



「域外国の東南アジア友好協力条約（TAC）加盟と ASEAN の主体的戦略—中国と日本の加盟プロセスの分析から—」

(Extra-regional states' Accession to Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) and ASEAN's Proactive Diplomatic Strategies: Analysis on the Accession Process of China and Japan)

February 16, 2018

崔 夏爛 (Haran Choi)

大阪大学大学院国際公共政策研究科 (OSIPP) 博士前期課程
Master Student, Osaka School of International Public Policy (OSIPP)

【キーワード】 ASEAN、東南アジア友好協力条約、外交戦略、中心性

【要約】

1976年に調印された東南アジア友好協力条約（以下、TAC）には、2000年代以降中国、日本、アメリカなどの域外国が相次いで加盟し、現在 34ヶ国・1機関の参加によって ASEAN が中心となるレジームとなった。域外国の TAC 加盟要因について、これまでは域外国による環境的・構造的要因による説明がなされてきた。しかしそれではなぜ域外国の選好が変化したのかという問題に答えることができない。これに対して本稿では、域外国を TAC に加盟させようとする ASEAN の外交戦略に焦点を当てて新たな説明を試みた。具体的には、これまで「平和的台頭」、「中国との競争」と説明されてきた中国と日本の TAC 加盟に対し、中国の TAC 加盟には ASEAN の「広報戦略」や「取り引き戦略」の役割があったこと、日本の TAC 加盟は ASEAN の「競争戦略」の成果であったこと、を示した。よって、域外国の TAC 加盟は、ASEAN の主体的戦略の成果であったと言える。

崔夏爛 (チェ ハラン) h-choi@osipp.osaka-u.ac.jp 本研究を進めるにあたり、指導教官の国際公共政策研究科湯川拓准教授から、丁寧かつ熱心なご指導を賜りました。ここに感謝の意を表します。

1. はじめに

本稿は、域外国の東南アジア友好協力条約（以下、TAC）加盟要因を明らかにするものである。1976年に内政不干渉・紛争の平和的解決を掲げて東南アジアの条約として調印されたTACは、1990年代における東南アジア諸国連合（以下、ASEAN）のインドシナ地域への拡大とともに、ASEAN10ヶ国の全てが加盟したことでASEANを覆う行動規範となった。そして2000年代以降には、中国、日本、アメリカなどの域外国が相次いで加盟し、現在34ヶ国・1機関の参加によってASEANが中心となるレジームとなっている。

ASEANよりもはるかにパワーを持つ域外国が、なぜこのようにTACに加盟し、中小国の集団であるASEANの中心性（Centrality）¹を認めたのであろうか。これまでの研究では主に域外国による条件面での説明がなされており、ASEANはあくまで都合の良い環境・条件に恵まれたに過ぎないとしてきた。しかしそれではなぜ域外国の選好が変化したのか、すなわちなぜ当初はTAC加盟を躊躇していた域外国が加盟するようになったのかという問題に答えることができない。

これに対して本稿では、域外国をTACに加盟させようとするASEANの外交戦略に焦点を当てて新たな説明を試みる。すなわち、これまで環境的・構造的要因として説明されてきた域外国のTAC加盟を、ASEANの主体的戦略の成果として捉え直す。具体的には、2000年代前半における中国と日本のTAC加盟を取り上げ、これまで中国による「平和的台頭」、日本の「中国との競争」として説明されてきた既存の見解に対し、それがASEANの巧妙な外交戦略の成果であったことを明らかにする。

2. TACとは何か

1976年に調印されたTACは、東南アジアの善隣友好関係を制度化したものであり、不戦条約・不可侵条約の性格を持っている²。その特徴として、内政不干渉、紛争の平和的解決、そして東南アジア域外国同士には適用されないことが挙げられる。TACは、従来のASEAN研究において「シンボル」としてしか捉えられておらず、ASEAN域内におけるTACの意味合いは、拘束力を持たない行動規範、統治手段であると考えられてきた³。注目すべきは、このように東南アジア、もしくはASEAN域内の条約であるTACが、2000年代に入ってから拡大するようになったという事実である。TACには、2003年10月に中国が加盟し、2004年7月に日本、2005年7月にはオーストラリア、そして2009年7月にはアメリカが加盟するなど、現在34ヶ国と1機関がTACに加盟している（表1）。

このようなTACの拡大について、これまでのASEAN研究では、TAC域外国の法的・規範的拘束のための手段であると言われながらも⁴、域外におけるTACの有効性に対しては、多くの研究から疑

¹ ASEANの中心性とは、2000年代後半からASEANの公式文書において主張されるようになった概念であるが、本稿では、「東アジア地域制度の運営において、ASEANが主導的役割を果たしている状態」と定義する。ASEANの中心性の発露としてはたとえばASEANが長らく維持してきた意思決定方式である「コンセンサス方式」が、アジア太平洋経済協力（APEC）、ASEAN地域フォーラム（ARF）、東アジアサミット（EAS）などの設立文書に明記されている。

² 山影進「ASEANの変容—東南アジア友好協力条約の役割変化からみる」『国際問題』No.576（2008年11月）、1-12頁。

³ 初期ASEANにおけるTACの目的と役割を分析したのとして、山影進『ASEAN シンボルからシステムへ』東京大学出版会、1991年、203-210頁；山影(2008)、前掲論文、2-3頁；Alice D. Ba, *(Re)Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations* (Stanford University Press, 2009), pp.81-83.

⁴ TACのASEAN域外関係への意味合いを分析したのとして、山影(2008)、前掲論文、9-10頁。Anthony L. Smith, "ASEAN's Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkages," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No.3, 2004, pp.416-433; Sarah Eaton and Richard Stubbs, "Is ASEAN Powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia," *The Pacific Review*, Vol. 26, No. 2, 2006, pp.135-155; Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies," *International Security*, Vol. 32, No.3, 2007/08, pp.113-157; Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order, Third edition* (Routledge, 2014), pp.192-199.

間が出されている。すなわち、域外国の TAC 加盟は、TAC が地域諸国間の政治・安全保障関係を律するルールとして確立されたことではないという見解である⁵。たとえば、東南アジア域内において TAC 高等評議会⁶が設置されたことは一度もなく、しかも TAC 第 14 条における域外不適用条項に基づき、TAC は域外に対する拘束力を有しない⁷。山影（2008）は、いまやほとんどの周辺諸国が調印を済ませたため、その「実質的な意味」を失っており、域外国が ASEAN への友好関係を示す手段としてしか機能していないと結論付けている⁸。要するに、これまでの ASEAN 研究では、TAC を域外に対する拘束の手段として捉え、TAC の有効性のみをみて「意味のない条約」と見なしているのである⁹。

（表 1）東南アジア友好協力条約（TAC）加盟国（34 ヶ国・1 機関）

加盟年月	加盟国名
1976.02	インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ
1984.01	ブルネイ
1989.07	パプアニューギニア
1992.07	ベトナム、ラオス
1995.07	カンボジア、ミャンマー
2003.10	中国、インド
2004.07	日本、パキスタン
2004.11	韓国、ロシア
2005.07	ニュージーランド、モンゴル
2005.12	オーストラリア
2006.07	フランス
2007.01	東ティモール
2007.08	バングラデシュ、スリランカ
2008.07	北朝鮮
2009.07	アメリカ
2010.07	カナダ、トルコ
2012.06	欧州連合(EU)
2012.07	イギリス
2012.11	ブラジル
2013.07	ノルウェー
2016.09	チリ、エジプト、モロッコ

（注 1）ASEAN ホームページ（<http://www.asean.org>）及び大庭（2014）、前掲書、204 頁をもとに筆者作成。

⁵ 湯澤武「東アジアの多国間制度と地域秩序の展望—現状維持装置としての地域制度の役割」『国際政治』158 号（2009 年）、17 頁。

⁶ TAC 高等評議会（High Council）とは、TAC の第 14 条、第 15 条に規定されている紛争仲裁機関のことであり、ASEAN の外相レベルの代表として構成される。2001 年 7 月には手続きルールが採択された。Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The struggle for Autonomy, Third Edition* (Rowman & Littlefield, 2015), pp.130-132.

⁷ 寺田貴『東アジアとアジア太平洋—競合する地域統合』東京大学出版会、2013 年、28-34 頁。

⁸ 山影、前掲論文、10 頁。

⁹ ただし、近年山影が ASEAN50 周年を記念する報告書において発表した論文では、『ASEAN 安全保障共同体の青写真』の内容を挙げ、TAC は ASEAN 中心性を実現する重要な役割を果たしているという。しかし、これはあくまでも ASEAN の「中心性への志向」に対する評価であり、TAC の有効性に関するものではない。Susumu Yamakage, “Evolving ASEAN and Changing Roles of the TAC,” in Aileen Baviera and Larry Maramis, eds., *Building ASEAN Community: Political-Security and Socio-cultural Reflections*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, August 2017, pp.39-47.

http://www.eria.org/ASEAN_at_50_Vol_4_Full_Report.pdf（最終検索：2017 年 10 月 10 日）

ここで一つの疑問が浮かぶ。山影（2008）の主張のように、ASEAN と域外国にとっての TAC の意味が単純に「コミットメントの手段」であったならば、なぜ TAC には、2000 年代前半という特定の時期から、域外国が次々と加盟するようになったのであろうか。これは、ASEAN よりパワーを持つ域外国が、なぜ中小国の集団である ASEAN を中心に位置させることを認めたかという疑問である。TAC は、1987 年からは域外国にも開放されたが、パプアニューギニアの加盟以後、域外国が加盟することはなかった。このような TAC が、2000 年代において域外に拡大するようになったことは、ASEAN 中心の地域秩序がレジームとして実現されるメカニズムを示すのに好例であると言える¹⁰。以下では、域外国の TAC 加盟に対する先行研究を整理し、その問題点を指摘した上で、本稿の視点を提示する。

3. 先行研究と本稿の視点

域外国の TAC 加盟に関して、先行研究では、主に東アジアにおける環境的・構造的要因による説明がなされてきた。すなわち、域外国の TAC 加盟は ASEAN の能力によるものではなく、域外国間の競争、もしくは域外国のコミットメント目的によるものであるという主張である。

具体的には、第一に、主に日本とアメリカの加盟要因に関する説明として、TAC 加盟をめぐる域外国間の競争を挙げている研究がある¹¹。つまり、東アジアにおいては、域外国の ASEAN との FTA 締結と同様に、ASEAN との関係において自国にとってより有利になりうる環境を作ろうとする競争が存在し、域外国の TAC 加盟もその一環であるという見解である。しかしこれらの研究は、そもそもなぜ TAC 加盟が域外国間の競争対象となるかに対する説明が不十分である。なぜなら、TAC は域外国における ASEAN との FTA 競争とは違って、何らかの経済的利益をもたらすわけではないからである。第二に、ASEAN との政治的関係を強化するために域外国が TAC に加盟したという研究がある¹²。すなわち、ASEAN へのコミットメントの手段として、域外国が TAC を利用したという主張である。しかしこれらの先行研究は、域外国の行動の変化を説明できない。たとえば、日本の場合、約 1 ヶ月という短期間に TAC 加盟に対する政策転換が見られたことを説明できない。日本は 2003 年 10 月に TAC 加盟を拒否していたが、同年 11 月は姿勢を転換して、TAC 加盟への意思を表明した。しかも、当初日本とアメリカが、TAC ではない他の政治的文書の締結、もしくは TAC の条項の変更を推進したこと、そしてそれが ASEAN の激しい反発によって挫折したことを考えると、域外国にとっての TAC 加盟が単純なコミットメントの手段であったとは考えにくい。これらの先行研究に共通する欠点として、当初は TAC 加盟を躊躇していた域外国が加盟するようになったという、域外国の行動の変化を説明できない。その原因は、主に域外国側の意図に注目しているがゆえに、ASEAN の域外国への影響を過小評価しているからである。

他方、本稿の視点ともっとも類似する研究として、域外国の TAC 加盟が、ASEAN の能力、具体的には ASEAN の「規範」による域外国の社会化の結果であるという研究がある¹³。すなわち、ASEAN

¹⁰ 本稿では、TAC の拡大を「レジームの形成」とみなす。これは TAC を、二国間軍事同盟や核抑止を特徴とする「勢力均衡」のシステムとは異なる、複数の国家間対話や信頼醸成、予防外交などを行う協調的安全保障 (Cooperative Security) のシステムとみなすことである。協調的安全保障の定義については、山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008 年、283 頁を参照。

¹¹ 寺田、前掲書、141-151 頁。

¹² Susumu Yamakage, "The Construction of an East Asian Order and the Limitations of the ASEAN Model," *Asia-Pacific Review*, Vol. 12, No.2, 2005, pp.1-9; 大庭三枝『重層的な地域としてのアジア—対立と共存の構図』有斐閣、2014 年、203-205 頁。

¹³ 張雲、諸橋邦彦訳「東アジア地域ガバナンスと東アジア規範の構築—域外国家の『東南アジア友好協力条約』加入を視覚として」『環日本海研究年報』第 14 号 (2007 年 2 月)、48-57 頁。Yun Zhang, "Socializing Powers through the Promotion of ASEAN Norms: A constructivist Theory Analysis of the Accession to the TAC by Non ASEAN countries," *Journal of the Graduate School of Asia-Pacific Studies*, No.14, 2007, pp.149-171; Laura Allison-Reumann, "The Norm-Diffusion Capacity of ASEAN: Evidence and Challenges," *Pacific Focus*, Vol. 32, No. 1, 2017, pp.5-29.

の長年重ねてきた経験値に基づく能力がうまく作用し、域外国に自らの規範を伝播させることに成功したという主張である。しかしこれらの研究の説明は、以下の二点から不十分である。第一に、域外国それぞれの加盟時期の偏差を説明できない。すなわち、南シナ海問題をめぐる行動の制約を恐れて TAC 加盟を最もためらうはずの中国が先に加盟し、ASEAN との関係が最も深かった日本が遅れて加盟したという、TAC 加盟をめぐる加盟の順序を説明できないのである。第二に、TAC 加盟後に域外国が ASEAN の規範を受け入れたという証拠も見当たらない。南シナ海問題については、中国の実行支配がますます強まる傾向をみせている¹⁴。それに、上述したように日本は、約 1 ヶ月で TAC 加盟に対する立場を覆して加盟したが、このような短期間に ASEAN の規範に社会化されたとはとても考えにくい。よって、域外国の TAC 加盟を、ASEAN の規範による成果として説明するには困難が伴う。

本稿では、これまで環境的・構造的要因から説明されてきた域外国の TAC 加盟が、ASEAN の主体的戦略の成果であるという新たな主張を提示する。これは、ASEAN が域外国の意図という条件に恵まれたに過ぎないという既存の見解に対し、国際政治におけるアクターとしての ASEAN の主体性と合理性を指摘する視点である。具体的には、域外国を TAC に加盟させようとする ASEAN の外交戦略に注目することで、域外国の行動の変化を説明することを試みる。ASEAN は、域外国を TAC に加盟させるために、中小国で構成される地域制度の行動様式に基づく三つの戦略を使用した¹⁵。このような戦略の第一は、国際社会への宣伝や域外国への加盟要求からなる「広報戦略」である。これは、域外国に TAC に関する情報を提供する一方、積極的かつ根気強く TAC 加盟を要求する戦略である。第二に、ターゲットの許容範囲を認める「取り引き戦略」である。これは、ASEAN が域外国に一步妥協することで、域外国の TAC 加盟という、より優先順位の高い成果 (outcome) を得ようとする戦略である。第三に、ターゲット間の競争を煽る「競争戦略」である。これは、東アジア地域に既に存在している構造的競争を基盤として、TAC 加盟を競争の対象とする戦略である。以下では、2000 年代前半における中国と日本への TAC 拡大過程を分析することで、広報戦略、取り引き戦略、そして競争戦略の実践や効果を明らかにする。

4. ASEAN の広報戦略・取り引き戦略による中国の TAC 加盟

4.1: 中国の TAC 加盟要因の再考

これまで中国の TAC 加盟については、中国の「平和的台頭」による説明がなされてきた¹⁶。これは中国が、2000 年代から平和的台頭を目的として ASEAN が主導する地域制度へ積極的に参加してきたことから、TAC 加盟もその一環であったという見解である。しかし、平和的台頭の動きが顕著であったこの時期にも、中国は「TAC 加盟」に対してだけは明らかな躊躇を見せていた。実際、1993 年 7 月、中国の銭其シン外交部長は、マレーシアのマハティール (Mahathir bin Mohamad) 首相の東アジア経済グループ (EAEC) 構想、東南アジア平和・自由・中立地帯 (ZOPFAN) 構想、東南アジア非核兵器地帯条約 (SEANWFZ) への支援を約束しながらも¹⁷、「TAC への支持は TAC に署名するこ

¹⁴ 鈴木早苗「南シナ海問題と ASEAN (1)」『アジアの出来事』アジア経済研究所、(2016 年 8 月)、1-6 頁。

http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Research/Region/Asia/Radar/pdf/201608_suzuki.pdf (最終検索: 2017 年 10 月 9 日)

¹⁵ 中小国の集団である ASEAN は、設立当時から長期戦略として、植民地からの完全なる独立、国家建設、地域内紛争への対応、そして域外大国の管理を推進してきた。J. Soedjati Djwandono, "The Long-Term Strategies of the Southeast Asian countries," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 12, No.2, 1984, pp. 193-199.

¹⁶ 毛利和子「グローバリゼーションと中国—移行期の観察」『早稲田政治経済学雑誌』No.354 (2004 年)、14-20 頁; 佐藤考一『「中国脅威論」ASEAN 諸国—安全保障・経済をめぐる会議外交の展開』勁草書房、2012 年、172-173 頁; Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security* (Routledge, 2011), pp.94-95; Kai He, "Facing the Challenges: ASEANs Institutional Responses to China's Rise," *Issues & Studies*, 50(3), 2014, pp.137-168; Allison-Reumann, *op.cit.*, pp.5-29.

¹⁷ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (Praeger, 1999), p.29.

とは異なる」¹⁸と TAC 加盟だけは拒否していた。このように中国が、平和的台頭を目指しながらも TAC 加盟を拒んでいた事実から、中国の TAC 加盟は、平和的台頭の目的のみでは説明できないことが分かる。

これまでの研究では指摘されてこなかったが、中国には、TAC 加盟に対する明らかなコストが存在していた。これは、南シナ海問題と関連付けて考えることができる。中国は、南シナ海に対して「議論の余地がない (Indisputable)」中国の主権を主張しており¹⁹、1988 年になると、中国が初めて南シナ海の南沙諸島の占拠に本格的に乗り出した。このとき以後南シナ海問題は中国、台湾、ベトナム、マレーシア、フィリピンなどが当事国となる複雑かつ流動的な問題となっている²⁰。

中国にとって、TAC に加盟することは、この南シナ海問題が ASEAN と中国間の問題として議論されかねないというコストがあった。実際、1993 年の ASEAN 外相会議に参加した銭其シン外交部長は TAC 加盟拒否は、中国が覇権を追求しないことを強調しながらも、依然として南シナ海における領有権を主張する文脈から語られていた²¹。中国が ASEAN 全ての加盟国がメンバーとなっている TAC に加盟した場合、TAC 締約国間の問題の平和的解決への義務が発生したり、国際的評判が悪くなる恐れがあった²²。したがって中国は、フィリピンおよびベトナムとの 2 国間ベースの解決を試みていた²³。要するに、条約の形式をもつ TAC の規範的拘束力を考慮すると²⁴、中国はこのようリスクを背負ってまで TAC に加盟するインセンティブを特に持たなかったということである。

4.2: 中国に対する ASEAN の TAC 加盟要求の背景

このように南シナ海問題をめぐる TAC 加盟コストを持つ中国に対して、ASEAN は中国を TAC に加盟させることによって、南シナ海問題の解決に関して ASEAN に有利な紛争仲裁機関である TAC 高等評議会の規定を利用しようとした。1992 年 2 月、中国が南沙諸島の領有を明記した領海法を公布し、同年 7 月に領有標識を立てるといふ事件が起こると、ASEAN は「非東南アジア諸国を TAC に加盟させる」ことを推進するようになった。この事件に対して早々の反応を示したのは、国連安全保障理事会常任理事国の 5 大国を TAC に加盟させる構想を持ち出したタイであった。ASEAN 外相会議の参加を控えていたタイのアナン(Anand Panyarachun)外相は、5 大国を TAC に加盟させることを ASEAN 加盟国に提案する予定を述べ、「安保理 5 ヶ国の TAC 加盟は地域の平和と安定に貢献する」²⁵と付け加えた。1993 年になると、シンガポールやマレーシアがタイの提案に同調するようになった。シンガポールのウォン(Wong Kan Seng)外相は、「ASEAN は TAC を、地域の平和や安定を促進する強力な外交的道具として使用する」ことを明確にし、「もし非東南アジア諸国が TAC に加盟、もしくは支持することになれば、これは地域の予防外交において TAC が幅広い役割を果たしうる」ことを期待していた²⁶。しかし、この時期には域外国の干渉を恐れていたインドネシアが、域外国の TAC 加盟には反

¹⁸ *The Straits Times* (25 July 1993)

¹⁹ その主張は、紀元前 200 年代の漢王朝の時代における中国の探検家や漁夫の痕跡まで遡り、遅くとも 960 年から 1127 年の北宋時代から南シナ海周辺の島々は中国の領土であったというものである。このような歴史的主張に加え、南シナ海海域に関する中国の安全保障・経済的意味は 1960 代後半から徐々に注目されるようになった。特に 1970 年代後半、鄧小平の「四つの近代化」政策によって始まった中国の目を見張るエネルギー消費量の増加は、中国が南シナ海に目を向ける重要なきっかけとなった。Lee(1999), *op.cit.*, pp.9-19.

²⁰ 佐藤、前掲書、144 頁。

²¹ *Business Times* (24 July 1993)

²² 1989 年の天安門事件以後の中国は、1970 年代後半の改革開放の影響とあいまって、国際的批判や孤立に対して最も脆弱な状態となっていた。Alice D. Ba, "China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia," *Asian Survey*, Vol. 43, No. 4, 2003, pp.622-647.

²³ Ba, *ibid.*

²⁴ 湯澤(2009)は、域外国の TAC に対する公式的な批准は、TAC の権威を大きく向上させ、その規範を違反した時の「評判のコスト」を高めるといふ。湯澤、前掲論文、17 頁。

²⁵ *The Xinhua General Overseas News Service* (20 January 1992)

²⁶ *The Straits Times* (25 July 1993)

対意見を示していた。インドネシアのアラタス (Ali Alatas) 外相は、「TAC は明確に東南アジア諸国のためのものである」²⁷という見解を崩さなかった。だが、1995 年になると、南シナ海をめぐる緊張がインドネシアの姿勢に変化をもたらすようになる。1995 年 2 月、中国海軍が南沙諸島のミスチーフ礁を占拠し、構造物を設置した第 1 次ミスチーフ礁事件が発生すると、同年 4 月には、インドネシアと中国の間に南シナ海をめぐる九段線問題が外交問題として発展した。すなわち、インドネシアが、この時点から南シナ海問題をめぐる紛争の当事者となったのである²⁸。その結果、域外国を TAC に加盟させることについてのコンセンサスが生まれたことで、ASEAN は中国を TAC に加盟させる方法を探るようになる。

ASEAN が域外国に TAC を解放しようとした背景には、まずは中国を TAC に加盟させることで南シナ海問題の解決に取り組み、また中国の加盟を利用して他の域外国を次々と加盟させることによって、ASEAN が中心となる体制を作り上げようとする狙いがあった。その表れとして、1995 年 7 月の ASEAN 外相会議では、非東南アジア諸国の TAC 加盟に初めて言及した²⁹。また、同年 12 月の ASEAN 首脳会議では、「TAC 及び 1992 年南シナ海宣言、そして海洋法に関する国際連合条約 (以下、UNCLOS) の規定と合致して、南シナ海における紛争を防止し、協力を強化するための方法及び手段を引き続き探求する」と述べた後、「東南アジア諸国以外のすべての国々に対し、TAC との連携を求める」³⁰ことが明記された。さらに、翌年の 1996 年 1 月からは、作業部会において条約の手直しなどの検討を始め³¹、ASEAN は域外国を TAC に加盟させることを本格的に目指すようになった。

このような ASEAN の思惑の結果、1998 年 7 月の ASEAN 外相会議において、TAC を域外国に開放することを謳う TAC 第 2 議定書が締結される。この TAC 第 2 議定書は、明らかに ASEAN の戦略的目的から意図的に作られたものである。なぜなら、「非東南アジア諸国」にも TAC を開放するという事項は、既に 1987 年の TAC 第 1 議定書において明記されていたからである³²。すなわち、域外国の TAC 加盟は既に 1987 年の時点から開放されていたにもかかわらず、ASEAN は内部の手続きを変更しただけのものである「TAC 第 2 議定書」をわざわざ作り上げ、後の広報戦略の土台として利用したのである。

4.3: ASEAN の広報戦略による中国の TAC 加盟環境の創出

このような ASEAN の思惑により、TAC 第 2 議定書が締結された 1998 年 7 月の ASEAN 外相会議においては、ASEAN 諸国の積極的な TAC の宣伝という、ASEAN の広報戦略が発動されることになった。当会議の共同声明においては、「東南アジア以外の国が TAC の第 2 議定書に加盟することを歓迎し、特に大国の加盟に働きかける」³³ことが宣言された。また、マレーシアのモハマッド (Datuk Abdul

²⁷ *Business Times* (24 July 1993)

²⁸ 佐藤、前掲書、157-159 頁。

²⁹ ASEAN Secretariat, "Joint Communique of the Twenty-Eighth ASEAN Ministerial Meeting, Brunei Darussalam, 29-30 July 1995", *The Twenty-Eighth ASEAN Ministerial Meeting and Post Ministerial Conferences with Dialogue Partners, & Second ASEAN Regional Forum*, Brunei Darussalam, 1995.

³⁰ ASEAN Secretariat, Bangkok Summit Declaration of 1995 Bangkok (14-15 December 1995)

http://asean.org/?static_post=bangkok-summit-declaration-of-1995-bangkok14-15-december-1995 (最終検索 : 2017 年 11 月 2 日)

³¹ 『朝日新聞』1996 年 1 月 4 日。

³² Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Philippines (15 December 1987)

http://asean.org/?static_post=protocol-amending-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-philippines-15-december-1987 (最終検索 : 2017 年 10 月 21 日)

TAC 第 2 議定書の実際の内容をしてみると、ASEAN の新加盟国であるベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジアを追加しただけで、域外国の TAC 加盟を承認する側となる ASEAN 構成国のみが変更されたことが分かる。SECOND PROTOCOL AMENDING THE TREATY OF AMITY AND COOPERATION IN SOUTHEAST ASIA (28 July 1998)

<https://www.state.gov/documents/organization/130813.pdf> (最終検索 : 2017 年 10 月 21 日)

³³ Joint Communique the Thirty-First ASEAN Ministerial Meeting, Manila, Philippines (24-25 JULY 1998)

http://asean.org/?static_post=joint-communique-the-thirty-first-asean-ministerial-meeting-manila-philippines-24-25-july-1998 (最終検索 : 2017 年 10 月 20 日)

Kadir Mohamad) 外相は、「(TAC の) 改正により、ASEAN9 ヶ国とカンボジアが同意すれば TAC に (域外国が) 加盟することが可能」³⁴であることを強調した。さらに、当外相会議と同時に開かれた ASEAN 地域フォーラム (以下、ARF) の議長声明では、「TAC 第 2 議定書の締結によって域外国、特に大国の加盟に働きかける」という宣伝を盛り込んだ³⁵。

その後、ASEAN の広報戦略がより高級の首脳レベルにおいて発動するようになったのは、同年 12 月の ASEAN 首脳会議における各国の開会宣言を通してのことであった。同会議においては、ASEAN10 ヶ国のほとんどの首脳が、開会宣言において TAC を積極的に宣伝する広報戦略を行った。たとえば、ベトナムのファン (Phan Van Khai) 首相は、「TAC の普遍的な法的性格は ASEAN 方式とともに多様性を維持しながらも一体性を強化する」³⁶と述べ、TAC の「条約」としての法的拘束力を強調した。また、カンボジアのフン・セン (Samdech Hun Sen) 首相は、「全ての紛争は平等の原則と TAC に規定されている原則によって解決されるべき」³⁷と述べ、TAC の紛争の平和的解決という側面を強調した。さらに、ラオスのケーオブンパン (Sisavath Keobounphanh) 首相は、「第 2 議定書は、同条約に盛り込まれているのと同じ原則のもとで東南アジア以外の諸国を我々と結び付けた」³⁸と TAC を評価した。ブルネイのボルキア (Hassanal Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah) 国王も、「これから域外の国も加盟できるようになる」³⁹との期待を示した。また、当会議にて発表された「ハノイ行動計画」においては、「TAC の第 2 議定書をできるだけ早く批准する」ことや、「ASEAN 対話国および他に TAC に興味を示す国に対して TAC 加盟を奨励・促進する」ことが明記された⁴⁰。

このような ASEAN の働きかけに対し、中国は一定程度の関心を示した。TAC 第 2 議定書が締結された 1998 年 7 月の ASEAN-中国会合において、中国の唐家璇外交部長は、「中国が同条約 (TAC) に加入することに大きな支障はない」と述べている⁴¹。これは、TAC 加盟を躊躇していた 1993 年の中国に比べると、明らかな進展であった。つまり、ASEAN の広報戦略によって、中国がいつでも TAC に加盟できる環境が作られたのである。したがって、先行研究では説明できない中国が TAC に関心を示すようになった要因の一つとして、ASEAN の広報戦略の役割を挙げるができる。

しかし、ここで留意すべきは、この時点で中国が、すぐに TAC に加盟したわけではないということである。それは、中国の TAC 加盟コストであった「南シナ海問題における行動の制約」が存在したためであった。すなわち、中国としては、広報戦略によって TAC 加盟のための環境は作られたが、TAC 加盟コストのほうに依然として残っていたため、TAC に加盟する利益よりも加盟しない利益のほうが大きかった。というのも、当時の南シナ海問題については、これといった進展は見られていなかった

³⁴ *New Straits Times* (23 July 1998)

³⁵ Chairman's Statement the Fifth ASEAN Regional Forum Manila, the Philippines (27 July 1998)

http://aseanregionalforum.asean.org/files/ARF-Publication/ARF-Document-Series-1994-2006/05_Manila2006.pdf (最終検索 : 2017 年 10 月 20 日)

³⁶ Keynote Address by H.E. Mr. Phan Van Khai, Prime Minister of Vietnam, Hanoi (15 December 1998)

http://asean.org/?static_post=keynote-address-by-he-mr-phan-van-khai-prime-minister-of-vietnam-hanoi-15-december-1998 (最終検索 : 2017 年 10 月 19 日)

³⁷ Opening Remark by H.E. Samdech Hun Sen, Prime Minister of the Kingdom of Cambodia, Hanoi (15 December 1998)

http://asean.org/?static_post=opening-remark-by-his-majesty-sultan-haji-hassanal-bolkiah-mu-izzaddin-waddaulah-sultan-and-yang-di-pertuan-of-brunei-darussalam-at-the-opening-of-the-sixth-asean-summit-hanoi-vietnam-15th-december-1998 (最終検索 : 2017 年 10 月 19 日)

³⁸ Opening Remark by H.E. Sisavath Keobounphanh, Prime Minister of of the Lao People's Democratic Republic, Hanoi (15 December 1998)

http://asean.org/?static_post=opening-remark-by-he-sisavath-keobounphanh-prime-minister-of-of-the-lao-people-s-democratic-republic-hanoi-15-december-1998 (最終検索 : 2017 年 10 月 19 日)

³⁹ Opening Remark by His Majesty Sultan Haji Hassanal Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah, Sultan and Yang Di-Pertuan of Brunei Darussalam AT THE OPENING OF THE SIXTH ASEAN SUMMIT, HANOI, VIETNAM (15 December 1998)

http://asean.org/?static_post=opening-remark-by-his-majesty-sultan-haji-hassanal-bolkiah-mu-izzaddin-waddaulah-sultan-and-yang-di-pertuan-of-brunei-darussalam-at-the-opening-of-the-sixth-asean-summit-hanoi-vietnam-15th-december-1998 (最終検索 : 2017 年 10 月 19 日)

⁴⁰ ASEAN Secretariat, Hanoi Plan of Action, http://asean.org/?static_post=hanoi-plan-of-action (最終検索 : 2017 年 10 月 20 日)

⁴¹ 『東南アジア月報』1998 年 7 月、204 頁。

からである。中国はこの時期にも、1998年10月末にはミスチーフ礁の建造物の増築を行い、フィリピンはミスチーフ礁の航空写真を公開して中国を非難した⁴²。つまり、ASEANからすると、広報戦略だけでは直ちに中国をTACに加盟させることはできなかった。

4.4: ASEANの取り引き戦略による中国のTAC加盟コストの低減

広報戦略の発動後、中国をTACに加盟させようとするASEANの取り引き戦略が、「南シナ海に関する関係国の行動宣言（以下、DOC）」の作成過程において発動されるようになる。ここでいう「取り引き」とは、ASEANが、南シナ海問題をめぐる行動規範の作成において妥協を行う代わりに、中国をTACに加盟させるという、より優先順位の高い目標を達成することである。

この取り引き戦略の発動に必要であった「中国との南シナ海の行動規範を合意する」というASEAN加盟国のコンセンサスは、上記に述べた1998年12月のASEAN首脳会議において満たされていた。同会議では南シナ海問題を、1982年のUNCLOSや、1992年の「南シナ海に関するASEAN宣言」の精神に従う平和的な解決を求め⁴³、「南シナ海の行動規範（Code of Conduct）の作成に関する努力を重ねていく」ことが示された⁴⁴。その後、1999年7月のASEAN外相会議においては、「フィリピンが高級事務レベル会合（以下、SOM）に提出した草案に留意する一方、ASEAN中国首脳会議、南シナ海ワークショップ、ARFを通じた中国との協議に進めていく」ことを明らかにした⁴⁵。これに対し、中国の唐家璇外交部長は、南シナ海の行動規範について、ASEANの域内合意が出来次第、協議に加わる意向を示した⁴⁶。しかし、その後1999年11月フィリピンで開かれたASEAN中国首脳会議でASEANが中国に提出した改定案は、中国に再び拒否されることになった⁴⁷。

ただし、1999年の中国は、ASEANの広報戦略の役割によって、TACについてはより高級レベルにおいてその理念を支持するようになっていた。当会議と同時に開かれていたASEAN+3非公式首脳会議において、中国の朱鎔基総理は、「東アジア諸国は、東洋文化の伝統を引き続き推進し、国連憲章の目的と原則、平和共存5原則、TAC、他の広く認められる規範に基づき、様々な分野での協力を進めていくべき」⁴⁸と、TACの理念を認めている。また、1999年12月にインドネシアのワヒド（Abdurrahman Wahid）大統領の中国訪問によって合意がなされた「中国・インドネシア共同コミュニケ」には、国連憲章、平和共存5原則、バンドン会議の10原則、普遍的に認められる国際法に加え、TACの重要性を強調した⁴⁹。このように、中国がより高級のレベルや2国間の合意文書においてTACへの見解を示したことは、中国が真剣にTAC加盟を検討しはじめたことを示唆している。

一方、1999年11月の改定案に対する中国からの拒否を受け、ASEANは南シナ海問題において、TACを利用する具体的な方法を模索するようになり、ASEANが望む南シナ海問題をめぐる「行動規範の作成」と、「中国のTAC加盟」とのリンケージが明確に表れるようになった。たとえば、2000年7月ASEAN外相会議の共同声明では、「地域における諸国間の関係を規定する行動規範として、TAC

⁴² 佐藤、前掲書、169頁。

⁴³ ASEAN Secretariat, Ha Noi Declaration of 1998 (16 December 1998) http://asean.org/?static_post=ha-noi-declaration-of-1998-16-december-1998 (最終検索：2017年10月22日)

⁴⁴ ASEAN Secretariat, Hanoi Plan of Action (16 December 1998) http://asean.org/?static_post=hanoi-plan-of-action (最終検索：2017年10月22日)

⁴⁵ Joint Communique of the 32nd AMM Singapore (23-24 July 1999) http://asean.org/?static_post=joint-communique-of-the-32nd-amm-singapore-23-24-july-1999-2 (最終検索：2017年10月22日)

⁴⁶ 『東南アジア月報』1999年7月、177頁。

⁴⁷ 佐藤、前掲書、171-172頁。

⁴⁸ Address by Premier Zhu Rongji of the People's Republic of China at the Third ASEAN+3 Informal Summit (28 November 1999) http://asean.org/?static_post=address-by-premier-zhu-rongji-of-the-people-s-republic-of-china-at-the-third-asean3-informal-summit-28-november-1999 (最終検索：2017年10月22日)

⁴⁹ BBC Monitoring Asia Pacific (08 May 2000)

の重要性を再確認」し、「非東南アジア諸国、特に ASEAN 対話国には、平和と安定の促進における条約の目的と原則へのコミットメントの表明として、TAC に同意するよう促した」と発表した⁵⁰。これに対し、1999年11月に ASEAN の改定案を拒否した中国であったが、2000年になると、南シナ海問題をめぐる行動規範作成の協議を続ける姿勢を示した。2000年3月にはタイにて最初の南シナ海行動規範に関する ASEAN-中国非公式協議が開催され、双方間の行動規範作成に関する合意がなされた。同年5月にクアラルンプールで開かれた ASEAN 中国作業部会の SOM 協議では、双方の共同草案がまとまった⁵¹。ただし、TAC 加盟に関しては、同年7月に中国の朱鎔基総理が、「中国は TAC の目的と精神を尊重し、ZOPFAN への支援を継続する」⁵²と発言するのみであった。つまりこの時点での中国の TAC 加盟コストは、加盟するベネフィットよりも大きいものであった。

その後、2002年11月の ASEAN 中国首脳会議にて、ASEAN と中国の間で DOC が締結されるが、この DOC の締結が、中国が TAC 加盟に至る重要な転換点であると言える。これには、ASEAN が中国の許容範囲を認める代わりに、DOC に TAC を組み込むという、ASEAN の取り引き戦略が反映されていた⁵³。具体的には、DOC には「国際憲章、国連海洋法、TAC、平和共存5原則、その他の普遍的に認められた国際法」という文句が明記されるようになった。このような DOC における TAC の組み入れは、中国が将来 TAC に加盟したときに予想される中国の「評判のコスト」を、DOC においてあらかじめ明示しておく狙いがあった。実際、ASEAN は、中国に対して TAC 高等評議会の規定を適用するための準備を着実に進めており、2001年7月の ASEAN 外相会議においては、TAC 高等評議会の手続きルールが採択されていた⁵⁴。すなわち、ASEAN にとって DOC の合意は、南シナ海問題の速やかな解決というよりも、将来の TAC 高等評議会を利用する解決のための第一歩であった。

DOC 合意をめぐる ASEAN の取り引き戦略は、中国に対して大きく二つの効果を与えた。第一に、ASEAN の取り引き戦略は、中国の許容範囲を認めることで、中国の南シナ海における「行動の制約」というコストを低減させた。まず、ASEAN は、人工物の拡大禁止条項を削除する代わりに、新たな占拠禁止条項のみを取り入れることを受け入れた⁵⁵。次に、もともと「現存する主権や領域管轄権の主張を侵害することなく」とされていた事項を、「領土、および領域管轄権の紛争を平和的に解決するまで」という、より緩やかな表現へと変更することに合意した⁵⁶。最後に、「行動規範 (Code of Conduct)」を「行動宣言 (Declaration of the Conduct)」という名称へと変更することで⁵⁷、より法的性格の低いインフォーマルな表現へと妥協した⁵⁸。第二に、ASEAN の取り引き戦略は、南シナ海問題における「台湾の位置づけ」に関する中国のコストを低減させた。具体的には、「西沙諸島」、「南沙諸島」、「紛争地

⁵⁰ Joint Communiqué of The 33rd ASEAN Ministerial Meeting, Bangkok, Thailand (24-25 July 2000) http://asean.org/?static_post=joint-communicue-of-the-33rd-asean-ministerial-meeting-bangkok-thailand-24-25-july-2000-3 (最終検索：2017年10月20日)

⁵¹ 重政一「アセアンによる信頼醸成措置構築の政治過程—南シナ海問題を中心に」『NUCB journal of economics and information science』Vol. 49, No.2 (2005年3月)、201-222頁。

⁵² *Xinhua News Agency* (28 July 2000)

⁵³ PRESS STATEMENT BY THE CHAIRMAN OF THE 8TH ASEAN SUMMIT, THE 6TH ASEAN + 3 SUMMIT AND THE ASEAN-CHINA SUMMIT, Phnom Penh, Cambodia (4 November 2002) http://asean.org/?static_post=press-statement-by-the-chairman-of-the-8th-asean-summit-the-6th-aean-3-summit-and-the-asean-china-summit-phnom-penh-cambodia-4-november-2002-3&category_id=32 (最終検索：2017年11月3日)

⁵⁴ Joint Communiqué of The 34th ASEAN Ministerial Meeting, Hanoi (23-24 July 2001) http://asean.org/?static_post=joint-communicue-of-the-34th-asean-ministerial-meeting-hanoi-23-24-july-2001-3 (最終検索：2017年11月11日)

⁵⁵ Ian Storey, “The institutionalization of ASEAN-China relations: Managing the South China Sea dispute,” in Ralf Emmers (eds), *ASEAN and the Institutionalization of East Asia* (Routledge, 2012), pp.142-143.

⁵⁶ 重政、前掲論文、218頁。

⁵⁷ DECLARATION ON THE CONDUCT OF PARTIES IN THE SOUTH CHINA SEA, 4 November 2002 in Phnom Penh, the Kingdom of Cambodia, http://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea (最終検索：2017年11月3日)

⁵⁸ Storey *op.cit.*, pp.142-143.

域」と明記されていたものを削除し、代わりに「関係国間の相違と紛争」という表記に留めた⁵⁹。そして、DOC には南シナ海問題の当事国の具体的な範囲は示されておらず、「ASEAN 加盟国の政府と中華人民共和国」との合意文書になっている⁶⁰。すなわち、ASEAN は南シナ海問題には台湾が含まれないという安心感を中国に与えると同時に、中国の「一つの中国」政策への支持を間接的に示すことによって、中国の TAC 加盟へのコストを低減させようとした。このように、ASEAN は上記の二つの事項を中国に一步譲った代わりに、より優先順位の高い「中国の TAC 加盟」を目指して取り引き戦略を使用したのである。

その結果、中国の王毅外交部副部長は、2002 年 11 月の ASEAN 中国首脳会議における DOC 署名にあたって、「この宣言は中国と ASEAN の新しい関係につながるシンボル」⁶¹であり、「両者間の新たな信頼のシグナル」⁶²と評価した。これは、ASEAN の取り引き戦略によって、中国の外交当事者に「信頼」という安心感が与えられたことを表している。そしてこのような認識の変化が、中国の TAC 加盟プロセスにおいて最も重要であったと言えよう。繰り返しになるが、中国が平和的台頭を目指しながらも、DOC が締結された 2002 年の末までに TAC に加盟しなかった事実を考えると、中国の TAC 加盟は平和的台頭のみでは説明できない。中国の TAC 加盟には、先行研究で言われてきた中国による「平和的台頭」の目的以外に、中国を TAC に加盟させようとする ASEAN の主体的アクターとしての巧みな努力があったことに留意しなければならない。中国が、「平和的台頭」の外交的選択肢として TAC 加盟を考慮するようになったのは、ASEAN が南シナ海問題における中国の許容範囲を認めたためであった。

このように、ASEAN の取り引き戦略は、中国の許容範囲内で DOC を作成して合意することによって、TAC 加盟へのコストを低減させ、その後の中国の TAC 加盟を促した。中国が TAC 加盟の意思を ASEAN 側に伝えたのは、ASEAN の取り引き戦略によって、中国が DOC に合意した直後のときであった。その後、2003 年 6 月の ASEAN 外相会議では、中国の李肇星外交部長が、TAC に加盟することを正式に伝えた⁶³。同月、中国の全国人民代表大会常務委員会における許可がなされた後、温家宝総理は「TAC は中国の国内法に反しない」ことや、「中国の TAC 加盟は中国と ASEAN の完全なる発展を促す」との期待を示した⁶⁴。2003 年 8 月、中国は ASEAN に TAC 加盟申請書を提出し⁶⁵、同年 10 月の ASEAN 首脳会議における署名記念式を行うことで、TAC 加盟を果たした⁶⁶。

以上、中国の TAC 加盟過程における ASEAN の働きかけについて述べた。そこから明らかになったように、ASEAN は広報戦略によって TAC 加盟環境を作った後、取り引き戦略によって TAC 加盟コストを低減させた。その結果として、加盟する利益が加盟しない利益よりも大きくなったために、中国は TAC に加盟したのである。よって、中国の「平和的台頭」を TAC 加盟として実現させたのは、ASEAN の主体的戦略であったと言える。

5. ASEAN の競争戦略による日本の TAC 加盟

続いて、ASEAN の競争戦略による日本の TAC 加盟過程を詳しく考察していくことにする。

⁵⁹ 重政、前掲論文、218 頁。

⁶⁰ DECLARATION ON THE CONDUCT OF PARTIES IN THE SOUTH CHINA SEA, *op.cit.*

⁶¹ *Japan Economic Newswire* (4 Nov 2002)

⁶² *IPS-Inter Press Service* (4 Nov 2002)

⁶³ 『毎日新聞』2003 年 6 月 22 日。

⁶⁴ *China Daily* (30 June 2003)

⁶⁵ *China Daily* (20 August 2003)

⁶⁶ *China Daily* (08 September 2003)

5.1: 日本のTAC加盟要因の再考

これまで日本のTAC加盟については、日本の「中国との競争」による説明がなされてきた。すなわち、東アジアにおいては、ASEANとのFTA締結と同様に、ASEANとの関係において自国にとってより有利になりうる環境を作ろうとする日中間の競争が存在し、日本のTAC加盟もその一環であるという見解である。しかしこれらの研究は、日本が中国の加盟後にもTAC加盟を拒否し続けてきたことを説明できない。実際、日本の小泉純一郎首相は、中国のTAC加盟直後、「TACのあるなしにかかわらず、協力関係は進めることができる」⁶⁷と発言していた。よって、日本が中国と競争するためにTACに加盟したとする既存の研究は、日本が1ヶ月という短期間で政策を転換したことを説明するには不十分である。

日本は、明らかにTAC加盟への躊躇を見せていた。当時日本の外務省の全般的な立場としては、TACが冷戦期の1976年に採択されたもので「時代錯誤の内容」であるというものであった⁶⁸。TAC加盟については外務省の内部でも意見が分かれており、外務省アジア大洋州局は加盟を主張していたが、北米局と総合外交政策局は反対意見を示していた。その理由としては、「日米安保体制に悪影響を及ぼしかねず、アメリカ抜きの政治的枠組みへの加盟は不相当であるだけでなく、TACが規定している『内政不干涉』に縛られ、対東南アジア向けに言いたいこともいえなくなる恐れがある」というものであった⁶⁹。実際、当時の藪中三十二外務省アジア大洋州局長の近年の証言によると、「日本は条約を重視する。TACについては条約に加入しても格別の権利義務関係を作りだすものではなく、したがって急いで入るものではない、というのが外務省内部での雰囲気であり、慎重論が強かった」と当時の状況を回顧している⁷⁰。

しかし、このような外務省内部の意見の対立は、日本にとってのTAC加盟が重要ではなかったことを意味するものではない。日本は省庁内部の亀裂を打開するために、2003年1月、外務省がタイに条約局の調査団を派遣するなど、実はTAC加盟に対して前向きな姿勢を見せていた⁷¹。よって、日本のTAC加盟への躊躇は、日本がTAC加盟を重要だと思っていながらも、上記に挙げたTACの内政不干涉条項に対するコストがあったためだと理解するべきである。要するに、日米安保条約との齟齬、主権介入への制約という二つのTAC加盟コストを持っていた日本は、外務省を中心としてTAC加盟をめぐる国内論争が存在していた。そして、その結果としてTAC加盟への躊躇をみせながらも、実際にはASEANにコミットする手段を慎重に検討していたのである。

5.2: 日本の「日・ASEAN特別首脳会議」の推進

TAC加盟をめぐる国内論争の結果として日本が目指していたのは、ASEANと日本の政治的文書である「日・ASEAN憲章」の締結であった。その内容は、「ASEANに経済、安全保障などの幅広い関係強化をうたうものであった」と言われている⁷²。そして当憲章は、TAC加盟にコストを持つ日本が、TACに加盟する代わりに、ASEANにコミットする目的で提案したものであった。もともとTAC加盟を積極的に推進しようとした外務省のあるアジア大洋州局幹部は、「この段階で加盟が困難視されたため、TACの原則と精神も盛り込んで、日・ASEANの将来を規定する格調の高い『憲章』を採択することに

⁶⁷ 首相官邸『ASEAN+3首脳会議後の内外記者会見（要旨）』（平成15年10月8日）

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/10/08press.html>（最終検索：2017年10月6日）

⁶⁸ 岡本登・水本達也「新たな未来像を求めて域外初の首脳会議--日本・ASEAN、「東京宣言」採択へ（特集 日本・ASEAN特別首脳会議展望）」『世界週報』（2003年12月16日号）、6-10頁。

⁶⁹ 『朝日新聞』2003年12月11日。

⁷⁰ 藪中三十二『世界に負けない日本』PHP研究所、2013年、111頁。

⁷¹ 岡本・水本、前掲論文、7頁。

⁷² 『読売新聞』2003年6月21日。

なった」⁷³と証言している。しかし、カンボジアにて行われたASEAN-日本SOMにおいて、ASEANは当憲章に対する難色を示し、「そうした前例のない文書を、日本とだけ署名することはできない」と明確な拒絶の立場をとっていた⁷⁴。当時ASEANの「日・ASEAN憲章」への拒否は、ASEAN側のTACに加盟しない日本に対する反感が作用していたとも言われていた⁷⁵。

こうして「日・ASEAN憲章」の締結に挫折した日本は、TACに加盟しなくともASEANにコミットできると同時に、既に東アジア地域秩序における中心性を発揮しているASEANとともに、日本が中心となるための戦略を持ち出した。それは、ASEAN首脳が一斉に域外にて集まる特別首脳会議を開催する、しかもその場所が「日本」だという「日・ASEAN特別首脳会議（以下、特別首脳会議）」を開催するというものであった。日本の川口外相は、2002年8月のASEANとの外相会議において、2003年を「日本ASEAN交流年」と指定し、2003年12月初旬に特別首脳会議を日本で開くことを提案してASEANとの合意を得た⁷⁶。その後小泉首相も、2003年1月31日の施政方針演説において「交流年の事業も既に開始されている。我が国で初の日本ASEAN特別首脳会議などを通じ、協力関係を発展させていく」⁷⁷とASEANとの交流に関する積極的姿勢を見せている。要するに、日本は特別首脳会議を、TACに加盟しなくてもASEANにコミットできるシンボルとして利用するとともに、ASEANの中心性に便乗する形で東アジア地域秩序における中心性を獲得することを目指していた。しかし後述するように、このようにTACに加盟できない日本が、ASEANにコミットすると同時に、ASEANとともに東アジア地域秩序における中心的役割を果たすために考案された特別首脳会議は、ASEANの競争戦略によって、日本にとって新たなコストとして返ってくるようになる。

5.3: ASEANの競争戦略による日中競争の誘発

ASEANは、中国との地域的バランスをとるために、日本をTACに加盟させる思惑を持っていた⁷⁸。たとえば、シンガポールのゴー（Goh Chok Tong）首相が「中国は大きなゾウ、ASEANはシカ、やさしいゾウでも暴れたら心配。当面は日本がASEANにとって最も重要だ」⁷⁹と述べたことは、日本をTACに加盟させることによって中国による脅威を低減させようとするASEANの思惑が表れている。そして、2003年10月の中国のTAC加盟は、ASEANが日本に対して競争戦略を発動することを可能にした。

ASEANの競争戦略は、1998年インドネシアのバリで開かれたASEAN首脳会議の公式文書・外交当事者の発言を通じて発動された。その種類については、大きく二つを挙げることができる。第一に、中国に対する称讃である。ASEANは、TACに加盟した中国を積極的に称讃することによって、日本を含めたTAC未加盟の域外国を刺激すると同時に、TACの未加盟を目立たせる効果をもたらす競争戦略を使用した。当会議の共同声明においては、「中国とインドのTAC加盟を歓迎し、他の対話国の加盟への意思に感謝する。我々は特にASEAN対話国の加盟を奨励した」⁸⁰ことを発表した。そして中国のTAC加盟後、議長国インドネシアのメガワティ（Megawati Setiawati Sukarnoputri）大統領は、「(中国と

⁷³ 岡本・水本、前掲論文、7頁。

⁷⁴ 『朝日新聞』2003年10月5日。

⁷⁵ 『読売新聞』2003年11月2日。

⁷⁶ 『毎日新聞』2002年8月2日。

⁷⁷ 首相官邸「第156回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説」<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/01/31sisei.html>（最終検索：2017年10月24日）

⁷⁸ カンボジア外務省高官の発言。『朝日新聞』2003年10月8日。

⁷⁹ 『朝日新聞』2003年10月9日。

⁸⁰ PRESS STATEMENT BY THE CHAIRPERSON OF THE 9th ASEAN SUMMIT AND THE 7th ASEAN + 3 SUMMIT BALI, INDONESIA (7 OCTOBER 2003)
http://asean.org/?static_post=press-statement-by-the-chairperson-of-the-9th-asean-summit-and-the-7th-asean-3-summit-bali-indonesia-7-october-2003（最終検索：2017年10月24日）

インドの) TAC加盟は地域の長期的な平和と安定に貢献するだろう。我々のより深い政治的信頼とより高い協力関係に対するもう一つの証言だ」⁸¹と中国のTAC加盟を高く評価した。シンガポールのゴーク首相も、「中国のTAC加盟は対話や交渉を通じて問題を解決しようとしていることを意味する」⁸²と述べ、中国の加盟を積極的に称賛している。外相レベルにおいても、インドネシアのハッサン(Hassan Wirayuda)外相は、「ASEAN10ヶ国と中国、インドの約30億人の地域が、一つの安全保障の傘の下に入るにより、安全保障、政治、経済の各分野での協力がより容易になる」⁸³と述べた。ラオス外務省の高官は、「大陸側の東南アジアが中国とインドの外交関与政策の十字路口となり、そこに位置する途上国の重要な外交規範のひとつとなりつつある」⁸⁴と述べ、中国の加盟を積極的に評価した。しかも、ASEANは、ASEAN+3首脳会議というASEANが中心的な役割を果たしている地域制度の会合が、ASEAN首脳会議と同時に行われるという利点を利用し、中国とインドの「TAC署名記念式」を組み込むという競争戦略を使用した⁸⁵。もともとASEANの域外国に対する記念式というものは、ASEAN本加盟に際してのみ行われており、TAC加盟に対してはTAC署名記念式たるものは存在しなかった⁸⁶。要するに、TAC署名記念式は、TAC非加盟諸国を目立たせる競争戦略の一環として、ASEANが意図的に企画したものであった。

第二のASEANの競争戦略は、日本に対する批判であった。ASEANは、日本に対する露骨な批判を行うことで、TACを競争の対象にさせる競争戦略を発動した。シンガポールのゴーク首相は、「今後20年間はASEANにとって日本との関係が一番大事な関係として続く。その先50年はわからない。経済には中国とのつながりが一番強くなるかも知れない」⁸⁷という、ある意味では脅しに近い発言をした。カンボジア外務省の高官は「中国が加盟方針を示したので、地域的なパワーバランスを図るために日本の政治的役割を重視したのに、日本はアメリカのことしか考えていない印象を与えてしまった」⁸⁸という、日米安保条約に対する日本の立場を非難するような発言を行った。また、タイの外務省高官は「ASEANの心情をどこまで理解して外交アプローチをするか、との視点が日本には欠けている。双方の関係は分岐点に立っている」⁸⁹と発言し、日本に対するASEANの失望を表現した。さらに、あるASEAN外交当事者からは、「日本は長い付き合いの恋人だが、年をとった。少しは化粧した方がいい」⁹⁰という比喻までなされた。結局、ASEANの競争戦略は、あるASEAN高官による「日本は長らくASEANに協力してきたが、最近の中国、インドの動きもあり、一種の失望感が仲間の中に出始めている」⁹¹という非常に批判的な発言として発動された。

このように中国を称賛し、日本を露骨に批判するASEANの競争戦略は、TACに加盟していない日本の外交当事者が、日本が中国に後れをとっていると認識する効果をもたらした。実際、日本の外務省は、同会議への評価として、「中国は、期間中、上記TAC加盟の他、ASEANと『平和と繁栄の為の戦略的パートナーシップに関する共同宣言』を採択、FTAの一部前倒しにも合意した。(中略)他方、日本は、包括的経済協力の枠組み合意の1つのみであった」⁹²と、TACに加盟しない日本が目立って

⁸¹ *China Daily* (09 October 2003)

⁸² *Wall Street Journal* (09 October 2003)

⁸³ 『毎日新聞』2003年10月9日。

⁸⁴ 『朝日新聞』2003年10月7日。

⁸⁵ *China Daily* (08 October 2003) http://www.chinadaily.com.cn/en/doc/2003-10/08/content_270058.htm (最終検索: 2017年10月26日)

⁸⁶ 『東南アジア月報』1992年7月、148-149頁; 『東南アジア月報』1995年7月、163頁; 『東南アジア月報』1995年7月、176頁。

⁸⁷ 『読売新聞』2003年10月9日。

⁸⁸ 『朝日新聞』2003年10月8日。

⁸⁹ 『朝日新聞』2003年10月8日。

⁹⁰ 『朝日新聞』2003年10月9日。

⁹¹ 『朝日新聞』2003年10月8日。

⁹² 外務省「ASEAN首脳会議と日・中・韓・印の関係等」(情報公開開示資料、2003年10月21日)

しまった当時の状況を記録している。また、ASEANの競争戦略は、日本に対して、「TACはASEAN諸国にとって、非常に重要な意味を持つ」⁹³ことを明確に認識させた。同会議後に発行された外務省の外交文書によると、「TACは、ASEANにとり、域内の政治・安全保障協力を規定する非常にベーシックな条約であり、域外国・対話国との更なる関係強化を努めているASEANとしては重要視しており、対話国のASEANとの関係を斟酌する一種の『バロメーター』とも言えるものであり、関係強化の為に右加盟は是非とも望まれる」⁹⁴という、TAC加盟を積極的に推進しようとする姿勢も見られる。このように、ASEANの競争戦略によって、日本にとってはTAC加盟という事項が一層重要となった。したがって、日中間のTAC加盟をめぐる競争は、東アジアの構造的要因による競争ではなく、ASEANが日中間の競争を煽った競争戦略の成果として捉えるべきである。

しかしここで留意すべきは、ASEANの競争戦略が発動した後、日本が直ちにTACに加盟したわけではないということである。すなわち、ASEANの競争戦略によって、日本にとってTAC加盟がより重要になったことは確かであるが、それが日本のTAC加盟コストを低減させるには至らなかった。実際、日本の小泉首相は、2003年10月の中国のTAC加盟後の記者会見において、「日本は、すでに（ASEANと）強固な協力関係を維持している。（中略）日本はあくまでも協力関係を強めてきたので、今後ともTACのあるなしにかかわらず、日本としてこの地域、日本とASEAN諸国との協力関係は、経済関係のみならず、政治的安定、その他を含めて、協力関係を進めることができると思っている」⁹⁵と発言している。この時点の日本には、TAC加盟コストが依然として存在していたため、日本が直ちにTACに加盟することはなかった。

以上を整理すると、2003年の中国のTAC加盟とともに発動したASEANの競争戦略は、中国を称賛し、日本を批判することによって、日本の中国との競争を煽る役割を果たした。しかし、ASEANの競争戦略によって、TAC加盟をめぐる日中競争という基盤は作られたものの、競争戦略がその効果を発揮するには、特別首脳会議の直前である2003年11月を待たなければならなかった。

5.4: ASEANの競争戦略によるTAC非加盟コストの創出

2003年の日本は、TACに加盟しないことを前提に、12月の特別首脳会議を成功させるために万全の準備を図っていた。たとえば、日本の川口外相が、首脳会議の開催が1ヶ月後に迫った11月中旬にマレーシアとラオスを訪問したことが挙げられる。その主な目的は、ASEANの対日調整国であったマレーシアのバダウィ（Abdullah Ahmad Badawi）新首相に面会することで、首脳会議の成功を図るためであった⁹⁶。当時の外務省アジア大洋州局参事官である西宮伸一によると、日本は特別首脳会議にて「日・ASEAN関係の基本文書」と、「日・ASEANの共同行動計画」という二つの文書を作ろうとしていた。その焦点は、第一に、日本の対ASEAN協力がこの地域のコミュニティーづくりの中核となること、第二に、ASEAN自身をもっと共同体としての統合を進めていくことを日本が支援すること、であった⁹⁷。すなわち、日本にとっての特別首脳会議は、TACに加盟しない日本が、ASEANにコミットすることで東アジア地域秩序における主導権をとるための重要な道具であった。

また、ASEANの競争戦略によって、日本にとっては特別首脳会議が、本来の目的よりも一層重要になった。というのは、ASEANが日本を露骨に批判した競争戦略の成果により、日本の外交当事者たち

⁹³ 外務省「日・ASEAN 首脳会議（ブンクート外務副大臣からのフィードバック）」（情報公開開示資料、2003年10月17日）

⁹⁴ 外務省（2003年10月21日）、前掲資料。

⁹⁵ 首相官邸『ASEAN+3 首脳会議後の内外記者会見（要旨）』（平成15年10月8日）

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/10/08press.html>（最終検索：2017年10月6日）

⁹⁶ 岡本・水本、前掲論文、8頁。

⁹⁷ 西宮伸一「『共に歩み共に進む』—日・ASEAN 特別首脳会議開催」『外交』第19巻第5号（平成15年12月10日）、2-5頁。

は、国会においてTAC加盟への躊躇を迫られるようになったのである。ASEANの中国への称賛や日本への批判が日本国内のメディアによって報道されると、民主党など野党の議員たちが、「日本のTAC加盟」を政治的攻勢の道具として使用するようになった。実際、川口外相は、2003年10月8日の国会において民主党の松井孝二議員から、「(今日の新聞記事によると) インドと中国は今日署名されるんですが、なぜ日本政府は、(中略) それに署名をしないんですか」⁹⁸と迫りされた。そして、2003年11月5日の国会においては、小泉首相も、民主党の岡田克也議員から、「東南アジア友好協力条約についてノーと言ったりイエスと言ったり、(中略)、それば全部政治のリーダーシップがないからそういうことになっているんじゃないでしょうか」という激しい攻勢を受けた。自衛隊のイラク派遣を含み、国家主権への介入に関する一連の政策を推進するにあたって野党との協調が不可欠であった当時の日本政府にとって、このような野党議員からの迫りは望ましいものではなかった。岡田議員に対する答弁として、小泉首相は、「ASEANとの関係は重視しております」と述べ、「12月の特別首脳会議にてASEAN重視政策、基本方針は変わらないということをはっきり表明する」ことを約束した⁹⁹。このような事情により、日本にとっては、特別首脳会議を必ず成功させることが急務となった。

それにもかかわらず、日本をTACに加盟させようとするASEANの競争戦略は止まらなかった。当時外務省のある幹部が、「日本一人勝ちの時代はとっくに終わった」と述べた後、「特別首脳会議を開くだけで相手が大満足して帰ってくれるならそれでよかったが、そうでもないから」と証言したことから¹⁰⁰、ASEANが特別首脳会議の開催を目前にしてまで競争戦略を使用しており、その結果として、日本の外務省において特別首脳会議の成否をめぐる危機感が存在していたと推測できる。実際、この時期のASEAN大使は、藪中外務省アジア大洋州局長に対し、「Mr. Yabunaka、あなたが北朝鮮問題で忙しいのはよく知っているが、一度、日ASEAN準備会合に出た方がよいと思う。今、ASEANの間では日本は冷たい、という妙な評判が立ち始めている。それは日本がTACに加入しようとしなからだ」¹⁰¹と直接話したことは、日本をTACに加盟させようとするASEANの競争戦略の根気強さを明確に表している。また、その後開かれた特別首脳会議の準備会合では、ASEAN10ヶ国が日本に対して一斉に「なぜ日本はTACに加入することを躊躇するのだ？」という質問が相次ぐという競争戦略が働いていた¹⁰²。

このようなASEANの競争戦略によって、日本にはASEANにコミットするための「特別首脳会議の失敗」という新たなコストが生まれた。実際、藪中は、「準備会合に参加して直感的に感じたことは、日本がTACに入れば、何の問題もなくなる。しかし加入しないと、日本はASEANを重視していないのではないか、という疑問が大きくなるだけ」¹⁰³であったと当時の状況を回顧している。ASEANの競争戦略による日本の外交当事者のこのような認識の変化が、日本のTAC加盟プロセスに至る重要な転換点であったと言える。そして、ASEANの競争戦略が会議の直前まで働いていたため、日本にとっての「特別首脳会議の失敗」というTACに加盟しない場合のコストは、より不確実性をもつ「日米安保条約の齟齬・主権介入への制約」という、TACに加盟するコストよりも大きなコストとなった。

以上、日本の特別首脳会議の失敗という新たなコストを創出したASEANの競争戦略の成果により、11月15日に、日本政府はTACに加盟する方針を固め¹⁰⁴、同月18日に開かれた日本ASEANのSOMにて

⁹⁸ 第一百五十七回国会『参議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会会議録第四号』(平成15年10月8日)

⁹⁹ 第一百五十八回国会『衆議院予算委員会記録第一号』(平成15年11月5日)

¹⁰⁰ 松尾圭介「ASEAN 日本・ASEAN、経済一辺倒からの決別-特別首脳会議はすれ違いの船出」『世界週報』2004年新年合併号、48-51頁。

¹⁰¹ 藪中、前掲書、110頁。

¹⁰² 藪中、前掲書、111頁。

¹⁰³ 藪中、前掲書、111頁。

¹⁰⁴ 『毎日新聞』2003年11月16日。

TACへの加盟を表明した¹⁰⁵。その後、小泉首相は、2003年12月の東京で開かれた特別首脳会議で、日本のTAC加盟を正式に表明した。この時点で、小泉首相は「(TACは)ともに歩むパートナーとしての姿勢を示す象徴的な意味がある」¹⁰⁶と発言するようになった。このように、日本がTACに加盟しない代わりに作りあげた特別首脳会議が、日本のTAC非加盟コストそのものとなり、そしてその会議が再びTAC加盟を表明する場となったことは、ASEANの競争戦略の巧妙さを表している。実際、福田官房長官は、「ASEANのすべての諸国が望むのならば、この要請にこたえていくことが日本としてもよろしかろう、ということで加盟した」¹⁰⁷と、1ヶ月という日本の態度変化について、ASEAN側からの要請によって加盟したことを強調していた。よって、先行研究では説明できなかった1ヶ月という短期間の日本の政策転換は、ASEANの競争戦略が働いたためであると理解することができる。

その後、日本はTAC加盟のための手続きを進め、2004年5月には国会承認を経て、同年7月には批准書を寄託、公布及び告示(条約第7号)することで、ようやくTAC加盟を果たした¹⁰⁸。それは、『東南アジアにおける友好協力条約の説明書』という文書とともに発効されることとなった。当説明書においては、「早期国会承認が求められる理由」について、「ASEAN各国は、条約を地域における友好協力へのコミットメントを象徴する文書として政治的に重視しており、我が国が条約を締結することへの期待を重ねて表明してきている」ことを再び強調し、「こうしたASEAN側の強い期待を踏まえ、(中略)、早期にこの条約を締結することが望ましい」と明示されている¹⁰⁹。よって、ASEANの競争戦略が、日本の国会承認の手続きに対しても影響を及ぼしたことがここから見てとれる。

これまでの議論を整理すると、ASEANの競争戦略が、TAC加盟をめぐる日中競争の基盤を作り、その後に日本がTACに加盟しない場合の新たなコストを与えた結果、TACに加盟しないコストが加盟するコストよりも大きくなり、それが日本のTAC加盟とつながったのである。よって、日本のTAC加盟は、日本の「中国との競争」という環境的・構造的要因ではなく、ASEANの主体的戦略の成果であったと言える。

6. おわりに

本稿では、これまで環境的・構造的要因として説明されてきた域外国のTAC加盟を、ASEANの主体的戦略の成果であると主張し、その実践や効果を、中国や日本のTAC加盟過程を用いて明らかにした。これによって、第一に、中国の「平和的台頭」によるTAC加盟にはASEANの広報戦略や取り引き戦略の役割があったこと、第二に、日本のTAC加盟は「中国との競争」という環境的・構造的要因ではなく、ASEANの競争戦略の成果であったこと、を示した。すなわち、域外国のTAC加盟は、国際政治における主体的アクターとしてASEANが勝ち取った成果の一つであった。

本稿の最も大きな意義は、中小国の集団であるASEANが、アメリカ、中国、日本などの大国が影響力を発揮しようとする東アジア国際政治において、なぜTACの拡大による「ASEANの中心性」を実現できたのかに対する疑問に正面から取り組み、「中小国の外交戦略による中心性の実現」という新たな視点を提供したことである。この議論は、東アジアにおける大国要因を否定するものではない。

¹⁰⁵ 『読売新聞』2003年11月19日。

¹⁰⁶ 『朝日新聞』2003年12月12日。

¹⁰⁷ 『朝日新聞』2003年12月13日。

¹⁰⁸ 外務省「東南アジアにおける友好協力条約(略称 東南アジア友好協力条約)」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty159_15.html (最終検索: 2017年11月13日)

¹⁰⁹ 外務省『東南アジアにおける友好協力条約の説明書』(平成十六年三月)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/treaty159_15b.pdf (最終検索: 2017年11月13日)

東アジア地域秩序においては、アメリカ中心の二国間同盟からなるハブ・アンド・スポーク・システムが健在し、依然として大国間の力の変動の行方に目が向けられている。本稿の視点は、このアメリカ中心の秩序と共存する「ASEAN の中心性」というもう一つの東アジア地域秩序の存在を指摘し、それが ASEAN の主体的戦略の成果であったと主張するものである。

中小国の集団である ASEAN を国際政治における主体的なアクターとして捉える本稿の視点は、ASEAN 研究のみならず、東アジア国際関係研究に対しても貢献しうるものである。「東アジア」という地域を分析する際には、北東アジアと東南アジアのどちらに重点を置くかによって、ASEAN の捉え方が大きく異なってくる傾向が見られる。それは、単純化を恐れずに言えば、ASEAN 研究で盛んである「規範によって域外国を社会化しうる ASEAN」と、東アジア国際関係研究に顕著である「実行力や影響力に欠ける ASEAN」である。一方では、パワーに欠ける中小国の集団である ASEAN が、50 年も続いてきた事実を評価しつつ、東アジア地域秩序における中心性を発揮しているという立場がある。その反面、ASEAN はあくまでもパワーに欠ける中小国の集団であり、国際政治において受動的な役割しか果たせていないという見解もある。この極端に分かれる見解に共通していることは、「中小国の集団としての ASEAN」である。この中小国の集団である ASEAN が、東アジア地域秩序における制度的側面において、中心的役割を果たしているという「事実」を見逃してはならない。ASEAN が独自の戦略によって大国の選好を変更できると主張する本稿の視点は、ASEAN の国際政治のアクターとしての役割を、より客観的に見つめられる視座を提供すると考える。