The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	ASEANによる東アジア地域秩序の形成 : 東南アジア友好協力条約（TAC）の拡大プロセスの分析から
Author(s)	崔, 夏爛
Citation	国際公共政策研究. 2019, 23(2), p. 39-61
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/71459
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

ASEANによる東アジア地域秩序の形成

―東南アジア友好協力条約（TAC）の拡大プロセスの分析から―*

The Construction of an East Asian Regional Order by ASEAN

―Analysis of the Enlargement Process of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC)―

崔夏爛**

Haran CHOI**

投稿論文

初稿受付日　2018年10月5日　　採択決定日　2019年3月4日

Abstract

The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC), signed in 1976, has become a comprehensive ASEAN-centered regime with a membership of 36 states and 1 regional organization. Since the 2000s, extra-regional states including China, Japan, and the US have joined TAC. The accessions of extra-regional states have been explained by environmental or structural causes. However, such explanations are insufficient to answer why the preferences of the extra-regional states have changed. This paper challenges such perspectives and aims to provide a new explanation, that ASEAN as a diplomatic actor urged extra-regional states to participate in TAC. This paper exemplifies how ASEAN encouraged the extra-regional states, China, Japan, and the US to join the treaty.

キーワード：東南アジア諸国連合（ASEAN）、東南アジア友好協力条約（TAC）、中国、日本、アメリカ

Keywords：ASEAN, Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC), China, Japan, the United States

---

* 本稿の執筆にあたり、ご指導賜わりました湯川拓准教授に深く御礼を申し上げます。
** 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

1. はじめに

本稿は、2000 年代における東南アジア友好協力条約（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: 以下、TAC）の拡大要因を明らかにするものである。TAC とは、1976 年に東南アジアの善隣友好関係の制度化を目的として調印された条約であり、不戦条約・不可侵条約の性格を持っている。その後、1990 年代になると、TAC は東南アジア諸国連合（The Association of South East Asian Nations: 以下、ASEAN）加盟の前提条件という意味合いを持つようになった。すなわち、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマーの ASEAN 加盟の際に、まずは TAC に加盟することで ASEAN の理念を受け入れたとみなし、ASEAN のやり方に慣れた段階で ASEAN 加盟が認められたのである。したがって、TAC は単に東南アジアの平和を目指すための「条約」としての機能だけでなく、ASEAN という地域機構の理念を示す「シンボル」の意味も含むようになったと言える[1]。

しかし注目すべきは、TAC が、2000 年代に入ってからは東南アジア域外へと拡大するようになったことである。TAC には、アメリカ、中国、日本を含む 36 ヶ国と 1 個の機関が加盟したことで、ASEAN を中心とする一つのレジームを形成するに至っている（表 1）。ASEAN よりもはるかにパワーを持つ域外国が、なぜこのように次々と TAC に加盟するようになったのだろうか。

TAC が域外国を包摂するに至った理由について、先行研究では、東アジアの環境あるいは構造が ASEAN を利するようなものであったことが指摘されてきた。すなわち、域外国が率先して ASEAN を取り込もうとするという競争的な関係の結果として、それらが次々に TAC に加盟した、とされる。具体的には、中国、日本、アメリカの TAC 加盟について、中国が 2000 年代前半から目指していた「平和的台頭」[2]、それに伴う日本の「中国との競争」[3]、アメリカのオバマ政権への「政権交代」[4]という域外国側の要因が指摘されてきた。しかし、より丁寧に事実経緯を観察すれば、域外国も一貫して TAC 加盟に積極的であったわけではなく、その意味で選好における重要な変化が存在していた。たとえば中国は 2003 年 10 月、日本は 2004 年 7 月、そしてアメリカは 2009 年 7 月に TAC に加盟しているが、3 国とも当初は TAC 加盟に対する明らかな躊躇を見せていた。環境や構造という静態的・固定的な変数では、域外国の TAC に対する選好がなぜ変化したのか、というダイナミズムを説明できないのである。

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 の主体性」に着目し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 TAC の拡大を、ASEAN の主体的行動の成果として捉え直すのである。具体的には、2000 年代における中国、日本、そしてアメリカの TAC 加盟プロセスを分析することで、ASEAN がどのようにして TAC の拡大という ASEAN 中心の東アジア地域秩序を形成してきたかを明らかにする。それにより、ASEAN による主体的な地域秩序の形成過程を示すことができるのである。

---

[1] 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。
[2] 毛利和子「グローバリゼイションと中国—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.
[3] 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、149-151 頁。
[4] James Gannon, “Engaging in Asia: The Evolving US Approach to Regional Community Building,” Mark Borthwick and Tadashi Yamamoto, eds., *A Pacific Nation: Perspectives on the U.S. Role in an East Asia Community* (Japan Center For International Exchange, 2011), pp.15-41.

（表1）東南アジア友好協力条約（TAC）加盟国一覧（2018年8月現在：36ヶ国、1機関）

加盟年月	加盟国名	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	2007.01	東ティモール
1984.01	ブルネイ	2007.08	バングラデシュ、スリランカ
1989.07	パプアニューギニア	2008.07	北朝鮮
1992.07	ベトナム、ラオス	2009.07	アメリカ
1995.07	カンボジア、ミャンマー	2010.07	カナダ、トルコ
2003.10	中国、インド	2012.06	欧州連合（EU）
2004.07	日本、パキスタン	2012.07	イギリス
2004.11	韓国、ロシア	2012.11	ブラジル
2005.07	ニュージーランド、モンゴル	2013.07	ノルウェー
2005.12	オーストラリア	2016.09	チリ、エジプト、モロッコ
2006.07	フランス	2018.08	アルゼンチン、イラン

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

2. 先行研究と本稿の視点

TACはなぜ、東南アジア域外へと拡大するようになったのか。すなわち、なぜ域外国は次々とTACに加盟したのか。域外国のTAC加盟について、先行研究では、主に環境的・構造的要因による説明がなされてきた。本章では三種類の先行研究を具体的に検討する。

第一に、東アジア国際政治における域外国間の競争を挙げている研究がある。これは、東アジアにおける日中・米中間の主導権競争を指摘し、域外国のTAC加盟をその一環として捉える見解である。たとえば寺田（2013）は、中国と日本のTAC加盟が、ASEANが仕掛けて日中が競いあった結果であると主張する[5]。また、山本（2010）によると、アメリカのTAC加盟には、アジアの主導権をめぐる中国との競争という側面があった[6]。

第二に、域外国によるASEANとの政治的関係の強化を挙げている研究がある。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。大庭（2014）によると、中国とインドのTAC加盟には、ASEANとの関係強化の意思と、東南アジアへの影響力を確保するという意味合いがあった[7]。また、スミス（2004）は、中国のTAC加盟が、平和的台頭の意思を東南アジアに伝えるためのコミットメントであったとみなしている[8]。

第三に、域外国のTAC加盟が、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。これは、ASEAN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。張（2007）によると、中国は、ASEANによる規範の社会化の結果としてTACに加盟したとされる[9]。

---

[5] 寺田、前掲書、149-151頁。
[6] 山本吉宣「グローバリゼーションとアジア太平洋」山本武彦・天児慧編『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房、2010年、39-65頁。
[7] 大庭三枝『重層的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。
[8] Antony L. Smith, “ASEAN’s Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkages,” *Contemporary Southeast Asia*, no.3, 2004, pp.416-433.
[9] 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.

しかしこれらの先行研究は、先にTAC加盟を要求した側がASEANである事実に無頓着であるがゆえに、域外国の行動の変化を説明できない。すなわち、域外国間の競争、政治的コミットメント、そして規範による社会化という先行研究の説明では、当初はTAC加盟を躊躇していた域外国が、TACに対する姿勢を転換して加盟するに至ったという事実を説明できないのである。たとえば、TAC加盟を長らく拒否してきた中国とアメリカは、それぞれ2003年と2009年に加盟を決断した。特に日本の場合、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。本稿は、これまで軽視されてきたASEANの主体的な働きかけによって、域外国の行動の変化を説明できると考える。

次節からは、「ASEANの主体的行動」という視点から、2000年代における中国、日本、そしてアメリカのTAC加盟プロセスを分析する。具体的には、以下の4点を明らかにする。第一に、ASEANはなぜTACを拡大させたいと思い、それに対してなぜ域外国はTAC加盟に消極的だったのか、第二に、域外国をTACに加盟させるためにASEANがどのような働きかけを行ったのか、第三に、それによって中国・日本・アメリカの認識はどのように変化したのか、そして第四に、そのことがTAC加盟という決断にどのように結実していったのか、を示していく。それにより、TACの拡大が、これまで言われてきた構造的・環境的要因というよりも、ASEANの主体的な行動の成果であることを示すことができる。

3. 中国のTAC加盟プロセス

本章では、まず、ASEANが域外国にTAC加盟を要求するようになった背景を考察し、中国のTAC加盟に対する障害について述べる。次に、ASEANが中国に対して行った働きかけと、中国のTAC加盟への姿勢の変化を分析する。最後に、南シナ海問題をめぐるASEANの譲歩によって、中国がTACに加盟したことを明らかにする。

3.1: ASEANのコンセンサスの不在と中国のTAC加盟拒否

ASEAN-中国関係においては、1980年代末から1990年代前半にかけて南シナ海問題が激化した。中国は、南シナ海に対して中国の主権は「議論の余地がない（indisputable）」と主張しており[10]、1988年になると、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。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り、現在にまで至る複雑かつ流動的な問題となっている[11]。

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事件が起きると、ASEANは、中国の脅威に対処できる具体的な手段を模索するようになった。その一環としてASEANが推進した手段とは、TACを非東南アジア諸国へと拡大するというものであった。すなわち、TACに中国を含む域外国を加盟させることで、中国を拘束し、かつ他の域外国のTAC加盟による互いのけん制を試みるという発想である。実際、ASEAN関係者は、域外国もTACに加盟できるようにする意図について、「周辺の大国に、東南アジアの平和と中立を尊重してもらいたい」として、「ASEANが最も望むのは中国の加盟」であると付け加えていた[12]。

しかし、ASEANが一致して域外国のTAC加盟に賛成したわけではない。まず、TACを域外へと拡

[10] Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (Praeger, 1999), pp.9-19.
[11] 佐藤、前掲書、144頁。
[12] 『朝日新聞』1996年1月4日。

大させる初の試みとして、1992年1月、ASEAN首脳会議の参加を控えていたタイのアナン（Anand Panyarachun）首相は、国連安保理常任理事国の5大国（以下、5大国）をTACに加盟させることをASEAN加盟国に提案した。アナンによると、5大国のTAC加盟は、国際社会によるTACの承認であると同時に、地域の平和と安定に貢献するものであった[13]。これに対してインドネシアは、内政干渉への恐れを理由として、大国のTAC加盟を望んでいなかった。インドネシアのアラタス（Ali Alatas）外相は、「地域の経済発展のためには大国が必要であるが、全ての紛争は（域内の）平和的手段によって解決されるべきである」と述べたのである。このようなインドネシアの懸念を考慮し、1992年1月の首脳会議は、「域外国に参加の働きかけはしない」ことで合意した[14]。その代わり、7月の外相会議においては、南シナ海問題について、「南シナ海に関するASEAN共同宣言」が採択されるという進展が見られた。宣言において、「（南シナ海問題に）関係するすべての当事国に対し、TACに組み込まれた原則を、その地域における国際的な行動規範を確立するための基礎として適用するよう勧告する」[15]ことを明示したことは、ASEANがTACを、南シナ海問題の解決手段として明確に認識しはじめたことを表している。

そして1993年のASEAN外相会議においては、南シナ海への懸念がより明確に示され、タイ以外のASEAN諸国もTACの拡大に賛成するようになった。7月19日、ASEAN高級事務レベル協議（以下、SOM）は、「中国を含む域外国に対してTAC加盟を呼びかける」内容をASEAN外相会議に対して提言することに合意した[16]。外相レベルにおいても、シンガポールやマレーシアはTACの拡大に賛成するようになっていた。たとえば、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[17]。またマレーシアのバダウィ（Abdullah Badawi）外相は、「重要なことは、中国が覇権を追求しないという確証を得ることである」と付け加えている。しかしこのときも、インドネシアのアラタス外相は、「TACは明確に東南アジア諸国のためのものである」という見解を崩さなかった[18]。よって、この問題は外相会議における合意がなされず、作業グループを設置して協議されるようになったのである[19]。

このようにASEAN内部の議論がまとまらないなか、TAC加盟に対する中国の姿勢は明らかに否定的なものであった。1993年7月のASEAN外相会議の際、ASEANの一部の国が中国に対してTAC加盟を要求すると、中国の銭其琛外交部長は、「TACへの支持はTACに署名することとは異なる」[20]とTACへの加盟を明確に拒否した。その理由としては、「中国は東南アジア（の国）ではなく、アジアの国である」[21]からであった。しかし、当時の中国は、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（EAEG）構想、東南アジア平和・自由・中立地帯（以下、ZOPFAN）構想、東南アジア非核兵器地帯条約（SEANWFZ）に対しては支援を約束するなど[22]、ASEANへのコミットメントを示していた。

---

[13] *The Xinhua General Overseas News Service* (20 January 1992)
[14] 『読売新聞』1992年1月24日。
[15] ASEAN Secretariat, "Joint Communique of the Twenty-Fifth ASEAN Ministerial Meeting, Manila, Philippines, 21-22 July 1992," *The Twenty-Fifth ASEAN Ministerial Meeting and Post Ministerial Conferences with the Dialogue Partners*, Manila, 21-26 July 1992.
[16] *Business Times* (20 July 1993)
[17] *The Straits Times* (25 July 1993)
[18] *Business Times* (24 July 1993)
[19] 『読売新聞』1993年7月24日。
[20] *The Straits Times* (25 July 1993)
[21] 『東南アジア月報』1993年7月、180頁。
[22] Lee, *op.cit.*, p.29.

それにもかかわらず、中国は、TAC加盟には否定的であった。当時の中国にとって、TAC加盟には平和的台頭というポジティブな側面だけではなく、中国の行動が制約されるという重要なネガティブな側面も存在した。具体的には、第一に、中国は、TAC加盟によって南シナ海問題が国際化されることを恐れていた。同外相会議において、シンガポールが中国に対して南シナ海問題の平和的解決を要求すると、中国は「南沙の中国主権は譲れない。（中略）平和解決の手段はあくまで2国間ベースの話し合いでなくてはならない。問題を国際化することには反対である」[23]と述べている。すなわち、中国が最も恐れていたのは、南シナ海問題が、中国-フィリピンと中国-ベトナム間の2国間の問題から、中国とASEANという多国間の問題として扱われることであった。第二に、中国がTACに加盟すれば、TAC13条の「紛争の平和的解決」の規定によって、中国に南シナ海問題の平和的解決の義務が発生する恐れがあった。特に、TACに盛り込まれているTAC高等評議会[24]は、ASEAN外相レベルの代表として構成されるという点において、明らかにASEANに有利な枠組みであった。南シナ海問題の国際化と遵守への義務というこれらの障害から、中国としては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のである。したがって、1993年までは、ASEAN内部におけるコンセンサスの不在や、中国の南シナ海問題をめぐるTAC加盟への障害により、中国のTAC加盟は実現しなかった。

3.2: ASEANの積極的なTACの宣伝による中国の柔軟姿勢

しかし、1995年になると、域外国のTAC加盟を反対してきたインドネシアの姿勢に変化が生じる。その要因は、大きく2点を挙げることができる。第一に、インドネシアとマレーシア間のシパダン島やリギタン島をめぐる領有権紛争に、インドネシアがTAC高等評議会の利用を主張するようになったことである。国際司法裁判所（ICJ）の利用を主張するマレーシアに対し、インドネシアは国際レベルの第三者の介入を望まず、ASEANの規定であるTAC高等評議会の利用を主張していた[25]。このように、インドネシア自身がTACの利用を主張したことは、インドネシアのTACそのものへの姿勢の変化を意味した。第二に、より直接的な要因として、インドネシアが、南シナ海問題の当事者となったことである。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[26]。このように、南シナ海問題が、インドネシアの国益に直接かかわる問題となったことは、インドネシアのTACへの姿勢に変化をもたらす重要な転機となった。以上のインドネシアの姿勢の変化を伴った南シナ海をめぐる緊張の高まりは、ASEAN内部のコンセンサスを生み、ASEANは中国をTACに加盟させる方法を探ることとなった。

以後、ASEANは、域外国をTACに加盟させるための準備に着手する。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[27]。また、同年12月のASEAN首脳会議の共同宣言では、「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（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

---

[23] 『東南アジア月報』1993年7月、180頁。
[24] 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.
[25] *The Straits Times* (1 March 1995)
[26] 佐藤、前掲書、157-159頁。
[27] 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.

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への支持を求める」[28]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TAC内容の修正などの検討を始め[29]、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。

1998年になると、ASEANは、TACの内容を改定する「TAC第2議定書」を締結し、域外国のTAC加盟を積極的に推進するようになる。第2議定書の本来の機能は、ASEANのインドシナ諸国への拡大に伴う意思決定手続きの変更にあった[30]。しかし、ここで強調すべきは、TAC第2議定書締結が、手続き変更という本来の機能よりも、中国を含む域外国をTACに加盟させるための手段としての意味が大きかったということである。これは、1998年7月のASEAN外相会議において、ASEANが第2議定書を利用して域外国のTAC加盟を促したことからも見てとれる。同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」[31]ことが宣言された。また、当外相会議と同時に開かれたASEAN地域フォーラム（ASEAN Regional Forum: 以下、ARF）の議長声明には、「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」ことを盛り込んだ[32]。つまり、ASEANはTAC第2議定書を、域外国のTAC加盟のための道具として活用したのである。

その後、同年12月のASEAN首脳会議の開会宣言において、ASEAN9ヶ国のほとんどの首脳がTACを積極的に言及することで、域外国のTAC加盟を奨励した。たとえば、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」[33]とTACを評価した。さらに、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」[34]との期待を示した。その結果、当会議にて発表された「ハノイ行動計画」において、「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」ことが明記されるようになった[35]。

このように、ASEANが域外国のTAC加盟を積極的に奨励したことは、中小国の集団であるASEANの生存戦略として考えることができる。ASEANのTAC加盟要求の背景に、まずは中国を加盟させることで南シナ海問題に対処しようとする目的が大きかったのは確かである。しかしASEANは、中国だけでなく、対話国を中心として広く加盟を要求してきた。その理由として、インドネシアの外務省幹部は、「ASEANは、冷戦時代からその時の状況に左右されるオブジェクト（もの）に過ぎなかった。今後は、TACを通じて外交カードを握るサブジェクト（主人公）になろうとしている」と説明している[36]。つまり、中小国の集団であるASEANは、「ASEANのシンボル」であるTACに域外国を加盟さ

---

[28] 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（最終アクセス：2017年11月2日）
[29] 『朝日新聞』1996年1月4日。
[30] SECOND PROTOCOL AMENDING THE TREATY OF AMITY AND COOPERATION IN SOUTHEAST ASIA (28 July 1998) https://www.state.gov/documents/organization/130813.pdf（最終アクセス：2017年10月21日）
[31] Joint Communique the Thirty-First ASEAN Ministerial Meeting, Manilla, Philippines (24-25 JULY 1998) http://asean.org/?static_post=joint-communique-the-thirty-first-asean-ministerial-meeting-manila-philippines-24-25-july-1998（最終アクセス：2017年10月20日）
[32] 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（最終アクセス：2017年10月20日）
[33] Opening Remark by H.E. Sisavath Keobounphanh, Prime Minister 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（最終アクセス：2017年10月19日）
[34] 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（最終アクセス：2017年10月19日）
[35] ASEAN Secretariat, Hanoi Plan of Action, http://asean.org/?static_post=hanoi-plan-of-action（最終アクセス：2017年10月20日）
[36] 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）、7-8頁。

せ、域外大国に対して少しでも優位に立つことを目指していたのである。

一方、ASEANの積極的なTAC加盟要求に対し、中国も一定程度の関心を示すようになった。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[37]。この発言は、TAC加盟を拒否していた1993年の中国の姿勢に比べると、明らかな進展であった。また、1999年7月の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」[38]と、TACの理念を認めている。さらに、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[39]。このように、中国の外交当事者がTACへの公式的な見解を示し、中国とASEAN諸国の2国間の合意文書にTACが組み込まれたことは、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。

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、上述したように、中国には南シナ海問題における行動の制約というTAC加盟への障害が存在したためであった。実際、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なかった。中国は、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[40]。したがって中国としては、ASEANの働きかけによってTAC加盟を検討するようにはなっていたが、TACに加盟するにはそのリスクが大きかったのである。また、ASEAN側からすると、南シナ海問題をめぐるASEAN内部での合意がなされていなかったため、直ちに中国をTACに加盟させることはできなかった。

3.3: 中国の許容範囲を認めたDOC合意による中国のTAC加盟

このように、なかなかTACに加盟しない中国に対して、ASEANが選択した手段とは、まずは中国との間で南シナ海の「行動規範（Code of Conduct）」を作成することであった。TACの理念に基づいていた1992年7月の「南シナ海に関するASEAN宣言」には、既に行動規範の作成という条項が含まれていたが、1990年代後半に再び南シナ海問題が激化すると、ASEANは本格的に行動規範の作成に臨むようになった。すなわち、南シナ海の行動規範は、ASEANがTACの「紛争の平和的解決」の理念を、明確な形で制度化するためのものであった。本節では、ASEANが中国と間で行動規範を合意し、その結果として中国がTAC加盟を果たしたことを示していく。

上記に述べた1998年10月の南シナ海問題の激化と共に、ASEANは南シナ海の行動規範の締結に本格的に乗り出した。たとえば1998年12月のASEAN首脳会議では、「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[41]。その後、1999年7月のASEAN外相会議においては、「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

---

[37] 『東南アジア月報』1998年7月、204頁。
[38] 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（最終アクセス：2017年10月22日）
[39] *BBC Monitoring Asia Pacific* (08 May 2000)
[40] 佐藤、前掲書、169頁。
[41] ASEAN Secretariat, Hanoi Plan of Action (16 December 1998) http://asean.org/?static_post=hanoi-plan-of-action（最終アクセス：2017年10月22日）

に進めていく」ことを明らかにした[42]。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[43]。しかし、その後1999年11月にASEAN が中国に提出した改定案は、フィリピンの意向を強く反映したものであったため、中国に再び拒否されることになった[44]。したがって、1999年までは、行動規範の内容をめぐるASEANと中国の温度差によって、合意には至らなかった。

しかし2000年になると、中国は、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、自らが起草した草案を提出している。この中国の政策変更には、アメリカの南シナ海問題への介入が影響していたとされる[45]。その後、2000年3月には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 ASEAN 中国作業部会のSOMでは、双方の共同草案がまとまった[46]。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」[47]と発言するのみであった。つまり、この時点においても、中国のTAC加盟への障害は解消されないままであった。

その後、中国がTAC加盟を決断する転換点となったのが、ASEANと中国の間で結ばれた2002年11月の「南シナ海に関する関係国の行動宣言（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: 以下、DOC）」である。このDOCには、国際法の諸原則の尊重や武力の不行使、信頼醸成、領土・管轄問題の平和的解決などが含まれており、従来の 2 国間合意との違いはほとんどなかった[48]。しかし、ここで強調すべきDOCの意味とは、南シナ海問題が中国とASEAN間の問題となったこと、すなわち、国際化されたことである。それでは、南シナ海問題の国際化を恐れ、TAC加盟を拒否してきた中国が、なぜDOCに合意したのであろうか。

結論からいうと、ASEANは中国がTACに加盟できるように、南シナ海問題における中国の主張を部分的に許容した。すなわちASEANは、TAC13条の「紛争の平和的解決」について、以下の3点をDOC として制度化させることで、中国が安心して TAC に加盟できる条件を作り上げた。第一に、ASEANは、建造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[49]。第二に、元々「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[50]。第三に、「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[51]、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。このようにDOCには、ASEANが中国をTACに加盟させるための意図的な譲歩が反映されていた。

これは、中国側からすると、南シナ海問題をめぐる中国の許容範囲が、DOCによって認められたことを意味する。つまり、DOCは、TACの「紛争の平和的解決」を、緩やかな形で制度化したものであ

---

[42] 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（最終アクセス：2017年10月22日）
[43] 『東南アジア月報』1999年7月、177頁。
[44] 佐藤、前掲書、171-172頁。
[45] 湯澤武「ASEANの対南シナ海外交の効用と限界：ルール形成の取り組みを中心に」『アジア研究』Vol.63, No.4, October 2017, 39-57頁。
[46] 重政公一「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。
[47] *Xinhua News Agency* (28 July 2000)
[48] 湯澤、前掲論文、44頁。
[49] Ian Storey, “The institutionalization of ASEAN-China relations: Managing the South China Sea dispute,” Ralf Emmers, ed., *ASEAN and the Institutionalization of East Asia* (Routledge, 2012), pp.142-143.
[50] 重政、前掲論文、218頁。
[51] 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（最終アクセス：2017年11月3日）

ると言える。実際、中国の王毅外交副部長は、2002年11月のASEAN中国首脳会議の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」[52]であり、「両者間の新たな信頼のシグナル」[53]と評価した。これは、ASEANとのDOC合意によって、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。このように、ASEANは中国の許容範囲内でDOCを合意することによって、後の中国のTAC加盟を促した。

したがって中国がTAC加盟の意思をASEAN側に非公式に伝えたのが、DOC合意がなされた直後の11月4日であったのは、自然なことであったと言えよう。カンボジアの政府高官は、「正式な申請はまだないが、既にASEAN各国と非公式に話し合っている」と語っていた[54]。このように、中国が、DOCに合意してからようやくTAC加盟を決意した事実から、中国のTAC加盟は、中国の南シナ海問題の許容範囲を認めるというASEANの主体的行動によって実現されたとみなすべきである。

その後、2003年6月のASEAN+中国会合では、中国の李肇星外交部長が、ASEANに対して、TACに加盟することを正式に伝えた[55]。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[56]。2003年8月、中国はASEANにTAC加盟申請書を提出し[57]、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[58]。

以上、ASEANの働きかけによる中国のTAC加盟プロセスについて検討した。そこから明らかになったことは、以下のとおりである。第一に、ASEANによるTACの積極的な宣伝によって、中国はTAC加盟を検討しはじめた。第二に、ASEANがDOCにおいて南シナ海問題をめぐる中国の許容範囲を認めたことで、中国のTAC加盟への障害が解消された。第三に、それらの結果として、中国はTACに加盟した。よって、中国のTAC加盟には、中国の「平和的台頭」という構造的・環境的要因だけでなく、ASEANの主体的な行動の役割があったと言える。

4. 日本のTAC加盟プロセス

本章では、日本のTAC加盟プロセスを分析していく。まず、ASEANが日本にもTAC加盟を要求するようになった背景を考察し、日本のTAC加盟に対する障害と、その対応策について述べる。次に、ASEANが日本に対して行った働きかけと、日本のTAC加盟への姿勢の変化を分析する。最後に、ASEANの不満と、その結果としてもたらされた日本政府の危機感によって、日本がTACに加盟したことを明らかにする。

4.1: ASEANのTAC加盟要求に対する日本の反応

ASEANは、まずは中国をTACに加盟させることを最優先の課題とすると共に、「中国との地域的バランスをとるために、日本にもTACに加盟してもらう」[59]ことを目指していた。すなわち、ASEAN

[52] *Japan Economic Newswire* (4 Nov 2002)
[53] *IPS-Inter Press Service* (4 Nov 2002)
[54] 『毎日新聞』2003年2月24日。
[55] 『毎日新聞』2003年6月22日。
[56] *China Daily* (30 Jun 2003)
[57] *China Daily* (20 Aug 2003)
[58] *China Daily* (08 Sep 2003)
[59] 『朝日新聞』2003年10月8日。

は、日本をTACに加盟させ、中国による脅威を低減させようとしたのである。たとえば、シンガポールのゴー（Goh Chok Tong）首相は、「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だ。当面は日本がASEANにとって最も重要だ」[60]と述べている。より具体的には、ASEANは、南シナ海問題への対処に関して、日本を利用する思惑を持っていた。インドネシアのハッサン外相は、TAC高等評議会のことを挙げ、「（TACの）域外加盟国は今後、何かしらの確かな地位が与えられるようになる。だからこそ、古い友人である日本の加盟を強く求めた」と説明している[61]。つまり、ASEANとしては、中国と日本の双方がTACに加盟した場合、日本の力を借りて中国をけん制することが可能であると考えていたのである。したがって日本の川口順子外相によると、ASEANが日本にTAC加盟を要求した時点は、中国よりも遅い2001年になってからであった[62]。

しかし日本は、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[63]。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とされる。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適当であるだけでなく、TACが規定している『内政不干渉』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[64]。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[65]。

ただし、このような外務省内部の意見の対立は、当初の日本にとっての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、TAC加盟に対して前向きな姿勢を見せていた[66]。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の内政不干渉条項による行動の制約の恐れがあったためだと理解するべきである。

しかし、同年4月に中国が先にTAC加盟を正式に表明すると、日本にとってのTAC加盟の重要度が一気に低下した。なぜなら、外務省にとっては、中国よりも先に行動することが重要であり、中国に後れをとったことで、日本がTACに加盟することで得られるASEANへのコミットメントとしての意味が薄れてしまったからである[67]。したがって、日本のTAC加盟要因として先行研究から言われてきた「中国との競争」という説明は不十分である。その代わりに日本は、ASEANにコミットできるより効率的な手段を探し始めた。

そこで日本が目指していたのは、「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。つまり、ASEAN首脳が一斉に域外で集まる会議を、日本で開催することは、ASEANにコミットできると同時に、日本とASEANの関係の深さを内外にアピールすることも可能であると考えられた。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」

---

60 『朝日新聞』2003年10月9日。
61 N.Hassan Wirajuda、水本達也、Siska Widyawati「インタビュー インドネシア外相 ハッサン・ウィラユダ氏 域内での日本の指導力に期待（特集 日本・ASEAN特別首脳会議展望）」『世界週報』（2003年12月16日号）、16頁。
62 第百五十七回国会『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』（2003年10月8日）
63 岡本・水本、前掲論文、7頁。
64 『朝日新聞』2003年12月11日。
65 藪中三十二『世界に負けない日本』PHP研究所、2013年、111頁。
66 岡本・水本、前掲論文、7頁。
67 岡本・水本、前掲論文、7頁。

と指定すると共に、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、ASEANとの合意を得た[68]。その後に小泉首相も、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」[69]と述べるなど、ASEANとの交流に関する積極的姿勢を見せている。つまり、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ことを目指していた。しかし、後述するように、日本がTACに加盟する代わりに考案された特別首脳会議は、ASEANの攻勢によって、反って日本のTAC加盟を促すようになる。

4.2: ASEANの働きかけによる外務省の認識の変化

そこで、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の万全の準備を図っていた。当時の外務省アジア大洋州局参事官であった西宮伸一によると、日本は特別首脳会議において「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[70]。

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にコミットするための重要な道具であった。なかでも、焦点となったのは、特別首脳会議で目指すべき日・ASEAN関係の基本文書、つまり川口外相が既に6月の時点で提案していた「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[71]。そして、その憲章は、特別首脳会議の目的と同様、日本がTACに加盟する代わりに、ASEANにコミットするために提案したものであった。元々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』を採択することになった」[72]と証言している。しかし、10月4日に開かれたASEAN-日本SOMにおいて、ASEANはその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た[73]。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[74]。つまり、ASEANが一体となって日本の提案を拒否したことで、ASEANにコミットしようとした日本の立場はますます不利になったのである。

事実、外務省は、2003年の夏の時点から、TACに加盟しようとしない日本に対するASEANの不満に気づくようになっていた。この時期のASEAN大使は、藪中局長に対し、「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いからだ」と警告した。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？」という質問が相次いでいた[75]。

このようなASEANの不満によって、外務省には特別首脳会議の成否をめぐる危機感が生まれた。藪中局長は、「（特別首脳会議の）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

---

[68] 『毎日新聞』2002年8月2日。
[69] 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（最終アクセス：2017年10月24日）
[70] 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。
[71] 『読売新聞』2003年6月21日。
[72] 岡本・水本、前掲論文、7頁。
[73] 『朝日新聞』2003年10月5日。
[74] 『読売新聞』2003年11月2日。
[75] 藪中、前掲書、110-111頁。

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」[76]であったと当時の状況を回顧している。このように、不満を示し続けるASEANの主体性によって、少なくとも外務省においては、TACに対する姿勢に変化が見られるようになったのである。

そして、2003年10月、中国がTACに正式加盟すると、ASEANは、日本に対する働きかけを始めた。まず、ASEANは、先にTACに加盟した中国を積極的に称讃することによって、日本のTAC未加盟を目立たせようとした。中国がTAC加盟を果たした2003年10月のASEAN首脳会議においては、首脳たちが中国とインドのTAC加盟を絶賛した。中国のTAC加盟後に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」[77]と中国のTAC加盟を高く評価した。シンガポールのゴー首相も、「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」[78]と述べ、中国の加盟を称讃している。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」[79]と述べ、中国のTAC加盟を積極的に評価した。

同時に、ASEANからは日本に対して露骨な批判が寄せられた。シンガポールのゴー首相は、「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」[80]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」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」と発言し、日本に対するASEANの失望を表現した。さらに、「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」という批判的な発言までなされた[81]。

このように、ASEAN が中国を称賛し、さらに日本を露骨に批判したことは、TAC に加盟していない日本の外務省が、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一つのみであった」[82]と、TAC に加盟しなかった日本が、対ASEAN 政策において、中国に比べると低い成果にとどまってしまった当時の状況を記録している。また、ASEAN は、外務省に対して、「TAC は ASEAN 諸国にとって、非常に重要な意味を持つ」[83]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

[76] 藪中、前掲書、111 頁。
[77] *China Daily* (09 October 2003)
[78] *Wall Street Journal* (09 October 2003)
[79] 『朝日新聞』2003 年 10 月 7 日。
[80] 『読売新聞』2003 年 10 月 9 日。
[81] 『朝日新聞』2003 年 10 月 8 日。
[82] 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）
[83] 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）

ロメーター』とも言えるものであり、関係強化の為には右（TAC）加盟は是非とも望まれる」[84]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 の働きかけによって、外務省にとってはTAC 加盟という事項が一層重要となった。

しかし、日本政府の方針としては、この時点においても、TACに加盟しようとしなかった。実際、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」[85]とTAC加盟に否定的であった。すなわち、この時点では外務省における認識の変化は見られたものの、日本政府のTAC加盟へ姿勢は変化しなかった。このように中国が正式にTACに加盟したにもかかわらず、日本が加盟を躊躇し続けていた点から、日本のTAC加盟を「中国との競争」と結論づけるには留保が必要である。

4.3: ASEAN の不満の激化による日本の TAC 加盟

本節では、ASEANの働きかけが、どのようにして日本のTAC加盟につながったかを分析していく。結論からいうと、日本のTAC加盟は、ASEANの不満の激化によって特別首脳会議の成否が不透明となった結果、それを受けた日本政府が、特別首脳会議を確実に成功させるためにとった選択肢であった。

中国のTAC加盟後、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、日本政府は野党からの攻勢を受けるようになった。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」と追及された。この質問に対し、川口外相は、「引き続き検討中」と答弁しながらも、「そういう条約がなくても十分に強い関係にあるというのが一つの考え」である立場を崩さなかった[86]。また、翌日に行われた国会では、薮中局長が、社民党の田英夫議員から受けた同様の質問に対し、TACの内政不干渉条項への懸念を述べながら、代わりに特別首脳会議において基本文書を作る予定を述べている[87]。よって、日本は、TACに加盟するよりも、特別首脳会議を成功させることが急務であったと言える。

それにもかかわらず、ASEANの日本に対する不満は、具体的な行動として現れるようになった。それは、10月20日から21日までバンコクにて開かれたアジア太平洋経済協力（Asia Pacific Economic Cooperation: 以下、APEC）の間、小泉首相とタクシン（Thaksin Shinawatra）首相との2国間会議が実現されなかったことであった[88]。その原因は、APECが経済中心の協議体であることもあり、確かに日本のASEANとのFTA締結の停滞によるものが大きかった。しかし、これは明らかに、当時の日本に対するASEANの不満を象徴する事件であったと言える。というのも、APECという国際会議の場で、議長国であるタイとの首脳会議がかなわなかったということは、約1ヶ月後に行われる特別首脳会議まで失敗に終わる可能性を示唆していた。実際、外務省のある幹部は、「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

[84] 外務省（2003 年 10 月 21 日）、前掲資料。
[85] 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（最終アクセス：2017 年 10 月 6 日）
[86] 第百五十七回国会『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）
[87] 第百五十七回国会『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五号』（平成 15 年 10 月 9 日）
[88]『朝日新聞』2003 年 10 月 23 日。

たが、そうでもない」と証言している[89]。このような外交当事者の認識の変化が、日本のTAC加盟に至る重要な転換点であった。

結局、福田康夫官房長官は、11月4日の記者会見において、「日本はTAC加盟を検討している」と発言するようになった[90]。これは、日本政府としては初めて見られるTAC加盟への前向きな姿勢であった。すなわち、日本の対するASEANの不満とそれに伴う行動が、日本の外交当事者の認識を変化させた結果、日本はTAC加盟を真剣に検討し始めたのである。またこの際、「TACは日米同盟に影響しない」という外務省の見解が示されていたことから、ASEANの働きかけによって危機感を感じていた外務省が、内閣官房との調整を行っていたとも推測できる。

さらに注目すべきは、その後に川口外相が首脳会議の成功を図る目的で、10日から13日にかけてマレーシアとラオスを訪問したことである[91]。日本の外相のマレーシア訪問は5年ぶり、ラオス訪問は13年ぶりであった[92]。しかも、この川口外相の訪問は、衆議院選挙への応援の翌日という、非常に緊迫なスケジュールの下で行われた[93]。しかし、川口外相はなぜ、そこまでしてマレーシアとラオスを訪問したのであろうか。

結論からいうと、川口外相の訪問の真の目的は、ASEANの対日調整国であったマレーシアに対し、日本のTAC加盟の意思を表明することであった。具体的には、マレーシア訪問中の11日、川口外相がTAC加盟をマレーシア外相に対して非公式に伝えていたことが、タイの有力紙のよって明らかになっている[94]。また、日本のメディアによると、「さまざまな観点から検討を進めている」と伝えたとされる[95]。いずれにせよ、この際には、川口外相から、「特別首脳会議の際にTAC加盟を正式に表明したい」という要請も既になされていた。これらの事実から、日本が特別首脳会議を成功させるために、ASEAN側の不満を抑えることを目的として、TACに加盟したことが明らかになる。すなわち、ASEANの不満の表出によって日本政府の危機感が高まり、その結果として、日本はTACに加盟したのである。

その後、川口外相がラオスから帰ってきた直後の11月15日、日本政府は記者会見を開き、TACに加盟する方針を明らかにする[96]。また、同月18日に開かれた日本-ASEANのSOMにおいて、ASEANに対して正式にTAC加盟を表明した[97]。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加盟を正式に伝えた。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」[98]と発言するようになった。このように、日本がTACに加盟しないために作り上げた特別首脳会議が、反って日本がTAC加盟を検討するきっかけとなり、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の外交能力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」[99]と、1ヶ月という短期間の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。ここからも分かるように、日本のTAC加盟は、「中国との競争」というよりも、ASEANの働きかけによるものであった。

---

[89] 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。
[90] *Jiji Press Ticker Service* (4 Nov 2003)
[91] 外務省「川口外務大臣のASEAN諸国（マレーシア、ラオス）訪問（概要）」（平成15年11月13日）https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_kawaguchi/ml_03/gaiyo.html（最終アクセス：2018年8月12日）
[92] 外務省「川口外務大臣のASEAN諸国（マレーシア、ラオス）訪問について」（平成15年11月10日）https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_kawaguchi/ml_03/pr.html（最終アクセス：2018年8月12日）
[93] 『読売新聞』2003年11月6日。
[94] *The Nation (Thailand)* (4 Nov 2003)
[95] 『朝日新聞』2003年11月12日。
[96] 『毎日新聞』2003年11月16日。
[97] 『読売新聞』2003年11月19日。
[98] 『朝日新聞』2003年12月12日。
[99] 『朝日新聞』2003年12月13日。

その後、日本はTAC加盟のための手続きを進め、2004年5月の国会承認を経て、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[100]。それは、『東南アジアにおける友好協力条約の説明書』という文書と共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[101]。このように、ASEAN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、以下のとおりである。第一に、ASEAN は、中国を称賛し、日本を批判することで、日本の外務省に対して危機感を与えることに成功した。第二に、ASEAN は、特別首脳会議の直前まで日本への不満を表出し続けることで、特別首脳会議が失敗しかねないという日本の外交当事者の認識の変化をもたらした。第三に、これらの結果として、日本は TAC への加盟を決断した。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・構造的要因よりも、ASEAN の主体的行動の成果であったと言える。

5. アメリカの TAC 加盟プロセス

本章では、アメリカの TAC 加盟プロセスを分析する。まず、ASEAN 内部でアメリカの TAC 加盟への合意がなされなかったことと、アメリカの構造的な障害について述べる。次に、ASEAN が TAC を東アジアサミット（East Asia Summit: 以下、EAS）の参加条件としたことによって、アメリカが TAC 加盟を検討するようになったことを説明する。最後に、ASEAN がアメリカの TAC 加盟のために行った働きかけと、それによるアメリカの TAC 加盟の実現を明らかにする。

5.1: ASEAN のコンセンサスの不在とアメリカの構造的障害

これまで分析してきた中国や日本の場合とは異なり、アメリカを TAC に加盟させることへの ASEAN 側の合意はなされていなかった。第 2 議定書の締結後に ASEAN が TAC を拡大しようとした際にも、マレーシアはアメリカの TAC 加盟を明確に拒否していた。1999 年 7 月、マレーシアのハミッド（Syed Hamid Albar）外相は、「中国の TAC 署名への前向きな姿勢には感謝するが、アメリカを加盟させるのは熟慮すべき」[102]と発言している。その一方、ASEAN 加盟国のなかでアメリカとの関係が比較的深かったシンガポールやブルネイは、2003 年までアメリカのブッシュ政権に対して TAC 加盟を要請していた[103]。このように、アメリカの TAC 加盟については、ASEAN 内部でも意見が分かれていたのである。

一方で、アメリカは日本と同様、TAC 加盟に対しては明らかな躊躇を見せていた。従来からのアメリカは、日本やオーストラリアなどとの同盟に基づくアメリカの行動の「足かせになる」として、TAC 加盟を拒否してきた[104]。そのため先行研究では、オバマ政権のアジア回帰戦略によって、アメリカが

---

[100] 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（最終アクセス：2017 年 11 月 13 日）
[101] 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（最終アクセス：2017 年 11 月 13 日）
[102] *The Straits Times* (29 July 1999)
[103] *United Press International* (30 September 2003)
[104] 『朝日新聞』2009 年 7 月 22 日、*United Press International* (30 September 2003)

TAC加盟を果たしたとみなしている。すなわち、アメリカのTAC加盟は、オバマ政権における政策の変化であるという見解である。

しかし、先行研究の説明は以下の2点の理由から不十分である。第一に、当時のオバマ政権は、特にTACに加盟しなくても、他の方法によってアジアへのコミットメントはできたはずである。実際、オバマ政権のアジア回帰戦略は、中国への関与、アジアの同盟国への安心供与、そしてアジアにおける地域制度の構築という三つの方法からなっていた[105]。第二に、より重要な理由として、オバマ政権期においても、アメリカのTACへの姿勢は一貫しなかったことが挙げられる。具体的には、2009年2月にクリントン（Hillary Rodham Clinton）国務長官がTAC加盟を宣言した後にも、TACの条文に「米国の価値観を反映した条文」を新たに加えようとする動きがオバマ政権の内部に存在していた。それにもかかわらず、アメリカは半年後の7月10日に無条件署名を受け入れたのである[106]。このように、アメリカがオバマ政権期においても、TAC加盟に対しては躊躇を見せていたという事実から、アメリカのTAC加盟は政権交代に伴う政策の変化という理由のみでは説明できない。

アメリカのTAC加盟には、構造的な障害があった。その具体的な理由は、大きく三つを挙げることができる。第一に、ASEAN中心のTACにアメリカが加盟することで想定される、アメリカ中心のシステムへの悪影響である。国務省の中には、アメリカがTACに加盟すれば、同盟関係が不安定化する恐れがあるという意見があった[107]。第二に、ミャンマー問題における行動の制約である。オバマ政権期の東アジア・太平洋担当国務次官補であったキャンベル（Kurt M. Campbell）は、「（ブッシュ政権期の）アメリカはビルマに対する行動が制約を受けるのを懸念してTACに加わることを控えていた」と述べている[108]。第三に、TAC加盟に対する議会の反対である。アメリカが2006年にTACに加盟しなかった理由は、アメリカの行政部が、インドネシアとの軍事関係を再建することに対する連邦議会の反対を恐れたためであったと言われている[109]。このように、アメリカにはTAC加盟への構造的な障害がいくつか存在しており、それらは政権交代とは無関係であった。

5.2: ASEANのTACを利用したアメリカの排除

2000年代前半から盛んになった「東アジア共同体」構想の実現として、2005年12月、ASEAN10ヶ国、日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、そしてインドを参加国とするEASが開催される。そしてこのEASの設立は、後のアメリカのTAC加盟への姿勢に変化をもたらす重要な転換点となった。なぜなら、ASEANがTAC加盟を、EASの参加条件とすることに成功したからである。2005年4月、フィリピンのセブにて開催されたASEAN非公式首脳会議では、EASの初の会合をマレーシアのクアラルンプールで開くことに合意し、EASの三つの参加条件が決められた。その内容は、第一にASEANの対話国であること、第二にASEANと実質的な協力関係があること、そして第三にTACに加盟していること、であった[110]。

しかしASEANが、TACをEASの参加条件とした本来の目的は、アメリカをターゲットとするものではなかった。なぜなら、当時のASEANにおいて、アメリカのEASへの参加及びTAC加盟に対するコンセンサスはとられていなかったからである。ASEANには、上述したアメリカのTAC加盟へ

---

[105] G. John Ikenberry, “From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia”, *International Journal of Korean Unification Studies*, 23(2), 2014, pp.41-63.
[106] 『朝日新聞』2009年7月22日。
[107] ジェフリー・ベーダー著、春原剛訳『オバマと中国』東京大学出版会、2013年、45頁。
[108] カート・キャンベル著、村井浩紀訳『THE PIVOT―アメリカのアジア・シフト』日本経済新聞出版社、2017年、376頁。
[109] Ellen L. Frost, “Re-Engaging with Southeast Asia,” Global Communications Platform, Japanese Institute of Global Communications, July 28, 2006. http://glocom.org/debates/20060728_frost_re/index.html（最終アクセス：2017年11月3日）
[110] *The Business Times* (12 April 2005)

のコンセンサスの不在に加え、アメリカのEAS参加についても、意見の不一致があった。その結果としてアメリカは、シーファー（John T. Schieffer）駐日アメリカ大使が述べたように、「参加する機会が得られるなら快く参加するが、そもそも招待されていない」[111]状態であった。また、当事者のアメリカも、前述したTAC加盟への構造的障害に加え、EASへの参加に対しても曖昧な姿勢を示していた。たとえば、アメリカのゼーリック（Robert Zoellick）国務副長官は、「我々は既にARFにも、APECにも参加している」[112]と述べるのみで、EAS参加の可否を明確にしなかった。

このようにASEANとアメリカの双方の姿勢が消極的であったことから、当時のASEANがアメリカをTACに加盟させるためにTACをEASの参加条件としたとは考えにくい。ちなみに、TACがEASの参加条件となったことは、EASの参加国として議論されながらもTAC加盟を躊躇していたオーストラリアに対し、オーストラリアのTAC加盟を促すという目的が大きかった[113]。実際、EASへの参加条件が定められた後、オーストラリアは、EAS開催の直前である2005年12月にTAC加盟を果たしている。

興味深いことに、この参加条件は、EASに対するオーストラリアの「参加」に加え、アメリカの「排除」という二重の効果を発揮した。すなわち、ASEANはTACをEASの参加条件とすることで、既にEASへの関心を見せていたオーストラリアのTAC加盟を促すと共に、EASに積極的ではないアメリカを排除することに成功したのである。マレーシアのバダウィ首相は、アメリカをEASに招待しなかった理由として、「アメリカがTACに加盟しようとしないから」[114]と述べ、アメリカの排除を正当化している。

このように、ASEANがTACをEASの参加条件としたことは、アメリカの後の行動に対して二つの効果をもたらした。第一に、ASEANは、TACを利用してアメリカをEASから排除し、後のオバマ政権がアジア回帰戦略の一環としてEASへの参加を検討することを促した。第二に、ASEANは、アメリカがEASへの参加を検討するようになったとき、TAC加盟を検討しなければならない条件を作り上げた。すなわちASEANは、TACを利用することでアメリカをEASから排除し、EASを利用することでTACの重要性を一層高めておくことで、後のアメリカのTAC加盟を促したのである。したがって、ASEANは、TACとEASというASEAN中心の二つの制度を、うまくリンケージすることに成功した。

その結果、オバマ政権のベーダー（Jeffrey A. Bader）国家安全保障会議（National Security Council: 以下、NSC）アジア担当上級部長は、TAC加盟を主張した理由について、「EASに参加するかどうかをまだ決めてはいなかったが、その選択肢だけは残しておきたかった。そしてEASのメンバーになるためにはTACへの加盟が必要であった」[115]と回顧している。このように、ASEANの主体的行動によって形成されたベーダーの認識は、後に述べるように、クリントン国務長官を含むアメリカの政策決定者がTAC加盟を検討するきっかけとなったのである。

しかし、アメリカがこの時点ではTACに加盟しなかったことには留意しなければならない。その理由は、上述したアメリカ中心の同盟への悪影響、ミャンマーへの介入の制限、そして議会の反対という構造的な障害がこの時点では解消されなかったからである。

---

[111] *State News Service* (18 April 2005)
[112] Robert Zoellick, Deputy Secretary, Remarks At the U.S. Ambassador's Residence in Kuala Lumpur, Malaysia (May 9, 2005) https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/45886.htm（最終アクセス：2017年12月13日）
[113] *Japan Economic Newswire* (10 December 2005).
[114] *Wall Street Journal* (12 Dec 2005)
[115] ベーダー、前掲書、44-47頁。

5.3: ASEANの安心供与によるアメリカのTAC加盟の実現

本節では、政権交代後のアメリカがTAC加盟を検討するようになった後、ASEANがどのようにしてアメリカのTAC加盟を実現させたかを示していく。

アメリカの場合、TAC加盟に際して「政権交代」という要因はある程度作用していた。2009年1月、オバマ新政府は、前ブッシュ政権との違いを強調する形で「アジアへの回帰」を宣言した。その一環として、アメリカの行政部はTAC加盟を検討するようになったのである。ただし、ここで留意すべきは、アメリカがTACへの加盟を決意した後、直ちに加盟できたわけではないということである。実際、アメリカがTAC加盟に至る道のりは順調ではなかった。アメリカのTAC加盟に関して、アメリカ中心の同盟への悪影響、ミャンマーへの介入の制限、そして連邦議会の反対というTAC加盟への障害が存在していたのはこれまで述べたとおりである。これによって、当時のアメリカの国務省は、TAC賛成派と、TAC加盟に反対する人権擁護派として分かれていた。

そこで、上述したように、ASEANがTACをEASの参加条件としたことは、ベーダーNSCアジア担当上級部長をはじめとする賛成派がTAC加盟を主張することに大きく影響した。実際、ベーダーを含む国務省スタッフの多くは、クリントン国務長官のインドネシア訪問が決定されたとき、アメリカがTACに加盟する好機だと考えていた[116]。そこで、TAC賛成派は国務省と海軍に依頼する形で書面による分析を行い、アメリカの利益に損害を与えることなくTACに加盟する方法を挙げてクリントン国務長官を説得した。それは、「TACに同意しても、アメリカの政策、そして行動の自由に影響を与えるものではない」ことを説明するものであった[117]。これによって、同盟への悪影響と介入の制限という二つの障害が解消された結果、TAC賛成派の意見が、アメリカの行政部に受け入れられたのである。すなわち、アメリカ行政府は、ASEANの働きかけに影響されたTAC賛成派の主張を受け入れ、本格的にTAC加盟を推進するようになったのである。以後、クリントン国務長官は、インドネシアにTAC加盟の意思を伝え、2009年2月15日から22日までのアジア歴訪を始めた[118]。

しかし、アメリカの行政部にとっては、「ミャンマー問題に関連する議会の反対」を乗り越えなければならなかった。アジア歴訪の一環としてインドネシアを訪問したクリントン国務長官は、TAC加盟への意思を述べながらも、アメリカのTAC加盟のためには連邦議会の承認が必要である点を明確に示した[119]。実際、この時期にもクリントン国務長官は、ミャンマー問題への対応に関して、連邦議会の上院外交委員会（以下、委員会）からの圧力を受けていた[120]。こうしたなか、アメリカがTACに加盟するためには、TACが「条約」の形をとっていることから、アメリカ上院の3分の2の賛成票を得なければならなかった[121]。

一方、ASEANにとって、アメリカがTAC加盟を表明したことは、ある種のジレンマを伴うものであった。というのは、アメリカのTAC加盟が、ASEAN側にとってもミャンマー問題に対するアメリカの干渉をもたらす恐れがあったからである。タイのある外交官は、アメリカがTAC加盟を表明した意図について、「内政不干渉の原則下でもミャンマー（ビルマ）の民主化問題などに言及できるような環境作りだったのだろう」[122]との懸念を示している。その一方で、ASEANは、中国、ロシア、北朝鮮

---

[116] ベーダー、前掲書、44-45頁。
[117] ベーダー、前掲書、46頁。
[118] ベーダー、前掲書、38頁。
[119] Hillary Rodham Clinton Secretary of State, “Beginning a New Era of Diplomacy in Asia,” Share Press Conference, Secretary of State Remarks, With ASEAN Secretary General Dr. Surin Pitsuwan Jakarta, Indonesia (February 18, 2009) https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/02/119422.htm（最終アクセス：2017年11月5日）
[120] *Targeted News Service* (21 May 2009)
[121] Gannon, *op.cit*., p.20.
[122] 『朝日新聞』2009年7月22日。

などが既に加盟していたTACに、アメリカを加盟させることによって自らの安全保障を図るため、アメリカのTAC加盟を実現させるインセンティブを持っていた。実際、スリン（Surin Pitsuwan）ASEAN事務総長は、「（アメリカのTAC加盟は）この地域に対するアメリカの政治的・安全保障的コミットメントの確証である」[123]と発言し、アメリカのTAC加盟を歓迎した。したがって、ASEANにとっては、アメリカをミャンマー問題に対する過度な干渉を控える形で、アメリカのTAC加盟を実現させることが重要となった。

以後、ASEANは、アメリカのTAC加盟を実現させるために動き出した。それは、大きく三つの方法によって進められた。第一に、人権・民主主義などの「アメリカ的価値」を擁護することによって、ASEANが自らの加盟国を拘束できる能力を示すことである。クリントン国務長官のTAC加盟への意思表明後、アメリカがTAC加盟のために議会承認の手続きを始めると、ASEANは人権・民主主義を唱えることによって、アメリカの懸念を取り払おうとした。たとえば、2009年3月のASEAN首脳会議において、ASEANのハイレベル・パネルから、ASEAN人権団体（ASEAN Human Rights Body: AHRB）に関する草案が出されたことが挙げられる[124]。また、同会議に出された「ASEAN安全保障共同体の青写真」では、「民主主義、グッドガバナンス、そして法の支配を強化し、人権と基本的自由を促進し保護する」[125]ことを明記していた。第二に、ミャンマー問題について、より直接的に関与への意思を示すことである。当会議の議長声明においては、「我々は国際社会のミャンマー情勢への懸念に対処するために、国連関係者との積極的な協力やミャンマーへの関与を行う」[126]ことを示すことで、ミャンマーに対するASEANの積極性を内外にアピールした。第三に、ASEAN加盟国のなかでも、特にアメリカの関係が深い加盟国による働きかけである。同年4月には、タイとシンガポールの外相がワシントンを訪問し、アメリカのTAC加盟を促した[127]。要するに、ASEANは、人権・民主主義の擁護およびミャンマーへの関与の表明、そしてアメリカとの関係が深い加盟国による働きかけによって、アメリカをTACに加盟させるための努力を行ったのである。

一方で、クリントン国務長官は、TACを議会の助言と承認を省略する行政協定（executive agreement）にすることを連邦議会に要求していた。これに対して、2009年7月10日に、ケリー（John F. Kerry）委員長、マコネル（Mitch McConnell）共和党代表、ルーガー（Richard G. Lugar）上院議員を含む委員会は、TACを行政協定にすることを承認するとともに、アメリカのTAC加盟に対する支持を表明していることが、国務省による出版物から明らかになっている[128]。しかし、委員会のメンバーのなかでもマコネル共和党代表は、連邦議会においてアウン・サン・スーチー（Aung San Suu Kyi）の名前を最も多く用いて発言するなど[129]、ミャンマー問題に関する人権擁護派の代表的な人物であった。したがって、彼がアメリカのTAC加盟を承認したことは興味深い。実際、マコネルは、7月23日の上院議会において、再び「我々はTACに加盟する国務省の計画に反対しなかった」ことを明らかにしてい

---

[123] Hillary Rodham Clinton, *op.cit*.
[124] *Malaysia General News* (17 July 2009)
[125] ASEAN Secretariat, *ASEAN Political-Security Community Blueprint*, June 2009, pp.2-3. http://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-18.pdf（最終アクセス：2017年11月12日）
[126] Chairman's Statement of the 14th ASEAN Summit "ASEAN Charter for ASEAN Peoples" Cha-am (28 February–1 March 2009) http://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-14th-asean-summit-asean-charter-for-asean-peoples（最終アクセス：2017年11月12日）
[127] 『読売新聞』2009年5月1日。
[128] Elizabeth R. Wilcox, ed., *Digest of United States Practice in International Law (2009)*, (Office of the Legal Adviser United States Department of State, 2009), pp.118-121. https://www.state.gov/documents/organization/155452.pdf（最終アクセス：2017年11月5日）
[129] 1989年の第101回から2010年1月の第111回までの連邦議会議事録を調査した論文によると、マコネルはアウン・サン・スーチーの名前を340回も言及し、その数は、連邦議会の上院と下院を含む全議員の中で第1位であった。これは、第2位である民主党のフェインスタイン（Dianne Feinstein）議員（143回）の2倍以上に当たる。David I. Steinberg, "Aung San Suu Kyi and U.S. Policy toward Burma/Myanmar," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 29, No. 3, 2010, pp.35-59.

る[130]。それでは、マコネルを含む人権擁護派は、なぜアメリカのTAC加盟を支持するようになったのだろうか。

その詳細な経緯については、7月13日に発行された議会調査局による『アメリカのTAC加盟』という報告書を参照することができる。委員会がTAC加盟を承認する前には、連邦議会による要請により、「特にビルマへの制裁の維持や拡張の能力をめぐって、TACの内政不干渉への強調がアメリカの行動の自由を制限するか否か」について、TACの条項が報告書を通じて詳細に分析されていた[131]。ここで注目すべきは、その報告書が、ASEAN加盟国の努力を高く評価していることである。たとえば、「インドネシアやフィリピンのようなASEANの一部のメンバーは、組織のパワーを拡張する努力をしており、それは、特にベトナム、カンボジア、そしてビルマの行動を制約している」と評価している[132]。つまり、ASEANの人権・民主主義の擁護およびミャンマーへの関与の表明、そしてアメリカとの関係が深い加盟国による働きかけが議会調査局による報告書の作成に影響したことが、ここから見てとれるのである。

その後、委員会と議会調査局との間でどのような議論が行われたかは定かではない。しかし、議会調査局の役割があくまでも情報提供に限定され、決して政策の誘導や勧告は行わない[133]ことを考慮すれば、むしろ報告書と委員会のレターの内容自体を検討してみることが有用である。たとえば、報告書には、TAC加盟の際にとるべき形式について、条約（treaty）と行政協定の違いを詳しく説明するとともに、「他の国のように、補足文書をつけることを（ASEANと）交渉することも可能である」ことを案内していた[134]。その後にクリントン国務長官に送られた委員会のレターの内容は、TACを、連邦議会の批准が不要な行政協定にすることと、署名の際に、オーストラリアのように「締約国の行動の自由を制約しない」という補足文書の添付を要求することであった[135]。このように、委員会のレターの内容が、報告書の内容を概ね参照したと考えられる事実から、ASEANの働きかけに影響された議会調査局の報告書により、委員会のTAC加盟への認識が変化したと推測することができる。そして、連邦議会のこのような認識の変化が、アメリカのTAC加盟に至る重要な転換点であった。

このことから、ASEANが、TAC加盟に否定的であった連邦議会に安心感を与える役割を果たしたことが分かる。その結果として、「議会の反対」というアメリカのTAC加盟への障害が解消され、それがアメリカのTAC加盟へとつながったと言えよう。

その後、連邦議会の承認を得たアメリカの行政府は、2009年7月22日、タイのプーケットで行われたARFにてTACに加盟した。これは、TAC加盟に関して補足文書をつけるよう求めた連邦議会の条件付き承認を反映し、「TACへのアメリカの加盟は、アメリカの脅威に対処するために必要と考える合衆国の措置を制限しない」という補足文書を添付するものであった[136]。同会議ではまた、アメリカのTAC署名記念式が盛大に開催され[137]、欧州連合（以下、EU）という地域機構も加盟できるとする

---

[130] 111 Cong. Rec. S8029 (daily ed. July 23, 2009) (statement of Sen. Mitch McConnell) https://www.congress.gov/crec/2009/07/23/CREC-2009-07-23.pdf（最終アクセス：2017年12月17日）

[131] Mark E. Manyin, Michael John Garcia, and Wayne M. Morrison, "U.S Accession to the Association of Southeast Asian Nations' Treaty of Amity and Cooperation(TAC)," CRS Report for Congress, July 13, 2009, pp.1-25.

[132] Manyin *et al. ibid*., p.7.

[133] 米村隆二「米国議会図書館議会調査局（CRS）における議会サービスの現状」『レファレンス』2002年2月、52-64頁。

[134] Manyin *et al. op.cit*., pp.12-17.

[135] Letter by Senators John F. Kerry, Richard G. Lugar, and Mitch McConnell to Secretary of State Clinton, https://www.state.gov/documents/organization/153475.pdf（最終アクセス：2018年1月6日）ちなみに、7月13日の報告書の発行と7月10日の委員会のTAC支持表明の日付が前後するが、それらがほぼ同時期に行われたことを考えると、報告書の発行よりも先に、委員会が議会調査局からの報告を受けていたと推測できる。

[136] Hillary Rodham Clinton, Department of State Washington, Received by Kasit Promya, Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand and Chairman of the ASEAN Coordinating Council, Bangkok, July 15, 2009. https://www.state.gov/documents/organization/130886.pdf（最終アクセス：2017年11月7日）

[137] *Xinhua General News Service* (20 July 2009)

TAC第3議定書の議論が行われた[138]。その結果、アメリカの加盟以降、後にカナダ、イギリス、ノルウェーなどの10ヶ国とEUも加盟するようになり、TACは、広く国際社会に承認される協調的安全保障のレジームとして発展していった。

これまでの議論を整理すると、以下のとおりである。第一に、ASEANがTACをEASの参加条件としたことにより、アメリカはTAC加盟を検討するようになった。第二に、ASEAN加盟国によるアメリカへの働きかけに加え、ASEANとしてアメリカのTAC加盟を実現させるための安心供与、すなわち民主主義や人権の擁護とミャンマーへの批判を行ったことで、TACに加盟してもミャンマーへの介入が制約されないという安心感を、連邦議会に与えた。第三に、これらの結果として、アメリカはTACに加盟できた。以上より、アメリカの「政権交代」によるTAC加盟を実現させたのは、ASEANの主体的行動であったと言える。

6. 考察

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の主体的行動の成果であると主張し、中国、日本、そしてアメリカのTAC加盟プロセスを分析した。具体的には、以下の3点を明らかにした。第一に、中国のTAC加盟は、中国の「平和的台頭」だけでなく、ASEANがTACを積極的に宣伝し、DOCにおける譲歩を行うことで、中国の南シナ海問題をめぐる許容範囲を認めたためであった。第二に、日本がTACに加盟した理由は、「中国との競争」というよりも、ASEANが日本への不満を表出し続けたことで、特別首脳会議の成否をめぐる日本の外交当事者の認識が変化したためであった。第三に、アメリカのTAC加盟は、ASEANが、TACをEASの参加条件とすることでアメリカのTACへの関心を引きつけ、「政権交代」後の連邦議会に安心感を与えたためであった。すなわち、TACの拡大は、国際政治における主体としてのASEANが勝ち取った成果であった。

なお、本稿で明らかにした域外国をTACに加盟させるためのASEANの主体的行動は、五つの戦略に類型化することができる。その第一は、自らの政策や理念を拡大するための宣伝を行うことである。ASEANは、中国を含めた域外国をTACに加盟させるために、首脳会議・外相会議などにおいてTACを積極的に広報し、TACを域外国にとっての外交的選択肢として格上げすることに成功した。第二に、より優先順位の高い成果を得るために、域外国に一歩妥協することである。ASEANは、中国をTACに加盟させるために、南シナ海問題において中国に譲歩し、TAC加盟への障害を取り払った。第三に、自らが目標とするものを得るために、交渉相手を批判することである。ASEANは、日本をTACに加盟させるために、日本に対して根気強く不満を表出し続けることで、日本に危機感を与えた。第四に、ある枠組みから域外国を排除することで、あえて関心を引きつけることである。ASEANは、TACをEASの参加条件とすることで、後のアメリカのTAC加盟を促した。そして第五に、域外国の不安を取り払うための安心供与である。ASEANは、アメリカをTACに加盟させるために、人権・民主主義を唱えることで、連邦議会に安心感を与えた。このように、広報、取り引き、批判、排除、安心供与という五つの戦略を駆使してASEANは域外国の選好を変化させたことが、本稿において明らかとなった。

[138] *Thai News Service* (20 July 2009)

7. おわりに

本稿では、2000年代におけるTACの拡大を、ASEANによる東アジア地域秩序の形成として捉え、それが域外大国を包摂しようとするASEANの主体的行動による成果であったことを明らかにした。このようなTACの拡大は、冷戦後のASEANそれ自体の拡大、ARFの拡大、そしてアジア欧州会議（ASEM）やEASのはじまりといったASEAN中心の地域秩序の形成とともに、「ASEAN中心性」とみなすことができる。ASEAN中心性とは、ASEANが東アジア地域秩序において中心的な役割を果たしている度合いのことであり、そ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、APEC、ARF、そしてEASなどの設立文書に明記されていることが挙げられる。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この概念は、2015年の政治、経済、社会文化の三つの柱からなる「ASEAN共同体」の主な目標となったことから、近年ASEAN研究者の間で活発に議論されるようになった。

しかし、このASEAN中心性の議論は、東アジア地域秩序における大国要因を否定するものではない。東アジア地域秩序においては、アメリカ中心の2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中心性というもう一つの東アジア地域秩序の実在を指摘し、それがASEANの主体的行動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、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の主体的な行動が大国の選好を変更できると主張する本稿の視点は、ASEANの国際政治における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。