

本論文は

世界経済評論 2023 年11/12月号

(2023 年 11 月発行)

掲載の記事です



世界経済評論 定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

定期購読
期間中

デジタル版バックナンバー読み放題!!



世界経済評論 定期購読



0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp

雑誌のオンライン販売

[特別論考]

岐路に立つ ASEAN 統合



立命館アジア太平洋大学教授 早川 修

はやかわ おさむ 1987年東京大学法学部卒業。1990年タフツ大学フレッチャースクール卒業(国際関係論修士)。OECD日本政府代表部公使、在タイ日本大使館公使、国立公文書館アジア歴史資料センター次長を経て、2022年10月より現職。論文に「WTO貿易と環境委員会(CTE)の作業過程とシンガポール後の展望」(貿易と関税1997年10月号)。

これまで多国間外交で成果を挙げてきたASEANは、自由貿易協定を通じ途上国による最も成功した地域経済統合を達成した。一方、ASEANは、ASEAN憲章では民主主義や人権を掲げているものの、内政不干渉原則を堅持しつつ開発を優先しながら東南アジア地域の経済成長や政治的な安定を実現してきた。しかし、新たに加盟したメコン諸国と非メコン諸国間の経済格差や安全保障上の利害の相違を背景に、ASEANの意思決定はより困難になっている。またメコン諸国では中国の影響力の強まりと並行して民主主義の後退が顕著になっている。一方、民主活動家への弾圧が起きた香港を起点とする市民の連帯はASEAN諸国にも拡大している。このような背景の下、内政不干渉原則と民主主義や人権を両立させることは困難になっており、ミャンマーをめぐる民主主義や人権の実現のために内政不干渉原則を修正しようとする加盟国と、内政不干渉原則を堅持し民主主義の後退を容認しようとする加盟国間の対立が深刻化している。ASEANには改革とそれを実行する政治的指導力が求められている。

はじめに

米中を中心とした大国間競争や2022年2月のロシアのウクライナ侵攻をきっかけに、グローバルサウスについての様々な議論が外交の世界や論壇で展開されている。グローバルサウスに関する論考としては先進国の立場から途上国や新興国との関係の強化の必要性を訴えるものや途上国の立場からバランス戦略の正当性を訴えるものが多いが、ASEAN(東南アジア諸国連合)に焦点を当てた論文も見られる¹⁾。その中でも注目されるのが、「Foreign Affairs」

2023年3・4月号に掲載されたキショール・マフバニ(Kishore Mahbubani)シンガポール元国連大使の論文²⁾である。

キショール氏は、ASEANは米中どちらの側にもつかない巧みな戦略で米中双方との貿易から最大限の経済的な利益を得ているとして、ASEANをグローバルサウスの模範であると称賛している。その上でキショール氏は、米国は中国の一带一路構想を批判しているが一带一路構想に対する有効な代案を打ち出せておらずアフリカをはじめ途上国の支持を得ていない、米国は中国批判やゼロサム思考をやめてASEANから学ぶべきであると述べ、米国を痛烈に批判

している。また、キショール氏は、途上国にとっての優先課題は経済開発であるとした上で、米国（およびインド、日本、EU といった他の大国）が ASEAN の戦略から学べるものの一つとして、グローバルサウス（途上国）の国内の政治体制に対する（価値）判断をやめるべきであり、バイデン政権がとっている世界各国を民主主義と専制主義（autocracy）に分けるやり方は誤りであると主張している。

東アジアで大国を巻き込みながら経済統合を主導³⁾、また多国間外交や信頼醸成で成果を挙げてきた ASEAN は途上国にとってのモデルであると言える。しかし後述する通り、ASEAN では 1990 年代のメコン諸国の加盟により加盟国の立場の違いが深まり意思決定がより困難になってきている⁴⁾。またメコン諸国では「民主主義の後退（democratic backsliding）」も指摘されるようになってきている⁵⁾。このような状況の下、キショール氏の意見は ASEAN が置かれた状況を正しく反映し、また ASEAN の市民の意見を代弁していると言えるだろうか。キショール氏は ASEAN のバランス戦略の効果など様々な論点を提起しているが、本稿では ASEAN の内政不干渉原則と民主主義や人権の関心に焦点を当てつつ、ASEAN の課題や必要とする改革について論じ、最後にキショール氏の見解について触れたい。

その際、以下の方法をとることとしたい。第 1 に、比較対象として、最も統合が進んでおり、ASEAN 関係者からも統合のモデルとみられてきた⁶⁾ EU（および NATO）を参照する。ただし欧州との比較は統合の進展度合いを把握するために行うものであり、欧州統合と途上国である ASEAN の統合の進展度合いの相違がただちに統合の優劣につながるわけではない

（例えば、冷戦終結直後の 1990 年代初め、地域統合が最も進んだ欧州と比べ東アジアは地域統合が遅れており安全保障環境もより脆弱であるとの見方が有力であった。しかし、ロシアのウクライナ侵攻によって、少なくともこれまでは東アジアの安全保障環境は相対的には欧州よりも安定的であったと評価されている⁷⁾）。

第 2 に、「民主主義の後退」とは、民主主義の進展の度合いにかかわらず、民主化に逆行する動き（例えば個人、政党または軍による権力の独占傾向や軍による政治への介入の強まり）が見られる状況を指すこととする。

最後に、「Foreign Affairs」は日本語訳も電子出版されているが、本稿は筆者が原文を日本語訳したものを使用している。

I ASEAN の現状

1967 年に創設された ASEAN は、2008 年 ASEAN 憲章を制定し、国際法人格を有する地域的国際機関となった。そして 2015 年末には政治・安全保障共同体、社会・文化共同体、経済共同体の 3 本柱からなる ASEAN 共同体の発足を正式に宣言した⁸⁾。ASEAN は EU のように関税同盟や単一市場を実現してはいないが、途上国による最も成功した地域経済統合であり⁹⁾、東アジアにおける地域的イニシアティブに指導力を発揮してきたと¹⁰⁾ 評価されている。

ASEAN は経済的な成功だけでなく多国間外交でも注目されている。ASEAN は NATO のような軍事同盟ではないが、40 年以上東南アジアにおいて国家間の武力紛争がない状態を維持してきただけでなく、多国間外交を通じた信頼醸成により東アジアを超えてグローバルな緊

張緩和に大きな役割を果たしてきた。また、2022年11月インドネシア、タイ、カンボジアの3か国は、G20、APEC、ASEANの議長国として3つの首脳会議を連続して開いた結果、米中、日中、日韓の首脳会談が対面で実現し、G20ではロシアの参加を認めつつロシアの侵攻を非難する首脳宣言が採択された¹¹⁾。このように米中間の競争が激化する中でロシアのウクライナ侵攻後も米中双方と良好な関係を維持し外交で成果を挙げているASEANは、グローバルサウスのモデルとして注目されている。

一方、2021年2月軍によるクーデターが起きたミャンマーに対しASEANの外交努力は成果を挙げておらず、2023年7月ASEAN外相会議の直前にタイのドーン外相がASEAN議長国インドネシアとの事前の調整なしにミャンマーを訪問したことにより、ASEAN加盟国間の対立は深刻化している¹²⁾。

II ASEANの統合の特徴

1. 経済統合

(1) ASEANの求心力の源泉としての経済統合

ASEANの最大の特徴は、経済統合がASEANの求心力の源泉となっており、また経済統合と中国との関係の緊密化が表裏一体となっていることである。

ASEANの成功を最も端的に示しているのが経済成長であり、2000年にはASEAN加盟10か国のGDPの総額は6200億ドルで日本の約8分の1だったのが、2020年には3兆ドルになり、日本の6割にまで増加している。そして2030年にはASEAN諸国のGDPの総額は日本を上回ると予測されている¹³⁾。

ASEAN経済共同体(AEC)はASEAN全

加盟国(10か国)を単一の経済圏としており、東アジアで最も進化した経済統合と評価されている¹⁴⁾。経済統合の効果について、みずほ総合研究所の「ASEANを読み解く」によると、ASEAN域内の経済統合と域外との連携は、貿易の活性化を通じてASEAN経済の発展に貢献している¹⁵⁾。

(2) 経済統合を通じた中国との関係の変化

みずほ総合研究所によると、ASEANの域内の経済統合の主要な目的は当初中国との経済的な競争であったが、ASEAN域外との経済統合(FTA)の中で中国とのFTAが先行し大きな成果を挙げ、その結果中国との関係が改善かつ緊密化している。すなわち、当初ASEANの経済統合の狙いの一つは中国に対抗することであったが、2005年のASEAN・中国FTAの発効を受けてASEANと中国のサプライチェーンがつながった結果、中国の発展の恩恵をASEANも享受することになり、両国の経済関係は対抗的なものから協調的なものに推移しつつある¹⁶⁾。

中国とASEANのFTAの経済効果がいかに大きかったかは貿易額の伸びを見れば明らかである。2000年にはASEANと中国の貿易額は290億ドルで、ASEANと米国の貿易額の約4分の1だった。ところが、2021年にはASEANと中国の貿易額は6690億ドルに増加したのに対し、ASEANと米国の貿易額は3640億ドルに増加するにとどまっている¹⁷⁾。

このように、ASEANの経済統合の進展は中国との経済関係の緊密化や中国との関係の改善(競争から協調への変化)と表裏一体であったと言える。

(3) 経済統合についての統一の方針の欠如と CPTPP をめぐる分断

ASEAN の経済統合のもう一つの特徴は、現在 ASEAN としての統一の方針がないことである。ASEAN は ASEAN 域外との経済統合の成果である RCEP（東アジア地域包括的経済連携）協定交渉の妥結までは RCEP への全加盟国の参加という方針では一致していた。しかし、以下の通り、RCEP 協定交渉が妥結した後は ASEAN 各国は ASEAN 域外との経済統合についてばらばらに対応している。

RCEP は交渉が 2020 年に妥結し 2022 年に発効したが、RCEP 交渉の終盤（2019 年以降）の時点ですでに ASEAN は CPTPP に署名した 4 か国（マレーシア、シンガポール、ブルネイ、ベトナム）と署名しなかった残りの 6 か国に分かれていた。そのため、ASEAN は RCEP における ASEAN 中心性（ASEAN centrality）と ASEAN の結束（全加盟国の参加）を維持する観点からインド離脱後の RCEP 交渉の妥結に大きく貢献した¹⁸⁾。

一方、RCEP より高いレベルの自由化を実現する CPTPP について ASEAN は加入した 4 か国と未加入の 6 か国に分断されたままである。米国主導のインド太平洋経済枠組み（IPEF）については、カンボジア、ミャンマー、ラオスの 3 か国が参加していない。

ASEAN 諸国が CPTPP について方針を共有していない理由として、タイ外務省幹部は筆者に対し、ASEAN 各国の国内的な制約に加え、ASEAN 各国の米中との関係についての地政学的な利益が異なっているためであると述べている¹⁹⁾。この見方を踏まえると、カンボジア、ラオス、ミャンマーの 3 か国は、ASEAN 後発加盟国として中国への経済的な依存度が高く、貿

易自由化により得られる利益よりも国内産業を保護することにより得られる利益を重視していることが CPTPP に参加しない要因と考えられる。

これに対し、インドネシア、タイおよびフィリピンは CPTPP 加入への関心を表明しているものの正式な加入申請には至っていないが、これは国内の制約要因が主たる要因と考えられる²⁰⁾。例えば、タイの場合、米中対立により中国からベトナムに投資先を変更する外資が増えたことを背景に、タイ政府はタイ経済の国際競争力の強化の観点から CPTPP への加入を重視していた。2020 年 2 月の時点でソムキット副首相（当時）は CPTPP への加入を推進しようとした²¹⁾が、医薬品や農産物への影響を懸念する加盟への反対論によりプラユット内閣は合意形成に至らなかった²²⁾。

このように、RCEP 妥結後 ASEAN は経済統合について統一した方針を持っていないが、後述する通り 1990 年代に ASEAN にメコン諸国が新規加盟してから ASEAN の中での加盟国間の利害の違いが拡大し意思決定は円滑ではなくなっている。したがって、将来インドネシア、タイ、フィリピンの 3 か国が CPTPP に加入した場合には、メコン 3 か国（CLM）とそれ以外の ASEAN7 か国との分断が進み、ASEAN の意思決定はさらに難しくなると予想される。

なお、米国のバイデン政権が立ち上げた IPEF は、関税の引き下げなどの市場アクセスを伴わず米国議会の批准も必要ない範囲の協力にとどまるため、経済効果や持続可能性（2024 年の大統領選挙により仮に政権交代した場合、政権交代後も持続可能か）について米国の専門家からは懐疑的な意見も表明されている²³⁾。した

がって、IPEFにASEAN3か国（CLM）が参加していないことによりASEANの経済統合に支障が生じる可能性は低いであろう。

2. 政治統合

(1) 民主主義や人権に関するASEANの規範と現実の乖離

政治分野でのASEANの統合の特徴は、ASEAN憲章と現実との乖離である。ASEANは、民主主義や人権を新規加盟の条件としてきたEUやNATOとは異なり、ASEAN憲章では民主主義や人権にコミットしつつも、現実との乖離は続いてきた。すなわち、ASEAN憲章²⁴⁾は欧州連合条約第2条をモデルにしたとみられる目的規定を第1条におき、民主主義、人権および法の支配へのコミットメントを明記している（2015年に公表された「ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025」にも同様の内容が盛り込まれている²⁵⁾）ものの、実際にはASEANは加盟国の内政には干渉しない立場をとっており、「民主主義の後退」はミャンマーのような例外を除き事実上容認されてきた。2014年のタイにおける軍によるクーデターにより民主主義体制が崩壊した²⁶⁾際もASEANは介入しなかった。したがって、ASEAN憲章第1条の履行は困難な状態が続いている²⁷⁾。

(2) 政治統合の制度化や規範遵守メカニズムに関するEUとASEANの比較

ちなみにEUの場合は、欧州委員会およびEU司法裁判所がそれぞれEU法の遵守（履行確保）に重要な役割を果たしている。また、停止条項（suspension clause）とも呼ばれる欧州連合条約²⁸⁾第7条は加盟国に対する制裁を規

定しており、欧州首脳理事会は第2条が定める諸価値への重大かつ継続的な違反を理由として、一定の要件や手続きにより加盟国の権利の停止を決定できるとしている（ただし、欧州連合条約は加盟国の資格のはく奪を可能にする権限は規定していない）。

EUは加盟条件についても、安定した民主主義と法の支配、機能する市場経済、ユーロを含むすべてのEU法令の受け入れ（the acceptance of all EU legislation, including of the euro）を含む「コペンハーゲン基準」を加盟申請の条件としている²⁹⁾。さらにEUは域外国・地域とのFTAやEPAの締結の前提条件としてPCA（パートナーシップ・協力協定）を締結している³⁰⁾が、これは「コペンハーゲン基準」との整合性を確保する観点から行われているものと言える。

一方、ASEAN憲章第2条は、ASEANおよびASEAN加盟国は、「法の支配、良き統治（good governance）並びに民主主義および立憲的政府（constitutional government）の原則の遵守」に従って行動すると規定している。しかし、ASEAN憲章は、このようなASEANの理念や原則の履行確保のための手段やASEAN加盟国が憲章上の義務を履行しない場合の制裁措置を規定しておらず³¹⁾、意思決定を定める第20条は「基本原則として、ASEANにおける決定は協議及びコンセンサスを基礎とする」「ASEAN憲章の重大な違反または不履行の場合に、当該事項はASEAN首脳会議の決定にゆだねられる」と規定するにとどまっている。したがって、EUのように規範の遵守（履行確保）が制度化されたり経済統合と結び付けられておらず、そもそも遵守すべき規範が明確化されているとは言えない³²⁾。

このように ASEAN 憲章が掲げる民主主義と人権という価値の実現が困難である要因として以下が指摘できる。第1に、冷戦時代に ASEAN が創設されてから、内政不干渉原則、加盟国の経済開発及び地域の平和と安定が ASEAN の優先課題となってきた。第2に、1990年代に実現した後発加盟国（CLMV）の加盟は、ASEAN 域内の経済的な相互依存関係を増進させ、その結果東南アジアの戦争の可能性を減らすとの ASEAN の長期的な期待を反映したものであった。したがって、1990年代当時、ASEAN 諸国が特定の政治体制に取れんするとの期待は存在しなかった。第3に、これらの歴史的な要因に加え、ASEAN 各国は人権や民主主義について異なる基準やガバナンスを有している³³⁾。

(3) ASEAN 統合のアプローチの成果と限界：

安定及び経済成長の実現と民主主義の後退

このような ASEAN 統合のアプローチは、政治体制や経済発展の度合いが大きく異なる東南アジアの実情を考慮したものであり、ASEAN は域内の経済格差³⁴⁾を抱えながら後発加盟国（CLMV）の新規加盟を実現し域内の安定と経済成長を同時に実現してきた。

一方、1986年のフィリピンのマルコス政権崩壊後、世界的な民主化の流れの中で1992年にはタイの軍政、1998年にはインドネシアのスハルト政権が崩壊した³⁵⁾。アジア経済研究所の青木まき研究員によると、これらの国々が主導する形で ASEAN は2000年代には民主主義を基礎とした「共同体」の実現を目指すようになったが、その直後から ASEAN の民主主義諸国では民主的手続きの形骸化や強権的支配の強化が続いている³⁶⁾。

内政不干渉原則に基づいた ASEAN の統合政策は、ASEAN 各国で民主化が進展していかなくとも民主化に逆行する動きが生じない限りは矛盾を露呈することはない。しかし、タイでは2014年の軍によるクーデター、またカンボジアでは2013年の総選挙³⁷⁾をそれぞれ契機に、そしてミャンマーでは2021年の軍によるクーデターにより民主主義の後退が顕著になっている。民主主義の後退が最も明白なミャンマーでは、内政不干渉原則と民主主義や人権へのコミットメントを両立できない³⁸⁾ことは誰の目にも明らかになっている。

メコン諸国における民主主義の後退の特徴は、中国との関係の緊密化と同時並行して進行している³⁹⁾点である。例えば、タイでは2014年軍によるクーデターにより民主主義体制が崩壊した後にいち早く軍事政権に接近した中国との関係が強化された⁴⁰⁾。また、カンボジアについては、2023年7月の総選挙の際、NHKは、「2010年ごろから中国が最大の援助国となり」、「人権問題といった内政には口を出さず、経済成長を後押ししてくれる中国の存在感が高まる中で、フン・セン政権は中国への傾斜を強めている」と報じている⁴¹⁾。

朝日新聞の吉岡桂子編集委員は、東南アジアにおける民主主義の退潮の要因について、2021年2月のミャンマーにおける政変の直後の時点で「中国の膨張とあわせて進む米国の国力の低下やトランプ政権時代のモラルの破壊がアジアに民主主義の退潮をもたらした」と分析し、その上で「フィリピン、タイ、カンボジア、ベトナムなどで権威主義的な政権が勢いづく」「その流れにミャンマーのクーデターがある」と指摘している⁴²⁾。

政府レベルでの中国との関係の緊密化はメコ

ン諸国だけではなく ASEAN 全体で見られる⁴³⁾が、その一方で、民主主義の後退や中国の影響力の高まりに対する抗議運動がソーシャルメディアを通じて香港から台湾、タイおよび他の東アジア地域に広がる市民の連帯に発展しており、「ミルクティ同盟 (Milktea Alliance)」と呼ばれている⁴⁴⁾。タイにおいて 2020 年後半に拡大したプラユット政権や王室に対する市民の抗議運動は 2019 年の香港の民主派の抗議運動の影響を受けており、またタイの抗議運動はミャンマーにおける軍事政権に対する抗議運動にも影響を及ぼしている⁴⁵⁾。これらの市民の運動は自国政府への抗議運動であるが、香港の民主派への弾圧やナショナリズムを強める中国に対する批判でもある（例えばタイでは 2020 年の香港での国安法の制定を契機にソーシャルメディアで中国政府への批判が強まっている⁴⁶⁾）。

ASEAN 各国の政治体制の違いに関わらず ASEAN の市民の民主主義や人権に起因する連帯感が強まる中で、ASEAN が内政不干渉原則に固執することは民主主義の後退を容認することになり、ASEAN に対する ASEAN 各国の市民や国際社会の信頼は損なわれる。事実、ミャンマーをめぐることは、内政不干渉原則を修正しようとするインドネシア、マレーシア、シンガポール他と、内政不干渉原則を維持して ASEAN 域内の民主主義の後退を容認しようとするタイ他との間の対立が深刻化している⁴⁷⁾。

Ⅲ 海洋諸国とメコン諸国の分断

(1) 海洋諸国とメコン諸国の分断の現状

ASEAN はメコン諸国と海洋（非メコン）諸国との間の分断も指摘されている。ISEAS（注：

シンガポールのシンクタンク）研究センターのジョアンヌ・リン (Joanne Lin) 氏他によると、「インド太平洋地域において QUAD や AUKUS がなどの少数国協力 (minilateral cooperation) が台頭することによって ASEAN の有効性や ASEAN が提供する安全保障面での便益に疑問が提起されている」、「ASEAN は国益の相違に起因する加盟国間の分断が強まっているためコンセンサス形成ができなくなりつつある」。また、「1990 年代に加盟国が 6 から 10 に拡大する過程で、海洋諸国と大陸（メコン）諸国の分断も明らかになってきた」⁴⁸⁾。

リン氏はさらに、ASEAN 加盟国間の分断により意思決定が困難になりつつある例として南シナ海の行動規範 (COC) 交渉を挙げている。具体的には、COC 交渉は中国と ASEAN10 か国との間で 20 年以上たっても続いており、ASEAN がスピードに欠け非効率であることの現れであると指摘し、中国に対して ASEAN が結束できていないことを示唆している⁴⁹⁾。

COC 交渉は南シナ海において領有権を主張する ASEAN 加盟国と中国との間での偶発的な衝突が武力紛争にエスカレートする事態を避けることを目的として開始された。COC 交渉の内容は公表されていないため現状を把握することは困難であるが、行動規範によって行動が制約されることを嫌う中国がカンボジアなど中国寄りの ASEAN 加盟国を通じて ASEAN の合意形成を妨げており⁵⁰⁾、合意の見通しは立っていないとの見方が有力である⁵¹⁾。

(2) 海洋諸国とメコン諸国の分断の要因

海洋諸国とメコン諸国との間の分断には以下の 3 つの要因が指摘できる。第 1 に、タイを除くメコン諸国 (CLM) はいずれも開発が遅れて

おり中国への依存度が相対的に高い。第2に、メコン4か国はいずれも中国と地理的に近接しているか国境を接している上、南シナ海問題でのクレイマントではない点で共通している。このような地政学的な要因は中国との関係を緊密化させる構造的な要因となっている。第3に、前述したとおり民主主義の後退がタイ、ミャンマー、カンボジアで顕著になっている。

IV ASEANには何が求められているのか

1. ミャンマー問題

では、ASEANには何が求められているのだろうか。

第1に、ミャンマー問題には解決の糸口が見つかっていないが、軍事政権への対応がASEANにとっては当面の最重要課題である。ミャンマー以外のASEAN加盟国も含めて主要国はミャンマーの軍事政権を承認しておらず、2021年10月のASEAN首脳会議以降同会議へのミャンマー国軍トップのミンアウンフライン最高司令官の出席は認められない状態が続いている⁵²⁾。

一方、前述したとおりASEAN憲章では憲章に違反する行動が明確化されておらず制裁措置も制度化されていない。したがって、ASEAN9か国がミャンマーのASEAN加盟国としての資格をなく奪ったり活動停止を強制することについて合意することは容易ではないと見られる⁵³⁾。

なお、ミャンマーは2026年にASEAN議長国となる予定であったが、9月5日、フィリピンのマルコス大統領は、要請を受けて2026年にASEAN議長国となる見通しであると表明

した⁵⁴⁾。主要国はASEAN加盟国も含めミャンマーの軍事政権を承認していないことから、現状のままではミャンマーがASEAN議長国を務めることは事実上不可能であろう。ちなみに、2006年にはミャンマーはタイの説得に応じてASEAN議長国を辞退している⁵⁵⁾。

そもそも、ミャンマーで起きている危機は、民主主義体制を崩壊させ人権弾圧を行った政権は国内的にも国際的にも正統性を失い、その結果統治能力の危機に直面することを示している。ミャンマー問題で表面化しているASEAN加盟国間の対立を克服するためには、内政干渉原則に基づいて経済成長や開発を優先してきたこれまでのASEANのアプローチや、コンセンサスに基づく意思決定方式は見直される必要があるだろう。すでに公にされている具体的な提案は次のとおりである。

2. ASEANに対する改革提案

(1) ビラハリ提案

ASEAN出身の論客として知られるビラハリ・コーシカン(Bilahari Kausikan)元シンガポール外務次官は、2020年10月、ISEAS主催の公開の会合において、カンボジアとラオスが中国の影響を強く受けていることを理由に「我々は(カンボジアとラオスの)2か国を切っただけで8か国を救う必要が生じるかもしれない。」と発言して注目された⁵⁶⁾。ビラハリ氏の発言は、カンボジアが2012年にASEAN議長国として南シナ海問題で中国寄りの姿勢をとりASEANの合意形成を妨げたことを踏まえ、ASEAN関係者の懸念を代弁したものと言える⁵⁷⁾。2012年時点のカンボジアと比べると現在のミャンマーがより深刻である(ASEANの結束を脅かすより深刻な危機である)ことは明らかであ

り、ビラハリ氏の発言は非現実的とは言い切れない重みを持っている。

(2) ティティナン提案

ビラハリ氏と同じ問題意識に立ちつつ異なる解決策を提案しているのは、タイを代表する論客の一人であるティティナン・ポンスディラク (Thitinan Pongsudhirak) チュラロンコン大学戦略・国際問題研究所所長である。ティティナン氏は、「ASEAN5+X」モデルと呼ばれる意思決定方式を提唱している⁵⁸⁾が、そのポイントは ASEAN10 か国のコンセンサスがなくても原加盟国の5か国が中核となって共通の立場を形成することができるようにすることである。ティティナン氏の提案に対しては、ASEAN 加盟国間の平等原則（加盟時期に関わらず加盟国を平等に扱うこと）に反し、また後発5か国（ブルネイ、ベトナム、カンボジア、ラオス、ミャンマー）が ASEAN をリードする機会を奪うと指摘されており⁵⁹⁾、ティティナン提案が ASEAN のコンセンサスとなる可能性は低いとの見方が一般的であろう。しかし、経済、貿易分野では ASEAN 原加盟国の多くまたはすべてが ASEAN としてのコンセンサスなしに CPTPP や IPEF にすでに加入しており、分野によってはすでに既成事実になっていると言える。

(3) ASEAN 改革論の評価

タマサート大学のプラサートスック (Kiti Prasirtsuk) 教授（東アジア研究所元所長）によると、ビラハリ氏やティティナン氏の提案は、過去に提案された「ASEAN マイナス X」(A-X) モデルをより強めたものである。同教授は、「A-X モデルは、ASEAN10 か国の

同意がなくても柔軟性を許容するものであり、主として経済（貿易自由化）や非伝統的安全保障（ASEAN Convention on Counter-terrorism など）の分野で応用されてきている。その範囲の拡大がこれからの課題として注目されるであろう」と述べていた。ちなみに、ASEAN 憲章第 21 条第 2 項は、経済政策に関して「ASEAN マイナス X」方式を含む柔軟な方式が加盟各国の同意を前提として実施可能であることを明記している⁶⁰⁾（注：傍線は筆者が付けたもの）。

また、同教授は「ASEAN10 か国の同意及び参加による政策の実施は機能する可能性が低いが、1か国や2か国のみ同意及び参加では効果が小さい。したがって、ASEAN 原加盟国とベトナムの計6か国を念頭に置きつつ、イシューごとによって変わってくるという前提で4~7か国の同意及び参加による実施が最も効果的であろう」と筆者に述べていた⁶¹⁾。

なお、筆者が2018年後半から2020年半ばまでバンコクに勤務していた頃、メディアや公開の場で表明される専門家の意見としては、バンコク・ポストのコラムニストのカウィー・チョンキタヴォン (Kavi Chongkittavorn) 氏を除くと、ビラハリ氏やティティナン氏と同じ問題意識に根差した ASEAN に対する悲観的意見が多かった。

3. 域内の経済統合

EU の経験を踏まえると、単一市場を目標に域内の経済統合をさらに進めることも ASEAN にとって重要である。英国の EU 離脱後も EU が安定しており第2、第3の英国が現れないのは、EU の単一市場が強固に形成され加盟国がその利益を享受しているためであろう。域内の経済統合が進まないと、ASEAN は米中競争の

影響を受けやすくなり ASEAN の意思決定はより困難となることが予想される。

域内のさらなる統合に向けた ASEAN の課題としては、みずほ総合研究所の「ASEAN を読み解く」によると、AFTA に基づいて 2015 年までに域内の関税は後発 4 か国を含めほぼすべて撤廃されたものの、実質的には関税に相当する制度が一部の国で独自に実施されているほか、非関税障壁の削減が遅れており、サービス貿易や労働者の移動も形式的な自由化にとどまっている⁶²⁾ (ただし、現実の労働市場については、例えばタイでは多くのミャンマー人が不法移民として扱われ、建設現場などで低賃金の非正規労働に従事していることは広く知られており⁶³⁾、労働者の移動については ASEAN による規範形成よりも現実が先行している)。このように、単一市場の実現のためには、ASEAN の合意の履行（遵守）を確保する欧州委員会のような超国家的な機関が必要であり、そのための第一歩として ASEAN 事務局の権限の強化が不可欠である。

EU は新規加盟に際して民主主義や人権を条件としてきたが、EU 法の遵守の監視と同時に加盟候補国や新規加盟国に対し財政支援を行い経済格差の是正や EU 法の遵守能力の向上を図ってきた。ASEAN の場合は後発加盟国に対する支援を日本を含む域外国にもっぱら依存してきたが、一人当たり GDP が日本の 2 倍以上のシンガポール⁶⁴⁾ を筆頭に経済的により豊かな ASEAN 加盟国が中心となって財政支援を行う制度を発展させることが必要であろう。

4. 政治的リーダーシップ

以上のような課題に取り組むためには政治的なリーダーシップが不可欠である。元インドネ

シア政府高官は「ASEAN は（目先の利益を離れ長期的視点で政治を動かす）ステーツマンシップを必要としているが、多くの加盟国は内向きになっている」と発言⁶⁵⁾ している。ASEAN の事実上のリーダーとして政治・安全保障共同体の構築を提唱してきたのはインドネシアであり⁶⁶⁾、インドネシアの民主化の立役者でもあったユドヨノ大統領（当時）の下でインドネシアは ASEAN 統合に貢献したことから、2024 年のインドネシアの大統領選挙後に ASEAN の改革の機運が高まるか注目される。

終わりに：利益と価値に基づいた統合へ？

ASEAN は、これまで経済統合が生み出す利益を加盟国が共有することを通じて統合を推進してきた。しかし、これまで見てきたとおり、新たに加盟したメコン諸国と非メコン諸国の間の経済格差や安全保障上の利害の対立を背景に、ASEAN の意思決定はより困難になっている。また、ASEAN は内政不干涉原則を堅持し開発を優先してきたため、経済成長や政治的な安定を実現したものの、2015 年に発足したはずの政治・安全保障共同体は ASEAN 憲章の理念を実現できておらず、理念と現実には大きな乖離がある。したがって、ASEAN の統合を持続可能なものにするためには、第 1 に利益の共有だけでなく価値の共有が不可欠であり、そのためには内政不干涉原則の見直しは避けられない課題である。ミャンマーへの対応をめぐる ASEAN 加盟国間の対立が深刻化しているのも、タイを除く ASEAN の原加盟国の多くがすでにこのような問題意識に基づいて行動しているからであろう。第 2 に経済や安全保障上の

利害対立を克服するためには、ASEAN 域内の経済統合の進展に加え、経済格差の是正のための加盟国間の財政的な支援が必要である。

最後に冒頭で触れたキショール論文⁶⁷⁾に戻りたい。キショール氏の主張は、ASEAN が途上国に対し、内政不干渉原則に基づき民主主義や人権よりも経済成長や安定を優先した地域統合や外交を推奨することを意味しており、「中国モデル」の優位性を前提としている。このような主張は ASEAN 市民が求めている民主主義や人権の実現や回復とは両立しないであろう。ASEAN 各国の政治体制に関係なく起きている民主化や人権を求める市民の行動を直視することが、ASEAN 憲章が掲げる理念に基づいた共同体を ASEAN が実現するための第一歩となるであろう。

[注]

- 1) 例えば, Huong Le Thu, "How to Survive a Great-Power Competition", *Foreign Affairs*, May/June 2023
- 2) Kishore Mahbubani, "Asia's Third Way", *Foreign Affairs*, March/April 2023
- 3) Pasha I. Hsieh, "New Asian Regionalism in International Economic Law", Cambridge University Press, December 2021
- 4) Joanne Lin and Laura Lee, "Minilateral Cooperation in ASEAN May Help It Overcome Challenges in Multilateralism", *ISEAS Perspective*, 8 March 2023
- 5) 吉岡桂子『(多事奏論) ミャンマー 外交と人権, 「一丁目一番地」は問う』朝日新聞電子版 2021 年 2 月 27 日; Hoang Thi Ha, "Is the U.S. a Serious Contender to China in the Lower Mekong?", *ISEAS Perspective*, 3 May 2023
- 6) 2005 年ころブリュッセルに在勤する ASEAN 原加盟国の外交官は、筆者に対し「EU は ASEAN にとってのモデルであり、自分は EU から学ぶためにブリュッセルで勤務している」と述べていた。
- 7) Kishore Mahbubani, *supra* n.2
- 8) 2015 Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Community, ASEAN.ORG; ASEAN Political Security Community, The ASEAN Secretariat, asean.org; ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025, ASEAN Secretariat, March 2016
- 9) Margaret Karns, Karen Mingst, and Kendall Stiles, "International Organizations" Rienner, 2015, pp. 214
- 10) Karns, Mingst, and Stiles, *supra* n. 9, pp. 208
- 11) 大庭三枝神奈川大学教授『大国と距離を置く国々』朝日新聞

- 聞 2023 年 4 月 5 日朝刊
- 12) 本名純立命館大学教授『ミャンマー問題打開へ退役軍人を派遣か ASEAN 議長国の危機感』朝日新聞電子版 2023 年 7 月 12 日; JOINT COMMUNIQUÉ OF THE 56th ASEAN FOREIGN MINISTERS' MEETING JAKARTA, para. 145, 11-12 JULY 2023
 - 13) Kishore Mahbubani, *supra* n. 2
 - 14) 石川幸一, 島田恵一, 清水一史『検証・アジア経済』文真堂 2017 年, 196 頁
 - 15) みずほ総合研究所『図解 ASEAN を読み解く』東洋経済新報社, 2018 年, 28 頁
 - 16) 同前
 - 17) Kishore Mahbubani, *supra* n. 2
 - 18) 吉岡桂子『メガ FTA, 日中の共存を生かせるか RCEP の意義』朝日新聞電子版 2020 年 12 月 15 日
 - 19) 2023 年 6 月タイ外務省幹部が筆者に述べた。
 - 20) 同前
 - 21) Chatrudee Theparat and Phusadee Arunmas, "Somkid: Call on CPTPP Due in 3 Months", *Bangkok Post*, 14 February 2020
 - 22) 2023 年 6 月タイ外務省幹部が筆者に述べた。
 - 23) Matthew P. Goodman, "IPEF and the Durability of Policy Initiatives", *CSIS* July 31, 2023; William Alan Reinsch, "Potemkin Agreements", *CSIS*, July 5, 2023
 - 24) 『国際条約集 2022』有斐閣
 - 25) ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025, ASEAN Secretariat, March 2016
 - 26) 久保慶一他『比較政治学の考え方』有斐閣, 2016 年, 61 頁
 - 27) *supra* n. 19
 - 28) *supra* n. 24
 - 29) Joining the EU, An Official EU Website, european-union.europa.eu
 - 30) "New Thailand-EU Partnership and Cooperation Agreement: A Step Towards a Free Trade Agreement?", *Watson Farley & Williams*, 25 October 2022
 - 31) 庄司智孝『フリーフィンギング・メモ ASEAN 憲章—共同体形成の礎として』防衛研究所。同論文によると、ASEAN 憲章の起草過程では、賢人会議 (EPG) の野心的な提言を踏まえ、ミャンマー問題への対応を念頭に置いて、制裁条項や内政不干渉原則の見直し (加盟国の内政問題に対し解決を迫り、不履行の場合は制裁を科すこと) が議論された。またコンセンサスに基づく意思決定方法も再検討された。しかし最終的には制裁条項は見送られ、意思決定方法の見直しも実現しなかった。
 - 32) Ian Hurd, "International Organizations" Cambridge, 2021, pp. 300-303
 - 33) *supra* n.19
 - 34) 2022 年の一人当たり GDP について、OECD 統計 (data.oecd.org) によると、シンガポールは、OECD 加盟国と比べると、ルクセンブルグ、アイルランド、ノルウェーに次ぐ 4 位に相当し、日本の 2 倍を超える。また世銀統計 (data.worldbank.org) によると、ASEAN の中で最も低いのはミャンマーで、シンガポールの約 75 分の 1 にあたる。
 - 35) 藤原帰一『(時事小言) ミャンマーと民主主義』朝日新聞電子版 2021 年 2 月 17 日
 - 36) 青木まき『ASEAN 「民主主義問題」の重層性』外交 Vol.

- 71 Jan./Feb. 2022
- 37) 大部俊哉『日本も支援の選挙から 30年 独裁状態が10年 定着へ、戻ると時計の針』朝日新聞電子版 2023年7月23日
- 38) 大庭三枝神奈川大学教授、『ASEANの内憂外患 域内外の有識者に聞く』日経新聞電子版 2023年3月6日
- 39) 吉岡桂子 supra.n.5
- 40) Patrick Jory, "China is a big winner from Thailand's coup", East Asia forum, 18 June 2014
- 41) 『カンボジア総選挙 フン・セン首相率いる与党が圧勝の見通し』NHK NEWS WEB 2023年7月24日
- 42) 吉岡桂子 supra.n.5
- 43) Shafiah F. Muhjibat, "ASEAN: Challenges and Opportunities to Remain Relevant", NIDS ASEAN Workshop 2022 "Whither ASEAN, Enhancing Centrality or Losing Momentum?" NIDS Joint Research Series No. 19, NIDS. 同論文は、2020年にパンデミックに発展した新型コロナウイルス感染症はワクチン外交を最も早く展開した中国に対するASEAN諸国の依存度を高め、新型コロナからの経済的な回復の過程でもASEANの中国経済への依存を高めていると指摘している。
- 44) 吉岡桂子『多事奏論 ミルクティー同盟 タイ・香港・台湾 民主への絆』朝日新聞電子版 2020年9月5日
- 45) 真野啓太『つながれば、世界が変わる 香港・ウクライナ・沖縄 若き活動家ら、政治を語る』朝日新聞電子版 2022年8月17日
- 46) "Milktea alliance", Solace Global, 14 July 2021
- 47) 本名純立命館大学教授『ミャンマー問題打開へ退役軍人を派遣か ASEAN議長国の危機感』朝日新聞電子版 2023年7月12日。本名教授は、ASEANは、インドネシア、マレーシア、シンガポールなどミャンマーに厳しい姿勢を見せる国と、タイ、カンボジア、ベトナムのようにそうでない立場の国とに分かれており、ASEAN加盟国の政治的多様性に起因すると述べている。
- 48) Joanne Lin and Laura Lee, supra. n.4
- 49) *Ibid.*
- 50) supra. n.44
- 51) Joanne Lin and Laura Lee, supra. n.4
- 52) 『ASEAN 脱「内政不干渉」の動き 国軍排除の首脳会議、ミャンマー欠席』朝日新聞電子版 2021年10月27日
- 53) 栄光祐『ミャンマーの「資格停止」見送り 弾圧続ける国軍巡り ASEAN 声明』朝日新聞電子版 2022年8月5日。同記事によると、8月3日のASEAN外相会議でASEANとミャンマー軍事政権の5項目の合意の履行を迫るためミャンマーのASEAN加盟国としての資格停止など制裁の可能性についても話し合われたが、まとまらなかった。
- 54) 『ASEAN 2026年議長国にフィリピン ミャンマーを排除』日経新聞電子版 2023年9月5日
- 55) 青木まき, supra. n.31
- 56) Aun Chhengpor, "Ex-Singaporean Diplomat Says ASEAN May Have to Expel Cambodia and Laos", VOA Cambodia, 27 October 2020; Sebastian Strangio, "Could ASEAN Really Cut Laos and Cambodia Loose?", The Diplomat, 29 October 2020
- 57) 49)と同じ
- 58) Joanne Lin and Laura Lee, supra. n. 4
- 59) 49)と同じ
- 60) 庄司智孝 supra. n.31
- 61) 2023年8月中旬。
- 62) みずほ総合研究所『図解 ASEANを読み解く』東洋経済新報社, 2018年, 26頁
- 63) 翁長忠雄『タイで冷遇されるミャンマー避難民 不法滞在につけ込む警察の利権?』朝日新聞電子版 2023年5月8日
- 64) supra. n.33
- 65) デイノ・パティ・ジャラル元インドネシア外務副大臣『ASEANの内憂外患 域内外の有識者聞く』日経新聞電子版 2023年3月6日
- 66) SHOJI Tomotaka, "ASEAN Political Security Community: Development of Multilateral Cooperative Frameworks and Further Challenges", NIDS, 1 February, 2023
- 67) Kishore Mahbubani, supra. n.2

No.132

国際貿易と投資

2023年6月



発行：2023年6月
2023年6月 頒布価格：2,500円

季刊「国際貿易と投資」は年4回発行
頒布価格（年間購読料）：10,000円

お問合せ、ご購入をご希望の方は
下記までご連絡ください。

発行：
**一般財団法人
国際貿易投資研究所 (ITI)**

〒104-0045
東京都中央区築地1丁目4番5号
第37興和ビル3階
TEL：03 (5148) 2601
FAX：03 (5148) 2677
E-Mail：jimukyoku@iti.or.jp
URL：https://iti.or.jp/

特集 コロナ後の グローバルサウスの動き

季刊「国際貿易と投資」132号
2023年6月

- ・インド太平洋構想（FOIP）と日印協力の
↳ 覇権主義に抗しアフリカ開発で連携 …… 山崎 恭平
- ・外資を呼び込み、ベトナム中小企業の持続可能なバリュー
チェーン構築に向けて
…………… Nguyen Manh Quan・Nguyen Trong Hieu
- ・タイ経済は外国人観光客の支出と個人消費の拡大で成長が
加速↳タイの通商・外国投資政策 …… Jirada Prasartpornritchoke
- ・急速に変化する韓国の貿易と投資
- ↳ 低い対日貿易でのFTAの関税削減効果 …… 高橋 俊樹
- ・日本の輸出競争力の凋落
- ↳ 世界輸出に占める日本のシェアは1960年の水準を下回る …… 大木 博巳

★国際貿易投資研究所のホームページから全文をダウンロードすることができます (https://iti.or.jp/)