

ASEAN

「10カ国体制」の成立とその可能性

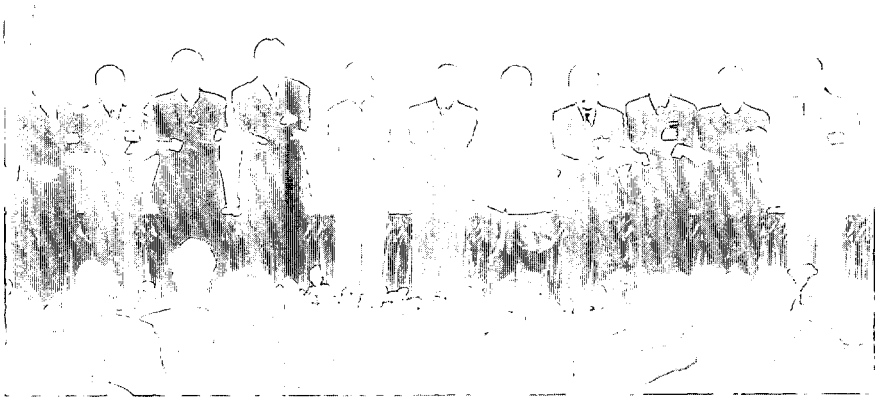
す 須 藤 季 夫

1999年は東南アジア諸国連合（ASEAN）にとり節目の年にあたるといえよう。なぜなら、4月30日、東南アジア10カ国の中で最後のカンボジアが加盟したことにより、ASEANは、種々の問題を抱えながらも、「10カ国体制」という形で新たな時代への第一歩を踏み出したからである。そして、11月後半にASEAN非公式首脳会議と同時に開催された日本、中国、韓国との首脳会談では、初めての共同宣言が採択されただけでなく、「東アジアの結束」を意図した諸政策を打ち出し、13カ国が首脳レベルで地域問題を話し合う新たな出発点となったことから、ポスト経済危機期におけるASEANの役割に対し大きな期待が寄せられている。1999年の地域動向の展開は、間近に迫った21世紀におけるASEANの役割と位置づけを決定する重要な判断材料となろう。

カンボジアの加盟と東南アジアのASEAN化

カンボジア加盟問題は1997年以來の懸案事項であったのであるから、今回加盟が実現されたとしても驚くに値しない。問題はその決定の仕方であり、そのASEANに対する意味である。実際、カンボジア加盟問題は賛成派（マレーシア、インドネシア、ベトナム）と慎重派（タイ、フィリピン）とを対峙させる結果となり、ASEAN機能が麻痺しつつある兆候として捉えられてきた。前者は先発隊ASEANに残りの東南アジア諸国を吸収させることで後発隊の発展を促進すべきである（東南アジアのASEAN化）と考えるのに対して、後者は、各種の問題を抱える後発隊の性急な加盟はASEANの分極化や停滞だけでなく、ASEANを機能麻痺させるのではないか（ASEANの東南アジア化）と考えてきた。

東南アジアのASEAN化を実現するためにも、カンボジアの加盟は第2のミャンマーであってはならないのであるが、その見通しに関してはそれほど楽観視できないのも事実である。例えば、ASEANが景気低迷の打開策として打ち出している貿易や投資の自由化はカンボジアにとってはかなりの痛みを伴うことになり、



カンボジアの加盟により10カ国体制となったASEAN(ロイター)

そのことで東南アジアの成長軌道への復帰が大幅に遅れることになると、経済力の弱い他のメンバーの足並みが乱れ、「10カ国体制の巨大市場」が有名無実化しかねないからである。反面、東南アジアのASEAN化が成功すれば、欧州連合(EU)や北米自由貿易協定(NAFTA)地域を凌駕する4億9800万人の人口を持つ巨大な地域協力機構が出現することになるだけでなく、「ASEAN10」の成立は、新たな成長戦略確立への第一歩となることは疑いない。その潜在成長力に地域内外の期待が高まるのであるが、成否の鍵となるのが「市場の一体化」という課題だといえよう。

4月30日、ハノイで開かれた記念式典において、カンボジアのホー・ナム・ホン外相が「カンボジアとASEANにとり歴史的な転換点だ」と強調したとおり、タイの通貨危機とほぼ同時に起こったカンボジア内乱に終止符を打ち、新たな時代の幕開けを宣言したことはまさに歴史的意義を持つといっても過言ではない。特筆すべきは、カンボジア加盟が実現されたプロセスとそのASEANに対する意味である。ASEANの基本原則は内政不干渉であるが、今回、タイやフィリピンがフンセン首相とラナリット下院議長の和解の象徴となる「上院設置」をASEAN加盟の前提条件として要請し、その条件を満たして初めて加盟が許されたからで

ある。ここに内政不干涉原則を超えようとする確かな兆候が看取される。

新たな地域経済協力

1998年12月のハノイ首脳会議では、金融と貿易面での地域協力が強調され、両分野における強化策が打ち出された。1999年はこれらの多くが実施され、成果もあがっている。まず、3月18日に「東アジア」を意識した日本、中国、韓国とASEANの中央銀行総裁・蔵相代理会議が初めてハノイで開催され、短期資本の監視のあり方と国際金融システムの改革を巡って議論された結果、外貨準備高など政府が持つデータだけではなく、民間部門の経営情報の開示が必要である点で合意にいたった。

また、3月20日ハノイで開催された第3回ASEAN蔵相会議では、経済政策を検討する相互監視（サーベイランス）を初めて実施したうえで、金融システムの立て直しと景気の早期回復に向け各国が協力していくことで合意した。そして同日に発表された共同声明において、国際金融制度の再構築に向けASEANは積極的な役割を果たすと強調し、国際格付け会社の作業プロセスの透明化や短期資本取引に関する情報公開制度の確立などの重要性を訴えた。刮目された相互監視体制の導入は実施まで1年以上の時間を要したことになるが、その採択によって金融面での着実な地域協力が期待できよう。

カンボジア加盟式典と同じ4月30日、ASEANは日本、韓国、中国3国と蔵相会議をマニラで初めて開催し、景気の回復基調を安定させる方策を議論した。特に注目される点は、「東アジア」の市場安定や経済関係強化に向けて円の活用を拡大していくことで合意したことであろう。宮沢蔵相は、円建て資産への投資環境を改善するため、日本の10年物利付き国債の銘柄統合を推進することと、アジア諸国を支援する総額300億ドルの「新宮沢構想」の対象に、ベトナムを新たに加えることを表明した。

さらに、ASEANは市場の一体化を実現すべく経済閣僚会議を9月30日、シンガポールで開催し、加盟10カ国の関税引き下げ対象品目に適用する関税率を2018年を目標にゼロにすることで合意した（ただし、原加盟国とブルネイの6カ国は2015年までに達成）。また、輸入手続きなどの非関税障壁を取り除くために各国の制度を相互監視し合う仕組みを導入することでも合意していることから、貿易面での自由化によって地域経済の活性化を目指す基盤が初めて整備されたことになる。同時に、ASEAN投資地域（AIA）についての協議も行い、海外投資家が参入で

きる分野をこれまでの製造業だけから、関連するサービス部門に拡大することでも一致した。

ASEANの域外経済協力政策においても以下の2点で新たな局面が開かれた。第1は、シンガポールのゴーチョクトン首相の提唱による東アジア・ラテンアメリカ・フォーラム (EALAF) であり、その高級事務レベル協議が9月3日、シンガポールで開催された。これは、同国が提唱して1996年から始まっているアジア・欧州会議 (ASEM) の対ラテンアメリカ版である。高級事務レベル協議では、投資情報の相互公開など25の提案が出され、東アジアと中南米の両経済圏の活性化策をめぐって活発な議論が交わされた。経済危機の打開策の一つとして注目されるだけでなく、ASEAN諸国の経済基盤強化になることから今後の進展が期待される。第2は自由貿易協定 (CER) を促進しているオーストラリアとニュージーランドとの関係強化であり、10月には両者との間に自由貿易圏地域を2010年までに創設することで合意している。

定例外相会議・ARF・拡大外相会議

7月23日から28日の6日間、シンガポールで定例外相会議を中心とした一連のASEAN会議が開催された。まず、第32回外相会議 (23日、24日) では、カンボジア加盟による10カ国体制の実現を「画期的な出来事」とし、「地域経済は回復しつつあり」、「ASEANが域内の結束強化と再構築の時期に入った」との認識を打ち出した。24日に公表された共同声明では、(1)ASEAN自由貿易地域 (AFTA) や投資自由化の完全実施に向けた取り組みを加速させ、より経済的に開かれたASEANをめざすこと、(2)外相は初めて自由討論の場を持ち、経済状況は回復に向かっていていること、域外国との対話の枠組みの新たな活性化の必要性を確認し、(3)メコン川流域の開発を強く推進し、関連事業の実施の促進を望み、(4)主要国 (中国、日本、ロシア、アメリカ) との相互理解と協力は、地域経済のさらなる回復のためにきわめて重要であること、(5)南シナ海情勢では、次のASEAN高級事務レベル作業部会で迅速に検討するため、フィリピンが地域行動基準の草案を作成した、等が強調されている。

続く26日のASEAN地域フォーラム (ARF) では、参加国の多くが北朝鮮のミサイル開発疑惑に懸念を表明するなど、朝鮮半島の安定維持に議論が集中した。しかし、ASEAN外相会議では中台関係への懸念が表明されたものの、ARFでは中国の反対に遭遇した結果、台湾海峡問題は議題にされなかった。そして、昨

年以來期待されていた南シナ海における衝突予防のための地域行動規範の策定は、会議直前に起こった中国漁船問題とマレーシアの建造物問題に影響された結果、その結論は先送りされた。また最大の課題である予防外交への移行に関しても、内政不干渉に結びつきかねないとする反論が出て前進せず、ARFの在り方に課題を残した。

27、28日に開催された拡大外相会議（PMC）の全体会で域外対話10カ国・機構とASEANは、アジア経済危機の克服に向けた取り組みや域内外の安全保障問題についての相互理解が深まったことを評価した。また、対話国との個別協議においても、成果がみられた。例えば、ロシア、インドと中国との協議では、東南アジア非核地帯条約の署名を検討するという確約を引き出した。核保有国のロシアと中国から積極的な回答を得たことは、ASEANが求める地域の非核化に弾みをつけることになる。日本との個別協議では、域内経済格差是正に対する日本の支援をASEANは高く評価し、その上でメコン川流域開発などへのさらなる支援を表明した。

こうした一連のASEAN会議において、10カ国の外相は初めて民主化や人権問題について突っ込んだ意見を交換（自由論議）したが、昨年提起された内政不干渉原則の見直し問題は議論されなかった。しかし、加盟国間の格差問題等多くの課題が残されているものの、経済危機以後の東アジアに横たわる課題に本格的に取り組む姿勢を示したことは評価すべきであろう。特に、経済危機後のASEANの課題として、加盟国間の経済格差の縮小をめざし、未整備の社会的セーフティネットを強化するために貧困者対策の基金を新設することで合意できたことは注目に値する。

東ティモール独立問題とASEANの安全保障協力

インドネシア情勢は、6月7日に行われた総選挙以降、ワヒド大統領の選出を経て一応の安定を取り戻しつつある。しかし、国内の地域問題では、東ティモールやアチェの例が示すような混乱が続くなど、国際的な関心が寄せられている。とりわけ、東ティモール独立問題に対するASEANの「無策」が懸念されるなど、同問題はインドネシアの国内問題だけにとどまらず、東南アジアの安全保障やASEANの役割をも左右しかねない要素を包摂するものであった。

東ティモール独立問題が注目されるようになった発端は、1999年1月のハビビ大統領による独立容認の閣議決定であった。その後、ポルトガルとの交渉を経て、

8月30日に住民投票が行われた。開票の結果、独立を望む票が全体の8割近くに達し、自治案が大差で拒否されたのであるが、敗れた併合派民兵組織が報復的な破壊活動を激化させ、ハビビ大統領が9月7日に軍事非常事態を発令するなど、東ティモールは無政府状態に陥った。ハビビ政権は、当初国連による平和維持部隊の受け入れを拒否した。しかし、米英等の制裁(インドネシア向け武器売却全面禁止)が強まるなかで、9月14日最終的に国際軍の派遣を受諾した。オーストラリアが主導する多国籍軍は、9月20日には東ティモール入りし進駐を開始したのであるが、インドネシア政府は内政干渉行為を理由にオーストラリア政府との関係を一次後退させる措置(安保協定の破棄)を断行するなど、域外関係を悪化させた。

東ティモール多国籍軍の派遣に関しては、当然ながら、ASEANの共同対応策が可能ではなかったかという疑問が発せられた。事実、ハビビ大統領は「派遣部隊の主流はASEAN諸国からの部隊が占める」ように要請したにもかかわらず実現しなかったという経緯が示すとおり、東南アジアの安全保障を考える上で不可欠な要素がここに含まれている。それは機構としてのASEANが内政不干涉原則を理由に、カンボジア加盟問題で示した共同政策を回避した点である。ASEANには常備軍が存在していないことから、軍事政策の共同決定には多くの困難が予想されるものの、オーストラリア政府の積極的な対応を前に「無策」を露呈してしまった事実は軽視すべきではないであろう。さらには、オーストラリアの「ハード・ドクトリン」に影響され、ASEAN諸国の部隊派遣が大幅に遅れたことも憂慮すべき点である。ASEAN加盟を考慮している東ティモールに対してASEANが全く貢献できないとなると、地域機構としてのASEAN自身の存在理由を揺るがすことになりかねないからである。この東ティモール問題は、南シナ海領有権問題以上に予防外交がASEANに求められていることを意味している。信頼醸成以上の本格的な予防外交議論が要請される所以である。

非公式首脳会議と日本・中国・韓国

11月24日から28日にかけて過去最大規模の非公式首脳会議がマニラで開催された。3年おき開催の公式首脳会議が行われない年に開かれるASEANの非公式首脳会議は、1996年より始まり、1997年からは日本、韓国、中国の首脳を加えた「ASEANプラス3」と呼ばれる「東アジア首脳会議」として定着している。今回はこれに、ASEAN蔵相会議、経済閣僚会議等が首脳会議前に加えられることになり、1999年を総括する意味でも重要な一大国際会議となった。

24日の高級事務レベル会合では、二つの主要課題にそって政策の調整が試みられた。第1の課題は、東アジアの協力体制の構築に向けてASEANと日本、中国、韓国の3カ国が遂行すべき政策提言は何かであった。これに対しては、初めての「東アジア協力に関する共同声明」を発表し、「東アジアの連携を強化し、新たな対話の枠組みへと発展させる」点を強調することで合意が得られた。第2は、南シナ海の領有権問題を規定する行動規範の作成であったが、ASEAN側は「現在占有されていない礁などでプレゼンスを確立するような行動を控える」ことで合意し草案を作成したものの、中国側は「草案には不透明な部分が多く受け入れられない」と反発したため、両者は同案を引き続き協議していくことになった。

翌日25日にはASEAN蔵相会議が開催され、経済危機再発防止と一層の発展を目指した財政・金融改革の強化や法整備の加速、日本、中国や韓国との協力強化などを謳った共同声明が採択された。具体策として特に明記された政策は、金融部門の改革、対外債務の処理、法制度の改革、の3点である。同時に、蔵相会議は、域内経済の政策監視報告書を了承し、その中でアジア通貨基金やASEAN共通通貨の創設を検討すべきであることを強調した。

ASEANは26日に経済相、蔵相、外相による合同閣僚会議を開催し、経済回復に弾みをつけるため加盟国の結束強化を確認した。今回初めて蔵相が加わった合同会議は、一連の首脳会議で主要テーマになる通貨危機の再発防止に向けた財政・金融改革、日中韓3カ国との協力策を中心に意見を交換した。会議後の発表では、「経済回復のため、加盟国はASEAN経済の統合を進める必要を再確認した」ことを明らかにした。議長声明では、経済統合の必要性、AFTAやAIAの促進、ASEAN基金から人材育成のための10億ドルの拠出、社会的弱者の救済のためのセーフティネット制度の機能強化、ASEAN経済の相互監視制度に日本、中国、韓国の参加を求める、宮沢構想で示された支援体制を制度化することが望ましい、等が強調されている。

27日、28日には、第3回非公式ASEAN首脳会議、初めての日中韓首脳会議と両グループによる「東アジア」首脳会議が開催された。まず、非公式ASEAN首脳会議では、アチェ問題、トロイカ体制の設置と関税自由化の前倒しが議論され、政策提言や政策合意が図られた。特に、ASEANがアチェ特別州に関して加盟国の政治的安定を支持することを強調したこと、地域の平和と安定のため、そして内政不干渉原則を超えるため「ASEANトロイカ」と名づけた前・現・次議長国の3カ国外相による新体制を作ることで合意したことは、今回の具体的な成果と

して評価される。

そして、刮目された第3回「ASEANプラス3」首脳会議は、8分野での協力を謳った初めての「東アジアにおける協力に関する共同声明」を発表し、ASEANの「東アジア志向」を確認することになった。「東アジア・イニシアティブ」と呼べるこの政策提言は、経済協力、通貨・金融協力、社会開発・人材育成、科学・技術開発、文化・情報協力、開発協力、政治・安保協力、と国境をまたぐ問題を対象としている。こうした東アジア協力への包括的なアプローチが示される中で、小淵首相は、日中韓首脳会議の制度化を提唱しただけでなく、東アジアの人材育成と人材交流のため5億ドルの支援を表明した。ASEANによる東アジア3カ国との対話の拡大が日中韓の連携強化と連動し始めたこと、そしてアメリカからの反発が見られなかったことは歴史的な意義があったといっても過言ではない。実際、マニラ会議直後に実施された『ファー・イースタン・エコノミック・レビュー』紙のアンケート調査によると、回答したアジア10カ国の企業家のうち77.3%が「東アジア統一市場」の形成に賛成であったという興味深い結果が示されている。

2000年の課題

1998年12月のハノイ首脳会議以後12カ月という短期間で、ASEANは10カ国体制を確立し、経済回復への処方箋を採択し、長期的な方向性としての「東アジア志向」を新基軸として打ち出したことになる。「ASEAN悲観論」を払拭するための知的作業の成果である。2000年のASEANは、10カ国体制、経済回復、東アジア志向という三つの基本方針を具体化し軌道に乗せていけるのかどうか問われることになろう。特に、組織的脱皮を意図したASEANの東アジア志向は今後注目すべき視点となることは疑いない。東南アジア10カ国と東アジア3カ国との制度化をどのようにするのか、「ASEANプラス3」の首脳会議をどのような性格のものにするのか、さらには「東アジア共同体」への構想はどのように進めるのか、課題は山積している。しかし、成功した場合の効果は多大なものがあり、「アジア復権」へと連動していく潜在力を秘めている。金融・経済危機以後の「アジア復権」がこの「東アジア志向」で可能となるのかどうか、2000年のASEAN動向が注目される。

(南山大学教授)