

「Pax Aseana」を求めて

——アジア太平洋の世紀へのシナリオ——

黒柳 米司

はじめに

21世紀が「アジア太平洋の世紀」であるという主張は、10年前には希望的観測という側面をもっていたが、21世紀が目前に迫った1995年の現在、それはほぼ確信に近いものとなりつつある。この変化をもたらした要因はもとより単純ではないが、東アジア諸国—いわゆるNIESのみならず、ASEAN諸国をも含めて—の台頭が主要な背景となっていることは疑問の余地がない。これら諸国の台頭は、躍進する経済発展に裏づけられた自信と、これを反映した自己主張の高まりとによって象徴される。

アジア太平洋地域を視野に入れた協力構想は、時間と文脈を異にする二つの潮流があった。一つは、1979年のキャンベラ・セミナーを端緒に民間フォーラム「太平洋経済協力会議」(PECC)として定着し、89年に政府間機構としての「アジア太平洋経済協力会議」(APEC)へと発展した、いわゆる<環太平洋連帯型>構想であり、もう一つは80年代末の冷戦終結を受けて、欧州で完結を見た「全欧安保協力会議」(CSCE)のアジア太平洋版を目指して始動し、94年7月に「ASEAN地域フォーラム」として結実した<CSCA>型構想である。これらいずれの潮流に関しても、ASEAN拡大外相会議(PMC)がいわば母体を提供している。

他方、これらを公的なチャネルとは別に、非政府レベルの民間チャネルにおける政策的研究や意見交換の機会も飛躍的に増大し、これらに「個人的な資格」で政府関係者が参加することで、政策的なインパクトの強い膨大な「知の共同体」がアジア太平洋諸国の共同体構築に向けての肥沃な大地を提供してきた。注目すべきことに、ここでもASEAN諸国の政策指向型のシンクタンクの連合体「ASEAN戦略国際問題研究所」(ASEAN-ISIS)の果たした役割は特筆に値する。

かくして、ASEAN諸国は、アジア太平洋地域の新地域秩序模索にあたって重要な役割を果たしてきたし、これは一過性の出来事ではなく、今後ともさらに積極化する事が可能であるというのが筆者の認識であり、これを「Pax Aseana」と呼んでおきたい。本論では、中小諸国の協力体でしかないASEANが、なにゆえに、そしていかに新地域秩序形成

のイニシアティブを取ることができるのかといった設問に対して、ポスト冷戦期という転換期の特色、およびASEANという地域協力機構の特色との関連で答えを探りつつ、その効用と限界を考察してみたい。

1. 「Pax Aseana」とは何か

(1) 「Pax Aseana」の論理

本論で検証しようとする「Pax Aseana」とは、いうまでもなく、「ASEANによる平和」を意味する。しかしそれは、「Pax Romana」から「Pax Americana」にいたる伝統的な用語法が示唆するような覇権の国家による平和実現という概念とは、決定的に異なる。というのは、何よりもまず、ASEAN諸国は、いかなる意味からでも強国ではないから、アジア太平洋地域における秩序構築に際して伝統的な意味における〈パワー〉に依拠することはできないからである。

それでは、むしろ弱者でしかないASEANが、アジア太平洋地域における平和と安定の推進にある種のイニシアティブを発揮しうるのは、いかなる形態においてであろうか。第一に、ASEAN型イニシアティブは、押しつけや強制という性格のものではない、いわば「脅威なきイニシアティブ」としての強みである。それは、関係諸国の期待あるいは明示的・黙示的な付託をうけて初めて機能するものである。ほとんどのアジア太平洋諸国が、急速に発展し、かつ巨大な潜在力を擁するASEAN諸国との友好関係の維持・強化を臨む程度に応じて、この地域における国際関係とくに平和・安定・発展をめぐるASEAN主導型の構想にも好意的でありうる。

第二に、実際ASEAN諸国は、すでにカンボジア紛争に際して、ベトナムによるカンボジア占領支配に反対し、ヘン・サムリン政権の既成事実化を阻止すべく、広く国際世論を動員するのに成功し、民主カンボジアの国連代表権を維持するのに成功するという実績をあげている。当時米国が、カンボジア紛争の政治的解決に向けて積極的な努力を払おうとはせず、「ASEANのイニシアティブに従う」との姿勢に終始した。東南アジアにおける紛争に巻き込まれたくないという否定的な材料があったばかりでなく、隣接のベトナムに対する働きかけという点で、米国よりもむしろASEAN諸国のほうが説得力に富むのではないかとの判断があったためである。

そして第三に、そもそもASEANという地域協力機構そのもの—あるいは、ASEAN諸国の活動全般—が、地域の平和と安定にとって多大の貢献をしてきたという事実がある。

ASEANは、マレーシア連邦の発足を契機として、インドネシア、フィリピンおよびシンガポールという海洋部東南アジアの4カ国を巻き込んだ1960年代前半の複雑な地域紛争が終結する過程で、いささか慌ただしく発足したから、この地域に伝統的に存続する多様な緊張要因は、イデオロギー的なそれを除いてすべてASEAN内部に継承されざるをえなかった。にもかかわらず、以後四半世紀余りもの間、ASEAN域内には一若干の摩擦や不協和音はあったが一国家間紛争は一度も発生していないのである。半世紀にわたって戦火の絶えないインドシナと対比するまでもなく、ASEAN地域の平和は、東南アジアの戦後史において画期的な成果というべきであろう。

(2) ポスト冷戦期という時代の要請

さらに、アジア太平洋における新地域秩序を模索する上でASEANがイニシアティブを発揮しうるのは、それがポスト冷戦期という時代の要請に合致した性格を備えているからである。つまり、第一には、冷戦期には圧倒的なリーダーシップを発揮してきた米ソ両超大国の役割が、脱冷戦過程で徐々に減退し、それだけ弱小諸国にも発言の機会が増大したことである（大国決定論の後退）。第二は、政治現象の国際的・国内的複雑化につれて国家主権の絶対性が揺らぎ、それにつれて非国家主体（NGO）の役割が国際関係においても増大したことである（民間外交の台頭）。そして第三に、国益主張の道具としての軍事力行使の妥当性と有効性が疑問視され、対話と説得の重要性が強調されるにいたったことである（対話の役割増大）。要するに、戦後半世紀にわたって国際関係を規定してきた冷戦が終焉に向かう過程で、これまで通用してきた国家とそのパワー、さらには安全保障に関する概念もまた重要な修正を迫られるところとなった。いわゆる転換期に特有の流動状態、あるいは不確実性を前提としたとき、ASEANの独特の体質と構造が、この時代に効果的に対応する事を可能にしたという事実に注目する必要があるだろう。

世界が米ソを核とする二つの陣営に二極分解していた冷戦期とは、大国が(a) 国際情勢を解釈するイデオロギー、(b) 国際関係を操作するパワー、および(c) 国際社会を連結する情報・メディアをほとんど独占していた時代に他ならなかった。この意味で、脱冷戦の過程でこれらの大国決定論的な環境は重大な変更を迫られつつある。ASEAN諸国は、すでに1970年代から、一方では、大国間パワー・バランスの変容に適応した地域的環境の改善を目指して、いわゆる「東南アジア平和・自由・中立地帯構想」(ZOPFAN)を採択しつつ、他方では、国内外からの多様な脅威に対する抵抗力の確保を

意味する「強靱性」概念をも提唱していた。大国依存型の情勢適応戦略と自助努力型の現状維持戦略の併用であった。ASEAN諸国は、大国による国際関係の引き回しや干渉の危険性に対する警戒心と、順調な経済成長に裏打ちされた満々たる自信とから、脱冷戦期の地域秩序の再編成にあたって、みずから主導権を保持することが不可欠であると確信していたのである。

加えて、冷戦期には、安全保障とは国外からの軍事的脅威に対する領土の防衛を意味するとされてきた—その典型例が「ドミノ理論」であった—が、ポスト冷戦期には、脅威認識も、したがってそれへの対応もより総合的で多様なものとならざるをえなかった。1970年代末に日本によって提唱された「総合安全保障」概念を支持し、これを積極的に発展させていったのが他ならぬASEAN諸国であったという事実は注目に値する。もっともASEAN諸国には、すでにスカルノ時代の「IPOLEKSOSBUDMIL (1)」という広義の国防哲学の延長線上にある「強靱性」強化という非軍事的安全保障概念が70年代前半いらい定着していたから、総合安全保障概念を採用するのにほとんど違和感はなかったはずである。

加えて、B・ガリ国連事務総長が『平和への課題』で冷戦後の国際平和を模索する一連のシナリオの一環として提唱した「予防外交」もまた、弱小諸国の地域協力機構としてのASEANが新地域秩序の構築のために積極的な役割を果たしうることを示唆していた。およそ国際紛争は、あえて単純化すれば、(a) 両立困難な利害関係の併存、(b) 紛争当事者間に交渉による解決の可能性への猜疑心、および (c) 対決路線の有効性への確信という三つの側面があり、それは、「発生」あるいは「勃発」したりするものではなく、紛争当事者によって「選択される」ものである。そして、緊張が武力紛争にまで激化する以前の段階で事態の改善に着手するほうが—現に進行中の紛争の平和的解決への条件整備を目指すという伝統的なPKO活動と比して—より有効であるのみならず、より経済的であるというのが「予防外交」の哲学である。したがって、「予防外交」は、必ずしも軍事大国による対処を必要とせず、むしろ、紛争地帯に隣接する諸国のほうがその地域に働く力学や論理に習熟しているところから、地域機構の役割に注目されるのである。

(3) 「トラック2」の機能増大

他方、脱冷戦後のいわゆる新国際・地域秩序の模索に際して、非政府組織（NGO）と

りわけ研究者・知識人とそのネットワーク役割がますます増大しつつあるという事実が指摘される必要があるだろう。『インターナショナル・オーガナイゼーション』誌（1992年冬号）は、知識に基づく専門家のネットワークが、複雑な国際問題の因果関係を明らかにしたり、国家が国益を確認し、論議のために問題点を明示し、特定の政策を策定し、折衝のための着眼点を提示するのを支援するなどの役割を果たしうるといふ、いわゆる「知識共同体」（epistemic community）論に先鞭をつけた（2）。

1992年7月に宮澤首相がアジア太平洋地域における安全保障論議にあたって、政府間の二国間協議とならんで、非政府レベルでの多国間協議をも展開するという「ツー・トラック・アプローチ」を提唱したのを契機に、非公式協議としての「トラック2」の意義がますます重視される傾向にある。アジア太平洋域内の「トラック2」の中核をなすのは、NGOとしての戦略型シンクタンクであるが、その機能も限界も基本的にNGOであることから派生するといつてよい。本論では、戦略型シンクタンクは、民間の・非営利の・政策指向の研究機関を意味するものとしておくが（3）、ASEANにおける実績からみて、その長所は、第一に、先例と形式に拘束される官僚と異なり、新たな流動的な状況に対して大胆で柔軟な発想が可能であることにあり、第二に、政府レベルでは接触困難な敵対国家との接触が（通常そのシンクタンクを介在することで）可能であることであり、第三に、関係諸国のあいだに政策的問題について協議する習慣を定着させ、その意義を認識させることができること、そして最後に、安全保障論議に関心を持つ研究者や専門家の間に個人的な「人脈」をそだてることなどに求めることが出来よう（4）。

ASEAN諸国の戦略型シンクタンクは、1970年代にはインドネシアの「戦略国際問題センター」（CSIS）の活動が傑出していた。シンガポールには、これより早く1960年代から地域的研究機関としての「東南アジア研究所」（ISEAS）やいわば研究者のクラブ的な存在である「シンガポール国際問題研究所」（SIIA）などが存在したが、これらはいずれも研究志向型機関で、高度に政策志向の強い戦略型シンクタンクといえるのは、やはりCSISをもって嚆矢とする。CSISは、スハルト大統領の個人補佐官たるアリ・ムルトボ、スジョノ・フマルダニ両将軍の庇護の下、1965年の「9・30事件」とこれに触発された政変の過程で誕生したスハルト政権の内外政策にアイデアを提供するとともにこれを国内外に浸透せしめるうえで独自の力量を発揮した。

第二段階では、ASEAN各国で独自の分野と速度で個別に輩出した一連の戦略型シンクタンクの間で横の連絡が試みられるにいたったが、その一つの契機が1980年の環太

平洋連帯構想の始動であった。日豪主導型の同構想の下で、域内各国は「太平洋協力国内委員会」の設立を求められたからである。この過程でASEAN各国で戦略問題について一政府の意を体しつつ発言し、先進諸国の専門家と堂々と論議しうる見識と語学力を備えた一群の研究者・学者が動員されていった。彼らの数は限られており、時と場所を選ばず、ASEAN諸国の政治・経済・安全保障といった戦略問題について論議しようとする、ほとんど同じ顔ぶれが登場したため、彼らは「安全保障マフィア」というラベルが貼られるほどであった。この過程で、1983年には、戦略型シンクタンクの連合体としての「ASEAN戦略国際問題研究所」(ASEAN-ISIS)が結成され、域内諸国の共通課題ー(a) ASEANの将来展望、(b) 太平洋経済協力、および(c) カンボジア紛争ーに関し、共通の認識と対応を模索する「体制」が整備されたのである(5)。

そして第三段階では、ネットワーク化はさらに前進し、ASEANのみに止まらず、政府レベルでの東アジア、オセアニア、北米大陸にまたがる安全保障のための枠組みづくりと平行する形での連携が進んだ。その到達点が93年の「アジア太平洋安全保障協力会議」(CSCAP)であった(6)。CSCAPは、かつては少数の権威者が<賢人>として政策決定に助言を与えるというスタイルであったのと異なり、戦略型シンクタンクの国際的共同作業という形でARFへの政策情報をインプットしようというもので、L・M・サラモンのいう「連帯革命」(associational revolution)に近い状況を呈しつつあるといえるだろう(7)。

2. 「Pax Aseana」の態様

(1) 触媒としてのASEAN

アジア太平洋地域の平和と安全を模索するに際してのASEANの貢献、すなわち、「Pax Aseana」には、おそらく三つの局面にまたがって考察される必要がありそうである。第一は、いわば「触媒型貢献」であり、端的には、ダイナミックで多様性にとんだアジア太平洋地域における「共同体」づくりに向けての役割である。20世紀も残り少なくなった1990年代中葉の現在では、国際社会の主要な潮流の一つとさえ見なされるにいたったアジア太平洋協力ーとくにその制度的表現である「アジア太平洋経済協力会議」(APEC)ーだが、その発展過程は単純でも容易でもなかった。その原型をなす「環太平洋連帯構想」が、日本の大平総理とオーストラリアのフレーザー首相によって提唱されたのは1979年だが、当時の域内諸国の対応は必ずしも好意的なものであったとは

いいがたかった。というのは、ソ連は、これは米国の反ソ陰謀の一環でしかないと位置づけであり、中国は改革と開放が緒についたばかりで、アジア太平洋地域の「相互依存」については、南北間の矛盾を隠蔽する思想という不信の目で見えていたし、ASEAN 諸国は、より大きな地域機構に参入することは、十年余の試練の末によりやく獲得した域内諸国間の連帯意識が希薄になる恐れなしとしないというので (8) 、いずれも「環太平洋連帯構想」には猜疑的であったからである。

太平洋共同体構想がまだ星雲状態にあった 80 年代初頭の時点では、ASEAN 内部には、カンボジア紛争を重視し、米日豪など西側先進諸国主導型の太平洋協力に参加することで非同盟イメージを損ない、ヴェトナムとの対話を阻害しかねないことを懸念するインドネシアやマレーシアなどのグループと、太平洋協力のメリットにも注目するシンガポールやタイなどのグループが存在したが、全体としては、静観論から慎重論という姿勢以上のものではなかったといえるだろう。CSIS のハディ・スサストロは、シェークスピアにならって「(無意味なものに) 空騒ぎ」(Much ado about nothing) と表現してみたが、環太平洋連帯構想は、これに同調するには曖昧に過ぎ、これを無視するには余りにもタイムリーなアイデアであった。

D・ザゴリア教授は、米議会に提示したペーパーで、(a) ASEAN 諸国の不信感が払拭される (あるいは確認される) までは、域内諸国の非公式の意見交換という程度の枠組みで満足すべし、(b) 太平洋協力の成功のためには、ASEAN 諸国のイニシアティブを引き出さすべし、(c) ASEAN 諸国に太平洋協力のメリットを確信させるべしと助言し、環太平洋諸国は自由主義経済システムの維持と安全保障上の脅威認識を共有しているから、やがては太平洋共同体が実現しないはずがないと言明している (9) 。

ザゴリアの予言は、部分的には的中したが、三つの意味では外れたといえるだろう。まず、確かに ASEAN 諸国は、まずタイが (1982 年) 次いでインドネシアが (1983 年)、太平洋経済協力会議 (PECC) 総会の主催国となることで、官・財・学の三者構成による非公式協議体としての PECC プロセスが ASEAN 域内でも定着した。さらに、1989 年には、この延長線上に、アジア太平洋諸国の経済協力のための政府間協力メカニズムとしての APEC にまで発展した。この背景には、(a) 在非米軍基地の撤収を含め「アジア離れ」をつなぎ止めようとするアジア諸国の要請、(b) E A E C 構想を含む東南アジア諸国の「アメリカ離れ」をくい止めようとする米国の要請、および (c) 国内改革推進のために躍進著しいアジア太平洋地域とのチャネルを確保しようとする中ソ両国の要請と

いう複雑な動機が読み取れる。

そればかりか、PECCプロセスの成功は、脱冷戦過程の定着とヨーロッパにおける「全欧安保協力会議」(CSCE)の成功という状況をうけて、安全保障分野での太平洋協力という全く新しい試みにまで道を開くところとなった。APECの成立と時を接して、アジア太平洋地域の安全保障面での多角的協議に関する一連の提案が相次いだ。ここでも最初の構想は、日、豪州、カナダといった先進諸国の側から提示されたが、ASEAN諸国側は当初—PECCの時と同様に—消極姿勢に終始した。というのは、すでにASEAN諸国は、みずからの外相会議に域外の「対話国」を加えて協議する「ASEAN 拡大外相会議」(ASEAN-PMC)というチャネルを確保しており、新たに安全保障協議の場を必要としていなかったからである。この意味では、米国もまた、伝統的な二国間アプローチに固執し、安全保障に関する多国間協議は「問題を生み出すための枠組み」(a solution in search of a problem)でしかないとして、これを忌避する姿勢を固執したのである(10)。

アジア太平洋諸国の安全保障協力の一連の構想が提示されはじめた時点では、「全欧安保協力会議」(CSCE)方式を成立せしめたヨーロッパとアジア太平洋との地政学的な相違の故に、多国間安保協議の現実性に猜疑的な論調が大勢を占めていた(11)。しかし、ASEAN諸国は、自ら多様性のなかから域内諸国の連帯感を醸成してきた体験を生かして、アジア太平洋という極めて多様性にとんだ地域における「共同体」構築に際して、漸進主義的な手法を重視し、いわば「柔らかな地域主義」の必要性を強調する一方、自らがこの「開かれた地域主義」に向けての一つの煉瓦を構成するにいたったのである。1992年の第4回ASEANサミットに際してのシンガポール宣言は、「加盟国が、安全保障問題での協力という新たな分野に関与する方途を模索すべきである」として、PMCを通じての対話国との協議を推進する用意があることを明らかにしている。実際、ASEAN諸国は、(a)1990年にはインドネシアとシンガポールが相次いで中国との国交を正常化し、(b)91年には中ソ両国をASEAN外相会議にオブザーバーとして招待し、(c)92年にはベトナムとラオスの「東南アジア友好協力条約」(TAC)への署名を実現するなど、かつての敵性国家との関係を改善する過程で、ゆっくりとではあるがARFに向けての環境を整えてきたのである。

他方、米国がアジア太平洋地域での多国間安全保障協議に肯定的になったのは、93年のクリントン政権の就任以来のことで、W・ロード国務次官補は、米国がこれに全面的に参加すると言明するにいたった。

(2) 変換器としての ASEAN

「Pax Aseana」の第二の貢献の態様は、アジア太平洋地域の安全保障対話を促進する上でアジア独自の論理を提供すること—いわば「変換器型貢献」—である。実際のところ、アジア太平洋共同体構築に向けてのアイデアが、しばしば域内の先進諸国から提示されたものの、ASEANを欠いた場合、そのインパクトははるかに限定されたものとならざるをえなかったことは明白である。というのは、ASEAN 諸国のプレゼンスを欠いた場合、アジア太平洋共同体は、一方では日米韓国といった反共諸国の結集という色彩が露骨となり（冷戦型バイアス）、他方では、日米豪といった先進諸国の主導性が濃厚とならざるをえず（南北型バイアス）、いずれも円滑な対話にとって理想的な環境とはいいがたかったからである。

こうした消極的意義にとどまらず、ASEANはそれ自体、重層的な地域紛争を終結する過程で、段階的漸進的に相互不信感を克服し、国内的・地域的多様性を前提として、次第にしかし着実に連帯感を醸成してきたのであって、その体験をより広範で、それだけにさらに異質性の高いアジア太平洋諸国の協調機運を培うのに適用するという積極的意味でも貢献する位置を占めていたのである。いわば「柔らかい地域主義 (12)」と総称しうる ASEAN 型共同体づくりの根幹は、いわゆる「ムシャワラ方式」—マレー系村落に伝統的に定着してきた協議に基づくコンセンサス方式—である。比較的同質性の高い西洋諸国が E E C を形成し運営する過程では、各国が主権の一部を犠牲にして共同体の利害を優先する方向で政策を調整するという、いわば「硬い地域主義」を推進してきたのと異なり、「ムシャワラ方式」の下では、全加盟国が合意できる問題について、合意できる速度と程度に応じてこれを共同体の方針として採用することになる。いいかえれば、特定の問題について、もっとも消極的なメンバーが事実上全体のペースを設定する位置を占めることになる (13)。

ASEANがアジア太平洋における多角的安全保障協議に対して積極化する契機を提供したとされる 1991 年 6 月の ASEAN - ISIS 会議の成果たる『イニシアティブの時』と題する報告は、25 ページにも満たない小冊子であるが、ASEAN 諸国の自己認識、現状分析、安全保障哲学を端的に表現したものとして注目に値する。同報告は、92 年のシンガポール・サミットでの協議に向けて四つの提案を示しているが、「アジア太平洋養成自体和への ASEAN のイニシアティブ」という第一提案では、(a) ASEAN はかかる政治・安

保協議に積極的に参加するだけでなく、建設的な創始者でなければならない、(b) この地域にとって不適切で逆効果と思われる一連の用語や固定観念にとらわれてはならない、そして (c) ASEANのイニシアティブは、現存の制度やプロセスに立脚しなければならないと強調している (14)。

ヨーロッパ起源の、すなわち、CSCEの経験が、「共通の安全保障」と「透明性」概念であったとすれば、これに対比さるべきアジアの論理は、第一に—CSCAPが第1回ARFの先立って作成した『アジア太平洋地域における安全保障』(メモランダムNo. 1)が明記するように (15) —「総合安全保障や協力的安全保障」といった新たな安全保障概念であろう。大平首相によって提唱された総合安全保障概念はASEAN諸国によって、国内的脅威をも視野に入れることでさらに広範な意味内容を与えられたのである。

同様に、ASEAN諸国がアジア太平洋諸国関係に際して強調したのが、「建設的関与」という名の、交渉スタイルにおける軟着陸の思想である。利害の対立や見解の不一致—とくに自らが正当と確信する場合—に対処するに際して、明示的な自己主張を貫徹することで時として対決ムードを高めかねない欧米流の折衝と異なり、アジア諸国の折衝アプローチは基本的に婉曲・間接的で、相手方を追い詰めることなく妥協を引き出そうとする柔軟さで特徴づけうる。とくに顕著な例は、ミャンマーの「国家法秩序回復評議会」(SLORC) 政府の人権抑圧に対して、欧米諸国は経済制裁をテコに事態の改善を迫ったが、ASEAN諸国はこれとの対話や通商の拡大を通じて同様の効果を上げることを目指してきたのである。1994年のASEAN外相会議・拡大外相会議に際して、ミャンマーを議長国(タイ)のゲストとして招待したことに対しては、欧米諸国から時期尚早として批判されたが、ASEAN諸国は「建設的関与」の意義を強調してこれに反論している。しかし、1994年11月には米国のハバード国務次官補代理や英国のディン外務次官補が相次いでミャンマーを訪問 (16)、翌95年には日本もSLORC政権に対するODA再開に着手している。

1990年後半にインドネシアとシンガポールが中国との国交を回復したことには複雑な背景と永い経過があるとはいえ、89年の天安門事件を契機に欧米諸国による人権状況批判が中国の孤立をもたらしつつあることへの対応という側面を無視できまい。この時点では「建設的関与」という語は用いられてはいなかったが、中国の「孤立回避」への配慮があったことは疑問の余地がない。実際、この動きは、1991年には中ソ両国のASEAN外相会議へのオブザーバー招待に連なり、結果としてARFへの助走という機

能を果たしたとさえいいうる (17)。

そして最後に、人権問題をめぐって、人権概念は普遍的でも、その実現に際しては各国の政治社会的現状に見合った独自の対応がありうるという－ASEAN-ISISの報告書で提示された－「状況的独自性の原理」という主張である (18)。つまり、安全保障がそうであるように、人権を総体として追求するに際しては、歴史、人口動態、文化、経済状況、社会情勢、政治過程など各国の環境全体を規定する独自の諸要因が指針とされねばならず、ASEAN諸国は、人権促進にあたって国内の安定と調和を損なうことがあってはならないというのである。こうした主張は、いうまでもなく、天安門事件以後欧米諸国から「人権外交」の標的にされてきた中国にとって貴重な援軍であった (19)。

(3) 自助型貢献

ASEAN諸国はさらに、自らが位置する東南アジア地域の平和と安全を維持することで、これを包摂するアジア太平洋地域に望ましい環境を提供するという、いわば「自助型貢献」をなす。これは、J・ナイのいう「部分の平和」という考えに通じるものであるが、そもそも加盟各国が個別に国内外に派生する多様な脅威への抵抗力を確保すれば、結果的にASEAN地域全体が抵抗力を備えることになるというのがASEANの「強靱性」哲学でもあった。

1971年に採択された「東南アジア平和・自由・中立地帯構想」(ZOPFAN)や当初これに対抗する形で提唱された「強靱性」概念がこれである。そして、これを補完する方向で機能したのが、72年ころから始動し、76年のバリ・サミットで「非ASEANベース」という限定つきで公認された二国間安全保障協力である。具体的には、国境地帯の反体制分子に対する合同掃討作戦、軍隊間の相互理解と調整のための合同演習などとして始動し、次第に、人事交流・情報交換・相互訓練・兵器標準化などますます多角化しつつある分野である。

これら一連の安全保障戦略を概観すると、ASEANという地域協力機構との関連が密接であるに依じて、非軍事的性格が強まっているという事実注目する必要がある。というのは、ASEAN諸国は域内の平和と安定を維持するに際して、(a) 域内諸国に相互信頼感が欠如していたこと、(b) 潜在敵国を挑発することを懸念したこと、(c) 差し迫った脅威は国内的なものであると認識していたことなどのゆえに (20)、軍事同盟化というイメージを過敏なまでに慎重に回避しようとしてきたからである。同様に、ASEAN型安保

戦略においては—おそらく「総合安全保障」哲学の反映であろうが—国内と国外、政治と軍事の境界があいまいであることも顕著な特徴である。

3. 「Pax Aseana」の展望

(1) 三つの評価基準

以上のような前提と特色を持った「Pax Aseana」は、アジア太平洋地域の平和と安全にとっていかなる意義を有するであろうか。現時点でこれを判断するには、いささか時期尚早のおそれなしとしない。何分にも、事態は以前として流動的であり、確固として確立された手続きも機構も存在するわけでもないからである。しかし、問題の功罪を判断するための全般的な基準については疑問の余地はない。つまり、(a) それはポスト冷戦期のアジア太平洋地域の安全保障にとって望ましく、必要なものであるか否か〔必要性〕、(b) 果して「Pax Aseana」として特徴づけられるシステムあるいはメカニズムは実現されるのか〔実現可能性〕、そして (c) これが次第に実現されるとして、アジア太平洋地域の平和と安全を確保する上で、どの程度有効であるのか〔有効性〕という三つの疑問である。

これらの判断基準は、自明の理であるかのようにであるが、必ずしも当然視されてはならない。というのは、歴史の教えるところによれば、必要なものはしばしば実現困難であるが、実現可能性が高まったときには必要性が乏しくなっているという逆説がまれではないからである。たとえば、ZOPFAN 構想のように、平和・自由・中立というそれぞれ貴重な価値を目指してはいるものの、冷戦が激しく戦われている状況にあっては実現性に乏しかったが、冷戦が終結してみると、その意義（とりわけ「中立」という価値の意義）は明らかに後退しているといわざるをえない。ただし、一部のASEAN諸国はここに、ASEANの「自立性の象徴」としての自負と期待をも込めているようである（21）。

逆に、実現困難な時点では必要であるかのように主張されるが、現実のものになってみると、かえってその弊害が認識されるという事例も少なくはない。たとえば、まさしく冷戦に終結や米国の軍事的プレゼンス後退をめぐる評価がそうであるように、冷戦構造が確立している時点ではその解消を切望し、あるいは、米国に撤退の用意がない時点ではそのデメリットの側面が強調されてきたが、実際に冷戦終結に伴い—同時に自然災害という天の配剤も加わって—米国の「アジア離れ」が現実の日程に登るにいたって、あらたに「力の真空」論議が台頭し、改めて米国のプレゼンス維持の必要性が再確認され

つつあるという状況がこれにあたる（米軍との基地使用取り決めの問題）。

その意味でTACの位置は特異である。「紛争の平和的解決」という大原則をほとんど唯一の骨子とするこの条約は、インドシナ全面社会主義化という地域情勢の革命的变化に危機感を覚えたASEAN諸国が、翌76年の第1回サミットで締結したもので、ASEANがインドシナ諸国に宛てて発した消印のない恋文にも譬えられようが、それがもっとも切実な意義をもつはずであったカンボジア紛争期間中にはまったく言及される余裕がなかった。しかし、カンボジア「国際内戦」の局地化が定着するにいたって意味を失うのではなく、TACへの署名が対ASEAN友好の象徴的行為—いわば、将来のASEAN加盟にむけての「通過儀礼」—という新たな意味を持つにいたったのである（22）。この意味で、「Pax Aseana」の必要性については、ASEAN域内については多言を要すまい。逆説的ながら、多くの人々は、この地域がかつて動乱の地域であったことを忘れていているという事実そのものが、「この機構の成功の証言者」に他ならないのである（23）。

（2）「Pax Aseana」の限界

最後に問題とすべきは、「Pax Aseana」の持つ限界についてである。いうまでもなく、「Pax Aseana」は理想的でも全能でもない。むしろ、「Pax Aseana」の効用と限界は一枚のコインの裏と表の関係にある。ASEAN諸国は、弱者の戦略の持つメリットを最大限に発揮すべきであり、そのための条件が次第に整いつつあるが、同時に、本質的な限界もその弱者であることに起因するのである。

第一に、カナダのある専門家が、アジア太平洋地域の新秩序模索に際して、やはり積極的なイニシアティブを発揮してきたオーストラリアやカナダなどの役割—「ミドルパワー主義」（middlepowermanship）—について、(a) 国際情勢への関心（scope）、(b) 積極的外交路線（style）、(c) 紛争緩和（focus）、(d) 多角主義（form）、および (e) 国際的機構重視（forum）など五つの特性をしていることは注目に値する（24）。彼は、このような「ミドルパワー主義」の積極外交について、＜イニシアティブ漁り＞（initiative-mongering）にすぎないのではとの疑念があるとも指摘している。実現できるか否かとは別に、国内向けに国際貢献を印象づけること自体に意義を感じているのではないかというシニカルな疑念である。同様に、オーストラリアの専門家もまた、「共通の安全保障」「信頼情勢」「軍事的透明性」「抑止より確証」といった一連の＜言葉＞は定着しつつあるが、これがアジア太平洋諸国の安全保障＜政策＞に十分なインパクトを与えていないという点に言及し

ている (25)。こうした論点は、明らかにパワーではなくアイデアに立脚する「Pax Aseana」の限界をも問いかけるものである。

実際、1992年に在比米軍基地が撤退を余儀なくされると、シンガポール、インドネシア、マレーシアというASEAN非同盟諸国のすべてが、巡回ベースで米軍に軍事施設の利用を受け入れる協定に合意しているという現実、これら諸国が一「外国軍事基地は暫定的なもの」という原則論（ASEAN発足時の「バンコク宣言」）にもかかわらず依然として「力の真空」という現実主義的枠組みから脱却できずにいるという事実を浮き彫りにしてみせた。

また、朝鮮半島のように、冷戦型の準戦時体制下にあつて、北朝鮮の核開発疑惑のように高度に戦略性を帯びた争点をめぐる論議では、関係諸国以外（朝鮮半島の両国および日中両国）では、米国を除いてはこれに対処する力量も戦略ももちあわせていないといわざるをえまい。ASEANにとって、核兵器開発は全く未知の分野であり、かつ朝鮮半島の独自の敵対の歴史と構造とを前提とすれば、理念先行型のASEANのイニシアティブがこの地域で効果を発揮するのは困難であろう。

その意味では、1990年以来、インドネシア政府が積極的に推進してきた「南シナ海に関するワークショップ」についても、確かに国連などからも高い評価を得てはいるが、少なくとも安全保障の文脈からみると、(a) 領有権問題は棚上げする、(b) 事態の解決に武力を用いない、そして (c) 共同管理は検討に値するという原則的合意が形成されつつある他は必ずしも実践的な結果をもたらしているとはいいがたいというのが実情である (26)。しかも、ASEAN諸国の側でも、マレーシアやフィリピンは自らの領有権主張を実体化すべく、南沙諸島の一角に軍事的プレゼンスを確保するという一方的措置を講じていることの当否が問われねばなるまい。

第二に、「Pax Aseana」の重要な構成部分にあたる戦略型シンクタンクの役割についても重大な限界がある。現に、「トラック2」とは、政府関係者が「私人としての資格で」多角的安全保障協議に参加するところにこそ最大の意義があると指摘する意見もあるほどで、民間の専門家や知識人の役割そのものを過大評価するのは危険である。というのは、ASEAN諸国がいずれも、いわゆる「柔らかい権威主義」ともいうべき政治体制を取っており、思想信条や学問の自由について必ずしも寛大でないという事実を念頭に置けば、戦略型シンクタンクといえども、現実の政策を批判する自由について楽観的ではありえないからである。たとえばインドネシアで政府に批判的な記事を掲載したとして

『テンポ』など主要3誌紙が発禁処分とされたという事実は、象徴的である。

加えて、CSCAPという画期的な「トラック2型」ネットワークが発足したとはいえ、これに中国が参加していないことは重大な瑕疵である。おそらくは、中国が安全保障問題を多国間協議の対象とすること自体に消極的なこと、民間の専門家の活動に十分な評価を与えていないことなどが背景にあると推察されるが、中国が政府間の多角的安全保障協議のためのARFには参加していることを考えれば、民間のフォーラムを忌避する合理的な理由は存在しない。CSCAPを構成する戦略型シンクタンクは、この瑕疵を解消すべく最善の努力を払う必要がある。

第三に、アジア太平洋秩序の構築にあたってASEANが積極的なイニシアティブを行使することについても様々な留保条件がつけられる必要がありそうである。対外的な側面に関しては、ASEAN諸国がより広範な地域協力の枠組みへの参入がASEANの存在意義を後退させるのではないかとの懸念に囚われていることは理解できないことではないが、域内の多角的安全保障協議のメカニズムに＜ASEAN＞の名称をつけることに固執するのはいささか過剰反応といえなくもない。

他方、域内的には、隣接諸国との間の武力紛争の可能性を事実上解消し、いわゆる「安全保障共同体」としての連帯感を醸成しえたASEANが、依然として軍備増強に少なからぬ財源を投入しているのも、信頼感や透明性の確保という基本姿勢との間に侮りがたい乖離があることを示唆している。ASEAN諸国の国防当局者は、これを(a)軍備増強ではなく「装備の近代化」であるといい、(b)順調な経済発展によって国防に十分な財源を投入する余裕が出来たといい、また(c)域内には、たとえば南シナ海問題のような脅威が存在するとしてこれを正当化しようとするが(27)、こうした思考様式そのものが域内諸国間の潜在的な一敵意とまではいわないまでも一不信感の反映だと解釈されざるをえないところである。

最後に、自助に基づく地域的平和と安定の推進という観点から、ASEAN内部の不協和音が高まりつつあるかのように思われるのも気がかりである。域内の不協和音としてはサバ問題に象徴される領有権問題、マレー系諸国と中国系国家との角逐などがASEAN発足以来指摘されてきたが、近年にいたっても、前者の系譜としてマレーシア＝インドネシア間のシバダン・リギタン両島、マレーシア＝シンガポール間のペトラ・ブランカ島問題が、後者の系譜には、シンガポールを一方の当事者とする1986年のヘルツォーク事件やフィリピン人メイド処刑問題などが表面化しており、これらはいわばASEAN内

部の活断層であることを思わせる。さらに新たな問題として、対米強硬発言を繰り返すマハティール首相とスハルト大統領の個人的摩擦、東チモール問題をめぐるフィリピンやタイ内部からの批判など新たな不協和音も報じられるにいたっている(28)。それぞれの問題は必ずしもASEANの存続を脅かすような性格のものではないが、域内諸国の連帯を最大の資産とするASEANにとって、こうした不協和音の拡散と増幅は、「Pax Aseana」の一連の主張の説得力を損なう恐れなしとしないのである。

むすび

以上の考察の示唆するところによれば、「Pax Aseana」をめぐる論議は、結局のところポスト冷戦期のアジア太平洋地域の国際関係についての「リアリスト」と「ネオ・リベラリスト」との戦略観の相違とパラレルな関係にありそうである。ASEAN諸国は、これら二つの戦略観の共存に対して寛容で、上述のように、一方では国土の防衛と体制の維持のために軍備増強を図り、域外大国とくに米国の軍事的プレゼンスの維持にも積極的なリアリストとしての側面を見せるかと思えば、他方では、アジア太平洋地域の新秩序構築に向けて信頼醸成や軍事的透明性の確保に向けてネオ・リベラリストとしての側面も見せてきたのである。

ごく単純化すれば、ネオ・リベラリストは弱者としてのASEANの機能に期待してこれを支援するが、リアリストは逆に、その限界に注目して「Pax Aseana」の可能性を否定しがちである。「人間主義の国際政治」を主張するM・ガートフは、理想主義的目標の達成過程は人道的でしかも「政治的現実」に立脚せねばならないと強調する(29)。しかし、「Pax Aseana」と総称される動向は、1960年代末にまさしくリアリストとしての立場から提唱された「ニクソン・ドクトリン」いらい、米国が一貫して切望してきた状況—アジア諸国が安全保障のための第一義的責任を担い、米国のオーバーコミットメントを軽減する—に他ならないという事実が見落とされてはなるまい。「Pax Aseana」は、少なくとも域内諸国間に事実上の〈安全保障共同体〉を成立させてきた実績をもち、すでに「新しい世界政治は、まず国内で始まる」というガートフの命題を実践してきたのであって、リアリストとして知られるニクソン大統領の主張をほぼ30年遅れて新たな文脈の下で実現しようとしているわけである。

したがって、「Pax Aseana」の欠陥、弱点、あるいは限界を暴きたてたり、これを過小評価したりすることは、リアリストであろうとしてシニシズムに陥る誤りを冒すことに

なると知るべきである。真のリアリストは、「Pax Aseana」がその機能を最大限発揮するのを支援するとともに、おそらくはリアリスト的手法でその限界を補完することである。

【注記】

(1)「IPOLEKSOSBUDMIL」とはスカルノ体制期にインドネシア軍部が提唱した国防哲学で、イデオロギー、政治、経済、社会及び軍事の諸局面にわたって抵抗力を強化することを主張したもの。

(2) Peter M. Haas, "Introduction : epistemic communities and international policy coordination," International Organization, 46-1 (Winter 1992) , p.2.

(3) シンクタンクの定義については、たとえば、鈴木崇弘、上野真城子『世界のシンク・タンク』（サイマル出版会、1993）、3 - 31 ページ。

(4) 外交における「官」に対する「民」の役割の重要性を、国際交流の代表的実践者としての立場から論じたものとして、山本正「民間の役割が強まっている」『外交フォーラム』1995年6月、7 - 23 ページ、アジア太平洋の安全保障対話における「トラック2」の意義について Pauline Kerr, "The Security Dialogue in the Asia-Pacific," The Pacific Review, 7-4 (1994) , pp.397-409、Carolina G.Hernandez, Track Two Diplomacy, Philippine Foreign Policy, and Regional Politics , Center for Integrative and Development Studies, Univ. of the Philippines Press, 1994 を参照のこと。

(5) ちなみに、ASEAN+ISIS は、91年6月の『イニシアティブの時』を皮切りに、『国際関係における環境・人権問題』（92年6月）、『ASEAN 安全保障協力の推進』（893年6月）、『UNTAC以後』（93年10月）、『東南アジアにおける信頼醸成措置』（93年12月）と相次いでメモランダムを発表している。

(6) CSCAP の成立過程については、P・エヴァンスの一連の論文によって詳しく紹介されている。"Managing Security Relations after the Cold War : Prospects for the Council for Security Cooperation in Asia Pacific," The Indonesian Quarterly, XXII-1 (1994) , pp. 62-70 ; "Building Security : The council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP) ," The Pacific Review, 7-2 (1994) , pp. 125-139 ; "The Dialogue Process on Asia Pacific Security Issues : Inventory and Analysis," in P.Evans, ed., Studying Asia Pacific Security (University of Toronto-York University, 1994) , pp. 297-316.

(7) Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, (July/August 1994)

(8) マラヤ大学のM・アリフ教授は、ASEANにとって受諾可能な地域共同体として (a) ASEANの連帯と力量を損なわない、(b) 大国主導型でASEANの依存を求めることのない、(c) ASEANの対外的連帯の既存の枠組みを損なわない、および (d) ASEAN型非同盟路線や第三世界との連帯を損なわないという4条件を明示している。ASEAN and the Asia Pacific Community : A Report, CSIS, 1981, p.13.

(9) Donald S. Zagoria, "Some Political Questions about the Pacific Community : ASEAN, China, U.S.S.R.," *Pacific Region Interdependencies, Compendium of Papers, Joint Economic Committee, Congress of the United States*, June 15 1981, pp.126-129.

(10) 1990年10月のソロモン米商務次官補の発言。

(11) CSCEの体験をアジア太平洋地域に移植することの不当性の根拠とされたのは、(a) ヨーロッパに比して、アジア太平洋地域は異質性が高い、(b) アジア太平洋地域には、中国、ヴェトナム、北朝鮮といった社会主義が残存し、冷戦が決定的には終結していないという点であった。たとえばGeoffrey Wiseman, "Common Security in the Asia-Pacific Region," *The Pacific Review*, 5-1 (1992), pp. 42-59は六つの障害を列挙している。これに対する反論として、Peter Polomka, "Common House" in *Asia Pacific, Survival*, XXXIII-2, Mar.-Apr, 1991.

(12) 「柔らかい地域主義」について詳しくは、黒柳米司「アジア太平洋協力とリージョナリズム」『国際問題』1985年4月号、50-63ページ。

(13) たとえば、域内経済協力に関しては、国内産業保護にもっと敏感なインドネシアや、カンボジア紛争に関してインドシナに国境を接する「前線国家」タイがそれに当たる。

(14) ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative : Proposals for the Consideration of the Fourth ASEAN Summit* (1991), p.4.

(15) CSCAP, *The Security of the Asia Pacific Region, Memorandum No.1* (1994, no place).

(16) 『朝日新聞』1994年11月17日、朝刊。

(17) Michael Antolik, "The ASEAN Regional Forum : The Spirit of Constructive Engagement," *Contemporary Southeast Asia*, 16-2 (Sept. 1994), pp. 118-121.

(18) ASEAN-ISIS, *The environment and Human Rights in International Relations : An Agenda for ASEAN's Policy Approaches and Responsiveness* (No place, 1992), p.5で列挙された9原

則の一つ。

(19) Chen Jie, "Human Rights : ASEAN's New Importance to China," *The Pacific Review*, 6-3, 1993, pp.227-237.

(20) ASEAN 諸国が軍事同盟イメージを慎重に回避してきた状況について、黒柳米司「ASEAN諸国の安全保障戦略」、『国際問題』第63巻、1979、100-120ページ。

(21) あるシンガポールの専門家は、インドネシアやマレーシアのこうした傾向を「ZOPFANシンドローム」とよび、シンガポール、タイ、フィリピンが「TACへのP5を含む域外国引き入れ」を図ろうとする姿勢と対比させている。Chin Kin Wah, "ASEAN: External Security Concerns in a Post-Cold War Era," *The Round Table*, 326 (1993) , pp. 179- 181.

(22) もっとも、南シナ海問題との関連で、「紛争の平和的解決」原則には依然として宣言的効果以上のものがあるとの解釈も可能であろう。

(23) The Importance of Being ASEAN (ISIS-Malaysia, not dated) , p. 1.

(24) Kim Richard Nossal, "Middle Power Diplomacy in the Changing Asia-Pacific Order : Australia and Canada Compared," in Richard Leaver, James L. Richardson, eds., *Charting the Post-Cold War Order* (Westview Press, 1993) , pp. 210-223.

(25) Andrew Mack, "Key Security Issues in the Asia-Pacific," op. cit. pp.154-157.

(26) ASEAN 諸国内部には、それが事態の沈静化のための時間を与えてくれるという意味で、「棚上げもまた一つの解決」であるという解釈も存在する。Antolik, op. cit. pp. 117-136.

(27) ASEAN 諸国における軍備増強については、Desmond Ball, "Arm and Affluence : Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region, *International Security*, 18-3, Winter1993/4, pp81-95, Bilveer Singh, "

(28) これら一連の域内不協和音について、黒柳「ポスト冷戦期東南アジアの安全保障問題」岡部達味『ポスト冷戦のアジア太平洋』（日本国際問題研究所、1995）を参照のこと。

(29) Mel Gurtov, *Global Politics in the Human Interest*, 3rd ed. (Lynne Rienner Publishers, 1994) , p. 195.