

現代モンゴル外交の展開と模索

— 上海協力機構（SCO）との関連を中心に —

ハムスレン・ハグワスレン（日本学術振興会特別研究員）

1. はじめに

(1) 本稿の問題意識

アジアもしくは東アジア地域において、冷戦終焉後、新たな国際秩序構築を求めてさまざまな模索が行われている。21世紀に入って、米、中、口の大国に、日本その他のアジア諸国の外交政策がとりわけ変容を遂げつつある。そうした状況の中で、かつてソ連の「16番目の共和国」とも呼ばれたモンゴルの外交政策も、新たな転換期を迎えているといえよう。

冷戦終結、ソ連崩壊後のモンゴル外交の足取りを考察する上では、大きく分けて二つの要因を把握する必要があると考えられる。第一に、モンゴルを取り巻く国際環境の構造的変化である。一方で、モンゴルの独立・安全保障の根本的な要因ともいべき、中口の力の相関関係が歴史的に転換した。他方、ソ連崩壊後のモンゴルの民主改革と中口の狭間に位置する地政学的重要性にいち早く着目し、積極的に関係強化を図っている米国の影響が増しつつある。そのほか、日本も経済援助の形で関係を拡大し始めた。第二に、モンゴル国内の政治的・経済的・社会的変化である。モンゴルは1990年アジアの社会主義国として初めて、市場

経済と民主主義に向けて体制移行を開始した。90年3月に複数政党制を導入、9月大統領制に移行、さらに92年2月、モンゴル国新憲法施行に伴い、「モンゴル人民共和国」から「モンゴル国」に国名を変更した。

このような、国内外の環境変化のなかで、モンゴルが冷戦後の新たな国家安全保障・対外政策の基本方針を正式に打ち出したのは、94年6月30日にモンゴル国家大会議（国会）で採択された「モンゴル国家安全保障の指針」、「モンゴル対外政策の指針」、「モンゴル軍事ドクトリン」の三つの文書である¹。その特質としては、次の四点が挙げられる。①外交目標の変化：以前の、社会主義イデオロギーを世界に拡大するという名目の目標から、自国の国益を重視するものへと変化した。②外交政策の決定メカニズムの民主化：モンゴル人民革命党の単独決定から国家大会議の決定によるものへと変化した。③外交政策の基本方針の転換：長年にわたるソ連との軍事同盟を脱し、軍事同盟に参加しない新たな非同盟路線を謳い上げた。④全方位外交の展開：ソ連一辺倒政策から、中口との等距離・中立外交の構築、日米など西側先進諸国との関係強化、アジア・太平洋諸国との関係発展などを推進するようになった。さらに、「どの軍事同盟にも参加せず、領土、領空を他国

キーワード：

モンゴル外交、小国、中立、東アジア国際政治、地政学

に反対する目的で利用させず、外国の軍隊、兵器、とりわけ核兵器およびその他の大量殺戮兵器を領土内に設置しない」とする「非基地」、「非核」の、いわゆる「非同盟・中立主義」の立場に立った基本方針を明示した。

1921年の建国自体もそうであったが、モンゴルにとっては、一貫して、中ソ両国といかなる関係を保ちつつ、どのように国際社会での地位向上をはかって自国の独立を維持していくかが、建国以来の基本的な政治的課題であった。そうした状況の中で、これまで70年間モンゴルは、政治・経済・安全保障などあらゆる分野においてソ連に全面的に依存することによって国家運営を図ってきた。そうしたモンゴル政治の歴史的背景を考えれば、旧ソ連圏から離脱し、自立の道を求め歩みだしたことは、歴史的なことといえる。今後、モンゴルは、中口を含めた周辺諸国とどのような関係を構築していくのか。94年の基本文書が示したように、中口との間で等距離を保つ中立的な緩衝国（buffer state）になりきれぬのか。それとも、地域大国中国の経済の大波に呑み込まれるのか。これまでもそうであったように、将来においても、中国の脅威を回避するために、再びロシアの影響下に入るのか。あるいは、最近になってとりわけ顕著になりつつあるように、中口との間に中立を追求しつつ、さらに中口両国を牽制する勢力として米国など第三国を介入させた勢力均衡〔balance of power〕に頼る外交・安全保障枠組みを構築するのか。その行方は、単にモンゴル自身の安全保障政策の在り方や、隣国たる中口のみならず、東アジア情勢全般に少なからぬ影響を与えることになろう。

そこで本稿では、以上の問題意識を踏まえ、まず第2章で、2000年以降モンゴルで議論の対象になってきた上海協力機構（Shanghai Cooperation Organization: SCO（以下、「SCO」と略称する））をめぐる問題について考察する。次いで、第3章、第4章では、将来の小国としてのモンゴルの安全

保障政策についての筆者の見解を述べる。具体的には、対SCOの代替策として「モンゴル非核構想」とモンゴルの国連平和維持活動（United Nations Peacekeeping Operations: PKO（以下、「PKO」と略称する））への参加について取り上げる。

その前に、まず、本稿で扱う「小国」概念について簡単に触れたい。「小国」概念については、大きく分けて二つの認識があると考えられる。第一に、一般概念ないし狭義での小国である。すなわち、小国とは、「小さい国、勢力の弱い国、また領土が狭く人口も少ない国」²と一般的に理解されている。次に、政治学的な視点からの概念であり、「人口・国土・軍事力・経済力などの規模において大国や中級国家に及ばない国、また行動様式の特徴において、自らの物理的な能力によっては安全を確保することができず、他国や国際組織に頼らざるを得ない国を指す」³と認識されている。

本稿では、一般概念ではなく政治学的な概念から「小国」を捉える。つまり、小国を国際政治情勢の変動の中に位置づけ、さらに小国の外交行動に着目しながら論じることとする。

（2）先行研究について

今まで、こうしたモンゴルの安全保障政策に関する研究は、日本においては、一部⁴を除けばほとんど行われていない。日本におけるモンゴル研究は文化や歴史、あるいは文化人類学の研究が中心であるため、政治ないし安全保障に関する研究は、従来の研究者には馴染みのない分野であったように思われる。

モンゴル国内で出版された、モンゴルの外交・安全保障に関する代表的な文献としては、*Монгол улсын аюулгүй байдал: Монгол Орос судлаачдын үзэл бодол*. БХЯ-ны Стратеги судлалын хүрээлэн, Улаанбаатар, 1998.（『モンゴルの安全保障 — モンゴル、ロシア研究者の論説集』（国防

省戦略研究所、ウランバートル、1998年)、*Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдал, түүнийг хангах зарим асуудал*。Монгол Улсын Их Сургууль Улс төр судлалын тэнхим, Улаанбаатар, 2000。(『モンゴルの安全保障と確保の諸問題』(モンゴル国立大学政治学部、ウランバートル、2000年)、*Олон Улс Судлал*。Шинжлэх Ухааны Академи, Олон Улс Судлалын Хүрээлэн (モンゴル科学アカデミー国際学研究所編『国際学』(季刊誌)、*Стратеги судлал*。БХЯ-ны Стратеги судлалын хүрээлэн (モンゴル国防省戦略研究所編『戦略研究』(季刊誌)、英語のものとしては、Regional Security Issues and Mongolia, The Mongolian Journal of International Affairs⁵などが挙げられる。

これらは確かに新しい安全保障指針の輪郭を明らかにしたという点で、評価できるものである。ただし、これまでの論考を概観すると、ほとんどは、「国家安全保障の指針」、「対外政策の指針」の概要について論じたものが多かったといえる。しかし、SCOをめぐる問題については、モンゴル国内でも研究者の間で活発な議論が行われている。特に、2004年4月にモンゴル国防省戦略研究所が主催した「北大西洋条約機構 (NATO) ・上海協力機構 (SCO) とモンゴルの関わり」と題した円卓会議の報告書⁶は、これらの問題を分析する上で大変参考になった。

2. SCOをめぐる問題の展開

SCOをめぐる問題については、具体的には三つの課題に焦点を当てることにする。第一に、そもそもSCOは、どのような機能を持ち、また中国がこの枠組みを重視する目的は何かについてである。第二に、なぜ中ロ両国が同組織へのモンゴルの加入を促しているのか、あるいは、なぜモンゴルが当初SCOに対し強い関心を持ったのか、その背後に存在するものは何か。第三に、SCOへのモンゴルの正式加盟が実現すれば、それがモ

ンゴルの安全保障にとって何を意味するか、についてである。

モンゴルは90年代半ば頃から、多国間協議への参加を積極的に模索し始めたが、そのなかで、中ロ両国のイニシアティブにより結成された、いわゆるSCOについて強い関心を示して来た。たとえば、2002年8月に、モンゴル外相 (当時) L.エルデネチヨローン (Л.Эрдэнэчулуун)は、訪日の際、記者会見で次のように述べている。「・・・同機構は、わが国にとっても関心が高いテロリズム、麻薬ビジネス、人身売買の問題が課題であり、ぜひ加盟したい」⁷と、加入の意思を表明している。その後、2004年6月SCOタシケント首脳会議において、モンゴルは初めてオブザーバー国として参加している。

しかし、2005年3月、モンゴル外相 (当時) Ts.モンフオリギル (Ц.Мөнхорбил)は、「SCOから正式参加の招請は受けているが、モンゴルは、現在のオブザーバーの地位を維持する立場である。だが、同機構は、政治・軍事協力のみならず、中央アジアの道路・運輸ネットワークや経済協力・社会発展問題も取り上げているため、モンゴルは同機構の活動に注目している」⁸と述べ、従来の方針を修正し、同機構へ正式には加盟しない立場が示された。SCOをめぐるこれらの一連の動きは何を意味し、その背景に存在するものは何であろうか。まず、SCOの実体、その目的について分析する。

(1) SCOの展開過程

中ロ、および中国と国境を接するカザフスタン、キルギス、タジキスタンの中央アジア3カ国が、96年4月、上海で首脳会談を開き、国境の最終的画定と国境地帯の緊張緩和について話し合ったのが「上海ファイブ」の始まりであった。その後、モスクワ (97年)、アルマトゥイ (98年)、ビシケク (99年)、ドゥシャンベ (2000年) と毎年首脳会談を開催し、関係を強化してきた(表1を参照)。

表1. SCOの主な動き

首脳会議開催年	開催地	主な内容
1996年4月（初回）	上海（中国）	中ロとカザフスタン・キルギス・タジキスタンの中央アジア三カ国が参加、国境の最終的画定と国境地帯の緊張緩和について話し合う。「上海ファイブ」成立。
1997年4月（第2回）	モスクワ（ロシア）	「国境地帯での相互軍縮に関する協定」締結。
1998年7月（第3回）	アルマトゥイ（カザフスタン）	イスラム原理主義や国際テロ対策を訴えた宣言を発表。
1999年8月（第4回）	ビシケク（キルギス）	民族分裂やイスラム原理主義に反対し、国境を越えた犯罪の取締りを訴えた宣言発表。
2000年8月（第5回）	ドゥシャンベ（タジキスタン）	外交、経済、軍事などの協力を強化し、反テロ演習の実施などを謳った宣言を発表。ウズベキスタンがオブザーバーとして加わり、「上海フォーラム」と改名。
2001年6月（第6回）	上海（中国）	ウズベキスタンの正式加盟を受け、「上海協力機構」が成立。上海協力機構創設宣言を発表。
2002年6月（第7回）	サンクトペテルブルグ（ロシア）	共同宣言、SCO憲章に調印、テロ対策機関の設置協定を締結。
2003年5月（第8回）	モスクワ（ロシア）	SCOの事務局を北京に、地域反テロセンターをキルギスの首都ビシケクに設置することを決定。
2004年6月（第9回）	タシケント（ウズベキスタン）	タシケント宣言発表、合同軍事演習の開催決定、モンゴルが初のオブザーバー参加国として加わる。
2005年7月（第10回）	アスタナ（カザフスタン）	米軍の中央アジア撤退要求を内容とする共同声明発表。

出典：『朝日新聞』等新聞報道を参考に筆者作成。

さらに「上海ファイブ」の枠組の中で、国境問題の解決プロセスが軌道に乗るにしたがって、組織内外の多様な争点が議論の対象とされるようになり、とりわけ98年第3回首脳会議から争点が拡大する傾向は顕著となった。99年第4回首脳会議では、「民族分離主義」や「イスラム原理主義」を脅威とみなす点で一致し、またNATO（北大西洋条約機構）軍のコソボ空爆に対して「人権」を口実にした外部干渉に反対する旨を表明した。また、江沢民国家主席も、米国の行動を「覇権主義と強権政治の新たな展開」⁹と強く批判している。

2000年のドゥシャンベ首脳会議では、ABM

（対弾道弾ミサイル）制限条約の遵守、人権問題を通じた内政干渉反対など、対米戦略を念頭に置き、政治、外交、軍事、経済、貿易の各分野で一層の関係強化を打ち出した。

2001年上海で第6回首脳会議が開催され、ウズベキスタンが正式加盟国として承認されるとともに、それまでの対話枠組としての「上海ファイブ」から、地域機構としての「上海協力機構（SCO）」へと格上げされた。つまり、それまでの「会議組織」から「多国間協力機構」の地域メカニズムへと転換したのである。SCOの設立目的について、創立宣言では次のように言及している。①地域の相互善隣友好の強化、②地域の政治、経済、貿易、

科学技術、文化、教育などの分野での協力関係の奨励、③地域の平和、安全、安定の維持に共同で努力する、④民主的で公正、合理的な国際政治経済の新秩序を築く¹⁰、などである。こうした表面的な友好協力関係だけではなく「名指しは避けながらも、対ユーゴスラビア空爆、イラク攻撃などに見られる軍事力依存、覇権主義的行動を取っている米国やNATOなどの軍事・政治同盟に対する批判的立場を暗示しつつ、それと対置できる地域機構を創設する」¹¹ことで中口の思惑が一致したものとみられる。

これに対して、米国は、SCOをどのように見ているのであろうか。例えば、バドソン研究所上級研究員O.E.ウィリヤムは、「中口は中央アジアに自分達の影響力を確保する手段としてSCOを利用している」¹²と批判している。

SCOのもう一つの眼目は、イスラム原理主義勢力、民族分離主義への共同対処である。アフガニスタンのタリバン、「ウズベキスタン・イスラム運動」が中央アジアで脅威になる一方、ロシアは国内にチェチェン武装勢力を抱え、中国の新疆ウイグル自治区ではイスラムのウイグル人による独立運動が活発化している。

(2) SCO加盟諸国の利益

前節で取り上げたように、SCO結成の背景と結成後のプロセス、それに対する中口の対応などを考慮すれば、その構造を考える上で、次の点に注目する必要がある。まず、中口・中央アジア諸国間には、根強い相互不信が潜在的にあり、それが地域的な不安定を増幅しうる脅威となっている。SCOの機能と役割には、以下のような四つの必要性に基づいてこれらの諸国が協力することで、こうした相互不信による不安定を未然に防ごうとする意図が反映されていると考えられる。

第一に不安定な地域での二国間軍事力削減、信頼醸成を積み上げることで「脅威」を未然に防ぐ、第二に主に国際テロを想定した多国間の政治軍事

協力、第三に二国間を含めた経済協力、資源開発協力¹³、第四に米国の単極支配・米軍の中央アジアへの軍事的浸透を牽制する、外交戦略上の必要性（カード）としての役割である。

中央アジアの加盟国から見れば、SCOを通じて中口と強い関係を維持することによって権威主義政権を維持しようとする政権側の意図がそこにある¹⁴。

毛里和子によれば、次の三点において、SCOはASEANなどの地域組織と根本的に異なっているという。

第一に、軍事安全保障がこの機構および地域協力の第一義的機能であること、第二に、地域主義が、①歴史的文化的な帰属性アイデンティティに支えられたもの、②ある外的圧力やパワーに対応するアイデンティティによるもの、③経済協力や環境協力などの明確な機能を設定したアイデンティティによるものの三種に分けられるとすれば、SCOは、①の帰属性アイデンティティをまったくもたない、②型であること、第三に、ASEANが三十数年の歴史過程で内発的に成熟してきたのとは全く違って、ほかでもなく中国が「作り上げた」ものであること¹⁵。

以上の構図から考えれば、SCOの背景には、中口、とりわけ中国による、その影響力と利益拡大化を図ろうとする意図があり、また、軍事力がその基本要素となっている。他方では、中央アジア諸国にとっては、権威主義政権を維持するための政権側の意図を反映したものである。すなわち、加盟国が共通の利益を追求するものではなく、それぞれの国の利益を実現する場であるように思われる。

(3) モンゴルのSCOとの関わり

冒頭で指摘したように、2002年にモンゴル政府はSCOへの加盟の意思を表明し、2004年6月からオブザーバー国として参加している。その背後には、中口両国からの強い働きかけがあったと思

われる。これについては、モンゴルの外交筋も、中ロ両国から駐在中ロ両大使館を通じて、SCOへの加入を促す働きかけがあったことを認めている¹⁶。もし、そのような働きかけが事実だとすれば、どういう意味を持つのであろうか。中ロ両国がSCOへのモンゴルの加入を促す必然性はどこにあるのか。SCOを通じて、モンゴルと中ロの間には共通の利益は存在するのであろうか。

これらの問題の背景には、前節で指摘した中ロ両国のSCOにおける「外交戦略上の必要性」が関わっているように思われる。それは必ずしも軍事協力に限るものではないが、対米関係を強化するモンゴルを、SCOの枠組に取り込もうとする戦略的意図があると考えられる。

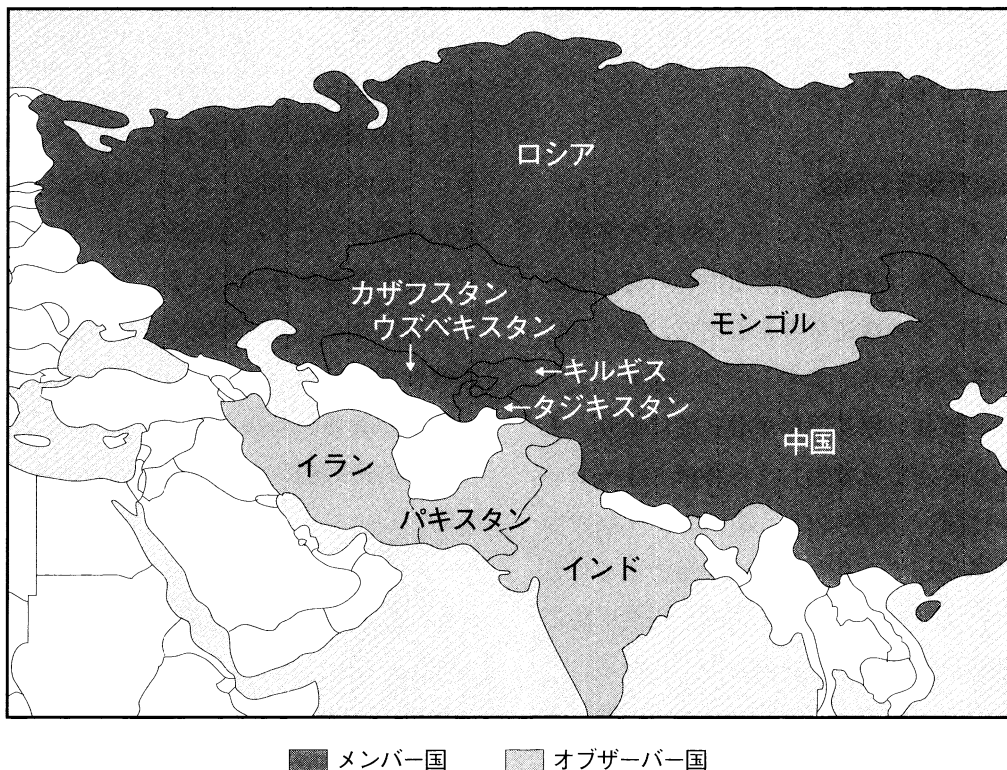
モンゴルがSCOに正式に加盟すれば、中央アジアを含むユーラシア大陸のかなりの地理的部分をこの機構がカバーすることになる。このことが、中ロがめざすグローバルな戦略的均衡構築におい

て、重要な要因と言える（図1を参照）。

つまり、中国防衛大学教授 Li Dazhung (2005)、中国東北アジア研究センターWan Xiaixia (2002)らが言うように¹⁷、中国は、対モンゴル関係を戦略的に重視する米国に警戒心を抱いている。これを裏づけるもう一つの例は、中国国家主席胡錦濤の2003年6月モンゴル訪問である。訪問の際、「共同声明」に調印し、「中国はモンゴルの非核地帯政策や外国軍隊を駐屯させない政策を支持する」との内容を確認し¹⁸、事実上、米国との軍事協力を牽制した。

では、SCOに関心を示すモンゴルの動機は、どこに求めるべきか。それは、モンゴル経済の対中依存度の上昇である。中国はモンゴルにとって最大の貿易相手国であり、両国経済関係は年々深まりつつある。「2002年モンゴルの貿易総額12.14億ドルのうち、中国との貿易額は3.63億ドルで、約3分の1を占める（中国側の輸出は、1.40億ド

図1. SCOの加盟国分布図（2005年7月現在）



出典：http://en.wikipedia.org/wiki/Shanghai_Cooperation_Organizationを基に筆者作成。

ル、輸入は2.23億ドル)。2002年末現在、モンゴルにある中国系企業は825社に上り（〔筆者〕企業数では50%超え、他を大きく引き離している）、累計投資額は2.81億ドルで、モンゴル外国投資の約40%を占める。]¹⁹このほか、中国は、SCO加盟諸国に総額9億米ドルの優遇的借款の提供を約束し²⁰、機構内で最大にして有力な支援国としての地位を固めつつある。

1994年以来プラス成長を続けている経済成長を維持するには、以上のような中国との経済協力や経済的援助の獲得が重要な手段であることは否定できない。実際、SCOとの協力について N.エンフバヤル（Н.Энхбаяр）大統領が次のように述べている。「モンゴルはSCOとの協力のなかで経済分野における協力推進を重視しており、地域経済協力促進に向けた共同プロジェクト、とりわけ、エネルギー、インフラ、通過輸送問題に対し、もっとも注目している」²¹。

だが、これとは対照的に将来の経済的安全保障と自立性の観点から考慮すれば、突出した対中依存は決して望ましい政策とは言えない。

これまでのSCOの検証から得られる結論は次のとおりである。第一に、SCO結成の背景、設立後の展開、構造的特徴などから、同機構の背景には、中口、とりわけ中国が、その政治・軍事力をもって、多様な利益・影響力を地域規模に拡大するという意図があると考えられる。第二に、中口両国、とりわけ中国が同組織へモンゴルを取り込もうとする理由としては、もちろん、経済協力・対モンゴル投資拡大などの側面も否定できないが、それ以上に対米関係を強化するモンゴルをSCOに取り込むことにより、米国の影響力の浸透を未然に防ぐことがあると考えられる。第三に、これまで指摘したように、もしモンゴルがSCOに加盟すれば、それは94年に発表した「非同盟・中立」路線の転換を意味する。さらに、モンゴルの国際的地位や安全保障の観点から考慮すれば、SCO加盟は選択肢を狭め、戦略的利益の低下を

もたらす可能性が高いのではないかと、ということである。

今後、モンゴルが、とくに上記第三の結論で指摘した戦略的利益の低下を回避しつつ、中立を維持するためには、モンゴルの特殊性を生かした安全保障枠組みの構築が必要と考えられる。次の章では、まず、最初にモンゴルが自国の安全を確保する外交的手段の一つとして掲げた「モンゴル非核地帯」構想の現状と直面している課題について考えることにしたい。次に、近年モンゴルが積極的に参加しはじめている国連平和維持活動（PKO）について取り上げ、モンゴルの戦略的可能性について考察を試みることにする。

3. モンゴル非核地帯構想の展開と課題

冒頭で述べた、94年6月にモンゴル国家大会議で採択された安全保障、対外政策に関する基本文書の中では、「『モンゴル非核地位』に国際法上の拘束力を持たせることにより、安全保障を外交的な手段で確保する」²²と謳われている。これは、92年の「モンゴルの非核地帯」宣言をモンゴル外交の基本方針として定めたことを意味する。モンゴルの非核政策をめぐる動きを明らかにするために、まずその経緯を簡単に紹介しておきたい（表2を参照）。

（1）非核地帯構想の歴史的背景

モンゴルの非核地帯化宣言は、92年9月25日に P.オチルバト（П.Очирбат）大統領が国連演説の中で発表したもので、「モンゴルは軍縮および地域・世界との相互信頼に貢献するとの見地に立って、自らの領土を非核地帯と宣言する」という内容である。

同宣言の歴史的背景は、中ソ対立によって、ソ連と同盟国であったモンゴルに核戦争の危機が迫った60年代にさかのぼる。

『朝日新聞』によれば、60年代半ばから92年ま

表2. モンゴル非核地帯構想をめぐる動き

年月日	
1992年 9 月	「モンゴルの非核地帯化」を宣言（第47回国連総会において、P.オチルバト大統領（当時）が演説の中で発表）
「モンゴルの非核地帯化」宣言に対する各国の支持	
1993年 1 月	ロシアが友好関係協力条約にて支持
1993年 7 月	キルギスのアカーエフ大統領がモンゴル訪問時に支持表明
1993年10月15日	米国政府からの通報で支持表明
1993年10月22日	在モンゴル中国大使館からの通報で支持表明
1993年10月	カザフスタンのナザルバイエフ大統領がモンゴル訪問時に支持表明
1993年11月 1 日	英国政府からの通報表明
1993年11月末	フランスが支持表明（形式は不明）
1993年11月	ジャスライ首相の訪日時に、日本政府は「高く評価」する旨の表明
それ以降の動き：	
1998年12月	第53回国連総会、「モンゴル国の非核兵器国の地位」に関する決議（53/77D）採択
2000年 2 月	モンゴル国会「モンゴル国の非核兵器化に関する法律」採択
2000年10月	第55回国連総会第一委員会、「モンゴルの非核兵器化の地位に対する安全保障に関する核兵器保有五ヵ国共同声明」発表
2001年 9 月	モンゴル非核兵器化に関する非政府専門家会合開催、札幌報告を採用
2002年 3 月	専門家会議レポート（札幌報告）を第57回国連総会に向け、国連事務総長へ提出
2002年 4 月	モンゴル非核地帯に関するモ・中・ロ三国条約の草案を両国に提出
2002年 9 月	第57回国連総会第一委員会 モンゴルの非核化地位に関する決議（56/57）を採択

出典：『新生モンゴル：脱社会主義への挑戦』（JETRO）日本貿易振興会、1995年、29頁等を基に筆者作成。

で、ソ連がモンゴルに設けた軍事基地は30ヵ所近くにおよび、ピーク時の要員は7万5千人にのぼった。核戦争も想定し、通常兵器のミサイルが配備され、核ミサイルはロシア領内からいつでも発射できる態勢だった。中ソはモンゴル国境近くで核実験も競い合い、中国は64年から96年までロプノルにおいて計45回、ソ連は49年から90年までにセミパラチンスクで計約470回にわたって核実験を行った²³。

このような歴史的な背景が存在するために、モンゴルは最初に中央アジアの国々と非核地帯構想を検討した。しかし、「中央アジアの非核地帯創

設」を国連第51回総会で決議することを求めたが、中央アジアの中で最も近いカザフスタンと国境が50キロほど離れており、国境を直接隣接していないため、非核地帯は認められなかった。代替策として、「一国非核地帯」の決議案を国連に提案した。しかし、モンゴルを先例にして、世界各地に一国非核地帯ができれば、ポスト冷戦における核保有国間の地政学的戦略バランスが崩れるとの理由で、核保有五ヵ国が難色を示し交渉は行き詰ったという。

そのためモンゴルは、「一国非核地帯」の決議案を撤回し、そのかわりに、核兵器保有国がモン

ゴルの地理的な特別の地位を認めた上で、核不拡散条約（NPT）傘下の非核国に保証している核使用の回避をモンゴルに再確認するという形で交渉が進められた。それを受け、98年12月4日の第53回国連総会で、全会一致により「モンゴル国の国際的安全保障と非核地位」に関する決議（53/77D）が採択された。国連決議の内容は次のとおりである。

国際的に認知された地位がモンゴル国の安全保障を増進するだけでなく、地域の安全保障と信頼醸成の強化にも貢献することを確信し、以下のことを決議する。

- ・非核地位（非核兵器国の地位）の宣言を歓迎する。
- ・核兵器国を含む加盟国が、モンゴル国が独立、主権、領土保全、国境不可侵性、経済的安全保障、生態系の均衡、そして非核地位を固め、強化するための必要な措置を、モンゴル国と協力してとることを奨励する。
- ・アジア太平洋地域の加盟国に、安全保障や経済のため関連地域機構に参加しようとするモンゴル国の努力を支援するよう訴える。
- ・モンゴル国に必要な援助を与えるよう、国連事務総長と関連国連機関に要請する²⁴。

国内においても、2000年2月3日モンゴル国会が、国内での核兵器の開発や生産、取得、保有を禁止する「非核兵器に関する法律」を採択した。さらに、同年10月5日、核保有五カ国（米・英・仏・中・ロ）が、モンゴルの消極的安全を保証することを再確認した共同声明を発表した²⁵。

（2）モンゴル非核地位の特徴と課題

非核地帯とは、特定地域の複数の国々が、自らの意思に基づき、核兵器の開発、生産、貯蔵、実験、他国の核兵器の管理や配備禁止などについて条約の形で誓約し、その地域を核のない地域とす

ることである。例えば、ラテン・アメリカ核兵器禁止条約（トラテロルコ条約1967年）、南太平洋非核地帯条約（ラロトンガ条約1985年）、東南アジア非核地帯条約（バンコク条約1995年）、アフリカ非核兵器地帯条約（ベリンダバ条約1996年）などがある。これに対して、「モンゴルの非核地位」は次の二つの特徴を持つ。第一に、モンゴルの場合、モンゴルの置かれた地理的特殊な事情に基づき、核保有五カ国が例外的に認めたことである。そのため、「一国核兵器地帯」（a single nuclear-weapon-free zone）ではなく、「非核兵器地位」（nuclear-weapon-free status）というステータスが認められた。したがって、二つ目の特徴は、モンゴルの非核兵器国の地位は、国際法上では、何の拘束力をも持たないことである。

（3）札幌専門家会議

国連とモンゴル国内の動きを踏まえ、2001年9月5日～6日、札幌市で、国連アジア太平洋平和軍縮センターの主催により、モンゴルの非核地位に法的拘束力を持たせる具体策の検討を目的とした国連会議が開催された。国連やモンゴルの代表と核保有五カ国の安全保障の専門家らによる議論の結果、条約に関して勧告がまとめられた。その中で「最小モデル」と「最大モデル」という二つのモデルが示された。

「最小モデル」とは、締約国をモンゴル、中国、ロシア三カ国のみ限定し、禁止事項を、中国およびロシアによる「モンゴル領内での核爆発装置の配備、貯蔵および通過」に限った条約である。一方、「最大モデル」では、核保有五カ国の何らかの形での参加が念頭に置かれている。さらに、安全の保障、核爆発実験、核廃棄物の投棄、通常軍事能力、モンゴルの経済的および生態系安全保障、非軍事的脅威など「広範囲にわたるモンゴルの安全保障に対する脅威」に関する規定を設けている²⁶。

最後にこの会議から次の結論が出された。それ

は、モンゴルが非核地位に法的拘束力を持たせたいのであれば、中国とロシアとの間で条約を締結することに集中し、迅速かつ簡素に行うべきとの見解であった²⁷。

専門家会議レポート（札幌報告）の結論を受けてモンゴルは「最小モデル」、すなわち、モンゴル・中国・ロシア三カ国の間に条約を結ぶ方法を選択した。

（4）三カ国条約に関する聞き取り調査

筆者は、その条約締結の現況について2004年8月にモンゴルで聞き取り調査を行った。モンゴル外務省多国間協力局副局長（当時）P. ガンスフ（П.Гансүх）によれば、「モンゴル非核地位を国際法的に強化することは、我が国の安全保障にとって、重要な課題であると認識している。2002年に『モンゴルの非核地位に関するモ・中・ロ三カ国条約』の草案を中口両国に提出し、現在交渉中である。しかし、三カ国条約が締結しても遵守されるとは限らない。三カ国条約以外の手段は考えられないのか、研究する必要がある²⁸と指摘されている。

また、前モンゴル国連常駐代表（元モンゴル国家安全保障評議会事務局長）J. エンフサイハン（Ж.Энхсайхан）²⁹によれば、モンゴル非核地帯構想は、単なる非核の問題ではなく、モンゴルの独立、領土保全、経済的安全保障、環境問題などを包括的に考えた国家安全保障確保の一手段と考えるべき重要な課題である。92年の「モンゴルの非核地帯」宣言以来、これまで核保有国との間で厳しい交渉が繰り広げられてきたが、交渉を重ね、お互いに妥協した結果、「モンゴルの非核地位」に関する国連総会決議が98年に採択された。今後は、法的拘束を有する強固なものにしなければならないが、そのために「モ・中・ロ三カ国条約」の締結が必要である。しかし、2003年10月に新しく任命されたモンゴル国連常駐代表が、『モンゴルが、一国非核地帯政策から中央アジア非核地帯

条約に付随する』と発言しており、それが、国連や国際機関の関係者の驚きを生んでいる、と批判されている³⁰。

以上の聞き取り調査の内容から、次の二点が明らかになった。第一に、モンゴル国内ではこの政策をめぐる解釈や政策に対する優先順位について、政策担当者間で相違があるということである。ただし、それは、モンゴルがこの政策を断念したことを意味するものではなく、今後法的拘束力の実現に向けて実際どのような政策が取られるのか注目する必要がある。第二に、モンゴル側が提案した三カ国条約案に対し、中口両国は、基本的に前向きな反応を示していることである³¹。

いずれにせよ、北東アジアでは、中口が実際の核保有国であり、北朝鮮でも核問題が浮上するなど同地域における非核地帯構想は現実的ではないとの見方もある。モンゴルの「非核地位」自体は未だに国際法的に拘束力を持っていないが、核保有大国の狭間にあるモンゴルが独自に非核化を宣言したことが小国モンゴルの安全保障上大きな意義をもつことは事実である。

4. 非同盟・中立政策を支える国連PKOへの参加の重要性

モンゴルは、主として外交的手段を通じて国家安全保障を確保しようとしており、前章では、その一つとして非核政策を見てきた。しかし、そうした安全保障を目的とする外交政策の補助手段を講じることは、小国モンゴルにとって不可避であろう。ソ連崩壊後、モンゴルの国防水準が独立を確保するのに十分とはいえない状況に陥った。モンゴルの国防軍は、経済難で国防予算が不足したため、一貫して縮小の傾向を余儀なくされ、2003年現在で、兵力9,100人（予備役約14万人）、国防予算は、181億8,680万トゥグルグ（国家歳出予算の約3.3%）³²である。自力での防衛は困難に陥った。そのため、モンゴルは国連の集団的安全保障

を重視するようになった。これを担保するため、1998年以降、モンゴルは国連PKOに積極的に参加し、その国際的地位向上をめざした。主な活動は次のとおりである。

- ・国連西サハラ住民投票監視団 (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara : MINURSO) に軍事監視要員 3 名を派遣
- ・国連コンゴ民主共和国ミッション (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo : MONUC) に軍事監視要員 2 名を派遣
- ・国連スーダンミッション (United Nations Mission in the Sudan : UNMIS) に 2 名を派遣
- ・2006年 1 月から、国連シエラレオネ・ミッション (UNAMSIL) に歩兵部隊 (250 名) を派遣
- ・国連PKO以外では、2003年から、イラク (第 6 次にわたり) やアフガニスタン戦後復帰支援などにもモンゴル軍派遣 (合計860名)³³

これまで、コンゴ、西サハラ、スーダンなどへは13人の軍事監視要員が派遣されたが、2005年12月からコソボへ軍部隊 (36人)、2006年 1 月から国連シエラレオネ・ミッション (UNAMSIL) に歩兵部隊 (250人) を派遣した。PKO国際協力について、トルコ、カナダからモンゴルに対して呼びかけがあり、2008年にはモンゴル国軍のPKO部隊を2500人規模に大增員する見込み³⁴だという。国防相によれば、「PKOへの参加は、国家安全・国益を外交的手段により確保するという安全保障の基本理念に沿ったものであり、国際舞台で活躍することはモンゴル軍の国際的地位の向上にもつながる」³⁵としている。

一方で、モンゴルは米国とも軍事交流を重視している。2004年 6 月にウランバートル郊外にあるタバン・トルゴイ軍事演習所で共同平和維持訓練が実施され、ファーゴ米太平洋軍総司令官来訪時

(7月) には同軍事演習所を東北アジア平和維持訓練所に機能強化する協議が行われた。また、同年 7 月、N. バガバンディ (Н.Багабанди) 大統領訪米時のブッシュ大統領との会談では、将来にわたる国際的平和維持協力で合意している³⁶。最近の動きとしては、2005年10月23日、米国防長官ラムズフェルドがモンゴルを訪問、次いで、11月21月にブッシュ大統領が、米大統領として初めてモンゴルを訪問し、イラク派兵に謝意を表し、その貢献をたたえた。米国はさらに2006年、モンゴル軍将校の教育のため、1800万ドルの資金供与を予定している³⁷。

こうした米国との軍事交流は、中立・非同盟を掲げる小国の外交路線に反しているという解釈があっても不思議ではない。しかし、これは大国の間に位置しながら、自力での国防が困難なモンゴルにとっては不可避なことであり、小国特有の行動様式でもある。PKOや米国とのこのような軍事交流は、モンゴル軍改革に影響を与えるのみならず、非同盟・中立の構築を目指す外交政策においても重要な支えになると思われる。

5. おわりに

これまでのSCOをめぐる検証から次の結論が導き出された。まず、SCOの結成背景や設立後の展開、構造的特徴などから、同機構の背景には、中口、とりわけ中国が、その政治・軍事力をもって、多様な利益・影響力を地域規模に拡大するという意図がある。さらに中口両国が同組織へモンゴルを取り込もうとする背後には、米国の影響力の浸透を未然に防ごうとする目的が強くある。最後に、もしモンゴルがSCOに加盟すれば、それは94年に発表した「非同盟・中立」の路線からの転換を意味し、国際的地位や安全保障の視点から考慮すれば、選択肢が狭くなり、不利益をもたらす可能性が高いことである。

小国としての特殊性を生かした安全保障枠組み

の再構築が、新たな外交上の課題として浮上している。そのためには、まず、92年9月に第47回国連総会で宣言し、さらにその法的拘束力を持たせるために2002年に中ロ両国に提出した「モンゴル非核地帯化に関するモ・中・ロ三ヵ国条約」の、早い段階での締結実現をめざすべきであろう。次に、安全保障における外交政策の補助手段を強化することが重要である。そのために国連平和維持活動など多国間枠組みへの参加を強化し、中立性を追求することが必要となる。しかし、その反面、増大する国防費を捻出せざるを得ない。このため、経済開発は従来以上にモンゴルの安全保障にとって大きな意味を持つことになる。

しかしながら、本稿で十分に検討することのできなかつた課題として、少なくとも次の三点を指摘しなければならない。まず、今後モンゴルの安全保障上戦略的パートナーとして重要な役割を担うと予測される、米国との関係についての詳細な考察である。従って、今後米国の一次資料に基づき、具体的に分析する必要がある。次に、非核政策の今後の展望に関連して、現在セキュリティ上の理由から公開されていない、モンゴル側が提案した「モ・中・ロ三ヵ国条約」草案内容についての詳細な分析である。

最後の課題は、「小国」研究についてである。これについては、北歐の事例を基にいくつかの先行研究があり、これを参考にしながら小国としてのモンゴルの事例を考察する必要がある。その考察には実に膨大な研究が必要であるが、そのような新たな安全保障政策の在り方に対する理論的な検討は不可欠であり、この課題に関しては今後十分な研究が求められる。

今後東アジアでの米中ロの政治的・戦略的関係の複雑化が予想されるが、日本の対モンゴル政策にも冷戦後の戦略的視点が望まれる。日モ関係においても新たな枠組み作りに対する検討は不可欠であり、この課題に関してはさらに十分な研究が必要である。

【注】

- 1 モンゴル語の原文は、Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (「モンゴル国家安全保障の指針」)、Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал (「モンゴル対外政策の指針」)、Монгол Улсын цэргийн номлолын үндэс. УБ., 1994. (「モンゴル軍事ドクトリンの基礎」) である。
- 2 『広辞苑』第四版、『日本国語大辞典』小学館、2006年。
- 3 『政治学事典』弘文堂、2004年。
- 4 鯉淵信一「モンゴル政治におけるソ連の地位 — その展開と将来の展望」『亜細亜大学アジア研究所紀要』18号、1991年、167～189頁、山本昌広「モンゴルの外交の苦悩 — 中・ロ両国の狭間で難しい自立外交」『自由』41巻4号、1999年、31～43頁、『助平和・安全保障研究所、日本・モンゴル安全保障会議報告』第1回(1992年)、第2回(1992年)、第3回(1993年)、第8回(1998年)、秋野豊『ユーラシアの世紀 — 民族の争乱と新たな国際システムの出現』日本経済新聞社、2000年、220～231頁を参照されたい。
- 5 代表的なものとして、Regional Security Issues and Mongolia, No.3(1997), No.6(1999), No.7, No.8, No.11, No.12(2001)などが挙げられる。
- 6 *Стратеги судлал*, 2004.2, 74-101 хуудас. БХЯ-ны Стратеги судлалын хүрээлэн, (モンゴル国防省戦略研究所編『戦略研究』、2004年2号、74～101頁)。
- 7 『朝日新聞』2002年8月10日付朝刊。
- 8 2005年3月22日、日本国際問題研究所主催(於：日本国際問題研究所)による講演の中で参加者からの質問にそのように答えた。
- 9 『読売新聞』1999年3月30日付朝刊。
- 10 ユーラシア研究所編『ロシア・ユーラシア経済調査資料』2001年9月号、30頁。
- 11 同上。
- 12 Lionel Beehner, Asia: US Military Bases in Central Asia. Foreign Affairs, 2005.7.26. (原典は、米国外交問題評議会 (Council on Foreign Relations 略: CFR) によるもの)。
- 13 毛里和子「中国のアジア外交 — 上海協力機構と「東アジア安全保障共同体」をめぐる」渡邊昭夫編著『アジア太平洋連帯構想』NTT出版、2005年、235～236頁。
- 14 岩波書店『世界』2001年10月号、156頁。
- 15 毛里和子、前掲書、236頁。
- 16 モンゴル外務省、高官の談話。筆者によるインタビューのなかでそのように述べた。2003年8月20日、ウラ

ンバートル。

- 17 Li Dazhung, Zan Jianping, Wan Xing 「モンゴルの多国間外交と中国の安全保障に及ぼす影響」(モンゴル語訳)。モンゴル国際学研究所2005年7月提供の資料。原典は、中国東北アジア研究センター編、『東北アジア論壇』2005.3。
Wan Xaixiya 「アメリカのモンゴルカードに警戒せよ」(モンゴル語訳)、*Стратеги судлал* (『戦略研究』) モンゴル国防省戦略研究所編、2002.2-3。原典は、中国東北アジア研究所、『北東アジア研究』2002.2。
- 18 『中国総覧』2004年版、201頁。
- 19 同上、200頁。
- 20 『人民日報』2004年6月18日付。
- 21 2006年6月15日に上海で開催された第6回上海協力機構首脳会議におけるモンゴルの N.エンフバヤル大統領の演説。(モンゴル外務省、/http://www.mongolia-foreign-policy.net/を参照)。
- 22 Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (「モンゴル国家安全保障の指針」、23章 1条 5項)。
- 23 『朝日新聞』、2001年8月26日28面。
- 24 『朝日新聞』、同上。
- 25 NPO法人ピースデポ 『核軍縮と非核自治体・2002』93頁。
- 26 同上。
- 27 同上。
- 28 2004年8月25日、モンゴル外務省における聞き取り調査
- 29 J. エンフサイハン (Ж.Энхсайхан) 氏は、モンゴル非核地帯構想の立案者である。
- 30 2004年8月27日、J. エンフサイハン氏とのインタビュー。
- 31 Стратеги судлал, 2004.2. 102-109 хуудас. (『戦略研究』、2004年2号、102~109頁)。
- 32 日本外務省、/http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mongolia/data.html/。
- 33 日本外務省、/http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/index2.html/、モンゴル国防省 /http://www.pmis.gov.mn/gsmaf/index.htm/参照。
- 34 モンゴル国防省、/http://www.pmis.gov.mn/gsmaf/index.htm/、駐日モンゴル大使館ホームページ、ニュース・モンゴル短報/http://www.mongemb-jp.com/bignews.php?id=239/。
- 35 2006年1月、国連シエラレオネ・ミッション(UNAMSIL) モンゴル軍部隊編成完結式での演説。
モンゴル国防省、/http://www.pmis.gov.mn/gsmaf/index.htm/。
- 36 アジア経済研究所編『アジア動向』2005年版。
- 37 AFP = 時事2005年10月22日。

【参考文献】

1. 一次資料

<モンゴル政府刊行資料>

- Монгол улсын батлан хамгаалах яам, *Монгол улсын батлан хамгаалахын цагаан ном. УБ.*, 1998. (モンゴル国防省編、『モンゴル国防白書』、ウランバートル、1998年)。
- Монгол улсын гадаад харилцааны яам, *Гадаад бодлогын хөх ном. УБ.*, 2000. (モンゴル対外関係省編、『外交青書』、ウランバートル、2000年)。
- Монгол улсын батлан хамгаалах яам, *Монгол улсын батлан хамгаалахын цагаан ном. УБ.*, 2001. 『モンゴル国防白書』ウランバートル、2001年)。
- Монгол улсын их хурал, *Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал. УБ.*, 1994. (モンゴル国家大会議、『モンゴル対外政策の指針』ウランバートル、1994年)。
- Монгол улсын их хурал, *Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. УБ.*, 1994. (モンゴル国家大会議、『モンゴル国家安全保障の指針』ウランバートル、1994年)。
- Монгол улсын их хурал, *Монгол Улсын цэргийн номлолын үндэс, УБ.*, 1994. (モンゴル国家大会議、『モンゴル軍事ドクトリンの基礎』ウランバートル、1994年)。
- Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, *Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл. УБ.*, 2000. (モンゴル国家安全保障評議会事務局編、『モンゴル国家安全保障評議会』、ウランバートル、2000年)。

<雑誌・新聞>

モンゴル語・英語

- Монгол улсын *батлан хамгаалах* яам, Стратеги судалгааны хүрээлэн, *Стратеги судлал*. (モンゴル国防省、戦略研究所編『戦略研究』、各年版)。
- Монгол улсын гадаад харилцааны яам, гадаад харилцааны яамны мэдээллийн товхимол, *Гадаад харилцаа*. (モンゴル対外関係省、『対外関係』月刊誌、各年版)。
- Монгол улсын ШУА-ийн Олон улс судлалын хүрээлэн, *Олон улс судлал* (モンゴル科学アカデミー・国際学研究所編、『国際学研究』、各年版)。
- Өнөөдөр сонин* (『ウヌードル』モンゴル日刊紙各年版)。
- Өдрийн мэдээ сонин* (『ウドリэн・ソニン』モンゴル日刊紙各年版)。
- Institute for Strategic Studies Mongolia, *Regional Security Issues and Mongolia, Ulaanbaatar*, 1997, 1999, 2001.

School of Foreign Service Mongolian National University,
World Affairs, Ulaanbaatar, 2004.

日本語その他

アジア経済研究所編、『アジア動向』各年版。
『イズヴェスチヤ』（ロシア語新聞）各年版。
『人民日報』（インターネット版（日本語））各年版。
外務省アジア局編、『中国月報』各年版。
『朝日新聞』各年版。
米外交問題評議会編『Foreign Affairs』各年版。
外務省アジア局編、『モンゴル月報』各年版。
ユーラシア研究所編、『ロシア・ユーラシア経済調査資料』各年版。

2. 書籍

モンゴル語

М.Дүгэрсүрэн, Ц.Гомбосүрэн. *XX зууны Монгол улсын гадаад бодлогын түүхэн тойм* УБ.,1999. (M.ドゥグルスレン、Ts. ゴンボスレン、『20世紀のモンゴル対外政策の歴史集略』)。
Стратеги судалгааны хүрээлэн, *Монгол улсын аюулгүй байдал: Монгол, Орос судлаачдын үзэл бодол*. УБ., 1999

(モンゴル戦略研究所編『モンゴルの安全保障：モンゴル・ロシア研究者の論説集』)。

Шинжлэх Ухааны Академи, Олон Улс Судлалын Хүрээлэн, Монгол Улсын Их Сургууль Олон Улсын Харилцааны Сургууль, *Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдал ба гурав дахь түнш орнууд: Өнөө, ирээдүй*. Улаанбаатар, 2002. (モンゴル科学アカデミー国際学研究所、モンゴル国立大学国際関係学院、『モンゴルの安全保障と第三のパートナー国 — 現在と将来 —』ウランバートル、2002年)。

和書

秋野 豊『ユーラシアの世紀 — 民族の争乱と新たな国際システムの出現』日本経済新聞社、2000年。
『アジアの安全保障』平和・安全保障研究所編、各年版。
浦野起央『国際政治における小国』南窓社、1992年。
ポンサルマーギーン・オチルバト著、内田敦之ほか訳『モンゴル国初代大統領オチルバト回想録』明石書店、2001年。
百瀬 宏『小国 — 歴史にみる理念と現実 —』岩波書店、1988年。
渡邊昭夫編著『アジア太平洋連帯構想』NTT出版、2005年。
(財)霞山会監修『中国総監2004年版』ぎょうせい。

(2006年5月1日 投稿受理)

Evolution and Grope for Contemporary Mongolian Diplomacy

— Consideration its Relations with Shanghai Cooperation Organization —

Lkhamsuren LKHAGVASUREN

(Research Fellow of the Japan Society for the Promotion of Science)

From a strategic diplomacy perspective, Russia and China worked intently to bring Mongolia into the Shanghai Cooperation Organization (SCO) out of a strong desire to avoid an infiltration of American influence. For Mongolia, the strategies of the China/Russia-led SCO meant a shift in diplomatic strategy. That is, this would force a shift from the “non-aligned/neutral” stance the country officially declared through its “Concept of National Security of Mongolia” and “Concept of Mongolia’s Foreign Policy” in 1994. Instead, the China/Russia-centered SCO would result in the narrowing of Mongolia’s diplomatic options.

Because of this, Mongolia was faced with the necessity to rebuild a security framework that applies its uniqueness as a small state. To accomplish this, it is likely that Mongolia would

have to implement the following two policies. The first is the realization of the signing of the “Mongolia/China/Russia Trilateral Treaty on the Non-Proliferation of the Mongolian Region,” which Mongolia declared at the 47th UN General Assembly in September 1992 and further submitted to China and Russia in 2002 in hopes of turning the declaration into a legally binding agreement. Secondly, vital to future Mongolian diplomacy would be increased participation in ongoing multilateral frameworks including United Nations Peacekeeping Operations (PKO) and improvement of national defense policies as an auxiliary aspect of the country’s main diplomatic policies regarding national security. The above two points are observations of Mongolian diplomacy as it relates to the SCO.