

## 【エッセイ】

## ASEAN 研究余滴 ⑥

## 民主主義アジェンダ —— 波動と逆説

黒柳 米司

**多様性の統一**

1960 年代末、ASEAN 創設期の基本命題に「多様性の統一」(Unity in Diversity)という語があった。冷戦最盛期の当時、加盟国は独立から間もなく、域内にはこれに先行する地域紛争の残滓ともいべき執拗な相互不信が存在し、地域協力の素地に乏しい海洋部東南アジアの五ヵ国にとって、相互の特性を保持しつつ平和で安定した地域環境を醸成するために「多様性の統一」は不可欠の前提であったからである。このことは、加盟諸国指導者が、ASEAN という地域協力体には常に不協和音と対立という潜在要因に直面していたことを熟知していたことを意味する。

創設当初には、域内外にその存続さえ危ぶまれた ASEAN だが、その後半世紀余も存続したのみならず、地域協力の理想型とされる EU に次ぐとする評価を獲得するに至った。この間、①かつて敵対してきたインドシナ諸国など全東南アジアをカバーするメンバーの拡大、②ASEAN 共同体に象徴される域内統合の進化、③「ASEAN 中心性」をさえ標榜する対外関与の拡大といった刮目すべき成果をあげてきた。こうした成果への自信を物語るのが、ASEAN 諸国の内政・外交に際して依拠するとして誇らしげに強調する“ASEAN Way”という行動原理であった。

従来、必ずしも十分には注目されなかったが、こうした地域協力の展開過程において重要だが微妙な位置を占めたのが、「民主主義」という課題の位置づけである。草創期の ASEAN 諸国は統治の正当性確保・国民統合推進・経済発展の達成といった新興諸国に共通な至上命題に腐心しており、ほぼ例外なく——程度の差はあれ——権威主義体制をとっていた。しかし、ASEAN が安定・成熟の度を増すにつれ、いわゆる普遍的価値としての民主主義という課題を射程に入れたのは自然な流れであった。

**民主主義アジェンダ**

ASEAN 諸国にとって民主主義という規範を自らの課題としていかに受け止め、理解し、対応したかという主題は「ASEAN の民主主義アジェンダ」とみなされる。もちろん、歴史的に回顧すれば、「民主主義アジェンダ」は当初から「ASEAN および加盟諸国の民主化」という建設的なベクトルをもってはいなかったことは明白である。むしろ逆に当初は「民主主義は欧米先進諸国による策謀」として忌避されがちであった。それがいささかでも変化するためには、1973 年のタイ、1986 年のフィリピンという両国における政変——大衆的反抗運動による独裁政権の転覆——という危機を経由する必要があった。この結果、タイ・フィリピン両国は、いわば ASEAN 民主化先進国という位置につき、陰に陽に域内諸国の民主化志向を示唆する結果となったのである。いわば、ASEAN 民主化の助走期といえるだろう。しかし、両国の民主化は決して確固たる体制となったとはいいい難かったし、ASEAN 全域としては、依然としてインドネシア・マレーシア・シンガ

ポールなど「強権支配下の経済発展」（いわゆる「開発独裁」）の方が優勢で、民主化は散発的かつ実験的なもの以上の存在ではなかった。

ASEAN 諸国が民主主義規範からもっとも遠のいたのは、恐らく冷戦構造崩壊と交錯する 1990 年代前半のことであろう。当時、冷戦に勝利した欧米諸国が、従来「灰色でも赤色よりまし」として許容してきた開発独裁体制に対して辛辣になり、いわゆる「人権外交」を展開するにいった。これを遺憾とするアジア諸国は、1993 年、国連「人権国際会議」に備えてバンコクで開催した準備会議の最終宣言（バンコク宣言）——アジアにはアジアの歴史と文化に根ざす独自の民主主義があるとする「アジア的価値観」——でこれに対抗した。

ASEAN 民主化にとって決定的な転機となったのは 1997/98 年の「アジア通貨危機」であった。その衝撃は、二つの方向で ASEAN の体質変化をもたらした。一つは、“ASEAN Way”の軌道修正として。この危機の背景には「開発独裁」体制がもたらした「縁故資本主義」（crony capitalism）の影があったと理解した域内民主勢力の中から、危機を ASEAN にとって不動の行動原理とされてきた「内政不干涉」原則の欠陥と結びつける論者が登場し、建設的介入(constructive interference) とか、柔軟関与(flex engagement) などの採用を訴える挙に出た。

もう一つは、スハルト「新体制」下のインドネシアで、物価値上げへの憤懣に触発される形で反体制運動が激化、ついに 32 年に及ぶ軍部独裁政権の崩壊をもたらしたのを発端に、これに勢いをえてインドネシア全土で「改革運動」（Reformasi）が展開されたこと。その延長線上に、確固たる自負・信念・戦略的展望を備え「ASEAN 民主主義アジェンダ」を領導する勢力の台頭がもたらされた。

この潮流は 2003 年、域内全域における民主主義アジェンダを一気に政策的水準に押し上げた。域内屈指の論客インドネシア戦略国際問題研究所（CSIS）のリザール・スクマは、2003 年 6 月「ASEAN の将来 安全保障共同体に向けて」と題する論考で、持論を展開している。同年、政治安全保障・経済・社会文化という三つの分野にまたがる ASEAN 共同体をめざすとした「第二 ASEAN 協和宣言」（BCII）がスクマ論文に立脚していることは公然の秘密である。ただ、域内保守派の抵抗を暗示するかのようには、ASEAN が希求する「安全保障共同体」では域内諸国が域内および国際社会と「公正で民主的かつ調和ある環境の下で平和裏に共存する」ことを謳ってはいるが、「民主主義」の語は登場していない。これが ASEAN 公文書に初めて登場したのは、6 月の第 36 回 ASEAN 閣僚会議（AMM）後の共同声明における「ミャンマーが民主主義への移行に向けて全勢力感の和解と対話を復活するよう要請した」（パラ 18）という文脈においてであった。

さらに 2003 年には民主主義アジェンダを志向する域内の有言無言の圧力下に、域内保守派の代表格ミャンマー軍政のキン・ニュン首相が ASEAN 諸国からの圧力に抗しきれず、「規律ある民主主義への 7 段階のロードマップ」を公表している。

### ミャンマー政変のインパクト

上述したところから、民主主義アジェンダが域内に定着したのは 2000 年台初頭、とりわけ 2003 年のことであった。しかしこのことは、いうまでもなく、体制としての民主主義が受容され、域内の主流となったことを意味するものではなかった。それどころか、民主化において先行してき

た原加盟諸国にも——2014 年、タイ史上 19 番目の軍事クーデター、2016 年、フィリピンのドゥテルテ大統領の登場など——国際的な「民主主義凋落の第 3 波」が波及している。しかも、2020 年代への転換点に域内で猖獗を極めた COVID-19 禍の拡大防止が各国政府の権威主義的政策にさらなる拍車をかける結果となった。

2021 年、米バイデン大統領が全世界から 100 カ国余りを招待して開催した「民主主義サミット」(遠隔会議)には、ASEAN-10 からわずか 3 カ国(インドネシア・マレーシア・フィリピン)しか招待されなかった。国際的 NPO から「民主主義後退国」と格付けされた米国にこの会合を主催する資格があるか否か、その招聘基準の妥当性について大いに疑義あるとはいえ、ASEAN 域内の民主主義の脆弱性を示唆する状況ではあったろう。

さらに決定的となったのは、2021 年 2 月 1 日に発生したミャンマー軍部による国権篡奪で、同国民主化の象徴でさえあったアウン・サン・スー・チーら文民指導者が拘束され、これに抗議する国民大衆の多数を治安部隊が殺傷するという重大な事態であった。実際ミャンマーは、1997 年の加盟に際しては欧米諸国からの非難に抗して ASEAN 諸国の支持を受け、その後の民政移管・民主化に当たっても ASEAN 諸国に悔りがたい負担をかけてきた。その成果を蹂躪したミャンマーは、ASEAN の民主主義規範からの「逸脱国家」に堕したのである。

政変翌日、ASEAN 議長国ブルネイは、「民主主義・法治主義・良き統治・人権と基本的自由の擁護など諸原則の遵守を謳った ASEAN 憲章の想起」に言及しつつ、関係諸派間の対話と和解、「常態への復帰」を呼びかける声明を発表している。しかし、域内ではインドネシア・マレーシア・フィリピン・シンガポールなどが軍事クーデターを非難し、早期の民政復帰を訴えたが、カンボジア・ラオス両国や原加盟国たるタイさえも——2014 年、史上 19 番目の軍事クーデターで軍事政権が成立——「内政不干涉原則」を唱えたため、ASEAN は結束した対応に踏み切れなかった。

ASEAN 会議の場にミャンマー軍政代表を迎えることは、これを正当化することに他ならないとする懸念もあって、正規の会議が開催できず、ミャンマー情勢協議のため「非公式 ASEAN 指導者会議」(Informal ASEAN Leaders Meeting : IALM)という前例のない種類の会合にこぎつけたのは政変から 2 ヶ月余りも後のことであった。同会議ではミン・アウン・フライン国軍司令官を含む ASEAN 首脳部は、最終的に①即時暴力停止、②危機の平和的解決への建設的対話、③ASEAN 特使派遣による対話促進、④人道支援の提供、⑤ASEAN 特使によるミャンマー諸派との接触という五項目に合意してかろうじて面目を保った。見落としてはならないことは(従来ほとんど注目されはしなかったが)同会議の「議長声明」の前文で「民主主義の諸原則を含む ASEAN 憲章へのコミットメントを再確認した」(パラ 2)と明記されていることである。同会議をめぐる域内メディアの報道が示すように、これを推進する原動力となったのは域内民主派ともいべきインドネシア・マレーシア・シンガポールの 3 カ国であることは明らかであった。

それにも関わらずミャンマー軍政は、反対派への武力弾圧を止めず、ASEAN 特使の受け入れについては「政情安定が前提」という口実で遷延したため、ASEAN 諸国は「ASEAN 外相会議からの軍政当局の排除」という強硬手段に訴えた。

2022 年 1 月、ASEAN 議長国カンボジアのフン・セン首相は、独断でミャンマーを訪問、フライン将軍との会談を行った。当然ながら域内民主派諸国はこれに不満を唱えたが、ラオス・ベトナムはこれに全面的な支持を表明し、ASEAN の分断が余すところなく国際社会に露呈された。

興味深いことに、かつて 2020 年に、対中傾斜が著しいカンボジア・ラオスを、非同盟路線からの逸脱として ASEAN から排除することを示唆したシンガポールの論客ビラハリ・カウシカンが「フン・センのミャンマー訪問は妥当」とこれを容認し、「これに異を唱える諸国は「何らかの代替案があるか否かを自問してみるといい」と指摘する。カウシカンの見るところ、ASEAN は自らを道義的な高味においているようだが、「外交というものはミャンマーの現実からは乖離してはならない」というのである。参考までに、日本の林外相も、ミャンマーに圧力をかけこれ以上孤立させると、対中傾斜に迫りやることになるとして、フン・センの訪問を擁護している。

### むすび—民主主義アジェンダの波動と逆説

民主主義という規範は、かくして、半世紀余に及ぶ ASEAN という機構の軌跡を反映する指標ともいべき位置にあった。ASEAN が民主主義規範を全面的に受容したことはなかったし、今後もあり得まい。民主主義という規範は、当初忌避の対象でしかなかったが、民主化先進国の誕生で一部諸国の長期目標へと変化した。その後、「アジア的価値論」でもっとも離反し、1997/98 年のアジア危機を転機として全域に浸透するという推移をたどった。このような波動は、1998 年、米国の構成主義研究者フィネモアとシキックが発表した「規範の醸成期から転換点を経て拡散へ」という「規範のライフサイクル」モデルをかなり忠実に踏襲している（下図参照）。

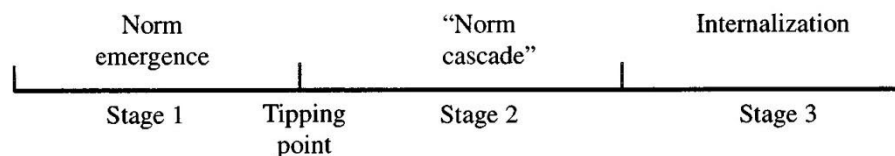


FIGURE 1. Norm life cycle

本論冒頭にのべたごとく、「多様性の統一」を特性とする域内諸国の歴史・文化・政情を反映して、民主主義規範への同調度も顕著に異なる。それを象徴するのが、不文律としての“ASEAN Way”と成文規範としての「ASEAN 憲章」の根本的な二律背反である。さらには、そもそも ASEAN という地域協力体の存在自体が「現実主義諸国による構成主義的プロジェクト」という二面性を帯びている。端的に言って、このような二項対立こそ——半世紀余の ASEAN の軌道という縦の糸と並び——ASEAN という特異な地域協力体を横に貫く「逆説」という通奏低音だったのである。

こうした波動と振幅という二項対立の文脈を前提として、「民主主義アジェンダ」は今後いかなる推移をたどり、どのように理解すべきだろうか。

第一の命題は、民主主義規範を尊重する理念は域内で確立されたが、これが域内諸国の政治体制として全面的に定着する展望は開けまい。

バイデンの「民主主義サミット」に招待されなかったことにつき、中国人民日報系英字紙 *Global Times* 記者に質問されたシンガポールのジョージ・ヨー元外相は、「シンガポール民主主義は国民に資するためのもので、欧米の基準を満たすためにあるのではない」(*Global Times*, December 7, 2021) と回答している。見事な見識というべきであろう。ヨーはまた、自国の体制を「シンガポールの性格を帯びた自由民主主義」と表現している。

かくして、第二の命題は、かつて「アジア的価値観」として標榜された主張——政治体制の安定と経済発展という至上課題と両立する範囲と程度で、現地の歴史・文化・社会事情に沿った民主主義が望ましい——を反映した「形容詞つき民主主義」となることは避けがたい。

したがって、第三の命題は、欧米先進諸国の自由民主主義と「形容詞つき民主主義」は、国民にとっていずれが「良き統治」であると各国民が理解するかが唯一かつ最善の基準となるべきであろう。

(くろやなぎ・よねじ：大東文化大学名誉教授)