

IDE-JETRO
アジア経済研究所編



アジア動向年報
2010 ▶ 2019
ASEAN編

Yearbook of Asian Affairs :
2010-2019
ASEAN



IDE-JETRO

バンドル版
アジア動向年報
2010▶2019
ASEAN_編

アジア経済研究所編

Yearbook of Asian Affairs : 2010-2019 ASEAN

は し が き

アジア経済研究所では、アジア各国の政治、経済、対外関係に関する動向を的確に伝えることを目的に、1970年以降毎年『アジア動向年報』を発行してきました。時代とともに対象国・地域も変化し、現在は23のアジアの国・地域およびアメリカの対アジア関係をカバーしています。事業開始から50年以上経ちましたが、アジア各国・地域を長年観察してきた所内外の研究者が現地の一次資料や現地調査に基づき、その年に起きた重要な出来事や変化を解説するというスタイルは現在でも変わっていません。執筆者が交代しても、同じフォーマットで50年以上にわたりアジア各国・地域の動向を伝える書は、世界をみても類似のものはないといってよいでしょう。

『アジア動向年報』には2つの役割があります。ひとつは、アジア各国・地域で起きた事象の時事的な解説を行うとともに、その歴史的背景や意味についても明らかにし、アジア各国を理解するうえで有用な情報を提供することです。もうひとつは、歴史を振り返る資料としての役割です。とはいえ、現在の『アジア動向年報』は各年単位で読む仕様となっており、各国の動向を時系列で追うには不便との声が寄せられてきました。

そこで50年分の蓄積を生かし、既刊の年報から各国の章を抽出して10年ごとに1冊に束ね、各国の動向を10年単位で把握できるよう、『アジア動向年報』（バンドル版）を作成することになりました。既刊のものをまとめるだけでなく、冒頭には第一線の研究者が新たに執筆した各国の10年間の理解するための解説を付しています。これにより、各国の長期の動向をより理解しやすくなり、多くの方にご利用いただけるのではないかと思います。まずは、2010年から2019年までの10年分を第1巻として公開し、今後は1970年までさかのぼり計5巻作成する予定です。

今回のバンドル版が価値ある資料として、アジア各国・地域を理解する一助となることを願っています。

2022年2月

日本貿易振興機構アジア経済研究所所長

深 尾 京 司

目次

● はしがき

解説
p.001

2010～2019年のASEAN：
南シナ海問題と自由貿易協定(FTA)網の拡大
鈴木 早苗

2010
p.009

連結性強化と米口の東アジアサミット参加
鈴木 早苗

2011
p.025

政治安全保障共同体の構築に向けて
鈴木 早苗

2012
p.041

南シナ海問題をめぐる亀裂と経済共同体構築への
取り組み
湯川 拓

2013
p.057

米中競合の下での一体性と中心性の模索
湯川 拓

2014
p.073

海洋安全保障協力の活発化と経済協力の停滞
鈴木 早苗

2015
p.089

ASEAN共同体の設立を宣言
鈴木 早苗

2016
p.105

ASEAN 共同体2025の土台作りと南シナ海問題
における亀裂
湯川 拓

2017
p.121

50周年を迎えたASEAN
湯川 拓

2018
p.137

多様化する安全保障
鈴木 早苗

2019
p.153

インド太平洋構想の発表
鈴木 早苗

本書に収載されている論文の内容や意見は、執筆者個人に属し、独立行政法人日本貿易振興機構あるいはアジア経済研究所の公式見解を示すものではありません。

2010-2019年の ASEAN

■ 南シナ海問題と 自由貿易協定(FTA)網の拡大

鈴木 早苗

概 況

2010年代はASEANにとって、ASEAN共同体の構築を進めつつも、内政不干渉原則の有効性が問われるとともに、南シナ海問題や自由貿易協定(FTA)交渉など、域外国との関係構築に多くを費やした時代となった。

政治安全保障分野では、南シナ海問題に忙殺された。中国との「行動規範」の策定作業が遅延する一方、南シナ海では中国が実効支配を進めた。域内関係では、ロヒンギャ問題など、ASEANの内政不干渉原則との調整が必要な取り組みが相次いだ。また、インド太平洋という新たな地域概念に関する議論が活発化した。

経済分野では、ASEAN経済共同体の実現に向けて、連結性を強化する取り組みが始動した。また、ASEANと域外国とのFTAが次々と形成されるとともに、ASEANが提案した地域的な包括的経済連携協定(RCEP)の交渉が最終段階を迎えるなどASEANをハブとするFTA網が拡大した。

政治安全保障協力

南シナ海領有権と内政不干渉原則をめぐる問題

2010年代、ASEANを最も翻弄したのが中国との南シナ海問題であった。ASEANと中国は2002年の「南シナ海における関係諸国行動宣言」(DOC)を格上げして、「行動規範」(COC)を策定すべく協議を続けてきた。2011年に両者は、信頼醸成や紛争予防を目的として、DOCを実施するためのガイドラインを発表し、共同で環境調査や資源開発などを実施するための指針を示した。2014年にも信頼醸成を目的とするプロジェクトの提案がなされるなど、協調行動がみられてはいた。しかし、中国とフィリピン、ベトナムとの間で漁船の衝突などが相次

ぎ、またいくつかの環礁で埋め立てが行われるなど中国の実効支配が進んだ。

ASEANは、中国との意見対立もさることながら、ASEAN内の対中強硬派と親中派の対立により、対中方針を一本化できない状況に置かれた。その状況が如実に示されたのが、2012年の外相会議である。南シナ海問題に関する文言作成をめぐり、ベトナム・フィリピンの対中強硬派と議長国で親中派のカンボジアが対立し、ASEANの歴史上初めて共同声明を出すことができなかった。この外相会議後、インドネシア外相の外交努力により、DOCの実施やCOCの早期策定、国際法の遵守、紛争の平和的解決などの「南シナ海の6原則」を発表することでかろうじて体裁を整えた。

ASEANの枠組みで問題解決が進まないことに業を煮やしたフィリピンは、2013年、中国の行為が国連海洋法条約(UNCLOS)に抵触するとして常設仲裁裁判所に審理を求めた。2016年、裁判所はフィリピンの主張を全面的に認めた。ASEAN内の対立もあり、この判断についてASEANとしての見解は示されなかったが、2020年に一部のASEAN諸国やアメリカが中国を非難する根拠となった。

中国は、ブルネイ、カンボジア、ラオスとの間で南シナ海問題は関係国との直接交渉と協議によって解決すべきだとする4カ国コンセンサスに合意し、対中強硬派のフィリピンとベトナムにも外交攻勢をかけた。フィリピンの態度軟化もあり、2017年以降、ASEANの声明において、対中非難と並びASEANと中国の関係改善が言及されるようになる。一方、2018年には、両者がCOCについて単一の交渉草案を策定することに合意し、中国から3年以内に策定するという提案が出されたものの、策定作業は停滞した。

南シナ海問題とともに2010年代に課題となったのは、内政不干涉原則の有効性である。ミャンマーの民主化問題を中心にASEANの内政不干涉原則は内外から批判に晒されてきたが、2011年の民政移管に伴い、同問題はASEANの中心議題から消えた。しかし、その後も内政不干涉原則に関係する諸問題にASEANとして対処を迫られた。

2008年、カンボジアのプレア・ヴィヒア寺院がユネスコ世界文化遺産に登録されたことをきっかけとして、寺院周辺の国境画定をめぐる同国とタイが対立し、武力衝突にまで発展した。2011年に国連安保理の呼びかけもあり、議長国のインドネシアが緊急外相会議を開催し、インドネシアからの監視団を受け入れることで両国は合意した。この問題がタイの国内政治に端を発したものであることを踏まえれば、インドネシアの調停や監視団の派遣合意は、内政不干涉原則を

重視してきたASEANの歴史のなかでは注目すべき変化であった。しかし、監視団の派遣は、タイ国軍の反対によって実現しなかった。

2015年以降、ミャンマーのイスラーム系少数民族ロヒンギャが難民として流出し、2017年以降その数は激増した。ロヒンギャと同じイスラーム教徒を多く抱えるインドネシアやマレーシアが主張したこともあり、この問題はASEANの議題となり、2015年には人身取引問題として、2016年末からは人道危機として扱われた。2018年に入り、ASEAN防災人道支援(AHA)センターが参画し、ASEAN事務総長とともに、ロヒンギャが住んでいたラカイン州や、ロヒンギャ難民がいるバングラデシュのコックスバザールを訪れ、被害状況を把握するという活動を実施した。AHAセンターの報告書では、国連が発表する74万人とされる難民を50万人と過小評価するなど、ミャンマー政府への配慮がみとれる。

2017年以降は、インド太平洋という地域概念をめぐる議論が活発になされた。インドネシアは2013年、「インド太平洋条約」を提唱したが、他のASEAN諸国の同意は得られなかった。日本の「自由で開かれたインド太平洋」構想に続き、2017年、アメリカも中国を暗に排除したインド太平洋構想を発表し、「一帯一路」を推進する中国に対抗した。そうした対抗的な状況をみて、2019年、ASEANは競争ではなく対話を重視し、「インド太平洋に関するASEANアウトルック」を発表した。これは、既存のASEAN主導の枠組み、特に2005年に設置された東アジア首脳会議(EAS)を制度的基盤に、海洋協力、連結性強化、持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals: SDGs)、その他経済協力の4つの分野において、インド太平洋を開発と繁栄のために協力する地域にすることを求めている。なお、EAS諸国が参加する形で2010年、ASEAN拡大国防大臣会議(ADMMプラス)が設置され、人道支援、海洋安全保障、テロ対策などで協力を推進することとなった。2011年には、ロシアとアメリカがEASに参加し、安全保障面での域外協力も拡大した。

経済協力

連結性の強化とFTA網の拡大

2010年代はASEAN経済共同体(AEC)の下で経済統合が進んだ。AECの実現を目指して、2010年、「ASEAN連結性強化のためのマスタープラン」が発表され、物理的連結性(道路や鉄道、電力網などのインフラ整備)、制度的連結性(国境手続きや物流サービスの効率化)、人的連結性(ビザ発給要件の緩和など)を強化



2019年8月3日、北京で行われたRCEP閣僚会合 (Department of Foreign Affairs and Trade, CC BY 2.0, via Wikimedia Commons)。

することを目指すとした。2016年には、第2マスタープランが発表され、引き続き取り組みがなされている。インフラ整備、中小企業支援、金融の電子商取引などで高い実施率がみられる一方、サプライチェーンの質的向上や非関税障壁の撤廃では実施率が低い。実施にあたっては関連する閣僚会議の参画や加盟各国の国内実施が欠かせないため、2020年代に入っても政策調整や連携の重要性が改めて指摘されている。

このほか、ASEAN物品協定 (ATIGA) では、特惠関税を受けるための手続きの簡素化を目指して、通関手続きなどの一本化・電子化を進めるASEANシングルウィンドウが2019年末に、認定事業者による証明を認める自己証明制度が2020年にそれぞれ運用が開始された。サービス貿易では2018年、ASEANサービス貿易枠組み協定 (AFAS) からASEANサービス貿易協定 (ATISA) への移行が完了し、自由化の約束方法がポジティブリスト方式からネガティブリスト方式に変更となり、より包括的な自由化の実現が期待できるようになった。また同年、ASEAN電子商取引協定が署名された。金融分野では2014年、ASEAN認可銀行の資格を付与することで、銀行業務の自由化をはかる合意がなされた。2013年には、ASEAN包括的投資協定 (ACIA) が発効した。自由化の進捗状況を監視するモニタリング機能も強化され、2016年の「AEC2025モニタリングおよび評価のためのフレームワーク」に基づき、加盟国訪問調査が実施されるようになった。

域外国とのFTAの締結、発効、関税撤廃も相次いだ。2010年には、ASEANとインド、およびオーストラリア・ニュージーランドとのFTAが発効するとともに、中国とのFTAでは原加盟6カ国との間で、韓国とのFTAでは適用品目の90%以上で関税が撤廃された。ASEAN加盟各国と個別にFTAを交渉することになったEUは、シンガポール、マレーシア、ベトナム、タイ、インドネシア、フィリピンとの交渉を開始した。このうち、2019年にはベトナムとEUのFTAが締結され、シンガポールとEUのFTAは発効した。

環太平洋パートナーシップ (TPP) の交渉がアメリカも参加する形で動き出したことに危機感をもち、2012年にASEANが提案したRCEP (旧日本語訳は東アジア地域包括的経済連携協定) は、2013年から交渉が開始された。2017年、そのTPP交渉からアメリカが脱退し、「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」(TPP11/CPTPP) として2018年に11カ国で署名・発効した。一方、全ASEAN加盟国、日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インドが交渉に参加してきたRCEPは、2019末にインドが離脱し、2020年11月に15各国の間でようやく妥結した。

ASEAN諸国の一部 (ブルネイ、シンガポール、ベトナム、マレーシア) が加入するCPTPPに対し、RCEPは全ASEAN加盟国の参加が前提の、ASEANを母体とするFTAである。RCEP締結で期待される最大の成果は統一の原産地規則の策定にある。既存のASEAN自由貿易地域 (AFTA) やASEAN+1 FTAと同様、付加価値の累積ルールが適用されるが、メガFTAのため、累積可能な範囲は拡大すると期待される。

(東京大学大学院総合文化研究科)

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2010

2010年のASEAN

政治安全保障協力 p.010

経済協力 p.014

参考資料 p.020

ASEAN

東南アジア諸国連合	事務総長	スリン・ピットワン(2008~12年)	
加盟国	ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム	議長国	ベトナム(2010年)
		公式言語	英語
		会計年度	1月~12月
事務局	ジャカルタ		



連結性強化と米口の東アジアサミット参加

すずき さなえ
鈴木 早苗

概 況

2010年の ASEAN については、2つの動きが重要である。第1に、域内の経済統合を進める取り組みとして、「連結性(connectivity)強化」のためのマスタープランが発表された。連結性強化とは、ASEAN 諸国間での物や人の移動を円滑にするため、道路整備などを通じた地理的なつながりや、国境手続きの簡素化など手続き面での連携を強化することである。

第2に、ASEAN 諸国と日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インドの16カ国で構成される東アジアサミット(EAS)に、アメリカとロシアが参加することになった。この動きと関連して、上記諸国の国防大臣が参加して、拡大 ASEAN 国防大臣会議(ADMM プラス)が初めて開催された。ASEAN 地域フォーラム(ARF)のほかに、アジアにおいて安全保障を話し合う場が新たに設置されたといえる。

政治・安全保障協力

組織運営手続きの整備

ASEAN 憲章(2008年発効)の規定にもとづいて、組織運営手続きの策定作業が2009年から進められている。2010年は主に4つの手続きが策定された。第1に、ASEAN 事務総長(以下、事務総長)および事務局が不動産取得などの法的取引を行うための手続きが採択された。これは ASEAN が法人格を有するとする憲章の規定に沿ったものである。

第2に、ASEAN 大使の認定手続きが明文化された。ASEAN 大使は、10月の首脳会議時点で、44の域外国や政府間組織から任命および認定されている。

第3に、東南アジア友好協力条約(TAC)の第三議定書が署名された。この議定

書は、地域機構など国家以外の主体による TAC 締結を可能にするものである。これにより、かねてから意思を表明していた EU の TAC 締結準備が整ったことになる。7月には、新たにトルコとカナダが TAC を締結した。

第4に、憲章の規定や ASEAN の諸協定をめぐる紛争を解決する手続きが策定された。4月の首脳会議で採択された「紛争解決メカニズムに関する議定書」によれば、憲章の規定や ASEAN の諸協定をめぐる紛争解決には4つの手段がある。すなわち、(1)ASEAN 議長国(以下、議長国)あるいは事務総長による斡旋(good office)を通じた解決、(2)紛争当事国、あるいは事務局が準備したリストから選ばれた第三者が仲介(mediation)や調停(conciliation)を行う方法(調停の場合は、和解案の提示が可能)、(3)紛争当事国、あるいは事務局が準備したリストから選ばれた3人の仲裁人が裁定を下す仲裁(arbitration)という方法、(4)以上3つの方法で解決できない場合に首脳会議へ決定を委ねる方法、である。

紛争解決の最終手段としての首脳会議の役割をどう捉えるかについては ASEAN 諸国間で意見の対立があり、第4の手段についてのルール策定は10月の首脳会議まで持ち越された。結果として、首脳会議に委ねる前に ASEAN 諸国外相から構成される調整評議会の判断を仰ぐこと、紛争当事国はいつでも案件を取り下げることができることを盛り込むことで決着した。

このように、憲章の規定にもとづいて、さまざまな手続きが明文化され、あるいは法的なルールとして捉えられるようになってきている。今後は、加盟国がこれらの手続きを活用できるかどうかを試される。たとえば、紛争解決手続きの活用には紛争当事国の同意が前提である。この点は、カンボジアとタイの国境画定をめぐる紛争において確認された。カンボジアは8月、紛争の仲介を ASEAN に依頼する書簡を議長国のベトナムに送り、ベトナムはこの問題で ASEAN 外相会議を開催する意思を表明した。しかし、タイはあくまで二国間での解決を希望すると表明し、当事国の同意なしに ASEAN が関与することは許されないと反発した。

2010年末までにこの問題で ASEAN の関与はみられなかった。しかし、その後、2011年の議長国であるインドネシアが2011年2月にカンボジア・タイ外相と会談し、両国の合意を得て緊急の ASEAN 外相会議を招集した。この会議では両国国境付近に停戦監視団を派遣することが合意された。ただし、紛争当事国であるカンボジア・タイの二国間の話し合いは今後も続けられる見込みで、両国がどのような形の ASEAN の関与を望んでいるのかはまだ分かっていない。

加盟国の国内問題に対する控えめな干渉

近年のミャンマーに対するASEANの声明に象徴されるように、ASEAN諸国が加盟国の政治状況に口を差しはさむ場面がみられるようになった。ただし、その方法は、ほかの地域機構に比べてきわめて控えめである。この点は、2010年に起きたいくつかの事例でも顕著にみられた。4月に発生したタイの政治暴動に対しては、議長国ベトナムが、法秩序の回復と国民和解を求めるASEAN議長声明を発表しただけである。また、11月に実施されたミャンマーの総選挙については、選挙制度や実施方法などに対して国際的な批判が多く浴びせられたが、ASEANは選挙実施を評価し、民主化の進展を期待するという議長声明を発表したにとどまった。こうしたASEANの姿勢は、内政不干渉原則を重視するベトナムなどの加盟国の意向を反映している。

また、人権の保障に関しても控えめな関与が目立った。すなわち、各国の内政問題のなかでも、政治的自由の保障などではなく、加盟国が一致しやすい社会開発の分野で協力を進めることで人権保障に取り組む方向性が示された。4月に発足した女性・児童の人権保障に関するASEAN委員会は、女性の雇用支援や児童労働の禁止などに取り組み、2009年に設置されたASEAN政府間人権委員会(AICHR)と連携して活動することが期待されている。AICHRでも女性や児童、外国人労働者の人権を重点的に取り上げる方針が打ち出された。

人権侵害を監視する権限がないAICHRに対しては、フィリピンやインドネシアのNGOや市民団体、インドネシア政府やタイ政府からも権限強化を求める声寄せられたが、それがAICHRで取り上げられた形跡はない。また、市民社会団体やミャンマーの国連特別大使がAICHR委員との対話を求めたが、AICHR議長であるベトナムが拒否したために、実現しなかった。さらに、市民団体は、2009年2月の首脳会議に実現した市民団体とASEAN諸国首脳との会合が、2010年4月の首脳会議では開催されなかったことにも不満を表明した。

アメリカとロシアのEAS参加決定

域外関係で注目されるのは、16カ国で構成されるEASにアメリカとロシアの参加が決定した点である。10月に開催されたEASには、アメリカ国務長官とロシア外相が議長国ゲストとして招かれ、両国の参加が正式に承認された。

アメリカがEAS参加の意思を表明したのは、オバマ政権下で積極的に推進されている対ASEAN外交の一環だと考えられる。ASEANとの関係強化の一環と

して、アメリカは南シナ海の問題に積極的に関与することやメコン川流域の開発にも力を入れることを表明し、中国を牽制する構えをみせている。ロシアは、EASが設置された2005年時点で参加の意向を表明していた。2005年の第1回EASには、議長国マレーシアの招聘を受け、議長国ゲストとして参加している。しかし、この時点ではインドネシアやシンガポールがEAS加盟国の拡大に消極的であり、ロシアの正式参加は見送られた。

アメリカとロシアの参加にASEAN内で合意が得られたのは、EAS加盟国拡大に消極的だったインドネシアとシンガポールが反対を表明しなくなったからである。両国の姿勢が変化した背景には、2009年にオーストラリアが提案した「アジア太平洋共同体構想」の代替案としてEASを捉えるようになったことにある。オーストラリアの提案ではインドネシアのみが単独で参加することになっているため、シンガポールはASEANの存在意義が薄れると反発した。また、インドネシアもASEAN内の反発に配慮するとともに、アメリカとロシアという二大国が参加することで単一の大国がこの地域を支配することは避けられるとし、EAS加盟国拡大に同意したと考えられる。

EASの参加条件は3つある。第1に、TACの締約国または締結の意思があること、第2に、ASEANの域外対話国であること、第3に、ASEANと実質的な関係があることである。2010年末現在、ASEANの域外対話国でEAS加盟国(アメリカとロシアを含む)でないのは、EUとカナダである。このうち7月にTACに加入したカナダは参加条件を満たしているため、EAS加盟国の拡大は今後もありうる。

EASでは、金融やエネルギー、教育、鳥インフルエンザ、災害管理などの分野で協力が進められている。しかしEASは、もともと首脳会議に端を発しており、政治対話の側面が強い。そのため、EASの機能や協力分野はアメリカとロシアの参加で変化する可能性がある。

域外国との新たな国防対話

アメリカとロシアのEAS参加決定と関連して注目されるのが、ADMMプラスの初開催である。ADMMプラスとは、ASEAN諸国間の国防大臣会議であるADMMに日本や中国などのEAS加盟6カ国、そしてアメリカとロシアの代表が参加した会議である。10月に開催されたこの会議では、第2回を2013年にブルネイで開催することが合意された。外相中心のARFに加え、国防大臣レベルの対

話の枠組みが新たに始動したといえる。

ADMMは2006年から年次開催されている。東南アジア地域の戦略的重要性から、この地域に利害を有する域外国との対話の必要性はADMM開始当初から認識されていた。2007年には、ADMMプラスの設置に向けてコンセプトペーパーを策定し、ADMMプラスへの参加条件や方法などに合意した。参加国の条件として、(1)ASEANの域外対話国であること、(2)ASEAN諸国とすでに緊密な国防対話があること、(3)ASEAN諸国とともに地域の安全保障の向上に寄与できることが挙げられている。また、参加の方法としては、ASEAN側が招聘するか、参加を希望する国が議長国に申請するものとされた。EASと同様に今後、ADMMプラスの参加国数は増える可能性がある。

今回の会議で、ADMMプラスは災害支援やテロ対策、海上安全保障などを話し合う場とすることが合意された。海上安全保障と関連した議題として注目を集めたのが、一部のASEAN加盟国や中国が当事国となっている南シナ海の領有権争いである。ASEAN諸国は国連海洋法条約などのもとで国際的な解決を希望しているが、中国は二国間解決を望んでいる。2002年にASEAN諸国と中国は、「南シナ海の当事国に関する宣言」を発表し、平和的紛争解決の重要性を謳った。しかし、南シナ海では中国軍によるベトナム漁船の拿捕などの事件が断続的に起き、紛争解決の糸口はみえていない。

ADMMプラスでは、2002年の宣言でも謳われたように南シナ海における行動規範の策定を急ぐことが合意された。中国の反発を避ける必要から、ASEAN諸国はこの問題におけるアメリカの関与に慎重である。9月の第2回ASEAN・米首脳会議では中国に強硬姿勢で臨むべきだとするアメリカの主張を退け、共同声明で「南シナ海問題」に言及することを回避した。ASEAN諸国にとってADMMプラスは、この問題の解決のために中国の柔軟姿勢を引き出す場であると考えられる。

経済協力

ASEAN経済共同体の実現に向けた連結性の強化

ASEAN諸国は、2015年までにASEAN共同体を構築することを目指している。ASEAN共同体は、政治・安全保障共同体、経済共同体および社会・文化共同体から構成される。このなかで実現に向けた取り組みがもっとも進展しているのが、

「単一の市場と生産基地」を目指す経済共同体である。経済共同体実現に向けて、10月の首脳会議では、「連結性強化のためのマスタープラン」が発表された。

マスタープランでは、3つの分野においてASEAN諸国間の連結性を強化するための具体策が提示された(表1)。第1は物理的連結性(physical connectivity)で、道路や鉄道、電力網の整備などが主眼となっている。第2は制度的連結性(institutional connectivity)で、国境手続きや物流サービスの効率化などを対象とす

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	<ul style="list-style-type: none"> ○ 運輸 ○ 情報通信 ○ エネルギー 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 貿易自由化・円滑化 ○ 投資・サービス自由化・円滑化 ○ 相互認証 ○ 地域的運輸協定 ○ 国境手続き ○ 能力開発 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 教育と文化交流 ○ 観光
具体例	<ul style="list-style-type: none"> ○ 道路・鉄道・内陸水路網の整備 ○ 港・空港の整備 ○ 情報通信インフラの構築 ○ ガスパイプライン・電力網の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 運輸円滑化措置 ○ 航空・海運の自由化措置 ○ 非関税障壁の撤廃 ○ 原産地規則の円滑な運用 ○ 物流サービスの効率化 ○ 税関手続きの簡素化 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 文化交流プログラム ○ ビザ手続きの緩和
	〈陸上交通〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 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 	〈物の自由移動〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 相互認証協定の実施 ○ 共通の製品規格ルールの策定 ○ ASEAN・シングル・ウィンドウ(ASW)、ナショナル・シングル・ウィンドウ(NSW)の完成 	〈人の移動・観光〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ ASEAN加盟国国民のビザ取得条件緩和
優先プロジェクト	〈情報通信〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ ASEANブロードバンドコリドールの設置 〈エネルギー〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ マラッカ(マレーシア)＝プカンバル(インドネシア)間電力網 ○ 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 	〈投資の自由化〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 投資規制の撤廃 〈運輸円滑化〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 運輸円滑化の諸協定の実施 	〈文化交流〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ ASEANバーチャル・ラーニング・リソース・センターの開発 〈情報通信〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 情報通信技術に関する相互認証協定の策定
	〈海上交通〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ RORO船ネットワークと沿海海運に関する調査 		〈教育〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ ASEAN共同体意識醸成プログラム(舞台芸術交流)

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

表2 東南アジアに関係するサブリージョナルな協力枠組み

名称	参加国
Greater Mekong Subregion (GMS)	カンボジア, ラオス, ミャンマー, タイ, ベトナム, 中国雲南省・広西チワン族自治区
Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, and the Philippines-East ASEAN Growth Area (BIMP-EAGA)	ブルネイ, マレーシア, インドネシア, フィリピン
Indonesia, Malaysia and Thailand-Growth Triangle (IMT-GT)	インドネシア, マレーシア, タイ
ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation (AMBDC)	ASEAN 全加盟国, 中国
Mekong River Commission (MRC)	カンボジア, ラオス, タイ, ベトナム, 中国(対話国), ミャンマー(対話国)
Cambodia-Laos-Vietnam (CLV) Development Triangle	カンボジア, ラオス, ベトナム
Cambodia-Laos-Myanmar-Vietnam (CLMV)	カンボジア, ラオス, ミャンマー, ベトナム
Ayeyarwady-Chao Praya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS)	カンボジア, ラオス, ミャンマー, タイ, ベトナム(2004年参加)

(出所) Master Plan on ASEAN Connectivity, 各協力枠組みの公式ウェブサイトにもとづいて筆者作成。

る。第3は人的連結性(people-to-people connectivity)で、ビザ手続きの緩和などが含まれる。

この計画の実施メカニズムには3つの特徴がある。第1の特徴は、ジャカルタ駐在のASEAN常駐代表による「連結性に関する調整委員会」が設置されたことである。常駐代表は月2回のペースで会合を開いており、常駐代表の間の緊密な連携が実施の効率化に寄与することが期待されている。

第2の特徴は、東南アジアに関係するサブリージョナルな協力との連携が図られていることである(表2)。これらの協力は、メコン川流域など局地的な領域を対象としており、これまでASEANにおける協力との関係性が十分に明確ではなかった(ただしAMBDCはASEANの局地経済圏協力として認知されている)。マスタープランでは、既存のサブリージョナルな協力のもとで進められているプロジェクトの実施を後押しすることで連結性を強化する方向性がみてとれる。とくに、東南アジア大陸部におけるサブリージョナルな協力は、複数の枠組みで進展しており、マスタープランでも中心的に取り上げられている。たとえば、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム(CLMV)の4カ国は、首脳会議を隔年開催しており、8月には経済大臣会議を初めて開催した。したがって、島嶼部に位置する加盟国に一定の配慮がなされているものの、マスタープランの中核は大陸部

における連結性の強化であるといえよう。

第3の特徴として、資金調達の重要性が触れられていることである。資金調達の方法として、域外国や国際機関から受けている既存の基金を活用することに加え、民間セクターの投資や官民協力など新規資金源を開拓することも検討されている。プロジェクト実施には加盟国政府からの資金だけでは足りず、域外国や民間セクターとの連携が不可欠である点が強調されている。

ASEAN自由貿易地域(AFTA)の実現と貿易円滑化

2010年1月、CLMV以外の先行6カ国においてほぼ全品目の関税が撤廃され、AFTAが実現した。CLMV諸国においても、全品目の98%以上で関税が0~5%に引き下げられた。また、AFTAに関する措置や義務などを包括的に統合したASEAN物品協定(ATIGA)が5月に発効した。

AFTAの実現で加盟国の国内ではさまざまな反応がみられた。このうち、タイでは自動車など製造業を中心に輸出の拡大など期待感が広がった。一方、2009年から続いていたコメの関税引き下げをめぐるタイとフィリピンの対立がようやく決着した。AFTAにおいて、加盟国は、関税引き下げスケジュールが遅く、一定程度の最終関税率を維持できる高度センシティブ品目(HSL)を指定することができる。フィリピンは、この品目に指定しているコメの関税引き下げ時期を延期してもらい代わりに、5万トンのコメ無税枠をタイに提示したが、タイ側は40万トンを要求するなど対立していた。2月、フィリピンはタイに対し、上質米5万トンを含む年間36万トンの無税枠を設定することで合意した。

貿易の円滑化措置として、2010年では2つの取り組みが注目される。第1に、自己証明制度を試験的に導入することが合意された。自己証明制度とは、AFTAの特恵関税の適用を受けたい輸出業者が、認定輸出番号が付いた許可証の発行を受け、その番号をインボイスなどの書類に記入することで輸出品が原産品であることを申告する制度である。この制度の導入により、原産地証明書発行手続きの効率化と簡素化が期待できる。同制度の本格導入を前に、11月にはブルネイとマレーシア、シンガポールが参加する1年間のパイロットプロジェクトが始動した。第2に、2015年の航空自由化に向けて、2009年に締結された貨物輸送自由化協定に続いて、旅客運送自由化協定が11月に締結された。

一方で実施が遅れている措置もある。たとえば、通関手続きの簡素化を目指したナショナル・シングル・ウインドウ(NSW)は、タイやインドネシア、フィリ

ピンなど多くの加盟国でその導入が遅れている。

ASEAN + 1 FTA の進展と ASEAN + 3 の協力深化

2010年1月、ASEANとインド、およびオーストラリア・ニュージーランドとの自由貿易協定(FTA)が発効し、合意したスケジュールに沿って順次関税の撤廃が実施される。同じく1月に、ASEANと中国および韓国とのFTAが実現し、適用品目の90%以上で関税が撤廃された。このうち、韓国とのFTAの利用率は低い水準にとどまっているため、民間セクターの認知度を高める仕組みを構築する必要性がASEAN・韓国経済大臣会議において指摘された。

ASEAN・中国FTAについては、インドネシアの企業から関税撤廃延期を求める声が上がった。要請を受けインドネシア政府は、複数品目の関税撤廃時期を2011年あるいは2012年に延期することを中国に提案した。しかし、提案は受け入れられず、両国は関税撤廃を当初のスケジュール通りとし、バランスのとれた貿易関係を維持することで合意した。したがって、インドネシア国内企業の要求は満たされなかったといえる。インドネシアで反発が起きた原因は、政府がFTA締結時に民間セクターへの説明を十分に行わなかったからであると考えられる。ほかの加盟国も同様の問題に直面していると考えられるため、このような事態は今後も発生する可能性がある。

ASEAN加盟各国とFTAを締結することになったEUは、シンガポール、ベトナムおよびマレーシアと交渉開始で合意した。EUとのFTAにはタイも関心を示している。ほかの域外対話国との関係では、EASに参加することになったロシアとASEAN諸国との経済大臣会議が初めて開催された。また、日本との関係では、2009年と同様、首脳、外相および経済大臣レベルで日メコン会議が開催され、協力の進展が確認された。

ASEAN + 3(日本、中国、韓国)では、2つの分野において進展がみられた。第1に、チェンマイ・イニシアティブの多国間化契約(1200億ドル)が3月発効した。二国間スワップ協定に比べ、多国間化契約は危機の際により円滑な資金支援を可能にする。また、資金支援を実施するための意思決定を迅速に行うため、地域経済の監視や分析を行うマクロ経済リサーチ・オフィスがシンガポールに設置される準備が整った。このオフィスには、リスクを早期に発見するための監視機能を果たすことが期待されている。

第2に、10月のASEAN + 3農林大臣会議で、「ASEAN + 3緊急コメ備蓄制

度」を恒久的に創設することが合意された。緊急コメ備蓄制度とは食糧不足に陥った国を支援するメカニズムである。恒久的な制度を創設する合意は、2004年からタイの事務局(運営資金は日本が拠出)を中心に実施されてきた「東アジア緊急コメ備蓄パイロットプロジェクト」が2月で終了したことを受けたものである。

2011年の課題

2010年のASEAN諸国間の域内関係では、経済共同体の構築に主眼が置かれた。2011年の経済分野における課題は、連結性強化のためのマスタープランで計画されたプロジェクトを着実に実施することである。また、AFTAに続き、ASEANが参加するFTAは基本的に締結時の約束どおりに実施されている。今後は民間セクターがFTAを積極的に活用できるように、ガイドラインを策定し、活用の手続きを簡素化していくことが肝要となる。

域外関係では、政治・安全保障分野における取り組みが注目される。アメリカやロシアが参加するADMMプラスやEASなど、ASEANを基盤として設置された枠組みをASEAN諸国がどのように活用していくかが試される。

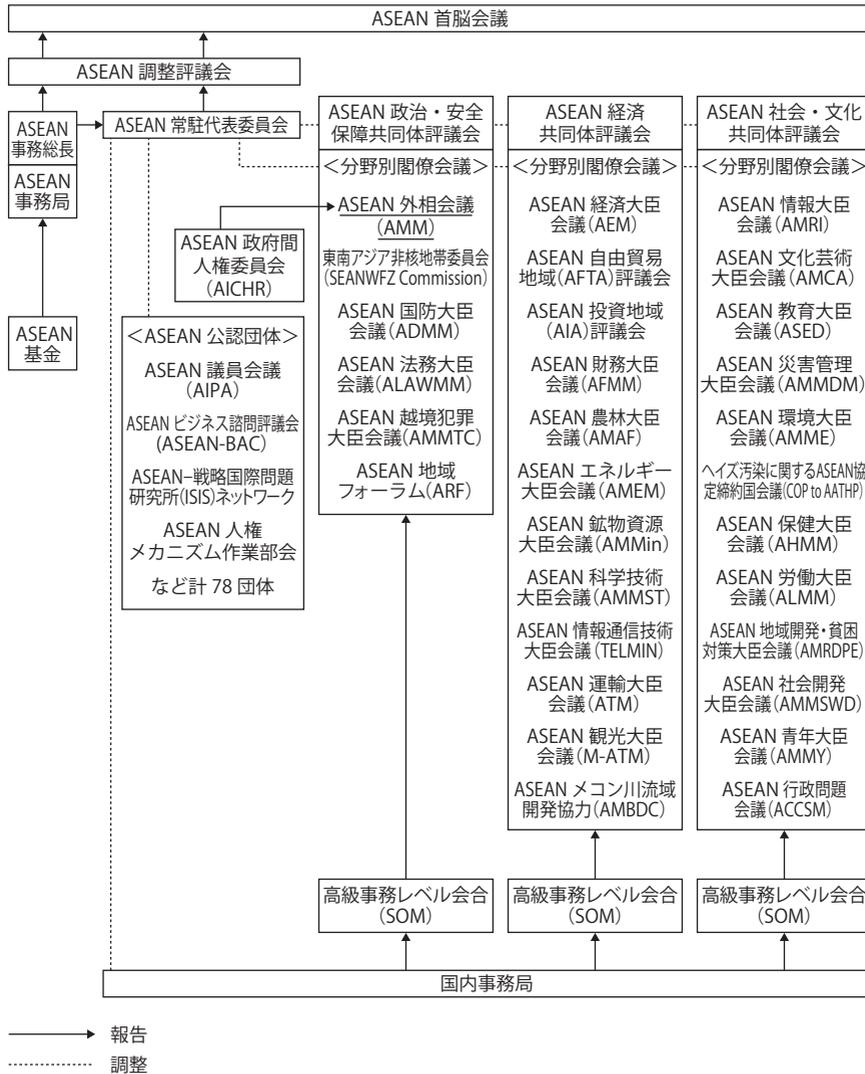
2011年の議長国はインドネシアである。加盟国(英語表記)のアルファベット順にもとづく輪番制という憲章の規定によれば、次期議長国はブルネイのはずであった。2010年4月に開催された首脳会議で、2011年の議長国の担当を変更することが合意された。これは、2013年に担当する予定のインドネシアが、同年にAPEC議長国も担当するため、ブルネイとの交替を提案したためである。この議長国変更については、2010年4月の首脳会議で今回の変更が先例とならないことを確認し、了承された。

2011年の議長国であるインドネシアは、人権の保障や外国人労働者の支援に積極的に取り組む意向を表明した。同国外相は、2010年12月に解放されたアウンサン・スーチーと会談し、国民対話に向けて協力することで一致した。また、カンボジアとタイの国境紛争解決に向けた仲介にも意欲的である。このようなことから、2011年は政治・安全保障共同体の構築に向けた取り組みが進展する可能性がある。

(地域研究センター)

参考資料 ASEAN 2010年

① ASEAN の組織図(2010年12月末現在)



(出所) ASEAN Charter をもとに筆者作成。

② ASEAN 主要会議・関連会議の開催日程(2010年)

1月13日	第3回政治・安全保障共同体評議会(ダナン, ベトナム ~14日)
24日	第13回観光大臣会議(バンドルスリプガワン, ブルネイ) ¹⁾
28日	第5回教育大臣会議(セブ, フィリピン) ¹⁾
3月25日	第4回文化芸術大臣会議(アンヘレス, フィリピン) ¹⁾
28日	第1回政府間人権委員会(ジャカルタ, インドネシア ~4月1日)
	第3回経済共同体評議会(ハノイ, ベトナム)
	第3回社会・文化共同体評議会(ハノイ, ベトナム)
4月8日	第6回調整評議会(ハノイ, ベトナム)
	第14回財務大臣会議(ニャチャン, ベトナム)
	第16回首脳会議(ハノイ, ベトナム ~9日)
5月2日	第13回 ASEAN + 3 (日本・中国・韓国)財務大臣会議(タシケント, ウズベキスタン)
11日	第4回国防大臣会議(ハノイ, ベトナム ~12日)
24日	第21回労働大臣会議(ハノイ, ベトナム) ¹⁾
26日	第18回 ASEAN・EU 閣僚会議(マドリッド, スペイン)
31日	第2回 ASEAN・湾岸諸国会議(GCC)外相会議(シンガポール ~6月1日)
6月26日	G20首脳会議(トロント, カナダ~27日)ASEAN を代表して議長国ベトナム首相出席
28日	第2回政府間人権委員会(フーエン, ベトナム ~7月2日)
	第4回政治・安全保障共同体評議会
7月19日	第43回外相会議
	第17回 ASEAN 地域フォーラム(ハノイ, ベトナム ~23日) ¹⁾
21日	第3回日メコン外相会議(ハノイ, ベトナム)
	第10回保健大臣会議(シンガポール) ¹⁾
22日	第28回エネルギー大臣会議(ダラット, ベトナム ~23日) ¹⁾
28日	第1回 ASEAN 海上安全保障フォーラム(スラバヤ, インドネシア ~29日)
8月24日	第43回経済大臣会議(ダナン, ベトナム ~27日) ¹⁾
26日	第2回日メコン経済大臣会議(ダナン, ベトナム)
9月20日	第3回政府間人権委員会(クアラルンプール, マレーシア ~24日)
21日	第31回 ASEAN 議員会議(AIPA) 総会(ハノイ, ベトナム)
24日	第2回 ASEAN・米首脳会議(ニューヨーク, アメリカ)
10月4日	第8回アジア欧州会議(ASEM)首脳会議(ブリュッセル, ベルギー ~5日)
11日	第6回ヘイズ汚染に関する ASEAN 協定締約国会議(バンドルスリプガワン, ブルネイ)
12日	第1回拡大国防大臣会議(ハノイ, ベトナム)
23日	第32回農林大臣会議(プノンペン, カンボジア) ¹⁾
26日	第7回調整評議会(ハノイ, ベトナム ~27日)
28日	第17回首脳会議(ハノイ, ベトナム ~30日) ²⁾
29日	第2回日メコン首脳会議(ハノイ, ベトナム)
11月11日	第16回運輸大臣会議(バンドルスリプガワン, ブルネイ) ¹⁾
	G20首脳会議(ソウル, 韓国 ~12日)ASEAN を代表して議長国ベトナム首相出席
13日	アジア太平洋経済協力会議(APEC)閣僚・首脳会議(横浜, 日本 ~14日)

(注) 1) ASEAN + 3, EAS, ASEAN + 1 などの閣僚会議が同時開催される場合もある。

2) ASEAN + 3 (日本, 中国, 韓国)首脳会議, 東アジアサミット(EAS), ASEAN 諸国と EAS 加盟国(ASEAN + 1)との首脳会議を同時開催。

(出所) ASEAN 事務局ウェブサイトにもとづき筆者作成。

③ ASEAN 常駐代表(2010年12月末現在)

ブルネイ	Pengiran Hajah Basmillah Pengiran Haji Abbas
カンボジア	Kan Pharidh
インドネシア	I Gede Ngurah Swajaya
ラオス	Prasith Sayasith
マレーシア	Hsu King Bee
ミャンマー	U Nyan Lynn
フィリピン	Orlando S. Mercado
シンガポール	Lim Thuan Kuan
タイ	Manasvi Srisodapol
ベトナム	Vu Dang Dung

④ 事務局名簿(2010年12月末現在)

事務総長	Surin Pitsuwan *タイ
事務次長	Sayakane Sisouvang(政治・安全保障共同体担当)*ラオス S. Pushpanathan(経済共同体担当)*シンガポール Misran Karmain(社会・文化共同体担当)*マレーシア Bagas Hapsoro(総務担当)*インドネシア

*出身国

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2011

2011年のASEAN

政治安全保障協力 p.026

経済協力 p.032

参考資料 p.036

ASEAN

東南アジア諸国連合

加盟国 ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、
マレーシア、ミャンマー、フィリピン、
シンガポール、タイ、ベトナム
事務局 ジャカルタ

事務総長 スリン・ピットワン(2008～12年)
議長国 インドネシア(2011年)
公式言語 英語
会計年度 1月～12月



政治安全保障共同体の構築に向けて

すずき さなえ
鈴木 早苗

概 況

ASEAN は、2015年を目処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構成される ASEAN 共同体の構築を目指している。2011年の ASEAN は、政治安全保障共同体の構築に向けた取り組みが注目された。

ASEAN の政治安全保障共同体で目指される世界は、加盟諸国と人々が公正で民主的、調和的な環境において平和共存する状態である。この状態を実現するためには、加盟国間や域外国との紛争を平和的に解決し、良好な関係を維持するメカニズムが必要である。そのための取り組みとして2011年には、第1に、カンボジア・タイ国境画定および南シナ海の紛争について ASEAN の関与がみられた。第2に、東アジア首脳会議(EAS)にアメリカとロシアが新メンバーとして参加したのを契機に、域外諸国との軍事協力強化が図られた。

経済協力では、経済共同体の実現に向けてさまざまな分野で自由化が進む一方、経済統合と格差是正との調和、および域外経済関係のあり方について ASEAN の方向性が示された。

政治安全保障協力

カンボジア・タイ国境紛争へ監視団派遣で合意

プレア・ヴィヒア寺院(カンボジア領)周辺の国境画定をめぐる問題で初めて ASEAN が関与することになった。2010年にもカンボジアは ASEAN へ調停を依頼したが、タイが二国間解決を希望したため、ASEAN の関与はみられなかった。しかし、2011年2月に両国軍が再び衝突し、カンボジアが国連安全保障理事会(安保理)に調停を依頼したことを機に ASEAN 議長国であるインドネシアが関与することになった。

2月14日、安保理は両国に停戦を呼びかけ、ASEAN による調停を期待するという議長声明を公表した。国連の介入を拒否するタイに、インドネシアは地域レベルで解決できることを示さない限り国連の関与は不可避とし、ASEAN の調停を受け入れるよう説得した。タイの同意を得て、2月に ASEAN 緊急外相会議が開かれ、インドネシアから監視団を受け入れることと、両国の外相会議である合同国境委員会を第三国(インドネシア)で開催することが合意された。

しかしその後、監視団の派遣地域について両国は対立した。国境未画定地域である寺院周辺に派遣を希望するカンボジアに対し、タイは両国領土内への派遣を要求したのである。インドネシアはタイの意向を取り入れ、30人2チームで構成される監視団を両国領土内にそれぞれ派遣する案を提示した。しかし、ASEAN の関与に反対するタイ国軍への配慮から、タイ政府は派遣の条件として、新たに両国の国防大臣会合である総合国境委員会(GBC)開催とカンボジア軍撤退を提示した。4月末に再び両軍が衝突し、カンボジアは次に国際司法裁判所(ICJ)へ調停を依頼した。寺院がカンボジア領に帰属するとする1962年の ICJ 判決の解釈を求める一環として、戦闘状態の続く寺院周辺に対し暫定的措置を求めたのである。ICJ は7月、当該紛争地域を暫定的な非武装地帯とし、両国は軍を撤退するとともに、ASEAN の仲介(インドネシアの監視団)を受け入れることを勧告した。ICJ の勧告後も、監視団派遣はカンボジア軍撤退と二国間会合開催が条件と主張するタイと、二国間会合は監視団派遣後とするカンボジアの間で折り合いがつかず、監視団派遣の実施は暗礁に乗り上げた。

両国関係に改善の兆しがみられたのは、タイでタクシン元首相の妹インラックを首相とする政権が発足した後である。8月、新政権の国防大臣は、ICJ が示した非武装地帯にインドネシアの監視団が派遣されることを容認した。タクシンと親交のあるカンボジアのフンセン首相も、タイの政権交代を歓迎した。12月にはプノンペンで GBC が開催され、両国は軍撤退完了に向けて共同作業グループを設置することで合意したのである。

2011年末現在、監視団派遣という ASEAN の合意は履行されないままである。おもな原因は、カンボジア・タイ間の利害対立というよりは、タイ政府の国軍との利害調整不足にある。しかし、2011年4月以降、両国軍の衝突は起きていない。この点について、安保理や ICJ の勧告、監視団派遣やインドネシアの関与という ASEAN 合意が両国に自制を促したとの見方もできる。カンボジアは2012年以降もインドネシアの仲介を受け入れる方針で、タイの姿勢次第で新たな動きがみら

れるかもしれない。

ミャンマーの2014年議長国就任を承認

2011年11月、ASEAN 諸国は、2014年にミャンマーがASEAN 議長国に就任することを承認した。ただし、承認を決定する前に、ミャンマーにおける民主化の進捗状況を確認するといった一定の手続きがとられた。

ASEAN 議長国は、国名(英語表記)のアルファベット順に基づく輪番制である。1997年に加盟したミャンマーにも、2006年後半から外相会議の議長国を担当する機会があった。しかし、同国の民主化遅延を理由に、欧米諸国がミャンマー主催の会議には出席しないとされたため、ほかのASEAN 諸国による説得の末、2005年、同国は民主化に専念するという理由で議長国を辞退した。

2010年以降のミャンマーにおける民主化の進展を評価する一環として、ASEAN 諸国は、2011年1月の非公式外相会議でミャンマーに対する制裁解除を欧米諸国に求めた。しかし、ミャンマーの議長国就任については、同国が4月の特別非公式外相会議で就任希望を表明したにもかかわらず、複数の国が承認を留保したために11月の首脳会議まで決定が持ち越された。承認を留保した加盟国のひとつが、議長国のインドネシアである。インドネシアは欧米に制裁解除を要求する際にも制裁解除と和解は同時に進めなければならないとし、民主化勢力との和解の努力を続けるようミャンマー政府に求めてきた。議長国就任問題についても、緊急を要するものではないので状況を見極め、じっくり議論すべきとし、ミャンマーは他国が否定的な見方をしないように民主化を進めなければならないとの方針を示した。

5月の首脳会議ではミャンマーの議長国就任提案を検討するにとどめ、ASEAN の代表としてインドネシア外相がミャンマーを訪問し、民主化の進捗状況を確認することになった。7月の外相会議では、ミャンマー政府もインドネシア外相の訪問を受け入れることに同意した。インドネシア外相は10月末にミャンマーを訪問し、政治犯釈放やアウンサン・スーチーとの対話など民主化が進展していることや、アウンサン・スーチーが議長国就任に反対していないことなどを確認した。また、欧米諸国も同国の民主化進展に一定の評価を与えた。

かつて、ミャンマーが議長国を辞退したのは欧米諸国との関係が悪化することをほかの加盟諸国が懸念したからである。今回のインドネシアの姿勢はASEAN 諸国の意向だけでなく、域外諸国の意向をふまえる必要があったことと関係があ

る。インドネシア外相が民主化の進展を確認し、ASEAN 内で合意が得られ、域外諸国も一定の評価を与えたことを受け、11月の首脳会議の決定に至ったと考えられる。

南シナ海問題でガイドライン策定

2011年7月、ASEAN と中国の外相会議で、2002年の南シナ海行動宣言(DOC)を実施するためのガイドラインが策定された。DOC は、ASEAN 諸国と中国が南シナ海の領有権問題を平和的な方法で解決することや平和を害するような行動を自制することなどに合意した文書である。また、解決の難しい領有権問題を一時的に保留して、軍事関係者の交流促進や環境調査協力などを実施することも盛り込まれた。しかし、DOC の原則や活動はなかなか実践と結びつかず、2011年前半には、中国やフィリピン、ベトナムなど紛争当事国同士の調査船や漁船の衝突が続いた。

ASEAN 諸国は、ガイドラインを南シナ海における行動規範策定の基礎になるものと位置づけた。5月の首脳会議では、DOC を発展させて、「地域行動規範」(Regional Code of Conduct)策定に向けて努力するとの議長声明が発表されている。当初ASEAN 諸国は、拘束力のあるガイドラインを目指そうとしたが、中国が消極的だったため、ガイドラインの性質は非拘束的なものになった。

7月に合意されたガイドラインは、DOC の実施について(1)対話と協議を重視すること、(2)DOC で掲げられた活動やプロジェクトの実施は自主的なものであること、(3)最初に行う活動は信頼醸成措置を目的とするものであること、(4)具体的な措置や活動の実施に関する決定はコンセンサスに基づき、そうした措置や活動が最終的に行動規範の策定に資するものであることなどである。

ガイドラインには、紛争当事国の海軍がこの地域でどう行動すべきかについてのルールや、石油やガスなどの資源を共同開発する際のルールなどは盛り込まれなかった。とくに後者の点について、紛争当事国のフィリピンは不満を表明した。同国は、資源の共同開発地域を設定するため、国連海洋法条約に沿って係争地帯とそうでない地帯を分離する枠組みとして「平和、自由、友好と協力(ZoPPF/C)構想」を提案した。しかし、この提案には中国だけでなく議長国インドネシアも係争・非係争地帯の特定そのものが争点になるとして、「まずは緊張を緩和する非対立的アプローチを採用すべきだ」と反対したため、合意には至らなかった。

ガイドラインの内容や性質にこだわったものの、策定そのものに中国が合意し

たのは、アメリカがASEAN重視を明確に打ち出し、南シナ海問題に関与する姿勢をみせていたからである。中国はアメリカを牽制するため、ガイドライン策定によってASEANと中国で南シナ海問題を解決できることを示そうとしたと考えられる。インドネシアなど複数のASEAN諸国は、内容よりもガイドライン策定によってこの問題を協議するモメンタムを醸成することができたと評価した。この問題では作業部会での話し合いが続けられてきたが、今回初めて高級事務レベル会合が開かれたことは注目に値する。外相会議の共同声明では、ASEANと中国が高級事務レベル会合を開催し、行動規範策定に向けて取り組むことが謳われた。協議を通じて信頼醸成を高めることにより、行動規範の策定を進めて対立の解消につながることを期待されている。

東アジア首脳会議の変化と軍事協力の強化

2011年、EASにアメリカとロシアが新メンバーとして参加した。ASEAN諸国は、ASEANが主導してきたEASを政治安全保障の場として位置づけ、軍事面で域外諸国との関係強化を図ろうとしている。

5月の首脳会議でASEAN諸国は、伝統的および非伝統的安全保障上の脅威に対処する場としてEASを位置づけた。とくに、南シナ海問題で重要性が増している海洋安全保障では、2010年から開催されているASEAN海洋フォーラムを活用して、EAS諸国が参加するASEAN拡大海洋フォーラムを開くことを検討した。このフォーラムは、専門家や政府関係者が集い、海洋安全保障について話し合う場である。

また、EAS諸国の軍関係者の連携を強化することも謳われた。2010年の第1回ASEAN拡大国防大臣会議(ADMMプラス)では、人道支援・災害救助、海洋安全保障、テロ対策、防衛医学、平和維持活動の5分野で専門家会合を設置することが合意された。この合意を受けて、2011年4月には、ADMMプラス高級事務レベル会合が初めて開かれ、上記の5分野の専門家会合の役割や開催手続きが検討された。専門家会合の役割に関するコンセプトペーパーでは、共同訓練や軍事演習の実施に向けて検討を進めることなどが打ち出されている。

11月の首脳会議では、「互恵的な関係構築のための原則についての宣言」が発表された。この宣言でASEAN諸国は、EAS諸国に対し、独立と主権平等、領土保全の原則、国際法の尊重、相互理解・信頼醸成の重要性、平和と安定、繁栄の促進、内政不干渉原則の尊重と武力不行使、多様な価値の尊重、人権の尊重、平

和的紛争解決の遵守などを求めた。これらの原則のほとんどは国連憲章に明記されたものである。ASEAN諸国があえてこうした原則を確認するのは、とくにアメリカや中国などの域外大国に対し、軍事行動や威嚇など攻撃的な行動を自制するよう求めるためである。

EAS諸国との関係強化は、将来のASEAN共同体のあり方にも重要な役割を果たす。2011年の2つの首脳会議でASEAN諸国は、「国家を単位とするグローバルな共同体のなかのASEAN共同体」というビジョンを示した。その中身は、2022年までにASEANがグローバルな課題に取り組むことができるように、ASEANとして団結し一貫した立場を形成することや、そうした課題に対処できる能力を高めること、ルールに基づく組織運営を強化することなどである。世界の大国が参加するEASはグローバルな問題を話し合う場になったともいえる。ASEAN諸国としては、引き続きEASなどのASEAN主導の広域制度を活用して、共同体の構築を進める構えである。

域外諸国との連携を強化することに加え、ASEAN諸国間の軍事協力を強化することも示された。第1に、平和維持活動の強化である。5月のASEAN国防大臣会議(ADMM)で発表されたコンセプトペーパーのなかで、ASEAN各国の平和維持活動センターの連携を深め、地域秩序と平和を維持する能力を高めることや情報交換および共同訓練を実施することを目指すとした。具体的には、すでにセンターを設置しているカンボジアとインドネシア、フィリピン、タイの連携強化を進め、そうした連携の恩恵をASEAN全加盟国が受けられるようにするというものである。11月の首脳会議では国連との連携を深める文書が発表され、国連の平和維持活動にASEAN諸国が積極的に関与することも謳われた。第2に、加盟国が協調して軍需産業の育成に取り組むことが合意された。ADMMで採択されたコンセプトペーパーでは、共同生産や共同事業などを通じ、協調して加盟国の軍需産業の生産能力強化を図ることが計画されている。この合意には、ASEAN諸国の軍事防衛力が域外諸国の軍需産業に依存することが背景にある。他方、軍需産業の生産技術に関して透明性を確保することで、軍事力を互いに把握する狙いもあるとみられる。

経済協力

経済統合と格差是正の調和

ASEANの経済統合の方向性について、公平な経済発展との調和が再確認された。ASEAN経済共同体の青写真では、公平な経済発展が重要な項目としてあげられているが、近年は「自由化」の側面が強調される傾向にある。経済共同体ではASEAN自由貿易地域による物品貿易の自由化に加え、サービス貿易や投資の自由化、熟練労働者の自由な移動などの取り組みが進められている。5月の首脳会議では、2015年以降の経済共同体のビジョンを策定するよう経済大臣会議に指示がなされた。

一方、11月の首脳会議で発表された「公平な経済発展のためのフレームワーク」において、経済統合は貧困削減や経済格差是正に資するものであることが強調された。経済統合が進展するなかで、公平な経済発展を確保することは、産業競争力の低下や開発が遅れた地域を抱える加盟国にとって重要な課題である。とくに、2011年議長国のインドネシアは、国内産業の競争力低下に悩まされるとともに、低開発地域を多く抱えているために、こうした問題を取り上げる必要があったと考えられる。また、2010年に発表された「連結性強化のためのマスタープラン」の実施には、低開発地域のインフラ整備に重点を置くべきだとする指針も示された。

インフラ整備には資金確保が肝要である。ASEAN諸国は、2010年に続き2011年11月の首脳会議で日本や韓国、中国、アメリカなどから資金協力を受けた。また、「ASEAN連結性に関するEAS宣言」が発表され、ここでもASEAN諸国は、EAS諸国との連結性を強化するためEAS諸国に資金協力を求めた。タイの提案で、2010年の「連結性強化のためのマスタープラン」に続いて、EAS諸国との連携を重点に置いた「連結性強化のためのマスタープラン・プラス」の発表を検討することも合意された。

サービス貿易の自由化の進展

ASEANの経済統合は、物品貿易の自由化からサービス貿易の自由化へと進展している。サービス貿易の自由化は、1995年に「サービス貿易枠組協定」(AFAS)が締結されたことで本格化した。

サービス貿易の自由化交渉は、参加国が市場アクセスや内国民待遇など基本的義務を負う分野をリスト(自由化約束表)に掲げる「ポジティブリスト方式」に基づいて段階的に進められる。交渉結果は各国の自由化約束表を集めたパッケージとして公表されており、2010年末時点でAFASの交渉対象分野は、情報通信技術や観光、建設、ビジネスサービス、輸送、通信、教育、ヘルスケアなどに属するサブセクターである。別途交渉が行われる金融・航空関連サービスでも、それぞれ保険業務や航空機修理などのサブセクターが自由化対象となっている。

各国は、個々のサブセクターにおいて、サービス貿易の形態ごとに自由化を約束する。サービス貿易の形態には、越境取引と国外消費、サービス業務拠点の設置、人の移動の4つがある。越境取引と国外消費に比べ、サービス業務拠点設置と人の移動については、自由化約束の範囲が限定的であり、完全自由化に向けてさまざまな課題がある。サービス分野の投資に相当するサービス業務拠点設置では、外資出資比率についてその緩和目標を70%にとどめているうえ、各国の業法などにも外資出資を規制する条項が含まれており、法改正が必要となる。人の移動については、熟練労働者に限って移動の自由を促進するとしている(助川成也「ASEAN経済共同体に向けて」、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、2011年)。

航空分野では航空機修理などの関連サービスに加え、2015年の「ASEAN単一航空市場」を目指して貨物・旅客輸送に関する自由化も進展している。貨物輸送自由化協定に続き、2010年末に署名された「旅客輸送完全自由化に関するASEAN多国間協定」が発効し、実施の段階に入った。2011年12月の運輸大臣会議では、ASEAN単一航空市場の実施に向けたロードマップが示された。しかし、これまでに合意された航空自由化関連の諸協定だけでは2015年までに域内の完全航空自由化が達成できる状況ではない。第1に、当該協定は3カ国以上の批准で発効するため未批准の国も多い。第2に、単一市場実施に向けたロードマップでは45項目の方策のうち約3分の1を2015年以降に実施するとしている。第3に、自由化の対象が限られる。ASEAN単一航空市場では、航空自由化の段階のうち、自国から相手国への運輸権(第3の自由)と相手国から自国への運輸権(第4の自由)、相手国で旅客または貨物の搭乗載を行い、さらに第三国への輸送する運輸権(第5の自由、以遠権)までが自由化の対象とされている。本国をハブとする三国間輸送(第6の自由)や他国間輸送(第7の自由、ゲージ権)、他国の国内輸送(第8の自由、カボタージュ)は、EUでは認められているが、ASEANの場合は

対象外である(花岡伸也「アジアにおける航空自由化の進展とローコストキャリアの展開」、『運輸と経済』第70巻第6号, 2010年)。

域外関係でもサービス貿易の自由化が進みつつある。たとえば、中国とは建築や土木、金融、観光、輸送などの分野で自由化を実施することで合意している。

広域の自由貿易協定形成に向けた取り組み

ASEANと域外国(ASEAN + 1)との自由貿易協定(FTA)の締結および発効が一段落し、より広域のFTA形成に向けた取り組みが本格的に始まりつつある。2011年には、日本と中国、ASEAN双方から東アジアのFTA形成に関する提案が出された。

東アジアのFTA構想としては、ASEAN + 3(日本・中国・韓国)を構成メンバーとして想定する「東アジア自由貿易地域」(EAFTA)と、ASEAN + 3諸国とオーストラリア、ニュージーランド、インドの16カ国で検討されている「東アジア包括的経済連携」(CEPEA)がある。この2つの構想の早期実現を目指して、日本と中国が共同で貿易投資自由化に関する3つの作業部会(物品、サービス、投資)の設置を提案した。これまで中国はEAFTAを、日本はCEPEAを重視するとされてきたが、今回はそうした方針の違いを超えて、東アジアのFTA実現に向けて具体的な作業を開始する点が強調された。背景には、環太平洋戦略的経済連携協定(TPP)に多くの国が参加を表明したことにある。とくに、中国はアメリカ主導のTPPへの牽制として、東アジアの経済統合を加速させたい思惑があるとみられる。

ASEAN諸国は日本と中国の共同提案を歓迎しながらも、広域のFTAがASEAN主導で形成され、ASEAN諸国にとって不利にならないようにするため、11月の首脳会議で「地域的な包括的経済連携に関するASEANフレームワーク」という統一方針を発表した。具体的には、広域のFTAはその形成に際し、(1)ASEAN + 1のFTAの改善を同時に進めること、(2)開放度の高いFTAであること、(3)経済技術協力を含むこと、(4)ASEANの経済統合に寄与すること、(5)カンボジアとラオス、ミャンマー、ベトナムに対して特別かつ異なる待遇を付与すること、などである。同時に開催されたASEAN + 3諸国やEAS諸国との首脳会議でも、広域のFTA形成はASEAN + 1のFTAを基礎(basis)あるいはひな形(template)にすべき点が強調された。こうしたフレームワークの発表には、日本および中国主導で東アジアのFTA形成作業が進むことに対するASEAN諸国

の警戒感が背景にある。

このほか、東アジア地域では金融および農業協力が順調に進められている。2011年4月、ASEAN + 3マクロ経済リサーチオフィスがシンガポールに設置され、事務局長(任期3年)には、中国の魏本華(ウェイ・ベンファ)氏が任命された。ただし、同氏は任期のうち1年で退任し、残りの2年は日本から根本洋一氏が就任する予定である。農業協力では、10月に「ASEAN + 3緊急米備蓄制度に関する協定」が締結され、各国が緊急時に支援できる備蓄量を申告することになった。申告備蓄はそれぞれ、ASEAN諸国合計8万7000トン、中国30万トン、日本25万トン、韓国15万トンである。緊急米備蓄の運営基金(総額400万ドル)の設立も合意され、日本と中国、韓国がそれぞれ100万ドル、ASEAN諸国が合わせて100万ドルを拠出することになった。

2012年の課題

政治安全保障共同体を構築するためには、紛争解決や平和維持のための活動にASEANが必要に応じて関与できる体制を整えることが望まれる。ASEANの紛争解決には紛争当事国の同意が必要であるが、カンボジアとタイの国境紛争で明らかになったのは、国内における利害調整の必要性である。外相レベルのASEAN合意形成と実施は、関係する国内政治アクターの利害を調整したうえで進める必要がある。そのほか、従来の外務省を中心とするASEAN諸国間の協議に加え、国防関係者の信頼醸成や交流を深化させていくことも必要となろう。

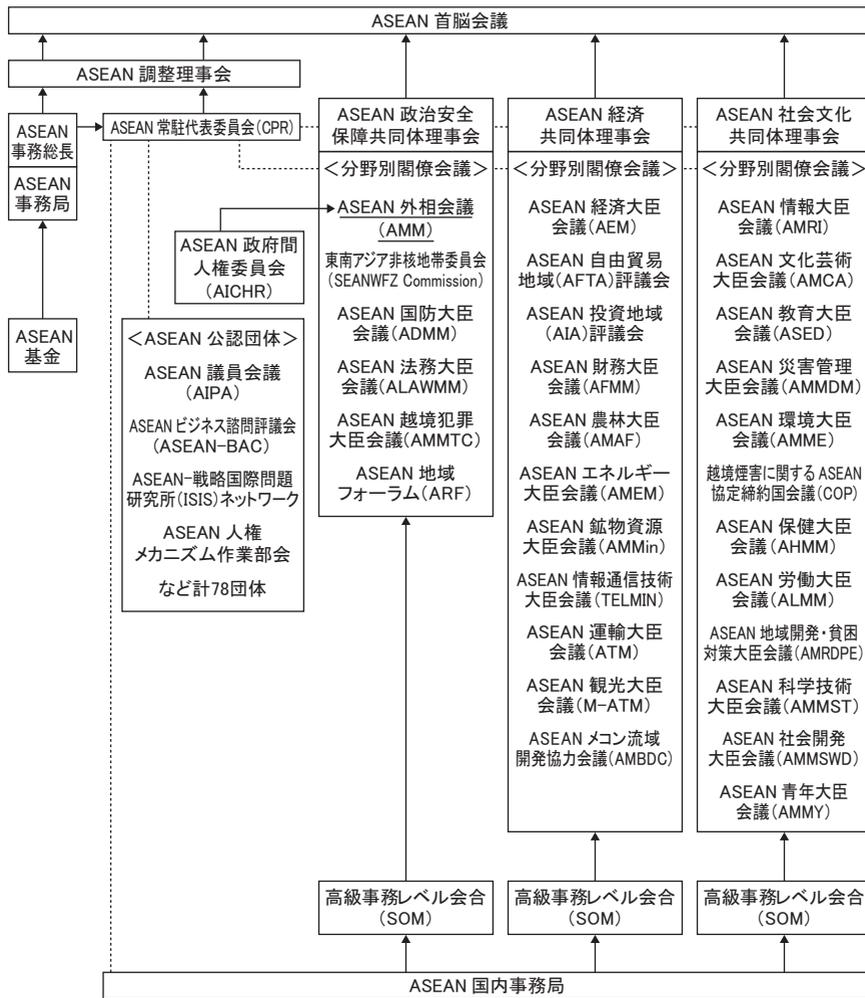
取り組みの必要性が2011年初めに指摘されたが、進展がみられなかった分野として移民労働者問題がある。インドネシアとフィリピンは、労働者の送出国として自国労働者の処遇をめぐる、受入国のマレーシアやシンガポールなどと対立している。処遇が問題となっている移民労働者の多くは非熟練労働者であり、2007年にその権利保護の必要性が謳われて以来、ASEAN社会文化共同体の構築に向けた課題のひとつとなっている。しかし、送出国と受入国の利害が対立し、その取り組みは十分に進んでいない。

域外関係に関するASEANの諸方針にはASEAN諸国の危機感がうかがえる。域外大国間対立の影響をいかに軽減し、域外諸国から実質的な協力を引き出すために、ASEAN諸国はこれまでも増して団結を誇示し、ASEANの統一方針を発信し続ける必要がある。

(地域研究センター)

参考資料 ASEAN 2011年

① ASEAN の組織図(2011年12月末現在)



→ 報告
 調整

(注) ASEAN 憲章では経済共同体理事会のもとにあった科学技術大臣会議は、2009年11月、社会文化共同体理事会のもとに置かれることが決定された。
 (出所) ASEAN Charter をもとに筆者作成。

② ASEAN 主要会議・関連会議の開催日程(2011年)

1月13日	第10回情報通信技術大臣会議(クアラルンプール、～14日)
17日	第14回観光大臣会議(プノンペン) ¹⁾
29日	第6回教育大臣会議(ジェルドン [ブルネイ]) ¹⁾
2月10日	第4回政府間人権委員会(ソロ [インドネシア], ～13日)
4月8日	第15回財務大臣会議(バリ)
25日	第5回政府間人権委員会(ジャカルタ, ～29日)
29日	第5回社会文化共同体理事会(ジャカルタ)
5月4日	第13回 ASEAN + 3 (日本・中国・韓国)財務大臣会議(ハノイ)
5日	第5回経済共同体理事会
	第5回政治安全保障共同体理事会
7日	第8回調整理事会(ジャカルタ, ～6日)
18日	第18回首脳会議(ジャカルタ, ～8日)
	第5回国防大臣会議(ジャカルタ, ～21日)
6月28日	第6回政府間人権委員会(ヴィエンチャン, ～7月2日)
7月19日	第44回外相会議 ¹⁾
	東南アジア非核地帯委員会
	第18回 ASEAN 地域フォーラム (ARF) (バリ, ～23日)
8月9日	第43回経済大臣会議 ¹⁾
	第13回メコン流域開発協力会議
	第3回目メコン経済大臣会議(マナド [インドネシア], ～14日)
9月18日	第29回エネルギー大臣会議(ジェルドン [ブルネイ], ～22日) ¹⁾
10月3日	第33回農林大臣会議(ジャカルタ, ～9日) ¹⁾
9日	第8回越境犯罪大臣会議(バリ, ～13日) ¹⁾
11日	第6回社会文化共同体理事会(スマラン [インドネシア])
17日	第7回青年大臣会議(ハノイ, ～21日) ¹⁾
18日	第7回越境煙害に関する ASEAN 協定締約国会議(プノンペン)
11月2日	第7回地域開発・貧困対策大臣会議(バンドルスリプガワン [ブルネイ])
3日	G20首脳会議(カンス, ～4日) インドネシアが ASEAN 議長国を兼任して出席
4日	第8回法務大臣会議(プノンペン, ～5日)
11日	アジア太平洋経済協力 (APEC) 閣僚・首脳会議(ホノルル, ～13日)
15日	第9回調整理事会(バリ, ～16日)
17日	第17回首脳会議(バリ, ～19日) ²⁾
26日	第14回科学技術大臣会議(ホーチミン)
28日	第7回政府間人権委員会(バリ, ～12月1日)
12月9日	第3回鉱物資源大臣会議(ハノイ)
	第11回情報通信技術大臣会議(ネービードー [ミャンマー]) ¹⁾
16日	第17回運輸大臣会議(プノンペン) ¹⁾

(注) 1) ASEAN + 3 (日本, 中国, 韓国), 東アジア首脳会議 (EAS), ASEAN 諸国と域外対話国 (ASEAN + 1) などの閣僚会議が同時開催される場合もある。
 2) ASEAN + 3 首脳会議, EAS, ASEAN + 1 首脳会議を同時開催。
 (出所) ASEAN 事務局ウェブサイト, Annual Report 2010-2011 に基づき筆者作成。

③ ASEAN 常駐代表(2011年12月末現在)

ブルネイ	Pengiran Hajah Basmillah Pengiran Haji Abbas
カンボジア	Kan Pharidh
インドネシア	I Gede Ngurah Swajaya
ラオス	Latsamy Keomany
マレーシア	Hsu King Bee
ミャンマー	U Nyan Lynn
フィリピン	Wilfrido V. Villacorta
シンガポール	Lim Thuan Kuan
タイ	Manasvi Srisodapol
ベトナム	Vu Dang Dung

④ 事務局名簿(2011年12月末現在)

事務総長	Surin Pitsuwan * タイ
事務次長	Sayakane Sisouvong(政治安全保障共同体担当)*ラオス S. Pushpanathan(経済共同体担当)*シンガポール Misran Karmain(社会文化共同体担当)*マレーシア Bagas Hapsoro(総務担当)*インドネシア

*出身国

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2012

2012年のASEAN

政治安全保障協力 p.042

経済協力 p.048

参考資料 p.052

ASEAN

東南アジア諸国連合

加盟国 ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、
マレーシア、ミャンマー、フィリピン、
シンガポール、タイ、ベトナム
事務局 ジャカルタ

事務総長 スリン・ピットワン(2008～12年)
議長国 カンボジア(2012年)
公式言語 英語
会計年度 1月～12月



南シナ海問題をめぐる亀裂と 経済共同体構築への取り組み

ゆ かわ たく
湯川 拓

概 況

2012年のASEANは米中という大国間の競合の下で地域機構としての姿勢をどのように示すのか、という点が焦点となった。

そのような構図が端的に現れたのが南シナ海問題である。法的拘束力のある紛争処理メカニズムである行動規範の策定をめぐりASEAN加盟国内において、アメリカの後押しを受ける対中強硬派と親中派の間で亀裂が表面化し、年次外相会議ではASEANの歴史上初めて共同声明を出すことができなかった。そのようなASEAN内の不和もあり、この1年を通して行動規範をめぐる中国との交渉はほとんど進展しなかった。他方、経済面における成果はASEAN主導の枠組みである地域包括的経済連携(RCEP)の交渉開始が宣言されたことである。

その他、政治面では「ASEAN人権宣言」の採択やミャンマーの民主化の進展に伴う変化がみられた。経済面では2015年1月までの経済共同体構築に向けてその遅延を挽回する努力がなされたが、11月のASEAN首脳会議においてASEAN共同体の構築を実質的に1年延期するという決定がなされた。

政治安全保障協力

南シナ海をめぐるASEAN内の亀裂

2012年のASEANに関する動向でもっとも注目を集めたのが、南シナ海問題への対応をめぐるASEAN加盟国間の折衝である。豊富な石油・天然ガス資源と優良な漁場を備える南シナ海においては島々の領有権や海域の管轄権をめぐり、中国、台湾、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイの6つの国・地域が対立している。なかでも近年対立が激化しているのがほぼ全域の領有権を主張する中国とフィリピン、ベトナムの関係である。また、アメリカは公的には中立であ

るという立場をとりつつも、南シナ海における航行の自由を「国益」であると位置づけ、フィリピンやベトナムを事実上支援する姿勢をみせている。

2012年における南シナ海をめぐる地域機構としてのASEANの活動は、2002年に中国との間で合意に至った法的拘束力を伴わない「南シナ海における関係諸国行動宣言」(DOC)を格上げして、紛争処理のメカニズムを規定する法的拘束力のある「行動規範」(COC)を策定するための協議が中心となった。問題は、中国の姿勢があくまで南シナ海問題を国際問題化させるべきではなく二国間で処理すべきというものであり、したがってASEANという国際機構の関与やCOCの策定自体にも消極的であるという点である。中国がそのような意向を明示するなか、ASEANという地域機構の姿勢をめぐり加盟国内の対中強硬派と親中派の間で根深い亀裂が露わになった。

まず、4月の第20回ASEAN首脳会議においてはCOCの草案作成のプロセスについて立場の違いがみられた。フィリピンとベトナムは、まずはASEANのみで草案を作成した後に中国との交渉に臨むべきだとしたのに対し、議長国であるカンボジアを含む一部の加盟国からは、草案作りの段階から中国を参加させるべきだという意見が出された。ともあれ、同首脳会議において採択された「ASEAN共同体構築のためのプノンペン・アジェンダ」や議長声明においてCOC策定に向けて努力していくことが述べられた。

ASEAN内の亀裂が顕著にみられたのが7月の第45回外相会議である。この外相会議においてASEAN諸国はASEANの歴史上初めて共同声明を出すことができなかったが、その理由は南シナ海問題をめぐる衝突にあった。共同声明を作成するに際しフィリピンは「スカボロー礁」という固有名を、ベトナムは排他的経済水域と大陸棚の問題を、それぞれ盛り込むように主張した。それに対し、議長国カンボジアは、二国間問題は共同声明に盛り込まれるべきではないとして反発した。その後、インドネシアから当該部分の言い回しについて数多くの代替案が提示されるもカンボジアは取り上げず、結局共同声明自体が出されないことになった。予定されていた共同声明は132パラグラフで構成されていたというが、わずか4パラグラフにすぎない南シナ海問題のためにそれは水泡に帰した。共同声明を出せなかったことは、その後のサミットも含む諸会議の議題設定と青写真が提示できなかっただけでなく、域外にASEAN内の不和を印象づけることになった。

もっとも、この外相会議の直後にインドネシア外相がフィリピン、ベトナム、

タイ、カンボジア、シンガポールを相次いで訪問し、その結果として7月20日「南シナ海の6原則」の外相声明を発表することができた。具体的には、(1)DOCの実施、(2)実施のための指針の遵守、(3)COCの早期策定、(4)国連海洋法条約を含む国際法の尊重、(5)武力不行使、(6)紛争の平和的解決、である。これらは一般的な原則の域を脱するものではないが、インドネシアの外交的努力によりASEANは最低限の団結をアピールすることができたといえる。

その後、9月末の非公式外相会議においても協議がなされたが、結局11月の第21回ASEAN首脳会議においても進展はみられなかった。首脳会議後に発表された議長声明では、当初の案にあった「COC策定に向けた中国との建設的な取り組みを確認した」という箇所が削られ、結局DOCの重要性を再確認するにとどまり、COCは触れられること自体なかった。また、この首脳会議においては会議終了後の会見でカンボジアのカオ外務副大臣が「ASEAN諸国は南シナ海を国際問題化しないことで合意した」と発言し、フィリピンがそれに抗議する、という一幕もみられた。結局2012年を通してASEANは南シナ海問題について対外的なまとまりを発揮することはできなかった。なかでも、南シナ海に利害を持つフィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイの4カ国の温度差が顕在化した。ASEANに強硬な姿勢を求めたのはあくまでフィリピンとベトナムのみであった。

ASEAN内で激しく利害が衝突するのはこれが初めてではないが、これまでは少なくとも対外的には一体性を示してきた。2012年に南シナ海問題がここまで亀裂を露呈させてしまった重要な背景には、ASEANのなかでも中国との関係が深く経済的な依存度も高いカンボジアが議長国を務めていた、ということがある。議長国が落とし所を模索せずに自国の方針を一切曲げなかったことが2012年の南シナ海問題をめぐる分裂の重要な要因である。

ASEAN人権宣言の採択

人権や民主主義といった加盟国の国内統治の問題は近年のASEANにおける最大の争点であり、政治安全保障共同体が経済、社会文化共同体に比べ加盟国間の対立を招くことが多かった理由でもある。人権を促進する手段については宣言、委員会、裁判所などがあげられるが、ASEANは政府間の人権委員会(AICHR)を加盟国間の激しい論争の末に2009年10月に設立している。そして2012年には「ASEAN人権宣言」が採択された。これはASEAN人権協力および共同体構築のための基本的な枠組みを提示するものである。その起草の作業はAICHR

が担当した。AICHRはその権限があくまで教育や能力構築を通じた人権の促進に限られており調査や人権保護活動を行うことができないため、その実効性がしばしば批判されてきたが、2012年は人権宣言の草案作成がその主たる活動となった。

人権宣言の草案作成プロセスが始まったのは2011年7月であるが、手順としてはAICHRによって設けられた起草グループがまず草案を作成し、それを2012年1月に行われた第1回の「ASEAN人権宣言に関するAICHR会合」に対して提出した。その後AICHRは会合を重ねていったが、4月にはASEAN外相会議において各国外相らと対話する機会を持ち、5月の第5回会合では「女性と子どもの人権促進および保護のためのASEAN委員会」(ACWC)と「移民労働者の権利促進および保護に関するASEAN宣言履行のためのASEAN委員会」というASEAN内の他のセクターと協議を行った。そして6月までに7回の会合を終えたうえで、7月の年次外相会議においてAICHRは外相らに対して草案を提出した。その際、各国外相らからは「市民社会と対話の機会を設けるように」という指示が与えられた。その後さらにAICHRは3回に及ぶ会合の機会を持ち、また、各国外相らも9月の非公式外相会議における協議により内容を調整し、11月のASEAN首脳会議で「ASEAN人権宣言」は最終的な採択を迎えることとなった。

このプロセスにおいてしばしば批判されたのが、人権団体などの市民社会組織が関与していないということである。市民との対話を欠き、あくまで各国の代表のみで決定されていることが非難の的となったのである。そのような非難を受けてAICHRは2012年6月と9月の会合では市民社会組織との協議の機会を持った。もっとも、たとえば6月の段階では草案を部分的にしか公開しないなど、必ずしも積極的に協力を求める姿勢ではなかったことには注意すべきである。

さて、このようなプロセスを経て採択された人権宣言であるが、内容はどのようなものになったのだろうか。宣言は前文および40項目からなり、それらは「基本原則」「市民的・政治的権利」「経済的・社会的・文化的権利」「発展の権利」「平和の権利」「人権促進および保護に関する協力」に分けられる。草案が公開された時点からしばしば指摘されてきたのは、世界人権宣言をはじめとする一般的な人権宣言と同等もしくは下回る内容であれば意味はない、ということである。それを踏まえ、まず前文では世界人権宣言や国連憲章、ウィーン宣言および行動計画などへの言及がある。そしてそれらとの差異という意味では「平和の権利」が特徴的である。そこでは「すべての人はASEANの枠組みによる安全保障と安定、中立性と自由の中で平和を享受する権利がある」とされている。他方、人権

への制約も規定されている。具体的には、人権は「国家安全保障、公の秩序、公衆衛生、公安、公衆道徳」の必要性に応じて制限されるという規定や、「人権の実現は地域のおよび国家的な文脈の中で考慮されなければならない」のであり、多様な経済的、政治的、法的、社会的・文化的、宗教的要因を考慮せねばならないとされている。これらの点はASEAN内の保守的な勢力に配慮した結果であるとともに、NGOなどからは激しい批判を受けることとなった箇所でもある。

ミャンマー問題の進展

人権保障制度とともにこれまでのASEANで意見の衝突がみられてきたのが、ミャンマー国内の人権と民主化への関与の是非をめぐる問題である。ただ、ミャンマーが近年民主化を進めてきたことから、この問題は大きな進展をみせつつある。すでにASEANは2011年11月の首脳会議においてミャンマーの2014年議長国就任を認めるという形で、民主化の進展に対して一種の褒賞を与えたが、2012年もそのような流れが継続してみられた。

ミャンマーでは4月1日に連邦議会補欠選挙が行われたが、ミャンマー政府からの要請を受けてASEANは選挙監視団を派遣した。近年、選挙監視を行う地域機構は増加しつつあるが、ASEANとしては初の試みである。

補選の直後に行われた第20回ASEAN首脳会議では、議長声明でミャンマーの補選を自由で公正なものだと評価するとともに、国際社会に対しミャンマーの民主的改革を支援し、すべての制裁を解除するように要請した。実際、この後に制裁は次々と解除されていくこととなった。

その後、ミャンマー西部のラカイン(ヤカイン)州で仏教徒と少数派のイスラーム教徒ロヒンギャ族の衝突が深刻化した。最初の大規模な衝突が5月末に発生しその後鎮静化したものの、10月に再燃し10万人を超える避難民を発生させるに至った。この問題に対し、ASEANは8月に「ミャンマー・ラカイン州における最近の情勢についてのASEAN外相声明」を出した。そこではまず前半部でミャンマーの民主化という政治的發展を好意的に評価したうえで、ミャンマー政府からの要請があれば人道的支援を行う用意があることを述べている。内容はあくまでミャンマー政府の意向を尊重するものであるといえる。11月の第21回ASEAN首脳会議の議長声明においてもこの外相声明の内容を繰り返すにとどまり、ミャンマーの国内問題に注文をつけたり憂慮したりする内容はみられなかった。

これまでミャンマーへの関与をめぐるASEAN加盟国間の意見の衝突が継続的

にみられてきたが、ミャンマーの内発的な民主化への動きを契機に主要な争点からは退きつつあるのが現状である。

域外政治安全保障協力

政治安全保障分野における域外関係もしくはASEANに関連する一連の広域的な会合においてもやはり南シナ海をめぐる問題が中心的な話題となった。

7月8日に行われたASEANと中国の高級事務レベル会合ではASEANがCOCの草案を提示したが、中国は拒否し、自らも参加する作業部会で一から作り直すことを主張した。その後行われたASEAN地域フォーラム(ARF)ではアメリカ国務長官のヒラリー・クリントンはCOCの策定を促すと同時に、ASEANに対しては一体性を持つべきと要請した。また、多くの参加国からは国際法とDOCに則った解決を望む声が聞かれた。他方中国はCOCの早期策定に慎重であり、議長声明の原案には盛り込まれていたCOCの早期策定に関する記述も、最終的には削除されることとなった。また、同時期に開催されたASEAN・中国外相会議においても議論は進展しなかった。

9月13日にはASEAN・中国高級事務レベル会合が開催されたが、そこでも中国は南シナ海問題は二国間で解決されるべきであるとし、COCの早期策定にも慎重な姿勢をみせた。他方、同月21日から25日まで中国・ASEAN博覧会が広西チワン族自治区南寧市で開催され、中国の習近平国家副主席が出席し、南シナ海問題で関係が悪化したフィリピンのロハス内務・自治相と会談の機会を持った。

10月には2012年で第3回を迎えるASEAN海洋フォーラムとあわせて、初めてASEAN拡大海洋フォーラムが開かれた。そこでも南シナ海問題について議論されたが、共同声明ではDOCの尊重とCOCへの努力という2012年に何度も見られた文句が見られるにとどまった。さらに、10月29日にもASEAN・中国高級事務レベル会合の機会が持たれたが進展はなかった。

11月には東アジアサミットが開催されたが、基本的には7月のARFと同様の構図であった。アメリカのオバマ大統領は航行の自由と国際法に基づいた解決を求めるとともに、紛争防止のための新たなルール作りを訴えた。それに対し、中国の温家宝首相は南シナ海問題を国際化させることに反対した。また、ASEAN・中国首脳会議において、中国はASEAN側が提示した骨子案に対し、一から作り直すべきと主張し、一部のASEAN加盟国も賛成の意を示した。同会議で採択された「南シナ海における関係諸国行動宣言10周年を記念する第15回

ASEAN・中国首脳会議共同声明」においても、COCについてはコンセンサスに基づいて今後も協議する旨が記されるにとどまった。このように結局2012年を通してCOCの策定に進展はみられなかった。

南シナ海問題以外では、朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)の核・ミサイル開発問題もARFや東アジアサミットで議題となった。議長声明では関係各国の平和的な対話や6カ国協議の早期再開を希望する旨が盛り込まれている。

広域的な枠組みにおいて存在感を増しつつあるのがASEAN拡大国防大臣会議(ADMMプラス)である。ADMMプラスはASEANの10カ国とアメリカ、中国、日本、インド、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、ロシアからなり、災害対策海洋安全保障、テロ対策などの分野における実践的な協力のプラットフォームとなっている。2012年5月に開催されたADMMではADMMプラスの開催頻度をこれまでの3年に1度から2年に1度に変更することが決定された。なお、今回は2013年6月にブルネイで予定されている。

また、ミャンマーの民主化進展により、ミャンマー国内の人権や民主主義の問題が域外諸国との関係の障害とはならなくなった。この問題がこれまでよりも深刻であったのがEUとの関係であり、ASEAN・EUのFTA交渉が停止した主要な理由でもあったが、11月のアジア欧州会合(ASEM)首脳会議ではテインセン大統領がミャンマー首脳として初出席した。

経 済 協 力

ASEAN 共同体の構築を1年延期

ASEAN 諸国は2015年までに政治安全保障、経済、社会文化の3つの分野からなるASEAN 共同体を構築することを目指している。このうち、ASEAN 経済共同体(AEC)は、2007年11月に採択された「AECの青写真」において、「単一の市場と生産基地」「競争力のある経済地域」「公平な経済発展」「グローバルな経済への統合」の4本柱からなるとされており、具体的には17の行動分野と77の措置が規定されている。AEC達成のスケジュールは2008年から15年までを2年ごとに分けた4つのフェーズからなるが、第2フェーズを終えた段階では非関税障壁の撤廃やサービス貿易の自由化、ASEAN 包括的投資協定の発効、規格の調整などが課題となっていた。予定された期日まで残り3年を切った2012年にはAEC構築の進捗度合いが問題となった。

4月の第20回ASEAN 首脳会議では「ASEAN 共同体構築のためのプノンペン・アジェンダ」が採択されたが、ここでは2015年のAEC構築に向けての努力を倍加させることが述べられている。また、統合への障害に対応するための優先的な活動や具体的な手段を選定する必要性が指摘されている。他方、成果としては3月にASEAN 投資協定が発効を迎えたことなどが歓迎されている。

8月の第44回ASEAN 経済大臣会議ではAEC構築の履行について中間的なレビューが行われ、その結果として進展の度合いに懸念が示された。ASEANではAEC工程表の進捗状況を「AECスコアカード」によって評価するという形をとっている。そして2012年から2013年の「フェーズⅢ」に入ってから履行度合いは72%であることが示された。ちなみに、2008年から2011年までの4年間の達成度合いは67.5%であり、そのうち2008年から2009年の「フェーズⅠ」は86.7%、2010年から2011年の「フェーズⅡ」は55.8%であるため、近年のほうが進展の遅れが目立つことがわかる。「フェーズⅢ」に入ってから進展が加速する傾向にはあるものの依然として遅延の状態にあり、共同声明ではプノンペン・アジェンダに基づいて統合への努力を倍加させていく旨が記された。また、具体的な重要課題としては関税と輸送分野におけるAEC協定の批准を進めていくこと、国内法の施行能力を高め、地域的なイニシアティブに基づいた規制改革を実行していくこと、ナショナル・シングルウィンドウ(NSW)や自己証明制度などのAECプロジェクトを実行する能力を高めること、などがあげられている。ちなみに、このNSWとは通関手続きなどに関する窓口の一本化と電子化のためのASEANシングルウィンドウ(ASW)を構成するための各国レベルでの取り組みであり、自己証明制度とは特定の事業者に原産地規則に関する自己申告を認める制度である。

他方、この経済大臣会議にあわせて開催された第4回CLMV 経済大臣会議では成長を持続するためにCLMV 諸国をASEANに統合させることの重要性で一致した。CLMV 諸国は名目GDPにおいてASEAN全体の8.9%、投資において9.7%と占める規模としては小さいものの、これら諸国がAEC青写真の工程を実現できるか否かは共同体実現を左右する要因のひとつである。2013年度版のCLMV 行動計画に経済・貿易、人的資源開発、調整メカニズムなどの15の優先項目が含まれているとともに、公平な発展の重要性が指摘されている。

そして11月の第21回ASEAN 首脳会議ではASEAN 共同体の構築を2015年1月1日から同年12月31日へと、実質的に1年延期することが決定された。ASEAN 共同体は3つの共同体から構成されるため延期の原因を一概にAECのみに帰す

ことはできないが、AECの達成状況は74.5%に上昇したものの依然として遅延のペースにある。とりわけ、批准後の各国内での実施が課題となっている。

ASEAN 主導の地域包括的経済連携(RCEP)、交渉開始を宣言

2012年におけるASEAN経済協力の最大の成果ともいえるのが、地域包括的経済連携(RCEP)の交渉開始が宣言されたことである。RCEPはASEANに加え日本、中国、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドの計16カ国で域内の貿易投資の自由化を進めるものである。ASEAN以外の6カ国はいずれもすでに「ASEAN+1」の形でASEANと自由貿易協定(FTA)協定を結んでいる国々であり、RCEPはそれらを統合し関税などのルールを一本化する意味合いがある。すでにASEANは2011年の首脳会議で「地域的な包括的経済連携に関するASEANフレームワーク」を発表し、ASEAN+1のFTAを基礎に広域FTAを形成することを強調していたが、その構想が2012年に交渉開始の実現を迎えたことになる。RCEPの特徴はあくまでもASEANがイニシアティブをとる点にある。

具体的には、11月のASEAN首脳会議ではRCEPの交渉開始が宣言されるとともに、「RCEP交渉のための基本指針および目的」が採択された。そこではまず総論部分においてRCEPの目的は近代的、包括的、高水準、互惠的である経済連携協定(EPA)を達成することとされている。ASEANの中心性も確認されている。

次いで、8つの原則が述べられている。具体的には、(1)WTOと整合的であること、(2)既存のASEAN+1よりも広く深いFTA、(3)貿易および投資の円滑化と透明性の向上、並びに参加国のグローバルおよび地域的なサプライチェーンへの関与の円滑化、(4)参加途上国への配慮、(5)参加国間の既存のFTAの存続、(6)オープンな新規参加、(7)参加途上国への技術支援および能力構築、(8)物品貿易・サービス貿易・投資および他の分野の交渉を並行して行うこと、の8項目である。

その後、8つの交渉分野についてそれぞれ基本的な方針が述べられている。具体的には、(1)物品貿易、(2)サービス貿易、(3)投資、(4)経済技術協力、(5)知的財産権、(6)競争、(7)紛争解決、(8)その他の分野、の8つである。「その他の分野」にはオーストラリアが「環境」と「労働」を加えるように主張してきたが、他の加盟国すべての合意は得られていない。また、AEC同様、政府調達は含まれていない。これら8項目のなかで中心となるのは(1)から(3)の3項目である。(1)の物品貿易については具体的な数値目標は設定されていないが、貿易量と品目数の双方において高いレベルの自由化を目指すとされている。(2)のサービス

貿易についてはWTOと整合的な形で、すべての分野が自由化の対象となる。(3)の投資については促進、保護、円滑化、自由化の4つの柱を含むとされている。

交渉スケジュールについては、2013年の早期に開始し2015年末までには完了を目指すとされている。もっとも分野や品目の選定、自由化の程度などさまざまな面で交渉は難航すると思われる。ただ、2012年内にスムーズに交渉を宣言できたことを含め、RCEPを促進する要因として、環太平洋戦略的経済連携協定(TPP)が存在することは重要である。アメリカ主導のTPPに対抗しようとする中国、RCEPをアメリカとのTPP交渉のテコにしようとする日本、TPPによる分裂を避ける、あるいは大国主導のFTAを避け中心性を発揮しようとするASEANなど思惑はそれぞれであるが、RCEP推進の背景にはTPPが存在している。

他方、これらと同時期に日中韓のFTAも交渉入り宣言された。ASEANはこれに対してはRCEPに資するとの前提で支持してきた。また、ASEAN+3については5月の財務大臣・中央銀行総裁会議でチェンマイ・イニシアティブの資金基盤を倍増することが決定されるなど、各種協力が比較的順調に深化している。

2013年の課題

最大の課題は対外的にASEANとしての一体性を発揮することである。具体的には、依然として緊張の続く南シナ海問題において如何に足並みをそろえるかが重要である。ASEAN内の亀裂の露呈による弊害としてASEAN当事者が何より懸念するのは、広域的な協力におけるASEANの中心性が損なわれることである。大国が参加する協力枠組みにおいて地域機構としてのASEANがイニシアティブを発揮するためにも、ASEAN諸国は団結することが重要である。

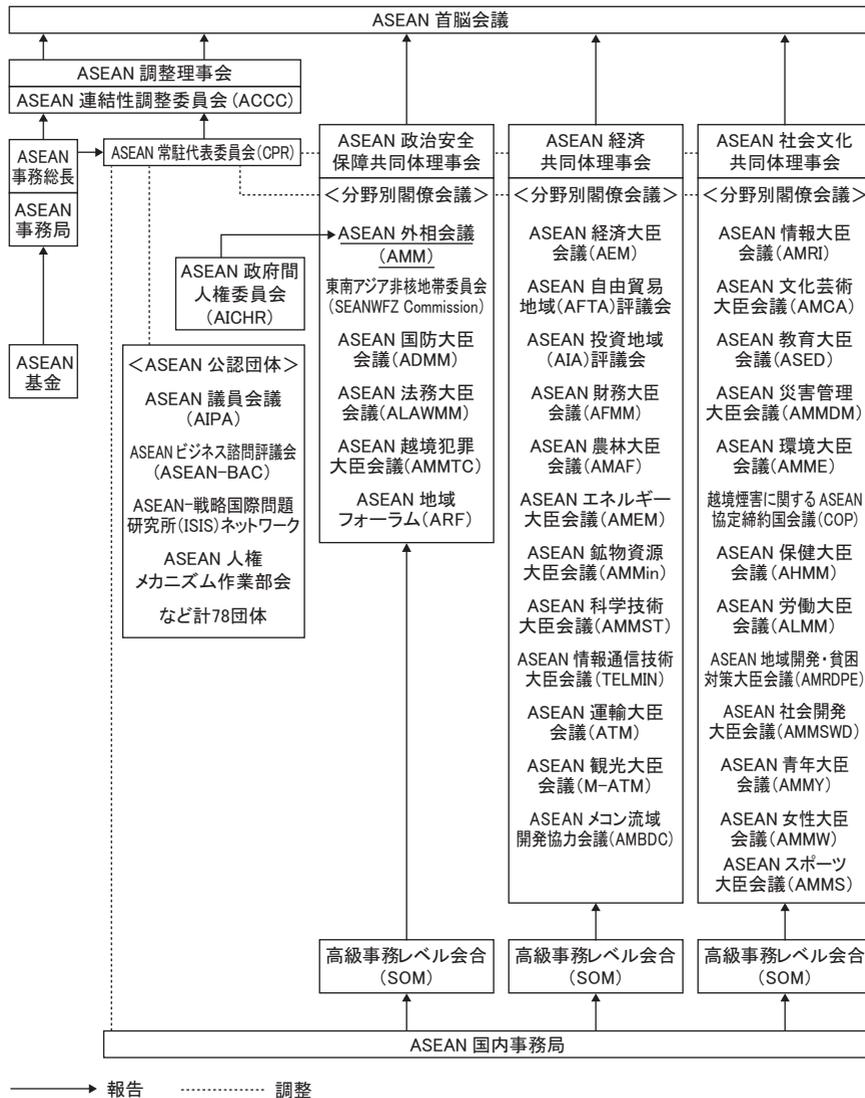
また、1年延期されたとはいえAECの構築も重要な課題である。とくに各国内で実施するための調整が困難な問題として存在している。他方、RCEPの交渉についても2015年末までに完了という期限は野心的なものであり、参加国の利害調整に積極的に取り組んでいかねばならない。

課題克服を占ううえで注目すべき点のひとつとして議長国があげられる。2012年は南シナ海問題でカンボジアが中国寄りの議事運営をみせたことが話題になった。2013年の議長国はブルネイである。南シナ海問題の当事国ではありながらフィリピンやベトナムに比べるとはるかに穏健な政策をとってきたブルネイの議事運営が注目される。

(日本学術振興会／カリフォルニア大学バークレー校)

参考資料 ASEAN 2012年

① ASEAN の組織図(2012年12月末現在)



(出所) ASEAN Charter, Annual Report 2011-2012 をもとに筆者作成。

② ASEAN 主要会議・関連会議の開催日程(2012年)

3月1日	第11回情報大臣会議(クアラルンプール) ¹⁾
11日	第15回観光大臣会議(プノンペン, ~12日) ¹⁾
30日	第16回財務大臣会議(プノンペン)
4月2日	第7回経済共同体理事会 第7回社会文化共同体理事会 第7回政治安全保障共同体理事会 第10回調整理事会(プノンペン) 第20回首脳会議(プノンペン, ~4日)
5月3日	第15回 ASEAN+3(日本・中国・韓国)財務大臣会議(マニラ)
10日	第22回労働大臣会議(プノンペン)
24日	第5回文化芸術大臣会議(シンガポール, ~25日)
29日	第6回国防大臣会議(プノンペン, ~30日)
6月18日	G20首脳会議(ロスカボス [メキシコ], ~19日)
7月4日	第7回教育大臣会議(ジョグジャカルタ [インドネシア], ~5日) ¹⁾
5日	第11回保健大臣会議(プーケット [タイ], ~6日)
9日	第45回外相会議 ¹⁾ 東南アジア非核地帯委員会 第19回 ASEAN 地域フォーラム(ARF) (プノンペン, ~13日)
8月25日	第44回経済大臣会議 ¹⁾ 第14回メコン流域開発協力会議 第4回日メコン経済大臣会議(シェムリアップ [カンボジア], ~9月1日)
9月5日	アジア太平洋経済協力(APEC)関係・首脳会議(ウラジオストック, ~9日)
12日	第30回エネルギー大臣会議(プノンペン) ¹⁾
24日	第12回環境大臣会議(バンコク, ~28日) ¹⁾
26日	第8回越境煙害に関する ASEAN 協定締約国会議(バンコク)
27日	第34回農林大臣会議(ヴィエンチャン, ~28日)
10月3日	ASEAN 海洋フォーラム(マニラ, ~5日) ¹⁾
19日	第1回女性大臣会議(ヴィエンチャン)
11月14日	第12回情報通信技術大臣会議(セブ [フィリピン], ~16日) ¹⁾
17日	第11回調整理事会 第8回社会文化共同体理事会 第8回経済共同体理事会 第8回政治安全保障共同体理事会(プノンペン)
18日	第21回首脳会議(プノンペン, ~20日) ²⁾
29日	第18回運輸大臣会議(バリ) ¹⁾
12月13日	第1回スポーツ大臣会議(ジョグジャカルタ [インドネシア], ~14日)

(注) 1) ASEAN+3(日本, 中国, 韓国), 東アジア首脳会議(EAS), ASEAN 諸国と域外対話国(ASEAN+1)などの閣僚会議が同時開催される場合もある。
2) ASEAN+3 首脳会議, EAS, ASEAN+1 首脳会議を同時開催。
(出所) ASEAN 事務局ウェブサイト, Annual Report 2011-2012 に基づき筆者作成。

③ ASEAN 常駐代表(2012年12月末現在)

ブルネイ	Emaleen Abdul Rahman Teo
カンボジア	Kan Pharidh
インドネシア	I Gede Ngurah Swajaya
ラオス	Latsamy Keomany
マレーシア	Hasnudin Hamzah
ミャンマー	U Min Lwin
フィリピン	Teresita C. Daza
シンガポール	Lim Thuan Kuan
タイ	Suvat Chirapant
ベトナム	Vu Dang Dung

④ 事務局名簿(2012年12月末現在)

事務総長	Surin Pitsuwan *タイ
事務次長	Nyan Lynn(政治安全保障共同体担当) *ミャンマー
	Lim Hong Hin(経済共同体担当) *ブルネイ
	Alicia Dela Rosa Bala(社会文化共同体担当) *フィリピン
	Bagas Hapsoro(総務担当) *インドネシア

(注) * 出身国

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2013

2013年のASEAN

政治安全保障協力 p.058

経済協力 p.064

参考資料 p.068

ASEAN

東南アジア諸国連合

加盟国 ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、
マレーシア、ミャンマー、フィリピン、
シンガポール、タイ、ベトナム
事務局 ジャカルタ

事務総長 レ・ルオン・ミン(2013～2017年)
議長国 ブルネイ(2013年)
公式言語 英語
会計年度 1月～12月



米中競合の下での一体性と中心性の模索

ゆ かわ たく
湯 川 拓

概 況

2013年のASEANにおいては2つの問題が中心的な位置を占めた。

ひとつは米中という大国間の競合の下で地域機構としてのASEANがどのようにして一体性を保ち、政策を打ち出していくかという問題である。なかでも、南シナ海の領有権問題は2012年にASEAN加盟国内での亀裂を露呈してしまった案件ということもあり、2013年もASEAN協力における最大の焦点となった。議長国が親中派のカンボジアからバランス重視のブルネイへと交替したこともあって、ASEAN諸国は2013年には対外的に足並みをそろえ、中国との間で法的拘束力のある行動規範(COC)の策定プロセスを開始するという成果もみせた。経済面においてはアメリカが主導しASEAN加盟国の一部が参加する環太平洋経済連携協定(TPP)とASEANが主導する東アジア地域包括的経済連携(RCEP)という2つの広域的な自由貿易協定(FTA)の交渉が進められている。

もうひとつの問題は2015年末に完成することになっているASEAN共同体のスケジュール履行である。なかでも経済共同体の達成が議論されているが、進展は必ずしも順調ではない。とくに非関税障壁の撤廃やサービス貿易の自由化における遅れが問題となっており、期日までの完成は厳しい見通しとなっている。

政治安全保障協力

南シナ海問題

2012年に続き、2013年も南シナ海問題がASEAN協力の最大の焦点となった。豊富な天然資源を有する南シナ海においては、島々の領有権や海域の管轄権をめぐる、中国、台湾、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイの6つの国・地域が対立している。上記のうち、後者4カ国がASEAN加盟国であるが、近年はマレーシアとブルネイは中国とは比較的平穏な関係を保っており、専らフィリ

ピンとベトナムが中国と対立を激化させている。加えて、アメリカは公的には中立であるという立場をとりながらもフィリピンやベトナムを支援する姿勢をみせており、同じく中国との間に領有権問題を抱える日本も南シナ海問題に対しASEAN支援の立場で関与を試みている。それらに対し、中国はあくまで南シナ海問題は国際問題化させるべきではなく二国間で処理すべきであると反発しており、日米のみならず地域機構としてのASEANの関与にも否定的である。

そのようななか、ASEANは2012年には加盟国内の対中強硬派と親中派の間で激しい対立を露呈し、親中派のカンボジアが議長国であったということもあって年次外相会議においてASEANの歴史上初めて共同声明を出すことができないという失態を演じた。2013年のASEANは第1に中国との交渉において一体性を示すこと、そのうえで第2に2002年に中国との間で合意に至った法的拘束力を伴わない「南シナ海における関係諸国行動宣言」(DOC)を格上げして紛争処理のメカニズムを規定する法的拘束力のある「行動規範」(COC)を策定するための協議を開始すること、の2点が課題となった。

2013年のASEANでは議長国がカンボジアからブルネイに交替したほか、ベトナムの前外務次官のレ・ルオン・ミンが新事務局長に就任するという主要人事の異動があった。ミン氏は1月の就任式で南シナ海問題において「行動規範」を早期に策定することへの意欲をみせた。しかし同月、フィリピンは中国を国連海洋法条約に基づいて国際海洋法裁判所に提訴した。いわばASEAN以外の枠組みにも解決の方途を求めたことになるが、フィリピンのこの行動は事前にはほかのASEAN諸国への協議も行われなかったようである。上記のように2012年の外相会議でASEANは加盟国間の亀裂を露呈したうえ、同年末にフィリピンがベトナム、マレーシア、ブルネイという南シナ海問題当事国での高官会議を呼び掛けた際にもマレーシアとブルネイは中国への配慮から欠席の意向を示した。フィリピンの行動の背景にはASEANという枠組みにみられるこのような停滞へのいらだちもあったと思われる。

4月の第22回ASEAN首脳会議における共同声明では行動規範への言及は「早期策定に向けて協力する」というものにとどまった。これは従来繰り返されてきた、いわば決まり文句のようなものであり、ASEAN内の協議の停滞がうかがえる。もっとも、カンボジアが南シナ海問題はあくまで二国間問題であるとして国際法重視に消極的な姿勢を示したことを考えると、議長国ブルネイの采配の下、共同声明を出すことには成功したという見方もできる。

変化の兆しがみられたのが、5月の中国外相によるインドネシア訪問である。そこで中国は従来の(1)「行動宣言」重視、(2)基本的には二国間問題である、という立場を示しつつも、「行動規範」に一貫して消極的であった従来の姿勢を変化させ、策定のための高官協議を行う意志があることを明らかにした。

6月末にはASEAN外相会議や域外対話国との外相会議、ASEAN地域フォーラム(ARF)などの一連の会議が開かれた。ASEAN外相会議では従来の文言を繰り返すとともに、中国の姿勢を「肯定的な動き」と評した。そして直後の中国・ASEAN外相会議で中国は「行動規範」策定に向けた高官協議の開始並びに有識者による賢人会議の設置に向けて行動することについて合意した。他方、日本やアメリカからはASEANに一体性を保つことを要求し、「行動規範」の早期策定を促す発言がみられた。

「行動規範」策定のプロセスが具体化したことは成果ではある。ただ、中国の方針変更は単なる譲歩だとみなすことはできない。実効支配を確立するまでの時間稼ぎという意図や、アメリカの南シナ海への関与を牽制する意図もあるだろう。事実、ARFの議長声明では協議の進展を歓迎する旨が述べられ、8月のASEAN拡大国防相会議(ADMMプラス)においても南シナ海についてはとりあえず協議の進展を見守ろうとする機運が生じることとなった。

ASEANと中国による「行動規範」策定のための高官会議は9月に開かれた。しかしそこでは策定プロセスの具体的時期は明示されず、高官会議に助言するための専門家会議の設置に合意するにとどまった。その後、10月のAPEC首脳会議やASEAN首脳会議、東アジアサミットなどにおいても南シナ海について話し合われ、ASEAN・中国首脳会議では改めて「行動規範」への決意が述べられたものの、具体的な進展はなかった。

域外国との政治安全保障関係

ASEANに対して、域外国が政治・軍事・経済すべての面で関与の度合いを強め、取り込みや影響力の強化をめぐる競合が激化しつつある。

まず目立ったのは中国の積極的なアプローチと融和姿勢のアピールである。それは最大の争点である南シナ海問題において「行動規範」策定プロセスを開始させたことに明確にみられる。また、1年を通して習近平国家主席、李克強首相、王毅外相がASEAN諸国を積極的に歴訪した。8月末に中国はASEANの戦略的パートナーシップ10周年を記念して中国・ASEAN非公式外相会議を開き中国が

ASEAN重視の姿勢であることを強調し、10月の中国・ASEAN首脳会議では「中国・ASEAN戦略的パートナーシップ10周年記念声明」としてまとめた。さらに同会議で中国はASEANに「善隣友好条約」の締結を呼び掛けた。これは主権尊重・領土保全・武力による威嚇の禁止などを謳うものであるが、ASEAN側は「詳細について検討していく」と対応するにとどめた。このほか、中国からの国防相会議の要請についても同様の対応で答えを留保するなど、中国の融和姿勢に対しASEAN側は一定の警戒心を保ちつつ慎重姿勢をみせている。

もっとも、中国の対ASEAN政策は融和的な姿勢のみではない。2013年の特徴として、中国はベトナムに対しては懐柔策をとり、フィリピンに対しては強硬策により孤立化を狙うという戦略を鮮明にした。たとえば、ベトナムのサン国家主席は6月に訪中し実務的な協力を進める共同声明を発表し、8月にも両国は外相会談の機会をもった。その一方でフィリピンに対しては6月末の中国・ASEAN外相会議後の会見でフィリピンを個別に批判したり、8月末の中国・ASEAN博覧会へのアキノ・フィリピン大統領への招待を直前で取り消すなど厳しい姿勢をみせている。ベトナムがASEAN関連会議において南シナ海問題について沈黙することもみられるようになっており、中国によるフィリピンとベトナムの分断は功を奏しつつある。

他方、アメリカについてはアジア重視のありかたを疑問視する声がしばしば聞かれた。オバマ政権は2011年秋頃から対外政策のアジア太平洋への軸心移動を明確にしており、2013年にもフィリピンとの間で軍事演習や新軍事協定締結への動きをみせるなど、影響を増しつつある中国へ対抗する動きもみせた。8月にはヘーゲル国防長官が東南アジアを歴訪し、またASEAN関連会議で南シナ海問題について「行動規範」策定を支持するものもこれまでと同様であった。ただ、東南アジア諸国にとっては、ケリー国務長官が中東訪問を優先したことから、クリントン前国務長官と比べるとアジアへの関心が薄いのではないかと懸念がみられた。加えて、国内の財政問題のためにオバマ大統領がASEAN諸国の歴訪とAPEC・TPP首脳会合、東アジアサミットへの出席をすべて取りやめたことは、中国とバランスをとる勢力を欠くという意味でも東南アジア諸国の困惑と落胆を呼んだ。ただ、これと類似した例としては2005年と2007年のライス国務長官のARFへの不参加があるが、今回は外交政策の問題ではなく内政上の都合により出席がかなわなかったのだということは考慮する必要があり、一概に「アジア離れ」とは結び付けられない。

アメリカのアジア重視姿勢への懐疑が強まるのと対照的に、東南アジア重視の姿勢を鮮明にしたのが日本である。安倍晋三首相は1月のインドネシア、ベトナム、タイを皮切りに、11月のカンボジア、ラオスへの訪問によってASEAN全10カ国歴訪を2013年の1年間のうちに完了させた。これらの訪問では協力・援助とともにしばしばアジアの海を平和なものにすることや南シナ海の「行動規範」に触れ、中国を牽制する意図をうかがわせた。

また、1月のインドネシア訪問の際には「ASEAN外交の5原則」を発表した。同原則においては、「自由民主主義、基本的人権などの普遍的価値の定着と拡大のための努力」や「力ではなく法が支配する海洋を公共財としてASEAN各国とともに全力で守る」ことが盛り込まれており、これらもやはり中国への対抗という意味合いが見て取れる。さらに7月にフィリピンへ巡視船を供与するなど、東南アジア諸国の海洋安全保障の向上支援も行われた。

7月初頭の日・ASEAN外相会議では日・ASEAN友好協力40周年を記念して12月に特別首脳会議を開くことが発表された。加えて、40周年記念事業の一環として9月にはサイバー安全保障協力のための閣僚会議が、10月には国際犯罪対策に関する閣僚会議がそれぞれ開かれ、共同声明を採択した。そして12月の日・ASEAN特別首脳会議で安倍首相は中国の防空識別圏への懸念を表明し、「飛行の自由」を確保するための協力強化を盛り込んだ共同声明を発表した。また、災害救援分野での国防相会合を提案するとともに、防災や交通網整備を軸に5年間で2兆円規模の政府開発援助の拠出を発表した。

このように、日本のきわめて積極的な対ASEAN外交の背景には急激な経済発展によるASEAN諸国自体の重要性の増大もあるものの、中国への牽制という意味合いが鮮明となっている。ただ、ASEAN側の方針はあくまで中国とアメリカ・日本のどちらかのみを選択することを避け、バランスをとることにある。さらには加盟国内で立ち位置の違いもかなりの程度存在する。そう考えると日本と歩調を合わせて中国に対抗していくという構図は容易には作ることはできない。

他方、ASEAN・日米中を含んだ軍事協力による相互信頼醸成も試みられている。4月には東アジアサミットでの枠組みで日米中を含む12カ国の参加による、大規模な津波を想定した図上演習が行われた。7月にはADMMプラスに加盟する18の国の軍・部隊で初めてとなる合同演習がブルネイで行われ、8月末に開かれたADMMプラスでは、開催を3年に1度から隔年に変更する共同宣言が採択された。

人権分野における協力は進展せず

ASEANは伝統的に内政不干渉原則を重視し加盟国の国内統治問題は地域機構としてのASEANの裁量外に置いてきたが、2000年代以降は人権や民主主義をASEAN協力の対象として掲げはじめている。とくに人権分野においては、時に加盟国間での激しい論争を交えつつ、2009年には政府間の人権委員会(AICHR)を設立し、2012年には「ASEAN人権宣言」を採択するという進展をみせている。2013年は人権条約を具備するに至ったASEANが人権分野においてどのような成果をみせるのかが注目されたが、結論から述べると域内の市民社会組織などからは失望と批判の声が多く聞かれる1年となった。

2013年に注目を集めた事件としては、ラオスにおいて人権活動家が失踪し、それが政府による強制だと疑われた問題があげられる。事件自体は2012年末に起こったが、欧州連合(EU)をはじめとする域外から非難が寄せられただけでなく、1月にはインドネシア・マレーシア・フィリピンの議員がヴィエンチャンに調査に向かったのをはじめ、いくつかの域内国において議会レベルで批判の声が上がったり、12月のラオス・シンガポールの首脳会談でこの問題が話題に上るなど、域内でも問題視された。ほかには、ミャンマーのラカイン(ヤカイン)州における少数派のイスラーム教徒ロヒンギャ族の難民問題もある。その処遇に対し域内のNGOなどからミャンマー政府への批判の声が上がった。この問題についてはミャンマーに関するASEAN議員連盟(AIPMC)による非難も寄せられ、インドネシア首相もミャンマーを訪問した際に言及した。

しかし、これらを含む人権問題は一連のASEAN会合で取り上げられることはなく、AICHRも機能することはなかった。2013年のAICHRの活動はあくまでセミナーの開催などによる教育および能力構築や、人権宣言の各国語への翻訳および印刷にとどまった。調査や保護活動を行わないこと、何より被害にあった市民がAICHRに通報するという仕組み自体が存在しないことがしばしば批判の的となっている。上記のラオスの失踪問題では、議員連盟からは「本来はAICHRが調査すべき」という声も聞かれ、人権を推進しようとする勢力にとってはAICHRとASEAN人権宣言を軸とするASEAN人権協力は不十分だという認識は共有されつつある。AICHRは過去の活動を自己点検した報告書を2014年に完成させ、2015年に専門家グループがそれに検討を加えることになっている。

他方、長年ASEAN協力において議題であり争点であり続けてきたミャンマーの民主化問題は後景に退いた。のみならず、ミャンマーは2014年には議長国を務

める予定となっている。同国は2006年に議長国となるはずであったが、欧米が民主化の遅れを理由に難色を示したため、辞退を余儀なくされた経緯がある。

煙害への地域的対策

インドネシアで違法に行われている野焼きなどによって発生した煙が近隣諸国に多大な被害を与えるという煙害の問題は15年以上前からASEANの議題としてあがってきたが、有効な対策を打ち出せないままであった。2002年には「越境煙害についてのASEAN協定」が採択されたが、加盟国中、肝心のインドネシアのみがまだ批准していなかった。

2013年6月下旬にはマレーシアの一部で非常事態宣言が出され、シンガポールで大気汚染指数が過去最悪に達するなど深刻化したこともあり、対策を講じようとする機運が高まった。6月末の外相会議で煙害は緊急の課題として取り上げられ、シンガポールから提案された森林火災の共同監視システム導入や消火体制の強化が共同声明に盛り込まれた。

7月半ばには関係国による閣僚級の対策会合が開かれ、共同監視システム導入を推奨することで合意した。ただ、同システムのためにはインドネシア政府による森林伐採権地図の公表が必要であり、インドネシアがそのデータを公にすることに難色を示したため、どの程度まで公開するかが議論的となった。一方で、インドネシアは上記の煙害協定を2014年早期に批准する意志があることを述べた。8月の外相会議の脇ではインドネシア・マレーシア・シンガポールの外相が煙害対策のための会合を開き、監視システムについてさらに議論がなされた。

そして10月のASEAN首脳会議において監視システムが採用されることとなった。今後もデータの共有など課題は残っているが、積年の課題であり地域機構としてのASEANにおける機能不全の典型例のひとつとしてあげられてきた煙害問題への対策として重要なステップであると評価できる。

経済協力

経済共同体構築への取り組み

ASEAN諸国は2015年末までに政治安全保障・経済・社会文化の3つの分野からなるASEAN共同体を構築することを目指している。そのなかでもとくに注目され、経済相会議にとどまらず首脳会議でも重要な議題となっているのが

ASEAN経済共同体(AEC)である。AECは2007年11月に採択された「AECの青写真」において、「単一の市場と生産基地」「競争力のある経済地域」「公平な経済発展」「グローバルな経済への統合」の4本の柱からなるとされており、具体的には17の行動分野と77の措置が規定されている。AEC構築の主たる狙いは域外からの投資の呼び込みである。しかしAECの進捗は遅延のペースにあり、非関税障壁の撤廃やサービス貿易の自由化が課題とされている。2012年には共同体の完成期限を2015年年初から年末へと1年間後ろ倒しすることが決定された。

域内移動の自由化はAECの重要な構成要素であるが、4月の第22回ASEAN首脳会議ではビジネス関係者のビザ免除制度である「ASEANビジネストラベルカード」の導入を進めることに合意した。さらに将来的には域外国にも適用していく可能性があることも示唆された。また、観光客の移動自由化についても、域内全域でのビザ免除や域外からの観光客に対する共通ビザの発行を進めていくことも合意された。

8月には第45回ASEAN経済相会議が開かれた。ASEANではAEC行程表の進捗状況を「AECスコアカード」によって評価するという形をとっているが、7月までの段階で履行度合いは79.7%であることが報告された。ちなみに、2012年の経済相会議では72%であったこと、経済共同体構築の期限が2015年末であるということとを考慮すると、この段階でのこの数値は決して十分なものではない。加えてスコアカードは基本的には加盟各国自身の記入によるため、この数値も正確なものではないおそれがあるという指摘もある。AECが遅延していることをふまえて、2012年4月のASEAN首脳会議では統合への障害に対応するための優先的な活動や具体的な手段を選定する必要性を指摘する「ASEAN共同体構築のためのプノンペン・アジェンダ」を採択した。それに則りこの経済相会議ではAECの分野別諸機関により作成された具体的な項目のリストを承認し、当面の重要課題として設定した。その他の課題としては、AECの効用をASEANのビジネス業界や一般市民に伝えていく必要があることもあげられた。

他方、同会議では成果として、非関税措置を削減するために地域レベルおよび国家レベルで作業プログラムを承認したこと、地域的な自己証明システムのための第2パイロットプロジェクトに関する覚書が発効したこと、7カ国に規模を縮小して行われたASEANシングル・ウィンドウ(ASW)のパイロットプロジェクトにおける接続テストが成功したこと、などが報告された。なお、ASWとは通関手続きなどに関する窓口を一本化・電子化するためのものであるが、各国レベ

ルでの法的枠組みなどの整備が遅れていることも指摘された。

そして10月の首脳会議においても各国首脳は危機感を強め、「2015年経済共同体創設に向けた努力を加速する」ことで合意した。そのほか議長声明ではASEAN インフラ基金による融資を年内にも始めることが盛り込まれた。これにより ASEAN 地域の物理的な連結性が向上することが期待されている。

東アジア地域包括的経済連携(RCEP)と環太平洋経済連携協定(TPP)

政治安全保障分野と同様に、経済分野でも域外諸国と ASEAN の協力は活発化している。大国間で「ASEAN 取り込み」の競合がみられるのも同様である。

2013年には ASEAN 地域に関わる2つの広域的な経済連携協定の交渉が進められた。ひとつは TPP である。これはアメリカ主導の枠組みであり、ASEAN からはシンガポール、マレーシア、ブルネイ、ベトナムが参加しており、タイも参加を表明している。TPP は労働者の権利や環境基準、知的財産権の保護などを含んだ深度の高い自由化であるため、国有企業中心の中国は参加することが難しい。2013年内での協定妥結が目指されたが、関税撤廃をめぐり足並みがそろわず、イニシアチブをとるアメリカのオバマ大統領が10月の TPP 首脳会議を欠席したこともあり、思うような進展はみられなかった。

もうひとつの自由化の枠組みは2012年に交渉開始が宣言された RCEP である。これは ASEAN に加え日本、中国、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドの計16カ国で域内の貿易投資の自由化を進めるもので、交渉は2015年末までに終わるとされている。ASEAN 以外の6カ国はいずれもすでに「ASEAN+1」の形で ASEAN と FTA を結んでいる国々であり、RCEP はそれらを統合し関税などのルールを一本化する意味合いがあることから、基本的には ASEAN 主導の枠組みであるといえる。ただ、TPP の東南アジアへの拡大やそれによりアジア太平洋の通商ルールが決まることを懸念する中国は、RCEP をアメリカに対抗し ASEAN との経済関係を深めるための重要な手段であると捉えている。

RCEP の第1回交渉会議は5月にブルネイで開かれ、「物品」「サービス」「投資」の3つの作業部会が開かれ交渉が進められた。8月には初の関係閣僚会議が開かれ、交渉を進めるうえでの基本ルールについての議論が行われた。その結果、どこから輸入しても同じ品目は同じ関税率にするという「共通譲許」を基本にすることが合意された。また、ブルネイの外務貿易相は TPP と RCEP は補完関係になりうることを強調し、ASEAN 地域における大国間の競合の激化を牽制する

姿勢をみせた。9月にはオーストラリアで第2回交渉会議が開かれ、日本から10年以内に90%以上の品目で関税をゼロにすることが提案された。これは多くの国に受け入れられる一方で、例外を許さない姿勢のオーストラリアやニュージーランドは「90%」を低いとし、関税措置の多いインドやミャンマー、カンボジアは「90%」は高いとして反発した。RCEP には経済発展の度合いにかなり差のある国々が含まれており、TPP と比べて柔軟性が高いとはいえ合意は容易ではない。

これら2つの自由貿易枠組み以外の域外経済関係としては、ASEAN 経済担当閣僚は3月に EU の欧州委員(通商担当)とハノイで会談し、FTA 交渉再開を検討することを発表した。また、4月の ASEAN 首脳会議では香港との FTA の交渉に入る事が合意された。さらに、12月の日 ASEAN 特別首脳会議では日本と ASEAN の包括的経済連携協定における「投資」「サービス」の2分野の交渉が実質合意に至ったことが発表された。このほか、ASEAN 域内の大国であるインドネシアへのアプローチをはじめとして、米中日などの域外諸国は ASEAN 諸国と二国間ベースでも経済的な関係を深めている。

2014年の課題

域外大国が ASEAN への関与を深めそれらの競合も激化するなか、ASEAN がその理念として掲げる広域的な枠組みにおける「中心性」をいかに発揮するのかがというのが当面の課題である。そのためにも ASEAN 加盟国間での一体性を確保することが重要になってくるだろう。2013年には幾度も、2012年に加盟国の対立の結果、共同声明を出せなかったことが苦い経験として当事者の口にはのぼった。

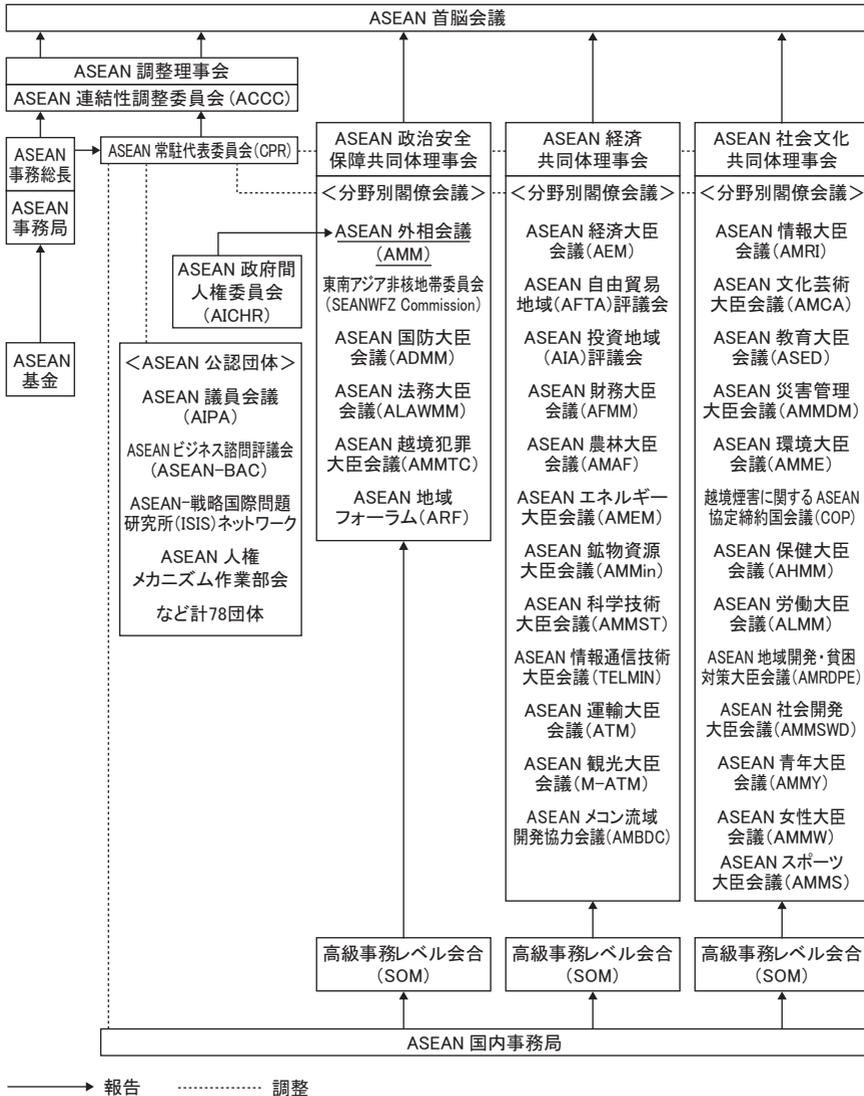
2013年の議長国ブルネイの采配はおおむね好評価を得たようであるが、2014年は初の議長国でありかつしばしば「親中派」として位置づけられるミャンマーである。ASEAN の基本的な方針はあくまでアメリカか中国かのどちらかに旗幟を鮮明にするのではなく、バランスをとることにある。そのためにはまずは議長国の思慮深い判断が必要となる。

他方、AEC は2015年末という期限には間に合わないことが明らかになりつつある。AEC が外資の呼び込みが主たる目的ということを考えると、間に合わないにしても投資家を失望させないようにアピールをしていかなければならない。RCEP の交渉についても2015年末までに完了という期限は決してやさしいものではない。参加国の利害調整が重要である。

(大阪大学准教授)

参考資料 ASEAN 2013年

① ASEAN の組織図(2013年12月末現在)



(出所) ASEAN 事務局ウェブサイト, *Annual Report 2012-2013* に基づき筆者作成。

② ASEAN 主要会議・関連会議の開催日程(2013年)

1月20日	第16回観光大臣会議(ヴィエンチャン)
29日	第11回 ASEAN 政府間人権委員会会議(バンドルスリプガワン, ~2月2日)
3月12日	第6回 CLMV 首脳会議(ヴィエンチャン)
4月3日	ASEAN 連結性調整委員会(ジャカルタ, ~4日)
4日	第17回財務大臣会議(バンドルスリプガワン)
11日	第9回経済共同体理事会(バンドルスリプガワン)
	第9回社会文化共同体理事会(バンドルスリプガワン)
	第9回政治安全保障共同体理事会(バンドルスリプガワン)
	第12回調整理事会(バンドルスリプガワン)
24日	第22回首脳会議(バンドルスリプガワン, ~25日)
5月6日	第12回 ASEAN 政府間人権委員会会議(ジャカルタ, ~10日)
7日	第7回国防大臣会議(バンドルスリプガワン)
9日	第1回東アジア地域包括的経済連携(RCEP)交渉会合(バンドルスリプガワン, ~13日)
22日	第8回青年大臣会議(バンドルスリプガワン)
6月27日	第46回外相会議 ¹⁾
	第10回政治安全保障共同体理事会
	東南アジア非核地帯委員会
	第20回 ASEAN 地域フォーラム(ARF) (バンドルスリプガワン, ~7月2日)
7月5日	第8回地域開発・貧困対策大臣会議(ジョグジャカルタ [インドネシア])
8月18日	第44回経済大臣会議 ¹⁾
	第10回経済共同体理事会
	第14回メコン流域開発協力会議
	第4回日メコン経済大臣会議(バンドルスリプガワン, ~21日)
29日	第2回 ASEAN 拡大国防大臣会議(バンドルスリプガワン)
9月3日	中国・ASEAN 博覧会(南寧 [中国], ~6日)
6日	第8回社会開発大臣会議(シェムリアップ [カンボジア], ~7日) ¹⁾
11日	第13回調整理事会(バンドルスリプガワン, ~12日)
15日	第9回越境犯罪大臣会議(ヴィエンチャン, ~19日) ¹⁾
24日	第2回 RCEP 交渉会合(プリズベン [オーストラリア], ~27日)
25日	第31回エネルギー大臣会議(バリ [インドネシア]) ¹⁾
	第14回非公式環境大臣会議
	第9回越境煙害に関する ASEAN 協定締約国会議(スラバヤ [インドネシア])
26日	第10回社会文化共同体理事会(バンドルスリプガワン)
	第35回農林大臣会議(クアラルンプール)
10月7日	アジア太平洋経済協力(APEC)首脳会議(バリ [インドネシア], ~8日)
9日	第23回首脳会議(バンドルスリプガワン, ~10日) ²⁾
11月12日	第15回科学技術大臣会議(クアラルンプール)
14日	第13回情報通信技術大臣会議(シンガポール, ~15日) ¹⁾
28日	第4回鉱物資源大臣会議(バリ [インドネシア])
12月5日	第2回スポーツ大臣会議(ヴィエンチャン)
14日	日・ASEAN 特別首脳会議(東京)
16日	第13回 ASEAN 政府間人権委員会会議(バンドルスリプガワン, ~18日)
19日	第19回運輸大臣会議(パクセ [ラオス]) ¹⁾

(注) 1) ASEAN+3(日本, 中国, 韓国), 東アジア首脳会議(EAS), ASEAN 諸国と域外対話国(ASEAN+1)などの関係会議が同時開催される場合もある。

2) ASEAN+3 首脳会議, EAS, ASEAN+1 首脳会議を同時開催。

(出所) ASEAN 事務局ウェブサイト, *Annual Report 2012-2013* に基づき筆者作成。

③ ASEAN 常駐代表(2013年12月末現在)

ブルネイ	Emaleen Abdul Rahman Teo
カンボジア	Kan Pharidh
インドネシア	I Gede Ngurah Swajaya
ラオス	Latsamy Keomany
マレーシア	Hasnudin Hamzah
ミャンマー	Min Lwin
フィリピン	Elizabeth P. Buensuceso
シンガポール	Tan Hung Seng
タイ	Suvat Chirapant
ベトナム	Vu Dang Dzung

④ 事務局名簿(2013年12月末現在)

事務総長	Le Luong Minh *ベトナム
事務次長	Nyan Lynn(政治安全保障共同体担当) *ミャンマー
	Lim Hong Hin(経済共同体担当) *ブルネイ
	Alicia Dela Rosa Bala(社会文化共同体担当) *フィリピン
	AKP Mochtan(総務担当) *インドネシア

(注) *は出身国。

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2014

2014年のASEAN

政治安全保障協力 p.074

経済協力 p.079

参考資料 p.084

ASEAN

東南アジア諸国連合

加盟国 ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、
マレーシア、ミャンマー、フィリピン、
シンガポール、タイ、ベトナム
事務局 ジャカルタ

事務総長 レ・ルオン・ミン(2013~2017年)
議長国 ミャンマー(2014年)
公式言語 英語
会計年度 1月~12月



海洋安全保障協力の活発化と経済協力の停滞

すずき さなえ
鈴木 早苗

概 況

2014年のASEANは、かつて民主化の遅延や人権侵害で欧米諸国から批判を受けたミャンマーが初めて議長国となり、主要会議の議事運営をおおむね無難にこなした。

政治安全保障の分野では、南シナ海の領有権問題で「行動規範」の策定が停滞する一方、信頼醸成措置の実施を進める動きが出てきた。他方、この問題に関して、日本とアメリカがASEAN各国を支援する動きが加速した。中国は海洋開発基金などを通じたASEAN支援を表明しており、南シナ海の領有権問題を下火にさせたい思惑がうかがえる。

経済分野では、経済共同体に向けた取り組みが遅延している様子がうかがえる一方、ASEAN各国では、経済共同体完成にともなう競争の激化に対応できないという声がしばしば聞かれた。また、ASEANが主導する東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の交渉も停滞している。

その他の分野では、越境煙害に関するASEAN協定をインドネシアがようやく批准したが、具体的な成果を出すにはさまざまな課題がある。

政治安全保障協力

南シナ海問題において対中穏健路線が主流に

2013年に続き、2014年も南シナ海問題がASEAN協力の最大の焦点となった。中国に対するASEAN各国の立場に基本的な変化はない。インドネシアは、中国の主張する領域が自国の排他的経済水域(EEZ)と重なるナトゥナ島周辺海域に海軍を集中配備するなど、中国を警戒する動きをみせつつも、ASEAN内では対中穏健路線を維持している。2014年前半まで対中強硬派であったベトナムは8月に若干立場を修正し、中国との経済関係強化に動いたとみられていた。しかし、12

著作権の関係により、
この写真は掲載できません

月にはフィリピンに続いて、国連海洋法の仲裁裁判所に自国の主張を伝えるなど、中国に対する強硬な立場はいまだ残っている。

ASEAN諸国間の協議においては、対中穏健派が優勢になる傾向がみられた。5月と11月の首脳会議、外相会議など主要会議では、「南シナ海における動きに対して懸念を表明し、『行動規範』の早期策定を目指す」という従来どおりの文言が繰り返されるだけでなく、中国が望む信頼醸成措置によって対立の激化を防ぐという方針が示されるようになった。

5月、中国はベトナムの主張するEEZ内に石油掘削装置を設置し、南沙(スプラトリー)諸島では岩礁を埋め立てて、フィリピン政府の反発を買った。こうした動きを受けて、5月のASEAN首脳会議の直前、ASEAN外相会議は緊急の共同声明を発表したが、中国を名指しすることなく、南シナ海問題での協議の継続を求めるにとどまった。この首脳会議では、フィリピンとベトナムが中国に強く抗議する声明の発表を主張したが、他の加盟国に受け入れられなかった。

8月のASEAN外相会議では、フィリピンが(1)南シナ海での緊張を高める活

動の凍結、(2)南シナ海の関係国における行動宣言(DOC)の遵守と「行動規範」の策定、(3)国際的な仲裁による領有権問題の最終解決という3段階の行動計画を提案した。フィリピンは、2013年1月に国連海洋法の仲裁裁判所にこの問題を提訴し、中国の主張の法的妥当性を問うている。そのため、中国は「(第1・第2段階を経ることなく)フィリピンは第3段階にジャンプしている」と批判した。また、このフィリピン案はASEAN内での賛同も得られなかった。外相会議の共同声明によると、フィリピンの提案以外に、敵対的行動の自制を求めたDOC第5条に関して提案があったが、その内容は発表されていない。

他方、「行動規範」の早期策定が困難な情勢を受けて、信頼醸成措置を進めようという動きがみられた。中国とASEAN諸国との高級事務レベル会合は4月と10月にタイで開かれた。10月の会合では、「行動規範」に盛り込む要素を策定するとともに、有事の際に活用する関係省庁同士のホットラインを設置することで合意した。また、ベトナムやタイ、マレーシアなどから、「行動規範」策定に先行して実施する信頼醸成を目的としたプロジェクトが合計13件提案された。このプロジェクトは、5億ドルといわれる中国の海洋開発基金を活用して実施される予定だと報道されている。中国は領有権問題については二国間での政治解決を望んでおり、ASEANとの話し合いでは信頼醸成措置を充実させることに重きをおいている。そのため、自国の基金を活用して信頼醸成措置のプロジェクトを推進することは、中国の意向に沿ったものである。また、信頼醸成措置の実施に関する合意は、ASEAN内の対中穏健派の声が大きくなってきたことを物語る。こうした動きを受けて、11月のASEAN首脳会議の議長声明では、信頼醸成を目的としたアーリーハーベスト措置の取り組みを加速させることが表明された。

また、5月のASEAN国防大臣会議では、2014年から3年間の行動計画が発表され、前回の行動計画(2011~2013年)にはみられなかった、海洋安全保障に関する取り組みが示された。具体的には、海洋安全保障に関する情報共有と関係者の交流を進めることや、海の安全な航行を確保し、捜索および救助を実施するための手続きやルールを整備するために域外協力を強化することなどである。国防関係者の交流を促進するための方策として、全ASEAN加盟国で合計45の二国間ホットラインを整備する計画も示された。こうした動きも、「行動規範」の早期策定が難しいとみられるなかで、ASEANとしてできる協力を開始しようということだと考えられる。

日米中と「ASEAN+1」国防大臣会議を開催

ASEAN諸国はアメリカ、中国、日本と「ASEAN+1」の国防大臣会議をそれぞれ開催した。とくに海洋安全保障において、日本とアメリカのASEANおよび加盟各国への支援が加速し、中国も上記の海洋開発基金などを通じて信頼醸成措置の実施に協力する方針を示している。

2014年4月にオバマ大統領やヘーゲル国防長官がアジアを歴訪したのを皮切りに、アメリカのASEAN支援が本格化した。4月には、ハワイで初のASEANとアメリカの国防大臣会議が開かれた。11月、ASEANとアメリカの首脳会議の声明では、南シナ海における飛行と航行の自由が謳われ、制海権・制空権を主張する中国を牽制した。

並行して、アメリカによるASEAN各国への支援も打ち出された。4月のオバマ大統領のフィリピン訪問において、米軍のフィリピン駐留を可能とする新たな軍事協定が締結された。フィリピン側からは、南シナ海問題でアメリカの関与が深まったと歓迎されたが、新軍事協定によって米軍がフィリピンの緊急事態にどの程度対応するのかは曖昧なままである。ただし、この協定締結は中国を牽制する動きではある。8月にアメリカは、南シナ海において緊張を高める活動の一時停止を提案している。これは、フィリピンがASEAN外相会議で提案した3段階の行動計画の第1段階と符合する。また、10月にアメリカは、ベトナムに対して1975年以来凍結していた武器輸出を一部解除すると発表し、ベトナムの防衛能力強化のため船舶などの輸出を許可する方針を打ち出した。

4月のオバマ大統領の訪日にあわせて発表された日米共同声明では、東南アジアの沿岸国が法執行、不正な取引や武器の拡散との闘い、海洋資源保護をよりよく実施できるよう、海洋監視能力の構築において、これら諸国を支援することが表明された。支援の具体的内容は、フィリピンやベトナムに巡視船を供与することなどである。10月には、アメリカと日本、フィリピンの3カ国で初の軍事演習が実施されている。

日本もASEANに対し、国防関係の支援を活発化させた。2月、ASEAN各国の国防担当者を沖縄に招き、防衛次官会合を主催する。この会合で日本は、災害やテロ対策用の防衛装備品などを紹介し、技術協力を進めていくことでASEAN側と合意している。また、先述したように、日米共同声明のなかでフィリピンやベトナムの海洋監視能力向上を支援することを表明した。11月のASEANと日本との首脳会議では、南シナ海の領有権問題に関し、武力に訴えず、自制の下に平

和的に解決すべきであること、「行動規範」の早期策定を望むとする議長声明が発表された。この首脳会議の直後、ASEANと日本との初の国防大臣会合(ラウンドテーブル)がミャンマーのバガンで開かれ、海洋安全保障における協力の強化、とくにASEAN諸国に対する能力構築支援が打ち出された。

他方、中国は、5月のASEAN国防大臣会議にあわせて、非公式にASEAN諸国の国防大臣と会合をもっており、その席で、次回のASEANとの国防大臣会議を中国で開くことを提案している。5月には、アジア信頼醸成措置会議の首脳会議を主催し、アメリカ主導の安全保障秩序に対抗する構えをみせた。ロシアや旧共産圏のアジア諸国、中東諸国が参加する同会議には、ASEAN内ではカンボジアとタイ、ベトナムが加盟国として、マレーシアやフィリピン、インドネシアがオブザーバーとして参加している。また、先述したように、中国は海洋開発基金を創設して信頼醸成措置の実施を加速させるなどイニシアティブをとっている。11月の東アジアサミット(EAS)においても、南シナ海の紛争当事国は対立を収めるために効率的かつ現実的な方法として、共同開発スキームを検討すべきだと提案している。

ASEAN諸国は、ASEAN拡大国防大臣会議(ADMMプラス)とは別に、アメリカ、中国、日本と「ASEAN+1」の国防大臣会議をそれぞれ開催し、域外国同士の競合状態を前に、どの域外大国からもできるだけの支援を得ようとしている。しかし、南シナ海問題でのASEAN内での対立を受けて、域外国の加盟各国への個別支援が活発化したという側面もある。

インドネシア、越境煙害に関するASEAN協定を批准

インドネシアにおける野焼きに端を発する越境煙害、いわゆるヘイズに対して、いくつかの動きがみられた。

第1に、2013年合意されたヘイズ監視システムを始動するための課題が浮き彫りになった。監視システム始動のためには、ヘイズの原因となる野焼きを行っている企業を把握する森林伐採権地図を各国が公開する必要があるが、インドネシアだけでなく、マレーシアも公開を拒否した。ヘイズ問題に関しては、越境煙害に関するASEAN協定の締約国会議とは別に、ブルネイ、タイ、マレーシア、インドネシア、シンガポールというとくに利害関係のある国々が会合を開いている。4月に開かれたこの会合で、森林伐採権地図の共有が困難なため、ヘイズ監視システムが始動しない点に懸念が表明された。

ただし、マレーシアは森林伐採権地図を「政府間」の開示であれば受け入れるとの見解を示した。また、インドネシアは、9月、森林伐採権地図を作製することと、ヘイズ対策のための情報交換を目的とした二国間取り決めをマレーシアと結ぶことを検討していると発表した。交換対象となる情報とは、インドネシアで操業し、森林火災に加担するマレーシア企業に関する情報も含まれるとみられる。

以上のような動きを受けて、11月のASEAN首脳会議の議長声明では、ヘイズの原因となるホットスポットに関する情報が関係各国の政府間で共有されることに期待が表明された。したがって今後は、森林伐採権地図を政府間で共有する方向に向かうだろう。インドネシア・マレーシア両国の間で取り組みが進むこと自体は歓迎すべきことだが、この取り組みに、他の関係国、とくに最大の被害国シンガポールが参加することが望ましい。

第2の動きとして、シンガポールが、ヘイズ発生に加担した企業に罰金を課す法案を8月に採択した。この動きは、ヘイズ問題が一向に解決の糸口を見いだせないことにシンガポールが業を煮やした結果出てきたと考えられる。違法な野焼きはインドネシアで行われており、シンガポール政府が罰金を課するのは難しいことから、この法律の実効性は乏しい。しかし、無責任な商業活動は認められないとのメッセージを発する役割を果たしたとみられる。

第3に、9月、2002年に採択された越境煙害に関するASEAN協定をようやくインドネシアが批准した。批准自体は評価すべきことである。しかし、この批准によって新たな法整備は必要なく、インドネシアに求められるのは、協定で約束した監視や管理、取り締まりなどを着実に実行に移すことである。そこで問題となるのは、執行機関の監視・管理能力である。9月、インドネシアのリアウ州の地区裁判所は、インドネシアで操業するマレーシアのプランテーション運営会社の子会社のトップに対して、禁錮1年・罰金20億ルピアの判決を下した。しかし、こうした措置は、違法操業を禁止するものとしては生ぬるいとの見方がある。

経済協力

経済共同体完成に向けた課題

ASEAN諸国は2015年末にASEAN共同体の完成を目指している。なかでもASEAN経済共同体(AEC)は、ASEAN共同体の重要な柱と位置づけられている。2007年に採択されたAECの青写真によれば、AECとは「単一の市場と生産基地」

「競争力のある経済地域」「公平な経済発展」「グローバルな経済への統合」の4つの柱からなる。

8月のASEAN経済大臣会議でAECの進捗状況が発表された。進捗状況を測る指標であるAECスコアカードによると、2013年末までに実施予定の優先主要措置229のうちの82.1%を達成したという。82.1%は一見高い数値であるが、注意が必要である。この数値の分母は、2013年以内に達成する措置のなかでも優先主要措置である。すなわち、2013年末までに実施すべき措置のなかでも優先主要措置にしほり、達成度を上げるという操作がなされているのである。優先主要措置というカテゴリーは、AEC完成に重要な影響のある分野や措置を優先的に実施することに合意した2012年の「ASEAN共同体構築のためのプノンベン・アジェンダ」に基づくと考えられる。優先主要措置に何が含まれるのかは定かではないが、従来の評価対象よりも措置数が減少したことは明らかである(福永佳史「ASEAN経済共同体の進捗評価とAECスコアカードを巡る諸問題」、『アジア研ワールド・トレンド』No.231, 2015年1月)。このことから、AECの進捗状況が芳しくないことがうかがえる。なお、青写真で示された4つの柱ごとの達成度については経済大臣会議では報告されなかった。

取り組みが進展している分野としては、自己証明制度のパイロットプロジェクトが挙げられる。自己証明制度は、事業者に認定輸出者番号を発給することで、原産地証明手続きを簡素化する制度である。制度の本格導入はまだだが、試験的に行われるパイロットプロジェクトに全加盟国が参加する目途が立った。

パイロットプロジェクトは開始年と参加国の違いで2つに分かれている。第1プロジェクトは、ブルネイ、マレーシア、シンガポールが参加して2010年に始まり、2011年にタイが参加した。第2プロジェクトは、ラオス、インドネシア、フィリピンが参加して2012年に開始された。8月の経済大臣会議の共同声明によれば、第1プロジェクトにミャンマーとカンボジアが参加する意思を表明し、302の輸出業者が、第2プロジェクトにはタイとベトナムが参加する意向で、14の輸出業者が登録するまでになった。これで、加盟各国はどちらかのプロジェクトに参加することとなり(タイは両方のプロジェクトに参加)、今後は2つのプロジェクトの統合を進めて、制度の本格導入に道筋をつけることになる。

また、8月の経済大臣会議において、2013年に発効したASEAN包括的投資協定(ACIA)の改定議定書が署名された。この署名により、加盟国が留保しているリストの改定が加速し、より包括的な投資の自由化が目指される模様だ。

他方、進展がなかなか見込めない分野としては、引き続き、非関税障壁とサービス分野の自由化が挙げられる。とくに、自動車産業についてはマレーシアが物産税を課し、フィリピンは産業育成に補助金を出す方針である。ベトナムも国産車の割合を引き上げたい方針で、税制優遇策などの保護政策を検討しているという。また、ASEAN自由貿易地域(AFTA)における関税撤廃を前に、関税収入の減少を補完するための方策として、ラオスでは付加価値税が導入され、カンボジアでも自動車などのぜいたく品への特別税の導入が検討されているという。

サービス分野の自由化については、進展が芳しくないにもかかわらず、自由化にともなう競争力激化を懸念する傾向がみられている。ASEAN各国の新聞報道によると、銀行業界などでは、外資系企業の参入で国内の中小企業の存続が危うくなるのではないかといった声や、優秀な熟練労働者の流入による雇用への影響を心配する声などがあった。確かに、マレーシアで銀行の合併が合意されるなど競争激化に備えた動きがみられてはいる。しかし、サービス分野の自由化は遅れているとされ、自由化されたとしても会社法など各国の制度的な障壁が残るため、外資系企業が急激に参入するといった事態は起こらないとの見方もある。以上をふまえると、自由化の進捗状況が正確に把握されないまま、競争激化に対する懸念だけが独り歩きしている可能性がある。2013年に課題として挙げられたように、AECの効用を経済界や一般市民に伝えていく必要性が改めて浮き彫りになった。

域外経済関係

2012年に交渉開始が宣言されたRCEPは交渉が停滞している。RCEPは、ASEAN諸国、日本、中国、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドの計16カ国で域内の貿易投資の自由化を進めるもので、既存の「ASEAN+1」の自由貿易協定(FTA)を統合し、諸ルールを一本化することを目指しているため、ASEAN主導の枠組みだといわれている。この16カ国は2015年末までの交渉終了を目指している。ASEAN諸国の足並みはそれほど乱れていない一方で、インドが交渉の足かせになっており、2015年末の妥結は難しい情勢である。

参加国による対立の争点は、自由化の範囲と関税引き下げ方法である。2013年には、自由化の範囲をめぐり、90%以上の品目での関税撤廃を主張する日本、90%は低いとするオーストラリアとニュージーランド、90%は高いとするインドやカンボジア、ミャンマーなど、意見が分かれていた。2014年1月の第3回交渉会合(クアラルンプール)では、関税引き下げの方法をめぐって一括引き下げを主

張する日本に対し、ASEAN 諸国やオーストラリアなどは品目ごとに撤廃時期を決めることを主張して対立した。

8月の第2回 RCEP 大臣会議では、自由化の範囲と関税引き下げ方法の両方で具体的な合意が見送られた。自由化に消極的なインドが欠席したためである。インドはもともと貿易自由化には消極的であるといわれ、先述したように、2013年にはカンボジアやミャンマーなどとともに90%以上の品目での関税撤廃に異を唱えていた。他の域外国の動きに呼応して、インドはASEANとFTAを締結したが、インドとASEANのFTAは他の「ASEAN+1」のFTAのなかで、自由化の範囲の広さを示す自由化率をもっとも低い。また、原産地規則も、付加価値基準と関税番号変更基準双方の基準を満たさなければならないなど、もっとも厳格である(石川幸一「東アジアFTAとASEAN」, 石川幸一・清水一史・助川成也編著『ASEAN 経済共同体と日本』, 文眞堂, 2013年)。

このほか、域外経済関係で注目される動きとしては以下の2つである。ひとつは、ASEAN+3(日中韓)の金融協力のひとつであるチェンマイ・イニシアティブ(CMIM)がセーフティネットとしてより活用しやすくなった。すなわち、7月にCMIMの改定契約が発効したことで、全体規模が2400億ドルと倍増し、引き出し可能額に対して国際通貨基金(IMF)のプログラムなしで発動可能な割合が20%から30%に引き上げられた。関連して、ASEAN+3マクロ経済リサーチオフィス(AMRO)が国際機関としての体裁を整えるに至った。AMROは、CMIMの意思決定を効率的に行うため、地域経済の監視や分析を行う機関であり、2009年のASEAN+3財務大臣会議でその設立が合意され、2011年にシンガポール法人として設立された。2013年のASEAN+3財務大臣・中央銀行総裁会議において、AMROを国際機関化するための設立協定の草案が合意され、2014年10月、同協定が署名された。

域外経済関係のもうひとつの動きは、10月に、中国が提案したアジアインフラ投資銀行(AIIB)の設立に関する覚書が21カ国の間で締結されたことである。AIIBは、その名が示すとおり、アジアのインフラ構築に優先的に資金を拠出する目的で設立され、中国が最大の出資国となる。AIIBは、同じくインフラ整備のための融資を実施するアジア開発銀行(ADB)とその役割のうえで重複する。AIIBへの参加を躊躇していたインドネシアが11月に参加を表明した結果、全ASEAN加盟国がAIIBに参加することになった。ASEAN諸国がAIIBに参加する背景には、インフラ整備のための資金調達に苦慮していることがある。8月の

ASEAN 経済大臣会議では、インフラ整備に毎年600億ドル必要だとの報告があり、財源を探している様子が見えがえる。

2015年の課題

南シナ海の領有権問題は引き続きASEANの政治安全保障協力において重要な位置を占め続けている。この問題でアメリカや日本などの域外大国はASEANだけでなく、ASEAN各国への個別関与も強めている。こうした動きが強まれば、ASEAN内の中国に対する立場の違いがより浮き彫りになる可能性もある。中国との協議を進めるためにも、ASEAN諸国としてはASEANの一体性をアピールする必要がある。

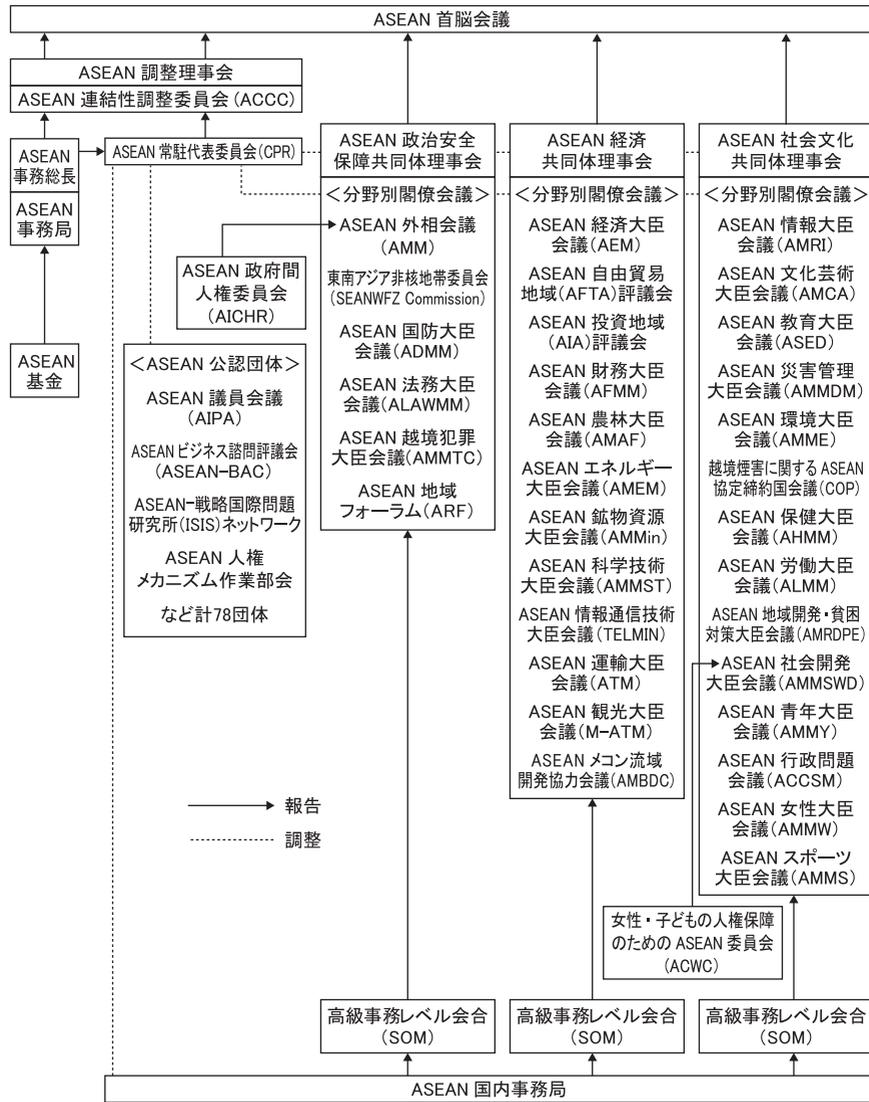
2015年の議長国は、南シナ海の領有権を主張する国でありながらも中国との関係を重視するマレーシアである。2014年1月に、南沙諸島のマレーシア近海に中国船が侵入したものの、中国との関係を重視し、マレーシア政府は政治問題化しなかった。すでに、ASEAN内では対中穏健路線が支配的になりつつある。こうした路線をマレーシアは引き継ぐと思われるが、中国に協調的な対応を求める努力も必要になる。

また、2015年末は、ASEAN共同体の完成を迎える時期である。2014年末の首脳会議では、「ポスト2015年ビジョン」が出され、2015年以降の行動計画の策定が指示された。ASEAN諸国には、現行の行動計画の目標をどの程度達成したのかを総括するとともに、2015年以降に取り組むべき課題を明確にすることが期待されている。

(地域研究センター)

参考資料 ASEAN 2014年

① ASEAN の組織図(2014年12月末現在)



(注) ASEAN 行政問題会議 (ACCSM) へは関係ではなく、事務次官などが参加している。
 (出所) Annual Report 2013-2014 に基づき筆者作成。

② ASEAN 主要会議・関連会議の開催日程(2014年)

1月19日	第17回観光大臣会議(クチン [マレーシア], ~20日) ¹⁾
3月20日	ASEAN 連結性調整委員会(ジャカルタ, ~21日)
4月4日	第11回社会文化共同体理事会(ネービードー)
5日	第18回財務大臣会議(ネービードー)
19日	第6回文化芸術大臣会議(フエ [ベトナム], ~20日) ¹⁾
22日	第15回 ASEAN 政府間人権委員会(ジャカルタ, ~27日)
5月3日	第17回 ASEAN+3財務大臣・中央銀行総裁会議(アスタナ [カザフスタン])
10日	第11回経済共同体理事会 第11回政治安全保障共同体理事会 第14回調整理事会 第24回首脳会議(ネービードー, ~11日)
20日	第8回国防大臣会議(ネービードー)
22日	第23回労働大臣会議(ネービードー, ~23日) ¹⁾
6月12日	第12回情報大臣会議(ネービードー) ¹⁾
7月23日	第20回 ASEAN-EU 閣僚会議(ブリュッセル)
8月8日	第47回外相会議 ¹⁾ 東南アジア非核地帯委員会 第18回 ASEAN 地域フォーラム (ARF) (ネービードー, ~10日)
25日	第46回経済大臣会議 ¹⁾ 第2回東アジア地域包括的経済連携 (RCEP) 大臣会議 第12回経済共同体理事会 第16回メコン流域開発協力会議 第6回日メコン経済大臣会議 第6回 CLMV 経済大臣会議(ネービードー, ~28日)
9月11日	第8回教育大臣会議(ピエンチャン, ~12日) ¹⁾
16日	中国・ASEAN 博覧会(南寧 [中国], ~19日)
19日	第11回保健大臣会議(ハノイ) ¹⁾
23日	第32回エネルギー大臣会議(ピエンチャン) ¹⁾ 第26回農林大臣会議(ネービードー) ¹⁾
26日	第17回行政問題会議(ヤンゴン [ミャンマー]) ¹⁾
30日	第12回社会文化共同体理事会(バガン [ミャンマー])
10月3日	第16回 ASEAN 政府間人権委員会(ヤンゴン [ミャンマー], ~4日)
16日	第10回アジア欧州会合 (ASEM) (ミラノ [イタリア], ~17日) 第2回災害管理大臣会議(バンドルスリプガワン)
30日	第15回非公式環境大臣会議 第10回越境煙害に関する ASEAN 協定締約国会議(ピエンチャン, ~31日)
11月10日	アジア太平洋経済協力 (APEC) 閣僚・首脳会議(北京, ~11日)
12日	第25回首脳会議(ネービードー, ~13日) ²⁾
27日	第20回運輸大臣会議(マンダレー [ミャンマー])
12月11日	ASEAN・韓国特別首脳会議(釜山 [韓国], ~12日)

(注) 1) ASEAN+3 (日本, 中国, 韓国), 東アジアサミット (EAS), ASEAN 諸国と域外対話国 (ASEAN+1) などの閣僚会議が同時開催される場合もある。

2) ASEAN+3 首脳会議, EAS, ASEAN+1 首脳会議を同時開催。

(出所) ASEAN 事務局ウェブサイト, Annual Report 2013-2014, 新聞報道などに基づき筆者作成。

③ ASEAN 常駐代表(2014年12月末現在)

ブルネイ	Emaleen Abdul Rahman Teo
カンボジア	Kan Pharidh
インドネシア	Rahmat Pramono
ラオス	Latsamy Keomany
マレーシア	Hasnudin Hamzah
ミャンマー	Min Lwin
フィリピン	Elizabeth P. Buensuceso
シンガポール	Tan Hung Seng
タイ	Suvat Chirapant
ベトナム	Vu Dang Dzung

④ 事務局名簿(2014年12月末現在)

事務総長	Le Luong Minh *ベトナム
事務次長	Nyan Lynn(政治安全保障共同体担当) *ミャンマー
	Lim Hong Hin(経済共同体担当) *ブルネイ
	Alicia Dela Rosa Bala(社会文化共同体担当) *フィリピン
	AKP Mochtan(総務担当) *インドネシア

(注) *は出身国。

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2015

2015年のASEAN

政治安全保障協力 p.090

経済協力 p.096

参考資料 p.100

ASEAN

東南アジア諸国連合

加盟国 ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、
マレーシア、ミャンマー、フィリピン、
シンガポール、タイ、ベトナム
事務局 ジャカルタ

事務総長 レ・ルオン・ミン(2013~2017年)
議長国 マレーシア(2015年)
公式言語 英語
会計年度 1月~12月



ASEAN 共同体の設立を宣言

すずき さなえ
鈴木 早苗

概況

2015年のASEANは、11月の首脳会議でASEAN共同体の設立が宣言されたことが注目された。ただし、ASEAN共同体を構成する政治安全保障共同体と経済共同体、社会文化共同体の今後10年間、2025年までの青写真が発表されたことから、2015年はひとつの「通過点」と位置づけられているようである。2025年までの青写真では、「人々中心の(people-oriented)ASEAN」の実現や組織の強化を目指す姿勢が強く打ち出されている。

政治安全保障の分野では、南シナ海の領有権問題で実効支配を進める中国に対して、ASEANが非難を強める傾向がみられた。そのほか、人の移動についての取り組みが注目される。ミャンマーからロヒンギャ民族が大量に近隣諸国に流出したことを受けて、ASEANの緊急会議が開かれた。また、とくに女性・児童を対象にした「ASEAN人身取引防止条約」が署名された。

経済の分野では、サービスの自由化で協力が遅延している一方、ASEAN諸国による初の財務大臣・中央銀行総裁会議が開かれるなど、金融協力が進展した。

域外関係では、ASEAN諸国と日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インドが参加する東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の交渉が遅延し、交渉妥結期限を2016年末に延長することとなった。

政治安全保障協力

南シナ海問題

一部のASEAN諸国と中国が領有権を争っている南シナ海問題について、依然として解決の糸口が見い出せないなか、中国による実効支配が進んでいることに対して、中国への非難を強めるASEANの声明が発表された。

4月の首脳会議では、中国の岩礁埋め立て行為に対して、フィリピンが強く抗議したのを受けて、「南シナ海においてなされている埋め立て(land reclamation)について複数の首脳から表明された懸念を共有する」という文言を含む議長声明が発表された。同様の文言は、8月の外相会議の共同声明にもみられる。さらに、11月の首脳会議では、議長声明で「軍事施設の増加とさらなる軍事拠点化の可能性に対して表明された懸念を共有する」という文言がみられる。中国の南シナ海での活動が活発化しはじめた2011年以降、ASEAN諸国は首脳会議および外相会議の共同声明や議長声明で「最近の動きに対して懸念を表明する」といった文言で間接的に中国に対してメッセージを発してはいた。2015年は、さらに踏み込んで、埋め立てや軍事化といった文言で具体的に中国の行動を非難したといえる。

こうした変化の背景には、中国に対して穏健な態度で臨んできたマレーシアやインドネシアが中国の行動に警戒を強めるようになったことがある。マレーシアは議長国として、議長声明や共同声明を作成する際、フィリピンなどの対中強硬派の意見を取り入れることを決めた。インドネシアは、外相会議においてなかなか策定が進まない「行動規範」について、策定期限を設けるべきだと提案している。

南シナ海において軍事的緊張が高まることはASEAN諸国だけでなく中国も望んでいない。そのため、ASEAN諸国と中国は紛争予防に向けて互いに取り組みを行おうとしている。5月、インドネシアは中国とASEAN諸国による海域の共同パトロールを提案した。この動きに対し、10月、ASEAN諸国と中国の国防大臣会議において中国は、ASEAN諸国と合同訓練を実施することを提案している。また、7月と10月には中国の天津と成都で、「行動規範」に関するASEANと中国の高官会議が開かれた。会議では目立った進展はみられなかったが、「行動規範」策定に向けた作業計画が承認され、策定作業グループを早期に設置することが合意されるなどの動きもみられている。

中国はASEAN諸国に対し一定の歩み寄りをみせる一方で、アメリカなどの域外国や国際的な動きに対して強硬な態度を堅持しており、このために南シナ海問題の解決が遅延している側面がある。8月、アメリカは中国に対し、(1)埋め立て、(2)施設などの建設、(3)軍事拠点化という3つ行為をやめるように提言した。この提言をフィリピンが支持するとして、ほかのASEAN各国にも同意を求めたため、ASEAN外相会議の共同声明の策定が長引いたとされる。また、アメリカは、中国が「領海」と主張する南シナ海の人工島12カイル内の海域に駆逐艦を派

遣し、航行の自由をアピールした。中国とアメリカは軍トップの会談を実施するなど事態の鎮静化に努めたが、両国の対立により、11月の ASEAN 拡大国防大臣会議 (ADMM プラス) で予定されていた共同宣言の発表が見送られた。アメリカやオーストラリア、日本などが「南シナ海」と「航行の自由」を文言に入れるよう求めたのに対し、中国が反発したためである。

国際的な動きとしては、フィリピンが申し立てていた件について、常設仲裁裁判所の判断が示された。2013年1月、フィリピンは、中国の南シナ海での領有権の主張が国際法に反するとして同裁判所に審理を訴えており、2015年10月末、仲裁裁判所は、フィリピンの訴えを審理する権限があるとの判断を下した。この判断により、仲裁裁判所は、領有権については介入しないものの、中国の主張が国連海洋法に照らして妥当かどうかを審査するとみられる。今後、審理の結果が発表される予定であるが、中国は裁判所の判断や決定に従う意思をみせていない。

ASEAN 国防大臣会議の活動

ASEAN 国防大臣会議 (ADMM) の活動が活発化している。2006年に設置された ADMM は、政治安全保障共同体の青写真で目標とされた総合安全保障の追求を中心的に担う組織である。具体的な取り組みには、紛争予防の側面が強い。たとえば、国防関係者の交流や意見交換、防衛政策の公開、人道支援や災害救助などである。また、ADMM を組織的基盤として、2010年に ADMM プラスが設置され、アメリカや中国、日本と ASEAN+1 の国防大臣会議も開かれるようになった。

5月に開かれた ADMM では、増加傾向にある会議数を抑えるため、ASEAN+1 の国防大臣会議は、ADMM プラスが開催されていない年に開くという方針が提示された。しかしながら、11月に ADMM プラスが開かれたにもかかわらず、10月に中国と ASEAN 諸国の国防大臣会議が開かれている。したがって、会議数を減らすための方針は、あくまで基本原則としての位置づけだと考えられる。

このほか、5月の ADMM では、人道支援・災害援助において ASEAN 各国軍の準備グループを発足させる合意が成立し、災害や危機の発生時に拠出可能な人員や資源を各国ごとに把握し、データベースを作っておくことや手続きを整備することなどが計画された。こうした合意の背景には、2005年に「ASEAN 防災緊急対応協定」が締結され、加盟各国は人道支援や災害救助に提供可能な資源と能力を自主申告することになったことがある。軍の役割としては、緊急搬送や避難所の設置、医療サービスなどが想定されている。2013年には、シンガポールとブ

ルネイの共催で防災と防衛医学の共同訓練が実施された。関連して、2015年5月の ADMM では、防衛医学 ASEAN センターの設置も合意されている。同センターの設置は ADMM での合意として発表されているが、合意の中身は、ADMM プラスの専門家による作業部会で検討されたものである。つまり、防衛医学に関する取り組みには、当初から域外諸国の協力が前提となっている。

人の移動に関する取り組み

2015年は、人の移動に関する協力が注目された。人の移動は、労働者の移動、人身取引、難民などさまざまな形態をとる。ASEAN 共同体のなかでも経済共同体では熟練労働者の移動が奨励される一方、社会文化共同体ではその多くが非熟練労働者である移民労働者の待遇について取り組みがなされている。一方、政治安全保障共同体では人身取引など、越境犯罪に絡む人の移動にどう対処するかが課題となっている。

第1に、5月、ミャンマーのロヒンギャ民族が大量にインドネシアやマレーシアなどに流出した問題に関して ASEAN の対応が注目された。ロヒンギャ民族は、ミャンマーで国籍を与えられず不法移民として迫害を受けており、たびたび周辺諸国へ逃亡している。今回の流出の背景には、タイ政府が人身取引業者を一斉摘発した結果、業者によって放置されたロヒンギャの人々が漂流して、マレーシアなどに移動したことがある。ロヒンギャ民族はマレーシアで1000人以上保護され、最大7000人の漂流が確認された。国連によると、インドネシアなどの沿岸国に4000人が上陸したとされる。

タイは、ロヒンギャ民族の移動を人身取引問題として ASEAN で取り上げるべきだと提案した。この提案を受けて、マレーシアの呼び掛けで、マレーシア・タイ・インドネシアの3カ国外相が会談し、必要な措置として、人々の移動の根本原因の追究と人道支援の実施、国際社会への支援呼び掛けで合意するとともに、ASEAN の緊急会合の開催を提案することで合意した。

緊急会合は、「東南アジアにおける非正規の人の動きと越境犯罪に関する緊急 ASEAN 大臣会合」(Emergency ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime concerning Irregular Movement of Persons in Southeast Asia) という名称で、治安・警察担当閣僚が出席し、7月に開かれた。会合では、人道支援を目的とした基金を創設することが合意された。一方、会合後に発表された議長声明は、ロヒンギャ民族に言及せず、また、その移動を難民ではなく、あくまで非正規の人の移動で

あること、さらに、こうした移動と人身取引との関連性を強調した。ロヒンギャ民族は人身取引の被害者であることは確かだが、人身取引の被害者となる背景にはミャンマー政府による同民族への迫害がある。しかし、会合後の声明は、ミャンマー政府に配慮した内容のものとなった。

関連して、第2に、人身取引対策に関する協力が注目される。10月の越境犯罪大臣会議では、越境犯罪対策に関するクアラルンプール宣言において、隔年で開催されてきた越境犯罪大臣会議を年次会合とすることや、協力の対象に動物・木材および人の密輸を加えることなどが発表された。さらに、11月の首脳会議では、とくに女性と児童を対象にした「ASEAN 人身取引防止条約」が署名された。協定の目的は、女性と児童の人身取引を予防し、対策をとることであり、具体的には、人身取引業者の摘発と被害者の保護・支援である。ただし、協定第4条には、主権の平等と領土保全、内政不干涉原則の尊重が明記されているため、協定締結によって加盟各国がどこまで協力できるのかが問われる。

第3に、イスラーム過激派のテロ行為に対する方針が示された。1月の非公式外相会議で ASEAN 諸国は IS(「イスラーム国」)に對しテロ行為を非難するとともに、その対策を話し合う会議を開くことで一致した。イスラーム過激派への対策は、多くのイスラーム教徒を抱えるマレーシアやインドネシアにとって国内の治安上、重要なことである。また、フィリピン南部やタイ南部にもイスラーム過激派は引き続き存在する。11月には、フィリピンのイスラーム過激派グループ・アブサヤフがマレーシア人を殺害する事件が発生した。この事件を受けて、マレーシアのナジブ首相はテロ対策の必要性を改めて主張している。

4月の首脳会議では、「穏健派によるグローバルな運動に関するランカウイ宣言」が出され、急進化や暴力的な過激思想が紛争の火種になるという認識が示されるとともに、穏健路線および寛容さが重要な価値と位置づけられた。「穏健派によるグローバルな運動」は、2010年にマレーシアのナジブ首相が国連総会で演説した際に使った用語で、過激思想に対処するため穏健的な考え方を広めていこうというものである。2011年5月の首脳会議で ASEAN 諸国はこうした取り組みを ASEAN が国際的な貢献をなす分野として位置づけ、2012年4月には概念化に関する文書が出されている。マレーシアは発案国だったということもあり、今回改めてこの考え方の重要性をアピールしたとみられる。2015年3月にはクアラルンプールで、このテーマで国際会議が開催されている。つづいて10月には、「急進化および暴力的な過激思想の台頭に関する特別 ASEAN 閣僚会議」が定例

の越境犯罪大臣会議の開催に合わせて開かれ、急進派や過激思想が拡大する背景や要因を分析するとともに、暴力的な過激思想への対策を強化することが合意された。

2025年までの青写真——政治安全保障

11月の首脳会議で、ASEAN 共同体の今後10年間、2025年までの青写真(以下、青写真2025)が発表された。基本的な構造に変化はないものの、政治安全保障共同体については、2015年までの青写真(以下、青写真2015)と比較すると、以下のような特徴がある。

第1に、人々中心の ASEAN が強調されるようになった。たとえば、青写真2015では、「規範の共有とルールに基づく共同体」となっていた目標が、青写真2025では「ルールに基づく、人々中心の ASEAN」となっている。ただし、この目標を実現するために計画された協力の内容については、民主主義、グッドガバナンス、法の支配、人権保障の推進など、それほど変化はない。

第2に、核不拡散体制の構築や海洋安全保障協力がより強調されるようになった。青写真2015でもこれらの協力分野は随所にみられるが、青写真2025では重点的に扱われている。とくに海洋安全保障については、ASEAN 諸国は、ASEAN 海洋フォーラム(AMF)や、AMF を基盤に東アジアサミット(EAS)加盟国が参加する拡大 ASEAN 海洋フォーラムを設置するなどして協力を進めてきた。しかし、南シナ海問題に端を発する緊張は続いている。そのため、さらなる協力が必要だとの認識が示されたものとみられる。

第3に、新たな目標として青写真2025では、ASEAN の組織能力を強化することが追加された。具体的には、問題領域間の政策調整やそのための制度構築に取り組むことなどが計画されている。政治安全保障共同体は、加盟国間協力とともに、域外国との関係を深化させることによってその実現を目指そうという発想に基づいている。日本やアメリカ、中国などの域外大国のパワーバランスが変化するなかで、ASEAN 主導の地域制度の優位性を維持していくためには ASEAN 自身の組織能力を高める必要があるとの認識が共有されていると考えられる。2014年には ASEAN 事務局と ASEAN 関連組織の機能強化のためのハイレベルタスクフォースが提言を提出しており、今後、提言に基づき組織改革がなされる予定である。

経 済 協 力

経済共同体の進捗状況

2014年の ASEAN 全体の輸出額は1兆2924億ドルに達する。最大の輸出相手国は中国であり、EU、アメリカ、日本が続く。ASEAN 域内貿易(輸出および輸入)は全体の24.1%を占めた。同年の ASEAN 域内への直接投資の流入額は1362億ドルで、このうち EU からがトップで21.5%、2位として ASEAN 域内からの投資が17.9%を占め、日本(9.8%)、アメリカ(9.6%)、中国(6.5%)が続いている。

ASEAN 経済共同体の進捗状況について、11月の首脳会議に合わせて発表された「ASEAN 経済共同体2015—進展と主な成果—」によれば、2015年10月31日時点で優先措置506のうち469が実施され、達成率は92.7%となった。

物品貿易の自由化がほぼ完成した一方で、貿易円滑化のためのいくつかの措置は引き続き進行中である。通関手続きなどの窓口を一本化・電子化する取り組みである ASEAN シングルウィンドウ(ASW)については、実施のための法的枠組みに関する合意が財務大臣会議で成立した。また、加盟各国の貿易関連法令、関税率表、非関税措置等の情報を一元的に格納、10カ国でつなぐオンラインデータベースである「ASEAN 貿易リポジトリ」の構築が進んでいる。関連して、貿易円滑化に関する包括的行動計画の策定に向け、ASEAN 貿易円滑化合同委員会(ATF-JCC)を活用して民間セクターの参画を促すことが合意された。また、関税や非関税措置、国境を越えるサービス提供、投資制限措置などに関して、経済活動の現場で発生している問題を効率的に解決するため、「投資、サービスおよび貿易のための ASEAN ソリューション」(ASSIST)が設置された。この仕組みはオンライン窓口でビジネス界の苦情や要請を受け付けるものである。

投資に関しては、ASEAN 投資協定(ACIA)においてブルネイ、インドネシア、ラオス、ミャンマーの留保リストの改定が完了した。競争力ある経済地域を目指す取り組みとして、これまでに ASEAN 加盟国中、8カ国が競争法の導入を完了、9カ国が消費者保護法の導入を完了している。

サービスの自由化に向けた努力を続けることも表明された。(1)越境取引、(2)国外消費、(3)業務拠点の設置、(4)人の移動という形態があるサービス貿易の自由化は、1995年の「ASEAN サービス貿易枠組み協定」(AFAS)に基づいてなされている。ただし、金融サービスと航空運送は、経済大臣会議ではなく、財務大

臣会議および交通大臣会議が担っている。サービス貿易自由化交渉は、WTO の「サービス貿易に関する一般協定」(GATS)と同様に、自由化約束表(パッケージ)に自由化対象分野や措置をリストアップする「ポジティブリスト方式」によってなされている。そのため、対象となる分野や措置は各国によってまちまちである。サービス貿易の形態のうち(3)の業務拠点の設置、いわゆるサービス分野の投資は2015年までに段階的に自由化していくことになっていたが、交渉は遅延している。

自由化交渉が遅延する理由のひとつは、脆弱な国内のサービス産業を外国企業から守りたいと考える加盟国が多いためである。争点のひとつは、外国出資比率制限の緩和をどこまで認めるかである。AFAS の下で合意されている最終目標は、ASEAN 加盟国資本に対して70%以上の出資比率を認めることである。出資比率51%まで認める交渉は当初の目標から2年遅れて2012年に達成された(助川成也「サービス貿易および投資、人の移動の自由化に向けた取り組み」、石川幸一・清水一史・助川成也編著『ASEAN 経済共同体と日本』、文眞堂、2013年)。ASEAN 諸国は、2015年末までに全10パッケージの署名を目指していたがその目標を達成できず、2015年11月ようやく第9パッケージが署名されたにすぎない。

サービスのなかで金融サービスは2020年を目処に自由化を進める予定である。3月に ASEAN 財務大臣・中央銀行総裁会議が初開催されたことは、金融サービスの自由化を進める組織的基盤が強化されたことを意味する。ASEAN 諸国はすでに財務大臣会議と中央銀行総裁会議をそれぞれ定例開催しており、財務大臣・中央銀行総裁会議も ASEAN+3 の枠組みでは開催されてきた。3月の第1回 ASEAN 財務大臣・中央銀行総裁会議では、金融市場の自由化に向けて銀行の相互進出を加速化することが合意された。具体的には、2014年に ASEAN 諸国の中央銀行総裁によって署名された ASEAN 銀行統合枠組み(ABIF)を基に二国間ベースで、両国で操業する銀行に ASEAN 認可銀行(Qualified ASEAN Banks)の資格を与えて、それぞれの国で自由に業務ができるようにする。今後は銀行への規制や監督体制に関する整備について協力を進める。

2025年までの青写真——経済

経済共同体について、青写真2025と青写真2015の違いは以下のとおりである。

第1に、政治安全保障共同体と同様に、人々中心の ASEAN が強調されている。青写真2015で「公平な経済発展」とされていた目標が、青写真2025では「強靱か

つ包括的、人々中心の ASEAN」となっている。この目標を達成するため、民間セクターの活用や官民協力などが強調されている。

第2に、新たな目標として、青写真2025で「連結性と分野別協力の強化」が掲げられ、交通分野など「連結性」が重視される多くの協力分野が紹介された。青写真2015の発表後、2010年に「ASEAN 連結性マスタープラン」が発表され、物理的・制度的・人的連結性の強化を目指して各種インフラ開発や制度構築を目指す計画が盛り込まれた。インフラ整備などは青写真2015に盛り込まれていたものの、あまり重点的に扱われてこなかった。青写真2025では、重要な目標として連結性の強化が掲げられることになった。

第3に、青写真2025にはグッドガバナンスや効率的かつ責任ある規制環境といった協力項目が登場している。グッドガバナンスは政治安全保障共同体において扱われてきた概念だが、経済共同体でも登場するようになった。その背景には、ASEAN の経済協定の遵守に必要な国内措置を予定どおりに実施するにあたって、関連省庁のガバナンスの強化が必要だという認識がある。

第4に、青写真2025では実施メカニズムにおいて、モニタリング機能を担う ASEAN 事務局の強化が掲げられた。経済共同体では、事務局がスコアカードという形でモニタリングを行っているが、こうした機能を強化することが提言されているといえよう。

なお、青写真2025の発表とともに、中小企業支援や科学技術と開発、農林水産業、エネルギー、競争政策、消費者保護、知的財産権、情報通信技術 (ICT)、交通分野、地域開発・貧困対策分野などの各協力分野の行動計画 (2016~2025) も整えられつつある。また、青写真2025とは別に、2025年までを対象とした「ASEAN 連結性マスタープラン」が2016年内に発表される予定である。青写真2025を大枠の目標としたうえで、具体的な協力はこうした個別の行動計画に沿って行われる。

域外経済関係

ASEAN 諸国と日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インドが参加する RCEP の交渉が遅延している。8月に第3回 RCEP 閣僚会議が開かれ、関税撤廃品目の範囲を示す自由化率を10年かけて80%以上とすることで合意した。同時に、年内の大筋合意に向けて作業を加速させることも合意された。しかし、交渉は遅れ、11月の首脳会議では、RCEP 諸国が「2016年内の交渉完了を期待する」という共同声明を発表して交渉を翌年に持ち越すこととなった。交渉

が遅延したのは、自由化に消極的な中国やインドの存在があったとみられる。

一方で、10月に環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定は大筋合意に至り、アメリカ主導の自由化が動き出すことになった。TPP へは、ASEAN 諸国のうち、ブルネイ、シンガポール、マレーシア、ベトナムが参加している。タイやフィリピンも参加の可能性を探っているとの報道があり、また、これまで不参加を表明してきたインドネシアが参加に積極姿勢をみせはじめた。TPP への関心が高まっているなか、ASEAN 諸国が RCEP 交渉への積極姿勢を維持できるかが焦点となる。

12月、中国が主導するアジアインフラ投資銀行 (AIIB) が発足した。6月の署名式ではタイ、フィリピン、マレーシアが署名を見送ったものの、最終的には創設メンバーとしての署名期限である12月までに全 ASEAN 加盟国が署名した。

2016年の課題

ASEAN 共同体の構築に向けた取り組みは、2015年でひとつの大きな節目を迎えた。新たな課題のひとつとして青写真2025に盛り込まれたのが、ASEAN の組織の機能強化である。政策調整や合意実施のモニタリングなどの機能を強化する計画だが、協力の深化に結びつくような組織改革がなされるかが焦点となる。また、「人々中心の ASEAN」を具体的にどう実現していくのかについて加盟国の異なる意見を調整する必要がある。

政治安全保障では、引き続き南シナ海における緊張をどう緩和していくかが課題となる。「行動規範」の策定を進めるのと並行して、ASEAN 諸国は、中国が緊張を高めるような行動をとらないように対話の強化と一定の約束事をしていく必要がある。同時に、アメリカなどの域外国の関与について一定の方針を示すことも求められる。

経済については、合意済みの自由化・円滑化措置を着実に実施する一方、加盟各国の地場企業への経済統合の悪影響をどのように緩和するのかといった協力を進めることが求められる。この点で、企業の意見を ASEAN の政策決定に反映させる仕組みを強化する方向性が示されているが、そうした仕組みがどの程度実効性を伴うのかが焦点となる。域外関係では、RCEP 交渉の妥結が目下の目標となろう。

(地域研究センター)

③ ASEAN 常駐代表(2015年12月末現在)

ブルネイ	Hani Nadiyah Sani
カンボジア	Norng Sakal
インドネシア	Rahmat Pramono
ラオス	Latsamy Keomany
マレーシア	Hasnudin Hamzah
ミャンマー	Min Lwin
フィリピン	Elizabeth P. Buensuceso
シンガポール	Tan Hung Seng
タイ	Busadee Santipitaks
ベトナム	Nguyen Hoanh Nam

④ 事務局名簿(2015年12月末現在)

事務総長	Le Luong Minh * ベトナム
事務次長	Hirubalan V P (政治安全保障共同体担当) * シンガポール
	Lim Hong Hin (経済共同体担当) * ブルネイ
	Vongthep Arthakaivalvatee (社会文化共同体担当) * タイ
	AKP Mochtan (総務担当) * インドネシア

(注) * は出身国。

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2016

2016年のASEAN

政治安全保障協力 p.106

経済協力 p.112

参考資料 p.116

東南アジア諸国連合

加盟国 ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、
マレーシア、ミャンマー、フィリピン、
シンガポール、タイ、ベトナム
事務局 ジャカルタ

事務総長 レ・ルオン・ミン(2013～2017年)
議長国 ラオス(2016年)
公式言語 英語
会計年度 1月～12月



ASEAN 共同体2025の土台作りと南シナ海問題における亀裂

ゆ かわ たく
湯川 拓

概 況

2016年のASEAN議長国であるラオスは、この年のテーマとして「ダイナミックなASEAN共同体のため、ビジョンを現実へと転換させる」ことを掲げた。ASEANは2015年11月にASEAN共同体の構築を宣言したものの、それはあくまで通過点にすぎず、すでに同年末の首脳会議で発表した「ASEAN共同体ビジョン2025」および3分野(政治安全保障・社会文化・経済)の「共同体の青写真2025」の実現に向けて動き出している。その際、2016年は抽象的なビジョンを具体的な行動目標へと落とし込むという意味で、ASEAN共同体2025への行程の土台を固める1年であった。とくに、共同体構想のなかでも主軸となっているASEAN経済共同体(AEC)において、行動計画の策定が進められた。

他方、政治安全保障分野においては、南シナ海問題において加盟国間の亀裂が目立った。領有権問題において中国と対立する国々とカンボジアをはじめとする親中派の間で繰り返し衝突が見られ、時には決裂寸前に至ることもあった。ASEANへはアメリカ、中国のほか、日本やロシアも関与を深めており、域外大国の競合のなかでASEAN諸国が一体性を維持できるのかが課題となっている。

政治安全保障協力

南シナ海問題

豊富な天然資源に恵まれた南シナ海においては、その領有権をめぐり、中国、台湾、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイの6つの国・地域が対立している。上記のうち、後者4カ国がASEAN加盟国であるが、近年は人工島作りを加速させる中国と、フィリピン・ベトナムが対立を激化させている。

アメリカや日本も、フィリピンとベトナムを支援する立場で関与を試みているが、中国はあくまで南シナ海問題は国際問題化させるべきではなく二国間で処理すべきであると反発しており、日米のみならず地域機構としてのASEANの関与にも否定的な立場をとっている。また、ASEAN側は2002年に中国との間で合意に至った法的拘束力を伴わない「南シナ海における関係諸国行動宣言」(DOC)を格上げして、紛争処理のメカニズムを規定する法的拘束力のある「行動規範」(COC)を策定することを目指しており、これに消極的な中国との交渉が南シナ海問題の焦点となっている。2013年に中国との間でCOC策定作業に入ることに合意したものの、その後目立った進展はない。

しかし、2016年は南シナ海をめぐりASEAN加盟国内での亀裂が目立つ年となった。とくに中国から巨額の援助を受けているカンボジアとラオスが一貫して中国を擁護する姿勢を見せたことが足並みの乱れをもたらした。

2月27日にはASEAN非公式外相会議が開かれた。採択された議長声明では南シナ海について「一部の国が埋め立てや行き過ぎた行動など緊張を高める行動に懸念を表明した」として、中国を牽制した。ただ、カンボジアとラオスの主張により「中国」という名指しは避けるという形でバランスがとられた。

4月23日には中国がブルネイ、カンボジア、ラオスとの間で南シナ海についての4カ国コンセンサスに合意したことを表明した。内容は、領土および海洋問題は直接的な関係国の交渉と協議によって解決されるべきというもので、中国の意向に沿うものであると言える。また、5月25日に開催されたASEAN国防大臣会議(ADMM)においては、共同宣言の文言をめぐり対立が見られ、結果的に「南シナ海での航行・飛行の自由」を明記するにとどまった。さらに、6月14日の中国・ASEAN特別外相会議では、ASEAN側は当初、中国を強く牽制する声明を独自に発表する予定であり、当事国であるフィリピンやベトナムに加え、インドネシアやシンガポールも積極的であった。しかし中国からの要請を受けたカンボジアとラオスの強い反対により、発表直前になって声明自体が撤回されることとなった。

7月には事態が重要な進展を見せる。すなわち、フィリピンが2013年に仲裁裁判所(オランダ・ハーグ)に提訴していたのに対し、「中国の主張には法的根拠がない」とする判決が下されたのである。これを受けてフィリピン、シンガポール、インドネシアなどはASEANとして共同声明を出そうとしたが、やはりカンボジアらの反対から足並みがそろわず見送られた。そのようななか、7月24日にASEAN外相会議が開かれた。事前の事務レベル協議の段階で、共同声明におい

て上記判決に言及するかという点などで加盟国間に重大な対立が存在することが明らかになっていたため、前日の23日から特別外相会議という形で会合を開始した。しかし話し合いは24日の本会議をまたいで25日まで長引き、最終的には判決には言及しないことになった。ASEAN の意思決定はコンセンサス方式に依るため、基本的にはもっとも消極的な加盟国の意向が通ることになる。

例年、ASEAN 外相会議に合わせて域外国との種々の会合も開催される。中国は、仲裁判決自体は「無効かつ違法」として取り合わない姿勢を明言しつつも、東アジアサミット(EAS)外相会議や ASEAN 地域フォーラム(ARF)などで日米からの批判を受けたこともあり、中国・ASEAN 外相会議ではCOCについて「2017年半ばまでに枠組み合意を目指す」として期限が明示されることとなった。その後、8月半ばにはCOC策定に向けた中国・ASEAN の高官協議が開かれ、上記の期限についても確認された。

9月6～7日にはASEAN 首脳会議が開かれたが、ここではフィリピンが大統領の交代を反映して、中国との二国間協議を重視する姿勢に転じた。上記の中国からのCOC策定への歩み寄りという融和的な姿勢と相まって、この首脳会議ではASEAN 諸国の中国批判は抑制的なものとなり、共同声明でも仲裁判決への言及はなかった。また、同時期に開かれたEASでもASEAN 側から中国への名指しの批判はなかった。中国・ASEAN 首脳会議の共同声明ではCOC策定への意思が示されたほか、緊急事態時のための外務省高官のホットライン開設や海軍艦船の不測の衝突を防ぐ「海上衝突回避規範」(CUES)の南シナ海への適用に合意した。

域外国との政治安全保障関係

近年、安全保障分野における域外協力ではASEAN 諸国に日中韓、オーストラリア、ニュージーランド、インド、アメリカ、ロシアの8カ国を加えたASEAN 拡大国防大臣会議(ADMM プラス)において協力が進められている。2016年の主たる活動としては、4月末にADMM プラスの海洋安全保障とテロ対策のワーキング・グループの合同で海上共同訓練が実施された。

その他、2016年には域外国からASEAN への働き掛けが盛んであった。まず、アメリカは、ケリー国務長官が1月下旬、親中派であるラオスとカンボジアを相次いで訪問した。その後、2月15～16日に、初めてアメリカがASEAN 諸国を自国に招くという形でのアメリカ・ASEAN 首脳会議が開かれた。2015年11月に首脳会議を行ったばかりであることを考えると、異例である。会合の結果、テロ対

策や海洋安全保障についての内容を盛り込んだサニーランズ宣言が採択されたが、内容としてはとくに新機軸が打ち出されたわけではなく、シンボリックな意味合いが強い。海洋問題についてはASEAN 内の温度差もあり、「航行および飛行の自由」「活動の非軍事化」を明記するにとどまり、「南シナ海」「中国」といった言葉は落とされることとなった。その他、経済分野では、民間レベルでの技術協力や人材開発を支援する経済連携の枠組みについて合意をみた。また、ASEAN 事務局に対する支援や金融分野での協力についても合意されたほか、オバマ米大統領からは環太平洋パートナーシップ(TPP)協定への参加も呼び掛けられた。オバマ大統領は会合において、外交の軸足をアジアに移す「リバランス戦略」を強調し、自国でのアメリカ・ASEAN 首脳会議を今後も制度化していきたいという旨も述べた。その後、9月30日から10月1日にかけてアメリカ・ASEAN 国防大臣会議が開かれ、南シナ海問題、テロ対策、災害対策などが話し合われた。

中国のASEAN 地域への関与としては、3月23日に、中国とメコン川流域5カ国(カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナム)でつくる「メコンーランツァン協力」の第1回首脳会議が開催された。同協力は2014年11月の中国・ASEAN 首脳会議の際に中国が提案したことを受けて2015年12月に発足した地域枠組みである。この首脳会議ではテロや越境犯罪という政治安全保障問題から連結性の強化という経済問題まで幅広い分野での合意がみられ、カンボジア、ラオス、ミャンマーに対しては中国からインフラ整備のための融資の申し出があった。5月25日には中国・ASEAN 国防大臣会議が開催されてテロ対策などが話し合われた。目を引くのは、10月11日に中国の国防大臣が中国・ASEAN 軍事演習が来年に行われると発表したのに対し、ASEAN 側は11月17日の非公式ADMMでの話し合いの結果、「実施するかどうかの決定は持ち越し」という決定に至ったことである。事前協議が詰められていなかったことがうかがえる。

日本は、2015年版「開発協力白書」において、ASEAN を「日本のシーレーン(海上交通路)上にあり、政治・経済両面できわめて重要な地域」と位置づけ、支援を強化する方針を明記した。5月初めには岸田文雄外相がタイ、ミャンマー、ラオス、ベトナムを歴訪し、南シナ海問題について話し合うとともにインフラ支援などを打ち出すことで、中国を牽制する姿勢を見せた。また、9月7日の日本・ASEAN 首脳会議ではASEAN 各国のテロ対処能力向上のため、今後3年間で450億円規模の支援を実施すると表明した。さらに、11月半ばには日本・ASEAN 国防大臣会議が開催された。

最後に、2016年はロシアも ASEAN への関与が目立った。5月19～20日にソチでロシア・ASEAN 首脳会議が開かれた。ロシアのプーチン大統領からは、自国を中心とした旧ソ連5カ国からなるユーラシア経済連合(EEU)と ASEAN との自由貿易協定(FTA)の提案や、ASEAN・EEU・上海協力機構による経済協力の提案がなされ、ASEAN は検討することに合意した。会議後は協力方針を盛り込んだ共同宣言(ソチ宣言)と包括的行動計画(2016～2020)が発表された。またこの首脳会議に合わせて、初のロシア・ASEAN 国防大臣会議が開催され、対テロ情報の交換などに合意した。

総合安全保障への取り組みと煙害対策

近年の ASEAN ではさまざまな分野を含む総合安全保障あるいは非伝統的安全保障分野での協力が進められているが、その軸となっているのが ADMM である。5月25日に開催された ADMM ではまずテロ対策が議題となり、域内における IS (「イスラーム国」)の脅威、すなわちネットワークの構築や訓練キャンプの形成を懸念する声が聞かれた。具体的合意としては、防衛情報とインテリジェンスの共有のためのプラットフォームの構築、合同訓練などを通じた能力構築および信頼構築が挙げられる。他方、サイバーセキュリティの分野においては、ADMM プラスの枠組みでワーキング・グループを設立する趣旨のプロポーザルが採択された。加えて、2013年に提案がなされていた ASEAN の国防大臣のホットラインが2016年に運用開始になることや、2015年の ADMM で合意された災害対策のための ASEAN 防衛医学センターが始動することも発表された。

なお、9月の ASEAN 首脳会議においてもこれら種々の非伝統的安全保障の問題が取り上げられた。とくに災害対策についてはその迅速化を目的に「一つの ASEAN、一つの災害対応宣言」が採択され、災害の情報共有と伝達の機能を持つ ASEAN 人道支援センターの強化などが盛り込まれた。

また、煙害対策においても一定の進展が見られた。煙害とはインドネシアにおける違法な野焼き(パーム油や製紙パルプ企業など)によって、主にシンガポールとマレーシアが健康・経済被害を受けるという越境的な環境問題である。1990年代半ば以降問題となり続けているにもかかわらず、ASEAN は有効な策を打てないまま現状に至っている。解決のための枠組みとしては、2002年に協力と情報共有を定めた「越境煙害についての ASEAN 協定」に署名したものの、当のインドネシアが批准したのがようやく2014年であった。2016年には具体的な履行の段階

へと移行すべく、原則を具体的プロジェクトへと転換させる作業が行われた。

8月11日の第12回越境煙害に関する ASEAN 協定締約国会議において、「越境的煙害汚染管理に向けての ASEAN 協力についてのロードマップ」が採択された。内容としては、モニタリングやそれに基づく評価の実施、緊急時共同対応の標準作業手続きの履行、情報共有の推進、「越境的煙害汚染管理のための ASEAN 調整センター」(ACC)の創設、基金の拡充、などである。特徴として、これらの履行には具体的な期限が明記されている。目標としても大気汚染指数やホットスポットの数の減少という数値化できるものが掲げられており、これまでの煙害対策と比べると実効性は高い。とはいえ、今後の履行はひとえにインドネシアの動向次第であり、域内の市民社会組織などからは懐疑的な声も上がっている。

ロヒンギャへの人権侵害と ASEAN の内政不干涉原則

ミャンマーでは、西部ヤカイン(ラカイン)州におけるイスラーム教徒少数民族ロヒンギャに対する郊外の難民キャンプへの隔離や、人身売買の横行などの人権侵害が国際的な非難を浴びてきた。2016年10月には同州において宗教対立が再燃し、過激派掃討のための国軍の攻撃によって大量のロヒンギャが難民となり、国外へと流出した。同時に、虐殺や性的暴行などの人権侵害も多数報告され、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)の現地担当者が「民族浄化」と非難した。

ASEAN のなかではイスラーム教国であるマレーシアとインドネシア国内でミャンマー政府を批判する声上がり、とくにマレーシアは強硬な姿勢を見せた。12月4日にはクアラルンプールで開かれた大規模抗議集会にナジブ首相も参加し、ミャンマー政府を強く非難した。さらに、マレーシアはミャンマー大使を召還し、予定されていたサッカーの試合を中止した。また、与党 UMNO の一部からは ASEAN などの関与を求める声や、ミャンマーの ASEAN におけるメンバーシップを見直すべきという声も上がった。

他国における人権侵害を公然と批判するというのは、内政不干涉を基本原則として掲げる ASEAN としては異例のことである。しかし、ナジブ首相は抗議集会におけるスピーチで、ロヒンギャ抑圧とそれによる難民の発生のような地域的かつ普遍的価値に反する問題に関しては、ASEAN の内政不干涉原則は脇に置かれるべきだと述べ、ASEAN 憲章には人権も記載されていることを強調した。他方、ミャンマー政府からは抗議集会を組織することは ASEAN の内政不干涉原則に違反しているという批判がなされた。

このようななか、ミャンマーのアウンサンスーチー国家顧問兼外相からの呼び掛けにより、12月19日にロヒンギャの問題について協議するための ASEAN 非公式外相会議が開催された。スーチー氏は事態を説明したうえで、問題は複雑であり解決には時間を要することを強調した。協議の結果としては、ミャンマーは今後も ASEAN 各国に事態についての情報を提供し続けること、ミャンマーは ASEAN 諸国からの人道支援を受け入れること、という2つの合意がなされたものの、状況を大きく変えるような決定ではなく、様子見の範囲内である。マレーシアは ASEAN による調査団の派遣などを主張したが、容れられなかった。

経 済 協 力

域内経済統合：ASEAN 共同体2025に向けて

2016年8月の ASEAN 経済大臣会議での発表によると、2015年の ASEAN の GDP の合計は2兆4300億ドルであった。貿易総額は2兆2800億ドル、うち24.0%が ASEAN 域内の貿易となっており、地域生産ネットワークの構築が進んでいる。域外国との貿易では、中国(15.2%)、日本(10.2%)、EU28(10.0%)、アメリカ(9.3%)と続く。他方、2015年の ASEAN への海外直接投資(FDI)は1200億ドルであった。うち ASEAN 域内の FDI は18.5%と増加傾向にあり(前年は17.9%)、経済統合の成果であると解釈できる(AEC の青写真が最初に採択された2007年は11.3%)。域外からの投資は、EU がもっとも多く16.4%であり、以下、日本(14.5%)、アメリカ(10.2%)、中国(6.8%)と続く。以上の経済動向については、ASEAN 経済大臣会議や首脳会議では基本的に堅調あるいは順調という評価がなされている。

2016年は2015年末の首脳会議で採択された AEC の青写真2025に従い、具体的なプロジェクトの策定が進められた。AEC2025とは2015年に創設された AEC を引き継ぐ形でさらなる単一市場・生産基地を構築する構想であり、その主目的は直接投資の呼び込みにある。AEC の青写真2025の段階では達成の期限などは記載されていなかったのに対し、2016年には実質的に行程表の役割を果たす「行動計画」を各分野において策定していくこととなった。

4月4日には ASEAN 財務大臣会議並びに ASEAN 財務大臣・中央銀行総裁会議が開催され、金融統合や金融サービスへのアクセス、金融の安定性などについて協議が行われた。重要な成果としては「ASEAN 財政金融統合についての戦略行動計画」が採択された。これは ASEAN の金融通貨統合を推進するさまざまな

ワーキング・グループの活動を規定したもので、いくつかの項目については達成期限も明記された。具体的な内容としては、域内の銀行で一定の基準を満たしたものに域内で自由に業務を行えるようにする「適格 ASEAN 銀行」を2019年までに2行認定することや、2025年までに域内8カ国で債券の情報開示システムを共通化することが盛り込まれた。ただ、項目によっては今後の行程も控えめなものにとどまっており、たとえばシンガポール、マレーシア、タイの間で2012年に稼働した各国取引所を相互接続する「ASEAN 取引リンク」は2025年までに最低1カ国の取引所を追加するという内容にとどまっている。背景としては各国の金融市場の格差が挙げられる。

8月3日には ASEAN 経済大臣会議が開かれた。ここでは、まず「物品貿易のための AEC2015戦略行動計画」「サービスのための戦略行動計画2016~2025」など、9つの分野においてそれぞれ行動計画が採択された。また、陸上輸送の際の税関手続きを簡素化するコンピュータシステムである「ASEAN 税関貨物通貨制度」(ACTS)はすでにマレーシア、シンガポール、タイでパイロット・プロジェクトが実施されているが、その運用は順調であると評価され、今後は他国への拡張へつながりうると称賛された。また、「AEC2025モニタリングおよび評価のためのフレームワーク」も導入が決定された。これは遵守のモニタリング、結果のモニタリング、インパクト評価からなり、基本的には事務局が行うものの、地域規模での統計協力である「ASEAN 共同体統計システム」(ACSS)も支援を行うことが合意された。ASEAN がエビデンスに基づいた政策評価並びに意思決定を志向していることの表れであると言える。その他、「ASEAN シングルウィンドウ」(ASW)導入に努力するようにとの呼び掛けもなされた。ASW は、通関手続きなどに関する窓口を一本化・電子化するためのものであるが、各国レベルでの法的枠組みなどの整備が遅れている。

9月6~7日の ASEAN 首脳会議では2つの重要文書が採択された。ひとつは「ASEAN 統合イニシアチブ(IAI)ワークプランⅢ」である。これは2000年に採択された「IAI ワークプラン」の延長にあたるものであり、域内格差縮小の試みである。具体的な内容としては、カンボジア・ラオス・ミャンマー・ベトナム(CLMV)諸国に技術支援を行うことで、地域的な取り組みの履行のための能力構築を促すことが目的であり、5つの分野(食料および農業、貿易円滑化、中小企業、教育、社会福祉)が設定されている。今回の「ワークプランⅢ」の特徴としては、CLMV 諸国が計画の立案・実施・モニタリング・評価に関わる度合いが

高いことが挙げられる。

もうひとつの文書が「連結性マスタープラン2025」である。これは「連結性マスタープラン2010」の後継であり、地域の連結性を増して投資家にアピールするためのものである。5つの戦略領域(持続可能なインフラ、デジタル・イノベーション、継ぎ目のないロジスティクス、質の高い規制、人の移動)が設定され、効果的なモニタリングの必要性も強調された。

東アジア地域包括的経済連携(RCEP)と TPP

東アジアという広域的な枠組みの FTA として、RCEP が現在交渉中である。これは ASEAN に加え日本、中国、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドの計16カ国で域内の貿易・投資の自由化を進めるものである。

RCEP は、当初の予定では2015年までに交渉を終了しているはずであったが、延期となった。背景としては、自由度の高い貿易・投資ルールを求めるグループと自由化に慎重なグループの間での対立がある。前者のグループは日本やオーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、ベトナムなどの TPP 参加国であり自国企業の進出がねらいである。後者ではとくにインドと中国が消極的である。ASEAN 加盟国のなかではカンボジアやラオスがやや消極的であるが、基本的には ASEAN として足並みをそろえている。

2016年も交渉は停滞した。8月3日には16カ国の関係閣僚が協議を行ったが、参加国の間で関税率に差をつけない共通関税率表を採用するかどうかという点で対立が見られ、議論がまとまらないまま共同声明も出さずに終わった。

その後、9月8日の RCEP 首脳会議で年内の大筋合意を断念することが発表された。すなわち、2015年に続いてまたも見送りという結果になったのである。ただ、この背景には従来の構図での対立に加え、アメリカ大統領選挙が近く、TPP の先行きが不透明であったために様子を見たという事情もあったと思われる。自由化に積極的な国はより質の高い TPP をてこにして RCEP の質を上げようとしており、その意味で両者には関連性がある。

そしてその TPP は11月8日のアメリカ大統領選の結果により、アメリカを含んだ早期発効はきわめて難しくなった。これを受けて存在感が増したのが RCEP である。たとえば、11月20日のアジア太平洋経済協力(APEC)首脳会議で採択された首脳宣言の付属書では、アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)の基礎となる地域的取り組みとして、前年までは TPP だけが挙げられていたのに対し、2016年

には RCEP も新たに併記された。その後、12月6～10日にはトランプ氏勝利後初の RCEP 交渉会合が開催され、交渉が加速するのかが注目された。同会合ではトランプ米次期大統領が TPP からの離脱を表明したことを受け、自由貿易推進ならびに交渉の早期妥結の必要性を参加国が確認した。また、ASEAN 諸国は ASEAN 設立50周年の2017年中には大枠合意にこぎつけたいという姿勢を見せた。そうしたなか、具体的成果としては中小企業の活用の分野で実質合意に達した。これで15の分野のうち「経済技術協力」に続く2分野が合意されたことになる。しかし、依然として関税自由化の対象とする品目の割合をめぐる溝は存在し、参加国の間で80%から92%までの幅がある。また、投資やサービスの自由化、国有企業への優遇政策の制限などにおいても対立は見られる。さらに、TPP の蹉跌を受けて中国が RCEP に積極的になり、交渉を加速化させるのではないかとという予測もあったが、この会合ではとくに中国の姿勢に変化は見られなかった。

2017年の課題

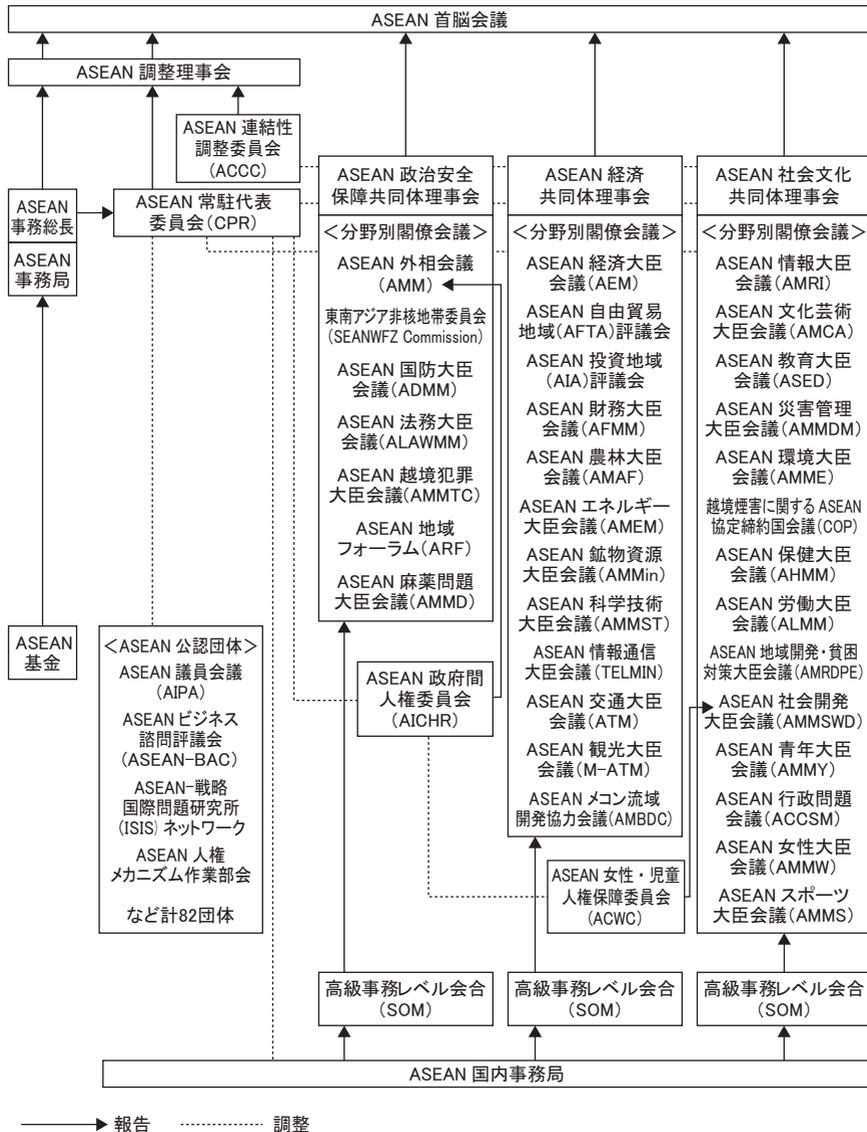
近年、ASEAN の政治安全保障協力で最大の焦点になっているのは南シナ海問題である。その意味で、中国が本当に2017年半ばまでに COC の枠組み合意策定に協力するのが注目される。また、トランプ新大統領を迎えるアメリカがどのようなアジア戦略をとるのかという点も同問題に重要な影響を与えられると思われる。いずれにせよ、加盟国が対外的にどこまで足並みをそろえられるかという点は、ASEAN という地域枠組み自体の意義や有用性にも関わる重要な課題である。

他方、経済面でもトランプ新大統領の影響は非常に大きい。すなわち、アメリカの TPP 離脱である。直接的には、これにより RCEP が水準の低い FTA になる可能性や、RCEP 交渉自体が停滞する可能性もある。東アジア協力において中心性を保持しつづけることを重視する ASEAN にとって、自らが軸となる RCEP の停滞や質の低下は避けるべき事態であり、通商面での重要な課題となる。

最後に、2016年は加盟国から ASEAN の基本理念見直しの声が上がった。すなわち、南シナ海における親中派の強硬姿勢に対する不満からコンセンサス方式の見直しが主張され、ロヒンギャへの人権侵害に際しては内政不干渉原則を適用しないことが主張された。とくにコンセンサス制を見直して多数決制を導入することについては、50周年を迎える2017年には議題に上げるという声もある。急激な変化が見込まれるわけではないものの、ASEAN という地域機構のあり方は、その原則レベルで問われつつある。(大阪大学)

参考資料 ASEAN 2016年

① ASEAN の組織図(2016年12月末現在)



(出所) ASEAN 事務局ウェブサイト, Annual Report 2015-2016 に基づき筆者作成。

② ASEAN 主要会議・関連会議の開催日程(2016年)

1月21日	第19回観光大臣会議(マニラ) ¹⁾
2月4日	第20回 ASEAN 政府間人権委員会(ヴィエンチャン, ~5日)
15日	特別アメリカ・ASEAN 首脳会議(カリフォルニア [アメリカ], ~16日)
16日	第11回東アジア地域包括的経済連携(RCEP)交渉会合(バンドルスリプガワン, ~19日)
27日	第12回女性・児童人権保障委員会(ジャカルタ, ~19日)
27日	非公式 ASEAN 外相会議(ヴィエンチャン)
3月2日	第22回非公式 ASEAN 経済大臣会議(チェンマイ [タイ], ~3日)
7日	ASEAN 連結性調整委員会(ジャカルタ, ~8日)
17日	第13回情報大臣会議(セブ [フィリピン])
4月4日	第20回財務大臣会議(ヴィエンチャン)
5日	第2回財務大臣・中央銀行総裁会議(ヴィエンチャン)
24日	第21回 ASEAN 政府間人権委員会(ジャカルタ, ~9日)
24日	第12回 RCEP 交渉会合(パース [オーストラリア], ~29日)
5月3日	第19回 ASEAN + 3 財務大臣・中央銀行総裁会議(フランクフルト [ドイツ])
15日	第24回労働大臣会議(ヴィエンチャン, ~16日) ¹⁾
19日	ロシア・ASEAN 首脳会議(ソチ [ロシア], ~20日)
22日	非公式災害管理大臣会議(イスタンブール [トルコ])
25日	第10回国防大臣会議(ヴィエンチャン) ¹⁾
	第9回教育大臣会議(ヴィエンチャン) ¹⁾
6月6日	第15回社会文化共同体理事会(ルアンパバーン [ラオス])
12日	第13回 RCEP 交渉会合(オークランド [ニュージーランド], ~18日)
14日	中国・ASEAN 特別外相会議(昆明 [中国])
7月24日	第49回 ASEAN 外相会議 ¹⁾
	東南アジア非核地帯委員会
	第23回 ASEAN 地域フォーラム (ARF) (ヴィエンチャン, ~26日)
8月3日	第48回経済大臣会議 ¹⁾
	第4回 RCEP 関係会合
	第8回日メコン経済大臣会議
	第8回 CLMV 経済大臣会議(ヴィエンチャン, ~6日)
11日	第12回越境煙害に関する ASEAN 協定締約国会議(クアラルンプール)
15日	第14回 RCEP 交渉会合(ホーチミン [ベトナム], ~19日)
24日	第7回文化芸術大臣会議(バンドルスリプガワン, ~25日) ¹⁾
31日	第16回社会文化共同体理事会(ヴィエンチャン)
9月6日	第18回調整理事会
	第14回政治安全保障共同体理事会
	第15回経済共同体理事会
	第28-29回 ASEAN 首脳会議(ヴィエンチャン, ~8日) ²⁾
8日	RCEP 首脳会議(ヴィエンチャン)
19日	第34回エネルギー大臣会議(ネービードーン, ~23日) ¹⁾
23日	第13回中国・ASEAN 博覧会(南寧 [中国], ~26日)
29日	第9回社会開発大臣会議(ジャカルタ) ¹⁾
10月3日	第13回女性・児童人権保障委員会(シンガポール, ~5日) ¹⁾
6日	第38回農林大臣会議(シンガポール, ~7日) ¹⁾
17日	第15回 RCEP 交渉会合(天津 [中国], ~21日)
20日	第5回麻薬問題大臣会議(シンガポール)
29日	第9回非公式科学技術大臣会議(シェムリアップ [カンボジア])
11月3日	第2回 RCEP 関係中間会合(セブ [フィリピン], ~4日)
15日	非公式 ASEAN 国防大臣会議(ヴィエンチャン, ~17日)
17日	アジア太平洋経済協力(APEC)関係・首脳会議(リマ, ~20日)
	第22回交通大臣会議(マニラ, ~18日) ¹⁾
22日	第22回 ASEAN 政府間人権委員会(ルアンパバーン [ラオス], ~25日)
25日	第16回情報通信大臣会議(バンドルスリプガワン, ~26日) ¹⁾
12月6日	第16回 RCEP 交渉会合(タンゲラン [インドネシア], ~10日)
19日	非公式 ASEAN 外相会議(ヤンゴン [ミャンマー])

(注) 1) ASEAN+3(日本, 中国, 韓国), 東アジアサミット(EAS), ASEAN 諸国と域外対話国(ASEAN+1)などの関係会議を同時開催。

2) ASEAN+3首脳会議, EAS, ASEAN+1首脳会議を同時開催。

(出所) ① ASEAN 事務局ウェブサイトよりダウンロードした各関係会議・首脳会議の合意文書, ② Annual Report 2015-2016, ③新聞報道などに基づき筆者作成。①~③は, 開催日時に違いがある場合に参照する優先順位。

③ ASEAN 常駐代表(2016年12月末現在)

ブルネイ	Pengiran Haja Faezah Pengiran Haji Abdul Rahman
カンボジア	Norng Sakal
インドネシア	Rahmat Pramono
ラオス	Latsamy Keomany
マレーシア	Shariffah Norhana Syed Mustaffa
ミャンマー	Min Lwin
フィリピン	Elizabeth P. Buensuceso
シンガポール	Tan Hung Seng
タイ	Busadee Santipitaks
ベトナム	Nguyen Hoanh Nam

④ 事務局名簿(2016年12月末現在)

事務総長	Le Luong Minh * ベトナム
事務次長	Hirubalan V P(政治安全保障共同体担当) * シンガポール
	Lim Hong Hin(経済共同体担当) * ブルネイ
	Vongthep Arthakaivalvatee(社会文化共同体担当) * タイ
	AKP Mochtan(総務担当) * インドネシア

(注) * は出身国。

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2017

2017年のASEAN

政治安全保障協力 p.122

経済協力 p.128

参考資料 p.132

2017年の

ASEAN

東南アジア諸国連合

加盟国	ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム	事務総長	レ・ルオン・ミン(2013~2017年)
議長国		議長国	フィリピン(2017年)
公式言語		公式言語	英語
事務局	ジャカルタ	会計年度	1月~12月



50周年を迎えた ASEAN

ゆ かわ たく
湯 川 拓

概 況

ASEAN は2017年に50周年を迎え、8月には ASEAN 関連会合が開かれたマニラで ASEAN10カ国や域外国の外相が参加する記念式典が開催された。

全体としては、とくに政治安全保障分野において大国間の対立のなかで難しい舵取りを強いられた1年であった。ここ数年来の最重要課題である南シナ海問題は、中国による切り崩しもあり ASEAN 加盟国内でも強硬な姿勢を取る国が減ったことや、内容としては法的拘束力を欠いた骨抜きのものであるとはいえ行動規範の枠組み合意に至ったこともあり、問題自体がやや後景に退きつつある。他方で重要性を増したのが北朝鮮への対応である。ここでも ASEAN は強硬な姿勢を求める日米と比較的穏健な対応を求める中口の間の板挟みになり、ASEAN 独自のバランスを取った対応を迫られることとなった。

経済分野においては、「ASEAN 経済共同体2025」の達成が大きな目標となっており、行動計画の策定が終了しその履行へと移りつつある段階である。他方、域外経済協力においては停滞する東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の交渉プロセスに対し、2017年の ASEAN は早期妥結への積極的な姿勢を見せたものの、交渉参加国間の溝は深く、交渉妥結はまたも延期されることとなった。

政治安全保障協力

南シナ海問題

豊富な天然資源に恵まれた南シナ海においては、島々の領有権や海域の管轄権をめぐる、中国、台湾、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイの6つの国・地域が対立している。ASEAN 内ではフィリピンとベトナムが、人工島埋め立てと軍事拠点化を進める中国に対して強硬な姿勢を取り、親中派のカンボジア

やラオスと度々衝突してきた。しかしフィリピンは2016年の大統領交代を機に融和姿勢への転換を見せており、その傾向が2017年には一層明確となった。

南シナ海問題で中国と ASEAN の間で争点になっているのが、2002年に中国との間で合意に至った法的拘束力を伴わない「南シナ海における関係諸国行動宣言」(DOC)を格上げして、紛争処理のメカニズムを規定する法的拘束力のある「行動規範」(COC)を策定することである。中国はこれに一貫して消極的であるものの、2016年9月の首脳会議で両者は2017年半ばに枠組み合意を策定することを表明し、その実現が2017年の焦点となった。

4月29日の ASEAN 首脳会議では議長声明案をめぐる ASEAN 加盟国内での議論が紛糾した。ベトナムやインドネシアは「状況をさらに複雑化する埋め立てや軍事拠点化の行為は避ける」という文言や2016年の仲裁裁判所による「中国の主張に法的根拠がない」という判決への言及を盛り込むことを求めたのに対し、カンボジア、ラオス、ブルネイそして2017年の議長国であるフィリピンはいずれも反対した。また、事前の声明案では最近の開発に対し「一部首脳による深刻な懸念を共有する」となっていた文言が結果としては「一部首脳の深刻な懸念に留意する」に変更されるなど、表現が抑制され中国の意向を汲んだものとなった。フィリピンが中国への配慮を重視した背景として、この首脳会議に際しては事前に中国から議長国フィリピンに表現の抑制や判決を取り上げないように要請があった。実際、会合後の5月3日にはドゥテルテ大統領は中国の習近平国家主席と電話会談を行い、習は「フィリピンが ASEAN 議長国として発揮した重要な役割を称賛する」と述べている。

8月5日の ASEAN 外相会議ではまたも共同声明をめぐる議論が紛糾した。ベトナムは法的拘束力への言及など踏み込んだ文言を主張したもののフィリピンやカンボジアの反対から却下され、表現としても「一部外相により表明された最近の開発に関する懸念に留意する」という中国に配慮した穏当なものになった。ただ、ベトナムは草案にはなかった「非軍事化」や「埋め立て」といった言葉をフィリピンの反対を押し切る形で盛り込ませることに成功した。しかし、このことは予定されていたベトナム・中国の外相会談が中国側からキャンセルされるという結果をもたらすことにもなった。また、この共同声明は発表が当初の5日から6日の夜にずれ込んだが、その間に開かれた ASEAN・中国外相会議で文言について中国側の了承を取ったと見られており、手続きとして異例と言える。

例年、この ASEAN 外相会議に合わせて域外国との種々の会合も開催される。

前述の ASEAN・中国外相会議では COC 枠組み草案に合意したという発表がなされた。内容は非公表だが、あくまで実効性の低い原則レベルのものに留まり、法的拘束力も各国の義務も盛り込まれていなかったようである。他方、アメリカや日本との外相会議では、両国は枠組み合意の進展自体は歓迎しつつも、それが実効的な内容であることが望ましいと述べた。最後に、8月7日に開かれた関係国が一堂に会する ASEAN 地域フォーラム (ARF) の議長声明では「一部の外相から示された懸念に留意」という抑制的な表現に留められた。

11月13日の ASEAN 首脳会議の共同声明では2014年5月の首脳会議以来表明され続けてきた「懸念」の表現が落ちるという重要な変化があり、代わりに「ASEAN と中国の関係改善に留意」といった現状肯定的な評価が見られた。背景として、これまでもっとも強硬であったベトナムが目立った批判を控えたことがある。前日にベトナムは中国と首脳会談を行っており、その影響がうかがえる。

関連して開かれた ASEAN・中国首脳会議では COC について条文策定の協議を始めることで合意を見たが、やはり策定期間や法的拘束力については触れられなかった。その他、南シナ海の問題に協力することで一致するなど、対立ではなく協調が謳われるように変わりつつある。他方、ASEAN・アメリカ首脳会議の共同声明では航行の自由や紛争の平和的解決といった原則に触れたものの、「南シナ海」という文言は登場しなかった。また、東アジア首脳会議 (EAS) では日本を含む複数の国が南シナ海問題への懸念を表明し、国際法に基づく解決や非軍事化の重要性を訴えた。結果、議長声明では南シナ海について折り合いがつかず、EAS 終了後も議長国フィリピンが調整を行い、日に配慮して「懸念について議論」という文言を、中国に配慮して「ASEAN と中国の関係改善に留意」という文言を、それぞれ盛り込むことでバランスを取った。

北朝鮮問題

南シナ海問題と並び、2017年に ASEAN 協力の前面に押し出されたのが北朝鮮への対応である。ASEAN 諸国は全て北朝鮮と国交を持っており、経済圏単位でパイプを有している。さらに北朝鮮からの出稼ぎ労働者の外貨獲得先になっている。ダミー会社がある、などの点で北朝鮮への制裁の「抜け穴」になっているという指摘もなされている。2017年のアメリカは南シナ海問題と比して北朝鮮問題では非常に積極的な姿勢を見せており、ASEAN も対応を迫られることとなった。

2月21日の非公式外相会議では議長声明でミサイル発射に「深刻な懸念」を表

明し、北朝鮮に国連安全保障理事会の決議に従うよう促した。3月23日には北朝鮮が ASEAN 事務局宛てに書簡を送り、緊迫化の責任はアメリカにあるとして自国への批判に傾かないようけん制した。

4月29日には ASEAN 首脳会議が開かれたが、それに際しアメリカは事前に議長国フィリピンに北朝鮮を厳しく非難する声明を採択するよう要求を行った。会議ではカンボジアやラオスが北朝鮮寄りの姿勢を見せたこともあり議長声明の文言の調整が難航した。ただ、当日の朝に北朝鮮が弾道ミサイルを発射したことから強硬意見も多く、最終的には「深刻な懸念」を表明するという形で大筋としてはアメリカの意向に沿ったものとなった。

8月の一連の ASEAN 関連会議に際しては、アメリカは事前に制裁強化に向けた連携の強化を呼びかけるとともに、来年以降の ARF から北朝鮮を排除することを提案した。他方、北朝鮮も ARF を見据え、8月1日には平壤に駐在する ASEAN 加盟国の大使らを集めて情勢報告会を開き、核・ミサイル開発をめぐる立場を説明した。それらを受け、まず ASEAN 外相会議では対北朝鮮の個別声明を出し、「引き続き重大な懸念」を表明した。なお、この声明に対してはカンボジアからの強い反対があり、これは中国の意向を受けての行動だと考えられる。次に、ARF では多くの参加国が北朝鮮の挑発行為を非難し、それに対し北朝鮮は自衛的選択だとして反発した。最終的に議長声明では、加速する北朝鮮の核ミサイル開発について「重大な懸念」(前年は「懸念を共有」)が表明された。他方で米韓と北朝鮮の双方が軍事行動を一時停止するという中国とロシアの共同提案も明記され、バランスを取ったものとなった。なお、アメリカの北朝鮮 ARF 排除案については、ASEAN 加盟国からも対話の場を残すべきとして反対の声が上がった。

その後、9月3日に北朝鮮が核実験を行ったことを受けて、11月の ASEAN 首脳会議ならびに EAS の共同声明では、北朝鮮の核実験および弾道ミサイル実験について「重大な懸念」が表明され、これまでよりも具体性の高い文言となった。ただ、いずれにおいても元の声明案と比べると「大量破壊兵器」という文言が落ちたり、非難する主体が「我々」から「いくつかの国」に変わったりするなどの変化が見られることから、会議においては議長声明をめぐる対立が存在したことがうかがえる。参加国は決して一枚岩ではない。

ロヒンギャへの人権侵害と ASEAN

ミャンマーでは西部ラカイン(ヤカイン)州における、イスラーム教徒ロヒン

ギャに対する人権侵害が国際的な非難を浴びてきたが、2016年10月には同州において宗教対立が再燃し、大量のロヒンギャが難民となり国外へと流出すると同時に、虐殺や性的暴行などの人権侵害も多数報告される事態に至った。ASEANでは内政不干渉原則を掲げているが、イスラーム教徒がマジョリティであるマレーシアとインドネシアはミャンマー政府を批判している。

2017年は、4月の首脳会議でも8月の外相会議でもロヒンギャへの言及はなかった。しかし8月25日以降戦闘が激化し難民が急増したことを受けて、9月24日にはニューヨークにおける国連総会のために集まったことを利用してASEAN非公式外相会議を開催し「ラカイン州における人道的状況についてのASEAN議長声明」を発表した。そこでは「すべての犠牲者と紛争で被害を受けた全ての共同体に深い哀悼」を示し、「8月25日の武装組織による警察施設の襲撃と『すべての暴力行為』を非難」といった文言が含まれた。これに対し、発表後にマレーシアは強く反発し、「声明は現状を誤解」したものでありあくまで「ミャンマー政府の反撃が過剰」だと非難したうえで、同声明は「マレーシアの主張を反映しておらず、ASEANコンセンサスではない」とした。これを受けて議長国のフィリピン外務省は他の加盟国の感情も考慮する必要があったと説明した。

このような経緯を経て、11月13日のASEAN首脳会議ではロヒンギャの問題が議論され、出席したミャンマーのアウンサンスーチーも加盟国からの人道支援を歓迎する旨を述べた。また、議長声明では11日段階の草案ではロヒンギャについては独立したセクションすら無かったが、マレーシア、インドネシア、タイ、ベトナムなどが盛り込むように主張した。これに対しミャンマーは抵抗を見せ、それらのすり合わせの必要性から議長声明の発表は当初よりも遅れることとなった。また、議長国のフィリピンも近年国内における麻薬犯罪撲滅作戦が国内外から人権侵害という非難を受けていることから、人権問題をASEANで取り上げること自体に消極的であったという背景も指摘されている。

結果として議長声明には、「複数の首脳がミャンマー政府と国際社会による人道的支援に歓迎の意を表明」「コフィ・アナン元国連事務総長をトップとする政府諮問委員会の勧告に沿って取り組みを続けるよう促す」という文言が盛り込まれた。これについては間接的ながらもASEANとしてロヒンギャ問題を取り上げたという肯定的な評価もある一方で、ASEANはミャンマー政府を非難することはできず沈黙に終わったという否定的な評価も多い。

東ティモールのASEAN加盟は進展せず

2002年に独立した東ティモールはASEANにはオブザーバー参加という形を取っているが、加盟申請自体は2011年に済ませている。加盟が実現しない理由としては、一部の加盟国からの反対が挙げられる。かつて反対の立場であったインドネシアは近年では加盟を支持しているが、主にシンガポールが、人的資本が乏しく膨大な数のASEAN会議を処理(開催)できない、加盟国間の経済格差が拡大してしまう、といった理由から反対している。ただ、2017年にはASEAN50周年ということもあり加盟が実現するのではないかという予測の声もあった。

手続きとしてはASEAN調整委員会(ACC)の下に「東ティモールのASEANメンバーシップ申請についてのACCワーキンググループ」が作られ、加盟を検討している。具体的には、2011年から2016年にかけて、政治、経済、社会・文化の3分野においてそれぞれチームを作ってフィージビリティ・スタディを行い、加盟の可能性を調査してきた。

4月のASEAN首脳会議では加盟については検討中であり、ACCワーキンググループの方針に従って東ティモールの能力構築を支援していく旨が述べられた。また、同月にはインドネシアの外務省高官は「タイムラインを設定することにすら反対の国がいる」と述べており、依然として強硬に反対する加盟国が存在することが分かる。続く8月のASEAN首脳会議の共同声明では「能力向上の必要性から、東ティモールが関係のあるASEANの活動に参加することを歓迎する」と述べて前向きな姿勢も示すとともに、2011年に提出した加盟申請に留意し、ワーキンググループで続いている議論などに期待するとした。

このように加盟プロセス自体は進展せず、10月には東ティモール首相は加盟について「ベストを尽くしている」が「インドネシアやマレーシア、その他の国から支持を受けているが、シンガポールやミャンマーが反対している」と名指しで述べている。そして11月のASEAN首脳会議でも進展はなく、年内の加盟見通しはなくなった。議長声明では「12月5日にインドネシアのバリで開催されるACCワーキンググループの議論の結果を期待する」という表現に留められている。

そして、その第6回ACCワーキンググループ会合では、さらなる現地調査とASEANからの能力構築支援が必要という結果が提示された。このように、ASEANの種々の会議およびプロジェクトを遂行する能力が不足していることが加盟が許されない主たる理由となっている。なお、2018年の議長国はシンガポールであるため、来年も東ティモールの加盟実現は非常に厳しい見通しである。

経 済 協 力

域内経済統合の進展

2017年9月のASEAN経済大臣会議における発表によると、2016年のASEANのGDPの合計は2兆5500億ドル(前年から4.8%の伸び)と堅調である。貿易の総額は2兆2200億ドルであった。内訳としては23.1%がASEAN域内の貿易となっており、域外国との貿易では中国(16.5%)、EU(10.4%)、アメリカ(9.5%)と続く。他方、2016年のASEANへの海外直接投資(FDI)は967億ドルであった。内ASEAN域内でのFDIは25.2%と増加傾向にあり(前年は18.5%)、投資元としては1位のEU(32.9%)と3位の日本(11.8%)の間に入り第2位の座を占めるまでになった。域内からのFDIの増加はASEAN経済統合の成果でもある。

現在のASEANにおける経済統合は、2015年末の首脳会議で採択されたASEAN経済共同体(AEC)の青写真2025(AEC2025)の実現が軸になっている。それによるとAEC2025とは、「高度に統合され、団結力のある経済」(物品、サービス、金融、人の移動など)、「競争力のある革新的でダイナミックなASEAN」(競争政策、知的財産権など)、「連結性と分野別協力の強化」(交通、情報、観光など)、「強靱かつ包括的、人々中心のASEAN」(中小企業支援、官民協力など)、「グローバルASEAN」(域外関係)、の5つの目標から成る。

AEC2025の段階では達成の期限などは記載されておらず、2016年から2017年にかけて実質的に行程表の役割を果たす「行動計画」の策定が進められてきた。それを受けてASEAN事務局は「AEC2025統合戦略行動計画」を作成し、2月にはASEAN経済大臣会議ならびにASEAN経済共同体理事会の承認を経て公開した。これは分野ごとに策定されている行動計画の核となる部分を単一の文書にまとめたレファレンスである。ねらいとしては、この文書を公開することで多様な利害関係者がAEC2025の内容を知りその実施状況を追跡しやすくすることが挙げられており、2025年まで毎年更新が予定されている。

ASEANの市場統合において重要なのが貿易円滑化であるが、3月10日に行われたASEAN非公式経済大臣会議では①2020年までに貿易取引費用の10%削減、②2017年から2025年で域内貿易を倍加、という目標が設定された。さらに、その目標達成のため、9月7日のASEAN経済大臣会議では、「ASEAN貿易円滑化戦略的行動計画」と共に、「ASEANシームレス貿易円滑化指標」(ASTFI)が採択さ

れた。これは、貿易円滑化に関するさまざまなASEAN協定や行動計画のプロジェクトがどの程度履行されたのかを測り、モニターするためのものである。

また、近年重要性を増しつつある電子商取引についても取り組みが進められている。2016年11月には「電子商取引についてのASEAN調整委員会」(ACCEC)が発足した。同委員会は「電子商取引についてのASEAN作業計画」(AWPEC)を作成し、2017年9月のASEAN経済大臣会議において採択された。これはASEAN内の越境的な電子商取引を円滑化することを目的としており、今後「ASEAN電子商取引協定」へと発展させていくことが予定されている。

AEC全体のモニタリングの仕組みも整えられつつある。2016年のASEAN経済大臣会議で「AEC2025モニタリングおよび評価のためのフレームワーク」が採択され、遵守のモニタリングと結果のモニタリングならびにインパクト評価の枠組みが導入された。2017年2月7日にはフレームワークについてのワークショップが開催された。さらに、モニタリングおよび評価の一環として10月9日から13日にかけて初の「加盟国訪問調査」がフィリピンに対して行われた。具体的には、ASEAN事務局内の「ASEAN統合モニタリング委員会」が現地を訪れ、視察と議論を行った。

移民労働者保護のための地域的枠組み

ASEANでは域内の移民労働者の受入国での社会的保護が問題となってきた。移民を送り出す側のフィリピンやインドネシアはより手厚い保護を求め地域的な枠組みを作ろうとし、受け入れる側のマレーシアやシンガポールはそれに消極的、というのが対立の構図である。

2007年のASEAN首脳会議では当時の議長国フィリピンのリーダーシップの下「移民労働者の権利の保護と促進についてのASEAN宣言」が採択され、移民労働者の保護についての基本原則と、送り出し側と受け入れ側の義務が規定された。その後、それを法的拘束力のある協定へとアップグレードすることが想定されていたものの、進展を見ないまま10年が過ぎていた。

そういったなか、2017年2月20日に開催されたASEAN非公式労働大臣会議で再びこの問題が取り上げられた。背景としては、再びフィリピンに議長国が回ってきたということが挙げられる。そして、11月の首脳会議では「移民労働者の権利の保護と促進についてのASEANコンセンサス」が採択された。これは、ASEAN加盟国に、東南アジア地域における移民労働者に対して、社会的保護、

法律へのアクセス、公正で人間らしい扱い、ヘルスケア、を保証し強化するように求めるものである。特徴としては、労働者本人だけでなく家族の保護や不法移民労働者への保護も射程に収めていることが挙げられる。

このコンセンサスに沿って、2018年には具体的な行動計画が採択される予定になっており、そうすれば地域での統一された労働条件の基準策定に寄与することになる。インドネシアが中心になって草案を作成している。

東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の交渉妥結はまたも延期

東アジアという広域的な枠組みの FTA として、RCEP は2017年も交渉が続いた。これは ASEAN に加え日本、中国、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドの計16カ国で域内の貿易・投資の自由化を進めるものである。

RCEP は当初の予定では2015年までに交渉を終了している予定であったが、延期を重ね2017年にまでもつれ込んでいる。背景としては、自由度の高い貿易・投資ルールを求めるグループとそれに慎重なグループの間での対立がある。前者は日本やオーストラリア、ニュージーランド、シンガポールなどであり、後者ではとくにインドと中国は消極的である。ASEAN 加盟国のなかではカンボジアやラオスはやや消極的であるが、基本的には ASEAN として足並みをそろえている。

2017年の ASEAN は50周年を飾る成果としたいという意図もあり RCEP の早期妥結に積極的な姿勢を見せた。しかし、結論から述べると、電子商取引や知財保護の分野までルールを整備しようとする日豪などと消極的な姿勢を見せる中印の溝は深く、2017年も交渉は停滞することとなった。

4月の ASEAN 首脳会議では議長声明で「迅速な妥結を目指す」と述べた。その後、5月2日から12日にかけて開かれた事務レベル交渉会合では「政府調達」と「貿易救済」という2つの分野での作業部会設置に合意した。RCEP ではこの新たな2分野を除いて元々15分野で合意が必要とされていたが、これまでに合意できたのは中小企業と経済技術協力というわずか2分野に留まっている。

5月21日から22日に開かれた RCEP 閣僚会合でも進展はなく、声明では年内の交渉妥結を目標とすることや、日豪が主張する質の高いルールを重視する考えについて「留意する」ことが盛り込まれた。9月の閣僚会合でも「電子商取引や知的財産など各分野の重点的に協議する項目で一致」するも合意時期は明示されず、ここに至ってフィリピンのロペス貿易産業相は会合後、目指していた年内の実質合意について「議論は(来年の議長国)シンガポールへ受け継がれる」と発言

し、実質的に年内の合意を諦める旨を明らかにした。

その後、11月14日の RCEP 首脳会議では年内の合意が困難であることが明示され「交渉妥結に向けて2018年に一層努力する」とする共同声明が出された。また、2018年は15の交渉分野のうち重要項目を絞り込み、交渉回数を増やして早期進展を図る方針が打ち出されている。

このように、2017年には ASEAN も早期合意に向けて意欲を見せたものの、RCEP 合意はまたも延期という結果になった。他方、ASEAN の域外経済関係としては、11月に ASEAN・香港 FTA および ASEAN・香港投資協定が締結された。香港は ASEAN にとって6番目の貿易相手国である。そしてこの FTA は ASEAN にとっては中、韓、日、印、豪・ニュージーランドに続く6番目の FTA となる。

2018年の課題

中国がその影響力を増すなか、東南アジアにおいても米中をはじめとする大国間の競合が熾烈である。ASEAN としては当面のところは、特定の国家に傾斜せずに全方位的にバランスをとる方針を継続していくと思われる。ただ、2017年の南シナ海問題や北朝鮮問題でも見られたように、近年の ASEAN では大国間の競合を受けてそれを代理するかのように ASEAN 加盟国間で亀裂が発生することが頻発している。ASEAN という集団が東アジア国際政治において埋没せずに影響力を保持するためにも、対外的に足並みをそろえることが重要となってくる。

他方、2018年の議長国は ASEAN に対し経済的な役割を重視するシンガポールであるため、2018年は政治安全保障分野よりは機能的な協力が進展していく見込みが高い。貿易円滑化のためのスキームの進展、電子商取引のための制度づくり、サービス貿易の統合、などがさしあたっての重点分野だと考えられる。

また、コンセンサス制を見直して多数決制を導入するという制度改革の動きにも注目したい。ASEAN は伝統的に意思決定においてコンセンサス方式を採用してきたが、多様性に富む ASEAN 各国が自国の国益を犠牲にせずに地域協力を進められるという利点がある一方で、もっとも消極的な国が受け入れ可能な程度に合わせることになってしまうという弊害も指摘されてきた。すでに2017年11月にはレ・ルオン・ミン事務総長が経済分野やその他のセンシティブではない分野で多数決制を導入すべく意思決定方式の見直しに着手したことを明らかにしている。いまだ首脳会議や閣僚会議のレベルでは言及は見られないが、2018年には議題に上る可能性はある。

(大阪大学)

③ ASEAN 常駐代表(2017年12月末現在)

ブルネイ	Pengiran Hajah Faedah Pengiran Haji Abdul Rahman
カンボジア	Norng Sakal
インドネシア	Rahamat Pramono
ラオス	Latsamy Keomany
マレーシア	Shariffah Norhana Syed Mustaffa
ミャンマー	Min Lwin
フィリピン	Elizabeth P. Buensuceso
シンガポール	Tan Hung Seng
タイ	Phasporn Sangasubana
ベトナム	Nguyen Hoanh Nam

④ 事務局名簿(2017年12月末現在)

事務総長	Le Luong Minh *ベトナム
事務次長	Hirubalan V P(政治安全保障共同体担当) *シンガポール
	Lim Hong Hin(経済共同体担当) *ブルネイ
	Vongthep Arthakaivalvatee(社会文化共同体担当) *タイ
	AKP Mochtan(総務担当) *インドネシア

(注) *は出身国。

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2018

2018年のASEAN

政治安全保障協力 p.138

経済協力 p.144

参考資料 p.148

ASEAN

東南アジア諸国連合

加盟国 ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、
マレーシア、ミャンマー、フィリピン、
シンガポール、タイ、ベトナム
事務局 ジャカルタ

事務総長 リム・ジヨク・ホイ(2018~2022年)
議長国 シンガポール(2018年)
公式言語 英語
会計年度 1月~12月



多様化する安全保障

すずき さなえ
鈴木 早苗

概況

2018年のASEANは、軍事だけでなく、経済や人の移動などさまざまな分野における安全保障を高める協力を進めることを表明した。議長国シンガポールは、この年のテーマとして「強靱で革新的なASEAN」(Resilient and Innovative ASEAN)を掲げた。ASEANの強靱性を高めるため、域外国とのパートナーシップの強化、テロやサイバーテロなどの脅威への対処、気候変動への対応の強化などを呼び掛け、革新性を高めるため電子商取引などのデジタル経済の発展、都市問題への対処の必要性を訴えた。

政治安全保障の分野では、南シナ海領有権問題に代表される対中国関係、人道支援の拠点となるASEAN防災人道支援(AHA)センターの活動、サイバーセキュリティ協力などで新たな動きがみられた。域外国との関係では、インド太平洋という地域概念をめぐる議論がなされたことが注目される。

経済の分野では、サービス貿易分野、電子商取引分野などで進展があった。シンガポールのイニシアティブで都市問題に対処し、都市の発展を後押しするため、ASEAN各国の主要都市間のネットワークを構築する「ASEANスマートシティネットワーク」構想が立ち上げられた。域外国との関係では、2017年に続き、東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の交渉妥結が見送られた。

政治安全保障協力

対中関係

南シナ海領有権問題は引き続きASEANにとって対中関係の重要課題である。南シナ海では、中国、台湾、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイが領有権を主張して対立しており、埋め立てや軍事拠点化を進める中国に対する

ASEANの対応が注目されている。中国とASEANは、2002年に合意した「南シナ海における関係諸国行動宣言」(DOC)を格上げして、「行動規範」(COC)を策定すべく協議を続けている。これまで中国は一貫して消極的姿勢を示してきたが、2017年にはCOCの枠組み草案に合意するなど前向きな姿勢もみられるようになった。ただし、協力の進展にはさまざまな課題が残る。この問題に関連する2018年の動きは以下の3つに集約される。

第1に、2018年8月のASEAN外相会議および4月と11月の首脳会議の共同声明では、南シナ海地域における埋め立てや緊張を高める活動に関して複数の首脳たちからの「懸念」に留意するという文言が復活した。この表現は、2014年以来表明され続け、2017年の首脳会議には表明されなかった。ただし、「ASEANと中国との関係改善に留意」という2017年の首脳会議の共同声明で登場した文言も盛り込まれた。2017年と比べ、中国への警戒心が復活したようにみえるが、良好な対中関係に配慮するASEAN側の姿勢もみてとれる。

第2に、COCに関して「単一の交渉草案」(a Single Draft COC Negotiating Text)を策定することで合意した。しかし、COCの中身をめぐってはすでに対立が表面化している。まず、ベトナムは、すべての係争地域にCOCを適用すべきと主張したが、中国は、ベトナムが領有権を主張するパラセル諸島は非係争地域のためCOCの適用外であり、係争地域についてもベトナムと中国の二カ国が関係する場合には二国間で解決し、COCを適用すべきではないと主張した。次に、ASEAN諸国が望むような拘束力のある紛争解決メカニズムがCOCに盛り込まれるかどうか不透明である。また、中国はCOC締結国が第三国と共同軍事演習を実施する際には、他の締結国の承認を得る必要があるとの条項を盛り込むことを提案している。11月の首脳会議では、中国の李克強首相が「3年以内」にCOCを策定すべきだと提案したが、さまざまな中国の提案にASEAN諸国の反発は必至で困難が予想されよう。

第3に、ASEANと中国は初の合同海軍演習を実施した。合同演習の提案は、2015年に中国からなされていたが、中国が南シナ海での実施を主張したため、一部のASEAN諸国が反対して合意が見送られていた。2018年2月、ASEAN諸国の国防大臣は中国の国防大臣と会合し、合同演習の実施に合意した。ASEAN側が合同演習の実施自体を了承する代わりに、演習の実施場所が南シナ海の係争地域でない点で中国はASEANに妥協したとみられる。演習は中国とASEAN10カ国の海軍が参加して、まず、8月にシンガポールで机上演習を実施し、10月に中

国の広東省湛江で海難救助訓練を実施した。

ASEANにとって中国との合同演習は、ASEANが地域機構として域外国と実施する初の演習だった。中国は、中国とASEAN諸国との合同演習の定例化をCOCに盛り込むよう提案しているという。こうした動きを受け、アメリカが2018年に主催する環太平洋合同演習(RIMPAC)への中国の招待を取り下げ、初めてベトナムを招待した。また、中国に対抗する形で、アメリカはASEANに合同演習を提案したため、2018年10月のASEAN国防大臣会議で、2019年にASEANとアメリカの海軍が合同軍事演習を実施することが合意された。ASEANとしてはこれまでの戦略どおり、アメリカと中国とのバランスをとったものとみられる。

以上のように、2018年は、中国が融和姿勢をさらに演出するとともに、COCの中身や性質に対して積極的に提案を行うといった変化がみられた。中国は、南シナ海の軍事拠点化を進める一方で、海洋安全保障においてASEANとの協力を進める姿勢に転じつつある。こうした姿勢には、中国にとって望ましい形で南シナ海における秩序とルールを形成しようという意気込みがみてとれる。中国のこうした姿勢に対し、2017年に融和姿勢に転じたフィリピンは歓迎する意思を表明したものの、ベトナムは対抗的な姿勢を示している。

ASEAN 防災人道支援センターの活動とロヒンギャ問題

ミャンマー西部ラカイン(ヤカイン)州における、イスラーム教徒ロヒンギャの難民化・人権侵害の問題に対処するため、ASEAN 防災人道支援(AHA)センターの参画が本格化しつつある。4月の首脳会議と8月の外相会議では、この問題に関するAHAセンターとミャンマー政府の協力を歓迎するとの文言がみられ、11月の首脳会議では、どのような協力が可能かを調べるためのチームをAHAセンターが派遣することにミャンマー政府が同意したことが記されている。

AHAセンターは2011年にジャカルタに設立されたASEANの機関で、主に災害分野での緊急支援や能力開発、災害モニタリングなどをASEAN各国の担当機関との協力関係の下に実施するとともに、域外国からの支援の窓口としても機能している。2013年のフィリピンの台風被害をはじめ、2018年にはインドネシア・スラウェシ島の地震・津波、ラオスの水害に対し、救援物資などの支援や被害状況のモニタリングなどを実施してきた。こうした活動をふまえ、11月の首脳会議ではAHAセンター基金へのASEAN各国の年間拠出を5万ドルから9万ドルに増額することが合意された。

以上のように、AHAセンターによる支援対象は、台風や津波などの天災による被害が中心であった。ミャンマーのロヒンギャの問題は、人災という側面が強いことからASEAN内ではAHAセンターが関与するのは適切なのかという意見も出された。特に、イスラーム教徒を多く抱えるマレーシアやインドネシアは、人権侵害に対してASEANが行動を起こすべきだとし、ASEANの人権機関であるASEAN政府間人権委員会(AICHR)で議題として取り上げるべきだと主張してきた。しかし、人権侵害対策としてASEANが行動を起こすことには、ミャンマーをはじめ複数の加盟国が反対したため、AICHRは、2017年に組織されたミャンマーに対する国連の事実調査団に協力することができなかった。

AHAセンターが関与するという合意後も、AHAセンターが果たす役割をめぐり、ASEAN内の対立は残っている。たとえば、インドネシア外務省関係者は、「人災」であるこの危機に対して、AHAセンターは災害被害の緩和という現在の役割以上のことを果たすべきであると主張している。マレーシア外務省は、議長国シンガポールと次期議長国タイの外相をミャンマーに派遣し、ロヒンギャ難民の帰還に向けた協力について話し合うことでASEAN諸国は合意したと発表した。シンガポール政府はそのような合意はないと否定したが、こうした報道をとってもASEAN内の意見の食い違いがみてとれる。また、タイ外相は、AHAセンターの役割について、問題は人道支援だけでなく、ミャンマーへのロヒンギャ難民帰還もあるとして、同センターが帰還に向けた支援をすることを示唆した。

サイバーセキュリティ協力

シンガポールのイニシアティブで、サイバーセキュリティ分野での協力の必要性が強調された。11月の首脳会議で、「サイバーセキュリティ協力に関する宣言」が発表され、安全な情報通信技術(ICT)環境の整備を目指すとした。

この分野はシンガポールを中心に協力が進められてきた。同国は、2018年のASEAN議長国に就任する前から働きかけを行っており、たとえば、2016年に「ASEANサイバー脅威対策能力プログラム」(ASEAN Cyber Capacity Programme)を立ち上げ、1000万シンガポールドルを投入して、ASEAN各国のサイバーセキュリティ担当者に対し、サイバーセキュリティに関する知識や法整備、サイバーセキュリティ事故への対応などに関する能力開発を実施してきた。2017年に第2回ASEANサイバーセキュリティ大臣会議(AMCC)を主催したのに続き、2018年には第3回AMCCをシンガポールで開催した。サイバーセキュリティは、

電子商取引など経済成長にかかわる分野だけでなく、テロ対策など防衛軍事分野とも密接にかかわる。そのため、AMCCだけでなく、ASEAN 情報通信大臣会議 (TELMIN)、ASEAN 越境犯罪大臣会議 (AMMTC)、ASEAN 地域フォーラム (ARF)、ASEAN 拡大国防大臣会議 (ADMM プラス) などが参画している。

ASEAN 諸国はこの分野において域外国の支援を求めている。2018年11月の東アジア首脳会議 (EAS) では、「ICT とデジタル経済の安全性を高めるための宣言」が発表された。日本の支援として、日 ASEAN 統合基金 (JAIF) の下で9月に「日 ASEAN サイバーセキュリティ能力構築センター」がバンコクに設立された。同センターは、タイの電子取引開発機構 (ETDA) が ASEAN 域内のサイバーセキュリティ能力向上を支援するプロジェクトを実施する際の側面支援を行う予定である。アメリカとも11月の首脳会議において「サイバーセキュリティに関する ASEAN とアメリカの首脳宣言」を発表して、特に、テロ対策の一環として、ソーシャルメディアなどのインターネット環境の整備や対策を強化することで合意した。

ただし、サイバーセキュリティがさまざまな分野に関係しているため、どの分野に重点を置くのかはまだ詰め切れていない。シンガポールなどの複数の ASEAN 諸国は経済成長のための措置、たとえば、電子商取引上安全な ICT 環境の整備などを目指すのに対し、アメリカは、中国や北朝鮮、ロシアなどを念頭に置いた国家主導のサイバーテロへの対策を協力の中心に置いていると報道されており、協力の方向性についてすり合わせが今後必要となってくる。

インド太平洋構想

アメリカ、日本、インドネシアなどが提唱する「インド太平洋」(Indo-Pacific) という地域概念の具体化が議論されるようになっていく。域外国がこの地域概念に関してさまざまな期待と思惑を表明するなか、ASEAN は、従来の ASEAN 主導の会議や「ASEAN の中心性」を維持する形で、この新地域概念の具体化を進めたい意向を表明した。

「インド太平洋」という地域概念は、日本やインドネシア、アメリカから提案されていたものである。インドネシアは、2013年に、東南アジア友好協力条約 (TAC) の原則や規範を広域に広げる「インド太平洋条約」を提唱したことがある。日本は安倍首相の下で、2016年から法の支配や市場経済を重視する地域として「自由で開かれたインド太平洋」を提唱し、日本、アメリカ、オーストラリア、

インドを主導国として想定している。アメリカもトランプ大統領が、2017年末、この4カ国の連携を軸にこの地域概念の具体化を進めると発表した。

アメリカ、日本、オーストラリア、インドの4カ国が主導するこの地域概念に対して、ASEAN 諸国は ASEAN を軽視していると不満を表明していた。2018年に入り、インドがこの地域概念を具体化するにあたっては、ASEAN を重視する姿勢を表明するなど、ASEAN を巻き込んだ議論が開始されたことで、ASEAN としてもその立場表明が求められる事態となった。

4月の首脳会議の議長声明で、ASEAN 諸国は、EAS や ARF、ADMM プラスなどの ASEAN 主導の会議の重要性に言及するなかで、「インド太平洋概念を含む最近の諸提案に関する議論」に期待を表明した。8月の外相会議では、域外国からの提案として、「インド太平洋」、「一帯一路」構想 (Belt and Road Initiative)、「質の高いインフラパートナーシップ」(Expanded Partnership for Quality Infrastructure) を挙げ、これらの構想が ASEAN の中心性と親和的であることを希望する旨を表明した。特に、「インド太平洋」に関しては、インドネシアによるインド太平洋構想についての説明に留意し、ASEAN の中心性、開放性、透明性といった主要概念を含む形で同地域概念について議論を深めたい、と表明した。

域外国の動きとしては、「インド太平洋」概念の具体化に向けて、アメリカが財政支援を申し出た。第1に、2018年7月、ASEAN 外相会議など関連会議への出席を前に、アメリカはインフラやエネルギー分野におけるインド太平洋地域への民間投資を支援するファンドを設立すると表明し、そのファンドに1億1300万ドルを拠出するとした。第2に、海洋安全保障や平和構築、人道支援、テロ対策などを念頭に、インド太平洋地域の安全保障を高めるための新基金の設立を発表し、3億ドルを拠出するとした。

アメリカのこうしたイニシアティブに、中国への対抗心があることは明白である。中国は、「一帯一路」構想やアジアインフラ投資銀行 (AIIB) などで周辺諸国に対して開発支援を進め、影響力を高めようとしている。また、上述したように、南シナ海において実効支配を進める一方で、海洋安全保障の分野でさまざまな働きかけを ASEAN に行っている。2018年11月の ASEAN 首脳会議に出席したアメリカのペンス副大統領は、どの国も排除するものではないとしながらも、「帝国と侵略はインド太平洋に居場所はない」と発言し、中国を暗に排除する姿勢をみせた。

中国をどう扱うかは、「インド太平洋」概念を具体化していくうえで最大の争

点となるだろう。アメリカが提唱する、インフラ整備などのための民間投資を後押しするファンドに日本は協力する方針を示した。一方、2018年11月、日本は、名称を「インド太平洋」戦略から「インド太平洋」構想に変更した。日中関係の改善を受けて、中国を刺激しないような名称に変更するとともに、親中派の国々の賛同を得たいとの思惑があると報道された。

ASEAN内では、インドネシアが自国の「インド太平洋」構想に中国を招き入れるように提案し、他の加盟国の賛同を求めた。このインドネシアの提案に対してASEANとして具体的な合意は成立していない。外相会議の共同声明で中国の「一帯一路」構想と日米あるいはインドネシアの「インド太平洋」が併記されたことは、そのあらわれである。ASEANの中心性を維持するためには、中国をどう扱うかについてASEANとしての方針を定め、域外国との議論の主導権を握る環境を整える必要があろう。

経 済 協 力

経済共同体の進捗状況

2018年8月のASEAN経済大臣会議における発表によると、2017年のASEANのGDPは2兆8000億ドル(前年から実質5.3%の伸び)で、2018年と2019年の経済成長率は実質5.2%と予想された。貿易総額は2兆5500億ドルであり、内訳としてはASEAN域内貿易が22.9%で、中国、EU、アメリカと続く。サービス貿易総額は6952億ドルで、このうち16.7%がASEAN域内サービス貿易だった。

2017年のASEANへの海外直接投資(FDI)は1370億ドルだった。このうち、ASEAN域内からのFDIが19.2%と最大のシェアであり、域外からのFDIについてはEU、日本、中国が上位を占める。また、サービス分野でのFDIが901億2000万ドルでFDI全体の65.8%を占めた。

現在のASEANにおける経済統合は、2015年末の首脳会議で採択された「ASEAN経済共同体の青写真2025」(AEC2025)の実現が軸になっている。AEC2025とは、「高度に統合され、団結力のある経済」(物品、サービス、金融、人の移動など)、「競争力のある革新的でダイナミックなASEAN」(競争政策、知的財産権など)、「連結性と分野別協力の強化」(交通、情報、観光など)、「強靱かつ包括的、人々中心のASEAN」(中小企業支援、官民協力など)、「グローバルASEAN」(域外関係)、の5つの目標から成る。

サービス分野では、8月のASEAN経済大臣会議で「ASEANサービス枠組み協定」(AFAS)の第10(最終)パッケージが署名された。この署名をもって、AFASは新たな協定である「ASEANサービス貿易協定」(ATISA)に移行し、11月にATISAの交渉が妥結した。AFASからATISAへの移行で注目されるのは、自由化条件の設定方法が「ポジティブリスト形式」から「ネガティブリスト形式」に変更されたことである。ATISAでは自由化対象に含めない分野のみを記載する形式がとられるため、記載されない分野はすべて自由化対象となる。また、枠組み協定だったAFASに比べ、協定であるATISAにはより充実した規定が盛り込まれている(蒲田亮平「ASEANサービス貿易協定が妥結、自由化が進展」ビジネス短信、2018年11月26日、日本貿易振興機構[ジェトロ])。

電子商取引分野で協力の進展がみられた。ASEAN内の越境的な電子商取引の円滑化に関する協力を進めるため、2016年11月に「電子商取引についてのASEAN調整委員会」(ACCEC)が設置された。2018年8月のASEAN経済大臣会議での採択を経て、11月の首脳会議において「ASEAN電子商取引協定」が署名された。シンガポールが公開した資料によると、同協定には国内法の整備、透明性の確保、中小企業による活用、電子商取引の手続きの簡素化、消費者保護などが盛り込まれている。

AEC全体のモニタリングの実施も引き続きなされている。2017年に採択された「AEC2025モニタリングおよび評価のためのフレームワーク」に基づき、2017年のフィリピンに続き、2018年にはインドネシアに対して「加盟国訪問調査」が実施された。

スマートシティネットワークの形成

シンガポールの提案で、都市問題に共同で取り組もうという構想、「ASEANスマートシティネットワーク」(ASEAN Smart Cities Network)が立ち上げられた。

2018年4月、シンガポールが提示した概念説明書によると、このネットワークは、都市が抱えるさまざまな問題、たとえば、交通渋滞や貧困、水道整備や大気汚染などの解決に向け、知恵と経験を共有し、最新の技術を活用して共同で対策を講じようというものである。説明書では、2030年までにASEAN域内で都市人口が9000万人以上増加するという試算が発表されており、都市問題は深刻化しつつある。

ASEANスマートシティネットワークは、ASEAN加盟国の計26都市(各国3都

市まで)が参加し、上記のさまざまな都市問題を最新の技術を駆使して処理できる「スマート化された都市」を目指して、互いにノウハウや経験を共有する取り組みである。すでに、ベトナムのハノイ、ホーチミン、ダナン、マレーシアのクアラ Lumpur、タイのバンコク、プーケットなどが参加を表明している。

ASEAN スマートシティネットワークには、こうした都市問題の解決だけでなく、都市開発を経済成長のテコにしようという目的も垣間見える。都市国家シンガポールを筆頭に、都市は ASEAN 諸国の経済をけん引してきた。タイのプーケットは観光客の安全対策を強化しようとしている。また、ベトナムでは、電子決済などのデジタルエコノミーの進展などを通じて、ASEAN 域内に住むベトナム人移民労働者によるベトナム本国への海外送金を容易にするという期待もみられる。

こうした取り組みを進めるうえで、ASEAN 諸国は域外国の支援を求めることも忘れていない。「ASEAN スマートシティに関する EAS 首脳による宣言」が発表され、域外国の支援が呼び掛けられた。オーストラリアはこのスマートシティネットワークのために、3000万豪ドルの投資ファンドを設立することを表明した。

東アジア地域包括的経済連携の交渉妥結延期

東アジアという広域的な枠組みの自由貿易協定(FTA)として交渉が続けられている東アジア地域包括的経済連携(RCEP)は、2017年に続いて2018年にも妥結が見送られた。RCEP は、ASEAN に加え日本、中国、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドの計16カ国で域内の貿易・投資の自由化を進めるものである。

RCEP 交渉は2013年に交渉を開始し、当初は2015年末の交渉妥結を目標としていた。しかし、高い自由化を求める日本やオーストラリア、ニュージーランド、シンガポールなどのグループと、消極的な中国、インドなどのグループが対立し、交渉は2017年までずれこんでいた。2018年も交渉が停滞することになり、2019年の合意を目指すことになった。

RCEP の18の交渉分野のうち、2017年に合意できたのは中小企業と経済技術協力の2分野のみであった。2018年10月までに、新たに、税関手続き・貿易円滑化と政府調達、紛争解決の分野で合意に達した。しかし、関税分野での対立は大きく、交渉は停滞した。たとえば、ニュージーランドは農産物の関税引き下げを主張する一方、中国製品に対する関税引き下げに応じないインドが強い反発をみせた。電子商取引分野での対立もある。日本やオーストラリアは国境を越えたデー

タの自由な移動を求めたが、中国は国家による管理を主張している。

一方、環太平洋パートナーシップ(TPP)はアメリカの離脱後、「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」(TPP11/CPTPP)と名称が変更され、2018年3月に日本を含む11カ国が署名した。TPP11は2018年末に発効している。TPP11とRCEPの両方に参加しているのは、マレーシア、シンガポール、ベトナム、日本である。TPP11の発効とRCEP交渉の停滞を受けて、RCEP交渉国のなかにはRCEPへの交渉意欲を低下させる国も出てきた。特に、タイはTPP11に参加する意欲を示すだけでなく、マレーシアとともに、ASEANと日本、中国、韓国の13カ国で自由貿易圏を作る構想を提唱しているとの報道もある。

2019年の課題

「強靱で革新的なASEAN」を掲げた議長国シンガポールが重視する議題は、都市国家であり、ICTや電子商取引などに力を入れるASEAN内の先進国シンガポールの成長戦略でもある。また、サイバーセキュリティの協力、電子商取引協定の締結、ASEAN スマートシティネットワークの構築などは互いに深く関連する分野である。今後は、協力の必要性を共有する段階から、協力を実施に移す段階に入る。ASEAN内の後進国がどの程度、こうした協力を進めることができるかがカギになる。

シンガポールのアジェンダを引き継ぐように、2019年の議長国タイは2019年のテーマとして「持続可能性を高めるためのパートナーシップの進展」(Advancing Partnership for Sustainability)を掲げた。このテーマには、ASEAN諸国間の協力だけでなく、域外国との協力を強化したいという意味合いもあろう。その域外国は、南シナ海問題や「インド太平洋」概念の具体化、RCEP交渉などをめぐり、さまざまな形でASEAN諸国に影響力を及ぼしつつある。

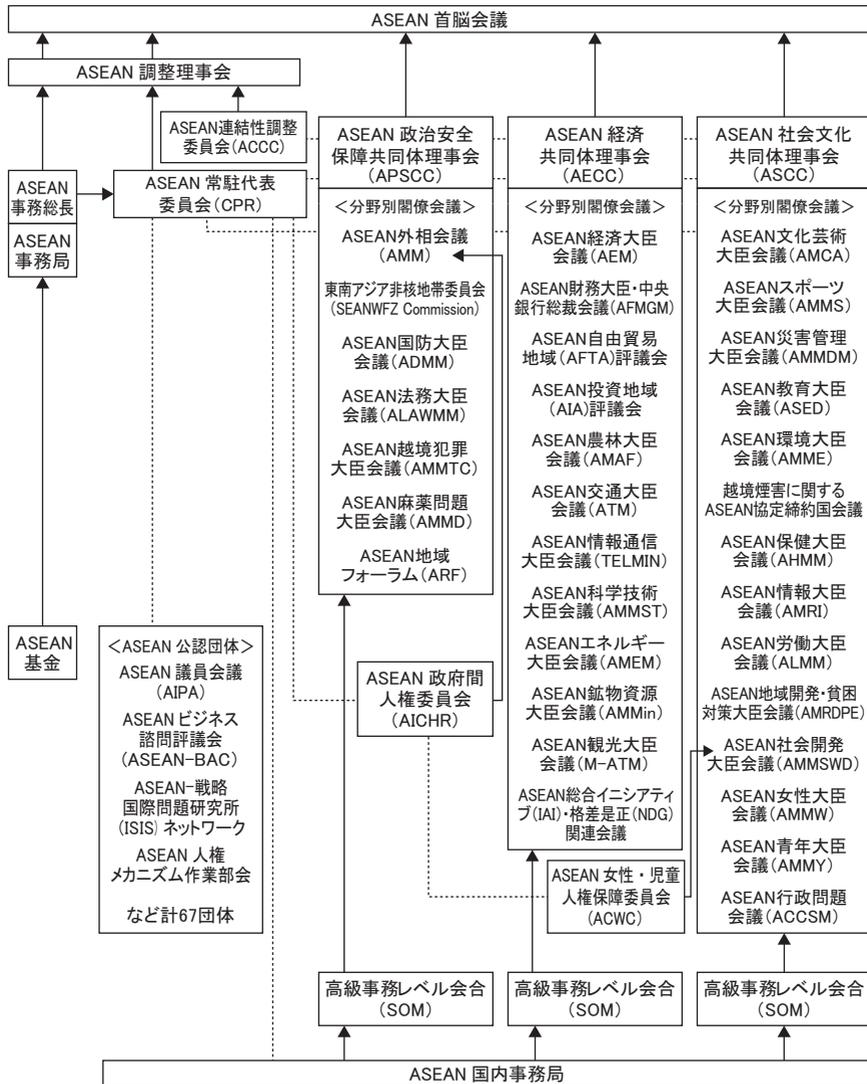
南シナ海問題とインド太平洋概念の具体化をめぐることは、他の域外国との関係のなかで、ASEANが中国をどう位置付け、付き合っていくのかが問われている。中国がアジアの秩序形成に積極的に乗り出した今、自らが主導権を握る枠組みを作るというこれまでのASEANの外交路線が通用するのかは不確定である。

RCEP交渉は一刻も早い妥結が望まれているというよりは、どの程度の自由化レベルで妥結するのかという中身の問題になりつつある。ASEAN内には交渉に臨む姿勢に温度差が出ている。ASEANの方針を改めて固める時期が来ている。

(地域研究センター)

参考資料 ASEAN 2018年

① ASEAN の組織図(2018年12月末現在)



→ 報告 調整

(出所) ASEAN 事務局ウェブサイトに基づき筆者作成。

② ASEAN 主要会議・関連会議の開催日程(2018年)

1月24日	第26回 ASEAN 政府間人権委員会(シンガポール、～26日)
25日	第21回観光大臣会議(チェンマイ [タイ]、～26日) ¹⁾
2月2日	第21回東アジア地域包括的経済連携(RCEP)交渉会合(ジョグジャカルタ [インドネシア]、～9日)
6日	非公式 ASEAN 外相会議(シンガポール)
3月1日	第24回非公式 ASEAN 経済大臣会議(シンガポール、～3日)
3日	第4回 RCEP 閣僚中間会合(シンガポール)
21日	第19回社会文化共同体理事会(シンガポール)
26日	第16回 ASEAN 女性・児童人権保障委員会(ジャカルタ、～28日)
4月6日	第22回財務大臣会議
	第4回財務大臣・中央銀行総裁会議(シンガポール)
27日	第17回政治安全保障共同体理事会
	第21回調整理事会
28日	第32回 ASEAN 首脳会議(シンガポール、～28日)
	第22回 RCEP 交渉会合(シンガポール、～5月8日)
5月4日	第21回 ASEAN+3 財務大臣・中央銀行総裁会議(マニラ)
10日	第14回情報大臣会議(シンガポール) ¹⁾
13日	第27回 ASEAN 政府間人権委員会(ジャカルタ、～17日)
7月1日	第5回 RCEP 閣僚中間会合(東京)
17日	第23回 RCEP 交渉会合(バンコク、～27日)
31日	特別 ASEAN 政府間人権委員会(ジャカルタ、～8月3日)
8月2日	第51回 ASEAN 外相会議 ¹⁾
	第25回 ASEAN 地域フォーラム(ARF) (シンガポール、～4日)
29日	第50回経済大臣会議 ¹⁾
	第6回 RCEP 大臣会合
	第10回日メコン経済大臣会議
	第10回 CLMV 経済大臣会議(シンガポール、～9月1日)
9月6日	ASEAN 連結性調整委員会(シンガポール)
12日	第15回中国・ASEAN 博覧会(南寧 [中国]、～15日)
28日	非公式 ASEAN 外相会議(ニューヨーク)
10月3日	第20回社会文化共同体理事会(シンガポール)
4日	第6回災害管理大臣会議(プトラジャヤ [マレーシア])
5日	第14回越境煙害に関する ASEAN 協定締約国会議(ネービードー)
11日	第40回農林大臣会議(ハノイ、～12日) ¹⁾
12日	第10回法務大臣会議(ビエンチャン)
13日	第6回 RCEP 閣僚中間会合(シンガポール)
18日	第6回麻薬問題大臣会議(ハノイ)
	第12回国防大臣会議
	第5回拡大国防大臣会議(シンガポール、～20日)
	第24回 RCEP 交渉会合(オ克兰ド、～27日)
19日	第10回非公式科学技術大臣会議(セブ [フィリピン])
24日	第8回文化芸術大臣会議(ジョグジャカルタ [インドネシア])
25日	第3回女性大臣会議(ハノイ)
29日	第36回エネルギー大臣会議(シンガポール) ¹⁾
31日	第12回越境犯罪大臣会議(ネービードー)
	第10回教育大臣会議(ネービードー、～11月1日) ¹⁾
11月8日	第24回交通大臣会議(バンコク、～9日) ¹⁾
12日	第17回経済共同体理事会(シンガポール)
13日	第18回政治安全保障共同体理事会
	第22回調整理事会
	第33回 ASEAN 首脳会議 ²⁾
	第2回 RCEP 首脳会議(シンガポール、～15日)
27日	特別 ASEAN 政府間人権委員会(シンガポール、～29日)
28日	第25回労働大臣会議(クアラルンプール、～29日) ¹⁾
12月5日	第18回情報通信大臣会議(バリ [インドネシア]、～6日) ¹⁾

(注) 1) ASEAN+3 (日本、中国、韓国)、東アジアサミット(EAS)、ASEAN 諸国と域外対話国(ASEAN+1)などの閣僚会議を同時開催。

2) ASEAN+3 首脳会議、EAS、ASEAN+1 首脳会議を同時開催。

(出所) ① ASEAN 事務局ウェブサイトよりダウンロードした各閣僚会議・首脳会議の合意文書、② 新聞報道などに基づき筆者作成。①～②は、開催日時に違いがある場合に参照する優先順位。

③ ASEAN 常駐代表(2018年12月末現在)

ブルネイ	Safwan Sulaiman
カンボジア	Norng Sakal
インドネシア	Ade Padmo Sarwono
ラオス	Ekkaphab Phanthavong
マレーシア	Shariffah Norhana Syed Mustaffa
ミャンマー	Min Lwin
フィリピン	Elizabeth P. Buensuceso
シンガポール	Tan Hung Seng
タイ	Phasporn Sangasubana
ベトナム	Tran Duc Binh

④ 事務局名簿(2018年12月末現在)

事務総長	Lim Jock Hoi *ブルネイ
事務次長	Hoang Anh Tuan(政治安全保障共同体担当) *ベトナム
	Aladdin D. Rillo(経済共同体担当) *フィリピン
	Kung Phoak(社会文化共同体担当) *カンボジア
	AKP Mochtan(総務担当) *インドネシア

(注) *は出身国。

Yearbook of Asian Affairs:
2010 - 2019
ASEAN

2019

2019年のASEAN

政治安全保障協力 p.154

経済協力 p.160

参考資料 p.164

ASEAN

東南アジア諸国連合

加盟国	ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム	事務総長	リム・ジヨク・ホイ(2018~2022年)
		議長国	タイ(2019年)
		公式言語	英語
事務局	ジャカルタ	会計年度	1月~12月



インド太平洋構想の発表

すずき さなえ
鈴木 早苗

概 況

2019年、ASEANはインド太平洋協力に関する方針を発表し、ASEAN主導の枠組みの重要性、海洋協力、開発などの分野での協力の必要性を訴えた。

政治安全保障分野では、南シナ海領有権問題で、フィリピンとベトナムが中国と南シナ海で衝突する事件が起きたことに対し、アメリカが関与を強めており、中国の反発を招いている。ロヒンギャ難民の問題では、ミャンマーへの帰還に向けたASEANの支援が始動した。8月、ASEAN事務局の新しいビルが完成し、ジャカルタにおけるASEANと域外国との協議の加速が期待される。

経済分野では、ASEAN域内貿易・投資の拡大が続いている。ASEAN経済共同体関連の取り組みとしては、物品貿易の手続きや自由貿易協定(FTA)に関して協力の進展がみられた。南シナ海領有権問題とは対照的に、経済協力を強化することに関しては中国との間で合意がなされた。インド太平洋に関するASEANの方針を踏襲する形で、インフラ強化や都市開発の分野で、中国の一带一路構想との連携を目指すというものである。そのほか、域外国との関係では、東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の交渉においてインドが離脱し、妥結は2020年以降に見送られることになった。

政治安全保障協力

インド太平洋協力に関する方針の発表

日本やアメリカなどが推進する「インド太平洋」構想に対して、6月、ASEANの方針が示された。ASEANの方針はインドネシアの提案がもとになっている。インドネシアは2018年、中国を入れた形の構想に合意するよう加盟国に打診していたが、合意は得られないままだった。2019年3月、インドネシアは

「インド太平洋に関するハイレベル対話」を主宰し、東アジアサミット(EAS)諸国を招待した。インドネシアのインド太平洋構想案は、開放性や包括性、協力と対話などの原則とともに、国連の持続可能な開発目標(SDGs)、海洋協力、インフラ開発などを通じた連結性の強化など、具体的な協力分野を盛り込んでいた。

6月の首脳会議で示されたASEANの方針には、以下の特徴がある。第1に、既存のASEAN主導の枠組みでインド太平洋協力を推進することである。代表的な枠組みとして、EASが想定されている。第2に、協力の原則を強調した。内政不干渉やASEAN中心性をはじめとするASEANの諸原則とともに、開放性、包括性、国際法の尊重などの原則が盛り込まれた。一方、日本やアメリカが想定するような民主主義や人権保障などには触れられていない。これは、暗に中国を協力メンバーとして想定しているともいえよう。また、競争(rivalry)ではなく、対話を重視し、開発と繁栄について協力する地域にするとの方針も示された。日本・アメリカによるインド太平洋構想と中国の一带一路構想が対立する地域にはしないとの立場を確認したといえる。第3に、重点協力分野として、インドネシア案を踏襲し、海洋協力や連結性の強化、SDGsなどが盛り込まれた。つまり、インド太平洋地域という枠組みで経済協力を推進する方向性が示されたといえる。

このように、インドネシア案の多くがASEAN方針として採用された形になったが、具体的な活動については十分なコンセンサスができていない。インドネシアは、2020年にASEANインド太平洋インフラ・連結性フォーラム(ASEAN Indo-Pacific Infrastructure and Connectivity Forum)を主宰することを提案したが、11月の首脳会議はこの提案に留意するという文言に留めている。

ASEAN方針が発表される直前、アメリカはインド太平洋戦略報告書を発表し、同盟国・友好国を列挙したうえで、これらの国とのネットワークを強化することを打ち出した。中国はこうした国々のリストから外され、中国を排除した形のインド太平洋構想を改めて提示した形となった。11月のASEAN・アメリカ首脳会議は、こうしたアメリカのインド太平洋戦略とASEAN方針の関係を話し合う機会として期待された。しかし、アメリカのトランプ大統領は、2018年に続き首脳会議を欠席し、アメリカのASEAN軽視に抗議して、タイ・ベトナム・ラオスを除く加盟国の首脳も欠席したため、インド太平洋をめぐる実質的な議論はなされなかった。

一方、後述するように、中国の間ではこのASEAN方針をもとに経済協力の推進で合意するなど、具体的な進展がみられる。11月の首脳会議終了後、インド

ネシア外相は、「ASEAN 方針に賛同した国がインド太平洋協力で資金を投入することになろう」と発言し、暗にアメリカの不在を批判し、中国への支持を表明した。

日本は、12月に自国の「自由で開かれたインド太平洋」構想において、ASEAN 各国に対し、2020年からの3年間に総額30億ドル規模の投融資を実施する方針を示したが、ASEAN 方針との明確な関連付けは示されなかった。

南シナ海問題

対立が続く南シナ海領有権問題については、協力の進展という意味では2018年から大きな変化はなく、関係諸国の間で衝突事件が相次いだ。

6月と11月の首脳会議、7月の外相会議の声明は、2018年を踏襲する文言が並んだ。すなわち、「ASEAN と中国との関係改善に留意する」という積極的な評価と「埋め立てや緊張を高める活動に対して懸念を表明する」という表現の併記である。2018年に続き、対中関係への配慮と中国への警戒心をバランスさせたものとなっている。

中国とASEAN は2002年の「南シナ海における関係諸国行動宣言」(DOC)を格上げして、「行動規範」(COC)を策定すべく協議を続けている。2018年はCOC に関して「単一の交渉草案」(a Single Draft COC Negotiating Text : SDNT)を策定することで合意した。2019年7月31日、ASEAN と中国はSDNT の第1回検討作業を終了したという。SDNT の中身も協議の内容も明かされていないが、引き続き中国がCOC 締結国以外の国(アメリカを想定)の介入を排除する条項を入れるように求めており、ベトナムやフィリピンはCOC に法的拘束力を付すことを主張している模様である。フィリピンの前外相は、フィリピンが提訴し、中国の主張に法的根拠がないとした2016年の仲裁裁判所の判決(『アジア動向年報2017』、ASEAN の章を参照)をCOC に盛り込むべきだと主張している。

一方、フィリピンと中国、ベトナムと中国との間で、南シナ海上で衝突が相次いだ。6月、フィリピンの排他的経済水域 (EEZ) 内のリード堆(フィリピン名：レクト環礁)で、フィリピンの漁船が中国のトロール船に衝突され、船員が海に投げ出された。中国のトロール船は救助することなく逃げ去り、ベトナムの漁船が救助した。後に中国側が謝罪したが、この事件をきっかけにフィリピン国内では、中国ならびに中国寄りのドゥテルテ政権への批判が高まった。ドゥテルテ大統領は、6月のASEAN 首脳会議で重大な懸念を表明し、8月の訪中時には2016

年の仲裁裁判所の判決を持ち出したとの報道もなされた。一方、中国は、仲裁裁判所の判決を外交材料にしないことを条件に、ガス開発の権益の過半数を譲渡することを提案し、ドゥテルテ政権に揺さぶりをかけている。ベトナムでも同国のEEZ 内で7月、中国による石油探査が発覚し、違法行為の停止を求めたが中国側は無視している。

こうした衝突に対し、「航行の自由」の確保を主張するにとどまっていたアメリカがこの地域の平和と安全に対して具体的な行動をとり始めた。3月、ポンペオ国務長官は南シナ海でフィリピンに対する武力攻撃が行われた場合には相互防衛条約に基づいてフィリピンを防衛すると明言し、中国の反発を買った。7月のベトナムと中国の衝突については、ベトナム側のガス田プロジェクトにアメリカ企業が関与していることもあり、国務省が声明を発表し、中国の行為は地域の平和と安全を脅かすものだと批判した。11月には、エスパー国防長官がASEAN に対し、「行動規範が中国の違法な行為を正当化するものであってはならない」と警告した。関連して、2018年のASEAN と中国の合同海軍軍事演習に続き、2019年にはASEAN とアメリカが初の合同海軍軍事演習を実施した。演習はタイ湾近くで行われ、1200人以上が参加した。

ロヒンギャ難民帰還に向けた支援

ミャンマーのラカイン(ヤカイン)州を追われて難民化したロヒンギャについて、その帰還に向け、ASEAN 防災人道支援調整(AHA)センターを中心に、ASEAN の支援が進められている。ロヒンギャの帰還に向けた取り組みは、2017年のミャンマー政府とバングラデシュ政府の覚書に基づいた実施が予定されてきたが、ロヒンギャが帰還後の安全が保障されないままの帰還を拒否しているため、実現していない。ラカイン州において仏教徒のアラカン軍と国軍との衝突が起きて、治安が悪化していることも帰還を難しくしている。膠着状態のなか、ロヒンギャを対象とする人身取引の被害の拡大が懸念されている。

2018年12月、AHA センターの代表とともに、ASEAN 事務総長がラカイン州を訪問し、帰還に向けた状況の把握と協力可能な分野の検討に努めた。この際、AHA センターによるニーズ評価ミッション(Needs Assessment Mission)派遣の必要性とその役割についてミャンマー政府側と合意がなされた。2019年1月のASEAN 非公式外相会議は、評価ミッションのミャンマーへの派遣を了承した。評価ミッションは、3月、AHA センターのASEAN 緊急対応評価チーム

(Emergency Response and Assessment Team : ERAT)によって実施され、予備的ニーズ評価(Preliminary Needs Assessment : PNA)が6月の首脳会議に提出された。

PNAは、ERATとASEAN事務総長がミャンマー政府と調整しながら策定したとされ、人道危機の側面は過小評価された。たとえば、国連が74万人と推定した難民の数は50万人とされ、2年以内の帰還が可能だと結論付けられ、人権侵害については言及を避けている。一方で、帰還支援のためのASEAN-ERAT訓練プログラムを立ち上げることなどが進言された。6月の首脳会議では、人権侵害に対処するという姿勢は示されない一方で、「ミャンマー政府がラカイン州のすべての共同体の安全を確保し、追われた人々の安全な帰還を進めることを支持する」「ミャンマー政府が設置した独立調査委員会が人権侵害や関連する問題に対して公正で独立した調査を実施することを期待する」との声明が発表された。このメッセージは7月末のASEAN外相会議でも繰り返し伝えられた。こうしたASEAN諸国の求めに対し、自発的に帰還する難民には臨時身分証明書(National Verification Card)の発行をミャンマー政府が検討しているとの報道があった。

PNAの進言に基づき、7月末のASEAN外相会議の直前、AHAセンターの代表者とASEAN事務総長は、ミャンマー政府のハイレベルミッションに同行して、ロヒンギャ難民が住むバングラデシュのコックスバザールを訪問し、状況の把握を行っている。11月の首脳会議では、事務局内に特別支援チームを立ち上げるというASEAN事務総長の提案を支持する旨が表明された。12月、その支援チームにインドネシア政府が約50万ドルを支援すると表明した。

こうしたASEANの取り組みは、タイ、インドネシア、マレーシアの積極的な働きかけによるところが大きい。2019年議長国であるタイの外相は、バングラデシュ・ミャンマーを訪問して意見調整に取り組んだ。インドネシアもAHAセンターの役割拡大を提案するなど積極的に動き、マレーシアはロヒンギャ難民への対応についてASEANの内政不干涉原則を適用すべきでないと主張した。しかし、こうした一部の加盟国の主張にもかかわらず、全加盟国の総意としてのASEANの取り組みは、実施面においてミャンマー政府の関与が前提となっているため、同国政府にとって都合の悪い活動は展開されない仕組みになっている。一方、国際社会からの非難は強まっている。11月、イスラーム諸国を代表してガンビアがミャンマー政府をジェノサイド罪で国際司法裁判所に訴えた。ミャンマー政府は一部の過激派に対応したものだとして、訴えの不当性を主張している。



ASEAN事務局の旧ビル(左)と新ビル2棟(右) (2020年1月23日、筆者撮影)

ジャカルタを中心とした外交

ASEAN事務局に16階建ての新ビルが完成し、8月8日、完成式典が行われた。旧ビルも引き続き活用されるが、ジャカルタで開催される会議のためのスペースを十分に提供できていないため、新ビルはそうしたニーズを満たすことが期待されている。

2008年のASEAN憲章発効後、さまざまな組織が新設され、その一部はジャカルタに常設された。代表的な組織としては常駐代表委員会(CPR)がある。CPRはASEAN全加盟国がジャカルタに常駐させることになったASEAN大使が集まる会議である。CPRの役割は、首脳会議による合意の履行、3つのASEAN共同体(政治安全保障、経済、社会文化)に関する活動の調整、事務局の運営・予算管理、域外国との関係構築などである。

CPRは行政的機能を主に担っていたが、その後、限定的ではあるが、政策立案・調整機能も担うようになった。ひとつは、ASEAN連結性の政策立案・調整を担うASEAN連結性調整委員会(ACCC)としての活動である。ASEAN連結性とは、インフラ開発などの物理的連結性、自由化措置などのルール作りを中心とする制度的連結性、ビザ手続きの緩和などの人的連結性を念頭に置いた、

ASEAN 域内のつながりを強化しようという取り組みである。第1マスタープラン(2010年)、第2マスタープラン(2016年)に基づいてさまざまな取り組みがなされている。ACCCは組織上、首脳会議と直結しているため、その活動は首脳会議の決定につながる仕組みになっている。もうひとつは、域外国との関係構築である。2019年11月時点で、93の域外国がASEAN大使を任命し、ジャカルタに常駐させている。CPRは域外各国のASEAN大使と定期的に協議の機会を持ち、域外国との協力の行動計画を立案し、首脳会議に提出している。個別の会合もあれば、EAS大使会合のように複数の域外国が参加するものもある。

ASEAN事務局にも域外国からプロジェクト実施のために人員が派遣されている。アメリカ、オーストラリア、ドイツ、EU、日本などである(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ド』第241号、43~46ページ、2015年)。2019年、ASEANと中国はASEAN・中国協力基金管理チームを事務局内に発足させることで合意し、10月にASEANと中国から2人ずつが派遣され、業務を開始した。日本も日ASEAN技術協力協定に署名し、事務局内に国際協力機構(JICA)の専門家を派遣することになった。

ASEANの重要な政策決定は首脳会議や外相会議など加盟国が集まる定例会議でなされてきた。その点は基本的に変更しないものの、とくに域外関係における政策策定においてジャカルタに常設された組織の重要性が増してきている。

経 済 協 力

経済共同体の進捗状況

2019年9月のASEAN経済大臣会議の発表によると、2018年のASEANの実質GDP成長率は5.2%で、前年と同等の水準を維持した。しかし、2019年と2020年の成長率はやや鈍化し、それぞれ4.8%と4.9%と予想された。物品貿易は前年比8.7%増加し、サービス貿易は10.6%の増加だった。2018年のASEAN地域への海外直接投資(FDI)の全流入額は5.3%増加して、1547億ドルに達した。このうち、サービス分野への投資が60.7%を占め、引き続きFDIをけん引している。ASEAN域内貿易は全体の23%と過去最大となり、域内投資についても全体の15.9%を占めた。2018年の貿易上位3カ国・地域は中国、EU、アメリカであり、投資ではEU、日本、中国が上位を占めた。

ASEAN事務局が運営するサイト(<https://asw.asean.org>)によると、ASEAN物品

貿易協定(ATIGA)の実施状況に関して、ASEANシングルウィンドウで実施されている電子原産地証明書の運用が、2019年末までに全加盟国で開始された。2019年9月時点では、すでに運用が実施されているインドネシア、マレーシア、タイ、シンガポール、ベトナムに加え、ブルネイとカンボジアで開始されている。その後、フィリピン、ラオス、ミャンマーが参加した模様である。

ATIGAの原産地証明手続きについて、これまでの第三者証明に加え、自己証明による方法を導入する手続きが進められている。自己証明制度を導入するため、2018年にATIGA改正第一議定書が署名された。2019年9月のASEAN経済大臣会議では、議定書の批准を加速化し、2020年3月までに加盟各国が自己証明制度の導入を実現することを目指すとした(蒲田亮平「運用規則の正確な理解を通じたFTA利活用(タイ)」地域・分析レポート、2019年6月4日、日本貿易振興機構[ジェトロ])。

ASEAN経済共同体全体のモニタリングと評価は加盟国訪問調査の形で実施されている。2017年のフィリピンに続き、2018年はインドネシアに加え、ブルネイ、マレーシアで実施された。2019年9月の経済大臣会議開催時点で、2019年はミャンマーとシンガポールで実施予定であるとされた。

ASEANが域外国・地域と締結するFTAについても進展があった。2019年2月に、日・ASEAN包括的経済連携協定(AJCEP)の第一改正議定書が署名された。物品貿易が中心の現行協定に加えてサービス貿易および投資の自由化に関する規定の充実が図られた。6月、香港とASEAN5カ国(タイ、シンガポール、ミャンマー、ベトナム、ラオス)の間でFTAおよび投資協定が発効した。EUとのFTA交渉にも進展があった。2007年以降、EUはASEANとのFTA交渉の可能性を探っていたが、ASEAN加盟各国と個別FTAを締結する方針に転換し、ベトナムとのFTAが6月に署名され、シンガポールとのFTAは11月に発効した。

中国との経済関係強化

南シナ海領有権問題とは対照的に、中国とASEANは経済関係の強化で合意した。11月のASEAN・中国首脳会議では、ASEAN連結性に関する第2マスタープランと一帯一路構想との相乗効果を高めること、2018年に発表されたASEANのスマートシティネットワークに中国が協力することが確認され、それぞれ声明が発表された。

先述したように、ASEAN連結性は、インフラ開発などを進める取り組みのた

め、一帯一路構想との親和性も高く、今回の首脳会議でその連携により相乗効果高めようという方向性が示された。その特徴は、第1に、ASEAN地域と中国との、とくにインフラによる連結性を高めること、第2に、先述したインド太平洋に関するASEAN方針の原則を重視すること、第3にASEAN地域のインフラ開発への中国の支援を強化することである。

ASEANスマートシティネットワークに関しては、ASEAN諸国および中国の地方政府間の交流を促すこと、ASEAN諸国の各都市と中国の主要都市とのつながりを強化することが合意された。興味深いのは、ASEAN地域と国境を接する中国南部の都市だけでなく、中国の主要都市とのつながりを強化することが目指されている点である。声明では、南寧、厦門、杭州、済南、昆明、深圳、南京、成都が挙がっている。

11月の首脳会議はトランプ大統領が欠席したためアメリカのプレゼンスは低下した。その間隙をねらって、中国はインド太平洋に関するASEAN方針に賛同し、インフラ支援や都市開発などの分野において、ASEANの協力枠組みと自国の一帯一路構想との結びつきを明確にした。

東アジア地域包括的経済連携(RCEP)、翌年妥結へ

RCEPの交渉は、2018年に続き、2019年も難航したが、11月のRCEP首脳会議では2020年2月の締結を目指すことが表明された。

2019年前半には、年内に締結するとの決意表明が出され、締結可能であるとの報道もなされていた。しかし、8月ごろまでにルール分野での合意は停滞した。8月に入り、20の交渉分野のうち、サービス貿易で実質的に合意したとの報道がなされた。9月のASEAN経済大臣会議の時点で実質的合意に至った分野は、税関手続・貿易円滑化、衛生植物検疫措置、任意規格・強制規格・適合性評価手続、サービス貿易、経済技術協力、中小企業、政府調達、制度的事項である。その後、合意分野は、9月末の第28回交渉会合(ベトナム、ダナン)で13分野、10月の閣僚中間会合(バンコク)では18分野となった。

以上のルール分野での交渉とは別に、関税引き下げなどは二国間で話し合うことになっており、とくに、インドと中国の交渉が最後までRCEP締結の足かせとなった。インドは中国からの安い製品に対し、関税を引き下げること到最后まで抵抗し、11月には、輸入量が急増したときにセーフガード措置を導入するという提案もしている。こうしたインドの態度に対し、中国はASEAN+3(日本、中

国、韓国)、もしくはインドを除く15カ国での締結を目指すことを提案し、一部のASEAN諸国も賛同したという。それに対して、日本はインドを含めた16カ国での合意を目指す姿勢を維持し、インドネシアとタイもインドに貿易担当大臣を派遣し、ASEAN事務局担当者とともに説得と調整を試みた。

しかしながら、中国製品が流入することにインドの農業団体などが反対し、抗議デモが起きたため、インドのモディ首相は、RCEPからの離脱を決定し、関係諸国に通知することとなった。11月のRCEP首脳会議では、インドを除く15カ国で2020年の締結を目指すことで合意した旨の声明が発表された。

インド政府としてはセーフガード措置の導入を提案するなど、最後までRCEP締結を目指していた。タイやインドネシアからの説得などもあり、その点で、交渉当事者間の意思疎通や妥結に向けた努力は共有されていた。しかしながら、インド国内の関連業者・団体の激しい抵抗を前に締結を断念せざるを得なかった。

2020年の課題

ASEANが発表したインド太平洋に関する方針は、具体性を欠くものの協力の原則や協力分野などを打ち出した点で、域外国からさまざまな反応を呼び起こした。中国は、経済分野において、明確にASEAN方針と自国の一帯一路構想を結びつけることに成功した。今後は、アメリカや日本など関係諸国が、ASEAN方針をどう扱い、自らの方針とすり合わせるかが注目される。

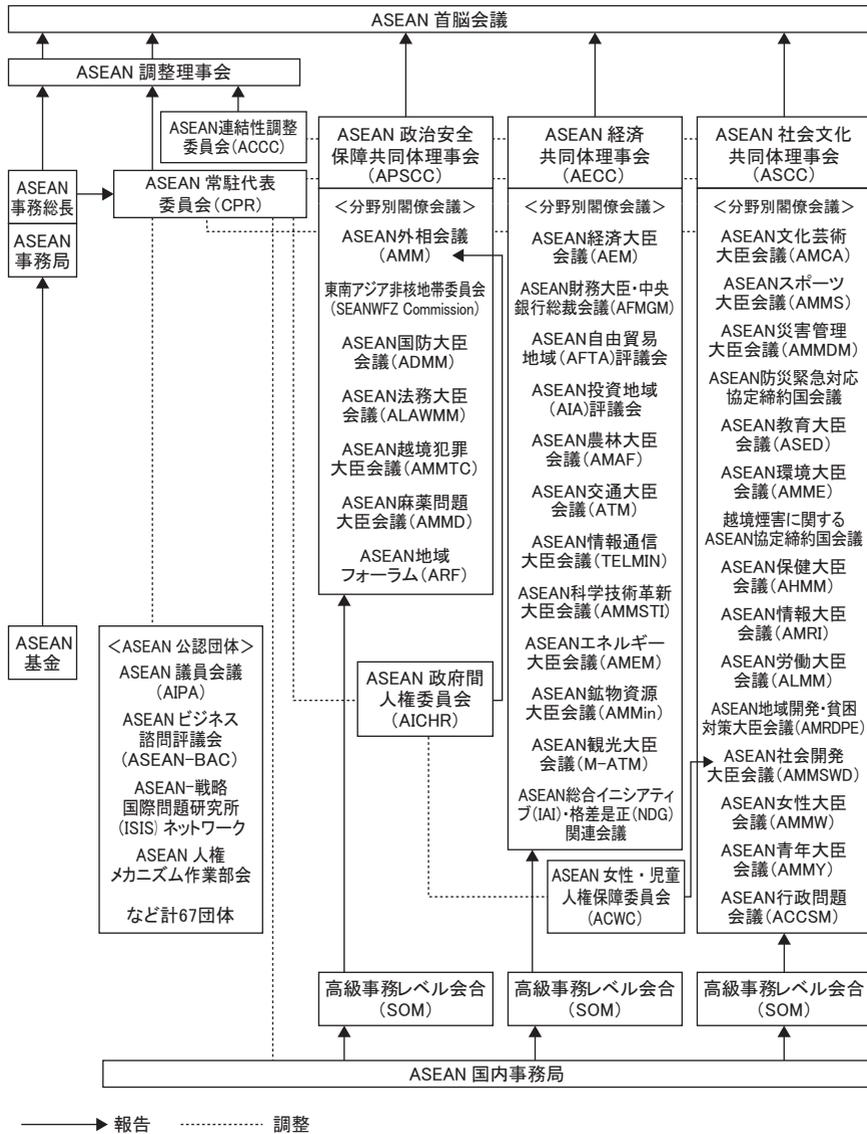
南シナ海の領有権問題については、中国の行動やCOCに盛り込む事項について同国がさまざまな提案をしていることを踏まえると、早期の策定を目指すことがASEANの利益になるのか再検討しなければならない。アメリカが警告するように、早期策定を条件に中国の提案に合意することはASEANに不利益をもたらすかもしれない。ロヒンギャ問題については、ミャンマー政府の意向に沿ったASEANの支援がどこまで国際社会の理解を得られるかが問われる。

RCEPの交渉は、インドが離脱したことで、締結に向けた主な障害が取り除かれたことを歓迎する国もあるが、インド離脱によりRCEPの効果が下がるとの懸念も広がっている。2019年末時点で、日本はインドを含んだ妥結の可能性をなおも探っている。インドを除く15カ国によるRCEP締結が実現するとしても、インドの参加は今後の課題のひとつとなろう。

(東京大学大学院総合文化研究科)

参考資料 ASEAN 2019年

① ASEAN の組織図(2019年12月末現在)



(出所) ASEAN 事務局ウェブサイトに基づき筆者作成。

② ASEAN 主要会議・関連会議の開催日程(2019年)

1月17日	非公式 ASEAN 外相会議(チェンマイ [タイ], ~18日) 第21回観光大臣会議(ハロン [ベトナム]) ¹⁾
21日	第22回 ASEAN-EU 閣僚会議(ブリュッセル)
2月19日	第25回東アジア地域包括的経済連携(RCEP)交渉会合(バリ [インドネシア], ~28日)
3月2日	第7回 RCEP 閣僚中間会合(シムリアップ [カンボジア])
4日	第18回 ASEAN 女性・児童人権保障委員会(ジャカルタ, ~6日)
20日	第28回 ASEAN 政府間人権委員会(バンコク, ~21日)
27日	ASEAN 連結性調整委員会(ジャカルタ)
4月5日	第23回財務大臣会議 第5回財務大臣・中央銀行総裁会議(チェンライ [タイ])
5月2日	第22回 ASEAN + 3 財務大臣・中央銀行総裁会議(ナンディ [フィジー])
12日	第29回 ASEAN 政府間人権委員会(ジャカルタ, ~15日)
17日	第21回社会文化共同体理事会(チェンマイ [タイ])
6月22日	第26回 RCEP 交渉会合(メルボルン, ~7月3日)
23日	第19回政治安全保障共同体理事会 第23回調整理事会 第34回 ASEAN 首脳会議(バンコク)
7月2日	ASEAN 連結性調整委員会(バレンバン [インドネシア])
11日	第13回国防大臣会議(バンコク)
19日	第11回青年大臣会議(ビエンチャン) ¹⁾
22日	第27回 RCEP 交渉会合(鄭州 [中国], ~31日)
31日	第52回 ASEAN 外相会議 ¹⁾ 第26回 ASEAN 地域フォーラム(ARF) (バンコク, ~8月3日)
8月2日	第8回 RCEP 閣僚中間会合(北京, ~3日)
25日	ASEAN 連結性調整委員会(バンコク, ~28日) ¹⁾
29日	第14回保健大臣会議(シムリアップ [カンボジア], ~30日) ¹⁾
9月4日	第37回エネルギー大臣会議(バンコク, ~5日) ¹⁾
5日	第51回経済大臣会議 ¹⁾ 第7回 RCEP 大臣会合 第11回日メコン経済大臣会議 第11回 CLMV 経済大臣会議(バンコク, ~10日)
19日	第28回 RCEP 交渉会合(ダナン [ベトナム], ~27日)
21日	第16回中国・ASEAN 博覧会(南寧 [中国], ~24日)
28日	非公式 ASEAN 外相会議(ニューヨーク)
10月4日	第7回災害管理大臣会議 第8回 ASEAN 防災緊急対応協定締約国会議(ネービーダー)
7日	第19回 ASEAN 女性・児童人権保障委員会(バンドルスリプガワン, ~8日)
8日	第15回環境大臣会議 第15回越境煙害に関する ASEAN 協定締約国会議(シムリアップ [カンボジア], ~9日)
9日	第5回スポーツ大臣会議(マニラ) ¹⁾
11日	第18回科学技術革新大臣会議(シンガポール)
12日	第9回 RCEP 閣僚中間会合(バンコク)
15日	第41回農林大臣会議(バンドルスリプガワン, ~16日) ¹⁾
25日	第19回情報通信大臣会議(ビエンチャン) ¹⁾
30日	第18回経済共同体理事会(バンコク)
11月2日	第22回社会文化共同体理事会 第20回政治安全保障共同体理事会 第24回調整理事会
3日	第35回 ASEAN 首脳会議 ²⁾ 第3回 RCEP 首脳会議(バンコク, ~4日)
14日	第25回交通大臣会議(ハノイ, ~15日) ¹⁾
16日	第6回拡大国防大臣会議(バンコク, ~18日)
18日	第10回社会開発大臣会議(ビエンチャン, ~22日) ¹⁾
27日	第13回越境犯罪大臣会議(バンコク, ~28日) ¹⁾
12月13日	第7回鉱物資源大臣会議(バンコク)

(注) 1) ASEAN + 3 (日本, 中国, 韓国), 東アジアサミット(EAS), ASEAN 諸国と域外対話国(ASEAN + 1)などとの閣僚会議を同時開催。

2) ASEAN + 3 首脳会議, EAS, ASEAN + 1 首脳会議を同時開催。
(出所) ① ASEAN 事務局ウェブサイトよりダウンロードした各閣僚会議・首脳会議の合意文書, ②新聞報道などに基づき筆者作成。①~②は, 開催日時に違いがある場合に参照する優先順位。

③ ASEAN 常駐代表(2019年12月末現在)

ブルネイ	Kasmalati Dato Kassim
カンボジア	Yeap Samnang
インドネシア	Ade Padmo Sarwono
ラオス	Ekkaphab Phanthavong
マレーシア	Kamsiah Kamaruddin
ミャンマー	Min Lwin
フィリピン	Noel Servigon
シンガポール	Kok Li Peng
タイ	Phasporn Sangasubana
ベトナム	Tran Duc Binh

④ 事務局名簿(2019年12月末現在)

事務総長	Lim Jock Hoi *ブルネイ
事務次長	Hoang Anh Tuan(政治安全保障共同体担当) *ベトナム
	Aladdin D. Rillo(経済共同体担当) *フィリピン
	Kung Phoak(社会文化共同体担当) *カンボジア
	Robert Matheus Michael Tene(総務担当) *インドネシア

(注) *は出身国。

編集統括

山田紀彦
青木まき

編集委員

川上桃子
(委員長)
中村正志
石塚二葉
濱田美紀
長田紀之
南波聖太郎
谷口友季子
渡辺 綾
新谷春乃

編集制作

井出敦子
(事務局)
松原浩司
横山光紀
高橋 学
池上健慈
加納華奈子

表紙写真

南沙諸島のスビ礁の様子。中国が埋め立て人工島となった。中国の建造物と滑走路が見える(写真:代表撮影/AP/アフロ, 2017年4月21日撮影)。

アジア動向年報 2010 - 2019 ASEAN編

2022年2月28日発行

編者・発行 アジア経済研究所
独立行政法人日本貿易振興機構
学術情報センター
〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3-2-2
(電話) 043-299-9735

© 独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所2022
無断転載を禁ず

ISBN 978-4-258-02007-2



9 784258 020072

IDE-JETRO

2010 ▶ 2019

ASEAN編