

多国間協議論のなかの韓中関係

防衛大学校 倉田秀也

1. はじめに

韓中国交樹立から 20 余年が経過したが、そのときから韓国は米国との同盟関係を深化しつつ、北朝鮮問題での協力を得るべく中国との 2 国間関係をいかに発展させるかという課題を抱えていた。そこで、韓国に与えられた条件として考慮すべきは、在韓米軍が朝鮮戦争休戦後の態勢をほぼそのまま維持し、北朝鮮の脅威のみを対象とする「局地同盟」であったことである。したがって、米韓同盟は韓国が対中関係を発展させる上で、大きな障害にならなかった。このことは 4 者会談と 6 者会談という冷戦終結後、朝鮮問題で成立した二つの多国間協議に凝縮されている。本稿では、米韓同盟がこれまで「局地同盟」であったことを念頭に置きつつ、これら二つの多国間協議を題材にして、韓国が対米同盟を維持しつつ、対中関係を深化しようとする安全保障上の環境とその限界を指摘してみたい。

2. 二つの多国間協議 「局地同盟」という前提

冷戦終結後、朝鮮問題で最初に実現した多国間者会談は 4 者会談であったが、米韓同盟が「局地同盟」であったことと無縁ではない。この多国間協議は、1996 年 4 月 16 日にクリントン大統領と金泳三大統領が米韓首脳会談で共同発表した多国間協議構想に端を發し、朝鮮半島における平和体制樹立について米中両国が協調した上で、韓国、北朝鮮を含む 4 者を構成国としていた。興味深いことに、米韓首脳会談の翌日の 4 月 17 日、クリントンは橋本龍太郎首相と日米安保共同宣言を發表していた。改めて指摘するまでもなく、日米安保共同宣言は、1993 年から 94 年にかけての「第 1 次北朝鮮核危機」、その直前の「台湾海峡ミサイル危機」などを念頭に、日米同盟の力点を第 6 条事態に移すことを宣言するものであった。かりに、米韓同盟が日米同盟と同様、「局地同盟」を脱し「地域同盟」となっていたならば、4 者会談構想に中国が参加を表明したとは考えにくい。

4 者会談の成立が南北平和協定の必要性を米韓両国と中国が共有したことを意味していたとするなら、6 者会談の成立は、朝鮮半島「非核化」の必要を米韓両国と中国が共有していたことを意味する。ただし、4 者会談が朝鮮半島固有の地域問題であったのに対し、6 者会談は地域的核拡散の問題であると同時に、すぐれて国際核不拡散レジームに関わる問題であり、NPT を地域的に縮小する性格をもつ。それが NPT の核兵器国である米中両国によって主導され、韓中関係がそこに埋没することは避けられなかった。

韓国とすれば 6 者会談で発言力を確保しようとするれば、朝鮮半島における米中協調に便

乗する他ない。そのために韓国が米国と同盟関係を維持するとともに、中国との関係を深化することを考えるのは不思議ではない。05年3月には、盧武鉉は、「北東アジアの勢力均衡者としてこの地域の平和をしっかりと守ります」とした上で、「米韓同盟の土台の上に周辺諸国とさらに緊密に協力を強くしていきます」と述べた。これは「北東アジア・バランス論」として知られることになるが、その当否はともかく、米中間で「バランス」とするという発想自体、6者会談の副産物といってよい。

3. 韓中間の求心力と遠心力 変数としての「地域同盟」化？

米韓同盟が「局地同盟」であり続け、在韓米軍が中国に直接の軍事的脅威にならない限り、中国が参加する多国間協議と両立できた。しかし、その前提は徐々に崩れつつある。その契機はブッシュ政権のラムズフェルド国防長官が主導した米軍再編であった。これに対して盧武鉉政権は「戦時」作戦統制権が米韓連合軍司令官の掌中にある指揮体系を主権に関わる問題と捉え、その返還を要求した。米国がそれを受け入れる代わりに、韓国に求めたのが在韓米軍の「戦略的柔軟性」であった。在韓米軍は第2歩兵師団が段階を経て、黄海に面する平澤と第7空軍司令部のある烏山に移転する再編計画を発表していた。すなわち、米国は北朝鮮を抑止する主たる役割を「戦時」作戦統制権を返還された韓国軍に移譲する一方、在韓米軍は北朝鮮以外の地域的脅威、不特定の脅威に対抗する兵力として位置づけようとしていた。この地域において北朝鮮以外の脅威といえ、中国を措いて他にない。すなわち、在韓米軍が「戦略的柔軟性」を帯びれば、韓国は米中間の対立に「巻き込まれ」かねないことになる。

「戦略的柔軟性」と「戦時」作戦統制権の返還との条件関係は、オバマ政権でも有効であった。これをよく示す文献として、2009年6月の「米韓同盟未来ビジョン」と10年2月の「4年ごとの国防政策見直し」(QDR)が挙げられる。「米韓同盟未来ビジョン」は、米韓最高指導者が米韓同盟の「地域およびグローバル」な次元を認めた文書であり、QDRはその指針に従って在韓米軍再編に言及している点でそれぞれ特筆すべきである。また、QDRは米国が在韓米軍を「より適用力あり柔軟な」軍隊にするとともに、「戦時」作戦統制権の返還もまた、米韓同盟がグローバルおよび地域的な安保協力を行う上でも必要な措置と位置づけていた。

奇しくも、その直後の韓国海軍哨戒艦「天安」の沈没は、QDRの内容を実践する機会を提供するかたちとなった。国際合同調査団によって「天安」沈没が北朝鮮の魚雷攻撃によることが公表されると、米韓両国は7月末、空母「ジョージ・ワシントン」打撃群に韓国空海軍が加わる「不屈の精神」演習を敢行したからである。これには中国も警戒を隠そうとはしなかった。その結果、「不屈の精神」は「朝鮮の東西の海域」で行う予定であったにもかかわらず、日本海でのみ展開されることになった。

ところが、北朝鮮が延坪島を砲撃した同年11月末、米韓両国は黄海での軍事演習を敢行した。興味深いことに、中国は日本海でのみ展開された「不屈の精神」には、黄海付近で

新型ロケット砲を用いた大規模演習で対抗したが、11月末の演習については目立った対抗措置をとらなかった。黄海で米韓合同軍事演習を行うことは延坪島砲撃以前に決定しており、中国は米空母が展開する黄海での直接対峙することを避けたのであろう。

「天安」沈没事件はまた、「戦時」作戦統制権の問題に波及した。李明博政権は当初から盧武鉉政権がブッシュ政権と合意した2012年4月の返還時期を時期尚早と考えていたが、この事件を一つの根拠として米韓連合軍体制の存続を主張し、オバマとの間で「戦時」作戦統制権の返還時期を15年12月1日に延期することに合意した。この合意で米国は「戦略的柔軟性」を整える時間的猶予が生まれたと考えた。10年10月の第42回米韓安保協議会で合意された「戦略同盟2015」は、「戦時」作戦統制権の返還が延期されたことによって、むしろ作戦統制の問題とその他の同盟変革をより密接に「同期化(synchronization)」できると強調していた。ここで韓国が抱えたのは、程度の差こそあれ、ブッシュ政権に在韓米軍の「戦略的柔軟性」を突きつけられた盧武鉉政権と同様の懸念であったろう。黄海での緊張が続いた場合、中国がこの水域で米韓両国と対峙しつつ、北朝鮮を6者会談再開に導くべく外交的努力を傾けるとは考えにくかった。

4. 「局地的 G-2」 「新型大国関係」と韓国

もとより、在韓米軍を再編しながらも、米国は中国に対する関与の必要性を認めなかったわけではない。確かに、クリントン国務長官は2010年7月、南シナ海における中国人民解放軍の活動を批判し、それは後に米国の「アジア回帰」を表象する「リバランス」の議論に発展していった。一時期の「G-2」論も少なくとも安全保障の領域では説得力を失い、クリントンは11年1月「米中G-2というのは存在しない」と語っていた。そのなかにもあっても、クリントンはその翌年の『フォーリン・ポリシー』誌で、「中国と共に協調して地域のおよびグローバルな極めて重要な安全保障問題に取り組む」と述べていた。とりわけ、韓国を鼓舞したのは、中国と協調すべき問題群の筆頭に北朝鮮問題が挙げられていたことであった。米国はアジア・太平洋では中国と対立する局面はあるにせよ、地域全体から朝鮮半島を切り離して、そこで協力関係を維持することを考えたことになる。

これはオバマ再選後も概ね変わらないと考えてよく、また習近平政権の中国もそれに呼応している。習近平は2013年6月、オバマとの米中首脳会談で「新型大国関係」との語を用いて対米協調の意思を表明した。もとより、「新型大国関係」は胡錦濤政権末期にも用いられており、習近平政権に固有とはいえないが、習近平政権はこれを今後の対米関係の枠組みとして用いようとしていることは明らかである。興味深いことに、オバマは記者会見で、米中両国が協調できる問題としてやはり、北朝鮮の核開発問題を挙げていた。

米中両国が北朝鮮の核開発問題で協調し、それが当事者である北朝鮮、韓国の発言力を認めるのであれば、それは多国間協議の形態をとり、それは6者会談としてブッシュ政権、胡錦濤政権から受け継がれることになる。したがって、「新型大国関係」を主張する習近平政権が並行して、6者会談の再開を呼びかけたのは当然といわなければならない。例えば、

2013年9月、6者会談「共同声明」採択8周年を記念する国際会議が北京で開催され、そこには王毅外交部長をはじめ、北朝鮮からも6者会談の首席代表を務める金桂冠外務省第1副相が参加した。その直後王毅はワシントンで講演を行ったが、そこで「新型大国関係」に触れ、米国との「共通点の集積し、相違点を溶解する」必要性を訴えた。王毅もそこで、その試金石となるのが朝鮮半島であると述べたのである。

他方、南シナ海等で中国が現状の変更を試みているにもかかわらず、米中両国が協調できる領域として朝鮮半島が特殊に扱われていることは、朴槿恵の安保認識に大きく作用した。朴槿恵は大統領選挙に臨み、「包括的防衛力の強化」と併せ、「米国と中国との調和のとれた協力関係を維持する」ことを公約に掲げていた。クリントンの言辞を引くまでもなく、ワシントンで「米中G-2」が説得力を失いつつあるにもかかわらず、朴槿恵は朝鮮半島という局地において「米中G-2」という構図を創出しようとしている。これはその構図のなかで韓国の発言力を確保しようとする朴槿恵の認識をよく示していた。

5. おわりに

パワー・トランジションの観点からいえば、それに最も敏感なのは小国、わけでも覇権国と新興国の間に挟まれた小国であろう。朝鮮半島の近現代史を振り返ってみれば、朝鮮は日中間のパワー・トランジションの過程で、日清、日露戦争の舞台となり、その結果、日本の植民地に転落した。かかる歴史的経験を考えれば、韓国が米中間でバランスをとろうとするのは韓国の外交的行動様式の一部を示している。とりわけ、米国が南シナ海等の地域における中国人民解放軍の行動に警戒を高めるなか、韓国が他の地域における将来の米中間の対立が朝鮮半島に波及することを懸念するのも当然であろう。朴槿恵が朝鮮半島で局地的「米中G-2」の構図をつくらうとしているのも、その懸念を反映している。

ところが、局地的「米中G-2」の構図が揺らぐ可能性も否定できない。現在のところ、米国は南シナ海等における米中間の対立から朝鮮半島を切り離れた上で、「新型大国関係」の試金石の一つとして位置づけている。しかし、2010年の米韓合同軍事演習にみられるように、それが北朝鮮の対南武力行使であるにせよ、朝鮮半島の近海で米中が軍事的に対峙する可能性は排除できない。また、米韓同盟が米軍再編を経て「局地同盟」から「地域同盟」の性格を強めていけば、韓国が米中間の対立に無縁であることは難しい。米韓同盟が「局地同盟」であったことが、4者会談をはじめとする多国間協議の前提であったことを考えるとき、局地的「米中G-2」が揺らぐことは、多国間協議の前提を揺るがすことに直結することにもなりうる。