

ASEAN

第1回東アジア・サミットの意義と課題

す どう すえ お
須 藤 季 夫

概 況

2005年の東南アジア諸国連合(ASEAN)は、スマトラ沖大地震による津波災害と10月に起きたバリ島爆弾テロなどの不安定要因が出た反面、アチェ和平合意、ミャンマー国民会議の招集や東アジア・サミット開催などにより地域協力が促進されるという両側面を示しつつ推移した。経済では、ASEAN 諸国は徐々に成長基調を取り戻しつつあり、域内・域外との自由貿易協定(FTA)を梃子にさらなる成長を実現し、ASEAN 共同体に向けた協力関係を強化する段階である。その意味で注目される域内経済格差是正策としてのメコン流域開発に関する首脳会議が7月に中国雲南省の昆明で開催され、交通・通信網整備など産業基盤の強化とメコン流域の生態系を守る取り組みの両立を目指す「昆明宣言」を採択した。

一般的に、東アジア・サミット開催などの地域協力の拡大は加盟国間のアイデンティティ強化に着実に貢献しているといえよう。たとえば、12月に公表されたASEAN 6カ国の世論調査(*Straits Times*, 2005年12月5日)によると、「ASEAN 諸国の国民は同一集団に属すると考えているか」との質問に対して肯定が60.3%、否定が35.5%であった。また、「ASEAN は共通通貨を持つべきか」に対しては、45.0%が肯定している。そして、ASEAN 統合の速度が「遅すぎる」との回答は45.4%であり、一層のASEAN 統合を望む意見の強さが表れている。

スマトラ沖大地震と津波

2004年12月に起きたスマトラ沖大地震は、年を越えて広範囲の問題を惹起した。歴史的な被害が出たタイ(犠牲者5300人)とインドネシア(同11万人以上)の事態は深刻であり、インド洋沖のスリランカやインドの犠牲者を含むと死亡・行方不明者35万人、避難民150万人、被害総額72億ドルを超える未曾有の災害となった(2005年2月の世界銀行報告)。国連アナン事務総長はジュネーブにおいて支援国会議の開催を提案したが、ASEAN は迅速に対応し、1月6日にジャカルタで26カ国・

機関による緊急首脳会議を開催することでその指導力を示した。会議を総括した共同宣言では、国連主導で各国が結束して支援体制を作ること、津波の早期警戒システムの構築、被災者に対する人道支援として、今後半年間で10億ドルが必要とした国連の緊急アピールを支持し、援助活動を円滑にするため、新たに国連の事務総長特別代表を任命することなどが含まれている。

結果的に日本、アメリカ、中国やオーストラリアから総額50億ドルという援助額を実現するなど、ASEANのイニシアティブは大きな成果をもたらしただけでなく、域内協力の面においても顕著な効果が見られた。ASEANが将来の域内での災害発生に備えて、救援活動のために「待機部隊」を創設するとの構想に合意したからである。さらに、7月の外相会議では、災害時に加盟国の緊急支援を円滑に行い、物資・人員の移動手続きの簡素化を目指す「災害管理と緊急対応に関する合意」を採択した。これまで国境を越えた災害に対する域内の協調行動に関する議論が欠如していただけに、今後の防災面でのASEAN協力を強化することによって、地域統合の動きに弾みをつけることになろう。

定例外相会議

7月25・26日、ラオスの首都ビエンチャンで第38回ASEAN閣僚会議を中心とする一連の外相会議が開催され、国際・地域問題が討議された。ASEAN閣僚会議では、2つの合意(災害管理と緊急対応に関する合意とASEAN開発基金の設立に関する合意)、7つの宣言と共同声明が発表された。会議を総括する共同声明には、東南アジア友好協力条約(TAC)へのニュージーランドとモンゴルの加入、東アジア首脳会議による東アジア共同体実現に向けたASEANプラス3の重要性の再確認、ASEAN非公式外相会議(リトリート)会合での「東アジア首脳会議をASEANを原動力とする、開かれた、対外指向的で包含的なものとする」とのコミットメントの再確認、ミャンマー外相による2006年のASEAN議長国辞退と朝鮮半島問題に関する6カ国協議の再開の歓迎、などが盛り込まれている。

今回の特徴は、第1に、いわゆる「ASEAN方式」(ASEAN Way)によりミャンマーの議長国就任問題を解決したことである。「ASEAN方式」とは、内政不干涉や平等原則に基づき、対話とコンセンサス形成を重視するASEAN独特の意思決定方式である。欧米諸国からの反発が高まるなかで、ASEANが非公式な対話方式を駆使した結果、最終的にはミャンマーのニャン・ウィン外相が「現在取り組んでいる憲法制定作業など一連の民主化プロセスを優先するため、議長国就

任を延期する」と発表するに至った。ベトナムやラオスは「外圧に屈するべきでない」と反発したが、フィリピン、シンガポールやインドネシアが説得し、妥協が図られた。

第2は、ASEAN 共同体に向けた具体策に合意した点である。ASEAN 共同体の目標、目的および基本原則を再確認する ASEAN 憲章策定への作業継続で一致し、賢人会議設置を含む ASEAN 憲章策定に関するクアラルンプール宣言案で合意した。さらには、ASEAN 開発基金設置合意に署名したことによって ASEAN 共同体の行動計画を支援する資金動員努力を大きく促進させよう。

第3は、東アジア・サミットに関して基本的な合意に至ったことである。これも「ASEAN 方式」の成果であるが、そのプロセスは困難に満ちたものであった。たとえば、サミットの開催頻度をめぐる対立、開催地や参加国の問題である。運営方法では、(1)3年に1回の開催、(2)開催地は ASEAN 加盟国の首都、(3)議長は持ち回り、が暫定的に合意されたが、今後の調整に含みを持たせた。また、ASEAN は、3～4月に高級事務レベル会議と非公式外相会議を開催し、5月のプラス3非公式外相会議を経て、参加資格として次の3条件を決定した。それらは、(1)ASEAN と実質的な関係がある、(2)東南アジア友好協力条約への支持を表明、(3)ASEAN の対話国、である。この条件に合致する国として、プラス3に加えてインド、オーストラリアとニュージーランドが参加することになった。

外相会議に続く対話国との拡大外相会議(PMC)は、10+1 会合(ASEAN とアメリカ、オーストラリア、カナダなど5カ国・1機関の個別セッション)と10+10リトリートという新方式を採用した。アメリカとの関係では、対話開始以来の30年を評価し、パートナーシップを高いレベルに昇華させることで合意した。オーストラリアとの関係では、TAC への参加決定を評価し、12月の東アジア・サミットへの参加を確認した。また、欧州連合(EU)との関係でも、国際テロリズムに対する協調を再確認し、経済協力の進展を評価した。今回初の拡大外相会議の10+10リトリートでは、ASEAN 統合の進展、ビエンチャン行動計画やエネルギー協力などの経済問題と、1月の津波会合のフォローアップが議題となった。今後このリトリート方式が定着し成果を生むのかどうか注目される。

ASEAN 地域フォーラム

地域安全保障を討議する第13回 ASEAN 地域フォーラム(ARF)が7月28日に開催され、22カ国・1機構が参加した。議長声明の主要な論点は、(1)6カ国協議

再開を歓迎、(2)エジプトとロンドンで発生したテロを非難、(3)ミャンマー軍事政権の民主化プロセスの進展具合に懸念を表明し、国連事務総長特使の早期再入国を要求、(4)マラッカ海峡の安全強化に向けての努力を歓迎、(5)東ティモールの加盟を承認、(6)ニュージーランドとモンゴルの TAC 署名を歓迎、の6点である。

会議は、ARF の将来的方向性を議論し、第1段階の信頼醸成から第2段階の予防外交に取り組むことが決定された。具体的な体制整備に関して、ARF 議長への支援の強化、ARF ユニット、ARF 基金につき意見交換が行われた。とくに、人材育成や各種調査に各国が資金を拠出する ARF 基金設立は重要な成果である。

海賊や海上テロを含む国際テロ対策にも進展があった。3月に起こった日本船「韋駄天」の乗組員3人の拉致事件が示すとおり、海上テロの危険性が引き続き高まるなかで、身分証明書の偽造防止などでの各国捜査当局間の情報交換促進を盛り込んだ特別声明を採択した。マラッカ海峡の安全問題では、シンガポールやマレーシアからの要請を受けて、日本とインドネシアが「海上安全保障のキャパシティ・ビルディングに関する ARF ワークショップ」を共催することになった。

今回、アメリカ、日本、中国やインドの外相は会議を欠席した。中国の李肇星外相は、プラス3の外相会議に出席後、急遽 ARF を欠席してミャンマーを訪問したほどで、ARF の軽視に発展しかねないと懸念される。

定例経済閣僚会議

地域政治・安全保障問題の討議に続いて、地域経済協力の促進を協議する第37回経済閣僚会議は、9月28日、ピエンチャンで開催され、2004年度の経済実績と地域協力の実態を評価し、今後の課題や政策を議論した。今回の特徴は次の3点である。まず第1に、ASEAN 地域経済の2004年成長率が6%となり、過去5年間で最高であったこと、海外直接投資も251億ドルと増加傾向を示し、2005年も増加が望まれること、貿易は輸出が20.6%、輸入が26.8%増加したことを評価した。しかし、域内貿易は量的には増加したものの、対世界貿易に占める比率は22.5%と若干減少になった。世界的な需要減退や、原油高騰に伴う潜在的なインフレ圧力を背景に、2005年の域内成長率は適度なレベルになるとしている。

第2は、サービス貿易を2015年までに完全自由化する決定である。これまでサービス貿易自由化は金融、通信、観光、建設などの優先7分野に限定しており、非優先分野の自由化時期は未定であった。今回は、モノの貿易でも、2007年までに関税撤廃する優先9分野のうち繊維など一部の2006年前倒し実施を検討し、優

先・非優先あわせたサービス貿易全体の自由化時期を2015年とした。モノとサービス両面で自由化を加速させる内容で、将来の「東アジア共同体」構想の第一歩となる域内市場統合へ向けた ASEAN の強い意思の表明として注目される。

第3は、域外諸国との経済関係であり、日本、中国をはじめ計6カ国との FTA 締結交渉の方法や問題点が討議された。とくに、日本との関係強化が顕著で、日本と「ASEAN 経済統合に向けた協力」を実現していくことで合意した。そこには、(1)エネルギーの試験的プロジェクト、(2)メコン流域開発、(3)中小企業支援が含まれる。また、日本との経済連携協定(EPA)交渉は一段と進展し、4月に ASEAN との交渉開始で合意すると、5月にマレーシアと大筋合意、6月にインドネシアとの交渉開始、そして7月にはタイと大筋合意した。

第1回東アジア・サミットの開催

2005年の最大の成果は、12月に ASEAN 首脳会議を中心とする一連の首脳会議がクアラルンプールで開催され、念願であった東アジア・サミットが実現したことである。1997年の ASEAN プラス3(日本、中国、韓国)結成以来8年が経過し、この間の紆余曲折を経ての開催は、「ASEAN 方式」の成果である。東アジア・サミットが ASEAN 首脳会議と ASEAN プラス3首脳会議とセットで設定された事実が示すとおり、この方式は ASEAN が東アジア大のスーパーリージョナルな地域統合を進めるうえでの「運転席」を確保する手段になっている。

7月の外相会議以降、ASEAN による調整が続けられ、10月のクアラルンプールでの高級事務レベル協議で初めて ASEAN 議長国による「宣言案」が提示された。ASEAN 案は、東アジア・サミット宣言に「東アジア共同体」という文言を入れず、「ASEAN プラス3の枠組みこそ東アジア共同体の主体となる」点を強調した。これに日本とインドが強く反発、協議は行き詰まった。最終的に ASEAN による折衷案が出されたのは12月8日の16カ国高級事務レベル協議であった。

12月10日の第10回 ASEAN 首脳会議は、3つの議題を中心に行われ、会議後共同体構築に向けたクアラルンプール宣言、ミャンマー問題への取り組みと「ASEAN 憲章創設宣言」を公表した。第1はクアラルンプール宣言であるが、今回、「一つのビジョン、一つのアイデンティティ、一つの共同体」を強調することで、ASEAN の共同体化を加速させる政治的意思を示した。

第2は、ミャンマー問題である。欧米諸国の民主化要請のなかで、「拘束下にある人々の解放」を明記し、ミャンマーの民主化を強く求めた。具体策として、

ASEANは2006年半ばの特使派遣で合意し、ミャンマーの自主的対応を見守る「建設的関与」から内政に一步踏み込んだ「積極的関与」の姿勢を打ち出した。

第3は、2020年までの共同体構想を実現するための指針となる「ASEAN憲章創設宣言」であり、(1)共同体を促し、強固な基礎となる憲章の必要性、(2)ASEANの全規範、ルール、価値の成文化、(3)ASEAN全加盟国の共通利益の追求、(4)社会文化と政治社会の共通価値を厳守、(5)民主主義や人権尊重、良い統治(グッドガバナンス)を推進し、民主的制度を強化、を強調している。今後、条文の起草にあたっては、各国有識者で作る「賢人会議」に助言を求める方針である。

第9回ASEANプラス3首脳会議は、(1)ASEANプラス3協力を引き続き促進することを確認し、(2)ASEANプラス3が東アジア共同体を達成するための主要な手段であること、また、この枠組みが、地域の他のフォーラムやプロセスと補完的な形で、地域枠組み全体の不可分の一部を形成することを確認し、(3)ASEANプラス3の10周年にあたる2007年に東アジア協力に関する第2共同声明を作成するための作業を開始することに合意した。具体策として、ASEAN年次首脳会議と併せてASEANプラス3首脳会議を毎年開催し、東アジア・スタデ

ィ・グループの最終報告書の短期的・長期的措置の実施を加速すること、とくに、以下の分野での協力を促進することが確認された。それらは、(1) ASEAN 統合(とくに開発格差の是正)、(2)人的交流の強化(学生、学者、研究者、芸術家、メディア、青少年、知識人、シンクタンクのメンバー、宗教家間の交流など)、(3) ASEAN 事務局内への ASEAN プラス 3 ユニットの設置など ASEAN プラス 3 協力の進展にとって重要なメカニズムの強化、である。

12月14日、ASEAN プラス 3 諸国とオーストラリア、ニュージーランド、インドの16カ国が出席する第 1 回東アジア・サミットが開催され、今後の方向性を示すクアラルンプール宣言を採択した。宣言では、まず共同体の理念として、東アジア首脳会議がこの地域における共同体の形成に重要な役割を果たしうるとの見方を共有し、ASEAN 共同体を形成する努力を支持する必要性を認識した。

そして、共同体の目的として、(1)東アジアにおける平和、安定および経済的繁栄の促進を目的とした対話を行うためのフォーラムとして、東アジア首脳会議を設置する、(2)この地域における共同体形成を推進する東アジア首脳会議の努力は、ASEAN 共同体の実現と整合的に、かつ、これを強化するとともに、進化する地域枠組みの不可分の一部を形成する、(3)東アジア首脳会議は開放的、包含的、透明かつ外部志向のフォーラムである、(4)東アジア首脳会議においては、グローバルな規範と普遍的に認識された価値の強化に努めるとともに、ASEAN が東アジア首脳会議の他の参加国と連携しつつ、その推進力となる、等が明記されている。

また具体策として、(1)公正、民主的かつ調和的な環境のなかで平和的に共存するための、政治・安全保障上の問題についての戦略的対話と協力の促進、(2)技術移転、インフラ整備、キャパシティ・ビルディング、良い統治、人道支援、金融協力の推進、貿易・投資の拡大・自由化を通じた開発、金融の安定、エネルギー安全保障、経済統合と成長、貧困撲滅と開発格差是正の促進、(3)相互信頼・連帯醸成のための文化的理解の深化、国民生活・福祉向上のためのさらなる協力の促進、環境保護、感染症予防および自然災害被害の軽減、が盛り込まれている。

最後に、東アジア首脳会議の形態として、(1)同会議への参加は ASEAN が設定した参加基準に基づく、(2)同会議は定期的開催される、(3)同会議は ASEAN 議長国が主催し、議長を務め、年次 ASEAN 首脳会議の直後に開催される、(4)東アジア首脳会議の形態は ASEAN と他の全参加国によって再検討される、の 4 点が決定され、第 2 回会議は 2006 年 12 月にフィリピンで開催されることになった。

2006年の課題

東アジア・サミット開催が2005年の最大の成果だとすると、そこで明らかにされた問題が2006年の課題となる。早急に対処すべき課題は以下の3点である。

第1は、東アジア・サミットと ASEAN プラス 3 会議の役割分担を明確化することである。8年以上の歴史を有し具体策が先行する ASEAN プラス 3 に域外3国を加えて始動する東アジア・サミットは、宣言では「重要な役割」を与えられているとはいえ、具体的に何を議論し、どのような役割を担っていくのか、その性格づけに具体性はなく、曖昧なままである。今後両機構をどのような補完的關係にしていくのか慎重な議論が必要である。

第2は、東アジア共同体の概念が明確でない点である。東アジアはどの地域なのか、どこまで地域統合をめざすのか、といった問題が残されている。とくに、ロシアとアメリカの参加問題は今後避けて通れないであろう。ロシアが2006年から参加する場合、より一層東アジアの範囲が曖昧になる恐れも出てくる。この問題は参加国限定派と拡大派という対立構図が影響していることから、その解決には困難さが予想される。ASEAN 内部の参加国限定派(マレーシア、フィリピン、ミャンマー、ラオス)と拡大派(インドネシア、シンガポール、ベトナム)との対立のみならず、地域の覇権を求めつつ域外国を排除したい中国とその中国を警戒し、域外国を取り込みバランスを図ろうとする日本とのリーダーシップ争いが影を落としているからである。拡大派の主張には、ASEAN 以外の国も議長国を務めるなど参加国が対等の立場での参加を望む声が強いだけに、今後の調整作業が難航する可能性が高い。

第3は、ASEAN 方式の見直しが必要であろう。今回のサミット開催をめぐる ASEAN の調整能力は著しく限定的であった。ASEAN を代表してきたインドネシアの国内情勢が不安定であり、テロや経済停滞の状況が継続する場合、リーダーシップの求心力が失われる可能性も出てくる。今回、2007年の ASEAN プラス 3 会議においてサミットの将来像の提示が決定されているが、共同体設立までのロードマップを作成しうるかどうかが、ASEAN の手腕が試される。

日本と中国が互いに牽制し、地域主義の推進が日中リーダーシップの確執に影響されないためにも、運転席を確保する ASEAN の調整能力が問われることになる。とくに、ミャンマー問題に対する「建設的関与」と「ASEAN 憲章」は「新生 ASEAN」の誕生に大きく貢献することになるだけに今後の進展が注目される。

(南山大学教授)