

## 第 5 章 地域機構としての ASEAN の役割

鈴木 早苗

### 要約：

本稿の目的は、地域機構としての ASEAN の特徴を加盟国に与える影響という観点から考察することにある。本稿では、途上国間の地域機構としての ASEAN の特徴を 2 つの軸で説明する。第 1 の軸は、主体あるいはアリーナとしての地域機構である。第 2 の軸は、地域機構のルールや合意が加盟国の内政に関与するものであるかどうかである。ASEAN は、設立以来、アリーナとして機能し続けている。一方、設立から長く保たれてきた内政不関与的側面は、1990 年代から変化しつつある。こうした ASEAN の特徴は、加盟国政府が国内秩序に対する自律性を維持してきたことと、さまざまな政治体制をもつ加盟国が存在することとに起因すると考えられる。なお、本稿は、「東南アジア政治制度の比較」研究会の中間報告書の一部である。同研究会では、最終成果として一般書の出版を予定している。

### キーワード：

地域機構 (regional institution/organization) 主体 (actor) アリーナ (arena) 内政関与的 (intrusive) 主権 (sovereignty) 発展途上国 (developing countries)

### はじめに

本稿の目的は、ASEAN が地域機構としてどのような特徴をもっているのかを、加盟国の政治や経済、社会に与える影響という観点から考察することにある。ASEAN は、発展途上国間の地域機構として 40 年以上、存続してきた。先進国が主導する国際機構や地域機構が多いなか、国際社会において脆弱な立場にある途上国で構成される ASEAN が今日まで存続し、ASEAN の名のもとにさまざまな活動が展開されてきたこと自体、注目に値する。

この点を重視して本稿は、途上国間の地域機構として ASEAN の特徴をとらえる。途上国間の地域機構には、先進国間の地域機構との違いなど共通点がみいだせる一方、組織の形態や制度的特徴においてさまざまな差異が存在する。

第 1 節では、2 つの軸で他の途上国間地域機構と比較しながら、ASEAN という組織の特徴をとらえる。第 1 の軸は、地域機構を主体をとらえるか、アリーナとしてとらえるかと

いう点である。第 2 の軸は、地域機構の決定や合意が、加盟国の内政に関与するものかどうかである。ASEAN は、アリーナとしての側面が強く、内政関与の程度は、政治・安全保障よりも経済分野においてより大きい。第 2 節と第 3 節では、この点を ASEAN における具体的な取り組みを紹介しながら説明する。

第 4 節では、以上のような ASEAN の特徴を規定する要因について若干の検討をおこなう。ASEAN がアリーナとして、また一部に内政関与的ルールを備えているのは、加盟各国の政権が国内秩序を維持する自律性を有していたこと、そして、この地域機構が異なる政治体制をもつ加盟国から構成されているからであると考えられる。最後に、これらの要因が変化することにより、地域機構としての ASEAN の特徴も変わる可能性を指摘する。

## 第 1 節 途上国間地域機構の比較軸

本稿は、途上国間の地域機構の多様性をとらえるため、2 つの比較軸に注目する<sup>1</sup>。第 1 の軸は、地域機構を主体 (actor) とみるか、アリーナ (arena) とみるかである (Archer [2001: 68-92])。主体としての地域機構とは、その地域機構の名の下に一定の活動が展開され、その活動が何らかの帰結をもたらすということである。その意味で、その活動は、一定程度の自律性を有している (Archer [2001: 79])。主体としての地域機構の活動として最も分かりやすいのは、EU の欧州委員会や欧州司法裁判所などの常設機関の活動である。しかし、常設機関だけでなく、地域機構において平和維持軍や選挙監視団が組織されることも、地域機構が主体として活動していると考えられることができる。近年、途上国間の地域機構でも主体的な活動が目立つようになった。たとえば、アフリカ連合 (AU) や西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS)、米州機構 (OAS) は、平和維持軍や停戦監視団、選挙監視団を加盟国に派遣することで、紛争解決や選挙監視といった活動を展開している (Tavares [2010])。

一方、アリーナとしての地域機構とは、加盟国の集合体以上ではないということである。地域機構は、加盟国代表が集い、意見交換や協議を行う場を提供する。地域機構として何らかの決定が行われた場合、その決定は加盟国間の集団的意思の表明にすぎず、その決定のもとで自律した活動が展開されるわけではない。安全保障分野において、アリーナとしての地域機構は、加盟国間の信頼醸成や紛争予防、域外国に対する集団的意思の形成に役割を果たすと考えられる。ふだんは接触機会の少ない国々が、地域機構に加入することで隣国との継続的な外交チャンネルを維持できるというわけである。特に地域機構に参加す

---

<sup>1</sup> 地域機構、あるいは広く国際機構の特徴は、メンバーシップや協力の範囲、組織の運営メカニズム、意思決定などの観点から説明が可能である (Koremenos, Lipson and Snidal [2001])。これらの要素の多くは、途上国間の地域機構の共通項をみいだすには役だつ。たとえば、途上国の地域機構では、国家から独立した超国家機関や一定の自律性をもつ常設機関ではなく、主に加盟国がその組織運営を担う。

る国々は、地理的に近接しているため、国境紛争などが起きやすい状況に置かれている。この点は、脱植民地化後の国境画定という問題に直面した途上国においてとくに見受けられる。したがって、アリーナとしての機能は、途上国間の地域機構が少なくとも設立時点でもつ重要な特徴の1つである。途上国間の地域機構のなかで、アラブ連盟（LAS）は、アリーナとしての側面が強い地域機構といわれる（Solongen [2008]）。

また、自由貿易協定（FTA）や関税同盟が地域機構を基盤として形成されることがある。これは、加盟国が地域機構を経済交渉のアリーナとして利用していることの証左である。こうした経済協定の締結は、域外国や多国籍企業がこの地域を1つの投資先あるいは生産地としてとらえることを可能にするため、途上国にとって貿易拡大や経済成長のための手段となる一方、自国の産業発展を阻害するなど負の効果ももたらす（Robson [1987: 194-214]）。

第2の軸は、地域機構の決定や合意が加盟国の内政に関わるもの（intrusive）かどうかである（Acharya and Johnston [2007]）。内政関与的とは、加盟国に特定の政治制度や経済制度の導入を要求することや、加盟国の国内制度のあり方を問題にしてその加盟国に対して何らかの国際的な措置を講じることなどが考えられる。地域機構が内政関与的なルールをもつことは、EUや北大西洋条約機構（NATO）など先進国中心の地域機構においては一般的である。しかし、途上国間の地域機構においては決して自明ではない。

途上国間関係を律するルールは、権威やルール遵守のメカニズムが存在しない国際社会の特徴を反映している。すなわち、主権国家体系に特徴づけられる国際社会において、国家主権とは、国家の人民と領土に対する排他的支配を意味する。したがって、基本的には、ある国の国内政治に関与するには正当な理由が必要である。とりわけ、脱植民地化などの歴史を共有する途上国は国家主権の尊重を主張する傾向にある。とくにLASは、加盟国の主権を重視する機構としてとらえられている（Barnet and Solingen [2007]）。

ただし、途上国が置かれた状況は地域によって違う。国内秩序を維持できる国家の形成に成功した国々と、アフリカの国々のように、国家主権の行使さえままならない「脆弱国家」も存在する。また、冷戦終結以降、国際社会において民主主義の理念が定着しつつある。途上国間の地域機構でも、民主主義の推進を組織原則に掲げることが多くみられるようになったが、加盟国の民主化を促すための仕組みはさまざまである。

ECOWASでは、1991年に加盟国の民主主義樹立を組織の目的として掲げ、停戦監視団や選挙監視団が組織されている（湯川 [2010]）。アフリカ統一機構（OAU）に代わり設立されたAUでは、その制定法（2000年）において「違法な方法で政権変更がなされた加盟国（政府）はAUの活動に参加することは許されない」とする規定が盛り込まれた（Piccone [2005]）。OASでは、1992年に改定されたOAS憲章の第9条で、民主主義国であることを加盟国の条件とし、民主主義的な政権が武力によって転覆された場合にはその加盟国の権利を一時停止することを規定した。ハイチやペルーなどの政変に対し、OAS諸国は緊急外相会議を

開いてこれらの国々に対する制裁などを検討し、一部は実施された（Perina [2005]）<sup>2</sup>。

また、地域機構における決定や合意は、加盟国の経済制度の性質を規定し、国家経済に対する政府のコントロールを制約する場合がある。たとえば、地域機構を基盤とする FTA や関税同盟は、加盟国の国内経済運営に一定の条件を付す。共同市場などのより進んだ経済統合が目指される場合、製品の基準認証や税関手続き、政府調達、競争政策といった各種の経済制度が統一される必要がある。こうした経済統合は、加盟国の経済運営のあり方だけでなく、国内産業構造を変化させることにもなる。途上国間の地域機構では、関税同盟として南部アフリカ関税同盟（SACU）やメルコスール<sup>3</sup>、中米共同市場（CACM）、アンデス共同体などがある。また、FTA としては、南部アフリカ開発共同体（SADC）などがある。一方、停戦監視部隊を派遣して地域の安定に寄与している ECOWAS は、もともと貿易自由化を目指した機構だが、その取り組みはあまり進んでいない（青木・馬田 [1999]）。

以下では、この 2 つの比較軸をもとに、政治・安全保障と経済分野における具体的な取り組みを紹介しながら、地域機構としての ASEAN の特徴を説明する。

## 第 2 節 加盟国の政治体制への関与と紛争解決

本節では、政治・安全保障協力の仕方を紹介することで、ASEAN という組織の特徴をとらえる。加盟国間の政治協力は、ASEAN の機能として設立当初から注目されていた。植民地から独立した ASEAN 諸国（タイをのぞく）は、国家建設に専念するため、隣国との対立を避ける必要性から、主権の尊重や内政不干渉の原則を確認しあった。これは、国内の分離独立運動や共産主義勢力などの反政府運動が外からの介入によって活発化することを懸念してのことであった。したがって、ASEAN は、加盟国が集まって会議を開き、互いに内政不関与を確認しあうアリーナとして機能してきた。内政不関与的側面が強い ASEAN の特徴は、その紛争解決手続きでもみられる。1976 年に ASEAN 諸国が締結した東南アジア友好協力条約（TAC）は、紛争解決手続きとして理事会（High Council）を設置できることを謳っているが、この手続きは一度も活用されたことはない<sup>4</sup>。

こうした特徴は、1980 年代末まで基本的に変化がない。1990 年代に入ってもアリーナと

<sup>2</sup> 内政関与の仕方は、非難声明の発表など外交的なものと、制裁や武力介入など強制的なものに分類できる（Galic and Halperin [2005]）。具体的な事例を扱ったものとして（Gude [2005]）を参照。

<sup>3</sup> メルコスールは、経済協定であるが、政治的な性質も併せ持つ。メルコスールの設置は、この地域の 2 大国（アルゼンチンとブラジル）間の軍事衝突や政治対立を回避するためであった。また、1991 年にメルコスール諸国は、加盟国を民主主義国に限定することで合意し、設立条約を改正した（Domínguez [2007]）。

<sup>4</sup> ただし、ASEAN 諸国が平和的紛争解決の原則を遵守しようとする姿勢はみてとれる。たとえば、一部の ASEAN 諸国は領土紛争の解決を国際司法裁判所の裁定にゆだねることで合意している（山影 [2008]）。

しての ASEAN の機能は変化がない一方で、内政不関与的側面については若干の変化がみられる。

まず、アリーナとしての側面をみていこう。1990 年代以降も、アリーナとしての ASEAN の機能は維持されている。2003 年には、アリーナとしてだけでなく、ASEAN に主体的な役割を付すべきだとする提案がインドネシアから出された。具体的には、選挙監視団の派遣や紛争解決手段としての平和維持軍の創設などである (Rizal [2008]: *Jakarta Post*, June 16, 18, 2003; 中野 [2009:108]; Haacke [2005: 203])。しかし、カンボジアやベトナム、ミャンマーなどの国々だけでなく、民主主義国のタイなども、アリーナとしての ASEAN の機能を維持することをのぞんだため、インドネシアの提案は見送られた (*Jakarta Post*, February 26, 2004; *Straits Times*, March 18, 2004)。

また、2008 年末に発効した ASEAN 憲章は、ASEAN 諸国間の紛争解決に ASEAN 議長国や ASEAN 事務総長が紛争の調停や仲介を担うことができると規定している (ASEAN [2007])。2009 年に発生したカンボジアとタイの国境紛争には、カンボジアが ASEAN の仲介を要請したが、タイが反対したため ASEAN の仲介はなされなかった (*Bangkok Post*, August 16, 2009)。2011 年 2 月、この問題で議長国インドネシアが、カンボジア・タイ両国の合意を得て、緊急に外相会議を招集した。外相会議では、停戦監視団を派遣することが合意された (ASEAN [2011])。議長国の仲介や停戦監視団の派遣は、ASEAN が主体としての機能を付与されるようになったことを意味するが、こうした取り組みが ASEAN の紛争解決手続きとして定着するかどうかは今後の動き次第である<sup>5</sup>。したがって現時点の ASEAN は、アリーナとしての側面が強いといえる。

アリーナとしての ASEAN は、域外関係の構築においても重要な機能を果たしている。すなわち、ASEAN 諸国は、ASEAN の会議を開催する際に、域外国を招聘して拡大会議を開くことに成功したのである。設置された年代順にあげると、1979 年の拡大外相会議 (PMC) や 1994 年の ASEAN 地域フォーラム (ARF)、1997 年の ASEAN+3 (日本・中国・韓国)、2005 年の東アジアサミット (EAS) などである。ASEAN の会議の際に開かれるという性質上、これらの会議の議長は ASEAN 諸国が担う。ASEAN 諸国は、これらの会議を開催する前に ASEAN 諸国間の会議を開催し、ASEAN の立場を固めて域外国との話し合いにのぞんでいる。米国や中国、オーストラリアなど、ASEAN 諸国の安全保障にとって重要な国々がこれらの会議に参加している。

一方、ASEAN の内政不関与的側面については、若干の変化がみられるようになった<sup>6</sup>。1990

<sup>5</sup> ASEAN 諸国は、2000 年に前・現・次期議長国が共同で緊急事態に対処する「ASEAN トロイカ」という制度を創設した (ASEAN [2003b: 91-93])。しかし、この制度は活用されないままである。

<sup>6</sup> この点に関して既存研究は見解が 2 つに分かれている。第 1 の立場は、ASEAN の基本文書に内政不干涉原則が明記されている点や ASEAN では強制的・拘束的な干渉が採用されていない点を根拠に同原則は重視されていると主張する (Khong and Nesadurai [2007]; Stubbs

年代末までに民主化したフィリピンやタイ、インドネシアを中心に、ASEAN が加盟国の内政に関与すべきと主張するようになった。この主張は、2003 年以降、ミャンマーに対して向けられた。2003 年 5 月、ミャンマーの軍事政権は、遊説中の民主化勢力指導者アウンサンスーチーを自宅軟禁下に置いた<sup>7</sup>。この事件に対し、国際社会から批判の声があがった。ASEAN 諸国は、初めて明確な形でミャンマー政府に民主化の進展やアウンサンスーチーの解放を求めた (ASEAN [2003a])<sup>8</sup>。かつてミャンマーの早期加盟を主張したマレーシアのマハティール首相は、アウンサンスーチーの解放が実現しなければ、ミャンマーを ASEAN から除名すべきだと主張したほどである (Nation, July 23, 2003)。2003 年の首脳会議で発表された第 2 協定宣言は、民主主義の推進や人権の保障を ASEAN が推進すべき原則として掲げた (ASEAN [2003b: 109-120])。

ミャンマーの除名処分は見送られたが、ASEAN 諸国は、ミャンマーに対して議長国を辞退することを要請した。輪番制にしたがい、ミャンマーは 2006 年後半から 2007 年前半にかけて ASEAN 外相会議の議長国を担当する予定だった。ASEAN+3 や ARF などの域外国との会議は、外相会議と同時開催されるのが慣例となっており、これらの会議は、ASEAN 諸国にとって良好な域外関係を維持する重要な役割を果たしている。欧米諸国は、ミャンマーが主催する会議には参加しないとの意思を表明したため、良好な域外関係を維持するために、マレーシアやシンガポール、インドネシア、タイは、ミャンマーに議長国を辞退するように要請したのである (鈴木 [2006])。一方、ベトナムやラオス、カンボジアがミャンマーに辞退を迫ることは内政干渉にあたるとして反対した (Straits Times, April 24, 2005; Nation, July 27, 2005)。最終的には、域外関係に悪影響を及ぼすという原加盟国の主張に新規加盟国が説得される流れとなり、2005 年の外相会議で、ミャンマーは議長国を辞退することを了承した (ASEAN [2005])。

このように ASEAN 諸国は、加盟国の国内問題を理由に、議長国担当という加盟国の権利を一時停止することを決定したのである。ただし、こうした ASEAN の関与は、他の地域機構にくらべてきわめて控えめである。しかも、そうした控えめな干渉は、ミャンマーへの対応をみるかぎり加盟国の政治体制や政治制度の変更を要請するためというより、域外国との良好な関係を維持するための手段である。議長国の担当機会を得られないことで、ミ

---

[2008]; Emmerson [2008]; Haacke [2005; 2008]; 湯川 [2009])。第 2 の立場は、実践レベルでは内政不干渉原則の適用範囲は狭まっていると主張する (Acharya [2001: 151-157]; 山影 [2001])。具体例としては、インドネシアの森林火災に端を発する「ヘイズ問題」への対処や、マレーシアのアンワル元首相逮捕に対するほかの加盟国からの批判などである。本稿の主張は第 2 の立場に近い。

<sup>7</sup> アウン・サン・スー・チーの自宅軟禁は初めてではない。1989 年に軟禁下におかれ、1995 年に一旦は解放されるが、その後、再び軟禁下に置かれた。2002 年 5 月に自宅軟禁は解除されていた。

<sup>8</sup> この点をもって ASEAN の内政不干渉原則の相対的低下を主張する論考もある (Kuhonta [2008]; Katanyuu [2006])。この論考は、既存研究の第 2 の立場 (注 6 参照) に属する。

ンマーがその政治体制の修正あるいは変更を余儀なくされるとは考えにくい。

以上、ASEAN は基本的にはアリーナとしての機能し続ける一方で、域内関係において加盟国の国内政治に関与する方向性がみられるようになった。ただし、アフリカや中南米の地域機構にみられるような平和維持軍や選挙監視団、制裁といった内政関与のルールやメカニズムは、現時点での ASEAN には存在しない。

### 第3節 経済統合の進展と国内経済制度の統一

ASEAN では、1970 年代から経済協力の取り組みがなされてきた。しかし、各国の経済的利害が対立し、具体的な成果は出なかった（清水 [1998]）。1992 年、FTA である ASEAN 自由貿易協定（AFTA）を形成することに ASEAN 諸国が合意したことで経済協力は進展した。AFTA は、一定のスケジュールで関税を段階的に削減し、最終的には撤廃を目指す枠組み協定である<sup>9</sup>。2010 年には、先行六カ国（ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）においてほぼ全品目の関税が撤廃された。また、残り四カ国（カンボジア、ラオス、ベトナム、ミャンマー）においても、全品目の 98%以上が税率 5%以下に削減されている（AEM [2010]）。

AFTA は、ASEAN 経済大臣会議（AEM）において検討され、合意された協定である。その後も、AEM において、AFTA における関税削減スケジュールを確認し、関連する手続きを策定する作業が進められた。その意味で、アリーナとしての ASEAN は、AFTA の形成合意とその履行に寄与したといえる。

AFTA において段階的に関税が削減・撤廃されるにつれ、東南アジアは 1 つの貿易・投資地域とみなされるようになった。経済規模が小さい加盟国にとってこの効果は大きい。一方、AFTA の実施は、各国の産業競争力に変化をもたらした。具体的には、自動車など輸送機器でタイが、電気機器や精密機器でマレーシアが競争力を強化し、インドネシアとフィリピンでは競争力が低下している（助川 [2009]）。この結果を受け、競争力が低下した加盟国は産業政策の見直しを迫られている。つまり、AFTA の形成は、域内に「勝ち組」と「負け組」を作り出すことになったのである。

自国産業の保護などさまざまな理由で AFTA の関税削減・撤廃をスケジュール通りに履行できない加盟国は、他の加盟国に補償を支払うことを強いられた。2000 年には、マレーシアが自動車（主に完成車）の関税引き下げ猶予を申し出たことに対して、タイなどの加盟国が反対した。マレーシアは、関税引き下げ延期を認めてもらう代わりにタイ・インドネシアと補償交渉にのぞんで、協力プロジェクトを実施することなどの合意を結んだ

---

<sup>9</sup> 厳密には、AFTA における共通関税特惠協定（Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area）が、関税削減・撤廃に関する手続きを定めている（CEPT [1992]）。

( Suzuki [2003: 295-296] )。2011 年には、コメの関税引き下げを猶予してもらう代わりに、フィリピンがタイに対してコメの無税枠を設定するという政策を求められることになった ( Bangkok Post, February 25, 2011 )。

2003 年以降、ASEAN の経済統合は新たな段階を迎えた。2003 年の首脳会議において発表された第 2 協和宣言では、安全保障共同体と経済共同体、社会・文化共同体から構成される ASEAN 共同体の構築を目指すことが謳われた ( ASEAN [2003b: 109-120] )。そのうち経済共同体 ( AEC ) とは、「物品・サービス・投資・熟練労働力が自由に移動でき、資本がより自由に移動できる単一市場と生産基地」を意味する。つまり、物品の関税撤廃に加え、非関税障壁の撤廃やサービス貿易の自由化、共通の競争政策の導入、内国民待遇といった経済統合を深化させる試みが始まったといえる。ただし、AEC とは、関税同盟や共同市場ではなく、「FTA プラス」を目指すものである ( 石川 [2009] )。いいかえれば、物品、サービス、資本、人の移動の自由は、一定の制限が残る形となる。

それでも限定的ながら、各国の経済制度を統一する試みがなされている。具体的には、通関手続きの簡素化や統一化、電気・電子機器の相互承認などの製品規格認証、そして化粧品、薬事、医療機器での技術文書の共通化や単一規制などが導入された。また、マクロ経済政策の相互監視などの制度が導入され、市場経済化に向けた国内経済制度の整備が求められるようになった。このように、AFTA に代表される ASEAN の諸協定や合意は、加盟国の経済運営に一定の影響を及ぼしている ( Khong and Nesadurai [2007]; 大庭 [2009] )。

AFTA における関税撤廃と平行して、2000 年以降、ASEAN 諸国は、域外国に対して、共同で FTA 交渉にのぞむようになった。いわゆる、「ASEAN+1」FTA の形成である。2010 年末時点で、ASEAN の FTA 相手国は、日本、中国、韓国、インド、オーストラリア・ニュージーランドである。ASEAN+1 の FTA 形成する際には、ASEAN 全加盟国の代表が域外国 (たとえば、日本) との交渉にのぞみ、関税削減や撤廃のスケジュールも各国別に取り決めている。その意味で、FTA 交渉の主体は、依然として加盟国政府にあるといえる。ここに、アリーナとしての ASEAN の特徴がみてとれる。

AFTA は関税同盟ではないため、ASEAN 諸国は、域外の国に対して共通の関税を設定していない。しかしながら、ASEAN+1 の FTA は、ASEAN をひとつのまとまりとしてとらえる協定であり、AFTA の拡大版とみることができる。しかも、ASEAN の FTA 相手国である日本や中国、インドといった国々は、米国と並び、ASEAN 諸国にとって重要な貿易相手国である。ただし、AFTA が加盟国に与えた影響と同様に、これらの国との自由貿易がもたらす影響は、各国によって異なる。このうち、AFTA の実現で競争力が低下したといわれるインドネシアでは、2010 年に実現した ASEAN と中国との FTA において、関税撤廃時期の延期を求める声が国内産業界からあがった。インドネシア政府は、中国政府に撤廃時期延期を求める申請を行ったが、受け入れられず、国内産業を支援するほかの方法を探ることとなった ( Jakarta Post, April 5, 2010 )。

以上のように、アリーナとしての ASEAN は、AFTA の形成や ASEAN+1 の FTA 締結に役割を果たした。AFTA や AEC、ASEAN+1 の FTA を履行するにあたり、ASEAN 加盟国は、貿易関連の国内制度を整備し、国内産業の保護や競争力強化のための政策を策定することを求められるようになった。したがって、経済分野における ASEAN の諸協定は、加盟国政府の経済運営に一定の影響を及ぼしているといえる。

#### 第 4 節 ASEAN の特徴を規定する要因

以上から、設立以来、ASEAN はアリーナとして機能する地域機構であるといえる。また、1990 年代から、特に経済分野において内政関与的なルールが作られた。一方、政治分野においても内政に関与する場面がみられるようになったが、その程度は限定的である。このような ASEAN の特徴は、どのような要因によって規定されるだろうか。

ここでは、途上国間の地域機構は、加盟国が国家主権を確立あるいは維持するために作られ、活用されるという既存研究に注目する (Acharya and Johnston [2007])。国家主権の確立・維持とは、具体的には、加盟国の政権 (の正統性) や国内秩序を維持することなどがあげられる。地域機構の組織的・制度的形態が異なるのは、地域によって国家主権のあり方がさまざまであるため、加盟国の政権および国内秩序を維持するために「好ましい」方法が異なるからであると考えられる。そこで、以下の 2 つの側面から国家主権のあり方を検討し、ASEAN の特徴を説明する。

第 1 の側面は、国家の自律性の高さである。国家主権とは、人民と領土に対する排他的支配を意味する。国家の自律性とは、国内の治安や秩序を維持・管理する国家 (あるいは政府) の能力のことである。自律性の高さは地域によって異なる。ASEAN 加盟国は他の地域にくらべて、国内秩序に対する国家の自律性が高い。つまり、国家主権の維持や行使を地域機構の協力を得ることなく実現できている。その結果、ASEAN には主体としての機能は期待されていないと考えられる。この点は、アフリカの地域機構が、軍事介入など主体的活動を行うのと対照的である。アフリカでは、中央政府の地方に対する管理や支配が十分に及ばない「破綻国家」が存在する。こうした自律性の低い国家は、地域機構を活用して (助けを借りて) 政権の維持や国内の治安回復を図ることが考えられる。この点について、湯川 ([2010]) は、ECOWAS と ASEAN の地域機構の特徴を比較して、ECOWAS では、加盟国に発生した内戦が他の加盟国に「スピルオーバー」する可能性が高いため、内戦の拡大を食い止めるために介入する必要性が認識されたとする一方、ASEAN では、加盟国国内の秩序がある程度維持されたために、加盟国間の内政不干涉原則の合理性が保たれたと論じている。

第 2 の側面は、加盟国の政治体制のあり方である。ASEAN では、1990 年代までに民主化したフィリピンとタイ、インドネシア、一部に非民主主義的な政治制度を有するマレーシ

アやシンガポール、非民主主義国であるベトナムやラオス、ミャンマーなど、加盟国の政治体制は多岐にわたっている。政治分野における控えめな内政関与のルールは、さまざまな政治体制に特徴づけられる加盟国が互いに妥協した結果である。すなわち民主化した加盟国は、政権の正統性を高めるため民主的なルールの導入に積極的だが、非民主主義的な政治制度をもつ加盟国は、内政関与的なルールを備えることに消極的である。ASEAN と対照的な事例として OAS をあげることができよう。OAS が民主化支援メカニズムを備えるのは、加盟国の多くが民主主義国であるためと考えられる。

一方、経済分野においては、政治体制の形態にかかわらず、自由主義経済に基づく経済成長という点で加盟国の利害は一致している。設立時からの加盟国は、1970 年代から「開発体制」のもとで、新規加盟国については 1980 年代から 1990 年代にかけて、自由主義的な経済運営を積極的に取り入れ、外資の誘致や輸出拡大による経済成長を目指している。つまり、経済の自由化を各国レベルで進めているため、AFTA や AEC などの内政（経済運営）関与的なルールの導入に合意できたのである<sup>10</sup>。

## むすび

本稿では、2 つの側面から地域機構としての ASEAN の特徴を提示し、加盟国への影響について論じた。第 1 に、ASEAN はアリーナとしての機能を果たす地域機構である。この点は、ASEAN 設立以来、基本的に変わっていない。加盟国間関係では、平和維持軍の創設など、ASEAN に主体としての機能を付す提案がなされたが、加盟国間の合意は得られていない。したがって、平和維持軍や停戦監視団などの機能を備えるほかの途上国間の地域機構と比べ、ASEAN ではアリーナとしての機能が重要であり続けている。

アリーナとしての機能は、域外関係の構築に一定の成果をもたらした。ASEAN を中心とするさまざまな枠組みは、ASEAN 諸国と、中国や米国、日本などの域外大国が一同に会する機会を与えており、ASEAN が会議を主導できる仕組みを備えている。また、ASEAN+1 の FTA を締結する上で、ASEAN は 1 つの交渉アリーナを提供している。

第 2 に、設立以来、重視されてきた ASEAN の内政不関与的なルールは、1990 年代以降、変化しつつある。特に、経済分野では、1990 年代に加盟国の経済運営や経済制度を左右するさまざまな協定や合意が ASEAN において策定されてきた。AFTA やそれに続く AEC 形成にかかわる諸協定は、加盟国の経済制度改革や経済運営の方向性を規定している。一方、政治分野においては控えめな形で内政関与的なルールが導入されている。ミャンマーに対

---

<sup>10</sup> こうした自由主義経済に基づく国内制度の整備は、加盟国政府が経済運営の自律性を維持できる範囲で実施されと見る見方がある( Khong and Nesadurai [2007]; Ravenhill [2008] )。この点は、政治体制のあり方が国家の自律性（第 1 の側面）と密接に関連していることを示唆している。

する議長国特権の一時停止などはその典型である。加盟国間の紛争解決手続きについても、ASEAN 議長国や ASEAN 事務総長が一定の役割を果たすことができる仕組みが導入された。しかしながら、実践レベルでは、ミャンマーに対してのみ政治体制のあり方が問題視され、新たな紛争解決手続きが活用されるかどうかは未知数である。

以上のような ASEAN の特徴とその変化は、加盟国の国内秩序に対する自律性が保たれたこと、加盟国の政治体制のあり方がさまざまであることから説明できると考えられる。主体としての機能が ASEAN に期待されないのは、他の地域機構にくらべ、加盟国の国内秩序に対するコントロールがある程度保たれたからである。領土と人民に対する排他的支配という国家主権を国家が行使するためには、政府や警察などの治安機関が十分に機能する必要がある。ただし、近年のタイをみると、国内秩序を維持する政府の能力に疑問が付される状況も存在する。今後、加盟国の政権が、国内秩序を維持するために地域機構を利用することはあり得る。先述したように、インドネシアは議長国としてカンボジアとタイの国境紛争の仲介に意欲的である。このような動きは、今後 ASEAN に主体としての機能が付される可能性があることを示唆する。

内政関与のルールがミャンマーにのみ適用され、その適用の仕方が控えめであるのは、利害が対立する加盟国が互いに妥協しているからである。ASEAN 内には、民主化した加盟国から、非民主主義国まで存在する。これらの国々は、経済運営については利害が一致するものの、政治分野については人権や民主主義の推進のメカニズムや方法をめぐって利害が対立している。ミャンマーへの ASEAN 諸国の対応は、域外関係を重視した結果である。したがって、域外国の姿勢とその変化は、民主主義をめぐる域内の対立がもたらす帰結に影響を与えている。ミャンマーの問題は、非民主主義国にとって国際社会の批判をかわす隠れ蓑である。今後、域外国の非難がミャンマー以外の非民主主義国に向けられれば、ASEAN は別の対応を迫られるかもしれない。

本稿では、以上の 2 つの側面から ASEAN の特徴を説明したが、途上国間の地域機構の特徴を説明する要因は他にも考えられる。他の地域機構との比較を通じて、これらの要因の説明力を検証していくことが今後の課題である。

## 参考文献

### < 日本語文献 >

- 青木健・馬田啓一 [1999] 『地域統合の経済学』 勁草書房。
- 石川幸一 [2009] 「ASEAN 経済共同体とブループリント」 石川幸一・清水一史・助川成也 編著 『ASEAN 経済共同体—東アジア統合の核となりうるか』 ジェトロ（日本貿易振興機構） 14-27 ページ。
- 大庭三枝 [2009] 「グローバリゼーションの進展とアジア地域主義の変容」 『国際政治』 158 号、75-88 ページ。
- 清水一史 [1998] 『ASEAN 域内経済協力の政治経済学』 ミネルヴァ書房。
- 助川成也 [2009] 「経済統合の牽引役 AFTA とその活用」 石川幸一・清水一史・助川成也 編著 『ASEAN 経済共同体—東アジア統合の核となりうるか』 ジェトロ（日本貿易振興機構） 42-61 ページ。
- 鈴木早苗 [2006] 「二〇〇五年の東南アジア・東アジア地域協力と ASEAN 議長国・マレーシアの采配」 『アジ研 ワールド・トレンド』 第 127 号、35-40 ページ。
- 中野亜里 [2009] 「東南アジア地域統合とベトナム—内外の民主化圧力と中国への接近—」 『国際政治』 158 号、104-119 ページ。
- 山影進 [2001] 「ASEAN の基本理念の動揺—内政不干渉原則をめぐる対立と協力」 山影進 編 『転換期の ASEAN：新たな課題への挑戦』 日本国際問題研究所、115-142 ページ。
- [2008] 「ASEAN の変容 東南アジア友好協力条約の役割変化からみる」 『国際問題』 576 号、1-12 ページ。
- 湯川拓 [2009] 「ASEAN における規範の変容」 アジ研 『ワールド・トレンド』 第 170 号、36-39 ページ。
- [2010] 「地域機構における民主主義体制の集団防衛—ASEAN と ECOWAS における行動規範の比較」 『アジア経済』 第 51 巻第 4 号、23-41 ページ。
- フォーセツト, L・A. ハレル編（菅英輝・栗栖薫子監訳） [1999] 『地域主義と国際秩序』 九州大学出版会。

### < 外国語文献 >

- AEM [2010] *Joint Media Statement of the 42nd ASEAN Economic Ministers' (AEM) Meeting (AFTA Council - Related Section)*, Da Nang, Viet Nam, 24-25 August 2010.
- Acharya, Amitav [2001] *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, London: Routledge.
- Acharya, Amitav and Alastair Ian Johnston [2007] "Conclusion: institutional features, cooperation effects, and the agenda for future research on comparative regionalism," in Acharya, Amitav and Alastair Ian Johnston eds., *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in*

- Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.244-278.
- Archer, Clive [2001] *International Organizations, the third edition*, London and New York: Routledge.
- ASEAN [2003a] *Joint Communiqué of the 36th ASEAN Ministerial Meeting*, Phnom Penh, 16-17 June 2003.
- \_\_\_\_\_ [2003b] *Handbook on Selected ASEAN Political Documents*, Jakarta: ASEAN Secretariat.
- \_\_\_\_\_ [2005] *Joint Communiqué of the 38th ASEAN Ministerial Meeting*, Vientiane, 26 July 2005.
- \_\_\_\_\_ [2007] *The ASEAN Charter*.
- \_\_\_\_\_ [2011] *Statement by the Chairman of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) following the Informal Meeting of the Foreign Ministers of ASEAN*, Jakarta, 22 February 2011.
- Barnet, Michael and Etel Solingen [2007] "Designed to fail or failure of design? The origins and legacy of the Arab League," Acharya Amitav and Alastair Ian Johnston eds., *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.180-220.
- CEPT [1992] *Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area*, Singapore, 28 January 1992.
- Domínguez, Jorge I. [2007] "International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion," Acharya Amitav and Alastair Ian Johnston eds., *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.83-128.
- Emmerson, Donald K. [2008] "Critical Terms: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia," in Emmerson, Donald K. ed., *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp.3-58.
- Galic, Mirna and Morton H. Halperin [2005] "Introduction," in Halperin, Morton H. and Mirna Galic eds., *Protecting Democracy: international responses*, Lanham: Lexington Books, pp.1-22.
- Gude, Ken [2005] "Case Studies in Collective Response," in Halperin, Morton H. and Mirna Galic eds., *Protecting Democracy: international responses*, Lanham: Lexington Books, pp.63-100.
- Haacke, Jürgen [2005] "'Enhanced Interaction' with Myanmar and the Project of a Security Community: Is ASEAN Refining or Breaking with its Diplomatic Culture?," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.27, No.2, pp.188-216.
- \_\_\_\_\_ [2008] "ASEAN and Political Change in Myanmar: Towards a Regional Initiative?," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.3, pp.351-378.

- Katanyuu, Ruukun [2006] "Beyond Non-Interference in ASEAN: The Association's Role in Myanmar's National Reconciliation and Democratization," *Asian Survey*, Vol.46, No.6, pp.825-845.
- Khong, Yuen Foong and Helen E. S. Nesadurai [2007] "Hanging Together, institutions design, and cooperation in Southeast Asia," Acharya Amitav and Alastair Ian Johnston eds., *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.32-82.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson and Duncan Snidal [2001] "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol.55, No.4, pp.761-799.
- Kuhonta, Erik Martinez [2008] "Toward Responsible Sovereignty: The case for Intervention," in Emmerson, Donald K. ed., *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp.292-314.
- Perina, Rubén [2005] "The Role of the Organization of American States," in Halperin, Morton H. and Mirna Galic eds., *Protecting Democracy: international responses*, Lanham: Lexington Books, pp.127-174.
- Piccone, Theodore J. [2005] "International Mechanism for Protecting Democracy," in Halperin, Morton H. and Mirna Galic eds., *Protecting Democracy: international responses*, Lanham: Lexington Books, pp.101-126.
- Revenhill, John [2008] "Fighting irrelevance: an economic community 'with ASEAN characteristics'," *The Pacific Review*, Vol.21, No.4, pp.469-488.
- Rizal, Sukma [2008] "Political Development: A Democracy Agenda for ASEAN?," in Emmerson, Donald K. ed., *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp.135-150.
- Robson, Peter [1987] *The Economics of International Integration, the third edition*, London: Allen & Unwin Ltd.
- Stubbs, Richard [2008] "The ASEAN alternative? Ideas, institutions and the challenge to 'global' governance," *The Pacific Review*, Vol.21, No.4, pp.451-468.
- Solingen, Etel [2008] "The Genesis, Design and Effects of Regional Institutions: Lessons from East Asia and the Middle East." *International Studies Quarterly*, Vol.52, No.2, pp.261-294.
- Suzuki, Sanae [2003] "Linkage between Malaysia's FTA Policy and ASEAN Diplomacy," in Jiro Okamoto ed., *Whither Free Trade Agreements: Proliferation, Evaluation and Multilateralization*, Chiba: Institute of Developing Economies, pp.285-314.
- Tavares, Rodrigo [2009] *Regional Security: The capacity of international organizations*, London and New York: Routledge.