



研究レポート

ウクライナ危機下のロシアとASEAN –戦略的パートナーシップの背景–

2024-03-08

加藤美保子（広島市立大学講師）

「ロシア関連」研究会 FY-2023-5号

「研究レポート」は、日本国際問題研究所に設置された研究会参加者により執筆され、研究会での発表内容や時事問題等について、タイムリーに発信するものです。「研究レポート」は、執筆者の見解を表明したものです。

1. ロシアにとってのASEAN

冷戦終結後、ロシアが深刻な国際的孤立に陥った時期が二度ある。一度目は欧米志向の「大西洋主義」外交が行き詰まり、第一次チェチェン戦争に突入した1994年から1996年頃までの時期である。NATOの東方拡大の動きが始まる一方、旧ソ連地域におけるロシアの求心力は低下していた。アジア・太平洋地域ではまだ中国との国境画定交渉の目処が立たず、強力な二国間関係が不在であった。二度目は、クリミア併合(2014年3月)に対する経済制裁が課されているなかで、ウクライナに侵攻したことにより(2022年2月～)、アメリカとその同盟国との政治経済関係が決定的に悪化した時期である。どちらの時期にも、ロシアに対話の扉を開き、維持したのが東南アジア諸国連合(ASEAN)であった。

とりわけ2022年は、インドネシアがG20の議長国であったことに加え、カンボジアとタイがそれぞれASEAN、APECの議長国を務めており、西側諸国の圧力にもかかわらずロシアの参加は維持された。西では欧州評議会を脱退したのと対照的に、東ではASEANがロシアを対話の枠組みにとどめていると言える。このような状況を反映し、2023年3月に改定された「ロシア連邦の対外政策概念」では、地域別外交方針のアジア・太平洋地域の項目で、ASEAN諸国との経済、安全保障、人道分野、その他の協力拡大が一番に掲げられた¹。ちなみに、非友好国に指定された日本、韓国への言及は無い。2023年7月には、ジャカルタ

でASEAN-ロシア拡大外相会議が開催され、ASEAN-ロシア戦略的パートナーシップの5周年が祝われた。以下では、ロシアとASEANが戦略的パートナーシップを宣言するに至る背景と、双方の動機について考察する。

2. ウクライナ戦争までのロシアとASEAN

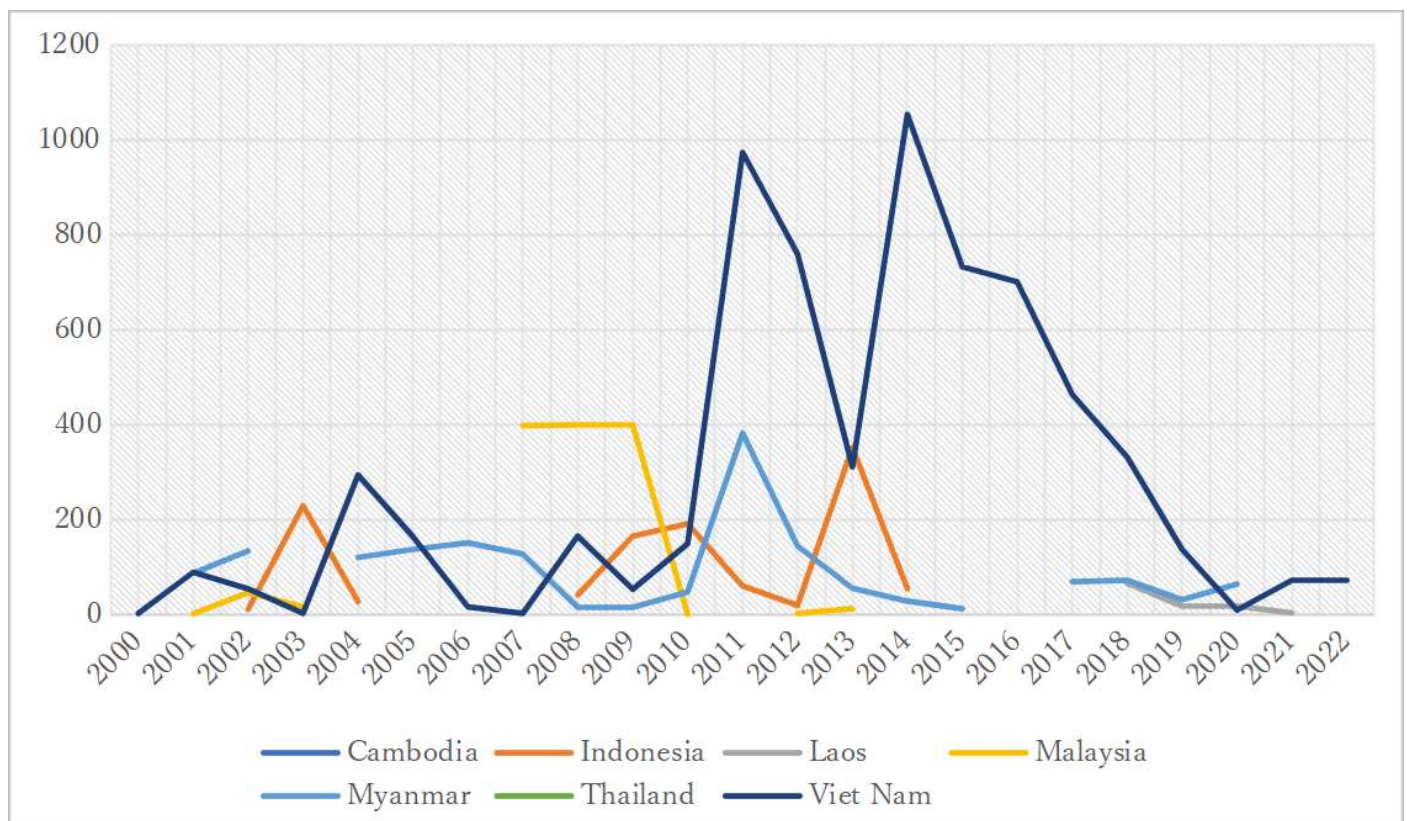
東南アジアから見たロシアの役割について論じた先行研究は、「地理的にも文化的にも距離があり、中国、日本、EU諸国、アメリカなどのASEANの主な経済パートナーと比べて経済関係や人的交流が希薄であり、武器貿易や技術支援などの関係もベトナム、ミャンマー、ラオスなどの伝統的な友好国に限定されていることから、現在の関与のレベルを超えるのは難しい」と指摘している²。他方で、ロシアの研究者も、「ロシアの東南アジアにおけるスタンスは、不必要な責任を負わず、未解決の紛争に巻き込まれることもない点で、中国やアメリカよりもインドに近い」³と述べており、一定の距離がある関係という認識は概ね一致している。

ロシアがASEANとの関係構築に取り組むのは1990年代半ばからである。ロシアは1991年にASEANの協議国になり、1994年に始まったASEAN地域フォーラム(ARF)には協議国として中国と共に招待された。その後、1996年1月に外相に就任したエヴゲニー・プリマコフが全方位外交を展開していくなかで、ASEANは「多極世界の最も重要な極の一つ」と位置付けられるようになった。同年7月のASEAN外相会議で、ロシアはASEANの完全な対話国に昇格した。2000年代に入ると、ロシアはASEANとの対話メカニズムの発展に力を入れ始める。2004年11月に東南アジア友好協力条約(TAC)に調印し、2005年12月にクアラルンプールで第一回ASEAN-ロシアサミットを開催した。しかし一方で、同時に開催された第一回東アジアサミットへの参加申請は受け入れられなかった。ASEANが提示した三つの参加条件⁴のうち、「ASEANとの実質的關係」、つまり経済関係が希薄であることが障害となったのである。この課題に対処するため、第一回サミットでは、経済協力の拡大に関する政府間協定が結ばれ、2005年から2015年までの協力促進のための行動計画が採択された。

政権一期目の後半から二期目にかけて、プーチンは貿易だけでなくロシア製武器の輸出先の多角化を掲げて、東南アジアで積極的な首脳外交を展開した。その甲斐あって、2000年から2021年までの間にロシアが東南アジア諸国に売却した武器の総額は108億7000万ドルに達し、84億ドルのアメリカを超えて最大の武器供給国となった⁵。この間の主な輸出先はベトナム、ミャンマーであり、インドネシア、マレーシア、タイにも供給していた。ただし、図1の通り、継続的にロシアから武器を購入しているのはベトナムとミャンマーのみであり、2014年以降はこれら諸国への輸出額も減少している。この最大の要因としては、2017年8月にアメリカで「敵対者に対する制裁措置法(CAATSA)」が施行されたことが挙げられる。CAATSAは、アメリカが指定した制裁対象者と取引を行った場合、非米国企業・人でも制裁対象とする二次制裁規定である。CAATSA施行後に実際に制裁を課されたのは中国とトルコのみであるが、制裁を恐れたフィリピンは、潜水艦2隻の供給に関するロシアとの契約をやめている⁶。同様に、インドネシアもロシア製Su-35戦闘機11機の発注を2021年12月にキャンセルした⁷。フィリピンは2022年7月にも、Mi-17軍用輸送ヘリコプター16機の購入を断っている⁸。ロシアにとって東南アジアはインド、中国に続く有望な武器市場であったが、アメリカによる対口経済制裁が続く限り、輸出先として見込まれるのはベトナム、ミャンマー、ラオスという伝統的な友好国に限定されるだろう。また、これに加えて、ロシア・ウクライナ戦争の過程でロシア製軍備の質や信頼性への疑問が生じており、長引く戦争がロシアの軍事産業に広報上の悪影響を与えているという見方もある⁹。

図1. ロシアから東南アジア諸国への武器輸出(2000 - 2022)

(単位：100万US\$)



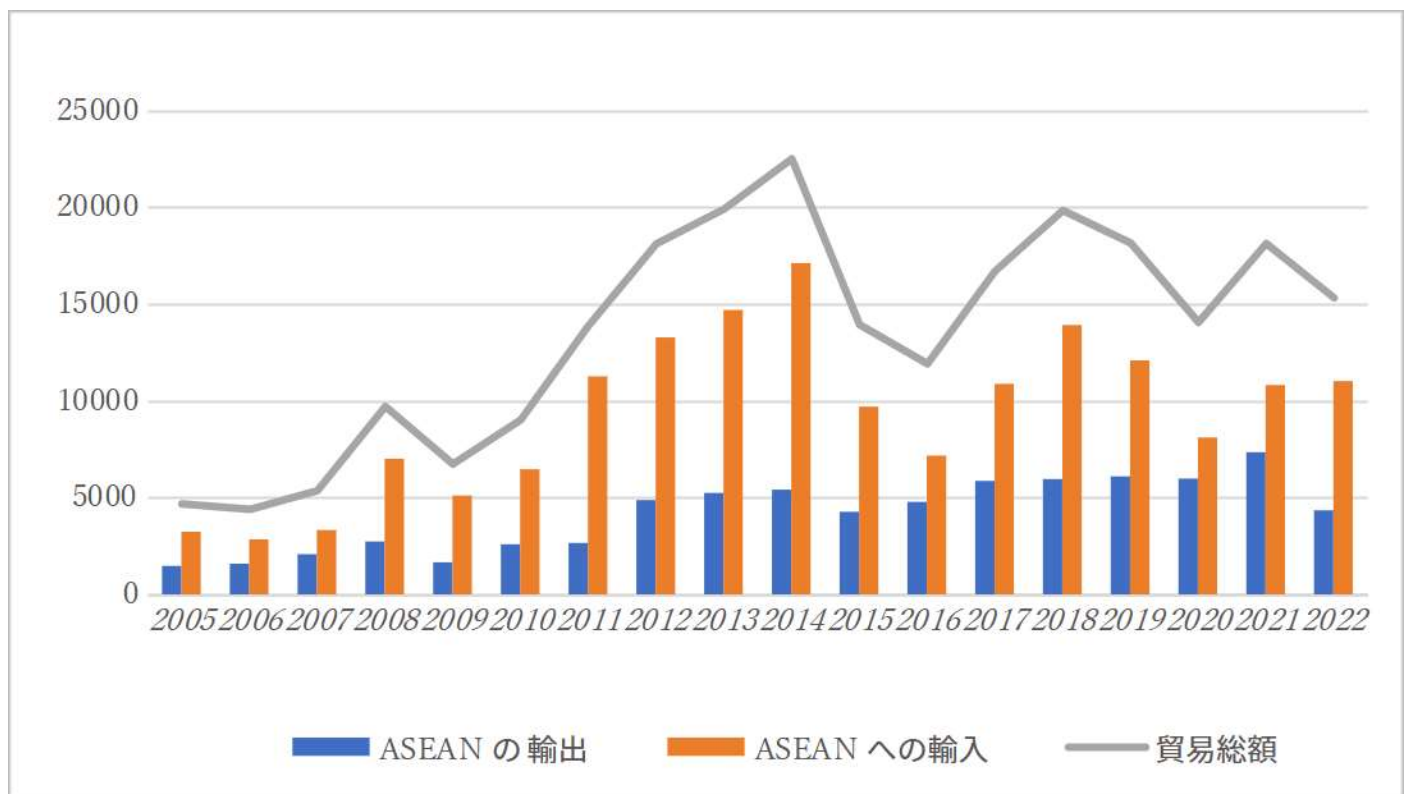
Source: SIPRI Arms Transfers Database

3. ASEAN-ロシア戦略的パートナーシップの背景

ロシアとASEAN(全体)の貿易関係が発展し、観光や学術交流などの分野に協力が拡大していったのは2010年代に入ってからである。図2が示す通り、特に2010年代前半にロシアとの貿易が増大した。2010年に90億ドルであった貿易額が2014年には225億ドルに拡大しており、短期間に2倍以上となった。もっとも大きく伸びたのはロシアからの鉱物燃料である。輸出入構造として、ロシアはASEAN諸国にエネルギー資源や卑金属、肥料を輸出し、ASEAN諸国からは機械・電気製品などの加工製品や、動物性・植物性油脂やゴムなどを輸入している。物品貿易もクリミア併合後の2015-2016年に減少しているが、その後は平均して170億ドル程度で横ばいとなっており、この規模を維持できるかどうかは、ASEAN諸国がロシアからのエネルギー資源輸入を継続するかどうかにかかっている。また、ASEANにとって最大の貿易相手である中国がASEANの物品貿易に占める割合が18.8%であるのに対し、ロシアの割合は0.4%に過ぎない。天然資源の供給やその採掘分野の協力でロシアへの期待は見込まれるが、ロシアの経済的プレゼンス自体は小さいと言わざるを得ない。

図2. ASEANとロシアの物品貿易(2005 - 2022)

(単位：100万US\$)



Source: ASEAN Statistical Yearbook 2015, p.80; ASEAN Statistical Yearbook 2023, p.108.

以上のように武器貿易が縮小傾向にあり、経済プレゼンスも他の大国と比較して小さいにもかかわらず、2018年にロシアとASEANが戦略的パートナーシップを宣言したのはなぜだろうか。2016年5月にロシアとASEANは対話国20周年を記念して、ソチでASEAN-ロシアサミットを開催し、対話パートナーシップを戦略的パートナーシップに向けて強化していくことを宣言した(ソチ宣言¹⁰)。そして2年後の2018年にシンガポールで開催された第3回ASEAN-ロシアサミットで、「戦略的パートナーシップに関する共同声明」を採択している¹¹。これら二つの文書では、戦略的パートナーシップの目的として、アジア・太平洋地域の平和、安定、安全、繁栄、経済成長、持続可能な発展と社会的進歩を促進することが掲げられた。両者が取り組むべき地域的課題には、国際テロリズムや国境を越える犯罪、情報セキュリティなど非伝統的安全保障の課題や、海洋安全保障が含まれていた。具体的な問題として「南シナ海における関係国の行動宣言(DOC)」の効果的実行を支援することが協力分野に含まれていることから、ロシアとASEANの戦略的パートナーシップは基本的に地域安全保障に焦点を当てており、ASEAN側としては中国の海洋進出に対するバランスとリスク・ヘッジのためにロシアとの関係を重視していると見られる。これは主要大国との間でバランスの取れた友好関係を築くというASEANの外交戦略の一環である。

中国は九段線という独自の境界線を主張し、南シナ海のほぼ全域の主権を主張しているが、とくに2014年以降は人工島を建設し、南シナ海の実効支配を強化してきた。ASEAN諸国の多くは、欧米列強による植民地化や独立戦争を経験してきたことから、一つの突出した勢力が支配的になることを好まず、戦略的多角化を求める傾向にある。プーチン政権はこの点をよく理解しており、西側とも中国とも渡り合える「第3の勢力」として自国を地域に売り込んできた¹²。これは一時的にせよロシアが東南アジアで最大の武器供給国の地位を確立したこと、そしてASEANがロシアとの戦略的パートナーシップ締結に向かっていったことから、一定の成果を上げたと言えるだろう。

ロシアは2011年6月に中国との関係を「包括的戦略連携パートナーシップ」に格上げしている。その一方で、南シナ海の領有権問題で中国と対立するベトナムとの関係も、2012年7月に「包括的戦略的パートナーシップ」に格上げしている。このような行動は双方からの不信を招くリスクがある。ウクライナ侵攻前まで、北京はアメリカとの対抗の文脈でモスクワとの協調関係を維持したいことから、ベトナムとの関係でロシアの行動に干渉することはなかった。南シナ海の領有権問題において、ロシアの公式見解は「南シナ海の領有権問題の当事者ではなく、原則的に誰の側にも立たない」というものである。しかし、2016年にフィリピンが中国を提訴した南シナ海事件で、仲裁裁判所が九段線に国際法的根拠はないと認定した際、プーチン大統領はこの判決を認めない中国の立場を支持する、と述べた¹³。この問題に関与しないという立場を取りつつも、中国寄りの姿勢を示し、中国からの批判をかわしてきたのである。

この後、ロシアと中国は戦略的パートナーシップの深化へ向かっていく。2022年2月4日に行った首脳会談の共同声明では、「民主主義は型通りに構築されるものではなく」、「国家が民主的であるかどうかを判断する権利を有するのはその国民だけである」などと述べ、民主化と人権を促進しようとするアメリカの価値観外交や、その覇権主義を批判する立場を示した¹⁴。これとは対照的に、戦略的パートナーシップの宣言後も、ロシアとASEANの共同声明にはアメリカあるいは西側批判の文言は含まれない。2023年7月に発表されたASEAN-ロシア外相共同声明では、ASEAN主導のメカニズムに基づいて構築されたアジア・太平洋の地域アーキテクチャーにおける結束とASEANの中心性を確認している¹⁵。また、両者は国際法、開放性、透明性、包摂性、主権の相互尊重、領土保全、平等、信頼と互惠という価値と原則を重視することを表明している。このことから、ロシア

とASEANの関係は、アメリカとの対抗というロシアの戦略的立場を共有するものではなく、ASEANが重視する規範とASEAN主導の対話メカニズムの強化を支持するものであると言える。

4. 東南アジアにおけるロシアの国益

最後に、公式文書では見えてこないロシアの地域的関心について少し触れたい。武器輸出ほど注目されていないが、ロシアは南シナ海での海底資源開発において重要なプレーヤーでもある。原油、天然ガスの埋蔵量が豊富な南シナ海において、欧米の企業が中国との対立を避けるために投資を控えてきた一方、ソ連時代から実績のあるロシアのエネルギー企業は、ベトナムやインドネシアとの協力を進めてきた。ベトナム最大のバクホー油田(ホーチミン市の外港から125km南東に位置)では、1986年からソ連との合弁石油会社ベトソブペトロが生産を行ってきた。しかし2004年以降は生産が減少しており、新規開発が模索されていた。この状況下で、ベトソブペトロは2019年にバクホー油田近郊の海底油田で生産を開始している。

脱植民地化やベトナム戦争という歴史的経験から、ベトナムは主権尊重、領土保全、国際法の遵守といった規範を重視する立場にあるにもかかわらず、ウクライナに侵攻したロシアを非難せず、制裁にも加わっていない。当然のことながら国内世論は分裂し、「脱ロシア化」の動きもあるようだ¹⁶。にもかかわらず、2023年末時点では、ベトソブペトロ、ルスベトペトロ、ガスプロムベト、ベトガスプロムといった露越合弁企業が石油・ガス生産によってロシアにもたらす予算収入は、7億4500万ドルの増収になると報道されており、ロシア経済の東方シフトに大きく貢献している¹⁷。

戦略的な観点からロシアとの関係を良好に保とうとする国はベトナムだけではない。2022年11月のG20開催にあたって、ウクライナやアメリカからロシアの参加を拒否するよう要請があったとされ、議長国であったインドネシアは難しい判断を迫られた。最終的にロシアはG20に招待され、ラブロフ外相が参加したが、開催前の6月末から7月初頭にかけて、ジョコ大統領はキーウとモスクワを訪問し、露ウ両国の大統領と会談を行い、中立な仲介者としての役割を国際社会にアピールしていた。プーチンとの会談では、グローバル諸国の代表という立ち位置から、戦争の早期終結と、発展途上国のための食糧、肥料、エネルギーのサプライチェーンの回復を訴えた¹⁸。一方、プーチンは首都機能の移転先であるカリマンタン島での鉄道建設にロシア鉄道を参入させることや、原子力技術分野の協力を言及している。また、既存のビザなし交流制度¹⁹を活用した人的交流の拡大や、バリ島への直行便の再開などが議論された。人口の約7%程度がムスリムとされるロシアは、世界最大のムスリム人口を擁するインドネシアとの地域間、宗教間対話にも関心を持っている。欧米から厳しい制裁を課されているため、武器貿易同様、インドネシアとの二国間の経済協力は限定的である。しかし他方でインドネシアは2022年5月末にユーラシア経済連合(EAEU)との自由貿易協定(FTA)の締結交渉を開始している。ASEAN最大の人口(2億7550万人)を抱えるインドネシアとのFTAが実現すれば、プーチンの掲げる大ユーラシア・パートナーシップにとって活力となるだろう。

また、注視すべき動きとして、ミャンマーへの接近が挙げられる。2021年2月にミャンマー国軍が起こしたクーデターへの対応でASEAN諸国は割れており、2021年後半から閣僚級会合にミャンマー軍事政権の代表が出席することを禁じた。ミャンマーが孤立する最中の2022年8月に、ラブロフ外相はネピドーを初訪問し、ミャンマー軍事政権の支援者であることをアピールした。現在、ミャンマーにとってロシアは最大の武器供給国であり、ロシアにとっても武器市場の維持の観点からミャンマーは重要である。2023年8月にミャンマーで、拡大ASEAN国防相会議(ADMM-Plus)の関係者に対し、ロシア国防省の代表団がテロとの戦いについての経験を報告する会議が行われた。ASEAN-ロシア戦略的パートナーシップの協力分野の一つに、東アジアサミット、ARF、ADMM-Plusのハイレベル交流の強化が含まれている。停戦監視、無人航空機への対処、サイバー防衛などについて実践経験豊富なロシアと情報交換を行うことも、一部のASEAN諸国にとっては意義のある協力であろう²⁰。

5. おわりに

クリミア併合からウクライナ侵攻に至る「ウクライナ危機」の時期に、ロシアとの関係を強化していったASEANの行動は一見不可解である。しかし上述の通り、ASEANとロシアの関係を考える際に重要なのは、中国を間に挟んだ関係だということだ。2000年代に入ってから傾向としては、ロシアと中国の関係が強化されるにつれ、中国の海洋進出を警戒するASEAN諸国は、ロシアとの二国間・多国間関係をレベルアップしてきたことが指摘できる。ロシア側も、西側諸国と中国の双方と渡り合えるアクターとして、東南アジアへの軍事的浸透を図り、南シナ海での資源開発などにも関与してきた。しかしウクライナ侵攻後は中国への政治経済的依存度が高まっていることから、これを好機として中国側が南シナ海でのロシアの行動に圧力をかけてくる可能性も否定できない。

ロシアが国際的に孤立していた1990年代半ば、ASEANが掲げる「中立性」とASEAN主導の対話メカニズムの発展は、ロシアから見ると特定の大国の影響下に属さない、独立した一つの「極」の浮上であった。2000年代後半から2010年代にかけて、日米による「自由で開かれたインド太平洋」、中国の「一帯一路」など、大国による地域構想が掲げられ、東南アジアに熱い視線が注がれるなかで、プーチン政権が打ち出した「大ユーラシア・パートナーシップ構想」においても、上海極力機構やEAEUとASEANの連携が目指されるようになった。ウクライナ侵攻について、ASEAN諸国はロシアの立場を支持してはいないが、対話メカニズムによってロシアとアジアをつなぐ役割を果たしている。先行研究が指摘する通り、ASEAN諸国とロシアは地理的にも心理的にも遠い。この条件は経済協力拡大の障害である一方、安全保障面では地域紛争に巻き込まれる可能性が低いという点で「距離の利」を享受する関係とも言える。

- 1 Administratsiia Prezidenta Rossii, "Ukaz ob utverzhdenii Kontseptsii vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii," March 31, 2023. [<http://kremlin.ru/events/president/news/70811>](以下、URLは特記以外2024年2月5日現在有効。)
- 2 Amanda Huan and Pushpa Thambipillai, "Russia and Southeast Asia: The Road Less Travelled," Gaye Christoffersen eds., *Russia in the Indo-Pacific: New Approaches to Russian Foreign Policy* (Abingdon: Routledge, 2022), pp. 198-221.
- 3 Anton Tsvetov, Vasilii Kashin, Aleksandr Korolev, and Anastasiia Piatachkova eds., "Rossiia i V'etnam v novoi Azii," February 25, 2019. [<https://ru.valdaiclub.com/files/25383/>]
- 4 第一回東アジアサミットの参加条件として、議長役であるASEANは、①TACの署名国あるいは署名の意図を有すること、②ASEANの完全な対話国であること、③ASEANと実質的な関係を有すること、の3点を挙げた。
- 5 Ian Storey, "The Russia-Ukraine War and its Potential Impact on Russia's Arms Sales to Southeast Asia," *ISEAS Perspective*, no. 47, 2022, p. 3. [https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2022/04/ISEAS_Perspective_2022_47.pdf]
- 6 Ibid.
- 7 Ibid.
- 8 Ekaterina Koldunova, "Rossiia-ASEAN: predely i vozmozhnosti ekonomicheskogo partnerstva," August 29, 2022. [<https://asean.mgimo.ru/opinions/koldunova-russia-asean-limits-and-opportunities-valdai-08-22>]
- 9 Storey, "The Russia-Ukraine War," (前注v参照) p. 7.
- 10 ASEAN Secretariat, "Sochi Declaration of the ASEAN-Russian Federation Commemorative Summit to Mark the 20th Anniversary of ASEAN-Russian Federation Dialogue Partnership "Moving Towards a Strategic Partnership for Mutual Benefit"," May 21, 2016. [<https://asean.org/wp-content/uploads/2016/05/Sochi-Declaration-of-the-ASEAN-Russia-Commemorative-Summit-Final.pdf>]
- 11 ASEAN Secretariat, "Joint Statement of the 3rd ASEAN-Russian Federation Summit on Strategic Partnership," November 14, 2018. [<https://asean.org/wp-content/uploads/2018/11/ASEAN-Russia-Joint-Statement.pdf>]
- 12 Richard Javad Heydarian, "Fall Out: Ukraine Crisis Upends Russia's Role in the South China Sea," *Asia Maritime Transparency Initiative*, March 25, 2022. [<https://amti.csis.org/fallout-ukraine-crisis-upends-russias-role-in-the-south-china-sea/>]
- 13 "Putin: Rossiia solidarna s KNR, ne priznavshei reshenie suda po Iuzhno-Kitaiskomu moriu," TASS, September 5, 2016. [<https://tass.ru/politika/3595565>]
- 14 Administratsiia Prezidenta Rossii, "Sovmestnoe zaiavlenie Rossiiskoi Federatsii i Kitaiskoi Narodnoi Respubliki o mezhdunarodnykh otnosheniiakh, vstupaiushchikh v nobuii epokhu, i global'nom ustoichivom razvitii," February 4, 2022. [<http://www.kremlin.ru/supplement/5770>]
- 15 ASEAN Secretariat, "Joint Statement of ASEAN and Russia Foreign Ministers on the Occasion of the 5th Anniversary of ASEAN-Russia Strategic Partnership," July 13, 2023. [<https://asean.mid.ru/documents/24790352/26985826/Joint-Statement-of-ASEAN-and-Russia-Foreign-Ministers-on-the-Occasion-of-the-5th-Anniversary-of-ASEAN-R.pdf/5469a6f7-9042-458e-a24b-d526038efdac>]
- 16 庄司智孝「ベトナムとロシアーウクライナ情勢から浮かび上がる関係性」『NIDSコメンタリー』第228号、2022年6月14日、3-4頁。
- 17 "Russia's Revenues from Oil Cooperation with Vietnam to Rise by \$745 mln - Paper," TASS, November 21, 2023. [<https://tass.com/economy/1709359>]
- 18 ジョコ大統領とプーチン大統領のプレス向け共同声明の内容については、以下を参照した。Administratsiia Prezidenta Rossii, "Zaiavlenie dlia pressy po itogam Rossiisko-Indoneziiskikh peregovorov," June 30, 2023. [<http://www.kremlin.ru/events/president/news/68789>]
- 19 2015年6月以降、ロシア国民はインドネシアに30日間までビザなしで入国できるようになった。
- 20 "Delegatsiia MO RF predstavila v M'ianme stranam ASEAN podkhody k bor'be s terrorizmom," TASS, August 4, 2023. [<https://tass.ru/politika/18443705>]