

## 「10年目のアジア欧州会合(ASEM) - 過去を振り返り、将来を展望する」

(「外交フォーラム」平成18年5月号より転載)

財団法人日本国際交流センター

理事長 山本 正

「10年目のASEM - 過去を振り返り、将来を展望する」というタイトルの報告書が日本とフィンランドの両政府の委嘱により、(財)日本国際交流センターとヘルシンキ大学のそれぞれを中心とする研究グループの共同作業によりこのほど完成した。この報告書は、さる3月8日にウィーンにおけるASEMの高級実務者会合(SOM)に提出され、今後、本年9月に予定されている10年目の首脳会議に向けてのASEMのあり方をめぐる論議の参考にされることが期待される。この共同研究は昨年夏に発足したが、アジア側と欧州側の研究活動のアプローチは異なり、アジア側では、東南アジア諸国連合(ASEAN)の5つのオリジナル・メンバー諸国と、日本、中国、韓国の8カ国の研究者がそれぞれの国の視点からの研究論文を提出し、2005年の12月に東京で開催された論文執筆者を中心とするワークショップでの討議を通じて、アジア側としての総括論文を作成した。この間、シンガポール国際研究所のヤオ・レイウィー博士の献身的な協力を得たが、アジア側では地域内の学者、研究者の知的共同作業の成果としての総括論文であった。一方、欧州側も昨年9月にヘルシンキにおいて欧州諸国の政策研究所、大学等の関係者の参加によるワークショップが開催されたが、欧州側の参考論文集は主としてヘルシンキ大学欧州研究ネットワークの研究者の分担で進められた。

アジア側と欧州側の作業の統合は、上記のヘルシンキ会議にアジア側の研究者代表が、東京の会議にはフィンランド側の研究者代表がそれぞれ参加して意見の交換を行ったあと、アジア側の作成したドラフトを基礎に、頻繁なメールの交換を通じて共通のドラフトを作成した。報告書のまとめのプロセスにお

いては、意見の調整が多く必要とされたが、最終的には分析、評価、提言について双方のコンセンサスによる報告書とすることができた。また、この報告書委嘱の趣旨が、アジアと欧州の独立した研究グループの共同作業による忌憚のないASEMの評価とそれに基づく提言を得たいというものであり、関係諸国の政府関係者などとの意見交換も行われたが、あくまでも双方の研究者グループの意見を集約した報告書になった。

### **ASEMをめぐる10年間の変化**

ASEMの存在意義を評価し、その意義を高めるための提言を行う前提として必要不可欠なことは、ASEM発足以来10年間の国際環境およびアジアと欧州の地域内の変動がASEMのあり方にいかなる影響を与えたかを検討することである。報告書が指摘したかかる変化は次の数点に要約できよう。

一つは、国際秩序についての見方の変化である。ASEMが発足した1990年代半ばにおいては、グローバル化がもたらす利益に関心が集中し、国際協力や多国間主義の進展が新たな国際秩序の形成を促進するのではないかとの楽観的な見方が多かった。しかし、その後、90年代後半のアジアの通貨危機、9・11のニューヨークでのテロリストの攻撃、米国のユニラテラリズムの傾向の増大、そして全般的に対立的な国際情勢の台頭などにより、20世紀に構築された国際規範や国際機関などのあり方自体に対する疑問すら投げかけられるようになってきた。

二つ目の顕著な変化は、近年のアジアにおける地域主義の進展である。ASEAN+3のプロセスは、アジア通貨危機以来、政治的、政策的なレベルで活性化し、東アジアの各界の指導者間で、より安定的で建設的な地域的秩序を構築することに共通の利益と責任があるとの意識が強まることになった。より統合された東アジアはASEMのプロセスを強化することになることが期待される。

第三の変化は、東アジアの変動に対応するように、欧州連合（EU）の統合が大きく進展したことである。地域的通貨としてのユーロの導入、参加国が15カ国から25カ国に増加したこと等は、これまでの世界の歴史においても

見られなかった画期的な地域的发展であり、これがEUのグローバルなアクターとしての役割を大きくした。

われわれ共同研究グループとしての中心的な検討テーマは、このような大きな国際的、地域的環境の変化が、10年前のASEMの設立の目的に影響を与えるのか。そして、これまでのASEMの活動の運営と調整のあり方が、相互依存関係をいっそう深めていくこれからの世界を考えた時に、果たして適切なものなのか。また、その意義を高めるためには何を必要とするのか等である。さらに、ASEMは北米、欧州、アジアという国際社会の柱の間の相互関係の中で最も脆弱だとされているアジアと欧州との関係の強化を目的として設立されたが、この目的の今日的な正当性についても検討を加える必要があるものと考えた。

### **ASEMのこれまでの活動の評価**

#### **(1) ASEMの政治、経済、社会・文化の各分野の活動の評価**

ASEMの三本柱といわれる三分野での活動についての共同研究グループの評価は、報告書では全体の評価の後に取り上げられているが、要約の便宜上、先に紹介する。

この三分野の中で、事前の予測を超えて意義ある活動を展開したと評価されたのが、政治分野の活動である。実際に、政治分野での対話活動は、ASEMのプロセスの中心的なものであったと考えられ、とりわけ、人権に関するインフォーマルな定期的対話、テロの問題に限らない、より広く地球的脅威をめぐる新たな対話の促進、環境問題をめぐる対話の拡大などの成果を上げることができたと考えられる。また、朝鮮半島の平和構築の課題やイラク紛争などのテーマに関する情報交換や相互の立場の明確化などについても有益な活動を展開した。ただ、ASEMとして、多国間主義の強化の重要性を強調し、国連や世界貿易機関(WTO)の役割を強調しながらも、ASEM自体が、その多国間のパートナーシップを活用して、国際機関の強化、その目標の明確化、検討課題の設定などのためにより積極的な役割を果たしてこなかった点については、共同研究グループは批判的な立場をとっている。

経済分野の活動については、アジアと欧州の研究グループは、それぞれ批判的な評価を下した。背景としては、アジアと欧州の間の貿易の大幅な増大にもかかわらず、欧州の全体的な対外投資や対外貿易におけるアジアの比重が相対的に減少してきたことがある。両地域間の貿易機会の増大と非関税障壁および取引費用の低減を目指した貿易円滑化行動計画（TFAPI）や投資活動の促進を目指す投資促進行動計画（IPAPI）などの努力目標の設定意義は認められるが、実質的な成果はあまりなかったと評価せざるを得ない。両地域の経済界のASEMについての関心の低さ、ビジネスに関するネットワーキングや情報交換を目的とするASEM関連のウェブサイトが十分に機能していないことは、この経済分野の活動の低調を示唆するものであり、ASEMへの関心を維持するためには、経済の柱の強化が望まれる。

社会・文化等の分野の活動については、三本柱のなかで最も大きな前進を遂げているというのが、アジアおよび欧州の研究グループの評価である。これは、アジア欧州財団（Asia Europe Foundation -ASEF）の設立とその活発な活動、ASEM DUO フェローシップ・プログラムによる教育交流、教育ハブのネットワークの発足などの活動を反映したものである。その他、「文化と文明に関する会合」などの文化関連のASEMの活動は、“ASEMソフトパワー”の発展のために重要な役割を果たしてきた。また、アジア欧州ピープルズ・フォーラム（AEPF）などのシビル・ソサエティのレベルの活動は、ASEMの活動をより民主的な参加型にするうえで貢献したし、社会的課題に取り組むことを可能ならしめた。共同研究グループは、このようなシビル・ソサエティとの協力関係をいっそう強化し、そのような関係をASEMとして公式に支援すべきであると考えている。

## （２）ASEMの全体的評価

共同研究グループは、前項のASEMの三本柱の活動を含めて、ASEMの総体的な評価を行ったが、全体的に、批判的な評価が多かった。

まず、ASEMの活動によって欧州とアジアの対話が多くの分野について進展を見せたといえるが、必ずしも深みのあるものではなかった。さらに、対話のプロセスは、情報交換の域を脱しないものが多く、実質的な協力関係に進

展したとは考えられない。すでに指摘されたことだが、政治的な安定や国際安全保障に寄与するような政治的対話は進展していないし、両地域間の貿易や投資につながる経済的連携の強化、相互についての認識の向上と相互理解につながる文化的、知的、ピープル・ツー・ピープルのレベルでの交流の促進など、両地域間の関係にとり重要な分野での実質的成果はきわめて少ない。

A S E Mは長期的な視点で評価されるべきであるし、多様な分野における対話は、より強固なパートナーシップのための土台作りに役立つものであった。しかし、具体的な成果を上げて、それがメディアに取り上げられることが一般市民のA S E Mへの関心を高めることにもつながり、その支援を取り付けるためにも必要なことである。具体的な成果を示し、A S E Mによって新たな付加価値を示すことが、「A S E M離れ」や「対話疲れ」を防ぐためにも必要なことである。

もう一つの問題は、広範な国際的文脈の中でのA S E Mの存在意義が明確にされていないことである。北米、欧州との三極関係の力のバランスの達成を図る上においても、A S E Mは明確な貢献をしたとは考えられない。また、国際機関や国際的な組織の中で、他の二地域のパートナーとの利益の調整、調和を効果的に図ったとも考えられない。

### (3) A S E Mの基本方針と目的

A S E Mの評価に関わる問題点の一つは、A S E Mの構造が国家間の関係中心か、地域間関係中心かについての全般的合意がないことである。A S E Mの発足が提案された時には、国家間の、政府と政府の間のフォーラムとして考えられた。しかし、時を経るとともに、アジアと欧州の地域間の関係調整の必要性が増大し、それぞれの地域内の統合が進展するとともに、A S E Mの活動の中に地域対地域の対話を取り入れるようになってきた。この組織としての方針の曖昧さがA S E Mの問題点につながっていると思われる。

A S E Mの曖昧な性格は、その目的にも影響を与えている。A S E Mの対話は、“非公式で、拘束力のないものであり、合意、条約、契約につながることを目的にしたものではない”とされてきた。しかし、一方では、“具体的で実質的な成果を上げる”ことが明確に期待されてきている。この基本方針と目

的についての明確な定義の欠如が、A S E Mに対する期待に混乱を起し、その可能性の展開を阻害している。これまで、A S E Mの目的については、2000年の首脳会合で採択された「アジア欧州協力枠組み」の中にきわめて幅広い形で触れられているにとどまっている。組織のあり方や活動のプライオリティについての考え方が一致しないことが、具体的な政策協力につながる方向性と実質的内容を持った対話の促進を妨げている。このことが、三つの分野での実に多種多様なプロジェクト、会議、ワークショップ等に反映され、まとまりのない新しい提案が拡散する状況を生んでいる。

#### (4) 活動の運営と調整機能

A S E Mの活動に関する運営と調整機能は、アジアと欧州の地域的統合の進捗状況の差異に影響されている。欧州における地域的な調整は一般的にはEUにより行われるが、アジア側では、調整、統合の機能はまだ十分に整備されていない。しかし、欧州側においても、非公式な会合であり、基本的には国家間の組織であるA S E Mは、欧州連合のアジアとの公式な関係においては明確な役割を持っていない。このことが、A S E Mの位置づけと機能、その正当性や存在感にも影響を与えている。

### 提 言

アジアと欧州の共同研究グループは、上記のように、過去10年にわたるアジアと欧州の関係をめぐる国際社会の変化とそれぞれの地域の内部的変化を分析し、それに基づいて、これまでのA S E Mの活動についての評価を行った。多くの批判をしながらも、共同研究グループは、基本的にA S E Mがユニークな対話フォーラムとしてアジアと欧州の関係を緊密化するために必要であるし、その有用性は失われていないとの立場をとるものである。しかしながら、新しい10年に向かうにあたり、その基本原則や活動方針についての再検討が必要である。なによりも、A S E Mの理想であり目的でもあるアジアと欧州の密接な協力関係の構築に資するためには、組織としての曖昧さを修正し、その方向性を明確にすることが肝要である。このたび提出された報告書は、そのような観点から提言を行ったが、ここにその主要なものを集約したい。

## (1) 地域と地域間の対話と協力

東アジアと欧州がそれぞれ地域としての主体性を強め、国際社会における重要性も増大している状況の中で、A S E Mは、この地域と地域の効果的な対話と協力の推進を図る明確な役割を持ち、それにより新たな国際システムの強化に役立つべきである。A S E Mは、地域対地域の対話を促進することにより、東アジアと欧州の地域としての一体感の意識の強化とそれぞれのコミュニティの構築のプロセスのために貢献してきた。

これがA S E Mの将来の活動を律する全体的な原則であるが、より明確な目標と具体的な成果のための指標を設定することが必要であろう。それは、既存の二国間、多国間の協力関係にA S E Mの枠組みが新たな価値を付け加えることに焦点を当てるべきだということであろう。そのような方向に向けて第7回外相会合（京都、2005年5月）が、いくつかの具体的な協力のための中心的な課題を示唆したが、多国間主義の強化と安全保障の脅威と課題への対応、人間中心で持続可能な開発、多様な文化と文明の間の対話などがそれに含まれている。これら幅広いテーマは、A S E Mが対応すべきいくつかの課題を含むフレームワークを提示するものであるが、これらの分野において、A S E Mのパートナーシップが大きな役割を果たしうると考えられる。

## (2) 三本の柱を越えた多様な課題への効果的対応

これまでの政治、経済、社会・文化の三本の柱といわれてきた分野におけるアジアと欧州の協力は今後とも重要であるが、これらの分野別の柱を越えた総合的な対応を必要とする課題が増大しつつある。とりわけ、そのような協力関係は、非伝統的な安全保障の分野と持続的開発の分野において顕著である。非伝統的な安全保障の分野では、テロリズム、伝染病などの多様な課題がある。エネルギー分野での協力は、アジアと欧州の大多数の国がエネルギー輸入国であることから、技術移転、原子力発電をめぐる協力、より効果的な資源管理などの協力が必要である。環境と持続的開発もA S E M諸国が協力すべき分野である。その他いくつかの共通の課題が報告書に取り上げられているが、これらの分野での協力は、A S E Mの地域間の協力関係をいっそう強化するものである。

### (3) ASEMの運営の強化

ASEMの効果を高めるためには、アジアと欧州の双方における地域内の運営の強化を図る必要がある。とりわけアジア側では、事務局を各国が交互に引き受けるシステムがとられてきたが、これまでのシステムの非効率性に鑑み、小規模のバーチャル・セクレタリアート（実質的事務局）の設置を望む声が強かった。新たな組織を発足させることについての阻害要因があり、また、抵抗が予想されるなかで、より現実的には、アジア側のASEMの事務局機能を既存の組織の一部として設置することを提案するものである。この事務局が、アジアが諸国間のコーディネーションを強化し、アジアのなかの地域的統合に拍車をかけることが期待される。また、この提案は、ASEMをより効果的な地域対地域の対話にしていくべきであるとの提案とも符合するものである。コストと効率性の観点からも、ASEMのアジア側事務局をASEANの事務局内に設置することは、同事務局がすでに引き受けたASEAN+3の事務局のいっそうの強化にもつながるものである。

欧州側においては、欧州連合の対外関係におけるASEMの地位の強化を図るべきである。そのためにも、欧州委員会のASEMへの関与の促進、欧州議会のより積極的関与なども検討されるべきである。ASEMの運営は、その機能的側面からも、また、合法性とより明確な認知のためにも、既存の欧州連合のメカニズムを通じて行われるべきである。

### (4) ASEMの機能的協力の強化

ASEM首脳会合の運営をよりインフォーマルにし、より活発な意見の交換を推進できるように、ステートメントの事前の準備などを避けるべきである。首脳会合の会議の終了後、論議されたテーマに関する討議の要約と、決定事項を記載したメモを準備する。第二に、ASEMにおける機能的協力を推進するにあたり、取り上げられた共通の課題に関与する双方の担当大臣による協議の機会を設置する。かかる担当大臣および関連する部門の大臣を含めた会議は、実施中のプロジェクトや新しいイニシアティブに関連して組織されるものとする。

共同研究グループとしての提言は、上記のほかに、ASEMについての関

心をいかに高めるかを取り上げ、また、A S E Mのメンバーシップの拡大についても触れている。基本的な問題意識としては、具体的な成果を上げなければ参加各国政府の関心が低下していく、というのが長期的な国際間の協力の推進の共通の問題であるということであり、このことがA S E Mとしての課題である。しかしながら、多様な考え方、関心、期待を持っている参加国をまとめていくことの困難さについては、共同研究グループとしても認めざるを得ない。A S E Mの今後の方向としては、A S E Mの特徴としてのインフォーマルな形式を維持することが重要であるし、その主たる機能である対話の促進も心がけるべきであるが、具体的な機能的協力が可能なプロジェクトを取り上げ、具体的な成果を上げる努力を行なうべきである。そのような具体的な成果が、A S E Mの活動のモメンタムを醸成することが期待される。

京都における第7回外相会合の議長宣言が指摘したことであるが、A S E M加盟諸国が世界全体において占める割合は、人口で40%、国内総生産（GDP）で50%、貿易で60%にもなることが示すように、国際社会が直面する地球的課題に対応する上でA S E Mのパートナーである諸国の協力がいっそう重要になりつつある。アジアと欧州の協力は今や必要不可欠なものであり、両地域は、この協力関係を深め、世界的責務をより積極的に担いうるよう、すべての協力の枠組みを活用すべきである。長期的に、アジアと欧州のつながりが深まるにつれ、A S E Mは、世界の恒久的平和、繁栄と安定の構築のため、きわめて効果的な地域対地域の対話と協力推進の枠組みとしての役割を果たしているのである。