

ASEAN 連結性の強化と 常駐代表の役割

鈴木 早苗・福永 佳史

●はじめに

ASEAN 地域における物理的・制度的・人的な連結性を強化することを旨として、二〇一〇年、ASEAN 連結性マスタープランが発表された。連結性の強化は、インフラ整備や能力開発などのプロジェクトを実施することで経済統合を深化させようという取り組みである。マスタープランでは、こうしたプロジェクト実施のために、資金のあるいは技術的支援を得ることに重点が置かれている。

連結性強化のプロジェクトの履行状況を把握するとともに、必要な資金や技術協力を得るため「ASEAN 連結性調整委員会 (ACC)」が設置された。この委員会を構成するのは、基本的に加盟各国がジャカルタに派遣する大使級の ASEAN 常駐代表である。ASEAN 常駐代表の組織的母体

は各国外務省であり、いわば外務省主導の組織が経済統合の取り組みの一翼を担っている。本稿では、ASEAN 連結性の強化において常駐代表が果たす役割を紹介し、その課題を分析する。

●連結性マスタープランの概要

ASEAN 諸国は、二〇一五年に政治安全保障共同体と経済共同体、社会文化共同体から成る ASEAN 共同体の完成を目指している。ASEAN 連結性の強化は、ASEAN 共同体の完成に寄与するプロジェクトとして立ち上がったが、三つの柱のなかでも、特に ASEAN 経済共同体 (AEC) と密接な関係にある。

表1にあるように、連結性強化の名の下になされる協力は、物品やサービス、投資の自由な移動を円滑化させるため、輸送インフラ

や関連する諸手続きの整備などが中心である (参考文献①)。一部の人的連結性として、教育や文化交流など ASEAN 社会文化共同体に属する協力が分野があるが、国防協力など、ASEAN 政治安全保障共同体に関する協力は皆無である (参考文献②)。

連結性マスタープランで強調されているのは、連結性強化のプロジェクトを実施するための資金的支援や技術協力を効率的に獲得することである。ASEAN 諸国だけでプロジェクトに必要な資金や技術を提供するのは難しいため、マスタープランでは日本などの域外、アジア開発銀行 (ADB)、世界銀行などの援助機関、民間セクターからの支援を積極的に呼び掛けていく必要があるとされている。特に、ASEAN 地域のインフラ需要は毎年六〇〇億ド

表1 連結性強化マスタープランの概要

	物理的連結性 (physical connectivity)	制度的連結性 (institutional connectivity)	人的連結性 (people-to-people connectivity)
対象分野	陸上・海上・航空運送 情報通信 エネルギー	運輸円滑化 物品貿易の自由化 サービス貿易の自由化 投資の自由化 熟練労働者の移動と能力開発 国境手続き円滑化	教育 文化交流 観光 情報技術
具体例	ASEAN ハイウェイネットワーク完成 シンガポール=昆明間鉄道 (SKRL) の完成 内陸水路網の整備 海運交通の整備 東アジア地域で ASEAN をハブとする運輸システムの確立 情報通信インフラとサービスの整備 エネルギーインフラプロジェクトの推進	運輸円滑化に関する協定の実施 陸上交通の整備 ASEAN 単一航空市場の構築 ASEAN 単一海運市場の構築 非関税障壁の撤廃 物流サービスの効率化 税関手続きの簡素化 国境手続きに関する協力 投資規制の撤廃 サブリージョナルな地域協力との連携強化	バーチャル・ラーニング・リソース・センターの設置 ASEAN に関する教育カリキュラムの整備 ビザの手続き緩和

(出所) Master Plan on ASEAN Connectivity, January 2011にもとづき筆者作成。

ルに上るとされており、資金調達
は重要な課題である。二〇一二
年、ASEAN諸国はADBと共
同で「ASEANインフラ基金」
を立ち上げた。

● ASEAN 連結性調整委員 会 (ACCC) の位置づけ

二〇一一年、連結性強化のプロ
ジェクトの実施をレビューする組
織として、ACCCが設置された。
連結性の強化はAECに直結する
プロジェクトであるが、形式的に
はASEANの三つの共同体にわ
たる計画である。そのため、AC
CCは、首脳会議の準備組織で加
盟各国外相から成るASEAN調
整理事会の下に置かれ、年に三
四回、会合を開いている。

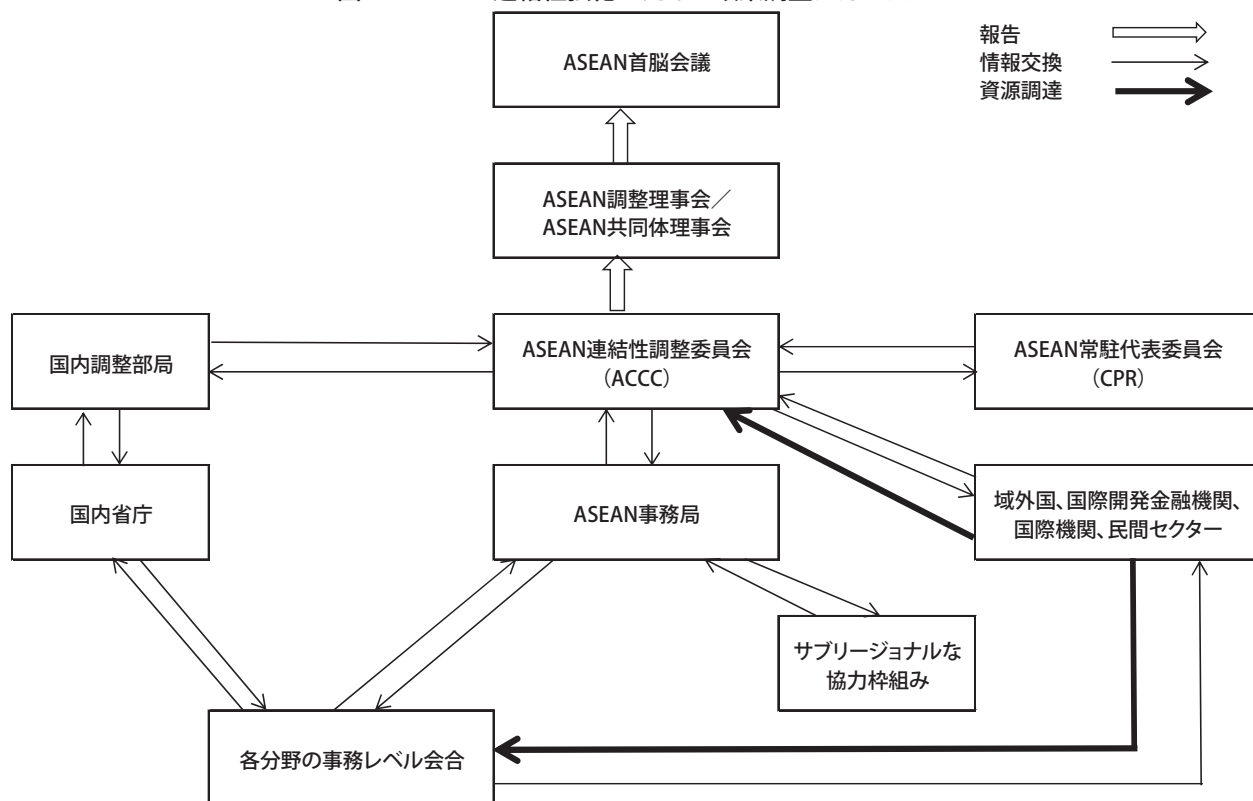
ACCCを構成するのは、基本
的に加盟各国がジャカルタに派遣
したASEAN常駐代表である。
常駐代表は、ジャカルタに常駐す
る大使級の外務官僚で、二〇〇八
年に発効したASEAN憲章の規
定で設置された常駐代表委員会
(CPR)に参加する。CPRは、
ACCCと同様、ASEAN調整
理事会の下に置かれ、その役割は、
ASEANの合意が円滑に履行さ
れるように各国の国内事務局と連

絡や調整を行うことや、ASEA
Nの組織の運営規則を作成するこ
と、事務局の予算を管理すること、
域外国の支援を受けて実施される
プロジェクトを企画立案すること
など、ASEANの日常業務を効
率的に行うことである(参考文献
③)。

CPRがACCCとして機能す
ることは最初から想定されてい
たわけではない。ACCCの権限規
定をみる限り、「ACCCはASE
AN常駐代表あるいは加盟各国
が任命する特別代表から成る」と
ある(参考文献④)。しかし、A
CCCとCPRは組織上の位置づ
けが同じであることから、常駐代
表がACCCに参加することにな
ったと考えられる。つまり、A
ECと密接な関係がある連結性強化
の取り組みにおいて外務省主導の
常駐代表が主体的な役割を担う仕
組みになっているのである。

ACCCの権限規定によれば、
その役割は、連結性マスタープラ
ンの履行状況の確認、ASEAN
関係諸機関の調整、履行における
問題点や必要な提言を首脳会議に
行うこと、域外国および援助機関
との調整、広報活動などである
(参考文献④)。

図1 ASEAN 連結性強化のための政策調整メカニズム



(出所) Modalities of the ASEAN Connectivity Coordinating Committee, Batam Indonesia, June 2012の Figure 2に基づき筆者作成。

表2 連結性強化のための優先プロジェクトと資金拠出元

連結性	対象分野	プロジェクト名	資金拠出元	
1	物理的	運輸	ASEAN ハイウェイネットワーク完成	言及なし
2	物理的	運輸	シンガポール＝昆明間鉄道 (SKRL) の完成	加盟各国、民間セクター、ASEAN インフラ基金、中国 ASEAN 信用供与
3	物理的	情報通信	ASEAN ブロードバンドコリドーの設置	加盟各国、民間セクター、ASEAN インフラ基金、域外国
4	物理的	エネルギー	マラッカ (マレーシア)＝プカンパル (インドネシア) 間電力網	言及なし
5	物理的	エネルギー	西カリマンタン (インドネシア)＝サラワク (マレーシア) 間電力網	アジア開発銀行 (ADB)
6	物理的	運輸	RORO 船ネットワークと沿海海運に関する調査	国際協力機構 (JICA)
7	制度的	物品貿易の自由化	相互認証協定の実施	欧州連合による ASEAN 地域統合支援 (ARISE)、日本
8	制度的	物品貿易の自由化	共通の製品規格ルールの策定	欧州連合による ASEAN 地域統合支援 (ARISE)
9	制度的	物品貿易の自由化	ASEAN・シングル・ウインドウ (ASW)、ナショナル・シングル・ウインドウ (NSW) の完成	米国国際開発庁 (USAID)、域外国、加盟各国
10	制度的	投資の自由化	投資規制の撤廃	言及なし
11	制度的	運輸円滑化	運輸円滑化の諸協定の実施	欧州連合による ASEAN 地域統合支援 (ARISE)
12	人的	観光	ASEAN 加盟国国民のビザ規制緩和	ASEAN 開発基金、域外国、加盟各国
13	人的	文化	ASEAN バーチャル・ラーニング・リソース・センターの開発	ASEAN 開発基金、ASEAN 文化基金、域外国、民間セクター
14	人的	情報技術	情報通信技術学習プログラム	ASEAN 情報通信技術 (ICT) 基金、タイ情報通信技術省
15	人的	文化、教育	ASEAN 共同体意識醸成プログラム (舞台芸術交流)	ASEAN 文化基金、ASEAN 開発基金、加盟各国、日 ASEAN 統合基金 (JAIF)、域外国、民間セクター

(注) 資金拠出元として「域外国」とあるのは、複数の国が支援している可能性を示唆するが、詳細は明らかになっていない。
 (出所) ASEAN Connectivity Project Information Sheets, August 2012より筆者作成。

表3 ASEAN 連結性強化に関する関連年表

年	月	出来事・会議名
2009	10	ASEAN 連結性に関する首脳宣言、ホアヒン、タイ
2010	10	ASEAN 連結性マスタープラン発表
2010	12	第一回 ASEAN 連結性シンポジウム、ホーチミン、ベトナム
2011	1	ASEAN 連結性調整委員会の設置
2011	11	第二回 ASEAN 連結性シンポジウム、バリ、インドネシア
2012	4	ASEAN インフラ基金の設立
2012	9	第三回 ASEAN 連結性シンポジウム、プノンペン、カンボジア
2013	8	第四回 ASEAN 連結性シンポジウム、バンドルスリバガン、ブルネイ
2014	9	第五回 ASEAN 連結性シンポジウム、ネピドー、ミャンマー

(出所) ASEAN Annual Report 各年版、ASEAN 首脳会議議長声明 (2010年～2015年)、東アジア・アセアン経済研究センター (ERIA) ホームページ等をもとに筆者作成。

表4 ASEAN 連結性調整委員会 (ACCC) と域外国との対話

域外国	開始年	回数
日本	2011年7月	7
中国	2012年9月	2
インド	2013年6月	1
韓国	2013年6月	1
EU	2014年2月	1

(注) 回数は2014年6月時点。
 (出所) ASEAN Annual Report 各年版、ASEAN 日本政府代表部 ホームページ (<http://www.asean.emb-japan.go.jp>) より筆者作成。

特に、首脳会議への報告は、首脳会議に直結する位置づけにあるACCCの重要な役割である。ASEAN調整理事会は、ACCCの報告を受け、政治安全保障・経済・社会文化共同体理事会と協議したうえで、首脳会議に報告を行う(図1)。二〇一〇年以降の首脳会議の議長声明では、ASEANの各共同体とならび、「ASEAN連結性」という項目が継続的に登場し、その取り組みの進展状況が報告されている。すなわち、ACCCの存在がゆえに、連結性の強化という取り組みがASEANの一大プロジェクトとしての位置づけを与えられているのである。

また、東アジアサミット(EAS)では、二〇一一年に「ASEAN連結性強化に関するEAS宣言」の採択を機に、連結性の強化がエネルギーや防災などと並んで優先協力分野に設定されている(参考文献⑤)。

以下では、ASEANの首脳会議に報告された取り組みを紹介することで、ACCCが果たした役割について検討する。

● 履行状況の把握と広報活動

ACCCは連結性強化のプロジェクトを実施するための資金調達し、あるいは技術協力を得るため、さまざまな活動を展開している。まず、どのようなプロジェクトに資金需要があるのかを把握するため、履行状況を確認している。たとえば、二〇一二年にプロジェクト情報シートを発表し、連結性マスタープランで提示された一五の優先プロジェクトの履行状況を確認している(参考文献⑥)。

このシートは各プロジェクトの資金拠出元を可視化したという点で注目される(表2)。ASEAN諸国がプロジェクトの実施にあたり日本や欧州連合(EU)、アメリカ、中国などから資金を調達している様子がうかがえる。

プロジェクト情報シートはACCが域外国との対話を行ううえで重要な資料である。こうしたデータが開示されることで、資金拠出や技術協力について域外国同士の協調と競争をうながすことも期待できるからである。

このほか、ACCは域外国や援助機関、民間セクターなどの資金の貸し手や技術協力を提供するアクターを発掘するための広報活動を展開している。たとえば、ASEAN連結性シンポジウムはASEAN議長国で年次開催されるようになった(表3)。

以上のようにACCは、連結性強化のための資金や技術協力の需要がどこにあるのかを把握し、協力が期待できるアクターに対してその必要性をアピールするという役割を果たしている。

●域外国との対話

資金協力や技術協力を得るため、ACCは域外国との対話を積極的に進めている。対話開始時期が最も早く、開催回数も多いのが日本で、次に、中国やインド、韓国、EUが続いている(表4)。二〇一三年一月には、EAS諸国とACCとの非公式の対話もなされた(参考文献⑦)。

ACCと域外国との対話では、連結性マスタープランで掲げられたプロジェクトの履行状況や域外の進捗状況が確認される。そのうえで、ASEAN側から資金協力や技術協力の需要があるセクターやプロジェクトが示され、域外国が資金協力や技術協力が可能な分野やプロジェクトを提示するという話し合いが行われている模様である。

ASEAN側が基本的に常駐代表から構成されるACCであるのに対し、域外国側は異なる省庁がイニシアティブをとっている。たとえば、日本はACCとの対話のために、経済産業省や国土交通省など関連省庁の代表が参加するタスクフォースを設置し、外務省の代表が座長を務めている(参考文献⑧)。中国は、参加者は明らかでないものの、商務部が代表を務めている(参考文献⑨)。

ACCには経済関係の官僚が主体的に参画していないため、域外国はASEANの各経済分野の事務レベル会合とも資金協力・技術協力に関して政策調整を行っている(図1)。すなわち、域外国

や援助機関に対するASEAN側の窓口が、ACCのほかに、各分野の事務レベル会合があるということである。

ASEANの各閣僚会議と域外国の関係省庁との政策調整はこれまでもなされてきた。なかでも、各関係大臣会合プロセスの高級事務レベル会合は、事務レベル会合の筆頭で、各省庁における最高位の官僚が参加する会議である。ASEAN連結性強化が発表されたことで、ASEAN各国の官僚が関与する窓口として、経済関係の事務レベル会合にACCが追加されたことになる。ACCには基本的に経済官僚が参加しないことから、資金協力や技術協力に関する決定には各分野の事務レベル会合が関与し、ACCは合意の履行を確認するといった機能を担っていると考えられる。

●政策提言の能力向上の必要性

以上のように、ACCは履行状況の把握や広報活動、域外国との対話、さらにはそうした活動を首脳会議に報告するという重要な役割を担っている。一方で、ACCには、履行における問題点を把握して必要な提言を行うという

役割もあるが、この役割が十分に発揮されているとは言い難い。

プロジェクト情報シートにおいては、個々のプロジェクトの連絡先として関係各国の所轄官庁が記されている。こうしたことから、ACCは事務局を通じて関係する省庁から履行状況について情報を提供を求め、それを整理する作業に終始しているとみられる。また、域外国との対話においても、履行状況と協力の進展を確認するにとどまっている。二〇一五年四月の首脳会議では、ACCにポスト二〇一五年の連結性強化の計画を策定するよう指示された(参考文献⑩)。ACCが政策調整を十分に行つたうえでこうした提言の役割を果たせるかの試金石となろう。履行における問題点を明らかにし、必要な提言を行うことは、ACCの権限規定に書かれていることである。しかし、こうした役割をACCが十分に発揮できないのは、いくつかの理由がある。

第一に、ACCのメンバーの常駐代表が率いる常駐代表部が外務省中心であることである。この点は、経済関係のASEANの合意を効率的に履行するためにCPRが役割を果たす際の問題でもあ

った(参考文献③)。ASEAN諸国もこの点を認識しているとみられ、加盟各国のASEAN常駐代表部に経済関係など関係省庁の官僚を派遣することが提言されている(参考文献⑪)。

第二に、ACCCと経済関係の省庁が十分に政策調整できていないことがある。図1をみてわかるように、ACCCと各分野の事務レベル会合が直接つながっており、ASEAN事務局を通して「政策調整」をする仕組みになっている。

第三に、ACCCを支えるASEAN事務局の機能強化である。この点についてもすでに提言がなされている(参考文献⑫)。

●おわりに

ACCCは、連結性強化のプロジェクトの資金を調達するためにプロジェクトの概要や履行状況などを域外に発信する役割を果たしているといえる。また、ACCCが首脳会議に直接つながる組織的位置づけにあることから、連結性強化の取り組みが首脳レベルに報告されやすくなっている。域外国にとっては協力の実績を首脳レベルで評価される機会を与えられる

ことになり、外交上の実績につながりやすい。一方で、ACCCが履行における問題点をみつけ、必要な提言を行うという役割は十分に発揮されていないと考えられる。ASEANは政府間組織であり、

加盟各国の首脳や閣僚が集まる会議やその準備組織である高級事務レベル会合が政策決定を中心的に担っている。ASEAN常駐代表はASEANの政策決定に実質的に関与しない一方、CPRやACCに参加することでASEANの政策や合意の履行を円滑化する役割を担う。

政府間組織という特徴に基本的な変更はないと考えられるが、政策や合意の履行過程において次の政策や合意の必要性が認識されることもある。CPRやACCといった常駐の組織が政策提言能力を高めることで、ASEANの政策決定において重要な貢献をなすことも可能だろう。そのためには、すでに挙げたような組織改革が必要となる。

(すずき さなえ/アジア経済研究所 東南アジアI研究グループ、ふくなが よしふみ/経済産業研究所コンサルティング・フェロー、

前東アジア・アセアン経済研究センター上級政策調整官)

《参考文献》

- ① Master Plan on ASEAN Connectivity, January 2011.
- ② 鈴木早苗「ASEAN政治安全保障共同体——域内協力と域外協力の連関——」(『海外事情』二〇一五年四月号) 一八—二二ページ。
- ③ 鈴木早苗「ASEANにおける組織改革——憲章発効後の課題——」(山影進編『新しいASEAN——地域共同体とアジアの中心性を目指して——』アジア経済研究所、二〇一一年) 一七五—二〇七ページ。
- ④ Terms of Reference for the ASEAN Connectivity Coordinating Committee, January 2011.
- ⑤ 東アジア首脳会議(EAS)(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eas/>、二〇一五年八月四日ダウンロード)
- ⑥ ASEAN Connectivity Project Information Sheets, August 2012.
- ⑦ The Informal Meeting between ASEAN Connectivity Coordinating Committee and Non-ASEAN East Asia Summit Participating Countries on ASEAN Connectivity, November 25, 2013 (http://www.asean.emb-japan.go.jp/release_13_39.html、二〇一五年七月二四日ダウンロード)。
- ⑧ 会合名をJoint Meeting of the Japan Task Force and the ASEAN Connectivity Coordinating Committeeと詳細に示すのはASEAN日本代表部ホームページ(<http://www.asean.emb-japan.go.jp>)を参照。
- ⑨ “First ACCC-China Meeting on Connectivity”, ASEAN Secretariat News, 7 November 2012.
- ⑩ Chairman’s Statement of the 26th ASEAN Summit, Kuala Lumpur and Langkawi, 27 April 2015.
- ⑪ 福永佳史「ASEAN外交におけるジャカルタの位置づけ」(『アジア研ワールド・トレンズ』二四一号、二〇一五年一〇月) 四三—四六ページ。
- ⑫ Declaration on Strengthening the ASEAN Secretariat and Reviewing ASEAN Organs, Nay Pyi Taw, 12 November 2014.