Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-08-06

アジア欧州会合(ASEM)プロセスにおける市民社会の役割

西谷, 真規子

(Citation)
国際協力論集,21(1):67-93

(Issue Date)
2013-07

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81005312

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81005312

KOBE UNIVERSITY

アジア欧州会合（ASEM）プロセスにおける市民社会の役割

西谷　真規子*

はじめに

アジア欧州会合（ASEM）は、アジアと欧州の政治リーダー達が腹蔵ない対話を行い、相互理解を深める非公開の場として創設された。政治指導者間の非公式対話というエリート主義的性質から、当初、市民社会[1]はASEMの正統な政治主体と見做されておらず、とりわけASEAN加盟諸国は、ASEANの公的制度枠組みの外での意志決定者間の非公式対話を要望していたため、市民社会の関与には強く反対した。しかし、今日では、市民社会はASEMプロセスの正統な主体として、正式に認められている。

エリート主義的制度に、なぜ・どのように市民社会が関与していったのか。この問いに答えるために、本稿では、ASEMの枠組みに市民社会が統合されてきた歴史を俯瞰したうえで、ASEMプロセス[2]に関わる市民社会を代表する二つの組織である、アジア欧州財団（ASEF）とアジア欧州民衆フォーラム（AEPF）を比較しつつ、後者の役割と可能性を検討する。

ASEFは文化的および社会的交流のための公的機関として設置され、民際関係（people-to-people relations）を統括する組織としてASEMにより公的に承認されている。それに対し、AEPFはASEMの対抗フォーラムとして結成され、後にASEMの支流フォーラムとして承認されながらも、ASEMへの公式の政策経路を持たない。しかし、民衆にとっては最も開かれた組織である。

以下では、ASEMと非国家主体の関係に

＊神戸大学大学院国際協力研究科准教授
本稿は、2013年1月29・30日に華蓮（台湾）で開催されたAsian Pacific Roundtable on the European Union Studiesで報告した英文報告ペーパーをもとにしている。なお、情報収集にあたっては、AEPFのヨーロッパ側コーディネーターPietje Vervest氏およびアジア事務局Mariz dela Cruz氏の協力を得た。記して感謝したい。

おけるASEFの位置付けを概観し、その実績を論じる。次に、ASEFでは回収できない市民社会アクターのための場であるAEPFを取り上げ、その組織と活動の概要を述べた後、現状と課題を論じる。

1．ASEMと非国家主体

ASEMはもともとシンガポール前首相ゴー・チョクトンが両地域間の認識の違いを架橋しようと提案した二地域（バイ・リージョナル）フォーラムのアイディアが、欧州諸国によって熱烈な歓迎をうけて実現したものである。当時の欧州は、アジアの急成長を受けて、アジアとの経済的関係を強化･拡大する戦略に乗り出しており、二地域フォーラムはその戦略的利益の促進に合致すると考えられたからである。

創設時のメンバーは、EU加盟15カ国とASEAN加盟7カ国に中国、日本、韓国、欧州委員会を加えた26カ国・組織であった。2004年、2007年、2010年、2012年の拡大を経て、現在では欧州委員会とASEAN事務局を含めて総勢51カ国・組織を擁するに至っている。

1996年のバンコク初会合以来、1998年ロンドン、2000年ソウル、2002年コペンハーゲン、2004年ハノイ、2006年ヘルシンキ、2008年北京、2010年ブリュッセル、そして2012年ビエンチャンと、アジアと欧州交替で隔年開催されてきた。

ASEMは「相互の利益に関わるあらゆる主題について討議する意志を持った政治リーダーたちの非公式の会合として構想され」、したがってその基本的な目的は「リーダー達が互いに良く知りあう機会を提供することである。」[3] その目的達成のために、ASEMは「非公式性」、「争点の多次元性（政治、経済、社会・文化の三つの次元）」、「対等なパートナーシップ（相互尊重と相互理解）」、「ハイレベル関係と民際関係の双方へのフォーカス」という四つの原則を掲げている[4]。

非国家主体による民際関係を活用して多次元的争点を扱うために、ASEMは幾つかの「支流フォーラム」を公式に承認している。それらは、アジア欧州ビジネスフォーラム（AEBF）、アジア欧州議員パートナーシップ会合（ASEP）、ASEMエコ･イノベーション･センター（ASEIC）[5]、そしてアジア欧州民衆フォーラム（AEPF）である。

このうちAEBFはビジネス・リーダーによる会合であり、ASEPは議員会合であることから、両者ともにエリート・フォーラムであるといえる。とりわけAEBFは、ASEM外の支流フォーラムでありながらも、ASEM初会合にて両地域の経済界間協力を増進させるものとして公式に承認され、その勧告的意見はASEM首脳会議にて公的に扱われることになっている。さらに、AEBF総会にはビジネス・リーダーだけでなく、政治家も参加する。この意味で、AEBFは事実上ASEMの公的政策形成過程に関与する権限を有する政治的立場にあるといえる。

AEBFがASEMプロセスの中で重要な地位を占めるのは、ASEMの優先順位が産官連携による経済的繁栄にあることを如実に物

語っている。ASEM はもともと太平洋協力の APEC と大西洋協力のＧ８へのカウンター・フォーラムとして、アジア・欧州間の経済関係を深化させるものとして構想された。それゆえ、両地域間の貿易および投資を増大させることで、両地域のグローバル市場での競争力を高めることが、ASEM の究極目的であるということは容易に理解できる。したがって、「ハイレベル関係と民際関係の双方へのフォーカス」を謳ってはいても、少なくとも ASEM 発足当初はハイレベル対話のみが重視され、「争点の多次元性」とは言っても、人権、労働基準、社会正義等の社会問題は軽視される傾向にあった。

他方で、争点の多次元性と民際関係は、経済問題を中心課題とする APEC やＧ８と差別化するうえで欠かせない ASEM の特質として強調されていた点でもあった。とりわけ ASEAN との差別化という点で、社会次元の問題を取り扱うことは重要であった。ASEAN は不介入原則に基づき、人権や労働基準等の国内事項には実質的には立ち入らない慣習を長く続けてきたため、とりわけ欧州側には、ASEM で社会問題を扱うことを高く評価するメンバーが多いのである。

このため、第三の次元は「社会・文化・教育の柱」と一括されたうえで、文化学術交流・対話、教育、一般社会へのアウトリーチを中心に、非政治的に推進されてきた[6]。このような社会的・文化的次元の協力関係および民際交流促進のために、1997 年に公的に創設された専門機関が ASEF である。

ASEM プロセスにおける公的民際関係：アジア欧州財団（ASEF）

ASEF は ASEM プロセス中唯一の常設機関であり、「知的・文化的および民際交流を通じて、アジア－欧州間のより良い理解」を促進することを使命とする[7]。ASEF はこれまで 600 以上のプロジェクトを実施し、両地域から１万７千人以上の参加をえている。それらのプロジェクトは、「人権とガバナンス」、「経済・社会」、「持続的発展と環境」、「公衆保健」、「文化芸術」、「学術協力および教育」の６部門をカバーし、非公式人権セミナー、アジア欧州環境フォーラム、アジア欧州ワークショップ・シリーズ、レクチャー・ツアー、ウェブ・ネットワーク、教育交流プログラム・データベース（DEEP）等、多様な活動を含んでいる[8]。しかしながら、ASEF は欧州委員会、日本、シンガポール等の ASEM 加盟国からの自発的拠出によって運営されており、そのことがプロジェクトの継続性と中立性を損なっているとの批判もしばしばなされている。

ASEM 研究者のバート・ゲーンズによれば、ASEF は二つの機能をもっているといえる。一つは、文化的な民際ネットワークを構築することによって一般大衆レベルでアジア人とヨーロッパ人を繋ぐことである。もう一つは、ASEM の枠組みの中で市民社会と政府（政治レベル）を繋ぐことである[9]。上記の諸活動は主に第一の機能を促進するものであり、「アジア欧州対話の枠組みのなかで、政治過程以前の市民社会の確立に成功してい

る」と評価される一方で、第二の機能については疑問を呈する見解も少なくない[10]。

他方で、ASEMの意志決定者達は、「財団はネットワーキングと文化・教育交流の発展に成功し、同時に、ASEM加盟国政府と両地域の市民社会との間の橋渡しをしてきた」として、両機能について肯定的な評価を与えている[11]。ASEFの諸活動は政策的な意味を持つものと捉えられ、ASEM公式宣言の中で「ASEF共催セミナーの勧告的意見を考慮することを、加盟国に奨励する。」[12]として、加盟国が考慮すべき政治的影響力をもつことを公的に承認されている。とりわけ、非公式人権セミナーはASEMプロセスに重要な政策的インプットをなすものとして言及されている。このため、ASEMの公式見解では、しばしば当該財団は市民社会の唯一の正統な代表者であると見做されるのである。

しかしながら、ASEFのマンデートは二地域間のマルチセクトラルな接触を促進することであり、政府に代替案を提示する政治主体として市民社会を代表することではない。また、ASEFはエリート主義的選好を持ち、小規模農家、労働者、先住民、草の根運動等の周縁化された人々には限られた機会しか提供できていないと批判する市民グループもある。さらに、ASEFに政策的インプット機能が認められているとしても、経済界に比べれば、市民社会の関心事は十分にASEMプロセスに反映されていないというのが一般的な評価である[13]。このため、市民社会、就中、草の根社会運動は、ASEFではなくAEPFこそが、市民社会の声を世論および意志決定者に届ける適切な場であると主張するのである。

ASEM首脳会議への市民社会のインプット

ASEMは市民社会の参加をASEMプロセスの不可欠の部分と謳ってきた。しかし、当初、一部の国家は「市民社会」という用語を、反政府運動を展開するNGOや活動家と狭く定義し、用語自体を政治的に争点化し、公式文書に「市民社会」という表現を挿入するかどうか自体を問題にした。実際、中国を中心とした一部のアジア加盟国は、市民社会とりわけNGOの参加に強硬に反対し、1998年に開催されたASEM 2の議長声明に「市民社会」という文言を用いることに異議を唱え、「社会のあらゆるセクター」という表現に改めさせたのである[14]。ASEMプロセスで「民際」という用語が用いられるのは、「市民社会」のように政治化されておらず、ニュートラルであるという利点があるからでもある。

他方で、欧州側は市民社会を組み込む不断の努力を重ねてきた。欧州委員会は、地域間対話の中での市民社会の活発な関与を奨励し、公式のASEMプロセスでは完全に無視されてきたAEPFを初めて公的に認知した[15]。また、欧州委員会はAEPF代表と政府高官との定例会合をASEMプロセスに組み込むべきであると勧告した[16]。

このような欧州側の働き掛けが奏功し、2000年ASEM 3ソウル・サミットにて採択された「アジア欧州協力枠組み」に、政府お

よびビジネス・セクターと並んで市民社会を明示的に「主たる当事者」と位置付ける条項が挿入されたのである[17]。

このことは、ASEMプロセスへの市民社会の漸進的関与の引き金となった[18]。先にも触れたように、「市民社会」という用語自体が争点化されていたASEMにおいて、公式文書に「市民社会」という用語が使用されたということは、ASEMがNGOおよび活動家に対して融和的に変化したことの表れと解釈することができる。

さらに2003年には、市民社会との協議セミナーが欧州委員会によって開催された。そこで議論されたのは、市民社会の役割が増大している現実に鑑み、「市民社会」という語を、NGO、労働組合、経営者まで含んだ最大限に広い定義で用いること、市民社会をASEMプロセスに取り込むこと、市民社会にASEM関連活動を勧奨することなどであった[19]。

そして同年、ASEM外相会議は、サミット開催国は「経済界、シンクタンク、学界、それ以外の社会セクターとの共催イベントを組織する」ことができるとの声明を発表し、これを受けて同年のASEM 4では、開催国のデンマークが市民社会代表と政府代表との会談の場を用意したのである[20]。

とはいえ、市民社会による併行イベントをどのように扱うかは、開催国政府の裁量に任されており、2004年開催のASEM 5の際のベトナム政府のように、併行会議を妨害しようとする政府もあった[21]。また、その後のASEMサミットでの議長声明では、テロリズムやビルマ／ミャンマー情勢やASEMの拡大についてのトピックが中心となり、市民社会の関与については殆ど言及されることは無かった。

しかし、2005年になると、事態は市民社会にとって好ましい方向に動いた。京都で開かれた外相会合にて、労働大臣会議を開催することが決定されたのである。この提案はAEPFがアジア欧州労働組合フォーラム（AETUF）と共に何年も要求し続けてきたものであった[22]。こうして、翌年2006年、ASEM 6ヘルシンキ・サミットに先行して、ASEM労働雇用大臣会議（ASEM LEMC）初会合がドイツのポツダムで開催された。この会議のテーマは「より多くより良い職を――グローバリゼーションの社会的次元を強化するための共同の取り組み」だったが、これは市民社会が最も重視し強調してきた反新自由主義的な社会正義の中心的トピックであった。

それ以降、ASEM LEMCはASEMにあわせて隔年開催されてきた。2010年にオランダのライデンで開催された第三回会議で発表されたライデン宣言では、「ASEMの政治指導者たちは、労働・雇用担当大臣に、雇用と社会発展に関する様々な争点についての共通戦略を更に発展させること、また、その戦略の実行に当たっては、政府間協力、社会パートナーとの対話および市民社会組織の関与を促進するよう指示した。」[23]として、雇用および社会保護の問題への市民社会の関与の必

要性が明示されたのである。

ASEM 6が開かれた2006年には、上記の労働運動の成果のみならず、ASEFおよびAEPFも一定の成果を収めた。ASEFは主催国フィンランドの外務省と共催で「ASEM@10：アジアとヨーロッパの市民社会を繋ぐ」と題したプレサミット会議を開催した。この会議は、フィンランド、日本、韓国による「10年目のASEM：過去と未来――第一十年期評価と将来の可能性の探求」と題する共同研究プロジェクトをもとにしていたが、このプロジェクトには市民社会代表が参加し、AEPFのようなボトムアップ・イニシアチブの重要性を強調していた。会議では政府高官、経済界代表、市民社会代表が一堂に会して議論することで、市民社会を公式のASEMプロセスに架橋するのに成功したと評価されている。

また、それまではASEMの公式プロセス外に置かれていたAEPFも、フィンランド政府の尽力により、この機会にASEMサミットと公的繋がりを持つことができた。マッティ＝ヴァンハネン・フィンランド首相（当時）は、サミット前夜の首相レセプションにてAEPF代表団と会談し、彼らのメッセージをサミットに届けた。また、フィンランド外相がAEPF総会に出席したほか、他の政府へのロビイングの機会もAEPF代表達に多々与えられた。さらには、AEPF最終宣言がASEMサミットに受理されるという、それまでにはあり得なかった政治的果実を手にすることとなったのである。

こうして、ASEMサミットでは、ヴァンハネン首相や盧泰愚・韓国大統領（当時）を含めた四人のASEMコーディネーターが「民際外交および教育・知的交流は最も重要なものであり、ASEMの認知度を上げるものでもある[24]」と連名で評価したうえ、ヘルシンキ宣言において「ASEMは政策対話に結び付くイニシアチブをより一層促進していくが、そのようなイニシアチブには、社会パートナーや市民社会を含めたステークホルダーが関与することができる」として、ASEMイニシアチブに関与すべきステークホルダーとして市民社会が正式に承認されたのである[25]。この結果、AEPFも、政策的インプットの制度的経路は保証されていないものの、支流フォーラムとして正式に承認されるに至ったのであった。

2．アジア欧州民衆フォーラム（AEPF）

AEPFの起源は、1996年のASEMバンコク・サミットに併行して開催された「行動的市民組織・運動アジア欧州会議」に遡る。この会議はトランスナショナル・インスティテュート（TNI）とフォーカス・オン・グローバルサウスという二つのNGOによって主導され、アジアおよびヨーロッパから約400人の活動家、学識経験者、議員の参加をえた。会議では、アジアとヨーロッパの市民社会による地域間対話が不可欠であるとの合意が形成され、これに基づき、翌年、会議はAEPFに改組された。ASEMに対する政策提言を盛り込んだ宣言を採択する代替サミットであ

る「民衆フォーラム」を隔年開催する、常設機関の始まりであった。

AEPF 憲章には、人権法および人道法に規定された経済的・社会的・文化的・市民的・政治的権利、社会的公正・正義、持続的開発を促進することが謳われている。これまで民衆フォーラムで扱われてきた主なテーマは、民主主義、人権、社会･経済正義、環境正義、貿易の正義など反新自由主義的色彩の濃いものや、核やテロの問題を含めた平和・安全保障の争点であった。実際、AEPF は、反新自由主義フォーラムとして著名な世界社会フォーラムに先んじて創設されており、多数の市民社会アクターの参加をえて二年に一度欠かさず開催されてきたのである。

とはいえ、併行会議（民衆フォーラム）は AEPF の活動の一部にすぎず、実際には、反新自由主義的考え方をもつ市民社会アクターが構成する柔軟なネットワーク組織が、民衆フォーラムの合間にも様々な活動を行っているのが実態である。

AEPF は、両地域の社会アクターの活動を支援するためのオープン・スペースを提供するが、その主な目的は三つに大別される。一つは、国内および地域内での市民社会ネットワークの形成および二地域間イニシアチブの展開、二つは、グローバル化に伴う経済的･政治的・社会的問題に関する調査研究、三つは、ASEM 公式プロセスへの政策的インプットの経路を提供することである[26]。これらの複合的な目的を遂行するために、フォーラム開催に留まらない多様な活動を可能とするネットワークが要請されるのである。

マルチレベル・ネットワーク構造

AEPF は、インターナショナル、リージョナル、ナショナルのマルチレベルで展開されるネットワーク組織であり、国際組織委員会（IOC）、フォーカル・ポイント、各国組織委員会（NOCs）､地域および国内サークル、テーマ別アドボカシー・サークルによって構成されている。

IOC は AEPF を代表し、憲章に則ってネットワーク全体の戦略的運営とコーディネート業務に携わり、民衆フォーラムの開催、NOCs やアドボカシー・サークルの承認、ファンドレイジングを含む財務一般、ASEM との連絡業務を執り行う。IOC メンバーのうち、各地域を代表する団体がフォーカル・ポイントと呼ばれ、両地域の事務局として地域内の活動のコーディネートと総務運営、ファンドレイジングを担うとともに、地域間活動のコーディネートも行う。現在は、フィリピンの NGO であるインスティテュート・フォー・ポピュラーデモクラシー（IPD）とマレーシアのモニタリング･サステナビリティ・オブ・グローバリゼーション（MSN）が共同でアジアのフォーカル・ポイントを務めている。ヨーロッパ側のフォーカル・ポイントは、「行動する研究者」団体として AEPF を創設し率いてきたオランダの研究所、トランスナショナル・インスティテュート（TNI）が一貫して担っている。

IOC メンバーはアジアとヨーロッパから

同数ずつ選出された代表によって構成され、フォーカル・ポイント以外には、創設団体であるフォーカス・オン・グローバルサウス、アジアの人権・開発NGOをメンバーとするネットワーク組織である人権と開発のためのアジアン･フォーラム（フォーラム･アジア）、インドネシアの国内サークルを代表するインドネシア・ポピュラー・ガバナンス・インシティテュート（IPGI）、ベトナムの開発NGOであるベトナム平和開発財団（VPDF）が、一貫してIOCのアジア・メンバーを務めている。ヨーロッパ側はアジアに比べるとメンバー交代が頻繁であるが、これまでの主要メンバーには、イギリスのワン・ワールド・アクション、フランスのサントル・レブレット-IRFED、ドイツのアジエン・ハウス、ベルギーの11 11 11といった開発NGOのほか、2006年以降はフィンランドの組織委員会（代表は、約300のCSOをメンバーとするネットワークNGOであるKepa）が加わっている。

IOCはAEPFネットワークを代表しているものの､中央集権的な権能は有しておらず、ネットワーク全体を統括しているわけでもない。ネットワークは高度に分権的で、参加団体・個人が自律的かつ自発的にそれぞれの活動を展開しているのが実態である。

各国組織委員会（NOC）は民衆フォーラム主催国の市民社会グループによって構成され、IOCと協力して民衆フォーラムを開催する任務を負っている。NOC代表はフォーラム準備および開催期間中にIOCメンバーである必要があり、それ以外のNOC四メンバーおよびIOC四メンバーと共に「民衆フォーラム・コアグループ」を設置し、共同でフォーラム開催準備を行う。フィンランド組織委員会が2006年ヘルシンキ会議開催期間以降もIOC主要メンバーに留まり続けたことで、IOCとNOCの緊密な協力関係が一層促進されるようになり、AEPFの組織が強化された。

サークルは、NGO、社会運動、活動家、学識経験者等の市民社会アクターによって構成されるオープン・ネットワークであり、AEPFの基盤をなす活動組織である。サークルは、国際レベル、地域レベル（アジアまたはヨーロッパ）、国家レベルで展開している。国際レベルのサークルは現段階ではIOCのみであるが、地域レベルのサークルは地域代表であるフォーカル・ポイントを選出し、国内サークルNOCを選出する。アジアにおいては、フィリピン、タイ、インドネシア、マレーシア、韓国、ベトナムの国内サークルがとりわけ活発に活動しており、AEPFが展開する主要キャンペーンであるEU-ASEAN FTA反対キャンペーン（後述）を主導してきた実績も持つ。また、インドネシアの国内サークルはIOCメンバーを長く務めてきた。

地域･国家とは別に、争点領域に特化して、政策提言やロビイング等のアドボカシー活動を展開するタイプのアドボカシー・サークルもAEPFの基礎をなす。アドボカシー・サークルは、隔年会議の合間に行われる諸活動とファンドレイジングの拠点としての役割を

担っている。サークルのメンバーシップは、AEPF ネットワークに参与している誰にでも開かれており、サークルの立ち上げ・活動内容・存続期間は各自の自主性に任されている。

これまでアドボカシー・サークルが取り扱ってきた領域は、オルタナティブ・リージョナリズム[27]、環境正義、食糧主権、民主主義と人権、参加型民主主義、平和と安全保障、生活必需サービスの民営化反対等、反新自由主義的なプロジェクトの多くをカバーしており、現在活動しているのは、水の民営化反対、反 FTA、社会保護、オルタナティブ・リージョナリズム、環境正義、代替エネルギー、平和と安全に関するサークルである。主な参加団体としては、TNI、フォーカス・オン・グローバル・サウス、MSN などの IOC メンバーのほか、インドネシアの国内サークルでリーダーシップをとるインドネシア･フォー･グローバル・ジャスティス（IGJ）、水の民営化に反対するリクレイム・パブリック・ウォーター・アライアンス、インドやフランスの反原発関連諸団体などが挙げられる[28]。

各サークルは独立性が高く、メンバーの流動性も大きいため、金融部門改革に関わるサークルのように短期間で活動を停止するサークルも少なくない。他方で、長期間にわたって持続的活動を行うものもあり、とりわけ活動的なサークルは二地域間ジョイント・キャンペーンを展開することもある。

アドボカシー･サークルには、異なる組織･活動領域・地域・統治レベルを連結するという重要な特徴がある。各サークルはリンク・パーソン／オーガニゼーションと呼ばれる代表を選出し、リンク・パーソン／オーガニゼーションは IOC にサークルの承認を求め、承認後は定期的に報告書を提出する義務を負う。サークルのメンバーは個々人･組織が各々自発的に活動を展開し、その経験や知見を他のメンバーと共有することが義務付けられている。加えて、リンク・パーソン／オーガニゼーションを通して、それらの知見を他のサークルと共有したり、共同プロジェクトを執り行うことなども推奨されている。

このように、それぞれ別個に活動している個人・団体を結び付け、サークル間の連結点ともなると言う意味で、代表はリンク・パーソン／オーガニゼーションと呼ばれるのである。サークルは、異なる活動領域間で連結されるだけでなく、地域レベルと国内レベル等の異なる統治レベル間で接続される場合もある。通常、多くのアドボカシー・サークルは地域レベルかトランスナショナル・レベルで立ち上げられるが、国内レベルのサークルと繋がることで、国内サークルを支援し、より効果的なアドボカシー活動を展開することもある。このような連結（リンキング）機能によって、AEPF は多層的で多争点のマルチ・ネットワーク構造を作り上げているのである。

二地域ジョイント・キャンペーン

上で触れたように、活発なサークルは二地域ジョイント・キャンペーンを展開することがある。現在は「尊厳回復キャンペーン」と

「EU-ASEAN FTA反対キャンペーン」の二つが展開されている。

前者は社会保護を推進するもので、Transformative Social Protection（TSP）を提唱するASEANの市民社会キャンペーンに端を発する。TSPはサセックス大学開発学研究所のスティーブン・デヴァルーらが提唱し、英国国際開発省や世銀が推し進めてきた考え方で、貧困と雇用・教育・保健・住居等の社会的条件が密接に連関するものとの理解に立ち、周縁化された人々を社会保護の観点からエンパワーし、社会を変容させるものとされ、開発の現場で近年注目を集めている理念である。キャンペーン・マニフェストによると、彼らの基本的要求は「ILO基準に則った賃金および労働条件にかなった職および生活の保証；適切で手ごろな価格の食糧が全ての人に行き渡り誰も飢餓に陥らないこと；普遍的保健サービス；自由で質の高い教育；まともな公営住宅；貧困者への水道および電気補助金による、電気・水道への普遍的アクセス；環境面で持続可能なより良いクオリティ・オブ・ライフ」と総花的である[29]。

このイシューをASEANのアジェンダに上げることを目的としたTSPネットワークは、ASEANサミットへの併行会議であるASEAN民衆フォーラムに先立って創設された。それが、社会保護および人権擁護政策を推進する欧州諸国から支持されたことで二地域間プロジェクトとなったのである[30]。その後、AEPFのアジア・フォーカル・ポイントおよびIOCメンバーであるフォーラム・アジアが当該キャンペーンに加わり、さらに、アクション・エイド・インターナショナル、ソーシャル・プロテクション・イン・アジア、サウス・サウス・ソリダリティといったアジア地域を対象とする開発NGOや、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナムの国内NGO、さらにはベトナム労働省の社会保護局もキャンペーンに合流した[31]。現在、当該キャンペーンはフィリピン等の東南アジア諸国を中心に展開されている。

EU-ASEAN FTA反対キャンペーンは、2007年にブルネイで始まったEU-ASEAN FTA交渉に対抗して立ち上げられた。FTAにも様々な種類があるが、当該FTAは、投資、競争政策、政府調達、貿易促進政策まで含め、事実上あらゆる財とサービスの自由化を目的とした包括的なものであり、WTOドーハラウンドで開発途上国から拒否された内容であった。アジアの貧困国と欧州諸国間の決定的な経済格差とASEAN内部の格差に鑑みれば、包括的な自由化は東南アジアの開発途上国の一次産業に大きな打撃を与えることになるとして、キャンペーンは当該FTAに強硬に反対したのである。

尊厳回復キャンペーンと同様に、EU-ASEAN FTA反対キャンペーンもその起源はアジア地域のキャンペーンに遡ることができる。アジアの運動家たちは、EU-ASEAN FTAキャンペーン・ネットワークをアジア地域キャンペーンとして立ち上げ、FTA交渉開始の数ヶ月前に駐フィリピン欧州委員会代表部と本件について意見を交

わした。ネットワークは、フィリピン、インドネシア、タイ、マレーシア、ベトナムに国内ネットワークを設立し、それらの各国ネットワークが国内で精力的にキャンペーンを展開するとともに、地域レベルでもEU-ASEAN間の交渉や各種会合に対する様々な併行イベントを開催した[32]。このようなアジアでのマルチレベル・ネットワークに、AEPFのIOCメンバーであった11.11.11とTNIが合流し、二地域キャンペーンとして展開することとなったのである。

キャンペーン・ネットワークの主要な活動は、国内動員集会を組織すること、各国政府ならびにASEAN・欧州委員会・欧州議会へのロビイング、東南アジアの脆弱セクターへのFTAの負の効果を示す調査研究、そして国際レベルおよび地域レベルでの戦略会議の開催である。AEPFの公式ウェブサイトによれば、当該キャンペーンは「交渉を蔽う秘密主義に対抗し、人々の情報取得と参加の権利を回復するものである。不均衡な取引に基づく職や生活への脅威を暴露するものである[33]。」とされ、意志決定者へのロビイングよりは、情報開示と調査研究、および大衆運動の動員・組織化の側面が強調されている。

以上のように、これらのキャンペーンは、貿易の正義と社会正義の文脈でASEANの市民社会によって主導された点で共通していた。権威主義的な国家とASEANの枠組み内では効果的なアドボカシー活動を展開するのが困難であった運動家達も、AEPFの枠組みを使えば、EUやASEANにロビイングする政治経路を活用することができた。また、AEPFによる権威付けを利用し、通常ならば市民社会に耳を貸さないASEAN諸国政府へのロビイングを強化することも可能になった。

そもそも小規模な草の根運動がばらばらに活動することの多かったアジアにおいて、国内ネットワークが創設され、動員と運動の組織化・定着化が促進されたことは、アジアの市民社会に大きな力を与えたといえる。2009年にEU-ASEAN FTA交渉が正式に終了し二国間交渉へと切り替わったことに伴い、反FTAキャンペーンの主たる舞台は国内に移行したが、AEPF国内ネットワークはその後も積極的なキャンペーン活動を繰り広げている。

3．AEPFの現状と課題

これまでAEPFの特質について見てきたが、その政治的ならびに社会的役割はどのように評価できるだろうか。本節では、AEPF15周年に際してIOCに提出された自己評価報告書「アジア欧州民衆フォーラムの15年：総括・考察・将来の改善のための提言」（以下、「15年総括」）を用いながら、これまでの歴史的経緯を評価してみたい[34]。

評価にあたって確認しておきたいのは、AEPFは単なる隔年フォーラムではなく、ネットワーク組織であるという点である。通称ダボス会議で有名な世界経済フォーラムや、

その対抗フォーラムである世界社会フォーラムもまた、定例会やセミナー、各種キャンペーンやイベントを行うネットワーク組織であり、AEPFも同様の活動形態をとっている。

隔年開催の民衆フォーラム自体には、情報共有・意見交換・知識創造およびネットワーキングの場としての独自の意義がある。その主目的は第一に、運動戦略とアジェンダのプライオリティを明らかにして、運動の方向性を内外に明示すること、第二に、多様性を許容する文化のなかで自由な議論を行うオープン･スペースを提供することである。しかし、これらはあくまでも背後の諸活動の上に成り立つ機能であり、隔年フォーラム自体は活動全体の氷山の一角でしかない。

また、当該組織が政治的・社会的影響力を維持・向上させるためには、フォーラムで明示された指針を実質化する具体的活動が必要である。花火の打ち放しで何らのフォローアップもなされないならば、政策提案主体としても運動主体としても信頼を得ることはできないであろう。したがって、フォーラムの背後にあるネットワーク活動と組織の強化が必要があり、実際、「15年総括」でも、多くの回答者が、フォーラムとフォーラムの合間の活動により重きを置くべきであると述べている。このため、評価もネットワーク活動全体を対象とする必要があるのである。

もう一点確認しておくべきは、AEPFの諸活動は誰をメイン・ターゲットとしているかという点である。AEPFはもともとASEMへの政策的影響を企図した併行会議から始まっているため、ASEMの意志決定者達は明らかにメイン・ターゲットの一つである。また、アドボカシー・サークルによる諸活動にはASEMとは関係なく行われているものも多く、各国政府、ASEAN、EU機関とりわけ欧州委員会ならびに欧州議会もまた、ロビイングを含めたアドボカシー活動の対象として重要である。

また、AEPFを反新自由主義運動として見るならば､周縁化された貧困者達もメイン･ターゲットと見做すことができる。AEPFは多様性に対して寛容なオープン・ネットワークではあるが、世界社会フォーラムと同様に、基本方針は反新自由主義的な社会正義の追求であり、グローバル化の中で経済社会的利益を損なわれる民衆が存在することを問題視し、その解決を探求することを基調低音としている。したがって、アウトリーチでも、エンパワメントでも、動員でも、政治的救済でも、どのような活動形態をとる場合でも、周縁化された人々は基層において常に最重要ターゲットであると言える。

さらに、社会運動であることから、市民社会自体もエンパワメントと動員の主たる対象である。市民社会による支援または参加が無ければ、運動は尻すぼみにならざるを得ないため、社会運動は常に市民社会に働きかけ続ける必要があるのである。

したがって、以下では、三種類のターゲット毎にAEPFのインパクトを評価してみたい。

ASEM への政治的効果

前節で述べたように、公的な ASEM プロセスへの「決定的関与」[35] は AEPF 活動の主要目的の一つとされている。ASEM プロセスの目的がアジアとヨーロッパの間の認識のギャップを埋めることであるのに対応して、地域間枠組みの中で市民社会と政府との間のギャップを埋めることが、AEPF の一つの重要な目的と考えられているのである [36]。しかし、少なくとも現時点では、実際の政治的影響力については微妙であると言わざるを得ないだろう。AEPF 代表には ASEM サミットへのオブザーバー資格もプレゼンテーション資格も与えられておらず、また、「民衆宣言」を ASEM 公式文書として取り扱う義務は存在しないため、参加者および観察者の殆どが ASEM プロセスへの政治的インプットは極めて制限されていると述べているのである。

実際には、制度的なアクセスは整備されていないとはいえ、ASEM サミットは少しずつ市民社会に開かれてきており、ASEM 6 のように、政治指導者達とのコミュニケーションの機会が設定され、AEPF で討議されたトピックが ASEM サミットで取り上げられた事例もある。しかしながら、「サミットの目的の一つは、両地域の民衆の間のより一層の理解を促進することである」[37] と謳いながらも、今日でさえ、民際関係は ASEM サミットでは相対的にそれほど重点を置かれていないのが現実である。また、市民社会が主張し続けてきた社会保護や人権等の社会次元の問題は、サミットの議論の中では経済的イシューや政治的イシューの陰に隠れてしまうことも少なくない。

そのうえ、近年では、AEPF 自体が ASEM への政策的インプットを重視しなくなっている。「AEPF は ASEM 関係だけでなく、アジアと欧州のより広い関係に焦点を当てている。だからこそ、我々は ASEM 民衆フォーラムではなく、アジア - 欧州民衆フォーラムなのである [38]。」との自己規定は、AEPF のアイデンティティが、ASEM の対抗フォーラムという特定的なものから、より一般的にアジアと欧州の社会を繋ぐものへと重心を移したことを物語っている。実際、「15 年総括」では「ASEM プロセスを追うことは、AEPF の政治的・戦略的プライオリティではないようだ。」と明言している [39]。

以上のように、現時点では、AEPF が ASEM プロセスに実質的な影響を及ぼしているとは言い難いといえるだろう。

周縁化された人々への効果

世界社会フォーラムや AEPF のような社会正義・貧困削減を目的とするフォーラムが貧困者に対して及ぼす政治的ないし社会的効果を評価する際には、前提として確認しておくべきことがある。それは、経済的繁栄を追求する政治社会環境の中で貧困者は周縁化され、その存在自体が不可視化されがちであるということである。とりわけ国際社会の中では、貧困問題はまず国内問題と見做され、さらに国内では繁栄の陰に取り残されると言う意味で、二重に不可視化されやすい条件下に

あるといえる。したがって、問題を国家の外に外部化し、可視化することが、問題解決の糸口になる。このことを踏まえると、フォーラムについて幾つかの期待される効果を挙げることができる。『グローバル市民社会年鑑2009年版』によれば、以下の三つがその主たるものである[40]。

第一に、国内世論に訴える術を持たない人々の声を、グローバル社会に届ける機会を提供する。抑圧的な権威主義国家であれば、貧困者の権利や社会保護による社会変革を主張するのは困難であることが多いため、そもそも貧困の実態や問題の本質に気付かない国民も少なくない。そこで、地域やグローバル・レベルで発言の機会を持つことで、逆に国内の世論に実情を知らしめることができるという効果も期待できる。

第二に、貧困問題を外部化することで、貧困や失業といった国内問題は当該国家だけに責任を帰すべき問題ではなく、グローバルな経済秩序の結果であるとの認識を高めることができる。これによって、一国だけでは対処できない問題を改善するために、国際協力を促進する可能性が高まる。国内問題をグローバル場裏に持ち出して政治化することで、抑圧国が国際社会から圧力をかけられ、国内の問題に対処するというメカニズムが作動する契機を作ることができる。問題の外部化が、国際メカニズムを通した国内問題の解決を導くということである。

第一と第二の点は、マーサ・フィネモアとキャスリン・シキンクが「ブーメラン・パターン」と呼んだメカニズムの一部として考えることができるだろう[41]。当該モデルは、国内でアドボカシー活動を展開する政治的機会を持ちえない社会運動が、国外に対して窮状を訴え、国外からの支援を得ることによって国際世論を動員し、外からの圧力で自国政府が譲歩するという過程を理論化したものである。グローバル・フォーラムは、国内での政治的機会に恵まれない周縁化された人々が、問題を外部化することで国際世論を動員し、ブーメラン・パターンを始動させるきっかけとなりうるのである。

第三に、フォーラムは、多様な領域で活動する市民社会組織やネットワークの間のパートナーシップを促進する。貧困削減の争点は、実際には、教育、環境、ジェンダー、先住民等の争点と密接に結びついているため、これらの異なる争点領域で活動するアクターは連携に戦略的利益を見出す。総合的に扱うことで、個別の問題解決を促進することが期待されるからである。尤も、この点は周縁化された人々に対する効果と言うよりは、市民社会に対する効果と言うべきであるので、次節であらためて論じることとする。

これらの効果は、貧困者に限らず、国内で周縁化・不可視化され、救済の道を断たれたあらゆる人々、例えば、人権侵害の被害者にも当てはまるだろう。

以上の点からAEPFの活動を観ると、少なくともアジアの人々に対しては実質的な役割を果たしたということができる。AEPFに参加している欧州側の主な市民社会アクタ

ーが中堅以上のNGOであるのに対し、アジアからの参加者には小規模な草の根運動が多い。例えばEU-ASEAN FTA反対キャンペーンにおいては、アジア側の運動家たちの殆どは、貧しい小農、漁民、労働者、女性、先住民による､細々とした草の根運動であった。彼らは公共の論議の場では無視され、また、相互にネットワーキングする能力や機会を持たない場合が多い[42]。AEPFはこのような周縁化された人々に、声を上げる公共空間を提供したと言える。

また、国内問題の外部化という点でも、とりわけ雇用および労働者の権利についてAEPFは労働組合と連携して実質的な実を上げている。ASEM LEMCの創設に成功したことがその端的な成果であり、ASEM LEMCに設けられた社会パートナー・フォーラムにて、労働者が政治指導者に直接意見を述べる場も実現した。さらには、ASEM加盟諸国の労働省に、失業・社会保護・労働権・人権といった政策アジェンダを設定させることも実現したのである。

市民社会への効果1：政治的経路の提供

AEPFのようなフォーラム・ネットワークの市民社会に対する効果については、四点を指摘することができる。第一に、国際レベルまたは国内レベルで意志決定者に影響を与える政治的経路を提供することである。これによって、ロビイングをより効果的にすることができると同時に、政府と市民社会との間のキャップを縮めることができる。第二に、弱小な社会運動、NGO、市井の人々の教育およびエンパワメントである。第三に、前項で触れたように、異なる領域で活動している市民社会アクターのパートナーシップを促すことである。第四に、将来の効果的なアドボカシーを可能にする持続的な社会基盤を整備することである。

第一の点が社会運動の政治的効果に関するものであるのに対し、他の三点は社会的効果といえる。国際関係論では通常は政治的効果のみに着目し、社会運動の成功を意志決定へのアクセスとインパクトの度合いおよび政策アウトカムによって評価する。しかし、意志決定者への影響は社会運動の効果の一つでしかなく、そのような直接的な政治的影響を伴わずとも、社会的次元に働きかけて社会を変容させることで問題解決をすることも可能である。問題解決には上からと下からのルートがあり、政治的効果を追求する方法は上からのルートに期待するものであるが、下からのルートを主に使って結果を出すこともでき、それこそが社会運動の最大の強みとも言えるのである。したがって、社会運動の効果を評価する際に、社会的効果を抜きには語れないといえる。

既に述べたように、AEPFのASEMに対する影響力は現段階では限られているうえ、関係者自身がこの側面を強化することにそれほどの関心を持っていないようである。しかし、AEPFのネットワークを駆使して各国政府や地域機構に政治的影響を与えること

は、活動家たちの基本目的である。とりわけ人権と民主主義に関しては、活動家たちはネットワークを活用して権威主義国家政府に活発に政治的圧力をかけてきた。例えば、2007年にマレーシア社会党の活動家およびパキスタン労働党の活動家がムシャラフ独裁政権への抵抗運動の最中に拘禁された事件に関して、AEPF参加団体がマレーシアおよびパキスタン政府に対し大量の書簡を送付するキャンペーンを展開した[43]。

また、最近では、AEPFが活動家の失踪に関する調査を要請した事例がある。2013年1月に、フィリピン下院議員のウォルデン・ベロを含むASEAN議員団がAEPFの要請に基づき、ラオスを訪問した。ベロは、フォーカス・オン・グローバルサウスのメンバーとしてAEPFの活動を主導してきた、世界的に高名な反新自由主義運動の旗手である。議員団訪問の目的は、ラオスの著名な市民社会指導者であり、AEPF 9主催者の一人でもあったソンバス・ソンフォン氏の失踪について調査することである。通常は、外国人によるこの種の調査は主権の侵害として拒否されるものであるが、彼らの訪問は「主権の侵害とはとられなかった」だけでなく、彼らの提案は外務次官を含めた高官に受入れられたという[44]。

このように、トランスナショナルな市民社会ネットワークや国際組織を動員して政府に外圧をかけることで、人権侵害状況を解決しようとするパターンは、ケックとシキンクが提唱し、コンストラクティヴィストの間で定着した概念であるトランスナショナル・アドボカシー・ネットワーク（TAN）の政治過程に似ている[45]。この事例では、AEPFのマルチ・オープン・ネットワークが、当該問題に関するTANの形成を可能にしたといえるだろう。そして、AEPFネットワークをベースとしたTANとASEANが連携することで、ASEAN加盟国であるラオス政府に一定の外圧をかけることに成功したように見える。

しかし、外圧を受けた政府が批判をかわすために便宜的に譲歩を行い、実質的な改善にまで踏み込まないケースが多いことは、トマス・リセらの規範の螺旋モデルで予測される通りである[46]。当該事例でも、訪問後一カ月近く経てもラオス政府は実質的な追加捜査を行わなかった。

そもそもラオスは民主化や人権問題に関しては欧米に反発する傾向が強く、欧米から厳しく批判されたビルマ／ミャンマーをカンボジア、ベトナムと共に擁護した経験もある。また、ASEAN自体が、人権や民主化のような国内問題には干渉しない不介入原則をアセアン・ウェイの重要な柱としていることから、ASEANによる外圧がラオス政府にとってどれほどの脅威になるかは議論の余地がある。実際、ASEANは2000年代半ばにミャンマー問題をめぐって二分し、ミャンマーはASEAN諸国の働き掛けを無視してアウン・サン・スー・チー氏を再拘束し、ラオスはミャンマー擁護の立場を貫いたのであるから、当該国の人権問題に対してASEANがどれ

ほど実質的な影響を与えられるかは疑問である。

結局、議員団はラオス政府に対し、直ちに捜査を開始することと、ソンバス氏の無事な帰還のために必要なあらゆる手段を講じることを求める緊急アピールを出さざるをえなかった。この緊急アピールには、アジア太平洋および欧州14か国の議員および欧州議会議員による総勢69名の署名が添えられ、ラオス政府に対する国際的圧力主体が欧州にまで広がり、さらに強化されたことを示している[47]。

署名した議員の出身国は、オーストラリアを含むアジア－欧州のAEPF加盟国に限定され、米州やアフリカ等の他地域諸国の議員は含まれていない。このことは、AEPFネットワークがアジア・欧州の地域機構や議員を動員することに成功したことを示している。また、本事件がどのように展開するかは今後の推移を見守る以外ないが、ラオス政府は調査団の追及を直ちに否定したり調査要求を拒否したりすることなく、正統な対話相手として遇したことから、少なくとも初期段階では、ラオス政府に対して一定の政治的影響力を発揮したということはできよう。

以上のような、市民社会が地域機構や国家の意志決定に影響を与えるのとは別の種類の政治的効果も考えられる。それは、国家と市民社会の間の認識のギャップを埋めることで、敵対的な関係を融和的に変容することである。ASEMプロセスへの政策的関与を追求する理由はそこにある。しかしながら、アジア諸国政府と市民社会の間の実質的な対話の機会が殆ど存在してこなかった事実に照らすと、アジアにおいては政府と市民社会の間のギャップが埋められたとの主張は弱いと言わざるをえない。

他方で、興味深いことに、民主主義･人権･社会正義についての民衆と政府との間の認識のギャップが繰り返し明示的に表明されたことは、「アジア的価値」を主張する政府に対して、別の価値観が国内にあることを指摘することで矛盾を突き、説得する一助になったともいえる。

AEPFが強調してきた価値は、普遍的人権（とりわけ女性と子供の人権）、社会的公正･正義、平和、人民主権が中核をなす。他方で、アジアの権威主義体制は人権侵害と社会保護の欠如の点で悪名高いが、自由民主主義の考え方はアジア独特の価値観と馴染まないと抗弁してきた。しかし、民衆フォーラム、就中、民主主義・人権総会およびワークショップの場でアジアの民衆が自由民主主義的価値観を擁護する発言を繰り返したことで、欧州諸国がアジアの権威主義国をより効果的に説得することが可能になったという[48]。

対抗言説の生産と討議による公共空間の創出は、フォーラムの根本的機能である。討議の直接的な政治効果については即断できないものの、討論の過程が欧州諸国とアジア諸国の外交関係の中で活用されているということは、AEPFがアジア－欧州間対話を促進する一定の政治的効果をもっていることを示唆

している。

市民社会への効果２：エンパワメントと教育

社会運動および市民の教育とエンパワメントに関しては、AEPFはとくに知的貢献の面で相当の成功を収めていると評価されている。「15年総括」によれば、アジア側回答者の殆どが、AEPFで提供される分析、理論、アイディア等の知的産物の重要性を強調している。アジアの草の根運動の多くが、グローバリゼーションと金融危機の本質や、グローバリゼーションと国内問題の関係性について明確な理解を欠き[49]、また、世論を喚起したり政府を説得するための有効な言説をもっていなかったため、AEPFの教育効果が大きかったというのである。例えば、権利の観点から理論化された社会保護の概念は、多くの社会運動によって歓迎され、運動の現場で活用されたという[50]。また、多くの場合、彼らは単独で活動しており、権威主義的政府に対抗するには力が弱すぎる。そのような場合に、AEPFは国内ネットワークを構築するのに欠かせない役割を果たしてきた[51]。

他方で、財政支援やアドボカシースキルに関するトレーニング等の側面については不満を漏らす参加者も少なくなく、エンパワメントについて十分な実を上げられていると評価するのは難しいようである。また、アジア側参加者の中には、AEPFの「NGO化」に不満を漏らし、社会運動との連携を強化すべきであると主張する声も少なくない。さらに、支援したくともIOCに十分な財政基盤が無いという現実問題もある。このため、草の根社会運動へのエンパワメントについては課題が残っているといえるだろう[52]。

市民社会への効果３：多様な活動領域や組織間の連結

AEPFの基本的な目的を一言でいえば、多様な市民社会アクターを、地理的側面と活動領域の両側面で繋ぐことである。アジアと欧州二地域の、様々な争点領域に携わっている市民社会アクターを集結させ、アイディアや経験やビジョンを交換し合うオープン・スペースが、AEPFの基本的アイデンティティであると言ってよい。この連結機能を端的に示しているのがアドボカシー・サークルであり、リンク・パーソン／オーガニゼーションを介して個人・組織・ネットワークを領域横断的に連結することが期待されている。

しかし、「15年総括」によれば、実際にはサークルは期待されたようには機能していないとして、サークル間の連携が十分になされていないことをAEPFの限界の一つとして明示的に挙げている回答者もいた。たとえば、反FTAサークルと水の民営化反対サークルとは、新自由主義によって引き起こされる共通の問題を扱っており、協働によって得られる成果は大きいと見込まれるにもかかわらず、連携していない[53]。また、「重要ではあるが未だ実行されていない」点として、アドボカシー・サークル間およびサークルとIOCとの連携が挙げられていることからも[54]、現時点ではサークルの連結機能は限られている

というべきであろう。民衆フォーラムには様々な部門から多様な属性のアクターが集結しネットワーキングすることに成功しているため、民衆フォーラムで繋がったネットワークを維持・発展させるような制度的仕組みを構築することが、サークル改革のポイントであろう。

他方で、AEPF 外部のフォーラムやネットワークとの連携は活発になされている。アジアの活動家の多くは、ASEAN に影響を及ぼすことを目的とした ASEAN 内ネットワークを形成しながらも、市民社会に非寛容な ASEAN よりも民際関係を重視する ASEM に期待して AEPF ネットワークにも参加しているため、必然的に ASEAN 民衆フォーラムや ASEAN 内の各種ネットワークと AEPF ネットワークとの連携は密接である。社会保護推進キャンペーンは、ASEAN 内の TSP ネットワークと、AEPF の IOC アジア側メンバーとの連携を軸に展開されたものであった。また、EU-ASEAN FTA 反対キャンペーンも、アジア地域内ネットワークである EU-ASEAN FTA キャンペーン・ネットワークと、IOC の欧州側メンバーが連携したことで可能になった。

ASEAN 民衆フォーラム以外にも、AEPF ネットワーク参加団体は、世界社会フォーラム、欧州社会フォーラム、アジア社会運動同盟、アワ・ワールド・イズ・ノット・フォー・セール、債務・開発ネットワーク、欧州オルタ・サミット、貧民議会、NATO 反対ネットワーク、基地反対ネットワーク、インターナショナル・ピース・ビューロー主催の諸会議、気候変動関連の諸フォーラム等にも参加し、相乗効果を生み出している[55]。AEPF ネットワークがこれまで主に担ってきたのは、それらのフォーラムやネットワークで討議された争点を掘り下げて調査・分析し、現場で応用可能な実践的理論を生み出したり、実践例を共有することである。AEPF は、反新自由主義、環境、平和・安全保障関連のネットワークやフォーラムのために、知識創造の場を提供してきたと言える。

しかし、このような連携は参加団体が個別に行ってきたもので、AEPF が組織として制度的なパートナーシップを持っているわけではない。このため、「15 年総括」では、このような役割を制度化し、既存の市民社会ネットワークを連結するアンブレラ組織として発展するべきであるとの提案がなされている。そこで候補として挙げられている運動組織は、シアトル・トゥ・ブラッセルズ・ネットワーク、環境正義ネットワーク、EU 移民フォーラム、国際労働組合会議、土地・食糧安全保障運動である[56]。これらはどれも、広義のグローバル・ジャスティス運動の一翼を担っている。

このような連携を強化する方向で発展するならば、分散的で多様性の高いグローバル・ジャスティス運動をマルチ・ネットワークとして連結し、組織間の相互協力を推進することによって、反新自由主義を基軸としたグローバル・ガバナンスの再編・強化に重要な役割を果たすことができよう。

市民社会への効果４：連帯に基づいた社会基盤づくり

社会運動ネットワークが効果的なアドボカシー活動を行うためには、持続的なネットワーキングとコミュニケーションを継続することが重要である。社会運動は、利益団体や専門家と比べると公的意思決定への政治的経路に恵まれていないため、ロビイング経路を開拓しながら粘り強く機会を伺い、適切な機会を捉えてキャンペーンを打ち上げることが必要である。政治的および社会的に有意な影響を及ぼすためには、市民社会を継続的に動員しつつ繰り返しキャンペーンを行うことで、徐々に勢力を拡大していく必要があるのである。このため、政治社会環境やリソースの問題でアドボカシー活動が不活発な期間にも、運動を水面下で持続させることが重要である。

そのように水面下で持続する社会運動を「社会運動共同体」という概念で捉える社会運動論のアプローチがある。社会運動の活動は、運動が働きかける政治的機会構造（マクロレベル）と、各運動体の動員構造（ミクロレベル）によって説明されるが、マクロとミクロを結ぶメゾレベルが社会運動共同体である。社会運動共同体を構成しているのは、活動領域も組織形態・規模も地理的領域も文化的特徴も多様な組織や個人のネットワークであるが、大本の世界観や原則的規範意識、イデオロギーは共有しており、それに基づいて状況を意味づけることで、構成員を集合行為に動員する。このメゾレベルの共同体が存続しているからこそ、マクロレベルの政治的機会に応じてミクロレベルの動員を効率的に行うことができるのである。たとえば、平和と社会正義に関心をもつ社会運動共同体が、時には核実験反対運動をし、別の時には公民権運動をし、さらにベトナム反戦運動や、女性の権利運動を展開する。それらは一見ばらばらの現象のように見えるが、実際には継続性や類似性があり、それは水面下での共同体による戦術的選択の結果と理解することができるのである[57]。

社会運動共同体は、共通の世界観や規範意識、集合的アイデンティティ、感情的紐帯・連帯感、政治的機会や資源に関する情報を共有し、また、重複する様々なネットワークとの繋がりを維持している。AEPF は創設からすでに 15 年以上も活動を継続し、隔年会議で政治的アピールをするとともに、民衆フォーラムの無い期間にもアドボカシーやキャンペーンを随時行っている。しかも、そのイデオロギーは、反新自由主義的人道主義で一貫している。また、オープン・スペースとしての性格上、参加者は流動的であるが、IOC についてみれば、メンバーシップは比較的固定しており、彼らが制度的拠点を維持している。さらに、連結機能を通じた多様なネットワークやフォーラムとの連携により、社会正義や平和運動の広範な母体ともなっている。このことから、AEPF は、社会運動共同体構築の条件をある程度満たしているようである。実際、多くの参加者が、ネットワークの

連帯に励まされていると肯定的な評価をしている[58]。

他方で、労働運動のような中央統制型の組織ではなく、参加者の自律性が非常に高い分権的ネットワーク形態をとっているため、民衆フォーラム以外の活動に対する資金的・技術的支援が不足しており、それが活動の持続を難しくし、結果的にネットワークの連帯を損なっていると評価する参加者もいる[59]。また、ジョイント・キャンペーンの少なさは、共通体験の少なさを意味し、その面でも共同体性を減じているということができるだろう。これは、参加者の自律性とネットワークの分権性を維持しながらも、いかにネットワークの一体性を上げるかという問題であり、IOC の権限強化と、IOC メンバーの代表性および流動性の改善を柱とした組織改革と密接に結びつくテーマである。IOC の改革は、AEPF ネットワークが社会運動共同体としての連帯と一体性を確保できるかに関わる重要性をもっているといえよう。

さらに、集合的記憶の共有という面でも、AEPF は大きな課題を抱えていると言える。AEPF では、過去および現在進行中の活動の体系的な集積とデータベース化がなされていないため、活動の実態についても過去の実績についても､情報を得ることは困難である。ASEM が過去の文書を網羅的にアーカイブ化しウェブサイトで公開しているのに対し、AEPF のウェブサイトでアクセスできる情報は断片的であり、IOC に問い合わせても、資料が残っていない、そもそも文書化されていないなどの返答がなされ、情報が蓄積されていないことが分かる。

専門的な NGO や専門家・研究者と違い、小規模な草の根運動が主導する活動の場合は文書化されにくく、さらに、アジアの多くの市民社会アクターは、政府からの弾圧の危険性があるため、名称や活動内容を公表できないという現実的制約もある。しかし、情報が集積されていないことが、AEPF に関する客観的評価を難しくしていると同時に、共同体のベースとなる集合的記憶の保持を困難にしていると思われる。また、アンブレラ組織として外部ネットワークとの連携協力を進める方向性ならば、尚更、外部組織に対する情報提供のために組織情報をデータベース化しておく必要があろう。将来のアドボカシー活動を効果的に行うための共同体強化のためには、この点での IOC の機能強化が重要であると思われる。

アジア・欧州の連結？

アジア・欧州間の連結は AEPF の主要な役割と見做されている。しかし、これまでのところ、AEPF は主としてアジアの地域内・国内ネットワーキングを促進し、知識を提供し、意志決定者へのアクセスルートを提供する面で大きな利益を供与してきた反面、アジアと欧州の市民社会の協働による二地域プロジェクトを展開すると言う面では、期待されたほどではないようである。

アジアの草の根運動の多くは、効果的なアドボカシーに必要な知識や情報を欠いてお

り、それらを得られるAEPFの場は貴重である。また、国内ネットワーク構築と言う面でも、AEPFの恩恵を受けた。

他方で、欧州側には、アジア・欧州関係に実質的利益を見出す組織は少なく、とりわけ社会運動の関心は低い。また、アジア・欧州提携に利益を見出す数少ないNGOにとっても、二地域間ネットワークを構築するのは容易ではなく、多くは個人的なコネクションに大きく依存している。気候変動、移民、貿易・投資などの分野では二地域間ネットワークの潜在的需要と可能性があるものの、現段階では十分な連携関係が築かれているとは言い難いという[60]。

また、二地域プロジェクトであるジョイント・キャンペーンは、そもそも数が少ないだけでなく、AEPFネットワーク活動の花形ともいえる二つのキャンペーンともに、二地域プロジェクトと言いながらも、アジアの市民社会によって主導され活用された側面が強かった。アジアの市民社会が主導したアジア内での運動にIOCメンバーのNGOが参与するかたちでジョイント・プロジェクトと位置付けられたのであり、AEPFが主導したものではなかったのである。キャンペーンに欧州の社会運動が積極的に参画した事実がないことからも、AEPFがどの程度実質的に両地域の市民社会を繋げたといえるのかは、議論の余地があろう。

おわりに

本稿では、ASEFおよびAEPFを通したASEMの民際関係の歴史を概観したうえで、ASEMへの公式な制度的アクセスを持たないAEPFの政治的・社会的役割を検討した。ASEMへの市民社会の関与については、中国を中心とした一部のアジア諸国が強硬に反対したが、欧州側は民際関係および市民社会の関与の必要性を粘り強く訴え続けた。ASEMの公式の立場としては、ASEFが市民社会の関与も含めた文化的・社会的交流を司ることとされていたため、AEPFは考慮の埒外であったが、欧州委員会はいち早くAEPFを公的に承認し、定例会議をASEMプロセスに組み込むべきとの勧告を出すなど、初期からAEPFの公的制度化に向け積極的に動いた。その結果、ASEMは次第にAEPFをそのプロセスに取りこんでいくこととなったのである。

ASEFは民際関係推進のための常設機関として、アジア・欧州両地域間の文化・教育・人的交流を促進するとともに、政府と市民社会の橋渡しの役割も果たしてきた。他方で、AEPFはASEMの公的プロセスの枠外で、両地域の社会運動、NGO、研究者を中心とした市民社会アクターを結び付け、マルチレベル・ネットワーク構造の中で多様な活動を促進する役割を担ってきた。AEPFのASEMへの政治的影響は極めて限定されているものの、AEPFを通じた市民社会の関与は、市民社会自体と周縁化された人々に対して重要な意義と可能性を持っているといえる。

周縁化された人々は、国内の政治・社会過

程で利益を表出する機会に乏しい。AEPFは、彼らにグローバル場裏で声を上げる機会を提供するとともに、国内の貧困問題を外部化することで、国内の貧困・雇用の問題に対する国際的働きかけを促進し、国内政治の枠内では対応をとらない政府の説得を促進した。

市民社会に対しては、国内および地域内でのネットワーキングを促進することと、アドボカシーを効果的に展開するのに有用な知識を提供する役割が顕著である。また、知識を共有するだけでなく、討論の過程を通じて知識を創出していく過程によって、AEPF外のネットワークとも連携することで、グローバル・ジャスティス運動の再編・強化を促す可能性も持っている。さらに、トランスナショナル・アドボカシー・ネットワーク形成を促すとともに、ASEAN内ネットワークと連携することで、アジアの権威主義体制下での人権侵害に抵抗する運動を推進することができる。また、連帯感をベースとした社会運動共同体の構築により、将来のアドボカシーを準備する可能性も持っているといえる。

しかし、同時に様々な限界を有しているのも確かである。周縁化された人々のためのフォーラムという基本的方針を持ちながらも、草の根社会運動へのエンパワメントは十分に出来ていない。フォーラムは情報の共有や知識創造に留まらず、参加型民主主義を促進することをも目的としていることに鑑みれば、異議申し立ての能力強化はAEPFの重要な課題というべきであろう。また、地域間および多様な争点間の多元的連携を標榜しながら、実際には隔年会議でのネットワーキング以外は、連結機能が十分に作用していない実態がある。さらに、情報の蓄積と体系化がなされておらず、持続的連帯の基盤となる集合的記憶の創出と、組織外への情報提供という点で難がある。また、二地域間連携を基本的目的としているにもかかわらず、ジョイント・キャンペーンは少ない。現行キャンペーンも、二地域連携というよりはアジア主導で行われ、その効果もアジアの市民社会にとっての便益が顕著である一方で、欧州の社会運動の参加は乏しい。実質的な二地域間連携を推進するのであれば、欧州側の社会運動にとっても利益が大きく、欧州側の積極的な参加を得られるような共同プロジェクトを生み出していく必要があろう。この点は将来の課題と考えられる。

注

1　「市民社会」という概念は多様な意味合いをもつが、ここでは簡単に、政府（公的部門）および市場とは区別される、自律的でしばしば対抗的な公共空間として理解する。その中に含まれる主要アクターは、NGO、職業的活動家、草の根運動、専門家、学識経験者などの非国家アクターであるが、政府・市場・市民社会の境界は流動的である。市場アクターである企業や利益団体であっても、市場や組織の論理とは別の角度から問題に取り組む場合は、市民社会のカテゴリーに含めることもある。

　また、国家の外交権限は行政府が担い、立法府はそれを監視・修正する役割を担うことから、行政府が代表する「国家」と議員とは異なる観点を持つと見做し、議員を非国家主体に含める考え方がある。実際、ASEMにおいては、議員は非国家主体のカテゴリーに入れられ、議員のフォーラムであるASEPは、ビジネス・セクターのフォーラムおよびNGO・活動家のフォーラムと並んで「人的次元」の組織と位置付けられている。このため議員間交流や連携は民際関係に準じて捉えられている。

2　ASEMの活動領域の全てを総括して「ASEM

プロセス」と呼称する。

3 Asia-Europe Meeting, ***Background Paper of Asia-Europe Meeting Summit of Heads of State and Government***. (Bangkok, Thailand, 1-2 March 1996).
http://www.aseminfoboard.org/conference-documents.html?start=300 (Accessed 31 December 2012)

4 http://www.aseminfoboard.org/about-asem-menukc.html (Accessed 31 December 2012)

5 ASEIC は2010年の ASEM 8 で設置が承認され、2011年から公式に開所した。主たるマンデーとは「両地域の中小企業によるエコ・イノベーションを促進するためのアジア・欧州協力を推進する」ことである。ASEIC は 助言、知識共有、会議や共同プロジェクトのコーディネートを通して、エコ・ビジネスを奨励する。
http://www.aseminfoboard.org/asem-smes-eco-innovation-center-aseic.html (Accessed 31 December 2012)

6 http://www.aseminfoboard.org/social.html. (Accessed 31 December 2012)

7 http://www.aseminfoboard.org/asia-europe-foundation-asef.html (Accessed 31 December 2012)

8 http://www.asef.org/index.php/about/what-we-do (Accessed 31 December 2012)

9 Bart Gaens, "ASEM as a Tool to 'Bridge the Cultural Divide'," in Bart Gaens, ***Europe-Asia Interregional Relations: A Decade of ASEM,*** Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2008, p.87.

10 Sebastian Bersick, "ASEM and the democratization of inter- and trans-regional dialogues: The role of civil society, NGO and Parliaments," 2005, p.4.
Retrieved from http://www.europe-solidaire.org/spip.php?article3074 (Accessed 31 December 2012).

11 Matti Vanhanen, José Manuel Barroso, Susilo Bambang Yudhoyono, and Roh Moo-hyun, ***Seeking joint responses to global challenges - Asia and Europe look to the future on ASEM's tenth anniversary.***
http://www.asem6.fi/NEWS_AND_DOCUMENTS/EN_GB/1157352305552/INDEX.HTM. (Accessed 31 December 2012)

12 Asia-Europe Meeting, ***Annex to Helsinki Declaration on the Future of ASEM --ASEM Working Methods and Institutional Mechanisms.*** (Helsinki, Finland, 10-11 September 2006)

13 Transnational Institute, "NGOs: Networking and Cooperation between Asian and European Development NGOs and Social Movements." Report of Workshop, (Barcelona, Spain, 18 June 2004) http://www.tni.org/archives/acts_connecting (Accessed 31 December 2012)

14 Asia-Europe Meeting, ***ASEM 2 Chairman's Statement,*** (London, United Kingdom, 3-4 April 1998)

15 European Commission, ***Perspectives and Priorities for the ASEM Process into the Next Decade,*** Commission Working Document, 2000.

16 European Commission, ***Vademecum: Modalities for Future ASEM Dialogue – Taking the Process Forward,*** 2001.

17 「アジア欧州協力枠組み」は、ASEM プロセスのビジョン、原則、目的を定めた基本文書である。Asia-Europe Meeting, ***Asia-Europe Cooperation Framework***. (Seoul, South Korea, 20-21 October 2000), para.25.

18 Bersick, op.cit. p.3.

19 European Commission, Asia-Europe Consultative Seminar with Civil Society, Background Briefing Notes, (Brussels, Belgium, 17-18 November 2003)
http://www.eias.org/conferences/euasiacivilsoc1711.html. (Accessed 31 December 2012)

20 Asia-Europe Meeting, ***Chair's Statement, the 5th ASEM Foreign Ministers Meeting.*** (Bali, Indonesia, 22-24 July 2003).

21 Silja Keva, "ASEM and Civil Society" in Gaens, op.cit., p.109.

22 Ibid., p.111.

23 Asia-Europe Meeting Labour and Employment Minister's Conference, ***Leiden Declaration,*** (Leiden, Netherlands, 13-14 December 2010)

24 Matti Vanhanen, José Manuel Barroso, Susilo Bambang Yudhoyono, and Roh Moo-hyun, op.cit.

25 Asia-Europe Meeting, ***Helsinki Declaration on the Future of ASEM*** (Helsinki, Finland, 10-11 September 2006), para. 5.

26 Asia Europe People's Forum, ***Charter of the Asia Europe People's Forum,*** preamble.

27 オルタナティブ・リージョナリズムには様々なバリエーションがあるが、その基本はグローバル・ジャスティス運動の中核的規範である公平性と社会正義を地域およびグローバル・レベルで実現することと、「下からの地域統合」すなわち民衆レベルでの連帯と地域的アイデンティティを確立することである。

28 サークルの活動領域および参加団体に関する情報は、AEPF のヨーロッパ側コーディネーターである Pietje Vervest 氏から得たものを基にしている。(2013年2月13日の電子メール)

29 Asia-Europe People's Forum, ***Manifesto:***

Reclaim People's Dignity.
http://www.aepf.info/campaigns/reclaim-people-s-dignity/38-manifesto-reclaim-peoples-dignity（Accessed 31 December 2012）

30 Asia-Europe People's Forum, "Diplomats support transformative social protection drive; Campaign for life with dignity in ASEAN resonates with Europeans."
http://www.aepf.info/campaigns/reclaim-people-s-dignity/39-diplomats-support-transformative-social-protection-drive-campaign-for-life-with-dignity-in-asean-resonates-with-europeans（Accessed 31 December 2012）

31 Network for Transformative Social Protection, ***Reclaim People's Dignity: SEA Meeting Communique.***（14 October 2009）
http://www.aepf.info/campaigns/reclaim-people-s-dignity/37-sea-meeting-communique（Accessed 31 December 2012）

32 11 11 11, "EU-ASEAN FTA: Europe's unequal trade with Southeast Asia."
http://www.11.be/11/111111-english/artikel/detail/detail/eu_asean_fta_europe_s_unequal_trade_with_southeast_asia,103149（Accessed 31 December 2012）

33 http://www.aepf.info/campaigns/eu-asean-fta/33-examining-the-eu-asean-free-trade-agreement-fta（Accessed 31 December 2012）

34 Anuradha Chenoy and Andy Rutherford, "15 years of the Asia-Europe People's Forum: A review and reflection with recommendations for strengthening for the future. Synthesis and Recommendations," paper presented at the AEPF International Organising Committee Paris, October 2011.
報告書の著者は AEPF に様々な立場から関与する約 40 人にインタビューを行い、その回答結果に基づいてこれまでの成果や弱点等を評価し、将来的な組織強化に向けての提言を行った。関係者へのインタビューをベースにした調査分析から、現場で活動しているアクターによる率直な評価を知ることができ、AEPF の現状と達成度および限界を評価する上で欠かせない資料である。

35 Asia-Europe People's Forum, ***Charter of the Asia Europe People's Forum.***

36 Sebastian Bersick, "ASEM and the democratization of inter- and trans-regional dialogues: The role of civil society, NGO and Parliaments."
www.europe-solidaire.org/spip.php?article3074（Accessed 31 December 2012）

37 Asia-Europe Meeting, ***Background Paper: Asia-Europe Meeting Summit of Heads of State and Government.***（1-2 March 1996, Bangkok, Thailand）

38 Asia-Europe People's Forum, "AEPF Governance and Structure."
http://www.aepf.info/about/governance-and-structure（Accessed 31 December 2012）

39 Chenoy and Rutherford, op.cit., p.46.

40 Jan Aart Scholte et.al., "Global Civil Society Forums and Poverty," in Center for the Study of Global Governance et.al. eds., ***Global Civil Society 2009: Poverty and Activism,*** Sage Publications, 2009., pp.210-229.

41 Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, ***Activists Beyond Borders,*** Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

42 11 11 11, op.cit.

43 Chenoy and Rutherford, op.cit., p.23.

44 Walden Bello, ***On the Disappearance of Sombath Somphone: Statement on the Preliminary findings of ASEAN Parliamentary Delegation to the Lao PDR.***
http://www.tni.org/article/disappearance-sombath-somphone（Accesses 20 January 2013）

45 Keck and Sikkink, op.cit.; Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, ***The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change,*** Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Deborah D. Avant, Martha Finnemore, Susan K. Sell eds., ***Who Governs the Globe?,*** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

46 Risse, Ropp, Sikkink, op.cit.

47 ***Urgent Appeal of Parliamentarians across Asia and Europe for Mr. Sombath Somphone.*** February, 2013.
http://www.aepf.info/news/98-urgent-appeal-of-parliamentarians-across-asia-and-europe-for-mr-sombath-somphone（Accessed 20 March 2013）

48 Tina Ebro, "Relevance and Accountability of the Asia Europe People's Forum."

49 Chenoy and Rutherford, op.cit., p.23.

50 「社会保護の問題は、参加者が AEPF 会合から学び取り、自分たちのネットワークや動員プログラムのなかで実際に使ってみたアイディアのひとつでした。」Ibid., p.22

51 Ibid., p.20

52 Ibid., pp.27-28.

53 Ibid., p.18.

54 Ibid., p.49.

55 外部ネットワークについての情報は、主に Pietje Vervest 氏の電子メールでの提供による

ものである。(2013年2月13日)
56 Chenoy and Rutherford, *op.cit.,* p.37.
57 Suzanne Staggenborg, "The 'Meso' in Social Movement Research," in David S. Meyer, Nancy Whittier, and Belinda Robnett, ***Social Movements: Identity, Culture, and the State,*** New York, NY: Oxford University Press, 2002, pp.124-139.
58 Chenoy and Rutherford, p.29
59 Ibid., p.15.
60 Ibid., p.14.

Civil Society Involvement in the Asia-Europe Meeting（ASEM）Process

NISHITANI Makiko *

Abstract

The Asia-Europe Meeting（ASEM）was originally designed to promote mutual understandings among government leaders through intimate dialogue behind closed doors. Especially ASEAN countries were eager to have informal dialogues with European leaders to get to know each other, outside of the formal ASEAN framework. Because of this elitist, top-down nature, civil society was not at all considered as a legitimate actor in ASEM at the initial phase. However, the ASEM process has been gradually encompassing non-state actors, including academics, professionals, individual parliamentarians, and even NGOs and social movements, which some Asian states strongly opposed to include into the process.

This paper looks into the ASEM's history of integrating civil society into its own system, which is represented by Asia-Europe Foundation（ASEF）as an official organization for social and cultural interactions on the one hand, and by Asia-Europe Peoples' Forum（AEPF）as an informal gathering network of NGOs, grass-roots movements, academics, on the other. Then it proceeds to discuss AEPF's role, limits, and possibilities as the most open space for civil society under the whole ASEM system, though it developed outside of the ASEM process.

* Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.