

「東アジア共同体憲章案」の意義と 地域主義研究の課題

中 村 民 雄

概 要

本稿は「東アジア共同体憲章案」に寄せられた論評に応答する。憲章案の意義は、東アジア諸国の多様性を尊重しつつ実効ある共同行動を確保する法制度を、ASEANの柔軟な法制度の手法とEUの実効的な法制度に学びながら構築した点である。とくに柔軟ながら法を通じた諸国・諸国民の連帯を強化する制度設計上の法的・政治的論点を初めて体系的に整理して示した点で重要であり、さらに東アジア地域主義を法制度化する思想的意義と正統性を、普遍的に共有可能な実体的価値を反映した原則と手続準則の蓄積を通じた法の秩序構築的な役割に求めた点に特徴がある。

キーワード

地域主義, 東アジア, 制度化, 法の役割, EU, ASEAN

はじめに

「東アジア共同体憲章案」(以下、憲章案)は、東アジア諸国間においてあるべきマクロ地域主義¹⁾の理想を掲げ、かつ近い将来の実現可能性も見据えて考案した、ひとつの東アジア地域主義の法制度案である。東アジアでは初の試案である。起草には、須網隆夫、臼井陽一郎、佐藤義明と筆者が共同であった。

1) マクロ地域主義とは、複数国全土におよぶ広域地域を一単位として経済的または政治的な行動を企画する動きである。経済的に地域単位を形成する動きとしては、ヨーロッパのEC(現在はEUの一部)、米州のNAFTAやMercosur、東アジアではアセアンのAFTAが典型である。これに中国、韓国、日本が東アジア地域諸国との間で展開している二国間自由貿易協定もゆくゆくは地域諸国の多国間協定に発展させることを狙っているの、やはり地域主義の一つであろう。

憲章案は、ASEAN10カ国を一方、日中韓の3カ国を他方として両者がパートナーとなる東アジア共同体を構想する。これは既存のASEAN+3(日中韓)の枠組に代替する。この共同体は、永続的和解・不戦・安全保障・平和協力・貧困撲滅を含む生活の質的向上と繁栄を基幹にすえて、諸国政府の定期的会合を保障することで相互の信頼を醸成し、普遍的規範の共有を通して地域大および世界大の秩序形成に貢献することを目的とする。共同体は、現在の東アジア地域に共通の主要な政策項目を広く特定し、共同体として総合的に率先して越境的政策課題に取り組むことを可能にする。共同体加盟国は、共同体の目的と諸国共有の基本原則と諸国・諸国民共有の共同体運営原則を守りながら、憲章に定められた合意形成手続に即して、各国政府が閣僚理事会で大枠合意の素案をつくり、首脳理事会でコンセンサスにより合意し「共同行動計画」として採択する。それに即して各国政府が民間主体の参加も認めて共同体の運営原則を守りながら、各国の多様性にあわせ「国別実施計画」に具体化し実施する。大枠合意には、全加盟国が参加するものもあれば、一部の加盟国だけが地理別または主題別に参加するものも認められる。国別計画の実際の実施状況は、政府の年次報告だけに頼らず、活動に関与する民間主体から共同体事務局への直接の通報や共同体独自の各国議会委員会の自発的調査や賢人委員会の審査など各国政府とは独立の共同体としての監視手続にも服する。これにより各国政府に国別計画の履行圧力をかける。共同体の基本原則に重大に違反する構成国は政治的制裁(投票権停止など)を科されるが、国別計画の重大な履行遅滞などむしろ違反解消を共同体諸国が連帯して支援すべきときは支援をする。東アジア共同体の活動が総合的で実効的になるほど、ASEAN+3諸国が共通してメンバーである既存の他の国際的諸枠組の現在は相互に無関連の活動も東アジア共同体を通して相互に関連づけられるであろう。ASEAN+3諸国が率先して当該諸枠組でアジェンダを設定できるようになるからである。

憲章案の起草の準備に不可欠であったのは、東京大学社会科学研究所の全所的プロジェクト CREP(地域主義比較研究プロジェクト)における学際的な国際共同研究である²⁾。それは1990年代以降の東アジアの地域主義的な政府間および民間の動きを、ヨーロッパや南北アメリカのマクロ地域主義との比較において、共通の要素と東アジアに固有の要素とに

2) 研究成果として、Tamio Nakamura (ed.), *Designing the Project of Comparative Regionalism*, ISS Research Series No.20 (Institute of Social Science, University of Tokyo, 2006); ditto (ed.), *The Dynamics of East Asian Regionalism in Comparative Perspective*, ISS Research Series No.24 (Institute of Social Science, University of Tokyo, 2007); ditto (ed.), *Future East Asian Regionalism: Proposal for an East Asian Charter*, ISS Research Series No.28 (Institute of Social Science, University of Tokyo, 2008); ditto (ed.) *East Asian Regionalism from a Legal Perspective: Current Features and a Vision for the Future* (Routledge, 2009); 中村民雄・須網隆夫・白井陽一郎・佐藤義明『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, 2008).

表1 マクロ地域主義の特徴比較

地域主義	EU	米州	東アジア
始期 転機 (背景)	1950年代(独仏和解・冷戦) 1990年代(グローバル化)	1990年代(グローバル化)	1960年代東南アジアのみ(独 立・冷戦) 1990年代(グローバル化)
経済市場	自己完結的	アメリカ依存	域内分業生産+世界依存
政治	1950-80年代:平和と経済復興・ 市場統合 1990年代~:経済統合,自由・ 安全・正義の地域化	北米:NAFTA(自由市場) 南米:汎南米主義と反アメリカ 覇権	東南アジア:ASEAN形成 東北アジア:日中韓の外交低調 +経済問題のみ共通話題
推進主体	超国家機関 企業・私人	国家	企業, NGO, 地方自治体 国家
法の役割	高度の統合的役割	低度(FTAどまり)	微小(1990年代まで)

腑分けし、東アジア固有の関心事や問題点を発見する研究であった。

それぞれの地域主義の比較による特徴を簡潔にまとめたのが表1である。

この研究成果を下敷きにして、東アジア固有の要請に配慮し、現代のマクロ地域主義に共通する関心事や東アジア固有の関心事や懸念に対応するように起草した。憲章案や本稿にいう「東アジア」とは、日本・中国・韓国とASEAN諸国の13カ国を中心とするが、それ以外の近隣諸国も含みうる概念である。そこで憲章案では、東アジア共同体の「最初の一步」を13カ国で踏み出すが(同前文12段)、他の東アジア諸国もこの共同体に加盟できると定めている(憲章案39条)。

憲章案の背後には、起草者らの思想的立場がある。それはマクロ地域主義を世界に開かれたものとすべきだという立場、すなわち東アジア諸国と諸国民の要請を特定してそれに応えつつも、同時に現代のマクロ地域主義に共通する課題(国際秩序形成にも協調し貢献し、世界の人々にも理解可能なマクロ地域主義の構築)にも応えるべきだという立場である。さらには、東アジア地域の法制度を構築することは不可能だとか有害だといった頭ごなしの議論を排して、むしろ法を通した普遍主義的立場から制度化を進めることにより、日本を含む東アジア諸国が抱える、諸戦争の負の遺産(永続的和解の未完成と安定した相互信頼の未達成)を克服することができることも主張する。東アジア諸国の著しい多様性は誰しも認めるところであり、であればこそ東アジア地域の固有の必要と特性に応じる独自のマクロ地域主義の法制度を構築できるかどうか、法学者や国際政治学者としての創造的能力を真に試されるところであると自覚して、EC/EUの法と制度のみならず、ASEANの法と制度の経験にも学んで、憲章案を起草したのであった。

憲章案は、政治的な実現可能性を無視した理想論でもなければ、実現可能性ばかりを追求して便宜的取引に埋もれ、長期的視座や基本原則を欠いたような具体論でもない。起草

者が実現可能と考える範囲で、長期的視座をもち、これまでの東アジアやアジア太平洋の諸枠組が過小評価してきた法の積極的な役割を強調し、東アジア諸国の多様性を尊重しながらも共同の基本となる諸価値や諸原則を共有して長期的視座に立ってマクロ地域協力制度を独自の創意工夫で法的に構想すべきであるし、実現可能と思われる範囲でもそれが構想できることを示した。憲章案はそのような東アジア地域主義の制度化のための思考枠組と法技術を体系的に例示したものである。すなわち、マクロ地域的な国際協力制度を法的に構築することの思想的な意味を明らかにし、法的構築の際の主要な政策的考慮、設計上の法的な重要論点、論点相互の関係（体系性）、使用可能な法技術を示し、試論的に制度運営の基本原則や越境的政策課題も示した。起草者4名が憲章案を和文と英文で起草し、「実現可能な未来をひらく論議のために」と称して公表し、さらに憲章案の解説を和書と英書で公刊したのは、憲章案に示された思考枠組をたたき台として議論が東アジア大で深められ、実践的にも改良版や代案が生まれる創造的な展開を期待したからである。

これまで起草者4名は、和書〔中村・須網・臼井・佐藤共著『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，2008）—以下、『和書』〕と英書〔Tamio Nakamura (ed.), *East Asian Regionalism from a Legal Perspective: Current Features and a Vision for the Future* (Routledge, 2009) —以下、『英書』〕において憲章案の起草の前提となった東アジア地域主義についての理解、憲章案の基本構想や主要内容について解説してきた³⁾。本特集に寄せられた論評や他の論評⁴⁾において出された憲章案への疑問や批判の多くは、起草者らからすれば、これらの解説において応答済みであるが、今回の論評に接し、起草者らの説明に難解なところ、説明不足や不正確なところもあることに気づかされた。そこで本稿では、主として共同体の基本構想や骨格を作っていた起草者らの思考プロセスを説明し、あわせて憲章案に寄せられた具体的な疑問点や批判点に応答したい。この対話から、今後の地域主義研究の課題も浮かび上がるであろう。

3) このほか憲章案の概要紹介として、中村民雄（2007）、須網隆夫（2007）、Social Science Japan Newsletter No. 38 “The Draft Charter for an East Asian Community” (Institute of Social Science, University of Tokyo, 2008) 〈<http://newslet.iss.u-tokyo.ac.jp/ssj38/index.html>〉

4) 本誌特集の論評のほか、三浦一夫（2008）; Katsumata（2010, forthcoming）。

I. 東アジア地域主義の法制度化—根本の論拠—

1. なぜ東アジア地域の協力制度を作るべきか

憲章案は、ASEAN10カ国と日中韓3カ国を開始メンバーとして共同体なる法制度を設立すべきだという前提にたつ。しかし、そもそもなぜ共同体を作るべきなのか、この点の説明が不十分だと山影論文は述べる。いわく「〔東アジア共同体設立の〕必要—不必要あるいは有益—無害（有害）という対立軸の検討はあまりなされていない。」「一国では解決できない問題を地域レベルで解決する方法は共同体の構築だけではない。…なぜ、さまざまな地域的対応の選択肢がある中で、共同体をめざす必要があるのだろうか。」

これは根本的な問いである。そこには、共同体を設立すべき理由を問う設立論拠問題、共同体概念の内容を問う内容（定義）問題、さまざまな越境的な協力形態の中で共同体を選択したのはなぜかを問う制度や方式の選択論拠問題が交錯している。

内容（定義）問題からいえば、筆者は「共同体（community）」なる用語は文脈依存的であり、確固たる内容や定義が文脈と無関係に先験的にあるとは考えていない。その意味内容は、たんなる一定地域の人々の日常的な交流がある状態といった意味のコミュニティに始まり（用例：「都市コミュニティ」）、ともに助け合い、必要に応じて犠牲を払う決意をもつような一定の人々の集成的なつながりの状態または制度（用例：「運命共同体」、*“a community among peoples” whose institutions “will give direction to a destiny henceforward shared”*⁵⁾）、何らかの国際的な制度設立にも及ぶ社会構造の状態または制度としての「共同体」に至るまで（用例：「村落共同体」から「欧州共同体」まで）、様々である。本稿が扱う地域国際的な場面でも内容は様々である（用例：制度化に至らない状態の East Asian community, 制度化を示す East Asian Community）。

文脈依存的な「共同体」概念にも固有の内容はありうる（郭2007）。国家が専ら制度の主体と客体になる公益目的の政府間組織との対比では、「共同体」は政府など公的主体の関与の有無よりも、私人たる人々の関与が不可欠であるような公益目的の維持や推進のための協力状態ないし制度を含意するであろう⁶⁾。筆者はこの最低限の一般的含意を超えて

5) 欧州石炭鉄鋼共同体設立条約（1951）前文5段

6) 山影論文では、「国籍を異にする市民の集合をプリンシパルと指定することが可能」であるとき「地域的国際組織を共同体と呼ぶに相応しい…極論すれば、国籍を異にする市民の集合をプリンシパルと指定することができれば、国際機関が存在しなくても…その地域を共同体と呼んでも構わない」と述べられている。これは筆者の「共同体」理解と共通するようにも見えるが、異なるかもしれない。もしも「国籍を異にする市民の集合をプリンシパルと指定する」ことが、法制度を通して規範的世界において構想できるということ

「共同体」の先験的な定義や歴史的な概念発展史を詮索しても、憲章案の起草には実益をもたらさないと判断した。というのは、一定のマクロ地域の政府間や政府—私人間や私人同士の合意が形成され履行される状態ないし制度がその「共同体」の内容となるのであるから、「共同体」の先験的な内容を議論するよりも当該「共同体」の制度や運営主体や原理原則や活動内容を具体的に議論するほうが生産的だからである（『和書』52-53頁）。現に越境的な諸国と諸人民の「共同体」と呼ぶことにほとんど異論のない EC/EU の形成史に照らしても、「共同体」概念は一義的ではなく、いわんやその概念が EC 設立以後、今日の EU 形成を規定したとは到底いえない（遠藤 2008a, b）。

そこで、筆者はマクロ地域の諸国と諸国民が関与する常設制度であって経済・社会の諸問題について一定の基本原則や共有価値に即して越境的な合意の形成と履行確保をめざす国際的制度を「共同体（Community）」と命名するという機能的な立場をとった。この立場から前述の問いを再整理すると、何らかの常設的な国際協力枠組を東アジア地域に設立すべき理由は何か（設立論拠）と、憲章案が「共同体」と称するところの制度を選択した理由は何か（選択論拠）に応答することになる。

設立論拠については、次のように考えた。

①一国単位でもグローバル単位でも解決が困難または不効率なマクロ地域的な（越境的な）政策課題や懸案が、東アジア地域には多々ある。課題や懸案の存在については日本の東アジア共同体論者も（『和書』50-51頁）、日本政府も認知している（同150-151頁）。東アジアにおいて重要な点は、この越境的問題が経済問題だけに限らず、たとえば日本が東アジア諸国との関係でとくに抱える戦争責任や歴史認識問題といった政治社会的問題としての負の歴史の遺産の克服にも及ぶ点である（森嶋 2001 cf. Seaton 2007）。とくに日中韓三か国間にはいまだに国家間の定期的な対話が確立していない（それに向けた努力は持続的にあるが）、日韓基本条約の締結（1965）や日中平和友好の宣言（1972）や日中平和友好条約の締結（1978）をした後も、日本の政治家の言動により日中の外交関係が悪化することを繰り返してきた（毛利 2006）。近隣諸国との永続的な和解、不戦、紛争の平和的解決を確約し、政府間の平和で安定的な定期会合と対話、諸国民間の信頼関係と交流を確立することは、戦後60年来の懸案であり、建設的解決が日増しに急務となっている（『和書』48-49頁）。しかし懸案解決は膠着し停滞している。これを克服する思想と方策が求められている。

（ここまでが筆者の見解）を超えて、国籍を異にする市民の集合による政治空間が現存し、その市民集合が政治的な決定権力を行使できる状態が現存することを要するという趣旨ならば、明らかにそれらを欠く現在の東アジア諸国地域について、いかに越境的な人々で構成し活動する NGO などが越境的制度の運営に参画が許される憲章案のような共同体を構想しようとも、それは「共同体」ではないと評価されることであろうし、今日の EU ですら「共同体」とは評価されるかどうか争点となろう。

る（現代思想 2005; 孫・白・陳 2006）。

これに対しては、たとえマクロ地域的問題があったとしても、関係国家間の話し合いや交渉でアドホックに解決すればよく、常設のマクロ地域的協力枠組を構築する必要はないという反論もありうる。しかし、政治社会的な懸案におよぶ東アジア地域の越境的課題はアドホックな解決よりも持続的な協議を要請する。

②マクロ地域単位で解決するのが規模や効果からして最も妥当な問題が多い場合、その問題解決の場をマクロ地域単位で常設するのが効率的である。とりわけ問題が起きてからの事後的な解決だけでなく、事前の予防にも対応できるからである。現に東アジア諸国は21世紀に入ってから当該諸国間での経済活動の依存度が他のマクロ地域との比較でも高度化している（『英書』67頁〔1980-84年→2000-2004年の対比では、EUの域内貿易依存度56%→62%、NAFTA31%→56%、東アジア諸国34%→50%。Cf. ASEAN域内25%→34%、南米Mercosur8%→15%〕; Fujita 2007）。したがって今後もますます東アジア地域単位の問題解決・予防的協力の需要は増すと相当確実に予測できる。また各国はマクロ地域単位の協力を通して、越境的問題により低下した統治能力を回復できる（『和書』74頁）。さらに時の政府の行動に左右される度合いが減り、恒常的な諸国間交流が保障されるので、加盟国相互の信頼醸成が着実に進むであろう。信頼が醸成されるにつれて、永年の懸案についても、国家主権の相互の主張による解決以外の解決方法に向けた創意工夫の機運も出てきうる（『和書』39-40頁）。

以上の①と②から、一般に越境的政策課題や懸案の解決および問題発生の予防のために、この地域限定の国際的協力枠組をつくることは妥当であり必要である。

③いずれにせよ、日本をはじめ東アジア諸国は、すでにアジア太平洋地域および東アジア地域の、概ね定期的な、国際対話枠組をいくつも形成して関与している（APEC, ASEAN+3, ASEAN Regional Forum (ARF), East Asian Summit (EAS) など。『和書』1-14頁, 82頁）。これに各国世論も反対していない。ゆえに現実政治においては、何らかの国際協力枠組を東アジア地域またはアジア太平洋地域に設けることの「必要—不必要あるいは有益—無害（有害）」という論争軸はすでに消えている⁷⁾。

以上から『和書』では、何らかの常設的な国際協力枠組の設立の「必要—不必要あるいは有益—無害（有害）」論争軸にほとんど立ち入らず、むしろ次の段階の議論への準備として、どのような東アジア地域の国際制度を作るかをめぐる日本国内の議論を批判的に考察することに重きを置いた（『和書』16-54頁）。

7) APEC 以後のアジア太平洋諸国の政治実践を検証して「東アジア」地域なる概念の生成を論じたものとして、Pempel 2005。Cf. 「アジア太平洋地域」なる（脆い）概念の形成史として、大庭 2004。

2. なぜ「共同体」制度を選ぶのか

そこで次に、山影論文が指摘するように、越境的枠組としては、「攻守同盟」や「19世紀に入って発達した国際行政機関のような方式」や「地域経済統合」や近年の「(包括的連携協定)」もありうるが、なぜ「共同体」制度を選んだのが問題になる。

制度の選択論拠については、まず前述①のとおり、歴史の負の遺産の建設的な解消として永続的和解・不戦・平和協力の達成とそれを世界にも示すことを必須の越境的利益と捉えるため、敵を想定する「攻守同盟」や防守同盟の軍事同盟は理念的に選択できない。また大東亜共栄圏が欧米列強の ABCD 包囲網に対抗して喧伝された東アジアの歴史への反省に立つなら、未来を建設的に築こうとする枠組を、敵を想定した制度として構想することもできない(『和書』16-17頁)。

その他の方式や制度を選ばず、憲章案に示す「共同体」を採用した論拠は次のとおりである(前述①～③の論拠も前提となるので④から始める)。

④たしかに東アジアおよびアジア太平洋地域には、いくつかの国際的な協力や対話の枠組がある。これは東アジア諸国が東アジア地域外にも利害をもつこと、また東アジア以外の諸国も東アジア地域に利害をもつことの反映でもある。各枠組にはそれぞれに微妙な政治的利害のバランスが成り立っていると見るべきであろう。既存の国際的諸枠組の存続は、それらの廃止や新規制度への代替よりも政治的コストが小さいであろう。

⑤しかし、東アジアやアジア太平洋地域の既存の各枠組は、ASEANを除き、それぞれが追求する長期目標の維持、目標に即した具体的政策の形成と実施のいずれの面でも際立った実績はない(Wesley 2003)。目的別の枠組が、相互に無関連に林立している。各枠組は政治合意にもとづくだけの枠組であるから、実際の活動は時の各国や国際の政治の浮沈に左右される。無関連で活動も時の政治に流され、着実な実績の積み上げも保障できない諸枠組を現状のまま維持しても、越境的な政策課題に効果的に対処することは望めない。

既存の枠組は法的拘束力のない政治的合意で事実上成り立っている協力枠組である。柔軟に実務を変更できる反面、長期的に一貫した実務を維持する保障がない。それらの枠組はいずれも参加諸国政府の自発的な合意形成と履行に委ねられ、意思決定は公式または非公式の場での事前の討議とコンセンサスである(いわゆる ASEAN-Way: Severino 2006:1-40; 東アジアの諸枠組も同様: Solingen 2005)。政策の形成合意も各国の既存政策との整合性を優先して最大公約数的な一般的抽象的合意が多く、しかも各国の自発的履行に頼り、履行の監視は政府間の相互監視が主であるため厳しくない(『和書』82頁, 『英書』196-197頁)。なにより越境的問題への新たな対応を国内政策に先だって国際的枠組で共同開発するような積極的な政策形成合

意は—それがあれば国際的枠組の価値が高まるが—実際には例が少なく（たとえば APEC は 1997 年アジア通貨危機に全く対応できなかった）、あったとしても各国の履行は確保されていない（たとえば APEC の EVSL〔特定分野早期自由化〕の腰砕け：『和書』70-71 頁；『英書』197 頁）。これは参加国間の政治的な意思の未成熟に起因するだけではなく、履行を確保する制度の未整備など、制度構造の欠陥にも起因する（『和書』71 頁，中村 2000）。事実，ASEAN 諸国は構造的欠陥を反省し，また 1990 年代以降の経済や政治問題のグローバル化に先取りの迅速に実効的に対応する必要性を共有して，2000 年代に入り ASEAN を自発的・非拘束的な制度から一定の履行強制や法的拘束を認める ASEAN 共同体の構想を始め，2007 年末の ASEAN 共同体憲章の制定へと向かった（Severino 2005: 6; Koh, Manalo and Woon 2009: 37-38, 122-123）。

そこで(a)現存の諸枠組を長期的に実効のある国際的枠組に改善するために，短期的政治情勢に左右されずに定期的に一定の手續や制度を通して関係諸国の合意形成を促し，かつ合意の確実な履行を実現する仕掛けを既存の各枠組に組み込むか（そのために枠組の法制度化も必要になる），または，(b)そのような仕掛けをもった法制度を新たに構築することになる。しかし，選択肢(a)は後述⑦の理由によりさらに工夫を施すことが必要である。また選択肢(b)のうち，少なくとも加盟国の主権的権利の行使を法的に制限する EC 型の制度は，次の⑥の理由により，現在の東アジア諸国間では合意できないであろう。

⑥東アジア地域やアジア・太平洋地域の既存の国際的枠組が参加国の自発的合意と自発的履行を基本とする点（前述⑤）は，裏を返せば，参加国が主権的権利の行使について国際的枠組から法的制約を受けることを嫌う立場の現れである（『英書』201-202 頁）。この立場は ASEAN 諸国にも APEC 参加諸国にも共通する。ASEAN 諸国は ASEAN 共同体憲章（2007）の起草の際，加盟国の主権的権利の行使を法的に制約する「EU は着想の源ではあるがモデルではない」（Koh, Manalo and Woon 2009:132）という立場から，ASEAN 共同体が加盟国の主権的権利行使を法的に制約しないように図りつつ，これまでの ASEAN 実務よりも実効を高めるような法制度化に合意した（Id.: 98-101）。

ゆえに近い将来の政治的実現可能性を念頭におくなら，東アジアまたはアジア・太平洋地域の国際的協力枠組は，加盟国の国家主権行使を法的に制約しないが，それなりに合意形成や履行に実効性を保障するような制度を構想することになる。その場合，EC/EU 制度の中でも，構成国の主権制限的な仕組みは参照外となるが，それ以外の仕組みや EC/EU にみられる法の秩序構築的な役割の意義などは，参照価値を失わないであろう（『和書』49, 72-79 頁）。たとえばコンセンサスで加盟諸国が共同行動計画を立案しつつ，各国別に具体的な実施計画を自主的に策定して実施する方式をとるが，各国実施を実効的に監視する制度を導入し，履行を確保するといった案である。

⑦今日の越境的な政策課題や懸案は、政策分野横断的な課題が多い（『和書』78-79、95-97頁）。現に東アジア地域にはいくつもある（『和書』96-97頁）。

たとえば低開発国での工業的手法での農漁業（大規模な森林・海岸・湖沼開発を伴う生産管理と大量生産・輸出）は、貿易と環境保護の緊張をもたらす。商品貿易の自由化は関係各国間の衛生基準や検査体制や方法の平準化を求めるようになり、高等教育を通じた人材育成にも波及する（例：鳥インフルエンザ対策）。欠陥商品の予防と事後処理は、関係各国の関連行政諸機関の緊密な情報交換を要請する。商品貿易の自由化は武器転用可能な商品にも及びうるが、するとテロ活動や海賊の防止など安全保障や警察問題にも関連する。

ところが、東アジアおよびアジア・太平洋地域の既存の国際的枠組は、目的別に創設され、メンバーの重層性はあるが活動の相互関連はなく、単に林立するだけである（『和書』82頁）。諸枠組の相互無関連の結果、越境的問題をかりに各枠組で同定したとしても、それぞれに合意する政策に重複や矛盾や欠落など整合性を欠くことになりうる（『和書』96頁）。現実には越境的政策課題に対処する責任やリーダーシップをとる枠組やリーダー国がどこかが不明確な状態が続いている。ゆえに相互関連のないまま既存の各枠組に政治的合意を促し合意の確実な履行を図る仕掛けを組み込んでも、今日の政策分野横断的な越境の課題には実効的に対応できないであろう。

以上から、選択肢(a)（既存の各枠組の改善）も枠組個別に改善するだけでは適切な解決にならない。選択肢(b)（新制度の創設）においては、一方で EC 型の主権制限的な制度は政治的な実現可能性が現状ではほとんどなく、他方で特定目的に限定して設立される「国際行政機関」を設立することは選択肢(a)と同等の問題を抱えるから、適切な選択といえない。

⑧アジア・太平洋地域全体の中でも東アジア地域は、下からの地域化（民間主体の経済活動の越境化）と地域主義が、政府間の上からの地域主義よりも先行して模索されてきた（『和書』14-16頁、『英書』204-205頁）。民間主体（ビジネス、NGO など）や地方自治体など、中央政府以外の非国家主体が担い手となった越境的な協力も多々試みられていれる。この特徴は東アジアの越境的協力制度の構築において活かしよう。また人々の参加を積極的に制度に組み込むことは、制度の透明性と正統性を高める上でも重要である。EU の経験に照らしても、越境的な制度の扱う事柄が政策分野横断的になり、経済的利害を超えた政策判断を要するものに及ぶにつれて、当該制度を通じた統治の透明性と民主的正統性がいっそう求められるようになっていれる。

現在の非国家主体の（非営利的な）越境的協力は、国家主体のそれ（たとえば ODA）との連携が乏しい。自治体の越境的協力も、国の越境的協力との連携が薄く、また違う国の自治体同士の越境的な協力関係は多数あるが、相互の関連づけはほとんどなく、それぞれの経験の共有を図る工夫も未発達である（『英書』204-205頁）。これは裏返せば潜在力であ

り、もしも先行する下からの地域主義の模索と上からのそれを組み合わせた官民合同の越境的協力枠組を設けるならば、東アジア固有の要請に柔軟に応える能力が高まるものと期待できる。すなわち、既存の上からの地域主義を模索する方式である、地域経済統合や包括的連携協定だけでは不十分であり、東アジアの非国家主体の越境的協力の実績と潜在力を取り込む制度を新たに設計するほうが、越境的枠組を作る積極的価値も高まる。

以上の①から⑧までの論拠を重ね合わせ、さらに ASEAN+3 諸国が既存の諸枠組のほぼ共通のメンバーとなっている点にも注目すると、既存諸枠組の存続と改善をめざす選択肢(a)も、新制度の設立をめざす選択肢(b)も、その新制度の設計次第では両立が可能であることに気づく。そこで、

(i) ASEAN+3 諸国を原初メンバーとして、ASEAN+3 枠組に代替する新たな制度「東アジア共同体」を創設し、そこに法制度その他の仕掛けを設けて、メンバーが定期的に会合して信頼を醸成し、合意を形成し、各メンバーが合意を着実に履行する実効ある流れをつくる。ASEAN-Way の法制度化を試みる ASEAN 憲章を基礎とし、かつ EC で用いられる法技術も参照して、新たな仕掛けを工夫する。

(ii) ASEAN+3 枠組以外の東アジアおよびアジア太平洋地域にある既存の国際的枠組は存続させ、既存の諸枠組が「東アジア共同体」からみれば相互に関連づけられるようにする。

(iii) 「東アジア共同体」は、すでにある下からの地域主義を活かせるように工夫する。

(iv) 「東アジア共同体」は、負の歴史の遺産の建設的解消（和解・不戦・平和協力）を主目的の一つとする。

という基本構想を得た⁸⁾。

II. 「東アジア共同体」の設計

1. 設計上の方針・方法

基本構想を土台に、さらに具体的な制度設計を進めた。その際、設計方針ないし方法がいくつかあった。

8) もちろん ASEAN 諸国からみれば、ASEAN+3 に代替する「東アジア共同体」では、ASEAN+3 枠組で ASEAN 諸国がもっていた会議開催決定権やアジェンダ設定権などの「運転席」特権を失うことになる。ゆえに ASEAN 諸国が ASEAN+3 枠組の廃止に反対するとの見方もある。しかし特権の喪失は「東アジア共同体」の中で新たに得る利益で補填可能だと考えた（後述）。

第一は、共同体の形成は、(EC設立のようなビッグバン方式ではなく) ASEAN 形成のように漸進的に進めることである(『和書』59頁)。東アジア諸国がおかれた大きな国際政治の文脈(既存枠組の林立にみる利害錯綜)、東アジア諸国間での合意可能性(主権コストの最小化)、域外諸国による容認可能性(既存枠組の政治バランスの存続)、既存の下からの地域主義も活用した実行可能性を総合的に考慮するからである⁹⁾。

第二に、政策内容には、すぐに実行可能ものと長期的・野心的なものを両方盛り込むことである。共同体設立の実益は、短期的・長期的両方、諸国政府と諸国民に感得されなければ、設立への支持は望めない。そこで一方で既存の諸枠組が合意している政策課題を包括的に取り込むことにした(憲章案7~15, 17~19条)。これは諸枠組の活動を長期的に東アジア共同体が総合する軸になるための素地でもある。他方で、新たな(実現可能性の裏付けもかなりある)長期的な目標として、アジア通貨単位(ACU)の導入(憲章案13条2項)、東アジア・電気通信ネットワーク(同15条)、共通統計(同16条)、司法協力を通じた「法の支配」の地域大の定着(同20条)なども提示した(『和書』98, 150-151頁。アジア通貨単位の実現可能性について『英書』43-62頁、アジア諸国間の司法協力・法曹養成の必要性の共通認識について、Alford 2007)。

第三に、法のもつ秩序構築的な機能と普遍的言説を可能にする機能を活かす制度をつくることである。EC/EUの歴史は、法が政治的な浮沈を超えて長期的統合目標の維持と推進に大きな役割を果たすことを実証している(中村1995, 中村・須網2007)。ASEANの歴史は、多様性に富み主権を主張しあう国々の間にあっても、漸進的に政治上の行為規範や一般抽象的な実体的価値を共有でき、それが次第に条約などの法に転換可能であることを示している(山影1991, 1997; Davidson 2002)。この両者に例証されている法の積極的な役割は、長期的な秩序構築目的と意思の保持機能であり、普遍的言説の可能化である。これらを活かす制度は有益であろう。

第四に、域内と世界の諸国と人々に透明で、世界大の秩序形成と調和的かつ相互補完的なマクロ地域主義をめざすことである。地域内で実体的価値や公正な手続に関する諸原則をより多く共有し、その諸原則を可能な限り普遍的な法概念で記述することは、マクロ地域形成を域内外の諸国と人々に透明で理解可能なものとし、同時にグローバル単位の秩序形成に調和するかどうかを問われるきっかけを作り、そこに起きる論争ないし地域内外との対話を通して、可能な限りグローバル秩序の形成に相互補完的な地域主義に成長していく道をつくるであろう(『和書』72-76頁)。

9) これらの考慮は、憲章案前文1段〔諸成果を基礎にさらに積み上げ〕や同10段〔既存の国際的枠組の活動を…組織化する〕に現れている。

2. 法の積極的役割を活かすことの意義

以上のうち、第三点（法の役割）がとりわけ「憲章案」という形式で法にこだわる提案をしたことの意味的な意義でもあるので、再述しておきたい（『和書』68-73, 82-85, 97-98頁, 中村2007）。これは東アジア共同体を作る理由の重要な一つをなす。

東アジア地域諸国・諸国民が共有できる実体的価値や行為規範を法として表現することとは、歴史の負の遺産の克服という点についていえば、過去の非を「非」と評価する根拠となる実体的価値（虐殺の反省から出てくる人間の尊厳や生命への権利など）やルール（対等な対話や公平な議事手続の共通了解など）を社会一般に共有可能なものとして発見する作業であり、そこから過去の失敗を将来に向けて教訓に昇華することができる。ヨーロッパ諸国が戦後間もなく、世界人権宣言（1948）に賛同し、欧州においてより具体化した欧州人権条約（1950）を締結したことや、戦争の火種となった独仏の石炭と鉄鋼を国家の手から共同体の手に移して開発・利用・流通させるためのルールと制度をつくったこと（1951年の欧州石炭鉄鋼共同体条約）は、すべて負の歴史の建設的な昇華の努力の成果である。これは東アジアにおいても学び活用できる法の建設的機能である（中村2007: 48-49; 『和書』84頁）。法には国境を越えて共有可能な価値を特定し、人々の行為を規律するルールとして代々継承可能な無形の財産にするような機能がある。

また、特定の共有価値と規範を明示することにより、それを根拠に、東アジアやアジア太平洋地域の既存の国際的諸枠組と「東アジア共同体」との関係性を位置づけ、関連づけることができる（同83頁）。

さらに価値や規範を法的に表現することは、それを世界大の法の視点に訴えることにもなる。東アジア地域内で共有できる実体価値やフェアなルールを法的に表現するならば、世界大で通用する法概念やルールとの異同の論争土俵が設定される（東アジアの固有の真理・文化・価値観・魂を評価すべきことを強調する小原説に対する筆者の留保を参照—『和書』34頁）。また論争がなくても、マクロ地域の内向きの議論に陥っていないかを自他ともに検証するきっかけを、法はそれに内在する普遍的言説を可能にする力により与えてくれる（同85頁）。

憲章案の具体的な政策課題として「司法協力」を掲げるのも、法を通じた建設的な対話を広げ、「法の支配」の価値を共有するためである（『和書』111頁）。現実にはASEAN諸国の近年の市場経済法の整備事業に伴い、高度の法務に対応できる法曹の育成も急務となっている（Alford 2007）。

『和書』を論評した三浦一夫は、起草者のこうした意図を読み取り、「今日、東アジア共

同体の目的や原則について、法的な側面から考えるという本書の発想の裏には、『軍治』ではなく、また『力治』でもなく、今日の国際社会のルールに合致した『法治』による国際秩序をめざすという考え方も流れている」と洞察した（三浦 2008:185）。

以上のような思想的意義づけをもとに、憲章案の起草にあたり、東アジア諸国・諸国民間に共有すべき価値や共有可能な基本原則を明示し、かつそのような価値や原則にもとづく秩序だった合意の形成と紛争の予防と解決を図るものとした。

共同体に参加する国や人々が共有する基本原則は、ASEAN+3 諸国の憲法、当該諸国が批准した国際条約、国際法上の強行規範、この地域の既存の諸制度の文書、ASEAN 共同体憲章草案などを手掛かりに拾い出す。とくに ASEAN 諸国は国家主権の保持に関心をもち、かつ非西欧的価値も重視するので、その諸国が共有する価値や原則で世界的に通用する表現の原則があるならば、東アジア諸国の合意も取れると考え尊重した。

また、この基本原則が守るべき重大な価値を反映したものであることを恒常的に示すために、加盟国による基本原則の重大な違反に対しては、共同体としての是正手続を導入する。当該違反の内容と原因を共同体が精査し、問題国の違反が非難されるべきときは制裁を科し、違反が問題国の経済的困難など非難より救助により是正されるべきときは、共同体諸国が連帯して必要な援助をする（憲章案 36 条）。共同体の基本原則は拘束的であることを示し、諸国が基本原則と共同体制度を通して目標達成に建設的に協力することも示した。

また共同体の「運営原則」（憲章案 5 条）では、共同体とそれに参加する主体の行為規範を掲げ、その中に共有する実体的価値や公正手続価値を書き込んだ。たとえば「地球規模で共有されている基本的価値と普遍的原則に調和するように」（同 5 条 1 項 1 号）、あるいは「この地域の多様な社会文化的伝統と遺産に適正に配慮」（同項 3 号）して共同体としての地域的協力を展開するといった規定や、「地域内の連帯を『共助興隣』の理念により推進し、…開発格差の縮小のための努力」をするといった規定（同条 2 項 6 号）である。この運営原則を守って行動する中から、次第に加盟諸国と諸国民が共同体の活動を通して共有する価値が増えることを狙ったのである。

3. 動態的な視点による評価の大切さ

共同体の制度の概要は本稿の冒頭で説明した。委細は、『和書』や『英書』に示された憲章案と解説に譲る。ここでは、共同体の制度を動態において捉える視点の重要性を強調しておきたい。どの論評も東アジア共同体の動態的（dynamic）な潜在力（potential）については注目していないからである。

まず静態的な図式から説明する。図 1 は、東アジア共同体の政策形成と実施過程の静態

的な流れ図である。

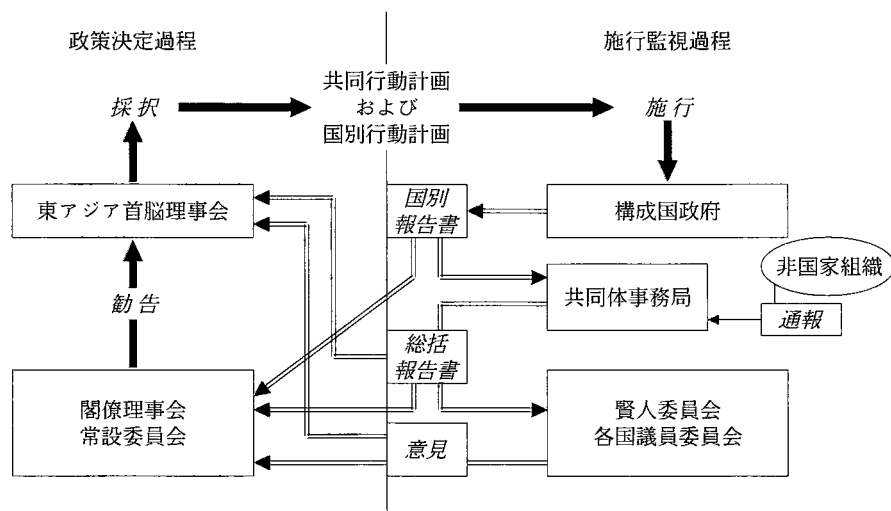


図1 東アジア共同体の政策形成と実施監視の流れ図

図1の左半分が政策形成過程を表す。すなわち、図1の左下の「常設委員会および閣僚理事会」で案が準備され、「首脳理事会」に上程され、そこで共同行動計画がコンセンサスで合意され採択される。各国は各国の事情や多様性を考慮しつつ共同体の基本原則・運営原則に即した「国別行動計画」を策定して、これを官と民の協働により実施する（協働の仕方は各国に委ねられる）。

図1の右半分が政策の実施と監視の過程である。すなわち、「国別行動計画」は各国政府と関係民間主体が実施するが、実施状況と成果を各国政府は定期的に共同体事務局と常設委員会に報告する。非国家組織（とくに実施に関係する民間主体）もまた実施状況（とくに不履行や遅滞など）を共同体事務局に直接通報でき、事務局もこれを受理しなければならない。共同体事務局は、各国報告と民間報告を総合し、独自の統計情報にもとづく見解も加えて総括報告書を作成し、これを共同体の諮問機関（各国議員委員会、賢人委員会）と常設委員会・閣僚理事会・首脳理事会に提出する。各国議員委員会は自らの発意で調査し意見を閣僚理事会と首脳理事会に提出できる。賢人委員会も閣僚理事会と首脳理事会に意見を提出できる。

ここで動的な視点を導入する。いま共同体が設立され、この流れ図のような政策のサイクルが定着してくると、共同体機関のうち事務局が、加盟各国政府からの情報、民間主体からの情報、そして共同体ワイドに独自に収集した情報のデポジトリとなり、独特の情報加工力をもつことになる。前年までの政策Aの総括的評価が、各国の利害を含めどの

利害からも独立の共同体事務局によってなされ、それが次年度以降の政策 B 案の基礎となる。このとき共同体事務局が、前年度までの実績評価を踏まえて、相当に詳細の改善提案や新規の提案を行うならば、政策の立案と実施監視の区別は静態図ほどに明確ではなくなってくる。つまり本来は起案の中心が静態図では常設委員会だけにあったように見えたが、動態図では、共同体事務局と常設委員会の両方に広がることになる。共同体事務局には、共同体全体の利益を推進する見地からのアイデアを出しうる潜在力が備わることになる。これが動的な潜在力の一面である。同様に、事務局に通報する関係民間主体もまた、実施現場の困難や新たな問題を逐次詳細に事務局に通報することを通して、新たなアイデアや改善提案の具体化に協力できるであろう。各国議員委員会も、各国議会を通じた情報収集を独自に事実上行うであろうから（それを妨げる規定はない）、ここからも実施状況の多角的な評価が行われることになり、新たなアイデアや改善案も登場するかもしれない。こうして、政策の形成と実施は截然とは区別されないようになる。そうなればなるほど、共同体は、各国政府中心の意思決定システムでありながら、関係するそれ以外の官民の主体からの意見やアイデアが取り込まれる、より民主的な制度へと運用において展開する。これも動的な潜在力の一面である。

このような動的な潜在力が出てくるのを助けるために、憲章案 5 条に「共同体の運営原則」が置かれており、その第 1 項では、共同体の諸目標を達成するための「すべての活動」において、「共同体は…各国議会議員、市民社会団体、学術機関、民間企業その他の非政府組織の参加や相互間の交流を含めて、地域内の協力の新しい方法を考案し推進する」と規定している。さらに第 2 項で、「共同体の協力において、共同体に参加するすべての者は、共同体の措置と活動を実施する際に、お互いを全面的に尊重して支援しあう」とも定めている。

なお、今回憲章案を読み直して気づいた欠落がある。憲章案を起草したときは、共同体の諸機関に寄せられた情報や諸機関が発する意見や報告書等はすべて公開されることを当然の前提にしていた。しかし、その点は明記したほうがよく、共同体の運営原則に、共同体機関の情報公開の原則を加えるべきであろう。

Ⅲ. 個別の論点

1. 開始メンバーと「東アジア」概念

開始メンバー・東アジア これまで論述した理由から、東アジア共同体の開始メンバーは

ASEAN+3の13カ国を想定した(憲章案前文)。しかし、開始後は他国の加盟もメンバーの脱退も認めている(憲章案39・40条)。

「東アジア」概念は、憲章案では定義していない。この共同体の目的・理念と活動内容に賛同して集う国を(地理とは切り離して)「東アジア」と呼ぶものである。地理的に東アジアに属していない国であっても加盟は妨げられない。その意味で長期的には憲章案の「東アジア」概念は政治的な概念にすぎない(『和書』128頁)。

しかし、設立目的が永続的和解というASEAN+3にとくに根深い歴史的課題を反映したものを第一に掲げ(憲章案前文4段)、また下からの地域主義の実績も基礎とし(憲章案前文3段)、さらに既存の諸枠組を機能的に連結するメンバーとしてASEAN+3を選定したことも確かである。ゆえに設立前後の短期間(共同体開始期)は、地理的な意味での東南アジアと東北アジアの諸国をメンバーに想定している。とはいえこれは開始期の想定であり、立ち上げ後、構成諸国間の平和交流が持続的に安定するならば、地理的な東南・東北アジアを想定する必要もない。ゆえに長期的には「東アジア」はやはり政治的な概念ということになる。

台湾問題 憲章案は「中華台北」(台湾)を初期メンバーに入れるか否かについて、立場をとっていない。入れる立場と解するのは誤解である。入れる立場もありうるという書き方であり、文字通り選択肢である。東アジア共同体を作る時は必ずや台湾の国際的地位が争点となると注意を喚起するためにあえて台湾の存在に言及した前文を書いた。

台湾の国際的地位をめぐるのは、独立国か中国の一部かをめぐり対立がある。東アジア共同体加盟諸国との関係で、この台湾の帰属問題に決着をつける選択肢もあるが、決着をつけなくても台湾を東アジア共同体の何らかのメンバーにすることはできる。憲章案は一般的に、オブザーバー(投票権付きまたは無しの2種類)の地位を用意している(憲章案31条3項c号、23条6項)。しかし台湾についてはオブザーバーを超えるが加盟国未満の権利義務を認める特別の地位を交渉で決めることもあり得よう(憲章案の議定書案はこの可能性を示す)。もちろん台湾の地位をすべて不問に付したまま、単なる連携協定を締結する方法もある(憲章案31条1項・3項a号)。このように選択肢が複数あるので、あえて台湾の存在について言及したうえで、注と議定書案をつけ、「台湾の国際的地位は微妙な問題であるため、台湾の加盟資格については、本共同体の設立に際して、別途議定書の本憲章締結国間で締結するのが妥当かもしれない。」と述べた。この表現には、領土問題に決着をつけて台湾に国家的地位を認めて通常の加盟国とするか、逆に中国領土の一部とするか、領土問題は不問のまま投票権のある・またはないオブザーバーの地位を認めるか、オブザーバー超かつ加盟国未満の特別の地位を認める議定書を別途作るかなど複数の選択肢があることが含意されている。この問題は高度に政治的な判断にゆだねるべきである。

周辺国問題 共同体の目的と基本原則を共有できない国は、地理的に東アジアにあっても加盟はできない（憲章案 39 条〔「本憲章のすべての規定を留保なく受諾する国」が加盟申請できる〕¹⁰⁾。他方、目的と基本原則を共有する国は、地理的に東アジアになくても加盟は許される。

しかし、加盟できなくても、共同体の（投票権付きまたは無しの）オブザーバーになることは認められる（憲章案 31 条 1 項および 3 項 c 号、23 条 6 項）。また共同体は周辺国と個別に連携協定を締結することもできる（憲章案 31 条 1 項、3 項 a 号）。どの周辺国と連携し、それに共同体との関係でどのような地位を与えるかは、憲章案が示す目的と基本原則に照らしつつ、加盟諸国間の政治的な判断にゆだねるべき問題である。

2. ASEAN と東アジア共同体の関係

「運転席」喪失問題 山影は「ASEAN+3 の発展的解消ならば、ASEAN は ASEAN+3 の中での特権的地位を失うことになるので、ASEAN 諸国がそれに同意する可能性は小さい」と述べる。しかし東アジア共同体の設立により特権喪失を上回る実益が ASEAN 諸国に生じるならば同意する可能性も出てきうる。少なくとも二点ある。

第一に、東アジア共同体での議長国制度である。ASEAN+3 は ASEAN 諸国が開催の権利を独占する枠組であり、日・中・韓は開催を自らの発意ではできない。そのような開催イニシアティブ・アジェンダ設定を独占する特権は、東アジア共同体では失われる。しかし、東アジア共同体の政策提案機関たる閣僚理事会と最終的な意思決定機関である首脳理事会の議長国は同一国が担当し、1 年交代で、ASEAN 諸国と非 ASEAN 諸国の輪番となる（憲章案 23 条 1 項、24 条 1 項）。ということは、東アジア共同体において、首脳・閣僚理事会において ASEAN 議長国と非 ASEAN 議長国という時期区分が 1 年交代で生じる。ゆえに ASEAN 諸国が東アジア共同体においてイニシアティブをとりたいのであれば、ASEAN 諸国が ASEAN 共同体として一丸となるほど有利になるであろう。それは ASEAN 諸国のすでに表明された意思にも即する。

具体例でいえば、ASEAN 諸国を A、中国を C、日本を J、韓国を K として、ASEAN 振り出しで議長国が回り始めると、

A-C-A-J-A-K-A-C-A-J-A-K…

という配列になる。いま日中韓が一致結束することはないと想定したとき、日中韓は 6 年

10) 加盟国であっても共同体の強行規範としての基本原則（憲章案 4 条 1～9 項）に重大に違反するものは政治的な制裁を受ける（憲章案 36 条）。

に1度しか議長国リーダーシップをとれない。しかし ASEAN 諸国が結束して議長国当番を勤めるなら、ASEAN 側はつねに2年に1度議長国としてリードできる。逆にいま日中韓が一致結束したと想定しても、ASEAN 側も日中韓側も2年に1度議長国当番になるので公平である。事実 ASEAN 諸国は ASEAN 共同体の確立に向けて一致結束の途上であり、ASEAN 共同体を確立させるほど東アジア共同体においても立場は有利になるから、ASEAN 諸国にとって東アジア共同体の設立は実益があり、ASEAN 共同体確立の促進誘因にもなる。

この促進誘因が ASEAN に強く働く点は、以上と逆の想定からも推測できる。いま仮に ASEAN が団結できず、ASEAN 各国が議長国当番でスタンドプレーを繰り返すとして、簡便のために ASEAN10 カ国を A1, A2…A10 と表現するとして、

A1-C-A2-J-A3-K-A4-C-A5-J-A6-K-A7-C-A8-J-A9-K-A10-C-A1-J-A2-K…

という配列になる。これから明らかなように、日中韓は各国6年に1度は議長国当番になるが、ASEAN 諸国は10カ国あるので、各国単位では20年に1度しか当番になれない。ゆえに ASEAN 各国がスタンドプレーをするほど共同体政治のリーダーシップは発揮できなくなるのである。

第二に、ASEAN 諸国の国際政治における影響力が東アジア共同体の設立で相乗的に強化される。ASEAN と日中韓の13カ国は、東アジア共同体において東アジア地域の共通の政策課題に率先して総合的に取り組む合意形成を恒常的にできるようになればなるほど、東アジアおよびアジア太平洋地域の既存の目的別の国際的諸枠組においても強い発言権を確保できるようになるであろう。第一点で示したように、ASEAN 諸国にとっては結束して東アジア共同体の議長国当番を務めることが確実に有利であり、そうするなら議長国当番の ASEAN 諸国は、ASEAN かつ東アジア共同体の代表として国際政治においても強い発言力を発揮できよう。これは ASEAN+3 の「運転席」より大きな「運転席」を得ることではなかろうか。

ASEAN と東アジア共同体の関係 前述のとおり、憲章案が設立する東アジア共同体は、ASEAN (共同体) の形成と強化を予定し、それを促進こそすれ妨げない(促進誘因としての議長国制度など)。

妨げない点を補足するならば、ASEAN 憲章の目的(同1条)、基本原則(同2条)、意思決定手続(同20条—協議とコンセンサス)、合意の履行方法(同21条2項—経済的合意は ASEAN-X などを柔軟な履行方式を認める)は、ほぼ同様に東アジア共同体憲章も共有している。ちなみに基本原則を比較してみると表2となり、両者は相互調和的である。さらに漸進的な、国情に合わせた柔軟な共同体形成の方針も同じであり、扱う政策項目も主要な関心事は共通している。

表2 基本原則の比較（数字は条（項）（号）を示す。Cf.は趣旨が類似。Cf.無しは直接対応。）

ASEAN 憲章 14 原則	東アジア共同体憲章案 10 原則
2(2)(a)	4 (1) 各国の独立, 主権, 平等, 領土一体性, 国民同一性の尊重
Cf. 2(2)(f)	4 (2) 他国発展を害する行為の禁止
2(2)(k)	4 (3) 他国主権・領土・政治経済安定を脅かす活動参加の禁止
2(2)(c)(d)	4 (4) 相互軍事進出・武力行使の放棄, 紛争の平和的解決.
2(2)(j), Cf. 2(2)(b)(g)(n)	4 (5) 共同体目標の推進約束, 憲章・国連憲章・共通加入国際条約遵守.
2(2)(i)	4 (6) 国際法の一般原則（国際人道法含む）の遵守
2(2)(i)	4 (7) 人権の平等保障
なし	4 (8) 大量殺戮・民族浄化・拷問・戦争手段としての強姦の禁止
Cf. 2(2)(h)	4 (9) 非立憲的または非民主的政府変更の禁止
Cf. 2(2)(g), Art. 5(2)	4(10) 憲章の, 最大限の誠実履行確約.

また現実の運用の段階においても、東アジア共同体での政策合意のペースは、その意思決定がコンセンサス方式であるがゆえに、ASEAN の経済共同体、安保共同体、社会文化共同体の形成のペースを超えて速まることは、特定の主題に緊急に対応する必要があるなどの特別の事情がない限り、ないと思われる。

以上とは別に、東アジア共同体に加盟する ASEAN の法主体性問題がある。2007 年に東アジア共同体憲章案を公表した後、ASEAN 憲章が発効した（2008 年 12 月）。ASEAN は独立の国際法人格をもち（ASEAN 憲章 3 条）、条約締結能力も付与されている（同 41 条 7 項）。そこで新たな法的な問題として、東アジア共同体憲章を交渉し締結する法主体が ASEAN 諸国か、法人としての ASEAN か、両方かという問題が生じた。ASEAN 憲章は、ASEAN の対外権限が、ASEAN の予定する経済共同体、安全保障共同体、社会文化共同体のすべての事項について、排他的に共同体に属するかどうかについて定めていない。しかも ASEAN 憲章は、同憲章の解釈紛争については適切な紛争解決機関を設けることを予定するのみであり（同 25 条）、当該機関が未設立のときまたは設立後も紛争が解決しないときは、最終的に ASEAN 首脳会議（サミット）が解決するものとしている（同 26 条）。本質的に憲章の明文にない事項は政治的解決を予定していると見ることができる。

近い将来、ASEAN になんら排他的権限が生じないと想定する場合、ASEAN 諸国が東アジア共同体憲章の締結主体となろう。しかし将来、東アジア共同体の所轄事項のいくつかは ASEAN が排他的に管轄する対外権限をもつとの了解や実務が ASEAN 諸国間に生じるかもしれない。その場合、東アジア共同体の所轄事項のうち ASEAN 排他的管轄事項の ASEAN 対外代表は ASEAN 内で選定すべきものである。当該 ASEAN 排他的権限事項については、ASEAN 各国が東アジア共同体において一体的な結束行動をとるか（ASEAN 憲章 41 条 4 項）、ASEAN 代表に行動させるかすることになろう。ASEAN 排他

的権限ではない項目については ASEAN 各国が主体となって行動することになる。ASEAN が東アジア共同体の所轄事項すべてを排他的に管轄する権限をもたない限り、東アジア共同体憲章案を改定して、ASEAN 各国の代表権を廃し ASEAN に代表権を認めるようにする必要は生じないであろう。

ASEAN 諸国と日中韓の国家主権コストの違い 『英書』を論評した勝間田弘はいう。「マクロ地域的協力を実効的に形成することには国家主権のコストを伴う。この点で憲章案は、このコストが東アジア共同体メンバー間に平等に配分されると想定しており、そこが誤っている。現実には、東南アジア諸国が、東北アジアのより強大な諸国と交渉しなければならない枠組みにおいて、より大きなコストを払わねばならない。この差に対処するために、東南アジアの研究者からの意見も〔東アジア共同体憲章案の改良には〕欠かせないと言わねばならない。」(原文英文―拙訳) (Katusumata 2010)。

しかし、憲章案が構成国の主権対等原則に立つからといって、現実の政治交渉での各国の政治経済面の実力の対等性を想定しているわけではない。まず主権対等の法原則こそ、国家間交渉において各国の政治的実力の違いがある現実においてむしろ弱小国を有利にする道具である。東アジア共同体を設立する交渉の段階でも主権対等の原則によるし、設立後の共同体における合意形成過程でもコンセンサス方式をとるから同様である。次に、東アジア共同体の各国財源拠出負担は各国の GNP 比例負担であるから (憲章案 37 条 2 項)、これも相対的な弱小国に有利である。さらに、前述のとおり東南アジア諸国は ASEAN 共同体として一致団結して行動する選択を自発的にしており、東アジア共同体もこれを前提にし、しかも ASEAN 諸国の共同体形成を阻害しないように運営できる。

このように考えると、勝間田のいう「国家主権コスト」の実質は、結局、共同行動計画の合意と国別実施計画の策定において各国の経済・政治・社会等の違いを十分に配慮することに帰着するのではなからうか。その点はすでに説明した通り、共同行動計画も、地域大、特定地方、特定主題による計画を使い分けることができ、ASEAN-X 方式や 2+X 方式類似の計画実施も可能であり、かつ、国別実施計画も国情に照らして各国が自主的に計画でき、また官民協働によっても実施が可能であるから、十分に「コスト」の多寡に対応する柔軟な選択肢が用意されていると思われる。

もっともこれら制度や法原則というフォーマルな面での議論であり、こういったフォーマルな仕組みだけで現実に東南アジア諸国が日中韓との交渉で政治的な対等性を感じるかどうかは確かに別問題かもしれない。ゆえに勝間田の指摘する通り、ASEAN 諸国の研究者も交えて制度構想を練る必要はあるといわねばならない。しかも、そもそも東アジア共同体を関係諸国・諸国民が対等に討議して形成していく理念に照らすなら、憲章案自体も東アジア諸国の研究者が共同して討議し起草すべきものであるといえ、この点は筆者も自

覚しており、次の課題と明言している¹¹⁾。

3. 東アジア共同体の国際法人格

憲章案では、東アジア共同体の法人格を明文では付与しなかった。しかし黙示的な国際法人格は有するというのが起草者4名の共通了解である（『和書』132頁）。

法人格の明文をおくべきか否かをめぐっては起草者間で意見が当初分かれた。しかし、他の条文の合理的解釈により黙示的法人格を認めることが十分に可能であるように憲章案の各条文を起草することで、法人格は明文化しないことにした。これは起草者なりの政治的判断である。共同体といえば主権制限的な EC 制度を直ちにイメージする一般的な理解が蔓延している現状において、法人格規定をおくと、いかに国家の主権的権利の行使を法的に制約しない東アジア共同体憲章案を起草しても、そういう内容を精査しないまま、国の上に国を作るものだといった皮相な反対論が起こり、憲章案全体が流されてしまうのではないかと恐れたのである。法人格を明文で定めるほうが明快であり、望ましいことはいうまでもない。

4. 共同体事務局・事務総長の役割と権限

滝澤論文は、東アジア共同体事務局と事務総長の役割と権限が制限的であると指摘する。ひとつは、法的な権限および任務の小ささであり、ふたつは、共同体の財源規模から割り出した事務局の予算規模の小ささである。国際機関の経験が長い滝澤によれば、国際機関の事務局は加盟国に「一目おかれる存在」でなければならない。つまり組織としての一貫性を保ち、理事会にきちんとした分析に基づいた提言や政策オプションを提出できるほどの人材を含めた資源と能力をもたねばならないし、憲章案もそのような事務局を期待させるような規定を置かねばならない、というのである。

いずれも憲章案の弱点を突いた指摘であると率直に認めたい。とくに財源の規模については、起草者らに計算根拠となる情報を十分収集する努力が足りなかった。滝澤の指摘を参考にして、さらに練り直すべき部分である。

もっとも、起草にあたり、事務局に東アジア諸国の有能な人材が競争的な能力試験により集められるようにする点は心がけた（憲章案26条5項）。また事務総長は加盟国政府か

11) 「地域主義比較プロジェクト (CREP)」講談社編『東京大学アクション・プランガイドブック 2008』（講談社、2007）130-131頁。

らも一目おかれる人材であるべきだと考え、そこで資格者を賢人委員会の参加有資格者に限定した（憲章案 26 条 3 項）。その資格者とは「国家元首または政府の長、閣僚、国政議会の議長、最上級裁判所の首席判事または判事」である（同 27 条）。ここには加盟国の国家運営上の公的地位の有力者が功なり名を遂げてなお東アジア共同体の賢人委員会委員または事務局総長になるという出世コースがこの共同体設立で出現してほしいという起草者の願望が込められている。

他方、憲章案の提示する事務局が会議のアレンジや統計作成などの「バック・オフィス」的機能に近いという滝澤の批評は過小評価に思える。事務局が加盟国に「一目おかれる」ための尺度は、事務局が法的に有する権限という静態的な画像での評価だけでなく、実際に動きはじめた共同体の運用において現実にもつ力という動態的な画像においても評価されるべきである。起草者らが最も着目したのは各国や各国内の民間主体から共同体事務局に直接もたらされる情報のもつ価値と力であり、その情報を東アジア大の統計情報として再加工して、新たな政策項目や素案を作り出す事実上の力であった。滝澤も描くように、国際機関の事務局（事務総長が率いる）は、いわばアイデア工房たりうるかどうかで当該組織の運用上の政治力が大きく変わる。憲章案の起草者らは、共同体の政策立案から実施の一連のサイクルが定着していけばいくほど、事務局の位置づけが変化し、政策実施段階の情報収集「バック・オフィス」から、政策立案段階のアイデア工房にも広がるものと期待し、そのように広げられるような幅をもたせて設計した。そこで当初から事務局には各国から優秀な人材を集められるような十分な予算をつけ、東アジア共同体事務局でしか掌握できない情報の量を確保しようとした（共同体の政策に「統計」を入れたのはこれと深く関連する）。そうしておけば、政策サイクルが定着するにつれ、事務局において収集した情報を加工して先取的な政策展望を示したり、各国の計画履行状況を分析して必要な共同体連帯的な措置案を作ったりし、それらを閣僚理事会に素案として送付するといったアイデア工房の機能も次第に備えることができるであろう、と起草者は考えたのである。もっとも、滝澤の批判する通り、十分な予算がつけられないような財源規定になっているため、起草者の願いはアイデア倒れになる危険がある。財源規定の手直しが必要であろう。

5. 難民問題

滝澤論文は、東アジアにおける難民問題の規模と深刻さを指摘し、共同体の活動項目に入れるべきだと述べる。憲章案の掲げるものは、ビジネス界の人々の商用移動にとどまるところに示されるように、経済市場志向の共同体像に傾いており、本質的に人権保護の配慮に乏しいと滝澤は批判している。

正当な批判である。難民問題は起草者らの盲点であった。憲章案起草時の起草者らの考慮をいえば、1990年代までASEANのいくつかの国は「アジア的人権論」（アジア特殊論）を展開していたため、2007年のASEAN憲章（2008年発効）が人権保護をうたい人権機関の設置を予定したとしても、ASEAN諸国が共通に合意するところの「人権」がどのような実体内容をもつのか、それがヨーロッパ諸国のいう「人権」概念と同一なのかについて把握しがたかった。そこで憲章案の起草にあたっては、東アジア共同体を、基本権・人権を保護する地域として育てるべきだという理念を支持しつつ、他方で共同体設立のために各国が懸念する国家主権行使への法的制約を最小限にするという政治的な実現可能性をも考慮し、人権保護の具体的な問題状況に立ち入らないまま、憲章案を起草したのであった。これは研究者試案としてはたしかに不徹底である。滝澤の批判を重く受け止め、今後の課題としたい。

IV. 今後の研究課題

1. 共同体をつくる政治的意思は東アジア諸国・人々の間に生まれるか？

清水論文も山影論文も、東アジア共同体の形成を楽観させない最近の動き（清水の表現では「遠心力」）を指摘し、そのような状況で東アジア共同体の形成意思ははたして出てくるのであろうかと問う。東アジア共同体の形成の必須要件は設立の政治的意思であるという起草者らの主張に両氏は同意しつつも、かかる政治的意思が現在と近い将来の東アジア諸国にあるのだろうか、どれほど強固にありうるのだろうかと問う。

これは憲章案を超えて、現実政治の分析を問うものであり、むしろ東アジア諸国の政治や経済を専門に研究する者が答えるべき問題である。起草者らが憲章案をもって答えるべきことは、政治的な意思は作り出す主体的な面も看過してはならず、共同体を形成するときに必要な意思は、客観的に意思が出そろうのを待つ種類のものでは必ずしもないという点である。憲章案が政治家や諸国民に国境を越えて訴えかける理念や思想をもち、支持するに足る未来図を描いているならば、たとえ目先の政局の混乱があろうとも、中長期的に支持は出てくるし、根づくのではないかと考える。

もちろん、今後の研究課題として、たとえば、NGOなどの下からの地域主義の実態を、東アジア地域についてより幅広く実証的に研究し、何が彼らをして越境的行動に駆り立て持続させているのかを理論的に究明することは重要であろう。

2. 東アジア諸国における法曹基盤と法の社会における役割の比較

これに関連して、憲章案が楽観的に前提している法の越境可能性についても、今後より深く考察する必要があるといえる。憲章案では、「人権」という概念を（ASEAN憲章においても用いられたことも契機となって）用いているが、はたして東アジア諸国間で同じ意義に解され用いられるかどうかは、起草者らには不明であった。ゆえに、今後、東アジア各国の法伝統に遡って、人権をはじめとして、それぞれの国の憲法ないし基本的法における主要概念がどのような経緯でどのような意味内容をもつにいたったかについて比較研究が必要であろう。それを通して、憲章案の想定するほど広範に共有可能なのかも検証が可能となろう。また、実定法の法概念や原則や法準則だけでなく、法と制度がそれぞれの国の社会においてどのような役割を果たすべきものとして存在しているか、各国の法制度の基盤である法曹の規模がどれほどで、法曹養成はいかになされているかといった点もまた比較して、規範の共有可能性の制度的条件についても考究する必要もあろう。

3. 世界大と地域大の法秩序形成の相互補完性は可能か？

法的な関心からは、憲章案の起草者が理想とする、世界大の秩序形成に補完的に貢献するマクロ地域主義の構築が、はたして法規範の共有により可能なのかという大問題も残っている。ヨーロッパを中心とした国際法学会では、その大問題を、世界大での「立憲主義」は可能かという問いとして議論している（Macdonald & Johnston 2005）。EUにおいても、構成国の憲法秩序とEUのそれとが「立憲的」に重層し複合したものとして捉え、EU・構成国の両者を合わせた全体を、規範的に一貫した秩序として捉えるべきだという議論が有力である（中村 2009）。このような議論に着想を得てきた起草者らであるが、はたして東アジア諸国においても同様に議論ができるのであろうか。東アジア諸国の地域主義研究者らと共同研究してみたいテーマである。

むすび

EU法やEU政治や国際法を専門にする起草者らが、東アジア共同体憲章案をあえて起草して訴えたかったことは、こうである。マクロ地域の共通の政策課題が永続的和解を含めて東アジアに存在し、その中には、地域諸国・諸国民の信頼を醸成して早急に協力して

解決すべきものも少なくない。東アジア諸国はたしかにさまざまな面で多様であるが、多様性を認めながら、同時に共同できる部分を発見することもまた大事である。すなわち、長期的な目的と必須の基本原則を発見し、共有して、恒常的に会合し協力できることを合議する制度をつくるのが大事である。合議によりますます共有できる価値やルールを蓄積できるであろう。そのために法と制度は重要な手段となりその役割は建設的な価値をもつ。また法的表現を通して地域内に普遍的な言説が可能になればなるほど、世界大の秩序構想との調和と緊張も明確になり、両者の補完関係を内外から求められるものとなろう。このことは EC/EU や欧州人権条約を通じたヨーロッパ統合の発展を見れば、さらには ASEAN の地道な制度形成史を見れば、歴然としている。東アジア諸国の多様性を活かしながら共通の規範を発見し蓄積し、合意を形成し、多様ながら実効的に実施するといった制度を、EC/EU の法制度や ASEAN の制度などを参考にしながら、多様な主体の参加を得た実施の方法も交えて、構築することは可能である。その一例が憲章案である。今後は、東アジア諸国の人々とともに、法の越境可能性を実証的に研究しつつ、真に東アジア版の憲章案を起草することが、実践的な課題となる。

参考文献

- 遠藤乾編 (2008a) 『ヨーロッパ統合史』(名古屋大学出版会)
—— (2008b) 『原典ヨーロッパ統合史：史料と解説』(名古屋大学出版会)
大庭三枝 (2004) 『アジア太平洋地域形成への道程—境界国家日豪のアイデンティティ模索と地域主義—』(ミネルヴァ書房)
郭 舜 (2007) 「地域主義における共同体の位置--マッキーヴァーの理論を通じて見えるもの」社会科学研究 58 巻 5・6 合併号 121-151 頁
現代思想 6 (2005) 『特集<反日>と向き合う』(青土社)
小原雅博 (2005) 『東アジア共同体：強化化する中国と日本の戦略』(日本経済評論社)
須網隆夫 「東アジア共同体憲章—東アジア型共同体構築のために」経済トレンド 55 巻 12 号 (2007 年 12 月号) 26-28 頁
孫歌・白永瑞・陳光興編 (2006) 『ポスト<東アジア>』(作品社)
谷口 誠 (2004) 『東アジア共同体—経済統合のゆくえと日本—』(岩波書店〔新書〕)
中村民雄 (1995) 「アジア太平洋の地域経済協力の構築—EC 法との比較による分析の試み」石井紫郎・樋口 範雄 (編) 『外からみた日本法』(東京大学出版会, 1995 年) 295-325 頁
—— (2000) 「APEC の政策形成・実現過程の特徴と限界—法的視座からの分析—」社会科学研究 52 巻 2 号 147-167 頁
—— (2007) 「東アジア共同体憲章を提案する」週刊エコノミスト 85 巻 55 号 (2007 年 10 月 23 日号) 46-49 頁
—— (2009) 「EU 憲法論の困難・可能性・日本との関連」憲法理論研究会編『憲法学の最先端』(敬文堂) 3-19 頁
中村民雄・須網隆夫 (2007) 『EU 法基本判例集』(日本評論社)
中村民雄・須網隆夫・臼井陽一郎・佐藤義明 (2008) 『東アジア共同体憲章案：実現可能な未来をひらく議論のために』(昭和堂)
三浦一夫 (2008) 「書評：中村民雄他『東アジア共同体憲章案：実現可能な未来をひらく議論のために』」季論 21 第 2 号 183-185 頁

- 毛利和子 (2006) 『日中関係—戦後から新時代へ』(岩波書店〔新書〕)
- 山影 進 (1991) 『ASEAN—シンボルからシステムへ』(東京大学出版会)
- (1997) 『ASEAN パワー—アジア太平洋の中核へ』(東京大学出版会)
- Alford, William P. (ed.) (2007) *Raising the Bar: The Emerging Legal Profession in East Asia*. Cambridge, Massachusetts: East Asian Legal Studies, Harvard Law School.
- Davidson, Paul J. (2002) *ASEAN: The Evolving Legal Framework for Economic Cooperation*. Singapore: Times Academic Press.
- Fujita, Masahisa. (ed.) (2007) *Regional Integration in East Asia: From the Viewpoint of Spatial Economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Katsumata, Hiro. (2010) “Book Review: EAST ASIAN REGIONALISM FROM A LEGAL PERSPECTIVE: Current Features and a Vision for the Future. Edited by Tamio Nakamura” *Pacific Affairs* Vol. 83, No. 2 (July 2010, forthcoming).
- Koh, Tommy; Manalo, Rosario G.; Woon, Walter (eds.) (2009) *The Making of the ASEAN Charter*. Singapore: World Scientific Publishing.
- Macdonald, Ronald St. John & Johnston, Douglas M. (eds.) (2005) *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*. Leiden: Nijhoff.
- Nakamura, Tamio (ed.) (2009) *East Asian Regionalism from a Legal Perspective: Current Features and a Vision for the Future*. London: Routledge.
- Pempel, T.J. (ed.) (2005) *Remapping East Asia: The Construction of a Region*. Ithaca: Cornell University Press.
- Seaton, Philip A. (2007) *Japan’s Contested War Memories: The ‘memory rifts’ in historical consciousness of World War II*. London & New York: Routledge.
- Severino, Rodolfo C. (2005) *Framing the ASEAN Charter: An ISEAS Perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Severino, Rodolfo C. (2006) *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Solingen, Etel. (2005) “East Asian Regional Institutions: Characteristics, Sources, Distinctiveness” in Pempel (2005), 31-53.
- Wesley, Michael (ed.) (2003) *The Regional Organizations of the Asia Pacific: Exploring Institutional Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.