

ASEAN 統合の国際組織法的側面

むら せ しん や
村 瀬 信 也

はじめに

- I ASEAN 事務局の地位と役割
- II ASEAN 工鉱業エネルギー委員会 (COIME) の
権限と機能
結びに代えて

はじめに

本稿はASEAN統合の現状を国際組織法的観点から分析し、若干の事例研究を踏まえて、東南アジア地域における国際的組織化の進展状況、問題点およびその特質を明らかにしようとするものである。

1967年8月8日の「バンコク宣言」によって設立されたASEAN(東南アジア諸国連合)は、20年近くを経た今日、統合された国際組織としての姿を徐々に整えつつある。当初は不安定な東南アジアの国際政治状況を反映して、ASEANも単なる反共イデオロギーを軸とした緩やかな政治的連合体にすぎなかった。しかし、インドシナ戦争が終結した1975年以降はそうした古い組織化の原理に修正を加え、国内的には依然としてさまざまな矛盾を内包しながらも、域内の経済発展を最優先の目標とする機構として自己変革を遂げ、それに伴ってさまざまな制度的改革を行なってきたのである(註1)。

もっともASEANを、他の地域統合のモデル、とりわけヨーロッパ共同体(EC)のような機構と

比較するならば、その差異は歴然としている。周知のようにECは、議会的監督機関としての「ヨーロッパ議会」(European Parliament, 総会—Assembly)、政府的執行調整機関としての「理事会」(Council)、非政府的執行機関としての「委員会」(Commission)、さらに司法機関としての「裁判所」(Court of Justice)を四つの主要機関とする、きわめて高度な組織化を達成している(註2)。組織面での完璧さが、それぞれの意思決定の権限・手続の明確さを保障していることは言うまでもない。さらに、ECを構成する三つの共同体がそれぞれ正規の「条約」に基礎を置くものであることも自明である。これに対してASEANの場合には、後でも述べるように、その組織は多くの面でまだ整備されておらず、その意思決定過程も錯綜している(註3)。加えて、ASEANの存立それ自体が拘束力のある条約ではなく「法的性質を持たない」宣言に基礎を置いているのである(註4)。

しかしこうした差異は、何よりもそれぞれの機構が立脚している社会それ自体の違いを反映しているものと見なければならぬ。端的に言って、西ヨーロッパのような同質性の高い社会においては、まさにECのような組織が「必然」だったのであり、同様に、東南アジアのごとき、多様性のなかに統一性(註5)を見出そうとしている地域においては、現実のASEANにおける組織形態がそれなりの必然性に支えられているものと捉えるべき

であろう。したがって、表層の組織図や政策決定
 手続、あるいは設立文書の法形式を比較しても、
 そのこと自体にはあまり積極的な意味はないと言
 わなければならない。国際組織法の研究において
 も、われわれは常に、問題としている地域社会の
 深層において問題の本質を捉え、その社会の機能
 的必要性に着目しながら、「組織」と「作用」と
 の絡みあいを探求していくことが肝要であろう。

とはいえ、国際法ないし国際組織法の立場から
 ASEANを扱った論稿はいまだほとんど皆無に等
 しい。したがって本稿では、ASEAN統合の指標
 を、ASEAN事務局の地位、およびASEANの常
 設委員会の一つである工 鉱業エネルギー委員会
 (COIME)の活動のなかに求めつつ、それらの事
 例研究を通して現状分析を行なうことにとどめたい
 と思う。その作業のなかで、われわれは東南ア
 ジアという地盤において国際的統合の可能性がど
 のような形で存在しうるのかを模索したいと考える。

(注1) 松本三郎「ASEANの歴史およびその機
 構」(岡部達味編『ASEANをめぐる国際関係』日本
 国際問題研究所 1977年) 1~28ページ; 萩原宜之
 『ASEAN 東南アジア諸国連合——東西対立と南北問
 題の接点——』有斐閣 1983年参照。ASEANがその
 組織目的を域内経済発展として明白に位置づけたの
 は、1976年2月にインドネシアのバリ島で行なわれた
 第1回首脳会議においてであり、そこで採択された
 「ASEAN 協同宣言」(Declaration of ASEAN Con-
 cord)は新しいASEANの方向づけをした重要な文書
 である(Castro, Amado A., "The Meaning of Eco-
 nomic Cooperation in ASEAN," *Philippine Year-
 book of International Law*, ケソン, Philippine
 Society of International Law, 1977年, 93~99ペー
 ジ)。

(注2) 高野雄一『国際組織法』(新版) 有斐閣
 1975年 509~521ページ。

(注3) 曾我英雄「ASEANの組織上の諸問題」
 (『アジア経済』第16巻第12号 1975年12月) 65~75ペ

ージ; 同「ASEANをめぐる若干の国際法問題」(『愛
 媛大学教養部紀要』第8号 1975年) 115~160ページ。

(注4) ASEANの設立文書は1967年8月8日にバン
 コクで5カ国の外相により採択された「ASEAN 宣
 言」(ASEAN Declaration)であり、ASEANの重要
 な取極はほとんどが「条約」としての地位を持たない
 宣言によって確認されてきている(逆に、経済的・技
 術的内容の取極の多くは条約形式の協定として採択さ
 れている)。最近ではこうした厳密な意味での法的性
 質をもたない宣言等を“soft-law”, “droit doux”ある
 いは“non-binding agreements”として捉えようとする
 傾向が強い。そのことの妥当性はともかく、ASEAN
 の設立や政策目標の設定に関わる重要文書が「宣言」
 の形式で行なわれてきたこと自体、ASEANの組織化
 の特質を示す材料として興味深い。この点について
 は、さしあたり、Virally, Michel, “La distinction
 entre textes internationaux de portée juridique et
 textes internationaux dépourvus de portée juridi-
 que,” *Annuaire de l'Institut de droit international*,
 第60巻第1号, 1983年, 166, 207ページ参照。

(注5) 萩原 前掲書 6~17ページ参照。

I ASEAN事務局の地位と役割

1. 組織化の指標としての国際事務局

一般に国際組織(政府間国際組織)は、総会、理
 事会等とともに常設的な国際事務局をもち、この
 事務局によって当該組織の日常的な任務が継続的
 に遂行される。周知のように今日の国際組織の原
 初的形態として挙げられるのは19世紀後半に続々と
 設立されたいわゆる国際行政連合である。これら
 はいずれも国際事務局を中心として国際公務務
 の実現をはかっていくことがその目的とされたの
 である(注1)。もっとも、今日の地域的協力機構の
 系譜としては、むしろ近世以来の関税同盟運動に
 その源流を求めるべきであろうと考えられるが
 (注2)、こうした地域性を基盤とする国際組織にお
 いても、やはり統一的な事務局の存在は不可欠な

ものと考えられていたのである。

しかるに、ASEANの場合、その事務局体制はきわめて特異である。すなわち、ASEAN設立後最初の10年近く(1967年から76年)は、中央事務局が置かれず、各加盟国の国内事務局(National Secretariat)がその任務遂行にあたってきたのである。その後1976年に事務局設置協定が結ばれてジャカルタに中央事務局(ASEAN事務局)が設置され、79年には同事務局の特権免除協定も成立した。注目すべきことは、この中央事務局が設立されて後も、従前の国内事務局は依然存続しており、財政面や政策面で強い権限を保持しているのである。こうした事務局体制の二元的構造こそは、国際組織法的観点からみたASEANの特徴的な側面を浮き彫りにしているように思われる。

2. 初期の事務局体制(国内事務局)

1976年のバリ島首脳会議以前におけるASEANの組織は、概略下記のようなものであった。すなわちASEANの最高決定機関は閣僚会議(加盟国外相で構成)であり、これは原則として年1回開催された。これを補佐する機関として、常任委員会(Standing Committee)があり、これは閣僚会議主催国外相と主催国に駐在する加盟各国大使によって構成され、年8~10回開催された。この閣僚会議と常任委員会を支えるものとして、各加盟国内に設置されている国内事務局がある。具体的には国内事務局長会議(Meeting of National Secretaries-General)が上記2機関の諮問に応じて各種の調査研究に従事し、その他の事務処理にあたるものとされたのである。この国内事務局長会議はまた、ASEANの常設委員会(Permanent Committee、共同事業実施のため設置された11の専門委員会)、商工委員会はマニラに、観光委員会はジャカルタに、海運委員会はバンコクに、という具合に加盟各国に分散して設置

された)の活動をも補佐し、不十分なながらもASEAN活動の推進役になっていたと評価されている(注3)。

このように、国内事務局はそれぞれの加盟国内にあって、他の加盟国の事務局あるいは各種委員会との調整を行なうことをその任務としていた。国内事務局はある程度の自治(autonomy)をもち、提案や決定を行なったり、事務的共通規則の解釈等を行なうものとされた(注4)。しかし国内事務局はあくまでも各加盟国の機関であり、独立の国際的地位をもつものではないから、その機能はやはり限定的なものでしかなかったことは否めない。もっとも、この創設期におけるASEANの活動そのものが主として政治的分野での連携と調整にあったことから、国内事務局に委託すべき固有事務はさほど多くはなく、逆に政治的意見の調整が主たる任務であったとするならば、半ば国家代表機関(representative organ)の性格をもった国内事務局長会議で問題を処理する方が、実際上也望ましいと考えられていたのではあるまいか。

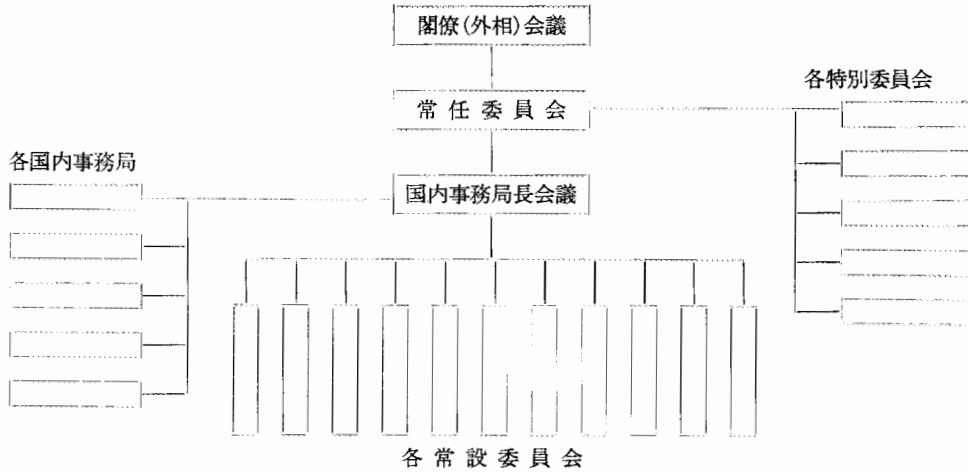
この時期におけるASEANの機構は大体第1図のとおりである。

3. 現行事務局体制(ASEAN事務局)

1976年に中央事務局が設置され、ASEANもようやく国際組織としての体裁を整えてきたが、ASEAN機構全体のなかでこの国際事務局はどのような位置を占めているであろうか。事務局設置と前後して、機構的にも種々の改革が加えられたので、まず現行の機構図を掲げておこう(第2図)。

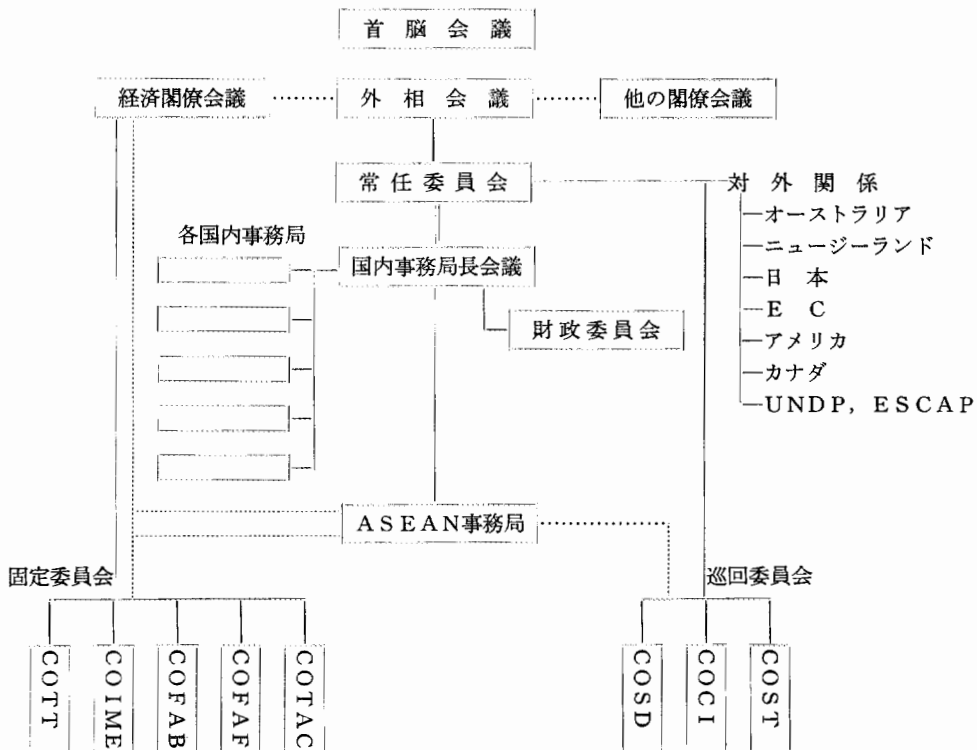
このようにASEANでは、中央事務局が設立された後も、各加盟国の国内事務局が存続し、国内事務局長(中央事務局の事務総長“ASEAN Secretary-General”との混同を避けるため、“National Secretaries-General”の呼称は廃止されて“Directors-General”に

第1図 1976年以前のASEAN機構



(出所) Wah, C. K., "The Constellation of ASEAN Institutions," Institute of Southeast Asian Studies 編, *ASEAN: A Bibliography*, シンガポール, 1984年。

第2図 現行のASEAN機構



(出所) 第1図と同じ。

変更された)の権限は従前どおり常任委員会に直結する強いものになっている。すなわち、国内事務局長会議は、ASEANの活動全般に対して監督的権限をもち、常任委員会の審議において提案・助言を行なうものとされているのである(注5)。

以上のようなASEAN事務局の位置を念頭におきながら、設置協定および特権免除協定の規定に即して、同事務局の性格と機能を検討しておきたい。

(1) ASEAN事務局設置協定

中央事務局設置の必要性については早くから認識され、ASEAN閣僚会議は1973年4月、国内事務局長会議に対してその検討を委嘱している(注6)。事務局所在地についてはインドネシアがオファーを出していたが、フィリピンも同様の希望を表明した。1974年の閣僚会議ではこの問題に決着がつけられ、ジャカルタへの設置が確認された(注7)。翌年の閣僚会議では設置協定草案が承認され仮署名がなされた(注8)。1976年2月24日のバリ首脳会議でこれが「ASEAN事務局設置協定」(Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat)として採択、署名されたのである。

事務局は事務総長と上級職員・現地採用職員から構成される(第2条)。上級職員は当初は3名の局長(それぞれ経済局、科学技術局、社会文化局を担当)ならびに経済・行政・広報担当官および事務総長補佐官から成る。これらの職員は締約国の推薦にもとづき、常任委員会が任命する(第4条第1項、第5条第1項)。これらの職員は、最高水準の専門的能率および誠実さを具えていなければならない、また、職員ポストは締約国国民の間で衡平に配分・交替されるよう配慮しなければならない。任期は原則として3年である(第4条第3項、同第5項)。

この協定で最も重要な規定は、事務総長に関す

る第3条である。まず事務総長の「任命」は、「締約国の推薦にもとづき、ASEAN外相会議によって」行なわれるが、いずれの締約国が推薦するかは、「アルファベット順の輪番制で」(on a rotational basis in alphabetical order)決められることになる。したがって初代事務総長はインドネシアから、2代目はマレーシアから推薦という形でまわしていくことになるのである。事務総長の任期は2年である(第3条第1項)。

事務総長の「任務と権限」については、次のように規定される(第3条第2項)。

- (i) ASEAN閣僚会議および常任委員会に対して責任を負う。
- (ii) 事務局を監督し、閣僚会議および常任委員会によって課せられた全ての任務と責任を遂行する。
- (iii) 締約国に対して直接に通信を行なう権限を有する。
- (iv) (a) 全ての閣僚会議に出席する。
(b) 全ての常任委員会の会議に出席する。
(c) 全ての委員会および他の同様の機関に出席するか、自己の代理人を指名する。
- (v) 全ての委員会および他の同様の機関の活動について報告を受け、また、
 - (a) 必要な場合はいつでも常任委員会の指示をそれらの委員会等に対して説明する。
 - (b) 委員会等が関連するASEAN活動の状況について報告されていることを確保する。
 - (c) (i) ASEANの各機関の間、および、
(ii) 事務局と他の国際組織ないし各国政府との間、の公的通信のチャネルとして行動する。
 - (d) 必要に応じて、ASEANの枠内で設立される種々の委員会、部会その他の機関を援

助する。

- (vi) 常任委員会に対し、その考慮に供するため、事実の確認ないし明確化を行なう。
- (vii) 閣僚会議に提出する年次報告を作成する。
- (viii) 全ての承認されたASEAN活動の実施において、その調整、推進、監視を行なう。
- (ix) 承認された政策指針にしたがい、ASEAN地域協力のための活動計画等を発議する。
- (x) 事務局の安全に対して責任をもつ。
- (xi) 事務局の年次予算を作成し、閣僚会議の承認を求める。
- (xii) この協定の規定および今後発効する規則の規定で付与された権能にもとづき、行政的・財政的権限を行使する。
- (xiii) 全てのASEAN文書の保管者として行動する。
- (xiv) その他、閣僚会議および常任委員会が指示する義務および任務を遂行する。

このように、第3条では事務総長の任務と権限について、きわめて詳細な規定を設けている。この権限のなかに、いわゆる政治的ないし政策決定的なものは含まれていないが、しかし単なる行政官の長たる権限だけに限定されているものとは捉えられない。閣僚会議や常任委員会への責任、加盟国政府・国際組織等への通信権能、各委員会・その他の機関間の調整機能などを考慮すれば、少なくとも規定上の事務総長権限はかなり広汎な事項に及んでいることが認められる。しかし後述のように、この規定とは裏腹に、事務総長の権限には、実際上きわめて大きな制約が課せられているのである。

(2) ASEAN事務局特権免除協定

上記の事務局設置協定では、第11条で、「受け入れ国は、事務局、事務総長および職員に対し、

その義務と任務を遂行するに必要な特権と免除を与える」旨、規定していた。この条項を具体化する目的で、1979年1月20日、「ASEAN事務局特権免除協定」(Agreement between the Government of Indonesia and ASEAN Relating to the Privileges and Immunities of the ASEAN Secretariat)が締結されたのである。

この協定について注目すべき点は、これが「ASEANの名」で結ばれた最初の、そして現在までのところ唯一のものだということである^(注9)。すなわち、この協定は、「ASEANのために」ASEAN事務総長と、「インドネシア政府のために」同国外相が、それぞれ署名しているのである。このことは、ASEAN事務局が他の多くの国際組織と同じように、条約締結権能を有することを示すとともに、国際不法行為における当事者能力を含む国際法上の客観的な法人格が黙示的に承認されていることをうかがわせる。

この国際法上の法人格とともに、協定第2条は「事務局の法的能力」として、(i)契約の締結、(ii)不動産・動産の取得・処分、および(iii)訴えの提起、を定めており、国内法上(直接的にはインドネシア法上)の法人格が承認されている。これらの権能が事務局の活動にとって不可欠なものであることは言うまでもない^(注10)。

特権免除の具体的内容についてこの協定は、事務局の公館および文書の不可侵権(第3条)、事務局公館の保護(第4条)、課税免除(第5条)、通信の権利(第6条)、事務総長および事務局職員の特権免除(第8条)等をかなり詳細に規定している。

まず事務局の公館と文書の不可侵は第3条ではっきりと規定され、インドネシア政府の官憲は、事務総長の同意がないかぎり、公館に立ち入ることはできない。もっともこのことは、公館が逮捕

を避けるための避難所として用いられるなど、事務局の目的と一致しない方法での使用を許容するものではない。インドネシア当局は、事務局公館の安寧を確保するため、相当の注意をもって、これを保護する義務を負うとともに、事務総長が要請した場合には十分な数の警察力を提供しなければならない（第4条）。また、事務局の財産については、事務総長が免除を放棄しないかぎり、捜査、押収、没収、徴収、その他のいかなる形態の干渉からも免除されること、さらに原則として直接税、関税等の課税から免除される旨規定されている（第5条）。

事務局の任務遂行において通信の自由の確保が不可欠であるが、協定はこの点につき、事務局がインドネシアにおける外交使節および他の国際組織の代表に与えられると同様の待遇を保障されるとし、事務局の公的通信にはいかなる検閲も禁止される（第6条）。

事務総長および事務局職員の特権免除については、インドネシア国籍を有する者とそうでない者との間に区別を設けている。もっとも、インドネシア国籍をもつ者についても、公的な資格ないし公けの義務の遂行において行なった行為に関するかぎり、訴訟手続から免除され、また、公的荷物について押収から免除される。インドネシア国籍をもたない者については、このほかに、給与に対する所得税の免除、逮捕からの免除、私的荷物の押収免除など、インドネシアにおける同ランクの外交使節が有すると同等の特権免除が保障される。同時に、事務総長および職員は、これらの特権免除を一身上の便益のために悪用してはならないこと、加盟国の国内法を尊重し、国内問題に干渉してはならないこと、等が規定されている（第8条）。

以上のように、この特権免除協定は一般の国際組織の場合とほぼ同様の内容をもつものであり、少なくとも規定のうえからみれば、現代の国際組織・国際公務員制度に立脚して、機能的必要性説を基盤とした特権免除をバランスよく設定しているものと評価されよう。

(3) ASEAN事務局の性格とその評価——とくに事務総長の権限に即して

これまでみてきたように、1976年に設置されたASEAN事務局は、国際事務局として機能するための条件を、少なくとも法制上は備えているといえることができよう。しかしそれは、他の国際組織の事務局と比較するとき、いくつかの点で顕著な特徴をもっている。国際事務局の特質は、その長たる事務総長の地位・権限に照らしてみると、なによりも明確に浮かび上がってくる。したがってここでは、ASEAN事務総長がASEAN機構内で、あるいは各加盟国との関係で、どのような地位に立ち、その権限にはいかなる制約が課せられているかといった問題に焦点を合わせて考察しておきたい。

まず第1に、前述した国内事務局との併存関係によって、ASEAN事務総長の権限も大きく制約されていることが指摘されなければならない。事務総長はもとより国内事務局長の任免・監督権をもたない。逆に国内事務局長会議は、閣僚（外相）会議、常任委員会とほとんど一体の関係にあり、事務総長よりも優位に立ってASEANの諸活動全般に対する監視的権能をもつのである。加えて財政委員会（主としてASEAN基金の運用を扱う）が国内事務局長会議に付置されていることは、その権限を一層強いものとしている。こうして国内事務局局長会議が、事務総長と常任委員会、閣僚会議の中間に介在していることから、事務総長の権限は

大幅な機構的制約を受けていると言わざるを得ない。

第2に、ASEAN事務総長の権能についてみると、事務局設置協定第3条では前述のごとく、かなり広汎な権能を有するかのように規定されているが、「事務総長の実際上の権限・権能は第3条をそのまま読んだところから示唆されるものよりも、はるかに限定されている」^(注11)とみなければならぬ。事務総長は言うまでもなくASEANの「政治的スポークスマン」ではなく、事務局の長としての行政官にすぎない^(注12)のである。慣行上、事務総長の決定は、ルーティン以外に常に常任委員会の承認が必要とされ、ASEAN事務局は實際上、「郵便局」の役割と行政的な後方業務を担うにとどまる、とさえ言われている^(注13)。

ちなみに、ASEAN事務局にいかなる権能を付与するかについては、1975年のクアラルンプールにおける閣僚会議で突っ込んだ議論がなされたようである。インドネシアは事務総長がある程度の政治的・行政的権能をもつべきだと主張したのに対し、シンガポールやマレーシアは、すでに事務局がジャカルタに設置されることが決まり、初代事務総長もインドネシア人となっていたところから、事務局・事務総長に強い権限・影響力を与えることを恐れて、これに反対したと伝えられている^(注14)。

第3に、事務総長の独立性、とくに加盟国政府からの独立性の問題が指摘されよう。通常、国際事務局の長およびその職員には、国際公務員として独立性・中立性が要請され、各加盟国政府においても、この独立性・中立性を害するような行為は慎むべきものとされている。しかるにASEANの場合には、事務総長の任命が前述のように各加盟国からアルファベット順の輪番制で、かつ2年

の任期で行なわれるものとされている。こうした選任方法をとる結果、事務総長とその母国との関係はいやがうえにも密接とならざるを得ず、そこに事務総長の国際的中立性をおびやかす要因が制度的に包含される結果となっているように思われるのである。また、2年という比較的短期で輪番制をとることから、事務総長が積極的にイニシアティブをとっていくことは非常に困難となり、加盟国間の相互牽制ともあいまって、消極主義を不可避なものとしている。

事務総長の独立性については、初代総長・インドネシアのダルソノ(Harton Rekso Dharsono)将軍のエピソードは示唆的である。そもそも1976年に同将軍を推挙したときのインドネシア政府のねらいは、彼を同国の政治活動から「隔離」することにあつたといわれていた。しかるに、彼がインドネシアの国内政治に言及したことがきっかけで、1978年2月、同国政府はダルソノ将軍の解任を、他の加盟国政府の了承の下に断行してしまったのである。同将軍の任期がほとんど数カ月を残して終わりに近づいていた段階でのこの解任劇は、加盟国政府のほとんどが専制的政体をとっていることとあいまって、ASEANのイメージを大きく汚す結果となった^(注15)。

以上のような問題点を内包するASEANの事務局体制については、ASEAN内部からも強い改革を訴える声があがっている。事務局の所在地国インドネシアが事務局強化を主張しているばかりでなく、経済閣僚会議はすでに1977年のクアラルンプール首脳会議に対し、常任委員会の廃止(したがって国内事務局長会議の事実上の解散)とASEAN事務局の政策調整機能の強化を提案している。しかしこの提案には、各加盟国の外相は否定的反応を見せており、各国内事務局もおおむねそれぞれ

の外務省の管轄下にあることから、国内事務局長（大体は外務省の局長級の人びとで占められている）の抵抗を受けている^(注16)。このように、この機構改革案の底流には、各国における外務官僚と経済官僚の対立が存在するのである。この対立はまさしく、ASEAN創設の父(founding fathers)の自負を持つ外相(外務省)と、新しい時代の経済合理性を追求しようとする経済テクノラートとの、換言すれば、政治の論理(権力性の契機)と経済の論理(機能性原理)との、相克を反映しているように思われる。次に節を改めて、ASEANにおける経済活動との関わりで、国際組織法上のもう一つの側面に光をあててみたいと思う。

(注1) 高野 前掲書 25~28ページ; 山本草二「国際行政法の存立基盤」(『国際法外交雑誌』第67巻第5号 1969年)。

(注2) 今日の地域的国際機構を行政連合の系譜で捉えることはやや妥当性を欠く。行政連合の場合には、郵便や通信、度量衡・統計といった、機能的すなわち非領域的な管轄事項に対する公役務の実現がその目的であったのに対して、地域的国際機構はまさに地域性すなわち領域性の結合をその存立基盤としているからである。後者の系譜で捉えられる関税同盟については、常設国際司法裁判所が「オーストリア・ドイツ関税同盟事件」(1931年、勧告的意見)で判示したように、関税法と関税率の統一、一定比率による関税収入の分配などがその条件とされ、それらを経常的に遂行していくためには、統一的に関税事務を処理する機関が不可欠であることが示唆されている。村瀬信也「特惠制度の展開と多面的最恵国原則」(『立教法学』第15号 1976年) 15~22ページ; Viner, J., *The Customs Union Issue*, ニューヨーク, Carnegie Endowment for International Peace, 1950年, 141~169ページ。

(注3) Wah, Chin Kin, "The Constellation of ASEAN Institutions," Institute of Southeast Asian Studies 編, *ASEAN: A Bibliography*, シンガポール, 1984年, xv~xviii ページ。

(注4) 曾我 前掲論文 70ページ。

(注5) Wah, 前掲論文, xxii ページ。

(注6) Joint Communique of the Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Pattaya, Thailand, 16-18 April 1973, para. 9.

(注7) Joint Communique of the Seventh ASEAN Ministerial Meeting, Jakarta, Indonesia, 7-9 May 1974, para. 8.

(注8) Joint Communique of the Eighth ASEAN Ministerial Meeting, Kuala Lumpur, Malaysia, 13-15 May 1975, para. 18.

(注9) ASEANで成立した条約・協定は現在までのところ18を数える。このうち、“treaty”と呼ばれるものは、1976年2月24日署名の「東南アジア友好協力条約」(Treaty of Amity and Cooperation in South-east Asia)のみで、他は“agreements”である。“agreements”には、署名・批准の要式行為を経て発効するものと、署名のみで発効する簡略形式のものが混在している。いずれにせよ、これらすべての条約・協定はASEANの名によって結ばれているものではなく、各加盟国の代表(外相)が個々に署名している。たとえば、1980年3月7日署名のEECとの協力協定(Cooperation Agreement between the Member Countries of ASEAN and the European Economic Community)も、EEC側はEC理事会議長が署名しているのに対し、ASEAN側は5カ国の外相がそれぞれ署名している。同年12月22日署名の日本とのASEANセンター設置協定の場合も同様である。

(注10) 国際組織の国際法上および国内法上の法人格については、村瀬信也「国際経済組織と国内法」(『ジュリスト』第628号 1977年1月1日) 210~216ページ参照。

(注11) Wah, 前掲論文, xxii ページ。

(注12) 同上。

(注13) Allen, Thomas W., *The ASEAN Report*, 第2巻, 香港, Dow Johns (Asia), 1979年, 25ページ。

(注14) 同上書。

(注15) 同上書。ダルソノ氏の残りの3カ月余の任期は、ウマルヤディ(Umarjadi Njotowijono)氏がつとめた。

(注16) 同上書 26~27ページ。なお、大熊忠之「ASEAN諸国の行政能力と地域協力」(岡部編 前掲書所収) 266~285ページ参照。ASEAN事務局は当

初、インドネシア外務省に間借りしていたが、1981年5月に事務局ビルが完成し、小規模ながらも、国際事務局としての内実と外観を整えるに至った。

II ASEAN 工鉱業エネルギー委員会 (COIME) の権限と機能

1. ASEANにおける委員会制度の意義

冒頭でも述べたように、ASEANは1970年代後半以降、その連合の目的を、域内の経済発展と工業化に置くようになってきた。その過程においてきわめて重要な機能を担うようになってきたのが、ASEANの委員会制度である。

ASEANが単なる政治的連携関係だけにとどまるものであるならば、加盟国の外交担当者の意見調整を円滑に行なえるような手続きを用意しておくことで連合の基本的な目的は果たされよう。ASEANが当初、外相会議を頂点として構成され、外務当局者を主体とする常任委員会・国内事務局長会議を推進軸として運営されていたことは、そうした理由によるものといえよう。しかるに、ASEAN連帯の目標が、域内の経済発展・工業化として設定されてくると、従前のような政治的調整を優先する機構や手続きは徐々にその存立基盤を喪失してくるのである。代わってそうした新たな状況の下では、経済や産業についての専門的知識・技術を身につけたテクノクラートが要請されてくる。同時に、機構的にも、各国間の政策調整を合理的・客観的に遂行しうる専門委員会の活動が不可欠なものとなってくるのである。

ASEANでは1976年以降の機構改革で、従前には11あった常設委員会を五つに統合し、これらを加盟5カ国に割りふったのである。委員会の本拠地を加盟国間に分散しているのも、ASEAN統合の組織面における特徴といえよう。これらの固定

委員会 (fixed committee) は全て、経済閣僚会議 (ASEAN Economic Ministers: AEM) の指揮・監督下に置かれる。そしてこれらの委員会の活動を推進している主体は、上述したような専門家集団、具体的には高級経済官僚 (senior officials) の集団である。

さて、ASEANにおける域内経済協力の形態は、通商の拡大と工業化プログラムに区分される。前者は主として域内特惠取極にもとづく特惠貿易の拡大として捉えられており、これについてはシンガポールに本拠を置く通商観光委員会 (Committee on Trade and Tourism: COTT) の管轄事項とされている。これに対して、後者の工業化については、(1)産業プロジェクト (ASEAN Industrial Projects: AIP)、(2)域内産業補完 (ASEAN Industrial Complementation: AIC)、(3)合弁事業 (ASEAN Industrial Joint Ventures: AIJV) があり、これらは全て、フィリピンに本拠を置く工鉱業エネルギー委員会 (Committee on Industry, Minerals and Energy: COIME) の管轄事項とされているのである^(注1)。ここではこれら三つのプログラムにおいて、COIMEの役割がどのように位置づけられているかを、各基本協定の規定に即して捉えておきたいと思う。

2. 工業化プログラムにおける COIME の役割

(1) ASEAN 産業プロジェクト (AIP)

産業プロジェクトとは、肥料・薬品など一定の産業を域内の加盟各国に配分して、一定期間、その産品に対しては他の加盟国が特惠待遇を与える、というものである。このようにして各々の国に特定産業プロジェクトを配分することにより、各国はそれぞれ指定された産業にその限りで特化し大規模生産の利益を実現するとともに、一国に特化された産品に対し他国が特惠による輸入の拡

大をはかるといのがこのシステムのねらいである。こうした産業特化と相互協力の組み合わせにより、ASEAN全体の工業化レベルを高めていこうとするものにほかならない(注2)。

1980年3月6日に署名された「ASEAN産業プロジェクト基本協定」(Basic Agreement on ASEAN Industrial Projects)ではプロジェクト設定の条件が詳細に規定されているが、第13条は「制度的取極」(Institutional Arrangements)として、COIMEの権能を中心に規定している。すなわち、産業プロジェクトの承認は経済閣僚会議(AEM)の権限であるが、それにはCOIMEの勧告(recommendations)が前提になるものとされ(第13条第2項)、プロジェクトの採用において、COIMEの実質的審査が決定的に重要な条件となる。

COIMEの権限はさらに基本協定(および個々のプロジェクトに関する補完協定)の履行(implementation)についても規定され、産業プロジェクトのための会社設立に至る時点までの期間、再検討(review)・監督(supervise)ないし監視(monitor)等を行なうとされる。なお、COIMEにおける全ての決定はコンセンサスによるものとされる(第13条第3項)。

こうした産業プロジェクトの設定・運営が、その波及効果をも考慮するとき、各加盟国の経済政策に対してきわめて大きな影響を与えることは言うまでもなく、したがって、加盟国相互の利害は激しく衝突することになる。そのためこの基本協定では、協議(consultation)の規定を置き、加盟国間で調整をはかることが規定されている。もし関係加盟国間で満足のいく解決が得られないときは、COIMEが積極的に協議を促進するため介入することが要請されている(第14条)。前記のように、COIMEには実質的に大きな権限が付与され

ているので、COIMEとしてはそれを背景に、加盟国間の利益共同を前提とした衡平性の確保をめざして協議の促進をはかることが可能となるのである(注3)。

(2) ASEAN産業補完(AIC)

産業補完制度とは、域内で特定の製品ないし部品が複数の加盟国において生産されている場合、その重複を避けて、域内各国で製品ないし部品の割りふりを行ない、合理化によって大規模生産の実があがるよう意図されるものである。たとえば自動車の部品について、ギア・ハンドル部分はインドネシア、電気系統はマレーシア、エンジン部分はフィリピン、ブレーキ・車輪はシンガポール、ボディーはタイ、といった形での割りふりを行ない、「ASEANカー」を育成することなどが具体的に考慮されてきたのである。

1981年6月18日署名の「ASEAN産業補完に関する基本協定」(Basic Agreement on ASEAN Industrial Complementation)によれば、COIMEの勧告にもとづきAIC製品として認定された製品については、この協定の定めるところにしたがって、一定期間、排他的特権や特別の特恵を享受するものとされる。この協定で注目すべき点は、産業補完スキームの設定と具体的なAIC製品の選択を、ASEAN商工会議所(ASEAN Chamber of Commerce and Industry: CCI)という私的団体に委嘱していることである(第2条)。ここで詳論する余裕はないが、産業補完の立案手続は、まず原案が各国内の産業クラブ(National Industry Clubs: NICs)で作られ、それが地域クラブ(Regional Industry Clubs: RICs)に吸い上げられ、さらに産業補完作業グループ(Working Group on Industrial Complementation: WGIC)で検討が加えられた後、ASEAN-CCIに勧告される、というプロセスを

経ることになっている。こうした手続を協定の枠組のなかで定式化したこと自体、ASEAN 域内におけるプライベート・セクターの組織化・秩序化をうながし、パブリック・セクターとの健全な協調の下に域内経済発展を実現していくという、一つの明確な方向性が示されたものといえよう。ともかく、以上の手続を経て作られた提案を、ASEAN-CCI は COIME に提出し、COIME はこれを審査したのち、経済閣僚会議に AIC 産品の割当てを勧告するのである(註4)。

協定第5条は、COIME の権限を中心に、次のように制度的取極を規定している。

- (i) COIME は、この協定の規定、目的および精神にしたがい、ASEAN-CCI およびいずれかの加盟国政府から受理した AIC パッケージの提案について、これを評価する。
- (ii) COIME は、経済閣僚会議 AEM による検討に資するため、参加国に対する AIC パッケージ生産品の割当てを勧告する。
- (iii) AEM が AIC 生産品の割当てを承認した後、各参加国は、ASEAN 特惠および他の特別の特惠について交渉するため、既存生産品の場合には6カ月、新製品の場合には1年を限度として、猶予期間が与えられる。
- (iv) 略。
- (v) (iii) 項で述べた交渉の成立にともない、COIME は、定められた期間内に特惠に関する取極を含む必要な修正を加えて、AIC パッケージを、AEM の最終承認を得るために勧告する。

さらに協定第6条は、AIC パッケージの監視と再検討に関する規定を、次のように設けている。

COIME は、この協定の履行を監視し、時に応じてこれを再検討する。この協定の履行に関

連する全ての事項について、COIME の決定は全てコンセンサスによる。

(3) ASEAN 合弁事業(AIJV)

上記の産業補完スキームの効果が必ずしも予期したものでないという失望感から、ASEAN-CCI は、(1)で述べた産業プロジェクトのプライベート・セクター版ともいうべき、合弁事業案を作成し、これに産業補完よりも一層マージンの大きい特惠を組み合わせることを提案した。こうして1983年11月7日に「ASEAN 産業合弁事業基本協定」(Basic Agreement on ASEAN Industrial Joint Ventures)が署名されたが、そのねらいは、ASEAN の民間企業による合弁事業にさまざまな特典を与えて育成し、大規模生産を可能にして国際競争力を高めるとともに、域内の経済統合を促進し、総じてASEAN の経済の自立化をめざすことにある。ここでの合弁事業とは、加盟国2カ国以上からの資本参加があり、域外からの資本参加は認められるが、原則として、ASEAN 側の資本参加比率が51%以上である事業(いくつかの例外が認められている)を言う(第1条)。ASEAN 合弁事業(AIJV)産品として認められた産品には、50%以上の特惠や一定の生産独占権などの特典が与えられるのである(註5)。

本協定でこうした特典を受けられる産品は、AIJV 産品として、経済閣僚会議(AEM)の承認した品目でなければならない。この承認を受けるための申請手続は、協定第2条に規定するところを要約すると、以下のとおりである。

- (i) ASEAN-CCI は、各加盟国の商工会議所等からの要請を集約して AIJV 産品の候補を COIME に推薦する。この推薦は加盟国もなしうる。COIME はこれらの推薦を受けて AIJV 産品となりうるものの暫定リストを作

成する。

(ii) 加盟国は暫定リストを検討し、次の会議で COIME に対し、自国が加工・製造を希望する産品を指定する。COIME は、2カ国以上が加工・製造を希望した産品を最終リストに記入する。

(iii) 最終リストは経済閣僚会議 (AEM) に提出され、その承認を受ける。

この協定においても、前記の二つの協定と同様に、COIME による履行監視と再検討に関する規定が設けられている (第6条)。

3. COIME の機能とその評価

以上三つの工業化プログラムにおける制度的取極を概観すると、COIME という ASEAN の委員会がその中枢に位置していることが認識される。個々のプログラムの決定に最終的責任を負うのは言うまでもなく経済閣僚会議である。しかし COIME は常にその決定の前提条件を提供しており、ASEAN の経済発展計画における「要め石」の位置にあることがわかる。

COIME の活動について特に注目すべきことは次の3点であろう。第1に、COIME の権限の中心は言うまでもなくプログラムないしプロジェクトの立案と勧告案作成にある。その過程で COIME はさまざまな調査を行ない、審査をし、評価を下さなければならない。そこで要請される考慮は、各加盟国間の利害の調整と衡平性の確保、そして何よりも地域全体の福祉の増大である。こうした役割を担う COIME の権能 (多分に “*sui generis*” な性格をもつ) を法理的にどう捉えるかは、必ずしも容易ではない。伝統的国際組織における調整行政的要素を基本的には維持しながらも、個々のプロジェクトの実態に即してみると、多分に給付行政的色彩を色濃くもった機関として、それは把

握されるからである。

第2に注目すべきことは、この COIME の立案・勧告過程において、プライベート・セクターとの関わりが制度的にも真正面から位置づけられていることである。とりわけそれは産業補完と合併事業に顕著であった。これらは「ASEAN 諸政府と ASEAN 私的セクターとの建設的協力関係の象徴」^(注6)として高く評価されている。そうした協力関係が国家間の条約(協定)に基礎づけられているという点は、国際法学の観点からも注目すべき現象であろう。将来においては、こうした系譜の発展として、ASEAN においても、公私混交のいわゆる「国際共同企業」^(注7)が広汎な展開をみせることになるかも知れない。

第3に、ここでみた三つの協定はいずれも COIME に、協定の履行監視と再検討の責任を課していることが指摘される。履行監視を行なうことによって各協定の実効性を担保するとともに、実態にみあわなくなった条項やそれにもとづく運用を再検討していくことは、従来はややもすると軽視されがちな側面であったが、各協定がその任務を COIME に課していることは、きわめて重要なポイントのように思われる。

いずれにせよ、今後 ASEAN の活動、とりわけ域内経済協力の側面をみていく場合には、その推進力となっている委員会の役割を真正面から見据えていくことが不可欠である。そして、これらのユニークな委員会の存在と機能を、国際組織法の枠組のなかで捉え返していくことは、国際法学にとっても重要な課題といえよう。

(注1) Folsom, Ralph H., “ASEAN as a Regional Economic Group: A Comparative Lawyer’s Perspective,” *Malaya Law Review*, 第25巻, 1983年, 203~221ページ。

(注2) 同上論文 210~211ページ; Allen, 前掲

書、47～60ページ。

(注3) このような協議制度の機能については、山本草二「国際紛争における協議制度の変質」(『紛争の平和的解決と国際法』皆川洗先生還暦記念 北樹出版1981年)215～244ページ参照。

(注4) Folsom, 前掲論文, 211～213ページ; Allen, 前掲書, 61～80ページ。

(注5) Folsom, 同上論文, 213～214ページ。

(注6) ASEAN Secretariat, *Annual Report of the ASEAN Standing Committee 1982-83*, ジャカルタ, 320ページ。なお、深海博明「ASEAN 経済統合の評価・位置づけとその有効性」(岡部編 前掲書所収)197～251ページ; 松尾大「ASEANの経済協力の現状」(岡部編 同上書所収)252～265ページ参照。

(注7) 山本草二「国際共同企業と国内管轄権行使の抑制」(『国際法外交雑誌』第63巻第6号 1965年)17～54ページ。

結びに代えて

国際組織の存在と機能は、何よりも、「不断の組織化の過程」として動態的に捉えられなければならない。ASEANの組織に関する研究は、そのことの真理をきわめてリアルに示しているように思われる。

1967年にASEANが発足した当初は、この機構は単に構成国の政治的・軍事的連携を維持する緩やかな連合体にすぎなかった。国連がASEANを地域的協力機構として認知するのは1971年に至ってからである(注1)。しかるに1975年以降、ASEANはその統合目的を明確に域内の経済的発展と工業化の推進という点に絞り、そのための共同行動の確保に大きな努力を払ってきた。それによってASEANにおける地域統合は飛躍的に進展することとなった。

地域統合の度合や性格を示すメルクマールとしては、従来もさまざまな指標がとりあげられてきたが(注2)、本稿ではこれを機構的側面で捉え、事

務局と委員会という、相互に密接な関係をもちながらも若干位相の異なる二つの機関を検討の素材とした。そこでの考察を安易に一般化することはできないが、この2機関の形成と展開をみても、それが決して単線的な発展過程を示すものでないことは明らかである。二元的構造を余儀なくされている事務局体制にせよ、錯綜した委員会の制度・手続にせよ、そこには不断の、機能性と権力性の相克(注3)が、あるいは私的セクターと各国政府との連携と対立の関係がある。むしろそうしたジグザグの、いわば弁証法的な発展過程にこそ、多様性のなかに統一性を求め、「地域的強靱性」(regional resilience)(注4)を確立していこうとしているASEAN地域社会そのものの姿を認めることができるのではないだろうか。

(注1) 外務省アジア局地域政策課編「東南アジア諸国連合(ASEAN)の概要」1976年 21ページ; 松本三郎・股寅永「ASEANの研究」(『慶応義塾大学法学研究』第49巻第6号 1976年)15ページ。

(注2) 南義清「地域統合理論からみたASEAN」(岡部編 前掲書所収)287～319ページ参照。

(注3) 機能性と権力性の指標については、村瀬信也「国際法における新たな方法論の模索——国際関係における『法と経済』に関する覚え書——」(『ジュリスト』第681号 1979年1月1日)170～174ページ参照。

(注4) 「地域的強靱性」の概念は、1976年のASEAN友好協力条約で謳われた指導規範の一つである(第12条)。Quisumbing, Purification V., “Problems and Prospects of ASEAN Law: Towards a Legal Framework for Regional Dispute Settlement,” Anand; Quisumbing, *ASEAN: Identity, Development and Culture*, ケソン, U. P. Law Center, 1981年, 315ページ。

(立教大学教授)