

ブリーフィング・メモ

ASEAN と南シナ海問題 2011 年前半の動きを中心に

研究部第3研究室主任研究官 庄司智孝

近年、南シナ海の領有権問題が東南アジアの安全保障の観点から再び注目されている。それは、中国の南シナ海進出が再度活発化していることに起因する。中国の南シナ海への進出は、まず80年代から90年代にかけて活発化し、主として南沙諸島の領有権をめぐる東南アジア諸国との間に摩擦が生じた。その後ASEANと中国は問題の平和的解決をめざし、2002年には「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」が調印されるにいたった。現在ASEANは法的拘束力のある「行動規範」の策定に向け、中国との話し合いを続けている。

そうしたなか中国は、2007年以降南シナ海全域にわたる自国の領有権を再度強く主張するようになり、同海域が中国の主権の「核心的利益」の一部であるとの政治言説が、関係国間に波紋を呼んだ。また中国は南シナ海での海軍力・海上警察力を増強し、特に大型漁業監視船を西沙諸島付近に展開させ、領有権を主張するASEAN諸国の間には懸念が強まっている。2010年には、米国も南シナ海問題へ積極的に関与する姿勢を示すようになり、同問題は中国とASEANの間のみならず、アジア太平洋規模の安全保障問題として再び注目されることになった。中国と歴史的・政治的に複雑な関係を持ち、かつASEAN諸国のなかで南シナ海に最も大きな利害を有するベトナムは、2010年にASEAN議長国として南シナ海問題の「国際化」「多国間協議化」に努め、ARF、ADMMプラスをはじめとする各種ASEAN関連会合において同問題を議題に乗せることに腐心した。

2011年には、南シナ海の領有権を主張するフィリピンとベトナム、そしてASEAN議長国のインドネシアは、同問題へ対処するためASEANの枠組みを用いたアプローチを継続した。近年ASEANと中国の政治・経済・軍事関係が深化していることもあり、これらの国々は南シナ海問題で中国と単純に対立することを望んではいない。ASEAN諸国は、中国との協力関係を基本的には維持しつつも、ASEAN・中国間の対話枠組みのなかで南シナ海問題を話し合うことによってその交渉力を上げることを試みるとともに、場合によっては米国をはじめとする域外国の「適度な」関与を多国間安全保障対話の場で求めることにより、問題の平和的解決を目指している。

2011年3月2日、南沙諸島近海でフィリピンの石油探査船が中国の警備艇に威嚇される事案が発生後、フィリピンは南シナ海問題に関する外交活動を活発化させた。同月中旬、アキノ大統領はインドネシアとシンガポールを訪問し、両国首脳と同問題を協議し

たほか、両国訪問に先立って ASEAN 加盟国による南シナ海共同開発の可能性に言及した。また4月5日、フィリピン政府は中国の南シナ海全域の領有権の主張に対する抗議文書を国連に送付した。さらに5月上旬の ASEAN 首脳会議に先立ち、フィリピン外務省はアキノ大統領が会議において「行動に関する宣言」の着実かつ完全な履行を訴える旨表明した。国軍もまた、レーダーサイトの設置や飛行場の補修、大型巡視船の配備など、南シナ海のフィリピン実効支配域の防衛を強化する施策を打ち出した。

ベトナムは、南シナ海問題を自国の安全保障の最重要課題の1つと位置付けている。実際2011年に入っても、中国による一方的な禁漁通告や中国漁船との漁場争い、さらにはベトナム沿岸から120カイリの沖合でベトナムの石油探査船の活動が中国の監視船に妨害されるなど、ベトナム側が中国の動向に対し懸念を強める事案が次々と発生している。2011年1月中旬に行われたベトナム共産党第11回党大会の政治報告は、安全保障上の未解決課題として「経済発展と国防・治安維持力の強化、特に領海、島嶼といった戦略的地域の防衛との結合」をあげ、また今後の国防強化策の1つとして「領海、国境、領空の主権の防衛」に言及し、南シナ海問題の重要性を示唆した。これは、従来中国への配慮に重きを置き、ベトナム・中国間の協力関係を強調してきたベトナム共産党・政府の態度を鑑みるに、対中配慮から南シナ海問題の重視へと党・政府の政策が微妙に変化したことを意味するものといえよう。またベトナムは、南シナ海問題に関し中国へより明確な主張を始めたフィリピンとの協力姿勢を鮮明にしている。4月5日、デル・ロサリオ・フィリピン外相がベトナムを訪問した際、両国は同問題に関し、関係国による平和的協議の必要性で一致した。また5月の ASEAN 首脳会合時にズン首相はアキノ大統領と非公式会談を行い、南シナ海の領有権をめぐる緊張の緩和について協議した。

2011年に ASEAN 議長国となったインドネシアは、前議長国ベトナムの方針を受け継ぎ、南シナ海問題を ASEAN・中国間対話を含む多国間枠組みで協議することに積極姿勢を示している。ユドヨノ大統領は2月16日の朝日新聞のインタビューで、多国間協議の場で南シナ海問題を話し合うよう中国を説得する意向を示し、10月に開催予定の東アジア首脳会議において同問題を議題として取り上げることが明言した。またマルティ外相は東アジアの海洋問題を協議する「海洋フォーラム」の構想や「行動規範」の早期策定を言明するなど、インドネシア政府首脳からは南シナ海問題への言及が相次いだ。

こうした ASEAN 各国の動きに対し、中国は南シナ海問題をあくまで自国と関係各国の2国間で協議する姿勢を崩していない。主として経済協力・支援を通じた互惠関係の構築を強調する「微笑外交」が復活する一方で、南シナ海問題が中・ASEAN 間やその他の多国間チャンネルを通じて協議されることを回避しようとする中国の外交攻勢も活発化している。ASEAN 首脳会議直前の4月末、温家宝首相はマレーシアとインドネシアを訪問した。温首相は両国訪問直前の4月25日、マレーシアの主要紙『スター』のインタビューで、領土問題はすぐれて2国間の問題であることを強調し、多国間枠組みにおいて

2 国間の問題を扱うことに反対する姿勢を示した。両国首脳との会談で温首相は、南シナ海問題に関する中国の立場への理解を強く働きかけた可能性がある。

実際、5月7～8日にジャカルタで開催された第18回ASEAN首脳会議の議長声明は、南シナ海問題への言及部分に関して興味深い過程をたどった。8日に発表された声明には同問題に関して「2国間あるいは関係国間で扱われることが最良である」との表現が盛り込まれ、あたかも中国の主張に沿ったかのような文面が盛り込まれた。この表現は前17回会議の議長声明にはなかったものであり、また報道によると、今回の会議前に作成された議長声明最終草案にもこうした表現はなく、会議中を含め最終草案作成後のどこかの時点で急きょ追加された模様である。しかしその後11日になると、上記表現が削除され、「ASEANと中国の両者が一層努力する」という表現に改められた最終版が、ASEAN事務局のホームページに掲載された。この変更は、「2国間の解決」という表現にベトナムが反対したためと報じられている。

これらの報道内容を総合すると、温家宝首相がマレーシアとインドネシアを訪問した際、ASEAN首脳会議の議長声明に中国の主張を反映するよう働きかけがあり、議長国インドネシアは一度中国の主張を受け入れたものの、その後ベトナムをはじめとする2国間協議での解決を望まない国々の反対があり、再度表現を戻した、という過程が推測される。南シナ海問題について、同海域に権益を持たず、かつ中国との2国間関係が深まっているASEAN加盟国(具体的にはタイ、ミャンマ、カンボジア)は中国側の主張に理解を示す可能性が十分に考えられる。この点からも、南シナ海問題をめぐるASEAN加盟国の主張は一様ではなく、ASEANの立場を一枚岩として中国との交渉を行う前提条件を形成することは容易ではない。

ただASEANの足並みがそろわない状況を推測させつつも、ASEANは全体としては引き続き南シナ海問題のASEAN・中国間での平和的解決を模索する姿勢を示すことには成功している。2011年5月19日に行われた第5回ASEAN国防相会合(ADMM)は再度南シナ海問題を討議するとともに、同会合の共同宣言は「行動に関する宣言」の着実な実施と「行動規範」の採択へ向けて努力することを言明した。またADMM前の18日、ベトナムのティン、インドネシアのプルノモ両国防相が会談し、両国は「行動規範」の早期策定に向けて協力することで一致した。

現在、中国はベトナムやフィリピンにも個別の働きかけを行っている。中国はベトナムとの間で領土問題の平和的解決に関するガイドラインの策定で合意する一方、5月下旬には梁光烈国防部長がフィリピンを訪問してガズミン国防相・アキノ大統領と会談し、両国は南シナ海問題の平和的解決を目指すことで合意した。中国の2国間関係に基づく外交攻勢に対し、ASEAN諸国はそれを受け入れつつも、ASEAN各種会合の多国間協議のカードを用い、中国との交渉を少しでも有利に動かそうと試みている。今後、6月初旬のシャングリラ・ダイアログ、7月のARF閣僚会合、10月のASEAN首脳会議、ASEANプ

ラス、東アジア首脳会議など ASEAN 関連会合やアジア太平洋地域の安全保障対話が相次いで開催予定の中、そうした会合において南シナ海問題が議題となるか、そして議題となった場合どのような討議が行われるかが注目される。また域外国、特に米国の動向にも関心が寄せられるであろう。

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画室

専用線：8 - 67 - 6522、6588

外線：03 - 3713 - 5912

FAX：03 - 3713 - 6149

防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>