

ASEANにおける規範の変容

湯川 拓

●規範変容の基本的構図

ASEAN加盟国は、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規範を通して互いの主権を尊重しあうなかで、信頼醸成を進めてきた。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（ZOPHAN）宣言」や七六年の「東南アジア友好協力条約」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った。これらの主権尊重の規範を絶対視することでASEAN諸国は域内の平和を実現してきたわけである。そしてそ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あ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。参加はコスト・フリーでありとにかく対立を避けることが第一、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

までの秩序のあり方からの重要な逸脱であると言える。そしてASEANにおける規範の変動もしくは規範をめぐる論争とは基本的に、内政不干渉原則を始めとする主権尊重の規範と民主主義／人権という国内統治のあり方を問う規範の間の相克として理解することができるといえる。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。したがってここでは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概観することにする。

●伝統的規範の固守 (一九九七―二〇〇一)

ASEANにおける民主主義や人権をめぐる論争は、九七年のミャンマーのASEAN加盟時に遡る。この時、域内においていち早く民主化を進めていたフィリピンと

タイは、ミャンマーの国内問題を理由に加盟の延期を主張した。しかし両国の主張はほかのASEAN諸国から「ASEANの内政不干渉原則に反する」「それはASEAN Wayではない」として退けられ、ミャンマーは予定通り九七年七月に加盟することになった。

加盟後のミャンマーへの関与を求めるタイは、翌九八年には加盟国への介入を部分的に認めていくこうとする「柔軟関与（flexible engagement）」という概念を提示した。これは明確に従来の内政不干渉原則を乗り越えようとする動きでありASEANの歴史上類を見ないものであった。しかし、やはりこの場合もタイの提案に賛成したのはフィリピンだけであり、主権を絶対視するASEANの伝統的規範は維持されミャンマーの国内問題はASEANとしては問題化しないことが確認された。

興味深いのは、この過程において内政不干渉原則やコンセンサス方式を「ASEANの規範」すなわち「ASEAN Way」と呼ぶようになったことである。内政不干渉原則は国連憲章にも記載されている一般的な規範であるし、コンセンサス方式で物

事を決めることは（とくに安全保障分野では）国際社会においては、とくに珍しいことでもない。しかしそれらはミャンマー問題における改革派への対抗という明確な目的意識の下に守旧派によって「ASEAN Way」として再定義されることになった。「ASEAN Way」はASEANの規範を指す用語として有名であるが、その特異さは内政不干渉原則やコンセンサス方式といった制度それ自体としての側面よりもむしろそれらが「ASEAN Way」として表出されたという観念としての側面にあるわけである。

●対ミャンマー政策の硬化と共同体への志向（二〇〇三—一〇四）

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、〇三年五月にミャンマーのデイベ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おかれることになった事件である。これに対し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う異例の強硬的な姿勢を見せ、これはメディアでも「内政不干渉原則の打破」として話題になった。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、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では不文律だったものが初めて明記された。他方、この宣言にはASEANの公式文書としては「公正、民主的かつ調和的な環境（just, democratic and harmonious environment）のもとで」という形で初めて「民主主義」という言葉が盛り込まれているという新しさがある。わずか一語の挿入ではあるが、その是非をめぐる加盟国間で論争が行われた。具体的には、ヴェトナム・ラオス・ミャンマーといった九〇年代になってからASEANに加盟した新参国が民主主義規範の導入に反対し、原加盟国、特に九八年に民主化を進めたインドネシアが新たな規範の導入を積極的に主張した。また、この第二協和宣言は「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より明確となっ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「マイナスイ」方式を初めてとして効率化が優先された。

翌〇四年の首脳会議では共同体形成を具体化させるために「ヴィエンチャン行動計画」が採択され、ここでも伝統的な主権尊重の規範と共に「民主主義」規範が明記さ

れた。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」というかなり踏み込んだ表現が見られた。

●ASEAN憲章の策定へ（一〇〇五—）

〇五年以降ASEANの規範は、①ミャンマーへの批判が常態化し、②民主主義や人権をASEANの規範を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、〇五年には議長国問題が起こった。これはミャンマーが〇六年後半から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。ヴェトナムやラオスはあくまで「外圧に屈するべきではない」と主張したが、インドネシア、フィリピン、マレーシア、シンガポールの働きかけの結果、結局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。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。

さらに〇七年にはASEANの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、〇七年八月から九月にミャンマーで大規模デモとその弾

圧があつたのである。これに対し九月のASEAN非公式外相会議において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。

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。すでに〇五年二月の「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、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超えて、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超えて、そこに実効力をも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グループ (EPG) が〇六年の首脳会議に提出した提言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ほかに、①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留められ、②ASEANの目的や理念への違反に対して除名を含む制裁がくだされること、③意思決定は基本的にはコンセンサスだが合意に

至らなかった場合はセンシティブな領域 (首脳会議が判断) 以外では表決制をとること、がそれぞれ明記された。②の制裁や③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。

これらの内容については、ミャンマーを始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。他方、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つた。そしてこのように思惑の異なる加盟国間の議論を経て〇七年の首脳会議で署名されたASEAN憲章は、EPG提言書とはかなり異なるものとなつた。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、①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、②制裁は実質的には見送り、③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ASEANの規範を変容させようとする側 (主に原加盟国) と従来のものに留めようとする側 (おもに新規加盟国) の間の妥協の産物という性格を持つている。すなわち、民主主義や人権を推進することをASEAN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地域人権機構の設立だが、これも果たしてどの程度まで効果をもつのかについてはかなり疑問であり、今後の取り組み次第という部分が大きい。

ASEAN憲章に続く重要な文書としては、〇九年二月末から三月初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、ここでは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。その意味ではこれはASEANにおける規範の更なる変化と見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だがある。ASEANの規範は伝統的な主権尊重の規範と民主主義／人権規範の間で、変化を嫌う新規加盟国を満足させる範囲内で揺れ動いていると言える。

● ASEANにおける規範の現地点

以上、ミャンマーがASEANに加盟した一九九七年から現在までの変容を概観した。ミャンマーの国内問題は〇三年のディペイン事件以降、〇五年の議長国や〇七年のデモの弾圧を通して、ASEANという場で取りあ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あげられるのは、国際社会におけるASEANのイメージである。例えばASEAN加盟国のうち、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（欧州連合）やOAS（米州機構）、AU（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言える。そのようななか、時に「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、そうは言って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最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。例えば○五年の議長国問題ではフィリピンやマレーシア、タイの議会でミャンマーに議長国の辞退を求める動議や決議が出された。あるいはASEAN諸国の議員からなる「ミャンマー問題議員連盟」のような組織もミャンマーに民主化への圧力を加えることを主張している。もしくは○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い。すなわち、原加盟国を中心に民主化にもなつ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ひとつの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、前述したように民主主義／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留まったというべきだからである。ASEAN憲章に対する評価は、○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からも伺える。保守的な国々が早々と批准を済ませたのに対して、変革を求めるインドネシアとフィリピンの議会からは不満の声が起り批准が大幅に遅れた。つまり、憲章の内容は伝統的な規範を超えて人

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のである。あるいは、○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。

以上の議論を踏まえてまとめると、人権や民主主義といった規範を掲げはするが、その促進に実効力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、ミャンマーを始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。

（ゆかわ たく／東京大学総合文化研究科博士課程）

参考文献

①鈴木早苗「ASEANは東南アジアに民主主義をもたらすか？」『アジアワールドトレンド』第一六六号。二〇〇九年七月号。

②Emmerson, Donald (ed) *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009).