

## 第七章

ASEANにおける規範

— 論争から変容へ —

湯川  
拓

## 一 ASEANにおける規範の変容を理解するための視角

制度としてのASEANに注目したとき、重要な特徴としてしばしば挙げられるのがその規範である。具体的には、内政不干渉原則やコンセンサスによる意思決定手続きといった加盟国の主権を尊重するような規範がASEANでは伝統的に重視されてきた。コンセンサス方式は基本的には不文律であったが、内政不干渉原則は一九七一年の「平和自由中立地帯（ZOPFAN）宣言」や一九七六年の「東南アジア友好協力条約（TAC）」などの重要な意味を持つ条約で確認されてきた、ASEANにおける中心的な規範である。

現在のASEANは「EUに次ぐ地域主義の成功例」、「途上国でもっとも成功した地域主義」などと呼ばれることも多く、成功例としての評判を確固たるものとしている。その際、多くの分析者がASEANの成功をもたらした重要な要因として、右のような主権尊重規範を挙げている。主権尊重規範は「ASEANウェイ」と呼ばれ、ASEANを分析する際には不可欠の分析概念となっているのである。すなわち、あくまで互いの主権を尊

重することを規範化することで、ASEAN諸国は信頼醸成を進め域内平和を築いてきた、というわけである。

そのような域内平和の基礎にあったのは、何らかの普遍的な理念を主張するのではなく、あくまで互いの国内事情には関与し合わないことを通して地域の国際関係を安定させようとするプラグマティズムであった。ASEANという機構に参加することには何のコストも発生しない設計にし、とにかく加盟国間の対立を避けることを第一の目標に据える、というのがASEANの伝統的な姿である。

そう考えてみると、民主主義や人権といった理念を掲げ国内ガヴァナンスの「正しい」あり方を地域的に定めることは、それまでの主権尊重規範に基づく秩序のあり方からの重要な逸脱であるといえるだろう。加盟国間で互いの国内問題には干渉しないことを通して国際関係を安定させることと、特定の加盟国の人権侵害や民主化の停滞を非難することは、相反するからである。このようにして片方に内政不干渉原則をはじめとする主権尊重規範を、もう片方に民主主義や人権といった国内統治を問う規範を、それぞれ両極に存在する座標として設定することができる。そしてそのなかでのASEANの規範の変動を明らかにするのが本章の目的である。近年のASEANでは、ASEAN憲章をその典型として、

人権や民主主義を推進することがASEANの目的として掲げられるようになってきている。その意味でASEANの伝統的な主権尊重規範は二〇〇〇年代に入って大きな変動期を迎えているといえる。そのような規範変動はいつ頃から起こったのだろうか、加盟国のうち、どの国がそのような動きを推進し、どの国が反対しているのだろうか、そして規範変動をもたらしている要因はいったい何なのだろうか。本章ではこれらの点を明らかにしていくことにする。

その際、焦点となるのが国内の民主化や人権が国際的に問題視されているミャンマーが加盟国として存在するということである。すなわち、ASEANにおける規範論争は抽象的な政策論争というよりはミャンマーへの関与のあり方を念頭に置いたものになりがちなのである。したがって本章ではASEAN諸国の対ミャンマー政策と、ASEANにおける主要な規範策定の試みという二点の変遷を追っていくことで、ASEANの伝統的規範の変容を記述していくことにする。

## 二 伝統的規範の起源と定着

### 主権尊重規範の必要性

主権尊重規範の変容を考える前に、まずはASEAN設立時にまで遡って、規範の起源と定着について簡単にではあるが見ておきたい。

最初に確認しなければならないのは、ASEANが内政不干渉原則などを掲げる文脈としては「外向き」のものと「内向き」のものがある、ということである。「外向き」とは東南アジア地域の域外、とくに米ソをはじめとする域外大国に対するものである。ASEANの原加盟国はタイを除いていずれも第二次大戦後に独立を達成した新興国であり、歴史的にも域外大国による植民地化や介入を受けてきた。しかもASEANが設立された一九六七年は冷戦の只中であり、超大国による介入はASEAN諸国にとっても重要な関心事であった。したがって、域外大国からの国内事項への恣意的な介入を防ぐべくASEAN諸国はまとまって内政不干渉原則や領土保全、主権平等などの主権尊重規範を対外的

に主張したのである。これが主権尊重規範の「外向き」の文脈である。

しかしそれと同時に、ASEAN諸国は加盟国間で互いの主権を尊重し合うことも重視してきた。すなわち「内向き」の文脈であり、本章で取り上げるのもこちらの文脈である。一九六七年にASEANが設立されてから加盟国間の行動を律する規範として主権尊重規範が重視されてきたことは大きく二つの背景から理解できる。第一に、第二次大戦後に独立したASEAN原加盟国はいわゆる「弱い国家」であった。「弱い国家」とは、いまだ国家形成の途上であり安定した統治を行うことに非常な不安を抱えている国家を指す。「弱い国家」の最大の特徴は、その国の政府にとっての最大の脅威が内にある、もしくは最大の急務はまずは国内を安定させ国家建設を遂行することにある、という点にある。ASEAN諸国は自国の不安定さの克服および政権の正統性の獲得については国内の社会・経済的發展によって政権の正統性を得ることで対処しようとした。以上がASEAN原加盟国の政権にとっての国内上の安全保障問題、つまり国内レベルの問題である。

第二に地域内のレベル、つまり東南アジア諸国間の対立が挙げられる。一九六三年のマレーシアの成立は地域の国際関係において激しい摩擦を引き起こすことになった。具体的には、インドネシアがマレーシア成立を英帝国主義者による反インドネシアの陰謀として

位置づけ、「マレーシア粉砕」と称した対決 (Konfrontasi) 外交や、フィリピンがサバ州の一部への領有権を主張してマレーシアに対抗したこと、連邦政府との反目を深めた末にシンガポールがマレーシアから分離独立したこと、などである。このような形で、ASEAN設立前の地域的な国際関係は非常に対立的であった。

この国内レベルと地域レベルを合わせて考えると、当時のASEAN原加盟国は、最大の急務である国内からの脅威への対処が常に隣国との紛争によって阻害されがちな状況に置かれていたことがわかる。そしてこの問題が共有されているために、最優先の課題である国家建設を遂行するべく隣国との紛争という障害を取り除こうとする共通のインセンティブが生まれる。つまり、主眼は国内における秩序の構築であり、それを達成するためASEANという地域機構を通して国際関係を安定化させようという動機が生まれたのである。

したがって、地域内の国際関係を安定化させて加盟国を国家形成に専念させるという相互主義に、ASEANという形で地域機構を設立しそこで内政不干渉原則や領土保全という規範を自分たちの国際関係を律するルールとして積極的に掲げる「合理性」があった。国家形成という急務に追われているからこそ、国際関係においては伝統的あるいは保守的

な規範に基づいて安定化を希求するのである。内政不干渉、領土保全、主権平等などの規範は国連憲章にも記載されている一般的なものであったが、以上述べてきたような意味でそれらはASEAN諸国にとっては特有の「切実さ」を持つものであったといえる。

### 規範の定着

ASEANにおける主権尊重規範がいつそう明確化され一応の定着を見るのが、初の首脳会議である一九七六年の第一回ASEAN首脳会議において採択されたTACと「ASEAN協和宣言」である。前者ではまず内政不干渉原則などの主権尊重規範が基本原則として掲げられたうえで「締約国は、自国の主体性を保持するため外部からの干渉及び内部における転覆活動に脅かされることなく、自国の理想及び願望に従い、政治、経済、社会文化及び安全保障の分野における自国の強靱性を高めるよう努める」(第一条)とされており、国内事項が地域機構であるASEANの関心事であることが直接的に示されている。さらに、後者でも「各加盟国は、破壊活動が各国の安定にもたらす脅威を除去し、国としてのまたASEANとしての強靱性を強化する」とされており、ここでも国内の安定が地域機構としてのASEANの対象事項であることが明示されている。つまり、ASE



ANという地域機構においては加盟国の国内秩序が非常な関心事であり、それを促進するために内政不干渉原則などの主権尊重規範が重視されている、ということがこれらの重要な文書からも見てとることができる。

このようにして、ASEANにおける伝統的規範は一九七〇年代後半に定着を迎えたといえる。その後、九〇年代前半までの間、それらの規範が問題視されることはなかった。加盟国の国際関係もとくに武力紛争などを経験することなく安定的な状態に保たれ、各国内においても国家形成が順調に進展した。他方、ASEANという地域機構が扱う問題領域からいってもこの時期は主権尊重規範が問題視されることはなかった。すなわち、八〇年代はASEAN諸国がベトナムのカンボジアへの侵攻に反対して国際社会においてロビー活動を行ったり、本格的な経済協力を始動させようと試みたりしていた時期であり、加盟国間の国際関係の安定化は最優先の課題から後景に退いた。そのため、主権尊重規範を加盟国間のルールとして据えることの是非がとくに議論の俎上に上ることはなかったのである。

なお、付け加えれば、このような規範構造はASEANに限ったものではない。アフリカ統一機構やアラブ連盟などの途上国の地域機構でも内政不干渉や領土保全といった原則

は憲章や設立宣言で掲げられている。それはやはりASEAN同様に独立後間もない国家から構成されており、国家形成の必要性に迫られた各国政府の間の相互主義としての性格を持つからである。ASEANの規範はすでに述べたように「ASEANウェイ」と呼ばれ、多くの場合「ASEAN特有のものである」という前提で語られることが多い。しかし、内政不干涉原則にせよコンセンサス方式による意思決定にせよ、それらはとくに途上国間の地域機構においては極めて一般的な規範である。したがって、実はASEANの規範を見る際に興味深いのは、それ自体はありふれた規範である主権尊重規範が「ASEANウェイ」と呼ばれ、ASEAN特有のような認識を持たれるようになったのはなぜか、という問題である。これについては次節で扱うことにする。

以上、本節ではASEANにおける主権尊重規範の起源と定着について述べた。重要な点をまとめると、第一に、加盟国の国内問題が地域機構の重要な関心事になっていったという点においてASEANの主権尊重規範は単なる国連憲章の引き写しではなく「弱い国家」である途上国特有の文脈を持っていたということである。そして第二に、だからこそASEANの規範それ自体は、しばしばいわれているようにASEAN特有のものではなく、途上国間の地域機構においては一般的に見られるものである、ということである。

### 三 規範論争の発生

#### 欧米との論争

ASEANの規範が一躍脚光を浴びるきっかけとなったのは、一九九〇年代前半の欧米との間の論争においてであった。具体的には、ミャンマーへの制裁の是非をめぐる欧米とASEANの対立のなかで、その規範は耳目を集めることになったのである。

一九八八年にビルマで誕生した軍事政権は、翌年からアウンサンスーチーを軟禁し九〇年には総選挙の結果を拒否する、といった行動をとり国際的な非難を浴びた。しかしASEANは軍政を盛んに非難する欧米とは異なる姿勢を一貫して示した。一九九一年から九三年まで毎年のASEAN拡大外相会議（PMC）において方針を異にする両者の直接の対立は繰り返された。欧米はミャンマーへの制裁とその孤立化を主張し、ASEANにも民政移行への圧力をかけるよう促した。それに対し、ASEAN側はあくまで穏健な対話を続ける方法が必要だとし、自らのアプローチを「建設的関与（constructive

engagement)』と呼んで正当化した。

この「建設的関与」という言葉は、元々は一九八〇年代末にタイが自国のミャンマーへの関与に付けた名前だったのが、一九九二年のPMCからASEANの方針として称されるようになったものである。それは「建設的関与」とはいえ実質的にアジア諸国が欧米に対して再三訴えてきた内政不干涉原則に則ったものであるとされていたことには注意が必要である。そもそもASEAN側には何らかの働きかけによりミャンマー国内の人権状況を変えようとするインセンティブ自体がほとんどなかったことはしばしば指摘されることろである。また、ミャンマーも「建設的関与」が自国の変化を促すものだとは受け止めていなかった。その意味で、「建設的関与」を介入（もしくは干渉）の文脈で捉える見方は誤解である。

興味深いのは、内政不干涉原則に基づく対ミャンマー政策を「建設的関与」という言葉で正当化したのと同様の文脈で「ASEANウェイ」や「東南アジアのやり方 (Southeast Asian way)」といった言葉が用いられたことである。例えばマレーシアの政府関係者は一九九二年にASEANの建設的関与を正当化するくだりで「ASEANウェイで静かに事を運べば相手の面子も立つ」とし、インドネシアの政府関係者は「われわれはミャンマー

に対してファンファーレも鳴らさず公式な声明も出さず大変静かに、東南アジアのやり方で、語りかけている」と述べている (Straits Times, August 26, 1992)。

前節で、主権尊重規範自体は途上国間の地域機構において一般的に見られるものであり、とくにASEANに特有のものではないと指摘した。そのようにありふれた規範は欧米との論争のなかでASEAN側が「これこそが自分たちのやり方なのだ」という主張を行うことにより、「ASEANの規範」すなわち「ASEANウェイ」として位置づけられていったのである。その意味で、「ASEANウェイ」という概念は「アジア的価値 (Asian value)」と同様に、民主主義や人権といった普遍的理念に抗して地域の規範を主張するというアジアの権威主義国の戦略に基づくレトリックであったとまとめることができる。したがって、「ASEANウェイ」は人権・民主主義への対抗概念であるとともに、国内政治における権威主義体制と親和性を有するものであった。

さらにASEAN諸国はアジア太平洋経済協力 (APEC) やASEAN地域フォーラム (ARF) という自己を包摂するような広域的な地域制度において自分たちの伝統的なやり方を採用することを主張し、九〇年代半ばまでにASEANの主権尊重規範は一定の知名度を獲得するに至った。この段階までは域外国との間で規範をめぐる論争は起こって

いても、加盟国間で「ASEANの規範をどのようにするか」という点についての論争は起こっていないかった。しかし九〇年代後半には加盟国のなかから従来の規範を変革しようとする声が上がりが始めることになる。

### ミャンマーのASEAN加盟問題と域内での規範論争

一九九〇年代前半に欧米との間で問題になったのはミャンマーへの関わり方であったが、九〇年代後半における規範論争のきっかけとなったのもやはりミャンマーをめぐる対立であった。だが今回は「ASEAN対欧米」という構図ではなかった。ASEANへの加盟申請を行ったミャンマーに対し、欧米に加えてメンバー国であるタイとフィリピンもその延期を主張したのである。

ミャンマーは一九九五年にTACに加盟し、一九九六年にASEANのオブザーバーの地位を得るとともに加盟申請を行った。しかし正式な加盟申請を行ったほぼ二カ月後の一九九六年九月末にミャンマー国内で民主化活動家が多数拘束され、抗議する学生デモが武力制圧されるという事件が発生した。これを受けてタイとフィリピンはミャンマーの早期のASEAN加盟に強い懸念を表明し、「建設的関与」の見直しを主張するとともに、

加盟の際に民主化と人権を考慮するように主張した。

ミャンマーの加盟に反対したのがタイとフィリピンの両国のみであったのには両国が当時域内でいち早く民主化を進めていた、という背景があった。民主化の結果、対外政策決定過程は一部のエリートのみで独占されることはなくなり、議会や世論、NGOなどが影響を及ぼすようになった。そしてそれらの新しく対外政策決定に影響するようになった勢力から、「ミャンマーへの建設的関与を改め、加盟を延期せよ」という大きな声が上がったのである。さらには、政府自身も自国が国際的に民主主義国家であることをアピールしようとするインセンティブを持っていた。このようなタイとフィリピンの主張は、シンガポール、マレーシア、インドネシア、ならびに新規加盟国であるベトナムからの徹底した反対によって退けられ、ミャンマーは予定どおり一九九七年七月にASEANへの加盟を果たすこととなった。

加盟後のミャンマーの国内問題への関与を模索するタイとフィリピンは、一九九八年には内政不干渉原則そのものに挑戦を試みた。それが「柔軟関与 (Flexible engagement)」論争である。タイの外相スリンは一九九八年六月以降、講演などのさまざまな機会において、硬直的に内政不干渉原則を固守するのではなく、必要がある場合には加盟国の国内事項に

も関与すべきだと主張し、「柔軟関与」という概念を提唱した。「柔軟関与」は従来の内政不干渉原則を代替しようとする意欲的なものであったが、これに対してフィリピンを除くASEANの加盟国からは反発の声が上がった。この「柔軟関与」論争はASEANの歴史上はじめて正面からASEANの基本理念をめぐる加盟国間での論争が展開された事例である。結果的には他の加盟国からの徹底的な反発によって、「柔軟関与」は「いっその相互作用 (enhanced interaction)」というほとんど意味のない言葉に置き換えられることになった。タイとフィリピンの試みは基本的にこの時点で頓挫してしまったとみてよい。

ASEAN諸国はそれまで加盟国間で主権尊重の姿勢を確保し合うことによって善隣友好を築いてきたのは右に指摘したとおりである。そう考えると、タイやフィリピンのように加盟国内の人権や民主化の問題に踏み込むことは、ASEANが成し遂げた最大の成功である域内国際関係の安定への重大な挑戦だった。実際、一九九八年七月の外相会議でインドネシアのアラタス外相がスリンの提案を非難して「内政干渉を許せばわれわれは懐疑と緊張に満ちたASEAN以前に戻ってしまう」と述べたこと (Far Eastern Economic Review, August 6, 1998, p.24)。だからこそ、従来の規範を尊重しようとする加盟国は、タイとフィリピンの主張を「ASEANの内政不干渉原則に反する」、「それはASEANウェ



イではない」として非難したのである。また、ASEANの基本理念を再確認する旨の発言もこの時期には非常に多い。その一端を示すと、一九九八年七月のASEAN外相会議でシンガポールのジャヤクマール外相は「ASEANファミリーはメンバー間に二国間紛争があったときも強くあり続けてきた」としたうえで、「それはASEANウェイが非公式性や最小限の組織化、コンセンサスにつながる密接な協議、そして紛争の平和的解決を強調するものだったからである」と述べ (*Straits Times*, July 25, 1998)、ベトナム外務省報道官は「ASEANの基本的原則はコンセンサス、協議、内政不干渉である」としている (『東南アジア月報』一九九八年七月、一九五頁)。このような強硬な反対の結果、一九九〇年代後半の規範論争においては伝統的な主権尊重規範が固守される結果となった。

#### 「柔軟関与」論争以後

このように伝統的な規範を固守する姿勢は「柔軟関与」論争後もしばらくは継続された。例えば、二〇〇〇年のASEAN外相会議ではASEANにおける地域人権機構の設置について議論がなされた。これ以前には一九九三年の外相会議で人権問題を話し合う場を作ることと合意がなされていたがとくに進展を見せていなかった。二〇〇〇年の外相会議で

は具体的な活動内容や権限を盛り込んだ正式な「ASEAN人権委員会」の草案が議題にのせられたのである。この問題をめぐっては再び加盟国間で積極派と消極派に分かれた議論がなされた。そして今回も積極的だったのはタイとフィリピンである。両国は「ASEANの発展を包括的なものにするには人権の向上が必要」などと述べて早期の設置を主張した。他方、今回もベトナムやラオスなどの新規加盟国を中心とする消極派は、やはり同じ内政不干渉を理由に反対し、結局人権についての制度に関して進展は見られなかった。

他方、ミャンマー問題においても一九九九年以降ASEANは国際社会において基本的にミャンマーを擁護する姿勢を継続させた。ASEAN加盟後もミャンマーは国民民主連盟への抑圧を強め、二〇〇〇年九月にはアウンサンスーチーの二度目の軟禁にまで事態は悪化した。しかし国連のアナン事務総長の特使であるラザリ・イスマイルの調停もあって二〇〇二年五月には解放へと至ることになる。この段階では国際社会もミャンマーの国内の人権と民主化の問題が改善することを期待した。

そのようななか、ASEANは欧米からの圧力にもかかわらず、ミャンマーの内政に言及することは極力避けてきた。ミャンマー国内への言及としては、二〇〇一年外相会議の共同声明に「ミャンマーのこれらの進展への努力を評価し、同国で進行中の国民和解のプ

ロセスをわれわれが支援することを繰り返す述べた」という一文があるぐらいのものである。アウンサンスーチーの解放を受けての二〇〇二年の外相会議では当初「アウンサンスーチー氏の解放を歓迎し国民和解の進展を期待する」という文言が盛り込まれることになっていたが、ミャンマーが「内政干渉にあたる」として抗議し、結局ミャンマーの国内問題については沈黙を守ることになった。そしてこの外相会議の共同声明では「われわれはASEAN内におけるインフォーマルでオープンな対話の有用性を再確認した」という文言が盛り込まれた。これはミャンマーを厳しく非難したり孤立させたりせずにあくまで穏健な路線を保ち続けること、すなわち右に述べた「建設的関与」の有用さを意味していると解釈できる。

#### 四 伝統的規範の変容

##### 対ミャンマー政策の硬化と共同体への志向

このように伝統的な規範を固守する姿勢が変化し始めるのが、二〇〇三年五月にミャン

マーのデイペーインにおいて民主化勢力が暴徒に襲われアウンサンスーチーが再び自宅軟禁に置かれることになった事件である。このデイペーイン事件はASEANの対ミャンマー政策において転換点となった。すなわち、ミャンマーに対しASEAN加盟国から公然と不満の声が上がったのである。

ASEAN諸国は六月の外相会議でミャンマーを批判し、民主化に向けた対話再開を求めるといふ異例の強硬的な姿勢を見せ、共同声明では「国民的和解と関係諸勢力間の対話を再開し、民主主義への平和的移行へ向かうことを求める」と述べている。これはメディアでも「ASEANにおいて従来の内政不干渉原則が打破された」と報道された(*Straits Times*, June 21, 2003)。ただ、その一方で例えばシンガポールのジャヤクマール外相は「これは内政干渉ではなく、ASEANの内政不干渉原則は続いていく」と述べるなど、外相のなかにはあくまでミャンマーへの関与と内政不干渉原則の間でバランスをとろうとする動きもあった。シンガポールやマレーシアはこの後も基本的にこのような折衷的な立場を繰り返し表明していくことになる。

七月にはマレーシアのマハティール首相がもし状況が変わらないようならミャンマーをASEANから除名するとして厳しくミャンマーを非難した。また、九月にはインドネシ

アのアラタス前外相がインドネシアからの特使としてミャンマーに派遣された。マレーシアとインドネシアという、九〇年代後半にはミャンマーへの関与を頑として拒んだ二国が二〇〇三年のこの時期からミャンマーの国内問題を取り上げるようになる。とくにアラタスは九七、九八年にタイとフィリピンの提案に強硬に反対した張本人である点が興味深い。この背景には九八年にインドネシアにおいてスハルトが退陣し民主化が進んだということがあった。

ミャンマー国内の人権侵害は国際社会とASEANとの間の軋轢を生むという意味でASEAN加盟国にとって避けるべきものではある。しかしASEANは前節で見たように九〇年代後半にはミャンマーの人権問題についてはあくまで内発的な改善を望み、民主化への圧力をかけたりASEANへの加盟を遅らせる措置をとったりするようなことはしなかった。しかしこのデイペーイン事件は結局はそのような改善などは進んでいないことを如実に示すものであり、九〇年代後半にミャンマーのASEAN加盟を推進したマレーシア、あるいはその首相のマハティールからすれば腹立たしいものであったと思われる。

このようにミャンマーへの姿勢に変化が見られる一方で、二〇〇三年一〇月の首脳会議ではASEANが共同体を目指すことが謳われ、「ASEAN第二協和宣言」という形で

改めてASEANの規範を策定する試みが行われた。

この第二協和宣言は規範という観点において二つの大きな意味を持つ。ひとつは、ASEANの公式文書としてはおそらくはじめて「民主的」という語が用いられたことである。すなわち「公正、民主的かつ調和的な環境のもとで域内諸国が相互に、また国際社会と平和に共存すること」とされたのである。民主主義について触れたのはこの箇所のみである。しかしわずか一言ではあっても、ASEAN内で国内体制についてのあるべき姿を規定することがいかに問題であるかはこれまでの議論をふまえれば理解できるだろう。

実際、このたった一言のために加盟国間では激しい論争が展開された。興味深いのはその構図だが、「民主的」という文言を残すことを主張したのがフィリピン・タイ・インドネシア・マレーシア・カンボジアであり、それに反対したのがベトナム・ラオス・ミャンマーといった一九九〇年代になってからASEANに加盟した新規加盟国であった。このなかでもインドネシアがとくに積極的であった。ちなみに二〇〇〇年代のタイとカンボジアはあるときに内政不干渉原則を主張するかと思えばあるときには民主主義規範を主張するというように立ち位置が大きくぶれる点に特徴がある。いずれにせよここで主張したいのは、主権尊重規範対新しい理念（人権・民主主義）という構図で見たとき、域内国の分

かれ方が九八年の「柔軟関与」論争のときとは明らかに変化してきている、ということである。すなわち、ASEANが長年かけて規範化してきた伝統的なやり方の継続を新規加盟国が主張し、古参国が従来のやり方の変革を主張する、というねじれの構造になり始めているのである。

この第二協和宣言は一方で内政不干渉原則やコンセンサス方式といった従来の規範を再確認する意味合いを持っており、とくにコンセンサス方式はそれまでは不文律だったもののがはじめて明記された。その意味で第二協和宣言は従来の規範を継続させようとする側と民主主義規範を取り入れようとする側の間の妥協の産物であるといえる。

第二協和宣言の二つ目の意義は、イシューごとに行動規範を分ける傾向がいつそう明確化したことである。第二協和宣言は「安全保障共同体」、「経済共同体」、「社会文化共同体」という形で三つの共同体を構築することを謳ったものであるが、このように分野ごとに共同体を設定することによりイシューによって行動規範を差別化することが明示されたという意味合いもある。安全保障分野では主権尊重の姿勢が維持される一方、とくに経済分野では合意ができた国から履行していくという「ASEANマイナスイクス」方式をはじめとして効率化が優先された。

多分に抽象的で曖昧だった第二協和宣言は翌二〇〇四年の首脳会議で「ビエンチャン行動計画（VAP）」として具体化されることになった。そこでは「規範の形成と共有」という項目において「東南アジアにおける、民主的で、寛容で、参加型の、そして開かれた共同体」という文言が盛り込まれており、ASEANにおいて民主主義を主張することが徐々に定着し始めていることが窺える。さらに、インドネシアは原案では「民主的選挙の定期的実施」という非常に踏み込んだ文言まで含めていたが、それは域内国からの反対にあって削られることになった。また同会議で採択された「ASEAN安全保障共同体行動計画」では「ASEAN諸国は違法もしくは非民主的な政府の交代を容認しない」というかなり強い調子の表現が見られた。

このように第二協和宣言以降、ASEANの規範は変化し始めた。かつては「アジアの流儀」や「ASEANウェイ」というレトリックではじかれていた人権や民主主義を、ASEAN自身が掲げるようになってきたのである。

#### ASEAN憲章の策定へ

二〇〇五年以降ASEANの規範は、(一) ミャンマーへの批判が常態化し、(二) 民主



主義や人権をASEANの規範として掲げることがより明確化する、という形で変容を遂げていくことになる。

具体的には、二〇〇五年には議長国問題が起こった。これはミャンマーが二〇〇六年後半からASEANとそれに関連する域外国を含む会議で議長国を務めることになっていたのに対しアメリカとEUが強硬に反対した問題である。ベトナムやラオスはあくまで「外圧に屈するべきではない」としたが、各国の議会、メディア、市民社会グループからも「ミャンマーは二〇〇六年の議長国を辞退すべき」という主張が現れてきた。また、ASEAN加盟国のなかの複数の国の議員が国境を越えて地域的な連帯を形成した「ASEANミャンマー問題議員連盟(AIPMC)」も活動を行った。

そしてインドネシア・フィリピン・マレーシア・シンガポールはミャンマーに働きかけを行い、その結果二〇〇五年七月の外相会議でミャンマーは内政に専念したいとして議長国を辞退することとなった。これは、ミャンマーにもっともらしい理由をつけてあくまで「自主的に」議長国を辞退してもらおう形をとることで、伝統的な規範である内政不干渉原則を傷つけずに事を収めようとしたものである。また、同年一二月の首脳会議では議長声明でミャンマーの民主化と拘留者の釈放を求め、民主化状況を監視する使節団の派遣を決

定した。

さらに二〇〇七年にはASEAN諸国の対ミャンマー政策をさらに硬化させるような事件が起こった。すなわち、二〇〇七年八月から九月にミャンマーで民主化を求める大規模デモとその弾圧があったのである。この事件は国際社会の注目を集め、ASEANからも批判の声が寄せられた。九月のASEAN非公式外相会議ではミャンマー批判が続出し、議長国であるシンガポールは「強い嫌悪 (revulsion)」という異例の厳しい言葉で非難した。なお、この際にも右で挙げたAIPMCはASEAN各国の首脳と中国、インドに書簡を送り、ミャンマーに対し改革を求める圧力をかけるように要望した。

これまで見てきたように、二〇〇三年のディペイン事件以降見られるようになったミャンマーの人権問題に対する批判は、この時期には完全に常態化した。その意味では、一〇年と経たないうちに規範をめぐる状況は大きく異なる様相を呈するに至ったといえる。

このようにミャンマー国内の民主化や人権状況がASEANという場で問題化されるようになるなか、進められたのがASEAN憲章の策定である。ASEAN憲章は改めてASEANの目的や原則を明文化しようとするものであり、規範という面から見ても非常に

重要なものである。すでに二〇〇五年一二月の「憲章制定宣言」で「ASEANの目的」として「民主主義の促進」が挙げられており、二〇〇六年四月の非公式外相会議では内政不干渉原則の見直しが議論されるなどの変化が見られていた。そのため、ASEAN憲章には従来の内政不干渉原則を越えて、あるいは民主主義や人権といった規範をただ掲げるのみであることを越えて、そこに実効力を持たせることが期待された。

実際、憲章策定の前段階として設置された加盟国の有識者一〇人から成る賢人会議（EPG）が二〇〇六年の首脳会議に提出した報告書ではかなり踏み込んだ内容が見られた。そこでは民主主義の促進がASEANの目的として掲げられている他に、（一）内政不干渉原則はあくまで域外国との関係においてのみ明記されるにとどめられ、（二）ASEANの目的や理念への違反に対して除名を含む制裁が下されること、（三）意思決定は基本的にはコンセンサスだが合意に至らなかつた場合はセンシティブな領域（首脳会議で判断）以外では表決制をとること、がそれぞれ明記された。（二）の制裁や（三）の表決制はとくにミャンマーの国内問題を念頭において盛り込まれたものである。

ASEAN憲章はその後、各国政府の代表、計一〇人から成るハイレベル・タスクフォース（HLTF）に引き継がれた。EPGとは違い、HLTFの協議過程に対してはASE

A N外相会議から三度にわたって内容についての具体的な指示がなされるなど、各国政府それぞれの思惑とその対立が色濃く反映された。とくに問題になったのはE P G報告書には盛り込まれていなかったA S E A N人権機構の問題であったが、そこでもやはり原加盟国対新規加盟国という構図が見られた。また制裁条項についてはミャンマーをはじめとする新規加盟国に加え、シンガポールやタイも変革には慎重な姿勢を見せた。そのような中で、一貫して民主主義や人権といった規範を重視したのはインドネシアとフィリピンという域内でもとくに民主化を進めた二国であった。

そしてこのように思惑の異なる加盟国間の議論を経て二〇〇七年の首脳会議で署名されたA S E A N憲章は、E P G報告書とはかなり異なるものとなった。民主主義や人権の価値が謳われている点では変わりはない。しかし、(一) 内政不干渉原則は加盟国の国内問題についても明記され、(二) 制裁は実質的には見送り、(三) コンセンサス方式による意思決定も温存、という形で従来のあり方との連続性が見られる。これはA S E A Nの規範を変容させようとする側(おもに原加盟国)と従来のものにとどめようとする側(おもに新規加盟国)の間の妥協の産物という性格を持っている。すなわち、民主主義や人権を推進することをA S E A Nの原則として掲げる一方で、それが新規加盟国を中心とする変革

に消極的な国々の不利益にならないように、内政不干渉原則やコンセンサス方式を一種の「安全弁」として再確認しているのである。つまり、これらを盾にして自国に不利な決定がなされることを防ぐことができるわけである。ASEAN憲章においてその他で目を引くのはASEAN人権機構の設立だが、これも具体的な内容については未定のままであった。

#### ASEAN憲章をどう捉えるか

ASEAN憲章は以上のような内容になったが、それは規範の変化・持続という観点から見たとき、どのように評価するべきだろうか。主権尊重規範と人権・民主主義という本稿における規範変動の構図で見たとき、ASEAN憲章はアンビバレントな性格を持っている。すなわち、一方で民主主義や人権の促進をASEANの目的として掲げたり、ASEAN人権機構の設立を定めたりしておきながら、他方では内政不干渉をはじめとする主権尊重規範も主張しているからである。

憲章の内容を受けて、地域のNGOや民主主義国家の議会、世論からは「伝統的な規範を優先する内容にとどまった」という失望の声が聞かれた。これは客観的にも理解できる

ところはある。第一に、EPG報告書との落差である。もともと、これはEPGが先走って実現不可能なまでに踏み込んだ内容を提示した、という面もないわけではない。しかしより重要な点として、第二に、憲章は民主主義規範の促進に実行力を持たせることが期待されていたのだが、制裁案が骨抜きにされ、コンセンサス方式は温存、ASEAN人権機構は未知数、という状況ではそれは裏切られた。つまり、規範を掲げるだけでそこには実効性がない。第三に、それではVAPや安全保障共同体行動計画においてすでに述べられていることと変わりが無い。すなわち、憲章の目新しさはとくにないことになってしまっているのである。唯一、ASEAN人権機構の設立は重要な変化だが、これについても効果を疑う声が多く、フィリピン、インドネシア、タイの三カ国はその内容に失望するコメントを表明している（*The Nation* November 19, 2007）。失望の最大の焦点は加盟国の国内で大規模な人権侵害や民主主義の後退があった際に結局ASEANという地域機構はそこに関与する手段や権限を何も持たない、ということにあった。

また、ASEAN憲章の捉え方という意味では、二〇〇七年の首脳会議で署名された憲章のその後の批准のされ方も興味深い。すなわち、保守的な国々が早々と批准を済ませたのに対して、民主化を進めた国においては批准が遅れたのである。フィリピン、インドネ

シアにおいてはASEANが人権問題に対してアンビバレントな姿勢をとったことやミャンマーの国内問題を改善させる目処が立っていないこと、わけてもアウンサンスーチーがいまだに軟禁状態にあることが厳しく批判された。

つまり、憲章の内容は伝統的な規範を越えて人権や民主主義を推進しようとする側からすれば受け入れがたいものだった。あるいは、二〇〇八年にサイクロン・ナルギスに見舞われたミャンマー政府が内政への干渉を恐れて欧米からの支援が滞るなかASEANを窓口として認めたのは、ASEANならば自国に過度の圧力を加えることはないだろうという目算があったからであろう。ASEANとは依然としてミャンマーにとってそのような存在なのである。

ASEAN憲章に続く重要な文書としては、二〇〇九年二月末から三月はじめにかけて行われた首脳会議で提出された「ASEAN政治安全保障共同体の青写真」があり、そこではASEANの政治安全保障分野についての文書としては珍しいことに内政不干渉原則への言及がない。その意味ではASEANにおける規範のさらなる変化とみなせるかもしれないが、他方、民主主義の推進については掲げられてはいるものの具体的な方法については曖昧なままである。ASEANの規範は伝統的な主権尊重規範と民主主義・人権規範

の間で、変化を嫌う新規加盟国を満足させ得る範囲内で揺れ動いているといえる。

他方、ASEAN人権機構については、ASEAN憲章ではその裁量や任務などについて具体的なことは定められておらず、それを詰めていくのが当面の作業となった。そして二〇〇九年七月の外相会議「ASEAN政府間人権委員会の運営規約」が採択され、人権機構の基本的な性格や任務が規定され、同年一〇月に発足を迎えることになった。しかしその任務に各国の人権侵害の調査や保護は含まれず、あくまで教育活動や啓蒙活動による促進にとどまることになった。インドネシアやフィリピンからは、人権委員会は人権の普及活動は行えても実際に起こった人権侵害には無力である、という批判もなされている。

## 五 規範変容の要因とASEANにおける規範の現地点

以上、ASEANにおける規範の変容を概観した。ミャンマーの国内問題は二〇〇三年のディペーイン事件以降、二〇〇五年の議長国や二〇〇七年のデモの弾圧を通して、ASEANという場で取り上げられることが常態化し始めている。また、民主主義や人権といっ



た規範も明確に「ASEANの原則」として位置づけられるまでになった。これらはいくまで内政不干渉原則を絶対視して加盟国間の国際関係を安定させる伝統的なASEANのあり方とは異なり、加盟国内の統治のあり方がASEANという地域機構の関与する部分とされ始めたという意味で大きな変化だとみなしてよい。

このようなASEANにおける規範の変容の要因としてまず思い浮かぶのは国際社会におけるASEANのイメージへの配慮である。例えばASEAN加盟国の内、シンガポールやマレーシアはASEANの規範そのものを変えることには消極的だが、ミャンマーの国内問題については「ASEANの国際的な評判を損なう」という理由で非難を繰り返している。また、国際社会に存在する地域機構を概観してもEUや米州機構、アフリカ連合も民主主義や人権を自らの規範として掲げており、地域機構において加盟国の国内統治のあり方を問うことはごく一般的なものになってきているといえる。そのようななか、ときに「ミャンマーを保護している」というような批判を受けることもあるASEANにとっては自らの規範として民主主義や人権を盛り込むことは対外的なアピールとして意味があるわけである。

しかし、そうはいつでもこれまで見てきたようにASEANの規範については加盟国間

で鋭い意見対立が存在することを考えると、結局規範の変容に関してもっとも重要なのは加盟国の民主化であるように思われる。かつてのASEANとは何よりも外相が集まって協議をする場という意味合いが強かった。その意味でASEANとは極めてエリート中心的な機構であるという批判もなされてきたのである。しかし加盟国の民主化はその構図に変化をもたらし始めている。民主化を遂げた国では議会や世論が対外政策に影響を与えるようになる、NGOの活動が活発化しそれらが地域的な連帯を形成してASEANに働きかけを行うようになる、あるいはAIPMCのように議員間のネットワークによる活動も見られるようになる、という変化が生じた。もしくは二〇〇三年以降、盛んに民主主義や人権を主張するインドネシア政府の対外政策も、国内へのアピールという面が少なくなる。すなわち、原加盟国を中心に民主化にもなって対外政策決定過程が複雑化し始め、それがASEANという地域機構の規範を変化させる重要な要因となっているのである。

ただ、変化ばかりを強調することもできない。すなわち、右でも述べたように民主主義・人権の促進に実効力を持たせることを期待されたASEAN憲章は、その面では従来のように加盟国の主権を尊重する内容にとどまったといえるべきだからである。

以上の議論をふまえてまとめると、人権や民主主義といった規範を掲げはするがその促

進に実効性を持たせることは保留している、というのがASEANの規範の現地点である。モニタリングという形をとるにせよ制裁という形をとるにせよ、ミャンマーをはじめとする保守派の国の反対が依然として強固ななか、具体的なメカニズムをどのように構築していくかが今後の焦点となっていくと思われる。

