

ASEAN

第7回首脳会議の成果と課題

す とう すえ お
須 藤 季 夫

概 況

2001年の東南アジア諸国連合(ASEAN)は、上半期は大きな変化が見られず比較的平穏であったが、下半期は9月11日の同時多発テロの影響を受け、イスラーム教徒の多いASEAN諸国に波紋が広がるなど、流動的な状況に陥った。その結果、地域経済はこれまでにない試練を余儀なくされ、シンガポールは16年ぶりのマイナス成長、マレーシアもプラス成長の維持が困難な状況になるなど、高成長の2000年から一転して厳しい1年となった。こうしたなかで、ASEAN諸国は、経済統合に向けた政策を追求し、東アジア地域主義の形成を模索した。それは8月から9月にかけて展開された首脳外交の活発化に象徴されているが、特に、11月に開催された3年ぶりの首脳会議では、確かな成果を残す結果となって現れている。国内に目を転じると、フィリピン、インドネシアの政変やタイの政権交代が起こり、ベトナムでは新書記長が誕生するなど政治的変動が顕著な1年でもあった。加盟国の中でも特にインドネシアの政治不安は、指導力が期待されるメガワティ大統領が選出されたものの状況の改善には至らず、地域協力への障害として懸念されている。このように、ASEAN地域情勢には国内要因と地域・国際要因とが複合的に連動していることから、地域安定化を図り新たな地域主義を確立することの困難さが看取される。

ミャンマー問題

新たな地域動向として注目される点は、ASEANがミャンマー問題に積極的に関与し始めたことである。例えば、1月上旬にマレーシアのマハティール首相はASEANを代表する形でミャンマーを訪問し、軍事政権を率いる国家平和発展評議会(SPDC)のタンシュエ議長に対し、ミャンマーの民主化と国民和解に向け「数年後に総選挙を実施すべきだ」と要請した。これは、ASEANが発足以来堅持してきた内政不干渉原則を転換し、ミャンマーに対して独自の対話路線を取り

始めたことを意味する。そして、それに応える形で開催された ASEAN 外相自由討議(リトリート)では、ミャンマー外相による民主化運動指導者との「対話プロセス」の進行状態が初めて公表された。この自由討議は4月29日、30日の両日ミャンマーのヤンゴンで通常の定例外相会議の一環としてではなく個別に開かれたものであるが、こうした公の場で軍事政権が民主化運動側との対話進行を認めたのは画期的な出来事であった。積極化した ASEAN 外交が加盟国の民主化問題を解決していけるのかどうか、対話・コンセンサス決定や不干涉原則の重視という「ASEAN 方式」の行方を考える意味においても今後の動向が注目される。

定例外相会議

ASEAN 動向を左右する重要な討議の場として定着している外相会議を中心とする一連の外相級会議が、7月22日から27日までの6日間、ハノイで開催された。政変の起こったインドネシアの外相が欠席するなど異例の定例会議となったものの、第2日目の7月23日に ASEAN 統合のための「ハノイ宣言」と地域内の紛争解決のための「高等評議会の運用規則」が採択されたことは今回の成果として特筆されてよいであろう。ハノイ宣言では、ベトナム、ラオス、カンボジアやミャンマーの後発加盟国向けにインフラ(社会基盤)、人材育成、情報技術(IT)の3分野で支援を拡大することを強調し、格差縮小への取り組みを通じて地域の結束を強化する姿勢を示した。インフラ面では、インドシナ地域を対象とするパイプライン網や鉄道・高速道路網の整備、人材育成面では、後発加盟国内での教育機関の新設・拡充や英語教育支援、IT分野では、e-ASEAN協定の早期実施、IT製品・サービスの域内貿易自由化促進、域外企業の投資誘致などの政策が明記されている。

高等評議会の運用規則では、(1)同条約への調印を前提に域外紛争当事国も高等評議会に参加できること、(2)当事国以外のオブザーバー参加も可能であること、(3)紛争処理にあたっては全会一致が原則となること、などの最終規則が合意されたことにより、1976年の東南アジア友好協力条約(TAC)に記載された地域紛争処理機関がようやく発足することになった。運用方法などの問題が残っているものの、同機関の設置は、1998年10月に始まる監視(サーベイランス)プロセス、1999年のリトリート、2000年に成立したトロイカ方式に次ぐもので「ASEAN 方式」を超える試みとして注目されよう。また、4時間におよんだ今回の自由討議では ASEAN の意思決定や政策実施の迅速化などが話し合われた。

24日には共同声明が採択され、2日にわたる第34回外相会議が閉幕した。共同声明は ASEAN 統合イニシアティブの実施(2項目)、自由討議(4項目)、政治・安全保障協力(3項目)、地域・国際問題(23項目)、経済協力(8項目)、機能的協力(10項目)、対外関係(5項目)の7部構成であるが、中でも地域・国際問題が最も強調されている。今回の特徴は、地域の紛争処理機関の発足に向け ASEAN 域外国の参加ルールなど運用規則を定め、南シナ海の領有権問題などを念頭に中国などに参加を働きかけ、安全保障問題への取り組みを強化する姿勢を初めて打ち出したことである。また、懸案事項であったインドネシアとミャンマー情勢に関しては、「メガワティ大統領の就任を歓迎し、インドネシアの主権、領土保全、国家統一への支持を表明する」とし、民主化勢力と軍政側の対話プロセスが注目されるミャンマーに対しては「国民的和解に向けた動きを支持する」ことを明記した。

26日、27日の両日、一連の外相級会議を締めくくる ASEAN と対話国との拡大外相会議(PMC)が開催され、ASEAN 域内の経済格差縮小のため、情報技術振興やインフラ整備などで支援を一層拡大することで合意した。今回の特徴は、ASEAN が中国と協調して予防外交で歩調を合わせることができたように、両者の接近が顕著になったことであろう。中国との関係では、南シナ海の「行動規範」策定問題が残っているものの、ASEAN の地盤沈下に歯止めをかけるためにも中国の取り込みが不可欠であるという認識が共有され始めているからである。事実、中国の唐外相は、アメリカや日本の経済が減速しているなかで中国の国内需要を拡大することを強調し、世界貿易機構(WTO)加盟で中国が日米に代わって ASEAN 製品の市場となることを明言したほどである。

ASEAN 地域フォーラム

第8回 ASEAN 地域フォーラム(ARF)は、7月25日に開催され、ARF の役割を信頼醸成から予防外交へと前進させる具体的措置を打ち出した。議長声明では、討議内容として、大国間における平和的・安定的関係の重要性、朝鮮半島の第2回南北首脳会談を開く重要性、南シナ海での「行動規範」策定に向けた中国・ASEAN 協力の必要性、インドネシアのメガワティ大統領の就任への歓迎表明、東ティモールの国家建設に向けた国際社会の支援の重要性、ミャンマーの国民和解プロセスの進展への歓迎表明、等が盛り込まれている。今回の最大の成果は、予防外交の概念と原則を明確にする文書と議長権限を強化する付属書を採択した

ことで、ARFが予防外交へと動き出したことであろう。予防外交の概念に関しては、紛争・衝突の発生防止、武力衝突へのエスカレート防止、地域への影響の最小化という定義を行い、(1)外交的手段、(2)非強制的、(3)適時の行動、(4)信頼と自信、(5)協議とコンセンサス、(6)自発性、(7)国家間の紛争への適用、(8)国際法の遵守、の8原則を定めている。これまで「内政干渉になる」として踏み込めなかった予防外交の段階に到達したことは特筆すべきである。

地域安全保障面においては二つの新たな動向が見られた。第1は、4月1日に南シナ海上空で発生した米軍偵察機と中国軍戦闘機の接触事故である。接触事故自体は、中国海南島に緊急着陸した米偵察機の乗員が12日に出国し、18日、19日の両日の米中協議の結果(中国が機体返還問題の討議に応じる)を受けて、24日にブッシュ政権が台湾への武器売却品目にイージス艦を含めないと発表することで最終決着となったが、地域安全保障に及ぼす影響は無視しえないものがあつたと言えよう。なぜならば、南シナ海問題とは従来中国と東南アジア諸国による領有権問題であつたが、今回の事故で、南シナ海は米中両国の軍事権益が衝突する危険海域でもあることが明らかとなったからである。第2は、第1の事故に関連するが、アメリカが東南アジア諸国との軍事演習を強化・統合しつつある傾向である。アメリカは5月に、タイとの「コブラ・ゴールド」、オーストラリアとの「タンデム・スラスト」、フィリピンとの「バリカタン」の各2国間訓練を合わせ、「チームチャレンジ」の名で多国間演習として実施し、合同作戦能力の強化を図った。これに対し、中国はインドとの合同軍事演習に参加し、カンボジアやミャンマーに接近するなど、南シナ海での影響力強化に乗り出すのではないかと懸念されている。

財務・経済閣僚会議

金融危機の再発防止という地域協力は現在ASEANの最も重要な求心力となっているが、4月7日、クアラルンプールにおいて第5回ASEAN財務相会議が開催され、チェンマイ・イニシアティブの進展と監視プロセスの実施・整備が確認された。チェンマイ・イニシアティブの進展に関してはマレーシアの域内通貨スワップ協定への参加決定に負うところが大きい。通貨スワップ協定は、参加各国の間でそれぞれ協定を締結し、緊急時には支援総額の1割は国際通貨基金(IMF)の救済プログラムとは関係なく即時拠出し、残りの9割はIMFプログラムを受け入れることを条件に実行するものであるが、これまでマレーシアは「IMF前

提の協定」であるとして難色を示してきた。しかし、参加しなければ域内の金融協力システムから孤立することから、今回「段階的に IMF 抜きの拠出額の割合を増やしていく」という条件付で参加することになった。条件付とはいえチェンマイ・イニシアティブが実現に一步近づいたことは評価されよう。また、8月には IMF によるインドネシアへの融資再開が公表されるなど、安定化への弾みがついたことも注目されてよいであろう。

財務相会議に続いて、第33回経済閣僚会議を中心とする一連の経済会議が、9月12～16日の5日間ハノイで開催された。前回同様、今回も ASEAN は、EU 貿易委員会、ASEAN + 3 経済相会議、ASEAN・日本経済相会議、投資地帯評議会、ASEAN 自由貿易地域(AFTA)評議会、自由貿易協定(CER)国との会合を持ち、それぞれの共同声明が発表された。日本と ASEAN は自由貿易協定を視野に入れた経済協力を推進する専門家会合を設置することで合意した。15日に発表された経済閣僚会議の共同声明では、ASEAN 統合イニシアティブ、ASEAN・中国自由貿易地域、e-ASEAN、競争力調査、投資、サービス、スタンダード(標準)、産業協力、国際・地域経済問題、ASEAN 貿易フェア2002、の10項目が議論され、過去1年間の進捗状況が明記されている。特に強調されている項目は、統合イニシアティブ、中国との自由貿易地域と IT 産業を推進する e-ASEAN 計画である。e-ASEAN に関しては、地域インターネット交換(ARIX)、e-商業、e-社会、e-政府等の構想が計画されており、それぞれの進展が報告されている。

第7回首脳会議

11月5～6日に、ブルネイのバンダル・スリブガワンで開催された第7回首脳会議は2001年のハイライトとして注目された。10カ国の ASEAN 首脳は、「ASEAN 反テロ共同行動宣言」と「エイズ共同宣言」を採択し、首脳会議を総括した議長声明を11月5日に公表した。小泉首相が強く求めた「ASEAN + 3 会議」による「反テロ宣言」は結局実現されず、フィリピンがまとめた共同行動宣言となった経緯はあるものの、テロ事件を「人道と我々すべてへの攻撃として強く非難する」と同時に、ASEAN 地域がテロ問題と対決する共同姿勢を打ち出した点は評価できよう。具体的な政策として、(1)テロ資金凍結のための国際条約の早期批准、(2)テロリストやテロ組織に関する情報交換や捜査の連繫強化、(3) ASEAN + 3 のような既存の枠組みを利用して ASEAN の国際的役割を高める議論の実現、などを強調している。

「エイズ共同宣言」

では、「エイズは人類の安全の脅威であり、予防が最大のエイズ対策」であるとの認識を示し、「強力なリーダーシップ、政治関与などで予防、制止することができる」とし、加盟国政府が真剣に予防対策に取り組む必要

性を強調した。同宣言によると、ASEAN 地域には、160万人以上の感染者が生活しており、その人数は急速に増加している。そのため、治療や予防のための情報交換、感染の危険性が高い社会的弱者のケアなどで協力を強化することを盛り込んだ。

首脳会議では、地域経済の成長回復のために協力して競争力の強化やインフラ整備などに取り組んでいくことを強調し、アメリカの同時多発テロ事件で世界経済が減速しているなかで、日本、中国、韓国との経済協力を推進する一方で、ASEAN 自体も経済統合を加速して発展を目指すことを宣言した。11月5日に発表した議長声明は、「緊急な関心」、「新たな優先事項」、「長期的な挑戦への対応」、「地域統合の加速」、「広範な経済協力の開始」、「発展格差の是正」、「国家・地域問題としてのエイズ」、「緊密な東アジア・パートナーシップの建設」の8点を政策課題として列挙している。その中でも特に強調している政策は以下の点であろう。

第1に、ASEAN が新たな優先事項を明確化したことである。これは、統合イニシアティブと事務総長の権限を強化すること、そして「ASEAN + 3」事務局の設置の提案に具現化されている。第2は、地域統合の加速を強調している点である。これは、金融危機と同時多発テロ事件に影響された ASEAN 経済を再生させる上でも必要であり、そのためにも ASEAN 諸国の競争力の強化と地域統合の加速に合意したことは評価されてよい。特に、ASEAN が AFTA と投資地域構想以上の統合を目指す決定をしたことは画期的である。第3に、発展格差の是正であり、人材育成、インフラ整備などで民間や日本、中国、韓国とも協力してい

く点を強調した。第4に、東アジア・パートナーシップの構築を目指す上で、東アジア協力研究作業部会の報告書(共通通貨とアジア通貨基金を中心とした統合を目指す)を考慮し、東アジア自由貿易地域構想と東アジアサミットの可能性を検討することを強調したことである。

残された課題も多い。1998年の第6回首脳会議では、「ハノイ宣言」や「ハノイ行動計画」が採択されたのに対して、今回の首脳会議は、地域経済の回復が重要課題として継続していることから、新たな方向性やブレイクスルー(突破口)を打ち出すに至らなかった。この閉塞状況こそがASEANの直面する課題であり、それを乗り越えられるのかどうかは、統合イニシアティブと東アジア構想を成功させることにより、地域機構としての自信を取り戻すことができるかどうかにかかっている。

「ASEAN + 3」関係の進展

2001年においても、「ASEAN + 3」関連会議は頻繁に開催され着実な成果を残している。例えば、5月4日にカンボジアのシエムレアブで経済閣僚会議が開かれ、2000年10月の同会議で採択した中小企業の競争力強化やIT分野など六つの具体的プロジェクトの実施で合意している。特に、IT分野での競争力強化を目的とするASEANの基本戦略である「e-ASEAN協定」作業部会に日本、中国、韓国の3カ国が新たに参加を決めたことは、北東アジア3カ国とASEANの初めての経済協力となることから、特筆に価しよう。また、同月にはハワイで財務相会議が開かれ、日本政府は今回、タイ、韓国、マレーシアの3カ国との間でそれぞれ30億ドル、20億ドル、10億ドルの通貨スワップ協定を結ぶなど、主導的な役割を果たした。これまでIMFを前提にした協定には難色を示してきたマレーシアとのスワップ協定が成立したことは特に意義のある成果と言えよう。これによってチェンマイ・イニシアティブとして知られる「通貨スワップ協定」が本格的に動き出すことになるからである。

「ASEAN + 3」外相会議はASEAN定例外相会議の一環として開催され、IT分野やメコン川流域開発などの協力を盛り込んだ議長声明を公表した。11月には第5回ASEAN + 3首脳会議が開催され、「同時多発テロを強く非難する」と表明し、国際的、地域的な協力を促進し、テロ関連条約の早期署名、批准の必要性を確認した。11月6日に発表した議長声明では、ASEANと中国(主要項目として、経済協力の枠組みと自由貿易地域の提案、カンボジア、ラオス、ミャンマーに対する中

国の特別関税供与、メコン川流域開発への支援が強調されている)、日本(経済協力の評価、緊密な経済パートナーシップの構築)と韓国(協力の基盤を拡張、メコン川流域開発への韓国の参加)との関係が総括されており、北東アジア3国に対する高い期待が表明されている。

今回の最大の成果は、ASEANと中国が10年以内の自由貿易協定(FTA)締結を目指して協議を始めることで合意したことである。中国とASEANは輸出製品で競合分野が多いなど、FTA交渉が円滑に進むことは難しいと予想されるものの、日本や韓国よりも先行して交渉を開始することになった事実は注目に値しよう。ASEAN内では、自国産業への打撃を懸念して中国との交渉に慎重な国が多かったが、中国政府は、WTO加盟後にカンボジアなどWTO未加盟国にも最恵国待遇を与えることや、メコン川流域開発への500万ドルの援助を約束し、ASEAN側への「譲歩」を武器に今回の合意へ至った。中国側の積極的な姿勢は、161ページにおよぶ報告書『21世紀の緊密なASEAN・中国経済関係の構築』を公表したことに表れている。中国・ASEAN間のFTAが実現されれば、人口17億人の巨大貿易圏が誕生することになる。

2002年の課題

2001年を振り返ると、インドネシア情勢、加盟国間の経済格差問題、安全保障面における中国問題と予防外交を巡る対立問題に関する若干の進展・改善が見られた。また、ミャンマー問題に対するASEANの関与、高等評議会の設置や「ASEAN+3」の制度化など注目すべき成果が出ている反面、ASEANは同時多発テロなどの外的要因に脆弱な体質であることが判明した。また、第7回首脳会議の結果が示すとおり、ASEAN戦略に関する多くの課題も残されている。2002年は、サッカーW杯の日韓共同開催や日中韓観光年、そして日中国交正常化30周年という行事が予定されているだけでなく、AFTAの完成年としても地域内外の関心が高まる年である。さらには、「東アジア自由貿易地域」を促進することやASEAN+3首脳会議を「東アジアサミット」に格上げする問題が、2002年のカンボジアでの非公式首脳会議で本格的に議論される。ASEANが自信を取り戻し、東アジアの地域主義に弾みをつけるためにもAFTAの成功は不可欠である。AFTAが一つの突破口になり、地域統合化が加速していくのか、ASEANの手腕が問われることになる。

(南山大学教授)