

## 第一章

ASEANの歩んできた道、これから作る道  
—「新しいASEAN」の浮上—

山影  
進

## 一 ASEANとは何か

いまから約半世紀前の冷戦のまっただ中でASEANは誕生した。インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポールそしてタイの五カ国が立ち上げた組織である。タイを除いて第二次世界大戦後独立した国々（シンガポールは一九六五年にマレーシアから分離したばかり）である。各々、政治的不安定と治安問題を抱えながら、国民統合・国家建設という難題に取り組んでいた。近隣諸国との外交関係は互いに希薄だった。国内の民族問題は容易に近隣諸国との摩擦を生み、領土問題・国境問題は未処理のままだった。加えて、ASEAN諸国を取り巻く国際環境も厳しく流動的だった。ベトナム戦争や米中接近などに翻弄され続けたのである。こうした状況下で、ASEANというまとまりは加盟各国にとって高い意義を持っていた。

一九八〇年代のカンボジア内戦の影響や九〇年代の冷戦後の激変期も、ASEANはかろうじて乗り越えることができた。アジアで最初の自由貿易地域を目指す動きもASEA

Nが主導した。また、それまで敵対してきたベトナムもASEANに加盟し、九〇年代末には東南アジア全域をASEANが覆うことになった。

ASEANは、貿易自由化でも地域共同体形成でも常に東アジアの動きを一步リードしてきた。そして東アジアの経済連携・協力枠組の中核に位置している。ASEAN諸国の指導者の言動には、途上地域のなかで稀に見る発展を実現してきたASEANに対する自負心が垣間見える。しかし、ASEAN諸国をASEANというシンボルに結束させてきたのは自分たちの国が抱えている脆弱性に対する強い危機感であった。そして利害対立や意見の相違を抱えながら、「小異を残して大同につく」ことを実践してきた。

そしていま、ASEANは大きく変わろうとしている。二一世紀の激しいグローバル化の流れのなかで、ASEANはどこに向かおうとしているのだろうか。これからのASEANを考えるうえで、いままでの歩みを振り返り、現在の姿を過大にも過小にも評価せず、今後の方向性を見通すことにしよう。

## 二 ASEANが成し遂げてきたこと

ASEANは一九六七年に発足した。二〇一七年に設立五〇周年を迎える。その直前の二〇一五年は、二〇〇三年にスタートしたASEAN共同体の創設が実現する予定になっていた。この間、ASEANはその特徴と加盟国・域外国にとつての意義を大きく変えてきた。その変化の全容を図式的にまとめてみよう。そのために便宜的にASEANの沿革を四つに時期区分したうえで、かいつまんで説明したい（詳しくは（山影二〇〇七）を参照）。第一期は設立から一九七六年であり、第二期はそれから一九九二年である。そして第三期は、一九九二年から二〇〇三年までである。現在はそれに続く第四期ということになる。本節では第三期までを概観する。

### ASEANの機構作りとその後の停滞

まず第一期は、発足（一九六七年）から最初の首脳会議が開かれるまでの期間（一九七六

年)である。この一〇年足らずの期間はASEANの基本的な骨組みができることで、初期ASEANの時代と呼べるが、つい最近まで、ASEANはこの時期に確立した基本骨格のままに活動してきたのである。その意味で、この第一期にASEANが成し遂げたことは極めて重要である(山影一九九二)。

そもそもインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの五カ国がASEANのもとにまとまることに同意したのは、ここでは詳述しないが、各国個別の思惑があったからである。同床異夢だったにもかかわらず、目が覚めて現実問題に直面しても別離しなかったのは、共通の了解、すなわち各国の国益追求(それは基本的には経済開発と国民統合)のためには相互不信を払拭して善隣友好関係を確立しておきたいという思いがあったからである。ASEAN結成により、東南アジアの弱小国政府は、少なくとも年に一回は外相級の会議(AMM、当時はASEAN閣僚会議と称した)を開催して、域内外の問題を協議できる枠組みを手にしたのである。

一言で言えば波瀾万丈の域内外情勢だったが、右の五カ国は大きな成果を成し遂げた。まず、一九七六年にはじめてASEAN首脳会議をインドネシアで開催し、「ASEAN協和宣言」を採択するとともに、「東南アジア友好協力条約(TAC)」を締結した。TA

Cは、東南アジアの国々（その時点ではASEAN五カ国のみだったが）の間の紛争の平和的解決を互いに約束するものであり、ASEAN結成の真の目的を明文化したものである。この首脳会議で、政治的協議の場としてのASEANに実質的な経済協力機能を加えることとし（実は当初の目的に明記してあったのだが）、ASEAN経済大臣会議（AEM）を設置した。さらに、小規模ながらASEAN事務局をジャカルタに設置することにも合意した。ここに、外相会議、経済大臣会議、事務局そしてASEANを支える理念としてのTACがそろったのである。この基本構造は、二〇〇八年のASEAN憲章発効にもなう組織改編まで維持されることになる。

続く第二期は、一九九二年にシンガポールで開かれた第四回首脳会議までの時期である。この時期は、ASEANの存在が国際社会で注目され始める時期と重なっている。しかし、冷戦が終結し、それへの対応を打ち出すまでの約一五年間、ASEANは実は停滞期にあった。

なぜASEANは注目されるようになったのか。まず域外先進国への積極的な働きかけである。一九七〇年代半ば、ASEANは日本やオーストラリア、アメリカ、欧州経済共同体（EEC）などと経済協力問題などを協議する高級事務レベル対話の制度化に成功し

ていた。そして、一九七八年にはASEAN外相会議に日本の外務大臣を招待し、翌七九年からは日本だけでなく他の域外対話パートナーも参加するASEAN拡大外相会議（PMC）を主催するようになった。

次に一九七〇年代末から冷戦終結まで約一〇年続いたインドシナの混乱が挙げられる。ベトナムとカンボジアの関係が悪化し、ついにはベトナム軍がカンボジアに侵攻し、まもなく中国がベトナムに干渉した。結局、カンボジアではほぼ全土を実効支配する親ベトナム政権とタイと国境を接する西部に拠点を置く反ベトナムの旧政権勢力との内戦状態が膠着した。このような情勢を受けて、ASEANは国連の場などで侵攻に対する非難をリードし、反ベトナム勢力の正統性を擁護する一方で内戦終結の工作を続けた。一九八〇年代の新冷戦の時代、ソ連の侵攻に始まるアフガニスタン内戦とこのカンボジア内戦が国際社会の関心事であったが、カンボジア内戦は中ソの代理戦争の色彩を帯びており、そこにASEANが大きな存在として登場したのである。

そして混乱と停滞の隣接地域とは対照的に、ASEAN諸国の経済は日本からの経済援助や先進諸国市場向けの輸出志向工業化政策の採用のおかげで順調に発展し、とくに一九八〇年代半ばからは高度成長を続けた。日本、ASEAN、台湾、韓国そして改革開

放路線に転換した中国を巻き込んだ東アジア経済の事実上の統合が進むなかで、生産拠点としてのASEANの重要性が広く認識されるようになった。

このように存在感を増したASEANであるにもかかわらず、なぜこの時期を停滞期と呼ぶのか。まず何よりもカンボジア内戦をめぐる、対外的な団結のふりとは対照的に、ソ連・ベトナム・親越政権に対する強硬路線を主張し中国との協力を辞さない立場の政府（とくにタイとシンガポール）と中国を最大の脅威と捉えてベトナム・親越政権へは柔軟に対応すべきだとする立場の政府（とくにインドネシアとマレーシア）とが真つ向から衝突し続けた。結局、ASEAN諸国はさまざまな動きを試みたものの、内戦終結にはASEANとして全く貢献できなかつたのである。

また、経済発展・成長とは裏腹に、ASEANの域内経済協力は見るべき成果を上げられなかつた。工業化プロジェクト、産業補完プロジェクト、そして両プロジェクトが生み出す製品を主たる対象にした域内特惠貿易取り決めという三本柱から成る協力計画は、前者が加盟各国の自国利害優先による域内対立のせいではほとんど進展しなかつた。したがって特惠制度も活用できなかつたのである。

## 大きく変わったASEAN

冷戦終結はASEANにとっても大きな転機となった。それは、カンボジア内戦の和平をもたらしてASEAN域内対立要因を取り除く一方で、経済のグローバル化がASEAN経済の成長に不利な要因として作用する気配が見えてきたので、何らかの対応を迫られた。このような状況に置かれたASEANは、一九九二年に第四回首脳会議を開催して、新しい段階に入る。これが第三期の始まりで、二〇〇三年に一区切りを迎える。なぜ二〇〇三年を節目にするのかについては後述するが、この約一〇年間にASEANはめまぐるしく変わった。とりあえず、変容期のASEANと特徴づけておこう。

では、一九九〇年代にASEANはどのように変わったのか。冷戦の終結という国際構造の大変動に動かされた側面もあるが、ASEANは国際社会に適応しようと自己変革したのである。かつて九〇年代のASEANの変化を「二重の二重戦略」とまとめたことがある（山影一九九七）。まず自己変革とサブシステム化（ASEAN自体を包含する広域制度形成）という二重の戦略で、前者は深化と拡大という二重の自己変革であり、後者は経済面と安全保障面という二重のサブシステム化である。

まず、ASEANの自己変革（深化と拡大）とは何だったのか。深化とは、本格的な経

済統合の道を歩み始めたことを指す。前述のように、もともとASEANは相互の信頼醸成と不戦を確かなものにするための継続的会議外交の制度であったが、一九七〇年代半ば以降域内経済協力を始めたものの実質的な成果はほとんどなかった。しかし経済のグローバル化によって各地域の競争が激化するなかでASEAN地域の魅力を高めるため、一九九二年に開催された第四回首脳会議で、ASEAN自由貿易地域（AFTA）を翌年から一五年計画で創設することに合意した。AFTAは当時のASEAN加盟国である六カ国の域内関税率を原則5%以下に引き下げるというもので、関税撤廃を目指すものではなかったが、画期的な計画であるのは確かであった。

拡大とは、インドシナ三国とミャンマーのASEAN加盟を意味している。まず、ASEANに敵対的態度をとり続けてきたベトナムがASEAN加入を希望するようになり、一九九五年に本加盟を実現させた。これを契機に、紆余曲折はあったものの、九七年にラオスとミャンマーが、九九年にカンボジアが加盟して、ASEANは東南アジア全域を覆うようになった（もともとその後、東ティモールが二〇〇二年に独立し、二〇一一年段階ではASEAN加盟を果たしていない）。こうした新規加盟国は、先発組が進めているAFTAにも参加することになった。

ASEANの影響のもとでの広域制度形成は、時期的には第二期末期に遡るが、一九八九年のアジア太平洋経済協力(APEC)に始まる。それまでASEANは、それ自身を包み込む制度ができるとそのなかで埋没してしまうのではないかという警戒心から、広域制度形成に消極的であった。唯一の例外が一九七〇年代末に始まったASEAN主催のPMCであった。APECの設立過程でも、ASEANは消極姿勢をとったが、提唱した日本やオーストラリアがASEANの参加を強く望んだためにASEANに妥協する結果になり、ASEAN側の要求がAPECの理念と運営原則にほぼそっくり取り入れられた。第三期には、ある意味で自信を持ったASEAN諸国は、広域制度形成に積極的になっていった。九四年にはASEANの外相級の会議外交を利用したASEAN地域フォーラム(ARF)が発足し、域外の主要国がASEANの主催するアジア太平洋の安全保障対話に毎年参加するようになった。さらに、九六年にはASEANの提唱で、日中韓三国も加わった東アジア諸国がEU諸国との間で首脳会議を開き、アジアヨーロッパ会議(ASEM)の制度化につながった。

右のようにASEANが変容している時期に、一九九七年に金融危機がタイから始まり、瞬く間に東アジアを広く襲った。それ以前の順調な経済環境を前提にした長期的展望「A

SEANビジョン二〇二〇」が危機の悪化する最中の九七年一二月に採択される結果になったことから明らかなように、経済危機は組織としてのASEANにとって大きな脅威であった。また、ASEANはもちろんAPECなどの既存の組織が各国経済の救済に無力であることが露呈した。しかし結果的には短期間に収束し、プラスの副次効果を残したといえよう。

プラス効果として、まず、ASEAN自体の危機意識が高まり、いっそうの統合に向けて結束が強まった。翌九八年の「ハノイ行動計画」(ASEANビジョン二〇二〇実現のための中期計画)から二〇〇〇年の「ASEAN統合イニシアティブ(IAI)」に至る一連の決意表明である。この過程で、域内格差の存在を公式に認め、ASEANとしての是正取り組みに合意した。さらに、危機発生前に当初の二〇一五年から二〇一〇年に前倒しされたAFTA計画は、経済危機に直面したにもかかわらず頓挫することなく、二〇〇三年には予定どおり達成されることになる。

次に、域外関係が大きく進展した。とくに日本はASEAN諸国に対し多面的な経済支援を表明して、関係を強化した。一九九七年初頭に日本が提案したASEANとの首脳会議は、危機が深刻化する年末にASEAN+3(日中韓)首脳会議として実現した。九九

年には東アジア協力に関する共同声明を出すに至った。二〇〇〇年にはASEAN+3財務大臣会議で通貨融通協力（チェンマイ・イニシアティブ）に合意した。そして日本政府が次々と関係緊密化を提案するなか、二〇〇一年には中国がASEANに自由貿易地域形成を提案し、早くも翌年に合意した。

さらには、ASEAN域内で民主主義・人権を重視する勢力を後押しした。インドネシアでは経済危機が政治危機へと転化し、ASEAN結成前から指導者の地位にあったスハルトが大統領七選直後の一九九八年に失脚した。通貨危機はインドネシア民主化の契機になったのである。これは単に一国の民主化にとどまらず、ASEAN全体のバランスを大きく変える結果になった。例えば二〇〇〇年には、ASEAN戦略国際問題研究所連合（ASEAN・ISIS）のイニシアティブで市民社会組織（NGO）が参加するASEAN人民会議（APA）が結成され、国際社会（とくに日本）からの財政支援を得てインドネシアで初会合を開いた。

第三期のASEANは、以上のように金融経済危機を乗り越えて自己変革を遂げ、二一世紀に入って新しい段階を迎える。二〇〇三年の第九回首脳会議を時期区分の標識にして、その後を第四期とするのが適当だろう。今日のASEANはこの第四期にあるが、次節で

述べるような将来目標を勘案すると、二〇一五年まで続くと想定できる。

### 三 「新しいASEAN」に向けて

ASEANはいま、また大きく変化し、「新しいASEAN」が生まれつつある（山影二〇〇八a）。一連の大変化は、一九九九年にASEAN拡大が達成されたことと二〇〇三年に当初のAFTAが達成されたことにより、第三期のASEANの自己変革（深化と拡大）が一段落したことによる。つまり、ASEANはさらなる変化（とくに自己変革）を目指す必要があったのである。ASEANがこれから新しく歩む方向を指し示したのは、なんといっても、二〇〇三年一〇月の首脳会議において採択された「ASEAN第二協和宣言」である。この宣言でASEANは共同体創設を謳ったのである。当初は二〇二〇年が目標年であったが、後に五年前倒しして、二〇一五年までに共同体を創設することに合意した。第四期が、二〇〇三年に始まり、二〇一五年までを想定している所以である。ASEANが大きく変わろうとしていることは、ASEANをはじめ法的に規定するAS

EAN憲章（二〇〇七年に調印、翌〇八年に発効）にも表れている。

### 共同体を目指すASEAN

ASEAN第二協和宣言は、政治安全保障・経済・社会文化の三本柱の協力を進めるASEAN共同体の二〇二〇年創設を掲げたものである。具体的には、ASEAN安全保障共同体（ASC、後に政治安全保障共同体APSCに改称。以下、APSCに統一する）、ASEAN経済共同体（AEC）、ASEAN社会文化共同体（ASCC）という三種類の共同体を目指すことになった。地域共同体創設は、従来から究極的な目標とされてきたが、ここにはじめて具体的な合意ができたのである。

そこに至る過程では、三つの力が作用した。第一は、二〇〇三年のASEAN首脳会議主催国に、たまたまインドネシアの番が回ってきたことである。インドネシアは、「ASEAN協和宣言」を採択した第一回首脳会議の主催国であった。また、民主化とその後の混乱を乗り越えて再生したインドネシアにとって、再び画期的な宣言を出すことに向けてイニシアティブをとることは、東南アジアを率いる大国として再び外交にも積極的に関与することを示す好機であった。第二は、前述のように当初のAFTAがすでに完成し、新

規加盟国へのAFTA拡大だけでなく、新しい取り組みが模索されていたことである。そのようななかで、投資自由化を含むASEAN経済共同体創設の機運が高まっていた。共同体という言葉がASEAN協力の文脈で現実味を帯びてきたのである。実際、二〇〇三年の首脳会議には「経済統合に関するハイレベル・タスクフォース提言」が提出され、そのなかでASEAN経済共同体創設が提案されている。そして第三は、ASEANを含む広域の経済連携や東アジア共同体創設が話題になるなかで、ASEANが埋没しないためにはASEAN自体が率先して統合を深化させていかざるを得ないという一種の危機感が高まっていったことである。「ASEAN第二協和宣言」の採択は、このような力の合力だったといえよう。こうしてAFTAから次の段階へと経済統合を進化させる計画だったASEAN経済共同体構想が、「瓢箪から駒」のごとく、政治や文化の領域にも踏み込んだASEAN共同体に化したのである。

ASEANの長期構想は、一九九七年に採択された「ASEANビジョン二〇二〇」である。そこでは二〇二〇年までにASEANを「思いやりのある社会から成る共同体」にするという目標があったものの、第一次中期計画にあたる一九九八年の「ハノイ行動計画」（一九九九～二〇〇四年）では、当時の経済危機対応に比重があった。しかしその後継にあ

たる二〇〇四年の「ビエンチャン行動計画（VAP）」（二〇〇四～〇九年）には、「ASEAN第二協和宣言」を受けて、APSC、AEC、ASCC、域内格差是正が掲げられた。二〇〇六年末に予定された第一二回ASEAN首脳会議は翌年一月に開催され、ASEAN共同体創設年限を五年間前倒しして二〇一五年に改めた。二〇〇九年二月末に開催された第一四回首脳会議では、二〇一五年創設までの「ASEAN共同体創設を目指す工程表（ロードマップ）」が採択され、二〇〇七年一月のシンガポールでの第一三回首脳会議で採択されていたAEC青写真に加えて、APSC、ASCCについての青写真と第二次IAIが盛り込まれた。

その後の首脳会議で各国首脳は、表現はいろいろだがだいたいにおいて青写真に従って共同体の建設が順調に進んでいることを確認しているが、二〇一五年に向けての年次計画の策定と毎年の進展状況評価を指示したりしているのであまり樂觀はしていないようである。いずれにせよ、APSC、AEC、ASCCは互いにかなり様相を異にする計画である。今後の進展方向を見守る必要がある。

## 機構の大改装を目指すASEAN

ASEANの機構は前述のように第一期の一九七〇年代半ばまでにおおよその形が固まった。すなわち、最高意思決定機関としての外相会議（AMM）、AMMのもとで日常業務を行う常任委員会、経済大臣会議（AEM）、その他の分野別閣僚会議そして小規模な事務局である。AEMが年次開催される慣行が確立したり、常任委員会に代わって高級事務レベル会合が実質的な協議機関になったり、事務局を強化したりする変化は起こったが、大きな変化もなく今世紀まで来てしまった。また、ASEAN自体の根拠づけは設立当時の外相らによる宣言のままであった。ASEANに法的根拠を与えようとする声は一九七〇年代からあったものの、賛同を得られないまま近年に至った。また、八〇年代以降ASEANの組織改革に向けて賢人会議が数次にわたり設置され、提言がまとめられたが、結局ほとんど実行されなかった。二〇〇七年はASEAN創設四〇周年にあたる。この機会に基本条約（憲章）を制定すべきであるという機運が高まった。

他方で、非公式な性格だった首脳会議が、第三期の幕開きを告げる第四回首脳会議で三年ごとの定例開催が決まり、九〇年代後半からは三年ごとの定例会議とその間を埋める非公式会議とが開催されるようになって事実上の年次開催となった。しかしそのせいで、

一九九五年（定例）タイ、九八年（定例）ベトナム、二〇〇一年（定例）ブルネイというアルファベット順、そして九六年（非公式）インドネシア、九七年（非公式）マレーシア、九九年（非公式）フィリピン、二〇〇〇年（非公式）シンガポールというアルファベット順が、年ごとに入り交じって複雑な開催順になってしまった。たまたま二〇〇一年の第七回定例首脳会議が加盟国のアルファベット順国名の最初に来るブルネイで開催されたのを契機にして、定例会議の年次開催に移行した。こうして定例首脳会議が事実上のASEAN最高意思決定機関の役割を果たすようになった。このような実態に相応しい新たな規定の制定を求める声が大きくなった。

そして、前述のように、ASEAN共同体創設という動きが出てきた。三つの異なるタイプの共同体の構築は、従来の機構では対応するには複雑すぎる作業であった。APSCはいわばこれまでASEANが蓄積してきた伝統的な信頼醸成・善隣友好の延長線上にあり、主権尊重・内政不干渉の規範が生き残っている外相会議の世界であった。それとは対照的に、経済のグローバル化に対応すべく、AECは自由貿易地域を基礎にサービス貿易や投資の自由化を目指しており、できることからやれる国だけで「見切り発車」的に経済統合・協力を進めるスキームを想定していた。そしてASCCは加盟各国が福祉社会を目

指しつつ地域共同体としてまとまる構想で、社会開発・人材養成・公衆衛生・ASEAN  
アイデンティティ・越境問題対処など文字どおり社会と文化に関わるさまざまな分野を含  
んでいた。つまり、共同体創設・運営のために役割分担と全体調整という新しい機能を盛  
り込んだ新組織の必要性が高まったのである。

このようなくつかの異なる機構改革の必要性を背景にして、二〇〇五年の第一回首  
脳会議でASEAN憲章締結に合意し、起草のための賢人会議の設置を決めたのである。  
賢人会議の報告書を受けて、第一二回首脳会議で加盟国政府の代表から構成されるハイレ  
ベル・タスクフォース(HLTF)が憲章を起草して第一三回首脳会議に提出することが  
決まった。

そして二〇〇七年一月、シンガポールでASEAN加盟国首脳は予定どおりASEA  
N憲章に署名した。ASEAN憲章は、国連憲章の前文の冒頭とほとんど同じ文言で始ま  
る。このように格調高い文章で始まるASEAN憲章ではあるが、その中身は二つの力が  
拮抗した結果であった。ひとつは、抜本的にASEANを作り替えようとする力である。  
民主化したインドネシアやフィリピンの関係者に改革推進派が多く見られた。EUを手本  
にして、組織・意思決定方式をASEAN共同体に相応しいものにしようとする力であり、

賢人会議がまとめた憲章草案に比較的よく反映されている。もうひとつは、従来からのASEANのあり方を再確認させようとする力である。概ね、新規加盟国が主権尊重・内政不干涉・コンセンサスといった従来の不文律を墨守すべしという立場であった。憲章をとりまとめるHLTFでは、後者の力がまさったことにより、ASEAN憲章は折衷的な内容になってしまい、運用上の曖昧さも残る結果になった。

憲章の規定に従って全加盟国の批准を経て発効することになり、ASEAN内部で早期の発効を危ぶむ声があったが、実際にはほぼ予定どおりに進展し、二〇〇八年一二月にASEAN憲章は発効し、順次、規定が具体化され始めた。ミャンマーをはじめとする新規加盟国が批准に躊躇した形跡が見られないこと、批准反対の声はインドネシアやフィリピンから上がったことから、ASEAN憲章が伝統的なASEANの性格を大きく変えるものではないことが窺えるであろう。スローガンとしては、市民志向 (people-oriented) とか規則重視 (rule-based) とか形容されるようになったASEANではあるが、ASEAN憲章の役割のひとつは、いままでの不文律を明文化したことにあり、コンセンサスと協議に基づく意思決定がASEANとして明示的に規定された。

折衷的とはいえ、ASEAN憲章には注目すべき大きな機構改革が含まれた。まず首脳

会議をASEANの最高意思決定機関に位置づけ、年次開催から毎年二回の開催に変わった。首脳会議を補佐する閣僚級の調整理事会を新たに設置し、その下に三つの共同体ごとの共同体理事会が設置されることになり、従来の各種閣僚会議は、共同体理事会のどれかのもとに置かれることになった。事務局の強化も実現した。さらにAMM議長国に設置される加盟国代表から成る常任委員会が廃止され、代わって、事務局の置かれたジャカルタに加盟国が大使級の常駐代表を送り、常駐代表委員会を構成することになった。

また、首脳会議や理事会をはじめとする各種の閣僚級会議を主催する議長国を一本化して、暦年に従って輪番制で交代する制度を導入した。憲章発効を祝うはずの二〇〇八年末に開催予定の第一四回首脳会議は、主催国タイの政治混乱のせいで延期されることになったが、二〇〇九年の議長国がタイになり、第一四回首脳会議を同年二月末に、第一五回首脳会議を一〇月下旬に開催し、形式的には憲章の規定どおりの初年となった。タイに始まるアルファベット順で議長国が交代するルールに従って、二〇一〇年はベトナムになった。ベトナムは、二回の首脳会議や主要閣僚級会議の他、関連する域外諸国との会議の議長国を無難にこなした。

しかし、すぐに不規則な事態となった。まず、二〇一一年は本来なら議長国となるブル

ネイがインドネシアに担当年を譲って、インドネシアが議長国となった。輪番制に従えば、二〇一二年がカンボジア、一三年がインドネシアに譲ったブルネイ、一四年がラオス、一五年がマレーシア、一六年がミャンマーとなるはずである。ところが一一年になって、二〇〇六〇七年のAMM（〇六年首脳会議）議長国を辞退させられたミャンマーが一〇年に総選挙を実施して民主化の道を歩んでいるという実績と議長国担当の準備が整えば優先的に担当させるという合意を理由に、一四年の議長国担当を申し入れた。ASEANとしての対応はこれからである。

### 中心性を維持しようとするASEAN

第三期に広域制度構築に積極的な姿勢を見せるようになったASEANは、第四期に入ってさらなる変化を見せた。一九九〇年代末のASEAN+3の制度化にも見られるように、日中韓など域外諸国の思惑とASEAN側の思惑との摺り合わせの結果が、新しい制度形成を引き起こしてきた。域外諸国の主要な思惑は、ASEANとの政治経済関係の緊密化・安定化である。東南アジア全域を覆うASEANは、生産基地や市場としての経済的価値が大きいだけでなく、中国・インド・オセアニアの形作る三角形の中央に位置し、

インド洋と太平洋を架橋する戦略的・地政学的価値も大きい。一方、ASEAN側の思惑としては、グローバル化の流れのなかで周縁化してしまうことを回避し、経済発展・経済成長を続けるためには、域外諸国のASEANに対する関心を恒久的な制度に変換しておくことが望ましい。また、地域の安全保障にとっても、域外諸国がASEANにとって望ましい形で関与し続けることは重要であった。

ASEANは中国とのFTA（正確には包括的経済協力協定）を二〇〇二年に締結したのを皮切りに、日本、韓国、オーストラリア・ニュージーランド、インドというASEANを取り巻く近隣諸国と相次いでFTA（名称にはバラエティがあるが）を結んだ。ASEAN自身のFTAの深化に加えて、近隣諸国とのFTAの締結により、こうした国々に立地する多国籍企業などにとって、今後ますますASEANの魅力は高まるであろう。

また、ASEANは東アジア共同体構想の核心を担うことになった。もともと東アジア共同体構想は、ASEANを包含する広域制度がASEAN主導に限られるのではなくASEAN以外の国も主導権を發揮したいという域外諸国の思惑の表れであった。つまりASEAN+3とは別個の東アジア広域制度構築が眼目だったのである。しかし紆余曲折の結果として、新たに二〇〇四年に合意し、翌〇五年に初会合を開くことになる東アジア首

脳会議（EAS）も、ASEAN主導になってしまった。こうした地域制度では、ASEANが運転席に座ることが確認されたのである。また、ASEAN以外の参加国は日中韓の他、インド、オーストラリア、ニュージーランドの六カ国となった。

東南アジアの加盟諸国の相互信頼・不戦の関係確立を謳ったTACは一九九〇年代半ばには東南アジア全域（とパプアニューギニア）を覆うようになった。ASEANは、TACに新たな役割を与えることにした（山影二〇〇八b）。すなわち、TACを域外諸国に対して開放して、ASEAN重視の証左としてTAC加入を迫ったのである。最初に加入するのは中国である。二〇〇三年の首脳会議で加入が認められた。その後、日本をはじめ近隣諸国が相次いで加入した。このようななかで、EASへの参加資格にTAC加入（またはその意思）が明記された。二〇〇九年にはアメリカ合衆国も加入する。このような変化を受けて、二〇一〇年にはじめて開催されたASEAN拡大国防大臣会議（ADMMプラス）には、域外諸国から日中韓の他、インド、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカ、ロシアの八カ国が参加した。また、二〇一一年からはEASもASEANとこの八カ国が参加することになった。

このように第四期に入っても、ASEANは広域制度構築に中心的な位置を占めている。

しかし最近、ASEAN関係者の間でASEANの中心性（ASEAN centrality）を強調する声が高まっている。公式な場では、例えば二〇一〇年の第一六回首脳会議の議長声明で「ASEANの中心性」が、同年の第一七回首脳会議では、議長声明で「地域制度構築におけるASEANの中心性の促進」が見出しとして明記された。二〇一一年の第一八回首脳会議でも同様に「地域制度構築」のなかで「ASEANの中心性」が強調されている。これは、第四期に重層化が進んだASEANを包含する広域制度において、ASEANが中心的役割を果たす（運転席に座る）ことを再確認する意味がある。それをわざわざ強調するということは、広域制度構築に中国はもちろんアメリカやロシアが関与するなかで、ASEANの主導権が奪われかねないという危機感の裏返しでもある。

#### 四 直面する課題

二〇一五年の共同体創設に向けて、今日も自己変革を続けているASEANではあるが、ASEAN憲章策定では対立も見られたように、ASEANは決して一枚岩ではない。A

SEANの向かう方向を左右したり、ASEANの自己変革を頓挫させたりするような可能性は無視できない。さらに、加盟国同士にもさまざまな対立要因が山積している。ここでは、制度としてのASEANに焦点を絞って、ASEANの規範とASEANの位置づけをめぐる問題を整理しておこう。

### ASEANの規範はどこまで変容していくのか

ASEANは従来から、主権尊重・内政不干渉の原則とコンセンサスによる意思決定を金科玉条にしてきた。ASEAN諸国は、ASEAN自体はもちろん、ASEANが関与する制度について常にこの原則を主張してきた。弱小国としてあるいは若い独立国として、国家建設途上の脆弱な国として、主権国家の独立性に敏感だったのである。そしてASEAN憲章制定以前は、TACがASEANの基礎になる基本理念と位置づけられてきた。TACは、主権尊重・内政不干渉の原則を認めたくえで、加盟国相互の平和的紛争処理を約束したものである。

前述のように、TACの意味づけは第四期には域外諸国との関係強化に重点が置かれたが、二〇一〇年までには域外対話国やARF参加国のほとんどがTACに加入してしまっ

た。要するに、TACはASEANが設定した現下の役割を果たしたといえる。ASEANは、TACにまた新しい役割（実質的に紛争を平和的に解決するという本来の役割）を担わせることが可能だろうか。プレア・ヴィヒア寺院周辺の国境問題をめぐるカンボジアとタイの紛争を念頭に置けば、この問いに対する答えはASEANの統合度を測る鍵になるであろう。

ASEAN諸国は、ちょうどプレア・ヴィヒア寺院の帰属をめぐるカンボジアとタイの紛争がそうであったように、領土紛争を国際司法裁判所の判断に委ねる場合がある（インドネシア対マレーシア、マレーシア対シンガポール）。領土問題（典型的ゼロサム・ゲーム）のように相手に譲歩して解決することが国内政治的に困難な場合、どのような結論が出てもそれに従う条件で、司法的解決を選択するのは当事国双方の知恵の表れである。他方で、TACに基づく紛争処理ではなかったことで、ASEANの限界を指摘する論調もある。もちろん、TACに基づく政治的解決が望ましいのか、司法的解決が望ましいのか、一概に評価できるわけではない。いずれにせよ、不戦という規範の共有は、これからもASEAN内部で再確認され続けなければならない。

冷戦後の一九九〇年代になると、主権尊重・内政不干渉の原則は国際社会における民主

化の圧力（とくにミャンマー問題をめぐって）に対して権威主義体制を擁護する理由に用いられるようになる。ベトナムをはじめとする四カ国は一九九〇年代後半に相次いでASEANに加入したが、この原則が維持されるものとしてのことであつた。そのようななかで、権威主義の象徴的存在であつたスハルト政権が一九九八年に崩壊し、ASEAN内部の民主主義体制と権威主義体制のバランスを大きく変える結果となつた。既存加盟国では旧来のASEANに対する不満と批判が高まり、抜本的改革を求める声が大きくなつてきた。そして、今日に至るまで、伝統的国際規範に基礎づけられてきたASEANを墨守しようとする勢力と冷戦後の国際標準にASEANを適合させようとする勢力との綱引きがさまざまな場面で見受けられる。図式化すると、新しい加盟国は古いASEANを支持し、古い加盟国は新しいASEANを支持している。こうした規範をめぐる対立が、前述のように、ASEAN憲章策定過程で憲章の中身をめぐって拮抗した二つの勢力にも表れているのである。それは、ASEAN憲章がASEANの規範を明記したものである以上当然のことであつた。

二〇〇四年に採択されたASEAN安全保障共同体行動計画は、「政治発展」の項目のなかで、「憲法に反し民主主義に反する政府の交代をASEAN加盟国は黙認しないもの

とする」と明記している。しかしそれにもかかわらず、二〇〇六年のクーデターに端を発するタイの政治混乱にASEANとして何ら有効手段をとれないでいる。また、二〇一〇年に二〇年ぶりに総選挙を実施したミャンマーを、ASEANとして一定程度の民主化を達成したと評価した。民主主義がASEANの実効的な規範になるのは今後の課題である。

### ASEANを国際社会全体のなかにどう位置づけるのか

ASEAN諸国は、伝統的にASEANとしてまとまったうえで、域外諸国（とくに大国）と有利な立場から交渉・協議をするのが常であった。その結果、東アジアないしアジア太平洋ではASEANを中核にした複雑な広域制度が形成されてきた。例えばベトナムがASEAN中心主義を前面に掲げている。また、南シナ海問題で二国間交渉を主張する中国に対して、ASEANがASEANの用意した多国間対話の場での協議を主張しているのも、このようなASEANのやり方の表れである。要するに、前述のように、ASEANの中心性が重要な意義を持っているのであり、ASEANは今後とも地域制度構築で大きな影響力を及ぼし続けようとするであろう。

しかし他方で、ASEANを経由しないで域外諸国と直接関係を強化しようとする加盟

国も現れている。二国間FTA締結に積極的に取り組んでいるシンガポールとタイが典型例である。とくにタクシン政権期のタイは、広域連携にも熱心で、アジア協力対話の制度化などにイニシアティブを発揮した。さらに、順調に経済成長を続ける国のなかには、ASEANの変化を遅すぎると感じる人々も増えつつある。すでに関税率の低いシンガポールとブルネイは、チリ、ニュージーランドと太平洋横断戦略的経済連携協定(TPP)を二〇〇六年に締結した。これには、アメリカやオーストラリアも加入を意思表示し、ASEANからはベトナムとマレーシアが参加の意向を明らかにし、状況が大きく変わった。また、従来はASEANの団結を重視してきたインドネシアの指導者の間では、ASEANを代表する地域大国から脱却してG20に招かれる主要国になりつつあるという自意識の変化も起こっているようである。ASEANが自己充足的に小さくまとまっている状況は非現実的になっている。

二〇一一年、議長国インドネシアのイニシアティブで、ASEANは「グローバルな国際共同体のなかのASEAN共同体」をメインメッセージとして掲げることを決めた。これは、二〇一五年にASEAN共同体ができるのを見越して、さらにその先の目標を打ち出そうとしたものである。すなわち、二〇二二年(ASEAN創設五五周年)までに、A

SEAN共同体をさらに強化し、地球規模の問題にASEANが関与するような制度構築を目指そうとする決定である。具体化(宣言の起草)は、外相会議に委ねられたが、東アジアあるいはアジア太平洋におけるASEANではなく、グローバルな世界のなかにASEANを位置づけようとする新たな試みが始まったようである。

この「グローバルな国際共同体(a global community of nations)」という表現に、ASEANが今日の国際社会をどのように捉えているかが如実に表れている。つまり、国際社会を共同体(community)と表現した点はASEANの世界認識の変化を示唆している。しかしながら、単純に「グローバル共同体(a global community)」という市民から成る共同体までは踏み込まず、国家を構成単位とする伝統的な国際社会の捉え方に引きずられて、「国家から成る共同体(a community of nations)」にこだわっている。このような国際社会の中途半端な位置づけは、ちょうどASEAN共同体の中途半端なあり方と対をなしているのである。

ASEAN諸国にとってのASEANの価値は、設立後、域内関係の進展と国際環境の変化で大きく変わってきた。域外との関係においても、ASEANは広域制度構築の触媒の役割を果たしてきた。ASEANの「使い道」は、グローバルな課題への取り組みでも

見い出せるだろうか。

## 五 地域共同体とアジアの中心性を目指すASEAN

ASEANがこれからも自己変革を持続できる条件は何であろうか。当然かも知れないが、変革の方向とスピードが、積極派にとっても消極派にとっても不満であるが我慢できる範囲内にあることである。ASEAN共同体形成に向けての動きはそれなりに進展するであろう。しかし人権問題や加盟国の内政への言及・関与は今後とも域内対立の争点であり続けるであろう。これからのASEANは、これまでも増して加盟各国の国内政治経済に左右されるに違いない。民主化していくことには、このような意味も含まれている。そのようななか、従来より権限が強化されたASEAN事務総長あるいは事務局が、加盟国間の利害を調整するうえでどの程度イニシアティブをとれるのか、ASEANの変化を占う新しいポイントである。二〇一五年を目標に共同体を創設し、さらに二〇二二年の目標作りを始めたASEAN諸国は、達成困難でも達成可能な目標を目指して歩まない限り、

ASEANの中心性が地域内外から崩されかねない状況を認識しているように思える。ASEANは相変わらず脆弱であり、強靱性を高めることが課題であることには変わりない。ASEANがこれから歩む道は、自分たちで切り開かなければならないのである。

まもなく設立後半世紀を迎えるASEANは大きな変容を遂げてきた。しかしASEANをめぐる論調は、問題を抱えた組織として、分裂を内在している組織として、あるいは将来展望の描けない組織としてASEANを語るが多かった。このようなマイナスのイメージを払拭できないのはASEANの弱点であるが、こうした悲観的な観測を生みつつも、克服困難とされた課題を実際にはいくつも克服してきたのがASEANの歴史である。私自身忸怩たる思いがあるのは、例えば、AFTAを五年前倒しにして二〇〇三年までに達成することにしたときは、実現できないだろうと踏んでいたことである。皮肉な言い方かもしれないが、ASEANに対して私が高い評価を与えるのは、過去の節目節目で、事前の悲観的な見通しが裏切られ続けたことによる結果ともいえる。今後とも、悲観的な予測をASEANが裏切ってくれることを望みつつ、筆を擱きたい。