

日米韓関係の現在地

冷戦後における安全保障協力の展開

石田智範

(防衛研究所)

はじめに

2023年8月18日、ワシントン郊外の大統領別荘キャンプ・デービッドに集った日米韓三か国の首脳は会談を行い、「三か国関係の新たな章が幕を開けた」として「日米韓パートナーシップの新時代」を宣言した⁽¹⁾。成果文書の一つである「キャンプ・デービッド原則」の冒頭には、三か国が「インド太平洋国家として、国際法の尊重と共有された規範、そして共通の価値に裏打ちされた自由で開かれたインド太平洋を引き続き推し進める」こと、そして「力や威圧によるいかなる一方的な現状変更の試みにも強く反対する」ことが謳われている⁽²⁾。一見して、インド太平洋という地域概念を軸に、日米韓の三か国協力を新たな意義づけがなされたことは明白である。

とはいえ、国家間の外交関係において「新時代」の幕開けが宣言されること自体は稀なことではない。事実、日韓、日米、米韓の二国間関係においては、これまでに様々な場面で新たな時代の到来が謳われてきた。それでは、果たして日米韓関係における今日の展開の何が新しいのか。そして、三か国関係に新たな要素をもたらした背景は何であり、今後はどのような展開があり得るのか。そうしたことを考察するためにも、本稿では冷戦終結以後の日米韓関係の来歴を振り返り、その文脈に位置づけて今日の展開を捉えてみたい。

いうまでもなく、日米韓三か国関係の歴史は冷戦の萌芽期にまで遡り、冷戦期を通じて構築された関係性は今日においてもなお三か国関係のあり方を根底から規定している⁽³⁾。他方、冷戦終結と時を同じくして北朝鮮の核開発問題が浮上し、以

後の日米韓関係は同問題への対処を軸に展開したことから、冷戦期と冷戦後の三か国関係のあり方には質的に断絶があることも確かである。そこで本稿では、まずは今日の三か国関係のあり方により直接的なつながりを持つ冷戦後の展開に焦点を当てて、日米韓関係の「現在地」を確認することにした。

1. 米朝枠組み合意と六者会合の時代の日米韓関係

1993年3月、北朝鮮は核不拡散条約(NPT)からの脱退を宣言する。国際原子力機関(IAEA)が求める「特別査察」の受け入れを拒んだ末に、もはや国際的な核不拡散体制には与しないとの姿勢を明らかにしたのであった。この事態を受けてアメリカのクリントン(Bill Clinton)政権は北朝鮮との直接交渉に乗り出すことを決断し、結果として北朝鮮はNPTからの脱退を「留保」することに同意する。しかし、査察受け入れの具体的な条件をめぐって北朝鮮とIAEAの対立は続き、北朝鮮が1994年5月に原子炉からの使用済み核燃料棒の取り出しに着手すると事態は一挙に緊迫した。核燃料棒の取り出しは、過去における原子力活動の検証を不可能とし、また北朝鮮にプルトニウム抽出の機会を与える点で看過し得なかったのである。

早急な対応が求められる中でクリントン政権は、北朝鮮の核施設が所在する寧辺へのピンポイント爆撃も選択肢に含めて軍事行使の可能性を検討する。とはいえ、限定的な攻撃といえども全面戦争に拡大する可能性が高く、その場合には「最初の90日間で米軍兵士の死傷者が5万2千人、韓

国軍の死傷者が49万人」に上り、さらに戦費も610億ドルを超えとの国防当局による見積もりを前にして（オーバー・ドーフアー、カーリン 2015: 323）、大統領としても軍事力の行使には慎重にならざるを得なかった。クリントン政権は不測の事態に備え、北朝鮮を抑止し、さらに北朝鮮に圧力を加えるために米軍の大規模な増派計画を進めつつも、同時に外交的な解決の道を模索する。しかし、国連安保理における北朝鮮への制裁決議の採択に向けて関係国との調整を進めるアメリカに対して、北朝鮮が国連制裁の発動は「宣戦布告とみなす」と恫喝する中で、軍事衝突の回避に向けた道筋は見えていなかった。

こうして米朝両国が軍事衝突の瀬戸際まで立ち至った第一次核危機は、アメリカのカーター（Jimmy Carter）元大統領の訪朝を契機として収拾が図られる。金日成から核計画の凍結とIAEA査察官の残留について言質を得たとするカーターの呼びかけに応える形で米朝両国は交渉を再開し、1994年10月には「枠組み合意」の署名にこぎ着けた⁽⁴⁾。「枠組み合意」の柱は、プルトニウムの生産が容易な黒鉛減速炉から軍事転用が比較的困難な軽水炉へと北朝鮮の原子炉を置き換えることにあり、北朝鮮における軽水炉の建設とその完成を待つ間の代替エネルギーとして年間50万トンの重油の提供にアメリカが責任を負う代わりに、北朝鮮は現存する黒鉛減速炉と関連施設の活動を凍結し、さらに軽水炉の完成に先立ってそれを解体することを約束したのであった。

冷戦後における日米韓三か国関係の輪郭を形づくったのは、以上に述べた第一次核危機の経験であり、その帰結としてもたらされた「枠組み合意」であった。米朝間で展開された危機のエスカレーションを防ぐ上で、日韓両国が果たし得る役割には自ずと限界があった。しかし、米朝両国が軍事衝突の回避を共通利益として確認し、事態の収拾へと局面が移ると、アメリカは日韓両国に協力を求めることになる。そして、アメリカの働きかけを契機として、冷戦後における日米韓三か国協力の姿が立ち現れるのであった。

この時期における三か国協力の直接の舞台となったのは、「枠組み合意」を受けて1995年3月に立ち

上げられた朝鮮半島エネルギー開発機構（Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO）である。アメリカは、重油の供与については自国が負担する代わりに、軽水炉の供与については日韓が経費を負担すべきとの立場から「枠組み合意」の署名に先立って両国を説得し、了解を取り付けていた（山本 2022: 124-126）。すなわち「枠組み合意」は、その履行において日米韓三か国の協力が図られることを重要な前提としていたのであり、そのための三か国協力のプラットフォームがKEDOなのであった。

朝鮮半島の安全保障に関与するアメリカが、地域の同盟国に負担の分担を求めるという基本的な構図において、KEDOをめぐる三か国協力は冷戦期における協力の延長にあった。とはいえ、韓国支援をめぐる負担分担のあり方が日米の間で議論された冷戦期とは異なり、経済発展を遂げた韓国にも相応の役割が求められた点は新しかった⁽⁵⁾。

こうして、いわば冷戦後における日米韓三か国協力を象徴するものとなったKEDOは、同時に三か国の結束の強さを測る試金石でもあった。最初にその機会が訪れたのは1996年9月である。北朝鮮の特殊潜水艦が韓国東部の海岸で座礁し、工作員が上陸して逃亡する事件が起きると、韓国の金泳三政権は北朝鮮の謝罪がない限りKEDO事業を進められないとの立場を打ち出す。同年末に北朝鮮が事件について遺憾の意を表明して再発防止を約束するまでの間、KEDO事業は中断を余儀なくされた。さらに、1998年8月末に北朝鮮がテポドン・ミサイルを発射した際にも同様の構図は繰り返される。北朝鮮のミサイルが日本上空を横切る事態を受けて、日本政府はKEDO事業の推進を当面見合わせるとして、軽水炉建設の経費負担を定める合意文書への署名を見送った⁽⁶⁾。「枠組み合意」にもかかわらず北朝鮮が軍事的な工作活動や示威行為を継続する中で、日韓両政府にとってKEDO事業の推進は決して容易ではなかったのである。

結果として、こうした試練は日米韓三か国の結束を固める作用を持った。その過程で大きな役割を果たしたのは、かつてアメリカの国防長官として第一次核危機に対峙したウィリアム・ペリー

(William Perry) である。1998 年 11 月、クリントン政権から北朝鮮政策の見直し作業を託されたペリーは、国務省の「北朝鮮政策調整官」として日韓両政府とも緊密に協議を行い、その成果を盛り込んだ報告書を 1999 年 10 月に提出する。ペリーの報告書は、北朝鮮の非核化を導くために「枠組み合意」の実効性を補強し、米朝双方による合意の履行を確保することを主眼とするものであった。そしてその観点から報告書は、同年 3 月に始動した三か国の高位級実務者協議の枠組みである日米韓政策調整グループ (Trilateral Coordination and Oversight Group: TCOG) を通じて、今後も三か国の北朝鮮政策の緊密なすり合わせを図ることを提言していた。「いかなるアメリカの北朝鮮政策も、韓国と日本の積極的な支持と実施における協力を欠いては成功しない」というのが報告書の一つの結論であった⁽⁷⁾。

TCOG の創設に見られるように、この時期に日米韓三か国の協力が進展をみせたことは、クリントン政権下のアメリカが「枠組み合意」の履行を目指しており、そのために日韓両国の協力を必要としたことからすれば自然ではあった。しかし、後述するように、北朝鮮への関与の局面という点では同様の文脈にありながら、後の六者会合の過程では日米韓三か国の結束を維持することが必ずしも容易でなかったことに鑑みれば、「枠組み合意」の履行過程において三か国の結束が図られた事実は特筆に値する。

なお、同じ時期に日韓の二国間でも安全保障面での協力関係が進展をみせたことは、日米韓三か国の関係にとっても重要であった。第一次核危機の最中である 1994 年 4 月には韓国の国防部長官による来日が初めて実現し、日韓防衛首脳会談においては練習艦隊の相互訪問や防衛当局間の実務者対話の開始など、両国間での防衛交流を進めることが合意された (『日本経済新聞』1994 年 4 月 27 日)。これを受けて翌 1995 年 9 月の日韓防衛首脳会談では、両国の防衛首脳による相互訪問の定例化で一致し、その後日韓の防衛交流は軍首脳間や部隊間の交流も含めて急速に拡大した (山本 2012: 26; 富樫 2017: 108-109)。さらに、1998 年 10 月の日韓首脳会談では小渕恵三首相と金大中大

統領が「日韓共同宣言」を発表して「両国間の安保対話及び種々のレベルにおける防衛交流を歓迎し、これを一層強化していく」ことを謳い、その「行動計画」には同年 6 月に始動した外務・防衛当局間の局長級協議枠組みである「日韓安全保障対話」を「今後少なくとも年 1 回、継続して実施する」ことが明記された⁽⁸⁾。こうした日韓二国間における安全保障協力の進展は、直接あるいは間接に第一次核危機を受けたものであったといえる⁽⁹⁾。

総じて、第一次核危機の経験とその帰結としての「枠組み合意」は、日米韓三か国の安全保障協力を促す作用を持った。しかし、三か国協力の定着を待たずして朝鮮半島は新たな危機を迎え、北朝鮮の核問題をめぐる国際的な対応も刷新を迫られる。そして日米韓関係は、その変化と無縁ではあり得なかった。

2002 年 10 月、北朝鮮による秘密のウラン濃縮計画の存在を疑っていたアメリカのブッシュ (George W. Bush) 政権は、平壤に特使を派遣して計画の存否を直接に問い質す。すると、北朝鮮の高官は居直るように計画の存在をほのめかしてみせた。前政権が実績とした「枠組み合意」にかねて批判的であったブッシュ政権は、北朝鮮高官の言明によって「枠組み合意」の前提は崩れたとみなして重油供与の停止へと突き進む。同年 11 月、KEDO において翌月以降の重油供与の停止が決定されると、これに反発した北朝鮮は凍結していた核施設の再稼働を表明して IAEA の査察官を国外退去させ、さらに翌 2003 年 1 月には改めて NPT からの脱退を宣言した。「枠組み合意」の崩壊と、第二次核危機の幕開けであった。この事態を受けて KEDO は軽水炉建設事業についても停止を余儀なくされ、やがて 2006 年には軽水炉事業の終了が決定された (山本 2022: 158-161)。

「枠組み合意」の崩壊を見届けたブッシュ政権は、さりとてそれに代わる北朝鮮政策を明確に描けてはいなかったようである。結果として、クリントン政権の北朝鮮政策との差別化を意識したブッシュ政権は、米朝の二国間ではなく多国間の枠組みで北朝鮮に関与し、外交的な解決を図るとの方針に帰着する。かくして 2003 年 4 月には米中朝の三者会合が試みられ、それをステップにして同年 8

月には中国を議長国とし、南北朝鮮にアメリカ、日本、ロシアを加えた六者会合が立ち上げられた。

六者会合の発足は、北朝鮮の核問題を管理する国際的なレジーム形成の試みとして画期的であった。しかし、日米韓の三か国関係に限ってみると、それは三か国協力の意義を相対化する効果を持ったように思われる。というのも、中口を交えた五か国が足並みを揃えて北朝鮮への関与を追求する局面において、その枠内にある日米韓三か国の結束を殊更に打ち出すべきかは、必ずしも自明でなかったからである。北朝鮮問題をめぐる三か国協力を象徴する枠組みであったはずの TCOG が、六者会合の発足を受けて早々に非公式化され、いわば六か国の枠組みに吸収される形で立ち消えとなったことは、そうした変化の最たるものであった。この時期に日韓の間では靖国神社参拝問題や竹島問題が頭をもたげ、また米韓の間でも北朝鮮政策をめぐってアプローチの違いが際立つなど三か国の足並みの乱れが顕在化したことも、同様の文脈から捉えることができるように思われる。なお、歴史認識問題の争点化を受けて日韓首脳間のシャトル外交は 2005 年 6 月以降中断し、また日韓安全保障対話も 2004 年からの 3 年間は開催が見送られるなど、日韓二国間の安全保障協力も停滞を免れなかった。

2. ポスト六者会合時代の日米韓関係

2005 年 9 月には、北朝鮮が「すべての核兵器及び既存の核計画を放棄」して「核兵器不拡散条約及び IAEA 保障措置に早期に復帰」するとの約束を明記した共同声明を採択するなど⁽¹⁰⁾、六者会合は重要な成果を残した。しかし、同時期にアメリカが発動した金融制裁措置を受けてマカオの商業銀行にある北朝鮮関連口座が凍結されると、反発した北朝鮮は六者会合への参加を拒み、2006 年 10 月には初となる核実験の実施に踏み切る。これに国際社会は、北朝鮮への制裁措置を定めた国連安保理決議 1718 の採択をもって応えた⁽¹¹⁾。北朝鮮が核実験やミサイル発射を行う度に、新たな安保理決議に基づき制裁措置が加重されるという、その後に続くパターンの鎗矢であった。六者

会合を通じた協議自体はブッシュ政権末期の 2008 年末まで続けられたものの、北朝鮮の核問題への国際的な対応は、関与から圧力の再形成へと次第に軸足を移すこととなった。

2009 年 1 月アメリカに発足したオバマ (Barack Obama) 政権の北朝鮮政策は、こうした局面の転換に沿ったものとなった。同年 5 月の北朝鮮による二回目の核実験を受けて、クリントン (Hillary Clinton) 国務長官は「戦略的忍耐 (strategic patience)」と呼称するアプローチを打ち出す⁽¹²⁾。その要諦は、関与と圧力の両者を適切に組み合わせて非核化に向けた北朝鮮の実質的な措置を引き出すことにあり、六者会合の枠組みは否定せずとも会合の開催自体を目的とすることは避けて、北朝鮮の態度に変化がみられるまで経済制裁によって国際的な圧力を高めていくことが当面の対処となった。

こうして北朝鮮に対する国際的な圧力の再形成を目指したオバマ政権にとって、日米韓三か国協力の重要性はいわば自明であった⁽¹³⁾。オバマ政権の発足から間もない 2009 年 5 月、各国の国防担当閣僚が集うアジア安全保障会議 (シャングリラ・ダイアログ) の機会を捉えて日米韓三か国の防衛相会談が初めて実現し、その後毎年開催が定着したことは、そうしたオバマ政権の姿勢を表す端的な例である。同様の文脈から、2010 年には 7 月の米韓合同演習と 12 月の日米共同演習への日韓両国によるオブザーバーの相互派遣が実現し⁽¹⁴⁾、さらに 2012 年 6 月には朝鮮半島南方沖での日米韓三か国による共同演習が実現した⁽¹⁵⁾。なお、この間 2011 年 1 月の日韓防衛相会談で両国は軍事情報包括保護協定 (GSOMIA) と物品役務相互提供協定 (ACSA) の締結を目指すことで一致するが、それは 2 年に及ぶオバマ政権の働きかけを踏まえたものであった (『朝日新聞』2010 年 12 月 11 日)⁽¹⁶⁾。

その後の展開に照らして重要なのは、すでにこの時期に日米韓三か国が、北朝鮮問題への対処にとどまらない三か国協力の新たな意義づけを見出しつつあったことである。そのことは、北朝鮮による延坪島砲撃事件の翌月、2010 年 12 月に開かれた日米韓外相会談の共同声明に明白である。ワシントンに集った三か国の外相は、日米韓三か国

が北朝鮮問題にとどまらず「地域の平和、繁栄及び安定を維持し、より自由で開かれた貿易の利益を拡大し、全世界的に自由、民主主義及び人権を促進、保護することについて、深く、持続的な関心を共有する」として、「テロ、大量破壊兵器の拡散、海賊、気候変動、感染症、エネルギー安全保障、グリーン成長の促進、航行の自由、海上安全保障等の地球規模の課題」についても共に対処していく意思を共同声明に謳ったのであった⁽¹⁷⁾。三か国が共有する課題として末尾に挙げられた「航行の自由」と「海上安全保障」は、この時期すでに国際的な関心を呼んでいた南シナ海問題を念頭に置いたものである。南シナ海における中国の振る舞いが国際秩序に波紋を広げる中で、日米韓の三か国はその問題への対処においても協力を模索したのであった。

しかし周知の通り、日米韓の三か国協力はその後、紆余曲折を辿ることになる。その第一義的な理由は、歴史認識問題をめぐって日韓関係が繰り返し困難に陥ったことにある。韓国の憲法裁判所は2011年8月、元慰安婦への補償について韓国政府が交渉による解決を日本側に働きかけないのは違憲であるとの判決を下す。同年12月には、韓国の市民団体がソウルの日本大使館前に少女像を設置した。慰安婦問題については法的に解決済みであり国家補償には応じられないとする日本政府と、「誠意ある措置」を求める韓国政府の協議が平行線を辿った末の2012年8月、李明博大統領は韓国大統領として初めてとなる竹島上陸を敢行する。これに先立つ同年6月には、日韓 GSOMIA への署名が韓国側の事情により突如延期されるという一幕もあった。歴史認識問題をめぐって日韓関係が膠着状態に陥る中で安全保障分野での協力もその影響を免れず、2015年末に日韓慰安婦合意が形成されるまでの間、日米韓三か国の枠組みでの各種協議や共同演習の取り組みは停滞を余儀なくされたのであった。2013年12月のバイデン（Joe Biden）副大統領による日韓歴訪や2014年3月の日米韓首脳会談の開催など、日韓の仲介を図るべくオバマ政権が重ねた取り組みは、日韓関係によって三か国協力が妨げられることに対する同政権のフラストレーションの表れでもあった。

2015年末の日韓慰安婦合意を受けて、2016年に入ると日米韓の三か国協力は一旦、再始動へと向かう。2016年6月にはハワイ周辺海域で日米韓三か国が弾道ミサイルの探知・追尾を行う警戒訓練を初めて実施し、以後2017年にかけて同訓練の実施は6回を数えた。また、2017年4月には三か国共同の対潜水艦訓練が初めて実施された⁽¹⁸⁾。この間、2016年11月に日韓両国は、延期となっていた GSOMIA の署名にもこぎ着けている。とりわけ2017年は、1月に発足したアメリカのトランプ（Donald Trump）政権が、核実験とミサイル発射実験を重ねる北朝鮮への軍事力行使も辞さないとの姿勢を打ち出したこともあり、日米韓の安全保障協力が脚光を浴びる年となった。同年7月の日米韓首脳会談において、三か国が「北朝鮮に対して最大限の圧力をかける」ことを共同声明に謳ったのは⁽¹⁹⁾、そのハイライトであった。

しかしその後、2018年に入ってトランプ政権が米朝首脳対話のプロセスに舵を切ると、日米韓の三か国協力は改めて結束を試されることになる。北朝鮮問題をめぐる国際的な対応が関与の局面へと急速に転換する中で、三か国の政策調整を図ることの難しさが改めて浮き彫りになったのであった⁽²⁰⁾。そして日米韓の三か国協力の意義が相対化される流れの中で、日韓の間では歴史認識問題が再び頭をもたげることになる。2018年の秋に韓国の大法院が元徴用工に対する日本企業の賠償責任を認める判決を下すと、同年12月には韓国海軍艦艇による自衛隊機への火器管制レーダー照射事件が起これ、翌2019年8月には日本政府による対韓輸出規制措置に反発した韓国政府が日韓 GSOMIA の終了を日本政府に通告するなど、日韓関係は坂道を転がり落ちるように悪化の一途を辿ったのであった。歴史認識問題を背景に悪化した日韓関係が局面の転換を迎えるには、2023年3月の韓国政府による徴用工問題の解決策の発表を待つことになる。その間、特に2022年5月に尹錫悦政権が発足するまでの間、日米韓三か国の安全保障協力は停滞を免れなかった。

こうして、歴史認識問題をめぐる日韓の対立が日米韓三か国の協力を阻害してきたことは明らかである。しかしこれに加えて、中国問題をめぐっ

て足並みが揃わなかったことも、この時期における三か国協力の停滞を助長したように思われる。2011年6月の日米安全保障協議委員会(2+2)において、「中国による国際的な行動規範の遵守を促す」と「航行の自由の原則を守ることににより海上交通の安全及び海洋における安全保障を維持する」ことを日米両国の「共通の戦略目標」として確認したように⁽²¹⁾、中国が国際秩序に投げかける問題に共同で対処することについて、日米の二国間に大きな齟齬はなかった。また、先にも触れた2010年12月の日米韓外相会談の共同声明において「航行の自由」と「海上安全保障」が共通の課題として挙げられたことが示すように、韓国の李明博政権には慎重ではありつつも南シナ海問題をめぐって日米両国と政策のすり合わせを図ろうとする姿勢があったように思われる。しかし、2013年2月に朴槿恵政権が発足して以降、南シナ海問題をめぐって韓国の姿勢は目に見えて後退することとなった。北朝鮮に影響力を持つとされ、また経済面でも急速に存在感を増す中国との関係を重視した朴槿恵政権にとって、南シナ海問題をめぐって日米両国と足並みを揃えることは困難だったのである(平岩 2016)。2015年10月、米韓首脳会談後の共同記者会見において朴槿恵大統領と並んだオバマ大統領が、米韓関係と韓中関係は二律背反ではないと断りつつも中国が国際的な規範とルールに従うことの重要性を強調し、「もしも中国がそうし損ねた場合には、わが国がそうしているように韓国も声を上げることを期待する」と注文を付けたのは⁽²²⁾、この時期の米韓間、あるいは日米両国と韓国との間の対中姿勢のズレを象徴する場面であった。こうした韓国の対中姿勢は2017年5月に発足した文在寅政権にも基本的に引き継がれ、その間、日米韓協力の意義は北朝鮮問題への対処に事実上限定されることとなった。その構図が、三か国協力の基盤を脆弱なままにしたといえる。

3. インド太平洋時代の日米韓関係

日本政府が「自由で開かれたインド太平洋 (Free and Open Indo-Pacific: FOIP)」の概念を公式に打

ち出したのは2016年8月のことである⁽²³⁾。とはいえ、インド太平洋という新たな地域概念が国際的に浸透していく過程で決定的に重要であったのは、2017年11月のトランプ大統領によるアジア歴訪を前後して、アメリカが「自由で開かれたインド太平洋」のビジョンを公式に受け入れたことであった⁽²⁴⁾。以後、2018年5月末に「太平洋軍」の呼称を「インド太平洋軍」へと改め、翌2019年6月には国防総省が「インド太平洋戦略報告書」を公表するなど⁽²⁵⁾、アメリカはインド太平洋という地域概念を内面化していった。

こうしてインド太平洋時代が幕を開ける中で、韓国もその流れと無縁ではいらなかった。事実、早くも2017年11月、日本に続いて韓国を訪問したトランプ大統領と文在寅大統領の間で行われた米韓首脳会談の共同プレス発表には、米韓同盟が「インド太平洋地域の安全と安定、そして繁栄のための要 (linchpin)」であることをトランプ大統領が強調した、との一節が盛り込まれる⁽²⁶⁾。とはいえ、それはあくまでもトランプ大統領を主語とする言明であり、韓国の文在寅政権は日米が主導するインド太平洋の地域概念を受け入れることにむしろ慎重であった。そしてその観点から文在寅政権が注力したのが、独自の構想である「新南方政策」の推進である。2017年11月、米韓首脳会談の直後にインドネシアを訪問した文在寅大統領は演説において「新南方政策」を公式に発表した⁽²⁷⁾。米中対立が深刻化する最中に打ち出された「新南方政策」の狙いが、ASEANやインドといった地域諸国との連携強化を通じて地域の分断を回避することにあったことを踏まえれば(李鍾元 2020: 83)、日米両国がインド太平洋の地域概念に基づく政策構想の推進で一致する中で韓国が独自の構想の推進に注力したのは自然であった。以後、文在寅政権とトランプ政権の間では、実務者協議を通じてアメリカの「インド太平洋戦略」と韓国の「新南方政策」のすり合わせが図られる⁽²⁸⁾。しかし、そこで両国の協力分野が「繁栄」「人間」「平和」という「新南方政策」の枠組みに沿って整理されたことが示すように、文在寅政権とトランプ政権の間では、朝鮮半島を越えた地域にまたがる米韓の安全保障協力は、「ローキーで

ソフト」な課題を対象とするにとどまったのであった(李鍾元 2020: 85)。

オバマ政権の人脈を引き継いで 2021 年 1 月に発足したバイデン政権には⁽²⁹⁾、インド太平洋の文脈に位置づけて日米韓の三か国協力を立て直すことへの意欲が早くから鮮明であった⁽³⁰⁾。そしてその観点からバイデン政権は、日韓両国の関係改善を促しつつ、インド太平洋の文脈における協力の推進を文在寅政権に働きかける。2021 年 5 月の米韓首脳会談の共同声明において両国が、「ルールに基づく国際秩序を侵食、不安定化、あるいは脅かすあらゆる行為に反対し、包摂的かつ自由で開かれたインド太平洋の維持にコミット」することを確認し、「南シナ海やその他の地域における航行と上空飛行の自由をはじめとする国際法の尊重」と「台湾海峡の平和と安定」の重要性を強調したことは⁽³¹⁾、その最たる成果であった。それまで南シナ海問題や台湾問題への言及に慎重であった文在寅政権が姿勢を改めた背景としては、米韓首脳会談に先立つ 4 月の日米首脳会談に際して両国が、それらの問題についてより踏み込んだ立場を共同声明に謳っていたことが指摘できる⁽³²⁾。また、トランプ政権からバイデン政権への移行に伴って、アメリカの対中政策のアプローチがより包摂的で多国間主義的な、いわば韓国としても与しやすいものへと変化したことも重要であったと考えられる(阪田 2022)。

2022 年 5 月、日米両国と同じ目線でインド太平洋地域の課題を語り、日韓関係の改善にも意欲をみせる尹錫悦政権が韓国に発足したことは、インド太平洋の文脈で日米韓三か国協力の立て直しを図るバイデン政権にとってまさに渡りに船であった。日米韓の三か国は同年 6 月のシャングリラ・ダイアローグの機会に防衛相会談を、さらに同月末の NATO 首脳会合の機会を捉えて首脳会談を開催し、以後も 7 月の G20 外相会合や 9 月の国連総会に合わせて外相会談を開くなど、三か国の枠組みで緊密な対話を重ねる。また、6 月の日米韓防衛相会談での合意を踏まえて、同年 8 月にはハワイ沖で日米韓三か国による弾道ミサイルの探知・追尾訓練が、さらに同年 9 月末には日本海で三か国による対潜水艦訓練が実施された⁽³³⁾。

そして、三か国協力の再構築に向けたこうした取り組みの成果が文書の形となって結実したのが、2022 年 11 月の日米韓首脳会談の際に発表された「インド太平洋における三か国パートナーシップに関するプノンペン声明」である⁽³⁴⁾。声明の冒頭において三か国は、日米韓の協力が「かつてない水準」にあることを誇り、「包摂的で、強靱で、安全な、自由で開かれたインド太平洋」の実現に向けて三か国が「政府のあらゆるレベル」で協働することを宣言している。その上で、南シナ海問題を念頭に「不法な海洋権益に関する主張、埋立地の軍事化及び威圧的な活動を通じたものを含め、インド太平洋の海域におけるいかなる一方的な現状変更の試みにも強く反対する」との原則的な立場を確認するとともに、ASEAN 諸国や太平洋島嶼国をはじめとするインド太平洋地域諸国への支援や経済安全保障上の諸課題への対処において三か国が緊密に連携を図ることを謳ったのであった。「プノンペン声明」を画期として日米韓の枠組みは、日米豪印の枠組みである Quad と並ぶインド太平洋地域における主要な協力枠組みとしての位置づけを明示的に与えられたのである(阪田 2023)。

冒頭で触れた 2023 年 8 月の日米韓首脳会談とその際に発表された一連の成果文書は、「プノンペン声明」で打ち出された三か国協力の内容を敷衍するとともに、将来にわたって日米韓の枠組みが有効に機能するように三か国協力の制度化を図ることを主眼としたものであった。すなわち、首脳・閣僚級をはじめとする各種の三か国協議を毎年定例開催とすることや、三か国共同演習の毎年定例実施が共同声明に謳われたのである⁽³⁵⁾。とりわけ、インド太平洋地域をめぐる三か国の全般的な政策調整を図る場として、「日米韓インド太平洋対話(Trilateral Indo-Pacific Dialogue)」の毎年の開催が打ち出されたことは注目される。それはいわば、かつて北朝鮮問題をめぐる三か国の政策調整の場として機能した TCOG を、インド太平洋の文脈に置き直して蘇生させる試みである。そして、こうした三か国の政策調整枠組みの変遷は、朝鮮半島の安全保障に関与するアメリカを地域の同盟国である日本と韓国が支える構図から、普遍的な原則に根差した国際秩序を三か国

が共同で支える構図への変化という日米韓関係の構造的な展開を集約的に表現しているように思われる。

おわりに

冷戦後における日米韓三か国の協力を意義づけたのは、基本的には北朝鮮の核問題への対処の必要性であった。そして、日米韓の各国が同問題に対処する上で三か国協力の枠組みが持った重みは、国際的な対応が北朝鮮への関与の局面にあるのかそれとも圧力形成の局面にあるのかによって、また北朝鮮問題に共同で対処する国々の内に日米韓の三か国が占める比重の大きさによって左右されたといえる。例えば、北朝鮮への関与の文脈から六者会合が立ち上げられた局面においては、日米韓協力の意義は相対化され、希薄化されることを免れなかった。北朝鮮問題をめぐる日米韓三か国の政策調整の枠組みであった TCOG が、六者会合の発足と時を同じくして立ち消えになったことはその最たる例である。

こうして北朝鮮問題への国際的な対処の局面に応じて三か国協力のモメンタムに揺らぎが生じたのは、裏を返せば、三か国が協力の対象を北朝鮮問題という単一の 이슈に限定してきたことの結果でもあった。その意味で、三か国協力の対象が北朝鮮問題のみならずインド太平洋地域の国際秩序にまつわる諸課題を含んだものへと大きく拡大された昨今の展開は、三か国協力の持続力にも関わる構造的な変化であるといえる。

それでは、こうした検討を踏まえて今後の日米韓関係はどのように展望できるだろうか。そこには、米中関係の帰趨を分岐点として、大きく二つのシナリオが想定できるように思われる。まずもって米中対立が一層先鋭化し、インド太平洋地域における陣営間対立の構図が深まっていくシナリオにおいては、日米韓三か国の結束を促す力学が強く作用することになると考えられる。もっとも、その展開においては北朝鮮問題をめぐって中国の協力を得る見込みが低下することから、外交的手段によって北朝鮮の非核化を実現するという日米韓三か国の共通目標の実現は遠のかざるを得ないだろう。

他方、米中両国が決定的な対立に陥ることなく関係を安定的に管理し、その構図の下で北朝鮮に対する関与の局面が再び訪れるというシナリオも考えられる。そして、日米韓三か国の結束が試されるとすれば、この局面においてであろう。冷戦後の展開に示されたように、北朝鮮への関与の局面においては、日米韓の三か国に結束を維持するインセンティブは働きにくい一方で、北朝鮮に強い影響力を持つとされる中国に協力を求めるインセンティブは強く働くことが見込まれる。それはいわば、インド太平洋時代における日米韓協力の意義について問い直しを迫る展開である。

そうした場面においても三か国が共通の目標を見失うことなく、足並みを揃えて効果的な対応を打てるかどうか。そこに、「新時代」を迎えた日米韓関係の真の課題があるように思われる。

* 本稿の内容は筆者個人の見解であり、防衛省・防衛研究所を代表するものではない。

〈参考文献〉

- 秋山昌廣 2002.『日米の戦略対話が始まった』亜紀書房。
ドン・オーバードーフアー、ロバート・カーリン
2015.『二つのコリア〔第三版〕—国際政治の中の朝鮮半島』共同通信社。
阪田恭代 2016.「米国のアジア太平洋リバランス政策と米韓同盟—21世紀『戦略同盟』の三つの課題」『国際安全保障』第44巻第1号（6月）、49-63頁。
阪田恭代 2022.「米韓首脳会談（バイデン・文会談）とその後—2021-22年の米韓関係の動向」日本国際問題研究所編『「大国間競争の時代」の朝鮮半島と秩序の行方』、137-150頁。
阪田恭代 2023.「インド太平洋時代の日米韓安全保障協力のパートナーシップ」『三か国パートナーシップ』声明と今後の課題」日本国際問題研究所編『「大国間競争の時代」の朝鮮半島と秩序の行方』、155-165頁。
富樫あゆみ 2017.『日韓安全保障協力の検証—冷戦以後の「脅威」をめぐる力学』亜紀書房。
平岩俊司 2016.「中韓関係の『変動』と北朝鮮」『国際問題』No. 655（10月）、17-27頁。
防衛省防衛研究所編 2013.『東アジア戦略概観 2013』防衛省防衛研究所。
山本栄二 2022.『北朝鮮外交回顧録』筑摩書房。
山本健太郎 2012.「日韓防衛協力をめぐる動向と展望—北朝鮮問題に対する日米韓の連携強化と中国の台頭を踏まえて」『レファレンス』No. 734（3月）、21-39頁。

李鍾元 2020. 「韓国・文在寅政権の地域主義外交と『新南方政策』—『インド太平洋戦略』と『一帯一路』の狭間のミドルパワー外交」『アジア太平洋討究』No. 39 (3月)、61-91頁。

李鍾元 2021. 「米国バイデン政権の北朝鮮政策と米朝核交渉の展望」『アジア太平洋討究』No. 41 (3月)、143-173頁。

『朝日新聞』

『日本経済新聞』

- (1) The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>. 2023年9月23日アクセス、以下同様。
- (2) The White House, “Camp David Principles,” August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/camp-david-principles/>.
- (3) 例えば、キャンプ・デービッドでの首脳会談に先立つ2023年8月15日の光復節演説において尹錫悦大統領が、日米韓の安全保障協力の重要性を強調する文脈で、「日本が国連軍司令部に提供する7つの後方基地」(すなわち座間、横須賀、佐世保、横田、嘉手納、普天間、ホワイトビーチの7つの在日米軍基地)が北朝鮮の侵略を防ぐ「最大の抑制要因」であると述べたことは、朝鮮戦争を通じて形成された関係性が今日においても三か国関係の基底を成していることを改めて確認させるものであった。대한민국 대통령실「제 78 주년 광복절 경축식」2023年8月15日、<https://www.president.go.kr/president/speeches/mSgAkqfP>。
- (4) “Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People’s Republic of Korea,” October 21, 1994, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%20US_941021_Agreed%20Framework%20between%20the%20US%20and%20DPRK.pdf.
- (5) KEDO においては1998年に、韓国が軽水炉供与にかかる経費の7割を負担し、日本が「10億ドル相当円」として1165億円を負担することが合意された(山本 2022: 153-154)。
- (6) なお同年10月、韓国の金大中大統領と小渕恵三首相が「日韓共同宣言」を発表してほどなく、日本政府は「日韓米の連携が極めて重要」であるとして KEDO への協力再開を表明し、同文書に署名した。「日本の KEDO への協力再開にかかる官房長官発表」1998年10月21日、外務省編『外交青書 第1部(平

成11年版)』大蔵省印刷局(1999年)、374-375頁。

- (7) William J. Perry, “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations,” Office of the North Korea Policy Coordinator, United States Department of State, October 12, 1999.
- (8) 「日韓共同宣言—21世紀に向けた新たな日韓パートナーシップ」1998年10月8日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page1_001262.html : 「(附属書) 21世紀に向けた新たな日韓パートナーシップのための行動計画」https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page1_001263.html。
- (9) 第一次核危機を受けて行われた「日米防衛協力のための指針(ガイドライン)」の見直し作業に防衛局長として携わった秋山昌廣は、新ガイドラインの発表に先立って韓国を訪問し、その内容を説明して韓国当局の理解を得たとして、そのことが日米韓三か国の安全保障対話を緊密化させる一つの契機になったと指摘している(秋山 2002: 253-254)。
- (10) “Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks,” September 19, 2005, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/53490.htm>.
- (11) United Nations Security Council, “Resolution 1718,” October 14, 2006, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1718>.
- (12) The Department of State, “Remarks with Croatian Foreign Minister Gordan Jandrokovic after Their Meeting,” December 10, 2009, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/12/133416.htm>.
- (13) オバマ政権期の日米韓関係については阪田(2016)がある。
- (14) オブザーバーへの説明や便宜供与といった視察にかかる手続きの一切は、米軍が単独で実施したという(牧野愛博「日米韓合同演習めざす米」『朝日新聞』2010年12月11日)。
- (15) 日米韓三か国による搜索・救難訓練はそれまでも数回実施されていたものの、アメリカの空母が参加し、日韓両国も艦艇を参加させて行う本格的な共同訓練はこれが初めてであった(防衛省防衛研究所編 2013: 107-108)。
- (16) 2011年2月にアメリカ軍が発表した「国家軍事戦略」には、「日韓の間の安全保障上の結びつきを深め、軍事協力を強化し、地域の安定を保つために日韓両国と継続的に取り組む」との一節が盛り込まれた。Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America’s Military Leadership*, p. 13, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nms/NMS2011.pdf?ver=Dp7BK2GZAg3nHB7X6j_9-g%3d%3d.

- (17) 「日米韓三か国共同声明」2010年12月6日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_maehara/usa_1012/juk_ks_jp.html。
- (18) 海上自衛隊「日米韓共同訓練（対潜戦訓練）の実施について」2017年4月3日、<https://www.mod.go.jp/msdf/release/201704/20170403-02.pdf>。
- (19) 「日米韓共同声明」2017年7月6日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000271137.pdf>。
- (20) 例えば、南北間で緊張緩和の兆しがみられた2018年の当初、日本は「今は圧力を緩和するときでも、北朝鮮に報いるときでもないとして「最大限の圧力攻勢を堅持する」ことを訴えていた。外務省「河野太郎外務大臣による冒頭発言－朝鮮半島における安全と安定に関する外相会合」2018年1月16日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000325809.pdf>。
- (21) 「日米安全保障協議委員会共同発表」2011年6月21日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint1106_01.pdf。
- (22) The White House, “Remarks by President Obama and President Park of the Republic of Korea in Joint Press Conference,” October 16, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/16/remarks-president-obama-and-president-park-republic-korea-joint-press>。
- (23) 第6回アフリカ開発会議（TICAD VI）の基調演説において安倍晋三首相は、「自由で開かれた2つの大洋、2つの大陸の結合が生む、偉大な躍動」こそが世界の安定と繁栄を支えるとして、日本が「太平洋とインド洋、アジアとアフリカの交わりを、力や威圧と無縁で、自由と、法の支配、市場経済を重んじる場として育て、豊かにする責任」を果たしていくとの決意を表明した。外務省「TICAD VI開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説」2016年8月27日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page4_002268.html。
- (24) 外務省「日米首脳ワーキングランチ及び日米首脳会談」2017年11月6日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/nal/us/page4_003422.html。なお、この時期の日米間に存在した「インド太平洋」の概念をめぐる温度差については、李鍾元（2020: 77-79）に詳しい。
- (25) The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>。
- (26) The White House, “Joint Press Release by the United States of America and the Republic of Korea,” November 8, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-press-release-united-states-america-republic-korea/>。
- (27) 대한민국 청와대「한 - 인니 비즈니스포럼 기조연설」2017年11月10日、<http://webarchives.pago.kr/19th/www.president.go.kr/articles/1448>。
- (28) The Department of State, “The United States of America and The Republic of Korea on Working Together to Promote Cooperation between the Indo-Pacific Strategy and the New Southern Policy,” November 13, 2020, <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-of-america-and-the-republic-of-korea-on-working-together-to-promote-cooperation-between-the-indo-pacific-strategy-and-the-new-southern-policy/>。
- (29) オバマ政権とバイデン政権の外交・安全保障政策における人的な連続性については、李鍾元（2021）に詳しい。
- (30) バイデン政権は2022年2月に発表した「インド太平洋戦略」において、10項目の行動計画の一つに「日米韓協力の拡充」を掲げた。The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>。
- (31) The White House, “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>。
- (32) The White House, “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement: ‘U.S.-Japan Global Partnership for a New Era,’” April 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>。
- (33) 防衛省「日米韓3か国のミサイル警戒演習への参加について」2022年8月16日、<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2022/08/16a.html>；防衛省「日米韓共同訓練について」2022年9月30日、https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2022/20220930_usa_kor-j.html。
- (34) The White House, “Phnom Penh Statement on US-Japan-Republic of Korea Trilateral Partnership for the Indo-Pacific,” November 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/13/phnom-penh-statement-on-trilateral-partnership-for-the-indo-pacific/>。
- (35) The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States.”