
序 章

ASEAN 共同体とは何か？

鈴木 早苗

はじめに

2003年、ASEAN 諸国は ASEAN 共同体を構築することに合意した。ASEAN 共同体は、ASEAN 政治安全保障共同体（APSC）と ASEAN 経済共同体（AEC）、ASEAN 社会文化共同体（ASCC）の三つの柱から構成される。このなかで AEC に関しては、2015年末までにその進捗状況や制度についての情報発信が多くなされている⁽¹⁾。このことは、経済統合の観点から ASEAN が注目されていることを物語っている。一方、APSC や ASCC については、取組みを紹介する論考があるが、AEC に比べると分析の蓄積は浅い⁽²⁾。経済統合を目指す AEC に比べて、APSC と ASCC のイメージはとらえにくい。実際に、きわめて多岐にわたる協力が進められている。

2015年、ASEAN 共同体の設立が宣言されたが、その構築に向けた取組みは今後も続いていく。今後の方向性を展望するうえで、まずは、2015年をひとつの節目として、その取組みの実態をとらえる必要がある。

本章は、三つの柱から構成される ASEAN 共同体の構築について、その全体像を示すことを主眼とする。第1節では ASEAN 諸国が ASEAN 共同体の構築をめざすことになった経緯と2015年末までの関連する合意を解説する。第2節から第4節では、APSC と AEC、ASCC それぞれについて、その特徴と2015年末時点での協力の進捗状況、2025年までの行動計画をふまえた今後の課題を概観する。最後に、ASEAN 共同体の構築に向けた取組みについて、全体的な評価を行うとともに今後の展望を示す。

第1節 三つの柱からなる ASEAN 共同体

1. ASEAN の協力の歴史

ASEAN は、ティモール・レステを除く東南アジア10カ国から構成される地域機構である。設立当初は、インドネシア、マレーシア、タイ、シンガポール、フィリピン の 5 カ国だったが、1984年にブルネイが、冷戦終結後の1990年代にはベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジアが加盟した。ティモール・レステは加盟準備中である。

ASEAN では、政治安全保障、経済、社会などさまざまな分野で協力が進められてきた⁽³⁾。1967年に設立された ASEAN は、1970年代から1980年代にかけて、おもに、加盟国間の関係構築と共産主義への対応など政治安全保障協力においてその存在感を増していった。1976年に ASEAN 諸国は、東南アジア友好協力条約 (TAC) を結び、武力の不行使と平和的紛争解決、内政への不干渉を約束した。1980年代には冷戦下においてカンボジアに侵攻したベトナムに対し、国連の場でその行動を非難する活動を展開した。

一方、経済協力については1980年代まではなかなか進展しなかったが、1992年の ASEAN 自由貿易地域 (AFTA) を形成するという合意によって、実質的に動き出し、AFTA のもとで域内の関税が徐々に削減されるようになった。

ASEAN 諸国は域外国との関係も強化してきた。とくに、ASEAN が中核的存在となって、アジア太平洋地域や東アジア地域の地域制度が形成されてきた。1994年にはアジア太平洋地域の安全保障協力制度として ASEAN 地域フォーラム (ARF) がつくられ、東アジア地域では1997年に ASEAN+3 (日中韓)、2005年には東アジア首脳会議 (EAS) がつくられた。こうした広域制度の会議は ASEAN の会議と同時開催され、ASEAN 諸国が会議の議長を担うこととなり、この特徴は ASEAN の「中心性」(centrality) と呼ばれる。

2. ASEAN 共同体の構築

1997年のアジア通貨危機により、ASEAN 諸国は協力をさらに深化する必要性

を認識し、2003年、正式に ASEAN 共同体の形成をめざすことで合意した⁽⁴⁾。ASEAN 共同体は、先に述べたとおり APSC⁽⁵⁾、AEC、ASCC の三つの柱から構成される。アジア通貨危機が ASEAN 共同体形成の契機となったことから想像されるように、当初 ASEAN 諸国の念頭にあったのは経済統合の深化であった。しかし、さまざまな力学が作用した結果、政治安全保障と社会文化の分野も統合した形で ASEAN 共同体が提示された⁽⁶⁾。ASEAN 諸国は当初、2020年までに ASEAN 共同体を完成するとしていたが、後に、2015年末に前倒するという決定を行った。

では、ASEAN 共同体においてどのような協力がめざされているのか？2009年、2015年までに APSC、AEC、ASCC において進める協力の計画を示した青写真（以下、青写真2015）が発表された（ASEAN 2009）⁽⁷⁾。端的に言えば、APSC では東南アジア地域の秩序の安定と平和に寄与するさまざまな協力が、AEC は経済統合を進める協力、ASCC では、人間開発や福祉の向上、環境保全に向けた協力などが計画されている（山影進編 2011）。こうした協力を進めるため、ASEAN の組織改革も進められつつある⁽⁸⁾。

青写真2015の発表後、AEC ではスコアカードが発表され、計画された措置がどの程度実施されたのかを指標化するなど協力の実態を把握する作業がなされてきた。ASCC でも中間レビューが発表された。APSC については、まとまった評価が少なくとも公式文書では出ていないが、個々の取組みについては首脳会議などでその成果が報告されている。

当初の予定通り、2015年末の首脳会議で ASEAN 共同体の設立が宣言された（ASEAN 2015a）。しかし、2015年以降も ASEAN 共同体の構築という取組みを継続する意思が表明され、2025年が新たな期限として設定された。すなわち、ASEAN 2025に関するクアラルンプール宣言と ASEAN 共同体ビジョン2025、2025年までの APSC、AEC、ASCC の青写真（以下、青写真2025）が発表されたのである（ASEAN 2015b）。ただし、青写真2025は、青写真2015と似通った目標と協力項目を掲げており、2015年までの協力の実績を反映した目標設定とは必ずしもなっていない。

以下では、青写真2015をもとに、APSC と AEC、ASCC においてどのような協力が計画されていたのかを示し、2015年時点での協力の成果と課題を概観する。また、青写真2015と青写真2025の比較を通じて、ASEAN 諸国が2025年に向

けてどのような点を強化すべきと認識しているのかを明らかにする。

第2節 APSC における協力

1. APSC の特徴と協力の実態

APSC がめざす世界は、「ASEAN 加盟国および人々が、公正、民主的かつ調和的な環境のなかで平和に共存する状態」である。これまでの ASEAN の協力と比べて画期的だったのは、「民主的な環境」という表現が入ったことである。

表0-1 APSC

青写真2015	
目標	協力項目
I インTRODakシON	
II ASEAN 政治安全保障共同体の特性と要素	
A. 規範の共有とルールに基づく共同体	1. 政治発展協力 2. 規範の形成と共有
B. 総合安全保障	1. 紛争予防・信頼醸成措置 2. 紛争解決・平和的紛争調停 3. 紛争後の平和構築 4. 非伝統的安全保障 5. 災害管理 6. 緊急事態への対応
C. 世界と結びついたダイナミックで外向的な地域	1. ASEAN の中心性の維持 2. 域外国との関係強化 3. 共通の関心に対する協力の強化
III 実施	
A. 実施メカニズム	
B. 資源	
C. コミュニケーション	
D. レビュー	

(出所) ASEAN (2009; 2015b) を基に筆者作成。

この状態を実現するため、青写真2015では、APSCの実現に向けて三つの目標を掲げ、目標を達成するための協力項目を提示している（表0-1）。第一の目標には、まさに「民主的環境」をつくり出すための協力として国内政治制度のあり方に関する理解を深める政治発展協力が掲げられている。政治発展協力としては、民主主義や法の統治、グッドガバナンスといった国内制度にかかわる制度や原則について理解を深めるとともに、人権に関する協力などを進めることが計画されている。また、武力の不行使などの規範を形成し、共有することも掲げられた。具体的には、武力の不行使を定めたTACを尊重することや、南シナ海における行動規範を策定することなどがある。

第二の目標は総合安全保障の追求である。紛争解決手続きの整備や紛争予防、

青写真の比較

青写真2025	
目標	協力項目
I インTRODクシヨン	
II ASEAN 政治安全保障共同体ブループリント2025の特性と要素	
A. ルールに基づく、人々中心の共同体	1. ASEANの基本原則・価値・規範および国際法の原則の遵守 2. 民主主義・グットガバナンス・法の支配・人権保障等の強化 3. 調和・寛容などを通じた平和文化の推進
B. 平和で安全かつ安定的地域	1. 問題対処能力の強化 2. 緊急事態への対処能力の強化 3. 非伝統的安全保障に対する対処能力の強化 4. 紛争解決・紛争予防 5. 核不拡散体制の構築 6. 海洋安全保障
C. ダイナミックで外向的な地域におけるASEANの中心性	1. ASEANの一体性・中心性の強化 2. 域外国との関係強化
D. ASEANの組織能力の強化	1. 関係諸機関の調整能力の強化 2. ASEANの組織・諸制度のプレゼンスの強化
III 実施	
A. 実施メカニズム	
B. 資源	
C. コミュニケーション	
D. レビュー	

人道支援、テロ対策などの非伝統的安全保障などに関する協力が挙げられている。非軍事的な協力が主だが、国防関係者の会合を定例化することが計画されるなど、国防協力が ASEAN の新たな協力分野として加わったことは注目される。

第三の目標は、ARF や EAS などの広域制度における ASEAN の中心性を維持することである。域外国との協力は、第一・第二の目標でも随所に登場する。たとえば、南シナ海における行動規範の策定は中国を当事国に含んでおり、域外協力のひとつと考えられる。

AEC や ASCC に比べ、APSC ではまとまった評価がなされていないため、達成率という形ではその協力の実態をとらえることができない。そこで、青写真 2015 で示された三つの目標とそれぞれの協力項目に沿ってどのような取組みがなされたのかを紹介することで、2015 年末時点での APSC における協力の実態を分析する。

第一の目標については、人権の分野で ASEAN 政府間人権委員会 (AICHR) が設置され、ASEAN 人権宣言が発表された。しかし、AICHR の権限は弱く、加盟各国の人権侵害を監視する権限を与えられていない (第 2 章参照)。南シナ海の領有権をめぐる問題では、ASEAN 諸国は中国とともに、南シナ海における行動規範をつくることをめざしているが、その策定作業はあまり進んでいない。ただし、海洋安全保障にかかわる問題を話し合う枠組みとして、2010 年に ASEAN 海洋フォーラム (AMF) がつくられ、このフォーラムを基盤に EAS 諸国が参加する拡大 ASEAN 海洋フォーラム (EAMF) ができ、南シナ海問題だけでなく、海洋安全保障のためのインフラ開発や人材育成、海洋環境・資源の保全などについて意見が交換されている (第 1 章参照)。

第二の総合安全保障協力については、まず、2006 年に設置された ASEAN 国防大臣会議 (ADMM) を中心に、紛争予防や災害管理が取り組まれるようになった。また、加盟各国の防衛政策について透明性を高める一環として、2013 年に ASEAN 安全保障概観年鑑が発表された。つぎに、紛争解決手続きでは、2010 年に紛争解決メカニズムに関する ASEAN 憲章の議定書が締結され、ASEAN 事務総長や ASEAN 議長国に紛争の仲介や調停の役割が与えられた。その後、2011 年には、タイ・カンボジアの国境画定紛争に対して、インドネシアが議長国として関与するなどの実践もみられた (鈴木 2011)。

第三の目標の域外協力についても進展がみられた（第1章参照）。とくに、青写真2015には計画として具体的に明記されなかったものの、ADMMを基盤にEAS諸国が参加するASEAN国防大臣会議プラス（ADMM+）などの枠組みがつけられ⁽⁹⁾、人道支援・災害管理など複数の領域で共同演習などの活動がなされるようになった（鈴木2012；2015）。

このようにAPSCでは、新たな制度や組織がつくられており、少なくとも協力のための基盤整備が進んでいることは評価できよう。しかし、そうした組織や制度をどのように活用・運用するかをめぐって加盟国の意見が対立する場合もある。

2. 2025年のAPSC

では、2025年のAPSCの姿はどのように描かれ、どのような協りに重点がおかれているだろうか。2015年に発表されたASEAN共同体ビジョン2025では、APSCがめざす世界について、青写真2015にあった「民主的」という用語が落ち、「寛容さと穏健さの価値を共有し」という曖昧な表現になっている。ただし、後述するように、民主主義の理念はAPSCの取組みに引き続き反映されている。

つぎに、青写真2015と青写真2025において目標と協力項目にどのような変化があっただろうか。目標については、青写真2015で掲げられた目標に加え、青写真2025ではASEANの組織能力の強化が新たに掲げられた（目標D）（表0-1）。ASEAN諸国の軍事力からして、APSCの構築には域外国との関係強化が重要である。とくに、ARFやEASなど、ASEANが中核となっている地域制度の優位性を維持し、高めていくためには、ASEAN自身の組織能力を高める必要があるとの認識がASEAN側にあると考えられる。また、「人々中心の（people-oriented, people-centred）共同体」⁽¹⁰⁾を目指すことが強調されるようになった。APSCでは、人権問題など人間を単位とする協力にも踏み込んでおり、そうした協力を深化させる意思が表明されたといえる。

協力項目については、その内容がより具体的になった。青写真2015では、政治発展協力という協力項目のなかで民主主義の推進や法の支配、人権の保障のための取組みが計画されていた。こうした取組みは、青写真2025では協力項目に格上げされている。また、海洋安全保障協力と核不拡散体制の構築は、青写

真2015でも言及されていたが、青写真2025では協力項目となっている。海洋安全保障協力が重点分野と位置づけられたことは、現実の問題、たとえば、南シナ海領有権問題への取組みがなかなか進まないことへの ASEAN 諸国の危機感を反映している。

第3節 AEC における協力

1. AEC の特徴と協力の実態

AEC がめざす世界は「ASEAN が単一の市場と生産基地となり、ダイナミックで競争力のある開かれた地域として、多国間の取り決めに遵守する経済統合」とある。経済統合を深化させるため、青写真2015では四つの目標が掲げられている（表0-2）⁽¹¹⁾。

第一の目標は AEC の中核をなすもので、単一の市場と生産基地を形成するため、物品・サービス・投資の自由な移動、資本のより自由な移動、熟練労働者の移動と関連する円滑化措置を実施することである。第二の目標は、競争政策の導入やインフラ開発などを通じた競争力のある地域を創出することがめざされている。この目標のもとでの取組みを補完するため、2010年、ASEAN 連結性マスタープラン（MPAC）が発表され、ASEAN 地域の物的・制度的・人的つながりを強化するためのプロジェクトが企画された。

第三の目標は、公平な経済発展をめざして、中小企業支援などを通じ加盟国間の経済発展格差を解消することである。周知のとおり、ASEAN 内には大きな経済発展格差がある。格差是正を進めることが、ASEAN をひとつの魅力ある経済単位として域内外にアピールすることにつながると認識されているのである。第四に、グローバルな経済との統合をめざして、域外国との経済連携を積極的に推進することである。詳細な計画は記載されていないが、たとえば、ASEAN と中国、日本、インドといったいわゆる ASEAN+1 の自由貿易協定・地域（FTA）の締結などの活動が該当する。

青写真2015の発表後、AEC ではスコアカードが発表され、計画された措置がどの程度実施されたのかを把握する作業がなされてきた。2015年11月には、AEC

の進捗状況を評価するレポートが発表された（ASEAN 2015c; 2015d）。2015年10月時点で、青写真2015の実施率は92.7%と報告されている（ASEAN 2015d, 9）。このうち、第一目標（単一の市場と生産基地の形成）については92.1%，第二目標（競争力のある地域）については90.6%，第三目標（公平な経済発展）と第四目標（グローバルな経済への統合）についてはともに100%となっている。

第一の目標のなかで進展が評価されるのは、AFTA に端を発する物品貿易の自由化である。域内関税の撤廃が順調に進み、高い自由化率を達成するに至っている。また、原産地規則の柔軟化なども進められ、企業が関税撤廃の恩恵を受けやすい状態になってきている。一方、貿易円滑化措置として注目されているのが、税関手続きを簡素化する ASEAN シングル・ウィンドウ（ASW）の構築だが、当初の計画通りには進んでいない。また、非関税障壁の撤廃や人の移動の自由化なども進捗が遅れている。

第二の競争力のある経済地域をつくるという目標に対しては、それなりの進展がみられる。たとえば、これまでに ASEAN 加盟国中 8 カ国が競争法を、9 カ国が消費者保護法を導入した。このほか、青写真2015ではあまり重点的に扱われていないが、交通インフラの整備などが進められている。

100%の達成率だった第三目標の公平な経済発展については、中小企業支援などの施策が実施されている。第四目標のグローバルな経済への統合という目標についても、中国、インド、オーストラリア・ニュージーランド、韓国、日本とのあいだで ASEAN+1 の FTA が締結されたことなどで、100%という高い達成率を実現している。また、ASEAN+1 の FTA に参加する ASEAN 諸国と域外諸国は、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）の締結に向けて交渉を進めている⁽¹²⁾。

スコアカードをみるかぎり、青写真2015で計画されたものは順調に実施されている。しかし、非関税障壁の撤廃など、個々の分野をみると協力が計画通り進んでないものもあり、そうした状況から、競争力の低い国内産業を保護したい加盟国の意向も透けてみえる。また、スコアカードの達成率だけで協力の実態を判断すると落とし穴もある。第一に、スコアカードの算出方法にはさまざまな問題が指摘されており、その数値のみをもって協力の進展を評価することは必ずしも適切でない。第二に、ASEAN の経済協定の多くは、その締結に際して ASEAN マイナス X 方式を採用しているため、一部の加盟国が署名・批准す

青写真2015	
目標	協力項目
I インTRODクシヨン	
II ASEAN 経済共同体の特性と要素	
A. 単一の市場と生産基地	<ol style="list-style-type: none"> 1. 物品の自由な移動 2. サービスの自由な移動 3. 投資の自由な移動 4. 資本のより自由な移動 5. 熟練労働者の自由な移動 6. 優先統合分野 7. 食糧・農業・林業
B. 競争力のある経済地域	<ol style="list-style-type: none"> 1. 競争政策 2. 消費者保護 3. 知的財産権 4. インフラ開発 5. 税制 6. 電子商取引
C. 公平な経済発展	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中小企業支援 2. ASEAN 統合イニシアティブ
D. グローバルな経済への統合	<ol style="list-style-type: none"> 1. 対外経済関係への一貫したアプローチ 2. グローバル・サプライ・ネットワークへの参加
III 実施	
A. 実施メカニズム	
B. 資源	
C. コミュニケーション	
D. レビュー	

(出所) ASEAN (2009; 2015b) を基に筆者作成。

青写真の比較

青写真2025	
目標	協力項目
I インTRODクシヨン	
II ASEAN 経済共同体ブループリント2025の特性と要素	
A. 高度に統合され、団結力のある経済	<ol style="list-style-type: none"> 1. 物品貿易 2. サービス貿易 3. 投資環境 4. 金融統合 5. 熟練労働者の移動 6. グローバルバリューチェーンへの参加
B. 競争力のある革新的でダイナミックな ASEAN	<ol style="list-style-type: none"> 1. 競争政策 2. 消費者保護 3. 知的財産権 4. 研究開発 5. 税制 6. グットガバナンス 7. 効率的で責任のある規制環境 8. 持続可能な経済発展 9. グローバルな貿易問題
C. 連結性と分野別協力の強化	<ol style="list-style-type: none"> 1. 交通分野 2. 情報通信技術 3. 電子商取引 4. エネルギー 5. 食糧・農業・林業 6. 観光 7. 医療 8. 鉱業 9. 科学技術
D. 強靱かつ包括的、人々中心の ASEAN	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中小企業支援 2. 民間セクターの活用 3. 官民協力 4. 格差是正 5. 利害関係者の参画
E. グローバル ASEAN	
III 実施	
A. 実施メカニズム	<ol style="list-style-type: none"> 1. ASEAN 事務局 2. その他の機関
B. 資源	
C. コミュニケーション	
D. レビュー	

れば発効する。第三に、サービス自由化のように、ASEANの諸協定が発効しても、その後、関連する国内法を整備する段階があり、実質的な効果を生むまでには時間がかかる分野もある。

2. 2025年のAEC

では、2025年のAECはどのように描かれているであろうか。ASEAN共同体ビジョン2025では、AECのめざす世界について、青写真2015にあった「単一の市場」という用語がみられないなど、やや後退とみられる表現がある。

目標と協力項目についてもいくつか変化がある(表0-2)。目標については、人々中心のASEANが強調されるようになった。また、青写真2015の後に発表されたMPACを反映する形で、青写真2025では連結性の強化が新たな目標として掲げられた(目標C)。MPACでは、物理的・制度的・人的連結性を強化するため、各種インフラ開発や制度構築に取り組むことが計画されている。青写真2015では明示的でなかったこうした取組みは青写真2025に取り入れられ、とくに連結性が不可欠な交通分野などの関連協力分野が紹介されている。

協力項目については、第一に、グッドガバナンスや効率的で責任ある規制環境といったものが登場した。具体的内容としては、政策の透明性を確保し、民間セクターの参画を促すことなどが盛り込まれている。青写真2015ではグッドガバナンスはAPSCに登場している。青写真2025ではこの概念がAECでも重要になってきたことを示している。その背景には、ASEANの経済協定を批准し、関連する国内措置を着実に実施するためには、関係省庁の統治能力を高める必要があるとの認識があると考えられる。第二に、実施メカニズムに新たに協力項目がつけられ、モニタリング機能を担うASEAN事務局の強化などが掲げられている。すでに多くの分野で国内措置にかかわる協力が進んでいる。加盟各国の履行が進むよう事務局の役割強化が切望されているのである。

第4節 ASCC における協力

1. ASCC の特徴と協力の実態

ASCC がめざす世界は「共通のアイデンティティを醸成し、人々の社会厚生が向上するような調和のとれた、思いやりと分かち合いのある社会を構築することによって、ASEAN 諸国と人々が連帯を維持し、人々中心の社会的責任のある共同体が実現された状態」である。

青写真2015は、①教育の向上や人材育成などの人間開発、②貧困削減や社会保障、災害管理などの社会福祉の向上、③女性や子ども、移民労働者などの権利の保護など社会正義の確保、④環境の保全、⑤ ASEAN アイデンティティの醸成、⑥格差是正という6つの目標を掲げている（表0-3）。

各目標の協力項目の多くは、ASEAN 諸国がこれまで取り組んできたものである。6つの目標のなかで、環境の保全はとくに協力項目が多く、かつ具体的である（第5章参照）。また、ASEAN アイデンティティは共同体と密接に結び付いた概念で、アイデンティティの醸成において非政府団体（NGO）などの参画などが奨励されている。

以上の計画はどの程度進められたのであろうか。ASCC の中間レビューでは、青写真2015の計画のうち約90%が実施されたとある。青写真2015の目標別の達成度をみると、①人間開発は93%、②社会福祉が96%、③社会正義に関するものは78%、④環境保全は68%、⑤ ASEAN アイデンティティの醸成は96%、⑥格差是正は100%となっている（ASEAN 2014a, 7-8）。これらの数値から、人間開発や社会福祉などの分野では協力が進展し、社会正義と環境協力では進展が芳しくないことがわかる。

しかし、各目標のなかで実際にどの協力項目に進展があり、どの項目が遅延しているのかは定かでない。中間レビューでは、とくに協力が進んだ分野として、教育や災害管理、移民労働者の権利の保護、泥炭地管理を挙げている（ASEAN 2014a, Annex1）。移民労働者の権利の保護と泥炭地管理は、達成度が低かったとされる社会正義と環境保全にそれぞれ含まれる協力である。

とくに協力が進んだとされる分野について少しその内容をみていこう。教育

青写真2015	
目標	協力項目
I インTRODクシヨン	
II ASEAN 社会文化共同体の特性と要素	
A. 人間開発	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教育の向上 2. 人材育成 3. 適正な職場環境 4. 情報通信技術の向上 5. 科学技術へのアクセス 6. 女性, 青少年, 高齢者, 障害者のための起業スキルの向上 7. 公務員の能力向上
B. 社会福祉	<ol style="list-style-type: none"> 1. 貧困削減 2. 社会保障 3. 食の安全保障 4. 医療 5. 伝染病対策 6. 薬物のない ASEAN 7. 災害管理
C. 社会正義と権利	<ol style="list-style-type: none"> 1. 女性, 子ども, 高齢者, 障害者の福祉と権利の保護と向上 2. 移民労働者の権利保護と向上 3. 企業の社会的責任
D. 環境の持続性	<ol style="list-style-type: none"> 1. グローバルな環境問題への提言 2. 越境的環境汚染への対処 3. 環境教育と参加を通じた持続可能な開発 4. 環境に配慮した技術の強化 5. 都市における生活水準の向上 6. 環境政策の調和 7. 持続可能な沿岸および海の環境 8. 天然資源と生物多様性の持続可能な管理 9. 淡水資源の持続性 10. 気候変動 11. 森林資源の管理
E. ASEAN アイデンティティ	<ol style="list-style-type: none"> 1. 共同体意識の醸成 2. ASEAN 文化遺産の保存 3. 文化活動
F. 格差是正	
III 実施	
A. 実施メカニズム	
B. 資源	
C. コミュニケーション	
D. レビュー	

(出所) ASEAN (2009; 2015b) を基に筆者作成。

青写真の比較

青写真2025	
目標	協力項目
I インTRODakShION	
II ASEAN 社会文化共同体ブループリント2025の特性と要素	
A. 人々のための協力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 利害関係者の参画 2. 人々の能力開発・制度強化
B. 包括性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 障壁の除去 2. 機会の均等 3. 人権の推進と保障
C. 持続性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 生物多様性と天然資源の管理 2. 持続可能な環境都市 3. 気候変動 4. 消費・生産
D. 強靭性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災害管理 2. 医療 3. 気候変動への対処 4. 弱者救済 5. 社会保障 6. 薬物のない ASEAN
E. ダイナミックさ	<ol style="list-style-type: none"> 1. 開放的で適応能力のある ASEAN 2. 創造的・革新的, 責任のある ASEAN 3. 起業家精神の醸成
III 実施	
A. 実施メカニズム	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制度的メカニズム 2. 実施戦略 3. ASEAN の組織能力の強化
B. 資源	
C. コミュニケーション	
D. レビュー	

は ASEAN 共同体意識を高めるためにも重要な協力分野だとされる。すでに大学教育レベルでは、ASEAN 大学ネットワークがつくられ、参加大学間の教育評価制度がつくられた。2011年から ASEAN 単位互換制度も運用されており、ASEAN 研究を開講する案も検討されているという。こうした制度的枠組みのもとで、ASEAN 域内で学生の交流事業も始まった（首藤 2015）。

災害管理については、2005年に ASEAN 防災緊急対応協定（AADMER）が署名され、2009年に発効している。この協定のもとで、加盟各国は提供可能な資源と能力を自主申告することになった。さらに、災害時に加盟国間および国際機関との連絡をスムーズに実施し、支援の相互調整を担う組織として、2011年に ASEAN 防災人道支援調整センターがジャカルタに設置された。

泥炭地管理は越境煙害（ヘイズ）を防ぐ取組みである。2002年に越境煙害に関する ASEAN 協定が署名され、2003年に発効した。越境煙害の発生源であるインドネシアは2014年によく同協定を批准している（第5章参照）。移民労働者の権利の保護をめぐるのは、2007年、移民労働者の権利の保護と促進に関する ASEAN 宣言が発表されて取組みが開始されている（第6章参照）。

このように ASCC でもさまざまな取組みがなされるようになった。しかし、中間レビューでは、ASCC における協力の成果として、青写真2015の発表（2009年）前の成果も含まれている。たとえば、移民労働者の権利保護に関する取組みの一部は2009年よりも前に開始されたものである。また、AEC と同様に、協定が署名・批准され、発効しても、国内で必要な措置を実施するにあたってはさまざまな障壁も残っている。たとえば、越境煙害に関する ASEAN 協定にインドネシアが批准したことをもって問題が解決するわけではなく、同国の国内で煙害を発生させないための措置が着実に実施される必要がある。

2. 2025年の ASCC

では、2025年の ASCC はどのように描かれているだろうか。ASEAN 共同体ビジョン2025では、ASCC のめざす世界について、青写真2015にあった「ASEAN アイデンティティの醸成」という用語がみられず、代わりに「包括的で持続可能で強靱、かつダイナミックな共同体」といった抽象的な言い方になっている。先の中間レビューでは、アイデンティティの醸成は100%の達成率ということな

ので、目標が達成されたため外されたもととらえられるが、なぜ抽象的な表現に代わったのかについては定かではない。

抽象的な表現は目標設定においてもみられる。青写真2015では、人間開発、社会福祉、環境の持続性といった目標が掲げられているが、青写真2025では、包括性や持続性といった表現になっている（表0-3）。とくに、ASEAN アイデンティティの醸成や格差是正といった目標は削られ、人々のための協力や包括性といった目標のもとに落とし込まれた。一方、青写真2015と比べ、青写真2025では人々中心のASEANがさらに強調されている。すなわち、人々のための協力を第一目標（A）に掲げて、市民社会団体（CSO）が共同体形成に参加する仕組みを整えることをめざす姿勢が打ち出されている。そのため、ASEAN アイデンティティの醸成という目標は掲げないものの、人々が共同体形成に参加する仕組みを整えることで、結果的にASEAN アイデンティティの醸成や定着を目指しているといえなくもない。

協力項目については、人権の推進と保障が新たに登場した。人権の保障については、青写真2015ではAPSCで重点的に取り上げられ、ASCCでは移民労働者の権利のなかで言及される程度であった。青写真2025において、この分野がASCCの協力項目として登場したことは、人権の保障がAPSCで扱われる分野にとどまらないことを物語っている。また、AECと同様に、ASCCでも実施メカニズムのところで、ASEANの組織能力の強化という協力項目が登場している。

第5節 全体評価と今後の展望

1. 全体評価

ASEAN 共同体構築という名のもとになされる協力はきわめて多岐にわたる。アジア通貨危機をきっかけにしたとはいえ、結果として、経済統合にとどまらない協力の深化が志向されるようになったといえる。

ASEAN 共同体の構築の名のもとに、野心的な計画を掲げ、その一部は実施されていること自体は評価できる。進捗状況に関する報告書をふまえれば、少なくともAECとASCCについては、比較的高い達成率を実現している。また、青

写真2015には具体的には書かれていないが、実際に協力が進展した分野もある。

他方、加盟国間の対立により、あるいは加盟国によって実施状況にばらつきが出ているせいもあって、実行に移すのは困難な計画も多いことも明らかになった。こうしたことから、AECやASCCでは履行レビューやレビューの結果を公開する方法が簡略化する傾向がみられ、APSCではまとまった成果報告がなされていないなどの事態も生じている。協力を深化させることはすなわち、加盟各国の国内制度と密接にかかわる協力をを行うことである。そうした協力を進めていくうえでふたつの課題がある。

ひとつは、ASEANで重視されている内政不干渉原則との調整である。ASEANでは、加盟国の内政に干渉しないという原則が重視されてきた。現在も、公式には内政不干渉原則は維持されているが、実践レベルではこの原則は相対化されつつある。実際、これまで紹介してきたASEAN共同体を構築するための協力には、加盟各国の内政や国内制度に関係するものが多い。こうした協力は、内政に干渉することを加盟諸国が互いに承認することから進められる。APSCでは、たとえば、人権に関する協力は内政と密接に関係する。AECでも、競争政策の導入は国内経済制度の変更を意味するであろうし、貿易円滑化措置としての非関税障壁の撤廃は、国内に定着したさまざまな経済慣行を是正することを意味する。ASCCでは、ほとんどすべての協力が国内制度・内政の問題である。

問題はこうした協力を進める際に、内政不干渉原則を相対化したい加盟国とそうでない国がいることである。たとえば、ASEANで拘束力のある条約や協定をつくり、あるいは、ASEANの組織の権限を強化することで互いの行動に一定の制約を課すことについて、ASEAN内に積極派と消極派が存在する。その結果、条約はできたものの、内容は形骸化するといった事態も生じている。

もうひとつの課題は、加盟各国の合意の履行・実施能力を高めていくことである。条約や協定を批准しても、必要な国内履行がなされないといった問題が生じている。この問題は、加盟各国の政策担当者の政策立案能力や、法執行官などの実務者の執行能力の低さに起因する部分が多い。人材の能力不足は、とくに後発の加盟国においてますます顕在化しており、事務局や域外国などの支援を通じて、能力開発などの取組みを加速することが望まれる。

2. 今後の展望

APSC と AEC, ASCC からなる ASEAN 共同体の構築という一大プロジェクトは、当初2015年末を完成期限としたが、実際には、2025年という新しい期限を設定して継続されることになった。青写真2015と青写真2025を比べると、APSC と AEC, ASCC を構築する取組みにおいて、以下の変化がみとめられる。

第一に、APSC と AEC, ASCC がめざす世界についてやや後退あるいは抽象的とみられる表現が目立っている。こうした変化は、青写真2015で掲げた目標や計画が大胆すぎたことへの反省があるのかもしれない。

第二に、事務局などの組織の強化が掲げられた。ASEAN の合意の国内履行を着実に進めるためには、各国が履行能力を高めるだけでなく、ASEAN の組織の履行監視機能などを強化する必要があるとの認識がその背景にあると考えられる。組織強化の取組みはすでに始動している。2014年、ASEAN 事務局強化および組織改革に関するハイレベルタスクフォースが組織強化に関する提言書を提出した (ASEAN 2014b)。

第三に、人々中心の ASEAN が強調されている。ただし、「人々」(people) といった場合にどのような人間集団を指すのかについては、青写真2025では具体的には明らかにされていない。ASEAN 域内では NGO や CSO が ASEAN 諸国政府に対して、さまざまな要求をするようになった。こうした要求に対して、政治体制などの国内諸制度が異なる ASEAN 諸国の政府がどのように ASEAN の方針を策定するのか注目される。

第四に、複数の共同体にまたがる協力が存在することがより明確に示された。青写真2015にもそうした分野はあった。移民労働者は、熟練労働者について AEC で、非熟練労働者について ASCC で扱われており、災害管理は ASCC と APSC (の非伝統的安全保障) の両方で扱われている。青写真2025では、人権や環境問題なども実質的にそうした分野の仲間入りをしている。人権は、APSC の組織である AICHR を中心に取り扱われているが、ASCC でも協力項目として登場した。環境分野は、ASCC だけでなく AEC でも重要な協力と位置づけられるようになった。共同体間にまたがるこうした分野において協力を進めるためには、各共同体の垣根を超えた省庁間の連携や調整が必要である。

おわりに

ASEAN 共同体の構築に向けた取組みは、2015年末でひとつの節目を迎えた。本章では、ASEAN 共同体を構成する APSC と AEC、ASCC それぞれについてその特徴や協力の実態、2025年以降の課題などを概説した。APSC では、人権に関する取組みなどの国内政治制度に関する相互理解の促進や規範の形成、総合安全保障の追求など、非軍事的な協力が目立つ。AEC では、経済統合を進めるためのさまざまな措置が計画され、実施されており、その多くは国内経済制度の変更をとまなうものである。ASCC での協力は、もともと ASEAN において行われてきた機能的な協力をさらに深化させようというものである。

全体的な評価としては、青写真2015で計画された措置の多くは実行に移されているとあってよい。しかしながら、内政不干渉原則との相克や合意の履行・実施能力の低さから、ASEAN で合意が成立してもその合意を国内でなかなか履行できないといったことや、新設された制度や締結された条約が形式的なものにとどまり実効性が低いといった問題が生じている。

こうした問題に対して、青写真2025では、ASEAN の組織能力を向上させることや分野間別の政策調整を強化することなどが謳われた。また、人々中心の ASEAN が強調され、CSO の参画を促すことや人々の生活や安全にとって重要な協力を進めることが謳われた。人々中心の ASEAN が「絵に描いた餅」に終わるかどうかは、加盟諸国がどの程度、国内制度や国内問題に密接に関わる協力を実質的に進められるかにかかっている。

【注】

- (1) たとえば、石川・清水・助川編 (2013)、石川・朽木・清水編 (2015)、浦田・牛山・可部編 (2015)、Basu Das (2012)、Basu Das, et al. (2013) を参照。また、『アジア研ワールドトレンド』2015年12月号 (No. 242) では「ASAEN 経済共同体 (AEC) 創設とその実態」という特集が組まれている。
- (2) たとえば、山影 (2014)、菊池 (2015)、首藤 (2015) を参照。
- (3) ASEAN の協力の歴史や組織化などについては、山影 (1991; 1997) を参照。
- (4) ASEAN 共同体の原型は、アジア通貨危機直後の1997年末に発表された「ASEAN ビジョン2020」に求めることができる。ここで、ASEAN 共同体という用語が用いられ、「東

南アジア諸国の協調」(A Concert of Southeast Asian Nations)と「ダイナミックな発展のためのパートナーシップ」(A Partnership in Dynamic Development), 「思いやりのある社会の共同体」(A Community of Caring Societies) というビジョンが示された (ASEAN 1997)。この三つのビジョンは、それぞれ APSC, AEC, ASCC のもととなる概念だったと考えられる。

- (5) 2003年時点では ASEAN 安全保障共同体 (ASC) だったが、その後、APSC に改称された。
- (6) このあたりの経緯については、Severino (2006, 355-356, 368-370) を参照。
- (7) ただし、AEC の青写真2015については、2007年にすでに発表されており、2007年に発表されたものが ASEAN (2009) に収められている。
- (8) 2008年末、ASEAN の設立条約に相当する ASEAN 憲章が発効した。設立から40年を経てようやく設立条約ができるという点で、ASEAN は緩やかな組織体である。憲章では、ASEAN 共同体の形成という目標を受けて、さまざまな組織再編がなされた。この点については、鈴木 (2011) を参照。
- (9) ただし、青写真2015の第二目標 (総合安全保障の追求) の信頼醸成措置 (B.1.2) に、「ADMM Plus を通じた協力」という言い方がみられる。
- (10) People-centred, people-oriented の people をどう訳すかについては議論の分かれるところである。「民衆」「市民」「人民」などと訳している文献もある。
- (11) AEC の特徴や計画された措置の内容、措置の実施状況などの詳細な紹介や分析については第3章を参照。
- (12) RCEP がもたらす効果については第4章を参照。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 石川幸一・清水一史・助川成也編 2013. 『ASEAN 経済共同体と日本——巨大統合市場の誕生——』文眞堂。
- 石川幸一・朽木昭文・清水一史編 2015. 『現代 ASEAN 経済論』文眞堂。
- 浦田秀次郎・牛山隆一・可部繁三郎編 2015. 『ASEAN 経済統合の実態』文眞堂。
- 菊池 努 2015. 「大国政治の変動と東南アジア——ASEAN 政治安全保障共同体の狙いと課題——」『国際問題』(646) 5-15.
- 首藤もと子 2015. 「ASEAN 社会文化共同体に向けて——現況と課題——」『国際問題』(646) 25-36.
- 鈴木早苗 2011. 「ASEAN における組織改革——憲章発効後の課題——」山影進編『新しい ASEAN——地域共同体とアジアの中心性をめざして——』アジア経済研究所 175-207.
- 2012. 「ASEAN 共同体にむけて——政治安全保障協力の現状と課題——」『海外事情』60(4) 104-111.

- 2015. 「ASEAN 政治安全保障共同体——域内協力と域外協力の連関——」『海外事情』63(4) 18-31.
- 山影 進 1991. 『ASEAN——シンボルからシステムへ——』東京大学出版会.
- 1997. 『ASEAN パワー——アジア太平洋の中核へ——』東京大学出版会.
- 2014. 「『不戦レジーム』を超えて——ASEAN の政治安全保障協力をどうとらえるか——」『国際法外交雑誌』113(1) 85-111.
- 山影 進編 2011. 『新しい ASEAN——地域共同体とアジアの中心性を目指して——』アジア経済研究所.

<外国語文献>

- ASEAN 1997. *ASEAN Vision 2020*, Kuala Lumpur, 15 December 1997.
- 2009. *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- 2014a. *Mid-Term Review of the ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint (2009-2015)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- 2014b. *Chairman's Statement of the 25th ASEAN Summit: Moving Forward in Unity to a Peaceful and Prosperous Community*, Nay Pyi Taw, 12 November 2014.
- 2015a. *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Community*, Kuala Lumpur, 22 November 2015.
- 2015b. *ASEAN 2025: Forging Ahead Together*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- 2015c. *ASEAN Integration Report 2015*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- 2015d. *A Blueprint for Growth: ASEAN Economic Community 2015: Progress and Key Achievements*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Basu Das, Sanchita, ed. 2012. *Achieving the ASEAN Economic Community 2015: Challenges for Member Countries and Businesses*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Basu Das, Sanchita et al., ed. 2013. *The ASEAN Economic Community: A Work in Progress*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Severino, Rodolfo C. 2006. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.