



特集

躍動するASEANそして日本

「安定と統合」から 戦略的自立の模索へ

対立の地であった東南アジアに、政治的安定と、統合による繁栄をもたらしたASEAN。

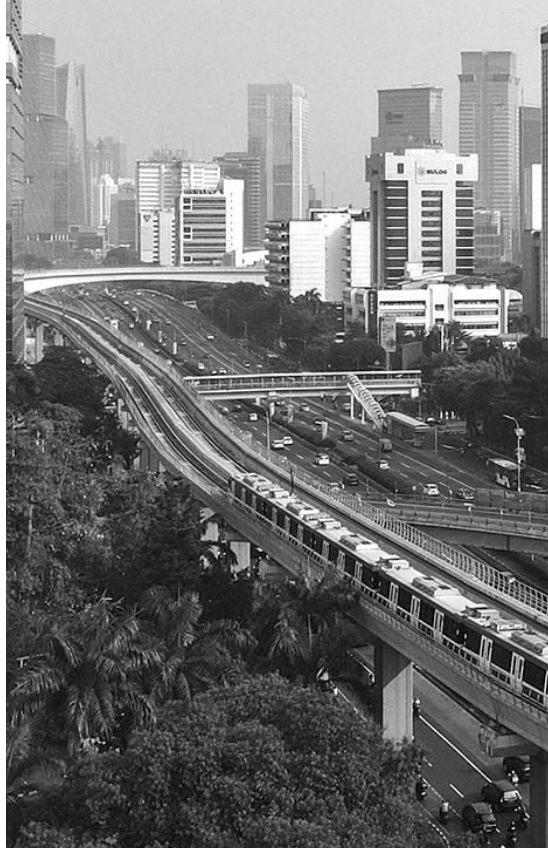
しかしその発展を支えた

国際環境は崩れ、ASEANは今、

内外から突き付けられた試練に直面している。

困難の中でどのように独自性を発揮できるか。

改めてその存在意義を問う。



発展を続ける ASEAN 諸国。写真はインドネシア・ジャカルタ。今年8月、ジャカルタと周辺都市を結ぶ LRT の運行が始まった（ロイター／アフロ）

神奈川大学教授

大庭三枝

おおば みえ 一九九八年東京大学大学院総合文化研究科博士課程単位取得満期退学。博士（学術）。専門は国際関係論。東京理科大学教授などを経て現職。二〇二一―二〇二三年日本ASEAN友好協力五〇周年有識者会議座長を務めた。著書に『重層的領域としてのアジア』『アジア太平洋地域形成への道程』など。

一九六七年八月に発足した東南アジア諸国連合（ASEAN）は、あと数年で還暦を迎える。当初シンガポール、マレーシア、インドネシア、フィリピン、タイの五カ国で

発足したASEANは、八四年にブルネイ、九五年にベトナム、九七年にラオスとミャンマー、九九年にカンボジアが加盟し、ASEAN10となった。さらに今年、東ティモールのASEAN加盟も承認された。ASEANの下で加盟国が常に一枚岩でまとまっているというわけではないし、南シナ海の問題にどう対応するか、あるいは地域経済統合をはじめとする域内協力についても、各国の対応や関心にはばらつきがある。そもそも経済発展のレベル、政治体制、

民族構成、宗教、歴史的背景など各国の属性が極めて多様である。しかしそれでも、ASEAN諸国はASEANを維持し、発展させてきた。

繁栄を支えた国際的基盤の喪失

冷戦終結以降のASEANの存在感と求心力は、リベラル国際秩序の下での国際協調主義が優位となり、大国による力の行使が東アジアにおいては抑制されたこととともに、さらに新自由主義に牽引されたグローバル化の中での経済発展の成功によってもたらされていた。言い方を変えれば、ASEAN諸国は、リベラル国際秩序の受益者であっ

た。

しかしながらその既存の秩序は揺らぎを見せ、国際協調主義は後退し、再び世界はパワー・ポリテクスの論理が前面に出る、不穏で殺伐とした空気に包まれつつある。米中間の経済安全保障に基づく関税競争や輸出管理などの施策の応酬は、政治の論理が経済活動を規律する度合いを強めることとなり、グローバル化を完全に逆行させることはないとしても、そのあり方を変化させる可能性がある。実際、今年上半年の米中間貿易は大きく減じた。ベトナムなど一部の国は生産拠点が中国から移転するなど、むしろ米中对立の激化から漁夫の利を得るという見方もあるが、長期的に見れば、グローバル化の恩恵を受け発展してきたASEAN諸国にとって、それを支えた条件が崩れてきているともいえる。

さらに、ASEANに対する内部からの挑戦となつているのがミャンマー問題である。二〇二一年二月に軍事クーデターを敢行した国軍政権は、それに反発する学生や市民らに対する苛烈な弾圧を行った。しかし反対派を完全に一掃することはできず、さらには少数民族の武装勢力による抵抗運動も活発化している。二二年四月にはインドネシアのイニシアティブによってミャンマー問題を協議するため

のASEAN特別首脳会議が開催され、解決に向けた五つのコンセンサスを採択するなど、ASEAN諸国はASEANを通じての解決に向けた関与を行った。しかしミャンマー政府はASEAN特使がすべての利害関係者と面会することに非協力的であるなど、五つのコンセンサス履行に消極的だけでなく、反対勢力への武力を用いた厳しい弾圧をも辞さない姿勢を維持しており、国内の混乱は収まっていない。

〇八年に発効したASEAN憲章は、内政不干渉というASEANが伝統的に重視してきた原則と並び、民主主義や人権保護の推進も、その原則や目的の一つとして掲げた。だからこそ、ASEANはミャンマー問題に関与し続けているのである。しかしながら現在の袋小路の状況は、原則として掲げたものの、他国内の人権侵害を止め、民主主義を促すような強制力を持つわけではないASEANの一つの限界を示している。そしてこの問題の解決に向けた道筋が示されていないことは、ASEANの実効性と信頼性を損なう結果となつている。

さらに、東南アジアおよびインド太平洋地域の海洋秩序の平和と安定にとつての最大の懸案ともいえる南シナ海の領有権問題について、係争国をはじめこの問題を重視する

国とそうでない国とのスタンスの乖離、また中国に対してのみならずASEAN係争国間での対立もあり、ASEANとしてこの問題の解決に向けた有効な施策を展開しているとは到底言えない。また中国は、ASEANとすでに戦略的パートナーシップを結んではいるものの、ASEANが団結して南シナ海問題に対応するような事態は彼らにとって不都合である。よって中国は、しばしばASEAN諸国の分断を促すような働きかけを行ってきた。

アメリカは、バイデン政権がASEANとの戦略的パートナーシップを結ぶなど、ASEANとの関係強化に関心が無いわけではない。しかし、同政権は昨年発出された国家安全保障戦略において、フィリピンやベトナム、シンガポールなど自分たちの国益に照らして重要と考える一部のASEAN諸国と優先的に連携を強化する方針を強調しており、国防長官や国務長官の歴訪先を見ても、そうした個別アプローチが優先される傾向は否めない。昨年、今年とバイデン大統領が連続で東アジア首脳会議(EAS)を欠席したことも、同政権のASEAN軽視を象徴している。

さらに一〇年代以降、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP)や地域的な包括的経済連携(RCEP)というメガ自由貿易協定(FT

A)が成立したが、RCEPはASEANを中心とする枠組みであるものの、CPTPPにはASEANから四カ国しか参加していない。また安全保障分野に深く関わるものとしては日米豪印(クアッド)や米英豪(AUKUS)、またアメリカと、アメリカの同盟国である日本、オーストラリア、フィリピン、韓国の間での日米豪、日米比、日米韓などミラテラルな連携が強化されている。インドと日本、アメリカ、オーストラリアの安全保障協力も進展した。一九九〇～二〇〇〇年代にかけてめざましい進展を遂げたASEANを中心とするアーキテクチャ、またそうした実態の下にASEANが主張してきた「ASEANの中心性」の重要性は相対化されているように見える。

プラットフォームとしてのASEAN

しかしここで重要なのは、ASEANの存在意義とは何か、この組織が果たしている役割、機能とは何なのかを、その限界も含め、長期的な視点から冷静に考察することだろう。

その観点から言えば、ASEANの最大の功績は、対立と摩擦で混乱していた東南アジアの地域環境を安定させたことにある。一九六〇年代までの東南アジアは、紛争が絶

えなかった。ASEANを設立した原加盟五カ国は、国家主権や領土の一体性の相互尊重を基調に、加盟国間の関係の安定化に努めた。これは、帝国主義のくびきから逃れて国家建設を成し遂げねばならない彼らにとって、必須の環境整備の試みでもあった。インドシナ半島の共産化、冷戦終結といった地域環境の変動に際して、彼らはASEANの枠組みを適宜活用しつつ加盟国間の関係を緊密にし、さらなる安定につなげていったのである。

さらに九〇年代初頭から本格的に始動したASEANの経済統合は、ASEAN自由貿易地域（AFTA）やASEAN経済共同体（AEC）の発足を経て、かつASEAN連結性強化の試みと併せ、現在も肅々と進められている。ASEAN経済統合の主眼はASEANへの投資を呼び込む環境整備にあり、当初から東南アジアを包含するより広い地域とASEANとの経済的関係を密にすることを念頭に置いていた。九〇年代末からアジアにおいてFTAを締結する動きが活発化するが、二〇〇〇年代を通じて、ASEANは中国、日本、韓国、オーストラリア・ニュージーランド（CER）、インドとの間にそれぞれFTAを締結した。さらに一〇年代には、これらのASEANを中心とするメガFTAであるRCEPの交渉が進展した。インド

の離脱というハプニングはあったものの、RCEPは新型コロナウイルスの流行で世界中の経済的・社会的交流が止まっていた二〇年一月に署名、二二年一月に発効した。これら一連のASEANの、あるいはASEANが中心となって進められた経済統合や連結性強化に向けた試みは、自由で開かれた経済体制を支え、その下での国境を越えたビジネスを一層活発化させるためのさまざまなルールや規制を構築することを目的としている。そしてそれは、一定程度実現したのである。

「カリスマ」から「制度」へ

またASEANが、まさに制度として東南アジアに根を張り、この地域の諸国間関係の安定化やさまざまな分野における協力を持続的に推進していく装置として機能していることを看過すべきではない。ASEANといえば、スハルト、マハティール、リー・クアンユーといった強烈な個性とカリスマを併せ持った指導者を想起する人も多いだろう。しかし、彼らはASEANではなく、ASEAN加盟国それぞれを体現していたのである。「彼ら『ASEAN』と認識されていたのは、設立当初からしばらくの間は、ASEANが各国の指導者間のコミュニケーションの場を提

供することで、各国間の関係調整につなげるという機能を果たすのが精一杯であった「薄い」組織であったことを示している。言い方を変えれば、当時のASEANは指導者の個人的な思惑や意思にかなりの程度左右され得る組織だったのである。

しかし今は、ASEANは文字通り地域制度であり、特定の個人が動かすような組織ではなくなっている。外務省など各国政府の関係省庁にはASEANを担当する部署が設置され、恒常的にASEAN諸国間の政策エリートたちを通じて各国がASEAN協力に参画する仕組みが整備されている。ASEAN憲章発効後、特にその制度整備が進んでおり、例えばジャカルタにはASEAN各国から派遣されるASEAN常駐代表が駐在し、常設代表委員会を構成している。この委員会は、ASEAN事務局と共にASEANの常設機関であり、ASEAN首脳会議や各閣僚会議で決定されたことを円滑に遂行するための機関と位置づけられている。

むしろ、ASEANは原則としてコンセンサス方式で物事が決定される故に、肝心の首脳会議や閣僚会議で大胆な決定がされることはあまりない。しかしこのようなASEANを通じての多層的なコミュニケーションチャネルの存

在が、長期的にみてこの地域諸国間の関係の安定に寄与していることは否めない。そしてこうした制度的土台をもって、経済のみならず、政治・安全保障、社会・文化といった三本柱からなるASEAN共同体の名の下に、ASEANは幅広く協力を進めている。

広がるASEANの外交空間

また、ASEANという組織と関係を取り結ぶ国々は、東アジアを超えヨーロッパや中東、中南米諸国にまで広がりを見せている（次頁表参照）。従来ASEANが関係を制度化してきたアジア太平洋地域諸国以外の、ヨーロッパや中南米、中東、アフリカの諸国との対話関係の開始が、一〇年代後半以降に集中している点が注目される。分野別対話国や開発対話国というステータスは、主に経済・社会分野を中心とする機能的協力を進めていくことに主眼がある。グローバル化の中で成長を遂げたASEANに対して、域外の期待が高まっているともいえるし、ASEAN諸国側としても域外との協力をいっそう進めていくことで投資やインバウンドの拡大、エネルギーの確保、市場開拓などを図るという意図もあるのだろう。

もちろん、個々のASEAN諸国や域外国の優先する事

表 ASEAN と域外国との対話枠組みの形成

	対話国 (Dialogue Partners)	分野別対話国 (Sectoral Dialogue Partners)	開発対話国 (Development Partners)
アジア	日本 (1977) 韓国 (1991) 中国 (1996) インド (1996)	パキスタン (1993)	
北米	アメリカ (1977) カナダ (1977)		
オセアニア	オーストラリア (1974) ニュージーランド (1975)		
中南米		ブラジル (2022)	チリ (2019)
ヨーロッパ	EU (1997) ロシア (1996) イギリス (2021)	ノルウェー (2015) スイス (2016)	フランス (2020) ドイツ (2016) イタリア (2020) オランダ (2023)
中近東		トルコ (2017) アラブ首長国連邦 (2022)	
アフリカ		モロッコ (2023) 南アフリカ (2023)	

ASEAN 事務局 HP などを基に筆者作成

項はそれぞれ異なるだろうし、特にどの国と関係を深めたいかもまちまちであろう。しかし、その場合でも、ASEAN と域外国との関係構築という手順を踏むことが、個々の ASEAN 諸国にとっても、個々の域外国にとっても、協力や連携を広げていく際に有用であると認識されているからこそ、こうした ASEAN+1 の制度化がいっそうの広がりを持って進行していると考えられる。なお今年一〇月、ASEAN と湾岸協力理事会 (GCC) が初の首脳会議を開催し、貿易、投資、エネルギー開発など多岐にわたる協力関係の推進で合意したことは記憶に新しい。

変わるASEANの自画像

最後に、ASEAN 諸国自身が、この不透明さを増す国際環境および地域環境の中で、ASEAN としての一体性を強め、そのパワーを増大させていくことを、この状況を乗り越えるための方策の一つとして強調していることにも留意すべきである。ASEAN の団結強化と ASEAN の中心性の維持の必要性は、ASEAN 関連諸会議で发出される共同声明などで繰り返し言及されている。それは ASEAN 諸国の危機感の表れでもあるが、彼らにとって ASEAN が自分たちの「声」を内外に发出する装置として活

用されていることの証左でもある。

毎年ユスフ・イシャク＝東南アジア問題研究所（ISEAS）が発表している、ASEAN各界エリートのアンケート結果を取りまとめたThe State of Southeast Asia 最新版は興味深い調査結果を示している。米中对立が深まり両者からのプレッシャーが強まるなかで、ASEANはどうすべきか、という問いに対して、ASEAN自身の強靱性と一体性を強化し、外部の大国のプレッシャーをかわすべきであるとの答えが四五・五%に上っていたのである。ちなみに、どちらにもつかず従来のポジションを守るべき、と答えたのは三〇・五%、戦略的選択肢を広げるため米中以外で連携を深め得る「第三者」を模索すべきと答えたのが一八・二%、米中どちらかを選ぶべきと答えたのはたった六%であった。これらの数字は、彼らがいかにASEANを通じて戦略的自立性の確保を重視しているかを物語る結果でもある。

むろん、彼らがASEANだけに頼ろうとしていると考えるのもナイーブに過ぎる。彼らはそれぞれ異なる国益認識を持ち、それに従った外交を展開している。その一方で、ASEANとして声を発し、ASEAN共同体の強化を謳いつつ、域内協力を深化させることも、彼らにとって重要

な外交ツールなのである。

ASEANは目に見える成果をなかなか出せない組織であると言われる。その批判はもつともだが、東南アジア諸国間の関係調整メカニズムとして深く埋め込まれ、より広くアジア太平洋における制度化の中心であり、また他地域の国々と東南アジア諸国をつなぐ際のハブとしての役割をも果たしている点を評価すべきだろう。

ASEAN、新たなパートナーシップへ

地域の国際環境が不穏になるなかで、日本にとってASEAN諸国は、共にルールベースの地域秩序を維持し、発展させることを目指すパートナーとしての重要性が増している。そしてASEANが果たしてきた役割を鑑みれば、日本は個々のASEAN諸国との協力深化と並行し、またそれと連動させながら、ASEANの強化とその中心性の維持に協力していくことが肝要である。

今年二〇二三年は日ASEAN友好協力五〇周年とされる。一二月には東京で日ASEAN特別首脳会議が開催され、今後の新たなパートナーシップの方向性が示されるだろう。五〇周年を迎え、改めて日本とASEANとのパートナーシップのあり方を練り直すよい機会である。●