

変容する「人権・民主主義外交」

——民主主義国の国際連携と日本のあり方

再びアメリカ外交の柱に据えられた「人権外交」。

だが人権・民主主義は、世界的に退潮している。

ポスト・トランプの国際社会で、どう規範を立て直すか、

自由主義諸国の連帯は中・ロの攻勢に立ち向かえるか。

その「変容」の本質をとらえ、日本のあり方をも考える。

一橋大学准教授
カーネギー国際平和財団客員研究員

市原麻衣子

いちばら まいこ ジョージ・ワシントン大学大学院政治学研究科博士課程を修了（政治学 Ph.D.）。関西外国語大学講師・准教授を経て現職。著書『Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis など』。

守勢に立たされる人権・民主主義

トランプ政権期に包摂性、報道の自由、司法の独立性、政府のチェック機能などが大きく損なわれた米国で、新生ジョー・バイデン政権は人権・民主主義の保護を政策の中心に据えた。それに基づく外交も中核に位置付けられ、新たな路線の基軸は国際連携による人権・民主主義の推進となった。背後には、自由主義的国際秩序の後退に加え、国際社会の米国に対する認識変化を自覚する米政権・識者の姿がある。本稿はバイデン政権の人権・民主主義外交を論じ、国際連携が重視される中、日本はどのような動きを取るべきかを探る。

独立国としての歴史が浅い国が大半を占め、植民地主義の残像とそれへの嫌悪が根強く残るアジア地域において、自由権を中心とした人権規範と、それを推進する上で必要となる自由主義的民主主義を求める声は、欧米の価値観を押しつける新植民地主義であり主権侵害であるとして、各国から長年忌避されてきた。日本も大戦の反省からアジア諸国に理解を示し、干渉を控える傾向にあった。

他方で日本は、市民的自由と政治的権利に価値を置く自

由主義的民主主義としての歩を進めてきた。こうした価値の受容と、他国に対する自由主義的価値推進の欠如を両立可能かのように見せていたのは、主権規範のみではない。経済発展が民主化をもたらすと論じる近代化論の役割も大きい。一九七〇年代半ばから二〇〇〇年代半ばまでの民主化の「第三の波」において民主主義が拡大したことは、他国が干渉しなくとも人権状況は早晩改善するのだと証明しているかのようにであった。このような状況の中で日本は、人権・民主主義推進のために必要なものは、むしろ、各国の政治体制や内政状況をいったん受け入れた上での開発支援であると考えていた。

しかし過去一五年間の状況は、バラダイムが完全に反転したことを示している。各国経済は拡大しているにもかかわらず、人権状況はむしろ悪化しているからである。グローバル化の進展と行き過ぎた新自由主義的経済政策により各国で経済的な分断が拡大し、増大した経済的弱者は、少数派を貶めることで自らの尊厳を回復しようとする排外主義に向かった。経済的弱者の動きは、多数派を保護すると主張する権威主義的ポピュリストリーダーの登場を助け、両者は相互依存関係を強めて憤りに根差す政治に走り、各国で民主主義制度を侵食し、人権状況を悪化させた。

加えて、一部の権威主義国の影響力工作により、民主主義の弱体化に拍車がかかった。ロシアや中国は民主主義国の選挙プロセスに介入し、民主主義国が無秩序であるというイメージを拡散して民主主義の正当性を棄損し、同時に自国の政治体制を守ろうとしてきた。さらに中国は他国にデジタル監視国家モデルを輸出し、政府批判の取り締まりを支援してきた。中口のこうした他国に対する浸食によって、放っておけば民主主義が雪崩のごとく崩れていく状況が加速した。

守勢に立たされる世界の人権・民主主義にとってさらに悪かったのは、米国が四年間トランプ政権に「沈んだ」ことである。それまで、世界各国で人権・民主主義を推進してきた人々は、自由の価値を追求する米国社会をアイデアとして意識的・無意識的に追いかけていた。その米国で人権・民主主義の規範と制度がここまで弱体化させられたことは、民主主義への希望を退色させ、市民的自由や自由主義的民主主義の規範を大きく侵食した。

バイデン政権誕生と人権・民主主義外交の復活

トランプ政権から米国の民主主義を奪還することを掲げて大統領選挙に勝利して成立した新生バイデン政権は、人

権と民主主義を国内・対外政策の中心に据えた。ただし、米国内での民主主義の立て直しが容易でないことは誰の目にも明らかであり、ジェームズ・ゴールドガイヤー教授（アメリカン大学）とブルース・ジェントルソン教授（デューク大学）が今年一月にフォーリン・アフェアーズ誌上で論じたように、人権・民主主義外交を行う前に、自国の民主主義復活に専念すべきという論調が、米国内には根強く見られる。しかし国際秩序の変性に照らせば、人権・民主主義の保護は、国内政策と対外支援のどちらを優先すべきではなく、どちらも同時並行的に行うしか、もはや道がない。

人権・民主主義分野での国内・対外政策の同時推進を提唱する米国識者たちは、この分野における対外支援を、米国の民主主義改善につなげる相互学習の機会にすべきと論じている。例えば、アメリカン・パーパス誌に三月に掲載されたカーネギー国際平和財団のトーマス・キャロサーズ臨時会長とフランシス・ブラウンシニアフェローの論文は、人権・民主主義分野での支援において、米国は自国にとっても課題となるアジェンダをも取り上げ、支援内容を自国内でも展開するべきだと論じている。米国民主主義の欠陥を認め、海外から学んでこれを真摯に解決すべきとい

うナラティブは、それまでの米国ではほとんど見られないものであった。

また、識者の間で重要性が指摘され、バイデン政権もまた実際に重視する課題は、人権・民主主義外交の国際連携である。米国の影響力が相対的に衰退してきている上、四十年に及んだ「トランプ劇場」の分断政治によって人権・民主主義分野における米国の国際的信頼が大きく損なわれ、米国が単独でリーダーシップを発揮することは、もはやできなくなったという認識がそこには通底している。

国際連携の困難な点は、連携すべき国々の多くで自由主義的民主主義が弱体化しており、これらの国々との連携が果たして自由と人権の擁護に積極的な役割を果たし得るのかという点である。例えばバイデン政権初年度終盤に予定されている民主主義サミットについては、ポピュリズムの影響と民主主義の劣化が激しいインドやブラジルなどを招待すべきか、あるいは排除すべきかといった国際連携の形作りについて議論がある。この点、ヤシャ・モンク教授（ジョンズ・ホプキンス大学）は、フォーリン・アフェアーズ誌三・四月号の論文で、ゆくゆくは民主主義が弱体化した国々と協力する可能性も残しつつ、民主主義が現在も確固たる国々の間で緊密なパートナーシップを構築するという、二

段構えのアプローチが必要であると論じている。

ウイグル問題をめぐる対中協調制裁

国際的に見て人権状況が比較的良好な北米と欧州の民主主義諸国は、人権分野における国際連携をすでに強化している。最たる例は、ウイグル問題をめぐる対中制裁である。米国、英国、カナダ、欧州連合（EU）は三月二二日、新疆ウイグル自治区での人権侵害に関わったとして、四人の中国政府関係者に対して資産凍結や渡航禁止などの協調制裁を課した。

この協調制裁の特徴は、EUが昨年一二月に人権制裁法である欧州マグニツキー法（European Magnitsky Act）を導入し、制裁に加わった点である。個別国家が単独制裁をかけるとなれば、問題解決に向けた影響力が限定されるのみならず、制裁に対する中国からの報復に耐えるだけの経済的体力も必要となる。欧州マグニツキー法の導入は、こうした制裁の限界を自覚した欧州のミドルパワー諸国が、集合体として活動することを可能にするためのものだった。

この協調制裁に対して中国政府は報復制裁措置を取り、欧州議会議員ら一〇名、ドイツに拠点を置く中国専門シン

クタンク、および研究者らをブラックリストに載せ、中国との取引や渡航を禁じた。この制裁が協調制裁だったにもかかわらず、中国による報復制裁の対象が欧州に偏っていることは、欧州と米国を分断しようとする中国の意図を示唆している。

しかし中国の報復は、欧州をおじけづかせて米欧を分断するどころか、欧州からの激しい反発を呼び込んだ。ジョセップ・ボレルEU外務・安全保障政策上級代表は中国の対応を非難し、オランダ政府などは中国大使を本国に召還した。昨年一二月に合意に至っていたEUと中国との包括的投資協定への欧州議会での署名に反対する声も高まり、現在まで署名が行われない事態となっている。人権推進のための国際連携は、今後さらに拡大するであろう。

対中人権外交に慎重な日本だが

リチャード・ヤングス（カーネギー国際平和財団）シニアフェローは、一月に発表した編著書において、米欧に対し、自由主義的民主主義を護るためには北東アジアの日本、韓国、台湾とも連帯を強めるべきであると指摘している。しかし日本は、欧米の対中協調制裁には関与していない。日本政府は地理的にも経済的にも近い中国をあまり刺激し

ない路線を取っており、日本に同様の人権制裁法が存在しないことも一因にある。

他方で国会議員の間では、この一年間、対中人権外交をめぐる国際潮流に日本が歩調を合わせるべきとの意見が拡大している。中谷元衆議院議員（自民党）と山尾志桜里衆議院議員（国民民主党）は、昨年六月に結成された「対中政策に関する列国議会連盟（Inter-Parliamentary Alliance on China）」に日本から参加し、議員間での国際連携の動きを取り始めた。彼らは欧米諸国での議論と足並みを揃えようと、日本国内で超党派の「対中政策に関する国会議員連盟」を結成し、中国の人権問題を議論してきた。歴史的に対中非難には乗じにくい公明党も取り込んで、四月にこの議員連盟は中国のみならず幅広く人権外交を扱う「人権外交を超党派で考える議員連盟」に発展している。個々の政党でも、二月には自民党で「人権外交プロジェクトチーム」が、国民民主党で「人権外交と経済安全保障に関する研究会」が発足している。いずれも最大の関心事は中国における人権問題で、日本版人権制裁法に関する議論などが行われている。

ただし、こうした動きは、普遍的価値として人権を重視し国際連携を推進しようとするのと並行して、あるいはそ

れ以上に、反中保守派の動きに支えられている点は注意を要する。安倍政権期には首相が保守だと見なされていたことから、保守派の支持が離れないという環境があったが、菅政権では首相のイデオロギー色が弱いことから、自民党内の保守派が突き上げを強めており、特に対中政策においてそれが顕著である。人権外交の議論に参画しているのも自民党内の保守派が多く、彼らの関心は人権規範をめぐる国際連携にあるわけでは必ずしもない。このような状況では、ともすると普遍性への疑義を招きかねないため、中国政府を過度に刺激したくないと考える日本政府・外務省にとって、人権制裁法を推進する動きをかねて取りにくくしている。

日本に求められる国際連携のあり方

国会議員の活動が活発化しているとはいえ、日本の人権外交に対するアプローチは消極的なままにとどまる。五月五日のG7外相会合において、中国の少数民族に対する人権侵害への懸念が共同声明に盛り込まれたことは望ましいことだったが、日本政府はそれ以上踏み込むことはしていない。守勢に立たされる自由と人権を護るための国際連携が求められる中、今後日本は、どのような形で役割を

拡大すべきであろうか。

第一に、単なる声明の表出を超えて、国際協調に基づく具体的な人権・民主主義支援を拡大する必要がある。日本にとっては制裁のような強制手段よりも、支援という積極的手段を中心に用いる方が適合性が高い。特に、政府の透明性・説明責任向上、腐敗防止、デジタルツールを用いた抑圧防止の取り組みなど、グッド・ガバナンスに焦点を合わせた支援アプローチを用いれば、日本の国内世論のみならず周辺のアジア諸国からも受け入れられやすい。米国と台湾によるグローバル協力訓練枠組み（GCCTF: Global Cooperation and Training Framework）に二〇一九年から日本が参加し、腐敗防止などのトレーニングをアジア諸国に提供していることは、自由主義的国际秩序の保護にとって望ましい取り組みだと言える。

第二に、コロナ禍で東南・南アジアにおける言論・報道の自由、市民社会スペース、政府のチェック機能などが大きく損なわれたことに鑑み、日本はアジアにおける自由と人権を守るための地域連携を先導すべきである。モンク教授が指摘するように、民主主義が健在な国々で中核を固めてアジェンダの設定ができるようにした上で、非民主主義国もパートナーとして取り込むことができれば理想的である。

る。そのためには、日米豪印戦略対話のような民主主義国政府間のミニラテラル枠組みや、インド太平洋の自由主義規範保護に資する1・5トラック枠組みとして市民社会で準備が進むサニランズ・イニシアティブ（Sunnylands Initiative）などを土台にした枠組みづくりが考えられる。

第三に、政府とは別に動くことのできるアクターの国際連携強化も求められる。一部の国会議員が欧米議員との国際連携を強めているのは望ましい動きである。今後はASEAN人権議員連盟（ASEAN Parliamentarians for Human Rights）やアジアリベラル民主評議会（Council of Asian Liberals and Democrats）への国会議員の参加を通じて、アジアのリベラル議員連携強化にも期待したい。

最後に、日本それ自身の民主主義を改善し、民主主義国としてのパフォーマンスを上げていくことが重要である。近年多くの国でポピュリスト政治家が支持を集めているのは、政府の政策成果に対する失望の裏返しでもある。日本政府も透明性と説明責任を高め、それをよりよい経済・社会政策の策定につなげていく必要がある。デモス（大衆）からの批判を受けた改善を積極的に行う、あり得べきデモクラシーとしての姿を国内的にも対外的にも輝かせることが、国際的な民主主義規範の強化につながるであろう。●