ASEAN「民主主義問題」の複層性

フィリピン、タイなどで強まる権威主義的政権運営。
地域共同体ASEANの軸として長年議論の的だった
「民主主義か内政不干渉か」というテーゼは、
政権の安定をめぐる国内情勢優先に取って代わられた。
「民主主義対権威主義」の構図では読み切れない。

今年のASEANサミットではカンボジアのフン・セン首相（中央）が議長を務める。二〇二二年は欠席したミャンマーの処遇をめぐり、意見が割れている（Brunei ASEAN Summit／AP／アフロ）

ジェトロ・アジア経済研究所研究員
青木まき
あおき　まき　二〇〇三年アジア経済研究所に入所。〇七年から二年間タイ・タマサート大学政治学部にて客員研究員として赴任。〇九年帰国後、アジア経済研究所地域研究センター東南アジア研究グループに配属後、グループ長代理。専門は現代タイ外交、メコン地域開発をめぐる国際関係。

東南アジアは、さまざまな政治体制が隣接する地域である。フィリピン、インドネシアでは、それぞれ一九八〇年代と九〇年代にそれまでの権威主義体制が崩壊し、その後数年をかけて民主的政治制度が確立された。他方、シンガポール、マレーシア、カンボジアといった国々では、選挙は行われているものの、支配的な政党が長期にわたり政権を維持してきた。ミャンマーのように、一時期を除いて国軍の支配が続いてきた国もあれば、軍事クーデター政権と民選政権とが交代を繰り返してきたタイのような国もある。そしてベトナム、ラオスでは共産党による一党支配が、ブルネイでは王制が存続している。

東南アジア諸国連合（ASEAN）は、このように多様

な政治体制の国々からなる地域協力機構である。「多様性の中の統一」を標語とするASEANは、設立以来いわゆる内政不干渉を原則としていた。しかし、一九九〇年代にインドネシア、フィリピン、タイといった国々で相次いで民主化が進んだ結果、これらの国々が主導する形で、二〇〇〇年代には民主主義を基とした地域的「共同体」の実現を目指すようになった。

だがその直後から、ASEAN内の民主主義諸国では民主的手続きの形骸化や強権的支配の強化といった現象が続いている。こうしたASEAN諸国の動きを、アメリカをはじめとした世界各地で起きつつある「民主主義の後退」や、米中間の政治・経済的角逐と結び付け、ASEAN諸国が「民主主義陣営」から離れて中国やロシアといった権威主義諸国に接近することを危惧する議論も見られる。

このように、東南アジアにおける民主主義をめぐる問題は複層的な様相を呈している。以下、本稿では、ASEANにおいて民主主義をめぐりいかなる問題が生じているのかを整理する。

ミャンマー問題にみる「民主主義」への関与の違い

一九六七年の設立当初、ASEANは加盟国同士の主権を尊重し、互いに国家建設を邪魔しないことを共通の目的としていた。一九七六年の第一回ASEAN首脳会議で採択された「ASEAN協和宣言」は、ASEAN諸国の目指す関係を「民族自決、主権平等、及び内政不干渉の原則にしたがってすべての国から尊重され、かつすべての国を尊重する、強力なASEAN共同体」と表現していた。

しかしその後、米中対立の緩和や冷戦の終焉、インドシナ紛争の解消などの国際環境の変化、ASEAN諸国の経済発展や民主化、新規加盟国の加盟といったASEAN内での変化を経て、ASEAN諸国はより踏み込んだ関係構築に向けて舵を切った。

二〇〇三年の第九回ASEAN首脳会議における「ASEAN第二協和宣言」では、ASEAN共同体の柱として「安全保障」「経済」「社会文化」の三分野を掲げ、「安全保障共同体」として「ASEAN諸国が相互に、また、世界において、公正で民主的な環境で平和に生存するために政治・安全保障協力のレベルを高める」ことを確認したのである。

大きな試金石となってきたのがミャンマーの国内政治問題である。ミャンマー軍事政権による民主化要求勢力への弾圧は、過去にもしばしば欧米をはじめとする国際社会の

批判の対象となり、ＡＳＥＡＮはその間で対応を迫られてきた。一九九〇年代のミャンマー加盟時には、ＡＳＥＡＮは「建設的関与」政策として、欧米諸国からの批判に対しＡＳＥＡＮとしてミャンマーの自律性を重視する方針をとった。これに対し、二〇〇〇年代に再び欧米諸国との間でミャンマー国内での民主化勢力弾圧問題が浮上した際には、ＡＳＥＡＮはより厳しい態度を示した。

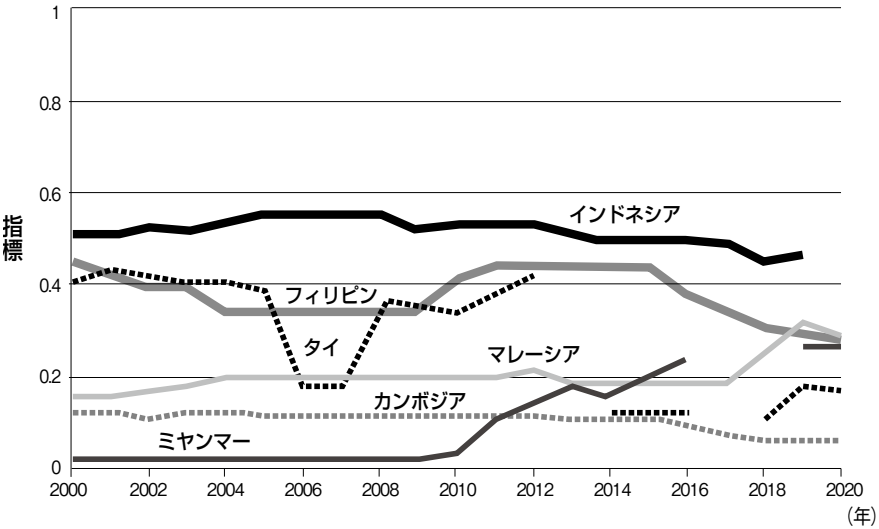
ＡＳＥＡＮ内では、マレーシアやフィリピンといったミャンマーに批判的な国々と、内政への関与に反対するラオス、カンボジア、ベトナムといった国々に態度が分かれるなか、最終的にミャンマーは、タイの働きかけを踏まえて二〇〇六年に予定されていたＡＳＥＡＮ議長国のポストを辞退した。これにインドネシアのユドヨノ大統領が「ＡＳＥＡＮには自身の問題を自身で解決する能力が十分に備わっていることを証明した」とのステートメントを出すことで、事態は一応の決着を見た。ミャンマーはＡＳＥＡＮメンバーにとどまる一方、民主化に向けたロードマップを提示して、二〇一〇年には二〇年ぶりとなる国政選挙が実施された。

こうして民主的制度を整えつつあると思われた二一年二月、ミャンマー国内で軍事クーデタが発生し、選挙に基づく国民民主連盟政権は崩壊した。アメリカ、イギリス、カナダ、欧州連合（ＥＵ）はただちに非難声明と経済制裁を発表し、日本も重大な懸念を表明した。

これに対し、ＡＳＥＡＮ諸国の対応は再び二分された。ただし今度はインドネシア、マレーシア、シンガポールがミャンマー情勢に対する懸念と同国内におけるすべての関係者に対し自制と協議による平和的解決を呼びかけたのに対し、タイ、フィリピン、カンボジアの三ヵ国が情勢を見守る姿勢を取ったのである。

その後四月に開催されたＡＳＥＡＮ首脳会議には、ミンアウンフライン国軍司令官兼国家統治評議会議長が参加し、ミャンマーへのＡＳＥＡＮ特使派遣などを含む五項目で合意した。しかし、一〇月一五日にブルネイが議長として開催した緊急ＡＳＥＡＮ外相会合（オンライン形式）では、二六～二八日のＡＳＥＡＮ首脳会議および関連会合にミンアウンフラインの出席を事実上認めないことを決定し、反発したミャンマーが首脳会議を欠席するという異例の事態となった。今年一月には、議長国を務めるカンボジアが翌月予定されていた外相会議の延期を発表した。ミャンマー問題をめぐる加盟国間の不協和音が原因ではないかと推測されている。

図　自由民主主義指標



出所：V-Dem Data（https://www.v-dem.net/）より筆者作成

他の加盟国でも「民主主義の後退」が

ミャンマーの内政問題をめぐり、二〇〇〇年代と二〇二一年とで大きく対応を変えた国が、タイとフィリピンである。先述したように、二〇〇〇年代にはフィリピンはミャンマーに対し批判的な立場を取り、タイはミャンマーとASEAN内の批判的勢力との仲介役としてふるまった。しかしいずれの国も、二一年の政変に際してはミャンマーに対する「内政不干渉」の立場にとどまっている。

こうした姿勢の背景には、これらの国々でもまた民主主義のあり方が大きく変化している様子がうかがわれる。スウェーデンのヨーテボリ大学の「民主主義の多様性」（Varieties of Democracy）研究所が作成した「民主主義指標」のうち、「自由民主主義指標」で東南アジア諸国を比較すると、タイは〇一年の〇・四三から二〇年の〇・一七に、フィリピンは一五年の〇・四四から〇・二八へとスコアを落とし、いずれも「民主主義の後退」傾向が看取できる。（「民主主義の多様性」プロジェクトにおいて、指標は0から1を取り、1に近いほど民主的であることを意味する。「自由民主主義指標」は、法の支配や権力の分立が確立されているかどうかを示す「自由主義指標」と、選挙の公正

さや自由が保障されている度合いを表す「選挙民主主義指標」に基づいて算出される合成指標である）

「支持される強権的支配」と内向き外交

しかしながら、フィリピンとタイの政治状況をよく見ると、「民主主義の後退」はやや様相を異にしていることがわかる。

フィリピンでは、二〇一六年に就任したドゥテルテ大統領による強権的政治運営が指摘されてきた。就任から二〇年までに六〇〇〇人近い容疑者が殺害されたとされる麻薬取り締まりや、批判的メディアへの圧力などを、フィリピン国内のリベラル派メディアや知識人らは自由民主主義からの逸脱と指摘する。それにもかかわらず、ドゥテルテ大統領の政策に対しては、二〇年時点でも貧困層から富裕層まで幅広く高い支持を集めていることが、Pulse Asia などの世論調査機関によって示されている。

ドゥテルテ政権下では、選挙など民主的制度は変化していないものの、個々の市民の自由が制限される傾向が指摘されている。最高裁長官の解任、政権に批判的な上院議員の逮捕、人権委員会への圧力などによって執政府に対する抑制が低下しており、政権に批判的なメディアや、大手メディアに対する免許更新をめぐる圧力、表現の自由に関連する事件も続いている。市民的自由が制限されているにもかかわらず、ドゥテルテ大統領が二〇年時点でも高い支持率を維持している背景には、国民が「民主主義」を治安のよさに代表されるような「統治の強さと安定」として認識していることが背景にあるといわれる。いわば、権威主義的な強権統治が民主的な制度の下で支持を受け、強化されつつあると言えるだろう。

こうした世論の動向を踏まえ、ドゥテルテ政権は国内統治に注力し、ミャンマー問題についても「フィリピン政府の関心事項はミャンマーに滞在するフィリピン国民の安全」（二月一日のロケ大統領報道官の発言）という、きわめて内向きかつ実利的な姿勢にとどまっているものと考えられる。

動揺する権威主義と内政不干渉外交

タイでは二〇〇〇年代以来、選挙で政権が成立すると、その正当性を認めない勢力が激しい反政府運動を展開し、混乱の収拾を名目とした司法や国軍の介入による政権交代が繰り返されてきた。一四年五月には、プラユット・チャンオーチャー陸軍司令官率いる「国家治安維持評議会」（N

ＣＰＯ）がクーデターによって民選政権を倒し、全権を掌握した。ＮＣＰＯは民政復帰を約束し、新たな憲法を制定して一九年に下院選挙を実施した。しかし、野党に不利に設計された選挙制度の下で行われた選挙では、ＮＣＰＯ政権の受け皿として設立された新党が躍進し、ＮＣＰＯ支持派が議会の過半数を獲得してプラユットを首相に指名した。軍政色を濃く残す「民政」移管を不服とする人々は、二〇二〇年以来大規模な反政府運動を展開している。

ＮＣＰＯ政権下で策定された「国家安全保障政策および計画二〇一九～二〇二二」は、安保政策として「主要な国家制度と国王を元首とする民主主義体制の安定を強化すること」を挙げている。この「国王を元首とする民主主義体制」とは、国王の信託を得た者が国民の幸福のため政治を行うのを是とする理念である。「タイ式民主主義」とも呼ばれるこの概念は、一九五九年に成立したサリット・タナラット軍事政権（～六三年）によって提唱され、以来タイの政治体制を表す概念として公に掲げられてきた。国王が議会政治の混乱に際してクーデターによる政権交代を認め、民政復帰を委ねる形で軍事政権に正当性を与えるが、国民の軍政批判が高まると民主化勢力を支持し、軍の退場を促してきた。

このような「国王を元首とする民主主義」体制は、ラーマ九世プミポン・アドゥンヤデート国王の存在と、王に対する国民の支持によって支えられてきた。プミポン国王は七三年のタノーム軍事政権退陣要求運動や九二年の軍事政権と民主化要求勢力との衝突といった政治的危機に際し、関係勢力に事態の収拾を呼びかけ民政復帰を促して、国民の支持を獲得した。九〇年代のタイの民主化過程とは、こうした国王と国民の同盟関係の上に成り立っていたのである。

しかし、二〇〇〇年代に繰り返された政治混乱と対立の中で、選挙とクーデターを等しく政権交代の手段として認める「国王を元首とする民主主義体制」に疑念を抱く人々が現れた。彼らは選挙を重視し、国王やその意志の代行者とされてきた国軍・官僚、彼らと連携してきた財閥などの既得権益層による支配を激しく糾弾するようになった。国軍は一四年にクーデターで選挙民主主義派を政権から排除した。しかし、一六年に「国王を元首とする民主主義体制」の要であったプミポン国王が死去したことで、既得権益層にとって、支配の維持はより切実な課題となった。

つまり、現在のタイの政治混乱は、一九九〇年代に定着したとされてきた選挙民主主義が軽視される点では「民主

主義の後退」だが、同時に四〇年あまりにわたってタイを支えてきた国王を要とする権威主義体制の動揺の表れでもある。プラユット政権の任務は、この「国王を元首とする民主主義体制」を反政府勢力から防衛することであり、対外的には国内体制に外圧を加えられることのない環境を整えることである。つまりプラユット政権はミャンマーと同じ対外課題を抱え、ミャンマーの国内問題についても「内政問題である」（プラウィット副首相兼国防相の発言）という立場にとどまらざるを得ない状況にある。

「民主主義 対 権威主義」の二項対立を越えて

ミャンマーの内政問題をめぐるASEAN諸国の足並みの乱れは、「権威主義陣営」対「民主主義陣営」といった単純な二項対立ではなく、政権の安定をめぐる各国の事情を踏まえたものである。

ミャンマー問題に対し、最も積極的に関与を主張するインドネシアも例外ではない。二〇一〇年代に入り、同国では宗教を争点とした社会の分断が進みつつあると言われる。また一九年には、汚職撲滅委員会の独立性と権限を弱める法改正が行われ、同年発足した第二期ジョコ・ウィド政権下で与党連合が国会議席の七四%を占めるなど、司法や立法による権力への制限も弱まりつつある。インドネシアがミャンマー問題をASEANのアジェンダとして推進し続けられるかどうかは注視が必要である。

かかる状況を踏まえれば、ASEAN諸国とアメリカや中国、日本といった域外諸国の関係もまた、権威主義陣営対民主主義陣営という単純な構図で見ることは誤りであろう。国内における権力確立を急ぐ東南アジアの国々にとって、大事なのは相手国の政治体制ではなく、どれだけ政権の安定にとって有利な条件を引き出せるかどうかである。ASEAN諸国にとってタイミングのいいことに、二一年に入りアメリカも中国も東南アジアとの関係強化を目指して、それぞれ具体的な支援を提案しており、「民主主義」か「内政不干渉」かといった、内政への関与をめぐるやり取りは後退した感がある。

ASEANとしてミャンマー国内問題の解決に関与し「民主主義」を推進するのか、それとも従来の「内政不干渉」に徹して国内の政変を受け入れるのか。さらにミャンマーだけでなく他のASEAN加盟国における「民主主義」をどう扱うのか。これらの問いが突き付けるのは、ASEANがいかなる「共同体」を目指すのかという重要な問題だが、解はいまだ見えない。●