

ASEAN憲章の策定

鈴木早苗

―第三回首脳会議における憲章署名までの道のり―

二〇〇七年一月二〇日、シンガポールで第一三回ASEAN首脳会議が開催された。この会議の最大の焦点はASEANという組織を法的に規定するASEAN憲章（ASEAN Charter、以下「憲章」）の署名であった。本稿では憲章策定をめぐる合意形成を分析し、憲章の内容を紹介する。

●これまでの経緯

憲章はASEANという組織の目的、原則、意思決定手続き等の制度を明文化した文書で国家の憲法に相当する。このような文書は通常、国際組織が設立される際に加盟国が署名するもので、国際組織の設立規約・設立協定の類のものと考えてよい。しかし、ASEANの場合、一九六七年の設立時には外相による設立宣言しか発表されなかった。フィリピンはASEANの国際組織化に積極的で、一九六八年に憲章の策定を提案、一九七二年、七四年にもその必要性を主張し続けた（参考文献①、②）。しかし、他の加盟国の同意を得られず憲章策定は一九八〇年代以降、議題に上らなくなった。

一九九〇年代に入り、ASEANは域外協力を大幅に拡大させ、アジア太平洋経済協力会議（APEC）など広域地域協力において重要なプレーヤーとみなされるようになった。国際社

会でのASEANの地位が高まるにつれ、加盟国は組織としてのASEANの制度整備を進める必要があると考え、憲章策定に合意した。この合意は、これまでの経緯を考えれば、設立後四〇年の間に加盟国間で進められた協力と信頼醸成の結果だともいえる。

二〇〇四年、第二七回ASEAN年次閣僚会議（ASEAN Ministerial Meeting = AMM、定例外相会議を指す）の共同声明で、憲章制定の必要性が言及された。続いて二〇〇四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、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。二〇〇五年末のASEAN首脳会議では、憲章策定のためのクアラルンプール宣言が発表され、全加盟国の有識者一〇人から成る賢人会議（EPG）が設置された。EPGは憲章策定のための提言書を作成、二〇〇七年一月、セブ島（フィリピン）での首脳会議に提出した（参考文献③）。

この会議で、EPG提言書が憲章策定の指針として採択され、加盟国政府高官から構成されるハイレベル・タスクフォース（HLTF）が設置された。HLTFは憲章草案を策定、今回の首脳会議に提出した。

今回の首脳会議で署名された憲章は二三章、五五条から成る。憲章は、ASEANがこれまでに形成、蓄積してきた組織原則や諸ルールを体系的に明文化しただけでなく、新たな制度も盛り込んだ（参考文献④）。新たな制度導入に対しては加盟国には意見の違いがあり、EPG提言書提出から憲章草案完成に至るまで、加盟国間で様々なやりとりが行われた。本稿では、憲章の策定過程を分析するとともに、新たな制度を中心に憲章の内容を紹介する。

●人権機関の設置

憲章に盛り込まれた内容の中で最もメディアの注目を集めたのは、人権に関する取り扱いである。憲章第一章の「組織的目的と原則」において民主主義の推進、基本的自由・人権の尊重が明記された（一条、二条）。

民主主義の推進、人権の尊重はEPG提言書でも明記された。一方、同提言書に具体的に明記されず、憲章では具体的明記に至ったのが、ASEAN人権機関の設置である。ASEAN人権機関の設置が最初に検討されたのは一九九三年のAMMである。しかし、その後実現の目処は立っていなかった。

EPG提言書では、EPG代表がASEAN人権メカニズム設置の可能性について協議したことが明記されたが、人権機関の設置そのものは提言されなかった（参考文献③）。しかし、憲章では独立条文扱いでASEAN人権機関の設置を明記した（一四条）。この条文では、人権機関の権限について今後、外相が検討、決定するとした。

ASEAN人権機関を設置するという基本合意は二〇〇七年三月、カンボジアで開催されたAMMリトリート（AMM

Retreat、非公式外相会議を指す）でなされた（Kyodo, 2 Mar. 2007）。しかし、この時点で、加盟国は人権機関の設置を憲章に盛り込むことに合意したわけではなかった。実際に、六月にミャンマー、シンガポールが民主主義、人権を憲章の組織原則として掲げることさえ反対しているという報道がなされている（Jakarta Post, 15 Jun. 2007）。一方、六月にインドネシア、フィリピン、タイ、マレーシアの国内人権委員会は共同で声明を発表、HLTFに提出した。声明の内容は、憲章に人権尊重を組織原則として盛り込み、ASEAN人権メカニズムを設置するよう要請するものだった（参考文献⑤、Jakarta Post, 29 Jun. 2007）。これを受けて六月末のHLTFでは憲章に盛り込む組織の内部機関（Organ）部分について討議、人権機関設置の項目を入れるかどうか話し合った（参考文献⑥）。

最後まで人権機関設置を憲章に盛り込むことに反対したのは、軍事政権下で人権侵害を非難されているミャンマーであった（Philippine Daily Inquirer, 29 Jul. 2007）。七月末、HLTFは第四〇回AMM直前に会合を開いたが、人権機関設置について、憲章に挿入する文言作成を断念、AMMに決断を委ねた（Kyodo, 29 Jul. 2007）。AMMで加盟国はようやく人権機関設置を憲章に盛り込むことに合意した。この合意を実現させたのは、AMM議長国のフィリピンではないかと筆者は考えている。フィリピンはもとも人権推進派であり、AMMでもロムロ・フィリピン外相は人権の重要性を再三、強調していた（Philippine Daily Inquirer, 29 Jul. 2007、Business Times (Singapore), 27 Jul. 2007）。

この合意は二つの点においてASEAN加盟国間の妥協の産物であった。一つは、人権メカニズム（mechanism）でもなく、人権委員会（commission）でもなく、機関（しかも、Bodyではなく小文字のbody）とした点である。ベトナム、カンボジア、ラオスは人権機関の即時設置に難色を示していた（Manila Bulletin, 31 Jul. 2007）。憲章草案策定に詳しい関係者の話によれ

ば、ベトナムもミャンマーに加勢し、機関 (body) とすること
でインドネシアやフィリピンらの推進派と折り合った。この妥
協には、委員会ではなく機関とすることにより、設置時期その
ものを今後の検討課題とする意味合いが込められていたという
(インタビュアー、一月二日実施)。もう一つは、人権機関の
権限についての具体的な合意は見送られた点である (The
Philippine Star, 31 Jul. 2007)。推進派は強制力を伴わない機関と
することをミャンマーに伝えて同意を取り付けた (『読売新聞』
七月三一日付)。

しかしながら、組織原則として人権尊重を挿入、人権機関設
置を憲章に盛り込むという基本路線が敷かれたことは注目に値
しよう。推進派のインドネシア、フィリピンはミャンマーへの
説得を試み、ひとまず基本路線への合意を取り付けた。推進派
の国内人権委員会も一定の役割を果たしたといえよう。

●加盟国間の内政不干渉原則の維持

憲章では組織原則に加盟国の国内問題への内政不干渉が明記
された (二条二項 (e))。この点が、EPG 提言書と決定的に違
う点。

EPG は内政不干渉原則の変更を迫るような措置を提言した
(参考文献③)。具体的には、加盟国に対し、違法かつ非民主
主義的な政治体制変更を拒否すること、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、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
動を慎むことなどを求めている。そして、この義務を加盟国が
遵守しなかった場合には制裁措置を科すとした。具体的には首
脳会議が、義務に違反した加盟国の出席なしに、その国に対し
加盟国としての権利の一時停止を決定できるとした。

憲章はこの EPG 提言書の一部を採用した。加盟国の義務と
して、法治主義、良い統治、民主主義と立憲政治の原則を遵守
すること、加盟国の主権・領土保全・経済的・政治的安定に脅

威を与えるような加盟国、非加盟国、非政府主体による政策に
関与しないことを挙げた (二条二項 (h)・(k))。しかし、EPG
提言書にあった、違法かつ非民主主義的な政治体制の変更に関
する記述は削除されている。

内政不干渉原則の明記と関連して、憲章では、「(加盟国によ
る) 憲章の深刻な違反および不履行があった場合、問題は二〇
条に付される」(五条三項) とし、二〇条四項で「違反・不履
行の問題は首脳会議で審議、決定される」としている。しかし、
EPG が提起した、義務違反国の出席なしに、その国の義務違
反を決定できるとする方法は採用されなかった。EPG が目指
した実効性のある制裁措置は事実上、見送られたことになる。

七月末の AMM では人権機関設置の合意形成に注意が向けら
れ、加盟国の制裁措置については合意形成を断念した印象があ
る。その後、一〇月の高級事務レベル会合 (Senior Officials
Meeting = SOM) で制裁措置については首脳会議に委ねるこ
とを決定したとの報道があった (『毎日新聞』一〇月三一日付)。
しかし、HLTF が策定した草案には挿入されなかった。

内政不干渉原則維持、制裁措置の事実上の見送りという結果
になったのは、ミャンマー、ベトナム、カンボジアなど、一九
九〇年代に ASEAN に加盟した国々が内政不干渉原則堅持で
まとまる中、原則見直しを主張する側の意見は割れていたから
である。ミャンマーは加盟国への制裁を示唆する項目の挿入に
反対した (Philippine Daily Inquirer, 29 Jul. 2007)。一方、国内
の民主化を進めるインドネシアやフィリピンは先の人権問題と
同様、加盟国間の内政不干渉原則見直しに積極的であった。タ
イは一九九八年、内政不干渉原則の見直しを主張したが、国内
の政治変動でその姿勢を変えた。タイでは二〇〇六年、クーデ
ターが勃発、暫定的に軍事政権が成立した。このような状況下、
タイは EPG 提言書の「違法かつ非民主主義的な政治体制変更
の拒否」という文言に不満を表明したといわれる (Jakarta
Post, 15 Jun. 2007)。また、マレーシア、シンガポールはこの間

題に明確な意思を表明しなかった。首脳会議でフィリピンはミヤンマーに民主化を急ぐように要請した(『産経新聞』一月二二日付)。しかし、内政不干渉原則維持という合意のもとでは一加盟国による意見表明にとどまった。推進派のインドネシア、フィリピンは認識を共有してきたはずの原加盟国の応援を得られず孤立することになった。その結果、憲章はEPG提言書に比べ、加盟国間の内政不干渉原則を重視する内容になった。

●法人格の確立と代表権

冒頭で、憲章はASEANという組織を法的に規定するため策定されたと述べた。その中心はASEANに法人格(legal personality)を付与することであった。法人格を持つとは、ASEANが組織として、国家(たとえば日本)あるいは、同様に法人格を持つ国際組織(たとえば欧州連合(EU))と様々な条約や協定を締結できるという意味である。

憲章の第二章は法人格を規定しているが、その章を構成する条文は一つしかない。すなわち、「ASEANは政府間組織として法人格を持つ」である(三条)。問題は、誰があるいはどの機関がASEANを代表して国際法を締結するかである。この点について、EPG提言書では、ASEANを代表して国際会議において交渉を行う役割をASEAN事務総長に与えている。しかし、事務総長が条約締結権を有するといった明確な記述はなかった(参考文献③)。

憲章ではさらに曖昧になる。まず、ASEANの議長国に域外国との関係強化のためにASEANを代表する(represent)役割を付与した(三二条(d))。一方、ASEAN事務総長には域外国に対してASEANの見解を伝える(present)役割を付与している(一一条二項(d))。さらに、域外協力に関する規定(第七章)では、ASEANが域外国あるいは地域・国際組織と協定を締結する際、その締結手続きをASEAN調整評議会(加盟国外相によって構成)の決定に委ねるとある(四一条七

項)。つまり、締結する国際法の性格や相手などに応じて、その手続きを決めるということである。

ASEAN事務局のASEAN憲章担当官(Dr. Tanjak Chalernpanpanp)によれば、憲章は議長国に代表権を付与していると解釈できるといふ。しかし、この問題に加盟国は最終的な結論を出しておらず、今後、追加議定書(supplementary protocol)を発表して、具体化を図っていく方針だといふ(インタビュー、一月二六日実施)。法人格をASEANの協力体制にどのように反映させるかについての詳細は今後話し合われる。

法人格をもつASEANを代表する職を、EPG提言書ではASEAN事務総長に、憲章ではASEAN議長国に与えたと解釈すれば、加盟国はASEAN事務総長という加盟国から独立した職に代表権を付与するのに消極的だったといえるかもしれない。

●意思決定における外相の役割と常駐代表委員会の設置

憲章第四章は意思決定を担う機関について明記している。EPG提言書が踏襲された主な点は、首脳会議の役割である。首脳会議は最高意思決定機関として年二回開催され、加盟承認や加盟国の憲章違反についての決定(五条、六条)、事務総長の任命(七条二項(g))などを行う。また、憲章改正(四八条)など組織全体に関わる重要な決定も行う。

図2と図3はそれぞれEPG提言書付属書に描かれた組織図と、憲章に基づいて筆者が作成した組織図である。EPG提言書と憲章の違いは外相で構成される会議、常駐代表、ASEAN事務総長の役割についてである。

EPG提言書では外相による会議は二つあった。首脳会議を準備する「ASEAN外相(会議)」と安全保障共同体評議会を構成する閣僚会議の一つとしてのAMMである(図2)。前

図1 現行の組織図

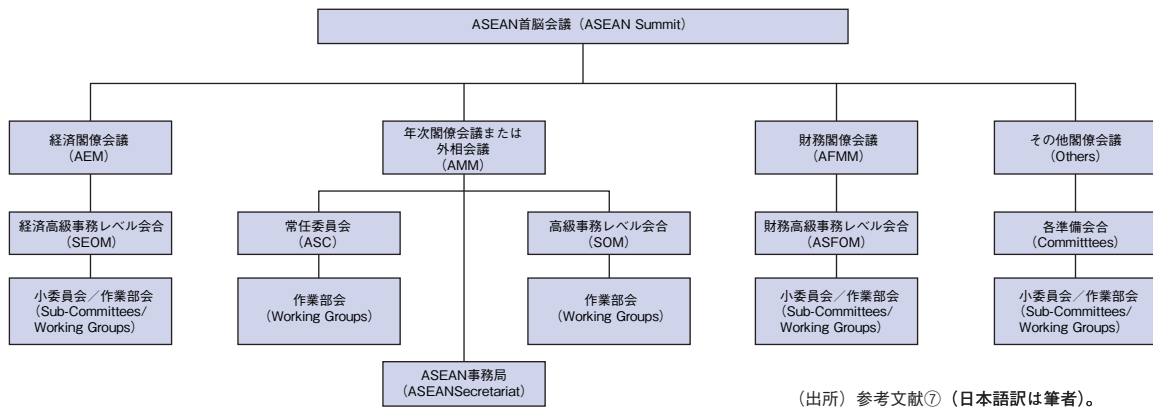


図2 EPG 提言書の組織図

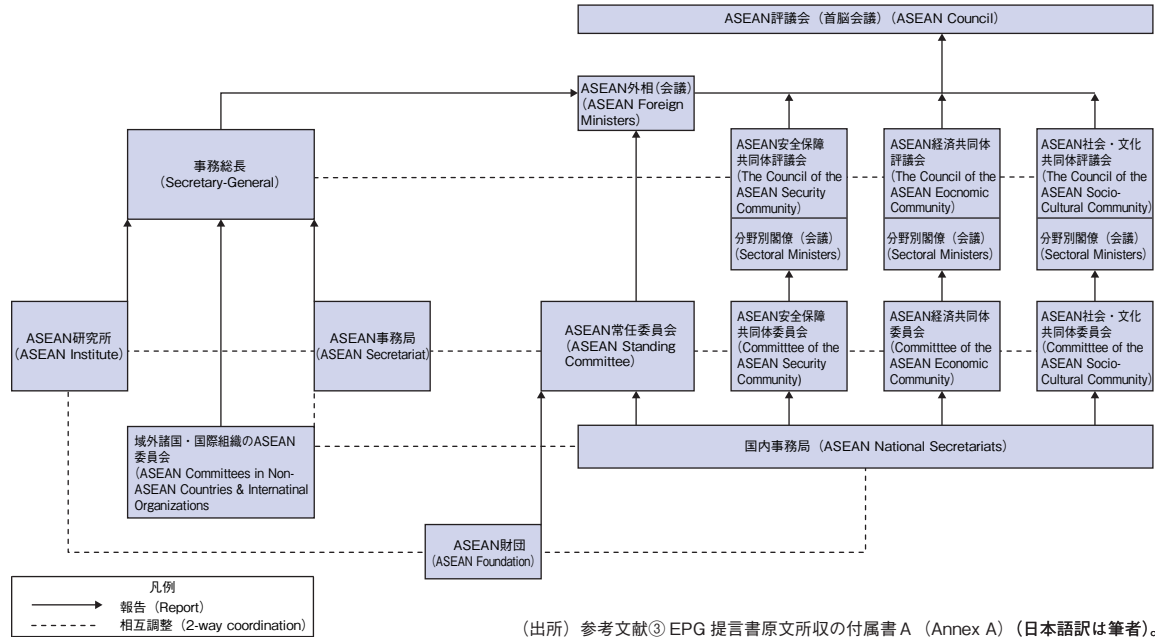
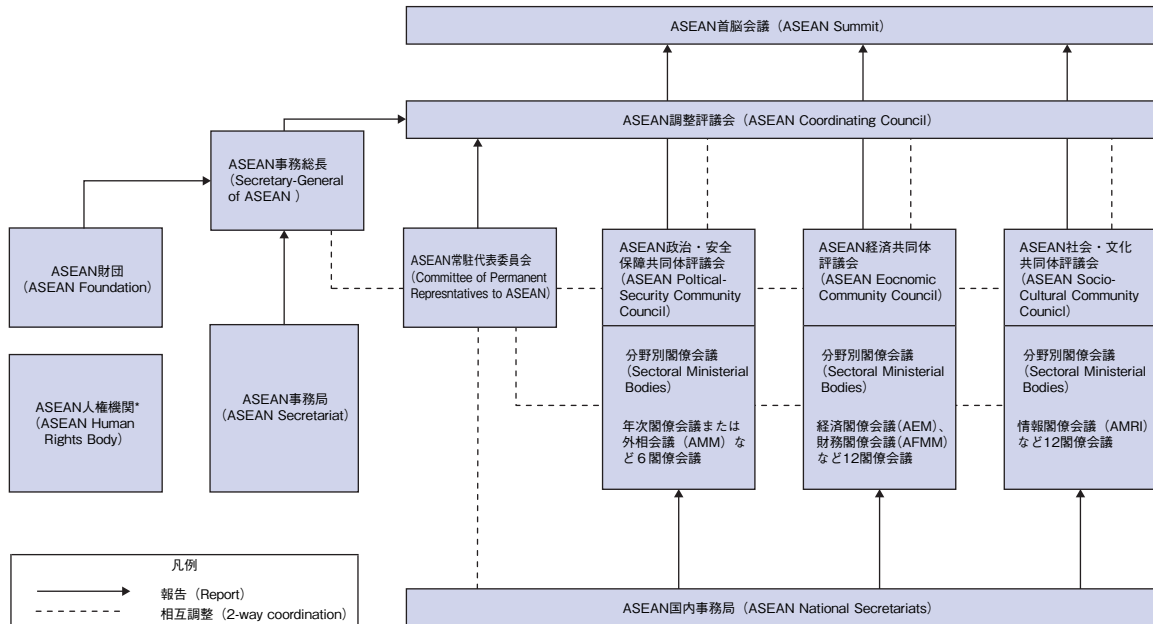


図3 ASEAN 憲章に基づく組織図



者の会議については、最終決定は首脳会議とした上で、外相はその決定のための様々な提言を行う機能を担うとした。

憲章でも外相が参加する会議には二つある。「調整評議会」と政治・安全保障共同体評議会を構成する閣僚会議の一つ、A M Mである(図3)。E P G提言書と比べ、憲章では調整評議会に首脳会議の準備以上の役割を付与している。具体的には、A S E A Nによる国際法締結手続きの決定(前節を参照)、A S E A Nの国際組織への参加決定(四五条二項)、そして、三つの共同体評議会が合意した事項や方向性の調整を行い、A S E A Nとしての統一性を確保する(八条)役割である。

とくに分野別の閣僚会議間の調整問題はこれまでも加盟国間で議論されてきた。現行ではそれぞれの閣僚会議が横並びで首脳会議の下に置かれている(図1)。一九八七年、外相と経済閣僚で構成される共同閣僚会議(Joint Ministerial Meeting = J M M)が設置され、調整機能を担うことが期待された。J M Mは首脳会議前に開催されることになっている(参考文献⑦)。憲章では、J M Mではなく、外相にその政策調整を委ねた。そのため、図3では、調整評議会を他の評議会より上位に置き、A S E A Nの意思決定において、首脳に次ぐ外相の地位を明確にした。

実際には、E P G提言書と憲章で外相の実質的な役割にあまり違いはないのかもしれない。E P G提言書が外相に首脳会議を準備する役割を付したことは、首脳会議の下にある全評議会の政策を調整する役割も外相が担うことを示唆しているからである。しかし、図2が示すように、E P G提言書では「A S E A N外相(会議)」と、首脳会議の下に置かれる複数の評議会との関係は曖昧であった。政策調整問題の歴史的経緯からも、憲章がE P G提言書にはなかった新たな会議として「調整評議会」を設置したことは注目に値する。

また、憲章では、外相から構成されるもう一つの会議、政治・安全保障共同体評議会の下にあるA M Mに以下の役割を明記

した。域外対話国の認定、域外対話国からのA S E A N大使の承認(四四条、四六条)である。E P G提言書では域外協力に関する決定(域外対話国、オブザーバーの地位の認定など)は外相による提言をふまえて首脳会議でなされるとしていた(参考文献③)。調整評議会の役割と同様、憲章では外相の地位の向上が図られている。

E P G提言書と憲章の第二の違いは常駐代表の扱いである。E P G提言書は加盟国がA S E A N事務局のあるジャカルタに常駐代表を置くとした。常駐代表はA S E A Nの諸国会合に各国政府を代表して出席するとしたが、その役割は具体的に明記されなかった(参考文献③)。E P G提言書の組織図にも現れていない(図2)。

しかし、憲章では加盟国は常駐代表をジャカルタに派遣、各国常駐代表で構成されるA S E A N常駐代表委員会を設置するとした(図3)。常駐代表委員会は各閣僚会議の活動をサポート、国内事務局(各加盟国政府外務省内に設置)との調整、A S E A N事務局との連絡等を行う(一二条)。

この役割はこれまで常任委員会(ASEAN Standing Committee = A S C)が担ってきたものに類似する(図1)。A S Cは各国外務省のA S E A N担当が年に数回会合を開いてA S E A Nの全活動をレビューし年次報告書の作成などを行ってきた。E P G提言書は常駐代表の役割を明確にしない一方、このA S Cの役割は温存した(図2)。憲章ではA S Cを憲章本文から削除した(図3)。明示的ではないが、実質的な役割から判断するとA S E A N常駐代表委員会はA S Cの常設化と考えられる。A S Cは憲章の付属文書で政治・安全保障共同体評議会を構成する一閣僚会議であるA M Mの準備会合となっている(参考文献⑧)。その意味で、A M Mの準備会合は現行と変わらず、S O MとA S Cである(図1)。しかし、図1と図3で明らかのように、現行のA M Mと、憲章で新たに設置された政治・安全保障共同体評議会の下に置かれるA M MではA S E A Nの全

体の意思決定における位置づけが異なる。他の閣僚会議の準備が SOM によって一元的に担われていることを考えれば、今後、ASC は形骸化していくのかもしれない。

第三の違いは、ASEAN 事務総長の役割である。EPG 提言書では、事務総長は首脳会議や閣僚会議をアシストするのみであった。しかし、憲章では新たな役割を ASEAN 事務総長に付した。それは、設置が合意された紛争解決メカニズム（第八章）において、加盟国が紛争解決メカニズムの決定事項や提言を遵守しているかを監視する役割である。事務総長は監視結果を首脳会議に報告、首脳会議が最終決定する（二七条）。紛争解決メカニズムの設置の詳細は明確にはなっていない。しかし、その運用面において事務総長に監視機能が付与されたことは注目に値する。

以上、憲章は首脳会議を最高意思決定機関とし、調整評議会、常駐代表委員会、ASEAN 事務総長に新たな役割を与えた。また、憲章では、特に組織全体に関わる重要な決定について、外相と首脳との役割を重視している。

●「コンセンサスによる意思決定の温存」

憲章では ASEAN の基本的な意思決定方式として「協議とコンセンサスに基づく決定」(based on consultation and consensus) という慣行が改めて明文化された（二〇条）。また経済分野での合意の実施方法について「ASEAN-X 方式」が導入され、全加盟国の実施を前提としない迅速な決定の方法を盛り込んだ（二二条）。ここまでは EPG 提言書を踏襲した。

一方、EPG 提言書で言及された表決制 (voting) の導入は実質的に見送られた。提言書では政治・安全保障分野、組織上の問題など、政治的にセンシティブな問題以外の問題領域における諸決定に表決制導入が提言された。表決制（単純多数決か、三分の二多数決なども含めて）に付す問題領域の特定についての決定は首脳会議が行うとしている（参考文献③）。憲章で

も従来の意思決定方式で合意に至らなかった場合、首脳会議は他の意思決定方法を探るとしている（二〇条二項）。しかし、表決制、単純多数決、三分の二多数決、四分の三多数決といった用語は全て削除された。

興味深いのは、EPG 提言書で明記された「全会一致」(by unanimity) と「コンセンサスによる決定」(by consensus) という表現が、憲章ではすべて「コンセンサスによる決定」に統一されていることである。たとえば、EPG 提言書では加盟承認は「全会一致」でなされるとした。しかし、憲章では「コンセンサスによる決定」に書き換えられている（六条三項）。全会一致は表決制の一つであり、全会一致を削除したということは、全加盟国政府（より具体的には H L T F 代表）の「総意」が表決制導入に消極的であったことを意味する。この「総意」は表決制導入に反対する加盟国の意向でもあった。表決制の導入には EPG 提言書作成を主導したインドネシア、そしてフィリピンが当初から積極姿勢をみせていた (Business Times (Singapore), 27 Jul. 2007)。しかし、ミャンマーを含む複数の国が反対した (Kyodo, 2 Mar. 2007; Philippine Daily Inquirer, 29 Jul. 2007)。加盟国への制裁措置の場合と同様、新規加盟国の主張が通る形となり表決制導入は見送られた。

●「むすび」

以上、ASEAN 憲章の内容を、新たな制度とその策定過程に注目して紹介した。様々な問題が争点となったが基本的な構図は、インドネシアやフィリピンなどの原加盟国と、ミャンマー、ベトナム、カンボジアなどの新規加盟国の対立であった。加盟国の国内問題に対する内政干渉原則の堅持、加盟国への制裁措置および表決制の導入見送りは、新規加盟国の反対が功を奏した形となった。一方、原加盟国はこうした制度の導入に一致団結するほど一枚岩ではなかった。その結果、基本的に従来の組織原則と意思決定手続きが維持されることになった。

ただし、人権、民主主義を組織の目的・原則に掲げたこと、人権機関の設置が合意されたことなど、新たな制度の導入については、インドネシア、フィリピンの政策決定者の強い後押しがあったと考えられる。制裁措置は見送られたものの、組織の原則・方針を遵守しているかを精査する紛争解決メカニズムの設置と、このメカニズムの運用でASEAN事務総長が監視機能を担うことも盛り込まれた。このような新たな制度は詳細が詰められていない部分も多いが、可能性として、加盟国間関係の特徴づける新たな制度になり得る。

最後に批准の問題を取り上げる。今回署名された憲章は全加盟国の批准を経て発効する。憲章の規定では、最後の加盟国が批准し、ASEAN事務総長に批准報告をした日から数えて三〇日目に発効することになっている(四七条)。今回の首脳会議の議長声明は、「来年(二〇〇八年)末の首脳会議で議長国タイが憲章発効の記念式典を開催することを歓迎する」と述べている(参考文献⑨)。しかし、フィリピンのアロヨ大統領は今回の首脳会議の席上、「ミャンマーが民主化の道を進まず、アウンサンスーチーさんを解放しなければ、我が国の議会は納得せず、憲章批准は困難になる」と発言した(『毎日新聞』一月二二日付)。憲章発効に向けた各国の取り組みに注目したい。また、憲章の規定には曖昧な記述が散見された。憲章発効後は、憲章の規定を具体化していく作業が開始される。

(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 山影進『ASEAN—シンボルからシステムへ』東京大学出版会、一九九一年。
- ② Department of Foreign Affairs, Manila, Philippines, *Institutionalizing the ASEAN*, 1975.
- ③ 鈴木早苗「ASEAN憲章(ASEAN Charter) 策定に向けた取り組み—賢人会議(EPG)による提言書を中心に」(『アジア経済』

第四八巻第六号、二〇〇七年六月)。EPG提言書原文 *Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter* (<http://www.aseansec.org/19247.pdf>)。二月十七日ダウンロード。

④ CHARTER OF THE ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (<http://www.aseansec.org/21069.pdf>)。二月二〇日ダウンロード。

⑤ *Position Paper of the National Human Rights Institutions of Indonesia, Malaysia, Philippines, and Thailand of Human Rights Aspects of the ASEAN Charter*, Bali, Indonesia, 26 June 2007 (<http://www.aseanhr-mech.org/downloads/NHRP%20position%20paper.pdf>)。二月二二日ダウンロード。

⑥ *HLPF Advances with ASEAN Charter Draft, Continues Chapter on ASEAN'S Organs* (<http://www.aseanhr-mech.org/news/hlf-advances-with-asean-charter-draft.html>)。二月二二日ダウンロード。

⑦ *ILLUSTRATIVE ASEAN ORGANIZATIONAL STRUCTURE* (<http://www.aseansec.org/13103.htm>)。二月二二日ダウンロード。

⑧ *ANEEX 1: ASEAN SECTORAL MINISTERIAL BODIES* (<http://www.aseansec.org/21071.pdf>)。二月二二日ダウンロード。

⑨ *Chairman's Statement of the 13th ASEAN Summit, "One ASEAN at the Heart of Dynamic Asia"*, Singapore, 20 November 2007 (<http://www.aseansec.org/21093.htm>)。二月二二日ダウンロード。