

北東アジアの多国間安全保障メカニズムとモンゴルの役割

モンゴル戦略研究所上級研究員
ドルジスレン・ナンジン

はじめに

これまでアジアにおける地域的な制度設計といえば、東南アジア諸国連合（ASEAN）を有し「制度構築が比較的進んでいる」東南アジアに関心が向けられてきた¹。北東アジアは、これまで、「地域制度の構築が不可能であると広く認識されてきた」（Timmermann, 2008, p. 8）。しかし、「今後、北東アジア地域は安全保障政策のベースを二国間の枠組みに置くべきではなく」（Pang, 2004b）、「北東アジアの諸国間における政治関係の変化や急速に進展する経済の相互依存関係に対応した、効率的で新しい安全保障メカニズムが必要となっている」（Wu, 2007, p. 110）、と指摘する研究が多く存在する。そして、複数の政策構想・提案・プロジェクトがより広い安全保障問題を管理する地域メカニズムの発展に目を向けているところである。例えば、カリフォルニア大学世界紛争協力研究所が主導して、1993年に「北東アジア協力対話」（Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD）を組織した²。2013年には韓国の大統領のイニシアチブによって「北東アジア平和協力構想」（Northeast Asian Peace and Cooperation Initiative, NAPCI）が設立され、また同年にモンゴルの大統領のイニシアチブによって「北東アジア安全保障に関するウランバートル対話」（Ulaanbaatar Dialogue for Northeast Asian Security, UBD）が設立された³。これらのイニシアチブは現在も北東アジア諸国にとってトラック1.5（政府官僚と政府外の関係者による）およびトラック2（政府外の関係者による）での重要な外交フォー

ラムとなっている。

このように北東アジアにおいて多国間安全保障の枠組みを構築するということは必ずしも新しい考え方というわけではない。六者会合は「関係諸国が北東アジア地域の安全保障問題に共同で取り組むことができる」ということの試金石（Goodby and Gross, 2005）である。本稿では、はじめに、多国間安全保障メカニズムについての六者会合の当事者国各自の利害を整理し、北東アジア地域の諸国がどのようにすれば相互の信頼と利益を得るためにより「効率的」に協力できるかを提案する。それに続いて、モンゴルの役割を議論していく。

1-1. 多国間地域安全保障メカニズムのアジェンダ

多国間の安全保障協議を行うための六者会合に参加している当事者国のそれぞれの利益は以下のように整理される。

(1) 中国

北東アジア地域において多国間安全保障メカニズムを構築するうえで、中国にどのような利益があるのか、ということについてはいくつかの見方がある。

第1の見方は、中国人研究者の王义桅（Wang Yiwei）が指摘するようなものである。すなわち、「北東アジア地域において多国間安全保障メカニズムを構築する際に、中国はどのような役割を果たすのであろうか。中国はメカニズムの制度の設計者となるのではなく、北東アジアの多国間安全保障メカニズムのアーキテクチャを推進するメインエンジンとなるのである、そしてこのことが将来の世界システムを形作るう

えでの中国のジレンマと中国自身の新しいアイデンティティを反映している」（Wang, 2007）。しかし、実際には、それがなんであれ中国は多国間安全保障体制への参加に対して「消極的かつ受動的」な態度をとる傾向があると多くの研究が指摘している。

第2の見方は、中国は、「米国が関与しない」多国間での地域的な対話に参加すること（Yeo, 2013などを参照）、日本や韓国との間で独自の関係を強化することに利害がある、というものである。換言すれば、中国は北東アジア地域において米国の影響力を弱めようと模索しているのである。この見方に従えば、多国間安全保障メカニズムはアジア諸国だけによって設計されることになると言えるだろう。

(2) 米国

米国が北東アジア地域において多国間安全保障メカニズムを構築することにはいかなる利益をもつかということは明らかではない（Pang, 2004a）。地域安全保障メカニズム自体に対する米国の利害を「懐疑的」に受け止める見方さえある。韓国人研究者の鄭玉任（Ok-Nim Chung）が指摘するように、「米国はアジアにおける安全保障政策の基礎として二国間の防衛関係を強調している」。特に、「米国の高官にとっては、アジアの安全保障問題に対して一対一のアプローチをとる方に居心地の良さを覚え、安全保障問題にかかわる際に、とりわけ北朝鮮や中国から懐疑的な反応が起きる場合に、多国間アプローチを積極的に推進することに躊躇する」（Chung, 2000）。しかし、北東アジア地域において米国は、「コアとなる原則を支えることによって、友好国や同盟国との間

¹ 東アジアサミット、ASEAN 地域フォーラム（ARF）、ASEAN 国防相会議のように、複数のアジア太平洋地域の安全保障の枠組みが ASEAN によって設立されている。

² 北東アジア協力対話は、「中国、ロシア、北朝鮮、韓国、日本、アメリカの外務官僚、国防官僚、軍人、研究者が地域の安全保障問題に関して率直に議論することが出来る非公式の、多国間のフォーラムである」（ISN ETH Zurich）。

³ 「ウランバートル対話」の開催は、ウランバートルにおける第7回民主主義共同体閣僚級会合（2013年）の開催中にモンゴルの大統領によって提案された。

に緊密な関係を保ちながら、現在と将来のこの地域を形作る上で長期にわたる大きな役割を有している」、とオバマ大統領は述べている (Bush, 2013)。そのため、北東アジア地域における米国の中心的な利益は、戦略的な同盟を強化し、地域の安全保障への関与を深めることにあると言えるだろう。

(3) 日本

六者会合のプロセスにおいて、日本は「他の参加国とは必ずしも合致しない自国の利益を推進してきた」(Auslin, 2011)、と指摘されている。日本の関心はもっぱら北朝鮮によって拉致された日本人の問題に集中しているからである。この問題にも関わらず、日本は、いわゆる三者協議(日中韓)に関心を示してきた。この協議は、北東アジア地域の平和・安定・繁栄を共同で実現することを目的として、三国間の協力体制を強化し、対話と協力を促進することに焦点を絞っている⁴。しかし、最近、三国間の協力体制は、「現段階ではまだ政治的に弱いものである」⁵。また、日本は「ASEAN+3」(ASEAN、中国、日本、韓国)のプラットフォームでの三者会談に積極的に参加し、経済協力について集中的に議論をし、主要な国際問題や地域の問題について毎年議論を行っている(CCTV, 2013)。その一方で、日本は自国の安全保障のためとして、北東アジア地域の安全保障問題に米国を巻き込もうとしている。

(4) 韓国

韓国が多国間主義を支持する主な理由は次のように説明される。すなわち、「朝鮮半島の緊張緩和を望み、周辺国の関与を必要とし、国内的な要請がある、ということである。控えめに述べても、韓国は朝鮮半島の緊張緩和を求めている。2つのコリアの間で貿易を拡大し、人の移動を容易にするといった控えめな目標を達成することによって、多国間フォーラムは、2つ

のコリアの間の緊張を少しでも緩和するための最初の雰囲気を作り出すことができるかもしれない」(Chung, 2000)。また、韓国の大統領によって主導された「北東アジア平和協力構想」(NAPCI)の主要な目的は、「災害救助、原子力の安全、環境、エネルギー安全保障、サイバースペースの協力といった問題についての日常的な協力体制を構築することにある。「ソフト」な安全保障問題についての日常的な対話体制をはぐむことが、各国が様々な「ハード」な安全保障問題について今後議論できるような下位の地域レベルの信頼空間を生み出すことに確実に資するであろう」(Ministry of Foreign Affairs of ROK, 2016)。

しかしながら、韓国は地域の関与を強化することにも利害がある。例えば、中国および日本との三国間の枠組みによって、「韓国は中国や日本といったより強い近隣国と対等の立場で交渉できるようになる」(Yeo, 2013)。

(5) 北朝鮮

多くの研究は、多国間安全保障メカニズムに対して北朝鮮がいかなる利害を有しているかを特定することは難しい、と議論している。なぜなら、北朝鮮は現在もなお六者会合を含む多国間安全保障の枠組みに利害があるということに「肯定的な態度を示していない」からである。そして、北朝鮮は、ASEAN 地域フォーラム(ARF)に2000年に参加する一方で、韓国が主導する「北東アジア平和協力構想」のフォーラムへの参加は拒絶したのである。しかし、ピョンヤンはモンゴルが主導するウランバートル対話には毎年代表者を派遣している⁶。

1-2. 北東アジア諸国は相互の信頼と利益のための「より効率的な」協力はどのようにして可能か?

多国間安全保障メカニズムのアジェンダにとつての「効率的」なアプローチの基本的な概念は、1994年の『人間開発報告書』においてははっきりと解釈されている。ここでは以下のように示されている。

「安全保障という概念はかなり長い間、狭義に捉えられてきた。たとえば外部侵略から領土を守る安全保障や、外交政策を通じての国家利益を保持する安全保障、核のホロコーストから地球を救う安全保障などである。・・・安心して日常生活を送りたいという普通の人びとに対する正当な配慮はなおざりにされてきた」(国連開発計画, 1994, p. 22)。また同報告書は人間の安全保障に対する脅威を次のように列挙している。それは「経済、食糧、健康、環境、個人、地域社会、政治の安全保障」である(ibid.)。

多国間安全保障の「効率性」は、非伝統的な安全保障や経済の安全保障の問題を含め、人間の安全保障を脅かすあらゆる側面に関係していなければならない。なぜこれらの2つの領域に焦点を絞らなければならないのだろうか?

(1) 非伝統的な安全保障分野

北東アジア地域の多国間安全保障メカニズムのアジェンダには非伝統的な安全保障の問題が含まれなければならない、と多くの研究者が指摘している。特に、「経済、情報、食糧、エネルギー、水資源、公衆衛生の安全保障といった非伝統的な安全保障問題の徹底的な研究が必要であり、また世界のすべての国が共同で取り組んでいく努力が必要である」(PLA Daily, 2012)。また、「国際的な安全保障の状況、エネルギー価格の上昇、地球の温暖化、環境危機、貧富の格差、国際犯罪、感染症の蔓延の頻発につい

⁴ 協力を拡大するために、3カ国は、20の閣僚級協議を含む50以上の政府間の協議メカニズムや多くの協力プロジェクトを促進すると同時に、新しい政府間協議メカニズムを構築していくことを決定した(Xinhua News, 2015)。

⁵ 三者会談はもっぱら持続可能な発展、原子力の安全性、災害対策といった「ソフト」な安全保障問題に集中している。Yeo (2013)を参照。

⁶ その理由は下記の通り複数ある。(1) 1948年にソ連に続く2番目の国としてモンゴルが北朝鮮を国家として承認して以降、モンゴルと北朝鮮の間の政治的および文化的な関係は全般的に緊密な状態を維持している。(2) モンゴルは議論において中立的な立場を維持している。

て、楽観的になることはできないのである」(Medeiros, 2009, p. 39)。

(2) 経済の安全保障

石炭、石油、ガス、原子力エネルギーといったエネルギーの需要が増大したことによって、北東アジア地域の相互の利益と協力を促すエネルギー協力ネットワークを構築する必要性がこれ以上ないくらいに高まっている。今日、北東アジア地域では、エネルギー協力の環境が急激に変化している。主たる問題はエネルギーの供給と需要に関係している。

国際危機グループは、「国連決議によって禁止された取引の経路として利用できないように注意を払いながら、北朝鮮の人々が旅行することを可能にするようなプログラムをはじめとして、北朝鮮の市民社会の形成を支援すること」を勧告として推奨している(International Crisis Group, 2015)。市民社会は、個人と国家の間の「仲介者」としてだけではなく、市民の間の「仲介者」としての役割も果たすことができる。脱北者に対する調査を行いながら、北朝鮮を巻き込むか、孤立させるべきか、世界は北朝鮮をどのように対処すべきか、という問題について、現在も多くの研究者が議論している(O'Carroll, 2014)。今日、非伝統的な安全保障問題にフォーカスをしほって、多国間の対話やイベントに北朝鮮の人々を引き入れることが「効果的」である。

非伝統的な安全保障問題は北東アジア地域における協力体制構築の主要な要素の一つでなければならない。そして、非伝統的な安全保障問題は、脅威から身を守る過程で、社会グループを巻き込む機会を生み出すことになる。

2. モンゴルの役割

北東アジア地域における多国間主義の重要な要素の一つが参加国の拡大にある、と多くの研究者が指摘している。例えば、中国国際問題研究所(China Institute of International Studies, CIIS) アジア太平洋室長の劉卿(Liu

Qing) は、「多国間安全保障メカニズムは六者会合の参加国に限定されてはならない。モンゴルは対話の参加国になることができる」と述べている⁷。また、韓国人研究者の鄒玉任は、「冷戦後に地域的な多国間安全保障の提案がオーストラリアやカナダといった中堅国家から提案されており、北朝鮮が現在これらの国々との関係を改善することに重きを置いていることを考慮すると、カナダ、オーストラリア、モンゴルといった国々を多国間の議論のプロセスに引き入れることが極めて重大である」(Chung, 2000)、と述べている。

例えば、北東アジア地域の多くの国とは異なり、モンゴルは北朝鮮と韓国を含め、地域のすべての国と良い関係を保っている。したがって、ウランバートルは、各国が対話のために会合を開く良い第三国の場所となっている。例えば、これまでに日本と北朝鮮が六者会合の枠組みの中で、多国間交渉において障害となってきた拉致問題の解決を進展させようとして、二国間の会合をモンゴルで開催した。モンゴルは六者会合の公式メンバー国ではないが、この意味で、両国の対話に現実的な意味で貢献しているのである。また、モンゴルは北朝鮮とアメリカのトラック2の非政府の会合の開催を助け、両者が公式の二国間または多国間の対話を再開する必要があるということについて互いに理解を深めることを手助けした。これらの会合は、互いの態度や考えをよりよく理解し、互いの誤解を解き、前進するための何らかの絶好の機会を見つけ出すための重要なフォーラムを提供する。数年間にわたりアメリカと北朝鮮の公式的な関係が最悪の状態にあるため、トラック2の会合が、両国のコミュニケーションのチャンネルとして、また両者の行動の誤解を最小化するうえで、特に大きな重要性を持つのである。

地政学的な観点から見た場合、世界の大国であるロシア、中国、アメリカはより大きい地域の安全保障の状況に十分な注意を払っておらず、むしろ自国の利益に注力してきた。例えば、中国とロシアの双方は経済と産業のニーズにこたえるためにパイプラインや道路の建設を拡大していく

ために活動し、アメリカは関心をインドや太平洋にシフトさせている。より広い目で見ると、このような政策は将来においてより大きな緊張をもたらすものとなる。モンゴルは、これらの大国の間に立地しており、北東アジア地域において平和と和解を促す地理戦略上の役割がさらに重要性を増すであろう。

おわりに

北東アジアの安全保障の状況について一般的な「評価」を与えるとすれば、次のようになる。

- 1) 北東アジア地域の安全保障の現状は、この地域の政治的および経済的な統合がいまだにかなり限られたものである、ということをはっきりと示している。六者会合の復活という期待は、短期的に見て「非現実的」である。北東アジア地域の環境は分極化がかなり進んでおり、ある国の何らかの「行動」もしくは「政策」が他の国に著しい影響を与えるからである。同じことが国家の安全保障政策・戦略にも当てはまる。国家の安全保障戦略を策定する際に、政策立案者やストラテジストはもはや自国の状況にとどまらず、他の国の政策をも考慮したうえで戦略を検討しなければならない状況にいる。そうでなければ、激しくリスクの高いゲームは、国家間の妥協と衝突につながる。この問題はこれまで国家の間に「不信」を招いており、将来の関係にもつながるかもしれない。特に、安全保障環境や国家の安全保障の優先課題について完全に異なった認識と理解を持っているということが主要な国々を地域における妥協と衝突へ導く。安全保障の状況は今のところ何も変化していないのである。
- 2) 参加各国は、信頼醸成のために多国間メカニズムを新しく作り上げることに注力すると同時に、安全保障の議論の交渉とアジェンダにさらに注意を向けていかなければならない。今日、

⁷ 2月に筆者が北京でインタビューを行った。

北東アジア地域の包括的な意味での安全保障の下に、伝統的な安全保障問題が大きく存在し、また非伝統的・経済的な問題の存在感が増している。信頼醸成には長い時間がかかる。

3) 北東アジア地域における多国間安全保障メカニズムを構築していく際、モンゴルは次のような状況にある。すなわち、モンゴルは、外交と安全保障政策の基本的な原則に立脚しながらも、隣国と良好な関係を維持するだ

けではなく、多国間レベルで関係を強化し維持していくための戦略的なアドバンテージを有している。

[英語原稿を ERINA にて翻訳]

<参考文献>

- 国連開発計画 (1994) 『人間開発報告書1994』、国際協力出版会 (UNDP, *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press)。
- Auslin, Michael R. (2011), “Japanese Perspectives on the Six-Party Talks and the North Korean Nuclear Crisis,” *Joint U.S.-Korea Academic Studies, Vol. 21: Prospects for Emerging East Asian Cooperation and Implications for the United States*, pp. 195–206. Available at: <http://www.keia.org/publication/japanese-perspectives-six-party-talks-and-north-korean-nuclear-crisis> (accessed on April 5, 2016).
- Bush, Richard C., III (2013), “United States Policy towards Northeast Asia,” Brookings. Available at: <http://www.brookings.edu/research/articles/2013/05/07-us-northeast-asia-bush> (accessed on April 5, 2016).
- CCTV (中国中央電視台) (2013), “Backgrounder: ASEAN Plus China, Japan, ROK Cooperation Mechanism,” CCTV, August 10, 2013. Available at: <http://english.cntv.cn/20131008/103724.shtml> (accessed on March 25, 2016).
- Chung, Ok-Nim (鄒玉任) (2000), “Solving the Security Puzzle in Northeast Asia: A Multilateral Security Regime,” Brookings. <http://www.brookings.edu/research/papers/2000/09/01diplomacy-chung> (accessed on April 5, 2016).
- Goodby, James, and Donald Gross (2005), “From Six Party Talks to a Regional Security Mechanism,” *Global Communications Platform: Debates*. Available at: http://www.glocom.org/debates/20050325_goodby_from/index.html (accessed on March 12, 2016).
- International Crisis Group (2015), “North Korea: Beyond the Six-Party Talks,” *Asia Report*, No. 269. Available at: <https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/korean-peninsula/north-korea-beyond-six-party-talks> (accessed on June 22, 2017).
- ISN ETH Zurich, Website. Available at: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Organizations/Detail/?id=57635> (accessed on April 12, 2016).
- Medeiros, Evan S. (2009), *China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification*, Santa Monica: RAND Cooperation.
- Ministry of Foreign Affairs of ROK (2016), “1st Vice Minister's Dinner Remarks at the Asia Society Event,” Ministry of Foreign Affairs of Republic of Korea, February 10, 2016. Available at: http://www.mofa.go.kr/ENG/press/speeches/viceministers/index.jsp?menu=m_10_40_30&sp=/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.js%3FtypeID=12%26boardid=4726%26seqno=316425 (accessed on April 3, 2016).
- O'Carroll, Chad (2014), “Engage or Isolate? How the World Should Deal with North Korea, according to its Citizens?” *The Guardian*, April 25, 2014. Available at: <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/25/how-the-world-should-deal-with-north-korea> (accessed on April 15, 2016).
- Pang, Zhongying (庞中英) (2004a), “Beijing Seeks Multilateral Northeast Asian Security,” *Asia Times Online*, April 2004. Available at: <http://www.atimes.com/atimes/China/FD09Ad03.html> (accessed on April 2, 2016).
- Pang, Zhongying (庞中英) (2004b), “Building a Regional Security Mechanism,” *Global Communications Platform: Debates*. Available at: http://www.glocom.org/debates/20040406_zhongying_building/index.html (accessed on June 22, 2017).
- PLA Daily (2012), “Non-Traditional Security: Being Unmanageable Single-Handedly,” *People's Liberation Army Daily*, July 11, 2012. Available at: <http://en.people.cn/90786/7871172.html> (accessed on April 19, 2016).
- Timmermann, Martina (2008), “Institutionalizing Northeast Asia: Challenges and Opportunities,” Martina Tummemann and Jitsuo Tsuchiyama, eds., *Institutionalizing Northeast Asia: Regional Steps towards Global Governance*, Tokyo: United Nations University Press, pp. 1–18.
- Wang, Yiwei (王义桅) (2007), “China and Multilateral Security Mechanism in Northeast Asia,” Center for American Studies, Fudan University. Available at: <http://www.dbpia.co.kr/Journal/ArticleDetail/NODE01154036> (accessed on June 22, 2017).
- Wu, Chun Si (2007), “The Six-Party Talks: A Good Platform for Broader Security Cooperation in Northeast Asia,” *Korean Journal of Security Affairs*, Vol.12, No.2, pp.109–118.
- Yeo, Andrew (2013), “China, Japan, South Korea Trilateral Cooperation: Implications for Northeast Asian Politics and Order,” *The International Relations and Security Network*. Available at: <http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/165008/pdf>
- Xinhua News (新華社) (2015), “China, ROK, Japan Work for Peace, Cooperation in Northeast Asia,” *Xinhua News*, November 2, 2015. Available at: <http://english.eastday.com/World/u1ai8514417.html> (accessed on March 13, 2016).