

対北朝鮮「包括協議」と日韓関係

倉田秀也（防衛大学校教授）

*本コラムは、韓国外交安保研究院と当研究所の主催で2009年10月29-30日にソウルで行われた日韓協議に際し作成したディスカッション・ペーパーである。

1. はじめに——多国間協議のなかの二国間関係

6者会談は欧州の多国間協議とは異なり、その枠内にあっても北朝鮮との二国（者）間関係、問題を共有する二国間、三国間関係が占める比重は依然として高い。その限りでは、6者会談はまだ、欧州にみられるような多国間協議の規範を確立したとはいえない。ブッシュ政権終焉後、現在に至るまで6者会談は再開されていないが、オバマ政権は6者会談を北朝鮮の核放棄のための「最も有効な枠組み」としつつ、そのなかでブッシュ政権末期にみられた北朝鮮への関与の次元を高めることを考えている。オバマは6者会談の有効性を認識しつつも、それが米朝協議なくしては運営できないことを知悉しているといつてよい。

今年4月のミサイル発射以降、北朝鮮は過去6者会談で行ってきた非核化の誓約から「逆走」しつつ、6者会談から離脱する意思までもみせていたが、8月のクリントン元大統領の訪朝以降、その立場を変化させ、9月初旬に国連安保理議長に宛てた書簡では、米国次第では非核化の誓約に戻り、6者会談に復帰することすら示唆している。もちろん、6者会談が再開されたとはいえ、そこで北朝鮮が核放棄の姿勢をみせるわけではなく、2回に及ぶ核実験で得た核兵器能力を背景に厳しい要求を突きつけてくるであろう。ここではまず、盧武鉉＝ブッシュ政権期の日米韓関係を振り返った後、今日の韓国、米国で提唱されている「包括協議」を6者会談との関連で考えてみたい。鳩山政権の対韓政策については不透明な部分が多いが、「包括協議」の関連で日米韓関係のなかに日本の位置も併せて考えてみる。

2. ディフェンス・アイデンティティの再定立

盧武鉉政権が米国のブッシュ政権の誕生を受けて発足したことは、米韓双方にとって不幸なことであった。とりわけ、「9・11同時多発テロ」後、ブッシュが北朝鮮をイラク、イランと同列に置く「悪の枢軸」という言辞で大量破壊兵器と政治体制の強権性を不可分とし、「先制行動論」を唱えたことが米韓同盟に及ぼした影響は計り知れない。すでにその過程で、北朝鮮の高濃縮ウラン（HEU）計画の疑惑とともに米朝「枠組み合意」は崩壊しつつあったが、「先制行動論」は在韓米軍の再配置計画と相まって、盧武鉉政権に韓国が米国の行動により望まない戦争に「巻き込まれる」懸念を植えつけた。この懸念を払拭するために韓国が抑止すべきは北朝鮮の武力行使ではなく、同盟国である米国の武力行使となる。米韓同盟にはこのとき、「逆機能」と呼ぶべき現象が生じていた。別の言い方をすれば、盧武鉉政権期の韓国には、脅威がどこから生じ、それに対抗するためにどこを組むのかという、その「ディフェンス・アイデンティティ」は一時的にせよ動揺していたといつてもよい。6者会談発足後も、盧武鉉大統領は北朝鮮の核開発の動機がその安全保障上の懸念にあると考え、ブッシュ政権に対して「安全の保証」を北朝鮮に与えることを逡巡した

ことが、米韓関係をさらに動揺させた。他方、北朝鮮の HEU 計画の疑惑が生じたのが、小泉純一郎首相の平壤訪問の直後にあたり、そこで発表された「日朝平壤宣言」にもかかわらず、拉致問題をめぐって日朝国交正常化交渉は紛糾し、後に 6 者会談という多国間協議のなかに埋め込まれる形となった。そのなかにあっても、北朝鮮に原則的な要求を突きつける日米両国の立場は、北朝鮮への「安全の保証」の必要性を強調する韓国、それに同調する中国、ロシアとの間で、統一した行動がとれたとはいえない。

これに対して、オバマ政権がブッシュ政権の「先制行動論」を公式に否定したわけではないが、後に述べるように、ブッシュ政権がその末期に、6 者会談で北朝鮮に核放棄を前提として「安全の保証」を与える用意を示してから「先制行動論」は説得力を失っていった。加えて、李明博政権が盧武鉉政権期の対米関係の修復に努力し、一時期動揺した韓国の「ディフェンス・アイデンティティ」は再定立されていった。オバマ大統領もまた、選挙運動中のリベラルな言辞にもかかわらず、少なくとも対韓関係ではリアリズムを貫いている。実際、オバマは李明博大統領の初訪米（2009 年 6 月）の際、「米韓同盟未来ビジョン」に署名したが、ここで韓国に対し「核の傘」を提供する意思を明記し、北朝鮮に対する「拡大抑止」の有効性を確認した。「核の傘」が米韓首脳間の文書で言及されたのは、朴正熙＝カーター間の米韓首脳会談共同声明（1979 年 7 月 1 日）以来となる。確かに、「米韓同盟未来ビジョン」への署名が北朝鮮の 2 回目の核実験（2009 年 5 月 25 日）の直後であったということもあり、そこには多分に韓国の核保有の動機を抑えるという意図も含まれていたであろうが、米韓首脳会談で「拡大抑止」の有効性が文書で確認されたことが、盧武鉉政権の一時期に米韓関係でみられた「逆機能」を「順機能」に戻す上で果たした役割は計り知れない。李明博政権もまた、北朝鮮の第 1 回核実験（2006 年 10 月 9 日）に対する国連安保理決議第 1718 号、第 2 回核実験に対する国連安保理決議第 1874 号の遵守を誓いつつ、北朝鮮を除く 5 者会談の必要性を強調した。盧武鉉政権期にみられたような「ディフェンス・アイデンティティ」の動揺は、現在のところみられない。

3. 「包括協議」のなかの日米韓関係

(1) 「包括性」の「限界効用」

李明博政権は国連安保理決議に忠実であろうとし、外交的な「圧力」の効用も認めているが、北朝鮮への「関与」を否定しているわけではない。李明博大統領は今年の光復節演説で「韓半島の新しい平和構想」を提唱しつつ、「南北経済共同体」実現のための高位級会議の設置を提案した。さらに李明博大統領は 9 月、国連総会への出席のため訪米した際、外交評議会（Council of Foreign Relations）と韓国協会（Korea Society）での演説で、「グランド・バーゲン（Grand Bargain）」と呼ばれる「包括協議」の輪郭を提示した。李明博大統領によれば、光復節演説で提唱した「韓半島の新しい平和構想」が「グランド・バーゲン」の一部を構成することになるという。李明博大統領は「韓半島の新しい平和構想」で南北間の通常兵力削減を主張しつつ、「南北が既存の武器と兵力を縮小すれば、莫大な予算と費用を削減することができ南北双方にとっての経済再生にも大きな助けとなるでしょう」と述べていた。李明博大統領が 6 者会談の再開を主張していることからみても、この構想を 6 者会談に組み込み、北朝鮮が核放棄の見返りに得られる実利を倍増することで、北朝鮮を核放棄に導こうとしているとみてよい。「グランド・バーゲン」は、かつてオハン

ロン (Michael O'Hanlon) とモチヅキ (Mike Mochizuki) が 2002 年に発行した共著書『朝鮮半島の危機 (Crisis of the Korean Peninsula)』で明らかにした構想と同名となっている。彼らはここで、南北間の通常兵力の削減を北朝鮮の内部変革に結びつけることを提唱していた。李明博大統領の「グランド・バーゲン」は、オハンロンらのそれとほぼ同様の内容をもつと考えられる。

もとより、北朝鮮の核問題に関連して「包括協議」が提起されたのは、今回が初めてではない。古くはクリントン政権末期、「テポドン-I」発射 (1998 年 8 月 31 日) を受けて、ペリー元国防長官は「ペリー・レポート」と呼ばれる報告書をまとめ、米朝協議で米朝「枠組み合意」が主として扱う核問題だけではなく弾道ミサイル問題も扱い、平和体制樹立問題について当時ジュネーブで展開していた 4 者会談とも連動させることを建議した。「ペリー・レポート」はクリントン政権の終焉とともに葬られ、米朝「枠組み合意」も崩壊したが、6 者会談が生まれてからも、北朝鮮との協議で「包括性」を求める主張が止んだわけではなかった。6 者会談成立後、北朝鮮との協議において議題の「包括性」を最も強く求めたのは、盧武鉉政権期の韓国であった。北朝鮮の核開発の動機がその安全保障上の懸念に根差しているとみた盧武鉉大統領は、北朝鮮の核放棄のためには 6 者会談でも朝鮮半島固有の安全保障問題が扱われなければならないと考えた。そのために盧武鉉大統領は、北朝鮮に対する「安全の保証」、米朝、日朝、南北という二国 (者) 間関係の改善に加え、平和体制樹立問題も 6 者会談で扱うことを主張して「包括的アプローチ」を提唱したのである。

盧武鉉の「包括的アプローチ」は、6 者会談共同声明の採択 (2005 年 9 月 19 日) にも反映した。この文書では米国が北朝鮮に消極的安全保証 (NSA) だけではなく、通常兵力による「攻撃または侵略」をしない意思を確認し、日本も「日朝平壤宣言」に従って日朝国交正常化の措置をとることを約束した。また、そこでは鄭東泳統一部長官が金正日に提案した「重大な提案」のほか、「南北非核化共同宣言」の有効性も確認された。「金融制裁」で 6 者会談は停滞するが、皮肉にも北朝鮮の 1 回目の核実験後、盧武鉉の「包括的アプローチ」は米韓間で共有されていった。核実験後、ブッシュ政権はそれ以前拒絶していた米朝協議を行い、そこで北朝鮮が要求したテロ支援国リストからの除外、敵国通商法の適用終了を 6 者会談に反映する形で「2・13 合意」(2007 年 2 月 13 日) がまとめられる過程で、盧武鉉の「包括的アプローチ」も「米韓共同の包括的アプローチ」として定着していった。

6 者会談が少なくとも北朝鮮を除く 5 者の全幅の支持を受けているのは、共同声明と「2・13 合意」が北朝鮮との関連でもつ地域安全保障問題のほとんどに言及しているからでもある。それにもかかわらず、北朝鮮は今年 4 月にミサイル発射後、「6 者会談とともに朝鮮半島非核化の念願は永遠に消えた」と述べ、5 月には 2 回目の核実験を強行した。北朝鮮との協議の「包括性」は「限界効用」に達しているとみななければならない。

(2) 「包括性」の逆説

北朝鮮との協議の議題が「包括性」を帯びていったのは、北朝鮮が国際社会に突きつけた問題が核兵器からミサイルへと多様化していったことによるが、国際社会が北朝鮮の核、運搬手段の開発動機がその安全保障上の懸念に根差していると判断し、それを除去、ない

しは緩和する措置をとることでこれらの問題を解決しようと試みたことにもよる。そうであれば、北朝鮮との協議の枠組みが「包括性」を帯びるに従って、米国は日本、韓国の利害を代表して北朝鮮と協議に臨まなければならない立場に置かれることになったのは当然であった。

少なくとも経験則からいって、「包括協議」が提唱されたとき、日米韓 3 国は外交的な軋轢を経験していた。「ペリー・レポート」が発表された後、北朝鮮はミサイル開発を外交的機動力としつつ、対米関係をクリントン大統領訪朝の一步手前まで改善させたが、日朝関係は米朝関係の進展とは対照的に拉致問題で停滞したままであった。その間、南北首脳会談が開催され南北対話も進展していたことを考えると、この時期の日米韓 3 国関係で日本の「埋没」は明らかであった。また最近の例を挙げれば、盧武鉉の「包括的アプローチ」が核実験後に「米韓共同の包括的アプローチ」として米韓間で共有された後、ブッシュ政権が北朝鮮をテロ支援国リストから除外したことが、対北朝鮮「圧力」の必要性を強調する安倍政権の反発を招いたことは記憶に新しい。

「包括協議」が日米韓 3 国間で軋轢を生む可能性を早くから予見していたのはペリーだったのかもしれない。「ペリー・レポート」は、その基調として「包括的かつ統合されたアプローチ (comprehensive and integrated approach)」を強調していたが、ここでいう「包括的」が米朝協議の議題の拡大を意味するのに対して、「統合された」とは日米韓 3 国間の利害調整を指していた。ペリーは核問題に加えて弾道ミサイル問題を米朝協議で扱うことが日米韓 3 国関係に軋轢をもたらす可能性を予見し、その利害調整を行う協議体として 1999 年 4 月に発足した日米韓 3 国調整監督グループ (TCOG) を重視していた。しかし、上にみたように、クリントン政権末期の事態は、北朝鮮がミサイル外交が日米韓 3 国関係を意図的に離間させ、TCOG という協議体も日米韓 3 国間の異なる利害を十分に調整できなかったことを示していた。

今日、6 者会談は共同声明をはじめすでに「包括的」な合意文書を採択しているが、そこに欠けている問題があるとすれば、その一つはまさに弾道ミサイル問題であろう。すでに今年 4 月の北朝鮮によるミサイル発射を受け、クリントン国務長官は弾道ミサイル問題も 6 者会談の議題に含む意向を示していた。しかしミサイル問題と一言でいっても、それには配備、開発、輸出、発射という少なくとも 4 つの次元がある。日本が最も重要視するのが日本を射程内に収める中距離弾道ミサイル「ノドン」の配備と開発であることはいうまでもない。しかし、その脅威認識が米国、韓国と共有できるとは限らない。これに対してグローバルな大量破壊兵器の不拡散体制を主導する米国は、北朝鮮によるミサイルと関連技術の輸出をより重要視するであろうが、輸出が禁止されても日本、韓国に対するミサイル脅威が低減することにはならない。あるいは韓国は、李明博大統領が光復節演説で述べたように、通常兵力の削減をより重視するかもしれない。ミサイル問題のなかで合意の可能性が最も可能性が高いのは再発射モラトリアムであろうが、北朝鮮が弾道ミサイルの長射程化を対米協議の取引材料にしようとしているのであれば、それを対米協議に限定し、日本、韓国の関与を遮断するであろう。

多国間協議を欠いていたクリントン政権末期、TCOG のような制度化された協議体があっても日米韓関係にはこの時期、多くの軋轢が生じた。これに対して現在、日米韓 3 国間で TCOG に相当する制度化された協議体がないまま、対北朝鮮協議の「包括性」の議論

が先行している感は否めない。

4. おわりに——日米韓3国関係の制度化

「包括協議」が実現したとしても、その多くはすでに6者会談の議題に含まれている。6者会談は北朝鮮の非核化を促しつつ、北朝鮮との2国（者）間対話、あるいは平和体制樹立のための「適当な話し合いの場」——4者会談の形態をとる——という小規模の多国間協議を開く触媒の役割も果たしている。「グランド・バーゲン」による南北対話、米朝、日朝国交正常化のプロセスも6者会談と分かちがたく結びついている。近年、ハノイ、瀋陽でもたれた日朝接触は単独のものではなく、「2・13合意」で設置された日朝作業部会の一環であった。

確かに、ミサイル問題は6者会談の議題に含まれていないが、6者会談の議題に弾道ミサイル問題が含まれるのなら、日本は6者会談だけではなく、日朝二国間対話においても積極的な発言を行わなければならない。そもそも、日本が「拉致・核・ミサイル」の「包括的」解決を主張する発端となったのは、2002年9月の小泉首相の訪朝であった。そこで小泉首相は金正日との間でミサイル問題を含む日朝間の安全保障問題の討議のために「日朝安保協議」を立ち上げることに合意したものの、それはいまだに実現していない。もし6者会談で弾道ミサイル問題が含まれるのであれば、6者会談の日朝作業部会で拉致問題を議論すると同時並行させて、「日朝安保協議」を立ち上げることを提起すべきであろう。それは李明博大統領が提案する「グランド・バーゲン」の主旨とは矛盾しないはずである。

そうであればこそ、日米韓3国間の協議をかつてのTCOGのように制度化し、北朝鮮が日米韓3国関係の離間を牽制する必要がある。最近の日中韓首脳会談で提起された「東アジア共同体」構想の意義は否定しないが、韓国の「ディフェンス・アイデンティティ」が再定立され、6者会談が再開されようとしているいまだからこそ、議論すべきは日米韓関係の再調整であろう。それは、「東アジア共同体」に対する米国の疑念を払拭する上でも奏功するはずである。

※ここに示された見解は、筆者の個人的見解であり、筆者の所属する防衛大学校、防衛省、日本国際問題研究所を代表するものではありません。