

東アジアにおけるトラックII外交の展開

——東アジア・シンクタンク・ネットワーク（NEAT）と東アジア共同体評議会（CEAC）を事例として

大 賀 哲

はじめに——問題の所在

第一節 トラックII外交の展開

第二節 東アジア・シンクタンク・ネットワーク（NEAT）

第三節 東アジア共同体評議会（CEAC）

おわりに——東アジア地域統合におけるトラックII外交の意義

はじめに―問題の所在

地域主義や地域共同体の思考は、―とりわけそれを近年の東アジアに限定するならば―ほぼ「国家主体 (State Actor)」の独壇場であった。すなわち、東アジア地域主義や東アジア共同体として形容される政治実践の殆どが東アジアの国家間関係・政府間関係を基調としていた。然るに近年、民主化の進展や市民社会の急速な深化・拡大に伴って、国家主体に限定され得ない地域主義・地域統合のあり方が提起されている。国家を中心とした「上からの地域主義」に対して、ペンパルらは「下からの地域主義」^①を提唱しているし、同様にアチャヤは、近年の東アジアにおける市民社会の台頭を「参加型地域主義 (Participatory Regionalism)」と呼んでいる。それに拠れば、参加型地域主義とは、第一にNGOなどの非政府主体、市民社会主体が意思決定プロセスに参画していくことであり、第二にそうしたプロセスによって政府主体と市民社会との対話・連携が深化することであるという^②。

このような「下からの地域主義」といった命題は、アジアの現状を鑑みた場合にどの程度の妥当性・有効性を持ち得るのであろうか。所謂トラックII (半官半民) 外交の可能性が提起されるようになって久しいが、トラックIIについての事例研究が展開される中で、体系的・理論的にその動向に着眼した研究はほとんど報告されてはいない。言い換えれば、非国家主体の台頭が注目されているものの、国家主体と非国家主体との関係、およびそうしたトラックII外交が地域統合の規範のないし理念的な地平において如何なる貢献を為し得るのかについては未だ体系的な考察はそれほど蓄積されていないというのが現状である。

そこで本稿では、国家主体と非国家主体の邂逅の場としてのトラックII外交に着眼し、地域主義や地域統合との関連においてその意義を考察することを試みる。トラックII外交については、東南アジア、とりわけASEANにおいてそれが華々しく展開している反面^③、北東アジアの動向については不透明な部分が多い。また東アジアレベルにおいては、

東アジア・ビジョン・グループ (EAVG) や東アジア・スタディ・グループ (EASG) において際立った成果が見られるものの、それがその後どのように展開しているのかという点については未だ不明瞭である。EAVGとEASGについては既に他の論考で論じたのでここでは詳細には論じないが、本稿では特にEAVG・EASGの後継として中国政府の提案によって設立された東アジア・シンクタンク・ネットワーク (The Network of East Asian Think-tanks: NEAT) およびその日本側国内調整窓口として活動している東アジア共同体評議会 (The Council on East Asian Community: CEAC) について検討を加える。言い換えれば、NEATおよびCEACの事例を検証することで、日本と中国から提起されている政治言説に着眼しながら、トラックII外交における地域統合規範の検討を試みる。

以上の問題意識に基づいて、本稿では先ず従来のトラックII外交の展開について概観し、その上でNEATとCEACについてそれぞれ検証し、如何なる地域統合規範が提起されているのかを考察する。

第一節 トラックII外交の展開

本節ではまず、東アジアのトラックII外交の展開を検討するためにその萌芽的役割を担ったEAVG・EASG・および東アジア・フォーラム (EAF) について概観し、次節以降で本稿の着眼するNEATとCEACについての分析を行なう。

東アジア・ビジョングループ (East Asian Vision Group: EAVG) は、一九九九年のAPT (ASEAN+3) サミットにおいて組織された賢人会議で、将来の東アジアの共同体や東アジア・サミットの可能性を議論することを趣旨としていた。EAVGは最終的に『東アジア共同体に向けて (Toward An East Asian Community)』と題された報告書を上梓し、東アジア共同体について要となる規範原則を提起している。本稿の趣旨に即して言えば、アイデンティ

ティの共有 (shared identity)・包摂性 (inclusiveness)・地域的思惟 (regional thinking) の三点がとりわけ重要である。

第一に、同報告書に拠れば、東アジア地域は「我々の人民の願望を啓発し、信用と信頼関係を促進し、共通の利益を唱導して地域コミュニティの新しい感覚を育成する」ことを通じて地域アイデンティティを形成する必要がある。⁶⁾ 第二に包摂性 (inclusiveness) の原則が、共同体に対する人々の能動的関与を促進するという。これは政府のみならず市民社会レベルの共同体形成を意識している。⁷⁾ また同報告書は、政府組織と非政府組織の会合・協議の場として東アジア・フォーラム (E A F) を提唱している。⁸⁾ 第三に—これは第一の点とも関連するが—地域協力は地域的なものの捉え方・地域的思惟 (regional thinking) を基本とし、すべての東アジアの福利を考慮しなければならないという。⁹⁾

他方で、同報告書は東アジア共同体の主要目標を、「地域の国家間の近接性・相互信頼・連帯感」の醸成と定義し、その上で、戦略的に重要な政策課題を検討するために東アジアのシンクタンク・ネットワークの必要性を明示している。¹⁰⁾ すなわち、「社会的に連携し、教育的に前進し、文化的に活発で、貧困・識字率・疾病などの問題に効果的に対処しうる東アジア共同体」を構想している。¹¹⁾ また、報告書は東アジア共同体が、「協調と開放性 (cooperation and openness)」を基調としたものでなければならずと強調している。¹²⁾ すなわち、E A V G 報告書は東アジア共同体のネットワークに軸足を置きながら、同地域の開放的且つ包摂的な地域ネットワークの構築を提唱しているのである。

後続の節との関連で言えば、ここで示唆的であるのは、「コミュニティ」と「ネットワーク」という一見相反する概念がそれぞれ提起され、コミュニティにおけるネットワーク形成を含意する機能として E A F と地域レベルのシンクタンク・ネットワークが志向されていることである。周知のように、コミュニティ (共同体) とは国境に根ざした思考であり、反面ネットワークとは国境を除去した相互依存・相互浸透の考え方である。後に詳述するが、この矛盾する二つの概念が如何に両立し得るのか、といった点が東アジア共同体の理念の特徴的な規範を構成している。

またEAVGを引き継いで組織されたのが東アジア・スタディグループ (East Asian Study Group: EASG) であり、EASGは二〇〇二年一月に報告書を提出している¹³⁾。EASGはEAVGに比してより具体的な方策を提示し、二二の政策提言を示している。また、EASGにおいてもその参加者は政府・財界・学識者によって構成され、APTプロセスに資するようなEAFの開催を提案している¹⁴⁾。同様に地域レベルのシンクタンクの必要性についても強調されている¹⁵⁾。ここでもまた、地域共同体—すなわち「コミュニティ」と「ネットワーク」の対置という論点が浮上するが、同報告書は地域共同体におけるネットワークの重要性について次のように述べている。

ネットワークを促進し、専門家の交流を行なうことは、地域の国々における知識や情報の専門家を活用するための好ましい方法である。ネットワークと人的交流は、専門家間の緊密な協議と協力を通じて、地域の文化資源の体系的に集積を活発化するものである¹⁶⁾。

つまり、EAVGと同様に、EASGもまた「コミュニティ(共同体)」と「ネットワーク」という矛盾する性質をもつ二つの要素を接合しようと試みている。蓋し、東アジア共同体は開放と包摂を基調とするネットワークであるが、他方でそれはあくまでも「東アジア」の共同体である。ここでいうネットワークとは、あくまでも「東アジア」を中核とした開かれたネットワークである。

EAVGとEASGのそれぞれの報告書を受けて、二〇〇三年二月には韓国政府の主導の下、東アジア・フォーラム(EAF)が組織される。その結成以来、EAFは二〇〇三年から二〇〇八年の間に六回の年次会合を持っている。それぞれの会合は、政府代表者・政府関係者、企業家や学術研究者が東アジア共同体についての知見を交換する場とし

て開催されている。すなわち、EAFは財界・学界・政界の交流を半政府レベルないしトラック一・五のレベルにおいて促進し、地域統合についての知識を前進させるものである。¹⁷⁾

第二節 東アジア・シンクタンク・ネットワーク (NEAT)

前節ではこれまでのトラックII外交の展開を受けて、EAVG・EASG・EAF等の概観を考察した。本節では、EAVG・EASG両報告書の提言を受けて形成された東アジア・シンクタンク・ネットワーク (Network of East Asian Think-tanks, 以下NEAT) について考察を行なう。NEATは、EAFに先立つ二〇〇三年九月に設立された。NEATはAPTのトラックIIプロセスのひとつとして中国政府の強力な後押しの下組織され、トラックIIプロセスにおける研究・学術交流とプラットフォームのための枠組み作りを目的としている。NEATの主たる活動としては、会員による年次会合・不定期の国際セミナー・研究上の協力とくに地域的なそれ¹⁸⁾が挙げられている。以下、NEATにおいて提起されている地域統合の規範や理念について検討を行なう。

NEATはアジアの地域ガヴァナンスの特徴を象徴する存在であると言えよう。第一回会合においてNEATは東アジア地域協力におけるトラックIIプロセスに貢献するものであり、「そのメンバーシップはASEAN+3 (10+3) 加盟国のすべてのシンクタンクと研究者に開かれている」と宣言されている。¹⁹⁾ 同会合の議論において韓国の朴三瑩は、「NEATはピラミッドではなくネットワークである。協力と相互依存のネットワークは、水平で柔軟、自律的なものである。(中略) 東アジアのアイデンティティと連帯感という本質的な連関において、我々はそれぞれの政府に対して助言を行ない、公衆を社会化し、地域を啓発するものである」と述べている。²⁰⁾ このことはNEATが「東アジア」のコミュニティという限定化されたコンテキストにおいて「開かれ」ている(語の厳密な意味において開かれているわけ

はない)ことを示唆しているが、こうした認識はEAVGおよびEASGから継続して存在するものである。

第二回会合では、ユファ・クラングスワンがNEATについての短期的な見通しを提起している。すなわち、文化機関・教育機関の連携によって—加えて専門家集団の「ネットワークと人的交流」およびEASGの継続としての東アジア研究の促進によって—より積極的な意味における地域アイデンティティと地域的思惟が醸成されるという。⁽²¹⁾

その上で、中国の張業遂外務副大臣は「開かれた地域主義」を提唱している。すなわち、地域協力の基本原則は「相互利益、相互恩恵、共通の発展」にあると述べ、その開放性・透明性・包摂性を強調している。⁽²²⁾ 第三回EAFにおいて唐家璇國務委員は地域主義の開放的な次元に触れ、「包摂性を促進し、開放性を維持する」ことを推奨している。⁽²³⁾ 同様に第五回EAFでは、吉佩定全国人民会議外交委員会副委員長が、地域共同体の「開放的で包摂的」な展開を強調している。地域の共同体構築は、地域を閉ざすのではなく、開放的なプロセスで行なわなければならない、他の地域的メカニズムと適格的でなければならない、と述べている。⁽²⁴⁾

とりわけ、東アジアのガヴァナンスとネットワークにおいて特徴的な政治言説を提起しているのが呉建民(NEAT調停委員・外交学院院长)である。第三回のEAFにおいて呉は「四つのCと一つのO」を提唱している—「四つのC」とは、協議(consultation)・合意(consensus)・協力(cooperation)・満足な水準(comfortable level)であり、「一つのO」とは開放性(openness)ないし「開かれた地域主義(open regionalism)」を合意している(同時に彼はもう一つのC—緊密性(closeness)についても考慮すべきであると述べている)⁽²⁵⁾。

また第四回NEATにおいて呉は、「トラックIIプロセスとして我々は良質なネットワークを確立している。NEATは強力で広範な連携によってネットワーク化し、共同体構築に必要な知的な英知や価値ある資源を結集すべきである」と述べている。他方で、「地域内貿易や世界大の経済成長」を促進する「開かれた地域主義」の貢献を強調している。⁽²⁶⁾

さらに二〇〇七年九月にはこの主張を繰り返し用いている。すなわち、一方で彼は東アジア共同体を活性化するための共通利益の共有を強調し、他方では「開かれた地域主義」を回復し、「東アジアに要塞を構築することはまったく何の利益にもならない。非生産的である。グローバル化された世界において、如何なる地域もそれ自身孤立した状態で発展することなどできないのだ」と述べている。²⁷⁾

以上の検証からも明らかのように、NEATは一方で地域共同体の構築を主張し、他方でネットワークと「開かれた」地域主義を強調している。言い換えれば、東アジア地域統合は「ネットワーク」と「コミュニティ」という二つの相反する要素の結合を示唆しているのである。さらにここに「開かれた地域主義」という概念を付加することで、コミュニティとネットワークの接合がさらに強化されている。すなわち、東アジア共同体とは単にコミュニティとネットワークを媒介するにとどまらず、寧ろ両者を接合しつつ、それらの相互浸透作用を強化するところに東アジアの統合規範の特徴的な点が存するというわけである。

第三節 東アジア共同体評議会（CEAC）

前節ではNEATの事例から、そこにおける地域統合のあり方とりわけその「コミュニティ」と「ネットワーク」の接合について論じ、さらにそこにおいて「開かれた地域主義」という言説が特徴的に配置されていることを確認した。本節では引き続き、CEACを検討することで、かかる地域統合規範の動向を考察する。

東アジア共同体評議会（CEAC）は二〇〇四年五月の設立総会を経て組織された。CEACは中曽根康弘元首相を会長、伊藤憲一日本国際フォーラム理事長を議長とし、一一のシンクタンク（日本国際フォーラム・日本国際問題研究所・国際金融情報センター・国際経済交流財団・世界平和研究所・総合研究開発機構・日本国際交流センターなど）と

一三の企業(新日鐵、東京電力、トヨタ自動車、三井物産、住友商事、松下電産、エイベックスなど)、四〇人の有識者が参与する「評議会」として出発した。また中には複数の政府関係者も名を連ねている。CEACはシンクタンク議員・有識者議員・経済人議員から構成されているが、その趣旨とするところは、「知的連携の強化、知的基盤の構築、さらには戦略的発想の共有」等を通じて東アジア共同体についての知的プラットフォームを提供することにある。

設立総会の速記録によればメンバーシップに関しては、ASEAN+3を含む「オープンな視点」²⁸⁾が提起されている。また「評議会規約案」によればCEACはASEAN+3によって代表される「東アジア地域」において、政府ベースおよび民間ベースにおける地域統合の促進を受けて知的連携を強化することが意図されている。²⁹⁾

具体的にCEACは、政策本会議、調査・研究、広報・啓蒙、対外交流を主たる活動としている。「政策本会議」は、CEACの中核に位置付けられる活動であり、シンクタンク議員、有識者議員および経済人議員が意見交換を行ない、知識・情報の交換、問題意識の共有をはかるものである。また、政府関係省庁とも連携し、政府からブリーフィングを受けるとともに、政府に対して調査研究結果の報告ないし政策提言を行なっている。初年度にあたる二〇〇四年度には、政策報告書『東アジア共同体構想の現状、背景と日本の国家戦略』を公表している。

同様に「調査・研究」は、CEAC議員・研究員が「東アジア共同体」構想にかかわる具体的なテーマについて調査・研究を行なうことを目的としている。また「広報・啓蒙」活動としては、会報の発行やホームページの運営を行なっている。さらに「対外交流」としては、NEATおよびEAFと日常的に連絡・交流を行ない、その他の国際交流活動や各種国際会議を実施している。

また先述の政策報告書『東アジア共同体構想の現状、背景と日本の国家戦略』では、「東アジア」の地域概念についてASEAN+3を基調としつつも柔軟なメンバーシップが提起されている。³⁰⁾その上で、アジアの文化的特徴はその「混成性」にあり、それを踏まえた「ゆるやかなアイデンティティ形成」に努めるべきであると明示されている。³¹⁾且つ、

他地域とのアイデンティティの差異を強調することは望ましくないとしつつ、自由・民主主義・人権等の価値を基調に、「開放性・透明性・包括性」原則の重視が明示的に述べられている。³²⁾すなわち、CEACにおいては、コミュニティとネットワークの対置から出発しながらも、漸進的にコミュニティを閉鎖的なものから開放的な媒介（まさにネットワーク）へと順次拡大していくことが望まれている。ここでは東アジアを静的に捉えることが忌避され、代わって（柔軟なメンバーシップ規定を含んだ）動的な「東アジア」概念が提起されている。換言すれば、東アジア地域の特徴として、地域の「混成性」が強調され、その上でコミュニティとネットワークを媒介し、自由・民主主義・人権等のグローバルな価値規範と適合し得る共同体形成のあり方が提起されているのである。

おわりに―東アジア地域統合におけるトラックII外交の意義

本稿では、主としてNEATとCEACを事例として、トラックII外交における地域統合規範の動向を検討した。まずNEATは、EASG・EAVG報告書を受けて、「コミュニティ」と「ネットワーク」の対置を基調としながら、「東アジア」のネットワークが強調されている。その上で、「コミュニティ」と「ネットワーク」という二つの相反する概念の媒介項として「開かれた地域主義」の言説が定礎されている。他方、CEACにおいては、(NEATよりも更に)ネットワークに重点が置かれ、東アジア文化の基調を為すものはその「混成性」にあるのであるから、排他的な他地域との差異を強調する排他的なアイデンティティではなくして、開放性や包摂性を拠り所とする柔軟な地域統合規範が提起されている。この「開かれた」地域統合規範は、柔軟なメンバーシップ規定を含み、東アジアにおけるネットワークを順次拡大し、グローバルな諸規範と適合的な、まさに「開かれた」、地域統合規範の確立を目指すものである。NEATによって提起されている統合規範と、CEACによって提起されている統合規範は異質なもののよう

ることもできるが、両者において強調されていることは、「コミュニティ」と「ネットワーク」の両者を媒介する「開かれた地域主義」の観点である。すなわち、一方でグローバルな諸規範を包摂した開放的な地域秩序が提起され、他方では「東アジア」を中核とした地域秩序が再確認されている—この地域秩序は漸次拡大していくものであるが、その中心的な概念として提起されているのは「東アジア」の混成性である。すなわち、トラックII外交の動向によって含意されている「開かれた」東アジアとは、第一には市民社会や民間組織をおよび域外を含む広範なネットワーク形成であり、第二にはそうしたネットワークを媒介とする「東アジア」のアイデンティティという視座である。言い換えれば、このことは「開かれた」、「ゆるやかな」アイデンティティを地域統合の基調とすることで、グローバルな諸規範を包摂可能で、且つそれに対して適切な地域統合秩序のあり方である。本稿では特に、政府サイドに近いトラックIIを分析対象としたが、NGOや市民社会といったトラックIIIを分析することで、地域統合規範における「コミュニティ」と「ネットワーク」の接合が如何なる意義を有しているのかをより詳らかにすることができると考えられる。トラックIIIについては本稿では検証できなかったが、別稿への課題としたい。

- (1) 彼の言うところの地域化 (Regionalization) とは、国家主体に限定され得ず、広く非国家主体の活動を視野におさめたもの *cf.* T. J. Pempel, 'Introduction: Emerging Webs of Regional Connectedness', *id.*, (ed.) *Remapping East Asia: The Construction of a Region*, Ithaca: Cornell U.P., 2005, p. 19.
- (2) Amitav Acharya, 'Democratization and the prospects for participatory regionalism in Southeast Asia', in K. Jayasuriya, "Embedded mercantilism and open regionalism", in *id.* (ed.) *Asian Regional Governance*, London: Routledge, 2004, p.134.
- (3) これについては大賀哲「地域主義と市民社会の境界領域—アジア市民社会におけるシティズンシップと境界線」同編『シティズンシップと境界線—ヨーロッパとアジアにおける地域統合の政治学』勁草書房、二〇一〇年近刊を参照されたい。
- (4) 大賀哲「開かれた地域主義」と東アジア共同体構想—東アジア・サミットをめぐる日本の視座』『国際政治』第一五八号、二

〇〇九年版。

- (5) EAVG, 'Toward An East Asian Community', East Asian Vision Group Report, 2001.
- (6) Ibid., p. 8.
- (7) Loc. cit.
- (8) Ibid., pp. 23-24.
- (9) Ibid., p. 8.
- (10) Ibid., pp. 16, 18.
- (11) Ibid., p. 22.
- (12) Ibid., pp. 25-26.
- (13) EASG, 'Final Report of the East Asian Study Group', ASEAN+3 Summit, 4 November 2002, Phnom Penh, Cambodia.
- (14) Ibid., pp. 32-33.
- (15) Ibid., pp. 30-32.
- (16) Ibid., p. 41.
- (17) See also, the website of the council on East Asian Community that has an introduction pages to EAF. <http://www.ceac.jp/e/exchangeEaf.html>
- (18) See 'about NEAT' <http://www.neat.org.cn/english>
- (19) NEAT, 'Statement of inauguration of NEAT', September 30, 2003, Beijing, China.
- (20) NEAT, 'Summary of the Presentation and Discussion of the Conference on East Asian Cooperation and Inauguration of "Network of East Asian Think-tanks"', September 30, 2003, Beijing, China, p.4.
- (21) Yupha Klangsuwan, 'Remarks given at the Second Annual Conference of NEAT II', the Opening Ceremony of the Second Meeting of the Network of East Asian Think-tanks, August 16, 2004, Bangkok, Thailand.
- (22) Zhang Yesui, 'East Asian Cooperation and China's policy: speech delivered at the "East Asian Investment Forum"', July 2, 2005, Weihai, Shandong, China.
- (23) Remarks by State Councillor Tang Jiaxuan at the Opening Ceremony of the Third East Asia Forum, October 31, 2005.
- (24) Speech by Vice Chairman Ji Peiding Of the Foreign Affairs Committee Of the China National People's Congress At the Opening Ceremony of the Fifth East Asia Forum, Tokyo, Japan, November 1, 2007, p. 3.

- (25) Wu Jianmin, 'Identity, Risks and Priority Cooperation: Remarks on East Asia Cooperation at the Joint Study Convention of East Asia Cooperation and the Third East Asia Forum', October 30-31, 2005.
- (26) Wu Jianmin, 'East Asia Community Building: Key to Lasting Peace and Common Prosperity in East Asia', the fourth NEAT Annual Conference, KL, Malaysia, August 22, 2006.
- (27) Wu Jianmin, 'Peace and Prosperity, the Driving Force of East Asian community', Speech at the J-Global Forum, Seoul, Korea, September 10, 2007, p. 3.
- (28) これは数中三十二外務省ラシア大洋州局長の発言である。東アジア共同体評議会事務局『東アジア共同体評議会設立総会―速記録および資料』二〇〇四年五月一八日、第一部四頁。
- (29) 同右、第二部、五頁。
- (30) 東アジア共同体評議会『東アジア共同体構想の現状、背景と日本の国家戦略』二〇〇五年八月、六、四六頁。
- (31) 同右、一四、四二頁。
- (32) 同右、四二頁。