

ASEAN共同体への期待と懸念

吉野文雄

よしの ふみお 1957年生まれ。拓殖大学国際学部教授。著書：『東南アジアと中国・華僑』（編、2012年、成文堂）、『東アジア共同体は本当に必要なのか』（2006年、北星堂書店）他。

二〇一五年末、ASEAN共同体が発足する。「単一の市場と生産拠点」をつくる壮大な計画だが、果たしてその効果はどうか。マス・メディアなどでは、二〇一五年末はASEANにとってのゴールではなく、

共同体発足によって統合が始まるといような根拠なき見通しが語られたりしている。少し気が早い、ASEAN共同体形成後の二〇一六年以降の二一世紀を展望してみたい。

I 現実の後を追う統合過程

現地で耳にした裏付けのない話だが、カンボジアからタイに出稼ぎに行っている人は四〇万人にのぼるといふ。ラオスからタイへは一八万人。タイ研究者からの聞き取りでは、カンボジアから来ているのは一五万人程度で、ラオスからの出稼ぎ者数は把握できないという。先のセンサス

で総人口が五一〇〇万人程度と一〇〇万人前後も下方修正されたミャンマーは、世界中に二五〇万人を送り出しているとも聞いた。

ラオスがフランスの植民地になる前は、タイのイサーン（東北部）は、ラオスと一体化した経済圏を構成しており、むしろアユタヤやバンコク

との結びつきは弱かった。カンボジア、ラオス、ベトナムの三方国はフランス領インドシナを構成していたが、それ以前は、カンボジアとベトナム南部はチャンパとして国家を成していた。

第二次世界大戦後に東南アジア大陸部が国民国家形成を目指すようになるまでは、むしろ国境の壁は低かった。東南アジア海洋部も事情は同様である。ミンダナオ南部のサンボアンガとボルネオのサバ州は、現在ではそれぞれフィリピンとマレーシアに分かれていたが、領有権に合意されたのは、一九六七年のASEAN成立後のことであった。それまでは、現在のサバ州の領有権をフィ

リピンとマレーシアが争っていた。

二〇一三年二月、スールー王国の سلطانの末裔を自任するキラム三世の一派二〇〇人がサバに上陸し、一部地域を占拠したが、武力で排除された。八月、事態を検証するため現地を訪問した。ミンダナオ、サバへは、ほぼ一〇年おきで三度目の訪問だったが、国境を越える人の動きは以前にもまして活発かつ濃密になっている。格安航空会社（LCC）の台頭がそれを後押ししている。この事態は政治的な誘因によって引き起こされたが、人々が合法的・非合法的に国境を越える理由は経済的なものである。

ASEANは共同体成立の要件の

一つに人の域内移動の自由化を掲げている。まず、熟練労働者の移動の自由化に手をつけたのは、他の地域統合と同様である。二〇〇七年に合意された経済共同体ブループリント（工程表）には医師の自由移動を実現するというように記されているが、施行は遅滞している。先行しているのは、看護師の自由移動である。

医師であれ看護師であれ、ASEAN域内で資格が共通化し、自由移動が実現すれば、彼らは待遇の良い国に移動するであろう。現在でさえ外科的処置が不可能に近いラオスなどから高所得が保証されるシンガポールやブルネイ、さらに医療ツーリズム振興をもくろむタイやマレーシアへの移動が起るであろう。

熟練労働者の域内移動の自由化がなかなか進まない一方で、非熟練労働者の移動は域内外を問わず活発化しているのは皮肉なことである。ASEANは域内の現実から目をそらしているように見える。これが、まさにASEAN流で、ASEANがNATO (No Action, Talk Only) おしやべりばかりで行動を伴わない（と揶揄されるゆえんのものである）。

人の移動に関連して、ASEANが出入国カードの共通フォーマット導入を図ったのは一九七六年の観光小委員会設立時であったが、その後フォーマットが共通化される前に、すでにいくつかの国では出入国カード自体が廃止されている。四〇年近くはわたって、何を検討してきたのか、大いに疑問である。

また、ASEANは二〇一一年に署名された観光戦略計画で、ASEAN域内共通ビザ発給を目指すと言っている。インドネシアは二〇一四

II 外国投資の奪い合い

世界銀行の世界開発指標によると、二〇一二年の米ドル建て一人当たり国民総所得は、シンガポールが四万七二一〇米ドルを記録した一方、カンボジアは八八〇米ドルにすぎない。実に五〇倍を上回る差がある。

ASEAN諸国の比較可能な資本ストック推計を寡聞にして知らないが、実感としては一人当たり国民総所得と資本労働比率は比例している。この実感が正しければ、資本労働比率の引き上げは経済成長につながる。労働者を短期的に増減させることは

年七月三日にビザ代金を値上げした。なかなか足並みはそろわないようである。共通ビザが導入されれば、ASEANで仕事をすることを促進する環境として、ビザ発給条件を緩和している国の調整が難しいであろう。人の移動をまず取り上げたが、ASEANの動きは現実の後追いで、場合によっては、出入国カード共通フォーマットのように見当はずれの取り組みもある。

困難だから、勢い資本の増加、すなわち投資を促進することになる。投資には国内にその資金源を求め、あるが、国内の資金源とは国内貯蓄であり、それが不足している場合は、国外からの投資を待つことになる。

シンガポールを除いて、ASEAN諸国はいずれも十分な国内貯蓄を持たないので、各国政府は外国投資の受け入れに積極的である。二〇一四年五月にタイでクーデタが発生したが、その背景には経済的

な問題もあった。前年末にインフラック政権が迷走し始め、外国投資の受け入れが滞ったのである。クーデタにはそれを解消し外国投資受け入れを再開する目的もあった。実際、クーデタ後、投資委員会が申請されたままになってきた投資案件の処理を進め、認可された投資が実行された。

今だに外国からの投資が景気を左右するタイの現実に驚いたのは筆者だけではない。中進国、あるいは新興国と呼ばれ、国際市場で発言力を高めるタイの経済動向が国内投資ではなく、いまだに外国投資に依存していることである。タイの経済成長が著しいとはよく報じられることにはなかなか至らないようだ。タイでさえ、外国投資頼みであるから、カンボジアやラオス、二〇一一年三月のテイン・セイン政権発足後経済改革を進めるミャンマーにとっては、言わずもがなである。

ASEANはASEAN投資地域(AIA)形成を目指していた。投資地域というのは、ASEANの造語であり、自由貿易地域のような経済学上の概念ではない。一九九八年に署名されたAIA協定では、投資

地域というのは自由貿易地域に類似した概念として導入された。すなわち、内外投資家を差別しない投資条件を保証するのである。二〇一〇年までにASEAN投資家との間で内外無差別の投資条件を実現し、二〇二〇年までにASEAN域内外すべての投資家に内外無差別の投資条件を適用することが目標とされた。

しかし、残念ながらこの目標は放棄されたようである。二〇〇九年にASEAN包括的投資協定(ACTIA)が署名されたが、そこにAIIAへの直接の言及はなく、代わって「統合された投資地域」という用語が用いられた。なぜ、ASEANはAIIAを棄てたのか。その答えは、AIIAの実現が不可能であり、かりにAIIAが実現しても外国投資が増えるわけではないことが明らかとなったからである。

まず、AIIAは自由貿易地域に似た概念だが、決定的に異なるのは、各国ごとに投資に関わる規制や優遇措置が異なることである。たとえばタイでは投資家が工場用地を所有できる一方で、ベトナムでは土地には一〇〇年の使用権しかないものとして、AIIAが形成されても、これ

らの条件を変えず、タイとベトナムがそれぞれに外国投資家に内外無差別原則を適用したとしても、タイとベトナムが、ASEANがめざす「単一の市場かつ生産拠点」になれないわけではないのである。タイとベトナムは異なる投資先のままである。AIIAが形成されれば、国内の投資家には与えられないが、外国の投資家に限って与えられる税制上の優遇措置なども廃止されるはずであった。しかしASEANは、財政に関わる外国投資家を対象とした措置を容認し、ACTIAの対象外とすることに合意した。

賢明なる読者は、ASEANがAIIAで何をめざしたのかと疑問を持たれるであろう。筆者も、ASEANの目標が何だったのか、理解しえないままである。AIIAに関わってきたある国の当局者に、AIIAとはASEANにとって何だったのか問うたことがあるが、彼によるとASEANはAIIAを棄てたわけではなく、投資家の内外無差別実現を今でも目指しているということであった。

ミャンマーは二〇一三年に待望入しかなかった外国投資法を制定し、二〇一四年八月に改正した。それらの条

文のいくつかはACTIAに抵触するように筆者には思われる。ミャンマーにとつてのASEANというのは何なのかという感慨を持つ。別の問題として、投資という長期の展望が求められる経済活動を律する法制度を朝令暮改するガヴァナンスの脆弱さも気になるのである。

各国ごとに内外無差別条件が実現したとしても、各国ごとの投資に関わる規制や優遇措置の違いが残る。資本を成長率が低く、資本労働比率

III 格差是正も域外国頼み

統合をめざすASEANにとって、域内経済格差の是正が急務であると言われることがある。たとえば、ヘクシャー・オリーンの枠組みで資本労働比率が等しい国々が統合しても全くメリットはないことから分かるように、現実にも経済構造が似かよった国々が統合するよりも経済構造が大いに異なる国々による統合のほうが大きな効果が出るであろう。

経済構造を代表する指標には内需と外需の比率とか、産業別付加価値のシェアなどがあるが、一人当たり国民総所得もまたその重要な指標で

も低い国に誘導するような配慮はない。ASEAN諸国は外国からの投資受け入れをめぐって競争しているが、それは人的資本の増大を図るために理科教育を普及、定着させるとかの根本的な競争よりもむしろ、進出してきた外国企業に三年間法人税を減免するといった政策上の皮相的な競争である。

このような本来あるべき優位構造を至める競争は、資源配分の効率性を損なう。

ある。それが似かよった国々、たとえばカンボジアとラオスが統合するよりも、カンボジアとシンガポールが統合したほうがその実が上がるであろうものである。

しかし、現実にはこのような統合は困難である。カンボジアとシンガポールが「単一の市場かつ生産拠点」となったとしよう。カンボジアの労働者の多くは賃金の高いシンガポールの職を求め、労働集約部門の生産物、とくに衣服や縫製品の輸出に特化したカンボジアでは賃金が上がり、それらの優位を低下させるで

あろう。

ASEANが文字通り機械的に統合を進めると、CLMV諸国とひとまとめにされるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムは、一人当たり国民総所得を下げる可能性さえある。そのような懸念を払しょくするために、ASEANはASEAN統合構想(AII)という取り組みを行っている。

その目的は経済格差是正というよりも、構造調整、構造改革とでもいったほうが適当であろう。取り組みの内容は、官僚やビジネスマンのキャパシティ・ビルディングである。ホテル従業員のフロント業務やハウスキーピングの研修や、一般企業の会計や簿記の研修などである。それらを通じて生産性の向上、さらにマクロ的には経済成長につなげようとしている。

AIIの取り組みは地域協力の形態と言える。しかし、これらのキャパシティ・ビルディングは経済成長をめざす取り組みであり、キャパシティ・ビルディング自体が統合につながるわけではない。

AIIのASEANらしい点は、その資金のほとんどを域外国・機関

に依存していることである。AIIは、現在第二期の取り組みが進行中だが、二〇〇二―二〇〇八年をカバーする第一期については、筆者の試算によると、その費用のうちASEAN諸国が負担したのはわずかに一・二%であり、残りは日本、韓国、インドのような域外国が負担した。

この傾向は第二期も続いているようだが、今のところ収支報告を入手していないので定かではない。資金は域外国頼みというのは、ASEANのこれまでの経済協力にも共通した特徴であり、それが経済統合時代に入ってもなお続いているのである。ASEAN共同体を「域外依存型経済統合」と呼んでよいかもしれない。

そもそも域内経済格差是正と経済統合とは、どちらが目的でどちらが手段なのか判然としない。いずれも経済成長を目指すための手段ということであればそれでよいが、ASEANのめざすところは分りにくい。

とくに、二〇〇八年のASEAN憲章発効後、統合の時代に入っただけに統合が独り歩きし、それ自体が目的と化した感がある。その最たる例が観光統合である。これもASEAN

ANの造語であるが、要はASEANを一つのデスティネーション(目的地)とするということである。われわれは、観光旅行のデスティネーションとして、「バリに行く」とか「ミャンマーをまわった」というような言い方をしている。今このころ、「ASEANに行く」ということは稀であろう。すなわち、このような言い方に違和感がなくなれば、観光統合は成功したということになる。

それにどのようなメリットがあるのかわかりにくい。バリとプーケットとが金太郎飴のようになり、どちらに行っても同じように楽しめるということだとしたら、それで国際旅客を増やせるのか。ASEAN自由貿易地域(AFTA)形成によって、企業が生産拠点を整理統合する傾向があるように、観光においてASEANブランドが確立されたら、バリとプーケットの両方に行こうという観光客は減るであろう。

このような造語をもてあそぶのもASEAN流である。ASEANは観光統合に向けて、それなりの計画を立て、CLMV諸国のキャパシティ・ビルディングのためにシンガポ

ールから講師を派遣したりしている。これらの取り組みについては、オーストラリアが資金を拠出しており、域外資金頼みという点でも観光統合はASEANの伝統にのっとっている。

それ以外では、二〇〇八年からASEANグリーン・ホテルという認証などを行っている。これは、環境保護・保全に一定の配慮をしているホテルに対して、認証を与える取り組みである。しかし、あくまで配慮に対して与えられる認証であり、確たる基準、たとえば排水の浄水について数値基準を設けるようなことはしていない。ASEAN諸国ごとにそれぞれの基準が異なるために、別建ての基準を設けることが難しいのであろう。

筆者は、二〇一四年夏にプノンペン・ホテルに投宿した際に初めてASEANグリーン・ホテルのプレートを目にした。環境への配慮も重要だが、宿泊客側から見ると、星の数によるホテルの等級をASEAN全体で統一的に表示するほうがよほど観光振興につながるであろう。

IV ASEAN経済統合の意義

ASEANの経済統合への取り組みは経済共同体ブループリントにまとめられており、スコアカード方式で進捗状況が公表されている。貿易から環境まで、統合対象分野が幅広いことから、経済成長や分配の公正化への効果を数量的に把握することは不可能であろう。

ASEANの経済統合は、何をもって成功と言い、何をもって失敗とするのか。おそらく、成功とも失敗とも断言できないままに、統合過程は続くであろう。このあいまいさもまた、一九六七年にASEANが客観的な協定や条約ではなく、抽象的なバンコク宣言をもって設立されて以来の伝統ともいべきものである。

ASEANの二一世紀を展望すると、東南アジア諸国は世界経済に影響を与えるまでに成長・発展するであろうが、それはASEANという地域制度、アーキテクチャー、共同体の貢献によるものではないということになるか。

本稿で検証したように、ASEA

Nが真に加盟国の経済成長に寄与する共同体となろうとするのであれば、人の移動に関しては非熟練労働に手をつけるべきだし、投資については競争を促進し、経済格差を共同体の問題とすべきではない。

経済統合の議論においては、しばしば「できることから着手する」というようなことがいわれるが、できないことに手をつけないことには統合の実効性がないことも確かである。ASEANが共同体を形成することで成長を促すのであれば、なによりも関税同盟や共同市場の実現を目指すべきであるが、そこは腰が引けている。二一世紀という超長期のタイムで考えると、ASEAN経済共同体という地域制度が加盟国の経済成長に寄与できるかどうかは、ASEANが関税同盟とか共同市場の議論を始めるかどうかにかかっているといえよう。

もちろん通貨統合も視野に入れるべきだが、EUにならえば、最後に残るのは財政統合であろう。

