

第7章 国際制度 ASEAN

著者	鈴木 早苗
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	30
雑誌名	東南アジアの比較政治学
ページ	169-187
発行年	2012
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00016876

第7章

国際制度

—ASEAN—

鈴木 早苗

はじめに

国際制度とは、一国では解決できない問題や共通の利益を実現するため、さらには、国家間関係を良好に維持するために、おもに国家間（実際には、国家を代表する政府や首脳）で合意されたルールや原則、規範である。国家間の合意のもとでつくられた制度は、協力を促進するため、あるいは共通利益の実現のために、国家の行動を拘束する。

国際制度には、協定や条約などから、組織的基盤をもつ国際機構などさまざまな形態が考えられよう。協力分野別にみるならば、国際連合（国連）などの多岐にわたる協力を進めているものもあれば、核兵器不拡散条約や世界貿易機関（WTO）など分野に特化した制度もある。

東南アジアの代表的な国際制度としては、東南アジア諸国連合（ASEAN）がある。ASEANは、1967年にインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの5カ国（以下、原加盟国）によって設立され、現在10カ国で構成されている。ASEANの協力は、政治安全保障や経済など多岐にわたる。ASEANは、その形態から地域機構とも呼ばれる。地域機構とは、特定の地域を覆う国際機構であり、代表例として欧州連合（EU）が挙げられる。本章では、国際制度の代表的な協力分野である政治安全保障および経済に焦点を当てて、途上国間の国際制度としてのASEANの特徴を示すとともに、そうした特徴をもたらした要因を検討する。

第1節では、途上国間の国際制度を比較する枠組みを提示し、ASEANが、政治安全保障分野については、加盟国国内および加盟国間紛争に介入する程度の低い制度であり、経済分野については、経済運営の自律性を一部保持する経済統合の第一段階に位置づけられることを示す。第2節では、途上国間の国際制度の多様性がなぜ生じるのかについて比較軸を提示し、ASEANの特徴の規定要因を考察する。ASEAN諸国の政権は、ASEAN設立後、比較的早い段階で政権にとっての脅威を取り除くことができたため、ASEANは介入度合いの低い制度にとどまっている。経済分野については、ASEANでは、域内の産業補完性が高まった結果、経済統合の第一段階に到達した点を説明する。第3節では、途上国間の国際制度の効果を検討する。途上国のおかれた環境ゆえに、効果が限定的になる場合や、負の効果をもたらす場合があることを指摘する。

1. 途上国間の国際制度としての ASEAN

(1) 介入度合いの低い制度

国際制度が国内紛争や国家間紛争に介入する程度はさまざまである (Galic and Halperin [2005], Tavares [2009])。ここでは介入あるいは強制力の度合いが高い順に代表的な形態を、①平和維持軍や停戦監視団の派遣、②経済制裁や外交関係の断絶、③選挙監視団や調査団、調停団などの派遣、④当事国に対する説得や非難声明の発表の四つに分け、途上国間の国際制度を分類した。

もっとも介入の度合いが高いのが、アフリカ連合 (AU) や西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS)、湾岸諸国会議 (GCC) などである。AUでは、設立条約 (Constitutive Act) の第4条において戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する介入の権利と、平和および安全の回復のために連合の介入を要請する加盟国の権利が規定された。また、違法な方法で政権変更がなされた加盟国 (政府) は AU の活動に参加することは許されないとする規定も盛り込まれた (Piccone [2005])。AUは、ブルンジやダルフール (スーダン)、ソマリアなどに平和維持軍を派遣している。また、ECOWASは、1990年にリ

ベリアに停戦監視団を送ったことで注目された。

GCC は、1980年代半ばにイランの脅威に対処するため「半島の盾」軍と呼ばれる合同緊急展開軍を創設した（細井 [2001]）。GCC は、2011年に王政が危機に陥ったバーレーンに共同軍を派遣している。一方、アラブ連盟（LAS）は、非難声明の発表といったもっとも介入度合いの低い形態を採用するにとどまってきた。しかし、2006年に「アラブ平和安全保障理事会法」を制定し、平和維持軍や監視団の派遣を決定できる手続きが整えられ（Tavares [2009]）、2011年末、デモが続くシリアに監視団を実際に派遣するなど介入度合いを高めてきている。

経済制裁や選挙監視などの活動を展開するのは、米州機構（OAS）である。OAS では、OAS 憲章の第9条で、民主主義国であることを加盟国の条件とし、民主主義的な政権が武力によって転覆された場合にはその加盟国の権利を一時停止することを規定した。OAS は、1991年、ハイチに経済制裁を発動し、バルーやグアテマラ、ニカラグアなどに対して選挙監視団や調査団を送っている（Perina [2005]）。以上の国際制度では、説得や非難声明の発表もなされている。

では、ASEAN はどのような特徴をもっているだろうか。ASEAN は、もっとも介入度合いの低い制度である。ASEAN の設立宣言では、経済、社会、文化協力を進めると謳われたものの、加盟国政府にとって重要だったのは、武力の不行使と内政不干渉を互いに確認するという政治安全保障協力だった。設立当時、タイを除く加盟国では、独立後の国家建設および国民統合のために、分離独立や共産ゲリラなどの国内の脅威に対処することが最大の課題であった。国家建設に専念できる国際環境を整えるため、良好な隣国関係を約束する必要があったのである。1976年には、武力の不行使と内政不干渉、平和的な紛争解決の原則を確認する東南アジア友好協力条約が ASEAN 諸国によって締結された。同時に発表された「ASEAN 協和宣言」では、加盟国が推進すべき原則として、各国の安定を確保する「国家の強韌性」の強化と地域秩序の安定を意味する「地域の強韌性」の強化が密接に関連づけられている。

1984年にブルネイが加盟したのち、冷戦終結を経て、1995年にベトナ

ム、1997年にミャンマーとラオス、1999年にはカンボジアがASEANに加盟する。他方、原加盟国のうちフィリピンとタイ、インドネシアが民主化する。こうした動きを受けて、設立以来重視されてきた内政不干渉原則の重要性をめぐり、民主主義国とそうでない国々との対立が表面化した。民主主義国は同原則の相対化を主張し、非民主主義国はこの原則を従来どおり厳守すべきだと主張したのである。1998年には、タイがミャンマーへの内政干渉を強めるべきだと主張したことがあるが、この提案は他の加盟国の賛同を得られなかった（湯川 [2011]）。

2000年代に入り、内政不干渉原則の位置づけは徐々に変化していく。現在のASEANは、民主主義の推進という国内政治体制のあり方を問う原則を掲げる一方、折にふれて内政不干渉原則を確認するという状況にある（山影 [2001]、湯川 [2011]、Acharya [2001]、Emmerson [2008]、Haacke [2005, 2008]）。たとえば、2008年に発効したASEANを法的に位置づける「ASEAN憲章」では、加盟国が重視すべき原則として内政不干渉と民主主義の推進が明記された（ASEAN [2007]）。憲章の規定により2009年にASEAN政府間人権委員会が設置されたが、加盟国の意見対立の末、内政不干渉原則を重視したうえで人権規範の浸透を図るという限られた権限しか与えられなかった（アジア経済研究所編 [2010: 9-10]、湯川 [2011]）。

この点は、加盟国の国内問題および加盟国間紛争に対するASEANの関与メカニズムについてもいえる。加盟国の国内問題に対してASEAN憲章は「加盟国の深刻な憲章違反があった場合、その問題をASEAN首脳会議の決定に委ねる」と規定する（第5条、第20条）。つまり、違反に対する制裁など詳細な手続きや基準はなく、首脳会議という政治的機関に決定を委ねるとしているのみである。さらに、加盟国間の紛争については、ASEAN議長国やASEAN事務総長が調停や仲介を担うという規定が憲章に盛り込まれたが、この規定を活用するには紛争当事国の同意が前提である（鈴木早苗 [2011]）。

以上の憲章の規定は、2000年以降に変化したASEANのミャンマーへの対応に起因している。その意味で、実践が先行して明文化が後追的になされたといってよい。2003年5月、ミャンマーの軍事政権は、遊説中の民主化勢力指導者アウンサンスーチーを自宅軟禁下においた。この事件以降、

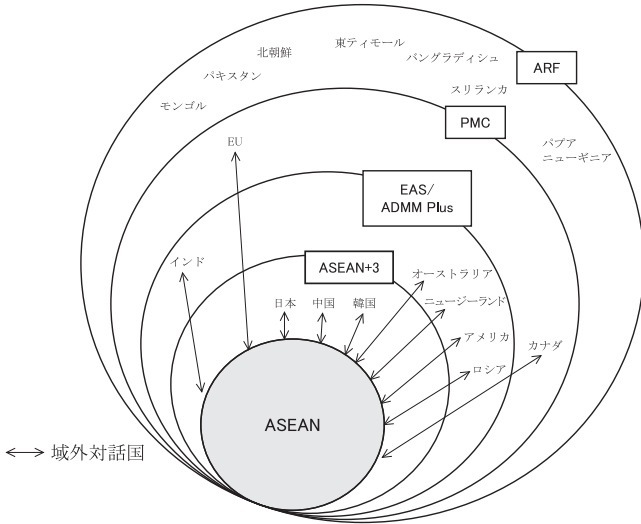
ASEAN 諸国は共同声明の発表というかたちで、明確にミャンマー政府に対して民主化の進展やアウンサンスーチーの解放を求めるようになった（鈴木早苗 [2009]）。

ミャンマーへの対応に関して加盟国が共通に懸念したのは、ミャンマーの国内問題が ASEAN の域外関係を悪化させるのではないかということである。それが、ミャンマーの「議長国就任問題」である。輪番制にしたがひ、ミャンマーは2006年後半から2007年前半にかけて ASEAN 外相会議の議長国を担当する予定だった。小国の集まりである ASEAN は、日本やアメリカなどの域外大国からの影響を軽減するため、それらの国々を「域外対話国」として位置づけ、政治対話の場を制度化することで関係の緊密化を図ってきた。1979年に拡大外相会議（PMC）が設置されたのを皮切りに、冷戦後には ASEAN を中心とする多国間制度が相次いで設置されるようになった。1994年に ASEAN 地域フォーラム（ARF）が設置され、1997年には ASEAN+3（日本・中国・韓国）、2005年には東アジアサミット（EAS）、2010年には ASEAN 拡大国防大臣会議（ADMM Plus）が設置された（図7-1）。これらの会議は、ASEAN の首脳会議や外相会議などの閣僚会議と同時に開催されており、議長は、ASEAN 諸国（ASEAN の会議の議長）が担うのが慣例となっている。

ミャンマーが ASEAN 外相会議の議長国になるということは、ミャンマーが議長を担当する会議に域外諸国が参加することを意味した。しかし、ミャンマーの民主化が進展しないことを理由に、欧米諸国は、ミャンマーが主催する ARF などの会議には参加しないとの意思を表明したのである。そこで、マレーシアやシンガポール、インドネシア、タイが、ミャンマーに議長国を辞退するように要請した（鈴木早苗 [2006]）。一方、ベトナムやラオス、カンボジアはミャンマーに辞退を迫ることは内政干渉に当たるとして反対したが、最終的には、域外関係に悪影響を及ぼすという「共通の懸念」に新規加盟国が説得される流れとなり、2005年の外相会議でミャンマーは議長国を辞退した（ASEAN [2005]）。

以上、ASEAN 憲章の規定やミャンマーへの対応から、途上国間の国際制度としての ASEAN は介入度合いの低い特徴をもつといえよう。2003年以降、

図7-1 ASEANを中心とする多国間制度



(出所) 筆者作成。

(注) ASEAN+3 = ASEAN+日本・中国・韓国, EAS=東アジアサミット, ADMM Plus = ASEAN 拡大国防大臣会議, PMC=拡大外相会議, ARF=ASEAN 地域フォーラム。

ASEAN はミャンマーへの民主化要求を強めるようになったが、その方法は基本的に非難声明の発表のかたちをとっている。また、ASEAN 諸国は、説得というかたちでミャンマーに対し、議長国担当という加盟国の権利行使を辞退するように働きかけた。

2011年には新たな動きもみられている。2009年に発生したカンボジアとタイの国境画定紛争に関するASEANの対応である。当初、カンボジアはASEANの仲介を要請したが、タイが反対したためASEANの仲介はなされなかった。ASEAN憲章の規定にあるとおり、ASEAN議長国やASEAN事務総長が紛争の調停をするには、当事国の同意が必要だからである。しかし、2011年2月、この問題で議長国インドネシアがカンボジア・タイ両国の同意を得て緊急に外相会議を招集し、インドネシアから監視団を派遣することが合意された(ASEAN [2011b])。監視団の派遣は、ASEANの介入度合いを高めるものとして注目されるが、実施状況などはまだわかっていない。

(2) 経済統合の第一段階

通常、経済統合には、自由貿易協定 (FTA)、関税同盟、共通市場、経済同盟、完全な経済統合という5段階がある (バラッサ [1963])。しかし、経済同盟および完全な経済統合は、途上国間の国際制度として当てはまりにくい。他方、経済統合の前段階である経済協力 (あるいは地域協力) は、途上国間の国際制度として一般的な形態である。そのため、ここでは経済統合の度合いが低い順に、①経済協力、②FTA、③関税同盟、④共通市場 (あるいは共同市場) という形態で途上国間の国際制度を分類する。①は経済統合の前段階、②から④は、それぞれ経済統合の第一、第二、第三段階と位置づけられよう。一般的に、経済統合の程度が低い国際制度ほど、制度に参加する国家の経済運営の自律性は高い。

経済協力とは、産業調整・部分的貿易自由化などの協力を指し、参加国は経済運営の自律性をもっとも保持している。AUやECOWAS、LASは、産業協力や部分的貿易自由化などの経済協力にとどまっている。とくに、ECOWASは当初、関税同盟をめざすとしていたが、その目的を達成できていない (吉野 [1999])。

逆に、国家の経済政策の自律性をもっとも制限し、すなわちもっとも高い経済統合を実現しているのが、共通市場であり、人・モノ・資本・サービスの移動が自由化された状態を指す。この形態にあてはまる事例としては、GCCがあり、各国は経済法整備を進めている段階である (日本貿易振興機構 [2011])。さらに、GCCでは、通貨統合に向けた取り組みも行なわれている (国際金融情報センター [2008])。

関税同盟は、域内関税の撤廃とともに、域外に対して共通の関税を設定するため、加盟国は関税自主権を放棄した状態であると考えられる。南アメリカのメルコスールは関税同盟として、EUなど他地域とFTAの締結交渉を行なっている。ほかに、南部アフリカ関税同盟や中米共同市場、アンデス共同体などがある。

これに対し、域内関税の撤廃のみに合意するのがFTAで、経済統合の第一段階に位置づけられ、加盟国は域内関税自主権以外の経済運営の自律性を保持する。例として、大アラブ自由貿易地域や南部アフリカ開発共同体

などがある（日本貿易振興機構 [2011]）。WTO での貿易交渉が停滞するなか、多くの国家が貿易拡大などの経済的利益を求めて、本来 WTO の例外とされる FTA を形成するようになった。

とくに、近年の FTA 形成はアジアにおいて顕著である（大矢根 [2011]）。ASEAN 諸国も ASEAN 自由貿易地域（AFTA）という FTA を締結し、近年では域外国との FTA を締結するなど、アジアでの FTA 締結の流れを牽引している。しかしながら、ASEAN が FTA の締結に踏み切ったのは1990年代に入ってからである。

ASEAN の設立宣言で謳われた経済協力という目的とは裏腹に、1970年代と1980年代を通じて ASEAN 諸国間の経済協力の成果は乏しかった。国連チームの勧告を受け、特惠貿易取り決めや相互補完的な産業構造をつくり出すための工業化プロジェクト、部品の相互調達を可能にする工業補完協定など、多くのプロジェクトが企画されたが、加盟国の経済的利益が対立し、どれも進展がみられなかった（山影 [1997]、吉野 [2005]）。経済協力が進展しない一方で、ASEAN 諸国は個別に国内経済政策として外国直接投資（外資）を積極的に誘致し、貿易を拡大することでめざましい経済成長を遂げてきた。

初期の ASEAN の経済協力が停滞したことを考えれば、1992年に ASEAN 諸国が AFTA の形成で合意したことは画期的であった。AFTA の形成合意により、ASEAN 諸国はようやく実質的な経済協力を開始したのである。当初は、域内関税を 5%以下にすることをめざしたものだったが、その後、関税を撤廃するまでに至った。2010年には先行 6 カ国（原加盟国とブルネイ）で関税撤廃を実現し（助川 [2011]）、1990年代に加盟した残り 4 カ国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）においても、全品目の98%以上が税率 5%以下に削減されている（ASEAN [2010]）。

また、AFTA における関税引き下げの前倒し措置として、ASEAN 産業協力スキーム（AICO）が1996年末に始動した。AICO は、AFTA での関税引き下げスケジュールを前倒しして、製造業品の域内貿易に 0～5%の関税率を適用するスキームで、利用できる企業の条件が AFTA と比べて緩和されているのが特徴である（石川 [2004]）。この制度は、AFTA 形成合意時点に

において高い関税率で保護されていた自動車産業、とくに日系企業によって積極的に活用された。

AFTA の形成を土台にして、2003年以降、ASEAN の経済統合は新たな段階を迎えた。2003年の「ASEAN 第二協和宣言」では、安全保障共同体（のちに、政治安全保障共同体に改称）と経済共同体、社会文化共同体から構成される ASEAN 共同体の構築をめざすことが謳われた（ASEAN [2003]）。そのうち ASEAN 経済共同体（AEC）とは、「物品・サービス・投資・熟練労働力が自由に移動でき、資本がより自由に移動できる単一市場と生産基地」を意味する。つまり、物品の関税撤廃に加え、非関税障壁の撤廃やサービス貿易の自由化、共通の競争政策の導入、内国民待遇といった経済統合を深化させる試みが始まったのである。具体的には、通関手続きの簡素化や統一化、電気・電子機器の相互承認などの製品規格認証、そして化粧品・薬事・医療機器での技術文書の共通化や単一規制などが導入された。また、マクロ経済政策の相互監視などの制度が導入され、市場経済化に向けた国内経済制度の整備が求められるようになった（大庭 [2009]、Khong and Nesadurai [2007]）。ただし、AEC とは、基本的には「FTA プラス」をめざすものであり、サービス・資本・人の移動の自由には、一定の制限が残るかたちとなる（石川 [2009]）。ASEAN 諸国は、2015年をめどに AEC をひとつの柱とする ASEAN 共同体の実現をめざしている。

域外関係において ASEAN は、2000年以降、「ASEAN+1」FTA と呼ばれる域外国との FTA を締結するようになった。ASEAN は、中国との FTA 締結を皮切りに、韓国、日本、オーストラリア・ニュージーランド、インドと FTA を締結した。EU とは、同様の形態で FTA 締結を志向したが、結局、加盟各国が個別に EU と FTA を締結することが合意された。さらに、東アジア地域での FTA が締結される可能性もある。東アジア地域協力には、現在、ASEAN+3 と EAS という二つの制度が存在する。ASEAN+3 では東アジア自由貿易圏（EAFTA）が、EAS では東アジア包括的経済連携（CEPEA）という FTA 構想が検討されている。

以上から、ASEAN は、FTA という経済統合の第一段階にあるとってよい。「FTA プラス」と呼ばれる AEC 構築に向けた取り組みは、共通市場で

めざされる自由化を一部実施する試みであるといえる。つまり、ASEANの経済統合は今後、深化することが見込まれる。

2. 途上国間の国際制度の形成要因と ASEAN

(1) 加盟国のレジームセキュリティ

政治安全保障分野における途上国間の国際制度が異なる特徴を備えるのは、加盟国の「レジームセキュリティ」(regime security)と深い関係がある。レジームセキュリティとは、政府を担う政権および政権を担うエリート層にとって、内戦や反政府勢力、軍事クーデターなど政権の支配を脅かす暴力的な脅威が存在しない状態を指す (Collins [2010: 185-201])。レジームセキュリティが問題になるほど (低下するほど)、介入度合いの高い国際制度が形成される傾向がある。レジームセキュリティが問題となるのは、内戦や反政府勢力などおもに国内的脅威に直面したときである。

途上国は、レジームセキュリティが問題となる「弱い国家」(weak state)が多い。弱い国家は、国境紛争や大国の介入など国際的・越境的脅威にも直面しやすい。たとえば、反政府勢力は、しばしば隣国あるいは大国の支援を受けてその活動を活発化させる。また、一国の内戦が難民の増加というかたちで隣国に波及するなど、越境的な脅威のなかには隣国の国内的脅威に端を発するものがある。つまり、一国のレジームセキュリティのあり方は、越境性を帯びやすいという意味で周辺国の政権にとっても無視できない問題である。

アフリカ諸国は、レジームセキュリティが常に問題となる脆弱国家が多い (Buzan and Wæver [2003], Diehl and Leggold eds. [2003], Job ed. [1992])。AU や ECOWAS が介入度合いの高い国際制度であるのは、そうした制度の活用がアフリカ諸国のレジームセキュリティ向上に資するからである (Collins [2010: 185-201])。AU の設立条約第 4 条では、介入の必要な状況として戦争犯罪やジェノサイド、人道危機の存在が挙げられている。こうした状況は、内戦が発生した場合に生じやすいが、内戦発生国の政権あるいは近隣諸国の政権が第 4 条を根拠に介入が必要と判断するかは、当該問題が各国

のレジームセキュリティにとって脅威かどうかには依存する (Baimu and Sturman [2003])。内戦が続くソマリアの政権は、国の大半を統治できておらず AU 軍の介入を要請した。内戦に直面した政権が、セキュリティへの脅威を取り除くため国際制度を活用したのである。また、ECOWAS のリベリア内戦への介入は、内戦が隣国に波及する可能性があったためと指摘されている (湯川 [2010])。この場合、周辺国の政権は、内戦発生国のレジームセキュリティの低下が越境的脅威を生み出すことを問題視したと考えられる。

ラテンアメリカでは、民主主義体制の不安定を懸念する国の政権ほど、OAS の選挙監視団を受け入れることで、民主主義の重要性を内外にアピールしようとする (Levitt [2006])。これは、軍事クーデターの可能性が高まるなど、民主主義政権のセキュリティが問題となった場合に、政権が民主主義の正統性を根拠にセキュリティの回復を試みる行為である。冷戦終結後、先進国中心の国際制度だけでなく途上国間の国際制度においても、民主主義の推進が謳われるようになった (Halperin and Galic eds. [2005], Hoffmann and Vleuten eds. [2007], Pevehouse [2005])。なかでも、OAS やメルコスールは、加盟基準に民主主義国であることを規定している。

他方、レジームセキュリティが比較的維持された地域として中東地域が挙げられてきた。ただし、この状況は2011年以降変わりつつある。中東地域では、複数の長期政権が崩壊あるいは不安定な状態におかれる事態となった。これまで LAS は、介入度合いの低い国際制度としてアラブ主義を形式的に標榜するだけの組織だと指摘されていた (Barnett and Solingen [2007])。しかし、2011年、LAS はデモが続くシリアに監視団を派遣した。この派遣は、LAS 諸国の要請をシリア政府が受け入れるかたちで実現したものだが、実際に派遣されると、デモ弾圧を継続することでレジームセキュリティを維持したいシリア政府とのあいだで、監視団の活動領域や役割をめぐる対立が表面化した。また、2011年、シーア派住民による民主化を求めるデモが起き、レジームセキュリティの低下に直面したバーレーン政府の要請により、GCC の共同軍が同国に派遣された。

ASEAN が介入度合いの低い特徴をもつに至ったのは、ASEAN 設立後に加盟各国が比較的短期間でレジームセキュリティを高めたからである。設

立直後のASEAN諸国は、反政府運動や共産主義勢力など国内の脅威に直面する弱い国家であった。しかし、1970年代から1980年代にかけて、ASEAN諸国の政権は、共産主義勢力の一扫など国内的脅威に対処するとともに、開発政策を進めて経済成長を達成することで政権に対する不満を低く抑えてきた。インドネシアのスハルト政権やマレーシアのマハティール政権、フィリピンではマルコス政権、シンガポールのリー・クアンユー政権が長期政権だったことを考えると、国内の脅威に対処する試みは、ある程度成功したといえよう (Acharya [1992])。また、1990年代にASEANに加盟したカンボジアやラオス、ミャンマー、ベトナムでも、安定的な政権運営がなされている。レジームセキュリティに影響を与え得る反政府運動や分離独立運動は存在するが、ASEAN諸国の政権はそうした動きを脅威化させない仕組みを備えているといえる。

ASEAN諸国の政権がおかれた以上のような状態から、ASEANの制度形成は、介入度合いを高める方向には向かわなかったと考えられる。この特徴は、加盟国が拡大したあとも基本的には変わっていない。1990年代末以降、ASEAN諸国は、折にふれて介入度合いの高い制度の導入を検討してきた。その背景には、ミャンマーの民主化が国際問題となったことと、タイやインドネシアなど原加盟国の一部が民主化したことがある。1998年には、タイが内政不干渉原則の見直しを提案した。2003年には、インドネシアがASEANに主体的な役割を付すべきだとし、選挙監視団の派遣や紛争解決手段としての平和維持軍の創設などを提案した (Rizal [2008])。しかし、いずれの提案もほかの国々が反対し、介入度合いの高い制度の導入には至らなかった。

ミャンマーへのASEANの介入が控えめなものにとどまるのは、ミャンマーの民主化遅延が、同国のレジームセキュリティにとって脅威である、あるいは越境的な脅威を生み出す要因になるとみなされていないからである。ミャンマーの民主化遅延は、域外関係の悪化をもたらす可能性があるという点においてのみ問題にされた。そのため、ASEAN諸国はミャンマー内政への直接的・強制的介入というかたちではなく、域外諸国を納得させるかたち (ミャンマーに議長国を担当させないというかたち) でミャンマーの行動

に一定の制約をかけたのである。

(2) 産業の補完性と政治的要因

経済統合の形態は、一般的には統合に参加する国同士の産業構造の補完性と深い関係がある。産業構造の補完性が低いほど、経済統合は進みにくい。産業の補完性とは、比較優位のある製品が互いに異なるということである。たとえば、先進国が工業品を輸出し、途上国が一次産品を輸出する「産業間貿易」は、産業の補完性のうえに成り立っている。近年では、同様の製品を互いに輸出する「産業内貿易」や、同一製品の製造工程が複数の国で行なわれることで生じる「工程間貿易」(部品の相互補完)など貿易構造は複雑化している。産業内貿易や工程間貿易も、同一産業において、ブランド別あるいは工程別に比較優位のある製品が差別化されているという点で、補完的な産業構造に支えられているといえよう。

競争的な産業構造をもつ地域では、国家は経済運営の自律性を高く維持し、さまざまな障壁を設けて産業を保護しようとする。競争的な産業構造をもった地域で形成された ECOWAS は、FTA や関税同盟をめざしたものの、経済協力にとどまっている(吉野 [1999])。産業の補完性と関係して、所得水準(経済水準)格差が大きい場合には、経済統合の恩恵を平等に得られない可能性が高いため、所得水準の低い国は経済運営の自律性を維持しやすいとの指摘もある。また、支配層や主要企業の既得権益が関税や輸入割当などの国内経済制度と密接にかかわる場合や、市場経済主義へのコンセンサスが欠如している場合には経済統合は進みにくいとされる(Langhammer and Hiemenz [1990])。

補完的な産業構造が存在する地域では、経済統合が促進あるいは維持されやすい。植民地時代など歴史的に経済統合の深化がみられた地域(たとえばアフリカの一部など)は、その経路依存により経済統合のレベルが維持される場合がある(Langhammer and Hiemenz [1990])。また、補完的な産業構造によって輸出拡大を享受した途上国が、その産業構造を生み出した要因である外資の誘致を目的として経済統合を進めることがある。途上国間の補完的な産業構造は、しばしば多国籍企業の事業展開によってつくりださ

れる。外資導入は多国籍企業による産業内貿易や工程間貿易を促す側面がある (Dobson [1997])。多国籍企業は、複数の国に生産拠点を立地させ域内分業や工程間分業を進めて、生産性の向上をめざすからである。多国籍企業の生産活動により、途上国が集中する地域は、最終製品を域外の先進国に輸出する「生産基地」とみなされるようになる。生産基地としての魅力を維持するため、途上国政府は、外資を継続的に誘致し、多国籍企業の利便性を高める政策として経済統合を進めるのである。

生産基地としての魅力を高めるための国際制度として FTA が注目されている。FTA では、厳密な原産地規則の適用を要求して地場産業の育成や保護が可能のため、参加国は経済運営の自律性を一定程度、維持することができる (Langhammer and Hiemenz [1990])。途上国は、経済運営において一定の自律性を保持しつつ、貿易拡大や生産基地としての市場価値を高める目的で FTA を形成することがある。

経済分野の国際制度の形成は、こうした産業構造上の要因から十分に説明できないこともある。とくに、近年アジア太平洋を中心に増加しつつある FTA の形成には、政治安全保障上の理由や、国際経済ルールの形成および域外貿易相手国に対する交渉力の強化などの目的があることが指摘されている (Langhammer and Hiemenz [1990], Solís et al. [2009])。複数の目的をもつ FTA の形成が政策アイデアとして多くの国によって有力視され、模倣・学習されていくという「政策拡散」を FTA 増加の要因ととらえる見方もある (大矢根 [2011])。

途上国間の国際制度には、制度の名称と実際の活動が異なる場合がしばしば見受けられる。先に紹介した ECOWAS は、平和維持軍の派遣など安全保障分野で注目されている (吉野 [1999])。関税同盟であるメルコスールは、その形成目的のひとつとして、アルゼンチンとブラジルの政治関係を強化することがあったと指摘されている (Dominguez [2007])。

ASEAN は FTA 形成という経済統合の第一段階にある。1970年代と1980年代に策定された ASEAN の経済協力プロジェクトが失敗したのは、ASEAN 諸国間の産業構造が競争的で、加盟各国が自国産業を保護したいからだった。その後、ASEAN 諸国は各国ベースで市場経済化を進め、積極的に外資

を誘致して、多国籍企業の力を借りて工業化を成し遂げた（石川 [2004]）。1985年のプラザ合意による円高で、日本企業による直接投資が増加したことも ASEAN 各国の外資誘致政策を後押しした。多国籍企業による活発な域内分業の結果、域内の相互補完体制が確立し、加盟諸国の産業構造は類似よりも相違が拡大した（吉野 [2005]）。

外資は補完的な産業構造をつくりだし、多国籍企業を担い手とする輸出拡大を促す起爆剤であるという認識が ASEAN 諸国の間に広まっていく一方で、冷戦終結後、中国やインドへ外資が流れてしまうかもしれないという懸念が広まった。東南アジアをひとつの市場として域内外にアピールする必要が生じたのである。折しも、欧州や北米でみられた地域主義あるいはブロック経済化の動きも、東南アジア地域が経済的にひとつにまとまる必要性を認識させた（石川 [2009]、山影 [1997]）。

1992年に AFTA の形成が合意されたのは、各国の経済政策および産業構造の変化を背景として、ASEAN 諸国が外資の継続的誘致の必要性で一致したからである。1997年のアジア通貨危機は、外資に対する求心力維持の必要性をさらに高め、ASEAN 諸国は、AFTA における関税削減スケジュールを前倒しした（助川 [2011]）。他方、1990年代に ASEAN に加盟したカンボジアとラオス、ミャンマー、ベトナムにとって、1992年に形成が合意された AFTA への参加は加盟の前提だった。これらの国々は、スケジュールの違いはあるものの、順調に関税を削減しつつあり、2015年までには域内関税を撤廃する予定である。

さらに、2015年に完成をめざす AEC では、FTA の枠を超えて、サービス貿易の自由化などに踏み込んでいる。関税収入の重要性がまだ残っている国も多いため、ASEAN 諸国が関税同盟を形成するインセンティブはあまり高くない（助川 [2011]）。つまり、関税同盟という形態をとらずに、共通市場で実現する自由化を一部、実現しようとしているといえよう。ただし、AEC での国内経済制度の統一作業は、加盟国が経済運営の自律性を維持できる範囲で実施されるとみられている（Khong and Nesadurai [2007]、Ravenhill [2008]）。

また、「ASEAN+1」FTA は、AFTA を出発点に、生産基地としての東南

アジアの価値を高めることに貢献している。締結相手国は、ASEAN 諸国にとって政治安全保障上、重要な国々が多い。そのため、域外諸国との FTA 形成は、経済的理由だけでなく、政治安全保障などの目的からも推進されていると考えられる。また、中国や日本が競って ASEAN との FTA を締結したのは、FTA が政策アイデアとして重要になったためでもある（大矢根 [2011]）。

3. 途上国間の国際制度の効果と ASEAN

(1) 介入の効果

介入の効果は、被介入国の政治状況が変化したのか、あるいは加盟国間の紛争解決の可能性が高まったのかなど、介入の目的を達成したかで観察できよう。途上国間の国際制度については介入の度合いが高いほど、そうした効果が高いとは必ずしもいえない。

たとえば、AU の平和維持軍は資金力や技術的知識、経験が乏しく、国連や他の地域機構との連携なしには活動の効果は限定的だという（Franke [2009]）。OAS については、調査団の派遣や非難決議、選挙監視団などを通じて加盟各国の民主主義の回復に貢献したという評価がある一方（Perina [2005]）、強制力が不十分であるといった否定的な評価も見受けられる（Hawkins [2008]）。

ASEAN の介入は、程度の低い形態であるにもかかわらず、当初の目的をある程度は達成している。ミャンマーの議長国辞退により、域外主要国との対立はひとまずは回避されたからである。しかし一方で、ミャンマーに対する ASEAN の非難声明は、ミャンマーの政治状況に対して期待した効果を上げていないのも事実である。この点で ASEAN は国際社会から対応が不十分だと批判されてきた。2010年、ミャンマーでは、軍部が政治的影響力を保持したまま選挙が実施された。選挙実施や政治犯の釈放を根拠に民主化の進展を主張するミャンマー政府に対し、欧米諸国がかつてほど非難の声を上げないのを見て、ASEAN 諸国は、2011年11月、2014年にミャンマーが ASEAN 議長国に就任することを了承した（ASEAN [2011a]）。

効果を左右するのは、財政的・人的・技術的リソースが少ないという途上国に典型的な問題だけでなく、制度に対する加盟国のコミットメントの問題もある。加盟国間でコミットメントの差が生じた場合、制度の効果は限定的になる可能性が高い。コミットメントの差が生じるのは、加盟国間で制度を必要とする脅威の中身が共有されていない、つまり、それぞれの加盟国の政権にとって脅威の中身が異なる場合である。一部の加盟国が主権の尊重など伝統的な規範を掲げ、制度の形成や活用に消極になる場合も考えられる。また、域内大国のコミットメントの大小により、性質の似通った国内問題に対しても制度の活用は異なる (Vleuten [2007])。

ASEAN の場合には、加盟国の政治体制が異なるために、脅威の中身が異なる可能性が考えられ、制度に対するコミットメントの差が生じやすい。この点は、加盟国が拡大した1990年代末以降、いっそう顕著になった。ミャンマーの非難声明の効果が低いのは、その形態が介入の程度の低いものだからというだけでなく、加盟国間で非難の程度が異なるからであろう。

(2) 経済統合の効果

経済統合の効果には、貿易創出効果や貿易転換効果といった静学的効果 (Viner [1950]) と、生産性の向上や資本の蓄積といった動学的効果が挙げられる (経済産業省 [2001], バラッサ [1963], Baldwin [1989])。前者の効果を測る指標のひとつに域内貿易比率がある。メルコスールは、域内貿易比率を高めた成功例として挙げられる。さらに、メルコスールは、域外と FTA を積極的に締結する開放度の高い経済統合を進める国際制度であり、域外との経済連携が域内経済のさらなる活性化に寄与している (吉野 [1999])。

AFTA は、東南アジアがひとつの市場とみなされることに寄与した。経済規模が小さい加盟国にとってこの効果は大きい。とくに、高関税で保護されていた自動車産業では、AICO と AFTA の実施によって、部品および完成車ともに域内貿易比率が上昇した (Kuroiwa and Kumagai [2011])。AFTA の原産地規則を利用した輸出は、タイで全体の 4 割弱となり、フィリピンやベトナムでも利用率は高まっている (助川 [2011])。

他方、動学的効果のひとつである生産性の向上については、国別の産業

競争力の変化でみることができよう。AFTA の本格実施にともない、域内で企業の拠点再編が行なわれた結果、加盟国間の競争関係は激変した。具体的には、自動車など輸送機器でタイが、電気機器や精密機器でマレーシアが競争力を強化し、インドネシアとフィリピンではこれらの産業の競争力が低下しているといわれる（助川 [2009]）。競争を促進して生産性の向上を実現する経済統合では、競争力強化のために各国は実効的な産業政策の実施を迫られる。産業政策の実効性の程度によって、各国の競争力に差が出たのである。後から AFTA に参加し、先行 6 カ国に続いて関税撤廃を予定するカンボジアやラオス、ミャンマー、ベトナムも、同様の競争に直面すると考えられる。

自国産業保護などの理由で AFTA の関税削減や撤廃を約束どおりに履行できない加盟国は、他の加盟国に補償を支払うことを強いられた。2000年には、マレーシアが自動車（おもに完成車）の関税引き下げ猶予を申し出て、タイおよびインドネシアと補償交渉に臨み、協力プロジェクトを実施することで申し出を認めてもらった（Suzuki [2003]）。2011年には、フィリピンがコメの関税引き下げ猶予の代わりに、タイにコメの無税枠を与えることになった（アジア経済研究所編 [2011: 191]）。

「ASEAN+1」FTA の効果も各国によって異なる。インドネシアでは、2010年に実現した ASEAN と中国との FTA において、関税撤廃時期の延期を求める声が国内産業界から上がった。インドネシア政府は、中国政府に撤廃時期延期を要請したが受け入れられず、国内産業を支援するほかの方法を探ることとなった（アジア経済研究所編 [2011: 192]）。

おわりに

ASEAN という東南アジアの国際制度の特徴を、途上国間の国際制度比較の観点から明らかにした。政治安全保障分野の国際制度として ASEAN をとらえた場合、加盟国の内政や加盟国間の紛争解決に対して控えめな介入を実施するという特徴がある。経済分野については、加盟国の経済運営の自律性を一部制約する FTA を形成したことから、ASEAN は経済統合の第一段

階にあるといえよう。

これらの特徴は、政治安全保障では、加盟国のレジームセキュリティと深い関係にある。他地域に比べ、これまでASEAN 諸国のレジームセキュリティは問題になっていないため、ASEAN が介入度合いを高める必要はなかった。介入度合いは低くても、域外関係の悪化を避けるうえで一定の効果があつた。

経済分野の国際制度は、産業構造の補完性の程度によって規定される部分が多い。ASEAN 諸国間の産業構造が補完的になり、その補完性を維持するため外資を継続的に誘致する必要から、ASEAN 諸国は AFTA を形成することで合意した。AFTA の形成により域内貿易比率は上昇したが、産業競争力という点でその効果は各国によって異なる。また、域外国との FTA に ASEAN 諸国は前向きな姿勢を示しているが、その効果も各国によって違いが出てきている。

以上のような ASEAN の基本的特徴にも近年いくつかの変化がみられる。政治安全保障分野では、タイとカンボジアの国境紛争に対して監視団の派遣が合意された。経済分野では、「FTA プラス」と呼ばれる AEC の実現期限が2015年に迫り、FTA を超える経済統合の深化が観察されようとしている。