

ASEAN憲章 (ASEAN Charter) 策定にむけた取り組み

——賢人会議 (EPG) による提言書を中心に——

すずき さなえ
鈴木 早苗

はじめに

- I ASEAN憲章作成の手続き
- II EPG提言書
- III 今後の課題

はじめに

東南アジア諸国連合 (ASEAN) は1967年に設立され、今年で40周年を迎える。1990年代に入り、ASEANはその組織基盤の脆弱性のゆえに、組織として東南アジア地域が抱える諸問題に対処する能力を疑問視されてきた。特に、近年ミャンマーの軍事政権に対するASEANの建設的関与政策は、欧米諸国から不十分と非難されている。ASEAN諸国はASEANを実効的な国際組織であることを示すため、ASEANとしてこれまで合意してきた組織の諸ルールを包括的に明文化する作業を開始した。「ASEAN憲章」(ASEAN Charter) の制定である。2005年末、ASEAN憲章策定のために設置された賢人会議 (EPG) は、2007年1月、セブ島 (フィリピン) で開催されたASEAN首脳会議において、ASEAN憲章策定のための提言書を提出した。本稿では、このEPG提言書の内容を中心にASEAN憲章策定に向けた取り組みを紹介する。

I ASEAN憲章作成の手続き

ASEAN憲章策定への取り組みは、2004年6月のASEAN外相会議でその必要性に言及されたことで開始された^(注1)。2004年末の首脳会議で合意された「ビエンチャン・アクションプログラム」の中で、ASEAN憲章策定はASEAN安全保障共同体構築のための作業として位置づけられた^(注2)。2005年末のASEAN首脳会議 (クアラルンプール) では、ASEAN憲章制定のためのクアラルンプール宣言が発表された。この宣言の中で、ASEAN憲章はASEANの目的、原則、規範、ルール、価値等を明文化し、ASEANに法人格を与え、ASEANの諸機関の機能や権限の範囲を特定するとしている^(注3)。この首脳会議で、全ASEAN諸国の有識者10人から成るEPGが設置され、ASEAN憲章草案作成にむけた提言書作成が指示された。

EPGメンバーは数回の会合を開いたが、2006年4月の第3回EPG会合 (バリ島、インドネシア) では、ASEAN戦略国際問題研究所連合 (ASEAN Institutes of Strategic and International Studies : ASEAN-ISIS)^(注4)などの非政府団体と会合し、提言に向けた意見交換を行っている。この意見交換で、ASEAN-ISISはEPGに向けて覚書 (Memorandum) を提出した [CSIS 2006]。EPG

報告書の草案はEPGインドネシア代表であるアリ・アラタス (Ali Alatas) 氏によって作成された [EPG 2006, 7]。

EPG提言書が提出された2007年1月のASEAN首脳会議 (セブ島) では、ASEAN憲章草案についての宣言が発表され、ASEAN憲章はASEAN共同体を実現するための基礎となると明記された^(注5)。これを受けて、ASEAN加盟国政府高官からなるハイレベル・タスクフォースが設置され、ASEAN憲章の草案作成が指示された^(注6)。このタスクフォースは、今年11月に開催予定のASEAN首脳会議 (シンガポール) に憲章草案を提出し、首脳による承認を得る見込みである。

II EPG提言書

ASEANの40年の歴史の中で、ASEAN諸国は加盟国間関係を律する条約や協定、宣言を発出してきた。代表的なものを挙げれば、ASEAN設立宣言 (ASEAN Declaration : 1967)、ASEAN協和宣言 (Declaration of ASEAN Concord : 1976)、東南アジア友好協力条約 (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia : 1976)、東南アジア非核兵器地帯条約 (Treaty on Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone : 1995)、ASEANビジョン2020 (ASEAN Vision 2020 : 1997)、ASEAN協和宣言II (Declaration of ASEAN Concord II : 2003) である。

ASEAN憲章策定の第1目的はこれらの文書に収められた目的、原則、意思決定手続き、価値、規範等のASEANの制度を包括的に明文化することにある。しかし、EPG提言書では新たな制度の導入も盛り込まれている^(注7)。EPGの

提言書は3つの部分からなる。第1部ではASEAN協力の現状を評価し、第2部で新たなASEANに向けて取り組むべき課題が示され、第3部ではASEAN憲章に盛り込むべき項目が、憲章の形式で明記されている。第3部を要約した表1を参考に、既存・新規の制度に関する若干の説明と憲章制定に向けた問題点を指摘する。

序文で、民主主義、人権の尊重などが示され、第1章で、人民中心の組織を目指すとし、政府と市民社会団体との協議の必要性に言及したことは注目される。ASEAN-ISISもその覚書でASEANを国家中心から、人民中心の組織にしていくべきだとしている^(注8)。人権問題については、EPGメンバーがASEAN加盟国に属する個人の人権を扱うASEAN人権メカニズム設置の可能性について協議したとしている [EPG 2006, 21]。ASEAN人権メカニズムは1993年のASEAN外相会議で設置検討が合意されている^(注9)、実現の目処は立っていない。

第2章で注目されるのは、加盟国の国内政治体制運営に一定の義務を規定したことである。第3章でも、加盟国による義務不履行の場合についての条項が明記された。この規定は、1997年にASEAN加盟国となったミャンマーの軍事政権が、度重なるASEAN諸国の要請にもかかわらず、民主化、人権問題への対処において前向きな取り組みをみせないことから挿入されたものと考えてよい。「加盟国の権利や特権の一時停止」とは、具体的には、会議に参加する権利の停止や議長権限の一時停止などが検討されているという。また、脱退を要請する手続きの策定を主張する加盟国もあったが、基本的には加盟国の脱退を前提としないということで議論が落ち着いたようだ [Alatas 2007]^(注10)。いずれ

表1 EPG提言書（第3部）の要約

序文（Preamble）

- ・基本的な目的・原則の他，民主主義，人権・基本的自由・法の支配への尊重を確認する。
- ・3つの柱（政治・安全保障協力，経済協力，社会・文化協力）から成るASEAN共同体の実現への努力を確認する。
- ・ASEAN憲章はASEANの法的根拠と組織基盤を規定する。

第1章 目的（Objectives）

- ・平和，安全，安定，民主主義，良い統治，平等に共有された繁栄。
- ・政治・安全保障協力：域内紛争解決，域外協力におけるASEANの中心的な役割の確保，越境的問題への対処等。
- ・経済協力：統一市場の実現，経済政策協調，労働移民の待遇向上等。
- ・社会・文化協力：人民中心の組織としてのASEAN，ASEAN加盟国国会議員からなる会合の開催，ASEANアイデンティティの構築，環境問題への対処等。

第2章 原則（Principles）

- ・独立，主権，平等，領土保全，国家アイデンティティの保全。
- ・外からの干渉からの自由，人権・基本的自由の促進，加盟国間関係における武力の不行使・侵略の放棄，国連憲章等の国際条約で明記された原則，域内経済統合に向けた相互協力等。
- ・加盟国に以下の原則を義務付ける。
 1. 違法かつ非民主主義的な政治体制変更の拒否。
 2. 加盟国の発展に深刻かつ敵対的な影響を及ぼす政策や措置の実施を慎むこと。
 3. 加盟国の主権，領土保全，政治的・経済的安定に脅威となるような活動を慎むこと。

第3章 構成員（Membership）

- ・地理的に東南アジア地域と認識されるすべての国家はASEANの加盟国になりうる。ASEAN加盟国はASEANのすべてのルール，規範，価値やASEANの宣言や条約，協定に示された目的，原則，約束等を遵守する。
- ・加盟承認は，ASEAN外相会議の提言を受け，ASEAN首脳会議において全会一致で承認される。
- ・加盟国にASEANの目的，原則，約束等の違反があった場合，被害を受けた加盟国の要請とASEAN外相会議による提言を受け，違反した加盟国不参加の下，ASEAN首脳会議において全会一致で，その国のASEAN加盟国としての権利や特権の一時停止を決定する。
- ・例外的な状況でASEAN首脳会議において決定されない限り，加盟国の追放・除名を解決策としない。

第4章 組織構造（Organizational Structure）

<主要機関>

- ・ASEAN理事会（ASEAN Council）：首脳による会議でASEANの最高意思決定機関。年2回以上の開催とする。
- ・ASEAN共同体理事会（Councils of ASEAN Community）：政治・安全保障を扱う外相会議，経済を扱う経済閣僚会議，社会・文化を扱う閣僚会議から構成。
- ・ASEAN事務総長（ASEAN Secretary-General）：事務総長（任期5年，更新不可）の任命はASEAN理事会において全会一致で決定される。ASEAN理事会，共同体理事会を補助する。その他，ASEAN事務局の業務を指揮・監督する。ASEAN副事務総長（任期4年，更新可）を4人とし^(注1)，それぞれ，各3共同体（政治・安全保障，経済，社会・文化共同体）担当（計3名），域外関係・予算・行政担当（1

名) とする。

<主要機関を支える諸組織>

- ・ASEAN委員会 (ASEAN Committees) : ASEAN常任委員会 (ASEAN Standing Committee : ASC), ASEAN安全保障共同体委員会, ASEAN経済共同体委員会, ASEAN社会・文化共同体委員会^(注2)から構成される。
- ・ASEAN事務局: ASEAN事務総長を長とし, ASEANの目的を遂行する。事務局職員はASEAN以外のいかなる機関・国からの指示を受けない。加盟国各国はASEAN事務総長, 副事務総長, 事務局職員にその責務を阻害するような影響を与えない。
- ・ASEAN Permanent Representatives (ASEAN常設代表) : ASEAN事務局のあるインドネシアにASEAN加盟国から送られ, ASEANの諸委員会に加盟国を代表して参加する。ASEAN加盟国各国の駐インドネシア大使が兼務することも可能である。
- ・ASEAN国内事務局 (ASEAN National Secretariats) : ASEAN加盟国各国外務省内に設置する。
- ・非ASEAN諸国・国際組織に常設する委員会 (ASEAN Committees in non-ASEAN Countries and International Organizations)
- ・ASEAN振興会 (ASEAN Foundation) : ASEAN意識の醸成のための活動を行う。
- ・ASEAN研究所 (ASEAN Institute) : ASEAN事務総長の下に置かれ, 事務局の外に設置される。調査, 政策提言, 戦略的計画などを立案する。運営資金については, 民間セクターやASEAN諸国以外からの財政的援助を募る。

<ASEAN議長国システム (ASEAN Chairmanship) >

- ・ASEANは単一の議長国システムを採用する。議長国はリーダーシップを発揮し, ASEAN理事会, ASEAN共同休理事会, ASEAN外相会議, ASEAN常任理事会, ASEAN委員会の議長を担当する。
- ・議長国は加盟国の英語表記のアルファベット順に年1回の輪番制とし, 交代時期は第2回ASEAN理事会後とする。

第5章 意思決定過程 (Decision-Making Process)

- ・一般原則として, 協議とコンセンサスに基づく意思決定を採用する。特に, 安全保障や外交政策における敏感な諸問題についてはこの一般原則を厳密に適用する。
- ・そのほかの問題領域において, コンセンサスに達しなかったときに, 表決による決定も許容する。表決は, 単純多数決, 3分の2多数決, 4分の3多数決のいずれかで, 表決に付す問題領域の特定は首脳会議で行われる。
- ・ある特定の協力プロジェクトについては, ASEAN-X, 2+Xという柔軟な参加方式を採用する。これらの方式を採用する分野の特定は首脳会議が行う。
- ・加盟国の権利や特権の一時停止は当該加盟国の不参加の下, 全会一致で決定される (第3章参照)。

第6章 紛争解決手続き (Dispute Settlement Mechanism)

- ・ASEAN諸国はすべての分野において平和的解決を希求し, 紛争解決手続きを取り決める。
- ・政治・安全保障の分野は東南アジア友好協力条約 (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) の高官委員会 (High Council) とその手続きを中核とする。
- ・経済関係の協定に関する紛争については, 2004年の紛争解決に関する議定書 (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism) を参考にする。
- ・社会・文化分野については新たな紛争手続きを検討する。
- ・そのほか, 国際連合憲章33条1項の紛争解決方法を参考にする^(注3)。

第7章 予算・財政問題 (Budgetary and Financial Issues)

現地報告

- ・実行予算は全加盟国が均等に負担する。
- ・地域開発促進のため、自発的拠出に基づく地域開発予算を作ることも検討する。
- ・経済発展格差解消のための特別基金を設置する。
- ・地域開発予算と特別基金は民間セクターや域外からの拠出も検討する。

第8章 法的基盤, 免除, 特権 (Legal Status, Immunities and Privileges)

- ・ASEANは法人格を持つ。ASEANはASEAN加盟国の領土内において特権と免除を享受する。
- ・加盟国は国内の法制度においてASEANに法人格を与え、ASEAN, ASEAN事務局職員, ASEAN会議に出席する加盟国代表について特権と免除を付与する。
- ・ASEAN事務総長は加盟国以外で行われる会議においてASEANを代表して、交渉を行う。

第9章 対外関係 (External Relations)

- ・ASEANの域外関係は、独立、主権、領土保全、国内問題への内政不干渉原則等の普遍的原則に基づいて行う。
- ・域外協力におけるASEANの中心的役割 (centrality, driving force) を維持する。既存の協力関係として、対話国関係, ASEAN+3 (日中韓), 東アジアサミット (EAS), ASEAN地域フォーラム (ARF) を明記する。
- ・対話国・オブザーバーの定義, 国際連合との関係について明記する。対話国はジャカルタに駐在するASEAN担当大使を任命することができる。

第10章 ASEANアイデンティティ・シンボル (ASEAN Identity and Symbols)

- ・ASEANの旗, 紋章, 設立記念日 (8月6日), モットー, 歌について言及。

第11章 批准, 効力の発生, 登録 (Ratification, Entry into Force and Registration)

- ・憲章はASEAN全加盟国の批准によって発効する。憲章は国際連合事務局に登録される。

第12章 改正 (Amendments)

- ・すべての加盟国は憲章改正・修正の提案ができる。
- ・改正に関する決定は首脳会議において全会一致でなされる。改正部分の効力発生は第11章の手続きに従う。

第13章 実施について一般的約束 (General Undertaking as to Implementation)

- ・全加盟国は憲章で明記された義務とASEANの諸機関での決定事項の履行を滞りなく行う。

第14章 法的継続性 (Legal Continuity)

- ・憲章の効力発生以前に発表, 締結された宣言, 協定, 条約等は憲章の条項と矛盾しない範囲で, 一般的な国際法に従って, 効力を持ち, 加盟国を拘束する。

(出所) EPG (2006, 24-48) に基づき筆者作成。

(注) (1) 現行は2人で, 経済担当, 政治担当となっている。

(2) 現行では, 各閣僚会議の「高級事務レベル会合」(Senior Officials Meeting : SOM) に相当する。

(3) The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

にしても、ASEANが加盟国の国内問題を理由に何らかの制裁を課す可能性を意味しており、これまでのASEANの組織原則である加盟諸国間の「内政不干涉原則」の変更につながるものとして注目される。

第4章では、既存の組織の名称を変更するだけでなく、新たな制度導入が提言された。主なものとして、(1) ASEAN理事会を最高意思決定機関とし、年2回以上の開催とする、(2) ASEAN常設代表、(3) ASEAN研究所、(4) 単一のASEAN議長国システムが挙げられる。

(1) について、これまで形式的にはASEAN外相会議が最高意思決定機関となっていたため、首脳レベルへ格上げしたことになる。また、現行では年1回だが、年2回以上の開催を提言した。(2) は加盟国を代表して、ASEANの諸委員会に参加する。ただし、ASEANの政策策定に関与する権限を加盟国から付与されたわけではない。(3) のASEAN研究所はASEAN事務総長の役割強化の一環と考えられる。しかし、ASEAN事務総長も従来どおり、首脳会議や閣僚会議をアシストするとしており、ASEANの政策策定において事務総長に新たな権限を付与する内容ではない^(注11)。

(4) については若干の説明が必要である。これまでASEAN議長国 (ASEAN Chair) といえ、ASEAN常任委員会 (ASC) とASCを下部機関とするASEAN外相会議 (正式には、ASEAN年次閣僚会議 [ASEAN Ministerial Meeting : AMM]) の議長を担当する国を意味していた。外相会議は1967年のASEAN設立時に設置された。1980年代から毎年7月ごろに開催されるようになり、議長国は開催を境に交代していた。この他の閣僚会議も徐々に年次開催されるようになり、

1995年以降、実質的に年次開催となった首脳会議は慣例として年末に開催されるようになった。これらの会議の議長国の交代については、アルファベット順の年次輪番制という共通項はあったものの、年次開催が開始された時期や会議開催時期も異なるため、各会議ばらばらであった。今回の提言では、ASEAN理事会 (ASEAN首脳会議) を最高意思決定機関とする統一的な組織化を図ったことから、各会議の議長国にも統一性をもたせようとしたものである。欧州連合 (EU) は半年ごとに議長国が交代する制度を採用しており、首脳会議、各閣僚会議に統一的に採用されている。EPG提言書もこの制度を採用した。

ちなみに、ASEAN-ISISの覚書にはASEAN司法裁判所 (ASEAN Court of Justice)、ASEAN平和調整委員会 (ASEAN Peace and Reconciliation Council) の設置が盛り込まれている。司法裁判所は独立機関として設置、ASEAN平和調整委員会は閣僚会議に紛争予防、紛争解決、紛争後の平和構築等について助言を行う機関としている [CSIS 2006, 184-185]。これは、加盟国から独立した機関の設置を目指すもので、ASEANに超国家性を付与するものである。しかし、EPG提言書ではこの提案は見送られた。

次に、意思決定方法についても新たなルールが提言された (第5章)。まず、協議とコンセンサスによる意思決定、表決制による決定、ASEAN-Xなどの方式が列記されている点について若干の説明が必要である。コンセンサスによる意思決定、全会一致、多数決などの表決制は意思決定方式だが、ASEAN-Xや2+Xという方式は合意を履行する方式である。この合意履行方式を採用することは、実施不可能あるいは反対の加盟国が実施義務を免除されるという

点で、合意を成立しやすくする。しかし、「あるプロジェクトを2+Xの方式で実施する」という決定をどのような意思決定方式で行うのか、という問題は依然として残るのである。

一般原則としては、協議とコンセンサスに基づく意思決定を採用するとし既存の方法を踏襲している。興味深いのは、意思決定の迅速化を目指して、政治・安全保障分野、組織上の問題などの政治的にセンシティブな問題以外の領域における諸決定に表決制導入が提言されたことである。アリ・アラタス氏は、経済問題を表決制に付す問題の例に挙げている [Alatas 2007]。提言書では、表決制（単純多数決か、3分の2多数決かなども含めて）に付す問題領域の特定についての決定は首脳会議においてなされるとしている。この決定の方式については特に言及がないため、おそらく、一般原則である協議とコンセンサスによる決定が適用されるだろう。この決定手続きが温存された場合、まず首脳会議で表決制に付す問題の特定が行われるため、意思決定の迅速化が確立するには時間を要することになる。また、首脳会議の決定次第で、表決制導入の意義が薄れる可能性もある。しかも、経済問題でもその多くは政治化されやすい。首脳会議において、政治化された経済問題をどこまで「非政治的問題」として扱えるのかについても疑問が残る。

また、加盟国承認や加盟国の権利の一時停止については全会一致により決定される。重要なのは、義務不履行が疑われた加盟国の参加なしに、他の加盟国の間でその加盟国に対する制裁を決定できるという点である^(注12)。

ところで、「全会一致」とASEANがこれまで採用してきた「協議とコンセンサスによる意思

決定」の間には違いがあるのだろうか。コンセンサス方式は決定に際し、参加国が正式の反対も表明せず、また表決に付すことも要求しない点で黙示の全会一致に類似する [山本 1994, 594]。EPG提言書ではこの2つの方式を峻別していないし、ASEAN政策決定者の間でもこの2つの方式には実質的な違いはないようである^(注13)。アリ・アラタス氏も、政治問題と加盟国の権利の一時停止問題などを「重要問題」の例としてあげ、従来の協議とコンセンサスによる意思決定方式を適用するとしている [Alatas 2007]。

紛争解決手続き（第6章）については基本的に既存の手続きを踏襲したものである。しかし、現行の手続きにはその実効性に疑問がある。東南アジア友好協力条約の高等委員会 (High Council) による紛争解決手続きは一度も活用されず、インドネシア・マレーシアの領土紛争は国際司法裁判所に付されたほどである。国連憲章の紛争解決方法にも注意を払う点が示されたが、中核となるASEANの紛争解決手続きが十分に機能していない現状を踏まえ、新たな方策（第三者による仲裁や調停の可能性など）を検討するという方向性は示されなかった。

予算問題（第7章）については、実行予算は加盟国による平等な拠出という従来の方法が維持されたが、地域開発資金や特別基金への自発的拠出というアイデアが盛り込まれた。自発的拠出による資金調達 はASEAN-ISISの覚書に盛り込まれた内容である。覚書ではさらに、実行予算の拠出を各加盟国の拠出能力、すなわち、国内総生産 (GDP) に応じて行うことを提言しているが、EPG提言書では見送られた [CSIS 2006, 187・190]。

第8章のASEANの法人格についての提言には曖昧さが残る。国際組織が法人格を持つとは、主に、第三国・組織に対する代表権を持つこと、条約の締結権などが想定されている。EPG提言書では、ASEAN事務総長が国連総会等の国際会議にASEAN代表として交渉することは想定しているが、事務総長の条約の締結権については十分に説明されていない。現行では、たとえば、ASEANと日本との協定（日・ASEAN経済連携協定など）の場合、日本の締結相手は全ASEAN加盟国代表10人である。ASEANの法人格を認めた場合、各加盟国代表ではなく、ASEAN事務総長（あるいはASEANを代表する権限を与えられた役職あるいは機関）がASEAN代表として認められなければならない。ASEAN-ISISの覚書では、ASEAN事務総長がASEAN首脳会議で権限を付与された場合に、ASEANを代表して交渉を行い、協定を締結するとしている [CSIS 2006, 183-84]。EPG提言書よりはASEANの法人格を具体的に説明しているといえる。

また、法人格の付与は、第4章の組織構造と密接に関係する。ASEANが国際組織として法人格を得るということは、ASEAN事務総長が域外諸国・国際組織と何らかの合意を形成する際、ASEANの方針・政策を提示することが求められる。これまでASEAN諸国は必要に応じてASEANとしての方針を打ち出してきたが、その意思決定の中核は、実質的には外相会議にあり、ASEANが加盟国から相対的に独立して、国際機構としての統一的な意思決定を行う制度的保障は存在しなかった [村瀬 2001, 243-245]。EPG提言もASEANとしての政策策定に実質的に参画する機関としてASEAN事務局や事務総長、常設代表を位置づけおらず、現行の組織体制

を維持するものである。

対外関係（第9章）では、対外関係を律する原則として独立、主権、平等、領土保全、内政不干渉原則を明記した。これらは主権国家間関係を律する普遍原則である。第3章において加盟国間における内政不干渉原則の変更に踏み込んだ表現とは対照的である。2007年1月、ASEAN首脳会議の直前に、アメリカは国際連合安全保障理事会にミャンマーの民主化の遅れと人権侵害を非難する決議案を提出した。非常任理事国であるインドネシアは、ミャンマー問題は国際問題ではなく、東南アジア地域の平和と安全保障にかかわる問題であるとして決議案を非難した [Khalik 2007a]。決議案は中国、ロシアの拒否権によって否決されたが、インドネシアも投票を棄権している [Aziakou 2007]。また、タイ外相もこの問題は（東南アジア）地域諸国によって解決されることが望ましいとした [Khalik 2007b]。ASEAN加盟国のこのような行動や発言は域外諸国に対するASEANの内政不干渉原則の堅持を主張している。

III 今後の課題

以上にみてきたように、EPGの提言書にはASEANの設立条約に相当するような憲章を作るうえで多くの問題点がある^(注14)。このような課題にハイレベル・タスクフォースはどのように答えるのか。特に、加盟国の権利・特権の一時停止の項目挿入は、名指しこそしないものの、ミャンマーに向けられた政治的メッセージである。タスクフォースがEPGの提言を採用し、ASEAN憲章草案にこの項目を盛り込んだ場合、ミャンマー政府はどのように対応するのか。今

後の動きを注視したい。

これまでASEANはこのような憲章なしに、加盟国間関係を律するルールや規範、価値を蓄積してきた。その中には、合意文書に明文化されるものもあれば、不文律のルールとして定着したものもあった。ASEAN諸国はルールの(法的)拘束性が前面に出ると加盟国の警戒を呼び、逆に協力が進まないという危惧し、明文化や法的位置づけにあえて固執しないようにしてきた傾向がある。ASEAN憲章策定の動きは、このような傾向に変更を迫るものである。憲章が実質的にASEANの意思決定の制度的基盤となるためには、ASEAN諸国が、憲章に明文化された諸制度を遵守するという政治的コミットメントを示すことが不可欠である^(注15)。

(注1) *Joint Communique of the 37th ASEAN Ministerial Meeting*. Jakarta (29-30 June 2004) (<http://www.aseansec.org/16192.htm> 2007年2月12日アクセス)。

(注2) *Vientiane Action Programme*. Vientiane (29 November 2004) (<http://www.aseansec.org/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf> 2007年2月12日アクセス)。2003年末のASEAN首脳会議でASEAN諸国はASEAN共同体実現のための三本柱(ASEAN安全保障共同体, ASEAN経済共同体, ASEAN社会・文化共同体)を規定した「ASEAN協和宣言II」(Declaration of ASEAN Concord II)に署名した。この宣言の中で、ASEAN安全保障共同体のパラグラフの草案を作成したリザル・スクマ(Rizal Sukma)氏(戦略国際問題研究所:CSISジャカルタ)によると、2003年末時点ですでにASEAN憲章策定のアイデアはあったという(筆者によるインタビュー, 2007年2月15日)。安全保障共同体のパラグラフの草案内容は[Sukma 2003]を参照。

(注3) *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter*. Kuala Lumpur (12 December 2005) (<http://www.aseansec.org/18030>。

htm 2007年1月18日アクセス)。

(注4) ASEAN各国の研究機関代表から構成されるフォーラム。詳細は[CSIS 2006, 149-170]。

(注5) *Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter* (13 January 2007) (<http://www.aseansec.org/19257.htm> 2007年1月18日アクセス)。

(注6) <http://www.aseansec.org/ACP-HLTFMember.pdf> (2007年2月12日アクセス)。

(注7) ASEAN-ISISの覚書でも、ASEAN憲章にはASEANの既存の文書の法典化だけでなく、新たな制度やルールを盛り込むべきだとしている[CSIS 2006, 179-180]。

(注8) 提案の詳細は[CSIS 2006, 189]参照。

(注9) *JOINT COMMUNIQUE*. Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapore (23-24 July 1993) [山影 1999]。

(注10) 2005年、ミャンマーは2005年後半から2006年前半にかけて担当予定であった議長国を辞退している[鈴木 2006]。

(注11) 2006年、日本政府は東アジアサミット構成国であるASEAN諸国、日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インドの16カ国からなる東アジア版OECD構想を立ち上げ、調査・研究機関として東アジア・アセアン経済センター(ERIA)の設置準備を進めている(<http://www.meti.go.jp/policy/sougou/yosan/konmen/konmenfile.pdf> 2007年2月23日アクセス)。このような動きと、EPG提言書にある「ASEAN研究所」構想がどう関係していくのか(あるいはいかないのか)は今後の議論の対象となろう。

(注12) リザル・スクマ氏へのインタビュー(2007年2月15日)。アリ・アラタス氏によると、EPGはこの問題で当初、制裁(sanction)という用語を使ったが、話し合いの過程でより柔らかい表現に変更したという[Alatas 2007]。EPG提言書作成を主導したインドネシアのこの問題への積極姿勢が見て取れる。

(注13) トゥムサック・チャルムバラヌバープ(Termsak Chalermpanupap) ASEAN事務総長秘書(ASEAN事務局)へのインタビュー(2007年2月14日)。また、リザル・スクマ氏によれば、協議とコンセンサスという一般原則は意思決定の「過程」を

意味するものであり、全会一致という「意思決定方式」と矛盾しないという（筆者によるインタビュー、2007年2月15日）。

（注14）前ASEAN事務総長のセヴェリーノは2005年時点でASEAN憲章策定において以下の課題を指摘している。（1）ASEAN事務局にどの程度の独立性と権限を付与するのか、（2）どのような決定を全会一致あるいは表決制に付すのか、（3）政治問題における紛争解決手続きを新たに作るのか、（4）予算の拠出方法は加盟国で均等にすべきか [Severino 2006, 382-383]。ASEAN-ISISの覚書はこの課題の一部に答えているが、EPG提言書は明確な形で答えを出していない。

（注15）ASEAN諸国は、1997年に事実上設置した「ASEAN トロイカ (Troika)」（前議長国・現議長国・次期議長国がASEAN地域に悪影響を与える諸問題に取り組むための制度）を、2000年にその委任事項・権限 (Terms of reference) を明文化して正式な制度とした。セヴェリーノは、明文化されたルールへの加盟国の政治コミットメントが十分でなかったためにASEANトロイカという制度の実効力が低下したとみる [Severino 2006, 384]。

文献リスト

<日本語文献>

- 鈴木早苗 2006. 「2005年の東南アジア——東アジア地域協力とASEAN議長国・マレーシアの采配」『アジア研ワールド・トレンド』(127) (4月) 35-40.
- 村瀬信也 2001. 『国際法の経済的基礎』有斐閣.
- 山影進編 1999. 『ASEAN資料集成 1967-1996』日本国際問題研究所 CD-ROM.
- 山本草二 1994. 『国際法 (新版)』有斐閣.

<外国語文献>

- Alatas, Ali 2007. "ASEAN Faces 'Critical Period' in a Changing World." *Jakarta Post* (17 January).
- Aziakou, Gerald 2007. "China, Russia veto U.S. Draft Resolution on Myanmar." *Jakarta Post* (14 January).
- CSIS 2006. *Twenty Two Years of ASEAN ISIS: Origin, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS).
- Khalik, Abdul 2007a. "RI Disagrees on Myanmar Draft." *Jakarta Post* (6 January).
- 2007b. "ASEAN Urges Myanmar to Avoid UN Resolution by Democratizing." *Jakarta Post* (12 January).
- Severino, Rodolfo C. 2006. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- <インターネット>
- EPG 2006. *Report of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter* (<http://www.aseansec.org/19247.pdf>. 2007年1月18日アクセス).
- Sukma, Rizal 2003. "The Future of ASEAN: Towards a Security Community." Paper presented at a Seminar on ASEAN Cooperation: Changes and Prospects in the Current International Situation, New York (http://www.indonesiamission-ny.org/issuebaru/Mission/asean/paper_rizalsukma.PDF 2007年2月12日アクセス).

（アジア経済研究所在ジャカルタ海外派遣員、2007年2月26日受付、2007年3月12日レフェリーの審査を経て掲載決定）