

第6章

ASEAN加盟国は地域機構としてのASEANに何を期待してきたか ——当事者の主観とその歴史の変遷——

湯川 拓

要約：

本稿はASEAN加盟国が地域機構としてのASEANにどのような機能を期待してきたか、という観点からASEANの50年の歴史を振り返るものである。ASEANは設立年の1967年から第一回首脳会議が開催された1976年までは加盟国間の信頼醸成が主たる機能であり、外交チャネルのための「場」として存在していた。1980年代にはカンボジア紛争に関して国際社会におけるロビー活動を行う「主体」としての機能を付与されるようになった。1990年代以降は経済協力の本格化と、自己を包摂するような広域的な枠組みを主導することの二点が軸となり、2000年代以降には、前者はASEAN経済共同体として、後者は「中心性」への志向性として、それぞれ深化あるいは顕在化してくことになった。しかし、近年においては加盟国間で期待するASEAN象が時に食い違う、加盟国にとってASEANという地域機構自体の重要性が相対化される、という変化もみられており、ASEAN協力へのある種の遠心力も存在する。

キーワード：

地域主義、ASEAN（東南アジア諸国連合）、カンボジア紛争、AEC（ASEAN経済共同体）、中心性

はじめに

筆者は本プロジェクトにおいて東南アジアにおける「国際紛争と国際協調」を担当している。それを踏まえ、本稿は東南アジアにおける国際関係において極めて重要な地位を占める東南アジア諸国連合(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)を取り上げ、その50年に亘る歴史を概観するものである。50年間の間にASEANは実に大きな変化を遂げた。加盟国は5カ国から10カ国に増え、APEC(アジア太平洋経済協力)やARF(ASEAN地域フォーラム)、ASEAN+3といった広域的な制度を設立・運営するようになった。2008年に発効したASEAN憲章では法人格を獲得し、2015年末には「ASEAN共同体」の宣言を設立した。協力分野も経済統合や非伝統的安全保障、人権促進など多

岐に亘るものへと拡大した。成果としても、それがどこまで ASEAN という地域機構に由来するのかは議論の余地があるものの、ASEAN 加盟国同士は長期に亘って本格的な武力紛争を免れるという「長い平和」(Kivimaki 2001)を築き、経済面においても一部は「東アジアの奇跡」と呼ばれるほどの急速な成長を遂げてきた。このような過程を通して、ASEAN という地域機構は当初は全く無名の地域機構だったのが「EU に次ぐ地域主義の成功例」という評判を獲得するまでに至った (Yukawa 2011)。挙げていけば枚挙に暇がない。

そのように多岐に亘る変化を遂げてきた ASEAN であるが、本稿では ASEAN 加盟国自身が、ASEAN という地域機構にどのような機能を求めてきたのか、という点にフォーカスして歴史の変遷を記述してみたい。すなわち、分析者が何らかの分析枠組みの下に ASEAN の変化とその背景を明らかにするというよりは、折々の段階で当事者が ASEAN という地域機構に何を期待してきたのかという主観を記述的に提示する作業が本稿の課題である。

第1節 地域機構としての ASEAN はどこにあるか

これまで、タイトルにおいても本文においても冗長になることを承知の上で「地域機構としての ASEAN」「ASEAN という地域機構」という表現を用いてきた。これは、単に ASEAN 加盟 10 カ国の総体を「ASEAN」と呼ぶことを避けるためである。一般には「ASEAN」という言葉は「東南アジア諸国」程度の意味で用いられることも多い。しかし、加盟国が ASEAN という組織にどのような機能を求めてきたのかを明らかにする以上、「ASEAN」という言葉は地域機構を指すものに限定しなければ、そもそも議論が成り立たなくなってくる。「加盟国」と「機構」を指す用語は厳密に切り離さなくてはならない。

しかしここで「ASEAN」を「東南アジア 10 カ国の総称」という広い意味ではなく、「地域機構としての ASEAN」という狭い意味に限定してみると、果たしてそれはどこにあるのか、という疑問が浮かぶ。すなわち、「地域機構としての ASEAN」とは一体何を指す言葉なのだろうか。実はこれは全く自明ではないし、いわゆる「ASEAN 研究者」の中でも捉え方は異なるのではないかと思う。

これに対し本稿では ASEAN という実体は、必ずしも相互排他的ではないが大きく分けると以下の四点にまとめられるのではないかと考える。言い換えると、「見えにくい」ASEAN を可視化すると以下の四点にまとめられるということになる。

第1に、加盟各国が協議するためのアリーナを提供する「場としての ASEAN」である。すなわち、定期的に顔を合わせるという外交チャンネルの提供という機能である。ASEAN においては年次閣僚会議(外相会議)が重要な役割を果たしてきたし、少なくともある時期までは「年次外相会議イコール ASEAN」のようなものであった。現在は

年間に開かれる ASEAN 関連の会議数は 1000 を超えている。そのように各国の代表が集う「場」を ASEAN と呼ぶことができる。

第 2 に、地域における国際関係のあり方について定めた「合意の束としての ASEAN」が考えられる。ASEAN 加盟国がこれまでに合意し、採択した、膨大な数の ASEAN という枠組みでの種々の条約やプロジェクトがこれに当たる。厳密には「機構」(organization) という言葉にはそぐわないかもしれないが、「制度」(institution) あるいは「レジーム」(regime) の範疇には入るであろうことを考慮して、2 点目として提示したい。

第 3 に、加盟国とは別個の存在として地域制度そのものが自律的に行動し地域協力を影響を与える「独立主体としての ASEAN」がある。端的に言うと、ASEAN の場合はこれは事務局ということになる。ジャカルタに存在する事務局、そして事務総長やスタッフなどの人員を「ASEAN」と呼ぶ、ということである。欧州統合において見られるように、加盟国から権限を委譲された事務局や裁判所が、アジェンダ・セッティングや紛争解決などを行うことで国家間協力に大きく影響するということはあり得る。その場合には地域機構自体が加盟国から独立したアクターとしての性格を持つことになる。

第 4 に、加盟国が一体となって国際的に行動する「対外的主体としての ASEAN」が挙げられる。ASEAN は一体となって国際社会におけるロビー活動なども行ってきた。この場合には、国際社会における一つのアクターとして ASEAN を捉えることができるだろう。例えば、「アメリカ・中国・ASEAN」といった形で並置することになる。この意味においては、前述の法人格の獲得は重要であり、このプロセスを経て、「対外的主体」としての側面が形式的にも整えられたことになる。

以上、「地域機構としての ASEAN」(以下、本稿では単に「ASEAN」。加盟国を指す際には「ASEAN 加盟国」あるいは「加盟国」という言葉が何を含みうるかについて整理した。以下では加盟国が ASEAN にどのような役割を期待してきたかについて、いくつかの時期に区切って記述していきたい。

ただ、その際に一点留意すべきは、「今の目から見すぎない」ことである。当事者の主観を重視する以上、現在の我々の ASEAN イメージを投影したり、設立当初から現在の ASEAN 像への道筋を単線的な発展として想定するのは、ある種のバイアスであり望ましくない。例えば、多くの成果を上げた代表的な地域機構であるという成功イメージ、関連して ASEAN は加盟国にとって極めて重要度の高い機構なのだという前提、ASEAN は加盟国同士において武力を用いた紛争が考えられなくなりつつあるのだという「萌芽的安全共同体」のイメージ (Acharya 2014)、ASEAN は内政不干涉やコンセンサス方式、非公式性などのいわゆる「ASEAN Way」(Yukawa forthcoming) を墨守してきたのだというイメージ、こういったものを相対化しつつ議論を進めていくことが必要となるだろう。結論を先取りして言えば、ASEAN は特にグランドデザインもないままに出発し、その折々の国際環境に合わせて機能を模索・獲得したりそれに応じてその制度を変化させてきた。その紆余曲折を等身大のまま記述することが本稿の狙いである。

第2節 初期 ASEAN——善隣友好と信頼醸成——

ASEAN は、1967 年にインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイによって設立された。その目的としては ASEAN の設立宣言において公式には経済・社会協力が謳われていたが、それはほとんど実体の無いものであり、インドシナ諸国を刺激しないようにという配慮から政治・安全保障協力は掲げられなかったという背景も存在した。政治的な目的としては「東南アジア諸国は、域内の経済的・社会的安定の強化と諸国の平和的・進歩的発展に主要な責任を有し、いかなる形、あるいは言明であれ、外部からの干渉に対しては、諸国民の理想と希望とに従い、国民的一致を守るため、その安定と安全とを確保すべく決心していることを考慮し」という文言が見られる程度である。

むしろ、設立時に加盟国が ASEAN に何を期待していたかといえ、それは「同床異夢」(山影 1991)ということになるだろう。例えばシンガポールのラジャトナム外相はあくまで経済協力を進めれば、しかる後に政治協力へと発展していくという思考法の持ち主であり (*Far Eastern Economic Review*, 16/23 June 1966)、実際 ASEAN においてもその機能として経済協力の必要性を強調した。また、シンガポールにとっては近隣諸国からの独立国家としての承認を得ることも重要であった。他方、インドネシアは地域というまとまりで域外諸国に対して利益を主張すること——具体的には域内からの基地の撤去——や、ひいては集団防衛的に域外(この場合は主に中国)に対抗する志向性を有していた (*Far Eastern Economic Review*, 2 June 1966)。タイはベトナム戦争の泥沼化の中、アメリカのみに依存するのではなく域外脅威への対抗手段を欲していた。フィリピンはアメリカへの依存を軽減させアジアの中の国家としてのアイデンティティを得ようとしていた。マレーシアは何よりも域内諸国との関係の修繕が重要であった。このように、基本的には ASEAN 設立 5 カ国には 5 通りの思惑があったと言ってよい。

あるいは、加盟各国は設立時の ASEAN の機能についてはそれほど具体的なイメージを持っていなかったというのが実情というべきかも知れない。設立時には ASEAN の目的についてもはっきりしていなかったのであり、初期 ASEAN についてはそのような「模索」の側面も強調する必要がある。例えば、シンガポールの外相として ASEAN 設立にも関わったラジャトナムは 1973 年には「初めての会合の時には、我々は ASEAN というのは一体何をすることを想定されているのかわからず困惑した」(ASEAN Secretariat 1987, 159)、1974 年には「(発足させた時には)我々自身 ASEAN がどこへ向かうのか、どこかへ向かっているのかどうか、はっきりしていなかった」(ASEAN Secretariat 1987, 159)、と述べている。1967 年の ASEAN の立ち上げの外相会議においては、そこに立ち会った外相が後に「我々がコミュニケを起草せねばならなかった際、10 ページに渡って何も言わないという難事を試みた」と評しているように (ASEAN Secretariat 1987, 188)、

踏み込んだ表現はほとんど見られない。

このように多様な思惑の中、いわば最大公約数的に ASEAN の機能として期待されるようになったのが善隣友好である。当時、原加盟国はいずれも国内において拡大する共産主義勢力の脅威に直面しており政治的安定と経済発展の実現が急務であった。加えて、当時はインドネシア・マレーシア間の対立を年次外相会議筆頭にこれら 5 カ国の間の国際関係も極めて対立的であった。その意味で、冷戦というグローバルなレベル、域内対立という地域のレベル、反政府勢力への対抗という国内のレベル、のそれぞれにおいて脅威が存在したと言える。そのような中、上記の 5 カ国は国家建設という国内問題に専念するべく、善隣友好を通して互いの国際関係を安定化させるための枠組みとして ASEAN を必要としたのである。特に、1968 年に起こったマレーシア・フィリピン間のサバ領有権問題の再燃や同年のシンガポール・インドネシア間の緊張関係の悪化¹という国際問題とそれへの対応が、ASEAN という地域機構の意義を明確化していった²。

したがって、初期 ASEAN の機能とはまずは、善隣友好の実現であり、具体的な機能とは加盟国間の継続的な対話チャネルの確保と、それによる相互の信頼醸成であった。特に年次外相会議がその役割を担っていた³。毎年外相が顔を合わせることで確保されている、あるいは危機が高まった時には ASEAN という枠組みで協議の場を持つ、という外交のチャネルである。それに加えて、対外的には、冷戦の文脈の中で域外に対して 5 カ国が一致して中立を主張するという活動も行った。すなわち、1971 年の東南アジア平和自由中立地帯 (ZOPFAN) 宣言である。

このような善隣友好を中心とする初期 ASEAN が一つの区切りを迎えるのが、1976 年に初めて開かれた ASEAN 首脳会議である。それまでの ASEAN は外相達が定期的に顔を合わせる「場」であったが、設立後 10 年弱を経て首脳が顔を合わせるに至ったのである。首脳会議の直接的な誘因は 1975 年のインドシナ共産化という劇的な変化であった。このような新情勢への対応を打ち出すべく、フィリピンのマルコス大統領は ASEAN 首脳会議を呼びかけ、1976 年 2 月になってそれはインドネシアのバリ島にて実現した。しかしこのバリ・サミットは ASEAN の歴史においては単にインドシナ共産化への対応という意味合いだけではなく、設立後 9 年を経た ASEAN が平和という政治的な目的を明示的に打ち出し、そしてその基本的な規範を明確化した、という重要性を有している。すなわち、「東南アジア友好協力条約 (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia:

¹ マレーシア紛争期にシンガポールで破壊工作を働いたとして逮捕したインドネシア海兵隊員 2 名の絞首刑を執行したことから両国が反目した問題

² 初期 ASEAN における紛争の制御について、ここでは詳細は省くが、詳しくは黒柳 (1977)、井原 (2013) などを参照。

³ 組織としての ASEAN は基本的には①年次外相会議、②常任委員会、③高級事務レベル協議 (ASEAN Senior Official Meeting: ASEAN-SOM)、④経済や金融に関する各種委員会、⑤構成各国の窓口となる「ASEAN 国内委員会」、などから成り、1976 年以降はこれに首脳会議と小規模の事務局が加わる。

TAC)」と「ASEAN 協和宣言(Declaration of ASEAN Concord)」の2つの条約である。つまり、これらはインドシナ諸国向けに和解のメッセージであると共に、10年間実践してきた域内の友好と連帯の制度化という側面も有していたのである。

なお、コンセンサス方式や内政不干渉原則をはじめとする加盟国の主権を絶対視するような ASEAN の規範 (ASEAN Way) も、この時期に徐々に ASEAN の機能や目的について了解が出来てくる中で、その重要性が認識されていった⁴。つまり、上で述べたような目的の下に地域秩序を構築する際、主権尊重規範を互いに遵守しあうことが重要であることが徐々に定式化されていった。それがまとまったのが「東南アジア友好協力条約」と「ASEAN 協和宣言」であり、これらはタイのピチャイ外相によれば「ASEAN の未来の活動のための哲学とガイドラインを列挙したもの」(ASEAN Secretariat 1987, 231) であることから明らかなように、「ASEAN の規範」を具現化したものだと当事者たちから見なされていた。

以上見てきたように、1967年から1976年の初期 ASEAN に求められたのは何よりも信頼醸成のための「場」としての機能であり、それによる善隣友好の達成であった。初期 ASEAN は同時代的にもしばしば「外相のクラブ」にすぎないとして批判されてきた (Fifield 1979, 1200) し、実はこの点は ASEAN 外相会議の当事者も発足当時の ASEAN は「単なる外相の会合にすぎなかった」と認めている (ASEAN Secretariat 1987, 238)。しかし、まさにそのような外交チャンネル自体に意味があったのがこの時期である。実際、1972年の外相会議における声明でシンガポールのリー・クアン・ユー首相は ASEAN の最も価値ある達成として会合を重ねることによって「衝突を引き起こしていてもおかしくはなかった関係を潤滑なものにしたこと」を挙げている (Poon-Kin 1977, 758)。その上で、副次的な達成として、上で述べた地域規範の定立が挙げられるのである。

第3節 1980年代の ASEAN——国際社会におけるロビー活動——

では、初期 ASEAN のほとんど唯一の機能であった善隣友好が一定程度達成されたとすると、その後、加盟国は ASEAN に何を期待したのだろうか。まずは域外への政治・安全保障分野について見てみたい。前章で述べたように、ASEAN は米中和解に対して ZOPFAN 宣言を採択し、インドシナ共産化に対して首脳会議を開いたり東南アジア友好協力条約 (1976年) を採択するなどして、国際構造の大規模な変動に対しては ASEAN として対応してきた。また、1970年代末からは年次外相会議の後に域外国の外相級を招いて行う PMC (拡大外相会議) も制度化された (山影 1997, 20)。ASEAN のような小国集団が域外の大国を呼ぶという構図において PMC は世界的に見てもかなり珍しいと言える。ただ、カンボジア紛争以前の PMC は基本的には経済問題を始めとする機能的な

⁴ ASEAN の規範について詳しくは湯川 (2011) 参照。

協力のためという認識であり政治的な重要性は見出されていなかった。

他方、経済協力はどうか。この面でまず着手されたのは域外国との関係であり、1970年代初めには日本やオーストラリアとの交渉において ASEAN 諸国は ASEAN としてまとまることで圧力団体として機能した（山影 1991, 第 5 章）。しかし、その一方で ASEAN ベースの経済協力、特に域内経済協力は決して順調ではなかった。ASEAN では既に 1972 年に国連チームによって経済協力のプロジェクトについて勧告がなされており、さらに 1976 年の首脳会議を契機に域内経済協力として自由化や産業協力のために ASEAN 工業化プロジェクト (ASEAN Industrial Project: AIP)、ASEAN 工業補完計画 (ASEAN Industrial Complementation: AIC)、ASEAN 工業合弁事業計画 (ASEAN Industrial Joint Venture: AIJV)、特惠貿易取り決め (Preferential Trading Arrangements: PTA)、などの様々なプロジェクトをスタートさせ⁵、また、ASEAN 経済閣僚会議を定例化した。しかしこれらは後で述べるように ASEAN 諸国自身からも「失敗」として認識されていた。したがって 1970 年代末の時点において、ASEAN は成果をあげるべき分野を見失っていたといえるだろう。そのような中、活動の場を域外から「与えた」のがカンボジア紛争であった。

カンボジア紛争の経緯並びにそれに対する ASEAN の活動の詳細自体は別稿に譲るが (Yukawa 2011)、この時期には「対外的主体としての ASEAN」が前面に出ることとなった。すなわち、ASEAN 加盟国は 1970 年代末から 1980 年代にかけては第 3 次インドシナ紛争への「ASEAN」としての対応に主たる活動領域を見出すことになる。この問題について ASEAN 諸国は加盟国間での立ち位置の違いから激しい衝突を抱えていたものの、少なくとも対外的にはまとまりを見せ、ベトナムのカンボジアへの侵攻に反対して国際社会においてロビー活動を行った。具体的には、国連における活動や様々な会議の開催、年次外相会議におけるベトナムを非難する声明、PMC などにおいてカンボジア紛争を議題に載せること、などが挙げられる。1980 年代の ASEAN は国際社会における「主体」としての役割が最重要だったわけである。

このように、1970 年代後半以降、存在意義自体が薄れ始めていた ASEAN に意義を外在的に与えたのがカンボジア紛争であった。1985 年にインドネシアのモフタル外相は「もし我々があのような（カンボジア紛争において見せた：筆者注）立場を見せなければ、ASEAN が忘れ去られてしまった可能性も充分にあった」(Bangkok Post、August 7 1985)と述べている。あるいはフィリピンのカストロ外相はカンボジア紛争における ASEAN の集団外交は世界で注目され、その意味でそれは数少ない ASEAN の対外的成果の一つだとした上で、「ASEAN の成功は外部からもたらされたものである。カンボジア紛争がなくても我々は成功したと言えるのか」(ASEAN Secretariat 1987, 495)と述べている。

⁵ これらの種々の経済協力については、清水(1998)、湯川 (2016) 参照。

ここで引用した発言に「成功」という言葉があるが、ASEAN 加盟国が現在のように ASEAN を成功イメージで語るようになるのは 1980 年代、このカンボジア紛争における成果を通してである。もちろん、ASEAN 加盟国からしても当初はベトナムのカンボジアへの侵攻は地域秩序を揺るがすものとして捉えられ、例えばフィリピンのロムロ外相は 1979 年には外相会議で「ASEAN はその人生において暗黒期の只中に位置している」「ASEAN には赤信号がともっている」と述べている (FEER, July 13 1979)。これはもちろん本心だったであろうが、カンボジア紛争という危機は上でも述べたように結果的には ASEAN という地域機構の威信を高めることに寄与した。1980 年にはシンガポールのダナバラ外相は「ASEAN の威信は高い」とした上で「それはカンボジアに対する国連決議によって証明された」(ASEAN Secretariat 1987, 351) と述べている。また、タイのシッティ外相は「ASEAN は団結したグループとして世界中から重んじられるようになった。ASEAN の役割は国際的な平和・進歩・安定に大きく寄与すると考えられている」(ASEAN Secretariat 1987, 474) としている。現在でも定型句のようにみられる「EU に次いで最も成功した地域主義」という文言を当事者自身が語るのは 1987 年である⁶。そして最終的な解決を見た 1991 年にはカンボジア紛争は当事者から「目覚ましい政治協力の 10 年への踏み台 (springboard) となった」として位置づけられるまでになった (ASEAN Secretariat 1991, 14-15)⁷。

このように 1980 年代のカンボジア紛争への対応を通して、ASEAN 加盟国は ASEAN に国際社会における主体という新たな役割を付与し、その達成を通して ASEAN という機構自体への認識も積極的なものへと大きく転換することとなった。すなわち、「場」から「主体」へと期待されるものの変化した、ということになる。ただ、1980 年代の ASEAN からカンボジア紛争を除けば、そこにはほとんど何も残らない。では、そのカンボジア紛争が終息した後、ASEAN 加盟国は ASEAN という地域機構にどのような役割を期待するようになったのだろうか。それが次節の課題である。

第 4 節 1990 年代における経済協力の本格化

結論から述べると、1990 年代以降は、①経済協力の本格化、②域外国を含む広域的な地域枠組みの創設と主導、という 2 点が ASEAN の機能となってくる。そして、その流れは基本的には現在まで続いている。本節では特に前者の ASEAN における経済協力に

⁶ 1985 年の第 2 回 ASEAN 常任委員会 (ASEAN Standing Committee Meeting) における議長であったフィリピンの Castro の発言 (ASEAN News Letter, No 12 November-December 1985, p. 6)。

⁷ 付言すれば、このような ASEAN への認識転換は当事者だけではない。観察者の ASEAN を見る目も劇的に変化することになった。それまでは ASEAN は泡沫的な地域機構の一つという認識でしかなかったし、達成としても「存続し続けている」ことそれ自体ぐらいしか挙げられていなかったが、1980 年代には「成功した地域機構」としての評判を獲得するようになる。詳しくは Yukawa(2011)参照。

ついて加盟国がどのように認識していたかを軸にして述べていきたい。

前節で述べた、1970年代後半以降のASEANベースの経済協力は国益の衝突の結果、ほとんど成果をあげなかった。一見、プロジェクトが進んでいるような分野も、とにかく加盟国の摩擦を引き起こさない無難な分野を選び取るようにしてなされていたに過ぎない。ASEANの経済協力は実は大した効果を持たなかったのだと主張する実証的な研究も複数存在する(Narine 2002, 24-34)。

もちろん、ASEANの経済協力が「失敗」というべきものであることはASEAN加盟国自身も充分認識していた。1981年にはシンガポールのダナバラ外相は「PTAなどのASEANの経済協力はうまくいっていないという批判がある。しかしASEANの最大の達成はメンバー間の善隣友好であり、それによりリソースを互いの紛争に使わず国内に使える」と述べている(ASEAN Secretariat 1987, 375)。また、同外相は1986年には「我々は国内経済が満足すべき発展を見せたために、ASEAN内の経済協力の失敗を特に気に留めてこなかった」と指摘している(ASEAN Secretariat 1987, 528)。また、マレーシアのリタウディン外相は、ASEANは成功した地域機構として知られるようになったがそれは政治・社会・文化の側面であり経済面では失敗であったと述べている(ASEAN Secretariat 1987, 515)。このように、1980年代の内には「ASEANは政治面では機能したが経済面では失敗であった」という認識は全ての加盟国に共有されるようになっていたのである。

もっとも、ASEAN加盟国は「ASEANが経済発展に寄与した」という表現をすることもある。ただ、それは上で引いた発言にもみられるように、あくまで政治的安定という間接的な要因が念頭に置かれている。同様に、1983年にシンガポールのダナバラ外相は、「(ASEANがもたらした：筆者注)安定と信頼は、投資と輸出による成長という戦略に基づいた経済成長プログラムの成功の基盤を提供してくれた。ASEANは近い将来にはEECに見られるような経済統合を実現する見込みはない。しかし加盟国が市場の力を自由にそして効果的に機能させるための条件を作り出すことで、各国の政策が最大限の利益を生むことを可能にしてきたのである」としている。これらの発言は、1980年代(前半)の段階での極めて率直なASEAN側の経済協力の捉え方である。すなわち、ASEANは信頼醸成を通して域内平和を実現し、それにより経済発展に専念する土壌を整えたという意味で、間接的に加盟国の経済発展に寄与した、というわけである。

ちなみに、1970年代後半から1980年代にかけて加盟国がASEANベースの経済協力を特に注力しなかったのは、地域機構としてのASEANにおける経済協力は失敗であったとしても、ASEAN加盟国は目覚ましい経済発展を遂げていたからだろう。ASEANという地域機構に頼る必要がそもそも無かったことになる。

しかし、1980年代半ばからの世界経済不況の影響もあり、外相会議における議論でも1980年代前半はカンボジア紛争が圧倒的に比重を占めていたのに対し、1985年もしくは1986年あたりからは経済協力を進めねばならないという議論が徐々に目立ち始める。このような声を背景に、1987年12月に10年ぶりにASEAN首脳会議が開かれた。したが

ってフィリピン主催の下に開かれたこの第3回 ASEAN 首脳会議では経済協力が重要な議題となった。ただ、同会議では見るべき進展はなかった。例えば、同会議でインドネシアのスハルト大統領は「加盟国を犠牲にするかもしれない野心的協力プログラムは回避すべきである。経済協力の促進においては、諸国間の異なる経済状態に関心を払うべきである」と述べている（『東南アジア月報』1991年7月、159ページ）。1987年の段階でも依然として経済協力に対して加盟国間で一致したビジョンがあったわけではないことがうかがえる。

経済協力の促進に失敗した重要な背景としては第1に、ASEAN 諸国の経済自体が再び上向き始めた、ということがある。そして第2に、1980年代後半からは日本から韓国・台湾・ASEAN 諸国へ、あるいは韓国・台湾から ASEAN 諸国へ生産拠点の移転が進み東アジアの地域化が進んだことである。それにより、ASEAN 諸国にとっては重要なのは ASEAN で協調して団結することよりも各国で東アジア（あるいはアジア太平洋）諸国との関係を深めることが重要になっていった。そのような意味で1987年のサミットでも ASEAN の機能主義化は依然として進まなかった。

それでも、カンボジア紛争後の ASEAN に期待されるのは経済協力、という潮流は続いた。1990年にはマレーシアのマハティール首相が「経済面における我々のパフォーマンスは大幅にグレードアップされねばならない。10年以上、ASEAN の集成的エネルギーはカンボジア問題の解決に注がれてきた。…今は経済協力に然るべき注目を与える時である」と述べているように（ASEAN Secretariat 1990, 10）、カンボジア紛争後に ASEAN 加盟国は ASEAN を経済協力の方向にもっていこうとしたのである。

その後、ASEAN における経済協力が本格化するのは1992年の第4回首脳会議である。この首脳会議は ASEAN 協力が本格的に経済の方に向かっていく画期であると見なしてよい。そこでは様々な経済協力が謳われたが、中でも「ASEAN 自由貿易地域化共通効果特惠県税協定（CEPT 協定）」は関税の引き下げへの道筋をつけた重要な協定であり、それに基づいて15年以内に関税を0～15%以内に引き下げて ASEAN 自由貿易地帯（ASEAN Free Trade Area: AFTA）を設立することが合意された。これは冷戦後の国際環境の変化の中で、投資がインドシナなどへ流れてしまうことを防ぐことが主眼であり、域外からの外資を呼び込むための自由貿易であった。

また、経済協力の本格化は ASEAN の機構にも幾分かの変化を及ぼした。すなわち、事務局の権限強化である。カンボジア紛争においては対外的に「主体」としての側面を見せたものの、域内極力においては ASEAN とはあくまで「場」であった。しかし経済協力の効率化を図る手段の一つとして、機構としての ASEAN に若干の影響力を付与したのである。すなわち、大使級であった ASEAN 事務局の事務総長職を閣僚級へと変化させたこのような変化を経ても事務局の影響力は依然として限られたものであり、あくまで ASEAN とは加盟国が運営するものであったものの、ASEAN 加盟国が ASEAN に経済協力を初めとする機能的協力を期待するようになったことがこのような制度改革から

窺える。

以上、ASEAN 加盟国の ASEAN ベースの経済協力に対する認識について述べた。他方、1990 年代に加盟国が ASEAN に求めるようになったもう一つの機能については、ごく簡単に指摘したい。それは、上記の経済協力の本格化と並び、ASEAN は広域的な地域協力を志向するようになった、ということである。具体的には、1989 年のアジア太平洋経済協力 (APEC) や 1994 年の ASEAN 地域フォーラム (ARF) といった自らを包摂するような地域枠組みの創設や制度設計に多大な影響力を発揮した。さらに、1997 年には ASEAN プラス 3 を創設するに至る。このように、ASEAN は 1990 年代には明確に広域的な枠組みにおいて「運転席」（という表現がよくなされる）の座を求めるようになる。そして、このような志向性は 2000 年代以降は「中心性」という言葉に衣を変えて、継続的に発揮され続けることになる。

以上、1990 年代の基本的な流れについて述べたが、2 点、この間に起こった重要な出来事について述べたい。第 1 に、1997 年のアジア通貨危機である。これは ASEAN の評判を著しく傷つけるものとなった。しかし、通貨危機の発生及び国際的な伝播に対して ASEAN が無力であったことからその評価を下げるという判断は必ずしも妥当ではないし、恐らくは ASEAN の当事者の認識とも食い違うのではないだろうか (湯川 2008)。というのも、当時の機構としての ASEAN は通貨危機の被害を食い止めうるような制度を具備していなかったからである。実際 ASEAN の事務総長は、通貨危機の対処に失敗したことで ASEAN を非難するのは「メキシコ金融危機やブラジルの森林火災について OAS を責め、アフリカの近年の悲劇について OAU を責め、バルカン問題について EU を責めるようなものだ」と述べており、通貨危機への対応はむしろ ASEAN の裁量の及ぶ範囲ではないことを主張している (Ahmad and Ghoshal 1999, 760-761)。ただ、このアジア通貨危機をきっかけに経済協力が進展したのは事実であり、そういう意味ではアジア通貨危機はよく指摘されるような「転換点」ではないものの、1992 年以降の機能的協力の流れが加速化するきっかけとはなった。

第 2 に、1990 年代に生じた、人権・民主主義規範と内政不干涉原則の相克である (湯川 2009)。1990 年代には加盟国がインドシナへと拡大した。既に 1984 年にはブルネイが加わっていたが、1995 年にはベトナム、1997 年にはラオスとミャンマー、1999 年にはカンボジア、がそれぞれ加盟し、ASEAN は東南アジア全域を覆うに至った。この内、国内における人権と民主化プロセスが国際的に非難されるミャンマーの加盟をめぐる、加盟国間で論争が生じた。当時民主化を遂げていたフィリピンとタイは民主主義の重要性を指摘し、加盟の延期を主張した。それに対し他の国々は内政不干涉原則を主張するという形で対立し、ASEAN の基本原則をめぐる論争にまで発展した。

加盟国間の激しい論争を経て、結局、ミャンマーは予定通り加盟を果たし、内政不干涉原則の重要性も改めて確認された。しかし、これ以降 ASEAN における人権・民主主義規範と内政不干涉原則の位置づけにおいては何度も対立が生じることとなる。興味深

いのはその構図であるが、1998年に民主化したインドネシアが積極的に人権や民主主義を推進するようになったこともあり、基本的に原加盟国は内政不干涉原則の墨守を脱し人権や民主主義という理念をASEANとして掲げようという新たな形を目指すのに対し、CLMV諸国という新規加盟国は内政不干涉原則や主権尊重に基づく伝統的なASEANを希求するようになる。したがって、人権や民主主義についてはこのような「ねじれ」の構図の下、ASEANに期待するものが加盟国内で競合するようになった。

第5節 2000年代から現在にかけて——共同体の構築——

1990年代に劇的な変容を遂げたASEANは共同体構築を目指すようになる。ASEANが一つの共同体を目指すという声明が最初に見られたのは、1997年の非公式首脳会議で採択された「ASEANビジョン2020」である。これは政治、経済、社会、の各分野にわたってASEANの協力の長期的展望を示したものである。ただ、ここでの共同体構想は漠然としたものに留まっていた。本格化したのは2003年の「ASEAN第二共和宣言」である。これは、「安全保障共同体」「経済共同体」「社会文化共同体」の3つの柱から成り⁸、2020年までにASEAN地域を一つの共同体へと昇華させようとするものであった。その後、2007年1月の第12回ASEAN首脳会議において共同体創設を5年前倒して2015年とすることが宣言され、同年11月の第13回首脳会議ではそれぞれの共同体を創設するための具体的措置と実施スケジュールを定めたロードマップである「青写真」が発表された。その後、進捗が順調ではなかったために当初の予定であった「2015年初め」から実質的に一年後ろ倒ししたものの、2015年末に設立が宣言された⁹。

ただ、ASEAN共同体の解釈については2点ほど注意が必要である。一つは、2015年末の共同体創設というのは、その時までには様々なプロジェクトを進めていくという意味であって、2015年末という一時点においてASEANの在り方に関する劇的な変化があったわけではない。もう一つは、このASEAN共同体創設も「通過点」としての意味合いが強く、既に「ASEAN共同体2025」構想が進められている。

この時期に加盟国はASEANに何を期待してきたのか、という点についてはこの共同体構想がそれを如実に可視化していると言える。現在（2018年）であれば「ASEAN共同体の青写真2025」が、ASEAN加盟国がASEANベースでやろうとしていることが最も明確に窺える文書である。

その上で本稿で主張したいのは、これら3つの共同体の重要性は同じではない、ということである。3つの共同体の内、報道されることが群を抜いて多いのがASEAN経済共同体（AEC）であり、3つの柱から成るはずの「ASEAN共同体」が実質的にはAEC

⁸ 「安全保障共同体」は2007年以降は「政治安全保障共同体」に名称を変更。

⁹ ASEAN共同体について詳しくは鈴木（2016）参照。

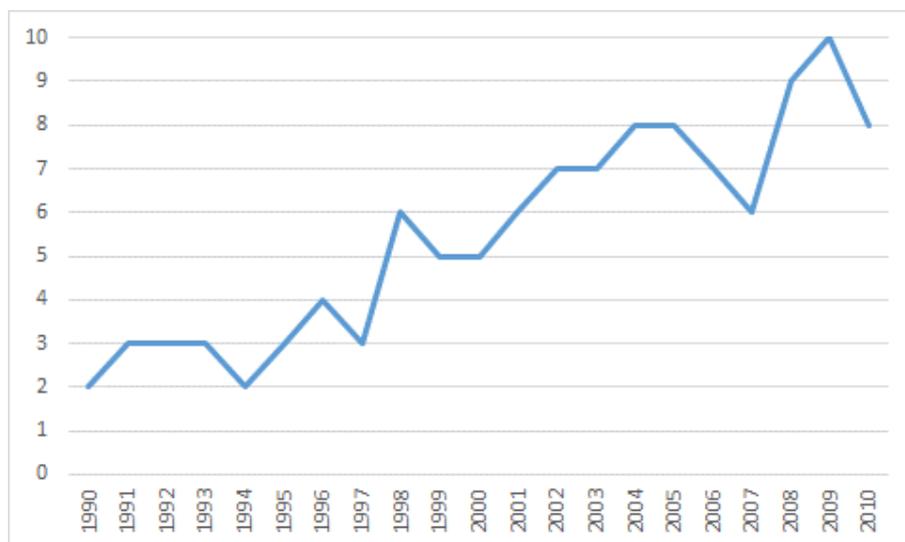
と同一視されているような論じ方も多い。政治安全保障共同体（APSC）や社会文化共同体（ASCC）が話題に上ることは稀である。そして、首脳会議をはじめとする ASEAN 関連会議における議論を見る限り、これは ASEAN 加盟国自身の見解ともそれほど乖離しているわけではない。すなわち、当事者にとっても共同体構想において最も重視しているのはやはり AEC であるように思われる。

そのことは、一つにはこの共同体構想自体が元々は AEC のみだったのが、後から残りの 2 つの構想が加えられたという経緯から分かる。さらに、上述のように ASEAN 共同体の創設が実質的に 1 年後ろ倒しされた経緯からもうかがえる。というのも、ASEAN 共同体は 3 つの柱から成るものの、後ろ倒しの実質的な原因は後述する AEC 構築プロセスの遅延にあったと見てよいからである。この AEC については ASEAN 諸国もなし崩しにするのではなく「本気」で取り組んでいることがわかる。

したがって、敢えて単純化すると、本稿の結論の一つとして提示したいのは、ASEAN は経済協力（経済統合）のための機構としての側面が強まっている、ということである。これは国際経済学ならばともかく、国際政治学における ASEAN 研究においてはやや違和感を持って迎えられるかもしれない。確かに、安全保障面においても ASEAN は意義があるし、APSC に重要性がないというわけではない。特に、APSC において特徴的なのは、国家間の武力紛争を念頭に置いた国家安全保障から、テロ対策をはじめとする非伝統的安全保障へ重心が移りつつあることである。すなわち、ASEAN は、初期に見られたような「信頼醸成によって国家間武力紛争を回避する」という機能を越えて、非伝統的安全保障分野の協力を実質化させようとしている。図 1 から分かるように ASEAN における非伝統的安全保障対策の比重は高まる一方である。ただ、少なくとも現在までのところは、各国が履行すべきプロジェクトの具体化を進め、履行期限を設定し、その進捗についてのモニタリングの仕組みを整える、という一連の作業が最も熱心に行われているのは経済分野である。

もっとも、このような経済協力をはじめとする機能的協力への志向性において、加盟国が一様に積極的というわけではない。それが比較的「見えやすい」のは機構改革の文脈である。2000 年代半ばの憲章策定の時点で ASEAN のそれまでの合意の内履行されたものは 30%ほどに過ぎないことが指摘されている（Narine 2009, 376）。この一つの原因は制度化の低さである（湯川 2016）。ASEAN という機構を単なる信頼醸成のための「場」ではなく機能的協力を進展させるための機構にするためには、事務局の権限拡大・多数決制の採用・不履行に対する制裁の実施・モニタリングの仕組みの整備・紛争解決メカニズムの整備、等が必要になってくる。すなわち、機構改革が必要となる。しかし、これらについてはシンガポールやタイのように積極的な国から新規加盟国をはじめとする消極的な国まで存在し、部分的な進展に留まっているのが現状である。

図 1. ASEAN 外相会議で議論された非伝統的安全保障分野のトピック数



(出所) Pennisi di Floristella (2015, 113).

以上、経済協力について述べた。他方、広域的な秩序形成という機能についてはどうか。2000年代においても、域外関係においては、依然として ASEAN が主導権を維持することが目指されている。実際、ASEAN+3 に加え、2005年には東アジア首脳会議 (EAS)、さらに 2010年には拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM プラス) を創設し、広域対話メカニズムを主導してきた。他方、経済面では ASEAN は 2000年代に入ってから近隣諸国と次々に「ASEAN+1」の形で FTA を結ぶという形で東アジアにおける自由貿易網のハブとなってきたが、それらを RCEP (東アジア地域包括的経済連携) という形で一本化しようとしている。

さらに、このような志向性は「中心性」という概念の導入により明確化され、ASEAN 諸国は広域的な枠組みにおいて議長を務め、アジェンダ・セッティングも ASEAN 側が行う、ということを求めるようになる。「中心性」という用語は、2000年代後半以降、「ASEAN 憲章」、「ASEAN 政治安全保障共同体の青写真」、「ASEAN 経済共同体の青写真」といった重要なものを含む、ASEAN 合意文書に見られるようになる。もっとも、これは逆に言うと、ASEAN 側が中心性の維持に危機感を持ち始めていることの表れでもある。

ただ、近年になって域外関係ではむしろ加盟国間の亀裂のほうが目立ち始めている(湯川 2016)。典型的には南シナ海領有権問題である。中国の台頭と、それに伴う援助をはじめとする経済的な関係の深化によって、カンボジアやラオスなどは ASEAN としての一体性を重視するよりも中国の意向を受けた振る舞いをするのが目立っている。それが最も顕著に表れたのが 2012年7月の外相会議である。そこでは、加盟国間の対立の結果として、特に議長国カンボジアが強硬に中国寄りの姿勢を見せたために、ASEAN 史

上初めて外相声明を出すことができないという結果になってしまった（湯川 2013）。

結局、恐らくここで考えなければならないのは ASEAN 加盟国にとって ASEAN という地域機構の重要性が低下しているのではないか、ということだろう。一帯一路にしる TPP にしる 2 国間 FTA にしるメコン圏というサブリージョナルな枠組みにしる G20 にしる、ASEAN 諸国が用いることができる国際的な枠組みは飛躍的に増加した。すなわち、ASEAN 以外のオプションは数多く存在する。ASEAN という地域機構を分析する際に、無条件に「ASEAN は加盟国にとって極めて重要性の高い機構だ」という前提を置くことは難しくなりつつある。特に米中という域外大国が東南アジア地域において競合するようになった現在、ASEAN としてまとまることを重視しない加盟国が現れるようになったのは事実である。

最後に、人権や民主主義についても述べておきたい。また、ASEAN はエリート中心という従来の姿からの脱却を目指し、「市民志向」を掲げるようになった。その一環として、2009 年には人権概念の普及という機能を担う ASEAN 政府間人権委員会が創設された。また、ASEAN 憲章では伝統的な規範である内政不干涉原則やコンセンサスが明記されると共に、人権や民主主義を促進していくという新しい潮流の目標も盛り込まれている。ただ、ASEAN の理念に人権や民主主義を盛り込むことには加盟国間で対立が存在してきたし（湯川 2008）、地域人権機構の設立においても非常に激しい論争があったようである（Than 2011）。その意味でやはり人権や民主主義と ASEAN の関係については、依然として加盟国内で意見の食い違いがある。

おわりに

以上、駆け足ではあるが、50 年間の歴史において ASEAN 加盟国が ASEAN という地域機構に期待してきたものとその変遷について述べた。かつて「信頼醸成のための外相同士の顔合わせの場」としても意味合いが強かった ASEAN は、今では年間に 1000 以上の会合を開き種々のプロジェクトを走らせる国際機構へと進展した。そう考えると ASEAN という機構は確かに目覚ましい進展と遂げた。

しかし、最後の節で強調したように、近年において見られるのは、①ASEAN という機構の相対化、②ASEAN という機構に期待する機能の多様化、という 2 点である。すなわち、加盟国間で ASEAN に期待する機能が食い違う、あるいは ASEAN というまとまりを重視する度合いに差がある、という加盟国内の差異が目につくようになってきた。その意味で、「ASEAN ディバイド」とも言われるように、1990 年代にインドシナへと拡大したことは地域機構としての ASEAN の在り方に大きな影響を与えたと言える。意味のない議論ではあるが、もしも ASEAN のメンバーが原加盟国のままであったならば、より制度化は進み、多少人権や民主主義が重視される（内政不干涉原則が後退する）ことになっていただろう。そのように選好が多様化する中、比較的ではあるが、その共通

項として目指されているのが経済統合である。本稿が、ASEAN は経済協力のための機構としての側面を強めつつあると判断する所以である。

参考文献

<日本語文献>

- 井原伸浩 (2013) 「サバ紛争と ASEAN : 紛争管理手法の採用過程、1968-99」『神戸法學雑誌』63(1)、141-169 頁.
- 黒柳米司 (1977) 「ASEAN における制御された対立」岡部達味 (編) 『ASEAN をめぐる国際関係』日本国際問題研究所、161-196 頁.
- 清水一史 (1998) 『ASEAN 域内経済協力の政治経済学』ミネルヴァ書房.
- 鈴木早苗 (編) (2016) 『ASEAN 共同体-政治安全保障・経済・社会文化』日本貿易振興機構アジア経済研究所.
- 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』東京大学出版会.
- 湯川拓 (2008) 「ASEAN Way 動揺論再考-外交当事者の言説分析から」『国際関係論研究』27 号、1-18 頁.
- (2009) 「ASEAN 研究におけるコンストラクティヴィズム的理解の再検討-『ASEAN Way』概念の出自から」『国際政治』156 号、55-68 頁.
- (2011) 「ASEAN における規範-論争から変容へ」山影進 (編) 『新しい ASEAN』日本貿易振興機構アジア経済研究所、209-244 頁.
- (2013) 「南シナ海問題をめぐる亀裂と経済共同体構築への取り組み」『アジア動向年報 2013』184-196 頁.
- (2016) 「ASEAN-自己変革と中心性の模索-」大矢根聡・大西裕 (編) 『FTA・TPP の政治学』有斐閣、173-196 頁.
- (2017) 「比較の中の ASEAN-EU は ASEAN のモデルか」市川顕編 『ASEAN 経済共同体の成立』中央経済社、32-53 頁.

<外国語文献>

- Acharya, Amitav (2014) *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, 3rd ed. (London: Routledge).
- Ahmad, Zakaria Haji and Baladas Ghoshal, "The Political Future of ASEAN after the Asian Crisis," *International Affairs*, 75(4), 1999, p.760-761.
- ASEAN Secretariat, ed. (1987) *Statements by the ASEAN Foreign Ministers at ASEAN Ministerial Meetings; 1967-1987*, ASEAN Secretariat.

- (1990) *ASEAN Ministerial Meeting and Post Ministerial Conferences with the Dialogue Partners, 1990* (ASEAN Secretariat: Jakarta).
- Fifield, Russell H. (1979) "ASEAN: Image and Reality", *Asian Survey* 16(12), pp.1199-1208.
- Kivimaki, Timo (2001) "The Long Peace of ASEAN", *Journal of Peace Research* 38(1), pp.5-25.
- Narine, Shaun (2002) *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*, (Boulder, Colo. : Lynne Rienner).
- (2009), "ASEAN in the Twenty-first Century: A Sceptical View", *Cambridge Journal of International Affairs* 22(3), pp.369-386.
- Pennisi di Floristella, Angela (2015) *The ASEAN Regional Security Partnership*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Poon-Kin, Shee (1977) "A Decade of ASEAN, 1967-1977" *Asian Survey*, 17(8), pp.753-770.
- Than, Shien-Li (2011) *ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights: Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Yukawa, Taku (2011) "Transformation of ASEAN's Image in the 1980s: The Cambodian Conflict and the Economic Development of ASEAN Member Countries", *Southeast Asian Studies*, 49(2), 240-267.
- (forthcoming) "ASEAN Way as a Symbol: An Analysis of Discourse on the ASEAN Norms", *Pacific Review*