

# ASEAN

## ASEAN 憲章の発効

すず き さ なえ  
鈴木 早苗

### 概 況

2008年の東南アジア諸国連合(ASEAN)は1月にスリン・ピッツワン元タイ外相が ASEAN 事務総長に就任し、幕を開けた。同事務総長は5月に起きたミャンマーのサイクロン被害に対し国際支援を実施する際、ASEAN の代表としての役割を果たした。12月には ASEAN 憲章が発効したが、憲章発効を祝うはずの ASEAN 首脳会議は、タイの国内政治不安定化にともない開催延期となってしまった。一方、東アジア協力では5月の ASEAN+3 財務大臣会議でこれまで二国間スワップ協定の東にすぎなかったチェンマイ・イニシアティブを多国間化し、資金規模を拡大することが合意された。さらに、秋以降の世界的な金融危機への対応をめぐって、金融協力の必要性が増した。また、日・ASEAN 協力では12月1日に日・ASEAN 包括的経済連携協定(AJCEP)が発効した。

### ASEAN 憲章の発効と新制度実施

2007年末に署名された ASEAN 憲章は当初、一部の加盟国の批准拒否が心配されたものの、結果的に全加盟国の批准手続きが終了し、12月15日に発効した。7月に開催された第41回 ASEAN 外相会議では、憲章発効に先立ち、憲章で新設された制度の実施に着手した。主な合意は以下のとおりである。(1)2009年から単一の議長国を設置する。単一の議長国とは、同じ西暦年に開かれる ASEAN のさまざまな会議の議長国を同一の加盟国が担当するという制度である。これまで ASEAN では同一年であっても首脳会議、外相会議、そのほかの大臣会議においてそれぞれ異なる加盟国が議長国を担当していた。2009年はタイが ASEAN のすべての会議において議長国となる。(2)2009年1月に ASEAN 副事務総長(2名)を任命する。これにより、副事務総長は計4人体制となる。(3)2009年1月に常駐代表委員会を設置する。常駐代表委員会とは、加盟各国がジャカルタに派遣する官僚から構成される組織で、欧州連合(EU)の常駐代表委員会をモデルにした

ものと考えられる。ただし、その役割について詳細は決まっていない。(4)ASEAN 事務局の組織再編を2008年末までに終了する。(5)人権機関設置に向けたハイレベルパネル(HLP)およびASEANの法人格と紛争解決メカニズムに関する提言を行うハイレベル法律専門家グループ(HLEG)を設置する。HLPとHLEGは首脳会議に提言書を提出する。

### 政治・安全保障協力

ASEAN 外相会議は、ASEAN 憲章関連で制度実施に合意するとともに、2つの声明を発表した。ひとつは、ミャンマーに対し、国民民主連盟(NLD)との話し合いを進めるために国際連合による働きかけに協力すべきとの議長声明である。ガンバリ国連事務総長特別顧問は3月にミャンマーを訪問し、アウンサンスーチーと会談したが、政府側要人とは会うことができなかった。今回の議長声明は、国連の働きかけにもかかわらず、ミャンマー政府の対応に変化がないことを踏まえたものだが、逆にASEANとしては加盟国であるミャンマーに具体的かつ直接的な働きかけをしないことへの意思表示でもあった。ASEAN 外相会議でミャンマー外相はアウンサンスーチーの自宅軟禁解除の可能性に言及するなど、民主化進展をアピールしたが、2008年末時点で改善の兆しはみえていない。

もうひとつは、カンボジアとタイの国境紛争に対し、双方に自制を求める、シンガポール外相(議長)による声明である。カンボジア領土内にあるプレア・ヴィヒア寺院がユネスコの世界遺産に登録されたことで、周辺の国境未画定地域の扱いが政治問題化し、両国間の国境で軍事的緊張が高まった。両国は話し合いによる解決を模索したものの、10月、軍事衝突に発展した。カンボジアはASEANの問題として首脳会議で討議することを望んだが、首脳会議議長国であったタイはこれを拒むなど、根本的な解決に至っていない。

12月にタイのチェンマイ(バンコクから開催地が変更)で開催が予定されていた第14回首脳会議は同国の国内情勢悪化のため延期になった。同時に、ASEAN+3首脳会議などのASEANの域外協力の会議開催も延期された。タイではサムアック政権崩壊後、反政府運動と警察の衝突(10月)、反政府運動による空港占拠(11月)を受けてソムチャイ政権が崩壊するなど国内政治が混乱した。ASEAN 諸国は首脳会議でASEAN 憲章の発効を祝うはずだった。タイ以外での首脳会議開催を主張する加盟国もあったが、インドネシア政府やスリン事務総長の働きかけもあり、ASEAN 諸国は、急遽、12月15日にASEAN 特別外相会議をジャカルタで

開催し、ASEAN 憲章の発効を確認した。この外相会議では2009年2月下旬にタイ(開催都市は不明記)で首脳会議を開催することを明記した声明が発表された。ASEAN 諸国は首脳会議の開催地を変更することなく、首脳ではなく外相によるASEAN 憲章の発効の確認をもって憲章で規定された新制度の実進を進めていったのである。ASEAN 非公式経済大臣会議もシンガポールで開催され、首脳会議開催時に署名する予定であった諸協定に署名した。

ASEAN 憲章はこれまで官僚レベルの協力にとどまっていた ASEAN を「市民重視の ASEAN」(people-oriented ASEAN)に変えていこうという目標を掲げており、タイ政府も市民重視の ASEAN を首脳会議開催のテーマとしていた。その首脳会議の開催がタイの市民レベルの反政府運動によって延期となったのは、皮肉なことであった。

ほかに注目すべき動きとしては、これまで ASEAN 首脳会議の機会に開催されてきた CLMV(カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム)4カ国の首脳会議(第4回)が初めて、ASEAN 首脳会議とは別日程で11月6日にハノイで開催された。この動きは、新規加盟国である CLMV 諸国間の結束を窺わせた。

### ミャンマーのサイクロン被害に対する国際支援

5月2日、ミャンマーを大型サイクロンが襲った。サイクロンの被害に対して国際社会から緊急支援が呼びかけられた。しかし、ミャンマー政府は国際社会からの民主化圧力にさらされていることもあり、国際支援を受け入れることで内政への干渉が加速するのではないかと恐れた。折しも、ミャンマーでは新憲法の是非を問う国民投票が実施されることになっており政府側の警戒も強かった。ミャンマー政府は欧米諸国の NGO 関係者のビザ発給を制限するなど入国制限を実施した。

こうしたミャンマー政府の対応により国際支援が滞るなか、スリン事務総長の呼びかけもあって、ASEAN 諸国の外相は働きかけを開始した。まず、サイクロンの被害状況を把握するため、緊急評価チームを派遣した。そして、5月19日に ASEAN 特別外相会議を開催し、ASEAN を窓口にした国際支援を呼びかけることで合意した。ミャンマー外相は、欧米諸国が国際支援を政治化しないことを条件に、支援を受け入れると表明した。この外相会議でスリン事務総長を議長とする人道支援タスクフォースが設置され、国連との協力のもと支援を加速することが合意された。これをうけ、5月25日に国連と ASEAN が支援国会議をヤンゴン

で共催した。開催に先立ち、国連事務総長がミャンマーのタンシュエ議長と会談し、援助要員を全面的に受け入れることで合意した。支援国会議には51カ国の代表と国際機関の代表が参加し、総額1億3000万ドルの支援を表明した。同時に、国連、ASEAN、ミャンマー政府の代表で構成される「3者中核グループ」を中心に支援を実施していくことで合意した。

以上のように、ASEANはミャンマーの民主化に対して具体的な政策を打ち出さなかったが、サイクロン被害に対してはイニシアティブを発揮した。ただ、ミャンマー政府が態度を軟化させたのは、ASEANの働きかけが国連の参画を前提としたものであったからであろう。それでも、ASEAN特別外相会議がミャンマーへの国際支援を加速化させる一助となったこと、支援国会合後のスリン事務総長によるタスクフォースの活動によって、サイクロンの被害状況、復興状況が逐次報告されたことはASEANの存在意義を高めるきっかけとなった。

### 経済協力

5月3日に開かれたASEAN非公式経済大臣会議(インドネシア・バリ)は食糧危機についての声明を発表した。8月の第40回ASEAN経済大臣会議は、2007年11月の首脳会議で承認された「経済共同体構築のための青写真」に描かれた、単一の市場・生産拠点確立の目標を再度確認するとともに、合意履行の監視強化に向け紛争解決メカニズムを充実させることで合意した。

物品貿易に関しては、ASEAN自由貿易地域(AFTA)における関税引き下げの順調な実施が確認された。また、共通効果特惠関税(CEPT)の原産地規則に新たに「関税番号変更基準」が加えられた。関税番号変更基準とは、輸入原材料と生産品との関税番号変更をもって原産地を決定するルールである。原産地は「最後の実質的変更」の有無で決定される。輸入原材料の関税番号と、輸入原材料を使って当該国で加工された完成品の関税番号とが異なっていれば、「最後の実質的な変更が当該国でなされた」とし、原産地は当該国となる。これまでのCEPT原産地規則は累積付加価値基準40%のみであったが、今後は製品がCEPTの適用を受けるには累積付加価値基準か、関税番号変更基準のどちらかを満たせばよいことになり、基準が厳しいとされてきたCEPT原産地規則が緩和されることになった。関税番号変更基準は一部の品目には先行して適用されていたが、2008年8月1日から全品目について適用されることになった。この制度変更によりCEPT適用申請件数の増加が見込まれ、AFTAのいっそうの進展が期待される。

12月には AFTA 関連の諸協定を統合した ASEAN 物品貿易協定(ATIGA)が締結された。

投資に関しては、ASEAN 域内への投資に関するこれまでの協定を整理統合した ASEAN 包括投資協定(ACIA)が締結された。同協定と ATIGA は首脳会議開催時での署名が目指されていた。しかし首脳会議が延期されたため、2つの協定署名は12月の ASEAN 非公式経済大臣会議(シンガポール)でなされた。

人の移動に関しては、経済大臣会議で会計監査、医師、歯科医師に関する相互認証協定が調印され、ASEAN 域内での専門職の移動を促進することが合意された。サービス分野では航空分野に新たな合意がみられた。航空分野は2004年の首脳会議で採択された「ビエンチャン・アクション・プログラム」で経済統合を進めるための11優先分野(2007年に物流が追加されて12分野となった)のひとつであった。11月の ASEAN 運輸大臣会議(マニラ)において、2015年までに域内の航空規制を段階的に撤廃し、航空自由化を達成することが合意された。

### 域外協力

例年どおり、ASEAN 外相会議開催に合わせ、ASEAN 地域フォーラム(ARF)、ASEAN+3 外相会議、東アジアサミット(EAS)外相会議などが開催された。とくに注目されるのは、ASEAN 外相会議の議長国シンガポールの働きかけの結果、北朝鮮が東南アジア友好協力条約(TAC)に署名したことである。また、ASEAN 関連会議に参加していた6カ国協議の参加国(アメリカ、中国、日本、韓国、ロシア、北朝鮮)はこの機会に非公式会合を持ち、これまでの合意の履行を確認した。

ASEAN の域外対話国であるオーストラリア、カナダ、中国、EU、インド、日本、ニュージーランド、韓国、ロシア、アメリカはそれぞれ ASEAN と会議を開いた。域外対話国のうち、2008年末時点でアメリカ、日本、オーストラリア、ニュージーランド、韓国、中国が、ASEAN 憲章で新たに設置された ASEAN 大使を任命した。また、カナダは TAC 加入を検討していることを ASEAN 側に伝えた。2008年末時点で、ASEAN 加盟国以外で TAC に加入している国は加入順にパプアニューギニア、中国、インド、日本、パキスタン、ロシア、韓国、モンゴル、ニュージーランド、オーストラリア、フランス、ティモール・レステ、スリランカ、バングラデシュ、北朝鮮の15カ国である。TAC 加入は EAS の参加資格のひとつであることからわかるように、ASEAN の域外関係構築の要件となってきた。

ている。経済分野では、ASEAN はインド、オーストラリア・ニュージーランドとの自由貿易協定(FTA)締結のための交渉を終了し、署名・批准に向けた最終段階に至っている。

ARF ではミャンマーのサイクロン被害、中国四川省の地震に触れ、災害支援に関する会期間会合(ISM)を開催し、人道支援の行動計画を策定することが合意された。また、海上安全保障と軍縮・不拡散に関する会期間会合がそれぞれ新たに設置され、協力分野を拡大した。その他に、「前駆物質の不法麻薬製造への移転防止に関する協力促進 ARF 声明」が発表され、麻薬製造に使われる前駆物質(化学物質)の取引・流通に対し、規制を強化することが合意された。

欧州との協力では、第 7 回アジア欧州会議(ASEM)首脳会議が10月24～25日、北京で開催され、世界的な金融危機に対応するための声明を発表した。声明は各国に金融規制の強化、管理を呼びかけるとともに、金融・財政部門での政策対話の重要性を確認し、さらに国際通貨基金(IMF)の役割強化を強調した。

### 東アジア地域協力

2008年の東アジア地域協力で最も注目されるのはチェンマイ・イニシアティブの多国間化である。5月4日に開催された ASEAN+3 財務大臣会議(スペイン・マドリード)は、これまで基本的には二国間スワップ協定のネットワークであったチェンマイ・イニシアティブを多国間化し、その資金総額を少なくとも800億<sup>ドル</sup>とすること、ASEAN と日中韓 3 カ国の拠出割合は20対80とすることなどで合意した。2008年秋以降に深刻化した世界金融危機を受け、ASEAN+3 諸国首脳は10月の ASEM の際に非公式会議を開き、チェンマイ・イニシアティブの資金総額の引き上げなどについて協議した。このように、ASEAN+3 諸国は ASEM で IMF 強化に合意する一方、独自に対応を強化してきている。

7月の ASEAN 外相会議開催に合わせて開かれた ASEAN+3 外相会議は300万<sup>ドル</sup>の ASEAN+3 協力基金設置を決めた(日中韓はそれぞれ90万<sup>ドル</sup>、ASEAN は30万<sup>ドル</sup>を拠出する)。この基金は、2007年末の ASEAN+3 首脳会議で採択された「東アジア協力に関する第 2 共同声明」(第 1 共同声明は1999年)と「ASEAN+3 協力作業計画(2007-2017)」で示された協力分野におけるプロジェクト実施のために活用される。

一方、EAS を構成する ASEAN+6 (ASEAN+3 諸国、オーストラリア、ニュージーランド、インド)諸国外相も 7月の ASEAN 外相会議開催時に会合を持ち、



気候変動，エネルギー，食糧危機，教育といった分野での協力を加速すること，ASEAN 事務局内の EAS 担当部署 (EAS Unit) の機能強化を図ることなどに合意した。また，日本の経済産業省のイニシアティブで設置された東アジア・ASEAN 経済研究センター (ERIA) が 6 月に正式に発足し (所在地ジャカルタ)，EAS 諸国の経済統合について研究活動を開始した。同じく日本の提案で検討が開始された東アジア包括的経済パートナーシップ (CEPEA) に関しては，民間専門家研究会合による報告書が出された。

東アジア協力は ASEAN+3 と EAS という 2 つの枠組みにおいて進められている。ASEAN+3 のほうがより実質的な協力を推進しているが，EAS においても徐々に協力分野の範囲拡大や協力の具体化が進みつつある。CEPEA の検討や ASEAN とインド，オーストラリア・ニュージーランドとの FTA 締結に向けた動きは EAS での協力を深めるきっかけとなるだろう。

関連する動きとして，日中韓の協力深化がみられた。日中韓 3 カ国は ASEAN の会議の際に首脳会議を開いてきたが，12 月に初めて ASEAN 首脳会議とは別日程で日中韓首脳会議を東京で開いた。この会議はタイでの ASEAN 首脳会議開催延期決定以前から開催が予定されていたが，日本の首相交代などで延期されていた。1997 年に ASEAN が日中韓の首脳を招待してから 11 年後，ようやく日中韓 3 カ国は ASEAN の「助け」なしに首脳レベルの会合を開くこととなったことは，北東アジアの地域協力にとって画期的なことである。12 月，3 カ国は中央銀行総裁会議の年次開催に合意した (第 1 回は 2009 年中に中国で開催予定)。

### 日本・ASEAN 関係

日本・ASEAN 関係については日メコン外相会議の開催と AJCEP の発効が注目すべき出来事となった。1 月 16 日，日本はメコン地域 5 カ国の外相 (カンボジア，タイ，ベトナム，ミャンマー，ラオス) を招待し，初の日メコン外相会議を開催した。これは，2007 年 1 月に日本が発表した「日本・メコン地域パートナーシッププログラム」に端を発する。このプログラムは，ASEAN のなかで経済的に後れているカンボジア，ラオスなどに対し重点的に政府開発援助 (ODA) を実施していくことで，貿易・投資の活性化を図り，ASEAN との経済連携，あるいは東アジア地域の経済統合を促進しようというものである。さらに，民主主義や法の支配等の価値観の共有，貧困削減や国境を越える諸問題 (環境，テロ，鳥インフルエンザ等) など地域共通の課題に取り組むことをその目標に掲げている。日メ

コン外相会議では、日本が5年間でメコン地域諸国の青年1万人以上を受け入れることや、ベトナム、ラオス、タイを結ぶ東西回廊等の物流円滑化を支援すること(約2000万ドル)などを表明した。この取り組みに加え、5月、福田前首相が、津波や地震、サイクロンといった自然災害や、鳥インフルエンザの発生に備えた緊急援助体制として「アジア防災・防疫ネットワーク」の構築を提案した。

日本・ASEAN 関係のもうひとつの成果は AJCEP の発効にこぎつけたことである。すべての ASEAN 加盟国が批准したわけではないが、これまで日本が進めてきた ASEAN 加盟各国との二国間の経済連携協定(EPA)に、多国間の AJCEP が加わることで、日・ASEAN 経済連携はさらに強化された。日本は EAS 諸国での経済統合を進めることにも積極的で、二国間 EPA と AJCEP に続き、CEPEA 実現に向けて調査・研究を主導している。

#### 2009年の課題

ASEAN 首脳会議の開催は延期されたが、ASEAN 憲章は予定どおり2008年末に発効した。ただ、ASEAN 事務局の組織再編や常駐代表委員会、域外諸国からの ASEAN 大使にどのような機能を付与するかなど取り組むべき課題は山積している。今後は、これらの新制度の運用を早期に開始する必要がある。また、ミャンマー政府の民主化に向けた取り組みに大きな進展がなかったことは、この問題が ASEAN 憲章後の ASEAN が抱える懸念材料であり続けていることを物語る。

域外関係では、7月の ASEAN 外相会議の際に6カ国協議の非公式会合が開催されたことに示されるように、今後も北東アジア地域協力は ASEAN の助けを借りて進展していく可能性がある。北東アジア地域の安定は ASEAN 諸国にとっても重要であるため、同地域での協力が進展するよう ASEAN として関与を継続していくと思われる。

2008年秋以降の世界的な金融危機は2009年以降、ASEAN 諸国の金融・経済に大きな影響を及ぼすことが予想されるだけに、東アジア諸国間の金融協力の深化がさらに期待される。

(新領域研究センター)