

第3章

結束強化を図る

ASEAN

冷戦後の東アジア地域において、急速な経済成長を背景に存在感を高めてきた東南アジア諸国連合（ASEAN）は、ASEAN地域フォーラム（ARF）の設立に見られるように、地域の平和と安定を促進するうえで無視できない役割を果たしてきた。ところがアジア通貨危機のあおりを受けて、ASEAN諸国の経済は低迷し、インドネシアは政治的な混乱に陥った。深刻な経済危機に直面したタイとインドネシアは国際通貨基金（IMF）による経済政策への介入を余儀なくされ、東ティモール問題ではオーストラリア軍を中心とした外部勢力の介入を受け入れざるを得なかった。地域の問題を自ら解決するというASEANの設立理念は大きな試練に立たされたのである。

こうした試練に対して、ASEANは結束を強化することで、域内問題に対する外部勢力の介入を避ける努力を始めた。2000年には加盟諸国間の経済格差の縮小を目指す「包括的発展アジェンダ」が発表され、域内問題への迅速な対応を図るために「ASEANトロイカ」制度が創設された。また、東アジア諸国の地域協力の深化を目指して、ASEANと日中韓の協力枠組みである「ASEAN+3」を強化した。このような試みはまだ緒に就いたばかりであるが、その成否は今後の東アジアにおけるASEANの地位を大きく左右するものとなる。

ASEAN加盟国が議長を務めるARFは、7回目の閣僚会合をバンコクで開催した。今回の閣僚会合には初めて北朝鮮が参加し、日米との2国間外相会談が実現するなど一定の成果を上げた。注目されていた予防外交に関しては具体的な進展がなかったが、ARFが地域の安全保障に果たす役割は依然として大きい。

1 自律性喪失への危機感

（1）役割を強化しつつあったASEAN

1997年のアジア通貨危機が訪れる前までは、ASEANは順調に発展し

ていたといえよう。ASEANはインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイを原加盟国として1967年に成立した。すべての加盟国が非共産圏に属していたことから、成立当初のASEANは東南アジアにおける反共組織とも見られたが、ASEANは社会主義体制をとる他の東南アジア諸国の加盟にも窓を開いていた。ASEANの成立時に発表されたバンコク宣言では、同宣言の目的や原則に同意する「東南アジア地域のすべての国家の加盟に門戸を開く」と明記されており、その目標は99年のカンボジアの加盟によって実現した。バンコク宣言はまた、東西の陣営を問わず、大国による東南アジア地域に対する干渉を拒否する立場を明確にしていた。ASEAN諸国の外相は「いかなる形式・表現による外部の干渉からも安定と安全を確保すべく決意した」というのである。

バンコク宣言で語られたASEANの設立理念は、冷戦の終結によってその実現性が高まった。東南アジアにおける東西対立は消滅し、インドシナ諸国とASEANとの関係進展に道が開けた。80年代後半から急速な経済成長を遂げてきたASEAN諸国は、経済発展を最優先課題とするインドシナ諸国にとって望ましい協力パートナーとなった。92年にベトナムが、97年にはラオスとミャンマーが、そして99年にカンボジアがASEANに加盟し、ついにすべての東南アジア諸国が加盟するASEAN10が成立したのである。

東南アジア地域の経済発展を進めるために、ASEANは経済協力の一環として、すべての製品の域内関税を撤廃して共同市場を構築するASEAN自由貿易地域（AFTA）の実現を目指している。98年12月にハノイで行われた第6回ASEAN首脳会議で、5つの原加盟国とブルネイは、対象となった製品の関税を2003年までに可能な限り0%まで下げよう努力するとともに、新規加盟諸国も同様の措置を遅くとも2008年までにとることが合意された。最終的には、先発6カ国は2015年までに、新規加盟国も2018年までにすべての製品の域内関税を撤廃することを目標としている。

加盟国を拡大し、経済協力を進める一方で、ASEANは東アジアの国際関係への働きかけを積極化させた。92年にはASEAN首脳会議で「シンガポール宣言」を採択して、域外対話国との間で政治・安全保障問題を議題に取り上げる方針を決定し、後に中国とロシアを域外対話国に迎え入れた。94年には主要な大国がすべて参加し、東アジア地域の安全保障問題を話し合うARFを成立させた。このような政策を通じて大国間の力のバランスを保つことにより、東南アジア地域に対して圧倒的な影響力を有する大国の登場を阻止し、地域の平和と安定を確保することをASEANは目指したのである。

(2) 経済危機と外部勢力の介入

しかし、このようなASEANの取り組みは、97年の経済危機によって大きな困難に直面した。7月に始まったタイの通貨バートの暴落は、瞬く間にインドネシアとマレーシアの通貨暴落につながり、これらの国々は対外債務の返済が困難な状況に陥った。多くの企業が資金不足に直面し、輸入物価の高騰も相まって、タイ、インドネシア、マレーシア、フィリピンの経済は軒並みマイナス成長へと転落したのである。ASEAN内の先進国であるこれらの国々の経済危機は、後発のインドシナ諸国に

表3 1 ASEAN諸国の経済成長率 (単位：%)

	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
タイ	- 1.8	- 10.4	4.1	4.5	4.6
インドネシア	4.7	- 13.2	0.2	4.0	5.0
マレーシア	7.5	- 7.5	5.4	6.0	6.1
フィリピン	5.2	- 0.5	3.2	3.8	4.3
シンガポール	8.0	1.5	5.4	5.9	6.2
ベトナム	8.2	4.4	4.4	5.0	6.0
カンボジア	2.6	1.3	5.0	6.0	7.0
ラオス	6.9	11.1	12.0	12.5	12.0

(注1) 各国のGDP成長率。

(注2) 2000年と2001年は推計値。

(出所) Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2000*から作成。

も悪影響を与えた。ASEANへの加盟を通じて、先発東南アジア諸国との経済関係を強化することで経済発展を実現するというシナリオに狂いが生じたのである。98年には、ほぼすべてのASEAN諸国の経済成長は後退を迫られた。拡大するASEANの求心力となっていた経済成長のつまずきは、ASEANの結束を弱めかねない問題となったのである。

さらに、インドネシアの経済危機は政治の混乱を招き、98年5月には、30年余りにわたって権力の座を確保してきたスハルト大統領の退陣につながった。東南アジアの大国であるインドネシアは、ASEANの活動に大きな影響力を有してきた。冷戦時代からベトナムと良好な関係を保持したり、欧米諸国から人権問題で批判されていたミャンマーのASEAN加盟を積極的に推進するなど、インドネシアはASEANの政治的結束を強めるうえで重要なイニシアティブを発揮してきたのである。そのインドネシアが政治的な混乱に陥り、各地で分離運動や宗教紛争が続発するなど、東南アジア地域の不安定要因となってしまった。ASEANは政治・安全保障分野におけるインドネシアのリーダーシップを喪失したのである。

経済危機を発端として結束にほころびを見せたASEANは、外部勢力による域内問題への介入を許してしまった。深刻な経済危機に対してASEANは有効な対策を講じることができず、タイとインドネシアはIMFによる支援を仰がざるを得なかった。IMFは融資にあたって両国に数多くの条件(コンディショナリティー)の遵守を要求した。欧米流のいわゆる「グローバル・スタンダード」の名の下に、財政・金融政策のみならず、商取引の慣行にまで変更が要求された。スハルト政権は要求されたコンディショナリティーの一部が憲法に違反しているとして抵抗したが、最終的には全面的な受け入れを余儀なくされた。その一方で、タイやインドネシアと並んで厳しい経済危機に見舞われたマレーシアは、投機的な資本取引に規制を加えるというIMFの方針とは正反対の対応をとることで危機から脱し、経済政策に対する外部勢力の介入を回避することに成功した。

またASEANは、地域の政治・安全保障問題である東ティモール問題の解決においても積極的な役割を果たせなかった。住民投票の結果が発表された直後から大規模な騒乱状態に陥った東ティモールに対して、オーストラリアは国際軍の派遣を国連に申し入れた。このように域外勢力の介入圧力が高まっていたにもかかわらず、ASEANは内政不干涉原則にとらわれて独自の対応をとることができなかった。その結果、オーストラリアを中心とした国際軍が東ティモールに派遣され、ASEANは東ティモールという地域の問題を自主的に解決することができず、外部勢力の介入を招いたのである。

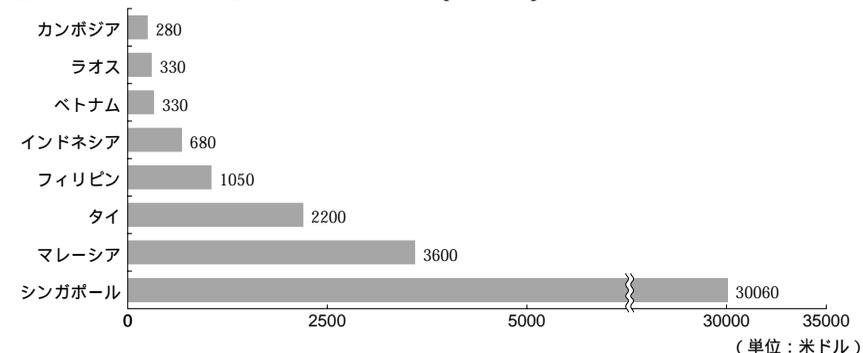
以上のような一連の危機と、それに伴う外部勢力の介入に直面して、ASEANでは自律性の低下に対する危機感が強まった。自律性の低下を招いた1つの要因は、経済、政治、安全保障面におけるASEANの結束の低下である。このような反省に立ち、2000年のASEANは、結束強化に向けた取り組みを推進した。7月にバンコクで会合をもったASEAN諸国の外相は、「域内外の情勢に効果的に対応するためのASEANの団結と能力を強化することが不可欠である」との認識で一致したのである。

2 経済的結束の強化

(1) 域内の経済格差縮小への努力

ASEAN諸国における経済危機が発生した原因の1つは、否応なく進展する経済のグローバル化にこれらの国々の経済システムが効果的に対応できなかったことにある。今後、ASEAN諸国は危機の再来を回避するために、清廉な政府の構築、経済システムの透明性の向上、効率的な企業統治、法の支配の確立といった改革に取り組まなければならないだろう。また、東南アジアに再び外資を呼び込むために、AFTAを推進することも不可欠である。シンガポールのジャヤクマル外相は、こうした改革に失敗し、ASEANが効果的でないと外部から認識され続

図3 1 ASEAN諸国の1人あたりGNP（1998年）



(出所) World Bank, *World Development Report 1999/2000*から作成。

ければ、域外対話国や国際投資家からASEANが無視されてしまいかねないとの危機感を表明している。

経済のグローバル化がもたらす衝撃にASEANが効果的に対応し、また共同市場の創設を目指したAFTAを実現するためには、ASEAN諸国の経済的な結束を強化しなければならない。ところが、それを難しくしているのがASEAN諸国間の経済格差の存在である。80年代までにASEANに加盟していたインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、ブルネイの6カ国に比べて、90年代になってASEANに加盟したベトナム、カンボジア、ラオス、ミャンマーの経済発展は大きく遅れている。世界銀行の推計によれば、1人あたりの国民総生産（GNP）が最も高いシンガポール（98年で3万60ドル）と、最も低いカンボジア（同年で280ドル）の格差は実に100倍以上にも達するのである。

経済発展が遅れているASEANの新規加盟国にとって、グローバル経済へ対応するための大胆な経済改革や、AFTAを実現するための大幅な関税の引き下げは困難である。ASEANが経済の一体化を進めるためには、新規加盟国の経済発展を促進する必要がある。タイのチュアン首相は、「新旧メンバー間の格差を縮小することによってのみ、ASEANは期待されたスピードと方向性をもって前進することができる」と指摘して

いる。また、新規加盟国側からも格差縮小への期待が強く、例えばベトナムのグエン・ディ・ニエン外相は、「ASEAN加盟諸国間の発展格差が拡大し続けられれば、地域が危機から回復しているとの印象にもかかわらず、ASEANは強力な経済実体となることはできない」と注意を促した。

2000年7月の第33回ASEAN外相会議は、ASEAN内の経済格差の縮小を目指して、メコン川流域の開発を積極的に進めることで合意した。インドシナ諸国と中国南西部を含むメコン川流域の開発に関しては、96年にASEANメコン川流域開発協力会議が設置され、開発計画がスタートした。同年7月には、クアラルンプールで開発協力会議の閣僚級会談が行われ、開発の基本枠組み、専門家グループの設置、シンガポールと中国の昆明を結ぶ鉄道建設の検討などが合意されていた。この開発計画は、経済危機のあおりを受けて事実上停止していたが、2000年に入りASEANは再びその進展に乗り出した。7月には、2回目となる開発協力会議の閣僚級会談がハノイで開催されたのである。ASEAN外相会議において、カンボジアはメコン川流域開発基金の創設を訴えたが、最終的には日本が出資していた2,000万ドルのASEAN連帯基金の一部をメコン川流域における人材開発に利用することで各国が合意した。また、ASEAN諸国の外相は、メコン川流域開発に対する日本、中国、韓国やアジア開発銀行（ADB）、世界銀行などの参加を促進することでも合意したのである。

またASEAN諸国の間では、経済成長における情報通信技術（IT）の重要性が急速に高まる中で、ASEAN諸国間の経済格差を拡大しかねない情報技術格差（デジタル・ディバイド）を縮小する必要性も認識されている。加盟国の情報通信技術を発展させ、グローバル経済における競争力を強化することを目的として、99年10月に開催された第31回ASEAN経済閣僚会議は、「e-ASEANイニシアティブ」を提唱した。2000年7月の外相会議ではこれを推進することが合意され、域内のデジタル・ディバイドの縮小などを目的とした総合的な行動計画の作成が進んでいることを確認した。また、ASEAN諸国の輸出拡大の促進を目的と

して、3年ごとに「ASEAN貿易博」を開催することをタイのチュアン首相が提案し、これを各国が検討することも合意された。

ASEANの経済を再生し結束を高めるためには、各国間の経済格差を縮小するだけでなく、各国内の貧富の差を縮小し、経済全体の



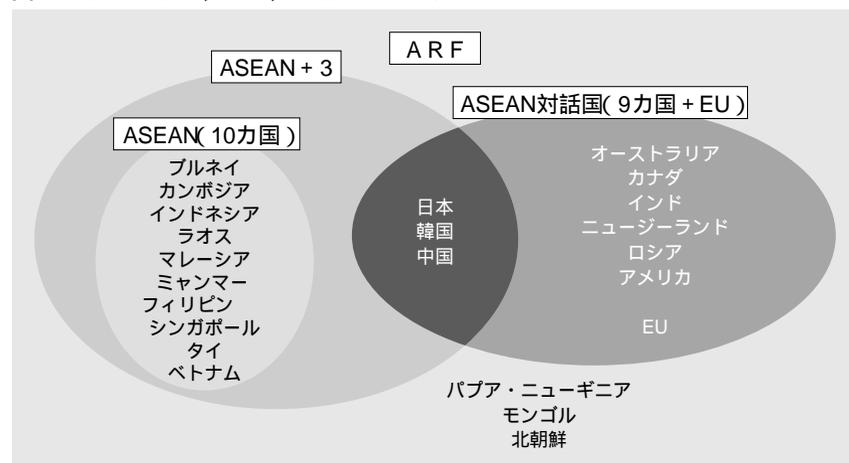
ASEAN + 3 に出席した日中韓首脳（2000年11月24日、シンガポール）

底上げを図ることも必要である。第33回ASEAN外相会議は、「社会的に団結し思いやりのあるASEANに関する共同宣言」を発表した。この宣言でASEANは、社会的弱者に対するセーフティー・ネットを構築するための行動計画を作成したり、経済発展の基礎となる人材開発への投資を強化することなどをうたったのである。経済危機によって、ASEAN諸国では貧困が急速に拡大し、政治・社会的な不安定要因ともなっており、ASEANは貧困問題への早急な対応を迫られている。グローバリゼーションがもたらす巨大な変化に東南アジア地域が対応するには、各国がその強靱性^{きょうじんせい}を高めることが重要である。こうした認識を背景にして、第33回ASEAN外相会議は「包括的发展アジェンダ」を提唱した。タイのチュアン首相は包括的发展アジェンダの主要な内容を、貧困への対策、加盟国間の経済格差の縮小、ASEANの団結の3つであると説明し、それへの取り組みが地域全体の長期的なダイナミズムと競争力の向上につながると強調したのである。

（2）日中韓との協力推進

経済危機から脱却し、再び経済を成長軌道に乗せることを目指して、ASEANは経済的な結束の強化に乗り出した。しかし、市場の規模が小さく資本も不足している発展途上国の集合体であるASEANが、自らの

図3 2 ASEAN、ARF、ASEAN + 3のメンバー



結束を強めるのみでは危機からの脱却は困難である。これまでASEANは、東アジアにおけるダイナミックな貿易・投資関係に参加することを通じて経済発展を実現してきたのであり、経済危機からの脱出もまた、他の東アジア諸国との協力の強化が不可欠なのである。こうした現実を踏まえて、ASEANは日本、中国、韓国との経済関係の強化に努めている。

97年11月に、ASEANと日本、中国、韓国からなる「ASEAN + 3」の首脳会談が初めて開催された。引き続き98年12月にハノイで、99年11月にはマニラで首脳会談が行われた。マニラの会議でASEANと日中韓の首脳は、「東アジアにおける協力に関する共同声明」を発表した。この宣言でASEAN + 3は、政治、安全保障、経済、文化など幅広い分野での協力の強化を打ち出したが、とりわけ経済・社会分野における協力が強調された。こうした流れを受けて、2000年5月2日にミャンマーのヤンゴンで、初めてのASEAN + 3 経済担当閣僚会議が開催された。各国の出席者は、この会議がASEAN + 3のさらなる協力に貴重な機会を提供し、グローバル化の挑戦に対する結束した対応を促進し、世界の成長センターとしてのこの地域の役割を回復させることができると

の認識を共有した。そして、貿易・投資の拡大やIT分野での協力拡大、メコン流域開発など具体的に9つの分野における協力を促進することが合意されたのである。

このような合意を受けて、ASEAN + 3の経済協力は、金融の分野で大きな一歩を踏み出した。5月6～8日まで、タイのチェンマイでADBの年次総会が開催された。この会議に出席するためにチェンマイに集まったASEAN + 3の蔵相は、「チェンマイ・イニシアティブ」と呼ばれる金融協力の強化策を推進することで合意した。通貨危機の再来を防止するために、これまでインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイは4,000万ドルの通貨スワップ協定を締結していたが、チェンマイ・イニシアティブによって、スワップ協定は他のASEAN諸国と日本、中国、韓国を含む形に拡大された。また、ASEAN + 3の間におけるレポ取引（現金を担保とした債権の借貸取引）のネットワーク構築でも合意がなされたのである。

このような金融分野におけるASEAN + 3の協力進展の背景には、東アジア諸国が経済危機の際、米国やEUから意味ある援助を受けられなかった経験がある。IMFを中心とした国際金融機関は欧米の圧倒的な影響力の下にあり、東アジアはその政策にほとんど発言力を持たなかった。このような経験から東アジア諸国は、経済危機の再来に備えて独自の対応策を準備する必要性を認識したのである。タイのスリン外相によれば、「経済危機によってASEAN、日本、韓国、中国は、相互に孤立しては生きていけないと確信した」のである。

2000年11月に、ASEAN + 3は4回目の首脳会議をシンガポールで開催した。この会議で各国首脳は、チェンマイ・イニシアティブの推進を改めて確認したうえで、「東アジア自由貿易圏」の創設へ向けた研究グループを設置することで合意した。金融に加えて貿易においても、ASEAN + 3での協力枠組みが構築されつつある。東アジアにおける経済の相互依存はますます高まっており、経済面におけるASEAN + 3の協力は今後も強まることになるだろう。

3 政治・安全保障協力の推進

(1) 「ASEANトロイカ」制度の創設

通貨危機とインドネシア情勢をめぐる混乱は、グローバリゼーションが進展する中でASEANを取り巻く安全保障環境に大きな変化が生じつつあることを各国に認識させた。1国で発生した問題が他のASEAN諸国に波及する可能性が高まっており、このような問題に対してASEAN諸国は協力して対処する必要に迫られているのである。99年11月にマニラで開催されたASEAN非公式首脳会談では、設立以来の原則となっていた内政不干涉原則を新たな安全保障環境に適応させる必要性で加盟国首脳が一致した。この数年間、タイやフィリピンから内政不干涉原則の見直しが繰り返し提起されてきたが、他のASEAN諸国の同意を得るには至らなかったことを考えると、この合意の意味は大きい。これを踏まえて、加盟国首脳はASEANが地域の平和と安定に影響を及ぼす問題に、より効果的かつ緊密に協力することを可能とするため、タイによる「ASEANトロイカ」創設の提案を検討することに同意した。

このような流れを受けて、2000年7月の第33回ASEAN外相会議は、「ASEANトロイカ」制度を創設することで合意した。その目的は、緊急かつ重要な地域の政治・安全保障問題や、地域の平和と調和を乱しかねない共通の懸念すべき事態に対して、ASEANが迅速に対応できるようにすることである。ASEANトロイカには、加盟国の協力をより高いレベルに引き上げ、ASEANの団結と結束の強化に役立つことが期待されている。ASEANトロイカはASEAN常設委員会（ASC）の前、現、次期議長国から構成され、ASCの議長がトロイカの議長を務める。また、ASEANトロイカは常設の機関ではなく、ASCの議長もしくは他の外相の要求に応じて設置が検討される。トロイカの権限は、基本的にはASEAN諸国の外相に対する報告と勧告とされているが、最終的には各国外相の協議によって決定されることになっており、いくらかの柔軟性

表3 2 ASEAN諸国の東ティモールへの派遣人員 (単位:人)

国名	INTERFET	UNTAET
マレーシア	30	41
フィリピン	1000 (最大)	725
シンガポール	250	60
タイ	1581	914
(オーストラリア)	4500 (最大)	1742

(注1) INTERFETに関しては1999年11月8日現在、UNTAETに関しては2000年3月21日現在。

(注2) UNTAETへの参加者には軍事オブザーバーと文民警察官を含む。

(出所) 防衛研究所編『東アジア戦略概観2000』26ページおよびUNTAET, *East Timor Update, March 2000*から作成。

を持たせている。

しかし、ASEANトロイカ制度が創設されたとはいえ、その実行には依然として制約が存在する。東ティモール問題のように地域の安定を脅かしかねない問題の多くは、当事国の内政問題と深くかかわっている。内政問題への介入を強く嫌う一部のASEAN加盟国にとって、トロイカに大きな権限が付与されることは好ましいものではない。そのため、ASEANトロイカは「コンセンサスと内政不干涉の原則」に基づいて実行されることが強調され、各国の内政問題には関与しないことがASEAN外相会議における合意文書に明記された。また、すべてのASEAN諸国によるコンセンサスがトロイカ設置の前提となり、タイの原案にあったトロイカの常設機関化は見送られた。さらに、トロイカはASEANの外相に対する支援機関であり政策決定機関でないことが強調された。

ASEANトロイカ制度が創設されたものの、それは依然として内政不干涉原則に拘束されており、域内の重大な問題に対する迅速なASEANの対応を直ちに可能とするものではない。ただし、トロイカ制度が創設されたことは、域内の問題に効果的に対応する必要性についてASEAN諸国がコンセンサスを有するに至ったことを示しており、長期的には政治・安全保障問題におけるASEANの結束を強化する重要な第一歩となるかもしれない。例えば、ASEAN外相会議が開催される前の非公式会

談である「外相リトリート」では、課題となる問題に対するイニシアティブを発揮するため、トロイカ議長に活動の余地と柔軟性を与えることが合意された。当面は麻薬や人身売買といった広域的な犯罪や、森林火災などの国境をまたぐ環境問題といった各国が協力しやすい問題がトロイカの検討課題となるだろう。こうした問題での経験を重ねていけば、トロイカが取り組める問題も徐々に拡大していくものと思われる。

(2) インドネシア統一への支持

ASEANに結束を強化する必要性を認識させた重要な問題の1つは、ASEANが域内問題として主導的に解決を図るべきであった東ティモール問題について、外部勢力の介入を防げなかったことであった。東ティモールは国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）のもとで独立への準備を進めており、もはやインドネシアの安定に関して大きな問題ではなくなった。東ティモール国際軍（INTERFET）に参加したタイやフィリピンといったASEAN諸国も、UNTAETの平和維持活動（PKO）部門に引き続き参加し、東ティモールの安定化に貢献している。しかし、インドネシアは国内の安定を脅かす他の問題に依然として直面している。アチェ特別州やイリアン・ジャヤ（パプア）州における分離独立運動や、マルク、北マルク両州における宗教紛争がそれである。とりわけマルク地方におけるイスラム教徒とキリスト教徒間の紛争は激しく、すでに数千人の死者が発生しているともいわれる。6月23日に、インドネシア政府はマルク両州に「市民非常事態宣言」を発令したが、混乱の収拾には至っていない。

混迷を続けるマルクでの事態に対して、国際的な介入を求める圧力が高まった。7月23日、インドネシアのワヒド大統領は、一部の安全保障理事国がマルク両州へのPKO部隊の派遣を要求していると、国連のアナン事務総長から電話会談で知らされたと発言した。インドネシア政府が治安維持に失敗したことが東ティモールへの国際的な介入につながった前例を踏まえれば、混乱が続くマルクに対して再び外部勢力が介入する

可能性も否定できない。ASEANは東ティモール問題での失敗を繰り返さず、マルクの問題に自らの力に対応する必要性に迫られた。

ASEAN諸国は、インドネシアへの外部勢力の介入を牽制



ASEAN + 3 首脳会議（2000年11月24日、シンガポール）

するために共同歩調をとった。7月に開催されたASEAN外相会議の共同コミュニケで、インドネシアの主権と領土の保全、国家の統一への支持を明確にしたのである。ASEAN諸国の外相は、インドネシアの安定と繁栄がアジア全体の平和と安定、繁栄につながるとの認識の下で、国内の平和と安定を取り戻すためのインドネシア政府による努力と措置を評価した。また、ASEANはインドネシアへの国際的な介入を避けるために、日本、中国、韓国の支持取り付けにも成功した。7月26日に開催されたASEAN + 3の外相会議は、「インドネシアの主権、領土的一体性および国家的統一を支持する共同声明」を発表した。ASEAN + 3の外相は、アチェとイリアン・ジャヤを含むインドネシアの主権と統一に対する強い支持を表明する一方で、困窮している人々に対するインドネシア政府による人道的な救援活動を支持するよう国際社会に求めたのである。

ASEAN + 3の枠組みで、このような地域の安全保障にかかわる共同声明が発表されたことは注目に値する。そもそもASEAN + 3の協力枠組みは、経済危機を克服するために東アジア諸国が協力を強化する必要性から生じたが、すでに4回の首脳会議が開催され、7月に初めて行われたASEAN + 3外相会議も定例化されることになった。タイのスリン外相は、ASEAN + 3がARFから独立した東アジアにおける安全保障対

話の枠組みになるとの見方を否定したが、99年11月にマニラでのASEAN+3首脳会議で発表された「東アジアにおける協力に関する共同声明」では、政治・安全保障分野においても、地域の平和と安定を促進するために各国が協力していくことがうたわれているのである。

2000年11月には、4回目となるASEAN+3首脳会議がシンガポールで開催された。この会議で各国首脳は、ASEAN+3首脳会議を「東アジアサミット」に発展させることを検討することで合意した。これまでASEAN+3首脳会議は、ASEAN首脳会議に合わせて日中韓の首脳をASEANが招待する形で開催されてきたが、東アジアサミットが実現すれば、ASEANの会合から独立した形でASEAN諸国と日中韓の協力枠組みが誕生することになる。これにより、東南アジア諸国と北東アジア諸国をひとまとめにした東アジアの地域協力が進展することが期待できる。ASEAN+3の枠組みで、東アジア諸国が安全保障を含む様々な問題を率直に議論し、相互理解を深めることができれば、この枠組みは地域の安定と繁栄にとって大きく貢献することになる。

4 ARFの現状

(1) 北朝鮮の参加

2000年7月27日に、タイのバンコクで第7回ARF閣僚会合が行われた。ARFはASEAN10カ国に加えて、日本、米国、中国、ロシア、EUなどが参加してアジア太平洋地域の安全保障問題を議論する場である。今回の会議で特筆すべきは、北朝鮮が23番目のメンバーとしてARFに加盟し、白南淳外相が閣僚会合に参加したことである。冷戦が終結した後、アジア太平洋地域では様々な多国間安全保障の協力・対話の枠組みが構築されてきたが、北朝鮮はこうした枠組みへ参加することなく、国際的な孤立を続けてきた。ところが、6月に北朝鮮は韓国との首脳会談を実現させ、日本や米国との対話を積極化させるなど、その外交政策を大きく転

換し始めた。北朝鮮のARFへの加盟は、このような北朝鮮の変化をアジア太平洋諸国に強く印象付けることになった。

ARF閣僚会合に参加した各国は北朝鮮の加盟を一様に歓迎した。第7回ARF閣僚会合の議長声明

は北朝鮮の加盟に歓迎の意を示した。また、6月

ARFに参加した際、白南淳外相と会談する河野外相（2000年7月6日、バンコク）
（共同通信）

の南北首脳会談に言及しつつ朝鮮半島における前向きな進展に満足の意を示し、北朝鮮と韓国、日本、米国との対話の進展への期待を表明した。前年の議長声明が、北朝鮮によるミサイル発射が「緊張を高め、朝鮮半島と地域の安定に深刻な結果をもたらしかねない」として「懸念」を表明していたことを考えれば、北朝鮮はARFへの参加でかなりの外交的得点を上げたといえよう。議長を務めたタイのスリン外相は、北朝鮮のARFへの参加が地域の平和、理解の深化、そしてより高いレベルの信頼構築に貢献するものと高く評価した。

ARF閣僚会合に出席する一方で、白南淳外相は日本の河野外相、米国のオルブライト國務長官と、それぞれ史上初となる2国間の外相会談を行った。河野外相との会談で、白南淳外相は日朝国交正常化に積極的な姿勢を見せた。国交正常化問題を後世に先送りすることなく、河野外相と共に実現したいとの希望を表明し、北朝鮮側は日朝関係を改善するためにあらゆる真摯な努力を継続すると述べたのである。日朝の外相は会談後に共同文書を発表し、国交正常化に向けた努力を表明するとともに、中断されていた日朝国交正常化交渉を8月に再開することで合意した。

白南淳外相とオルブライト國務長官は、7月28日に会談を行った。オルブライト長官は、衛星発射技術の供与を見返りにミサイル開発を中止

するとの金正日国防委員会委員長の発言について白外相に問いただしたが、明確な回答は得られなかった。しかし、長官は初の米朝外相会談について、「実質的には限定的であるが、象徴的には歴史的一步である」と評価し、地域の安定と長期的な朝鮮半島の平和について、以前よりもいくらか希望を持てるようになったとの感想を述べたのである。

北朝鮮がARFという多国間の安全保障対話の場に参加し、同時に日米との外相会談が実現したことは、地域の安全保障環境に肯定的な影響を与えるだろう。周辺諸国との関係改善への努力を、北朝鮮が当面継続することにめどがついたからである。他方で、北朝鮮のARF参加は、ASEANにとってARFの意義を国際社会に再認識させる絶好の機会ともなった。ASEAN諸国は北朝鮮のARF加盟に向けて積極的に活動した。タイのスリン外相は、北朝鮮の加盟がARFの進展、妥当性、プロセスを強化すると強調したのである。

(2) 進展しない予防外交

ARF加盟国は、95年の第2回閣僚会合で3段階のプロセスに沿ってフォーラムの発展を図ることで合意している。すなわち、第1段階は信頼醸成の促進、第2段階は予防外交の促進、そして第3段階が紛争解決へのアプローチの充実である。この閣僚会合はまた、次回会合までに「信頼醸成措置に関するインターセッション支援グループ(ISG)」を設置することも合意した。97年の第4回閣僚会合では、ARFの第2段階である予防外交について政府レベルで検討を開始することが合意され、信頼醸成措置に関するISGに対して予防外交への取り組み方を明確化するように要請した。98年の第5回閣僚会合では、信頼醸成措置と予防外交の重複部分について具体的な事項を含めて検討を開始することが合意され、99年の第6回閣僚会合では、信頼醸成措置と予防外交の重複部分について、予防外交の概念と原則に焦点を合わせつつ検討するようISGに要請し、ASEANが予防外交の概念と原則に関する報告を用意することが歓迎された。

こうした経緯から、2000年の第7回閣僚会合では、ARFが第2段階の予防外交に関してどのような合意に達するのかが注目された。だが、同会合では、予防外交の概念と原則に関する報告がシンガポールから提出されたものの、それについて具体的な合意には達せず、検討を継続するにとどまった。ただし、同会合では、「信頼醸成に関するISG」に対して、予防外交の概念と原則に関する提言を、次回閣僚会合に提出するよう要請することが合意された。これにより、予防外交に関する報告の具体的な検討が、ISGで行われることになった。ARFにおける予防外交の進展には困難が予想されるが、予防外交に関する議論が後退することなく、議論を通じて参加国間の信頼関係の増進に資することが期待される。

信頼醸成措置と予防外交の重複部分として、第7回閣僚会合はARF議長役の役割強化、安全保障に関する専門家・著名人の登録、年次安全保障概観の発表、地域の安全保障問題に関する自主的な背景説明の4点について合意に達したことを確認し、これを進展させるよう「信頼醸成に関するISG」に要請した。議長役の役割強化に関しては、ARFと国連や米州機構(OAS)、欧州安全保障協力機構(OSCE)との交流の促進や、政府間会合(トラック1)と非政府間会合(トラック2)との交流の促進におけるARF議長役の役割強化が評価された。また、各国が自主的に作成した年次安全保障概観は、各国の自主性を尊重するためにARF議長による編集を一切経ない形で、2000年に第1版が発行された。

ARFはアジア太平洋地域において最大の参加国を有する政治・安全保障対話の枠組みであり、この地域の平和と安定を確保するうえでその果たす役割への期待は高い。ところが、3段階の進展プロセスが合意されているにもかかわらず、依然として第1段階の信頼醸成から第2段階の予防外交へ進めないことから、ARFの実効性に対する疑問の声もある。確かに制度化の進展という視点から見た場合、ARFに対する評価は厳しいものとなる。しかし、北朝鮮を対話の場に引き出したのは、ARFが北朝鮮でも参加できる緩やかな枠組みだったからである。ARFの進展プロセスは、すべての参加国にとって受け入れ可能なものでなくてはなら

ないとされている。北朝鮮の加盟によって、ARFのプロセスはさらに進展が遅れる可能性もあろう。ARFを評価するには、プロセスの進展の度合いにのみ注目するのではなく、ARFにおける議論が参加国間の信頼関係の増進に役立っている点を評価できるように、多様かつ中長期的な視点が必要なのである。