The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	信頼醸成の国際政治 : アジア太平洋地域の非国家的行為主体からのアプローチ
Author(s)	重政, 公一
Citation	国際公共政策研究. 2008, 13(1), p. 189-200
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/5028
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

信頼醸成の国際政治
―アジア太平洋地域の非国家的行為主体からのアプローチ

Why Does Confidence-Building Take Root in Asia-Pacific Multilateral Security Politics?
- The Role of Regional Epistemic Community in Multilateral Security Cooperation

重政公一*

Kimikazu SHIGEMASA*

Abstract

This article investigates the social construction of track-II diplomacy. The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific（CSCAP）has been regarded as one of the most prominent bodies, and has been treated as a regional epistemic community（REC）to serve as a track-I intergovernmental organization. Constructivists in International Relations scholarship pay attention to the role played by the nexus between norms and knowledge, but the existing literature on non-state security actors, such as CSCAP, has not grasped cognitively why confidence-building takes root in the region. This paper attempts to trace this cognitive evolution in confidence-building measures with the help of framing method.

キーワード：信頼醸成、地域的知識共同体、アジア太平洋安全保障協力会議、コンストラクティビズム、フレーミング

Keywords：confidence-building, regional epistemic community, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific（CSCAP）, constructivism, framing

* 大妻女子大学比較文化学部専任講師

１．アジア太平洋地域の信頼醸成における非国家的行為主体の位置づけ－問題の所存

アジア太平洋地域における安全保障協力の多国間化と多角化は、冷戦後のこの地域での国際関係の顕著な特徴であるといえる[1)]。事実、冷戦期におけるこの地域の多国間主義には、東南アジア諸国連合（以下、ASEANと略記）があったが、ASEANという地域機構も元々は、サブ・リジョナルな経済的、社会的、文化的協力をうたう組織であり、安全保障の多国間協力という目的が共有されるのは設立以降、ずっと後になってのことである[2)]。さらに多国家間の安全保障の協力という新たな課題に非国家的行為主体が関与するシナリオが登場するのは、冷戦の終わりがこの地域で認識され、ASEANにとって仇敵であったヴェトナムのASEAN加盟入りが検討され始める時期であった。

本稿は冷戦後の後知恵ともいわれるアジア太平洋地域の多国間主義の理論化を非国家的行為主体からの接近により試みる。トラックⅡとよばれる地域のシンクタンク、大学研究機関、官僚の個人資格での参加をとおした組織がなぜ安全保障協力に不可欠な存在になってきたのか、その存在意義とこれまでの成果、そして今後の課題を考察する。トラックⅡは国家間関係に存在する政治的な問題群に参加者間の非公式的な接触を促進し、問題の発生から生じる緊張を和らげ、紛争を未然に防止しようとするものである[3)]。こうしたトラックⅡ外交の試みが緒について10数年を経、ASEANに対してASEAN－ISIS（ASEAN戦略問題研究所連合）、ASEAN地域フォーラム（以下、ARFと略記）に対してアジア太平洋安全保障協力会議（以下、CSCAPと略記）、ASEAN・プラス・スリーに対してNetwork of East Asian Think-tanks（NEAT）があり、それぞれトラックⅠとトラックⅡの関係が成立している。このうち1993年に設立され、翌年から安全保障対話が開始された代表的なトラックⅡであるCSCAPに対しては、実際に関与している側やこれに関心を寄せる側からも様々な視点が提示されてきた。

CSCAPは地域的な知識共同体（regional epistemic community）と評されることが多々ある。こうした見方によれば、専門家集団がある特定の分野で問題解決に向けた知識を発出し、合理的な知識を伝播することにより、安全保障協力のディスコースを形成し、対話による信頼醸成に寄与すると考える[4)]。これが機能するためにはトラックⅡの政策アントレプレナーがトラックⅠへの有効的な知識の供給源であることが前提である。D.ボールらのようなCSCAP設立から関与している学者の見解は、過去の業績を「成功」と評する。その理由にCSCAPがトラックⅠへ「アドバイス」し、新しい考えが創出され、テストされる「実験場」となり、公式、非公式の場裡に潜在的に敵対する

1）こうした認識や背景の説明に関しては、拙稿「多国間安全保障メカニズムのなかの第二トラック外交―アジア太平洋安全保障協力会議の理論的考察」日本国際政治学会編『国際政治』第119号、70-94頁。
2）ASEANの重要な条約、宣言などは、ASEAN事務局ホームページ［www.asean.org］を参照されたい。
3）Hussein Agha, Shai Feldman, Ahmad Khalidi and Zeev Schiff, *Track-II Diplomacy: Lessons from the Middle East* (Cambridge, Mass: The MIT Press, 2003), p.2.
4）Mely Cabaler-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), chapter 5, Sheldon W. Simon, "Evaluating Track II Approaches to Security Diplomacy in the Asia-Pacific: The CSCAP Experience," *The Pacific Review*, vol. 15, no. 2, 2002, pp. 167-200.

相手を関与させることで「社会化」させることができることがあるからだという[5]。

しかし、こうした見解には問題がないわけではない。これまでのトラックⅡに関する研究は記述的（descriptive）なものが中心であり、分析的なものが欠けている[6]。この理由にはCSCAPの「成功」話しの前提を与件として捉え、それらを検証する理論的な枠組みに対する視点が欠けていたためであろう。それだからこそ、既存の研究ではトラックⅡへの重要な問いかけ－どのような条件のもとで、トラックⅡは地域的な知識共同体となりえるのか、なぜトラックⅡは信頼醸成や透明性の向上を通じて多国間対話を深化させることができるのかといったことに十全な回答を提示してこなかったのである。本稿はこうした分析上の空間をコンストラクティビズム（社会構成主義）から回答しようと試みる。

２．多国間協力の知識供給源としてのエージェント

2-1 地域的知識共同体としてのアジア太平洋安全保障協力会議（CSCAP）

CSCAPはトラックⅡチャンネルのなかでも、そのメンバーの多様性から最も包摂的な安全保障協力のモデルである。上述のリサーチクエスチョンに対して本稿はCSCAPのコミュニケーション／討議的メカニズムに着目し、多国間安全保障対話のエージェント（行為主体）の構成的な役割を浮き彫りにする。知識共同体のこの省察的な面を分析するために、コンストラクティビストの主張する行為主体が構築する知識、規範といった観念的な要因（ideational factors）と構造との相互作用の関係を捉えることが必要である。行為主体は物質的（material）、観念的要因から構成される共有化された意味としての構造と相互作用し、行為主体は変化の触媒となることができ、行為主体の行動の意味が埋め込まれている国際構造をより順応性のあるものへと変容させることができると考える[7]。

ここではエージェントとしての知識共同体は、何かしらの変化をもたらすことが可能で、行為主体間の相互了解から成る間主観的な構造（intersubjective structures）を築く積み木となると考えることができる。このようにみてくると、知識共同体はアイディアの源泉、すなわち政策研究の専門家や権威と称される一群の人々に重きをおいて、そこから発出する観念的要素があたかも与件として機能すると考えられている。知識共同体のエピステミックとは、元々、エピステメー（認識）に由来する言葉であり、認識とは特定のアイディア、知識、信条体系が取捨選択される過程のことを指す[8]。ハースによれば、こうしたメンバーは以下の条件を満たしているとみなす。因果関係を

5）Ball, D., Milner, A., and Taylor, B.（2006）'Track 2 security dialogue in the Asia-Pacific: reflections and future directions', *Asian Security* 2（3）: 179-80.
6）Ball, Desmond（2000）*The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific（CSCAP）: Its Record and Its Prospects*, Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, The Australian National University.
7）Harald Mueller, "Security Cooperation,' in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons（eds.）*Handbook of International Relations*（London: Sage Publications, 2002）, pp. 379-82.
8）Emanuel Adler, "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress," in E. Adler and Beverly Crawford（eds.）*Progress in Postwar International Relations*（New York: Columbia University Press, 1991）, pp. 50-1, 54-60.

解明しようとする信条と理にかなった規範的な信条が結合すること、合意された知識の基盤、共通の利益（ある政策の関心を共有すること）が相当する[9]。こうしたメンバーは集合的な意図を持ち、自らが何者かである－トラックⅡの代表であり、トラックⅠへの政策有意的な活動を行うことに存在意義を見いだす。したがって、トラックⅡが多国間対話による信頼醸成をつうじて安全保障協力を支えるという目的に適合するためには、対話の実行、対話の継続という過程重視だけで十分であるわけではなく、結果にもそれなりの成果が求められる。

アジア太平洋地域の知識共同体の分析に求められているものは、この地域にはなじみのなかったキーワード、多国間の信頼、透明性、協調的安全保障の定着といった政策的結果（従属変数）とトラックⅡ外交の誕生から発展､深化（独立変数）との関係を解明することに主眼をおく必要がある。

2-2 知識共同体による知識供給メカニズムの考察

リサーチクエスチョンのなかの信頼醸成をめぐる問題は、コンストラクティビストだけが関心を持っているわけではない。もっとも、キッドらのラショナリストは「費用のかかるシグナル」という概念を用いて、信頼の伝播を分析している。ラショナリストによれば、費用のかかるシグナルは相手を説得させるために用いられ、自分が信頼に足ると相手が思えば自分のメッセージに相手が利己的に応じるよりも、互恵で返答してくれるというものである。このため、自分の発出するシグナルは十分にコストのかかるものでなくてはならず、相手が軽んずるようなシグナルは相手から信頼されず失敗すると説く[10]。したがって、コストが低くすむ「安価な対話」はラショナリストの射程には入ってこない。

コンストラクティビストはラショナリストとは異なった視点を提示する。確かに安全保障のようなハイ・ポリティックスには費用のかかるシグナルは大切には違いない。一方で、比較的コストがかからないシグナル－安全保障の対話の慣習を通じた信頼醸成も存在し、これによって相手を説得すること（ソーシャリゼーション）は可能であると見なす。この考えによれば、相手へ送るシグナルは最初から費用のかかる重大なものである必要はなく、最小共通項目（lowest common denominator）としての安価な対話から始められてもコミュニケーション／討議的メカニズムが機能すれば、信頼醸成は一定の役割を果たすのである。また、ラショナリストのモデルでは「説得」のなかに差異化を見いだすことが難しい。シグナルを受け取る相手はいつも全面的に納得し合意するわけではない。むしろ、妥協として納得する場合や黙認として納得する場合も想定できる。こうした説得の差異化に対して、近年のコンストラクティビストはソーシャリゼーションに着目している[11]。

9）Haas, P. 'Introduction: epistemic communities and international policy coordination', *International Organization* Vol.46, 46, No.1, p.18

10）Andrew Kidd, "Trust, Reassurance, and Cooperation" *International Organization*, Vol. 54, No. 2, 2000, p. 326.

11）ソーシャリゼーションは多様な意味を含み､一様ではない。本稿にもっとも近い内容は､Alastair Iain Johnston, "Conclusions and Extensions: Toward Mid-Range Theorizing and Beyond Europe," *International Organization*, Vol. 59, No. 4, 2005, Markus Kornprobst, "Argumentation and Compromise: Ireland's Selection of the Territorial Status Quo Norm," *International Organization*, Vol. 61, No.4, 2007がある。

知識共同体アプローチ援用したCSCAPによる信頼醸成の過程をトレースする枠組みにアドラーの認知的進展（cognitive evolution）というモデルが有益である。メンバーが冷戦後の安全保障をめぐる多国間の信頼、透明性、協調的安全保障といったこれまでに直面しなかった問題領域での不確実性を認識し、政治的要請をもって組織のネットワークを築き、政府の問題解決を高める（これがシンクタンクの結合というCSCAPの実体）、次に問題解決に向けて使われる知識の集積が既存の認識枠組みを超えて新たな突破口を提示する（これが協調的安全保障観といった考えに触れることのなかったメンバーを教育する）。そして不確定要因の因果関係がメンバー間で共有される（協調的安全保障は同盟の論理とは別の考えで、信頼が相手の猜疑心を低減し、同盟政治と抵触するわけではなく、ロー・コストで始められ、結果として何かのリターンがあるかもしれないから追求する価値がある。）[12]

認知的進展モデルはアイディアが知識となるうえで、二度の構成が行われると考える。最初は知識共同体メンバー間で上述した認知的進展の経路である。次いで知識共同体と国内外で接触する個人（政府関係者）や組織（政府間トラックⅠなど）である。最初の知識の構成が成功すると、メンバー間で主流となった知識は、次の接触対象である個人や政府間組織での取捨選択の過程のなかで「生き残る（survive）」する可能性はより高くなるので自らの存在意義を見いだすことができる[13]。

３．CSCAPの制度設計—なぜ安全保障対話の制度化が促進するのか

3-1 組織・制度内部の設計と外部構造からの影響

知識共同体へのリサーチクエスチョン－どのような条件のもとで、トラックⅡは地域的な知識共同体となりえるのか、なぜトラックⅡは信頼醸成や透明性の向上を通じて多国間対話を深化させることができるのかという問いに組織・制度面の内部デザインと内部デザインに影響を及ぼす外部環境とに分けて分析する。

第一の制度内部のデザインはCSCAPのメンバー構成に関係する。人的資源としていかにトラックⅡのために寄与できるのかが鍵を握る。CSCAPは加盟したシンクタンクなどが中心となり国内委員会を作る。メンバー国のこの国内委員会により高い専門性をもった知的リーダーとしての人的資源がプールできているかが肝要である。こうした知的リーダーが各国内委員会を縦断して構成するネットワークをk－グループと呼ぶことができる[14]。k－グループの存在はなぜ政策有意的なアイディアが実際の政策へと昇華できるのかはこうしたグループからのアイディアを中央政府がど

12）拙稿「多国間安全保障メカニズムのなかの第二トラック外交—アジア太平洋安全保障協力会議の理論的考察」80頁。
13）Emanuel Adler, 'Seizing the middle ground: constructivism in world politics', *European Journal of International Relations* Vol.3, No.3, 1997, p.344.
14）Rapkin, D. 'Leadership and cooperative institutions in the Asia-Pacific' in Andrew Mack and John Ravenhill (eds.) *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*, (St. Leonards, New South Wales: Allen&Unwin, 1995), pp.101-10.

れだけ受容できるかにかかっている。ひとたびトラックⅡチャンネルへ機会の窓がk－グループに国内のリーダーシップへのアクセスを開くと、k－グループのアイディアは取り上げる価値のあるものになる。

CSCAPのワーキンググループ（2004年より改組されて現在はスタディグループとなった）の形成は、こうしたk－グループのもつ専門知識の偏在性によるものであった。一例をあげる。海洋協力ワーキンググループはオーストラリアとインドネシアによって共同で運営された。インドネシアのハシム・ジャラール大使は南シナ海の海域問題をめぐるASEANメンバーと中国との間で開かれたインフォーマルなワークショップの責任者の一人であった。後述のワークショップ外交にみられるように、k－グループと考えられる知的リーダーからのアイディアは政府の側からも傾聴に値し、時には政府の代弁者というアイデンティティを帯びつつも実際の政策に反映させることができる。オーストラリアでは、首都キャンベラでの大学と外務貿易省との関係は密接である。元外務貿易省次官であったスチュアート・ハリスによれば、外務貿易省の課レベルの役人と学者と共同でリサーチを行うこともあり、個人間の関係は大学でのセミナーへの出席をつうじて得られる[15)]。したがって、k－グループとそうでないものとで、どちらのアイディアがより政策に反映され易いかという点ではk－グループを擁する集団の方が比較優位にあるといっても差し支えないであろう。

次にCSCAPの構成に影響を及ぼした国内外の要因にアジア太平洋地域の戦略環境の変化があげられる。この要因はk－グループの認識（エピステメー）に影響を様々な形で与えた。米ソ対立の終焉はこの地域に友敵関係の不透明さをもたらし、これまで押さえられていたサブ・リジョナルな地域紛争の再燃の危険を生じさせると受け止められた。

こうした認識への重要な外的要因は、域外の大国間の国際関係と域内のミドルパワー間の国際関係、そして大国とミドルパワー間の国際関係の次元に区分することができる。主な要因として以下の点があげられる。

（１）アメリカのフィリピンのクラーク基地やスビック湾の基地からの撤退にみられるようなアジア離れの加速化への懸念
（２）中国の経済力増強に伴う台頭と潜在的軍事的脅威になる懸念
（３）日本の相対的影響力の低下と55年体制終焉に伴う国内政治の流動性から生じるアジア外交に与える影響への懸念
（４）南シナ海のASEAN諸国間、およびASEANと中国間の対立の先鋭化の懸念
（５）日韓間の竹島問題、日中間の尖閣諸島、東シナ海の海域問題の再燃の懸念
（６）ASEAN諸国間の制御されてきた対立の顕在化—タイとマレーシアの国境にまたがるイスラム過激派問題、ASEAN国内の過激派の動向（特にフィリピン南部のアブ・サーヤフ、インドネシアを拠点とするジェマー・イスラミア）、ASEAN諸国が問題の発生源となっている人

15）Author's interview with Stuart Harris, Canberra, 12th October 1998.

身売買への域内外国からの人権問題への懸念

冷戦後の戦略環境から発生した不確実性は、CSCAPが知識共同体として形成されるにはむしろ好都合であった。CSCAPのk－グループは、友敵関係が複雑になった地域の構造のなかで、これまで大国間政治の枠組みでみられてきた国際関係に「スポーク」とみなされてきたミドルパワー、または地域組織にも発言力や安全保障のアイディアの発信する機会が大きくなり、新たな地域秩序構築への可能性があると認識した[16]。概して地域の不確実性が増し、新たな懸念が生じるにつれて政策立案者に対して、知識共同体メンバーは時代の要請をもってこうした不確実性を低減するための新たなアイディアを創出し、それらを「テスト」し、やがてはトラックⅠへの提言という形で、アイディアを政策の内容とするべく行動すると考える。本稿のテーマである非国家的行為体としてのCSCAPはどのような段階をふまえ、アイディアを間主観的に受け入れ可能なものとみなし、対抗する相手（顕在的、潜在的双方を含む）を社会化しようとするのか、その経路のひとつに安全保障規範、ルールの内在化が考えられる。

3-2 安全保障規範の内在化—信頼醸成のフレーミング

コンストラクティビストは規範が伝播され、内面化され、その結果、ある行動に規範的学習を受け入れた行動が現れることで規範のもつ力を様々な事例で説明してきた。こうした社会的、地域的、国際的とを問わず規範が内面化されるという主張は２つの次元の説明を要求する。まず、内面化の経路の解明である。これにはシッキンク、フィネモアらの規範のサイクル説に多くのコンストラクティビストが賛同し、少なからずこのサイクル（規範の登場→規範のカスケード→内面化）とその諸段階に属するアクター、動機、メカニズムの違いに影響を受けているようである[17]。その一方で、こうした段階ごとに登場するアクター、動機、メカニズムの違いについてはコンストラクティビストの間でも分析道具は様々である。とりわけ、コンストラクティビストにはこの段階と段階の移行について何らかの方法論が要求されている。

本稿のテーマに即していえば、地域的知識共同体としてのCSCAPが触媒となり、k-グループのエピステメーを認知知的進展による思考様式でどのように多国間対話の制度化をつうじて実際の問題解決にどのように結びつけることができるのかが、その方法論となるだろう。冷戦後のアジア太平洋地域でトラックⅡのk－グループのエピステメーの中心を占めている懸念をいかに解決するかが肝要で、トラックⅡ外交による安全保障のルール、ないし規範の内部化を「フレーミング」という手法で分析する[18]。

フレーミングは、冷戦後の新たな不確実性が多国間におよび、多国間協力を必要とするという前

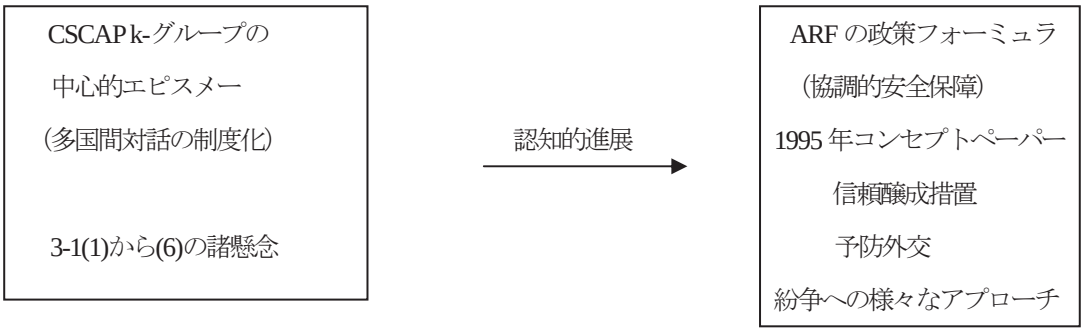
16）拙稿「多国間安全保障メカニズムのなかの第二トラック外交—アジア太平洋安全保障協力会議の理論的考察」、79頁。
17）Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Policy Change," in Peter Katzenstein et al. (eds.)*Exploration and Contestation in the Study of World Politics* (Cambrdge, M.A.: The MIT Press, 1999), p. 258 Table 1.
18）Audie Klotz and Cecelia Lynch, *Strategies for Research in Constructivist International Relations* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2007), chapters 3 and 5.

提から出発する。k－グループは懸念事項を解決し、紛争を未然に防止する信頼醸成を構築するために必要な目標と手段の双方を理解する視野を広げるためのディスコースを作り出すフレームを形成しようとした。この多国間対話のディスコースはトラックⅡコミュニティーのなかにいる必ずしも最初から意見の一致をみないメンバーにも開かれ、排他的ではない。多国間安全保障対話のディスコースは、用いられる政策言語の意味を共有化し、共通理解があれば、ある行為を解釈するためにすべてのメンバーの了解が得られるようにする言述的なスキルである。安全保障に関する政策言語の意味が行為への基礎となると考えられる。フレーミングのなかのディスコースはメンバーが恣意的に利益を得るために対話を「道具」として用いることは否定しない。しかし一方で、このディスコースのなかで利己的な相手だとしても、対話の相手として関与させメンバーの一員であるという構成的な役割もまた持つ。

フレーム分析は行為主体、目標、行動の間の複雑な関係を捉えるために意味の創出に着目する[19]。この分析では、まずディスコースの創出（多国間安全保障対話の制度化による信頼醸成）ができる過程を特定のフレームの内容分析をとおして行う。次にこうしたフレームが行動にどのくらいインパクトがあるのかをトラックⅠのARFの政策課題にどのように貢献してきたかで評価することができると思われる。

４．非国家的行為主体による社会学習効果の一考察

4-1 フレーム分析



エピスメテーと政策フォーミュラとのリンクの構成

① 最小共通項目アプローチ

② 積み木アプローチ

③ 規範的アイディアのフィット

19）*Ibid*., p. 52.

このフレーム分析は、エピステメーを実際の政策へと具体性を導き、認識と政策の実際とを結びつけるつなぎの役割を果たすための一つの方法である。ここで用いられるフレームとは、問題を認識し、解決を提示するテンプレートであり、あるアイディアを遂行しようとする側が社会的知識を自分たちのコミュニケーション行為に還元しようとするための鍵となる手段である[20]。

最初のフレームは、最小共通項目（lowest common denominator）というアイディアである。新しい制度を試みるのにこれまでの既存の経験がないところから始めるのと、既存の経験のうえに新しい何を始めるのとでは、後者のほうが効率がよいと考えられる。アジア太平洋地域のトラックⅡチャンネルの嚆矢は、前述したASEAN－ISISであった[21]。ASEAN－ISISの会議の方式、進め方、ASEAN高級官僚会合への各種の提言の実績を踏まえ、これらを踏襲する方式がコストの少なく新しいASEANのシンクタンクを越えたCSCAPメンバーにも受け入れられ易くなるというのでCSCAPへの行動様式へと移植された[22]。

メンバーの構成はこれまでのASEAN－ISIS間のいわば「身内」で同じ仲間意識を感じる（like-minded）なメンバーだけではなく、他国の潜在的に意見対立が生じるかもしれない（non-like-minded）メンバーも加入してくる可能性もあった。新しい組織として動きだすためにメンバーで共有されなければならないことは、まず自分たちにとって行動を起こし易い所から始める、すなわち意見対立があまり起こらない分野から着手するアイディアであった。このアイディアを内包することで、CSCAPは何かを一緒に行い、望んだりする意識（集団的意図：collective intentionality）[23] を芽生えさせることができた。最小共通項目というフレームはk－グループをはじめ、CSCAPメンバーへの組織の胎動という面では寄与できた。1994年に第一回目の実質的な討議が始められ、最も重要な位置づけであったワーキンググループは、北太平洋、信頼醸成措置、海洋協力、包括的・協調的安全保障、脱国家的犯罪の研究が作られた。各ワーキンググループはASEAN-ISISのメンバーから一人、ASEAN以外の国から一人、共同議長を選出し、共同議長が中心となって討議の方向性、議題の設定が決められた。このようなグループ分けも新しい制度を立ち上げるときに、k—グループの中心的エピステメーが相互に了解されたものを考えられる。

最小共通項目アプローチのフレームは、次の積み木アプローチ（building block approach）フレームをメンバーに喚起させた。対話をつうじて信頼醸成を高める最も根本的な方法は、信頼醸成措置を制度化することである。しかし、この制度化を冷戦後のアジア太平洋地域で芽生えている対話のなかでどう進めていくかはk－グループにとって課題であった。k－グループのアイディアは存在

20）Rodger Payne, “Persuasion, Frames and Norm Construction” *European Journal of International Relations*, Vol. 7, No.1 2001, p. 43. 本稿のこうしたフレーム分析の実証例は、Kimikazu Shigemasa, “The Ideational Construction of Second-Track Diplomacy: The Case for Council for Security Cooperation in the Asia Pacific” unpublished Ph.D. thesis, Osaka University 2002, chapter 5を参考にした。

21）Hiro Katsumata, “The Role of ASEAN Institutes of Strategic and International Studies in Developing Security Cooperation in the Asia-Pacific Region” *Asian Journal of Political Science* Vol. 11, No. 1 June 2003.

22）ASEAN－ISISの重要なメンバーであるマレーシア国際戦略問題研究所が中心となって組織化したアジア太平洋ラウンドテーブル（The Asia-Pacific Roundtable）もCSCAPのひな形をなったという見解もある。Author’s interview with Dato Mohamed Jawhar Hassan, Kuala Lumpur, 3rd October, 2001.

23）John Searle, *The Construction of Social Reality* (New York: The Free Press, 1995), pp. 24-5.

する地域的、サブリジョナル的な取り決めを二国間のものであろうと、多国間のものであろうと活用できるものをすべて試してみるというものであった。このアイディアはオーストラリアからもたらされた。積み木アプローチは丁々発止の外交交渉の場でみられる行動とは異なり、正式の合意や妥協を見いだすために活用されるのではない。むしろ控えめな協調的取り決めや信頼醸成措置をめざし、後により柔軟に適用できる環境をつくりだすことに目的があった。

積み木はここでは、多層からなる協調的取り決めであり、多様な安全保障のテーマを取り扱い、また多様なメンバーを含むもので、アジア太平洋地域を一つの共通の安全保障の試みに結びつけるものとされた[24)]。海域問題をめぐる事象がk－グループのエピステメーのなかに存在する場合、この積み木アプローチは説得力をもつ。海の安全保障をめぐる議題は領域管轄権、海賊問題、シーレーン防衛、海洋環境保護、排他的経済水域の問題など、どれも重要な側面をもつ。CSCAP海洋協力ワーキンググループの共同議長であったサム・ベイトマンによれば、地域の海洋環境は協力と対話の習慣を発展させることのできるアイディアを多分に含んでいると考えられた。積み木となるものは、伝統的な地域の海軍間協力による信頼醸成措置、海上での軍事訓練の事前通告、海上事故防止協定、輸送船の安全航行、海洋汚染の防止、協力的な海洋調査や海洋資源の保護といった包括的なものを含んでいた[25)]。

海洋問題での積み木は具体的にはCSCAP設立以前から開催されていたインドネシアとカナダの共催による南シナ海問題のワークショップ（Managing Potential Conflicts in the South China Sea）がこれに相当する。このイニシアチブは、南シナ海の海域をめぐって係争中であるマレーシア、フィリピン、ベトナム、ブルネイ、中国、台湾に対して中立的な立場からアイディアを出し、協力可能な分野を見いだしていった[26)]。積み木としての実績を残したCSCAPと同様のトラックⅡチャンネルであるこのワークショップ外交は、アドラーのいう「セミナー外交」に等しい。この考えでは実行の主体はトラックⅠチャンネルではあるが、外交官や実務家、研究者などが集い、政治対話や国際協力の促進をめざし、合意できる技術的、または規範的な知識によって紛争の防止や平和的解決をめざすという。セミナー外交はある特定の地域で共有化された価値観とかお互いの行動を予期できる相互浸透性を社会的に構築する道具であると考えられる[27)]。

次の規範的アイディアのフィットというフレームは、k－グループのアイディアが討議されるなかで取捨選択された結果、説得力の強いものが残るが、この説得力は安全保障規範と適合する（fit）という条件作りのフレームである。アイディアが規範となる場合、既に存在している規範やルール

24）Desmond Ball, Building *Blocks for Regional Security: An Australian Perspective on Confidence and Security Building Measures（CSBMs）in the Asia/Pacific Region*（Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, The Australian National University, 1991）, p. 29.

25）Sam Bateman and Stephen Bates, "Introduction" in Sam Bateman and Stephen Bates（eds.）Calming the Waters: Initiatives for Asia Pacific Maritime Cooperation（Canberra: The Strategic and Defence Studies Centre, The Australian National University, 1996）, p. 35.

26）紙幅の制限から具体的な過程についての説明は拙稿「アセアンによる信頼醸成構築の政治過程－南シナ海問題を中心に－」*NUCB Journal of Economics and Information Science* Vol. 49, No. 2 March 2005 を参照されたい。

27）Emanuel Adler, "Seeds of Peaceful Change: the OSCE's Security Community-Building Model," in Emanuel Adler and Michael Barnett（eds.）*Security Communities*（Cambridge: Cambridge University Press, 1998）, pp. 138-9.

に観念的な近似性があるから、その規範と共鳴する（resonate）のでアイディアは規範となるとコンストラクティビストは考える。この段階でのフレームは広く共鳴できる規範の構築のための積み木であり、規範的な秩序を正当化するための機能を果たす[28]。

積み木アプローチのフレームがどのようにして規範的アイディアへとフレーミングできるのか、その鍵を握るのはルールに従うということ（rule-following）がどの程度メンバーに共有されているかによる。仮にトラックⅡの有効性が際立った政策有意的なアイディアがどの程度トラックⅠに影響を及ぼすかで判断できるのであれば、トラックⅡから出されるアイディアはトラックⅠに通底する規範的要素から大きく逸脱しないことが論理的であると思われる。CSCAPが依拠した規範はASEANウェイとよばれる手続き的、実質的内容をもつ行動規範であると思われる。この行動規範は明確に規定されているわけではないが、次の3つの特徴をもつ。まず第一に、紛争をコントロールし、信頼を醸成する域内でのアプローチのことである。第二に非公式性と包摂性、対話とコンセンサスを重視する意思決定手続きのことである。第三に第一と第二から得られる域内の信頼を構築していき、アイデンティティを構成する過程のことであると理解される[29]。ASEANウェイはASEANの公式ドキュメント－1967年のバンコク宣言、1976年の友好平和条約から2003年のASEAN協和宣言II（Bali Concord II）に至るまで、規範的コンテクストが行動規範となっている。

ARFの議長声明にたびたび参照される友好平和条約に規範的要素を見いだし、そのルールに従うことでCSCAPメンバーのアイディアは規範的要素を付与されることができると考えられる。トラックⅠに通底する規範的構造としてのASEANウェイはk－グループにとって参照フレームとなった。トラックⅡ外交はASEANウェイにみられる埋め込まれた規範を内部化する場裡となり、ASEANウェイに習熟していない潜在的に意見対立があるかもしれない相手にも学習の機会を与える場となりえた。これまでの3つのフレームは安全保障における多国間主義がk－グループのエピステメーのなかに入り、認知的進展の様式によってARFの1995年コンセプト・ペーパーに政策フォーミュラとして現れる認識のテンプレートを表象化したものである。

4-2 ASEAN地域フォーラム（ARF）とのシナジー

アジア太平洋地域の多くの多国間主義の提唱者がいうように、共通の安全保障、協調的安全保障といった安全保障の語彙はアジア太平洋地域に出自があるわけではない。むしろヨーロッパの1970年代、1980年代のCSCE、OSCEの経験をもとに伝わったといってよい。したがってアジア太平洋地域の安全保障にいかにこうした新しいアイディアが受容され、定着するかはトラックⅠ、トラックⅡ双方の対応にかかっている。

これまでのフレーミングは、k－グループのエピステメーがARFの政策になぜ表れてくるのかは説明できたが、ここでは予防外交（preventive diplomacy）がどのようにARFへと移植されたか

28）Rodger Payne, “Persuasion, Frames and Norm Construction”, p. 39.
29）Jurgen Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects*（London: Routledge Curzon, 2003）, pp. 3-4,

を分析する。

CSCAPの信頼醸成措置ワーキンググループはARF高級官僚会議を経て、「予防外交」の共通概念、構成要素といった認識枠組みをARFに導入することができた。トラックⅠとトラックⅡとの制度的協働が機能した例といえる。ARFは独自の予防外交に関するセミナーを3度、1995年から1997年にかけて開催した。このうち、第三回目のセミナーはシンガポールで開かれ、CSCAPシンガポールが共同開催を行った。この共同開催に先立つCSCAPの信頼情勢措置会合では、22カ国のARF加盟国から19の国の代表を喚び、同ワーキンググループが研究し準備していた「ワーキング・デフィニション」と「原則のステートメント」を提案した。1997年の会期の後、ARF加盟国の大臣はARFの信頼醸成措置に関するインターセッショナル・サポートグループ（会議と会議の間の活動を行うトラックⅠチャンネル）に対して、信頼醸成措置と予防外交の重なり合う分野を探るよう指示した。ARFの予防外交セミナーとCSCAPのワーキンググループはそれぞれこの信頼醸成と予防外交との重なり合う分野で知識を共有するようになり、2001年の第８回ARF会合で予防外交の定義と原則が付属文書Dで発表された。付属文書Dのなかの概念、原則はASEANウェイにみられる原則を踏襲したもの、CSCAPとの討議から得たものを大部分活用していた[30)]。

この両トラックの協働関係の事例は、未知の安全保障分野における政策がアイディアから規範的知識となる過程をたどることに適していた。フレーム分析を活用して、浮き彫りにできたことはアイディアが知識共同体論者のいう認知的進展モデルで進行していくのにどのような認識的なフレームが必要であったかということだ。もっともフレーム設定が単一のものだけである必要はなく、例えば競合するフレームが存在し、フレーム間の論争という視点もありえる。さらに、ASEANウェイを規範的アイディアがフィットするフレームだとすると、そこではルールに従うことが認識であると考えられた。地域的知識共同体がさらに進展するためには、ルールに従うことからルールを作ること（rule-making）へのフレームに認識を移行させることが鍵を握っているのではないかと思われる。

30）These principles involve: it is about diplomacy; it is non-coercive; it should be timely; it requires trust and confidence; it operates on the basis of consultation and consensus; it is voluntary; it applies to conflicts between and among States; it is conducted in accordance with universally recognized basic principles of international law and inter-state relations embodied, inter alia, in the UN Charter, the Five Principles of Peaceful Coexistence and the TAC.［http://www.dfat.gov.au/arf/arf8_annexes］