

---

# ASEAN社会文化共同体に向けて

## 現況と課題

首藤 もと子  
Shuto Motoko

---

### はじめに

東南アジア諸国連合（ASEAN）社会文化共同体（ASCC: ASEAN Socio-Cultural Community）は、ASEAN共同体を構成する経済共同体（AEC）、政治安全保障共同体（APSC）とともに3つの柱のひとつである。この構想は2003年10月の「第2 ASEAN協和宣言」で明記され、翌年のビエンチャン行動計画（VAP, 2004—10年）では、その一部としてASCC行動計画が採択された。その後継として2009年の第14回首脳会議で「ASEAN共同体ロードマップ（2009—15年）」が採択され、同時に「ASCCブループリント」も採択された。この後継として、2016年から「ASEAN共同体ビジョン2025」が基本枠組みとなる見込みである。

ASEAN共同体に向けた3つの柱のうち、ASCCは政治・安全保障と経済以外のすべての分野を対象にしているため、その領域が広汎にわたり、明確な焦点を定めにくい。確かなことは、ASCCの対象は人々であり、「人間開発」を軸にした社会文化共同体の構築を目標としていることである。こうしたASCCの構想が政策として協議されるようになった背景には、1990年代末以降の次のような2つの大きな変化があった。

ひとつには、域内の知識人や非政府組織（NGO）からASEANが「民衆志向（people-oriented）」の規範を中心にするよう求める要望が強くなり、ASEANも公式文書でこうした社会的要望を反映するようになったことである。その成果として、2007年に採択され翌年発効したASEAN憲章の第1条第1項で、ASEANの目的は、平和と安定を維持し「地域において民衆志向の価値をさらに強化すること」であると明記された<sup>①</sup>。2015年4月の第26回首脳会議でも、「民衆志向、民衆中心（people-centered）のASEANに関するクアラルンプール宣言」が採択された。これらのことは、ASEANが当初、公的な場で意見の対立を表面化させずに全体の体面を保つという、いわゆる「ASEAN方式」により、国家間の関係維持を最優先させて、国家と社会の関係には干渉しない立場をとってきたこと、そして「機能的協力の進展よりも、加盟国間の離反を防ぐことが緊急の優先課題であった」<sup>②</sup> ことと比べると、大きな質的变化であった。

もうひとつは、ASCCの「民衆中心」という目標に、生活の質的向上や地域内の格差の是正とそのため域内協力も含まれていることである。こうした発展観は、経済成長をまず優先し、その後から社会的厚生を講じるというかつての欧米先進国型の発展モデルではなく、政治・安全保障や経済成長と同時に並行して、人々の生活の質の向上を地域レベルで追求していこうとする発展観の反映である。

ASCCの構想が首脳会議で採択された背景には、こうしたASEAN内の社会的変容や規範の進展があった。今後、ASEAN共同体の「民衆志向」という理念がいかに達成されるかという点について、ASCCがその行動計画を通して貢献できる分野は多様であり、重要である。そこで本稿では、ASCCについて、その目標、政策形成の制度、主な活動実績とその類型、そして問題点と課題について検討する。

## 1 ASEANの規範の拡張とASCCの目標

冷戦後の1990年代になると、ASEANは組織面でも機能面でも大きな進展があったが、1990年代後半には規範においてもリベラルな価値がASEANの公的な文書で提唱されるようになった。特に、1997年12月に採択された「ASEANビジョン2020」は、ASEANが2020年までに共通の地域意識（地域アイデンティティ）を備え、社会正義と法の支配に基づき、社会的弱者に配慮する「思いやりのある社会共同体（a community of caring societies）」になるという理念を掲げた。この規範認識を政府間合意にしたのが、2003年の第2 ASEAN協和宣言である。そのなかで、ASEANの規範として民主主義、良い統治、法の支配、基本的人権の尊重等が明記された。これは1990年代前半に「アジア的人権論」が議論されていたことと比較すると、注目すべき変化であった。

こうした組織原理となる規範が変化した背景には、ASEANの主要加盟国において国家人権委員会が設置されるなど、人権規範が社会に広まったこと、「民衆志向のASEAN」のように、市民社会の側からASEANのあるべき規範に関して提言活動が行なわれるようになったことが大きい。さらに、ASEAN戦略国際問題研究所連合（ASEAN-ISIS）も、ASEANにさまざまな政策提言を行なってきた。特に、「民衆志向のASEAN」という理念を掲げて開催されたASEAN民衆議会（APA）は、ASEAN-ISISが中心になって開催した地域会合であり、APAは2000年の第1回会合からASEAN憲章が採択されるまでの過程で、「民衆志向のASEAN」という理念の周知に大きな貢献をした。ASEAN憲章の採択を区切りに、APAは開催されなくなったが、APAに参集していた市民社会団体の多くは、その後も多様なネットワークを形成して、ASEANの地域的な問題に関する提言活動を続けている。その多くは、教育や公衆衛生、農村開発、環境問題等、ASCCに直接関連する分野の問題である。また、それらのNGOから成るネットワークとして、ASEAN市民社会会議・ASEAN民衆フォーラム（ACSC/APF）等があり、こうしたネットワークの会合はASEAN首脳会議に合わせて開かれている。

ところで、この第2 ASEAN協和宣言では、ASCCの目標として次の5項目が挙げられている。それらは、第1に生活の質的向上を通じた社会開発、女性、青年、村落共同体等あらゆるセクターの人々が参加した社会開発の追求、第2に基礎教育や高等教育、研修や科学技術開発等を通じた雇用の創出、貧困削減、社会経済的な格差の是正と公平な発展の追求、第3に地域レベルでの公衆衛生、感染症対策の向上、第4にASEANの文化的多様性の維持、地域的意識の推進、第5に越境的な問題（環境汚染、自然災害等）やASEAN精神（ASEAN spirit）を強化できる分野における地域協力の促進等の5項目とされた<sup>3)</sup>。これらを総合して、ASCCは「思いやりのある社会共同体」になるとされ、それは、2007年1月の首脳会議で採択され

たセブ宣言のタイトルにもなった。

次に、2009年のASCCブループリントでも、ASCCの主な目標は地域意識を強め、「思いやり、分かち合う社会」を構築することとされ、そのための重点課題として、次の6項目が挙げられた。第1は、教育開発や能力開発等の人間開発である。このうち教育開発としては、基礎教育へのアクセスから大学教育の向上、人材育成による技能向上と雇用創出、情報通信技術（ICT）の促進、行政サービスの能力向上が対象とされる。第2は、社会福祉や生活の質の向上、特に貧困削減や社会的安全網（Social Safety Net）構築によるグローバル化の負の影響の軽減である。さらに、食の安全、保健医療制度の利便性改善、感染症対策、危険ドラッグ撲滅、自然災害に対する防災能力強化が重点課題とされている。第3は、女性や青年、高齢者、移住労働者等の権利保護、企業の社会的責任（CSR）に関する課題である。第4は、環境の持続性強化に関する問題であり、越境的な環境汚染への対策、環境教育の促進、環境政策の標準化や生物多様性の維持と環境管理等が重点目標として挙げられている。第5は、ASEAN意識の形成であり、学校教育や芸術やスポーツ等を通して青少年がASEAN意識を共有することを重視しており、ASEAN文化遺産の保存、文化的創造性と産業育成等が挙げられている。そして、第6が、ASEAN原加盟国とCLMV諸国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）との格差是正という課題である。

その後、2010年10月にAEC、APSC、ASCCの3つの共同体を包括的に連携させる「ASEAN連結性（connectivity）マスタープラン」が採択された。これは、ASEAN域内における物理的連結性、制度的連結性、人と人との連結性を高めることにより、ASEAN共同体の構築を目指すというマスタープランである。そのなかで、ASCCの意義として、社会の連結性を強めること、特に格差是正、共通の地域意識を強化することが重視されている。このように、ASCCは「人々」を対象とした地域共同体像であり、2009年のブループリント採択後、これらの目標に向けた地域的アプローチが多様な分野で始動している。

## 2 ASCCの政策決定と実施の過程

ASEAN憲章発効後、周知のとおりASEANの組織が再編された。大きな変化としては、最高の意思決定機関である首脳会議が年2回開催されることになり、そのために議題調整を行なう調整理事会（ACC、外相により構成）も、同様に年2回開催されることになった。その下にAPSC理事会、AEC理事会、ASCC理事会が設置され、いずれも年2回、その年の議長国がこれらの理事会を開催する。ASCCの理事会の場合、ASCC高級事務レベル協議（SOCA）が開催され、議案についての協議はここでとりまとめられる。

理事会に議案を提出する前に、APSC理事会の場合は、外務省局長レベルで通常首脳会議の2ヵ月前に合同準備会合（JPM）を開いて実質的な協議を行なう。そして、理事会の議題を設定するまでに、数段階にわたって協議を重ねていくため、理事会の協議になるまでにほぼコンセンサスができていると言われる<sup>(4)</sup>。一方、ASCC理事会の場合は、関係省庁が多種多様であり、SOCAの前に関連省庁間で合同準備会合が開催されるという過程はなく、議案は全体を統括するASEAN事務局からASCC理事会議長国にまず提示される。そこで議長国の意見を

反映させ、その了承を得た議案がSOCAに提示され、そこからSOCAでの実質的協議が行なわれる<sup>(5)</sup>。ASCC理事会もSOCAも、さまざまな関連省庁の代表が参加している。

次に、ASCCの各プログラムを統括するのはASCC理事会である。このASCC理事会には、2015年現在で16の分野別閣僚会議とひとつの委員会がある（第1表）。これらの分野別閣僚会議に先立ち、その議題設定を行なうSOCAは定期的開催されている。なお、閣僚会議とは別に、政府代表と民間専門家から成る「ASEAN女性と子どもの権利促進・擁護委員会（ACWC）」もASCC理事会の構成組織である。

ASCCの分野別閣僚会議は、貧困削減、保健医療、教育・文化、女子の権利保護等のような基本的な内政課題と、災害対策、ASEAN内の越境移動、さらにはASEAN意識の強化のような本質的に越境的な問題がある。社会開発や貧困削減等は国連ミレニアム開発目標（MDGs）の中心課題でもあるが、こうした国内社会開発関連のプログラムについて、第一義的な責任を負うのは各国政府である。具体的には、まずASEANレベルで採択されたASCC分野の行動計画等について、各国政府が国内の長期開発計画等にそれを導入するように指示する。たとえば、2010年8月にベトナムのダナンで開催された第4回ASCC理事会での合意事項を、タイ政府はタイの第11期国家経済社会開発計画（2012—16年）に具体的に反映させるよう指示した。このように各国内の開発計画に組み込むことで、ASCC分野の計画は各国内の開発計画として政策化され実施される。この点では、従来ASEANが実施してきたプロジェクトの実施方式と同様に、国内での政策実施は各国政府の裁量と責任による。

一方、予算は各国政府が個別に編成するとされるが、次節の例にもあるように、プログラ

第1表 ASCCの16分野別閣僚会議およびACWC

ASEAN文化芸術関係閣僚会議 (AMCA)
ASEAN災害救難閣僚会議 (AMMDM)
ASEAN防災緊急対応協定当事国会議 (COP-AADMER)
越境煙害に関するASEAN協定当事国会議 (COP-AATHP)
ASEAN教育大臣会合 (ASED)
ASEAN環境相会議 (AMME)
ASEAN科学技術閣僚会議 (AMMST)
ASEAN保健相会議 (AHMM)
ASEAN情報担当閣僚会議 (AMRI)
ASEAN労働相会議 (ALMM)
ASEAN村落開発・貧困削減担当相会議 (AMRDPE)
ASEAN社会保障・開発担当相会議 (AMMSWD)
ASEAN青年担当閣僚会議 (AMMY)
スポーツに関するASEAN閣僚会議 (AMMS)
女性に関するASEAN閣僚会議 (AMMW)
ASEAN公務員に関する会議 (ACCSM)
ASEAN女性と子どもの権利促進・擁護委員会 (ACWC)

(出所) <http://www.asccthailand.org/index.php/en/mnu-branch-en>

ム実施に必要な資金を域外国や国際機関の資金協力で賄うことが多い。また、「ASEAN 共同体ロードマップ」によれば、ASCCのプログラムはASEAN域外対話国や民間企業、市民社会団体やその他の利害関係者とも協力して実施されるとある。これまでの社会開発プログラムでも、域外対話国や国際援助機関、市民社会団体の関与はあったが、民間企業の参加が明記されている点は注目に値する。これは、従来のような主要援助国や国際援助機関等の資金協力だけでなく、民間企業の資金協力も受け入れ、ASCC分野でも官民協働事業（PPP）の方式を取り入れることを意味していると思われる。

他方で、ASEAN意識の強化や越境的問題群に対しては、国内的対応とともに地域的政策対応が不可欠であり、ASCCにはそうした目標も明記されている。たとえば、基礎教育から高等教育までのさまざまな教育レベルや文化交流を通じたASEANアイデンティティーの創出と強化、環境や感染症、危険ドラッグ、防災対策等の越境的な課題に対する地域的枠組みの強化が政策課題として挙げられている。これはASEANが「単一の構想、単一のアイデンティティー、単一の共同体」を目指すうえでASCCが担う主要な分野である。これらの問題領域において地域的アプローチで行動計画を立案し、その政策実施を監視することも、ASCCの主要な役割である。

一方、2010年ASEAN連結性マスタープランの採択に伴い、ACCとASCC理事会等との中間にASEAN連結性調整委員会（ACCC）が設置された。このACCCは、ASEAN連結性に関するプログラムの実施過程において、国内機関との調整を行なうことが主な目的である。同時に、ACCCは域外主要援助国・機関や各加盟国内の担当省庁との連携をとる役割も果たしている<sup>(6)</sup>。

### 3 ASCCの活動分野

ASCCの活動は、2009年から漸進的に進展してきた。当初、ASCCの政府間協議を主導するのはフィリピン政府とされ、実際に「民衆中心のASEAN」という理念を導入するよう提案したのはフィリピンであった<sup>(7)</sup>。しかし、2008年12月にASEAN憲章が発効した後、翌年夏にASCC理事会の最初の会合を開催したのはタイ外務省であった。それ以降、ASEAN関連の教育、文化や芸術、文化遺産、伝統工芸品産業等についての広報活動は、タイ政府が中心に進めている。

ASCC理事会には、社会省、教育文化省、青少年スポーツ省、共同体開発省等から多様な閣僚が参加しているが、外務省の代表も参加する国が多い。ASCC理事会は、当初の会合でASCCの優先的重点分野として、教育分野と気候変動や環境問題を取り上げることに合意した。その後、2011年3月にインドネシアで開催された協議で、ASCCの重点活動項目として、同国が提唱した災害救援活動（後述）と感染症対策が採択された。そのほかにも、第1表のそれぞれの閣僚会議で行動計画に沿った議題が審議されている。

この節では、そのなかでも重点領域として多様な政策が実施されている社会福祉、教育、災害対策の各分野について取り上げ、その政策実施の特徴と課題を検討する。ASCCの広汎な対象分野のなかでこの3つを事例とするのは、ASCC理事会でそれらが重点領域であると認

識されてきたことに加えて、その政策実施形態がそれぞれ異なる方式を伴っているため、3つの異なる類型が指摘できるからである。ASCCの具体的なプログラムをその実施方式で見ると、国際機関の協力主導型、ASEAN内部主導型および特定援助国の開発協力型に大別できる。当然、同一分野でもプログラムによって異なる類型がある。また、いずれの類型であれ、ASCCの場合、ASEAN事務局が企画と調整で中心的な役割を果たしている。

#### (1) 社会福祉分野——国際機関の協力主導型

まず、国際機関の協力主導型の例としては、国連児童基金（ユニセフ）との協力によるASEAN社会福祉開発戦略枠組み（2011—15年）が挙げられる。これはASCCの目的達成に協力することを明確に意図しており、具体的には子どもの社会的保護、高齢者ケアや社会保障、身障者の能力開発に関する行動計画等から構成されている。それぞれの行動計画は水準の高い内容であり、段階別に分けて評価と再検討を重ねることで、途中で改善する余地も残している。このことは他のほとんどの国際協力活動計画にも共通することであるが、この戦略枠組みには、ほかにも次のような注目すべき特徴がある。

第1に、この戦略枠組み内の各プログラムはASCC理事会内での自発的な申し出によって調整担当国が決められており、その担当国がそれぞれのプログラムの実施と運営を担うことになっている。第2に、それらの各プログラムは地域内での成功例や模範例の調査研究を通して、ASEANレベルのアプローチの発展を意図している。第3に、それぞれのプログラムにおいて、たとえば子どもの保護をめぐるプログラムでは女性の権利保護に関する部局とも協力するなど、ASEAN機構内の関連部局との連携が意図されている。こうした各国担当省庁の多様な連携作業が、ASCC分野の政策実施の特徴だと言える。さらに、第4として、プログラムごとに活動資金が割り当てられており、たとえばASEAN加盟国間での分担とか、ユニセフによる拠出、あるいは日本・ASEAN統合基金（JAIF: Japan ASEAN Integration Fund）からの拠出等が割り当てられている<sup>(8)</sup>。

#### (2) 教育分野——ASEAN内部主導型

次に、ASEAN内部主導型としては、教育や文化分野の多くのプログラムがこれに該当する。なかでも、教育関係分野はASCCの最重点課題のひとつである。実際に、加盟各国の歴史と文化について相互に知ることは、地域の多様性を理解したうえで共通の地域意識を形成するために不可欠である。また、教育を通じた人間開発はASEAN共同体そのものの基盤となる。このことはASCC第1回理事会から協議されていたことであり、その後ASEAN教育5ヵ年行動計画（2011—15年）でも、ASEAN意識の向上、すべての人に対する生涯教育の機会提供、地域の一体性を強化するための越境的教育の促進、人権や環境問題等ASEANの他の部局が扱う問題との連携促進の4つが戦略的優先事項として挙げられている<sup>(9)</sup>。

ところで、教育の具体的な活動分野となると、学校教育から社会人教育まで、その対象は多元的で多岐にわたる。このうち、ASEAN憲章の各国語翻訳についてはASEANのウェブサイトですでに掲載されているが、現時点でそれらを初等教育カリキュラムに採用するところまでは至っていない。現状では、各国の学校制度や学年暦がさまざまに異なっているため、初等・中等教育レベルでの地域間交流を実践するには、まだ多くの困難を伴うと思われる<sup>(10)</sup>。

一方、学校教育のうち、新たな制度化が進んでいるのは大学教育レベルである。ASEAN 大学ネットワーク (AUN: ASEAN University Network) は、1992年の第4回首脳会議で合意され、1995年にタイのチュラロンコン大学に事務局をおいて開設された。このAUNが土台となって参加大学間の教育評価制度 (AUN-QA system) が作られており、AUNはオンライン図書館ネットワークも開設している。また、2011年からはASEAN単位互換制度 (ACTS) がインドネシア大学に事務局をおいて運用されており、インドネシアからは4大学が参加している<sup>(11)</sup>。さらに、このAUNの参加大学の学部レベルでASEAN学 (ASEAN Studies Course) を開講する案は2009年の理事会で提案されていたが、その実施に向けて、2012年5月に関係大学の教員40名が集まり、マレーシアでASEAN学開講のためのセミナーを開催した<sup>(12)</sup>。ちなみに、このセミナーはアメリカ政府がAUNに拠出した基金が支援して開催された。その後、フィリピン大学で2014年8月に新設されたオープン大学が主導するかたちで、2015年現在オープン大学が5カ国に開設されている<sup>(13)</sup>。これとは別に、AIMS (ASEAN International Mobility for Students Programme) は、2010年にマレーシア、インドネシア、タイの各政府によってASEAN共同体に資する学生交流支援事業として始まり、2012年にベトナムが加わり、2013年にフィリピンとブルネイが加わった。これには日本の大学も参加している。

大学院教育についても、AUNが1997年から協議を開始し2007年9月に開設したのが、国際ASEAN研究修士プログラム (マラヤ大学アジア欧州研究所の1年制プログラム) である<sup>(14)</sup>。さらに、ASEAN研究センターもインドネシアでは15大学が、タイでは2大学、シンガポールでは1大学が開設している。今のところ、ASEAN研究セミナーの開催で中心的な役割を果たしているのはインドネシアのガジャマダ大学とタイのチュラロンコン大学である。一方、ブルネイ、ミャンマー、カンボジア、ラオスにASEAN研究センターはまだない<sup>(15)</sup>。

こうした新しい制度化の動向には、2つの特徴が見出せる。ひとつには、地域内連携強化の目標を掲げつつ、その資金面は特に日本、アメリカ、オーストラリアやニュージーランド等域外対話国との協力を広げ、大学間協力の面では日本、中国、韓国の大学との連携を進めていることである。そのうち、これまでの蓄積をみれば、日本とのつながりが質量共に多い。たとえば、国際協力機構 (JICA) はアセアン工学系高等教育ネットワーク (AUN-SEED-Net) プロジェクトについて、ASCCの行動計画より前の2001年から準備を始めており、2003年以来日本の14大学においてASEAN全10カ国計26大学の教員を対象に修士・博士号取得支援を行なっている。これは、ASEAN教育大臣会合 (ASED) の合意により、ASEANが域外対話国・地域との協力強化を進めているからであり、高等教育に関しては地域化を進めると同時に、ASEAN域外の大学との連携強化も進めている。

もうひとつの特徴は、こうした動向にもかかわらず、また、「ASCCブループリント中間報告書」(2014年) で「全般に積極的にプロジェクトが実施されている」と肯定的な評価が記されている<sup>(16)</sup> 反面、ASEAN諸国の大学教育を受けた青年層の間で「ASEAN共同体」について、必ずしもよく知られていないことである。タイ政府が開設した「ASEANテレビ局」について、バンコクの大学を卒業して日本に留学している複数のタイ人学生に聞いてみたが、彼らはそれを知らなかった<sup>(17)</sup>。都市で高い教育を受けた学生が知らないのであれば、農村の基層

社会で「ASEAN 共同体」についてあまり関心がないとしても不思議ではない。ASEAN 加盟国間だけでなく、国内でも情報量の差や社会的背景の相違によって、ASCC が設定した共通の目標や政策についても認識の差が表われるというのが現状である。

### (3) 災害対策分野——特定援助国の開発協力型

ASCC の多様な活動領域のなかでも、自然災害に対する防災能力の強化は特に重点項目とされており、防災救援の地域的な制度化には新しい進展があった。この分野では、特に日本の対 ASEAN 防災協力が近年進んでいる。実は、ASCC の行動計画よりも前から、日本は「災害リスクの軽減は持続可能な開発を達成するために不可欠の要素」と位置付け<sup>(18)</sup>、多国間協力や二国間政府開発援助 (ODA) を供与してきた。ASEAN に対しても、2007 年の ASEAN 外相会議で「ASEAN 防災緊急対応協定 (AADMER)」が署名され、その行動計画 (2010—15 年) も採択されていた。その後、2011 年 3 月の東日本大震災を経て、日本は 2011 年 7 月の日本・ASEAN 外相会議で「ASEAN 防災ネットワーク構築構想」を提唱した。これは ASEAN 地域レベルでの防災対策の制度化を目指したものであり、この構想に基づいて、同年 11 月 ASEAN 首脳会議で ASEAN 防災人道支援調整センター (AHA センター) 設立協定が締結され、同センターはジャカルタの技術研究応用庁 (BPPT) 内に開設された。

AHA センターは ASEAN 全地域を対象に常時衛星画像による分析を行ない、災害リスク評価を地域で共有し、自然災害が発生した場合には、その緊急対応策について調整することを目的としている。同センターにはオーストラリア等も協力しており、援助しているのは日本だけではないが、同センターの防災能力向上のための複数プロジェクトには、JAIF から資金が拠出されている。AHA センターのような ASEAN 全域を対象にした情報分析及救援対策の制度は、防災支援対策の地域的アプローチに適うものであろう。これは、その資金と最新技術と専門家の派遣による指導を通して、日本等の域外対話国が深く関与している事例である。

以上のような 3 つの類型からみると、ASCC の行動計画には、次のような特徴が挙げられる。第 1 に、いずれの分野でも ASCC の目的を意識した地域的アプローチをとり、そこに個別プログラムを相互に関連付けようとする工夫がみられる。それは ASEAN 事務局の調整によるところが大きいと思われる。ASCC の領域は、これまでの ASEAN の「機能的協力」のような断片化された個別プログラムの集合体ではなく、それらを ASCC の構築という目標に向けて大きく収斂させていこうとする政策的傾向がみられる。少なくとも 2015 年までの行動計画でみる限り、ASCC の構築という共通の目標が隣接領域のプログラムを相互に関連付けるうえで求心力になっている。

ただし、分野別プログラムの意思決定までは ASEAN 事務局の調整能力と ASCC 理事会議長国の采配が重要であるとしても、その後国内でのプログラムの実施は各国政府の責任において行なわれ、それは国内行政の課題となる。そうすると、第 2 に、ASCC の分野別プログラムは、ASCC 全体の共通利益と各国の国内的な優先利益とを、各国内でいかに調整するかという問題になり、それは各国政府の意思や能力に左右されるのではないかと思われる。そこで、プログラム実施の過程において ASCC としての求心力を維持できるのかということが今後の問題であろう。

第3に、3つの類型のいずれにおいても、そのプログラム資金については、ASEAN加盟国出資もあるが、ほとんどは多国間援助や二国間協力または域外対話国からの資金でASEANに設置された各種の基金である。さらに、ASCCの分野別プログラムでは、ASEAN+3レベルでの協力枠組みの合意も増えつつある。この点については、中国も2013年10月に「中国・ASEAN 運命共同体」構想を公表して以来、ASEANとの社会文化面での連携を強化している。このように、ASCC構築という「地域化」の目標に向けて、域外からの資金協力や技術支援を多面的に受け入れるという方法が多様に制度化している。さらに、その目的自体も、ASCC構築という「地域化」を目指しながら、同時に「国際化」を進めているのが現状である。

第4に、ASCC分野の政策形成において、ASEANは専門家ワークショップ等の意見交換会を開催している。ASCC分野の政策が基本的にトップダウン型で形成されることには変わりがないが、専門家等の外部からの提言に対する開放性は顕著にみられる。たとえば、ASCCの行動計画作成に関して調査研究や提言活動を行なっている東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）は、2015年1月に「2015年後のASCC」に関する専門家ワークショップを開催して、ASCCブループリント（2009—15年）の達成状況の評価について議論し、次の行動計画について意見交換を行なった。このことに対するASCC側の応答性については今後別の検討が必要であるが、こうした専門家との意見交換を行なうという開放性は近年のASEANにおける意思決定の特徴である。

#### 4 「民衆志向のASEAN」の限界——ロヒンギャ民族をめぐる問題

ASCCの今後を考えるうえで大きな懸念として残る問題は、ミャンマーのロヒンギャ民族をめぐる問題である。ミャンマーは2010年11月に37政党が参加して総選挙が実施されたが、軍事政権を代表する連邦団結発展党（USDP）が連邦議会と14の地域・州議会の計1154議席のうち883議席を獲得する「圧勝」となり、行政も経済分野でも軍の組織的影響力は圧倒的に強い。その状況で、ロヒンギャ民族の流浪は深刻な問題である。

ビルマ連邦の独立後、1950年代から1960年代初めまでは、ロヒンギャ民族はビルマ原住諸民族の一つとされ、議員や政府要職を担う人物もいた。当時のビルマ国営放送では少数民族語によるニュースが放送されており、ロヒンギャ語の放送も含まれていた。しかし、1962年以降の軍政期にロヒンギャ民族は公認ビルマ原住民族から外され、軍部隊により追放され、迫害された。さらに、1982年の国籍法改正により、ロヒンギャは「国民」「準国民」のいずれにも該当せず、社会全般における差別が悪化した<sup>(19)</sup>。彼らは「国民」として認められず、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によると、彼らの主な居住地域であるラカイン州で14万人が国内避難民となり、同州北部では80万人以上に市民権がない。また、越境して Bangladesh に避難している未登録難民は約20万人とされるが<sup>(20)</sup>、Bangladesh は彼らを強制的に排除しようとしている。

こうした状況に対して、ASEANはこれまで何も対応してこなかった。2015年4月の首脳会議でも議長声明にも「ロヒンギャ」の文言はない。ただ、同年春には数千人がタイ、マレーシアやインドネシア沖合を小船で漂流し、深刻な人道問題となった。そのため、5月末にタ

いで17カ国が参加して緊急会合が開催され、インドネシアとマレーシアで1年に限り海上に漂流しているロヒンギャ人を受け入れることに合意した。しかし、その会合名に「ロヒンギャ」の表記はなく、ミャンマー政府への非難もなかった<sup>(21)</sup>。ミャンマー政府は、会議に「ロヒンギャ」という名称が使われれば、会議に出席しないと伝えてきたからである。

このように、ASEANは「民衆志向のASEAN」という理念を掲げながら、一方でミャンマーが自国の「国民」と認めない以上、ロヒンギャの問題を議題にできないという限界にぶつかっている。これはASCCだけでなく、ASEAN政府間人権委員会(AICHR)にとっても同様である。ASEAN域内の人権問題を協議すべきAICHRは、ミャンマー政府が自国民だと認めない民族であるためにロヒンギャの人々の問題をAICHRの議題とすることができないでいる。逆に言えば、ASEANもASCC理事会も、加盟国政府間で協力の合意ができた問題についてのみ協力を進めることができる。しかし、ロヒンギャ民族の問題は、明らかにその範囲外の問題と位置づけられ、それゆえにASEANの組織的対応は貧弱で曖昧である。

### おわりに

本稿のむすびとして、次の点が挙げられる。第1に、ASCC構築に向けてさまざまな行動計画が始動しており、その活動分野は多様である。その資金と技術協力については、国際機関や二国間協力等外部からの協力によるものが多いが、ASEAN諸国間の協力も同時に進行しており、多層的な協力枠組みができていく。特に教育を通じたASEAN意識の形成と強化のための新しい制度化が進んでおり、一部はすでに始動している。これは、ASCC行動計画ができたから着手したというより、以前からASEAN首脳会議や関係閣僚会議で合意され、実施されてきた活動が、ASCCの目的に向けて収斂したという面がある。また、文化、環境、労働問題の分野もASCCの重要な政策領域であり、それぞれの分野で新しい規範が形成され、行動計画が実施されている。

第2に、その政策決定の過程においてASEAN事務局の主導性が強くなっている。ASEAN事務局は、ASCCに向けた地域的アプローチを主導すると同時に、同一の分野でASEAN+3やASEANの他の対話国との協力関係も強化している。つまり、ASCCのアプローチは「地域化」を目指しながら、一方で地域外との連携強化を目指した「国際化」を進めている。

第3に、ASEANには市民社会の越境的な活動が広がっており、ASCC構築に向けて政策提言を行なう意思も能力も備えた専門家や市民社会のネットワークが積極的に活動している。こうした市民社会からの提言や参加は「民衆志向のASEAN」にとっては重要な要素であり、とりわけASCCにとってそれは不可欠である。しかし、その「民衆」とは誰のことかという点になると、「民衆」を認知して、政策的対応をとるのは各国政府の責任に委ねられている。そのため、加盟国政府が自国の「民衆」と認めない場合に、ASEANがそれに対して措置を講じることができず、その問題を正式に協議することも困難を伴うのが現状である。

最後に、ASCCの対象とする領域は「人間の安全保障」に深くかかわる分野であり、これは日本外交がこれまでの二国間協力で実績を積んできた分野である。ASCCの過去5年間の活動実績のなかで、特に教育や防災能力強化等の分野では、本稿でも取り上げたように、日本

は協力の実績もあり、大きな貢献をしていると評価できる。今後も ASCC が対象とする分野において、日本は ASEAN 諸国のそれぞれの状況に即した最適かつ模範的な国際協力のあり方を追求していくことで、ASCC に向けて重要な貢献ができる可能性は高い。

- (1) ASEAN 憲章は市民社会からの提言も受けつつ草案が作成され、2007 年 11 月に署名され、2008 年 12 月に発効した。
- (2) Ba (2011), pp. 124–125.
- (3) <<http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>>.
- (4) 2015 年 8 月 20 日、インドネシア外務省 ASEAN 協力総局職員による。
- (5) 2015 年 8 月 22 日、ASEAN 事務次長 (ASCC 事務局担当) Alicia R. Bala 氏による。
- (6) 2011 年から、ASCC + 日本、ASCC + 中国の会合が始まり、現在では、さらにインドと韓国がそれぞれ ASCC + 1 の会合を開催している。また、ASEAN 憲章発効後、業務の円滑化のために加盟各国の常駐代表から成る常駐代表委員会 (CPR) が設置されたが、ほとんどの CPR 各国代表が ACCC 委員を兼任している。
- (7) Severino (2006), p. 369.
- (8) *ASEAN Strategic Framework on Social Welfare and Development (2011–2015)* <<http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/asean-strategic-framework-for-social-welfare-and-development>>.
- (9) *ASEAN 5-Year Work Plan on Education (2011–2015)*, Jakarta: ASEAN Secretariat, 2012.
- (10) 中等教育までの学校教育で 6-3-3 制をとるのはカンボジア、インドネシア、タイであり、ベトナムは 5-4-3 制、マレーシア、ブルネイは 6-3-2-2 制、シンガポールは 6-4-2 または 6-4-3 制である。ラオスは 5-3-3 制、ミャンマーは 5-4-2 制で、11 年教育である。フィリピンは 6-4 の 10 年制であるが、これに 2 年加算して 12 年制教育に変える計画がある。
- (11) インドネシア大学、ガジヤマダ大学、アイルランガ大学、バンドン工科大学である。
- (12) シラバス案は次のような項目を挙げている。ASEAN 地域主義の概念と制度、文化的アイデンティティ、各国における「人間開発」、環境、雇用問題、防災対策、経済的競争力と統合、農村部における連結性、平和と紛争予防、人身売買と移住労働、越境犯罪とテロ等。「ASEAN 事務局ニュース」(2012 年 5 月 1 日) <<http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news>>。
- (13) フィリピン、ベトナム、マレーシア、タイ、インドネシアにそれぞれ 2014 年 8 月に新設されたオープン大学 (通信制大学) である。
- (14) これはマレーシア高等教育省が全面的に資金協力している。Azmi Mat Akhir and Md Nasrudin Md Akhir, “Sustaining ASEAN through Enhancing Regional Cooperation in Higher Education,” Conference Proceedings, Social and Cultural Issues in ASEAN, Yogyakarta, October 1–2, 2014, ASEAN Studies Center, Universitas Gadjaja Mada, pp. 29–30.
- (15) ラオスは同センターの開設を検討しているとのことである。2015 年 8 月 27 日、ガジヤマダ大学 ASEAN 研究センターにて Ahmad Rizky Nardhatillah Umar 研究員より。
- (16) *Mid-Term Review of the ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint (2009–2015)* <<http://www.asean.org/resources/item/mid-term-review-of-the-asean-socio-cultural-community-blueprint-2009-2015>>.
- (17) 後日、それはケーブルテレビ局で有料であり、その学生は「視聴したことがない」という追加情報を得た。
- (18) 外務省「防災協力イニシアティブ」(平成 17 年 1 月) <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/bosai\\_initiative.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/bosai_initiative.html)>。
- (19) 日本国内におけるミャンマー民主化運動の中心である在日ビルマ人共同行動実行委員会 (JAC) や在日ビルマ連邦少数民族協議会 (AUN-JAPAN) も、「ロヒンギャ民族はビルマ原住諸民族 135 のう

ちに入っていないから」、日本での共同行動に誘わないという立場をとっている。田辺寿夫「ビルマ人ディアスポラはいま——在日ビルマ人の思想と行動」、駒井洋監修・首藤もと子編『東南・南アジアのディアスポラ』、明石書店、2010年、124ページ。

(20) “2015 UNHCR country operations profile—Myanmar”〈<http://www.unhcr.org/pages/49e4877d6.html>〉。

(21) 会合名は「インド洋上の不正規移住に関する特別会合 (“Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean”）」であった。

#### ■参考文献

- Ba, Alice (2011) “ASEAN centrality imperiled? ASEAN institutionalism and the challenges of major power institutionalization,” Ralf Emmers ed., *ASEAN and the Institutionalization of East Asia*, Oxon, UK: Routledge, pp. 122–137.
- Collins, Alan (2008) “A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations?” *Journal of Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, pp. 313–331.
- Severino, Rofolfo C. (2006) *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community; Insights from the former ASEAN Secretary-General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Sukma, Rizal, and Yoshihide Soeya eds. (2013) *Beyond 2015: ASEAN-Japan Strategic Partnership for Democracy, Peace, and Prosperity in Southeast Asia*, Tokyo: Japan Center for International Exchange (JCIE).
- 黒柳米司編 (2011) 『ASEAN再活性化への課題——東アジア共同体・民主化・平和構築』、明石書店。
- 首藤もと子 (2011) 「アジアの市民社会と国際関係」『東アジア近現代史』(第10巻)、岩波書店、354–374ページ。
- 鈴藤麻里菜 (2015) 「ASEAN社会文化共同体——教育協力への期待」『海外事情』4月号、49–61ページ。
- 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。