

【日本大学大学院平成30年度博士学位申請論文】

東南アジアのサブリージョンにおける環境協力
——ASEAN Way からの分析——

日本大学大学院法学研究科政治学専攻

横 田 将 志
(指導教授：佐渡友 哲)

【日本大学大学院平成30年度博士学位申請論文】

東南アジアのサブリージョンにおける環境協力
——ASEAN Way からの分析——

Subregional Environmental Cooperation in Southeast Asia:
An Analysis from ASEAN Way Perspective

日本大学大学院法学研究科政治学専攻

横 田 将 志

(指導教授：佐渡友 哲)

目次

序章 研究の背景・目的・方法	1
1. 研究の背景	
2. 研究の目的	
3. 研究の方法	
4. 本論文の構成	
5. 本研究で登場する地理的概念に関する認識の共有	
第1章 国際政治を捉える新しい概念：リージョンとサブリージョン	11
第1節 はじめに.....	12
第2節 ウェストファリア的国際政治観からの変化.....	12
1. ウェストファリア的国際政治観	
2. 新しい国際政治観への変容	
3. 国際政治理論の多様化とリージョンの登場	
第3節 リージョンと政治・意思決定空間の変容.....	17
1. 意思決定・政策実施空間としてのリージョン	
2. リージョンの形成と国家	
3. リージョンの形成に伴う意思決定・政策実施空間の変容	
4. リージョンによる新たな秩序の形成	
第4節 リージョンの規模の多様性	21
1. リージョンの構成アクター数と規模	
2. 先行研究におけるリージョンの規模の分類	
3. リージョンの規模の相対的分類	
4. アジア太平洋に存在するリージョンの規模に応じた分類	
第5節 リージョンとサブリージョンの関係性.....	26
1. リージョンの形成	
2. 欧州や東南アジアでのリージョンの形成	
3. 欧州や南米におけるサブリージョンの形成	
4. 国際システムにおける新たな制度や規範の形成	
5. リージョンおよびサブリージョンにおけるアクターの行動とその結果	
第6節 小括.....	30

第2章 東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式：	
ASEAN Way	38
第1節 はじめに.....	39
第2節 東南アジアの地域協力の展開.....	39
1. 東南アジア諸国連合（ASEAN）の形成	
2. 5か国体制時代のASEAN	
3. ASEANの拡大	
4. ASEANの特徴と問題点	
第3節 ASEAN Wayの概要.....	42
1. ASEAN Wayの構成要素	
2. ASEAN Wayにおけるコンセンサス方式	
3. ASEAN Wayにおける非公式性	
4. ASEAN Wayの2つの側面：主権尊重・内政不干渉とコンセンサス方式・非公式性	
第4節 ASEAN Wayの背景.....	46
1. 主権尊重と内政不干渉の背景	
(1) 主権尊重	
(2) 内政不干渉	
(3) 国内・地域の不安定性と主権尊重・内政不干渉	
2. コンセンサス方式と非公式性の背景	
(1) コンセンサス方式	
(2) 非公式性	
(3) 初期アジア主義の影響	
第5節 ASEAN Wayの影響.....	50
1. 主権尊重の影響	
2. 内政不干渉の影響	
3. コンセンサス方式の影響	
4. 非公式性の影響	
5. ASEAN Wayの総合的影響	
第6節 小括.....	54
第3章 SIMエリアのヘイズ問題に関する協力	60
第1節 はじめに.....	61
第2節 東南アジアのヘイズ問題	62
1. ヘイズ問題の概要	
2. 東南アジアのヘイズ問題の概要	

3. 東南アジアのヘイズ問題の地理的規模	
第3節 ASEAN 越境汚染に関する協力計画（越境汚染協力計画）	64
1. 越境汚染協力計画の形成までの展開	
2. 越境汚染協力計画の概要と特徴	
3. 越境汚染協力計画の成果	
4. 越境汚染協力計画の実施と ASEAN Way	
第4節 ASEAN 地域ヘイズ行動計画	68
1. 地域ヘイズ行動計画の概要	
2. 地域ヘイズ行動計画の形成	
3. 地域ヘイズ行動計画による取り決めの実施	
第5節 ASEAN ヘイズ協定	71
1. ヘイズ協定の概要	
2. ヘイズ協定における取り組みの実施	
3. ヘイズ協定の形成とインドネシアの不参加	
第6節 ヘイズ問題に対する SIM エリア各国の姿勢とその影響	76
1. ヘイズ問題をめぐる SIM エリア各国の外交姿勢	
2. ヘイズ問題に対する SIM エリア各国の外交的対応	
3. ヘイズ問題に対する SIM エリア各国の外交姿勢の堅持	
第7節 小括	78
第4章 メコン下流域における水資源に関する協力	86
第1節 はじめに	87
第2節 メコンの水資源	87
1. 水資源の開発・利用と環境問題	
2. メコンの水資源を取り巻く状況	
3. メコンの水資源に対する流域諸国の対応	
第3節 メコン委員会	91
1. メコン委員会の展開：形成と終焉	
2. メコン委員会における取り組み	
3. メコン委員会の維持と強化	
第4節 暫定メコン委員会	94
1. 暫定メコン委員会の発足と継続	
2. 暫定メコン委員会における取り組み	
3. 暫定メコン委員会による協力の維持	
第5節 メコン河委員会（MRC）	98
1. MRC の発足	

2. MRCにおける取り組み	
3. MRCにおける水資源開発・利用が抱える問題	
第6節 メコンの水資源に関する協力と中国.....	103
1. メコンの水資源をめぐる中国の重要性	
2. 中国のメコン・レジームに対する姿勢と関与	
3. 中国のメコン・レジーム不参加の背景	
4. 中国のメコン・レジーム不参加の影響	
第7節 小括.....	106
第5章 大メコン圏における生態系・生物多様性に関する協力.....	113
第1節 はじめに.....	114
第2節 大メコン圏とアジア開発銀行（ADB）のGMSプログラム.....	114
1. 大メコン圏の範囲と名称	
2. 大メコン圏の登場とその背景	
3. GMSプログラムの概要	
第3節 GMSプログラムと自然環境.....	117
1. GMSプログラムが自然環境に及ぼす影響	
2. GMSプログラムにおける環境協力の位置づけ	
3. GMSプログラム初期の環境協力	
第4節 GMSプログラムにおける生態系・生物多様性の保全.....	120
1. コア環境プログラムの概要と特徴	
2. コア環境プログラムによる生態系・生物多様性の保全	
3. コア環境プログラムの抱える問題点とその背景	
第5節 GMSプログラムと中国.....	124
1. GMSプログラムにおける生態系・生物多様性に関する協力に対する中国の姿勢	
2. GMSプログラムへの中国の参加背景	
3. GMSプログラムへの中国の参加確保を可能とした諸点の影響	
第6節 小括.....	127
終章 まとめと結論.....	133
1. 国際政治を捉える新しい概念：リージョンとサブリージョン	
2. 東南アジアの地域協力とその行動様式：ASEAN Way	
3. 東南アジアのサブリージョンにおける環境協力の事例①：SIM エリアのヘイズ問題に関する協力	
4. 東南アジアのサブリージョンにおける環境協力の事例②：メコン下流域	

における水資源に関する協力

5. 東南アジアのサブリージョンにおける環境協力の事例③：大メコン圏における生態系・生物多様性に関する協力
6. 総合的考察：東南アジアのサブリージョンにおける環境協力での問題解決に向けた具体的取り組みの実施を実現・促進する要因

附記

主要参考・引用文献	140
図表掲載頁一覧	155
略語表	156

序 章

研究の背景・目的・方法

1. 研究の背景

環境問題の登場と深刻化を受けて、20 世紀後半以降、国際社会では、環境協力が活発に展開されるようになった。環境問題のうち、気候変動問題をはじめとする世界の大半の国家が関与する問題、越境大気汚染に代表される被害と加害の關係に複数の国家が関与する問題、ならびに環境対応能力が不十分な途上国の環境問題は、地球環境問題と呼ばれ、解決に国際協力が求められる。地球環境問題の解決に向けては、グローバル・レベルだけではなく、リージョン・レベルや二国間でも数多くの協力が行われている。

各環境協力を比較すると、制度や取り組み、成果の面で、相違点が見られる。欧州の越境大気汚染問題やオゾン層保護、気候変動問題に関する協力では、法的拘束力を有する条約と議定書のもとで、原因物質の排出規制という類似の手法が用いられてきたが、問題の改善状況は、それぞれ異なる。北東アジアの越境大気汚染問題に関する協力では、条約や議定書は策定されず、問題解決に向けた具体的取り組みの実施が遅れている¹⁾。

東南アジアでは、環境問題の解決を目指した国家間の協力關係が形成・維持されてきた一方で、対象とする問題の解決に向けた具体的取り組みの実施が進んでいる側面と遅れている側面がある。欧州は、協力關係の構築・維持・強化をとおして、環境問題の改善を実現してきた²⁾。北東アジアは、協力關係が弱いままに留め置かれており、問題解決に向けた具体的取り組みの実施が難しい。この2地域の事例からは、東南アジアの環境協力において、協力關係と取り組みの間に齟齬があることが見てとれる。この点からは、次のような問題意識が浮かび上がる。なぜ、東南アジアにおける環境協力では、協力關係が形成・維持されてきた一方で、問題解決に向けた具体的取り組みの実施が進んでいる部分と遅れている部分があるのか。取り組みの実施を進めている要因は、何か。遅れている取り組みを進めていくためには、どうすればいいのか。

東南アジアの環境協力を扱った先行研究の多くは、国内レベルに焦点を当てて、具体的取り組みの実施状況について論じてきた³⁾。東南アジアにおける環境協力は、サブリージョン・レベルで行われてきたが、このことは、先行研究では、重視されてこなかった。サブリージョンは、リージョンのなかに存在することから、そこから一定の影響を受けると考えられる。東南アジアのなかのサブリージョンで展開されてきた複数の環境協力は、相互に、異なる国家の組み合わせで、異なる問題を対象としながらも、類似性をもつ。このことから、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力を検討する際、サブリージョンとそれを包摂するリージョンの關係性に着目することが有益だと考えられる。

東南アジアは、世界で最も豊かな自然環境が残る地域の1つであり、その自然環境の恵みに依拠して生計を立てている住民も数多く暮らす。その一方で、工業化・産業化・都市化を伴う発展のなかで、自然環境に対する圧力が高まり続けている。加えて、多くの環境問題が国境を跨ぐかたちで存在している。人類にとってかけがえのない自然と人々の命を守るためには、問題解決に有効な環境協力の着実な実施が求められる。それにもかかわらず、現在の東南アジアのサブリージョンにおける環境協力では、問題解決に向けた具体的

取り組みの実施が進んでいる部分だけではなく、遅れている部分もある。このため、双方の要因を特定し、環境協力の強化に向けた方策を見つけ出すことが重要だと考えられる。

2. 研究の目的

本研究は、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力での問題解決に向けた具体的な取り組みの実施を実現・促進する要因の特定を目的とする。これは、なぜ東南アジアのサブリージョンにおける環境協力では、協力関係が実現・維持されているにも関わらず、対象とする環境問題の解決に向けた具体的な取り組みの実施が進んでいる部分だけではなく、遅れている部分もあるのかという本研究の問題意識に対応するものである。

本論文では、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力で、協力関係の形成・維持に寄与してきた点とともに、対象とする環境問題の解決に向けた具体的な取り組みの実施を促進してきた点と阻害してきた点を明らかにする。環境協力は、対象とする環境問題の解決のために行われるものであり、問題解決に向けた取り組みを実施できていない側面があると、意味が減ってしまう。このため、環境協力において、問題解決に向けた具体的な取り組みの実施が上手くいっている場合は、その要因を特定し、取り組みを一層強化するための方策を検討することが求められる。上手くいっていない場合は、その原因の特定とこれを踏まえた克服策の検討が重要になる。

本研究においては、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力の強化に向けた方策が明らかになる。東南アジアの抱える環境問題の解決には、サブリージョン・レベルにおける環境協力の着実な実施が不可欠である。この点から、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力での問題解決に向けた具体的な取り組みの実施を促している要因の特定、および阻んでいる要因の特定と克服策の提示は、社会的観点から重要だと考えられる。

本研究は、また、サブリージョン・レベルでの国家間協力の有益性とそれを発揮する条件を把握できる側面をもつ。世界的にサブリージョン・レベルでの国家間協力が増えつつある現状を踏まえると、それ自体とその研究の進展に向けて、有効性とそれを発揮するための条件を示すことは、学問的に意義のあることだといえよう。

3. 研究の方法

本研究では、下記の仮説を立て、それを検証していく。

【仮説】

東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、非リージョン・アクターの関与がある場合、リージョン・レベルの規範・行動様式を克服し、対象とする環境問題の解決に向けたポジティブな成果を収めることができる。

【下位仮説】

東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、非リージョン・アクターの関与がない場合、リージョン・レベルの規範・行動様式によって規定され、対象とする環境問題の解決に向けた具体的取り組みの実施が阻害される。

ここでは、「非リージョン・アクター」という言葉を用いるが、これは、筆者による便宜的な用語であり、リージョン・アクター以外を指す概念である。本論文では、リージョンを構成する各国およびその国々のみをメンバーとする政府間国際組織をリージョン・アクターとして考える。東南アジアにとっては、東南アジア諸国連合（ASEAN）に加盟する 10 か国や ASEAN、ASEAN 加盟国の一部が参加するメコン河委員会（MRC）等がリージョン・アクターとなり、これら以外の中国やアジア開発銀行（ADB）、国連環境計画（UNEP）などが非リージョン・アクターに該当する（表 序－1）。仮説が立証された場合、本研究で特定を目指す東南アジアのサブリージョンにおける環境協力で対象とする問題の解決に向けた具体的取り組みの実現を可能とする要因は、非リージョン・アクターの関与をとおしたリージョン・レベルの規範・行動様式の克服となる。

表 序－1 東南アジアのリージョン・アクターと非リージョン・アクター

	リージョン・アクター	非リージョン・アクター
国 家	ブルネイ カンボジア インドネシア ラオス マレーシア ミャンマー フィリピン シンガポール タイ ベトナム	中国 日本 アメリカ など
国際機関	東南アジア諸国連合（ASEAN） メコン河委員会（MRC） など	アジア開発銀行（ADB） 国連開発計画（UNDP） 国連環境計画（UNEP） など

出典：筆者作成。

本論文では、上記の仮説を検証し、結論を導き出すため、下位仮説を立てている。下位仮説が証明された場合、非リージョン・アクターの関与がない場合の東南アジアのサブ

リージョンにおける環境協力の規定要因は、リージョン・レベルの規範・行動様式となり、これが問題解決に向けた具体的取り組みを阻むものだということができる。また、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力で、リージョン・レベルの規範・行動様式を克服し、具体的取り組みの実施を可能とする要因が非リージョン・アクターの関与であることが判明する。サブリージョン・レベルでの環境協力が非リージョン・アクターの関与をとおして、リージョン・レベルではその規範と行動様式から困難となっている取り組みを実現できる優位性をもつということも把握できる。加えて、リージョンとサブリージョンの理論的關係性が、現実には、非リージョン・アクターの関与がないという条件のもとで成立することもわかる。

東南アジアにとっての非リージョン・アクターは、その域外国、ならびに域外国もメンバーに含む国際機関である。東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式は、“ASEAN Way”と呼ばれているもの。これについては、第2章で論じる。この2点を踏まえると、本研究の仮説は、「東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関の関与がある場合、ASEAN Way を克服し、対象とする環境問題の解決に向けたポジティブな成果を収めることができる」と換言できる。また、下位仮説は、「東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関の関与がない場合、ASEAN Way によって規定され、対象とする環境協力の解決に向けた具体的取り組みの実施が阻害される」と言い換えられる。

本研究では、①SIM エリア（シンガポール、インドネシア、マレーシア）のヘイズ問題に関する協力、②メコン下流域（カンボジア、ラオス、タイ、ベトナム）における水資源に関する協力、③大メコン圏（カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナム、および中国の雲南省と広西チワン族自治区）における生態系・生物多様性に関する協力の3つの事例を用いて仮説を検証する。SIM エリアは東南アジアの海洋部に、メコン下流域と大メコン圏東南アジアの大陸部に、それぞれ位置する。このため、本研究は、東南アジアのなかにあるサブリージョンを網羅的に検討するものだと理解できる。本研究が網羅であることは、扱う環境問題の類型に関してもいえる。ヘイズは大気の問題、水資源は水の問題、生態系・生物多様性は生物資源の問題である。国際社会での協力の対象とされてきた環境問題の大半は、これら3つのいずれかに該当する。

本研究は、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力を国際政治の理論を用いて検証するものである。本研究の分析枠組みは、リージョンとサブリージョンの理論上の関係性から構築される。この点については、第1章で論じる。リージョンとサブリージョンは、いずれも国際政治学上の概念である。このため、本研究は、国際政治学のアプローチを用いるものである。

4. 本論文の構成

第1章では、本研究の分析枠組みの構築に向けて、リージョンとサブリージョンの関係

性を検討する。まず、国際政治と国際政治観の変容を概観し、そのなかでリージョンならびにサブリージョンという概念が登場したことを見ていく。続けて、両概念の整理し、両者の関係性を理論的に検討する。これをとおして、サブリージョンにおける国家間協力がリージョン・レベルの規範・行動様式によって規定されることを確認していく。

第2章においては、東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式である“ASEAN Way”について検討を進める。東南アジアのリージョン・レベルの協力がASEANを中心として展開されてきたことを踏まえ、ASEANの形成、展開、特徴、および問題点を見たとうえで、ASEAN Wayが協力関係の形成・維持が促進する一方で、協力の目的達成に向けた具体的取り組みの実施を阻害することを確認する。この章のなかでは、ASEAN Wayが、①主権尊重、②内政不干渉、③コンセンサス方式、④非公式性、の4点から構成されることも論じる。

第3章では、SIMエリアのヘイズ問題に関する協力が域外国もメンバーとする国際機関の関与がない場合、ASEAN Wayによって規定されてきたことを示す。この章のなかでは、東南アジアのヘイズ問題がサブリージョンの規模をもつものであることを確認したうえで、ASEANの枠組みのもとで行われてきたSIMエリアのヘイズ問題に関する協力を検証する。ASEANのなかで策定された、①越境汚染協力計画、②地域ヘイズ行動計画、③ASEANヘイズ協定、という3つの文書に基づいて行われてきた協力においては、ASEAN Wayに沿ったアクターの行動の結果、ヘイズ問題の解決に向けた具体的取り組みの実施が阻害されてきた部分が見られる。その一方で、ASEANヘイズ協定では、東南アジア域外の国も参加する国際機関からの支援を受けて、ASEAN Wayの影響を克服し、具体的取り組みの実施に資する制度が導入された。

第4章では、メコン下流域における水資源に関する協力が東南アジア域外の国家の関与がない場合に、ASEAN Wayによって規定されてきたことを論じる。メコン下流域諸国は、①メコン委員会、②暫定メコン委員会、③MRCの、3つの政府間組織を形成し、サブリージョン・レベルでメコンの水資源の協調的利用・開発に向けた協力を行ってきた。この3つの組織を中心とするメコン下流域諸国間の協力関係は、ASEAN Wayのために維持されてきた。その一方で、各組織における具体的取り組みの一部は、ASEAN Wayによって実施が阻害されてきた。MRCでは、東南アジアの域外国である中国との関係構築の際に、ASEAN Wayから想定されるものとは異なる結果が見られる。

第5章では、大メコン圏における生態系・生物多様性に関する協力を概観し、それが東南アジア域外国を中心とする国際機関の関与をとおして、ASEAN Wayの影響を克服してきたことを見ていく。このために、まず、大メコン圏というサブリージョンがADBのイニシアチブによって誕生したものであることを検討する。次に、ADBが大メコン圏を対象として実施してきたGMSプログラムの概要を確認し、そのなかで行われてきた生態系・生物多様性を中心とした環境協力について論じる。この協力では、ADBのイニシアチブによって、ASEAN Wayによって規定された場合よりも生態系・生物多様性の保全に向けて

ポジティブな成果を収めることができている。

終章では、ここまでの議論を整理し、本研究の仮説を立証する。これを踏まえると、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、非リージョン・アクターの関与によって、リージョン・レベルの規範・行動様式の克服を可能とし、環境問題の解決に向けたポジティブな成果をあげることができるとの本研究の問題意識への解答を導き出せる。この解答を踏まえて、本研究の学問的貢献および社会的意義についても付言する。

5. 本論文で登場する地理的概念に関する認識の共有

本論に移る前に、本研究で登場する地理的概念についての認識の共有を図っておきたい。本研究では、東南アジア、SIM エリア、メコン下流域、および大メコン圏という4つの地理的概念が登場する（図 序-1）。

「東南アジア」(Southeast Asia) は、ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、およびベトナムの10か国から構成される地理的空間を指す概念として用いる。これらの10か国は、いずれも2018年現在、ASEANの加盟国である。このため、本研究では、現在のASEANがカバーする地理的空間を東南アジアとして捉える。

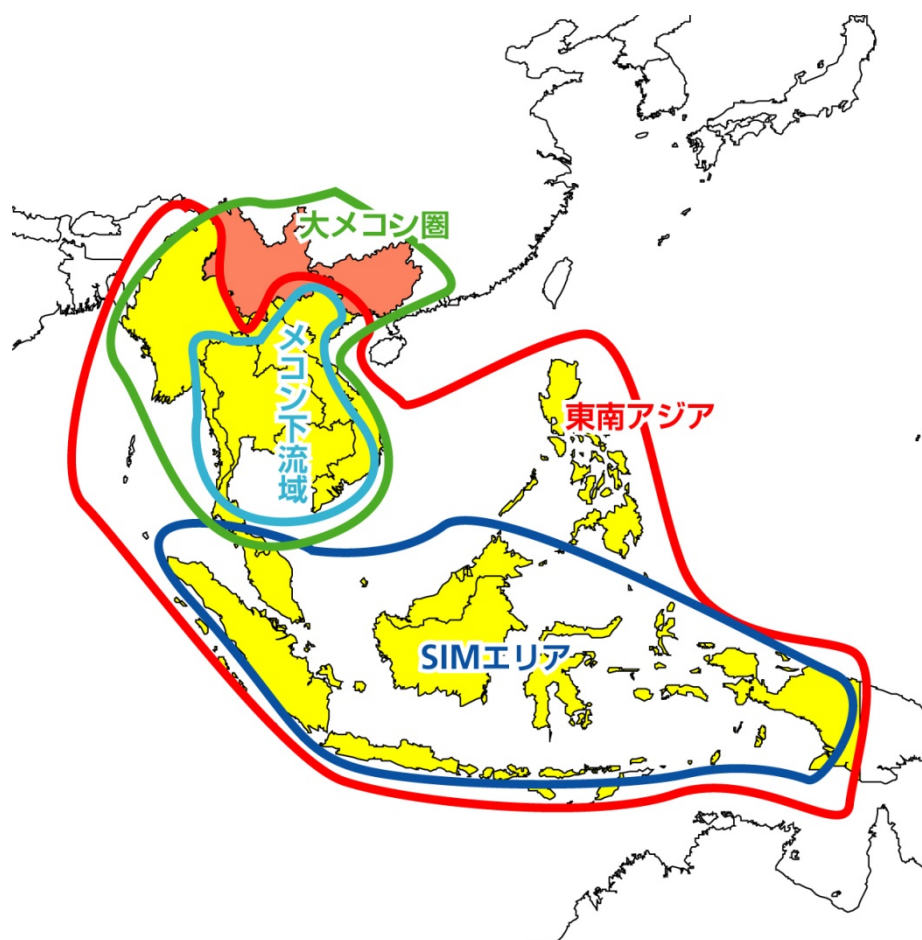
本論文では、東南アジア海洋部西部に位置するインドネシア、マレーシア、およびシンガポールの3か国でかたちづけられる地理的空間を指す際に、「SIM エリア」という言葉を用いる。なお、SIM エリアという用語は、一般に使用されているものではなく、本論文において便宜的に用いるものである。先行研究では、シンガポールを中心として、マレーシア南部やインドネシアのマラッカ海峡に面する地方を示す地理的概念として、「成長の三角地帯」という名称が使われるケースがあった⁴⁾。しかし、「成長の三角地帯」は、経済分野で用いられている言葉であるとともに、今回の研究で対象とするマレーシア北部やインドネシアのスマトラ島やカリマンタン島を含まない概念である。このため、シンガポール (Singapore)、インドネシア (Indonesia)、およびマレーシア (Malaysia) の3か国全体から成る地理的空間を示す新しい言葉を用いることとし、その3か国の英語表記の頭文字をとり、SIM エリアと呼ぶことにする⁵⁾。

「メコン下流域」(Lower Mekong Basin) とは、インドシナ半島に位置するカンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムの4か国から構成される地理的空間を指す概念である。インドシナ半島を貫く国際河川であるメコン河は、中国に端を発し、ミャンマーをとおり、ラオスとタイの間やラオス国内を流れた後、カンボジアを通過し、ベトナム国内で幾筋にも分かれながら、南シナ海へと注ぐ。そのうち、ミャンマー、ラオス、およびタイの3か国の国境が接する地点であるゴールデン・トライアングルを境に、上流と下流に分けることができる⁶⁾。ゴールデン・トライアングルより下流部のメコン流域には、上流側からラオス、タイ、カンボジア、そしてベトナムが位置する。本研究では、このメコン河の下流に接する4か国からなる地理的空間をメコン下流域と称する。先行研究の一部では、メコ

ン下流域は、これら4か国のうちのメコン集水域に限定されるとの議論も存在する⁷⁾。本研究では、メコン河が下流域各国の農業や経済にとって大きな影響力をもつ存在であること、およびメコン流域から他の流域への分水（水資源の融通）も考察の対象とすることから、メコン下流域に位置する4か国全域を指す地理的概念として、メコン下流域という用語を用いる。

大メコン圏（Greater Mekong Subregion）は、メコン下流域の4か国（カンボジア、ラオス、タイ、ベトナム）に、ミャンマーと中国の雲南省および広西チワン族自治区を含

図 序-1 東南アジアのリージョンとサブリージョン



出典：筆者作成。

めた地理的空間である。この空間を指す名称として大メコン圏という用語があてがわれるようになった背景には、メコン下流域の存在がある。以前は「メコン地域」（Mekong Region）という言葉によって、カンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムから構成される地理的空間が表されてきた。メコン地域という言葉が現在もこの4か国による地理的空間を指す場合があることを踏まえて、これらの4か国にミャンマーと中国の雲南省および

広西チワン族自治区を含めたより広範な地理的空間を示す概念として、メコンの前に「大」(Greater) が挿入された大メコン圏という言葉が用いられるようになった⁸⁾。なお、大メコン圏という名称は、アジア開発銀行 (ADB) が「大メコン圏プログラム」(Greater Mekong Subregional Program) を 1992 年に開始して以降、一般に用いられるようになった。“Greater Mekong Subregion” は、言葉を直訳すると「大メコン準地域」となるが、「大メコン圏」と訳されたり、アルファベットの頭文字から「GMS」と呼ばれたりする場合のほうが多い。このことを踏まえ、今回は、「大メコン圏」という言葉を用いることにする。本研究では、ADB の大メコン圏プログラムについての議論も展開するが、その際、これを「大メコン圏プログラム」と呼んで議論を進めても構わないが、そうした場合、「大メコン圏」と「大メコン圏プログラム」の判別が難しくなることが予想される。このため、地理的空間そのものに言及する際は、「大メコン圏」という言葉を用い、その空間を対象とした ADB のプログラムは、「GMS プログラム」と呼ぶことにする。

注

- 1) 北東アジアの環境協力では、プログラムやネットワークといった手法が用いられる傾向にある。北東アジアの環境協力体制を議論した論考には、次のようなものがある。Komori, Yasumasa, “Evaluating Regional Environmental Governance in East Asia,” *Asian Affairs: An American Review*, No. 37, 2010, pp. 1-25; 宮崎麻美「環境ガヴァナンスにおける『ネットワーク』の意義——東アジア酸性雨モニタリングネットワーク (EANET) を事例として」『公益学研究』第 7 巻、第 1 号、2007 年、24-36 頁；横田将志「東アジアにおける新しい地域環境協力——酸性雨問題をめぐる国際レジーム間の関係」『法学研究年報』第 42 号、2013 年、277-303 頁。
- 2) たとえば、酸性雨を中心とする越境大気汚染問題に関する協力では、議定書を策定し、原因物質の排出規制を各国に義務付けてきた。欧州の越境汚染問題に関する協力については、次の論考が詳しい。Levy, Marc A., “International Co-operation to Combat Acid Rain,” in Helge Ole Bergesen, Georg Parmann and Oystein B. Thommessen, eds., *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1995*, Oxford: Oxford University Press, pp. 59-68.
- 3) 東南アジアにおける環境協力の規定要因を国内レベルに求めてきた論考には、たとえば、次のものが存在する。Cotton, James, “The ‘Haze’ over Southeast Asia: Challenging the ASEAN Mode of Regional Engagement,” *The Pacific Affairs*, Vol. 72, No. 3, 1999, pp. 331-351; Nurhidayah, Laely, “Legislation, Regulations, and Policies in Indonesia Relevant to Addressing Land/Forest Fires and Transboundary Haze Pollution: A Critical Evaluation,” *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, Vol. 16, 2003, pp. 215-239; Tan, Alan Khee-Jin, *The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: Prospects for Compliance and Effectiveness in Post-Suharto Indonesia*, *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 13, No. 3, 2005, pp. 647-722; Tay, Simon S. C., “South East Asian Forest Fire: Haze over ASEAN and International Environmental Law,” *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 7, No. 2, 1998, pp. 202-208.
- 4) たとえば、Ishida, Masami, ed., *Five Triangle Areas in the Greater Mekong Subregion*, BRC Research Report No. 11, Bangkok: Bangkok Research Center, IDE-JETRO,

- 2013; 初瀬龍平「東アジア・アジア太平洋におけるサブ／マクロ／メガ地域主義」日本国際政治学会編『国際政治』第114号、1997年、76頁。
- 5) “SIM”というアルファベットの並び順からは、携帯電話やスマートフォンに用いられるSIMカードを連想できることを付言しておく。
 - 6) 堀博『メコン河——開発と環境』古今書院、1994年、13頁。
 - 7) 石田正美「メコン河とメコン地域」石田正美編『メコン地域開発——残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年、18-19頁。
 - 8) 石田正美「大メコン圏経済協力と3つの経済回廊」石田正美、工藤年博編『大メコン圏経済協力——実現する3つの経済回廊』アジア経済研究所、2007年、18頁。

第1章

国際政治を捉える新しい概念：
リージョンとサブリージョン

第1節 はじめに

本研究では、リージョンとサブリージョンの概念、および両者の関係性に着目して、東南アジアにおける環境協力を検証する。東南アジアの環境協力は、東南アジア全体ではなく、主にSIMエリアやメコン下流域、大メコン圏といった、その一部分で展開されてきた。筆者は、東南アジア全体をリージョンとして、SIM エリア、メコン下流域、および大メコン圏をサブリージョンとして、それぞれ捉えたうえで、リージョンとサブリージョンの関係性を分析枠組みとして用い、東南アジアの環境協力について議論していく。

リージョンやサブリージョンといった概念は、分析に用いる前に、一考に付す必要がある。20世紀後半以降、国際政治の変容を受けて、リージョンという考え方が登場し、頻繁に使われるようになった。1990年代に入ると、サブリージョンという考え方も用いられ始めた。リージョンやサブリージョンに関しては、多様な見方が示されている。ある論考においてリージョンとされた対象が、他の論考ではサブリージョンとして論じられているケースもある。このため、次のような疑問が浮かび上がってくる。リージョンやサブリージョンとは、どのような概念であるのか。何がリージョンに該当し、何がサブリージョンに当たるのか。リージョンとサブリージョンの関係は、どのようなものであるのか。

本章では、先行研究での議論を参照・整理しながら、リージョンとサブリージョンの概念、および両者の関係性を検討していく。そのうえで、東南アジアの環境協力がサブリージョン・レベルで行われていること、ならびにリージョン・レベルの規範・行動様式がサブリージョンでの協力を大きな影響を及ぼすことを示す。次節では、ウェストファリア会議以降の国際政治と国際政治観の変容を概観し、そのコンテキストのなかで、リージョンという概念が登場し、一般化していったことを確認する。第3節においては、リージョンが国際システム上のある特定の地理的空間に位置する複数の国家アクターによって構成される意思決定と政策実施の空間であり、形成されると、新たな秩序が生み出されることを見る。第4節は、リージョンの規模が多様であり、分類可能であることを論じる。サブリージョンがリージョンを前提とし、リージョンをかたちづくるアクターの一部から形成されることを確認する。第5節では、リージョンとサブリージョンの関係性を論じ、後者において見られる規範やアクターの行動が前者でのそれらを反映したものとなることを見ていく。

第2節 ウェストファリア的国際政治観からの変容

1. ウェストファリア的国際政治観

国際システムは、複数の主権国家の集合体を指す概念であり、現在の国際社会の基本となる考え方である。1648年に開催されたウェストファリア会議を起源とする。ウェスト

ファリア会議は、欧州全体を巻き込んだ旧教（カトリック）と新教（プロテスタント）の戦いであった三十年戦争に終止符を打つために開かれた。会議の結果、神聖ローマ帝国は事実上の解体を迎え、君主（国家）の自治が確立した。一定の領土の上に存立する国家がそのなかで唯一の正当な統治・支配権を有するという主権国家をアクターとする国際システムが生まれた。このシステムは、当初、西欧に限定されていたが、19世紀に起きた中南米諸国の独立、および第二次世界大戦後に相次いだアジアおよびアフリカ諸国の独立をもって、世界全体を包摂するに至った。

ウェストファリア会議において、主権国家が誕生したと述べたが、ここで主権の概念について確認しておく。主権（sovereignty）とは、至高・最高の権力を指す概念である。主権国家は、このような最高の権力を有する存在であるため、国内では、多様な権力を独占的に保持・行使することが可能であり、国際システムにおいては、他国から独立し、干渉を受けない。16世紀のフランスの法・経済学者であるジャン・ボダン（Jean Bodin）は、主権が「国家の永続的で最高の権力」だと述べている。

ウェストファリア会議後に登場した国際システムは、主権国家をアクターとするものだった。主権は最高の権力であるため、複数存在する場合、いずれも同率一位といえる状態にあり、相互に平等である。このため、複数の主権国家の関係性は、対等なものとなる。主権国家以外に同等の立場に立てる存在がないため、成立時の国際システムには、主権国家以外のアクターが存在しなかった。

主権国家はこのような背景から、国際システムのなかで、自国の存立と繁栄の確保に専心することになった。国際システムにおいては、主権国家を上回る権力をもつアクターがない。ルールがつくられても、その執行を担保するアクターが存在し得ないために、法による秩序維持が難しい。各国が武力をもつ一方で、秩序を維持する能力をもつアクターがないため、武力行使の潜在的可能性に対して、自助（self-help）が基本となる。このようなアナーキー性を背景として、自国の存立と繁栄の確保が中心的な課題となり、それを脅かす戦争、ならびに自国の存立と繁栄を他国の脅威から軍事力を用いて守る安全保障に強い関心が注がれることになった。

2. 新しい国際政治観への変容

20世紀になると、国際システムの方に国家以外のアクターが登場してきた。国家以外のアクターは、非国家アクターと総称される。代表的なものには、政府間国際組織（IGO）や多国籍企業、非政府組織／非営利組織（NGO/NPO）がある。IGOは、国家によって形成・組織されるが、国家そのものとは異なる。1865年に設立された電気通信連合（ITU）が最古のものであり、当初は、特定の専門的・技術的分野を対象として形成されたが、第一次世界大戦後の1920年には、世界の平和と安定の実現を目指した国際連盟（League of Nations）がつくられた。第二次世界大戦後になると、数が増加するだけでなく、国際連合（United Nations）のように、多くの傘下組織を抱え、多様な問題に取り組む包括的な

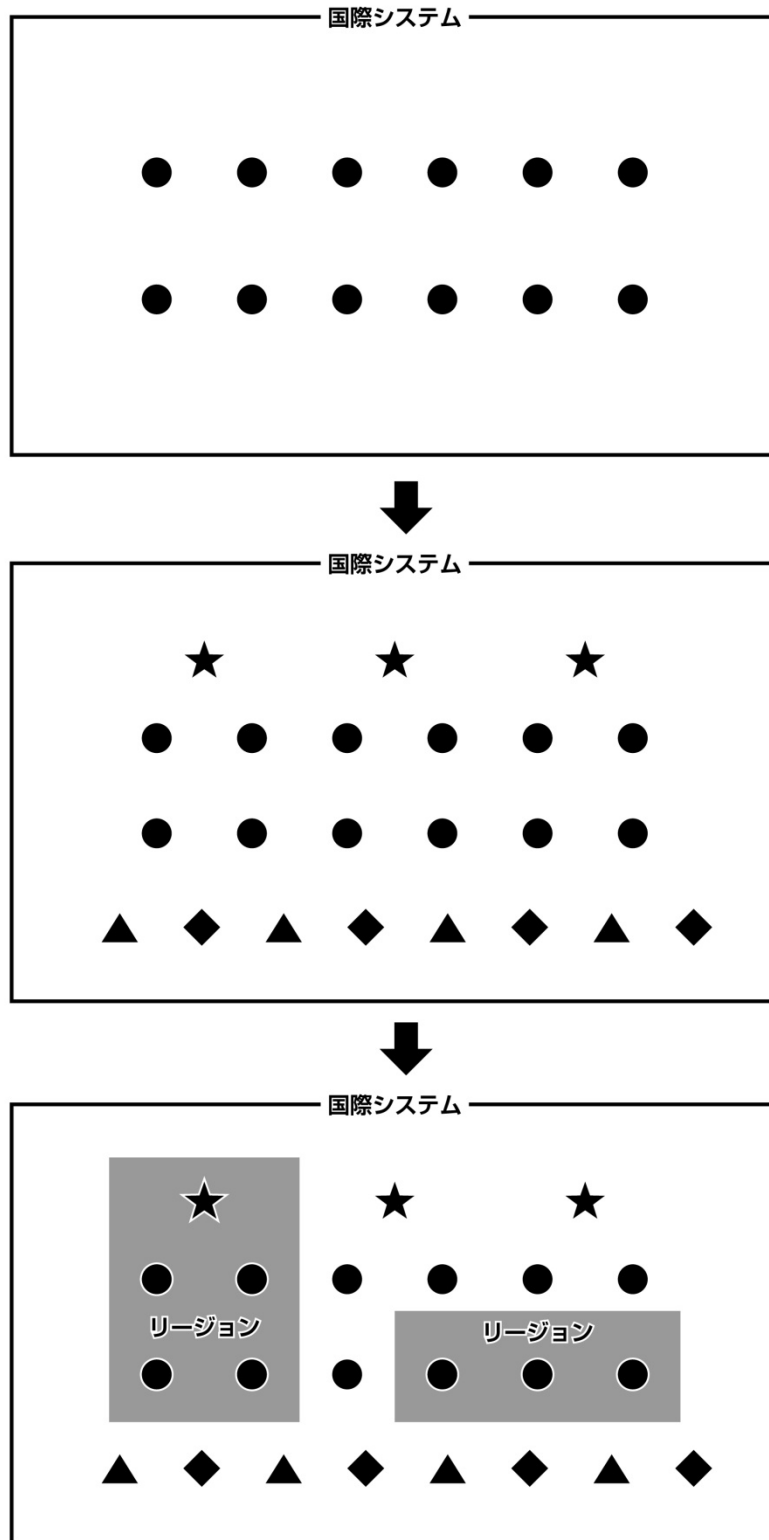
組織も登場し、国家間の関係や国家そのものに影響を及ぼし始めた。多国籍企業（超国家企業）とは、現在のトヨタやコカ・コーラ、シーメンスのような世界規模で事業を展開する企業のことである。中規模国の国内総生産（GDP）を上回る売上高を誇り、規制緩和や途上国の経済発展といったかたちで、国家や国家間の関係に影響を与えるようになった。NGO/NPO は、国際赤十字が代表的なものであり、かつ最古のもの1つである。対象とする分野において、国家やIGOを上回る専門的知識と技術を有する。これを用いてアドボカシーや具体的事業を展開し、国家や国際政治に影響力を発揮するようになった。

新たなアクターの登場と軌を一にして、国際システムに新たな課題が持ち込まれるようになった。グローバル化の進展に伴う国境の低下とともに、さまざまな問題が国家の枠を跳び越え、国際システムの空間に登場し始めた。経済や貿易にはじまり、環境や人権を経て、麻薬やテロに至るまで、多くの問題に複数の国家で取り組むことが必要になった。これらの問題は、国家が国際システムで長きにわたり専心してきた自国の存立や繁栄とも関連する。このために、国際政治場裡に登場した側面ももつ。また、環境や人権といった問題は、国境が意味をもたない。必然的に、国家の枠を超越した空間で取り組むことが求められる。

新たな課題が持ち込まれるとともに、新しいスケールでの国際政治も展開され始めた。1つの国家の枠を超える問題のなかには、国際システムを構成するすべての国家ではなく、一部の国家のみに関係するものも数多く存在する。このような問題は、関連する国家の関心の対象となる。結果的に、国際システム全体に対して、パーシャル（partial）な空間での国際政治が展開される。欧州では第二次世界大戦後、戦争による荒廃やこれに伴う国際社会での地位の低下、ソ連とドイツの存在といった地域の課題をめぐって、国際システムを構成する一部の国家のみによる協力と統合のプロセスが始まった。フランスと西ドイツを中心とし、これにベルギー、イタリア、ルクセンブルク、およびオランダを加えた西欧の6か国はまず、欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）を創設し、資源の分野から協力・統合に着手した。この動きは、国際システム全体で展開する政治への対応という側面も有していた。アメリカとソ連という超大国の出現と両超大国の対立という新たに出現した状況への反応でもあった。国際システムではこのように、その全体での動きへの対応として、一部の国家アクターのみによる政治も展開されるようになった。北大西洋条約機構（NATO）やワルシャワ条約機構の形成もこれに該当する。

国際政治の変化は、主権概念の変容をもたらした。欧州では、ECSCに始まる第二次世界大戦後の協力と統合の動きのなかで、現在の欧州連合（EU）に連なる超国家機構が形成された。加盟国は、主権の一部をそこに移譲した。その結果、超国家機構が国家の主権の一部を保持・行使する状況が作りだされ、各国のもつ主権は縮減した。また、国家が超国家機構をつくり、そこに主権の一部を譲り渡さないまでも、諸国家間で合意を形成し、それに従って行動することが一般化している。国家が他国と条約や協定を締結し、自国の行動をその規定の範囲内に制限する事例が散見される。これは、行動の自由に対する他国

図 1 - 1 国際システムのアクターの変容



(凡例) ●=主権国家、★=政府間国際組織 (IGO)、▲=多国籍企業、◆=非政府組織 (NGO)

出典：筆者作成。

からの干渉を排するという主権の機能の一部を自ら制限している状態だと理解できる。東南アジア諸国連合（ASEAN）やアフリカ連合（AU）といった場での複数の国家による政策協調やある国内の人権などの問題が他の国家アクターやアムネスティ・インターナショナルなどの NGO/NPO をはじめとする非国家アクターによって扱われるケースも増加している。主権の維持よりも問題への対応が優先され、主権の至高性が揺らぎつつある。

3. 国際政治理論の多様化とリージョンの登場

国際政治学は基本的に、戦争と安全保障に関心を払い、国家に着目してきた。国際システムは国家により構成され、そのシステム内で展開される政治は国家をアクターとする。国家は国際システムにおいて、戦争と安全保障に専心してきた。戦争や安全保障は、第一次世界大戦後以前、外交論や国際法といった学問領域で議論されてきた。しかし、それらは、第一次世界大戦の回避に貢献することができなかった。国際政治学は、史上初の総力戦となった第一次世界大戦の後、戦争と平和に関する新しい知見が希求されるなかで成立した学問領域である。このため、戦争と安全保障を主要なテーマとすることになった。国際政治学の始祖の一人とされるカー（E. H. Carr）は、自著である『危機の二十年』のなかで、戦争防止への情熱が国際政治学の出発点だと述べている¹⁾。カーともう一人の国際政治学確立に貢献した人物であるモーゲンソー（Hans J. Morgenthau）は、国際政治に関して、次のような3つの仮定を行っている。①国際政治のアクターは国家である。②国際社会はアナーキーである。③最優先事項は安全保障である²⁾。現在は（古典的）リアリズム（realism）の国際政治理論に位置付けられる彼らの考え方によって国際政治学が1つの学問領域として独立したことから、その関心は戦争と安全保障に向けられ、国家に注目する。そして、先に示した仮定が国際政治の特徴とされた。

国際政治学では 1970 年代以降、さまざまな課題が扱われ、多様なアクターに関心が向けられるようになった。ウォルツ（Kenneth N. Waltz）は、カーやモーゲンソーの唱えた人間性という主観的要素からの国際政治の理解に否定的な姿勢を見せ、ユニット間の能力分布によって決まる国際システムの構造という客観的要素から国際政治を理解できると主張した³⁾。その一方で、カーやモーゲンソーの示した国際政治に関する仮定を継承した。ウォルツの考え方はこのため、ネオリアリズム（neorealism）と呼ばれ、国家、戦争、および安全保障のみに焦点を当てる。当時進展しつつあった国家間での協力や統合の動きを軽視している。ネオリアリズムが登場した同じ時期には、ネオリベラリズム（neoliberalism）と呼ばれる理論も登場した。コヘイン（Robert O. Keohane）やナイ（Joseph S. Nye, Jr.）を中心として提唱されたこの考え方は⁴⁾、国際政治に関する仮定をネオリアリズムと共有する一方で⁵⁾、非国家アクターにも着目している。戦争と安全保障だけではなく、貿易や環境、人権などのさまざまな問題を扱う。1970 年代の終わりからは、クラズナー（Stephen D. Krasner）やヤング（Oran Young）を代表的論者とする国際レジーム論も登場した⁶⁾。ネオリベラリズムのコンテクストに位置付けられるこの考え方は、

経済や環境の分野で進む国家間の協力とこれに伴う国際政治の新たな動きを受けて、その理解に向けた分析手法を提示した。国際システムにおける規範やルールの役割を重視する姿勢を見せた。国際政治学におけるこれら非物質的要素の重要性は、ウェント（Alexander Wendt）を代表的論者とするコンストラクティヴィズム（constructivism）において、一層強調された。既存の国際政治理論が冷戦の終結を予見できなかったことから注目を集めるようになったこの考え方は、「間主観」（inter-subjective）を重視し、アクター間で共有された認識が国際政治を決定すると主張した⁷⁾。

対象とする課題やアクターが広がったことを受けて、国際政治学のアプローチも多様化していった。ハース（Ernst Haas）は1960年代に、欧州で進む地域統合の動きを反映して、新機能主義（neo-functionalism）と呼ばれる考え方を示した。経済分野で始まった地域連携の動きが最終的には政治分野にまで至ると主張し⁸⁾、そのプロセスのなかで生じる主権の変容にも焦点を当てた。1990年代に入ると、地域協力や統合の動き自体である地域化（regionalization）とそれを支える思想である地域主義（regionalism）に関する議論が飛躍的に増加した。この背景には、1980年代の終わりからの世界各地での地域化と地域主義の進展が存在する⁹⁾。国際政治学ではこの結果、リージョン（region, 地域）という国際システム上に構築された部分的空間に着目して議論することも一般化していった。

第3節 政治空間の変容とリージョン

1. 意思決定・政策実施空間としてのリージョン

一国単位での決定や行動では目指す国益の実現や問題の解決ができないとき、新たな意思決定や政策実施の空間が求められる。複数の国家による決定や行動が必要とされ、実際に行われた場合、意思決定や政策実施のための新しい空間が出現する。国家という空間で意思決定や政策実施のなされていた対象が複数の国家によって形成される空間でも扱われるようになる¹⁰⁾。

新たな空間での意思決定や政策実施は、複数の国家にまたがるマルチナショナル（multi-national）な性質をもつ利益の獲得や問題の処理を図るためにも行われる。国家が取り組むべき課題には、自国の主権の及ぶ範囲内に留まらないものも数多く存在する。貿易は、他国との財やサービスのやりとりであることから、必然的に一国の主権の範囲を超える。自然環境にとって人為的に引かれた国境は意味をもたず、環境問題は複数の主権にまたがるかたちで存在することが一般的である。このような複数の国家が関係する課題は、一国のみで解決できない。克服に向けて、複数の国家による意思決定や政策実施が必要となり、そのための空間が求められる¹¹⁾。

複数の国家による新たな意思決定や政策実施の空間の1つに、リージョンが存在する。「リージョン」（region）という言葉は、地域や地方以外に、分野や範囲と訳出される。あ

る全体に対する一部を指す概念である。地球上のすべての国家によって構成される国際システムを全体とすると、一部の国家群で形成される空間がリージョンに該当する。一国単独での決定や行動では得られない国益や解決できない問題のなかには、国際システムを構成するすべての国家で扱う必要のあるものもあれば、ある特定の地理的空間に位置する複数の国家による対応で十分なものもある。マルチナショナルな利益や問題も同様に、気候変動（地球温暖化）問題のように地球上のすべての国家が関わるものもあれば、地域経済統合のような一定の地理的空間にある諸国だけに関係するものもある。ある特定の地理的空間に位置する複数の国家による意思決定や政策実施が求められる課題をめぐっては、リージョン・レベルの空間が必要であり、適切となる。

2. リージョンの形成と国家

国家は、自国のインタレストの観点に基づいて、リージョンという空間を形成し、そこで意思決定や政策実施を行う。複数の国家が協調して意思決定や政策実施を行う際、条約や議定書、協定などの合意がつけられる。この合意は、国家が自国のインタレストの促進を目指して形成されるものである¹²⁾。リージョンでの意思決定や政策実施の際も、国家間で合意が交わされる。リージョンは、先に述べたように、国際システムの一部である。そこでの国家の行動は、国際システム上での行動に該当する。国際システムにおける諸国家の合意が自国のインタレストの促進という観点に基づくものであることを踏まえると、リージョンでの意思決定や政策実施の際の合意も自国のインタレストに立脚したものだと考えられる。リージョンが構成国のインタレストに基づいた意思決定や政策実施の空間だといえる¹³⁾。

このため、国家の意思がリージョンの形成に先行する。一国単独で目指す国益の獲得や問題の解決ができない場合であっても、複数の国家にまたがる利益の実現や課題の克服をめぐっても、新たな意思決定や政策実施の空間が自然に生まれるわけではない。その空間は、国家によって形成される。構成国のインタレストの観点に基づいて成立する。新たな意思決定や政策実施の空間の成立前に、それを形成しようとする国家の意思が存在することになる。リージョンは、意思決定や政策実施の空間の1つである。このため、形成に当たって、国家の意思が求められる。国家の意思がリージョンでの複数の国家による協調的行動に先行することは、フォーセットも指摘している¹⁴⁾。

リージョンは、国家が国際システムにおいて単独では実現できない成果の獲得を可能とする。アメリカ、カナダ、およびメキシコは、1994年に北米自由貿易協定（NAFTA）を発効させた。これによって、北米に貿易自由化に向けたリージョン・レベルの空間が誕生した。アメリカはこのなかで、国際システム全体から成る貿易自由化に関する意思決定・政策実施空間である関税と貿易に関する一般協定（GATT）¹⁵⁾の場で得られたものよりも自国にとって好ましい知的所有権の保護を獲得した¹⁶⁾。また、前者を利用して、後者での交渉力の増大も図った。貿易自由化に関する意思決定や政策実施をめぐって、NAFTAと

いうリージョン・レベルの空間を用いて、GATT というグローバル・レベルの空間での影響力を強化した¹⁷⁾。

3. リージョンの形成に伴う意思決定・政策実施空間の変容

リージョンという新たな意思決定や政策実施の空間が構築されると、そこに新たなオーソリティー（authority, 政治的権威）がもたらされ、既存の状態からの権力の移転や分散が発生する。ある政治的課題をめぐる意思決定や政策実施の空間は、ウェストファリア会議以降長きにわたり、国家であった。複数の国家が当該課題を対象とする新たな意思決定や政策実施の空間を形成すると、課題の扱われる空間がそれまでの一国から複数の国家によって構成される空間へと移行する。対象となる政治的課題に対して行使される権力の源泉が1つの国家から複数の国家へと変化する¹⁸⁾。

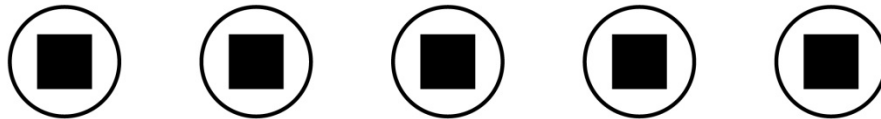
リージョンにおける意思決定と政策実施が行われるようになると、国家は自立性を低下させ、役割を変化させていく。ある政治的課題をめぐる複数の国家で意思決定や政策実施が行われるようになると、そこに関与する国家の当該課題に対する権力が縮減する。国家は課題をめぐる、単独で決定したり行動したりすることができなくなり、自立性を損なう。排他的に管轄するアクターから協調的に取り組む複数のアクターの1つへと立場を変化させる¹⁹⁾。

リージョンの形成はこのように、意思決定や政策実施の空間の変容をもたらす。リージョンという複数の国家による新たな空間がかたちづくられると、意思決定や政策実施、これに係る権力行使が国家のみで行われていた状態から、リージョンにおいてもなされる状態へと変化する。結果的に、マルチレベル（multi-level）化する²⁰⁾。このような変化は、関連アクターの行動の変化をもたらす。新たなアクターが登場することもあれば、既存のアクターがそれまでと異なる空間で行動したり、新たな政治権力を有するようになり、反対にそれまで有していた権力を失ったりすることもある。リージョンの形成により、国家が主権を縮減させると同時に、リージョンで行動するようになることがその一例である²¹⁾。

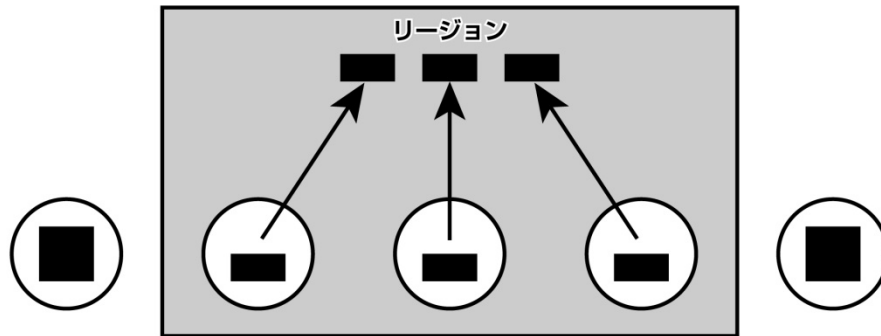
リージョンの形成は、意思決定・政策実施空間の再構築だと捉えることができる。森川は、リージョンの形成が政治アクターによる地理的空間の再構築プロセスだと論じている²²⁾。ある政治的課題をめぐる、一国単独で決定・行動していくのか、複数の国家で協調的に決定・行動していくのか。後者の場合、どの程度の数の国家で協調していくのかによって、当該課題の扱われる空間の規模が変化する。国家の意思が新たな意思決定や政策実施の空間の形成に先行することから、ある政治的課題をどの空間で扱っていくのかは、国家アクターによって決められる。このことから、国家が自ら主権の変容や縮減も引き起こす可能性をもつ政治空間の再構築を先導すると理解できる。

図1-2 リージョンの形成に伴う変容

【リージョン形成前】



【リージョン形成後】



(凡例) ○=主権国家 ■=政治的権威(オーソリティー)

出典：筆者作成。

4. リージョンによる新たな秩序の形成

国家は、他国との協力を一度経験すると、その後も国家同士の協力を選好する傾向をもつ。Stein は国家について、他のアクターと一度協力すると、単独で利益を最大化しようとするのではなく、協働をとおして利益を最大化しようとするアクターへと変化すると論じている²³⁾。リージョンは、複数の国家による意思決定や政策実施の空間である。そのなかでは、諸国家による協力がなされる。国家間の協力が続くのであれば、リージョンという空間も継続し、そこでの複数の国家による意思決定や政策実施も続いていくと想定される。

その結果、リージョンにおける協力は、それを構成する国家にとって当然のものへと変化していく。国家間の協力は、①複数の国家による対応が必要であるために実施されるもの、②複数の国家で協力することが常態化しているために実施されるもの、の2つに分類することができる。前者において協力の有用性や優位性が理解されると、後者の段階へと移行する。実際、欧州や東南アジアでは、さまざまな政治的課題を複数の国家で扱うこと

が一般化している。前者では、石炭と鉄鋼から始まった国家間の協力・統合の動きが通貨や金融、外交の分野にまで及んでいる。後者では、安全保障分野を中心とした協調的行動が経済・貿易や社会・文化の分野へと広がっていった。このように、ある分野での国家間の協力は、新たな分野での国家間の協力を招く²⁴⁾。

あるリージョンの形成とそこでの国家間の協力の展開が新たなリージョンの形成に寄与することもある。たとえば、ASEAN の成功は、アジア太平洋経済協力会議 (APEC) の形成をもたらした。これは、あるリージョンの成功がその構成国だけではなく、より広範な国々の参加を得た規模のより大きいリージョンの形成をもたらしたケースに該当する。あるリージョンでの国家間の協力の展開が地球上の別の地理的空間でのリージョンの形成や強化をもたらすこともある。欧州統合の進展は、北米における NAFTA の形成や東南アジアにおける ASEAN の強化を招いた。

リージョンにおける意思決定や政策実施、協力の展開は、新たな秩序形成のプロセスだと考えられる。リージョンは形成されると、そこで意思決定や政策実施が行われるようになる。そのために必要な権力やオーソリティーを有する。結果的に、国家のなかでのみ扱われてきた政治的課題がリージョンという空間でもガバナンスされるという新たな秩序が生み出される。山本は、リージョンにおいて協力や統合を進めようとする考え方である地域主義について、『特定の地理的空間において、内発的か外発的かを問わず、合意に基づいて利益の共有化を志向する複数の行為主体によって演じられる秩序形成のダイナミクス』と定義づけ²⁵⁾ されると述べている。

第4節 リージョンの規模の多様性

1. リージョンの構成アクター数と規模

複数の国家によってかたちづくられる意思決定や政策実施の空間は、関与する国家の数や地理的範囲のサイズに応じて分類することができる。前節で、国際システム上のある特定の地理的空間に位置する複数の国家アクターから構成される空間がリージョンだと論じた。この定義に従えば、2か国でもリージョンとなり、100 を超える国家から形成されるリージョンも存在し得る。

しかし、一般的には、欧州や北米、東南アジアといった、ある程度限定された地理的空間に位置し、隣接し合う3以上の国家によって構成される空間に対して、リージョンという言葉があてがわれる。2か国によるものは通常、「二国間協力」(bilateral cooperation) や「二国間主義」(bilateralism) と呼ばれる。国連や世界貿易機関 (WTO) のように地球上の大部分の地理的空間を包摂するものには、「グローバル」(global) という形容詞が使われる²⁶⁾。近年は、欧州と東南アジアが参加するアジア欧州会議 (ASEM) のような複数のリージョンにまたがる意思決定や政策実施の空間に対して、トランスリージョン

(trans-region) やインターリージョン (inter-region) といった名称が与えられるケースも増加している。

ある特定の規模をもつ複数の国家アクターによる意思決定や政策実施の空間をリージョンだとすると、それとは参加する国家の数や地理的範囲のサイズが異なる空間をいかに捉えるのが問題となる。1990年代に入ると、あるリージョンのなかで、それを構成する一部のアクターが新たな意思決定・政策実施空間を形成する事例が散見されるようになった。あるリージョンを構成する国家アクターがその周辺の国家の参加も得て、規模のより大きなリージョンをかたちづくるケースも出現した。前者には EU 域内に存在するバルト海沿岸部や北海沿岸部が²⁷⁾、後者には ASEAN 加盟国を中心として他のアジア太平洋諸国も参加する APEC が²⁸⁾、それぞれ該当する。10 か国によるリージョンが存在するところで、その内部に 5 か国による空間とその周辺を巻き込んだ 16 か国による空間が形成された場合、各々をいかに捉えるべきか考える必要が出てくる。

2. 先行研究におけるリージョンの規模の分類

リージョンの規模は、先行研究において、3～4 程度に分類されてきた。ここで、初瀬の地域主義の規模の分類に関する議論を参照してみたい²⁹⁾。初瀬は、当初、地域主義を規模に応じて、①サブ地域主義、②マクロ地域主義、③メガ地域主義、の3つに分類した。隣接する数少ない(3～5 程度の) 国家(ならびに国内地域)をアクターとする地域的枠組みがサブ地域主義、数多くの国によるものがマクロ地域主義、非常に多くの国によるものがメガ地域主義だと定義している。その後の論考のなかでは、サブ、マクロ、メガの3つに加え、メゾ地域主義という概念を提示し、これは数か国(7～10 程度)による地理的空間だと論じている(表1-1)³⁰⁾。先行研究では、これら4つの規模のリージョン以外に、マイクロリージョンという概念も示されている。これは、多賀によって提示されたものであり、複数の国家内部にある地方単位同士が積極的に国境を越えて、何らかの関係を結ぶ状態だと定義される³¹⁾。多賀はまた、リージョンは「複数の主権国家全体を包摂」し、サブリージョンは「複数の主権国家の部分を取り切った集合」だと論じている³²⁾。

リージョンの規模の分類に関しては、多様な見解が示され、統一的な基準が確立していない。この点は、多賀もリージョンとサブリージョンの分類について述べた論考のなかで言及している³³⁾。メガリージョン、リージョン、メゾリージョン、サブリージョン、ならびにマイクロリージョンの分類に関して明確な合意がないことは、佐渡友も指摘している³⁴⁾。サブリージョン(サブ地域)をめぐるのは、初瀬の定義と多賀の定義の間で違いがみられる。初瀬が隣接する数少ない(3～5 程度の) 国家(ならびに国内地域)をアクターとする地理的空間だと定義する一方で³⁵⁾、多賀は複数の主権国家の部分を取り切った集合だと定義し³⁶⁾、国家をアクターとする空間をその範疇から除外している。また、初瀬は後の論考で、3～5 程度の近接する国家(や国内地域)によって構成されるものをマイクロ(micro) 地域主義と呼称している³⁷⁾。“micro” が接頭語になっているリージョンは、多

賀によれば、複数の国内の地方からかたちづくられる空間である³⁸⁾。ただし、多賀は、同様の規模の地理的空間に対して、「サブ」(sub) という接頭語を用いることもある³⁹⁾。このような点から、リージョンの規模の分類およびその際に用いられる修飾語は、研究者間だけではなく、同一の研究者のなかでも流動的な側面をもつといえる。

表 1-1 初瀬による地域主義の分類

	ミクロ地域主義	メゾ地域主義	マクロ地域主義	メガ地域主義
アクター	3～5の近接する国家(地域)	数か国(7～10)	多くの国	非常に多くの国
リーダーシップ	1～2の先進地域	平等なリーダーシップ	複数の国	中心数か国
経済発展レベル	異質だが急速な経済成長	多少とも同質的	同質的	異質
生産関係	垂直的	対外的には垂直	水平的	水平/垂直
文化的アイデンティティ	同質的	多少とも異質	同質的	異質
地域化/統合	特定の分野	政治協議体/経済的思考	多くの分野	開放的で柔軟
制度的形式	形式化されない	あまり形式化していない	かなり形式化されている	種々の形態
地域的スローガン/理念/イデオロギー	スローガン OK	地域的理念(イデオロギーに至らない)	イデオロギーが必要	政治的意味をもたないスローガン
例	パーツ経済圏、環日本海経済圏	ASEAN、AFTA、EAEC	EU	APEC

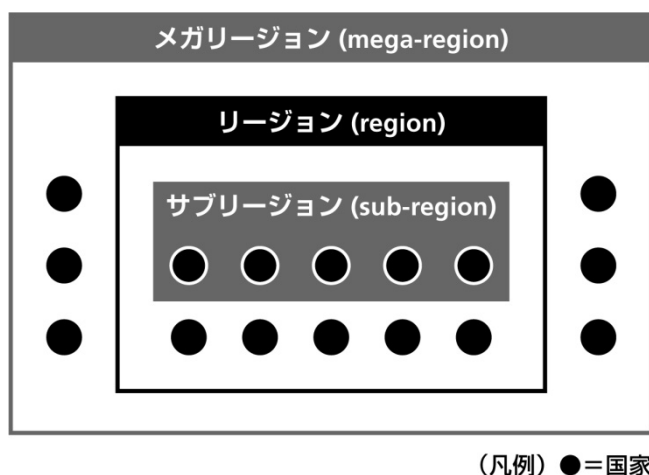
出典：初瀬龍平「アジアにおける地域主義の諸類型」菅英輝、グレン・G・フック、ステファニー・A・ウェストン編『アジア太平洋の地域秩序と安全保障』ミネルヴァ書房、1999年、7-8頁。

3. リージョンの規模の相対的分類

リージョンの規模は、相対的な概念であり、分析の視座によって各サイズのリージョンの呼び方が変化する⁴⁰⁾。たとえば、サブリージョンは、リージョンの存在が前提となる。欧州では、EUに参加する国家アクターの一部やそのなかの地方政府によって、EUとは別の意思決定や政策実施の空間がかたちづくられるようになった。国際システム上の一定の地理的空間に位置する複数の国家アクターによって構成される空間のなかに、そのアクターの一部から形成される空間が存在する構造がつけられた。多賀はこのような欧州で展開する状況を検討したうえで、サブリージョン成立の不可欠の要件として、リージョンの存在をあげている⁴¹⁾。サブリージョンは、それを包摂する規模のより大きい空間であるリージョンの存在を前提として成立する。これを逆説的に捉えると、メガリージョンは、その内部に存在する規模のより小さい空間であるリージョンの存在があつて初めて成り立つものだと考えられる。

ここまでの議論を踏まえると、国際システム上の一定の地理的空間に位置する複数の国家からかたちづくられるある意思決定や政策実施の空間を「リージョン」(region, 地域)としたとき、その一部の隣接し合うアクターによって構成される空間を「サブリージョン」(sub-region, 準地域あるいは亜地域)だとみなすことができる。リージョンの構成アクターを一部として、その周辺に位置する国家を含むかたちで形成される空間を「メガリージョン」(mega-region, 拡大地域)として捉えられる⁴²⁾。リージョン、サブリージョン、およびメガリージョンは、いずれも構成アクターの数に関する決まりをもたず、それぞれ相対的な概念となる。10 か国で形成される空間をリージョンとした場合、その内部にある隣り合う 5 か国から構成される空間はサブリージョンとなり、リージョンの 10 か国とその周囲の 6 か国の 16 か国から成る空間はメガリージョンとなる (図 1-3)。16 か国の空間をリージョンとした場合は、10 か国の空間でも、リージョンの内部にあるアクターによるものであれば、サブリージョンに当たる。反対に、5 か国の空間をリージョンとした場合、これを内包する 10 か国の空間はメガリージョンに該当する。

図 1-3 メガリージョンとリージョンとサブリージョンの概念図



出典：筆者作成。

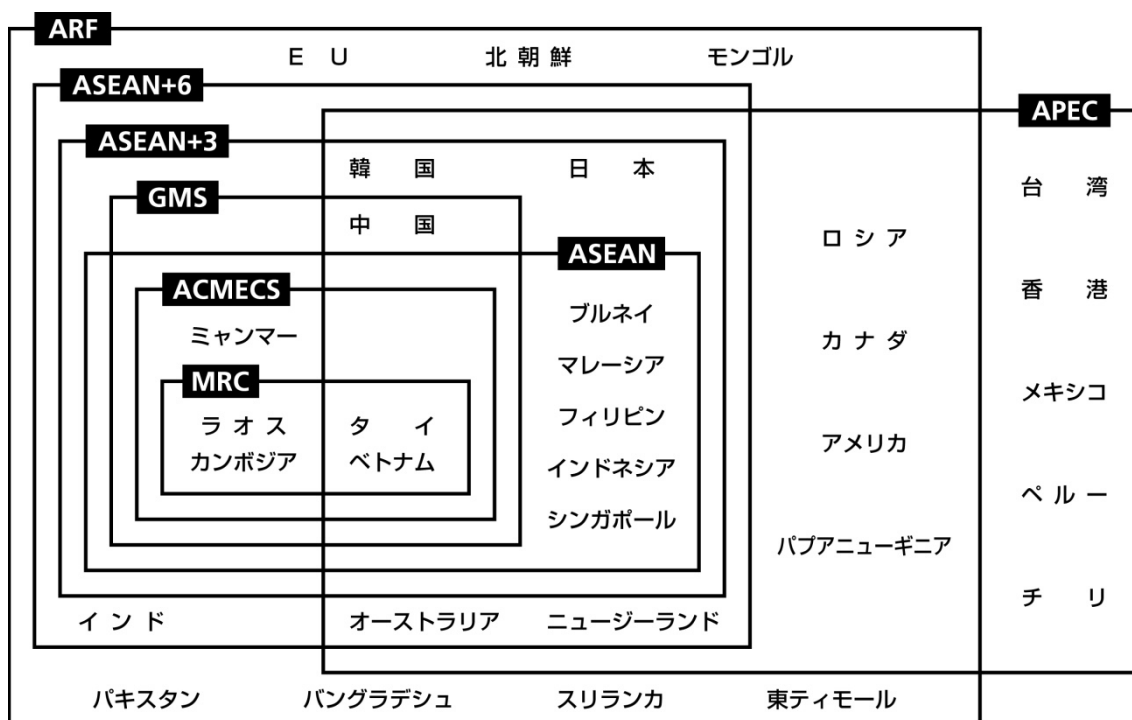
4. アジア太平洋に存在するリージョンの規模に応じた分類

アジア太平洋に存在する複数の国家による意思決定や政策実施の空間は、規模の面ではばらつきがある。代表的なものとして、東南アジアの 10 か国によって構成される ASEAN が存在する⁴³⁾。東南アジア諸国は ASEAN の他にも、メコン下流域に位置する 4 か国が「メコン河委員会」(MRC) を⁴⁴⁾、大陸部の 5 か国が中国南東部の 2 つの地域とともに「アジア開発銀行大メコン圏プログラム」(GMS プログラム) を⁴⁵⁾、そのうちの 5 か国が「エーヤワディー・チャオプラヤー・メコン経済協力」(ACMECS) を⁴⁶⁾、それぞれ形成している。また、ASEAN 加盟国は、周辺国とともに、ASEAN プラス 3 (13 か国)⁴⁷⁾ や ASEAN プラス 6 (16 か国)⁴⁸⁾、21 の国と地域が参加する APEC⁴⁹⁾、27 の国と地域が参

加する ASEAN 地域フォーラム (ARF) ⁵⁰⁾などをかたちづくっている。このように、アジア太平洋には、4つの国家で構成されるものから 27 の国と地域によってかたちづくられるものまで、多様な規模の意思決定と政策実施の空間が存在する (図 1-4)。

アジア太平洋に存在するさまざまな規模の意思決定や政策実施の空間を前項で示したリージョン、サブリージョン、ならびにメガリージョンを相対的に捉える考え方を援用して分類すると、次のように考えられる。ASEAN をリージョンとした場合、それより規模が小さく、かつその内部のアクターから形成される空間である MRC や GMS プログラム、ACMECS は、サブリージョンに該当する。ASEAN の構成国を中心として、その周辺国の参加も得ている ASEAN プラス 3 や ASEAN プラス 6、APEC、ARF は、メガリージョンだと捉えられる ⁵¹⁾。なお、初瀬は、先に見た自身が提示した地域主義の規模の定義を用いて、アジア太平洋でみられる多様なサイズの地域主義を次のように分類した。APEC がメガ地域主義の規模を、ASEAN プラス 6 の範囲に相当する東アジアがマクロ地域主義の規模を、MRC と同様の地理的空間に該当するバーツ経済圏がサブ地域の規模を、それぞれと論じている ⁵²⁾。7 か国体制時代の ASEAN⁵³⁾がサブ地域主義とマクロ地域主義の中間に位置するものだとも述べている ⁵⁴⁾。

図 1-4 アジア太平洋に存在する多様なリージョン



出典：筆者作成。

第5節 リージョンとサブリージョンの関係性

1. リージョンの形成

リージョンは、国際政治のコンテクストのなかで、さまざまな影響を受けながら形成される。リージョンの規模をもつ意思決定や政策実施の空間が形成されると、そこに参加する国家アクターは、アクター間で合意された原理や規範、ルール、意思決定手続きに従って行動するようになる。この結果、各アクターの行動が一定の範囲内に収まるようになり、リージョンで扱われる利益や課題に関して、各アクターの期待可能な結果がもたらされる。国際関係のある特定の問題領域における明示的あるいは黙示的な原理、規範、ルール、および意思決定手続きのセットであり、アクターの期待を収斂するところは、「国際レジーム」(international regime)だと定義される⁵⁵⁾。この点を踏まえると、リージョン・レベルの意思決定・政策実施空間は、国際レジームの一種だと捉えることができる。国際レジームは、国際政治のコンテクストから影響を受けながら形成される⁵⁶⁾。したがって、リージョンも、国際システム全体の動きから影響を受けながらかたちづけられると考えられる。リージョンが国際システム上に位置し、それを構成するアクターによって成立していることから、国際システム全体の動きがリージョンの形成に作用すると理解できる。

形成後のリージョンも、国際システム全体の動きと相互作用する。菊池は、アジア太平洋の地域制度と国際システム全体をカバーする制度の関係を検討し、次のように議論している⁵⁷⁾。まず、リージョン・レベルの制度の形成の背景に、国際システム全体を対象とするグローバル・レベルの制度への懸念や不信などが存在し、後者の対応力不足や限界が前者での協力を促進すると述べている。次に、グローバル・レベルの制度の維持・強化に関する共通認識がリージョン・レベルの制度の形成に寄与すると指摘する。そして、グローバル・レベルの制度がリージョン・レベルでの制度形成の際の基準として機能することにも言及している。また、リージョン・レベルの制度が国際システム全体を覆う制度では対応できないリージョンに固有の問題にも対応し、グローバル・レベルの制度を補完・強化するともいう。さらに、リージョン・レベルの制度がグローバル・レベルの制度に影響を与え、後者を変容させる可能性をもつと論じている。このような菊池の議論を整理すると、次のように考えられる。国際システム上の一定の地理的空間に位置する複数の国家アクターによって形成されるリージョン・レベルの意思決定や政策実施の空間は、国際システム全体の動きを踏まえ、そこで広汎に受け入れられている規範やルールを反映して形成される。形成されると、システム全体に影響を与え、それを補完したり変容させたりすることもある。国際システム全体から規定されるかたちで形成されるが、一度形成されると、システム全体と相互作用する。

2. 欧州や東南アジアでのリージョンの形成

リージョンは、その域外に位置する国家アクターからの影響を受けてかたちづけられて

きたと考えられる。国際システムにおいて、ある一定の地理的空間に位置する複数の国家が新たな意思決定や政策実施の空間を形成するとき、別の地理的空間に位置する国家からの圧力が重要となる。ウォーレスは、第二次世界大戦後の欧州における協力と統合の動きを観察したうえで、あるリージョンにおける秩序の創出と維持は、安定した世界秩序のもとで行われるほうが容易だと論じている。リージョンを構成する主要な国家アクター間での合意やリージョンの内部に位置する大国の指導に従うより、その域外にある国家アクターの圧力とリーダーシップのもとでリージョンを形成し、維持していくことのほうが容易だと指摘する⁵⁸⁾。

第二次世界大戦後の欧州における協力と統合の動きは、国際システムにおけるアメリカの覇権とアメリカから欧州諸国に向けられた圧力をきっかけとして始まった。欧州諸国は、戦後復興を目的とした支援策であるマーシャル・プランの実施に当たり、アメリカから資金配分に関する緊密な協力と経済復興のための政策協調を課された。この条件を受け入れた一部の欧州諸国とアメリカは、「欧州合衆国」の建設に向けて動き始めた。この動きが失敗し、その後の欧州経済協力機構（OECE）⁵⁹⁾に加盟する16か国による関税同盟の創設案もイギリスの反対により頓挫した後、アメリカは、フランスが提案し、西ドイツが受け入れたシューマン・プランを支持した⁶⁰⁾。これを受けて、欧州統合に向けた動きはスタートを切った。この動きは当初、ソ連の脅威や始まったばかりの冷戦、それが局地的に熱戦化した朝鮮戦争からも影響を受け、選択肢が制限された⁶¹⁾。この点からも、欧州における統合に向けたリージョン・レベルの意思決定と政策実施の空間の形成が国際システム全体での動きとそこで大きな影響力を発揮する国家アクターによって規定されたといえることができる。

ASEANの形成や拡大、強化は、域外アクターからの圧力、国際システムの変化、および他のリージョンの動きの結果としてもたらされたものである。ASEANは1967年に、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、およびタイの5か国によって設立された。設立後しばらくの間、政治や経済、社会の面での多様性に富み、かつ領土問題等で対立し合う国々を結束させたのは、ベトナムの存在であった。カンボジア侵攻とその後の支配に代表されるベトナムの拡張的・覇権的行動という各国に共通する安全保障上の圧力が5か国の結束を強化した⁶²⁾。そのベトナムがカンボジアやラオス、ミャンマーとともにASEANのなかに取り込まれたのは、1990年代に入ってからである。冷戦の終結（1989年）という国際システムの変化の結果、ASEANは東南アジア全体をカバーする意思決定・政策実施空間へと拡大した⁶³⁾。ASEANはさらに、その加盟国を包摂し、メガリージョンに当たるAPECの発足やグローバルな規模を誇るWTOでの貿易自由化の動きを受けて、協力や統合の動きを強化した⁶⁴⁾。新たなリージョンの登場と国際システム上の新たな動きを受けて、自らの活動を強化していった。

3. 欧州や南米におけるサブリージョンの形成

欧州では、EU の存在を前提として、その内部で新たな意思決定と政策実施の空間が作りだされるようになった。EU をリージョンの規模をもつ空間として捉えると、その内部で EU の一部アクターから構成される空間はサブリージョンだと理解できる⁶⁵⁾。このサブリージョンは、EU からの予算の獲得を念頭に置いて形成されたものである。EU という空間内部において相次いでいる地方政府のイニシアチブによる新たな空間の形成は、EU から新たに形成しようとしているサブリージョンに資金を呼び込もうとする動機に基づくものであり⁶⁶⁾、リージョンに該当する EU の存在とその予算が前提にある。EU は、内部におけるサブリージョンの形成の進展を受けて、サブリージョン・レベルでの地域開発に関するランドデザインの策定を進めた⁶⁷⁾。欧州ではこのように、サブリージョン・レベルの動きがリージョン・レベルの政策形成に影響を与えた。

南米諸国による南米南部共同市場 (Mercosur/Mercosul, メルコスール) の設立は、全米州というリージョン・レベルでの動きを受けてのサブリージョンの形成だと理解することができる。アルゼンチン、ブラジル、チリ、およびウルグアイは 1990 年代初頭、アメリカとの自由貿易協定 (FTA) の締結に向けて努力していたが、アメリカのブッシュ (父) 政権は、議会の保護主義者からの抵抗を受けて、北米に限定される NAFTA を優先させた。南米諸国は、このような動きを受けて、アメリカとの FTA の枠組みから除外された国々による自由貿易圏の創設に向けて動き始めた。その結果、メルコスールは形成された⁶⁸⁾。このことから、メルコスールという南米諸国による貿易自由化に向けた意思決定と政策実施の空間は、そこを包摂する全米州の規模での同様の空間の形成失敗を受けてかたちづくられたものだと理解できる。このとき、全米州をリージョンとして、その一部国家アクターで構成される空間である南米をサブリージョンとして、それぞれを考えると、リージョンでの動きを反映して、サブリージョンが形成されたと捉えられる。

ここまでの議論を踏まえると、サブリージョンは、リージョンの存在を前提とし、それを反映して形成される複数の国家アクターによる新たな意思決定や政策実施の空間だと理解できる。欧州のサブリージョンは、リージョンに該当する EU の存在とそこからの資金獲得という目的を前提として構築された。メルコスールという南米諸国によるサブリージョンの形成は、リージョン・レベルにあたる全米州での貿易自由化に向けた枠組みづくりが失敗したことに対する反応であった。このように、サブリージョンは、それを包摂する空間であるリージョンの存在や動きが先行し、それに対応してかたちづくられる。リージョンの存在や動きを反映していることから、リージョンによって規定されるといえる⁶⁹⁾。

その一方で、サブリージョンがリージョンに対して影響を及ぼすこともある。欧州では、サブリージョンの形成が相次いだ結果、リージョン・レベルで地域計画に関するランドデザインが策定されることになった。このことから、サブリージョンは一度形成されると、リージョンから独立し、自立性を持ち、自らを覆う意思決定・政策実施空間であるリー

ジョンに対して影響を及ぼすことも可能になると理解できる。この点とリージョンによって規定されることを合わせて考えると、サブリージョンは、リージョンと相互作用するということができる。

4. 国際システムにおける新たな制度や規範の形成

国際システムにおいて新たな制度や規範がつくられるとき、多くの場合、既存のそれらが参照される。既存のものと対立しながら生み出されることもあるが、通常は、既存の制度や規範によって定義された正しさや適切さの基準が引き継がれる⁷⁰⁾。結果的に、新たな制度や規範は、既存のそれらの内容を反映したものとなる。

リージョン・レベルの制度は、国際システム全体でのガバナンスの一翼を担うものとして形成されるケースが多い。例として、国際的な核兵器と核物質のガバナンスについて考えてみる。全世界を対象とした核兵器と核物質に関する制度として、国際原子力機関（IAEA）と核拡散防止条約（NPT）がある⁷¹⁾。これに対して、ある特定の地理的空間に位置する複数の国家のみからかたちづくられた核に関する意思決定や政策実施の空間も存在する。中国、日本、北朝鮮、韓国、ロシア、およびアメリカによって形成された「六者会合」がこれに該当する。六者会合は、北朝鮮の核問題に焦点を当て、世界規模の核兵器や核物質の管理に寄与しようとしたものである⁷²⁾。

このため、リージョン・レベルの規範とグローバル・レベルの規範の整合性が重要となる。国際社会においては、通常、ある特定の問題をめぐって、権威的で正統だと広く認められている規範が存在する。核兵器と核物質をめぐっては、IAEA や NPT のなかで、不拡散という規範が受容されてきた。貿易に関しては、かつてなら GATT、現在では WTO において、貿易自由化が原理・規範として掲げられてきた。このように、ある問題領域において、ある規範が国際システムを構成する国家アクターの大多数の間で共有されている場合、リージョン・レベルの制度を形成するに当たっては、一般的に、国際システム全体で受け入れられている既存の規範を採用したり、そこから逸脱しない新たな規範を作成したりすることが求められる⁷³⁾。実際、核兵器や核物質を扱うリージョン・レベルの制度である六者会合は、グローバル・レベルの制度である IAEA や NPT で採用されてきた核不拡散という規範に立脚して形成された。貿易を対象とした国際システム上のある地理的空間に位置する複数の国家アクターから構成される枠組みである NAFTA とメルコスールは、システム全体を対象とする枠組みである GATT/WTO と同じ貿易自由化という規範に基づいている。たとえ、国際システム全体の規範とリージョンの規範が違うものになったとしても、相反することは稀である⁷⁴⁾。

5. リージョンおよびサブリージョンにおけるアクターの行動とその結果

複数の国家によって構成される意思決定・政策実施空間の規範は、その空間を包摂する規模のより大きな複数の国家による意思決定・政策実施空間で採用されている規範を反映

する。先に論じたように、国際システム上では、ある特定の地理的空間に位置する複数の国家アクターによる意思決定や政策実施のための空間が構築されると、その空間で、国際システム全体で受容されてきたものと同様もしくは類似の規範が採用されたり形成されたりすることが一般的である。

サブリージョンには、リージョンでみられるものと同様の規範が存在すると考えられる。両者を比較すると、後者のほうが大きな規模を誇り、前者を包摂している。国際システム上のある意思決定・政策実施空間で形成・採用される規範は、それを包摂する規模のより大きい意思決定・政策実施空間でみられる規範を反映する。このため、サブリージョンの規範は、リージョンの規範によって規定されると理解できる。

ある意思決定や政策実施の空間でのアクターの行動は、その空間に内在する規範によって規定される。複数の国家が新たな意思決定や政策実施のための空間をつくり、ある特定の利益や課題に取り組む場合、対象となる利益や課題に関する原理や規範が共有される。原理とは、事実や因果関係、および正直さに関する信念のことを指す。規範とは、権利と義務の観点から定義される行動の規準である⁷⁵⁾。複数の国家アクターによる意思決定や政策実施の空間では、この2点、そのなかでも規範を最大の要因として、ルールや意思決定手続きが形成され、アクターの行動が統御される⁷⁶⁾。そして、対象とされる利益や課題に関する何らかの結果がもたらされる⁷⁷⁾。相違する意思決定・政策実施空間であっても、同様の規範が採用されていると、それぞれの空間でみられるアクターの行動やそこからもたらされる結果は、相似のものとなる⁷⁸⁾。

ここまでの議論を踏まえると、サブリージョン・レベルでの国家間協力は、それを包摂するリージョン・レベルの規範や行動様式によって規定されるということが出来る。サブリージョンの規範は、その上位に位置するリージョンの規範を反映したものとなる。国際システム上の複数の国家による意思決定・政策実施空間における国家アクターの行動とその結果は、規範によって規定される。相違する空間であっても、同様の規範が採用されていれば、同様のアクターの行動とそれに伴う結果がもたらされる。このため、サブリージョンにおける複数の国家による協調的な意思決定と政策実施は、サブリージョンを覆うリージョンに内在する規範や行動様式によって規定され、このために、リージョンでの協調的行動の結果と同様のものになると考えられる。

第6節 小括

本章では、リージョンとサブリージョンの概念、および両者の関係性について検討してきた。第2節において、国際政治と国際政治観の変容を概観し、そのコンテクストのなかで、リージョンが登場し、そこに着目することが一般化していったことを見た。リージョンについては、続く第3節で論じた。リージョンは、国際システム上のある特定の地理的

空間に位置する複数の国家アクターによってかたちづくられる意思決定や政策実施の空間であり、形成されると、新たなアクターの行動や関係性を生み出し、形成前と相違する秩序をもたらす。第4節では、リージョンの規模を相対的に分類できることを確認したうえで、リージョン内部の隣接し合う一部アクターによって形成される空間がサブリージョンに該当することを見た。リージョンとサブリージョンの関係性については、第5節で検討した。サブリージョンはリージョンの存在を前提とし、前者におけるアクターの行動やその結果は、後者の規範や行動様式を反映したものとなる。

ここまでの議論を整理すると、第1節で示した疑問に対して、次のように答えられる。リージョンとは、国際システム上のある特定の地理的空間に位置する複数の国家アクターから構成される意思決定や政策実施の空間である。サブリージョンとは、リージョンをかたちづくるアクターの一部から構成される意思決定・政策実施空間のことを指す。リージョンとサブリージョンは、前者の規範や行動様式が後者でのアクターの行動やその結果を規定する関係にある。

ここで、東南アジアで見られる環境協力について、リージョンとサブリージョンの概念、および両者の関係性を踏まえて考えてみる。東南アジア全体をリージョンとして考えると、環境協力が対象としてきたSIMエリア、メコン下流域、ならびに大メコン圏はいずれも、リージョンをかたちづくる諸アクターの一部から形成されているため、サブリージョンに該当する（図1-5）。リージョンに内在する規範や行動様式がサブリージョンにおけるアクターの行動とその結果を規定することから、サブリージョン・レベルで展開されている東南アジアの環境協力は、そのリージョン・レベルの規範や行動様式によって規定されていると考えられる。

図1-5 東南アジアのリージョンとサブリージョンの概念図



出典：筆者作成。

注

- 1) カー、E. H. (原彬久訳)『危機の二十年』岩波書店、2011年、34頁 (Carr, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, London: Macmillan, 1939)。
- 2) モーゲンソー、ハンス・J (原彬久訳)『国際政治——権力と平和』(上・中・下) 岩波書店、2013年 (Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Fifth ed., New York: Alfred A. Knopf, 1978)。
- 3) ウォルツ、ケネス (河野勝、岡垣知子訳)『国際政治の理論』勁草書房、2010年 (Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill, 1979)。
- 4) Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.
- 5) ネオリベラリズムは、ネオリアリズムと国際政治に関する仮定を共有するだけでなく、同様の研究アプローチも採用している。国家を合理的アクターと理解し、パワーを重視して、その源泉となる物質的要素に着目する。このようなネオリアリズムとネオリベラリズムの共通性について、「ネオ・ネオ統合」(neo-neo integration) だと言及されることもある。
- 6) レジーム論についての基本的論考としては、次のものが存在する。Krasner, Stephen D., ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- 7) Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- 8) Haas, Ernst, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Order*, Stanford: Stanford University Press, 1964. ハースは、国際協力がある分野から他の分野へと伝播していく様子を「スピルオーバー」(spill over, 波及効果) と名付け、重視している。なお、新機能主義は、1940年代にミトラニー (David Mitrany) が唱えた機能主義 (functionalism) を発展的に継承したものである。機能主義は、郵便や通信といった機能ごとの国際機関が成立すると、主権国家間での協力が進展し、対立が緩和されると主張する。Mitrany, David, "The Functional Approach to World Organization," *International Affairs*, Vol. 24, No. 3, 1948, pp. 350-363.
- 9) 1980年代の終わりから1990年代初頭にかけての地域化・地域主義の活発化とその背景については、次の論考が詳しい。フォーセット、ルイーズ、アンドリュー・ハレル編 (菅英輝、栗栖薫子監訳)『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999年 (Fawcett, Louise and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995)。
- 10) 寺田は、「3つ以上の行為主体 (多くの場合国家) が、ある一定の範囲内で集い、共通のルール・規範のもとで政策協調活動を通して、単独では達成できない利益を実現したり情報を共有したりする」と述べ、このような利益の実現や情報の共有のための行動と制度の総称が地域主義だと定義している。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、3頁。
- 11) メイオール (James Mayall) は、地域主義や地域機構がさまざまなナショナル・グループが競合しながら共存することから不可避免的に生じる問題の処理を促進するためのものだと理解できると述べている。メイオール、ジェイムズ「ナショナル・アイデンティティと地域主義の復活」ルイーズ・フォーセット、アンドリュー・ハレル編 (菅英輝、栗栖薫子監訳)『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999年、209頁 (Mayall, James, "National Identity, and the Revival of Regionalism," in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp.

- 169-198)。
- 12) Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance,” *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, p. 424
 - 13) Xuto は、リージョンでの複数の国家による協力が参加各国の利益の最大化と地域の利益の最大化のために実施されるものだと論じている。Xuto, Somsakdi, *Regional Cooperation in Southeast Asia: Problems, Possibilities and Prospects*, Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1973, pp. 57-58.
 - 14) フォーセット、ルイーゼ「地域主義の歴史」ルイーゼ・フォーセット、アンドリュウ・ハレル（菅英輝、栗栖薫子監訳）『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999年、13頁（Fawcett, Louise, “Regionalism in Historical Perspective,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 9-36）。
 - 15) 現在の世界貿易機構（WTO）の前身となった国際機関である。
 - 16) ワイアット＝ウォルター、アンドリュウ「地域主義、グローバル化、世界経済秩序」、ルイーゼ・フォーセット、アンドリュウ・ハレル（菅英輝、栗栖薫子監訳）『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999年、101頁（Wyatt-Walter, Andrew, “Regionalism, Globalization, and World Economic Order,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp.201-227）。ワイアット＝ウォルターはこのなかで、このような知的所有権の保護という成果は、アメリカが NAFTA の場において、GATT のような多国間フォーラムで享受できない非対称的な交渉力を保持・行使できたために獲得できたと指摘している。
 - 17) 同上、102頁。
 - 18) Abbott and Snidal は、複数の国家が関係する問題をめぐって、超国家機構や国際法廷などのオーソリティーをもつ集団を形成することによって対応が可能になると述べている。Abbott and Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance,” pp. 441-443. リージョンという新たな政治空間の形成は、政治権力の移転という側面に着目すると、分権化に該当する動きだと理解できることも付言しておく。
 - 19) リージョンの形成プロセスにおいて国家の役割の変化が生じることは、柑本も指摘している。柑本英雄『EU のマクロリージョン——欧州空間計画と北海・バルト海地域協力』勁草書房、2014年、45頁。また、大庭は、「地域統合とは、ある地理的領域がまとまりを増大させていき、そのことが各国民国家の自立性を低下させ」と論じている。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、38頁。
 - 20) Elliott も、「越境環境被害は、一国の国境を越える義務を課し、権利を主張し得る国家の境界を拡張する」と述べて、複数の国家にまたがる問題によって、意思決定空間が既存の状態から変化することを指摘している。Elliott, Lorraine, “ASEAN and Environmental Cooperation: Norms, Interests and Identity,” *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 1, 2003, p. 31.
 - 21) リージョンにおける協力において、アクターの活動の場が変容することは、次の論考でも指摘されている。柑本英雄「欧州地域空間再編成の検証——バルト海地域ランドデザイン VASAB2010 のケース」中村信吾、多賀秀敏、柑本英雄編『サブリージョンから読み解く EU・東アジア共同体——欧州北海地域と北東アジアの越境広域ランドデザイン比較』弘前大学出版会、2006年、112頁。
 - 22) 森川裕二『東アジア地域形成の新たな政治力学——リージョナリズムの空間論的分析』国際書院、2012年、21頁。
 - 23) Stein, Arthur A., “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World,” in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 139.

- 24) ある分野での国際協力が新たな分野での国際協力を招くことは、Xuto も指摘している。Xuto, *Regional Cooperation in Southeast Asia*, p. 58. また、ハースの唱えたスピルオーバー理論に該当する動きだと理解することもできる。スピルオーバー理論に関しては、本章の注8を参照のこと。
- 25) 山本武彦「リージョナリズムの諸相と国際理論」山本武彦編『地域主義の国際比較——アジア太平洋・ヨーロッパ・西半球を中心として』早稲田大学出版部、2005年、3-4頁。
- 26) Xuto の議論によれば、欧州でみられる第二次世界大戦後の協力や統合の動きはリージョン・レベルの規模をもつものとされ、国連の規模をもつ主権国家による協調的行動はグローバル・レベルのものとなる。Xuto, *Regional Cooperation in Southeast Asia*, pp. 213. なお、この論考は、1970年代前半のものである。このことから、国家間の協力を参加する諸国家の地理的範囲のサイズに応じて分類できることは、リージョンに関する研究が初めて活発になった時期から指摘されてきたといえる。
- 27) EU 域内での新たなリージョンの形成については、次の論考が詳しい。柑本『EU のマクロリージョン』
- 28) アジア太平洋地域における多様なリージョンの形成については、次の論考が詳しい。大庭『重層的な地域としてのアジア』。
- 29) 初瀬龍平「東アジア・アジア太平洋におけるサブ／マクロ／メガ地域主義」日本国際政治学会編『国際政治』第114号、1997年、76-77頁。
- 30) 初瀬龍平「アジアにおける地域主義の諸類型」菅英輝、グレン・G・フック、ステファニー・A・ウェストン編『アジア太平洋の地域秩序と安全保障』ミネルヴァ書房、1999年、7-8頁。
- 31) 多賀秀敏「東アジアの地域主義に関する一考察」山本武彦編『地域主義の国際比較——アジア太平洋・ヨーロッパ・西半球を中心にして』早稲田大学出版部、2005年、93頁。
- 32) 多賀秀敏「Sub-regionalism 研究の現状と環日本海学会」『環日本海研究』第11号、2005年、11頁。多賀はこのなかで、リージョナリズムもサブリージョナリズムも「意志的な定義によって誕生する空間の越境的『ガバナンス』」だと論じている。リージョンならびにサブリージョンがいくつのアクターによって構成される空間であるのかについては、明示していない。
- 33) 同上、11頁。
- 34) 佐渡友哲「東アジアにおける新しい地域主義——EAC 構想におけるサブリージョンとしてのGMSとNEAS」『政経研究』第47巻、第4号、2011年、4-6頁。
- 35) 初瀬「東アジア・アジア太平洋におけるサブ／マクロ／メガ地域主義」、76-77頁。
- 36) 多賀「Sub-regionalism 研究の現状と環日本海学会」、11頁。
- 37) 初瀬「アジアにおける地域主義の諸類型」、7-8頁。
- 38) 多賀「東アジアの地域主義に関する一考察」、93頁。
- 39) たとえば、多賀「Sub-regionalism 研究の現状と環日本海学会」、11頁。
- 40) 多賀秀敏「東アジアの新地域形成と『地方』」山本武彦、天児慧編『新たな地域形成（東アジア共同体の構築1）』岩波書店、2007年、212-213頁。
- 41) 同上、212-213頁。
- 42) 多賀は、「国家間で形成される国際広域を地域 (region) あるいはマクロ地域 (macro-region) と呼称するとき、この地域のサブシステムを国家下位地域とか亜地域 (sub-region)、国内の地方から形成される地域を、局地 (micro-region)、局地の国境をこえたものを跨境地域 (cross-border region) と呼ぶ」と論じている。同上、207頁。
- 43) 現在のASEAN加盟国は、ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、およびベトナムである。

- 44) MRC の参加国は、カンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムの4か国である。
- 45) ADB-GMS の参加アクターは、カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナムの5か国、および中国の雲南省と広西チワン族自治区である。
- 46) ACMECS には、カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、およびベトナムの5か国が参加する。
- 47) ASEAN プラス 3 は、ASEAN10 か国に中国、日本、および韓国を加えた国から構成される。
- 48) ASEAN プラス 6 には、ASEAN プラス 3 の加盟国に加えて、オーストラリア、インド、およびニュージーランドの3か国が参加する。
- 49) APEC に参加する国と地域は、次のとおりである。オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、中国、香港、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、パプアニューギニア、ペルー、フィリピン、ロシア、シンガポール、台湾、タイ、アメリカ、およびベトナム。このうち、ASEAN 加盟国は、ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、およびベトナムである。
- 50) ARF には、ASEAN プラス 6 の加盟国以外に、バングラデシュ、カナダ、北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）、モンゴル、パキスタン、パプアニューギニア、ロシア、スリランカ、東ティモール、アメリカ、および EU が参加している。
- 51) ASEAN プラス 3 をリージョンとした場合は、ASEAN はサブリージョンに該当する。
- 52) 初瀬「東アジア・アジア太平洋におけるサブ／マクロ／メガ地域主義」、76 頁。
- 53) 7 か国体制時代の ASEAN 加盟国は、ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、およびベトナムである。
- 54) 初瀬「東アジア・アジア太平洋におけるサブ／マクロ／メガ地域主義」、84-85 頁。初瀬は後の論考のなかで、サブ地域主義とマクロ地域主義の中間に位置する規模のものを「メゾ地域主義」と呼んでいる。なお、メゾ地域主義の概念は、7 か国体制時代の ASEAN の存在から帰納的に導き出されたものである。初瀬「アジアにおける地域主義の諸類型」、14-15 頁。
- 55) Krasner, Stephen D., “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 2. この Krasner による国際レジームの定義は、最も広く受け入れられているものであるが、国際レジームを定義・識別するための規準としては曖昧だとする指摘も存在する。たとえば、Levy, Marc A., Oran R. Young and Michael Zürn, “The Study of International Regimes,” *European Journal of International Relations*, Vol, 1, No. 3, 1995, p. 270.
- 56) Levy, Young and Zürn, “The Study of International Regimes,” pp. 285-286.
- 57) 菊池努「地域制度とグローバル・ガバナンス——アジア太平洋の地域制度とグローバル秩序」森井裕一編『地域統合とグローバル秩序——ヨーロッパと日本・アジア』信山社、2010 年、261-264 頁。
- 58) ウォーレス、ウィリアム「欧州の地域主義——模範、それとも例外？」ルイーゼ・フォーセット、アンドリュー・ハレル編（菅英輝、栗栖薫子監訳）『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999 年、248 頁（Wallace, William, “Regionalism in Europe: Model or Exception?” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 201-227）。
- 59) OEEC は、マーシャル・プランによる援助の調整を行うために設立された組織である。また、現在の経済協力開発機構（OECD）の前身である。
- 60) ウォーレス「欧州の地域主義」、228-231 頁。なお、シューマン・プランとは、長年にわたりフランスとドイツの対立の原因となっていた石炭と鉄鋼資源を超国家組織の下

で共同管理することを提案したものであり、フランス外相（当時）であったシューマン（Robert Schuman）が提唱した。

- 61) 同上、221-223 頁、228-231 頁。
- 62) Irvine, David, “Making Haste Less Slowly: ASEAN from 1975,” in Alison Broinowski, ed., *Understanding ASEAN*, London and Basingstoke: Macmillan Press, 1982, p. 67.
- 63) 大庭三枝「アジア地域主義における南部アジア——東南アジアからの視点」山影進、広瀬崇子編『南部アジア』ミネルヴァ書房、2011 年、243-244 頁。
- 64) 山本吉宣「地域統合理論と『東アジア共同体』」山本武彦、天兒慧編『新たな地域形成（東アジア共同体の構築 1）』岩波書店、2007 年、319-320 頁。
- 65) 多賀「Sub-regionalism 研究の現状と環日本海学会」、12 頁。多賀はこのなかで、欧州のサブリージョナリズムが国家主権によって阻害されていた争点志向型の重層的コミュニティの再編だと理解できると述べている。
- 66) 中村信吾、多賀秀敏、柑本英雄編『サブリージョンから読み解く EU・東アジア共同体——欧州北海地域と北東アジアの越境広域グランドデザイン比較』弘前大学出版会、2006 年、51-52 頁。このなかでは、一度資金を獲得してサブリージョンを形成し、その資金が底をついた場合、もう一度新たな意思決定や政策実施の空間をつくり、再度 EU から資金を獲得するという流れが存在することも指摘されている。
- 67) 柑本「欧州地域空間再編成の検証」、117 頁。
- 68) Baldwin, Richard, “Multilaterilising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade,” *World Economy*, Vol. 29, No. 11, 2006, p. 1482.
- 69) サブリージョン・レベルの地域協力がその上位のリージョンの政策によって左右されることは、ハレルも指摘している。ハレル、アンドリュウ「地域主義の理論」ルイーザ・フォーセット、アンドリュウ・ハレル編（菅英輝、栗栖薫子監訳）『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999 年、52 頁（Hurrell, Andrew, “Regionalism in Theoretical Perspective,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 37-73）。
- 70) Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol. 52, No. 2, 1998, pp 896-899.
- 71) IAEA と NPT を中心としてかたちづけられている世界規模の核不拡散に向けた協力体制は一般に、核不拡散レジームと呼ばれる。
- 72) 核兵器や核物質の不拡散に向けた世界規模の協力体制と六者会合の関係性については、次の論考を参照のこと。菊池努「北朝鮮の核危機と制度設計——地域制度と制度の連繫」『青山国際政経論集』第 75 号、2008 年。
- 73) 同上、21 頁。
- 74) Davis, Christina L., “Overlapping Institutions in Trade Policy,” *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, p. 28. Davis はこのなかで、国家アクターがある問題領域での国家間の対立や紛争の解決にあたり、リージョン・レベルの制度よりもグローバル・レベルの制度を選好すると述べている。国家アクターが前者よりも後者のほうをより正統かつ強制性の高い存在だと認識している点にも言及している。
- 75) Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences,” p. 2.
- 76) Finlayson, Jock A. and Mark W. Zacher, “The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Function,” in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 305-306. このなかでは、国際レジームのルールとその実施、および意思決定手続きを決定する最大の要素は規範だと指摘されている。
- 77) Aggarwal, Vinod K., “Comparing Regional Cooperation Efforts in the Asia-Pacific and North America,” in Andrew Mack and John Ravenhill, eds., *Pacific*

Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia Pacific Region, Sydney: Allen and Unwin, 1994, p. 46; Aggarwal, Vinod K. and Jonathan T. Chow, "The Perils of Consensus: How ASEAN's Meta-regime Undermines Economic and Environmental Cooperation," *Review of International Political Economy*, Vol. 17, No. 12, 2010, pp. 263-265. これらの論考は、国際レジームの構成要件である原理、規範、ルール、および意思決定手続きを、前者2つと後者2つに分けて理解できると述べている。同様の考えは、次の論考のなかでも示されている。Aggarwal, Vinod K., *Liberal Protectionism*, Berkeley: University of California Press, 1985; Haas, Ernst B., "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes," *World Politics*, Vol. 2, No. 2, 1980, pp. 357-405; Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences," pp. 3-4. その一方で、Haggard and Simmons は、原理と規範とルールの区分は困難だと指摘している。Haggard, Stephan and Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol. 41, No. 3, 1987, p. 493.

⁷⁸⁾ Aggarwal and Chow, "The Perils of Consensus," pp. 263-264.

第2章

東南アジアのリージョン・レベルの
規範・行動様式：ASEAN Way

第1節 はじめに

本章では、東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式である“ASEAN Way”について議論していく。前章において、サブリージョンがリージョンの存在を前提とし、リージョン・レベルの規範・行動様式から影響を受けることを確認した。この点を分析枠組みとして、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力を検証していくためには、まず、東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式が、具体的にはいかなるもので、どのような背景から用いられるようになり、用いられた場合にはどのような結果をもたらすのかについて理解する必要がある。

東南アジアのリージョン・レベルでは、東南アジア諸国連合（ASEAN）を中心として、国家間の協力が展開されてきた。この点を踏まえ、本章では、ASEAN に着目して、東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式について検討していく。次節では、ASEAN の形成、展開、特徴、ならびに問題点を確認する。続く第3節では、ASEAN における協力が ASEAN Way と呼ばれる規範・行動様式によって規定されてきたことを確認したうえで、それが、①主権尊重、②内政不干渉、③コンセンサス方式、④非公式性、の4点から構成されることを見ていく。ASEAN Way が東南アジアで重視・利用されるようになった背景については、第4節で論じる。この節では、東南アジア諸国が直面する国内と地域の不安定性、ならびに ASEAN 形成以前の初期アジア主義が ASEAN Way の背景であることを述べる。第5節においては、国家間協力において ASEAN Way が使用されると、協力関係自体は実現・維持できるが、そこでの具体的取り組みの実施は阻害されることを見る。

本章の議論をまとめると、ASEAN Way は、主権尊重、内政不干渉、コンセンサス方式、および非公式性から構成される東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式であり、国家間の協力関係の実現と維持に寄与する一方で、協力の目的達成に向けた具体的取り組みの実施を阻害するということができる。第6節では、この点を踏まえて、本研究の仮説を検証可能なかたちに換言するとともに、仮説の検証手法について論じる。

第2節 東南アジアの地域協力の展開

1. 東南アジア諸国連合（ASEAN）の形成

1967年8月7日、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、およびタイの外相が「バンコク宣言」に署名し、ASEAN が発足した¹⁾。彼らはその数日前、バンコク郊外のリゾート地に集まり、ゴルフを楽しみながら、5か国間の協力について話し合った²⁾。この結果をまとめた文書がバンコク宣言である。

ASEAN 発足時の制度は、創設国の関係性を反映したものだ³⁾。当時、インドネシ

アは、周辺国への介入政策である“konfrontasi”を止めた直後であった⁴⁾。マレーシアとシンガポールは、1965年8月の後者の独立により分裂したばかりだった。マレーシアとフィリピンは、ボルネオ北部のサバ地域の領有権をめぐる対立していた⁵⁾。このような背景から、バンコク宣言は、法的拘束力をもたないものとなった⁶⁾。設置場所や人員をめぐる新たな対立発生への懸念と併せて、中央事務局の設置も見送られた⁷⁾。

2. 5か国体制時代の ASEAN

ASEAN を形成した5か国は、地域の平和と安定の確保に向けて、共通の脅威に共同で対処した。1978年12月に発生したベトナムのカンボジア侵攻の際、集団外交を行い、ベトナムの国際社会での孤立化に向けて努力した⁸⁾。同年の9～10月に、ベトナムが二国間不可侵条約の提案した際、当時の ASEAN 加盟5か国は、共同戦線を張り、各国ともこれを拒否した⁹⁾。ASEAN はその一方で、軍事面での協力強化が招く新たな脅威を警戒し、軍事同盟化しなかった¹⁰⁾。

ASEAN の創設メンバーは、域外アクターとの経済関係においても一枚岩となって行動した。1973～74年の日本との合成ゴムをめぐる問題や1978～79年のオーストラリアとの航空運賃をめぐる対立では、集団で交渉し、自らに有利な解決策を引き出した¹¹⁾。

当初の ASEAN は、創設国間の対話と相互信頼を促進し、協力が可能であることを理解する場として機能した。各種問題に関する会合と対応の実施は、対立する諸国が共通の関心事について議論したり妥協したりする手法を学習するフォーラムとしての役割を担った¹²⁾。

当時の ASEAN 加盟5か国は、ASEAN の制度強化も取り組んだが、そのペースは、非常に緩やかなものだった。地域協力の促進には首脳会合が大きな役割を果たすが、ASEAN の首脳会合は、設立9年目の1976年2月に初めて開催された。2回目と3回目の間が10年、3回目と4回目の間が5年、それぞれ開いた¹³⁾。中央事務局設置も設立9年目まで待たなければならず、実現後もその規模と機能は限定的で、トップである事務総長の権能も小さかった¹⁴⁾。

3. ASEAN の拡大

ASEAN が東南アジア全体をカバーすることになるのは、冷戦とカンボジア紛争が終わるのを待たなければならなかった。1984年1月のブルネイ加盟後も、カンボジア、ラオス、ミャンマー、およびベトナムは、ASEAN の枠外にあった。その状況が変化し始めたのは、1990年代に入ってからであった。冷戦終結とカンボジア紛争の終焉が当時の ASEAN 加盟国と未加盟国の間に横たわっていた敵対関係を緩和し、1995年7月にベトナムが¹⁵⁾、1997年7月にラオスとミャンマーが¹⁶⁾、1999年4月にカンボジアが、それぞれ加盟し、10か国体制の ASEAN が誕生した。

ASEAN 加盟国は、1990年代に入ると、経済協力に一層注力した。各国の産業化に伴う

域内分業への関心向上や北米自由貿易圏と欧州共同市場の実現を受けた保護主義への警戒、中国やインドとの外資誘致競争激化への懸念などから¹⁷⁾、1993年に、「ASEAN自由貿易協定」(AFTA)を発効させた。

ASEANでは、近年、制度強化も進んでいる。1992年1月の第4回首脳会合で、首脳会談の定例化、および中央事務局と事務総長¹⁸⁾の機能強化が実現した¹⁹⁾。2008年12月には、現在の活動根拠である「ASEAN憲章²⁰⁾」が発効し、ASEANが法的拘束力を伴う文書に基づく地域機構となった。

ASEANは、1990年代以降、地域の平和と安定の確保のため、新たな国際的枠組みの形成にも努力している。冷戦後の安全保障環境の流動化や中国の軍事力強化と影響力増大、グローバル化と相互依存の進展などを背景として、ASEANの10か国を含めた26の国と地域が参加する「ASEAN地域フォーラム」(ARF)やASEAN各国と日中韓3か国による「ASEANプラス3」、ASEAN諸国と欧州諸国の「ASEAN欧州会議」(ASEAM)などの発足にイニシアチブを発揮してきた²¹⁾。

4. ASEANの特徴と問題点

ASEANは、参加国と協力分野を徐々に拡大し、制度を漸進的に強化してきた。発足から32年をかけて、東南アジアのすべての国が参加する地域機構となった。設立文書であるバンコク宣言は、法的拘束力をもたなかったが、現在の活動根拠であるASEAN憲章は、それを有する。当初は、中央事務局もなかったが、その設立と機能強化を進めた。活動領域は、地域の平和と安定から経済統合へと広がっていった。

ASEANでの協力は、さまざまな成果をあげてきた。発足以来、域内各国間の紛争の平和的解決を促進し、地域の平和と安定に貢献している。域外アクターとの関係において、一致した行動をもたらし、加盟国の国益に資する結果を生み出してきた。1990年代以降、域内貿易の活性化を図り、グローバル市場におけるプレゼンスを高めてきた。また、域外諸国を含めたメガリージョン・レベルの制度形成にも寄与している。環境問題や道路・鉄道の連結など、一部加盟国のみが関係するサブリージョン・レベルの課題も扱うようになった²²⁾。

その一方で、ASEANが域内の問題に効果的に対応できていない事例も散見される。アジア通貨危機やミャンマー国内の人権問題に対して、影響力を発揮できなかったとの指摘が存在する。ASEANでは、主権や領土等の核心的国益に関する問題や参加各国の国内問題、参加国間で立場の大きく異なる問題に関する協調的行動は、見送られてきた。

ASEANにおいては、導入された制度が十分に活用されてこなかったという問題も存在する。第1回首脳会合で採択された「東南アジア友好協力条約」には、外相級で構成される「高等評議会」(High Council)に関する規定がある²³⁾。高等評議会は、地域の平和と安定に悪影響を及ぼすおそれのある紛争や状況の存在を認定し、当事者間の交渉による解決が失敗した際に適切な解決策を勧告するものだが、これまでに一度も利用されたことが

ない²⁴⁾。

ASEAN では、非公式の取り決めや個人の関係性が重用されてきた²⁵⁾。ゴルフコースや会食の場での話し合いと法的拘束力をもたない合意は、ASEAN の発足だけではなく、発展にも大きな役割を果たしてきた。ASEAN は 50 年を超える歴史のなかで、条約や宣言などの文書と会合の数を増やしてきたが、政府間組織のかたちを堅持し、欧州連合 (EU) のような超国家機構にはなっていない²⁶⁾。

表 2-1 ASEAN 略史

年	月	出来事
1967	8	インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、およびタイの外相が「バンコク宣言」に署名 ASEAN 発足
1976	2	第 1 回 ASEAN 首脳会合 「東南アジア友好協力条約」と「ASEAN 協和宣言」が採択 中央事務局設置に合意
1977	8	第 2 回 ASEAN 首脳会合
1984	1	ブルネイが加盟
1987	12	第 3 回 ASEAN 首脳会合
1992	1	第 4 回 ASEAN 首脳会合 首脳会合の定例化と中央事務局の強化が決定
1995	7	ベトナムが加盟
1997	7	ラオスとミャンマーが加盟
1999	4	カンボジアが加盟
2008	12	「ASEAN 憲章」が発効
2015	12	「ASEAN 経済共同体」が発足

出典：筆者作成。

第 3 節 ASEAN Way の概要

1. ASEAN Way の構成要素

前節で概観した ASEAN の展開や成果、特徴、問題点は、“ASEAN Way”に基づくものだと考えられる。ASEAN Way とは、ASEAN での協力において、東南アジア諸国が重視し、採用してきた規範・行動様式のことである。東南アジアの地域協力に関する先行研究の多くは、ASEAN における東南アジア諸国の協力が ASEAN Way によって規定されてきたと指摘している²⁷⁾。

ASEAN Way が具体的には、どのような規範や行動様式を意味するのかという点については、多様な見解が示されてきた。ASEAN Way に関する主要な論考には、Acharya のもの²⁸⁾と Severino²⁹⁾のものが存在する。彼らの ASEAN Way に関する議論は、東南アジアの地域協力に関する数多くの論考で、参照されてきた³⁰⁾。Acharya は、長年にわたる自らの ASEAN 研究の成果を踏まえて、ASEAN Way が主権尊重、不介入原則、コンセンサス方式、非公式性、武力の不使用、紛争の平和的解決、慎重さ、実利主義、便宜主義、および非対決的交渉様式、の 10 点からかたちづくられていると述べている³¹⁾。Severino は、ASEAN の事務局長を務めた経験を踏まえ、ASEAN Way が主権尊重、漸進性、コンセンサス方式、および非公式性の 4 点から構成されると論じている³²⁾。

ASEAN Way の構成要素に関する Acharya と Severino の議論を比較すると、主権尊重、コンセンサス方式、および非公式性、の 3 点が共通項として浮かび上がる。Acharya と Severino が ASEAN Way に関する理解をリードしてきたことを踏まえると、本研究でも、両者がともにあげる 3 点を ASEAN Way の構成要素として議論していても構わないが、筆者は、ASEAN Way の構成要素として、これら 3 点に、内政不干渉を付加したい。

Acharya は、ASEAN Way の構成要素の 1 つとして、不干渉原則 (non-interference principle) もあげている³³⁾。Acharya の言う ASEAN Way の不干渉原則とは、ASEAN 加盟国間で相互に内政干渉を控えることである。ある国家が他国の内政に介入することを控える原則は、日本では一般に、内政不干渉と呼ばれる³⁴⁾。本論文では、この点を踏まえて、ASEAN でみられる他国の内政に対する介入の回避に言及する際、「内政不干渉」という言葉を用いる。

Severino も、ASEAN の展開や成果に、内政不干渉という規範・行動様式が影響を及ぼしてきたと指摘している。彼は、ASEAN のなかにおいて、内政不干渉が各加盟国によって重視され、各アクターの行動の際の基準となってきたと論じている³⁵⁾。ASEAN Way は、ASEAN において重視・利用されてきた規範・行動様式のことである。規範や行動様式は、アクターの行動の規準としての役割を担う。このため、Severino が ASEAN Way の構成要素と同等のものとして捉えてきたと考えてきたと考えることができる。この点を踏まえると、内政不干渉を ASEAN Way の構成要素の 1 つとして加えることが妥当だといえる³⁶⁾。

ここまでの議論を踏まえ、本研究では、東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式である ASEAN Way が、①主権尊重、②内政不干渉、③コンセンサス方式、④非公式性、の 4 点から構成されるものだと定義する。これら 4 点は、ASEAN Way に関する中心的論者である Acharya と Severino がともに東南アジアの地域協力で重視・利用されてきた規範・行動様式だと認識している点である。なお、大場は、この 4 点が ASEAN Way の構成要素だと論じている³⁷⁾。

2. ASEAN Way におけるコンセンサス方式

ASEAN Way の4つの構成要素のうち、コンセンサス方式と非公式性は、ASEAN のコンテキストにおいて、独特な意味をもつことから、確認が必要である。このため、本節ではここから、ASEAN Way のコンセンサス方式と非公式性について説明していく。

コンセンサス方式は、意思決定手法に関する規範・行動様式である。ASEAN の意思決定手法は、佐藤が「全会一致方式」だと認識している一方で³⁸⁾、他の多くの先行研究では「コンセンサス方式」だと説明されている³⁹⁾。ASEAN の元事務総長である Severino も、ASEAN の意思決定手法はコンセンサス方式だと述べている⁴⁰⁾。

全会一致方式とコンセンサス方式は、ASEAN のコンテキストにおいて、異なる意思決定手法を意味する。前者よりも後者のほうが広い概念だとされる。全会一致方式では、ある1か国が反対すると、それ以外のすべての国が賛成したとしても、提案は否決され、実施に移されない。ASEAN では、全会一致による意思決定を基本としながらも、加盟10か国のうち、9か国が賛成し、1か国が反対する状況でも、その1か国が強硬に反対しない限り、コンセンサスが成立していると認識される。提案は承認され、賛成した9か国によって実施に移される。反対した1か国は、その実施を妨げない。この結果、全会一致方式と異なる結果がもたらされる。

1980年当時、シンガポールのリー・クアンユー (Lee Kuan Yew) 首相は、5か国体制だった ASEAN における経済・貿易協力の実施に当たり、次のような見方を示した。5か国中、4か国が賛成し、1か国が反対する場合、その1か国が残りの4か国による協力実施を容認し、4か国が協力を先行させ、かつ残りの1か国の将来的な協力参加を妨げないとき、コンセンサスが成立しているとみなせるとするものである⁴¹⁾。

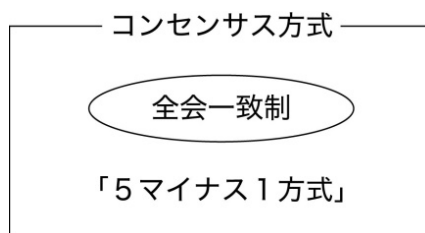
このような協力の進め方は、リー・クアンユーの発言から「5マイナス1方式」と呼ばれる。近年、ASEAN が10か国体制となったことや2か国で協力を先行させる事例も見られることから、「ASEAN マイナス X 方式」や「2プラス X 方式」と呼ばれる場合も増えている⁴²⁾。

Acharya は、「5マイナス1方式」が ASEAN Way の構成要素の1つだと指摘している⁴³⁾。「5マイナス1方式」は、ASEAN の意思決定手法であるコンセンサス方式のもとで認められる協力の進め方を端的に示した言葉で、コンセンサス方式のなかに包摂される (図2-1)。このため、ASEAN Way を構成する意思決定手法を指す用語としては、コンセンサス方式のほうがふさわしい。

コンセンサス方式は、意思決定手法そのものに加えて、次の3つのいずれかに当てはまる行動が見られる場合、利用されていると判断できる。1つ目は、アウトプットにおける各国の関心や国益の反映の程度である。より反映されている場合、コンセンサス方式が用いられていると考えられる。これは、コンセンサスに達するためには、すべてのアクターが受け入れ可能な合意内容を形成する必要があるためである。2つ目は、「5マイナス1方式」の利用である。ある協力の実施をめぐるアクターの賛否が分かれている場合に、肯定的アクターによる協力実施を認め、かつ不参加アクターの将来的な協力参加を妨げない

い行動がとられている際、ASEAN のコンテキストでは、コンセンサスが成立していると思見なす。3つ目は、参加各国が激しく対立するアジェンダの扱いについてである。このようなアジェンダを回避する傾向が見られる場合、ASEAN Way のコンセンサス方式が用いられているといえる。

図 2-1 ASEAN のコンテキストにおける全会一致制とコンセンサス方式の相違



出典：筆者作成。

3. ASEAN Way における非公式性

ASEAN のコンテキストにおいて、非公式性は、非公式の合意や取り決めとして表出する。ASEAN の合意や取り決めは、法的拘束力を伴わないものが大半である。東南アジア各国は、ASEAN における法的拘束力や強固な制度の形成に慎重な姿勢をとってきた⁴⁴⁾。ASEAN で制度化を忌避する動きが見られる点は、Acharya も指摘している⁴⁵⁾。制度化や法的拘束力を避ける動きは、協力自体や取り決めの公式性を低く留めようとするものであり、非公式性を重視する動きだと理解できる。

ASEAN Way の非公式性には、取り決めや制度化に関する側面だけではなく、会議や交渉の進め方も含まれる。ASEAN では、プライベートな食事やゴルフなどの非公式な個人間の接触において、公式会合の議題の検討や合意に向けた調整・妥協がなされてきた。公式会合のアジェンダやコンセンサスは、非公式な場において決められてきた。前節で述べたように、ASEAN の発足も非公式な話し合いの結果に基づく。

ここまでの議論を踏まえると、非公式性の有無は、次の3点に着目して考えることができる。1点目は、非公式会合の実施である。実施されている場合、非公式性が認められる。2点目は、個人的関係の活用である。首脳間やエリート間の個人的なネットワークや会合において課題が話し合われたり、そこで何らかの決定がなされたりしている場合、非公式性が活用されていると判断できる。3点目は、制度化の程度である。制度化の程度が低い場合、非公式性が認められる。法的拘束力を伴わない取り決めが形成されていたり、組織への権限移譲や組織の超国家組織化に否定的であったりすると、これに該当する。

4. ASEAN Way の2つの側面：主権尊重・内政不干渉とコンセンサス方式・非公式性

ASEAN Way の4つの構成要素は、2つのグループに分けて理解することができる。主権尊重と内政不干渉が1つのグループで、コンセンサス方式と非公式性がもう1つのグ

ループである。Acharya は、ASEAN Way を、①国家間の行動規準 (code of conduct) に関する側面、②意思決定手法に関する側面、の2つに分けて考えられると議論している⁴⁶⁾。前者には主権尊重と内政不干渉が、後者にはコンセンサス方式と非公式性が、それぞれ該当する。

国家間の行動規準に関する側面に当たる主権尊重と内政不干渉は、国際社会で広く受容されている原則である。国連憲章のなかでも確認でき、地球上のさまざまな場所での地域協力や安全保障機構でも採用されている。ウェストファリア会議に端を発する現在の主権国家体制の最も根本的な原則である⁴⁷⁾。このため、ASEAN Way は、国家間の行動規準に関する側面に着目して捉えると、国際社会において一般的なものだと言える。

ASEAN Way は、意思決定の側面に該当するコンセンサス方式と非公式性をもって東南アジアに特徴的なものだといえる⁴⁸⁾。ASEAN において、主権尊重や内政不干渉といった諸原則は、意思決定プロセスにおいて実施に移されてきた。このプロセスのなかでは、コンセンサス方式と非公式性が確認できる。

ASEAN における意思決定では、①musyawarah、②mufakat、という2つの特徴的な動きがみられる⁴⁹⁾。これは、インドネシアのジャワ島の村落で見られる伝統的な意思決定手法である。同様の手法を用いた意思決定は、マレーシアやフィリピン、タイの一部地域でも行われている⁵⁰⁾。

“musyawarah” は協議を、“mufakat” はコンセンサスを、それぞれ意味する。musyawarah は、交渉の前段階に該当し、非公式で慎重さを保った集中的な議論であり、意思決定に向けたスタート地点である。最終的に、コミュニティの mufakat を創出する。のちに行われる公式会合では、この mufakat が議論の出発点として機能し、かつ全会一致の決定をとおして受容・確立される。Musyawarah と mufakat による意思決定プロセスでは、公式の交渉・決定の段階に至るまでに、多くの時間をかけて、非公式の取り組みが展開される。さまざまなレベルや場所において意思決定が積み重ねられていく⁵¹⁾。

musyawarah と mufakat は、主権尊重と内政不干渉に寄与する。多数決や強力なアクターによる意思の強制を防ぎ、主権侵害や内政干渉を防ぐ⁵²⁾。実際に、他国への内政干渉を是認するインドネシアの konfrontasi の抑制に寄与してきた⁵³⁾。

ASEAN Way は、musyawarah と mufakat の2点を基軸とするものだとする指摘も存在する⁵⁴⁾。musyawarah と mufakat は、非公式の協議をとおしたコンセンサスによる意思決定であり、主権尊重と内政不干渉の確保に貢献してきた。このことから、ASEAN Way の構成要素のうち、コンセンサス方式と非公式性のほうが重要だと考えられる。

第4節 ASEAN Way の背景

ASEAN Way は、東南アジア地域と域内各国が直面してきた問題への対応をとおして構

築された。ASEAN における協力の経験をとおして、慣習法的に成立したものであり、繰り返し行われてきたプロセスがルール化したものだといえる⁵⁵⁾。本節では、ASEAN Way の構成要素である主権尊重、内政不干涉、コンセンサス方式、および非公式性がどのような経験から用いられるようになったのか検討していく。

1. 主権尊重と内政不干涉の背景

(1) 主権尊重

ASEAN 諸国は、国内外の脅威から自国の存立を守り、かつ国際社会で一定の地位を獲得・維持するために、主権尊重という原則に頼らざるを得ない存在であった。タイを除き、植民地支配を経験し、第二次世界大戦後に独立した。独立後も旧宗主国への依存の克服を課題としてきた。タイを含めて、国際社会で大国と平等な地位を享受しようと努力した。

東南アジア各国は、その一方で、他国の脅威から自国の存立を守る物理的手段を十分にもたず、国際社会で影響力を発揮するために必要な経済力等も不十分である。他国から自国の主権を尊重されることをとおしてはじめて、独立維持に加えて、影響力行使が可能となる立場にあった⁵⁶⁾。主権尊重はこのため、ASEAN 諸国にとって、他国との関係における基礎としての役割を担うようになった。ASEAN 内部の関係は、各参加国にとって基本的には、他国との関係である。このため、ASEAN においても主権尊重が重視されるようになったと考えられる。

(2) 内政不干涉

ASEAN 諸国は、国内の安定維持を目的として、内政不干涉を重視するに至った⁵⁷⁾。ASEAN 各国にとっての最大の脅威は、国内の混乱であり、他国からの軍事的侵略よりも大きな脅威として認識されてきた⁵⁸⁾。ASEAN 諸国は、他国からの介入によって生じる国内の不安定化を防ぐために、内政不干涉が重視してきた。

内政不干涉は、地域の安定維持の手段としても利用されてきた側面ももつ。超大国間の敵対関係や冷戦終結に伴う域内のパワーバランスの変化、域内諸国間の対立といった安全保障上の脅威への対応という観点から重視されてきた⁵⁹⁾。また、インドネシアの *konfrontasi* の再発への懸念からも参照されるようになった。インドネシア以外の ASEAN 創設国は、内政不干涉の原則を掲げることによって、インドネシアからの介入を抑制し、自国と地域情勢の不安定化を回避しようとした⁶⁰⁾。

(3) 国内・地域の不安定性と主権尊重・内政不干涉

ASEAN Way の主権尊重と内政不干涉は、国内と地域における安定の実現・維持を目的として堅持されてきた。他国への介入やこれに伴う主権侵害を慎むことによって、各国内と地域を不安定化させないことを目指したものである。他国が内政への介入や主権侵害をしてくるおそれがあるときに、これを阻む防波堤としての役割も担ってきた。

内政不干渉原則と主権尊重原則はこのようなことから、ASEAN 諸国が直面してきた国内と地域の不安定に対する回答だと考えられる。国内と地域がいずれも不安定性を抱えていたために、協力にあたって重用されるに至ったものだといえる。

2. コンセンサス方式と非公式性の背景

(1) コンセンサス方式

コンセンサス方式の背景には、ASEAN 諸国間の多様性が存在する⁶¹⁾。ASEAN 諸国は、創設メンバーである5か国の間に限っても、宗教・言語・文化だけでなく、経済状況も相違する。ASEAN 後発国も含めると、政治体制だけでなく、経済体制でも大きな違いを抱える。ゆえに ASEAN では、国益や各国の優先課題、これらに対する対策や手法についての考え方が異なる。コンセンサスによる意思決定では、各国の相違を反映した合意内容の形成が行われる。

ASEAN 諸国によるナショナリズムと主権の重視、ならびに内政不干渉の重視も、コンセンサス方式の採用と維持に寄与してきた。コンセンサス方式が主権尊重と内政不干渉を確保するための手段だということは、この点からもわかる。コンセンサス方式による意思決定手法は、主権とナショナリズムを尊重せざるを得ない地域である東南アジアでの地域協力では必然的なものだと考えられる⁶²⁾。ASEAN 諸国は、タイを除き、植民地経験を持ち、第二次世界大戦後に独立した。国民国家の形成プロセスにおいては、タイも含めて、民族問題やイデオロギー競争に直面した。そのなかでは、主権やナショナリズムの強調を経験している。

(2) 非公式性

ASEAN Way の影響や効果、限界を考察すると、非公式性の要因・背景として、当時のソ連や中国に対する不信感とともに、ASEAN 内部での相互信頼の欠如を挙げることができると指摘されている⁶³⁾。東南アジア諸国は、ASEAN 設立時、ソ連や中国を刺激することに警戒心を抱いていただけでなく、相互に疑心暗鬼だった。ASEAN はこのような背景から、法的拘束力の伴わない宣言によって設立され、その後の制度強化が遅れることになった⁶⁴⁾。

(3) 初期アジア主義の影響

コンセンサス方式と非公式性は、第二次世界大戦後に胎動しはじめた初期アジア主義で採用された規範である。1947年4月にインドのデリーで開かれたアジア関係会議 (Asia Relations Conference) から1955年4月のアジア・アフリカ会議 (バンドン会議) に至る一連のアジア諸国が参加した会議は、非公式な話し合いの場という特徴を保持し、決議に際してはコンセンサス方式が採用された。Acharya はこの点を踏まえて、ASEAN が初期アジア主義の特徴を継承していると述べている⁶⁵⁾。

初期アジア主義のコンテクストのなかで開催されたコロombo会議やバンドン会議も、コンセンサス方式と非公式性を採用した。コロombo会議は、インド、セイロン（現在のスリランカ）、インドネシア、パキスタン、ビルマ（現在のミャンマー）が参加して、1954年に開催された。幅広いテーマに関する非公式会合として実施され、参加国間が対立する課題についての議論は避けられた。意思決定は、コンセンサス方式で行われた。これらの手法は、続くバンドン会議でも採用され、バンドン精神の形成にも寄与し、その後開催されたアジア諸国間の会議でも用いられた⁶⁶⁾。

非公式な協議に基づいたコンセンサス方式による意思決定は、MAPHILINDOでも採用されるはずだった。マラヤ（現在のマレーシア）、フィリピン、およびインドネシアの3か国は、1963年6月に外相会議を実施し、①マレー系3か国間における定期協議の実施と中央事務局の設置、②ボルネオ人民の賛意確認を前提とするマレーシア連邦設立への支持、③サバ領有権問題の平和的解決、の3点を中心とする「マニラ合意」を採択した。翌月に3か国首脳会談が開催されると、musyawarahをとおして、MAPHILINDOの制度化が合意された⁶⁷⁾。すなわち、非公式の協議に基づいたコンセンサスによる意思決定が行われた。

東南アジア条約機構（SEATO）でも、ASEAN Wayと近似する手法が採用されていた。SEATOは、オーストラリア、フランス、イギリス、ニュージーランド、パキスタン、フィリピン、タイ、およびアメリカの8か国によって形成された反共軍事同盟であった。1977年6月に解散の憂き目にあったが、同機構のなかでは、主権尊重や内政不干渉の原則が受容されると同時に、ゆるやかで法的なかたちをとらないというASEANのコンテクストにおける非公式性に該当する地域協力が選好された⁶⁸⁾。

東南アジア諸国はこのように、ASEAN設立以前から、コンセンサス方式や非公式性を経験してきた。これらは、ASEANにおいて突如として考案されたものではない。初期アジア主義から始まる東南アジアでの地域協力のコンテクストのなかに位置づけられるものだと理解できる。

表 2 - 2 ASEAN Way の背景

	背景	
主権尊重	脅威への物理的対応力不足	国内と地域の不安定性
内政不干渉	国内・政治体制の不安定 域内国間と大国間の対立	
コンセンサス方式	域内諸国の多様性 主権とナショナリズムの重視	ASEAN 以前の地域協力の経験
非公式性	相互信頼の欠如 域外大国への警戒心	

出典：筆者作成。

第5節 ASEAN Way の影響

ASEAN Way の構成要素のうち、具体的行動として表出するものは、コンセンサス方式と非公式性が中心である。本節ではそのため、コンセンサス方式と非公式性の影響を中心に議論するが、主権尊重と内政不干渉もアクターの行動や結果に一定の影響を与えているため、まずはこの2点の影響を見ていく。そのうえで、コンセンサス方式と非公式性の影響を確認し、ASEAN Way の総合的影響を考察する。

1. 主権尊重の影響

ASEAN の発足と存続には、主権尊重が大きな役割を果たした。ASEAN の設立と維持は、参加国に自国の主権と意思決定権をすべて保持し続けることを認めることによって可能となったと指摘されている⁶⁹⁾。

主権尊重は、ASEAN 諸国に国益や行動の自由を与えてきた⁷⁰⁾。主権は、国内に向けては至高性を、国外に向けては独立を、それぞれ意味する。ASEAN 各国は、主権尊重という原則のもとで、他国から独立して、独自に国益を判断し、自由に行動してきた。

ASEAN 加盟国は、どの協力に参加するのか、参加する場合、どの程度関与したり取り決めを遵守したりするのか、自らの裁量で決めることができる状況下にある。主権尊重を盾にして、自国の国益とそぐわないと判断した協力から距離をとることが可能な立場に置かれている。

2. 内政不干渉の影響

内政不干渉の原則に立脚すれば、他国の環境や人権、難民等の問題への介入が難しくなる⁷¹⁾。ASEAN は実際、ミャンマーの民主化や難民の問題、インドネシアの東ティモール問題などをめぐって効果的な対応ができなかったが、この背景には内政不干渉が存在した⁷²⁾。ミャンマーの民主化やインドネシアを原因とする大気汚染問題にあたり、一部のASEAN 加盟国から、介入の必要が唱えられたことがあったが、その際、自国への介入を懸念する諸国が否定的な反応を見せ、内政不干渉の見直しは実現せず、介入も見送られた⁷³⁾。

内政不干渉が ASEAN の問題解決力を阻害してきたことは、Acharya も指摘している。彼は、内政不干渉の原則が各国相互間での不正や不効率な政策のチェックを困難にし、アジア通貨危機の発生に寄与するとともに、ASEAN による同危機への効果的対応を難しくしたと論じている⁷⁴⁾。

ASEAN ではその一方で、内政不干渉から参加国相互間での非難の回避というメリットが生み出されてきた。他国への非難を内政不干渉の一形態と捉えることをとおして、ASEAN 各国に他国を非難しないよう義務づけてきた⁷⁵⁾。内政不干渉はこの結果、

ASEAN 諸国間の友好関係の構築・維持・発展を可能なものとした⁷⁶⁾。

3. コンセンサス方式の影響

ASEAN ではコンセンサス方式をとおして、参加各国の関心や国益を反映し、すべての国が受け入れられる協力の内容やペースをつくりだしている。コンセンサス方式による意思決定では、合意に達するために、すべてのアクターが受け入れられる内容としなければならない。結果的に、全アクターの関心や利害関係等を反映した合意内容が産出される⁷⁷⁾。その一方で、多くの点で妥協に向けた調整や交渉が必要となることから、最終的な意思決定まで多くの時間が費やされる。

コンセンサス方式による意思決定は、すべてのアクターに拒否権を与える。このため、1か国でも反対の立場をとると、合意に到達できなくなる。何らかの決定が交渉の末に見送られたり、なされるとしても長い時間を要したりする。これらの点は、コンセンサス方式が生む障害だと考えられる⁷⁸⁾。

コンセンサス方式は、国益に関連する事項の取り扱いを難しくする。Acharya は、コンセンサス方式が ASEAN による核心的国益や主権・領土に関する問題の解決能力を制限していると指摘し、ASEAN が南シナ海の南沙諸島（スプラトリー諸島）をめぐる中国と東南アジア諸国のうちで領有権を主張する国々の対立を解決することは難しいとも語っている⁷⁹⁾。実際、2018年9月現在、この問題をめぐる結論は ASEAN 内で出ていない⁸⁰⁾。

ASEAN はコンセンサス方式のために、弱い統合のまま留め置かれている。超国家組織である欧州連合（EU）で見られるような介入をとおした問題解決を図れる段階まで協力を深化できていない。この点を踏まえて、ASEAN が実務レベルにおいては本質的に政府間協力以外の何物でもないと指摘する論考も存在する⁸¹⁾。ASEAN のコンセンサス方式に含まれる「5マイナス1方式」がある国による特定の取り決めの受け入れ回避を可能として、ASEAN 規模での協力の進展を阻害するおそれがあるとも指摘されている⁸²⁾。

ASEAN はその一方で、コンセンサス方式によって協力を前進させてきた側面ももつ。「5マイナス1方式」は、協力に否定的な参加国の国益や将来の協力参画の可能性を損なうことなく、協力に肯定的な参加国間の協働による国益追求を可能とする。協力に否定的な姿勢の国家が、それに賛成する国家の立場を害することなく、協力から距離をとることを可能にするとともに、協力に合意した国家間による活動を許容する⁸³⁾。協力に否定的なアクターと積極的なアクター双方を ASEAN につなぎ留めることに寄与してきた⁸⁴⁾。

コンセンサス方式では、ある参加国の国益と相反したり参加国間で対立したりする課題が回避される傾向が見られる。ASEAN では、ある参加国の国益と相反する政策をめぐって、「合意しないということに合意」してきた。激しい議論の対象となるおそれのあるアジェンダは、議題とされず⁸⁵⁾、「カーペットの下に隠される⁸⁶⁾」。合意到達の見込みの高いアジェンダのみが公式的な意思決定プロセスにのせられ⁸⁷⁾、この結果、参加国間での対立回避が図られてきた⁸⁸⁾。

ASEAN Way の構成要素のうち、主権尊重と内政不干涉は、コンセンサス方式によって

確保されてきた。コンセンサス方式は、あるアクターによる支配的影響力の行使を難しくする。このため、ASEAN において、他国による支配や影響力行使を抑止するための手段として認識・利用されてきた⁸⁹⁾。他国から支配されたり影響を受けたりすると、主権が全部あるいは一部失われ、内政干渉に当たる状況が作りだされる。他国からの支配や影響力を防ぐことは、主権尊重と内政不干渉の確保につながる。ASEAN は、多数決や強力なアクターによって自らの意思に反する協力を押し付けられることに反発してアクターが離脱した経験をもたない⁹⁰⁾。

4. 非公式性の影響

ASEAN Way の非公式性は、主権尊重と内政不干渉を確実なものとするための手段としての役割を担っている。ASEAN では、組織としての ASEAN 自体が加盟国の主権を超越し、内政に干渉する事態が発生しないようにするため、公式な制度や法的拘束力をもつ取り決め、EU 型の超国家機構の構築が敬遠され、非公式的な制度や取り決めが選好されてきた。ある国際組織において公式な制度や法的拘束力を有する文書が作られた場合、加盟国は、これに従わなければならない。制度や文書が対象とする分野の主権を国際組織へと移譲し、内政干渉を認めることになる。

ASEAN 加盟国はこのため、法的拘束力を有する条約よりも、主権の維持と内政干渉を可能にする政治的宣言を優先的に用いる。法的措置を導入する際も、そこにさまざま例外条項を挿入してきた。組織としての ASEAN に付託する権能を最小限にとどめる姿勢も堅持している⁹¹⁾。このため、加盟国からの多くの分野の主権を移譲されている超国家機構であり、かつ法的拘束力をもつ条約を数多く形成・執行してきた EU と比べて、ASEAN は、非公式的な制度であるといえる。

ASEAN は、非公式性という行動様式のために、各種取り決めの運用においても問題を抱えている。制度やプログラムが形成されても、実施されない事例が見られる。ある事例が起こった際に自動的に適用されるルールの導入に対しても否定的である。この結果、ASEAN の実行力は、阻害されている。黒柳も、非公式性が実行力の低迷という障害をもたらしているとしている⁹²⁾。

非公式性は、その一方で、すべてのアクターを協力関係につなぎ留め、制度の維持を可能としてきた。あるルールや取り決めが自動的かつ強制的に援用される場合、それに反対するアクターは、援用から逃れるために、ルールや取り決め、ときにはそれを導入した枠組み自体から離脱する以外に方法がない。結果的に、協力関係や制度の破綻を招くおそれがある。ASEAN では、非公式的なルールや取り決めを用いることにより、それに否定的なアクターも協力関係に留まることを可能としてきた⁹³⁾。

ASEAN Way の非公式性には、会食やゴルフなどの場での議論も含まれる。これは、ASEAN 諸国の意思決定者から、ASEAN の長所として認識されている。会食やゴルフなどの機会を利用しての議論は、参加アクターに心地よい協力と柔軟な意思決定が可能な空

間を提供し、各国が受け入れ可能な妥協点を見つけたり、各国の交渉姿勢の変化を促した

表 2-3 ASEAN Way の影響

	プラスの影響	マイナスの影響
主権尊重	協力枠組みの存続	各国の自由裁量権の維持
内政不干渉	友好関係の維持 相互非難の回避	対応力の制限
コンセンサス方式	友好関係の維持 協力からの脱落回避 制度の維持 一国支配の回避	実行力の阻害 意思決定プロセスの長期化 国益関連の意思決定の不達
非公式性	協力からの脱落回避 制度の維持	実行力の低下 法的拘束力の不足 合意事項の不遵守 政府間組織の形態の維持
ASEAN Way 全体	協力の実現・維持	協力における具体的取り組み実施の阻害

出典：筆者作成。

りする場として機能してきた⁹⁴⁾。非公式の話し合いでは、公式会合では見られない各国の国益に絡む厳しい対立や交渉などもなされ、公式会合でコンセンサスに達する事柄の大半が決定される⁹⁵⁾。

ASEAN では、非公式な会合や接触を数多く重ねるうちに、各国の首脳間およびエリート間で個人的な信頼関係が構築されてきた。この関係は、協力の維持にも大きく貢献している。非公式的な個人間の関係が重要だという点も ASEAN の特徴である⁹⁶⁾。

5. ASEAN Way の総合的影響

ASEAN Way の作用や影響を、地域協力や統合へのプラスの影響とマイナスの影響に分けて整理すると、表 2-3 のようになる。

主権尊重は、各国の自由裁量権を維持させながら、協力枠組みの存続に寄与している。内政不干渉は、問題への対応力を制限するという悪影響をもたらすものの、友好関係の維持や相互非難の回避を実現させてきた。

コンセンサス方式と非公式性はいずれも、主権尊重と内政不干渉を確保するための手段であり、それを実現してきた。加えて、コンセンサス方式は、実行力の阻害、意思決定プロセスの長期化、そして国益関連の意思決定への不達という負の作用をもちながらも、参加国間の友好関係の維持、協力からの脱落回避、制度の維持、および一国支配の回避という正の効果をもっている。非公式性は、実行力の低下、法的拘束力の不足、合意事項の不

遵守、および政府間組織の形態の維持、といったマイナスの影響をもたらしてきた一方で、協力からの脱落回避、および制度の維持というプラスの結果をもたらした。

このような ASEAN Way の影響を総合的に考えると、問題解決をはじめとする協力において目指されている事項の達成に向けた具体的な取り組みの実施を阻む一方で、協力そのものを実現・維持させてきたといえる。相違するインタレストをもつ東南アジア諸国間での協力を可能なものとする機能を担ってきたといえることができる。

第6節 小括

本章では、東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式である ASEAN Way について検討してきた。第2節では、ASEAN において、参加国と協力分野の拡大、および制度強化が図られてきた一方で、対象とする問題をめぐる効果的対応がとられず、既存の制度も十分に活用されてこなかったことを見た。このような結果が ASEAN Way と呼ばれる東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式からもたらされたと考えられることは、第3節で論じた。そのなかでは、ASEAN Way が、①主権尊重、②内政不干涉、③コンセンサス方式、④非公式性、の4点から構成されていることも確認した。続く第4節では、ASEAN Way が東南アジア諸国の直面してきた国内と地域の不安定性、ならびに ASEAN 以前の地域協力の経験を背景として重視・利用されるに至ったことを見た。第5節においては、ASEAN Way の影響を整理し、総合的に見ると、協力関係そのもの実現・維持を可能とする一方で、協力の目的達成に向けた具体的な取り組みの実施を阻害するものだと把握できることを示した。

ここまでの議論を整理すると、ASEAN Way は、東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式であり、①主権尊重、②内政不干涉、③コンセンサス方式、④非公式性、の4点から構成され、国家間の協力に際して重視・利用されると、協力関係の実現・維持がもたらされる一方で、協力が目指す目的達成や問題解決に向けた具体的な取り組みの実施が阻害されるといえることができる。このような定義と非リージョン・アクターが域外国と域外国を含む国際機関であることを踏まえると、本研究の仮説は、次のように換言できる。「東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関の関与がある場合、ASEAN Way を克服し、対象とする問題の解決に向けたポジティブな成果を収めることができる。」

これを踏まえると、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力の各事例は、主権尊重、内政不干涉、コンセンサス方式、あるいは非公式性に該当するアクターの行動の結果、対象とする環境問題の解決に求められる具体的な取り組みの実施が遅れている場合、ASEAN Way を克服できず、それによって規定されていると考えられる。主権尊重、内政不干涉、コンセンサス方式、あるいは非公式性と相反する規範や行動様式が援用され、対

象とする環境問題の解決に向けた具体的取り組みが促進された場合、ならびに4点が重視・利用されたにもかかわらず、具体的取り組みの実施が進展した場合には、ASEAN Way を克服していると理解できる。

注

- 1) *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*, Bangkok, August 8, 1967.
- 2) Severino, Rodolfo C., *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006, p. 2.
- 3) *Ibid.*, p. 11.
- 4) インドネシアの konfrontasi 政策の中止は、ASEAN 発足に大きく貢献した。 *Ibid.*, pp. 2-3.
- 5) Askandar, Kamarulzaman, “ASEAN and Conflict Management: The Formative Years of 1967-1976,” *Pacifica Review*, Vol. 6, No. 2, 1994, p. 63; *Ibid.*, pp. 2-3. サバ地域は現在、マレーシア領である。
- 6) 黒柳米司『ASEAN35年の軌跡——‘ASEAN Way’の効用と限界』有信堂高文社、2003年、31頁。
- 7) Askandar, “ASEAN and Conflict Management,” p. 64.
- 8) Roberts, Christopher B., *ASEAN Regionalism: Cooperation, Values and Institutionalization*, London and New York: Routledge, 2012, p. 56. このなかでは、カンボジア紛争初期の行動が ASEAN の歴史のなかで最も成功した集団外交の事例だと指摘されている。
- 9) *Ibid.*, p. 55. インドシナ三国の共産化とこれに伴うベトナムの影響力拡大が ASEAN 原加盟国5か国の結束を強化したとする指摘もある。たとえば、松岡完『ベトナム戦争——誤算と誤解の戦場』中央公論新社、2001年、223頁。
- 10) Busse, Nikolas, “Constructivism and Southeast Asian Security,” *The Pacific Review*, Vol. 12, No. 1, 1999, pp. 39-60. このなかでは、ASEAN 諸国の軍事同盟化の回避は、安全保障分野における（ネオ）リアリズム理論からの逸脱事例だと指摘されている。
- 11) 岡部達味「ASEAN の基本性格とその国際的意義」岡部達味編『ASEAN の 20 年——その持続と発展』日本国際問題研究所、1987年、26頁。
- 12) Irvine, David, “Making Haste Less Slowly: ASEAN from 1975,” in Alison Broinowski, ed., *Understanding ASEAN*, London and Basingstoke: Macmillan Press, 1982, p. 37; 今川瑛一「米国＝ASEAN 諸国関係の 20 年」岡部達味編『ASEAN の 20 年——その持続と発展』日本国際問題研究所、1987年、191頁。1973年の時点で、参加各国が共通の問題や課題に関して、ASEAN において交渉・相談することが常態化していると評されていた。Xuto, Somsakdi, *Regional Cooperation in Southeast Asia: Problems, Possibilities and Prospects*, Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1973, p. 101.
- 13) Severino は、首脳会合の開催のペースが ASEAN の制度的進展の遅さ、および ASEAN 各国の地域制度形成と地域主義進展への慎重さを象徴していると述べている。 Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, p. 19.
- 14) *Ibid.*, pp. 20-21. 職名は、「ASEAN 事務総長」(Secretary-General of ASEAN) ではなく、「ASEAN 事務局事務総長」(Secretary-General of ASEAN Secretariat) とされた。
- 15) ベトナムの ASEAN 加盟は、南シナ海における中国の拡張的行動と 1995 年に発生した中国とベトナムの衝突によって促進されたとの指摘もある。たとえば、Nischalke,

- Tobias Ingo, "Insights from ASEAN's Foreign Policy Co-operation: The 'ASEAN Way', a Real Spirit or a Phantom?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1, 2000, p. 102.
- 16) ASEAN 先発国とベトナムは、中国の軍事的脅威の増大と中国—ミャンマーの軍事的関係強化を懸念し、ミャンマーの ASEAN 加盟によって、同国の対中依存が低下し、中国の影響力も低下することを期待した。Roberts, *ASEAN Regionalism*, p. 63.
- 17) Acharya, Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, Third ed., London and New York: Routledge, 2014, pp. 140-141; 佐藤孝一『「中国脅威論」と 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、226-227 頁。
- 18) 職名が「ASEAN 事務総長」(Secretary-General of ASEAN) へと変更された。
- 19) *Singapore Declaration of 1992 Singapore*, Singapore, January 28, 1992.
- 20) *Charter of the Southeast Asian Nations*, Singapore, November 20, 2007.
- 21) Roberts, *ASEAN Regionalism*, p. 66.
- 22) Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, p. 37.
- 23) *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Denpasar, Indonesia, February 24, 1976.
- 24) Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, pp. 11-15. ASEAN 加盟国は二国間の問題を、二国間交渉や国際司法裁判所 (ICJ) などのグローバル・レベルの制度を利用して解決を図ろうとする傾向をもつ。
- 25) *Ibid.*, p. 11.
- 26) Jones, David Martin and Michael L. R. Smith, "Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order", *International Security*, Vol. 32, No. 1, 2007, p. 159. ASEAN は、EU と同程度の制度化を目指してはいない。Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 234-235.
- 27) ASEAN における東南アジア諸国間の協力が ASEAN Way によって規定されてきたと指摘する論考には、次のようなものが存在する。Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*; Acharya, Amitav, "Ideas, Identity, and Institution-Building: from the 'ASEAN Way' to the 'Asia-Pacific Way'?" *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, 1997, pp. 319-346.; Ba, Alice D., "Regional Security in East Asia: ASEAN's Value Added and Limitations," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 29, No. 3, 2010, pp. 115-130; Nischalke, "Insights from ASEAN's Foreign Policy Co-operation"; Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*; Roberts, *ASEAN Regionalism*; 黒柳米司『ASEAN35 年の軌跡——'ASEAN Way'の効用と限界』有信堂高文社、2003 年。
- 28) Acharya, "Ideas, Identity, and Institution-Building."
- 29) Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*.
- 30) Acharya の ASEAN Way の定義を引用・採用している論考には、次のものがある。Busse, Nikolas, "Constructivism and Southeast Asian Security," *The Pacific Review*, Vol. 12, No. 1, 1999, pp. 39-60; Elliott, Lorraine, "ASEAN and Environmental Cooperation: Norms, Interests and Identity," *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 1, 2003, pp. 29-52; Nischalke, "Insights from ASEAN's Foreign Policy Co-operation." Severino の ASEAN Way の定義を参照・利用している議論としては、次の論考をあげることができる。西口清勝「ASEAN 域内経済協力の新展開とメコン地域開発」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014 年、2-32 頁。
- 31) Acharya, "Ideas, Identity, and Institution-Building," pp. 328-329.
- 32) Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, pp. 34-35.
- 33) Acharya, "Ideas, Identity, and Institution-Building," pp. 328-329.

- 34) 日本のマスメディアも「内政不干渉」という用語を使う。たとえば、「対中融和軌道修正——ASEAN「南シナ海」糸口は見えぬ」『読売新聞』（東京朝刊）、2018年4月29日、7面。
- 35) Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, pp. 92-99.
- 36) Acharya ならびに Severino のもの以外にも、内政不干渉を ASEAN Way の構成要素の1つに位置付ける論考は、数多く存在する。たとえば、Elliott, “ASEAN and Environmental Cooperation”; Florano, Ebinezzer R., “Regional Environmental Co-operation without Tears or Fear: the Case of the ASEAN Regional Haze Action Plan,” *Toward Collective Action on International Environmental Governance*, Proceedings of the Paris Workshop, March 15-16, 2004, pp. 93-114; Pibulsonggram, Paradap, “Community Building Through Political Cooperation,” in Apirat Petchsiri, Alfred E. Kellerman, Charit Tingsabath, Pronsan Watananguhn, eds., *Strengthening ASEAN Integration: Lessons from the EU’s Rule of Law*, Bangkok: Centre for European Studies, Chulalongkorn University, 2001, pp. 147-152; Tay, Simon S. C., “ASEAN Co-operation and the Environment,” in Mya Than, ed., *ASEAN Beyond the Regional Crisis: Challenges and Initiatives*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001, pp. 176-202; Tay, Simon S. C., “What Should Be Done About the Haze,” *Indonesian Quarterly*, Vol. 26, No. 2, 1998, pp. 99-117; 大庭三枝「アジア地域主義における南部アジア——東南アジアからの視点」山影進、広瀬崇子編『南部アジア』ミネルヴァ書房、2011年、239-256頁；黒柳『ASEAN35年の軌跡』。
- 37) 大庭「アジア地域主義における南部アジア」、245頁。
- 38) 佐藤『「中国脅威論」とASEAN諸国』、80頁。
- 39) たとえば、Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, p. 44 and pp. 62-68; Aggarwal and Chow, “The Perils of Consensus,” pp. 267-70; Ba, “Regional Security in East Asia,” p. 120; Ramcharan, “ASEAN and Non-interference,” pp. 60-87; Thambipillai, Pushpa and J. Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations: Two Insights*, Singapore: ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, 1985, p. 11; Yoshimatsu, Hidetaka, “Political Leadership, Informality, and Regional Integration in East Asia: The Evolution of ASEAN Plus Three,” *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 2, 2005, pp. 321-323; 大庭「アジア地域主義における南部アジア」、295頁；大庭『重層的な地域としてのアジア』、184-186頁。
- 40) Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*.
- 41) Lee, Kuan Yew, *Far Eastern Economic Review*, February 1, 1980.
- 42) Aggarwal and Chow, “The Perils of Consensus,” pp. 273-274.
- 43) Acharya, Amitav, “Culture, Security, Multilateralism: The ‘ASEAN Way’ and Regional Order,” in Keith R. Krause, ed., *Culture and Security: Multilateralism, Arms Control, and Security Building*, London and Portland: Frank Cass, 1999, pp. 63-64. Acharya 以外にも、次の論考で、同様の指摘がなされている。Aggarwal and Chow, “The Perils of Consensus,” pp. 273-274; Thambipillai and Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations*, p. 22.
- 44) Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*.
- 45) Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 62-68.
- 46) Acharya, Amitav, “Ideas, Identity, and Institution-Building: from the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific Way?’” *The Pacific Review*, 1997, Vol. 10, No. 3, pp. 328-329.
- 47) *Ibid.*, pp. 328-329.
- 48) *Ibid.*, pp. 328-329.
- 49) Nischalke, “Insights from ASEAN’s Foreign Policy Co-operation,” pp. 56-67.

- 50) Thambipillai and Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations*, p. 11.
- 51) Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 62-68; Askandar, "ASEAN and Conflict Management," p. 65.
- 52) Nischalke, "Insights from ASEAN's Foreign Policy Co-operation," pp. 90-91.
- 53) Aggarwal and Chow, "The Perils of Consensus," pp. 267-270.
- 54) Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, p. 44.
- 55) 大庭「アジア地域主義における南部アジア」、245 頁。
- 56) Jackson, Robert H., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, New York: Cambridge University Press, 1993.
- 57) 黒柳『ASEAN35 年の軌跡』、171 頁。
- 58) 黒柳米司「ASEAN 諸国の安全保障問題——古い体質と新たな挑戦」岡部達味編『ASEAN の 20 年——その持続と発展』日本国際問題研究所、1987 年、63 頁。
- 59) Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, p. 211.
- 60) Aggarwal and Chow, "The Perils of Consensus," pp. 267-270; Busse, "Constructivism and Southeast Asian Security," p. 46.
- 61) 黒柳『ASEAN35 年の軌跡』、171 頁。
- 62) 岡部「ASEAN の基本性格とその国際的意義」、26-27 頁。
- 63) 黒柳『ASEAN35 年の軌跡』、171 頁。
- 64) 佐藤『「中国脅威論」と ASEAN 諸国』、66 頁。
- 65) Acharya, Amitav, "Regional Institutions and Asian Security Order: Norms, Power, and Prospects for Peaceful Change," in Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2003, pp. 216-217 and pp. 226-227; Jansen, George H., *Afro-Asia and Non-Alignment*, London: Faber and Faber, 1966, pp. 148-150.
- 66) Jansen, *Afro-Asia and Non-Alignment*, pp. 148-150. 非公式性やコンセンサス方式という手法は、古典的なコモンウェルス精神に起源をもち、コモンウェルス首相会議で慣例的に用いられてきた。このため、コモンウェルスが初期アジア主義を通じて、ASEAN にも影響を及ぼしていると考えられることもできる。
- 67) 黒柳『ASEAN35 年の軌跡』、18 頁。MAPHILINDO 構想は、インドネシア、マレーシア（1963 年 9 月成立）、およびフィリピンの間でのとのサバヤサラワクの領有権をめぐる対立の結果、実現に至らなかった。
- 68) Acharya, "Regional Institutions and Asian Security Order," pp. 219-220. Acharya は、ゆるやかなで法的なかたちをとらない協力の選好が SEATO の機能不全と解散を招いた要因の一つだと考えている。
- 69) Thambipillai and Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations*, p. 1.
- 70) Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*.
- 71) Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 149-150 and p. 258.
- 72) ASEAN では、内政に対する「柔軟関与」(flexible engagement) が提案されている。Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 149-150.
- 73) Ramcharan, "ASEAN and Non-interference," pp. 60-87.
- 74) Acharya, "Regional Institutions and Asian Security Order," pp. 224-225.
- 75) Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*; Florano, "Regional Environmental Co-operation without Tears or Fear," p. 99.
- 76) この点は、次の論考でも指摘されている。黒柳『ASEAN35 年の軌跡』、171 頁。
- 77) Nischalke, "Insights from ASEAN's Foreign Policy Co-operation," pp. 90-91. このなかでは、ASEAN Way の意思決定手法に関する側面を観察する際、協議とコンセンサスのプロセスだけではなく、参加各国の国益を考慮したアウトプットの産出にも着目すべきだと論じている。

- 78) 黒柳『ASEAN35年の軌跡』、171頁。緊急対応が必要な問題に関しても、全アクターが受け入れ可能な姿勢や体制を整えていない限り、意思決定への到達が困難であるとも指摘されている。Thambipillai and Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations*, p. 24.
- 79) Acharya, “Culture, Security, Multilateralism,” p. 66.
- 80) 次の論考も、各国の国益がASEANの能力を制限していると指摘する。Irvine, “Making Haste Less Slowly,” p. 50.
- 81) Jones and Smith, “Making Process, Not Progress,” pp. 183-184. ASEANのコンセンサス方式が内政不干渉原則とともに、東アジア全体の統合深化を阻害しているとも指摘している。
- 82) Aggarwal and Chow, “The Perils of Consensus,” pp. 273-274. ASEANにおいて、協力に当初参加しなかった国が協力先行国にキャッチアップしたり、協力の流れから取り残されないようにしたりするためのメカニズムは存在しない。
- 83) Thambipillai and Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations*, p. 22. ASEAN関係者は、「5マイナス1方式」がすべての問題に対して適応できるものではないと指摘している。 *Ibid.*, p. 22.
- 84) 黒柳『ASEAN35年の軌跡』、171頁。
- 85) Thambipillai and Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations*, p. 24. 一部のASEAN参加国は、このような慣行に対して不満を有している。
- 86) Djiwandono, J. Soedjati, “Confidence-Building Measures and Prebentive Doplomacy: A Southeast Asian Perspective,” paper presented at the Symposium on the Evolving Security Situation in the Asia Pacific Region: Indonesian and Canadian Perspectives, Jakarta, June 26, 1995, pp. 6-7.
- 87) Thambipillai and Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations*, p.24.
- 88) Acharya, “Culture, Security, Multilateralism,” pp. 60-62.
- 89) Ba, “Regional Security in East Asia,” p. 120.
- 90) Nischalke, “Insights from ASEAN’s Foreign Policy Co-operation,” pp. 90-91.
- 91) 黒柳『ASEAN35年の軌跡』、149頁。
- 92) 同上、171頁。
- 93) この点は、次の論考でも、ASEAN Wayの非公式性の成果として理解されている。同上、171頁。
- 94) Acharya, “Ideas, Identity, and Institution-Building,” p. 329.
- 95) 首脳会議前の外相間による非公式会合で重要な決定の約8割がなされているとする指摘もある。Busse, “Constructivism and Southeast Asian Security,” p. 51.
- 96) Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*.

第3章

SIM エリアのヘイズ問題に関する協力

第1節 はじめに

本章では、東南アジアのサブリージョンの1つであり、インドネシア、マレーシア、およびシンガポールの3か国から構成される地理的空間であるSIMエリアのヘイズ問題に関する協力を検討する（図3-1、図3-2）。SIMエリアのヘイズ問題に関する協力では、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関の関与がある場合に、ASEAN Way を克服し、問題解決に向けたポジティブな成果があげられてきたことを検証していく。このために、域外国や国際機関の関与がない場合に、ASEAN Way によって規定され、問題解決に向けた具体的取り組みが阻害されてきたことも確認する。

まず次節では、東南アジアのヘイズ問題の特徴と状況を述べ、これがサブリージョンの規模をもつものであることを示す。SIM エリアのヘイズ問題に関する協力において、ASEAN Way に該当する規範や行動がとられ、それに由来する結果がもたらされてきたことについては、第3節以降で論じる。SIM エリアのヘイズ問題に関する協力は、東南アジア諸国連合（ASEAN）の枠組みのもとで行われてきた（図3-3）。第3節では1995年に策定された「越境汚染協力計画」について、第4節では1997年に形成された「地域ヘイズ行動計画」について、第5節は2002年に締結され、翌年に発効した「ASEAN ヘイズ協定」について、それぞれ論じる。第5節では、ASEAN ヘイズ協定形成時のASEAN Way の克服についても見ていく。第6節では、SIM エリアの各アクターがヘイズ問題への対応に当たりASEAN Way を選好する姿勢を有してきたことを確認する。

第2節 東南アジアのヘイズ問題

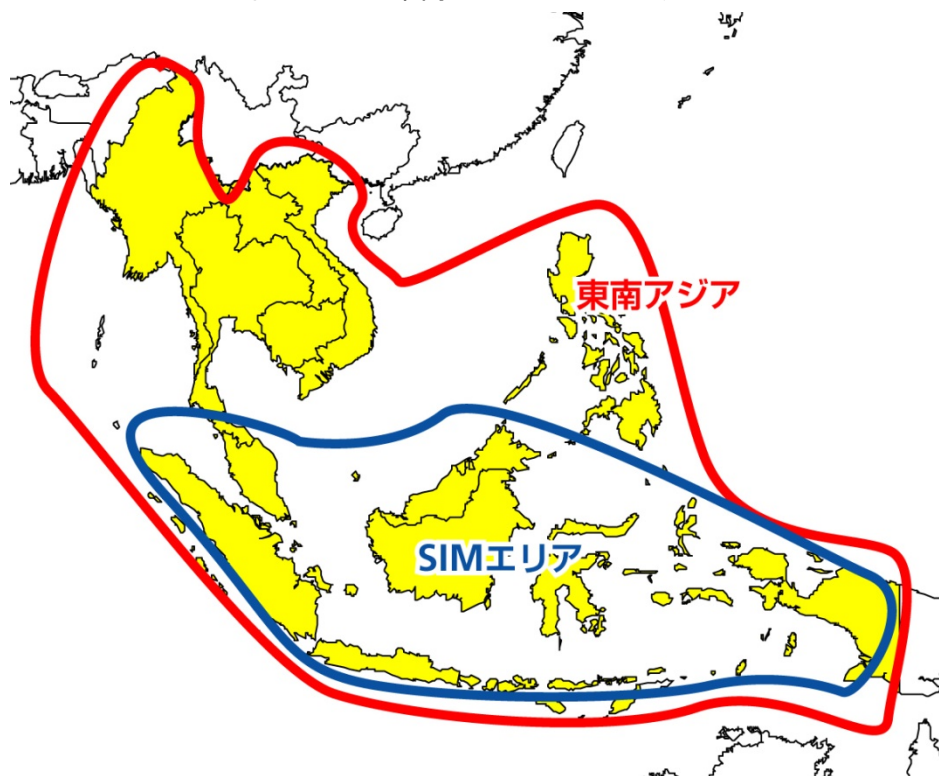
1. ヘイズ問題の概要

ヘイズ（haze, ばい煙）とは、火災によって生じる大気中の微小粒子状物質とこれに起因する視界への影響を指す言葉である。ヘイズは、視界だけではなく、経済活動や生態系・生物多様性、人体などにも悪影響を及ぼす。経済活動への悪影響には、商業や取引の停滞、交通の麻痺、農業生産性の低下、観光客の減少などがある。生態系・生物多様性への悪影響としては、土壌劣化、水質汚染、野生動植物の減少などがあげられる。ヘイズを生み出す火災は、温室効果ガスを放出し、地球温暖化にも寄与する。ヘイズ自体は、皮膚病や循環器疾患、ガン、呼吸器疾患を引き起こし、人々の健康を阻害する¹⁾。

このようなヘイズの被害は、複数の国々に及ぶことが一般的である。ヘイズは、気流によって大きく移動し、国境を越える。そして、ヘイズそのものを生み出した火災の発生国だけではなく、その周辺の国々にも悪影響を与える。ヘイズ問題はこのように、越境性をもった環境問題である。

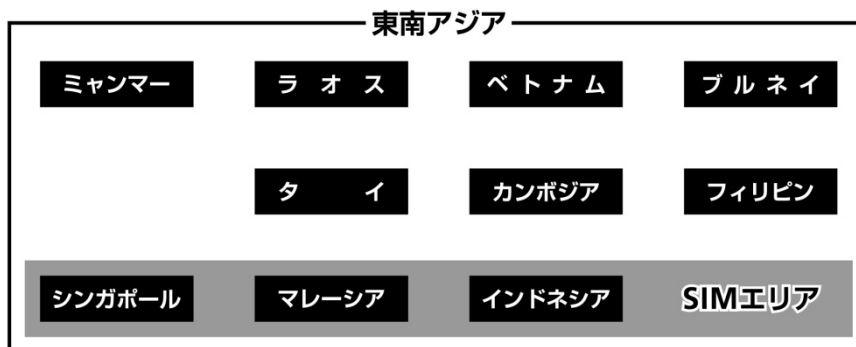
このため、ヘイズ問題の解決に向けては、国際協力が求められる。ある国内に原因をも

図3-1 東南アジアとSIMエリア



出典：筆者作成。

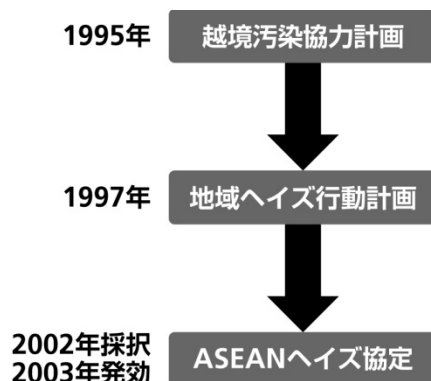
図3-2 東南アジアとSIMエリアの概念図



出典：筆者作成。

つ環境問題が周辺の諸国にも影響を及ぼす場合、その改善や解決に向けて、国際協力が不可欠となる。ヘイズは、地球全体ではなく、原因となる火災の発生国とそこに隣接する国々に悪影響を及ぼす。このため、解決に向けて、グローバルな規模の協力ではなく、原因国とその周辺国による協力、すなわち地球全体に対する一部分に該当するリージョンの規模での協力が必要となる。

図 3-3 ASEAN におけるヘイズ問題に関する協力の展開



出典：筆者作成。

2. 東南アジアのヘイズ問題の概要

東南アジアでは、1980年代から深刻なヘイズとこれに伴う悪影響に繰り返し直面してきた。1997～1998年に発生した大規模なヘイズ問題によって、インドネシア一国で90億米ドルに及ぶ経済的損失が発生したと見積もられている。シンガポールでも、約2億米ドルの経済的損失が発生したとされる²⁾。2015年の深刻なヘイズの際には、インドネシア、マレーシア、およびシンガポールの3か国で約10万人がヘイズの影響を受けて死亡したとの推定もある³⁾。インドネシアでは、ヘイズの原因となる大規模な森林火災を繰り返し経験していることから、生態系の不可逆的変化という累積的被害も発生している⁴⁾。

東南アジアの深刻なヘイズを引き起こす発生源は、インドネシアのスマトラ島とカリマンタン島に点在する⁵⁾。東南アジアで発生した越境性ヘイズの約90%は、インドネシア国内におけるゴムやパームヤシの栽培を目的とした大規模プランテーション開発に起因するとの指摘がある⁶⁾。1997～1998年に発生した深刻なヘイズも、インドネシア国内のスマトラ島やカリマンタン島での火災が原因となった。当時発生していたエルニーニョ現象による降水量の減少と極度の乾燥も火災の拡大に寄与したが、その主因は、プランテーション企業や森林移住者による焼畑を用いた土地開墾に求められる⁷⁾。この結果、火災は、インドネシア政府の森林管理能力と火災対応力を越えたものとなり⁸⁾、20世紀最悪の環境災害とも形容されるヘイズ問題を引き起こした。

3. 東南アジアのヘイズ問題の地理的規模

ここまで見てきた東南アジアのヘイズ問題は、リージョンではなく、サブリージョンの規模をもつ問題だと理解できる。インドネシア国内の火災を原因とするヘイズは、周辺のマレーシアやシンガポールにも被害を及ぼす一方で、大陸部に位置するミャンマーやラオス、ベトナムなどには影響を与えていない。被害の範囲は、マレーシアと隣接するタイ南部まで限定されている。大規模プランテーション開発を目的とした森林伐採とこれに伴う火災は、ミャンマー国内やタイ北部でも発生している。こちらの火災によるヘイズは、

反対に、インドネシアやマレーシア、シンガポールといった東南アジア海洋部諸国に被害を与えない。定冠詞なしのヘイズは東南アジア全体に関わる問題であるが、1つの事例ごとに見ていくと、ヘイズは東南アジア全体ではなく、その一部地理的空間の問題だと理解することができる⁹⁾。

インドネシア、マレーシア、およびシンガポールの3か国から構成されるSIMエリアは、東南アジア全体をリージョンとした場合、サブリージョンに該当する。第1章で論じたように、サブリージョンとは、リージョンを構成するアクターの一部からかたちづけられる地理的空間である。SIMエリアは、東南アジア10か国のうちの3か国から構成される地理的空間であることから、東南アジアの10か国から構成される空間をリージョンとした場合、東南アジアのサブリージョンに該当する。このため、インドネシアのスマトラ島とカリマンタン島での火災を原因とするヘイズは、SIMエリアの問題となり、東南アジアにおけるサブリージョン・レベルの問題だと考えることが適当となる¹⁰⁾。

SIMエリアのヘイズ問題に関する協力は、ASEAN Wayによって規定されていると仮定することができる。サブリージョンにおける協力は、リージョン・レベルで行われている協力で形成・利用されてきた規範や行動様式によって、規定される。この点は、第1章で論じた。東南アジアをリージョンとした場合、SIMエリアはサブリージョンに該当する。このため、SIMエリアでの協力では、東南アジアのリージョン・レベルの規範や行動様式が用いられ、そこから期待される結果がもたらされると考えられる。東南アジアのリージョン・レベルでの協力における規範・行動様式は、ASEAN Wayである。このため、SIMエリアのヘイズ問題に関する協力では、ASEAN Wayに沿ったアクターの行動と結果がもたらされると考えられる。

SIMエリアのヘイズ問題に関する協力では、協力とそのためのかんづみ自体が実現・維持されてきた一方で、ヘイズ問題自体の解決に到達できていないと考えられる。これは、ASEAN Wayが用いられると、協力自体とそのためのかんづみの実現と維持が促進される一方で、協力が対象とする問題自体の解決が阻害されたためである。次節以降では、SIMエリアのヘイズ問題に関する協力において、ASEAN Wayの構成要素である主権尊重、内政不干渉、コンセンサス方式、ならびに非公式性が用いられ、その結果、協力とのかんづみの実現・維持が図られてきた一方で、ヘイズ問題自体の解決が阻害されてきたことを検証する。

第3節 ASEAN 越境汚染に関する協力計画（越境汚染協力計画）

SIMエリアのヘイズ問題に関する協力は、ASEANのかんづみにおいて行われてきた。SIMエリアのヘイズ問題の予防や緩和を目的とし、各国にさまざまな取り組みを求めた最初の合意は、「ASEAN 越境汚染に関する協力計画」（ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution; 以下、越境汚染協力計画と呼ぶ）であった。本節では、越境汚

染協力計画の形成までのプロセスを見たうえで、その内容を確認する。また、越境汚染協力計画が東南アジア海洋部のヘイズ問題を予防・緩和に効果を発揮できたのかどうかを確認し、その背景に ASEAN Way が存在することを見る。

1. 越境汚染協力計画の形成までの展開

ASEAN が SIM エリアのヘイズ問題に関心をもち始め、行動をとるようになったのは、1990 年代に入ってからだった。1990 年 6 月、ASEAN 諸国の環境大臣たちが「環境と開発に関するクアラルンプール合意」(Kuala Lumpur Accord on Environment and Development) を決定した¹¹⁾。この合意のなかでは、ASEAN 各国に対して、越境汚染の予防と緩和に向けた協調的取り組みを行うよう要請がなされた¹²⁾。

SIM エリアのヘイズ問題は、ASEAN の各種会合でも扱われるようになった。1992 年 1 月に開催された第 4 回 ASEAN 首脳会合の際に採択された「シンガポール宣言¹³⁾」(Singapore Declaration) は、越境大気汚染問題を対象とした取り組みの実施と強化が求められた。翌月に開催された第 5 回 ASEAN 環境大臣会合で採択された「シンガポール決議」(Singapore Resolution) でも、同様の要請がなされている。

1994 年 4 月には、「環境と開発に関するバンドルスリブガワン決議¹⁴⁾」(Bandar Seri Begawan Resolution on Environment and Development) がなされた。これは、ASEAN 諸国の環境大臣間による決議であり、1992 年 12 月にブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議」(UNCED) で採択された行動計画である「アジェンダ 21」(Agenda 21) を反映したものであった。「アジェンダ 21」は、越境大気汚染問題に対する地域協力の実施を求めた¹⁵⁾。「環境と開発に関するバンドルスリブガワン決議」において実施の決まった「ASEAN 環境戦略行動計画¹⁶⁾」(ASEAN Strategic Plan of Action on the Environment) には、越境大気汚染問題に関する取り組みや協力の実施が盛り込まれた¹⁷⁾。

ASEAN のなかでは、このような前史を経てから、ヘイズ問題が本格的に扱われるようになった。1994 年 10 月にマレーシアのクチンで、ASEAN 環境大臣会合が開催された。非公式なものとして行われたこの会合では、天然資源の管理だけではなく、越境汚染のコントロールに関する協力強化の必要性が認められた。早期警戒・対応システムの開発や導入、各問題に関する対応能力(キャパシティー)の向上が目指されることになった。ヘイズを含めた越境汚染の深刻化とその複雑性を認識し、新たな協力計画の策定することについてコンセンサスに達した¹⁸⁾。この結果、1995 年 7 月に越境汚染協力計画が形成された。

2. 越境汚染協力計画の概要と特徴

越境汚染協力計画は、ヘイズをはじめとする越境大気汚染だけではなく、有害物質の越境移動と船舶由来の越境汚染も対象としていた。越境大気汚染に関しては、①国内と地域におけるヘイズ事象の起源、原因、特徴、および程度分析、②国内と地域における分析、

緩和、および管理能力の強化をとおしたヘイズの予防とコントロール、③国内と地域におけるヘイズ問題への緊急対応計画の策定と改善、の3点を目的とした¹⁹⁾。

越境汚染協力計画のなかでは、1994年に発生したヘイズ問題を踏まえて、ASEAN各国に、ヘイズの原因となる森林火災への対応力を強化するよう要請された²⁰⁾。具体的には、森林火災の予防や緩和に関する知識・技術の共有、森林火災への共同対応に必要な協力メカニズムの構築、および国内フォーカス・ポイントを設置が求められた。ヘイズの状況把握のための共通の大気質指標やヘイズの予防に向けた火災発生危険度評価システムの開発・導入も決まった。ASEAN 特別気象センター (ASEAN Specialized Metrological Centre)²¹⁾の業務拡大と同センターにおけるヘイズの移動・拡散予測の実施にも合意した。加えて、国際機関や域外の先進国との協力関係の構築とそれらからの支援獲得も求められた²²⁾。主たる要因である森林火災の早期特定と予防をとおしたヘイズ問題の発生回避、ならびに発生時における拡大と影響の最小化に資する取り組みの実施が定められた。

その一方で、このような内容の越境汚染協力計画は、他の越境大気汚染問題を対象とする国際的な取り決めと比較して、非公式的なものであった。ヨーロッパでは1979年に、酸性雨を中心とする越境大気汚染問題を対象とした「長距離越境大気汚染条約」(LRTAP条約)が締結された。LRTAP条約は、1983年に発効し、その後に策定された議定書と併せて、ヨーロッパの深刻な酸性雨問題の改善に効果を発揮した。参加各国内での批准プロセスを経た条約であり、法的拘束力を有する²³⁾。ASEANの越境汚染協力計画は対照的に、各国の批准を求めなかった。法的拘束力をもたず、各国に合意内容の実施を義務付けるものではなかった。前者と比較して、非公式的なものであった。

3. 越境汚染協力計画の成果

1997年11月、インドネシアのスマトラ島とカリマンタン島での森林火災を原因として、ヘイズ問題が再発した。このとき、大規模な火災そのものとそれに伴う深刻なヘイズにより、地域の森林資源、生態系・生物多様性、農業、交通、観光、そして住民の健康などに甚大な被害が及んだ。地域全体では、国連環境計画 (UNEP) の試算によれば約93億米ドルにのぼる経済的損失が発生し²⁴⁾、インドネシア一国でも約90億米ドルに及ぶ経済的損失が出た²⁵⁾。1997年のヘイズ問題はその被害の大きさから、20世紀最悪の環境災害の1つともいわれている²⁶⁾。

越境汚染計画はこのような結果から、ヘイズ問題の予防と緩和に失敗したとみなすことができる。ヘイズの予防とコントロールという目的を達成することができなかった。ヘイズ問題への緊急対応計画の策定と改善という目的のもとで、二国間協力も行われたが、これも部分的で、協調的なものとはならなかった²⁷⁾。インドネシアとマレーシアの間では、森林火災への対応・消火を対象として交わされた覚書に則って、マレーシアから多くの消防士がインドネシアに派遣されたが、その大半が有効に活用されなかった。1998年のヘイズ問題の際には、マレーシアからインドネシアへの消防士の派遣が行われず仕舞いだった

28)。結果的に、ヘイズとその原因となった森林火災に効果的に対応することができず、それらを最小限に食い止められなかった。

4. 越境汚染協力計画の実施と ASEAN Way

越境汚染協力計画は、内容がすべて実施に移されれば、森林火災とそれに伴うヘイズ問題の発生を防ぐことができたと言われている²⁹⁾。このため、1997年のヘイズ問題は、越境汚染協力計画で定められた活動内容の実施が不十分であったために発生したと考えられる³⁰⁾。実際のところ、計画のなかに盛り込まれた各種取り組み内容の大半は、実施に移されなかった。越境汚染協力計画は、ASEAN 各国にさまざまな行動を実施するよう求めた一方で、森林火災と関連性をもつ各国内の政策や制度、行為をほとんど変えられなかった³¹⁾。

Acharya は、越境汚染協力計画が内政不干渉という原則からの挑戦に直面したと論じている³²⁾。越境汚染協力計画は、ヘイズやその原因である森林火災を規制する具体的な数値目標等を導入しなかった。ASEAN 各国に森林火災に関する対応力強化や協力メカニズム構築などを求める一方で、それらの具体的内容も規定していない。各国によるヘイズや森林火災、およびそれらへの対応や協力はいずれも、内政に属する。これらの内容を ASEAN の枠組みにおいて定め、実施や遵守を求める行為は、各国の森林管理や火災対応に関する主権を侵し、内政干渉を引き起こすおそれがある。越境汚染協力計画はこのため、主権侵害や内政干渉に該当する可能性のある取り組みを回避したものと理解できる。

越境汚染協力計画の合意事項の大半が実施に移されなかった背景には、その非公式性が存在する³³⁾。越境汚染協力計画は先に見たように、法的拘束力をもたない。他の地域で見られる環境関連合意と比べて、非公式的なものである。ASEAN 各国に対して、LRTAP 条約で定められたような実施義務を与えていない。計画内容を実施しない場合の罰則規定もない。実施スケジュールが定められなかったことと併せて、各国の森林火災に関連する政策や制度、行動の変化をもたらすために必要なインセンティブを与えなかった。

越境汚染協力計画の形成にあたっては、コンセンサス方式による意思決定がなされた³⁴⁾。意思決定においてコンセンサス方式が採用されると、国益に関連する決定ができず、その結果、何らかの合意が形成されたとしても、対象とする問題の解決力が乏しいものとなる傾向をもつ³⁵⁾。ASEAN 諸国は、経済成長をきわめて重視し、国益とみなしている。経済活動に影響を及ぼすおそれのある取り組みに対して、国益を損なうものだとして、否定的な態度をとっている。越境汚染協力計画には、経済活動を阻害するおそれのある取り組みが盛り込まれていない。具体的には、焼畑的手法を用いた森林や土地の開墾、ならびにプランテーションを目的とした大規模な焼畑行為を禁止する規定が盛り込まれなかった。プランテーションを用いるパーム油関連産業は、インドネシアだけではなく、マレーシアやシンガポールの経済にとって重要なセクターであり、国益の1つと考えられてきた。このため、国益と関連する項目についての意思決定がなされなかった結果、ヘイズ問題の主た

る原因である焼畑行為に由来する森林火災の予防に直結する取り組みを導入できなかったと考えられる。コンセンサス方式のために、ヘイズ問題への対応力が阻害された³⁶⁾。

越境汚染協力計画はこのように、非公式性、内政不干渉原則、およびコンセンサス方式から影響を受けた。この結果、目的としたヘイズ問題の予防と緩和に失敗した。非公式性、内政不干渉原則、ならびにコンセンサス方式はいずれも、ASEAN Way の構成要素である。越境汚染協力計画は、ASEAN Way によってその効果を限定されたと理解できる³⁷⁾。

第4節 ASEAN 地域ヘイズ行動計画

1. 地域ヘイズ行動計画の概要

1997年12月にシンガポールで開催された「ASEAN ヘイズに関する大臣会合」(ASEAN Ministerial Meeting on Haze)で、「ASEAN 地域ヘイズ行動計画」(ASEAN Regional Haze Action Plan; 以下、地域ヘイズ行動計画と呼ぶ)が合意された。越境汚染協力計画はヘイズ問題の再発を食い止められず、1997年に発生した森林火災とヘイズ問題は原因国のインドネシアだけではなく、周辺国のブルネイやマレーシア、シンガポールにも未曾有の被害をもたらした³⁸⁾。地域ヘイズ行動計画は、このようなコンテキストのなかで形成された。越境汚染協力計画の行き詰まりを解消するものとして、歓迎された³⁹⁾。

地域ヘイズ行動計画では、①森林火災の予防、②森林火災のモニタリング・メカニズムの創設、③森林火災への対応能力の向上、の3点が目的とされた。ASEAN 各国に対して、森林火災の予防に向けた国内計画を1998年3月までに策定するよう要請がなされた。そのなかに、ヘイズとその原因である森林火災の発生に寄与する活動の抑制に資する政策や戦略、制度を盛り込むことが求められた。たとえば、バイオマスの活用に向けた市場の整備⁴⁰⁾と林業・農業廃棄物の適切な処理方法の整備も含むよう要請された⁴¹⁾。

地域ヘイズ行動計画の内容はこのように、ASEAN 各国が自国内で各種取り組みを行うよう要請するものを中心とした。各国の主権を越えて、内政を直接コントロールするものではなかった。越境汚染協力計画と類似している。その一方で、ヘイズ技術タスクフォース⁴²⁾が合意内容の進捗状況をレビューしていくと定められた。ASEAN 各国の環境大臣が定期的に会合を開いて、ガイダンスを提供していくことにもなった⁴³⁾。各国の内政を確認し、ときにはそこに言及する制度が導入された。

野口によれば、環境協力は、①対話をとおした認識の共有、②共通手法を用いた共同モニタリング、③法的拘束力をもたない共通の対処計画、④条約や議定書による規制、の4つに分類できる⁴⁴⁾。地域ヘイズ行動計画は、法的拘束力をもたない。各国が共通した森林火災予防策を導入しようとするものである。このため、③の「法的拘束力をもたない共通の対処計画」に該当する。越境汚染協力計画と同様に、④の「条約や議定書をとおした規制」ではない。欧州のLRTAP条約をはじめとする④に該当する他地域の越境大気汚染に

関する協力に関する取り決めと比べて、非公式的なものである。

2. 地域ヘイズ行動計画の形成

地域ヘイズ行動計画は、批准プロセスを経ず、法的拘束力をもたない。このため、「ソフト・ロー」(soft law)型の協りに該当する。批准プロセスを経て、法的拘束力を有する合意に基づくものは、「ハード・ロー」(hard law)型の協りとなる⁴⁵⁾。

ハード・ロー型の協りは、国家の権威(authority)や主権を重視し、それらの喪失や縮減を警戒する国家アクターが存在する場合、実現が困難だとされる⁴⁶⁾。国家主権を重視するアクターが存在していたり、対象とする問題が主権と関係していたりする場合、ハード・ロー型の協りよりも、ソフト・ロー型の協りのほうが容易に実現できる。ソフト・ローは、法的拘束力を必要としない。参加国の主権や権威を最大限維持することができる。主権や権威を重視するアクターが警戒するそれらの喪失や縮減を招くことなく、協力体制の構築を可能とする⁴⁷⁾。

ソフト・ロー型に当たる地域ヘイズ行動計画は東南アジア海洋部諸国にとって、ヘイズ協力実現のための救済策であったといえる。ソフト・ローはここまで見てきたように、主権に対して重きを置く国家アクター間による協りに関する制度や合意の形成、および国家が法的プロセスにおいて妥協へと達する道を提供する。東南アジアの国々は、主権をきわめて重視している⁴⁸⁾。主権の喪失や縮減につながるおそれのある合意や制度の形成に否定的である。このため、ハード・ロー型の協力体制の構築が難しい。ソフト・ロー型の協りであれば、可能だと考えられる。地域ヘイズ行動計画は、法的拘束力をもたず、主権を最大限尊重することが可能だ。ソフト・ローに該当する。このために、ASEANにおいて短期間での形成が可能となり、かつ各国の参加確保を実現できたと考えられる。

地域ヘイズ行動計画の形成では、実際、批准プロセスによって発生する遅れを回避するために、法的拘束力が求められないことになった⁴⁹⁾。法的拘束力を有する国際協力関連文書の発効には、各文書で定められた数以上の国での批准が必要となる。このプロセスは、各国の政治状況や利益集団の関心によって、長期に及ぶ場合も多い⁵⁰⁾。結果的に、条約や議定書が発効しないことも想定される。法的拘束力をもたない合意は、このような批准プロセスを必要としない。批准プロセスの長期化に伴って生じるおそれのある協りの遅れを回避することができる。合意と同時に、その内容を実施に移すことができる。

地域ヘイズ行動計画は、短期間で形成された。1997年7～11月に発生したインドネシアでの大規模な森林火災とこれに伴う深刻なヘイズを受けて策定されることになり、同年の12月に合意に達した。ヘイズ問題への対応に求められる制度の形成という側面から見た場合、高い有効性を発揮した。形成プロセスが長期に及んだ場合に必要となったであろう人員や資金等を節約できただけでなく、そのプロセスの最中に発生したおそれのある森林火災とこれに伴うヘイズ、ならびにそれらからの被害の回避や軽減にも貢献できたと考えられる⁵¹⁾。

地域ヘイズ行動計画の迅速な形成には、その非公式性と主権尊重が寄与した。地域ヘイズ行動計画は、法的拘束力をもたない非公式的な取り決めである。法的拘束力を伴わないため、その獲得の際に必要な時間の浪費を回避することができた。各国の主権を制限したり侵害したりするおそれのある内容を含まず、主権を最大限尊重している。この結果、自国の主権をきわめて重視し、その縮減を招くおそれのある法的拘束力を伴う公式的な制度や合意を嫌う傾向をもつ ASEAN 諸国間であるにもかかわらず、短期間での形成が実現した。法的拘束力をもたないという非公式性を選択することによって、素早い形成が可能となった。形成と同時に、合意内容を実施へと移すことができる状況をつくりだすことができた。

非公式性と主権尊重原則はそれぞれ、ASEAN Way の構成要素である。地域ヘイズ行動計画は、非公式性と主権尊重原則のために、短期間での形成に成功した。ASEAN Way のおかげで、環境協力体制の構築時に見られる長期化という問題を回避することができた。このため、ASEAN Way は、東南アジアの海洋部のヘイズ問題をめぐる協力体制の構築に寄与したといえることができる。

3. 地域ヘイズ行動計画による取り決めの実施

地域ヘイズ行動計画の合意内容は、ヘイズ問題とその要因である森林・土地火災の緩和と予防にとって十分効果的なものであった。先行の取り決めである越境汚染協力計画を強化したものである。この計画は先に述べたように、森林・土地火災の予防と緩和をとおしたヘイズ問題の改善に有益な行動を盛り込んでいた。しかし、その内容が十分に実施に移されなかった。地域ヘイズ行動計画も同様に、取り決めの内容が履行されないという問題に直面した。

地域ヘイズ行動計画は、ASEAN 各国の主権を尊重するものであった。各国に、国内で森林火災の予防やヘイズの軽減に取り組むよう要請し、合意内容を各国の主権のもとで実施に移すかたちが採用された。ASEAN が合意内容を執行するものではなく、かつ各国が合意内容を実施しなかった際の制裁・強制メカニズムも盛り込まれていない。ASEAN 自体が各国に代わり地域ヘイズ行動計画の合意内容を執行すると、その内容と関連する各国の決定権、すなわち主権が ASEAN によってとって変わられることになる。このため、合意内容は、各国が独自に行うことになっている。合意内容の不遵守に際して、制裁措置や強制措置がとられた場合、主権のもとでの行為を否定することになり、主権侵害に該当するおそれがある。このため、制裁・強制メカニズムが含まれなかった。地域ヘイズ行動計画ではこのように、主権尊重が貫かれている。その結果、合意遵守を十分に確保できなかった⁵²⁾。

地域ヘイズ行動計画は、その非公式性という特徴からも影響を受けた。法的拘束力をもたないため、ASEAN 各国に合意内容を遵守するよう義務付けることができなかった。このため当然、合意内容を守らなかったアクターに対する制裁を科すことができず、規定が

遵守されない可能性を抱えることになった。合意内容の遵守・進捗状況のモニタリング・メカニズムを導入するとした一方で、不遵守アクターの特定や非難、制裁が困難であるという問題に直面した⁵³⁾。

地域ヘイズ行動計画はこのように、主権尊重と非公式性という特徴によって、実効性の確保が難しいものとなった。実際、合意内容の多くが実施に移されなかった。地域ヘイズ行動計画策定後、ヘイズの主要因である森林火災と関連する制度や行為をめぐって、ASEAN 各国国内ではわずかな変化しか見られなかった。皮肉にも 1999 年 8 月、「第 8 回 ASEAN ヘイズに関する大臣会合」の期間中に、インドネシアとマレーシアで森林火災が発生し、これに伴うヘイズが生じた⁵⁴⁾。地域ヘイズ行動計画がヘイズとその原因である森林火災の予防に効果を発揮しなかったことが明らかになった。地域ヘイズ行動計画の実効性を阻害した主権尊重と非公式性はそれぞれ、ASEAN Way の構成要素である。地域ヘイズ行動計画はこのため、ASEAN Way によって目標としたヘイズの予防が阻害された側面をもつといえる。ヘイズとその原因となる森林・土地火災の緩和と予防の実施に十分な活動を盛り込みながらも、その実施が妨げられ、期待する成果を得られなかった。

第 5 節 ASEAN ヘイズ協定

1. ヘイズ協定の概要

東南アジア海洋部では地域ヘイズ行動計画施行後、その実行力の弱さ等の諸問題の解決に向けて、ハード・ロー型の協力の実現を求める声があがった。この動きに対しては、ASEAN 諸国の環境担当大臣たちから消極的な反応が示されたが、UNEP とアジア開発銀行 (ADB) が支援を行った⁵⁵⁾。この結果、2002 年 6 月、「ASEAN 越境ヘイズ汚染に関する協定」(ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution; 以下、ヘイズ協定と呼ぶ) が採択され、翌年に発効した。ASEAN において、ヘイズ問題とその主要因である森林火災を対象とした新たな文書が形成された。

ヘイズ協定は、森林火災に伴う越境性ヘイズ汚染の監視と防止を目的とする。ASEAN 各国における協調的な取り組みの実施と地域・国際レベルでの協力強化をとおして、ヘイズの原因となる森林火災の予防と緩和を目指す⁵⁶⁾。地域ヘイズ行動計画の基本的な考え方や内容を踏襲したものであり⁵⁷⁾、各国国内での森林火災の予防・緩和に向けた計画の策定と実施を重視している。数値目標や制裁・強制メカニズム、実施スケジュール等を有していない。

ヘイズ協定はその一方で、越境汚染協力計画や地域ヘイズ行動計画と異なり、法的拘束力をもつ文書とされた。森林火災によって生じるばい煙 (ヘイズ) による大気汚染を対象として形成された世界初の協定であるとともに、東アジアで初めて形成された法的拘束力を有する環境協力関連文書でもある。「枠組み条約一議定書」方式を採用し、ヘイズ協定

自体が枠組み条約に該当する⁵⁸⁾。締約国会議（COP）を年1回開催することも規定し⁵⁹⁾、協定関連業務の実施を支援する事務局の設置も定めた⁶⁰⁾。

ヘイズ協定の締約国となった場合、この協定が法的拘束力をもつことから、自国内での森林火災とこれに起因するヘイズへの迅速な対応を可能とする体制を構築する義務を負うことになる。森林火災とこれに伴うヘイズの予防・管理・監視だけではなく、ヘイズ発生時の情報交換とその実施に必要な制度の整備を行うことが必要となる⁶¹⁾。具体的には、焼畑的手法をに代わる土地開墾や大規模プランテーション向け土地開発の手法の導入⁶²⁾、および火災を引き起こすおそれのある活動の低減に向けた政策の策定を行わなければならない。

ヘイズ協定においては、森林火災の予防に向けて、ローカル・レベルの諸アクターとの協力強化や同アクターがもつ伝統的知識の活用、環境教育の実施をとおした市民の意識向上、ならびにモニタリングの実施も謳われている⁶³⁾。森林火災やヘイズが人体や生態系などの自然環境に及ぼす影響を特定し、それを管理する計画を策定するようにも要請されている⁶⁴⁾。

ヘイズ協定では、これら各種取り組みだけでなく、ASEAN 越境ヘイズ汚染コントロール調整センター（ASEAN Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control）の設置も行うこととされた。このセンターを中心として、森林火災とヘイズ問題への対応に関する締約国間での協力と協働を促進させることとした⁶⁵⁾。

ヘイズ協定はしかしながら、制裁・強制メカニズムを有していない。義務を達成できなかったアクターを特定し、制裁措置を課したり、強制的に義務を履行させたりする規定を盛り込まなかった⁶⁶⁾。越境汚染協力計画と地域ヘイズ行動計画は先に見たように、制裁・強制メカニズムを欠いていた。その結果、ASEAN 各国による合意遵守を獲得できず、ヘイズ問題の再発を防げなかった。

Aggarwal and Chow はヘイズ協定について、執行・強制メカニズムがないために、骨抜きの状態になってしまっていると論じている。締約国が負う義務についても、あいまいな状態にあると指摘する⁶⁷⁾。ヘイズ協定は、締約国に適切な取り組みの実施を義務付ける一方で、何をもって適切とするかについて定義していない。明確な基準を示していないため、締約国に義務内容を強制させることが困難であるという側面をもつ。地域協力の実施に必要な詳細な手続きも明示していない。このため、有効性に疑問符が付く状態となっている。

2. ヘイズ協定における取り組みの実施

ヘイズ協定では、それ以前の ASEAN におけるヘイズ問題を対象とした取り決めと同様に、内政不干渉を確実にすることを背景として、制裁・強制メカニズムの導入が見送られた⁶⁸⁾。ASEAN の枠組みのなかのある1か国に対して、ASEAN 自体あるいは他の ASEAN 加盟国が制裁措置を加えたり、強制的に何らかの取り組みを行わせたりした場合、

制裁や強制を受けた側の国から見ると、内政が外部のアクターによって干渉されたことになる。ASEAN 諸国は先に述べたように、内政干渉に対して敏感である。このため、内政干渉につながるおそれのある制裁・強制メカニズムの導入に対して、きわめて否定的な姿勢を有している。

内政不干渉の重視は、ヘイズを引き起こす森林火災が発生した際の協働に対しても暗い影を投げかけている。ヘイズ協定においては、土地・森林火災発生時、発生国の要請と同意があった場合にのみ、火災への共同対応と他国からの支援が行われることになっている。共同対応や支援の内容は、発生国が決定するとされている⁶⁹⁾。ヘイズ協定の下では、ヘイズの原因となる森林火災への対応がその発生国の内政として扱うことにされている状況に置かれているということが出来る。このため、ヘイズ協定は、内政干渉の発生回避に大きく貢献する一方で、共同対応や支援の遅れ、または不実施をもたらしかねない。

内政不干渉は、各国の主権の尊重に寄与する考え方であるが、ヘイズ協定には、主権尊重の原則自体も影響を及ぼしている。ヘイズ協定においては、現行の国際法で認められている最大限の国家主権が認めている。このため、各国とも主権を盾として、合意内容を回避できる状況にある。協定で定められた森林火災の予防・緩和策や共同対応が行われない可能性が作りだされている。

たとえば、どのような指標と手法を用いてモニタリングをするのかという選択は、主権に属する行為である。これをヘイズ協定によって定めることは、主権の一部を ASEAN という地域機構に移譲する行為に当たる。ヘイズ協定では、主権が最大限確保され、どのような協力を行うかは、各国が独自に選択することが認められている。このため、協定に基づいたモニタリングであっても、各国が独自に選好する指標と手法を用いられるかたちとなっている。ヘイズを招くおそれのある森林火災に関して、統一的な理解をかたちづくることを難しくしている。環境問題に関する共通理解は、問題の解決に向けた協働を行う際の基盤となるものである⁷⁰⁾。

主権尊重は内政不干渉と同様に、ヘイズ協定における森林火災発生時の共同対応と支援の実施に対しても否定的な影響を与えている。ヘイズ協定は先に述べたように、森林火災への共同対応と支援の実施の可否、および内容を火災発生国が決定すると規定している⁷¹⁾。森林火災とそれに伴うヘイズが周辺国にも大きな被害を及ぼしている場合でも、火災への共同対応や支援を受けるかどうかの決定にかかる主権を発生国が完全に有する状況をつくりだしている⁷²⁾。発生国が主権尊重の観点から森林火災をめぐる共同対応や支援を断る可能性を生み出している。

ヘイズ協定は、コンセンサスによる意思決定を採用した結果、問題を抱えることになった。ヘイズ協定がコンセンサス方式による意思決定を採用していることは、協定が ASEAN 10 か国のコンセンサスによって採択されたことから読み取れる。附属する議定書や文書、および協定自体とそれら関連文書の修正をコンセンサスによって行うと定めていることから把握できる⁷³⁾。ヘイズ協定は、内容の解釈や適用、遵守等に関する対立や紛

争を協議によって友好的に解決するよう求めている⁷⁴⁾。ASEAN のコンテキストにおいて、協議をとおして何らかの合意をつくり出すことは、コンセンサス方式に該当する⁷⁵⁾。このため、コンセンサス方式による紛争解決を義務付けているとすることができる。高い有効性をもちながらもコンセンサス方式から外れる司法的手段を用いた紛争解決メカニズムを導入していない。コンセンサス方式のために、強力な紛争解決メカニズムをもてない状況にある⁷⁶⁾。

ヘイズ協定はここまで見てきたように、主権尊重原則、内政不干涉原則、およびコンセンサス方式から影響を受けてきた。これら3点はいずれも、ASEAN Way の構成要素である。ヘイズ協定はこのため、ASEAN Way によって、森林火災発生時の共同対処や支援、モニタリングに関する内容が弱いものとなったといえる。制裁・強制メカニズムを伴わない実行力に疑問符のつく文書となった⁷⁷⁾。実際に2003年の発効後、これまでに有意な成果をあげられていない⁷⁸⁾。ASEAN Way によって、問題解決力が阻害されていると考えられる⁷⁹⁾。

SIM エリアではヘイズ協定発効以降も、森林火災とこれに伴うヘイズが繰り返し、2006年、2010年、2013年、そして2015年に発生している。ヘイズ協定は、ヘイズ問題とその主要因である森林火災の予防と緩和の実現に有効な文書であり、取り決め内容がすべて実施に移されれば、対象とする問題の解決に大きく貢献する。その一方で、ASEAN Way から影響を受けて、実行力が阻害され、ヘイズ問題の再発回避に失敗した⁸⁰⁾。

3. ヘイズ協定の形成とインドネシアの不参加

SIM エリアのヘイズ問題をめぐっては、インドネシアが最重要アクターである。同国内のスマトラ島やボルネオ島での森林火災が周辺国のマレーシアやシンガポールにも悪影響を及ぼすヘイズを生み出してきた⁸¹⁾。このため、地域のヘイズ問題の解決には、インドネシア国内で森林火災の発生を予防することが不可欠である。ヘイズ問題の解決に向けた地域協力は、インドネシアが参加しない場合、意味をなさなくなるおそれがある。インドネシアの協力参加とコンプライアンスの有無や程度によって、成否が決定されるといっても過言ではない。

インドネシアは、ASEAN 諸国のなかで最も ASEAN Way を重視する国の1つである。ASEAN 創設メンバーのうちの1か国であり、ASEAN Way の形成と発展に大きな役割を果たしてきた⁸²⁾。ASEAN の各種会議等の場でことあるごとに、ASEAN Way の重要性を唱え、その利用に尽力してきた。ヘイズ問題をめぐる協力においても、ASEAN Way の利用に固執してきた。

ASEAN のヘイズ協力では、ASEAN Way の構成要素の1つである非公式性が大きな役割を果たしてきた。非公式性は、アクターの協力からの脱落回避をもたらす。1995年協力計画と地域ヘイズ行動計画は、非公式性をもっていた。このため、インドネシアを含む ASEAN のすべての国の参加を確保できた。

表 3 - 1 ASEAN ヘイズ協定の批准年月日

国名	批准年月日
ブルネイ	2003年2月27日
カンボジア	2006年4月24日
インドネシア	2014年10月14日
ラオス	2004年12月19日
マレーシア	2002年12月3日
ミャンマー	2003年3月5日
フィリピン	2010年2月1日
シンガポール	2003年1月13日
タイ	2003年9月10日
ベトナム	2003年3月24日

出典：ASEAN Haze Action Online, “Status of Ratification,”
<http://haze.asean.org/status-of-ratification/>, Accessed at October 14,
 2016.

ASEAN は、非公式性を採用しなかったために、環境関連文書の策定に失敗した経験をもつ。「ASEAN 自然・天然資源保全協定」(Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources) は、国際自然保護基金 (IUCN) からの支援を受けて、1985 年に採択された。法的拘束力を有する文書とするため、各国の批准が求められたが、発効には至らなかった⁸³⁾。法的拘束力を有する取り決めは、それをもたないものと比較して、公式的なものとなる。ASEAN Way から逸脱するものである。ASEAN 自然・天然資源保全協定は、ASEAN Way の非公式性を用いなかったために、実現できなかった。

ヘイズ協定は、ASEAN Way から逸脱し、公式性を有するものとなった。UNEP と ADB の支援を受けて、法的拘束力を伴う文書とされた。これを伴わなかった 1995 年協力計画および地域ヘイズ行動計画と異なり、非公式性を有していないものとなった法的拘束力をもつものとなったため、発効に各国の批准が求められることになったが、この結果、当初、インドネシアの参加確保に失敗した。インドネシアはヘイズ協定に、2002 年 6 月の採択の段階で署名した。しかしながら、2014 年 10 月まで批准しなかった。結果的に、2015 年 1 月からの正式参加となった⁸⁴⁾。ASEAN 10 か国のうち、最後に、他国から大幅に遅れての参加となった (表 3 - 1)。

インドネシアのヘイズ協定への参加は、その公式性のために大幅に遅れたと考えることができる。ヘイズ協定は、法的拘束力を有するため、発効に各国の批准を要した。2006 年に発生したインドネシア国内での森林火災とこれに伴うヘイズを受けて、同国のユドヨノ大統領は謝罪の意を表明し、当時まだ批准していなかったヘイズ協定への早期批准を確約した⁸⁵⁾。その一方で、インドネシアの国会は 2008 年 4 月に、協定への批准を否決した⁸⁶⁾。インドネシアは、国内の批准プロセスが障害となり、ヘイズ協定に長い間参加することが

できなかった。

ヘイズ協定はこのように、ASEAN Way を援用しなかったために、そこから期待される協力の実現・維持に問題を抱えることとなった。法的拘束力を伴う公式的なものであるため、採択後 10 年以上にわたり、ヘイズ問題の最重要アクターであるインドネシアの参加確保に失敗した。インドネシアは、ヘイズ問題をめぐる協力においても、ASEAN Way を重視してきた。そして、その構成要素の 1 つである非公式性を伴わないヘイズ協定の批准プロセスを長きにわたり乗り越えることができなかった。ヘイズ協定は、非公式性という ASEAN Way を活用しなかったために、一部アクターの協力からの脱落を経験し、協力体制に脆弱性を抱えることになった。

第 6 節 ヘイズ問題に対する SIM エリア各国の姿勢とその影響

1. ヘイズ問題をめぐる SIM エリア各国の外交姿勢

SIM エリア各国は、1990 年代からヘイズ問題を対象とした協力を実施してきたが、これが内政不干渉原則に抵触するおそれがあるとする認識をもち続けてきた。このような考え方は、インドネシアをはじめとする ASEAN 諸国の政府の一部の人間によって抱かれてきた。ある国の領内での森林火災を原因とするヘイズが発生した場合、原因国以外のアクターが何らかの行動を行うべきではないとするものである。原因国以外のアクターが行動をとった場合、それを内政不干渉原則に違反するものとみなす。ヘイズ問題とその原因となったある国内での森林火災を原因国の内政問題とする見方である。越境汚染協力計画も地域ヘイズ行動計画もヘイズ協定も、協力の実効性確保に大きく貢献する制裁・協定メカニズムをもたないものとなった。これらが制裁・強制メカニズムをもちった場合、内政干渉が発生するとの指摘がなされてきた⁸⁷⁾。

ASEAN 諸国によるヘイズ協力が内政不干渉原則のために、プログラム型の協力体制となったとする指摘もある⁸⁸⁾。越境汚染協力計画、地域ヘイズ行動計画、およびヘイズ協定は、政策の決定や実施を司る地域機構を有していない。ASEAN 各国内での制度やキャパシティの強化に力点を置き、数値目標や実施スケジュールなどを定めていない。このため、規制型の協力とはいえない。内政不干渉原則のために、各国に取り組みの内容と実施を委ねている。規制型の実行力を伴った協力とはならなかった。

ASEAN におけるヘイズ協力はこのように、内政不干渉原則に抵触するものだと認識されてきた側面をもつ。この原則に沿ったかたちで制度がつくられてきた。内政不干渉は、ASEAN Way の構成要素の 1 つである。ASEAN 諸国によるヘイズ協力はこのため、アクターが ASEAN Way を重視することによって、その原則に従って行われてきた結果、効果の乏しいものになったといえることができる。

2. ヘイズ問題に対する SIM エリア各国の外交的対応

SIM エリア各国は、ヘイズ問題発生時、その原因国に対して、ソフト・アプローチをとる傾向を示してきた。1997年にインドネシア国内で起きた森林火災によって生じた未曾有のヘイズ問題の際にも、インドネシアに対して、ソフトな外交的対応を実施した。責任追及や直接的な非難を避けるとともに、一方的な対応部隊の派遣やコンセンサスに基づかない規制措置の導入等を行わなかった⁸⁹⁾。

責任追及や非難、対応部隊の一方的な派遣、規制措置の強制は、いずれも内政干渉に当たるとおそれがある。公式性を伴うとも考えられる。SIM エリア各国はそれらの措置をとらなかったことから、ヘイズ問題への対応にあたり、内政不干渉と非公式性を尊重し、採用しているといえる⁹⁰⁾。

SIM エリア各国がヘイズ問題に対して内政不干渉原則に基づくソフト・アプローチを用いてきた背景には、地域の安定の重視と確保が存在する。インドネシアは1997年のヘイズ問題当時、アジア通貨危機に伴う経済的混乱とこれとも関連した翌年のスハルト大統領の辞任につながる政治的混乱に直面していた⁹¹⁾。SIM エリアの各国はこのとき、インドネシアと地域の政治的・経済的・社会的コンテクストを踏まえて行動した。インドネシアの安定の回復が自国の国益に資すると考え、同国に対する責任追及等のハード・アプローチを自重した。混乱を招くおそれのあるヘイズ問題の解決よりも、地域の安定を優先させた⁹²⁾。

ヘイズ問題をめぐる SIM エリア各国によるソフト・アプローチは、原因国の姿勢変化に寄与してきた。1997年の事例の際、内政不干渉原則と非公式性に則して、インドネシアに対して、非難を行わず、法的責任も追及しなかった。補償の獲得に向けた法的アプローチもとらなかった。インドネシアはこの結果、法的責任を認めなかったが、道徳的責任を認めた。当時のスハルト大統領は、地域ヘイズ行動計画を採択した1997年12月のASEANヘイズに関する大臣会合の冒頭で、謝意を公に表明した。加えて、自国の政府機関に対して、森林火災対応に際して、ASEAN諸国と協力するように指導した⁹³⁾。

SIM エリア各国はこのように、内政不干渉原則と非公式性に則ったソフト・アプローチを用いて、地域のヘイズ問題に向き合ってきた。内政不干渉原則と非公式性はそれぞれ、ASEAN Wayの構成要素である。SIM エリア各国によるヘイズ対応はこのため、ASEAN Wayのために、ソフト・アプローチが採用され、地域の安定を維持しながら、原因国からの協力姿勢を引き出すことに成功したといえる。その一方で、問題解決とそれにつながる具体的な取り組みが後回しにされてきたと考えられる。

3. ヘイズ問題に対する SIM エリア各国の外交姿勢の堅持

ASEAN 諸国政府の環境担当者による会合では、ヘイズ問題をめぐって、形式的な意見交換だけではなく、ヘイズの主要因である森林火災やこれに関する諸問題への取り組みが不十分なものに留まっている背景についての討議も行われている。東南アジアにおけるヘ

イズ問題の主たる原因国であるインドネシアの森林政策についての議論もなされている⁹⁴⁾。

森林に関する政策や制度、およびそれらの実施は、いずれも内政に該当する。他国政府の人間がこれら言及することは、内政不干渉原則と背馳するものだと考えられる。このため、ヘイズ問題をめぐって、ASEAN 諸国が内政不干渉原則を用いないケースもあると理解することができる。

ASEAN 諸国の一部はヘイズ問題を受けて、内政不干渉原則の見直しを唱えはじめた。問題解決に向けて、他国の内政に介入する必要があるとする認識をもつようになった⁹⁵⁾。国境が意味をなさない環境問題に対して内政不干渉原則を適用し続けることは、問題解決にとってマイナスだ。ヘイズ問題のような越境性を伴う環境問題への対応において、内政不干渉に該当するおそれのある取り組みが必要となる可能性も考えられる。

このような内政不干渉原則の変化や見直しは、コンセンサス方式によって妨げられている側面をもつ。ASEAN 諸国は、ASEAN の枠組みにおける協力に関する意思決定をコンセンサス方式で行う。ヘイズ協力に関しても、同様である。このため、内政不干渉原則の見直しは、これ否定的な国家アクターが1か国でも存在し続ける限り、成し遂げられない。現在まで抑制されてきたうえに、今後も当面の間は実現しないと見込まれている⁹⁶⁾。

内政不干渉原則だけでなく、コンセンサス方式も、ASEAN Way の構成要素である。SIM エリアのヘイズ問題への対応において、不干渉原則は、コンセンサス方式によってこれからも堅持されていく見通しである。このため、ASEAN Way がそれ自身の作用によって、維持されていくといえることができる。

第7節 小括

本章では、東南アジア海洋部西部に位置するインドネシア、マレーシア、およびシンガポールの3か国から構成されるSIMエリアのヘイズ問題に関する協力について検討してきた。第2節で、東南アジアのヘイズ問題を概観し、それがサブリージョンの規模をもつものであることを確認した。第3節以降では、ASEAN の枠組みのもとで行われてきたSIMエリアのヘイズ問題を対象とした協力について検討していった。第3節で越境汚染協力協定を、第4節で地域ヘイズ行動計画を、第5節でASEAN ヘイズ協定を、それぞれ論じた。いずれの文書に基づいた協力も、主権尊重、内政不干渉、コンセンサス方式、および非公式性というASEAN Way に該当する規範や行動様式に沿ったかたちで行われ、そこから期待される結果がもたらされてきた。第6節では、SIM エリア各国がヘイズ問題にあたり、ASEAN Way を選好してきた様子について見た。

第5節では、SIM エリアのヘイズ問題をめぐる協力でのASEAN Way の克服を確認した。ASEAN ヘイズ協定は、非公式性というASEAN Way の構成要素のうちの1つを採用せず、法的拘束力を伴う公式的な文書として作成された。これは、UNEP と ADB という

東南アジアの域外国を中心とする国際機関の関与によって生じた現象であった。

ここまでの議論を整理すると、次のように言うことができる。SIM エリアのヘイズ問題に関する協力は、東南アジアの域外国を含む国際機関の関与がない場合、ASEAN Way によって規定され、問題解決に向けた具体的取り組みの実施が阻害されてきた。また、国際機関の関与があり、ASEAN Way を克服できた際、問題解決に向けたポジティブな成果を収めることができたといえる。

表 3-2 ASEAN におけるヘイズ問題に関する各文書の概要

	越境汚染協力計画	地域ヘイズ行動計画	ASEAN ヘイズ協定
形成年	1995 年	1997 年	2002 年 (2003 年発効)
目的	<ul style="list-style-type: none"> ・ヘイズ事象の分析 ・ヘイズの予防とコントロール ・ヘイズ問題への対応策の策定と改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・森林火災の予防 ・モニタリング・メカニズムの創設 ・森林火災への対応能力の向上 	森林火災に伴う越境性ヘイズの監視と防止
取り組み	各国内でのプログラムの策定と実施が中心	各国内でのプログラムの策定と実施が中心	各国内でのプログラムの策定と実施が中心
法的拘束力	なし	なし	あり
形成後のヘイズ問題	再発	再発	再発
備考	<ul style="list-style-type: none"> ・有害物質の越境移動と船舶由来の越境汚染も対象 	<ul style="list-style-type: none"> ・1997 年に発生した未曾有のヘイズ問題をきっかけとして、短期間で策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域ヘイズ行動計画の基本的な考え方と内容を踏襲 ・地域ヘイズ行動計画の実効力の弱さへの懸念を背景として形成 ・形成時に、ASEAN Way からの逸脱が発生

出典：筆者作成。

注

¹⁾ ASEAN Secretariat, *Fifth ASEAN State of the Environment Report*, Jakarta, 2017, p. 65; Jerger, David B., Jr., “Indonesia’s Role in Realizing the Goals of ASEAN’s Agreement on Transboundary Haze Pollution,” *Sustainable Development Law and*

- Policy*, Vol. 14, No. 1, 2014, pp. 35-36; Sunchindah, Apichai, “Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia: Reframing ASEAN’s Response,” ERIA Discussion Paper Series No. 2015-82, December 2015, pp. 5-6.
- 2) Sunchindah, “Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia,” pp. 5-6.
- 3) ASEAN Secretariat, *Fifth ASEAN State of the Environment Report*, p. 65.
- 4) Schweithem, James and David Glover, “Causes and Impacts of the Fire,” in David Glover and Timothy Jessup, eds., *Indonesia’s Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, and Ottawa: International Development Research Centre, 2006, pp. 7-8.
- 5) Nguitragool, Paruedee, “Negotiating the Haze Treaty,” *Asian Survey*, Vol. 51, No. 1, 2011, p. 357. なお、東南アジア域内には、ボルネオ島・カリマンタン島以外に、ミャンマー西部とタイ北部にもヘイズの発生源が存在する。
- 6) ASEAN Secretariat, *Fifth ASEAN State of the Environment Report*, p. 54; Schweithem and Glover, “Causes and Impacts of the Fire,” pp. 4-7; Sunchindah, “Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia”; Varkkey, Helena Muhamad, “The Asean Way and haze Mitigation Efforts,” *Journal of International Studies*, Vol. 8, 2012, p. 77. なお、大規模プランテーション開発の際、最も安価な手法が森林や泥炭の焼却である。
- 7) 1997～1998年のインドネシア国内の大規模森林火災では、スマトラ島の150万ヘクタールとカリマンタン島の306万ヘクタールが焼失した。このとき、人間の居住地や道路、河川の付近が最も激しく燃えたことから、人間による着火が大規模災害の要因になったと推測される。Schweithem and Glover, “Causes and Impacts of the Fire,” p. 8.
- 8) *Ibid.*, pp. 4-7. インドネシアの森林管理能力が不十分であるとの指摘も存在する。この要因としては、規制の困難性、抜け穴の存在、適切な情報と意識の不足、資金・技術・人材をはじめとする資源の不足、政治的意思の不足、ならびに政府アクターと開発アクターの間の癒着や汚職が指摘されている。Sunchindah, “Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia,” pp. 4-5.
- 9) ヘイズは、地球温暖化やオゾン層の破壊に寄与する側面をもつ。この点に着目した場合、ヘイズ問題は、地球全体に及ぶグローバルな性質をもった問題だと捉えることができる。また、ヘイズを生成する微小粒子状物質は、気流に乗り、インドネシアから大陸部東南アジアへと飛来することもある。この観点からは、ヘイズ問題は東南アジア全体の問題であると見るのが可能である。しかし、ヘイズによる直接的・間接的な経済活動や生態系・生物多様性、および人体への影響は、火災発生国と隣接する周辺に限定される。インドネシア国内の火災を原因とするヘイズの被害は、マレーシアやシンガポールに限定される。このため、ヘイズ問題の地理的規模は、東南アジアのリージョン全体のものではなく、その一部にあたるサブリージョンの規模の問題であると考えることが妥当である。
- 10) この考え方に基づけば、ミャンマー国内やタイ北部での火災を原因とするヘイズ問題も、東南アジアのサブリージョンの問題となる。具体的には、メコン下流域の問題である。
- 11) 当時のASEANは、6か国体制であり、ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、およびタイが加盟していた。
- 12) *The Kuala Lumpur Accord on Environment and Development*, The Forth ASEAN Ministers for the Environment Meeting, Kuala Lumpur, June 19, 1990.
- 13) *Singapore Declaration of 1992*, Singapore, January 28, 1992.
- 14) ASEAN, *Resolution on Environment and Development*, Bandar Seri Begawan, Brunei, April 26, 1994.
- 15) United Nations, *Agenda 21: The United Nations Programme of Action from Rio*, 1992.

- 16) ASEAN, *Strategic Plan of Action on the Environment 1994-1998*, 1994.
- 17) ASEAN, *ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution, June 1*, 1995.
- 18) *Ibid*; Tay, Simon S. C., “What Should Be Done About the Haze,” *Indonesian Quarterly*, Vol. 26, No. 2, 1998, p. 108.
- 19) ASEAN, *ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution*. 越境汚染協力計画で示されている活動・協力内容は、越境大気汚染、有害物質の越境移動、ならびに船舶に由来する越境汚染の3つの対象分野間で類似したものになっている。
- 20) Tay, Simon S. C., “ASEAN Co-operation and the Environment,” in Mya Than, ed., *ASEAN Beyond the Regional Crisis: Challenges and Initiatives*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001, pp. 184-185; Tay, “What Should Be Done About the Haze,” pp. 108-109.
- 21) 1993年にシンガポールの気象担当部門内に設置された。ASEAN加盟国の気象担当部署間での協力に基づくものである。
- 22) ASEAN, *ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution*. 域外諸国や国際機関からの支援獲得は、それらとASEAN各国とのバイラテラル・ベースが基本とされている。
- 23) LRTAP条約についての詳細は、次の論考を参照のこと。Fraenkel, Amy A., “The Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: Meeting the Challenge of International Cooperation,” *Harvard International Law Review*, Vol. 30, No. 2, 1989, pp. 447-476; Levy, Marc A., “International Co-operation to Combat Acid Rain,” in Helge Ole Bergesen, Georg Parmann and Oystein B. Thommessen, eds, *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1995*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 59-68; 高橋若菜「環境問題をめぐる欧州地域協力枠組みの歴史的展開」『宇都宮大学国際学部研究論集』第17号、2004年、13-31頁。
- 24) Severino, Rodolfo C., *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006, pp. 109-110
- 25) Qadri, S. Tahir, ed., *Fire, Smoke, and Haze: The ASEAN Response Strategy*, Manila: Asian Development Bank, 2006, p. 5. なお、インドネシアの被害額が約45億米ドルだったとの試算もある。たとえば、Schweithelm, James, Timothy Jessup, and David Glover, “Conclusions and Policy Recommendation,” in David Glover and Timothy Jessup, eds., *Indonesia’s Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, and Ottawa: International Development Research Centre, 2006, p. 131. このような差異の背景には、被害額算出の際の対象の違いや生態系・生物多様性や健康被害の算出基準の違いなどがある。これは、環境被害の経済的影響の把握の難しさを物語っている一例だといえる。この点は、次の論考でも指摘されている。Schweithelm and Glover, “Causes and Impacts of the Fire,” p. 2.
- 26) Schweithelm, Jessup, and Glover, “Conclusions and Policy Recommendation,” pp. 130-143.
- 27) Tay, “What Should Be Done About the Haze,” p. 109. 越境汚染協力計画のうち実施に移されたものとしては、たとえば、シンガポールからインドネシアへの衛星画像の提供が存在する。
- 28) Tay, “ASEAN Co-operation and the Environment,” p. 200
- 29) Tay, “What Should Be Done About the Haze,” pp. 108-109.
- 30) Tay, “ASEAN Co-operation and the Environment,” p. 185.
- 31) Aggarwal, Vinod K. and Jonathan T. Chow, “The Perils of Consensus: How ASEAN’s Meta-regime Undermines Economic and Environmental Cooperation,” *Review of*

- International Political Economy*, Vol. 17, No. 2, 2010, pp. 277-278.
- 32) Acharya, Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Third ed., London and New York: Routledge, 2014, p. 152.
- 33) Aggarwal and Chow, “The Perils of Consensus,” pp. 277-278. 次の論考も、越境汚染協力計画の非公式性について論じている。Tay, Simon S. C., “South East Asian Forest Fire: Haze over ASEAN and International Environmental Law,” *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 7, No. 2, 1998, pp. 202-208; Tay, “What Should Be Done About the Haze.”
- 34) 越境汚染協力計画では、バイラテラル・ベースの協力が認められ、実際に行われた。バイラテラルな協力は第2章で論じたように、「5 マイナス 1」方式に該当し、ASEAN Way のコンセンサス方式のもとで認められ、積極的に活用されている。この点からも、越境汚染協力計画が ASEAN Way のコンセンサス方式を採用し、そこから影響を受けているといえることができる。
- 35) 第2章を参照のこと。
- 36) 越境汚染協力計画に対するコンセンサス方式の影響は、次の論考でも指摘されている。Aggarwal and Chow, “The Perils of Consensus.”
- 37) Aggarwal and Chow は越境汚染協力計画に関して、森林火災やヘイズ問題の脅威に対する認識が低かったために、ASEAN Way を克服できなかったと述べている。 *Ibid.*, pp. 277-278.
- 38) ASEAN, *1997 Regional Haze Action Plan*, Singapore, December 23, 1997.
- 39) Tay, “What Should Be Done About the Haze,” pp. 109-110.
- 40) ヘイズの原因となる火災を引き起こす泥炭（PEAT）をバイオマスと考え、その活用のための市場を整備することによって、泥炭を製品としてみなすことを可能とし、その管理を推進させようとする考えに基づく。Jerger, “Indonesia’s Role in Realizing the Goals of ASEAN’s Agreement on Transboundary Haze Pollution,” p. 42.
- 41) ASEAN, *1997 Regional Haze Action Plan*. 林業・農業廃棄物の放置や不適切な処理によって、森林火災の発生や拡大が助長されると指摘されている。たとえば、放置された木くずは、森林火災を急速に拡大させる場合がある。
- 42) 越境汚染協力計画によって設置された組織であり、ブルネイ、インドネシア、マレーシア、およびシンガポールの環境関連の上級官僚によって組織される。Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, p. 112. ASEAN ヘイズ技術タスクフォースの構成国は、ASEAN ヘイズ協力の対象が東南アジア全体ではなく、海洋部サブリージョンであることを象徴している。
- 43) ASEAN, *1997 Regional Haze Action Plan*.
- 44) 野口剛嗣「東アジアの環境協力の進展」『環日本海研究』第13号、2007年、24頁。
- 45) Florano, Ebinezer R., “Regional Environmental Co-operation without Tears or Fear: the Case of the ASEAN Regional Haze Action Plan,” in *Toward Collective Action on International Environmental Governance*, Proceedings of the Paris Workshop, March 15-16, 2004, p. 96.
- 46) Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance,” *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, pp. 436-438. このため、国家主権の概念が環境協力のための体制構築に否定的な影響を及ぼしているとする指摘もある。たとえば、サンド、ピーター・H（信夫隆司、高村ゆかり訳）『地球環境管理の教訓』国際書院、1994年、172-174頁（Sand, Peter H., *Lessons Learned in Global Environmental Governance*, Washington, DC: World Resource Institute, 1992）。
- 47) Abbott and Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance,” pp. 439-440.
- 48) 主権尊重原則は、ASEAN Way の構成要素の1つである。

- 49) Nguitragool, "Negotiating the Haze Treaty," *Asian Survey*, p. 364.
- 50) 法的拘束力を伴う環境条約の発効が批准プロセスのために遅延する傾向があることについては、次の論考のなかでも指摘されている。サンド『地球環境管理の教訓』、23-24頁。
- 51) 法的拘束力をもつ取り極めの施行前に協力内容の試行と修正まで可能としたという点でもメリットをもつと指摘されている。Florano, "Regional Environmental Co-operation without Tears or Fear," pp. 104-105. 批准手続きを経た文書である場合、修正手続きも煩雑化し、長期化する傾向が見られる。
- 52) 国際協力に関する合意文書の多くが法的拘束力や強制メカニズムをもたない一方で、当該問題領域でアクターから合意の遵守を引き出している。この点は、次の論考でも指摘されている。Abbott and Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance," p. 443; Aggarwal and Chow, "The Perils of Consensus," p. 614; Tay, "ASEAN Co-operation and the Environment," pp. 188-189.
- 53) Florano, "Regional Environmental Co-operation without Tears or Fear," pp. 96-97.
- 54) Aggarwal and Chow, "The Perils of Consensus," p. 280.
- 55) Nguitragool, "Negotiating the Haze Treaty," p. 365.
- 56) ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Kuala Lumpur, Malaysia, June 10, 2002, Article 2.
- 57) Florano, "Regional Environmental Co-operation without Tears or Fear," p. 100.
- 58) ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Article 21. 「枠組み条約—議定書」方式は、ヨーロッパの越境大気汚染問題を対象とする LRTAP レジームや国際レベルのオゾン層保護レジームおよび気候変動防止レジームにおいて用いられている。
- 59) *Ibid.*, Article 18.
- 60) Sunchindah, Apichai, "Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia," pp. 2-3. ヘイズ協定の事務局は、ASEAN 事務局が担当する。
- 61) ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Article 4.
- 62) ゼロ焼却政策 (zero-burning policy) と呼ばれる。
- 63) ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Article 9. モニタリングの項目としては、①火災発生可能性の高いすべての地点、②すべての土地・森林火災、③土地・森林火災に寄与する環境状況、④土地・森林火災に起因するヘイズ汚染、の4点があげられている。*Ibid.*, Article 7.
- 64) *Ibid.*, Article 10. 1997年のインドネシアでの大規模な森林火災とそれによって生じたヘイズ問題では、甚大な健康被害と環境悪化が発生した。
- 65) *Ibid.*, Article 5.
- 66) Jones, David Martin and Michael L. R. Smith, "Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order," *International Security*, Vol. 31, No. 1, 2007, p. 175; Sunchindah, *Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia*, p. 6. Sunchindah は後者のなかで、ヘイズ協定が制裁措置を含まなかった背景として、ASEAN がもつ紛争・対立の協議・交渉をとおした平和的解決の原則をあげている。
- 67) Aggarwal and Chow, "The Perils of Consensus," pp. 281-282.
- 68) Tan, Alan Khee-Jin, "The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: Prospects for Compliance and Effectiveness in Post-Suharto Indonesia," *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 13, No. 3, 2005, pp. 652-653.
- 69) ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Article 12.
- 70) 欧州における越境大気汚染問題に関する地域協力は、欧州モニタリング評価プログラム (EMEP) における統一の手法と基準を用いた問題の状況把握から始まった。

- 71) ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Article 12.
- 72) Tan, “The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution,” pp. 665-667.
- 73) ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Article 21-24 and 29. ただし、ヘイズ協定の発効はそのなかで、ASEAN 10 か国中の 6 か国の批准によってなされると規定されている。
- 74) *Ibid.*, Article 27.
- 75) 第 2 章を参照のこと。
- 76) Tan, “The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution,” p. 664.
- 77) *Ibid.*, p. 660.
- 78) McGarvie, Lucy, “ASEAN and Regional integration,” *Becoming*, Vol. 3, 2015, p. 42.
- 79) Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, p. 258.
- 80) Heilmann, Daniel, “After Indonesia’s Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Its Effectiveness As a Regional Environmental Governance Tool,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34, No. 3, 2015, pp. 117-118; Nguitragool, “Negotiating the Haze Treaty,” pp. 356-357. Tan はこれらを受けて、ヘイズ協定を道徳に基づく説得の枠組みと考えられると述べている。Tan, “The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution,” p. 721.
- 81) インドネシアにおいても、森林火災だけでなく、ヘイズからも甚大な悪影響を被ってきた。
- 82) ASEAN Way は、ASEAN における東南アジア諸国の関係・協力をとおして経験的・漸進的に構築され、発展していったものである。なお、インドネシアが ASEAN のリーダー国であると考え論考も数多く存在する。
- 83) Tay, “ASEAN Co-operation and the Environment,” pp. 183-184. このなかでは、ASEAN 自然・天然資源保全協定の中身が先進的過ぎていた点も発効失敗の要因としてあげられている。
- 84) ASEAN Haze Action Online, “Status of Ratification,” <http://haze.asean.org/status-of-ratification/>, Accessed at October 14, 2016. フィリピンもヘイズ協定に署名後、約 8 年間にわたって批准しなかった。 *Ibid.*
- 85) Ministry of Foreign Affairs, Singapore, *Telephone Call between Prime Minister Lee Hsien Loong and President Susilo Bambang Yudhoyono on Transboundary Haze Pollution*, October 12, 2006, <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view.html?filename=20061012982.htm> (Accessed at May 13, 2016).
- 86) Reuter UK, March 14, 2008, cited in Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, pp. 220-221. このとき、一部の議員は、インドネシアによる森林火災やヘイズの予防・緩和に向けた取り組みを肯定し、マレーシアとシンガポールの林業会社がインドネシア国内の森林火災の原因であると非難した。Acharya は、インドネシアでヘイズ問題をめぐってナショナリズムが惹起された結果、同国のヘイズ協定への批准が大幅に遅れたと指摘している。Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, p. 246.
- 87) Aggarwal and Chow, “The Perils of Consensus,” pp. 282-283.
- 88) Tay, “South East Asian Forest Fire,” pp. 204-205.
- 89) Tan, “The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution,” pp. 657-659.
- 90) 黒柳は、インドネシア以外の ASEAN 各国が内政不干渉原則からインドネシアへの非難を回避しているとするならば、ASEAN Way が地域のヘイズ問題の解決を阻害していると理解できるとの見解を示している。黒柳米司『ASEAN35年の軌跡——‘ASEAN Way’の効用と限界』有信堂高文社、2003年、150-151頁。
- 91) インドネシアは、1997年に発生したアジア通貨危機から最も大きな影響を受けた国の1つである。

- ⁹²⁾ Tan, “The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution,” pp. 659-660. このなかでは、インドネシアによる同国の森林火災・ヘイズ問題への対応をめぐる一種の諦めが ASEAN 諸国間に存在していたとの指摘もなされている。
- ⁹³⁾ Ramcharan, Robin, “ASEAN and Non-interference: A Principle Maintained,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1, 2000, p. 70; Tay, “What Should Be Done About the Haze,” p. 107.
- ⁹⁴⁾ Tay, “ASEAN Co-operation and the Environment,” pp. 187-188.
- ⁹⁵⁾ Ramcharan, “ASEAN and Non-interference,” pp. 60-87. このなかでは、ASEAN Way の内政不干渉原則がすべての参加国から常に聖域として保護・尊重・維持されてきたものではないと指摘されている。
- ⁹⁶⁾ *Ibid.*, pp. 60-87.

第4章

メコン下流域における水資源に関する協力

第1節 はじめに

本章では、東南アジアのサブリージョンの1つであるメコン下流域における水資源に関する協力を検討する。この協力が ASEAN Way によって規定され、その結果、具体的な取り組みの実施が阻害されてきた点について検証していく。また、東南アジアの域外国や域外国も参加する国際機関の関与がある場合、ASEAN Way を克服できる可能性をもつことも示す。

次節では、水資源の開発・利用と自然環境の関係性、およびメコン下流域における水資源の開発・利用状況を見たとえ、これに対するサブリージョン・レベルの協力が行われてきたことを確認する。メコン下流域における水資源に関する協力において、ASEAN Way に該当する規範や行動様式が採用され、そこから期待される結果がもたらされてきたことは、第3節から第5節にかけて議論する。第3節では 1957 年に設立されたメコン委員会について、第4節では 1978 年に発足した暫定メコン委員会について、第5節では 1995 年に形成されたメコン河委員会 (MRC) について、それぞれ論じる。第6節においては、メコン下流域の水資源に関する協力と東南アジア域外に位置する中国で見られる ASEAN Way からの逸脱を検討する。

第2節 メコンの水資源

1. 水資源の開発・利用と環境問題

水資源は、生活用水や工業用水といったかたちで日常生活や生産活動を支えるだけでなく、発電や灌漑の用途にも用いられる。水資源の利用・開発は、発電や大規模灌漑を主たる目的として行われることが一般的であり、自然環境に被害を与えることが多い。たとえば、水力発電を目的とした大規模ダム建設は、広範囲にわたる森林伐採を必要とする。ダムが完成すると、多くの動植物のそれまでの生息地がダム湖に水没し、失われる。ダムの築造は、回遊魚の遡上等にも影響を与える。この結果、ダム周囲およびダムが造られた河川の生態系が変化する。ダム建設によって巨大な貯水池ができると、広大な湖面から水分が蒸発するようになる。これに起因して、ダム周囲では、降水量の増加や気流の変化、湿度の上昇などが発生する。その結果、貯水池周辺の植生が変化したり、肺疾患等のかたちで人体に悪影響を及ぼしたりする可能性もある。集中豪雨が観測されるようになったケースも散見される¹⁾。森林喪失や河川の流量の変化、これに伴う生態系の変化は、灌漑を目的とした導水トンネルの建設やこれを用いた取水・分水によっても生じる。

水資源の開発・利用は、適切に監理されない場合、ここまで見てきたような被害をもたらす。加えて、水資源は、これまでの地球環境政治の代表的対象ともいえる鯨類資源や絶滅に瀕した動植物という枯渇しそうな生物資源と同様、貴重な天然資源である。鯨類や絶

滅危惧種と同じく、環境政治の対象になると考えられる。このことから、水資源の開発・利用は、環境問題のコンテキストから捉えられるといえる。

2. メコンの水資源を取り巻く状況

メコン地域の発展には、メコンの水資源の開発・利用が大きく寄与する。メコン流域諸国は 1980 年代以降、急速な産業化、工業化、および都市化を伴う経済発展を経験している。インフラが不十分な国も多く、産業化や工業化に必要なインフラ整備も旺盛に行われている。増大していく電力需要を満たすためには、電源開発が寄与する。

メコンの水資源は、毎年平均 47 万 5,000 立方メートル以上が利用されないまま海へとたどり着いている。この利用されていない水資源が十分に活用され、水力発電に用いられた場合、年間約 50 万ギガワットの発電が可能になると見込まれている。この発電量は、今後数十年間に予想されるメコン流域諸国の電力需要を賄うのに十分な量に匹敵するとの試算がある²⁾。

メコン下流域では、水資源の開発・利用に向けた動きが活発化しているが、すでに水資源の開発・利用に伴う生態系・生物多様性への悪影響が発生し始めている。メコン支流でのダム開発が魚類に影響を与えた事例も報告されている。タイ東北部に位置するナンポン (Nam Pong) ・ダムの場合、築造前には 85 種の魚類が確認されたが、築造 1 年後には 54 種の魚類しか確認できなかった。ダムの築造に伴う環境変化により、31 種の魚類が淘汰されたと考えられる。その一方で、築造後に、ダム周辺での漁獲量は増加した。ただし、コイ科の魚の漁獲量が減少し、タイワンドジョウ科の魚の漁獲量が増えた。ダム築造に伴い、その周囲で、魚類の生態系に変化が生じたと考えられる³⁾。このような事態は、水資源開発・利用の進展により増加していくと見込まれている。

メコン流域には、居住する地域の生態系に依拠して生計を立てている住民が数多く存在する。たとえば、カンボジア人が年間に摂取するタンパク質の 8 割がトンレサップ湖をはじめとするメコン水系の魚類に由来するとの調査結果もある。開発に伴い、生態系が大きく変化したり、損なわれたりした場合、多くの流域住民が生計手段を失うことになる。流域住民の生計手段を維持していくためには、自然環境に配慮したかたちでのメコンの水資源の開発・利用が求められる⁴⁾。

メコンの水資源の開発・利用をめぐるのは、流域国間での協力が必要となる。メコン河は、6 か国にまたがる国際河川である。国際河川では、ある上流 1 か国による水資源の開発・利用が下流に位置する国の水資源や水質、生態系・生物多様性に影響を与える。加えて、メコン河は、タイとラオスの間やミャンマーとラオスの間で、国境の役割も果たしている。このため、1 地点における開発や環境悪化、生態系・生物多様性の変化が複数国間の問題にすべからず昇華される。

メコン流域諸国は、政治・経済・社会システムが異なり、かつ対立や紛争の歴史を有する。このため、水資源の開発や利用にあたっては、流域国間での信頼と透明性の向上が不

可欠であり、この実現に向けた協力が必要である⁵⁾。メコンの水資源は、近年、不足がちになりつつある。その一方で、メコン流域の各国内では、社会経済開発の観点から、水資源に対する圧力が急上昇しつつある。このため、流域諸国間でメコンの水資源をめぐる紛争が発生する可能性も潜在する⁶⁾。これを回避するためにも、流域諸国が協力してメコンの水資源を扱っていく必要がある。

3. メコンの水資源に対する流域諸国の対応

メコン下流域に位置するカンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムの4か国は、長年にわたり、メコンの水資源の開発・利用を対象とした政府間協力の枠組みを維持してきた。これまでに、①メコン下流域調査調整委員会（Committee for Co-Ordination of Investigation of the Lower Mekong Basin; 以下、メコン委員会と呼ぶ）、②メコン下流域調査調整暫定委員会（Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin; 以下、暫定メコン委員会と呼ぶ）、③メコン河委員会（Mekong River Commission; 以下、MRC と呼ぶ）、の3つの枠組みがかたちづくられてきた。これら3つの枠組みは、同時並列的に存在してきたのではなく、メコン委員会から始まり、暫定メコン委員会を経て、現在の MRC に至る。なお、本論では、メコン委員会から MRC に至るメコン下流域4か国間の協力体制に言及する際、「メコン・レジーム」(Mekong Regime)という言葉を用いる⁷⁾。メコン・レジームをかたちづくってきた各委員会について述べる際は、それぞれの委員会の名称を使用する。

メコンの水資源の開発・利用に関する協力は、サブリージョンの規模で行われてきたと捉えることができる。メコン・レジームは、メコン下流域に位置する4か国によって構成されてきた。東南アジアの10か国で構成される地理的空間をリージョンとした場合、その内部の隣接し合う4か国から形成される地理的空間であるメコン下流域は、東南アジアのサブリージョンに該当する。この視座に立つと、メコン・レジームは、東南アジアのサブリージョン・レベルにおける協力だと捉えることができる（図4-1、図4-2）。

メコン・レジームにおける水資源の開発・利用を対象とした協力は、ASEAN Way によって規定されてきたと仮定できる。第1章で論じたように、サブリージョンにおける協力は、リージョン・レベルでの協力の規範や行動様式によって規定される。第2章で見たように、東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式は、ASEAN Way である。このため、メコン・レジームでは、ASEAN Way に該当する行動がとられ、そこに由来する結果を享受してきたと考えられる。ASEAN Way が用いられると、協力そのものの実現と維持が促進される一方で、協力における具体的な取り組みの実施が遅れ、目的として示された成果が得られない。このことを踏まえて、次節以降では、メコン委員会、暫定メコン委員会、および MRC で、ASEAN Way に該当する規範や行動様式が用いられ、その結果、協力関係が維持されてきた一方で、水資源の協調的开发・利用に至っていないことを見ていく。

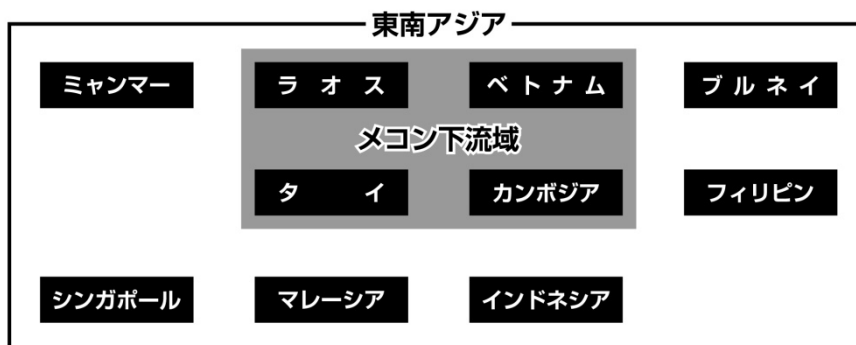
メコン・レジームは、メコン地域で最も長い歴史をもつ地域協力であり⁸⁾、60年に及ぶ歴史をもつ。①メコン委員会時代（1957～1977年）、②暫定メコン委員会時代（1978～1994年）、③MRC時代（1995年～）、の3つに時期区分することが可能である（図4-3）。次節からは、各委員会ごとに展開や取り組みを見ていき、ASEAN Wayの影響を検討していく。

図4-1 東南アジアとメコン下流域



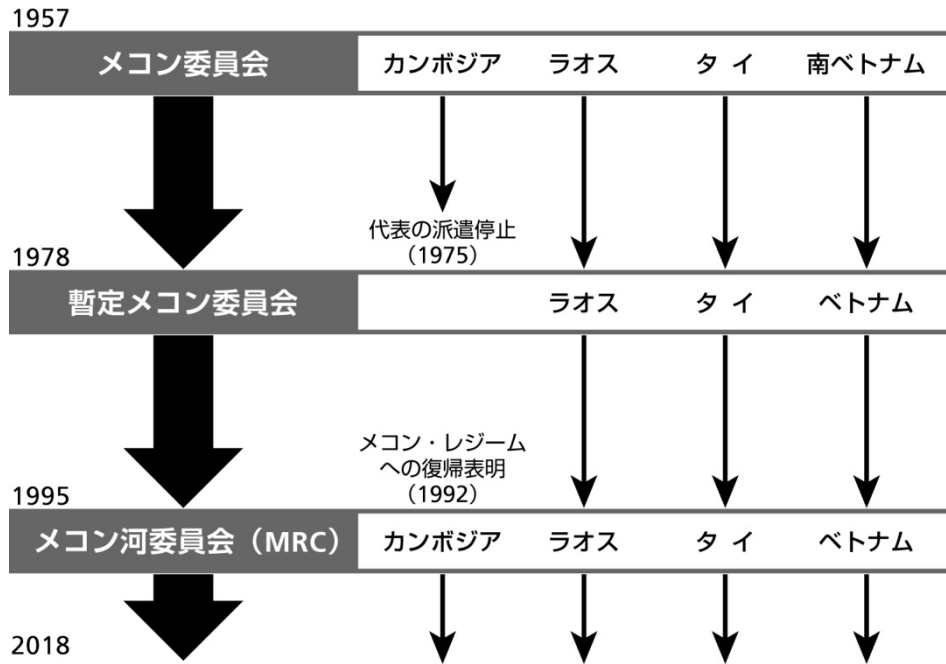
出典：筆者作成。

図4-2 東南アジアとメコン下流域の概念図



出典：筆者作成。

図 4-3 メコン・レジームの展開



出典：筆者作成。

第3節 メコン委員会

1. メコン委員会の展開：形成と終焉

メコン下流域4か国による水資源の開発・利用に係る協力は、メコン委員会から始まった。メコン委員会は、国連と国連極東経済委員会（ECAFE）⁹⁾の支援を受けて、1957年10月に発足した。ECAFEは、1956年からメコンの水資源や生態系に関する調査を行い、これをまとめた調査報告書を1957年10月に発表した。そのなかでは、メコン下流域に位置する地点であるパモン、ケマラート（Khemarat）、コーン（Khone）、サンボール（Sambor）、ならびにトンレサップ（Tonle Sap）を対象とした水資源の開発計画が示された。そして、情報や計画の共有、プロジェクトの調整、およびこれらに係る枠組みの設立が必要とされ、メコン流域の開発を対象とした組織を形成するよう要請が行われた¹⁰⁾。タイ、ラオス、カンボジア、および当時の南ベトナムの4か国は、ECAFEの報告書の内容を踏まえて、協議の結果、メコン委員会の設立を決定した¹¹⁾。

メコン委員会に対しては、大きな期待を寄せられた。メコン委員会は、メコン流域を対象とした史上初の地域協力体であったとともに、国連が初めて直接的に関与した国際河川の開発計画であった¹²⁾。国連事務総長時代のウ・タント（U Tant）は、国連によってなされた取り組みのうちで、メコン委員会に代表されるメコン流域の開発プロジェクトが最も重要なものの1つであると述べた¹³⁾。メコン委員会は、メコン下流域だけではなく、東

南アジア全体として見ても、初めて成功した地域協力であった。参加4か国すべてに利益をもたらすものであるとともに、東南アジアで効果的な地域協力が実現可能であることを示すものだと受けとめられ¹⁴⁾、1966年にはアジアのノーベル平和賞として知られるマグサイサイ賞も受賞している¹⁵⁾。

しかしながら、メコン委員会は、順調に活動し続けることはできなかった。インドシナ情勢から、深刻な影響を受けた。1975年に相次いで発生したカンボジアにおけるポル・ポト政権の樹立（3月）、南ベトナムでのサイゴン陥落（4月）¹⁶⁾、ラオスの共産化（12月）を受けて、機能不全に陥った。ベトナム、ラオス、およびカンボジアは1975年の共産化を受けて、1976年と1977年にメコン委員会への代表の派遣を取りやめた。1976年と1977年に関して言えば、委員会の会合が開かれず¹⁷⁾、メコン委員会の活動もほぼ停滞した状態にあったと考えられる¹⁸⁾。ベトナムとラオスは、のちにメコン委員会への代表の派遣を再開したが、孤立主義をとったポル・ポト政権のカンボジアは、代表の派遣を再開しなかった。

2. メコン委員会における取り組み

メコン委員会は、水力発電の拡大、灌漑農業の充実、ならびに洪水の統御に焦点を当てていた。発足後、水力発電用ダム建設に係る水資源関連データの収集、および参加各国国内でのメコン支流における各種計画の監督を主たる業務とした¹⁹⁾。

メコン委員会の目的は、「地域協力をとおした流域の統合的開発の促進と調整²⁰⁾」とされた。メコン委員会設立当時のメコン地域は、政治的に不安定な状況にあった。第一次インドシナ戦争の残滓が見られ、ベトナム、ラオス、およびカンボジアは独立を果たした直後であった。ベトナムは、社会主義の北ベトナムと資本主義の南ベトナムに分かれての独立であった。ラオスやカンボジアでは、共産主義を掲げた反政府勢力が活発な活動を続けていた。これらの国と接するタイも政治的に不安定な状態にあり、共産主義イデオロギーをもつ反政府勢力の活動に頭を悩ませていた。メコン委員会はこのように政治的に不安定な地域に、開発をとおして平和と進歩（progress）と繁栄の時代を到来させることを念頭に置いていた²¹⁾。

メコン委員会では、メコン下流域における貧困の削減も目指された。メコンの水資源を下流域の4か国で共同開発・利用し、経済発展を成し遂げ、この成果に基づいて不安定な地域での諸アクター間の政治的和解を実現させようとした。貧困削減をとおした地域の政治的安定の実現という考え方に基づいて、活動内容が策定された²²⁾。

メコン委員会の活動は、メコン下流域の水資源開発計画の立案・調査の促進、調整、監理、および統制であった。国際機関や域外の先進諸国に対して、参加各国政府を代表して、財政援助を要請することも含まれた。この要請が成功し、援助を受けられた場合、その管理も対象とした²³⁾。メコン下流域4か国の政府が結束して、先進諸国や国連機関からの協力を得て、①下流域の水資源開発の最適化・一本化、②下流域全体に影響する多目的大規

模ダムの建設、の2点の実現に向けたものであった²⁴⁾。

メコン委員会では具体的に、水力発電所、航行、灌漑、排水、ならびに洪水調整に関する取り組みが進められた²⁵⁾。これらに関する日常業務は、メコン委員会のもとに置かれたメコン事務局 (Mekong Secretariat) が担った。メコン事務局は、メコン委員会の指導と監督のもとで、①水資源開発計画の策定に不可欠な基本的諸データの収集・整備、②水資源や土地に関する調査の実施、③舟運・灌漑・水力発電に関する開発計画や洪水調整計画の策定、④各計画の実現に必要な資金の調達、の4点を主に行った²⁶⁾。

メコン委員会は、水資源開発が引き起こす環境問題自体に対して当初、無頓着であった。1960年代の終わりまでが活動の最盛期であったが、当時は環境調査が行われたとしても、大型開発を推進する基本的な姿勢や結論が堅持された。しかし、1970年代に入ると、メコン下流域諸国で、大規模な水資源開発が自然環境に及ぼす悪影響が懸念されるようになっていった。ダム開発に対する環境の観点からの批判が数多く噴出するようになった²⁷⁾。

これを受けて、メコン委員会でも、自然環境を対象とした取り組みが行われるようになっていった。1976年には、国連開発計画 (UNDP) の支援を受けて、メコン委員会内に環境部門が設けられた。また、メコン委員会において、スウェーデン政府からの支援を受けて、水質モニタリング・ネットワーク・プロジェクトが着手された²⁸⁾。

3. メコン委員会の維持と強化

メコン委員会では、法的拘束力が見られなかった。設立文書である「メコン下流域調査調整委員会に関する文書」(Statute for the Committee for Co-Ordination of Investigation of the Lower Mekong Basin; 以下、1957年メコン文書と呼ぶ)において、法的拘束力を伴わない枠組みとすることが確認された²⁹⁾。参加各国に、水資源開発・利用やその管理に関する義務を負わせなかった。越境性の環境問題を扱う国際レジームのなかには、長距離越境大気汚染条約 (LRTAP 条約) のように、法的拘束力を備えて、参加各国に義務を負わせているものも存在する。メコン委員会は、このような参加各国を関連文書で公式的に結びつけて義務を付与している体制と比較すると、非公式的なものであったと考えられる。

メコン委員会において 1975年に署名された「メコン下流域の水資源の利用原則に関する共同宣言」(Joint Declaration of Principle for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin; 以下、1975年メコン共同宣言と呼ぶ)も、法的拘束力をもたないものとされた。1975年メコン共同宣言は、メコン委員会発足以来の懸案事項となっていた水資源開発・利用に係る原則や手法等について、参加各国間での合意事項をまとめた文書であった。国際条約等の国際協力に関する文書が法的拘束力を有するようになるためには、批准が必要となる。参加国が自らの主権のもと、国内手続きに関する規定に従って、対象となる文書を批准して初めて、当該国家は、それらの規定のもつ法的拘束力に服し、義務を負うことになる。言い換えれば、条約等の国際文書は批准プロセスによって、それを批准し

た国家に対する法的拘束力をもつようになる。

1975年メコン共同宣言は、署名各国に批准手続きを求めている。参加各国が署名しているが、それは「意思表示」というかたちでの署名であった³⁰⁾。また、「宣言」(Statement)というタイトルは外交上、法的拘束力をもつ文書に用いられるケースは一般的ではない³¹⁾。これらの点からも、メコン委員会の1975年メコン共同宣言が法的拘束力を伴わない非公式的なものであったと理解できる。

1975年メコン共同宣言の形成は、その非公式性のために、非常に短期的で、迅速なものになったと考えられる。1974年10月と1975年2月に行われた2回の諮問委員会での議論に集約され、半年程度の期間で済んだ。前章の地域ヘイズ行動計画に関する箇所でも論じたように、法的拘束力を有する国際協力関連文書の発効までには、長い時間が必要となる場合が多い。特に、対象が各国の国益と関連する際には、その傾向が強くなる。メコン流域諸国は、水資源の開発・利用に係る自国の権利を重視し、国益の1つとして認識してきた。これらの点から、メコンの水資源開発・利用を扱う1975年メコン共同宣言が法的拘束力をもつことを前提として形成されたとしたら、その交渉プロセスが長期に及んだと考えられる。このため、1975年メコン共同宣言が法的拘束力をもたない非公式的なものであったために、素早い形成が可能になったと考えられる。メコン委員会では、非公式性を利用して、協力上の懸案事項を克服し、協力体制の維持を可能とした。

その一方で、メコン委員会は、意思決定手法をコンセンサス方式としていたために³²⁾、機能強化を阻まれた経験をもつ。メコン委員会では、1965年、建設等のメコンの水資源の開発・利用に関する計画を委員会が直接実施することを可能とする業務内容の変更が企図された。メコン委員会は、水資源開発・利用の立案に必要な調査と調整、およびこれに基づいた計画の立案が主な活動内容とされていたために、ダム建設などの計画の実施は、対象地点を領土とする参加国が自ら行うこととされていた³³⁾。業務内容の変更は、メコン委員会の取り組みの強化に資するものであったが、カンボジア1国の反対のために、実現しなかった³⁴⁾。

メコン委員会がコンセンサス方式ではなく、多数決方式による意思決定を採用していたのであれば、メコン委員会参加4か国のうち、カンボジアの承認が得られなかったとしても、他の3か国が認める限り、メコン委員会の業務内容の変更は実現していたこのため、メコン委員会の強化は、コンセンサス方式によって阻害されたと考えられる。

第4節 暫定メコン委員会

1. 暫定メコン委員会の発足と継続

タイとメコン委員会への代表派遣を再開したベトナムおよびラオスは、カンボジアの不参加と新たに生まれた地域情勢を踏まえて、1977年4月にメコン委員会に代わり暫定メ

コン委員会を設立することに合意した。これを受けて 1978 年 1 月、メコン委員会から暫定メコン委員会への衣替えが図られた³⁵⁾。暫定メコン委員会には、タイ、ラオスおよび統一後のベトナムの 3 か国が参加した³⁶⁾。

暫定メコン委員会の発足は、ポル・ポト政権によるメコン流域の開発協力を含めた国際協力の否定によって要請された、あくまでも「暫定」(interim) 的な措置であった。カンボジアのメコン・レジームへの復帰が実現した場合、それまでのメコン委員会が復活するとされた。

しかし、暫定メコン委員会は、17 年余りにわたって存続することになった。カンボジアのポル・ポト政権は 1979 年 1 月、前年 12 月からのベトナムの侵攻によって、崩壊した。カンボジアでは新たにヘン・サムリンを首班とする政府が樹立されたが、この政権はベトナムの傀儡政権だとして、国際社会から多くの承認を得ることができなかった。この結果、ヘン・サムリン政権のカンボジアのメコン・レジームへの復帰もままならず、暫定措置が長期にわたって継続することになった³⁷⁾。

2. 暫定メコン委員会における取り組み

暫定メコン委員会は、「メコン下流域の水資源の包括的開発」を目的とした³⁸⁾。暫定メコン委員会の活動は、食糧と電力の増産、洪水調整、および航行を対象として行われた³⁹⁾。水力発電、航行、灌漑、排水、および洪水調整に取り組んだメコン委員会と大きく違わない。食糧増産は灌漑に、電力生産は水力発電に、それぞれ該当する。暫定メコン委員会の活動内容は、メコン委員会から引き継がれたものだといえる。

メコン・レジームでは暫定メコン委員会時代の 1980 年代、環境問題への関心と取り組みを強化していった。暫定メコン事務局は、1982 年 11 月にストックホルムで開催された環境管理に関する国際会議に代表を派遣した。これを契機として、ダム築造に伴う水没問題をはじめとする環境問題への関心を高め、水資源の開発・利用が引き起こすおそれのある環境問題に関する調査研究とその報告書の作成を推進していった⁴⁰⁾。

暫定メコン委員会では、1980 年から 1984 年にかけて、ナンボン貯水池を対象とした環境管理研究計画も実施された。1981 年から、UNDP とスウェーデン国際開発協力機関 (SIDA) の支援を受けて、流域規模でメコンの水質調査が行われるようになった。同時に、メコン流域の森林被覆状況に関する調査も行われた。この結果、水資源開発に環境管理の観点を導入する必要があるとの認識がもたれることになった⁴¹⁾。

暫定メコン委員会は、生態系・生物多様性や漁業資源を対象とした取り組みも実施した。暫定メコン委員会の時代になると、メコン支流域におけるダム建設や大規模な灌漑農業の結果、タイ東北部の一部で、魚類の生息数の減少が確認されるようになった。暫定メコン委員会はこれを受けて、タイ東北部のヤソトン (Yasothon) に、魚類育成センターを設置した⁴²⁾。

暫定メコン委員会の時代には、その後身となる MRC でも引き続き行われている環境分

野での取り組みも始まった。1985年、メコンの水質のモニタリングとこれに係る研究所間のネットワーク化を実施した。モニタリングの制度保証／精度管理（QA/QC）を行い、メコン下流域各国のモニタリング能力の向上にも努めた⁴³⁾。

1993年2月には暫定メコン委員会で、持続可能な開発の実現という観点に基づいた環境プログラムの策定も行われた。この目的は、①水資源と関連資源の開発計画を持続可能なものにするとともに、悪影響を最小化するかたちでの各種計画の策定の実現、②流域諸国および暫定メコン事務局によるメコン下流域の環境問題とそのリスクに関する理解の促進、③環境パラメータの調査・分析・評価、および環境計画・スクリーニング・影響評価に係る流域諸国の能力の向上、④カンボジアの環境プログラムへの統合に向けた取り組みの継続、⑤流域諸国国内の持続可能な開発に関する目標達成の支援、の5点とされた。暫定メコン事務局は、環境プログラムの各目的の達成を目指して、環境関連データベースや手続き、環境影響評価や主要環境パラメータのモニタリング用ツールや技術者の育成に関するイニシアチブを実施した⁴⁴⁾。

3. 暫定メコン委員会による協力の維持

メコン委員会は、カンボジアの参加がない状況に直面し、メコン本流に関する計画を延期せざるを得ない状況に陥った⁴⁵⁾。メコン・レジームは、カンボジアの不参加によって、崩壊あるいは活動停止を余儀なくされるおそれに見舞われることになった。しかしながら、メコン下流域諸国による協力体制は、カンボジアの参加を欠いた3か国体制になっても、継続され、機能し続けた。タイ、ラオス、およびベトナムの3か国は、カンボジアの不参加を踏まえて、メコン・レジームの衣替えを図った。暫定メコン委員会をカンボジア抜きで発足させた。

暫定メコン委員会は、カンボジアの参加・協力がいないため、同国の流域を含めたメコン下流域全体の水資源開発・利用に関する計画の立案やこれに必要な調査の実施ができなかった。基礎データの収集でも、困難に直面した。その一方で、参加3か国の国内での食糧増産やエネルギー供給に関する支援を行った。洪水調整や船舶の航行環境の改善といった水資源関連のインフラ整備にも貢献した。メコン委員会時代からのフラッグシップ・プロジェクトの1つであるラオス国内に位置するナムグム・ダムの水力発電所の増強も実現させた。タイ、ラオス、およびベトナムの国内を流れる小規模な支流での水資源開発・利用プロジェクトもメコン委員会から引き続いて実施した。既存の設備の改修や新規調査にも着手し、主にローカル・レベルのプロジェクトを遂行していった。そして、1980年代に入ると、これらの成果を獲得し、流域諸国の特に地方部の発展に寄与した。また、メコン委員会時代からの本務であるメコン下流域本流の開発に関する取り組みも継続した。インドシナ情勢が落ち着くにつれて、本流開発計画の見直しや下流域全体の開発に関する基礎的な研究も実施するようになっていった⁴⁶⁾。カンボジアの参加がないなかでも、できる範囲で活動を実施・継続させていった。

このような暫定メコン委員会の活動は、ASEAN において「5 マイナス 1 方式」と呼ばれる地域協力を該当すると考えられる⁴⁷⁾。暫定メコン委員会は、カンボジアのメコン・レジームからの離脱に伴って誕生したものである。カンボジアの離脱後、タイ、ラオス、およびベトナムの 3 か国は暫定メコン委員会において、できる範囲でメコン委員会からの協力を継続させ、新たな取り組みにも着手した。カンボジアに先行するかたちで、3 か国でメコンの水資源の開発・利用に関する協力を進めていった。加えて、カンボジアのメコン・レジームへの復帰を前提として、その再参加を妨げない姿勢をとった。可能なアクターによる可能な範囲での協力を先行させ、そこに当初加わらなかったアクターの将来的な協力参加を妨げないかたちの協力であった。これは、ASEAN における「5 マイナス 1 方式」と同様の手法に該当する⁴⁸⁾。

暫定メコン委員会は、カンボジアの不参加を踏まえたメコン・レジームの継続として立ち上げられた。カンボジアが将来的に復帰することを前提として形成された。カンボジアを含まないまったく新しい地域協力としてではなく、カンボジアの本質的な参加を前提として、同国の参加がない期間、残りのメコン下流域 3 か国で協力を継続・先行させるものであった。「4 マイナス 1 方式」とでも名付けることのできる、ASEAN における「5 マイナス 1 方式」に該当するものである。

このような暫定メコン委員会の発足には、その非公式性が寄与した。暫定メコン委員会の設立は、タイ、ラオス、およびベトナムの 3 か国による合意に基づく。設立文書である「メコン下流域調査調整暫定委員会に関する宣言」(Declaration concerning the Interim Mekong Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin; 以下、1978 年メコン宣言と呼ぶ)への批准は、求められなかった。先にも述べたように、条約等の国際協力関連文書が参加国に対する法的拘束力を獲得するためには、当該国での批准プロセスが必要となる。暫定メコン委員会においては批准を求められなかったことから、法的拘束力が導入されなかったといえることができる。

メコン委員会から暫定メコン委員会への移行プロセスは、非公式性のために、比較的短期間で済んだ。ラオスとベトナムは共産化後の 1976 年から 1977 年にかけて、メコン委員会への代表の派遣を取りやめた。その一方で、1977 年の 4 月にはタイとともに、カンボジア抜きでの暫定メコン委員会の設立に合意している⁴⁹⁾。法的拘束力を有する文書の形式は、長期化する傾向をもつ。このため、暫定メコン委員会を非公式的な枠組みとしたことによって、1975 年メコン共同宣言の形成と同様、短期間での発足が可能になったと考えられる。

第5節 メコン河委員会 (MRC)

1. MRC の発足

暫定メコン委員会から MRC への衣替えは、インドシナ情勢の変化を受けてなされた。冷戦終結およびカンボジア和平の実現、これに伴う域内の政治・経済・社会状況の変化に伴うメコン・レジームの再定義であった⁵⁰⁾。1991年6月、冷戦終結やカンボジア紛争に関するパリ和平協定の実現見込みの高まりを受けて、カンボジアがメコン委員会への復帰の意向を示した⁵¹⁾。

カンボジアの不参加に伴って形成された暫定メコン委員会の設立文書である 1978年メコン宣言は、カンボジアのメコン・レジームへの再参加が決定した場合、暫定メコン委員会がメコン委員会によって継承されると規定していた⁵²⁾。しかしながら、カンボジア復帰に伴うメコン委員会の復活の際に、1957年メコン文書や 1975年メコン共同宣言といったメコン委員会時代の取り決めを再度、活動根拠やルールとして用いるかどうかについての詳細を曖昧なままとしていた。このあいまいさは、カンボジアのメコン・レジームへの復帰表明をきっかけとして、実際に問題を生み出すこととなった⁵³⁾。

カンボジアのメコン・レジーム復帰とこれに伴うメコン委員会の復活をめぐる、タイとベトナムが激しい対立を繰り広げた。タイとベトナムとの対立は、カンボジアのメコン・レジームへの復帰にあたり、メコン委員会時代のルールと暫定メコン委員会時代のルールのどちらを継承するのかという点を中心として繰り広げられた⁵⁴⁾。

メコン委員会と暫定メコン委員会のルールを比較すると、参加各国による国内のメコン支流を対象とする水資源の開発に関する規定に差異が見られる。メコン委員会は国内の主なメコン支流における水資源開発・利用に関しても参加国すべてによる承認を必要とした一方で、暫定メコン委員会は参加各国国内のメコン支流での水資源開発・利用を対象とせず、これに関するルールをもたなかった⁵⁵⁾。

タイは、カンボジアのメコン・レジーム復帰申請時、東北部において、メコン支流から別の水系にあたるチャオプラヤー川の支流への分流計画も推進していた⁵⁶⁾。この計画は、メコン委員会時代のルールが採用された場合、メコン・レジーム参加国すべての承認が必要となり、自国の計画が他国によって妨げられることが予想された。タイは、この点を踏まえて、暫定メコン委員会の規範やルールを使用するように主張した⁵⁷⁾。一方のベトナムは、メコン委員会の規範や諸ルールの採用を主張した。暫定メコン委員会時代の 1978年メコン宣言が参加国の国内での水資源開発・利用に関して制限を課さず、かつカンボジアを排除していることを鑑みて、メコン委員会時代の 1957年メコン文書および 1975年メコン共同宣言で示された諸ルールの採用を求めた⁵⁸⁾。

メコン委員会の復活は、タイのために、見送られることになった。タイは、メコン委員会の各種規範やルールが国益にそぐわないと判断し、カンボジアの復活に伴う暫定メコン委員会の終了とメコン委員会の復活を最終的には拒否した。この結果、1992年2月にタ

イ北部のチェンライで予定されていたカンボジアの復帰に伴うメコン委員会の復活に関する協定の締結は、予定前日の段階でできないことになり、タイ外務省によってキャンセルされる事態に至った⁵⁹⁾。

このようなメコン・レジーム崩壊の危機は、UNDP と非公式性によって回避された⁶⁰⁾。1992年10月から1994年11月にかけて、メコン下流域4か国は、UNDP の呼びかけと支援に応じて、非公式会合を開き、カンボジア復帰後のメコン・レジームのあり方を討議した。この結果、カンボジアの復帰にあたり、メコン委員会を復活させるのではなく、新たな政府間組織をつくることに関するコンセンサスに到達し、1995年4月にタイのチェンライで、「メコン流域の持続可能な開発に向けた協力に関する協定」（以下、1995年メコン協定と呼ぶ）がカンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムのメコン下流域4か国によって調印され⁶¹⁾、MRC が発足したこれにより、カンボジア復帰をめぐる動きは決着を見た。

このようにして形成にこぎつけた1995年メコン協定とMRCであるが、タイの参加は、非公式性のために実現した。タイの国会議員の中には、1995年メコン協定とMRCに否定的な見解をもった者もいた⁶²⁾。このため、1995年メコン協定が国会承認を必要とするものとされた場合、タイにおいて批准されず、MRC にタイが参加しないおそれがあった。タイ政府は、1995年メコン協定が国会の批准を必要としないものであると主張した。領土や国内法の変更を伴う場合のみ国会の批准を必要とするとの見解を示し、1995年メコン協定がこれに該当しないと説明した。この結果、タイでは同協定に係る批准手続きが行われずに済んだ⁶³⁾。国際条約や国際協力関連文書が法的拘束力を有するようになるためには、署名各国による批准が必要となる。1995年メコン協定は、各国の批准を求めず、法的拘束力をもたない非公式的なものとされた。この結果、タイのMRC への参加が可能となった⁶⁴⁾。

2. MRC における取り組み

MRC では、暫定メコン委員会時代に高まった環境意識が反映されている。水資源の開発・利用をとおしたメコン流域における経済的発展、社会的公正、および生活と福祉の向上を、環境との調和を図りながら実現することが目指されることになった。1995年メコン協定では、水質をはじめとする自然環境の保護・管理と生物多様性の維持が不可欠であることを認めて、この実現に向けた協力の必要が謳われている⁶⁵⁾。

MRC の目的は、①持続可能な開発の実現とメコンの水資源の乱用回避に資する参加国間の協力の推進、②メコン河および流域の自然環境・天然資源・水質・生態系の保全、③メコンの水資源の合理的かつ公正な利用と流量の維持・管理、の3点とされた⁶⁶⁾。水資源開発が自然環境に重大な影響を及ぼすことを踏まえたものだと理解できる。

MRC の設立文書である1995年メコン協定は、参加各国に対して、環境分野における協力や環境保全も取り組むよう求めた。第3章において、メコン流域の開発、水資源と関連

資源の利用、および汚染による環境、天然資源、水質、および生態系への悪影響からの保護の実施を定めている。第7章で、流域の開発や廃棄物・汚染物質の投入・流入による水質・水量、生態系、および自然環境への悪影響の回避・最小化・軽減に向けた努力を行うよう規定している⁶⁷⁾。

MRC には、環境プログラムが存在する。このプログラムは、①メコン河の健全性の維持、②環境の視点に基づいた持続可能なメコン流域の開発の実現、③新たな環境問題への対応の実現、の3点を目的として発足した⁶⁸⁾。持続可能な水資源の開発を環境に配慮したかたちで取り組むためのものである⁶⁹⁾。MRC では環境プログラムに基づいて、①環境・社会状況のモニタリング、②環境ガイドラインの開発と適用、③新たな環境問題への対応および他の協力体との協力、④地域環境協力に必要なキャパシティと環境意識の向上、の4つが行われてきた⁷⁰⁾。

しかし、MRC 環境プログラムは、酷評されてきた。たとえば、MRC 環境プログラム2006-2010 の中間評価では、プログラムが、①場当たりの、②非現実的、③影響力不足、④参加国間の協力不足、⑤対称過多、⑥各国のニーズの反映不足、という散々な評価を受けた⁷¹⁾。

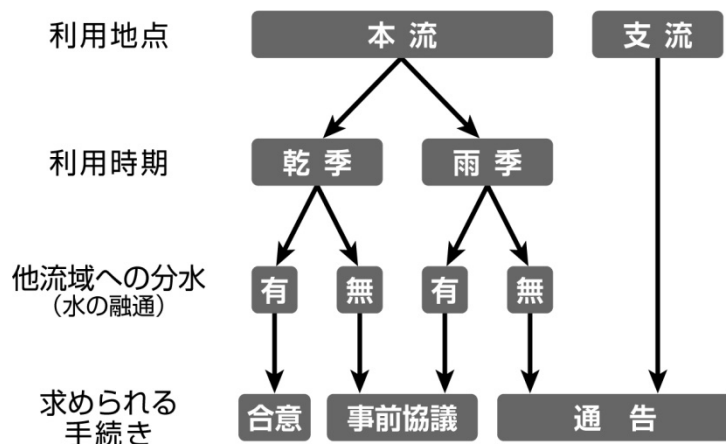
MRC における環境協力は、主権尊重の原則から阻害されてきたと考えられる。Dore は、次のように論じている。メコン地域にて、環境問題の多くが地域的な広がりや越境的な性質を有していることから、地域レベルの取り決めやルールをとおした環境ガバナンスが必要である。その一方で、現在は、地域レベルのインタレストより、各国一国レベルのインタレストのほうが優先されている状況にある。各国とも主権の全部あるいは一部を地域レベルの機構に委譲するように捉えられるあらゆる取り組みや動きに対して、否定的な姿勢を示している⁷²⁾。

3. MRC における水資源開発・利用が抱える問題

MRC が水資源の開発・利用をめぐる抱える問題の1つ目には、目的とする水資源の協調的利用に向けた取り組みの実施に係る詳細な手続きが定められていないことがあげられる。MRC の設立文書であり、かつ活動根拠である1995年メコン協定は、メコンの水資源の利用に関する具体的な手続きを盛り込まなかった。タイとベトナムが水資源の利用に関する規定をめぐる対立を繰り広げたことを踏まえて、各種手続き等を詳細に定めたルールブックではなく、協力の原理やMRCの組織的構造についてのみ規定する枠組み的な内容・合意となった⁷³⁾。

1995年メコン協定の第5章は、メコンの水資源の利用の際、参加各国に、①MRCへの「通告」(Notification)、②参加国間での「事前協議」(Prior Consultation)、③参加国間での協議をとおした「合意」(Agreement)、のいずれかを行うように求めている。通告が求められるケースには、2つのパターンがあり、1つはメコンの支流を対象とするもので、もう1つはメコン本流を対象とするもののうち、雨季に実施され、メコン流域から他の流

表 4-4 1995 年メコン協定において求められている水資源利用に係る手続き



出典：Agreement on the cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin, Chiang Rai, Thailand, April 5, 1995, Article 5, および Mekong River Commission, Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement (PNPCA), 2016, p. 2 より筆者作成。

域への分水（水の融通）を含まないものである。事前協議が必要とされるものは、メコン本流を対象としたもののうち、雨季にメコン流域から他の流域への分水を行うもの、および乾季に他の流域への分水を含まないものが該当する。メコン本流を対象とし、乾季に、メコン流域から他の流域への分流を行う場合は、協議をとおした合意がもとめられる（図 4-4）⁷⁴⁾。

1995 年メコン協定はこのように、水資源の利用に際して、各参加国に、利用地点、利用先、および利用時期に応じて、通告、事前協議、もしくは合意のいずれかを行うよう定めているが、通告・事前協議・合意の手法やこれらとなる事項を定めていない。通告、協議、あるいは合意のいずれが必要になるのかは、水資源の利用の時期、具体的には雨季か乾季かによって異なるものの、雨季と乾季の期間についても 1995 年メコン協定では定められていない⁷⁵⁾。

1995 年メコン協定の第 5 章で示された水資源の協調的利用に向けた取り組みを具体化するためには、協定中で規定されていない通告・事前協議・合意の実施に係るルールを定める必要があるが、MRC におけるこれらの制定プロセスは、コンセンサス方式によって妨げられてきた。コンセンサス方式での意思決定の際、1 か国でも反対する限り、決定を下せない。このため、MRC では、タイとベトナムの対立が続き、相互に相手方の提案に否定的な態度をとり続ける場合、通告・事前協議・合意に関するルールを定めることが難しい。MRC では、実際、通告・事前協議・合意に関する手続きの制定まで、発足から 8 年の時間を要した。2003 年になってようやく、「通告、事前協議、および合意に関する手続き⁷⁶⁾」(Procedure for Notification, Prior Consultation and Agreement) が採択され、メコンの水資源利用の際に必要な通告、事前協議、および合意に関する手続きが定められた。

しかしながら、このなかでも、いずれの手続きをとるべきかの選択基準の1つである雨季と乾季の期間については、定められなかった。

このように、MRC が目的とするメコンの水資源の協調的利用の実現に向けた具体的な取り組みは、長期にわたり実施が難しい状況に置かれ、その背景には、コンセンサス方式が存在してきた。コンセンサス方式のために、対立し合うタイとベトナムを含む MRC のなかでは、決定に達することが難しい状況にあった。多数決方式による意思決定手法を採用していれば、より容易にさまざまな決定を下すことが可能であったと考えられる。この点からも、コンセンサス方式によって、MRC の目的達成に向けた具体的な取り組みが妨げられてきたと理解できる。

MRC が水資源の利用・開発をめぐる抱えている問題点の2つ目は、MRC の対象とする水資源開発・利用がその枠外に位置づけてきたことであり、この結果、MRC の目指す水資源の協調的利用に向けた具体的な取り組みが実現できなくなっている点である。

カンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムは、MRC において、メコンの水資源の公平な利用という原理を受容し、協力していく必要があることを認めている一方で、自国のもつ水資源開発・利用に関する主権が制限されたり、内政干渉されたりすることを忌避する⁷⁷⁾。MRC は、このような各国の姿勢に配慮して、各国のもつ水資源に関する主権を尊重し、内政不干渉を認める姿勢も有している。たとえば、タイ国内で完結するメコン支流（ムン川）に位置するパクムン（Pak Mun）・ダムをめぐる対立や環境影響を対象とした介入・仲裁・調整を行っていない⁷⁸⁾。パクムン・ダムの計画は、MRC の前身であるメコン委員会において策定された草案を起源とする一方で、タイ国内のみで完結するプロジェクトとしての側面をもっていた。このために、タイの内政に完全に属するものに該当するものとみなされ、MRC の対象外とされた⁷⁹⁾。

このように、本来 MRC のもとで扱われるはずの水資源の開発・利用がその枠外に置かれている背景には、水資源をめぐる主権尊重と内政不干渉がある。この2点のために、MRC の目的とする水資源の協調的利用に向けた具体的な取り組みが阻害されてきたと考えられる。

MRC において水資源に係る主権の尊重という観点から具体的な取り組みが阻害されてきたものには、もう1つある。それは、早期洪水警戒戦略（EWS）の策定である。EWS は、洪水による被害の軽減に寄与するものであり、2000年および2001年に発生したメコン流域の大規模洪水を受けて求められた地域にとっての最優先課題の1つであった。しかし、技術的・制度的複雑性だけでなく、警戒システムやデータがどこの国の主権のもとに置かれているのか、また非国家アクターの参加に伴う国家主権の縮減をどの程度認めるのかといった主権をめぐる各国の懸念から、策定が困難となった⁸⁰⁾。

第6節 メコンの水資源に関する協力と中国

1. メコンの水資源をめぐる中国の重要性

メコンの水資源に関する最重要アクターは、中国であると考えられる。中国は、メコン最上流域に位置する。メコンは、6つの国を流れる国際河川である。上流国での水資源の開発・利用によって、下流国での水資源の開発・利用可能性が規定される。中国が水資源を過剰に使用すると、下流域各国の利用できる水資源の量が減少する。中国がダムを建設した場合、下流域において、流量が既存の状態から変化する。これに伴って、農業に使用できる水量や魚類の生態系が変化し、流域住民の生活が影響が出る。これらの点を踏まえると、メコンの水資源開発・利用をめぐる中国の最上流域国であり、自らの行動が下流域の水資源の状況を規定する力をもつ中国が最重要アクターだと理解できる。

メコンの水文環境を踏まえると、中国がメコンの水資源に関する最重要アクターではないとの主張も可能であるように考えられる。メコンを流れる水の約16%だけが中国領内に起源をもつ⁸¹⁾。このため、中国は、最大でもメコンの水資源の約16%しか開発・利用することができず、約16%の水資源にしか影響を与え得ないとも考えられる。この点に立脚すると、中国がメコンの水資源をめぐる最重要アクターだとみなすことは、難しいようにも思われる。中国の研究者のなかには、中国国内でのメコンの水資源開発・利用が下流域に影響を与えないと主張する者もいる⁸²⁾。

その一方で、メコン下流域では中国領内のメコン本流でのダム開発後に、記録的な水位低下を経験している。乾季にあたる2004年1～3月には、メコン本流の一部地点で観測史上最少の流量を観測し、タイからメコンを挟んで対岸に位置するラオスへと歩いて渡れるほどの水位低下が発生した⁸³⁾。乾季に限ってみると、メコン本流を流れる水の量の過半が中国領内に端を発するものとなる。メコンを流れる年間総水量のうち、中国に起源をもつものは全体の2割以下だが、乾季に限ってみると、5～7割が中国領内に端を発する水となる⁸⁴⁾。メコンの水資源の開発・利用は、特に乾季の水資源の減少と不足の観点から求められてきた。このため、メコンの水資源をめぐるキャスティング・ボードを中国が大きく握っているといえることができる。

2. 中国のメコン・レジームに対する姿勢と関与

メコンの水資源をめぐる最重要アクターである中国は、ミャンマーともども、設立以来、メコン・レジームに参加していない。MRCだけでなく、その前身であるメコン委員会にも暫定メコン委員会にも参加してこなかった。

中国およびミャンマーのメコン委員会不参加は、委員会設立時点では、当時の国際情勢とメコンの開発可能性が要因であった。メコン委員会の設立のきっかけをつくったECAFEによる調査では、①メコンの流域面積のうち、中国およびミャンマー領内に該当する部分が全体の2割に過ぎず、かつその開発可能性が高くないこと、②当時の国際情勢、

の2点を踏まえて、下流域4か国の流域のみが対象とされた⁸⁵⁾。北京政府は当時、国連に加盟していなかった。ECAFEは、国連機関の1つである。このため、そのプロジェクトに、国連非加盟国を含めることが困難であった。この結果、中国のメコン委員会への参加が見送られることになった。なお、ミャンマー（当時はビルマ）は、当時、孤立主義を採用し、いかなる国際機関にも参加しない姿勢をとっていた。メコン流域開発にも関心を示さず、この結果、メコン委員会に参加することはなかった⁸⁶⁾。

中国のメコン委員会への参加は、その後、冷戦構造やインドシナ情勢によって阻害されることになった。インドシナ三国が共産化する以前、アメリカは、メコン委員会をインドシナ地域での共産主義の勢力拡大に対する防波堤として捉えて、共産中国へのカウンターパートとみなし、熱心にメコン・レジームを支援した。中国はこの結果、メコン委員会に参加できず仕舞いとなった。

中国の暫定メコン委員会への参加もインドシナ情勢のため、叶わなかった。中国は、暫定メコン委員会参加国のベトナムと、カンボジアをめぐる対立関係にあった。ベトナムによるカンボジア侵攻とその後発足したカンボジアのヘン・サムリン政権をベトナムの傀儡政権だと批判して、カンボジア国内で反政府武装闘争を繰り広げていた反越三派⁸⁷⁾を支援した。中越戦争で直接戦火を交えただけでなく⁸⁸⁾、カンボジアを舞台として、代理戦争を繰り広げていた状態にあった⁸⁹⁾。中国の暫定メコン委員会参加は、このようなベトナムとの関係から難しいものとなった。

中国は、現在もメコン・レジームへの参加に否定的である。中国は、1971年に国連に加盟した。その約20年後には、冷戦構造も消滅し、カンボジア和平も実現した。メコン委員会時代から暫定メコン委員会時代にかけて中国のメコン・レジーム参加を阻んでいた諸要因は、消え去った。中国はミャンマーともども、ダイアログ・パートナー（Dialogue Partner）として、MRCの審議会や合同委員会にオブザーバー参加したり、1996年には他のMRC参加国とともに水文学に関する作業部会と航行に関する作業部会を設立したりしてきた⁹⁰⁾。東南アジアへの航行路、および水力発電の売電先という観点から、メコン流域への注目を高めてきた⁹¹⁾。しかしながら、MRCの発足以来、現在に至るまで20年以上にわたり、MRCの正式参加国とはなっていないうえに、他の流域諸国との協力に対して、否定的な姿勢を堅持している⁹²⁾。

3. 中国のメコン・レジーム不参加の背景

中国はメコン・レジームに、メコン委員会時代、国連未加盟と冷戦構造のために参加できなかった。暫定メコン委員会時代、カンボジア紛争に代表されるインドシナ情勢のために加盟できなかった。MRC時代、水資源開発・利用に関する主権の制限や内政干渉の忌避という観点から不参加を貫いている。

中国政府は、自国領内における水資源開発・利用を主権に基づく権利であると理解している。水資源開発・利用が国際レジームによって制約されたり、他国から干渉されたりす

ることを嫌う⁹³⁾。水資源開発・利用に係る主権をきわめて重視し、内政干渉に否定的である⁹⁴⁾。

MRC に加入すると、1995 年メコン協定で定められた水資源開発・利用に関するルールに従う必要が出てくる。自国の水資源開発計画が妨げられる可能性もある。水資源の開発・利用に係る主権が侵害されかねない。中国はこのようなことを懸念して、1995 年メコン協定とこれに基づく MRC への参加を見合わせている⁹⁵⁾。

中国政府内部においては、主権尊重や内政不干渉という観点から、MRC への参加に否定的な見解がかたちづくられてきた。MRC 参加に最も否定的な立場の人間は、国内の資源利用を国際交渉の場に載せるべきではないとの主張を繰り返してきた。他にも、メコン上流域の水力発電用ダムの完成後に参加すべきとする意見が存在する⁹⁶⁾。前者の意見は、メコンの水資源開発・利用をめぐる主権を重視し、その主権が国際交渉の場で他国によって侵害・干渉されるべきではないとするものである。後者の意見は、自国のメコンの水資源開発・利用が干渉される可能性がなくなった後で、MRC に加入すべきだとするものであり、内政不干渉の原則に基づいた意見である。

中国政府内には少数ながらも、MRC にすぐに参加すべきとの意見も存在する。この意見のなかでは、1995 年メコン協定を自国のインタレストに沿うように書き換えるべきだとの主張がなされている⁹⁷⁾。水資源開発・利用をめぐる自国の主権が尊重され、内政不干渉が確保されるかたちの新たなメコン協定を策定することが前提とされている。

4. 中国のメコン・レジーム不参加の影響

MRC は中国の不参加によって、活動や機能、影響力が制限されている⁹⁸⁾。中国は、メコンの最上流域に位置し、乾季に限れば、メコン本流の流量の半分以上を生み出している。メコン下流域の水資源開発・利用の可能性を規定するアクターだ。MRC の対象・目的であるメコン下流域における持続可能な水資源の開発・利用を実現するためには、不可欠な存在である。しかしながら、MRC に参加していない。MRC はこのため、メコン下流域の水資源に関する大きな成果をあげることが難しい状況にある。

中国の不参加は、ミャンマーの不参加と併せて、MRC の地域における影響力にも悪影響を及ぼしている⁹⁹⁾。メコン地域諸国をメンバーとする地域協力体はメコン委員会時代から暫定メコン委員会時代にかけて、メコン・レジーム以外に存在しなかった。MRC 時代になると、メコン・レジーム以外のものも登場した¹⁰⁰⁾。1992 年に発足したアジア開発銀行の GMS プログラムは、中国とミャンマーを含めたメコン地域の全 6 か国をメンバーとしている。インドシナ三国とミャンマーも加盟した ASEAN のなかでも¹⁰¹⁾、メコン流域を対象とするプログラムが立ち上げられた¹⁰²⁾。ASEAN と中国の関係強化も進んでいる¹⁰³⁾。中国とミャンマーを欠く MRC はこれらと比較して、不完全なものとなっている。

MRC は、中国の不参加のため、水資源の管理においても不都合に直面している。MRC と中国は、2002 年 4 月、技術協力に関する合意に達した。中国政府は、これに基づいて、

表 4-1 メコン・レジームを形成してきた各政府間組織の概要

	メコン委員会	暫定メコン委員会	MRC
設立年	1957 年	1978 年	1995 年
参加国	カンボジア ラオス タイ 南ベトナム	ラオス タイ ベトナム	カンボジア ラオス タイ ベトナム
目的	地域協力をとおした流域の統合的開発の促進と調整	メコン下流域の水資源の包括的開発	①持続可能な開発の実現とメコンの水資源の乱用回避に資する参加国間の協力の推進 ②メコン河および流域の自然環境・水質・生態系の保全 ③メコンの水資源の合理的かつ公正な利用と流量の維持・管理
環境規範／環境関連の取り組み	弱 —————→ 強		

出典：筆者作成。

洪水シーズンにメコン本流の水位に関するデータを下流域に提供することに合意し、翌年からこれを実施に移した¹⁰⁴⁾。この MRC と中国のメコンの水資源関連データの共有は、洪水シーズン、すなわち中国のメコン本流の流量への寄与率が下がるシーズンに限定されている¹⁰⁵⁾。下流域にとってより重要で、かつより中国のメコンの水資源をめぐる重要性が大

きくなる乾季は、除外されている。中国とメコン下流域諸国の協力は、メコンの水資源開発・利用をめぐる最も協力が要とされる時期にできていない状況にある。

第 7 節 小括

本章では、メコン下流域における水資源に関する協力について検討してきた。第 2 節では、メコンの水資源の状況を概観したうえで、その開発・利用を対象として、長年にわた

りサブリージョン・レベルの協力が行われてきたことを見た。この協力については、第3節から第5節にかけて論じた。第3節では、メコン委員会が非公式性を用いて協力に係る懸案事項を解決した一方で、コンセンサス方式のために協力強化に失敗したことを見た。第4節では、暫定メコン委員会の形成に非公式性が寄与したこと、および ASEAN のコンテキストではコンセンサス方式に含まれる「5 マイナス 1 方式」を用いて協力関係の維持を可能としたことを述べた。第5節では、MRC の形成とそこへのタイの参加が非公式性のために実現しこと、ならびにコンセンサス方式、主権尊重、および内政不干渉から影響を受けて、メコン委員会時代から目的としてきた水資源の開発・利用の監理・統御が十分に行えていない状況を確認した。

ここまでの議論で見てきたメコン・レジームの維持や活動、成果に影響を与えてきた主権尊重、内政不干渉、コンセンサス方式、ならびに非公式性は、ASEAN Way の構成要素である。このため、メコン下流域諸国による水資源に関する協力は、ASEAN Way によって規定され、その結果、協力関係を形成・維持しながらも、具体的取り組みの実施が阻害されてきたといえることができる。

メコン下流域における水資源をめぐる協力では、ASEAN Way からの逸脱も見られた。この点については、第6節で論じた。この ASEAN Way からの逸脱は東南アジアの域外国である中国の関与時に発生した。このことを踏まえると、メコン下流域における水資源に関する協力は、東南アジア域外のアクターの関与がある場合、ASEAN Way を克服できる可能性をもつと考えられる。

注

- 1) 堀博『メコン河——開発と環境』古今書院、1994年、232-233頁。大規模なダム建設とこれに伴う巨大な貯水池の出現によって、地震が誘発されたケースも報告されている。
- 2) Elhance, Arun P., *Hydropolitics in the Third World: Conflict and Cooperation in International River Basins*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1999, p. 194.
- 3) 堀『メコン河』、316-317頁。メコンの水資源開発・利用に関する研究の1つでは、メコン本流のダムが完成し、河川の水量が管理されるようになり、かつ灌漑用水路の運用が始まると、漁業資源の生産性向上が図られ、トンレサップ湖では1ヘクタールあたり、40~50キログラムの漁獲量の増加が見込まれると指摘された。Bardach, John E., *Mainstream Dams on the Mekong and Commercial Fisheries*, SEADAG Papers on Problems of Development in Southeast Asia, No. 35, New York: The Asia Society, 1968, p. 4.
- 4) Mekong River Commission, *Environmental Programme 2011-2015*, November 1, 2010, p. 5.
- 5) Mekong River Commission, *State of the Basin Report 2003: Executive Summary*, Phnom Pen, 2003, p. 47.
- 6) Sneddon, Chris and Coleen Fox, "Rethinking Transboundary Waters: A Critical Hydropolitics of the Mekong Basin," *Political Geography*, Vol. 25, No. 2, 2006, p. 58.
- 7) 「メコン・レジーム」という概念は、次の論考においても用いられている。Browder,

- Greg, "An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement," *International Negotiation*, Vol. 5, No. 2, 2000, pp. 237-261; Makim, Abigail, "Resources for Security and Stability? The Politics of Regional Cooperation on the Mekong, 1957-2001," *Journal of Environment and Development*, Vol. 11, No. 1, 2002, pp. 5-52.
- 8) Mekong River Commission, *Annual Report 2006*, Phnon Penh, 2006, p. 4.
- 9) 現在の国連アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP) に当たる。
- 10) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee: A Historical Account (1957-89)*, 1989, p. 10.
- 11) Makim, "Resources for Security and Stability?" p. 14. メコン委員会は、参加4か国いづれかのパワー、あるいは同地域で当時大きな影響力を発揮していたアメリカのパワーや覇権によって形成されたのではなく、メコン下流域に位置する4か国の協議とコンセンサスによって形成にこぎつけた。
- 12) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 13.
- 13) U Tant, "Taming the Mekong," CBS Broadcast, 1965 (cited in Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 3).
- 14) たとえば、Xuto, Somsakdi, *Regional Cooperation in Southeast Asia: Problems, Possibilities and Prospects*, Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1973, p. 32.
- 15) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 39. マグサイサイ賞理事会は、メコン委員会を次のように評した。世界で最も不安定な地域の1つにおける国際協力であり、今後、プログラムが順調に消化されれば、東南アジア最大の天然資源が効率的に監理されることになり、国益が相違する国々の間で地域としての目的を設定し、アジア最大の河川システムをマネジメントしようとするものである。
- 16) 翌月の1975年5月に、南ベトナムでも社会主義政権が発足した。そして翌年、北ベトナムの主導で南北ベトナム統一が果たされた。
- 17) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 46.
- 18) MRC 事務局に保管されているメコン委員会関連の文書を見ると、1976年と1977年の文書量が他の年度に比べて極端に少ないことが見てとれる。
- 19) Sneddon and Fox, "Rethinking Transboundary Waters," p. 185.
- 20) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 13; *Statute for the Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin*, September 17, 1957.
- 21) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 13.
- 22) Dosch, Jörn and Oliver Hensenerth, "Sub-regional Cooperation in Southeast Asia: The Mekong Basin," *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 2, 2005, p. 265.
- 23) 堀『メコン河』、76頁。
- 24) 同上、99頁。
- 25) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 99.
- 26) 堀『メコン河』、99頁。このなかでは、メコン事務局が実施した各種計画の立案やこれに必要な調査について、詳しく述べられている。著者である堀は、メコン事務局において活躍した人物である。

- 27) タイのジャーナリストに関して言えば、開発に対して批判的な姿勢を有するものも多い。タイでは、現在も MRC に対して批判的な報道が見られることがある。
- 28) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, pp. 68-69.
- 29) *Ibid.*, p. 16; 1957 *Mekong Statute*.
- 30) Browder, Greg and Leonard Ortolano, "The Evolution of an International Water Resource Management Regime in the Mekong River Basin," *Natural Resource Journal*, Vol. 40, No. 3, 2000, p. 509. このなかでは、1975 年メコン共同宣言に法的拘束力があるかどうか不明瞭だと論じている一方で、この宣言が批准手続きを求めていることを認めている。
- 31) 外務大臣発在韓国、中国、モンゴル、タイ、インドネシア、ヴェトナム、マレーシア、ロシア大使あて第 27130 号「東アジア酸性雨モニタリングネットワーク（第 2 回政府間会合結果）」2000 年 10 月 30 日。
- 32) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 16; *Statute for the Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin*.
- 33) Nguyen, Thi Dieu, *The Mekong River and the Struggle for Indochina: Water, War, and Peace*, Westport, CT: Praeger, 1999, p. 56.
- 34) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*.
- 35) *Ibid.*, *The Mekong Committee*, p. 51.
- 36) カンボジアのポル・ポト政権は、国際社会からの孤立政策をとり、メコン・レジームへの参加にも否定的な姿勢を採り続けた。
- 37) Makim, "Resources for Security and Stability?" p. 22.
- 38) *Declaration concerning the Interim Mekong Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin*, January 5, 1978; Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 52.
- 39) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 51.
- 40) この時代に暫定メコン事務局が作成・公表した環境問題に関する報告書には、次のようなものがある。「ナムポン貯水池の環境管理研究」（1982 年）、「ベトナムデルタの硫酸塩土壌管理」（1982 年）、「タイ・ラオス領内のメコンの回遊魚」（1983 年）、「タイ東北部の塩分を含んだ土壌の特性と管理」（1983 年）、「パモンダムを含むダム下流に惹き起こされる環境影響の研究」（1984 年）、「メコンデルタの水資源および土地資源開発の環境影響」（1985 年）、「タイの地下水と質の問題点」（1985 年）、「下流域の水質管理」（1986 年）。堀『メコン河』、178-179 頁。
- 41) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, pp. 68-69.
- 42) *Ibid.*, p. 70.
- 43) Mekong River Commission, *Environmental Programme 2011-2015*, p. 11.
- 44) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *Progress Report*, 1993.
- 45) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 46.
- 46) 堀『メコン河』、173-178 頁。
- 47) 「5 マイナス 1 方式」に関する詳細は、第 2 章を参照のこと。
- 48) メコン・レジームの暫定メコン委員会時代を「5 マイナス 1 方式」の地域協力として捉えると、カンボジアのメコン・レジームへの復帰を「5 マイナス 1 方式」における

- 「マイナス1」に該当するアクターによる先行アクターへのキャッチアップと理解することができる。
- 49) メコン委員会から暫定メコン委員会への移行に関する議論についての資料は、MRC事務局の資料室でもほとんど確認できなかった。
- 50) *Agreement on the cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, Chiang Rai, Thailand, April 5, 1995.
- 51) 白石昌也「メコン地域協力とベトナム」白石昌也編『ベトナムの対外関係——21世紀の挑戦』暁院書院、2004年、206頁。パリ和平協定は、1991年10月に成立した。これによって、カンボジア内戦が終結し、同国の国際社会への復帰の扉が開かれた。
- 52) *Declaration concerning the Interim Mekong Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin*, January 5, 1978, Para. 3.
- 53) Browder and Ortolano, “The Evolution of an International Water Resource Management Regime in the Mekong River Basin,” pp. 510-511.
- 54) Browder, “An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement,” pp. 237-261.
- 55) Handley, Paul and Murray Hiebert, “Hostile Undercurrents: Dispute Deepens over Use of Mekong River Water,” *Far Eastern Economic Review*, April 2, 1992.
- 56) タイ国内でのメコン支流を対象とした分流計画をめぐることは、地元コミュニティーを中心として、国内でも反対や疑問の声があがっていた。
- 57) タイは、このとき、メコン・レジームの全面的変更や解消まで考えていた。
- 58) Makim, “Resources for Security and Stability?” pp. 27-28.
- 59) Browder, “An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement,” pp. 244-246.
- 60) *Ibid.*, pp. 237-261; Makim, “Resources for Security and Stability?” pp. 30-31..
- 61) Browder, “An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement,” pp. 249-256. この協定の調印式には、中国とミャンマーがオブザーバーとして参加した。
- 62) タイのある有力議員は、「今後、タイの国内における水資源開発がすべて、他の流域国の承認を得なければ実施できなくなるとすれば、タイの国益を著しく損なわれるのではないのか」との批判を地元の英字紙『バンコク・ポスト』(Bangkok Post)に寄せた。堀『メコン河』、407頁。
- 63) ベトナム、ラオス、およびカンボジアは、国際条約の批准に際し、国会承認を必要としない憲法制度を採用している。
- 64) Browder, “An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement,” p. 257.
- 65) *Agreement on the cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*.
- 66) *Ibid.*
- 67) *Ibid.*, Article 3 and Article 7.
- 68) Mekong River Commission, *Environmental Programme 2011-2015*.
- 69) MRC環境プログラムでも環境評価の実施が謳われているが、環境評価はもともと、すべての関係アクターに、環境への悪影響を予防・緩和・改善し、環境への好影響を促進・強化・利用するための方法を見つけだすよう要請するものである。行わない場合、ある分野での開発が他分野での損失を招いたり、現在の開発が将来に負担を与えたりするリスクが発生する。これらの問題を特定し、何らかの対策を施せるようにすることが目的であり、開発プロセスの強化を規範とする。開発を促進させることが目標であり、それを妨げることを是とするものではない。アンチ開発や成長へのアンチテーゼとして捉えられるケースも多いが、開発を持続可能なものとするのが本来の意味である。Mortensen, Peter, “Mekong River Basin: Towards the Establishment of an Integrated Planning Process,” *Water Resource Journal*, No. 199, 1998, p. 67.

- 70) Mekong River Commission, *Environmental Programme 2011-2015*. ASEAN のヘイズ協力と同様、問題の解決ではなく、その回避・予防・緩和を重視している。
- 71) *Ibid.*, p. 13.
- 72) Dore, John, “The Governance of Increasing Mekong Regionalism,” Paper presented at Regional Centre for Social and Sustainable Development (RCSD) Conference, Chiang Mai, Thailand, July 11-14, 2003, pp. 25-26. Dore は、メコン地域における環境協力を阻害する諸要因の克服に、市民社会アクターが意思決定に関与できる空間の構築が必要であると述べている。
- 73) Browder, “An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement,” pp. 255-259.
- 74) *Agreement on the cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, Article 5.
- 75) この点は、次の論考でも指摘されている。Browder and Ortolano, “The Evolution of an International Water Resource Management Regime in the Mekong River Basin,” p. 521.
- 76) Mekong River Commission, *Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement*, Phnom Penh, November 30, 2003.
- 77) Dore, “The Governance of Increasing Mekong Regionalism,” p. 17.
- 78) パクムン・ダムは、MRC 設立直前の 1994 年に完成した。完成後、魚類の減少等の大きな被害が発生し、周辺住民の生計にも大きな打撃を与えた。
- 79) Sneddon, Chris and Coleen Fox, “Rethinking Transboundary Waters: A Critical Hydropolitics of the Mekong Basin,” *Political Geography*, Vol. 25, No. 2, 2006, p. 196.
- 80) Dosch and Hensenerth, “Sub-regional Cooperation in Southeast Asia,” p. 280.
- 81) 堀『メコン河』、29-30 頁。
- 82) Lu, Yi, He Youhua and Yang Jian, “Da Meigonghe Ciquyu Jingji Hesuo Lingyu Tantao (Discussion of the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation),” *Jingji Wenti Tantao (Discussion of Economic Issue)*, No. 1, 2004, pp. 96-100 (cited in Liebman, Alex, “Trickle-down Hegemony? China’s ‘Peaceful Rise’ and Dam Building on the Mekong,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 294-295).
- 83) このとき、経済的な悪影響も発生した。魚類の個体数が減少し、産卵も困難な状況に見舞われた。同時に、堆砂や堆積物が堰き止められ、下流域の土壌への養分の供給量や魚類への食糧の供給量が減少してしまった。自然状態からの変化を起し、流量の予測を難しくした。また、作物の流出等も引き起こした。この結果、下流域住民を危機にさらすことになった。加えて、巨大ナマズも絶滅の危機へと追いやった。Liebman, “Trickle-down Hegemony?” pp. 293-294.
- 84) “Chinese Dams Blamed for Mekong’s Bizarre Flow,” *New Scientist.com*, March 25, 2004 (<https://www.newscientist.com/article/dn4819-chinese-dams-blamed-for-mekongs-bizarre-flow/>, Accessed at November 28, 2016).
- 85) 堀『メコン河』、75 頁。
- 86) Elhance, *Hydropolitics in the Third World*, pp. 217; Nguyen, *The Mekong River and the Struggle for Indochina*, pp. 49-55; 堀『メコン河』、98-99 頁。
- 87) 反越三派は、ポル・ポト派、シハヌーク派、およびソン・サン派の三派から構成された。ヘン・サムリン政権をベトナムの傀儡政権とみなし、これとその背後にあるベトナムに対する共同戦線を形成した。
- 88) 中国は、ベトナムへの攻撃を同国のカンボジア侵攻への懲罰として行った側面も有する。
- 89) 畢世鴻「GMS 開発における中国雲南省の参与、問題点と展望」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014 年、271-272 頁。
- 90) Browder and Ortolano, “The Evolution of an International Water Resource

- Management Regime in the Mekong River Basin,” p. 526.
- 91) Chaipipat, Kulachada, “Mekong River Pact to Be Signed Today,” *The Nation*, April 24, 1995.
- 92) Liebman, “Trickle-down Hegemony?” pp. 281-304. このなかでは、次の点も指摘されている。中国のメコンの水資源をめぐる姿勢は、国際河川の上流域に地域大国が位置し、その下流域に比較的小国が存在している場合に、大国側がとる下流域の国や懸念を軽視したかたちでの開発の実施という行動様式を採用している状況にあると理解することができる。このような事例には、チグリス＝ユーフラテス河をめぐる上流側に位置するトルコと下流側に位置するシリアおよびイラクの関係でも見られる。
- 93) 白石昌也「ポスト冷戦期インドシナ圏の地域協力」磯部啓三編『ベトナムとタイ——経済開発と地域協力』大明堂、1998年、47頁。
- 94) 中国は、グローバル・レベルでも水資源開発に関する国際協力への参加を拒み続けている。1997年に国連総会で採択された「国際水路の非航行的利用に関する条約」に対して反対票を投じた3か国のうちの1か国である。Elhance, *Hydropolitics in the Third World*, p. 246.
- 95) “China Will Not Join Mekong Body,” *Bangkok Post*, April 24, 1996.
- 96) Ratner, Blake D., “The Politics of Regional Governance in the Mekong River Basin,” *Global Change*, Vol. 15, No. 1, 2003, p. 69.
- 97) Jokinen, Janne, *The Political Role of the Asian Development Bank in the Greater Mekong Subregion*, Report prepared for the Department of International Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Finland, 1998 (cited in Ratner, “The Politics of Regional Governance in the Mekong River Basin,” p. 69).
- 98) この点は、次の論考でも指摘されている。小笠原高雪「メコン地域開発をめぐる国際関係とASEAN」山影進編『東アジア地域主義と日本外交』日本国際問題研究所、2003年、129-130頁。
- 99) Ratner, “The Politics of Regional Governance in the Mekong River Basin,” p. 69.
- 100) メコン地域を対象とした地域協力枠組みは現在、多数存在する。このような状況に対して、「メコン・コンジェスチョン」(Mekong Congestion) という名称が用いられるケースが多い。
- 101) ベトナムは1995年に、ラオスとミャンマーは1997年に、カンボジアは1999年に、それぞれASEANに加盟した。
- 102) ASEANメコン流域開発協力(AMBDC)やASEAN統合イニシアチブ(IAI)がある。なお、AMBDCの主唱国は、メコン地域に属さないマレーシアであった。IAIのイニシアチブ国は、海洋部東南アジアに位置するインドネシアであった。これら背景には、メコン地域において存在感を増すタイへのけん制が存在した。
- 103) 中国は、2003年にASEAN諸国以外では初めて、東南アジア友好協力条約(TAC)に署名した。中国とASEANの間では、2002年11月に貿易自由化に関する枠組み協定に署名された。その後、2004年11月には財の貿易の自由化に関する協定(2005年7月発効)が、2007年1月にはサービス貿易の自由化に関する協定が、2009年8月には投資の自由化に関する協定が、それぞれ署名された。
- 104) Dosch and Hensenerth, “Sub-regional Cooperation in Southeast Asia,” pp. 279-280. ミャンマーも、水資源に関するデータをメコン下流域諸国と共有する意思を示している。Mekong River Commission, *Mekong River Commission to Increase Technical Cooperation with China and Myanmar*, Press Release MRC, No. 14/04, 2004. なお、中国は、北東アジアにおける越境大気汚染物質のモニタリングデータの共有に関して、機密情報だとして取り止めた経験をもつ。
- 105) Dore, “The Governance of Increasing Mekong Regionalism,” p. 15.

第5章

大メコン圏における 生態系・生物多様性に関する協力

第1節 はじめに

本章では、大メコン圏における生態系・生物多様性に関する協力に関して検討する。この協力において、東南アジア域外の国がイニシアチブを握る国際機関の関与が ASEAN Way の克服を可能とし、生態系・生物多様性の保全に向けたポジティブな成果を生み出してきたことを検証していく。

次節においては、大メコン圏の概要を確認したうえで、これがアジア開発銀行（ADB）のイニシアチブによってかたちづけられたものであることを確認する。第3節では、GMS プログラムと自然環境の関係性について論じ、プログラムのなかで、早い段階から環境協力が行われてきたことを確認する。第4節においては、GMS プログラムにおいて行われてきた生態系・生物多様性に関する協力の概要や取り組みの内容、成果について見ていく。第5節では、GMS プログラムと中国の関係性を論じる。

第2節 大メコン圏とアジア開発銀行（ADB）の GMS プログラム

1. 大メコン圏の範囲と名称

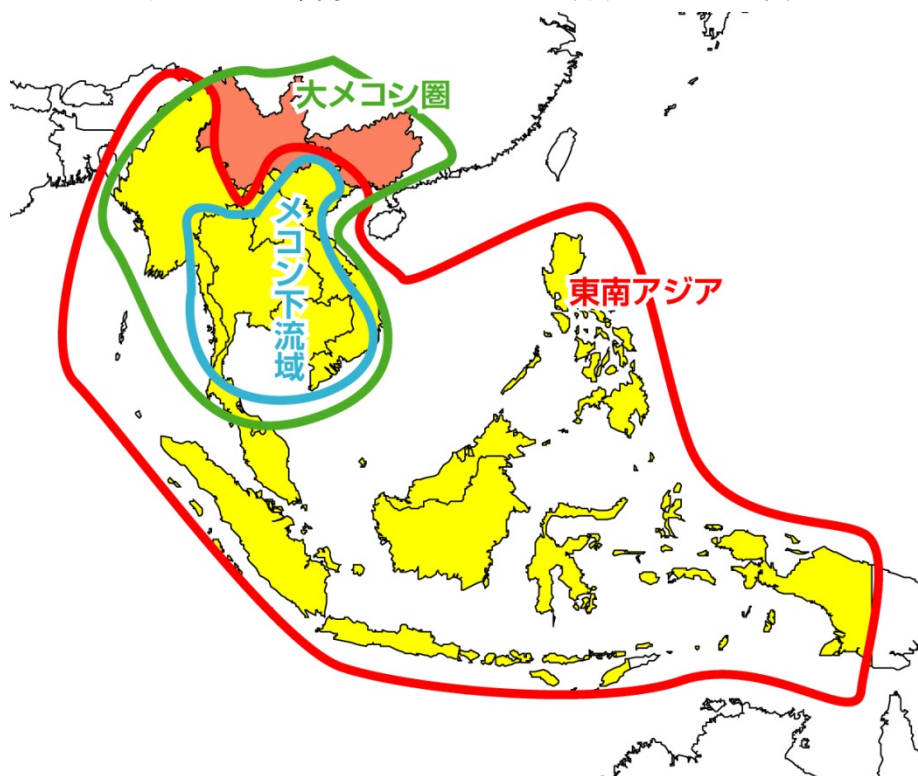
メコンが流れる6か国すべてを包摂する地理的概念に、「大メコン圏」（Greater Mekong Subregion）が存在する。大メコン圏は、カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナムおよび中国南西部の雲南省と広西チワン族自治区から構成される地理的空間である。このうち、広西チワン族自治区は、メコン河と接していないが、歴史的にメコン流域との結びつきの強いために、大メコン圏の一部に加えられている¹⁾。

大メコン圏という言葉で表される地理的空間は、前章で議論したメコン下流域よりも広い（図5-1、図5-2）。メコン下流域に、中国南西部とミャンマーを加えた空間が該当する²⁾。その一方で、10か国でかたちづけられている東南アジア全体と比べると、狭い。カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、およびベトナムは、東南アジアという地理的空間を形成するアクターの一部であり、互いに隣接し合う。このため、この5か国によって構成される地理的空間は、東南アジアをリージョンとした場合、そのサブリージョンに該当する。雲南省と広西チワン族自治区は、東南アジアの域外に位置する。このため、大メコン圏は、東南アジアのサブリージョンに、非サブリージョン・アクターが加わった地理的空間だといえる。

大メコン圏という概念や名称は、前章で扱ったメコン・レジームの存在を踏まえて用いられるようになった背景をもつ。「メコン」という言葉は、メコン委員会および暫定メコン委員会の存在から、これら委員会を対象としてきたメコン下流域に位置するカンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムの4か国のみから構成される地理的空間を指すケースが多かった。このために、メコン下流域の4か国にミャンマーと中国を加えた範囲から成る、

それまで「メコン」という用語で示されてきたものよりも広い地理的空間を表すことから、メコンの前に「大」(Greater) という言葉が挿入されることになった³⁾。

図 5-1 東南アジアとメコン下流域と大メコン圏



出典：筆者作成。

図 5-2 東南アジアとメコン下流域と大メコン圏の概念図



出典：筆者作成。

2. 大メコン圏の登場とその背景

大メコン圏は、アジア開発銀行（ADB）のイニシアチブによってかたちづくられたサブリージョンだと考えられる。カンボジア、中国、ラオス、ミャンマー、タイ、およびベトナムは、1992年に、6か国による経済協力に着手した。この協力のイニシアチブは、ADBが握っていた。ADBは、1992年に「大メコン圏プログラム」（Greater Mekong Subregion Program; 以下、GMSプログラムと呼ぶ）を立ち上げ、その対象をメコン流域の5か国と中国の雲南省とした。2004年12月には、プログラムの対象地域に広西チワン族自治区も含められた。この結果、現在の大メコン圏が誕生した⁴⁾。このため、ADBが大メコン圏をつくりだしたといえる。

ADBは、GMSプログラムの設立にあたり、大メコン圏の「見える化」を意図した。メコン河やそれとリンクした道路によって、古くから自然発生的な経済圏が存在してきた⁵⁾。この経済的関係は、20世紀に、植民地支配や冷戦構造、インドシナ紛争とこれに伴う域内各国間の対立に伴って、希薄なものとなった。ADBは、このような自然発生的で、長年にわたり積極的に意識されることがなく、かつ一度は消滅の危機に瀕した経済圏の関係強化を目指し、GMSプログラムを立ち上げた⁶⁾。

GMSプログラムは、このような点から、メコン河を中心として古くから存在した経済圏の復活に向けた動きだと理解できる。大メコン圏は、かつて文明の栄えた中国とインドの中間に位置し、さまざまな宗教や民族、文化、物品、情報が行きかう場所であった。GMSプログラムは、この構図の復活を狙ったものであり、かつて存在した経済圏を再構築しようとする取り組みだと捉えることができるが、地域経済の統合という明確な政治的意図がもたれている点では、目新しいものだといえる⁷⁾。

GMSプログラムの実現に当たっては、日本が影響力を発揮したと考えられる。GMSプログラムは、ADBのイニシアチブによるものである。ADBへの最大出資国は日本であり、ADBの歴代総裁は日本の大蔵省・財務省出身者である。日本政府は、GMSプログラムの設立を積極的に推進した。大メコン圏という地理的空間は、GMSプログラムによって生み出された。このため、大メコン圏というサブリージョンが日本の影響力によって形成されたとの意見も存在する⁸⁾。

3. GMSプログラムの概要

ADBは、大メコン圏の統合、繁栄、および協調を目指して、GMSプログラムを立ち上げた。GMSプログラムの目的は、①経済成長の加速と持続、②貧困と所得格差の減少、③生活の質の改善、④環境と天然資源の持続可能な管理、の4点とされた。GMSプログラムにおいては、これらの目的の達成に向けて、交通、通信、エネルギー、環境、観光、貿易、投資、人的資源開発、ならびに農業の9つの分野で行動計画が策定され、取り組みが行われている。取り組みの実施に当たっては、①インフラ連結の強化、②越境型貿易・投資環境の円滑化、③民間部門の参入と競争力の強化、④人的資源と技術・能力の開発、

⑤環境保護と天然資源の持続可能な利用、の5点が戦略的支柱として重視されている⁹⁾。

GMS プログラムは、域内の経済関係の強化や貿易自由化¹⁰⁾、および地域統合を目指している一方で、単一の共同市場の実現は目指されていない¹¹⁾。このため、ヨーロッパ統合と異なる方向性をもつものであると考えられる。

GMS プログラムでは、2001年に、戦略的枠組みを採択され、そのなかでは、①南北経済回廊、②東西経済回廊、③南部経済回廊(☒)、④基幹通信回線、⑤地域電力系統接続と電力取引調整、⑥越境貿易・投資の促進、⑦民間部門参加と競争力の強化、⑧人的資源と技能開発、⑨戦略的環境枠組み、⑩洪水制御と水資源管理¹²⁾、の10の取り組みがフラッグシップ・プロジェクトとして採択された。翌年には、観光開発が11番目のフラッグシップ・プロジェクトに追加されている¹³⁾。11のフラッグシップ・プロジェクトのうち、最も力を入れられてきたものは、南北経済回廊、東西経済回廊、ならびに南部経済回廊の3つであり、それぞれ、交通分野のプロジェクトに該当する¹⁴⁾。GMS プログラム発足後の20年を見ると、予算全体の約78.4%が交通分野のプロジェクトに投資されてきた。次いで、エネルギー分野のプロジェクトに約17.8%が投資されてきた。他のプロジェクトへの投資額は、全体の約3.8%に留まっている¹⁵⁾。この点から、GMS プログラムがインフラ整備に注力した協力であることが理解できる。

第3節 GMS プログラムと自然環境

1. GMS プログラムが自然環境に及ぼす影響

GMS プログラムが重点を置いてきたインフラ整備は、自然環境に悪影響を及ぼすおそれがある。フラッグシップ・プロジェクトの1つであり、最も多くの予算があてがわれてきた経済回廊の整備は、大メコン圏諸国の主要な大都市や港を国境付近の低開発の地域を通過して結ぶ道路網の整備を中心とする。道路の整備に伴い、通過地点の森林伐採等が必要となるケースが考えられる。道路網の整備が完了し、交通量が増大すると、自動車の排気ガスに起因する大気汚染の発生が想定される。低開発状態にあった地点での開発の実施が促進され、これに伴う森林伐採や土壌汚染、生物多様性の減少の発生も懸念される¹⁶⁾。

GMS プログラムでは、エネルギー分野のプロジェクトの一環として、水力発電所の建設も推進されている。雲南省内のメコン上流域の本流(瀾滄江)に位置する景洪水力発電所は、GMS プログラムにおけるエネルギー分野でのプロジェクトの目玉とされ、2009年9月に完成した。GMS プログラムにおいては、メコン河だけではなく、ミャンマーを流れるサルウィン川での水力発電所の建設も計画されている¹⁷⁾。大規模な水力発電所建設に伴う大規模ダムや大規模貯水池の出現は、前章でも論じたように、自然環境に大きな影響を与える。ダムや大規模貯水池の出現と関連して、森林伐採や水没が発生する。これに起因して、植生の変化や動植物の生息地の破壊も生じ、生態系が変化して、生物多

様性が損なわれることにもなる。生態系・生物多様性への悪影響は、ダム周辺に限定されない。その下流域にも及ぶ。ダムの築造とその貯水・放水に伴い、河川の水量が自然状態から変化する。この結果、ある特定の魚類が減少あるいは増加したりして、生態系が変化する。この影響は、ダム周辺やダムが建設された河川の生態系に依存して生計を立てている住民にも及ぶ。

GMS プログラムでは、経済回廊を中心とする交通プロジェクトに最も力が入れられ、次にエネルギー分野のプロジェクトが重視されている。ここまで見てきたように、いずれも、生態系・生物多様性を中心とした自然環境に否定的な影響を及ぼす可能性が高い。このことから、GMS プログラムは、自然環境と密接な関係をもつと同時に、マイナスの影響を与えるおそれをもつものだと考えられる。

2. GMS プログラムにおける環境協力の位置づけ

大メコン圏諸国の首脳たちは、同地域における環境協力の必要性を理解し、GMS プログラムにおいて環境問題にも取り組む必要性を認識している。2002年にプノンペンで開催された第1回 GMS サミットでは、中国を含む大メコン圏各国の首脳が同地域の発展に向けて、経済協力だけではなく、貧困削減と環境保護も重要であるとの認識を示し¹⁸⁾、GMS プログラムにおける地域協力の三本柱に、①経済発展、②貧困削減、③環境保護、の3つを置いた。環境保護が GMS プログラムで取り組むべき協力の主たる3分野の1つとされた。

大メコン圏各国の首脳たちは、地域に存在する環境問題、特に越境性をもつ問題に解決に向けて、各国国内での努力だけではなく、地域レベルでの技術協力、および MRC をはじめとする他の地域イニシアチブとの協調が必要だとする認識をもち、これを強化してきた¹⁹⁾。第1回 GMS サミットでは、自然環境の一層の保全、および各国固有・地域共有の資源の持続可能なたちでの管理に向けた責任の保有とリーダーシップの発揮も確認された²⁰⁾。

GMS プログラムにおいては、環境保全が中心的課題の1つとして、位置づけられてきた。2002年から2012年にかけては、①他分野アプローチをとおしたインフラ間の連携強化、②国際貿易と投資の容易化、③民間セクターの参加促進とその競争力強化、④人的資源と技能の開発、⑤環境保全と地域共有の天然資源の持続可能な利用の促進、の5点が重点施策に掲げられた²¹⁾。ADBがGMSプログラムの目的実現のために、2005年8月に策定した「地域協力戦略プログラム」のなかでは、①地域間のつながりの強化をとおした国境を越えるヒト・モノの移動と観光の促進、②経済活動の効率化と民間セクターの開発の促進をとおした国内と地域の市場統合、③地域連携のなかでの人々の健康やその他の社会的・経済的能力開発への注力、④持続可能な発展と天然資源の保全重視に向けた環境・資源の適正利用の管理、の4点が柱とされた²²⁾。2012年から採用されているGMSプログラムの戦略的枠組みでは、①インフラ連結の強化、②越境型貿易・投資、および観光の円

滑化、③民間部門の参入と競争力の強化、④人的資源と技術能力の開発、⑤環境保護と天然資源の持続可能な利用、の5点が戦略的支柱とされている²³⁾。

GMS プログラムは、開発と環境の両立を目指すものである。第1回GMSサミットで確認されたGMSプログラムの三本柱には、環境保護だけではなく、経済発展と貧困削減もあげられている。GMSプログラムが重視してきた課題は、環境保護だけではなく、インフラ整備や経済・貿易の促進も含まれる。GMSプログラムにおいてこれまで最も予算が投入されてきた事業は、道路網の整備を中心とする経済回廊に関するプロジェクトである。GMSプログラムは、自然環境の保護・保全だけを対象としたものではなく、開発と環境の統合を目指したものである。GMSプログラムの各プロジェクトの企画・立案、および実施の段階では、自然環境に配慮することを可能とすることが求められている。このような点から、GMSプログラムでは、経済開発というコンテキストのなかに環境問題という概念を主流に位置づけようとしていると理解できる。

3. GMS プログラム初期の環境協力

GMS プログラムは、1992年の発足から現在に至るまでを3つに時期区分することができる。第1期が1992年から2001年である。第2期は第1回GMSサミットが開催された2002年から2011年が該当する。第3期は発足20周年にあたる2012年以降である。このように、おおよそ10年ごとに、GMSプログラムを時期区分することができる²⁴⁾。

GMSプログラムでは、第1期の段階から、環境保護が重点的活動対象の1つとして位置づけられてきた。第1期の重点分野は、①エネルギー、②道路建設、③環境保全、④人材育成、の4分野であった。第2期は、第1期の成果と問題点を反映したうえで、①インフラ整備、②越境貿易・投資促進、③民間参入の促進をとおした競争力の強化、④環境保護と天然資源の持続可能な使用、の4つが活動の中心とされ²⁵⁾、①南北経済回廊、②東西経済回廊、③南部経済回廊、④通信網の確立、⑤域内の電力相互融通と貿易のための協定、⑥越境型貿易・投資の促進、⑦民間セクターの参入と競争力強化、⑧人的資源開発と技術競争力の強化、⑨戦略的環境保護枠組み、⑩洪水・水資源管理、⑪観光振興、がフラッグシップ・プログラムとされた²⁶⁾。第3期になると、「より統合され反映する協調的なメコン地域」というビジョンを掲げて、第2期の枠組みを拡充し、①経済成長の加速・継続、②貧困や経済格差の是正、③生活の質の向上、④環境と天然資源の持続可能な管理、の4点が目標として設定された²⁷⁾。このように、GMSプログラムでは、発足当初から現在に至るまで一貫して、環境保全が重点分野の1つとして設定されてきた。

GMSプログラムにおける環境協力は、プログラム第1期の1994年から始まった。1994年から2004年にかけて、①環境モニタリング情報システム、②戦略環境枠組み、③環境トレーニング・制度強化、④遠隔地における貧困削減および環境管理、⑤メコン下流域の危機的湿地の管理・保護、の5点に関する取り組みが実施された²⁸⁾。

このようなGMSプログラム初期の環境協力は、大メコン圏の自然環境の現状の理解、

地域の自然環境にとって重要な地点の特定、ならびに GMS プログラムの各種プロジェクトへの環境の視点の導入に関する成果を収めた。たとえば、戦略環境枠組みに関する取り組みでは、①GMS プログラムの開発計画が自然環境にどのような影響を及ぼすのかを事前に把握可能とする事前警告システム（試行版）をはじめとする意思決定ツールの構築、②生態系・生物多様性、および社会にとって脆弱な地点（ホットスポット）の分析と特定、③GMS プログラムの各種プロジェクトへの勧告、という3つの成果を収めることができた。また、国連環境計画（UNEP）とともに、バンコク郊外に位置するアジア工科大学に図書館を寄贈することもできた²⁹⁾。

このような一定の成果を収めることのできた GMS プログラム初期の環境協力であるが、そのなかでは、環境規制やそれに必要な基準の開発といった環境問題の解決に直結する手法の導入は、行われなかった。また、いずれの取り組みも法的拘束力をもったかたちで行われなかったことから、国家間の非公式の取り組みとして行われたものだったと理解できる。

第4節 GMS プログラムにおける生態系・生物多様性の保全

1. コア環境プログラムの概要と特徴

2005年7月に開催された第3回 GMS サミットにおいて、「コア環境プログラム」(Core Environmental Program) が立ち上げられた³⁰⁾。コア環境プログラムは、①メコン地域の自然環境と生態系の保護、②水力発電や交通への投資を持続可能なものとする、③保護地域における生態系・生物多様性の保護、④自然環境の保護に向けた持続可能な融資戦略と市場メカニズムの特定と実施、⑤国内およびサブリージョン・レベルでの計画策定の際の環境への配慮、⑥持続可能な開発の実現に向けた環境指標の開発と適用、の6点が目標とされた³¹⁾。対象として具体的に明示されている分野は、生態系・生物多様性である。このことから、GMS プログラムのコア環境プログラムは、生態系・生物多様性に焦点を当てたものだと考えられる。

コア環境プログラムは、GMS プログラムの実施に当たり活動分野別に設置されている作業部会 (Working Group) の1つである「環境作業部会」によって監督されることになった。環境作業部会は、ADB のバンコク事務所内に置かれた「環境オペレーションセンター」(Environment Operations Center) の指揮・監督を行う³²⁾。この環境オペレーションセンターは、コア環境プログラムの事務局を担い、プログラムに関する日常業務を行っている³³⁾。環境作業部会と環境オペレーションセンターは、いずれもコア環境プログラムに関係する紛争や対立が発生した場合、それを解決する能力をもたない。ある参加国がコア環境プログラムを実施しない場合に、それを強制させたり、執行させたりする権限も有していない。また、環境作業部会を監督する立場にある GMS 環境大臣会合や GMS

サミットも、コア環境プログラムの執行や紛争解決に当たっての強制力をもたない。環境作業部会をはじめとする GMS プログラム内の存在が参加国にプログラムを実施するように強制することや紛争解決のための決定を課すことは、対象国の主権の一部を超越し、内政に干渉する結果を招く。GMS プログラムのコア環境プログラムは、参加国の主権を侵害したり、内政に干渉したりする仕組みをもたない。このために、主権尊重と内政不干渉が確保されたものだと理解できる。

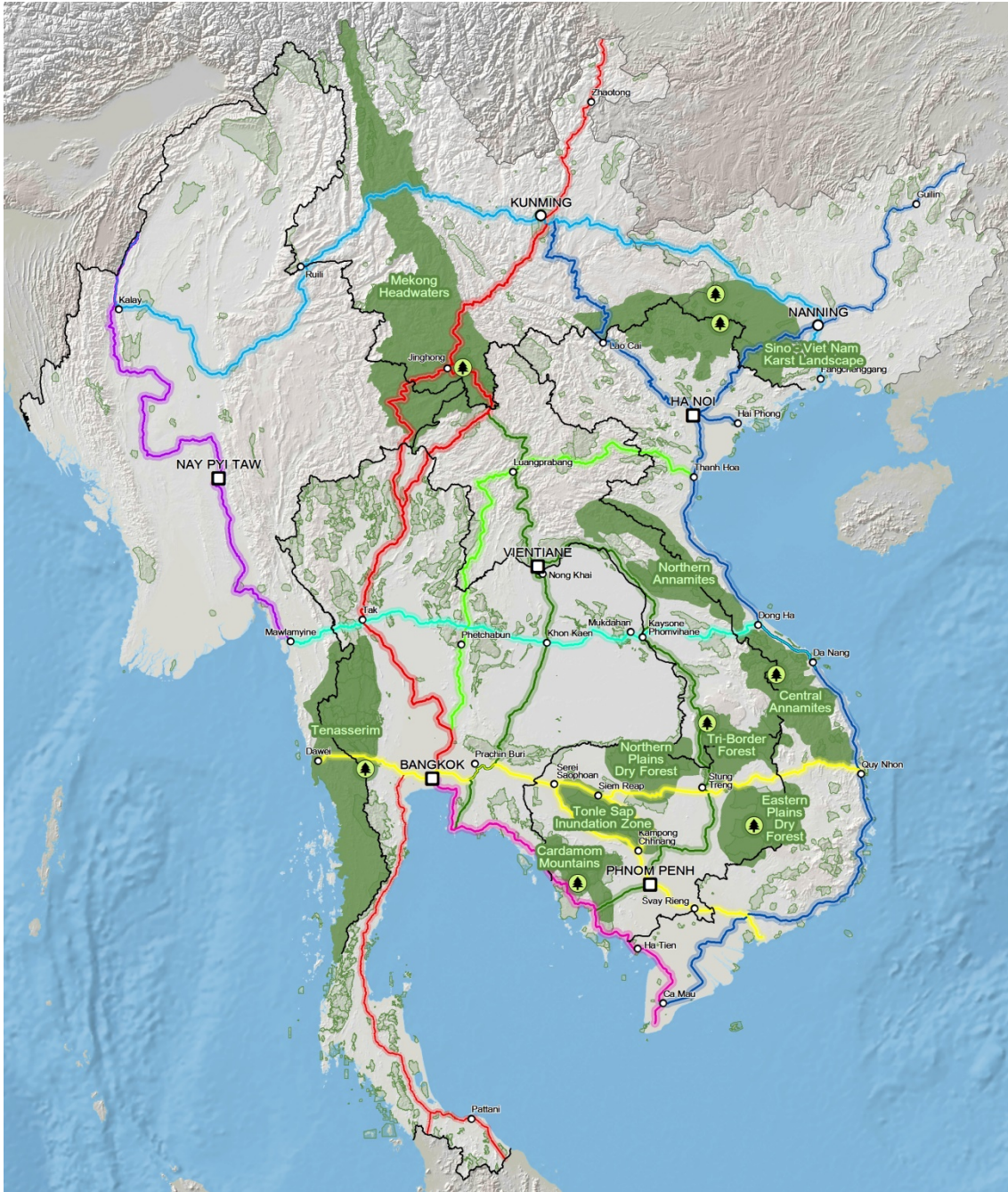
コア環境プログラムでは、ADB や先進国からの資金や援助が重要な役割を果たしている。コア環境プログラムの活動費の大半は、ADB が調達・調整してきた。発足後当初3年間の予算、約3,611万ドルのうち、約2,557万ドルは、ADB が調達した。このため、コア環境プログラムは、資金面のイニシアチブを ADB によって握られているとすることができる。ADB は、資金面で進国によって支配されている。大メコン圏諸国は、資金面で大きな影響力を発揮できていない。ADB には、アジア太平洋地域の48の国と地域、および域外の19か国が出資している。2012年末の段階では、出資額第1位が日本とアメリカであり、両国とも全体の15%を拠出している。続いて、中国が6.4%で第3位、インドが6.3%で第4位、オーストラリアが5.8%で第5位の順になっている。アジア太平洋の域外に位置する国を含めた OECD 加盟国が全体の64.4%を出資している。GMS プログラム参加国のうち、中国以外では、タイが1.4%を出資しているほかは、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの出資額は、「その他の域内国6.6%」としてまとめられてしまっている³⁴⁾。資金面においてコア環境プログラムは、ADB 本体にイニシアチブを握られている。その ADB は、域内外の先進国がイニシアチブを有し、GMS プログラム参加国が発揮できる影響力は小さい。このことから、コア環境プログラムのイニシアチブが GMS プログラムに参加する大メコン圏の6か国の外部にあると理解することができる。

2. コア環境プログラムによる生態系・生物多様性の保全

コア環境プログラムは、生態系・生物多様性に関する取り組みを中心とし、「生物多様性保全回廊イニシアチブ」(Biodiversity Conservation Corridor Initiative)をフラッグシップとする。生物多様性保全回廊イニシアチブは、生態系の回復や生態系に依拠して生計を立てている人々の生活の向上、およびインフラへの投資の際に生態系・生物多様性の保護の実現に向けた持続可能な管理を行う制度の創設を目指したものである。これまでに、ポジティブな成果を収めることができていると評価されている³⁵⁾。

生物多様性保全回廊イニシアチブでは、大メコン圏内の複数のエリアが保全「回廊」として指定されている(図5-3)。保全回廊においては、森林の保護や品行の削減を図りながら生態系・生物多様性の維持の実現に向けた取り組みが行われている。取り組みの実施にあたっては、①貧困削減に向けた金銭的インセンティブへのアクセスの向上、地域のセーフティーネットの支援、インフラ整備、および代替生計手段の維持、②土地利用法の明確化と土地管理体制の調和、③生態系の維持・回復の支援、④地域コミュニティと政

図5-3 生物多様性保全回廊イニシアチブの対象として指定された区域



※緑色で示された部分が保全回廊に該当する。

出典：Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “GMS Conservation Landscapes,” http://portal.gms-eoc.org/uploads/map/archives/map/GMS_regional-coop_full_25_hi-res_7.jpg, Accessed at October 29, 2018.

府職員のキャパシティー・ビルディング、⑤生態系の評価と最善な手法の適用をとおした持続可能なかたちでの融資の実施、の5点を重視している。

保全回廊においては、地域の自然環境にとって重要な生物多様性を抱える地点の環境状

況の悪化への対応として、森林の再生と住民の新たな生計手段の開発も実施している。これまでに、3,722ヘクタールに及ぶ植林が行われ、森林再生を実現してきた。181の村落発展基金と保全管理プログラムが設立され、約80万ドル相当額が少数民族を中心とした約3万世帯に供給された。この基金とプログラムは、エコ・ツーリズムやインフラ整備、製造業等への従事を可能とすることなどをおして、地域コミュニティの森林資源をはじめとする生態系への依存の軽減を図るものである。なお、これらの実施に当たっては、GMSプログラム参加各国政府、地域コミュニティ、関連機関、およびNGOが協力し合ってきた³⁶⁾。

保全回廊に指定された場所では、戦略環境評価に関する取り組みが行われてきた³⁷⁾。戦略環境評価とは、各種政策、プログラム、および計画に、環境的・社会的・経済的観点を通合するものである³⁸⁾。当初は、戦略環境評価の優位性の普及が目的とされ、大メコン圏の各国が開発計画の立案時に、戦略環境評価を用いるようになるよう働きかけを行った。現在は、戦略環境評価に係る制度的枠組みの構築に向けた取り組みが行われている³⁹⁾。保全回廊では、環境影響評価(EIA)に関する取り組みも行われ、各国のデータの収集、編さん、分析、公開能力や分析枠組みの活用能力の向上にに向けた努力も行われている⁴⁰⁾。

生物多様性保全回廊イニシアチブでは、キャパシティー・ビルディングも重視され、これに関する取り組みも行われてきた。そのなかでは、各プロジェクトの立案・実施、研究への関与、技術支援をとおして、政府関係者だけではなく、地域住民や草の根レベルの人々のキャパシティー向上も目的とされてきた。これまでに、約7,500名の地域・草の根レベルの住民が政府関係者とともに、トレーニングに参加した。この結果、生物多様性保全回廊イニシアチブの実施に係るキャパシティーの向上を図ることができただけでなく、各国における環境管理をめぐる当事者意識の向上も実現できた。キャパシティー・ビルディングに係る取り組みとその成果は、生物多様性保全回廊イニシアチブの重要な成果の1つである⁴¹⁾。

ここまで見てきたように、生物多様性保全回廊イニシアチブにおいては、多岐にわたる取り組みが行われ、キャパシティー向上や森林の復元、地域住民の生態系への依存軽減といった成果を収めてきた。その一方で、森林伐採を規制するルールの導入等は行われていない。生物多様性の保全区を「回廊」というかたちで指定しながらも、そのエリア内での生態系や生物多様性の保全・回復に求められる行動の規制や禁止等の手法は用いられていない。その代わりに、地域の生態系に依存して生計を立てている人々がそうせずとも生活を営めるようする施策を行ってきた⁴²⁾。

3. コア環境プログラムの抱える問題点とその背景

コア環境プログラムは、その有効性が限定的なものとなっている懸念がある。GMSプログラムにおける環境協力は、参加国政府の強力な関与と支援がなければ、影響力を発揮できないとする指摘が存在する⁴³⁾。この指摘を踏まえて考えると、現在のコア環境プロ

ラムは、参加各国の主権を超越して、環境問題に関連する各国の内政に関与できていないということになる。各国の主権が尊重され、内政不干渉が確保されている一方で、その結果、効果が制限されている状態にあると考えられる。

GMS プログラムにおける生態系・生物多様性の保全に向けた取り組みは、制度面に説いて、グローバル・レベルのものとは比べて、非公式的なものだといえる。1992年の国連環境開発会議（UNCED）で採択された「生物多様性条約」やその後に採択された「カルタヘナ議定書」からかたちづくられている生物多様性保全レジームには、法的拘束力が存在している。その一方で、GMS プログラムのコア環境プログラムは、法的拘束力を有していない。これに必要な文書を一切作成していない。このことから、非公式な協力だと考えられる。

GMS プログラムの環境プロジェクトは、経済面に従属してきた側面をもつ。GMS プログラム内にある環境作業部会は、1995年の初めに、地域環境技術援助プロジェクトを策定したが、このプロジェクトは、環境保全のための規制的措置を含まず、情報共有と制度強化を中心とした。この点は、コア環境プログラムも同様である。GMS プログラムでは、これまでに、経済協力プログラムの一環である地域インフラ開発の実施を阻害するような環境協力の実施が見送られてきている⁴⁴⁾。

第5節 GMS プログラムと中国

1. GMS プログラムにおける生態系・生物多様性に関する協力に対する中国の姿勢

中国は、GMS プログラムに対して積極的な姿勢を示している。メコン流域諸国との協力をめぐって、メコン・レジームには、現在の MRC に至るまで一貫して参加していない一方で、GMS プログラムには発足当初から参加している。中国政府は、メコン流域への関与を強化していく方針を掲げ、2002年10月にプノンペンで開かれた第1回 GMS サミットの間では、当時の朱鎔基首相が資金援助を含む包括的支援プランを提案した。その場では、中国が GMS プログラムの交通インフラ、エネルギー、ならびに観光の各プロジェクトを主導していく意思も表明された⁴⁵⁾。

中国は、メコン流域各国との協力において、環境問題にも取り組んでいく姿勢を示し、GMS プログラムでは、環境協力にも参加している。特に、GMS プログラムの環境分野での取り組みの中心となっているコア環境プログラムのフラッグシップである生物多様性保全回廊イニシアチブに対して、積極的な姿勢を示している。生物多様性保全回廊イニシアチブへの参加に当たり、雲南省のシーサパンナー、シャングリラ、および徳欽地域を保全回廊として指定・登録している。さらに、国内での取り組み実施を支援するユニットの設立も行った。加えて、森林と野生動植物の保護に向けて、GMS プログラム参加国との二国間協力も実施している⁴⁶⁾。

雲南省の省政府自身も、生態系・生物多様性の保全に向けて、積極的に取り組んでいる。たとえば、メコン上流域において、植林や森林保護、退耕還林（耕地を撤廃して、森林に戻す）などを実施してきた⁴⁷⁾。中国の地方政府の方針は、中央政府や共産党の意向を踏まえたものであり、それらの承認のもとにある。このことから、雲南省政府の生態系・生物多様性の保全を重視する姿勢は、中国の中央政府および共産党の意向を反映したものだと考えられる。中国政府自体、先に述べたように、GMS プログラムにおける生態系・生物多様性に関する協力や取り組みを重視している。中国はこのように、GMS プログラムにおいて、生態系・生物多様性の保全に向けて積極的に取り組んでいく姿勢を有している。

なお、GMS プログラムには、ミャンマーも参加している。ミャンマーは、1980年代まで「厳正中立」路線をとり、いかなる地域ブロックへの参加も見送ってきた。メコン流域における地域協力体の最古参であるメコン・レジームには、前章で述べたように、当初のメコン委員会時代から一貫して不参加を貫いている。現在の MRC にも、ダイアログ・パートナーとして関わっている一方で、正式参加を見送っている。その一方で、1992年10月にマニラで開催され、GMS プログラムのスタートを飾った第1回 GMS 経済協力閣僚会議に出席して以来、GMS プログラムに参加している⁴⁸⁾。GMS プログラムのコア環境プロジェクトのフラッグシップである生物多様性保全回廊イニシアチブにも積極的に関与し、国内の一部を保全回廊に指定し、そのなかで、植林や環境状況の調査を行っている。

2. GMS プログラムへの中国の参加背景

中国を含めた大メコン圏の各国の GMS プログラムに参加している背景には、プログラムが有する主権尊重と内政不干涉という特徴が寄与している。GMS プログラムでは、主権尊重と内政不干涉が重視されてきた。プログラムに対する国家主権の移譲とプログラムによる内政への介入をは、否定されてきた⁴⁹⁾。GMS プログラム参加各国は、自国の主権をきわめて重視し、内政干渉に敏感である。他国や国際機関による国内問題への介入に対して厳しい姿勢をとってきた。GMS プログラムの参加国のうち、カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、およびベトナムの5か国も加盟する ASEAN と同じく GMS プログラムに参加する中国は、2002年11月に「中 ASEAN 平和構築戦略パートナーシップ」と「中 ASEAN 経済協力枠組み協定」に署名した。中国は、翌年、ASEAN 友好協力条約 (TAC) にも ASEAN 域外国として初めて署名した。これらの文書のなかでは、主権尊重と内政不干涉の原則が確認されている⁵⁰⁾。このことから、大メコン圏を構成する6か国の間で、主権尊重と内政不干涉に関する認識が共有されていると理解できる。GMS プログラムとその参加対象国は、いずれも国家主権と内政不干涉を重視し、両者の間では、これらの点に関する齟齬は見られない。

GMS プログラムが中国を含む大メコン圏各国の参加確保を可能とした背景には、プログラムがもつプラグマティズムも存在すると指摘されている⁵¹⁾。このプラグマティズムは、GMS プログラムで採用されてきたコンセンサス方式と非公式性に由来する。このため、

GMS プログラムへの中国の参加には、コンセンサス方式と非公式性も寄与したと考えられる。

GMS プログラムでは、ASEAN のコンテキストにおいてコンセンサス方式に該当する行動様式からプラグマティズムがもたらされた。GMS プログラムでの各種協力の実施に当たっては、参加6か国の全会一致を常に求めることはしない。少なくとも参加2か国の間での合意が得られれば、加盟6か国の合意がなくても、可能なプロジェクトを、可能なアクター間で実施していく⁵²⁾。2か国以上が合意したところから、協力を具体化させ、これに他国が遅れて合流することも可能とする⁵³⁾。このような「2プラス原則」とよばれるGMS プログラムの行動様式は、ASEAN のコンテキストにおける「5マイナス1方式」に該当する。「5マイナス1方式」は、ASEAN のコンテキストでは、コンセンサス方式に含まれる。このため、GMS プログラムは、コンセンサス方式によって、できるところから、できる諸アクターのみでの協力実施を行い、できる限りの実利の獲得を可能とするプラグマティズムを確保したといえる。

GMS プログラムで見られるプラグマティズムは、非公式性とも強い関連性を有している。GMS プログラムでは、公式性が最小限に留められてきた。公式の協定にこだわらず、議長サマリーなどのかたちで実質的な合意を積み重ねることが重視されている⁵⁴⁾。協力の実施に係る協定文の策定や条約の締結・批准に労力と時間をかけるのであれば、それを実際のプロジェクトの実施に用いるべきとする前提に立脚している⁵⁵⁾。プログラムの具体的な実施・執行を阻むおそれのある制度やテーマ、取り決めに徹底的に排除する方針が貫かれ、このなかでは、協力に係る公式的な文書の形式や制度の導入も見送られ、非公式なかたちにおける実務的な協力の実施が優先されている⁵⁶⁾。この結果、GMS プログラムにおいては、協力の実施に係る詳細な合意文書や議定書は、形成されていない。対話と実行のプロセスのなかで漸進的に、現在見られるような制度や組織、規則と呼べるものが醸成・進化・形成されてきた⁵⁷⁾。法的拘束力をもつ文書をもたない非公式な形での協力が続けられてきた。

GMS プログラムのもつ非公式性は、中国のコア環境プログラムへの参加に大きく貢献してきた。中国は、環境保全に係る地域的規則に否定的な姿勢を示してきた。水資源の開発・利用を地域として統御していくことを目指すメコン・レジームには、一貫して参加していない。メコン・レジームとGMS プログラムを比べると、後者のほうがより非公式的である。1995年メコン協定だけでなく、そこに至るまでのプロセスにおいて1957年メコン文書、1975年メコン宣言、1978年暫定メコン宣言等の文書を策定してきたメコン・レジームと比較すると、協定や文書、宣言などを作らずにきたGMS プログラムのほうが一層非公式性を帯びた協力枠組みであると理解できる⁵⁸⁾。GMS プログラムは、このような徹底した非公式性のために、コア環境プログラムへの中国の積極的姿勢を引き出すことにも成功している⁵⁹⁾。

非公式性が国際協力に係るコストを引き下げていることも、中国のGMS プログラムで

の環境協力に対する前向きな姿勢を引き出すことに寄与している。中国は、国際協力・地域協力に係るコストを忌避する傾向をもつ。GMS プログラムは、非公式性を重視し、参加国に規制や義務を課していない。協力の実施に当たり、自国の行動を制限されるというコストが小さい状況にある。反対に GMS プログラムのイニシアチブを握る ADB から、その豊富な資金力に基づく支援が期待できる⁶⁰⁾。

3. GMS プログラムへの中国の参加確保を可能とした諸点の影響

GMS プログラムは、メコン・レジームが実現できていない中国の参加確保に成功した一方で、取り決めが実施に移されなかったり、期限が守られなかったりといったメコン・レジームでも見られる諸問題に直面している。たとえば、GMS プログラム全体のフラッグシップともいえる交通プロジェクトの一環として行われている越境交通協定 (CBTA) をめぐって、貿易の円滑化に向けて、その実現に必要な各種制度や規則の整備、情報公開、規則に関する情報の英語や現地語での提供、CBTA の効果測定調査の実施など、100 以上の項目で期限が定められたが、そのほとんどが守られていない⁶¹⁾。同様の傾向は、コア環境プログラムでも確認できる。

GMS プログラムにおいては、参加各国の主権が尊重され、内政不干渉の原則が堅持されてきた。法的拘束力も存在しなければ、公式的な文書も制度もない。GMS プログラムにおける協力は、非公式的な取り組みであり、自発的参加や各国の自主性を前提としている。期限や取り極めが守られなかった場合の罰則規定や遵守させるためのメカニズムは、存在しない。このために、合意内容の順守や期限を守ることが当然のことながら必要となる環境保全に関する問題をすべて解決することが困難だと理解できるとの指摘も存在する⁶²⁾。

GMS プログラムは、中国の参加確保を可能とした主権尊重、内政不干渉、コンセンサス方式、および非公式性のために、環境協力の着実な実施に問題を抱えることになっている。その一方で、これら4点のために、地域の安定に寄与してきた。GMS プログラムは、設立当初、カンボジア和平実現直後という背景から、地域の安定の実現が第1の目的として設立された⁶³⁾。このため、GMS プログラムは、主権尊重、内政不干渉、コンセンサス方式、および非公式性を徹底することをとおして、設立時の第1目的を達成することに成功したといえる。

第6節 小括

本章では、大メコン圏における生態系・生物多様性に関する協力について検討してきた。第2節では、大メコン圏というサブリージョンが ADB のイニシアチブによって確立されたものであり、ADB が GMS プログラムを監督していることを確認した。第3節では、

GMS プログラムにおけるインフラ整備が自然環境に悪影響を及ぼすおそれがあることを述べたうえで、プログラム初期の段階から環境協力が行われてきたことを見た。第4節においては、GMS プログラムにおける生態系・生物多様性を中心とする環境協力が森林再生や地域住民の生態系への依存度軽減といった成果をあげてきたことを述べた。第5節では、中国の GMS プログラムにおける生態系・生物多様性を中心とした環境協力への参加背景に、主権尊重、内政不干涉、コンセンサス方式、および非公式性があることを見た。

GMS プログラムにおける生態系・生物多様性に関する協力では、ASEAN Way から想定されるものよりも目的達成に向けてよりポジティブな成果がもたらされてきた。GMS プログラムは、ADB がイニシアチブを握っている。ADB は、東南アジア域外の先進国が主導権をもつ国際組織である。この点を踏まえると、大メコン圏の生態系・生物多様性に関する協力は、東南アジア域外の国がイニシアチブを握る国際機関の関与をとおして、ASEAN Way を克服し、協力の目的達成に向けてポジティブな成果をあげることができていると考えられる。

注

- 1) GMS プログラムへの中国の参加は、フィリピンとカナダの提案によるものである。この背景には、今後のアジアにおいてメコン地域が一定の存在感を発揮するためには、メコン流域諸国と中国とのリンクが不可欠だとする認識が存在した。小笠原高雪「メコン地域における開発協力と国際関係」石田正美編『メコン地域開発——残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年、44頁。
- 2) 仲上健一、濱崎宏則「メコン川流域開発とヴェトナムにおける環境保全」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014年、202頁。
- 3) 石田正美「大メコン圏経済協力と3つの経済回廊」石田正美、工藤年博編『大メコン圏経済協力——実現する3つの経済回廊』アジア経済研究所、2007年、18頁。“Greater Mekong Subregion”の邦訳として一般的に、「大メコン圏」という言葉が当てられる傾向がある。本書でも、「大メコン圏」という言葉を用いることになる。他にも、「大メコン準地域」と訳されることもある。
- 4) Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Development Effectiveness Brief*, Manila: Asian Development Bank, 2007, p. 3.
- 5) 畢世鴻、中国・昆明、2013年8月27日聞き取り。畢は、メコン地域には2000年以上にわたる経済的関係が存在していると指摘している。
- 6) Asian Development Bank, “Greater Mekong Subregion: Overview,” <http://www.adb.org/countries/gms/overview>, Accessed at June 3, 2013.
- 7) 吉田恒昭、金広文「メコン地域の交通インフラ」石田正美編『メコン地域開発——残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年、63頁。
- 8) Dedman, Adam, Faculty of Political Science and Administration, Chiang Mai University, Interviewed in Chiang Mai, Thailand, May 20, 2013. GMS プログラムに関する研究は GMS 諸国以外では、日本におけるものが活発に行われている。
- 9) Goswani, A., “Greater Mekong Subregion (GMS) 2020: Issues, Prospects and Challenges,” Presentation to the PPP2009 Learning Programs: Strategic Leadership

for GMS Cooperation, <http://www.fdc.org.cn/afcd/UploadFile/200911336517029.pdf>, cited in 西口清勝「ASEAN 域内経済協力の新展開とメコン地域開発」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014 年、18 頁。

- 10) Su は、ADB による GMS における地域統合や自由貿易の実現に向けた支援の背景に、中国からの要請の存在があると指摘している。中国は、資本と労働力の地理的拡大をスピードアップさせている一方で、近隣諸国からの自由貿易に対する抵抗を回避しようとしている。Su, Xiaobo, “Rescaling the Chinese State and Regionalization in the Greater Mekong Subregion,” *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 2, 2012, p. 516.
- 11) シー、ホーン・キム（松野周治訳）「ASEAN と GMS——発展格差は埋まるか？」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014 年、326 頁。
- 12) この取り組みは、メコン・レジームと重複する。
- 13) 石田「大メコン圏経済協力と 3 つの経済回廊」、18-21 頁。
- 14) GMS プログラムにおける各経済回廊プロジェクトは、メコン地域諸国の主要な港や内陸部の中心都市を結ぶ幹線道路である。メコン地域各国の生産要素（天然資源、資本、労働力）を結合させて、地域全体の経済力や生活水準の向上を図ることを意図したものである。経済回廊上に位置する後発地域や貧困地域、国境地域の経済を活性化させる意図ももつ。森政毅「カンボジア経済の発展における中国の役割——中国系アパレル企業のカンボジア進出と華人ネットワークを中心に」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014 年、254 頁。
- 15) Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Twenty Years of Partnership*, Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2012, p. 128.
- 16) アナンタナスワン、ダーララット（中野謙訳）「GMS 開発のためのタイ環境保全政策——2011 年大洪水の経験に基づく予防措置と事前行動」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014 年、221 頁。
- 17) 工藤年博「ミャンマーとメコン地域開発——越境開発モデルの導入へ向けて」石田正美、工藤年博編『大メコン圏経済協力——実現する 3 つの経済回廊』アジア経済研究所、2007 年、168 頁。たとえば、Asian Development Bank, *Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion: Toward Implementation*, Proceedings of the Third Conference on Subregional Economic Cooperation among Cambodia, Lao People’s Democratic Republic, Myanmar, Thailand, Vietnam and Yunnan Province of People’s Republic of China, Hanoi, April 20-23, 1994.
- 18) Su, “Rescaling the Chinese State and Regionalization in the Greater Mekong Subregion,” p. 514.
- 19) Dore, John, “The Governance of Increasing Mekong Regionalism,” Paper presented at Regional Centre for Social and Sustainable Development (RCSD) Conference, Chiang Mai, Thailand, July 11-14, 2003, p. 13.
- 20) Asian Development Bank, *Joint GMS Summit Declaration: Making it Happen—A Common Strategy on Cooperation for Growth, Equity and Prosperity in the Greater Mekong Subregion*, Phnom Penh, November 3, 2002. このなかでは、同年に開催された国連主催の「持続可能な開発に関する世界サミット」（ヨハネスブルグ会議）を含む各種国際公約の実施も合意された。
- 21) Asian Development Bank, *Midterm Review of Greater Mekong Subregion Strategic Framework (2002-2012)*, 2007.

- 22) 小山昌久「内陸国の制約を越えて——ラオスの持続可能な発展を考える」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発とASEAN共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014年、107頁。
- 23) Goswami, “Greater Mekong Subregion (GMS) 2020.”
- 24) 西口「ASEAN 域内経済協力の新展開とメコン地域開発」、14-18頁。
- 25) Asian Development Bank, *Building on Success: A Strategic Framework for the Next Ten Years of the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program*, Manila: Asian Development Bank, 2002, p. 1.
- 26) *Ibid.*, pp. 57-72.
- 27) Asian Development Bank, *The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program Strategy Framework 2012-2022*, Manila: Asian Development Bank, 2011.
- 28) Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Development Effectiveness Brief*, p. 8.
- 29) *Ibid.*, p. 3. アジア工科大学のキャンパス内には、UNEP のアジア太平洋資源センター (UNEP RRC.AP) が位置している。
- 30) Asian Development Bank, *Environmental Program: Progress and Prospects*, Manila: Asian Development Bank, 2009, p. 41.
- 31) Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Development Effectiveness Brief*, p. 8.
- 32) なお、環境オペレーションセンターは、その監督者である環境作業部会の事務局も担っている。*Ibid.*, p. 8.
- 33) Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “About GMS-EOC,” <http://www.gms-eoc.org/about-eoc>, Accessed at June 3, 2013.
- 34) アジア開発銀行『アジア開発銀行財務概要』、2013年、7-8頁。
- 35) Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Development Effectiveness Brief*, p. 8.
- 36) Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Biodiversity Conservation Corridors Initiative,” <http://www.gms-eoc.org/biodiversity-conservation-corridors-initiative>, Accessed at June 4, 2013. 生物多様性保全回廊イニシアチブは、カンボジア、ラオス、およびベトナムにおいて2010年より、一層強化した「生物多様性保全回廊プロジェクト」(Biodiversity Conservation Corridors Project) とされたが、生物多様性保全回廊イニシアチブ自体は、タイ、ミャンマー、ならびに中国を対象として、および生物多様性保全回廊イニシアチブと他のプロジェクトとの調整、各種パイロット・プロジェクトの実施枠組みとして存続している。生物多様性保全回廊イニシアチブの枠組みのなかに、生物多様性保全回廊プロジェクトが存在するかたちである。
- 37) Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Where We Work,” <http://www.gms-eoc.org/where-we-work>, Accessed at June 9, 2013.
- 38) Dore, John, “Environmental Governance in the Greater Mekong Sub-region,” 2011, p. 37 (http://pdf.wri.org/mekong_governance_mreg_dore.pdf, Accessed at June 8, 2016).
- 39) Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Strategic Environmental Assessments,” <http://www.gms-eoc.org/strategic-environmental-assessments>, Accessed at June 6, 2013. なお、戦略環境評価は、より環境にやさしい開発の実現をサポートするものであり、コア環境プログラムの枠外でも、交通やエネルギー、観光の各プロジェクトのなかでも実施されている。開発計画決定の際の支援ツールである。
- 40) Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Environmental Performance Assessment,” <http://www.gms-eoc.org/environmental-performance-assessment>, Accessed at June 5, 2013.

- 41) Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Capacity Building,” <http://www.gms-eoc.org/capacity-building>, Accessed at June 6, 2013.
- 42) 生物多様性保全回廊イニシアチブでは、地域住民が生態系・生物多様性から利益を得ることの可能となるメカニズムの導入に向けた取り組みがなされていない。これまで持続可能なかたちで自然環境を利用してきた人々をそこから切り離してしまいかねない環境保護・保全の旗印のもと、地域住民が地元のそれまで利用してきた自然環境や天然資源から切り離されてしまうことに関しては、次の論考が詳しい。佐藤仁『希少資源のポリティクス——タイ農村にみる開発と環境のはざま』東京大学出版会、2002年。
- 43) Dore, “Environmental Governance in the Greater Mekong Sub-region,” pp. 48-49.
- 44) *Ibid.*, pp. 34-35. メコン地域協力のメインストリームが経済とその発展にあることは、実務者も指摘している。田口裕介、海外産業人材育成協会、バンコク、2016年9月1日聞き取り。メコン地域協力は、協力をとおした経済的メリットが大きい限り、政治的・外交的対立が見られる場合でも継続すると見込まれている。黒岩郁雄、アジア経済研究所バンコク研究センター、バンコク、2016年9月1日聞き取り。
- 45) Yoshimatsu, Hidetaka, “Political Leadership, Informality, and Regional Integration in East Asia: The Evolution of ASEAN Plus Three,” *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 2, 2005, p. 226. 中国がGMSプログラムをはじめとするメコン地域を重視する背景には、南シナ海での領有権問題をめぐって、海洋部ASEAN諸国との関係悪化が存在する。田口裕介、バンコク、2016年9月1日聞き取り。
- 46) 廖少廉（井出啓二訳）「GMS協力への中国の参加」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発とASEAN共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014年、317-318頁。
- 47) 畢世鴻「GMS開発における中国雲南省の参与、問題点と展望」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発とASEAN共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、283頁。ただし、小湾ダムの建設は、メコン下流域諸国や環境NGOから大きな批判を浴びている。
- 48) 工藤「ミャンマーとメコン地域開発」、159頁。ミャンマーはGMSプログラム参加後、1997年にASEAN・ベンガル湾他分野技術経済協力イニシアチブ（BIMSTEC）、2003年にタイのタクシン首相が提唱したエーヤーワーディー・チャオプラヤー・メコン経済協力戦略（ACMECS）に参加した。さまざまな地域協力を積極的に参加するようになった。その一方で、MRCにはいまだに正式参加していない。
- 49) Su, “Rescaling the Chinese State and Regionalization in the Greater Mekong Subregion,” pp. 515-516.
- 50) *Joint Declaration of the Heads of State/Government of the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China on Strategic Partnership for Peace and Prosperity*, Bali, Indonesia, October 8, 2003; Jones, David Martin and Michael L. R. Smith, “Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order,” *International Security*, Vol. 32, No. 1, 2007, p. 178.
- 51) たとえば、小笠原「メコン地域開発をめぐる国際関係とASEAN」、137-139頁；小笠原高雪「メコン地域開発をめぐる国際関係とASEAN」山影進編『東アジア地域主義と日本外交（JIIA研究8）』日本国際問題研究所、2003年、137-139頁；白石昌也「メコン地域協力とベトナム」白石昌也編『ベトナムの対外関係——21世紀の挑戦』暁院書院、2004年、209-211頁。
- 52) 石田「大メコン圏経済協力と3つの経済回廊」、16頁；工藤年博、石田正美「越境移動の進展と国境経済圏」石田正美編『メコン地域国境経済を見る』アジア経済研究所、2010年、13-14頁。GMSプログラムにおける2か国以上が関与する取り組みでは、これまで国内の「辺境」と位置づけられることの多かった国境地帯が開発の対象となる機会が増加し、国境地帯の活性化をとおして、国境を越える面的な広がりをもつ経済

発展の実現が期待される。また、国境地域における経済活動の活性化がもたらされ、同地域における貧困の削減も期待できる。石田正美「メコン地域開発——本書の視点と構成」石田正美編『メコン地域開発——残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年、4頁。

- 53) 小笠原「メコン地域における開発協力と国際関係」、45頁。
- 54) 同上、45頁。
- 55) 石田「大メコン圏経済協力と3つの経済回廊」30頁。農業分野はのちに、プロジェクトの対象として加えられた。
- 56) シー「ASEANとGMS」、325頁。
- 57) 吉田、金「メコン地域の交通インフラ」、83-84頁。吉田と金は、GMSプログラムの非公式性を重視・重用するアプローチをこれまでの途上国開発で見られなかった革新的なものであると評して、メコン地域以外の途上地域でも適用できる可能性をもつと述べている。
- 58) GMSプログラムに関しては、協定文書等がなく、出版されている体系的なプロジェクトに関する文書が少ないため、実態の把握が少し難しい側面をもつ。
- 59) 小笠原「メコン地域開発をめぐる国際関係とASEAN」、137-139頁。小笠原はこのなかで、ASEAN先発6か国へのキャッチアップを目指し、優先させたいベトナムにとっても、GMSプログラムの非公式性が好都合であると述べている。
- 60) 白石昌也「ポスト冷戦期インドシナ圏の地域協力」磯部啓三編『ベトナムとタイ——経済開発と地域協力』大明堂、1998年、50頁。
- 61) 石田正美「越境交通協定（CBTA）と貿易円滑化」石田正美編『メコン地域国境経済をみる』アジア経済研究所、2010年、89-91頁。なお、CBTA関連の付属文書や議定書が有効となるまでの暫定措置として、既存の二国間の道路交通協定が適応されている。
- 62) 小笠原「メコン地域開発をめぐる国際関係とASEAN」、145-146頁。小笠原は、GMSプログラムの環境問題への対応力不足を踏まえて、このなかで、メコン地域での水資源開発・利用の協調的管理の実現に、流域各国政府によるMRCへの関与強化の必要性を示している。同時に、中国とミャンマーのMRC正式参加に向けた説明の実施、およびGMSプログラムとMRCとの協力促進が必要だと指摘している。また、その際に、ASEANが一定の役割を果たす可能性があり、ASEANによるメコン流域の環境保全に関する国際社会の注意喚起やMRCとの連携強化が期待されると述べている。
- 63) 石田正美「大メコン圏経済協力と3つの経済回廊」、18-19頁。

終章

まとめと結論

本章では、ここまで議論してきた国際政治を捉える新しい概念、東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式、ならびに東南アジアのサブリージョンにおいて行われてきた環境協力の各事例を踏まえて、本研究の結論を導き出す。「東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、非リージョン・アクターの関与がある場合、リージョン・レベルの規範・行動様式を克服し、対象とする環境問題の解決に向けたポジティブな成果を収めることができる」との本研究の仮説を立証していく。

1. 国際政治を捉える新しい概念：リージョンとサブリージョン

第1章では、国際政治と国際政治観の変容を概観したうえで、リージョンとサブリージョンの関係性について検討し、本研究の分析枠組みを構築した。国際政治の変容のなかで登場したリージョンという概念は、国際システム上のある特定の地理的空間に位置する複数の国家アクターによってかたちづくられる意思決定や政策実施の空間を指すものである。リージョンの規模は相対的なものであり、ある地理的空間をリージョンとした場合、その内部の一部アクターから形成される空間はサブリージョンに該当する。

リージョンとサブリージョンの関係性を理論的に検討すると、サブリージョンにおける国家間の協力は、リージョン・レベルの規範や行動様式によって規定されることがわかった。サブリージョンは、リージョンの存在を前提として形成され、リージョンの規範や行動様式を採用する。国際システム上では、規範や行動様式がアクターの行動と結果を規定する。これらの点からは、リージョンとサブリージョンの関係は、前者の規範や行動様式が後者でのアクターの行動と結果を規定する関係にあるといえる。

2. 東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式：ASEAN Way

第2章では、“ASEAN Way”と呼ばれる東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式について検討した。ASEAN Way は、①主権尊重、②内政不干渉、③コンセンサス方式、④非公式性、の4点から構成され、国家間の協力関係の形成・維持を促進する一方で、協力の目的達成に向けた具体的取り組みの実施を阻害する。東南アジアのリージョン・レベルの協力体である東南アジア諸国連合（ASEAN）では、ASEAN Way に沿ったアクターの行動の結果、参加国と協力対象の拡大や協力関連制度の強化が成し遂げられてきた一方で、経済統合や人権などの各国の国益に関わる問題や参加国間で立場の相違する問題に関する顕著な成果を収めることができていない。参加国間の対立の解決に資する制度やより効果的な協力の実現に向けたプログラムがつくられても、用いられないままとなっている。

東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式が ASEAN Way であること、および非リージョン・アクターが域外国や域外国も参加する国際機関であることを踏まえると、本研究の仮説は、「東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関の関与がある場合、ASEAN Way を克服し、対象とする環境問

題の解決に向けたポジティブな成果を収めることができる」と換言できる。主権尊重、内政不干涉、コンセンサス方式、あるいは非公式性に該当するアクターの行動がとられ、その結果、対象とする環境問題の解決に向けた具体的取り組みの実施が遅れている場合、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、ASEAN Way を克服できず、それによって規定されているといえる。

3. 東南アジアのサブリージョンにおける環境協力の事例①：SIM エリアのヘイズ問題に関する協力

第3章では、SIM エリアのヘイズ問題に関する協力について検証した。SIM エリアは、インドネシア、マレーシア、およびシンガポールの3か国から構成される東南アジアのサブリージョンであり、ヘイズ問題に苦しんできた。ヘイズ問題とは、大気汚染問題の一種であり、森林火災等から発生するばい煙とこれに起因する経済活動や生態系・生物多様性、人体等への悪影響を総称する言葉である。

SIM エリアのヘイズ問題に関する協力は、ASEAN の枠組みを利用して行われてきた。ASEAN におけるヘイズ問題を対象とした協力体制は、①越境汚染協力計画（1995年）、②地域ヘイズ行動計画（1997年）、③ASEAN ヘイズ協定（2003年）、の3つの文書に基づいてかたちづくられてきた。各文書のもとでのヘイズの予防・緩和に向けた取り組みは、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関の関与がない場合、主権尊重、内政不干涉、コンセンサス方式、および非公式性から実施が阻まれてきた。

SIM エリアのヘイズ問題に関する協力では、国連環境計画（UNEP）とアジア開発銀行（ADB）という東南アジアの域外国も数多く含む国際機関の関与時に、ASEAN Way の克服が見られた。ASEAN ヘイズ協定は、非公式性が採用されず、法的拘束力を有する文書とされた。この結果、SIM エリアのヘイズ問題に関する最重要アクターであるインドネシアとの協力関係の維持で困難に直面したが、具体的取り組みの実施に資する法的拘束力の導入が実現した。

第3章での議論を整理すると、SIM エリアのヘイズ問題に関する協力は、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関の関与がない場合、ASEAN Way によって規定されてきたことがわかる。また、国際機関が関与した際、ASEAN Way を克服し、ヘイズ問題の解決に向けたポジティブな成果を収めることができたといえる。

4. 東南アジアのサブリージョンにおける環境協力の事例②：メコン下流域における水資源に関する協力

第4章では、メコン下流域における水資源に関する協力について検討した。メコンの水資源の開発・利用は、地域の発展に寄与する一方、水量や生態系の変化をもたらす。上流国での水資源の開発・利用が下流国での水資源の開発・利用の可能性を左右する。このため、自然環境への影響を回避しつつ、流域各国の間で公平に水資源の恩恵にあずかるため

には、流域国間での協力が必要となる。このような認識のもと、東南アジアのサブリージョンに当たるメコン下流域では、メコンの水資源の開発・利用を対象とする協力が実施されてきた。

メコン下流域の4か国（カンボジア、ラオス、タイ、ベトナム）の水資源を対象とした協力関係は、ASEAN Way によって維持されてきた。メコン下流域の4か国は、メコンの水資源の協調的開発・利用を目指して、①メコン委員会（1957年設立）、②暫定メコン委員会（1978年設立）、③メコン河委員会（MRC, 1995年設立）、という3つの政府間組織を形成した。メコン委員会から暫定メコン委員会への衣替えは、ポル・ポト政権の発足に伴うカンボジアのメコン委員会からの離脱に伴うものであり、ASEAN のコンテキストではコンセンサス方式に包摂される「5マイナス1方式」と非公式性の結果、可能となった。非公式性は、カンボジアの復帰に伴う暫定メコン委員会から MRC への衣替えの際に、タイの参加確保にも貢献した。

しかし、メコン下流域における水資源に関する協力では、ASEAN Way のために、目的とする水資源の協調的開発・利用が実現できていない。メコン委員会時代から目的とされてきた協調的な水資源の開発・利用の実現に向けた具体的な取り組みは、主権尊重、内政不干渉、コンセンサス方式、ならびに非公式性によって妨げられてきた。

メコンの水資源をめぐる協力を検討すると、東南アジアの域外国である中国の関与時に、ASEAN Way からの逸脱が発生したことも見てとれる。メコンの水資源の協調的な開発・利用には、中国との協力が不可欠であるが、中国は、メコン委員会から MRC に至るまで不参加を貫いている。メコン下流域各国も中国も、水資源に関する主権尊重と内政不干渉を重視している。この2点は、協力関係の実現と維持に寄与する。しかしながら、MRC と中国の関係では、そのような結果がもたらされていない。

第4章の議論を踏まえると、メコン下流域における水資源に関する協力は、ASEAN Way によって規定され、目的とする水資源の協調的開発・利用に向けた具体的な取り組みの実施が妨げられてきたといえる。また、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関の関与時には、ASEAN Way の克服が可能になると考えられる。

5. 東南アジアのサブリージョンにおける環境協力の事例③：大メコン圏における生態系・生物多様性に関する協力

第5節においては、大メコン圏における生態系・生物多様性に関する協力について議論した。大メコン圏は、東南アジアの5か国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナム）に、中国南西部の2地域（雲南省と広西チワン族自治区）を加えた地理的空間である。前者の5か国は、東南アジアというリージョンを形成するアクターの一部である。したがって、この5か国から構成される地理的空間は、東南アジアのサブリージョンに該当する。そこに中国南西部の2地域が付加されている大メコン圏は、東南アジアのサブリージョンに、東南アジア域外のアクターが加わった地理的空間であると理解できる。

大メコン圏は、アジア開発銀行（ADB）のイニシアチブによって作りだされたサブリージョンであり、そこでの生態系・生物多様性の保全に向けた協力は、ADB の GMS プログラムのなかで行われてきた。GMS プログラムでは、道路網の整備や水力発電所の建設等のプロジェクトが展開されているが、これらは、生態系・生物多様性を中心とする自然環境に影響を及ぼすおそれがある。このような点を踏まえて、GMS プログラムでは、環境協力が行われてきた。現在は、「コア環境プログラム」を中心とし、そのフラッグシップ・プロジェクトである「生物多様性保全回廊イニシアチブ」では、森林再生や住民の生態系への依存度軽減をはじめとする取り組みが行われ、生態系・生物多様性の保全に向けたポジティブな成果が生み出されてきた。

大メコン圏の生態系・生物多様性に関する協力において、その保全に向けたポジティブな成果がもたらされてきた背景には、ADB の関与による ASEAN Way の克服が存在する。大メコン圏の生態系・生物多様性に関する協力は、GMS プログラムのなかで行われてきた。このプログラムは、ADB がイニシアチブを握る。ADB のイニシアチブは、日本をはじめとする東南アジア域外の先進国がもっている。これらの点を踏まえると、大メコン圏における生態系・生物多様性に関する協力は、東南アジア域外の国がイニシアチブを握る国際機関の関与をとおして、ASEAN Way を克服し、協力の目的達成に向けたポジティブな成果を獲得してきたといえる。

6. 総合的考察：東南アジアのサブリージョンにおける環境協力での問題解決に向けた具体的取り組みの実施を実現・促進する要因

ここまで検証してきた3つの事例から考察すると、次のようにいうことができる。東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関の関与がある場合に、ASEAN Way を克服し、対象とする環境問題の解決に向けたポジティブな成果を収められる。域外国や域外国を含む国際機関の関与がない場合、ASEAN Way によって規定され、問題解決に向けた具体的取り組みの実施が阻害される。

本研究では、「東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、非リージョン・アクターの関与がある場合、リージョン・レベルの規範・行動様式を克服し、対象とする環境問題の解決に向けたポジティブな成果を収めることができる」との仮説を提示した。また、これを検証するために、「東南アジアのサブリージョンにおける環境協力は、非リージョン・アクターの関与がない場合、リージョン・レベルの規範・行動様式によって規定され、対象とする環境問題の解決に向けた具体的取り組みの実施が阻害される」という下位仮説も立てた。東南アジアのリージョン・レベルの規範・行動様式は、ASEAN Way である。東南アジアにとっての非リージョン・アクターには、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関が該当する。このため、事例を検討した結果、2つの仮説は、立証されたといえることができる。

仮説が立証されたことから、本研究の問題意識に対しての解答を導き出すことができた

と考えられる。本研究は、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力での問題解決に向けた具体的取り組みの実施を実現・促進する要因の特定を目的としてきた。この点については、東南アジアの域外国や域外国を含む国際機関といった非リージョン・アクターの関与によって、リージョン・レベルの規範・行動様式である ASEAN Way を克服し、具体的取り組みを実現・促進できるとの解答を導き出すことができる。

この解答を踏まえると、サブリージョンにおける環境協力がリージョン・レベルではその規範と行動様式のために実現困難となっている取り組みを実現できる優位性をもつと考えることができる。また、その条件が非リージョン・アクターの関与であることがわかる。近年、環境問題をはじめとする地球的諸問題の解決に向けて、サブリージョン・レベルで数多くの協力が行われるようになった。サブリージョン・レベルでの協力は、東南アジアのなかだけでなく、欧州連合（EU）やアフリカ連合（AU）のなかなど、世界中で展開されている。本研究においては、サブリージョン・レベルでの国家間協力の有効性とそれを実現するための条件を示すことができた本研究は、サブリージョン・レベルでの国家間協力そのものだけでなく、国際政治学におけるサブリージョン研究の進展に少なからず貢献できよう。

東南アジアのサブリージョンにおける環境協力では、非リージョン・アクターの関与があったときに、リージョン・レベルの規範・行動様式の克服が可能となる。非リージョン・アクターのなかでも、特に、東南アジアの域外国がイニシアチブを握る国際機関の関与があった際に、環境問題の解決に向けたポジティブな成果がもたらされてきた。このため、東南アジアのサブリージョンにおける環境協力をより強化し、環境問題の解決に資するものとするためには、国際機関を中心とする非リージョン・アクターの関与を求めていくことが肝要だと考えられる。東南アジアは、世界で最も貴重な自然環境が残された地域の1つであり、その自然環境からの恵みに依存して生活を営んでいる住民も数多く暮らしている。そのような地域での環境協力の強化を実現し、人類全体にとって貴重な自然とそこに住む人々の命を守ることに少しでも寄与できる可能性をもつ手法を提示できたことは、本研究がもつ社会的意義の1つだと考えられよう。

【附記】

本論文の作成に当たっては、現地滞在・訪問が大いに役立った。筆者は、2013年から2014年にかけて、タイ北部に所在するチェンマイ大学大メコン圏研究センター（Greater Mekong Sub-region Studies Center）に客員研究員として滞在する経験を得た。その後も折を見て、同センターや MRC 事務局をはじめとする多くの国際機関や研究機関、そして環境問題が発生している地点や環境協力が行われている箇所を訪れた。

現地では、日本においては得難い多くの情報を入手することができた。これはひとえに、筆者の滞在や訪問を快く受け入れ、多面にわたり支えてくれた方々がいてのことである。お世話になった方の名前をすべてあげたい気持ちは山々だが、ここでは、筆者の研究員としての滞在を認め、研究上の困難の克服に大きく寄与したチェンマイ大学大メコン圏研究センターの Usamard Siampukdee 所長（当時）と Ekamol Saichan 顧問の名前を代表としてあげ、感謝の意を表したい。

主要参考・引用文献

【外国語文献】

- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance," *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, pp. 421-456.
- Acharya, Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, Third ed., London and New York: Routledge, 2014.
- Acharya, Amitav, "Culture, Security, Multilateralism: The 'ASEAN Way' and Regional Order," in Keith R. Krause, ed., *Culture and Security: Multilateralism, Arms Control, and Security Building*, London and Portland: Frank Cass, 1999, pp. 55-84.
- Acharya, Amitav, "Ideas, Identity, and Institution-Building: from the 'ASEAN Way' to the 'Asia-Pacific Way'?" *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, 1997, pp. 319-346.
- Acharya, Amitav, "Regional Institutions and Asian Security Order: Norms, Power, and Prospects for Peaceful Change," in Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2003, pp. 210-240.
- Aggarwal, Vinod K., *Liberal Protectionism*, Berkeley: University of California Press, 1985.
- Aggarwal, Vinod K., "Comparing Regional Cooperation Efforts in the Asia-Pacific and North America," in Andrew Mack and John Ravenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia Pacific Region*, Sydney: Allen and Unwin, 1994.
- Aggarwal, Vinod K. and Jonathan T. Chow, "The Perils of Consensus: How ASEAN's Meta-regime Undermines Economic and Environmental Cooperation," *Review of International Political Economy*, Vol. 17, No. 2, 2010, pp. 262-290.
- Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion Atlas of the Environment*, 2nd Edition, Manila: Asian Development Bank, 2012.
- Askandar, Kamarulzaman, "ASEAN and Conflict Management: The Formative Years of 1967-1976," *Pacifica Review*, Vol. 6, No. 2, 1994, pp. 57-69.
- Ba, Alice D., "Regional Security in East Asia: ASEAN's Value Added and Limitations," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 29, No. 3, 2010, pp. 115-130.
- Baldwin, Richard, "Multilaterilising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade," *World Economy*, Vol. 29, No. 11, 2006, pp. 1451-1518.
- Bardach, John E., *Mainstream Dams on the Mekong and Commercial Fisheries*,

- SEADAG Papers on Problems of Development in Southeast Asia, No. 35, New York: The Asia Society, 1968.
- Boer, Ben, Philip Hirsch, Fleur Johns, Ben Saul, and Natalis Scurrah, *The Mekong: A Socio-legal Approach to River Basin Development*, New York: Routledge, 2016.
- Brettell, Anna, "Security, Energy, and the Environment: The Atmospheric Link," in In-Teak Hyu and Miranda A. Schreurs, eds., *The Environmental Dimension of Asian Security: Conflict and Cooperation over Energy, Resources, and Pollution*, Washington DC.: United States Institute of Peace Press, 2007, pp. 89-113.
- Browder, Greg, "An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement," *International Negotiation*, Vol. 5, No. 2, 2000, pp. 237-261.
- Browder, Greg and Leonard Ortolano, "The Evolution of an International Water Resource Management Regime in the Mekong River Basin," *Natural Resource Journal*, Vol. 40, No. 3, 2000, pp. 499-531.
- Busse, Nikolas, "Constructivism and Southeast Asian Security," *The Pacific Review*, Vol. 12, No. 1, 1999, pp. 39-60.
- Campbell, Ian C. ed., *The Mekong: Biophysical Environment of an International River Basin*, New York, Burlington, San Diego, London and Amsterdam: Academic Press, 2009.
- Chomchai, Pachoom, *The United States, The Mekong Committee and Thailand: A Study of America Multilateral and Bilateral Assistance since the 1950s*, Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1994.
- Chulasata, Roongrueng, "There Is No Other Alternative," *Watershed*, Vol. 4, No. 2, 1998, pp. 10-13.
- Cotton, James, "The 'Haze' over Southeast Asia: Challenging the ASEAN Mode of Regional Engagement," *The Pacific Affairs*, Vol. 72, No. 3, 1999, pp. 331-351.
- Davis, Christina L., "Overlapping Institutions in Trade Policy," *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, pp. 25-33.
- Djiwandono, J. Soedjati, "Confidence-Building Measures and Prebentive Doplomacy: A Southeast Asian Perspective," paper presented at the Symposium on the Evolving Security Situation in the Asia Pacific Region: Indonesian and Canadian Perspectives, Jakarta, June 26, 1995.
- Dore, John, "Environmental Governance in the Greater Mekong Sub-region," 2011 (http://pdf.wri.org/mekong_governance_mreg_dore.pdf, Accessed at June 8, 2016).
- Dore, John, "The Governance of Increasing Mekong Regionalism," Paper presented at

- Regional Centre for Social and Sustainable Development (RCSD) Conference, Chiang Mai, Thailand, July 11-14, 2003.
- Dosch, Jörn and Oliver Hensenerth, "Sub-regional Cooperation in Southeast Asia: The Mekong Basin," *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 2, 2005, pp. 263-285.
- Elhance, Arun P., *Hydropolitics in the Third World: Conflict and Cooperation in International River Basins*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1999.
- Elliott, Lorraine, "ASEAN and Environmental Cooperation: Norms, Interests and Identity," *The Pacific Review*, Vol. 16, No. 1, 2003, pp. 29-52.
- Finlayson, Jock A. and Mark W. Zacher, "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Function," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 273-314.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 2, 1998, pp. 887-917.
- Florano, Ebinezer R., "Regional Environmental Co-operation without Tears or Fear: the Case of the ASEAN Regional Haze Action Plan," in Proceedings of the Paris Workshop, Toward Collective Action on International Environmental Governance, Paris, March 15-16, 2004, pp. 93-114.
- Fraenkel, Amy A., "The Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: Meeting the Challenge of International Cooperation," *Harvard International Law Review*, Vol. 30, No. 2, 1989, pp. 447-476.
- Goh, Evelyn, *Developing the Mekong: Regionalism and Regional Security in China-Southeast Asian Relations*, London: The International Institute for Strategic Studies, 2007.
- Haacke, Jürgen, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects*, London and New York: Routledge, 2003.
- Haas, Ernst B., "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes," *World Politics*, Vol. 2, No. 2, 1980, pp. 357-405
- Haas, Ernst, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Order*, Stanford: Stanford University Press, 1964.
- Haggard, Stephan and Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol. 41, No. 3, 1987, pp. 491-517.
- Heilmann, Daniel, "After Indonesia's Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Its Effectiveness As a Regional Environmental Governance Tool," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*,

- Vol. 34, No. 3, 2015, pp. 95-121.
- Irvine, David, "Making Haste Less Slowly: ASEAN from 1975," in Alison Broinowski, ed., *Understanding ASEAN*, London and Basingstoke: Macmillan Press, 1982, pp. 37-69.
- Ishida, Masami, ed., *Five Triangle Areas in the Greater Mekong Subregion*, BRC Research Report No. 11, Bangkok: Bangkok Research Center, IDE-JETRO, 2013.
- Jackson, Robert H., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, New York: Cambridge University Press, 1993.
- Jansen, George H., *Afro-Asia and Non-Alignment*, London: Faber and Faber, 1966.
- Jerger, David B., Jr., "Indonesia's Role in Realizing the Goals of ASEAN's Agreement on Transboundary Haze Pollution," *Sustainable Development Law and Policy*, Vol. 14, No. 1, 2014, pp. 35-45.
- Jones, David Martin and Michael L. R. Smith, "Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order", *International Security*, Vol. 32, No. 1, 2007, pp. 148-184.
- Komori, Yasumasa, "Evaluationg Regional Environmental Governance in East Asia," *Asian Affairs: An American Review*, No. 37, 2010, pp. 1-25.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Krasner, Stephen D., ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 1-21.
- Lazarus, Kate, ed, *Lancang-Mekong: A River of Controversy*, Berkeley, CA: International Rivers Network, Tokyo: Mekong Watch, Chiang Mai: Southeast Asia Rivers Network, 2003.
- Levy, Marc A., Oran R. Young and Michael Zürn, "The Study of International Regimes," *European Journal of International Relations*, Vol, 1, No. 3, 1995, pp 267-330.
- Levy, Marc A., "International Co-operation to Combat Acid Rain," in Helge Ole Bergesen, Georg Parmann and Oystein B. Thommessen, eds, *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1995*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 59-68.
- Liebman, Alex, "Trickle-down Hegemony? China's 'Peaceful Rise' and Dam Building on the Mekong," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 281-304.
- Makim, Abigail, "Resources for Security and Stability? The Politics of Regional

- Cooperation on the Mekong, 1957-2001,” *Journal of Environment and Development*, Vol. 11, No. 1, 2002, pp. 5-52.
- Mareth, Mok, “I Think Thailand Should Work With Us, Not Only Inform Us,” *Watershed*, Vol. 4, No. 2, 1998, pp. 23-24.
- Matthes, Nathaniel and Kim Geheb, eds., *Hydropower Development in the Mekong Region: Political, Socio-economic and Environmental Perspectives*, London and New York: Routledge, 2015.
- McGarvie, Lucy, “ASEAN and Regional integration,” *Becoming*, Vol. 3, 2015, pp. 40-43.
- Mitrany, David, “The Functional Approach to World Organization,” *International Affairs*, Vol. 24, No. 3, 1948, pp. 350-363.
- Molle, François, Tira Foran, and Mira Käkönen, eds., *Contested Water in the Mekong Region: Hydropower, Livelihoods and Governance*, London and Sterling, VA: Earthscan, 2009.
- Mortensen, Peter, “Mekong River Basin: Towards the Establishment of an Integrated Planning Process,” *Water Resource Journal*, No. 199, 1998, pp. 57-75.
- Nesadurai, Helen E. S., “The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” *New Political Economy*, Vol. 13, No. 2, 2008, pp. 225-239.
- Nguitragool, Paruedee, “Negotiating the Haze Treaty,” *Asian Survey*, Vol. 51, No. 1, 2011, pp. 356-378.
- Nguyen, Thi Dieu, *The Mekong River and the Struggle for Indochina: Water, War, and Peace*, Westport, CT: Praeger, 1999.
- Nischalke, Tobias Ingo, “Insights from ASEAN’s Foreign Policy Co-operation: The ‘ASEAN Way’, a Real Spirit or a Phantom?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1, 2000, pp. 89-112.
- Nurhidayah, Laely, “Legislation, Regulations, and Policies in Indonesia Relevant to Addressing Land/Forest Fires and Transboundary Haze Pollution: A Critical Evaluation,” *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, Vol. 16, 2003, pp. 215-239.
- Qadri, S. Tahir, ed., *Fire, Smoke, and Haze: The ASEAN Response Strategy*, Manila: Asian Development Bank, 2006
- Ramcharan, Robin, “ASEAN and Non-interference: A Principle Maintained,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1, 2000, pp. 60-87.
- Ratner, Blake D., “The Politics of Regional Governance in the Mekong River Basin,” *Global Change*, Vol. 15, No. 1, 2003, pp. 59-76.
- Roberts, Christopher B., *ASEAN Regionalism: Cooperation, Values and Institutionalization*, London and New York: Routledge, 2012.

- Saichan, Kosum, *Politics and Regional Integration in Greater Mekong Sub-region*, Chiang Mai: Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, 2014.
- Santasombat, Yos, *The River of Life: Changing Ecosystem of the Mekong Region*, Chiang Mai: Mekong Press, 2011.
- Schweithelm, James and David Glover, "Causes and Impacts of the Fire," in David Glover and Timothy Jessup, eds., *Indonesia's Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, and Ottawa: International Development Research Centre, 2006, pp. 1-13.
- Schweithelm, James, Timothy Jessup, and David Glover, "Conclusions and Policy Recommendation," in David Glover and Timothy Jessup, eds., *Indonesia's Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, and Ottawa: International Development Research Centre, 2006, pp. 130-143.
- Severino, Rodolfo C., *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006.
- Sneddon, Chris and Coleen Fox, "Rethinking Transboundary Waters: A Critical Hydrogeopolitics of the Mekong Basin," *Political Geography*, Vol. 25, No. 2, 2006, pp. 181-202.
- Stein, Arthur A., "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 115-140.
- Su, Xiaobo, "Rescaling the Chinese State and Regionalization in the Greater Mekong Subregion," *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 2, 2012, pp. 501-527.
- Sunchindah, Apichai, "Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia: Reframing ASEAN's Response," ERIA Discussion Paper Series No. 2015-82, 2015.
- Tan, Alan Khee-Jin, "The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: Prospects for Compliance and Effectiveness in Post-Suharto Indonesia," *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 13, No. 3, 2005, pp. 647-722.
- Tay, Simon S. C., "ASEAN Co-operation and the Environment," in Mya Than, ed., *ASEAN Beyond the Regional Crisis: Challenges and Initiatives*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001, pp. 176-202.
- Tay, Simon S. C., "South East Asian Forest Fire: Haze over ASEAN and International

- Environmental Law,” *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 7, No. 2, 1998, pp. 202-208.
- Tay, Simon S. C., “What Should Be Done About the Haze,” *Indonesian Quarterly*, Vol. 26, No. 2, 1998, pp. 99-117.
- Thambipillai, Pushpa and J. Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations: Two Insights*, Singapore: ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, 1985.
- Varkkey, Helena Muhamad, “Addressing Transboundary Haze through ASEAN: Singapore's Normative Constraints,” *Journal of International Studies*, Vol. 7, 2011, pp. 83-101.
- Varkkey, Helena Muhamad, “The Asean Way and haze Mitigation Efforts,” *Journal of International Studies*, Vol. 8, 2012, pp. 77-97.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Xuto, Somsakdi, *Regional Cooperation in Southeast Asia: Problems, Possibilities and Prospects*, Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1973.
- Yasuda, Yumiko, *Rules, Norms and NGO Advocacy Strategies: Hydropower Development on the Mekong River*, New York: Routledge, 2015.
- Yoshimatsu, Hidetaka, “Political Leadership, Informality, and Regional Integration in East Asia: The Evolution of ASEAN Plus Three,” *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 2, 2005, pp. 205-232.

【日本語文献】

- 足立研幾『国際政治と規範——国際社会の発展と兵器使用をめぐる規範の変容』有信堂高文社、2015年。
- アナンタナスワン、ダーラット（中野謙訳）「GMS 開発のためのタイ環境保全政策——2011年大洪水の経験に基づく予防措置と事前行動」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014年、220-229頁。
- 石田正美「越境交通協定（CBTA）と貿易円滑化」石田正美編『メコン地域国境経済をみる』アジア経済研究所、2010年、69-108頁。
- 石田正美「大メコン圏経済協力と3つの経済回廊」石田正美、工藤年博編『大メコン圏経済協力——実現する3つの経済回廊』アジア経済研究所、2007年、16-33頁。
- 石田正美「メコン河とメコン地域」石田正美編『メコン地域開発——残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年、12-40頁。

- 石田正美「メコン地域開発——本書の視点と構成」石田正美編『メコン地域開発——残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年、1-9頁。
- 今川瑛一「米国=ASEAN 諸国関係の20年」岡部達味編『ASEANの20年——その持続と発展』日本国際問題研究所、1987年、119-142頁。
- ウォーレス、ウィリアム「欧州の地域主義——模範、それとも例外？」ルイーズ・フォーセット、アンドリュー・ハレル編（菅英輝、栗栖薫子監訳）『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999年、221-252頁（Wallace, William, “Regionalism in Europe: Model or Exception?” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 201-227）。
- ウォルツ、ケネス（河野勝、岡垣知子訳）『国際政治の理論』勁草書房、2010年（Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill, 1979）。
- 岡部達味「ASEANの基本性格とその国際的意義」岡部達味編『ASEANの20年——その持続と発展』日本国際問題研究所、1987年、15-35頁。
- 大庭三枝「アジア地域主義における南部アジア——東南アジアからの視点」山影進、広瀬崇子編『南部アジア』ミネルヴァ書房、2011年、239-256頁。
- 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。
- 小笠原高雪「メコン地域開発をめぐる国際関係とASEAN」山影進編『東アジア地域主義と日本外交（JIIA研究8）』日本国際問題研究所、2003年、125-151頁。
- 小笠原高雪「メコン地域における開発協力と国際関係」石田正美編『メコン地域開発——残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年、41-62頁。
- 小倉貞男『物語ヴェトナムの歴史』中央公論新社、1997年。
- カー、E. H.（原彬久訳）『危機の二十年』岩波書店、2011年、34頁（Carr, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, London: Macmillan, 1939）。
- 菊池努「北朝鮮の核危機と制度設計——地域制度と制度の連繋」『青山国際政経論集』第75号、2008年、1-119頁。
- 菊池努「地域制度とグローバル・ガバナンス——アジア太平洋の地域制度とグローバル秩序」森井裕一編『地域統合とグローバル秩序——ヨーロッパと日本・アジア』信山社、2010年、232-267頁。
- 工藤年博「ミャンマーとメコン地域開発——越境開発モデルの導入へ向けて」石田正美、工藤年博編『大メコン圏経済協力——実現する3つの経済回廊』アジア経済研究所、2007年、157-181頁。
- 工藤年博、石田正美「越境移動の進展と国境経済圏」石田正美編『メコン地域国境経済を見る』アジア経済研究所、2010年、3-48頁。
- 黒柳米司『ASEAN35年の軌跡——‘ASEAN Way’の効用と限界』有信堂高文社、2003

年。

- 黒柳米司「ASEAN 諸国の安全保障問題——古い体質と新たな挑戦」岡部達味編『ASEAN の 20 年——その持続と発展』日本国際問題研究所、1987 年、102-125 頁。
- 柑本英雄「欧州地域空間再編成の検証——バルト海地域グランドデザイン VASAB2010 の ケース」中村信吾、多賀秀敏、柑本英雄編『サブリージョンから読み解く EU・東アジア共同体——欧州北海地域と北東アジアの越境広域グランドデザイン比較』弘前大学出版会、2006 年、107-132 頁。
- 柑本英雄『EU のマクロリージョン——欧州空間計画と北海・バルト海地域協力』勁草書房、2014 年。
- 小山昌久「内陸国の制約を越えて——ラオスの持続可能な発展を考える」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014 年、105-121 頁。
- 佐藤孝一『「中国脅威論」と 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。
- 佐藤仁『希少資源のポリティクス——タイ農村にみる開発と環境のはざま』東京大学出版会、2002 年。
- 佐渡友哲「東アジアにおける新しい地域主義——EAC 構想におけるサブリージョンとしての GMS と NEAS」『政経研究』第 47 巻、第 4 号、2011 年、1-38 頁。
- サンド、ピーター・H（信夫隆司、高村ゆかり訳）『地球環境管理の教訓』国際書院、1994 年（Sand, Peter H., *Lessons Learned in Global Environmental Governance*, Washington, DC: World Resorce Institute, 1992）。
- シー、ホーン・キム（松野周治訳）「ASEAN と GMS——発展格差は埋まるか？」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014 年、323-346 頁。
- ショート、フィリップ（山形浩生訳）『ポル・ポト——ある悪夢の歴史』白水社、2008 年（Short, Philip, *Pol Pot: The History of Nightmare*, London: John Murray, 2006）。
- 白石昌也「ポスト冷戦期インドシナ圏の地域協力」磯部啓三編『ベトナムとタイ——経済開発と地域協力』大明堂、1998 年、38-86 頁。
- 白石昌也「メコン地域協力とベトナム」白石昌也編『ベトナムの対外関係——21 世紀の挑戦』暁院書院、2004 年、201-235 頁。
- スチュアート＝フォックス、マーチン（菊池陽子訳）『ラオス史』めこん、2010 年（Stuart-Fox, Martin, *A History of Laos*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997）。
- 多賀秀敏「Sub-regionalism 研究の現状と環日本海学会」『環日本海研究』第 11 号、2005 年、11-15 頁。

- 多賀秀敏「東アジアの新地域形成と『地方』」山本武彦、天児慧編『新たな地域形成（東アジア共同体の構築1）』岩波書店、2007年、207-239頁。
- 多賀秀敏「東アジアの地域主義に関する一考察」山本武彦編『地域主義の国際比較——アジア太平洋・ヨーロッパ・西半球を中心にして』早稲田大学出版部、2005年、83-101頁。
- 高橋若菜「環境問題をめぐる欧州地域協力枠組みの歴史的展開」『宇都宮大学国際学部研究論集』第17号、2004年、13-31頁。
- 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。
- 仲上健一、濱崎宏則「メコン川流域開発とヴェトナムにおける環境保全」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発とASEAN共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014年、196-214頁。
- 中村信吾、多賀秀敏、柑本英雄編『サブリージョンから読み解くEU・東アジア共同体——欧州北海地域と北東アジアの越境広域ランドデザイン比較』弘前大学出版会、2006年。
- 西口清勝「ASEAN 域内経済協力の新展開とメコン地域開発」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発とASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014年、2-32頁。
- 野口剛嗣「東アジアの環境協力の進展」『環日本海研究』第13号、2007年、19-36頁。
- 初瀬龍平「アジアにおける地域主義の諸類型」菅英輝、グレン・G・フック、ステファニー・A・ウェストン編『アジア太平洋の地域秩序と安全保障』ミネルヴァ書房、1999年、2-21頁。
- 初瀬龍平「東アジア・アジア太平洋におけるサブ／マクロ／メガ地域主義」日本国際政治学会編『国際政治』第114号、1997年、72-94頁。
- 濱崎宏則「ダム開発に鑑みるメコン河流域管理のガバナンスの考察」『政策科学』第21巻、第3号、2014年、99-116頁。
- ハレル、アンドリュー「地域主義の理論」ルイーズ・フォーセット、アンドリュー・ハレル編（菅英輝、栗栖薫子監訳）『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999年、41-80頁（Hurrell, Andrew, “Regionalism in Theoretical Perspective,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 37-73）。
- 畢世鴻「GMS 開発における中国雲南省の参与、問題点と展望」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発とASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014年、271-287頁。
- フォーセット、ルイーズ「地域主義の歴史」ルイーズ・フォーセット、アンドリュー・ハレル（菅英輝、栗栖薫子監訳）『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999年、

- 11-39 頁 (Fawcett, Louise, “Regionalism in Historical Perspective,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 9-36)。
- フォーセット、ルーズ、アンドリュー・ハレル編 (菅英輝、栗栖薫子監訳) 『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999 年 (Fawcett, Louise and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995)。
- ポーター、ガレス、ジャネット・W・ブラウン (信夫隆司訳) 『地球環境政治——地球環境問題の国際政治学』国際書院、1993 年 (Porter, Gareth and Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics, Dilemmas in World Politics*, London and New York: Routledge, 1991)。
- 堀博『メコン河——開発と環境』古今書院、1994 年。
- 松岡完『ベトナム戦争——誤算と誤解の戦場』中央公論新社、2001 年。
- 宮崎麻美「環境ガバナンスにおける『ネットワーク』の意義——東アジア酸性雨モニタリングネットワーク (EANET) を事例として」『公益学研究』第 7 巻、第 1 号、2007 年、24-36 頁。
- メイオール、ジェームズ「ナショナル・アイデンティティと地域主義の復活」ルーズ・フォーセット、アンドリュー・ハレル編 (菅英輝、栗栖薫子監訳) 『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999 年、183-218 頁 (Mayall, James, “National Identity, and the Revival of Regionalism,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 169-198)。
- モーゲンソー、ハンス・J (原彬久訳) 『国際政治——権力と平和』(上・中・下) 岩波書店、2013 年 (Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Fifth ed., New York: Alfred A. Knopf, 1978)。
- 森川裕二『東アジア地域形成の新たな政治力学——リージョナリズムの空間論的分析』国際書院、2012 年。
- 森政毅「カンボジア経済の発展における中国の役割——中国系アパレル企業のカンボジア進出と華人ネットワークを中心に」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014 年、251-270 頁。
- 山本武彦「リージョナリズムの諸相と国際理論」山本武彦編『地域主義の国際比較——アジア太平洋・ヨーロッパ・西半球を中心として』早稲田大学出版部、2005 年、1-28 頁。
- 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008 年。
- 山本吉宣「地域統合理論と『東アジア共同体』」山本武彦、天児慧編『新たな地域形成

- (東アジア共同体の構築1)』岩波書店、2007年、315-346頁。
- 横田将志「東アジアにおける新しい地域環境協力——酸性雨問題をめぐる国際レジーム間の関係」『法学研究年報』第42号、2013年、277-303頁。
- 吉田恒昭、金広文「メコン地域の交通インフラ」石田正美編『メコン地域開発——残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年、63-88頁。
- ラオス文化研究所編『ラオス概説』めこん、2003年。
- 廖少廉(井出啓二訳)「GMS 協力への中国の参加」西口清勝、西澤信善編『メコン地域開発と ASEAN 共同体——域内格差の是正を目指して』晃洋書房、2014年、313-322頁。
- ワイアット=ウォルター、アンドリュー「地域主義、グローバル化、世界経済秩序」ルイズ・フォーセット、アンドリュー・ハレル編(菅英輝、栗栖薫子監訳)『地域主義と国際秩序』九州大学出版会、1999年、81-129頁(Wyatt-Walter, Andrew, “Regionalism, Globalization, and World Economic Order,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp.201-227)。

【公的文書・報告書】

- ASEAN, *1997 Regional Haze Action Plan*, Singapore, December 23, 1997.
- ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Kuala Lumpur, Malaysia, June 10, 2002.
- ASEAN, *ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution*, June 1, 1995.
- ASEAN, *Resolution on Environment and Development*, Bandar Seri Begawan, Brunei, April 26, 1994.
- ASEAN, *Strategic Plan of Action on the Environment 1994-1998*, 1994.
- ASEAN Secretariat, *Fifth ASEAN State of the Environment Report*, Jakarta, 2017.
- Agreement on the cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, Chiang Rai, Thailand, April 5, 1995.
- Asian Development Bank, *Building on Success: A Strategic Framework for the Next Ten Years of the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program*, Manila, 2002.
- Asian Development Bank, *Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion: Toward Implementation*, Proceedings of the Third Conference on Subregional Economic Cooperation among Cambodia, Lao People’s Democratic Republic, Myanmar, Thailand, Vietnam and Yunnan Province of People’s Republic of China, Hanoi, April 20-23, 1994.

Asian Development Bank, *Environmental Program: Progress and Prospects*, Manila, 2009.

Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Development Effectiveness Brief*, Manila, 2007.

Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Twenty Years of Partnership*, Mandaluyong City, Philippines, 2012.

Asian Development Bank, *Joint GMS Summit Declaration: Making it Happen—A Common Strategy on Cooperation for Growth, Equity and Prosperity in the Greater Mekong Subregion*, Phnom Penh, November 3, 2002.

Asian Development Bank, *Midterm Review of Greater Mekong Subregion Strategic Framework (2002-2012)*, 2007.

Asian Development Bank, *The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program Strategy Framework 2012-2022*, Manila, 2011.

Cambodia National Mekong Committee, *Mekong River Commission Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement Form/Format for Reply to Prior Consultation on Xayaburi Hydroelectric Power Project*, April 13, 2011.

Charter of the Southeast Asian Nations, Singapore, November 20, 2007.

Declaration concerning the Interim Mekong Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, January 5, 1978.

Joint Declaration of the Heads of State/Government of the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China on Strategic Partnership for Peace and Prosperity, Bali, Indonesia, October 8, 2003.

Mekong Institute, *Annual Report 2012*, Khon Kaen, Thailand, 2013.

Mekong River Commission, *Annual Report 2006*, Phnom Penh, 2006.

Mekong River Commission, *Environmental Programme 2011-2015*, November 1, 2010.

Mekong River Commission, *Mekong River Commission to Increase Technical Cooperation with China and Myanmar*, Press Release MRC, No. 14/04, 2004.

Mekong River Commission, *Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement*, Phnom Penh, November 30, 2003.

Mekong River Commission, *Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement (PNPCA)*, 2016.

Mekong River Commission Secretariat, *Proposed Xayaburi Dam Project: Prior Consultation Project Review Report*, March 24, 2011.

Mekong River Commission, *State of the Basin Report 2003: Executive Summary*, Phnom Penh, 2003.

Ministry of Foreign Affairs, Singapore, *Telephone Call between Prime Minister Lee*

Hsien Loong and President Susilo Bambang Yudhoyono on Transboundary Haze Pollution, October 12, 2006,

[http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-](http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=20061012982.htm)

[html?filename=20061012982.htm](http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=20061012982.htm) (Accessed at May 13, 2016).

Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee: A Historical Account (1957-89)*, 1989.

Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *Progress Report*, 1993.

Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *Preparatory Organizational and Legal Studies (Basin wide): Introduction to Study on Principles and Criteria for Equitable Allocation, Use, Conservation and Development of International Water Resources*, 1993.

Singapore Declaration of 1992, Singapore, January 28, 1992.

Statute for the Committee for Co-Ordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, September 17, 1957.

The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), Bangkok, August 8, 1967.

The Kuala Lumpur Accord on Environment and Development, The Forth ASEAN Ministers for the Environment Meeting, Kuala Lumpur, June 19, 1990.

Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Denpasar, Indonesia, February 24, 1976.

United Nations, *Agenda 21: The United Nations Programme of Action from Rio*, 1992.

アジア開発銀行『アジア開発銀行財務概要』、2013年、7-8頁。

外務大臣発在韓国、中国、モンゴル、タイ、インドネシア、ヴェトナム、マレーシア、ロシア大使あて第 27130 号「東アジア酸性雨モニタリングネットワーク（第 2 回政府間会合結果）」2000 年 10 月 30 日。

【インタビュー調査】

An Official of Mekong River Commission, Interviewed in Vientiane, Laos, September 11, 2017.

Dedman, Adam, Faculty of Political Science and Administration, Chiang Mai University, Interviewed in Chiang Mai, Thailand, May 20, 2013.

Saichan, Ekamol, Greater Mekong Sub-region Studies Center, Interviewed in Chiang Mai, Thailand, July 13, 2013.

黒岩郁雄、アジア経済研究所バンコク研究センター、バンコク、2016 年 9 月 1 日聞き取り。

田口裕介、海外産業人材育成協会、バンコク、2016 年 9 月 1 日聞き取り。

畢世鴻、雲南大学 GMS 研究センター、中国・昆明、2013 年 8 月 27 日聞き取り。

【インターネット】

ASEAN Haze Action Online, “Status of Ratification,” <http://haze.asean.org/status-of-ratification/>, Accessed at October 14, 2016.

Asian Development Bank, “Greater Mekong Subregion: Overview,” <http://www.adb.org/countries/gms/overview>, Accessed at June 3, 2013.

Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “About GMS-EOC,” <http://www.gms-eoc.org/about-eoc>, Accessed at June 3, 2013.

Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Biodiversity Conservation Corridors Initiative,” <http://www.gms-eoc.org/biodiversity-conservation-corridors-initiative>, Accessed at June 4, 2013.

Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Capacity Building,” <http://www.gms-eoc.org/capacity-building>, Accessed at June 6, 2013.

Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Environmental Performance Assessment,” <http://www.gms-eoc.org/environmental-performance-assessment>, Accessed at June 5, 2013.

Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Strategic Environmental Assessments,” <http://www.gms-eoc.org/strategic-environmental-assessments>, Accessed at June 6, 2013.

Greater Mekong Subregion Environment Operations Center, “Where We Work,” <http://www.gms-eoc.org/where-we-work>, Accessed at June 9, 2013.

【新聞記事等】

Chaipipat, Kulachada, “Mekong River Pact to Be Signed Today,” *The Nation*, April 24, 1995.

“China Will Not Join Mekong Body,” *Bangkok Post*, April 24, 1996.

“Chinese Dams Blamed for Mekong’s Bizarre Flow,” *New Scientist.com*, March 25, 2004 (<https://www.newscientist.com/article/dn4819-chinese-dams-blamed-for-mekongs-bizarre-flow/>, Accessed at November 28, 2016).

Handley, Paul and Murray Hiebert, “Hostile Undercurrents: Dispute Deepens over Use of Mekong River Water,” *Far Eastern Economic Review*, April 2, 1992.

Lee, Kuan Yew, *Far Eastern Economic Review*, February 1, 1980.

「対中融和軌道修正——ASEAN「南シナ海」糸口は見えず」『読売新聞』（東京朝刊）、2018 年 4 月 29 日、7 面。

図表掲載頁一覧

【図】

序-1	東南アジアのリージョンとサブリージョン.....	8
1-1	国際システムのアクターの変容.....	15
1-2	リージョンの形成に伴う変容.....	20
1-3	メガリージョンとリージョンとサブリージョンの概念図.....	24
1-4	アジア太平洋に存在する多様なリージョン.....	25
1-5	東南アジアのリージョンとサブリージョンの概念図.....	31
2-1	ASEAN のコンテクストにおける全会一致制とコンセンサス方式の相違.....	45
3-1	東南アジアと SIM エリア.....	62
3-2	東南アジアと SIM エリアの概念図.....	62
3-3	ASEAN におけるヘイズ問題に関する協力の展開.....	63
4-1	東南アジアとメコン下流域.....	90
4-2	東南アジアとメコン下流域の概念図.....	90
4-3	メコン・レジームの展開.....	91
4-4	1995 年メコン協定において求められている水資源利用に係る手続き.....	101
5-1	東南アジアとメコン下流域と大メコン圏.....	115
5-2	東南アジアとメコン下流域と大メコン圏の概念図.....	115
5-3	生物多様性保全回廊イニシアチブの対象として指定された区域.....	122

【表】

序-1	東南アジアのリージョン・アクターと非リージョン・アクター.....	4
1-1	初瀬による地域主義の分類.....	23
2-1	ASEAN 略史.....	42
2-2	ASEAN Way の背景.....	49
2-3	ASEAN Way の影響.....	53
3-1	ASEAN ヘイズ協定の批准年月日.....	75
3-2	ASEAN におけるヘイズ問題に関する各文書の概要.....	79
4-1	メコン・レジームを形成してきた各政府間組織の概要.....	106

略語表

略語	正式名称
ACMECS	Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy
ADB	Asian Development Bank
AFTA	ASEAN Free Trade Area
AMBDC	ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
AU	African Union
BIMSTEC	Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation
CBTA	Cross Border Transportation Agreement
COP	Conference of Parties
ECAFE	Economic Commission for Asia and the Far East
ECSC	European Coal and Steel Community
EIA	Environmental Impact Assessment
EMEP	European Monitoring and Evaluation Programme
ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EU	European Union
FTA	Free Trade Organization
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
GMS	Greater Mekong Subregion
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAI	Initiative for ASEAN Integration
IGO	Inter-Governmental Organization
ITU	International Telecommunication Union
IUCN	International Union for Conservation of Nature
LRTAP	Long-range Trans-boundary Air Pollution
MAPHILINDO	Malaysia, the Philippines and Indonesia
MRC	Mekong River Commission

略語	正式名称
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NPO	Non-Profit Organization
NPT	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
QA/QC	Quality Assurance/Quality Control
SEATO	Southeast Treaty Organization
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SIM	Singapore, Indonesia and Malaysia
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nation Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
WTO	World Trade Organization