

ASEAN

40周年の成果と課題

す どう すえ お
須 藤 季 夫

概 況

東南アジア諸国連合(ASEAN)は2007年8月に結成40周年を迎えた。1967年に5カ国で始まったASEANはその後、10カ国に拡大され東南アジア全域を網羅する機構となり、紆余曲折を経ながらも域内自由貿易協定(AFTA)や安全保障に関するフォーラム(ARF)を通じて着実に地域協力を深化させている。タイとフィリピンのテロや大規模な反政府運動が展開されたミャンマー情勢などの域内問題が残されているものの、地域機構としてのASEANは東アジア首脳会議を主催するなどの中核的な役割を担うほどに成長している。2007年のASEANにとり重要な点は、40周年の総括をどのように行い、将来の確かな方向性を示せるかであった。その前提として、懸念される地域問題の解決、政治・安全保障分野における域内協力の構築、経済共同体の進展に向けた政策や東アジア地域主義の推進などが緊急な対応を迫られていた。ASEANが中核的地域機構としての存在感を示せるかどうか、にわかにASEANへの関心が高まった1年となった。

ミャンマー情勢の深刻化

地域問題のなかで最も懸念されるのがミャンマー情勢である。2007年に入っても改善の兆候は無く、むしろ悪化した。1月12日、国連安全保障理事会でミャンマー問題が取り上げられたが、中国とロシアの拒否権発動によってそのミャンマー人権決議案は回避された。4月になると、小規模な市民による反政府デモが起るようになった。朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)との国交回復を図りながら中国傾斜を強めるなかで、8月、物価高騰に反発した市民がヤンゴンで反政府デモを行い、大規模化する勢いになりつつあった。9月にはミャンマー社会に影響力を持つ僧侶が参加すると、一挙に10万人という規模の反政府運動に発展した。最大規模のデモが繰り返される渦中で9月27日には日本人ジャーナリストが犠牲となるなど国際問題化すると、国連が直接関与しはじめ、国連事務総長特別顧

問ガンバリが3度ミャンマーを訪れ、事態鎮静化の可能性を探った。9月末までに軍部がデモを一方向的に鎮圧すると、アメリカはミャンマー軍事政権に対し追加制裁を発動し、「残忍な軍事政権」の締め付けに向けて関係国との連携を強めた。10月にはASEANと国連による「非難声明」が出されたものの、変化の兆しは見えない。

ミャンマー問題の解決に関しては次の3点が注目に値しよう。第1は民主化の行方を左右する国民会議、第2は軍部のリーダーシップの交代、そして第3に国際社会の動向である。特に第3の要因である国連安保理における議論は決定的に重要であり、1月の中国とロシアによる拒否権発動が変化する可能性が出てくると、その及ぼす影響は甚大となる。ASEAN諸国は、国連の調停を歓迎する点では一致しているが、一方でASEANとしての対応については意見が一致していない。11月のシンガポールでのASEAN首脳会議では、議長の新加坡によるガンバリ特別顧問の東アジア首脳会議への招聘が一部のASEAN諸国の反対に遭い、見送られた。

政治・安全保障協力の促進

7月末から8月初めにかけてマニラで一連の外相会合が開催され、地域の政治・安全保障問題が討議された。第40回ASEAN定例外相会議では、ASEANが目標とする2015年の共同体構築に向けた最高規範となるASEAN憲章の基本原則で意見の統一を図り、日本、中国、韓国など域外対話国との間で通貨危機の再発防止を目指す外貨融通策の取り組みを拡充することで合意に至っている。7月30日に公表された「思いやりのある共有されるひとつの共同体」と題する共同声明は、ミャンマーに対して「民主化手続きが次のステップへ進むことを期待する」と明記し、すべての政治犯の釈放を求め、民主化推進を促した。また同声明ではASEAN共同体の強化が強調され、安全保障共同体と社会文化共同体を一層促進するために先行する経済共同体と同様な行程プログラムを作成することで合意した。また、ASEAN域内での核兵器製造や核実験禁止などを定めた東南アジア非核兵器地帯条約に関する今後5年間の行動計画を初めて承認し、核保有5大国に同条約の調印を促した。

安全保障協力の中核となっているのがアメリカ、中国、ロシアなど27カ国が参加するASEAN地域フォーラム(ARF)である。8月2日に開催された第14回会合では、ARFプロセスの概観、地域および国際的な安全保障問題(朝鮮半島情勢、

ミャンマー情勢、ティモール・レステ情勢、中東、イラン、イラク、アフガニスタン、テロ、軍縮・不拡散)、現小委員会の活動、次期小委員会の作業計画、ARFプロセスの将来の方向性、などが議論されている。最大の成果は、スリランカがARFの第27番目の参加国として認められたことであるが、それ以外においても若干の成果がもたらされた。

第1は、第10回ASEAN首脳会合で採択された「ビエンチャン行動計画」(VAP)に基づく「ASEAN安全保障共同体に向けた行動計画」の実施に進展があったことである。特に、2007年3月23日から25日にバリで第1回ASEAN国防大臣リトリート会合が成功裏に開催されたことは、国防相会議が機能しつつある兆しとして評価できよう。

第2は、東南アジア地域における国家間関係を規定し、東南アジア諸国間およびASEANとほかのARF参加国との間における協力、親善や友好を促進するための極めて重要な行動規範として機能する、東南アジア友好協力条約(TAC)の目的と原則の重要性を再確認したことである。事実、1月13日にフランスとティモール・レステが、8月1日にはスリランカとバングラデシュがTACへ加入したことで、地域の平和、安全・安定のためにTACが引き続き意義あることが改めて示された。

第3は、南シナ海における関係国の行動に関する宣言が、同地域における紛争の平和的解決を確保するための集団的なコミットメントを具体化するASEANと中国間の道標(ロードマップ)文書として継続して妥当性を有することを再確認したことである。同宣言が同地域の主張国間の信頼・信用を醸成するうえで、また、域内の平和と安定を維持するうえで効果的であることを認識したことは注目に値しよう。加盟国がすべての当事者による自己抑制の継続的实施と、この地域における信頼醸成措置の促進を促し、南シナ海における紛争を、行動規範の精神と国連海洋法を含む国際法の原則に従って、平和的方法によって解決するとのコミットメントを支持したからである。

これらの成果が見られた反面、アメリカのライス国務長官が2年連続で欠席したことにより、中国の存在感が一段と高まった。アメリカは9月に予定されたASEANとの首脳会議も欠席していることから、アメリカのASEAN軽視が懸念されている。

経済共同体の進展

ASEANにとり、グローバル化が進展するなかで国際競争力を維持し、台頭するインドや中国と競合していくには、より大きな市場と生産規模を目指して域内統合を加速していくことが不可欠である。2007年11月の第13回首脳会議では、2015年までの「ASEAN 経済共同体」実現のための行程を定めた「ASEAN 経済共同体青写真」が採択され、ASEANが単一市場・生産拠点として競争力のある経済地域へ統合していくための実現目標が示された。ASEAN 経済共同体は、ビエンチャン行動計画が2004年から2010年までの具体策と各国の協力を促しているとおおり、予想以上に進展している。特に11の先行分野(農産物加工、自動車、エレクトロニクス、漁業、ゴム製品、繊維・衣類、木製品、航空、IT 機器、ヘルスケア、観光)を特定し、2010年までに関税を撤廃するとしているが、第39回経済閣僚会議では、12番目の先行分野として物流(ロジスティクス)サービスが追加され、一層の進展が期待される。

経済共同体の中核を成す AFTA も予想以上の進展を見せており、今後は物品貿易の自由化からサービス貿易、資本移動、ヒトの移動の自由化などに焦点が移りつつある。2007年8月の経済閣僚会議の発表によると、AFTA による物品貿易の自由化は、ASEAN6 (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)の自由化対象品目の98.6%が0～5%の関税率となり、そのうち関税が撤廃された品目は65.1%に達している。その結果、ASEAN6の AFTA 平均関税率は、1993年の12.7%から2006年には1.5%に低下した。後発グループ4カ国の関税も86.2%の品目が0～5%に引き下げられている。

AFTA の進展は域外諸国との FTA 締結を促す要因でもある。ASEAN は中国と韓国に次いで、2007年11月には日本との包括的経済連携協定が最終合意にいたった。ASEAN・日本協定は、輸入額の90%以上の品目で関税を即時撤廃、5年後に92%、10年後には93%、コメ、ムギ、牛肉など輸入額の1%相当分は関税撤廃・削減の例外にするという複雑な内容であった。ASEAN 側の措置は、先発グループの6カ国は輸入額と品目数の90%以上で関税を10年以内に撤廃し、後発グループのベトナムは15年以内、カンボジア、ラオス、ミャンマーは18年以内に関税を撤廃することになっている。さらに、11月22日、ASEAN は欧州連合(EU)と初めての首脳会議を開催し、FTA 交渉の開始に合意するなど、ASEAN の自由化戦略が一層促進される可能性を示した。

ASEAN 憲章の採択

11月20日に開催された第13回 ASEAN 首脳会議において、念願であった ASEAN 憲章が採択された。憲章は、前文と13章55条で構成され、目的と原則、法的地位、構成国、組織、ASEAN に関連する組織、免除と特権、意思決定、紛争の解決、予算と財政、行政と手続き、対外関係などの基本理念が規定されている。主要な合意点は以下の8点である。第1に、貿易、投資を効率的に促進し、競争力があり、経済的に統合された共通の市場と生産基盤を創出する。民主主義や法の支配を強化し、加盟国の責任と権利において、自由と人権を擁護し、促進する(1条)。第2に、加盟国の内政には干渉しない。ASEAN 共通の利害に深刻な影響を及ぼす事案は協議する(2条)。第3に、ASEAN は多国間組織として法的地位を与えられる(3条)。第4に、ASEAN 首脳会議は最高の政策意思決定機関であり、大臣級の事務総長を指名し、毎年2回開催される(7条)。第5は、加盟国の外相で構成する調整理事会を少なくとも年2回開催する(8条)。第6に、人権と基本的自由の促進と保護に関する憲章の目的と原則に合わせ、ASEAN 人権機構を設置する(14条)。第7は、ASEAN における基本原則として、意思決定は協議とコンセンサスに基づく。コンセンサスが得られない場合は、首脳会議が決定方法を定めることができる。重大な憲章違反や法令順守違反があった場合は、首脳会議で問題が扱われる(20条)。第8に、ASEAN は、国々や地域、国際機構との間で友好関係、互恵的対話を発展させ、協定を締結できる。締結手続きは、ASEAN 共同体理事会との協議を経て調整理事会によって承認される(41条)。

2年かけて合意に至った憲章ではあったが、懐疑的な評価も多く出されている。例えば、憲章を成立させることによって、ASEAN を「多国間組織」として初めて法的に位置づけ、「加盟各国は憲章を履行するために必要な措置を取る」と義務づけたが、フィリピンのアロヨ大統領が「ミャンマーが民主化を進めないとフィリピン議会は批准できない」と述べたとおり、民主化を推進したい積極派と後発グループの消極派との認識の不一致をどう解消していくのが課題である。また、人権や基本的自由の保護・促進に関する問題を協議する「人権機構」を創設するといったものの、どのように各国の行為を監視していくのかという問題は残されたままである。さらに、意思決定方式は従来の「協議とコンセンサス」を原則としながら、「コンセンサスに至らない場合は首脳会議で決定方法を定める」と定め、重大な憲章違反があった場合の制裁なども首脳会議で決定するとしたが、これも制裁を含む厳しい処置ができるかどうか不明である。

東アジア地域主義への中核的役割

通貨危機以降、ASEANは日本、中国、韓国とASEANプラス3を結成・制度化し、東アジアにおける地域協力を強化するべくリーダーシップを発揮している。11月21日に開催された第11回ASEANプラス3首脳会議では、東アジア協力に関する第2共同声明とその具体的作業内容を示した作業計画が採択された。特に、その作業計画が具体的な協力政策を示した点は高く評価される。政治・安全保障、経済・金融、エネルギー・持続可能な開発、社会文化と制度的支援・フォローアップメカニズムに関する具体策を策定し、東アジア協力の主導的立場を明らかにしているからである。

東アジア地域主義を促進する新たな試みとして、ASEANプラス3にインド、オーストラリア、ニュージーランドを加えた東アジア首脳会議が2005年から始まっている。11月21日に開催された第3回東アジア首脳会議では、唯一の成果として「環境保全・エネルギーのシンガポール宣言」が採択されたが、エネルギー効率の数値目標に関してはインドの反対に遭い、宣言に盛り込めなくなるなど、内容の乏しい結果となった。ASEANプラス3が今後10年間の作業計画を打ち出し機能強化を進めているのに対して、16カ国の東アジア首脳会議の役割は依然として「首脳のフォーラム」の域を出ておらず、影が薄いという印象を払拭できていない。

2008年の課題

40周年の節目にASEANは、ASEAN憲章を採択し、2015年までの共同体実現を目指す基本規範を設定した。民主主義の強化、人権機構の創設や地域統合推進など共同体構築に向けた大きな一歩を踏み出したことになり、憲章を基盤としたより効果的で結束力のある組織へ変革を遂げようとする確かな意気込みが窺える。しかし、ASEAN憲章の採択そのものは高く評価できるものの、今後の課題も大きいといわざるを得ない。2008年の首脳会議までに10カ国の批准を得られるかどうか、憲章の順守が可能かどうか、共同体構築への課題は残されたままであり、事務局を中心とする中央官僚機構の強化と経済的格差是正のための後発4カ国への支援などは早期に実現されるべきである。ASEAN共同体への確かな一歩を築けるかどうか、そして、東アジア地域主義を主導していけるのかどうか、2008年の展開が注目される。

(南山大学教授)