

## 5 米朝交渉—外交の失敗と関与への転換

チャールズ・プリチャード

〈要旨〉米最初の6年間の政策を覆し、2006年10月に北朝鮮が核実験を実施した直後にブッシュ政権は北朝鮮に対する路線を関与政策に変更した。米国は北朝鮮と初めて真剣な二国間交渉を行い、これが2007年2月13日の六者会合による声明へとつながった。その後ジュネーブでの会談で、米国は北朝鮮に2007年末までに第二段階の公約を終了することに合意するよう圧力をかけた。

最も注目すべきは、米国がそれほど完全に政策を覆したのではなく、北朝鮮が合理的柔軟性に合致する戦略を採用したように見えることである。平壤は、自分にとってもはや戦略的に重要でないことを計算して、それが交渉可能であることを提示し、自国に最重要なものを得るための交換条件として、異常なほどの柔軟性を見せている。このことは、北朝鮮にとって核兵器とプルトニウムの戦略的価値が変わっていないことを示唆することから、本稿では、ブッシュ大統領の任期終了前に何としても事態を進展させようとする米国の姿勢は逆の結果をもたらすであろうと結論付ける。

最近の拙著『外交の失敗—北朝鮮が核爆弾を獲得するまで』より一節を引用する。

「客観的に評価すれば、北朝鮮の核兵器計画の停止というブッシュ政権が明言した目標は、いまだ達成されていない。ここまでの米国の対北朝鮮対策は失敗であった。北朝鮮は核施設の再稼動に成功し、相当量のプルトニウムを抽出したうえで、核兵器を保有していると公言した。ある意味では、外交的に米国を出し抜いてミサイル計画を進め、米韓間の政策姿勢の違いを利用したのである。政策失敗の大きな要因となったのは、政権高官

の大半が北朝鮮への対応に未経験であったことと、交渉による平和的解決という目標を掲げながら本心では体制崩壊を望んでいるという表裏の矛盾があったことである。何より悪いことに、北朝鮮は団結した国際社会（その全員の合意が、多国間の六者会合方式の目標である）を無視して、核実験を実施した。その結果、米国は今や2001年初頭よりも危険な状態に置かれており、韓国との同盟関係も悪化している。」<sup>1</sup>

ブッシュ政権の対北朝鮮政策についてのこの記述は、2007年1月までは正確であった。同政権の2001年から2007年にかけての政策がもたらした結果—北朝鮮が新たに8基程度の核兵器に利用できるだけのプルトニウムを抽出したこと—には変わらないが、政策そのものが変わったのである。

2006年はブッシュ政権の北朝鮮政策にとって、いかなる基準から見ても悪い年であった。まず年初には、北朝鮮が六者会合への参加を拒否し、米財務省によるバンコ・デルタ・アジア（BDA）への懲罰措置という形で課された「制裁」をブッシュ政権が解除しない限り同会合には復帰しないと主張した。7月には、北朝鮮が短中距離6基と長距離1基の弾道ミサイルを発射したが、長距離ミサイルの発射は、1999年にクリントン政権が同国から発射凍結の合意を取り付けて以来なかったことである。続いて2006年10月9日、北朝鮮は、全世界的な中止要求にもかかわらず、核実験を実施した。ブッシュ政権に対する最後の打撃は、議会における共和党の民主党に対するコントロールの喪失であった。

ブッシュ政権の政策では北朝鮮が公然の核保有国として急速に台頭してくるのを止められなかったこと、政府の立法部門でのコントロールを失ったこと、新たに浮上したイランの核計画問題、さらにイラクで発覚した潜在的な問題のため結果的に3万人を超える追加派兵を行ったことが、ブッシュ大統領が対北朝鮮政策の路線変更へ傾く要因となった。しかし、根本的な政策変更をもたらした最も重要な要因は、おそらくブッシュ政権の当初の方針であった北朝鮮に対する対

---

<sup>1</sup> Charles L. Pritchard, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*, Brookings Press, May 2007, p.161.

決・孤立化政策を支持していた主要な強硬派の離脱であろう。2006年11月の大統領選の直後、ラムズフェルド国防長官が更迭され、より実利派のボブ・ゲーツに交代した。議会未承認のまま国連大使に任命されていたジョン・ボルトンは、ブッシュ政権による任期継続の努力が何一つなされないまま、任期満了で辞任した。他にも、ロバート・ジョゼフ国務次官、J・D・クラウチ国家安全保障担当次席補佐官が辞任した。チェイニー副大統領は、自分の首席補佐官だったルイス・“スクーター”・リビーの近く行われる裁判に気をとられているようであった。

主要な強硬派支持者が政権を離脱した結果、ブッシュ大統領は、狭量な一団が「われわれは悪行には報いない」と耳元で囁く不協和音が聞こえないまま、自ら決断を下さねばならなくなった。コリン・パウエル前国務長官はかつて側近の一人に、ブッシュ大統領と実質的な話をするには、彼と二人きりになるか、少なくともその話題について彼が最後に話をする相手になるしかないと漏らしたことがある。強硬派がすべていなくなったことで生まれたこの新たな状況の中で、ライス国務長官とヒル国務次官補は、対北朝鮮政策を変更するようブッシュ大統領を説得することができたのである。

外交的手段を使って北朝鮮の核計画を後退させるさまざまな選択肢を模索する政策にブッシュ政権がどのようにしてようやく行き着いたかにかかわらず、それは賞賛すべきものである。しかしながら、外交的手段を講じるまでにこれほど長い時間がかかったことに加え、最初の6年間の政策を覆したため、ブッシュ政権は非常に脆弱な立場に置かれている。強い立場から交渉を進めてはいないのである。平壤は4年以上もの間、自分たちが誠実な交渉を行う唯一の手段は米国との真剣な二国間接触においてのみだと主張してきた。ブッシュ政権は長らく二国間接触に向けたあらゆる試みを拒否し続け、六者会合の他の参加国からの圧力を受けてようやく、六者会合の文脈内での二国間接触を始めたのである。

北朝鮮の側からみれば、悪行が報われたことになった。2006年10月9日の北朝鮮による核実験実施を受けて、同10月31日、米側の首席代表であるヒル国務次官補は、北朝鮮首席代表の金桂冠外務副相と北京で会談した。北朝鮮側によ

れば、この会談でヒル次官補は、北朝鮮が六者会合の場に戻り、2005年9月19日の共同声明に関して事態を進展させるならば、見返りとして北朝鮮が満足する形でBDA問題を解決すると約束したという。12月に六者会合の新たなラウンドが開かれたが、これといった重要な進展はなかった。北朝鮮にしてみれば、論理は明快だった。すなわち、BDA問題の解決（および2500万ドルの返還）の交換条件として、六者会合での意味ある進展がある。BDA問題は未解決だったのだから、六者会合では何の進展もなされなかったのである。

ブッシュ政権の当初の政策の残骸も主要な擁護者の政権離脱によって失われつつあったため、ヒル次官補はようやく真の意味での二国間交渉を通じた北朝鮮との全面的な折衝を認められた。2007年1月16日から18日にかけて、米朝は、直接には六者会合の下にはない初めての真剣な二国間交渉をベルリンで行った。議題と成果が六者会合に関連していたのは確かだが、この会談は北朝鮮にとって意義ある業績となった。実際問題として、米朝両国はきわめて具体的な（文書による）合意に達することができた。これが後に、六者会合による2007年2月13日の「共同声明の実施のための初期段階の措置」となる。5カ国と北朝鮮は、北朝鮮が特定の利益の見返りとして完了すべき2段階の措置について合意したのである。

合意文書に書かれていなかったのは、北朝鮮が米国から引き出した見返りについての理解だった。米国はBDA問題の解決と、BDAにある北朝鮮資金の返還に同意した。北朝鮮の側は、BDA問題の最終的解決から60日以内に初期段階の要件（寧辺核施設の稼働停止と封鎖）を実施することに同意した。だが結局、米国が北朝鮮の2500万ドルをBDAから米国の金融機関（ニューヨークの連邦準備銀行）とロシアの銀行を通じて平壤に送金するには、150日を要した。これが完了してから30日後に、北朝鮮は寧辺核施設の稼働停止と封鎖を実施したのである。北朝鮮は60日以内に寧辺核施設の稼働停止と封鎖を行うという義務を履行しなかったとして、ブッシュ政権の新たな関与政策を批判する声が多くあったのは確かである。しかし、さらに重要なのは、平壤がワシントンに対し重要な教訓を与えていたことである。すなわち、北朝鮮はこれらの初期段階に関して米国に協力する用意はあるが、すべてのカードは完全に北朝鮮側が掌握

しているのだから、特定の問題については決して譲歩しないという教訓である。BDAとその資金の返還は、北朝鮮が決して譲歩しない問題だったのである。

一方、平壤の側も、ブッシュ政権は政策変更による進展を示すのに躍起になっているという教訓を学びつつあった。対決・孤立化政策から関与政策に転換したブッシュ政権は、そんな短期間で元の政策に逆戻りするわけにはいかなかった。結果を必要としていたのである。北朝鮮はまた、寧辺核施設にはもはや戦略的価値がなくなったという自らの判断を、米国との交渉において自分たちに有利なように利用できるということも学んでいた。

ブッシュ政権にとっては、寧辺の原子炉の稼働停止を取り決めるだけでは十分ではなかった。それだけなら1994年にクリントン政権がすでに達成している。ブッシュ政権は、クリントン政権の業績を凌駕し、寧辺の主要施設の無能力化の合意を取り付けることを必要としていた。しかし、それ以上に必要なのは、北朝鮮に核兵器と核分裂物質をすべて放棄させることだった。それらの開発は、ブッシュ政権が責任を問われるであろう問題だからである。第三段階（核兵器と核分裂物質を含む北朝鮮核計画の廃棄）について交渉する何らかのきっかけをつかむためには、第二段階（無能力化および申告）をできるだけ早く、望むらくは2007年末までに完了させる必要があった。

そしてここでも、大きな進展をもたらしたのは米朝間の真剣な二国間会談であった。米朝の交渉団は、2007年9月2日から4日にかけてジュネーブで会合を持った。このときの二国間協議は、六者会合の一環として行われた。2月13日合意では五つの作業部会が設置されたが、その一つは米朝国交正常化作業部会である。2007年半ばには、六者会合のプロセスは多くの観測筋の期待にかなう形で機能し始めていた。ジュネーブ会談で、米国は北朝鮮に2007年末までに第二段階の公約を終了することに合意するよう圧力をかけた。そうなれば、2008年には核分裂物質と核兵器を元の状態に戻すことについての交渉に専念できると考えてのことだ。北朝鮮は米国の立場の脆弱さを認識しており、第二段階の年末までの完了に合意する具体的な見返りとして、テロ支援国家指定の解除と対敵通商

法による制裁の解除を要求した。米国はこれに同意した。

北朝鮮のテロ支援国家指定解除を米国が決断するカギとなったのは、一つの作業部会での進捗は別の作業部会の進捗に関係しないという点である。この文言は2月13日合意に明記されている。また、米国が北朝鮮のテロ支援国家指定を解除する作業を始めることに合意したことも明記されている。実際的に言えば、このことは、米国と北朝鮮は日朝作業部会における拉致問題の解決に向けた進捗の大小に関係なく、米朝関係改善について合意できることを意味する。これがどのような結果につながりうるかを懸念した日本の安倍前首相は、2007年4月にワシントンを訪れ、北朝鮮をテロ支援国家リストに留めておくことは日本にとって重要だとの立場を述べた。日本にとっては、拉致問題に関する北朝鮮との話し合いにおいて、テロ支援国家指定がある程度の影響力となるのである。これを受けてホワイトハウスは、北朝鮮のテロ支援国家指定を解除するには非核化のプロセスはまだまだ進展が足りない、米国はこの問題について引き続き日本側と協議していくと公に声明し、安倍前首相の訴えは一時的には成功した。

北朝鮮が2500万ドルを受け取るまでの150日間の抵抗を経て、初期段階の要件である寧辺核施設の稼働停止と封鎖を完了したとき、ワシントンは、北朝鮮を動かすには彼らが本当に望むものを与えなくてはならないことに気づいた。平壤が近々に米国に望んでいるのは、テロ支援国家指定の解除ただ一つである。ジュネーブでは、米国は北朝鮮から望みのもの（年末までに第二段階を完了する約束）を得、北朝鮮は米国から望みのもの（テロ支援国家指定を解除する約束）を引き出した。ジュネーブ会談の最後に、ヒル次官補は金外務副相に、この会談については北朝鮮が年末までの無能力化の完了と核申告に合意したことを明かさずに一般的な言い方で説明すると告げたが、これに対し金外務副相は、詳細を公表しても構わないと答え、結局ヒル次官補はそのようにした。ヒル次官補の失敗は、米国が見返りに何を約束したかを明かさないという合意を金外務副相から取り付けなかったことである。北朝鮮のテロ支援国家指定は解除されることになる。北朝鮮が発表したとき、ヒル次官補はこの主張を公に認める準備ができていなかった。日本との間での適切な根回しができていなかったのである。記者

の質問を受けたヒル次官補は直接答えるのを避け、「北朝鮮は依然としてテロ支援国家に指定されている」「北朝鮮は指定解除を受けるには何をしなければならぬかを知っている」「北朝鮮のテロ支援国家指定が解除されるまでにはまだしばらく時間がかかるだろう」と述べた。これらのコメントはいずれも、北朝鮮が年末までに第二段階の要件を完了させる見返りとして、米国は北朝鮮のテロ支援国家指定を解除するだろうという金外務副相の主張と矛盾してはいなかった。

米朝の二国間関係に関して最も注目すべきは、米国がこれほど完全に政策を転換したことなく、北朝鮮が対米交渉にあたって合理的柔軟性を組み入れた戦略を採用したように見えることである。具体的に言えば、北朝鮮は自分にとってもはや戦略的に重要でないものは何かを計算して、それを交渉可能なものとして提示し、平壤の示す前提条件に真剣に対処する必要性を米国が充分に察知するように仕向けながら、自分にとって最重要なものを手に入れることの交換条件として、並々ならぬ柔軟性を示そうとしている。

北朝鮮の核兵器保有の目標は、近隣国にある程度の不安感をもたらしながら、予想される米国の軍事行動に対して十分な抑止力を保持することであった。この両方の目標が核計画を誘発した。核弾頭を数限りなく蓄積し、攻撃的な核脅威国になろうという密かな野望を抱いていたわけではない。北朝鮮政府の計算では、核兵器の潜在的な数に関しては、同国はすでに基本的な核の目標を達成した。また、寧辺の5MW級原子炉はほぼ耐用寿命が尽きたと判断した。北朝鮮は、いつ動かなくなるかもわからない老朽化した原子炉をもうしばらく稼働させ続けて、交渉の種にする価値も失わせてしまうよりは、それを米国との交渉に利用することにしたのである。事は単純に見えたが、BDA問題の解決と資金の返還に関する北朝鮮側の前提条件のおかげで、米国にとって事態は複雑になった。二国間交渉の早い段階で、プッシュ政権にとって関与政策への転換後の進展を示すことがいかに重要であるかを北朝鮮は察知した。自ら進んで核計画を放棄する気があるわけではなかったのだから、再開された六者会合のプロセスに協力すれば高い代償を得られると踏んだのである。

六者が取り組まねばならなかった問題の一つは、「六者は、『約束対約束、行動対行動』の原則に従い、前記の意見が一致した事項についてこれらを段階的に実施していくために、調整された措置をとることに合意した」という2005年9月19日共同声明の要件である<sup>2</sup>。北朝鮮が第二段階に定められた約束を年末までに完了することに合意した時点で、他の参加国には、同じ期間内にそれに対応する利益を平壤に提供する義務が課されることになった。しかし、100万トンの重油を適時に北朝鮮に提供することなどできるはずがなかった。北朝鮮には、月に5万トン以上の重油を受領、使用、あるいは保管できるインフラがないのだ。2月13日合意の文言は、ブッシュ政権に議会への資金拠出の要請を後回しにする政治的口実を与えるために、少なくとも北朝鮮の遵守が実現するまでの初期の段階では、米国が議会に資金拠出を要請することなく等価の利益を提供することができるように書かれていたのである。

北朝鮮は、年末までに第二段階の措置を終了させたいという米国の望みと2月13日合意の文言を利用して、テロ支援国家指定解除の保証を交換条件に、約束された特定の利益の受け取りに関して柔軟性を示唆した。通常の場合であれば、北朝鮮は「約束対約束、行動対行動」を主張したであろう。利益の引渡しの話になると、北朝鮮は、米国のボルトン前国連大使がよく引き合いに出すレーガン元大統領の有名な「信用する。しかし検証はする」の原則に大きく依拠する。「まずは真の検証を見せてもらおう。信用は後回しだ」というわけだ<sup>3</sup>。ところが北朝鮮は、重油は約束の100万トンの半分とし、残りは等価のエネルギー部門修復用資材で受け取る用意があるという、いつになく寛大な申し出を米国に示した(後に他の交渉参加国に対しても再確認した)。さらに、当該利益供与を完了する期日については、2008年4月以降でよいとまで言った。北朝鮮にこのようなことができたのは、同国の第一の目標であるテロ支援国家指定解除は目前だとの確信があったからである。

寧辺核施設の無能力化と完全な核申告が完了すれば、米国は約束を守るとい

<sup>2</sup> 第4回六者会合に関する共同声明（北京、2005年9月19日）。

<sup>3</sup> John R. Bolton, *Wall Street Journal*, October 31, 2007, "Bush's North Korea Meltdown."

うことに関して、平壤はどのような保証を得ていたのだろうか。北朝鮮の行動はまったく戦略的ではないのに加えて、核計画廃棄をめぐる交渉に向けたタイミングとアジェンダについては引き続き北朝鮮が主導権を握っているため、米国がテロ支援国家指定の解除を履行しなくても、北朝鮮は多くを失わないであろう。他方、米国が北朝鮮の期待に応えなければ、それは米国が北朝鮮核計画の終結を交渉によって取り決める機会を失うことを意味する。そうなればブッシュ政権は、任期中に北朝鮮に爆弾約8個相当のプルトニウムの再処理と核実験を許したという不幸な遺産を残して退くことになるだろう。

北朝鮮に年末までに第二段階の要件を完了させ、2008年に核兵器計画廃棄についての本格的な交渉を始めるための米国の作戦を複雑にしている要因には、その深刻さの度合いは違うものの、二つの問題がある。福田首相は前任の安倍氏と同様に、北朝鮮のテロ支援国家指定を解除する前にもっと密接に協議してほしいと自らブッシュ大統領に訴えた<sup>4</sup>。ブッシュ政権は、北朝鮮が年末までに行動を起こすのに対応してテロ支援国家指定を解除したければ、解除の意志を（発効の45日前に）議会に通告しなければならなかったが、ちょうどその時期に福田首相が訪米したことからも、ブッシュ政権は福田首相の機嫌を損ねる危険を冒すよりは適切な時期まで待つつもりであることがうかがえた。北朝鮮は自分が六者会合の今後を掌握しているとわかっているのだから、年末より遅れたとしても実質的な問題にはならないであろう。

六者会合にとってさらに深刻な課題は、北朝鮮がシリアの核計画推進の支援に関与したのではないかという疑惑である。2007年9月6日、イスラエルがトルコ国境付近にあるシリアの施設を空爆した。イスラエルはシリアを攻撃したことを認めていないが、ワシントンから次々と情報がリークされ、さまざまな情報源から、イスラエルが攻撃した施設は北朝鮮の支援を受けて建設中だった核原子炉であることを示唆する憶測が流れた。こうした憶測が引き起こしている問題に

---

<sup>4</sup> 本稿の原稿は2007年11月17日にワシントンで予定されていた福田・ブッシュ首脳会談の前に執筆を終えて、シンポジウムに提出された。同会談の結果については口頭の発表に含めた。

輪をかけるように、ブッシュ政権は極端な統制をしき、この問題についての議論を拒否している。ブリーフィングの対象を少数の議員に限ったことから、一部には、ブッシュ政権が求めている六者会合進展のための予算拠出を差し止めると脅しをかける議員もいる。下院外交委員会のアジア太平洋地球環境小委員会とテロ不拡散貿易小委員会での証言の中で、ヒル次官補は、「北朝鮮がシリアとの核計画に関与しているか否かは機密情報である」と述べた<sup>5</sup>。

北朝鮮が核技術または核物質のシリアへの拡散に関与していたのが事実だった場合、ブッシュ政権は受け入れがたい、好ましくない状況に陥るだろう。それでも六者会合を前進させ、核計画の廃棄と撤廃の見返りに米国が平壤への利益提供を迫られる新たな合意を結ぶことが、米国の安全保障上の利益になるとの立場を立証しなくてはならなくなるわけである。

ブッシュ政権に北朝鮮・シリアの核拡散問題を懸念する必要があるとしても、北朝鮮が第三段階交渉に入るにあたって持ち込みそうな、2008年中の核廃棄の合意を難しくする潜在的な障害がある。寧辺の施設と違い、プルトニウムと核兵器は北朝鮮にとってきわめて重大な戦略的重要性があり、交渉の中で容易に手放すとは思えない。第三段階交渉のどこかの時点で、北朝鮮はBDAに対する制裁効果の恒久的解決を要求する可能性がある。BDAの口座に預金されていた2500万ドルは北朝鮮に返還されたものの、米財務省が北朝鮮に科した問題は解決していない。BDAへの制裁措置は世界的な凍結効果を持ち、北朝鮮が国際金融システムを利用できない結果をもたらしている。平壤は遠からずこの状態の修復を求めるはずだ。また、米国その他による寧辺核施設の浄化と北朝鮮の核科学者の再教育（ナン・ルーガー法にもとづき旧ソ連に対して実施されたのと同様の支援）の約束も求めてくるだろう。そしてもう一つ、平壤は、共同声明の翌日である2005年9月20日にそうしたように、他の5カ国が北朝鮮に軽水炉を提供するという早期の約束を求めるだろう。

---

<sup>5</sup> Testimony by Assistant Secretary Christopher R. Hill before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia, the Pacific and the Global Environment and the Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade, October 25, 2007: The Six Party Process: Progress and Perils in North Korea's Denuclearization.

2007年12月初旬、ヒル次官補はブッシュ大統領から金正日総書記に宛てた親書を携えて平壤に飛んだ。米国は北朝鮮が適切な申告をしないのではないかと懸念しており、ブッシュ大統領の書簡は、金総書記に完全で正確かつ時宜を得た形で義務を果たすよう促す目的で書かれたものだった。ヒル次官補は、平壤が提出予定の申告書の写しを見せられたようだが、満足できるものではなかった（不完全だった）ため、申告書を正式に提出させるのを避け、翌週に予定されていた次の六者会合首席代表者会合を無期限に延期するよう図った。年末までに、米国と他の六者会合関係国は、北朝鮮が核計画に関する正確かつ完全な申告を行うという義務を履行しなかったことを、批評家や報道機関に向けて確認することになった。これに対して平壤は、申告はヒル次官補に提出済みであり、これ以上は何も出てこない、約束した利益を適時に提供しなかったのは米国その他の側であると反論した。その帰結として、5MW級原子炉からの燃料棒の取り外し作業のペースを、能力の範囲内で最大の1日当たり80本から同30本に遅らせた。

結論として、ブッシュ政権の任期終了前に何としても進展を示そうとする米国の姿勢と、北朝鮮・シリアの核拡散関係が公になる可能性、そして北朝鮮にとっての核兵器とプルトニウムの戦略的価値をすべて考え合わせれば、2008年は六者会合のプロセスにさほど多くの成果は見られないだろうと予想される。本質的にブッシュ政権は、北朝鮮が必要な申告をして第二段階を完了させることを期待しながら、身動きが取れない状態にある。非核化プロセスの再開に向けて六者がどれほど建設的な解決法を見つけたとしても、ブッシュ大統領の任期が終わる前に実質的な進展を果たすには弱すぎるし遅すぎる。結果としてジョージ・W・ブッシュは、歴史によって適切に厳しい評価を下されるだろう。