

論文の内容の要旨

論文題目 緩やかな協議体における議長国制度—ASEAN の意思決定を事例として—

氏名 鈴木早苗

東南アジア諸国連合 (ASEAN) 諸国は、政治・安全保障分野において重要な合意や政策、方針 (コンセンサス) を形成してきたが、コンセンサスの中身を決める上で、常に利害が一致したわけではない。ASEAN 諸国は対立する利害の中で、利害の一致箇所をどのように決めているか。この問いに対し、本論文では、新しい分析枠組みを提示して、ASEAN の意思決定メカニズムの解明を試みた。

上記の問いに対する既存研究は二つに分けられる。第一は、国際レジーム論 (以下、レジーム論) に基づく分析である。ASEAN では、意思決定手続きなど組織の諸ルールが十分に明文化されていない。このため、ASEAN を国際レジーム (以下、レジーム) としてとらえる既存研究が多い。レジーム論は、国際機構や条約のような明文化あるいは法的なルールだけでなく、暗黙裡の原理や規範、ルール、意思決定手続きを視野に入れ、包括的に国際制度を分析する枠組みを提供した。しかし、レジーム論に基づく分析は、分析対象を法的あるいは明文化されたフォーマルなルールに限定し、慣習などのインフォーマルな制度を軽視する傾向にある。この点は ASEAN をレジームととらえる研究にもあてはまる。インフォーマルな制度に目を向ける視点もあるが、その主張は、ASEAN ではインフォーマルな制度としてコンセンサス制が採用されていると指摘するにとどまり、その制度が利害調整の帰結にどう影響するかについては説明しない。第二の既存研究は、ASEAN におけるコ

ンセンサス制の運用に関する論考で、コンセンサス制のもとでは加盟国の拒否権が重視されると主張する。しかし、この視点は、拒否権を行使しない（自制する）理由や条件を十分に説明しない。以上から、既存研究の問題点は、利害調整を分析する制度的視角を十分に提示していないところにあるといえる。

こうした問題点をふまえ、ASEANのようなレジームの特徴を利害調整の観点からとらえなおすため、本論文では「緩やかな協議体（Loose Consultative Body）」というレジーム概念を提示する。緩やかな協議体とは、「定期的に参加国が会合してレジームとしての意思決定をおこなうにもかかわらず、意思決定手続きが十分に明文化されず、協議を通じてコンセンサスを形成しているレジーム」である。このレジームは、国際連合や世界貿易機関（WTO）などの国際機構を念頭に置いたレジーム概念と以下の点で異なる。第一に、このレジームでは、全加盟国が参加する会議を定期的で開催することが利害調整の手段であり、常設機関は、設置されても意思決定に関与する権限を付与されない。また、このレジームでは、コンセンサス制が採用されているが、コンセンサス制がどのように運用されるかという利害調整手続きは明文化されていない。ASEANは、アジア太平洋経済協力（APEC）やG8サミットなどとともに、緩やかな協議体の一事例である。

緩やかな協議体における利害の一致箇所を決めるルールとして、本論文は「議長国制度（Chairship System）」という制度的分析視角を提示する。その定義は、「加盟国が一定のルールの下で議長を担当し、議事運営を担う意思決定方式に関する制度」である。この制度は以下の特徴をもつ。第一に、この制度はレジーム内の定例会議に存在する。議長国制度は、さまざまな形態のレジームの中でも、緩やかな協議体の定例会議において重要な意思決定の制度として機能する。第二に、議長は議事運営の役割を通じて、会議における利害調整の帰結に一定の影響を及ぼしうる。第三に、加盟国が議長を担当するため、議長国担当機会は加盟国にとって自国利害を利害調整の帰結に反映させる手段となりうる。第四に、議長の担当ルールがある。担当ルールは、将来の会議の議長を担う加盟国を特定する制度である。第五に、インフォーマルな制度でありうる。特に、緩やかな協議体の定例会議に存在する議長国制度は、インフォーマルな性質をもつ。

議長国制度は、議長担当ルールが決まった時点で成立する。一定の手続きに則って議長が選出されることを確認できる点で、担当ルールの確立は、議長の議事運営に関する正統性を定着させる効果をもつ。議長国制度が成立するのは、加盟国が集団的意思決定の必要性を認識するようになることが背景にある。したがって同制度のもとで加盟国は、各国に与えられた拒否権を重視することよりも、説得的材料が提示されれば拒否権を行使しない（自制する）ことが適切だとみなすようになる。つまり、議長国制度の成立にとともに、利害調整における適切性の基準が変化するのである。説得的材料の提示による拒否権の不行使という基準のもとで、議長に求められる役割は、説得的材料が提示される状態、すなわち協議の場を作ることである。

加盟国が議長を担うこの制度では、議長国は自国の利害を利害調整の帰結、すなわちコ

ンセンサスの中身に反映させようとする。ただし、議長担当国の利害がコンセンサスに反映される程度は、議長国に与えられた議事運営上の権限の強弱に依存する。議事運営の出発点は、加盟国からなされる提案にあり、提案について加盟国は協議し、その提案に合意するかを決めていく。議事運営上の権限が強い場合、議長国は提案について協議の打ち切りや継続を判断できる。その結果、議長国の不利にならない内容のコンセンサスが作られやすくなる。逆に、議事運営上、弱い権限しか与えられない場合には、議長国に不利な帰結がもたらされる可能性を排除できない。こうした議長国の権限は、議事運営に関する加盟国間の共通理解を反映したものである。共通理解の中身は、議長担当ルールの性質や加盟国数、加盟国間関係、意思決定に関する共通の価値観などによって規定される。

本論文は、緩やかな協議体のひとつである ASEAN を取り上げ、ASEAN の外相会議（以下、AMM）において、議長国制度が重要な意思決定の制度として機能している点を実証した。実証部分では、政治・安全保障分野において加盟国の利害が対立した四つの事例を取り上げた。1970年代は、ASEAN 事務局の設置に関する諸問題、1980年代は、ベトナムのカンボジア侵攻に対する ASEAN 方針を策定する問題、1990年代は、ミャンマーならびにカンボジアの加盟と内政不干渉原則見直しに関する問題である。

AMM の議長国制度は、議長担当ルールが定着する 1974 年ごろに成立したと考えられる。本論文では、同制度の成立にともない、利害調整に関する適切性の基準が「拒否権重視」から「説得的材料の提示による拒否権の不行使」に変化するかを検証した。適切性の基準が変化する兆しは、議長国制度の成立と同時にみられたが、新しい基準が定着したとみなせるのは 1980 年代に入ってからである。

AMM の議長国制度は、数少ない加盟国数で運用する輪番制に特徴づけられる。この特徴から本論文は、AMM の議長国制度では、議事運営上、比較的強い権限が議長国に与えられているという仮説を提示し、AMM で作られるコンセンサスが少なくとも議長国の不利にならない内容となる点を実証することを試みた。実証方法としては、提案をめぐる議長国とそれ以外の加盟国（非議長国）の立場を三つの利害調整パターンで示し、事例との適合性を検証した。

利害調整パターン a は、議長国が提案側で、提案反対側の非議長国に説得的材料を提示して、拒否権不行使を促す。議長国は自らの提案について協議を継続させる意思があるため、議長国の提案について合意が成立しやすくなる。パターン b は、議長国が提案反対側として、提案側の非議長国から説得的材料の提示を受ける。提案に対する合意が成立するのは、非議長国による説得的材料が議長国の利害に沿っている場合である。こうした説得的材料が提示されない場合、議長国は協議を打ち切ることができる。パターン c は、議長国が提案側、提案反対側どちらでもない場合である。議長国は合意が可能だと判断した提案については、利害関係国の調整に任せるか、中立的な立場で利害調整に関与する。利害調整の帰結は、提案側あるいは提案反対側の非議長国の利害を反映する。提案について直接的利害をもたない議長国は、合意不可能な提案をあらかじめ排除できる点において会議の

成功を確保できる。

実証結果から二つの主張が導き出される。第一に、議長国制度の成立にともない、利害調整において加盟国が重視する基準が、「各国の拒否権重視」から「説得的材料の提示による拒否権の不行使」に変化する。すなわち、同制度の下で、加盟国の拒否権行使自制の傾向がみられるようになるということである。ただし、議長国制度の成立と同時に、この新しい基準が定着するとはかぎらない。第二に、議長国制度を活用して決められた利害の一致箇所は、少なくとも議長国の不利にならない傾向がある。AMMの議長国は、提案に関する協議を継続するかどうかを判断できる立場にある。議長国は自国の利害に沿ってこうした強い権限を行使した。

「緩やかな協議体における議長国制度」という本論文の分析枠組みは、ASEAN研究だけでなく、レジーム論に基づく分析に重要な貢献をなす。緩やかな協議体というレジームの制度的特徴は、主権国家間の協力形態として最も一般的なものである。しかしレジーム論に基づく分析は、このレジームの事例を十分に扱ってこなかった。本論文は、ASEANを事例に、議長国制度が緩やかな協議体においてインフォーマルな制度として機能することを示した。同制度はコンセンサス制というフォーマルな制度の運用手続きともとらえられる。インフォーマルな制度に注目することは、フォーマルな制度の効果を分析するためにも重要である。