

## 【エッセイ】

## ASEAN 研究余滴 ③ — “ASEAN Way”の軌道修正

黒柳 米司

ASEAN は 1967 年 8 月 8 日、これに先立つ数年にわたる地域紛争の沈静後、和解と協力を切望していささか拙速気味に創設された。国際的にもっとも先進的な地域機構とされる欧州連合 (EU) が、長い協力と統合への歴史の上に成立しているのとは対照的である。

ASEAN はいらい営々として地域平和と安定・発展に努め、その過程で一連のルールを醸成してきた。それが総体として“ASEAN Way”として知られる行動原理である。ごく単純化していえば、それらは三つの局面——(1) 主権平等・内政不干涉・紛争の平和的解決などの普遍的規範、(2) 協議と全会一致を重視する「コンセンサス方式」・非公式主義・漸進主義などの伝統的手続き、および(3) 個人の自由より社会の秩序、権威・上長への従順などのアジア的価値観——に跨がるルールの集積である。

こうした三位一体の行動原理は、ASEAN 創設の父と呼ばれる東南アジア 5 カ国 (インドネシア・マレーシア・フィリピン・シンガポール・タイ) 指導者らのグランド・デザインに基づいて策定されたものではなく、和解と平和を希求する域内諸国間の対話と交流の過程で徐々に結晶化したものであり、何よりも加盟諸国の体質の産物であった。記憶さるべきは、これら諸国はおしなべて新興独立国で経済的な後進性や国民統合・統治の正統性の不足という弱点を共有していたという事実である。かくしてかれらは、「国益のための地域協力」を推進してきたのであって、この点でも「国家主権のプール制」を前提とする超国家主義的な EU とは対照的である。

脆弱な体質を抱えたままの地域協力であってみれば、かれら加盟国がもっとも重視したのが「内政不干涉」原則であり、意思決定における「コンセンサス方式」であったのは不思議ではあるまい。つまり、“ASEAN Way”は加盟各国の弱点を外圧から保護する「政治的ギプス」であった。問題は、ASEAN の役割が増大し、国際的評価が高揚してからも適用されたまま維持されるにつれ、柔軟かつ合理的な行動を阻害する「政治的拘束衣」という負の側面が肥大化していったことである。

こうした「政治的ギプス」たるコンセンサス方式の負の側面が浮上した最初の事例としては、1970 年代に域内経済自由化が模索されたおり、脆弱な自国経済の保護に固執した域内後進国がこれに抵抗して同調しなかったため、初期の目的が頓挫したことである。この時点では自由化にもっとも積極的な先進国シンガポールから「5-1 方式」(加盟国一カ国だけが反対の場合は、合意が成立したものとみなし、この国は準備が整った時点で他の 4 カ国に合流する) という便宜的手法が提示され、ASEAN の了解事項となった (*Straits Times*, 24 April 1980)。しかし、この問題は時を超え、折に触れて再燃し、ASEAN の合意形成への主要な障壁となってきた。

もう一つの内政不干涉原則も、加盟国内の民主化抑圧や人権侵害などの問題国家を黙認せざるを得ない状況をもたらしたため、域内民主化先進国のフラストレーションが高まり、軌道修正の第二波を形づくった。国際社会は、強権統治の惨状に拱手傍観している状況を批判し、ASEAN へ

の評価を後退させていった。これが集約的に表面化したのが、1997 年、民主化抑圧・人権侵害にまみれたミャンマー軍政の ASEAN 加盟を受け入れた問題であった。

ただ、ミャンマー加盟を推進したマレーシアやタイは、当時「人権外交」に傾斜していた欧米からの外圧に反発する一方、伝統的な「内政不干涉」原則についても、これを絶対視すべきではなく、柔軟に適用されるべきであるとしてミャンマーに政治改革の必要性を慫慂する方向で圧力を行使した。この当時「内政不干涉」に代えて、「建設的関与」（アンワル＝マレーシア副首相）や「柔軟関与」（スリン＝タイ外相）といった構想が相次いで浮上したのであった。端的には、「加盟国の国内問題が地域利害や ASEAN の国際的評価を損なうような事態」については ASEAN として積極的に関与すべきであるというベクトルが生まれたといえる。

軌道修正の第三波は、1997 年の破局と呼ばれるアジア通貨危機で ASEAN の機能不全が露呈され、その煽りで「開発独裁」の象徴ともいべきインドネシアのスハルト政権が崩壊したことで加速、2000 年代初頭に決定的な潮流となった。2003 年の「第二バリ宣言」（BCII）を経由して 2007 年の「ASEAN 憲章」の採択、その集大成たる 2015 年の「ASEAN 共同体」樹立がこれにあたる。

この過程を的確にたどるのに有益なのは、2003 年にインドネシアを代表する論客リザール・スクマによる「ASEAN の将来」と題する論考（Rizal Sukma, “The Future of ASEAN: Towards a Security Community,” Paper presented at a seminar on “ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation,” New York, June 3, 2003）である。スクマは、的確にも「要するに、ASEAN は自らをリセットし再出発することが必要である。ただし、望ましいことと可能なこととの間の緊張を無視してはならない」と論じている。その核心には「安全保障への経済的接近」という従来の路線に加え、「平和・安定・繁栄への安全保障的接近」の必要性を認識し、インドネシアが、来る 20 年以内に「ASEAN 安全保障共同体」を構築するという具体的目標に向けてリードせねばならないとするスクマの信念があった。

インドネシアはこの延長線上に、2003 年 10 月のバリ島で開催された第 9 回 ASEAN 首脳会議で「ASEAN 安全保障共同体へのアクション・プラン」を提示した。ASEAN 諸国は基調としての安全保障共同体創設には同調的であったが、インドネシアの野心的に過ぎる部分——「ASEAN 平和維持部隊」の創設、「自由選挙の定期的実施」など——には依然として忌避する姿勢を崩さなかった。

確かに、インドネシアの意図と結果の間にはけっつけてきな乖離があって、それだけにマーク・スウェインがいうように、これを「インドネシアの外交的敗北」と見ることもできよう。しかし、バリ首脳会議で採択された BCII で「政治安全保障共同体」の創設が謳われており、ASEAN が絶対王制・一党独裁国家・軍政など本質的に保守的な諸国からなることからして、侮り難い成果であったとする評価も十分ありうる。同様に、コンセンサス方式の例外として「ASEAN-X 方式」という意思決定、内政不干涉原則を堅持しつつその「柔軟な運用」についても許容されている。ASEAN 域内におけるインドネシアの外交的中心性・国際社会における ASEAN の中心性の回復を模索し、「望ましいことと可能なこととの間の緊張」を知り尽くしたスクマのアプローチは、過去 35 年にわたり牢固として定着してきた ASEAN Way の拘束衣を剥がすための「ショック・セラピー」ともいえる営為だったのであるまいか。