

変化する世界秩序における ASEAN 共同体の可能性

—ASEAN の「バランス外交」と日本の外交戦略

## Opportunities of the ASEAN Community in the Shifting World Order: ASEAN's Balancing Diplomacy vs. Japan's Diplomatic Strategy

東京理科大学教授

大庭三枝

Mie Oba

<梗概> ASEAN が設立されて今年で 50 年目を迎えるが、一昨年 (2015 年) 暮にはアジア初の地域共同体「ASEAN 共同体」が誕生した。中国は「一帯一路構想」を積極的に展開するとともに、南シナ海をはじめ ASEAN 各国への関与を強める中であって、ASEAN 共同体に対する世界の期待は大きい。日本は、グローバルな国際関係の構造変化の中で、現実に即した新しい発想でこの地域とのかかわりを深めていくことが求められている。ASEAN 諸国のもつ特徴をさぐりながら、日本の対 ASEAN 外交のあり方について考えてみる。

### 1. ASEAN 経済共同体 (AEC) の発足

2015 年 12 月 31 日、アジアで初の地域共同体、「ASEAN 共同体 (AC=ASEAN Community)」の設立が宣言された。AC は、ASEAN 政治・安全保障共同体 (ASC)、ASEAN 経済共同体 (AEC)、ASEAN 社会・文化共同体 (ASCC) の三つの柱から構成されているが、とくに ASEAN 経済共同体 (AEC) に世間の注目が集まっている。ASEAN における地域統合の努力は、1990 年代初めごろから本格的に経済統合を中心として進められてきたとはいえ、そもそも ASEAN の出発は政治的な意図を動機として形成されたものだった。

まずその経緯を簡単に振り返ってみたい。

1967 年 8 月に「ASEAN 設立宣言」が発出されたとき、その目的の第一に掲げられたのが「地域の経済成長、社会的進歩、文化的発展の推進」であったために、経済共同体からスタートしたと考えられがちである。ASEAN の目的には、「域内の平和と安定の促進」という項目が入ってはいたが、(ベトナム戦争が激化していた当時) もし政治的協力を前面に掲げて地域統合を始めたとしたら、反同盟という性格が鮮明になってしまう。そのことを避け、当時の厳しい国際環境から脆弱な組織を守るために経済・社会協力を前面に掲げたのだった。そもそも原加盟国 (インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ) の経済の発足当時の発展状況を見れば、お互いに経済協力ができるような環境にはなかった。つまり ASEAN 設立は、経済統合よりも、むしろ域内関係の安定化と共産主義の脅威への対応という、政治・安全保障上の動機によるものであったといえる。その後、ASEAN 諸国間の関係が安定化し、冷戦構造がくずれ、地域環境が変容する中で、ASEAN

諸国間の経済協力へとようやく進んでいくことができたのである。

ASEAN の設立による、域内の安定化に加え、1980 年代後半より東南アジアの一部の国が経済を発展させていたことで、ASEAN への求心力が生じることになった。1990 年代、ベトナム、ミャンマー、ラオス、カンボジアが次々 ASEAN に加盟し、1999 年には現在の ASEAN 10 カ国体制が実現した。

現代からものごとを発想すると、どうしても経済や金融活動に特化しやすいために、ASEAN 経済共同体 (AEC) に関心が向きがちであるが、AEC は重要ではあるものの、あくまでも 3 本柱の一つだというのが私の基本的な視点である。ASEAN 共同体を考える上で、まずこうした歴史的な経緯を踏まえておく必要がある。

## 2. 地域共同体としての ASEAN と EU

### (1) 人民志向の ASEAN

地域共同体の先進である欧州連合 (EU) も ASEAN と同様のプロセスを経て発展してきた。第二次世界大戦後の欧州における重要課題は、独仏の融和と東西冷戦に伴う共産主義の脅威への対応であった。その後、冷戦が終結すると東西対立という分断の側面はほぼなくなり、最近ロシアの脅威が言われてはいるものの冷戦時代のような分断された局面にはない。現在の欧州の課題は、統合が一般の人々の生活など身近かなところにまで直接影響が及ぶほどにその度合いが深化したために、ユーロの負の影響や移民・難民問題など一般の人々の関心を懸念して提起しているのに対して、一般の人々が強く反応し、統合へむしろ反対する人々が出てきていることにあると思う。

欧州統合は、(厭戦気分が蔓延している時代を除くと) やはりエリート層が自分たちが住んでいる<国>を超えたレベルで<欧州>というものを想像しながら進めてきたものだ。一般の人々にとっては、地域統合が自分たちの生活にあまり影響がない段階では「統合はいいこと」とされていたが、EU が統合の度合いを深めていき、それが一般の人々の経済や雇用その他に直接的な影響が及ぶとなると、話は別になる。

その比較でいうと、ASEAN の統合レベルは、例えば、一般の人々に「(統合によって)生活が苦しくなった」などといったような直接的な印象を与えるようなところまでは至っていない。むしろ ASEAN の統合によって、プラスの面の方が感じられている段階だといえることができる。ただ心配なことは、ASEAN の経済状況が悪くなったときに、その理由付けの一つとして (実際は違ったとしても) AEC は役に立たないというようなことが言われることだろう。

EU と同様に ASEAN も本質的にエリート主導である。国民国家の成立は、国民とは何かといった、自分の<村>の範疇を越えて<他の地域>の人をも同じ人間 (国民) として思えるようになるところから始まる。さらに地域共同体といった場合には、<他の国>の人をも同じ範疇の人だと認識するわけだ。欧州の場合は、統合が進んで通貨統合までやっており一般の人々にまで影響を及ぼすまでになっている。

一方 ASEAN は、「エリート主導のみでは限界がある」という問題意識がエリート間で共有されており、「人民志向の ASEAN」(people-oriented ASEAN) を目指している。人民が利益をこうむるような ASEAN でなければならないとしたのは、エリート主義だけではいざれ行き詰まると考えているのであるが、このこと自体がまた ASEAN がエリート主導であることを示しているのかもしれない。

## (2) アセアン・ディバイド

ASEAN では加盟国間の経済格差の問題、すなわち「アセアン・ディバイド」ということが早くから指摘されてきた。この原加盟国と後発加盟国との格差の緩和・解消をどうするかという課題は、ASEAN 憲章(2007年)にも「域内における貧困の緩和と発展格差の縮小」が目的の一つとして盛り込まれているように、ASEAN にとっていまだ重要である。

具体的にどう対応しているのか。その一つのやり方が、「アセアン・マイナス X」である。これは ASEAN 内部の取り決めに加わらなかった国は、後の段階で参加が可能になる選択肢を与える方式で、経済分野の協力において正式に採用されている。ある協力分野について 10 カ国全部が足並みをそろえ同じスタートラインに立ち同じスケジュールでことを進めていくのではなく、協力ができる国から進めるという、各国の実情に合わせたスケジュールを設定するやり方である。どこの地域共同体でもそうだが、平等性や対等性の担保の確保が難しいので現実的に対応していくために、ASEAN はこのような知恵を絞って取り組んでいる。

## (3) モノ・サービス・人の自由

モノの自由についていうと、モノの域内貿易は 96%以上で関税が撤廃されたが、サービス貿易、投資など域内で重要になっている分野に関しては、各国のいろいろな規制もあって(将来は自由化されていくだろうが) まだまだの状態だ。またモノの自由化に伴う課題として、武器や弾薬、薬物など不法取引については規制を強化しなければならないなど別の問題もある。

EU との一番の違いは、人の移動に関する規制である。EU ではシェンゲン協定によって人の移動に関する規制をなくした結果、労働者の移動が自由になった。もし ASEAN で労働者の移動を自由にした場合、みんな域内で経済水準の高いシンガポールやマレーシアに殺到してしまうだろう。

そこで ASEAN では、域内での人の移動の自由は、弁護士・医師など高度人材だけに限られている。実は量的に言えば、本当に国境を越えて多く移動しているのは、(不法労働者を含めた) 非熟練労働者だ。これは人権問題につながる大きな問題にもなっている。

その一つがミャンマーのロヒンギャ問題である。多くのロヒンギャが、バングラデシュとの国境警備が強化されたために、陸続きのタイへの流入と海上ルートでボートピープルとなってマレーシアやインドネシアを目指し難民化している。上陸後は国際人身売買の対

象になることもあり国際問題化している。しかしミャンマー政府はこの問題への対応が明らかに消極的である。その対応に反ムスリムという抑圧構造が見出せるために、マレーシアやインドネシアはミャンマー政府に対して反発を示している。

こうした各国間の利害の対立は、皮肉なことに統合が深まれば深まるほど出てくるだろう。

### 3. 米中間における ASEAN の立ち位置

中国の台頭と世界進出に伴い、ASEAN は、以前と比べて米中の中にあって非常に難しい立ち位置に置かれるようになった。ただ、ASEAN には伝統的な戦略として、ある一国のみには依存しないという原則があって、ASEAN 各国とも（とくに冷戦後は）中国とも米国とも関係を取り結ぶという政策をとっている。

冷戦終結以前は、インドネシアやシンガポールのように中国と国交を結んでいない国もあった。インドネシアでは、共産党を利用し支持していたスカルノ時代から反共を是とするスハルト政権に代わると中国との国交を断絶（1967年）。しかし冷戦終結後、1990年に国交が回復した。またシンガポールは、華人の国だったのでよけいに中国共産党との関係が疑われたために、冷戦時代はそう思われまいと必死だった。状況が変わり、中国と正式な国交を取り結んだのも1990年だった。

ASEAN は1970年代初めから域外対話を構築して域外国との関係を図ってきたが、日本や米国は早くから対話国として関係を維持してきた。一方、中国はその意味で latecomer であるが、冷戦終結後になって ASEAN との関係改善が進むようになった。1991年7月に銭其琛外相が ASEAN 外相会議に出席し、中国は正式に ASEAN の協議パートナーとなり、96年には全面的対話パートナーとなった。このように中国が力を蓄えていく過程で ASEAN は、中国だけではなく日米などいろいろな大国と全方位外交の関係を取り結ぶというやり方を意図的に進めてきた。どこか特定の大国だけが ASEAN に対して深い関係を持つことを避けてきたのである。

歴史的に見ると ASEAN は、一度植民地化された国々が大部分だから自立志向が非常に強く、大国支配に対しては極めて敏感だ。どの一国の大国も、自分たちに対して一方的に支配したり、影響力を及ぼしたりしないようにという自立的志向性は（現実に実現できたかどうかは別にして）非常に強いが、かといってさまざまな大国との関係をはねのけて自力でやっていこうということはずせず、さまざまな大国との関係構築を進めてきた。

米国を始め、日本、中国などの大国側も、これまで東南アジア諸国のそのような意思を尊重し、それを無視してごり押ししないように関わってきた。ASEAN の先発国は米国との安全保障上の関係が深いので、2000年代まではそれを維持しつつ中国との戦略的パートナーシップを結ぶなど、中国との関係も安定化させてきた。中国側も当時はまだ力不足であったから、少なくとも2000年代の終わりごろまではごり押しはしなかった。

他方、ASEAN の後発国には、カンボジアなど中国との関係が深かった国も多いが、それ

らの国も米中両国とうまくやっていくという基本的な姿勢を持つ。例えば、ミャンマーは、民政移管後、中国だけではなく米国などとの関係も深めて外交の多角化を展開している。また伝統的に中国との関係の深いカンボジアも、米国と 2010 年から合同軍事演習を行っている。

ASEAN が物理的に大国に反発できるかといえできないわけで、大国との関係をうまく取り結ぶことが生き残り戦略とならざるを得ない。だから二枚舌、三枚舌といわれても仕方ないと思う。そうしたたかな戦略をとることで ASEAN は、地域秩序の中でそれなりの力を維持してきたといえる。

ところが最近の中国は、とくに主権にかかわる問題について必ずしも ASEAN 諸国を尊重しない態度を示している。つまり中国が実行使によって南シナ海の島嶼の埋め立てや、軍事施設の建設を進めており、いくら ASEAN 諸国がバランスをとろうとしても、結局はそれを阻止することができない現実に直面している。その結果、伝統的安全保障上の脅威が迫ってきたときに、今までの ASEAN の団結では何もできないことが露呈しているのが今の状況だ。

その課題を乗り越えるためにどうするのか。ASEAN 共同体を軍事同盟化すればよいのか。加盟各国の外交的スタンスが一致していない現状の中でそれは難しいし、むしろそれを一致させないことで団結を維持させてきた経緯がある。ASEAN 諸国には、一党独裁、権威主義的体制、民主主義といったように、政治的多様性に富むという特徴があった。そのような多様性が維持できた背景には、国家主権の尊重や内政不干渉の観点から、国内の政治体制のあり方や外交的姿勢に対し同調圧力をかけずにやってきたからである。最近の中国の行動は、そのような多様性の中で統一を維持するという微妙なバランスを崩しかねないような状況をつきつけている。

ことが複雑なのは、チャイナ・マネーを各国が完全に拒否しているわけではないということだ。つまり中国の進める AIIB や「一帯一路構想」に対しても、ASEAN 諸国は基本的に歓迎している。彼らはその背後に中国の政治的意図が隠されていることは百も承知で、それに対する警戒感はあるのだが、中国政府や中国企業がインフラ投資などをしてくれることについては、東南アジア諸国は基本的には歓迎ムードである。その点は日本と若干の温度差がある。

ASEAN にとって中国は脅威の対象ではあるが、それを排除するわけにはいかない。中国が実際に南シナ海で行っていることは、明らかに ASEAN の力の限界を示している。そのためこれまで微妙なバランスの上でやってきた ASEAN のやり方が危機にさらされているといえよう。もちろんこれからも維持しようと努力しているが、一方的に中国を押し切るとか、中国の意のままになることはないが、物理的な拡大に対して物理的に対応できない限界に直面している。

#### 4. 今後の日本のかかわり

東南アジアの経済規模は、世界経済のレベルで見ると 3.6%程度でそれほど大きくはない。日本も 8%以下に低下しており、日本の方が有利だといっても、明らかに 1960 年代、70 年代とはその位相が違っていて、ODA などの経済支援による貢献、「雁行型経済発展」で日本がリードするなどという古臭い考え方は通用しない時代になった。それは日本以外にアジアに競争相手がいなかった時代の話であって、中国の登場が大きな変化の要因となった。

アジア諸国でも ODA から卒業する国が次々出ている。そして「南南協力」の時代を迎えて、ASEAN の一部の国は近隣のインドシナ諸国などに対して援助している（例えば、タイはメコン地域などへの援助を行っている）。また経済大国となった中国はすでに ASEAN に資金援助をしている。

いまだにアジアには日本の経済支援を必要とする余地はあるものの、その余地は次第に小さくなってきている。この地域の経済発展が進めば進むほど、その余地はさらに縮小していく。そのような現実を直視して、日本は発想を変える必要がある。

ASEAN に積極的に進出している中国に対して、日本はどう対処すべきか。ASEAN 諸国は、中国を脅威だと思ふ反面、経済的、政治的にもパートナーシップを組まなければならない相手として中国を見ていることも事実で、その点を日本としてはよく理解しておくべきだ。そこに ASEAN の複雑さがある。

地域秩序の安定への寄与という面で日本ができることを考えてみると、例えば、既に 2000 年代初頭より一部の ASEAN 諸国に対して進めてきたコーストガード（海上警備隊）の能力向上支援がある。また防衛装備支援については一定の制限をかけつつ進めるのは問題ないのではないか。

すでに述べたように ASEAN は、中国を正面から刺激したくないと思いつつも、中国だけが南シナ海を占拠するような状況は避けたいと思っているし、バランスをとる意味で何らかの形で米国もプレゼンスを維持してほしいと考えている。ただし、あまりに挑発的な行動を米国がとることで中国を過度に刺激するのは困るので、その辺のさじ加減が重要だと考えるだろう。最悪のシナリオは、この地域への米国のエンゲージメントがなくなってしまうことであり、それは全然望んでいない。中国のみが圧倒的な影響力を行使する状況を避けたいと思っている国が大半だと思う。

またインフラ整備でも、中国に対抗して日本が多額の資金を投入することはできないので、日本としては約束はきちんと守り、少しコスト高ではあるが質の良いインフラ整備などの特長をセールス・ポイントとしていくしかない。最近の事例には、ジャカルタ＝バンドン間の高速鉄道建設の受注で日本が中国に競り負けたことがあったが、その後進捗が長期にわたり滞っていたことは今後への鑑となるだろう。日本のメディア報道では、中国との競争ばかりに目が向く傾向があるが、受益国が何を求め、何を欲しているのかを理解した上で、インフラ輸出戦略の立て直しを図るべきであろう。

多国間の枠組みにおける対話や協力は、以前よりは重視した方がよい。日本は外交を二国間ゲームの束として考えがちである。日本がアジアに対して圧倒的な力を持っていた時

代には、(相互の国力の差が反映されやすい) 二国間交渉が都合がよかったかもしれない。他方、多国間ゲーム(交渉)では、自分にとっての利益が全体にとっても利益であることを論じることで自分の側に多くの支持者をひきつけることのできるアイデアや言説が問われる。これまでの日本のように「話せば分かってくれる」「われわれの事情をわかってくれ」という姿勢ではダメで、「われわれの提案は皆さんにとっても利益だ」と説得する能力を高める必要があると思う。

アジアにおいて多国間の制度はまだ弱い、そういう会議の場でアピールをしていく時代になってきている。中国はイベントづくりや宣伝がうまい。2017年5月の一帯一路国際会議には、ASEAN諸国をはじめ、加わってから一帯一路に賛意を示していた各国から多くの参加が予定されているが、日本や米国も参加を決定した。ただし中国の経済進出の後ろには政治的意図がからんでいると考えられるので、その辺は十分に注意しておく必要がある。

ASEAN諸国の視線は常に複数の国に注がれていることを再認識し、対中牽制の観点から日米の連携強化のみに傾くことは考えにくい。大国のはざまにあって生き残りを図ってきたこのASEAN諸国のしたたかさを念頭に置きつつ、そのような現実を直視した日本の外交を進めることが緊要である。

(2017年4月27日)

プロフィール おおば・みえ

1991年国際基督教大学教養学部卒。2002年東京大学大学院総合文化研究科博士課程から博士号を取得。博士(学術)。その後、東京大学大学院総合文化研究科助手、東京理科大学准教授等を経て、現在、東京理科大学工学部教授。南洋工科大学(シンガポール)客員研究員、ハーバード大学日米関係プログラム研究員なども務めた。専門は、国際関係論。とくにアジアにおける地域主義、地域統合の理論的・実証的分析。主な著書に、『アジアと太平洋地域形成への道程』(2004)『重層的な地域としてのアジア』(2014)『東アジアのかたち』(2016)など。