

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、二〇一四年、二二二頁)

大 賀 哲

東南アジア諸国連合(ASEAN)は国際レジーム(international regimes)なのだろうか。ASEANを特徴づけているものはASEANウェイ(ASEAN way)と呼ばれるコンセンサス重視の意思決定方式であり、必ずしも法的・制度的枠組みが整備されているわけではない。このことから、国際レジームとしてASEANの意思決定メカニズムを検証するという意識は薄く、先行研究もそれほど蓄積されていない。

伝統的な定義によれば、国際レジームとは、明示的または非明示的な「原則・規範・ルール・意思決定過程の集合」である。したがって、ASEANのような「不文律な制度実践」も非明示的なレジームに含まれるが、実際のレジーム研究は国際制度(international institutions)の研究に傾斜しており、非公式レジームが研究対象となることは多いとは言えない。

こうした研究動向に対して、本書はASEANを不文律なルール

形成を含む国際レジームとして考察しようとする野心的な試みである。加盟国が一定のルールの下で議長を担当し議事運営や利害調整を行う「議長国制度」に着眼し、議長国制度が加盟国間の利害調整や議事の帰結に与える影響を評価することを企図している。

序章では、国際レジームとしてASEANを考察することの有用性が指摘され、議長国制度に着眼することの意義が論じられている。従来のASEAN研究においても、ASEANの意思決定メカニズムやその「会議外交レジーム」に着眼した研究は蓄積されている。対して本書の独創的な点は、コンセンサス方式の具体的実践に着眼していることである。ASEANの場合、加盟国による拒否権の行使が一般的に行われているわけではない。寧ろ説得材料を提示した上での拒否権の不行使がその顕著な特徴である。すなわち、議長のイニシアティブによってASEANウエイの実践にも偏差が生じているのであり、本書は、議長国と議案の関係を分析することでそのそのメカニズムを明らかにしようとする試みなのである。

第一章では、議長国制度の有効性を検証するための仮説モデルが提示されている。まず三つの利害調整パターンが整理されている。

(a) 議長国が議案提案側、(b) 議長国が議案反対側、(c) 議長国が提案側でも反対側でもない、という場合である。議長国は協議を打ち切ったり、当該議案をどの程度議論するかを決定する権限を持っている。この仮説モデルでは、説得材料が提示され合意が成立すること、説得材料が提示されていない場合には議長国が議案提案側であるパターン(a)においては協議継続、議長国が議案反対

側であるパターン(b)においては協議打ち切り、議長国が提起側・反対側のいずれでもないパターン(c)においては協議継続または協議打ち切りのいずれかを選択することが想定されている。したがって、議案提案側が説得材料を提示しているか否か、利害調整パターン通りに合意が形成されているか否かが分析の焦点となる。これを検証する方法としては、本書ではASEAN閣僚会議(AMM)を対象として、共同声明や議長声明などの合意文書から利害調整過程を精査するという方法を採用している。この方法論に基づいて、後続の各章では事務局設置案、カンボジア紛争における対ベトナム政策、ミャンマー・カンボジアの加盟承認、内政不干渉原則の見直し論議の四事例を検討している。

第二章では事務局設置とその権限強化が事例として検討されている。インドネシアが議長国を務めた一九七四年に事務局のジャカルタ設置が決定するが、他方で事務局権限の強化についてはそれぞれの議長国であったフィリピン(一九七六年)とシンガポール(一九七七年)が協議を打ち切っている。しかし、インドネシアが説得材料を提示したか否かは明らかではないことから、この事例から利害調整の適合性を判断することはできない。

第三章・第四章では、カンボジア紛争における対ベトナム政策が検証されている。当時、ASEAN内部では強硬路線と柔軟路線が対立していた。カンボジアにおける連合政府樹立支援(一九八二年)や三〇キロ撤退案の承認(一九八三年)はそれぞれ強硬路線派であるシンガポールとタイが議長国の際に成立しており、パターン

(a) に適合する。逆にパターン (a) に適合しないケースとしてはクアンタン原則に対する合意不成立(一九八〇年)と和平計画への合意不成立(一九八八年)が挙げられる。前者は説得材料が提示されたが議長国が協議の継続を断念した事例であり、後者は議長国が説得材料を提示しなかった事例である。また五プラス二方式合意(一九八三年)、カクテル・パーティ案(一九八七年)に対しての合意不成立は議長国が議案反対側で、議案提起国から説得材料が提示されたが議長国の判断で合意不成立となった例であり、加盟国の主張を列挙しただけで新たな合意成立には至らなかったジャカルタ非公式会合(JIM)開催合意(一九八八年)は、説得材料が十分提示されなかった例である。いずれもパターン(b)に合致している。

第五章はミャンマーとカンボジアの加盟承認を取り上げている。一九九七年のミャンマー加盟承認についてはマレーシアが議長国で議案提案国であり、議案が採用されたことからパターン(a)に合致する。対して一九九九年のカンボジア加盟承認は、議長国シンガポールが議案反対側であったにも拘わらず議案は承認されており、パターン(b)に適合的ではない。

第六章は内政不干渉規範の見直しを事例としている。一九九八年のAMMでタイは内政不干渉規範の見直しを提起する。当初タイは「建設的介入(constructive intervention)」を主張していたが、他の加盟国からの反発に遭い、これを「柔軟な関与(flexible engagement)」へと改める。結局、タイの提案は合意とはならず、インドネシア提案の加盟国の問題を非公式に協議する「一層の相互

作用(enhanced interaction)」で合意が図られた。同事例は議長国フィリピンが中立の立場で、且つ合意不成立であるためパターン(c)に該当する。また、タイは議長国となった二〇〇〇年に、前・現・次期議長国の三者が地域の平和と安定のために役割を果たすASEANトロイカを提起している。しかし、ASEANトロイカに強い権限を付与することを警戒する加盟国の意向から、実施にあたってはコンセンサスと内政不干渉原則に従うことが明記された。

これらの分析を踏まえ終章では、議長国制度の下では拒否権が行使され難く利害調整の帰結は議長国に不利にならない場合が多いという結論を導いている。主権の対等性を根拠とした拒否権の行使よりも、説得材料の提示に拠る拒否権の不行使の方が顕著であるということである。分析結果をみると、一九事例のうち利害調整パターンに適合的なケースは一三事例、不適合なケースは一事例、判断のできない事例は五事例である。このうち適合的ではない事例については、議長国が合意可能な範囲を見誤ったため、議長国提案の議案でも不成立の場合が認められると説明している。

これらの分析を踏まえ、本書の意義について考察してみたい。本書でも強調されているように、東アジアにはASEANの制度的特徴を活かしたレジームが多く、また議長国制度は主権国家や会議外交など伝統的な国際関係の枠組みとも両立しうる制度であることから、東アジアやアジア太平洋のレジーム分析に本書の見解が活かされる可能性は大きい。他方で、方法論上の精度を高める余地があるようにも考えられる。本書において適合的とされている事例は全体

の七割程度であるが、三〇キロ撤退案の承認（一九八三年）やASEANトロイカの設置（二〇〇〇年）などパターン（a）に適合してはいるものの、原議案から加盟国の反対を受け、議案が相当程度に修正されている場合も存在する。このような場合には、果たして他の適合事例と同様に扱ってよいのかという疑問が残る（原議案が修正され、他の条件が付加されるのであれば、議長国のイニシアティブが議事の帰結に与える影響は限定的なものでしかなかった可能性があるからである）。こうした問題を解決し、分析の精度をより高めていくためには、他の方法論を活かした総合的なアプローチが必要である。

具体的には、議事決定のプロセスに対しての踏み込んだ考察、個別の文言の分析をより掘り下げるといふ方法がある。前述のように、議長国の提案した議案が合意文書に盛り込まれた場合であっても、議論のプロセスの中で文言が取捨選択され、それによって合意が変わることは十分に想定される。したがって、議案の成立・不成立という点を分析するだけでなく、議長国のイニシアティブに拠ってどのように合意文書の内容が影響を受けたのかという内容面の検討を行うことができれば、より精度の高い分析が可能となる。

本書では合意文書の内容から利害調整過程を精査するという方法を採用しており、個別の過程の分析では二次文献に依拠している。

ASEANは詳細な議事録を公開していないことから方法論上の困難はあるが、議長国と他の加盟国との間でどのような利害調整が行われたのかを精査するという方法がある。前述の合意文書の文言の

考察や、インタビュー資料や加盟国代表の会期中のスピーチ、記者会見などの資料を援用して、分析の精度を高めていくという方法も考えられる。また、たとえば合意文書に明記されている合意項目の割合やその発生頻度を定量的にアプローチするという方法も可能であろう。

またASEANだけではなく、ASEANと同様の議長国制度を持つ地域機構——ASEAN地域フォーラム（ARF）、ASEAN+3、東アジアサミット、またはアジア太平洋経済協力（APEC）——等との比較研究を行うことも必要であろう。議事の詳細なプロセスの分析も必要であるため方法論上の困難もあるが、議長国制度と議案の帰結に着眼するという本書のアプローチは従来にな斬新なものであり、他の方法論を併用して用いることによつて本書の知見の適用可能性が更に広がっていくものと期待される。

（おおが とおる 九州大学）