

【エッセイ】

ASEAN 研究余滴 ⑤ —— ASEAN 拡大と逸脱国家

黒柳 米司

主権国家が連帯して地域統合を成し遂げ、これを維持することは至難の業である。今日の世界で地域統合の理想型と自他共に認める「欧州連合」(EU)でさえ、2016 年の「英国の離脱」(Brexit)が物語るように十分深刻な活断層を抱えてきたのである。東南アジアというかつての紛争多発地帯に、相互不信を抱えた東南アジア 5 カ国が創設した地域協力機構 (ASEAN) が少なからぬ不協和音があるとしても不思議はない。

周知のごとく ASEAN は、EUのごとく超国家主義を目指すことなく、主権国家の協力機構として、侮りがたい利害不一致を克服しつつ域内協力を展開し、その過程でかろうじて「地域的アイデンティティ」、共通の行動原理としての“ASEAN Way”を醸成してきた。かくして ASEAN は、創設から 30 年余りで、EU に次ぐ地域機構という国際的評価を固めるにいたった。

1967 年の創設を成文化したバンコク宣言は、その第 4 項目で ASEAN は「その目的・原則・目標に賛同するすべての東南アジア諸国に開かれる」と規定している。全東南アジアをその枠組みに迎え入れるのは、創設以来の理想像といえるだろう。その過程は 1984 年、ボルネオ島北部の絶対王制国家ブルネイを加盟させたことを端緒に始動し、1990 年代後半に——1995 年ベトナム、97 年ミャンマー・ラオス、99 年カンボジアを相次いで受け入れ——本格的拡大期に入り、「ASEAN-10」体制が実現した。2002 年に独立を達成し加盟の資格を有するティモール・レステのみを例外として「全東南アジアの ASEAN 化」という夢が実現したことになる。

とりわけ、加盟時点でミャンマーは、総選挙結果を無視して国権を篡奪した軍政下にあり、これを民主化の抑圧・人権侵害とみなす欧米先進諸国からの強硬な批判を——加盟の是非を決定するのは域外国でなく、ASEAN 独自の権利であるとの論理で——退けての加盟であった。

問題は、いわば拙速気味に展開された拡大過程は、ASEAN に侮りがたい試練をもたらすものでもあった。端的には、原加盟諸国が営々として築きあげてきた地域アイデンティティや行動原理を尊重しない加盟国——本項ではこれらを「逸脱国家」(erratic members)と呼ぶ——が輩出することになったのである。

このため以下には、ASEAN が域内結束を維持するため、こうした逸脱国家に対していかに対応してきたかを回顧する。周知のごとく ASEAN は「内政不干渉・コンセンサス方式」を根幹とする“ASEAN Way”に立脚していたから、逸脱国家によるコンプライアンス欠如に対して何らかの「制裁」を科すという選択肢を欠いていた。

2020 年 10 月、シンガポール外交官にして論客たるビラハリ・カウシカンは、ISEAS のアジア研究センター主催ウェビナー「第 35 回 ASEAN ラウンドテーブル 2020」で、カンボジアとラオスが——域外国中国にすり寄るといふ——謝った選択をとれば、ASEAN を苦境に陥れるとして、ASEAN は「他の 8 カ国を救うために 2 カ国を切り離さねばならなくなるかもしれない」(Mothership, 2020-10-24)と発言し、内外に少なからぬ衝撃を与えた。

逸脱国家「除名論」が唱えられたのはカウシカンが初めての事例ではない。実際 2003 年、マレーシアのマハティール首相が、軍部が早急にアウン・サン・スー・チーらを釈放しないのなら、ASEAN からの追放もやむを得なくなると論難したことがあった。マハティールは、「われわれはミャンマーの行動が ASEAN の信頼感を損なう結果となっていることに対して批判しているのである」(*Sydney Morning Herald*, 2003-7-22)。

マハティール首相はさらに 2015 年にも、ミャンマー国内でイスラム系難民(ロヒンギャ)の迫害が放置されていることにつき民主派のシンボルたるスー・チー国家顧問の無策に強い不満を表明し、ASEAN からの除名を示唆する発言をしている。「ミャンマーのような国は ASEAN の名を汚している。ミャンマーには ASEAN のメンバーを名乗る資格はない」と抗議している(*The New Straits Times*, 2015-6-12)。

皮肉なことに、去る 1977 年、欧米諸国からの騒然たる反対に抗して軍政下のミャンマーの ASEAN 加盟を擁護した首脳こそマハティール首相だった。ミャンマーはいわば、加盟当初からの逸脱国家であるとさえいえる。

2021 年、ミャンマーは三度除名論に直面するところとなった。2 月 1 日、これに先立つ 2020 年 11 月の総選挙でスー・チー率いる国民民主連盟(NLD)など民主派が圧勝した結果を受けた新議会の開催直前、ミャンマー国軍がクーデターを強行、スー・チー女史を含む多数の与党民主派指導者を拘束、国権を篡奪したためである。

これに抗議する多数の市民が反軍抗議活動に決起し、連日街頭に繰り出したが、国軍はこれに武力弾圧で応じ、連日少なからぬ犠牲者を生じる惨状となった。ASEAN は「内政不干渉・コンセンサス方式」に手を縛られ有効かつ強力な対策を講じることができず、域内外の失望を買っている。興味深いことに中国政府に近い『*Global Times*』紙(2020 年 2 月 26 日付)さえも国連や ASEAN とともに「ミャンマーの安定化」を願うと報じているが、国軍側は国内外からの抗議の声には一切耳を貸そうとしていない。

上述したところから明らかなように、ASEAN は逸脱国家が惹起する規範への背馳に対しても「内政不干渉・コンセンサス方式による合意」という行動原理に拘束され事実上「無為無策」のまま事態を傍観する他なかった。しかも「逸脱国家」は、公然とあるいは黙示的に相互にかばい合う効果をもたらし、多数派の無策に輪をかけてきたのである。

たとえば、カウシカン論文に対する逸脱国家側の反応としては、政府広報的役割を担う『*Fresh News*』紙(2020 年 10 月 27 日付)に掲載されたカンボジアの退役・現役外交官と自称する人物らによる「公開質問状」における論駁がある。質問状は、カウシカンをシンガポールの「戦狼」(wolf warrior)と呼び、彼の暴論は ASEAN の行動原理たる“ASEAN Way”に反しており、「ASEAN の結束と中心性を破壊しつつある」と決めつけている。実際、カンボジア・ラオスが他国の影響下にあると難詰するカウシカンの主張は、「ASEAN は超国家主義ではなく、国家間協力体」とか「内政不干渉原則」という ASEAN の基本姿勢とは両立しがたい部分があることは否定できない。

同様に、追放の対象とされたラオスからは『*Vientiane Times*』(2020 年 11 月 2 日付)に掲載された自称「ラオ外交クラブ」メンバーによる「公開質問状」が提示された。カンボジアの質問

状と比較して明らかに控えめな論調は、ラオスがいかに ASEAN の規範を遵守し、地域協力に貢献してきたかを強調しつつ、加盟国に分断をもたらしかねないカウシカン論文を「一過性の過ち」(*faux-pas*) と呼び、今回限りとしてほしいと結んでいる。

ただし、各種資料によれば、会議中、インドネシア (*Jakarta Globe*, 2021-3-3)・マレーシア (*Malay Mail*, 2021-3-2)・シンガポール (Ministry of Foreign Affairs, 2021-3-2) の各外相の発言は明らかにミャンマー軍部批判に一步踏み込んだものであった。加えてこの間、二つのルートでさらに強硬な反ミャンマー論議が展開された。一つは、域内外 177 ほどの NPO に属する議員の連名による「人権のための ASEAN 議員連盟」が提示した「国連安保理への公開質問状」(*South China Morning Post*, 2021-3-17)、もう一つは、ASEAN 現加盟 5 カ国の政治家マレーシアのアンワル・イブラヒムら 5 名とカンボジアのフン・セン首相の政敵サム・レンシーという政治家 6 名による「共同声明」(progressivevoicemyanmar.org, 2021-2-12) である。

以上の考察を総括すれば、ミャンマー政変に対する ASEAN 諸国の——公式・非公式の——対応は、強硬なミャンマー軍部批判・傍観者の容認・抑制気味の懸念表明という三つに類別しうるといえよう。国際社会を含む論壇の主流は強硬な批判派に属するといえるが、ASEAN による対応を「静かなる外交」として評価する論調 (たとえば *The Interpreter*, 2021-3-22) にも見落とせないものがある。

実際、仮に ASEAN 流規範や行動原理へのコンプライアンスに反するとしてこれら「逸脱国家」を排除するとなれば、同じく軍事クーデターで民政を倒した現タイのプラユット政権の処遇が問題視されざるを得まい。これも排除となれば ASEAN の参加国は 6 カ国とほぼ半減することになり、事実上の解体とさえいえる状況となる。

ASEAN として自らの退路を断つ結果となる加盟国除名という強硬策に訴えるより、同じ制裁でも、解除条件を明示しつつ「加盟国の資格停止」という処分を課する方が生産的ではあるまいか。もちろん、軍政に批判的な欧米諸国からすればこれも微温的な対応でしかあるまいが、ミャンマー危機への対応に際して必要なことは、欧米先進諸国を満足させることではない。

欧米諸国からの ASEAN 批判についてカウシカンは上述の論文で、「ASEAN は、自らがそのような存在でない事柄について批判されてきた」として、「牛に対して、馬でないと批判しても意味がない」というのである。かつてリザール・スクマが ASEAN 安保共同体への展望で論じたように、「望ましいことと可能なこととの間の緊張」を忘れないことが重要なのである。

(くろやなぎ・よねじ：大東文化大学名誉教授)