

---

# ASEANの変容

## 東南アジア友好協力条約の役割変化からみる

山影 進  
Yamakage Susumu

---

### はじめに

20世紀末に東南アジアのASEAN化（ASEAN10）を実現した東南アジア諸国連合（ASEAN）は、内部にさまざまな問題（たとえばASEANディバイドと呼ばれる域内格差やミャンマーの政治体制）を抱えながら、今世紀に入って大きな変容をみせている。2003年10月には第2 ASEAN協和宣言を採択し、2020年までにASEAN共同体を創設することに合意した（2007年1月に、5年前倒しして2015年までに創設することになった）。2007年11月にはASEAN憲章が調印されて、ASEANは初めて組織の基本条約をもつことになった（2008年9月現在、未発効）。さらには、広域の東アジア協力の制度化にあたっては、ASEANがその運転席に座ることをASEAN以外の参加各国に認めさせた。

本稿の課題は、このような最近の変化に注目しながら、1967年の設立から40年以上になるASEANの歴史を振り返ることである。たまたま筆者は、40周年にあたる2007年、ASEANの40年にわたる変容とASEANと広域地域主義との関係、そして共同体志向について全体的な展望を論じている<sup>(1)</sup>。そこでは、今日まで40年以上の歴史を歩んできたASEANが現在当面の目標であるASEAN共同体創設の実現年次に掲げている2015年までを、便宜的に以下のような特徴をもつ4期に大別している。

第1期：初期ASEAN、骨格形成期 発足（1967年）から第1回首脳会議（1976年）まで。

第2期：停滞するASEAN、存在感増大期 第1回首脳会議から第4回首脳会議（1992年）まで。

第3期：変容するASEAN、自己変革と域外攻勢期 第4回首脳会議から第9回首脳会議（2003年）まで。

第4期：挑戦するASEAN、主体化期（？） 第9回首脳会議から現在（2015年まで？）

さらに別な機会に、最近の変化（上の第4期の始まり）を特徴づけるASEAN共同体創設合意とASEAN憲章採択に焦点を当てた「新しいASEAN」について論じたところである<sup>(2)</sup>。

そこで、そうした拙稿との重複をなるべく避けながら、本稿ではASEAN諸国が当初からめざしてきた友好協力関係を通じた紛争の平和的解決という理念をめぐって、ASEANの連続性と変容を考察してみたい<sup>(3)</sup>。ASEANは、その原加盟国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）がいずれも反共政治体制をとっていたため、反共同盟とみなされることが多かった。しかし東南アジアの反共5カ国がASEANという地域組織に参加

したのは、同床異夢的な思惑を超えて、基本的には善隣友好の確認と相互信頼の醸成を求めたからであった。経済・社会分野での協力促進を標榜したASEAN諸国にとって、この隠れた共通目標を形に表わしたのが東南アジア協力条約である。その意味で、1976年に調印された東南アジア友好協力条約(TAC)はASEANにとってきわめて大きな意味をもっていた。本稿では、このTACの役割とその変化に注目することによって、ASEANの一側面を論じたい。

以下では、TAC締結によるASEANの真の目的の明確化(第1期ASEANの成果)、ASEAN拡大の前段階としてのTACの東南アジア全域への拡大(第3期ASEANの一側面)、「新ASEAN」におけるTACの位置づけ(第4期ASEANにとってのTAC)、そして東アジア地域協力におけるTACの役割(第4期ASEANの対域外活動)を眺めよう。

### 1 ASEANの隠れた目的と東南アジア友好協力条約

1960年代の東南アジアと言えば、ベトナム戦争が思い起こされるに違いない。しかし1960年代前半から半ばにかけてはむしろ島嶼部に東南アジア混乱の諸相がみられた。この時期、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール(1965年にマレーシアから分離独立)、タイの5カ国は、互いに紛争・対立要因を抱え、疑心暗鬼の関係にあった。こうした国々の政府がASEANを結成したのは何か協力するための共通目標があったからではなく、一言で言えば、各々の都合と思惑からであった<sup>(4)</sup>。しかし、各国の思惑の違いのなかに最大公約数的な共通の志向性を求めるならば、それはASEANに参加することを通じて善隣友好を進め、近隣諸国との緊張関係を改善して、脆弱な政府が国内問題(国家建設・国民統合)に集中できる環境を作り出そうとするものであった。

ASEAN設立当初はさまざまな域内対立が表面化した。たとえば、1968年から翌年にかけてサバ領有権をめぐるマレーシアとフィリピンの間の紛争が再燃し、相互に大使館を閉鎖する事態となった。紛争の火種は残っていたものの、ASEAN諸国の間で徐々に協議の習慣が定着していった。やがて、ASEANの最高意思決定機関である年次外相会議(AMM)の折の、あるいは単独で開催される外相の非公式会合における外相たちの頻繁な協議のなかから、善隣友好関係の制度化が実現する。それが、東南アジア友好協力条約(TAC)であった。

TACが調印されたのは1976年2月にインドネシアで開かれた第1回ASEAN首脳会議の折であるが、このときASEANとしてはASEAN協和宣言を採択し、ASEANが政治分野を含む多面的な協力を推進することを謳い、さらにASEAN事務局の設立やASEAN経済閣僚会議(AEM)の制度化も合意された。つまり、設立後10年弱の経験のなかで、ASEANの運営方式が定着するとともに、首脳会議を踏まえて、ASEANの制度的枠組みが整ったのである。この意味で、TACの調印はASEANの第1期(初期ASEAN)の成果の一つであった。

TACの目的と原則(第1条、第2条)は、以下のとおりである(外務省定訳、なお日本語正式名称は「東南アジアにおける友好協力条約」)。

第1条 この条約は、締約国の強化、連帯及び関係の緊密化に寄与する締約国の国民の間の

永久の平和、永遠の友好及び協力を促進することを目的とする。

第2条 締約国は、その相互関係において、次の基本的原則を指針とする。

- a すべての国家の独立、主権、平等、領土保全及び主体性の相互尊重
- b すべての国家が外部から干渉、転覆又は強制されることなく国家として存在する権利
- c 相互の国内問題への不干渉
- d 意見の相違又は紛争の平和的手段による解決
- e 武力による威嚇又は武力の行使の放棄
- f 締約国間の効果的な協力

この条約によれば、締約国は紛争解決のための閣僚級理事会を設置することになっていった(第14条)が、長らく放置され、2001年によやく設置規則に合意した<sup>(5)</sup>。その意味で、ASEAN諸国は、具体的な紛争解決手続きに関心があったわけではなく、条約に掲げられた理念(総論)への合意を互いに確認することに主要な関心があったと言えるだろう。さらに言えば、TACの実効性を吟味できるような締約国間の激しい対立・紛争も生じないまま、この理念を再確認する慣行が続いた。

紛争の平和的解決という観点から、ASEAN諸国が国際司法裁判所(ICJ)の判断に従う事例が出てきたことが注目できよう。すなわち、ボルネオ島北東沖にあるリギタン島とシパダン島の領有権紛争(インドネシア対マレーシア)が1998年にICJの判断に委ねられることになり、2002年にICJはマレーシアの主権を認める判断をした。さらに、シンガポール海峡東部に位置する複数島礁の領有権紛争(マレーシア対シンガポール)についても、2003年当事国はICJに判断をあおぐことに合意し、2008年にICJは一部はシンガポール、一部はマレーシアに帰属する決定を下した。TAC締約国間の領土紛争がTACの規定に則って解決されるのではなく、ICJの判断にしたがって解決されるということについて、ASEAN諸国がTACの実用的価値を見出していないという批判がありうるが、他方では領土紛争を司法的に解決することにASEAN諸国が同意するまでに善隣友好が根付いたと評価することも可能であろう<sup>(6)</sup>。実際、インドネシア対マレーシアのケースでは、両国がICJに紛争解決を委ねることを合意した文書の前文の一節に次のようなTACに言及する箇所がある<sup>(7)</sup>。

1976年の東南アジア友好協力条約で明確化されているように両紛争当事国の間に存在する友好関係の精神に則ってこの紛争が処理されるべきであることを望み……

以上のような近年の傾向は、ASEANの第4期(2003年 )の特徴の一つと考えることもできよう。

いずれにせよ、TACは不戦条約あるいは不可侵条約の性格を有している。そして設立条約をもたなかったASEANにとり、この条約はやがてASEANの基本理念を明確にした文書という扱いがされるようになる。その意味で、さまざまな分野に及ぶASEAN協力の基礎には、紛争の平和的処理への相互コミットメントがあったと言えよう。

## 2 東南アジアのASEAN化と東南アジア友好協力条約

TACは、ASEANの当初の設立理念を具体的に明文化したものであり、首脳会議に出席し

たASEAN 5カ国首脳が署名した条約であるが、厳密に言うと、ASEANの条約ではない。原理的には、TACはあくまで東南アジア諸国の条約であり、原加盟国がたまたまASEANに加盟する5カ国であった。TACがASEAN協力の一部ではないことが重要な意味をもつようになるのは1990年代のことである。この時期（現象的には1989年以降）新規加入によりTAC加盟国は、原加盟のASEAN 5カ国を包み込むように拡大し、ASEAN諸国にとっての東南アジア安全保障環境を改善した一方、TACはASEAN加盟の前提条件としての意味ももつようになっていったのである<sup>(8)</sup>。

すなわち、冷戦が終わり、カンボジア和平が成立するころになると、ベトナムをはじめとするインドシナ諸国とASEAN諸国との関係が改善する（たとえばベトナムは、1990年の段階でインドネシアに対してASEAN加盟希望を表明している）。そのようななかで、長期的にはASEAN未加盟の東南アジア諸国がASEANに加盟することを想定したうえで、ASEAN加盟国と非加盟国との間の友好関係を確実なものにすることをASEAN諸国は模索し始めた。ASEAN諸国内部では、ASEAN非加盟国の態度を明確にするためにTACを利用することを考え、ASEANを覆う「拡大ASEAN」とも言うべきTAC加盟国から構成される制度を構想するようになった。この制度こそが、1971年にASEAN諸国が構想を打ち出した東南アジア平和自由中立地帯（ZOPFAN）であるという見方も打ち出され、さらには東南アジア非核兵器地帯（SEANWFZ）をめざすべきであるという動きも具体化した。ちなみに、SEANWFZ構想は条約化され、1995年の第5回ASEAN首脳会議の際に、東南アジア全10カ国の首脳が署名した。

さらにTAC加入はASEAN参加と明示的に結びつけられた。すなわち、ASEAN側が、ASEAN加盟を希望する非加盟国に対しTAC加入を求めるようになる。そして、TAC加入をASEANの基礎にある理念を受け入れたことと捉えて、ASEANはその国にASEANオブザーバーの地位を与えることになった。ちなみに、TACの前文には次のような箇所がある（外務省訳）。

東南アジアに影響を及ぼす事項に関し、国際連合憲章、1955年4月25日にバンドンにおけるアジア・アフリカ会議で採択された10の原則、1967年8月8日にバンコクで署名された東南アジア諸国連合宣言及び1971年11月27日にクアラルンプールで署名された宣言〔筆注：東南アジア平和自由中立地帯宣言〕の精神及び原則に適合して平和、友好及び相互の協力を強化することを希望し〔て、TACを締結する〕。

そしてTAC新規加入国がオブザーバーとしてASEANとしての協力の進め方に習熟した段階で、ASEANとしては本加盟を承認することになったのである。

実際には、まず1992年にベトナムとラオスがTACに加入し、同時にオブザーバー資格を与えられた。1995年にはカンボジアが加入してオブザーバーとなり、ミャンマーも加入意旨を表明した（1996年にオブザーバー資格）。このようにASEAN非加盟国が次々にTAC加入を果たした時期、ASEAN内部では非加盟国の早期加盟が議論されるようになった。ベトナムの本加盟が実現した1995年、同年12月にバンコクで開かれた第5回ASEAN首脳会議では、21

世紀に向けて（になる前に）すべての東南アジア諸国をASEANに加盟させること（ASEAN10の実現）が謳われた。この動きはさらに加速し、ASEAN設立30周年にあたる1997年にASEAN10を実現すべきであるという積極意見が登場し、消極的な立場を抑えて同年5月に、来る7月のAMMの際に残るカンボジア、ラオス、ミャンマーを同時加盟させることが決まった。もっとも直前に起こった政治混乱のせいでカンボジアの本加盟は見送られ、ようやく1999年4月のカンボジアの本加盟によって、ASEAN10が実現した（当時、東ティモールは未独立）<sup>9)</sup>。

TAC加入によって善隣友好と紛争の平和的解決というASEANの基本理念を受容することを表明したインドシナ3カ国とミャンマーは、大方の予想を覆す速さでASEAN本加盟を果たした。しかし、拙速とも言えるASEANの拡大は、果たして大きな域内対立を産むことになる。言うまでもなく、ミャンマーにおける軍事政権が1990年の総選挙の結果を無視して居座りを続けた問題であり、民主化勢力に対する人権抑圧を続けた問題である。このようなミャンマーに対するASEANとしての対応は、ASEAN内部の亀裂を生んだ。

ミャンマーの人権問題は、ASEAN未加盟のときからASEANと欧州連合（EU）やアメリカ合衆国との協力関係の障碍であり、ASEAN側は、欧米の求める制裁ではなく建設的関与により民主化を実現すべきであるという態度をとり続けてきた。そのような問題を抱えるミャンマーをASEANに本加盟させることについては時期尚早という意見も内部（特にフィリピンとタイの政府）にあったが、結局、1997年の同時加盟という方針に押し切られる形になった。

ASEANの「仲間」になったミャンマーに対しては、建設的関与に代わってどのような態度をとるかめぐってASEAN内部では、何らかの民主化圧力をかけるべきであるという意見と内政不干涉原則を楯にして静観すべきであるという意見とに割れた<sup>10)</sup>。加盟翌年の1998年のAMMを舞台に両意見は鋭く対立したが、結局、ASEANとしては後者の立場が採用され、その後は激しい対立が表面化することはなくなった。内政不干涉はASEANという組織の規範であるという主張に根拠を与えたのがTACであった。相互の紛争を平和的に処理することを締約国に約束させたTACは、国内政治体制のあり方が国際的な関心事になった冷戦後の国際社会においては時代遅れの規範（つまり内政不干涉）も含んでいたと言えるのかもしれない。たしかに、一見すると内政不干涉原則が政治体制よりも上位の規範であることが確認されたASEANではあるが、ミャンマーの人権状況を好ましいと判断したわけでも民主化が不要であると結論づけたわけでもない。

ASEANがミャンマーの人権状況を公式的に考慮せざるをえなくなった事例として、ミャンマーのASEAN議長国問題があった。2005年7月にラオスで開催されるAMMでは、新議長国としてマレーシアを指名することになっていたが、同時に次期議長国を副議長国として指名する慣習になっていた。国名（英語表記）のアルファベット順に議長国に就任するASEANの不文律（当時）によると、ミャンマーが指名される番であった。AMMが開催される際には、域外諸国の外務大臣級の閣僚が拡大外相会議（PMC）やASEAN地域フォーラム（ARF）に出席するために一堂に会する。もし人権状況が改善しないまま2007年にミャン

マーがAMMを主催することになれば、一部の域外国政府は代表を送らないという事態に陥ることが危惧された<sup>(11)</sup>。ASEANとしての団結とASEANと域外国との友好関係という二つの目標を追求したASEANは、主要会議のアルファベット順主催という不文律を犯してミャンマーに2006-07年の議長国就任を辞退させるという対応策を採用し、ミャンマーは民主化を実現するために国内政治に専念するという事になった<sup>(12)</sup>。結果として、副議長国はミャンマーをとばしてフィリピンとなった。これにより、2005年の首脳会議はマレーシアで開催され、2006年の首脳会議はミャンマーではなくフィリピンで開催されることになる。

上で紹介した事例は、TACに明記された内政不干涉原則を規範として受け入れているASEANにおいて、一方では内政不干涉を尊重するとともに他方ではその弊害が大きくなりすぎるときには何らかの便法を探るというASEANの柔軟性を示している。いずれにせよ、ASEANとしてはミャンマーが自発的に民主化することを強く求めてきており、内政不干涉原則と抵触しない範囲でできることは限られているという現実直面している。そこでは、TACが提供してきた紛争の非暴力的解決という規範はいわばASEANのなかに埋め込まれてしまい、そのために国際環境の変化もあいまって、国際関係の前提となった内政不干涉原則が争点化したと言えよう。

### 3 「新ASEAN」にとっての東南アジア友好協力条約

1999年に東南アジア全域への拡大を達成したASEANは、新たな段階へと進む(第4期)。2003年、ASEAN協和宣言を採択した第1回首脳会議と同じインドネシアのバリ島で開かれた第9回首脳会議で、ASEANは第2 ASEAN協和宣言を採択し、「ASEAN共同体」を2020年までに創設することに合意した(2007年1月にASEAN共同体創設年限を2015年に前倒しする)。さらに、2005年には基本条約となるASEAN憲章の起草に正式に合意し、2007年11月にASEAN憲章を採択した(2008年9月現在、未発効)。この節では、「新ASEAN」に向けて変化しつつあるASEANが、TACをどのように位置づけているのかを眺めよう。

2015年にできるはずのASEAN共同体は政治・安全保障、経済、社会文化の三本柱から成っており、「政治・安全保障」の柱となるASEAN安全保障共同体(ASC)は、ASEAN第2協和宣言のなかで明記されている<sup>(13)</sup>。長文になるが、その箇所を引用しておこう(仮訳)。

1. ASEAN安全保障共同体(ASC)は、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想定している。ASC加盟国は地域内の相違の解決については平和的手段のみを用い、各国の安全保障が地理的な位置、共通ビジョン及び目的によって基本的に相互に繋がれたものと見なしている。
2. ASCは、個々の外交政策を追求する加盟国の主権的権利を認め、政治・経済・社会的な現実が強く関連し合っていることを考慮しつつ、軍事協定、軍事同盟又は共同外交政策よりも、ASEANビジョン2020〔1997年ASEAN非公式首脳会議での合意 訳注〕に従った、幅広い政治的、経済的、社会及び文化的側面を有する総合安全保障の原則に同意する。
3. ASEANは引き続き地域の連帯と協力を促進する。加盟国は国内問題について外部からの干渉を受けない権利を行使する。

4. ASCは、国連憲章及びその他の国際法を遵守するとともに、不干渉、コンセンサスによる意思決定、国家・地域の強靱性、国家主権の尊重、武力の威嚇・行使の放棄、紛争の平和的解決といったASEANの原則を堅持する。
5. 海事問題は国境を越える問題であり、地域的、全体的、統合的、包括的に解決されなければならない。ASEAN加盟国間の海事協力はASCの進化に資するものである。
6. ZOPFAN宣言（1971年の東南アジア平和自由中立地帯宣言 訳注）、TAC〔1976年の東南アジア友好協力条約 訳注〕、SEANWFZ条約〔1995年の東南アジア非核兵器地帯条約 訳注〕など、ASEANの既存の政治的手段は、信頼醸成措置、予防外交及び紛争解決のアプローチの分野において引き続き重要な役割を果たす。
7. TAC理事会は、あらゆる差異、紛争を平和的に解決するASEANのコミットメントを反映しており、ASCの重要な構成要素となる。
8. ASCはより広いアジア太平洋地域における平和と安全保障秩序に貢献する。また、全てに心地よいペースで前に進むASEANの決意を反映する。この点に関し、ASEANを主要な駆動力とするARF〔ASEAN地域フォーラム 訳注〕は引き続き地域の安全保障対話の主要なフォーラムである。
9. ASCは、ASEANの友人・対話国を地域の平和と安定の促進に積極的に関与させる観点から、外に開かれたものであり、地域の安全保障問題についてASEANとASEANの友人・対話国の協議と協力を促進するようにARFを構築する。
10. ASCは、テロ、麻薬取引、人の密輸及びその他の国境を越える犯罪に対応する国内及び地域の能力を強化するために、ASEAN内の既存の制度とメカニズムを十分活用する。大量破壊兵器のない東南アジア地域を確保する。ASCは、ASEANがARFの主導的な駆動力としての能力と責任を示すことを可能にする。
11. ASCは、国際平和と安全の維持のために国連及びその他の地域・国際組織との協力強化を目指す。
12. ASEANは安全保障を高め、規範の設定、紛争予防、紛争解決へのアプローチ及び紛争後の平和構築などを含むASCのモダリティを確立する革新的な方法を探求する。

明らかに、上記の宣言第4項が、TACの内容をほぼ敷衍している。

この宣言を受けて、翌2004年の首脳会議では行動計画が採択された。行動計画は7項目、すなわち政治的発展（いっそうの政治・安保協力とその基盤確認）、規範の形成と共有、紛争予防、紛争解決、紛争後の平和構築（他地域での貢献）、具体的メカニズム、活動分野から成っている。特に注目に値するのは第2項目（規範の形成と共有）である（下記、仮訳）。

規範の形成と共有は、ASEAN共同体加盟諸国が相互の友好関係（good conduct）のための規範とともに従うようになること、すなわち、ASEANの団結と一体性と調和（「われわれ感情」）の堅固化と強化、および東南アジアにおける民主的で寛容で参加型で透明な共同体構築への貢献、を目指している。

そして、規範形成の基礎には次の基本原理をおく、とされている（仮訳）。

- 1 非同盟
- 2 ASEAN加盟国の平和志向態度の促進
- 3 非暴力的手段による紛争解決

- 4 東南アジアにおける核兵器その他の大量破壊兵器の否定と軍拡競争の回避
- 5 武力による威嚇や武力行使の否定

ASC本体には内政不干涉が書き込まれているが(第3項)、この基本原理にはTACの理念が繰り返されているものの内政不干涉はみあたらない。これは、「新ASEAN」への動き(ASEAN沿革の第4期)のなかに旧来の規範から脱皮しようとする意見が以前よりも反映されやすくなってきたことを意味しているのかもしれない。

外相宣言によって設立されたASEANを条約により根拠づけようとする提案は1970年代から幾度となく出されていたが、具体化するのには第4期に入ってからである。ようやく2005年12月の首脳会議でASEAN憲章作成が公式に表明され(「ASEAN憲章制定のためのクアラルンプル宣言」)、草案作成のための賢人会議が設置されることになった。賢人会議による草案は、2007年1月の首脳会議に提出され、政府間協議の末に最終的な条約が確定し、2007年11月の首脳会議で署名された。賢人会議の草案は従来のASEANの原理・原則を修正する内容を含んでおり、「新ASEAN」にふさわしい憲章草案であったが、最終的に首脳が署名したASEAN憲章は、それより後退した内容であった<sup>(14)</sup>。しかし、ASEAN10を実現しようとした30周年の1997年から10年後のASEAN設立40周年に、無数の合意と活動の蓄積からなるASEANという実態を一つの基本文書に整理できたことはASEANの歴史のなかで特筆に値するであろう。憲章は未発効(2008年9月現在)であるが、2009年1月から憲章の内容を順次実施することで合意している<sup>(15)</sup>。全13章55条からなるASEAN憲章それ自体をここで紹介することは本稿の課題から外れるので、ASEANの基本理念とくにTACに関連する箇所限定して論じることとする<sup>(16)</sup>。

ASEAN憲章では、まず第1条に15項目にわたってASEANの目的が列挙されている。最初の2項目のみを紹介すると、以下のような文言である(仮訳)。

1. 地域における平和、安全、安定を維持、強化するとともに、平和を志向する諸価値をさらに強化する
2. 政治、安全保障、経済、社会文化面での協力をいっそう促進することによって、地域的強靱性を強化する

続く第2条でASEANの目的を追求するための諸原則が14項目にわたって掲げられているが、前半を中心に紹介すると(仮訳)

- (a) 全ASEAN加盟国の独立、主権、平等、領域保全、国民的アイデンティティーの尊重
- (b) 地域の平和、安全、繁栄を向上することへの共有された決意と集団的責任
- (c) 侵略、武力による威嚇や武力の行使、その他国際法に合致しない方法による行為の放棄
- (d) 紛争の平和的解決への依拠
- (e) ASEAN加盟国の内政への不干涉
- (f) 国外からの干渉、扇動、強制のない環境で加盟各国が自国の国家としての存在を主導する権利の尊重
- (g) ASEANの共通利益に重大な影響を及ぼす事柄についての協議の強化
- (h) 法の支配、グッドガバナンス、民主主義と立憲政府の原則に対する信奉

## (i) 基本的自由の尊重、人権の促進と保護、社会正義の促進

などである。以上から明らかなように、ASEANの目的や原則の最初のほうに、TACで明記された基本理念と同様の内容が列挙されている。この意味で、憲章によって再定義されたASEANがTACの理念を継承しているのはたしかであろう。

他方で、憲章のなかでTACに明示的に言及しているのは1箇所のみである。それは、憲章第8章(第22条 第28条)が「紛争の処理」についての規定にあてられている部分で、具体的には、ASEANにかかわらない紛争のみがTACによる解決にゆだねられることになったという規定で登場する(第24条)。このことは、形式的な意味では、TACとASEANとが当初より別物であったということが確認されているとみなすこともできるだろう。しかし実質的な意味を考えると、ASEANを基礎づけてきたTACの理念はASEAN憲章それ自体に取り込まれたとみなすべきではないだろうか。第22条(一般原則)は次のように謳われている(仮訳)。

1. 加盟国は、対話、協議、交渉を通じて、適時に全ての紛争を平和的に解決するように努めなくてはならない。
2. ASEANは、ASEAN協力の全分野において、紛争処理メカニズムを管理し、定着させなくてはならない。

#### 4 ASEANの広域イニシアティブと東南アジア友好協力条約

TACはもともと全東南アジア諸国に開放されていたが、1987年のTAC改正議定書によって、TACに加盟するすべての東南アジア諸国の合意の下に、東南アジア域外の国々にも開放されることになった。この改正により、パプアニューギニアが1989年にTACに加入することになる。ただし、パプアニューギニアにとっての加入の効果は、ASEANの特別オブザーバーの地位が与えられたことぐらいであり、東南アジア域外であるためにASEAN本加盟の可能性は小さいものの、第2節で論じた「拡大ASEAN」の文脈でパプアニューギニアのTAC加入を解釈すべきであろう。

域外国のTAC加入が重要な意味をもつようになるのは21世紀に入ってからのことである。すなわち、ASEANとの友好協力関係を確立したい域外国に対してTACへの加入を求めるASEAN側に、域外国が応えるようになったのである。まず、2003年10月に中国とインドがTACに加入する。その後を追うかのように、翌年の7月に日本とパキスタン、11月にロシアと韓国が、2005年7月にモンゴルとニュージーランド、12月にオーストラリアが加入した。さらに2007年1月にはフランスと東ティモール、7月にはスリランカとバングラデシュが、そして2008年7月には朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)が加入する。2008年9月現在、ASEAN = 東南アジア10カ国と域外15カ国の合計25カ国がTAC締約国となっている。

このようにASEAN周辺だけでなく広範囲の国々がTACに加入しているが、TAC加入が特に重要な意味をもったのは、それが東アジアサミット(ASEANプラス6)の参加資格の一つとなったからである。すなわち2004年に翌年の東アジアサミット開催が合意されたのを受けて、2005年4月にセブ市(マクタン島)で開かれたASEAN非公式外相会議(リトリート)で第1回東アジアサミットへの参加の条件として、ASEAN側は、TACの締約国又は締結

する意図を有すること、ASEANの完全な対話パートナーであること、ASEANと実質的な協力関係を有することの3点を決定した。そして5月に京都で開かれたASEANプラス3非公式外相会議で日中韓と協議のうえ、ASEANプラス3参加国に加えて、この基準に合致するインド、ニュージーランド、オーストラリアも東アジアサミット（ASEANプラス6）に参加することになった。東アジアサミット参加基準はASEANが決めるということは、第1回東アジアサミットで再確認された<sup>(17)</sup>。第1回東アジアサミットでは、将来ロシアが参加する可能性に触れられたが、その後、特に進展はない（2008年9月現在）。いずれにせよ、TACがASEAN諸国と域外諸国との友好関係のシンボル以上の意義をもつようになったのである。

しかしながら、TACの加盟国が互いにTACの理念を受け入れ、平和的紛争解決の義務が生じたと解釈すると、それはTACに過度の期待を寄せる結果になる。なぜなら、TACにおける紛争の平和的解決は、全締約国平等に課せられる義務ではなく、東南アジア域内諸国同士と東南アジア域内国と域外締約国との間に限定されているからである。言い換えれば、たとえばTACに加入している日本と中国との間ではTACが適用されるわけではない。

この点が最も明白なのは、TAC第14条だろう。第14条は次のようになっている（外務省訳）。なお、後段の但し書きは、1987年に、TACが域外諸国にも開放されることになったことに伴うTAC改正議定書により追加されたものである。

第14条 締約国は、地域的な手続きにより紛争を解決するため、地域の平和および調和を害するおそれのある紛争または事態の存在を認知することを目的とする締約国の閣僚級の代表から成る理事会を常設の機関として設置する。

ただし、この条約の規定は、この条約に加入した東南アジア以外の国については、当該国が地域的な手続きにより解決されるべき紛争に直接関係する場合に限り、適用する。

実際、日本がTACに加入するに際して、外務省は、加入によって生じる日本の義務として、「この条約の締結により、我が国は、締約国の国民の間の接触及び交流の奨励、経済、社会、文化、技術、科学および行政の分野などにおける積極的な協力の促進、国際的及び地域的な問題に関する相互の定期的な接触及び協議の維持、政治、経済、社会文化及び安全保障の分野における自国の強靱性を高める努力、地域の強靱性を増進するための協力等の義務を負う。」とだけ説明している<sup>(18)</sup>。

サミット開催から始まった東アジア協力枠組み（ASEANプラス6）への参加基準としてのTAC加入は、上記のように東南アジアの周辺諸国のほとんどが加入済みのため、実質的な意味を失ったように思える。ASEANは、現在、対話国（特に欧州連合〔EU〕）のTAC加入に関心を移している<sup>(19)</sup>。要するにASEAN側としては、域外国のTAC加入はあくまで東南アジアの平和に寄与させる手段であり、ASEANとの友好関係へのコミットメントを求める手段なのである。

## おわりに

ASEAN共同体創設に向けての動きやASEAN憲章の採択など、近年のASEAN（第4期）は

大きく変わりつつある。そのようななかで、30年以上も前に合意されたTACは、その基本理念の東南アジア全域への浸透にともなって本来の使命を達成してしまったように思われる。その意味で、TACの精神は、相互の国際関係に対する外的な規制というよりは、ASEAN諸国民の共通前提になりつつあると言えるのかもしれない。言い換えると、善隣友好が当然のものとして後景に退くのと逆に、前景に出てくるのが経済統合を中心とする地域の一体化であった。第3期に入って本格化した経済統合をめざす動きも、第4期になるとASEAN経済共同体という形でまとめられ、いっそうの実質化が進行中である。そして政治・安全保障分野でも総合安全保障協力や防衛協力に着手した。

他方で、ASEAN諸国にとってTACは周辺諸国との関係改善、友好関係の定着を進める道具になった。最初は東南アジアのASEAN加盟国と非加盟国との間の関係をめぐって、次いで広域の東アジア協力におけるASEANの中心性を承認させるために、TACは使われた。もっとも、上記のように域外の15カ国が加入してしまったので、広域の地域秩序確立への貢献というよりは、今後はASEANに対する友好的態度の確認や関係強化の意志をチェックする「踏み絵」の役割になるのかもしれない。

2009年からASEANという組織も憲章に従って実質化していく予定である。ASEANをめぐる研究も、ASEAN諸国間の関係を対象にするだけでなく、いよいよ実質的な組織の分析へと視野を拡大していかななくてはならない段階へと差し掛かっている。

- (1) 山影進「ASEANの変容とアジアにおける地域共同体の構築」『海外事情』2007年10月号、323ページ。
- (2) 山影進「『新ASEAN』の課題と日本」(NIRA「アジアの課題と日本」シリーズ)2008年3月。次のURLから入手可能。<http://www.nira.or.jp/pdf/yamakage.pdf>
- (3) 東南アジア友好協力条約の役割の変化については、本稿とはやや異なる観点からであるが、筆者は日本政治学会2008年度研究大会の「東アジアと拡大EUの比較研究」分科会(10月11日)において「東アジア地域統合の現状と課題」というテーマで報告している。本稿には報告用に提出した原稿と重なる箇所があるが、諒とされたい。
- (4) 各国の思惑の詳細については、山影進『ASEAN シンボルからシステムへ』、東京大学出版会、1991年、第3章を参照。
- (5) Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, adopted July 23, 2001.
- (6) 2008年6月から、カンボジア政府によるプレアピヒア(プレアピヘア)寺院の世界遺産登録に端を発して、タイ・カンボジアの国境衝突が生じている。同寺院は国境付近にあり、その領有権をめぐって1950年代には両国は国交断絶するなど両国間の緊張が高まったが、カンボジアがICJに提訴し、1962年にICJが同寺院のカンボジア帰属を決定した。かつてはICJの判例が少なかったため、必ずと言ってよいほど国際法の教科書に載っているケースであるが、国境線の画定はICJの権限外であったために現在まで未画定であり、今回のような衝突の生じる遠因となった。ちなみに本文上述のマレーシア対シンガポールのケースでも、ICJは国境線を確定する決定を下す権限がないという理由から、争点となった岩礁の帰属はそこを領海とする国になるという判断にとどまり、マレーシア領かシンガポール領かについては踏み込まなかった。なお、今回の国境衝突に関しては、ASEANとしても第41回AMMの折やニューヨークで非公式外相会議を開いて、事態の打開を図った。The Statement by Minister for Foreign Affairs George Yeo, Singapore, 22 July 2008を参照。

- (7) The Special Agreement for Submission to the International Court of Justice of the Dispute between Indonesia and Malaysia concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan signed at Kuala Lumpur, Malaysia, on the 31st of May, 1997.
- (8) 本節の議論の詳細については、山影進『ASEANパワー アジア太平洋の中核へ』、東京大学出版会、1997年、第5章を参照。
- (9) 2002年に独立した東ティモールは、2007年にTACに加入し、2007年のAMMからパプアニューギニアと同じ「特別オブザーバー」の地位を与えられた。なお、東ティモールは2012年のASEAN本加盟をめざしているとされる。
- (10) ASEAN加盟前後のミャンマー問題については、山影進「ASEANの基本理念の動揺」、山影進編『転換期のASEAN』、日本国際問題研究所、2001年、115-142ページ、湯川拓「『ASEAN Way 動揺論』再考」『国際関係論研究』第27号(2008年3月) 1-18ページを参照。
- (11) 東アジアサミット参加資格を議論したことで注目されている2005年4月のASEAN外相非公式会合(リトリート)(後述)では、実はミャンマー問題が大きな比重を占めていた。フィリピン外務省発表の、ロムロ外務長官の事前の記者会見と事後の記者会見、The Statement of the Honorable Alberto G. Romulo, Secretary of Foreign Affairs, 06 April 2005, DFA Press Room( RE: ASEAN Foreign Ministers' Retreat in Cebu )、The Statement of the Honorable Alberto G. Romulo, Secretary of Foreign Affairs, 13 April 2005, DFA Press Room( RE: the Result of the ASEAN Ministerial Retreat etc. )を参照。
- (12) 第38回AMM共同コミュニケ(2005年7月26日)第70パラ(ミャンマー情勢)。
- (13) 第13回首脳会議議長総括(2007年11月20日)の第11パラ、第41回AMM共同コミュニケ(2008年7月21日)の第17パラでは、ASEAN政治安全保障共同体(ASEAN Political-Security Community: APSC)という用語が使われている。本稿では、とりあえず、ASCに統一しておく。
- (14) 賢人会議のASEAN憲章草案については、鈴木早苗「ASEAN憲章策定に向けた取り組み」『アジア経済』第48巻第6号(2007年6月) 72-81ページを参照。
- (15) The Statement on the Asean Charter, Singapore, 21 July 2008.
- (16) ASEAN憲章の紹介と訳文について、遠藤聡「ASEAN憲章の制定」『外国の立法』第237号(2008年9月) 87-121ページを参照。ただし本稿のASEAN憲章訳文は、筆者の仮訳である。
- (17) 「東アジアサミットに関するクアラルンプール宣言」(2005年12月)第5項。
- (18) 外務省「東南アジアにおける友好協力条約の説明書」(平成16年3月) 2ページ。
- (19) 第41回AMM共同コミュニケ(2008年7月21日)第18パラ(TAC)。