

# ASEAN外交における ジャカルタの位置づけ

福永 佳史

## はじめに

ASEANに「首都」があるとするれば、ジャカルタであろう。それは、ジャカルタがASEAN最大の国・インドネシアの首都であるのみならず、ASEAN事務局が存在する街だからである。無論、その地位は、EUにおけるブリュッセルとは全く異なり、ジャカルタが果たす役割はまだまだ小さい。他方、最近の変化に着目すれば、二〇〇八年のASEAN憲章発効後、ASEAN外交のなかで、ジャカルタの重要性が増していることが分かる<sup>(1)</sup>。近時のASEAN制度強化論が実現すれば、ジャカルタがさらに重みを増す可能性が高い。本稿では、筆者の四年間のジャカルタ駐在での見聞を元に、二〇一五年時点でのジャカルタの位置づけについて紹介したい<sup>(2)</sup>。

## ASEAN事務局

ジャカルタがASEAN外交のなかで特別の地位を占めるとすれば、その源泉はASEAN事務局の存在にある。ASEAN事務局は、一九七六年にジャカルタに設置された常設機関であり、ASEAN憲章の発効にともなう権限拡充・人員拡充を受け、事務総長、四名の事務次長以下、約三〇〇名の職員を擁する。ジャカルタ特別州南部に七階建てのビルを有しており、同ビルでは、日々、多数の会議が開かれている。二〇一〇年時点では、ASEAN関連連合会二〇〇本のうち、実に半数以上の七〇〇本がジャカルタで開催された。ASEAN事務局の存在は、緊急時にも大きな意義を持つ。二〇〇八年一二月、タイ国内政治の事情によってASEAN首脳会議がキャンセルされた際、スリン事

務総長のイニシアティブで緊急外相会議がジャカルタのASEAN事務局ビルで開催され、事なきを得た（この会議でASEAN憲章が発効）。緊急時の会議がすべてジャカルタで開催されるわけではないが、ASEAN事務局の存在が、ジャカルタ開催に正統性を与えている。

ASEAN事務局の建物のなかには、多くの関連機関が事務所を構えている。これらの機関は、概ね三グループに分類できる。まず、ASEANビジネス諮問委員会（ABAC）事務局などのASEAN関連機関である<sup>(3)</sup>。これらの機関は、ASEAN事務局とは別個の組織であり、予算的にも独立しているが、物理的にASEAN事務局ビルのなかに居を構えている。第二グループは、域外国の援助機関である（詳細、後述）。第三グループは国際機関である（詳細、後述）。多くの機関がASEAN事務局内部（または近辺）に事務所を構えていることは、コミュニケーションの円滑化、業務の効率化に貢献している。同時に、実務的な調整が、物理的にジャカルタで行われる結果に結びついている。

## ASEAN常駐代表委員会

ASEAN常駐代表委員会（CPR）は、二〇〇八年に発効したASEAN憲章一二条に基づき設置された常設機関である。ASEAN各国は、ジャカルタに在インドネシア大使とは別に、大使級のASEAN常駐代表を派遣している。常駐代表部の多くは、在インドネシア大使館内に附置されているが、タイやミャンマーのように、物理的にも大使館と独立したASEAN代表部を設置する国も出てきた。常駐代表の機能は、基本的に行政的機能であり、①ASEAN事務局の予算管理、②ASEANの組織に関する諸規則の策定、③各国外務省内に設置されたASEAN国内事務局との連絡などを果たす。これに加え、ASEAN憲章では、④ASEAN共同物理理事会・分野別閣僚会議の補助、⑤域外国とのASEAN関連協力の円滑化などが想定されていた（参考文献①）。

憲章発効後、七年を経た現在、ASEAN常駐代表が果たす役割は、徐々に拡大してきている。第一に、首脳会議ステートメントについて高級実務者会合（SOM）の前段階として調整に携わってい

る。SOMとCPRの関係は、ASEAN憲章上、明らかではない。当初は、政策的調整はSOMで行い、CPRは行政的機能に特化するとの考えもあったが、二〇一五年時点では、CPRがSOMを補助する機関になっていくように見受けられる。第二に、ASEANと対話国との五カ年行動計画（POA）が、主にCPRを通じてジャカルタで行われているなど、CPRは 外国との関係でも重要な役割を果たしている。第三に、CPRそのものの権能であるか否かはさておき、ASEAN常駐代表が構成する各種委員会が生まれている。例えば、二〇一〇年に策定されたASEAN連結性マスタープランの実施にかかる「ASEAN連結性調整委員会」（ACC C）のメンバーは、基本的にASEAN常駐代表が務めている。唯一の例外がタイであり、本国から外務省職員が出席している。この結果、CPRが連結性にかかる政策調整を行う権能を持ち始めている。ACC C自体はジャカルタ以外の都市で開催されることも多いが、その場合でも、会議に向けた事前調整などはジャカルタで行われている。

以上を要するに、CPRは、行政的機能を基礎としつつ、徐々に政策調整機能を発揮し始めているといえる。他方、以下の二点には留意が必要である。第一に、ASEANの主要な意思決定は、首脳会議・外務大臣会議・経済大臣会議等で行われている<sup>(4)</sup>。これらの会議は、議長国持ち回り制（二〇一五年はマレーシア）で運営されている。この点で、ジャカルタの役割は補助的なものに過ぎない。第二に、現在までのところ、各国ASEAN代表部に所属する職員は、外務省から派遣された職員であり、外務省以外の省庁が担当する政策課題についての調整機能は極めて低い。

### ●域外国のASEAN大使

ASEAN各国が常駐代表をジャカルタに設置したことを受け、二〇一〇年の米国を皮切りに、域外国にも、在インドネシア大使とは別にASEAN大使を派遣する国が増えてきている。本稿執筆時点までに、専従かつ常駐のASEAN大使を派遣しているのは、米国、日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インドである。さらに、カナダ、EU

も二〇一五年中に専従のASEAN大使を派遣し、ASEAN代表部を立ち上げる予定である。

わが国は、二〇一一年に在インドネシア大使館内にASEAN代表部を設置した。現在、外務省以外からもアタッシェが派遣されており、総勢一〇名以上と、各国代表部と比較して充実した体制をとっている。

ASEAN代表部の存在は、ジャカルタの地位向上に大きな影響を与えている。既に述べたとおり、各国ASEAN代表部は、五カ年行動計画など、重要な文書についてASEAN諸国の常駐代表およびASEAN事務局との調整機能を果たしている。同時に、見逃せないのは域外国同士の調整である。各国代表部は、対ASEAN外交、対ASEAN協力について頻繁に意見交換をし、支援事業の重複が生じないように、調整を行っている（例えば、防災分野）。

### ●援助機能

ASEAN統合の実現は、域外国にとっても重要な関心事項である。このため、特に先進国は様々な形でASEAN統合に対する支援事業を行っているが、事業実施

を円滑化するため、ASEAN事務局内にプロジェクトベースで職員を派遣している場合も多い。例えば、米国国際開発庁（USAID）はバンコクを東南アジアの地域拠点とするが、ASEAN支援事業を実施するためのコンサルタントをASEAN事務局内に配置するとともに、ASEAN事務局から徒歩五分程度の場所に、より大きな事務所を設置している。ASEAN事務局内に何らかの形で職員を派遣しているのは、米国、オーストラリア、ドイツ、EU、日本である。わが国の場合、ASEAN統合基金マネジメントチームに加え、農林水産省による支援事業を行うため、三名の日本人が駐在している<sup>(5)</sup>。なお、国際協力機構（JICA）はASEAN事務局から車で一〇分程度の位置にあるジャカルタ事務所内にASEAN代表を置いていく。

このように、援助機関関係者が一カ所に駐在していることの意義は大きい。ASEAN事務局内にあることにより、ASEAN事務局職員との意見交換・調整が円滑に行われていることに加え、援助機関関係者同士でも日常的にコミュニケーションが取れる素地がで



ASEAN 事務局の外観 (撮影：山本恭太氏)

きているのである。実際には、各機関ともASEAN域内での出張が多いため、顔をあわせる機会はさほど多くないが、毎月一回の定例でインプレメンターズ・ランチと呼ばれる会合が開かれ、各事業の実施状況、ASEAN事務局やCPRとの関係での諸手続きの進め方について、情報交換が行われている<sup>(6)</sup>。

### ●国際機関

援助機関に加え、ASEANを支援する国際機関の存在も重要である。二〇〇八年には、東アジア首脳会議での決定に基づき、東アジア・アセアン経済研究センター(EERIA)が設置された。ERIAは、ASEAN経済統合・東アジア経済統合を支援する研究機関であり、同首脳会議での決定に

基づき、ASEAN事務局内に本部が設置されている。また、国際機関がプロジェクトベースで職員を派遣する場合もある。国連アジア太平洋経済社会委員会(UNESCAP)、アジア開発銀行などの例がある。ジャカルタ市内には、OECD東南アジア事務所も設置されている。同事務所は、二〇一四年のOECD閣僚会議(議長・安倍首相)において、わが国が主導して作成した東南アジア地域プログラムの執行を受け持つ。

世界銀行を筆頭に、対ASEAN支援を行っている国際機関は他にもあ

るが、ジャカルタ事務所に特別の位置づけはなく、事業ごとに、本部、ジャカルタ事務所、その他の国別事務所が支援を行っている。

### ●ASEAN改革とジャカルタ

二〇一四年一月に開かれたASEAN首脳会議は、ASEAN制度・組織強化に関するハイレベル・タスク・フォース・レポートを承認した<sup>(7)</sup>。同レポートの施策を実施すれば、結果として、ASEAN外交におけるジャカルタの地位は、さらに高まることが予想される<sup>(8)</sup>。

第一に、急増する業務量に対応するため、ASEAN事務局職員数が大幅に拡充される(三〇〇人から四五〇人に増員)。しかし、ASEAN事務局の予算には限界があることから、増員分職員の多くは、各国政府からの出向者で埋められる可能性が高い。現時点では、基本的に出向者はほとんどおらず(ベトナムを除く)、ASEAN事務局の中立性が維持される仕組みになっているが、出向者が一〇〇人単位で勤務するようになれば、ASEAN事務局の性格自体が大きく変わる可能性がある。第二に、各国ASEAN代表部に、

経済共同体・社会文化共同体の担当官(アタッシェ)が派遣される。前述のとおり、ASEAN各国がそれぞれの代表部に派遣している職員は、ほぼすべてが外務省職員である。したがって、CPRによる政策調整機能が徐々に発揮されはじめているとはいえ、経済共同体・社会文化共同体への関与は弱い。アタッシェが拡充すれば、ジャカルタでの政策調整の幅が広がることが予想される。現状を踏まれば、アタッシェ派遣の動きは、ゆっくりとした動きとなると思われるが、アタッシェの数がクリティカル・マスを超えれば、一気にジャカルタでの議論が増えるであろう。他方、一言で経済共同体・社会文化共同体といっても、そのなかには極めて多様な省庁が関与する政策が含まれている。一人二人のアタッシェでカバーするのは、事実上不可能である。したがって、まずは連絡要員の機能を果たすことになるものと考えられる。第三に、会議運営の効率化を図るため、また出張にかかるコスト・時間を節約するために、テレビ会議システムを導入するとの構想がある。テレビ会議システムの導入により、ジャカルタ市内に関係者が

集まる機会が減ることから、ASEAN外交におけるジャカルタの地位が下がる可能性がある。しかし、現時点ではテレビ会議システムは構想段階に過ぎず、実際に導入される時期は大幅に遅れる可能性が高い。

### ●関係機関の地理的配置

ジャカルタ市内の地理に着目すると、関係機関が、ASEAN事務局のあるクバヨラン・バル地区周辺に位置する傾向がある。前述のとおり、多くの機関がASEAN事務局ビル内に事務所を構えている。また、事務局の敷地外ではあるが、クバヨラン・バル地区内にミャンマー・ASEAN代表部なども点在する。第二のハブになっているのが、スナヤン地区である。スナヤン地区には、ERIA、OECD東南アジア事務所、ニュージーランド大使館(含・ASEAN代表部)、タイ・ASEAN代表部、JICAジャカルタ事務所(ASEAN代表を含む)が居を構える。他方、警備や経済合理性等の理由から、在インドネシア大使館内に附置されているASEAN代表部も多い。これらのASEAN代表部は、インドネシア外

務省に近い位置、すなわちジャカルタ市の中心部に存在している。しかし、ジャカルタ市南部にASEAN関連機関が一定以上集積した場合、またアタツシエの増加により人員規模が大きくなった場合、大使館とは別の位置に代表部を構える国が増えていくものと考えられる。

### ●おわりに

本稿では、ASEAN事務局が本部を置くジャカルタという地理に着目し、ASEAN外交におけるジャカルタの位置づけについて論じた。二〇〇八年のASEAN憲章発効を受け、ASEAN事務局が強化されるとともにCPRが設置された。CPRは徐々に権能を拡大しており、一部領域では政策的調整も行っている。また、ASEANに対する関心の高まりを受け、対ASEAN支援のためにジャカルタ市南部に事務所を持つ域外援助機関・国際機関も増えてきた。同時に、膨れあがった会議数は、業務効率化の要請を生み出し、ASEAN改革の取り組みが、会議運営等のさらなるジャカルタ集中につながる可能性がある。引き続き、最も重要なASEAN

の政策は議長国(持ち回り制)で開かれる首脳会議・外務大臣会合、経済大臣会合等で決定されるとはいえ、中期的な視点で見ると、ASEAN外交におけるジャカルタの性格が、不可逆的な変化を遂げつつあるのではないか。

(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、ERIA上級政策調整官)

### 《注》

(1) ASEAN憲章が、ASEANの組織に与える影響について、参考文献①参照。

(2) 本稿は、筆者の四年間の経験および関係者との意見交換に基づくものである。特に、日本国ASEAN代表部の鴨川央書記官、同・朝倉大輔書記官およびERIAの山本恭太総務部次長に多くの支援をいただいた。記して謝したい。

(3) ジャカルタ市内には、ASEAN基金、ASEANエネルギーセンター、ASEAN人道的支援調整センターなども存在する。

(4) SOM・経済高級実務者会合(SOM)といった主要な事務レベル会合も、議長国持ち回

り制のもとで運営されている。厳密には日ASEAN統合基金マネジメントチームは、ASEAN事務局の一部局を構成しており、「援助機関」とは位置づけられないが、類似の機能を果たしている側面がある。

(6) 援助機関ではないが、ERIAもインプレメンターズ・ランチのメンバーである。

(7) 同レポートは非公表であるが、その内容の一部は専門家のブログ等で外部に出ている。本節は、参考文献②に基づく。

(8) ここでは、あくまでもジャカルタの重要性に影響を与える項目に限定して論じる。

### 《参考文献》

① 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』アジア経済研究所、二〇一一年)。

② Sim, Edmund, "Report Proposes Administrative Reforms for ASEAN Institutions," posted on the ASEAN Economic Community Blog, 2015 (<http://aseanec.blogspot.sg/>), (visited on 19 June 2015).