

東アジア共同体と政治体制： 理念型としてのヨーロッパ協調

岡 本 至*

なるほど、絶対王政においても、世界の他の統治体の場合と同じように、臣民には、法や裁判官に訴えて、臣民相互の間に生じる争いを裁決し、暴力を抑制してもらう途はある。…もし、そうした状態の下で、この絶対的な支配者の暴力と抑圧とに対して、どんな保障、どんな防壁があるのかと問われたらどうであろうか。まず、こうした問い自体が許されないであろう。彼らは、身の安全を求めるだけで死に値すると即座に答えるに違いない。臣民と臣民の間には、相互の平和と安全のための基準、法、裁判官が存在しなければならないということは彼らも認めるであろう。けれども、こと支配者に関しては、彼は絶対的でなければならず、そうしたあらゆる事情を超越しているとされる。彼はより大きな害悪を行う権力をもつものだから、それを行っても正しいのだというわけである。どのようにすれば危害や侵害から身を守ることができるだろうかと問うこと自体が、最強の力をもってそれらを行っている側にとっては、直ちに、内紛や反逆の声に聞こえるのである。これでは、まるで、自然状態を去って社会に移行したとき、人々は、一人を除くすべての者は法の拘束下に入るが、その一人だけは依然として自然状態の自由を保持し、しかも権力でそれを増大させ、勝手にふるまっても罰を受けないということに同意したというに等しい。これは、人間というものを、スカンクやキツネからの危害を受けることには注意するが、ライオンに喰われることには満足するほど、否それを安全だと思うほど愚かな存在である¹⁾。

(M)ultilateral institutions in which countries with well-functioning domestic constitutional democratic procedures predominate are more likely to function in such a way as to enhance domestic democracy than those dominated by nondemocracies. ... This effect is even clearer at the extremes: *cooperation among nondemocratic states---as in organizations like the Concert of Europe and the Holy Alliance of nineteenth-century Europe, or the Shanghai Cooperation Organization---is more likely to undermine domestic democracy.*²⁾

* 准教授／国際関係論

1. 問題の所在

2009年9月に成立した鳩山内閣は外交政策の指針として、総選挙における民主党マニフェストに明記されていた「東アジア共同体」創設を掲げた。鳩山内閣にとっての東アジア共同体が実際に何を意味するのか——その地理的範囲、機能、性格など——はまだ明らかになっていないが、これが日本に中国、韓国、ASEAN諸国などを加えた地域の政治・経済・社会の地域統合を進めていく構想であることは推察できる。端的に言えば、東アジアに欧州連合（EU）か、それに近い地域機構を創設し、域内における国家主権の一部をその機構に移譲し、域内をひとつの社会にする試みといえるだろうか。

中国の政治経済的超大国化やアジア内の経済相互依存のいっそうの深化など、近年の東アジア地域における急激な変化を考えれば、このような構想をたてることは自然であるように見える。実際、「東アジア共同体」をめぐる様々な提言は、地域内の事実上の統合深化を根拠として、共同体構築を進めようとする主張している。

東アジア地域における経済的相互依存の深化は、同地域におけるFTA網構築や金融面の協力制度創出などの地域統合を推し進めてさせている。多くのアジア諸国にとって、地域統合のモデルは第一に欧州連合であり、アジアも欧州の範に習って制度構築を進めるべしという議論が広く行われている。日本の現政権が推進を公言している「東アジア共同体」も、その実体は不明であるものの「アジアにおけるEU」を目指した構想のひとつであると言える。

ここで問題になるのは、東アジアにおける政治体制の断層であり、人権水準の巨大な格差である。周知のように、民主的政治制度と人権水準には密接な関係があり、アジアでも、日本や韓国、台湾などの民主制度の国では一定水準の人権が擁護される一方、中国、ミャンマー、ベトナムなど非民主主義国では、国家による人権侵害が続いている。地域統合機構も一種の統治体であり、メンバー国やその市民に対する強制力を行使する権力組織でもある。では、政治体制の相違が残る東アジアの地域統合機構は、どのような原則に基づいて社会統治を行うのだろうか。民主的な統治原則なのか、権威主義的・全体主義的な原則なのか。統治原則における断層を解消しないまま統合を進めた場合、その統治体は東アジアのひとつとに対して、権威主義国では日常的に正統化され、実施されている抑圧的な支配を行わないだろうか。東アジア共同体によるアジア全体の抑圧を防ぐためには、どのような制度的機構が必要なのだろうか。

本稿は研究論文ではなく、現代アジアにおける重要ではあるが看過されてきた国際政治問題に関する問題提起を目的としたものである。そのため、本稿は二つの目標を掲げている。ひとつは、詳細な議論は省略し、問題を出来るだけ「大づかみ」で分かりやすく記述することである。もうひとつは、特定の専門知識がない人でも議論に参加できるように「敷居の低い」書き方をするのである。このような目標を立てることによって、事実についての重厚な記述や関連文献への言及は犠牲にせざるを得なかった。本稿の議論の明確さや的確さが、それらの犠牲

を正当化しているかの評価は、読者に委ねたい。

2. ベンチマーク：もし東アジア共同体が EU だったら

この節では、まだ形をみせない東アジア共同体が、現在の欧州連合と同じ機構や制度を持ったと想定したとき、アジアの人権をどう確保し得るのかについて議論する。前提が仮想的なものであるため、議論全体が一種の「思考実験」として展開されることになる。

EU と同一な組織形態をもった東アジア共同体は、ASEAN+3 メンバーによって構成されている。現在の ASEAN+3 と同様に、日韓、インドネシア、フィリピンは民主制度を採用しているが、中国、ミャンマー、ベトナムなどは非民主的な政体、マレーシア、シンガポールなどは民主制度も取り入れた権威主義的な政体の国家である。

共同体の中心国である C 国は、共同体内の各国で C 国の抑圧的な政策を批判する議論が横行していることに業を煮やしていた。C 国国内であればいくらでも言論弾圧できるのだが、民主的な国には言論の自由があり、それが C 国共産党の自由で恣意的な支配を制約してしまっているのだ。そこで C 国は、「東アジア友好機関」（C 国、ミャンマー、ベトナムなどの委員が過半数を占める）が東アジア共同体の友好を損なうと判断した言論を行った報道機関、またそのような議論をした個人が所属する機関（大学など）に対する各国および共同体機構の補助金を停止する「東アジア友好規則」案をつくった。EU と同様に、東アジア共同体の法体系も、構成国が締結した条約である第一次法、条約にもとづいて共同体の機関によって制定された第二次法から構成される。第二次法のうち「規則」は、構成国に直接の効力を持ち、構成国のすべての国内法に優越する。

おおむねメンバー国の人口比で議席配分され、C 国選出の「民間議員」が過半数の議席を持つ東アジア議会は当然のようにこの案を了承し、東アジア委員会に同規則案の提案を要請した。東アジア委員会から提案された規則案は、東アジア議会と東アジア共同体理事会（EAC 理事会）が共同で決定することになった。東アジア議会はもとより規則案に賛成だが、EAC 理事会における特定多数決でも、C 国、ミャンマー、ベトナムなどの賛成、マレーシアの棄権などによって、東アジア友好規則は採択された。東アジア共同体設立条約により、この規則は共同体各国に直接の強制力をもつ。インターネットの普及によって財政が逼迫し公的支援に依存するようになっていた報道機関は、東アジア友好機関の指弾を恐れて、C 国の政策に対する批判を手控え、C 国に有利な報道を行わざるを得なくなった。大学については、言わずもがなである。C 国は批判を恐れずに国内で抑圧的支配ができるようになっただけでなく、東アジアの民主主義国においてすら、C 国に有利な形の言論操作が容易に行われるようになった。

もちろん、このような「悪夢のシナリオ」³⁾ が近い将来に現実化することは考えづらい。こ

これはあくまで想定上の実験であるが、思考のベンチマークとしては機能する。東アジアにEUを建設したとき、アジアの民主制度や人権がどうなるかについて考える手引きとして。

3. 人権、統治体、地域統合

統治体、支配、人権

経済的・社会的な相互依存が進んだ地域については、その政治的統合程度にかかわらず、それをひとつの統治体と見ることが可能である。統治体におけるガバナンスのあり方には、各国が主権を堅持し、政策調整のための話し合いすら行われなような極めて分権的な形態をとることもあるだろうし、EUのように統合のための機構が整備され、各国の主権が地域機構にプールされるような、統合度が高い事例もあるだろう。しかし、統合度合いにかかわらず、地域における相互依存性は、各国が採用する政策の影響範囲が国境を越えて広がることを余儀なくさせる。

本稿の主題との関連で重要なのは、この統治体における統治主体が、ひとつとに対する支配力・権力を持つということである。地域内の統治主体は、それが単数であれ複数であれ、支配範囲内における法や政策を策定し、範囲内のひとつとに対してそれを強制的に実施する。そして、統治主体の強制力は、国家であれ地域機構であれ、物理的暴力の（ある程度の）独占に裏付けられたものであり、暴力の裏付けのない権力は無効である。国家主権の地域共同体への委譲は、社会統治から暴力を排除するわけではない。政治的統合が進んだ地域機構も、主権国家と同様に、一種のリヴァイアサンであり、その支配権力の背景には暴力の独占がある。

近代の政治思想は、リヴァイアサンの矛盾に関する議論を中心に展開してきたと言っても過言ではない。ホブズが主張するように、法秩序・社会秩序確立のためにはリヴァイアサンへの権力集中が必要である。一方、強大な権力を持っているリヴァイアサンがその権力を恣意的に使用し、ひとの権利を侵害するとき、ひとはそれに対抗できない。リヴァイアサンのひとつに対する完全な支配が行われる社会は、ひとの権利が完全に奪われた——あるいは、ひとの権利がリヴァイアサンの御慈悲によって、リヴァイアサンが許容する範囲の中でのみ与えられる——社会である。それは、本稿の冒頭に掲げたロックの言葉を借りれば、ひとつとがライオンに好きなように喰われてしまう社会である。

近代の市民革命は、少なくとも国境の内側では、このライオンを手懐け、檻に入れることを成し遂げたと評価することができる。ここで改めて繰り返すまでもないことだが、市民革命は憲法によって国家リヴァイアサンの権限を制限するとともに、ひとつに一定の「奪うことのできない権利」を確保した（立憲主義）。立法権力や行政権力を行使する者を、ひとつとの中から、ひとつとによる選挙によって選ぶ制度が確立された（代議制民主制度）、さらに、立法、司法、行政にたずさわる権力主体を分割し、相互牽制する制度を構築した（権力分立）。ひとつには政府活動をはじめとする社会問題に関して自由に報道し、議論し、批判する権利をもち、政府は

ひとびとに対する説明責任を負い、政府活動に関する情報の透明性を確保する義務を負う。ひとびとの自由な言論や社会活動のなかから公共圏が生まれ、それは政府の外にありながら政府の活動を牽制し、方向付けし、政治に大きな影響力を持つようになった。民主制度と総称されるこれらの制度によって、ライオンは幾重もの鎖につながれ、檻の中に入れられ、ひとは秩序と安定だけでなく、自由と人権を享受できるようになった。

しかし、世界のすべての国が民主制度を採用したわけではない。前述のように、東アジアには多くの非民主的政治体制が残り（「残り」という表現も西欧中心的、民主制度中心的なものだが）、それらの国々では、ライオンまたはリヴァイアサンは、民主制度による拘束を受けず、無制限の権力を恣意的に行使することができる一方、ひとびと権利、特に民主化運動家、少数民族、特定宗教の信者などの権利は、無限に侵害されている。これらの国々では、ライオンは野に放たれたままであり、ひとはその襲撃を恐れながら生きているのである。

欧州統合論における民主主義、人権

良く知られているように、欧州統合は、冷戦下にある西欧民主主義国が超国家機構を設立するところから始まった。欧州共同体のメンバーが民主主義国であることは自明のことであり、1986年にスペインとポルトガルがECに加盟したのも、両国の独裁政治が終わり、民主化が達成された後のことだった。民主化がEC/EU加盟の前提条件だという原則は、1992年に調印されたマーストリヒト条約第6条、第7条、第49条に明記され、93年のコペンハーゲン基準で再確認された。

また、EU市民の人権は、所属国の民主的憲法や政治制度によって保護されているだけでなく、EU市民個人に対する人権救済手続きを定めた1950年調印の欧州人権条約、98年に常設化された欧州人権裁判所などの地域的的制度によっても保護されている。

このような民主的基準や制度の存在にもかかわらず、ECがEUに発展し、共同体の権限が大きくなるにつれて、民主的な国家政府の頭越しに、EU機関によって、市民に関連する制度の決定がなされているという批判が高まった。いわゆる「民主主義の欠損」(democratic deficit)の問題である。

稲守(2002)によると、欧州統合論のなかでは、欧州統合をめぐる民主主義の欠損の解消法として、欧州議会などのEU機関による民主的統治を強化しようとする議論(超国家モデル)と、地域的機構の権限を制限し、逆に民主的制度を有している加盟国による共同体への監督権を強化するべしという議論(国家間主義モデル)があるが、どちらも90年代以降の欧州の実態には合致しない。EU内における社会統治の実態は、地方レベル、国家レベル、EUレベルなど「マルチレベル」の団体や組織がEU機構を通して直接的、間接的にEUの意思決定に関与するという「マルチレベル・ガバナンス論」が生まれしてきた。マルチレベル・ガバナンスを動かしているのは、NGOなど社会集団の自発的な活動によって形成される地域的な公共圏であり、これがEUにおける民主主義の欠損を克服し、統治体の民主的合法性をつくりだす、と

いう議論である⁴⁾。

欧州統合論が語らないこと

いうまでもなく、欧州統合論は第二次世界大戦後の西ヨーロッパにおける地域統合に関する議論であり、その統合をどういう形で進めるべきかについての考察である。それは戦後の西欧の特殊な地政学的状況、すなわち、ソ連やその勢力下にある東欧諸国による「現前する明らかな」安全保障上の脅威のもとで西欧諸国の団結を図るという状況を前提としたものである。欧州統合論は、その前提自体については多くを語らない。それは文字通り暗黙の前提として当然視されている。

当然視されることの中には、欧州統合が民主主義国同士の統合であることも含まれる。どんな欧州統合論者も、ソ連や東欧の共産主義体制との国家統合については語らない。西欧はCSCEなどを通じて東欧諸国との対話を続けたが、同時に彼らは、民主化を実現していない東欧諸国との政治統合の可能性については、何の幻想も持っていなかった。彼らはそんなことが起こりうるとは夢想だにしなかった。それは彼らにとって、暗黙の前提の一部であった。

このような状況は、欧州統合論における「民主主義論の欠如 (democratic theory's deficit)」を作り出している。すなわち、欧州統合論には、民主主義国が非民主主義国と政治経済統合を行うときの影響に関する考察が、大きく抜け落ちているのである。この事実は、東アジアにおける国際制度構築の議論を欧州統合論に依拠して進めることの限界を示すとともに、そのような議論がもつ本質的な危険性を示唆している。陸上走行を前提に設計された四輪駆動車で大海に乗り出していこうとするような危険性である。

非民主主義国との統合が何をもたらすか

前述の「悪夢のシナリオ」は、若干誇張された形ではあるが、民主主義原則に従った社会統治を行う国と、非民主的な支配を正統化している国との政治統合が持つリスクについて語っている。ここではこのリスクについて、若干の理論的考察をしてみたい。

大きく語るならばこうなるだろう。民主主義国のライオン（権力）は檻の中に入れられていて、それが民主主義国のひとびとの自由や権利を守っている。一方、非民主主義国のライオンには何の制度的制約もないため、ひとは国家権力の恣意的な行使に対抗する手段を持たず、当然のことながら、そのような国の人権水準は低い。非民主主義国のライオンが民主主義国民の人権を抑圧しないのは、民主主義国が国家主権という巨大な壁、または檻に囲まれていて、その檻がライオンの襲撃からひとびとを守っているからである。

東アジアの地域統合が、地域内の国家主権の壁を引き下げることが意味するならば、これはアジアの民主的國家のひとびとに深刻な脅威をもたらすことになる。引き下げられた壁からは非民主主義国のライオンが侵入し、ひとびとを恣意的に喰い殺すような事態になりかねないからである。

このような事態からひとびとの自由や権利を守るためにはどうすればよいのか。第一の方法は、地域の民主化を促進し、すべての地域機構構成国が民主制度や自由、人権といった理念を共有できる状態を実現した後に、地域機構の機能や権限を強化することである。東アジアの民主化の状況を考えるなら、このやり方が実現するには時間がかかるだろうし、また民主化の前に地域機構を強化すると、悪夢のシナリオが実現する危険がある。第二の方法は、国家主権の壁を堅持し、ライオンの侵入を防いだまま、限定的な国際協調をすすめることである。この方法で守られるのは地域内の民主主義国に住むひとの人権だけだが、すべてを失うよりはましであるとも言える。

4. 地域益、アイデンティティーの共通化と人権

国益、地域益と人権

地域統合をめぐる議論では、「地域益」という耳慣れない単語がしばしば登場する。地域益とは地域共通の関心事であり、地域全体で取り組むべき課題であるとされる。地域統合論の一部には地域益を国益の対立概念として提示し、その上で地域益を国益に優越する地位を与え、国益を克服して地域益を求めるべしという議論を行うものまである。一例を挙げるなら、中村（2008）は、東アジア共同体評議会の東アジア共同体構想に関する報告書を批判してこう論じている。

しかし報告書は、国益取引の権力政治の視座と地域益発見の視座を併存させるだけに終わっている。問題はその先にあり、実際には共同体の形成に伴い、地域益の発見と増進を通して各国の国益も変容を迫られる。ヨーロッパ統合の経験に照らすならば、共同体として地域益を認知し増進する制度に入った各国では、地域益の増進のために自国の国益の認識を改めざるを得なくなった。…このように地域益が国益を変容させる面まで思いをいたすとき、国益増進を強調しつつ地域益を語るという報告書の折衷的態度は、内部に論理的な緊張を抱えていることがわかる⁵⁾。

地域益を増進するために国益を変容させる、国益を超えて地域益へ…。美しい言葉である。しかし、政治制度や人権水準の断層が存在する東アジアにおいて、地域益をもって国益を超克することが何を意味するのか。それは私たちの人権を増進するのか、そうではないのか。これは真剣に考えなくてはならない問題である。

一般に、民主的な国は民主制度の維持や、人権、とくに市民的政治的権利の、自国における保障や近隣地域への拡大を、国益の中心に位置づける。非民主的国家はその逆に、自国への民主制度の波及を防ぐこと、市民的政治的権利を抑圧しながら権威主義体制を守ること、そして近隣諸国が自国の政治体制や人権状況に介入しないことを、自国の死活的な利益だと考えるだろう。簡単にいえば、民主的な国は「民主制度にとって安全な地域」を求めるが、非民主制国

家は「非民主制度にとって安全な地域」を希求する。いうまでもなく、このふたつの種類の国益は相互に矛盾し、対立するものである。すくなくとも、民主的国家と非民主的国家が、政治制度や人権の点で共通した地域益を見出すことは不可能であり、地域内に地政学的な緊張が生み出されることになる。

地域共通の課題として想定されているのは通貨安定や伝染病対策などの機能的な分野であり、政治体制のような地政学的な問題ではない、政治体制の対立はそのままにして、機能的な分野で共通利益を獲得できればいい、という議論もあるだろう。こういった議論の陥穽は、現実政治のなかでは、機能的な利益と政治制度や人権に関する利益を完全に分離することはできないという事実を看過している点である。構成国が機能的な地域益にコミットし、地域単位の機構をつくって問題に対処することは、構成国がその機構から退出するコストを拡大する。これが、ある構成国が他の構成国に対して使うてこととなるのである。俺の言うことを聞け、嫌だったら出て行け、という具合に。

民主的な国では、機能的な分野における政策決定にはその分野固有の利害関係者が関与するため、機能的な分野と安全保障問題をリンクさせることが難しい。しかし非民主体制は、機能的な分野のてこを安全保障上の利益（例えば、非民主的体制にとって安全な地域をつくること）のために容易に利用することができる。国内の不満を抑圧し、機能的な分野における利害を安全保障上の目的に屈服させることができるからである。このような非対称性は、機能的な地域機構が非民主的体制の道具として使われかねない危険性を示唆している。新機能主義に従って、東アジアの機能的機構が他の機能的分野や政治的分野にスビルオーバーするならば、この危険は一層大きくなる。

地域統合と国家のアイデンティティー

国際統合論の中で安全保障問題に焦点を当てているものに、「安全保障共同体」をめぐる議論がある。安全保障共同体論は東アジア地域主義論のなかでもしばしば言及されるが、本稿の議論とも深く関連する。本稿の関心は、巷間をにぎわしているような、東アジアに安全保障共同体を形成できるか、という点ではない。東アジアに安全保障共同体を建設するときに犠牲にされるものはなにかという点である。

周知のように、ドイツは安全保障共同体を、その内部の紛争を武力によらず平和的に解決することが確保されているような共同体であると考えた。それは、共同体の制度や共通感覚が強く広範なため、その内部のひとびとが平和的な転換に関する信頼できる期待を持つことができるような人々の集団である⁹⁾。その顕著な特徴は、共同体内における武力闘争の不在、そしてメンバーが他の共同体成員に対する軍事的拡大を行っていないことである。安全保障共同体は、公式・非公式な国際的制度・機構を背景に、行為規範の共有や共通のアイデンティティーなどを通して建設されるとされるが、特に重要なのは共同体としてのアイデンティティーの形成である。共同体のアイデンティティーとは、その中のひとびとが共有する正統性

の感覚であり、共同体への忠誠が心理的強制となるような状態を示す。このような状態が成立することが、安全保障共同体が建設されるための条件であるとされるのである。

では、このような共通アイデンティティーが東アジア地域に形成されることは、地域の民主制度や人権状況にどのような影響を与えるだろうか。非民主主義国と民主主義国によって構成される地域は社会統治の理念を共有していないため、共通のアイデンティティーを形成することはできないという議論は可能だろうが、ここではそれは措き、そのような「混合体制」の地域の共通アイデンティティーがどのような内容のものになるのかを考えてみる。

地域益の段でみたように、混合体制の地域における共通アイデンティティーがつくられたとしても、その中には、自由、人権、民主的制度といった民主的社会的な核心的な価値は含まれることはない。混合体制の中で合意できる価値としては、経済的繁栄や、物理的国際紛争の不在として定義される平和、といった「物理的な」項目が並ぶことになる。物理的な利益のみを求める地域アイデンティティーが形成されたとしても悪くないではないかという意見もあるだろう。しかしここで注意しなくてはならないのは、アイデンティティーは自己認識や自己定義の体系であると同時に、諸価値のあいだの序列付けの体系でもある、という点である。民主制度の擁護者というアイデンティティーを持った国は、平和という価値よりも民主制度や人権という価値を重視し、後者が深刻な脅威にさらされるなら、迷わず平和を捨て、戦いの道を選ぶだろう。ある地域アイデンティティーが形成されれば、そのアイデンティティーから排除される価値は、その地域においては序列の低い、二次的な価値におとしめられてしまう。こうして民主制度や人権は、アジアにおいては、プライオリティーの低い、劣後する価値として定義されることになる。

問題はこれだけではない。民主制の国においては、言論や社会的活動の自由は、ひとの自律性や人格の尊厳の基盤を形成している。また、自由な社会で人格形成したひとにとっては、民主的な制度は、政治的権力のひとに対する支配の正統性に関する、唯一の根拠でもある。自由な社会に生きるひとにとっては、非民主的な支配は、それ自体が正統性を欠いた、不正なものであると感じられるはずである。一方、混合体制の地域アイデンティティーは、定義上、非民主的体制を許容し、それと共存するものでなければならない。そのような地域アイデンティティーは、地域の自由なひとびとの人格に、深刻な分裂をもたらす。それは、地域内に存在する民主化や人権における断絶を、ひとの人格のなかに内面化するような結果を招来することになる。

本稿ではここまで、政治制度や人権水準の断層がある東アジアにおける地域益、地域アイデンティティーと人権の関係について考えてきた。この考察で明らかになったのは、このような形で——EUをモデルとし、欧州統合論の文脈で——考えている限り、アジアの抑圧的国家（特に中国）の民主化が実現していない条件下では、東アジア共同体における人権の未来には否定的な見通ししか立たない、ということである。それはあたかも蟻地獄のように、私たちを、

地域共同体による人権の矮小化、ひいては地域共同体による抑圧という悪夢のシナリオに引きずり込んでいく。

東アジア協調が必要であることを所与とするなら、いま必要とされるのは、地域統合のなかで民主制度や人権を保護するための歯止め、すなわち、非民主主義国との協調の中で私たちの自由や人権を維持するための具体的な制度的枠組みを構想することであろう。残念ながら、これは筆者には手に余る課題である。本稿ではそれに代えて、EU的な地域統合に代替的な地域協調のモデルを提示し、どちらのモデル（理念型）が東アジアの現状に照らして現実的か、また、東アジアの民主制度や人権を守り育てるうえで有効かについて考える。

5. 地域協力の代替モデル：ヨーロッパ協調

いうまでもなく、特定地域の諸国家が主権を維持したまま（すなわち国家統合を推進することなく）、さらに理念や理想を共有しないままで相互協力することは可能である。国際関係論のリベラリズムやネオリベラリズムがそのような国際協力の形を示しているが、本稿では、EU型統合と異なる国際協力の範型、あるいは理念型としての「ヨーロッパ協調」を提示する。

ヨーロッパ協調（the Concert of Europe; COE）とは、ナポレオン戦争後のヨーロッパに成立した国際システムであり、英露墺普の四国同盟と露墺普による神聖同盟を核とした国際協調体制である。日本の歴史書ではしばしば「ウィーン体制」と呼ばれているが、四国同盟条約に基づき四大国（後に仏も加えて五大国）がヨーロッパ秩序維持のための定例協議を開催したことから「会議システム」とも呼ばれる。狭義のCOEは、1820年代の会議システム崩壊などで動揺し、1848年革命で崩壊するとされるが、その後も有効な国際秩序のモデルとして維持される。広義のCOEは、第一次世界大戦までの約百年の間、欧州の安定の基礎となった。COEの特徴は、国際的パワー均衡に基づく秩序が自覚的・明示的に支持されたこと（バランス・オブ・パワー）、絶対主義的王政を正統視するイデオロギー（正統主義）、そして欧州秩序に関わる問題を一国的な行動でなく、大国の協議・会議によって解決しようとする態度（会議システム）である。COE研究者のシュローダー（Schroeder）は、COEは18世紀型勢力均衡の復活ではなく、「政治的均衡」を基盤とする新しい国際システムであったと主張している。政治的均衡とは単なるむきだしの力の均衡ではなく、国際法や規範などの要素を含んだ、諸国家間の満足の均衡、権利と義務の均衡、実行と報酬の均衡である。シュローダーによると、欧州の百年にわたる平和と安定が維持されたのは、この政治的均衡によるものである。

これは、COEの構成国の間に対立がなかったことを意味しない。本稿との関連で特に重要なのは、COEが、議会主権を確立していた英国、立憲王政に向かったフランス、絶対王政のプロシア、他民族帝国だったオーストリア、農奴制にもとづくツァーリズム体制のロシアなど、多様な政治体制をもつ国々の協調であった点である。政治体制の違いは、正統主義に基づく欧

州各国の市民革命への介入における各国対応の不一致など、協調体制内の深刻な対立をもたらしている。ハイドマンは、COE の中において、欧州各地の立憲主義的改革を支持する英国とそれを抑圧しようとするオーストリアの対立を描いている。英墺の対立は、次第に立憲的体制を確立していった西側（英仏など）と絶対主義支配を維持していた東側（露普墺）の間にあった緊張関係の代表であった⁷⁾。しかし、イデオロギー対立とブロック形成は欧州国際システムの崩壊には結びつかなかった。西側と東側が相互の勢力圏を尊重したためである⁸⁾。

アイケンベリーによる次の記述は、対立の中の協調という COE の性格を、よくあらわしている。

全体として、「随時協議」外交は、主として、抑制規範を各国に周知させ、仲間として圧力をかける方法によって、「パワーの行使」を調整する抑制メカニズムとして機能した。カースルレーによれば、協議プロセスは、敵性国を「集団の中に引き込む」ことがその目的である⁹⁾。

政治体制において対立する「敵性国」を協調の中に引き込むシステムはまた、システム内の政治的変動に対して柔軟に対応した。広義の COE は、1830 年七月革命によるフランスの立憲君主制成立、48 年フランス二月革命に端を発する全欧的な市民革命、イタリアやドイツの統一、フランス第三共和制など、あいつぐ地域内の政治体制変動にもかかわらず、欧州秩序の基盤として機能し続けた。

6. 国際協力・統合の理念型

From a sociological point of view, it makes sense to talk of Chinese civil society. And indeed there is a large literature on the subject. But from a legal point of view it does not make sense. Civil society, to the extent that it survives, exists not by design but by default and on state sufferance. For civil society to be apart from the state in a strong sense, the state must be bound by a rule of law that limits its interference in a meaningful way. This meaning of “apart” has clear liberal roots.¹⁰⁾

「理念型」はウェーバー社会科学方法論の基礎的な概念である。それは複雑な社会的現実を説明するために構成された、抽象的で、論理的に調和のとれた仮想の像である。理念型は本来、社会事象を説明するための知的道具だが、その一般性、抽象性、内的な論理的整合性のため、あるべき制度を構想する際に依拠するイメージとして使用することも可能であろう。

この段では、地域的協力や統合についての二つの理念型を論理的に構築し、提示する。ひとつのイメージは、東アジア共同体論者のほとんどが意識的に、また無意識に念頭においている「EU 型統合」である。もうひとつの像は、前段で説明したヨーロッパ協調をモデル化した「COE 型協調」である。これは、東アジアに存在する政治制度・人権の断層を前提として、民

主化進展や人権擁護の観点から望ましい地域協力・統合のモデルを求めるための作業である。

定義

EU型統合とCOE型協調はどちらも地域的な国際協調の形であり、地域の平和と秩序、経済的関係の深化による資源配分の効率化を進展させる。両者の決定的な相違は構成国の政治体制であり、EU型統合の構成国はすべて民主的な政治体制をとっているのに対して、COE型協調のなかには、民主体制の国と非民主的な国が混在している。

下に記したような、ふたつの地域的協調のさまざまな違いは、政治体制における相違からの派生物であるといえることができる。

アクターの行動原理

地域的協力・統合における人権ガバナンスに密接に関わるアクターとしては、地域的機構、メンバー国、企業、NGO、個人などが挙げられるだろう。一般に、地域機構や国家は人権を抑圧または保護する立場にある権力を持つアクターであり、個人や民間団体はその人権を享受したり奪われたりする、より脆弱なアクターである。

アクターの行動原理としては、道具的・戦略的合理性とコミュニケーション的合理性という、ハーバーマスの枠組みを使用する。道具的・戦略的合理性とは、アクターが所与の効用関数を最大化しようとすることを意味するが、これは合理的選択論における合理性の定義と一致する（というより、ハーバーマス及び彼が参照するマックス・ウェーバーによって、一致するように設定されている）。もうひとつのコミュニケーション的合理性とは、異なった立場のアクターが討議をすることを通じて自己の効用関数を再定義し、合意を形成しようと志向することを指している¹¹⁾。コミュニケーション的行為を行うためには、参加者が問題について誠実に議論するとともに、達成された合意を受け入れて自己の利益を再構成する用意があることが要求される。このような行為が可能になる条件は、アクターの言論の自由が確保され、誰もが自分の信条に従って発言できる政治的社会的環境である。

一般に、民主的な政治制度はこのような環境を提供するが、非民主的な政治体制のもとでは、国家権力（ライオン）がひとの言論に恣意的に介入するため、アクターがコミュニケーション的行為を行える範囲は、極めて限定的であるといえる。このため、EU型協調の中ではアクターは道具的・戦略的行為とともにコミュニケーション的行為も行うが、COE型協調におけるアクターは、道具的・戦略的行為しか行えない。COE型協調のなかでコミュニケーション的合理性に従って行動するアクターは、道具的戦略的行動を取る相手に利用され、いように搾取されてしまうからである¹²⁾。

地域的統治機構

EU 型統合を構成する国家は、すべて民主的であり、民主的な政治制度だけが正統であるという共通理解がある。そのため、EU 型統合における地域的統治機構は、国内の制度を規範とした民主的なものが求められる。しかし、国家レベルの民主制度が存在するなかで超国家的地域機構に主権を委譲することは、地域機構自体が国家と同様の民主制度を備え、かつ国家主権を完全に吸収しない限り、民主主義の欠損を招くことになる。しかし、構成国が政治制度と人権水準を共有しているという政治的条件は、超国家的機構の権限を強化することを容易にする。国家主権を地域機構に委譲しても、ひとびとの人権水準が損なわれることがないからである。

一方、COE 型協力の構成国の間には、統治原則に関する不一致が存在している。このため、地域的統治機構がどのような原則に基づいて統治するかについての合意が形成されず、結果として、統治機構の権限は限定的なものに留まる。地域的機構は、構成国の常設的な協議の場以上のものには発展できない。地域的協力の原則は、構成国主権の不可侵性であり、意思決定における全会一致である。

地域的機構と構成国の政治体制

EU 型統合は、民主的統治の正統性についての共通理解があるため、構成国の政治体制については厳格な規定を持つことになる。民主的な政治制度を持ち人権を十分に保護していない国以外は統合に参加することができないという規定である。EU 型統合は、政治体制に対する柔軟性を欠いた、硬質の統治体であるともいえる。ある構成国が民主制度を放棄した場合、その国は EU 型統合から必然的に排除される。

これに対して COE 型協調は、構成国の政治体制について寛容である。議会主権を確立した英国とツァーリズムを維持していたロシアがヨーロッパ協調の中で共存したように、COE 型協調は、全く異なった統治原則を持ったメンバーを包摂することができる。COE 型協調はまた、構成国における体制変換に対しても柔軟に対応できる。COE においては、発足当初こそ神聖同盟に代表される宗教的正統主義イデオロギーが支配的であり、欧州内の市民革命に抑圧的な介入を行ったが、次第にイデオロギー的色彩を薄め、48年の革命で COE の建設者メッテルニヒが失脚した後も存続し、欧州各国の市民革命の激動に耐え、クリミア戦争や普仏戦争などの中で変貌し、動揺しながらも、第一次世界大戦までのヨーロッパの国際秩序を支えた。このような COE 型協調の柔軟性は、例えば中国の共産党独裁体制の動揺などの巨大な政治変動が考えられる東アジア地域に適合的な性質だといえないだろうか。

公共圏

公共圏とは、アレントやハーバーマスの哲学にあらわれる概念で、市民がお互いに対等の資格で議論する場を指す。ハーバーマスによれば、公共圏は政治権力や経済のシステムから独立した場であり、自由な議論を通じて世論を形成する。それは政治権力の外部にありながら、

政治に大きな影響を与える。国際的なレベルでは、NGOなどの越境的活動によって国際的世論が変化し、世界銀行の開発援助活動や知的財産権の国際的管理などグローバル・ガバナンスのあり方を変えていることを、「国際公共圏」の影響と表現することがある。前述の欧州政治におけるマルチレベル・ガバナンス論では、地域的政治制度における民主主義の赤字（欠損）は地域の公共圏におけるNGOなど社会集団の活動によって補完されていると論じている。

EU型統合では、NGOなどによる市民の自発的活動は、統治機構の内部に組み込まれている。地域的な機構はNGOとの対話を通して社会問題についての認識を更新し、それを施策に反映させていく。また、地域的な公共圏における市民の活動は、超国家主義や国家間主義ではすくい取れない「民主主義の欠損」を補い、より民主的な統治を実現する。地域的公共圏は、EU型統合にとって不可欠の存在である。

自由な市民の言論活動が公共圏成立の前提条件であるとすれば、言論の自由を厳しく制限する非民主的体制の中には、公共圏は成立しない。このため、COE型協調の中における地域的公共圏には、非対称な歪みが生じることになる。例えば、ある問題についての地域NGO会議のようなものが開催された場合、民主的国家からは（いわゆる普通の）NGOが参加するが、非民主的体制からやってくるのは、国家によって組織されたGONGO（Government-operated Non-governmental Organization¹³⁾）である。非民主的体制のGONGOには、当然のことながら言論の自由はなく、彼らはどんな場所でも政府の見解を繰り返すだけで、ハーバーマスのいうコミュニケーション的行為を行う能力はない。（政府の意思によって「職務」として活動するGONGOは、カントの用語に従うならば「理性の私的使用」を行っているものであり、そのような活動によって形成されるのは、公共圏ではなく「私的圏域（private sphere）」と呼ばれるべきである。）いずれにせよ、GONGOが混在した地域公共圏は擬似的な公共圏であるに過ぎず、その活動が活性化されたとしても、非民主的体制の道具として使用される危険が拡大するだけであり、地域の民主化や人権水準向上への効果は限定的だろう。

安全保障

EU型統合においては、構成国は互いに安全保障共同体をつくる。民主制度や人権という共有の原則や価値は、アイデンティティーの共有を容易にするだけでなく、それらの原則や価値の実現のためのアイデンティティー統合という目標を与える。内部の紛争は、民主的な原則に従って、討議と合意によって解決される。

COE型協調のなかでも、COEがそうであったように、安全保障レジームは形成されうる。地域の平和と安全は、単なるバランス・オブ・パワーではなく、互いの利害や原則を尊重して武力行使を抑制することによって保たれる。しかしこれは、地域内の武力行使の可能性が排除されることを意味しない。各国はお互いを仮想的とした軍事力を保持しつづけるが、同時に、軍拡抑制のための協議も行われる。

理念

EU 型統合では、構成国は民主制度や人権という社会統治の理念を共有している。地域統合を行う目標自体が、その理念の実現や確保にある。EU 型統合は、この意味で、共通理念を中核とした、理念共同体だともいえる。

一方、COE 型協調の特徴は、共通の理念の欠如である。それは COE 自体と同様に、「ヴィジョンそのものの極度の貧困¹⁴⁾」によって特徴付けられる。そこで必要になるのは、外交におけるセレモニーの外面的豪華さである。高坂（1978）が指摘するように、ひとが理念や徳性から距離を置くところに「遊戯性」やゲームの感覚が生まれる¹⁵⁾。このような遊戯性こそが、COE 型協調のエッセンスであるともいえる。ウィーン会議がきらびやかな舞踏会と祝典で彩られていたように、COE 型協調における外交式典、共同体設立××周年行事、GONGO 参加の国際コンファレンスなどは、盛大に演出され、豪華に飾り立てられなければならない。共同体の内面の空虚さを覆い隠すために。

以上、地域的統合または協調についての二つの理念型を概観した。EU 型統合は制度的に強固であり、人権や民主制度の維持という面で利点があるが、一方、政治体制をめぐる内部の相違への許容度が低く、イデオロギー対立に対して脆弱である。これに対して、COE 型協調は内部の政治制度の相違に寛容かつ柔軟だが、地域機構の機能は限定的で、内部に安全保障上の対立を含んでいる。冷戦時代の西欧、冷戦後の欧州全体が EU 型統合に向かったのは、地域内の政治体制における同一性を考えれば自然である。しかしアジアの地域関係を、この理念型に沿って構築することは困難である。政治体制や人権の定義に関する根本的な対立・断層が残る東アジアでは、COE 型協調の方がはるかに現実的であり、COE 型協調のイメージに沿った地域制度を構想するほうが、成功する可能性ははるかに高いだろう。

7. 結語

従来、東アジアの地域関係をめぐる議論は、あまりにも大きな影響を、欧州統合の経験やそれに基づいた理論から受けてきた。他の地域の成功例に学ぼうという姿勢は理解できるものであるが、このようなアプローチは、欧州統合が、地域内における民主制度や人権の共有という政治体制や政治理念の同一性を暗黙の前提としていたという事実を看過するものであった。政治体制の深刻な断層が存在する東アジアに EU 型の政治統合を持ち込むのは困難であり、無理にそれをやろうとすれば、本稿が描いたような悪夢のシナリオを実現してしまう危険がある。

そのため本稿では、EU 型統合に代替的な地域強調の理念型として、19 世紀のヨーロッパ協調に範をとった COE 型協調を提示し、その性質について議論した。COE 型協調では国家主権が堅持され、内部に安全保障上の対立を抱えているが、力の使用は協議体制によって抑制され、異なる政治制度を包含し、なおかつシステム構成国の政治変動にも柔軟に対応できる。そして、

東アジアに適合的なのは EU 型統合ではなく COE 型協調であり、アジアでは後者に沿った制度作りが行われるべきであることが論じられた。

冒頭に述べたように、本稿は東アジア地域主義に関する研究論文ではなく、同地域におけるあるべき地域協調の姿についてのラフ・スケッチでしかない。スケッチを構成した各部分の議論も、そしてそれらの部分を結合する結節部の理論づけも、どちらもまだ不十分であることは明らかである。これらを充実させ、東アジア地域主義と民主制度という、アジアと日本にとって死活的な重要性を持つ問題について、より水準の高い議論を行うことが今後の課題である。

注

- 1) ジョン・ロック著、加藤節訳『統治二論』第2編第7章段落93。傍点は引用者による。
- 2) Keohane, Macedo, and Moravcsik (2009)、25 ページ。イタリック体は引用者による。
- 3) 悪夢のシナリオの例は他にいくつも想定できるが、本紀要の品位を守るために、これ以上それを列挙することはしない。
- 4) 稲守 (2002)。稲守も指摘するように、地域的公共圏による民主的正統性の補完というアイデアは、ハーバーマスの公共圏論の影響を受けている。
- 5) 中村 (2008)、40 ページ。原著にある傍点は省略した。
- 6) Deutsch, et. al (1957), p. 5.
- 7) Hydemann (2002)。
- 8) 前掲論文、202-3 ページ。
- 9) アイケンベリー (2004: 2001)、112 ページ。傍点は引用者による。
- 10) Chambers and Kopstein (2006), pp. 366.
- 11) 国際関係論理論との関連でいえば、道具的・戦略的合理性はネオリアリズムおよびネオリベラル制度論と整合的で、コミュニケーション的合理性はコンストラクティヴィズムと整合的だといえるが、この点についての議論は省略する。
- 12) もちろん、いいように搾取されることを望むような極めて非合理的なアクターは、COE 型協調のなかでもコミュニケーション的行為を続けるだろうが…。
- 13) いうまでもなく、このような名称自体がひとつのジョークである。常識的に考えれば、政府が運営している機関は政府機関であるはずだ。
- 14) 坂本 (2004)、269 ページ。
- 15) 高坂 (1978)、第三章「なぜ会議は踊りつづけたか」。

参考文献

- G・ジョン・アイケンベリー著 鈴木康雄訳 (2004) 『アフター・ヴィクトリー：戦後構築の論理と行動』 NTT 出版 (原著 Ikenberry, G. John, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.)
- 稲本守 (2002) 「欧州連合 (EU) における『民主主義の赤字』と『マルチレベル・ガバナンス』」 東京水産大学論集 37
- 坂本義和 (2004) 「ウィーン体制の精神構造」『坂本義和集〈1〉国際政治と保守思想』岩波書店
- 中村民雄 (2008) 「東アジア共同体憲章案の背景——なぜ共同体は必要なのか」中村民雄、白井陽一郎

- 他『東アジア共同体憲章案 実現可能な未来をひらく論議のために』昭和堂
- ユルゲン・ハーバーマス著 藤沢健一郎他訳（1986、1987、1988）『コミュニケーションの行為の理論』未來社（原著 Habermas, Jürgen (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt/Mein, Suhrkamp Verlag.）
- 桃井治郎（2007）「ウィーン体制とは何か？—ポール・W・シュローダーの議論を中心に—」『貿易風—中部大学国際関係学部論集—』第2号
- ジョン・ロック著 加藤節訳（2007）『統治二論』岩波書店（原著 Locke, John (1690), *Two Treatises of Government*.）
- Acharya, Amitav (2009), *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, 2nd edition, London, Routledge, 2009.
- Chambers, Simone and Jeffrey Kopstein (2006), "Civil Society and the State," in Dryzek, John, Bonnie Honig and Anne Phillips, *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Deutsch, Karl W. et al., *Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.
- Heydemann, Gunter (2002), "The Vienna System between 1815 and 1848 and the Disputed Antirevolutionary Strategy: Repression, Reforms, or Constitutions?" in Peter Krüger and Paul W. Schröder (eds.) *"The transformation of European politics, 1763-1848" : episode or model in modern history*, Palgrave Macmillan, Munster.
- Keohane, Robert O., Stephen Macedo, and Andrew Moravcsik (2009), "Democracy-Enhancing Multilateralism," *International Organization*, 63.
- Schroeder, Paul W. (1986), "The Nineteenth Century International System: Changes in the Structure," *World Politics*, 39.
- Schroeder (1989), "The Nineteenth Century System: Balance of Power or Political Equilibrium?" *Review of International Studies*, 15.
- Schroeder (1994) *The Transformation of European Politics 1763-1848*, Oxford, Oxford University Press.