

総論 北朝鮮核問題の展望——地域イニシアチブの勧め

小此木政夫

はじめに

第2期ブッシュ政権が発足したが、いまのところ、北朝鮮の核問題をめぐる展望に大きな変化はない。ブッシュ政権は相変わらずイラク問題やイラン問題への取り組みを最優先している。したがって、それらの問題の解決に見通しが立たない限り、北朝鮮の核問題に本格的に取り組むことはないだろう。もしこの問題を国連安保理事会に付託すれば、経済制裁を議論せざるをえなくなる。しかし、そうなれば、北朝鮮がそれに強く反発するだけでなく、中国、韓国、ロシアの協力が得られるかどうか疑わしい。言い換えれば、米国政府が6者協議の枠組みに固執する背景には、北朝鮮核問題を国連に付託したくないという事情が存在するのである。

しかし、米朝双方が「決め手」を持たず、北朝鮮の核問題が膠着状態に陥ることは、日本にとって相当に深刻な事態である。なぜならば、それは一方で北朝鮮による核兵器開発が着実に進展し、他方で少しも拉致問題の進展が見られないことを意味するからである。日本政府と国民はそのような事態にどれだけ耐えられるだろうか。「対話と圧力」を掲げる日本外交が発揮すべきイニシアチブとは、どのような性質のものであろうか。大局を見失わない冷静な分析と的確な判断が必要とされる。

1. 北朝鮮問題のグローバル化

冷戦終結後の今日、何が北朝鮮問題を「グローバル化」(世界化)しているのだろうか。その第一の契機が北朝鮮自身による大量破壊兵器、とりわけ核兵器と長距離ミサイルの開発にあることは間違いない。冷戦終結までに韓国との体制競争に敗北した北朝鮮は、朝鮮半島の武力統一や地域覇権の獲得のためではなく、自らの「生き残り」(=体制維持)のために1980年代後半に大量破壊兵器の開発を本格化した。その兵器が持つ脱地域性が北朝鮮問題をグローバル化したのである。事実、それなしには、クリントン(William J. Clinton)政権期の米朝交渉は存在しなかったし、ブ

ッシュ（George W. Bush）政権下での厳しい米朝対立も存在しないだろう。

しかし、それだけではない。第二の契機として、2001年9月にニューヨークとワシントンで発生した米国中枢に対する同時テロ事件がより重要な意味を持っている。朝鮮戦争と同じく、9・11テロ事件が北朝鮮問題を再定義し、それにグローバルな意味を付与したのである。国際的なテロ組織との「新しい戦争」に立ち上がったブッシュ政権は、アルカイダやタリバンに対して反撃しただけでなく、「テロ支援国家」や「ならず者国家」をも容赦しなかった。とくに2002年1月の「悪の枢軸」演説と9月の国家安全保障報告以後、「テロ支援国家による大量破壊兵器の開発を阻止する」という「先制行動」の論理が北朝鮮にも適用され、北朝鮮問題はイラク問題の「極東版」と見なされ始めたのである。

しかし、経済分野の問題と同じく、北朝鮮問題のグローバル化は多分にアメリカ化を意味している。北朝鮮の内部情勢や南北朝鮮関係が重要でないということではないが、また北朝鮮と日本、中国、ロシアとの関係が重要でないということでもないが、それらの問題以上に、米国政府が北朝鮮問題にどのように対応するか、すなわちワシントンの政策決定過程や大統領選挙を控えた米国の国内政治が、この問題の前途を左右する最大の変数として登場したということである。

2. 局地的・地政的な条件

しかし、それにもかかわらず、客観的に見て、北朝鮮による大量破壊兵器の開発を阻止するために、イラク戦争と同じように、米国政府が武力行使に踏み切る可能性はそれほど高くなかった。もちろん、2003年3月に開始されたイラク侵攻が米国の「先制行動」の勝利に終わった後、政府内強硬派であるチェイニー（Dick Cheney）副大統領やラムズフェルド（Donald Rumsfeld）国防長官が「イラク方式」の北朝鮮への適用を主張しても不思議ではなかった。また、ブッシュ大統領も「テーブルの上にはあらゆる選択肢がある」と言明し、北朝鮮に対する武力行使の選択肢を完全には排除しなかった。しかし、イラク占領が混乱する以前から、同じ強硬派のウォルフowitz（Paul Wolfowitz）国防副長官は「北朝鮮の状況はイラクの状況とまったく異なる」と指摘していた。イラクとの二

正面作戦を回避するためだけでなく、北東アジアの地域的・地政的な条件が米国の軍事行動を大きく拘束しているのである。

その「異なる状況」を推測するならば、第一に、米国の軍事作戦が寧辺の核施設の外科手術的な破壊に限定されても、それが北朝鮮による韓国内の原子力発電所などに対する「限定報復」を招来する可能性を排除することができない。それなしには、金正日の権威が失墜し、北朝鮮の体制崩壊が促進されるからである。しかし、もし米韓側が北朝鮮の「限定報復」に反撃すれば、それは第二次朝鮮戦争に拡大するだろう。ソウルが「火の海」に化し、在韓米軍将兵が大きな犠牲を被る覚悟なしに、あるいは米韓側の犠牲を最小限に抑えられる軍事態勢が整備されるまで、安易な「先制行動」は不可能なのである。

第二に、外交的な観点からみて、米国の先制行動は日米同盟の基礎を激しく揺るがし、韓国政府を北朝鮮とのさらなる宥和に走らせるかもしれない。また、利害関係国として朝鮮半島に深い関心を寄せる中国とロシアが武力行使に強く反対し、両者の行動についての戦略的な予測可能性も著しく低下するだろう。国連安保理事会で経済制裁決議が可決され、米軍による海上封鎖が実施されるだけで、韓国では株式市場が暴落し、外国資本の撤退や国内資産の海外逃避が進行しそうである。日本に対する影響も過小評価できない。また、言うまでもなく、激しい反米・反戦デモが韓国全国で展開されるだろう。要するに、第二次大戦後に積み重ねられてきた米国の外交基盤が北東アジア全域で激しく動揺しかねないのである。

3. イラク占領の混乱

これに加えて、イラク占領の混乱が新しい要素として登場した。すでに指摘したように、「9・11」テロ事件を媒介としてイラク問題と北朝鮮問題が連結したのだから、イラク戦争の開始は米国政府がイラクでの「攻勢」と朝鮮半島での「抑止」を恣意的に使い分けたことを意味していた。したがって、イラクでの「攻勢」が短期間で終結すればするほど、朝鮮半島での「攻勢」がそれに続くことが予想されたのである。他方、イラク占領が長期化すれば、それだけ朝鮮半島での「抑止」が継続することになる。3月20日の開戦から3週間で米軍の精鋭部隊がバグダッドを制圧し、5月初めにブッシュ大統領が主要な戦闘の終結を宣言したとき、北朝鮮との外

交渉のための時間はほとんど残されていないかのようであった。

しかし、戦闘での勝利と占領の成功は同じではなかった。その年の夏までに戦闘終結宣言後の米兵の犠牲がそれ以前の犠牲を上回ったり、国連現地本部が爆破（デメロ（Sergio V. de Mello）事務総長代理ら20名以上が死亡）され、シーア派主要政党指導者ハキーム師（Mohamad Baqir Al-Hakim）が爆弾テロで死亡したりするなど、イラク占領の混乱が拡大し始めた。戦費増大による財政赤字の急増とともに、9月以後は、占領の混乱と長期化の見通しが米国内でイラク戦争への支持を徐々に低下させた。また、大量破壊兵器が発見されないことも、イラク戦争の正当性に疑問を投げかけた。要するに、イラク占領の混乱が大統領選挙の主要な争点の一つとして登場したのである。そのような状況の下で、朝鮮半島での攻勢はますます困難になった。

また、イラク戦争では、いわゆる「新保守主義者」（ネオコン）の演じた役割が注目された。しかし、実際に戦争を推進した政治勢力は単独ではなかった。イスラエルとの関係から中東問題を重視する宗教右派、西部や深南部に伝統的な共和党右派（レーガニスト）などが合流したし、多数派である共和党穏健派もそれに同調した。しかし、イラク占領が混乱するなかで、そのように広汎な政治連合が北朝鮮での「攻勢」に関しても維持されるかどうかは大いに疑問であった。宗教右派は北朝鮮問題に大きな関心を抱いていないし、共和党右派も同盟国との関係を重視せざるをえないだろう。他方、大統領選挙の過程で民主党のケリー（John F. Kerry）候補は北朝鮮との直接交渉を主張した。

4. 多国間協議と中国外交

そのような状況の下で、2003年8月、北朝鮮核問題をめぐる6者協議が実現した。すでにみたように、それは米国政府内の強硬派と穏健派の妥協の産物であり、イラク情勢が安定化するまでの暫定的な措置であったが、それと同時に、目標統一、情報共有、透明性拡大などによって関係諸国の共同行動を促進し、北朝鮮の核開発問題を多国間協議の場で解決しようとする試みでもあった。また、それはクリントン政権の北朝鮮政策との差別化を図ろうとするブッシュ政権の方針を反映するものでもあった。したがって、もし北朝鮮が6者協議への参加を途中で拒絶したり、サボタージュ

や挑発を試みたりする場合には、国連安保理事会への付託を含めて、中国を含む関係諸国がそれに共同で対応することが期待されていたのである。

多国間協議のいま一つの重要な要素は、中国のイニシアチブである。2003年3月のパウエル（Colin L. Powell）国務長官の北京訪問以後、胡锦涛政権は積極的な仲介外交に乗り出し、4月には米朝中3者協議を、8月には日韓口を加えた6者協議を北京で開催することに成功したのである。イラク戦争を目の当たりに見て、中国としては、隣接する朝鮮半島での軍事緊張が中国の持続的な経済発展にとって大きな障害になること、北朝鮮の核兵器保有が北東アジアに核開発の連鎖反応を発生させること、北朝鮮の崩壊が米国主導の朝鮮半島統一を招来し、米中が直接対峙しなければならないことなどを懸念せざるをえなかったのだろう。それに加えて、9・11テロ事件以後に実現した米国との戦略的協調を胡锦涛時代に定着させたいとの願望が大きく作用したものと思われる。

したがって、二度にわたる6者協議で発揮されたイニシアチブや呉邦国・全国人民代表大会常務委員長の北朝鮮訪問にみられるように、中国の外交目標は6者協議を通じて北朝鮮の核問題を平和的に解決することであり、そのために仲介外交を成功させることであった。したがって、もし北朝鮮が朝鮮半島の非核化を拒絶したり、6者協議から撤退したりすれば、最終的には、エネルギー・食糧支援の停止、中朝国境での密貿易の厳格な取り締まり、脱北者の人道的な受け入れ、中朝友好相互援助条約の再検討など、さまざまな圧力手段を行使することが可能である。しかし、他方、平和解決を実現するために、中国は米国に対しても北朝鮮の主張する「一括妥結と同時行動」の実質的な受け入れを主張し、北朝鮮の安全の保障を要求する方針である。これは中国による独自の地域イニシアチブである。

5. 交渉長期化の展望

北朝鮮の核問題をめぐる第2回6者協議は、それから6カ月後、2004年2月25日に北京で開催されたが、共同文書を採択できないまま28日に終了した。協議の焦点は、第一に北朝鮮が「完全、検証可能、かつ後戻りできない核廃棄」（Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement = CVID）に応じる意思を表明するかどうかであり、第二に北朝鮮が第一段階で実施すると主張する核開発の全面的な凍結のなかにウラン濃縮が含

まれるかどうかであった。しかし、北朝鮮は放棄と凍結の対象になるのは「核兵器計画」だけであると主張し、ウラン濃縮の事実を全面的に否定した。それどころか、再び「一括妥結と同時行動」の原則を主張し、米国が核開発計画の「先行廃棄」要求という敵視政策を放棄しない限り、北朝鮮は「完全放棄」を約束しないとの態度を変えなかった。

しかし、その後に明らかになったのは、むしろ米国外交の「部分的な後退」であった。「9・11」テロ事件後に表明された政策との整合性という観点からみれば、「悪の枢軸」を構成する北朝鮮が核開発計画の完全放棄を約束しないのだから、論理的には、米国政府はこの問題を国連安保理事會に付託する姿勢を見せるべきであった。しかし、一方でイラク占領の混乱に足を取られ、他方で2003年末のリビアでの外交的な成功に鼓舞され、さらに11月に大統領選挙を控えて、ブッシュ政権は「レトリックの政策化」に躊躇したのだろう。その結果、6者協議のプロセスを維持し、その枠内で核開発計画のCVIDを要求し続けるとの政策が選択されたのである。言い換えれば、北朝鮮に「妥協か対決か」の二者択一を迫るような強硬路線の検討は、事実上、大統領選挙後に棚上げされたのである。

その後、2004年6月下旬に開催された第3回6者協議において、米国は比較的柔軟な姿勢を示した。例えばCVIDとかHEU（高濃縮ウラン）などの語句の使用を控えただけでなく、中韓露日による毎月数万トンのエネルギー支援を許容し、北朝鮮に対する「安全の保障」にも暫定的に応じ、さらに米国による経済制裁の解除や長期エネルギー支援についても協議する用意があると表明したのである。しかし、それにもかかわらず、まず北朝鮮が核兵器計画の完全放棄に着手すべきであるとの態度に変化はなかった。したがって、米朝の対立構造、すなわち〈先行廃棄VS.同時行動〉、〈完全放棄VS.凍結・補償〉に変化はなかった。また、9月末に予定された第4回6者協議が予定通りに開催されることもなかった。

6. 北朝鮮側の意図

北朝鮮はイラク戦争からいくつかの教訓を獲得したが、そのなかで最も重要なのは、第一に米国も地上軍をバグダッドに侵攻させることなしにフセイン（Sadam Hussain）政権を転覆できなかつたということであり、第二にイラクがイスラエルに到達する核ミサイルを保有していれば、米軍

はバグダッドに侵攻できなかつたということである。そして、北朝鮮自身が公開的に主張しているように、第三の教訓は国際査察を受け入れることの危険性に関するものである。言い換えれば、米国が核開発計画の「先行放棄」の要求を取り下げても、北朝鮮がかつて受け入れたIAEA（国際原子力機関）による監視以上のものを受け入れるかどうかは疑わしい。ウラン濃縮計画の凍結ないし廃棄も容易には進展しないだろう。

このような推論によれば、北朝鮮が要求しているのは、完全放棄に至るまでのロードマップの作成（「一括妥結」）と停止されている年間50万トンの重油提供と軽水炉事業の再開（「同時行動」）、すなわちクリントン政権期の「枠組み合意」への復帰であるということになる。事実、多くの希望的観測にもかかわらず、北朝鮮はついにリビア方式の核開発計画放棄を選択しなかつた。朝鮮戦争以来の根深い対米不信から、核開発計画の「先行放棄」はむしろ北朝鮮の「イラク化」を招来するとの疑念を払拭できなかったのだろう。また、そのような屈辱的な選択は金正日の威信を失墜させ、自らが国防委員長として構築した「先軍領導体制」を危険にさらすかもしれない。それよりは、米国大統領選挙の推移を見守りながら、さらに交渉妥結の機会を探るべきだと判断に到達したものと思われる。

一部で期待されているように、経済的な難局に直面した北朝鮮が本当に崩壊の瀬戸際にあるのなら別だが、そうでない限り、現在の状況は北朝鮮にとって不利なばかりではない。1994年10月の「枠組み合意」以後の6年間凍結されていた寧辺の核施設では、すでに8000本の使用済み核燃料棒が再処理されたものとみられ、現在も5メガワットの原子炉が稼働している。それによって、さらに5、6発の原子爆弾が製造可能になったばかりか、毎年1、2発のプルトニウム爆弾が追加され、ウラン濃縮も継続されるのである。皮肉な言い方をすれば、強硬なレトリックにもかかわらず、ブッシュ政権は第1期前半の2年間に「クリントンの遺産」を享受し、3年目に核兵器製造を野放しにしてしまったのである。

7. 小泉首相の北朝鮮訪問

冷戦終結後、日本の北朝鮮政策は「二つの悪夢」の間を振り子のように往復した。第一の悪夢は、北朝鮮の核開発を阻止するために、米国が北朝鮮に対する先制行動に踏み切る可能性であった。1994年の第一次核危機当

時、もしクリントン政権が寧辺の核施設に外科手術的な攻撃を加えれば、かりに北朝鮮の反撃が限定的なものであっても、それが第二次朝鮮戦争に拡大するかもしれなかった。また、第二の悪夢はその逆のシナリオ、すなわち米国政府が突然日本の頭越しに北朝鮮との関係を改善する可能性であった。2000年秋のオルブライト (Madelain Albright) 国務長官の平壤訪問後、もしクリントン大統領が北朝鮮を訪問すれば、1972年のニクソン (Richard M. Nixon) 訪中にも匹敵する外交的衝撃が日本を襲ったことだろう。

2002年9月の日朝首脳会談を前に、日本政府を脅かしていたのは、言うまでもなく前者の悪夢である。北朝鮮が大量破壊兵器の放棄を渋っている間に9・11テロ事件が発生し、アフガニスタンでテロリストの掃討が進展した。また、米国によるイラク攻撃が現実味を持って議論され始めていた。当時の状況の下では、もしイラク戦争が早期に終了すれば、その次の目標は北朝鮮になるかもしれなかった。しかし、北朝鮮が「第二のイラク」になることは、日本にとって、自らの安全保障上の危機を意味していた。1994年当時とは異なって、北朝鮮はすでに日本を標的にする約200基のノドン・ミサイルを配備している。言い換えれば、日本は湾岸戦争当時のイスラエルと同じような立場に置かれかねないのである。

朝鮮半島でイラク型の軍事紛争を発生させないためには、それを可能な限り地域的なレベルで解決することが望ましい。朝鮮戦争以来の危機が予想されるときに、日本政府がそのために最大限の外交的努力を払うのは当然のことであった。しかも、9・11テロ事件以後のブッシュ政権の反テロ攻勢が一時的にしる北朝鮮を心理的に追い詰め、日本の外交的立場を著しく強化していたのである。その意味では、さまざまな批判にもかかわらず、小泉首相の平壤訪問は9・11テロ事件の副産物にほかならず、日米同盟の基盤上で「対米協調」と「対米自主」を巧みにブレンドしようとする独自の地域外交であった。しかし、拉致被害者「8名死亡」の通告とウラン濃縮計画の発覚という「二重の衝撃」が、そのような日本の外交的イニシアチブを途中で挫折させてしまったのである。

8. 難局に直面する日本外交

「二重の衝撃」以来、日本外交の選択の幅は著しく狭められた。過去の

問題（国交正常化）と現在の問題（核問題、拉致問題）が構造的に結合したために、核問題に関する初期合意が達成されるまで、日朝国交正常化はほとんど不可能になり、それに伴って拉致問題が単独で解決される可能性も乏しくなったからである。しかし、日本国民は拉致問題の解決が長期化するような展望を心理的に受け入れることができなかつた。5人の被害者の帰国にもかかわらず、その家族の帰国に明確な進展がないことに焦燥感を深め、より強硬な政策の採用を支持する声が高まったのである。そのような世論の圧力を背景に、2004年春までに、与野党議員は「外国為替及び外国貿易法」および「特定船舶入港禁止法案」を可決した。

しかし、第4回6者協議の流産後も、その枠組みが維持され、米国政府が固執する以上、日本が単独で経済制裁に踏み切ることは相当に突出した行為であり、ほとんど不可能であった。その場合には、①日本の外交的な孤立の可能性（日本が6者協議を破壊することになる）、②北朝鮮からの報復の可能性、③北朝鮮在住の被害者家族の安全性などが注意深く検討されなければならない。しかも、それだけの危険を冒しても、日本の経済制裁に対して、北朝鮮は強硬に対応してくる可能性が大きく、経済制裁によって拉致問題が解決されるという保証は存在しないのである。

おわりに

「対話と圧力」の政策を掲げるものの、日本の北朝鮮外交が直面している事態は決して容易なものではない。たとえ6者協議の枠組みが維持されても、米朝間に存在する深い溝が簡単に埋まるとは思えない。イラク情勢が安定化するまで、第2期ブッシュ政権も安易な妥協や厳しい対決の政策を採用できないし、北朝鮮はむしろ交渉の長期化に備え、中国や韓国との経済関係の拡大に努力している。中国は依然として米朝両国の一方に偏ることなく、仲介者的な態度に終始している。また、昨年7月以後南北対話は中断しているが、盧武鉉政権の対北宥和政策に変化はなさそうである。したがって、拉致問題を抱える日本だけが核問題長期化の圧力に深刻に悩まされているのである。

しかも、北朝鮮による核開発の継続から直接的な不利益を最も大きく被るのも日本である。なせならば、寧辺の核施設が稼働し続けることは、テロリストへの核物質の移転を懸念する米国にとって以上に、プルトニウム

の量的蓄積を懸念する日本にとって重大な安全保障上の危険を意味しているからである。すでに200基前後のノドン・ミサイルを配備していることからみて、北朝鮮はやがて日本に到達する核ミサイルを完成するかもしれない。そうなれば、われわれは核保有国として登場する北朝鮮との関係をどう設定するかという、まったく新しい次元の難問に直面せざるをえなくなる。そのような深刻な事態を回避するために、日本が外交的イニシアチブを発揮できる「時間的余裕」はそれほど大きくない。

他方、手詰まり状態からの脱出を目指して、米朝両国が予想以上にダイナミックな外交を展開する可能性も排除できない。その意味で、日本が直面しているのは複雑な連立方程式であり、それには急速な米朝接近という「いま一つの悪夢」も含まれているのである。小泉首相の平壤訪問という地域イニシアチブを発揮した日本としては、6者協議を舞台とする核合意の達成に努力するとともに、早期に国交正常化交渉を再開し、北朝鮮外交の幅を拡大しておくべきだろう。より大きな「対話」とより大きな「圧力」の巧みな配合によって、「二つの悪夢」を回避しつつ、包括的合意に到達するために最大限の努力を払うしかないのである。