

第四章

ASEAN社会文化共同体に向けて

— 現況と課題 —

首藤もと子

一 ASEAN社会文化共同体とは何か

ASEAN社会文化共同体(ASCC)の青写真は、二〇〇九年の第一四回ASEAN首脳会議で採択された。それによると、ASCCの主要な目標は、民衆志向で共通のアイデンティティと持続的な連帯感を持ち、「思いやりと分かち合いのある社会(a caring and sharing society)」を構築することだとされる。その目標に向けて、青写真ではASCCが追求する六つの課題として、人間開発、社会的厚生、社会正義と権利保障、環境の持続性、ASEANアイデンティティの構築、およびASEAN原加盟国と新規加盟国との格差是正を挙げている。

また、ASCCはASEAN政治安全保障共同体(APSC)とASEAN経済共同体(AEC)とともに、相互に緊密に連携してASEAN共同体を強化すべきことがASEAN第二協和宣言でも明記されている。しかし、それにしても、APSCやAECに比べてASCCについての議論は極めて少ない。ASCCについての議論は、なぜ少ないのだろう

か。この問いを考えると、逆説的ではあるが、そこからASCCの基本的な特徴が窺える。

二 ASEAN社会文化共同体の理念と目標は何か

比較の視点から見たASCCの特徴

ASCCがメディアや研究者の関心を集めてこなかった背景としては、おもに次の四つの理由が挙げられる。第一に、前述のASCCの六つの目標は、ASEANの公式文書でこれまで繰り返し扱われてきたことであり、とくに一九九七年の「ASEANビジョン二〇二〇」で網羅的に指摘されている。つまり、ASCCが掲げる目標は何も新しいものではない。第二に、それと関連するが、ASCCが掲げる目標は、実際にはこれまでASEANが「機能的協力」と称して活動してきた分野の目標であり、すでに多くのプロジェクトが欧米諸国、日本、韓国、オーストラリア、および国際援助機関による援助を受けて実施されてきた。第三に、ASCCが対象とする活動領域の多くは、端的にいえば、主権国家の開発政策や社会保障政策そのものであり、それは伝統的に各国政府の主管官庁の責

任で行われてきた行政の課題である。しかも、ASCCが掲げる「社会的文化的統合」の問題は、ASEANレベルでの課題であると同時に、その加盟国内においても、すでに完了した過去の話とは必ずしもいえない課題である。第四に、APSCやAECについては、ASEAN側から新たな議論を主導する知識人の活動があるのに比べて、ASCCについての議論を率先して発信する知識人の活動は乏しい。ASCCへの関心が低いため、知識人の発言が少ないのか、またはその逆なのか、あるいはそのどちらでもなく、むしろこれまで個別の分野に関する知識人の活動が十分にありすぎて、改めてASCCでくくる必要がないということなのか、とにかく現状ではASCCについての研究や議論は少ない。APSCのおもなアクターが国家と知識人であるとすれば、AECのおもな関心は国家と市場の関係にあるが、ASCCの場合は国家と社会全般の関係が活動対象となるので、利害や意見が多様すぎて集約されにくいという面もあるのだろう。

しかし、それではASCCは、従来のASEANの「機能的協力」と実質的に変わりのないものであろうか、あるいは何か基本的な相違があるべきものだろうか。もし、ASCCに基本的な創意工夫があるべきとすれば、それはどういう点であらうか。

ASCCの青写真採択まで

一九九七年一二月に採択された「ASEANビジョン二〇二〇」には、ASEANは二〇二〇年までに共通の地域アイデンティティを備え、社会正義と法の支配に基づき、市民社会に能力があり、社会的弱者に格別の配慮をするような「社会的に結合した、思いやりのあるASEAN (a socially cohesive and caring ASEAN)」を構築することが記されていた。この「思いやりのあるASEAN」という修辭は、当時際立って新しい用語であったため、注目を集めた。ASEANの政治経済、社会的な結束の強化という理念は、この「ASEANビジョン二〇二〇」の合意から始動したものである。そして向こう五年間の行動計画として、まずハノイ行動計画が一九九八年に採択され、次にビエンチャン行動計画が二〇〇四年に採択された。それに先立ち、二〇〇三年一月にASEAN第二協和宣言がバリで採択されて、ASEAN共同体構築に向けた活動が本格化した。こうして、二〇〇九年二月末から三月にかけてタイで開催された第一四回首脳会議で、APSCの青写真とともにASCCの青写真が採択された。

ASCCの制度化に向けた動き

ASCCの各プロジェクトを統括するのはASCC理事会である。同時に、各プロジェクトが実施される加盟国内の関係省庁すべてが、その実施に責任を負うこととされる。冒頭に記したASCCの六つの課題は、例えば貧困削減、医療保険、基礎教育の実施、女子の権利保護などのように伝統的な内政課題と、環境問題やASEAN内の越境移動に関する問題、さらにはASEANアイデンティティや連帯意識の形成などの本質的に越境的な問題がある。

このうち、前者の問題は基本的に内政課題であり、政策決定における各国政府の主権が前提であるので、ASCC理事会は補佐的な調整者にとどまらざるを得ないであろう。また、ASCCプロジェクトの予算は各国政府が個別に編成するとされている。ただし、そのプロジェクト実施に必要な資金協力を域外国や国際機関に要請することもできる。また、工程表によれば、それらのASCCプロジェクトは、ASEAN域外対話国・地域や民間企業、市民社会団体やその他の利害関係者と協力して実施されるとある。端的にいえば、ASCCのプロジェクトの方式は、これまでASEANが実施してきたプロジェクトの方式と実質的に変わりがないといえよう。

一方、後者の問題は国内的対応だけでは明らかに不十分であり、地域的協力を進める明確な意思と能力を必要とする。その意味で、とくにこの後者の問題は、ASEANが「単一の構想、単一のアイデンティティ、単一の共同体」を目指すうえでASCCが特化して担うべき主要な分野である。これらの政策領域において地域的な構想を提示し、政策を立案し、地域的なレベルでその政策実施を監視することが、ASCCの主要な役割であろう。ただ、これまでASEANレベルのプロジェクトを企画実施し、それを監督してきたのはASEAN事務局であったため、今後のASCC理事会の機能は、事務局の職務との間で制度的な機能の分化と統合が必要であろう。

ところで、機能とは別に、ASCCに向けた制度化は少しずつであるが、二〇〇九年から始動している。同年八月にASCC理事会の高級事務レベル会合が開かれ、続けて理事會がタイで開催された。ASCCの行動計画策定当初の予定では、ASCCの政府間協議を主導するのはフィリピン政府となっていたが、二〇〇八年一二月にASEAN憲章が発効した後、二〇〇九年夏にASCC理事会の最初の会議を開催したのはタイ外務省であった。この理事会には、社会省、教育文化省、青少年スポーツ省、共同体開発省などから閣僚が参加した。その閣僚会議で、「ASCCを促進するためのASCC理事会の手続規則

とコミュニケーション計画」が採択された。その後、同年一〇月にASEAN調整理事会に先立ち、ASCC理事会が開催されて二つの文書が採択された。それはASCCの優先的重点分野として、ひとつは教育分野、もうひとつは気候変動と環境問題を取り上げることにについて合意した文書であった。そして、その直後に開催された第一五回首脳会議では、「思いやりと分かち合いのあるASEAN共同体 (an ASEAN caring and sharing community) を実現するための教育協力を強化する宣言」が採択された。

この宣言は、それまでのASCC理事会の宣言と異なり、極めて具体的な政策項目を挙げている。その宣言の一貫した立場は、ASEAN共同体構築のためにASEAN域内の教育の役割を強化させるということである。そのために、例えば、ASEAN憲章の各国語翻訳を学校教育カリキュラムに採用することや、学校教師のASEANレベルでの意見交換を定例化して教師のASEANに対する認識を高めること、学校教育でASEANについての共通学習内容を発展させることなどが挙げられている。また、ASEANの既存のプログラムであるASEAN学校ツアー、ASEAN学生交流プログラム、ASEAN青年文化フォーラムやASEAN大学ネットワーク(AUN)を活用することも指摘されている。

こうした教育アプローチは堅実で、資金面の配分と担当者の士気があれば実現可能であり、効果も期待できるように思われる。また、歴史教育の一部や領有権問題などの教育を別にすれば、こうしたASCCに向けた教育アプローチは、国家主権に直接抵触する問題ではなく、国際公共財として地域的一体性を培うために重要で有益である。そこで、ASCCはこうした教育アプローチに関するさらに具体的な協力プログラムや新しい制度化を進めている。例えば、ASEANの名前を付けた表彰制度や文化的協力催事などが検討されている。このようにして、初等教育から高等教育に至るまで、それぞれのレベルでASEANについての共通の制度化が進めば、それは長期的に見て肯定的な成果をもたらす可能性がある。

その後、ASCC理事会は二〇一〇年四月と八月にベトナムで開かれ、二〇一一年三月八日にジョグジャカルタで開催されたASCC理事会の高級事務レベル会合では、同年のASCCの重点活動項目として、インドネシアが提唱した災害救援活動と伝染病対策が採択された。また、越境労働者の保護と権利保障に関する制度設計も会議の審議事項となっている。さらに、ASEAN事務局が提唱したASCC青写真の実施を評価するスコアカード方式も歓迎された。

ASEAN憲章発効後の変更点をふまえ、二〇一〇年時点で、ASCC理事会のもとには一八の分野別組織がある。そのうち一二分野は各担当閣僚会議として構成されており、その下部で高級事務レベル会合が定期的開催されている。それらの分野の閣僚会議は次のとおりである。ASEAN文化芸術大臣会議、ASEAN災害管理大臣会議、ASEAN教育大臣会議（ASED）、ASEAN環境大臣会議（AMME）、越境煙害に関するASEAN協定締約国会議、ASEAN科学技術大臣会議、ASEAN保健大臣会議、ASEAN情報大臣会議、ASEAN労働大臣会議（ALMM）、ASEAN地域開発・貧困対策大臣会議、ASEAN社会開発大臣会議およびASEAN青年大臣会議である。

これらは基本的に従来からのASEANの継承であり、閣僚会議の前に高級事務レベル会合で議題を協議して、閣僚会議で合意するという方式も変わらない。「市民志向のASEAN」を標榜するASCCであるが、その具体的な分野別政策決定で、従来同様に政府間協議に基づくトップダウン型決定が中心になりそうである。ただし、各分野別の政策決定において、市民社会からの政策提言活動は顕著に活発化しており、その点は、これまでのASEANの意思決定とは様相の異なる面がある。また、ASEAN事務局も、従来とは異なり、積極的に制度刷新の提案をしており、その広報活動も活発になっている。

三 ASEAN社会文化共同体とASEAN「機能的協力」との関連性

ASCCには前述のように多くの分野別閣僚会議があるが、以下では、そのうちとくに重点領域と思われる教育、環境、労働、とくに越境労働について取り上げ、その政策課題について記したい。

ASCCの教育分野の課題

前述のとおり、ASCCの最重点課題のひとつは教育である。ASEANそのものや加盟各国の歴史と文化について知ること、ASEAN共同体を理解するために必要であり、知識や理解が共有されていることが、共同体アイデンティティを形成する必須の要件である。そこで、各国の教育や文化交流を通してASEANについての知識を得ることが、ASCC理事会で重点項目とされた。そのために、学校カリキュラムの見直しやASEAN各国の学者、大学生、芸術家などの地域内相互交流が促進されている。また、二〇〇九年

八月のASCC理事会の声明では、すでにASEAN関連の項目が初等、中等教育に含まれていることが評価されている。また、前述の「教育協力を強化する宣言」にも反映されているが、同年のASEDでは、教育に関するASEANと域外対話国・地域との協力強化に関する五カ年計画を、AUNや東南アジア教育大臣機構との協力で作成するようASEAN事務局に指示した。

一方、高等教育レベルについては、前述したAUNが、ASEANの地域アイデンティティ強化を目的のひとつとして、一九九五年に結成された。それにはASEAN諸国の二二大学が加盟している。AUNは高等教育レベルのASEAN協力の中核的位置を占めており、欧州の大学間単位認定制度に倣ったようなASEAN単位認定制度も始まっている。また、ビエンチャン行動計画(VAP)では、研究者や専門家の地域協力を促進することが必須のメカニズムであると指摘された。

ASCCの環境分野の課題

AMMEは一九八一年から始まっていたが、環境への関心がASEANで高まるのは九〇年代以降であり、「ASEANビジョン二〇二〇」では、「クリーン、グリーンASE

AN」という目標が掲げられた。シンガポールでなじみのある標語がASEANレベルに拡張されたわけであるが、このようにある加盟国で成功した理念を地域に活用するというのは、国内規範の地域化という点で興味深い。

ところで、環境協力がASEANの「機能的協力」のなかでも、とりわけ九〇年代以降優先的な課題となった背景には、それだけ環境劣化が深刻になったことと、国際機関や援助国の政策的関心が環境の持続可能性を重視するようになったことがあった。そこで、二〇〇二年にAMMEはそれらの環境協力プログラムを大別して一〇の優先分野に統合した。それらは、地球環境問題、森林火災・煙害、沿岸および海洋環境、持続可能な森林管理、国立公園・保護区域の持続可能性、水資源、環境教育、環境にやさしい技術、都市環境、環境データベースの標準化であった。実際に、それぞれの分野においてASEANワーキング・グループが結成され活動するようになった。例えば、ASEAN自然保護・生物多様性ワーキング・グループ、ASEAN沿岸・海洋環境ワーキング・グループ、ASEAN水資源ワーキング・グループ、ASEAN環境教育ワーキング・グループ(AWGEE)などである。このAWGEEの活動成果として、ASEAN環境教育目録データベースが挙げられる。これは五〇〇を越す環境教育教材をデータベース化したもので、これを使う

ことにより加盟国間で高い水準の環境教育を共有できる用意を整えつつある。

A S C Cの人の移動とくに域内の越境労働移動についての課題

A S C Cにとって域内の越境労働移動にともなう問題は、共同体としての真価が厳しく試される課題である。A S E A N域内には労働の需要と供給の顕著な不均衡があり、それは補完的關係というより、むしろ非対称的で階層的な越境労働移動の大きな流れになっているからである。シンガポールやマレーシアのように所得水準が高く、高度な専門職や3 Kと呼ばれる単純労働力を必要とする国がある一方で、フィリピンやインドネシアのように毎年新規労働力が増えるものの、雇用の創出が追いつかない国がある。そこで、労働力の需要と供給のミスマッチを埋めるべく、とりわけ一九九〇年代後半以降、越境労働斡旋業の国際化が顕著になった。東南アジアを含む東アジア地域で、顕著な越境労働移動の流れが出てきたのは、市場の自由化のなかで、そうしたブローカーの国際化によるところが大きい。

しかし、こうした大規模な越境労働移動にともなう問題に関して、A S E A Nでは各国政府を拘束する法的枠組みはなく、移民の権利保護に関する国際規範への署名や批准もこ

く一部の国だけである。ALMMは一九七五年に設置されて以来、隔年で会合が開かれてきたが、長い間ASEANレベルで域内の越境労働の問題について何も政策的対応をしてこなかった。むしろ、例えばインドネシアとマレーシア、フィリピンとシンガポールのよ
うに、具体的な問題が発生すると二国間で要請や抗議などを行い、外交的協議で覚書を作
成するという対応措置がとられてきた。労働受入国側は外国人労働者を自国の経済状況と
の兼ね合いで調整し管理する政策をとり、一方の送出国側も一九七〇年代のマルコス体制
期にフィリピンが国策として国外労働移動を奨励していたが、近年はインドネシア政府も
国外就労を明示的に奨励するようになっていた。

こうして、各国それぞれの異なる背景から個別に展開してきた東南アジアの越境労働移
動は、一九八〇年代にフィリピンをはじめ、タイ、インドネシアでも増加傾向を示した
が、九〇年代以降その規模は急増している。それにともない、彼らが国外から送金する金
額も驚異的に急増している。例えば、フィリピンでは海外就労者からの送金は一九九四年
に三二億ドルであったが、二〇〇〇年末までには六二億ドルとほぼ倍増しており、世界銀
行の資料 (World Bank 2011) によれば、海外就労者からの送金だけ見ても、二〇〇三年の
七六億ドルから二〇〇九年の一五一億ドルと、一貫して増加傾向にある。タイ、インドネ

シアも海外就労者からの送金は、一九九〇年代初頭から九七年まで見ても、それぞれ約四倍、約七倍（ドル・ベース）と急増している。域内の経済格差の拡大にともない、こうした越境労働移動は増加傾向にある。

一方、ミャンマーの場合は、公的なデータがないため、実態は不明であるが、タイには数十万人のミャンマー人が滞在しているといわれる。その多くは非正規就労者としてタイ人より低賃金かつ不安定な環境で就労している。タイは労働送出国であると同時に、ミャンマー、ラオス、カンボジアからの非正規労働者の受入国であり、彼らがタイ産業の底辺を支えてきた。彼らへの不定期な取締まりや暫定的許可などの政策は、これまで常にタイ政府が独自に決定してきた。

こうしたASEANを取りまく大きな人口動態の進展に対して、ALMMが域内の労働における諸問題（雇用の創出、労働市場監視、労働移動状況監視、社会的保護など）に関する作業プログラムを作成したのは二〇〇〇年以降である。そして、後述するASEANの市民社会ネットワークの提言活動が奏効した形で、二〇〇七年一月の第一二回ASEAN首脳会議で「移住労働者の権利の保護と促進に関する宣言」が採択された。越境労働移動に関してこれほど立場と利害が異なる加盟国が共通の宣言を採択したことは画期的である。

しかし、この宣言には拘束力がないため、ASEAN域内の移住労働者の権利保護について、ILOなども協力してASEAN共通の制度化を実現することは、ASCCの重要な課題のひとつである。なお、二〇〇九年二月にはバンコクで、ASEAN一〇カ国政府代表と市民社会団体代表、国連機関およびASEAN事務局代表とがはじめて一同に会して、ASEAN域内の移住労働者の健康支援などについて協議するという、新しいタイプの会議も行われている。

この他にも、ASEANの「機能的協力」は多様な分野で実施されてきた。例えば、文化分野は、ASEANの「機能的協力」の当初から設置されていた分野であり、すでに一九七八年にはASEAN文化情報委員会の第一回会合が開かれていた。しかし、文化協力が加速するのは、「ASEANビジョン二〇二〇」で「共通の地域アイデンティティに基づく共同体」が明言された後である。それ以降、ASEAN歌「ASEANウェイ」など、ASEAN意識を高める工夫がいろいろ行われている。

こうしてみると、各分野でのプロジェクトの内容には、ASCCの目的を意識した創意工夫は見られる。むしろ、課題はその方法の問題であろう。これまで個別のプロジェクト案件については、ASEANレベルでの地域的な調整や環境影響評価などがほとんど行わ

れずに、域外の援助国・機関との協定まかせて実施されてきたため、ASEANとしての主体性は乏しかった。また、プロジェクトの結果についても、持続的な効果に乏しいという批判も少なくなかった。このことが従来のASEANの「機能的協力」の全般的な問題であったとすれば、まさにそれがASCCと従来のASEANの「機能的協力」との制度的、機能的な相違となるべきことである。言い換えれば、ASEANの「機能的協力」の長年の経験を基盤にしたASCCは、従来のようにそれぞれ単発的に決定および実施され、多くの個別プロジェクトの集合にとどまっていた「機能的協力」のレベルを越えて、新しい地域的機能を持つことが必要である。それには、プロジェクト間の調整、総括、監視の機能、とりわけ、そのプロジェクトが直接の対象とする地域社会についての環境影響評価や、地域への情報提供などの手順が不可欠である。こうした従来とは異なる地域的配慮と制度的な手順が定着していけば、所有者意識(ownership)とか「市民志向のASCC」という修辭は、実感をともなうものになっていく可能性があるであろう。

四 ASEAN社会文化共同体に不可欠なASEAN市民社会の協力

ASCCの機能強化のためには、ASEAN市民社会との協力が不可欠である。その点に関していえば、一九九〇年代半ば以降、ASEAN諸国における市民社会の活動はネットワークの発展とともに急速に広がり、その市民社会の活動形態は顕著に多様化した。とりわけ二〇〇〇年代後半になると、市民社会が地域的ネットワークを活用して行動するようになり、ASEAN共同体の目標に向けて、あるべき規範、秩序、政策提言などを閣僚会議に提言するようになり、新しい意図と行動が見られるようになった。

ASEAN人権メカニズムのための市民社会活動

こうした市民社会の顕著な発展は一九九〇年代以降に始まったが、この点で最初に継続的な活動を展開したのは、「ASEAN人権メカニズム作業部会」であろう。これは一九九三年にウィーンで開催された世界人権会議を契機に、憲法学者、政治家、人権活動

家などが「ASEAN人権メカニズム」の構築を提唱して結成した作業部会であった。それは小人数の非公式なグループであったが、アテネオ・デ・マニラ大学のカルロス・メディナ教授が事務局担当となり、チュラロンコン大学のヴィチット教授とインドネシアのダルスマン元検事総長が共同議長となり、ほぼ毎年定期的に作業部会の活動を続けた。また、一九九六年からは毎年ASEAN高級事務レベルとの会合を続けた。そして、二〇〇〇年七月には「ASEAN人権委員会設立条約案」を高級事務レベル会合に提出した。こうした活動は、ロビー活動というより、むしろASEAN人権機構の制度設計に向けた規範の明文化と、それによる社会啓蒙活動であった。その長年の努力の帰結として、彼らの提言していた組織とは内容が大きく異なるが、ASEAN憲章第一四条に「ASEAN人権機構」が明記された。このことは彼らの継続的な活動の成果であったが、その後、二〇〇九年に発足した「ASEAN政府間人権委員会」は、彼らや人権団体などが期待していたものとはかけ離れたものであった。

APA

一方、ASEAN戦略国際問題研究所連合（ASEAN・ISIS）は、それ自体が一九八四年に結成されASEAN公認NGOの資格を持つ研究所連合であるが、それまでのASEANには民衆の代弁者が不在であったとして、「市民志向のASEAN」をテーマにして二〇〇〇年一月に第一回ASEAN人民会議（APA）をバタム島で開催した。この会合のテーマは「市民の、市民による、市民のためのASEAN（an ASEAN of the people, by the people, for the people）」であった。この「市民志向のASEAN」という規範は、その後APAを通して新しい規範概念として広まり、ASEAN・ISISなどの提言活動を経て、ASEAN憲章第一条の「目的」に「市民志向のASEANを進展させること」と明記された。それはAPAにとって目的の達成であった。このように、ASEAN憲章に至るまでの新たな規範設定には、すでに市民社会が重要な役割を果たしていた。

SAPAとASEAN市民社会会議

さらに、新自由主義的なグローバル化推進派で知識人主導型と見られたAPAとは別に、人権、農村開発や人の移動などの問題に関わってきたNGOが集まって二〇〇六年二月に

バンコクで会合を開き、「アジア市民のためのアドボカシー連帯(SAPPA)」が結成された。その参加団体は現在一〇〇を超えている。SAPPAは、人権、開発問題などで知名度と実績のあるNGOが参加するネットワークであり、その事務局運営を担っている団体は、バンコクにある「人権と開発のためのアジア・フォーラム」とマニラにある「アドボカシーのための東南アジア委員会」である。その他にも、ASEAN公認団体の資格を持つ「アジア農村人材開発パートナーシップ」や「第三世界ネットワーク」などがSAPPAの発足時からの中心団体である。

SAPPAは二〇〇七年一月に、ASEAN憲章を批判的に分析した結果を「ASEAN市民憲章」として文書にまとめた。それは「市民志向のASEAN」と「市民志向の経済」などを基本原則としている。このようにASEANの将来構想を独自に提唱する一方で、SAPPAはASEANの閣僚会議の日程と開催場所に合わせて、「ASEAN市民社会会議」などを開催している。そして、ASEAN共同体にはASEAN市民社会の協力が不可欠であるという確信を持って、二〇〇九年に「ASEAN市民センター」をジャカルタ中心部に開設した。これは翌年、「東南アジア市民センター」と改称されたが、市民社会にとって必要なASEAN情報を発信し、ASEANに対する市民社会団体の政策提

言能力を向上させることを目的としている。このように、SAPAは「市民志向のASEAN共同体」を構築すべく、批判的な立場からASEANの重要なパートナーとなることを意図して結成されたネットワークである。当然ながら、SAPAはASCCの青写真策定の対話だけでなく、APSCの青写真についても積極的に提言活動をしていた。

このように、ASEAN諸国において、自立的で批判的な立場からASCCの実現に参加しようとする市民社会の存在感は増している。存在感といっても、その大部分はインターネットによる情報発信が中心であるが、国境を越えた市民社会の公共圏がインターネットを介して形成されており、彼らはASEAN首脳会議に合わせた場所で、ASEAN市民社会会議を開催している。

ミャンマーの「市民社会」代表権問題

今後ASCCの展望を考えるうえでも、ASEAN共同体を考えるうえでも、懸念される大きな問題のひとつがミャンマーの問題である。それはASEAN市民社会会議においても、同様に亀裂をもたらしつつある。二〇一一年五月にASEAN市民社会会議とASEAN市民フォーラム二〇一一がジャカルタで開催された際、基調演説者として、インド

ネシア副大統領ブディオノが「ASEAN統合を達成するために、われわれは市民との対話を定期的に行き続けていかねばならない」と語り、市民社会との対話を重視する姿勢を示した。ところが、いわばミャンマーの「市民社会」の代表権をめぐって、対立が表面化した。ビルマ人市民社会の七九団体は、彼らの代表としてビルマ人権教育研究所長兼ASEANビルマ・タスクフォース調整者アウンミョーミンを選出していたが、他方でミャンマー政府が政府側の「市民社会代表」として大統領法律顧問職にある大佐を出席させようとしたため、その出席を拒否するよう政府とASEAN側に再三要請していた。しかし、この大佐がASEAN市民社会会議にミャンマー市民社会代表として出席し、ASEAN側との対話に参加することになった。そのため、アウンミョーミンをミャンマーの市民社会代表として選出していた市民社会グループは、「市民志向のASEAN」が地域会議で「本物の市民社会」の努力を踏みにじったと批判した。

ミャンマーでは二〇一〇年一月に、形式的には三七政党が参加した総選挙が実施されたが、軍部を代表する連邦団結発展党が連邦議会の一一五四議席のうち八八三議席を獲得する「圧勝」となり、実質的には軍部の支配に変化はない。人権侵害も組織的に続いている。なかでも、ロヒンギャ民族の流浪は深刻な人権侵害である。ビルマ連邦独立後一九六二年

まで、ロヒンギャ民族はビルマ原住諸民族のひとつとみなされ、政府の要職を担う人物も輩出した時代があったが、軍政になると彼らは「国民」として認められずに追放され、迫害され流浪を余儀なくされている。彼らのうち、越境してバングラデシュに避難しているのは約二〇万人とされるが、バングラデシュは彼らを強制的に排除しようとしている。こうした状況にASEANが何も対応できないようであれば、それは大きな限界である。

ASEANの市民社会には反軍政のミャンマー人市民社会団体もいろいろ参加しているが、なかにはASEAN諸国の国会議員有志によって結成された「ASEANミャンマー問題議員連盟(AIPMC)」のような団体もある。彼らはミャンマーの民主化問題に関する政策提言を目的として二〇〇四年に結成された国会議員有志のグループである。彼らは、ミャンマー政府にASEAN憲章を遵守する義務があることを訴える一方で、ミャンマーの民主化運動の活動家や長年亡命生活を強いられている元政治指導者層とも連携を保っている。こうしたミャンマー民主化に関わる市民社会にとって、ASEAN憲章は自らの要求に正統性を付与する強力な手段となっている。APSCやASCCにとって、ミャンマー問題にいかに対応するかは、共同体としての重大な試金石である。

五 課題と展望

A S C C構築に向けた今後の課題について、次のことが挙げられる。第一に、前述のとおり、A S C C構築の動きはすでに始動しており、とくに教育を通じたA S E A Nアイデンティティ形成と強化のための新たな政策措置がとられている。また、文化、環境、労働問題の分野もA S C Cの重要な政策領域であり、それぞれの分野で新しい規範が形成され、共有されている面はある。しかし、それらは基本的にこれまでA S E A Nが協力プログラムを実施してきた分野の延長であり、その政策決定の方法も高級事務レベル会合を経て閣僚会議で決定するという方式に変わりはない。A S E A Nは主権国家の集まりであり、超国家的な組織体ではない。その枠内でA S C Cを構築するということならば、そうしたA S C Cは、「制度的にも手続き的にも規範的な面からも、既存のA S E A Nそのものに類似したもの」(Weatherbee 2009)になるであろう。

第二に、しかしながら、A S E A Nには市民社会の越境的な活動が広がっており、S A

PAのようにASEAN共同体に向けて批判的に政策提言することを意図している市民社会ネットワークもできている。言い換えれば、ブル（ブル二〇〇〇）の言うように、共同体の成否が、広く社会一般に基盤を持つ市民文化が形成できるか否かによるとすれば、ASEAN諸国に地域的な市民文化の形成に向けた動きは確かにある。こうした市民社会からの提言や参加は、「市民志向のASEAN」にとっては重要な要素であり、とりわけASCCTにとってそれは不可欠である。

第三に、いかにASCCTプロジェクト案が市民社会参加型で作成されたとしても、それを実施する人材と資金がなければ、その理念も計画も絵に描いた餅にとどまってしまふ。そうならないように、ASEAN加盟国からの資金拠出が必要なのもちろんであるが、それ以外にもASEAN+3やASEAN拡大外相会議などを通して、域外からの資金協力や技術協力が今後も続くであろう。しかし、前述したように、ASCCTが従来「機能的協力」と同一のレベルにとどまるのであれば、ASCCTとしての存在意義はないに等しい。ASCCTは、従来のように援助国・機関が中心になってそれぞれ別個に作成されたASEAN機能的協力プロジェクトの寄せ集めにとどまるのでなく、関係国政府との調整を行い、現地の市民社会の願望や利益と援助国・機関との調整を行うなどの総合的な調整と

監視の機能が必要である。

第四に、ASCCの構築には、紛争要因を制度内の協議で解消できるような平和的環境の制度化が必要である。かつ、生活上への希望と社会的寛容をもたらすのに必要な持続可能な成長が必要である。その点で、ASCCは、APSCやAECと不可分の関係にあり、いずれかが頓挫すれば、ASCCもその影響を受ける。

これまで記したように、ASCCに向けた市民社会参加への門戸は、すでに開かれている。しかし、それが意思決定過程にどの程度反映されるかは、また別の問題である。ASEAN共同体が英語を共通語とするトップダウンの共同体にとどまるのであれば、冒頭で記したような目標を実現したASCCというのは、いつまでも辿り着かないユートピアかもしれない。しかしながら、ASCCに向けたASEANと市民社会との対話が所与のものとなり、市民社会からASEANに対する政策提言活動が越境的な広がりをもたって進展しているということは、現実のことである。