

No.08

「新 ASEAN」の 課題と日本

山影 進

東京大学大学院総合文化研究科教授

「新 ASEAN」の課題と日本

東京大学大学院総合文化研究科
教授 山影 進

はじめに

1. ASEAN 共同体創設と ASEAN 憲章採択の意義
 2. 地域安全保障と地域的不安定
 3. 地域経済統合と地域的格差
 4. 地域共同体志向と遠心力
 5. 「新 ASEAN」と日本はどのように付き合うべきか
- おわりに

はじめに

1967年に発足した ASEAN（東南アジア諸国連合）は、冷戦構造の中で対立・緊張・紛争に曝されてきた東南アジアにおいて、地域の平和と安定、なかんずく ASEAN 加盟国どうしの緊張緩和・信頼醸成・善隣友好をめざしてきた。冷戦が終わった 90 年代になると、経済のグローバル化に対応すべく、ASEAN として自由貿易地域の創設をめざすとともに、加盟国を拡大させて、東南アジア全域（東ティモールを除く）を覆う組織になった。

21 世紀に入ると、ASEAN は共同体の創設を大きな目標として掲げ（2003 年の「第 2 ASEAN 協和宣言」）、今日、2015 年の実現を目安にして、安全保障共同体・経済共同体・社会文化共同体の 3 本柱からなる ASEAN 共同体構築をめざしている。さらに、これまで設立条約基本条約を持っていなかった ASEAN は、設立 40 周年にあたる昨年（2007 年）、ようやく「ASEAN 憲章」を採択し、新たな組織として歩み始めた。

21 世紀（2003 年以降）の ASEAN を、ここでは仮に「新 ASEAN」と呼ぶことにしよう。実際、それまでの ASEAN と様々なところで変わっている。たしかにミャンマー問題や内政不干渉原則、コンセンサス意思決定などをめぐる ASEAN 内部の意見の相違は広く報道されてきたとおりであり、「旧 ASEAN」から「新 ASEAN」への脱皮は容易ではない。しかし、そのような域内対立を乗り越えて、将来目標としての「新 ASEAN」が徐々に輪郭を表し始めたのも確かである。以下では、この「新 ASEAN」の特徴を概観したあと（第 1 節）、「新 ASEAN」をめざしている ASEAN 諸国が抱える課題について、地域の不安定要因（第 2 節）、経済格差問題（第 3 節）、アイデンティティ模索（第 4 節）という視点から考えて、東アジアの平和・安定・繁栄に大きく依存する日本が ASEAN に対してどのように付き合えばよいのかを論じたい（第 5 節）。

1. ASEAN 共同体創設と ASEAN 憲章採択の意義

ASEAN は 1976 年に首脳会議をインドネシアのバリ島で初めて開催し、相互の善隣友好と紛争の平和的処理を約束する「東南アジア友好協力条約」(TAC)に ASEAN 諸国の首脳が署名するとともに、ASEAN 協力のあり方をうたった「ASEAN 協和宣言」を出した。TAC は ASEAN の基本理念をうたった条約として、ASEAN の基本条約のような位置づけを与えられ、ASEAN 協和宣言は、首脳どうしが ASEAN の基本的性格を定めた最初の基本文書としての位置づけを得た。

それから約 30 年。21 世紀に入った ASEAN は大きく変貌しつつある。2003 年の首脳会議はインドネシアが主催国となり、再びバリ島に首脳が集まった。76 年の時は 5 人だったが、今回は倍増して 10 人の ASEAN 加盟国首脳が集まった。ちなみに、日本、中国、韓国、インドの首脳も招待された。この首脳会議で、ASEAN は「第 2 ASEAN 協和宣言」を出して、ASEAN の新しい目標として ASEAN 共同体の創設を掲げた。この地域共同体は、安全保障共同体・経済共同体・社会文化共同体の 3 本柱からなっている。

ASEAN 安全保障共同体 (ASC) は、共同防衛や軍事同盟的色彩はほとんどなく、総合安全保障 (包括的安全保障) の強化が中心であり、内政不干渉、国家・地域の強靱性、国家主権の尊重、コンセンサスによる意思決定、武力の威嚇・行使の放棄、紛争の平和的解決という ASEAN の基本を再確認したものである。また、非伝統的安全保障 (国際犯罪や人身売買など) のための能力強化などもうたっている。

ASEAN 経済共同体 (AEC) は、ASEAN 自由貿易地域 (AFTA)、サービスに関する ASEAN 枠組み協定 (AFAS) 及び ASEAN 投資地域 (AIA) などの既存の経済イニシアティブを利用しつつ、ASEAN 諸国間で財・サービス・資本の流れを原則として自由化する構想である。AFTA は、1992 年に合意した原加盟 6 カ国 (当時の ASEAN 加盟国) が原則として域内関税を 5% 以下にすると構想は、一応 2003 年に完了し、現在は関税撤廃と新規加盟の 4 カ国の貿易自由化を新たな目標にしている。

最後の ASEAN 社会文化共同体 (ASCC) では、福祉に配慮した社会を、人材育成や教育、農村開発、医療など様々な分野での施策を通じてめざすとともに、ASEAN としての一体性を芸術、文化、報道などを通じて人々の意識に浸透させることもめざしている。

「第 2 ASEAN 協和宣言」で ASEAN 共同体創設が決めたときは、2020 年を目標年にしていたが、2007 年 1 月 (2006 年 11 月予定が延期) の ASEAN 首脳会議で 2015 年に前倒しされた。果たして構想通りに実現するかどうかは明らかではないが、ASEAN 10 カ国がこの方向に向かうことに合意したことはたしかである。

そして設立 40 周年にあたる昨年 (2007 年)、ASEAN は 11 月のシンガポールにおける首脳会議で、「ASEAN 憲章」を採択した。これまでは、ASEAN は設立条約を持っていなかった。40 年前の外務大臣らによる宣言で発足した、加盟国どうしの連合 (Association) であり、法人格を有する国際機関ではなかった。憲章が批准されれば、加盟国の集合とは別個の人格を有する ASEAN が誕生することになる。

もっとも、国際機関としての ASEAN が誕生しても、それが超国家的組織になるわけではなく、相変わらず加盟国政府が ASEAN としての決定と行動を決めていくことになるだろう。しかしながら、1967 年以来、いくつかの条約、多数の協定や宣言の蓄積として存在してきた ASEAN の目的・機構・運営方法などが、単一の憲章によって従来よりも整合的に明確に示されたのは確かである。それを踏まえて、これま

でない重要な変化も起こるであろうことも予想できる。

ASEAN 憲章の要点は、いくつかあるが、ここでは従来の慣行の明確化と新たな制度化を中心に概観してみよう。

第1に、ASEAN の最高意思決定機関として首脳会議を明確化したこと、そしてその年2回開催が決まったことである（第7条）。

従来、ASEAN の意思決定は必ずしも明確ではなかった。もともと設立宣言では、外相による ASEAN 閣僚会議（AMM）が最高意思決定機関として年次開催されることが決められており、首脳会議については何ら言及がなかった。1976年に首脳会議が初めて開かれたが、その性格は非公式かつ非定例であった。実際、第2回は翌77年に開かれたが、第3回は10年後の87年であった。92年の第4回会議で、公式化と3年ごとの開催定例化が合意され、公式会議の合間に非公式会議が開かれることも合意された。しかし非公式首脳会議は実際には開かれず、95年の第5回会議にいたった。そこでようやく公式会議と非公式会議の組み合わせによる年次開催が決まった。そうすると公式会議の国名アルファベット順開催と非公式会議のそれとが重なり、年ごとに追った場合の開催国ローテーションは複雑化した。95年のタイ（公式）以降、インドネシア（非公式）、マレーシア（非公式）、ベトナム（公式）、フィリピン（非公式）、シンガポール（非公式）、そして2001年のブルネイ（公式）となり、アルファベット順で最初の ASEAN 加盟国に回ってきた。そこで、こうした煩わしさを解消する意味もあって、2001年の第7回公式会議以降は、非公式・公式の区別がなくなり、年次開催される首脳会議に一本化された。

1990年代にはいると、頻繁に開催されるようになった首脳会議は ASEAN の進むべき方向を基本方針として示し、AMM がそれを受けて具体化するが、経済統合に関しては ASEAN 経済閣僚会議（AEM）（ASEAN 自由貿易地域創設（AFTA）は経済閣僚からなる AFTA 評議会）が責任を持つ体制が固まった。しかし制度上の ASEAN の最高意思決定機関が首脳会議になったのか AMM のままなのかという点については曖昧であった。このような沿革を念頭に置くと、ASEAN 憲章における首脳会議の位置づけは、以前にも増して重要になったことが窺える。

第2に、AMM や AEM を始めとする各種の閣僚級会議を抜本的に再編するなど ASEAN の機構を大幅に変更した。

まず、AMM の機能を引き継ぐとともにさらに機能強化されたものとして、外相から構成される ASEAN 調整理事会（ASEAN Coordinating Council）が設置された（第8条）。年に2回開催される ASEAN 調整理事会は、最高意思決定機関である首脳会議を補佐するとともに、ASEAN 事務局を監督することになった。次に、3本柱からなる ASEAN 共同体に対応する形で、3つの ASEAN 共同体理事会（ASEAN Community Councils）が設置されることになった（第9条）。憲章にはランクが明記されていないが、次に説明する分野別閣僚機関の上に位置することから、当然、閣僚級の各国代表から構成されるものと思われる。そして第3に、各理事会の下に、各理事会が所管する事項に関する分野別閣僚機関（ASEAN Sectoral Ministerial Bodies）が置かれることになった（第10条）。第4に、ASEAN 事務局の置かれているインドネシアの首都ジャカルタに、大使級の ASEAN 常駐代表委員会（Committee of Permanent Representatives to ASEAN）が新設されることになった（第12条）。従来は、次回 AMM 主催国にその国の外相を議長とする大使級の ASEAN 常任委員会（ASEAN Standing Committee）が置かれてい

たが、それに代わるものとして位置付けることができるだろう。第5に、ASEAN 人権機関（ASEAN Human Rights Body）が新設されることになった（第14条）。この機関は ASEAN 外相会議（ASEAN Foreign Ministers Meeting）の指揮下に置かれるようで、任務についてははっきりしない。以上が、組織面での大きな変化である。

第3に、ASEANに議長国制度（the Chairmanship of ASEAN）が明確に導入された（第31条）。

従来は、次回会合の主催国が議長国として首脳会議、AMM（および常任委員会）、AEM といった主要会議の準備などそれなりの役割を順番に果たしてきたが、歴史的経緯から、毎年、これら主要会議の議長国が異なっているという不効率性を抱えていた。具体的に2007年で議長国がどこかを見ると、首脳会議については11月までシンガポールが（その後タイ）、AMMについては7月までフィリピン（その後シンガポール）、AEMについては8月までフィリピン（その後シンガポール）が務めていた。

それに対し、憲章の規定により、暦年で交代する ASEAN 議長国という制度が発足することになった。これにより、同一の議長国がその年に開催される首脳会議・理事会を含む各種閣僚級会議・常駐代表委員会の全ての議長を務めることになった。また、議長国を務める加盟国は、率先して ASEAN 内の融和や団結を促し、場合によっては域内問題の調停を図り、対外的に ASEAN を代表することが定められた（第32条）。

ASEAN 憲章により本格的な機構化をめざす ASEAN は、ヨーロッパ共同体（ヨーロッパ連合の前身）を部分的にせよ模倣しようとしている意図が窺える。ここでは詳細な比較対照はしないが、首脳会議の年2回開催、閣僚理事会、議長国制度、本部（事務局）常駐代表機関などはヨーロッパの制度に通じるところがある。もっとも、このような機構改革により ASEAN の運営がどれだけ本格的な機構らしくなるかは、今後の実態を観察しなくては結論を出すことはできない。

第2 ASEAN 協和宣言の採択や ASEAN 憲章の調印という今世紀に入ってからの ASEAN の動きを眺めると、いまや「新 ASEAN」と呼んでも良いような変化が ASEAN に生じていることが納得できるであろう。

2. 地域安全保障と地域的不安定

ASEAN 憲章に掲げられた ASEAN の目的の第1は「地域における平和・安全・安定を維持・向上し、平和志向の諸価値を一層強化する」（第1条第1項）ことであり、第2は「さらなる政治・安全保障・経済・社会文化協力を促進することにより、地域的強靱性を向上する」（第2項）ことである。これは、設立以来の ASEAN の目的を明確に再確認したものと言えよう。

設立当初、ASEAN が標榜していた目的は経済・社会分野における協力であったが、これは当時の厳しい国際環境から脆弱な組織を守るための方便であり、実際には、ASEAN に集まった加盟国が最も切実に希求していたのは相互の信頼醸成・善隣友好と地域の平和・安全であった。実際、米中接近が突然明らかになった1971年には、直ちに ASEAN 諸国の外相は「東南アジア平和・自由・中立地帯宣言」を出して、東南アジアが大国間関係の犠牲になることへの拒絶反応を示した。さらに重要なのは、1976年に ASEAN 諸国が締結した「東南アジア友好協力条約」（TAC）である。これは、締結国相互の紛争の平和

的解決を謳ったもので、ASEAN の真の目的を明記した条約である。結果的に、ASEAN の基本理念を明記した TAC は ASEAN の基本条約に相当するものとしての扱いをされるようになった。

TAC 役割はその後大きく変わる。1990 年代になり、インドシナ諸国やミャンマーが ASEAN 加盟に関心を示すようになると、ASEAN 側は、加盟の前提として TAC 加入を求めた。そして TAC に加入した国には ASEAN オブザーバの地位を与え、しばらくして本加盟をさせる方式を ASEAN がとったのである。現実には、TAC 加盟（92 年から 96 年）と ASEAN 本加盟（95 年から 99 年）との間には 2、3 年しかない結果になったが、もともとは本加盟まで 10 年以上が想定されていた。いずれにせよ、TAC は ASEAN 拡大の基礎となったのである。

TAC の役割の次の変化は 21 世紀に入ってからである。ASEAN は域外対話国に対して、TAC に加入し、ASEAN の基本理念を遵守することを求めるようになった。そして、2003 年に中国とインドが TAC に加入し、04 年には日本も加入する。このようなとき、東アジアサミット（EAS）創設の動きが具体化する。紆余曲折を経て、EAS は ASEAN が主宰する一連の首脳会議のひとつとして 05 年に発足するが、EAS 参加の条件のひとつに TAC 加入が明記されたのである。つまり、TAC は ASEAN との関係強化を求める域外国にとっての ASEAN への友好姿勢の証とも言うべきものになったのである。

さて、本来は ASEAN 諸国相互の紛争の平和的処理というきわめて重要な条約である TAC は ASEAN 憲章ではほとんど触れられていない。その代わりに、憲章では ASEAN の目的を追求するための原則が掲げられているが、その原則の最初に、TAC 趣旨と同様の内容が列挙されている。すなわち、(a) 全 ASEAN 加盟国の独立・主権・平等・領域保全・国民的アイデンティティの尊重、(b) 地域の平和・安全・繁栄を向上することへの共有された決意と集団的責任、(c) 侵略・武力による威嚇や武力の行使・その他国際法に合致しない方法による行為の放棄、(d) 紛争の平和的解決への信頼、(e) ASEAN 加盟国の内政への不干渉、などである（第 2 条第 2 項）。そして、憲章第 8 章（第 22 条 第 28 条）が「紛争の処理」についての規定にあてられている。それによると、ASEAN の組織に関わらない紛争のみが TAC による解決にゆだねられることになった。

要するに、ASEAN 諸国どうしの紛争を平和的に解決するという誓い（TAC の精神）は、条約締結から約 30 年経って、その本来の使命を終えたと言えよう。ASEAN 憲章で TAC の影がほとんど見られないということは、ASEAN 諸国が単なる不戦条約レジームではなく、安全共同体（各国構成国民が ASEAN 内での武力行使・威嚇による紛争解決を想定せず、平和的解決を当然視する状態）に一步近づいたと評価して良いだろう。

今後、ASEAN 諸国の抱える東南アジア地域安全保障の課題は大別して 2 種類ある。ひとつは域外大国による地域の不安定化を防ぐこと、もうひとつは、いわゆる非伝統的安全保障をめぐる協力を進めることである。

第一の課題は、1971 年の東南アジア平和自由中立地帯をめざすという ASEAN 諸国外相の宣言以来、ASEAN が希求してきた目標である。もっとも、その方法においては、当時から ASEAN 諸国の間で大きな溝があった。インドネシアやマレーシアが主張してきたことは、東南アジア諸国がいかなる域外諸国とも同盟関係を結ばず、その結果として大国の関与を排除することになるという考えである。これは伝統的な中立（neutrality）政策に近いものである。これと真っ向から対立する考え方が、特にシンガポールが主

張してきたが、東南アジアに利害関係を有する域外大国を全て関与させることにより、大国どうしのチェック・アンド・バランスが結果として東南アジアの安全をもたらすという考えである。これは、諸大国のパワーを東南アジア国際関係においては中和ないし無害化（neutralize）するという国際政治理論の教科書には載っていない方法である。

対大国政策に見られた上のような方針をめぐる対立は、1970年代末以降、特に90年代に入ってから、後者に ASEAN 諸国の方針が徐々に収斂してきている。つまり、域外大国をなるべく多く関与させることにより、特定の大国の東南アジア国際関係における影響力が突出するのを回避することをめざす方法である。このような方法の嚆矢は1979年から始まる ASEAN 拡大外相会議（日本とは78年に開始）であり、その後、94年に始まる ASEAN 地域フォーラム（ARF）、97年に始まる ASEAN+3、さらには2005年に始まる東アジアサミット（EAS）にいたるまで一貫して観察することができる ASEAN 側のイニシアティブである。

ASEAN 憲章では、ASEAN の原則として、「(m) 対外的な政治・経済社・会文化関係における ASEAN の中心性（centrality）」（第2条第2項）という表現で、ASEAN を中心とする広域的協力制度における ASEAN の位置づけを明記している。

大国との関係において、ASEAN が最重視しているように見えるのは、東南アジアの非核化である。1995年12月、ベトナムが加盟したばかりの ASEAN は、首脳会議に ASEAN 非加盟のカンボジア・ラオス・ミャンマーの首脳を招き、東南アジアの全10カ国が署名する東南アジア非核兵器地帯条約の締結にイニシアティブを發揮した。そして ASEAN 憲章では、ASEAN の目的の3番目に「東南アジアを非核兵器地域として保ち、その他の大量破壊兵器のない地域とする」（第1条第3項）と非核化が掲げられている。

言うまでもなく、非核化は核保有国の遵守によって初めて実現可能になる。東南アジア非核兵器地帯条約に関しては、まだ遵守を約する議定書に署名した核保有国はない。中国が既に署名の意向を ASEAN 側に伝えたというが、ASEAN としては全ての核保有国が署名の意志を固めるまで中国の署名を先延ばししているといわれている。

第2の課題、すなわち非伝統的安全保障をめぐる協力は多岐に亘る。たとえば、国際テロ対策について ASEAN は1990年代から（つまり9/11同時多発テロが起きる前から）宣言を出して、この問題に対する関心を示してきた。ASEAN が関心を払ってきた非伝統的安全保障の課題としては、麻薬・覚醒剤、海賊・船舶強盗、人身売買、感染症（AIDS/HIV、鳥インフルエンザ、SARS など）、資金洗浄、煙害（焼き畑・森林火災）などが挙げられる。このような問題は、直ちに東南アジア各国あるいは地域全体に不安定をもたらすものではないが、政府諸機関が民間団体・国際機関・国際 NGO などと協力しない限り十分に対処できないやっかいな問題である。

ASEAN 安全保障共同体も、既述の通り、軍事や防衛を主眼とする伝統的安全保障ではなく、総合（包括的）安全保障をめざしている。そして ASEAN 憲章では、ASEAN の8番目の目的として「総合安全保障の原則に沿いながら、いかなる形の脅威・国際犯罪・越境問題に対しても有効に対処する」（第1条第8項）と、非伝統的安全保障への取り組みを掲げている。

非伝統的安全保障は、その性格上、ASEAN 地域に限定していたり ASEAN 地域で閉じたりするもので

はない。ASEAN を包含する広域協力も始まっている。海賊対策に関しては、ASEAN+3 を協議母体として、2004 年に「アジア海賊対策地域協力協定」(Regional cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships) が締結された。これはシナ海から東南アジア島嶼部、ベンガル湾までを覆う加盟国が参加している (ASEAN のうち 8 カ国、日中韓 3 カ国に加えて、インド・バングラデシュ・スリランカが調印。ただし、マラッカ海峡沿岸国であるインドネシアとマレーシアが管轄権の問題を理由にしてまだ参加していない)。また、経済協力に分野が限定されているアジア太平洋経済協力 (APEC) (1996 年以降の拡大凍結のため、ASEAN 加盟国のうちラオス・ミャンマー・カンボジアは未参加) も、2003 年の首脳会議で、国際テロ対策や大量破壊兵器不拡散で協力することが決まっている。

ASEAN 加盟各国の脆弱性は、国外からの扇動が格段に減ったこともあるが、ASEAN 設立時と比較すると大きな関心事ではなくなった。政治体制が抱えている問題も、ミャンマーを例外として、正統性を脅かしたり政治不安を助長したりする度合いは明らかに減っている。タイやフィリピンが直面している「民主主義の危機」も一過性ないし限定的なものとなされ、地域を不安定にする脅威とはもはや見なされていない。ASEAN としての課題は、もはや国家の存続ではなく、「ASEAN 加盟国の権利と義務に配慮しつつ、民主主義を強化し、良き統治と法の支配を向上させ、人権と基本的自由を増進・保護する」(第 1 条第 7 項) ことが ASEAN の目的に掲げられるようになった。とはいえ、ASEAN 諸国の統治能力は十分ではない。特に、タイ・マレーシア・インドネシア・フィリピンを横断するイスラム信徒社会に張られた国際テロのネットワークは潜在的脅威であり続けている。

3. 地域経済統合と地域的格差

ASEAN 経済統合の歴史はまだ浅い。

ASEAN が当初目的として標榜していた経済協力に本格的に取り組む姿勢を見せたのが、設立 10 年後の 1977 年頃からである。そして ASEAN 工業プロジェクト、ASEAN 工業補完、ASEAN 特惠貿易取り決めの 3 本柱からなる協力体制ができたのは 80 年代に入ってからであった。しかも、各国の利害対立から、ほとんど実効性は上がらなかった。80 年代には追加的な協力枠組み (たとえば合併事業や自動車部品融通) も導入されたが、その効果は限定的であった。

ASEAN が経済統合に取り組むことで合意したのは、冷戦が終わり、経済のグローバル化が顕著になってからである。1992 年 1 月の第 4 回首脳会議で、ASEAN は経済協力枠組み協定を締結するとともに、その一環として ASEAN 自由貿易地域 (AFTA) 創設の 15 年計画に合意し、93 年から着手した。しかし通常の互いに拘束される貿易自由化を一部の ASEAN 諸国が嫌い、ASEAN としては <高関税か低関税か> と <高速自由化か通常自由化か> という、2×2 の 4 分類毎の基準を設けただけで、その基準の枠内で原則 5% 以下 (例外品目を除く) になるまで各国が自由化計画を進めれば良いという、自主的ルールによる貿易自由化方法 (ASEAN の造語で「共通効果特惠関税」Common Effective Preferential Tariff: CEPT) を採用した。ASEAN の域内貿易自由化計画は、したがって、CEPT-AFTA スキームと呼ばれることがある。

合意当時の ASEAN 6 カ国 (ブルネイ、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、その後、15年計画を10年計画に短縮し、2003年には当初の目標をまがりなりにも実現する。ASEAN事務局によれば、1993年には13%近くあった対象品目の平均関税率は、2003年には1.5%にまで低下した。他方、新規加盟国は、加盟の翌年から10年間で貿易自由化を実現することを約束させられた。つまり、1995年に加盟したベトナムは2006年、ラオスとミャンマーは2008年、カンボジアは2010年が目標達成年次に設定された。

AFTAは当初目標実現後、関税撤廃に向けて動いている。また、非関税障壁の撤廃も視野に入れるようになった。

ASEANが進めている計画は商品の貿易自由化だけではない。1995年にはサービス貿易の自由化をめざすASEANサービス枠組み協定(AFAS)を締結した。その後、金融、運輸、観光などの分野で個別的な合意ができつつある。ASEANはこれらをASEANサービス貿易イニシアティブと総称し、2015年を柔軟的な努力目標年次として、サービス貿易の自由化を進めている。投資の自由化をめざすASEAN投資地域(AIA)構想もある。1998年にASEANは枠組み協定を締結し、市場開放と内国民待遇(一部例外分野を除く)をASEAN域内の投資家に対しては2010年までに、域外投資家に対しては2020年までに実現する計画である。

以上のような1990年代からの経済統合に向けての動きを受けて、2003年には、既述のように、ASEAN共同体の柱の1本としてASEAN経済共同体が掲げられたのである。

しかしながら、経済のグローバル化に対して経済統合によって立ち向かおうとしているASEANにとって、きわめて大きな負荷になっているのが、新規加盟4カ国(国名の頭文字をとって通称CLMV)の存在である。ASEANに結集した国々は西側国際経済体制に組み込まれ、程度の差こそあれ経済成長を遂げてきたのに対し、CLMVは長年の戦乱や鎖国政策のために経済は停滞を続けた結果、ASEAN古参組と新参組CLMVとの間には大きな経済格差が生じていた。

加盟国の一律平等を建前としてきたASEANは、1990年代後半にCLMVが相次いで加盟してきてても特別扱いする措置はとらなかった。前述のAFTA参加が好例である。しかし、拡大したASEANの中に生じた格差は、ASEANディバイドあるいはASEANの2層化と呼ばれ、ASEANの統合にとって大きな問題であると捉えられるようになった。そしてついに2000年の首脳会議で、域内の発展格差の縮小をめざすASEAN統合イニシアティブ(IAI)が合意され、それを受けて、翌01年のAMMで「一層緊密なASEAN統合のための格差縮小ハノイ宣言」が採択された。これにより、CLMVがASEANの中で特別な扱いを受けられるようになった。2004年の首脳会議では、ASEAN古参組(ASEAN6カ国)と新規加盟のCLMVとの格差だけでなく、古参組国内格差をも対象とするピエンチャン行動計画(VAP)が採択されている。

以上のような経緯を踏まえて、ASEAN憲章では、単一市場創設をめざす(第1条第5項)とともに、「相互支援・協力によりASEAN内における貧困を緩和し発展格差を縮小する」(第6項)ことがASEANの目的として掲げられたのである。

現在、ASEANはCLMVに対する支援の重点分野として、インフラ整備、人材開発、情報通信技術活用、地域経済統合の4分野を挙げて、第1次6年作業計画(2002年7月-2008年6月)を進めている。ASEAN事務局によると、2002年のプノンペンでの首脳会議では48のプロジェクトが承認され、06

年9月時点で118プロジェクトが具体化し、87が終了、22が進行中である。もっとも、ASEAN事務局が発表する諸文書では、CLMVの当事者意識（ownership）の重要性が指摘されているのが常であることから、CLMV側の消極姿勢、プロジェクト準備不足、プロジェクト運営能力不足など問題が山積していることが窺われる。また、資金が確保できないプロジェクトも少なくない。

ASEAN自身の役割に限界がある中で、ASEAN域内の経済格差是正に向けての二つの動きが注目されている。ひとつは部分的（サブリージョナルな）協力であり、もうひとつはASEANの枠組みを超える協力である。

第1の動きでは、ASEAN内部の部分的経済協力がある。従来から、ASEANは「成長の三角形」とか「東部ASEAN成長地帯」とか一部の加盟国どうしの協力による統合や開発を奨励してきた。そのような動きの延長線上に、ASEANメコン川流域開発計画（AMBDC）がある。1996年に合意されたもので、90年代末の経済危機のために注目されてこなかったが、昆明・シンガポール縦断鉄道の貫通は、既存部分（バンコク・シンガポール）が走るマレーシアが特に熱心である。また、タイもインドシナ諸国やミャンマーへの支援（いわゆる南南援助）に熱心で、タイを要とするCLMV協力枠組みとしてエーヤーワディ（イラワディ）・チャオプラヤ・メコン経済協力戦略（ACMECS）のイニシアティブをとってきた。

第2の動きは、冷戦終結後まもなく具体化したメコン地域開発である。まず1992年にアジア開発銀行（ADB）が、メコン地域（GMS: Greater Mekong Sub-region）という新しい地域概念を提唱してインドシナ総合開発10年計画を立ち上げた。この計画はメコン川が流れる中国雲南省（その後広西壮族自治区も参加）・ミャンマー・ラオス・タイ・カンボジア・ベトナムの開発を、メコン川の水系や流域にとらわれずに、地域的・総合的にめざすものであった。日本政府もインドシナ総合開発という名称で、タイとインドシナを一体化した開発計画のイニシアティブをとろうとしたが、結局、GMS計画との協調路線をとるようになった。ADB主導のGMS開発は現在第2次10年計画期（2002-12年）に入っているが、中国からタイにいたる南北経済回廊とミャンマーからベトナムにいたる東西経済回廊の基盤をなす2つの幹線道路整備（メコン川架橋を含む）が、特にインドシナ内陸部の開発の観点から特に注目されている。

他方で、1950年代からの懸案であったメコン川水系開発では、90年代にはいと環境問題や漁業資源への関心が高まり、本流ダム計画は結局（中国領内を除いて）見直される方向になったが、現在、流れ込み式（小規模ダムの建設）による発電の可能性が検討されている。メコン川支流の開発については、ラオス領内でのダム建設や東部タイの灌漑などが解決されるべき問題を抱えている。いずれにせよ、メコン川の水の利用と地域開発との間では調整すべき問題が数多くある。問題の解決には、95年に下流国（カンボジア・ラオス・タイ・ベトナム）が設置したメコン川委員会（MRC）の機能強化や、上流国（中国・ミャンマー）の参画が重要である。

ASEANは経済統合を進めるために域内の経済格差是正に取り組む姿勢を見せているが、ASEAN自体が是正措置を実施する資源を持っていない。そのため、他の手段に頼らざるを得ない。CLMV側の自助努力とともに、先進国や国際機関の関与が求められている。

4. 地域共同体志向と遠心力

第1節で述べたように、ASEANは2015年の共同体創設に向かっている。ASEANの究極の目標が共同体形成であることは文言上ではASEAN設立宣言（1967年）やASEAN協和宣言（1976年）に既に明記されているが、それがどのようなものかという具体的内容に関しては第2 ASEAN協和宣言（2003年）で初めて明らかにされた。

ASEAN憲章では、ASEAN共同体そのものに言及した箇所以外にも、共同体をめざす志向性が表れている。まず、憲章前文は、「われら東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟国の人民は（WE, THE PEOPLES of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations（ASEAN）」という書き出しで始まっている。従来は、国家ないし政府が主語であったが、ここでは人民すなわち国民を構成する人々の集合が主語として登場している。もちろんこの表現が、国連憲章の冒頭の「われら連合国の人民は（WE, THE PEOPLES of the United Nations）」という表現を模したものであることは想像に難くない。そうであるにしても、ASEAN加盟10カ国が人民を代表するという形の条約になっている点は興味深い。そしてASEANの目的を掲げた第1条でも、「ASEAN人民（the peoples of ASEAN）」という文言が何回も使われている。そして、「社会各層がASEANにおける統合と共同体構築のプロセスに参加するとともにプロセスの受益者になることを促すという形で、ASEANが一般人指向となることを促進する」（第1条第13項、一部意訳）と明記された。

また、従来にもましてASEAN憲章では、ASEANのアイデンティティが大きく取り上げられている。まず、ASEANの目的のひとつとして「ひとつのASEANアイデンティティを増進する」（第1条第14項）ことが明記された。そして憲章第11章が「アイデンティティとシンボル」（Identity and Symbols）となっている。「ASEANは、ASEANが共有する運命・目標・価値を実現するために、共通のASEANアイデンティティとASEAN人民の帰属意識を増進しなくてはならない」（第35条）。憲章はさらに、ASEAN標語、ASEAN表象旗、ASEAN紋章、ASEAN記念日、ASEAN賛歌について規定した。もともと旗や紋章のデザインは従来から用いられていたものである。

ASEAN基金（ASEAN Foundation）もASEANアイデンティティ醸成を目的としている。すなわち、「ASEANアイデンティティに対する一層の自覚、一般人どうしの交流、ASEANの経済界・市民社会・学界・その他利害関係者間の緊密な協調を増進するため」（第15条第1項）に資するものと位置づけられた。

言うまでもなく、ASEAN地域の人々がASEANというひとつのアイデンティティを共有し、ASEAN人（ASEAN市民）としてまとまるという状況は長期的な課題である。そもそも、ASEAN諸国が抱えてきた重要課題のひとつが、国民としてのアイデンティティ（国民意識）を浸透させることであった。東南アジアの5カ国が善隣友好と信頼醸成を主要な目的とするASEANを設立したことの思惑は、近隣諸国との摩擦・対立を減らし（内政への不干渉）、自国の国内に関心をなるべく集中して国家建設・国民統合・経済開発を進めることにあった。ASEAN設立当時の40年前と比べると、国民意識は浸透度を深めていると言えよう。政府も国民分裂の脅威に曝される度合いが減っている。このような変化を背景にして、国民意識と両立しうるASEAN意識の浸透にASEAN諸国政府が前向きになったと言えよう。

各国国民共同体の上にASEAN共同体がかぶさることに各国政府が寛容になった一方で、逆説的に聞こ

えるかも知れないが、ASEAN 諸国にとっての ASEAN そのものの死活的な重要性が低下している。ASEAN 結成当時から冷戦期を通して、ASEAN 諸国からしてみれば大国は当てにならないか脅威の源泉であり、大国の抗争や談合から距離を置き ASEAN としての団結を誇示することが脆弱な各国の強靱性を少しでも高める唯一の現実的な選択肢であった。1980 年代のカンボジア内戦や対ベトナム政策をめぐる ASEAN 内部の激しい対立も、国際社会に対して ASEAN の団結を示す上での大きな障害にはならなかった。そのような状況と比較すると、今日の ASEAN 諸国が置かれた国際環境は大きく好転している。ASEAN 諸国政府にとって、ASEAN に加盟しつづけることを所与とした上で、ASEAN としてまとまるのが唯一の対外政策ではなくなった。つまり ASEAN 諸国が ASEAN への依存度を低下させることが可能になったといえよう。

そのような動きを見せている加盟国の代表が、シンガポールとタイである。両国とも、域外対話国はもちろんそれ以外の国々との二国間自由貿易協定に積極的である。さらにシンガポールは太平洋横断戦略的経済連携（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership）を進める一方、タイはバングラデシュ・インド・ミャンマー・スリランカ・タイ経済協力（BIMST-EC）を発展させてベンガル湾多分野技術経済協カイニシアティブ（BIMSTEC: Bay of Bengal Initiative for Multi-Sector Technical and Economic Cooperation）という枠組み（略称は変わっていない）で自由貿易地域創設をめざしている。

以上の動きは、経済分野に限定されており、ASEAN 統合だけでは競争力が不足であると認識しているシンガポールとタイによる例外的なものかもしれない。仮にそうだとすると、こうした動きは、ASEAN 共同体の実質化に向けて両国がそそぐエネルギーを削ぐだけでなく、それ以外の加盟国も ASEAN 共同体創設に対する期待を低下させる可能性をはらんでいる。

地域共同体をめざしている ASEAN にとって、さらに深刻な問題は、望ましい地域共同体のあり方をめぐる域内対立である。対立の構造をごく単純に描くと、新しい ASEAN を志向する ASEAN 古参組と従来の ASEAN を固守しようとする新参組との対立である。もちろんこの図式は単純すぎるが、古参組が従来の ASEAN を望み、新参組がそれを新しいものに変えようとしているのではない点が重要であり、むしろその反対になっている様相が強いことが重要なのである。

すなわち、ASEAN 古参組（特に原加盟5カ国）は、ASEAN 40 年の歴史を踏まえ、各国の一層の発展・成長のために ASEAN の意思決定・運営の効率化と経済統合の迅速化とを志向する傾向にある。そのためにも、ASEAN の脱皮を求め、ASEAN 憲章の起草過程では新しい ASEAN の統合原理と運営原則を盛り込もうとした。また、ASEAN を国際社会の中で重要な存在として位置づけるために、民主主義や人権といった冷戦後の国際社会が求める諸価値の共有に比較的柔軟に対応しようとする姿勢が見られる。他方、新参組の CLMV は政治体制の違いや国家建設の課題を抱えて、内政不干涉やコンセンサスによる決定など、かつての古参組が善隣友好確立のために必要とした理念が CLMV にとっては相変わらず必要であると認識されている。実際、政治面での民主化は棚上げにしながら市場経済化と経済開発を進めたいために ASEAN に加入したという経緯もある。つまり権威主義体制の下での経済開発という CLMV の現在の姿は、1970 年代、80 年代における古参組の姿と似ているのであり、従来の ASEAN が新参組にとって居心地が良いのは当然とも言えるのである。

ASEAN 憲章で規定された「新 ASEAN」は、このような対立の構図から生まれた妥協の産物である。

たとえば、民主主義の強化を目的に含める一方で、内政不干渉を ASEAN の原則に残してある。意思決定の基本原則は従来通りの「協議とコンセンサス」としながら、コンセンサスに達しなかった案件については首脳会議が決断するという新たな規定になっている（第 20 条）。新旧の対立の構図の中で、実際の ASEAN が何をどのように決めて、どのような ASEAN 共同体の実質化をめざすのかを知るには、これからは年に 2 度開催される首脳会議を中心とする ASEAN の動向を観察していくしかない。政治体制も軍事独裁から自由民主制まで、社会主義から国王親政までと多様であり、経済格差も一人あたり GDP が 3 万ドルから 2 百ドルの開きがある 10 力国がひとつにまとまって、どのような地域共同体を創設するのだろうか。

5. 「新 ASEAN」と日本はどのように付き合うべきか

日本は 1973 年に組織としての ASEAN と関係するようになって以来、77 年の第 2 回 ASEAN 首脳会議への福田首相の参加を経て、翌 78 年には AMM への園田外相の参加、そして 79 年からは ASEAN 拡大外相会議の一環としての年次日 ASEAN 外相協議へと、ASEAN の域外対話制度の構築の先導役として日本・ASEAN 関係があった。両者関係は、外相協議だけでなく、AEM と通産大臣との協議（AEM-MITI）や日・ASEAN 大蔵大臣協議が定例化され、ASEAN 域外対話制度の中で、突出して緊密な関係を築き上げた。

1997 年からは日 ASEAN 首脳会議が年次開催されるようになり、日本 ASEAN 交流年となった 2003 年には 12 月に東京で日 ASEAN 首脳会議を開催したが、これは ASEAN 域外で初めての ASEAN 首脳会議であった。そして 2007 年には、日 ASEAN 経済連携（EPA）の協定交渉が妥結した。

このように日本は ASEAN との緊密な関係を首脳レベル・閣僚レベルで制度化してきた。しかし、1997 年以降の日 ASEAN 協力は、ASEAN と日中韓 3 力国の東アジア協力（ASEAN+3）の枠組みの中で展開するようになった。その意味で、日 ASEAN 協力は東アジア協力の中で中国 ASEAN 協力や韓国 ASEAN 協力の進展とともに相対化される結果になっている。首脳会議の制度化から始まった ASEAN+3 の協力は、99 年に「東アジア協力に関する共同声明」を採択するとともに、大蔵（財務）大臣会議、経済大臣会議（AEM+3）、外務大臣会議が定期的に行われるようになり、さらに観光、社会福祉などの分野でも担当閣僚会議が ASEAN+3 として開催されている。日本が主導してきた通貨金融協力（特にチェンマイ・イニシアティブ）も ASEAN+3 財務大臣会議で推進されてきた。ASEAN との経済連携についても、中国や韓国が日本より先に実現化を進めた。そして 2007 年、「東アジア協力に関する第 2 共同声明」を採択した。

他方で、1990 年代末から東アジア共同体構想が ASEAN+3 の場で議論されるようになるとともに、その第 1 歩として東アジア首脳会議を位置づけた。日本政府は参加国を ASEAN+3 より拡大した「東アジア首脳会議」を提唱し、紆余曲折を経て実現したものの、結局は ASEAN を中心とする制度がひとつ加わる結果となり、東アジア首脳会議（EAS）は、ASEAN+3+3（オーストラリア、ニュージーランド、インド）とか ASEAN+6 とか呼ばれるようになった。日本政府は EAS を重視し、EAS をベースにした協力の実質化をめざしており、ASEAN+6 でのエネルギー協力などが具体化している。東アジア共同体

の構築に向けての母体は果たして ASEAN+3 なのか EAS (ASEAN+6) なのかという議論があり、大勢は前者に傾いているように見えるものの、全体としては東アジア共同体に対する関心は発散・低下した感がある。

いずれにせよ、日本がアジアないしアジア太平洋で広域の協力枠組みを構築しようとするなら ASEAN との協力強化は欠かせない。日本以外の周辺諸国が ASEAN に対する関心を高めている今日こそ、日本も ASEAN 重視の姿勢を再確認しておく必要がある。

ASEAN 憲章では第 12 章 (第 41 条 第 46 条) で域外関係を規定しているが、基本的には従来からの方針である ASEAN の中心性・ASEAN としての一体性・ASEAN 内部の協調を再確認するものとなっている。しかし新機軸を打ち出したものとしては、非加盟国が「ASEAN 大使」を任命・派遣することに道を開いている (第 46 条)。これは、加盟国が常駐代表を派遣するのと呼応している域外関係面での新機軸である。憲章が批准された暁には、日本政府は ASEAN 重視の姿勢を示すためにも、ASEAN 大使のポストを新設するか、駐インドネシア大使に兼任させるかすることを検討すべきである。

制度面に加えて、実際の協力を強化することももちろん重要である。この面では、日本は「新 ASEAN」と 2 つの側面で協力していくしか現実的な道はない。すなわち、ひとつは、ASEAN 全体との EPA に目処がついたことを受けて、「ポスト EPA の日 ASEAN 関係」を描くことであり、もうひとつは、ASEAN がアジア広域制度の中心に位置し続けることを前提にして、「東アジア/アジア太平洋協力に向けての日 ASEAN 協力」を推進することである。この二つの方向は互いに関連している。日本としては、上述したように内部の違いが大きくなる一方で新たな段階の統合をめざしている ASEAN を支援することが対 ASEAN 協力・対 ASEAN 関係の基本になるべきだろう。

具体的方策は上の二つの方向の両者に資するものを今後も強化していくことが求められている。具体的分野としては、大別して 4 つ指摘しておきたいが、言うまでもなく、それらに限定されるわけではない、以下の 4 点は相互に関連し合っている。

第 1 に、非伝統的安全保障をめぐる協力がある。ASEAN 諸国は依然として脆弱であり、その自覚の上に立って ASEAN 安全保障共同体創設をめざしている。日本が特に貢献でき、また単に ASEAN 諸国の政府・国民にとって資するだけでなく、日本にとっても有益なものが、非伝統的安全保障であろう。なかでも、海賊・船舶強盗、人身売買、感染症、資金洗浄などに対して、ASEAN が一層積極的かつ実効的に取り組む方向で支援することは日本にとって重要である。海賊問題は、直接日本の船舶が被害を受けている。実際、アジア海域の海賊対策に日本は既に力を入れているので、関係諸国との協力強化を今後も進めていくことが重要である。人身売買については、日本側における対策も強化する必要がある。感染症対策や資金洗浄取締も日本国民ひとりひとりに関わっている。

第 2 の具体的分野としては、古参組との協力による CLMV 開発支援をあげることができよう。繰り返し触れてきたように、新規加盟の CLMV は統合を目指す ASEAN にとって大きな負担となっている。ASEAN 統合を円滑に進めるためには、逆説的に聞こえるかも知れないが、ASEAN の協力枠組みにこだわらない形での支援を進めるべきであろう。言うまでもなく、ADB (GMS 計画) や MRC への日本の関与を強化することである。特に MRC では、初代事務局長に日本人が就いたものの、デンマークやスウェーデンなど北欧諸国からの経済支援が多額であり、日本は影が薄い。また、タイが進める ACMECS でも、

日本の技術協力の余地がある。もちろん、ASEAN 枠外での CLMV 支援が ASEAN の亀裂をこれ以上深刻化させることは望ましくない。ODA を中心とする従来型の支援は CLMV に重点的に配分し、すでに「卒業」したかまもなくそうなる古参組に対しては、FTA(EPA)や投資を通じた協力が適切である。さらに古参組に対して、CLMV 支援に関与できる役割（三角援助）を積極的に促すべきであろう。

第3に、一部古参組と CLMV のキャパシティ・ビルディングへの支援を日本は継続していくことが重要である。新規加盟国はもちろんであるが古参組の中にも相変わらずキャパシティ・ビルディングが必要とされる国が残っている。政府の行政部門の能力強化そして公的部門における人材育成は、各国の開発や ASEAN 統合にとってはもちろん日 ASEAN 関係強化でも重要である。上述の非伝統的安全保障やインドシナ開発を進めるためには、キャパシティ・ビルディングが不可欠である。キャパシティ・ビルディングは、経験のある古参組の協力を得ながら進めることも可能だろう。ASEAN の中で上位・下位の関係が顕著になることは望ましくないが、域内にキャパシティ・ビルディングのための施設・制度を構築し、ASEAN の一体感を醸成する方法で日本が支援できる協力枠組みを開発すべきであろう。

最後に、人的交流の質量両面での強化も重要である。1970 年代から日本は ASEAN 諸国との間で文化交流、知的交流、留学生受け入れを積極的に行ってきただけでなく、ASEAN 諸国相互の交流を促す施策を行ってきた。しかし、経済統合の深化（日系企業の活動増大）に伴う人材交流（例えば、「マザー工場」での研修）に見合う多様な交流はまだ不足している。大学・大学院における ASEAN 諸国(特に CLMV)からの留学生受け入れは、理工系だけでなく人文社会系でも倍増をめざすべきだろう。地方と地方との交流もますます重要になっている。人的交流は、時限付き事業として捉えるのではなく恒久的制度として捉えるべきであり、予算の問題ではなく、さまざまな主体が自発的に交流できる基盤整備の問題である。

おわりに

以上で「新 ASEAN」の課題を中心に論じてきたが、統合を目指す ASEAN を支援し、日 ASEAN 関係を強化する上では、実は日本の課題も多々ある。

従来、日本政府が伝統的な国際関係強化の手段として位置づけてきた ODA は、対 ASEAN 政策・対 ASEAN 諸国(特に CLMV)政策でも重要な手段であった。たとえば、対ベトナム ODA は中国向け ODA に次いで第2位である。しかし、近年の国際社会における急速な増大傾向とは対照的に、日本では横ばいしないし削減傾向が続いている。ODA の重要性を説くことはもちろん重要であるが、カネよりも知恵を出すことが一層必要になるであろう。2008 年に改組予定の国際協力機構（新 JICA）の下で、国単位ではなく地域規模での開発協力、末端コミュニティにまで届く支援などさまざまな新機軸が打ち出されることを望みたい。

今から 10 年前のアジア経済危機に際して、日本政府は「アジア経済再生ミッション」をアジア各国に派遣した（ASEAN 諸国だけでなく韓国も含まれていた）。そのときの大きな「収穫」は、アジア諸国が、日本からの「支援」もさりながら、日本の「開国」を何よりも希望しているというアジア側の日本への熱い期待を知ったことであった。日本と ASEAN との間では EPA 合意という形で、日本の市場開放の第一歩が踏み出されたが、まだまだ日本のやるべきことは多い。EPA の P は連携と訳されているが、パートナ

ーシップである。真の意味のパートナーシップとは、ASEAN 共同体創設を支援するとともに日本の「開国」を一層進め、日本と ASEAN の一体化をめざすことであろう。

モノの流れの自由化での国内にはさまざまな抵抗があるが、ヒトの流れの自由化ではさらに強い抵抗がある。犯罪の増加など治安面での問題を提起し、ことさらに負の側面を強調する議論が一部の官庁やマスコミから流れてくる。負の側面の極小化・対処が必要なのは言うまでもないが、全体的に捉えたヒトの流れの自由化が日本社会の活性化に繋がることから関心をそらすべきではない。総合的な判断の上に立って、日本の「開国」を一層進めていくべきである。留学から就職へ、短期滞在から定住へ、といった流れを後押しする制度改革が国レベルではもちろん地方自治体レベルでも必要である。

30 有余年の歴史を持つ日本・ASEAN 関係は、さまざまな資産を築いてきた。その有効活用と一層の関係強化は、日本のアジア戦略にとってきわめて重要な意味を持っている。

(了)

「新生 ASEAN」の課題と日本

2008 年 3 月 発行

著 者 山 影 進

発 行 財団法人 総合研究開発機構
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34 階
電話 03(5448)1710
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。