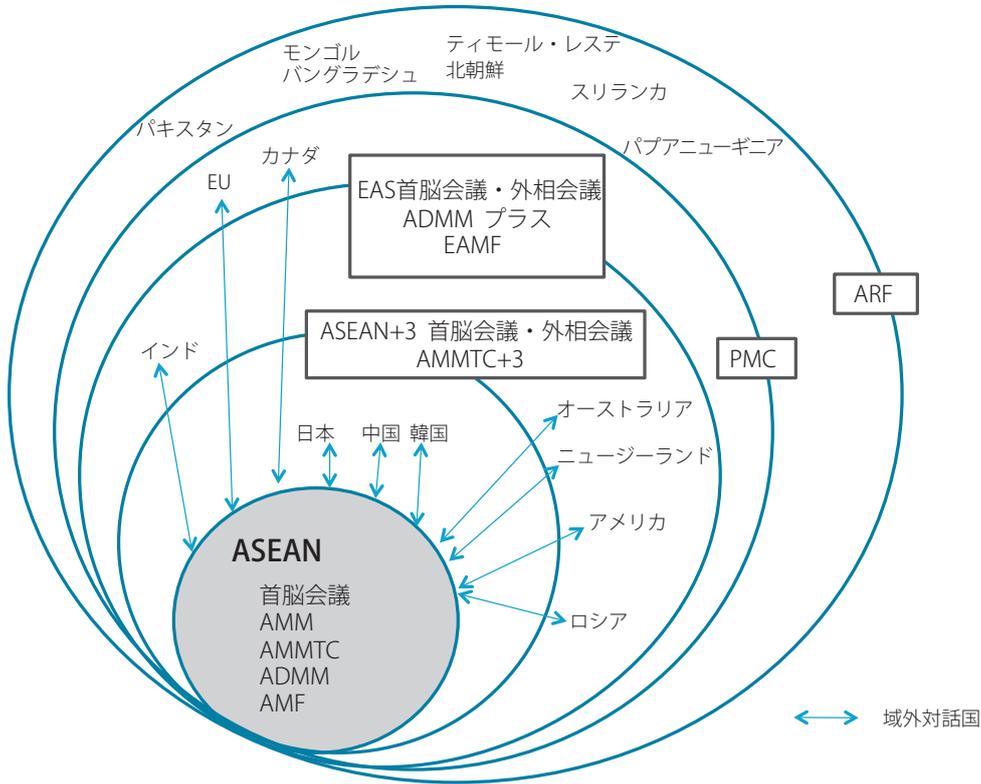
一九九五年以降には、首脳会議が年次開催されるようになり、安全保障協力をふくむASEANの

すべての協分野において最高意思決定機関として機能するようになった。二〇〇八年に発効したASEAN憲章では、最高意思決定機関として首脳会議が正式に位置づけられた。

二〇〇三年以降、安全保障分野における加盟国間のネットワークはさらに緊密化することになった。本稿で取り上げるADMMはそのひとつで、二〇〇六年に設置され、国防大臣が参加している。さらに、二〇一〇年、拡大ASEAN国防大臣会議（ADMMプラス）がEAS諸国をメンバーとして発足した。

また、外相主導のもので新たな枠組みもできた。たとえば、海洋安全保障に関わる問題を話し合う枠組みとして、ASEAN海洋フォーラム（AMF）が二〇一〇年に設置され、AMFを制度的基盤として二〇一二年にEAS諸国が参加する拡大ASEAN海洋フォーラム（EAMF）が設置された（図1参照）。第一回EAMFでは、南シナ海問題だけでなく、海洋安全保障のためのインフラ開発や人材育成、海洋環境・資源の保全などについて意見が交換された（参考文献①、二四〜二五ページ）。

図1 ASEANの安全保障協力関連会議



(注) 域外国とのASEAN+1の会議は省略している。  
 (出所) 筆者作成。

●総合安全保障の追求

以上のさまざまな会議を開催することを通じて、ASEAN諸国が高めていきたい安全保障とは何なのか。

二〇〇三年、ASEAN諸国はASEAN共同体を構築することに合意した。ASEAN共同体のひとつの柱であるASEAN政治安全保障共同体(APSC)では、総合安全保障を追求することが目指されている。

総合安全保障の追求として具体的に目指されるのは、(1)紛争予防・信頼醸成措置、(2)紛争解決手続きの整備、(3)紛争後の平和構築、(4)非伝統的安全保障協力、(5)災害救助、(6)緊急事態への対処である(参考文献②)。各分野の取り組みには軍事的要素は希薄である。たとえば、紛争解決手続きは、政治的・司法的手続きが主であり、軍事的手段を使って解決をするといった方向性はみられない。

ASEANが域内外の軍事的な脅威に十分に対処できないという批判はよく聞かれる。たとえば、南シナ海の領有権の問題では、軍事拠点化を進めている中国に有効な対抗措置を打ち出せないでいる。なぜ、ASEAN諸国は非軍事

的協力を重点を置いていけるのだろうか。消極的な理由としては、加盟各国が個別にアメリカなどの域外国と軍事協力を進めてきたため、そのスタンスが異なり、ASEANとして軍事協力を進めるにはさまざまな対立が予想されることがある。実際に、インドネシアがASEANの平和維持軍の創設を提案したことがあったが、他の加盟国の同意は得られなかった。

ASEANの協力とは別に、加盟国の多くは、アメリカとの安全保障協力を個別に進め、自国の安全保障を高めてきた。アメリカとの密接な関係を維持するフィリピンはその典型である。タイやシンガポールなどでもアメリカによる地域の安定に期待する声は根強い。近年では、ベトナムも安全保障面でアメリカとの関係を重視しつつあり、アメリカ側も武器輸出を解禁するなどベトナムとの関係強化に積極姿勢をみせている。

ASEANで非軍事的な安全保障協力を進める積極的な理由としては、広義に安全保障を捉えた場合、ASEAN域内に存在する安全保障上の脅威に対しては非軍事的アプローチが適切であることがある。

ASEAN諸国間の紛争が大規模な軍事対立に発展することは稀である。ただし、将来にわたって紛争が発生・激化しないよう紛争予防の努力は続けられる必要はある。他方、自然災害やテロ、越境犯罪といった脅威はASEAN域内に存在する。紛争予防や非伝統的安全保障上の脅威には、総合安全保障という非軍事的な協力が不可欠である。

本稿では、この積極的な理由に注目し、ASEANでどのような非軍事的な協力がなされているのかをその中心的な組織であるADMMの活動を通して紹介しつつ、その意義を分析する。

## ●ADMMの設置

ADMMが設置された二〇〇六年以前にもASEAN諸国間の国防関係者が参加する会議はあった。一九九六年には「特別高級事務レベル会合」という形で、外務官僚とともに国防関係の官僚が参加する場が設置されている。また、ARFの場にも参加する機会がいくつか与えられていた。しかし、こうした交流は、事務レベルのもので中心であった。また、軍関係者が集うASEAN国軍司令官非公

式会議(ACDFIM)は定期的な開かれていたが、非公式の位置づけである(参考文献③<sup>(1)</sup>)。

ADMMは、以上のような国防協力を格上げしたものである。ADMM設立時に交わされた文書によると、ADMMの活動内容は、地域安全保障に関する意見交換、各国の防衛政策に関する自主報告、域外国との対話に関する議論、ASEANの防衛協力に関する議論などであった(参考文献③)。すなわち、その活動は意見交換や情報共有などが中心で、その目的は紛争予防、あるいはそのための信頼醸成である。

ADMMの最初の行動計画(二〇〇八―一〇年)では、軍関係者の交流や防衛政策に関する相互理解を進めること、防衛政策の透明化や信頼醸成、紛争解決手続きの整備を進めることなどが目指されている(参考文献④)。

興味深い点は、信頼醸成の項目のなかに、人道支援や災害救助が含まれていることである。このことから、加盟国は人道支援・災害救助という活動を通じて加盟国間の信頼醸成を進めようとしていることがわかる。

また、紛争解決手続きの整備と

して、平和維持センターの設置が位置づけられるなど、紛争解決においてしばしば登場する「平和維持軍」と比べ、軍事的色彩の薄い取り組みが計画された。

次の行動計画(二〇一―一三年)では、災害救助における活動が多くを占めた(参考文献⑤)。三回目の行動計画(二〇一四―一六年)では、海洋安全保障協力を進めることも強調されている(参考文献⑥)。

二〇一〇年にはADMMプラスが設置された。ADMMプラスの設置は、ADMM設置翌年の二〇〇七年に提言されていることから、域外国との対話の重要性は早い段階で認識されていたといえる(参考文献⑦)。

ADMMプラスは、ASEAN諸国の安全保障を高めることを目的として設置され、会議の運営や手続き、原則、加盟条件などにASEANの意向が反映されている(参考文献⑧)。国防分野の高級事務レベル会合も設置され、政策決定の仕組みが整えられた(参考文献⑨)。

ADMMプラスは、開始当初は三年に一回の開催だったが、二〇一二年には隔年開催されることが

合意されている(参考文献⑩)。人道支援・災害救助など五つの分野で専門家による作業部会が設置されたことを受け、二〇一三年には作業部会の共同議長制度を作り、ASEAN加盟国と非ASEAN加盟国が共同で議長を務めることも合意された(参考文献⑪)。

ADMMプラスでの協力の進展を受けて、二〇一四年初めにインドネシアは、定例開催されているACDFIMを基盤にASEAN拡大国軍司令官会議(ACDFIMプラス)を設置することを提案した(*Straits Times*, 27 March 2014)。

一方、ASEAN諸国は、アメリカ、中国、日本とASEAN+1の国防大臣会議も開いている。ただし、増加傾向にある会議数を抑えるため、ASEAN諸国は、ADMMプラスの開催されていない年に、ASEAN+1の国防大臣会議を開くという方針を提示している(参考文献⑫)。

## ●加盟国間の協力

紛争予防の一環として、まずASEAN諸国は、互いの防衛力を把握するため、各国軍や防衛政策に関する情報共有を進めている。

二〇一一年には、軍の近代化と



(提供) クリエイティブコモンズ (Photo by Senior Master Sgt. Adrian Cadiz).  
第3回拡大ASEAN国防大臣会議 (ADMM プラス)、2015年11月、クアラルンプール

防衛産業の育成に取り組むことが合意された。コンセプトペーパーでは、共同生産や共同事業などを通じ、協調して加盟国の防衛産業の生産能力強化を図ることが計画されている(参考文献⑬)。

この計画はマレーシアが提案し、防衛装備に関する技術と知的所有権の共有に基づく共同開発を目指すものとされている(参考文献⑭、一三四ページ)。防衛産業の共同育成に合意した背景には、ASEAN

AN諸国の防衛力が域外諸国の防衛産業に依存しているという問題がある<sup>(2)</sup>。他方、防衛産業の生産技術に関して透明性を確保すること、軍事力を互いに把握する狙いもあるとみられる(参考文献⑯、一八五ページ)。

二〇一三年には『ASEAN安全保障概観年鑑』が発行され、分量および内容にばらつきがあるものの、各国の防衛政策が紹介された。すなわち、ASEAN諸国は互いの防衛政策に対する透明性を高める取り組みを開始したといえる(参考文献⑰)。

二〇一四年五月の国防大臣会議では、国防関係者の交流を促進するための方策として、二国間のホットラインを設置し、全ASEAN加盟国で合計四五のホットラインを整備することも合意された(参考文献⑱)。

また、行動計画(二〇一四―一六年)では、海洋安全保障での情報共有や関係者の交流を進めることや、海の安全な航行と捜索・救助活動のための手続きやルールを整備することおよびそのための域外協力を強化することなどが目指されている(参考文献⑥)。

ADMMにおいて協力開始時期

が早く、さまざまな形で新しい試みがなされているのが、人道支援・災害救助に関するものである。

アチェの津波災害の経験から、二〇〇五年、ASEAN諸国はASEAN防災緊急対応協定(AADMER)に署名し、迅速な人道支援と災害救助のため「ASEAN待機制度」の創設で合意して、加盟各国は提供可能な資源と能力を自主申告することになった(参考文献⑲)。AADMERは、加盟国の批准により二〇〇九年末に発効している。二〇一一年には、ジャカルタにASEAN防災人道支援調整センターが緊急時の調整を担う組織として発足した<sup>(3)</sup>。

AADMERの締結を受け、二〇〇九年のADMMでは、人道支援と災害救助に軍の資源と能力を活用する際の原則や手続きが確認された<sup>(4)</sup>。具体的には、災害救助は、被災国の主権や領土保全を尊重し、被災国の要請や同意に基づいて実施されることや、援助国は中立かつ公平な支援を行うことなどである。軍の役割としては、人命救助・捜索、物資等の緊急輸送、医療サービス、避難所の設置などが想定されている(参考文献⑳)。

二〇一〇年には、ASEAN諸国の軍関係者による初の机上演習がシンガポールとインドネシアで実施され(参考文献⑧、一一〇ページ)、二〇一三年六月にも、シンガポールとブルネイの共同主催で防災と防衛医学で演習が実施されて、全加盟国が参加している(Bangkok Post, 23 November 2013)。

兵站支援の枠組みも作られた(参考文献㉑)。この枠組みでは、兵器ではなく燃料、食糧、水などを相互に融通し、廃棄物処理で協力するといったことが想定されている(参考文献㉒、一四九―一五〇ページ)。

以上のADMMのさまざまな活動の目的は、加盟各国の国防担当者あるいは関係組織が相互に信頼した関係を築き、維持することで紛争を未然に防ぐことにある。その意味では、活動の内容よりも各国の防衛関係者がつながることが重要である。

他方で、人道支援・災害救助の分野では具体的な取り組みが進められているだけに、災害などの事態にASEANとして迅速に対処することが期待される。

ただし、人道支援・災害救助に

関する協力を進めるうえで課題もある。第一に、こうした支援は、被災国の国内において他の加盟国の軍や関係者が入り活動をすることを意味するため、当該国の政治状況との関係が問題となる。第二に、人道支援・災害救助では、自然災害での被害が主に想定されているが、人為的な災害に対し人道支援・災害救助を実施するのにかついては加盟国間の意見は分かれており、迅速な対応が困難になる場合がある。

## ●域外国との協力

ASEANにおける総合安全保障の追求は、ASEAN諸国間の協力だけでなく、域外国を関与させることによってなされようとしている。この点は、ADMMプラスにおける活動に顕著にみられる。ADMMプラスの協力分野は、ADMMで重視されてきた分野を事実上、踏襲している。すなわち、二〇一〇年の第一回ADMMプラスでは、人道支援・災害救助、海洋安全保障、テロ対策、防衛医学、平和維持活動の五分野で専門家による作業部会を設置することが合意された（参考文献⑧、一一二ページ）。とくに、人道支援・災害

救助は、ADMMで重点的に扱われている分野である。

ADMMプラスにおける具体的活動は共同演習を実施することである。二〇一三年六月に、ADMMプラス諸国すべてが参加して、人道支援・災害救助と防衛医学に関する共同演習がブルネイで実施された。そのほか、九月に対テロ演習がインドネシアで、一〇月には海洋安全保障に関する演習がオーストラリアで実施された（参考文献⑬、一五〇ページ）。

人道支援・災害救助に関しては、EASの首脳会議の場でも合意がなされている。二〇〇九年、防災に関するEAS宣言が出され、災害緊急対応のためのASEAN待機制度が適切なリソースおよび能力のもとに運用されるように支援することなどが盛り込まれた（参考文献⑭）。二〇一三年四月にはEASの枠組みで日米中を含む一二カ国参加による、大規模津波を想定した机上演習が行われた（参考文献⑮、二二二ページ）。

また、二〇一五年ADMMではASEAN防衛医学センター（ACMM）の設置が合意された。同センターの設置はADMMの合意として発表されているが、この合

意の本身はADMMプラスの専門家による作業部会で検討されたものである（参考文献⑯）。つまり、防衛医学に関する取り組みには、当初からADMMプラスに加盟する域外諸国の協力が前提となっている。

EASに参加する域外国は、個別にASEANに対して人道支援・災害救助に関する支援を行っている。たとえば、日本は、二〇一四年二月、沖縄にASEAN各国の国防担当者を招いて防衛次官会合を開催し、災害やテロ対策用の防衛装備品などを紹介するなど技術協力を進めていくことでASEAN側と合意している（参考文献⑰、二四五ページ）。

人道支援・災害救助と並んで、海洋安全保障の分野でも域外国との協力が活発化している。

南シナ海問題において対立が続く中国とは、紛争予防のための取り組みが進められている。二〇一四年一〇月の中国とASEAN諸国との高級事務レベル会合では、行動規範に盛り込む要素を策定するとともに、有事の際に活用する関係省庁同士のホットラインを設置することが合意された（参考文献⑱、二四四ページ）。先述した

ように、二〇一四年五月のADMMにおいて、ASEAN諸国は互いにホットラインを設置することに合意しており、こうした合意を中国にも適用しようというものだと考えられる。

日本もASEANに対し、国防関係の支援を活発化させた。二〇一四年一月には、日本とASEAN諸国の初の国防大臣会議（ラウンドテーブル）がミャンマーのバガンで開催され、日本は海洋安全保障協力の強化、とくにASEAN諸国に対する能力構築支援を打ち出している<sup>6)</sup>。

アメリカとの関係も強化されつつある。二〇一四年四月にはハワイでアメリカとASEAN諸国の国防大臣会議が開かれた。一月のアメリカとASEAN諸国との首脳会議では、南シナ海における飛行と航行の自由を主張する声明が発表され、制海権・制空権を主張する中国を牽制している（参考文献⑲、二三三ページ）。

ただし、日本とアメリカによる支援は対ASEANだけでなく、ASEAN加盟各国に対してもなされている。

二〇一三年、アメリカは、ASEAN各国の軍に向けた資金協力

や訓練プログラムなどにより、九〇〇万米ドル拠出することとしており、支援を加速することを約束した (Nation, 29 August 2013)。

二〇一四年四月には、アメリカとフィリピンとの間で、新たな軍事協定が締結された。新軍事協定によってアメリカ軍がフィリピンの緊急事態にどの程度対応するかは曖昧なままであるが、協定締結は中国を牽制する材料となったといえる。また、一〇月、アメリカは、ベトナムに対して一九七五年以来凍結していた武器輸出を一部解除すると発表し、ベトナムの防衛能力を強化するため船舶などの輸出を許可する方針を打ち出している。

日米協力のもとでの支援として、二〇一四年四月のオバマ大統領の訪日にあわせて発表された日米共同声明では、東南アジア沿岸国の海洋監視能力の向上を支援することが明記された。ここでは、フィリピンやベトナムなどに巡視船を供与することなどが想定されている。一〇月には、アメリカと日本、フィリピンの三カ国で初の軍事演習が実施された(参考文献①、二三四ページ)。

ADMMプラスやASEAN+

1の国防大臣会議が設置されたことで、ASEAN諸国は支援の窓口を増やしたことになる。一方で、複数の域外国がいわば競って支援を差し伸べる状況にあるなかで、そのバランスをどうとるのが課題になっている。

また、冒頭で述べたように、域外国との関係は基本的にはAMMが主導する形で構築されてきた。ADMM主導の協力を深化させるためには、AMMとの政策調整の必要性も今後出てくるのが予想される。

### ●おわりに

ADMMの活動を通じて、ASEAN諸国が追求しようとしている総合安全保障の実態を部分的にはあるが紹介した。

軍事的な脅威に十分に対処できないとしてASEANはしばしば批判される。近年では、域外の脅威、とくに中国の南シナ海での活動に対してそうした批判が展開されることが多い。その批判はASEANの安全保障協力が欠けている部分を指摘しているといえる。

他方、ASEAN域内あるいは加盟国間関係における安全保障上の脅威は、南シナ海問題だけでは

なく、自然災害や越境犯罪、テロなど多岐にわたる。こうした脅威に対しては、加盟各国の関係官庁・部局が連携を深めて共同で対処する必要がある。また、加盟国間のネットワークが緊密化すればするほど、局地的な問題が国家間紛争あるいは大規模な軍事対立に発展する可能性は低くなるのが期待される。

ただし、紛争予防や問題解決のためのネットワーク構築とは、加盟各国の政策担当者が会議に参加することだけではなく、共通の問題に対して異なる意見や利害を調整することを意味するのはいうまでもない。また、AMMとADMMの連携など省庁間の政策調整も必要であろう。

こうしたネットワークの存在は、ASEANがさまざまな問題を解決する能力を具備する条件のひとつである。東南アジア地域の安全保障に影響を及ぼす域外国ともこうしたネットワークを構築していくことは、域外の脅威に対処するために必要であり、中小国家の集まりであるASEANが取り組むことのできる協力のひとつである。

(すずき さなえ／アジア経済研

究所 東南アジア研究グループ)

### 《注》

(1) 報道によればACDFIMは年次開催で二〇〇一年から開催されているとある (Straits Times 27 March, 2014)。

(2) この計画を提案したマレーシアは、インドネシアにこの計画への同意を取り付けている。両国間ではすでに防衛部品の相互取引が実現している (Jakarta Post, 19 May 2011)。関連してASEAN諸国は海軍の近代化に積極的に取り組もうとしている(参考文献⑤、一四三～一五一ページ)。

(3) センターの活動などについての詳細は <http://www.ahacentre.org/> を参照。

(4) 参考文献②は、災害救助に軍が一定の役割を果たすというASEANの合意を加盟各国軍の認識の変化から分析している。

(5) 軍の人道支援はインドネシアが提案し、タイは軍と文民の協力を強化することを提案してどちらの提案もASEANの合意に反映された (Bangkok Post, 22 November 2008; Straits Times,

27 February 2009)。

(6) 防衛省「大臣臨時会見概要」平成二六年十一月十九日、<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2014/11/19.html>

November 2007.

(7) 鈴木早苗「ASEAN政治安全保障共同体——域内協力と域外協力の連関」(『海外事情』第

(8) 鈴木早苗「ASEAN共同体に向けて——政治安全保障協力の現状と課題」(『海外事情』第

《参考文献》

① 鈴木早苗「ASEAN政治安全保障共同体——域内協力と域外協力の連関」(『海外事情』第

(9) ADMN, Attachment Paper to the Paper ADMN-Plus Modalities and Procedures, 11 October 2010.

② ASEAN, Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015, October 2009.

(10) ———, Concept Paper on Review of Frequency of ADMN-Plus Meeting, Phnom Penh, 29 May 2012.

③ ADMN, Concept Paper for the Establishment of an ADMN. Kuala Lumpur, 9 May 2006.

(11) ———, Concept Paper on the Transition of the ADMN-Plus Experts' Working Group Co-Chairmanship, Bandar Seri Begawan, 7 May 2013.

④ ———, ADMN Three Year Work Programme 2008-2010, Singapore, 13-15 November 2007.

(12) ———, Guidelines to Respond to Request for Informal Engagements of Meetings by the ADMN-Plus Countries, Langkawi, 16 March 2015.

⑤ ———, ADMN Three-Year Work Programme 2011-2013, Jakarta, 19 May 2011.

(13) ———, ASEAN Defence Ministers' Meeting: Concept Paper on Establishing ASEAN Defence Industry Collaboration, Jakarta, 19 May 2011.

⑥ ———, ADMN Three-Year Work Programme 2014-2016, Nay Pyi Taw, 20 May 2014.

(14) 防衛省防衛研究所「東アジア戦略概観二〇一一年」防衛省防衛研

究所、二〇一一年。

(15) ———『東アジア戦略概観二〇一五年』防衛省防衛研究所、二〇一五年。

(16) 鈴木早苗「ASEAN——政治安全保障共同体の構築に向けて」(『アジア動向年報二〇一二年』アジア経済研究所、二〇一二年) 一七九—一九二ページ。

(17) ASEAN, The ASEAN Security Outlook 2013.

(18) 鈴木早苗「ASEAN——海洋安全保障協力の活発化と経済協力の停滞」(『アジア動向年報二〇一五年』アジア経済研究所、二〇一五年) 二四—二五四ページ。

(19) ASEAN, ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, Vientiane, 26 July 2005.

(20) 木場紗綾・安富淳「災害救援を通じた東南アジアの軍の組織変容——民軍協力への積極的姿勢の分析」(『国際協力論集』第二三巻第一号、二〇一五年) 二二—四二ページ。

(21) ADMN, The Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief: Concept

Paper, Pattaya, 25-27 February 2009.

(22) ———, Concept Paper on the Establishment of Logistics Support Framework, Bandar Seri Begawan, 7 May 2013.

(23) 防衛省防衛研究所「東アジア戦略概観二〇一四」防衛省防衛研

(24) EAS, Cha-am Hua Hin Statement on EAS Disaster Management, Cha-am Hua Hin, Thailand, 25 October 2009.

(25) 湯川拓「ASEAN——米中競合のトビの一体性を中心性の模索」(『アジア動向年報二〇一四年』アジア経済研究所、二〇一四年) 二一七—二二〇ページ。

(26) ADMN, Concept Paper on the Establishment of the ASEAN Center of Military Medicine (ACMM), Langkawi, 16 March 2015.