

# ASEAN ファクターをどう捉えるか

—『東アジア共同体憲章案』を読んで—

山 影 進

## 概 要

「東アジア共同体憲章案」の内容については、まったく異議がない。議論の出発点として、きわめて妥当な内容である。そこで、内容自体ではない周辺のことであえていくつかの問題点を指摘したい。まず、東アジアあるいはアジア太平洋に協力枠組みがいくつもある。そのうち、なぜ ASEAN+3（ないしその程度の規模）がもっとも相応しいのか、（この主張自体が正しいとしても）説得的な理由が示されていない。この地域で幾重にも制度ができたという背景をどのように理解しているかも明確ではない。次に、共同体形成で先行している ASEAN に対する位置づけと評価が明確ではない。私見では、2015 年までに創設される予定の ASEAN 共同体を統合レベルで凌駕する東アジア共同体の構築は非現実的である。

### キーワード

ASEAN, 不戦共同体, ASEAN+3, アジア地域秩序

## はじめに

2005 年頃は大変に盛り上がった東アジア共同体の創設をめぐる議論は、このところ（2009 年）沈静化しているように見える。あれは単なる一過性の熱病のようなもので、またたくまに社会的免疫ができたのだろうか。それとも、それまでは口に出すのが憚れると勝手に思い込んでいた言葉が、意外と抵抗なく社会に深く浸透して、徐々に現実性を増しつつあるのだろうか。

本書は、東アジア地域における協力のあり方を念頭に置いて、研究者の立場から現実的な提言を明らかにしたものである。その意味で、東アジア共同体の創設は、夢物語ではないという認識に基づいている。東アジア地域協力について従来から専門的に追ってきた研

究者ではなく、ヨーロッパ統合と国際法の研究者による提言であるという点が興味深い。いわば、外から見た東アジア共同体の可能性が浮かび上がってくる。憲章の草案が日英対訳になっているのも、それが現実味を帯びていると思わせるところである。本書の副題「実現可能な未来をひらく論議のために」は、共同執筆者の意気込みの表れであろう。

実際、本書の第3章「東アジア共同体憲章案・全文」は、違和感を感じさせず、東アジア共同体創設に向けての議論の出発点に値するのは疑い得ない。条約草案をここまでまとめあげた共同作業を高く評価したい。しかしながら、評者に与えられた課題は賞賛ではなく批判することである。したがって、以下の文章は、草案の内容そのものに関するのではなく、構想された東アジア共同体の東アジア国際関係の中の位置づけと、構想から実現までの将来のプロセスとに関わる疑問やコメントが中心となることを予めお断りしておきたい。

## 文脈と背景

本書第1章第1節「東アジアの地域主義」では、冷戦期から21世紀初頭にいたる「東アジア」のさまざまな地域協力の試行錯誤の中から、ASEANとそれに結びついた制度が取り上げられる。

かつては東アジアと言えば、中国と朝鮮半島（そして場合によっては沖合の日本）を指す言葉であった。それが、この地域に東南アジアを加えたものを指すものとして広く使われるようになったのは、1990年に入ってからである。言うまでもなく、マレーシアのマハティール首相が提唱した、東アジア経済ブロック（まもなく東アジア経済グループ EAEG に改称）をめぐる議論の過程においてであった。アメリカ合衆国政府の強い反発もあって、この構想は日の目を見なかったが、その地理的範囲は、ASEAN+3（日中韓）に相当している。しかし当時のASEANは6カ国からなり、東南アジアのASEAN非加盟国の意思が明確でなかったこと、ASEAN内部にも強い反対意見（特にインドネシアのスハルト大統領）があったことなど実現までの障碍も多く、米国の反発に考慮した日本政府の消極姿勢のみに流産の責任を負わせることはできない。

このような地理的範囲を念頭に置きつつ東アジア共同体創設を初めて提唱したのは誰だったのか。少なくとも、今日の動向に直接つながる提案を、国家指導者としての責任ある地位に就いている者が政府レベルの会合で行ったのは、1998年のASEAN+3首脳会議の席上での韓国大統領の金大中であると結論づけて良いだろう。彼の提案には、共同体創設に向けての第一歩に位置づけられた、東アジア首脳会議開催も含まれていた。周知のように、これを受けて、民間有識者からなる東アジアビジョングループ（EAVG）と政府関係者か

らなる東アジアスタディグループ（EASG）が相次いで設置され、東アジア共同体をめぐる議論が始まった。しかしながら、こうした検討の場から出された結論は、共同体創設はもちろん首脳会議開催も中長期的な課題として先送りするものであった。

ところが2004年になって東アジア首脳会議（EAS）の開催が合意されると、どのような国が参加するのかをめぐって、意見の大きな隔たりが露呈した。それまではASEAN+3参加国が将来の東アジア共同体構成員となるという暗黙の前提が、首脳会議という可能性が具体的な現実になっていく過程で、もろくもくずれさったのである。紆余曲折を経て、2005年12月にASEAN+3首脳会議と連続して（しかし別制度として）開催されたEASには、ASEAN+3にインド、オーストラリア、ニュージーランドが加わった16カ国の首脳が参加した。

こうした経緯は、本書の第1章第1節で触れられている。しかし、そこでの沿革の紹介は、「小さすぎる」ASEANと「大きすぎる」APECとの間で、ASEAN+3が適正規模のまとまりとしての模索されてきたこと、したがって東アジア共同体の「苗床」としてASEAN+3がもっとも相応しいことをモチーフとしており、我田引水のきらいがないでもない。言うまでもなく、沿革という記述スタイルは、現実の複雑な歴史的過程を後世の観点から取捨選択したものであり、偶然よりは必然の流れとして過去を理解させる機能を持っている。しかし、捨象の程度が大きすぎる印象を持った。

たとえば、1990年のEAEG構想から、APECと結びつけられたEAEC、ASEMのアジア側メンバーの会議外交、そして1997年のASEAN+3にいたる流れは、本書で紹介されているほど直線的ではなく、本書では触れられていないさまざまな要因が絡まっていた。また、1998年の東アジア共同体・東アジア首脳会議の提唱から2005年のEAS開催にいたる経緯も同様である。あえて対極的なイメージを喚起するならば、瓢箪から駒の連続であった。

もちろん、表面の偶然的な紆余曲折の底には大局的な大きな必然的な時代の流れがある、と結論づけることも可能であろう。しかし、ASEAN+3やEASの実現過程を単純化してしまうことは、本書で提唱している東アジア共同体の実現までの今後のシナリオも単純化してしまう虞にも繋がりがかねない。それは、後に触れる地域主義をめぐる政治の捉え方にも関わってくる。

## 論議と方向性

本書第1章第2節「日本での「東アジア共同体」論議と残された課題」では、これまで

の東アジア共同体構想において「具体的な制度像については論議が深まらなかった」ので、「法的表現で体系的に」東アジア共同体の全体像を描くことにしたという本書の趣旨が明らかにされる。ここで批判的検討の対象として取り上げられる先行的提案は4つの東アジア共同体構想である。本書では個々の提案を概観し、長所と短所とを整理しつつ、上のような全体的評価を下している。

東アジア共同体の創設を提唱する論者は、その内容の異同はさておき、「形成不可能という議論を仮想論敵としてきた」という本書の指摘はそのとおりだろう。他方で、「もちろん不要論もある」という指摘と例示はあるものの、必要-不要あるいは有益-無益（有害）という対立軸の検討はあまりされていない。本書での立場が、「(前略) 一国の政治だけで十分には対処できなくなっている問題が数多く特定されている今日において、従来のように一国単位（と世界単位）の政治を維持するか、それともその中間に東アジア地域単位という新たな政治の場を作り、国、マクロ地域、世界のそれぞれの次元に適した政治課題をそれぞれの場で行うことで各国も統治力を補強するかの政治的な決断である」のだとすれば、おそらく、東アジア共同体は必要であり、有益である、という評価を踏まえているのであろう。

もっとも、一国では解決できない問題を地域レベルで解決する方法は共同体の構築だけではない。伝統的には攻守同盟があったし、19世紀に入って発達した国際行政機関のような方式もあった。これは、いわゆる機能主義的統合論に影響を及ぼした。20世紀の後半に、ヨーロッパはもちろん世界各地で流行した地域経済統合も、共同体形成と同じ意味ではない。近年使われるようになった（包括的）経済連携も、共同体を志向するとは限らない。なぜ、さまざまな地域的対応の選択肢がある中で、共同体をめざす必要があるのだろうか。さらには、「地域共同体の形成は、地域ごとの独自の創造的な努力によればよい」とするならば、ヨーロッパ共同体とは何らかの意味で異なるが、共同体と呼ぶ以上何らかの意味で共通する東アジア共同体なるものが想定されなければならない。地域的な問題対処として、伝統的な国家間関係における利害調整・協力とは異なる何かがあるからこそ、共同体という名称を授けるのに相応しいはずである。

東アジアないしアジア太平洋には、ASEANを核とした制度が重複して存在している。同心円と言い切ってよいかどうかは疑問なしとしないものの、ASEAN抜きに、この地域の制度を語れないのは確かである。この事実は周知のことであり、本書でも何か所にもわたって言及されている。しかし翻って、なぜこのように重複することになったのか、なぜ重複的な制度構築が必要だったのか、という問いに対しては、本書が検討対象とした先行構想も本書も、答えを出していない。否、そのような問いを立てることさえしていない。「林立する地域国際枠組み」という認識を踏まえた上で、追加的な制度として、あるいは

補完的な制度として、東アジア共同体を構築することの是非を考える上で、このような問いに答えを出しておくことは、政策論的にもこの地域の特徴を理解する上でも重要ではないだろうか。

## 理論と具体化

「地域主義にとって本質的なのは共同体を建設しようという政治の意思である。」「地域主義」にとって本質的なのは共同体建設へ向けた政治の意思なのである。」このような、本書第1章第3節「地域主義と国際政治」で繰り返される命題は、全くそのとおりである。かつては地域主義をめぐる2大理論であった経済統合論も国際機構論も、東アジアにおける地域主義のあり方を十分には説明しないという指摘も、全くそのとおりである。

では、東アジアの地域主義をどのように理解すればよいのか。本書第1章第3節では、政治学の3つのアプローチのうち2つ（権力政治と利益政治）は共通する問題（国益の静的理解、法の道具的理解、プリンシパル・エージェント関係の固定的理解）を孕んでいるとして批判し、残る一つ（規範政治）に高い評価（国益認識の可変性、法の創造における国益の再定義の可能性、エージェントによるプリンシパル拡大の可能性）を与える。しかしながら、アプローチの妥当性は、現実に東アジアの国際関係で起こっている諸現象（やその背後ないし底にある大きな流れ）は、3つのアプローチのどれで分析するのが相応しいのかという経験的・実証的な問題である。たしかに、東アジア地域主義が地域共同体の創設を志向するとき、そこに見られる地域的国際関係が第3のアプローチによって説明されるべきものになっているかも知れない。しかし、それはアプローチの理論的妥当性というよりは、実際に何が起こっているのかという具体性の問題であろう。

立法とはまさしく政治である。しかし乱暴な言い方をすれば、合意は同床異夢の中でも成立する。ある国は権力政治の観点から、ある国は利益政治の観点から、そしてある国は規範政治の観点から、東アジア共同体創設に合意するかも知れない。

ヨーロッパ経済統合に触発されて1960年代のラテンアメリカやアフリカで流行した地域主義も、冷戦後のグローバル化が進行する中で世界各地で流行した地域主義も、そのほとんどは自由貿易協定か関税同盟か、それに類するものであった。それらの詳しい比較検討はさておき、ここではヨーロッパと東南アジアとの類似性を指摘しておきたい。1950年代初めのECSCに始まるヨーロッパ統合は手法こそ経済統合であったが、理念は独仏を中心とする不戦共同体創設であった。60年代後半のASEAN結成から76年の東南アジア友好協力条約締結にいたる東南アジア5カ国の間の不戦レジーム創設であった。90年

代の ASEAN 拡大も、ある意味、既存 ASEAN 諸国が不戦レジームをインドシナ諸国へ拡大しようとしたものと言えるであろう。21 世紀の東アジア地域主義を理解するとき、過去 40 年にわたる ASEAN の経験と、ASEAN+3 や EAS における参加各国の思惑を比較することが重要ではなかろうか。

上の粗雑な比較の中で、同じ不戦志向でも、かたや不戦共同体かたや不戦レジームと用語を使い分けたのには理由がある。その理由は、本書でプリンシパルを国家、エージェントを共同体機関と位置づけていることへの違和感と結びついている。つまり、国際的な共同体を考えると、プリンシパルは国家で良いのか、という点である。最近の ASEAN、特に ASEAN 憲章採択後の ASEAN を念頭に置きながら、ヨーロッパの地域共同体の発展と将来の東アジア共同体創設とを同じ視座で比較するならば、やはりプリンシパルは個々の市民（の集合）に措定すべきだろう。そして国家は、市民の集合（国民）にとってのエージェントであり、同時に共同体機関に対しては（他の国家と一緒に）プリンシパルであるというヤヌスの顔を持っている組織と捉えればよい。しかし、それだけでは十分ではない。市民は（国民という集団を形成する以外に、国境を越えて）国際 NGO をエージェントとするプリンシパルでもあり得る。さらに言えば、NGO は共同体機関をエージェントとするプリンシパルでもあり得る。実際、一部の NGO は、ASEAN 首脳会議へのインプットのチャンネルを持っているのである。私見では、国籍を異にする市民の集合をプリンシパルに措定することが可能かどうか、問題となっている地域的国際組織を共同体と呼ぶのに相応しいかどうかを決めるのである。さらに極論すれば、国籍を異にする市民の集合をプリンシパルと措定することができれば、国際機関が存在しなくても（カール・ドイッチュの安全共同体の定義を想起すれば）、その地域を共同体と呼んでも構わないとすら考えている。いわば、条約や機関の存在は、共同体の存在証明に必要なものではなく、共同体規範を明示的に体現しているので実証面で強い証拠となることで役に立つのである。なお、東アジア共同体憲章案では、the peoples を「人々」と訳しているが、解説部分では国連憲章と同じように「人民」と訳しており、憲章案でもやはり「人民」と訳すべきであろう。

## ASEAN（とその関連組織）との関連性と実現可能性

本書で提案する東アジア共同体は、ASEAN+3 を基本的に下敷きにしている。そして、「日中韓 3 カ国相互が同じ内容において共有できるように」という問題意識を明らかにしつつ、「ASEAN の共同体形成プロジェクトの内実と調和的で、相互補完的な」ものをめざすのが現実的である、と明記している。そのとおりであろう。

さらなる実現可能性の問題として、いくつか明確にしたほうが良い点がある。まず、想定されている原加盟国は ASEAN+3 参加国と台湾（チャイニーズ台北）である。なぜ台湾を敢えて原加盟国に含めるのだろうか。中国と台湾との関係という側面から見た実現可能性の問題もあるが、それ以外の点も残されている。本書での指摘のとおり、台湾は ASEAN 諸国とともに APEC の一員である（2009 年現在、ASEAN に 1996 年以降加盟した 3 カ国は APEC 未参加であり、第 2 表は不正確である。ASEAN+3 が APEC を含む「すべての東アジア国際フォーラムの共通メンバー」と言うためには、少なくとも 2010 年の APEC を待つ必要がある）。しかし、ARF や ASEM のアジア側メンバーにはモンゴルが加わっている。安全保障も問題にするなら、北朝鮮は ARF に参加している。東アジアの平和を問題にするなら、台湾を原加盟国に含めるよりは、北朝鮮を加えるべきではなかったか（もちろん「6 カ国協議は、東アジア共同体と併存可能である」という指摘に異議を唱えているわけではない）。このように考えると、広範な分野での共同体構築を提唱しながら、やはり経済中心ではないかとの印象を持ってしまふのを禁じ得ない。

また、ASEAN+3 は存続し、それ自体の発展（機能拡大）を実現しつつ、東アジア共同体が併存するのか、それとも ASEAN+3 は東アジア共同体に発展的に解消するのかという点である。EAS が実現する過程は、ASEAN+3 とは別組織を作ろうとする思惑から構想されたにも拘わらず、参加国をめぐる対立（特に日本と中国との対立）から、結局、ASEAN+3 と同様に EAS も ASEAN が運転席に座ることが合意されただけでなく、東南アジア友好協力条約への加入が EAS 参加条件として明記された。もし、ASEAN+3 と併存するならば、東アジア共同体の具体的な共同行動は、ASEAN+3 のそれに屋上屋を重ねる可能性が高い。他方、ASEAN+3 の発展的解消ならば、ASEAN は ASEAN+3 の中での特権的地位を失うことになるので、ASEAN 諸国がそれに同意する可能性は小さいと考えざるを得ない。

次に、東アジア共同体の中で ASEAN はどのように位置づけられるのだろうか。周知のように、ASEAN は 2015 年を目標に、政治安全保障・経済・社会文化の 3 分野で共同体創設をめざしている。また、2007 年には ASEAN 憲章を採択した。本書の執筆者も加わった別の著作（CREP Discussion Paper 23）で論じられているように、ASEAN 憲章と東アジア共同体憲章案とは似ている部分も多いが、後者と比較すると前者に法的あるいは実施上の曖昧さが随所に見られる。ASEAN が東アジア共同体とは別個な存在として残ることを前提にしているのは明らかである。それならば、形式的に言っても実質的に言っても、ある時点において東アジア共同体が ASEAN 共同体よりも統合レベルが深化していることはあり得ないのも明らかである。そうすると、ASEAN 共同体が東アジア共同体憲章案の示すレベルまで統合を深化させるのを待つのだろうか。それとも、ASEAN に働き

かけて、東アジア共同体と少なくとも同等か、あるいはそれより深化した ASEAN 共同体を構築させるのだろうか。

第4表は、具体的な協力分野で、東アジア共同体構想が既存の枠組みをいかに取り込んでいるのかを明確に示している。東アジア共同体「草案は、こうした実績を相互につなぎ体系化していく出発点を創り出そうするものである」というが、東アジア共同体が既存制度の屋上屋となりかねないことを示していると読み取ることもできよう。新しい共同体の付加価値は法的秩序をもたらすことであるということが憲章化する意味に込められているのだろうが、既存制度における全体的な協力を認めた上でさらに東アジア共同体が必要である理由をもっと強調してもらいたかった。

## 平和の理念と平和の実現

東アジア共同体の大きな意義のひとつは、それが東アジアに平和と安定をもたらすからである。その意味で、東アジア共同体憲章案の「地域の平和・安定（憲章案第7-11条）」はきわめて妥当なものである。特に今日、非伝統的安全保障とか人間の安全保障とか呼ばれている一群の脅威への協調的対応も明記されていることも、東アジアにおける近年の安全保障協力を踏まえており、現実的と言えよう。また、憲章案「第3章：抗争管理および紛争処理」も、東南アジア友好協力条約、ASEAN 憲章などを踏まえつつ、法的文書に相応しく、一段と高いところをめざしている。東アジア共同体原加盟国に想定されている国々は（台湾を除いて）東南アジア友好協力条約に加盟しているとはいうものの、条約は ASEAN 諸国相互および日中韓3カ国と ASEAN 諸国とのバイの関係を保証するだけであり、日中韓相互に適用されるわけではない。その意味で、東アジア共同体憲章によって条約の理念を地域化することは大きな意義がある。なお、近年の ASEAN 加盟国どうしが相互の領土紛争の解決に国際司法裁判所を用いる例が出てきた。「東アジア司法裁判所」の設立と並んで、国際司法裁判所の利用も明記して良かったかもしれない。

東アジア共同体創設の前に立ちふさがる問題は、具体的な個々の「抗争」が武力の行使または武力による威嚇にまで激化するかよりは、構造的な問題ではなかろうか。それは、冷戦後20年たった今日でも東アジアでは冷戦の残滓を洗い流せないでいるという現実が如実に表れている。冷戦後、統合の拡大を実現したヨーロッパと比較すれば明らかである。東アジアでは、社会主義国の民主化革命は一例も生じていない。相変わらず、2つの分裂国家（中国と朝鮮）が存続し、そこが地域的安全保障の不安定要因となっている。東アジアが「地理的概念というよりも政治的概念である」ということを認めたとしても、東アジ

ア共同体の構築は、異なる政治体制の国どうしがどこまで共同体をめざすことができるのか、分裂国家どうしをどのように共通の共同体の中に組み入れるのか、という高度に政治的な問題を上手に解決する創意工夫にかかっている。

さらに、東アジア共同体に参加することが想定されている国々の安全保障政策はきわめて多様である。日本や韓国は米国と同盟関係にあるばかりか、米軍の駐留を容認している。中国はいうまでもなく、核保有国であり国連安保理常任理事国である。中国にとって、東アジアや東太平洋において米国とどのような戦略関係を築くのかは、米中関係のみならず、東アジア国際関係に大きな影響を及ぼす。他方で、ASEAN 諸国は東南アジア非核兵器地帯条約を締結し、核保有国に対しては遵守を約する議定書の調印を求めている。しかし ASEAN 各国が米国や中国とどのような距離を保とうとしているのかは、域内関係も絡むきわめて微妙な問題である。平和の実現に果たしうる東アジア共同体の機能は、このような限界をどのように乗り越えていくのかにかかっている。

## おわりに

本書が 2008 年 7 月に出版されてからちょうど 1 年である。過去 1 年の東アジア協力をめぐる動きはめまぐるしい。

2007 年 11 月に採択された ASEAN 憲章は、1 年以内に各国が批准するという計画に対して悲観的な予想が大勢を占めていたにも拘わらず、現実には 2008 年 10 月までに全加盟国が批准し、11 月に発効した。タイは憲章上の議長国を 2009 年に務めている。機構整備は緒についてばかりだが、2015 年に向けて ASEAN 共同体を創設するという目標を追求しつつある。

しかし 2008 年 12 月にタイで開かれるはずの ASEAN+3 首脳会議と EAS は 2 度にわたって延期され、結局開催されないまま、2009 年秋の首脳会議を待つことになった (ASEAN 首脳会議は 1 回延期されただけで、かろうじて 2009 年 2 月に開催できた)。その原因は、周知のようにタイの政治不安定である。そのために、ASEAN が ASEAN+3 や EAS の運転席に座るといふことの意義を大きく損なうことになった。日中韓の首脳は、ASEAN にお座敷を借りることなく、3 カ国だけで会合を開くことができた。2008 年 12 月に日本で開かれた第 1 回会議を受け、第 2 回は中国で開催することに合意した (2009 年 8 月の開催に一旦合意したが、日本の政局のために先送りされる)。

東アジア FTA については、民間レベルの研究から政府間協議へと格上げされることになったが、圧倒的な比重を占める日本と中国との間で基本的な立場の相違が浮上してきた。

他方で、ASEAN は、日、中、韓、オーストラリア・ニュージーランド CER、インドと個別に FTA を結んだ。2010 年には、日本で APEC 首脳会議が予定されており、それをめざしての各種閣僚会議のスケジュールも固まりつつあるようである。各国が率先して貿易自由化をめざすことに合意した 1994 年のボゴール宣言によれば、先進国は 2010 年までに貿易自由化を達成することになっている（何を以て達成したとするかは不明確であるが）。

このような事態の展開を踏まえると、東アジア共同体が今後どのように具体化していくのかはなかなか見通せない。しかし、はっきりしているのは ASEAN が内部的に問題を抱え続けていたら、決して望ましい東アジア共同体は実現しない。その意味で、タイ政治の行方、2010 年に予定されているミャンマーの総選挙、マレーシア政治の動向など ASEAN 各国の抱えている問題の ASEAN への影響を軽視できない。要するに、ASEAN の発展と安定が東アジア共同体の実現可能性を左右するように思える。