

# 『東アジア共同体憲章案』の構想

## —共通法秩序樹立へ向けた政治協力慣行の進化—

白 井 陽一郎

### 概 要

本稿は『東アジア共同体憲章案』（昭和堂）に対する3つの批評論文から、本質論と具体論を選択的に抽出して、そのそれぞれに応答を試みようとするものである。本質論は、東アジア共同体がそもそもいかなるもので、誰のための共同体でありえるのかという問いかけで、具体論は、構成国の政治の思惑、共同行動リストの適切性、共同体機関の実力に関わる議論である。これに対して本稿は、『東アジア共同体憲章案』が東アジア共通法秩序樹立を遠く将来に望む制度の苗床を作ろうとするものであることを強調した上で、この苗床を舞台に共同体次元の政治協力慣行が進化していく可能性について考察を深めつつ、応答を試みていく。

### キーワード

東アジア共同体、規範、ガバナンス、依頼人（プリンシパル）と代理人（エージェント）

### はじめに

論評を受け応答の機会を得るというのは、学術研究にとって至極当然の営みであるように見えて、実はなかなか恵まれることの少ない貴重な経験である。今回3名の評者より、『東アジア共同体憲章案』（以下『憲章案』と記す）に対して、書評論文を寄せていただいた。3本はいずれも、『憲章案』の議論をその核心部分でつかみとり、根本的な視点を提起するものであった。本稿において能うかぎりの応答を試み、この貴重な機会を確実に今後の研究の糧としていくことで、3名の評者への謝意にかえさせていただきたい。ただ、3論文すべての指摘に対して包括的に反論することは、紙幅の都合はもとより、筆者の能力上、限界がある。いわんや（筆者担当部分の）誤り<sup>1)</sup>や議論の甘さに対する指摘には、抗弁のしようもない。この場をかりて、深謝を表したい。本稿は、3論文に提起された論議から本

質論と具体論を抽出・再構成した上で、本質的な問いかけに対する応答を基礎に、個別具体の論点の拡張をねらっていく。こうした方途の考究を通じて、最終的に『憲章案』で試みられた議論が本来何であったのかについて、あらためて確認してみたい。

3 論文に提起された本質的・土台的な問いかけのうち、本稿で応答を試みたものは次の通りである。

- (1) 『憲章案』でいう東アジア“共同体”とは、その根本において何であろうか。何ゆえこれまでに生じてきた東アジア国際フォーラムのあり方では不十分であり、“共同体”なるものが必要とされるのであろうか。つまり、東アジア国際政治の制度化のありようが、何ゆえに現在のような重層的なフォーラムの形を取らざるをえなかったのかについて、適切な理解の努力があった上でなお、屋上屋を重ねる無用の長物とは異なる真に必要な“共同体”が提案されたのであろうか（山影論文）。
- (2) 『憲章案』で提起された東アジア共同体とは、そもそも誰のための共同体なのであろうか。つまり、市場の創設によりビジネス・チャンスを得るものたちのみならず、市場の失敗によって生活を破壊されてしまう人々に対しても、配慮しかつ行動する共同体でありえるのだろうか（清水論文）。別の角度からいうと、構成国の忌避したがることに対してさえあえて踏み込み、国家によっては救済される見込みの極めて乏しい困難な状況に置かれた人々に対してもなお、配慮しかつ行動する共同体でありえるのだろうか（滝澤論文）。

以上の本質的な問いかけに対する応答の試みを土台に、次のような個別具体の指摘について、議論を拡張してみたい。

- 1 ASEAN プラス 3 という初期構成国の現実の思惑に関して、規範政治の想定からはずれた権力政治・利益政治の論理にも左右される部分は、これを十分に考慮しているものであろうか（山影論文）。そもそも共同体設立へ向けた政治の意志は十分には生じておらず、直近の動きを見れば、ASEAN プラス 3 を初期構成国とする構想にはマイナスに作用しかねない遠心力が働いていると、いえないであろうか（清水論文）。
- 2 東アジア共同体の行動の射程として、憲章案に示された 14 項目の行動領域リストは、東アジアの国際公共財供給体制の十全なる設計という観点からして、十分に網羅的であるといえるであろうか。たとえば、労働保護規定や投機資本移動管理にいっそう力を入れるとともに（清水論文）、難民・無国籍者保護といったアジアの弱点た

1) 山影論文で指摘を受けたように、『憲章案』9 頁の第 2 表にはミスがある。カンボジア、ラオス、ミャンマーはいまだ APEC のメンバーではない。ご指摘いただいたことにつき、ここに記して謝意を表したい。なお参考までに、ASEAN はその事務局が APEC にオブザーバー資格を与えられている<[http://www.apec.org/apec/about\\_apec/how\\_apec\\_operates/apec\\_observers.html](http://www.apec.org/apec/about_apec/how_apec_operates/apec_observers.html)>（2009 年 10 月アクセス）。

る人権問題にも取り組んでいく（滝澤論文）必要はないであろうか。

3 東アジア共同体の諸機関は、構成国が尊重せざるをえないほどの実力を身につけていけるであろうか。とりわけ事務総長および事務局スタッフは、構成国首脳や閣僚あるいは上級官僚たちが東アジア共同体の代理人（エージェント）として一目置くほどの働きをなすのに、十分なる権限・資源を与えられるのであろうか（滝澤論文）。以上の具体論については、1が政治（politics）、2が政策（policy）、3が政体（polity）の問題範疇にそれぞれ位置づけられよう。

繰り返しになるが、3論文から抽出したこのような本質論および具体論は、筆者自身の関心に基づく選択的な再構成による。3論文で提起された論点は実際にはいくつもあり、より多様でニュアンスの丁寧につけられたものが多い。本稿による選択的再構成は、過度な単純化の恐れなしとしない。本稿が、3名の評者の議論から大きくは逸脱することなく、地域主義研究のエントランスとフロンティアの双方にまなざしを向けていくための問いかけを、少なくともその大筋では受信できていること、ただこれを望むばかりである。

本稿は3章立ての構成となる。第1章と第2章で本質論の問いかけに応答し、第3章で具体論の問題提起に取り組む。

第1章では、『憲章案』のねらいを永続的和解の営為へ向かう理想の東アジアの表象という視角から意味づけ、この表象をたんなる政治宣言ではなく、法により定位することの意義について、一步踏み込んで検討する。それにより、『憲章案』で論じた存在論的前提——規範政治の世界を切り開く法の可能性——に再度アンダーラインを引きながら、『憲章案』の共同体が、遠く将来の東アジア共通法秩序の樹立に帰結するはずの制度の苗床であることに、意識を向けておきたい。

第2章は、『憲章案』の共同体がその根本において誰のものでありえるのかについて、検討していく。すなわち、構成国政府にとって都合が悪く、忌避してしまいがちな政策案件に対しても、共同体域内に住まう人々の側に立って、個別具体の行動を推進するよう共同体諸機関を方向づける制度上の仕掛けが存するか否かについて、滝澤論文の示唆を活かすべく、反省的に考察しておきたい。そしてこの考察を、山影論文が真の共同体の姿だと観念する構図——依頼人が域内市民、代理人が共同体機関——に引きつけ、『憲章案』では遠く将来に展望していたそうした構図への転換の意味について、いま少し突き詰めて論じておく。

第3章は、『憲章案』が構想する共同体の政策形成能力について、そのポテンシャルにふれておきたい。構成国の国益選好あるいはより端的にいった現実の思惑は、グローバル化による国際政治経済環境の不確実性の増大という視点からも理解する必要がある。一国の選好形成を不確実性の増大という観点からとらえようとするとき、共同体の実力への信

頼性が共同体の存在理由ともなろう。いわば構成国にとって“使える”共同体であるかどうかである。この点、政策課題（アジェンダ）設定とそれをお膳立てする共同体諸機関の制度配置のあり方がポイントになる。これは、共同体諸機関が構成国政府だけでなく、域内の人々をも依頼人として把握するような形で、場合によっては後者を優先するような構えさえ見せながら、自らの行動選好を形成していくかどうか、またそうなる条件は何であるかという、地域主義政治研究の問いかけでもある。仮に共同体諸機関が、あたかも域内の人々が依頼人であるかのように独自の行動選好を形成していくようになるならば、いずれかの構成国政府が忌避したがる政策課題に対しても（あるいはそうした政策課題に対してはなおさら）、プロアクティブに取り組もうとする機運が生じてくるはずである。この点、構成国政府にインパクトを与えることのできる共同体諸機関の実践のありようについて、共同体次元における政治協力慣行の進化という視点から、展望してみたい。

## I. 『憲章案』のねらい——あるべき東アジアの表象

### 1. 地域共同体の実質——永続的和解の営為（an ever lasting reconciliation）

『憲章案』の共同体は、アジア太平洋の既存の重層的な国際フォーラムに、屋上屋を重ねるものになりはしないであろうか。すでに在るフォーラム群を活性化していく方向では、なぜいけないのであろうか。こうした問いかけに応答するにあたって、『憲章案』のねらいを明示的なものと黙示的なものに分けて考えてみたい。

『憲章案』が明示的にねらうところのものは、あるべき東アジアの表象である。憲章という法テキストの策定は、たんに国家間の決まり事について、その言語表現を工夫するという作業であるにとどまらない。それはいまだ到来せざる本来のあるべき東アジア像の彫拓であり、不在の理念の措定である。『憲章案』はこれを、法により定位しようと試みるものである。しかし、法による定位を確たるものとして維持していくには、一定の制度枠組が必要となる。『憲章案』が提案する国家間の共同体は、まさにそのための制度枠組である。それは参加国が基本の法原則から逸脱していないことを相互にチェックしあう場を用意するものであり、その基本の法原則を土台に共通の政策課題を特定して、領域ごとに必要な規範や措置を採択していく機構である。その場合、構成国の不履行を確認するような共同体内司法制度は、『憲章案』では構想されていない。しかし、それは将来の望ましい発展方向ではあるとしても、国家間で法の共同体を樹立する際の、絶対的な初期条件ではあるまい。

こうした『憲章案』の明示的なねらいから、その黙示的な部分が導き出される。『憲章案』の共同体は、遠く将来に望む東アジア共通法秩序樹立へ向けた土台作りであり、そうした方向へ成長していくための、いわば制度の苗床である。こうした視座からとらえるかぎり、既存の東アジア国際フォーラムの枠組は、重層的といってもただ林立するだけで、フォーラム間に公式の連携もなく、背後に連携を確保する共有規範が存しているのかも不明である（『憲章案』83頁）。もちろん、ASEANが存在感を発揮していて、東南アジア友好協力条約（TAC）が事実上の東アジア共通規範を提供していると見ることもできるかもしれない。しかし、ASEANの実力を過大評価することなく、その一体化と行動能力を東アジア共同体の形成を通じて強化していくべきだとする『憲章案』の認識は、大筋では大過ないものと主張したい。アジア太平洋では、ASEANの実績を活かす形で、価値の共有と政策の協働を実現していくための、核となりアンカーとなるような凝集性の高い集合行為体が、共同体制度として形を与えられる必要がある。

では、『憲章案』が表象する東アジアとは、その実質において何であろうか。『憲章案』による共同体の形成は、それ自体、近隣諸国間の血塗られた歴史に対する正義と和解のプロジェクトでもある。永続的和解の営為（an ever lasting reconciliation）をなす共同体（前文第6段落）、これが『憲章案』の表象するあるべき東アジアである。和解の永続的な営為の必要は、当然、日中・日韓に限定されない。第二次大戦後、東アジアは米ソ・中ソそれぞれの代理戦争の舞台となってしまった。中国内戦があり、朝鮮戦争があり、ベトナム戦争があり、ベトナムのカンボジア侵攻があり、中越戦争があった。カンボジアではジェノサイドさえ生じてしまった。インドネシア・マレーシア間の対立には根深いものがあり、大陸部・島嶼部を問わず、東南アジア諸国の間で国境紛争が頻繁に発生し、各国内には武装勢力も残存している。東アジアの国々の間には、そのいたるところに暴力と殺戮の歴史が存在してきたのである。したがって、東アジアに共同体組織を建設しようという営為は、必然的に、永続的な和解のプロジェクトの推進を含意するはずである。

もちろん、問題はその中身である。永続的な和解のプロジェクトを含意する共同体の営為とは、どうあるべきだろうか。『憲章案』は二つの戦略を立てる。アジア的人権やアジア的民主主義といった特殊アジア的なものを廃して、一般国際法原則に基づく普遍的な価値・規範・原則の定立を目指す方向がひとつ。もう一つは、こうした地球社会全域に適用されるべき価値・規範・原則に立脚した広域ガバナンスの形成である。東アジアの血塗られた歴史を背負うべき共同体が、一般国際法原則に則して、グローバル・ガバナンスの実現に資することを使命とする。これが『憲章案』の共同体構想である。換言すれば、一国覇権主義でなく多国間協力をベースとしたガバナンスを、民主主義、法の支配、人権、主権尊重、連帯、そして国連憲章の原則に則して推進することを確約する共同体であり

(憲章案前文第11段落)、そうした普遍的な規範と原則にしたがった国家実行の実績を、東アジア内外で積み上げながら平和裡の開かれた地域協力を展開し、最終的にグローバル・ガバナンスの実現に貢献することを目指す共同体である(同第2条4段落および第5条1項)。こうして『憲章案』の共同体が目指す永続的な和解の営為は、一方で、普遍的な価値の定立を通じた国家実行の批判的自己省察を旨とする。特殊アジア的状况の存在を口実とせず、人類の世界史の到達点たる普遍的な価値・規範・原則に照らして過去の国家犯罪を見つめ、その上で未来志向の協力を展望しようとする行いである。また他方で、『憲章案』は共通の政策課題をめぐる継続的対話に期待をかける。共同行動計画の採択と実施と評価の手續を制度化する試みは、構成国間の対話を恒常化することでもある。『憲章案』が構想するのは、この意味でガバナンス志向の共同体である。この共同体は「国内政策問題が地域あるいは地球の適切な次元で取り組まれるべきより大きな問題と不可分につながっていることを認識」(憲章案前文第8段落)する共同体であり、それゆえ理想像としては、東アジアに閉じることなく、グローバル・ガバナンスへの貢献を企図した共同行動計画の形成が想定される。このようなガバナンス志向の共同体での継続的対話こそ、結果的には永続的な和解の営為に帰結する実践となっていくはずである。ここに『憲章案』のもう一つのねらいがある。

## 2. 存在論的前提——法が切り開く規範政治の世界

以上の理解を前提に、『憲章案』のテキストの性格をとらえ直してみると、基本の価値・規範・原則を定立し、実現すべき社会のありようを指し示すという意味において、それはいわば東アジアの“国家間憲法”的な文書であるといえないであろうか。『憲章案』の黙示的なねらいはここにある。それはすでにふれたように、遠く将来に東アジア共通法秩序の樹立を望むものであり、『憲章案』の共同体はそのための制度の苗床なのである。したがって『憲章案』はたんに文書案を提案するにとどまるものではない。ある特定の東アジア像を提案しているという意味において、政治的な振る舞いであるさえいえるかもしれない。起草者の独立の立場をどれほど強調しようとも、それが中立を意味するわけではないことは、明白にしておく必要がある。

そこでその“独立の立場”なるものがさしあたって意味することについて、あらためて強調しておきたい。『憲章案』は、起草者の所属国の国益を第一次的に指向したものではない。世界の他地域に対する東アジアの利益を、いわばゼロサム的あるいはユニラテラルに確保しようとの意図があって、『憲章案』が起草されたわけでもない。日本の利益を考えて、中国を封じ込めようとしたものでもなければ、アメリカの影響を排除しようと構

想されたものでもない。ある特定の政治勢力の利益を実現するための政治戦略では決していない。起草者の立ち位置は、いずれの国、いずれの産業、いずれの社会運動からも独立したものである。加えて、『憲章案』は地域共同体形成へ向けた政治戦略を表現したのもでもない。たとえ東アジア共同体憲章の提案がひとつの政治行為であったとしても、その実現へ向けた政治戦略を示しているわけではない。東アジア共同体をめぐる関係各国それぞれの選好あるいは国益計算を考慮した、いわば国家の現実の思惑に対応した政治戦略の一助となるようにと、『憲章案』が策定されたわけではない。『憲章案』の副題に謳う実現可能な未来をひらく論議とは、政治戦略とは別次元の政治的判断を含意するものである。

そうであるにもかかわらず、『憲章案』による共同体の提案にはある種の存在論的な前提があること、これはつまびらかにしておく必要がある。つまり、特定の国家や社会集団の利益を代弁したものではなく、学術研究者による独立の立場による提案だとしても、そこにはやはり現実の政治に対する何がしかの先行了解が存するはずである。これについて、本稿では二点、指摘しておきたい。法は現実の政治の従属変数であるにとどまらず、独立変数にもなりうるという仮説的理解がひとつ。もう一つは、あるべき社会の表象に法の表現を与えようとの試みは、他の地域でも妥当するような価値・規範・原則の定位を可能にするという、法の社会制度としてのキャパシティへの信頼である。以上二点の存在論的前提は、もちろん手放しの賞賛ではない。実際の政治状況の中で、法が権力政治や利益政治の手段として軽々しく扱われ、法の言語によって手続制度や政策措置を表現するに際して、何らかの党派（イデオロギー）性が忍び込んでくることを、否認するものではない。そうした場合の頻繁なること、決して否定できはしない。しかし、それにより法を過小評価して、法のポテンシャルへの理解を妨げることになってはいけない。望ましい東アジアの表象を法によって定位することの意義について、『憲章案』の議論に注意を引いておきたい。

法が現実の政治に独立変数として作用する力について、『憲章案』は規範形成の政治に期待していた。これは大づかみにいって、構成論（コンストラクティヴィズム）の想定である。『憲章案』の議論をいま一度振り返れば、それは権力闘争の政治と利益調整の政治双方の仮説的世界構成に対して、法のポテンシャルを正しく把握していないという理由で、その欠陥を指摘するものであった（『憲章案』60-64頁）。この議論に対して、山影論文から批判的指摘をいただいた。接近法の善し悪しはどれほど正確に現実を把握できているかで判断されるべきであって、理論モデルの論理構成から先験的に断ぜられるべきではないという批判である。正鵠を得た指摘である。東アジア国際政治の現実に対して、権力政治・利益政治・規範政治のいずれが優位であるかは、実証研究の結果、決せられるべきことである。

ただし、『憲章案』での議論の意図は、規範政治という面の存在に意識を志向させるこ

とにあった。この部分を活性化させるという方向の政治実践も、ありえるはずである。権力政治と利益政治の想定の方が東アジア国際政治の現実をよりよく把握でき、『憲章案』の提案の理想性も浮かび上がるというような、十分にありうる見方を仮定の論敵として、しかし現実には規範形成の政治という局面もたしかに存在しうることを指摘して、その潜在的可能性を先験的に否定する見方に抗しておきたかったというのが、『憲章案』での議論の意図であった。権力・利益・規範という現実政治の三つの局面は、いずれも実在の相を織りなすものである。そのいずれが優勢になるかは、状況に応じて異なる。こうした現実理解に立脚して地域共同体形成の国際政治を考察する場合、権力闘争や利益調整の政治の存在は、直感的に受け入れられやすいが、規範形成の政治という局面の存在可能性は、これを演繹的に示唆しておく必要があるように思われる。法により表現され法として採択された価値・規範・原則が、国家の自己理解（アイデンティティ）を変え、依頼人たる国家と代理人たる共同体の指導・被指導関係を逆転させる可能性、そうした法のポテンシャルは、少なくとも権力闘争と利益調整のいずれかの局面だけに現実理解の方途を求める研究方針では、正しく理解することはできない。

もちろん、山影論文で指摘されるように、権力政治や利益政治の錯綜の中で、結果的に共同体設立が実現することもありえよう。また権力闘争や利益調整の動機や意図をもって、規範政治の振る舞いが粧われることもあろう。権力・利益・規範のどの政治局面に第一次的に接近するかは、研究戦略上の選択である。その選択に際して、『憲章案』は規範政治のモデルに分析視角としての優位性を求めたわけではない。『憲章案』のような独立の研究者による政治的振る舞いにおいて求められるべきは、規範政治の局面の活性化へ向けたその条件である。権力政治や利益政治の視角だけではおさまらない、もう一つの現実の様相に注意を引き、そのもう一つの現実の様相である法の働きを組み込んだ接近法の必要性を主張すること、これが『憲章案』提出の意味にもなると、いえないであろうか。

『憲章案』の前提となるもう一つの先行了解は、法という社会制度への信頼である。『憲章案』は、基本の価値・規範・原則と14の政策領域にわたる分野別の行動目標を示すとともに、共同行動計画の策定・評価・修正の政策過程を手続制度として確立、各国政府代表以外の機関や登録NGO制度も創設して、その諮問手続も整備している。そうして構成国のいずれかが甚大なる憲章違反を犯した場合の、当該国に対する権利停止手続も設定する。いずれも、政治のコミュニケのようなもので表現するのではなく、各国の批准手続によって発効する法文書の中に定位する形がとられる。こうした『憲章案』の構成は、将来を遠く望む東アジア共通法秩序樹立へ向けた制度の苗床の形成であり、東アジア共通法秩序の土台となる価値共同体育成の準備なのである。これは国際フォーラムの叢生という状態で志向しうるものではない。国家間憲法のごとき文書の採択が要請される。



このような東アジア共通法の形成へ向けた準備は、東アジア諸国にのみ通底可能な東アジア独自の法の樹立ではなく、世界法としても通用しうる法の水準を目指す営為でなければならない。『憲章案』はそうした立場をとるものである（『憲章案』83-87頁）。『憲章案』の策定作業はそれゆえ、各国共通の憲法原則や国際条約をサーベイし、共有可能な実体的価値や行為規範を探るものとなった。こうした「地域で共有可能な実体的な価値や行為規範を法的な表現に仕立てていく作業は…共同体として ASEAN+3 の 13 ヶ国とその人々の共通項（共通法）を発見する」という意味もあり、加えて「その共通項を法的に表現する作業は、必ずや世界大で通用する法的表現との整合性や関係の説明を求められるものともなるから、この作業は、地域内の視点だけに固まらず、世界大の視点でも思考して、普遍性を求める動きに連動する」（『憲章案』84頁）と考えられよう。価値・規範・原則および共同行動の制度枠組を法によって表現しようとの営為には、可能な限り広域に妥当しうよう取り組んでいこうとする傾向が生じる。このような法的表現へ向けた努力の本来的な普遍性追求志向が、法という社会制度への信頼の根拠となる。『憲章案』第7条から20条に示された14の政策分野それぞれの実体法規範が、前文や第4条の基本原則、第5条の運営原則に統制され、漸進的に法化を遂げてゆく過程は、それゆえ少なくとも理念的には、グローバル・ガバナンスに貢献するよう方向づけられることになる。

本来的に普遍妥当性を追求しようとする法の傾向は、行為主体の選好を変化させる手段として法を用いる場合に、いっそう意義深いものとなる。法の政治学的理解について、今一度、整理しておきたい（Trubek et al. 2005 および『憲章案』147-8頁）。行為主体の選好が固定的だと想定する場合、行動規制の手段としては、特定の行為を思い止める制裁の準備や、特定の行為を促進する経済誘因の用意が重要になる。この場合、法はその前提となる政治権力によって、その存在を保障されることになる。しかし、行為主体が自己理解（アイデンティティ）のあり方を見直して、行動目標や行為原則を質的に変化させる触媒として法が活用されようとする場合、法は法としてそれ自体に存する權威によって、その存在を確保されることになる。『憲章案』が東アジア共通法秩序の樹立を遠く将来に望む制度の苗床として、共同体を創設しようとするとき、そうした法の活用が企図されているのである。

そこで問われるべきは、『憲章案』の規範性のクオリティである。独立の研究者が提案するものである以上、現実政治による共同体形成に対して、その健全さをチェックできるようなものでなければならない。いうまでもなく、独立の研究者ではなく、現役の政治家が規範政治の視角から自らの発話行為や言説の提示を展開することも、当然にありえる。歴史的な転換の重要な局面で、規範形成の政治が全面に押し出されるというのも、よくあることであろう。欧州統合の歴史の中にどれほど各国の国益追求の戦略を読み取ることが

できようとも、やはり欧州の価値・規範・原則を志向した法文書の採択は評価に値する。また他方で、独立の研究者の提案が必ずしも中立を意味するわけでないことは、政策課題の選択性からも見て取れる。考えうるかぎりのあらゆる政策案件が、共同体憲章案にリスト・アップされたわけではない。それゆえ、政策課題（アジェンダ）設定の選択性が、『憲章案』に必然的に付随する。これは何かを後回しにすることを意味するのであり、場合によっては、その何かをさしあたって犠牲にしてもやむをえないと判断することにもなる。政策形成の際に、何を基準に優先順位をつけていくのか。これはすぐれて政治的な判断である。政策課題の設定にあっては、優先されるべき政策課題と後回しされても仕方のない政策課題を分けていく論理が問われてくる。『憲章案』は実現可能性を謳うことによって、かえって共同体の存立意義にも関わる根本的な政策課題から、目を背けてはいなかったであろうか。あるいはその根本の価値・規範・原則からすれば優先的に取り組むべき政策課題を、避けてはいなかったであろうか。もちろん、法という社会制度のキャパシティに信を置く研究者の立場からの提案であるとはいえ、共同体形成へ向けて加盟国を引き込んでいくインセンティブは、これを考慮しておくべきであろう。そのためにも、構成国のいわば乗りやすい政策課題を提示するという工夫も、決してないがしろにすることはできない。しかし、『憲章案』の共同体がいったい誰のものでありうるのかを将来的な理想像として突き詰めいくとき、優先政策課題の選択において先決されていた政治的判断について、いま一步立ち入って反省的に検討しておく必要があるだろう。

## Ⅱ. 誰のための共同体か？——もっとも困難な状況にある人々のもとへ

### 1. 構成国が忌避・放擲してしまう政策課題を担えるか

『憲章案』が提案する共同体は、そもそも本来的には誰のためのものであろうか。それはさしあたって直接的には、政府間協力組織である。したがって構成国の時の政権の国内政治基盤が問題になる。しかも、ASEAN プラス 3 諸国には、“自由な選挙”を通じた政権交代が見られない政体も存在する。権威主義国家の“支配体制側”が東アジア共同体の担い手になってゆくという局面は、当然にありえよう。つまり、“民主的”な勢力が“非民主的”な時の支配体制側に抵抗するという構図が存在する場合、その抵抗勢力は政治活動の自由が制約されているはずで、それゆえそうした“民主的”であるはずの側が共同体にアクセスしようとするれば、共同体が政府代表の集う組織である以上、そのアクセスは危険な政治抵抗運動となってしまうかねない。『憲章案』の共同体は、人権・民主主義・法

の支配とともに、各国の主権尊重と内政不干渉も基本の原則とする。それゆえ仮に人権・民主主義・法の支配について、その意味内容や実現の度合いを測るスタンダードが、各構成国の自由な解釈にゆだねられ続けるのであれば、共同体は最悪の場合には、非民主的政権の自己保存ツールのひとつとして使われてしまいかねない。共同体が特定構成国の非民主的構造の維持に荷担してしまい、人権と人道に関わることから個別の政策課題から排除し続けることになり、結果、一種の政治抑圧装置となってしまうことがないようにするには、いかなる制度上の仕掛けが必要であろうか。またそのような仕掛けは、『憲章案』の共同体にどう準備されているのであろうか？

また他方で、『憲章案』は共同行動の射程を 14 の領域にわたって一応は広範に提示するものの、経済連携枠組協定のために特別に議定書を付したことからも見て取れるように、共同体の形成はまずは域内共通市場の形成を主たる目的とするものである。ただこれは決して、市場原理主義的発想に立った弱肉強食経済の実現を目指しているわけではない。国際政治はこれまでに何度も、関税その他を武器とした貿易戦争のような国家間対抗関係に陥ってきた。『憲章案』が意図するのは、東アジア諸国の間でこれまでに締結されてきた二国間の経済貿易協定を一つにまとめ、競争法ルールに則った公正な商取引・互惠空間に転換しようという方針である（『憲章案』94, 106頁）。しかしそうだとはいえ、東アジア共同体による域内共通市場から利益を得るのは、さしあたって直接的には、多国籍企業もしくはビッグ・ビジネスであろう。『憲章案』は、この域内共通市場で展開されるはずの東アジア・メガコンペティションで起こりうる市場の失敗に対して、またそれによって生活を奪われてしまう人々に対して、適切かつ十分に政策課題（アジェンダ）を示しているであろうか。この課題に共通の取り組みがないならば、『憲章案』が提示するのは実質的には、巨大資本のための共同体だということになってしまいかねない。清水論文は、『憲章案』よりも一歩踏み込んだ東アジア大の労働基準・労働保護規定の策定と、マネーゲームのための投機的資本移動の管理を示唆する。まさに『憲章案』を改善するに必要な検討課題であろう。

さらに加えて、東アジア地域で周辺に置かれた人々や、さらには将来世代の人々についても、配慮を広げなければならない。『憲章案』の共同体は、たとえある構成国政府の強い反発を生もうとも、もっとも困難な状況にある人々に配慮する共同行動を、積極的に構築していけるであろうか。つまり、たとえ特定の構成国の抵抗が予想されようとも、域内でもっとも困難な状況にある人々を支援し、その困難な状況を生起せしめた原因を取り除くための準備が、『憲章案』に盛り込まれているであろうか。構成国内の政治決定に参加しえず、代表もされえない人々にとって、『憲章案』の共同体は未来を期待できる存在になりうるであろうか。滝澤論文は、東アジアの難民・無国籍者問題がどれほど深刻で、そ

の保護体制もいかに弱体であるかを示した上で、人権と人道を志向するはずの『憲章案』ならば、ぜひとも追求すべき政策課題として考慮すべきだと指摘する。これもまた、『憲章案』を改善するに重要な指摘で、まさに東アジア共同体が取り組んでいくべき案件であろう。

以上の国家の失敗と市場の失敗をめぐる問いかけに対しては、『憲章案』の共同体の限界を承認しなくてはならない。もちろん、地域共同体は、万能な国家矯正装置でも市場調整装置でもありえない。国家の失敗に対しては、最終的には“問題構成国”が共同体の日々の活動を通じて、その基本の価値・規範・原則に適った国家の自己理解（アイデンティティ）を創出していくよう期待するはほかない。また市場の失敗に対しても、弱者の困窮に対処しようとの機運が構成国間全体で強まり、日中といった大国がそれに積極的にファインダンスしていく意志を示すのを待つほかはない。しかしまた同時に、国家の失敗と市場の失敗に対処しうよう発展していくポテンシャルが、『憲章案』に存在しないわけでもない。

まず国家の失敗については、『憲章案』の共同体が存在しなければありえない働きかけ方がある。『憲章案』には、共同体の基本原則（第4条）に重大で執拗な違反を続ける構成国に対して、共同体における権利を停止する用意がある（第36条）。この手続きは、構成国もしくは事務総長が外相理事会に通報することで開始される。外相理事会は、首脳理事会に適当な措置を勧告する（同条3項）。この勧告に即した是正措置が取られない場合、首脳理事会および閣僚理事会での投票権を含め、東アジア共同体にあって享受しうる権利が、当該違反国から剥奪される（同条5項）。ただこの手続きは、いずれかの構成国が通報する際に、違反国との対立が予想されるであろう。事務総長が通報する場合にいたっては、甚大なる政治的プレッシャーのかかる可能性もある。暗殺のリスクとまでは軽々しくいわれないまでも、他の構成国への事前の非公式の根回しや、賢人委員会および各国議員委員会による即座の支持表明が肝要となろう。それゆえ第36条の使用は、実はかえって、共同体次元の政治コミュニケーションを相当に活性化させる可能性もある。これに加えて、議員委員会や賢人委員会による折にふれた声明の可能性も指摘しておきたい。たとえ“問題構成国”であっても、政府首脳が共同体内で名誉ある地位を占めたいと志向するかぎりにおいて、賢人委員会や議員委員会による当該国への批判的声明には、センシティブに反応するのではなかろうか。またこうした“問題構成国”への共同体としての対抗とは異なった局面で、共同体が存在意義を示す場合もある。同じく第36条は、合意の履行に困難を抱える構成国への支援も準備する（第3項）。これは第24条4項に手続きが定められていて、閣僚理事会は関係構成国の同意を得て、一定の構成国の国内実施を支援する適切な措置を決定することができる。人道の危機の域にまで達する極度の貧困問題や、災害時の貧困層および少数民族への支援など、この手続きの適用範囲は広範なものとなろう。

次に、市場の失敗に対してはどうであろうか。いうまでもなく、域内共通市場形成のための措置と、市場の失敗を是正するための措置は、本来相即すべきものである。公正な競争の出発条件としては、発展水準格差の大幅な是正と、ILO スタンダードを志向する労働保護基準が求められる。東アジアには、この二つの条件が絶望的に欠如している場合も存在しよう。競争市場を活性化させるための経済連携枠組協定と対をなすべきほどの比重で、経済基盤形成政策が準備されなければなるまい。『憲章案』は、すでにふれたように清水論文で示唆された投機的資本移動の管理は盛り込んでいないものの、資本収支上の均衡に困難を生じた構成国に対する支援は、これを規定している（第13条）。また二国間もしくは多国間の共同作業を通じた構成国間開発格差縮小のための協力（第3条e項）と、高水準の消費者保護・労働条件を実現する市場の実現（同f項）を掲げる。こうした地域格差是正と消費者・労働者保護についての共同行動計画の策定は、共同体開始直後の最優先課題としてもよいであろう。域内先進国の多国籍企業が域内後進地域の投資先で雇用する労働者に対して、どれほどの水準の保護規定を適用するかは、各企業の社会的責任にのみゆだねておいて良いわけではあるまい。さらに、別途『憲章案』に付加された「当初共同行動計画に関する議定書」では、東アジア開発基金（第11条）と共同職業訓練計画（第18条）が予定されている。これは構成国が自ら実施すべき行動計画とは別に、共同体自身が専門機関（agency）的なものを創設することで推進していくべき政策案件である。東アジア開発基金は、アジア開発銀行との間で業務関係が錯綜しないように、また資金先獲得競争を引き起こさないように、注意が必要になるだろうが、これには欧州の経験も参考になる。欧州復興開発銀行とEUの地域開発基金や結束基金の間の、長所・短所双方を含めた事例の検討が有意義なものとなるように思われる。

## 2. 依頼人・代理人（P A）構造の転換へ向けて

以上概観してきた国家と市場の失敗に関わる共同体の課題は、たとえ依頼人（プリンシパル）たる構成国が望んでいないことがらであっても、あるいは当面は放擲しておきたい案件であっても、代理人（エージェント）たる共同体機関がプロアクティブに取り組んでいくことができるかという問いへと、より一般化して置き換えることができよう。これは、共同体が構成国政府だけでなく、域内の人々から依頼された代理人としても行動できるようになるかという、依頼人・代理人構造の転換可能性へ向けた問いでもある。

この点、山影論文により真の共同体とは何であるかについて与えられた示唆が重要になる。それによると、地域共同体の存在は国籍を異にする市民の集合を依頼人（プリンシパル）と措定できるかどうかにかかってくる。それゆえ条約の採択や機関の創設は地域共同

体の存在証明となるわけではなく、たんに地域共同体存立の実証面での強い証拠となるにすぎない。このような示唆は、地域“共同体”の本質についての原理的に突き詰めた見方として、非常に参考となるものであった。『憲章案』でも、共同体が域内諸国民を依頼人とした代理人へと進化していく可能性について、遠く将来を望む議論を提示していたが<sup>2)</sup>、それは域内諸国民を多国籍市民として単一の依頼人ととらえる理解ではなく、共同体域内の人々を“諸”国民と複数で把握しており（デモスではなくデモイ）、また共同体が開始されたのちに、将来的に発展していく方向として考慮したものであるにすぎない。山影論文のとらえ方に即していうと、憲章採択以後も実はいまだ共同体は真には存在しておらず、その後の過程の中でやがて本来の共同体として育ってゆくようにならなければいけないのだと、換言できるであろうか。

ただし、こうしたとらえ方には注意が必要である。共同体の形成権力は、直接的には構成国なのである（『憲章案』87頁）。したがって山影論文による共同体理解をこの面から解してみると、それは域内市民をデモスとした社会契約の成立という、国家的な政体の形成を正統化する仮説的構図が成立していなければならなくなる。つまり、共同体を創設する憲章は国際条約ではなく、単一政体の憲法だということになってしまう。これはEUでさえ達成しえていない構図である。EUの存在はどこまでも主権国家間の同意によるものであって、EU諸機関も基本的には加盟国が委任した代理人である。ただし欧州議会については、各国ごとの選挙区制度が存続しているものの、“EU市民”からの信任という仮構が強調される。その欧州議会に信任されるコミッション（欧州委員会）は、それゆえEU全体の利益の代弁者として活動することが求められる。しかし、そうしたデモクラシーのレトリックは別として、EU政体でも実際には、依頼人たる加盟国が一定のコントロールをなしつつ、EU諸機関に一定の業務を委任している。その委任のありようは、全加盟国が批准して発効する基本条約を中心に、場合によっては派生法（二次法）によっても定められる。そもそもEUには、総選挙による政権交代という形で、“EU市民主権”が具現化されているわけではない。社会契約という“国民”主権の構図は、EUにさえ存在しない。

それゆえ山影論文の示唆をもとに依頼人・代理人構造の転換を展望しようとすれば、共同体存立根拠についての社会契約論的な理解ではなく、アクターの選好に関する政治学的解釈に依拠する必要がある。仮に共同体機関がよりいっそうの統合へ向けた選好を保持す

2) 『憲章案』の文面をひいておきたい「…法は法として一定の手続きにしたがって創造されるとき、普遍的な価値・規範の観点から国益の再定義を方向づける役割を果たすことができるのであり、このような法の能動的な作用によって国益が再定義される過程では、代理人の依頼人に対する発言権も強化され、やがては代理人自身が依頼人を構成国政府でなく地域共同体の諸国民全体だと理解するようになることも、ありえないであろうか。地域共同体が主権国家に対してもつ可能性をつきつめて検討するには、こうした現実の第三の側面を想定する必要がある。」(64頁)。

るようになり、たとえ構成国政府が忌避するかあるいは放擲しようとする政策案件であっても、それが域内の人々の利益に配慮するために必要なものであるならば、それに取り組んでいくための戦略的な行動を取るようになるという方向も、十分にありえる展開であろう。つまり、共同体機関が構成国の代理人であるにとどまらず、域内の人々の代理人でもあるかのように、政策形成過程に影響力を発揮しようと画策していく場合である。この場合、共同体機関が『憲章案』の価値・規範・原則の具体化と政策課題への取り組みを、域内に住まうすべての人々から信託されているという仮構が、政治の意志により成立していることを意味する。

しかしこれについては、東アジア共同体に参加する諸国の思惑も重要になる。そもそもどこまで共同体諸機関に権限を与えるか、業務をどこまで委任するかは、共同体制度設立当初の構成国間の判断による。『憲章案』に即していえば、首脳理事会や閣僚理事会を準備する常任委員会にどこまでゆだねるか、事務総長や事務局にどのような業務を委嘱するか、議員委員会や賢人委員会にいかなる役割を期待するか、といった委任についての決定が問題になる。滝澤論文で指摘された事務局の実力という論点も、この文脈で重要になる。共同体機関が独自に行動選好を保持しはじめた場合、構成国は当然、当初依頼した範囲から逸脱した行動を取りはじめることのないように、コントロールを強めていくであろう。共同体機関の側も、その行動は『憲章案』に規定された公式の任務や手続きに限定されるわけではなく、実にさまざまな非公式の動きを画策していくと想定できよう。依頼人・代理人構造の転換は、こうして構成国の思惑と共同体機関の実力という論点に関わってくる。

### Ⅲ. 共同体の政策形成能力——越境政治協力の慣行が生じるか

#### 1. グローバル化時代の国益とは？——ガバナンス実現の差し迫った必要

『憲章案』策定にあたって心を砕いたことのひとつは、共同体立ち上げ当初の構成国の主権委譲コストを、最小限にすることであった（65頁）。地域共同体の制度として構成国に権利と義務を与えながらも、組織のあり方は最大限、政府間協力の形を取るという方針である。共同体に参加するインセンティブを与えながら、参加のためのハードルはできるだけ低いものにしておくというバランス、これはしかし実際には、難しいものであった。滝澤論文では、共同体自身の代理人として、東アジア事務局や事務総長に重要な役割が期待された。EUのコミッション（欧州委員会）は別格で、質量ともにこれと比べる必要はないものの、滝澤論文が指摘するように、国際機関の成否は、事務総長や事務スタッフお

よび彼ら・彼女らの広範な人的国際ネットワークにかかってこよう。滝澤論文の期待は、たしかに肯んじられる。

各国は発言も退出も最大限の自由度を確保しておきたい一方で、いわば“使える”共同体ならば、一定の主権委譲コストは支払っていくであろう。とりわけ、グローバル化がますます進行している現在、一国だけではどうにもならない政策課題が叢生している現状がある。各国の共同体への参加と共同体機関への委任は、域内の政策課題に対する共同体の期待された対処能力にもかかわってこよう。その対処能力は、もちろん構成国のうちの大国が進んで共同体の経営に貢献し、必要なファイナンスを潤沢に提供していくかどうか大きい。決してそれだけではない。共同体機関の実力も重要になる。どの構成国も共通の課題として認識していることがらを効果的に解決していくための方途ならば、主権委譲コストを引き受けていくであろう。そのためにも、共同体機関の政策形成支援能力が肝要となる。しかしまた他方で、構成国が国内の政治的な事情のために、できれば放擲してしまいたい政策課題に対しても、共同体として取り組んでいくことができるかどうか、これが前章でふれたとおり、いわば共同体のクオリティを決していく。そのためにも、滝澤論文の指摘する共同体機関の規範企業家的役割が期待される。ただし、共同体機関の権限が大きくなり、いずれかの構成国が忌避したがる案件が政策課題（アジェンダ）に組み込まれるようになればなるほど、当然、当該国の強い拒否が予想される。

こうして考えていくと、地域共同体において代理人・依頼人関係の構造転換が生じるには、①構成国は共同体機関の問題解決能力の高度化を期待できるのかどうか、また②共同体機関が独自の選好をもって自らの活動を活発化していけるのかどうか、そして③個々の構成国は独自の選好をもちはじめた共同体機関を最終的にはコントロールしていけると確信しているのかどうか、以上3点が少なからず重要になってくるであろう。第1の点は、構成国の範囲にもかかわる。域外にプレゼンスを示すための、あるいは域内の政治的安定を志向するための同盟の形成ではなく、共通問題の解決を第一義とするガバナンスの形成を志向して、構成国の範囲が決せられていくのかどうか、これが問題になる。このメンバーシップ問題に対して、第2、第3の点に一步立ち入って議論を進めていくには、共同体機関の“政治”行動に関する理論的推定が必要になる。本節では第1の点を、第2、第3の点は節を変えて検討してみたい。

『憲章案』の共同体は、ASEAN プラス 3 の 13 カ国がいわば出港時にオンボードするものと想定するが、それは決して、その後の厳しい乗船資格検査や乗船拒否を意図しているわけではない。『憲章案』が構想するのは、ガバナンス指向の共同体である。ASEAN プラス 3 の 13 カ国を選別したのは、あくまでこれまでの——全体としてはか細いながらも部分的には手厚いものとなっていた——協力の実績に基づくものであり、特殊東アジア



的な集合アイデンティティを想定しているものではない。この関連で、山影論文からいただいた批判にふれておきたい。山影論文は、『憲章案』提出の前提となるべき東アジア国際政治への認識の甘さを批判する。すでにふれた APEC 加盟国のミスの指摘については（注1参照）、たんに事実誤認を指弾しようとしたのではなく、『憲章案』の東アジア国際政治観が ASEAN プラス 3 中心史観となり、過度に単純化されていることへの警鐘であったと思われる。地域主義へ向けた政治の意思が、ASEAN プラス 3 を中心とするように生成してきた経緯を純化して強調したいあまりに、東アジアの国際政治が重層的な国際フォーラムをいくつも生み出すことに帰結してしまった複雑な事情がカットされてしまい、我田引水的な沿革記述となってしまったという批判である。

東アジア国際政治についての認識の甘さについては、能力の問題として認めざるをえない。自らの専門とするヨーロッパ国際政治に引きつけて EU 成立の沿革を描こうとすれば、その複雑な経緯を複雑なままにどう把握するかにこころ砕くはずである。専門的訓練を積んでこなかった分野を取り上げることの怖さは、今後の課題としていま一度自覚しておきたい。ただ『憲章案』の意図は、地域共同体へ向けた政治の意志が生起してきたのかどうか、また地域ガバナンスの形成を目指す努力が継続されてきたのかどうか、これを確認することであった。東アジアに見られる地域化（regionalisation）の進展は、それ自体、共同体の形成に帰結するわけではない。『憲章案』で行いたかったのは、政治の意思の存在の確認であり、それは山影論文でも指摘されているとおり、たしかに ASEAN プラス 3 の枠組みの中で、当時の韓国大統領金大中によって表明されたのであった。この表明に端を発する二つの報告書（東アジア・ビジョン・グループ（EAVG）報告と東アジア研究グループ（EASG）報告）は、ASEAN プラス 3 協力を推進していく契機となった。『憲章案』の共同体がガバナンスの形成を志向する以上、これは格好のターゲットになる。ASEAN プラス 3 協力の実績を活かすのである。『憲章案』の言を引いておきたい。「本憲章案が重きを置くのは構成国の範囲ではなく、構成国が共同で行動計画を立案し決定し実行し監視していく共同体としての政策形成・施行過程を公式に制度化して、これを実際に軌道に乗せ定着させていくこと」（『憲章案』14 頁）なのである。ASEAN プラス 3 が「東アジア地域主義の核」（『憲章案』10 頁）であり「東アジア共同体構想の苗床」（同）であるというのは、この意味である。

『憲章案』が構想する東アジア共同体のガバナンスは、行動計画策定・評価制度を通じた政策コミュニケーションの制度化に基づく（第 23・24・32・33 条）。行動計画は短・中・長期に分けられる。それぞれ閣僚理事会および首脳理事会で質的基準の確認と実施状況の検討が行われ、最善事例が特定される（第 24 条）。その過程には、議員委員会や登録非政府組織も参加する。『憲章案』が設置するこうした行動計画策定・評価制度は、権力政治

の思惑から離れた公共政策志向による定期的な日常政策対話を可能にして、最終的には東アジア法秩序の漸進的育成を目指すものである（『憲章案』148頁）。

『憲章案』は「当初共同行動計画に関する議定書案」を付しており、共同体開始後に取り組むべきプロジェクトをリストアップしている。そこには構成国がそれぞれに実施するものだけでなく、各構成国から人を派遣して、多国籍チームを作って実行していくべき、いわば国際行政連携が求められるプロジェクトもある。これはたんなる交流ではなく、人を出し合う共同事業となる。同議定書から拾い上げた事例を、表1にまとめておきたい。

表1 共同体次元の専門組織が必要なプロジェクト例

東アジア伝染病対策基金（第9条）
東アジア災害救助隊（第9条）
養殖技術共同開発（第10条）
東アジア開発基金（第11条）
エネルギー資源共同開発・共同備蓄（第14条）
新エネルギー技術共同研究・開発（第14条）
航空・海上・陸上輸送統合ネットワーク構築（第15条）
環境問題共同調査（第17条）
共同職業訓練計画（第18条）
歴史共有対話プロジェクト（第18条）
東アジア大学院大学（第18条）
東アジア ASEAN 研究センター（第18条）

これに加えて、『憲章案』は共同体次元で形成されるべき法文書も想定する。域内の企業その他の非政府主体の環境保護行為規範の策定（第17条）がひとつ、もう一つが共同体次元での競争規則の採択（第12条）である。以上のように、『憲章案』の共同体は、政府間協力組織の外観を示しながらも、共同体次元の活動はこれを積極的に促進していこうとする仕掛けをもつものと主張しておきたい。どこまでもガバナンスの形成を志向するのである。

さらにサブ・ナショナル・レベルの結びつきにも注意を引いておきたい。『憲章案』には、共同体構築の政治合意に先立って存在する社会の側の地域主義を、積極的に活かそうというねらいもある（『憲章案』16頁）。『憲章案』の共同体は、東アジアの相互補完性を高めるために、地域内に利用可能な諸資源を可能なかぎり活用する目的で、各国単位だけでなく、地域内特定区域単位の開発協力も活かしていこうとする（憲章案第5条2項7段落）。そのために、共同体の活動領域に関連して事業を進める自治体間組織とも、必要な連携を維持するための措置の採択を予定している（第31条1項）。この自治体組織として、『憲章案』では北東アジア地域自治体連合（NEAR）と東アジア経済交流推進機構（OEAE）の例をあげておいた<sup>3)</sup>。双方とも ASEAN プラス 3 の日中韓側の動きであり、東アジア共同

体構想が本格化していけば、これまでの実績を活かしたさらなる発展が期待できよう。

ところで、『憲章案』が提案するこうしたガバナンス指向の東アジア共同体は、ASEANの一体性を崩すものになってしまうのであろうか。むしろその一体化を強め、共同体として発展していくことを支援する制度枠組にはなりえないであろうか。ASEANの一体性を保持し政治的影響力を維持した上での東アジア共同体構想にこそ、ASEAN側に利があるといえないであろうか（『憲章案』12頁）。またASEANプラス3が共同体化することで、他のフォーラムも活気づいてくると見ることはできないであろうか。ASEANプラス3のこれまでの実績を共同行動計画の策定・実施・評価というサイクルの軌道に乗せていくことができれば、このサイクルの制度母体となる東アジア共同体が核となって、アジア太平洋地域の国際フォーラムの間の整合性・一貫性を確保し、行動能力を高度なレベルへ高めていくことになるとは、想定できないであろうか（『憲章案』99頁）。

東アジア共同体の行動計画がしっかりしたものになってゆけば、それは他の国際フォーラムにも影響を与えていくような仕組みが重要になる。『憲章案』では、共同体の目標を共同体を越えて追求するために、この地域に関わる問題を取り扱ういかなる国際会議にも先だって、共同体構成国間の行動を調整し、共同体としての共通戦略および共通の立場を決定するという仕組みを準備してある（第30条1項）。またそれとともに、東アジア共同体の活動に関わる非構成国および国際組織との連携を維持するための措置の採択も予定している（第31条1項）。『憲章案』の共同体は、共同行動計画によってはたとえば東アジア首脳会議（EAS）あるいはアジア太平洋経済協力（APEC）の範囲にまで、参加希望国を募ることも可能である。どこまでも開放的な制度が用意されているのである。東アジア共同体の事務総長が、東アジア首脳会議（EAS）、ASEAN地域フォーラム（ARF）、アジア太平洋経済協力（APEC）、アジア欧州会合（ASEM）そして上海協力機構（SCO）にまで、オブザーバーとして会合の席を獲得するような方向も、決してありえないわけではない。

## 2. 共同体機関の実力——政治協力慣行の進化

以上、『憲章案』は開放的なガバナンス指向の共同体制度を設計しようとするものであった。そうである以上、共同体に対する構成国の期待に応えられるかどうかが肝要になる。すでにふれたように、依頼人・代理人関係の構造転換の可能性について展望するには、この点を突き詰めて検討してみる必要がある。『憲章案』の共同体機関は、滝澤論文の指摘

3) 双方の公式WEBサイトは次の通り。北東アジア地域自治体連合(NEAR) <<http://www.neargov.org/>>, 東アジア経済交流推進機構(OEAED) <<http://www.pysih.net/j/>>.

にもあるとおり、その権能が控えめである。個々の構成国に拒否権を与える形の政府間組織が、どこまでも共同体運営の中心に据えられる。しかしながら、公式の権能のみならず、非公式の動きの可能性にも、意識を向けておきたい。いわば、政治協力慣行が進化していく見込みである。またもう一つ、首脳理事会や閣僚理事会といった政府間組織が、実は統合に推進力を与えてきた事例が、EU による欧州統合にも見られる。前議長国・現議長国・次期議長国の間の、いわゆるトロイカ協力体制が成功する場合である。構成国が共同体機関をコントロールしようとする性向は、当然、EU でも看取しうるが、政府どうしが超国家機関を利用しつつも、その影響力から離れた形でいっそうの統合を推進する事例にも、注目しておきたい。政府間組織に現れる政治協力慣行の可能性である。共同体機関が独自の選好をもっていっそうの共同行動の深化を推進していこうという局面とともに、構成国がその共同体機関の行動をコントロールしていくにあたっては、かえって政府間組織主導の運営を強化して対応しようという方向もありえる。本稿の締め括りとして、本節はこうした共同体次元の政治協力慣行について展望しておきたい。

政治協力慣行に着目するにあたっては、歴史制度論仮説が示唆に富む議論となる (Pierson 1998 また『憲章案』では 65 頁参照のこと)。これは初期決定の予期せざる帰結に注目するもので、当初は無視できるほど小さな主権委譲コストで導入された制度が、日々の実務の積み重ねを通じて、退出に莫大な行政コストのかかる制度へと発展してしまった経緯が問題とされる。その理由として、国内行政対応の積み重ねが、共同体路線からはずれた政策の導入に多大な行政コストを発生させるようになり、ますます共同体の政策路線を進めざるをえなくなっていくという、自己拘束状態へのロック・イン効果が知られている (『憲章案』65 頁)。

『憲章案』の共同体でこの歴史制度論仮説が実現されるとすれば、それは共同行動計画の策定・評価・見直しの過程にかかってこよう。これがうまく軌道に乗っていけばいくほど、構成国の自己拘束状態が強化される。そのためにも、共同体機関の権限と能力がポイントになる。『憲章案』の潜在的可能性として政治協力慣行について論じていく前に、歴史制度論仮説とともにもう一つ、政策形成上の技術的な観点から共同体機関の政治行動を分析する理論枠組にもふれておきたい。それには Pollack が PA (依頼人・代理人) 理論を EU 研究に応用した業績が参考になる。共同体が機関を設置するとき、何らかの任務が委任 (delegation) されることになる。その任務として考えられるのは、まず何といっても共同体を創設する基本文書の履行や共同行動計画の実施の状況把握およびその報告である。『憲章案』でも、これが主たる委任事項として想定される。閣僚理事会への定期報告や最善実務事例を特定する際の支援もありえよう。次に、共同体を創設する法文書は構成国間の初期契約ともとらえられるのであるから、初期契約の解釈でズレが生じ、あるいは後に

不備の出てくる場合もあろう。その場合の調整もしくは修正の準備が必要になる。これも共同体機関に委任されることがらになる。最後に、信頼できる専門知見の提供がある。とくに状況の不確実性が高い場合、あるいは構成国に情報が不足している場合、これが重要になる（以上 Pollack 2003: 6）。とりわけ共同体全体の立場から構成国の政治的な制約を超えて情報収集し、状況に精通して専門的な知見に基づいて選択肢を提供できるように、共同体機関をいわば育てていくことが肝要となる。

さらに共同体機関が独自の選好を追求しうる条件についても、Pollack の議論が参考になる。共同体機関はそれ自身の政治目的をもって、構成国間の最低限の合意を越えたいという統合を推進しようとするかもしれない。構成国はこの代理人の勝手な行動を防ぎ、自己のコントロール下に置こうとするであろう。しかしまた他方で、構成国間の交渉コストや政策形成コストを最小化するためには、共同体機関を積極的に利用していくはずである。そこで、依頼人・構成国が代理人・共同体機関をコントロールするための仕掛けが必ず設定される。Pollack は、共同体機関が独自の選好をどこまで追求できるかは、このコントロールのための仕掛けの効率や強度にかかってくるという（Pollack 2003: 7）。ただし、滝澤論文の指摘もあるように、たとえば東アジア事務局がそもそも独自の選好を構成するほど、機関としての体裁を整えられるかどうかが問題になる。この点、すぐあとであらためてふれるが、『憲章案』の踏み込みが甘かったのはたしかである。

さて、共同体機関は、共同体の政策決定過程に自らの選好を実現していくために、いかなる形で影響力を行使できるであろうか。Pollack は公式の決定手続きだけでなく、非公式の場面の重要性を強調する。両者を利用する中で、共同体機関が革新的政策企業家（political entrepreneurship）の役割を演じられるとしたら、それは政府間交渉に際してフォーカル・ポイントを効果的に設定できたときだと、Pollack は論じる（Pollack 2003: 8）。構成国の側で政策立案に必要な情報が不足する場合もあれば、国際政治経済環境の不確実性が何らかの突発的な出来事によって過度に高まってしまう場合もあろう。そうした状況にあっては、共同体機関の能力が、本来期待されていた以上に発揮される可能性もある。Pollack の議論の一部を強調すれば、非公式の調整会合で公式会合の際のフォーカル・ポイントをお膳立てできるかどうか、肝所となる。これが可能ならば、たとえ公式の政策過程に参与する権限が小さなものであっても、地域共同体の深化に影響を与えることができるであろう（*ibid.*）。

以上を整理すれば、初期制度設定から共同体の行動が厚みを増していく（したがってその裏腹として、構成国の国内行政が共同体の行動をますます志向していくようになる）かどうかは、構成国による共同体機関への委任のあり方にも関わってくるのであるが、その場合、委任後の構成国による共同体機関のコントロールのあり方と、それからもう一つ、共同体

の公式の手続制度にとどまらず、非公式の共同体機関の活動という側面にも注意が必要になる。以上簡単ではあるが、こうした理論的検討を準備として、『憲章案』の共同体機関の可能な政治行動を展望してみたい。

『憲章案』は、決して東アジア事務局にバックオフィスの機能だけを想定しているわけではない。まず、共同行動計画の評価を支援するという仕事がある。構成国内での国別行動計画の実施状況について、共同体へ宛てられたあらゆる通報を受理するのは事務局であり（第26条6項）、その通報を行う登録非政府組織の名簿作りも事務局の仕事になる（第29条2項）。共同行動計画の達成状況に関する年次報告書には、意見を付すことにもなる（第33条4項）。共同行動計画の最善事例（best practices）を認定するのは閣僚理事会ではあるが（同条5項）、この認定のための文書の策定を閣僚理事会が事務局に依頼することは、いうまでもなく禁止されているわけではない。行政資源の乏しい議長国の場合には、常任理事会で他国の指導を受けることもあろうが、事務局にベースとなる文書の策定を依頼することもありえよう。また事務局は経済財政相理事会の監督の下で、予算年度ごとの予算案を起草する（第37条5項）。決算案の作成も事務局の任務である（同条6項）。いうまでもなく、決算書の作成には会計検査的な仕事の前提となる調査も要求されてくるかもしれない。つまり、共同体のあらゆる活動に精通している必要がある。さらに加えて、事務総長には、共同体の基本原則に対する重大かつ執拗な違反を続ける構成国を、外相理事会へ通報するという大役もある（第36条）。こう見てくると、やはり東アジア事務局の組織構成については、スタッフの人員や調査活動の規模について、どの程度の行政資源を用意していくのか、詰めた議論が必要であったと思われる。滝澤論文の指摘の通りである。次に検討していくように、行政資源しだいでは、事務局や議員委員会、賢人委員会といった非政府代表の共同体機関は、権能とは別に政治の力を発生させる場合もありえる。

たとえば、事務局による政策文書の策定が、ひとつの政治慣行となっていく場合もある。政策立案の準備となる提案付調査文書であるグリーン・ペーパーの策定などは、常任理事会であるいはその上の閣僚理事会で、何らかの方向づけを可能にするかもしれない。東アジア事務局のグリーン・ペーパーに対して、賢人委員会や議員委員会がプレナリーで支持を表明するという慣行もありえよう。あるいは事務局の政策文書が賢人委員会や議員委員会のプレナリーに提出され、正式の手続きに則って採択されるというのも、規定上は決して禁じられていない。こうした慣行が実現してくれば、当然、政治の力が発生する。またその調査・政策立案能力は、共同体が“主語”となる政策課題でこそ生きてこよう。『憲章案』は政策課題をリストアップするにあたって、構成国と共同体のいずれを主語とするかで分けを行っている。共同体を主語とする場合、「共同体は…構成国間の必要な協力を促進する適切な措置をとらなければならない」という構文が使用される。ここでい

う共同体が適切な措置を取るべき政策案件は、表 2 の通りである。

表 2 共同体による措置が予定される政策案件

公衆衛生・自然災害（第 9 条）
食糧協力（第 10 条）
開発格差縮小・貧困緩和（第 11 条）
アンチ・ダンピング措置や相殺関税を競争法適用へ置換（第 12 条）
消費者保護・労働安全・労働条件の水準改善（同）
資本収支上の均衡に困難を生じた構成国に対する支援（第 13 条）
アジア通貨単位（ACU）の導入（同）
輸送・電気通信・エネルギー供給の東アジア・ネットワーク構築（第 15 条）
統計策定（第 16 条）
構成国間環境保護協力（第 17 条）
研究科学教育協力（第 18 条）

これら共同体が主語となった政策課題では、共同体機関の現状分析・政策立案能力が問われる場面も出てくるであろう。ただし、課題は、実施状況の善し悪しを客観的に判断できるほど具体的な行動計画の策定にいたれるかどうかである。東アジア事務局が共同行動計画の青写真プラスアルファの文書を策定できるような行政資源を手に入れられるようになれば、それは共同体機関の独自の選好による行動の可能性を担保することにも帰結しよう。

さらに東アジア事務局を別にしても、『憲章案』は定例化された政策対話過程において、政策領域ごとに多次元にわたって政治連合が形成される可能性を開いている（『憲章案』148 頁）。たとえば、機関間の連合が考えられる。事務局、賢人委員会、議員委員会の間で、特定の行動方針を共同で訴えて、各機関の長の連名で政策提案文書を共同採択することもありえよう。あるいはそこまでいかずとも、共同記者会見なども考えられよう。また議員委員会内部に会派組織が形成されることもあるかもしれない。議員委員会は、構成国から 3 名ずつ任命され構成される（第 28 条）。とすれば、構成国間の類似の党派どうしで院内会派的グループを作っていく活動もありえるだろう。そもそも『憲章案』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よう定めるのである（第 5 条 1 項 5 段落）。東アジア事務局が登録非政府組織の名簿を作成するにあたって（第 29 条 2 項）、事務局自身で普段から“使えそうな” NGO と密接に連絡を取り合い、各国別行動計画実施状況をアクティブに通報するよう促していくこともありえよう。こうして共同体次元に立って発言し行動する人々のネットワークが官民の枠を越えまた構成国を跨いで形成されていけば、多次元越境政治連合の制度基盤（『憲章案』148-149 頁）が創り出されていく可能性も否定できまい。

こうして考えるとき、ASEAN 事務総長の処遇について、何らかの工夫があってしかるべきであったかもしれない。たとえば、東アジア首脳理事会に投票権を有しない形で参加する権利を与えることなどが考えられよう。また ASEAN 事務総長経験者は自動的に賢人委員会の構成メンバーに就任する権利を与えるか、あるいは賢人委員会メンバーの資格要件に ASEAN 事務総長職の経験を定めてもよかった。さらには東アジア共同体の事務総長人事で、ASEAN 事務総長経験者に白羽の矢が立てられるといった政治の動きにも期待したい。ASEAN をばらばらにして弱化させるのではない、ASEAN 一体となった東アジア共同体という構想にも合致しよう。ASEAN 事務総長はいまでは閣僚経験者となっているので、すでに賢人委員会メンバーの有資格者ではあるが、あえて ASEAN 事務総長経験者を賢人委員会メンバー有資格者と文言に定めることによって、その政治権威を象徴的に高めることはできよう。他方で『憲章案』の共同体で賢人委員会が何らかの政治実権を握ることはなく、ASEAN 各国がいやがることもあるまい。

共同体次元で人的ネットワークを培い、言説を構築し、実際に行動する政治家層をいかに育成していくか。これが『憲章案』の共同体が成功する鍵となる。その意味で、ASEAN 事務総長の地位は活かしていくべきかもしれない。政治連合の概念については、政治学ですでにいくつも彫拓されてきた。Hajer の言説連合 (discourse coalitions) や Sabatier の政策価値連合 (advocacy coalitions) もある (Fischer 2003: 94-114)。あるいはポリシー・ネットワークの概念も、EU 研究で援用されてきた (Warleigh 2006: 88-90; cf. Börzel 1997)。また個別政策領域では、Haas のいう専門家連合 (epistemic communities) の形成も見られるかもしれない。いずれにしろ、共同体機関の政治協力慣行の進化は、共同体次元の政治連合の形成に帰結するはずで、この過程を通じて共同体機関が独自の行動選好を培い、戦略的に活動していく機運が高まっていくとは考えられないであろうか。

しかし共同体機関が委任に際して想定されていたことから逸脱していくとき、構成国はそれを自由にはさせておかないであろう。コントロールが試みられる。『憲章案』の共同体の場合、構成国による共同体機関のコントロールについてはどのように想定できるであろうか。『憲章案』の場合には首脳理事会と閣僚理事会が決定権を独占しているため、権限を奪い取るという必要はまずない。それよりも人事で調整がはかられるであろうが、これも 13 ヶ国におよぶ共同体である以上、共同体機関のメンバー全体をいずれか 1 国がコントロールすることはできまい。共同体次元の政治慣行による連合の形成は、それが非公式である場合には、コントロールしがたい展開を見せるようにも思われる。むしろ、どこまでも政府間の機関が主導する形を貫き通して、事務局などの共同体機関の活動は周辺に追いやったままにしておくという路線もありえよう。そうして政府間の機関が主導権を握って共同体を運営していくにあたって、やはり何らかの政治慣行が生み出されていくこと



になるであろう。

たとえば議長国のトロイカ協力体制を想定できる。これは前議長国・現議長国・次期議長国の3ヵ国が協力して政策課題（アジェンダ）の設定と共同行動計画の評価を管理していく方法である。『憲章案』共同行動計画は、3年以内の短期、4年以上10年以内の中期、11年以上の長期に分けられる。またいずれの期間の計画も、最終時期に見直しが行われ、以後の計画が決定される（第32条3項）。したがって任期1年の議長国（第23条1項）では、政策課題も行動計画の評価も、一貫性と継続性を担保しきれない。そうであればあるだけ、そうした業務を事務局に依存していく傾向は強まろう。議長国のトロイカ協力体制は、これを防いで各国ともに拒否権を保持する政府間の機関が主導権を握り続けるための、格好の方途となる。そしてこのトロイカ協力体制を通じて、構成国間の協力の経験が積み上げられていく。

表3 東アジア共同体におけるトロイカ協力体制の想定

	前議長国	現議長国	次期議長国
Year 1		ブルネイ	中国
Year 2	ブルネイ	中国	カンボジア
Year 3	中国	カンボジア	日本
Year 4	カンボジア	日本	インドネシア
Year 5	日本	インドネシア	韓国
Year 6	インドネシア	韓国	ラオス
Year 7	韓国	ラオス	中国
Year 8	ラオス	中国	マレーシア
Year 9	中国	マレーシア	日本
Year10	マレーシア	日本	ミャンマー
Year11	日本	ミャンマー	韓国
Year12	ミャンマー	韓国	フィリピン
Year13	韓国	フィリピン	中国
Year14	フィリピン	中国	シンガポール
Year15	中国	シンガポール	日本
Year16	シンガポール	日本	ベトナム
Year17	日本	ベトナム	韓国

『憲章案』は、議長国を任期1年とし、ASEAN各国とそれ以外の国が交代でつとめると定める（第23条1項）。また担当順序は、ASEAN各国群もそれ以外の構成国群も、それぞれアルファベット順とされる。すると、表3の通り、想定初期構成国13ヵ国すべてが議長国を経験するのは、17年目となる。ただし、Year1のブルネイは例外として、トロイカ協力体制のもとではすべての構成国が3カ年にわたって、非公式ながら首脳理事会

における政策課題（アジェンダ）設定およびその他の継続審議事項の選択、時間調整にたずさわれることになる。これにより蓄積される経験知は重要であろう。分野別の閣僚理事会間の整合性を確保して、議長国および事務総長と連絡を取りながら東アジア首脳理事会の会合を準備し、その継続性を確保するのは、外相理事会の業務ではあるが（第24条8項）、その外相理事会もまたそれをサポートするはずの常任委員会も、常任の議長が存在するわけではない。議長国制のもと、1年ごとの輪番で各国が議長を務めることになる。つまりトロイカ協力体制は、外相理事会でこそ生きてくることになる。さらに、事務総長が前議長国・現議長国・次期議長国の3ヵ国の担当高級官僚と協議・議事調整を行っていく慣行の展開も想定できるであろう。これもまた、共同体次元の政治ネットワークが育っていく上で重要になる。

ちなみに表3の通り現在の順序でいくと、東アジア共同体設立11年目に、ミャンマーが議長国を担当することになる。その際、日本が前議長国として、また韓国が次期議長国として、ミャンマーを支えることになる。またその当のミャンマーは、Year10で次期議長国、Year12では前議長国として、共同体の運営に関わることになる。Year10では日本以外にマレーシアが、またYear12では韓国以外にフィリピンが、それぞれミャンマーとトロイカ・チームを組むことになる。『憲章案』の共同体が設立されたとして、その約10年後に共同体の価値・規範・原則が試される次期が到来することになる。図ったわけではないが、『憲章案』の共同体は、およそ10年でミャンマーを共同体の顔たる議長国として迎えることになる。当初10年の共同体の実績が問われてくるであろう。

## おわりに

『憲章案』では、いかなる共同体が誰のために提案されたのか。本稿は3つの批評論文によるこうした本質論的な問いかけに対する応答を試みながら、構成国の政治の思惑、共同行動リストの適切性、共同体機関の実力といった具体論に立ち入って、再検討を加えてきた。本稿の応答を総括すれば、次のようになる。『憲章案』の共同体は遠く将来に望む東アジア共通法秩序樹立へ向かう制度の苗床であって、その苗床を舞台に共同体次元の政治協力慣行が進化していく可能性について、意識を向けていく必要がある。東アジア共同体が構成国の国民のみならず、東アジアで生を営むありとあらゆる人々の、また現世代のみならず将来世代も含めたすべての人々の、基本的人権の実現に向かう共同体でありうるために、そして構成国の国民を超えた域内全市民の立場に立って“問題国家”を陶冶し弱者に配慮する政治の担い手となりゆくために、『憲章案』は将来の発展へ向けて、たしか

にいくつかの制度上の仕掛けを準備しようとするものであった。もちろん、唯一の解答ではありえない。また実現可能性を考慮するあまり、規範モデルとしては踏み込みの甘い部分もあった。3論文により指摘されたところは、確実に『憲章案』を改善していくであろう。東アジア共通法秩序樹立の方向を遠く将来に望む『憲章案』のポテンシャルに、意識を向けてもらえればと願う。最後に『憲章案』の副題にある実現可能性について、ふれておきたい。これは構成国の主権委譲コストに配慮したという意味でもある。すなわち、共同体制度立ち上げ当初の主権委譲コストを最小化しつつも、構成国の自己理解を変容せしめる法の発展的な作用を最大限に引き出せるような制度の構築、これが本憲章案の挑戦するところであった（『憲章案』67頁）。この挑戦の成否は、最小の主権委譲コストで創設されたのちの共同体が、共同体次元の政治協力慣行をどれほど進化させていけるかにかかってくるであろう。

#### 参考文献

- Börzel, Tanja, A., "What's so Special about Policy Networks?: An Exploration of the concept and its Usefulness in Studying European Governance," *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol.1(1997), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>.
- Fischer, Frank., *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, 2003.
- Hawkins, Darren G., et al., "Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory," Darren G. Hawkins et al. eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, 2006, pp.3-38.
- Hveem, Helge., "The Regional Project in Global Governance," Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw eds., *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, Palgrave Macmillan, 2003.
- Pierson, Paul, "The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis," Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet eds., *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, 1998.
- Pollack, Mark A., *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, 2003.
- Stubbs, Richard, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?," *Asian Survey*, Vol.42 (3), 2002, pp.440-55.
- Telô, Mario., "Introduction: Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union," Mario Telô ed., *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Ashgate, 2007, pp.1-18.
- Trubek, David M, Patrick Cottrell and Mark Nance, "'Soft Law', 'Hard Law', and European Integration: Toward a Theory of Hybridity," *Jean Monnet Working Paper*, 02/05 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/05/050201.pdf>), 2005.
- Usui, Yoichiro., "Part two of the Draft Charter: Constructing an East Asian *acquis*," Tamio Nakamura ed., *East Asian Regionalism from a Legal Perspective: Current Features and a Vision for the Future*, Routledge, 2009, pp.232-243.
- Warleigh, Alex., "Conceptual Combinations: Multilevel Governance and Policy Networks," Michelle Cini and Angela K. Bourne eds., *European Union Studies*, Palgrave Macmillan, 2006.
- 中村民雄ほか『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年。