

鈴木早苗著

『合意形成モデルとしての
ASEAN——国際政治における
議長国制度——』

東京大学出版会 2014年 v+212 ページ

おお や ね さとし
大 矢 根 聡

ASEANは中小国の集合でありながら、地域統合や域外大国に対する外交、経済発展などに興味深い試みを重ねてきた。一方で加盟国の主権や自律性を確保しつつ、他方で対内的協調と対外的企図を進める様相は、国家間関係の分析に刺激的な素材を提供している。したがってASEAN研究は豊富で、高水準でもあるが、本書はそのようななかであって、次の3点で独自の意義と成果を示していよう。

第1は、理論的文脈であり、国際レジームの応用研究としての意義と成果である。本書は、ASEANを国際レジームとして捉え、また国際レジームの構成要素としては周辺的存在であった、意思決定手続きに照準を合わせている。その観点から、コンセンサス原則を支える議長国制度の役割を明確化している。

第2は分析方法の文脈である。本書はASEANを分析するにあたって、静態的な制度的分析に終始せず、動態的な意思決定の政治過程に踏み込んでいく。そのために複数の事例分析を実施しており、その件数は20に及ぶ。

第3は、ASEANの特性把握の文脈である。本書は、ASEANの意思決定における説得材料の提供や拒否権行使の自制に着目しているが、これらはしばしば「ASEANウェイ」の典型とされる。しかし本書は、それらをASEAN特有の文化的慣行ではなく、国家間関係に一般的な合意形成上の形態として捉えている。以上のように、本書は従来の研究を踏まえ、とくに海外の理論的刺激を受けながらも、それを踏襲するのではなく、独自の分析枠組みを設定している。そのうえで、実態的な分析を堅実に積み上げている点において、本書は高く評価できよう。

この3点について、より詳しく確認してゆこう。第1は、国際レジーム論の応用であった。国際レジームの概念は、各国の対外行動を規律し、国際協調の可能性を高める要素として、「原則、規範、規則、意思決定手続き」を取り上げた。また、その形態として「明示的」な国際機構や条約だけでなく、「暗黙裡」の慣行や手続きなども対象とした。その結果、各国を規律する要素の分析は広がりを獲得したものの、1980年代にネオ・リアリズムとネオ・リベリズムの論争が国際レジームに基づく国際協調を争点のひとつにすると、その様相は一変した。暗黙裡の要素は客観的検証に馴染まないため、国際レジーム概念の守備範囲を「明示的」な原則や規則に絞り込んだのである。それに伴って、概念自体の名称も国際レジームから国際制度へと移行した。ただし日本では、ネオ・リアリズムとネオ・リベリズムの論争の影響が比較的軽微であり、暗黙裡の慣行や手続きを国際レジームとして分析する研究が存続した。本書は、それを継承しながらも、理論応用上の興味深い転換を図っている。

すなわち、著者は明示してはいないものの、本書では暗黙裡（本書の表現によると「不文律」）のコンセンサス原則（コンセンサス制）に着目し、同時に、これを支える議長国制度という意思決定手続きに照準を合わせている。従来は、国際レジームの構成要素のうち原則、規範を上位の存在とし、規則や意思決定手続きを下位の「サブ・レジーム」として扱ってきた。後者は、上位の要素を国際環境に即して修正するための従属的存在とし、前者が国際レジームの第一義的な存在だと想定していたのである。1980年代におけるJ・G・ラギーやV・アガワル、C・リプソンなどの研究は、その好例であろう。しかし本書は、意思決定手続きの議長国制度こそがコンセンサス原則を可能にするとし、その意義を正面から分析している。この議長国制度は、ASEAN加盟国が一定のルールで会議の議長を交代で担当し、議事を運営し、加盟国が「利害の一致箇所」を見いだすのを促す制度だとされる。この議長国制度のもとで、加盟国は反対派・消極派国の同意を得るために説得材料を提供し、反対派国は拒否権行使を抑えるようになり、ここにコンセンサス原則が機能したと本書はみている。

本書の第2の特徴は、分析方法としての事例の動

態的分析であった。本書は、事例分析に二重の役割を与えている。すなわち、本書は一面において、議長国制度に依拠した合意形成が成立しているのかどうか、ミクロ的に個別事例の分析を重ね、そこから一般的傾向を導いている。他面で本書は、議長国制度の成立後、ASEAN 加盟国が拒否権行使を当然視する状況から、説得材料の提示によって拒否権行使を回避するように、慣行が転換するマクロ的過程を追跡している。

そのための事例は、1970 年代から 90 年代末までの ASEAN 外相会議において、中心的な討議事項を扱った会議から選択している。それらは、既存の研究において加盟国間の利害対立が顕著だと評されているといい、すなわち合意形成の様相が確認できるクリティカル・ケースだと想定されている。具体的には、事務局の設置と権限に関する合意形成（第 2 章）、カンボジア紛争における対ベトナム強硬路線の策定（第 3 章）、カンボジア紛争におけるベトナムとの対話路線の策定（第 4 章）、ミャンマー・カンボジアの加盟承認（第 5 章）、内政不干渉原則の見直し議論（第 6 章）を取り上げている。より詳細に提案ごとにみると、20 の事例が扱われている。

これらの事例分析において、著者は 3 つのパターンを仮説的に想定している。まず (1) 議長国が提案側で、非議長国が提案反対側である場合であり、議長国が説得材料を提示して合意に至るか、協議の継続を選択する。(2) 非議長国が提案側で、議長国が提案反対側となる場合であり、説得材料に基づいて合意に至るか、さもなければ議長国は協議を打ち切る。そして、(3) 議長国が提案側・非提案側のいずれでもなく、非議長国による提案に賛成か、利害をもたない場合であり、合意が成立しなければ議長国は協議継続か打ち切りを選択するという。

事例分析では、事実関係がこの 3 パターンに合致するかどうかを検証するために、議長国による議事運営、提案国による説得材料の提示、反対派・消極派国の対応などをプロセス・トレーシングしている。その際、詳細な提案内容や議事録などの第一次資料が入手困難であるため、既存の研究や新聞・雑誌報道などの第二次文献を駆使して、堅実に分析を進めている。

その結果、たとえば第 5 章ではミャンマーの ASEAN 加入問題（1997 年）とカンボジア加入問

題（1999 年）を扱い、前者については、マレーシアが議長国として提案をし、それが採用された経緯を叙述している。後者では、シンガポールが議長国を務めながらもカンボジア加入に消極的であり、にもかかわらず、それが実現した過程を描いている。すなわち、前者の事例は上記のパターン（1）に適合し、後者は一見パターン（2）でありながらも結果が異なり、これに合致しない。また第 6 章の内政不干渉原則の見直し（1998 年）では、タイがこの原則の見直しを提案して「建設的介入」を主張したものの、議長国のフィリピンは中立的で、また反対派の声が多かったためにタイ提案は実現しなかった。合意されたのは、内政問題に関する「一層の相互作用」という非公式協議にとどまり、パターン（3）に即していると判断されている。

このような事例分析の結果、半数以上の事例が上記の 3 パターンのいずれかに合致していた。それを踏まえて、本書は次の 2 つの傾向を確認している。

(1) 議長国制度のもとでは、各国が拒否権を行使しにくい傾向と、(2) 各国間の利害調整の帰結は、議長国の不利なものにならない傾向である。事例分析の対象は 1990 年代までであるが、同様の傾向は 2000 年代にも認められる、と本書は指摘している。

本書の事例分析は、すでに言及したように、ASEAN における慣行が拒否権の行使から回避へと転換したことも、同時に検証している。著者によれば、1980 年代における一連のベトナム問題について強硬派と柔軟派が繰り返し対立したものの、議長国を中心に加盟国間の説得が一般化したことが、その主張の根拠になっている。たしかに、カンボジア和平計画（1988 年）やクアアンタン原則（1980 年）の不合意という例外はあるが、加盟国の行動に一定の変化が確認できよう。

第 3 の本書の特徴は、ASEAN における合意形成や加盟国関係の特性の解釈である。加盟国が相互了解や漸進的進展を志向する傾向については、そこに文化や伝統に基づく独自性（ASEAN ウェイ）を認める立場と、他の国家間関係にもみられる一般的機能とする立場とがあった。本書は後者の立場をとっている。

それが顕著に表れているのは、第 5 章のミャンマーに関する民主化要求と ASEAN 加入承認の事例分析だろうか。ASEAN が選択した建設的関与につ

いて、著者は外交文化に関わる解釈論的な議論を避け、国家間関係の禁欲的な叙述にとどめているのである。マレーシアなど加盟推進派は、加盟によってミャンマーへの影響力が確保でき、民主化を推進する梃子となり得ると主張し、また対ミャンマー外交を通じて、反対派・慎重派を説得する材料を示そうとした。その経緯が、分析枠組みに即して再構成されている。他方で著者は、ASEAN にみられる合意形成の形態が、アジア太平洋地域に限らず他の地域にも、ひいてはサミット（主要国首脳会議）にもみられることに、注意を喚起している。

以上のように、本書は注目すべき研究成果だといえる。そうだとすると、やはり解明し尽くされていない点が残っている。評者にとって第1の疑問は、ASEANにおける説得と拒否権回避の慣行が、何によって生まれたかである。それは、議長国制度自体に基づいて、そこに内在するダイナミズムとして派生したのだろうか。あるいは何らかの環境、とくに地域的国际関係上の条件を必要としたのだろうか。本書は、その慣行が会議の連鎖を通じて成立した経緯を叙述しているものの、成立要因は提示していない。

本書は国際レジームの概念に依拠しているが、この概念を組み込んだネオ・リベラル制度論の理論的観点からすれば、国際レジームは各国に完全情報や取引コストの低下などの効用を提供し、協調的行動を促したと考えられる。あるいは、議長国制度のもとで各国が議長国を反復的に担当したことからすれば、「繰り返しゲーム」を通じて各国の行動が「目には目を」戦略へと収束したとも考えられる。しかし本書の事例分析に、こうした要素を確認することはできない。あるいは、本書が視野から外した地域独自の環境や文化的慣行などが作用している可能性も、なお排除しがたい。

第2の疑問は、ASEAN加盟国に定着した説得材料の提供、拒否権行使の回避などが、他の地域や国際的な会議にみられる現象と同様かどうかである。説得材料の内容や説得に基づく拒否権自制の判断において、ASEAN特有の傾向はみられないのだろうか。同じく議長国制度を採用するサミットでは、各国間の説得が必ずしも功を奏さず、合意形成に十分な成果を上げない場合も少なくない。双方の相違は、後者が大国をメンバーとし、課題に地域的共通性を欠くことなどによって、十分に説明がつくのだろうか。

第3に、本書ではASEANにおける説得や譲歩の慣行化を、複数事例に認められる傾向から推論している。しかし、個別事例における意思決定方式の選択と、その方式の慣行化・制度化とは別の現象であり、異なる政治力学が作用しよう。後者においては、前例の学習とその蓄積によって、各国の政策決定者の認識が変化し、政策決定上の価値判断の優先順位に変化が生じていよう。意思決定方式の単なる持続とその慣行化・制度化とは、その内実に少なからぬ相違があろう。

以上の点を解明する手がかりとして、一方では、首脳外交だけでなくSOM（高級事務レベル会合）における実質的な利害調整過程や、各国の政策決定者の認識過程に踏み込むのが有益であろう。他方では、ASEANのみならずアフリカやラテンアメリカなど、他の地域における国際レジーム、国際的なサミットやWTO（世界貿易機関）などにおける首脳会談との比較も、重要な知見を提供してくれよう。とはいえ、本書の貢献は大きく、一見して印象づけられる以上に重層的な含意を秘めているようである。

（同志社大学法学部教授）