

ASEAN 共同体構築への試練

す どう すえ お
須 藤 季 夫

概 況

2006年の東南アジア諸国連合(ASEAN)は、フィリピンの政治危機やタイの軍事クーデタによる政変が起こり、鎮静化しないテロリズムやインドネシアの自然災害などと相俟って、政治不安からの脱却という重要な局面に立たされた。フィリピンやタイにおける民主化傾向の後退はミャンマー問題にも影響を及ぼす可能性が高く、ひいては地域全体の不安定化に連動する恐れが懸念されるからである。ASEANが目指す政策は、第1に、地域機構としての基盤を強固にするため3つの共同体を構築すること、第2に、第1と同時のプロセスである日本、中国、韓国を取り入れた拡大地域主義を促進することである。「運転席」を確保しながら地域の安定化を図る意味でも ASEAN 共同体の早期実現が求められているが、2003年以來の共同体構築に向けた諸政策は期待された成果を生み出していない。こうしたなかで、12月に予定していた一連のサミットを延期したことは、ASEANの試練を象徴する出来事となり、予想外の痛手になっている。

ミャンマー問題と ASEAN 憲章

最大の地域問題は、15年以上にわたり進展のないミャンマーの民主化問題である。ASEANは、2005年12月の首脳会議において、ミャンマー軍事政権に民主化の推進を強く促す議長声明を採択し、民主化状況を視察する使節団の派遣を決定した。1月に計画した派遣はミャンマーの国内事情により延期されるが、3月、インドネシアのユドヨノ大統領が初めて訪問し意見を交換すると、ASEANの特使であるサイド・ハミド・マレーシア外相もミャンマー訪問を実現した。しかし、民主化運動指導者アウンサンスーチー氏と面会できず、軍政トップのタン・シュエ議長とも議論できない結果になるなど、成果のない訪問となった。

ASEANがミャンマー問題で積極的に関与するようになったのは、2020年までに ASEAN 共同体を実現する際の最高規範となる「ASEAN 憲章」の創設を宣言

したことに関連している。その憲章創設宣言には、民主主義や人権尊重、良き統治の推進、民主的制度の強化などが盛り込まれているが、これに逆行するのがミャンマー軍事政権の存在である。バリ島で開いた4月の非公式外相会議では、加盟国相互の「内政不干渉原則」の見直しをすべきだという意見が強く出された。民間組織である ASEAN 安全保障研究所 (ISIS) も「ASEAN 憲章案」を公表し、「制裁」に基づく問題解決の重要性を訴えた。しかし、具体的な対応策を打ち出すことには失敗し、機構としての対応能力の限界を示した。

ミャンマー軍事政権は、5月、一方的にスーチー氏の軟禁をさらに1年延長することを公表した。ASEAN の要請を無視し、中国とインドとの経済関係を緊密化する外交姿勢に対して、ASEAN 諸国の反発が高まっている。例えば、ASEAN 各国議員で構成するミャンマー問題議員連盟から「ミャンマーの ASEAN 除名」を求める意見が出ているほどである。国際世論の高まりを反映して、9月、国連の安全保障理事会はミャンマー情勢を公式議題化する案を可決した。提案したアメリカのボルトン国連大使は、(1)1100人にのぼる政治犯拘束、(2)少数民族弾圧による難民流出、(3)麻薬取引、(4)エイズなどの疾病流行、が地域の不安定化を招く恐れがあるとした。ASEAN の中核的な役割を維持したいのであれば、国際世論や国連の介入に依存するだけでなく、ASEAN 自身の積極的な関与が求められる。

定例外相会議と ASEAN 共同体

地域政治問題を議論する定例外相会議が7月25日、クアラルンプールで開かれ、ASEAN は朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)のミサイル発射問題を非難し、中東情勢に関する特別声明を含む4つの合意・宣言を採択した。「統一され、強靱な、統合した ASEAN の構築」というテーマを掲げた第39回外相会議の共同声明では、ASEAN 共同体、対外関係、ミャンマー問題、地域・国際問題に関する項目が盛り込まれている。

共同声明の大半を占める ASEAN 共同体に関しては、3つの共同体(安全保障、経済、社会文化)実現の重要性を認識し、実現目標を2020年から2015年へ5年短縮する方途を検討し、そのための具体策が議論された。特に重要視されるのが ASEAN 憲章の早期制定、ピエンチャン行動計画と ASEAN 統合イニシアティブの着実な実施である。

安全保障共同体(ASC)に関しては、ひとつの進展が見られた。それは5月9日に初めて ASEAN 防衛相会議がクアラルンプールで開催され、今後の目的が

合意されたことである。それらは、(1)対話と協力を通じて地域の平和と安定を促進すること、(2)ASEAN間とASEAN・対話国間の防衛・安全保障領域に関する既存の対話と協りに指針を与えること、(3)防衛と安全保障への挑戦に関する一層の理解と透明性と公開性の増進を通じて相互の信頼と自信を促進すること、(4)ASEAN安全保障共同体の構築に貢献すること、である。経済共同体(AEC)に関しては、エネルギー協力と小規模な域内経済協力の進展を確認し、11の優先セクターの統合プロセスにおける進展を評価した。また、社会文化共同体(ASCC)に関しては、より一層の市民のASEAN活動への参加を強調し、移民、環境、自然災害管理、健康、教育、文化と情報に関する協力の強化の必要性を確認したが、AECとASCCともに具体的な成果は見られない。

第2の対外関係に関しては、アメリカとの関係強化、ロシアとの第1回サミットの開催、上海協力機構との相互協力、ASEANプラス3の重要性の再確認、国連への働きかけの5点が盛り込まれている。特に、東アジア共同体構想をめぐっては、「ASEANプラス3が共同体構築に向けた主要な手段であり続ける」として、13カ国の枠組みを重視していくことで合意した。第3のミャンマーの民主化問題に関しては、「拘束中の人々の早期解放と対話の促進を要請する」と政治犯の釈放を呼びかけた。民主化運動指導者アウンサンスーチー国民民主連盟書記長の名前を挙げて解放を要求したマレーシア、インドネシア、フィリピンに対して、ミャンマー、ラオス、ベトナムなどが反発したが、ミャンマーへの一層の説得を継続することで意見の一致を見た。第4の地域・国際問題に関しては、「ティモール・レステ(東ティモール)が適当な機会にASEANの機能的分野で活動に参加する」ことで合意し、5年後の加盟を目指すことになった。

ASEAN 地域フォーラム

7月28日に開催されたASEAN地域フォーラム(ARF)は、北朝鮮の外相が出席することから朝鮮半島問題の進展が期待されたが、成果は乏しく、バングラデシュが26番目の参加国としてARFに参加することを承認したことが唯一の成果となった。議長声明に盛り込まれた第13回会議の主要な議題は、ARFプロセスの評価、地域的・国際的な安全保障問題に関する議論と将来の方向性の4点である。第1のARFプロセスに関しては、(1)地域の主たる多国間の政治・安全保障に関するフォーラムとしてのARFの重要性を再確認し、そのさらなる強化につき同意、(2)ARFの主要な原動力としての役割を果たすASEANへの支持を改め

て表明し、ARF のすべての出席者に対し、ARF プロセスを前進させるため引き続きの協力と貢献を促す、(3)コンセンサスによる意思決定と内政不干渉の基本原則を引き続き誠実に遵守していくことに同意した、の3点が強調された。

第2の地域的・国際的な安全保障問題に関する議論の主要点は、(1)2006年5月と7月に発生したインドネシアの自然災害につき、緊急時への備え、緊急支援、復旧・復興や災害のリスク低減を含め、ARF 参加国同士が協力すること、(2)地域の平和、安定、民主主義、繁栄の維持、さらなる前進のための取り組みにおいて安全保障分野での協力を高めること、(3)朝鮮半島の非核化が、アジア太平洋地域の平和と安定を維持するうえで不可欠であることを強調し、関係するすべての当事者に対し、前提条件なく6者会合を再開するよう求めること、(4)ミャンマーにおける国民和解プロセスの進捗の速度に懸念を表明し、近い将来、民主主義へ平和的に移行していく具体的な進展が見られることを希望すること、(5)「南シナ海における当事者間の行動宣言」の完全な履行に向けた ASEAN と中国による措置を歓迎すること、(6)ARF が海上の安全保障の問題に継続的に焦点を当てることを歓迎し、この問題を、沿岸国の権利と利用国の正当な問題意識を尊重する協力的な枠組みのなかで取り扱うことの重要性を再確認すること、であった。

ARF プロセスの将来の方向性に関して、ARF プロセスの進展に関し開かれた対話が行われたことに満足の意を表明するとともに、参加メンバー間相互の信頼と信用を引き続き醸成しつつ、コンセンサスの原則に則り、すべての参加メンバーにとって無理のないペースで、ARF プロセスを予防外交の段階、さらにはその先に向けて前進させるとの決意を示した。

主要な議題であった朝鮮半島問題に関しては、北朝鮮の白南淳外相との協議を試みたが、ASEAN 外相会議で表明した「ARF の場で6カ国外相会議の開催を期待する」は、結局実現できなかった。さらに、ARF の議長声明で北朝鮮のミサイル発射の凍結と6カ国協議への無条件復帰を打ち出すと、白外相は、「議長声明はARF の基本であるコンセンサスに反しており、拒否する。ARF にとどまることを再検討するかもしれない」と述べ、ARF への不信任感を露にした。

経済共同体(AEC)の構築

8月にクアラルンプールで開催された第38回経済閣僚会議では、2005年度の経済実績を確認し、域内の統合を進める「経済共同体」の実現に向けて、新たに医療や情報通信などサービス70分野の自由化を進めることで合意した。今回の経済閣

僚会議は、(1)ASEAN 経済共同体に関しては、2020年から2015年に短縮する決定、(2)サービス分野の自由化、(3)人の移動の円滑化、(4)共通認証制度、(5)農産物の生産・販売の協力、(6)証券取引所の連携、(7)共通通貨の研究、の7点をその成果として共同声明で強調しているが、実質的な成果は乏しいと言わざるを得ない。

地域間経済協力に関しては、アジア欧州会合(ASEM)における協議が注目されるが、その第6回会合が、9月にフィンランドのヘルシンキで開催された。ASEMプロセスの開始から10周年の節目となる本会合には、アジア側より13カ国(日・中韓、ASEAN10カ国)、欧州側よりEU25カ国と欧州委員会の首脳が出席した。会合では、主要な議題として、アジア、欧州が直面する共通の課題と脅威、朝鮮半島情勢、ミャンマー、中東の諸問題、イランの核問題、エネルギー安全保障と環境問題や新規参加問題が取り上げられ、ASEMの方向性を示す3つの文書が採択された。第1は議長声明であり、ASEMの10年を評価し、(1)地域情勢、(2)多国間主義の強化と安全保障上の脅威への対処(国連改革、大量破壊兵器等不拡散、テロとの闘い、感染症対策等)、(3)グローバリゼーションと競争力(WTO、地域協力、労働等)、(4)環境とエネルギー安全保障を含む持続可能な開発、(5)文化・文明間対話等の課題に関する、ASEM6の議論をまとめている。第2は気候変動に関するASEM6宣言であり、気候変動について、国際協調の下での対話の前進、技術と投資の活用、エネルギー効率改善や新・再生可能エネルギーの利用促進、災害対応能力の強化、ASEMでの気候変動に関する対話の継続等を強調している。第3はASEMの将来に関するヘルシンキ宣言であり、ASEMにおける今後10年の対話と協力の主要分野として、多国間主義の強化、共通のグローバルな脅威への対処、グローバリゼーション、持続可能な開発、情報共有のためのASEMヴァーチャル事務局の役割等を強調している。

経済共同体を促進するためには、日本と中国との協調が不可欠であるが、日中関係は両国が地域リーダーシップを競い合うことに起因する「政冷経熱」という困難な状況が続いている。例えば、今回の協議のなかで、日本は東アジア経済連携協定(EPA)構想を提案した。二階経済産業相が提唱した東アジアEPAは、日・中韓とASEANに加え、インド、オーストラリア、ニュージーランドの16カ国が経済連携協定を締結する構想である。しかし、この提案は、ASEANと中国が進める「プラス3」を重視する政策との齟齬が見られることから、今後の調整が必要である。

そして、タイのクーデタによる民主化後退は地域に関係する二国間・多国間の

自由貿易協定(FTA)交渉を停止させるなどの影響が出ている。タイへの海外投資がベトナムとインドへ流れつつあるなかで、インドの「ルック・イースト政策」が注目される結果となり、「運転席」の確保を目指す ASEAN の役割後退が懸念される。

一方で、ASEAN は中国との対話関係構築15周年を記念するサミットを10月30日に、中国広西チワン族自治区の南寧市で開催した。サミットを総括する共同声明では、軍の相互交流や海上での治安活動、国境を挟んだテロや犯罪の取締り、など安全保障に関わる制度の整備を重視し、経済面では、2010年の中国・ASEAN 自由貿易協定の発効を確認した。また、中国は ASEAN の一体化と共同体建設を支持し、ASEAN が地域協力において主導的役割を発揮することを支援すること、ASEAN 発展基金に100万ドルを拠出し、ASEAN 一体化に向けた関連プロジェクトに100万ドルの支援を拠出すること、また今後5年で ASEAN のために各種人材8000人を育成し、ASEAN の青少年1000人を中国に招待することを表明した。温家宝首相は、両者関係を新たな段階へと引き上げるため、「中国と ASEAN の全面的な経済協力に関する枠組み合意」を基礎に、中国・ASEAN 自由貿易圏の建設を加速することを提案するなど、ASEAN との協調を重要視する姿勢を印象づけた。

2007年の課題

12月13日に予定されていた第2回東アジア首脳会議や一連の ASEAN 首脳会議が突然延期され、多くの課題を残した。フィリピン政府は大型台風の接近が延期理由であると説明したが、テロ活動が深刻化し、フィリピン政府の管理能力が疑問視されていたとの情報も流された。第2回東アジア首脳会議は今後の方向を確定する意味で重要であり、ASEAN 首脳会議は共同体の構築に向けた決意を表明する場であった。延期による残された課題は、地域の政治安定化を図りつつ、ASEAN 憲章の制定、2015年に短縮された ASEAN 共同体の実現、東アジア共同体の方向性に関する最終決定である。この意味で、40周年となる2007年は、内政不干渉原則を乗り越える合意を含んだ実質ある ASEAN 憲章を採択し、共同体形成への確かな具体策が打ち出されるかどうかの正念場の年となる。年末には ASEAN プラス3による「東アジア協力第2宣言」も予定されている。40周年という節目の年に、実現可能なビジョンを提示できるのかどうか、ASEAN の政治的手腕が問われることになろう。

(南山大学教授)