

# 北朝鮮核問題への国際政治理論アプローチ<sup>(1)</sup> —ネオリベラル制度論と6者協議—

鄭 勛 燮

## A Theoretical Approach in International Relations for the North Korean Nuclear Issue : Neo-liberal Institutionalism and Six Party Talks

Hunsup CHUNG

The Six Party Talks devised in August 2003 to resolve suspicions of the North Korean nuclear program was the first inter-governmental cooperative that offered a chance to confirm the collaboration among countries in Northeast Asia and U. S. using institutional approach. Countries participating in the Six Party Talks used institutional framework to indeed draw tangible results towards denuclearizing North Korea. The fact that the Talks, however, has not taken place for almost seven years indicates that the opportunity for the Six Party Talks performing its institutional function is closed.

By raising the above issue, this paper aims to attempt a theoretical approach towards the Six Party Talks, the sole international institution in place for the security of Northeast Asia, as a subject of analysis. In other words, this study reviews the institutional function and limitations of the Six Party Talks from a Neo-liberal institutional perspective and reveals how difficult subsistence of the institution and international cooperation is with regards to the security of Northeast Asia.

### はじめに

冷戦が終結して早や四半世紀が経った今日、北東アジアの情勢を鳥瞰すると、地域秩序は依然として流動的で、不確定要素が多いように見える。冷戦終結後の世界各地で進む多国間主義が国際社会における秩序形成の一つの流れとして現れつつあるなか、北東アジアがその遅れをとっていることは否めない。一般に、他の地域と比較して北東アジアでは安全保障分野における多国間主義が機能しにくいといわれており、実際に、この分野における公式の協力機構が存在しない唯一の地域である。その理由としては、朝鮮半島の分断体制の「恒常性」という基本構造の継続、二国間同盟体制の強化という冷戦構造の残存、そしていわゆる

歴史問題に起因する相互不信の存続などが挙げられよう。しかし、他地域に比べて多国間主義がそれほど機能してこなかった北東アジアでも、徐々にではあるが、制度の運用による国家間関係、とりわけその協調・協力の側面を説明しようとする試みが見られるようになってきた<sup>(2)</sup>。

とくに、2003年8月、北朝鮮の核疑惑を打開するために設けられた6者協議（韓国、北朝鮮、米国、中国、日本、ロシア）は、北東アジアの安全保障分野における政府レベルの多国間枠組みとして、制度による国家間協力を確かめる実験室となっている。実際、6者協議の参加国の間では、制度的枠組みを通じて北朝鮮の非核化に向けた可視的な成果を生み出したり、また現在の枠組みを将来、地域の安全保障機構に発展させる意思を示

したりしてきた。たしかに、こうした北東アジアにおける国家間協調・協力精神の出現は、6者協議という国際制度の機能によるものといっておかろう。しかし、ここ7年余りの間、6者協議は一度も開催されておらず、その制度的効果を発揮する機会さえ閉ざされている状態である。

本稿は、以上の問題意識から、北東アジアの安全保障分野における唯一の国際制度である6者協議を分析の対象とし、その理論的アプローチを試みることを目的とする。本稿の構成は以下の通りである。まず、第1節では、6者協議の制度的特質を明らかにするため、ネオリベラル制度論（neo-liberal institutionalism）の特徴について理論的説明を行う。第2節では、第1回から第6回までの5年間の6者協議を、その制度的機能を中心に考察する。第3節では、第6回以降開かれていない6者協議の現状に着目し、リアリズムの視点からその制度的限界について論じる。そして最後に、以上の分析の結果を精査・整理する。

## 1. ネオリベラル制度論の考察

### 1. 「ネオ-ネオ論争」

ネオリベラル制度論は、1980年代以降、ネオリアリズム（neo-realism、新現実主義）の台頭に呼応して出現したネオリベラリズム（neo-liberalism、新自由主義）の中心をなす理論である。ネオリベラリズムは、国家中心主義と国際構造の無政府状態というネオリアリズムの前提を受容しつつも、ネオリアリズムが困難としている国家間協力について、共通の利益が得られる領域においてはそれが可能と主張する。他方、ネオリアリズムは、国家の根本的な目標は相手が自国より多くの利益を保持できないようにすることであるが、ネオリベラリズムはこのような相対的利得（relative gains）の重要性を過小評価していると批判する。これに対し、ネオリベラリズムでは、共通利益の存在を認識する多国間関係では相対的利得はそれほど障害とはならず、国家はむしろ絶対的利得（absolute gains）を最大化するために努力すると見ている<sup>(3)</sup>。

このように、絶対的利得と国際協調の可能性を

楽観視するネオリベラリズムは、主に、多国間主義に基づく国際レジーム、国際制度、国際機関などに関心が向けられている。後述するように、ネオリベラル制度論は、ネオリベラリズムの中でとくに国際制度を中心にその理論を精緻化させている。

## 2. 国際レジームと国際制度

ネオリベラル制度論は、元々1970年代半ばに急速に発展した国際レジームの概念から出発したものである。最もよく知られている国際レジーム論は、クラズナー（Stephen D. Krasner）によるレジームの定義である、「国際関係の特定争点領域における、行為主体の期待が収斂するところの明示的もしくは黙示的な原則、規範、規則、意思決定手続きの集合」<sup>(4)</sup>、であろう。またヤング（Oran R. Young）は、国際レジームを、「利益と関連した特定行為において、その行為を規制する社会的機構あるいは受容された行為の組み合わせ」と説明し、他の社会組織と同様、レジームも「行動の類型あるいは期待の収斂の実体」<sup>(5)</sup>、と定義する。

クラズナーとヤングのレジーム定義から端的に表れているように、国際レジーム論は、特定の争点領域において行為主体（国家）の期待が収斂する点に注目した理論である。しかし、これらの定義は、概念の広さや曖昧性がしばしば指摘され、80年代半ば以降、レジーム論の主張に国際制度の持つ機能を取り入れ、国際協調を説明するネオリベラル制度論にとって代わられた。コヘイン（Robert O. Keohane）は、国際制度を、「持続的に行為主体の役割を規定し、行動を拘束し、期待を形成する公式的または非公式的規則の総体」<sup>(6)</sup>と定義したが、これは幅広い概念から出発したレジームを、より明示的で具体的な概念として表したことがうかがえる<sup>(7)</sup>。

## 3. ネオリベラル制度論の特徴

ネオリベラル制度論者は、国際協調を説明するうえで制度が持つ役割を強調する。国家間協力を説明するにあたっては幾つかの構造的制約が伴うが、それは国際社会の無政府状態、行為主体間の

情報交換の非対称性、そして取引を成立させるための費用、である<sup>(8)</sup>。コヘインは、このような制約を克服する対案として、国際制度には行為主体に情報を提供する機能と行為主体間の取引費用を削減する機能があり、制度が持つこの二つの機能に合理的行為主体である国家が利益を見出すため、無政府状態の国際関係においても、国際協調が促されると主張する<sup>(9)</sup>。

すなわち、国際制度には、行為主体に何がルール違反になるかを明確化するなどといった、互いの履行状況についての情報を交換して、将来の行動に関する不確実性を減少させ、より合理的な行動をとることを可能にする機能がある。また、制度という協議の場が存在すれば、その都度ごとに交渉を始めるよりも、交渉の枠組みが備わっているので、取引費用が低下するという機能を持つ<sup>(10)</sup>。したがって、こうした機能を有する国際制度は、国家間協力の構造的制約となる情報非対称性や取引費用を縮小して国際協調を促進させる役割を果たしているのである。

ところで、国際制度を分析するうえで重要なのは、行為主体、とりわけ覇権国がその選好 (preferences) を反映する形で制度を構築する側面と、いったん出来上がった制度が覇権国の行動に対して制約を与える側面を観察することである<sup>(11)</sup>。

制度は自然発生的に生まれるものではない。それは人為的産物である。誰かによって制度は構想され、またそれを構築するための努力が伴わなければならない。その意味で、制度の形成過程でどのような行為主体が主要な役割を担うかについての議論が必要になる。ところが、ネオリベラル制度論は制度の機能や効果に主眼を置いているため、制度の形成条件についての議論を欠けているという弱点を内包している<sup>(12)</sup>。ネオリベラル制度論が看過する制度形成の起源については、覇権安定論<sup>(13)</sup>に基づくネオリアリズムからのアプローチが援用されよう。すなわち、覇権安定論では、制度の初期形成過程における覇権国のパワーの存在が重要視される<sup>(14)</sup>。また、覇権国によって構築された国際制度は、どの国家にも利益をもたらすという一種の「国際公共財」的なものとして、これに他の国々が従うことで国際協調が実現されるこ

とも強調する。

しかし、一端、制度が構築されると、それ自体が自律した影響力を持ち、覇権国に対する外的制約環境として働くことになる。つまり、たとえ覇権国が強制的な方法で制度を作ったとしても、その強制は持続されないだけでなく、時間の経過とともにそれは軽減されていく。言い換えれば、制度の形成過程においては、覇権国の核心的な選好と制度の一般的原则との一致性の程度が高いが、時間が経過するにつれ、その度合いは制度の「自律性」の確立によってだんだん浸食されていくのである。また、このような制度の自律性により、覇権国のパワーが衰退したとしても、制度は存続・発展していき、その機能が低下するわけではない。

たとえば、国際貿易レジームの代表例とされる関税及び貿易に関する一般協定 (GATT) は、たしかに第二次世界大戦後、米国の圧倒的なパワーを背景に進められたものとして、米国の選好を最適化するための手段であり、国際協調は米国の指導によって促されるにすぎないとされた<sup>(15)</sup>。しかし、GATTが設立されると、必ずしも米国の選好を優先するための道具とはならず、むしろ米国の行動を制約する機能を持つことになる。米国の覇権の衰退が見え始めた1970年代以後も、GATTは国際貿易分野における国家間協力の場として存続し続け、今は世界貿易機関 (WTO) にその制度的機能は受け継がれている<sup>(16)</sup>。

こうした制度の覇権国に対して持つ影響力は、いうまでもなく他の諸国家の行動にも投射される。制度が繰り返し開かれ続けければ、行為主体の予想はますます収斂し、それからの離脱行為を困難にするという意味で、制度自体が強化されるというメカニズムが働く<sup>(17)</sup>。つまり、制度が利用され続けることで、更にその自律性が強化されていくとともに、諸国家の行動に一定の制約を与える拘束力を持つことになる。

このように、ネオリベラル制度論は、国際制度を国家を取り巻く外的制約環境として捉え、その中で国家行動が「慣行化」しているという実態を強調しつつ、その国際政治的帰結を説明することを目指す<sup>(18)</sup>。

## II. 6者協議の制度的機能

以上、ネオリベラル制度論の特徴について理論的説明を行った。ここでは、これまでの理論的考察に基づいて、6者協議を事例にその制度的機能を検証することにする。

### 1. 北朝鮮核危機の変遷と6者協議の始まり

まず、6者協議に至るまでの北朝鮮核危機の変遷を簡単に整理しておこう。

北朝鮮の核疑惑をめぐる問題<sup>(19)</sup>は、1990年代初頭、国際原子力機関（IAEA）の特別査察の要求に対し、北朝鮮が核不拡散条約（NPT）からの脱退を宣言することから始まった（「第一次核危機」）。当時のクリントン米政権は、事態収拾に向けて積極的に働きかけ、1994年10月、米朝間で枠組み合意を締結した。合意の内容は、北朝鮮がNPTへの復帰とともにIAEAの査察を受け入れ、核兵器への転用が比較的容易な黒鉛減速炉と関連施設の運転・計画の凍結を行ったならば、米国、韓国、日本は重油を供与し、また核兵器の製造に必要なプルトニウムの生産が比較的困難な軽水炉の建設を行う、というものであった。しかし、ブッシュ政権時の2002年10月、米政府は北朝鮮が秘密裏に濃縮ウラン計画を進めていると発表し、事実上の枠組み合意の破棄を宣言した。この過程で、北朝鮮はIAEAの査察官を国外追放し、また凍結してきた核施設の運転再開を表明するとともに、NPTからの脱退を再度表明するに至った（「第二次核危機」）。これに対し、韓米日三国は、北朝鮮への重油の一時停止という制裁措置を行った。

レジームの形成後に期待の収斂が見られなくなった行為主体が出現した結果、レジームの原則、規範、規則が、全ての行為主体に機能しなくなったともいえよう<sup>(20)</sup>。その後、北朝鮮の核問題は、6者協議という新たな枠組みで制度の再構築が行われることになった。

### 2. 「9・19共同声明」、「2・13合意」、「10・3合意」

第1回（2003年8月27日～29日）から第3回（2004年6月23日～26日）までの6者協議では、

北朝鮮核問題に対する平和的解決の確認、会談定例化への努力の継続、朝鮮半島非核化原則に対する意志の再確認などについて合意が見られた。しかし、これらはいずれも象徴的な宣言にとどまっており、詳細の多くは今後の協議に委ねる形となった。

6者協議における最初の具体的な成果は、第4回第2次会合（2005年9月13日～19日）で、北朝鮮はすべての核兵器および既存の核計画を放棄するとともに、NPTおよびIAEAの保障措置に早期に復帰することを骨子とする、初の共同声明が採択されたことである（9・19共同声明）。また、第5回第3次会合（2007年2月10日～13日）では、9・19共同声明を実施するための初期段階の措置（北朝鮮が60日以内に寧辺の核施設の稼働を停止・封印し、IAEA査察官を復帰する）を決めた共同文書を採択した（2・13合意）。さらに、第6回第2次会合（2007年9月27日～30日）後の10月3日には、2・13合意で定めた次の段階（第2段階）の措置、すなわち寧辺の核施設を無能力化することと、年内にすべての核計画の完全かつ正確な申告を行うことを発表した（10・3合意<sup>(21)</sup>）。また、いずれの合意文書には、北朝鮮に対する見返りとして、経済・エネルギー支援を供与するというインセンティブが含まれていた。

### 3. 制度の慣行化による国家間協力の促進

9・19共同声明は、北朝鮮が多国間枠組みの中で核放棄を初めて約束したという意味で、朝鮮半島の非核化に向けての歴史的な一歩となった。当時の日本のマスコミは、過去4回の会談がすべて具体的な成果も出さずに終わったこともあり、「今度も失敗すれば6者協議という枠組み自体が崩壊しかねないとの各国共有の危機感が声明を導いた」<sup>(22)</sup>と報じたが、これは、制度が行為主体に与える制限に起因するところが大きかったであろう。

〈表〉6者協議の歩みと主な合意内容

<p>第1回 2003.8.27～29 「共通認識」(議長口頭発表)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>核問題の平和的解決と協議の継続</li> <li>朝鮮半島の非核化と北朝鮮の安全問題の解決</li> <li>段階的で同時並行の解決案づくり</li> </ul>
<p>第2回 2004.2.25～28 「議長声明」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>朝鮮半島の非核化の再確認</li> <li>作業部会の設置</li> </ul>
<p>第3回 2004.6.23～26 「議長声明」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>核凍結を意味する「第1段階措置」を早期に行う必要性を強調</li> <li>「言葉対言葉」と「行動対行動」という段階的プロセスが必要</li> </ul>
<p>第4回第1次 2005.7.26～8.7</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>合意文書なし</li> </ul>
<p>第4回第2次 2005.9.13～19 「共同声明」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>北朝鮮はすべての核兵器および既存の核計画を放棄し、NPTおよびIAEAの保障措置への早期復帰を約束</li> <li>適当な時期に軽水炉提供問題を議論</li> <li>北朝鮮への経済およびエネルギー支援を約束</li> </ul>
<p>第5回第1次 2005.11.9～11 「議長声明」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>共同声明の履行を再確認</li> <li>共同声明を実現するための具体的な計画、措置および手順を作成することで合意</li> </ul>
<p>第5回第2次 2006.12.18～22 「議長声明」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>共同声明の段階的実施のため、調整された措置をとることで合意</li> </ul>
<p>第5回第3次 2007.2.8～13 「共同文書」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>60日以内に再処理施設を含む寧辺の核施設の稼働を停止・封印し、IAEA査察官を復帰(初期段階の措置)</li> <li>すべての核計画の完全な申告とすべての既存の核施設の無能力化(次の段階の措置)</li> <li>五つの作業部会の設置</li> <li>重油5万トン相当の緊急エネルギー支援を約束</li> </ul>
<p>第6回第1次 2007.3.19～22 「議長声明」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協議の継続と早期再開を確認</li> </ul>
<p>第6回第1次首席代表会合 2007.7.18～20 「報道発表」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>作業部会や全体会合の開催時期の明示</li> <li>可能な限り早期に6者外相会議を開くことに合意</li> </ul>
<p>第6回第2次 2007.9.27～30 「共同文書」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>寧辺の原子炉など3施設を年内に無能力化</li> <li>すべての核計画を年内に申告</li> <li>北朝鮮に重油100万トン相当(供給済みの10万トンを含む)を支援</li> </ul>
<p>第6回第2次首席代表会合 2008.7.10～12 「報道発表」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>北朝鮮の核申告に対する検証3原則(施設への立ち入り、関連文書の提出、関係者への聞き取り調査)と、IAEAから助言・協力を受け入れることに合意</li> <li>核施設の無能力化と、見返りとなる経済・エネルギー支援は10月末までの完了を目指すことで合意</li> </ul>
<p>第6回第3次首席代表会合 2008.12.8～11 「議長声明」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>過去の合意の再確認</li> <li>次回協議の早期実施で合意</li> </ul>

出典：韓国および日本の主要新聞を参考に筆者作成。

すなわち、過去4回の6者協議がいずれも「顔合わせ」的な会合だったとはいえ、会談が繰り返し開かれ続けてきたことが行為主体の行動に一定の拘束となり、それによって行為主体の期待がますます収斂されていき、国家間協力を生み出す結果につながったと見ることができる。前述したクラズナーとヤングのレジーム定義が注目する、特定争点領域における行為主体の期待の収斂という現象が6者協議において見られたともいえよう。その意味で、9・19共同声明は、北東アジアの安全保障分野における、制度が制約となって国家間協力を促進するという国際制度の持つ機能が、6者協議の中で初めて証明された事例として評価できよう。

#### 4. 制度の自律性による覇権国の影響力の減少

また、共同声明の採択をめぐっては、北朝鮮への軽水炉提供の問題が最後まで焦点となっていたが、最終的に、北朝鮮の原子力の平和的利用の権利を尊重するとともに、適当な時期に北朝鮮への軽水炉提供問題について議論を行うことに合意した（共同声明第1項）。実は、軽水炉提供については、米国は当初から反対の立場であったが、中国が北朝鮮はもちろん、韓国、ロシア、そして日本まで説得して米国を圧迫し、結局、5対1に追い込まれた米国が会談決裂の危機感から、「軽水炉提供を適切な時期に行う」という折衷案を受け入れざるをえなかったという経緯がある<sup>(23)</sup>。つまり、9.19共同声明は、米国が他の5カ国の圧迫に屈した形で合意が可能になったのである。

ここでも、制度の形成後、制度が覇権国の行動様式および行為主体間の関係を規定し、制約する、という制度の機能を観察することができるであろう。すなわち、制度の自律性により、制度が覇権国（米国）に対する制約として働き、その影響力に変化をもたらすとともに、米国の選好が他の5カ国間の協力によって浸食されていく、という現象が見られたのである。

#### 5. 仲裁の役割国の出現

第1回6者協議から9・19共同声明までの2年間、性急に事を進めずに粘り強く交渉を進めてきたこ

とができた背景には、中国の役割が大きかった。中国は1997年のアジア金融危機を機に、多国間主義に対するそれまでの消極姿勢から一転し、経済分野における地域の多国間枠組みを活用した協力政策に乗り出した<sup>(24)</sup>。こうした中国の多国間主義に対する積極姿勢への転換は、経済分野以外の、とりわけ、安全保障分野においても重要な役割を担ってきた。90年代初頭の第一次核危機の際、米国と緊張の高まった北朝鮮へ中国は働きかけ、北朝鮮を交渉のテーブルにつけようと努めた。このため97年から99年まで4者会談（韓国、北朝鮮、米国、中国）を5回にわたって実施した。第二次核危機が始まった2002年以降も、3者協議（北朝鮮、米国、中国）、6者協議をアレンジするなど、中国は北朝鮮の核開発問題と関連した多国間枠組みを作り、その活用を努めてきた<sup>(25)</sup>。

とくに、6者協議は中国が本格的な調整役を担った初の国際会議であり、中国はその議長国として対立する米朝間の利害の調整に努め、共同声明の採択にこぎ着けたのである。合意に至る過程で、仲裁の役割を演じる国家が出現し、対立する利害間の調整を行い、合意へ導くという現象も、制度が持つもう一つの効果といえよう。

#### 6. 争点領域の拡大

さらに、9・19共同声明を実施するために各国が行う初期段階の措置に関する2・13合意においても、制度による効果が見られる。2・13合意の第3項には、6カ国は初期段階措置を実施するため、また共同声明を完全に実施することを目的として、「北東アジアの平和および安全のメカニズム」という作業部会を設置することで一致した<sup>(26)</sup>。この作業部会の設置が意味するものは、核問題の進展によっては、現在の6者協議の枠組みが北東アジアの安全保障分野における常設機構に発展する可能性を示したことであろう。

つまり、6カ国間の対話の慣行化によって、核問題という当面の懸案事項を解決するための努力が当事国の間に協調の雰囲気醸成し、多様な懸案や長期的課題をも取り扱うといった、当初の意図を超えた意義を帯びるようになったのである。

レジーム定義の中の「特定争点領域」(核問題)を超えた「争点領域拡大」(安全保障機構構想)という現象が、制度の慣行化により現れたことであり、これもまた制度による波及効果といえよう。

### Ⅲ. 6者協議の制度的限界

#### 1. 北朝鮮核開発の現状

以上の6者協議の制度的機能についての検証からわかるように、最初の会談から第6回第2次会合までは、北朝鮮の核問題を解決するための共同声明や共同文書が出されるなど、6者協議の枠組みは北東アジアの平和と安定を維持する重要な国際安全保障制度として機能していた。また、北朝鮮は、2007年6月から10月までの間、2・13合意と10・3合意にそれぞれ定められた初期段階の措置と次の段階(第2段階)の措置を実行するなど<sup>(27)</sup>、非核化に向けての作業は比較的順調に進められていった。

しかし、第6回第3次首席代表者会合(2008年12月8日～11日)で、非核化の検証措置について合意ができず、次回会合の日程も決まらないまま閉会した。以後、現在までおよそ7年間、6者協議は一度も開かれていない。この間、北朝鮮は2009年5月25日、2度目の核実験に踏み切り、9月には、ウラン濃縮試験が成功し、完成段階に入ったと表明した。また、2010年11月には、米国の専門家チームを北朝鮮に招請し、寧辺にある既存の核関連施設とは別の場所でウラン濃縮の新施設が稼働中であることを確認させた。これは、従来のプルトニウム再処理とは別の濃縮ウラン用の核開発が具体化段階に入ったことを意味する。さらに、現在の金正恩政権の下でも核開発は続いており、すでに政権発足約1年後の2013年2月12日、3度目の核実験を実施した。

このように、第1回目の6者協議が開催されてから12年が経った今、状況は変わっていないところか、むしろ悪化しつつある状態である。当初は北朝鮮の濃縮ウラン計画の有無をめぐる米朝間の対立から始まった問題が、今はその計画がさらに進展しつつあるだけでなく、NPTからの脱退と3度の核実験を実施するに至ったからである。

結局、北朝鮮は、すべての核兵器と既存の核プログラムの放棄を約束した9・19共同声明に違反し、核武装化に向けて着々と前進しつつあるのである。北朝鮮は必要と判断されれば協議に臨むが、それとは別に、核開発は中断せず継続していくといった、核外交と核武装を徹底に区分・並行する二重戦略(two-track strategy)をとってきた<sup>(28)</sup>。まさしく、「二歩前進」(核開発)のための「一歩後退」(6者協議)の戦術ともいえるものであろう。考えてみれば、9・19共同声明後の2006年10月9日、北朝鮮は核実験を行っており、また2・13合意後も再び核実験に踏み切った。さらにさかのぼれば、1991年の韓国との間で合意した朝鮮半島非核化共同宣言や94年の米朝枠組み合意後も、北朝鮮は結局核開発から手を引かず、国際社会との約束をことごとく破ってきたのである。

#### 2. 構造的欠陥

既述したように、6者協議は現在、ここ7年間会談自体も開かれておらず、そのため、制度の利用による国家間協力を育む試みさえ許されていない状態が続いている。いうならば、北東アジアは今、地域の最重要課題の一つである北朝鮮の非核化問題を話し合う制度を準備しておきながら、その制度運用を怠っているために事態打開の機会を自ら放棄しているのである。

では、なぜ、長い間会談が開かれていない状態が続いているのだろうか。それは基本的に、6者協議の構造的欠陥に起因するところが大きい。すなわち、6者協議は外面上、多国間枠組みの構造となっただけのもの、実質的には韓中日ロが見守る形で米国が対北朝鮮交渉を主導するという、言い換えれば、米朝による二国間枠組みの構図となっている面が大きい。そのため、米朝間で緊張が高まったり、交渉が失敗したりすれば、6者協議は制度としての実効性を失ってしまう運命になっている。

実際、これまでの協議のプロセスにおいては、象徴的な宣言だけを繰り返したり、前回の合意内容を再確認したりする程度で、ほとんど何の成果も生み出すことができずに休会、閉会したケース

がしばしばあったが、その背景にはいつも米朝間の対立が存在していた。たとえば、第4回第1次会合（2005年7月26日～8月7日）が合意文書の作成もできずに休会した背景には、北朝鮮の核の平和利用権利をめぐる米朝間の対立が主な原因であった。また、9・19共同声明後に開催された第5回第1次会合（2005年11月9日～11日）においては、共同声明の履行方法と北朝鮮企業やマカオ銀行に対する制裁問題などで米朝は対立し、結局、協議再開の日程も決めず休会したという経緯がある。さらに、今のところ最後の協議となっている第6回第3次首席代表会合（2008年12月8日～11日）においても、米朝は核申告の検証措置をめぐる歩み寄れず、過去の合意を再確認する議長声明だけを残して閉会した。

### 3. 6者協議に内包された現実主義的要素

#### (1) ゼロサム要素

6者協議をネオリベラル制度論だけで説明することに限界がある理由は、上記の構造的欠陥のほか、6者協議には幾つかの現実主義的要素が内包されている点を指摘せざるをえないからである。

その現実主義的要素とは、まず、6者協議は基本的に、ゼロサム・ゲーム（zero-sum game）の領域である、という点である。つまり、北朝鮮にとっての核兵器の保有は、体制維持を保障する唯一の手段として死活的問題である。そのため、国家の存亡に関わる核を放棄することは、北朝鮮にとってはすべてを失うことになる。反対に、北朝鮮が核兵器を持つことは、韓国と日本にとっては国家安全保障上、深刻かつ最大の脅威である。また、米国にとっても、北朝鮮の核兵器が将来、大陸間弾道ミサイル（ICBM）と結びつくことになれば、自国に対する直接的脅威となると同時に、アジアにおける安全保障戦略の大修正を迫られることになる。このように、6者協議という国際制度には、国家間の利害の構造が一方の得るものは片方の損失になるというゼロサム・ゲームの要素、すなわちリアリズムの論理が強く働いている。

結局、国際貿易や環境保全などの分野と異なり、国家主権に関わる問題領域である伝統的安全保障分野では、交渉と妥協を通じてすべての国

家が利益を得られるような、すなわちネオリベラリズムの前提するポジティブ・サム・ゲーム（positive-sum game）の部分は期待しにくくなる。

#### (2) 利得の相対性／絶対性問題

6者協議がゼロサム・ゲームの領域である限り、そこには当然、その制度に参加する国々の間で形成される絶対的利得に対する認識の共有をも困難にするロジックが働く。なぜならば、ゼロサム・ゲームの領域は、国家に常に相手との比較のうで自国の利得（相対的利得）を追求するように強いると考えられるからである。

6者協議の目的が北朝鮮の非核化のみに限定されるものであれば、北朝鮮以外の他の5カ国にとって相対的利得は問題にならない。しかし、非核化を実現する過程において、どの国がイニシアティブをとるか、またどの国家が最も負担しなければならないか、さらには、非核化後の米中間の勢力バランスが朝鮮半島でどのように形成されるか、これらはすべての国にとって重要な戦略的意味をもつ<sup>(29)</sup>。6者協議のプロセスにおいては、北朝鮮の核の保有を認めないという各国共通の利益は存在するが、非核化という共通利益が存在するがゆえに、参加国間の相対的な利得は平等ではなくなる。こうして、ネオリアリズムの根幹をなす利得の相対性の問題は、6者協議で生きている。

#### (3) インセンティブによる外生的規範の形成

本稿では、国際制度を国家の行動に影響を与える外的制約要因と捉え、構造（国際制度）と行為主体（国家）との相互作用を重視するコンストラクティヴィズム（constructivism、構成主義）<sup>(30)</sup>の制度分析については、研究の対象から除外した。それは、規範を正面から扱う構成主義の国際政治理論では、規範が行為主体間で間主観的（intersubjective）に形成されることを前提としており、こうした規範生成のメカニズムに関する構成主義のアプローチは6者協議に適用されにくいと考えられるからである。なぜならば、参加国の政治経済体制の多様性が際立つ6者協議においては、構成主義が想定する構造と行為主体とが相互に作用しあうことによって生まれうる構造の再

生産も、また行為主体間の間主観による内生的な規範の形成も、それほど期待できないとの筆者の考えからである。

国家間協力を重視するネオリベラル制度論では、合意事項の不履行 (non-compliance) と不正行為 (cheating) が協力の成功を妨げる最大の障害要因であると前提する<sup>(31)</sup>。これと関連して、リアリズムでは、参加国の間で形成された合意事項、つまり規範の不履行や不正行為のおそれがある国に対し、覇権国が強制力の行使またはその威嚇によって規範を守らせることが想定される。他方では、強制力ではなく、インセンティブによって規範の遵守を促す方法も考えられよう<sup>(32)</sup>。前述したように、9・19共同声明、2・13合意、10・3合意など、主要な対北朝鮮合意にはみな、北朝鮮の核計画を放棄させるための見返りとして経済・エネルギー支援が組み込まれており、したがって、6者協議における規範の成立はまさしくインセンティブによるものであった<sup>(33)</sup>。

その意味で、6者協議における規範の形成については、内生的な規範形成を想定する構成主義よりも、インセンティブによる合意の遵守を確保する外生的な規範の形成<sup>(34)</sup>、つまり現実主義的アプローチのほうがより妥当性があると思われる。

## おわりに

本稿では、ネオリベラル制度論のケース・スタディーとして、6者協議の制度的機能およびその限界について検討した。最後に、これまでの論考を簡単にここに整理して、本稿の結びとしたい。

6者協議を制度的側面から振り返ってみれば、制度の自律性による覇権国の影響力の減少や、制度の利用による国家間協力の促進など、関係諸国の意思決定や期待に規制的效果を与える制度の機能が、6者協議でも部分的に見られたといえる。また、こうした6者協議の国際制度としての効果が、地域の安定に一定部分寄与してきたのも事実である。その意味で、ネオリベラル制度論は、制度化が難しいといわれた安全保障分野において、国際制度が国家間協力を促す道具として重要な役割を果たすことを実証した点では評価されるべき

であろう<sup>(35)</sup>。

しかし、その反面、6者協議にはゼロサムや相対利得というリアリズムの要素が強く反映されていることをも確認した。会談が7年間も開かれていない現状から見えてくるものは、こうしたリアリズムの論理がネオリベラル制度論を圧倒し、これ以上、制度としての機能を発揮できなくしていることであろう。6者協議は「核」という国家主権に直結する問題を扱う世界である。だからこそ、ネオリベラル制度論は6者協議を読み解く理論としては限界がある。北東アジアの安全保障分野における制度の存続と国家間協力の持続がいかに困難な課題であるかが、本稿の検証結果で浮き彫りとなった。

北朝鮮の核兵器への執着は今後も続くと予想される。そうになると、北朝鮮の6者協議への復帰はますます難しくなり、それに伴う制度の再稼働も不可能になる。それに、参加国の間で北朝鮮を核兵器保有国として認めざるをえないという認識が生まれるときがくれば、参加国を束ねる求心力は消え去り、6者協議の存続意味は無くなる。その結果、北東アジアは国際的アナキーから解放できず、6者協議の「無用論」や「崩壊論」などと結びついたネオリアリズムが、この地域の国際政治を説き明かす理論としてさらに注目を集めることになるであろう。

- 
- (1) 本稿は、筆者が以下の海外学会にて口頭発表（いずれも韓国語による発表）した内容を修正・補完して執筆したものである。「北東アジアの多国間安全保障協力の理論的考察」中国第13回韓国学国際学術大会（広州：中山大学、2012年11月8日）、「北朝鮮核問題への国際政治理論的接近」2015韓国国際政治学会（麗水：麗水エキスポ・コンベンションセンター、2015年6月26日）。
- (2) John G. Ikenberry and Takashi Inoguchi, *The Use of Institutions: The U. S., Japan, and*

- Governance in East Asia* (Basingstoke : Palgrave, 2007).
- (3) David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp.4-8; Steven L. Lamy, “Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism”, in John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens, eds., *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, Sixth Edition. (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp.133-134.
- (4) Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables”, in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p.2.
- (5) Oran R. Young, “Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes”, *ibid.*, p.93.
- (6) Robert O. Keohane, “Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics”, in Robert O. Keohane ed., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (boulder: Westview Press, 1989), p.3.
- (7) 岡垣知子「主権国家システムの規範と変容—19世紀国際社会の制度化と日本の参入」『国際政治』第132号（2003年2月）、16-17頁。
- (8) 河英善編『現代国際政治理論』社会批評社、1995年、106-107頁 [韓国文]。
- (9) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp.88-100 ; Robert O. Keohane, “The Demand for International Regime”, Stephen D. Krasner, ed., *op. cit.*, pp.152-161.
- (10) 田所昌幸「国際関係の制度化」『国際政治』第132号、8頁。
- (11) 岡垣知子、前掲論文、16頁。
- (12) 李インベ「北東アジアの多国間安保協議体の構想」済州平和研究院編『東アジアの葛藤を越えて協力へ』オウム、2011年、44頁 [韓国文]。
- (13) Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929—1939* (Berkeley: University of California Press, 1973). [石崎昭彦・木村一朗訳『大不況の世界：1929—1939』東京大学出版会、1982年]。
- (14) ジャヴィスは、安全保障レジームの形成条件を論じるうえで、覇権国のレジーム構築への意志を最も重要な要素と指摘している。Robert Jervis, “Security Regimes”, in Stephen D. Krasner, ed., *op. cit.*, p.176.
- (15) 村田晃嗣他4人共著『国際政治学をつかむ』有斐閣、2009年、84頁。
- (16) 吉川直人・野口和彦編『国際関係理論』勁草書房、2006年、172頁。
- (17) 田所昌幸、前掲論文、11-12頁。
- (18) 村田晃嗣他4人共著、前掲書、87頁；石田淳「コンストラクティヴィズムの存在論とその分析射程」『国際政治』第124号（2000年5月）、16頁。
- (19) 北朝鮮の核開発の歴史については、以下を参照されたい。Hunsup Chung, “Development of North Korea’s Nuclear Crisis : History, Issue, and Prospect”, in Setsuo Takeda, ed., *North Korea and Peace and Stability in Northeast Asia* (Mishima : Institute of International Relations, College of International Relations, Nihon University, July 2007), pp.15-24.
- (20) 宮脇昇「レジームと消極的アクター—非対称型レジームと死文化レジーム」『国際政治』第132号、37頁。
- (21) 『東亜日報』2005年9月20日、2007年2月14日、2007年10月4日 [韓国文]。
- (22) 『朝日新聞』2005年9月20日。
- (23) 崔鍾建「6者会合の国際政治—6者会合に見る北東アジア秩序」小此木政夫・文正仁・西野純也編著『転換期の東アジアと北朝鮮問題』慶応義塾大学出版会、2012年、191-192頁。

- (24) 高原明生「東アジアの多国間主義—日本と中国の地域主義政策」『国際政治』第133号(2003年8月)、58-75頁。
- (25) 松田康博「中台関係と国際安全保障—抑止・拡散防止・多国間安全保障協力」『国際政治』第135号(2004年3月)、70-71頁。
- (26) 2・13合意には、「北東アジアの平和および安全のメカニズム」のほかに、朝鮮半島の非核化、米朝国交正常化、日朝国交正常化、経済およびエネルギー協力、の計五つの作業部会の設置が盛り込まれている。
- (27) この間、北朝鮮は2・13合意に基づき、初期段階の措置として寧辺の核施設の稼働停止・封印とともに、IAEA査察官の復帰を完了した。これは、合意に定められた期日から2か月遅れてのことであった。また、10・3合意に基づき、次の段階(第2段階)の措置として、「核プログラム申告書」を議長国・中国に提出するとともに、核施設の無能力化の一環として原子炉冷却塔破壊を実行した。これに対し米国は、非核化検証措置について北朝鮮と合意に達したとして、北朝鮮に対するテロ支援国家指定の解除を発表した。
- (28) 鄭勛燮「北朝鮮の核・ミサイル問題とアジア共同体への含意」青木一能力編『アジアにおける地域協力の可能性』芦書房、2015年、207-230頁；柳浩烈他13人共著『必ず知っておくべき統一・北朝鮮』平和問題研究所、2011年、95-97頁〔韓国文〕。
- (29) 赤羽恒雄「東アジア安全保障への制度論アプローチ—ネオリベラリズムの視点から—」松岡俊二・勝間田弘編著『アジア地域統合の展開』勁草書房、2011年、87-88頁。
- (30) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999). [朴ゴンヨン他3人訳『国際政治の社会的理論：構成主義』社会評論、2009年〔韓国文〕]。
- (31) Steven L. Lamy, *op. cit.*, p.133.
- (32) 鈴木基史「戦略的思考法—北東アジアにおける日本の制度戦略」日本国際政治学会編『学としての国際政治』有斐閣、2009年、201頁。
- (33) 同前。米国がその強力な軍事力を行使して北朝鮮の非核化を目指さない理由は、北朝鮮の核兵器が韓国と日本を「人質」にしているところにあると考えられる。いわゆる「核人質戦略」(nuclear hostage strategy)である。もちろん、米国の提供する「核の傘」のため、北朝鮮が韓国や日本に実際に核兵器を使用することは抑制されている。しかし、核の傘は、北朝鮮が核兵器で威嚇をしつつ、局的挑発を行う「核影戦略」(nuclear shadow strategy)に対しては抑制できない。2010年に起きた哨戒艦沈没事件と延坪島への砲撃事件は、「核影戦略」の典型といえる。柳浩烈他13人共著、前掲書、97-98頁〔韓国文〕。
- (34) 鈴木基史、前掲論文、206-207頁。
- (35) 飯田敬輔「ネオリベラル制度論—国連安保理改革にみる可能性と限界」日本国際政治学会編、前掲書、74頁。