

ASEAN 共同体の多様性と制度化—その現状と課題

The Status Quo and Challenges in the ASEAN Community: Diversity and Institutionalization

国際大学特別招聘教授

林秀毅

Hideki Hayashi

<梗概>2017年, ASEANは設立50周年を迎えた。当初は政治的な連合として生まれたが, 冷戦終結を機に経済統合に軸足を置き, 進化・発展した。2015年末には ASEAN 経済共同体 (AEC) が誕生した。しかし AEC 自体が抱える問題に加え, 2025年を見据えた統合の深化のためには, 各国の多様性を認めつつ一層の制度化が必須となるだろう。

2017年8月8日, ASEAN (東南アジア諸国連合) が設立50周年を迎えた。日本国内でも, これを祝うさまざまなイベントが開催された。それらの機会に交わされた活発な議論を踏まえつつ, 本稿では ASEAN の現状, これまでの歩み, さらに今後の展開について検討することにしたい。

検討の座標軸として, 第一に, ASEAN 内における「政治と経済の相互連関」を挙げたい。即ち, ASEAN 加盟国の政治体制はさまざまである上に, ASEAN レベルの政治的な意思決定も拘束力の弱い緩やかな形で行われている。一方, ASEAN 加盟国は, 各国とも高い経済成長を達成し, ASEAN レベルでも AEC (ASEAN 経済共同体) の設立を成し遂げた。

これは単に, ASEAN では, 政治統合が進んでおらず, 経済統合が先行して進んでいる, ということなのだろうか。両者の間には, 互いに影響を及ぼし合う関係はないのだろうか。

第二に, 組織としての ASEAN の「制度化」をどう考えるべきか, という問題である。ASEAN の50年の歩みの中で, 制度化プロセスは極めて緩やかだった。この現状を踏まえながら, 今後将来にわたって, 制度化のあり方はどうあるべきかについて検討したい。

本論では, ASEAN の多様性, ASEAN 統合の発展過程, ASEAN 統合の長期的な課題について, 三節に分けて述べる。まず ASEAN の現状として, 加盟国の政治的・経済的な多様性が依然強いことについて述べる。次に, ASEAN の設立以降の発展の過程を制度化という観点から確認する。最後に ASEAN の将来について, ASEAN 自身が掲げる長期ビジョンである「ASEAN2025」を実現するための条件について, 検討したい。

1. ASEAN の多様性

ASEAN の特徴は何か, と問われた時に, 誰もがまず思い浮かべるのは, 加盟国間の「多様性」ということだろう。政治・経済・社会の統合を進める ASEAN において, 加盟国の

多様性が大きいとは、一見、矛盾しているかのようだ。しかし、この状態が現在の ASEAN の現実であり、その意味で ASEAN は、「多様性の中の統合」を目指しているといえる。

ASEAN 各国の多様性は、政体（立憲君主制、立憲共和制、社会主義共和制、共和制等）、宗教（仏教、イスラーム、キリスト教等）にみられるように、さまざまな側面がある。

さらに、政体について、同じ立憲君主制といっても、タイとカンボジアでは、実態は大きく異なっている。また、宗教についても、フィリピンのキリスト教、ブルネイのイスラームのように、一国内で一宗派が多数を占める場合がある一方、マレーシアやシンガポールのように、複数の宗教が並存している場合もある。

以下、本論では、経済の多様性を主に論じることにした。言うまでもなく、政治や宗教、あるいはこれらと密接に関連する民族や言語を含んだより広い社会な枠組みは、経済活動に影響を与える。

しかしここでは、このような影響を受けた結果として、ASEAN 各国の経済がどのように多様化しているかという点について、二つの尺度により検討したい。

第一の尺度は「一人当たりの GDP」である。「一人当たりの GDP」は、「ある国の国民一人が年間に産出した付加価値」である。その付加価値を源泉として、国民に分配が行われることから、「一人当たりの GDP」は国民の豊かさを表す、最も基礎的な指標と考えることができる。

まず、「一人当たりの GDP」の水準を ASEAN 加盟国間で比較すると、最高のシンガポールと最低のミャンマーの間では 40 数倍の開きがある（国際機関日本アセアンセンター、2016 年）。

しかしより深刻な問題は、「一人当たりの GDP」について各国の伸び率の差が、拡大傾向にあることである。これは、将来に亘って、ASEAN 域内の各国間で経済統合が進むどころか、逆に経済格差が拡大することを意味するためである。

第二の尺度は、ASEAN 各国の人口の推移と人口構成である。これらは、働き手として ASEAN 各国の経済活動を支える人口の現状と長期的な変化を示している。

これを ASEAN 全体について見ると、総人口は 2010 年に 5.9 億人だったが、国連などの予測によれば、これが 2030 年には 7 億人に達する見込みである。同時に、ASEAN 全体の人口構成をみると、2010 年時点では 10 代後半から 20 代の若い労働力となる年齢層が最も多い。そのため、20 年後の 2030 年時点でも、30 代から 40 代の中堅労働者となる年齢層が最も多く、ASEAN 全体として、引き続き高い経済成長を支えていくことになるだろう。

しかし、ここで問題となるのは、以上に対応する各国別の状況である。各国別の人口の推移をみると、経済発展の段階が比較的高いシンガポールやタイでは、人口の伸びが今後一層鈍化する一方、キリスト教カトリックでは原則避妊できないという社会的背景を持つフィリピンでは今後も人口の増加が著しい、という対照的な状態となっている。

この点を人口構成という観点からみると、シンガポールとタイは今後一層少子高齢化が進むが、フィリピンでは若年層の増加が続くことになる。

さらに、ベトナム戦争の影響で 60 代以上の人口が少ないベトナム、内戦の影響で 30 代以上の人口が少ないカンボジアのように、それぞれの事情により人口構成が影響を受けているという要因が加わる。両国は、その後の出生数の増加により、現在は若年労働者が多く高い経済成長率を支えている。しかし、今後長期的に見ればこれらの世代が高齢化し、経済成長率を低下させる方向への影響は避けられないだろう。

2. ASEAN 統合の発展過程

それでは、以上のような経済の多様性がある中で、特に ASEAN 経済統合 (AEC) を契機として、域内統合の枠組みと対外的な関係がどのように形成されつつあるのか。以下、二点に分けて、検討することにした。

(1) 域内統合の進展

2015 年末、「ASEAN 共同体 (ASEAN Community)」が誕生した。ASEAN 共同体とは、政治安全保障共同体、経済共同体、社会・文化共同体の三つの共同体から構成される。これら三本柱という構成は、欧州連合 (EU) の枠組に倣ったものであろう。

但し、この内、2015 年末の時点で実質的な内容を伴っていたのは、AEC のみだったといっても過言ではない。さらに、AEC を構成する四つの項目についても、進捗度合いに差があり、実質的には第一の項目である「単一市場と生産基地」における域内関税の撤廃が最も重要な成果だといえる (朽木・石川、2014 年)。

ASEAN 共同体の内、なぜ AEC が優先されたのかという問いについては、第二次世界大戦後に遡り、歴史的な経緯から考えるべきだろう。冷戦期の 1967 年、東南アジアでは、東側勢力に対抗する反共連合として ASEAN が創設された。

1975 年のベトナム戦争終結後、1977 年に第 1 回 ASEAN 首脳会議が開催され、東南アジア友好条約 (バリ条約) と ASEAN 協和宣言が採択されたが、これらの動きはむしろ、インドシナ半島で東西対立を反映し、ASEAN 加盟国間の紛争につながることに備えたという面が強かったといえよう。

このような情勢を受け、1977 年、第 1 回日本 ASEAN 首脳会議が開催され、日本が明らかにした「福田ドクトリン」は、日本がこの地域で二度と戦争を起こさず、人の心のつながりに立った友好関係を樹立することを誓った。しかし福田ドクトリンは、その後の日本と ASEAN の政治・経済関係を改善する大きな転換点となったものの、インドシナ半島の安定化をもたらすまでには至らなかった。

ASEAN が政治的安定を取り戻し、経済統合を本格的に推進するには、冷戦終結を待たなければならなかった。1992 年に ASEAN 自由貿易地域 (AFTA) が採択され、加盟国間の段階的な関税撤廃が始まった。さらに 1995 年に社会主義国のベトナムが ASEAN に加盟したことは、ASEAN が名実ともに経済統合に軸足を置くことになった大きな転換点になったといっていよう。

以上のような 1990 年代からの長いプロセスが 2015 年末の AEC 誕生につながったのであり、AEC によって 2015 年末に短期間で関税撤廃が実現した訳ではない。

以上述べたように、AEC では域内関税が概ね撤廃されたことが最大の成果だった。しかし、ここで、二つの大きな課題が残されている。

一つは、非関税障壁の問題である。ASEAN 各国は、域内関税を撤廃する一方で、非関税障壁を維持・拡大することにより、中小企業の多い小売サービス業等を中心に、自国産業を保護している。浦田秀次郎教授によれば、2015 年末の AEC 実現後、ASEAN 各国の非関税障壁の数は増加傾向にあり、この点について実態を把握した上で透明性を高め、互いに情報を共有することによって、非関税障壁となっている各国の制度を調和させるべきとしている（浦田・木村，2017）。

もう一つの問題は、CLMV4 カ国の取り扱いである。ASEAN10 カ国の中で、比較的経済発展段階の遅れた CLMV と呼ばれる 4 カ国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）は関税の撤廃を 3 年間猶予されている。しかし AEC が既に 1 年半以上経過した現在、これらの国々が追いつくのは難しい状況が明らかになっている。

例えばベトナムでは、外資も含めた自動車産業の発展が遅れており、関税を撤廃すればタイなどから輸入が急増しかねないのが現状である。最近国内企業が自動車製造に進出すると発表した。自動車の生産開始は 2019 年後半の予定となっている。

それでは次に、以上のような ASEAN 域内の経済統合の進展と並行して、域外ではどのような取り組みが行われてきたか。この点について、貿易・直接投資の両面から、以下、検討することにした。

（2）対外経済関係の変化

まず、ASEAN は輸出主導で高成長を維持する国の集まりであり、域内の貿易比率は 20% 台前半と低い水準である。そのため ASEAN にとっては、主要な輸出先である中国・日本・韓国を含む「ASEAN+3」で自由貿易を促進することが不可欠になる。さらに、ASEAN が自由貿易交渉を主導できれば、「ASEAN の中心性（ASEAN Centrality）」という、いわば政治的な存在意義も同時に高めることができる。

この点に関し、「ASEAN+3」にインド・豪・ニュージーランドを加えた 16 カ国で議論されている東アジア地域包括的経済連携機構（RCEP）の交渉状況が問題になるが、この点については各国の思惑が異なり、前途多難な状況である。

第一に、日本やオーストラリアなど輸出競争力のある先進国は、環太平洋経済連携協定（TPP）の交渉から米国が離脱したため、RCEP の交渉について前向きである。

第二に、中国・インドは自国を含む地域貿易圏の創設に前向きだが、自国経済・産業の構造改革を進める必要があるため、貿易自由化の許容度は低い。

第三に、既述のように、ASEAN 加盟国間でも経済の発展段階に大きな差があり、特に非関税障壁を設けて自国産業を保護しようという動きが強い。

それでは、ASEAN への直接投資についてはどうか。ここでは日系企業を含む民間からの直接投資の呼び水ともなるインフラ投資に着目したい。ASEAN 経済統合の進展に伴い、域内の道路・港湾など国境を越えた交通インフラの充実には、「ASEAN の連結性 (Connectivity)」を高めるためのインフラ投資は必須である。

そのための金融資金協力を行う国際機関としては、従来から日・米主体で運営されてきたアジア開発銀行 (ADB) に加え、2015 年 12 月に中国主導でアジアインフラ投資銀行 (AIIB) が設立された。

AIIB は、中国が主導する「一帯一路」構想により、ユーラシア地域を広く地域経済圏として発展させるために、必要な資金の提供を行う、という役割を担っている。

以上のように貿易・直接投資という両面で、ASEAN からみると、中国の影響力が急速に強まっている。ASEAN 加盟各国は、歴史的な経緯や地理的な関係、政治的な親密さや領土問題の有無など、それぞれの利害が異なるため、経済面でどの程度中国と親密さを持つべきかについて、度合いは国毎に異なっている。しかし各国が高成長を続けるためには、インフラ整備は必須である。そのため、各国は今後とも、それぞれの事情に応じ、中国及び日米との政治的な関係のバランスを保ちながら、経済成長に必要なインフラ資金を全体として最大にするよう行動せざるを得ないだろう (白石, 2017)。

3. ASEAN 統合の長期的な課題

最後に、ASEAN 加盟国が長期的に抱える共通の課題について述べたい。

2015 年末に「ASEAN 共同体」が誕生した時、同時に、その後 10 年間の統合の道筋を示す「ASEAN 共同体 2025」が採択されている。

関連資料も参考にしながら、ここでは以下の通り、ASEAN が直面する長期的な重要課題を三点挙げたい (朽木・石川, 2014)。

第一に、農村から人口流入による都市化の進展により、高度な社会インフラの整備が必要となる。これについては、交通・通信・エネルギー・上下水道などのハードインフラだけでなく、交通・貿易円滑化などソフトインフラの整備も必要となる。

第二に、少子高齢化への対応である。既述のように、各国毎のばらつきはあるものの、若年労働者の割合の低下が今後進むにつれ、高い経済成長率も徐々に低下せざるを得ない。同時に、高齢者に対する社会保障などの費用は増加せざるを得ない。この点に関しては、域内の労働力の移動を活発化させることなどが必要になるだろう。

第三に、高い技術の導入と自国産業の高度化である。IoT や AI (人工知能) など、高度な技術協力を求めるようになってきている。これらの高い技術を持つ日本企業にとって、より広い業種で連携を深めるきっかけとなるだろう。

さらに、これらの具体的な課題に取り組めば、第 2 節で述べた、三本の柱の内 AEC 以外の二つの共同体 (政治・安全保障共同体, 社会・文化共同体) を如何に具体化するかというにもつながるだろう。

しかし政治体制や言語・民族・宗教を含む社会・文化面で多様性に富む ASEAN がこれらの統合を進めていくのは、そもそも極めて難しい課題である。

ここで問題となるのは、ASEAN の意思決定方式である。‘ASEAN WAY’ と呼ばれ、各国間の全員一致によるコンセンサス方式を取っていた。これはいわば、加盟国の主権を前提に、加盟各国が拒否権を持つことになる。

このような意思決定方式は、抜本的な域内統合を進めるには不十分であるという反省は従来からあり、ASEAN 事務総局の指導力を高めようとする動きや、全会一致の意思決定を見直すべきではないかという議論も加盟国間で行われてきた（鈴木，2015・大庭，2017）。結論として、今後、ASEAN 自身が掲げる長期ビジョンである「ASEAN2025」を真剣に実現しようとするのであれば、全員一致によるコンセンサス方式から、多数決の考え方を一定程度取り入れ、制度化されたルールによる意思決定へ移行せざるを得ないのではないか。

（2017年10月16日）

（参考文献）

- 1) 白石隆「ASEAN 外交『中国追随』は一面的見方」，読売新聞「地球を読む」，2017年6月
- 2) 鈴木早苗「ASEAN 事務総長」『ASEAN を知るための 50 章』，明石書店，2015年12月
- 3) 浦田秀次郎／木村福成／大庭三枝他「ASEAN 経済統合の 50 年：政治経済統合を中心に～魅力と課題～」＜講演資料＞，国際機関日本アセアンセンター，2017年9月
- 4) 『ASEAN 情報マップ』，国際機関日本アセアンセンター，2016年3月改訂
- 5) 朽木昭文，石川幸一「ASEAN2025 年の展望と課題」＜講演資料＞，同上，2014年12月

プロフィール はやし・ひでき

1981年東京大学法学部卒。日本興業銀行入行，（財）国際金融情報センター調査企画部長，興銀調査部主任部員（東南アジア・中国担当），みずほ証券グローバルエコノミスト，一橋大学国際・公共政策大学院客員教授などを経て，現在，国際大学国際関係学研究科特別招聘教授。慶應義塾大学経済学部特任教授，（公）日本経済研究センター特任研究員を兼務。専門は国際政治経済学，国際金融。主な著書（共著）に，『検証・株式資本主義』『アジアの証券市場』ほか，訳書（共訳）にアジア通貨危機対応に関する『国際金融アーキテクチャー』。日本経済新聞『十字路』，中部経済新聞『視点』，北海道新聞『寒風温風』定期寄稿者。