

## 北東アジアにおける多層的交流と予防外交

佐渡友 哲（秋田経済法科大学）

### 1. はじめに

2001年7月、ハノイで開催された ASEAN 地域フォーラム（ARF）は「予防外交の概念と原則」という声明文を採択した。声明文では予防外交についての統一見解をまとめその概念を、地域の平和と安定を脅かす問題が武力衝突に発展したり、地理的に拡大したりするのを避け、調停や開発援助などの手段で平和的解決をはかること、としている。1994年に始まった ARF は、アジア太平洋地域の安全保障を多国間で議論する唯一の場として、すでに①加盟国相互の信頼醸成、②予防外交、③実質的な紛争解決、の3段階の安全保障の枠組みを掲げてきた。したがってこの採択により ARF は、従来の信頼醸成から予防外交へと1段階前進したことになる。

たしかに ARF はアジア太平洋地域の安全保障の枠組みを議論する場であるし、OSCE（欧州安全保障協力機構）のような協調的安全保障構築のためのプロセスを模索している。だが、ARF の中心メンバーはやはり、ASEAN10カ国であり、北東アジア地域の特異な国際関係や安全保障についての本格的な議論がこれまで行われたことはない。ASEAN 内部からは、昨年 ARF に加盟した朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）が「予防外交のペースを落とす可能性がある」という声も出ている。北東アジアは、経済発展の領域でも安全保障の分野でもいまだアジアの「最後のフロンティア」かもしれない。

本報告は、今日、環日本海地域に国境を超えて展開されている物流・人流、地域間経済交流、大学間・自治体間交流、市民や NGO の活動、そし

て政治家・官僚・経済人・学者などによるフォーラムなど、多層的交流を再検討し、そこから北東アジアにおける予防外交の視点を提示しようとするものである。

### 2. 予防外交とは何か

予防外交（preventive diplomacy）ということばは、1960年に国連事務総長ハマースホルドが年次報告の序文ではじめて使用したが、当時はあまり注目されなかった。1992年にガリ事務総長が『平和への課題（An Agenda for Peace）』の中で、peacemaking、peace-keeping、peace-building の前段階としての予防外交の実例として①信頼醸成措置、②事実調査、③早朝警報、④予防展開、⑤非武装地帯設置、の5項目を挙げたことにより具体的に知られるようになった。しかしその後、予防外交の概念は幅広く解釈されるようになり、紛争の未然防止、武力紛争発生の抑止、武力紛争拡大の阻止、武力紛争再発の予防などに資する人道、人権、開発、啓蒙、教育などの諸分野における広範な活動をも意味するようになった。

そして予防外交のアクターも国連や国家に限ったものではなく、企業、自治体、大学、研究機関、などに及ぶようになった。本報告では予防外交を以下のように捉える。予防外交とは、政府、国際機関をはじめ、自治体、企業、大学、研究機関、経済団体、労組、宗教団体、さらに NGO、個人に至るまで、あらゆる方面からの知恵と能力を結集し、紛争が起こりにくい安定した国際社会システムを構築しようとする努力である。

### 3. 「トラック2」の多層的交流

企業、自治体、市民団体（NGO、NPO）などの国境を超えた活動や協議（対話）を「トラック2」と呼び、政府間の公式な活動や協議を意味する「トラック1」と区別することがある。国家間の信頼醸成や紛争の予防、あるいは高度に政治性ある首脳の決断などには、「トラック1」ばかりでなく「トラック2」も実際に影響力をもつ。2000年6月13日、平壤で南北朝鮮首脳会談が実現した直接のきっかけは、一説によると、その前年秋に北朝鮮のアジア太平洋平和委員会の幹部が、北京において韓国のある企業に物流やエネルギー供給など大規模なインフラ整備を伴う巨額な投資を要請したことだという。

この南北首脳会談実現の背景にある、1999年9月にクリントン大統領に提出された米国の北朝鮮政策見直し文書「ペリー報告」、そして太陽（包容）政策として知られる金大統領の対北朝鮮政策にも注目しなければならないだろう。また、カーター元大統領（カーター・センター）の平壤訪問、韓国現代グループの鄭周永名誉会長の4回にわたる訪朝行動などもその背景として忘れてはならない。同名誉会長は金正日総書記と3回会談し、南北の経済交流を推進するだけでなく橋渡しの役割も果たした。実際に南北間の人的交流は太陽政策の結果大きく変化し、1999年に北朝鮮を訪れた韓国人は5500人を超え、逆に、北朝鮮からの訪韓者はスポーツ交流などを目的に62人であった。

北東アジアにおける「トラック2」の動きとしては、企業による地域間経済交流、自治体間の友好提携やネットワーク、大学間学術交流や留学生交換、市民やNGOによる交流・協力・人道支援

などがある。また、「北東アジア経済フォーラム」や「国連北東アジア金沢シンポジウム」のような、政治家・官僚・外交官などが国益を超えて議論する場（フォーラム）も「トラック1」への橋渡しとして重要である。

### 4. むすび——課題と提案

予防外交の視点は、理論的には未成熟といわざるを得ない。なぜなら第1に、予防外交ということばが紛争予防と同義に使用されたり、「外交」ということばから政府間交渉のみをイメージさせるからである——用語そのものに問題があるのか。第2に、予防外交が成功した場合、具体的な予防措置と武力衝突未発生との因果関係を実証することが困難だからである。にもかかわらず本報告で「トラック2」から予防外交の視点を提示しようとしたのは、それが北東アジアの安定した国際社会を構築するため十分条件ではないが必要条件と考えるからである。

最後に、「トラック2」の諸活動を北東アジアの経済発展と秩序構築にまでより効果的な影響を及ぼすようにするため、次のような提案をしたい。

- (1) 日本政府は、「図們江地域開発計画」や「北東アジア開発銀行構想」に、より積極的に関わるべきである。
- (2) 日本のODAは、2国間援助では供与先を北東アジア重視にシフトさせる一方、JICAを通じて地方自治体の国際協力プロジェクトに、より積極的に供与されるべきである。
- (3) 私たちは、個人的にあるいはNGOや国際機関を通じて、北朝鮮の人道支援を続けるべきである。

## COMMENT

齊藤 志郎（元亜細亜大学教授）

北東アジアにおける多層的交流と予防外交と題する本報告は、北東アジア、環東アジアにおける予防外交の視点を提示しようとしたものである。予防外交とは、紛争の未然防止、武力紛争発生を抑止、武力紛争拡大の阻止、武力紛争の再発の防止などに資する人道、人権、開発、啓蒙、教育などの諸分野における広範な活動を意味する。こうした予防外交のアクターは政府や国連に限ったものではなく、企業、自治体、経済団体、宗教団体、さらに NGO、個人にいたるまであらゆる方面からの知恵と能力を結集し、紛争が起こりにくい国際社会システムを構築しようとする努力である。

本報告は、北東アジアの地域経済協力プロジェクトである。「図們江開発計画」や「北東アジア開発銀行構想」に日本政府が積極的に関わるべきである、と提案し、ODA の二国間援助も北東アジア重視にシフトさせる一方、北朝鮮への人道支援の継続を提唱している。

北朝鮮は、アジア太平洋地域の安全保障の枠組

を論議する唯一の場である。ARF（ASEAN 地域フォーラム）を舞台に積極外交を展開してきたが、2002年9月の平壤における日本小泉首相と金正日総書記との日朝首脳会談により、日朝国交正常化をはじめ、北東アジア地域における国際関係改善に踏み出すこととなった。

本報告が提唱する北朝鮮への人道支援も、これまでの北朝鮮の不法行為を撤回させ、国際社会の一員としての責任ある行動をとらしめる重要な予防外交の一環だが、さらに日本人拉致問題の解決、核開発、ミサイル開発発射の凍結などの懸案処理には、日本政府の外交交渉とともに、国際社会の一致した外交努力が不可欠である。北朝鮮が北東アジアに脅威を及ぼす根元を絶つには、国民が飢餓線上をさまようような経済危機を緩和させる経済協力、開発援助など幅広い活動を展開しなければならない。それにしても、北朝鮮の言行一致を前提とする信頼関係の醸成が先決であることは言うまでもない。