

特集

ASEAN安全保障共同体(ASC)構想

菊池 努

●はじめに

二〇一五年に地域共同体の創設を目指すASEANは、その構想の柱のひとつに安全保障共同体(以下ASCと略す)を掲げている^①。ASEANは二〇〇三年一〇月の第九回首脳会議で採択した「ASEAN第二協和宣言(バリ・コンコードII)」で「ASEANの政治・安全保障上の協力を高い水準に引きあげる」ために安全保障共同体を創設することを宣言し、翌二〇〇四年一月の第一〇回首脳会議で構想を具体化するためのビエンチャン行動計画(VAP)を策定した^②。

ASCは奇妙な地域構想である。ASEANの公式的な自己評価も、またASC構想を推進している専門家たちの見解も、ASEANは安全保障共同体に極めて類似した地域制度に発展したと指摘している。ではなぜ今ASEANが地域共同体の柱のひとつに改めてASCを据えたのか、その背景は何か、この構想が目指すものは何かを検討することが本論の目的である。

本論文では、ASC構想をふたつの側面から検討する。ひとつは加盟諸国間の関係

である。ASEAN加盟諸国間の不戦体制の基盤を強化するという、安全保障共同体の原初的な問題である。もうひとつは、ASEANと域外諸国(大国)との関係である。東南アジアは大国の利害が複雑に絡み合う地域である。そうした地政学的条件から、ASEANにとって安全保障問題や安全保障協力はASEAN諸国間だけで完結するものではなく、域外の主要大国との関係をどのように構築するかが重要である。ASC構想は、大国が関与する東アジアの国際関係のなかで、東南アジアの自立性と主導性をいかにして確保してゆくかという問題と密接に関連している。

SC構想はこの二つのレベルの問題に対応しようとしたものである。つまり、ASC構想は第一義的にはASEAN加盟の問題であるが、加盟諸国間の政治制度の共通化と国境を越えた脅威などへの具体的な共同行動(安全保障協力)を推進することによって、ASEAN不戦体制の基盤を強化し、さらに強化されたASEAN協力を基盤に、国際関係が流動化し大国の利害が錯綜するアジアの安全保障において、ASEANの主導性と自主性を回復しようと

いう試みであるといえよう。

●ASCの概要

VAPによれば、ASCの目的は総合的な政治および安全保障上の協力を通じた地域の平和と安定、民主主義および繁栄の強化にある。VAPでは五つの重点協力分野が取りあげられている。(一) 政治的發展、政治制度、人権、自由な情報の流れ、法の支配、司法制度、法制インフラ、ゲッド・ガバナンスなど。(二) 規範の形成と共有、ASEAN憲章制定の準備、TAC加盟の奨励、東南アジア非核兵器地帯条約(SEANWFZ) 議定書への核保有国の署名など。(三) 紛争予防・軍事関係者の交流、ARFプロセスの強化、国際犯罪との戦いなど。(四) 紛争解決・国内の平和維持センターの活用、共同紛争管理への取り組みなど。(五) 紛争後の平和構築・人道支援、人的資源の開発、である。

実施メカニズムに関しては、外相会議が具体策の検討にあたる。また、あらたに採択されたASEAN憲章の規定によれば、ASEAN共同体評議会(安全保障共同体評議会)、のもとに部門別閣僚会議、AS

EAN常駐代表委員会（共同体に向けての作業支援）、事務局（四人の事務次長のうち三人が経済、社会文化、政治・安全保障の三つの共同体構想のそれぞれを担当）などを通じて実施する。

● ASEAN加盟国間の課題としてのASC

国際関係論の一般的理解によれば、（多元的）安全保障共同体とは、複数の国家（「多元的」ということ）の間に、紛争の平和的解決や武力不行使の規範が共有されている状態を指す^③。従って、ASCといった場合、基本的にはASEAN加盟国の間の問題であり、ASEAN加盟国の間に武力不行使の期待が共有されていることがASC成立の条件になる。逆に、ASCを創設しなければいけないということは、ASEAN加盟国の間に武力行使への懸念があるということである。しかし、奇妙なことに、ASCの提案（例えばこの構想の提案者の一人であるジャカルタのリザール・スクマ論文やASCに関するASEANの公式文書）のなかでは、そうした懸念は表明されていない。むしろ、ASEANは安全保障共同体に近いという認識が表明されている。とすると、ASEANの提唱するSCは、国際関係論の教科書でいうところのSCとは異なるものであるのか。まずASEAN加盟諸国間の関係としての安全保障共同体の側面を検討したい。ASEANはその創設以来「不戦共同体化」に努め成果

をあげてきたが、リザールらはこれを「客観的な条件に裏打ちされたもの」に変える必要があると主張している。これは何を意味しているのか？

ここで（多元的）安全保障共同体の理論を振り返ってみたい。複数の国家が存在する場合に、その国家の間に武力の不行使や紛争の平和的解決への期待が共有されるには、ふたつの方法が考えられる。ひとつは、紛争の平和的解決という国家間の関係を律する規範が各国（おもに各国の政治エリート）によって共有される場合である。この場合には、各国の国内政治的価値（例えば民主的な政治体制）には必ずしも共通性が見られない。極端に言えば、独裁国同士の間で紛争の平和的解決という国家間関係を律する規範が共有されることもありうる。実際、ASEANが安全保障共同体に近い存在であると主張する学者は、国内政治的価値の共通性よりも、紛争の平和的解決という国家間関係を律する規範が、ASEANの指導者や社会エリート層の間で内部化され、拘束性を有していることに着目している^④。

もうひとつは、国家間関係の規範だけでなく、加盟諸国の国内政治的価値を共通化することによって、安全保障共同体を構築しようとする場合である。一般には、民主主義や人権などリベラルな国内価値を加盟諸国が共有することによって、人々の間の相互交流や理解と協力が促進され、紛争の平和的解決という規範が社会に根付き、武

力紛争の可能性がなくなると考えられる。ASCの議論には、この後者の考え方が濃厚に反映されている。例えばリザールらのASCの議論では、民主主義や人権といった価値の共有が強く主張されている。また、VAPに盛り込まれたASCの課題には「政治的発展」の項目があり、そこでは政治制度、人権、自由な情報の流れ、法の支配、司法制度、法制インフラ、グッド・ガバナンスなどの強化がうたわれている。そして「規範の形成と共有」においては、ASEAN憲章制定の準備が合意されている。法的な規制力を持つ憲章によって加盟国の国内制度（民主主義や人権規範）の共通化を目指し、それによってASCの国内的基盤を強化しようという狙いがある。

つまり、ASCの構想をASEAN内部の問題として捉えるならば、各国の国内政治制度や人権などの政治社会的価値の共通性を確保することによってASEAN不戦体制の国内的基盤を強化しようという試みであるといえよう。これは前述した国際関係論の標準的解釈が示唆するところの安全保障共同体の形成を促す諸要因と符合する。安全保障共同体は、原理的には複数の諸国間に紛争の平和的解決の規範が共有されている状態をさすが、そうした関係を安定化させるには、国内における自由で民主主義的な政治体制が存在することが前提になっている。また、政治的な民主主義などの国内政治体制の共通化が実現すれば、これまでにASEAN協力を阻害してきた、主権尊

重や内政不干渉原則についての厳格な解釈にもおのずと変更が可能であるとの期待もある。この意味で民主主義や人権規範を内包したASEAN憲章の作成とASC構想は深く結びついている。実際、ASCの提唱国であるインドネシアは、ASEAN憲章作成の過程で民主主義や人権の擁護をASEANの共通の目標に掲げること強く主張した。

ASC構想にはしかし、ASEAN固有の側面もある。ASC構想に特徴的なのは、国境を越えた諸問題、加盟国の内政問題に対するASEANの共同対処能力の強化である。例えばリザールは、ASCを提案した論文のなかで総合安全保障共同体の構築という議論を展開し、紛争予防での共同対応など多様な分野でASEAN加盟国による共同行動を提唱している⁵⁾。VAPも、「紛争予防」「紛争解決」「紛争後の平和構築」など多様な分野に言及し、国境を越えた問題（テロ、麻薬、人の密輸などの国境を越える犯罪、非伝統的安全保障、海洋協力）、加盟国の国内問題への共同関与（平和維持、紛争の管理、平和構築）を具体的な共同行動のテーマにしている。つまり、国境を越えた脅威や国内紛争への共同関与などを通じて、ASEANの安全保障問題への共同対処能力を強化し、相互信頼を高め、ASEANの不戦同盟化の基盤を整えることが強調されている。

●アジアの国際関係の中のASC

ASCのもうひとつの側面が域外、とくに大国との関係である。これは、加盟諸国の間の関係を対象とする（国際関係の教科書が教える）安全保障共同体論とはいささか様相を異にする側面である。ASCは、広くアジアの国際関係のなかでASEANの機能と役割を強化するという目的と密接に結びついた構想である。先に指摘したように、東南アジアという地域は大国の利害が絡み合った地域である。大国の関与を制御し、この地域の国際関係においてASEANの主導性や自主性をどのようにして確保するか、という問題意識とASC構想は密接に関連している。

実際、ASC構想の背景にあるのは、ASEANを取り巻く国際関係（大国間関係）が変化するなかで、ASEANの抱える制度的な弱さへの懸念である。国内政治的な困難を抱えたASEAN加盟国の結束が弱まり、東アジアの国際関係のなかでのASEANの主導性が失われつつあることへの懸念がある。

アジアにおける大国間関係が急速に変化しつつある。反テロの戦いを続けるアメリカは東南アジアへの軍事的関与を強め、経済を急速に発展させつつある中国やインドも、アジアの国際関係で存在感を高め、日本もまた地域での安全保障の役割を強化しようとしていた。東南アジアを巡る大国間関係は流動化しつつある。その一方で、A

SEAN諸国は大きな政治経済的困難に直面し、ASEANの求心力は低下し、アジアの国際関係での中心性を失いつつあった。この状況を打開し、アジアの国際関係のなかでASEANの主導性を回復できなければ、東南アジアの国際関係は再び大国間関係の変化に規定されてしまう危険があった。ASC構想のなかでの域外諸国との関係の重要性は、ASEANの公式文書に良く現れている。興味深いことに、ASCに関するASEANの公式文書の冒頭の多くの部分がARF（ASEAN地域フォーラム）でのASEANの役割やTAC（東南アジア友好協力条約）への域外諸国の署名など、域外諸国との関係に割かれている。VAPに盛り込まれた内容も、域外諸国との関係におけるASEANの主導性（ARFは「地域安全保障対話の主要フォーラム」「ASEANがARFの主導的な力」）を強調するものであり、また域外大国との関係を律するルールとしてのTACの意義とASEANの役割が強調されている。

アジアの大国間関係の変動がASEANに新しい安全保障の取り組みを促すのは、ASEANのこれまでの事例からも理解できよう。一九七〇年代初頭の米中和解や日中正常化などの大国間関係の変化を受けて、ASEANはZOPFAN（平和自由中立）構想を打ち出し、ベトナム戦争終結、統一ベトナム、中ソ対立の東南アジアへの波及の懸念などを受けて、TACを締結し、協和宣言に合意した。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、ARFの設立を主導した。

ASCもまた、こうした地域の大国間関係の変動に強く促された構想であるといえる。ただし、従来と異なっているのは、数多くの具体的な領域での共同行動が提案されているように、共同対応能力の強化を通じてASEAN加盟諸国のより強い結束が求められていること、また、そうした共同行動を実質的に進めるために、ASEAN加盟諸国の国内政治制度の共通化が強く求められていることである。そしてASC構想を巡るASEAN諸国間の議論は、ASEAN憲章をめぐるそれと深く結びついてきたといえよう。

● 結び

ASCの構想は、国家間の関係を律する規範としての武力不行使規範が加盟国の（おもにエリート層の）間で共有されるだけでなく、民主主義や人権などの国内政治的価値の共通性を確保し、さらにASEAN諸国が直面する国内問題や国境を越えた諸問題への共同対応能力を高め、それを通じてASEANの結束と信頼醸成を高め、もって「不戦共同体」としてのASEAN制度的基盤を強化し、アジアの国際関係におけるASEANの機能と役割を強化しようという試みである。それは、ASEANの実質的な協力の進展を妨げてきた、極めて厳格な主権の尊重や内政不干渉原則の解釈の変更をも促すことが期待された。

しかし、ASC構想の具体化や憲章の作成を巡るASEAN内部の対立が示すように、国内政治的価値の共有や共同対応能力の強化を通じてのASCの構築という構想は、さまざまな抵抗に出会っている。VAPの履行も国防相会議の開催などを除くと実質的な進展は遅々としている。VAPに盛り込まれた諸項目が、今後のASEANの安全保障協力の基盤になることは確かだが、それを実行する具体的な青写真はまだ見えない。ASCの提唱者自らが「二〇一五年までにASCを実現することは難しい」と認めるほどである⁶⁾。

この構想の提唱国であったインドネシアには最近、ASEANの遅々とした歩みに失望し、インドネシアはG20などの大国間外交により積極的に関与すべきであるといった議論も出ている⁷⁾。他方で、G2（米中）、アジア版G3（日米中）、G4（日米中印）、ケヴィン・ラッド豪首相による大国協調の仕組み作りを目指した「アジア太平洋共同体構想」、日中韓の首脳会議など、変動する大国間関係を制御する新しい地域的枠組みのあり方が議論されている。こうした大国間の仕組み作りがASEAN諸国の間に危機感を醸成し、ASEAN共同体形成の速度を速めることになるのか、今後の着目点のひとつであろう。

（きくち つとむ／青山学院大学教授）

《注釈》

- (1) ASEAN「安全保障共同体」構想は二〇〇七ごろを境にASEAN「政治・安全保障共同体」構想と呼ばれるようになった。本稿ではASCと総称する。
- (2) 下記の論文は、ASCをTAC（東南アジア友好協力条約）との関連で論じている。山影進「ASEANの変容：東南アジア友好協力条約の役割変化からみる」『国際問題』第五七六号（二〇〇八年一月）、一一二ページ。
- (3) 山本吉宣「地域統合―理論化と問題点」『青山国際政経論集』第七八号、二〇〇九年五月、八五―一二六ページ参照。
- (4) 例えば、Anilav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London: Routledge, 2001.
- (5) Rizal Sukma, "The Future of ASEAN: Towards a Security Community," paper presented at a seminar on "ASEAN cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation," New York, June 3 2003. 第二協和宣言も相互安全保障の原則を指摘している。山影、前掲論文、p.6.
- (6) リザール・スクマ「ASEAN安全保障共同体」『国際問題』第五七六号、二〇〇八年一月、三五ページ。
- (7) 「アジア版G8」構想などもインドネシアの「大国外交」への関心を示すものである。