

ASEAN 人権委員会の設置と対米関係の進展

すず き さ なえ
鈴木 早苗

概 況

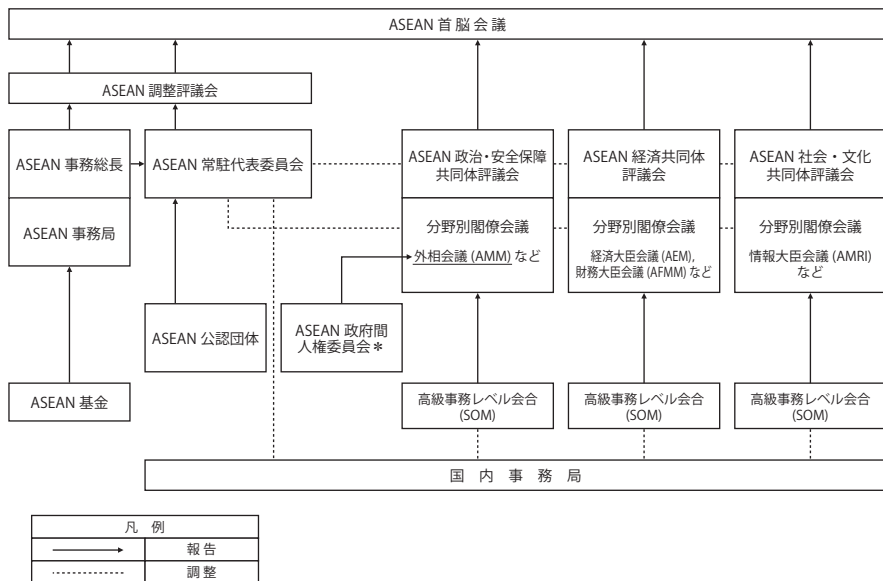
2009年に ASEAN 議長国を担当したタイのアピシット首相は、ASEAN 憲章(以下、憲章)に規定された「市民重視の ASEAN」(people-oriented ASEAN)をテーマに掲げた。このテーマに関連して、2つの取り組みが注目された。第1に、憲章の規定に基づいて、2009年10月、ASEAN 人権委員会が正式に発足した。第2に、市民が ASEAN の政策決定に関与できるようにするために、加盟国首脳と市民社会団体(CSO)との対話の機会が設けられた。しかし、人権委員会の権限や CSO との関わり方をめぐって加盟国間で意見が対立し、これらの問題に ASEAN として取り組むことの難しさが改めて浮き彫りとなった。

域外関係では、域外国による ASEAN 大使の任命が相次ぐとともに、対米関係が進展した。アメリカは、東南アジア友好協力条約(TAC)に加入し、ASEAN 重視の姿勢を打ち出した。また11月には、初の ASEAN・米首脳会議が開かれた。経済分野では、オーストラリア・ニュージーランドならびにインドとの自由貿易協定(FTA)の交渉が妥結し、東アジア地域において ASEAN を中心とする FTA 網が完成した。2008年後半以降の経済・金融危機に対しては、ASEAN 代表として議長国タイのアピシット首相とスリン ASEAN 事務総長が G20首脳会議に出席し、保護主義反対を訴えた。また、ASEAN + 3(日本・中国・韓国)諸国が進めているチェンマイ・イニシアティブの多国間化について、その規模を拡大することで合意がなされ、金融危機への対応策の一環として注目された。

新組織の始動と制度改革

2008年末の憲章発効を受けて、2009年は新組織が次々と始動する年となった(図1)。第1に、人権委員会が設置された。正式名称は「ASEAN 政府間人権委員会」(ASEAN Intergovernmental Committee on Human Rights)である。委員会の権限規定は、7月の ASEAN 外相会議(AMM)で決定され、10月の首脳会議で承認

図1 ASEANの組織図



(注) * ASEAN 政府間人権委員会は、外相会議(AMM)の管轄下に置かれる。

(出所) ASEAN 憲章をもとに筆者作成。

された。ASEAN 諸国が人権問題に関する組織の設置を検討し始めたのは1993年である。憲章では、加盟国が遵守すべき原則として民主主義の推進や人権の保障が挙げられ、人権機関を設置することが盛り込まれた。ASEAN 諸国は、ハイレベル・タスクフォースを設置して権限規定の策定に取り組んだ。人権委員会の設置自体は、ASEAN の歴史上画期的なことである。しかし、加盟国間の利害対立のために、委員会の権限はかなり限られたものとなった。インドネシアは、人権侵害に対する監視機能を付与することを提案したが、他の加盟国の賛同を得られなかった。結果として、委員会は加盟国の主権や政治事情を尊重したうえでその活動を行うこととなり、委員会を構成する委員には、加盟国の政府関係者が多くを占めた。したがって、人権委員会は、人権の保障ではなく人権概念の普及という役割を担う組織としてスタートしたといえる。

第2に、首脳会議の準備組織である調整評議会(Coordinating Council)と、ASEAN 共同体を構成する3つの分野(政治・安全保障、経済、社会・文化)にお

いて共同体評議会(Community Council)が開催されるようになった。これらの評議会は首脳会議開催前に開かれ、各分野の政策調整を行った。

第3に、常駐代表委員会(Committee of Permanent Representatives : CPR)が正式に始動した。加盟国から任命された常駐代表(大使級)からなる CPR は、月1回開催され、評議会の権限規定の策定など、憲章の規定を意思決定に反映させる作業を行った。調整評議会や共同体評議会の権限規定は、10月の首脳会議で承認された。この他に CPR は、ASEAN 事務局の予算承認や、事務局を中心に実施されている域外国との協力プロジェクトの企画・承認などを手がける。常設機関である CPR の始動により、ASEAN の日常業務の効率化が期待されている。

第4に、事務局が組織再編された。新組織では、2人の公募採用を含む4人の副事務総長が任命され、ASEAN 政治・安全保障共同体部、ASEAN 経済共同体部、ASEAN 社会・文化共同体部、総務部をそれぞれ管轄することになった。

また、憲章の規定に従い、既存の制度が一部変更された。第1に、西暦年に基づく単一議長国の制度が導入された。ただし、2008年後半から2009年は憲章発効に伴う組織改革の移行期間であったため、タイがこの1年半の間、ASEAN 議長国を務めた。2010年の議長国はベトナムである。

第2に、これまで年1回開催だった ASEAN 首脳会議が年2回開催されることになった。2009年には、2月に第14回 ASEAN 首脳会議が、10月に第15回 ASEAN 首脳会議が開かれた。第15回会議には、ASEAN + 3 など域外国との首脳会議も同時開催された。ただし、2月の第14回会議は2008年末に予定されていたものが2009年に延期されて開催されたものである。したがって、2009年には、結果的に規定通り首脳会議が2回開催されたといえる。2010年の議長国ベトナムは、4月に ASEAN 首脳会議を、10月に ASEAN 首脳会議と域外国との首脳会議を開催する予定である。

「市民重視の ASEAN」の実現と首脳会議の成果

議長国タイは、市民が ASEAN の政策決定に関与できる仕組みとして CSO と加盟国首脳との協議の場を設けた。第14回 ASEAN 首脳会議では、ASEAN 市民フォーラム(ASEAN People's Forum)など複数の CSO から選出された代表と加盟国首脳との対話が実現した。カンボジアとミャンマー首脳の反対により、この2カ国の CSO 代表の出席が拒否される事態となったものの、とりあえず会合は開かれ、それ以外の出席を許された代表がミャンマーの人権侵害に抗議した。

この経験を踏まえて第15回 ASEAN 首脳会議では、シンガポールとミャンマー政府があらかじめ CSO 代表を選んでいて、さらに、CSO 側が選んだ10人の代表のうち5人が首脳との会合への出席を拒否され、出席できた代表もタイ代表を除いて発言を認められなかった。このやり方に CSO 代表は反発し、会議場を退出したため、実質的な協議は行われなかった。

首脳会議での一連の出来事は、政治体制の異なる政府の代表と市民の代表との対話実現の難しさを物語っている。CSO との対話をどのように進めていくかにについて各国政府の対応や方針に違いがあり、加盟国間のコンセンサスを得るのは容易ではない。また、CSO も様々な利害関係を持っており、CSO 同士が意見を対立させることもめずらしくない。

第14回 ASEAN 首脳会議では、2004年の「ピエンチャン行動計画」(2004～2010)をさらに具体化した「ASEAN 共同体実現のためのロードマップ」(2009～2015)が承認された。ロードマップは、政治・安全保障および経済、社会・文化共同体構築に向けた3つの「青写真」と、域内経済発展格差の是正を目指す「ASEAN 統合イニシアティブ(IAI)第2行動計画」の4つの文書から構成される。この他に、国連のミレニアム開発目標の達成に向けて共同宣言が発表された。貧困撲滅や初等教育の達成、疾病蔓延防止などを掲げたミレニアム開発目標を達成することによって、ASEAN 域内の経済発展の格差を是正できることが強調された。

さらに、第15回 ASEAN 首脳会議では、ASEAN の「連結性」(connectivity)を強化しようという内容の声明が発表された。具体的には、道路や鉄道などのハード面と情報通信技術などのソフト面でのつながりを強化するというものである。ASEAN 諸国は、連結性を強化する地理的範囲を ASEAN 域内だけでなく東アジア地域など域外にも広げ、域外国に資金援助を要請した。首脳会議では、この目標を実現するためのマスタープランの策定が指示され、策定のためにハイレベル・タスクフォースが設置された。

ミャンマーへの対処、変化なし

ASEAN のミャンマー政策に実質的な変更はみられなかった。5月に起きたアウンサン・スーチー(以下、スーチー)の起訴に対して発表された ASEAN の声明は、国民和解の進展を希求するとともに、国連の働きかけを支持するという従来の路線を踏襲するものであった。ただし、議長国のタイがやや踏み込んだ内容の

声明を発表したため、内政干渉だとしてミャンマーの反発を受けた。

5月、ミャンマー政府は、自宅に無断で押しかけたアメリカ人を保護したとして、スーチーを起訴した。タイ外相は、16日にタイ政府として声明を発表し、ミャンマー政府に起訴理由と法的手続きについて詳細な説明を求める一方、ミャンマーに対して具体的な措置は取らないことを約束した。同外相は、19日にはASEAN議長国として、この事件に対して深い憂慮を表明し、スーチーの解放と人権の保障を求めるASEAN議長声明を発表した。

それに対しミャンマーは、ASEAN議長声明は内政干渉だとして受け入れない方針を表明し、タイが加盟国と十分に協議することなく声明を発表したことを非難した。19日のASEAN議長声明の内容は、ミャンマーに対するこれまでの声明と実質的な違いはない。しかし16日のタイ政府声明の内容と合わせて考えると、「人権の保障」を求めるASEAN議長声明には、ミャンマー政府に対し人権侵害を非難するタイの意図が反映されていると考えられる。この点に関してミャンマーは、ASEAN議長声明がASEANの内政不干渉原則に反していると主張することで、タイの行き過ぎた干渉に抗議したのである。

タイが約束したようにASEANがとった行動は、スーチーとの会談という従来通りの穏健なものだった。起訴に対する非難を受けてミャンマー政府は、一部の外交団にスーチーとの会談を許可した。5月、タイの駐ミャンマー大使がASEAN議長国として参加した会談には、シンガポール(駐ミャンマー外交団団長)とロシア(国連安全保障理事会の議長国)の駐ミャンマー大使が参加した。会談では、国民和解への希望が表明された。

8月、スーチーに、自宅軟禁の延期(18カ月)という判決が下された。この判決に対して、タイは議長国として声明を発表し、深い失望を表明するとともに、7月のAMMやASEAN地域フォーラム(ARF)で呼びかけられた政治犯の釈放を改めて求めた。同時に声明は、ASEAN共同体実現にはミャンマーの民主化が不可欠であり、ASEAN諸国はミャンマーの民主化の取り組みに協力する準備があることを伝える一方、ミャンマーに対する国連の働きかけを支持するという内容に留まった。

域内貿易自由化・円滑化に向けた取り組み

2009年8月のASEAN経済大臣会議(AEM)は、ASEAN自由貿易地域(AFTA)の共通効果特惠関税(CEPT)の平均が、1.65%(2008年は1.95%)に引き下げられた

ことを報告した。AFTA の関税削減・撤廃スケジュールは、先行加盟国(ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ)と新規加盟国(カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム)で異なる。先行加盟国では、2010年1月に適用品目(IL)の関税が撤廃され、センシティブ品目(SL)および高度センシティブ品目(HSL)の関税が5%以下に引き下げられた。

ただし例外もある。フィリピンが、SLに分類されたコメの関税引下げを延期したいと申し出たため、コメ輸出国であるタイとの間で協議に入った。フィリピンは、コメに40%の関税を課しており、35%まで削減する意向を示したが、タイは20~25%まで削減するよう要求した。また、関税削減を猶予してもらう代わりに5万トンの無税枠をタイに提供すると提案したフィリピンに対して、タイは40万トンの無税枠を要求した。両国は協議を続けたが、2009年末までに決着しなかった。フィリピンのコメをめぐる問題が解決されなかったために、タイとインドネシアは、AFTA 関連の諸協定を統合した ASEAN 物品貿易協定(ATIGA)の批准を延期した。そのため、2009年末時点で ATIGA は発効しなかった。

貿易の自由化が効果を生むためには、関税撤廃だけでなく貿易を円滑化するための措置も重要だとされる。ASEAN 諸国は、通関手続きの簡素化・迅速化を目指して、ASEAN シングル・ウインドウ(ASW)の導入に取り組んでいる。ASW とは、国際ルールに沿って加盟国の通関申請書類を共通化した上で、各国のナショナル・シングル・ウインドウ(NSW)同士でデータ交換ができるように統合する仕組みである。

ASW の導入には、まず、複数の行政機関にまたがる申請や許認可を1つの電子申告フォームを通じて一本化する NSW の導入が不可欠である。2005年に ASEAN 諸国は、先行加盟国については2008年まで、新規加盟国については2012年までに NSW を導入することで合意した。2010年2月現在、先行加盟国ではタイが NSW 導入に遅れをとっている。また、各国の法整備の問題等で、NSW 同士を接続する ASW の導入も進んでいない。

このように一部の加盟国が、協定や合意の実施を延期する傾向が断続的にみられる。自由な貿易や投資を目指す ASEAN 経済共同体(AEC)実現のためには、協定の着実な実施が不可欠である。ASEAN 諸国は、経済協定や合意の履行状況を監視するために「AEC スコアカード」を策定し、協定の批准や関税削減などの合意履行状況の報告を加盟各国に求めるようになった。10月の首脳会議には、スコアカードに基づく初めての評価報告書が提出され、評価基準の厳密化などの改

善点が指摘された。

対米関係の進展と相次ぐ ASEAN 大使の任命

2009年の域外政治・安全保障関係は、対米関係が進展したことと、域外国が ASEAN 大使を相次いで任命したことに特徴づけられる。

アメリカとの関係では、すでに2002年以降、ASEAN 共同体構築を支援するため、事務レベルで技術協力などが活発化している。また、2008年5月にアメリカは、他の域外国に先駆けて ASEAN 大使を任命した。しかし閣僚・首脳レベルではあまり活発とはいえなかった。オバマ政権の誕生により、アメリカが ASEAN 重視を鮮明に打ち出したことで対米関係が進展した。第1に、アメリカは、7月、ASEAN の不戦条約である TAC に加入した。TAC には、すでに中国や日本などの域外国が数多く加入している。第2に、将来的に、ASEAN 大使をジャカルタに常駐させ、ASEAN 常駐代表部(U.S. Mission to ASEAN)を開設する方針を明らかにした。ただし、2009年末時点では、アメリカの ASEAN 大使は常駐していない。第3に、2007年以降延期となっていた ASEAN・米首脳会議が、11月の APEC 開催に合わせてシンガポールで開催された。

アメリカに続き、インド、中国、日本、韓国、オーストラリア、EU 加盟国などが相次いで ASEAN 大使を任命した。2010年1月末現在で、ASEAN 大使を任命した加盟国・組織は33にのぼる。このうち EU では、EU として大使を任命するだけでなく、加盟国もそれぞれ大使を任命することになった。ただし、EU 加盟国の多くは、インドネシア大使に ASEAN 大使を兼任させている。また EU は、アメリカに続き、TAC 加入の意思を表明した。

域外安全保障協力の中心的な場である ARF では、2020年の ARF のあるべき姿を描いた「ビジョン・ステイトメント」が発表された。ステイトメントは、行動志向的で効果的な対応ができる組織を目指すために、行動規範やガイドライン、標準決定手続きを策定することや、機動的な集団行動のためのフレームワークなどを備えることを目標に掲げた。

憲章は、域外関係を構築する上で ASEAN としてのまとまりを重視するという ASEAN の「中心性」(centrality)の確保を謳っている。アメリカの TAC 加入や域外国による ASEAN 大使任命は、ASEAN の中心性確保を象徴する出来事となった。

ASEAN + 1 FTA 網の完成と経済・金融危機への対応

域外経済関係では、ASEANと東アジアサミット(EAS)加盟国によるFTA(ASEAN + 1 FTA)網の完成と、世界経済・金融危機への対応が注目される。ASEAN諸国は、2月にオーストラリア・ニュージーランドと、8月にはインドとのFTAに署名した。これによりASEANは、EAS加盟国すべてとFTAを締結したことになる。また、中国や韓国との間では投資協定が締結された。韓国とは、初めてASEAN諸国以外(韓国の済州島)でASEAN・韓国首脳会議を開催し、中小企業の投資を奨励する方針を確認した。

2008年秋以降の世界経済・金融危機への対応として、第1に、議長国タイのアピシット首相とスリン事務総長がG20首脳会議に参加し、保護主義反対を訴えた。G20首脳会議には、第1回からインドネシアが単独で招かれていたが、第2回(ロンドン)と第3回(ピッツバーグ)には、議長国タイの首相とスリン事務総長が招かれた。ASEAN諸国は、重要な輸出市場である欧米諸国において保護主義が台頭することに警戒感を強めている。そのため、4月の第2回G20首脳会議を前にASEAN諸国は、世界経済・金融危機に関する文書を発表し、貿易・投資の自由化を維持していく必要性と保護主義への反対を訴えた。

第2に、通貨危機の予防と拡大防止策としてASEAN + 3諸国が進めているチェンマイ・イニシアティブの多国間化について、その規模を800億^{ドル}から1200億^{ドル}に拡大する合意がなされた。また、域内経済の監視と分析を目的とした独立の地域サーベイランス・ユニットを設置することも合意された。2月のASEAN + 3財務大臣特別会議(プーケット)で成立したこれらの合意は、AMMやASEAN首脳会議において、経済・金融危機への対応策として積極的に評価された。

そのほかに、地域組織間関係で2つの展開がみられた。まず、EUとの間ではASEAN-EU間のFTA交渉を一時凍結することが合意された。一時凍結は、EU側がミャンマーの人権侵害を問題視したためとみられている。EUは、ASEAN加盟各国と個別にFTAを締結する方針を固めた。次に、新たな貿易相手を模索する一環として、湾岸協力会議(GCC)との地域組織間対話を開始した。その第一歩として、GCCとASEANとの初の外相会議が、6月にバーレーンで開催された。会議では、2年ごとに外相会議を開催することや、FTA締結の可能性を検討することなどが合意された。

東アジア FTA の検討と日メコン協力

東アジア協力では、チェンマイ・イニシアティブの規模拡大などの合意のほか、に3つの動きがあった。第1に、5月のASEAN + 3保健大臣会議(バンコク)では、鳥インフルエンザの蔓延に対応するため、監視の強化や情報共有の必要性、抗ウイルス剤の国家備蓄の強化などが謳われた。

第2に、ASEAN + 3およびEASにおいてそれぞれ検討を進めている東アジア自由貿易地域(East Asia Free Trade Area : EAFTA)と東アジア包括的経済連携(Comprehensive Economic Partnership in East Asia : CEPEA)に関する2回目の研究報告書が作成された。この報告書は10月の首脳会議に提出された。8月のASEAN + 3経済大臣会議では、EAFTA 形成に向けて原産地規則などのルールを策定する作業グループの設置を検討することが合意された。一方、EAS 経済大臣会議では、既存のASEAN + 1 FTA を考慮した上で、EAFTA と CEPEA 実現に向けた政策提言を包括的に検討することが合意され、両構想の政策調整の必要性が示された。

第3に、東アジア地域協力に関連する構想がオーストラリアと日本から提案された。2008年以来、オーストラリアのラッド首相は、アメリカや日本、中国、インド、インドネシア等をメンバーとして想定する「アジア太平洋共同体構想」を提案していた。インドネシアのみが単独で参加することを想定したこの提案に、シンガポールなどの一部の加盟国はASEANの存在意義が埋没してしまうと警戒した。7月のEAS 外相会議の議長声明には、ASEANの中心性を維持し、既存メカニズムを重視した上でオーストラリア提案を評価するという文言が入れられ、一部のASEAN加盟国の懸念が反映された。

もう1つの提案は、鳩山首相によって表明された「東アジア共同体構想」である。この構想は開放性と透明性を重視した協力などを謳っている。10月の首脳会議の際に、鳩山首相がASEANを重視することに言及したことでASEAN内に目立った反発はみられなかった。この構想の中身がまだ曖昧なため、EAS 首脳会議の議長声明は提案があったことを言及するに留まった。

ASEAN・日本関係で注目される出来事は、2008年に引き続き、日メコン関係の強化である。メコン地域の開発は、ASEAN 諸国間の経済発展格差の解消に寄与するとされ、日本の対ASEAN政策の重要な一角を担っている。2008年の第1回日メコン外相会議に続き、第2回会議が10月に開催され、11月には初の日メコン首脳会議が東京で開催された。首脳会議では、ハード・ソフト両面のインフラ

整備で協力することを確認するとともに、森林再生計画や水資源の管理、自然災害への対処などを盛り込んだ「緑あふれるメコンに向けた10年」というイニシアティブを開始することが合意された。

2010年の課題

人権問題への取り組みは、ミャンマーへの対処とも関連して、ASEANの重要な課題であり続ける。新設された人権委員会には、対外的に見劣りしない人権概念の普及に取り組むことが期待される。また、経済分野において明らかになったように、ASEANで合意・締結した協定を各国が着実に実施するために監視体制を整えることも必要である。

10月の首脳会議では、今後ASEANが取り組むべき重要な課題として「連結性の強化」が挙げられた。道路整備などを通じた地理的なつながり、および情報の共有などのソフト面でのつながりを強化していくことが求められている。特に道路網などのインフラ整備は、メコン地域などにおいてすでに進められている。2010年のASEAN議長国であるベトナムが、この地域に重要な経済的利害を持っていることはいうまでもない。2010年1月、非公式AMMなど、加盟国外相が参加する諸会議がベトナムのダナンで開催された。ベトナムは、タイからラオスを經由してベトナムを結ぶ東西経済回廊の一部を活用して外相たちを陸路で会場入りさせ、連結性強化の必要性をアピールした。メコン地域の開発は、ASEANが掲げる域内経済格差の是正に寄与すると期待される一方で、その経済的恩恵が大陸部に位置する加盟国に集中する結果を生む。ASEANの一体性が維持され、ASEAN地域全体が経済的に発展を続けるためには、インドネシアなどの島嶼部加盟国が積極的に参加するような形での「連結性」の強化策が必要であろう。

域外協力では、アジア太平洋共同体構想にみられるように、ASEANという枠組みを前提としない地域協力のあり方が提案されている。ASEANの中心性を確保していくためには、このような構想に対してASEANとしての一致した立場を示すことが肝要となる。東アジア地域協力においては、ASEAN + 1 FTAの着実な実施が望まれる。

(新領域研究センター)