

# ASEANのコンセンサス形成における制度的要因

## ——国際レジーム論再考に向けて——

すず き さ なえ  
鈴 木 早 苗

### 《要 約》

東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations : ASEAN）の加盟国は安全保障・政治の分野で重要なコンセンサスを形成してきた。しかし、同分野の多くの問題において加盟各国の利害は対立していた。加盟国は対立する利害をいかに調整し、コンセンサスを形成してきたのか。この問いに対し、本稿では国際レジーム論を援用しつつ、ASEANの意思決定手続きに関する既存研究をレビューする。ASEAN諸国は法的あるいは明文化されたルールや規則よりも、慣行に代表されるインフォーマルなルールを協力のための制度として重視してきた。既存研究はインフォーマルな制度としての意思決定手続きの存在を認めつつも、制度の具体化や運用についての説明が不十分である。この問題解決への糸口として国際会議外交に関する論考をレビューする。

はじめに

- I 国際レジームとしてのASEAN
- II ASEANにおける意思決定手続きの運用
- III 国際会議外交への注目  
おわりに

### はじめに

東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations : ASEAN）は1967年に設立され、現在、10カ国から構成される地域機構である。ASEANの名のもとに行われる協力は、政治、経済、社会、文化など多岐にわたる。ASEANの重要性は、特に、政治・安全保障分野の協力において活発であり、ASEAN諸国は以下のような様々な合意や政策を打ち出してきた。1970年代には「平和・自由・中立地帯（Zone of Peace,

Freedom and Neutrality : ZOPFAN) 宣言」(1971年), 「東南アジア友好協力条約」(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia : TAC) と「ASEAN 協和宣言」(Declaration of ASEAN Concord) (1976年) などが発表、締結された。これらの宣言・条約は、その後の東南アジア地域の安全保障秩序を維持するうえで重要な合意であった。1980年代には、1978年末にベトナムがカンボジアに侵攻したことで、東南アジア地域に安全保障上の危機が高まった。この問題に対処するため、ASEAN諸国はASEANとしての方針を国際社会に発信し続けた。1990年代に入るとASEAN諸国は、安全保障上の新たな戦略として、ベトナム、ミャンマー、カンボジア、ラオスをASEANの加盟国に迎え入れることに徐々に合意していった。また、ASEAN諸国は、日本や中国、米

国、豪州など、東南アジアの地域秩序にとって重要な国々との関係を強化する上で、ASEANを核とする様々な協力体制を確立してきた。ASEAN+3や東アジア・サミットなどの東アジア地域協力はその典型である。このような広域の協力体制において、ASEAN諸国はASEANとしての方針や見解を発信することで影響力を行使してきた。

しかし、以上のような合意や政策をASEANとして形成する上で、ASEAN諸国間に意見対立がなかったわけではない。ASEAN加盟国はあるイシューについてASEANの統一方針、いわば「ASEANコンセンサス」<sup>(注1)</sup>を提示する必要があるという点では一致しても、その中身について必ずしも同一意見を持っていたわけではなかった。加盟国は対立する利害の幅のなかでどこを「ASEANコンセンサス」とするかをどうやって決めているのか。この問いに答えるためには、意思決定手続きとその運用に注目することが重要である。本稿は、ASEANの意思決定に関する既存研究が、利害調整のメカニズムを十分に提示していない点を指摘する。

1967年に設立されたASEANは長い間、国際機構としての体裁を十分に整えていなかった。2007年末、ASEAN諸国は「ASEAN憲章」(ASEAN Charter)に署名し、ASEANの設立以来、様々な協力のために必要に応じて作ってきたルールや原則、規範、慣行といった諸制度を改めて整理して、明文化した[ASEAN Secretariat 2007; 鈴木 2008]。この文書はその性質上、国際機構の設立規約に相当し、本来ならASEAN設立時に採択されるはずの文書であった。このような組織上の特性から、ASEANは国際機構としてはその法的基盤が弱く、明文化の程度が低いと

されてきた。そのため、ASEANを「国際レジーム」と捉えることでその性格を明らかにする研究がみられる。

以下では、まず、ASEANを「国際レジーム」として捉え、その構成要素である意思決定手続きについての論考をレビューし、次に、意思決定手続きの運用方法についての既存研究を紹介する。そして、これらの論考が、意思決定に必要な利害調整について十分な分析枠組みを提示していない点を指摘する。この問題点を克服する糸口として、最後に、国際会議外交の論考をレビューする。

## I 国際レジームとしてのASEAN

### 1. 国際レジーム論とASEAN

ASEANの設立は、加盟国外相による宣言という形でなされた。外相による宣言は、一般的な国際機構の設立の根拠となる、加盟国の権利・義務や意思決定手続き、政策立案を行う内部機関などを規定した設立規約・協定とは質的な違いがあった。また、国際機構の存在を象徴する中央事務局は設立後10年を経て設置された。そして2007年末、ようやく設立規約に相当するASEAN憲章が署名され、2008年末に発効した。意思決定手続きについても同憲章で初めて「協議とコンセンサスに基づく意思決定方式」を採用すると明確に示された[ASEAN Secretariat 2007, 22; 鈴木 2008]。したがって、ASEANは設立以来40年間、少なくとも形式上、国際機構の根拠となる合意文書による十分な裏付けがないインフォーマルな組織だったのである<sup>(注2)</sup>。

このようにASEANは、組織の法的基盤に脆弱性を抱えていたため、国際機構として十分に

分析されてこなかった。既存研究は、ASEANを「国際レジーム」と位置づけたうえで、その諸制度の解明を目指してきた。国際レジーム論（以下、「レジーム論」）は、国際機構や条約のような明文化されたあるいは法的な位置づけをもつ組織や制度だけでなく、「暗黙裡」の原理や規範、ルール、意思決定手続きを視野に入れ、包括的に国際制度を分析するための枠組みを提供した<sup>(注3)</sup>。「国際レジーム」(以下、「レジーム」)とは、「明示的なあるいは暗黙裡の原理、規範、ルール、意思決定手続きのセットである」と定義される [Krasner 1983, 2]。本稿の主眼である意思決定手続きは、レジームを構成するひとつの要素であり、「集団的選択の決定そしてその実施の際にとられる支配的形式・慣行」と定義される [Krasner 1983, 2]。このようにレジーム論は、明示的でないルールや原則、意思決定手続きを「制度」として分析射程に入れることで、国際機構論とは異なる新たなアプローチを提供することになった。

ASEANをある種のレジームだとする研究の多くは、ASEANを「安全保障レジーム」(security regimes)と捉える。Jervis (1982, 357)によれば、安全保障レジームとは、「国家が他の国家と互恵的であるという信念に基づいて行動を自制することを可能にする原則、ルール、規範の束」である。Jervisの定義を踏襲したBuzan (1991, 218)は、安全保障レジームを「自らと他国の行為に対する推測によって安全保障ジレンマを緩和することにより、紛争を管理し、戦争を避けるために協力する国家グループ」と位置づけた。この定義に基づき、Huxley(1993, 4)は、ASEAN諸国が紛争回避の慣行を重ね、地域の安全保障問題を地域の強靱性や自助努力に

よって解決しようとしているという点で、ASEANはレジームの基本的性格を備えているとした。しかし、加盟国間には依然として未解決の二国間問題が存在することから、ASEANは「限定的安全保障レジーム」(limited security regime)であると主張した。また、Leifer (1992, 167-169)は、紛争解決手続きである高官評議会(High Council)の存在を根拠にASEANをレジームであるとした。ただしLeiferは、この高官評議会が利用されたことはないことから、ASEAN諸国のレジーム作りへの意思だけを認め、ASEANを「現出しつつある安全保障レジーム」(emerging security regime)と位置づけている。

以上の視点はレジームの根拠をASEANの合意文書に明文化された原則や行動規範に求める。Huxleyが注目する「地域の強靱性」は、1976年のTACに明記された概念であり、その内容は、ASEAN加盟各国がそれぞれ経済的、政治的、社会的に強靱な国家を建設・維持することによって東南アジア地域全体が強靱になるというものである。Leiferが言及した高官評議会も、TACに明記された紛争解決手続きである。

明文化された原則や規範、ルールにレジームの存在根拠を求める傾向は、レジーム論に基づく他の多くの分析にみられる。レジームの定義には「暗黙裡」の原則、ルール、規範、意思決定手続きが含まれるにもかかわらず、レジーム論の多くが分析対象にするのは、レジームのルール、原理、規範、意思決定手続きが明示的な(明文化されたあるいは法的な位置づけを持つ)事例であった<sup>(注4)</sup>。代表的なものに、貿易レジームとして取り上げられる「関税と貿易のための一般協定」(GATT) [Finlayson and Zacher 1983]

や、環境レジームを構成する「気候変動に関する国際連合枠組み条約」、海洋レジームとしての「海洋に関する国際連合条約」、金融レジームでは国際通貨基金 (IMF) [Cohen 1983]、核管理レジームとしては核兵器不拡散条約 (NPT)・国際原子力機関 (IAEA) [Müller 1993] 等の条約や国際機構がある。

このような事例分析が蓄積されるとともに、レジーム論自体も変化する。すなわち、Keohane (1989, 162-166) は、レジームを「国家間で合意された明示的なルールを持つ制度」と再定義し、レジームの構成要素を明文化されたルールに限定した。明文化されない規範や慣行が無視されるようになったわけではないが、それらは明文化されたルールを理解する上で重要だとする補完的な位置づけしか与えられなくなった。あるいは、レジームは国際機構と同義とはされないものの、その分析には国際機構との関連性が重視されるようになる [Young 1989, 31-57]。他方、国際機構論の立場からはレジームと国際法との明確な区別ができないとの批判もされるに至った [最上 1996, 256-258]。この点は、レジームの定義に含まれる意思決定手続きについても同様である。定義上は「支配的形式・慣行」となっているが、レジーム論に基づく事例研究の多くは、国際機構の設立文書や条約に明記された表決方法や意思決定に関与する内部機関の規定に基づいて、意思決定手続きの特徴を分析する。このように、レジーム論の分析では、レジームの定義上含まれていたはずの、明文化されない暗黙裡のルールに関心が払われてこなかった<sup>(注5)</sup>。

しかし、ASEAN研究には、慣行に代表されるインフォーマルな制度に目を向けた文献もあ

る。Emmers (2003, 10-29) はASEANを「協調的安全保障レジーム」(regime for cooperative security) とし、レジームの構成要素である原則や規範を自制とコンセンサス重視の慣行、対話と協議に基づく協力方式といった明示的ではない意思決定に関する制度に見出している<sup>(注6)</sup>。Acharya (1995, 176-181) はJervisやBuzanの定義よりも広く安全保障レジームを捉え、勢力均衡や戦争抑止など力の行使が回避された状態が見出されれば、それを安全保障レジームと呼ぶとしている。この定義にもとづいてAcharyaは、ASEANには認識可能な規範と原則があり、力の行使を意図的に回避する努力がなされていることから、比較的抽象的で、略式で心理的なものではあるが、安全保障の規範や紛争を管理する手続きがあると主張する。山影 (1991, 263-295) は、ASEANは組織運営のほとんどを慣行の積み重ねによって作り上げられたレジームであるとし、レジームの構成要素を、会議開催の巡回ルールや各種委員会運営の分担ルール、反対意見を尊重するという意味でのコンセンサスによる意思決定方式などに求めている<sup>(注7)</sup>。

ASEANの意思決定手続きは、しばしば「協議 (インドネシア語でムシャワラ [musyawarah]) を通じたコンセンサス (インドネシア語でムファカット [mufakat]) 形成方式」と表現される [Nischalke 2002, 93; Thambipillai and Saravananuttu 1985, 10-13; Thambipillai 2000, 157-158]。また、ASEAN独特の協力方法とされる「ASEAN Way」は、意思決定手続きにも見いだされる [Nischalke 2000, 90; Acharya 2001, 67-70]。Acharya (1997, 328-333) はASEAN Wayを「協議とコンセンサスに基づく意思決定と各国間の行動規範」として定義し、既定の方式 (formula)

や手順 (modality) なく協議する意思決定の方法であると述べた<sup>(注8)</sup>。

これらの研究は、少なくともASEAN憲章で「協議とコンセンサスに基づく意思決定方式」を採用することが明文化されるまで、ASEAN諸国が国際社会で一般的に活用されている「コンセンサスによる意思決定」をインフォーマルな制度として採用してきたことを指摘したといえる。この点で、レジームの概念を忠実に適用しようとしており、インフォーマルな制度の軽視というレジーム論分析の問題に取り組んでいる。「コンセンサスによる意思決定」とは、正式な表決によるのではなく、協議・交渉に基づいて、機関や会議の全構成員の総意・一般的な合意として、ある方針や政策、方向性を採択する意思決定手続きのことである [佐藤 2005, 192]。GATTや国際連合、主要国首脳会議(G8)などでは、この手続きが採用されている。

「単純多数決」や「加重平均に基づく表決制」といった表現で明文化されない限り、「コンセンサスによる意思決定」が採用されていると推測することは妥当である。ただ逆に言えば、これらの研究は、ASEANが国際社会で広く採用されている「コンセンサスによる意思決定」をインフォーマルな制度として採用している点を様々な表現で言い換えているにすぎない。インフォーマルな制度の中身については、「ASEANの合意は非公式に形成される」, 「ASEAN諸国は非公式に、対話・協議を重ねるなかで、集団的意思を決定していく」といった曖昧な言い方に終始する。ASEAN Wayを主張する論者はその独特な表現とは裏腹に、その特殊性・独自性は何かを特定していない。

## 2. 軟らかいレジームにおける意思決定

インフォーマルな制度としての意思決定手続きをもう少し具体的に捉える試みが山本によってなされている。山本 (1995, 11-16) はレジームのタイプを「硬いレジーム」と「軟らかいレジーム」に分けて、前者を「明文化されたコードの体系」と捉え、後者を「基本的な原則を宣言的に採用し、行動のルールについても明文化された細かい厳密なルールは存在せず、裁量の余地の多いもの」をもち、モニタリングとか、ましてや制裁措置などはまったく明文化されていないレジーム」とした。山本は、硬いレジームにおいては合意の内容をできるかぎり明確化し、権利・義務の関係を明文化し、自主性/裁量性を最小限に抑えようとするダイナミズムが働くとしている<sup>(注9)</sup>。硬いレジームにおける意思決定では、条約の締結や規定改定といった明示的なルール策定に向けて、加盟国が最大限の利益を求めて脅迫や影響力の行使を行う「交渉」スタイルが主にとられる。そして、どのような合意が得られるかは力関係によるところが大きい [山本 1995, 13]。

一方、軟らかいレジームにおいては、交渉とは対照的に「奉賀帳外交」(tote-board diplomacy)が展開される傾向にあるという。「奉賀帳外交」では、ある問題についてルールを決めようとするとき、まず協議によって一定の「モデル」となるもの(ルール)を設定する。ただし、これはぎりぎりの交渉の結果でもなく、必ずしも全ての事項にわたって100パーセント詰められたモデルでもなく、ましてやメンバーが強制的に守られるものでもない。このモデルを付して、「奉賀帳」が各国に回される。それぞれの国は、「奉賀帳」に自分がその「モデル」を採用する

かしないかを自主的に書き込む（書き込まなくてもよい）。最初は曖昧なルールから出発し、次第に合意できる部分を増やしていくという方法が取られるため、意思決定スタイルとして対話の慣習（habits of dialogue）が重視される。この協議・対話というスタイルでは、参加者は、最大限の利益を求めるというよりも、相互にある程度のところで満足するという満足化原理で行動する〔山本 1995, 12-14〕。

山本（1995, 15）は、硬いレジームをとるか軟らかいレジームをとるかはイシュー領域と参加国の志向とその分布によって決まってくる（したがって文化の差異に由来するものではない）とする。核拡散の防止のようなルール違反がきわめて甚大なダメージを与えるような領域については、ルールの維持と強い措置を含む硬いレジームが求められ、通常兵器の移転登録などに関しては軟らかいレジームが作られるだろう。また、各国が自立性・自主性を互いに尊重し維持しようという志向性が強いときは、軟らかいレジームが作られる傾向がみられる。そして、ASEANは軟らかいレジームに属するという。確かに、ASEANと組織的、制度的特徴を共有する事例は国際社会に数多く存在する。G8や全欧安全保障協力会議（CSCE）<sup>（注10）</sup>、非同盟諸国会議（NAM）、太平洋島嶼フォーラム（PIF）、アジア太平洋経済協力会議（APEC）などが例として挙げられる。ASEANは東南アジアに特有のレジームではなく、軟らかいレジームの一事例であるといえよう。

奉加帳外交に代表される協議や対話による意思決定のスタイルは、ASEANや軟らかいレジームに属する他の事例の分析でも指摘されている。山影（1997a, 17）は、ASEANでは交渉で

はなく協議を通じてコンセンサスが作られると主張する。山影によれば、交渉とは、各国の利害対立状況から明確に定義された争点をめぐって、限定された時間的余裕の中で各国代表が妥協点を見いだすための取引を可能にする一連の双方向コミュニケーションのことである。これに対し協議は、議題は設定するものの時間については制限を設けず、自国の立場を主張し他国を非難するというよりは、一連の双方向コミュニケーションの中から相互に自他の立場を修正し妥協が成立することを目指すやり方である。

山影（1997a, 4-5）は以上のASEANの方式をAPECが採用したと主張する。また、菊池（1995, 238）は、APECの意思決定方式について参加メンバーには「コンセンサス」を重視するとの合意があるが、それは協定や条約によって裏打ちされたものではないとし、APECは継続的なコミュニケーションとそれを通じての合意形成のための「傘」を提供するものであると述べた。船橋（1995, 195-222）も、APECは協議の場であり交渉の場ではないという点が常に強調されてきたとした。また、APECで採用されている意思決定方式を「APECウェイ」と呼び、普通の国際機関と比べると物事の進め方がかなりユニークである点を指摘し、それは「構造や規則で組み立てるといふより、接触と流れで関係づけていく」やり方であるとしている。

一方で、インフォーマルな意思決定手続きの存在を軽視し、力関係にコンセンサスの決定要因を求める事例分析もある。G8を分析したPutnam and Bayne（1984）は、それぞれの国内事情を抱えた加盟各国、特に大国の利益と大国間の力関係の相互作用としてG8の意思決定を描いている。船橋（1980; 1995）も、会議の準備

過程において実際に行われた議題の設定や絞り込み、宣言草案の作成などを実証的に紹介している点で意思決定の制度的側面に関心を払っているが、基本的にPutnamとBayneのアプローチを踏襲している。

以上の既存研究は、協議や対話というスタイル、あるいは奉加帳外交という方式を意思決定に関するインフォーマルな制度として見いだし、参加国間の利害調整が漸進的になされていくことを示した。奉加帳の自主的な書き込み方法などに代表されるように、奉加帳外交は、最終的な合意が参加者全員がある程度満足する合意となることを示唆する。しかし、既存研究では次の2点が明らかでない。第1に、奉加帳外交において回覧される「モデル」はどのように作られるのか。言い換えれば、最終的な合意を生み出すために協議や対話による利害調整が行われるわけだが、そもそも協議の出発点はどのように設定されるのかという問題がある。これは事例研究についてもいえる。

この点と関連して、第2に、硬いレジームでは最終的な合意は力関係を反映する機会が多いとされるが、軟らかいレジームにおいて最終的な合意を左右する要因が示されていない。G8の研究でも見られるように、軟らかいレジームでも参加国間の力関係は最終的な合意の内容に大きく影響する。軟らかいレジームにおいて、力関係は国家間の利害調整とその結果としての最終的な合意にどう作用するのか。以上の2つの問いに答えるには、協議や対話による意思決定スタイルがインフォーマルな制度として力関係による利害調整にどのように介在するのかを明らかにする必要がある。

## II ASEANにおける意思決定手続きの運用

### 1. 各国拒否権方式と力関係反映方式

本節では、ASEANにおいて、「コンセンサスによる意思決定」という意思決定手続きがどのように運用されているかを分析した既存研究をレビューする。「コンセンサスによる意思決定」という制度の運用を検討した既存研究は、大別して2つに分類できる。本節ではこれを「各国拒否権方式」と「力関係反映方式」と呼ぶ。ただしこの2つは並列の関係にあるのではなく、「力関係反映方式」は「各国拒否権方式」の下位類型にあたる。

「各国拒否権方式」は、あるイシューに関して反対もしくは消極的な国が拒否権を持ち、自国に不都合な提案に同意しないことを許容する意思決定の方式である。この方式は二面性を持つ。第1の側面は、この方式のもとでは、あるイシューについて利害が対立し、強い反対意見があった場合、決定が見送られる場合があるということである。これをHoang (1996, 70-71) とCaballero-Anthony (1998, 60-61) は「合意しないことに合意する」(Agreeing to Disagree) と言い表している。第2の側面は、決定する場合には誰もが満足できるようなコンセンサスを作るということである。この側面は「共通項のみを合意する方式」、「対立事項棚上げ方式」[Antolik 1990, 99-101; Thambipillai and Saravanamuttu 1985, 14], 「最小公倍数方式」(lowest common denominator arrangement) [Kurus 1995, 406; Jorgensen-Dahl 1976, 532], 「最も消極的な国でさえ合意できる最大公約数

的合意」[山影 1997a, 17], などと表現されている(注11)。

この点を山影(1991, 273-276)はさらに敷衍して、「反対意見を尊重するという意味でのコンセンサスによる意思決定方式」、「推進派(積極派)の反対派(消極派)に対する譲歩を意味する最大公約数的妥協方式」と表現した(注12)。黒柳(1997, 8)も、合意できることを、合意できる範囲と速度で実施する(逆にいえば弱者がペース・メーカーになる「弱者の拒否権」が成立する)と表現する。以上から、各国拒否権方式は、消極派・反対派の加盟国がもつ拒否権が協議の帰結に与える影響に着目するものといえる。

「コンセンサスによる意思決定」のもうひとつの運用方法は、「力関係反映方式」である。この方式は、ASEAN域内の力関係、つまりASEAN内の大国・インドネシアの意向がASEANコンセンサスに反映されるというものである。ただし前述したように、力関係反映方式は各国拒否権方式の一形態といえる。Kurus(1995, 408)は、ASEANの意思決定方式は各国拒否権方式だと認めた上で、あるイシューや具体的方針に消極的な加盟国がインドネシアだった場合はなおさらこの方式が効力を持つと述べている(注13)。したがって、力関係反映方式は、大国が消極派・反対派に属する場合、大国の拒否権の行使・不行使が結果を強く左右することに着目する。

## 2. 事例検証

以上の2つの方式は、「コンセンサスによる意思決定」という制度のもとで行われるASEAN諸国間の利害調整では、反対派・消極派の加盟

国(大国の場合も含む)の拒否権が尊重されると主張する。以下では、ASEANが取り組んできた政治・安全保障分野で加盟国の利害が対立した事例に関する研究を取り上げ、2つの方式の有用性を検討する。

### (1) ZOPFAN宣言

1971年にASEAN諸国の外相によって発表されたZOPFAN宣言は、「東南アジアの中立化」は望ましいとする趣旨の宣言である。1970年に東南アジア中立化の案を出したマレーシアは、米国、中国、ソ連という3つの域外大国の保証によって、東南アジアの中立化を達成すべきだと主張した。これに対し、インドネシアは大国からのいかなる干渉も排除しようとする立場を取った。タイは、ベトナム戦争の激化で米国との同盟を重視したため、その同盟関係を否定しかねない中立化を前面に押し出すような合意には消極的であった。シンガポールは、域外大国による中立化への保証が大国による不当な介入を招きかねないことを懸念し、マレーシア案で想定されている中国との関係重視には慎重であった[Wilson 1975, 47-85]。こうした加盟国間の立場の違いから、ZOPFAN宣言は、域外大国がどう関与するかは具体的に明記せず、東南アジアの中立化は望ましいとする宣言に留まった。

ZOPFAN宣言が当初のマレーシアの案から後退し、曖昧な内容になった理由についてWilson(1975, 29, 47)は、基本的にマレーシア以外の加盟国がマレーシア案に積極的反対、もしくは懐疑的な立場を示したためと説明しつつ、特にインドネシアの強い反対を覆すことは難しかったと説明している。他の既存研究でも、インドネシアがマレーシア案に異議を唱え、他の加盟国も同調した結果としてZOPFAN宣言の内容



を説明する [Leifer 1983, 147-150; Caballero-Anthony 1998, 61]。これは、あるイシューに反対する大国の拒否権の行使が結果を導く、力関係反映方式に基づいたコンセンサス決定の事例である。

## (2) ASEAN中央事務局の設置と権限問題

ASEAN中央事務局（以下、事務局）は1976年に設置されたが、その設置場所と権限をめぐる加盟国間に利害対立が存在した。1968年にフィリピンが初めて事務局設置を提案し、1972年に実質的な議論が開始された。その後、インドネシアが事務局の誘致に意欲を示し、続いてフィリピンも誘致の意思を表明した [DFA 1975]。事務局の誘致はこの2カ国によって争われ、結局、フィリピンが立候補を取り下げ、インドネシアに事務局を設置することが合意された。最後は両国の外相を通じて、スハルト・インドネシア大統領がマルコス・フィリピン大統領に譲歩を迫ることで決着したという [DFA 1975]。山影 (1991, 244) はこの結果を「平等のなかの優位」を自認するインドネシアに対しフィリピンが譲歩したと説明した。

その後、事務局とその長である事務局事務総長の権限（以下、事務局の権限）について加盟国は意見を異にした。加盟国の多くはASEANとしての政策を立案する際、国家主権の制限につながる強い権限を事務局に付与することに消極的だった。そのため1976年の事務局設立協定では、事務局の役割が加盟国間の連絡や調整といった行政的なものに限定され、その他の役割については必要に応じてASEAN諸国外相が指示することになった。しかし、その後インドネシアは、自国が事務局誘致に成功したこともあり、事務局の権限強化をめざして事務局設立協

定の見直しを主張した。それに対しフィリピンは、事務局の権限は行政的なものに限られるべきと主張した。話し合いは1977年末まで続いたが、インドネシアの主張は他の加盟国の賛同を得られず議論は立ち消えとなった。事務局の権限強化見送りという決定には、事務局の権限強化に消極的な国の意向が反映されたと分析されている [山影 1991, 247-248]。

事務局誘致問題では、大国インドネシアがフィリピンへの事務局誘致に反対する加盟国として、拒否権を発動した。これは大国の拒否権の行使が結果を左右する力関係反映方式に基づく決定の事例である。事務局権限問題では、フィリピンに代表される消極派がインドネシアの提案に拒否権を行使した。これは、消極派の拒否権の行使が結果を左右する各国拒否権方式に基づくコンセンサス決定といえる。

## (3) ベトナムのカンボジア侵攻に対する

### ASEAN方針

1978年末のベトナムのカンボジア侵攻は、タイにとって直接的な軍事的脅威であるだけでなく、他のASEAN諸国の安全保障に関わる問題でもあった。ASEAN諸国はベトナムに対して何らかの統一方針を策定する必要性で一致した。しかし、方針の中身を定める上でASEAN諸国の利害は対立した。ASEAN諸国のなかで唯一カンボジアと陸続きのタイは、ベトナムの軍事的脅威に対処しなければならない「前線国家」として反ベトナム路線をとり、同じ立場をとる中国との連携を模索しようとした。ベトナムを背後から支援するソ連の脅威を重視したシンガポールも反ベトナム路線でタイに同調した。一方、インドネシア、マレーシアは中国に脅威認識を抱いていた。中国は反ベトナムの立場から

東南アジア地域に影響力を行使しようとしていた。両国は、中国とASEANとの緩衝地帯となっているベトナムに柔軟に対応しようとする立場をとった。結論からいうと、ASEAN諸国はタイの利害を重視し、対ベトナム強硬路線をその基本方針としていく [Hoang 1996, 68; スクンバン 1987, 235-265; Funston 1998]。では、なぜタイの利害が優先されたのか。

Leifer (1989, 152-154) は、インドネシアが1971年のZOPFAN宣言に至るコンセンサス決定過程において影響力を行使しマレーシア提案を修正させたとする一方、1979年以降のベトナム軍によるカンボジア侵攻問題に関してはそのような影響力の行使が顕著にみられなくなったとして、インドネシアがASEANの結束を重視することに一定の利益を見いだすようになったとしている。つまり、インドネシアは自国の本来の意向とは一致しないベトナム批判をASEANとして一致して打ち出すことを優先させたというわけである。Haacke (2003, 111) も、ASEANの対ベトナム強硬路線は、柔軟派であったインドネシアが自国の意向を自制したために実現したと主張する。Emmers (2003, 98) も同様に、対ベトナム柔軟路線を取るインドネシアとマレーシアがASEANの結束を優先し、対ベトナム強硬路線で連携するタイと中国との関係を容認したと指摘した。

一方、山影 (1997b, 104-125) は、対ベトナム政策策定に際しASEAN諸国は、紛争地域に隣接しベトナム軍のカンボジア侵攻によって直接的に脅威を受けるタイ政府の利益を擁護することに重心を置いたと説明する。1980年には、ベトナム軍がタイの国境を侵犯する。このような事態をうけ、ASEAN諸国はタイの安全保障

上の利害を死活的と見なさざるを得なかった。この主張を補完する説明として山影の「特定国の利益擁護」という視点を紹介する。「特定国の利益擁護」とは、ASEANとして決定がなされれば、特定の加盟国の利益になり、それが他の加盟国の不利益にならない場合、ASEANはしばしばその特定国政府の意向に即した決断を下すという説明である [山影 1991, 276-277]。この説明に従うと、ASEANの対ベトナム政策は以下のように捉えられよう。カンボジアに侵攻し、一時的であれタイの国境を侵犯したベトナムを非難し、ベトナム軍の撤退を求めることはタイにとっては安全保障上の利益になる。一方、このことは、ともかくASEANの結束を打ち出せるし、ベトナムとの対話を阻むほどの強いメッセージではなかったため、ベトナムに対し柔軟な対応を望むインドネシアとマレーシアにとっても受け入れ可能であった。その結果、柔軟派のインドネシア、マレーシアはタイの利害やASEAN結束重視などその他の利害を重視し、自国の立場をあからさまに主張することを自制した<sup>(注14)</sup>。

インドネシアの自制に焦点を当てた既存研究は、対ベトナム強硬路線に消極的な大国インドネシアの自制、つまり拒否権の不行使を重視しており、消極派の大国による拒否権の行使・不行使が結果を左右する力関係反映方式に基づいて合意形成過程を説明している。一方、山影は、柔軟派の拒否権の不行使がタイの利害を優先させるという結果を生み出したと指摘し、各国拒否権方式によって合意がなされたとみている。

しかし既存研究は、あるイシューに対し消極的あるいは反対の国が拒否権を行使しない理由・条件を示していない。重要なのは、強硬派

のタイの利害・意向に消極的あるいは反対の立場にあったインドネシアやマレーシアが、どのような状況下で他の加盟国と協調しようとするような利害を優先し、自製の姿勢を見せたのか、ということである。インドネシアの自制を主張する既存研究は自製の理由を「ASEANの結束」の重視に求める。しかし、「ASEANの結束」の重視がどのような条件下で問題となるのかが十分に説明されないために、自制を促す要因としては説得力を欠いている。この点は「特定国の利益擁護」も同様である。容易には解消しそうな加盟国間の利害対立の中で、タイの利害と対立した加盟国（インドネシア、マレーシア）の不利に陥らないASEANコンセンサスを明確に打ち出すのは難しかった<sup>(注15)</sup>。

#### (4) ミャンマーのASEAN加盟

ミャンマーは1997年にASEANに加盟する。ASEAN諸国は将来的には、ベトナム、ミャンマー、カンボジア、ラオスを含む全東南アジア諸国で構成された「ASEAN10」（ASEAN10カ国体制、あるいはASEANテン）の実現で意見の一致をみていた。1995年のASEAN首脳会議では、「21世紀を迎えるにあたり、全東南アジア諸国から構成されるASEANを実現すること」を目標に掲げた[ASEAN Secretariat 1995]。つまり、2000年までには「ASEAN10」を実現しようというコンセンサスは成立した。しかし、その後、加盟国はミャンマーの加盟時期について利害が対立した。タイとシンガポールはミャンマーの国内情勢を見極めた上で加盟を慎重に検討すべきだとし、早期加盟に消極的であったが、国内情勢の好転を加盟条件とせずASEAN10を早期に実現すべきだとしたインドネシア・マレーシアは、ミャンマーを早期に加盟させるべき

だと主張した。結局、消極派の反対は抑えられ、2000年より早い、1997年の加盟が実現した。

この問題に関しては、ASEAN諸国が欧米諸国のミャンマー批判をかわすために敢えてミャンマーの加盟を急いだとする論考が目立つ。1990年代に入り、欧米諸国が民主化圧力を強める中、人権侵害問題を抱えるミャンマーも批判の的となった。既存研究は、その批判がいずれは東南アジア地域への大国介入に発展すると判断したASEAN諸国が、ミャンマーをASEANに加盟させASEANの問題とすることで欧米の批判や介入を拒否しようとしたと主張する[Narine 1999, 367-368; Nischalke 2002, 105; Crone 1998, 11-12]。また、Haacke (2006, 42-43) は、欧米諸国からの圧力に加え、ASEAN外相会議の議長国として1997年に「ASEAN10」を実現したいと強く望んだマレーシアに加盟国の多くも賛同したため、1997年のミャンマー加盟が実現したと説明する。

しかしこれらの既存研究は、特定の外部要因に対するASEAN諸国間の意見対立とその調整に目を向けていない。ASEAN諸国は、欧米諸国によるミャンマーへの民主化要求、人権侵害批判という国際的圧力を受け、ASEANとして何らかの方針を打ち出すべきだという必要性では一致したかもしれない。しかし、ミャンマーを「早期に」ASEANに加盟させることで意見が一致したわけではなかった。Funston (1998, 296) は、タイがミャンマーの早期加盟に消極的になった背景には欧米諸国の圧力があつたと指摘する。ASEAN各国は欧米のミャンマー批判という国際的要因にASEANとしてどう対処するかについて意見の食い違いを見せたのであり、その利害調整がどう行われたかについては

以上の論考では指摘されていない。特定の外部要因が、特定のASEANコンセンサスを促すことは決して自明ではない。

一方、山影(2001, 122)は、早期加盟にASEAN内部で異論がなかったわけではなかったが、インドネシア、マレーシア、ベトナムの積極派の主張が通ったと説明する。この事例の場合、大国インドネシアは積極派に属しているため、力関係反映方式ではコンセンサス決定を説明できない。各国拒否権方式に基づくと、ミャンマーの早期加盟が実現したのは、早期加盟消極派・反対派のシンガポール、タイが拒否権を行使しなかったからだということになる。しかし、この論考では消極派がなぜ拒否権を行使しなかったのかについては分析されていない。

#### (5) 内政不干渉原則見直し問題

ASEAN諸国は、ASEANの原則のひとつとして加盟国に対する内政不干渉を重視してきた。しかし、冷戦終結後の世界的な民主化の流れや国内の民主化の動きに押されて、加盟国の一部がこの原則を見直すべきだと主張した。1998年、タイがASEANの内政不干渉原則を柔軟に解釈し、加盟国の国内問題についてもASEANとして何らかの対処を打ち出せるようにするべきだと主張した。この主張にフィリピンは賛同したが、インドネシア、マレーシア、シンガポールは消極的であった。結局、この問題がASEANの議題となった1998年の会議では内政不干渉原則の見直しは見送られた。同原則見直しを唱える積極派を抑え、見直し消極派・反対派の意向が反映されたのである [山影 2001, 129-132; Luhulima 2000, 129-130]。これは消極派・反対派の拒否権が行使された各国拒否権方式の事例といえる。

以上のように、各国拒否権方式と力関係反映方式の有用性は、ZOPFAN宣言や事務局の設置と権限問題、内政不干渉原則見直し問題におけるコンセンサス決定において示された。一方、他の事例では、この2つの方式の問題点が浮き彫りになった。それは、これらの方式が消極派・反対派の拒否権の行使・不行使が重要であると主張するにもかかわらず、消極派・反対派の加盟国(大国を含む)が拒否権を行使せず、譲歩・自制する理由や条件を提示していないことである。拒否権を行使することでコンセンサス決定を阻むことができる反対派・消極派は、しばしばその利害をASEANコンセンサスに反映することを自制している。対ベトナム方針策定におけるインドネシアとマレーシア、ミャンマー加盟問題におけるタイやシンガポールの行動はその典型である。そもそも、各国拒否権方式は、「コンセンサスによる意思決定」という手続きのもとで想定されうるものである。この手続きの下では、反対が欠如した状態が生み出されない限り、コンセンサスは成立しない<sup>(註16)</sup>。問題は、ある方針や提案がコンセンサスとなる際、その提案に消極的ないし反対の意向をもつ加盟国が、どのような条件下で反対を取り下げるかにある。

また、各国拒否権方式における消極派・反対派の自制や譲歩に力関係はどのように作用しているのかという問題にも取り組む必要がある。力関係反映方式は各国拒否権方式の一形態として提示されているため、大国の影響力が重要になるのは大国が消極派・反対派に属しているときであった。しかし、大国が積極派に属し、反対派・消極派の加盟国に譲歩を迫るという状況

は現実には想定されうる。もし、ASEANの場合にはそのような状況がみられないのであれば、なぜそうなのかについて検討の余地がある。「コンセンサスによる意思決定」では加盟国に拒否権が与えられるが、この手続きの運用においては拒否権の保証は自明ではない。たとえば、拒否権が力関係によって歪曲されると、大国の圧力のために小国は拒否権を行使できず、成立するコンセンサスは常に大国にとって有利な内容となる。同じ「コンセンサスによる意思決定」が採用されていても、その手続きの運用にどのような方法をとるかにはレジームの加盟国の政治的意思にゆだねられる。

### Ⅲ 国際会議外交への注目

#### 1. 軟らかいレジームと国際会議外交

ASEANをレジームと捉える既存研究は、インフォーマルな制度としての意思決定手続きの存在を重視した。しかしその主張は、インフォーマルな制度とは「コンセンサスによる意思決定」であると指摘するに留まっている。あるいは、その制度が利害調整やその結果としての最終的なコンセンサスにどう影響するかという点について関心が希薄であった。ASEANにおける「コンセンサスによる意思決定」の運用方法として各国拒否権方式と力関係反映方式という2つの方式が提示されたが、加盟各国が拒否権を行使せず、自制・譲歩するメカニズムについてはいまだ十分には解明されていない。

以上を総合すると、ASEANに代表されるような軟らかいレジームにおいて、加盟国間の利害調整がどのようになされるかを検討する必要がある。利害調整とは、加盟国が対立する利害

の中で、合意可能な範囲を探り、利害の一致箇所としてのコンセンサスを作っていく作業である。軟らかいレジームにおける利害調整の手段はもっぱら、「ASEAN首脳会議」、「APEC首脳会議」といったレジームの名を冠した、全加盟国が平等な立場で出席する「会議」を定期的で開催することであった。山影（1997a, 19-20）は、ASEANとAPECが「制度化された継続的会議外交方式」を採用しているとし、加盟各国には、会議を定例開催して協力の深化、拡大にコミットすることが期待されていると述べた。また、佐藤（2003, 34）はASEANを5つの特徴を持つ「会議外交レジーム」であるととし、その特徴のひとつとして、全会一致制、交渉よりも対話の維持・継続を優先させる意思決定手続きを挙げている。

この定例会議で加盟国は、様々なイシューについて協議や対話を重ねることでレジームのコンセンサスを形成している。この方法では、利害調整を断念し、決定を先送りする場合も想定される。しかし、あるイシューについて何らかの方向性を打ち出す必要がある場合や、会議を開催する以上は成功させなければならないという状況の下では、加盟国はある程度の満足を得られるという判断の下、互いに譲歩・妥協し、何らかのコンセンサスに至ろうとする。このような利害調整の過程は、先に紹介した「奉加帳外交」においてみられるものであるとともに、「コンセンサスによる意思決定」のもとで観察されやすい。すでに述べたように、「コンセンサスによる意思決定」は、反対意見の表明がない状態を目指す意思決定方式であり、この手続きのもとでは、反対意見の表明がなくなるまで、妥協案の提示や、緊密で建設的な話し合

いが必要とされる [Sohn 1974]。

## 2. 国際会議における議長の役割

会議において加盟国がどのように利害を調整しているかについては、会議外交の論考が示唆に富む。会議外交とは、「国際会議の中で見られる政府間関係および政府と国際機構との関係を管理すること (management)」である [Kaufmann 1996, 7]。加盟国は会議外交を通じて利害調整を行い、コンセンサスを形成している。加盟国は利害調整の際、会議の開催・進行ルールに従う。「コンセンサスによる意思決定」もそのルールのひとつである。

会議外交に関するルールのうち利害調整に係るものとして、会議の議事運営があげられる。宇佐美 (2000, 97-105) は、「同じルールが用いられても議事が違えば結果が異なること」を「結果の議事依存性」と呼び、一部の選択肢の除去や新たな選択肢の導入、争点空間の操作、手順の操作などの議事操作の重要性を指摘し、議事設定者が結果を誘導すると主張する。

この議事運営の役割を担っているのが会議の「議長」である。この点は、国際会議だけでなく、国内政治においても一般的な通念となっている。Cox and McCubbins (2005) は、米国下院の主要委員会の議長が多数派から選出され、議長が多数派の意向に沿った議題の選定を行う結果、議会で多数派に有利な決定がなされ、逆に不利な決定はなされにくいことを実証した<sup>(注17)</sup>。

Kaufmann (1996, 27-29, 71-86) は、国際連合総会や安全保障理事会、国際労働機関 (ILO) 等を事例に国際会議の開催に関する手続きを詳細に記述している。それによれば、国際会議の

議長には手続的機能と実質的機能がある。手続的機能とは、会議での円滑な話し合いを促し、最終合意に至る過程を管理する役割で、その多くは議事規則といった形で明文化されている<sup>(注18)</sup>。一方、実質的機能とは議事規則に明文化されていないインフォーマルな役割であり、その中心は非公式会合の開催や妥協案の提示を通じた当事者間の利害調整機能である。特筆すべきは、インフォーマルな役割である利害調整や仲裁機能は、表決によらない「コンセンサスによる意思決定」においてより重要になるとの指摘である [Kaufmann 1996, 27-29]。また、この2つの機能を担う上で、議長の「中立性」に配慮が払われている。すなわち、議長はその会議の参加国代表から出されるが、選出された時点で参加国代表の地位 (投票権など) を失い、決定の当事者ではなく調整役として参加する [Kaufmann 1996, 72]。

その他には、欧州統合 (EU) 研究の中にEU議長国 (Presidency) の研究がある。国際会議の議長は、しばしばレジームあるいは地域機構の加盟国の代表が務めるため「議長国」と呼ばれる。EU議長国には、議題提案 (initiator) や妥協案提示 (package-broker) などの役割がある [Hayes-Renshaw and Wallace 1997, 145-153]。このような役割を担うEU議長国は、常設機関である欧州委員会とともに、「EUの共通利益」を推進する制度として定着しつつあると主張する論考がある [Kirchner 1992]。

また、筆者はAPECとG8を事例に議長国の役割とコンセンサス決定との関係を分析した [鈴木 2000; 2003]。APECの分析では、APECにおいて貿易・投資の自由化と円滑化、開発協力の協力分野が定着し、それに関係する合意が

なされたのは、1993年から議長国を担当した米国、インドネシア、日本が議長国の担当機会を利用して、自国の利害を反映した結果であると説明した。また、G8では、加盟国が順番に議長国を担当し、自国が関心を持つ問題を次々とG8の議題に持ち込んだ結果、G8は時代によって、経済を扱うレジームとなり、あるいは安全保障を中心に話し合う場となるという変化を経験したことを説明した。

ASEANでは、1980年代のベトナムに対するASEAN方針策定に関する山影の分析において、議長国の役割を示唆する記述が見受けられる。具体的には、1983年後半のインドネシア、1984年後半以降のマレーシアのイニシアティブは両国がASEAN外相会議の議長国就任後に行ったという記述である [山影 1997b, 110-113]。ただ、ASEAN外相会議の議長国とコンセンサス決定との関係については明示的には語られていない。

これらの研究から得られる示唆は、会議の議長が議事運営という役割を通じて会議の参加国間の利害調整に従事し、その結果、その会議で決定されるコンセンサスの内容に影響を及ぼすという点である。利害調整の過程で、議長は参加国に譲歩を迫り、妥協を促したりして各国に与えられた拒否権の不行使を促すことも想定される。その結果として、利害調整に影響を及ぼしうる参加国間の力関係が制御される可能性もある。そうであるなら、議長の役割に注目することは、ASEANの意思決定に関する論考が説明しきれなかった、意思決定手続きと利害調整の関係を解明する一助になる。また、Kaufmannの指摘にあるように、議長の利害調整の役割は明示的にはされないインフォーマルな性質を持

つ。したがって、議長の役割の分析は、レジーム論に基づく事例分析が軽視してきたインフォーマルな制度の機能を解明することにもつながる。

ただ、利害調整者としての議長にどのような性質を見いだすかは論者や分析対象とする事例によって異なる。CoxとMcCubbinsは議長を議会の「多数派の利害」を代表するものと位置づけた。Kaufmannは、国際会議の議長は「利害中立」を貫く立場にある点を強調し、EU議長国研究には、議長国は「EUの共通利益」の推進者であると主張する論考がある。他方、APECやG8の議長国の担当機会は、議長を担当する「加盟国の利害」を反映する手段として描かれた。

ASEANに関しては、ASEAN憲章が議長国に関するルールを初めて明文化した [ASEAN Secretariat 2007, 27-28]。議長国はアルファベット順の持ち回りで担当するとされ、以下の役割を持つとされた (憲章32条)。(a) 政策立案や調整、コンセンサスの重視と協力を通じて、ASEAN共同体構築など、ASEANの利益増進に努めること、(b) ASEANの中心性 (centrality) を維持すること、(c) ASEANに悪影響を与える事態に迅速に対応すること、(d) 域外国との関係緊密化のためにASEANを代表すること、(e) 別途委任された職務と機能を遂行すること (筆者による日本語訳)。この条文は、ASEANの議長国がEUの場合と同様に「ASEANの共通利益」の推進者であるべきだと主張しているように読める。しかし、条文の解釈はASEAN加盟各国に委ねられる。加盟各国がASEAN憲章に明記された議長国に関するルールを実際にどのように運用するかは、今後の動きを注視する

しかない。

### おわりに

以上、ASEANの意思決定手続きとその運用について既存研究を紹介し、その問題点を指摘した。ASEANに関する論考の多くはインフォーマルな制度に注目する傾向があり、この点において、レジーム論に基づく分析が軽視してきたインフォーマルな制度の重要性を改めて主張するものといえる。このことは、軟らかいレジームであるASEANに関する研究がレジーム論分析の発展に寄与しうることを示唆する。

ただ、既存研究には次のような問題がある。まず、ASEANをレジームと捉える研究はインフォーマルな制度の存在を認める一方、制度の機能と効果の解明に十分な関心を払っていない。ASEANの意思決定手続きの運用についての論考では、加盟国が「コンセンサスによる意思決定」において認められたはずの拒否権を敢えて行使せず、自制するメカニズムが十分に説明されていない。この問題点は、ASEAN憲章においてASEANが「協議とコンセンサスによる意思決定」を採用することが明示的にされたとしても、分析上の課題として残る。

ASEANのような軟らかいレジームにおいて、コンセンサスの内容を定める利害調整のメカニズムについては、いまだ十分には解明されていない。問題解明の糸口として、軟らかいレジームの制度的特徴である会議外交に関する論考が参考になる。コンセンサスが成立する場である会議の運営には一定のルールがあり、これらのルールは参加国間の利害調整のあり方とその結果としてのコンセンサスの内容に実質的な影響

を及ぼす。会議外交に関する文献は、議長の役割についての分析が、参加者間の利害調整と自制・譲歩のメカニズムの解明に寄与する可能性を示している。この点をさらに検討することは、ASEAN研究、ひいてはレジーム論分析の発展にも寄与すると考えられる。

(注1)「コンセンサス」とは「一般的合意の存在している状態」[渡部 1997, 129]あるいは「決議採択の障害になるほどの反対が欠如した状態」を意味する[佐藤 2005, 192]。

(注2)「インフォーマル」とは一般に、アド・ホックな、あるいは略式、非公式という意味であるが、混乱を避けるため、本稿では、明文化あるいは何らかの明示的な方法で表現されていない、という意味で用いることとする。

(注3) 国際レジーム論の包括的な検討については、山本(1996)を参照。暗黙裡の原理、規範、ルール、意思決定手続きを含む広範な定義はレジームが間主観的性格を持つことを物語る[石田 2000; Kratochwil and Ruggie 2001]。

(注4) 山本(1996, 6)は、レジームを論ずるとき、これら4つの要素をすべて取り込んで考える(研究する)方向をマキシマリストと呼ぶとすれば、それとは対照的に、レジームのどれかの要素(たとえば明示的、明文的なルールのセット)に着目して研究するミニマリストとでもよべる研究も多く存在するとしている。

(注5) レジームはその後、国際制度(international institution)という用語にとってかわられるようになる[Martin and Simmons 2001]。しかし、山本(2008, 36-42)が国際制度と国際レジームを互換的に使うとしているように、この2つの概念の定義には類似性がある。国際レジームと似通った概念である国際制度に関する論考は、当然のことながら、インフォーマルな制度を軽視するという国際レジーム論に基づく分析の問題点をいまだ克服できていない。Koremenos, Lipson and Snidal(2001)は合理主義モデルを用いて国際制度の多様性を分析しようと



した。その際、彼らは、国際制度を「行為を規定、禁止、あるいは許可する、国際的なアクター間の交渉の結果できあがった明示的な枠組み」とし、暗黙のやり取りやインプリシットなガイドラインは一般的な協力の形態としては重要だとしつつも、国際制度の定義からは排除するとしている。

(注6) Emmersは、ASEANの交渉は非公式な仕方 (informality) に特徴づけられるとしている。具体的には、公式の会議だけでなくゴルフや非公式会合、必要に応じて臨時にセットされた会合などを交渉の場として活用するというものである。

(注7) 山影 (1997a, 22-23) はまた、ASEANとAPECをひとつの条約に基づく通常の意味での「条約レジーム」ではなく、幾多の条約などの合意から構成される「複合的レジーム」、あるいは確認された一定の合意に基づいて運営される通常レジームではなく、随時変化していく「ダイナミック・レジーム」であるとしている。

(注8) ASEAN Wayとはしていないが、Weatherbee (1984, 262) もASEANの意思決定のやり方が「漸進的、道具的、アドホック的」(incremental, instrumental and ad hoc-ism) であるとする。

(注9) 山本 (1996, 35) は、多国間交渉の研究の多くが貿易、環境、軍事管理などのレジームの形成に関連するものであると述べ、多国間交渉研究として、GATTやオゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書、欧州通常戦力条約 (The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe) などの「硬いレジーム」を分析対象としたHampson and Hart (1995) の論考を参照している。

(注10) CSCEは1995年、抜本的な機構改革の末、欧州安全保障協力機構 (OSCE) に名称を変更した。さらなる検討の必要はあるが、OSCEはその組織的・制度的特徴から硬いレジームに分類されると考えられ、CSCEからOSCEへの変化は、軟らかいレジームから硬いレジームへの変化とみることもできる。

(注11) 内容的には、lowest common denominatorとは、山影のいう「最大公約数的合意」と同様の意味であると考えられる。

(注12) この方式は「あるイシューに対し最も弱いコミットメントが最終的な合意となる『最弱コミットメントの原則』に基づく方式」とも言い換えられる [山影 1980]。

(注13) Kurusは事例としてマレーシアが1990年末に提案した東アジア経済グループ (East Asia Economic Group: EAEG) を取り上げ、消極派であり大国でもあるインドネシアが反対したためにこの提案は修正を迫られたとしている。

(注14) 特定国の利害擁護のために統一行動を取るという方法は他の事例でも見られる。ベトナムのカンボジア侵攻前に問題となっていたインドシナ難民問題についても、難民の流入に苦しむタイとマレーシアのために、ASEANとしてこの問題への国際社会の関心を喚起し、ベトナムに対策を講じるよう要求した [山影 1997b, 98-104]。また、1973年、ASEAN諸国は日本に対し、合成ゴム輸出がASEAN諸国経済に脅威を与えている問題について何らかの方策を講じるよう要求した。これは、天然ゴム産業を主要な輸出産業としていたために日本製合成ゴムの輸出拡大に打撃を受けたマレーシアの経済的利益を擁護するものであった [山影 1991, 176-180]。

(注15) ベトナムに対するASEANコンセンサスは微妙かつ曖昧なメッセージを含んでおり、実際には、ベトナムに対して柔軟姿勢を打ち出すASEANコンセンサスも作られた。これらのコンセンサスは、ASEAN内の柔軟派であったマレーシアとインドネシアが主導して成立した。具体的には、ベトナムとの対話の可能性を探り、ベトナムが擁立したヘン・サムリン政権をカンボジア和平の取り組みに取り込んでいくという内容のものである。タイやシンガポールなどの強硬派は、ベトナムがカンボジアから撤退しないうちに、ASEAN側からベトナムに対話を働きかけることには消極的であった。しかし1979年末に、ベトナムとの対話を探るため、マレーシア外相がASEAN代表としてベトナムを訪問するこ

とに合意する。また強硬派は、ベトナムが擁立した傀儡政権であるヘン・サムリン政権の正統性を認めず、カンボジア問題の当事者はあくまでベトナムであるという立場をとっていた。にもかかわらず、インドネシアの提案を元にASEAN諸国外相が発表した「カンボジア独立のための共同アピール（ASENアピール）」（1983年）や、マレーシアの提案が下敷きとなってASEAN提案となった「間接対話構想」（1985年）においては、事実上、ヘン・サムリン政権をカンボジア和平のための話し合いの当事者として認めた。したがって強硬派と柔軟派は、互いに譲歩してコンセンサスを形成したといえる。この点を山影（1997b, 112）は「ASEANの対ベトナム政策は比較的強硬な立場とベトナムへの妥協的立場という矛盾したイメージができあがってしまった」と表現した。既存研究の多くは、ベトナムへの強硬な立場を分析することに重点を置き、ベトナムへの妥協的立場がなぜ形成されたのかについて十分な検討を行っていない。

（注16）M'Bow（1978, 894）は、1973年のCSCEヘルシンキ会議で加盟国が「コンセンサスによる意思決定」を採用することで合意し、「コンセンサス」を「採択に対し、反対意見の表明がなされない状態」と定義した点を紹介した。

（注17）ただし、この議長の議事操作は、法案の可決等の最終決定が「コンセンサスによる意思決定」ではなく、多数決制によることを前提としている。

（注18）具体的には、参加者の発言の順番を決めることや、参加者の発言内容が議題と外れていないか、不適切でないかを判断する、表決に付す内容を明確化することなどが含まれる。

## 文献リスト

### <日本語文献>

- 石田淳 2000. 「コンストラクティヴィズムの存在論とその分析射程」『国際政治』124号：11-26.  
 宇佐美誠 2000. 『決定』東京大学出版会.  
 菊池努 1995. 『APEC——アジア太平洋新秩序の模

索——』日本国際問題研究所.

- 黒柳米司 1997. 「序章 等身大のASEAN像を求めて」『国際政治』116号：1-16.  
 佐藤考一 2003. 『ASEANレジーム』勁草書房.  
 佐藤哲夫 2005. 『国際組織法』有斐閣.  
 スクンバン・パリバトラ 1987. 「ASEANとカンボジア紛争」高坂正堯, ロバート・スカラピーノ編『アジアで政治協力は可能か』人間の科学社.  
 鈴木早苗 2000. 「APECの議長国制度——1993-1995年における米国・インドネシア・日本の議長国運営——」『国際関係論研究』第14号（3月）：27-50.  
 —— 2003. 「緩やかな協議体における議長国制度の意義——APECとサミットを事例として——」『国際政治』132号：138-152.  
 —— 2008. 「ASEAN憲章の策定——第13回首脳会議における憲章署名までの道のり——」『アジア研ワールドトレンド』第150号（3月）：43-50.  
 船橋洋一 1980. 『サミットの思想』朝日新聞社.  
 —— 1995. 『アジア太平洋フュージョン』中央公論社.  
 最上敏樹 1996. 『国際機構論』東京大学出版会.  
 山影進 1980. 「東南アジア連合成立過程分析」『東南アジア研究』18巻1号：3-21.  
 —— 1991. 『ASEAN——シンボルからシステムへ——』東京大学出版会.  
 —— 1997a. 「アジア太平洋経済協力の制度化にみられる特徴——ASEANとAPECの組織原理と運営原則を中心に——」『世界法年報』第16号：2-33.  
 —— 1997b. 『ASEANパワー』東京大学出版会.  
 —— 2001. 「ASEANの基本理念の動揺」山影進編『転換期のASEAN——新たな課題への挑戦——』国際問題研究所.  
 山本吉宣 1995. 「協調的安全保障の可能性——基礎的な考察——」『国際問題』No. 425：2-20.  
 —— 1996. 「国際レジーム論——政府なき統治を求めて——」『国際法外交雑誌』第95巻第1号：1-53.

- 2008. 『国際レジームとガバナンス』有斐閣.
- 渡部茂己 1997. 『国際機構の機能と組織』国際書院.
- <外国語文献>
- Acharya, Amitav 1995. "A Regional Security Community in Southeast Asia?" *Journal of Strategic Studies* 18(3): 175–200.
- 1997. "Ideas, Identity and Institution-building from the 'ASEAN way' to the 'Asia-Pacific way.'" *The Pacific Review* 10(3): 319–346.
- 2001. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. London and New York: Routledge.
- Antolik, Michael 1990. *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation*. New York: M. E. Sharpe.
- ASEAN Secretariat 1995. *Bangkok Summit Declaration of 1995*. Bangkok, 14–15 December (<http://www.aseansec.org/5189.htm>). 2008年3月7日ダウンロード.
- 2007. *CHARTER OF THE ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS* (<http://www.aseansec.org/21069.pdf>). 2008年6月11日ダウンロード.
- Buzan, Barry 1991. *People, States and Fear*. 2<sup>nd</sup> ed. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Caballero–Anthony, Mely 1998. "Mechanism of Dispute Settlement: The ASEAN Experience." *Contemporary Southeast Asia* 20(1): 38–66.
- Cohen, Benjamin J. 1983. "Balance-of-payments Financing: Evolution of a Regime." In Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Crone, Donald 1998. "Southeast Asia: A Year When High Ambition Was Challenged." *Southeast Asian Affairs*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- DFA 1975. *Institutionalizing the ASEAN*. Manila: Department of Foreign Affairs.
- Emmers, Ralf 2003. *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*. London: Routledge Curizon.
- Finlayson, Jack A. and Mark W. Zacher 1983. "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions." In Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Funston, John 1998. "Thai Foreign Policy: Seeking Influence." *Southeast Asian Affairs*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Haacke, Jürgen 2003. *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects*. London and New York: Routledge.
- 2006. *Myanmar's Foreign Policy: Domestic Influences and International Implications*. Adelphi Paper 381. London: The International Institute for Strategic Studies.
- Hampson, Fen Osler and Michael Hart 1995. *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Hayes–Renshaw, Fiona and Helen Wallace 1997. *The Council of Ministers*. Basingstoke: Macmillan.
- Hoang Anh Tuan 1996. "ASEAN Dispute Management: Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN." *Contemporary Southeast Asia* 18(1): 61–80.
- Huxley, Tim 1993. *Insecurity in the ASEAN Region*. London: Royal United Services for Defense Studies.
- Jervis, Robert 1982. "Security Regimes." *International Organization* 36(2): 357–378.
- Jorgensen–Dahl 1976. "ASEAN 1967–1976: Development or Stagnation?" *Pacific Community* 7(4): 519–535.

- Kaufmann, Johan 1996. *Conference Diplomacy*. London : Macmillan Press Ltd.
- Kirchner, Emil Joseph 1992. *Decision-making in the European Community : The Council Presidency and European Integration*. Manchester and New York : Manchester University Press.
- Keohane, Robert O. 1989. *International Institutions and State Power*. Boulder : Westview Press.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson and Duncan Snidal 2001. "The Rational Design of International Institutions." *International Organization* 55(4) : 761-799.
- Krasner, Stephen D. 1983. "Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables." In Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*. Ithaca and London : Cornell University Press.
- Kratochwil, Friedrich and John Gerald Ruggie 2001. "International Organization : A State of the Art on an Art of the State." In Lisa L. Martin and Beth A. Simmons eds., *International Institutions*. Cambridge, Massachusetts and London : The MIT Press.
- Kurus, Bilson 1995. "ASEAN Triad : National Interest, Consensus-Seeking and Economic Cooperation." *Contemporary Southeast Asia* 16(4) : 404-420.
- Leifer, Michael 1983. *Indonesia's Foreign Policy*. London : George Allen and Unwin Ltd.
- 1989. *ASEAN and the Security of South-East Asia*. London and New York : Routledge.
- 1992. "Debating Asian Security : Michael Leifer Responds to Geoffrey Wiseman." *The Pacific Review* Vol.5. No.2 : 167-169.
- Luhulima, C. P. F. 2000. "Re-assessment of ASEAN Non-Intervention Principle." *The Indonesian Quarterly* 28(2) : 125-130.
- Martin, Lisa L. and Beth A. Simmons eds. 2001. *International Institutions : An International Organization Reader*. Cambridge : The MIT Press.
- M'Bow, Amadou-Mahtar 1978. "The Practice of Consensus in International Organizations." *International Social Science Journal* 30(4) : 893-903.
- Müller, Harald 1993. "The Internalization of Principles, Norms, and Rules by Governments : The Case of Security Regimes." In Volker Rittberger ed., *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Charendon Press.
- Narine, Shaun 1999. "ASEAN into the Twenty-first Century : Problems and Prospects." *The Pacific Review* 12(3) : 357-380.
- Nischalke, Tobias Ingo 2000. "Insights from ASEAN's Foreign Policy Cooperation : The 'ASEAN Way', a Real Spirit or a Phantom?" *Contemporary Southeast Asia* 22(1) : 89-112.
- 2002. "Does ASEAN Measure up? Post-Cold War Diplomacy and the Idea of Regional Community." *The Pacific Review* 15(1) : 89-117.
- Putnam, R. and N. Bayne 1984. *Hanging Together : The Seven Power Summits*. Cambridge, Mass : Harvard University Press (ロバート・パットナム/ニコラス・ベイン 山田進一訳『サミット——先進国首脳会議——』TBSブリタニカ 1986年).
- Sohn, Louis B. 1974. "Introduction : United Nations Decision-Making : Confrontation and Consensus?" *Harvard International Law Review* 15 : 438-445.
- Thambipillai, Pushpa 2000. "Challenge to the ASEAN Way : Musyawarah and Non-Interference." *Kajian Malaysia (Journal of Malaysian Studies)* 18(1-2) : 157-170.
- Thambipillai, Pushpa and J. Saravanamuttu 1985. *ASEAN Negotiations : Two Insights*. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.
- Weatherbee, Donald E. 1984. "ASEAN Regionalism ; The Salient Dimension." In Karl D. Jackson and M. Hadi Soesastro eds., *ASEAN Security and Economic Development*. Berkeley : Institute of East Asian Studies, University of California.

Wilson, Dick 1975. *The Neutralization of Southeast Asia*. New York : Praeger Publishers.

Young, Oran R. 1989. *International Cooperation : Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca and London : Cornel Uni-

versity Press.

(アジア経済研究所新領域研究センター, 2007年9月19日受付, 2009年6月15日レフェリーの審査を経て掲載決定)