

佐藤考一著

『ASEANレジーム ASEAN  
における会議外交の発展と課題』

勁草書房 2003年 xiii + 284ページ

すず き さ なえ  
鈴 木 早 苗

## はじめに

東南アジア諸国連合（以下、ASEAN）は1967年に設立された地域協力組織である。ASEANは設立から30年以上経過した現在も、会議の定期開催を中心的な活動としており、法制化・内部機関の整備が進む欧州連合（EU）等の国際組織とは対照的な組織化の過程をたどっている。冷戦末期からポスト冷戦期にかけて、ASEANはアジア太平洋経済協力会議（APEC）、ASEAN地域フォーラム（ARF）、アジア欧州連合（ASEM）、ASEAN + 3（日中韓）などの地域協力会議に重要な役割を果たしてきた。本書は、ASEANが設立から冷戦期を経て生き残り、さらにアジア太平洋、東アジアなどより広域の協力を積極的に参画することができた要因を探ろうというものである。

本書は1970年代半ば以降、国際政治学において登場した「国際レジーム論」の分析枠組みに依拠し、ASEANの組織的性格を捉えようと試みている。「国際レジーム」とは「アクター間の期待が収斂するような明示的あるいは暗黙の原則、規範、ルール、意思決定手続きのセット」である〔Krasner 1983, 2〕。いくつかの先行研究はASEANをレジームと捉える視点を採用している。たとえば、Emmerson（1987）はASEANが加盟国諸国間の経済的格差・国土規模の違いがうまくバランスされた構造に支え

られたレジームであるとし、この構造が変化する可能性を検討している。ただし、その分析は主に、ASEAN諸国を取り巻く構造に焦点を当てたもので、ASEANという組織の分析では必ずしもなかった。一方、本書も指摘するとおり、山本（1995）はASEANが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格なルールは存在せず、裁量の余地の多い、軟らかいレジームであるとし、ASEANの組織的な特徴を明らかにしている。さらに、山影（1991）はこのような軟らかなレジームを構成するルールのほとんどがASEAN諸国政府による慣行の積み重ねの結果であったと主張する（263-295）。しかし、ASEANがどのような特徴を持つ軟らかいレジームであるかはいまだ分析の余地を残している。特に、ASEANの意思決定方法は協議と全会一致に基づく、非公式で、対立を表面化させずに合意できる範囲で合意する“ASEAN Way”という独特な方式として注目されている。しかし、この概念は明確な定義がなされないままである（本書41ページ）。この問題に対し、本書はASEANが一種のレジームであるという先行研究を踏まえたうえで、ASEANの基本的性格は会議外交にあるとしてその会議外交方式を会議運営に関するルールのセット＝レジームとして定義する。

ポスト冷戦期においてASEANはAPEC、ARFなどの地域協力会議の設立と運営に積極的に取り組んできたことは先行研究も指摘するが、これらの地域協力会議の様相は個別あるいは散発的に捉えられる傾向にあった。この点を補完する形で本書は次のような主張を展開する。まず、ASEANはその独自の会議外交方式を維持することで冷戦期における会議外交を展開してきた。拡大外相会議（PMC）の設立はその一里塚である（会議外交の重層化）。次に、ポスト冷戦期にASEANはさらにその会議外交方式を様々な地域協力会議に採用させていく（多元化）。本書の試みは会議外交の方式（レジーム）を分析概念とし、冷戦期・ポスト冷戦期を通じてASEANが参画した地域協力会議の設立と運営過程をASEANの会議外交の重層化・多元化として捉え直すものである。

本書の構成は以下のとおりである。

- 序 章 本研究のアプローチ
- 第 部 ASEAN の基本的性格
  - 第 1 章 ASEAN の加盟国・目的・原則・組織
  - 第 2 章 ASEAN の会議外交
- 第 部 会議外交の形成と重層化
  - 第 3 章 ASEAN の会議外交 その形成と重層化
- 第 部 地域経済協力をめぐる会議外交の多元化
  - 第 4 章 ASEAN の域外経済協力と会議外交
  - 第 5 章 ASEAN の域内経済協力と会議外交
- 第 部 地域安全保障協力をめぐる会議外交の多元化
  - 第 6 章 ASEAN の域外安全保障協力と会議外交
- 第 部 包括型協力をめぐる会議外交の多元化
  - 第 7 章 ASEAN の域外包括型協力と会議外交
- 第 部 会議外交の発展と課題
- 終 章 会議外交の発展と課題
- 付 録 ASEAN 諸国の安全保障協力 冷戦末期以降の合同軍事演習を中心に

第 1 章では「多様でバランスのとれていない国々の集合」として ASEAN 諸国を捉え、ASEAN は紛争の平和的解決、内政不干渉の原則、相互尊重を目的とした拘束力の弱い、緩やかな政府間組織であることが確認される。このような脆弱な組織基盤しか持たない ASEAN がなぜ今日まで存続できたのか。この問いに、本書は「ASEAN 諸国の指導者たちは ASEAN に独特の会議外交の方式を導入して、ASEAN を維持し、個別の地域協力を結びつけることで活動を発展させた」ためであると主張する。

第 2 章では分析概念である会議外交の方式を構成する 5 つの特徴を提示する。第 1 に、会議外交の場となる国際会議に拘束力が少なく、政策決定が必要な場合は全会一致制とする、緩やかな会議形態を採用する。第 2 に、会議に参加する国同士が当事者で

ある紛争を議題とする時、紛争解決のための交渉よりも紛争当事者間の対話の維持と継続を優先させる<sup>(注1)</sup>。第 3 に、会議を連帯と団結の強化のために利用する。これは域内の会議では共通の長期的目標となる議題を設定し、域外対話諸国（多くは大国）との会議では集団交渉の形態を採る。第 4 に、年次閣僚（外相）会議（AMM）と拡大外相会議（PMC）が、政治・経済両面にわたる議題を扱い、その中で必要に応じて新たな国際会議を設立する。第 5 に、ASEAN が域内協力のための会議において採用する、会議の主催国・議長国を加盟諸国が担当する方式を、域外協力のための会議の増設に際して、全部もしくは部分的に採用させている。第 1 から第 3 の特徴は冷戦期において加盟国政府間が互いに抱いた不信感・脅威を克服するために唯一とり得る方法として形成された。その後、域外関係を構築する際、ASEAN 諸国の意向を効率的に反映するツールとして積極的に活用されるようになり、第 4・第 5 の特徴を発展させる基盤となっている。

第 3 章では冷戦期における ASEAN の会議外交の展開を扱う。ここでは ASEAN の会議外交の方式が ASEAN 設立後の早い段階で形成され、冷戦期の ASEAN の様々な協役に役立ってきたことが説明される。第 4 章以降はポスト冷戦期において ASEAN が参画した地域協力会議にこの会議外交の方式がどの程度採用されているかを論じている。第 4 章では、ASEAN の域外経済協力としての APEC、東アジア経済グループ（EAEG）構想、第 5 章は域内協力としての ASEAN 成長地域、ASEAN 自由貿易地域（AFTA）、第 6 章では域外安全保障協力の枠組みである ARF、第 7 章は議題を設定しない域外包括型協力として ASEM と ASEAN + 3 をそれぞれ取り上げて分析している。最後に、著者はこの会議外交の方式は、ASEAN にとってだけでなく、域外諸国特に日米中・EU 等の大国にとっても都合のよい方式であったために、ASEAN を越えた様々な地域協力会議に採用された点を指摘する。ASEAN は域外諸国にこのような方式と会議のチャンネルを提供することで、逆に域外諸国からの影響を最小限にしようと努めた。その結果が国際会議の

重層化・多元化であったと結論づけている。一方で、著者は、1995年以降の ASEAN 加盟国拡大に伴って噴出した域内問題に対処するため、域外関係において維持・発展したこの方式がその一部変更を迫られている点も指摘している。

ASEAN を一種のレジームとして捉える視点は先行研究にもみられた。しかし、ASEAN というレジームを構成するルールは一体何かについて、漠然とした理解があるに留まっていた。“ASEAN Way” という概念がこれまで曖昧にしか定義されてこなかったのはその典型である。それに対し、本書は、ASEAN の基本的性格は会議外交にあるとし、ASEAN というレジームを会議外交の方式というルールのセットであると規定した点が評価されよう。このアプローチは、著者と同様に“ASEAN Way”の曖昧さを指摘し、5つの特徴を持つ紛争解決の仕方であるとした Hoang (1996) の試みと問題意識を共有するが、本書で示された会議外交方式は分析概念としてより具体性を帯びている。さらに、本書は ASEAN の基本的性格である会議外交の成立、重層化、多元化の過程が5つの特徴を持つ会議外交方式の成立、維持、発展の過程として理解できることを示すことによって、冷戦期・ポスト冷戦期の ASEAN 協力の全体像を把握するひとつの視点を提供した。特に、この視点はポスト冷戦期、ASEAN によって活発に展開された域外協力を理解するうえで有効である。また、著者はこの会議外交方式がポスト冷戦期に域外協力会議において採用された理由のひとつは、域外諸国の思惑の一致があったためと主張し、ASEAN が依然として域外大国に左右される環境にあることを確認している。しかし、本書の分析はそれに留まらず、冷戦期に ASEAN 諸国が域外大国からの影響を最小限に留めるためにこの会議方式を域外協力のメカニズムの中に挿入することを学習し、ポスト冷戦期において本格的に実践していった点を主張した。

しかし、同時に、この会議外交方式は ASEAN

諸国が独自に発見した方式というよりは、会議外交という伝統的な外交様式に沿った形であったために、域外諸国に受け入れられたのではないかという指摘も可能である。ここでは、ASEAN などの多国間枠組み研究の見地から本書を評したい。著者は ASEAN 独自の会議外交の方式を分析概念として提示したが、会議外交という形式自体は国際組織が誕生する以前から存在していた外交様式である。第1の特徴である全会一致という方式は伝統的な外交では一般的であった。また、会議外交を基本的性格とするレジームは ASEAN 以外にも見いだされる。たとえば、主要国首脳会議(サミット・G8)における会議外交は、全会一致(あるいはコンセンサス)の採用、会議開催自体に意義を見いだす点、加盟国による議長国担当方式等、ASEAN の会議外交(特に域内協力)と多くの類似点が見受けられる<sup>(注2)</sup>。本書は「レジーム」・「会議外交」という一般的な概念を用いる点で ASEAN 研究を超えた分析枠組み提示の可能性を含んでいる。それだけに、会議外交という一般的な外交様式と ASEAN におけるその方式の受容過程を分けて捉えるという視点を考慮する必要があるのではないか。

では、何が ASEAN 「独自」であるのか。本書の提示した会議外交方式が ASEAN 「独自」であるのは、域内協力よりも域外協力においてである。特に、第2章で示された第3、第4、第5の特徴が、域外関係を構築するうえで ASEAN が採用してきた独自の方法である。本書は域外協力を重点的に扱う一方で、域内協力も視野に入れている(第5章)。しかし、会議外交方式の ASEAN 独自性という観点においては、域内・域外協力の区別が必要であるように評者には感じられた。また、会議外交方式の生成、維持、発展過程においても域内・域外協力の区別は重要である。本書の議論では、会議外交方式は主に、冷戦期の域内協力において成立し、ポスト冷戦期に域外協力構築の過程で維持され、発展した。しかし、同時に、この会議外交方式は新規加盟を伴う域内協力の文脈で変更を迫られている点も指摘されている。この点を踏まえると、会議外交方式は、域内協力と域外協力それぞれの文脈で異なる変化を

遂げているのではないだろうか。

最後に、この会議外交方式が域外協力の枠組みに浸透していく過程において、その ASEAN の独自性はどの程度維持されているのかについても議論の余地があると思われる。本書はポスト冷戦期における様々な地域協力会議（APEC, ARF, ASEM, ASEAN+3）において会議外交方式の5つの特徴が全て採用されたとしている（205ページ）。しかし、この結論には若干の留保が必要であろう。まず、5つの特徴は相互に関連性を持つのではないか。たとえば、本書は、第5の特徴である議長権の保持がARFとAPEC・ASEM・ASEAN+3で採用の程度に違いがあることを指摘するが、この違いがその他の特徴の採用にどのような意味を持つかについて言及が少ない。APECでは1993年に議長国・米国が早急な貿易・投資自由化路線を打ち出す会議運営を行ったため、マレーシアは反発し、首脳会議に欠席した。この時期のAPECにおいては第2の特徴である紛争解決のための交渉よりも対話の維持と継続を重視した会議運営が行われたとは言い難い。しかし、このことはAPECが第5の特徴を部分的に採用した点（ASEAN諸国と非ASEAN諸国による隔年実施）と密接に関係している<sup>(注3)</sup>。また、第4の特徴である国際会議の増設は単にASEAN加盟国が構成国になるような会議の新設ではなく、ASEANの組織であるAMMやPMCを基礎になされてこそ意味がある。本書は、分析概念提示の際（第2章）にこの点を指摘したが、分析対象とした諸会議のうち、APECとARFについてはAMM・PMCとの関連性が認められるが、ASEMとASEAN+3はAMM・PMCを母体とする設立ではない、とするに留めている（175ページ）。一方、APECはオーストラリアが、ARF, ASEM, ASEAN+3はASEAN諸国またはその一部が設立を提案した。このように、本書が対象とした地域協力諸会議はAMM・PMCとの関係・設立提案国においてそれぞれ違いが見いだされる。この違いが、第4の特徴に込められた「ASEAN主導による新たな国際会議設立」という意味合いにどう作用するのか言及が欲しいところであった。

以上の諸点を踏まえ、ASEANの会議外交方式の汎用性と独自性という両側面を捉えることは、多国間枠組みの一形態としてASEANという地域協力組織を示すことにつながるだろう。この点において、本書が提示した会議外交方式という分析概念はASEAN以外の多国間枠組みにも適用可能な視角なのではないかと評者は考える。

（注1）この特徴が“ASEAN Way”であるとする先行研究は多い。Acharya（1997；2001，70）Antolik（1990，9）Thambipillai and Saravanamuttu（1985，25）

（注2）サミットに関する記述、会議外交の議長国担当方式については、鈴木（2003）を参照。

（注3）APECの議長国運営に関しては、鈴木（2000）参照。また、Acharya（1997）はASEANがAPECの会議運営において影響力を維持できなくなった一方、ARFでは依然として重要な役割を果たしていると主張している（p.341）。

## 文献リスト

### 日本語文献

- 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：27-49.
2003. 「緩やかな協議体における議長国制度の意義」『国際政治』第132号：138-152.
- 山影進 1991. 『ASEAN シンボルからシステムへ』東京大学出版会.
- 山本吉直 1995. 「協調的安全保障の可能性」『国際問題』第425号（8月）：2-20.

### 英語文献

- Acharya, Amitav 1997. “Ideas, Identity and Institution-building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific Way’?” *Pacific Review* 10(3) 319-46.
2001. *Constructing a Security Community in South-east Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. London and New York: Routledge.
- Antolik, Michael 1990. *ASEAN and the Diplomacy of Accom-*

- modation*. New York: M. E. Sharpe.
- Emmerson, Donald K. 1987. "ASEAN as an International Regime." *Journal of International Affairs* 41( 1 ) 1 16.
- Hoang, Anh Tuan 1996. "ASEAN Dispute Management: Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN." *Contemporary Southeast Asia* 18( 1 ) 61 80.
- Krasner, Stephen D., ed. 1983. *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Thambipillai, Pushpa and J. Saravanamuttu 1985. *ASEAN Negotiations: Two Insights*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

( アジア経済研究所新領域研究センター )