Ⅵ 巨大政治体と個人を媒介するものとしての市民社会

17. Evolving Regional Identity and Institutionalization of Human Security in East Asia　首藤もと子

18. ASEAN 安全保障共同体構想の課題
—インドネシアの紛争予防と市民社会の役割　首藤もと子

19. 「規制帝国」としての EU－ポスト国民帝国時代の帝国－　鈴木一人

20. 中国の憲法改正—中国的市民社会の法的枠組の形成へ向けて—
土屋英雄

17. Evolving Regional Identity and Institutionalization of Human Security in East Asia*

Motoko Shuto, Professor
Doctoral Program in International Political Economy
Graduate School of Humanities and Social Sciences
University of Tsukuba

Introduction

Words do not always reflect reality. At the same time, however, changing realities often produce new concepts to suit the new situation. What about the new terms of regionalism in East Asia such as "East Asian Community" or "ASEAN Community", which have become increasingly popular in official statements with regard to East and Southeast Asia where there is much diversity in political system, religion and ethnicity? In addition, there are much material gaps and emotional hurdles in the region to create a regional community. For instance, there are gaps in economic income, IT literacy, state-society relations in the region, and there are emotional hurdles that are originated from shared memories of the past and/or from the unresolved border disputes.

With all such diversity, gaps and emotional hurdles in the region, there are emerging significant changes toward creating a regional identity that is based on values of human rights. If this new trend grows, it may be able to prove that political and social diversity is not an impediment in enhancing a regional identity in East Asia. At least the rhetoric like "East Asian Community" or "ASEAN Community" is interesting not because such regional community has already come true but because the state leaders officially announced that it is their shared goal and shared-interest to create a regional community. In fact, such process of regional cooperation and policy coordination has been accelerating since the late 1990s.

Those new terms of regional community in East Asia are significant in the following two senses: First, it accompanies emerging institutionalization of normative values and shared interest for which regional multilateral arrangements, not by individual state policies, can serve more effectively. The rapid development of the ASEAN Plus Three process implies that as market economies become convergent in the region, it becomes more necessary for states to coordinate policies in other market-related sectors such as cooperation of human resources development, environment and labor migration. Since the joint statement on "East Asian Community" in November 1999, policy dialogue for human resources development has become one of the important agendas in the ministerial meetings in East and Southeast Asian countries.

ASEAN, too, adopted the "Vision 2020" in December 1997, and for that purpose they adopted Hanoi Plan of Action in 1998 and "ASEAN Concord II" in 2003 in which it is declared that "An ASEAN Community shall be established comprising three pillars, political and security cooperation, economic cooperation and socio-cultural cooperation" and that "ASEAN shall continue to foster a community of caring societies and promote a common regional identity"[1].

Second, it implies an interesting question as to whether and how the traditional concept of "community" in Asian societies can adapt to the globalization in the 21st century. Needless to say, "community" is not a new concept in Asia, but actually it has been more deeply rooted in local societies and it has much older history than that of sovereign states in Asia. The problem was that generally speaking such community was feudal, hierarchical, often based on non-scientific practices, and scarcely had modern Western values of respect for individual rights and political participation.

At present, however, what the regional community is meant is different from such traditional

---

* Paper presented at the Tokyo Conference 2004 of the Commission of History of International Relations (CHIR), Japan Bureau, September 16-18, 2004.

[1] Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II), 7 October 2003, http://www.aseanbsec.org/15159.htm

concept of "community" in Asia. The concept at present is based on liberal civil society in which basic norms are guaranteed, such as individual civil rights, political participation, rule of law, and scientific rationality in social behavior. However, even if globalization structurally transforms part of societies in Asia, it is hard to imagine that Asian societies will be totally transformed into the copies of the Western societies. In this sense, the answer to the question above is likely to depend on a way how "ASEAN community" or "East Asian Community" will develop the adjustment to globalization by maintaining cultural and behavioral patterns of traditional community in Asia.

Based on this perception, this presentation discusses the following three points.

First, there have emerged positive prospects in creating a regional community in Southeast Asia. Among such emerging signals, this paper picks up, first, normative values on human rights, second, the prospect of institutionalization of human rights mechanism both at the domestic and regional levels, and third, an emerging new pattern of interactions between governments and civil society groups in the region. Will these new positive prospect contribute to a creation of a new regional identity not only at the governmental level but also at the society level based on normative values?

Second, even so, there remains much difficulty both in principle and in taking actions to launch a tangible regional mechanism on human security issues such as human rights and conflict prevention. The principle of state sovereignty, namely non-interference in domestic matters, which has been the crucial principle in state relations in the region, is one of the factors of such difficulty.

Third, in concluding remarks, based on the first and second points above, prospects of enhancing a regional identity and a regional mechanism of ASEAN for human security is discussed.

I. Positive Aspects for enhancing a regional identity as ASEAN community

Since the early 1990s constructive approach toward creating a regional identity of ASEAN in the political, economic and social context has been in motion. In the political context, above all, the 1991 Cambodian Peace Accord paved the way for peace in the country and for a *rapprochement* between ASEAN and the three Indochina countries, which enabled the latter to become members of ASEAN. In the economic context, after the fourth ASEAN Summit in Singapore in 1992 when the idea of an ASEAN Free Trade Area (AFTA)[2] was adopted, there is much progress on regional economic cooperation. Particularly after the currency crisis, not only the AFTA scheme but also bilateral FTA negotiations with external states have been accelerated.

Perhaps more remarkable changes have emerged in the social-political context in the 1990s. The Singapore Summit also initiated the idea of "functional cooperation" in human security issues such as anti-drug trafficking and environmental protection. However, the meetings of human rights NGOs in the Asia-Pacific region in Bangkok and subsequently the Vienna World Conference on Human Rights in 1993 were a turning point in the following three points.

First, it became a remarkable starting point of regional networking among NGOs in Asia Pacific. After that, human rights NGOs in Thailand and Malaysia, in particular, began to commit themselves to critically domestic problems of other states, such as the East Timor problem during the 1990s and even some NGOs sent members to Election monitoring in Indonesia in the 1990s.

Second, these meetings were impressive in the sense that all ASEAN states representatives participated, adopted the Vienna Declaration and Program of Action. Also, these meetings were interesting in the sense that ASEAN countries took a "relativist" position and wanted to subject human rights to national particularities, while accepting the universality of human rights[3].

---

2 http://www.aseansec.org/4920.htm

3 In the Asia-Pacific Declaration on Human Rights ("The Bangkok (Governmental) Human Rights Declaration") adopted in Bangkok in 1993, prior to the World Conference on Human Rights held in Vienna in 1993: " (Asia-Pacific Governments) Recognise that while human rights are universal in nature, they must be considered in the context of a dynamic and evolving process of international norm-setting, bearing in mind the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds." , *Our Voice: Bangkok NGO Declaration on*

Third, these meetings in 1993 have left great impacts on human rights NGOs in the region and triggered the formation of national commissions on human rights in the ASEAN countries, though not all of them at present. In other words, institutionalization of human rights commissions began from within, by the internal civil society groups who have regional and international networks that have grown remarkably in the 1990s.

There are positive aspects in these changes in the last decade for enhancing a regional identity in the three senses: increasingly shared values related to human rights, institutionalization of such normative values both at the domestic and regional level, and a new pattern of behavior and interactions between governments and civil society groups in the region.

1. Shared normative values

After the end of the Cold War, ASEAN has become appreciated, perhaps too generously by the external actors who have a keen interest in Asia Pacific security cooperation, for its way of consensus- making based on mutual respect of sovereignty, non-interference in domestic affairs and the rule of non-use of force for conflict resolution. In fact no inter-state armed conflict has occurred since it was established. Though there remain a number of unresolved territorial disputes including the maritime area in the region, a new approach has emerged in the region to seek the resolution of maritime border disputes by accepting the decision of ICJ. If the official statements are full of rhetoric which often looks far from reality, such repeated confirmation of normative values since 1967 over more than 3 decades have produced a great achievement, of which Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN) in 1971, Treaty of Amity and Cooperation (TAC) in 1976 and Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone in 1995 are significant products of such key principles.

However, such solidarity-making process was not really based on a regional community before the 1990s, because ASEAN at that time consisted of the governments that shared the same ideological stance and developmentalist approach in the region. In this sense, it was after the early 1990s that the solidarity-making process on a true regional basis has become real. Significant incidents for enhancing shared values of a regional community since the early 1990s were the Cambodian Peace Accord, subsequently the participation of Vietnam in ASEAN, the two Human Rights conferences in 1993 in Bangkok and Vienna respectively, "ASEAN Vision 2020" which was adopted in late 1997 at the time of the currency crises, the Hanoi Plan of Action which has a six-year timeframe from 1999 to 2004, and "ASEAN Concord II" which was meant to materialize the "Vision 2020".

In the "Vision 2020" which was adopted at the 1997 Kuala Lumpur informal summit of heads of government, they foresee "vibrant and open ASEAN societies consistent with their respective national identities, where all people enjoy equitable access to opportunities for total human development regardless of gender, race, religion, language, or social and cultural background."[4] It notes, particularly, the need for a socially cohesive and caring ASEAN to eradicate poverty, cooperation to address environmental pollution, drug trafficking, trafficking in women and children and other transnational crimes, and greater participation of the people including the civil society.

However, in terms of policy implementation, ASEAN at the collective governmental level has not taken any initiative on the issue of human rights. Though ASEAN Inter-Parliamentary Organisation (AIPO) adopted the Human Rights Declaration of AIPO in 1993, human rights was suggested in the light of "national stability," which provided much room for justifying restrictions on human rights. This ambivalence of the human rights principles in the region came from claims that the national priority should be put on regime stability, national integration, poverty reduction, and on the rights of community and the duties of the individual rather than the rights of the

---

Human Rights, Bangkok: Asian Cultural Forum on Development, 1993, pp. 242- 244.

[4] http://www. aseansec.org/summit/vision97.htm.

individual. This type of assertion was often intended by the authority to justify the authoritarian regime, but is less widely accepted now particularly after the currency crisis and the fall of Suharto regime in Indonesia in 1998.

In terms of individual policies of ASEAN countries, however, there are new developments. It should be noted that ASEAN adopted the Declaration on the Advancement of Women in the ASEAN region in 1988, and in 1993 it adopted the ASEAN Plan of Action for Children, with recommendations for more protection and development. At present all 10 countries of ASEAN are parties to the Convention on the Rights of the Child (CRC), a key international human rights treaty.[5] All ASEAN countries except Brunei are also members of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). Parties to the two International Covenants, on Civil and Political Rights, and on Economic, Social and Cultural rights, are five countries each [6].

2. Institutionalization and regionalization of human rights mechanism (National Institutions)

Despite ambivalent features in the concepts of human rights, there are several constructive developments in state-society relations in the process of institutionalization of, and commitments to, human rights commissions. Though regional human rights mechanism does not exist, national human rights mechanisms have been established in Philippines, Indonesia, Malaysian and Thailand. At the beginning of this process, the UN-sponsored meeting in Paris in 1991 adopted the guidelines on national human rights commissions. But the direct impacts on this dynamics came at the time of the Vienna conference, except the Philippine case, because it was primarily the decision of the governments to set up those commissions for the sake of diplomatic considerations. The ASEAN Ministerial (Foreign Ministers) meeting in 1993 stated that ASEAN should also consider the establishment of an appropriate regional mechanism on human rights in their joint statement in 1993.[7]

In this paper, however, it is not necessary to refer to organizational structure and functions of those national commissions[8]. It is suffice to say that national commissions on human rights in the four countries in Southeast Asia have enhanced much state-society interactions and that they have been closely working with local civil society groups. Among them, the Philippines commission was the earliest, as its predecessor was established in 1986 and it was reorganized as the Commission on Human Rights in 1987. It was possible primarily because the Philippines has generously guaranteed civil rights by laws and has seen the well-organized network of NGOs, though poverty and social structure still hinder a number of the population from enjoying such civil rights.

Then, National commission on human rights was established in Indonesia by Presidential Decision in early June 1993, shortly before the World Conference in Vienna. At the beginning it was obviously meant to be a diplomatic gesture toward the western world, and the domestic reaction was cynical. It is fair to say, however, that it has obtained the reputation of being neutral and fair. After the fall of Suharto, it has taken active initiatives in enacting laws on human rights issues and in investigating the massive violence committed by the military and/or police in East Timor, Aceh and others. Also immediately after the fall of Suharto, the national commission on violence against women (Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan: Komnas Perempuan) was established, and more recently the national committee for the protection of children (Komnas

---

[5] V.Muntarbhom, *A Sourcebook for Reporting under the Convention on the Rights of the Child*, Bangkok: UNICEF EAPRO and Child Rights ASIANET, 1997.

[6] They are Cambodia, Laos, Philippines, Thailand and Vietnam.

[7] The Joint Communiqué of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-25 July 1993.

[8] This writer has been interested in such state-society new relations related to human rights issues since the Indonesian human rights commissions (Komnas HAM) was established in 1993, and has once made a survey of the four similar commissions in Southeast Asia. See, Motoko Shuto,"National Human Rights Commissions and Civil Society in Southeast Asia"(in Japanese), *Leviathan* vol.31, 2002, pp.63-89.

Perlindungan Anak: Komnas PA) was established based on the law no.22, 2002, on the protection of children.

In Malaysia, the idea to set up a human rights commission in Malaysia (Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia: Suhakam) was announced by the government in 1999, which surprised human rights NGOs. Subsequently 34 human rights NGOs in Malaysia including Aliran, Hakam and Suaram submitted their memorandum to the government and showed their concern over the prospect of Suhakam, though they did not reject the idea of establishing Suhakam. This idea was at first severely criticized by one of the leading opposition leaders, Lim Kit Siang, as being "alibi" to conceal the human rights abuses by the authority, especially in the previous year former Deputy Prime Minister, Anwar Ibrahim was sacked and arrested in September 1998[9]. Malaysia as well as Singapore has a proportionally larger population of middle class than Philippines and Thailand, but a middle-class led social movement has been rare and NGOs are not so active as they are in the latter countries.

In Thailand, the details of the national commission on human rights are stipulated in Chapter 6 of the 1997 Constitution. What was remarkable was that from the law-making process of the commission to the screening process of the 11 members was all proceeded by holding dialogues or workshops of governmental agencies, intellectuals and NGOs. As it was launched in July 2001, it is too early to say about the achievement but the Thai commission and Thai human rights NGOs are active members in promoting the regional human rights mechanism.

With regard to the functions of these relatively new national institutions, there are three features in common as follows. First, the political process of establishing these institutions has brought new interactions in state-society relations. However, it depends on the political will of the state to what extent they allow civil society groups to participate in decision-making process. If participation of civil society groups is stipulated in Constitutions, such as Philippines and Thailand, national institutions on human rights enjoy wider cooperation with NGOs. Second, the primary function of these commissions is investigation of human rights violations and submitting policy recommendations to the administration or parliament. Then, it eventually depends on the willingness and capacity of the administration or parliament to what extent such recommendations are transformed into formal regulations or policies. Third, in parallel with these national institutions there is a motion to set up an ASEAN regional mechanism and also a wider networking as is mentioned below.

(The Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism)

Much efforts has been made for the establishment of an ASEAN human rights mechanism after the 1993 World Conference on Human Rights in Vienna. Not only in the ASEAN region, they met in Australia in 1996 and in India in 1997 and adopted declarations to promote greater capacity-building of these institutions by means of education, training and information collection and dissemination.[10] After many meetings and workshops in the ASEAN participants from governments and NGOs, the idea of establishing a Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism was discussed at a workshop in Kuala Lumpur in June 1997. After the Kuala Lumpur Workshop in 1997, the process of establishing a regional human rights mechanism started[11]. Also

---

9 Lim Kit Siang, "Will the Human Rights Commision be Irrelevant?" in S.Sothi Rachangan & Ramdas Tikamdas eds., *Human Rights and the National Commission* , KL: HAKAM, 1999, p.114. Anwar Ibrahim was released from jail on Septebmer 2, 2004, after the Federal Court overturned his charges.

10 Larrakia Declaration, The Conclusions, Recommendations and Decisions of the First Asia-Pacific Regional Workshop of National Human Rights Institutions: Darwin, 8-10 July 1996 / Concluding Statement of Second Asia-Pacific Regional Workshop of National Human Rights Institutions, New Delhi, 10-12 September 1997.

11 Conclusions and Recommendations of the Workshop on the Initiative for the Establishment of an ASEAN Human rights Mechanism, Kuala Lumpur, 20-22 June. 1997. Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, *Towards an ASEAN Human Rights Mechanism,* Manila: Secretariat of Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, 1999, pp.29-31.

since 1996 the Working Groups has held meetings with ASEAN ministers/senior officials, and with civil society groups in the region (see Appendix 1).

This process has tried to link ASEAN governmental level and civil society groups for the common purpose and it is steadily moving forward. Since the 29th ASEAN Ministerial Meeting in 1996 they have held dialogues with the Working Group. Subsequent ASEAN Ministerial Meetings recognized the importance of continuing the dialogues with the Working Group on the need to establish a regional human rights mechanism. In a follow-up meeting in Bangkok in 1998, they formulated Synopsis of a Policy Initiative for the Establishment of an ASEAN Human Rights Mechanism[12]. The Foreign Ministers, during the 34th ASEAN Ministerial Meeting in Hanoi, acknowledged the efforts of the Working Group in convening of the first Workshop for an ASEAN Regional Mechanism on Human Rights in Jakarta on 5-6 July 2001. Since, the four Workshops have been held (Appendix 1).

The Working Group submitted the Plan of Action for the establishment of an ASEAN Human Rights Mechanism to the ASEAN Senior Officials meeting in June 2003. This is a product of the Third Workshop in Bangkok in May 2003. This Plan seeks to broaden its support base: AIPO, ASEAN People's Assembly which is mentioned later, national human rights commissions, and civil society groups in the region. Also it seeks to establish a Southeast Asian Center for Human Rights to provide training education, database building, information exchange, networking, capacity building to national human rights commissions. Issues discussed in the workshops were human trafficking, migrant workers, intra-state conflicts[13].

In the fourth workshop in Jakarta, they welcomed the "ASEAN Concord II" saying that it "contains the concept of an ASEAN Security Community (ASC) which provides an important conceptual framework for the realization an ASEAN Human Rights Mechanism[14]". Also it is said that practical measures towards the eventual establishment of the ASEAN Human rights mechanism were considered, such as enhancing cooperation in human rights education in the region. If a human rights mechanism is to be established, the Working Groups proposes a number of options for such ASEAN Human Rights Mechanism. Among them are options of Establishment of an ASEAN Human Rights Commission, an ASEAN Human Rights Committee of Ministers or Assembly of Heads of Governments[15].

What is interesting in this process at present is not whether it comes true or not but that the process of discussing a new institution symbolizes an emerging sense of regional identity. They share essential features of a future regional institution based on pluralism of composition of the members, accessibility to reach out to those who are marginalized, accountability including transparency of process, sustainability by means of adequate staff and resources, efficacy of remedying violations by way of prosecutions and enforcing court decisions[16]. This process also impresses that debating "Asian values versus Western values" in the early 1990s has shifted to a new stage in which wiling members of the ASEAN region try to set up a human rights mechanism from within and for their societies, not to repel the Western pressure .

3. Active participation of civil society groups for enhancing human security at a regional level

At the ASEAN level, there are policies that help promote human rights, even though not directly titled "human rights". These include the 1993 ASEAN Plan of Action against child

---

[12] Synopsis of a Policy Initiative for the Establishment of an ASEAN Human Rights Mechanism, prepared by the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism Bangkok, 17 April 1998. http://www.aseanhrmech.org/WGPages/pub_synopsis.htm

[13] http:// www. aseanhrmech.org/WGPages/activities_03poa.htm

[14] http://www.aseanhrmech.org/WGPages/activities_04JakartaWS.htm

[15] Towards an ASEAN Human Rights Mechanism, A Concept Paper by Dr. Vitit Muntarbhorn for the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism.

[16] Towards an ASEAN Human Rights Mechanism, A Concept Paper, by Dr. Vitit Muntarbhorn for the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism. http://www.aseanhrmech.org/WGPages/pub_towards.htm

exploitation, and the 1988 Declaration of the Advancement of Women in the ASEAN Region. There are also programs on drug-trafficking and trans-border environmental problems.

There are much more activities, however, for promoting human rights from the side of NGOs and their networks in the ASEAN region, such as ASIANET and Forum-Asia. These range from training, education to advocacy and monitoring. Sometimes they work in cooperation with governmental agencies and international organizations. Interestingly efforts are made from civil society groups to set another "Track II" approach trying to link themselves to ASEAN officials and to bring a new paradigm of governance, social development and human security in the official agenda. For instance, in November 2000 the first ASEAN People's Assembly (APA) was held in Batam, Indonesia. It was meant to create a number of regional networks that are issue-specific. In 2002, the second ASEAN People's Assembly was held in Bali on the theme, "We the ASEAN Peoples and Our Challenges.[17]." It is such dynamics of civil society groups that contribute to creating a regional identity by making efforts of advocating human security issues and keeping dialogues for the institutionalization of a regional human rights mechanism.

II. Indonesia problems as challenges to a new regional community

With all such positive changes toward a new regional identity and institutionalization, if we look at the national and local situation in the region, such ideas of a regional human rights mechanism seems to be irrelevantly remote. It is particularly true in the case of Indonesia that has undergone fundamental changes in political system and freedom of civil rights since 1998, but at the same time there have emerged or surfaced a number of problems in addition to the currency crisis.

It is not a purpose of this paper to discuss the details of those problems in Indonesia but for the sake of argument on the possible commitment in the regional framework, it is necessary to show the category of various problems which Indonesia has been faced after the "Reformasi" era since 1998.

The first category is problems that are crucially linked to the state structure. In this category, there are four main problems at present. The two of them are area-specific issues of vertical relations: the protracted armed conflict for independence in Aceh, where the Indonesian military has failed in getting hearts and minds of the local people, and persistent orientation of ethnic identity in Papua, though the level of armed conflict there is less-organized than Aceh, but it tends to influence the diplomatic relations with Australia. The other two are issue-specific problems: prospects of decentralization at the national and local level, and lack of public trust toward the governance quality of state apparatus including the judicial system.

The second category is problems of horizontal relations at large: the serious problems are such ethnic antagonism between the indigenous and new-comers in Kalimantan and religious suspicion easily agitated to violence in Maluku. Also in central Sulawesi there has occurred violence repeatedly. In addition, there is a problem of organized private violence, some of which are related to the military.

The third category is problems of a transnational nature: piracy on the strait of Malacca, labor migrants particularly in Malaysia, environmental issues, and the terrorist network of Jemaah Islamiah, to mention a few problems.

Clearly if Indonesia is faced with such various difficulties, the new regional identity as well as new prospects of institutionalization mentioned above is not likely to gain a true momentum, though Indonesia is not a sole factor of developing a regional identity. However, a collective approach of ASEAN toward Indonesia has been carefully refrained so far, with an exception of the haze problem.

The essential reason is the principle of non-interference in domestic affairs of the ASEAN countries. In the last three decades it may be sufficient, but in the contemporary situation of emerging

---

[17] ASEAN-ISIS, *Challenges Facing the ASEAN Peoples*, Jakarta: CSIS, 2003.

regionalism at the level of market, governmental relations and civil society groups, a new paradigm and new approaches are required to help conflict resolution and prevention in Indonesia at the regional level, while maintaining the principle of sovereignty and the non-interference principle.

For that purpose, toward the third category issues there can be much more regional initiatives to indirectly help mitigate the difficulties of Indonesia, and actually there have been efforts by ASEAN. The most tangible efforts among them are those for the haze problem. With regard to the immigration at large a comprehensive Work Program for all the 10 countries was adopted at the 6th meeting of ASEAN Director-General of Immigration Departments in 2002. However, regarding undocumented migrant workers, multilateral negotiations had been rare until 1999 when a regional official meeting was held by the Thai government, to which representatives of the 18 countries and a Special Administrative Region[18] unanimously adopted the Bangkok Declaration on Irregular Migration [19], though key recommendations such as establishing regional migration arrangement have not been carried out.

But the bilateral issue of labor migration has repeatedly become a source of friction between Malaysia and Indonesia since 1980s[20]. It is primarily because their relations are complementary; Indonesia having push factors and Malaysia having pull factors, in addition to psychological closeness based on the almost same language, common ethnicity and religion between Malays and Indonesian locals. This proximity reduces the pressure to move, and the cultural affinity was thought to reduce the likelihood of conflicts. However, it has caused social and diplomatic tensions these days and each time the diplomatic reactions are taken at the bilateral level only.

Compared with the third category, the second category issues are practically less possible and less effective to officially intervene at the ASEAN level. However, it seems to be possible to pursue alternative approaches toward conflict prevention and post-conflict rehabilitation. For instance, the World Bank study on conflicts in Indonesia, based on a data set of conflict incidence across all of Indonesian 69,000 villages, shows positive correlations with conflict and changes of social and economic sources of incomes[21]. In this major trend of decentralization, local conflicts need an empirical framework to analyze potential links between such conflicts and inequality, deprivation at the community-level. This is sensitive from the sovereignty principle, but at least willing members of ASEAN can contribute to conflict prevention by doing joint research on social-economic factors of horizontal conflict and/or by giving assistance to research institutions, either at the governmental level or at the Track II level. Success of decentralization in Indonesia would have an enormous contribution to ASEAN as a model of ethnic diversity, political pluralism and social cohesiveness.

Unlike these issues, the issue of separatism is difficult to think of regional cooperation, because it is related to the core structure of state. ASEAN has strictly abided the principle of non-interference in domestic affairs with regard to these issues of Indonesia. Though there have been held ASEAN-UN conferences on preventive diplomacy every year since 2001, and in the third conference Dr. Surin Pitsuwan, former Foreign Minister of Thailand, gave interesting recommendation of "Flexible Consensus Principle[22]", it is not likely for ASEAN to take such actions toward Indonesia at present.

However, in terms of governance and law-enforcement, which is also deeply rooted to the core

---

[18] They were from Australia, Bangladesh, Brunei, Cambodia, China, Indonesia, Japan, Korea, Laos, Malaysia, Myanmar, New Zealand, Papua New Guinea, the Philippines, Singapore, Sri Lanka, Thailand, Vietnam, and Hong Kong.

[19] Annuska Derks, "Combating Trafficking in Southeast Asia: A Review of Policy and Programme Responses", IOM Migration Research Series, no. 2, 2000., quoted by C.P.F.Luhulima, "People Smuggling as an Increasingly Crucial Factor in Transnational Organized Crime", *The Indonesian Quarterly*,vol.30,no.2, 2002, p.156.

[20] Motoko Shuto," Labor migration and agendas of human security in East Asia", unpublished paper, April 2004.

[21] The World Bank, Social Development Notes: Conflict Prevention and Reconstruction, no. 19, "Local Conflict in Indonesia: Incidence and Patterns", July 2004. http://www.preventconflict.org/portal/main/issuedetail.php?a=10413

[22] Third ASEAN-UN Conference on Conflict Prevention, 18-19 February 2003, Singapore. http://www.aseansec.org/UN_Singapore.htm

state structure, three different approaches seem to be possible within the ASEAN context either separately or jointly. First, it is a regional approach at the governmental level by enhancing regional framework on intra-state conflict prevention, for which it is needed to improve a lack of political will of cooperation and coordination among the member states. The other two approaches are: Track II approach for producing effective policy recommendations, and Civil Society approach to reach out local community for urgent assistance, primary investigation of truth findings and reconciliation.

Concluding remarks

Institutionalization is not a panacea for creating a new regional identity or for contributing to conflict resolution, particularly intra-state conflicts. However, shared normative values need to be translated into something more tangible and predictable. For that purpose regional institutions are in a position to enhance a regional identity and to create a culture of "conflict prevention". How they can deal with the current Indonesian problems would be tough but important challenges to the purpose of creating ASEAN Security Community. In this sense, the emerging trends of civil society network and efforts of institutionalization of an ASEAN human rights mechanism in Southeast Asia mentioned above have positive prospects in the long run in this era of globalization.

References (except URL)

ACFOD, *Our Voice: Bangkok NGO Declaration on Human Rights*, Bangkok:ACFOD, 1993.

Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, London & New York: Routledge, 2001/ Idem, *Regionalism and Multilateralism: Essay on Cooperative Security in the Asia- Pacific*, Singapore: Times Academic Press, 2002.

Chandra Muzaffar, Human Rights and the New World Order, Penang: JUST, 1993.

David B. Dewitt & Carolina G Hernandez eds., *Development and Security in Southeast Asia*, Hampshire, UK: Ashgate Publishing Ltd. 2003.

.Jacques Bertrand, *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Joseph Camilleri & Chandra Muzaffar eds., *Globalisation: the Perspectives and Experiences of the Religious Traditions of Asia Pacific*, Petaling Jaya: JUST, 1998.

C.P.F.Luhulima, "People Smuggling as an Increasingly Crucial Factor in Transnational Organized Crime", *The Indonesian Quarterly*,vol.30,no.2, 2002.

Motoko Shuto, "National Human Rights Commissions and Civil Society in Southeast Asia", *Leviathan* (in Japanese), vol.31, 2002.

Muthiah Alagappa eds., *Asian Security Order*, Stanford: Stanford University Press, 2003.

Peter Katzenstein and Takashi Shiraishi eds. *Network Power, Japan and Asia*, Cornell University Press, 1997.

S.Sothi Rachangan and Ramdas Tikamdas eds., *Human Rights and the National Commission* , Kuala Lumpur: HAKAM, 1999.

Ted Robert Gurr eds., *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington DC: USIP Press, 1993.

Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, *Towards an ASEAN Human Rights Mechanism*, Manila: Secretariat of Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, 1999.

Appendix 1. Developments towards an ASEAN Human Rights Mechanism after 1993

1993.3.25-4.2	Bangkok conference of human rights NGOs (3:25-28) / governmental meeting (3:29-4:2)
6. 14-15	World Conference on Human Rights (Vienna)
1993.7.23-24	the 26th ASEAN Ministerial Meeting (Singapore)
9.19-26	14th AIPO "Declaration on Human Rights" (Kuala Lumpur)
1995.7.29-30	Informal Workshop on an ASEAN Human Rights Mechanism (Manila), the first Preparatory meeting
12.2-3	2nd Workshop Preparatory meeting (Manila)
1996.5.27-28	3rd Workshop Preparatory meeting (Bangkok)
7.22	4th Workshop Preparatory meeting (Jakarta) / Joint meeting with Foreign Ministers of Indonesia, Malaysia and Bruinei Darussalam
8.21-22	5th Workshop Preparatory meeting (Kuala Lumpur)
1997.6.20-22	Workshop toward an ASEAN Human Rights Mechanism (Kuala Lumpur)
12.15	The ASEAN Vision 2020 (Kuala Lumpur)
1998.2.20-22	Workshop for National Institutes on Human rights in Asia (Kuala Lumpur)
.4.17	Workshop on a Concept paper on an ASEAN Human Rights Mechanism (Bangkok)
5.20-22	Policy recommendations for an ASESAN Human Rights Mechanism
12.15-16	6th ASEAN Summit, Hanoi Plan of Action (Hanoi)
1999.3.22-25	negotiation on establishing national institutions in Laos and Vietnam
4.6-7	negotiation on establishing a national institution in Cambodia
2000.7.24-25	Draft Agreement on the Establishment of the ASEAN Human Rights Commission, submitted to the 33rd ASEAN Ministerial meeting (Bangkok)
11.24-26	ASEAN People's Assembly (Batam, Indonesia)
2001.7.5-6	First Workshop for an ASEAN Human Rights Mechanism (Jakarta)
2002.6.14-15	Second Workshop for an ASEAN Human Rights Mechanism (Manila)
2002.8.30-9.1	Second ASEAN People's Assembly (Bali, Indonesia)
2003.5.27-29	Third Workshop for an ASEAN Human Rights Mechanism (Bangkok)
10.7	Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)
2004. 6. 17-18	Fourth Workshop for an ASEAN Human Rights Mechanism (Jakarta)

(made by this writer)

18. ASEAN 安全保障共同体構想の課題*
—インドネシアの紛争予防と市民社会の役割—

筑波大学大学院人文社会科学研究科　国際政治経済学専攻　教授　首藤もと子

はじめに

東アジアの「共同体」に関する議論が盛んである[1]。議論だけでなく、ASEAN＋３の首脳会議では、東アジア共同体の構築が共通の将来像として公的に合意された。東アジアに関するこうした共通の将来像としての地域共同体の議論には、興味深い課題がある。

まず、共同体をめぐる議論が近年増えた最大の要因は、東アジアの市場統合の加速により、地域的な政策協議が必要になったことにあるだろう。東アジアに地域的自由貿易協定はないが、すでに NAFTA にほぼ近い域内貿易量をもつ市場統合が実現している。そこで、1997 年の通貨危機以後、その再発防止のための政策協議が行われる一方で、投資協定の改善やサービス貿易の自由化、労働移動等を含めた、より深い市場統合へ向けた地域的協議も始まった。さらに、ASEAN＋３では外相、蔵相等の会合を通して、経済分野以外の政策協議も定例化している。すでに、一部の政策協議は、「チェンマイ・イニシアチヴ」や「アジア共通債券市場構想」に向けた基金設立のように、新しい地域制度構築に向けて動き始めている。また、「９・１１」同時多発テロを契機に、東アジア地域でも、反テロ対策や海賊対策等に関して組織間協力が行われるようになった。

一方で、ASEAN も 1997 年 12 月の首脳会議で「2020 年構想」を採択して、2020 年までに ASEAN を地域的共同体とする目標を公的に掲げた。これを受けて、98 年に「ハノイ行動計画」が作成された後、2003 年の「ASEAN 協和宣言 II」では、ASEAN 統合の三本柱として、安全保障共同体、経済共同体、社会文化共同体からなる完全統合を 2020 年までに達成するという目標を宣言した。さらに、2004 年の ASEAN 首脳会議で採択された「ビエンチャン行動計画」（後述）では、安全保障共同体,経済共同体および社会・文化共同体の実現に向けて、それぞれの基本的な政策目標を掲げている。こうして見ると、東アジアの地域主義強化に向けた協議と、ASEAN 共同体に向けた ASEAN の政策協議は、1997 年以降双方が並行する格好で着実に加速している。

こうした近年の「東アジア共同体」や「ASEAN 共同体」が意図する「共同体」は、それが実態を伴う概念ではないうえ、主要な構成国の外交がその「共同体」構想を通して何を達成しようとするのか、不透明な部分はある。とくに、中台関係や北朝鮮に関する問題等、北東アジアに不確定な問題はある。しかし、大局的な方向として、東アジアの国際関係は地域主義の発展に向けて動いており、それに関連する一連の公的な協議が定例化している。こうした「共同体」をめぐる近年の政策議論には、次の２つの注目すべき点がある。

第１に、東アジア域内からの発意により、地域的規範を確立して利益を促進するための制度化が始動している。そこには、地域的な制度化を通して、国家の利益を促進しようとする域内諸国の共通の意思がある。その点で、冷戦期の地域主義とは異なる。また、ASEAN 共同体構想の場合は、1980 年代以降に行われてきた民間レベルの PECC（太平洋や経済協力会議）や閣僚レベルの APEC（アジア太平洋経済会議）等の多国間協議に比べ、地域統合を目標としている点で、めざす統合の水準が異なっている。

---

* 日本国際政治学会 2004 年度研究大会、淡路夢舞台国際会議場、2004 年 10 月 15～17 日。

[1] 本稿で「東アジア」は東北アジアと東南アジアを指す。東アジア共同体の議論は、経済統合の視点や外交、文化的視点等さまざまな学問領域で議論されている。近刊書だけでも、次の著書や論文が参考になる。谷口誠『東アジア共同体—経済統合のゆくえと日本』岩波新書、2004 年。『国際問題』2005 年 1 月号所収論文。

本稿では、東アジアで地域的共同体が形成されるか否かを問題とするのではないが、少なくとも次のことは確かであろう。それは第１に、東アジアで市場統合が深化するにつれて、市場活動に関わる行政領域や経済法、労働移動や環境問題等に関して、地域的な共通規範や監視体系を確立する必要性が強まるということである。事実、1999 年 11 月に「東アジア共同体に関する共同声明」が採択されたのを契機に、人的資源発展のための協力や東アジア諸国間の格差縮小のための協力については、関係閣僚会議ですでに協議されている。

第２に、近年のこうした地域的共同体の概念は、アジアの伝統的共同体と現在のグローバル化がいかに融合するのかという点で、興味深い問題を提起している。「共同体」という概念は何も新しくないし、むしろ近代主権国家が成立する以前から、政治権力と家族の中間に社会的共同体が機能していた。個と共同体に関する議論やナショナリズムに関する議論は、近代政治思想の中心テーマであったとすら言える。ただ、こうした伝統的共同体は、村落単位の相互扶助的共同体から、より大きな規模の宗教的、民族的共同体まで多様であり、多くの場合、世襲の支配者や宗教指導者の権威によって社会秩序が支えられていた。また、その共同体内には資源再配分のための独自の社会慣習があり、共同体の価値を個人の権利や自由よりも尊重するのが常であったろう。言い換えれば、「共同体」はそれ自体が民主主義や市民社会の存在を意味するわけではなく、むしろ歴史を見ると、「共同体」は「市民社会」が想定するような政治的自由、民主主義、官僚制や法の支配、科学的合理性に基づく社会規範とは、かなり異質のものであった。まさに、それゆえに 20 世紀になると、アジア各地で共同体内の専制を改革するための立憲改革や革命が試みられ、「近代化」が進められてきた。

しかし、今日東アジアの「共同体」概念に問われているのは、そうした伝統的共同体の特性ではなく、基本的人権や参加、法の支配を伴う「市民社会」の概念に基づく地域的共同体をいかに構築するかということである。市場経済がいかにグローバル化しても、それを支える社会基盤がすべて欧米化することはありえないし、伝統的共同体は社会の基層に残るだろう。それゆえ、アジアの「市民社会」を考える際には、“国家－社会”の二分論的視角や“国家－市場―社会”論的な枠組みだけでは陥穽があるように思われる。むしろ、アジアの市民社会と伝統的共同体は、図１のイメージのように、二層を成していると認識したほうが、より的確だと思われる。そして、現在議論されている東アジア地域的共同体の構想は、図１の（国家）と（市場）の次元で、それぞれ地域的な制度を進展させようという動きだと理解できる。

それならば、東アジアで地域的共同体が構築されるかどうかの試金石となるのは、歴史的な共同体意識を基層として、グローバル化に適応した法制度や政策体系がどこまで地域的に確立されるか、また市民社会の交流により、国家を越えた地域的アイデンティティが生成されるかどうかという点にあるだろう。そして、「東アジア共同体」や「ＡＳＥＡＮ共同体」が今後政治的実態を伴うものになるとすれば、それは、グローバル化と非西欧的な社会的特性が今後いかに融合した国際関係を構築していけるかという興味深い問題を提起することになるだろう。

本稿はこうした現状認識と問題関心に基づき、以下に、ASEAN 共同体構想に関する現状の課題を検討する。まず、ASEAN が公的な目標として掲げた「ASEAN 安全保障共同体（ASC）」構想を考えるうえで、３つの肯定的な進展を記したい。次に、ASEAN が安全保障共同体として実質的に機能するためには、域内の問題にいかに対応できるか、とくに内政不干渉の原則にどう対処すべきかが鍵になるので、その点をインドネシア国内の紛争予防と平和構築との関連で検討する。

図１：アジアの「伝統的共同体」と現在の地域的共同体の位置づけ

１．「ASEAN 安全保障共同体」に向けた社会環境の肯定的な変化

ASEAN が「安全保障共同体」を公的な目標に掲げることは、1990 年代初頭まで考えられなかったことである[2]。1967 年の設立宣言では「政治協力」や「安全保障」への言及は慎重に避けられていた。1976 年の ASEAN 協和宣言は、ASEAN 政治協力の促進に言及しているが、安全保障に関しては「相互の必要と利益に即した方法で、非 ASEAN ベースで加盟国間の橋梁を継続する」という一文しかなかった。それに比べると、2003 年の ASEAN 協和宣言（II）で ASEAN 安全保障共同体構想が公的に明記されたことは、安全保障環境がいかに大きく変化したかを端的に示している。

一般に、「安全保障共同体」の基本的な要件は、国家間の武力紛争がないこと、紛争の潜在的要因を外交手段で解決する意思を共有し、それを支える共通規範と制度が存在することであろう。その意味で、ASEAN は構成国間だけで見れば、当初からその形式要件を備えていたかに見える。しかし、それはドイチェ（K.Deutche）が想定した「安全保障共同体」の要件を、次の２つの点で欠いていた。第１に、1980 年代まで ASEAN 構成国の社会間交流は乏しく、地域的アイデンティティの社会的浸透度は極めて低かった。第２に、ASEAN は発足当時政策目標を共有する同質的な政権によって構成されており、域内のイデオロギー対立の下位に位置していた。この 2 点からみて、ASEAN が地域的な安全保障共同体となる形式要件を満たすのは、実際には 1990 年代以降であり、とくに国境を越えた社会レベルの交流とその関係の制度化が 90 年代前半から飛躍的に進展したことと、ベトナム、ラオス、カンボジアとミャンマーが 90 年代後半に加盟して ASEAN が地域を網羅する組織になったことにより、ASEAN は安全保障共同体を構想する形式要件を整えたと言えよう。

そこで、この 1990 年代以降の ASEAN レベルの地域的関係を見ると、地域的な安全保障共同体構築にとって肯定的な社会変化として、次の 3 点があげられる。

---

[2] ただし、80 年代から一部の学者は ASEAN を「安全保障共同体」と評する論文を書いていた。Nordin Sopiee, "ASEAN and Regional Security" in Mohammed Ayoob ed.,*Regional Security in the Third World*, London: Croom Helm, 1986, pp.221-231.

（1）外交規範の共有

ASEAN は設立当初から、紛争要因の解決自体を目的にするというよりも、潜在的な紛争要因の紛争化を予防することを重視してきた。外交は常に、国家間の利益を調整し、関係悪化を防ぐための交渉であると考えれば、あらゆる外交は常に「予防外交」であることになってしまうが、冷戦後の「予防外交」は、そうした通常の政府間外交と同義語ではなく、具体的に内政問題への政策的関与を主眼としている。ところが、ASEAN の行動規範はそうした冷戦後の「予防外交」とは異なり、当初から主権尊重と内政不干渉原則を前提としてきた。

ASEAN の基本条約と言うべき東南アジア友好協力条約（TAC）の 13 条では、「域内に紛争（disputes）が発生するのを防止する決意で仲介する」とあり、予防外交そのものを示唆しているかに見える。しかし、それは確立した制度や手続きを伴う冷戦後の「予防外交」とは異なり、内政不干渉の原則に抵触しない限りでの政府間外交を意味しており、交渉の参加者も協議方法も当事国間の裁量に委ねられていた[3]。実際に、そうした仲介外交の事例はある。1980 年代半ばからインドネシア政府が主宰したカンボジア問題のカクテル・パーティは、そうした仲介外交に該当する。しかし、二国間であれ多国間であれ、ASEAN に「予防外交」の特化した制度はなく、交渉の争点は公表されずに行なわれた。こうした非公式性と柔軟性は、1990 年代にアジア太平洋地域の多国間安全保障枠組みを検討するにあたり、ASEAN 流方式（ASEAN Way）として外国から評価され、東南アジアの紛争予防に一定の効果をあげたとして評価された。

その象徴となるのは、主権尊重と内政不干渉、全会一致方式、紛争当事者の対話重視と武力不行使といった ASEAN の規範が、ASEAN 地域フォーラム（ARF）の基本概念に反映されたことである。ASEAN 設立以来、構成国間で武力紛争が起きていない事実に加えて、ASEAN 拡大外相会議（ASEAN-PMC）を通して 1970 年代末から域外対話を定例化してきたことにより、ASEAN は冷戦後の安全保障対話を行う最適な場として評価された。そこで、ASEAN 自ら 1992 年に、「ASEAN-PMC を活用して域外諸国との政治安全保障対話を強化すべきである[4]」と発表したが、結局別の枠組みとして ARF を設定することになり、94 年から ARF が始動した[5]。一方、ASEAN 戦略国際問題研究所連合（ASEAN- ISIS）と PMC 参加国の国際問題研究所との間でアジア太平洋安全保障協力会議（CSCAP）が形成され、1993 年から定期的協議を重ねてきた[6]。

ARF では ASEAN 流の全会一致と対話が重視され、95 年の第 2 回 ARF で採択された『コンセプト・ペーパー』では、ASEAN 加盟国間の政府高官による定期協議は「予防外交のチャネルを発達させるうえで効果的であった。アジアの状況では「ASEAN のアプローチに相応の長所がある[7]」と評価されていた。その後、2001 年の ARF 第 8 回会議で採択された「予防外交の概念と原則」では、予防外交の方法として、信頼醸成の努力、行動規範の確立、ARF 参加メンバー間の意思疎通を図ることが挙げられ、これらの外交は ASEAN の原則を適応するとされた。具体的には、国家関係の紛争解決に関する武力の不行使、内政

---

[3] これに該当する事例としては、1960 年代後半にサバ領有権をめぐり 2 度国交断絶したフィリピンとマレーシアの外交関係修復、スハルト体制下のインドネシア政府がフィリピンのミンダナオ紛争に対して行った仲介があげられる。

[4] Singapore Declaration of 1992, Singapore, 28 January 1992. http://www.aseansec.org/5120.htm

[5] 佐藤考一『ASEAN レジーム：ASEAN における会議外交の発展と課題』勁草書房、2003 年第 6 章、1 35-171 頁。

[6] 中山俊宏「アジア太平洋のトラック II プロセスプロセス―CSCAP の事例」森本敏編『アジア太平洋の多国間安全保障』日本国際問題研究所,2003 年,191－218 頁。

[7] The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper (1995).

問題への不干渉、協議と合意の重視等があげられている[8]。また、CSCAP での議論に基づいて、予防外交の８原則が挙げられているが、それらも ASEAN の行動規範を反映したものであった。すなわち、「予防外交」は参加国の自発性と合意を前提とし、国家間の紛争のみに適応されること、相互の主権尊重と内政不干渉が前提であることなどとされた[9]。

こうした ASEAN の基本原則と ARF へのその反映との間には、微妙な論理の矛盾がある。冷戦期の状況で ASEAN が内政不干渉の原則を必要としたのは、外部に対してであり、とくに域外大国の干渉を避ける意図からであった。それは大国による軍事的介入や政権転覆活動が当然のように行われていた状況では、主権国家として存続をかけた切実な国家安全保障の原則であり、それなりに外交的意義があった。しかし、冷戦の終焉とともに、そうした体制の正統性を賭けた軍事的対立構造は消滅した。それゆえに、ARF のような協調的安全保障協議の枠組みを形成することも可能になった。それは同時に、ASEAN がそれまで不問に付していた内政不干渉という原則を、基本的に再検討すべき外部環境になったことを意味した。しかし、その時期に ARF が発足して ASEAN の基本原則を評価し、踏襲したことは、1990 年代半ば以降 ASEAN に逆説的な停滞を招く大きな理由の一つになった。

ここで逆説というのは、ＡＲＦの枠組みでは、ASEAN にとって古典的な内政不干渉の原則が依然として意味をもつ面があるが、一方の 10 カ国体制になった ASEAN が安全保障共同体をめざすのであれば、これまでの原則は現実的に修正せねばならないという、ＡＲＦと ASEAN の文脈での相違があるからである。その意味で、ARF で語られる「ASEAN」と ASEAN 共同体構想で議論すべき「ASEAN」とは、意味するものが異なっている。それゆえ、ASEAN 内で確立されてきた行動規範が、ARF にそのまま適用できると言えないのは当然である。端的に言えば、ARF はアメリカと中国を地域的な多国間安全保障対話に加えたことに歴史的な意義があるものの、アメリカは覇権的な力の行使を抑制せず、中国にとって多国間安全保障対話がどのような抑制効果をもつのか不確実である。しかし、それは ASEAN 内で保持されてきた共通規範の限界であるというより、むしろ覇権的な権力の所在と多国間安全保障対話の並存という ARF そのものに内在する矛盾である[10]。

一方、ASEAN 安全保障共同体の文脈に限れば、ASEAN がとくに 1970 年代後半から地域主義の制度化を重ねてきたことにより、域内の紛争要因は外交的手段で解決する規範が確立されてきた。政治社会的な統合基盤が脆弱な主権国家間で、こうした外交規範を確立したことは、それ自体が明白な達成である。本稿はこの評価を前提としている。ただし、ある状況下で有意義であった外交規範も、状況の進展に応じて、修正が必要になるのは常である。まして、ASEAN 安全保障共同体を形成するならば、ASEAN の当初からの外交原則は、基本的な再検討と修正が必要だろうというのが、本稿の趣旨である。

事実、1990 年代には内政不干渉の原則と普遍的価値との関係に関する議論がなされてきたが、とくに 1997 年からそうした提案が繰り返しメディアで報道されてきた。その契機となったのは、同年に ASEAN 加盟が予定されていた３カ国のうちミャンマーとカンボジ

---

[8] 神保謙「ARF における予防外交の展開」前掲『アジア太平洋の多国間安全保障』, 219-251 頁。

[9] ８つの原則は次の項目である。１．外交的手段であること。２．非強制的手段であること。３．時宜に叶っていること。４．信頼の基盤があること。５．協議と合意に基づいて実施されること。６．自発的なものであること。すべての紛争当事者の要請とその明白な合意に基づいていること。７．国家間の紛争に適応すること。8.国際的に承認された基本原則（国連憲章、平和五原則、東南アジア友好協力条約（TAC）に即した方法で行われ、相互の主権を尊重し、領土保全と内政不干渉の原則に基づいていること。ASEAN Regional Forum(ARF) Concept and Principles of Preventive Diplomacy, adopted at the 8th ARF, 25 July, 2001. http://www.aseansec.org/3571.htm

[10] ARF と ASEAN 流方式についての文献は多い。たとえば次の議論がある。Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, London & New York: Routledge, 2001,pp.172-185.

アに関する問題であった。ASEAN-ISIS を構成するインドネシアの国際戦略問題研究所（CSIS）のユスフ・ワナンディ所長（当時）は、ASEAN の外交戦略に関して政策提言を行ってきた著名な知識人であるが、97 年 6 月に「ASEAN はミャンマーに関して、その内政不干渉原則の例外とすべきである。しかし、それはめだたない方法で、まさに ASEAN 流の方式でなされねばならない」と述べていた[11]。翌月にカンボジアで政変未遂が起きた際、マレーシアのアンワル（Anwar Ibrahim）副首相（当時）は ASEAN がカンボジアに対して、「建設的介入（constructive intervention）」を行うことを提唱した。それは、冷戦後の「人道的介入」のような軍事力を伴う介入ではなく、その国家が内政で直面している困難を支援するために、政治的財政的に関与するという意味であったろう。

実は、ASEAN はミャンマー加盟に関して「建設的関与（constructive engagement）」を行うと強調したが、それらしい持続的な行動はとられないまま、この言葉も聞かれなくなった。その無策を批判して、タイのスリン（Surin Pitsuwan）外相がミャンマーに対して、当初「建設的介入」の必要性を唱え、98 年の ASEAN 閣僚会議で「柔軟な関与（flexible engagement）」を提唱した。この提唱はフィリピンから支持されたが、閣僚会議ではミャンマーから非難され、インドネシア、マレーシア、ベトナムもこの提案を批判したため、閣僚会議での合意に至らなかった[12]。

しかし、ミャンマーに対してこうした事実上の現状黙認を続けることには、ASEAN 内でも異論が出ている。ミャンマーに対する非難は、タイやマレーシアの議会で公然と表明され、ミャンマーが 06 年に ASEAN 議長国になる予定について、「軍政国家が議長になれば、民主的 ASEAN の統合が危機にさらされる」とマレーシアの議員が議員間の公式な会議で発言した[13]。こうした問題はミャンマーだけに限らない。ASEAN が「安全保障共同体」の実現を追求するのであれば、こうした「建設的介入」や「柔軟な関与」で示唆された議論を再検討して、域内の内政問題に対して ASEAN として関与する原則を設定することが必要になるし、そうした原則に基づいて ASEAN としての共通政策を実施することが現実的に必要になるだろう。

この点に関して、2004 年 11 月に採択された「ビエンチャン行動計画」（2004~2010）には、興味深い箇所がある。この行動計画は、ASEAN 共同体構築に向けて首脳会議で採択作された第 2 期行動計画であるが、そのなかで、加盟国間の「政治的関与」を受けることができる分野として１１項目が挙げられ、これらの分野において、国家行動を補完する「地域的な介入（regional interventions）」が認められると明記されている[14]。ASEAN がこのような「人間の安全保障」に属する問題に関して「地域的介入」を是認し、それを明記したことは、実は画期的と言うべきことであろう。それはまた、「地域共同体」に向けて不可欠な一歩でもある。

（２）人権規範の地域的制度化へ向けた試み

内政不干渉原則をめぐる ASEAN の公的な態度が、微妙ながら発展的に変容している一方で、普遍的価値としての人権規範をめぐる制度化は、ASEAN の国家レベルでも市民社会間でも急速に進展している。まず、国家レベルでは、フィリピン、インドネシア、タイ、マレーシアで国家人権委員会が設置され、それぞれ人権保障の観点から見た国内法の改正

---

[11] Jusuf Wanandi," Partners Should Nudge Burma",International Herald Tribune, June 5,1997.

[12] C.P.F.Luhulima, "Re-assessment of ASEAN Non-Intervention Principle ", *The Indonesian Quarterly*, vol.XXVIII,no.2, 2000, pp.125-131.

[13] 「朝日新聞」2004 年 11 月 28 日付。

[14] それらは、周縁化された少数者の人権、児童・女性の人権保障や高齢者の社会保障、保健衛生、防災対策、科学技術の振興等である。http://www.aseansec.org/VAP-10thASEANSummit.pdf

や政策提言を行っている[15]。それだけでなく、警察や行政府が関与する人権侵害に関する訴えが被害者からあると、その事実調査を行い、調停を試みる権限までは付託されている[16]。このうち、アキノ政権発足と同時に設置されたフィリピンの委員会を除けば、他は９０年に設置されており、そのなかで最も早く９３年に大統領令により設置されたインドネシアの国家人権委員会は、世界人権会議の直前に設置が発表されたものであり、国際社会の世論を意識した決定であった。

これらの委員会の活動について、ここでは言及しないが、次の点は本稿の文脈に必要なので、記したい。まず、これらの委員会は、憲法や大統領令、法律で設置が定められた機関であり、その予算は国会の承認を得る必要がある。その点では、確かにこれらは国家の委員会である。しかし、その実際の活動には、国内の法律扶助団体や他のさまざまなNGO、弁護士や知識人等、国内の市民社会が深く関与し協力している。また、これらの委員会が扱う大部分の案件は、警察や軍による人権侵害、侵害、開発政策実施の際に行政府により半ば強制的に行われた土地収奪、あるいはその際の少数民族の人権等、国家の統治機構が関与している人権侵害の問題である。つまり、これらの委員会の活動は、国内の市民社会と共同で、国家機関の人権侵害に対する事実上のオンブズマン的な機能を果たしている。確かに、軍が組織的に関与する大規模人権侵害に関しては、たとえばアチェや東ティモールのように、同委員会が事実調査を行ったとしても、その後に正義を実現が続いていないという構造的な限界はある。しかし、そうした能力の限界とは別に、これらの委員会の活動は、国家に対して中立的、自立的な立場から活動している。そうでなければ、設立後比較的短期間に、メディアや社会全般から信頼を得なかっただろうし、被害の調査依頼も増えなかっただろう。

こうした国内人権機関の制度化に並行して、ASEAN の公的文書で人権規範に関して具体的に言及に文書が、近年急速に増加した。たとえば、1997 年の「2020 年構想」では、「貧困を撲滅し、環境汚染や麻薬、女性や子供の売買等国境を超えた犯罪に共同で対処し、市民社会や民衆がより広範に参加した、社会的に結束された思いやりある ASEAN」となる必要性等が記されている[17]。ASEAN の公式会合で人権規範に関する言及が顕著に増えたのは、1990 年代後半からであり、とくに「2020 年構想」以降にそれが顕著である。それは、単にレトリックの氾濫に過ぎないと一蹴することもできるだろう。しかし、こうしたレトリックが政府間の公式文書で繰り返し言及される時代には、それに相当する市民社会の活動が実態として発展している時代でもある。

その端的な例として、ASEAN 人権メカニズム構築に向けた市民団体間の動きがある。これは主として 1993 年の世界人権会議が契機となって、ASEAN 諸国内の人権 NGO が協議してきたことである。つまり、ASEAN 諸国の市民社会の側から、ASEAN 諸国内で人権に関する何らかの地域的制度を「ASEAN 人権メカニズム[18]」として構築しようとする動きがおきている。それはアテネオ・デ・マニラ大学のカルロル・メディナ教授や人権団体が主導して地域的に展開されてきた市民社会レベルの活動である。しかも、この提唱をめぐり、1996 年には ASEAN 閣僚会議と初の対話が行われ、97 年には ASEAN 地域的人権メカニズムを構築するためのワーキング・グループが活動を開始した[19]。その後、同ワー

---

15 拙稿「東南アジアの国家人権委員会と市民社会」『レヴァイアサン』第 31 巻、2002 年、63－79 頁。

16 ただし、当然ながら司法的解決権限はない。

17 http://www.aseansec.org/summit/vision98.htm.

18 人権委員会のみとするか、人権委員会と人権裁判所をセットにするか、もしくはそれ以外の制度があるかについて、まだ確定していないため、「人権メカニズム」という総称が用いられている。前掲「東南アジアの国家人権委員会と市民社会」、79－84 頁。

19 Conclusions and Recommendations of the Workshop on the Initiative for the Establishment of an ASEAN Human

キング・グループは閣僚会議または高級事務官協議と対話を続けている（表１）。このワーキング・グループは、1998 年の閣僚会議に「ASEAN 人権メカニズム構築のための政策提言梗概」を提出し、2003 年にはその「行動計画」を ASEAN 高級事務官協の際に提出した[20]。この「行動計画」は、ASEAN の公式会合と ASEAN 諸国における前述の国家人権委員会、人権活動団体等に広く支持と参加を呼びかけて、まず東南アジア人権センターを設立することを目標に掲げている。同センターの目的は、地域内の人権問題に関するデータベース作成、情報の交換、人権教育の普及支援、既存の国家人権委員会[21]の能力向上の支援等を行うことであるとされる。同ワーキング・グループは、2004 年にジャカルタで開かれた第 4 回ワークショップで、ASEAN 人権メカニズムの「実現のために重要な概念枠組みを提供している」として ASEAN 安全保障共同体構想を歓迎している[22]。

（表１）1993 年以降のＡＳＥＡＮ人権メカニズムをめぐる協議の経緯

1993.3.25-4.2	人権 NGO バンコク会合（3:25-28）/ 政府間会合（3:29-4:2）
6. 14-15	世界人権会議（ウィーン）
1993.7.23-24	第 26 回 ASEAN 閣僚会議（シンガポール）
9.19-26	第 14 回 AIPO「人権宣言」（クアラルンプール）
1995.7.29-30	ASEAN 人権メカニズムに関するワークショプ準備会合（マニラ）
12.2-3	第 2 回ワークショプ準備会合（マニラ）
1996.5.27-28	第 3 回ワークショプ準備会合（バンコク）
7.22	第 4 回ワークショプ準備会合（ジャカルタ）/閣僚会議との合同会合
8.21-22	第 5 回ワークショプ準備会合（クアラルンプール）
1997.6.20-22	ASEAN 人権メカニズムに関するワークショップ(クアラルンプール)
12.15	第 5 回 ASEAN 首脳会議 “ASEAN Vision 2020” 採択(クアラルンプール)
1998. 2.20-22	アジアの国家人権機関に関するワークショップ(クアラルンプール)
4.17	ASEAN 人権メカニズムに関するワークショップ（バンコク）
5.20-22	ASEAN 人権メカニズムに関する政策提言
12.15-16	第 5 回 ASEAN 首脳会議「ハノイ行動計画」（1999－2004）を採択（ハノイ）
1999.3～4 月	国家人権機関設立の交渉（ラオス、ベトナム、カンボジア）
2000.7.24-25	ASEAN 人権委員会設置に関する協定草案を第 33 回閣僚会議に提出
11.24-26	第1回 ASEAN 民衆会合（バタム、インドネシア）
2001.7.5-6	ASEAN 人権メカニズムに関する第 1 回ワークショップ（ジャカルタ）
2002.6.14-15	ASEAN 人権メカニズムに関する第2回ワークショップ（マニラ）
2002.8.30-9.1	第2回 ASEAN 民衆会合（バリ、インドネシア）
2003.5.27-29	ASEAN 人権メカニズムに関する第3回ワークショップ（バンコク）
10.7	ASEAN 協和宣言 II
2004. 6. 17-18	ASEAN 人権メカニズムに関する第4回ワークショップ（ジャカルタ）
2004.11.29	第 10 回 ASEAN 首脳会議「ビエンチャン行動計画」（2004－10）を採択（ビエンチャン）

（筆者作成）

rights Mechanism, Kuala Lumpur, 20-22 June. 1997. Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, *Towards an ASEAN Human Rights Mechanism*, Manila: Secretariat of Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, 1999, pp.29-31.

[20] Synopsis of a Policy Initiative for the Establishment of an ASEAN Human Rights Mechanism, prepared by the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism Bangkok, 17 April 1998. http://www.aseanhrmech.org/WGPages/pub_synopsis.htm
http:// www. aseanhrmech.org/WGPages/activities_03poa.htm

[21] 前掲「東南アジアの国家人権委員会と市民社会」、63-89 頁。

[22] http://www.aseanhrmech.org/WGPages/activities_04JakartaWS.htm

こうした新しい動向は、国家と社会の関係に関して、重要な変化が現在進行中であることを意味している。また、こうした新しい制度化を議論する過程そのものが、ASEAN の新たな地域的アイデンティテイを形成しつつある。それは、民族、宗教、文化的な多様性を保障し、少数者に接点をもち、効率的で透明な地域的人権制度を構築しようという目標を共有している。しかも、そうした新しい ASEAN アイデンィティを創造する主体は官僚ではなく、知識人や人権 NGO 等の市民社会の側である。とくに、1990 年代になると、インターネットの急速な普及もあり、開発や人権問題に関わる NGO 間の交流が飛躍的に増えた。彼らの働きかけで、ASEAN の政府間会合と市民社会との橋渡しとして、「ASEAN トラック II」アプローチを確立しようとする試みがある。その一環として、2000 年と 2002 年には、ASEAN 民衆会合（ASEAN People's Assembly）が開かれている[23]。

（3）紛争予防の新しいアプローチの模索：紛争予防に関する ASEAN－国連協議

さらに最近のことであるが、ASEAN は国連と合同で 2001 年から 2004 年まで毎年、「東南アジアにおける紛争予防、紛争解決、平和構築に関する国連・ASEAN 会議」を開催している。議論の一部は 2002 年時から 04 年まで公開されており、包括的な議論がなされていて興味深い。これ以前にも、ASEAN と国連の協力がなかったわけではない。国連が ASEAN 諸国に関連する平和構築に関わった事例としては、カンボジアと東ティモールでの国連 PKO 活動があり、1980 年代の ASEAN 閣僚会議でカンボジア問題協議に国連事務総長特使を招待していた。また、狭義の「予防外交」には含まれないが、UNDP は 1970 年代から ASEAN の対話パートナーである。

しかし、この 2001 年以来の「紛争予防に関する国連・ASEAN 会議」では、国家主権を超えて、個人の権利と自由の実現に対する国際社会からの積極的関与を実現しようという意図と具体的な政策議論が行われている。そこでは、紛争予防と平和構築のために、ASEAN と国連の協力枠組を構築する必要があるという議論が行われている[24]。また、平和構築活動の一環として、村落開発事業、軍の動員解除と社会への再統合、健全な軍部と文民関係の発展、総合的な貧困緩和計画の策定が、国連と ASEAN の協力活動として挙げられてあげられている。さらに、民主制度を構築するための分野別協力として、「法の支配」の強化、軍警察機構に対する人権擁護の訓練供与、民主的発展のための技術的協力があげられ、紛争解決と和解手続に関しても、国連と ASEAN の協力活動の課題として議論されている。

セミナーではさらに、ASEAN-UN 協力強化のための短期的、長期的政策提言が議論されている。短期的政策提言としては、国連と ASEAN が協力して、「平和の文化」に関する広報活動を展開することや、南シナ海ワークショップに関する協力を行うことなどが挙げられている。一方、長期的な政策提言としては、ASEAN は内政不干渉の原則を再検討し、建設的関与について検討すべきであるとか、国連と ASEAN の協力活動のために「ASEAN 平和維持センター」の設立を検討することなどが指摘されている[25]。長期的な将来像として、こうした国連との新しい協議は、「ASEAN 共同体」が想定する協調的安全保障を支える枠組みの一部になる可能性はあるかもしれない。

しかし、現時点では、たとえ国連との協議で政策提言が形成されたとしても、ASEAN の誰がいかに責任を負うのかが不明であるし、そうした提言を実施する費用を誰が負担す

---

[23] ASEAN-ISIS, *Challenges Facing the ASEAN Peoples*, Jakarta: CSIS, 2003.

[24] たとえば、平和構築が必要な状況を特定する、平和構築に関する合同監視を行う、紛予防と平和構築の支援プログラムを作成する、司法制度の能力向上を図る等である。

[25] Narrative Report on the Seminar on Conflict Prevention and Peace-building in Southeast Asia :Regional Mechanisms, Best Practices and ASEAN-UN cooperation in the 21st century, 19-22 February 2002, Manila. http://www.aseansec.org/ un_manila.htm

るかも不明である。それよりも根本的には、内政不干渉原則の壁がある。ちなみに、この国連とASEANの議論の文脈で、2004年2月にASEAN議長国インドネシアが「ASEAN平和維持軍」の構想を他の加盟国9カ国に提示した。この構想は国連東ティモール暫定統治機構の平和維持軍司令官だったサントス(Jaime de los Santos)中将の提案に基づくと言われ、国連はこのインドネシア案を支持した[26]。しかし、他のASEAN諸国はすべてこのインドネシア提案に当惑し、結局経費負担の裏づけもないこの提案に、賛成は得られなかった[27]。

同時に、これらの議論は、国内に紛争要因をかかえる社会から見れば、別世界のような迂遠な議論に見える。ASEAN安全保障共同体構想のより本質的な課題は、こうしたレトリックと現実に紛争や暴力に疲弊した域内の地方社会との隔絶感をいかに埋めていけるかということにあるだろう。その点で、ASEAN安全保障共同体が有意義な実態になるかどうかは、短期的には、メンバーの国内の紛争要因にASEANが有意義な関与を行う意思と能力があるか否かにかかっている。とりわけ、ASEAN共同体構築に向けた試金石となるのは、98年の体制変革後のインドネシアにおいて、多様性のなかで社会的統合が安定するか否かという問題である。インドネシアはASEANの「盟主」と言われたが、98年以後は山積する国内問題に対応が追いつかず、ASEAN地域協力のブレーキとなった感がある。しかし、インドネシアの紛争要因にASEANがいかに関与できるかは、「安全保障共同体」構想がその理念的可能性と政策的妥当性を直接問われる試金石と言うべき課題である。

2．インドネシアの国内紛争と地域的関与の模索

（1）危機と紛争の類型

1998年以降のインドネシアでは、4次の憲法改正を経て画期的な政治制度の変革が遂げられた。とりわけ、自由権の保障や地方分権化、軍の任命議席廃止、司法の独立、国会の権限強化等、国家構造の根幹に関わる憲法改正が（この表現自体は形容矛盾に近いが、それほどに根本的な変革が）、国会審議の結果として実現した。体制変革後の2度の総選挙も04年の初の大統領選挙も、平和裡に実施された。1998年のスハルト後の大統領が、いずれも国会において罷免されたか選挙において交代したという事実は、民主的手続きの定着を象徴している。大局的に見れば、民主化はインドネシアに確かな変化をもたらしている。

しかし、その反面1998年以降それまで表面化しなかった遠隔地での対立が暴力化し、スハルト時代になかった爆弾テロ等も発生した。通貨危機後の数年は全体に治安が悪化し、国政レベルで統治能力の欠如が露呈した。ただ、紛争の多くの要因は、スハルト体制期の「安定」を担保していた権力構造とそれに伴う「暴力」が決定力をもつ政治文化、ジャワからの移住政策と並行して行なわれた地方の開発政策の帰結であった。後者については、スハルト体制期に過密人口も過疎地も開発の障害であると考えられて、人口の6割強を占めるジャワから移住政策を進めた結果、それが移住先の伝統的経済基盤や社会秩序を破壊したため、移住者社会に対する敵愾心や猜疑心が強まったという背景がある[28]。言い換えれば、そうした民族（宗教）間紛争の表面化は、スハルト時代に「多様性のなかの統一」

---

[26] M.C.Abad, Jr., "Prospects for UN-ASEAN Cooperation in Conflict Management", 17-19 February 2003. http://www.aseansec.org/14202.htm

[27] Barry Wain, "ASEAN Apart", *Far Eastern Economic Review* ,May 6, 2004, p.19.

[28] たとえば、西カリマンタンにおける移住者マドゥラ人への暴力が拡がり、恐怖にかられたマドゥラ人は国内避難民となり、移住地へ戻れる見込みは今のところ、当分ない。マルクでも1999年から、クリスチャンとムスリムの集団的暴力が激化した。パプアでも、スハルト時代の移住政策により、ムスリム人口が急速に増えた結果、パプア人内にも「イスラム化」し「インドネシア人化」したパプア人とキリスト教徒の「伝統的」パプア人との亀裂がおきている。

を掲げながら、実際には多様性を犠牲にした「統一」を重視して開発政策を推進してきた政策的な代価であった[29]。ただ、民族紛争のすべてが移住政策に起因するわけではなく、通貨危機の最中に発生したような中国系インドネシア人に対する組織的暴力は、以前から繰り返しておきていた。また、軍の一部が民兵や自警団等を使って、意図的に紛争を扇動する場合もある[30]。こうした持続可能性が欠落した開発政策の帰結として、周縁化させられた不満が紛争化したことに加え、司法制度が組織的人権侵害に対して無力に近いこと、司法や警察に対する社会の信頼が極度に低いこと、社会内に自立的な危機管理メカニズムが脆弱であること、急激な分権化により内政が混乱したこと、政党指導者層が利己的な権力闘争に明け暮れ、地方の紛争解決に対して関心が薄かったことが、国内紛争が多発した主要な要因として挙げられる。

それらの紛争を国家構造との関連性からみると、次の３つの類型に分けられる。第１に、国家統合の根幹に関わる問題つまり分離独立を志向する紛争がある。アチェ（現在ナングロアチェ州、以下アチェ）とパプアのように、それぞれ固有の歴史背景をもって長期化している紛争が、これに含まれる[31]。第２のタイプは、国家基盤に直接関わるというより、民族的、宗教的対立として表面化する紛争のタイプである。その真の紛争要因が何であるのかは、事実調査や詳細な分析が必要である。第３のタイプは、国境を越えた非伝統的安全保障の問題である。それにはアルカイダと関連しているとされるテロ組織ジェマー・イスラミア（ＪＩ）やマラッカ海峡の海賊対策[32]や、環境破壊とくに農園企業がおこす大規模な熱帯雨林焼失とその煙害、越境労働者の人権保護の問題等がある。

第１の類型のうち、焦眉の課題はアチェ問題である。いずれパプアの分離志向も，より顕在化する可能性はあるが、パプアでアチェのような全面的軍事作戦が展開される可能性は低い。アチェの紛争がこれほど長期化した根本的な要因は、スハルト時代の中央の開発政策の恩恵を地元社会が正当に享受しておらず、軍とビジネスの結託で資源が搾取された不満に加えて、1989 年から 98 年までの軍事作戦によるさまざまな組織的暴力と人権侵害で、人心が離反したことにあるだろう。その後、スハルト体制後の「改革」初期に、ハビビ大統領はアチェ社会に向けて謝罪し、事実調査も開始された。2001 年 7 月にはアチェ出身の議員または各界指導者により作成されたアチェ特別自治法が成立して、同法ではアチェ州知事の権限が強化され、同州への歳入配分は 70～80%とされるなど同州への利益配分が特別に配慮されていた[33]。スイスの NGO や日本政府による和平工作も行われた。しかし、アチェを国内にとどめる方策としての「特別自治」と、「自治」をアチェ独立の一歩とする分離志向のＧＡＭ（自由アチェ運動）との対話は不可能になった。アチェは 2003 年 5 月から 1 年間軍事非常事態令下におかれ、特別自治法の施行も棚上げ状態になった。

アチェに限らず、東ティモールでもパプアでも、兵士の野蛮で組織的な暴力は、紛争を解決ではなく、かえって長期化させ、軍への憎悪を深めた[34]。マルクや中部スラウェシの

---

[29] Jacques Bertrand, *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Ted Robert Gurr, "Why Minorities Rebel", in Ted Robert Gurr eds., *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical conflicts*, Washington DC: USIP Press, 1993.

[30] Togi Simanjuntak ed., *Premanisme Politik*, Jakarta: Institut Studi Arus Informasi, 2000.

[31] Nazaruddin Syamsuddin, *The Republican Revolt: A Study of the Acehnese Rebellion*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1985. Robin Osborne, *Indonesia's Secret War: The Guerrilla Struggle in Irian Jaya*, Sydney: Allen and Unwin, 1985.

[32] ただし、2004 年 12 月 26 日の巨大地震・津波災害後現在まで発生件数ゼロと激減した。

[33] ナングルー・アチェ・ダルサラーム特別州への歳入配分は石油（85%）、天然ガス（70%）とされ、他州に適応される石油（15%）、天然ガス（30%）に比べ、法律上は優遇されている。The Law of Nanggroe Aceh Darussalam, No.18,2001.

[34] これに関しては、国際的ＮＧＯや国家人権委員会、国内の人権ＮＧＯ等が多くの情報を保有している。Ｕ

ポソの民族（宗教）対立では、陸軍と治安部隊がそれぞれの宗教勢力に加担する格好で、紛争が長期化した。インドネシアの紛争の大半は、軍が紛争悪化の主要な要因となっている。国家予算では国軍の必要経費の３０パーセント程度しか充当できず、残りは軍自らの営利活動で財政を運営していると言われる[35]。兵士は規律が低く、とくに紛争地域における軍の行動には問題が多い。

しかし、2004 年 12 月 26 日の巨大地震と津波でアチェの一部が壊滅的被害を受けたことを契機に、状況は思いがけない方向に急展開している。人道的救済と復興支援のために、多数の外国軍を含む国際社会からの支援が、直接アチェに投入された。アチェがこのように多面的に国際社会と関係する状況になったことは、アチェ紛争の新しい平和構築に向けて大きな影響を及ぼす可能性がある。

（2）インドネシア問題に対する ASEAN の関与

以上のような３つの紛争・危機の類型に対して、ASEAN はこれまでどのような関与をしてきただろうか。関与の度合いが相対的に高いのは、第３のタイプの危機である。それは当然ながら、政府間レベルの地域的対策をめぐる関与が中心である。なかでも、深刻な大規模被害を及ぼした煙害問題に対しては、ASEAN として監視体制を設け、消化活動に協力した実績がある[36]。しかし、それらは対症療法的な措置にとどまり、煙害は今もまた発生しており、際限なく繰り返している。海賊対策は、ASEAN だけでなく日本の海上保安庁も、近年その対策と訓練に協力している。越境労働者の保護や安全保障の問題は、アジア太平洋地域の閣僚協議で議題になり始めたところであり、政策的な協力や枠組みはまだない。

一方、第１と第２のタイプに関しては、ASEAN は「内政不干渉」を盾にして、長く公的には関与を避けていた。実際、民族対立や分離運動に外部から関与すれば、問題解決に貢献するより、むしろ問題をより複雑化させる可能性がある。インドネシアは国連がアチェ問題に関与することに消極的であるが、それは東ティモールのように、分離志向勢力が「住民投票」要求の一環として、国連の関与を求めていることへの警戒である。まして、アチェ以外の民族対立に外国が関与することに否定的である。

しかしながら、ASEAN は近年、閣僚会議の共同声明で、内政不干渉の原則を保持しながら、一歩踏み込んだ意思表示をするようになっている。2000 年と 01 年の閣僚会議の共同声明は、「アチェ、イリアン・ジャヤ（パプア）を含むインドネシアの主権、領土保全、国家的一体性を一貫して支持する」と表明し[37]、2003 年の第 34 回閣僚会議では、アチェに特に言及して、「分離主義勢力がアチェ州への武器密輸を通して暴力的手段をとらせないことを支持する」と明記した[38]。2004 年 10 月に就任したユドヨノ大統領は、政権発足後早急に取り組む３つの課題の１つに、アチェ紛争の解決を挙げた。その後、GAM 軍事顧問の指導者とマレーシアで秘密裏に会合をもつなど、マレーシア政府の暗黙の協力を得て、対話の舞台作りをしていた。

また、インドネシアも国境を越えた非伝統的安全保障の脅威に関して、ASEAN の地域的協力の新展開を必要としている。ユドヨノ大統領は、国内の分離主義運動、イスラム原

ＲＬでアクセスできるレポートも少なくない。ICG, "Aceh: How not to Win Hearts and Minds", Indonesia Briefing, July 23, 2003. http://www.icg.org/home/index.cfm?id=1778&l=1

[35] International Crisis Group, "Keeping the Military under Control", *ICG Asia Report*, no.9, September 5, 2000, pp.16-17.

[36] S.Tahir Qadri ed.,*Fire, Smoke, and Haze, The ASEAN Response Strategy*, Manila:Asian Development Bank. 2001.

[37] The Joint Communique of the 33rd ASEAN Ministerial Meeting, Bangkok, Thailand, 24-25 July 2000.

[38] The Joint Communique of the 36th ASEAN Ministerial Meeting, Phnom Penh, 16-17 June 2003

理主義運動、エスノ・ナショナリズムについて、「これらを軽視すべきでない、ソ連邦やユーゴスラビアの崩壊は、国外からの侵攻ではなく、内部のエスノ・ナショナリズムゆえに国家統合が崩れた。地域的な協力として、これらの国家統合を脅かす勢力が、国境を越えた勢力拡張や武器拡散をさせないこと、ＡＳＥＡＮ地域の安定は、穏健勢力の力量と寛容の政治文化、国家的一体性の保持にかかっている」と述べていた[39]。

では、今後 ASEAN が「安全保障共同体」に向けて、まずこうしたインドネシア国内の３つに類型化された紛争に対応するには、どのような原則が必要で、どのような方法に可能性があるだろうか？　すでに ASEAN が制度的に関与している第３タイプの非伝統的安全保障の問題だけでなく、第１と第２のタイプの紛争予防に関して、地域的な価値規範と新しい行動原則を検討する必要があると思われる。それには、たとえば「ASEAN 人権憲章」のような形式で、ASEAN としての共通の価値規範を明文化したうえで、その価値を実践するために、必要であれば ASEAN として地域的介入を行うということを、まず原則的に合意することが前提である。ここでいう ASEAN の「地域的介入」は、冷戦後の「人道的介入」が示唆するような軍事力で強制的に介入するという方法ではなく、ASEAN の閣僚級会議での交渉と政府間協力と ASEAN 内の NGO 間の地域協力から成る、言わば政府と社会レベル双方からの「地域的介入」という方法を意味している。それは、現実的に可能であるし、合理的な方法でもある。なぜなら、ASEAN の国家間紛争の脅威は、前述したとおり、もはや考えられないことであり、ASEAN 域内で NGO 活動は国境を越えたネットワークを発展させている。その一部が ASEAN 人権メカニズムの構築を閣僚会議に提案していることは前述した。つまり、ASEAN 内の社会には、国境を越えた市民社会が形成されつつある。そうした地域的な市民社会は、今後「ASEAN 安全保障共同体」の構築に向けて、ASEAN のトラック II アプローチや、ＮＧＯレベルの紛争予防アプローチを、主体として実践する主体として参加する意思も知的力量も備えている。

では、インドネシアにおける紛争予防と平和構築の文脈で、異なるレベルの行為主体にそれぞれどのような活動が有効な方法となるだろうか。表２はその概略にすぎないが、たとえば西カリマンタンの民族対立に関して、過去 20～30 年間に、地方社会にどのような社会的、経済的変化がおきたのかについて客観的に調査分析する作業は、マレーシア・サラワク州の実績ある研究機関等と共同で実施することが可能だろう。また、移住労働者の問題はフィリピン、タイで実績のある研究機関やＮＧＯがさまざまな政策提言をまとめている。そうした政策的蓄積をインドネシアの問題に適用するような政策協議と活動を、トラック II アプローチで試みることも有用であろう。伝統的社会勢力に接近できる地域内の人材とか NGO による和解工作は、現実的により妥当なアプローチであろう。また、インドネシアには紛争時の真相究明のための情報収集作業や被害者救援活動を行っている NGO も少なくない。アチェにもさまざまなＮＧＯが真相究明作業や紛争和解のために従事している[40]。国政レベルで、紛争後の司法的な正義の実現と社会的和解の方法について検討し、「真相・和解」法案作成に関わってきたエルサム[41]のような NGO もある。こうした紛争後の平和構築の努力に対して、ASEAN レベルでトラック II アプローチもしくはＮＧＯ間の支援ネットワークを構築することは現実的に可能なことである。

重要なことは、このように平和構築と和解に ASEAN が公的に「地域的介入」を試みる

---

[39] Susilo Bambang Yudhoyono, "Some Major Issues Affecting the Strategic Outlook of the Asia Pacific Region", *The Indonesian Quarterly*, vol. XXXI, no. 4, 2003, pp.374-375.

[40] Aguswandi,"Aceh:Civil Society-The Missing Piece of Peacebuilding" in A.Heijmans et al. eds., *Searching for Peace in Asia Pacific: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuidlign Activities*, London: Lyne Rienner Publishers, 2004, pp. 381-398.

[41] Priyambudi Sulistiyanto,"Politik Rekonsiliasi di Indonesia",*Disnitas*,vol.1,no.1,2003,(ELSAM), 2003,pp.61-80.

とするならば、そのための外交には、少なくとも次の 3 点について、熟考された行動原則が必要であろう。それは、「地域的介入」の目的とする状態は何か（どのような状態をもっ

(表2)インドネシアの紛争・非伝統的安全保障の問題と ASEAN の[地域的介入]の方法

活動の次元	活動の主な主体	活動の主な内容
ASEAN-UN ARF	ARF CSCAP	紛争予防の国際環境設定
ASEAN 公式会合	ASEAN 首脳会議、閣僚級会議 [ASEAN 人権メカニズム]	紛争予防・平和構築の行動原則設定、制度構築
ASEAN トラック II	ASEAN－ISIS ASEAN People' s Assembly	平和構築の規範設定 ガバナンス強化支援活動 監視活動
市民社会	NGO,メデイア,知識人,学生	真相究明作業、法律扶助 救済活動、人権教育支援
伝統的共同体	伝統的指導者、宗教指導者	仲介、対話設定、 社会的再統合の実践

(筆者作成)

て、介入は終了したとするか)、「地域的介入」の方法は共通の価値に即した方法であるか、「地域的介入」の対象とする問題領域をどう限定するか、という点についての原則が、まず明確にすることが前提であろう。それでもなお、意図は結果を保障しないし、成功する保証はないかもしれない。しかし、伝統的勢力のもつ調停能力と市民社会のネットワークも加えた地域的な紛争予防の制度構築は、「地域的介入」の有効な方法になりうるだろう。

3．おわりに

ASEAN は国家間紛争の予防策として、内政不干渉の原則を尊重しつつ定期協議を重ねたことが、結果的に高く評価された。事実、ASEAN の結成以来、その構成国間の紛争はおきていない。これが信頼醸成のアジア的アプローチとして、ARF で評価された。域内の国境画定の未解決案件についても、マレーシアとインドネシアは国際司法裁判所（ICJ）の判定を受け入れることで合意し、事実 ICJ が 2002 年末に出した判定をインドネシア政府は受容した。ASEAN は地域的組織が協議を定例化して認識を共有していけば、それが信頼醸成になり、紛争予防の制度的機能を提供するという実例になっている。

しかし、ASEAN がその構成において真に地域的組織となったのは、1990 年代後半以降である。しかも、体制変革後のインドネシアで、組織的・私的な暴力の蔓延と秩序の混乱および行政の停滞ゆえに、インドネシアは ASEAN の地域協力の負荷になった感すらあった。

ASEAN に限らないが、紛争予防を効果的に行う方法は、必然的に内政不干渉の原則に抵触することになる。その一方、国家の領域内管轄権の相互承認が地域的秩序を支える大原則であり、それが崩れれば、国家関係も国内も無秩序になる。この点は、今後も変えられないことである。しかし、非伝統的安全保障の問題だけでなく、長期化した紛争への仲介と紛争後の和解促進のために、地域的組織に何ができるかという問題に対して、その地域をとりまく国際環境の変化やその地域内に活動する市民社会の状況に応じて、異なるパラダイムを構築する必要がある。

ASEAN はこれまで「内政不干渉」を盾にして、域内の紛争予防や和解工作に関して、

目立った成果をあげていない。しかし、ASEAN は完全なる地域統合を目標として掲げ、「安全保障共同体」になるという目標を公的に掲げたからには、「内政不干渉」を盾に消極的現状黙認を正当化できた時代は過ぎたということであろう。紛争だけでなく、2001 年から本格的に施行された地方分権化の展望と、国家機構や地方政府のガバナンス構築に関わる課題もこれに含まれる。なかでも司法、警察制度に対する社会的信頼の構築と全般的な「法の支配」の確立が不可欠な課題である。今は、内政不干渉の原則を堅持しながら、一方で加盟国内の民族対立や和平構築、ガバナンスの欠如の問題などに関して、これまでにない紛争予防メカニズムの構築を検討する時代になっている。なぜなら、現在のグローバル化時代の安全保障に、何より重要なのは、信頼醸成の進展、共同体構築と紛争解決メカニズムの確立だからである。

富と権力の偏在する現実の世界にあって、主権は国家の存在証明を付与する核心である。このことは、いかにグローバル化が進展しようとも、変わらない核心である。しかし、外交原則や外交行動の方法は、状況と問題の関連性のなかで、最善の解を求めて変容していくものである。インドネシアの危機と紛争に対して、ASEAN として、政府間枠組みとトラック II アプローチおよびＮＧＯレベルアプローチを複合的に活用しながら、紛争予防と和解実現を支援する地域的な新しいメカニズムを構築する必要があると思われる。本稿の第 1 節で記したように、ASEAN 諸国内には、そうした地域的メカニズム構築に貢献する意思と能力を備えた市民社会も形成されつつある。そうしたボトム・アップ型の社会的和解を支援する地域的ネットワークが形成され、「人間の安全保障」に関する地域的な規範と制度が構築されていくことが、「ASEAN 安全保障共同体」に至る道だと思われる。

19.「規制帝国」としての EU*
ーポスト国民帝国時代の帝国ー

筑波大学大学院人文社会科学研究科　国際政治経済学専攻　講師　鈴木一人

はじめに

ハートとネグリによる『帝国』が出されて以来、現代の国際秩序を整理する用語として「帝国」概念が大流行しており、学界・論壇において大量に消費されている。急展開するグローバリゼーションの帰結としてのポスト冷戦、ポスト9月11日の世界において、従来の基本的政治単位である主権＝国民国家が溶解し、新たなグローバル政治秩序の再構築が進められている中で、アメリカを中心とした世界秩序に「帝国」とレッテルを貼り、批判することが一応の了解となっている。これらの議論の多くは、現代の世界秩序におけるアメリカの強大化に対する警鐘であったり、その力の使い方に対する批判として位置づけられているものが多く、「帝国」概念そのものを論じることを目的としているわけではない。

しかし、本章で扱う「帝国」概念は、帝国化したアメリカを批判するものでも、アメリカの帝国性を非難するものでもない。むしろ、ここでは現代の世界秩序をひとまず「帝国」概念で整理しなおしつつも、それに先立つ「主権＝国民国家システム[1]」を経た「帝国」は、ローマ帝国はもちろん、19世紀までの様々な種類の「帝国」とは異なったものになるのではないか、という疑問から出発する。また、かつてイギリス帝国が世界帝国として覇を遂げたときも、フランス、ドイツなどの競合しつつ共存する帝国が存在したように、グローバリゼーションが進んだ世界において、アメリカのみが帝国として君臨するのではなく、アメリカ帝国と競合しつつ共存する帝国も存在しうるのではないか、という意識を持って、現代世界秩序を捉えなおすことを試みる。

従って、本章では現代のヨーロッパ、特に欧州各国の国家統合によって成立しているEUに焦点を当てて、現代世界秩序におけるEUの位置を「帝国」概念を援用しながら解釈していくこととする。ヨーロッパはローマ帝国以来の「帝国」の歴史を持ち、20世紀半ばまで植民地帝国として「帝国主義的世界秩序」を形成していた地域であり、「帝国」とはどのような政治秩序であるかを十分に認識している地域である。また、植民地帝国の崩壊局面においては、皮肉にもヨーロッパ自身が作り出した「主権＝国民国家システム」と、それを支えるナショナリズムを基礎とした「民族自決権」の普遍化によって生み出された植民地独立運動に対峙し、手痛い経験をしている地域でもある。言い換えれば、ヨーロッパないしはEUが「帝国」として国際秩序の中に再登場するとしても、それは激しい民族独立運動との闘争を経た「帝国」であり、19世紀型の「帝国」とは異なるものであることは間違いない。

他方、欧州統合のイメージとしてしばしばローマ帝国やシャルルマーニュが作り出したカロリング帝国に言及されることがある（欧州統合に多大な貢献をした人物にはシャルルマーニュ賞が贈られる）[2]。もちろん、欧州統合の動き自体は帝国の復活を目指したもので

---

* 帝国論、山下範久編、講談社メチエ(出版予定)。

[1] 主権国家であり国民国家である政治単位によって構成される国際システムを本章ではこのように表現する。この点については、田口富久治・鈴木一人『グローバリゼーションと国民国家』青木書店、1997年を参照。

[2] この点については、デレック・ヒーター（田中俊郎監訳）『統一ヨーロッパへの道：シャルルマーニュからEC統合へ』、岩波書店、1994年；クリスチーヌ・オクラン（伴野文夫訳）『語り継ぐヨーロッパ統合の夢：ローマ帝国からユーロ誕生まで』NHK出版、2002年などを参照。また南川は、ドイツとイギリスにおけるローマ帝国の捉えかたの違いを踏まえ、現代のEUに対する態度がドイツとイギリスとで異なることを示唆

はなく、米ソ冷戦の狭間に置かれたヨーロッパの自衛策であり、欧州域内における「不戦共同体」の設立であり、域内市場の統合による経済発展が目的であった。しかし、国家を超えた統合が進むことで、既存の主権＝国民国家によって作られる政治秩序が変容し、EUを中心とする新たな政治秩序が形成されつつあるヨーロッパを、かつての帝国のイメージと重ねて見ることも全く不可能ではないだろう。

さて、ここまで無批判に「帝国」という語を使ってきたが、改めて本章でいう「帝国」とは何かを定義しておく必要があるだろう。「帝国」概念は曖昧模糊としていて、融通無碍なとらえどころのない概念である。皇帝を頂点に形成される政治秩序としての帝国（例えば神聖ローマ帝国）、中央に統一機構を持ちながら、下位に国家や社会を包含する超国家的帝国（例えばローマ帝国）、本国のほかに植民地を持つ帝国（イギリス帝国やフランス帝国）など、帝国の類型だけでも相当数あり、これを論じるだけでも紙幅が尽きる。従って、ここでは人類史における「帝国」を包括的に論じた杉山の定義を借用して「基礎単位となる複数の共同体・部族・社会・地域・権力・政権・国家などを超えて、その上に立つ統合的な権力、およびそれが中核となってつくられる関係・勢力圏・秩序[3]」としよう。

この定義に従えば、EU は「帝国」と呼ばれる資格を持つように見える。基礎単位である加盟国を超える権力を部分的に持ち、ブリュッセルが中核となって作られる EU 域外との関係や勢力圏が存在するからである。もちろん、かつての帝国のように、ブリュッセルが全ての政治的局面において超越的な権力を持っているわけではない。EU――より厳密にはその執行機関である欧州委員会――は、競争政策（独占禁止法などの市場における企業間競争を保障する政策）や関税政策などについては一定程度加盟国から授権されているが、多くの政策において加盟国の合意（特定多数決に基づくものが多い）が必要であり、また防衛安全保障政策などでは加盟国に最終的な決定権が残されている。その意味で、EU は厳密な意味での「帝国」とはいえない。

しかし、本章では EU を「規制帝国（Regulatory Empire）」と位置づけ、完全な意味での「帝国」ではないにせよ、グローバルな市場経済の発展に伴って出現した新たなタイプの「帝国」、ないしは、「帝国性」を含んだ政治主体であるとの仮説にたって議論を進めていく。特に注目されるべきは、2004 年の EU 拡大である。EU は旧共産主義国家であった中東欧諸国を加盟国として迎え入れ、25 ヶ国、4.5 億人の人口を持つ巨大な共同市場を形成し、その市場を調整する政治機構となったが、既加盟国と新規加盟国の間には経済的にも政治的にも大きな格差があり、新規加盟国は「コペンハーゲン基準」と呼ばれる政治的、経済的コンディショナリティ（加盟条件）を達成するために多大な努力を強いられた。こうした EU が中核となり、周辺諸国に影響力を与え、地域の秩序を作り出していった過程は明らかに「帝国的」であったといえる。また、EU が旧植民地諸国と結んでいるコトヌー協定にも政治的コンディショナリティが含まれており、この点もあわせて考慮すると、EU の「帝国性」は否定されざる形で浮き彫りになるであろう。

前置きが長くなったが、本章では「規制帝国」としての EU の「帝国性」を明らかにすることを目的とし、その「規制帝国」が現代国際秩序の中でどのような役割を果たしているのか、また、「規制帝国」の概念が世界システムとしての「主権＝国民国家システム」の後に続く、新しい時代の「帝国」となりえるのかを検討する。

している。南川高志「ヨーロッパ統合と古代ローマ帝国」紀平英作編『ヨーロッパ統合の理念と軌跡』京都大学学術出版会、2004 年。

[3] 杉山正明、「帝国史の脈絡－歴史の中のモデル化にむけて」山本有造編、『帝国の研究－原理・類型・関係－』、名古屋大学出版会、2003 年、p.62

1. 「規制帝国」とは何か

まずは本章の鍵概念となる「規制帝国」とは何かを論じておこう。「規制帝国」とは、第一に自らが実施する様々な市場活動の規制を帝国の領域外諸国に受け入れさせる帝国である。グローバル化が進む市場経済において、巨大な市場と強力な経済力を持つ国は域外との貿易で大きなシェアを占め、域外からの投資を呼び込み、域外に対して投資を行う。その結果、「規制帝国」と取引を望む域外諸国は、「規制帝国」が実施する域内のルールに従って、自らの国内規制を調整する必要に迫られる。近年、日本でも「グローバル・スタンダード」への意識が高まり、旧来からの商慣行や法制度を改革して、グローバルな基準を受け入れる動きが強まっているが、EU の場合、相対的に高い環境基準や安全基準などをクリアしなければ域内市場での商品販売を制限するといったルールや、EU の会計基準に準じていなければ、EU 加盟国の資本市場に参入できないなどの制約を設けている。その結果、EU と深い経済的なつながりを持つ国々（スイスやノルウェーはもちろん、北アフリカ諸国やトルコ、CIS 諸国など）は、EU 基準に合致するよう、自国の規制を調整しなければならなくなっている。

第二に、「規制帝国」は軍事力などの物質的権力（暴力）の直接的行使をしない帝国である。確かに EU 加盟国、特にイギリスとフランスは現在でもグローバルに展開可能な軍事力を保持しているが、その軍事力を用いて介入した事例は植民地帝国としての最後の介入であった 1956 年のスエズ動乱、1962 年のアルジェリア動乱以降を見ると、フォークランド紛争（英）とチャド動乱を初めとするいくつかの武力介入（仏）くらいしか見当たらない[4]。もちろん、国連 PKO を通じた国外の軍事力展開や、湾岸戦争、コソボ空爆などに見られるようなアメリカが主体となった多国籍軍や NATO 軍に参加したケースは数多くあるが、これらは旧植民地や周辺諸国における利権保護のニュアンスがあるとはいえ、いわゆる「帝国」としての軍事力の行使とはいえない。

第三に、上記の点とも関連するが、「規制帝国」は帝国としての影響力の行使をする際、あくまでも規制を受ける側が自発的にそれを受け入れることを前提としている。EU 域外諸国は自国経済の EU への依存度が強ければ強いほど、EU が設定する基準や規制を無視して経済活動を行なうことは出来ない。また、貿易をスムーズに行なうためには、EU の通貨であるユーロとの安定した為替相場を維持することが必要となり、そのために自国通貨の安定、金融政策の制約を優先的に考えなければいけなくなっている。しかしながら、これは EU の中央からの指令によって動かされているのではなく、あくまでも域外諸国が主体的に EU の規制や基準に合わせているのであり、強制されたものではない。自国の意思決定ルール（国会での法律制定や中央銀行の金融政策決定）に従い、自らの主権の行使の結果として EU の規制やルールに従属するという状況が生まれるのである。

第四に、こうした自発的な従属国を生み出す規範としての普遍性が挙げられる。いかに経済的な依存関係が強度であったとしても、受け入れるべき規制が帝国の特定の利益を反映したものであるとすれば、従属国の国内勢力（往々にして既得権益を持つ勢力）による強い反発があるだろう。従って、従属国のリーダーたちは帝国の規制を受け入れ、ルールに従うことが正当であり、自国の利益であると同時に普遍的な利益でもあるという言説を構築しなければならない。先述した「グローバル・スタンダード」言説はまさにそうしたニュアンスを持つ正当化言説であるが、EU の場合、その存在の抽象性（特定の加盟国ではなく、加盟国を超越した存在であり、かつ加盟国の合意を基盤とする）から導き出される機能的な普遍性を持つ。EU における諸規制は多くの場合、EU 加盟国間の様々な利益の

---

[4] Pierre Pascallon (ed.) *Les Interventions extérieures de l'armée française*. Bruylant, 1997.

調整として策定されており、その結果、特定の加盟国や利益団体の利益が前面に出ていたとしても、EU の複雑な意思決定過程がそれを覆い隠す役割を果たしている。また、EU 基準の規範的基礎となっている環境保護や高い安全性志向といった価値観は、EU 域内での議論を経ているだけにより強い一般性を備えており、その分、普遍的な価値として域外諸国も否定できない正当性を持つ結果となっている。

このように、「規制帝国」の概念は、ハートとネグリのいう「帝国」とは異なる。彼らは「帝国」をポスト・ウェストファリアの世界秩序、つまり主権＝国民国家システムの崩壊と捉え、主権国家だけではなく、国際機構、多国籍企業や市民社会などを含めた、脱国家的集合体である「マルチチュード」を支配する装置としての「帝国」秩序を描いているが[5]、本章では、ウェストファリア体制が変形しつつも継続されているという前提に立つ。イギリスの政治学者であるヘルドは、グローバリゼーションの進んだ世界においては、「主権＝国民国家」の持つ主権性が二分化すると論じている。つまり、国家主権は、自らよりも上位の権威・権力を認めないという「法的権威・能力・資格の最高性の側面（権力の de jure 的側面）」と「人々にある種の圧力をかけることで、一連の望まれた行為を引き出す能力（権力の de facto 的側面）[6]」に分けられ、前者の法的主権性は手続き的にも、形式的にも維持されているが、後者の実質的主権性はグローバル化が進む世界においては「規制帝国」への依存度が高ければ高いほど失われるのである。こうした状況を踏まえて「国家の退場[7]」といった議論がなされているが、注意しなければならないのは、国家は消滅するのではなく、ヘルドの言う実質的主権性（権力の de facto 的側面）を失っていくのである。

「規制帝国」は暴力による強制をせずとも、域外諸国に影響圏を拡大し、事実上の勢力圏を形成している。ある国家は法的・形式的主権のみをかろうじて維持しながら、グローバリゼーションによってもたらされる実質的な主権性を失い、他国（特にアメリカや EU）に対して従属的な立場に立たざるを得ない状況に追い込まれる。しかしながら、「規制帝国」に従属することによって市場競争の激化、財政構造改革、公営事業の民営化などが進めば、従属国の国民に大きな負担を強いることになる。「規制帝国」への従属が国民に負担を強いることになれば、合法・非合法を問わず、政権交代や政権転覆を求める動きが高まってくる。その結果、ポピュリスト型の政権が誕生する可能性が高くなり、その新政権は、自らが持つ法的主権を行使して「規制帝国」に対する従属的関係を断ち切ろうとするであろう。その場合、貿易・為替・投資などに対する規制を強化し、国内における福祉政策や産業振興策を展開することで、より自律的な経済を作ろうとすることになるが、それは現実的な政策の選択肢ではなく、より大きな国民的犠牲を強いる結果になる可能性が高い。なぜならグローバルな競争の下では一国市場のみで経済を完結させることが出来ないからである。

このように、「規制帝国」に従属する国家は暴力によって強制されているわけではないが、グローバル化した市場経済において、選挙や政権交代といった自らの決定権を行使して、市場経済とその市場のルールを規定（regulate）する「規制帝国（Regulatory Empire）」に自発的に従属するのである。

2. なぜ「規制帝国」なのか

では、一歩立ち返って、なぜ我々は現代の国際秩序を説明する上で「規制帝国」という

---

[5] アントニオ・ネグリ／マイケル・ハート（水嶋一憲ほか訳）『＜帝国＞：グローバル化の世界秩序とマルチチュードの可能性』以文社、2003 年

[6] David Held, Political Theory and the Modern State. Stanford University Press, 1989, p.216.

[7] スーザン・ストレンジ（櫻井公人訳）『国家の退場：グローバル経済の新しい主役たち』岩波書店、

概念を使わなければならないのかを考えて見たい。グローバルな市場経済が急速に展開し、グローバル市場を規制するルールや制度が必要であることはすでに多くの論者が述べている。そこでは「グローバル・ガバナンス」や「ワシントン・コンセンサス[8]」といった表現が使われ、グローバル経済の覇者、グローバリゼーションの勝ち組といった表現もある。

しかし、ここで敢えて「規制帝国」という新たな概念を持ち出すのは、第一に現代の国際秩序においては、「グローバル・ガバナンス」のように、国際社会において協調的にルール作りが行なわれているわけではない、ということである。国連や IMF、WTO などの国際機関がグローバルな秩序形成に果たす役割などは強調されてしかるべきだろうが、これらの国際機関においては、少なからず多数の国家がルール作りに参加しており、少数の国家に独占的な決定権が与えられているわけではない[9]。しかし、「規制帝国」の概念は、帝国本国が策定し、運用しているルールが他国によって受け入れられることでグローバルなスタンダードとなり、他国に対して影響力を行使する基盤となっている。つまり、「規制帝国」は、国際機関などの場で協調せずとも一国の規制を他国に強制しているのである。

第二に、「ワシントン・コンセンサス」のように、グローバル市場におけるルールはアメリカによって規定されることが多いように見えるが、それは正しい理解とはいえない。確かにアメリカの影響力は強大であるが、既述したように、各国は法的主権を保持しており、アメリカのルールをそのまま受け入れるかどうかは、最終的には各国が判断する。思想としての新自由主義やそれに基づく政策の一般原則などは受け入れられたとしても、具体的なルールは各国がそれぞれの国内制度・手続きを経て決定するものであり、ローカルな状況にあわせてルールを改編する余地は少なからず残されている。また、アメリカがグローバル市場において唯一のルール規定者であるとも限らない。本章の主題である EU の周辺諸国はアメリカよりも EU に対する経済的依存度が高く、アメリカよりも EU のルールを受け入れざるを得ない状況の国々もある。また東南アジアに関しては日本のルールを受け入れることもあるだろう。つまり、アメリカが独占的なルール規定者であるとは限らず、それだけに、アメリカや EU、日本などの影響力が地理的にどのように配分されているのかという空間的な分割状況を理解する必要がある。この点でも「規制帝国」の概念を用いることで、かつての植民地帝国による領土分割を類推しながら、どのような帝国がどのような範囲で影響力を行使しているのかを見ることで、グローバル市場のあり方がよく理解されるのではないだろうか。

第三に、「規制帝国」の概念を用いることで、「中心ー周辺」の関係が明確になる利点がある。グローバリゼーションは、「政府無きガバナンス[10]」を可能にし、多国籍企業など、国家を超える様々な主体がグローバルな市場のアクターとして機能することがイメージされている。しかし、現実にはそのグローバル市場のルールを規定する能力を持つのは各国政府のみであり、特に自律的にルールを決定できるのは「規制帝国」のみである。多国籍企業や NGO は政府に圧力をかけることはあっても、最終的な権力を持つ政府の決定を覆

---

8 クルッグマンは米国財務省、IMF 本部、世界銀行本部が集中するワシントンにおいて、新自由主義的国際経済と国際金融のルールが決定され、多くの国がこれらのルールに従属させられていると論じ、それをワシントン・コンセンサスと命名した。Paul Krugman, 'Dutch Tulips and Emerging Markets,' Foreign Affairs. vol.74 no.4, 1995.

9 国連安保理における拒否権などは少数の国家に独占的な権限を与えているが、これはルールを作る権限というよりは、提案されたルールを否定する権限であり、新たに何かを作り出すためには、拒否権を持つ国も含めて協調的に議論を進め、合意形成を目指す必要がある。従って「規制帝国」の考え方とは大きく異なるといえよう。

10 James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge University Press, 1992.

すことも、それに反した行動をすることも出来ない（出来たとしても、犯罪として処罰される）。非国家主体がグローバルな秩序形成において権力を持っているとしても、それはあくまで非公式な権力であり、正統性を伴う公式な秩序になるためには、法的主権を持つ国家を通じてでなければならない[11]。従って、グローバルな市場における「中心」は、常に「規制帝国」の意思決定の中枢を指し、ウォーラーステインのいう「準周辺」に位置するのが、従属国の政府中枢となり、「周辺」に位置づけられるのが従属国の周辺部ということになる[12]。「準周辺」に位置する従属国の政府中枢は、一方では「中心」である「規制帝国」の中枢が決定するルールを受け入れつつ、「周辺」である従属国の周辺部を支配するため、「周辺」からの不満や攻撃は「準周辺」に集中し、「中心」である「規制帝国」の中枢にまでは届かない。このような「中心ー周辺」の関係は、まさにこれまで「帝国」の名で呼びあらわされてきた政治体制に特徴的なものであり、それゆえ現代の国際秩序を語る上で「規制帝国」の表現を用いることに意義があると言える。

3. 「規制帝国」誕生の背景

では、なぜ「規制帝国」の概念が現代世界秩序、特に EU を中心とするヨーロッパにおいて有効な概念といえるのであろうか。なによりもまず、ヨーロッパ諸国、なかでも植民地大帝国を築き上げたイギリスとフランスは 19 世紀型の帝国の経営に手痛い失敗をしているという点が挙げられる。19 世紀型帝国とは、すなわち、山室のいう「国民帝国[13]」のことである。山室によれば、「国民帝国」とは「主権国家体系の下で国民国家の形態を採る本国と異民族・遠隔支配地域から成る複数の政治空間を統合していく統合形態[14]」であり、本国においてはナショナリズムを基礎とし、「民族自決権」に基づいた政治体制を形成しているにも関わらず、その経済的・軍事的優位と「未開の地の文明化」といった言説を用いて遠隔地を支配する帝国的支配体系のことである。一方では国民統合の原理としてナショナル・アイデンティティが強調され、他方では異民族を軍事的・経済的に征服し、一つの政治体制の中に組み込むという矛盾こそが「国民帝国」の本質であり、その矛盾が民族独立運動となって帝国の崩壊を導いたのである。

この「国民帝国」の拡張と崩壊は、現代のヨーロッパ諸国における世界観を形成し、その経験から得た教訓が、彼らの行動原理となっていると言っても過言ではない。ここでは「国民帝国」の拡大と崩壊を詳細に綴ることは出来ないが、欧州各国が現代にまで引き継いでいる様々な教訓を取り上げた上で、「国民帝国」の崩壊以後の「帝国」のあり方をどのように考えているかを検討していく。

欧州各国が「国民帝国」の拡張と崩壊の経験から学んだことの第一は、なんといっても「民族自決」の概念の強さであろう。一般に「民族自決権」という民族に固有の権利として確立したのは第一次世界大戦後であったが、ヨーロッパ諸国では 19 世紀初頭（ナポレオ

---

[11] とはいえ、本章で扱うグローバル市場に共通するルール（「グローバル・スタンダード」）は国家権力を媒介とせずに成立するものもある。例えば国際標準規格である ISO は非営利の非政府機関である国際標準化機構が規格制定と認定を行っているし、国際会計基準に関しても国際会計基準審議会（International Accounting Standards Board）という非政府機関で議論されている。この点については、サスキア・サッセン（伊豫谷登士翁訳）『グローバリゼーション――国家主権のゆくえ』平凡社選書、1999 年が興味深い論考を行っているので参照のこと。

[12] イマニュエル・ウォーラーステイン（川北稔訳）『近代世界システム：農業資本主義と「ヨーロッパ世界経済」の成立（Ⅰ）、（Ⅱ）』、岩波現代選書、1981 年。

[13] 山室信一「「国民帝国」論の射程」山本有造編、『帝国の研究ー原理・類型・関係ー』、名古屋大学出版会、2003 年、p.87-128。

[14] 同上、p.89

ン戦争後）から国家統合の原理としてナショナリズムへの訴えが行なわれており、植民地本国における「民族自決」の概念は深く浸透していた[15]。植民地から統治エリートとして植民地本国に留学に来ていたインドのガンジーやネルー、ガーナのエンクルマ、チュニジアのブルギバなどは、この本国におけるナショナリズムの興隆を目の当たりにし、植民地帝国による支配に強い疑問を投げかけ、独立運動の先頭に立つことになった。彼らが導いた民族独立運動は、植民地本国による軍事的・経済的制裁にも関わらず、粘り強く植民地支配を退け、1960 年代にはヨーロッパ各国の植民地のほぼ全域にわたって独立が達成された（もっともその独立は植民地行政単位による独立であり、民族ないしは部族単位による独立ではなかったが[16]）。つまり、ヨーロッパ諸国は自らが作り出した「国民国家」のイデオロギーによって、自らの帝国を滅ぼすこととなったのである。

ここから得られた教訓は何か。それは軍事的・経済的支配ないしは「文明化の使命」といった言説だけでは帝国的支配は不可能である、ということである。ヨーロッパが自ら生み出した「民族自決」の概念は世界的な基準となり、それ自体を否定して異民族を支配すること自体が国際的に認められなくなったのである。従って、現代における帝国的支配のあり方は、軍事力や経済力による制裁をテコにして従属させるのではなく、あくまでも民族自決を尊重し、従属国の国内制度・手続きを通じて、自発的に帝国のルールに従わせるということである。これはアメリカの帝国的行動と比較して見ると極めて対照的である。アメリカは冷戦期にはグラナダやニカラグアに対するあからさまな軍事介入だけでなく、1973 年のチリにおけるクーデターや中南米諸国の反共産主義勢力に対する軍事支援のように、明らかに内政干渉と思われる影響力の行使を行なってきた。また現在でもアフガニスタンやイラクにおいて明白な占領・支配状態を続けており、様々な抵抗と批判の対象となっている。他方、欧州諸国は若干の直接的な介入があったとはいえ、アメリカほどの軍事的・経済的資源が無かったこともあり、あからさまな帝国的介入は行なってこなかった。とはいえ、ヨーロッパの作り出す様々なルールを国際基準とする努力は絶えず行なわれてきた。近年では京都議定書に見られる環境問題のリーダーシップや「CE マーク」に見られる製造品規格、国際会計基準などに見られる金融・会計部門での基準、ISO 規格を中心とする国際標準規格[17]など、様々な分野においてグローバル・スタンダードを構築している。これらの基準やルールは、EU が一方的に軍事力や経済的制裁をちらつかせて従属国に採用させるのではなく、あくまでも国際会議を通じた説得と従属国の国内手続きによる批准によって実行されているものであり、あからさまに「民族自決」の概念を逆なでするようなものではない。ヨーロッパは過去の経験から、「民族自決」を尊重しつつ、自らに都合の良いグローバルな市場ルールを構築する「規制帝国」となってきたのである。

ヨーロッパが「国民帝国」の拡張と崩壊から学んだことの第二は、植民地支配のコストの高さである。植民地拡張の目的が「未開の地の文明化」であれ、資源の収奪であれ、占

---

[15] 高山巌「『民族国家』形成と主権問題――歴史的視点からの一考察」『国際政治』第 101 号、1992 年、pp.10-31。

[16] 国際法では土地を実効支配し、有効に占有している者がその土地を所有できると言う、現状承認(Uti Possidetis)の原則と呼ばれるルールがある。植民地独立に当たり、このルールが直接援用されたわけではないにしろ、植民地独立の過程で既存の行政区分が独立国家の領域的基礎になった点は興味深い。ちなみにこの原則を確立したのはスペインとポルトガルが植民地領有争いをしていた 17 世紀のことである。この時代に「帝国」が作ったルールが国際社会を支配するルールになっている点も興味深いものがある。

[17] ヨーロッパ諸国、特にイギリスとフランスは、近代に入ってからメートル法 vs.ヤード法、国際標準子午線などをめぐって覇権争いを繰り返した歴史があり、国際標準規格の制定に関しては強い関心を持つ。ISO 規格の中でも有名な ISO9000（品質保証規格）などは、イギリスが 1901 年に設立された Engineering Standard Committee（後の British Standard Institute）が主導して制定している。大浦勇三『グローバル・スタンダード革命』東洋経済新報社、1997 年。

領した植民地に新たな港湾設備などの社会基盤整備や行政システムなどの移植、植民地保護のための軍事力の整備などを行なうためのコストは文字通り無限大に拡大し、「国民帝国」の財政を圧迫した。また、民族独立運動の興隆に伴う治安悪化や帝国資本に対するストライキなどを鎮圧するためのコストも非常に高かった。欧州列強の帝国経営にかかるコストと利益を分析したオブライエンは「征服のコストは、最初予想された額をしばしばはるかに上回った。略奪と収奪への期待感が、冒険的な事業を促した。利益はすぐに獲得できることもあったし、時には膨大なものになった。しかし、現地住民を服従させ永続的に抑圧したために、天然資源・貿易商品・市場を経済的に長期にわたり開発するための基盤が掘り崩された[18]」と述べ、帝国経営が結局、植民地本国からの「富の持ち出し」によってまかなわれていたことを証明している。

また、植民地における社会基盤の整備や教育・福祉といった統治システムの整備を進める根拠として「文明化の使命」といった言説が用いられたが、民主主義の発達と納税者の税負担感覚の向上に伴い「帝国は儲かるのか」という意識が高まるようになってきたことで、民族の栄光よりも納税者の視点から植民地支配を批判し、「文明化の使命」よりも、より安い税金を求めるようになったことも重要なポイントである。つまり、民主主義が発達したことで、帝国維持のためのコストの最終負担者である納税者が帝国維持に疑問を持つようになったということである。さらに、新聞・ラジオなどのメディアの発達は、植民地における抑圧や不正を伝えることで、帝国的支配に対する疑念をさらに強める結果ともなった[19]。

しかし、なんといっても植民地支配のコスト負担の大きさを実感させたのは、第二次大戦以降の脱植民地化時代における民族独立運動抑圧のためのコストであろう。第一次インドシナ戦争、スエズ動乱、アルジェリア動乱など、1960年代まで継続的に続いた植民地との戦争は、二度の大戦で疲弊した欧州経済にとっては大きな負担であった。このような植民地経営にかかるコストの重大さを身をもって体験した欧州諸国は、現在のアメリカが行なうイラクにおける帝国的占領統治に対して冷ややかな視線を送っている。欧州諸国の視点から見れば、軍事的・物理的な支配は割に合わないものである。自らの影響力を行使する最適な方法は、「規制帝国」として、軍事的な占領とせずとも、自らのルールや規制を押し付けることを可能にすることなのである。

「国民帝国」の失敗からの第三の教訓は、植民地獲得競争がもたらす破壊的な結末である。ギャラハーとロビンソンが「公式帝国[20]」とよぶ、1880年代からの本格的な帝国主義の展開は、上述のように多大なコストがかかったにもかかわらず、目に見えない将来に対する先行投資として植民地をあらかじめ確保するという期待によって進められたものであり、また他国に先んじて植民地を領有することにより、国威を発揚し、ナショナリズムを高めることで、労働運動などによって不安定化する社会を引き締め、国家統合を強化する手段であった[21]。その結果、他の植民地列強に対する敵愾心と猜疑心が強化され、特にドイツ帝国の興隆による勢力均衡の不安定化と 1880 年代の不況に続く保護主義政策が帝国主義諸国間の緊張を高めた。その最終的な結末が第一次世界大戦であり、その結果としての第二次世界大戦であった。

---

18 パトリック・オブライエン（秋田茂・玉木俊明訳）『帝国主義と工業化：イギリスとヨーロッパからの視点』ミネルヴァ書房、2000年、p.129。

19 同上、p.126。

20 ジョン・ギャラハー、ロナルド・ロビンソン「自由貿易帝国主義」、ジョージ・H・ネーデル、ペリー・カーティス編『帝国主義と植民地主義』御茶ノ水書房、1983年。

21 山室、前掲書、p.105

これらの戦争は、敢えて繰り返す必要も無いが、ヨーロッパを舞台とし、欧州における経済社会に計り知れないダメージを与えた。ヨーロッパ諸国はこの経験から二度の大戦の原因となった仏独の対立を永続的に解消し、ヨーロッパ経済を立ち直らせるための手段として、自らの主権を部分的に委譲する国際統合プロジェクトをスタートさせ、欧州を「不戦共同体」とすべく、欧州石炭鉄鋼共同体とそれに続く欧州経済共同体（現在の EU）を設立したのであった。つまり、「規制帝国」としての EU は、まさしく「国民帝国」の失敗と崩壊の上に成り立っているわけであり、EU の「母斑[22]」として染み付いた教訓なのである。

以上のことから明らかになるのは、EU が「帝国性」を発揮し、基礎となる領域を超えて影響力を行使し、EU が中核となって勢力圏を作るとしても、その手法は決して 19 世紀型の「国民帝国」のやり方にはならないということである。EU が自覚的・無自覚的にその勢力圏を拡張する場合、そこでは必ずといって良いほど「民族自決」概念が尊重され、物理的占領を伴わず、他の「帝国」諸国との軍事的対立を避ける方法がとられるであろう。特に近年のアメリカのあからさまな帝国的行動と比較すると、EU の「帝国性」のあり方は非常に控えめで、目立たないものである。しかし、目立たないからといって、EU が「帝国」でないということにはならない。EU は自ら得た経験と教訓に基づいて、最もコスト効率がよく、抵抗を受けにくい「規制帝国」として、帝国的支配を目立たないように進めているのである。

4. 「規制帝国」としての EU の「帝国性」

静かに影響力を拡大していく「規制帝国」としての EU の姿が明確に立ち現れるのは、なんといっても 2004 年 5 月に行なわれた EU の東方拡大であろう。旧共産主義国である、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニア、バルト三国（に加えて地中海島嶼国であるマルタとキプロス）が新たに EU に加盟することになったが、現地では「欧州への回帰」や「経済成長をもたらす巨大市場」といった楽観的かつ積極的な姿勢で EU 加盟を歓迎し、EU 加盟を問う国民投票では多くの国で圧倒的な賛成で EU 加盟を批准した。EU 加盟はまぎれもなく国家を挙げて支持されていた（表—1）。

表－1　新規加盟国の国民投票結果

加盟国	投票日	賛成	投票率
マルタ	2003 年 3 月 9 日	53%	91%
スロヴェニア	2003 年 3 月 23 日	89.7%	60%
ハンガリー	2003 年 4 月 12 日	83.8%	45.6%
リトアニア	2003 年 5 月 11 日	91%	64%
スロヴァキア	2003 年 5 月 18 日	92%	52%
ポーランド	2003 年 6 月 9 日	75.3%	53%
チェコ	2003 年 6 月 13 日	77.3%	55.2%
エストニア	2003 年 9 月 14 日	66.8%	64%
ラトヴィア	2003 年 9 月 20 日	67%	72.5%

注）キプロスは国民投票を行なわず、議会による批准のみ。
（出典）欧州委員会ウェブページ（http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/accession_process.htm）

[22] Edelgard Mahant, Birthmarks of Europe: The Origins of the European Community Reconsidered. Ashgate, 2004.

る。そのためにも、質の高い労働者の育成や研究開発などへの投資が必要であり[26]、また、輸出入・投資における為替リスクをなくすためにもユーロへの参加は重要な政策課題となっている。しかし、ユーロに参加するための基準を満たしながら、教育や産業への投資を進めることは、必然的に国内社会への福祉や年金などにしわ寄せが行くことになる。先述した中東欧諸国における現政権への不満はここから来ているのである[27]。中東欧諸国の政府は、まさにウォーラーステインのいう「準周辺」として「周辺」からの不満を引き受け、結果として「中心」である EU の秩序を維持する役割を果たしているといえよう。

このように EU は経済的な依存関係を基礎として、自らのルールや規制（アキ）を押し付けつつも、EU の規制やルールを受容する手続きは加盟申請国の国内プロセスに任せきりにし、「民族自決」の原則の下、自らの手で改革を進めるよう仕向けたのである[28]。しかも、EU が中東欧諸国に課した課題は実務的なアキの受け入れだけではなかった。1993 年に欧州理事会で決定された「コペンハーゲン基準」は中東欧諸国が EU に加盟するための「政治的基準」として条件付けるものであった。この「コペンハーゲン基準」とは①既述したアキの受諾とそれを適用するための行政・司法改革、②機能する市場経済と EU 内の競争圧力に対処する能力、に加えて、③民主主義と法の支配、人権擁護と推進、少数民族の保護、腐敗に対する取り組み、という政治的な基準が設けられている。もちろんここで挙げられた政治的な基準は極めて普遍的で、解釈の余地の広い概念ではある[29]。しかし、1993 年に提案されて以来、定期的に EU は加盟申請国の「政治基準」の達成状況をモニターし、加盟交渉において各国の国内政治体制や行政システムの改革を迫った[30]。その意味では普遍的な原則を持ち出して、自らの価値観を押し付け、域外国に自らが望む政治体制を作り上げるという点は「帝国性」の発露というしかない。

ウェストファリア体制の大原則である「内政不干渉の原則」に限りなく抵触しそうなコペンハーゲン基準は、「規制帝国」としての EU を最もよく象徴するものである。自らが望む政治体制を、暴力を用いず、経済的な優位を間接的に利用しつつ、実際の決定は従属国の自発的な行為によって行なわせる姿は、まさに「帝国」の名にふさわしい[31]。確かに、アキやコペンハーゲン基準があったからこそ、民主化革命を経てドラスティックな体制変換をした中東欧諸国が安定したことは間違いない。しかし、その安定こそ EU の利益なのである。バルカン半島での民族紛争に手を焼き、アメリカの介入なしには隣国における紛

---

[26] ハンガリーの民営化を研究した森によれば、市場経済導入後の経済成長のためには、単なる規制緩和と民営化だけでは企業経営が行き詰まる結果となることを明らかにしている。その中で労働者の質と教育・訓練が不可欠であると強調している。森彰夫『ハンガリーにおける民営化の政治経済学』彩流社、1998 年。

[27] 「EU 新加盟国が陥る" 液状化現象"」『Foresight』2004 年 9 月号。

[28] EU が中東欧諸国に全く手を出さなかったというわけではない。EU は PHARE（ポーランド・ハンガリー経済再建支援プログラム：当初、ポーランドとハンガリーを対象とした市場経済と民主主義への移行のためのプログラムであったが後に中・東欧 13 カ国に拡大）などのプログラムを通じて中東欧諸国を支援していた。しかし、あくまでも中東欧諸国の制度改革は自らの手で行なうことを原則としていたことには変わりはない。

[29] Kjell Engelbrekt, "Multiple Asymmetries: The European Union's Neo-Byzantine Approach to Eastern Enlargement", International Politics, March 2002.

[30] Mary Kaldor and Ivan Vejvoda, Democratization in Central and Eastern Europe. Cassell, 1998 は欧州委員会による委託研究の成果であるが、ここでは文字通り中東欧諸国の民主化の進展状況を通信簿にして評価し、加盟交渉の際の材料として使われた。

[31] もっとも EU は拡大に対して原則論では一貫していたが、具体的な政策の実行局面になると、EU 加盟国間の意見の相違や加盟国と欧州委員会の間の軋轢などがあり、常に一貫した政策を選択してとは言い切れない。Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace "Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?", in Helen Wallace and William Wallace (eds.) Policy-Making in the European Union, 4th edition. Oxford University Press, 2000.

争も解決できなかったEUにとって、中東欧における経済、社会の安定は何よりも重要な利益なのである。また、中東欧諸国における民主主義の発達は、本節の冒頭に述べたように、EUに対する不満がEUの中枢に直接向かうのではなく、従属国である新規加盟国の政府に向かい、不満はそこで解消されるのである。自らの規制を受け入れさせ、既存のEU諸国にとっての新規市場を開拓し、ともすればアメリカが奪っていきそうな市場[32]を、「規制帝国」としての影響力を行使して、政治的にもコントロールするという帝国的権力を行使しているのである。

加えて言うならば、EUが「コペンハーゲン基準」で示した「基本的人権」、「民主主義」および「法の支配」に加え、「良き統治（Good Governance）」といった政治的コンディショナリティ（条件付経済援助協定）は新規加盟国に対してのみならず、EUの開発援助政策においても重要な位置を占めている。例えばEUは2001年にハイチ、フィジー、コートジボアール、2002年にはジンバブエに対して、コトヌー協定（旧植民地諸国と結ぶ特恵貿易・援助協定）の「民主主義条項」の違反を理由として欧州開発基金の割り当てを停止した[33]。同様の政治的コンディショナリティは北アフリカ諸国やCIS諸国、中南米諸国など多くの国との協定の中に盛り込まれており、EUが「非民主主義的」と判断した場合、援助計画の見直しや特恵関税制度の停止といった制裁を加えることが出来る[34]。中東欧諸国に比べればEUに対する依存度が低い国々であっても、経済援助などを武器にして自らの価値観を押し付けるEUの行為はどこから見ても帝国的であるといえよう。興味深いことに、EUがオーストラリアおよびニュージーランドとの経済協定構想を持ちかけた際、この政治的コンディショナリティが障害となり、協定締結に失敗し、共同宣言が採択されたにとどまった。EUは「民主主義条項」を含む政治的コンディショナリティに高い優先度をつけており、オーストラリアやニュージーランドとの協定においても、それを強引に適用しようとし、この二国は内政干渉に相当するこの条項を認めなかったのである[35]。ここから明らかになることは、EUの「規制帝国」としての影響力は、比較的経済的に豊かな国に対しては限定されており、あくまでも権力の非対称性がある国、つまりEUに対して一方的に強く依存している国に対してのみ強い影響力を行使することが出来る、という点である。上述したように、「帝国」概念を構成する一要素として「中心ー周辺」関係の存在が挙げられるが、まさに政治的コンディショナリティのケースはEUが「帝国」としての権力を行使していることを明らかにしている。

少々蛇足ではあるが、EUが「規制帝国」から一歩踏み出し、本格的な「帝国」の一面をのぞかせた瞬間を紹介しておこう。それは2003年2月のブリュッセル欧州理事会での出来事であった。ちょうどアメリカによるイラク攻撃の前夜にあたるこの時期、イラク派兵に反対し、アメリカと摩擦を起こしていたシラク大統領は、アメリカの立場を性急に支持した中東欧諸国を非難し、「子供じみた行為だ。ＥＵの結束を考慮しないこうした行動は、加盟にも影響するだろう」と発言し、特に最も米国寄りとされるルーマニア、ブルガリアに対し、「もしEUに入りたくなければ、それでも構わない」と不快感をあらわにした[36]。

---

[32] 中東欧諸国におけるアメリカへの憧憬とドイツへの反感は、そのまま消費者の嗜好に反映されており、市場経済導入後の中東欧諸国市場におけるアメリカ製品への渇望は非常に高かったのに対し、EU製品（特にドイツ製品）に対しては冷ややかな消費しか起こらなかった。アンドルー・ナゴースキー（工藤幸雄監訳）『新しい東欧：ポスト共産主義の世界』共同通信社、1994年。

[33] Council Decision of 29 January 2001, of 9 April 2001, of 25 June 2001, of 18 February 2002.

[34] 山本直「EUにおける人権と民主主義：コンディショナリティを題材として」『日本EU学会年報』第22号、2002年。

[35] 同上。

[36] 『毎日新聞』2003年2月18日

これに対し、ポーランドの外務審議官は「わが国も独自の政策を持つ権利を持っている」と反発するなど、中東欧諸国からシラク発言に対して強い非難が起こった[37]。

この出来事は「規制帝国」である EU が、一歩その線を踏み越え、自らの経済的・政治的優位性を利用してあからさまに帝国的権力を行使したことを垣間見せたものである。しかし、ポーランドの発言にあるように、中東欧諸国は「規制帝国」に対しては従属国の立場にありつつも、自らの運命を自ら決定する法的権限を失っているわけではない。「規制帝国」としての EU は、従属国の民族自決権を侵害することなく、自発的に帝国の政策に同調させるのが本来のあるべき姿なのであり、シラク大統領のようにあからさまな介入をすれば、かつての植民地帝国時代のように辛酸をなめる結果となるのである。

むすびにかえて

ここまで EU が中東欧諸国と旧植民地諸国に対して「規制帝国」としての影響力を行使し、帝国的な支配権を形成してきたことを見てきたが、果たして、この地域的な「規制帝国」である EU が世界的な「規制帝国」になるのだろうか。本章では十分展開することが出来なかったが、EU が「規制帝国」として登場してくる時代は、アメリカが 19 世紀型の「世界帝国」として立ち現れる時期と重複している。アメリカを中心とした世界秩序において、「規制帝国」である EU の「帝国性」は限定されている。なぜなら「規制帝国」は究極的には暴力によって支配を確立するという権力を持たないからである。イラク戦争で見せた仏独と英伊などとの分裂は、EU が集合的な軍事的権力として行動することが未だに出来ず、本格的な「帝国」としての影響力を持たないことを示している。

しかし、市場経済のグローバル化に伴い、「規制帝国」としての EU の「帝国性」は徐々に力を増してきているように思える。WTO におけるバナナ戦争、牛肉戦争などと呼ばれる貿易ルールを巡る対立、また国際会計基準（IAS）を巡るつばぜり合いなど、米欧間ではグローバル市場におけるルールにおいて誰が支配的であるのかをめぐって各方面で競争が続いている。かつて 19 世紀にイギリス帝国がフランスやドイツなどと「競争しつつも共存する[38]」帝国主義的競争を繰り広げたように、米欧「帝国」間競争も、軍事的には NATO の枠組みの中で共存しつつ、グローバル市場の規制をめぐる競争を展開するという状況になっているのではないだろうか。

しかし、グローバルな市場においてもアメリカの「規制帝国としての優位」は見られる。「ワシントン・コンセンサス」を持ち出すまでもなく、グローバルな金融市場などにおいてはアメリカの優位は明白である。したがって、EU が「規制帝国」としてアメリカよりも影響力を持ちうるには二つの条件が必要となってくるであろう。第一にアメリカの設定する規制よりも高い水準の規制を課すことである。京都議定書に見られる環境問題、「CE マーク」や遺伝子組み換え食品問題に見られる安全性基準、ユーロ参加基準に見られる財政規律などはアメリカが設定する規制よりもはるかに高い基準となっている。もし EU の設定する規制がアメリカのそれよりも低いものであれば、従属国はアメリカの基準を採用せざるを得ない状態になり、EU は「規制帝国」としての権力を行使することが出来なくなるからである。

第二の条件は従属国がどの程度 EU に依存しているか、ということである。本章で見たとおり、EU は中東欧諸国には大きな影響力を持っているが、そこから離れると、「規制帝国」としての影響力を行使できるのは北アフリカ諸国、トルコ、CIS 諸国などに限定され

---

37 『世界日報』2003 年 2 月 19 日（http://www.worldtimes.co.jp/w/eu/news/030219-133912.html）

38 山室、前掲書、pp.107-114

た地域になるであろう。中南米においては旧宗主国であるスペインなどが影響力を行使しようとしているが、「規制帝国」としての影響力は限定的である。アジアにおいても同様である。オーストラリアやニュージーランドのケースで見られるように、EU が一方的に規定するルールを内政干渉として一蹴されることもありうる。つまり EU がグローバルな「規制帝国」として君臨するためには、国際機関で決定されるグローバルなルール制定過程で圧倒的な力を持つか、グローバル市場においてアメリカをしのぐ経済力を持たなければならないが、どちらも近い将来実現しそうにない話である。結局、EU はユーラシア大陸の西端とアフリカ大陸北部に限定された「地域帝国」として存在するしかないのであろう。

しかし、21 世紀における「帝国」は主権＝国民国家システムが完全に崩壊・溶解しない限り、「規制帝国」としてしか成立し得ないであろう。人類は「民族自決」に基づく政治体制を経験し、これを手放すことは考えにくい。19 世紀型「国民帝国」やそれ以前の「帝国」体制のように、軍事的・経済的優位を行使し、空間的に支配権力を確立するとしても、遅かれ早かれ、「民族自決」の名の下に抵抗を受けることとなり、安定的な帝国経営が出来なくなるからである。ヨーロッパ諸国はそれを身をもって体験し、アメリカもまたイラクにおいてそれを体験しつつある（アメリカがそこから教訓を得るかどうかは別問題であるが）。21 世紀において何らかの「帝国」が確立するのであれば、それは「民族自決」を尊重し、暴力による空間的支配を避け、普遍的な言説を用いて、自発的に従属することを要請する「帝国」でしかありえないであろう。グローバル化が進んだ世界においては「規制帝国」であることが、もっとも効率的で、リスクが少なく、安定的な帝国経営を可能にする「帝国」のモードなのである。

本章では EU は「規制帝国」であるという仮説に基づき、21 世紀における「帝国」のあり方に関する一つの試論を行なった。まだ十分に展開されていない点も多いが、今後の「帝国」研究の一助として提起したものであることを留意しながら、今後の研究の発展を期待したい。杉山は「『帝国』が『帝国』になるための歴史があり、『帝国』となってからも変転の歴史があり、崩壊・消滅したのちにも、『帝国』の記憶というもうひとつの歴史がある。ある『帝国』は、かつてあった『帝国』や同時に存在する別の『帝国』の経験・記憶・影響を意識・無意識のうちに背負い、かつはその身のなかにとりこんでいく。そして、結局はそれがあらたな次の『帝国』を生みだすことにも、しばしばなりゆく[39]」と述べているが、まさにヨーロッパは、自らの「帝国」としての過去の記憶から、新たな「規制帝国」を生み出した絶好例と言えるのではないだろうか。

---

[39] 杉山、前掲書、p.37.

20. 中国の憲法改正*
—中国的市民社会の法的枠組の形成へ向けて—

筑波大学大学院人文社会科学研究科　社会科学専攻　教授　土屋英雄

(目次)

はじめに
Ⅰ　改正の過程
Ⅱ　改正の内容
Ⅲ　改正の意義
1　憲法序言第7段の「3つの代表」
2　経済関係の憲法改正事項
(1) 憲法第10条第3項、第13条の土地または私有財産の「徴収」と「補償」
(2) 憲法第11条第2項の「非公有制経済」
(3) 憲法第13条の「私有財産権」
3　憲法第14条の「社会保障制度」
4　憲法第33条の「国家は、人権を尊重し保障する」
5　憲法第67条、第80条、第89条第16号の「緊急事態」
6　その他の憲法改正事項
(1) 憲法序言第7段の「中国的特色のある社会主義の道」
(2) 憲法序言第7段の「物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進」
(3) 憲法序言第10段の「社会主義事業の建設者」
(4) 憲法第59条第1項の「特別行政区」
(5) 憲法第81条の「国事活動」
(6) 憲法第98条の「地方各級の人民代表大会の毎期の任期は5年とする」
(7) 憲法第4章の章名および憲法第136条第2項の「国歌」
むすびにかえて—移転の自由、ストライキの自由の「入憲」問題

はじめに

現行憲法は、1982年12月に制定された。その後、この憲法は、1988年4月、1993年3月、1999年3月に一部が改正され、そして今回、2004年3月に一部改正された。ほぼ5～6年ごとに改正されてきたといえる。これは、5年ごとに開催される中国共産党（以下、党と略称）の全国代表大会に対応している[1]。つまり、党の全国代表大会で決定された新しい政策、方針にもとづいて国家の基本法が改正されているのである。ここに、中華人民共和国の最大の国家的特質の一つが表われている。

こうした度重なる憲法改正に対して、今回は、頻繁すぎる憲法改正は、憲法、社会、政局の安定に悪影響を及ぼし、憲法の権威の樹立にとって不利であるという慎重意見も出て

---

* 本稿は、国立国会図書館の委託を受けて執筆した論文（「中国の憲法改正—2004年改正の過程、内容、意義—」国立国会図書館発行『レファレンス』2004年9月号掲載）と同一内容であるが、サブタイトルのみを変更した。これは、直接的には「比較市民社会・国家・文化特別プロジェクト」に対応させたことによるが、2004年の憲法改正は内容的にほぼすべて「中国的市民社会」の法的枠組の形成と密接不可分であり、この変更は可能と判断した。

1　1987年の党第13回全国代表大会→1988年の憲法改正、1992年の党第14回全国代表大会→1993年の憲法改正、1997年の党第15回全国代表大会→1999年の憲法改正、2002年の党第16回全国代表大会→2004年の憲法改正。

いた[2]。しかし、「改憲慣例」[3]は維持された[4]。そして、何よりも現実が慎重意見を圧倒した[5]。つまり、政治的、経済的、社会的現実の変化がすさまじく、この現実と憲法との乖離を放置しておくと、逆に憲法秩序の安定性に悪影響を及ぼすという認識が党と国家の指導部を支配するようになったのである。これについて、胡錦涛は、党総書記に就任（2002 年 11 月）した直後の 12 月 4 日、中華人民共和国憲法公布・施行 20 周年記念講演において、次のような表現で示していた。「適時に、法定の手続きにしたがって、憲法の一部の規定に必要な修正と補充を加え、憲法を、時代の要求を反映し時代とともに進む憲法にしなければならない」[6]。そして、このなかの「時代とともに進む憲法」という理念が今回の憲法改正において重要な作用を及ぼした。

全国人民代表大会（以下、「全人代」と略称）法律委員会主任委員の楊景宇は、2003 年 10 月 28 日、全人代常務委員会法制講座において、「時代とともに進む憲法」という理念を次のように位置づけた。憲法は「安定と変革の二重性」を有し、この二重性は「社会的実践のなかで統一」される。4 つの基本原則、国体、政体、基本的経済制度、国有経済の主導的地位など、国家がいかなる旗を掲げるか、いかなる道を歩むかという根本問題について憲法が確定する基本的内容は改変することはできない。同時に、「実践は止まることはなく、改革・開放と社会主義的現代化の建設は絶えず発展し、憲法もまた社会的実践の発展にしたがって絶えず改善され、時代とともに進まなければならない」。「時代とともに進む憲法」は、「憲法の安定に影響を及ぼすものではなく、また憲法の権威と尊厳に損害を与えるものでもない」[7]。

しかし、「時代とともに進む憲法」という理念が打ち出されたとしても、また現実が改正を要求していたとしても、当然のことながら、いかなる内容の憲法改正が行われるかは党と国家の指導部の厳格な指導下にある。この指導から逸脱するような内容の憲法改正要求は許容されない。例えば、2003 年 6 月、山東省で、研究者を中心として憲法改正のシンポジウムが開催され、言論・出版・結社の自由の行使、直接選挙の拡大などのための憲法改正が提言されたが、その後、シンポジウム主催者は政府当局の監視下に置かれた。

もっとも、憲法改正の内容の取捨選択権は基本的には党と国家の指導部に掌握され、憲法改正の内容は党と国家の指導部の意思、政策の反映ではあるが、その改正内容が人民の意思、願望と無縁であるわけでもない。無縁ではないが、両者の関係は一面的でなく、党と

---

2 「第八次修憲建議出台前後」『国際先駆導報』2003.10.28、童之偉「修還是不修、大修還是小修」『法学家』5 期, 2003, p.16 以下参照。また、2002 年の時点では、大多数の憲法学者は憲法改正の時期が完全に熟しているとは考えていなかった（劉茂林、胡弘弘「中国法学会憲法学研究会 2002 年年会綜述」『中国法学』6 期, 2002, p.179 参照）。

3 曾萍（全人代常務委員会弁公庁研究室）「憲法修改問題研究綜述」『人大研究』9 期, 2003, p.9.ただし、この改憲慣例が将来的にも維持されるかは確定的でない。

4 「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を採択した 2003 年 10 月の党第 16 期中央委員会第 3 回総会の決議は、次のように述べて「改憲慣例」を維持した。「経済社会の発展の客観的要求を根拠として、法定の手続きに従って、党第 16 回全国代表大会で確定した重大理論の観点や重大方針の政策を憲法に書き入れることは、憲法が国家の根本法の役割をさらに立派に発揮するのに有利である」（『人民日報』2003. 10. 15）。もっとも、今回の憲法改正のすべてが党第 16 回全国代表大会で提示されていたものではない。後述の憲法改正の内容のうち、「緊急事態」（原語「緊急状態」）関係の規定は直接的には 2003 年に発生した SARS（新型肺炎＝重症急性呼吸器症候群）問題を契機とするほか、全国人民代表大会の構成、国家主席の職権、郷鎮政権の任期、国歌に関する規定も党大会と直接的には関連がない。

5 議論としては、慎重意見のほかに、逆に全面的に改正して新憲法を制定せよとする意見、中間的な部分的改正で十分とする意見の分岐があったが、結局、部分的改正で収まった。

6 『人民日報』2002. 12. 5.

7 『全国人大新聞』2003. 11. 3. 後に『人民日報』2003. 12. 17 にも掲載。

国家の指導部の意思と人民の意思（人民の意思自体が相当に分化・多様化してきているが）の間には、連関、緊張、対立という複雑な関係が存在している。

筆者は、中華人民共和国下の 1999 年までの憲法改正については既に詳細な論文を執筆しているので[8]、ここでは 2004 年の憲法改正に関連してのみ論述する[9]。

I 改正の過程

今回の改正過程は、1982 年憲法に対するこれまで 3 回の改正過程と比較して、次のような特徴がある。第 1 に、これまでは、先ず改正案を作成し、その後で改正案に対する各方面の意見を求めたが、今回は、先ず広く意見を求め、その後で改正案を作成した。第 2 に、これまでの憲法改正建議は、中共中央政治局の討論後に全人代常務委員会に対して提出されていたが、今回の建議は、中共中央政治局の討論後、党中央委員会総会の審議を経て、全人代常務委員会に対して提出された。第 3 に、これまでの憲法改正は、中共中央が憲法改正建議を提出してから全人代が憲法改正案を採択するまで、文言は一字も改められなかったが（1999 年の第 3 回の改正時に全人代会議上で代表連名による補充改正案が提出されたことはある）、今回の全人代会議の審議においては、重要部分でないにしても、代表たちが提出した意見にもとづいて、憲法改正案（草案）の文言の一部修正が行われた[10]。

これらは、憲法改正の手続きの面における「民主化」志向の一つの表われとして評価できるだろう。他方で、中共中央は、憲法改正案の内容がほぼ集約されてきた 2003 年 9 月、メディア、大学、研究所等が憲法改正問題について自由な報道、意見発表等を行うことを禁止する内部通達を出した。こうした硬軟の方策の同時遂行は、党指導部がいわゆる「漸進式改革」[11]を堅持していることを示している。

今回の憲法改正は、具体的には次のような過程で行われた。

2002 年 12 月、中共中央政治局常務委員会は「2003 年活動要点」のなかで、新しい情勢下での党と国家の事業の発展の要求にもとづいて、憲法改正活動に着手することを提示。

2003 年 3 月初旬、党総書記の胡錦涛が、憲法改正活動を速やかに開始するように指示。

3 月 27 日、中共中央政治局常務委員会の会議は、憲法改正活動の研究と配置を行い、憲法改正上の総原則を確定。これは、憲法改正の全過程において党の指導を真剣に強化し、民主を十分に発揚し、各方面の意見を広範に聴取し、厳格に法に依って処理することを強調すること、および全人代常務委員会委員長の呉邦国を組長とする「中央憲法改正小組」を成立させ、中共中央政治局常務委員会の指導下で活動を行うこと、である。

4 月初旬、中共中央は憲法改正に対する意見を広く求める通知を発し、各省、自治区、

---

8 土屋英雄「中国の憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情 3』2003. 12.

9 本論文における中国の各憲法の条文の邦訳は、土屋英雄「中華人民共和国の各憲法の全訳および関係法令」『筑波法政』34 号（2003 年）にもとづく。

10 ①憲法改正案（草案）：憲法序言第 7 段「中国的特色のある社会主義を建設する道に沿って」→「中国的特色のある社会主義の道に沿って」（「建設」の削除）。②憲法改正案（草案）：憲法第 10 条第 3 項「国家は公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、土地を徴収または徴用し、且つ補償を与えることができる。」→「国家は公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、土地を徴収または徴用し且つ補償を与えることができる。」（「且つ」の前の読点を削除）。③憲法改正案（草案）：憲法第 13 条「国家は、公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、公民の私有財産を徴収または徴用し、且つ補償を与えることができる。」→「国家は、公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、公民の私有財産を徴収または徴用し且つ補償を与えることができる。」（「且つ」の前の読点を削除）。

11 「漸進式改革」の趣旨は、前掲・土屋「中国の憲法事情」『諸外国の憲法事情』pp. 36-37 参照。

直轄市の人民代表大会常務委員会の党組織が調査・研究にもとづき、当該省、自治区、直轄市の党委員会の常務委員会の討論を経て中央へ報告することを求める。

5月下旬から6月にかけて、中央憲法改正小組は、上海、成都、北京において6回の座談会を開催し、各省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会の党組織の責任者、中央党組織の各部・委員会と国家機関の各部・委員会の責任者、一部の大型国有企業と私営企業の責任者、法学と経済学の専門家の意見を聴取し、また全国人民代表大会代表、全国政治協商会議委員および一部の理論活動担当者の憲法改正に対する意見を整理し、さらに世界の主要国の憲法の関連規定を調査・研究。これらを基礎にして、中央憲法改正小組は、憲法の一部の内容を改正することに関する建議を立案(「草案意見収集稿」)。この草案意見収集稿を、中共中央政治局常務委員会と中共中央政治局会議は、それぞれ7月31日、8月11日に原則的に承認。

8月18日、中共中央は、草案意見収集稿を各省、自治区、直轄市の党委員会、中央党組織の各部・委員会、国家機関各部・委員会の党組織、軍事委員会総政治部、各人民団体党組織に発出し、意見を求める。

8月28日、胡錦涛は、各民主党派中央、全国工商連合会の責任者、無党派人士と座談会を主催し意見を求める。

9月12日、中央憲法改正小組は、一部の理論活動担当者、法学専門家、経済学専門家と座談会を主催し、それぞれの意見を聴取。

中央憲法改正小組は、各地方、各部門、各方面の意見と建議にもとづいて逐条的に研究し、草案意見収集稿に対して修正と補充を加える。

9月18日の中共中央政治局常務委員会会議、および9月29日の中共中央政治局会議における審議・同意を経て、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議（草案討論稿)」を作成。

10月11日、党第16期中央委員会第3回総会が開催され、呉邦国が「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議（草案討論稿)」について説明。同月14日、総会は「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を採択。

12月12日、党中央委員会は、全人代常務委員会が法の定める手続きにしたがって、憲法改正案議案を第10期全人代第2回会議の審議のために提出することを建議。

12月16日、第10期全人代常務委員会第10回委員長会議が開催され、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を審議するため、それを第10期全人代常務委員会第6回会議に提出することを決定。

12月22日、第10期全人代常務委員会第6回会議（12月22日～27日）の審議のために提出。全人代常務委員会副委員長の王兆国が憲法改正の建議に関して説明。

同会議は、憲法第64条が規定する憲法改正の手続きに照らし、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を基礎として、「憲法改正案（草案)」を作成。

12月27日、会議に出席した153名の常務委員会委員は満票で、憲法改正案（草案）を採択し、これを第10期全人代第2回会議での審議のために提出することを決定。

2004年3月5日～14日、第10期全人代第2回会議を開催。3月8日、王兆国が、同会議上で、「中華人民共和国憲法改正案（草案)」に関して説明。この審議において、憲法改正案（草案）の文言の一部を修正。3月14日、同会議は3分の2以上の多数で憲法改正案を採択。無記名投票の結果、配布2,903票、回収2,891票、有効2,890票、このうち賛成2,863票、反対10票、棄権17票。

3月14日、第10期全人代第2回会議主席団は、採択された憲法改正案を公布・施行する「中華人民共和国全国人民代表大会公告」を告示。

3月18日、中共中央は、「『中華人民共和国憲法』を一歩進んで学習し貫徹実施することに関する通知」を発し、「全党全国において、憲法を学習し貫徹実施する活動を集中して展開する」ことを指示。[12]

Ⅱ 改正の内容

2004年3月14日、第10期全人代第2回会議において採択された「中華人民共和国憲法改正案」の内容は次の通りである（下線部分へ改正。括弧内は筆者付記）[13]。

一、　憲法序言の第7段のなかの「マルクス＝レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論に導
かれ」を、「マルクス＝レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論および『3つの代表』の重要思想に導かれ」へ改正し、「中国的特色を有する社会主義を建設する道に沿って」を、「中国的特色のある社会主義の道に沿って」へ改正し、「工業・農業・国防および科学技術の現代化を逐次実現し」の後に、「物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進して」を追加する。

これに応じて、この段を次のように改正する。「中国の新民主主義革命の勝利と社会主義事業の成果は、中国の各民族人民が、中国共産党の統率的指導のもと、マルクス＝レーニン主義と毛沢東思想の導きにもとづき、真理を堅持し、誤りを是正し、多くの困難と障害に打ち勝って、獲得したものである。わが国は、今後、長期に社会主義初級段階にあるであろう。国家の根本的任務は、中国的特色のある社会主義の道（文言変更）に沿って、力を集中して社会主義的現代化の建設を行うことである。中国の各民族人民は、引き続き中国共産党の統率的指導のもと、マルクス＝レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論および『3つの代表』の重要思想（追加）に導かれ、人民民主独裁を堅持し、社

12　中国の憲法改正は、以上から知られるように、一貫して党の強力な指導下で行われるが、この点との関係で、党中央の指導下による現行の憲法改正の方式は、全国人民代表大会の「最高国家権力機関としての性質と作用に客観的に影響を与えている」として、次のような提言が一部で出されていることは注意に値する。「党中央の憲法改正の建議は、憲法改正の理由、憲法改正を提示する必要性、実行可能性および憲法規範と社会的現実―特に改革の実践―の間の食い違い、衝突等の問題に重きを置くべきであり、憲法改正の具体的な建議と内容を提出したり、改正建議のなかで憲法規範および一連の立法技術性の問題を記述したりはすべきでない」。「憲法改正の建議に対する党中央の審議と討論の手続きを簡素化し、全人代およびその常務委員会の起草権、提案権、審議権、採択権を強化」すべきである（劉淑君「修改憲法的理論思考」『甘粛政法学院学報』2期, 2000, p.18）。興味深いことに、この論文の趣旨は、その後、中央の全人代常務委員会関係の研究雑誌に掲載の論文のなかで、出所は明記されずに、「ある同志の建議」として肯定的に紹介されている（曾 前掲論文 p.10参照）。

また、党の指導の問題のほかに、憲法改正の手続きそのものの不備、欠陥も認識されるようになってきているが、この問題について、ある論文は、①手続き上の正義の理念の樹立、②会期制度の改善、③憲法改正提案権の主体および関連手続きの増設、④議事活動の一層の公開化・具体化・制度化、⑤公布機関の明確化等を建議しているが（劉茂林「論我国憲法修改程序的完善」『政法論壇』2期, 2003, p.26以下参照）、これは内容上、説得力があり、部分的には今後、法令において採り入れられる可能性がある。

13　中国では、憲法改正の公布の仕方として、条文改正式と改正案添付式がある。前者は、原文を改正した部分を含めた全文を公布する仕方で、新しい全文を知るのに便利である。後者は、原文はそのままにして、それと並んで改正案を添付して公布する仕方で、原文を知るのに便利である。全人代常務委員会は、これらのいずれの方式を採るべきか検討した結果、1988年2月、改正案添付式を採用することを決定した。しかし、今回、この方式を改め、1982年憲法の原文、過去と今回の憲法改正案、今回改正された部分を含む憲法全文を同時に公布した（王兆国「関於『中華人民共和国憲法修正案（草案）』的説明」本書編写組『憲法和憲法修正案―学習問答―』中国民主法制出版社, 2004.3, p.108参照）。

会主義の道を堅持し、改革・開放を堅持し、社会主義の諸制度をたえず改善し、社会主義的市場経済を発展させ、社会主義的民主を発展させ、社会主義的法制を健全にし、自力更生、刻苦奮闘し、工業・農業・国防および科学技術の現代化を逐次実現し、物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進して（追加）、わが国を富強・民主・文明をそなえた社会主義国家に築き上げるであろう。」

二、　憲法序言の第10段の第2文の「長期の革命と建設の過程において、中国共産党の統率
的指導のもとで、各民主党派と各人民団体が参加し、社会主義的勤労者、社会主義を擁護する愛国者および祖国統一を擁護する愛国者のすべてを含む、広範な愛国統一戦線が結成されたが、この統一戦線は引き続き強固になり発展して行くであろう。」を次のように改正する。

「長期の革命と建設の過程において、中国共産党の統率的指導のもとで、各民主党派と各人民団体が参加し、社会主義的勤労者、社会主義事業の建設者（追加）、社会主義を擁護する愛国者および祖国統一を擁護する愛国者のすべてを含む、広範な愛国統一戦線が結成されたが、この統一戦線は引き続き強固になり発展して行くであろう。」

三、　憲法第10条第3項の「国家は、公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、
土地を徴用できる。」を、次のように改正する。

「国家は公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、土地を徴収または（追加）徴用し且つ補償を与えることができる（追加）。」

四、　憲法第11条第2項の「国家は、個人経営経済、私営経済の合法的な権利および利益を
保護する。国家は、個人経営経済、私営経済に対して指導・監督・管理を行う。」を、次のように改正する。

「国家は、個人経営経済、私営経済等の非公有制経済（追加）の合法的な権利および利益を保護する。国家は、非公有制経済の発展を奨励・支持・指導し、且つ非公有制経済に対して法によって監督と管理を行う（文言変更）。」

五、　憲法第13条の「国家は、公民の合法的な収入、貯蓄、家屋、その他合法的な財産の所
有権を保護する。」「国家は、法律の定めるところにより、公民の私有財産の相続権を保護する。」を、次のように改正する。

「公民の合法的な私有財産は侵されない（文言変更）。」「国家は、法律の定めるところにより、公民の私有財産権と相続権を保護する（文言変更）。」「国家は、公共の利益の必要のため、法律の定めるところにより、公民の私有財産を徴収または徴用し且つ補償を与えることができる（追加）。」

六、　憲法第14条に次のような1項を追加して、これを第4項とする。

「国家は、経済の発展水準と照応する社会保障制度を建立し、健全にする（追加）。」

七、　憲法第33条に次のような1項を追加して、これを第3項とする。

「国家は、人権を尊重し保障する（追加）。」

これに応じて、既定の第3項を第4項へ改める。

八、　憲法第59条第1項の「全国人民代表大会は、省、自治区、直轄市、軍隊が選出する代
表によって構成される。各少数民族はいずれも適当な定数の代表をもつべきである。」を、次のように改正する。

「全国人民代表大会は、省、自治区、直轄市、特別行政区（追加）、軍隊が選出する代表によって構成される。各少数民族はいずれも適当な定数の代表をもつべきである。」

九、憲法第 67 条の全国人民代表大会常務委員会の職権の第 20 号の「(20) 全国または個別の省、自治区、直轄市の戒厳の決定」を、次のように改正する。

「(20) 全国または個別の省、自治区、直轄市の緊急事態への突入（文言変更）の決定」。

十、　憲法第 80 条の「中華人民共和国主席は、全国人民代表大会の決定と全国人民代表大会
常務委員会の決定にもとづいて、法律を公布し、国務院の総理、副総理、国務委員、各部部長、各委員会主任、会計検査長、秘書長を任免し、国家の勲章と栄誉称号を授与し、特赦令を発布し、戒厳令を発布し、戦争状態を宣布し、動員令を発布する。」を、次のように改正する。

「中華人民共和国主席は、全国人民代表大会の決定と全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづいて、法律を公布し、国務院の総理、副総理、国務委員、各部部長、各委員会主任、会計検査長、秘書長を任免し、国家の勲章と栄誉称号を授与し、特赦令を発布し、緊急事態への突入を宣布し(文言変更)、戦争状態を宣布し、動員令を発布する。」

十一、憲法第 81 条の「中華人民共和国主席は、中華人民共和国を代表して外国使節を接受し、また全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづき海外駐在全権代表を派遣または召還し、外国と締結した条約および重要な協定を批准または破棄する。」を、次のように改正する。

「中華人民共和国主席は、中華人民共和国を代表して国事活動を行い(追加)、外国使節を接受し、また全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづき海外駐在全権代表を派遣または召還し、外国と締結した条約および重要な協定を批准または破棄する。」

十二、憲法第 89 条の国務院の職権の第 16 号の「(16) 省、自治区、直轄市の範囲内の一部地区の戒厳の決定」を、次のように改正する。

「(16) 法律の定めるところにより（追加）、省、自治区、直轄市の範囲内の一部地区の緊急事態への突入（文言変更）の決定」。

十三、憲法第 98 条の「省、直轄市、県、市、市管轄区の人民代表大会の毎期の任期は 5 年とする。郷、民族郷、鎮の人民代表大会の毎期の任期は 3 年とする。」を、次のように改正する。

「地方各級の人民代表大会の毎期の任期は 5 年とする（文言の変更）。」

十四、憲法第 4 章の章名の「国旗、国章、首都」を、次のように改正する。

「国旗、国歌（追加）、国章、首都」。

第 136 条に次のような 1 項を追加し、これを第 2 項とする。

「中華人民共和国の国歌は『義勇軍行進曲』である（追加）。」

Ⅲ 改正の意義

1 憲法序言第 7 段の「3つの代表」

いわゆる「3 つの代表」論は、当時の党総書記の江沢民が、2000 年 2 月、広東視察時に初めて言及し、そして、翌年 9 月の党第 15 期中央委員会第 6 回総会において正式に提示したものである。その内容は、共産党が終始、①中国の先進的社会生産力の発展の要求、②中国の先進的文化の前進の方向、③中国の最も広範な人民の根本的利益、の忠実な代表

でありさえすれば、共産党は永遠に存続していけるというものである[14]。江沢民は、さらに2002年11月、「党第16回全国代表大会における報告」のなかで、「『3つの代表』の重要思想を全面的に貫こう」という見出しを立てて、「3つの代表」論を詳細に説明し、そして、この論は、「党第16回全国代表大会の第15期中央委員会の報告に関する決議」、「党第16回全国代表大会の『党規約（改正案）』に関する決議」のなかに盛り込まれ、改正「党規約」にも規定された。

「3つの代表」論は、江沢民の理論の独自性を打ち出したものであるが、特質的には、市場経済化の一層の促進に対応するための党体制の確立を意図していた。その重要な方策の一つが、「私営企業主」の入党の許可である。江沢民は、2001年7月の党創立80周年祝賀大会で私営企業主の条件付き入党の容認を提示していたが、翌年の党第16回全国代表大会において、入党申請可能者の党規約の規定を、「中国の労働者、農民、軍人、知識分子およびその他の革命分子」から「中国の労働者、農民、軍人、知識分子およびその他の社会階層の先進的分子」へ改正し、私営企業主の入党を正式に可能とした。政権を争う他政党の存在を拒絶する現在の中国において、私営企業主の入党の正式の容認は、党が中国社会内の多様で多元的な利益・意見を代表するものとなることを示している。いわば共産党の「全国民的政党化」である[15]。今回の憲法改正で、「3つの代表」と私有財産権が同時的に憲法規定化されたのは、「3つの代表」の思想内容からして自然なことであった。

この「3つの代表」論は、内容的にマルクス主義の「伝統的」理念に沿うものではないが、その「発展的」内容は、今回の憲法改正推進の重要概念である「時代とともに進む」ということにより正当化された。つまり、「3つの代表」論は、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論が「時代とともに進む」ことの結果であるとされたのである。このことを、全人代常務委員会副委員長の王兆国は、憲法改正案（草案）の説明のなかで、次のように述べていた。「『3つの代表』の重要思想は、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論を受け継ぎ、時代とともに進む科学的体系であり、マルクス主義の中国における発展の最新の成果であり、21世紀に対面する中国化したマルクス主義であり、全党全国各民族人民を導いて新たな世紀の新たな段階における発展目標と壮大な構想を実現するために奮闘する根本指針である。『3つの代表』の重要思想をマルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論と同様に憲法に書き込み、国家の政治と社会の生活における指導的地位を確立することは、全党全国各民族人民の共通の願望を反映し、党の主張と人民の意思の統一を体現し、全党全国各民族人民が新たな世紀の新たな段階において団結して奮闘するために共通の思想的基礎を提供し、重大な現実的意義と深い歴史的意義を有している」[16]。

もっとも、憲法改正案の内容が煮つまってくる以前は、「3つの代表」を憲法規定化することに対しては、「3つの代表」論は党の理念であり、憲法の性質、趣旨にそぐわないのではないか等の疑念も一部で提示されていた（この背景には「3つの代表」論をめぐる政治的立場の相違も存在していた）。だが、2003年7月1日、胡錦涛が「3つの代表」研究・

---

14 「3つの代表」思想は、1995年に江沢民が提示したいわゆる「3講」（「学習」を講じ、「政治」を講じ、「正しい気風」を講じること）に「一層科学的な思想内容と明確な努力方向」をもたせたものとされる。「3つの代表」思想の形成の歴史的過程の詳細は、中共中央党校哲学教研部「三個代表」研究課題組『「三個代表」思想研究』人民出版社, 2002.10, p.26以下参照。

15 江沢民は、2001年7月1日の党創立80周年祝賀大会上の講話において、「党は中国労働者階級の前衛隊にならなければならないと同時に、中国人民と中華民族の前衛隊にならなければならない」と述べていたが、この党＝「2つの前衛隊」論は「全国民的政党化」と不可分である。

16 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p.101.

討論会上の講話[17]のなかで、「『3つの代表』の重要思想は、わが国の最も広範な人民の共通の願望を反映し、当今の世界と中国の発展の時代精神を体現し、全党全国人民が新たな世紀の新たな段階において引き続き団結して奮闘する共通の思想的基礎である」と論じて以来、「3つの代表」の「入憲」は確定的となり、こうして、「3つの代表」論は、「党と国家の発展に向けた戦略的構想」として格上げされた。党の思想・理念も国家の思想・理念（＝憲法）も「時代とともに進む」ものであり、両者は一体的に「新たな世紀の新たな段階における国家の根本任務」を完遂するものであると位置づけられたのである[18]。

2 経済関係の憲法改正事項

(1) 憲法第10条第3項、第13条の土地または私有財産の「徴収」と「補償」

改正前の憲法第10条第3項は、「土地を徴用できる」と規定していたが、「徴収」と「補償」については規定していなかった。もっとも、「補償」に関しては、憲法では規定されていなかったが、下位法規では規定されていた。例えば、「土地管理法」（1986年6月、全人代常務委員会会議採択、1988年12月、1998年8月改正）第47条は、土地の「徴用」に対して「補償」を与えることを定めていた。

今回の憲法改正で、土地のみならず私有財産に対しても「徴収」または「徴用」が可能となり、かつ両方に対して「補償」を与えることができるとされた。

徴収と徴用は異なる法的概念である。徴収は、公共の利益の必要のために、国家が私人所有の財産を強制的に国有に帰属させることを指し、徴用は、公共の利益の必要のために強制的に公民の私有財産を使用することを指す。徴収は所有権の改変であるが、徴用は使用権の改変にすぎない。つまり、徴収は、国家が被徴収者から直接に所有権を取得し、その結果、所有権の移転が発生するものである。徴用は、主に緊急状況下における私有財産に対する強制的使用であり、一旦緊急状況が終われば、徴用された財産は原権利者に返還される。徴用と徴収はともに3つの原則を遵守することが要求される。すなわち、①公共の利益の必要という原則、②法定の手続きに依るという原則、③法にもとづいて補償を与えるという原則である[19]。

改正前憲法の第10条第3項の土地徴用に関する規定およびこの規定にもとづいて制定された土地管理法は、上述の二種の異なる態様を区分せずに、統一的に「徴用」と称している。実際の内容からして、土地管理法は農村の集団所有の土地を国有の土地へ転ずる態様—これは実質的に徴収—を規定しているだけでなく、また臨時に土地を用いる態様—これは実質的に徴用—を規定している。今回の憲法改正は、市場経済化の進展とともに、徴収と徴用に因って生じる種々の異なる財産関係を整理するために、徴収と徴用の二種の異なる態様を憲法上で区分することの重要性が認識されるようになったことの結果であると同時に、土地と私有財産の市場経済における中核化に照応して、その徴収または徴用に対する補償も憲法的保障へ格上げされたのである[20]。

---

17 「胡錦涛在『3個代表』研討会上的重要講話」『人民日報』2003.7.3.

18 肖蔚雲「『三個代表』重要思想写入憲法的重大深遠意義」『人民日報』2004. 2. 4 参照。

19 許安標「保護公民的合法的私有財産不受侵犯」『人民日報』2004.4.8 参照。

20 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p. 103, pp. 201-203 参照。

(2) 憲法第 11 条第 2 項の「非公有制経済」

中国の「社会主義」の経済的土台は、1978 年末の「改革・開放」路線への転換以来、確実に変容してきた。1978 年憲法までは、個人経営経済、私営経済等の非公有制経済は公有制経済の対立面であるとする「対立」論が体制的見地であった。しかし、「改革・開放」路線下の 1982 年憲法で、「個人経営経済」は社会主義的公有制経済を補完するものであるとする第 1 段階の「補完」論が規定され、次に、1988 年の憲法改正で「私営経済」は社会主義的公有制を補完するものであるとする第 2 段階の「補完」論へと進められた。そして、1999 年の憲法改正で、個人経営経済、私営経済等の非公有制経済は社会主義的市場経済の「重要な構成要素」であるとする「重要構成」論が打ち出された[21]。今回の憲法改正は、この「重要構成」論の延長線上にあり、「非公有制経済を発展させる国家の方針をさらに明確にした」[22]ものである。

「非公有制経済の発展を促進すること」は、江沢民の「党第 16 回全国代表大会における報告」のなかで既に強調されていたが[23]、その後、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を採択した党第 16 期中央委員会第 3 回総会は、非公有制経済の発展を促進させる具体的政策として、①非公有制経済の発展と積極的な導入に大いに力を入れ、法律や法規が禁じていないインフラ設備、公用事業その他の業種や分野へ非公有資本が参入するのを許可すること、②非公有制企業は、投融資、税収、土地使用、対外貿易などの方面で、その他の企業と同等の待遇を享受すること、③非公有制企業に対するサービスと監督管理を改善する必要があること等を提示していた[24]。

憲法への「非公有制経済」の追加は、私有財産権の憲法規定化と相乗作用的に市場経済を一層促進させる機能を有するものと考えられる[25]。

(3) 憲法第 13 条の「私有財産権」

江沢民が「党第 16 回全国代表大会における報告」のなかで、「私的財産を保護する法律制度をさらに充実させる」ことと「財産所有権、土地、労働力、技術等の市場を発展させる」ことを提示して以来[26]、財産権の憲法規定化の可能性は高まっていたが、その後、党第 16 期中央委員会第 3 回総会における「財産権は所有制の核心で主要内容である」との「一致した認識」にもとづいて[27]、私有財産権が憲法改正案（草案）のなかに盛り込まれた。

しかし、全人代の 31 名の代表が連名で出した「私有財産に対して立法的保護を強化することに関する議案」(504 号) のなかにあった「私有財産は神聖不可侵である」という文言は採用されなかった。結局、「社会主義の公共財産は神聖不可侵である」(憲法第 12 条第 1

---

21 土屋英雄「中国の立憲主義」全国憲法研究会編『憲法問題〔11〕』三省堂，2000. 5，p. 78 参照。

22 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p. 103.

23 『中国共産党第十六次全国代表大会文献彙編』人民出版社，2002. 11，p. 25.

24 『人民日報』2003.10.15 参照。

25 「改革・開放」開始の 1979 年以来、今日まで、中国経済は年平均 9%の成長率であったが、個人経営経済、私営経済の年平均成長率は 20%超であった。2002 年、個人経営商工は 2377.5 万戸で就業者 4743 万人、私営経済は 243 万戸、就業者は 3409 万人であり、2001 年末までに非公有制と混合所有制経済の投資は全社会投資の 38.5%を占めるに至っている（胡康生「毫不動揺地発展非公有制経済」『人民日報』2004.4.6）。なお、中国での非公有制経済の歴史的な発展過程の詳細は、傅桃生『非公有制経済組織党建工作理論研究』人民出版社, 2003.3, p.38 以下参照。

26 前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文献彙編』p. 26 参照。

27 『人民日報』2003. 10. 15.

項）を維持しつつ（「神聖」の削除意見はあった）、財産権については、「公民の合法的な私有財産は侵されない」（憲法第 13 条第 1 項）という緩和的な文言で規定された。これは、国家は社会主義初級段階においては「公有制を主体」とする基本的な経済制度を堅持すること（憲法第 6 条第 2 項）、「国有経済すなわち社会主義的全人民所有制経済は国民経済のなかの主導力である」こと（憲法第 7 条）等が保持されたことを考慮すれば、不自然な結果ではなかった。かつ、「神聖不可侵」を規定しなかったのは、現代の諸外国の憲法でも、私有財産の「神聖不可侵性」を規定しているものはほとんどなく、「神聖不可侵」概念は時代遅れであるとする意見が強かったことにもよる。

また、私有財産権の保障は、憲法の第 2 章「公民の基本的な権利と義務」のなかで規定されるべきであるとする主張も採り入れられず、規範性が比較的に弱い原則的規定たる第 1 章「総綱」のなかで定められたことにも注意する必要がある（これまでの憲法改正の大部分は「総綱」のなかの条文であった）。もっとも、「総綱」における規定であっても、私有財産権がそれまでの一般的権利から基本的権利へ昇格されたのは確かであり、一般的権利と基本的権利とでは、その権利の保護の方式・性質が異なる[28]。

私有財産権の憲法規定化は、公的説明では次のようなことを意味としていた。第 1 に、私有財産権の保護の法的地位の上昇。現行の法律上でも私有財産権の保護の規定は存在するが、これを憲法上の保護に格上げした。第 2 に、私有財産権の保護力の強化。今回新たに用いられた「侵されない」（原語「不受侵犯」）という文言は、それまでの「保護する」という文言より厳格な意味を有する。第 3 に、私有財産の保護範囲の拡大。憲法上保護される私有財産には、生活手段と生産手段の両方が含まれ、有形・無形、動産・不動産など形態の如何にかかわらず、および市場経済下で出現するその他の財産権も合法的であれば保護される。第 4 に、「所有権」を「財産権」に改めたことによる権利の意義の明確化、全面化[29]。

今回の私有財産権の憲法規定化の意義をいかに理解するか。これとの関連で、憲法改正前、私有財産権の保障を、政府権力の制限、公民の権利の保護、庶民の財産権の尊重、人類の生存・発展・自由・尊厳等との関連で主張している以下のような論があった。「私有財産権の存在は、政府の権力の拡張を抑制する堅固な障壁である。財産権は公民私人の自治の領域を開き、政府の公権力の範囲を限定してきた。憲法の真の意義は『限政』すなわち政府の権力を制限し、公民の権利を保護することにある。現代政府は権力が制約を受ける『有限政府』であり、政府の存在の正当な理由は財産権を含む公民の各種の権利を保護することである。公民の私有財産に十分な法律保障を提供するのが政府の不可避的な職責である」。「無節制な苛税・雑税、濫発される負担金・罰金は、公民の財産権に対するあからさまな侵害である」。「庶民の財産権に対する尊重は、執政者がまことに得がたい貴重な大知恵である」。「一言で言えば、財産権は人類が生存と発展を求める基本的権利であり、また人類の自由と尊厳を維持する土台である」[30]。

確かに、私有財産権の保障は、政府権力の制限、公民の権利の保護、庶民の財産権の尊重、人類の生存・発展・自由・尊厳等と関係はあるが、しかし、今回の私有財産権の憲法規定化の主たる目的は、財産権の保障を生活手段以外の私的財産の保障へと拡大、強化することであり、その現実の眼目は、庶民、弱者、人類の財産の保護・尊重というよりむしろ、市場経済の一層の展開のための「非公有制経済」の財産の保護・尊重であり、政府権力の制限も「非公有制経済」との関係でのものであって、実際、高度の市場経済化のなか

---

28 曾 前掲論文 p.6 参照。

29 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』pp. 104-105, p. 199 参照。

30 劉武俊（司法部司法研究所副研究員）「私有財産権入憲的意義」『中国青年報』2004. 1. 9.

での私有財産権の保障は主としてそのように機能せざるを得ない[31]。また、中国が2001年12月に世界貿易機関（WTO）に加盟して、中国経済が世界経済システムにリンクされたことも、私有財産権の強力な「入憲」圧力となった[32]。

もっとも、今回の憲法改正が「庶民の財産権」の保障とも無関係でないことは事実である。例えば、現在の中国では、土地の再開発のための土地収用、住民の強制立退き等が深刻な問題になっており（毎年増大している行政訴訟の相当数が、この問題―「土地戦争」ともいわれている―と関連している[33]）、この面で、個別的には、私有財産権の保障が土地収用、強制立退き等に対して対抗的に機能する場合もありうる[34]。しかし、一般庶民の土地の収用、強制立退き等の問題は、実は、憲法改正前の条文の「国家は、公民の合法的な収入、貯蓄、家屋、その他合法的な財産の所有権を保護する」（第13条）という規定で対応できる性質のものであったことをも看過すべきでない。そもそも、現在蔓延している強制立退き等の問題は中国の市場経済化のシステムと密接不可分であり、これは、私有財産権の保障（憲法規定化された私有財産の徴収、徴用に対する補償を含む）とは別の性質の国家的な社会政策で対処されなければ本質的な解決は得られないであろう[35]。

---

31 劉武俊の同上論文は、また、私有財産権の憲法規定化を、都市住民の93%が憲法改正して公民の私有財産権を保護することを希望している（中国経済景気観測センターと中央テレビ・中国財経報道の2002年初めの共同調査による）ということでもっても正当化しているが、私有財産権の保障の主たる受益者は農村住民ではなく都市住民であることに注意する必要がある。さらに、劉武俊は、他の論文でも、中国には「恒産があってはじめて恒心がある」という古語があるが、この「恒産」という古語の現代用語が「私有財産」であり、「財富を追求し、財富を占有し、財富を享受するのは人の天性である」として、私有財産権の「入憲」を正当化している（劉武俊「讓私有財産遠離『傲慢與偏見』」『新西部』1期，2004，p.70）。この類の主張は中国の学者の間でも増えてきているが、こうした論が政府の司法部内部から出ていることがいささか興味深い。

32 WTO加入が中国の経済法制建設に及ぼす重大な影響については、曹建明(最高人民法院裁判官、副院長)「WTO與中国的法治建設」『比較法研究』2期，2002，pp.1-20参照。

33 全人代会議における最高人民法院院長・肖揚の「最高人民法院活動報告」によると、2003年の1年間に判決が出された行政訴訟事件は11万4,896件であるが、このうち、土地収用、強制立退き等の事件は「比較的に突出」しており、その他、国家賠償事件判決は3,124件で、前年比18.24%であった（本書編写組『学習十届全国人大二次会議文件輔導』中共中央党校出版社，2004.3，p.30）。

34 憲法改正前の2004年2月、3月上旬、中国国内では、こういう角度から私有財産権の憲法規定化を論じたり、報道したりするものが少なくなかった。

35 筆者は、2004年3～4月、北京滞在中に強制立退き等の問題を現地調査したが、調査対象の一つに、北京大学「6・26事件」がある（これは、5月現在、いまだ解決されていない）。この事件は、財産権保障の法システムの運用上で重大な問題があるので、ここに紹介しておく。

2001年、北京大学は、「南壁美化」計画にもとづいて、北京大学南門付近で営業している各商店と立退き交渉に入ったが、この交渉は難航した。北京大学は、同年4月13日に文書を発出し、4月16日から全面的に断水、停電を実行することを各商店に通知した。写真館、眼鏡店等の一部の商店は自家発電機を購入してこれに対抗した。その後、膠着状態が続いたが、2003年4月15日、「北京大学資源集団」（もと「北京大学資源開発公司」）は、「北京市海淀区政府の文書の精神」と「北京大学文書の要求」を根拠として、5月30日を期限に家屋を撤去することにした。実際、4月4日付けの「北京大学文書（校発［2001］46号）」たる「北京大学南街西段の撤去期限に関する緊急通知」は、撤去を4月15日から開始し5月30日に完了させるよう北京大学資源集団に指示していた。この期限内には撤去はなされなかったものの、6月26日夜、北京大学資源集団から委託を受けた「北京君誠撤去・移転公司」は、動員した作業員と機械でもって対象家屋を一挙にほぼ完全に破壊した。写真館を中心とする商店側は、破壊跡地に小屋を建てて立てこもり、現在に至っている。写真館（「天光照相館」）と「北京大学資源開発公司」との間の協議書（署名、1994年3月17日）および契約書（署名、1995年3月1日）を読むと、家屋使用期限は25年で、1994年に開始し2018年1月1日に終止することになっている。要するに、契約期間内の強制取り壊しである。写真館側の計算では、損失は家屋、写真店経営設備、複写機、エアコン、家財道具、服装用品等を含めて60万元余。北京大学資源集団側は、この取り壊しは北京君誠撤去・移転公司の判断で実行されたので、責任は北

さらに、私有財産権の憲法規定化は必ずしも異議なくなされたわけでもない。現行憲法上の「財産所有権」の規定は「社会主義初級段階の要求に合致」しているので憲法改正は必要でないとする意見[36]のほか、そもそもマルクス主義的公有制と私有財産権の間に本質的矛盾はないのか、欧米的な財産権の導入は民衆の利益になるのか等の批判はさほど弱くない[37]。私有財産権は「入憲」とともに確固となるわけではなく、私有財産権の保障の安定化は、現在、深刻度を増しているいわゆる「三農（農業、農村、農民）」問題[38]の解消の方向および次項の「社会保障制度」の具体化のありようと連動している。

なお、財産権関係で、今後、物権法(民法典の一部)、債権責任法(民法典の一部)、渉外民事関係法律適用法(民法典の一部)、商事登記法、企業破産法（この前身の「企業破産法〔試行〕」は 1986 年に制定されている)、国有資産法、外国為替法、反独占法、企業所得税法、銀行業監督管理法等の立法化、および会社法、共同経営企業法、証券法、個人所得税法、商業銀行法、中国人民銀行法、土地管理法、対外貿易法等の改正が予定されている[39]。

京大学にはないとし、また補償費については、政府が北京大学資源集団にいかなる補助金も出さないので、さほど補償を支払うことはできない、と主張している。区役所の調停もすべて不調に終わっている。写真館側は、資金が全くないので弁護士を雇って訴訟を起こすことができない状態だと話し、かれらの後ろには、「胡主席」と「温総理」に直訴する大きな横断幕が、文字通り瓦礫の山と化した家屋跡地にひるがえっていた。

本件における係争期間の長期性と著名大学による法的手続きの無視には驚かされるが、同時に老人と障害児を抱えた写真館側が言う「既成事実化を拒否する」という「権利のための闘争」の持続的意思にも驚かされる。いずれにしても、先の劉武俊が言うように「財富の追求」が「人の天性」であるかどうかはともかく、中国の国家体制からして最も重要とされる人民の「生存権」としての性質の財産の保障が逆に脆弱化しているのではないかという疑念がある。

なお、憲法改正後、4 月に入ってから、北京、河南、広州等において、住民が、私有財産権の保障を新たに規定した憲法を持ち出して、強制立退きに抵抗しているという報道がある。これを、北京大学教授の王磊は、中国の一般市民の「憲法意識の高まりの反映」と評しているが（『法制日報』2004.5.15,電子版)、そういう要素もあるものの、しかし、先述のように強制立退きに対しては憲法的には改正前の憲法条文でもっても対抗可能であり、逆からいえば、改正憲法は住民に強力な新武器を与えておらず、住民が新たに改正憲法を持ち出したのは、それだけ住民側に他に依拠できる手段がほとんどない厳しい状況を示しているのではないかとも考えられる。いずれにしても、今回の憲法改正が、住民の生存権的な私有財産の保障に「現実に」どう作用するのか継続的な観察が必要であろう。

36 金台生「修改憲法応與時俱進」『当代思潮』3 期, 2002, p.11.

37 例えば、欧米的な財産権の導入との関連では、ある論はこう言う。「中国の法学者が最も気にかけているのは、法律が広範な民衆の理想と願望を表すことができるかどうかではなく、法律が法学者の理想と願望を表すことができるかどうかである」。「立法上のエリート主義は、法律専門家たちが民衆から学ぶのを妨げている。法律専門家たちは上に目を向け、自己の正義の理念を推し広げて又は正義の大旗をかかげて、民衆のいわゆる『多数者の暴政』に抵抗し、少数の企業家を防護している」。法学者たちの理論は「国外の成文法典」から来ている。「中国の法学者が英米の財産権の概念を引き入れようとするとき、不可避的にわが国の成文法と矛盾が発生する。法学者は両者の関係を慎重に区分せず、財産権の概念をそのまま中国の法律条文のなかへ持ち込もうとする」。「法学者の幻想を打ち破るのは非常に残酷なことであるが、しかし一般庶民はこのことに関心がない。一般庶民は、かれらが直面している種々の問題に立法者が回答するのを切実に要求している」（喬新生「学者新論：中国法学的根在哪里」『人民日報』2004. 2. 25, 電子版)。

38 国務院総理の温家宝は、2004 年に入って、ある会議で、「私にとって最も困難なのは何か。やはり三農だ」と述べたとされるが、実際、農民と都市部住民の収入格差は拡大し続けている。例えば、1997 年の農民の一人平均純収入は 2,090 元、都市部住民の一人平均可処分所得は 5,160 元で、格差は 1 対 2.47 であったが、2003 年の農民の収入は 2,622 元、都市部住民は 8,500 元で、格差は 1 対 3.24 に拡大した（『北京週報』8 号,2004,電子版参照)。なお、「三農」問題に対処するため、中共中央は 2004 年 1 月、第 1 号文件（「農民の収入増加を促進する若干の政策に関する中共中央・国務院の意見」2 月 8 日公布）を発出した。

39 閻珂主編『2004 年中国立法研究報告』中国民主法制出版社, 2004.3, p.389 以下参照。

3 憲法第14条の「社会保障制度」

今回の憲法改正で追加された「経済の発展水準と照応する社会保障制度を建立し、健全にする」という文言自体は、江沢民の「党第16回全国代表大会における報告」のなかで提示されていた[40]。具体的には、次のような内容である。「社会の統一的按配と個人口座を結びつけることを堅持して、都市部の職員・労働者の基本養老保険制度と基本医療保険制度を充実させる。失業保険制度と都市部住民の最低生活保障制度を健全にする。多ルートを通じて社会保障基金を調達し、積み立てる。各地は実情にもとづいて、社会保障の基準と水準を合理的に確定しなければならない。都市と農村の社会救済と社会福祉事業を発展させる。条件を備えた地方では、農村における養老・医療保険と最低生活保障制度の確立を模索する」[41]。

この「社会保障制度」の憲法規定化は、必ずしも市場経済制度の順調な展開に対する党と国家の指導部の自信の反映ではない。むしろ、逆である。現実には、市場経済化のいびつな発展の結果としての都市・農村間の収入格差、地区間の収入格差、職業間の収入格差、異なる所有制間の収入格差は拡大の一途であり[42]、この市場経済化の「負の側面」の広がりは国家体制の基盤を掘り崩していくという指導部の危機意識が「社会保障制度」の憲法規定化の動因の一つであった。

指導部の危機意識は、既に、当時の国務院総理の朱鎔基が2002年3月の第9期全人代第5回会議の政府活動報告のなかで、国家指導者として初めて「弱勢群体」(弱い人々)という概念を提示して、この人々への配慮を強調したことにも現われていたし、また、江沢民の「党第16回全国代表大会における報告」と王兆国の「憲法改正案(草案)の説明」はともに、「社会保障制度」の憲法規定化を「社会の安定と国家の長期安定の重要な保証」と位置づけていたことは[43]、急速な市場経済化の「負の側面」が将来的に惹起する危険性を認識していることの結果である。市場経済化政策を堅持していくかぎり、「社会保障制度」の重要性は一層増してくる。というのも、党文献が論じるように、健全な社会保障制度は社会発展の「安定器」であり、経済運行の「減震器」であり、社会公平の実現の「調節器」であるからである[44]。今回の「社会保障制度」の「入憲」は、人民の生存権の憲法上の体現とも説明されるが[45]、中国がこれまで国際的な人権論争の場において、人権のうち生存権(および発展権)が中国では歴史的に最も重要のものであると主張してきたことからすれば[46]、「社会保障制度」の具体化の内容によっては、中国の国家体制の真価が問われることになろう。

なお、今後、社会保障制度関連法規である社会保険法(養老保険、医療保険、失業保険、労災保険等)、社会救済法、労働契約法、農民権益保護法等の立法化が予定されている[47]。

---

40 前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文献彙編』p. 28.

41 同上。

42 これについては、前掲・土屋「中国の憲法事情」『諸外国の憲法事情』p. 9参照。なお、収入分配のいわゆる「ジニ係数」は、0. 4が国際公認の警戒ラインだが、中国住民のジニ係数は、1978年では0. 180だったが、1994年に0. 434に達し、2001年には0. 459に拡大して「分配不公平の区間」に入ったとされる(『北京週報』32号, 2003, 電子版参照)。ちなみに、日本のジニ係数は、厚生労働省の調査によると、1987年のジニ係数(当初所得)は0. 4049であったが、以後拡大し、2002年は0. 4983であった。

43 それぞれ、前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文献彙編』p. 28、前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p. 105.

44 本書編写組『学習十届全国人大二次会議文件問答』中共中央党校出版社, 2004. 3, p. 218参照。

45 『法制日報』2004.4.30.

46 この詳細は、土屋英雄『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』明石書店, 1998. 4, p. 146以下参照。

47 同 前掲書 p.391参照。

4 憲法第33条の「国家は、人権を尊重し保障する」

「人権を尊重し保障する」という文言は、党中央の正式の文書としては、江沢民の「党第15回全国代表大会における報告」において初めて現われ[48]、その後、江沢民の「党第16回全国代表大会における報告」のなかでも用いられた[49]。直接的には、この文言が今回、憲法規定化されたものである[50]。このことによって、いわゆる「人権入憲」が果たされた。

人権の憲法規定化の理由について、王兆国は次のように説明している。「このような改正は、主に次の2点を考慮したことにもとづく。第1に、人権を尊重し保障することは我々の党と国家の一貫した方針であり、今回、それを憲法へ書き入れることで、この方針の貫徹・執行にさらなる憲法的保障を提供できる。第2に、党の第15回と第16回の全国代表大会はいずれも明確に『人権を尊重し保障する』ことを提示している。憲法のなかに人権の尊重と保障を宣示することは、社会主義制度の本質的要求を体現しており、わが国の社会主義的人権事業の発展を推進するのに有利であり、我々が国際人権事業において交流と協力を行うのに有利である」[51]。

公式的説明はこうであるが、しかし、中国が1991年に「人権白書Ⅰ」[52]を発表して人権概念を体制的に公認してから、今回の憲法改正で人権を憲法規定化するまで10年以上かかったのは、それなりの理由があった。

当時の憲法に人権が規定されていなかったことについて、当初、中国の国家教育委員会が編集を組織した憲法教科書は、人権の内容が既に憲法上の「公民の権利」のなかに含まれているからであると形式的に説明していた[53]。しかし、現実には、党と国家の指導部のなかに人権の憲法規定化に対する深い懸念があった。つまり、1989年の天安門事件の後遺症がいまだあった1990年代(特に前半)、人権の憲法規定化を回避したのは、第1に、仮に憲法で人一般の人権の保障を規定すると、その人権の普遍性、不可侵性の理念が、国家の主人たる人民と区別される「敵対分子」の政治的、精神的人権の剥奪に対する批判的視座を設定し、かつこれは国政の基本原理である人民民主独裁（憲法第1条）およびこれと不可分の「敵・味方の理論」を浸食しかねないこと、第2に、精神的人権の自然権的理念は、国家的承認による法的規定に権利を押し込める「公民の権利」論の基盤に動揺をもたらす可能性があること等によるものであったと考えられる。

もっとも、これは当時の政治的、経済的、社会的な状況の判断にもとづくものであって、人権の憲法規定化をそれ以後も絶対的に回避する理由となるものではなかった。つまり、政治的、経済的、社会的な条件が整備され、かつ人権の憲法規定化の理論的説明が準備されれば（すなわち人権概念と人民民主独裁原理、「公民の権利」概念との折り合いの理論的説明が構築されれば)、いずれは、憲法に人権を規定することはあり得た。このことを、筆者はつとに指摘しておいたが[54]、今回の憲法改正で、「3つの代表」、私有財産権とともに人

---

48 中共中央文献研究室編『十五大以来重要文献選編（上)』人民出版社, 2000.6, p.31.

49 前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文件彙編』p. 31.

50 党第15回大会後の1999年の憲法改正時においても、「人権を尊重し保障する」の文言を憲法規定化すべしとする意見が出されていたが（房保国「1999年憲法修改的前前後後」『当代法学』4期,2000,p.1)、その時は見送られていた。

51 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p. 105.

52 この「人権白書Ⅰ」から「人権白書Ⅴ」(2001年)までの各白書の論評は、土屋英雄「中国の人権論の原理と矛盾的展開」『ジュリスト』1244号, 2003. 5. 1-5. 15, p. 204以下参照。

53 許崇徳主編『中国憲法（修訂本)』中国人民大学出版社, 1996. 7, p. 400.

54 前掲・土屋『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』pp. 162-163、前掲・同「中国の人権論の原理と矛盾的展開」pp. 207-208.

権が憲法規定化されたのは、一応の条件整備と理論的準備がなされたことの結果である[55]。

中国人権研究会副会長兼秘書長の董雲虎は、人権を含む憲法改正案が採択された直後、憲法規定化の意義との関連で、人権を「政治的概念」から「法的概念」へ、人権を尊重し保障する主体を「党と政府」から「国家」へ、人権を尊重し保障する意思を「党と政府の意思」から「人民と国家の意思」へ、人権を「党と政府の執政・行政の政治理念と価値」から「国家の建設と発展の政治理念と価値」へ、「党と政府の文書の政策的規定」から「国家の根本大法の原則」へとそれぞれ上昇させたことの重要性を論じていた[56]。

要するに、人権概念が「国家性」を獲得したのであるが、このこと自体は、中国政法大学校長の徐顕明が指摘するように、中国の憲政史上で「時代を画する意義」[57]を有する。また、人権概念が 1991 年の「人権白書」で公的に提示されてから十数年しか経っておらず、地方と中央の各級の多くの幹部がいまだ人権に対して高度の「政治的敏感性」を保持しているなかで[58]、人権を憲法規定化したことの法的、政治的、社会的効果は小さくはない。しかし、同時に、これから焦点として鮮明に浮上してくるであろう中国の憲政主義上の重大な隘路をも注視する必要がある。つまり、筆者が既に指摘しておいたように[59]、中国の人権保障の根本的課題は、憲法上の権利保障体制そのもののが未確立ないし未機能であるということである。今後、人権との関連では、胡錦涛が憲法の公布・施行 20 周年記念講演のなかで強調したように、「憲法保障制度を健全化して憲法の実施を確保する」[60]ことの具体化が必須的に要求されるようになるであろう[61]。

---

55 今回の憲法改正前の出版だが、「人権」の「入憲」を想定の上で、「中国の人権理論体系」の構築を試みた最近の研究書として、王立行等著『人権論』山東人民出版社, 2003.9 参照。また、憲法改正後では、「人権」と「公民の権利」の異同を論述しているものとして、郭道暉「人権観念與人権入憲」『法学』4 期, 2004, p.17 以下。なお、先述の憲法教科書（注 54）の主編者の許崇徳は自説を変えておらず、「人権」の内容と「公民の権利・自由」のそれは一致していると説明している（「堅持“以人為本”尊重和保障人権」『人権』2 期, 2004, p.30）。

56 董雲虎「『人権』入憲：中国人権発展的重要里程碑」『人民日報』2004.3.15.

57 『法制日報』2004.4.30.

58 関今華主編『基本人権保護與法律実践』厦門大学出版社, 2003.9, p.236 参照。

59 前掲・土屋「中国の人権論の原理と矛盾的展開」p.208 以下。

60 『人民日報』2002.12.5. 胡錦涛は、同年の 12 月 26 日にも、党中央政治局の最初の「憲法学習」を議題とする集団学習会を主催して、憲法重視の姿勢を示している。また、胡錦涛指導部の政策との関連では、第 10 期全人代第 2 回会議における国務院総理の温家宝の「政府活動報告」のなかで提示されている「人を本とする(以人為本)」という概念は、「人権」および「社会保障制度」と重なるところがあり、かつその理論的位置づけからして、今後、胡錦涛指導部の政策の特質の一つとなる可能性がある（「人を本とする」は、2004 年 3 月 30 日に発表された「人権白書Ⅵ」〔国務院新聞弁公室「2003 年中国人権事業的進展」『人民日報』2004.3.31〕にも使用されている）。この概念を説明している党文献は、「胡錦涛同志を総書記とする党中央が提示した、人を本とし全面的、調和的で持続可能な発展観を樹立するということは、社会主義的現代化建設の法則に対するわが党の認識の一層の深化で、党の執政理念の重要な昇華であり、重要な現実的意義と深い歴史的意義を有している」と述べた上で、「人を本とする」ことについて、「わが党の科学的発展観の本質と核心」、「マルクス主義の基本的観点の体現」、「経済社会発展の長期の指導方針であると同時に実際の活動において堅持すべき重要原則」、「最も広範な人民大衆の主体的作用と地位の肯定であると同時に、一つの価値選択、思考方式」等と説明している（前掲・本書編写組『学習十届全国人大二次会議文件問答』pp.88～89）。もっとも、この「人を本とする」という概念が、「民を本とする（以民為本）」という思想と連関があるとすれば問題がある。「民を本とする」思想は、歴史的には儒教の民本思想であり、現代的には儒教的人権思想である。儒教的人権思想は「統治の客体たる民」のための「良い統治」を本質とするものであり、これは統治と人権の主体としての民の確立の基盤の強化へとは必ずしも作用しない。少なくとも理念的には人民を「主人」とする中華人民共和国の政治体制を前提にしながら儒教的人権論を展開するのは自家撞着であろう（この問題の詳細は、前掲・土屋『中国の人権と法―歴史、現在そして展望―』p.34 以下参照）。

61 憲法保障制度に関する議論は、最近相当に煮つまってきているが、こうした議論とは別に、憲法保障の

5 憲法第67条、第80条、第89条第16号の「緊急事態」

改正前の憲法は「戒厳」については規定していたが、「緊急事態」については規定していなかった。「戒厳法」(1996年3月、全国人民代表大会常務委員会会議採択)の第2条によれば、「戒厳」とは、「国家の統一、安全ないし社会公共の安全に重大な危機を及ぼす動乱、暴乱または重大な騒乱が発生した際に、非常措置を採らなければ、社会秩序を維持し人民の生命、財産、安全を保護することができない緊急事態時」において採用する一種の非常措置を指す。「緊急事態」はこの「戒厳」を含むが、それに限られず、適用範囲はより広い。ある有力説は、「緊急事態」を、「国家の正常な憲法と法律の秩序に危害を及ぼし、人民の生命、財産および安全に対して重大な脅威を構成し、まさに発生しつつあるか発生が迫っ

問題が中国で改めて耳目を集める契機となった事件として、斉玉苓事件と孫志剛事件がある。斉玉苓事件との関係では、重要なのは事件そのものというより、その事件(教育を受ける権利の侵害事件)の裁判との関係で、2001年に出された最高人民法院の司法解釈(法釈〔2001〕25号)である。これによって、最高人民法院は、憲法規定を具体的事件において援用することを認めた。なお、この司法解釈の憲法保障上の意義については、前掲・土屋「中国の人権論の原理と矛盾的展開」p.210参照。

他方、孫志剛事件は、事件そのものが中国社会の強い関心対象となった。これは、広州で、「都市の乞食、浮浪者送還弁法」(1982年5月、国務院発布)にもとづき、「三無」(合法の証明書、正常な居所、正当な生活費出所が無い)を理由として収容された孫志剛(武漢出身で27歳の大卒者)が収容・送還所のなかで、2003年3月、撲殺された事件である(死因は当初、心臓病とされた)。4月26日、『北京青年報』が、事件の詳細を報道して孫志剛の死因に疑問を提示し、さらに5月14日、この事件で13名の容疑者が逮捕されたことを報じた(最終的には17名が逮捕され、裁判で死刑を含む厳罰の判決が出された)。5月16日、3人の青年法学博士が、全人代常務委員会法制工作委員会に対して、「『都市の乞食、浮浪者送還弁法』を審査することに関する建議書」を提出し、1週間後、北京大学教授の賀衛方等の5人の学者も、全人代常務委員会に対して、孫志剛事件との関係で「特定問題調査委員会」を設置するように要求した。憲法第37条は公民の人身の自由を保障し、「立法法」(2000年3月、全人代会議採択)は、法律制定事項の一部の制定を全人代および全人代常務委員会は国務院に授権できることを定めていると同時に、「人身の自由を制限する強制的措置と処罰」に関する事項等は授権できないと規定し(第9条)、「行政処罰法」(1996年3月、全人代会議採択)は、「人身の自由を制限する行政処罰は、法律によってのみ設定できる」(第9条)と規定している。上の学者の建議書等は、「都市の乞食、浮浪者送還弁法」はこれらに抵触する違憲、違法の行政法規ではないか、というものであった(民政部の統計によれば、収容・送還所は全国で700余箇所あり、近年は毎年100余万人が収容・送還されている)。憲法は、全人代常務委員会の職権として、「国務院が制定した行政法規、決定、命令のうちの、憲法、法律に抵触するものの取消」(第67条第7号)を定めている。しかし、この職権はこれまで一度も正式に行使されたことはなく、今回も、表面上は、国務院が自ら「都市の乞食、浮浪者送還弁法」の規定の問題を見出したかのように、6月18日、国務院常務会議は、中国の経済社会の発展と人口の流動状況の大きな変化にともなう新しい情勢に適応しなくなったとして、この弁法を廃棄し、6月20日、新たに「生活が定まらない都市の乞食、浮浪者救助管理弁法」を発布した(8月1日施行)。これは、全人代常務委員会と国務院が水面下で協議した結果であると考えられるが、旧弁法の廃棄自体は高く評価されているにしても、このいわば「隠性」の解決方法に対する批判もある。また、確かに「救助」のための新弁法は、「治安管理」のための旧弁法と法的性格を異にするにしても、新弁法(および「生活が定まらない都市の乞食、浮浪者救助管理弁法実施細則」民政部、2003年7月21日発布、8月1日施行)も、運用上、「救助」の名目で実質的に「収容」「送還」として機能する可能性もありえないことはない。

いずれにしても、斉玉苓事件と孫志剛事件が中国での違憲審査制度の問題を急浮上させる契機となったのは確かである。なお、2003年6月30日、上海において、「『孫志剛事件と違憲審査』学術研究・討論会」が開催されたが、この内容については、『中国法学』4期, 2003, p.189以下、『法学』7期, 2003, p.3以下参照。

違憲審査制度との関係で、ごく最近、新しい動きが出てきた。全人代常務委員会が、法制工作委員会の下部組織として、下位法と上位法(特に憲法)の間の衝突・抵触の問題を専門的に審査する任務を負う「法規審査記録室」を設立したのである。この機関は、独立性と権威性が弱く、違憲の法律・法規を取消す権限も有していないものの、将来的に違憲審査制度の一種へ発展する可能性を内包している試行的組織であり、今後の展開が注目される。

ている危機事態」とする[62]。

「緊急事態」の憲法規定化の要求が急浮上してきた直接の契機は、先述したように2003年のSARS（新型肺炎）問題である。これに対処するために「突発的公共衛生事件応急条例」(2003年5月、国務院常務会議採択)が急遽制定されたが、これは文字通り「応急」的なものであった。その後、SARS問題の経験を総括するなかで、突発的な公共衛生事件のほか、より広く重大な自然災害、人為的重大事故等の緊急事態に対処する統一的な法制度を整備する必要性が強く認識されるようになった[63]。

中国は、憲法と法律上、緊急事態制度に関して既に一定の規定を有しているが、しかし、中国の緊急事態制度に関する立法はかなり分散的である[64]。既述のように、これまでの憲法は戒厳に関する規定を有するのみであり、また戒厳法の定めによれば、戒厳は『三乱』（動乱、暴乱、重大な騒乱）で引き起こされた緊急事態に適用されるにすぎず、重大な自然災害等の際に引き起こされる緊急事態下において、国家機関がいかに職権を行使するかは明確な憲法的規定が欠けている。さらに、応急的対応システムは不統一である。現行の応急的対応システムは、それぞれ異なる緊急事態に対して確立されたものであり、憲法と法律には明確な緊急事態の形態が規定されておらず、緊急事態が一旦発生した場合、法に依って迅速、有効に応急的対応措置を採ることが困難である[65]。こうしたことから、今回の憲法改正で「緊急事態」が憲法規定化された。

今後、戒厳法に代替する統一的な「緊急事態法」の立法化が予定されている。緊急事態法は、中国では、「憲法関連法」、「国家非常時の『小憲法』」と位置づけられている重要法律である。2003年11月、国務院法制弁公室は、緊急事態法案の起草を清華大学公共管理学院へ委託し、その後、清華大学公共管理学院緊急事態法研究項目組は、「『中華人民共和国緊急事態法』専門家建議稿（初稿）」を作成し、この「建議稿（初稿）」に関して、2004年4月3日、清華大学において研究・討論会が開かれた。

「建議稿（初稿）」は9章85条からなり、総則において、非常時の公民の基本的権利を確保するために、次のような五大原則が定められている。①応急処理の「分級・分期原則」および「比例原則」（第4条、第5条）。分級・分期原則は、突発的公共事件を、危害の程度、危害の範囲、政府の制御能力に応じて等級と段階に区分するということである。比例原則は、国家機関はその他の措置でもっては突発的公共事件が惹起する重大な社会的危害を統御、除去し、正常な秩序を回復することができないときにはじめて応急的職権を行使することができるということ、すなわち極めて重大な突発的公共事件が発生した場合のみ、はじめて緊急事態の実行を考慮できるということである。②「法治原則」（第7条）。これは、緊急事態を決定・実施して応急的職権を行使するには、憲法と法律の根拠がなければならず、憲法と法律の根拠がないいかなる規定、措置もすべて無効であるということである。③「人権保障原則」（第8条）。これは、緊急事態法、全人代および全人代常務委員会の立法規定、決定にもとづいてのみ、はじめて公民の人身の権利・自由に関して非常的措置をとることができるということである。④「外国および国際組織の中国内の財産、人員の保護原則」（第10条）。これは、緊急事態突入時に、外国と外国人の利益を保護するということである。⑤「ニュース監督原則」（第17条）。これは、ニュース単位（報道機関）は、

62　莫紀宏（中国社会学院法学研究所研究員）「建立健全緊急状態制度、規範我国応急反応機制」『法制日報』2004. 2. 23.

63　前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』pp.106 - 107参照。

64　現在、緊急事態関係を含む応急的法規としては、法律35件、行政法規36件、部門規程55件、党中央・国務院文書111件が存在するとされる(曹康泰「為確立緊急状態制度提供憲法依拠」『法制日報』2004.3.25)。

65　莫 前掲論文参照。

突発的公共事件を取材・報道し、関係国家機関に対して事件を報告する権利を享有し、いかなる国家機関、公的機構、国家公務員もニュース単位の合法的な取材活動に対して干渉、妨害をしてはならないということである[66]。

この「建議稿（初稿）」はさらに検討が加えられ、2004 年 12 月、全人代常務委員会の会議の審議に付されることになっている。

6 その他の憲法改正事項

（1） 憲法序言第 7 段の「中国的特色のある社会主義の道」

これについては、憲法改正前の文言は「中国的特色を有する社会主義を建設する道」であったが、この文言は、全人代の会議に提出された憲法改正案（草案）で「中国的特色のある社会主義を建設する道」へ変更され、これは、さらに、全人代会議の審議過程において「中国的特色のある社会主義の道」へ修正され、これが正式の文言となった。

これまでの憲法改正では、全人代の会議に提出された憲法改正案（草案）は一字も修正されずに採択されてきたが、今回初めて、憲法改正案（草案）の文言が修正されたという点で重要な意義を有している。しかし、これは用語上の技術的修正であり、少なくとも法的観点からは重い意味合いはないであろう。なお、「中国的特色のある社会主義の道」という文言は、「党第 16 回全国代表大会の第 15 期中央委員会の報告に関する決議」のなかで用いられている[67]。

（2） 憲法序言第 7 段の「物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進」

物質文明、政治文明、精神文明という用語が並べて使用されるようになったのは、党第 16 回全国代表大会での党規約改正においてである。もとの党規約（1997 年の党第 15 回全国代表大会で改正）では、「人民が物質文明を建設すると同時に、努力して社会主義的精神文明を建設するのを中国共産党は指導する。」（総綱）という文言であったが、これを党第 16 回全国代表大会は「人民が物質文明、政治文明を建設すると同時に、努力して社会主義的精神文明を建設するのを中国共産党は指導する。」（総綱）へ改正した。

この党規約改正が今回の憲法改正に影響を与えたのは確かであるが、しかし、「物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進して」という文言の直接的な土台は、「党第 16 回全国代表大会の『中国共産党規約（改正案）』に関する決議」における「社会主義の物質文明、政治文明および精神文明の調和のとれた発展を推進して」[68]という文言であった。

また、この文言が追加された箇所からして（「Ⅱ　改正の内容」の一を見よ）、その趣旨は、既にあった「富強」と「民主」の内容の説明に加えて、「文明」の内容を説明するためであり、これによって、物質・政治・精神の「3 つの文明」の建設を、中国を「富強・民主・文明をそなえた社会主義国家に築き上げる」という社会主義的現代化の建設の総目標と緊密につなげ、それを国家の基本法のなかへ組み込んだのである[69]。

---

66 『法制日報』2004.4.14,『瞭望東方周刊』2004.4.18 参照。後者がより詳しい。

67 前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文件彙編』p. 132.

68 同上 p. 138.

69 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p. 102 参照。

(3) 憲法序言第 10 段の「社会主義事業の建設者」

「社会主義事業の建設者」という文言は、憲法改正では統一戦線の構成部分として新たに追加されたが、この文言が提示された江沢民の「党第 16 回全国代表大会における報告」では、「社会主義事業の建設者」は、直接的には統一戦線の構成部分との関係で述べられたものではなく、「3 つの代表」の説明のところで、「『3 つの代表』という重要思想を貫くには、最も幅広く、最も十分にあらゆる積極的要因を引き出し、中華民族の偉大な復興のために絶えず新しい力を注ぎ込まなければならない」ことと関連で提示されていたものである。具体的には、「社会の変革のなかで現われた民営科学技術企業の創業者と技術者、外資企業に招聘された管理者と技術者、個人経営営業者、私営企業主、仲介組織の従業者、自由業者等の社会階層は、いずれも中国的特色のある社会主義事業の建設者である」ということである[70]。

「3 つの代表」は、本来、市場経済化の一層の促進に対応するための党体制の確立を意図して出されたものであり、その重要な方策の一つが「私営企業主」の入党の許可であった。そして、今回の憲法改正で、「3 つの代表」が憲法規定化されたことで、その「3 つの代表」の理論内容と関連する「社会主義事業の建設者」も、党の指導下の統一戦線の構成部分として憲法規定化されることになったのである[71]。

(4) 憲法第 59 条第 1 項の「特別行政区」

全国人民代表大会の構成との関連で「特別行政区」が追加されたのは、1997 年 7 月に香港が、1999 年 12 月にマカオが、それぞれ中国へ返還されたことの結果である。

2003 年 3 月 15 日、第 9 期全国人民代表大会第 5 回会議は、「香港、マカオの特別行政区で第 10 期全国人民代表大会代表を選挙する弁法」を採択し、特別行政区が選挙する第 10 期全国人民代表大会代表の定数を香港 36 名、マカオ 12 名としていた。

(5) 憲法第 81 条の「国事活動」

改正前の憲法は、国家元首にあたる中華人民共和国主席の対外的な職権は、「中華人民共和国を代表して外国使節を接受し、また全国人民代表大会常務委員会の決定にもとづき海外駐在全権代表を派遣または召還し、外国と締結した条約および重要な協定を批准または廃棄する」という内容で、全く形式的な性質のものであった。

今回の憲法改正で、中華人民共和国主席の職権を増加させたのは、国際交流の重要な形態の一つであるいわゆる「元首外交」[72]をより活性化させるためのものであるが、国家主席の憲法的地位が高められたことも含意する。

(6) 憲法第 98 条の「地方各級の人民代表大会の毎期の任期は 5 年とする」

1982 年の憲法制定時では、任期が 5 年であったのは、省、直轄市、区を設けている市の

---

70 前掲『中国共産党第十六次全国代表大会文件彙編』pp. 14-15.

71 これと照応させるため、憲法改正に先立って、2004 年 3 月 12 日、統一戦線組織たる中国人民政治協商会議の規約改正案が、中国人民政治協商会議第 10 期全国委員会第 2 回会議にて採択された。この改正は、「3 つの代表」、「社会主義事業の建設者」の規定化を含めて 22 箇所に及ぶ（本書編写組『政協章程和政協章程修正案学習読本』人民出版社, 2004.3 参照）。

72 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p. 107 参照。

人民代表大会のみであったが、1993年の憲法改正で、5年任期は、県、区を設けていない市、市管轄区の人民代表大会にまで拡大され、さらに今回、郷、民族郷、鎮の人民代表大会も5年任期とされた。この地方各級の人民代表大会の任期の同一化は、地方各級の経済社会発展の企画、計画、人事配置等をよりよく協調させるためのものである[73]。

1993年の憲法改正で5年任期を、県、区を設けていない市、市管轄区の人民代表大会にまで拡大したのは、1992年の党規約改正で、県級の党委員会の任期が3年から5年に改められたことに合わせたものであり、これは県級の党と国家の指導部の相対的安定化を目的としていた。ところが、その後、県級と郷級の人民代表大会の任期の不一致により、人的・物的・財政的に支障、齟齬、非効率が出てきた。そこで、2002年の党規約の改正で、党の基層委員会の任期が「3年または4年」から「3年から5年」へ改められたことに合わせて、今回の憲法改正で郷級の人民代表大会の任期も5年とされたのである。

(7) 憲法第4章の章名および憲法第136条第2項の「国歌」

改正前の憲法で規定されていたのは国旗と国章のみであったが、今回の憲法改正で、中華人民共和国の国歌は「義勇軍行進曲」であることが憲法規定化され、国歌に国旗、国章と同一の憲法上の権威が付与された。「義勇軍行進曲」は、もともとは、1935年、田漢が作詞し、聶耳が作曲した映画「風雲児女」の主題歌である。

中華人民共和国の建国後の1949年9月27日、中国人民政治協商会議第1期全体会議は、「中華人民共和国の国都、紀年、国歌、国旗に関する決議」を採択し、その第3項は、「中華人民共和国の国歌が正式に制定されるまでは、『義勇軍行進曲』を国歌とする」と規定していた。その後、1954年憲法は国旗と国章を規定したが、国歌については未規定のままであった。

今回の憲法改正まで、国歌は憲法に書き込まれることはなかったが、1978年3月5日、第5期全人代第1回会議は、「義勇軍行進曲」の歌詞は変化した現実を反映することができないとして、田漢作の歌詞を全面的に修正した新国歌を採択した。しかし、この国歌は、1982年12月4日、第5期全人代第5回会議において取消され、「義勇軍行進曲」が国歌として回復されていた。

むすびにかえて ― 移転の自由、ストライキの自由の「入憲」問題

今回の憲法改正では採用されなかったものの、憲法改正の必要性が主張されていた項目は少なくない。例えば、序言のなかの歴史関連部分、個人の名前、階級闘争の文言を削除すること、総綱のなかの諸規定の構成と配列に調整を加えること、「普通話」(共通語)の文言を「国語」に改めること(現行憲法の第19条は「国家は、全国に通用する共通語を普及させる」と規定)、司法の独立の原則を明記すること、自治制度についての独立の章を設けること、憲法監督委員会(あるいは憲法裁判所、憲法委員会)を設立すること、公民の基本的権利として生命権、移転の自由、ストライキの自由、生存権、知る権利、公正な裁判を受ける権利、非人道的待遇を受けない権利を新たに規定すること、既に定められている平等権、選挙権・被選挙権、人身の自由、通信の自由、労働の権利、教育を受ける権利、女性の権利を改正すること、公民の基本的権利の配列・順序に調整を加えること等である。

これらの主張のすべてを紹介する余裕はないので、ここでは、中国で比較的に関心が高

---

73 前掲『憲法和憲法修正案—学習問答—』p. 107参照。

いと同時に、次回の憲法改正で「入憲」の可能性が小さくない移転の自由とストライキの自由について若干の分析を加えて、むすびにかえることにする[74]。

先ず、移転の自由は、中華人民共和国の最初の正式の憲法である 1954 年憲法においては、居住の自由と並んで規定されていた（第 90 条第 2 項）。しかし、この居住と移転の自由は、1975 年憲法で削除された。削除の理由について、当時の国務院副総理の張春橋による「憲法改正に関する報告」（1975 年 1 月 13 日）は全く言及していないので、少なくとも公的にはなぜ削除されたかは明らかでない。中国の最近のある論文は、移転の自由の削除を、当時のいわゆる「4 人組」（王洪文、張春橋、江青、姚文元）の支配と結びつけて説明している[75]。しかし、この説明は妥当でない。移転の自由の削除は、「4 人組」のイデオロギーの現われというより、それまでの党と国家の既成の政策、方針の憲法上の追認と継続を意味していた。つまり、次のようなことである。

1954 年憲法制定から 3 年後の 1957 年 12 月、中共中央と国務院は連合して「農村人口の盲目的外流を制止することに関する指示」を発し、都市と農村の戸口管理部門が戸籍管理を厳格にして農村人口の都市流入を抑止するように要求した。そして、1958 年 1 月、全人代常務委員会は、中華人民共和国の最初の戸籍管理法規である「戸口登記条例」を採択した。この条例は、公民が農村から都市へ移転するためには、「都市の労働機関の採用証明」、「学校の合格証明」、「都市の戸口登記機関の移入許可証明」のいずれかが必要であると規定していた（第 10 条）。これによって、移転の自由は実質的に厳しく制限されることになった。その後、一連の法令、措置によって比較的に整備された戸籍管理制度が確立されてきた[76]。この政策は、戸籍管理を通して大量の農村人口の都市への流入および小都市住民の大都市への移住を抑制することによって、計画経済、農村の人民公社化、都市計画、社会福祉等を有効に展開しようとするものである。これは、食糧危機への対処という側面を有するが、同時に毛沢東の「社会主義建設戦略」[77]とも不可分であった。

1978 年末以来の鄧小平の「改革・開放」政策は、毛沢東の社会主義建設戦略の否定の上に成り立つ。それとともに、移転の自由の復活の要求が強く出されるようになるのは自然の流れであった。しかし、1982 年憲法の制定時には、論争の末、結局、移転の自由は規定されなかった。これは、移転の自由のための「主観的、客観的条件」が整っておらず、この自由の実行は「社会問題」を惹起するという判断が優先されたことによる[78]。その後、1988 年、93 年、99 年の憲法改正の際にも同様の理由で移転の自由は憲法規定化されなかった。

だが、市場経済化の深化とともに、移転の自由の「入憲」圧力は強まってきており、既に行政上では、1978 年以来、移転の自由の制限は徐々に緩和されてきている。近年でも、国務院は、1998 年 7 月、公安部の「当面の戸口管理活動における若干の突出した問題を解決することに関する意見」を、2001 年 3 月、公安部の「小都市・町の戸籍管理の改革を推進することに関する意見」をそれぞれ承認・配布しているが、これらは移転の自由の制限

74　最も関心が高い「憲法監督」関係の議論については、前掲・土屋「中国の憲法事情」『諸外国の憲法事情』p. 21 以下，前掲・土屋「中国の人権論の原理と矛盾的展開」p.208 以下参照。

75　馮蘭瑞「恢復『公民居住和遷徙自由』的権利」『中国改革』5 期, 2002, p.16.

76　頼方中、洪瑶「憲法対公民権利的保障及完善」『達県師範高等専科学校学報（社会科学版）』1 期, 2004, p.69 参照。

77　この戦略の詳細は、前掲・土屋『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』p.128 以下参照。

78　北京大学法学百科全書編委会『北京大学法学百科全書—憲法学、行政法学—』北京大学出版社, 1999.12, p.338 参照。

を行政上で部分的に解除するものであった。また、中央のみでなく、各地方政府も、その地方の実情を考慮しつつ、移転の自由の制限を緩和する措置をとってきている。

移転の自由は、次回の憲法改正の際に憲法規定化される可能性は低くないが、しかし、現在および近い将来の「主観的、客観的条件」からして、全面的に容認されるとは考え難い。仮に憲法規定化されるにしても、移転の自由を憲法上で原則的に規定した上で、その規制ないし調整は下位の法令によって行うというのが無難な予想であろう。また、移転の自由は、中国ではこれまで、主に市場経済、労働力市場、農村労働者の就業等との関連で論じられてきたが、今回、「人権」が憲法規定化されたことによる「人権論」の活性化とともに、移転の自由は人身の自由、人格尊厳権、平等権、生存権等との関連でも論議されるようになることが考えられる[79]。

次に、ストライキの自由は、移転の自由とは逆に、1954 年憲法では規定されず、1975 年憲法で初めて規定されたものである（第 28 条）。その後、1978 年憲法では引き続き規定されたが（第 45 条）、1982 年憲法で削除された。

1975 年憲法は、なぜストライキの自由を定めたのか。張春橋の「憲法改正報告」は、この点について、憲法にストライキの自由を加えたのは「毛主席の提案」にもとづくものであると明言している[80]。張春橋は、このストライキの自由を、毛沢東の言葉を引用しながら、集中と民主、規律と自由との関連で説明しているだけだが、当時の数少ない憲法解説書は、「一部のものは、プロレタリア階級独裁の社会主義制度のもとでは、国の利益と人民の利益が根本的に一致しているからには、なぜ新憲法は、公民は罷業の自由をもつと規定しなければならないのか」という伝統的な社会主義理論から出てくる疑問に答えるかたちで、こう述べていた[81]。「罷業は、これまでは一貫して、ブルジョア階級にたいするプロレタリア階級の闘争の一種の武器」であった。他方、「社会主義社会では、人民政府と人民大衆とのあいだの矛盾、指導と被指導とのあいだの矛盾、国家機関の工作要員と大衆とのあいだの矛盾は、一般にはいずれも人民内部の矛盾」であり、この矛盾の解決には、「民主的な方法」をとることができるだけである。人民内部の矛盾については、「騒ぎ」（罷業を指す＝引用者注）を起こすことには賛成しない。「騒ぎ」は「社会主義の事業の発展に不利」となる。しかし、「われわれは、修正主義者が指導を横取りするのを防止し、資本主義の復活を防止しなければならない」。もしそのような状態が起きれば、罷業を含むすべての闘争形態をとって、「修正主義者に横取りされた権力をふたたび奪いかえす」。

ここでのポイントは国家の資本主義、修正主義への変質・逸脱の防止であり、ストライキの自由はそのための闘争形態の一つであるわけである。経済的目的でなく政治的目的のストライキの容認である。これは、毛沢東の社会主義建設戦略と密接に関係するものであった。

しかし、ストライキの自由は、鄧小平復活後の 1982 年憲法によって否定された。彭真（憲法改正委員会副主任委員）による「中華人民共和国憲法改正草案に関する報告」（1982 年 11 月 26 日）のなかでは、ストライキの自由の削除の理由は全く触れられていないが、

79　移転の自由の意義・性質を多角的に考えようとする方向は、2002 年に開かれた「移転の自由研究討論会」において既に出ている（盛洪等「人是否応該擁有自由遷徙権」『社会科学論壇』7 期, 2002, pp.54-67）。なお、1957 年出版の中央政法幹部学校国家法教研室編著『中華人民共和国憲法講義』（高橋、浅井訳）は 1954 年憲法に関する中国の代表的憲法教科書であるが、この書は、移転の自由を「公民の人身の自由」のなかに位置づけていた。

80　『中華人民共和国第 4 期全国人民代表大会第 1 回会議文献』外文出版社, 1975.1, p.38.

81　本書編写組『鞏固無産階級専政的根本大法』上海人民出版社, 1975.7, 野間・浅井・近田訳『プロレタリア階級独裁のために』東方書店, 1976.5, pp.154 - 155 参照。

憲法解説書では、ストライキの自由の否定の理由として、伝統的な社会主義理論が持ち出されていた。例えば、党と政府に近い、当時の代表的な憲法学者たちが集団で執筆した憲法教科書は、なぜ憲法からストライキの自由を削除したのかについて、次のように論じていた[82]。「ストライキの自由は、本来、資本主義国家の労働者がそれを用いて自身の権利をかちとり、資本家の搾取と階級的抑圧に反抗する一つの手段である」。他方、「社会主義制度下では、労働者は国家の主人である。生産を停止する方法で社会矛盾を解決しようとするのは、人民全体の願望と根本的利益に合致しないだけでなく、ストライキ者の利益に直接影響し損害を与える。官僚主義に反対するには、その他の方法—批判、建議、告訴、告発等—を用いたり、また企業の職員・労働者代表大会を通して解決することができる。現代化された生産のなかでは、労働停止・生産停止は、国家に巨大な損失をもたらす。ストライキの自由を規定するのは、個々の悪人に利用されるだけであり、安定団結と社会主義的現代化の建設事業にとって不利である。このため、わが国では、ストライキの自由を取消すのは広大な人民の意思に合致している」。

ここには、資本主義の復活の防止、修正主義との闘争のためのストライキの自由という視点は全くない。毛沢東思想と決別し、伝統的な社会主義理論へ回帰したのである。ところが、この理論の説得力はほとんどなくなりつつある。何よりも、伝統的な社会主義理論を支えていたいわゆる経済的土台が急速に変容してきたのである。それとともに、上部構造とされる法的権利たるストライキの自由を廃止した論拠も成り難くなるのは当然である。

中国では、1982年憲法下での市場経済の進展は目覚しく、既に「多種の所有制度」と「多種の経済要素」が併存する経済制度が形成されており、さらには党中央によって「混合所有制経済」と「非公有制経済」の発展が謳われ[83]、そして今回、私有財産権が憲法規定化された。同時に、この経済制度の負の側面も目立ってきており、公的にも、「少なからぬ私営企業、三資企業（合弁企業、共同経営企業、100%外資企業）は、法律で確立された労働制度に違反して、労働者の合法的権益を厳しく侵害している」[84]ことが明らかにされている。

企業側の違法行為、侵害行為に対する労働者側の対抗行為は、実は、既に法律上で容認されている。すなわち、1992年4月に制定された「組合法」には、次のような規定がある。「企業、事業単位に停業、怠業事件が発生した場合、労働組合は職員・労働者を代表して企業、事業単位および関係方面と協議し、職員・労働者の意見と要求を反映して解決意見を提出すべきである。職員・労働者の合理的要求に対しては、企業、事業単位は解決を与えるべきである。労働組合は、企業、事業単位と協力して立派に活動し、できるだけ速やかに生産、労働秩序を回復する」（これは、制定時は第25条で規定されていたが、2001年10月の改正時に第27条へ移された）。この条文は、ストライキ（原語「罷工」）でなく、停業（原語「停工」）と怠業（原語「怠工」）を規定しているにすぎないが、中国では、この規定は、ストライキ行為の「事実上の保護」[85]ないし「黙認」[86]とも解釈されている。しかし、労働者の現実の厳しい状況のなかで、ストライキの自由を憲法上の権利として正式に保障すべきであるという要求が強まってきている。

ストライキの自由の「入憲」要求の論拠を整理すると、おおよそ次のようになる。①社会主義国家は当然、人民の国家であり、公有制の企業も当然、勤労大衆の所有であるが、

---

82 呉家麟、許崇徳、肖蔚雲等『憲法学』群衆出版社, 1983.11, p.370.

83 2003年10月14日の党第16期中央委員会第3回総会の決議（『人民日報』2003.10.15）。

84 曾 前掲論文 p.7.

85 頼、洪 前掲論文 p.70.

86 唐忠民、陸幸福「関於修改現行憲法的幾点建議」『現代法学』6期, 2003, p.112.

しかし人民は国家と企業を直接に管理するわけでなく、国家と企業の直接の管理者が労働者の合法的権益を違法に侵害することは十分あり得る。この侵害行為に対抗して、労働者がストライキを行うことは必要である。②今日、経済主体は既に多元化され、非公有制経済は中国の社会主義経済の重要な構成要素であり、かつこれは引き続き発展されることになっているが、このことは、非公有制経済の資産所有者とこれらの企業の労働者との間に利益の衝突がないということを決して意味しない。個人経営、私営、三資等の企業では、労働者は企業の主人ではない。一部の地方では、私営企業所有者、管理者が労働者の経済的利益を侵害しているだけでなく、労働者の人身の権利・自由、人格権でさえ侵害している事件が出現している。労働者はこの種の侵害行為に対してストライキ権でもって対抗する必要がある。③ストライキの自由を認めることは、いわゆる「安定団結」を損なうものではない。労働者と資本の間の矛盾、衝突は客観的に存在しており、公民のストライキの自由の回復は、国家の法的秩序内において矛盾を解決する道を切り開くものであり、この道がなければ一層激烈な衝突、大争議が起こることになる。ストライキの自由は「社会の安全ネット」であり、法的秩序内で利益の保護を求めるのは「社会の安定」にとって有利である。④中国は「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」（社会権規約）に加入しているが（1997年署名、2001年批准）、その第8条第1項はストライキ権を定めている。

ストライキの自由は、移転の自由とは異なった意味で、「政治的に敏感」な問題であるが、上述の論拠は一定の説得力を有しており、また今回、私有財産権が憲法規定化されたことをも考慮に入れれば、今後、ストライキの自由の「入憲」圧力は強まってくることはあっても、弱まることはないであろう[87]。

（2004年5月23日脱稿）

（つちや ひでお 筑波大学教授）

87 先に紹介したように、1982年憲法の制定時では、ストライキの自由の廃止の立場であった有力憲法学者の許崇徳が、最近、ストライキの自由の復活に好意的な論を発表しているのが注目される。許崇徳『中華人民共和国憲法史』福建人民出版社, 2003.4, p.791以下参照。