

## ASEANを動かしている力は何なのか

山影 進

東アジアの中で地域主義を主導してきたASEAN。貿易自由化でも地域共同体形成でも、常に一歩リードしてきた。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に結束させてきたのは自分たちの脆弱性に対する強い危機感であった。では、二一世紀のグローバル化とドッグイヤー化のなかで、現下のASEANの変化の原動力は何なのか。

## ●二〇〇一年のASEAN

一九九〇年代、ASEANは大きく変わった。それを踏まえないと二一世紀のASEANは分らない。では、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「二重の二重戦略」と筆者がまとめた九〇年代のASEANの変化を、ここでは、深化・拡大・広域制度形成の三側面からまとめてみよう。

ASEANの深化とは、本格的な経済統合の道を歩み始めたことを指す。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継続的会議外交の制度であった。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。しかし一九九二年に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、後に二〇〇三年までの一〇年計画に短縮することにも合意した。AFTAは当時のASEAN加盟国である六カ国の域内関税率を原則五%以下に引き下げるというもので、関税撤廃をめざすものではなかったが、画期的な変化であるのはたしかであった。

ASEANの拡大とは、インドシナ三国とミャンマー(ビルマ)のASEAN加盟にはかならない。かつては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、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。

ASEANの影響の下での広域制度形成は、一九八九年のアジア太平洋協力(APEC)の制度化に始まる。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っている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拡大外相会議であった。APEC設立過程でも、ASEANは消極姿勢をとったが、そのためにASEANの要求がほぼすべて通る結果になった。これ以降、ある意味で自信を持ったASEANは、広域制度形成に積極的になっていった。九四年にはASEANの会議外交を利用したASEAN地域フォーラムが発足し、域外の主要大国がアジア太平洋の安全保障対話に参加するようになった。九六年にはASEANに日中韓三国も加わって、ヨーロッパ連合諸国との間でアジア・ヨーロッパ首脳会議が開かれた。

右のような変化のなかで、一九九七年に東アジアを襲った金融危機は、ASEANにとってどのように捉えられるのだろうか。

順調な経済成長を踏まえて策定された長期  
的展望「ASEANビジョン二〇二〇」が  
危機の悪化するさなかに採択される結果に  
なったことから明らかなように、大きな  
脅威であった。また、ASEANはもちろ  
ん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  
間で収束し、プラスの副次効果を残したと  
言えよう。

プラス効果として、まず、ASEAN諸  
国の危機意識が高まり、一層の統合に向け  
て結束が強まった。翌九八年のハノイ行動  
計画から二〇〇〇年のシンガポール統合イ  
ニシアティブにいた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。ちなみに、当初の一五年から  
一〇年に前倒しされたAFTA計画も経済  
危機で頓挫することなく、二〇〇三年には  
予定通り達成されることになる。

つぎに、域外関係が大きく進展した。  
一九九七年初に日本が提案した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いたった。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  
が自由貿易地域形成を提案し、ASEAN

と合意した。

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。まず、  
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に失  
脚した。通貨危機は翌一九九八年のインド  
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、AS  
EAN全体のバランスを大きく変える結果  
になった。たとえば二〇〇〇年には、AS  
EAN戦略国際問題研究所連合（ASEA  
N-IISIS）のイニシアティブで市民社  
会（NGO）が参加するASEAN人民会議  
（APA）が結成され、国際社会からの財政  
支援を得てインドネシアで初会合を開いた。

## ●二一世紀の変化の腑分け

ASEANの大きな変化は、なんと言っ  
ても、二〇〇三年の第二ASEAN協和宣  
言採択と二〇〇七年のASEAN憲章署名  
であろう。今世紀に入ってから一連の大変化  
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、一九九〇年代のA  
SEANの拡大と深化が一段落したことに  
よる。つまり、ASEANはさらなる変化  
をめざす必要があったのである。ASEA  
Nを中心とする広域制度も複雑化していっ  
た。重層的な広域秩序におけるASEAN  
の役割も視野に入れておく必要がある。

第二ASEAN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。そこにいたる過程では、  
三つの力が作用した。第一に、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。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。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、  
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。つぎに、前述のように当初  
のAFTAがすでに完成し、AFTAの新  
規加盟国への拡大だけでなく、新しい取り  
組みが模索されていた。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。そして最後に、ASEA  
Nを含む広域の経済連携や共同体創設が話  
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た。第二ASEAN  
協和宣言は、このような力の合力だったと  
言えよう。

ASEAN憲章に向けてはどのような力  
が働いたのであろうか。ここでも三つの力  
があった。まず、基本条約を締結しようと

いう力である。外相たちの宣言に根拠づけられた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いたった。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。他方で、もともとは非公式な位置づけだった首脳会議が九〇年代半ばからは年次開催されるようになり、しかも今世紀に入って公式化されることで、最高意思決定機関であるASEAN外相会議（AMM）に代わる機能を果たすようになった。さらに、ASEAN共同体創設という新しい動きも出てきたため、ようやく二〇〇五年の首脳会議で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。しかしながら、憲章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を作り替えるようにする力である。ヨーロッパ連合を本にして、組織・意思決定方式を共同体をめざすASEAN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。憲章をとりまとめる政府間協議では、この力がまじったことにより、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。

最後に、ASEAN中心の広域制度形成の要件も検討しておこう。当然だが、域外諸国の思惑とASEAN側の思惑との摺り合わせの結果が、二一世紀の制度形成を引き起こしている。まず域外諸国の思惑は、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、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。つぎにASEAN側の思惑としては、グローバル化の流れのなかでの周縁化を回避し、経済成長を続けるためには、域外諸国のASEANに対する近年の関心を恒久的な制度に変換しておくことが望ましい。ASEANは、ASEAN諸国の相互信頼・不戦の関係確立をうたった東南アジア友好協力条約（TAC）を域外諸国に対して開放し、ASEAN重視の証左として加入を迫ったのである。二一世紀に入ってASEANをハブとするFTAが形成されつつあるが、パートナーである中国、インド、オーストラリア、ニュージーランド、韓国、日本はいずれもTAC加入国である。また、二〇〇五年から開催されるようになった東アジア首脳会議（EAS）も、参加資格にTAC加入が明記された。

### ●ASEANに働く遠心力

二一世紀に入っても自己変革を続けてい

るASEANではあるが、前述のようにASEAN憲章策定では対立も見られた。ASEANは決して一枚岩ではない。もちろんASEANを空中分解させてしまうような問題ではないものの、今後ASEANの向かう方向を左右したり、ASEANの変化を頓挫させたりするような力も無視できない。ここでは、二国間のさまざまな問題は触れずに、ASEANの規範とASEAN優先度をめぐる問題を指摘しておこう。

規範をめぐる問題は、ASEAN憲章の中身をめぐって拮抗した二つの力と同じ構造である。憲章がASEANの規範を明記したものである以上当然である。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が関与する制度についても常に主張してきた。もともと、これをASEANウェイと称してASEAN独特のものとする見方は正しくない。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。冷戦後の一九九〇年代になると、それが国際社会における民主化の圧力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、その原則が維持されるものとしてのことであった。

他方、既存加盟国ではASEANに対す



る不満と批判が高まっており、抜本的改革を求める声が大きくなってきた。そのようななかで、権威主義の象徴的存在であったスハルト政権が崩壊し、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った。そして、今日にいたるまで、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、ミャンマー問題をはじめさまざまな場面で見受けられる。単純化すると、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。

ASEANとしてのまとまりをどれほど重視するのかという問題についても、近年は遠心力が働いている。従来は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を中核にした広域制度が形成されてきた。今日でも、たとえばベトナムがASEAN中心主義を前面に掲げている。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、アジア協力対話などにイニシアティブを発揮した。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。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てくるに違いない。

## ●二〇一〇年のASEAN

ASEAN加盟国の抱える問題がASEANに及ぼす影響は多様である。たとえばミャンマーは、一九九〇年代初めの建設的関与をめぐる問題から、九〇年代後半の加入問題、二〇〇〇年代前半のASEAN首脳会議主催国辞任問題、そしてこうした問題の底流にある政治的自由をめぐる問題などでASEANの結束を乱してきた。二〇一〇年には二〇年ぶりの総選挙が予定されているが、果たしてほかのASEAN諸国や国際社会が容認する程度の民主化が実現するであろうか。タイでは、民主的選挙を経て権力を握ったタクシンをクーデターで失脚させて以来、政治混乱が続いている。そのせいでASEAN関連の首脳会議は延期あるいは中止に追い込まれた。これ以外にも、ASEANの自己変革を妨げかねない国内政治事情は山積している。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・関与は今後も域内対立の争点であり続けるであろう。二〇一〇年の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。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。

(やまかげ すすむ／東京大学)

### 《拙編者参考文献》

- ①山影進『ASEANパワー アジア太平洋の中核へ』東京大学出版会、一九九七年。
- ②——(編)『転換期のASEAN』日本国際問題研究所、二〇〇二年。
- ③——(編)『東アジア地域主義と日本外交』日本国際問題研究所、二〇〇三年。
- ④——「ASEANの変容とアジアにおける地域共同体の構築」『海外事情』二〇〇七年一〇月号。
- ⑤——「『新ASEAN』の課題と日本」(NIRAシリーズ「アジアの課題と日本」)総合研究開発機構、二〇〇八年三月。
- ⑥——「ASEANの変容・東南アジア友好協力条約の役割変化からみる」『国際問題』五七六(二〇〇八年一月)。