

## 南シナ海問題をめぐる ASEAN 諸国の対立

鈴木早苗（地域研究センター）

2012年7月9日から13日にかけて開催された ASEAN 外相会議と関連諸会議では、南シナ海問題について ASEAN の立場が表明されなかった。中国との関係について加盟国間で立場が異なり、この問題にどう取り組むかについて利害が対立したためである。利害対立は解消せず、ASEAN 設立以来、初めて外相会議の共同声明が発表されなかった。また ASEAN 諸国は、南シナ海における行動規範（code of conduct）に盛り込む要素について ASEAN の方針を示すことを見送った。

南シナ海のスプラトリー（南沙）諸島やパラセル（西沙）諸島などの領有権をめぐり、フィリピンやベトナムなど一部 ASEAN 加盟国と中国が対立している。南シナ海には豊富な天然資源があるとされるため、係争国は海洋権益を確保するためにさまざまな国内措置を講じて領有権を主張する。近年では中国とフィリピンおよびベトナムとの間で、漁船の拿捕や監視船と海軍とのにらみ合いが断続的に発生している。

南シナ海問題の平和的解決を目指して、2002年、ASEAN 諸国と中国は「南シナ海における関係国の行動宣言」（DOC）を発表した。この宣言では二つのことが謳われている。第一に、領有権をめぐる紛争の平和的解決を目指し、敵対的行動を自制することを確認したことである。第二に、軍関係者の相互交流や環境調査協力を実施することで信頼醸成を高めていこうというものである。係争国同士の対立激化を受け、2011年、ASEAN 諸国と中国は、DOC を発展させ、より拘束力のある行動規範の策定に取り組むことで合意した。この行動規範の性質について、ASEAN と中国だけでなく、ASEAN 内部でも意見の対立がある。争点は、行動規範を策定する上で DOC の二つの側面のうちどちらを重視するかである。

フィリピンやベトナムは、DOC の第一の側面を重視した。すなわち、行動規範を紛争解決のためのルールとしてとらえ、国連海洋法条約などに基づく解決方法を行動規範に盛り込むことを主張したのである。一方、中国は、DOC の第二の側面を重視し、共同資源開発や環境調査協力を通じた信頼醸成を高めることに重点を置くべきだと主張した。この問題で直接的利害をもたないカンボジアやタイなどはこの中国の主張に賛同した。

DOC の第一の側面である紛争解決を重視するフィリピンは、外相会議の共同声明に地域（具体的にはスカボロー礁）を特定して中国の敵対的行為に対する懸念を表明すべきだと主張した。また、ベトナムは、国連海洋法条約が定める排他的経済水域（EEZ）の尊重を明記すべきだと主張した。これらの主張についてインドネシアなどの一部の加盟国は賛同したものの、外相会議の議長国であるカンボジアが中国を支持して反対したため、南シナ海の項目に盛り込む文言について合意ができず、外相会議の共同声明の発表は見送られたのである。

また、昨年（2011年）から ASEAN 諸国は、行動規範に盛り込むべき要素について高級事務レベル会合において協議しており、フィリピンやベトナムの主張をふまえ、ASEAN の方針として国連海洋法条約の紛争解決手続きの活用や規範遵守を監視する仕組みの構築、EEZ の尊重などを盛り込むことに合意していた。ASEAN 憲章では ASEAN の紛争解決手続きの一つとして国際的な手段の活用が明記されており、国連海洋法条約の手続きを活用することは憲章の条文にも沿ったものである。

ASEAN 諸国は、この方針をもとに中国との協議にのぞみ、年内までに行動規範を策定することを目指していた。しかし、今回の外相会議でこの ASEAN の方針に中国が反対を表明し、協議のやり直しを主張した。中国は、領有権問題に絡む紛争の解決は係争国同士（二国間）に委ねるべきだと主張しており、多国間枠組みや海洋法の手続きを活用しての解決を望んでいない。そうした中国の意向をカンボジアやタイが支持したため、ASEAN の方針を発表することは見送られた。このことは、ASEAN の方針が今後の協議のたたき台として承認されなかったことを意味する。

DOC の第二の側面については、昨年（2011年）7月の外相会議で DOC を実施するためのガイドラインが発表されている。ガイドラインでは、係争国同士が環境調査や資源開発などを共同で実施する際に考慮すべき手続きや指針が示されている。中国はガイドラインの発表に同意し、今回の外相会議でも資源開発や調査・救助活動に向けて海洋協力基金の創設を提案し、30億元を出資するという意向を表明している。つまり中国は、行動規範は信頼醸成を高める目的で策定されるべきだとしており、敵対的行動の自制（武力の不行使）の規範を盛り込むことには反対しないが、紛争解決方法を提示するものではないと主張しているのである。

ASEAN 諸国と中国は、今後、行動規範の策定に関する協議を続けることには合意しており、9月以降、協議が開始される予定である。しかし、以上の対立のために協議の出発点は定まらないままである。今回、ASEAN 側が用意した行動規範に盛り込むべき要素に中国が最終的に同意する可能性はきわめて低い。さらに重要なことは、その中国にどう対応するのかについて ASEAN 内で方針が固まっていないことである。行動規範の年内策定という目標は実現できないばかりか、フィリピンなどが望むような行動規範の策定自体も難しくなってきた。

ASEAN 諸国は、これまで利害が対立しながらも、互いに妥協しながらさまざまな合意を成立させてきた。特に域外国に対しては、南シナ海問題のように一部の加盟国だけの利害に関わるような問題でも ASEAN としての立場を表明することも多かった。この点において今回の会議の結果は興味深い。南シナ海問題に関する ASEAN の方針表明が見送られたのには、加盟国間の利害対立もさることながら、中国との関係を重視するカンボジアが議長国だったことと、カンボジアの議長国経験が少なかったことが関係している。インドネシアやフィリピンなどから妥協案の提示もなされたが、カンボジアの反対で合意に至らなかった。ASEAN の場合、声明の草案作成は最終的に議長国に委ねられるため、議長国の利害は結果を左右する。利害が対立した場合、議長国経験の少ない加盟国は、事前協議や妥協案の提示などの手段をうまく活用できず、利害調整に失敗す

る可能性もある。2014年にはミャンマーが議長国に就任する。合意を形成したい加盟諸国の意向とは裏腹に、合意成立で会議の成功を謳うことが困難になることも予想される。

【参考資料】

*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*, November, 2002.

<<http://www.aseansec.org/13163.htm>>

*Guidelines for the Implementation of the DOC*, July 2011.

<<http://www.asean.org/documents/20185-DOC.pdf>>

朝日新聞・毎日新聞・東京読売新聞・日本経済新聞・東京新聞

*Bangkok Post, Jakarta Post, Philippine Daily Inquirer, Straits Times*