
◎ 巻頭エッセイ ◎

クオヴァデイス

ASEANへの問いかけ

山影 進
Yamakage Susumu

統合の制度化からみた半世紀

2年後の2017年8月にASEAN（東南アジア諸国連合）は設立50周年を迎える。内部対立を抱える脆弱な制度として常に（今日でもなお）シニカルな視線をあちこちから浴びながら、激動が続く東南アジアにあって、結局半世紀の間生き延びたことになる。

地域統合にとって半世紀は決して短い年月ではない。ヨーロッパをみてみよう。1952年に発足した欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）はヨーロッパ統合の先駆けであるが、1967年の欧州経済共同体（EEC）・欧州原子力共同体（EURATOM）との主要機関の統合、1993年に発足した欧州連合（EU）のなかで欧州共同体としての一体化などを経て、設立50年後の2002年に発展的に解消した。その間、超国家的な性格を備えて登場した石炭鉄鋼共同体の最高機関は、欧州委員会となってヨーロッパ統合の推進役を果たしている。このように半世紀あれば、地域は大きく統合・変貌することができる。

統合の深化と拡大を断続的に繰り返してきたヨーロッパの変貌と比べると、東南アジアの統合は遅々としているようにみえる。当初より超国家的制度を組み込んでいたヨーロッパとは異なり、今日でも東南アジアではそのような動きはみられない。もっとも、直線的・単線的に発展する統合の理論をつくって、そこにヨーロッパと東南アジアを位置づけたとしても、これら2つの地域統合の事例について理解が深まると思えない。また、ASEAN経済共同体（AEC）の計画が注目されるようになっているが、欧州経済共同体と似ているのは名称ぐらいのもので、ヨーロッパの先行事例をもってASEANの近未来をイメージしたら大きな誤解を生んでしまう。

しかしながら、東南アジア統合の推進者たちにとって、ヨーロッパ統合が重要な参照基準を提供してきたことも事実である。特にASEAN憲章（2007年採択、翌年発効）は、ヨーロッパの制度を可能な限り模倣して東南アジアの統合をいっそう深化させようとする推進派とそれに慎重な政府官僚組織との妥協の産物であるが、ヨーロッパから示唆を受けたに違いない制度化がいくつか実現した。

憲章で、首脳会議がASEANの最高意思決定機関と明記された。1995年から首脳会

議が実質的に毎年開催されるようになったものの（それ以前の28年間には4回のみ開催）、最高意思決定機関は当初唯一の閣僚会合の場であった外相級のASEAN閣僚会議（AMM）とされ続けてきた。その首脳会議は年2回開催となった。首脳会議や主要閣僚級会議の議長を同一国が国名のアルファベット順に暦年交代で担当する議長国制度を導入した。以前から毎回交代の不文律はあったが、会議ごとに議長担当国はばらばらだった。2003年に創設が合意された3つの共同体（政治安全保障共同体〔APSC〕、経済共同体、社会文化共同体〔ASCC〕）の各々の運営のために閣僚級の理事会を新設し、すでに活動していた数十に上る各種閣僚会議をいずれかの理事会の下に配属した。3つの共同体理事会を調整するための理事会も新設した。さらにまったく新しい制度として、事務局のあるジャカルタに常駐代表委員会を設置した。事務局自体も再編・強化した。

統合のシンボルづくり（モットー、エンブレム、旗、賛歌など）にはASEANも熱心である。ヨーロッパ統合のモットーは「多様性のなかの統一」であるのに対し、ASEANのそれは「1つのビジョン、1つのアイデンティティ、1つのコミュニティー」である（ちなみに「多様性のなかの統一」はインドネシアのモットーである）。公用語については、前者は20以上を規定しているが、後者は（いずれの加盟国の国語でもない）英語のみである。こうした事情を反映してか、前者では歌詞のないメロディーのみの「賛歌」であるのに対し、後者では英語の歌詞による賛歌がある。

そもそも、それまでASEANには設立条約ないし基本条約がなく、その目的も制度も、加盟国の合意によって次々に追加・更新されてきた。小さな苦屋でしかなかったASEANが、さまざまに増改築され続け、結果的に大きくはなったが使いづらい建屋になってしまったのである。そこで建屋を新築することになり、その設計図がASEAN憲章だった。ASEAN結成から40年後のことである。

ASEANが設計図に描かれたとおりの構築物として実現し、機能しているかどうかを見極めるには、もうしばらく時間が必要である。新制度での最初（2009年）の議長国はタイだったが、政治混乱のせいで滑り出しは順調ではなかった。その後、ブルネイとインドネシアが議長国を交代したり、ラオスの番にミャンマーが割り込んだり、議長国の輪番制はきわめて緩やかに了解されている。また、最高意思決定機関としてASEAN閣僚会議が果たしてきた機能（共同声明の発出など）は、首脳会議に移ったのではなく、政治安全保障共同体理事会の下にあるASEAN外相会議（略称AMM）が（回数を引き継いで）担っている。このような融通無碍さは、相変わらずのASEANらしさと言えるかもしれない。

2つのPから2つのCへ

ASEANの下にまとまった東南アジアの国々が目指してきたものは何だろうか。個々

の加盟国にとっては、国家建設と国民統合であると要約できるだろう。政府の視点からは経済開発と政治安定と言い換えてもよいかもしれない。両方の目標について、かなりの程度成功した国もあれば、今日でも道半ばあるいは前途多難な国もあるのが現状である。いずれにせよ、こうした加盟国の基本的目標の追求・実現に資することがASEANに期待されてきたのである。

それでは加盟国がASEANに求めてきたものは何だろうか。あえて単純にまとめてしまえば、2つのPから2つのCへとなるのではないだろうか。2つのPとは平和 (Peace) と繁栄 (Prosperity) のことであり、2つのCとは連結性 (Connectivity) と中心性 (Centrality) のことである。ASEAN諸国は、かつては平和と繁栄を渴望していたが、近年になって連結性と中心性を目指すべき目標として強調するようになったのである。言うまでもないが、平和と繁栄が重要でなくなったということではなく、これらの喫緊度が下がった一方で、地域のあり方、そして地域と外部との関係のあり方について新たな目標を掲げるようになったということである。

設立当初から各種文書のなかで繰り返して強調されてきたのが2つのP (平和と繁栄) である。これらはいかなる国家にとっても望ましい目標かもしれないが、ASEAN加盟国にとっては何よりも相互の平和であり、そのためには不信の低減と意思の疎通を目指す場が必要だった。それこそが、外相の年次定例協議を可能にしてくれたASEANだったのである。その成果は、早くも東南アジア友好協力条約 (1976年に首脳が署名) に結実するが、この条約は締約国 (すなわちASEAN加盟国) が相互に紛争の平和的解決を約したものであり、ASEANにおける加盟国間関係の基礎となるべきものであった。他方でベトナム戦争やカンボジア内戦については、ASEAN地域に飛び火することは阻止できたものの、隣接地域の平和や安定にASEANが貢献できることはあまりなかった。

もうひとつのPである繁栄については、1970年代後半にASEANとしての経済協力が掲げられたが、域内対立のせいでほとんど具体化せず、成果は上がらなかった。1980年代までのASEAN諸国の経済発展にASEANという制度はあまり貢献しなかったことになる。しかし冷戦後の1992年になって地域経済統合の取り組みに合意した。当初の目標はASEAN自由貿易地域 (AFTA) として2003年に実現し、さらなる統合を目指すべく、ASEAN経済共同体が構想されたのである。

2つのC (連結性と中心性) は、今世紀に入ってからASEANが強調するようになった目標である。連結性とはASEAN地域の一体性を強めることを主眼にしている。1990年代の後半、ベトナムなど東南アジア大陸部の4カ国が相次いで加盟して、ASEANは6カ国から10カ国体制へと拡大した。かつては加盟国間の平等を重視してきたASEANであるが、それにより域内格差がさらに拡大して無視できなくなり、域内格差の是正がASEANにとって重要な課題に浮上したのである。連結性は、格差の是正と統合の

深化とを結びつける重要な手段として位置づけられている。つまり国境を横断して各地を連結するインフラ整備、円滑な越境横断を実現するための制度構築、ヒトの交流拡大が連結性の3本柱であり、統合の深化と格差の是正を狙う一石二鳥の計画である。さらに連結性は、ASEAN地域を周辺（特に中国とインド）に結びつけて、地域経済の発展に資することも志向している。

中心性の追求は、1990年代にASEANが積極的になった域外諸国（特に大国）を組み込んだ制度の構築の延長線上にある。ASEAN地域フォーラム（1994年—）やASEANプラス3（1997年—）など、ASEANを中核とする首脳級・閣僚級の会議がいくつも制度化されていった。その際にASEAN諸国が警戒したのは域外大国が主導権を握ってしまうことで、それを避けるためにASEANが広域制度の「運転席」に座ること（具体的には、ASEANが開催し、主催国＝ASEAN加盟国の代表が議長を務める）を域外諸国に同意させたのである。この「運転席」を構造的に捉え直したのが中心性である。2010年代に入ると、日本、中国、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドといった周辺諸国のみならず米国やロシアを組み込んだ広域諸制度の中心にASEANが位置するようになった。今や、こうした制度を中心から「運転」することによって、東アジアの平和と繁栄に関与・貢献しようとしている。もちろんそれを目指すことの眼目は、ASEAN地域の平和と繁栄である。

*

今年（2015年）はASEAN共同体（特に経済共同体）の創設予定年限にあたっており、経済統合への関心が（たとえ一時的であるにせよ）高まっている。しかしASEANはそこで歩みを止めるのではない。その段階を越えて、さらなる統合を目指していく。次の半世紀の間にASEANはどこに向かおうとし、どのような変貌をとげるのだろうか。おそらく東アジアを道連れにしながら、ASEANに「クオヴァディス」と問いかける所以である。

やまかげ・すすむ 青山学院大学教授
<http://yamakage-ken.com/>
yamakage@sipeb.aoyama.ac.jp