

2010年代の南アジアにおける地域的協力の諸相 — SAARC 首脳会談首脳宣言に着目して —

The Study on the Regional Cooperation in South Asia in 2010s: The Analysis of the Summit Declarations of SAARC

水野光朗

MIZUNO Mitsuaki

1. はじめに

SAARC (南アジア地域協力連合; South Asian Association for Regional Cooperation) は、南アジアにおける地域的な協力を志向する国際機構である。SAARC は原則として毎年1回、首脳会談を開催することとされており¹、本稿では、この首脳会談の際に発出される首脳宣言の内容に注目し、その内容を詳しく分析することによって、SAARC が国際機構としてどのような事柄に関心を持ち、どのように活動しているのかを実証的に明らかにする。なお、本稿では、「国際機構としてのSAARC」を考察の対象とし、「SAARC加盟国の対SAARC政策」は、考察の対象としない。さらに、考察の焦点を首脳会談の首脳宣言に限定し、首脳会談でどのような議論がなされて、首脳宣言が形作られたのかや、SAARC が加盟国をどのように見ていたのか、については触れない。

なぜこのような限定を付すのかといえば、SAARC についての先行研究が極めて少ないうえ、SAARC の中核ともいえる首脳会談の首脳宣言について、具体的かつ網羅的に論ずる研究がほとんどなされていないからである。本稿の位置づけとしては、今後、SAARC に関する研究をすすめていく上で、基礎的、基本的な分析を行うことにある。

なお、本稿で用いる首脳宣言の原典としては、SAARC のホームページ²に掲載されているものを用いている。

本稿では、2011年以降のSAARC 首脳会談首脳宣言を扱う。この時期は、冷戦終結後、多極化が一層進み、全世界的にみると、南アジアではアフガニスタン復興支援が国際的なテロ対策の一環として従来以上に重視されていく時期にあっている。

2. 第17回首脳会談 (2011年11月10~11日; アドゥ)

第17回首脳会談は、2011年11月10~11日にアドゥ (モルディブ) で開催された。会談後発出された首脳宣言³の骨子は、次のとおりである。なお、この首脳宣言には、「Building Bridges」という副題⁴が付けられている。

1. 各国政府代表は、人々のより広範な活動、地域内の投資と貿易拡大のために、[地域内の] 効果的な連携を促進するために、[地域内のさまざまな] 相違を乗り越え、よりよき[相互] 理解を促進し、親善、相互利益、協力を押し進めることの重要性を認め、
2. 貧困を撲滅し、社会内部での所得不均衡を是正することへ確固とした決意を新たにし、人々中心の持続可能な開発を通じて、生活の質と人々の福祉を向上させることを再確認し、
3. 第17回首脳会談に、オーストラリア、中華人民共和国、イラン・イスラム共和国、日本、大韓民国、モーリシャス、ミャンマー連邦、アメリカ合衆国、そしてEUからオブザーバーが出席したことを歓迎する。
4. 各国政府代表は、SAFTA を全面的かつ効果的に実施し、非関税障壁を早期に解消し、さまざまな規格と関税手続きを統一する手続きを促進するだけでなく、[関税についての] センシティブ・リスト (Sensitive List) を減らすよう努力するよう SAFTA 閣僚会合に指示する。
5. 各国政府代表は、エネルギー協力に向けての政府間協議の枠組み合意 (the Inter-Governmental Framework Agreement for Energy Cooperation) を締結し、地域内電力交換の枠組み (the Regional Power Exchange Concept) と、電力にかかわる市場としての SAARC に関連する研究を行うよう求める。
6. 各国政府代表は、麻薬、向精神性物質、および小型武器の不法取引との関連を考慮に入れて、テロリズムを一掃し、テロとの闘いに一致して取り組み、提案されている国際テロリズムに関する国連包括的条約 (UN Comprehensive Convention on International Terrorism) の早期締結と犯罪に関する SAARC 相互扶助協定 (the SAARC Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters) の批准を求める。
7. 各国政府代表は、地域内における海賊との闘いに向けた活動を主導する。
8. 各国政府代表は、次回首脳会談までに採択することを視野に入れて、売春を目的とする女性と子どもの不法・不正売買を防止し、撲滅するための SAARC 地域協定 (the SAARC Regional Convention Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution) の細かい詰め作業を完成させるよう指示する。

この首脳宣言は、(2017年9月にいたる) 現在までで分量が最も少ない。しかしながら、次のような特徴を指摘することができる。

まず第一は、それまでの首脳宣言においても何度も繰り返し述べられていることだが、域内における社会経済的協力、とくに貿易の自由化を中心とする SAFTA の推進が謳われている。ただし、非関税障壁の早期解消と関税、通関手続きの簡素化を除くと、たとえば、数値目標の設定などの具体的な目標は提示されておらず、抽象論に終始している。

第二に、麻薬、向精神性物質、小型武器の不法取引との関連を考慮に入れたテロ対策をとることとされた。そして、国連を中心とした国際テロ対策にも積極的に協力すると謳っている。しかしながら、アフガニスタンの復興支援に SAARC としてどのように関わるのかや、パキスタンとアフガニスタンの国境 (山岳地帯) 付近で繰り広げられている、アメリカを中心としたいわゆる有志連合によるテロ掃討作戦とのかかわり方については、一言も言及がなされていない。アフガニスタンもパキスタンも SAARC の加盟国であること、

さらには、アフガニスタン復興支援問題やパキスタンとアフガニスタンとの国境付近で行われているテロ掃討作戦は、SAARC 憲章第10条が（SAARC における）議論の対象から外すと規定する二国間の問題、係争中の問題（bilateral ad contentious issues）ではないことを考えると、SAARC がこれらの諸問題を全く取り上げない理由を見出すことはできない。とりわけ、2009年12月1日に、バラク・オバマアメリカ大統領は、2011年7月からアフガニスタン駐留アメリカ軍を順次削減、撤退させると述べ、2010年1月26日には、ドイツのヴェンスターヴェレ外相が、アフガニスタンに派遣しているドイツ軍部隊を2011年から撤退させる意向を表明するなど、アフガニスタンの治安維持を含む復興支援に、南アジア地域が以前にもまして関与の度合いを深めざるを得ない状況にあった。それにもかかわらず、SAARC はこの問題について一言も触れることはなかった。その理由の解明は今後の課題としなければならない。

第三は、「地域内において増加し続ける海賊事件（increased incidents of maritime piracy in the region）に「重大な関心を持ったこと（deeply concerned）」である。SAARC 首脳宣言が海賊対策の問題に触れたのは、これが初めてである。

1991年にソマリアでは、モハメド・シアド・バーレ政権が崩壊し、同国で内戦が発生した。これに伴い、国内の治安が急速に悪化し、同国はインド洋に面していることから、漁民らに加えて、反政府勢力が海賊となり、同国沿岸やインド洋で海賊行為を行うようになった。SAARC 加盟国との関連では、次のような事例がある。

2008年11月18日、インド海軍のタルワール級フリゲート艦タバールが、オマーン沖合約530キロメートルの地点で不審な船団を発見した。海賊の母船の特徴と合致していたことから臨検のための停船を呼びかけたところ、船団はそれを拒否し、フリゲート艦に向け発砲してきたため、反撃して撃沈する事件が発生した⁵。

2008年12月13日、インド海軍のデリー級駆逐艦マイソールは、イエメンの沖合約280キロメートルのアデン湾上でエチオピアの貨物船から「2～3隻の高速艇に乗った海賊から攻撃を受けている」との救難信号を受信した。マイソールは、即座に海軍兵力を乗せたS-61ヘリコプターを現場に急行させ海賊船を攻撃したところ、海賊は貨物船の襲撃をやめ逃走、マイソールとヘリコプターは追跡を続け、2隻の高速艇に乗り込みこれを制圧した。これによりインド海軍はソマリア人12人とイエメン人11人からなる23人の海賊を拘束し、7丁のAK-47、装填済みの弾倉13個、RPG-7対戦車ロケット弾筒1基、GPS装置やボート用の船外機などが押収された⁶。

国連では、これに先立つ2005年9月30日に安全保障理事会が、安全保障理事会決議1630（SC/RES/1630）を採択し、「ソマリア情勢に関連した同国に対する武器禁輸を定めた過去の安全保障理事会決議⁷を再確認」し、「同国の主権、領土保全、政治的独立、統一の重要性を再確認し」、「武器禁輸に違反し同国の和平プロセスに深刻な脅威となる同国への及び同国を通過する武器・弾薬流入の明確な増加を非難し」「同国の情勢を国際の平和と安全に対する脅威とみなし」「国連憲章第7章のもとに行動」することなどを定めた。

さらに、安全保障理事会は、2008年6月2日に安全保障理事会決議1816（SC/RES/1816）を採択し、ソマリア沖海賊問題を決議としては初めて取り上げ、「ソマリア領海内及び同国沖合公海上における海賊行為及び武装強盗事件は、同国の情勢を悪化させ、当該地域における国際の平和と安全に対する脅威であると見なし、国連憲章第7章の下に行動

し、

1. ソマリア領海及び同国沖公海上における船舶に対するあらゆる海賊行為及び武装強盗を非難する。

2. 同国沖公海上及び空域において活動する艦艇、軍用機を保有する国家に海賊行為及び武装強盗に対する警戒を行うことを要請し、この文脈から、特に同国沖の商用航路の利用に関与する国家に対し暫定連邦政府と協力して海賊行為及び武装強盗を阻止する勢力の増強と協力を奨励する。

3. あらゆる国家に対し、相互に及びIMO (国際海事機構)、必要に応じて関連する地域機関と協力し、同国領海内及び同国沖公海上における海賊行為及び武装強盗に関する情報を共有し、関連する国際法に従い海賊または武装強盗に脅かされているまたは攻撃されている船舶に対し支援を提供することを要請する。」などと述べ、海賊行為を強く非難した。

そして、安全保障理事会は、2008年10月7日に、安全保障理事会決議1838 (SC/RES/1838) を採択し、「ソマリア領海及び同国沖公海上における海賊行為及び武装強盗事件は、同国の情勢を悪化させ、当該地域における国際の平和と安全に対する脅威であるとみなし、国連憲章第7章の下に行動し」「関係諸国に対し、海上保安活動において、国際法に従い、国連海洋法条約において言及されたように、特に海軍艦艇、軍用機の展開による同国沖公海上における海賊行為に対する戦いに積極的に参加することを要請する」、「同国沖公海上およびその上空に海軍艦艇、軍用機を展開する諸国に対し、国際法に従い、国連海洋法条約において言及されたように、海賊行為の制圧のために同国沖公海上及びその上空をその必要性において利用することを要請する」などと述べ、海賊行為に対する武力行使を承認した。

ここで、ソマリア沖海賊問題に関連して、二つの点を整理したい。第一の点は海賊行為の国際法的意義であり、第二の点は海賊に対する武力行使の是非をめぐる問題である。

第一の論点につき、まず国連海洋法条約第101条は海賊行為の定義について、次のように規定している。

海賊行為とは、次の行為をいう。

(a) 私有の船舶又は航空機の乗組員又は旅客が私的目的のために行うすべての不法な暴力行為・抑留又は略奪行為であって次のものに対して行われるもの

(i) 公海上における他の船舶若しくは航空機又はこれらの内にある人若しくは財産

(ii) いずれの国の管轄権にも服さない場所にある船舶、航空機、人又は財産

(b) いずれかの船舶又は航空機を海賊船舶又は海賊航空機とする事実を知って当該船舶又は航空機の運航に自発的に参加するすべての行為

(c)(a) 又は (b) に規定する行為を扇動する又は故意に助長するすべての行為

そして、同条約第100条は、次のように規定している。

全ての国は、最大限に可能な範囲で、公海その他いずれの国の管轄権にも服さない場所における海賊行為の抑止に協力する。

そして、全ての国の権限を有する船舶および航空機は、海賊を拿捕し、拿捕を行った国の裁判所は、科すべき刑罰を決定することができる。海賊行為は、しばしば、国際犯罪として性格づけられ、普遍的刑事裁判管轄権に服する例として引用されている。すべての国は海賊を抑止することに協力する義務のもとにあるが、海賊と何らの連結点をもたない国

に刑事管轄権の行使の義務を課しているわけではない⁸。

さらに、条約法に関するウィーン条約第53条は、「この条約の適用上、一般国際法の強行規範[ユース・コーゲンス；jus cogens] とはいかなる逸脱も許されない規範として、また、後に成立する同一の性質を有する一般国際法の規範によってのみ変更することのできる規範として、国により構成されている国際社会全体が受け入れ、かつ、認める規範をいう」と定義づけた。国際法一般における、強行規範の性質をもつべきユース・コーゲンスの示唆として、この条約法の原案を審議した国連国際法委員会（1966年）は、(i) 国連憲章の諸原則に違反する武力の不法な使用を意図する条約、(ii) 国際法の下で犯罪とされる行為を実行せんと試みる条約、および (iii) 奴隷の売買、海賊行為、集団殺害のごとき、すべての国家がその防止や鎮圧に協力する行為に反したり、黙認する条約を掲げた⁹。

すなわち、海賊行為は、国際法上、国際犯罪であって絶対に許されない。のみならず、すべての国は、最大限に可能な範囲内で、公海その他いずれの国の管轄権にも服さない場所における海賊行為の抑止に協力することとされている。ソマリア海賊問題に関する国連安保理決議をみると、まず、決議1816（2008年6月2日）で海賊行為を非難し、次に、決議1838（2008年10月7日）において加盟国による武力行使を承認するという二段階の議論を踏んでいることがわかる。

つぎに第二の論点、すなわち海賊に対する武力行使の是非の問題を検討する。

ソマリア海賊問題に関する国連安保理決議をみると、いずれの決議¹⁰も、海賊行為を国際の平和と安全に対する脅威であると見なし、国連憲章第7章、すなわち、平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動の下で行動する、と定めている。ソマリア海賊の特徴の一つは、海賊が特定の国ないし地域の船舶を襲撃しているのではなく、ソマリア沖を航行する不特定多数の船舶を襲撃している点にある。

そして、安全保障理事会は、その決議をみると、まず兵力の使用を伴わない非軍事的措置をとり¹¹、次に、この措置では不十分なことが判明したと認められたので、国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な空軍、海軍又は陸軍の行動をとった¹²。すなわち、国連加盟国は、国連憲章第42条を権原として、武力を行使したのである。

ソマリア海賊の問題については、国連憲章第51条が定める自衛権は直接関係しない点も注目に値する。

このような背景のもとで、SAARC加盟国では、インドとパキスタンがソマリア沖に艦船を派遣した。ただし、これらの派遣はインドとパキスタンそれぞれの政府が独自に決定したものであり SAARC 首脳宣言に基づいたものではない。

かくして、本首脳宣言には、SAPTA を軸とする域内貿易の拡大、テロ対策、ソマリア海賊対策という三つの注目すべき点が含まれている。ただし、域内貿易の拡大については、具体性に乏しく、その理念のみが強調されすぎている。テロ対策については、国際的なテロ対策で注目を集めているアフガニスタン復興支援の問題について一言の言及もなされていない。また、アフガニスタン、パキスタンの国境付近に活動拠点をもつとされるアル・カーイダについても一言も言及がなされていない。そして、ソマリア海賊問題については、インドとパキスタンという SAARC 加盟国単位で取り組みが行われているものの、国際機構としての SAARC としては海賊対策の重要性を説くにとどまった。

3. 第18回首脳会談 (2014年11月26~27日; カトマンズ)

第18回首脳会談は、2014年11月26~27日にカトマンズで開催された。首脳会談後発出された首脳宣言の骨子は次のとおりである。

1. 各国政府代表は、相互協力、とりわけ、貿易、投資、金融、エネルギー、安全保障、インフラ、そして文化における協力を強化し、[着手の] 優先順位をつけ、結果重視かつ時間に制限、制約を設けて、活動計画を実施することによって、南アジアにおける平和、安定、繁栄のための地域統合 (regional integration) を深化させる強力な決意を表明する。

2. 各国政府代表は、SAARC加盟国、とりわけ最後発かつ島国¹³が、特に高額となる輸送・運搬のコストのため、対外貿易の競争力に影響を及ぼす生産性の脆弱さになっている構造上の制約 (structural constraints) に直面していることを認める。

3. 各国政府代表は、SAFTA 関係閣僚会合と SAFTA 専門家会合にたいして、域内の財とサービスの貿易自由化を加速し、貿易のルールを簡素化かつ透明化し、貿易を促進する措置をとり、貿易に関する技術的な障壁 (Technical Barriers to Trade; TBT)、動植物の検疫に関する基準を調整し、関税手続きを平準化し、合理化し、簡素化すること、非関税障壁、保護関税障壁を撤廃し、輸送、運搬設備をスムーズかつ効果的なものにするよう指示する。

4. 各国政府代表は、地域的およびサブ・リージョナルな計画を効果的に実施するために、できるだけ早急に SAARC 開発基金 (SAARC Development Fund (SDF)) の社会的プログラム (Social Window) を強化し、その経済プログラム (Economic Window) とインフラプログラム (Infrastructure Window) を実行することで合意した。

5. 各国政府代表は、SAARC 自動車協定 (the SAARC Motor Vehicles Agreement) と SAARC 地域鉄道協定 (SAARC Regional Railways Agreement) の締結に向けて満足すべき前進があったことを歓迎し、締結に向けて協定を最終的にまとめあげるために三か月以内に運輸相会談を開催することで合意した。財、サービス、資本、技術、そして人々が国境を越えてスムーズに移動することを確保するために、道路、鉄道、水運、エネルギー輸送、通信、航空路を開設あるいは向上させることを通じて、地域内の結びつきを切れ目なく常に向上させるよう再確認した。また、あらゆる手段・チャンネルを通じて南アジアを中央アジアを含む隣接地域と結びつける必要性を強調し、関係機関にたいして、国内の、地域の、そして、サブ・リージョナルな措置と必要な施策をとるよう指示した。

6. 各国政府代表は、水力、天然ガス、太陽、風力、バイオ燃料[発電]を含む発電、送電、電力貿易の分野で、地域的、サブ・リージョナルな計画を策定するよう、域内における電力需要の高まりにこたえるべく、関係する SAARC の部門や機関に指示する。

7. 各国政府代表は、南アジアを貧困から解放する強い決意を表明する。そして、ポスト2015年開発アジェンダ (the Post-2015 Development Agenda) も考慮に入れて、SAARC 行動計画 (the SAARC Plan of Action) の進捗を検証、再検討するために貧困を撲滅する閣僚および次官レベルからなる機関 (mechanisms) に指示する。

8. 各国政府代表は、地域内の食糧安全保障を目的とした食糧の生産性を向上させるために、農業分野における投資を増加させ、研究開発を促進し、技術協力をを行い、適切かつ信

頼できる技術を創造することで合意した。さらに、持続可能な農業 (sustainable agriculture) をおしすすめることの重要性を強調する。

9. 各国政府代表は、何か国かの SAARC 加盟国が気候変動による外的脅威 (the existential threats) にさらされていることを考慮して、自然災害に対して直ちに対応する SAARC 協定 (SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disasters)、環境についての SAARC 協力条約 (SAARC Convention on Cooperation on Environment)、気候変動についてのティンブー宣言 (Thimphu Statement on Climate Change) を効果的に履行するよう関係機関に指示する。

10. 各国政府代表は、2030年までに地域から AIDS 感染者を一掃するために、過去10年間に SAARC 諸国が AIDS にたいして取った注目すべき [成果をあげた] 取組を継続するよう求める。

11. 各国政府代表は、万人のための教育という地球的規模での目標に沿って、地域から非識字をなくし、体育や技術その他の諸機関によって適切に支援されたカリキュラム、教授法、評価システムを再検討することを通じて、あらゆる教育機関における教育の質を保証する決意を表明する。さらに、南アジア大学 (the South Asian University) に関してみられた前進を歓迎する。

12. 各国政府代表は、とりわけ自営業の産業創出を通じて、社会経済的開発のために若者の力と能力を発揮させる適切な国内政策をとる必要性を強調した。

13. 各国政府代表は、高齢者、女性、子ども、障害者、失業者、そして、危険な場所で働いている人々 (persons working at hazardous sites) の特別なニーズを認め、これらの人々を社会的に保護するしるみを発展強化し、この点で成功を収めている事例を共有することで合意した。

14. 各国政府代表は、SAARC 加盟国向けの衛星を開発し、打ち上げるというインドの申し出を歓迎する。

15. 各国政府代表は、地域の人々の交流をさらに促すために、電話税 (telephone tariff rates) を軽減するよう各国の公営・私営企業の事業者に共同して呼びかけ、同時に税制を合理化するよう呼びかける。

16. 各国政府代表は、持続可能な方法で南アジアを魅力的な観光地にする決意を表明する。

17. 各国政府代表は、2016年を SAARC 文化遺産年 (the SAARC Year of Cultural Heritage) と宣言し、その成功に向けて行動計画をととのえるよう関係機関に指示する。さらに、地域内の主要な仏跡 (Buddhist historical sites) を文化的に結びつけることで合意した。さらに、南アジアのイスラーム、ヒンドゥー、キリスト教その他の主要な宗教の聖地巡礼を促すことでも合意した。

18. 各国政府代表は、あらゆる形態のテロリズムと暴力を伴う過激主義を全員一致で非難し、これらと闘うために加盟各国が効果的に協力することの必要性を強調する。そして、国連包括的国際テロ防止条約 (UN Comprehensive Convention on International Terrorism) の早期締結を呼びかける。麻薬、向精神性物質、武器の不法取引、マネーロンダリング、通貨偽造、その他の国境を越える犯罪を撲滅するため、効果的な措置をとることで合意した。さらに、サイバー犯罪監視機関を設立することでも合意した。

19. 各国政府代表は、とりわけ、[SAARC の] 相互利益にかかわる事柄について共通の

立場をとり、さまざまな多数国からなる (multilateral) [国際] 機構において一つのグループとして認められるよう試みることを通して、国際社会で SAARC がその姿を明確化し、確固たる地位を築く必要性を認める。

20. 各国政府代表は、閣僚会合、各分野別閣僚会合、その他の機関を含むあらゆる SAARC 諸機関に対して、成果重視の政策、計画、活動を押し進めるよう指示する。そして、SAARC メカニズムの活動を合理化するよう指示する。この合理化は、効率性、成果、制約を評価するために、定期的に開かれる常任委員会 (Standing Committee) によって、3年ごとに相互に評価を受ける。

21. 各国政府代表は、SAARC 地域センター (SAARC Regional Centers) を選択と集中によって統廃合することによって、合理化するという決定に満足を表明する。整理・統合された SAARC 地域センターと専門機関を効率的かつ効果的、成果主義に基づくものとすることを確認し、これらの諸機関に着実に成果を出す計画に取り組むよう指示する。

22. 各国政府代表は、必要があれば、今後、SAARC 首脳会談は2年おき、閣僚会合は毎年、常任委員会は最低年1回、計画委員会は最低年2回の開催とすることで合意した。

23. 各国政府代表は、オーストラリア、中華人民共和国、イラン・イスラム共和国、日本、大韓民国、モーリシャス、ミャンマー連邦、アメリカ、EU からオブザーバーを迎えたことを歓迎する。さらに、地域外の諸国と対話を進めることを決意して、各国政府代表は、対話の枠組みを設定するために、オブザーバーとの関係の現状を検討・分析するよう SAARC 事務局に指示することに同意した。

このように、第18回首脳会談首脳宣言は、まず第一に、「南アジアにおける平和、安定、繁栄のために地域統合 (regional integration) を深化させる」ことを決定した。従来、SAARC は、「地域協力 (cooperation)」を志向しており、「地域統合 (integration)」という語が用いられたのは、本宣言が初めてである。

第二に、SAFTA を中心とした域内貿易の活性化である。具体的には、関税率の共通化、簡素化、動植物検疫の共通化、簡素化などを含む非関税障壁の撤廃、保護関税を撤廃する。また、ヒト・モノ・カネが国境を越えてスムーズに移動できるよう、道路、鉄道、海運、エネルギー輸送、通信、航空路線を整備することなどが挙げられた。

第三に、南アジアを「中央アジアを含む隣接地域」と経済的に結びつけることを明記した。これまで、SAARC は ASEAN を中心とする東南アジアとの結びつき、連携を強化する方策を打ち出していたが、この首脳宣言では、東南アジアは言及されず、中央アジアとの連携が強調されている。

第四に、域内における「水力、天然ガス、太陽、風力、バイオ燃料」による発電についての協力の推進が謳われている。

第五に、インドからの申し出のあった SAARC 加盟国向けの衛星打ち上げ計画を歓迎した。

第六に、域内の仏教、イスラーム、ヒンドゥー、キリスト教という四つの宗教名を具体的に示して、宗教的な聖地巡礼を促すことを明記した。

そして、第七に、サイバー分野を含むテロ対策や麻薬、向精神物質、武器の不法取引、マネーロンダリング、通貨偽造、その他の国境を越える犯罪阻止のための措置を講じることを求めている。

さらに第八として、SAARCの活動を合理化するために、首脳会談は2年に1回、閣僚会合は1年に1回、常任委員会は最低1年に1回、計画委員会は最低1年に2回、それぞれ開催することとされた。

しかしながら、この首脳宣言には次のような問題もある。

まず第一は、この首脳宣言はSAARCの目指す方向性を従来の「協力」ではなく「統合」であると初めて規定した。ところが、統合の具体的内容、たとえば、政治的な統合を目指すのか、仮に経済的な統合を目指すとするれば具体的な手順をどうするのか、については何ら言及されていないのである。そもそもSAARC憲章は、SAARCの目的を明確に協力であると定めており¹⁴、統合を目指すのであれば、憲章を改正しなければならない。

第二は、中央アジアとの連携を強化している点である。従来、SAARCは東南アジアに南アジア系の人々が多数居住していることもあって、東南アジア、特にASEANとの関係を重視してきた。とりわけ、1997年6月に、ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアティブ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation; BIMSTEC)¹⁵が組織され、2004年7月にバンコクで、2008年11月にニューデリーで、2014年3月にネーピドーで、2016年10月にはゴアで、首脳会談が開催されている。BIMSTECもSAARC同様、地域協力を目指す地域的協力機構である。協力の分野も、貿易通商、輸送通信、観光、技術、農業、公衆衛生、貧困対策、テロ対策、自然環境保護、自然災害対策、文化的人的交流、気候変動といったものであり、SAARCのものと大差ない¹⁶。それにもかかわらず、SAARCがBIMSTECとの関係に全く触れないで、中央アジアとの関係強化を打ち出した意図は明確ではなく、今後の課題としなければならない。

第三に、域内の観光業振興策の一環として、仏教、イスラーム、ヒンドゥー、キリスト教の聖地¹⁷巡礼の促進を挙げた。従来、SAARCは観光業や聖地巡礼産業の振興を重視してきたが、具体的な宗教の名前が言及されたのは、これが初めてである。南アジアの場合、エスニック紛争、コミューナル紛争・問題の多くが、例えばインドのアヨーディア問題やスリランカの民族紛争のように、宗教対立と密接な関係にあることから、宗教にかかわる事柄に慎重な国が多い。コミューナル紛争・問題の解決と聖地巡礼の振興をどう関わらせるのが重要な問題であるが、これにたいする明確な回答をSAARCは提示できていない。

そして第四に、この首脳宣言は、首脳会談は2年に1回、閣僚会合は1年に1回、常任委員会は最低1年に1回、計画委員会は最低1年に2回、それぞれ開催すると規定していることである。ところが、SAARC憲章は、首脳会談は最低1年に1回¹⁸、閣僚会合は1年に2回¹⁹、常任委員会は必要な都度²⁰、それぞれ開催すると定めている。すなわち、首脳宣言と憲章には食い違う部分がある。この食い違いをなくすためには、憲章を改正する必要がある。憲章は、改正手続きを明示的に規定していないが、第10条は、「あらゆるレベルにおける決定は全員一致に基づかなければならない。」と規定しており、加盟国の合意があれば、改正は可能である。ただし、首脳宣言は、憲章を改正する必要性に触れていない。なぜこのような矛盾が生じたのか。その理由を首脳宣言を読む限り見出すことはできない。

4. 小括

以上の議論から、この時期における SAARC の特質を概観し、今後取り組むべき課題を整理すると次のようになる。

まず、SAARC が一つの地域的国際機構として隣接地域とどのように向き合うのかが明確ではない。従来、SAARC は ASEAN を中心とする東南アジアを重視してきた。ところが、この時期になると、何の説明もなしに中央アジアとの関係を重視すると方針を転換する。1997年6月に、SAARC 加盟国の一部と ASEAN 加盟国の一部が、南アジアと東南アジアにおける地域的国際機構として BIMSTEC を設立した。BIMSTEC の目標は SAARC と同様、地域内協力である。BIMSTEC は常設の事務局を持ち、定期的に首脳会談を行っていることから、SAARC との類似性・共通性がある。ところが、SAARC は BIMSTEC との関係について全く触れない方針を取りつづけている。これはなぜなのか。今後の課題である。なお、BIMSTEC についての網羅的かつ実証的な先行研究も極めて少ないことから、BIMSTEC それ自体についての研究も行う必要がある。

次に第二点として、SAARC のガバナンスの問題を指摘しておきたい。第18回首脳会談首脳宣言は、活動の合理化を目的として、首脳会談を2年に1回開催するとした。ところが、憲章は毎年1回開催することと定めている。この首脳会談の首脳宣言を実施するためには、憲章の改正が必要であるが、憲章の改正について首脳宣言が触れたことは全くないのである。この意味で、SAARC のガバナンスの問題も今後の検討課題である。

主要参考文献

- T. Nirmala Devi ed., *India and Bay of Bengal community: the BIMSTEC experiment: Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand economic cooperation*, New Delhi, 2007.
今泉慎也、「東南・南アジアの重層的地域協力の展開— BIMSTEC を中心に—」、『アジア研究 ポシリー・ブリーフ』、No. 92、アジア経済研究所、2017年。

註

- 1 SAARC 憲章第3条。The Heads of State or Government shall meet once a year.....
- 2 <http://www.saarc-sec.org>
- 3 この首脳宣言は、それまでの首脳宣言と大きく異なり、全部で20項目が箇条書きになっている。また、全部で12パラグラフからなる前文が付されている。
- 4 首脳宣言に副題が付されたのは、第16回首脳宣言（2010年）以来、2回目である。
- 5 「インド海軍、オマーン沖で海賊船1隻を撃沈」、『YOMIURI ONLINE』、2008年11月19日付。
- 6 ‘Navy warship repulses attack on cargo ships, nabs 23 pirates’, *Press Trust of India*,

December 13, 2008.

- 7 SC/RES/733, SC/RES/1519, SC/RES/1558, SC/RES/1587を指す。
- 8 「海賊行為」、国際法学会編、『国際関係法辞典』、三省堂、1998年、129ページ。
- 9 「強行規範 [ユス・コーゲンス ; jus cogens]」、同書、174-175ページ。
- 10 安全保障理事会決議1630 (2005年9月30日) のみ「ソマリア情勢」を国際の平和と安全に対する脅威とみなしている。これ以外の決議は、「海賊行為」を国際の平和と安全に対する脅威とみなしている。
- 11 国連憲章第41条
- 12 国連憲章第42条
- 13 宣言では具体的な国名は明示されていないが、モルディブとスリランカを指している。
- 14 SAARC 憲章第2条
- 15 バングラデシュ、ブータン、インド、ミャンマー、ネパール、スリランカ、タイが加盟国である。BIMSTEC については、今泉慎也、「東南・南アジアの重層的な地域協力の展開—BIMSTEC を中心に—」、『アジア研究シリーズ・ブリーフ』、No. 92、アジア経済研究所、2017年も参照。
- 16 BIMSTEC のウェブサイト (<http://www.bimstec.org>) を参照。SAARC と異なり BIMSTEC では、漁業が協力の分野として定められている。
- 17 インドのゴア州には、キリスト教の建物が多く、ゴアの教会群と修道院群は、1986年にユネスコの世界文化遺産リストに登録された。日本ユネスコ協会のウェブサイト (http://unesco.or.jp/isan/list/asia_1) も参照。
- 18 SAARC 憲章第3条
- 19 SAARC 憲章第4条2
- 20 SAARC 憲章第5条2

Received : September, 25, 2017

Accepted : November, 8, 2017