

## 第 6 章

### 北東アジアにおける多国間安全保障協力 — 妥当性、制約および可能性

キム・テヒョ

#### 1. 歴史と仮説

「多国間主義」は、3カ国以上が関わる体制または取り組みと定義される。多国間協力は、関係諸国が、各国の対立する見解や利害が交渉によって解決し得るという共通の信念を持っている場合に試みられる。

多国間主義の利点については、新自由主義的な制度尊重主義者が最も強く主張している。ロバート・コヘイン (Robert O. Keohane) によれば、世界の平和と繁栄は国際連合 (UN) や世界銀行 (WB)、国際通貨基金 (IMF) など国際機関の取り組みにより、成功裏に実現されてきた。コヘインは、これらの機関はリベラル国際主義の推進という国益に動機づけられた米国のリーダーシップにより設立されたものだが、その結果として、覇権国 (米国) のリーダーシップがなくても自主的に国際協力を促進できる機関になったと主張する。こうした機関は、関係国間の情報コストを下げ、相互不信を緩和し、こうした機関がなければ意見の衝突がみられる問題について、互恵的な (win-win) 協力的解決策に各国が合意する道筋を示すと考えられている。

地域レベルでは、欧州では北大西洋条約機構 (NATO) と欧州連合 (EU) が多国間主義の最たる成功例とみなされている。制度尊重主義は、冷戦終結後も大西洋全域の平和と安定を確保するため、自立した安全保障機関である NATO の加盟国を増やし、その役割も拡大させてきたと主張する。また、制度尊重主義者は、2010年の欧州経済危機に首尾よく対処し、EUはより多くの自由貿易協定 (FTA) を締結できたため、域内の経済政策を十分に調整することにより広域な外部の自由貿易市場を実現できたと強調する。

第二次世界大戦の終結以来、欧州における多国間主義は機能主義の論理に基づいてきたが、これは、非政治的な問題に関する協力が政治問題に関する協力にも波及するという考え方である (David Mitrany)。新機能主義は、「トランスナショナル・テクノクラート (transnational technocrats)」が機能的・技術的な協力や統合に着手すれば、この波及効果は加速するとしている (Ernst Haas)。そうであれば、機能主義者による説明が他地域における多国間協力や統合を保証する十分かつ必要な論理であるかを問わなければならない。これまで多くの研究で、欧州の多国間主義は、各国間の地理的な近接性、自由民主主義という共通の価値観、産業化レベルの類似性といった欧州独自の特徴により可能となった特殊なケースであると指摘されてきた。

東アジアでも過去数十年間で、東南アジア諸国連合 (ASEAN / 1967 年設立)、ASEAN 地域フォーラム (ARF / 1994 年設立)、アジア太平洋経済協力 (APEC / 1993 年設立)、東アジア首脳会議 (EAS / 2005 年設立) など数多くの地域制度が設立された。しかし、東南アジアの場合、ASEAN は加盟 10 カ国を経済・安全保障面で統合されたコミュニティとして一体化させることができていない。ASEAN 加盟国により域内自由貿易地域が設立されたが、加盟 10 カ国の経済発展の度合いや産業構造が多様であるため、目標や経済計画に差が出ている。ARF と APEC はアジア太平洋地域の国々をほぼ網羅しているが、年次会合は地域の安全保障・経済協力の面で画期的な成功を収めるには至っていない。EAS もまた、全地域的な協力を推進しようという野心的試みであり、最終的には東アジア共同体の創設を目標としている。EAS には、ASEAN 加盟国に加え、主要な北東アジア諸国 (中国、日本、韓国)、米国、ロシア、インド、オーストラリア、ニュージーランドも参加している。ここでも、参加国間の軍事・経済的な利害の範囲があまりに多様であるため、重要な課題に関する意見の一致が実質的に不可能なことが問題となっている。2010 年には EAS18 カ国の国防相会議 (拡大 ASEAN 国防相会議、ADMM プラス) が設立され、テロ対策、人道支援・災害救援、海上安全保障、防衛医療、平和維持活動という、5 つの協力可能分野が設定された。しかし、ADMM プラスにより、アジア太平洋地域の多様な問題をめぐり対立する安全保障

上の利害を調整する予防外交が実施されると考えるには時期尚早である。さらに重要なことに、ADMM プラスは、東南アジアの海上安全保障において最も懸念される問題、すなわち領土紛争と東シナ海の安全保障とは無関係であるように見受けられる。

北東アジアの多国間主義は、さらに困難な状況を呈しているようである。北朝鮮の核問題を解決するための六者会合の枠組みは 10 年近く活動しているが、非核化に関するいくつかの共同宣言が合意されたにもかかわらず、同国の核開発計画は止められていない。上記すべての多国間組織でも北朝鮮問題は議論されてきたが、効力と拘束力を有する協定の締結には至っていない。北東アジアは、米中の戦略的な利害が衝突する最も動的かつ不安定な段階にある。北東アジアにおける多国間主義の欠如の主因として、異なるイデオロギーや政治体制を指摘する見方もある一方で、米中間の権力外交を強調する考え方もある。いずれにせよ、北朝鮮問題は北東アジア地域の安定と繁栄にとっての最重要課題である。

北東アジアにおける多国間協力は現在行き詰っているが、本稿ではその原因となっている主要独立変数を見いだすために 2 つの仮説を立て、北東アジアに則してそれらを検証する。

仮説 A：異なる価値観やイデオロギーが北東アジアにおける多国間主義を妨げている。

仮説 B：米中間の大国外交が北東アジアにおける多国間主義を妨げている。

本稿では北東アジアにおけるそれぞれの多国間メカニズムを分析し、北東アジアの多国間主義における今後の進展の制約と可能性について検討する。特に、北東アジアにおける大国外交と多国間主義の関連性を見いだすための主要なテストケースとして、北朝鮮の核問題と日韓関係について検討する。本稿では異なる価値観やイデオロギーにもかかわらず、北東アジアでは一定の多国間経済協力が行われるようになったと結論づけたが、同地域における多国間安全保障協力は、米中間の安全保障に関する利害が対立しているため依然として初期段階にとどまっている。

それよりも、北東アジアの安全保障の評価においては、準地域的で小規模な多国間主義が強くみられる。北東アジアで米中間の競争がみられる限りは、朝鮮半島が再統一され、日韓関係に改善がみられたとしても、北東アジアにおける多国間安全保障協力は引き続きその範囲も度合いも限られたものとなると予測する。

## 2. 北東アジアにとってのテストケース

異なる価値観やイデオロギーが北東アジアにおける多国間主義を妨げている（仮説 A）という主張は果たして妥当だろうか。民主的平和理論では、民主主義国家は互いに争わないと仮定され、歴史的にみればほとんどの戦争が非民主主義国家間、または非民主主義国家と民主主義国家の間で発生している。要するに、民主主義国家は民主主義の擁護または拡大を目的とする場合に限り、戦争を選択したのだ。この論理によれば、米国が朝鮮戦争とベトナム戦争で戦うことを決意したのは民主主義の同盟国を守るため、イラク戦争とアフガニスタン戦争は中東に民主主義を導入し推進するためのものだった。米国のリベラル国際主義は、より開かれた豊かな世界経済に貢献してきたとも考えられている。多国間主義の成否を決定づける独立変数が「イデオロギー」だとすれば、民主主義国家間にはもっと多くの平和と協力がみられるはずであり、イデオロギーや政治体制が異なる諸国間ではより多くの紛争が発生するはずである。

第一に、北東アジア諸国間の経済関係における最近の動向は、イデオロギーという要因が原因要素からは程遠いことを示している。中韓両政府は、2012年5月に自由貿易協定の交渉を正式に開始した。検討から2年も経たずに迅速かつ決断力に富む進展がみられ、両国は交渉のプロセスを加速させてハイレベルの自由貿易協定を目指している。一方、日韓の FTA 交渉は、2003年以降10年以上の交渉が行われているにもかかわらず、ほとんど進展がない。中韓の2国間 FTA 会合に加え、2012年5月の第5回日中韓首脳会議では、3カ国による FTA 交渉を開始することで一致した。2009年には、韓国の対中貿易額が対米および対日の貿易額の合計を越えた。3カ国は、2008年の世界経済危機以降、一連の通貨スワップ協定にも合意している。こうした具体例は、経済協力や域内市場統合が、異なるイデオ

ロギーや政治制度にもかかわらず実現可能であることを示唆している。ASEAN 加盟 10 カ国についても同様に、ベトナムやミャンマーなど社会主義体制の加盟国が含まれつつも自由貿易地域を確立している。

ほぼすべての東アジア諸国が ARF と APEC に加盟しているという事実も、域内の多国間組織の増加をイデオロギーの違いでは説明できないことを示唆している。中国、ロシア、日本、韓国の北東アジア 4 大国はいずれも、ARF、APEC、EAS および ADMM プラスの加盟国である。世界で最も堅牢な全体主義政権であると目される北朝鮮も、2000 年に ARF に加盟して以来 ARF の年次外相会議に出席している。六者会合も正式に制度化されたものではないが、北朝鮮の核問題に対処するために機能している。2013 年 7 月には、米中韓によるトラック 1.5 の安全保障対話が実施され、北朝鮮問題を担当する 3 カ国の高級官僚が日露抜きで初めて集合した。トラック 2 のレベルでは、過去 3 年間に米中韓の 3 カ国会合と非公開会合が急増した。かかる現象は、日米韓による 3 カ国間協力とそれに対する中露朝 3 カ国による調整という、従来の準地域的な多国間主義の分類からの注目すべき離脱である。

東アジアでは、異なるイデオロギーにもかかわらず、多国間主義の誕生と復活がみられる。しかし、仮説 B (北東アジアでは大国間競争の度合いと多国間主義の発展の間に反比例関係がみられる) の真偽を問う前に、多国間主義の到来と、多国間主義の役割と結果という 2 つの概念を分けて考える必要がある。少なくとも、制度的背景や一対一の会合においては、北東アジアに多国間主義は存在する。では、東アジア (特に北東アジア) ではなぜ多国間主義が比較的弱いのかという問いに答えなければならない。イデオロギー面での障害によるもの (仮説 A) だろうか、それとも、米中間の大国間競争により構造化されたこの地域特有の対立によるもの (仮説 B) だろうか。

北東アジア諸国間の経済協力は、貿易、為替レート、投資、財政、労働などの各分野で著しく拡大してきた。特に冷戦終結後、イデオロギーの違いを越えた経済協力の上昇曲線は、中国やロシアの経済改革と経済開放の政策と並行してみられてきた。北朝鮮の場合は例外で、同国政権は国内の政治的理由から国際市場に経

済を開放したくないと考えている。本稿では、イデオロギーよりも域内の権力外交が北東アジア諸国間の経済関係に最も大きな影響を及ぼしていると考えられる。北東アジアでは、域内の競争と大国外交の論理が経済関係に深く関わっていることを示す事例がいくつかある。2010年に韓国が米国とのFTA交渉をほぼ妥結しかけたとき、中国政府は中韓FTAを出来る限り早期に実現するよう提案した。中韓FTA交渉の開始がまさに決定されようというときには、日本政府は中国に先立ち、日韓FTA交渉開始の公表を日韓両国が真剣に考慮することを提案した。また、2012年に米国が環太平洋パートナーシップ(TPP)の交渉を加速させた後、2013年には中国が東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の公式協議を開始した。自由貿易協定は締結国の経済状況が相互の経済的利益をもたらす場合に可能となるが、北東アジアの場合には、米中間および日中間の政治的拮抗が各国の経済外交に大きく関わっているようである。

安全保障分野では、北東アジアには全地域的な軍事・安全保障機関は存在しない。ARFとEASの加盟国が太平洋、東シナ海、インド洋を越えた極めて広範囲に及んでいるため、北東アジアの安全保障問題については、完全な多国間主義による効果的な対処は行われていない。六者会合のメカニズムは、北東アジア地域における安全保障機関の理想的な青写真と考えられてきた。しかし、北朝鮮が2012年12月に5回目となる長距離弾道ミサイルを発射し、さらに2013年2月に3回目の核実験を実施してからは、北朝鮮問題の対処において六者会合が担う建設的な役割への期待は大きく低下した。北東アジアの秩序においては、普遍的な多国間安全保障協力ではなく、準地域的な安全保障協力が一般的にみられる。米国にとっては、日本および韓国との同盟が、域内における中国の支配と一国主義への関与と抑制のための主軸となっている。米国の政策立案者は、朝鮮半島をめぐる重要な安全保障問題に対処するためには、日米韓3カ国の安全保障協力が「必須」であると考えてきた。一方、中国にとっては、北東アジアにおける勢力均衡にうまく対処するためには、ロシアとの選択的協調関係が生命線となっている。中露の協調関係は上海協力機構(SCO)に支持され、欧州および中央アジアに対する米国の関与政策を抑制するのみならず、北東アジアに対するオバマ政権のリバランス戦略に

効果的に対処することを目的としている。

では次に、この北東アジアの安全保障環境を大国外交の観点から理解すべき理由を説明しよう。六者会合も米中が主導する準地域的な多国間主義も、朝鮮半島に関する問題に重点を置いているが、ここで米中の長期的な安全保障上の利害が衝突している。

中国政府は北朝鮮の核武装に一貫して反対しているが、北朝鮮による核保有能力の推進を阻止するのに十分な政治的・経済的圧力をかけてこなかった。父や祖父と同様、金正恩は、譲歩すれば北朝鮮のエリート集団の内部分裂が加速し、北朝鮮社会の内部崩壊にもつながりかねないと考えている。中国は、北朝鮮の指導部に強制力を用いた結果、政権を孤立させてしまうのは危険だというジレンマを抱えている。中国にとって北朝鮮は、米国の安全保障の影響力が中国大陸に及ぶのを防ぐ緩衝地帯として極めて重要な戦略資産である。中国の指導部は、北朝鮮指導部の柔軟性欠如（改革の拒否）と韓国に対する絶え間ない挑発に失望してきているが、依然として北朝鮮が即座に非核化するよりも、北朝鮮政権を出来る限り長く維持することのほうが重要な目標だと考えている。中国の積極的な支持がなければ、米国は北朝鮮に対し、交渉の席に着かせ核開発計画の廃棄を誓約するよう政治的に促すことしかできない。北朝鮮に対し軍事攻撃といった強硬手段をとることは、暴力の拡大につながりかねず、中露からの強い反発を招く可能性もあるため、米国には危険すぎる。さらに、韓国政府は過去15年間、「太陽政策」と「原則に基づくアプローチ (principled approach)」の間で揺れ動いており、北朝鮮はその間に時間を稼ぎ、六者会合の当事国による強い圧力を逃れてきた。日本とロシアは六者会合の当事国として、これらの多国間協議に参加してきた。日本は米国側につき、ロシアは概して中国の立場を支持してきたが、各国の北朝鮮に対する影響は比較的限定的であった。北朝鮮に対する強い影響力の欠如は、米中間の安全保障面での競争構造に起因するものであり、六者会合による北朝鮮の核問題の平和的解決はほぼ不可能となった。

中国は、イデオロギー的な類似性からではなく自国の戦略的打算から北朝鮮政権を存続させたいと考えているため、韓国は、文化的な好意からではなく戦略的

必要性から中国との安全保障対話を改善する意向である。韓国の大多数の政策立案者は、朝鮮半島の再統一は時間の問題にすぎないと考えている。韓国は、統一朝鮮半島の未来のあるべき姿は、民主主義的で市場志向型であると考えているため、中国指導部の意見を変え、また朝鮮半島の再統一が中国により多くの機会と利益を約束することを示すことが不可欠だと感じている。一般的には、民主主義国家である3カ国（日米韓）間の安全保障協力が、北朝鮮と中国に対して効果的な影響力をもたらすと考えられている。米国では、北東アジアの同盟国である日韓が歴史問題で和解し、安全保障関係の改善を図るほうがよいという意見に異論はない。これまでもそうであったが、日韓の冷え切った関係は一年以上続いており、米国は3カ国間の防衛関係の脆弱さとその崩壊の可能性に懸念を抱いている。中国政府は、20世紀前半の戦争行為に対する責任を否定する日本政府を韓国政府とともに非難し、この状況を巧みに利用しているようである。韓国は、あるいは統一された朝鮮半島でも、中国、ロシア、日本など近隣諸国と比較すると、軍事・経済規模、人口、領土の面でやはり比較的小国である。勢力均衡説では、韓国がインサイド・balancer（inside balancer）となって近隣3カ国に対するヘッジング戦略を講じつつ、米国と韓国の同盟を軸に据えることで、それにより韓国は交渉力を得られるとしている。米国と日本は、韓国が感じている以上に中国とロシアを競争相手としてとらえており、日米韓3カ国の防衛関係を強化しようと動いている。その結果、米国が主導する準地域的な安全保障のための多国間主義は、中国との戦略的な競争に左右されている。また、米国の北東アジアにおける同盟国である日本と韓国は、自国の安全保障上の理由から、米国との同盟を維持していくであろう。しかし、日韓の安全保障関係は、中国に対する異なる戦略的展望と、歴史問題に関する相互の敵意という2つの大きな障害が存在するため、ほぼ予測不能で極めて不安定なものに見受けられる。

### 3. 将来の展望と政策提言

北東アジアの多国間主義は、組織の数や規模においては増大しているが、協力範囲は依然として非政治的な分野に限定されている。本稿では東アジアの多国間

主義に注目し、世界の主要な大国間の権力外交が地域協力の範囲と度合いに影響を与える最も重要な変数であることを示してきた。この論理に関しては欧州も例外ではない。米国と西欧諸国による NATO の設立は、ソビエト連邦の脅威を抑止するという共通目標を反映したものであり、冷戦終結以降の東欧諸国への NATO の拡大は、依然として残っていたロシアの脅威と中国の軍事力台頭に対する NATO 加盟国の懸念により推進されてきた。EU が経済統合に成功したことも、米国、日本、中国など他の経済大国に対する全地域的な勢力均衡の動きと解釈できる。

米中間で権力が推移し拮抗が強まるにつれ、北東アジア諸国間の地域協力はさらなる課題に直面するだろう。米中が主導する2つの準地域的な多国間メカニズムが支配するという事実は、北東アジアにおける G2 による権力外交の概念を示すものである。日中韓で毎年行われる3カ国首脳会議は2010年に韓国の主導で始まったものだが、政治色の薄い (low-politics) 合意内容にとどまり、協力の度合いも低い。北東アジアにおける今後の多国間主義は、北朝鮮問題と日韓関係により試されていくだろう。北朝鮮で発生し得る不測の事態は、地域大国間に大規模な戦略的競争をもたらし、朝鮮半島の再統一は、北東アジアの政治的、軍事的、経済的秩序を作りかえようとする米中をさらなる競争関係に導くだろう。米国は日韓との3カ国関係を維持・改善しようと試みる一方で、同盟2カ国間の歴史問題により、中国と朝鮮半島に対する関与政策を試されることになる。

韓国は、自国の安全保障上の利益のために、米国、日本、中国、ロシアとの関係において戦略的な意味合いを見極めるべきである。韓国が中国との戦略的協調関係の改善がより重要だと判断するならば、韓国にとっては日米との安全保障協力の強化がより重要となる。韓国は北東アジアにおける比較的小さな国として、インサイド・バランスの役割を果たす必要があるからだ。日本にとっても、今後の対中関係に対処するためには米国との同盟のみでは不十分かもしれない。従って、北東アジアの多国間主義を改善する政策に関しては、2つの選択肢が挙げられる。一つは、米中双方が共同で、軍事・経済分野でより多くの共通利益を見いだせるような新たな北東アジアの秩序を構築することである。北東アジアの多国間主義の後退を克服するためにはこれが最も望ましい根本的な解決策だが、同時に最も理想

的で野心的な目標でもある。もう一つの選択肢は、日韓関係を改善し、米国主導の3カ国によるリベラル国際主義が北東アジアでより強固な役割を担えるようにすることである。国際関係における権力外交の衝動を排除できないならば、次善の策は、平和と繁栄のための共通ビジョンに沿って権力外交が展開される世界を追求することである。