

[論文]

拡大 ASEAN における格差是正

—— 域内協力か隣国協力か ——

飯沼 健子*

東南アジア諸国連合（ASEAN）は 1990 年代に新規の加盟国を迎え入れ拡大したことに伴い、域内格差の是正を重要課題として掲げるようになった。本稿は地域形成と不平等の関係を整理した上で、域内協力を実施する当事国のうち 2 カ国の現状から東南アジア地域内の新規加盟国をめぐる協力の特徴を明らかにすることを試みる。まず、ASEAN が不平等に取り組む必要性は地域形成と深く関わっていることが ASEAN 域内格差の扱いにおいて指摘できる。当事国の例として、タイの域内援助からは、ASEAN 域内協力枠組み内の援助というよりも、従来型の各国への二国間援助が中心的な位置付けにあると言える。ベトナムについては、援助の受け入れも提供も小規模であり、ASEAN 加盟国から受ける便益は域内援助よりもむしろ諸外国との対外関係上の便益の方が重要である。

キーワード：地域統合，ASEAN，CLMV

1 はじめに

本稿の目的は、1990 年代東南アジア諸国連合（以下、ASEAN）の拡大にあたり主要課題となった格差是正のための域内協力を、当事国における援助の位置付けの現実から捉え、東南アジア地域内の協力の一側面を明らかにすることである。当事国の例としては、新加盟国への援助において ASEAN 内で最大の援助国であるタイと、被援助国かつ援助国でもあるベトナムの 2 カ国を取り上げ、それぞれの立場から域内格差是正の地域協力を検証する。

* 専修大学ソーシャル・ウェルビーイング研究センター研究員 tiinuma@senshu-u.jp

ASEAN は 1967 年に米ソ冷戦の東西対立の中で創設され、東南アジアで西側陣営の重要な役割を担っていた。冷戦が終わると、それまで東側陣営に属するかまたは孤立主義の立場をとっていた東南アジア大陸部の諸国が 1990 年代後半相次いで ASEAN に加盟した。1995 年にベトナム、1997 年にカンボジアとラオス、1999 年にミャンマーが ASEAN に加盟したことで、当時の全ての東南アジア諸国 10 ヶ国が加盟するいわゆる ASEAN10 となった。こうして拡大した ASEAN は、冷戦下には分断されていた東南アジアにおいて地域統合を推進する主導的役割を担うようになった。

後発加盟国であるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの 4 カ国（以下、CLMV）に対して ASEAN 設立時からの加盟国であるインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、及び 1984 年に加盟したブルネイの 6 カ国（以下、ASEAN6）は、協力関係に転じたわけだが、同時に大きな課題として ASEAN 内外で指摘されるようになったことは、CLMV と ASEAN6 の間の格差である。CLMV は歴史的経緯の違いから、政治・経済・社会のあらゆる点で ASEAN6 と異なっていた。特に市場経済が未発達であったことから ASEAN6 と比べ経済開発が立ち遅れており、ASEAN 拡大により加盟国間格差が注目された。同様のことは冷戦終結後のヨーロッパでも起こり、東欧諸国の欧州連合（European Union: 以下、EU）への加盟、いわゆる EU の東方拡大にあたり、EU は新加盟国に対して経済・技術支援を行った。ASEAN も CLMV の加盟と同時に「開発格差」（“development gap”）を縮小するという課題を掲げ、CLMV 支援の提唱を始めた。但し、EU の場合は必ずしも国家間に限らない域内協力を東方拡大以前から地域政策として行ってきたが、ASEAN では拡大以前において域内援助協力が主要方針になったことはなかった。ASEAN 拡大は東南アジアにおいて域内援助協力がこれまでになく重視される時代の幕開けでもあった。

地域統合の有無に拘らず、なぜある国は他国を援助するのかという海外援助の根本的疑問に立ち戻ってみよう。ハンス・J・モーゲンソーは米ソ冷戦下の米国についての論考で、海外援助には人道支援・経済開発支援・軍事支援等異なる類型があり、どのような種類の援助であるのかを具体的に見極めることの重要性を説いた（Morgenthaw 1962: 308）。ASEAN においてなぜ域内国家間の援助協力が重要となったのか、それはどのような種類の援助であるのか、各国の援助協力にはどのような特徴があるのか、を検証することが先ず必要であろう。モーゲンソーが提示した類型の中では、ASEAN 域内協力を最も近いものは経済開発支援である。経済開発支援は資本と技術・ノウハウの欠如を補えば開発できるという前提に立っている、とモーゲンソーは指摘する（Morgenthaw 1962: 305）。援助内容がどのような前提に立っているかを、域内協力でも見ていく必要がある。

ASEAN の実際の公式・非公式会議や宣言・文書では、開発格差の縮小を提唱したものが次々に発せられてきた。しかし具体的な ASEAN による援助実績は殆ど知られておらず、少なくとも CLMV の国際協力の現場では存在感はないに等しい。そこで域内協力の特徴を掴むには、CLMV 支援における実際の当事国の現状を把握し理解を深める必要がある。特にタイは ASEAN 加盟国内では主要な援助国であり、その地理的な位置付けから CLMV 支援において最も重要な国である。また、ベトナムは援助受入国であると同時に援助国でもあり、その実態は十分に明らかにされていないが CLMV の中では最も経済発展が進んでいる国である。従って本研究では、CLMV のための地域協力は、当事国にとって何を意味するのかを、タイとベトナムの現実から捉え、東南アジア大陸部における ASEAN 域内協力の理解に繋げようとするものである。

本研究で用いた情報は、ASEAN 文書、関係諸機関データベース、及びタイとベトナムの研究機関からの聞き取り調査（チューラーロンコーン大学社会調査研究所、同 ASEAN 研究センター、ベトナム社会科学院、ベトナム外交学院）、更にタイについては政府機関（外務省及び対外援助機関）に対しての聞き取り調査に依拠している。聞き取り調査を含む現地調査期間は、ベトナム、ハノイにて 2018 年 10 月 28 日～31 日、タイ、バンコクにて同年 10 月 31 日～11 月 4 日である。ベトナム政府の聞き取りは実現しなかったが、ベトナムの研究機関は国家機関でもあるため、政府機関聞き取りを兼ねるものとした。

以下では、先ず ASEAN において地域統合と不平等の問題がどのような関係にあるのかについての一視点を示し、ASEAN の域内格差是正の提案について概観する。次に CLMV への援助状況を概観する。その上で、CLMV に対する域内協力において、ASEAN 諸国の中では主要援助国であるタイの政府開発援助の実態を検証する。CLMV の一例としてベトナムへの支援及びベトナムからの支援が域内協力においてどう位置付けられるかを、主にベトナムの研究機関の研究者への聞き取りから示唆を得たい。こうして CLMV のための ASEAN 域内協力の実態をタイとベトナムの切り口から考察するものである。

従来の援助国（一般に先進工業国）以外で、援助実績を積み始めた諸国（一般に発展途上国）は、しばしば「新興援助国」または「新興ドナー」と呼ばれるようになったが、これらの諸国も長年援助活動は行ってきており、何をもって「新興」と見るかその定義は確立されているわけではない。より大きな影響を与えるようになった援助国の研究として、主に中国の援助大国化に関する研究が 2000 年代に増加した。しかし援助国として従来認識されてこなかった国々の実態は、タイも含め未だに十分

に把握されておらず、また被援助国・援助国としてのベトナムの実態は更に情報が限られているため、本稿は試論の域を出ないが、急速に進展する ASEAN 地域統合への動きを域内協力という視点から理解しようとするものである。

2 東南アジアの地域・不平等・格差是正

2.1 東南アジアの地域形成と域内不平等の扱い

「地域」は必ずしも自明の空間単位とは限らず、何をもって「地域」とするかは難しい問題だ。まとまった地域空間として捉えることができるかは、その空間に均質性・共通性が見いだせるかどうかにかかっている。アミタフ・アチャリヤ (Acharya 2012) は、「東南アジア」という地域区分の起源について、一般に信じられている 20 世紀の国際政治的・地政学的・戦略的な背景ではなく、植民地時代以前にまでその地域的均質性を辿る。アチャリヤは、「東南アジア」の歴史研究を俯瞰し、植民地時代前にあった均質性は植民地主義と国家独立の時代のナショナリズムに壊され、やがて ASEAN を通して再び形成されていると述べる。ベネディクト・アンダーソンがナショナリズムと国民形成の議論で提示した視点である“*imagined communities*” (Anderson 1991) は、共同体が想像されながら形成されてきた過程であったが、アチャリヤはそれと同様の仕組みが、東南アジア地域の形成にも当てはまるとする¹⁾。つまり地域の形成とは、地域認識が考案され構築され広がる過程である。更にアチャリヤは第二次世界大戦後の東南アジアの地域では、域内の国家が ASEAN を基盤とした地域は国家形成にとっても有益だとして主体的に地域の形成を支持したと指摘 (Acharya 1999) し、この地域認識が外的圧力から生じたものではないことを示した。本来極めて多様であるこの地域の均質性と主体性を見出すことで、アチャリヤ自身も「東南アジア」の地域形成を推進していると言える。

こうした再形成過程にある「東南アジア」という地域は、ASEAN にとって大前提の空間単位であり、その形成と強化は最重要課題である。冷戦終結時にはこの地域枠組みにより東南アジア地域の平和と安全保障を確保できると期待された。1990 年代も ASEAN の地域としてのアイデンティティは安全保障上の関心に根差した浅いものであるという指摘 (Vatikiotis 1999) もなされた。しかし拡大 ASEAN の中心的目標はすぐに経済的なものとなった。ASEAN は 2007 年に「ASEAN 憲章」「ASEAN 経済共同体創設のための青写真」を定め、ASEAN 経済共同体 (ASEAN Economic Community: 以下, AEC)、政治・安全保障共同体 (ASEAN Political-Security Community: 以下, APSC)、社会文化共同体 (ASEAN Socio-Cultural Community: 以下,

ASCC)の三本柱からなるASEAN共同体(ASEAN Community: 以下, AC)を創設することを示した。AECについては早くから構想造りが進み,多くの経済統合と同様に,ASEANでも経済的インセンティブが統合を牽引してきた。2015年にはAECの設立が宣言され,ASEANとして単一市場と単一生産拠点を造り出すことを目指し,作業が進められている。一連の経済統合への動きが牽引して地域を形成する経済的過程が展開してきた。

アンダーソンは,実際には各国内で不平等と搾取が蔓延するにも拘らず,共同体が想像される理由として,国民は深く水平な同志の関係として常に認識されるからだと指摘した(Anderson 1991: 7)。不平等の現実を正確に把握するよりも,現実にはない平等を想像できることが鍵となるのである。この視点を地域統合にも用いると,ASEAN加盟国がASEANに属していると実感できる証,もしくは少なくともそう想像できる根拠が必要である。その際,不平等や搾取があったとしても,何らかの同志的な関係を認識できれば,地域統合における共同体は想像可能となる。そこにASEAN6と後発加盟国間の不平等を縮小することが,ASEANの重要なアジェンダとなる理由があるのではないだろうか。国力の差に拘らず,ASEAN内では全ての加盟国が平等であるという前提があれば,例え実態が平等からかけ離れていようと共同体はより想像しやすいものになるからである。従ってASEANで共同体を想像させ得る役割を果たすものが域内格差の是正を提唱することなのである。

2.2 ASEANの域内格差是正

平等・不平等問題の捉え方が具体的に反映されるものとして,域内格差是正のための域内援助の目的と展開を見てみよう。ASEAN域内の開発格差是正の主要な枠組みは,ASEAN統合イニシアティブ(Initiative for ASEAN Integration: 以下, IAI)である。IAIは,ASEAN拡大の翌年2000年11月にASEAN内の格差を縮小するために設立された。ASEANによると,IAIは「隣人を繁栄させよ」の精神に基づき,より発展した加盟国が他の加盟国を支援する,つまり「ASEANがASEANを助ける」という原則である(ASEAN Secretariat, 2000)。翌2001年には,「ASEAN統合に向けた開発格差縮小に関するハノイ宣言」が採択され,IAIの方向性を開発格差縮小(Narrowing Development Gap: 以下, NDG)として推進する旨を示した(ASEAN Secretariat 2001)。実際にはASEAN内の格差は,グループ分けにおいても格差の種類においても多様に捉えることができるが,IAI等を経てASEAN6とCLMVの経済格差の問題はASEAN内の主要な課題として定着した(飯沼 2012)。

2007年にACの創設が打ち出されてからは,共同体の下での平等な経済的機会と

いう概念が見られるようになった。2012年の「ASEAN 平等経済開発枠組み」(“The ASEAN Framework for Equitable Economic Development”)は、AEC 青写真において ASEAN の人々が地域経済統合から便益を受ける上で平等な機会の提供を定めた。特に域内の最も貧しい諸国が、単一市場と単一生産拠点が生み出す機会を活用することを推奨している (ASEAN Secretariat 2012)。

2015年 ASEAN サミットで採択された「ASEAN 共同体ビジョン 2025」では、「AEC 青写真 2025」の重要要素を述べている。それは「AEC 青写真 2015」で示された「平等な経済発展」を更に強化するもので、「強靱で包摂的、人々志向かつ人々が中心となる ASEAN」(ASEAN Secretariat 2015a: 89) であるとして、その中の1項目が、開発格差の縮小であり、経済統合に資する域内協力の立場が鮮明であった²⁾。

その一方で、AEC については、平等な開発とインクルーシブな成長を生み出す、強靱性と包括性と人々を中心とする共同体；中小企業 (SME) 開発政策と開発格差縮小のための協力を行う共同体等をうたっている (ASEAN Secretariat 2015a: 15)。AEC に特化した計画である「AEC2025」として、より平等で包摂的な経済成長を ASEAN で生み出し、開発格差の縮小、貧困削減、一人当たり成長率の維持、新興の所得者層の維持を想定しており (ASEAN Secretariat 2015a: 60)、開発格差の是正と並んでその他の種類の格差、国内格差や社会格差への意識が含まれている。

ASEAN 事務局により発行された *ASEAN Integration Report 2015* (『ASEAN 統合報告書 2015』) は、より具体的に ASEAN 内の格差問題を概観しまとめている。CLMV は、ASEAN 新加盟国として、また地域内では社会経済の低開発国として、2重の課題を抱えており、このため IAI と NDG が必要だとしている (ASEAN Secretariat 2015b: 81)。更に、IAI の作業計画 I (2002-2008年) と作業計画 II (2009-2015年) は、CLMV の各国政府の行政能力を高め、地域内のコミットメントについての理解を深めることを目指した、と評価している。同報告書によると、IAI 作業計画 I は 2009年策定の ASEAN 共同体ロードマップよりも先に策定されたため、その当時の優先分野を掲げたと断りを入れた上で、その分野は、インフラストラクチャー、人的資源開発、ICT、地域経済統合のための能力強化、エネルギー、投資環境、観光、貧困削減、生活改善である (ASEAN Secretariat 2015b: 81)。IAI 作業計画 II は、ASEAN 共同体の三つの柱 (経済、政治・安全保障、社会・文化) に沿って分野別に構成され、182の行動 (アクション) から成り立っていた。しかし IAI 作業計画 II で実施された割合は 45%にとどまった (タイ外務省提供資料) ため、その実施は 2020年まで期間延長となった。IAI 作業計画 III (2016-2010) に関しては、食糧・農業、貿易、零細中小企業、教育、健康・ウェルビーイングの 5 戦略分野を設定した。

IAI 作業計画は、表1でIAI 作業計画Iの部分的な例を示した通り、主要分野ごとに支援事業を設定し、1または複数の援助主体（援助国または援助団体）がそれぞれの事業を担当している。援助国はASEAN6だけではなく、域外の援助国や援助機関も名を連ねている。更に、援助する側に援助受入国も参加している場合もある。IAI 作業計画Iは、合計52.9百万米ドルの232事業を展開したとされる（タイ外務省提供資料）。ここでは個別事業の援助額は不明だが、殆どが研修活動であり、援助額も小規模であると推測される。分野的には経済開発援助だけではなく、モーゲンソーという資本と技術ノウハウの欠如に対する支援というわけでもない。むしろ広く殆どの分野を網羅する方式である。

IAIのCLMV支援については、疑問も挙げられてきた。例えば、IAIのプログラム分野はCLMVの主要な優先分野に必ずしも合致しないこと、二国間や地域的なFTA等新しい問題への対応が組み込まれていないこと等があり、これはCLMVに対して共通の枠組みを採用しようとした結果CLMVの相違点や長期的な必要性の違いがな

表1：IAI 作業計画Iの例

重点分野	分類	事業	資金提供国・機関
インフラ ストラク チャー	交通運輸	CLMV 内陸水路管理指導者研修	マレーシア
		CLMV 鉄道研修	インド
	エネルギー	再生可能エネルギー国際研修 農村電化に関する国際セミナー	インドネシア ラオス・日本
人的資源 開発	公共部門能 力開発	CLMV 公務員管理職研修	ブルネイ
		ガバナンスと政府の役割の変化	タイ
		採用昇格管理 研修管理	タイ
	労働力・ 雇用	新スキル研修：ICT	シンガポール
	高等教育	高等教育運営管理	ブルネイ・日本
ICT		ASEAN 電子商取引プログラム	タイ
地域経済 統合	物品サービ ス貿易	IAIのためのAEC青写真研修	シンガポール
		CLMVのためのFTA交渉能力開発	韓国
	税関	税関職員研修	マレーシア
	投資	投資促進ワークショップ	欧州連合
	観光	観光戦略パートナーシップ	タイ・日本

(出所) List of Projects for IAI Work Plan I & II, 2017 より作成。

いがしるにされてしまったとの批判もある (Basu Das 2016: 29)。

さて、この頃 ASEAN は開発格差を縮小するための研究を委託し、その結果は *Narrowing the Development Gap in ASEAN: Drivers and Policy Options*. (『ASEAN の開発格差の縮小：要因と政策的選択肢』) (2013) として出版された。同研究は国連開発計画 (UNDP) の人間開発指標 (Human Development Index: HDI) に基づき開発格差を測ること、その上で三段階の測定を行うことを提案している。第一に、HDI の格差の大きさと、HDI の 5 指標における格差を測り、HDI 全体と個別の指標の全てを検証したところ、教育、収入、HDI は有意の差 ($p < 0.01\%$) があり、健康指標も有意の差 ($p < 0.05\%$) があると指摘した。第二段階としては、CLMV 各国の指標を ASEAN6 の平均値に対して査定するものである。CLMV の中で最も開発が進んでいるベトナムと他 3 か国の間には歴然として差があるため、この方法により現実に対応した理解ができるだろう。第三段階は、CLMV と ASEAN6 の多次元の開発成果の平均割合を見て、CLMV の HDI 平均が ASEAN6 の HDI 平均に対してどの程度の割合かを算出する (McGillivray and Carpenter eds. 2013)。

ASEAN10 となった 1999 年から AEC 発足の 2015 年に至るまで、ASEAN6 と CLMV の格差問題は重要なテーマとして頻繁に取り上げられてきたにも拘らず、格差の定義や指標については、政策的に決定することも、調査をすることもなく、同報告書が初めて格差の測り方と指標について本格的な議論を提示したものであった。

同報告書の格差の測定に関する提言は、ASEAN の標準となったわけではなかった。ASEAN は設立 50 周年にあたり、*Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress – A Statistical Publication*. (『ASEAN の祝福：進化と前進の 50 年—統計出版』) (2017 年) を発行し、50 年の歩みを振り返った。同書では、開発格差の縮小についての章を設け、格差が縮小してきた様子を報告した。その格差の測定方法は、ASEAN6 と CLMV の 2 グループで比較を行い、CLMV の GDP は、1999 年には ASEAN6 の GDP の 7.9% であったが、2016 年には ASEAN6 の 13.3% に増加したこと、また、CLMV の一人当たり GDP は、1999 年には ASEAN6 の一人当たり GDP の 20.6%、2016 年には ASEAN6 の 37.4% となった (ASEAN Secretariat 2017) ことを示している。この格差の縮小は主にベトナムの経済成長に負うところが大きい、CLMV 中の経済発展速度の違いを国別に示すことはなかった。

ASEAN は 1990 年代の拡大と同時に ASEAN6 と CLMV 間の格差を縮小するための支援の仕組みを構築してきた。それは東南アジアの地域を一つにまとめた ASEAN 地域として想像するために欠かせないものであった。しかし、ASEAN6 と CLMV 間の格差を測定しようとする試みは、意外にも 2013 年の委託調査まで行われ

なかった。またそこで提言された格差の測定方法は、ASEAN内の格差議論に取り入れられたようには見られない。

3 CLMV への援助状況

ASEAN がこれ程まで格差是正の提唱に力を入れてきたのであれば、実際にASEAN内ではCLMVをどの程度支援しているのだろうか。

CLMVに対する諸外国の援助をみる上での留意点は、隣接する中国の援助が急速に拡大しておりかつその実態が不明であるという点である。中国は援助大国となったものの、援助額はじめ詳細を公表しておらず、OECD-DACを中心とした援助国グループが集計する統計には、中国の援助額は含まれていない。これは研究上の大きな制約であるが、本稿ではひとまず中国を含まないが入手し得る範囲のデータを検討していく。

表2はOECD-DACの統計データより、CLMVに対する主要援助国・援助機関の2016-2017年平均として2国間援助と多国間援助の合計援助額を示したものである。いずれの4カ国にとっても、主要援助国はASEAN加盟国ではなく他地域の先進工業国と国際開発機関である。特に日本はカンボジア・ミャンマー・ベトナムに対する第1位援助国であり、ラオスに対しては第1位が世界銀行グループ機関のIDA、第2位が日本である。ASEAN加盟国の中では、ラオスへの援助においてタイだけが6位として主要援助国に入っているが、他のASEAN諸国は含まれていない。「ASEANがASEANを助ける」の方針にも拘らず、CLMVに対する支援の大部分は域外からの援助で占められている。

ただし、中国データの欠如からくる制約に再度目を向けてみよう。東南アジアの中で近年中国の政治経済的影響を最も強く受けてきたカンボジアの状況は、このOECD-DACのデータだけでは、把握できない。被援助国側つまりカンボジア政府機関であるカンボジア復興開発理事会（Cambodian Rehabilitation and Development Board）のカンボジア開発評議会（Council for the Development of Cambodia）のODAデータベースで主要援助国を見ると、2016年の対カンボジア総援助額は、日本からの援助が約1億1968万米ドルであることに対し、中国からの援助は約3億7百万米ドルであった。2018年には日本の援助が増加、中国の援助が減少したものの、日本の援助総額が約1億6900万米ドルであったことに対して、中国の援助総額は2億5700万米ドル余りであった（表3）。

表 2 : CLMV に対する主要援助国と総援助額 (2016-2017 年平均) (US\$百万)

総援助額順位	カンボジア	ラオス	ミャンマー	ベトナム
1	日本 164.9	IDA** 76.74	日本 442.9	日本 1,487
2	ADB* 147.8	日本 70.59	IDA 182.7	IDA 749
3	米国 89.4	ADB 56.34	英国 150.2	ADB 317
4	フランス 66.8	韓国 46.93	米国 135.5	ドイツ 197
5	韓国 64.2	米国 38.59	GF*** 109.7	韓国 187
6	オーストラリア 58.1	タイ 32.50	EU 機関 102.2	フランス 132
7	EU 機関 57.1	EU 機関 29.03	韓国 62.5	米国 118
8	ドイツ 42.1	ドイツ 27.45	オーストラリア 57.4	EU 機関 69
9	スウェーデン 32.8	オーストラリア 26.44	ドイツ 46.0	GF 48
10	GF 28.1	スイス 23.63	スイス 41.2	オーストラリア 47

(出所) OECD-DAC Development Finance Data より作成.

* アジア開発銀行 (Asia Development Bank).

** 国際開発協会 (International Development Association). 最貧国向けの開発支援を行う世界銀行グループ機関.

*** グローバルファンド (世界エイズ・結核・マラリア対策基金).

表 3 : カンボジアへの主要な援助 (US ドル)

	2016 年	2017 年	2018 年
中国	307,198,395	313,172,436	257,696,242
日本	119,678,310	140,455,804	169,054,669

(出所) Cambodia ODA database (Reporting year 2018)より作成.

http://odacambodia.com/Reports/reports_by_updated.asp?status=0

このように、ASEAN は格差是正を強く提唱してきたものの、実際の支援自体は、タイの対ラオス援助以外は、CLMV への主要な援助とはなっていない。また、ASEAN 域外からの援助では、中国の援助が増加してきたが、情報の制約から断片的な把握とならざるを得ない³⁾。

以下では、タイの援助に焦点を当て、タイ政府の主要な援助機関である Thailand International Development Agency (以下、TICA) の援助の傾向について概観し、タイから CLMV への援助の位置付けを考える。

4 タイにとっての域内協力

先述の通り、「新興援助国」とは言え、何をもって「新興」とするか定義はない。組織面だけを追うと、タイでは1963年に技術経済協力部 (Department of Technical and Economic Cooperation : 以下, DTEC) が首相府に設立され、2004年にTICAが設立され、TICAとは別に近隣諸国への経済開発協力を行う機関であるNEDA (Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency)が2005年に設立された⁴⁾。タイがいつから対外援助国になったと認識されてきたのかを見ると、2003年10月に当時のタクシン首相が「ノーモア援助」宣言を行った頃が、援助国への転換だと捉えることが一つの方法である (国際開発センター 2011)。または、1992年に始まった技術協力プログラム (Thailand International Cooperation Program: TICP)、1996年近隣諸国経済協力基金 (Neighboring Economies Cooperation Fund: NECF) の設立、2004年TICAの設立、2005年NEDAの設立といった15年程度に渡る期間を「ドナー化」として捉える見方もある (佐藤 2007)。この他に、ドイツ・日本・英国・アジア開発銀行・UNDP・世界銀行の支援で作成された発展途上国での有効な技術協力に関する報告書によると、DTECは2002年10月に首相府から外務省へ移管されたが、この時期は、タイが援助受入国から卒業し「新興開発援助提供国」になった時期と一致するとしている (Joint Study for Effective Technical Cooperation for Capacity Development 2008)。

本調査のTICAでの聞き取りでも、タイは1954年より外国援助を受け入れてきたが、2002年より「新興援助国」となったとしている (TICA 聞き取り, 2018年11月2日, 以下同様)。2002年はタクシン政権下で省庁再編が行われ、対外援助機関が外務省の下で外交政策に位置付けられたことが、タイの対外援助関係者にとって、「新興援助国」に転換した時期と認識する根拠となっているようだ。その後、2004年10月にDTECを廃止し、TICAを設立したが、TICAの設立年よりも、2002年の省庁再編が援助国に転換した時点と捉えられている。「新興援助国」のタイ側の認識は、こうした政府内の組織改革に基づいていると言えよう。

TICAは二国間援助と複数の援助国が参加するパートナーシップ・プログラムにおいて主要な役割を果たしており、タイと諸外国・国際機関との間の国際開発協力を実施する上で、フォーカスポイントである。協力分野としては、TICA提供資料(2010)によると、農業と農村開発、「足るを知る経済」⁵⁾の理論と実践、コミュニティに根付いた経済の開発、公衆衛生、天然資源開発・エネルギー、科学技術、貿易・産業、観光促進、教育と人的資源開発の促進、を挙げている⁶⁾。この他に、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)、持続可能な開発目標 (Sustainable

Development Goals: SDGs) といった国際的な開発目標も積極的に取り入れ、多国間の協力を臨んできた。

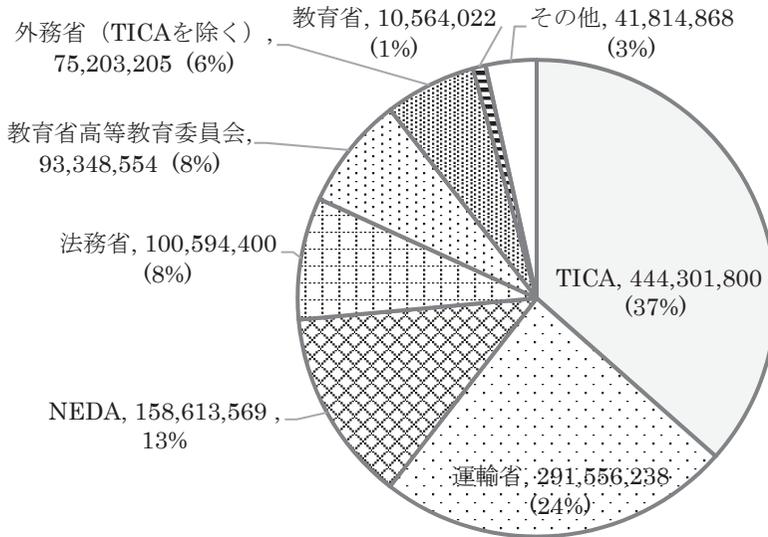
東南アジア大陸部では、タイ経済は圧倒的優位にあるが、近隣諸国への援助ではタイは突出して指導的地位を追及しているわけではない。冷戦終結後 CLMV とタイの全てまたは一部を含む地域協力枠組みが数多く創設されてきた⁷⁾。これを青木(2015)は、メコン地域協力における「広域開発のための枠組みの重層的展開」であるとし、14もの枠組みが存在することに注目した。佐藤(2007)は、新興ドナーとしてのタイの分析において、インドシナの過去の紛争の歴史を踏まえた地域の安定に気を配っていること、ただ自国の利益を追求しているわけではないこと、複数国家が参加する地域協力に参加することで、タイが CLMV 援助で突出することを「中和する」面もあるとする。タイの置かれた立場から、「地域の政治的安定と、近隣諸国による信頼」が重要だとする。

しかし、ASEAN の中で見るとタイは重要な援助国であり、特にその地理的位置付けから CLMV に対して ASEAN の中では最も積極的に援助を行ってきた国である⁸⁾。タイ以外では、ASEAN の格差是正に向けた協力の強い提唱にも拘らず、ASEAN から CLMV への援助は実際には主要な援助ではない。

図1は2017年のタイの対外二国間無償・技術協力援助額を省庁別に見たものである。二国間援助総額 1,215,996,655 バーツのうち、TICA の援助額は 444,301,800 バーツ (36.5%) であった。これに対して NEDA の援助額は 158,613,569 バーツ (13.0%) であった。各省庁も独自に対外援助を行っており、2017年の時点では運輸省、法務省、教育省が援助を提供する主要な省であった。

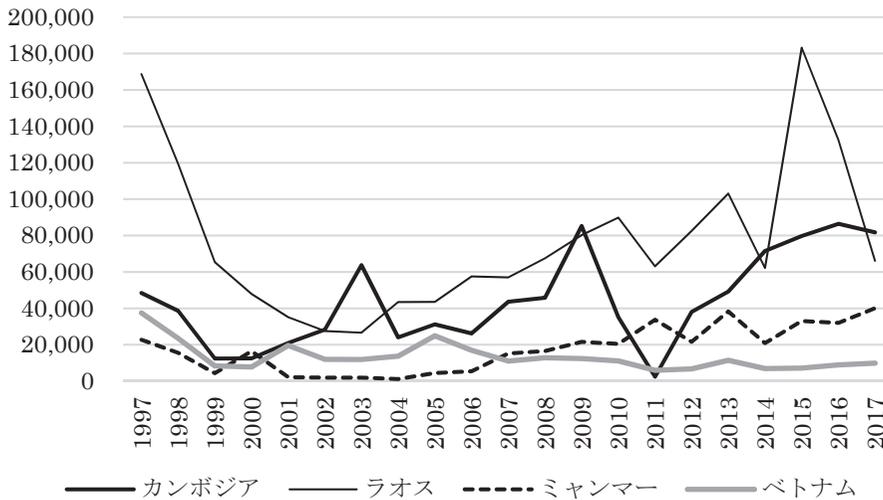
TICA は援助統計において、CLMV への援助を隣国支援として、他の世界の援助対象国とは別枠を設け記載されており、CLMV がタイの国際援助において最も主要な位置付けにあることがうかがわれる。ベトナムは、タイと直接国境を接していないが、この隣国特別枠に入っている。TICA が近隣諸国を支援する理由として、ASEAN の協力枠組みの有無に拘らず、公衆衛生や移民労働者に関して等、近隣諸国が良好な状態にあれば、タイにとっても好ましいことであるという点、近隣諸国と文化的に近いこと、技術的に近隣諸国と乖離していないため被援助国の吸収能力にとって適切で有効な支援ができること、が挙げられた (TICA 聞き取り)。

2 国間援助総額の時系列データは図2の通りである。ここからも対ラオス援助に最も力を入れていることが分かる。しかし、CLMV 4カ国が ASEAN に加盟した1990年代後半には、2国間援助総額はむしろ減少していた。タイは1997年に起こったアジア通貨危機の影響を強く受けたため、タイの ODA 予算が減少したとみられる。



(出所) TICA Statistics より作成.

図 1 : タイの対外二国間無償及び技術協力援助額 (政府機関別) (2017 年)



(出所) TICA Statistics より作成.

図 2 : タイの 2 国間援助総額 (対カンボジア・ラオス・ミャンマー・ベトナム) (1997-2017 年) (千バーツ)

2000年代には、カンボジアとラオスへの援助が持ち直し傾向にあったが、ミャンマーへの援助増加は極めて緩やかなもので、ベトナムについては2005年以降減少傾向である。

もう一方で、ASEANの格差是正枠組みであるIAIにおけるタイの位置付けを見ると、その貢献は限定されている。作業計画IIIにおいて、タイがCLMV支援を行う分野は、食糧・農業分野ではポストハーベスト技術と農産品ロス管理の研修（約43,000米ドル）と、健康・ウェルビーイング分野では食品安全管理の指導員研修（約157,700米ドル）であり（タイ外務省聞き取り）、何れも比較的小規模な援助であり、件数も2件のみと少ない。

以上の通り、TICAへの聞き取りにおいても、これらの4カ国はタイにとって極めて重要で、ASEAN内の協力体制の議論に先んじて支援を行ってきたものであることが確認された。タイにとって、にわかにASEAN地域統合の中での格差是正を行うという位置付けではなく、それ以前も以後も、近隣4カ国の安定と発展がタイの外交上の最重要課題であった。その後ASEAN統合下の格差是正イニシアティブが生まれたが、タイの参入は部分的なものに留まった。

5 ベトナムにとっての域内協力

受益国であると同時に援助国でもあるベトナムの域内協力の実態は一層把握し難い。先述の国際開発センターの「新興援助国」についての報告書は、ASEAN10のうち、タイ、インドネシア、マレーシア、シンガポール、フィリピンに、ベトナムを加えた6カ国を「新興ドナー」として取り上げたが、ベトナムがいつ援助を開始したのかについて、同調査でも情報を得られていない。その上で同報告書は、ベトナムが「これまで受けてきた援助のノウハウやその過程で培ってきた専門性をいかし」南南協力を実施していること、また、他のASEAN新興援助国と異なり、ベトナムによる南南協力では、援助対象国との平等な関係にあるプロジェクトがあり、例えば援助対象国に技術支援を行いながら、同時にノウハウの提供を受けるという形式があるとしている（国際開発センター 2011: 76）。

ベトナムとASEANとの関係を論じたベトナムの文献は経済統合の便益と課題についての論稿が多いが、場合によっては、他の便益を取り上げているものもある。例えば、ベトナム外交学院の学術誌 *International Studies* に掲載された論稿で、ド・タン・ハイ（2018）がASEANの経済的側面は長期的な投資を呼び込むこととした上で、安全保障の側面でもベトナムにとってASEANは欠かせないとしている。

ベトナムの ODA の実態を把握することは、政府が情報を公開していないことや、政府機関と容易に面談ができないこと等から困難である。本調査でも、ベトナム政府機関に面談予約を試みたが実現しなかった。従って、断片的な情報をつなぎ合わせざるを得ないが、多少の文献、ベトナム社会科学院及びベトナム外交学院の複数の研究者からの聞き取り（2018年10月29-30日）より、以下の状況が理解できた。

外交分野の研究者の聞き取りでは、ASEAN 諸国からベトナムへの支援・援助は実際には極めて少なく、果たしてそれは意味があるのかという問いに対して、ASEAN6 のベトナムへの支援は大きかったという回答が得られた。それは経済的支援というよりも、政治・外交・社会的な支援であったという。なぜなら、ソ連が崩壊した 1991 年にベトナムはアイデンティティの危機に直面し、国際的に孤立しているところへ、米国が介入の機会を探り、中国はベトナムが社会主義国家として残ることを支援したわけではなかった。近隣諸国とどのような新しい関係を築くべきかを模索していた状況下で ASEAN に加盟することは好ましいことだった、としている。また、影響力を増す中国に対応する上で、ベトナムには ASEAN が欠かせないのであり、ベトナムが ASEAN 国家というアイデンティティを持つことで、ASEAN 加盟国として中国の影響をかわすことが可能になる、との指摘があった。

他の研究者達の聞き取りでも類似の指摘があった。ASEAN6 とベトナムの関係は、1970 年代前半はイデオロギーの違いがあり、ベトナムはインドシナ・ブロックとして、ASEAN からも批判を受けてきたが、ASEAN に加盟したことで、そのような状況は解消したというものである。

その上 ASEAN6 の指導者達は変動の時代にあったベトナムを助けたこと、ドイモイ開始後やソ連崩壊後に友好的な関係を醸成し、経済開放をすることの懸念に対しても助言を提供してきたことが指摘された。ASEAN6 は政治、社会、外交の示唆を提供し、ASEAN 加盟はベトナムにとって非常に有意義なものであったこと、他にも経済と国際政治において、ベトナムにとって好ましい環境がつけられたこと、聞き取りの時点でもベトナムをはじめ CLMV 諸国は ASEAN を通してより大きな国と話し合え、交渉できるため、ASEAN を必要としていることにも言及があった。

他の研究者の聞き取りによると、ASEAN の外交はベトナムで支援されており、ベトナムは徐々に ASEAN の国際的役割を担うようにもなっているという。例えば、サブリージョンでの関係や南シナ海の問題は、ベトナムが指導的立場につきつつある事項だとのことである。

また、ベトナムの援助については、援助額のデータは入手できなかったが、ベトナムは二国間関係において、CLM のとりわけラオスとカンボジアを支援してきた、

という。援助、インフラストラクチャー、学校、保険、緊急支援、軍の職員訓練、その他、政策策定でも支援を行った。開発戦略と外交について提言・助言をして、ベトナムの経験を共有すると同時に、関係の発展を維持するよう働きかけている、とのことである。

ベトナムと強い政治的繋がりを持ち長らくベトナムから支援されてきたラオスで筆者が別途行った聞き取り（ラオス・ベトナム協力委員会、2016年1月5日）の内容を補足すると、ASEANや先進工業国が思い描く海外援助とは異なる様相がうかがえる。ベトナムとラオスの協力は1940年代から続いてきたもので長い歴史がある。両国の政府要人が会談を持つ機会に友好的関係の証に協力案件を作るとした上で、ラオス側はベトナムも十分な財政状況でないことを理解しており、多くを要請することはせず、また金額は問題ではないとしていた。主な協力内容は、ベトナム留学のための奨学金、国境地域の整備管理、その他ラオスの財政不足を必要に応じて補う借款等がある。従って近年のASEANによる域内協力の枠組みによる影響はなきに等しく、両国関係はこれまで築いてきた協力体制をこのまま続けると見られる。

ASEANの地域としてのアイデンティティは、安全保障上の関心から経済的な関心に移行したが、ベトナムにとってのASEANの意味は、すぐに経済的な便益が増加せずとも、外交関係上の便益が大きいことがうかがえる。これは地域統合が経済的役割以外に、後発国の立場を強化できる側面である。後発国は諸外国と交渉する際、交渉力は弱く交渉コストは高いため非常に不利であるが、地域統合を通して隣国と協力し行動することで、交渉コストを低く抑えられ、共通の関心を明確に打ち出すことができる（Schiff and Winters 2003: 203-4）。

6 おわりに

1990年代に新加盟国を迎えて拡大したASEANは、域内格差を重要課題として掲げたが、地域と不平等の問題の視点から考えると、それは東南アジアという地域を共同体として想像するための一手段とも見ることができる。不平等に取り組む必要性は地域形成と深く関わっているため、ASEANの格差是正提唱は数多くなされてきた。しかし、ASEAN6とCLMV間の格差を測定しようとする試みは、2013年の委託調査まで行われなかった。またそこで提言された格差の測定方法は、ASEAN内の公式文書に反映したり格差議論に影響を与えたようではなかった。ASEAN域内格差の定義や測定についてはこの報告書を除いて殆どのASEAN関連文書では定義されていないか不明瞭であった。東南アジア地域の共同体を想像するためには、むしろ厳

密な定義と測定と統計分析よりも、多くの提唱をすることの方が重要であるかもしれない。アチャリヤが地域形成分析に援用したアンダーソンの共同体形成論は、特に印刷メディアが共同体の想像で大きな役割を果たしたとの指摘から考えると、共同体を想像するには、域内格差の是正自体よりも、格差是正の提唱と伝達が最も重要なのであろう。

域内協力を実施する当事国 2 カ国の実情から見ると、ASEAN 加盟国内で CLMV への最大の援助国であるタイの域内援助からは、ASEAN 域内協力の枠組みよりも先行して近隣 4 カ国への援助を独自にそして積極的に実施してきたこと、IAI についても部分的な参加に留まることが明らかになった。それは CLMV に隣接するため、CLMV の経済や公衆衛生の問題から直接的にタイは影響を受けるからに他ならない。援助の視点でも、タイの独自の援助アプローチの他に MDGs や SDGs を基盤に据え国際的援助規範も積極的に取り入れている。

ASEAN 枠内の CLMV への支援の提唱は、地域統合を推進し ASEAN の競争力を高めるためとして位置付けられてきた。しかし、実際の域内最大援助国であるタイから CLMV への援助を見ると、その多くはラオス向けの援助であること、またタイからの二国間援助の殆どは伝統的な重点分野に対しての支援活動が主体であり、CLMV の ASEAN 経済統合といった分野は特段強いわけでもない。アチャリヤ (Acharya 1999: 74) は、東南アジアでは近接性 (proximities) が共同体という枠よりも当てはまるのではないかと指摘したが、タイの CLMV 援助を見る限りでは、地域共同体よりも近接性が優先的関心事であり、ASEAN としての域内協力よりも隣国協力として位置付けられよう。

ベトナムについては ASEAN 及びタイからの実質的な援助受け入れは極めて小規模である。しかし、ベトナムにとって ASEAN に加盟していることは、国際的な地位の確保の上でも、隣国中国からの様々な形での圧力に抗する上でも不可欠のものである。従ってベトナムにとっての ASEAN からの便益としては、ASEAN に加盟していることを対外関係で有効に活用している状況がうかがえた。また、対外支援でも、ラオス・カンボジアに対しては、必ずしも援助事業の形態を取らない二国間関係で協力関係を築いてきた。特にベトナムの対ラオス援助は ASEAN 設立よりも以前から続いてきたものであり、ASEAN の域内協力の枠組みで捉えることは当てはまらない。

ASEAN の地域統合下で格差是正が提唱され続けてきた内容とは対照的に、域内協力枠組みのあり方、当事国の関わり方の実態は、ASEAN の協力方針で統一されているわけではなく、各国の状況を反映したものであった。アチャリヤの捉えるような

意図的に形成され構築された地域であっても、まさに地域形成の現場の最前線では多様な捉え方、異なる意図と対応の仕方が展開し得る。

【付記】 本研究の現地調査は、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「アジアにおけるソーシャル・ウェルビーイング研究コンソーシアムの構築」の助成を受け、2018年10月28日～31日ベトナム社会科学院、10月31日～11月4日チュラーロンコーン大学への研究交流訪問を通して実施された。記して謝意を表したい。

【注】

- 1) 東南アジアが地域単位として有効なものか否かについての議論は、東南アジア研究の永遠のテーマである。アチャリヤは、東南アジア研究者も「東南アジア地域」の形成に少なからずかかわった、と指摘した上で、「東南アジア地域」の共通性の有無について繰り広げられた議論を追っている (Acharya 2012)。
- 2) CLMV が地域の合意事項を実施し地域統合を迅速化できるように、主に IAI を通して CLMV への支援を行ってきたとした上で、2015年以降の NDG 実施計画は、加盟国の経済成長のペースを維持する、新加盟国が ASEAN 経済統合への地域的なコミットメントを実行できるよう能力強化を行う、特に新加盟国の農村経済の生産性と競争力を向上させる、等の目標が掲げられた (ASEAN Secretariat 2015a: 92)。
- 3) 中国は 1990 年代から CLMV と二国間経済協力または貿易協力に係る協定を締結してきた。ベトナムとは 1994 年に、ラオス及びミャンマーとは 1997 年、カンボジアとは 2000 年に締結した (北野 2013: 87)。CLMV に対する中国の援助協力も運輸とエネルギー分野で事業が行われてきた (北野 2013: 99-101)。
- 4) NEDA の主な目的は、近隣諸国に対して資金技術援助を行うこと、経済開発で協力すること、協力政策施策について提言を行うこと、関係機関との調整等である。
- 5) タイのラーマ 9 世 (プミボン・アドゥンヤデート国王) が提唱した、節度を保ち道理にかなった経済や生活のあり方で、均衡がとれて安定的な開発の方向性を示した。
- 6) Sato et al. (2011) によると、タイも含めた新興援助国からカンボジアへの支援は、大部分がインフラストラクチャー整備に向けられている。
- 7) エーヤーワディー・チャオプラヤー・メコン経済協力戦略 (Ayeyawady – Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS)、ASEAN メコン流域開発協力 (ASEAN Mekong Basin Development Cooperation: AMBDC) をはじめ、複数の枠組みが並立してきた。

- 8) 後述の通り、ベトナムも対外援助を行ってきたが、対象はラオス・カンボジアなどに限られ、援助内容も規模も限定されている。

[文献]

- Acharya, Amitav, 1999, "Imagined Proximities: The Making and Unmaking of Southeast Asia as a Region," *Southeast Asian Journal of Social Science* 27(1): 55-76.
- , 2012, *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*, Ithaca: Cornell University Press.
- Anderson, Benedict, 1991, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso: London.
- ASEAN Secretariat, 2000, "Press Statement by Chairman of the 4th ASEAN Informal Summit," Singapore, November 25, (Retrieved December 10, 2018, https://asean.org/?static_post=the-fourth-asean-informal-summit-22-25-november-2000-singapore).
- , 2001, "2001 Ha Noi Declaration on Narrowing Development Gap for Closer ASEAN Integration," Ha Noi, July 23, (Retrieved December 10, 2018, <https://asean.org/ha-noi-declaration-on-narrowing-the-development-gap-2001/>).
- , 2012, "The ASEAN Framework for Equitable Economic Development," June 12, (Retrieved December 17, 2018, https://asean.org/?static_post=the-asean-framework-for-equitable-economic-development).
- , 2015a, *ASEAN 2025: Forging Ahead Together*, Jakarta: ASEAN Secretariat.
- , 2015b, *ASEAN Integration Report 2015*, Jakarta: ASEAN Secretariat.
- , 2017, *Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress – A Statistical Publication*, Jakarta: ASEAN Secretariat.
- , Not dated, "Initiative for ASEAN Integration (IAI) Strategic Framework and IAI Work Plan 2 (2009-2015)," (Retrieved December 17, 2018, [https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2012/Economic/AIA/IAI%20Work%20Plan%202%20\(2009-2015\).pdf](https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2012/Economic/AIA/IAI%20Work%20Plan%202%20(2009-2015).pdf)).
- Bas Das, Sanchita, 2016, *The ASEAN Economic Community and Beyond: Myths and Realities*, Singapore: ISEAS Publishing.
- Do Than Hai, 2018, "Prospect of ASEAN 2025," *International Studies* 38: 5-29.
- Joint Study for Effective Technical Cooperation for Capacity Development, 2008, "Effective Technical Cooperation for Capacity Development: Synthesis Report." Tokyo: Joint Study for

- Effective Technical Cooperation for Capacity Development Secretariat, Institute for International Cooperation, JICA.
- McGillivray, Mark and David Carpenter eds., 2013, *Narrowing the Development Gap in ASEAN: Drivers and Policy Options*, Abingdon: Routledge.
- Morgenthau, Hans, 1962, "A Political Theory of Foreign Aid," *The American Political Science Review* 56(2): 301-9.
- Sato, et al., 2011, "'Emerging Donors' from a Recipient Perspective: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia," *World Development* 39(12): 2091-104.
- Schiff, Maurice and L. Alan Winters, 2003, *Regional Integration and Development*, Washington, D.C.: World Bank.
- Vatikiotis, Michael R.J., 1999, "ASEAN10: The Political and Cultural Dimensions of Southeast Asian Unity," *Southeast Asian Journal of Social Science* 27(1): 77-88.
- 青木まき, 2015, 「メコン広域開発協力をめぐる国際関係の重層的展開」『アジア経済』56(2): 2-40.
- 飯沼健子, 2012, 「東南アジア諸国連合 (ASEAN) にみる地域統合と域内格差」鈴木直次・野口旭編『変貌する現代国際経済』専修大学出版会, 173-203.
- 開発金融研究所開発研究グループ, 2007, 「新興ドナーによる援助の実態調査について」『開発金融研究所報』35: 37-9.
- 国際開発センター, 2011, 「『アジア地域新興ドナーの南南・三角協力支援の現状と今後の方向性』調査研究報告書」平成22年度外務省委託開発援助調査研究業務.
- 北野尚宏, 2013, 「アジア諸国への経済協力—メコン地域・中央アジアを中心に」下村恭民・大橋英夫編『中国の対外援助』日本経済評論社, 85-105.
- 佐藤仁, 2007, 「タイ, シンガポール, マレーシアの援助政策—東南アジアの新興ドナー」『開発金融研究所報』35: 40-71.

Reducing the Gap in the Enlarged ASEAN: Intra-Regional Cooperation or Neighbouring Countries' Cooperation

Takeko Inuma
Senshu University
tiinuma@senshu-u.jp

As its membership grew in the 1990s, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) came to raise the intra-regional gap as an important issue. Based on insights on the relations between region-making and inequality, this study aims to elucidate the characteristics of cooperation for the new members of the ASEAN, by examining actual situations of two of the countries that practice intra-regional cooperation. In the case of Thailand's intra-regional assistance, bilateral aid of the conventional type is of the central importance rather than the ASEAN's framework for intra-regional cooperation. As for Vietnam, the volume of aid it receives and gives is not significant, but the main benefit derives from its membership status in the ASEAN especially for the external relations.

Keywords: regional integration, ASEAN, CLMV