

アジアの構造変化と ASEAN の中心性の動揺

——地域構造に規定されるASEANのアジア外交の限界性——

丸山 駿

(西野研究会 4 年)

はじめに

- I 冷戦崩壊後のアジア地域における ASEAN の中心性の確立
 - 1 ASEAN 地域フォーラム (ARF)
 - 2 東アジアサミット (EAS)
- II 米中対立に伴うアジアの構造変化と ASEAN の会議外交
 - 1 ARF・EAS 創設時と比較した現在のアジアの構造変化
 - 2 会議外交の停滞と場外戦の加速

おわりに

はじめに

アジアは実に多様な国々で構成されている。「多様」とは多義的な用語であるが、アジアという地域を考えてみた場合、そこに所属する多くの国々は、政治的イデオロギー、経済規模、国家成立の歴史的背景、社会文化的価値観、直面する安全保障環境など、多くの面で、異なる背景を有している。ただ、それにもかかわらず同地域が一体性を有しているものとして、国際秩序の中で少なからず重要な地位を占めているのも、見逃せない事実である。

この一見矛盾する二つの事象の両立を実現し、この地域に所属する国々を結び付ける接着剤として機能しているのが、東南アジア10カ国で構成される東南アジア諸国連合 (ASEAN : Association of South-East Asian Nations) だ。ASEAN がそのような役割を果たすことを、制度的に担保しているのは、同機構を中心に、アジア

における複数の多国間枠組みによって構成される会議外交だ。

その嚆矢となったのは、1979年にASEAN 諸国の外相¹⁾、日本・米国・オーストラリア・ニュージーランドの外相、及び欧州共同体の代表が集まって開かれたASEAN 拡大外相会議 (PMC²⁾ : Post-Ministerial Conferences) である。同枠組みは、70年代における、ASEAN 諸国と先進国との間の経済に関わる問題を議論するために設けられたもので、その後は地域の安全保障問題から国際経済問題など、構成国に関わるあらゆる議題を広範に議論し合う枠組みへと変容していった³⁾。

ただ現実問題として、米ソ間の大国外交が世界秩序に影響を与えた冷戦期において、ASEAN がアジア地域で及ぼすことのできる影響力は極めて限定的であった。ベトナム戦争やインドシナ半島における混乱などの、冷戦構造が生み出す地域的な熱戦はもちろんのこと、ASEAN 内部でも米国との同盟関係にあるフィリピンと、非同盟の堅持を謳うインドネシア間での外交的スタンスの違いが顕著であり、ASEAN 諸国は常に大国の影響下で不安定な立場を維持し続けなければならなかった⁴⁾。

その状況が変化したのが、90年代以降のポスト冷戦時代である。それ以降、ASEAN は大国外交の影響力が低下し、力の真空が生じたアジア地域において、バーゲニング・パワーを発揮し、複数の多国間枠組みの形成に関して、主導的な役割を果たすようになった。1989年のアジア太平洋経済協力会議 (APEC : Asia Pacific Economic Cooperation)、1994年のASEAN 地域フォーラム (ARF : ASEAN Regional Forum)、1997年のASEAN +3、2005年の東アジアサミット (EAS : East Asia Summit)、2010年以降のASEAN 国防相会議プラス (ADMM+ : ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus) などがそうである。

こうしたアジアの会議外交におけるASEANの主導的役割は、「ASEANの中心性」(ASEAN Centrality) という言葉で概念化されている。防衛研究所の庄司智孝によれば、その意味するところは、「アジア太平洋地域における各種の多国間協力枠組みにおいて、ASEANが中心的役割を果たすこと⁵⁾」である。より細分化するとASEANの中心性は、形式的中心性と実質的中心性の2つに分けることができる⁶⁾。形式的中心性とは、前述のようなアジアの地域制度枠組みの中心に位置し、会議の場を提供することである。他方、実質的中心性とは、アジェンダの設定や、対立・紛争の解決におけるイニシアティブを発揮することを指す。即ち、ASEANが複数の多国間枠組みの形成を主導し、そこで議論の方向性を左右する実質的な機能を果たしているということが、ASEANの中心性の根幹であると言

える。米国や中国、日本など複数の大国が共存するアジアという環境において、一国では力の小さい国々が協力して、パーゲニング・パワーを発揮し、これだけ多くの会議を主導しているのは、国際社会の中でも顕著な事例と言ってよいだろう。

ただ近年、アジアにおける ASEAN の中心性に対して、その実効性を疑問視する声が出つつある。その背景にあるのは、ポスト冷戦時代を築き上げた米国の相対的な国力の低下と、アジアにおける中国の影響力の拡大、及びそれに伴う二国間の覇権争いの激化だ。国際秩序の構造的な変革の時代の到来に際して、ASEAN は依然として、会議外交を主導し、形式的中心性は維持しつつも、実質的中心性という観点において、大国外交の影響力を免れず、その地位を脅かされる危険性が高まっている。

そこで、本論文では ASEAN の中心性に注目し、ポスト冷戦期になぜ、ASEAN の中心性を制度的に担保する会議外交が確立し、そしてそれから約30年がたつ今、なぜそれが危機に直面しているのか、2つの事象の成立要因の違いはどこに存在するのかを明らかにすることを目的とする。具体的には、まず1994年の ARF と2005年の EAS の創設過程に注目し、ASEAN 中心の会議外交の成功が、同機構が置かれてきたアジアの地域秩序に大きく依存していたことを明らかにする。ASEAN の主体的な外交努力も、もちろん多層的な会議外交の成立において、重要な役割を果たしたが、それはあくまで ASEAN に有利な地域秩序を所与のものとして、その中で展開されたものに過ぎなかったことを明らかにしたい。その上で、現在のアジアにおいて ASEAN 中心の外交を支えた構造要因が損なわれ、ASEAN の会議外交が内外からの脅威に直面し、その実効性を失う危険性を高めていることを明らかにする。

なお、本論文においては、地域概念を表す名称として、「東アジア」、「アジア太平洋」、「インド太平洋」の3つを使い分けて用いている。「東アジア」とは、東南アジアと北東アジア（日中韓）を統合した地理的範囲を指す。「アジア太平洋」は、アジア諸国と太平洋周辺の欧米系国家を結び付ける枠組みであり、ポスト冷戦期の米国を中心とした安全保障分野でのハブアンドスポーク体制や、経済協力の枠組みである APEC などの地域機構を説明するための概念として用いられる。そして、「インド太平洋」は、日本の FOIP 構想に代表されるように、海洋安全保障への関心の高まり、インドの台頭、アジアの経済圏の拡大、中国の軍事的脅威への懸念などの要因が作用して、近年登場した概念であり、主に太平洋とイン

ド洋を結ぶ広域的な地域概念である⁷⁾。また、これらの概念のいずれにも合致しない、日本やASEANの所属する地域一帯を呼称する際には、「アジア」と記すこととする。

I 冷戦崩壊後のアジア地域におけるASEANの中心性の確立

本章では、冷戦後から現在に至るまで続いている、ASEANを中心としたアジアの会議外交が、いかなる経緯を通じて確立されたのかについて論じるために、象徴的な事例として1994年のARFと2005年のEASの設立過程に焦点を当てる。

ASEANの中心性という用語が初めてASEANの公式文書に使われたのは、2006年7月の第39回外相会議の共同コミュニケであり、それがその後、2008年12月発効のASEAN憲章において明記されることで、法的基盤を確立することになった⁸⁾。その意味では、ARFとEASの設立時点では、一見中心性という概念は存在していなかったようにも思われる。ただ実際には、ASEANはそれ以前からアジアにおける広域地域制度における自身の役割を「中核的役割 (pivotal role)⁹⁾」、「中心的役割 (central role)¹⁰⁾」、「推進力としての役割 (role as the driving force)¹¹⁾」などの複数の用語を用いて表現しており、それらが統一され、中心性という用語に昇華されたのが、2006年以降であったと解釈するべきだろう。2006年7月時点では、現在にまで続く多くの多国間枠組みは形成されていた事実も踏まえて考えれば、実質的な中心性の確立の時期として、それ以前を研究対象とすることが適切であると判断した。

ARFとEASに注目したのは、これら2つがどちらも、ポスト冷戦期のアジアにおける地域秩序形成の過渡期に創設された枠組みだからである。ARFの創設された1994年は、ソ連崩壊から数年足らずのポスト冷戦期草創期にあたり、アジアにおける新たな地域秩序がどのような道を辿るか、未だ不透明感の漂う時期であった。一方、EAS創設の2005年は、ポスト冷戦期の新たな地域秩序形成が一定の落ち着きを見せる中で、脱米国的な潮流とそれに伴う独自のアジア地域主義の確立が目指される時期にあたった。第II章において、現在の米中対立下でのASEANの外交を論じる上で、時代の過渡期に直面し、地域の在り方、ひいてはその中でのASEANとしての役割を問われる時代であったという点において、これら2つの時期は類似性を有しており、比較対象として、適切であると考え、今回取り上げることとした。

1 ASEAN 地域フォーラム (ARF)

(1) ポスト冷戦期の到来と ARF の設立 (1990年7月～1995年7月)

ARF は、アジア太平洋における政治・安全保障分野の対話を行うことを目的に設立された枠組みである。1994年にバンコクで19カ国・1機関が参加して、第1回会合が行われて以来、現在に至るまでに計26カ国・1機関が参加する枠組みに拡大し、参加国自身を当事者とする問題から、地域全体に関わる安全保障上の課題に至るまで、様々な安全保障関連の議題を包括的に議論する場となっている¹²⁾。

ARF 創設の背景にあったのは、冷戦構造の崩壊に伴い、変容するアジア太平洋の安全保障環境に対応するための新しい枠組みの整備に対する、各国のニーズの高まりであった。1990年7月の PMC ではオーストラリアとカナダによって、別々にアジア版の欧州安保協力会議¹³⁾ (CSCE : Conference on Security and Cooperation in Europe) が提案されるなど、アジア各国は、冷戦時代に大国が規定していた安全保障環境を主体的に整えようとする動きを加速させた。

ただアジア版 CSCE に対しては、ASEAN 諸国と日本・米国から反発が強まった。ASEAN 諸国は、オーストラリアやカナダといったミドルパワーが中心となって、地域秩序形成を主導することで、ポスト冷戦期においても冷戦期と同様に、ASEAN の主体性が損なわれることを警戒し、同構想に対して、賛同の意を示さなかった。また、日本・米国は、未だソ連や中国の影響力が測りきれない段階において、従来のハブ・アンド・スポークスの二国間同盟を中心とした体制、ひいては日米同盟を弱体化させる可能性がある、欧州型の導入に警戒感を示したのだった¹⁴⁾。

そのような流れの中で、有力な選択肢として注目されたのが、既存の PMC を安全保障協力の対話の場として活用するという案であった。1991年6月初めに、ASEAN 5カ国の戦略研究所所長レベルの会議 (ASEAN-ISIS) が開かれ、PMC の安保問題協議の場として活用することが望ましいという意見が飛び交った¹⁵⁾。その直後には、フィリピンとタイの共催で、アジア太平洋安全保障協力に関するセミナーが開かれ、PMC 参加国の代表が出席し、ASEAN 各国を中心に、PMC の機能拡充が強調された。

このような ASEAN のイニシアティブを受けて、米国は従来の二国間同盟を損ねるのではなく、それを補完する範囲内での協議の場である限りにおいて、多国

間制度に柔軟な姿勢をとるという立場に方針転換し¹⁶⁾、日本も米国の立場を尊重するようになった。そして、日本は1991年7月のAMM及びPMCでは、PMCの安全保障対話の場としての活用をむしろ提案する側となり、さらに一步踏み込み、PMCの下に高級事務レベル協議(SOM: Senior Officials Meeting)を設置することで、会議の重層化を唱えた。この日本の積極化により、PMC活用案を採用する流れが生まれ、約半年後の1992年1月の第4回首脳会議で、統一的基本方針(シンガポール宣言)が発表され、PMCを安全保障問題の協議の場として活用することが決まった。

だが、この案はその後、停滞することになる。1992年7月のAMM及びPMCは、PMCの活用を確認するだけで終わり、その後1993年5月には、日本の提案で初めてのPMC・SOMが行われたが、PMCの参加国の拡大や議題について合意が取れず、結局PMC活用案は破綻することとなった。失敗の最大の要因は、参加国の問題にあったと思われる。即ち、PMCは冷戦期に形成された西側陣営で構成される枠組みであり、中国やロシア、ベトナムといった国々を包含する枠組みではなかった時点で、地域の安全保障問題を協議するための場としては、不十分であったのだ¹⁷⁾。

そこで、ASEANは新たな枠組みを構想するに至った。それが、ASEAN加盟6カ国、PMCに参加する「対話国」7カ国、「協議国」2カ国(中国・ロシア)、AMMの「オブザーバー」3カ国(ベトナム・ラオス・パプアニューギニア)の計17カ国・1機関を集めて、安全保障についての対話を行う、「ASEAN地域フォーラム(ARF)」であった。同枠組みは、中国及びロシアを、1992年以降、「協議国」という形でAMMに招待し、関係構築に努めるなど、アジアの周辺諸国との豊富なパイプを有していたASEANだからこそ主導できたものであった。また、ARFは参加するアジア各国にとっても都合の良い枠組みであったと言える。日本を含む「対話国」は、似た者同士で構成されるPMCの継続を唱えつつも、変化するアジア太平洋の安保環境を協議する場を求めていたし、「協議国」は、冷戦構造の崩壊を機に、国際社会への参画を進める意思を鮮明化させていた¹⁸⁾、ASEAN諸国は、バーゲニング・パワーを発揮することで域外大国のパワー・ポリティックスの影響力を相対化したいという意志を持っていた。これら、三者の利害の一致の結果、ASEANが中心的役割を果たし、ARFの設立が正式に合意されることになった。

そうして1994年7月にバンコクで開催された第1回ARFでは、各国外相が集

まり、様々な議題についての自由な意見交換が行われ、最終的に議長声明が発表された。そこでは、同会議の毎年の開催と共に、参加国が東南アジア友好協力条約（TAC：Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia）の目的・原則を支持することが明記され、ASEANが議論に中心に立つことが制度的に保障されることとなった。

さらに、翌年の1995年には第2回 ARF がバンダルスリブガワンで開催され、ARF の目的や協議方式などを明文化した「ARF に関するコンセプトペーパー」が発表された。この文書では、ASEAN 内における信頼醸成のためのアプローチを、アジア太平洋にまたがる諸国が参加する ARF においても適用することが謳われ、そのための具体的な措置として、信頼醸成・予防外交・紛争対処の3段階から成る「ARF プロセス」を導入することが定められた。紛争の直接的な解決を試みるための機構を設置するのではなく、当事者間の自由な対話により、漸進的な解決を試みるアプローチは、正に ASEAN 方式そのもののだと言える。（ASEAN 方式の詳細は後述。）

以上の経緯を経て、冷戦時代に相手陣営であった国々が1つの会議の場に来る機会が整えられたことは、高く評価すべきである。その中心に位置していたのが、中小国の集まりである ASEAN だったことは、当時としても「画期的」¹⁹⁾な事例であった。以上の歴史的経緯を踏まえ、(2) では、ASEAN が ARF 設立を主導できた理由について、考察を行う。

(2) ARF 設立過程における ASEAN の中心性

ASEAN が ARF 創設を主導できた理由として、2つの点を指摘する。ここで明らかにしたいのは、ASEAN が中心性を発揮できた理由が、東南アジア諸国の持つ国力や、それらの国々が集まって共同体を形成することによって増幅されるバーゲニング・パワーに求められるのではなく、むしろ ASEAN を取り巻く周辺環境にあることを明らかにすることである。

第1に、ARF 創設過程では、大国に比べて力の弱い国々で構成される ASEAN が、安全保障に関する多国間枠組みの構築を主導することに対して、アジア各国の嫌悪感がなかった点を指摘できる。この点に関して、インドネシア戦略国際問題研究センター（CSIS）のリザル・スクマ氏は次のように記述している。

“A central role for ASEAN in the ARF therefore served as a necessary insurance to

reluctant major powers and as reassurance that the newly established forum would not turn into an arena for leadership competition. In other words, the centrality of ASEAN's role in the ARF had become a major reason for keeping the process going according to the way it was designed.”²⁰⁾

即ち、冷戦後、力の真空を埋める意思と能力を持つ大国がひしめき合うアジア太平洋という領域において、いずれの大国の台頭も別の国々によって拒絶される中で、唯一 ASEAN のみが多国間枠組みの形成を主導することに対して、反感を買いづらい立場にあったというのだ。ASEAN は逆説的にも、同機構の力の弱さに対する周辺諸国の安心感によって、結果的に地域秩序を主導する立場に押し上げられたとも言えよう。そのような観点から、リザル・スクマ氏は、ARF における ASEAN の役割を「偶発的推進者 (*accidental driver*)」と揶揄している。

ARF の創設過程において、一度採用された PMC 活用案が頓挫した背景にあったのは、参加国が不十分であったということは、前述のとおりであるが、現実問題として、戦後約45年にわたり東側陣営として、アジアにおける冷戦構造を規定する大国の地位を占めていたロシアや中国を新たな安全保障協議の場に加えるのは、極めて大きなハードルであった。かつての東西いずれかの陣営が中心となって、新しい枠組みを作ることは反対側の陣営の反発を免れない状況にあったし、たとえ枠組みの形成に成功したとしても、それはアジアにおける大国同士の覇権争いのための対立の場と化す可能性が危惧されていた。

そのように大国にとって袋小路の状況にあったからこそ、ASEAN の役割に対する期待は、自然と高まったのだと言えよう。確かに、冷戦期の ASEAN には少なからず反共防波堤としての性格が存在しており、そのことは中ソにとって ASEAN を警戒する要因になり得たという指摘が想定される。だが、1976年の設立以来、ASEAN という機構の設立を志向した東南アジア諸国の意識の根底にあったのは、大国の影響力の排除と自立の希求であり²¹⁾、本質的には西側陣営とは相容れない側面があった。故に、ASEAN 諸国が ARF の形成を主導することに対しては、中口共に特段の警戒心を抱かなくて済んだし、むしろ影響力の小さい ASEAN がリーダーシップを発揮し、日米などの影響力が相対化されれば、その分自国のアジアにおける台頭がしやすい状況が生まれると、考えた。結果として、ASEAN が「偶発的推進者」としての地位に推戴されるに至ったのである。

例えば、それとは対照的に、同時期に大国主導の地域枠組みが失敗に終わった

事例としては、クリントン政権の「新太平洋共同体 (New Pacific Community)」構想が挙げられる。同構想は、「米国並みの自由市場ルールをアジア地域に導入する」²²⁾ことを目的に唱えられた。だが、経済的繁栄を実現するための前提として、民主主義や自由といった米国の重視する価値観をアジア諸国が共有することを要求しており、東南アジア諸国や中国の反感を買うことになった²³⁾。この背景には、民主的価値観に対するイデオロギー的な反発は当然のことながら、米国がアジア地域の覇権を握ることに対するバランス・オブ・パワーの観点での抵抗心があったとみるべきだろう。この事例と比較しても、ASEAN に対する周辺国の期待は、ASEAN にとっては心ならずも、その影響力の小ささを根拠としたある種の安心感に合った点が浮き彫りになるだろう。

第2に、コンセンサスや全会一致を前提とする ASEAN 方式が、様々な利害の交錯するアジア太平洋において、拘束力のある枠組みを嫌う各国の意向と合致していたことを挙げられる。この点については、1990年にオーストラリアとカナダが相次いで表明したアジア版 CSCE に対して、各国から反対の声が強まったことを、対照的な事例と見ることができる。前述のように、この構想に対しては、ASEAN 諸国や日本・米国が反発したが、それらに共通する背景として存在していたのは、アジア太平洋という様々な利害を抱える国々が共存する環境において、拘束的な機構は馴染まない傾向があるということだ。例えば、「1つの中国」を巡る兩岸関係、北緯38度線を境とした南北朝鮮の停戦状況、南シナ海の領有権を巡る中国・東南アジア諸国・台湾間の争いなど、多くの問題が、二国間又は関係国同士での対話を前提とした解決が試みられてきたこの地域には、生来的に冷戦期の「信頼醸成措置」の場として機能してきた CSCE のような枠組みは適していなかったのである。

それに比して、いわゆる ASEAN 方式と呼ばれる非拘束的な仕組みは、各国の個別の事情に配慮することができる、柔軟性を持っていた。ASEAN 方式という用語は不文律であり、その解釈は論者によって多少異なるが、大まかには内政不干渉原則とコンセンサスによる意思決定を中心に据えた概念であり、国家間の異なる事情に配慮し、それらを相互に尊重することを基本的態度としている。大東文化大学の黒柳米司名誉教授は、ASEAN 方式が以下の5つの特徴を持つ概念であると論じている²⁴⁾。

①曖昧性 (Ambiguity)：断定を避け、解釈の余地を残す曖昧な対応。

- ②過敏症 (Sensitivity)：互いの国家主権や国益に対する、過敏な配慮。
- ③漸進主義 (Evolution)：対話の継続を通じた段階的な相互理解の進展。
- ④婉曲主義 (Avoidance)：見解の不一致、利害の対立の棚上げ。
- ⑤善隣主義 (Neighborliness)：域外からの圧力に備え、不協和音を抱えつつも団結する。

これらの内、特に①曖昧性と④婉曲主義の2つの特徴は、例え ARF に参画しても、自国にとって安全保障上不利に働く決定には従う必要はないという心理的安心感を与えることに寄与した。特に、南シナ海問題で東南アジア諸国と対立する中国にとって、この点は重要であっただろう。また、③漸進主義という特徴を有することで、ARF への不参加は、かえって周辺諸国との対話の機会を減らし、自国に有利な安全保障環境創出に向けて不利に働く可能性があるという危機感を醸成し、各国の ARF 不参加へのディスインセンティブを高めた。結果として、アジア諸国は ARF への参加を決意するに至った。

ARF 設立の経緯の中で触れたように、ASEAN は TAC の目的・原則への参加国の支持の表明、ARF のコンセプトペーパーでの ASEAN 方式の採用の明文化等を通じて、ASEAN の形式的中心性を確保することに成功し、その後の ARF における主導権を確立することに成功した。だが、それはあくまで前述の ASEAN の置かれた構造的要因がもたらした副次的な効果に過ぎない。つまり、ASEAN が中心性を発揮しやすい地域秩序があったからこそ、ASEAN は ARF の設立に向けた外交政策で成功を収めることができたということである。即ち、因果関係としては、まずもって ASEAN にとって有利な地域秩序という「原因」が存在し、それによって ASEAN の ARF 創設に向けた外交努力の成功という「結果」がもたらされたと順序付けられる。

以上の分析を踏まえて、第2節では、EAS の創設過程を追うことで、中心性について、別の観点から分析を深める。

2 東アジアサミット (EAS)

(1) 「東アジア」共同体意識の高まりと EAS の設立

(2001年11月～2005年12月)

EAS は、ASEAN10カ国に日本・中国・韓国・オーストラリア・ニュージーランド・インドの6カ国を加えた計16カ国で、「東アジア共同体」²⁵⁾の実現に向け

た議論の場として形成された枠組みである。2005年12月にマレーシアで第1回会合が行われて以来、2011年以降は米国とロシアも加わり、年に1回の会合が定例化されている。ここでは、まずEASの設立過程における、日中間の主導権争いとその中でASEANが果たした役割を概観する。

東アジア共同体構築に向けた議論の嚆矢となったのは、韓国の金大中大統領が設立した東アジアビジョングループ(EAVG)の最終報告書(2001年11月)と、同じく同氏が立ち上げた東アジアスタディグループ(EASG)の最終報告書(2002年11月)である。2つの報告書では、アジアにおける総合的な共同体に向けた諸課題が提示され、そうした諸課題の議論の場として、従来のASEAN+3を参加国全員が平等な立場で議論できるEASへと、新たに改組することが提案された²⁶⁾。

この提案以降、東アジア共同体の設立に向けた、議論が活発になる中で、日中の2カ国の台頭が顕著になる。日本は、戦後冷戦時代のアジア経済を主導してきた自負から、ポスト冷戦期の東アジア地域主義においても、主導的役割を果たすことを志向した。だが、日米安全保障条約を外交の基軸とする日本にとって、東アジア地域主義の根底に存在する対米自立志向は、自身の外交方針と相容れない側面があった。そこで、「アジア的」「人種的」まとまりを抛り所とするのではなく、民主主義や自由主義といった普遍的価値を根拠としたまとまりを形成することを望み²⁷⁾、米国の重視する価値観とアジア的価値を紐づけすることで、その両方を理解する自身の役割を強調し、ミドルパワーとしてのプレゼンスを発揮することを意図した。そのために、米国と同盟関係にある豪NZに加え、中国の影響力を相対化するための潜在的な成長力を有するインドに注目し、それらをASEAN+3に加えた「拡大東アジア地域主義」(=ASEAN+6)を目指した。

他方、中国のEASに向けた主導的役割を果たすことに対する積極姿勢の背景にあったのは、90年代から2000年代にかけての経済成長を根拠とした、大国意識と対米自立志向の醸成である。2000年代に入ると、鄧小平以来の韜光養晦の方針を堅持しつつも、自身の大国としての実力に即した外交上の役割を担うべきであるという漸増する大国意識と、それに伴う米国に対するライバル意識が垣間見えるようになった²⁸⁾。そのため、東アジア共同体を結び付ける思想的背景となるのは、西欧的価値観に対する反作用としての「アジア的」なる価値であり、その構成国は、東南アジアと北東アジアからなる東アジア、即ちASEAN+3の構成国であった。

日中の思想的背景は全く異なるが故に、双方にとっての重要課題は、地域主義

推進のための味方作りとなり、そこで地域の多層的な会議外交を主導する立場にある ASEAN 諸国に対する積極外交が展開されるに至った。両者は、各種演説や会談の実施、ASEAN との FTA の締結などを通じて、政治・経済の双方で積極的な外交を展開し、相互に牽制し合う姿勢を鮮明化させた。特に、2003年10月に中国が TAC に加盟したことは、日本に衝撃を与えた。日本は日 ASEAN 特別首脳会議を開催し、ASEAN との信頼関係を深め、中国から約 9 カ月の遅れをとって、2004年7月に TAC への加盟を果たした。これらの一連の出来事は、結果として東アジア共同体形成の議論における ASEAN という地域機構の存在感を拡大させることに繋がった。

一方で、こうした日中の ASEAN に対する外交攻勢と並行して、ASEAN 内部では東アジア共同体について、相反する立場が交錯していた。マレーシアが東アジア共同体構想に賛同し、中国と共同歩調をとる一方、インドネシアは ASEAN の中心性を確保できない EAS のような枠組みでは、大国外交によって ASEAN の役割が周辺化されてしまうという危機感を抱き、頑なに反対の立場を貫いたのだった²⁹⁾。ただ、それが故に日中双方は、いかにして ASEAN を味方につけるかに奮闘し、それが EAS の設立に向けた議論を逆説的に活発化させることとなった。

日中の ASEAN を巻き込む形での議論の蓄積と、それに触発される形での ASEAN 内部の活発な議論の結果、2004年11月の第10回 ASEAN 首脳会議において、翌2005年にマレーシアで EAS を開催することが合意された。だが、次に問題になったのは参加国の選定であった。日本は従来の方針を継続し、ASEAN +6 での開催を主張し、インドネシア・シンガポール・タイも ASEAN の中心性を確保するためには、多くの国が参画し、大国の影響力を相対化した方が良くと考え、日本の立場に同調した。一方、中国とマレーシアは、引き続き ASEAN +3 での開催にこだわった。

両者の意見が平行線を辿る中、2005年4月の ASEAN 非公式外相会議において、提案されたのが ASEAN の設定する基準を満たす国に参加を認めるという案であった。具体的には、① ASEAN の対話国であること、② TAC に加盟していること、③ ASEAN と実質的な協力関係にあることの3つの条件が提示された。これは日中間の意見対立をまとめあげるために、両者の仲介役としての ASEAN の役割が期待された結果であり、そこで出された基準が ASEAN との関係性を根拠とする客観的なものであったことは、地域主義における主導権争いで対立する日中のどちらにも与しないという点で、共感を得やすかった。

だが、この決定を1つのブレイクスルーとし、その後 EAS は急速に日本が推進する拡大東アジアの方向に舵を切ることになる。中国やベトナムなど、メンバーの拡大に消極的だった国々が、相次いで妥協的姿勢をとるようになり、2005年5月の ASEAN+3 非公式外相会議で、豪 NZ 印の加盟が正式に決定したのだった。

以上の経緯を経て、2005年12月に、クアラルンプールで第1回 EAS が開催された。そこでは、今後の会議運営に関して、ASEAN 諸国が議長国を務めること、EAS を ASEAN 共同体と整合的かつそれを強化する形の共同体とすることが取り決められた³⁰⁾。これにより、EAS における ASEAN の形式的中心性が確保されることとなった。以上の経緯を経て、結果的に、EAS は ASEAN を中心とする多国籍枠組みとして確立されることとなった。

(2) EAS 設立過程における ASEAN の中心性

上記のように、EAS の設立過程において、日中間の主導権争いが激化し、ASEAN はその中で自身の影響力の相対化を懸念する立場にあったにもかかわらず、結果的に成立した枠組みが、ASEAN に対する各国の配慮が十全に行われた ASEAN 中心の制度であったことは、注目に値する。ここでは、なぜ大国の活発な動きを抑え、ASEAN が東アジア共同体構想における主人公となり得たのかについて、2つの観点から分析を行う。

第1に、地域主義を推進する上で、日中両国共に単独で議論を主導するほどのパワーを有していなかったことが挙げられる。日本はアジア経済においては、いわゆる「雁行形態」型発展パターンを確立し、東南アジア諸国を先導する役割を担ったが³¹⁾、安全保障は日米安全保障条約に依存し、アジア諸国との協力は極めて限定的であったし、日本が地域秩序を主導することに対しては、戦前の大東亜共栄圏構想を彷彿とさせることから、いまだに根強い不信感があった。また、中国は経済において、未だ発展途上段階にあると共に、安全保障の面では南シナ海・台湾海峡などで周辺国と懸案を抱えており、信頼できる大国と呼べるには程遠い段階にあった。両者ともに、単独で地域秩序形成のリーダーシップを発揮できるほどのパワーは有していなかった。故に、どのように仲間づくりをするのかということが焦点となり、その中で「東アジア」地域主義の主要なパートナーとなる ASEAN 争奪戦が展開されることとなった。

ASEAN の影響力拡大に拍車をかけたのは、東アジアに共通の価値が存在して

いないという事実であった。例えば、東アジア共同体構想の端緒となった EAVG 最終報告書では、東アジアには共通する価値が不在であるという問題意識の下、東アジア共同体のアイデンティティを構築することの必要性が謳われた³²⁾。また、設立経緯の中で触れたように、主導権争いをしていた日中も、共通の価値観が不在であるアジアを1つにまとめ上げるために、相反する価値観を東アジア共同体の思想的柱としようと、それぞれ試みていた。

そのような状況において、特定の一国が、東アジアの国々をまとめ上げる共通の価値とは何かという議論をまとめ上げることは、至難の業であった。どの国も自分の主張に賛同する仲間が必要であった。だからこそ、ASEAN の影響力は増大し、日中は、自身の望む地域秩序を実現するために ASEAN に配慮せざるを得なくなった。そのような構造的要因が、結果的に、EAS 設立過程において ASEAN に中心的役割を付与することに繋がったと言える³³⁾。

事実、ASEAN は EAVG 最終報告書が提出された2001年11月以降、ASEAN 関連会議等の場で東アジア共同体実現に向けた議論は行っているものの、周辺諸国を巻き込み、イニシアティブを発揮して、共同体形成に向けた積極的な議論を主導させていくほどの外交力は発揮できていない。むしろ日中が主導権争いの中で用意する ASEAN との各種国際会議や取り決めの中で、結果として影響力を拡大することに成功したという方が事実在即しており、ASEAN は漁夫の利を得たという見方が正しいだろう。

第2に、ASEAN が日中の片方に肩入れせず、どちらの台頭をも防ごうとする役割を担った点が挙げられる³⁴⁾。日中にはどちらも東アジア共同体構想実現のためのイニシアティブを取りたいという野心が存在していたわけだが、ASEAN が議論を通じて一貫して警戒していたのは、特定の大国がアジアに台頭することで、ASEAN の地位が減退し、中心性が損なわれることであり、日中には常に ASEAN に対する配慮を求められた。だが、それは逆に、片方が台頭しそうになった時に、ASEAN がそれを食い止めるためのバッファーとなってくれることを意味し、奇しくも不利な側の国にとって、ASEAN の存在が有利に働くということをも意味していた。

中国が当初 ASEAN+3 のメンバーでの開催を主張していたにもかかわらず、2005年4月の ASEAN 非公式外相会議以降、妥協的姿勢を見せるようになった理由の1つは、正にこの点にあると言える。つまり、たとえ日本の主張が通り、EAS に豪 NZ 印が参加することになろうとも、それを主催するのが ASEAN であ

る限りにおいて、日本の推進する拡大東アジア構想を実現するための場となる可能性は低だろう、という計算が中国に働いたものと理解できる。つまり、ASEAN は日中双方にとって、自国の望む地域秩序を形成するためのパートナーとしては、扱いづらい存在であるが、ライバルが描く地域秩序構想を妨害するための共闘相手としては、極めて有効な存在だったのである。そのため、やはりこの点においても日中両国は、ASEAN の存在に配慮せざるを得なかった。

これら 2 点からわかることは、アジアの国々にとって、ASEAN は強大で多様なアジアというフィールドで外交政策を効果的に推進するために、仲間にするべき存在だということだ。それが故に、ASEAN の中心性は力を発揮するのであり、それは ASEAN が自発的に生み出す外交力というよりは、アジアの構造の中で生み出された偶発的役割であるとも言えるだろう。リザル・スクマの ASEAN に関する「偶発的推進者 (*accidental driver*)」という指摘は、EAS においても当てはまるのである。

なお、ASEAN が EAS の制度設計の中で、参加できる国の基準を独自に定めたり、ASEAN 加盟国が議長国を毎年務める仕組みを作ったりするなど、形式的中心性を確保した点は、既述の通りであるが、これらの成功は、ASEAN の中心性を支えた構造という盤上での出来事であり、中心性確保のための外交政策を成功させたからこそ、ASEAN に有利な地域構造が築かれたという逆の因果関係は成立し得ない。

II 米中対立に伴うアジアの構造変化と ASEAN の会議外交

第 I 章の分析からわかることは、ASEAN が中心性を発揮した背景に、かなりの程度 ARF と EAS が創設された両時期に共通するアジア地域の構造的な要因が影響していたことだ。まずもって、アジアが多様な国々で構成され、共通の価値を持たないことは、各国が ASEAN 方式の導入に賛同しやすい状況を生み出したし、それは同時に東アジア地域主義のためのアイデンティティ形成に際して、複数の国々で構成される ASEAN の重要性を高めた。また、いずれの大国の台頭も許容しがたいというアジアの国々の相互牽制が存在していたことは、その仲介役としての役割を発揮できる ASEAN にスポットライトが当たることに繋がった。もちろん、ASEAN が TAC を活用したり、各種の会議外交において議長国を担当したりすることで、形式的中心性を確保したことは、ASEAN の外交力の賜物で

あるが、それをなし得たのは、上記のような ASEAN に有利な構造が大前提として存在していたからである。

本章の目的は、ASEAN のポスト冷戦期におけるアジア地域外交の成功が、構造的要因によって成り立っていたことを前提とし、それが昨今の米中対立下でのどのような変化に晒されているのか、そして新たな構造は ASEAN の中心性にどのような影響を及ぼしているのかを明らかにすることである。第 1 節では、ARF と EAS の設立当時、ASEAN の中心性を支えていた構造が、現在のアジアにおいて損なわれている現状を明らかにする。続いて、第 2 節では、新たな構造の確立により、ASEAN の会議外交が内外からの脅威に直面している実情を説明する。

1 ARF・EAS 創設時と比較した現在のアジアの構造変化

2021年現在において、アジアの地域秩序は、第 I 章の分析対象であった1990年代後半から2000年代前半にかけての状況から、あまりにも大きく変化している。それは端的に言えば、「中国の台頭とそれに伴う米中二大国間の地政学的な覇権争いの激化」という言葉で表現できよう。ここでは、大国間のアジアを舞台とした覇権争いが、ASEAN の中心性を支えてきた構造にどのような変化をもたらしているのかを、第 I 章の考察を踏まえて、3つの観点から分析する。端的に言って、現在のアジアには、表にまとめた ASEAN の中心性が保たれた要因の全てが失われていると言える。

第 1 に、ARF 設立過程で ASEAN が中心性を発揮した構造的要因である 1-①②は、現在のアジアの環境においては、通用しない。当時、日米中などの地域大国が、ASEAN のリーダーシップや ASEAN 方式を受け入れやすかったのは、現在の米中二大国のように、互いにライバル関係にあり、覇権獲得を試みる意思と能力を持つ国がいなかったからである。ポスト冷戦期の力の空白を、いずれかの大国が埋めることに対しては、他の国が徹底的に抵抗し、相互牽制することで、どの国も覇権的地位を獲得することが困難な、ある種の停滞状態に陥ったため、中小国である ASEAN に求められる役割が拡大した³⁵⁾。ひとまずは地域秩序形成に関して、決定的な影響力を持たない ASEAN に任せておくのが、最もリスクが低く、無難な対応であるというのが大国の戦略の背景にある考えであった。

一方で、現在のように米中二大国が、互いのアジアにおける影響力の拡大に躍起になり、主導権争いを演じている状況では、中小国の集まりである ASEAN に地域秩序の主導を任せるといった発想自体が存在しない。また、コンセンサス方式

表 ARF と EAS 創設時における ASEAN の中心性確保の構造的要因

1. ARF 設立過程での中心性確保の要因	2. EAS 設立過程での中心性確保の要因
1-①力の弱い ASEAN が ARF を主導することに対するアジア各国の嫌悪感の低さ	2-①どの国も単独で議論を主導するパワー（ハードパワー、ソフトパワーの両面）がないこと
1-②非拘束的な ASEAN 方式が様々な利害の交錯するアジアで受け入れやすいこと	2-② ASEAN が特定の大国に肩入れせず、その台頭を防ぐように行動したこと

を前提とし、対話の維持・継続を通じた信頼醸成を基本原則とする ASEAN 方式は、「決められない」仕組みであり、かえって、外交政策を実現するためのボトルネックとして認識されるようになる。そして、ASEAN を中心とした会議外交から脱却し、ASEAN 以外の同士国と別の枠組みを創設したり、ASEAN 内部の結束を緩める工作を行い、自国に考えの近い ASEAN 加盟国との関係を深めたりすることで、ASEAN の中心性に抗うような動きを活発化させるのである。

第2に、2-①の構造的要因も同様に、もはや存在せず、むしろ中国は急速な発展を遂げて得た経済力を背景に、周辺諸国への圧力を強め、アジアの地域秩序を変革しようとする明確な意思を示している。とりわけ、ASEAN 諸国に対しては「一帯一路」構想の一環として、積極的な外交関係の親密化による影響力の拡大に乗り出している。

経済面において、2020年の ASEAN の対中国貿易の構成比は、輸出において16.1% (2,207億7,800万ドル)、輸入において22.7% (3,044億4,000万ドル) を占めている。ASEAN 域内を除いた、域外貿易相手国との比較において、中国は輸出総額・輸入総額ともに第1位であり、2010年からの直近の10年間で、対中国の輸出総額は約2.0倍、輸入総額は約2.4倍と急激な伸びを見せている³⁶⁾。また、「一帯一路」構想の関連事業として、カンボジアやラオスなどの発展途上段階にある国々に、積極的な対外援助を行っており、カンボジアに対する ODA 額では2010年に日本を抜き、近年は日本の約4倍の規模にまで達している³⁷⁾。

そのような経済的影響力を軸に、中国は ASEAN 諸国の取り込みを加速している。例えば、南シナ海の領有権問題に関して、ASEAN と中国は、2002年に「南シナ海に関する関係国の行動宣言」(DOC: Declaration on the Conduct) を発表し、その後は毎年 ASEAN 関連会議において、同宣言の内容の確認と信頼醸成に向けた努力を行う旨が宣言されてきた。だが、2012年の AMM では、中国に経済

的に依存するカンボジアが議長国を務めたことから、領有権問題の当事者であるベトナムやフィリピンとの間で議論が紛糾し、最終的に共同声明を発出できないという事態に陥った³⁸⁾。このように、中国に対する経済的依存の度合いや安全保障上の懸案の有無が、ASEAN 諸国内の対中国認識を変え、ASEAN 諸国を分断する契機となる危険性が高まっている。

なお、シンガポールのシンクタンク、ISEAS ユソフ・イシヤク研究所が、東南アジア10カ国の研究者、経済・金融界、政府関係者などの1,032人を対象に、2020年末に実施した調査³⁹⁾によると、東南アジアへの影響力の大きい国に関する質問で、「中国」と回答した人は「経済面」で76.3%、「政治面」で49.1%だった。さらに、上記の質問で「中国」と回答した者の内、「経済面」で72.3%、「政治面」で88.6%が、中国の影響力の拡大を不安視していると答えた。前述のような経済・政治の両面におけるパワーの拡大と、それを外交手段として用いる意思を鮮明にしていることに対して、ASEAN 諸国が中心性を損なわれることを危険視し、不信感を見せていることの証左である。

なるほど、ASEAN 諸国が中国の台頭を不安視すると共に、米国が対抗姿勢を鮮明にしている状況下で、中国が単独でアジアの秩序を築くことには限界があるという指摘はもともとである。また、それは米国にとっても同様だ。その意味で、依然として、ASEAN 諸国はアジアにおける地域秩序形成において、両国にとっての重要なキープートナーとなり得る。だが、中国が「一帯一路」構想などを柱にアジア諸国への影響力を拡大させる意思を明確にしている中で、従来 ASEAN に期待されていた中心的役割が明らかに減退しているということは、極めて注目すべき変化だと言えるだろう。

第3に、2-②の ASEAN の中立的役割に対する期待ももはや存在していない。EAS 創設時において、ASEAN は中心性を損ねることに対する警戒心から、日中両国のどちらにも与せず、いずれの大国の台頭も防ごうとした。それが成立した背景にあったのは、日中両国が共に、単独で地域秩序形成を進めるだけのパワーを持たないという状況が存在していることであった。現在との比較で言えば、2000年代前半のアジア地域には、経済・社会的相互依存と、それに伴う運命共同体もいえるような地域環境が現出しているという認識が強まったことを背景に、それなりに融和的な空気が存在していたこと⁴⁰⁾も、ASEAN の中立的役割に対する期待を高めることに寄与したと考えられる。

だが、現在の米中対立において、ASEAN が依然として、当時と同じ立場を貫き、

どちらにも肩入れしない中立という選択をしたところで、それは米中共に尊重できる態度ではない。とりわけ2020年1月に発足したバイデン政権では、対中国を念頭に、同盟国を重視した外交が行われており、それは即ち対中国の文脈で、各国に対して米中どちらの味方に付くかを選ばせる可能性を示唆している。例えば、バイデン大統領就任後の、東南アジア外交では、南シナ海の領土紛争で中国と対立し、安全保障上のパートナーとなり得るベトナムと、半導体関連機器の製造で世界シェアの約2割を占め、経済安全保障上、重要なパートナーであるシンガポールに、2020年7月と8月に2カ月連続で、オースティン国防長官とハリス副大統領を送った⁴¹⁾。さらに、2022年1月には、ワシントンでASEANと対面式での特別首脳会議を開催することを打診している⁴²⁾。これらは明らかに、対中国で東南アジア諸国との協力関係を強化することを意図して行われていると考えられる。

以上のように、中国の台頭と米中対立の顕在化という地域秩序の変動に伴い、ASEAN主導の地域秩序形成に対する各国のニーズの一致がもはや存在なくなり、再び大国間のパワー・ポリティックスが到来しつつある。

2 会議外交の停滞と場外戦の加速

では、上記のようなダイナミズムの中で、90年代から2000年代前半にかけて確立し、ASEANの中心性を制度的に担保してきた多層的な会議外交は、現在どのような状況にあるのだろうか。端的に、ARFやEASなどのアジアにおけるASEANを中心とした多国間枠組みは、様々な国の閣僚レベルが定期的に面会し、地域の問題についての議論をすることで、信頼醸成のためのプラットフォームとしての機能を果たしているが、実効性を失っており、米中対立によって地域の不安定化が進む中で、ASEANが引き続き中心的役割を堅持することに寄与するだけの強固な枠組みとは言えない。

この1つの原因となっているのは、コンセンサスや全会一致を前提としたASEAN方式を利用した中国の制度的妨害 (institutional obstruction) だ。制度的妨害とは、台頭する国家が、参加する多国間枠組みにおいて、新たなルールや規範・原則が実現することを防ぐために、妨害工作を行うことを指す⁴³⁾。ASEAN主催の多国間枠組みでは、コンセンサス方式で物事を決めるが故に、どの国も自国に望ましくない懸案について、共同声明や議長声明で取り上げることに對して、実質的な拒否権を持っていることになる。中国はそれを利用し、自国に不利な原則

が策定されることを防いだり、その意味内容を国益に適合する形に抽象化したりする（=制度的妨害を行う）ことで、国際会議の実効性を有名無実化しているのである。

例えば、典型的な事例として、南シナ海問題を巡る各種文書の発出に反する中国の拡張主義的行動が挙げられる。南シナ海の領有権を巡る争いについては、前述の2002年のDOCの策定を機に、ASEANが中国と継続的な対話を続け、2011年には「DOC実施のためのガイドライン」、2017年には「COC⁴⁴⁾の枠組み」が発出された。だが、そのこととは裏腹に、中国は他の係争国を遙かに凌駕する規模で南シナ海の埋め立てを行うなど⁴⁵⁾、南シナ海における実効支配を確立するための行動を継続している。

この2つの事象の矛盾の背景には、係争諸国の行動制限に関する原則が曖昧であると共に、採択された各種文書に法的拘束力がないことが影響している。例えば、DOCには「紛争を複雑化あるいはエスカレートさせ、平和と安定に悪影響を与える行動」をとることを係争諸国に「自制」することを求める「自制」原則が存在する⁴⁶⁾が、何をもってしてその行為とするかという明確な判定基準は明らかにされていない。また、仮にDOCに反する行動を行ったと認められたとしても、それに対して制裁などの強制力を持って対処する仕組みが確立しておらず、実効性に欠ける。

法政大学教授の湯澤武が指摘するように、アクター間の利益の共有度の低い状態で、コンセンサスによる意思決定を行うと、全てのアクター間の利益を確保する必要性から、そもそも合意が困難であったり、合意できたとしても、定義が曖昧なものになりやすかったりする、という副作用が発生する⁴⁷⁾。中国はそれを利用し、南シナ海問題を巡り、自国に不利な合意に対しては、(実質的な)拒否権を発動すると共に、合意された内容に対しても、自国の国益に有利になるように解釈を変更することで、合意内容を有名無実化しているのである。

さらに、このような中国の行動に対して、ASEANの会議外交は有効な対抗策を打ち出せていない。例えば、直近5年間のARFの議長声明における、南シナ海問題についての言及を見ると、埋め立てなどの現状変更を試みる活動に対する懸念や、DOCの履行の重要性、COCの早期策定の必要性について言及するのみで、具体的な解決に向けたプロセスの提示などを行っている形跡は見られない。南シナ海問題で中国と対立するベトナムが議長国を務めた2020年には、声明案の段階では「力の行使やそのような脅しをしない」との表現が盛り込まれていたが、

議長声明では削除された⁴⁸⁾。同海域では、米国も対中国を念頭に軍事演習を行っており、米中双方への配慮から、厳しい表現を記載することを回避したものとと思われる。結果として、毎年ほぼ同様の内容を踏襲するのみで、ARFが南シナ海問題を解決するための場としては、実行力を有していないことを示している。

なお、ARFの議長声明では、2010年から毎年、(年が進むにつれ、様々な修飾語と共に表現が豊かになっているものの、意味内容としては同様のものとして)「南シナ海における平和と安定の維持の重要性」が確認されている。奇しくもこの年は、膨張する大国意識の現れから、5月の米中戦略経済対話の場で、中国の戴秉国國務委員が、「南シナ海は(中国の)核心的利益だ」と発言するなどの姿勢を見せており、それに対する懸念から、7月のARFにおいて、米国のクリントン國務長官がDOCへの支持と、南シナ海における武力行使及び武力による威嚇への反対を明言し、中国を牽制する姿勢を見せるなど、米中間に緊張が走った年であった。中国の現状変更を試みる行動が過激化する現実と裏腹に、ASEANが南シナ海における安定を強調しようとするのは、ASEAN主催の国際会議を対立の場としたいくないという、ASEANなりの大国間政治に対する配慮なのかもしれない⁴⁹⁾。ただそれは米中両国の対立を棚上げし、表面上の関係をとり繕っているとしか言えず、むしろASEANの会議外交の実効性のなさを露呈しているとさえ言えるだろう。

防衛大学校名誉教授の西原正は、地政学的に大国間政治の真ただ中にいる東南アジア諸国はASEAN設立以来、地域安全の道として、①域外大国の影響力を極力排除して中立地帯とする戦略と、②域外大国を引き込んでそれらに相互牽制させる戦略の2つを持っており、ポスト冷戦期において、徐々に後者の考えにシフトしていったと指摘した⁵⁰⁾。だが、米中二大国の力の増大に伴い、ASEANは②の考えに基づく米中の相互牽制による地域秩序形成が困難となっており、両方の選択肢の実現が困難になりつつある状況の中で、苦境に立たされているのだろう。

さらにASEANを窮地に立たせているのは、米国が中国に対する関与政策の失敗を認め、対中国の独自の枠組みを形成しつつあることだ。具体的には、米国が日本と共に推進する「インド太平洋」戦略と、その実行部隊としてのQUAD及びAUKUSがそれに当たる。ここでは、米国が中国との戦略競争において、これらの枠組みにどのような役割を期待し、どのような外交政策を展開しているのかという点については、本旨にそぐわないため割愛するが、重要な点は米国のこの

ような政策の推進により、ASEAN の会議外交の役割が益々有名無実化する危険性があるという点だ。

例えば、東洋英和女学院大学の福田保准教授は、QUAD の動きが活発化している背景として、「ASEAN を中心とする多国間制度への不満」があると指摘している⁵¹⁾。即ち、米国は ASEAN の会議外交に、一定のルールを形成し、そのルールに中国を従わせるほどの効果は期待しておらず、対中国の文脈で、より実効性のある枠組みとして QUAD に注目したというのである。現に、QUAD の内、日米豪の 3 カ国は 2016 年 7 月の南シナ海を巡る比中仲裁裁判の判決で、フィリピンの申し立てがほぼ認められたにもかかわらず、その後の ARF でそれについての言及がほぼ行われなかったことを受けて、日米豪閣僚級戦略対話を開き、中国及びフィリピンに対し、仲裁判断を遵守するよう求める声明を発表した。これは ARF の実効性に対する疑問符が、実際の外交政策に反映された 1 つの事例と言える。

QUAD に代表される米中両国の場外戦が ASEAN の会議外交にどのような影響を及ぼすかは、現時点では未だ不透明である。ただ、米中両国の対立が ASEAN の関与する領域の外で激化し、それが ASEAN の会議外交に持ち込まれるようになれば、その実効性はますます低下し、会議の有名無実化が進む危険性は否定できない。米国は ASEAN の会議外交を代替するために、新しい枠組みを創設しているわけではないが、明らかに自国の意図する戦略を進める上で、ASEAN 主体の会議の実効性に疑問を持ち、独自の枠組みの形成に乗り出していると言えるだろう。

以上より、ASEAN の会議外交はアジアの構造的変化に直面する中で、内外の双方から大きな危機に直面している。ASEAN 諸国が近年、様々な会議の場で米中対立に巻き込まれ、踏み絵を踏まされることに対する懸念を表明している背景にも、会議外交の実効性の低下が影響しているだろう。ASEAN の中心性は、依然としてポスト冷戦期に作り上げた会議外交という形式的中心性を保ちつつも、その実質的中心性の面において、大きな危機に直面している。

おわりに

本論文では、ASEAN の中心性という概念に注目し、それを制度的に担保するアジアの多層的な会議外交が確立した要因を、ASEAN の置かれる地政学的な状

況に求める論を展開した。その上で、現在のアジアが米中対立の最前線へと変貌する中で、ASEANの直面する状況も大きく変容し、当時ASEANの中心性を担保していた構造要因が失われていることを明らかにした。その結果として、ASEANの会議外交は、現在その内外から大きな危機に直面し、実効性を疑問視される事態に陥っている。

ASEANの今後を考える上で、ここでは2つの指摘をしたい。第1に、米中双方は、アジアにおける戦略競争を勝ち抜くためのパートナーとして、引き続きASEANを極めて重視しているということだ。例えば、QUADについては、2017年11月に外交当局の局長クラスでの会合が再開されて以来、2021年9月の対面首脳会談までに、各国から計9回の結果概要文書が公表されたが、日米豪印の4カ国は、初回を除くすべての文書において、ASEANについての言及を行っている⁵²⁾。また、米国のバイデン政権はトランプ政権時代と打って変わって、ASEAN関連会議にも参加し、「ASEANとの戦略的パートナーシップを拡大する」との声明を発表するなど、積極外交を展開している⁵³⁾。一方で、中国も「一帯一路」構想に基づくASEANに対する積極的なインフラ投資などの加速はもちろんのこと、2021年11月の中ASEAN首脳会議で、両者の外交関係の「包括的戦略パートナーシップ」への格上げを宣言するなど、関係強化を進めている⁵⁴⁾。

両国がASEANを重視する理由は、ASEANが大国間競争を勝ち抜く上で、経済・安全保障上の重要なパートナーとなり得ることを期待しているからだ。より直截に表現すれば、米中共に単独で戦うことは本意ではなく、ASEANをアジアにおける戦略競争の仲間になりたいと考えているのである。従って、ASEANはその立場を有効に利用しなければならない。確かに、ASEANの会議外交に対しては、米中双方が制度的妨害や別の枠組みの創設など、敵対的な動きを見せていることも事実だが、それはASEANの力を自陣に引き込むために、現状の制度に問題を感じているからであり、むしろASEANを重視している証左ともいえる。この状況を有効活用できるか否かが、ASEANの今後を左右するターニングポイントになり得る。

第2に、コンセンサスによる意思決定を行うASEAN方式は、「決められない」仕組みであるが故に、逆説的にも米中双方の決定的な対立を防ぐ協議の場として機能している。中国の制度的妨害が機能する要因が、コンセンサス方式による意思決定を行うASEAN方式に求められることは前述の通りであるが、仮に多数決による意思決定を行い、中国をルールの中に閉じ込めたとしても、本質的な問題

は解決していない。なぜなら、問題の本質は、中国の膨張する大国意識とそれに伴う拡張主義的な行動による国際秩序の不安定化を、どのようにマネジメントしていくかという点にあるからだ。中国の行動を多数決方式で決まったルールによって制限することは、むしろ ASEAN 主導の国際会議からの中国の離脱を促し、別の枠組みを形成するインセンティブを与えることになる。それはかえってアジアの地域秩序を不安定化することに繋がるだろう。

従って、ASEAN 方式による多層的な会議外交は、「決められない」が故に、米中対立を悪化させることはなく、むしろ定期的な会合の場を提供することで、緊張関係の緩和に貢献する可能性があるという意味で、極めて有益な枠組みであるとの評価も成り立つのである。故に、ASEAN の会議外交が「決められない」からといって、ASEAN 方式による意思決定を単なる「トークショップの場」であると断じるのは、早計である。その評価については、功罪の両方を見極めた上で、より包括的な視点から判断する必要がある。

ASEAN が少なくとも、ポスト冷戦期の約30年間にわたり、アジアの地域秩序形成における中心的アクターとして機能してきたことは事実であり、その点は改めて評価する必要がある。ただ現状の課題に焦点を当てれば、時代の変化に合わせて、ASEAN にもその役割をアップデートすることが求められていると言えるのかもしれない。

- 1) 当時、ASEAN はマレーシア、フィリピン、シンガポール、インドネシア、タイの5カ国で構成されていた。
- 2) 同会議は ASEAN 閣僚会議 (AMM : ASEAN-Ministerial Meeting) の直後に日程が組まれたことから、PMC という呼称で呼ばれることとなった。
- 3) 山影進「広域安全保障と ARF プロセス」、『ASEAN パワー アジア太平洋の中核へ』、東京大学出版会、1997年、289-291頁。
- 4) 大庭三枝「ASEAN 外交と ASEAN 諸国外交の間―「中心性」「一体性」と南シナ海問題」、『東アジアのかたち』、千倉書房、2016年、30頁。
- 5) 庄司智孝「ASEAN の「中心性」―域内・域外関係の視点から」、『防衛研究所紀要』、2017年、3頁。
- 6) 石川幸一「ASEAN 中心性と ASEAN のインド太平洋構想」、亜細亜大学アジア研究所、2020年3月、6-7頁。
- 7) 菊池努「『インド太平洋』の地域秩序とスイング・ステーツ」、『インド太平洋時代の日本外交―スイング・ステーツへの対応―』、日本国際問題研究所、2015年、1-2頁。
- 8) 石川「ASEAN 中心性と ASEAN のインド太平洋構想」3-4頁。

- 9) Concept Paper of the ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, August 1st, 1995.
- 10) Joint Communiqué of the 30th ASEAN Ministerial Meeting (AMM), Subang Jaya, Malaysia, July 24–25th, 1997.
- 11) Chairman’s Statement of the 11th ASEAN Summit “One Vision, One Identity, One Community”, Kuala Lumpur, Malaysia, December 12th, 2005.
- 12) 外務省「ASEAN 地域フォーラム (ARF) の概要」、2007年。
- 13) 欧州安全保障協力会議 (CSCE) は、冷戦期の欧州における東西陣営の対立を解消し、全欧州諸国間での安全保障協力を進めることを目的に、デタント期の1973年に開催された会議。北大西洋条約機構 (NATO) 16カ国、ワルシャワ条約機構 (WTO) 7カ国、中立主義国12カ国を入れた計35カ国で構成された。冷戦終結後には、欧州の安定化措置のために、会議の機構化が決まり、1995年に名称を欧州安全保障機構 (OSCE) に改めた。
- 14) 大庭三枝『重層的地域としてのアジア』、有斐閣、2014年、102頁。
- 15) 西原正「アジア・太平洋地域と多国間安全保障協力の枠組み—ASEAN 地域フォーラムを中心に」『国際問題』No. 415、1994年、5頁。
- 16) 山影「広域安全保障と ARF プロセス」293頁。
- 17) 山影「広域安全保障と ARF プロセス」294-295頁。
- 18) 同志社大学の佐藤考一教授は、著書『ASEAN レジーム』（勁草書房、2003年）の中で、中国が ARF に参加したのは、「89年の天安門事件以来の国際的孤立の中で ASEAN 諸国の歓心を買ひ、西側先進国と接触するために、ASEAN の主催する会議外交の場を利用する必要を感じていたからにすぎない」（140頁）と指摘している。ただ中国の思惑がどうであれ、ASEAN 主導の安全保障対話に参画する必要があると判断していることは、ASEAN が ARF の創設に関して、「中心性」を発揮できた1つの証左だと言えるだろう。
- 19) 西原「アジア・太平洋地域と多国間安全保障協力の枠組み」9頁。
- 20) Rizal Sukma, “Accidental driver; ASEAN in the ASEAN regional forum,” *Cooperative Security in the Asia-Pacific*, 2010, pp. 113.
- 21) 大庭『重層的地域としてのアジア』73-74頁。
- 22) 『日本経済新聞』1993年7月8日。
- 23) 本橋正「米国の東・東南アジア政策（日米関係を軸にみた東・東南アジアの政治と経済）」『調査研究報告』、学習院大学、1996年、10-11頁。
- 24) 黒柳米司『ASEAN35年の軌跡—ASEAN Way の効用と限界』、有信堂高文社、2003年、155頁。
- 25) 2000年代前半において、「東アジア共同体」構想についての議論が活発化した背景については、本論文の中心的なテーマではないため、割愛するものの、極めて重要な問題であり、黒柳米司編著『アジア地域秩序と ASEAN の挑戦』（2005年）、滝田賢治編著『東アジア共同体への道』（2006年）などが詳しい。
- 26) 大庭『重層的地域としてのアジア』145頁。

- 27) 大庭三枝「『東アジア共同体』論の展開」『越境』、慶應義塾大学出版会、2008年、458頁。
- 28) 滝田賢治『東アジア共同体への道』、中央大学出版部、2006年、19-22頁。
- 29) 大庭『重層的地域としてのアジア』150-151頁。
- 30) Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit, Kuala Lumpur, Malaysia, December 14th, 2005.
- 31) アジア経済における、日本を中心とした「雁行形態」型の発展モデルの詳細については、後藤健太著『アジア経済とは何か—躍進のダイナミズムと日本の活路』(中公新書)が詳しい。
- 32) East Asia Vision Group (EAVG), Towards an East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress, EAVG Report, 2001.
- 33) このように日中両国が共にリーダーシップをとれない中で、ASEANにその役が回ってきたことを、上海国際問題研究院元院長の楊潔勉は「状況のリーダーシップ」と呼んだ。
- 34) 大東文化大学の黒柳米司名誉教授は、ASEAN+3 という枠組みが、日中間の「外交的接着剤」として機能し得るかの条件として、同様にASEANの日中両国に対する「冷静で客観的な第三者という姿勢を維持し得るか否か」という点を指摘している(『東アジア共同体とASEAN—3つの役割』『国際問題』No. 551, 2006年)。
- 35) 例えば、シンガポールのラジャラトナム元外相は、1976年の演説で、大國間政治の中で中小国が影響力を発揮しうることを自負して、次のような発言をしている。「多数の太陽が存在する時、各々の引力が弱められるだけでなく、さまざまな引力と反発力を賢明に用いることで、小さな惑星はより大きな航行の自由を得るのである。」(S. Rajaratnam, *The Prophetic and the Political: Selected speeches and Writings of S. Rajaratnam*, Singapore: Graham Brash, and New York: St. Martins Press, 1987.)。
- 36) 北見創「貿易マトリックスでみるASEAN市場の成長と貿易相手の変遷—10年間で様変わりしたアジアの貿易フロー」、日本貿易振興機構、2021年6月。
- 37) 稲田十一「ドナーとしての中国の台頭とそのインパクト—カンボジアとラオスの事例」『「一帯一路」時代のASEAN』、明石書店、2020年、158-187頁。
- 38) 鈴木早苗「南シナ海問題とASEAN」、日本貿易振興機構アジア経済研究所、2016年。
- 39) ISEAS Yusof Ishak Institute, *The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report*, pp. 20-23.
- 40) 大庭『重層的地域としてのアジア』146-147頁。
- 41) 『日本経済新聞』2021年7月21日；『日本経済新聞』2021年8月25日。
- 42) 『日本経済新聞』2021年11月29日。
- 43) G. John Ikenberry and Darren J. Lim, “China’s emerging institutional statecraft”, 2017, pp. 7-8.
- 44) *The Code of Conduct for the South China Sea* (日本語名「南シナ海に関する行

動宣言)の略称。DOCに法的拘束力を付与したものとされており、その採択が、同地域における平和と安定をさらに促進することが、国際会議において再確認されている。「COCの枠組み」は、COCの策定に向けた中ASEAN間の議論の過程で作成されたもので、紛争予防に資する措置の整備に関して一定の成果が見られたものの、DOCで示された原則と大きな違いは見られない。

- 45) 米国防省の「アジア太平洋海洋安全保障戦略」(2015年)によれば、中国は他の係争国が過去40年間で進めてきた埋め立て総面積の約17倍の規模を、たったの20カ月で埋め立てたという。
- 46) ASEAN and China, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, Phnom Penh, Cambodia, November 4th, 2002.
- 47) 湯澤武「ASEANの対南シナ海外交の効用と限界—ルール形成の取り組みを中心に」、アジア政経学会、2017年、13-16頁。
- 48) 『日本経済新聞』2020年9月13日。
- 49) 福田保「米中対峙下におけるアジア太平洋の多国間制度」、「『一帯一路』時代のASEAN」、明石書店、2020年、53頁。
- 50) 西原「アジア・太平洋地域と多国間安全保障協力の枠組み」3頁。
- 51) 福田「米中対峙下におけるアジア太平洋の多国間制度」54-57頁。
- 52) 徳地秀士「アジアの安全保障におけるクアッド・プラスの意義と展望」、SSDP安全保障・外交政策研究会、2021年。
- 53) 『読売新聞』2021年10月27日。
- 54) 『日本経済新聞』2021年11月23日。

参考文献

(1) 書籍

- 大庭三枝「『東アジア共同体』論の展開」、『越境』、慶應義塾大学出版会、2008年、443-468頁。
- 大庭三枝『重層的地域としてのアジア』、有斐閣、2014年、100-107頁、139-179頁。
- 大庭三枝「ASEAN外交とASEAN諸国外交の間—「中心性」「一体性」と南シナ海問題」、『東アジアのかたち』、千倉書房、2016年、27-61頁。
- 金子芳樹他編著『「一帯一路」時代のASEAN—中国傾斜のなかで分裂・分断に向かうのか』、明石書店、2020年、48-69頁、136-187頁。
- 黒柳米司『ASEAN35年の軌跡—ASEAN Wayの効用と限界』、有信堂高文社、2003年、148-169頁。
- 佐藤考一「ASEANの域外安全保障協力と会議外交」、『ASEANレジーム—ASEANにおける会議外交の発展と課題』、勁草書房、2003年、135-171頁。
- 佐藤考一「米中対峙下の南シナ海紛争」、「『米中対峙』時代のASEAN—共同体への深化と対外関与の拡大』、明石書店、2014年、183-218頁。
- 滝田賢治「東アジア共同体構想の背景と課題」、『東アジア共同体への道』、中央大学出版部、1-34頁。

山影進「広域安全保障と ARF プロセス」、『ASEAN パワー アジア太平洋の中核へ』、東京大学出版会、1997年、287-316頁。

Rizal Sukma, “Accidental driver; ASEAN in the ASEAN regional forum,” *Cooperative Security in the Asia-Pacific*, 2010, pp. 111-123.

(2) 論文

石川幸一「ASEAN 中心性と ASEAN のインド太平洋構想」、亜細亜大学アジア研究所、2020年。

菊池努「『インド太平洋』の地域秩序とスイング・ステーツ」、『インド太平洋時代の日本外交—スイング・ステーツへの対応—』、日本国際問題研究所、2015年。

菊池努「米中関係を越えて—大國間の権力政治と東南アジア」、『国際問題』No. 665、2017年。

黒柳米司「東アジア共同体と ASEAN—3つの役割」、『国際問題』No. 551、2006年。

佐藤考一「政治経済危機と ASEAN の組織原則・会議外交—ARF・APEC を中心に」、『国際問題』No. 472、1999年。

佐藤考一「米中関係の展開と ASEAN」、『国際問題』No. 628、2014年。

庄司智孝「ASEAN の「中心性」—域内・域外関係の視点から」、『防衛研究所紀要』、2017年。

鈴木早苗「南シナ海問題と ASEAN」、日本貿易振興機構アジア経済研究所、2016年。

西原正「アジア・太平洋地域と多国間安全保障協力の枠組み—ASEAN 地域フォーラムを中心に」、『国際問題』No. 415、1994年。

湯澤武「ASEAN の対南シナ海外交の効用と限界—ルール形成の取り組みを中心に」、アジア政経学会、2017年。

毛利和子「東アジア共同体と中国」、『国際問題』No. 551、2006年。

本橋正「米国の東・東南アジア政策（日米関係を軸にみた東・東南アジアの政治と経済）」、『調査研究報告』、学習院大学、1996年。

G. John Ikenberry and Darren J. Lim, “China’s emerging institutional statecraft”, 2017.

(3) 政府声明・合意文書等

The Prophetic and the Political: Selected speeches and Writings of S. Rajaratnam, Singapore: Graham Brash, and New York: St. Martins Press, 1987.

Concept Paper of the ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, August 1st, 1995.

Joint Communiqué of the 30th ASEAN Ministerial Meeting (AMM), Subang Jaya, Malaysia, July 24-25th, 1997.

Towards an East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress, EAVG Report, 2001.

Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, ASEAN and China, Phnom Penh, Cambodia, November 4th, 2002.

小泉純一郎「東アジアの中の日本と ASEAN—率直なパートナーシップを求めて—」、シンガポール、2002年。

小泉純一郎「日本と豪州—創造的なパートナーシップに向けて—」、シドニー、2002年。
Chairman's Statement of the 11th ASEAN Summit "One Vision, One Identity, One
Community", Kuala Lumpur, Malaysia, December 12th, 2005.

Declaration on the East Asia Summit, Kuala Lumpur, Malaysia, December 14th, 2005.

Declaration on the ASEAN Plus Three Summit, Kuala Lumpur, Malaysia, December 12th,
2005.

Asia-Pacific Maritime Security Strategy, Department of Defense, the United States, 2015.

A Free and Open Indo-Pacific -Advancing a Shared Vision, White House, 2019.

(4) 新聞

『日本経済新聞』1993年7月8日。

『日本経済新聞』2004年11月30日。

『日本経済新聞』2020年9月13日。

『日本経済新聞』2021年7月21日。

『日本経済新聞』2021年8月25日。

『日本経済新聞』2021年11月23日。

『日本経済新聞』2021年11月29日。

『讀賣新聞』2021年10月27日。

(5) WEB

外務省「ASEAN 地域フォーラム (ARF) の概要」、2007年。

北見創「貿易マトリックスでみる ASEAN 市場の成長と貿易相手の変遷—10年間で様
変わりしたアジアの貿易フロー」、日本貿易振興機構、2021年。

徳地秀士「アジアの安全保障におけるクアッド・プラスの意義と展望」、SSDP 安全
保障・外交政策研究会、2021年。

ISEAS Yusof Ishak Institute, The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report.