

山 影 進 著

『ASEAN パワー——アジア太平洋の中核へ——』

東京大学出版会 1997年 xiii + 332 + 2 ページ

岡 本 次 郎

I はじめに

本書はASEAN諸国が現在の経済危機の発端に直面してから約半年後の1997年12月に出版された。ASEAN諸国の経済運営に対するそれまでの過大評価への反省が、ASEANという組織そのものに対する評価へも負の影響を及ぼし始めていた時期である。危機発生以前に書かれた部分が大半であるとはいえ、あえて本書のタイトルを「ASEANパワー」としたことに、20年来ASEANを研究し続けてきた著者の気骨のようなものが感じられる。

とはいえ、本書ではASEAN擁護論が展開されているわけではない。著者は1991年に本書の前編にあたる『ASEAN——シンボルからシステムへ——』

(東京大学出版会)を発表している。当時はASEAN諸国のほとんどが高度経済成長のただ中にあり、域内外におけるASEANの存在感も増大している時期だった。しかし同書においても、ASEANを無条件に賛美しがちな「時代の雰囲気」に流されず、組織の本質に迫ろうとする著者の姿勢は鮮明であった。その姿勢は本書でも貫かれている。

II 本書の構成と「二重の二重戦略」枠組み

本書は主に前編が対象とした時期以降、すなわち1970年代末以降の「新しいASEAN」(ii ページ)の姿を描き、その間ASEANが東南アジア、そしてアジア太平洋地域の秩序形成にどのように関わってきたかを明らかにすることを目的としている。本書の

構成は以下のとおりである。

序章 アジア太平洋国際秩序の中核としてのASEAN

第I部 協力と団結の模索

第1章 相互不信の克服

第2章 域内経済協力の模索

第3章 インドシナ問題への対処

第II部 自己変革

第4章 ポスト冷戦期への適応

第5章 東南アジアのASEAN化

第6章 ASEAN協力の深化

第III部 アジア太平洋の中核へ

第7章 APECへの参画

第8章 APECの変質とASEAN

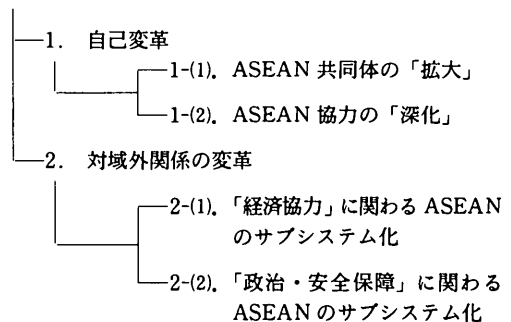
第9章 広域安全保障とARFプロセス

終章 新世紀ASEANの課題

序章で著者は、東南アジアおよびアジア太平洋の秩序形成に関わるASEANの行動を理解する方法として「二重の二重戦略」という枠組みを提唱する。この枠組みでは、まずASEANという組織自身の変革とその対域外関係の変革という2つの側面に分けられる。さらに前者はASEANの「拡大」と協力内容の「深化」に分けられ、後者はASEANの「経済協力」に関わるサブシステム化と「政治・安全保障」に関わるサブシステム化に分けられる(図参照)。

図 ASEANの「二重の二重戦略」

ASEANパワー



(出所) 山影進『ASEANパワー』5ページ、図0-1。
番号付け及び字句変更は評者による。

この「二重の二重戦略」という枠組みは、過去10年間の環境変化に対応していこうとするASEANの活動の重層性を端的に示しているといえる。ただし著者は、この枠組みについて留意すべき点が2つあるとする。

第1は、ASEAN諸国は必ずしもこの枠組みを意識し、それに沿って戦略的に行動してきたわけではなく、試行錯誤を繰り返してきたという点である。その過程を体系的に認識する枠組みが「二重の二重戦略」なのである。

第2はASEANの「サブシステム化」の意味である。これはASEANが単に既存システムの一部となっていくという意味ではなく、ASEANが、ASEANという組織を基盤とする新しい地域システムの構築をめざし、同時に自らがその新システムの重要な一部分になっていく、という意味である。

III 1980年代のASEAN

第I部は主に1980年代のASEANを取りあげる。この時期はまだASEANが「二重の二重戦略」枠組で認識できる行動を行い始める前である。

第1章では1960年代にまで遡り、ASEAN協力の前提となる加盟国間信頼関係が醸成されていく過程が描かれる。戦後の東南アジア地域の非植民地化は領域国家、国民国家という西欧的近代国家体系を容容することによって達成された。とはいえ、どこからどこまでをどの国の領域とするか、誰をどの国の民とするかについては見解が対立し、対立は尖鋭化した。そのようななかで諸国間の善隣友好関係確立のための一手段として1967年にASEANが誕生する。1970年代に入り各国が国家目標として国民統合を目指すに至り、ようやく加盟諸国政府間に基本的な合意が生まれてくる。それは、戦前の植民地版図を引き継いで成立した各国領域を基本的に認知し合い、お互いの国民統合政策を尊重し合うということであった。ASEANはこの合意を加盟諸国政府間で確認しあう場を提供した。

第2章は、1976年の第1回首脳会議で合意され、道筋がつけられた域内経済協力が、その後1980年代

を通して「ことごとくと言っても言い過ぎではないほど失敗に帰した」(57ページ)過程を追い、なぜ協力は行き詰まったのかを整理する。著者は、経済協力が失敗した最大の原因は、加盟諸国が国益最優先の姿勢、つまりASEAN規模の経済発展よりも自国産業の保護育成を優先させる姿勢を崩さなかったことにある、と指摘する。1980年代後半には、協力スキームとはほとんど関係なく域外からの直接投資が継続的に流入し、生産を開始し、輸出が拡大する状況を前に、加盟諸国の域内経済協力に対する関心は失われていくことになる。

第3章はインドシナ問題をめぐるASEANの内部対立と対外結束を扱う。著者はこの章でASEANは反共同盟ではないことを強調し、それがASEANの本質を形作っているとする。その証左として、加盟諸国のインドシナ問題に対する立場が鋭く対立し続けたことを指摘している。時勢を踏まえつつ柔軟派と強硬派が妥協することで形成されたASEANとしての活動の成果は、結局は国際情勢変化(中ソ和解)が紛争の外的側面を解決する(ソ連のヴェトナム支援停止、中国のボルボト派支援停止)までの約10年間、実体のないカンボジア反越政権を消滅させずに内戦を維持したことであつたと著者はいう。しかし同時に、亀裂を抱え、団結の危機に瀕しながらもASEANという枠組みを維持し、国際社会の支持を集めたASEANの「したたかさ」も指摘する。

IV 「二重の二重戦略」行動

第II部と第III部は、「二重の二重戦略」という枠組みを使って冷戦終焉後のASEANの活動を検証した本書の核心部分である。

まず第II部ではASEANの自己変革(図の1)を取り扱う。

第4章は、創設後四半世紀を経たASEANの「分水嶺」となった1992年1月の第4回首脳会議(シンガポール)へ至る過程を追っている。この章は第II部に含まれてはいるが、後に続く章で扱われる事柄すべての重要な背景を説明している。1980年代後半以降の国際環境変化は、ASEANが第1回首脳会議

(76年、パリ)を開催した時期の前提を大きく覆した。シンガポール以外の加盟諸国でも輸出主導の工業化が進展し、域外諸国との相互依存関係が深まる一方で、ウルグアイ・ラウンド(UR)の難航やEU、NAFTAの創設にみられる大国を含む地域統合の動き、さらには中国、ベトナム、東欧などの新興外資受入国の登場は、ASEAN諸国経済にとって不利に働く可能性があった。また政治的には、ASEAN諸国は中国、ソ連(ロシア)、ベトナムとの関係改善を果たし、カンボジア和平もとりあえずは軌道に乗っていた。このような新しい国際環境の中で、ASEANはどのように行動すればよいのかを模索する。第4回首脳会議の成果は、「シンガポール宣言」、「ASEAN経済協力促進枠組み協定」、「ASEAN自由貿易地域化共通効果特惠関税協定」(AFTA化CEPT[Common Effective Preferential Tariffs]協定)の3つの文書で明示された。「経済協力促進枠組み協定」と「AFTA化CEPT協定」は、ASEANが従来の地域経済協力の内容・方法を超え、本格的に自由貿易地域創設を目指すことを宣言したものである。ただし著者は、冷戦終焉によって「政治的な絆が弱まっていく中でASEANの経済的結束がうたわれたのではない」(130ページ)とする。カンボジア後の政治的課題は、大国である米中露日との関係をASEANとしていかに制度化していくかということであった。

第4回首脳会議で組織としての方向性が明示された後、ASEANは、1995年ベトナム、97年ラオス、ミャンマーと新規加盟国を次々と受け入れていく(98年末にはカンボジアの加盟も承認された)。これで東南アジア地域全体にASEANが拡大したことになるが、それは同地域全体に安全保障レジームを形成し、その中でASEANという不戦共同体を広げていこうという加盟諸国の選択した戦略であった、と著者はいう。第5章では、どのような経緯でASEANは拡大に向かったのか(図の1-(1)の部分)が説明される。この章で使われている「ASEAN共同体」、「拡大ASEAN」、「東南アジア共同体」、「東南アジア安全保障レジーム」、「ASEANレジーム」などの語が持つ概念およびそれらの相互関係を理解するのは必ずしも容易ではない。鍵となるの

は、1976年に調印された「東南アジア友好協力条約」(TAC; Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)のとらえ方である。TACは「ASEAN」友好協力条約ではない。つまりASEAN加盟とTAC加盟は論理的に別物だという点に留意しなければならない。

1990年代に入り、ASEANはASEAN自身の拡大を急がず、まず東南アジアにおける安全保障の制度化をめざす選択をした。具体的には、ASEAN新規加盟を希望する国に対して、TAC加盟、ASEANオブザーバー参加、ASEAN本加盟、という3つのステップを踏むことを求めたのである。ASEANは、定期的交流によって1980年代までには既に形成されていた「ASEAN(不戦、安全保障)共同体」から信頼醸成機能を切り離してTACに付与し、そのTACに加盟した国々がASEAN共同体の外側を覆う「東南アジア安全保障レジーム」を形成するという戦略を明確に呈示したのである。著者はASEAN共同体と東南アジア安全保障レジームを合わせて「ASEANレジーム」と呼ぶ。また東南アジア安全保障レジームを形成する国々、つまりTAC加盟諸国を「拡大ASEAN」と呼んでいる。拡大ASEANは近い将来ASEAN本体と同一化し、ASEAN共同体は「東南アジア共同体」へと向かっていく、という構図である。

第6章はASEAN協力の深化(ASEANの機能変化)を取り上げる(図の1-(2))。著者はここで経済統合、組織改革、協力多元化という3つの側面を検討する。

まず経済統合である。前述した1990年代の国際・地域経済環境変化は、ASEAN諸国に市場規模拡大とさらなる外資誘致の必要性を痛感させた。そしてその答えが1992年の首脳会議で明らかにされた自由貿易地域創設であった。重要な点はASEAN協力として初めて期限付きでほぼ同等のコミットメントを加盟諸国に求めたこと、さらに当初合意以降も数度にわたってCEPTがカバーする品目を広げ、域内関税削減スケジュールを前倒しすることに合意していることである。

次に組織改革である。1970年代後半の「第1次組

組織化」では首脳会議、経済閣僚会議が制度化され、事務局も設置された。1992年首脳会議では、(1)首脳会議の公式化と定例化、(2)ASEAN事務局の強化、事務局事務総長の権限強化、(3)ASEAN経済委員会の解散、経済問題担当事務レベル会議による経済協力全般の統括、(4)CEPT実施に携わる閣僚級評議会を設置、が決定された。著者はこれらの改革を「漸進的強化」とまとめているが、同時に経済協力に関連する機構改革は、本格的な経済統合を目指すことになったASEANにとって、協力の効率性と実効性を確保するための重要な決定であると評価している。

最後にASEAN協力の多元化であるが、設立条約を欠くASEANにとってその具体的な目的と活動は加盟諸国が締結した文書の総体としてとらえる必要があるとの考えから、著者はASEAN創設から1996年までの数多い合意文書を取りあげ、その特徴を概観する。そして時間的には1977年以降に合意が増えていること、また分野別でも創設初期からの蓄積がある組織全体、政治協力、社会協力に加え、77年以降は経済協力、域外協力でも合意が蓄積されていることを指摘する。

第Ⅲ部はASEANの対域外関係の変革を扱っている(図の2)。経済協力におけるASEANのサブシステム化(図の2-(1))の実証、つまりAPECプロセスへのASEANの参画について第7章と第8章が割かれ、政治・安全保障におけるサブシステム化(図の2-(2))、つまりASEANのARF(ASEAN Regional Forum)プロセスに関連するイニシャティブについては第9章で説明されている。

すでに1980年代末には、UR交渉の成功と欧米における地域主義的傾向の抑制が重要課題であるという認識は日本、オーストラリア、ASEAN諸国などで共有されていた。しかしながら、その課題への対処を目的として1989年1月にホーク豪首相が提案したアジア太平洋地域経済協力構想に対してASEAN諸国は当初から乗り気だったわけではない。その最大の要因はASEAN諸国が、ASEANを内包し先進国も参加する広域組織はASEANを相対化し、結果的に溶解させてしまうのではないかと危惧してい

たことである。ASEAN諸国がAPEC参加を決めたのは、1989年7月に行われたASEAN拡大外相会議の場であった。一度参加を決定すると、ASEAN諸国はいかにして自分たちの主張をAPEC参加国に認めさせるかに腐心するようになる。そのためASEAN諸国は開催までに立場の統一を行って11月の第1回閣僚会議に臨んだ。結局、同会議で確認された事柄はほぼ全てASEANの意向に沿うものとなった。ASEANは、APECの中核にASEANを置き、APECプロセスを濃厚にASEAN的なものにすることに成功したわけである。

しかしAPECプロセスは、1992年頃を境にその方向性に大きな変化が生じるようになる。APECの変質は直接的には米国の政策変更に起因していた。ヨーロッパの冷戦後構造の土台作り的一段落した米国は、1992年以降アジア太平洋地域においても包括的な構想を打ち出すようになる。それは「太平洋共同体」の形成を目標とするもので、地域経済統合、地域防衛構想、米国的価値観(民主主義と人権尊重)の共有、という内容を含んでいた。ASEANが直面した問題は、米国の攻勢で変質していくAPECプロセスに対する加盟諸国の態度が以前にも増して多様となり、それが表面化したことだった。APECの変質は、内部の積極派と消極派との妥協を図りASEANとしての結束を守る必要性をさらに高めたのである。域内貿易投資自由化への態度については温度差があったASEAN諸国も、米国主導による性急なAPECの機構化、共同体化には結束して異議を唱え、他のアジア諸国の支持を集めることに成功した。結果的に1993年の第5回閣僚会議(シアトル)では域内貿易投資自由化の意志が明らかにされた一方で、APECの目標としての機構化、共同体化は明示されなかった。

1994年以降のAPECプロセスは自由化の枠組み作りを中心に展開していく。ただし、自由化・円滑化がAPECプロセスのなかで突出しないよう、経済・技術協力の推進も強調されている。著者はこのようなAPECの展開をみて、APECの制度はASEANのそれに類似しているとする。APECプロセスは「ASEAN方式」を基礎にしてASEANが承認で

きるスピードで進んでいるという意味で、ASEAN は APEC プロセスの「サブシステム」として機能している、というのが著者の見解である。

第9章では ASEAN の ARF イニシアティブが検証される。1990年代初めまでには東南アジアでも冷戦構造が消滅するが、それによって同地域における安全保障が ASEAN 諸国間の関係のみで確保できるようになったわけではなく、ASEAN 諸国とインドシナ諸国との関係、ASEAN 諸国と米国、中国、ロシアという大国との関係、また大国同士の関係にも大きく影響されることは冷戦時とかわっていない。このため東南アジアを中心とした「広域安全保障」を確保する手段として ASEAN を中心に作り出されたのが ARF である。

第1回 ARF (バンコク) は1994年に開催された。この会合では、ARF の年次開催が決まったこと、ARF 参加国すべてから TAC 支持を取り付けたことが ASEAN 諸国にとっては重要な成果であった。1995年の第2回会合 (ブルネイ) 以降はより実質的な協議が行われ、ARF が直面する具体的な問題が明示されている (南シナ海紛争、北朝鮮の核開発、カンボジア和平、核不拡散・核実験禁止など)。また ARF の枠組みもより具体化され、ASEAN の一連の外相会議の一環として開催されること、参加国は ASEAN 加盟諸国・オブザーバー・域外対話国・協議国とすること、議長は ASEAN 閣僚会議のホスト国が行うことなど、従来の慣例が確認された。第3回会合 (ジャカルタ) では、コンセンサスの下に信頼醸成、予防外交、紛争対処の3段階に従って漸進的に発展していく「ARF プロセス」という概念が提示され、現在は第1段階 (信頼醸成) にあるという共通理解が示された。さらに ARF プロセスは政府間レベル (トラック1) と非政府組織間レベル (トラック2) により実施されることになった。

このように制度化された ARF を評価するにあたり、著者は、ASEAN 諸国が求める広域安全保障は東南アジア安全保障のための広域安全保障であることを強調する。ASEAN 諸国にとって ARF プロセスの実態は、ASEAN 主導の、域外大国を取り込んだ、東南アジア地域のための、広域安全保障協力制

度でなければならない。これが ASEAN の政治・安全保障におけるサブシステム化の意味である。

V 「新しい ASEAN」の課題

終章で著者は本書の締めくくりとして今後の課題を2つ提示する。ひとつは ASEAN が直面する課題であり、もうひとつは ASEAN の経験を一般化できるのかという問いかけである。

ASEAN の自己変革過程は ASEAN 自身に「共同体」の再編という課題を突きつける。ASEAN が東南アジア全域に拡大したことは、そのまま「ASEAN 共同体」が「東南アジア共同体」へ変化したことを意味しない。新規加盟国であるベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジアが「ASEAN (相互) 外交関係の文化」(320ページ) に同化することで、初めて ASEAN 共同体=東南アジア共同体が完成するのである。さらに創設後30年を経て、「ASEAN 共同体」の意味自体も変化している。著者は ASEAN に、「国民国家」を構成単位としていた共同体から「市民」を単位とする共同体へのゆっくりとした変化を認めている。ASEAN 諸国政府が地域統合過程で市民に積極的な役割を期待するのであれば、その市民と伝統的な国家主権・国民統合との間に新しい関係を作り出す必要がある。一方、広域秩序・協力枠組みのさらなる重層化、またそれらの相互関係の複雑化は、ASEAN にサブシステム化戦略の再考を促している。いまや ASEAN を取り巻く多国間枠組みは従来の拡大外相会議に加え、ARF、APEC、実質的な EAEC (East Asian Economic Caucus ; ASEAN 諸国、日本、中国、韓国で構成)、ASEM (アジア欧州会議) などが錯綜している。すでに運営面での過剰負担が現実化している ASEAN が、これら多くの枠組みのサブシステムとしてイニシアティブを発揮し、自らに望ましい国際環境を維持・創造していくことは容易ではない。

最後に著者は ASEAN の経験を振り返り、それが「地域統合」モデルとして普遍性を持つのかを問う。ASEAN にとって「共同体」形成は設立当初からの目標だったが、実際には時代時代の国際・地域環境

変化と加盟諸国の変化に起因する必要を満たすため、試行錯誤を繰り返しながら目指す共同体（あるいは統合）の意味、分野、範囲、程度を変化させてきた。そしてこれまでASEANが目指してきた共同体とは、既存の国民国家と両立する新しい地域アイデンティティーであり、継続的会議外交から生まれるコンセンサスに基づく「柔らかな合意」（328ページ）という協力習慣であった。著者は、このような「ASEAN方式」による地域統合が特殊な事例なのか一般化できるモデルなのかについては明確な答えを出していない。その判断は今後の研究に委ねられている。

VI 国際環境とASEANパワーの受け手

パワー（権力）とは、自分以外の主体にその意志に反しても自分が望む行動をとらせることができる能力だから、「ASEANパワー」はASEANが域外諸国（地域）に自らの望む行動をとらせることができる能力であるといつてよいだろう。パワー概念には対象者（国、地域）が不可欠であり、著者は本書を執筆するにあたりASEANと域外諸国（地域）との関係を常に意識しているはずである。また図によれば、ASEANパワーは「二重の二重戦略」行動によって支えられている。ASEANが自己変革を進め、サブシステム化を進めることは、ASEANパワーの強化に繋がっていくという構図である。

本書は、試行錯誤から生まれたASEANの「二重の二重戦略」行動（ASEANパワーの源泉）を、主にASEAN諸国側の事情から説明している。極めて簡単にまとめれば、それはASEAN文化を共有するASEAN共同体の確立とその共同体を取り巻く近隣地域における安全保障の制度化であり、その傘の中での加盟諸国の国民統合、経済発展の追求だったといえよう。本書は前者をASEANおよびASEAN協力の本質として強調することで、経済開発・経済協力中心のASEAN論に対する鋭い批判となっている。その視点と論証は確かなものと感じられる。

ただ、本書で著者も繰り返し指摘するようにASEANは小国の連合であり、小国連合が域外諸国

（特に大国）の行動に何らかの影響を与え、自身にとって好ましい環境を創造・維持するのは容易なことではない。ASEAN諸国間の協力のみでは地域安全保障のレジーム化はもとより、十分な経済発展も期すことはできないということは1980年代までの経験からも明らかである。ASEANが1990年代に制限的とはいえ「パワー」を持つに至ったのは、その受け手である域外諸国側にもASEANが主導するレジーム、あるいは「ASEAN的」な広域プロセスに乗る理由があったからであろう。なぜインドシナ諸国やミャンマーはこの時期にASEAN加盟を希望したのだろうか？ また、なぜ域外諸国はARF、APECへ参画したのか？ 最大の要因はもちろん東南アジアを含む東アジア地域における冷戦構造の崩壊であるが、それは同地域の新しい秩序形成過程におけるASEANの役割を必然的に高めるわけではない。

加えて重要なのは、やはり1980年代末から90年代半ば過ぎまでにほぼすべてのASEAN加盟国が高度経済成長を達成していたことだろう。このような状態で、例えばソ連（ロシア）からの援助が途絶えたベトナムがASEANへの加盟申請をする際、ASEAN諸国の経済成長パターンの踏襲を目論んでいなかったと考えるのは難しい。また、拡大ASEAN以外の域外諸国がASEANが中核となる広域プロセスに乗る判断をしたのも、やはりASEAN諸国を中心とする当時のアジア経済ダイナミズムへの参画がまず念頭にあったからだと思われる。

1990年代に入ってASEANパワーが明確に認識されるようになった背景として、域外諸国がそれを受け容れる環境が存在していたことは見逃せない。そして冷戦構造崩壊にせよ高度経済成長にせよ、それらはASEAN協力が作り出したわけではなく、国際政治経済の大きな流れが生み出したものであった。現在、経済危機という国際環境の激変を経験しているASEANがパワーを維持できるかどうかは、困難な状況下でASEAN諸国が「二重の二重戦略」行動における結束を守るかどうかに加え、それを新しい環境下で域外諸国がどう評価するかという、パワーの受け手側の態度にもかかっているのではない

だろうか。

VII 「ASEAN 市民」とは誰か？

最後に簡単に ASEAN 共同体および ASEAN 協力の関与主体の多元化に触れたい。著者は本書で、従来の加盟国中央政府に加えて「加盟国諸国民」が、さらには「加盟国諸市民」が共同体の関与主体として現れ始めている、と指摘する。しかしながらこの「市民」とは具体的に誰のことなのかは明確に述べていない。「ASEAN 市民」とは誰なのだろうか？

著者は ASEAN 共同体、ASEAN 協力を考察する場合、経済的側面に偏ることを強く戒める。しかし評者には「ASEAN 市民」あるいは市民たり得る有力な層として、どうしてもまず国境を越えて活動を行う「経済人」が浮かんできってしまう。国境を越えた経済交流のスピノフとしての地域市民誕生とい

う構図である。ASEAN 諸国の経済人の視線が自国を越えて隣国、ASEAN を見据え、さらには ASEAN 域外へ向けられていることを強く感じる機会もある。しかし現段階では、それはあくまで「ASEAN 市民」の「萌芽」だと思われる。ASEAN 加盟国の経済人あるいは経済団体が、直接別の加盟国政府や ASEAN 事務局に何らかの政策協調を要請するケースは未だ希である。また各国経済界間の調整機能を持つべき ASEAN 商工会議所も期待された役割を十分に果たしているとは言い難い。

ASEAN が自己変革を加速させている状況をみれば、近い将来「ASEAN 市民」意識を持つ経済人が ASEAN 協力へ（さらには ASEAN 共同体へ）直接関与するようになることも期待されるが、著者も指摘するとおり、その前に解決しなければならない課題は多い。

（アジア経済研究所経済協力研究部）