

ASEAN憲章下での組織改革

鈴木早苗

●意思決定の効率化と平和的紛争解決の徹底

二〇〇八年二月、ASEAN憲章（以下、憲章）が発効した。憲章は、ASEANという地域機構の目的や原則、規範、意思決定などを規定した文書として、現在のASEANにとって二つの役割を果たしている（参考文献①）。ひとつめは、加盟国がASEAN設立以来、ASEANの運営に関して蓄積してきたルールや慣行を改めて整理し、明文化したことである。たとえば、憲章は、ASEANの意思決定手続きとして「コンセンサスと協議に基づく意思決定」を採用することを規定した。この手続きは、設立以来、ASEAN諸国が実践してきた慣行である。

もうひとつは、ASEAN共同体を構築するために必要な組織改革や新組織の設置など、新たなルールを規定したことである。ASEANは二〇一五年を目前に、政治・安全保障、経済、社会・文化の三つの分野から構成されるASEAN共同体の実現を目指している。

本稿では、この第二の役割、すなわち憲章が規定したASEANの組織改革と新組織について紹介し、加盟諸国がASEAN

という地域機構の運営をどのように強化しようとしているのかを解説する。憲章に描かれたASEANの運営に関する方向性は、ひとことではいえば、意思決定の効率化と平和的紛争解決の徹底である。ASEANは、加盟国の代表が集うさまざまな会議の集合体であり、分権的な組織構造を持つ。憲章は、この組織構造の最高意思決定機関として首脳会議を位置づけ、ASEANや加盟国間の問題を最終的に処理する役割を付している。また、分権的な組織構造の基本は保持しつつも、新たに常設機関を設置して日常業務に関する意思決定を効率的に行う取り組みにも着手した。

一方、紛争の平和的解決という原則は、ASEANの設立以来、さまざまな文書で謳われてきた。加盟国間の対立は、多くの場合、武力に訴えない平和的な方法でなされてきており、この原則はある程度遵守されてきたといつてよいであろう。憲章では、この平和的な紛争解決の慣行を徹底することが謳われている。

●首脳会議の役割強化

憲章は、首脳会議をASEANの最高意思決定機関とし、年に二回開催することを規定した。首脳会議は、当初、必要に応じ

て開かれる非定例の会議であった。一九九二年に、ようやく三年に一回の開催に合意し、〇一年以降は事実上年次開催となった。したがって年に二回の開催は、首脳会議開催の歴史の中でも画期的なものであり、首脳会議での決定の機会が増えることを意味する。

首脳会議は、地域機構としてのASEANの方向性を決定し、様々な目的の実現のために、外相会議などの閣僚会議に必要な指示を与える。ここでは、首脳会議のその他の役割として特筆すべきものを三つ紹介する。ひとつは、意思決定手続きを例外的に変更できることである。ASEANの意思決定手続きの基本は、協議とコンセンサスに基づく。つまりコンセンサス制である。憲章は、ある問題でコンセンサスに至らなかった場合、首脳会議がその決定をどのように行うかを定めることができると規定した。これは、首脳会議の決定次第で、コンセンサス制という基本原則に例外を作る可能性を示唆している。実は、憲章が策定される過程で表決制の導入も検討されたが、最終的に見送られている（参考文献②）。しかしここで重要なのは、決定手続きがコンセンサス制か表決制かという問題よりもむしろ、コンセンサスに至らなかった場合



に、決定を半ば自動的に先送りするのではなく、首脳会議が何らかの形で決定を試みることができる点にある。

この点と関連するのが、首脳会議の第二の役割である。それは、首脳会議が、憲章やその他のルール、原則の深刻な違反に対し、決定を下すことができるというものである。この点は、加盟諸国の妥協の産物であった。憲章策定のために設置された賢人会議（EPG）による提言書には、「非民主主義的方法による政府の変更など、ASEANの諸原則に反する行為に対し、加盟国の権利と特権を一時停止する」または、「憲章違反国に対する決定を、違反国の参加なしになすことができる」とある。つまりEPGは、違反国に対して確実に何らかの罰が与えられるような仕組みを導入するように提言した。この提言は、一部の加盟国の反対にあり、導入が見送られた（参考文献②）。しかし、加盟諸国は、ルール違反について何らかの措置を講じる必要はありと判断し、曖昧な規定ながら、この問題を首脳会議の管轄事項とすることで妥協した。

第三の役割は紛争解決に関するものである。後述するように、ASEAN諸国は紛争解決手続きの充実に取り組もうとしている。憲章の規定では、あらゆる手続きで解決できない紛争については、最終手段として、首脳会議に決定を委ねることとなった。以上、首脳会議の新たな役割を紹介したが、この役割の実効性は、加盟諸国による首脳会議の活用次第であるため、今後の動きをみていくしかない。コンセンサス制が

基本である以上、この基本手続きを重視する加盟国の反対により、首脳会議の役割強化が阻まれる可能性は十分にある。

●常設機関の役割

憲章において、新たに常設機関が設置された。常駐代表委員会（Committee of Permanent Representatives：CPR）である。また、憲章は、既存の常設機関であるASEAN事務局（以下、事務局）とその長であるASEAN事務総長（以下、事務総長）の機能強化を指示している。

CPRは、加盟国が派遣する大使級の官僚から構成される常設の組織で、ジャカルタに設置された。この機関は、おもにASEANの日常業務を担う。具体的には、加盟国外務省に設置された国内事務局との連絡や事務局の予算管理、ASEANが域外国の支援を得て行っている各種協力プロジェクトの企画・実施などである。これらの業務は、〇八年末まで、外相会議の下に置かれていた常任委員会（AEASN Standing Committee：ASC）が担っていた。ASCは常設機関ではなく、年に数回、加盟国あるいは事務局で開催される会議である。したがってCPRは、ASCを常設化したものであり、日常業務に関する意思決定の効率性を高めると期待されている。

また、CPRは「市民中心のASEAN」の実現に貢献することが期待されている。「市民中心のASEAN」とは、ASEANが市民のための地域機構となるべく、ASEANの諸活動に市民の参画を促すことを目指すものである。そのための措置とし

て、CPRにはASEAN公認団体の認可手続きを行い、これらの団体との協議を定期的に行う役割が付されている。

憲章の規定によって事務局の組織改革も開始された。具体的には、副事務総長の増員とそれにもなう事務局の組織再編である。副事務総長は二名から四名に増員され、四名のうち二名は公募制となった。九二年の事務局改革により、事務総長・副事務総長を除くすべての事務局職員は公募採用されている。今回の変更で、公募制の範囲はさらに広がることになった。

事務局の新組織は、政治・安全保障共同体局、経済共同体局、社会・文化共同体局、総務局の四つの局から構成され、副事務総長がそれぞれの局の業務を管轄する（参考文献③）。また、憲章の規定に沿って新たな課・室が設置された。なかでも重要なものに、事務総長直属の「戦略立案・調整室」や総務局内に設置された「法務・協定管理課」、「ASEAN公認団体課」、「市民社会課」などがある。戦略立案・調整室は、九二年に事務総長に付された政策提言の役割の強化を狙ったものといえる。法務・協定管理課は、憲章の規定の解釈を統一化するためや、憲章がASEANの法人格を規定したことを踏まえて、そのために必要な法的な手続きをサポートする機能を持つ。

ASEAN公認団体課や市民社会課は、CPRと同様に、「市民中心のASEAN」を実現するために、ASEAN公認団体や市民社会団体との協議の窓口となる。とくにASEAN公認団体課は、人権問題に関する業務のサポートも行う。加盟諸国は、

憲章で設置が規定された人権機関(ASEAN Human Rights Body: AHRB)の権限の範囲をめぐって対立していたが、ようやく〇九年七月の外相会議にAHRBの権限規定に合意した。それによれば、AHRBは、ASEAN人権政府間委員会(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR)を正式名称とし、常設化せず政府間会合とすること、人権保護と人権概念の普及に役割を果たすものとされた(参考文献④)。その権限は、加盟国の内政への不干渉や各国の特殊性への配慮といった原則が付帯するため、限られたものとなった(Straits Times, 21 July 2009)。しかし一方で、事務総長に、人権に関係する問題を提起し、AICHRに注意を促す役割が付された。事務総長という第三者が、人権の保護の観点から問題視すべき事態をASEANが扱う問題として提起できるということである。ASEAN公認団体課は、こうした事務総長の役割をサポートすることが期待されている。

組織再編にともない、事務局の運営予算は増額され、職員の増員も決定された。〇七年度末まで、九〇〇万米ドル程度だった予算は、〇九年度には約一三〇〇万米ドルに増額されることが合意された。ただし、憲章は、加盟国が事務局予算に同額を拠出するという従来の平等原則を踏襲したため、各国の拠出額は、最貧加盟国が拠出できる金額にあわせる傾向には変わりなく、この原則が変更されない限りは、将来の大幅な予算増額は見込めそうにない。しかし、現在もそうであるように、事務局が担う事業

費のほとんどは、日本などの域外国からの資金協力で賄われ、その資金は増加傾向にある。ASEANとしては、域外国に資金協力を要請し続けていくと思われる。

以上のように、CPRの設置や事務局の機能強化は、ASEANとして扱うべき諸問題や業務を効率的に処理する試みである。

●紛争解決手続きの構築

意思決定の効率化とともに、憲章が目指すもうひとつの方向性は、平和的紛争解決の徹底である。憲章は、紛争当事国による協議を基本原則とし、当事国の同意を前提として、議長国や事務総長に仲裁・調停の役割を与えらるるとともに、すべての協力分野において紛争解決手続きを整備することを謳っている。先述したように、当事国間の話し合いや個々の紛争解決手続きを活用しても解決しない紛争について、首脳会議が最後の手段として決定を下すことも担保された。また、事務総長には、紛争解決手続きを活用してなされた提言や決定を遵守しているかどうかを監視し、監視結果を首脳会議に報告する役割が付された。

以下では、憲章が規定する分野別の紛争解決手続きについて、経済と政治分野においてみていこう。まず、経済分野では、〇四年に整えられた「紛争解決に関するASEAN議案書(ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism)」が、ASEANの経済関係の協定の適用や解釈に関する紛争に適用される。この手続きは、当事国間の協議が失敗に終わった場合に、パネルを設置して当該問題

を審査するというものである。事務総長には、当事国間の協議を調停し、パネルが設置される場合には、パネリストの選定に関与する役割が与えられている。

一方、政治分野については、三つの手続きを規定した。第一は、国際的手続きの活用である。憲章は明示的に行っていないが、ASEAN諸国が慣例として活用してきた国際的手続きに、国際司法裁判所(ICJ)の活用がある。加盟諸国は、おもに領有権紛争の解決にICJを活用してきた。具体例は、シパダン・リギタン島(マレーシアとインドネシア)やペドラ・ブランカ(マレー語でバトゥ・プテ、シンガポールとマレーシア)の領有権問題などである。憲章は、ASEAN諸国が慣行として活用してきたこの司法的解決方法を、ASEANの紛争解決手続きとして明文化したといえる。第二は、憲章の解釈やASEANの合意文書(憲章では明示的でないが政治関係の文書だと考えられる)に関する対立に適用する紛争手続きである。実は、この手続きはまだ作られておらず、現在、法律専門家のグループ(High Level Experts' Group)が草案を検討中である。

第三の手続きは、七六年に締結された東南アジア友好協力条約(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TACA)の活用である。TACAは、東南アジア地域の平和と調和を阻害する紛争が生じた場合に、まずは当事国間で武力に訴えることなく、友好的な方法で話し合いをしたうえで、必要であれば高官評議会(High Council)を紛争解決機関として設置する

と規定している。高官評議会の権限規定は、〇一年によりやく策定されたが、高官評議会が設置された例は今のところない。

八七年、ASEAN諸国は、TAC加入対象国を東南アジア諸国以外の国々にも広げた。〇三年以降、中国や日本、米国などの域外国によるTAC加入が相次ぎ、TAC加入は、東アジアサミット(EAS)の参加要件のひとつもなった。

憲章では「ASEANの合意や協定に無関係の紛争は、TACの規定に従って平和的に解決する」とある。加入対象国を広げた八七年のTAC改正議定書は、TACが扱う紛争の範囲を東南アジア地域に関わるものに限定した。つまり、TAC加入国でも非東南アジア諸国同士の紛争は対象外としたのである。では、憲章が規定するTACを活用すべき紛争とは何であろうか。

ASEAN諸国間の紛争として思い浮かぶのは、〇八年にタイとカンボジアの間で起こったプレアヴィヒア寺院周辺の国境画定紛争である。両国は、問題解決に向けて外相同士の話し合いを続けたが、両国軍による武力衝突に発展してしまった。カンボジアは、ASEANの仲介を望んだが、タイは当事国間(二国間)解決にこだわったため、ASEANの仲介はなされなかった。ユドヨノ・インドネシア大統領は、当事国でない加盟国で構成するコンタクトグループの設置を提案する一方、紛争解決手続きとしてTACに言及した(Jakarta Post, 22 July 2008)。しかし、カンボジアからは、TACを活用したいという意思は表明されず、コンタクトグループを設置し、その構

成をインドネシア、シンガポール、ベトナム、ラオスとしたいという意向が表明された(Bangkok Post, 23 July 2008)。

一方、ASEAN諸国と非ASEAN諸国が当事国となり、東南アジア地域の平和を阻害する可能性のある問題として南シナ海の領有権問題があげられる。中国、フィリピン、マレーシア、ベトナムなどが紛争当事国となっている。ASEAN諸国と中国は、〇二年に「南シナ海における関係国の行動宣言」を採択し、この問題に関する平和的紛争解決手続きの整備を目指している。このことは、ASEAN諸国が、この問題の解決のためにTACを活用するつもりはないことを示唆している。

したがって憲章が規定するTACの役割は、紛争解決手続きというよりも、東南アジア地域に影響を及ぼす紛争を平和的に解決すべきであるという行動規範の遵守を加入国に求めるものである。とくに、ASEAN域外国によるTAC加入は、平和的紛争解決の規範を域外にも広めるきっかけとなる。

ASEAN設立以来、外交関係断絶に至るほどの対立はある程度制御されてきたが、プレアヴィヒア寺院周辺の国境画定紛争のように、いまだ局地的な紛争の可能性は残っている。各協力分野における紛争解決手続きの整備や首脳会議の役割の実践を通して、平和的な紛争解決を徹底させる必要性はまだ残っているといえる。

●おわりに

以上、憲章に描かれた地域機構としての

ASEANの方向性を、意思決定の効率化と平和的な紛争解決の徹底という側面から分析した。いまでもなく、憲章の諸規定を實踐に反映していくのは加盟国である。とくに、首脳会議の役割が実質的に重視されるかどうか、意思決定の効率化と平和的な紛争解決の徹底において重要なカギを握る。

(すずき さなえ/アジア経済研究所
新領域研究センター)

《参考文献》

- ① The ASEAN Charter (<http://www.aseansec.org/ASEAN-Charter.pdf> 二〇〇九年八月一四日ダウンロード)。
- ② 鈴木早苗「ASEAN憲章の策定―第一三回首脳会議における憲章署名までの道―」『アジア研 ワールド・トレンド』第一五〇号。二〇〇八年三月号。
- ③ ASEAN Secretariat Organizational Structure (<http://www.aseansec.org/13106-0rgStructure.pdf> 二〇〇九年八月三十一日ダウンロード)。
- ④ Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (<http://www.aseansec.org/Doc/TOR-AHRB.pdf> 二〇〇九年八月一四日ダウンロード)。