

本翻訳は2021年1月22日に Brookings Institution が発行した”Expanding multilateral frameworks for democracy in Asia and the necessity of Track 1.5 approaches”を日本語訳したものです。

原文 [URL](#)

2021年1月22日

アジアにおける民主主義のための多国間枠組み拡大と トラック 1.5 アプローチの必要性

市原麻衣子

(一橋大学大学院法学研究科准教授、カーネギー国際平和基金客員研究員)

要旨

2000年代末頃より、民主主義の規範・価値へのコミットメントを明確にする政府間枠組みや NGO ネットワークがアジア地域に出現し始めた。これまでのところ、政府間枠組みは文言としてコミットメントを示すのみに留まっているが、市民社会は国境を越えたネットワークを着実に形成・発展させている。制度形成を促進しているのは、1) 自国の民主主義定着という動機を持つ小規模な新興民主主義国による中心的役割、2) 他の地域における制度発展の影響、3) 市民社会アクターの役割、4) 権威主義超大国としての中国の強大化、の4つの要因である。しかし、新型コロナウイルスによって、そうした制度のさらなる発展が阻害される可能性が高い。本稿は、制度のさらなる発展に向け、重層的なマルチステークホルダーアプローチを提唱する。

アジアにおける自由主義的民主主義の位置づけ

多様な政治体制の存在と権威主義超大国としての中国の強大化は、アジア地域における民主主義のための枠組み形成を阻害してきた。アジアは以下のような複数の地域により構成されている。東南アジアは、多くの国々が非民主主義または欠陥を伴った民主主義に留まる地域である。北東アジアには、世界一甚大な人権侵害を行う北朝鮮、世界で最も影響力のある権威主義国である中国に加え、民主主義の日本、韓国、台湾が存在する。そして南アジアには、民主化から日が浅い脆弱な民主主義諸国とともに、世界最大の民主主義国であるインドが存在している。加えて、アジアに見られる反帝国主義および非同盟主義の伝統から、西側諸国による民主主義の推進は新植民地主義と懐疑的に見られることもある。こうしてアジアでは民主主義国も権威主義国も、自国の主権を執拗に擁護し、内政不干渉原則を黄金律として掲げている。

政治体制は多様であるものの、民主主義を構成する要素の一部はアジア諸国の政府によって受け入れられてきた。一部の国では深刻な欠陥を伴うものの、政府の構成員を国民が選出するメカニズムとして、選挙が大半のアジア諸国で用いられている。権威主義国の指導者は、自分自身のリーダーシップを正当化するために選挙結果を操作し利用するが、彼らが選挙での当選を主張しようとすることは、国際的に認められ権威主義的指導者も否定することができない正当性が選挙にあることを示している。さらに、人権の一部についてもその正当性が受け入れられている。アジア諸国の大半は[経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約](#)の締約国であり、多くは[女性差別撤廃条約](#)や[障害者の権利に関する条約](#)など、特定集団の権利に関する様々な国際条約の締約国でもある。

しかし、市民的自由については様相が異なる。1990年代の「アジア的価値」論争が良い例である。[中国](#)、

[シンガポール](#)、マレーシア¹などといった権威主義国の政治指導者は、個人主義に基づく市民的自由を西洋的価値と位置付け、自由主義的民主主義はアジアの共同体主義的な利益に適さないと主張した。それ以降アジア的価値論争は支持を失ったものの、アジア諸国は、自由主義に関連する価値について地域で議論することに対して執拗な抵抗を示してきた。こうして市民的自由に対する支持が比較的弱いことがベースとなって、報道の自由、情報の自由、プライバシーの権利、市民社会による行動の自由などの市民的自由は、新型コロナウイルスの期間中に相当な抑圧を受けることとなった。一部の専門家は、南および東南アジアにおいて現在、世界で最も深刻な自由主義的民主主義の[後退](#)が起きていると警鐘を鳴らす。

政府間枠組み

アジアにおいて自由主義に対する共通の支持が欠如していることから、西側諸国だけでなくラテンアメリカやアフリカと比べても、アジアでは自由主義的民主主義の保護・推進のための地域制度形成が遅れている。しかし、2000年代後半以降、既存の政府間枠組みは民主主義的価値を擁護し始め、民主主義のための新たな枠組みも出現してきた。

アジアで最初に民主主義を共通の価値と位置付けたのは東南アジアである。東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: ASEAN）は、1993年の[共同声明](#)の中で人権と基本的自由の 이슈に言及し、人権問題に対する共通の取り組みを策定していく意思を表明した。その後 ASEAN 加盟国が増加し、この目標に向けた具体的措置を取ることが困難になったが、2007年11月に採択された[ASEAN](#)

¹ “East Beats West: Racial Prejudice,” *Asiaweek* 21, no. 36 (September 8, 1995): 40-43.

[憲章](#) (ASEAN Charter) には、ASEAN 加盟国の共通原則として民主主義、法の支配、人権尊重、グッド・ガバナンスが含まれた。この憲章に従って 2009 年には ASEAN 政府間人権委員会 (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) が設立され、2012 年には [ASEAN 人権宣言](#) (ASEAN Human Rights Declaration) が採択された。2015 年に設立された ASEAN 共同体 (ASEAN Community) もまた、民主主義、グッド・ガバナンス、法の支配、人権、基本的自由の推進と保護を強化していく [意志を表明](#) した。

正式な多国間制度ではないが、バリ民主主義フォーラム (Bali Democracy Forum: BDF) も、アジア全域の国家間で民主主義について議論するフォーラムとして創設された。BDF は、ASEAN に対して民主主義と人権への注力を促すのに重要な役割を果たしたインドネシア政府によって、アジア各国政府の閣僚級を集める初めての地域フォーラムとして 2008 年に設立されたものである。非民主主義国の政府代表も出席する BDF の会議は、他国の非難や国家間の比較評価などは行わず、民主主義制度下での経験やベストプラクティスの共有を通じた民主主義の促進を目指している²。

2011 年には、民主的価値への多国間コミットメントが南アジアでも表明された。アフガニスタン、バングラデシュ、ブータン、インド、モルディブ、ネパール、パキスタン、スリランカから成る南アジア地域協力連合 (South Asian Association for Regional Cooperation: SAARC) が、[民主主義憲章](#) (Charter of

² イ・ケトゥット・プトラ・エラワン氏 (I Ketut Putra Erawan、平和・民主主義研究所 エグゼクティブ・ディレクター) への著者インタビュー、インドネシア、バリにて (2019 年 12 月)。

Democracy) を採択したのである。この憲章は、尊厳ある生活を送る権利、法の支配、自由、基本的人権など民主主義の中核を成す価値を擁護する旨謳っている。さらに同憲章は SAARC 加盟国に対し、自国と南アジア地域で民主主義制度を促進し、非合法的または非民主的な方法で選出された政府に反対するよう求めている。

広範にわたるフォーラムや制度に加えて、2007 年にはオーストラリア、インド、日本、米国の間で日米豪印戦略対話 (Quadrilateral Security Dialogue)、通称「クアッド (Quad)」が設立され、2017 年の再開を経てインド太平洋地域の民主主義国間における最も重要なパートナーシップとなった。クアッドには広範囲にわたるマンデートがあるが、参加国は民主主義的価値、共有の原則、法に基づく秩序を重視する方針を強調している。

しかし、これらの政府間枠組みには様々な欠点もある。まず、民主的規範や原則の推進を文言としては約束しつつも、アジア地域において市民的自由の支援をほとんど行っていない。ASEAN 人権宣言は、文化相対主義的色彩が濃く、普遍的価値としての人権を肯定する姿勢は弱い。BDF とクアッドはいずれも、アジアにおいて人権侵害が見られる際にも共同声明を発出していない。SAARC は、インドとパキスタンの間における緊張関係の高まりを受けて、2014 年以降休止状態にある。

さらに、これら枠組みのいずれも、民主主義を保護・促進するための実用的なメカニズムを備えていない。AICHR は自由と人権を保護できる地域メカニズムに最も近いが、独立性に欠ける。参加国政府は、自らが承認した代表者を AICHR に送るが、各代表者には拒否権が与えられているため、参加国の反発を

招くような立場を AICHAR が表明することはない。BDF は、特定の加盟国を名指しで批判することを避けることに加え、市民社会との実質的交流が無いため、民主主義の後退を防ぐための実質的行動を取ることができていない³。クアッド参加国は、民主的ガバナンス規範の強化を目的として、選挙、サイバーセキュリティ関連措置、法の支配促進などの支援をアジア諸国に二国間ベースで提供しているが、正式な多国間インフラは備わっていない。

非政府ネットワーク

政府間枠組みの進展が遅い一方、民主主義のための非政府ネットワークは、より有望である。2013 年に地域のマルチステークホルダーによるプラットフォームとして設立された[アジア民主主義ネットワーク](#)

(Asia Democracy Network: ADN) は、NGO、研究者、議員、独立系メディアなどの国境を超えた市民社会ネットワークの形成を通じて、人権と民主主義を推進してきた。ADN は、アジアにおける 3 つのサブリージョンである北東、東南、南アジアを対象として、経験共有や相互支援を通じて[民主主義を促進](#)している。ADN はまた、同地域でアドボカシーも行っている。2018 年のカンボジア総選挙の際には、カンボジアの市民社会を代弁して、国際機関や政府機関への働きかけを行った。香港市民が 2019～2020 年に自由を求めて戦った際には、香港の活動家に対するアドボカシー支援を行った⁴。

³ BDF ではバリ民主主義市民社会メディアフォーラム (Bali Democracy Civil Society and Media Forum) など、BDF と並行していくつかのフォーラムが設立されているが、インドネシア政府はこうした他のフォーラムと BDF との交流機会を確立しておらず、市民社会は BDF に対して影響力を行使する余地がない。

⁴ Lynn Lee, “The Role of Asia Democracy Network in Democratic Defense in Asia,” paper presented at American

ADN のアドボカシー活動は、[アジア民主主義研究ネットワーク](#) (Asia Democracy Research Network: ADRN) によって補完されている。アジアのシンクタンクネットワークとして ADN と同年に設立された ADRN は、研究活動を通じて ADN の活動に役立つ資源やツールを提供している。ADN と ADRN の連携には課題があるものの、ADRN はアジア諸国に共通する民主的ガバナンスの諸問題について、積極的に研究を行っている。

また、新たな展開も起こりつつある。アジアにおける民主主義の後退に対応するため、全米民主主義基金 (National Endowment for Democracy)、戦略国際問題研究所 (Center for Strategic and International Studies)、アネンバーグ財団 (Annenberg Foundation Trust at Sunnylands) が、アジアの民主派と協働し、民主主義対話のための新たなトラック 2 会合を招集したのである。2020 年 7 月には、参加者が共有する民主的価値について定めた「[インド太平洋地域における民主的パートナーシップ強化に関するサニーランズ原則](#)」が発表された。このサニーランズ・イニシアティブへのアジアからの参加者には、市民社会で積極的に活動するインド、インドネシア、日本、フィリピン、韓国の元政府高官や司法関係者らが含まれている。こうした参加者が国政レベルの意思決定者との間に持つ人脈にも助けられ、このイニシアティブは将来的に、政府も巻き込んだマルチステークホルダーの地域イニシアティブへと成長することが期待できる。

主な推進要因

アジアで民主主義のための枠組みが段階的に確立されてきたのは、主に4つの推進要因によるものである。第一の要因は、アジア諸国の民主化である。民主化から間もないアジアの国々は、自国の民主主義を強化すべく自らのニーズに適合した地域制度の構築を試みた。南アジアの小規模な民主主義諸国（バングラデシュ、ブータン、モルディブ、ネパール）は、国内の反民主勢力を牽制し、地域内で支援を得るために、SAARC 民主主義憲章を制定した。これらの国々はインドとの間で緊張関係にもあるため、地域制度の中にインドを埋め込み、域内の共通原則を遵守させることも意図していた⁵。ロシアと中国という2つの権威主義大国に挟まれたモンゴルは、民主主義国としての国際的認知度を高め、アジアの民主主義諸国と関係を強化することによって自国の独立を守ろうと、ADN 設立において重要な役割を果たした。ADN 設立に寄与したインドネシア、フィリピン、タイの民主派アクターらもまた、自国の民主主義を維持しつつ相互支援可能な地域システムを構築するために、確立された民主主義国と新興の民主主義国の両者から支援と参加を確保するメカニズムの形成に努めた⁶。

アジアにおいて民主主義メカニズムの設立に寄与した第二の主な推進要因は、他地域における制度発展の影響である。例えば ADN を設立したのは、ラテンアメリカにある民主主義のためのラテンアメリカ・カリブネットワーク (Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia: REDLAD) などの NGO ネットワ

⁵ Niranjana Sahoo, “Regional Institutions for Democracy: A Case Study of SAARC,” paper presented at American Political Science Association 2020 annual meeting, September 11, 2020.

⁶ Lynn Lee, “The Role of Asia Democracy Network in Democratic Defense in Asia.”

ークと繋がりを持ち、アジアで同様のネットワークを創設したいと考えていたアジアの民主活動家らであった⁷。BDF は、インドネシアをアジアの規範設定者として確立しようとするスシロ・バンバン・ユドヨノ（Susilo Bambang Yudhoyono）政権の政策の一環として設立されたが、これは欧州の取り組みを模倣したものであった。SAARC が人権と民主主義を強調するようになったのは、ASEAN における同様の展開に動機づけられたものであった⁸。

第三の推進要因は、極めて有益な市民社会アクターの役割である。BDF の計画やアジェンダ設定を行う上では、平和・民主主義研究所（Institute for Peace and Democracy）が、インドネシアの他の市民社会組織と連携して重要な役割を果たしてきた。SAARC 民主主義憲章の起草にあたっては、著名なシンクタンクや NGO がバングラデシュやネパールなどの加盟国政府に関与して民主主義に関する議論を促すとともに、草の根レベルでも同様の議論を促進させた⁹。NGO ネットワークである ADN においても市民社会メンバーが重要な役割を果たしたことは当然のことではあるが、特に韓国や台湾の財団やシンクタンク、および東南アジアの民主活動家などの市民社会アクターが中心的役割を果たした¹⁰。説明責任、透明性、包摂性、人権尊重などといった民主主義の中核をなす規範が反映されれば、市民の声に対する反応性の高い

⁷ Ibid.

⁸ Niranjana Sahoo, “Regional Institutions for Democracy: A Case Study of SAARC.”

⁹ Ibid.

¹⁰ Lynn Lee, “The Role of Asia Democracy Network in Democratic Defense in Asia.”

政府が実現されるとの信念に基づいて、これらの非国家アクターは、インド太平洋地域における民主的ガバナンス基準を促進するビジョンの策定を促した。

第四の推進要因は、権威主義超大国としての中国の影響力拡大である。中国による国際法・規範侵害の深刻化と自国の統治モデルに関する意図的・非意図的なアジア全域への拡散に直面して、アジア諸国は、自由主義的国際秩序を維持するメカニズム確立の必要性に関する危機意識を強めた。そのような必要性に駆られて設立されたのは、特に日米豪印戦略対話とサニーランズ・イニシアティブである。これらは中国を敵視する意図は持たないものの、中国が強대화する時代において、ルールに基づく秩序を確保し、民主的ガバナンスと人間の尊厳を守るためのメカニズムとなることを目指している。

政策提言

民主主義のための地域政府間枠組みは、新型コロナウイルスの発生を受けて停滞期に入りかねないリスクに直面している。東南アジアで民主主義アジェンダを推進してきたインドネシアとフィリピンでは民主主義の後退が加速し、これら二国と協働してきたタイは、2014年から軍事政権下にある。インド政府がSAARC加盟国に対して[新型コロナウイルス感染症緊急基金](#)（COVID-19 Emergency Fund）を設立し、これにSAARC加盟国が肯定的な反応を示していることから、SAARCは再開の希望が見え始めたものの、大半の加盟国で民主主義の後退が進んでおり、SAARCを民主主義の擁護者として前進させる上での障害となる可能性がある。

コロナによる必要性の高まりと課題の深刻化を受けて、民主主義のための地域枠組みをさらに発展させるためには、積極的な推進者が必要である。そのため本稿は、重層的なマルチステークホルダーアプローチを提唱する。権威主義国を含めたアジア大の枠組みに期待を寄せるのではなく、民主主義諸国は独自のパートナーシップを形成し、自由主義的民主主義の価値を守るための協議を推進すべきである。その点、サニーランズ・イニシアティブは有益な枠組みである。同枠組に関与するアクターは、アジアにおける民主主義国の政府関係者らをこのプロセスに関与させていくべきである。

このイニシアティブには各国政府の関与を受けるべきであるが、これはあくまで市民社会を中心に据えてモメンタムを維持した純粋なトラック 1.5 の取り組みとして進められた場合にのみ成功するだろう。政府関係者は交代するが、市民社会はイニシアティブを前進させ続けるのに必要な専門性と知識を維持することができる。コロナ下における民主主義と市民的自由の後退に反応して、アジアの市民社会ネットワークは既に活動を活発化させている。2020 年 7 月には ADN が[アジア・デモクラシー・クロニクル](#) (Asia Democracy Chronicles) というウェブサイトを立ち上げ、コロナ下におけるアジア諸国での市民的自由・人権の抑圧状況に関する情報を提供している。ADRN もこの問題に関する[研究](#)を早いペースで実施・公開し、民主主義のためのアドボカシーを強化している。これらのアクターは、アジアにおける共通の価値としての自由主義的民主主義を、臆することなく支持している。

同時に、議論のテーブルから権威主義国家を排除しないために、ASEAN や SAARC などの既存のサブリージョナルな枠組みも依然として重要である。これらの制度をより有意義なものとするため、民主主義に関する対話に市民社会アクターを含めることが望ましい。さらに、その重要性にも関わらず欠落している北東アジアを組み込んだアジア全域的メカニズムも必要である。そのために、インドネシア政府は BDF

への支配を弱め、加盟国が対等な立場で参加できる多国間枠組みにすることが望ましい。BDF の中で市民社会の柱と政府の柱を統合していく必要性も高い。

民主主義国政府は、アジア諸国に中国か民主主義陣営かの二者択一を迫らないよう、自由主義的民主主義に関するアジェンダを議論の場に持ち込まないようにする圧力を感じている。であればこそ、各国政府は、市民社会の役割拡大を後押しすべきである。自由と民主主義の真の擁護者は、市民社会アクターである。

謝辞：

テッド・ライナート氏 (Ted Reinert) が本稿を編集した。貴重なコメントを頂いたリンジー・W・フォード氏 (Lindsey W. Ford)、ライアン・ハス氏 (Ryan Hass)、リン・リー氏 (Lynn Lee)、ニランジャン・サフー氏 (Niranjan Sahoo) にも感謝する。本研究は、国際交流基金日米センター (Japan Foundation Center for Global Partnership) から資金提供を受け、同センターと米国社会科学研究会議 (Social Science Research Council) が共催する安倍フェローシップ・プログラムから助成を受けて行ったものである。

(JCIE 監訳)

お問い合わせ (公財) 日本国際交流センター 東京都港区赤坂 1-1-12 明産溜池ビル 7F jcie-democracy@jcie.jp (@前空白を削除)
