

# ASEAN経済共同体の進捗評価と AECスコアカードを巡る諸問題

福永 佳史

## ●はじめに

ASEAN経済共同体（以下、AEC）の実現期限（二〇一五年一月三十一日）まで、残すところ一年強となった<sup>(1)</sup>。日系企業は、製造拠点として、市場として、そして日中関係が悪化するなかでのチャイナ・プラス・ワンの投資先として、ASEANに大きな関心を持っている。たとえば、国際協力銀行が二〇一三年に行った日系製造業に対する調査では、中期的（今後三年程度）有望事業展開先国・地域の上位二〇位にASEANから九カ国がランクインしている。こうしたなか、AECがこれまでに何を実現してきたのか、残り一年で何が変わるのか、現状と将来展望を正確に理解し、企業戦略を構築していく必要がある。

AEC構築に向けた努力は、二〇〇七年のAECブループリント以前から営々と続けられてきてい

る。二〇一五年二月三十一日から二〇一六年一月一日にかけて大きな変化があるわけではない。逆に、ASEAN先進六カ国の関税撤廃（二〇一〇年）など、既に大きな成果をあげている分野もある。AECの成果は、これまで七年間の成果とこれから一年間の成果の総体として評価されるべきである<sup>(2)</sup>。そういう意味では、AECがこれまで何に達成してきたのかという点に、十分な注意が払われなければならぬ。AECの進捗度を評価する際、最もよく引用されるのが、「ASEAN経済共同体スコアカード」<sup>(3)</sup>（以下、AECスコアカード）である<sup>(3)</sup>。本稿では、AECスコアカードを巡る諸問題を検討する。

## ●AECスコアカードの意義と課題

AECスコアカードは、AEC

の進捗を評価するために開発されたモニタリング手法である<sup>(4)</sup>。ASEAN事務局が作成し、その詳細を二年に一度公表している（二〇一〇年三月、二〇一二年三月）。たとえば、二〇一二年春に発表された報告書では、「フェーズ1・2実施措置のうち六七・五%が実施済」としたうえで、AECの四本柱ごとの実施率も公表された（①単一市場・生産基地…六五・九%、②競争力のある経済地域…六七・九%、③公平な経済発展…六六・七%、④グローバル経済への統合…八五・七%）。このように、AECスコアカードは措置の実施率を測る手法であるという点で「コンプライアンス型」の評価手法である<sup>(5)</sup>。

AECスコアカードは、公式性、包括性という二点において極めて有用な文書である。第一に、スコアカードは、AECの実施率に関する限り、唯一の公的資料である。ASEAN事務局が策定し、定期的にASEAN首脳会議、ASEAN経済大臣会合等に報告され、実施率の数値は首脳会議・経済大臣会合の各種声明、ASEAN事務総長のスピーチ等において頻繁に引用される。第二に、スコアカ

ードは、AECブループリントに記載されたすべての措置の進捗評価を行っているという点で包括的である。特定の措置（たとえば、サービス貿易自由化）に関心を持っている場合には物足りず、また、国別の情報が公表されていないため、特定国に関心を有する者にとっても物足りないが<sup>(6)</sup>、AEC全体の進捗度合いを把握したい者にとっては非常に有用な情報を提供する。

このように、AECスコアカードの存在は極めて有益であるが、様々な限界を含んでいる<sup>(7)</sup>。まず、スコアの詳細が公表されていないため、第三者による検証がほぼ不可能である。第二に、ASEAN事務局が取りまとめる文書ではあるが、その評価過程において、ASEAN加盟国各国の自己申告を基礎としている。したがって、第三者による評価との形式を取っているが、実態は自己評価に近い。第三に、「実施」の判断時点の問題がある。梅崎によれば、一部のAEC施策の実施評価について、各国が批准したか否かを判断基準としているため、国内関連法制度の整備状況等は評価対象とならない（参考文献⑫）。このため、産

業界からすれば、現実には導入されていると言いきり難い場合でも、「実施済」と評価されることが大いにあり得る。第四に、AECスコアカードでは、中間的な進捗が全く考慮されない。たとえば、ナショナル・シングル・ウインドウ（NSW）を導入するとの目標に関する評価を行う際、全ての港湾での完全実施を要件とすると、取扱貨物量の九五%以上の港湾において導入されていたとしても、「未実施」との評価となる。数多くの港湾を抱える島嶼国（インドネシア等）にとって負担の大きな評価手法といえる。第五に、評価対象とされている措置数に着目する結果、措置ごとの重要度の差は反映されない。「○○行動計画を実施する」といった形で実質的に三〇措置の措置が規定されていたとしても、スコアカードでは「一措置」として評価される。

### ●AECスコアカードの評価対象期間問題

こうした課題に加え、これまであまり注目されてこなかった問題として、評価対象期間を巡る問題がある。

AECの基本設計は、二〇〇七

年に首脳会議において採択されたAECブループリントで描かれている。ブループリントでは、二〇一五年を目標達成期限と設定したうえで、実施期間を四段階に区分した。フェーズ一（二〇〇八―二〇〇九）、フェーズ二（二〇一〇―二〇一一年）、フェーズ三（二〇一二―二〇一三年）、フェーズ四（二〇一四―二〇一五年）である。ブループリントに付属された「戦略的スケジュール」では、各フェーズごとの実施措置が記載されており、これがAECスコアカードによるモニタリングの基礎となっている。

すなわち、AECスコアカードは、この四段階のフェーズごとの実施度合いを評価するという構成になっている。二〇一〇年版報告書は、フェーズ一（二〇〇八―二〇〇九）までに実施する予定の措置に限定した評価を行った結果、実施率七三・六%との評価を行った。同様に、二〇一二三年三月に公表された報告書では、フェーズ一およびフェーズ二、つまり二〇〇八―二〇一一年の実施予定措置について、実施率六七・五%と公表した。ここで注目すべきは、二〇一〇年から二〇一二二年にかけて、実施率が悪化しているように見える点で

ある。無論、既に実施された措置が撤回されたわけではない。ASEANは計画に沿って政策実施に向けた努力を継続していたのである。実際、二〇一二年版報告書では、フェーズ一措置の実施率八六・七%（七三・六%よりも改善）、フェーズ二措置の実施率を五五・八%としたうえで、フェーズ一、二を通じた実施率を六七・五%と評価している。

その後、二〇一二―一三年にかけて、実施率の数値は更新され続け、六七・九%、七二・〇%、七四・五%、七七・五%、七九・七%と公表の度に実施率の数値が改善してきた。

問題は評価対象期間である。二〇一〇年版報告書の発表以後、実施率を引用する場合には、何らかの形で評価対象期間が分かるような文言が挿入されていた。たとえば、二〇一二四年四月の第二〇回ASEAN首脳会議議長声明では、「二〇〇八年から二〇一一年の期間の全体的なAECブループリント実施率は六七・九%」と述べていた。しかし、二〇一二一年一月の第二一回ASEAN首脳会議議長声明を機に、評価対象期間を明示する文言が挿入されなくなり、

単に「AEC措置の○○%を実施」といった表現が用いられるようになった（表1）。

評価対象期間が明示されなくなった結果、公表された数値が、一体何を評価しているのか定かでないようになってしまった。二〇一四年の経済大臣会合の前に発表された実施率の数値は、二〇一三年一〇月の第二一回ASEAN首脳会議議長声明において発表された七九・七%であった。この数値の分母（評価対象となる措置の総体）について、三つの可能性が考えられる。第一の可能性は、全期間、すなわち二〇〇八―一五年に実施予定のAEC措置全てが評価対象に含まれている可能性である。実際、一年前の第一九回首脳会議議長声明は「AECブループリントの実実施率が七四・五%に向上した」と端的に述べている。しかし、当該実施率の数値は明らかにAECスコアカードを基礎としており、このような可能性は低い。第二の可能性は、フェーズ三期間が終了していないことから、フェーズ三の評価は全く行っておらず、フェーズ一・二措置の実施率を更新・公表している可能性である。この場合、七九・七%という実施率は、AEC

表1 AECスコアカードに関する公式文書での言及

年月	会合／文書	スコアカードへの言及	評価結果の数値の言及 〔実施率〕	措置数の明示 (実施済／評価対象政策)	評価対象期間 の明示
11/2007	第13回首脳会議	○	×	-	-
08/2008	第40回経済大臣会合	○	×	-	-
03/2009	第14回首脳会議	○	×	-	-
08/2009	第41回経済大臣会合	○	×	-	-
10/2009	第15回首脳会議	○	×	-	-
03/2010	AECスコアカード報告書①	○	○(73.6%)	○(81/110)	○(2008-09)
04/2010	第16回首脳会議	×	×	-	-
08/2010	第42回経済大臣会合	○	×	-	-
10/2010	第17回首脳会議	○	×	-	△(2008-09)
05/2011	第18回首脳会議	△	×	-	△(2010-11)
08/2011	第43回経済大臣会合	×	×	-	-
11/2011	第19回首脳会議	○	×	-	-
03/2012	AECスコアカード報告書②	○	○(67.5%)	○(187/277)	○(2008-11)
04/2012	第20回首脳会議	○	○(67.9%)	×	○(2008-11)
08/2012	第44回経済大臣会合	×	○(72.0%)	×	△(2008-11)
11/2012	第21回首脳会議	×	○(74.5%)	×	×
04/2013	第22回首脳会議	×	○(77.54%)	○(259/334)	×
08/2013	第45回経済大臣会合	×	○(79.4%)	×	×
10/2013	第23回首脳会議	×	○(79.7%)	○(279/350)	×
05/2014	第24回首脳会議	×	×	-	-
08/2014	第46回経済大臣会合	×	○(82.1%)	○(188/229)	○(-2013)
			7%	52/?	(2014-15)

(注)「○」は言及があること、「△」は間接的に言及があること、「×」は言及がないことを意味する。  
「-」は実施率が言及されていない、○とも×とも言えない。  
(出所) 各種公式文書。

C全体の半分を評価対象としたものであることから、AEC全体で言えば、実施率は四割程度であるという意味合いになる。第三の可能性は、フェーズ三実施予定措置についても、二〇一三年一〇月時点までに実施予定であったものは、評価対象に含まれているという可能性である。ASEAN事務局担当者が行ったプレゼンテーション資料によると、二〇一二年一月

に公表された七四・五%との数値は、フェーズ三実施予定措置のうち、二〇一二年一〇月までに実施予定であった四四措置を評価対象に含んでいたことを示している<sup>(8)</sup>。二〇一二年一月以降、評価対象措置数が徐々に増加していることを併せて勘案すれば、第三の解釈が一歩合理的であるといえよう。このような評価手法自体、直ちに問題があるわけではない。しか

し、ひとたび数値が公表されると、評価対象期間についての正確な理解を欠いた形で、結果の数値だけが引用される可能性がある。そして実際に、スコアカードによる実施率の数字が広く引用されるなかで、実施期間の一部についての評価に過ぎないにも関わらず、あたかも、AECブループリント全体の実施率であるかのような誤解が形成されていった。その原因は、ASEAN自身にある。既に述べたとおり、ASEANの公式文書において評価対象期間への言及が省略されてしまったのである。この結果、レルオミンASEAN事務総長が、二〇一三年七月に「ASEANは、AECブループリントの措置のほぼ八〇%を実施した」と言及しているなど<sup>(9)</sup>、ASEAN自身が誤解を拡散した嫌いがある。こうした背景から、AECスコアカードが二〇一四年のASEAN経済大臣プロセスの隠れた主要アジェンダとなった。

### ●評価対象期間問題と二〇一四年版報告書を巡る混乱

AECスコアカードの第三弾報告書は、二〇一四年三月公表予定であったが、見送られてしまった。

さらに、AECスコアカードが重要課題のひとつと事前に認識されていた<sup>(10)</sup>にも関わらず、同年五月の第二回ASEAN首脳会議では、実に二年ぶりに、AEC実施率の数値の言及が回避された。こうした経緯から、公表予定であった報告書に何らかの不都合があったのではないかと考えられる。ひとつの可能性は、実施率の「低下」であろう。

発表予定であった二〇一四年版報告書では、二〇一二年一三年実施予定措置の全てが評価対象に含まれることとなる。二〇一三年一〇月現在では評価対象に含まれていなかった措置が、二〇一三年一二月時点では評価対象に加えられる。評価対象期間の差はわずか二カ月であるが、ここに未実施措置が相対的に多く残されていた結果、スコアカードの評価結果が七九・七%を若干下回ってしまった可能性が高い<sup>(11)</sup>。このように数値が一時的に悪化することがあるのは、対象期間を区切った形で評価する以上、当然の帰結であるし、実際、二〇一二年版スコアカード報告書が公表された際には、二〇一〇年版よりも数値が悪化している。しかし、「AEC実施率八〇%」と

の誤解が広く普及したなかで、八〇%未満の数値を公表することに問題があるとの認識が共有され、二〇一四年版報告書の公表延期となったものと考えられる。

結局、二〇一四年八月、第四六回ASEAN経済大臣会合は、「AECの実現に向け、二〇一三年末までに実施予定の優先主要措置の八二・一%を実施済」と発表すること形を整えたが、同大臣会合の議長声明の文言を注意深く理解する必要がある。第一に、本議長声明では、評価対象を「優先主要措置」(prioritized key deliverables)に限定している<sup>10)</sup>。従来の言葉遣いであれば、単にAEC関連措置(AEC measures)などといった表現を使うべきところであるが、今回の評価対象はAEC措置全体ではなく、その部分集合であることが分かる。二〇一四年版スコアカード報告書は、本稿執筆時点(二〇一四年九月)でも公表されておらず、優先主要措置に何が含まれるのかは定かでないが、従来の評価対象よりも措置数が減少したことは明らかである<sup>11)</sup>。先の議論の経緯に照らせば、八〇%を超える数値の公表が優先され、実施状況の把握という本来のモニタ

リングの趣旨が曲げられてしまった可能性があるように思われる。他方、評価対象期間自体は、従来のスコアカードの手法が維持され、「二〇一三年までに実施予定」と限定されている。今回の経緯を踏まえれば、二〇〇八―一五年の実施予定措置全体を評価する手法に切り替えることが視野に入っていたはずであるが、二〇一四―一五年実施予定の優先主要措置は、別に評価されており、二〇一四年八月現在、五二措置が実施済と評価されている(評価対象措置数不明)。AECスコアカードへの関心は高く、なるべく早期に、優先主要措置の内容とともに、評価の詳細が公表されることに期待したい。

### ●最後に

AECの進捗度合いに関心を持つ者にとって、AECスコアカードは有意義な情報を提供している。また、二〇〇八年のASEAN憲章発効など、ASEANが徐々に制度的な基盤を強化していきななかで、ASEAN事務局がはじめにモニタリング機能を發揮した事例として、AECスコアカードは歴史的にも重要な意義を有する。しかし、その手法は多くの限

界と問題点を含んでいる。スコアカードというモニタリング手法自体が、ASEANの試行錯誤の過程<sup>14)</sup>である以上、問題があるからといって、その意義を否定するのは建設的な態度ではない。数値の利用者は、数値が上昇していることだけを持って進捗していると判断したり、下降していることをもって後退したと判断することなく、厳密な意味を解釈する必要がある。ASEANは「遅々として進む」。AEC関連措置の実施度合いも、スコアカードの実施自体も、中期的な観点でフォローしていく姿勢が重要であろう。

(ふくなが よしふみ/東アジア・ASEAN経済研究センター上級政策調整官)

### 《注》

- (1) AECの一般的な解説としては、参考文献⑩⑪を参照。
- (2) 二〇一四年八月現在の評価に関する日本語文献として、参考文献⑭を参照。
- (3) AECスコアカードによる評価結果に関する解説として、参考文献⑧を参照。
- (4) AECスコアカードの根拠は、AECブループリント(パラセ
- (5) 三)が規定している。
- (6) この帰結として、ASEAN事務局の担当局長であったRilo氏は、AECスコアカードが措置実施によるインパクトについては全く計測していない点を指摘している(参考文献⑤)。
- (7) 参考文献④は、特にAECスコアカードが国別の実施率を公表していない点を批判している。
- (8) ASEAN経済大臣会合の要請を受け、こうした課題を克服する新たな方策を検討しているのが、東アジア・ASEAN経済研究センター(ERIA)によるAECスコアカードプロジェクトである。いずれも非公開資料とされているが、その原型となった初期の研究として参考文献⑦が公表されている。
- (9) Presentation by Ann M. Robeniol at the Workshop on Myanmar and the ASEAN Economic Community, 21-22 March 2013, Nay Pyi Taw, Myanmar. 同プレゼンテーションでは、二〇一二年一〇月時点での実施率七四・五%の数値を説明しており、フェーズ三措置の内数として、二〇一二年一月から二〇一二年一〇月までに実

- 施目標とされた措置数を総数四四としたうえで、二一措置が実施済として評価対象に加えられる。このほか、元ASEAN事務局経済担当事務次長のSundram氏が経済広報センターで行った講演の配布資料では、フェーズ一実施率八九・五%、フェーズ二実施率七二・一%、フェーズ三実施率七九・七%、二〇一三年までの総合実施率八〇%という数値が言及されている。厳密な評価の時期は不明であるが、文脈上二〇一三年一二月現在である可能性が高い。この場合、フェーズ一・二実施率は七八・七%となるため、フェーズ一・三実施率は七九・七%未満となる。
- (9) ASEAN事務局ウェブサイト (<http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/new-publication-asean-annual-report-2012-2013>)。
- (10) 二〇一四年四月に開催されたEOM会合において、首脳会議に向けた未解決の問題の筆頭としてAECスコアカードが討議された(インドネシア貿易省ウェブページ: <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2014/04/29/indonesia-terus-dorong-asean-atasi-hambatan-tarif-dan-non-tarif-en01398737930.pdf>)。
- (11) 脚注(8)において説明したとおり、前ASEAN事務次長の講演資料において、二〇一三年一二月時点のフェーズ一・三実施率が七九・七%を下回っていたことが示唆されている。
- (12) 表1に記載してあるとおり、二〇一四年八月公表の数値の対象措置数は二一九措置であった。他方、二〇一三年一〇月公表数値の対象措置数は、二五〇措置であった。このため、二一措置分が評価対象から外されたことが分かる。
- (13) この点は、ASEAN事務局の担当局長であったRilo氏自身が強調している(参考文献⑤)。
- 《参英文献》
- ① ASEAN. ASEAN Economic Community Blueprint. Jakarta: ASEAN Secretariat. 2008.
- ② ——. ASEAN Economic Community Scorecard. Jakarta: ASEAN Secretariat. 2010.
- ③ ——. ASEAN Economic Community Scorecard. Jakarta: ASEAN Secretariat. 2012.
- ④ Das, S.B. "Assessing the Progress and Impediments Towards an ASEAN Economic Community." In S. B. Das ed. ASEAN Economic Community Scorecard: Performance and Perception. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 2013.
- ⑤ Rilo, A.D. "Monitoring the ASEAN Economic Community: Issues and Challenges." In S. B. Das ed. ASEAN Economic Community Scorecard: Performance and Perception. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 2013.
- ⑥ Sundram, P. "ASEAN Economic Community: Progress, Problems, Prospects." Presentation at KKC Seminar, Keizai Koho Center. Tokyo. 29 July 2014.
- ⑦ Urata, S., and M. Okabe. "Tracing the Progress toward the ASEAN Economic Community." ERIA Research Project Report 2009-03. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. 2010.
- ⑧ 石川幸一「ASEAN経済共同体創設の現況—スコアカードによる評価—」『季刊 国際貿易と投資』第九〇号、国際貿易と投資研究所、二〇一二年、一〇一—二〇ページ。
- ⑨ —「ASEAN経済共同体は『できるのか』石川幸一・清水一史・助川成也」『ASEAN経済共同体と日本』文真堂、二〇一三年。
- ⑩ 石川幸一・清水一史・助川成也編『ASEAN経済共同体』ジエトロ、二〇〇九年。
- ⑪ —「ASEAN経済共同体と日本」文真堂、二〇一三年。
- ⑫ 梅崎創「ASEAN経済共同体を巡る最近の情勢」アジア経済研究所、二〇一一年 ([http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Overseas\\_report/pdf/1109\\_umezaki.pdf](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Overseas_report/pdf/1109_umezaki.pdf))。
- ⑬ 国際協力銀行『わが国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告』二〇一三年。
- ⑭ 国際貿易投資研究所「ASEAN経済共同体の進捗状況の評価する」フラッシュユニーク、国際貿易投資研究所、二〇一四年。