

ASEAN 経済共同体を巡る最近の情勢

東南アジア諸国連合 (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) は 2015 年の ASEAN 共同体構築を目指して様々な取り組みを加速している。本稿では、ASEAN 共同体の中核をなす ASEAN 経済共同体 (ASEAN Economic Community: AEC) に焦点を当て、その実現に向けた取り組み、今後の課題を展望する。

AEC は、1990 年代から構築されてきた ASEAN 自由貿易地域 (ASEAN Free Trade Area: AFTA) を中心としつつも、単なる自由貿易地域にとどまらず、貿易円滑化、サービス貿易の自由化、投資の自由化・円滑化、広域的インフラ整備、基準適合 (Standard and conformance)、相互認証 (Mutual recognition)、格差是正のための域内協力などを含んだ質の高い経済統合を目指している。当初は 2020 年を目標年次と定めていたが、加速する経済のグローバル化、中国、インドなどの周辺新興国の台頭といった情勢を踏まえ、2007 年 1 月の第 12 回 ASEAN サミットにおいて、2015 年までに AEC を設立するとの合意がなされた。さらに、2007 年 11 月の第 13 回 ASEAN サミットでは、AEC 設立に向けた工程表となる AEC ブループリントが採択され、AEC は、(1) 単一市場・生産拠点、(2) 競争力のある経済圏、(3) 均整のとれた経済発展、(4) 世界経済への統合を体現するものとして定義された。AEC ブループリントは 17 の中核要素と 176 の優先事業からなる包括的な行程表であり、メンバー国にその着実な実行を義務づけるという意味で、特に ASEAN にとっては画期的、野心的なものである¹。

当初より予想されたとおり、経済発展段階、政治体制等にばらつきのある ASEAN において、この野心的な計画を着実に実行していくことは容易ではない。ASEAN では、AEC ブループリントの進捗状況をモニターするために、ASEAN 事務局を中心として AEC スコアカードを作成してきた。その公式の AEC スコアカードによれば、前述の 4 分野の進捗は、単一市場・生産拠点については 82%、競争力のある経済圏については 50%、均整のとれた経済発展については 100%、世界経済への統合については 100% で、全体で 73.6% の目標が達成されたことになっている。

ASEAN 事務局が取りまとめたこの評価に関しては、第三者のみならず、中心的当事者である ASEAN 経済大臣会合からも疑問が呈されている。このスコアカードの作成方法は明らかにされていないが、基本的には、AEC ブループリントにリストアップされている取り組みを実行したかどうかをメンバー国の申告に基づいて記録・集計したものである。評価と実感のギャップは、例えば次のような場合に生じる。項目によっては、ASEAN の合意事項を議会が批准 (ratification) することによってスコアカード上は「完了」したと評価されるものがある。しかし、その合意事項が実際に適用されるまでには、国内の法制度の修正や整備、関係者への周知、担当機関の設置

などといったプロセスが必要になる場合がある。また、均整のとれた経済発展に関して、目標の達成度が100%と評価されているが、ASEAN域内に残存する様々な格差を考慮すると、ここでも評価と実感の乖離を否認しない。

もちろん、AECブループリントで合意した施策を「実行したかどうか」という一点に絞って評価するという意味では、ASEAN事務局が取りまとめたAECスコアカードが不正確であるというわけではない。しかし、ASEANが公に作成・公表するスコアカードが、あまりにも実態、実感から乖離していると、AEC設立に向けた取り組み全体に対する信頼を損なってしまう懸念がある。

こういった背景もあり、ASEAN経済大臣会合は、現実の経済への影響や民間部門の実感(perception)なども反映させるという意味で、ASEAN事務局が取りまとめている公式のAECスコアカードを補完する新たなスコアカードを作成すること、そのプロジェクトを第三者機関である東アジア・ASEAN経済研究センター(Economic Research Institute for ASEAN and East Asia: ERIA)に依頼することを決定した。ERIAはこれまで、Phase 1の報告書を提出済みであり、現在はPhase 2の報告書を取りまとめているところである。さらに、これらの調査研究に基づいて、AECブループリントの中間レビューに関するプロジェクトが立ち上げられており、そこでは、単なる進捗状況の確認にとどまらず、大幅な遅延などの問題があればその原因を分析し、改善策を提案することが求められている。このような観点から観察される課題のいくつかを以下に提示しておく。

第一は、ASEANのような多国間協力に不可避に内在する問題である。2007年に採択されたAECブループリントの大半は、その当時、すでに合意済みであったセクター別の協力計画から重要案件を取り出して、まとめたものである。交通分野だけを見ても、その中には、シンガポール＝昆明鉄道(Singapore Kunming Rail Link: SKRL)、ASEAN単一航空市場(ASEAN Single Aviation Market: ASAM)の設立、単一海運市場の(ASEAN Single Shipping Market: ASSM)といった野心的なものが含まれているが、当然のことながら、それぞれが及ぼす影響はメンバー国間で大きく異なっている。このため、各プロジェクトに取り組む姿勢もメンバー国間で大きく異なっており、その違いが実行(implementation)の遅れを引き起こすことがある。

例えば、ASAMに関しては、すでにアジアの航空ハブとして機能しているシンガポールは、現在の優位を活かして、さらにその立場を強化する機会であり、非常に積極的に取り組んでいる。国際空港1つしか持たないシンガポールにとっては、航空自由化で失うものがないというのが決定的な強みでもある。他方、島嶼国であるインドネシアやフィリピンにとっては、空路による国内のコネクティビティの確保は、ユニバーサル・サービスの供給という観点から重要な政策課題であり、不採算路線であってもルートの維持を優先せざるを得ない場合もある。このような状況下で、高収益路線の国際競争が激化し、その路線からの収益が減少するということになれば、航空会社の負担は増え、ひいては補助金支出として政府の負担も増えかねない。このため、これら諸国はASAMに関しても消極的である。これと類似した状況はASSMについても観察される。ASEANの交通分や協力では、ASAMやASSMといった課題毎に主導国(Lead country)を決めて、その課題に取り組むという進め方がとられる。ASAMではシンガポールが主導国となっており、ASSMに関

してはその戦略ペーパー作成においてインドネシアが大きな役割を果たした。いずれのケースにおいても、主導国と潜在的あるいは顕在的にそれに対立する国（対立国）以外（これを仮に中間国と呼ぶ）はあまり積極的な役割は果たさない。例えば ASAM に関しては、主導国であるシンガポールが議論をリードし、合意事項の草案を作成するといった面で、非常に大きな役割を果たしている。ASAM 実行過程で必要になると想定される技術協力や経済協力についても詳細な議論が進められている。この場合、中間国は主導国のリードに概ね従うため、議論の方向性は定まる。この段階では、対立国が積極的に異論を唱えたとしても大勢に影響を及ぼすことは困難になっている。さらに対立国では、国際合意の批准や法制度整備などの議会対策、関係業界との調整等により長い時間を費やす必要があるため、ASEAN での合意事項の実行が他のメンバー国より遅れることになる。

第二は、ASEAN の合意形成メカニズムに起因する問題である。上述の例のような対立があるのであれば、そもそも合意形成が難しいのではないかと考えられる。しかし、実際には、あるプロジェクトによって大きな利益が見込まれる主導国がそのプロジェクトの実施を ASEAN の関係会合で提案し、他のメンバー国からの積極的な反対意見が出ないことをもって合意が形成された、と見なされる。その過程では、メンバー各国への影響や現行の政策・法制度との整合性、資金調達などを含めた実現可能性等の検討が不十分なこともある。実際、このような現実的検討が不足したままでこのように合意形成され、さらには担当大臣、首脳レベルの合意に至ったプロジェクトも数多く見られる。首脳レベルの合意が形成されたプロジェクトは当然、高い優先順位を付けられる。この段階に至ると、前段落の「対立国」も反対する術を事実上失ってしまう。このように、ASEAN 首脳レベルでの合意形成に至るまでに、実現可能性に関する十分な検討がなされないことは、野心的な目標を共有することを可能にする一方で、実行（implementation）段階になって様々な問題点が明らかになり、大きな遅延を引き起こすことにもなる。

第三は、前述の点とも関連するが、AEC の定義が不十分なままであることである。2015 年の ASEAN サミットは、何らかの形で AEC 設立を祝賀するものとなるだろう。しかし、現実的に考えると、AEC ブループリントで規定したプロジェクト、施策のすべてを 100% 完了することは困難であるⁱⁱ。現時点に至っても、何を達成したことをもって AEC 設立の根拠とするのか、といった根本的な事柄に関して合意は形成されていない。このように目標が不明確であることも、AEC ブループリントの実施が遅れている要因の一つといえる。この点に関しては、2010 年に採択された ASEAN 接続性マスタープラン（Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC）において、2015 年までに実現すべき優先プロジェクトが合意された。その中にはもちろん、AEC ブループリントで合意されたプロジェクトも含まれている。MPAC およびその実行メカニズムが、限られた期間、人的資源、資金を有効活用するための手立てとなるのか、あるいは屋上屋を重ねるといったことになってしまうのか、注視していく必要がある。

参考文献

ASEAN Secretariat (2010). ASEAN Economic Community Scorecard: Charting Progress towards Regional Economic Integration.

Soesastro, Hadi (2008). “Implementing the ASEAN Economic Community (AEC) Blueprint”, in Hadi Soesastro, ed. *Deepening Economic Integration in East Asia: The ASEAN Economic Community and Beyond*, ERIA Research Project Report 2007, No. 1-2, March 2008, pp. 47-59 (Chapter 3).

ⁱ AEC ブループリントの概要、意義については、例えば、Soesastro (2008) を参照。同氏は AEC ブループリントの草案を作成した中心人物の一人である。

ⁱⁱ 端的な例は、SKRL の未接続区間 (missing link) である。AEC ブループリントでは、未接続区間を完成させることが明記されているが、2010 年に採択されたブルネイ行動計画、ASEAN 接続性マスタープランなどでは、一部区間について目標年限が 2020 年までに先送りされている。