

ASEAN

21世紀型の地域機構に向けて

須 藤 季 夫

概 況

金融・経済危機以降、東南アジア諸国連合(ASEAN)の求心力が失われつつあるという「悲観論」が浮上するなかで、2000年のASEANは10カ国体制の強化、経済回復への地域協力、東アジア志向の明確化という三つの基本方針を果敢に遂行した。特に、「東南アジア」から「東アジア」へという枠組みの拡大をめざした動きは、東南アジア10カ国と、日本、中国、韓国の東アジア3カ国との制度化(「プラス3」)をどのように進めるのか、その首脳会議にどのような性格を持たせるのか、さらには東アジア共同体構想をどのように実現していくのか、といった多くの問題が残されているものの、おおむね進展していると言えよう。その成果は、11月に開催された非公式首脳会議と「プラス3」首脳会議の結果に現れているからである。しかし、アジア関係の専門誌『アジアウィーク』(2000年9月1日)が「漂流する東南アジア」と題する特集記事を掲載したように、地域内外の変動は予想以上に激しく、21世紀型の地域機構に向けて組織的脱皮を成就できるのかどうかは予断を許さない状態である。

「ASEAN問題」への取り組み

21世紀型の地域機構として求められる資質は、グローバル化に対処する意味で何よりもまず、1997年7月に発生した金融・経済危機の再発を未然に防止する組織的能力を高めることである。その実現のために克服すべき「ASEAN問題」は多岐にわたるが、主なものは以下の3点であろう。それらは、第1に、金融・経済危機により弛緩したASEANはさらなる地域経済統合政策を促進できないこと、第2に、これまで絶対視されてきた「内政不干渉原則」が地域協力への障害になっていること、そして第3に、拡大ASEANが地域機構の分断化を引き起こしつつあること、である。

2000年の前半を鳥瞰すると、各国の動向の中にASEAN問題解決への糸口になり

えるものが看取しえる。例えば、1月初旬の小渕首相によるラオス、カンボジア、タイへの歴訪時に、ASEAN加盟国の中で最も開発の遅れたラオスとカンボジアへの経済協力を強化することによる域内格差の是正を日本が強調したことは、上述第3問題に対応したものとして評価される。また、3月の蔵相会議は、ASEANのスワップ協定を強化・拡大することを決定し、5月の日本、中国、韓国との蔵相会議では、「東アジア通貨基金」となりえる金融支援体制の構築が「チェンマイ・イニシアティブ」として合意されている。政治面での動きとしては、10カ国体制を強化する目的でミャンマーに対する「トロイカ方式」による支援協議を開始し、ASEANによる関与と政策によって国連や欧米の信頼を得る土壌にしようとする試みが5月に開始されている。こうした前半の動向を受けて、ASEANは7月に定例外相会議、地域フォーラム、拡大外相会議を開催し、より実効性のある地域政策を模索することになる。

定例外相会議

2000年後半のハイライトの一つはバンコクで開催された第33回ASEAN外相会議である。7月25日に発表された共同声明には10の議題(包括的發展アジェンダ、政治・安全保障協力、地域・国際問題、東アジア協力、強靱性と統合を通じた持続的回復、国際経済問題、アジア太平洋経済協力、アジア欧州会議、人間志向アプローチ、対外関係)が含まれているが、今回の外相会議でとりわけ注目された事項は以下の3点であろう。

第1は、「グローバルな思考を持つ機構」に脱皮するためASEANが「包括的發展」という新たな概念を打ち出したことである。その実現のための手段として、人間への配慮の強化、経済協力の拡大、ASEAN共同体への発展が重要であることを強調したところに今回の最大の特徴がある。「包括的發展」の目的が社会的弱者保護、人材育成、経済統合などを通じて新旧加盟国の格差を埋め、ASEANの合意形成と行動のスピードアップを図る点にあることから、早期の実現が期待される。また、同様に人間志向アプローチとは、グローバル化の影響を直接受ける社会的弱者を保護しようとするものであり、今回の外相会議では、障害者など社会的弱者に十分な生活の機会を与える「社会的絆と思いやりあるASEAN」の共同宣言に署名すること、「麻薬のないASEAN」の実現目標を2020年から2015年に前倒し、「文化遺産宣言」に調印すること、が確認されている。しかし、この人間志向アプローチで最も肝要な「ASEAN人権機構」設置に関しては、今回もミャンマー、ラオスやベトナム

ムの強硬な反対に遭遇し、設立合意に至らなかった点は憂慮すべきであろう。

第2は、政治・安全保障協力であり、共同声明では東南アジア非核兵器地帯条約の実行に向けて前進すること、「ASEANトロイカ」の原則・目的・手続きを定めた文書を承認すること、が謳われている。前、現、次期議長国の外相によって構成する紛争調停組織の「ASEANトロイカ」は、域内の平和や安定を脅かしかねない事態が発生、加盟国の要請を受けて全加盟国が協議、全会一致で賛成、という三段階を経て設置するが、常設機関とはしない、とする性格を有するものとなった。明らかに、内政不干渉原則に基づく妥協の産物であることから、その効果を疑問視する声が上がっている。

第3は持続的な経済回復に関する課題であり、共同声明には10項目の政策提言が盛り込まれている。その中でも、ASEAN貿易展示会を3年ごとに開催すること、デジタルデバイド(情報化が生む経済格差)のため「e-ASEAN計画」を推進すること、2000～2009年をメコン川流域開発年とし、同地域の開発計画への関心を再活性化すること、は外相会議による具体的な政策決定となることから、今後の進展が期待される。

ASEAN地域フォーラム

7月27日に開催された第7回ASEAN地域フォーラム(ARF)では、今回初めて参加した北朝鮮との対話拡大が焦点となった。実際、北朝鮮の参加は全ての加盟国から高く評価され、6月の南北朝鮮首脳会談を受けて孤立から脱し、国際社会との関与を目指す北朝鮮の新しい動きが東アジアの緊張緩和と安定にどのように発展していくのか加盟国の強い関心を惹起させている。今回は北朝鮮が参加した初めての会議ということもあり、朝鮮半島に関する具体的な成果はなかったものの、21世紀に向けた東アジアの平和と繁栄への道筋を協議する重要な機会となったことは明らかである。

会議後発表された議長声明は、ARFプロセスの全体像、争点のハイライト、「トラックI・II」活動の報告、ARFプロセスの将来という4部構成になっている。その中で、争点のハイライトは全てで16項目に及んでいるが、最も強調された項目は以下の9点である。(1)北朝鮮とARF加盟国の対話、朝鮮半島情勢の進展に満足を表明する、(2)南北首脳会談を歓迎し、南北統一に向けた対話を支持する、(3)北朝鮮の長距離ミサイル発射実験の一時凍結で、さらなる進展を希望する、(4)核不拡散に貢献する東南アジア非核地帯条約の進展を歓迎する、(5)インドネシアの統

一的、民主的繁栄が重要との見解で一致した、(6)東ティモール独立問題での、国連とインドネシアとの協力関係を歓迎する、(7)海賊行為、密入国、麻薬・武器の密輸など国境を越えた犯罪を議論した、(8)大量破壊兵器の拡散と弾道ミサイル防衛システムの影響について議論した、(9)信頼醸成措置の意義を強調し、予防外交の概念と原則を巡る議論を進めた。各議題における大きな進展はなかったものの、ミャンマーが2015年までの麻薬撲滅を宣言し、国際麻薬対策会議の開催にも合意したことは、国内の少数民族問題と絡む問題であっただけに、特筆に値する成果であった。

新たな動向として留意すべきは、東アジアの安全保障を巡り真っ向から対立する意見が初めて交わされたことである。事実、日本とアメリカが北朝鮮のミサイル開発を念頭に置き大量破壊兵器問題に懸念を表明すると、中国とロシアは、北朝鮮のミサイルの脅威を理由に日米が研究を進める戦域ミサイル防衛(TMD)構想とアメリカの本土ミサイル防衛(NMD)構想を厳しく批判し、波紋を投げ掛けた。次回の会議に向けて、フォーラムのあり方が問われることになる。

拡大外相会議

7月28、29日の拡大外相会議は、「10プラス10」の全体会議と「10プラス1」の個別会議に分かれ、28日の午前中に開催された全体会議では、政治や経済など各分野のグローバル化への対応、とりわけ負の側面にどう協力して取り組んでいくのか協議された結果、経済の国際化や情報技術(IT)革命への対応で協力すること、貧困や環境問題、麻薬や海賊などの国際犯罪防止において連携して取り組むことで一致した。そうしたなかで、IT革命や加盟国増加に伴うASEAN域内格差拡大問題に関連して、メコン川流域の開発の重要性を訴え対話国の支持を得たことは高く評価できよう。国際経済情勢についての討議では、世界貿易機関(WTO)の新ラウンド、国際金融システム、IT革命などが取り上げられ、ASEANは新ラウンドに途上国の視点を反映させることを求めた。

個別会議の焦点は中国との「地域行動基準」の作成であったが、意見調整が難航した結果、最終合意には至らなかった。最大の問題は、行動基準適用の範囲に関してであり、パラセル諸島を含めたいベトナムと、スプラットリー諸島に限定したい中国との間の調整である。また、中国は東アジアにおける多国籍軍事演習が増加している事実を指摘し、タイやフィリピンなどと合同軍事演習を行っている米軍が、さらに多国間演習の開催へ向けて積極的に動いていることに懸念を示した。

経済閣僚会議

政治・安全保障会議に続いて、10月初旬に第32回ASEAN経済閣僚会議を中心とする一連の会議がタイのチェンマイで開催された。今回の経済閣僚会議はASEAN経済の回復基調を受けて、地域経済統合への具体策を探ることを重視したことから、閣僚会議前の4日に、ASEAN投資地域(AIA)評議会とASEAN自由貿易地域(AFTA)評議会、5日に、オーストラリアとニュージーランドとの自由貿易協定(CER)国と欧州連合(EU)貿易大使との会合を持ち、7日には、「プラス3」経済閣僚会議とASEAN・通産省会議を相次いで開催している。

ASEAN経済閣僚会議の最大課題である2002年までに域内関税を5%以下に引き下げるAFTAを巡っては、国民車メーカーを持つマレーシアが自動車関税の引き下げ時期を期限より3年遅らせ2005年とするよう要請し、5月の非公式閣僚会議で了承された経緯を踏まえ、自由化で例外品目を求める国に、他の加盟国に対する保障措置を義務づける新ルールを導入することで合意した。

10月7日に発表された共同声明では「e-ASEAN」構想が最も強調されている。同構想は、電子商取引などを推進しようとするもので、その実現に向けた法制度やインフラ整備への取り組みを強化する方針を含むものである。世界的な情報革命が進行する中で、域内の情報基盤を強化し経済競争力を向上させられるのか、ASEAN加盟国の手腕が問われることになる。

ASEMソウル会議

朝鮮半島の緊張緩和が進行する中で、第3回アジア・欧州会議(ASEM3)が10月20、21日にソウルで開催され、25カ国の首脳は「朝鮮半島の平和のためのソウル宣言」、「アジア欧州協力枠組み2000」と議長声明を採択した。南北対話を支持する「ソウル宣言」は、イギリスやドイツなどが行った北朝鮮との国交正常化の流れに拍車をかけるという意義があるだけでなく、金大中大統領の「太陽政策」に対する積極的な支持表明という意味でも重要である。また、「協力枠組み」には、新加盟国の承認手順や決定方式を定めるとともに、外相、経済閣僚、蔵相による会議を、これまでの隔年から年1回行うことが含まれている。そして、議長声明では、ARFへの北朝鮮の参加を歓迎すること、南北政治対話の促進、経済・金融分野の協力強化、社会・文化分野の協力促進、ASEMプロセスの推進が強調された。今後ASEMプロセスは、その組織化と討議内容においてASEANが主導する「プラス3」会議にますます連動していく可能性が高い。なぜならば、その萌芽として議長声明の中

に、(1)電子商取引の活性化のための会議開催、(2)デジタルデバイドの解消のための事業、(3)グローバル化に関するラウンドテーブル開催、(4)中小企業協力のためのセミナー開催、(5)情報通信技術についてのセミナー開催、(6)欧州アジア高速情報通信網の構築事業、(7)WTOの貿易円滑化を議論するためのセミナー開催、が主要な経済協力項目として含まれているからである。

非公式首脳会議

11月22～25日には第4回ASEAN非公式首脳会議を中心とする一連の会議がシンガポールで開かれた。23日のASEAN経済相会議で確認されたように、今回特に注目される点は、ASEAN統合へのイニシアティブ(IAI)が採択され、加盟国間の経済格差是正に取り組む決意を表明したこととともに、域内のIT分野の協力と推進を謳った「e-ASEAN」枠組み協定に調印したことである。協定では、IT関連製品の域内関税と非関税障壁を先発加盟6カ国が2005年までに撤廃すること、電子商取引促進に向け各国が法整備などを進めるほか、域内先進国が対応の遅れた国に人材育成で協力する方針も打ち出されている。

25日に発表された議長声明では、IT分野の人材育成などを通して経済発展の進んだ国が他国の発展を助けるIAIの枠組みを創設すること、通信、交通の協力な

ど、現体制で欠落している分野を特定すること、日本、中国、韓国は、IAIを支持し、アジアのIT先進都市を結ぶ「アジアITベルト」構想に協力し、2001年に「アジアIT会議」を東京で開催すること、「e-ASEAN」枠組みの中でニューエコノミーによる経済発展を目指す、貿易、投資協力に関する既存の枠組みを促進し、シンガポールと中国・昆明間のアジア縦断鉄道建設計画を承認する、等が謳われている。

また、5月6日に基本合意に至った「チェンマイ・イニシアティブ」の具体化に関しても、大きな進展が見られた。まず、ASEAN各国の中央銀行および通貨当局間でASEANスワップ・アレンジメントの拡大が合意され、同アレンジメントの総額は10億ドルまで引き上げられたこと、そして、二国間スワップ取極およびレボ取極の基本的枠組みと主要な原則につき合意に至ったこと、である。二国間スワップ取極には以下の6原則が含まれている。第1に、二国間スワップ取極は、国際収支支援もしくは短期の流動性支援が必要となった国に対して、通貨スワップという形で短期の資金支援を行うために締結される。第2に、スワップ取極は、国際通貨基金(IMF)の支援を含む既存の国際的な資金支援制度を補完するものである。第3に、二国間スワップ取極に基づいた資金支援を必要とする国に対しては、スワップ供与国間の協議に基づき、各供与国が協調して資金支援を行う。その際、幹事国がスワップ供与国の中から選定され、協議プロセスの調整を行う。第4に、それぞれの取極における引出上限額は、二国間交渉によって決定される。第5に、IMFの融資制度が発動されている場合、又は極めて近い将来にIMFの融資制度が発動される場合に、二国間スワップ取極に基づき、資金支援が実施される。第6に、ただし、スワップ供与国が、スワップ要求国が直面しているのは短期の流動性の問題であると判断した場合には、上記の条件によらず、引出上限額の10%までについて、短期間に限り、IMFの融資制度とのリンケージがなくても引き出し可能とする。依然若干の意見調整を行う必要があるが、実施されれば域内における今後の通貨・金融危機に対する予防メカニズムとして大きな役割を果たすことが期待されよう。

「プラス3」会議

2000年に最も注目された動向は、「プラス3」会議を巡る一連の活動である。1999年11月のマニラでの「プラス3」首脳会議の合意を受けて、5月2日の経済閣僚会議、5月6日の蔵相会議に続いて、7月26日には外相会議が矢継ぎ早に開催されたからである。こうした組織化を経て11月24日に開催された「プラス3」首脳会議

は、今回で4回目となるが、「東アジア会議の制度化」が決定されるなど、これまでにない進展が見られた。特筆すべきは、「プラス3」首脳会議を「東アジア・サミット」に格上げする検討と、将来の東アジア自由貿易圏の可能性を探る作業部会の設置が合意されたことである。「東アジア・サミット」構想は、東アジア3国とASEAN10カ国とが対等に意見を交換するフォーラムにしようとするものである。一方、自由貿易圏構想は、AFTAを東アジア3国にも拡大することを狙ったものである。実際、両者から構成される「東アジア共同体構想」は、ASEAN側の「東アジア3国と結束を強化しなければ没落する」という懸念と東アジア3国側の「金融・経済危機以後の影響力回復」という思惑が融合したものであり、実現すれば「アジア復権」へと進展する可能性が高いだけに剋目される。

2001年の課題

2000年の成果として、10カ国体制の強化を目指したメコン川流域開発に関する具体策の形成、経済回復を目指した「統合イニシアティブ」、「e-ASEAN枠組み協定」と「チェンマイ・イニシアティブ」の採択、そして、東アジア志向としての「東アジア・サミット」の検討開始、が挙げられる。しかし、インドネシアの不安定化、加盟国間の経済格差問題、安全保障問題における中国問題と予防外交を巡る対立等、依然として問題が山積していると言っても過言ではない。とりわけ、非公式首脳会議と「プラス3」首脳会議において、インドネシアのワヒド大統領が「加盟国の結束を犠牲にして自らの利益のために東アジア各国との関係を強化している」としてシンガポールを強く非難したことは、ASEANの遠心力問題として真摯に受け止めるべきであろう。こうした中で、12月11、12の両日、3年ぶりにASEAN・EU外相会議がラオスのビエンチャンで開催され、最終的に「ビエンチャン宣言」を採択したことは高く評価される。しかし、三つの「ASEAN問題」に対する実効性のある政策形成に関しては今後の課題として残されていると言わざるを得ない。2001年にそれらが実現されるのかどうか、地域内外の関心が高まることになろう。

(南山大学教授)