

# 二〇〇五年の東南アジア・東アジア地域協力とASEAN議長国・マレーシアの采配

鈴木早苗

二〇〇五年一二月、クアラルンプールで、東南アジア諸国連合（ASEAN）を中心とする首脳レベルの会議が相次いで開催された。ASEAN首脳会議では、ミャンマー対策やASEAN憲章（ASEAN Charter）作成に向けた取り組みについて一定の合意がみられた。また、東アジア地域協力を推進する会議として注目されたASEAN+3首脳会議と東アジアサミット（EAS）では、東アジア共同体の構成メンバーをめぐり、加盟国間で意見が対立した。本稿では、マレーシアがこの三つの会議の議長として宣言や議長声明の草案作成を主体的に担うことで、それぞれの会議の合意に及ぼした影響を検証する。

## ●ミャンマーへの視察団派遣

ミャンマーの軍事政権がアウンサンスーチー民主化運動指導者の自宅軟禁を継続するなど、民主化を一向に進展させないことは長く国際社会から非難されてきた。ASEAN諸国はこの問題を東南アジア地域全体の問題であると認識し、一九九〇年代からミャンマーに非公式に問題解決を要請する「建設的関与」（constructive engagement）という方針をとり始めた。一九九七年、ミャンマーはこの問題を未解決のまま、ASEANへの加盟を承認された。ミャンマーの加盟時期を巡っては、国内問題が解決するまで加盟は見送るべきだとするシンガポールらの消極派と、当時ミャンマーに接近する中国の影響を懸念し、ミャンマーを早くASEANに取り込み、中国から引き離す必要があるとするインドネシアとマレーシア、ベトナムなどの積極派が対立していた。インドネシア・マレーシアは一九九六年、

一九九七年にASEAN議長国を担当、ミャンマー加盟を後押ししたこともあり、早期加盟支持派が消極派を押し切る形で同国加盟が実現した（参考文献③）。

しかし、その後もミャンマーの国内問題は改善されず、欧米諸国から批判が相次いだ。ASEANの議長国はアルファベットの順の持ち回りで加盟国が担当しており、二〇〇六年中旬から二〇〇七年中旬にかけて、ミャンマーにその担当が回ってくる予定だった。欧米諸国は同国が議長となるASEAN関連会議への参加を見送る構えを見せた。マレーシアやシンガポール、インドネシアは、この問題をASEANとして放置すれば欧米諸国のミャンマーへの干渉を招き、その干渉は他のASEAN加盟国にも波及、あるいはミャンマーを加盟国としながら同国の国内問題に対策を講じないASEANへの批判が高まる可能性があると考えた。特に、マレーシアとシンガポールは民主化や人権の解釈をめぐり欧米諸国としばしば対立してきた。そこ

で、これらの加盟国はミャンマーにASEAN議長国を辞退するよう圧力をかけた。その結果、ミャンマーは、二〇〇五年七月のASEAN外相会議において、国内問題に専念するとする理由で議長国辞退を表明した。

マレーシアがミャンマーへの積極的関与を主張するもう一つの背景には、タイ南部におけるイスラム勢力の暴動問題がある。二〇〇四年のASEAN首脳会議でマレーシアのサイド・ハミド外相、アブドラ首相は、タクシン・タイ首相に対し、タイ南部におけるイスラム勢力の暴動への取締りについて説明を求めた。タクシン首相はASEANの組織原則である内政不干渉原則を主張したが、マレーシア側はこの問題は難民流入などマレーシア国内にも影響を与えるため、この点においてASEANの内政不干渉原則は柔軟に解釈されるべきだと主張した(Channeled NewsAsia International, 26 Nov. 2004)。マレーシアにとり、今回のミャンマーへの姿勢は、前回の会議でタイに向けられたものと同質のものであった。

ミャンマーへの圧力を強める一部の加盟国は、その後、民主化の進展を探る視察団をミャンマーに派遣することを検討し始め、今回の首脳会議までにASEAN議長国が視察団の代表となるというコンセンサスができていた(マレーシア外務省関係者へのインタビュー)。これを受け、首脳会議前の二〇〇五年一〇月、サイド・ハミド外相はミャンマーを訪問し、同国の国内問題をASEANの議題として取り上げること、視察団の派遣を了承すること、ミャンマーの同意をとりつけた(Star, 10 Dec. 2005)。首脳会議でミャンマーはこの視察団を受け入れる用意があると表明(New Straits Times, 15 Dec. 2005)、視察団派遣の実施が議長声明に明記された。

マレーシアは今後実施される視察団派遣において具体的な成果を出そうとしている。それはマレーシア外相がASEAN議長国外相として、民主化の象徴であるアウンサンスーチー女史に面会することである。この試みの布石として、マレーシアは

今回の首脳会議の議長声明で、「アウンサンスーチー女史の解放」という文言を挿入しようとした。ミャンマーの反対にあつて修正したが、事実上、同女史を想定した「政治的抑留者の解放」という文言で決着させた(マレーシア外務省関係者へのインタビュー)。この点につき、マレーシアには実績があった。二〇〇一年一月、国連特使であったラザリ・イスマイル氏(マハティール前首相顧問)が軍事政権とスーチー女史を含む野党との対話を仲介した際、軍事政権は同氏を「東南アジアの仲間」として迎えている(Bangkok Post, 16 Jan. 2001)。

### ● ASEAN憲章策定への取り組み

今回のASEAN首脳会議のもう一つの目玉は、将来のASEAN憲章作成への決意を表明したクアラルンプール宣言が発表されたことである。同宣言は、マレーシアが今回の会議での発表を予定して二〇〇四年から入念に準備し、二〇〇五年七月のASEAN外相会議で草案が承認されていたものである。当初、マレーシアは今回の首脳会議においてASEAN憲章そのものの調印を目指していた。しかし、憲章策定の目処はつかなかったため、憲章の策定にむけてポイントを列記した宣言の発表をしようということになった(マレーシア外務省関係者へのインタビュー)。

この宣言で加盟国首脳は、ASEANの規範、価値、ルール、目的、組織原則、法人格等を規定するASEAN憲章を起草する政治的意思を確認、加盟各国の有識者から成る賢人会議(EPG)を設置し、起草策定作業の開始に合意した。同宣言では、憲章起草の際、ASEANの組織原則・規範として、民主主義や人権、内政不干渉原則等が重視されるべきとしている。内政不干渉原則は設立以来のASEANの組織原則であり、しばしばASEANの宣言等で言及されている。今回もその慣例に従ったといえるが、EPG議長に選出されたマレーシア代表のムサ・ヒタム氏によれば、EPGは加盟国の国内問題に関与する

何らかのメカニズムの検討等、内政不干渉原則の見直しに着手する準備があるという (Bernama, 13Dec 2005)。

このような動きは、ミャンマーへの積極的関与やタイ南部の暴動への関与を探るマレーシア政府の意向に沿ったものである。タイは一九九八年、内政不干渉原則の見直しを提案したが、現在ではその路線を変更したようである。逆に、これまで見直しに賛成でなかったマレーシアが、この原則の柔軟な解釈や運用を主張している。加盟国はこの原則の抜本的な見直しには合意していないものの、ミャンマーへの建設的関与やインドネシアの森林火災に対する加盟国の非難など、事実上、内政不干渉原則の柔軟な解釈に基づくと考えられる事例が増えつつある。ASEAN諸国が今後、内政不干渉を原則として保持しつつ (参考文献④)、その解釈を巡り、今後どのような方向性を打ち出していくのが注目される。

### ●ロシアのEAS参加

ASEAN首脳会議のほかに、ASEANを中心とする首脳会議は複数開かれた。本稿では、その中でも、近年注目されている東アジア地域協力に関係する会議としてASEAN+3首脳会議と東アジアサミット(EAS)を取り上げ、議長国マレーシアがこれらの会議の開催や合意に及ぼした影響を考察する。ASEAN+3首脳会議はASEAN諸国と日本、中国、韓国の首脳が会する会議で、一九九七年から定例開催されている。一九九七年のASEAN議長国であったマレーシアは、マハティール前首相の采配の下、日本、中国、韓国の三カ国をASEAN首脳会議に招待することを提案し、事実上ASEAN+3を誕生させた (参考文献②)。その誕生は、一九九〇年末、マハティール前首相によって唱えられた東アジア協議体(EAEG)の事実上の実現であった。EAEGはアジア太平洋経済協力会議(APEC)に対抗し、米国からの圧力を排除した協力関係の構築を目的として出された構想であり、マレーシアの東

アジア政策の支柱となっている。マレーシアがASEAN+3を重視してきた理由もこの政策が基礎にあると考えられ、アブドラ現政権もこの路線を継続している。

EASはASEAN+3参加国とインド、オーストラリア、ニュージーランドの一六カ国が参加する首脳会議で、今回初めて開催された。EASの開催は、二〇〇〇年のASEAN+3首脳会議でマレーシアが「ASEAN+3首脳会議」から「東アジアサミット」への名称変更を提案して以来、ASEAN+3の会議で議論されてきた。マレーシアの提案は、ASEAN+3首脳会議で設置された東アジアビジョングループ(EAVG)、東アジアスタディグループ(EASG)が二〇〇一年、二〇〇二年のASEAN+3首脳会議に提出した報告書の中で具体化されていた (参考文献②)。二〇〇四年のASEAN+3外相会議でEASを適当な時期に開催することが合意されると、マレーシアは二〇〇五年後半からASEAN議長国を担当予定だったため、二〇〇五年末のEAS開催を主張、その議長国に名乗りを上げた。この提案を受け、二〇〇四年末のASEAN+3首脳会議では、二〇〇五年のEAS開催とその議長国をASEAN議長国のマレーシアとすることが合意された。

マレーシアはASEAN+3をEASに名称変更することを望んでいた。EASG報告書が提出された二〇〇二年ごろまでは、マレーシア提案どおり「ASEAN+3首脳会議を東アジアサミットに鞍替えする」案が有力であった。しかし、その後ASEAN+3諸国はEASの参加国をASEAN+3諸国に限定するかを議論するようになった。この議論が始まったのは、二〇〇二年二月、小泉首相が東アジア地域協力にオーストラリア、ニュージーランドを加えるべきだとするスピーチを行ってからである。その後、日本は米国のEAS参加をもASEANに打診した。インドネシア、シンガポール、ベトナムは、ASEAN+3において急速に高まりつつあった中国のプレゼンスをインドやオーストラリア等の参加で相対化する必要を感じ、

日本に同調した。一方、マレーシアは中国やミャンマー、カンボジアとともに、ASEAN+3諸国に参加国を限定すべきだと主張した（『東京読売新聞』二〇〇五年四月二一日付）。マレーシアは同国の東アジア主義に従い、ASEAN+3をEASに格上げすることで、ASEANの域外協力を越えた、より強固な米国排除の地域協力会議の誕生を望んだ。その意味で米国寄りのオーストラリアのEAS参加は望ましくなかった。その姿勢はミャンマーやカンボジア、中国によって共有された。

EAS参加国をめぐる利害対立は、二〇〇五年四月の非公式ASEAN外相会議で、長期にわたるASEANの対話国であり実質的な関係があること、ASEAN基本原則を示した東南アジア友好協力条約（TAC）に署名していること、をEASの参加条件とすることで一応は決着した。この条件を満たすインドが参加を承認され、オーストラリア、ニュージーランドもTAC署名の意向を表明したため、七月のASEAN+3外相会議でこの三カ国を含む一六カ国によるEAS開催が決定した。マレーシアにとってこの決定は歓迎できるものではなかった。しかし、これまでオーストラリア排除を唱えてきたマレーシアが同国の参加に留保を付さなかったのは、国内の政権交代が関係していた。マハティール前首相は、オーストラリアは東アジアに属しないとする立場を堅持したため、さまざまな地域協力構想において同国と対立した。しかし、後任のアブドラ首相は二〇〇五年四月初旬、オーストラリアを訪問、同国との自由貿易協定交渉開始に合意するなど、冷え込んでいた二国間関係を改善させた（*New Straits Times* 8 April 2005）。関係改善を背景に、二〇〇五年半ば、アブドラ首相はオーストラリアのEAS参加を認めると発言した（*New Straits Times* 28 April 2005）。

マレーシアはEAS参加国拡大の決定がなされた二〇〇五年七月の会議後、正式にASEANの議長国に就任した。この時点でASEAN+3とEASは、マレーシアの意向に反し、参加国を異にする別の会議となっていた。そこで、マレーシアは、

ASEAN+3のEASへの優位を確実なものとするため、ロシアのEAS参加を後押しし、米国のEAS参加にも反対しない姿勢を取り始めた（『日本経済新聞』二〇〇五年七月二八日）。EAS参加国拡大をさらに進めることにより、EASが求心力を失うことを狙ったのである。APECが相次ぐメンバーの拡大で求心力を失った経験を生かそうとしたのかもしれない。逆に、日本、オーストラリアはEASに実質的な協力体制を敷きたいため、ロシアの参加に否定的であった。ロシアの台頭、ロシアと中国の関係強化による影響を懸念するインドネシアとシンガポールもロシアの参加に慎重だった（『日本経済新聞』二〇〇五年二月二一日付）。

ロシアは二〇〇五年半ばのASEAN地域フォーラム（ARF）でEAS参加希望を表明した。今回のASEAN首脳会議にあわせ、ロシアとASEAN諸国は初の首脳会議を開催した。ロシアはこのASEAN—ロシア首脳会議出席の機会をとらえて、時を同じくして開催されるEASにも参加したいと考えたのである。しかし、ロシアの参加はASEAN内で合意が得られなかったため、マレーシアはロシアを「議長国ゲスト」としてEAS開会時に一五分だけ参加させた。さらに、マレーシアは議長声明草案で「ロシアの参加で一致」と明記し、インドネシアやシンガポールらの反発を受けた。その後、草案を修正し、「参加はASEANの決める基準に沿って決定する」としたが、同時に「ロシアの参加要請を歓迎し」という文言を残し（『日本経済新聞』二〇〇五年二月二五日付）、アブドラ首相もロシアの参加を支持した（*Star* 14 Dec 2005）。この問題は、二〇〇六年四月の非公式ASEAN外相会議で討議されることとなった。マレーシアはこの非公式会議を含む二〇〇六年前半までのASEAN外相会議の議長を務める予定である。議長声明ではEAS年次開催も明記され、ミャンマーの辞退によって次期ASEAN・EAS議長国となったフィリピンのアロヨ大統領もロシアのEAS参加を支持した（『日本経済新聞』二〇〇五



年二月一四日付)。今後、この両国がロシアの参加について、消極的な加盟国をどう説得するかが試される。

## ●東アジア共同体構築の場を巡る議論

東アジア共同体の構築はEAVG、EASGの報告書で言及されて以来、ASEAN+3会議で検討されてきた。そのためASEAN+3の会議を東アジア共同体構築の場とすることについては、ASEAN+3諸国間でコンセンサスがあった。今回のASEAN+3首脳会議では、「東アジア共同体の実現を長期的な目標」とし、「ASEANプラス日中韓プロセスはこの目標を達成するための主要な手段 (main vehicle) であり続ける」(強調点は筆者) とする宣言が採択された。マレーシアは同宣言の草案作成でASEAN+3と東アジア共同体形成を明確に関係付けることに腐心した。その結果、同宣言には「東アジア共同体」(East Asian community) の用語が三度使用され、「東アジアにおける共同体形成」(the community building in East Asia)、「東アジア共同体形成」(East Asia community building) といった文言が登場している(マレーシア外務省関係者へのインタビュー)。また、参加国首脳はASEAN+3首脳会議一〇周年を迎える二〇〇七年に、今後の共同体構築の方向性について、文書採択を目指すことに合意した。

関係諸国の争点は、ASEAN+3だけでなく、EASにも東アジア共同体構築の役割を担わせるかにあった。特に、EASの新たな参加国であり、東アジア地域の経済成長の恩恵を受けたいインドや、米国への配慮からオーストラリア等のメンバーを加えた東アジア地域協力を推進したい日本は、EASを実質的な東アジア地域協力の会議として位置づけるため、東アジア共同体構築の場とすることに積極的であった。一方、マレーシア、中国、カンボジア、ミャンマーなどは、東アジアにおける米国の影響力を最小限に抑えるため、引き続きASEAN+3こそが共同体構築の最重要の枠組みであり、EASは補完的

な役割しかないと主張した。

議長国としてEASの宣言草案作成を行ったマレーシアは当初案で、EASは「幅広い問題の討議の場」として、東アジア共同体との関係を明記しなかった(『日本経済新聞』二〇〇五年二月五日付)。しかし、EAS開催目前の二月八日、EAS参加国による高級事務レベル会合で、「EASがこの地域の共同体構築に貢献する」との文言が加えられた(『毎日新聞』二〇〇五年二月九日)。この草案修正の背景にはマレーシア側の妥協があった。EASを東アジア共同体構築の場としたいインドは、「東アジア共同体形成」の文言が入らなければ宣言には署名しないと言いつ出した(『東京読売新聞』二〇〇五年二月一日付)。マレーシアはASEAN+3重視の姿勢を維持したい一方で、議論を取りまとめる議長としては、参加国の意見が割れて宣言が発表できない事態は回避したかった。そのため「共同体構築」の文言挿入には同意し、インドとの妥協点を探った。それでも、ASEAN+3首脳会議の宣言には頻繁に登場する「東アジア共同体」(East Asian community) の文言挿入は見送り、暗にASEAN+3が東アジア共同体構築の主要な手段である点を強調した(マレーシア外務省関係者へのインタビュー)。その結果、EAS参加国は「EASがこの地域の共同体の形成 (community building in this region) に重要な役割 (significant role) を果たしうる」(強調点は筆者) とする宣言を採択した。会議当日、インドは共同体実現に向けた「行程表」(ロードマップ) の作成を独自に提案するなど引き続き強硬姿勢で臨んだ(『東京読売新聞』二〇〇五年二月一五日付)。しかし、今回のASEAN+3とEASの宣言を比較すれば、「ASEAN+3が東アジア共同体構築に重要な役割を担う」という印象を受ける。議長国マレーシアは従来の自国の姿勢を変更する必要があるようにEAS宣言の作成を主導したといえる。

EAS諸国が参加した「共同体」論議はこれが初めてではな

い。一九九三年の第一回 APEC 首脳会議において、APEC 議長国・米国の主導で、APEC がアジア太平洋経済共同体 (An Asia-Pacific Economic Community) を目指すべきとの提言がなされた。このとき、マレーシアは「アジア太平洋経済共同体」の組織原理は条件付き MFN (最恵国待遇) 自由貿易圏を想起させると反対、中国や一部の ASEAN 諸国も「経済共同体」という表現は欧州共同体を連想し強い制度的統合を目指しているとの批判を行うなど、推進派の米国、オーストラリア、シンガポール、韓国と対立した。結局、首脳会議の宣言では「アジア・太平洋経済の地域社会」(a community of Asia-Pacific economies) との表現に落ち着いた(参考文献①)。

共同体はそれの特徴づける価値や規範とそれらを共有する構成員の存在によって見出される。APEC における共同体議論では、加盟国が自由貿易協定などの法的な位置づけをもつ経済統合の価値や規範、原則を共有できるかが争点となった。ASEAN+3 では、一九九七年以降蓄積されたさまざまな協力を共通項に東アジア共同体の実現を目指す点で、現実的な議論が展開されつつある。それに対し、EAS では共同体を構成する共通の目標や価値、原則、規範などについて、参加国間で十分に議論されなかった。しかし、EAS 参加国が EAS を共同体構築の手段としていくためには今後、必要となる議論である。

ともあれ、ASEAN+3 首脳会議、EAS の開催を通じて、共同体構築の場を作り出す努力がなされたことは注目に値する。話し合いの場の確保、会議の定例化は参加国が協力を継続していく上で不可欠である。その点、今回、日中韓首脳会議の開催が中止されたことは東アジア地域協力全体にとって好ましいことではなかった。中止の原因は小泉首相の靖国神社参拝をめぐる対立である。日中韓首脳は一九九九年、故小渕首相の提案で初めて会合を持ち、二〇〇〇年に定例開催に合意、二〇〇三年には初の共同声明を発表し、様々な分野での協力推進に合意した。今回の ASEAN+3 首脳会議でアブドラ首相は、特に日

中の関係改善を求めた。会議の議長が特定の参加国の二国間関係について言及するのは異例だが、その発言は日中関係の悪化が東アジア地域協力全体にとって大きな懸念材料となる点を強調したものに他ならない。

## ● むすび

ASEAN の慣例として会議の宣言草案は議長国によって作成、加盟国に回覧後、修正が加えられていく。ASEAN や ASEAN+3 の首脳会議、EAS でも同様の手続きがとられたと考えられる。議長国として宣言草案作成の立場にあったマレーシアは自国の立場を草案段階においてまず表明し、その後、反対の立場をとる国々に一定の譲歩をしつつ修正を加えたが、ミャンマーへの圧力、ロシアの EAS 参加、東アジア共同体構築に関する文言修正等にみられるように、当初の方針を少なからず維持した。もちろん、今回、マレーシアを中心に形成された合意の上に蓄積される新たな合意の中身が、今後の参加国間の議論や次期議長国の采配に依存することは言うまでもない。(すずき さなえ/在クアラルンプール海外派遣員)

### 《参考文献》

- ① 鈴木早苗「APEC の議長国制度——一九九三—一九九五年における米国・インドネシア・日本の議長国運営」(『国際関係論研究』第一四号、二〇〇〇年)。
- ② 鈴木早苗「東アジア地域協力の制度的特徴——ASEAN+3 (日中韓) を事例として」平塚大祐編『東アジアの挑戦——経済統合、構造改革、制度構築』アジア経済研究所、二〇〇六年。
- ③ 山影進「ASEAN の基本理念の動揺」山影進編『転換期の ASEAN——新たな課題への挑戦』国際問題研究所、二〇〇一年。
- ④ Acharya, Amitay, "Issues for ASEAN Charter," DDS Commentaries, (7/2005), 19 October 2005, Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies.