4 北朝鮮の非核化に対する米国の政策の一貫性

ヴィクター・チャ

〈要 旨〉本稿は、北朝鮮の非核化に関する米国の政策が、平和的・外交的解決、多国間主義、北朝鮮の真意探求の三つの主要な原則によって体系的に導かれていることを論じる。ブッシュ政権は、平壤政権による人権侵害を強く非難する一方で、同政権が核兵器ビジネスから手を引くよう働きかけるなど、バランスのとれた実際的な政策を講じており、この柔軟な政策はアジア地域や本国でも圧倒的な支持を受けている。仮に北朝鮮が2007年末までに無能力化と申告を達成した場合、ブッシュ政権は北朝鮮の非核化に関して、今までのどの米国の政権もなしえなかった偉業を遂げたことになる。

米国は、テロ支援国家リストから北朝鮮を削除し、経済制裁を解除するための交渉を始めるとも約束している。もし北朝鮮がリストからの削除を真剣に望むのであれば、核の申告は、今までにシリアなどのテロ支援国家に与えた核協力や、現在行っている核活動に関するすべての情報開示、さらに将来いかなる協力をもそれらの国に与えないという保証も含んでいなければならない。

5年前、政治評論家や研究者の間では、米韓同盟の終焉が公然と予想されていた。2002年にはソウル市街で反米デモが行われ、続いて韓国で左派の大統領が当選したことにより、両国の関係は遠く隔たったとみえた。批評家はさらに、ブッシュ大統領が北朝鮮を「悪の枢軸」と名指ししたために、韓国の若者は北朝鮮より米国のほうが朝鮮半島の平和にとって大きな脅威だとみなすようになったのだと批判した。ブッシュは朝鮮半島で敗北する一南では同盟国を失い、北では核不拡散の戦いに敗れるだろう—というのが大方の見方だったのである。

ところが、朝鮮半島がこうした悲観的な予想には遠く届かないまま、米国は政

権交代を迎えようとしているようだ。米韓同盟はこの5年間に、過去の同盟の歴史上いずれの5年間にも見られなかったほどの目覚ましい進展を見せた。両国政府は、在韓の主要米軍基地の再配置と、60カ所以上の基地の返還を含む再編、在韓米軍本部（龍山基地）のソウル中心部からの移転に合意した。さらに、2012年までに戦時作戦統制権を韓国に返還するという、重大な分岐点となる合意にも達した。これらの変化は日本の場合と同様に、同盟国の防衛を図りながら、受け入れ国の市民と軍の間の緊張を緩和するという米国の条約義務を維持するものである。加えて、両国政府は大方の予想に反し、2007年6月に自由貿易協定（FTA）に署名した。議会の支持は弱まりつつある（詳細は後述）ものの、これは米国にとって過去最大の二国間 FTA であり、FTA 交渉中の他のアジア諸国の関心をかきたてている。

外交面においては、両国の国家安全保障会議間に非公式ながらきわめて効果的なルートが確立されたほか、公式の対話の場としてライス国務長官と韓国外交通商相との間での「同盟パートナー関係に向けた戦略協議（SCAP）」が新たに設けられた。こうした新たな制度は、米韓同盟の範囲を朝鮮半島の域を超えて共通のグローバルな関心領域へと拡大させた。日本の「グローバル同盟」構想と同様に、韓国はイラクにおける重要な有志連合パートナーとなり、3番目に大きな部隊を派遣して、人道的活動から米国際開発庁（USAID）や国連の事務所警護まであらゆる任務に携わった。また、アフガニスタンでも兵站支援や野戦病院を提供している。さらにレバノンの PKO 活動には350名ほどの部隊を派遣した。出発点を考えれば、この同盟のこうした実績には目覚ましいものがある。もし2002年の時点で、盧大統領とブッシュ大統領がイラクやアフガニスタンに関して協力し、基地の移転を完了し、二国間 FTA にも合意することに賭けた者がいれば、今頃はまさに富豪となっているだろう。

北朝鮮の真意探求

米国の次期政権が誕生する頃には、北朝鮮の非核化に向けた外交プロセスは軌道に乗っているはずである。ライス国務長官とハドリー国家安全保障担当補佐官、クリストファー・ヒル国務次官補の下、米国は中国、韓国、日本、ロシア、北朝鮮とともに非核化ロードマップの作成に取り組み、2005年9月の共同声明として発表した。実施の最初の一步として、核爆弾用のプルトニウム生産を行っていた寧辺核施設が2007年7月に稼働停止され、5年ぶりに国際原子力機関（IAEA）の受け入れが再開された。六者会合は、2007年末までに北朝鮮国内のすべての核施設および核開発活動の完全な申告（高濃縮ウラン、プルトニウム、核爆発装置を含む）と恒久的な無能力化を達成することにより、北朝鮮の非核化を過去にない段階まで進めることを目指している。2008年末までの目標は保有兵器の廃棄となる。それと同時に、関係国はエネルギー支援を提供し、日米両国は北朝鮮との国交正常化に向けた協議を始める。適当な時期が来たら、関係国は、朝鮮半島の恒久的な平和体制と北朝鮮向け軽水炉の問題についての話し合いを始めることになるだろう。

こうした業績にもかかわらず、米国の政策に対しては広く批判が見られる。リベラル派の立場から見れば、ブッシュ大統領は北朝鮮首脳に「悪」のレッテルを貼り、服従を要求して北朝鮮体制に圧力をかけるという「体制転換」の政策を推し進めたが、それが結果的に2006年10月の核実験につながり、路線変更を迫られたということになる。一方、保守派はブッシュ政権の一貫性のなさを批判する。ブッシュ政権は当初右寄りの強硬姿勢で北朝鮮に対応したが、やがて強硬な金融制裁措置も、国連安全保障理事会の決議によって金正日に寧辺の一時的稼働停止を迫るといった策も断念した（ただし、こうした決議は象徴的な勝利にすぎず、非核化に向けた北朝鮮の真意の検証という意味では何の保証にもならない）。要するに、ブッシュ政権は一国主義的であり、かつ一貫性に欠けていたというのである。

しかしこうした批判は、単なる戦術上の転換を大きな戦略的変化と取り違えている。実際のところ、米国の対北朝鮮政策は過去7年間にわたって、三つの主

要な原則によって体系的に導かれている。第一に、米国は平和的・外交的解決を目指す姿勢を変わず維持している。米政権は威圧的な選択肢や体制転換を考えているとの憶測はあったものの、責任ある指導者であれば軍事的なものも含めたあらゆる選択肢を検討するのが当然の義務であるにもかかわらず、平和的外交が常に唯一の実際的な解決法であった。政治評論家らの見解に反して、ホワイトハウス高官が六者会合の首都で体制転換という選択肢を主張したり提示したりしたことは一度としてない。

第二の原則は、北朝鮮の核問題には多国間主義的アプローチで対処せねばならないというものである。1994年の米朝核合意が崩壊した後、外交への回帰には、北朝鮮に実質的な影響力のある重要な域内関係国、特に中国を、不可分の関与させることが必要だというのが一致した見方であった。米国としては、中国が問題解決に向けた米国の取り組みにただ乗りしながらも、圧力をかけることは拒みつつ、裏ルートで平壤に体制崩壊回避のための支援を提供するような形で、北朝鮮との二国間交渉を再開するわけにはいかなかったのである。中国は六者会合を主催したことで、北朝鮮の核化防止に「中国の面子」が分かちがたく絡み合ったために、問題の主導権をとらざるをえなくなった。危機の決定的に重要な時点で、米中協調は望ましい成果の達成にとって重要な存在となってきた。このことは、2006年の北朝鮮によるミサイル発射と核実験を受けての国連安保理決議第1695号および第1718号に対し、中国が前例のない支持を表明した件に表れる。そればかりか、中国は北朝鮮に対し、貿易統計には決して表れないが実質的な影響をもたらす形で、物質的手段による圧力をかけた。北京に対する平壤の明らかな不信感は、おそらくこの新たな力関係を最も確実に示唆するものである。かつて「唇齒相衣」といわれた密接な関係は、もはや中朝関係の現状には当てはまらなくなったのである。

多国間会合の重視が北朝鮮との直接接触を妨げたことは一度もない。二国間の接触は常に六者会合の一部として認められてきた。六者会合の期間中はいつも、また各会合間の時期にも、北朝鮮との徹底的な話し合いが行われた。第2期ブッシュ政権になってから直接接触が増えたことは否定できないが、これは政

策転換では全くない。北朝鮮との二国間会談で達した合意は、公式の協議と合意のために必ず中国と六者会合の場にフィードバックされる。さらに、会合の形式にことさら注目する批評家らは、北朝鮮が真剣に交渉にコミットする意志こそが政策的結果の重要な推進力である点を見落としている。北朝鮮がその意志を示しさえすれば、他の5カ国はいつでも事態を前進させる用意があった。今後誰が政権に就くにしても、こうした協調姿勢を維持するのが賢明であろう。

米国の政策の背後にある第三の原則は、非核化に向けた北朝鮮の真意の探求という目的をもって交渉に当たることであった。よくある批判は、米国政府がようやく真剣に交渉を始めたのは2006年10月の核実験の後からだというものであるが、この批判は北朝鮮に対する過去の外交的接触の記録を正確に反映していない。第1期ブッシュ政権が行った最初の内部政策評価は、クリントン政権による1994年の枠組み合意によって確立された外交路線を継続するという結論に達した。すでに2002年10月の段階で、北朝鮮が密かに高濃縮ウランを入手していた件で北朝鮮との交渉に臨んだケリー国務次官補は、先の内部政策評価の結論に合致した、より広範な提案の文脈において交渉を行っている。この提案はすなわち、非核化は全く新たな米朝関係をもたらしうることを説明する「大胆なアプローチ」である。2004年6月には、六者会合において日米韓の3国から別の提案が出されたが、北朝鮮はこれを14カ月間の遅延の後に拒否した。2005年9月の第4回六者会合に関する共同声明に北朝鮮がようやく同意するまで、米政権の唯一の焦点は、北朝鮮政府が参加全六者に対して初めて示した、検証可能な形でかつ速やかに「すべての核兵器と既存の核計画を放棄する」との約束が、北朝鮮の真意であるか否かを体系的に検証することであった。

この点については、2006年12月にドイツのベルリンで行われた米朝会談も、北朝鮮の真意を体系的に読み取るという戦略に合致していた。出された指示は、北朝鮮は真剣か、あるいは現政権が終わるのを待とうとしているだけかを探れというものだった。会談の場所は違う（北京ではない）にしても、このことは米国の譲歩よりも、北朝鮮の中国に対する明らかな不信感をはるかに大きく反映したものだ。すなわち、戦略の成功の表れである。ベルリン会談は、六者会合の

その後のラウンドにおいて、中国が2月13日の「初期段階の措置」に関する合意をまとめる際の基盤となった。北朝鮮が取るべき行動とそのスケジュールを明確に定めたこの合意が、北朝鮮の真意を的確に検証するものであることは、批評家からも認めている。遅延はあったにせよ、関係国は2007年夏の時点で寧辺核施設の稼働停止と、IAEAの査察の再開を実現したのである。

米国の政治的意志の明示

2007年4月から5月にかけて、ブッシュ政権が北朝鮮の要求に屈し、マカオのバンコ・デルタ・アジア（BDA）にある2,500万ドルの預金の封鎖解除に踏み切ったとき、ワシントンの保守派は激怒した。北朝鮮は、封鎖解除がなければ2月13日合意に従った寧辺の稼働停止を拒否すると主張したのである¹。米国は、BDAから引き出した資金を米連邦準備銀行を通じてロシアにある朝鮮貿易銀行名義の口座に送金する便宜を図ることに同意した。誰もがこの柔軟な姿勢を、イラクに気をとられ、外交政策での勝利を切望する政権の脆弱さのせいにした。

だがこうした措置は、議論の余地はあるものの、やはり体系的な北朝鮮の真意探求という戦略に合致したものだだった。相手側の真意を探る手段の一つは、政治的意志を示すことである。米国のBDA問題での後退に続くヒル国務次官補の平壤訪問は、米国の弱腰な姿勢の表れだとの見方もあろう。しかし、かねてからアジアが米国に求めてきたのは、北朝鮮に対処するという真の政治的意志を示すことであつた。北朝鮮が期限を逸したにもかかわらず、米国は、IAEA査察下での寧辺の一時稼働停止に留まらず、年末までの同施設の恒久的な無能力化という長期的視野をもって、異例ともいえる政治的意志と忍耐を示したのである。この無能力化が実現できれば、プルトニウム製造の恒久的停止に関して、現政権は今までのどの政権もなしえなかった業績を達成することになる。北朝鮮が寧辺で製造できるプルトニウムの量がいかに少なからうと、その半減期は10万年を超える。北朝鮮がこれ以上核分裂物質を製造することは、誰のために

¹ この資金は、同銀行での北朝鮮による資金洗浄から米国の金融機関を保護するために米財務省がとった合法的措置を受け、マカオ金融当局によって凍結されていた。

もならないのである。本国では一部の観念論者から弱腰とみられたこの行動は、アジアにおいては広く米国のリーダーシップと解釈されている。

米国は北朝鮮の真意の「探求」にどこまで深く踏み込むだろうか。政治の世界ではよくあるように、これは事態の進展に伴って大統領と国家安全保障チームが判断すべき事柄である。北朝鮮との国交正常化交渉や朝鮮戦争終結に向けた平和協定に関する四者協議に米政権が関与するとしても、どちらの話し合いも核廃棄の最終段階なくしては結論にいたることはないだろう。なぜなら、共和党であろうと民主党であろうと米政権が、核兵器国家である北朝鮮と国交正常化に至ったり、平和協定を締結したりすることはありえないからである。保守派といえどもこの点に不満はないはずである。

まとめれば、ブッシュ政権は突如として北朝鮮に関して騙されやすい楽観主義者になったわけではない。むしろ、北朝鮮の真意探求を目指す体系的な外交戦略に従っているのである。北朝鮮が真剣だとわかれば、六者会合関係国は交渉をさらに強力に推し進め、2008年内に核廃棄の最終段階を目指すであろう。しかし、北朝鮮が2月13日合意を実施しなければ、合意決裂の責任の所在は誰の目にも明らかになるだろう。そうなれば、関係5カ国はより強硬な措置を講ずる覚悟をしなくてはならない。

次の措置

ブッシュ政権のいくつかの外交政策上の勝利の一つは、対北朝鮮政策である。第2期政権期を通じて、ブッシュ大統領は平壤政権による人権侵害を強く非難する一方で、同政権が核兵器ビジネスから手を引くように働きかけるなど、バランスのとれた実際的な政策を講じている。有能な交渉者であるヒル国務次官補は、多国間協議である六者会合を利用して、北朝鮮に対する米中の外交的圧力を行使しながら、北朝鮮が切望する米国との二国間協議の機会を十分に与えるのに成功している。ブッシュ大統領とライス国務長官は、ヒル次官補に十分な交渉の余地を与え、ワシントンがこの問題の解決策を真剣に探していることを示せるようにしている。こうした政策はアジア地域で圧倒的な支持を得ており、本国でも党派

を超えて支持されている。しかし、この政策にも代償がなかったわけではない。第2期ブッシュ政権の北朝鮮に対する柔軟な姿勢は、共和党の中心的保守派には受け入れられず、ボルトン前国連大使などの元高官から激しい非難を受けた。

交渉の次の段階では、北朝鮮に対し、2007年12月31日までに寧辺核施設を無能力化あるいは使用不能にすることと、完全な核申告を提出することを求めている。その見返りとして、米、中、ロ、韓がエネルギー支援を提供することになっており、さらに米国は付随的合意として、北朝鮮のテロ支援国家指定解除の手続きの開始と、朝鮮戦争以来続いてきた経済制裁の解除を約束している。この点を誤解のないよう明らかにしておきたい。北朝鮮が2007年末までに無能力化と申告を実施した場合、ブッシュ政権は北朝鮮の非核化を、今までのどの政権もなしえなかったレベルまで進めたことになる。北朝鮮はもはや核兵器用プルトニウムを製造できなくなり、クリントン時代の合意の崩壊を招いた秘密裏のウラン型核計画についても白状する。そして米国人を始めとする査察官がこの閉鎖的な共産主義国家の地に立って、そのすべてを検証することになる。これは紛れもない成功といえよう。

では、何が問題なのか。北朝鮮のテロ支援国家指定解除の見通しに対し、日本から不満の声が出た。先週、ホワイトハウスを訪れた福田首相はブッシュ大統領に対し、指定解除をするのであれば、北朝鮮は同国に拉致された日本国民について真実を明らかにしなければならないと指摘した。米国がアジアで最も重要な同盟国を置き去りにすることのないよう、この問題の進展が必要なことは、広く同意されているところである。

しかし、真の問題はシリアである。北朝鮮の協力を得て建設されたとみられるシリアの核施設をイスラエル軍が攻撃した後、すべての関係者は一様に沈黙を保っている。この沈黙の一因は、諜報活動の内容を公にすることは誰も望まないことにあると考えられ、おそらく北朝鮮による協力の性質や、その協力が2005年および2007年の六者会合非核化合意の後も続けられたのかどうかについて議論があるものとみられる。

政権内の強硬派の中には、このシリアに絡む思いがけない新事実を北朝鮮との交渉を決裂させるカギとして利用し、封じ込め型の政策への転換を図ろうとした者もいたようである。だが、そのような政策では、北朝鮮の核兵器問題も潜在的な核拡散問題も解決できない。解決のための方策は、あくまで交渉を続け、北朝鮮の核爆弾製造能力を年末までに無能力化するという目標を達成することである。しかしながら、それよりはるかに重大になるのは合意のもう一つの部分、すなわち核申告である。北朝鮮がテロ支援国家指定の解除を真剣に望むのであれば、核の申告は、これまでにシリアなどに与えた核協力や、現在行っている核活動に関するすべての情報開示、さらに今後そうした協力を一切行わないという保証までも含んだものでなければならない。面目を保つ意味から、この申告を必ずしも公表する必要はないが、ブッシュ大統領は、北朝鮮のテロ支援国家指定解除の意志を議会に通知するのであれば、北朝鮮が現在テロ支援国家に指定されている国との核ビジネスに一切関わっていないことをヒル次官補と世界に対し保証できることが必要である。論理は単純であって、もし北朝鮮がテロ支援国家とのいかなる協力も停止すると保証できなければ、指定解除を認められるのは難しくなるだろうということだ。可能ならば、北朝鮮を何らかの「執行猶予」状態に置くことも考えられよう。北朝鮮、韓国、中国が米政府に対し、新たな条件を課すことなく取引を満了することで政治的な意志と関心を示すよう迫る可能性もある。だが、これはいわれのない非難である。北朝鮮との交渉に関して、米国ほど強い政治的関心を示した関係国は他にない。昨今のブッシュ大統領とライス国務長官は、この政策に関して表に出すぎていると言えるほどである。もし北朝鮮からの申告にシリアに関する事実が明らかにされていなければ、必ずや二人が前面に出てくることになるだろう。