

ASEAN外交半世紀にみる 加盟国にとっての効用

山影 進
Yamakage Susumu

はじめに

2017年8月、東南アジア諸国連合（ASEAN）は設立50周年を迎えた。2年前の2015年後半、ASEAN諸国政府やASEAN事務局は、2003年に合意したASEAN共同体の設立に向けて、胸突き八丁を上っていた。ちょうどそのような時期、本誌『国際問題』はASEANをテーマに特集を組み、筆者も小文を寄稿する機会に恵まれた^①。ここでは、ASEAN統合の半世紀を振り返り、加盟国がASEANに求めてきた目標を「2つのPから2つのCへ」と要約してみた。すなわち、Peace and Prosperity（平和と繁栄）からConnectivity and Centrality（連結性と中心性）へ、ということである。冷戦後、インドシナ3国とミャンマー（CLMV）がASEAN加盟を望むようになったのも、加盟すれば2つのPが実現すると信じたからにほかならない。そして2つのCはASEANが現在掲げている目標である。

この小文では、ASEAN外交、特にASEANが激動の時期の国際環境を生き延びてきた点に焦点を当てながら、2つのPという課題をどのように達成し、2つのCという課題にどのように取り組んでいるのかを、具体的な活動を通して、考察したい。

弱小国の安全保障戦略——大国間関係に翻弄されないために

現下の東アジアは、中国の台頭だけでなく、アメリカの関与の不透明性も一因となって、きわめて不安定で不確実な状況になっているが、今から半世紀前の東アジアも、まさにそんな時代だった。

インドシナではベトナム戦争の激化・拡大が周囲に深刻な影響を及ぼし、アメリカ国内ではベトナム反戦運動が盛り上がりつつあった。中国では文化大革命の嵐が吹き始めた。インドネシアでは、北京・ジャカルタ枢軸を推し進める一方で発足したのマレーシアを粉砕すると叫んでいたスカルノ大統領が失脚し、政治混乱の收拾が喫緊の課題だった。

ASEANはそんな厳しい国際環境のなかで生まれた。不安定・不透明な情勢に直面して、ASEAN諸国は、弱小国が生き残るためにはまとまる以外の選択肢がないとい

う認識を共有するようになる。設立後まもなく東アジアを襲った激震は、1971年7月に明らかになった米中接近（ニクソン大統領の訪中発表）だった。ASEAN 諸国は同年11月、東南アジアを平和・自由・中立地帯とする宣言（ZOPFAN 宣言）をまとめて、大国関係に振り回されない決意を表明する。もっとも中立の意味をめぐっては、大国をなるべく関与させないという考えと反対に関与させて互いに牽制させるという考えとが併存していたが、この異なる2つの路線の構図は今日まで続いていると言ってもよい。

地域平和をめざして——国家建設と国民統合に専念するために

ASEAN 諸国にとって、国家の安全と安定を脅かす脅威は大国間関係や隣接地域だけにあったわけではない。加盟国同士の対立と不信こそが問題だった。ASEAN に参集したメンバーは、いずれも国家建設・国民統合という困難な課題を抱え、それを進めるために域内諸国との関係の安定と友好を模索していた。特に、インドネシアが孤立を見直し、周囲がそれを歓迎するという構図が重要だった。

ASEAN はすぐに瓦解するだろうとの見通しが幅をきかせるほど加盟国相互の対立や不信は深刻で、ASEAN に対する期待についても同床異夢と言えほどの思惑の違いがあった。しかし、相互不信・対立への取り組みという一点で、彼らは ASEAN の価値を見出したのである。その成果が、1976年に締結された東南アジア友好協力条約（TAC）であり、そこで謳われた紛争の平和的解決へのコミットメントは ASEAN 協力の前提になった。

弱小国の団体交渉戦略——東南アジアの小国を侮らせないために

1970年代前半の ASEAN 諸国をめぐる経済環境も厳しかった。イギリスの欧州共同体（EC）加盟は、マレーシアやシンガポールにとって享受してきた英連邦特惠関税制度の廃止を意味しており、両国は EC との関係構築を模索していた。経済大国化した日本の合成ゴム増産は、天然ゴム生産国（特にマレーシア）にとって打撃だった。オーストラリアやアメリカとも、一部の加盟国は通商問題を抱えていた。しかし南と北の対立（南北問題）が激化する状況下で、ASEAN 諸国側の要望・要求はなかなか叶えられなかった。

このような先進国との経済摩擦に、ASEAN は直接関与する途を選んだ。すなわち、当事国だけの問題とせず、ASEAN としての関心事項に位置づけ、ASEAN はこれら先進国と域外対話制度（高級事務レベル）を順次設置していったのである。そして1970年代末からは、ASEAN 閣僚会議（AMM、外相レベルで年次開催される ASEAN の最高意思決定機関）の開催直後に、域外対話国・組織（日本、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、EC）の外相レベルが一堂に会する ASEAN 拡大外相会議（PMC、

AMM後の閣僚諸会合)も開催されるようになった。

地域経済統合をめざして——ASEAN地域の魅力を高めるために

1970年代後半からはASEANは域内経済協力にも着手した。しかし加盟国が各々経済開発をめざしたせいで、ASEANレベルでの協力の実効性はほとんどなかった。1980年代には、ASEAN諸国は急速な工業化と経済成長で注目を浴びることになるが、それはASEANとしての協力がもたらしたというよりは、各国の輸出志向工業化をめざす政策と、域外(特にプラザ合意以降の日本)からの直接投資との相乗効果によるところが大きかった。

ASEAN諸国が域内経済協力に「本気」になるのは冷戦後の1990年代である。冷戦終結は経済のグローバル化を推し進め、西側の先進技術・資本は旧東側へ流れ込んでいき、ASEAN諸国にとっては危機的状況が生まれた。そこで、この地域の魅力を高め、先進技術・資本を呼び込もうとしたプランがASEAN自由貿易地域(AFTA)の創設だった。大方の懐疑的予測を裏切って、当初の関税低下計画をほぼ予定どおり実現させたのが2003年のことである。これを受けて、さらなる経済統合をめざす計画が、同年に合意し、2015年に実現するASEAN経済共同体(AEC)である。そして現在、AECにおけるさらなる統合をASEAN諸国はめざしている。

域外諸国との制度構築——ASEANの重要性を再認識させるために

冷戦後のASEAN外交は、経済統合をめざす域内関係強化だけでなく、域外諸国との関係強化にも取り組み始めた。日本がPMCで安全保障対話を制度化することを提案すると、ASEAN側は中国、ロシアやベトナム(当時はASEAN未加盟)なども交えた対話を逆提案し、1994年にASEAN地域フォーラム(ARF)が生まれた。また、ASEAN首脳会議が実質的に年次開催されるようになったのを踏まえて、1997年年初に日本がASEANとの首脳会議の定例化を提案すると、ASEAN側は中国と韓国を加えた制度を逆提案し、同年12月にASEAN+3(日中韓)首脳会議が実現した。

こうした動きは21世紀に入っても続いた。東南アジア諸国相互の平和の絆だったTACに、ASEANと域外諸国との友好関係の礎としての役割をも見出して、域外各国にTAC加入を働きかけ、中国を皮切りに日本、ロシアなど周辺諸国が相次いで加入していった。そして2005年に東アジア首脳会議(EAS)が発足する際には、この制度もASEAN中心とすべく、TAC加入(ないし加入意志)をEAS参加の条件にしたのである。結果的に、EASに域外から、日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インドが参加することになった。さらに、ASEAN国防大臣会議(ADMM)が制度化されると、まもなくASEAN拡大国防大臣会議(ADMMプラス)も制度化され、域外からは上記6カ国に加えて、アメリカとロシアが参加した。アメリカも2009年にTAC

に加入し、米口は2011年からEASにも参加している。

なお、ASEANは21世紀に入ると、日本、中国、韓国、実質的自由貿易協定（FTA）で結ばれていたオーストラリア・ニュージーランド、さらにインドと、相次いでFTAを形成するようになった。このASEANを中心とするハブ・アンド・スポーク（点と線）のFTAをマルチ（面）のFTAにしようとする現在進行中の計画が、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）である。

域内格差是正をめざして——ASEANの分裂・分解を阻止するために

ASEAN諸国のめざましい経済成長の陰で、各国の社会・経済格差が大きな問題になっていった。さらに1990年代後半にCLMVが相次いでASEANに加盟することによって、域内の社会・経済格差が以前にも増して拡大し、2000年には格差是正を正面から打ち出したASEAN統合イニシアティブ（IAI）を採択するに至った。また、1990年代からアジア開発銀行（ADB）が中心になって進めてきたメコン地域（GMS）開発は、CLMVとタイや中国（雲南省、のちに広西チワン族自治区も参加）を一体と捉えて開発計画を進めるもので、ASEAN地域の大陸部の格差是正に資するものと位置づけられた。

ASEAN地域の統合のさらなる深化と域内格差是正の両方にかかわるのが連結性の強化である。連結性は、地域の一体化をめざして、インフラの整備や制度の円滑化にヒトの交流を加えた3本柱からなっている。日本など域外諸国も連結性強化の支援に乗り出している。

このような観点からは、従来から重視されながら十分な成果を上げてこなかった試みが、ブルネイ・インドネシア・マレーシア・フィリピンにまたがる東部ASEAN成長地帯（BIMP-EAGA）構想である。この海洋部（島嶼部）は、伝統的な交流（行き来）には支障のないものの、それが犯罪やテロの温床にもなっており、乱開発も各地で深刻化している。近代的な開発の遅れは、各国政府に負荷を与えるのみならず、ASEANの一体性、さらには国際社会の安全に対する脅威になるかもしれない。経済統合の効果は高くないかもしれないが、格差是正の観点から、今後取り組みを強化すべきだろう。

おわりに——共同体にふさわしい外交の在り方とは

半世紀に及ぶASEAN外交の沿革を概観すると、「2つのPから2つのCへ」と要約したASEANの課題は、程度の差こそあれ、加盟国の期待にこたえてきたと言えよう。そのような評価の一方で、Cの1つ（Connectivity：連結性）が統合の深化だけでなく、格差是正をももたらすかが今後に残された大きな課題である。このことは、AECの将来のみならず、ASEAN社会文化共同体（ASCC）の将来にもかかわる問題で

ある。

もちろん外交という観点からは、ASEAN・ASEAN諸国は、相変わらず政治・安全保障問題で、特に域外諸国との関係で、さまざまな課題に直面しているのは明らかである。ASEAN政治安全保障共同体（APSC）はこうした課題にも取り組んでいる。

他方で、ASEANという制度の多様化・深化に焦点を当てると、ASEAN外交は、もはや伝統的な外交関係には収まりきらず、格差是正をも念頭に置いた各国の経済開発・社会開発を周囲とどのようにすりあわせるのかという課題にも応えていかざるをえない。ASEAN各国はその困難な課題を十分に認識しているようにみえるが、課題を解決していくのに十分な叡智が共有されるようになるのか、ASEANの新しい歩みを見守りたい。

- (1) 山影進「クオヴァディアス——ASEANへの問いかけ」『国際問題』（特集「新段階に入ったASEAN地域統合——動き出す共同体」）第646号（2015年11月）、1-4ページ。

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