

## 総論—朝鮮半島情勢の不確実性と日本外交

小此木 政夫

### はじめに

昨年6月にシンガポールで「完全な非核化」と「体制保証」の交換に合意したトランプ大統領と金正恩委員長は本年2月に再びハノイで会談した。しかし、シンガポールでの対立はハノイに持ち越された。金正恩委員長が「段階的同時行動」、すなわちスモール・ディールの積み重ねに固執したのに対して、トランプ大統領はビッグ・ディールと呼ばれる包括合意を強く要求したのである。それが大きな原因となって、合意文書への署名は見送られた。

しかし、シンガポールとハノイでの米朝首脳会談は文在寅大統領と金正恩委員長による3回にわたる首脳会談に先導されたものである。また、その間に、金正恩委員長は4回にわたって中国を訪問し、習近平主席と協議した。したがって、これらの過程を「3+1」（米朝・南北と中国）方式と呼んでもよいだろう。ハノイ首脳会談の挫折は、南北の2人の最高指導者にとってだけでなく、この「3+1」方式にとって大きな打撃になったのである。なぜならば、米朝交渉が進展しなければ、それを先導してきた南北対話も大きな困難に直面せざるをえないからである。

他方、2015年12月の慰安婦問題に関する合意によって小康状態にあった日韓関係も大きな難関に直面している。朴槿恵政権下で中断していた元徴用工の個人請求権についての最終的な賠償命令が、2018年10月に、韓国大法院（最高裁判所）で最終的に確定したからである。さらに翌月、韓国政府は慰安婦合意に基づく「和解・癒し」財団の解散を発表した。日韓歴史摩擦が再燃したのである。いかなる形であれ、北朝鮮核問題と日韓歴史摩擦は連動せざるをえない。

### 1. ハノイ首脳会談の挫折

第2回米朝首脳会談が実際に動き出したのは、2018年末からのことである。金正恩国務委員長が2019年1月1日の新年辞で「私は今後いつでも再び米国大統領と対座する準備ができており、必ず国際社会が歓迎する結果をもたらすために努力するでしょう」と語ると、トランプ大統領もそれを歓迎し、数回にわたって積極的に応じる意思を表明した。両者の間には、年末から年初にかけて、親書の往復があったのである。トランプ大統領の歓迎の意思を確認した後、金正恩委員長は4回目の中国訪問を実行に移し、1月8日に北京で習近平主席と会談した。

そのような手続きを踏んで、金正恩委員長の特使である金英哲労働党副委員長が、非核化実務協議の担当者に指名された金革哲・元スペイン大使（国務委員会所属、米国担当特別代表）を伴って米ワシントンに到着し、1月18日にトランプ大統領と会談した。同日、ホワイトハウスは第2回米朝首脳会談が2月下旬に開催されると発表した。ポンペオ国務長官との個別会談で、金英哲副委員長はこのときすでに米国が独自制裁や国連制裁の解除に踏み出すように要求したようである。国連安保理決議を文字通りに解釈して、北朝鮮が決議の要求を履行すれば、それに応じて制裁が「停止または解除される」と考えたのだろう。

いずれにせよ、金正恩委員長は帰国した金英哲副委員長からトランプ大統領の親書を受け取って「大きな満足」の意を表明した。金正恩委員長は第2回米朝首脳会談の開催が「トップ・ダウン」で決定されたことを歓迎したようである。そのことが会談の成功を保証すると考えたのだろう。事実、ハノイでの首脳会談を間近に控えた記者会見で、米務省のスポークスマンは「率直に言って、我々のアプローチは過去のものとは違う。これは大統領と委員長が直接会談するトップ・ダウンのアプローチである—もし成功すれば、我々両国の関係を根本から改変することができる」と説明した。

他方、ハノイでの首脳会談を決裂させてもよいとのトランプ大統領とその側近の方針がいつ固まったのかは、必ずしも明確でない。ビーガン代表と金革哲元大使による平壤とハノイでの2回の実務協議においても、寧辺の核施設の廃棄に対応する措置として、北朝鮮側は国連制裁の大幅な解除（国連決議の「民需経済や人民生活に支障を与える項目」）を要求したはずである。しかし、李容浩外相によれば、ハノイでの会談で、トランプ大統領は「寧辺地区の核施設廃棄措置以外に、もう1つプラスしなければならない」と最後まで主張したとされる。また、ポンペオ長官は「我々は彼（金正恩）により多くを求めたが、彼にはその準備がなかった」と指摘した。

他方、2月27日、ハノイでの一対一の首脳会談を前にして、金正恩委員長は相当に楽観的であった。会談の冒頭、シンガポール会談以後の期間を振り返って「不信と誤解、敵対的な視線と古い慣行が我々の行く道を阻もうとしたが、我々はそれを克服し、再び向かい合って進んで261日ぶりにハノイまで来たし、この期間にはいつもより多くの苦悩と努力、忍耐が必要だった。しかし今日、我々がこのように会い、今回、全ての人が喜ぶ立派な結果を作れると確信し、そうなるために最善を尽くす」と感傷的に語ったのである。このときまで、金正恩委員長は会談の成功を疑っていなかった。

要するに、崔善姫外務次官が会談終了後に指摘したように、金正恩委員長にはトランプ流の駆け引き、すなわち「米国式計算方法」をよく理解できなかったのである。北朝鮮側は寧辺に存在する「巨大な濃縮ウラニウム工場まで」「永久かつ不可逆的に破棄する」と提案したが、米国側はまったく反応しなかった。

ハノイ会談が決裂に終わったのか、それとも最終的な合意に至る一つの過程であるのかは明確でない。首脳会談後の記者会見で、トランプ大統領は「決裂」を否定した。「我々は金委員長を残して退席しただけだ。我々は本当に生産的な時間をもった。しかし、私とポンペオ長官は何にも署名しない方がよいと感じた」「我々は文字どおり退席しただけだ…我々の関係はたいへん強い」と語った。大統領から発言を促されたポンペオ長官は「初めから、これには時間がかかると言ってきた。我々のチームはお互いによく知った。何が限界であり、どこに難問があるかもわかった」と指摘した。

しかし、金正恩委員長が受けた打撃は小さくない。『労働新聞』（3月1日）は「最高指導者同志（金正恩）とトランプ大統領は、朝鮮半島の非核化と米朝関係の画期的発展のために今後も緊密に連携し、ハノイ首脳会談で議論された問題解決のための生産的な対話を引き続き行っていくことにした」と報じて、あえて交渉の失敗を報道しなかった。それに起因する国内的な衝撃を最小限に抑制するためだろう。しかし、その事実は平壤の街頭で金正恩委員長を出迎えた群衆にも知られざるをえない。4月11日に開催される最高人民会議までに、新しい政策の大枠が決定されるだろう。

したがって、米朝交渉という観点からみれば、むしろ首脳会談後の李容浩外相と崔善姬外務次官の反応が重要である。寧辺の核施設の全面的な廃棄と非軍事分野に関する国連制裁の解除というディールに失敗して、崔善姬次官は「わが国防委員会委員長（金正恩）が今後このような朝米交渉に対して、少し意欲をなくしたのではないかという、そのような印象を受けた」と指摘し、「今後、このようなチャンスが再び米国側に訪れるのか、これについて、私は確信をもって言えない」とも説明した。ただし、李容浩外相も崔善姬外務次官も、労働新聞と同じく、トランプ大統領に対する批判を慎重に回避した。それどころか、3月15日の平壤での記者会見で、崔善姬次官は「両首脳間の個人的な関係は依然として良好で、相性の良さは不思議なほど素晴らしい」と強調した。

## 2. 北朝鮮外交の可能性

2019年3月1日の演説にみられるように、文在寅大統領はハノイでの米朝首脳会談について「長時間の対話を交わし、相互理解と信頼を高めただけでも意味ある進展であった」と積極的に評価し、トランプ大統領の「持続的な対話の意志と楽観的な展望」を称賛し、さらに「わが政府は米国、北と緊密に意思疎通しながら協力し、両国間の対話の完全な妥結を必ず実現させてみせます」と誓約した。しかし、金正恩委員長のソウル訪問の展望だけでなく、開城工業団地や金剛山観光事業、さらには南北の鉄道連結構想の見通しも消えたのだから、それは今後とも南北対話と米朝仲介外交を推進していくとの決意表明以上のものではない。韓国外交は明らかに難関に逢着したのである。

しかし、米朝首脳会談の挫折は、「3+1」方式に対する大きな打撃ではあるが、必ずしも完全な失敗を意味するものではない。北朝鮮側の新しい方針は4月11日に開催される最高人民会議までに示されるだろうが、現在までのところ、トランプ大統領とその側近を区別し、依然として大統領に対する信頼を捨てていない。トランプ大統領にとっても、北朝鮮の非核化は大統領選挙前に外交的な成果をアピールできる問題の一つである。したがって、米朝首脳会談の機会はいま一度あるかもしれない。しかし、その成功の可能性を高めるためには「3+1」方式の補強が必要だろう。

その一つの可能性はロシアである。たとえば、2017年7月のG-20ハンブルク会議を前にして、ロシアのラブロフ外相は中国の王毅外相とモスクワで会談し、朝鮮半島問題に関する共同声明を発表した。ロシアと中国は朝鮮半島の非核化と平和メカニズムを並行的に確立するという「デュアル・トラックの並進」に合意したのである。このとき以来、ロシアは朝鮮問題の「段階的解決」を提唱している。また、2018年9月の東方経済フォーラムで、プーチン大統領は「北朝鮮が非核化に向けた一定の措置をとっているのに何もしないということではいけない」との認識を示した。ハノイで失敗した金正恩委員長がプーチン大統領と会談する日は遠くないだろう。

いま一つの可能性は日本の安倍首相である。ハノイでの米朝首脳会談の1週間前、2月20日に、トランプ大統領との電話会談で、安倍首相は「ステップ・バイ・ステップの非核化には反対だ。そういう駆け引きで、我々は北朝鮮にだまされ続けてきた」と主張し、さらに首脳会談で改めて日本人拉致問題を提起するように強く要請したとされる。その結果、27日の金正恩委員長との一対一の会談、およびその後の夕食会で、トランプ大統領は2度にわたって拉致問題を提起したのである。これは異例のことであり、金正恩委員長を驚か

せたに違いない。会談後の北朝鮮の報道は、それを強く非難した。

しかし、ハノイ会談の失敗に対する安倍首相の反応は興味深い。2月28日夜にトランプ大統領と電話で会談した後、安倍首相は「次は私が金正恩委員長と向き合わなければいけない」との決意を表明したのである。それは米朝首脳会談の失敗と南北対話の「膠着」を見込んだうえで、また2002年9月の小泉純一郎首相の北朝鮮訪問の経験を踏まえての発言であった。事実、小泉首相は北朝鮮が最も困難な時期に、すなわちブッシュ大統領が北朝鮮、イランそしてイラクを「悪の枢軸」と呼び、翌年3月にイラク戦争を開始する前に平壤を訪問し、金正日国防委員長とともに「日朝平壤宣言」に署名したのである。ハノイ会談の挫折はそのような「機会」の再来を想起させたのだろう。

一般的に、安倍政権の北朝鮮政策は「対話と圧力」の政策として要約されるが、「対話」と「圧力」は同じ比重を占めているわけではない。それは「圧力」が先行し、それが十分に効果を発揮した後に「対話」に移行するという政策にはかならない。その意味で、その政策はトランプ政権による「最大限の圧力」の政策と共通性をもっているのである。したがって、トランプ政権による「圧力」の継続を意味するハノイ会談の失敗は、安倍首相にとっては、小泉外交への回帰という「機会」を意味したのである。

もちろん、安倍首相は事前に会談の失敗を確信していたわけではないだろう。それが成功する場合も想定して、日本の北朝鮮政策は宥和政策に傾きつつあったのである。ハノイ会談の1ヵ月前の2019年1月28日、衆議院の開会に際して、安倍首相は「北朝鮮の核、ミサイル、そして最も重要な拉致問題の解決に向けて、相互不信の殻を破り、次は私自身が金正恩委員長と直接向き合い、あらゆるチャンスを逃すことなく、果敢に行動いたします」「北朝鮮との不幸な過去を清算し、国交正常化を目指します」「北東アジアを真に安定した平和と繁栄の地にするために、これまでの発想にとらわれない、新しい時代の近隣外交を力強く展開いたします」（下線引用者）と演説していたのである。

ただし、小泉外交に回帰しても、それがなしえなかったこと、すなわち拉致問題を完全に解決することは容易ではない。また、安倍政権に対する北朝鮮側の感情的な反発も単純ではない。その意味で興味深いのは、3月8日の『労働新聞』が「意地の悪い島国一族は天罰を免れないだろう」と題する論評を掲げたことである。同論評はハノイでの首脳会談の失敗、すなわち米朝合意の不成立を初めて認めたとうえで、内外の関係者が一様に無念と嘆息を禁じえないでいるときに、「唯一、日本の反動派だけがまるで待ち焦がれていた朗報に接したかのように、拍手をしながら小憎らしく振る舞っている」と非難したのである。

いずれにしろ、日本の北朝鮮外交には大胆なリーダーシップと細心の注意が必要である。それにもかかわらず、小泉訪朝当時と比較すれば、好ましい条件も少なくない。トランプ大統領の安倍首相に対する信頼は、ブッシュ大統領の小泉首相に対する信頼に劣らないし、そのトランプ大統領がこれまで北朝鮮外交を推進してきたのである。小泉が残した「日朝平壤宣言」という遺産も存在する。難関に逢着した文在寅大統領は安倍首相の北朝鮮イニシアチブを歓迎するだろう。それが混乱する日韓関係の正常化に寄与することも間違いない。

いいかえれば、今後の日本外交の眼目はすでに存在する「3+1」方式を巧みに補完することにある。安倍首相の役割はトランプ大統領を説得し、「スモール・ディール」と「ビッグ・ディール」の中間に新しい道を探ることだろう。それは「包括合意・段階実施」方式といっ

てもよい。ただし、その過程で、日本は拉致問題を解決して、日朝関係を正常化しなければならない。それこそ、「これまでの発想にとらわれない新しい時代の近隣外交」であるといっていよい。いずれにしろ、その第一歩が混迷する日韓関係の收拾から始まることはいうまでもない。

### 3. 体制危機に直面した日韓関係

現在、日韓関係は深刻な体制危機に直面している。1965年の日韓国交正常化をもたらした基本関係条約や請求権協定そのものの解釈が争われているからである。日本では、韓国での左派政権の誕生と結びつけて、それを文在寅大統領の「暴走」として解釈する者も少なくない。しかし、少し考えればわかるように、その危機はいま始まったものでも、韓国の左派政権の誕生に起因するものでもない。慰安婦問題をめぐって韓国の憲法裁判所が外交通商部の「不作為」を批判したのは2011年8月であったし、最高裁が元徴用工に「個人請求権」を認定したのは2012年5月であった。いずれも李明博政権の時代である。

それらの判決を引き継いだ朴槿恵大統領は、就任直後の3月に「加害者と被害者の立場は千年の歴史が流れても変わらない」と語り、5月には米国議会で「歴史に目をつぶる者は未来を見ることができない」と演説した。さらに、6月には中国を訪問し、そこで対日歴史批判を継続したのである。しかし、奇妙なことに、歴史問題をめぐる対日批判にもかかわらず、慰安婦と徴用工問題をめぐる控訴審は進展しなかった。行政府、すなわち朴大統領自身がその進行に政治的なブレーキをかけたのだろう。そして、2015年12月に日韓慰安婦合意が成立したのである。日本政府は元慰安婦への現金支給を目的とする「和解・癒し財団」に10億円を提供した。

慰安婦問題をめぐる日韓合意が双方の国民に広く受け入れられるかどうかについては、その当時から疑問がなかったわけではない。2016年1月から始まった北朝鮮による連続的な核実験・ミサイル試射が、一時的にしろ、その疑問を吹き飛ばしたのである。70%以上の元慰安婦が現金を受け取ったのだから、それが一定の成果をあげたことは否定できない。しかし、残りの元慰安婦と原理主義的な運動団体が日韓合意に反対し続けた。そして、時間の経過とともに、世論とメディアもそちら側に傾いたのである。そのために、昨年11月、文在寅政府はついに財団の解散を決定した。

他方、徴用工問題はさらに複雑かつ深刻化した。朴大統領の弾劾後に就任した文在寅大統領が司法への政治介入を完全に中止したからである。裁判は再び進展し、昨年10月に新日鉄住金の上告が棄却され、元徴用工への賠償命令が最終的に確定した。現在、差し押さえられた物件が現金化されようとしている。

しかし、国交正常化以来の条約や協定の解釈が50年後に変更されたのだから、日本政府と国民にとって、それは大きな衝撃であった。事実、1965年の日韓条約・諸協定の締結当時、日韓両国政府は解決できない問題を棚上げしたり、曖昧にしたり、さらには強引に処理したりした。その最たるものが、韓国併合条約を含む旧条約・諸協定の有効性をめぐる論争であり、1965年当時、両国政府はそれを「もはや無効」(“already null and void”)と表現した。日韓両国政府が外交的な妥協によって処理したことに対して、韓国の司法府が50年後に異議を唱えたのである。

それに対して、日本政府は法律的に対応している。韓国側による日本資産の差し押さえ

に対しては、すでに請求権協定第3条に基づく外交協議を要請している。差し押さえられた資産が現金化されるようなことがあれば、さらに第三者による「仲裁」を要請する段階に進むか、この問題を国際司法裁判所（ICJ）に提訴する方針である。

なぜ韓国の司法府が「暴走」し始めたのかは必ずしも明白ではないが、遅れてきた「司法の民主化」のためではないだろうか。もしその推測が正しければ、憲法裁判所と大法院の判決は「権力の召使」と揶揄されてきた司法府の「独立宣言」であり、文在寅政権はそれを適切に抑制しなかつただけだということになる。「不介入」ないし「放置」こそ、文在寅政権のこれまでの政策であった。文大統領は、司法の独立を尊重しながら、日本の政策や韓国世論の動向を見極めようとしたのだろう。

その政策が限界に達したのだから、論理的に、残された解決策は二つしかない。すなわち、すでに指摘したように、仲裁ないし ICJ 提訴か、韓国側による何らかの救済財団の設立と、それを通じた原告と被告の和解である。しかし、ICJ への提訴については、将来的にそれが竹島（独島）問題に波及することを恐れて、韓国側が受け入れる可能性はほとんどない。したがって、何らかの形で仲裁か財団方式が実現しなければ、韓国側による判決の執行と日本側の対抗措置がエスカレートすることになる。その過程が日韓関係を 1965 年当時に復帰させるのである。