

第2章

変化する東南アジアの脅威

—— ガバナンスの強化が課題

東南アジアでは民主化の進展にともなう不安定や分離独立運動、さらには宗教・民族対立などの不安定要素が依然として残っている。域内の大国であるインドネシアの政治・社会不安は周辺諸国の安定にとって大きな不安要素である。一方、1999年以降、マクロ経済は回復基調にあるものの、国民がそれを実感できるほど力強くはないため、国民の政府に対する不信感がつのっている。そうした中、タイ、フィリピン、インドネシアでは新政権が誕生し、新政権の経済運営に対する期待が高まっているが、経済改革の推進や社会不安の解消など新政権の課題は大きい。

2001年、東南アジア諸国連合(ASEAN)外相会合をはじめとする一連の会議では、前年に引き続き域内格差の是正を中心とした一層の結束強化が合意されるとともに、ASEAN地域フォーラム(ARF)議長権限の強化や予防外交の概念と原則についての合意が行われ、ARFも第2段階へ進む兆しが見えはじめた。しかし、内政不干涉原則が足かせになる可能性もある。

麻薬や不法移民など地域をまたがる問題もASEANの新たな脅威となっており、これらの問題を解決するためにも域内各国の協力体制強化が必要になっている。

1 経済情勢とガバナンス

97年の通貨危機によって、ASEANの順調な経済発展はとん挫し、高度成長の下に潜んでいた構造的なゆがみが露呈した。国際通貨基金(IMF)や世界銀行、アジア開発銀行(ADB)、日本などの支援によって、ASEANは危機後2年で回復基調に回帰することができたものの、金融改革を中心とした構造改革の進展は遅く、政治・社会不安も依然として残っている。とくにインドネシアの分離独立運動などは、域内諸国の大きな不安要因である。これらは、経済発展の成果としての民主化要求の高まりと政府のガバナンス(統治能力)の低下に原因があるといえよう。

ASEANは通貨危機や東チモールの問題に対して有効な対応策を打ち出せず、IMFや東ティモール国際軍の介入を許してしまった。このことからASEANの地位の低下が懸念されたが、その後、政治・経済の混乱は徐々に収拾に向かっている。

タイは2000年6月にIMFの管理から開放され、インドネシアは国内の混乱からIMFの融資が中断されていたが2001年の新政権誕生とともに再開された。また、東チモール問題も国連の介入によって暫定統治が行われており、2002年の完全独立に向けて準備が進められている。各国が体制を整え、本格的な経済回復を進める環境は徐々に落ち着きを取り戻しつつある。しかし、インドネシアのイリアンジャヤ、マルク、アチェ、カリマンタンなどの州では、依然として分離独立運動や宗教的対立が続いており、インドネシアの新政権が対応を誤り、他のASEAN諸国も各国の経済・社会問題の解決を怠り、域内問題にも適切に対応できなければ、再び域外からの介入を招き、ASEANの国際的地位は低下する。基本的には各国の安定化が前提であり、各国政権のガバナンスの向上が不可欠なのである。

域外からの介入を容認してしまった反省から、ASEANでは域内の強靱性を高めるための試みが行われた。2000年におけるASEANの一連の会議では、域内問題の解決のためにトロイカ制度の創設やASEANと日

中韓の協力枠組み(ASEAN+3)による通貨スワップ協定の拡大合意などが行われ、ASEAN自体も自らのガバナンスの強化に動き始めた。また、ARFでは、「予防外交の概念と原則」についてのペーパーがコンセンサスで採択され、ARFが第2段階と位置づける予防外交への取り組みの基礎となる考え方が示された。また、議長権限も強化されることになった。しかし、ASEANには不干渉原則があり、政治面における協力強化の枠組みが実質的な効果をあげるにはまだかなりの時間がかかるであろう。

こうしたASEAN強化の枠組みが合意されていったもうひとつの要因は、97年以降とくに不法移民や麻薬取引、海賊問題、小火器の拡散などの地域全体にまたがる問題の存在である。さらに2001年9月11日に発生した米国同時多発テロによってテロも重大な関心事となってきた。通貨危機から一応の脱却を実現し、中国、日本、米国、ロシアの大国関係が比較的安定している中、ASEANとしての脅威認識はこうした非伝統的な脅威や人間の安全保障に向けられつつある。これらはASEAN共通の課題であり、政治的な協力関係もこれらの問題解決を通じて強化されていく必要がある。

2 相次ぐ政権交代

(1) 政治変動の背景

このような地域情勢にあって、2001年、タイ、フィリピン、インドネシアでは政権交代が相次いだ。いずれも民主化のうねりの中での交代であったが、その根底には経済回復や構造改革の成果が国民に感じられるほどの力強いものではなかったため、国民の政権に対する信頼性が低下したこと、汚職や権力闘争に政治家が終始し、これがさらに経済回復に必要な構造改革を遅らせ、多発する分離独立運動や民族、宗教紛争などの政治不安も改善できなかったことがある。マレーシアでは政権交代こ

そ起こらないもの、反マハティール勢力の動きが目立ってきている。

ASEANの4カ国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ）の経済は、98年にはマイナス成長を記録したが、99年にはプラスの成長に

転じた。とくにマレーシアの回復は早く、同年における国内総生産（GDP）の成長率は6.1%とASEANの中では最も高い成長率を達成した。通貨危機の震源地であるタイでも4.2%の伸びを示した。通貨危機によって政治危機に見舞われたインドネシアの成長率は0.9%と相対的に低率であった。2000年にはインドネシアは4.8%の伸びを記録し、その他の3カ国もマレーシアを筆頭（2000年の成長率は8.3%）に4%程度の成長を示した。しかし、成長率が上向いたといっても、失業率の改善には結びついておらず、2001年になってフィリピンおよびタイでは失業率はむしろ上昇している。また、実質賃金は99年以降上昇してきているが、97年、98年の消費者物価の上昇率を補てんできる水準には追いついていない。ASEAN4カ国の為替レートの水準にも改善が見られず、2000年に入って再び悪化する傾向がみられる。これら4カ国では公共投資を主体とする政府支出の拡大と為替レートの下落による輸出の拡大が成長を支えた。しかし、製造業の稼働率の目立った改善につながらず、外国直接投資も停滞し、その結果雇用状況も停滞し、所得の向上に至らなかったとみられる。

表2-1 実質成長率の推移と見通し（%）

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
インドネシア	4.7	-13.1	0.9	4.8	3.2	3.9
マレーシア	7.3	-7.4	6.1	8.3	0.8	3.1
フィリピン	5.2	-0.6	3.4	4.0	2.7	3.0
タイ	-1.4	-10.8	4.2	4.4	1.5	2.5
シンガポール	8.5	0.1	5.9	9.9	-3.0	1.0

（出所）ADB, *Asian Development Outlook 2001 Update*.

表2-2 失業率の推移（%）

	1997	1998	1999	2000	2001
インドネシア	4.7	5.5	6.4	6.1	na
マレーシア	2.5	3.2	3.4	3.1	4.0
フィリピン	8.7	10.1	9.7	11.1	na
タイ	1.5	4.4	4.2	3.6	4.0

（出所）World Bank, *East Asia Update Regional Overview, October 2001*.

(2) タイ——97年憲法下での初の総選挙

こうした状況下において、2001年に入って1月にタイでは下院議員選挙が行われた。結果は、タクシン・シナワトラ党首が率いるタイラックタイ党が500議席中248議席を獲得し圧勝した。2月にはタクシンが首相に選出されタクシン政権が誕生した。その後タクシン首相は自由正義党を吸収し、同党は単独で過半数を超える263議席を占めるにいった。また、新希望党、タイ国民党との連立政権を樹立した。

これによってタクシン連立政権は総議席数のうち340議席を確保した。この選挙は、2つの意味で重要な選挙といえる。1つは、単独政党が過半数を確保したことである。従来、タイの与党は中小規模政党の不安定な連立政権によって政策運営を行ってきており、与党内の分裂が効率的な政策遂行を阻害してきた面がある。タイラックタイ党の単独過半数確保はこれまでの常識を覆すものであった。また、連立により340議席を占めることができたことは、300議席を越す4野党連立による内閣不信任案提出を阻止できることを意味し、タクシン政権の政治的基盤はきわめて安定したものとなった。2つ目は、97年の民主憲法の下で実施された最初の総選挙であったことである。

タクシン率いるタイラックタイ党が圧勝した要因としては、チュアン前政権における経済改革が進展せず、国民の間に同政権の経済政策に対する不信感が高まっていたことがあげられる。チュアン政権は、通貨危機からの回復を図るため、IMFの指導による構造改革を円滑に履行し、その結果タイは2000年6月にIMFの管理から離れることができた。不良債権処理には目立った改善がみられなかったが、資産管理会社への移し替えなどによって、2000年後半から不良債権比率の低下がみられるようになった。しかし、パーツの下落が再発し経済活動は停滞した。また、農産物価格も回復せず、就労人口の約6割を占める農民の所得を圧迫し、チュアン政権への批判が高まった。このような中、2000年11月、下院は任期満了にともない解散した。

タクシンは、農民の負債の支払いを3年間猶予すること、1村100万バートの農村振興基金を設立すること、医療費を1回30バートにすることなどを選挙公約として、直接、農民や低所得層に支持を訴えた。さらには、不良債権処理のための公的機関を設立し、銀行の資金仲介機能を早急に回復させる方針を掲げた。タイラックタイ党は、有権者に対して直接的な恩恵を与えることを公約とした結果、広範囲の支持を受け、単独で下院議席の過半数を獲得するという快挙を成し遂げることができたのである。

これまでのタイの選挙では、開発や汚職追放などの抽象的なスローガンはあったものの、有権者への恩恵を公約に掲げたのは、タイラックタイ党がはじめてであった。タイラックタイ党の勝利は、選挙において有権者とくに農民や低所得層への配慮が一層重要な要素となり、有権者の意志がより強く反映されるようになってきたことを示すものといえる。

これは97年憲法によるところも大きい。97年憲法は政治の透明性の確保と汚職の追放などの政治改革を目的として起草された。新憲法の下で、上下両院はともに公選制とされ、上院は政治的に中立な機関として監査機能が期待されている。上院には閣僚、上下院議員の罷免権などの権限が与えられた。上院の被選挙人については、大卒あるいはそれに相当する学歴を有することが要件とされ、現在の上下両院議員、公務員、政府機関の職員、その他の政府官吏を排除している。また、選挙管理委員会、国家汚職防止取締委員会が独立機関として設置され、買収など選挙違反や議員の資産隠しなどの不正行為が厳しく監視されるようになった。これらによって閣僚が辞任に追い込まれたり、旧来の利益誘導型の政治家が多数落選するなど、民主化プロセスは一定の進展をみせているといえよう。首相のタクシンも資産に申告漏れがあったとして国家汚職防止取締委員会の審理を受けたが、憲法裁判所は、2001年8月3日タクシンに対し無罪判決を下した。

タイラックタイ党が下院で安定多数を確保したとはいえ、問題もある。同党が下院で300以上の議席を確保したため、野党は内閣不信任案の提

出が困難になり、タクシン政権の独断専行を阻止できる余地が狭まった。また、閣僚や首相顧問に企業経営者を多く登用しており、これが大企業優先などの政策偏重を招く懸念もある。タイラックタイ党は、外国資本によるタイ企業の買収や支配を規制する政策を掲げ、企業家や中間層のナショナリズムに訴えた。経済回復が十分根付いていない状況で、外資規制に転換することは景気回復をさらに遅らせることにつながる。公的な不良債権処理機関の設立、医療費の削減や農村開発基金の創設などの農民貧困層対策は、すでに圧迫されている政府財政をさらに圧迫することになる。また、産業競争力強化や輸出促進などの具体的な経済政策はまだ提示されていない。財政ひっ迫の中、有権者への配慮と具体的経済政策をいかに進めるかが今後の課題である。さらに、環境問題からインフラ建設など開発計画をめぐる地域住民と政府との対立や農民の政府に対する直接的抗議行動が目立ってきており、政府と地域住民との間の問題解決にタクシン政権がいかに対応していくか、今後の手腕が注目される。

(3) フィリピン——ピープル・パワーⅡ

フィリピンでは、98年6月に貧困層救済をスローガンにして圧倒的な国民の支持に支えられたエストラダが大統領に就任したが、2001年1月20日に辞任した。エストラダは当初70%を越す高い支持を得ていたが、99年の後半に入ると支持率は低下し始めた。その背景には、物価の上昇、所得の低下などの経済停滞への有効な対策が打ち出せなかったことに対する国民の不満があった。加えて、就任以前から指摘されていた縁故主義の継続、役人の汚職疑惑、国民に不人気な憲法改正の推進、反政権的なメディアへの圧力など、国民の信頼性を失墜させる行動をとったことである。そのほか、アブ・サヤフによる外国人観光客誘拐事件(2000年4月23日にマレーシアのシパダン島から外国人観光客ら21人を誘拐)、モロ民族解放戦線(MNLF)との武力衝突(2000年4月29日に政府軍が軍事攻勢をかける)など、国内治安を揺るがす事件が発生したこ

とや、これらに対し政府が速やかな解決策を打ち出せなかったことも、内外のエストラダ政権に対する信頼感を喪失させた。

さらに、エストラダが不正な株式取引や違法賭博からの利益を受け取っていたことや、高額なタバコ交付税を着服していたことが暴露されるとともに、隠し財産の存在がマスコミによって暴露された。これを契機にフィリピン国内におけるエストラダへの批判が急激に高まり、野党やカソリック教会を中心として、大統領の辞任要求運動が巻き起こった。下院は大統領の弾劾裁判を要求するまでになった。一方、エストラダの不正行為が次々に明るみに出るにしたがって、ペソの為替レートが下落し、経済危機への懸念が高まると、財界も大統領の辞任を要求するようになった。そして、2000年11月20日、上院はついにエストラダ大統領に対する弾劾裁判所を開設し、同年12月7日、フィリピンでは史上初の大統領に対する弾劾裁判が開始された。ここまでは民主的な手続きで進んできた。しかし、裁判所が有力証拠の不開示を決定（2001年1月16日）すると、反大統領派の下院議員11人の検察が全員辞表を提出したため、裁判所は休廷となり、民主的な手続きで進んでいた大統領の汚職疑惑の解明が行き詰まった。この経緯の背景には、エストラダによる

証拠不開示の圧力が裁判所にかかったことがあるとみられる。これにより、反大統領派の抗議行動は激しさを増し、政局は一段と不透明になり、ペソ相場は最安値を更新した。

エストラダの辞任を求める反大統領勢力は市民をも巻き込んで、かつてマルコス大統領を追い落とした時（86年）に集結したエドサ通りで大規模デモを展開した。こうした勢力を担ったのは、政界、カソリック教会、市民団体、労働組合、左翼団

就任直後、ミサに出席するアロヨ大統領（2001年1月21日、マニラ）
(共同通信)

体、学生団体など、広範囲にわたっている。さらに財界も経済危機への危機から大統領辞任要求を行っていた。指導的役割を担ったのは、アキノ元大統領、ラモス前大統領、そして閣僚から離脱したアロヨ副大統領であった。一方、エストラダは自分が合法的大統領とし、弾劾裁判の継続を主張し、辞任を拒否していた。しかし、2001年1月19日、国軍参謀長のレイエス将軍は、国軍のエストラダ不支持を表明し、同大統領の辞任を要求した。国軍からの支持を失ったエストラダは1月20日辞任し、同日アロヨが大統領に就任した。

このような国軍の動きの裏には、退役軍人であるラモス前大統領の関与があると見られている。ラモスは退役軍人連盟などを通して反エストラダ運動に対する国軍や国家警察の支持を取り付けていった。

86年にピープル・パワーによってマルコス政権が打倒され、フィリピンは東南アジア諸国の中で最も民主化の進んだ国といわれてきた。今回のエストラダからアロヨへの政権移譲においては、弾劾裁判までは民主的手続きにしたがって進行した。しかし、大統領の圧力によってそれが容易に頓挫すると、軍を巻き込んだ大衆運動にしか活路を見出せないという同国の民主制度のぜい弱性が露見した。ぜい弱な民主制度のもとではリーダーの資質、パーソナリティーが政治を左右する危険性が高い。ぜい弱性が縁故主義を助長し、縁故主義が政治の透明性を阻害するという悪循環が依然としてフィリピンには存在している。フィリピン軍は非政治化しているといわれているが、政治に対する影響力は依然として強く、アロヨも新政権に対する支持を改めて国軍に要請している。

また、財界や労働組合など広範な勢力が参加したことが今回の運動の特徴といわれている。しかし、結果は単に政治や財界の旧勢力の巻き返しを助けたに過ぎないという面も否めない。また、アロヨ新政権には、アキノおよびラモス政権期に汚職容疑をかけられた閣僚が多数入閣しているという指摘もある。貧困層はフィリピンの人口の約3分の1を占め、エストラダ辞任後も貧困層では彼に対する支持が依然高い。フィリピンでは富裕層と貧困層の政治的経済的格差が縮小しておらず、放置すれ

ば新たな政治社会不安となるのは明らかである。

以上から、アロヨの課題としては、多くの支持者が求めている政治の透明性を確保し、縁故主義を排除し、国民の政権に対する信頼性を高めることがまず挙げられる。最大の課題は、エストラダを高率の支持率で大統領に当選させた膨大な貧困層に対する配慮である。景気浮揚策も重要であるが、その中で貧困層に対する配慮を欠けば、今回の政変も単に政治や財界のエリート間でのゲームでしかなく、将来の富裕層と貧困層の対立をさらに激化させる可能性がある。

(4) インドネシア——民主主義への模索

99年6月の総選挙の結果、国会における議席数は、ワヒドが率いる民族覚醒党が51議席と、開発統一党の58議席に次いで第4位の座を占める政党で、メガワティの闘争民主党(153議席)、ゴルカル党(120議席)に大きく水をあけられていたが、弱小政党を糾合し、国軍、ゴルカルの協力を得て、メガワティを抑え第4代大統領に就任した。ワヒド政権は、スハルト元大統領の権威主義体制から民主主義体制への移行と定着というインドネシア国民の大きな期待を担って発足した。しかし、同政権は発足後、わずか22カ月の短命政権に終わることとなった。

政治基盤がぜい弱であることおよび民主主義の定着化が最大の課題であったワヒドは、議会内主要政党をすべて糾合し、国民統一内閣を形成した。このため、閣僚ポストは議会内主要政党に割り振られ、ワヒド政権は党派色の強いものとなった。やがて、ワヒドは党派性を払しょくするためスハルト元大統領の息のかかった閣僚、さらにはイスラム系政党の閣僚を徐々に排除しようとした。一方で、ワヒドは身内や側近を入閣させようとしていた。ワヒド政権発足後、罷免または辞任に追い込まれた閣僚としては、ハムザ・ハズ国民福祉担当調整相(開発統一党党首)、ウィラント政治・治安担当調整相(元国軍司令官)、ラクサマナ・スカルディ投資国営企業担当大臣(党争民主党)とユスフ・カッラ商工大臣(ゴルカル)、クウィック・キアンギー経済・財政産業担当調整相(闘争

民主党) などがいる。こうした閣僚の排除は排除された政党の反発を招いた。

さらにワヒドは、外交政策としてイスラエルへの接近姿勢を見せたり、共産党および共産主義の非合法化に関する国民協議会の決定を廃棄しようとしたことがイスラム系政党からの反発を生んだ。

臨席するインドネシア新旧大統領(2001年3月28日、ジャカルタ) (ロイター=共同)

こうした閣僚人事のゲームに力がそがれ、ワヒド政権の重要な課題、すなわち金融を中心とした経済構造改革の推進、アチェやイリアンジャヤ州などでの分離独立運動、マルク州での宗教紛争などの解決には進展がみられなかった。国内治安はむしろ悪化していった。ジャカルタでは爆破事件が頻発し、西チモールでは東チモールの難民が国連難民高等弁務官事務所を襲撃、職員が3名死亡した(2000年9月)。2001年に入るとカリマンタン島でも先住民と移民との間で紛争が激化(同年2月)、アチェでも治安の悪化からエクソン・モービル社の天然ガス採掘・液化コンビナートが操業停止に追い込まれた(3月)。こうした状況下でワヒドに対する内外の信任は低下した。

カリマンタンなどでの民族紛争をはじめとする治安の悪化から、IMFは2001年の融資(4億ドル)を凍結した。さらに食糧庁疑獄といった汚職にワヒドが関与していると指摘されると、ジャカルタでは1月にワヒドの辞任を求める学生約2,000人のデモが展開され、治安部隊と衝突する事件が発生した。さらに同月末には、国会周辺で大統領の辞任を求める学生と親大統領派がそれぞれデモを展開し、参加者は数万人規模に膨らんだ。

このような事態の展開をうけて、国会はワヒドの汚職問題解明に動いたが、大統領は5月27日に非常事態宣言の発令や国会解散の強権発動を

ちらつかせ国会との対決姿勢を示した。そのため5月30日、国会は大統領の弾劾裁判を行うべく国民協議会特別会議の招集を圧倒的多数で可決し、8月1日に弾劾裁判が行われることになった。これに対して、ワヒドは再び非常事態宣言の発布を示唆したが、副大統領、国軍や警察が反対したため、ワヒドは孤立無援となった。また、7月23日未明にワヒドは国会および国民協議会の凍結、総選挙の1年以内の実施、旧スハルト体制与党のゴルカル党の凍結を内容とする大統領告示を発表したが、閣僚や警察はこれに反対もしくは拒否の態度をとった。また、国軍も警察を支持する姿勢をとった。7月21日にワヒドの弾劾を審議する国民協議会特別会は招集された。しかし、ワヒドおよび民族覚醒党は参加を拒否したが、23日、インドネシア国民協議会はワヒドの解任を全員賛成で決定した。これに伴いメガワティ副大統領が第5代大統領に就任した。

ワヒドからメガワティへの民主的な政権交代は内外から好感を持って歓迎され、新大統領就任とともにルピアの相場も回復傾向を示した。IMFも凍結していた経済改革融資の再開を決定した。当面のメガワティ新大統領の課題は、11月1日に開催された国民協議会で発表したように歳出削減、金融再編、経済再建を最優先させることであるが、財政赤字が続いている中、経済再生には外資の導入をてことせざるを得ない。しかし、外資の導入には国内の政治・社会の安定が不可欠である。2001年度（暦年）予算で地方への交付金が全歳出額の4分の1（74.9兆ルピア、約85億ドル）へ拡大され、初めて歳出が中央政府分と地方政府分とに区分された。また、アチェへの大統領や閣僚の訪問・視察が行われ、地方の分離独立運動を緩和する努力が行われているが、目立った効果は上がっていない。インドネシアの国内不安はインドネシアの外資導入に悪影響を及ぼすだけでなく、東南アジアの戦略環境にも影響するため、今後のメガワティ新政権によるガバナンスの行方が注目されている。

一方、インドネシアは民主主義定着化の初期段階にあり、政治制度の未熟さもある。スハルトの権威主義体制から脱却したものの、スハルト政権が長期にわたったため、政策立案の経験者も乏しくスハルトのよう

な独断専行的な議会運営が依然として存在している。前述のようにワヒドは閣僚との事前調整もなく政策を打ち出し、反発を買うと閣僚を入れ替え、非常事態宣言など強権発動に訴えた。このような行動の背景には、大統領に国会の解散権が付与されていないという制度上の欠陥があると考えられる。インドネシアでは、国会が圧倒的優位に立っており、議会を構成する政党との協力維持が政権維持には重要な要素となっている。従って、政権維持には、排除すべき議員の汚職や癒着もある程度容認せざるを得ない面も隠し持っているといえる。

副大統領の座にあったメガワティは、閣僚人事や政策立案にはほとんど関与していなかったことが幸いしたが、新内閣も相互扶助内閣といわれるように多数政党による連立内閣で、協力政党に配慮した閣僚構成になっている。メガワティは、スカルノ初代大統領の娘というカリスマ性を持ちつつも自ら政策を立案し、政治をリードする大統領ではなく、閣僚や専門家の意見を政策に反映させるタイプと見られている。そのため閣僚や政党との協力関係を維持しやすい大統領との見方もある。

しかし、メガワティは、地方の分離独立を容認しないと一貫して主張しており、アチェやイリアンジャヤなどの分離派に対して強硬姿勢をとる懸念もある。また、国軍は非政治化しつつあるものの、今回の政権交代をみても依然として国軍は政治的影響力を維持している。さらに、メガワティは新内閣の閣僚に4人の国軍出身者を配置しており、なかでも内務大臣にサバルノ中将を配置した。これは分離独立運動をけん制するねらいもあるとみられ、国軍が分離独立運動に対して強行手段に出れば混乱を一層深刻化させる懸念がある。閣内をまとめ、経済の再生、分離独立運動、宗教・民族対立を沈静化させることなど、メガワティ新政権の課題は大きく、民主主義を定着させるための政治的手腕が今後問われることになる。

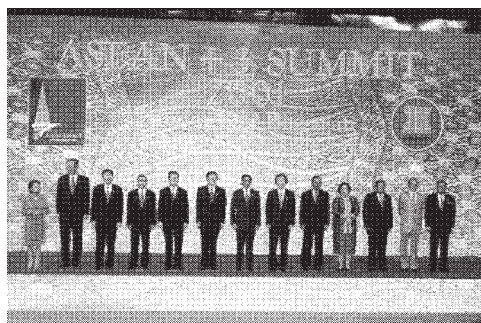
タイ、フィリピンおよびインドネシアのASEAN主要3カ国において、民主的な政権交代が行われたといえるが、民主的な政権交代や政治リーダーの選出が必ずしも良い統治（グッド・ガバナンス）につながるとは

いえない。これらASEANを主導する3カ国でも依然として民主制度の
ぜい弱性や不透明さが残されており、さらに国軍の影響力は依然と強い。
一方では市民の力が政策に決定的な影響力を持つ傾向が一層強くなっ
てきたなかで、安定的発展のために各政権がいかにガバナンスを高めるか
が、今後の各国新政権の重大な課題であろう。

3 格差是正が焦点——ASEAN外相会合

通貨危機の後遺症からの脱却が依然としてASEAN各国の重要な政策
課題となっている。各国がその対応に追われ対外的対応能力が低下し、
ASEANの求心力が失われつつあると言われるなかで、ASEANは10カ
国体制の強化、中国・韓国・日本を含めた経済回復への地域協力の促進
という方向を打ち出してきた。2000年のASEAN外相会合、ARF、
ASEAN非公式首脳会合では、ASEANの求心力低下というイメージを
払しょくするため、域内体制の強化として、弱者保護、人材育成、経済
協力推進などによる域内格差の是正を内容とする包括的発展を掲げ、政
治・安全保障面ではトロイカ体制の創設、経済基盤強化としては、
ASEANならびにASEAN+3による通貨スワップ協定の拡大合意など
がみられた（『東アジア戦略概観2001』第3章参照）。

また、2000年11月にシンガポールで開催されたASEAN非公式首脳会
合ではASEAN統合イニシアティブ（IAI）が採択され、ASEAN域内の格



ASEAN+3 首脳会合（2001年11月5日、ブルネイ）

差を是正し、ASEANの統合
強化とASEANの地域的な競
争力強化を目指し、加盟国間
の調整を図るためのタスクフ
ォースが設置された。IAIは、
ASEANの格差を縮小するこ
とおよびASEANの地域的競
争力を高めることを目的とし

ている。ASEANは、長期プロセスであるIAIを進める上で、まずはインフラ整備、人的資源開発、および情報技術の3分野における協力推進に重点を置いている。

2001年7月にハノイで開催された第34回ASEAN外相会合などの一連の会議では、域内格差是正と域内の結束強化を目指すいくつかの合意ができた。IAI推進を再確認するとともに、ハノイ宣言を採択した。

ハノイ宣言は、とくにカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの後発加盟国向けにインフラ、人材育成、情報技術の3分野で支援を拡大することを強調し、格差縮小への取り組みを通じて地域共同体としての結束を強化する姿勢を示したものである。インフラ整備では、トランスASEAN道路網など輸送網やガス・パイプラインなどエネルギー供給網の建設の促進がうたわれている。人材育成では、後発加盟国の教育機関の新設・拡充や英語教育のノウハウ支援などを掲げた。情報技術では、e-ASEANの枠組みのもとでの、自由化を通じた情報通信技術(IT)産業の育成と普及への協力促進が合意された。

他方、ASEAN外相会合後に行われたASEAN+3外相会合においては、ITやメコン川流域開発に対する東アジア3カ国の協力強化が合意され、メコン川開発に韓国が参加することが決まった。これによって、日・中・韓が同開発計画に協力する態勢ができあがり、ASEANと東アジア3カ国の協力関係が一段と深化した。

2000年以降、ASEANでは域内の先発組と後発組の政治的・経済的格差の是正が最大の関心事になってきたことは明白であろう。各種開発計画の推進によって、後発加盟国の経済発展を促進し、格差を是正することができれば域内の相互依存関係が深化しASEANの結束力は高まる。しかし、先発加盟国は、依然として通貨危機の後遺症から脱却できておらず、景気刺激のため財政赤字が拡大している。さらに、米国の不況も影響してASEANの経済が不況色を深めるなか、ASEAN先発国の資金力は乏しい。そのため日本・中国・韓国の支援が不可欠である。ASEAN+3の協力関係が進展すれば東アジアの信頼醸成にも好ましい

影響を与えることになる。また、潜在的脅威となっている中国の建設的関与を促進する上でもASEAN+3は重要な枠組みといえよう。

政治・安全保障分野においては、ASEAN外相リトリートをより頻繁に開催することが合意された。これは、ASEAN諸国の外相が同地域の将来の方向や問題をより自由に協議し、相互の信頼醸成を高めるものとして、2001年4月30日にミャンマーのヤンゴンで初めて開催された。公式な外相会合よりもリトリートのような非公式の場での協議のほうがASEANでは効果的とみられ、かつてタイのスリン前外相が提言したものの反対が多く頓挫した「柔軟関与」の目的も、こうした自由な意見交換にあったと思われる。

また、本外相会合では地域紛争を処理するための機関である高等評議会の設置運営規則が採択された。高等評議会は、76年の東南アジア友好協力条約で設置が決められていたが、設置が遅れていた。今回の規則の採択によってASEANは高等評議会の設置にむけて一歩前進したと評価できるであろう。運営規則の詳細は不明であるが、主要な点は、東南アジア友好協力条約(TAC)への調印を前提に域外紛争当事国も高等評議会に参加可能、当事国以外のオブザーバー参加も可能、紛争処理にあたっては全会一致が原則、である。高等評議会の設置には域外国が絡む紛争にも対応しようというASEANの狙いがあるとみられている。

4 予防外交に進展——ASEAN地域フォーラム(ARF)

ASEAN外相会合に続いて開催された第8回ARF閣僚会合でも重要な取り組みが行われた。

2000年のARFでは、シンガポールが作成した予防外交の草案が提出されたが、信頼醸成措置(CBM)との重複を整理するという段階でとどまった。しかし、今回の会合では、予防外交の概念と原則に関する文書が採択され、ARFプロセスは第1段階の信頼醸成の促進に加え、第2段階の予防外交への取り組みに踏み出す方針が表明された。ここでは、

予防外交の目的として、
紛争・衝突の発生の防止、
紛争・衝突の武力衝突への
エスカレートの防止、
紛争・衝突の地域への影響
の最小化、を掲げている。

また、そのための予防外交
措置として、 国家間の相

ARF外相会合(2001年7月25日、ハノイ)

(共同通信)

互の信頼感の醸成、 アジア太平洋地域の国家間の関係を規定する指標
ないし規範を作成すること、 ARF参加国の間の誤解を回避するため
開かれたコミュニケーション・チャンネルを強化すること、などが指摘さ
れている。さらに、 予防外交が外交的手段であること、 非強制的で
あること、 協議とコンセンサスを基盤とすること、 国家間の紛争に
対して適用されること、など予防外交の8つの原則が定められた。

このARF会合では、ARF議長権限強化についての文書も採択され、
同議長には限定的であるも臨時会合を召集したり、国連や欧州安全保障
協力機構(OSCE)などとの情報交換を行う権限が与えられた。このよ
うな制度改革には、2000年に設置が合意されたASEANトロイカ体制が、
ベトナムやミャンマーなど内政不干渉に固執する諸国の消極的対応によ
って機能しなかった反省から、これを補完強化する意図があったものと
みられる。また、ARF議長を支援する制度として、安全保障専門家・
有識者の登録制度を発足させることも決まった。

ARFが信頼醸成から予防外交に踏み出したことについては、ARFの
強化がアジア太平洋地域の安定に寄与するとの観点から、ASEAN拡大
外相会合でも評価された。

このように2001年の一連のASEAN外相会合やARFにおいて、域内の
結束強化を図るため、高等評議会の運営規則の採択、議長権限の強化な
ど、いくつかの合意が行われた。しかし、いずれも内政不干渉原則やコ
ンセンサスが前提となっており、これらの新たな合意が効果的に機能す

るかは不透明である。ARFの予防外交への移行についてこれまで消極的であった中国も支持を表明した。この背景には中国が世界貿易機構(WTO)への加盟を目前にひかえ、余計な問題を発生させたくないこと、また、予防外交の適用は国家間の紛争に限定され、すべての当事者の要請と同意がある場合のみに限定されていることから、中国はこれが中台問題に適用されないと判断したことがあるとみられる。また、ASEAN外相会合の共同声明で、ASEANと中国の南沙群島における領有権問題については、相互の平和的手段による解決に向けての努力を評価すると述べられているが、当事者間の自制的行動と対話の継続を要請したに過ぎず、南シナ海における行動規範の策定に関する進展はみられなかった。

内政不干涉およびコンセンサスの原則によって、紛争予防のための枠組みが形がい化する恐れもある。実際、トロイカ制度は、一連の会合文書では言及されなかった。これには、ベトナムが議長国としてトロイカ体制の一角を占めていたことも関連しているだろう。トロイカは事実上消滅したとも言われている。

ASEANとしては、内政不干涉やコンセンサスの原則を解消して域内分裂を招くよりも、後発加盟国への経済協力を推進することによって域内格差の縮小、経済基盤の強化を図り、民主化を促し、ある程度の内政干渉を許容できる体制づくりを進めようと志向していると見られる。経済協力プロジェクトを推進していく段階では、関係国間の政策調整・変更が行われていくであろう。そうしたなかで内政不干涉原則についてもある程度の緩和が期待できる。しかし、ASEANの先発加盟国は依然として経済不振にみまわれており、域内とはいえ他国への投資ができる余裕はなく、投資資金については域外大国に依存せざるをえない。したがって、ASEAN域外の大国の役割に対する期待は大きい。とりわけ経済援助大国日本への期待は高いが、いかなる支援方法を採用し、リーダーシップを発揮するかは日本の課題がある。

5 非伝統的脅威への対応

安全保障環境についてみると、ASEAN外相会合などにおいて、東南アジア地域の安全保障環境は域外大国間関係に依存するところは大きいものの、全体としては安定が保たれていると評価されている。

インドネシアの混乱が依然解決しておらず、地域の安定に少なからぬ悪影響を与えているが、一連の会合ではメガワティが民主的に大統領に選出されたことが評価され、今後のメガワティのガバナンスに期待が寄せられた。東チモール問題についても2001年8月の憲法制定議会選挙が公正に行われたことと国際社会による支援を評価している。

その反面、通貨危機や格差の加速などのグローバル・イシューや国境を越える犯罪がASEANの脅威として強調される傾向にある。すなわち、麻薬取引、不法移民、海賊問題、テロ、小火器の違法取引、マネーロンダリング、サイバー犯罪などの非伝統的脅威である。いずれも国境を越える問題であり、解決には関係国の協力が不可欠な問題でもある。また、2001年には2度目の発表となるARF安全保障年報でも、国によって異なる面はあるものの、概ねアジア太平洋地域が比較的安定していること、非国家的アクターによる低密度の脅威を除いては差し迫った脅威はないが、麻薬の流通、不法移民、海賊問題、サイバー犯罪などがあり、多国間の協力体制が必要になっていることが明記されている。2000年11月にタイで初めて開催されたASEAN陸軍司令官会議では、同様に東南アジア地域が比較的安定しており、大規模な武力衝突が発生する可能性は薄い、麻薬の密輸、国際組織犯罪、不法移民、海賊、テロなどが新しい脅威となってきたことが確認されている。ASEANでは、国軍においても脅威認識が伝統的なものから非伝統的な脅威へと重点が移りつつあるといえよう。

米国同時多発テロ事件は、ASEANにも衝撃を与え、国際テロリズムが最大の脅威となってきた。2001年10月のアジア太平洋経済協力(APEC)および同年11月のASEAN首脳会合でも一様に反テロリズム宣

言や声明が採択された。フィリピンで開催された第2回ASEAN陸軍司令官会議では、テロ防止が最大の議題となり、テロのASEANへの拡大防止のため、ASEAN加盟国の国軍間におけるテロ情報の交換推進が協議された。また、フィリピン大統領のアロヨは、インドネシア大統領であるメガワティとASEANの主要5カ国によるテロを含む国境を越える問題についての多国間協定を締結すべく協議を開始したという。しかし、ASEANにとってイスラム過激主義を背景とする国際テロへの対応は、域内に世界最大のムスリム国家であるインドネシアやマレーシア、ブルネイが存在することから、微妙な問題でもある。インドネシアには、イスラム系過激派でアルカイダとのコネクションがあるとみられているラスカル・ジハードが、マレーシアには同様に過激派のクムブラ・ムジャヒディーン・マレーシア(KMM)が、そしてフィリピンにも外国人誘拐事件を起こしたアブ・サヤフが存在しており、これらのグループが今回のテロ事件に刺激されて反政府運動が激化することが予想され、各国では治安維持のための取締りが強化されている(本書第1章第3節を参照)。

麻薬、覚醒剤の密輸の増加も東南アジアでは脅威となっている。東南アジアには、ミャンマー、ラオス、タイなどの主要なケシ栽培地がある。なかでもミャンマーは東南アジア最大のケシ栽培地であり、アヘンや覚醒剤の最大の生産地になっている。タイでは過去10年間で栽培面積を半減させたが、隣国のミャンマーからの密輸が増加し、低・中間所得層の間で消費が拡大し、深刻な社会問題になっている。ミャンマーの麻薬はカンボジア、ベトナムにも流通しているとみられる。東南アジアに出回る麻薬はアンフェタミン型覚醒剤で、タイでは2001年になってから押収量が急増している。麻薬の取締り強化のため、タイは2001年5月に米国と共同で麻薬取締り訓練タスクフォース399を実施した。また、東南アジアが麻薬の主要生産地であるというマイナス・イメージを払しょくするため、中国とASEANは2000年10月のバンコク国際麻薬対策会議で、麻薬対策に関する協力行動計画に調印した。同計画には、中国とASEAN双方が麻薬対策分野で協力するとともに、2015年までに東南ア

ジア地域から麻薬を撲滅するという、ASEANが定めた目標の実現を目指すことが盛り込まれている。さらに2001年8月にはタイ、ミャンマー、ラオスと中国は麻薬対策の閣僚会合を開催するなどASEANの麻薬対策が本格化してきた。

不法移民の問題もASEAN各国の関係を悪化させる課題である。経済の停滞によって不法労働者の流入が拡大し、とくにタイとマレーシアで大きな問題となっている。タイではミャンマーからの不法労働者が多く、合法的な外国人就労者として登録されているのは10万人にすぎないのに、ミャンマー人のみで約100万人がタイ国内で就労しているといわれている。タイでは不法労働者の取締りの強化や強制送還を行っているが、効果は小さい。2001年5月タイは取締りの一層の強化を図るため、不法外国人労働者管理委員会を設立することを発表した。この不法労働者問題は、麻薬の密輸とともにタイとミャンマーの関係を悪化させる大きな要因の一つになっている。一方マレーシアでは約200万人に上る不法労働者が存在しているとみられ、その多くはインドネシア人である。2000年には約9万人の不法労働者が強制送還されたが、うち約8万人がインドネシア人であった。また、2001年1月には3,775人が検挙され、うち1,361人がインドネシア人であった。マレーシアでも外国人労働者の不法就労取締りを強化しているものの、不法労働者の流入は後を絶たない。

海賊による被害も増大している。2000年における世界で発生した海賊行為の件数は469件と、前年の286件から急増しており、そのうち263件が東南アジア海域で発生している。東南アジアではインドネシア海域での発生件数が119件で圧倒的に多い。次いでマラッカ海峡の75件と続いている。その多くは船舶が停泊中に発生しており、周辺住民による略奪が主体となっている。要因は経済活動の停滞による所得の急激な減少にあるとみられるが、小火器などによって武装したケースが増大しており、一層暴力的になっている。海賊対策としてシンガポール・インドネシアの共同警備が行われたり、インドネシアとフィリピンとの間で共同警戒が検討されているが、目立った効果はあがっていない。

これらの新たな脅威に対抗するため、ASEANでは種々の協力体制が合意をみたり協議が行われているが、これらが目立った効果をあげるにはまだ時間がかかるであろう。しかし、これらの国境を越える犯罪への対応は2国間や多国間の協力体制を強化していく効果もある。ASEANでは個別具体的な案件への対応から協力枠組みを構築していくほうが現実的であるとみられる。また、これらの課題については各国による対応が基本になる。経済開発や経済再建の促進、公正な所得分配、社会保障の整備などを実現し、国内の発展と安定を図ることが不可欠であることは明らかである。新政権を迎えたタイ、インドネシア、フィリピンのみならず、その他のASEANでも民主化運動が一層活発化する可能性は高く、国内の安定化を図り、経済再建を軌道に乗せるにはASEAN各国政権のガバナンスの強化が今後の重要課題となろう。

