

5

モノグラフ・シリーズ

日・米・韓
三国の枠組みから見た
これからの日朝関係

— その課題と日本の政策 —

吉 炡宇

東京財団 主任研究員

THE TOKYO FOUNDATION
東京財団

5

モノグラフ・シリーズ

**日・米・韓
三国の枠組みから見た
これからの日朝関係**

その課題と
日本の政策

吉 炅宇

東京財団 主任研究員

東京財団 研究推進部

東京財団 研究推進部は、日本で初めての本格的な**独立型政策シンクタンク**(民間非営利)として、幅広い政策研究とそれに基づく質の高い政策提言を行うことを目指しています。これまで、新しい日本社会や新しい世界を構築するアイデアを創出し、日本における政策形成過程の多元化に寄与するべく、国際的な研究交流や政策研究活動を中心に事業を展開してきました。

「モノグラフ・シリーズ」は、そうしたさまざまな研究活動の成果を研究報告書としてまとめて周知・広報(ディセミネート)することにより、広く政策論議を喚起し、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本論文は2000年3月から2001年3月まで「これからの日韓関係―日米間のコンテキストにおける挑戦と提言」というテーマで研究活動を行った吉 埴宇 主任研究員の最終研究報告書として執筆されたものです。(論文の内容は著者の個人的な見解であり、当財団の意見を反映したものではありません。)

2001年10月

東京財団 研究推進部

目次

要約	8
序論	11
[第1章] 朝鮮半島及びその周辺環境の変化	13
[1] 朝鮮半島及び周辺情勢：変化のはじまり	13
1. 朝鮮半島問題の韓国化(Koreanization)の契機	13
2. 地域安保情勢の再検討と状況の把握	15
3. 北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)の苦悩	17
[2] 朝鮮半島情勢の変化が日本へ投げかけた波紋	19
[第2章] 最近の日朝関係の展開及び問題点	25
[1] 脱冷戦時代における日朝関係の展開	25
1. 金丸ショック	25
2. 北朝鮮の核開発疑惑と日朝交渉の決裂	26
3. 日本人拉致疑惑と「テポドン」の衝撃	28
(1) 米朝基本合意と日朝対話の再開	28
(2) 拉致疑惑の浮上と対話の膠着	29
(3) テポドン発射実験 — 戦後最大の安保衝撃	31
4. 日韓新時代の幕開けと対北朝鮮包容政策への参画： 軍事抑止(deterrence)から対話(dialogue)へ	34
[2] 日朝国交正常化交渉の主な争点とその教訓	37
1. 国交正常化交渉の再開と経過	37
2. 主な懸案別争点	40
(1) 議題の構成	40

(2) 基本問題.....	40
(3) 経済問題.....	41
(4) 国際問題.....	41
(5) その他の問題.....	42
3. これまでの交渉の教訓.....	43
[第3章] 北朝鮮政策に関して日本が考慮すべき事項.....	45
[1] 北朝鮮政策が日本の対外関係において持つ意味.....	45
1. 朝鮮半島政策.....	45
2. 北東アジア地域戦略再調整の出発点.....	46
3. 国際社会における日本の地位再位置付け.....	49
[2] 北朝鮮政策を決定する際に考慮すべき点.....	50
1. 北朝鮮の軍事的脅威の正確な評価.....	51
2. 北朝鮮政策交渉の「ボトム・ライン」.....	52
3. 国交正常化交渉における北朝鮮のミサイル脅威.....	53
4. 北朝鮮との関係正常化とその速度.....	55
5. 日・米・韓 三国間の政策協調.....	57
6. 日・米・韓 三国間の役割分担.....	60
7. 日本人拉致問題への対応.....	63
8. 朝鮮半島の平和定着と日本の役割.....	64
9. 北朝鮮に対する社会間接資本投資.....	67
10. 在韓米軍と日本の対応.....	70
[3] その他注目すべき諸問題.....	73
1. 日本の国内政治と北朝鮮.....	73

2. 韓国民の対日感情.....	74
3. 米中関係	77
[第4章] 日本が選択しうる政策	81
[1] 北朝鮮政策のジレンマ	81
[2] 政策の基本方針.....	82
[3] 具体的な政策課題.....	83
1. 北朝鮮の軍事的脅威の抑止と排除のための戦略.....	83
2. 地域の平和と安定のための大量破壊兵器(WMD)拡散抑止戦略.....	86
3. 北東アジア地域内における日本の地位向上と政策調整	89
4. 日米安保同盟と朝鮮半島政策との調和.....	90
5. 国際社会における日本の地位向上.....	93
6. 朝鮮半島統一後への準備.....	94
7. 朝鮮半島と急変事態.....	95
8. 国内世論の支持.....	96
結びにかえて	97
[註]	101
著者略歴	111

本書は2001年3月に執筆されたものである。なお、本書では日本での慣行に従い、朝鮮民主主義人民共和国について「北朝鮮」の表現を用いている。

要約

2000年6月の南北首脳会談をきっかけに構造的変化の兆しを見せている朝鮮半島情勢は、日本をはじめ周辺国家に衝撃を与え、戦略的な課題を突きつけることとなった。さらに欧州連合(EU)諸国を含む西側諸国の相当数が、昨年一年間に北朝鮮と国交を樹立した。これは北朝鮮の積極的な外交攻勢と韓国政府が説得に努力した結果でもある。

日本もまた昨年一年間、北朝鮮と数回に亘って国交正常化会談を持ったが、これは7年5ヶ月振りに再開された交渉であった。しかし日本はその他の西側諸国とは異なり、北朝鮮のミサイルの脅威という実質的な安保問題と、日本人拉致という国内世論が敏感になっている懸案事項を抱えているため、日朝関係の正常化に劇的な転機が訪れることを期待するのは難しいのが実情である。もちろん日本国内の政治指導力の限界も外交分野の障害として提起されている。

その一方、外交問題の実務者の中には、遅々として進まない日朝国交正常化交渉のために、その他の西側諸国の歩みに遅れを取っていることに対する焦燥感を感じているという者もいる。ただし現在、アメリカのブッシュ新政権は北朝鮮政策において、過去の民主党政権とは異なり、相互主義や検証を強調する断固とした路線を選ぶという意志を表明しており、日本政府の対北朝鮮外交に時間的な余裕を提供している。

ともあれ、日本が北朝鮮との関係を正常化する過程において考慮する事項は、他の西側諸国とは異なったレベルで理解されるべきである。日本の主な考慮事項は、北朝鮮の軍事的脅威の解消、将来の統一韓国との関係、及び日・米・韓三国間の政策協調等である。

北朝鮮の軍事的脅威の解消は大量破壊兵器(WMD)に焦点をあわせつつ、開発・配置等の情報の透明性を高めることが現実的な目標になるべきである。しかし、アメリカが憂慮する北側の軍事的脅威とは分野的な偏りを見せる可能性がある。ただし、北朝鮮のミサイルの脅威において、かなりの部分でアメリカの影響力に依存せざるを得ない日本は、アメリカに日本の憂慮を十分に伝えて、北朝鮮との交渉の時に日本の立場が積極的に反映されるようにしなければならない。

また南北朝鮮関係の改善や朝鮮半島の統一過程において、日本は韓国民の感情に細心の注意を払わなければならない。日本は北朝鮮の実質的变化に影響力を行使すること

で朝鮮半島政策を駆使し、将来統一韓国との友好的な関係のための雰囲気づくりに力を注ぐ必要がある。しかし、過去の経験に照らしあわせた時、韓国の北朝鮮に対する政策が北側の反応によって、また韓国内の(特に2002年末の大統領選挙を目前に控えた)政治状況によって、方向転換する余地がある点も見過ごしてはならない。

北朝鮮政策にコミットすることは、日本をして日・米・韓三国の関係のレベルにおける在韓米軍と在日米軍の地位や位相の変化の可能性に備えつつ、日米安保同盟における日本の立場を高め、独自の声を挙げられる機会になる。北朝鮮に現に存在する軍事的脅威や日本人拉致問題は日本自身の主権事項であり、人道的問題に周辺諸国が関与できないからである。

このように、日本は北朝鮮政策に慎重に対応する一方で、北側の軍事的脅威が実質的に解消され、体制の変化が軌道に乗ったと判断された場合、積極的な包容政策を推進するための戦略も事前に模索するべきである。これには北朝鮮の社会間接資本分野への投資が、日本と朝鮮半島間の長期的な関係を念頭に置いた時にプラス効果が期待でき、かつリスクが小さい選択であると言える。またこの段階に至る過程で日本は民間団体、あるいは企業調査団が訪朝する機会を増やし、北側に対する人道的支援を継続することで、日朝関係の接点を維持しつつ将来の関係正常化に備えるべきである。

日本は、韓国政府の北朝鮮への包容政策を原則的に支持しつつ、日朝関係正常化の雰囲気づくりに努力し、日朝関係の具体的なアジェンダの中で、軍事的脅威や日本人拉致問題では原則的な立場を堅持して、北朝鮮に対する日本の曖昧な姿勢が友好国である韓国との関係に障害とならないように、非政府レベルの北朝鮮への接触拡大や、韓国民に理解を求める努力を続けるべきである。

合せて日・米・韓三国が協調するとき、米韓間で北朝鮮政策を巡って立場の違いが露呈した場合、友好国間の意見を調整するために日本が果す役割はさらに重視されざるを得ないという点に注目して外交的な力量を発揮すべきであろう。

日本の北朝鮮政策は、アメリカや韓国等の伝統的な友好国との関係に影響を及ぼす問題であると同時に、実質的な権力を行使できる北朝鮮を相手に推進されているだけに、日本の外交的な力量を推し量る重要な試金石となるであろう。

序 論

日韓関係の歴史的関係を別にしても、韓国人は日本に対し、依然として肯定的なイメージを抱けずにいる。その理由を説明することが本報告書の目的ではない。しかし、最近になって日本に対する韓国民の認識は急速に改善されており、韓国内における日本研究は日本文化開放の趨勢を受けて、その量や質において相当な成果を収めているという事実を指摘する必要があると思う。もちろんこのような趨勢は、日本国内の韓国に対する認識とは今だに大きな開きを見せているが、これは時の流れによって自然に解決される余地があると思う。

ただ一般国民の理解や認識とは別に、外交政策分野では日韓両国がお互いの将来のために共に悩まなければならない。それは、日韓両国がそれぞれに追求している対外政策の目標と優先順位、及び国家利益が関与してくるために、単純に相手国の雰囲気につきずられてはならない。

20世紀を締めくくる2000年という年は、朝鮮半島情勢の質的な変化を伴う可能性のある注目すべき出来事が展開された。6月の南北首脳会談がその代表的な例であり、これまでの半世紀に亙る南北関係の枠組みと、日本の朝鮮半島政策にも影響を及ぼすであろう重要な出来事として位置付けられた。

この論文は、変化する朝鮮半島情勢を念頭に、日本の朝鮮半島政策がどのような方向で展開されるべきかを考察したものである。論文のかなりの部分を日本の対北朝鮮政策に割いているが、その根底に日韓関係への考慮を入れたつもりである。あわせて日本の政策選択は、日本政府が独立して採る政策案を提示したものであるが、副題で述べているように、日・米・韓の三国関係が持つ戦略的な重要性を勘案して列挙している。それは、政策案が現実的な限界を越えないようにするためである。

論文の一部では、現在韓国の金大中政権が推進している北朝鮮政策の方向と食い違う記述もある。また、日本政府の立場から見た政策に焦点を合せているため、韓国政府の見解と相容れない節もあり得る。しかし、この場合も日韓関係の将来を念頭に置きつつ、長期的に相互利益を図るために悩んだ末のものであるということを理解して頂きたい。

[第1章]

朝鮮半島及びその周辺環境の変化

[1] 朝鮮半島及び周辺情勢：変化のはじまり

半世紀にわたる南北関係において大小さまざまな事件があったが、2000年6月の南北首脳会談が持つ意味は決して過小評価できない。

1. 朝鮮半島問題の韓国化(Koreanization)の契機

南北首脳会談とそれに続く措置は、まず「朝鮮半島問題の韓国化」の可能性を告げる信号の意味がある。「朝鮮半島問題の韓国化」という用語は、朝鮮半島に関する主な問題が、韓国民の意思と関係なく左右されていたこれまでの経験を逆説的に代弁する言葉であり、「韓民族の将来を韓国人自らが決定できるようになる」という意味を含んでいる。世界化(Globalization)が叫ばれ、国境が次第に意味を失いつつある現在にとって、多少時代錯誤的なニュアンスが漂う用語であるとも言える。

しかしここ数年間、特に1993年3月に北朝鮮が核拡散防止条約(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)からの脱退を宣言したことによって本格化した北朝鮮の核問題を解決する一連の交渉過程を勘案すれば、このような用語が誕生した背景を推測することができる。即ち、交渉の過程で韓国政府は自身の役割が認められずに、以後かなりの間、朝鮮半島問題の将来を決定することから疎外されてきたが、ここに来て初めて自ら声を出すことができるようになったと言う意味である。多分に民族主義的な色彩が込められている用語ではあるが、朝鮮半島の将来を論ずるに当たり、今後も決して無視することのできない国民感情の一部分を代弁していると言う点で注目する必要がある。

いずれにせよ、南北首脳会談は周辺勢力の干渉や仲介なしに南北朝鮮当局間で実現した。そしてこの事実だけでも(南側の)韓国民にプライドを持たせる充分な理由にもなった。

誰が主導権を握っているのか？

朝鮮半島問題の韓国化の趨勢と密接した関係を持っている問題は、朝鮮半島問題(または

情勢)の行方を決める上で「どの国が主導権を握っているのか」ということである。事態の複雑さと共に、関係国のどちらか一方だけでは解決できない問題が山積みになっているだけに、現実的にはあまり意味がないとも言える。しかし、国民を相手に対外政策(韓国の場合、北朝鮮に対する政策を含む)を説明して支持を得なければならないという切実な必要がある場合、さらに(北朝鮮に対する人道的支援や軽水炉の建設費用等)国民の財政的負担が要求される状況に置かれた場合は、現下の状況に行使できる自国の影響力と関連して、無視することのできない問題である。

一方、北朝鮮の核問題を議論する過程で確認されたように、大量破壊兵器(WMD: Weapons of Mass Destruction)として保有する核兵器の性格上、単純に南北関係や朝鮮半島を離れ、北東アジア地域にまで影響を及ぼす問題を解決する上で、アメリカや国際原子力機関(IAEA)の介入は避けられなかった。その上、冷戦終結以後唯一の強大国になったアメリカは、核兵器を含んだWMDの拡散抑止に尽力し、北朝鮮の核兵器開発という問題をアメリカの世界戦略レベルにおいて解決しようとした。その一方、1992年初め、南北朝鮮間の「非核化共同宣言」を通して、核兵器に関するあらゆる権利を放棄した韓国政府としては、問題解決に深く介入する余地がなかった。

北朝鮮の核問題を解決するための1994年米朝基本合意(Agreed Framework)に伴うその後の手順を見ると、韓国や日本などは、米朝間で合意した事項を履行する過程で財政負担を負う形になっている。

もちろん日韓両国もまた、北朝鮮の核活動の凍結による実質的な利益を得ているが、交渉の過程に積極的に関与する上で当初から限界を抱えていた韓国や日本としては、決して朝鮮半島問題の解決や情勢の変化に主導権を掌握しているとは言えなかった。

2000年6月の南北首脳会談以後、韓国内で沸き上がった朝鮮半島問題の韓国化の趨勢は、一見、南北朝鮮が主導する朝鮮半島の将来を想定させるものであった。しかし、韓国側が長い間追求していた首脳会談を北朝鮮が受け入れた背景を推し量って見れば、経済支援問題だけを取ってみても、韓国政府は、単独で北朝鮮の総体的な問題を解決するには力不足である。結局、韓国政府は、「突破口を開いたことは韓国の貢献であるとは言え、今後、北朝鮮の経済回復のために必要となる莫大な財政負担は、他の西側諸国、あるいは国際金融機構等の参加なしでは難しい」という点を否認せずにいる。このため、北朝鮮に影響力を行使して究極的に朝鮮半島の将来を左右するのは、韓国ではなく他の国ではないかという猜疑心が韓国内で再び蘇っている[註1]。

米朝基本合意文

1994年9月23日から10月16日まで、アメリカと北朝鮮の代表団はジュネーブで協議を続け、朝鮮半島の核問題を解決するための総合的な合意に達した。その結果、10月24日、両国は一連の措置を含んだ基本合意文を導き出した。北朝鮮が既存の核活動を中断することを条件に、アメリカ側は北朝鮮の電力供給のために軽水炉2基を提供し、北朝鮮側は核の安全(nuclear safeguard)に十分な追加措置を取ることが合意の骨子である。

基本合意に従って、アメリカ側は北朝鮮側に対する貿易及び投資制裁を部分的に解除し、双方は両国の連絡事務所開設のための外交的な協議に入った。一方、軽水炉完工まで年間50万トン相当の重油を北朝鮮側に供給するが、これは北朝鮮の電力生産のために使われなければならないという条件が付いている。このような措置を実践するために、朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)が設立された。また米朝両国は、政治・経済関係の完全正常化のために努力し、南北朝鮮間の対話を持続して朝鮮半島の非核化に基づいた平和と安保を維持するために努力することに合意した。

ただ、南北首脳会談以後に変わった点があるとすれば、朝鮮半島の周辺国家のみならず、国際社会もまた、韓国の立場を無視したまま恣意的に北朝鮮に接近することに負担を感じ始めているという事実である。北朝鮮への接近のきっかけを作ったのも韓国であり、それまで煮え切らない態度を見せてきた北朝鮮が首脳会談に応じたことも、国際社会における韓国の地位と役割、及び影響力を認めた結果であると考えられるためである。

2. 地域安保情勢の再検討と状況の把握

南北首脳会談以後の南北朝鮮関係及び朝鮮半島情勢は、周辺諸国に自国の北東アジア政策や戦略の再点検を迫るものだ。関連諸国の政策の決定において主たる考慮事項の一つであった南北関係が、その性格を変化させる可能性が予告されたことに伴って、既存の両者及び多者間の関係もまた再設定されなければならないという切実さが提起されているのである。

南北共同宣言(2000年6月15日)

祖国の平和的統一を念願する全民族の崇高な意思により、韓国の金大中大統領と朝鮮民主主義人民共和国の金正日国防委員長は、2000年6月13日から15日まで平壤で歴史的な対面と首脳会談を行った。

南北首脳は分断の歴史上初めて開いた今回の対面と会談が、お互いの理解を増進させ、南北間関係を発展させ、平和統一を実現させる重大な意義を持つと評価し、次のように宣言する。

- ① 南北は国の統一問題を、その主人である我が民族同士でお互い力を合わせ、自主的に解決していくことにした。
- ② 南北は国の統一のため、南側の連合制案と北側の緩やかな(高麗)連邦制案がお互い、共通性があったと認め、今後、この方向から統一を志向していくことにした。
- ③ 南北は今年8月15日(独立記念日)に際して、離散家族、親せき訪問団を交換し、(朝鮮戦争以降、スパイ活動などで逮捕され、韓国の民主主義に思想転向を拒否している)非転向長期囚問題を解決するなど、人道的問題を早急に解決していくことにした。
- ④ 南北は経済協力を通じて、民族経済を均衡的に発展させ、社会、文化、体育、保健、環境などあらゆる分野での協力と交流を活性化させ、双方の信頼を固めていくことにした。
- ⑤ 南北は以上のような合意事項を早急に実行に移すため、早い時期に当局間の対話を開催することにした。

金大中大統領は、金正日国防委員長がソウルを訪問するよう丁重に招請し、金正日国防委員長は、今後適切な時期にソウルを訪問することにした。

2000年6月15日

大韓民国 大統領 金大中

朝鮮民主主義人民共和国 国防委員長 金正日

(韓国側発表・朝日新聞による)

今はまだ南北関係の「表面的な」変化が北東アジア地域の情勢にどのような「構造的な」変化をもたらすのかは不透明である。しかし、北朝鮮の積極的な外交的イニシアチブと共に、国内の総体的な困難を克服するために選んだ政策的な決断という点を勘案すれば、簡単に過去の状態に戻りすることのできない段階に突入していると思われる。言葉替えば、今まで維持されていた北東アジア地域の秩序を既定事実化したまま周辺国との関係を進めることには、少なからぬ負担と政策的な失敗を覚悟せざるを得ない。

現状(Status Quo)を維持するためには様々な課題を乗り越えなければならないため、関連諸国は現在自国が直面している北東アジア地域の戦略的状況について、再検討せざるを得ない状況に迫られている。具体的な説明は後述するが、身近な例では、北朝鮮の軍事的脅威を抑止するための日・米・韓三国間の政策協議が新たな窓口として定着し、北朝鮮内の緊急事態(contingency)に備えるための日米両国間の新安保ガイドライン(New

Defense Guideline)、北朝鮮の核及びミサイルの脅威等WMD開発抑止のためのアメリカと中国間の協調的な姿勢等は、周辺諸国の相互関係において朝鮮半島問題がどれだけ大きな比重を占めるのかを物語るものである。

あわせて南北首脳会談を目前に控えた時点(2000年5月)と、アメリカ新政権の発足直後(2001年1月)の二回にわたる北朝鮮の金正日国防委員長の中国訪問や、ロシアのプーチン大統領の平壤訪問(2000年7月)等は、北朝鮮と旧社会主義国間の軍事同盟を他の次元から見る必要を示唆する事件である。結局、南北首脳会談を契機とする南北関係は、周辺の関連各国全てに戦略的な状況の変化に対して熟考を促す触媒(catalyst)の役割をしていると考えられる。

3. 北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)の苦悩

朝鮮半島を巡る北東アジア地域の戦略環境を点検する際に最重視しなければならないのは、やはりこの地域の情勢を北朝鮮がどう判断するかである。あわせてこれに基づく北朝鮮の戦略的な選択は、今後の朝鮮半島情勢の行方を決める最も重要な要素になるであろう。

南北首脳会談と関連して、多くの論議を呼び起こした北朝鮮の意図(首脳会談に応じた背景と西側諸国との関係を改善するための積極的な意志の表明等)に対する分析と共に、過去とは異なる姿を見せている北朝鮮当局と金正日国防委員長の歩みは、朝鮮半島の将来を論議する過程において省くことのできない部分である。

少なくとも北朝鮮は、現時点において危険の負担は大きいのが、得られる代価も大きい(high-risk, high-return)ゲームを繰り広げている。また北朝鮮は、韓国との関係のみならず、アメリカや日本、西側諸国という新たな二国間関係や、アセアン地域フォーラム(ARF: ASEAN Regional Forum)とアジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)、IMF、世界銀行等の国際金融機関との接触を始めることで、安保・外交・経済分野において多者間窓口の開設にも関心を見せている。

これに加え、中国とロシアという伝統的な友好国との関係を新たな次元で構築するために積極的な姿勢を見せていることも興味深い現象であると言えよう。このように、同時多発的に前線で繰り広げられる北朝鮮の外交及び「政策実験(experiment)」は、北朝鮮当局や指導者に「多次元方程式」戦略構想を促しており、この過程において周辺諸国の対北朝鮮及び朝鮮半島政策が影響を受けるであろうことは明白である。

北朝鮮の構造的ジレンマと選択

しかし、少なくとも表面的とは言え、今までと異なる姿を見せる北朝鮮を相手にするに当たっては、多くの考慮が必要である。まず、この半世紀の間、主体思想に基づいて維持されてきた北朝鮮の体制や政権が短期間のうちに変化を試みると考えること自体、体制と政権の安定を害さざるを得ない論理的な問題がある。従って北朝鮮の変化と改革は、既得権を享受してきたかなりの数の人々に不利益を強要することになるであろうし、主体思想自体に対する再評価と金日成主席の業績自体を部分的に否定しなければならない状況まで伴う可能性がある。しかし少なくともこの数年間、そして南北首脳会談以後、北朝鮮にそのような構造的変化の試みや、またそれだけの強力な意思があるという兆しを見ることは難しい。

このような状況を勘案した時、論理的に北朝鮮が選択することのできるオプションを次のように想定することができる。第一に、部分的に改革の実験を試みるが、その推進は住民に否定的な余波が及ばない線までとすることで体制と政権の安定を維持する。第二に、戦争の状況は避けるが、韓国に対する軍事的な攻撃の力量は放棄せず、それでいて韓国からの経済的支援を十分に活用して実質的な共存を試みるということである。

言替えれば、北朝鮮の住民が韓国の体制の優越性を認めなければならない状況を否定しつつ、攻撃的な軍事力を維持し、その影響力を活用することで、韓国主導で南北朝鮮情勢が発展するケースを拒否したまま、かなりの期間共存を図るということである。しかし、共存が長引くにつれ、南北間の国力の格差はさらに大きくならざるを得ないという現実を勘案した時、また、外部世界の情報から北朝鮮の住民を遮ることがある段階で崩れざるを得なくなった時、平和共存を試みる韓国の「太陽政策」の問題点が露呈する。そして、北朝鮮がこのオプションを長期間維持できないという限界が確認される。

結局、北朝鮮指導部が合理的な選択をした場合、北朝鮮側が持つ唯一の影響力である攻撃的軍事力を絶対に放棄することはできないということが大前提にならざるを得ないであろう。経済的な実益のために部分的な譲歩をする場合はあるだろうが、その時にも秘密裏にWMD開発等の軍事力強化、あるいはその維持に神経を使わざるを得ないということである。少なくとも、北朝鮮の体制維持に軍部の影響力を無視できないとすれば、変化と改革の過程において軍部の支援と軍部に入ってくる実益を勘案せざるを得ない北朝鮮指導部は、このようなオプションを放棄できないものと予想される。

上述した北朝鮮側の守勢的な代案以外にも、攻勢的な意味において北朝鮮側が想定

できる代案がある。即ち、軍事力を背景とした影響力を十分に活用しつつ、韓国のみならずアメリカや日本を相手に対等な条件で、北朝鮮が求める経済的、外交的な実益を獲得するという方策である[註2]。

そして、この代案は、ソウルを中心に人口と産業施設が密集した韓国の戦略的な脆弱性と、在韓米軍の前進配置等によってさらに実効性のあるものと評価されている[註3]。韓国及びアメリカの北朝鮮政策が、北朝鮮の軍事力を最も重視しつつ推進されざるを得ないということを示しているという分析である。従って、韓国の北朝鮮に対する「太陽政策」は、積極的な意味における北朝鮮への関与というよりは、北朝鮮の軍事的攻撃の可能性に対する南側の脆弱性を十分に勘案した避けることのできない選択であり、守勢的な意味の政策であるというのが筆者の判断である。

[2] 朝鮮半島情勢の変化が日本へ投げかけた波紋

南北首脳会談を契機に南北関係において繰り広げられた後続措置は、日本にも少なからぬ衝撃を与えている。特に、北朝鮮の核兵器開発による軍事的脅威に加えて、1998年8月31日、日本の領空を通過するテポドンミサイルの発射実験に驚愕した日本は、北朝鮮の歩みと朝鮮半島情勢を鋭意注視してきた。

韓国と同様、北朝鮮に対する核交渉から排除されたまま、1994年の米朝基本合意による朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization)設立(1995.3.9)とその運営、及び合意事項の実践に伴う諸般の経費負担を抱え込んだ日本は、アメリカ政府の対北朝鮮政策の展開過程や、韓国の対北朝鮮政策などを詳しく把握していた。

KEDOの活動

KEDOの活動の最も重要な部分は、北朝鮮に対する軽水炉の供給である。1995年の設立当時、アメリカ・韓国・日本が理事国として参加したが、その後、オーストラリア・カナダ・欧州連合(EU)等が参加した。

KEDO理事会は1997年11月、軽水炉供給の総費用を51億8千万ドルと設定し、韓国が総費用の70%、日本が10億ドル程度を負担することに合意した。

その負担とは、軽水炉提供事業において、韓国は中心的役割(central role)を、そして日本は重要な役割(significant role)を担当することにした当初の役割分担に伴う経費負担で

あった。しかし、事業に実際に必要とされる総経費は、状況によって変化する可能性が高く、KEDO理事会を通じて再調整せざるを得ないであろう。

北朝鮮の軍事的脅威を抑止するための構想あるいはメカニズムに必要とされる財政的な負担を抱えている日本ではあるが、朝鮮半島の平和を論議するための四者会談に参加する機会を得ることはできなかった。ただし、対北朝鮮政策を調整するための日・米・韓三国間の調整監督機構(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)に正式なメンバーとして参加することによって、日本政府は、朝鮮半島政策に関連した政策や戦略を論議する公式的な窓口の正当な会員として参加する機会を確保することができた^[註4]。

北朝鮮との国交正常化交渉のほか日本の政治家や民間団体代表らの訪朝を通じて、北朝鮮との対話や交渉の窓口を維持していた日本ではあるが、南北首脳会談以後、表面的とは言え急速に改善されている南北関係の流れに引きずられたという印象を受けていることは当然である。特に、政策を担当している官僚たちや、過去、北朝鮮との関係改善の先頭に立っていた政治家たちの中には、日本が国際社会の流れに乗ることができずに事態に対応するだけの外交に汲々としていると指摘する者もいる。

TCOGの性格

1999年4月、日・米・韓の三国は、対北朝鮮政策を調整するために三者調整監督グループを結成することに合意し、5月24日東京で最初の会議を開催した。これは、ペリー対北朝鮮政策調整官の訪朝を目前に控えた協議が目的であった。北朝鮮側の歩みと三国の対北朝鮮政策の再調整が必要になる度に開催されていたこの窓口について、これまでの活動の結果に基づいて見ると次のような特徴がうかがえる。

まず第一に、TCOGは、北朝鮮のミサイル問題の台頭、米朝会談の前後、南北首脳会談の前後など、北朝鮮と関連した安保問題や二者間会談に前後して開催された。

第二に、南北首脳会談以前は、会議の主な問題提起は概ねアメリカが行っていたが、首脳会談以後、韓国がかなりの部分においてその役割を担うことになった。

第三に、議題はペリー・プロセスの全般的な履行に関連した事項で、このうち北朝鮮の核・ミサイル問題が最も重い比重を占めた。そして、北朝鮮に対するインセンティブとして三国がとるべき諸々の措置が論議された。

第四に、TCOGの制度化のレベルは、依然として非常に低いものであり、その役割も制限されていた。開催は不定期であり、三国間の立場の表明を越えて、積極的な政策の調整を行うまでには至っていない。

現在、日朝関係の正常化を求める声が大きく浮上しているわけではないが、日本の外交の典型、あるいは持病とも言える「先導するより大勢に従う」という受動的な外交姿勢から脱皮せねばならないという苛立ちが様々な行動から見受けられる。さらに、韓国政府の積極的な対北朝鮮政策に加え、韓国の金大中大統領は、日本の森喜朗首相に数回にわたって電話をかけたたり、直接の面談の機会を利用して、北朝鮮の金正日委員長に会うことを勧めた。政治家としての森喜朗首相の政策アジェンダや政局構想とは無関係に当事国である韓国の大統領、特に、就任後の1998年10月の訪日を通じて日韓関係の改善に肯定的な歩みを図った隣国の首脳への勧めは、日本政府の苛立ちをさらに増すものであった。

その上、北朝鮮と国交を樹立したイタリア・オーストラリア・カナダ・イギリス・フィリピン等の西側諸国と、次々に国交樹立の意思を明らかにしているEU(欧州連合)の加盟諸国が北朝鮮に接近していることは、その実態とは関係なく日本政府に間接的な圧力として迫っていることは事実であった。

西側諸国の対北朝鮮関係改善(2001年3月10日現在)

北朝鮮は、2000年初頭にイタリアと国交を樹立して以後、西側先進諸国(G7)を含む欧州連合(EU)加盟諸国との外交関係の正常化を積極的に推進している。

北朝鮮は、イタリア、イギリスに続いて、2001年2月にカナダと、3月にドイツと国交を樹立したことにより、G7のうち4ヶ国と外交関係を持つことになった。しかし、G7のうちフランスだけは、人権問題と核拡散禁止条約(NPT)等に対する改善が行われぬ限り、北朝鮮と国交を樹立する意思がないとの立場を取っている。

一方、EU 15ヶ国の加盟国のうち、ポルトガル・デンマーク・オーストリア・スウェーデン・フィンランド・スペイン・ドイツに続いて、ルクセンブルクとギリシャが北朝鮮との外交関係を樹立したことにより、13ヶ国が北朝鮮と正常的な外交関係を結ぶことになった。2000年以後、これまでに北朝鮮と外交関係を正常化した西側諸国は、次の通りである。

- | | | |
|-------------------|---|------------------|
| ▲イタリア(2000.1.4) | ▲オーストラリア(2000.5.8/1974.7.31 国交樹立、1975.10.30 断交) | |
| ▲フィリピン(2000.7.12) | ▲イギリス(2000.12.12) | ▲オランダ(2001.1.15) |
| ▲ベルギー(2001.1.23) | ▲カナダ(2001.2.6) | ▲スペイン(2001.2.7) |
| ▲ドイツ(2001.3.1) | ▲ルクセンブルク(2001.3.5) | ▲ギリシャ(2001.3.8) |

しかし、何よりも日本の苛立ちを刺激しているのは、ここ数年間、対北朝鮮政策の主導権を握っているアメリカ政府の動きである。南北首脳会談を契機として北朝鮮に対する経済制裁措置を部分的に追加解除したアメリカは、これまでその主な関心事であっ

た北朝鮮の長距離ミサイル開発抑止のための対北朝鮮交渉を続けてきた。また、南北首脳会談の実現過程に関与する余地がなかったアメリカは、朝鮮半島問題と関連して自国の国益が阻害される可能性や、政策の再調整の必要性等を緊急に検討することになった。その過程においてアメリカは、韓国政府の対北朝鮮政策の基調である包容(engagement)路線に同調しつつ、アメリカの優先的な関心事である北朝鮮の軍事的脅威を抑止する問題を解決するためのアイデアを研究することになった。

2000年10月、北朝鮮の趙明禄次首(国防委員会第一副委員長)は、金正日委員長の特使としてワシントンを訪問(2000.10.9~12)、クリントン大統領とオルブライト國務長官、コーエン国防長官らと一連の会談を持ち、両国関係の将来と関連して10月12日、共同コミュニケを公表した。そして、オルブライト長官の平壤訪問(2000.10.23~25)へと続いた。米朝関係の進展は、その内容と実質的な意味に関わらず、日本の政策サークルの中に少なからぬ衝撃を与えている。

米朝共同コミュニケ(2000年10月12日)要旨

- ▲趙特使は、金正日委員長の親書をクリントン大統領に伝達する。
- ▲訪米期間中、両国関係を全面的に改善するための方策を幅広く検討する。
- ▲朝鮮半島の緊張緩和のため、そして1953年の停戦協定を堅固な平和保障体系に変えるために、四者会談など各種の方法があるということに共感する。
- ▲両国関係の改善が両国にとって利益となり、アジア太平洋地域の平和と安全保障にも寄与するものと認める。
- ▲互いに敵対的な意思を持たないことを宣言。
- ▲1993年6月の米朝共同声明と、1994年10月の基本合意文で再確認した原則に基づき、相互関係の改善のために努力する。
- ▲相互自主権の尊重と内政不干渉の原則を再び明らかにする。
- ▲経済交流及び協力拡大の方策を議論する。
- ▲ミサイル問題の解決が、今後の両国関係の根本的改善と地域の平和と安全に重要な寄与を果たす。
- ▲ミサイル問題と関連して、会談が継続している間はあらゆる長距離ミサイルの発射を中止することをアメリカ側に通報。
- ▲米大統領訪朝を準備するための米國務長官の訪朝に合意。

アメリカはブッシュ新政権発足後、過去の民主党政権の北朝鮮に対する関係とは異なり、少し硬直した断固とした立場をとっている。しかし、ここ数カ月間のアメリカをはじめとした西側諸国の北朝鮮への接近の過程において、これらの国が打ち出した大義名分は、少なくとも朝鮮半島問題の直接の当事国であると同時に、これら西側諸国と友好関係にある韓国の大統領が「西側諸国の北朝鮮への接近は、韓国政府が推進している包容政策に対する北朝鮮側の猜疑心を払拭し、北朝鮮の持続的な変化に寄与できる保障手段」というところにある。一言で言えば、北朝鮮に対する積極的な介入については、事態の推移をながめつつ決定するが、象徴的なレベルでの北朝鮮との国交樹立によって大きく損害を受けることはないと言う判断が主流をなしている。

このような論理に加えて、日本が朝鮮半島に対する地政学的かつ戦略的な利害関係によって、引き続き消極的な模様ながめの姿勢を貫くことには限界があった。2000年に入って、森喜朗内閣がとった北朝鮮に対する措置は、過去に比べて大きく変わってはいえないと言える。ただ、森首相自身の政治的ジェスチャーがうかがわれる中、日本政府と北朝鮮間の国交正常化交渉が3回にわたって進行された[註5]。

特に、森首相が2000年8月、アメリカの韓国系ジャーナリストである文明子氏を通じて、北朝鮮の金正日委員長に伝えたといわれる個人的な書簡や、同年10月にソウルで開催されたアジアとヨーロッパ間のASEM首脳会談の際に、イギリスのトニー・ブレア首相と行った会談の中で打ち明けた1997年11月の訪朝当時のエピソード等は、日朝関係の改善に対する森首相の苛立ちを示した例である。

日本政府が人道的な観点から北朝鮮に支援することを決めたコメ50万トンもまた、最終決定の過程で与党内の外交関連議員らの懇談会の席上で河野洋平外相の口を通じて「政治的決断」という意識が表に出てきたように、現政府の苛立ちを示す重要な場面であった。

このような日本政府の一部に見られる苛立ちは、日本の対外政策において何度か表面化したことのある「日本乗り遅れ論」という強迫観念の一部分である。少なくともアメリカが描いた大きな枠組みの中で対外政策に関する論議を繰り広げている日本ではあるが、結局、アメリカの対外政策の大きな方向に追従していく様を見せてきた日本が対外政策において露呈してきた被害意識は、対北朝鮮政策においても見受けられる。

[第2章]

最近の日朝関係の展開及び問題点

[1] 脱冷戦時代における日朝関係の展開

日本と北朝鮮との関係は、冷戦が終わりを告げる1990年代に入って動きが出てきた。

1. 金丸ショック

1990年9月初めに南北首相会談が開催されると、日朝関係も早々と動き始めた。9月24日から5日間、日本の元副総理で自民党の実力者であった金丸信は、社会党副委員長の田辺誠と共に平壤を訪問した。富士山丸の船員を釈放させ、政府間交渉のきっかけを作るためであった。金丸信は、北朝鮮の金容淳書記との第1回会談において北朝鮮に対する補償について言及、政治的な決断で解決しなければならないと強調し、国交正常化交渉と直接連動させない方法で問題を処理することと、問題処理等のために連絡事務所を開設することを提案した。また、金日成主席との会談において金丸は、植民地支配に対する謝罪の意を込めた海部首相の親書を渡し、富士山丸の船長と機関長の釈放を要請した。これに対して金日成は海部首相の書簡を高く評価し、2名の釈放を約束した。

9月27日の第2回団長級会談において、金容淳書記は予想に反して国交正常化早期実現を提案し、政府間交渉を11月から開始することを共同声明に含めようと主張した。これは、北朝鮮が「朝鮮半島の永久的な分断化の策動」と非難してきた周辺四強によるクロス承認を、事実上認めたことを意味する。その背景として、9月上旬のシュワルナゼ・金永南会談においてソ連側が韓国との国交樹立を通告したことが決定的であったと思われる[註6]。

しかし、さらに驚くべきことは、会談の結果として出された自民党・社会党・朝鮮労働党の「三党共同宣言」の内容であった。36年間の植民地支配のみならず、戦後45年間の被害に対しても補償するという条項が含まれていたのである。これは、日本国内だけでなく国際的にも大きな波紋を引き起こした。帰国後、金丸は、自民党のベテラン議員・外務省・マスコミから激しく非難された。

アメリカは、戦後45年の補償がアメリカの責任を認めたものであるという理由で、また韓国は、共同宣言の内容が1965年の日韓基本条約のレベルをはるかに越えたという理由で、それぞれ金丸外交に激しい不快感を表わした。

このような事態を鎮火すべく金丸は1990年10月、釈明のためにソウルを訪問したが、当時の盧泰愚大統領は、日朝関係の進展の前提条件として次の5原則を提示し、日本もこれを尊重することを約束した。

- ① 北朝鮮の対南"赤化"(共産化)路線の放棄を促すこと。
- ② 南北対話及び交流の意味ある進展につなげること。
- ③ IAEAとの保障協定の締結を要求すること。
- ④ 日本の経済協力と賠償が北朝鮮の軍事力増強に利用されたり、国交正常化前に行われたりしないようにすること。
- ⑤ 北朝鮮を開放に導き、国際社会に協力するよう促すこと。

一方、アメリカも韓国と同様の要求をした。これにより、「三党共同宣言」は、文案通り実行に移すことが難しい状態になった。

2. 北朝鮮の核開発疑惑と日朝交渉の決裂^[註7]

1990年11月から12月にかけて北京で3回に渡り、日朝両国の外務省の間で国交正常化のための予備交渉が行われた。この席で北朝鮮側は、戦後45年に対する賠償を強く主張したが、日本側は「政府間交渉は政党間の合意に拘束されない」という立場を示し、両国の主張は平行線をたどった。しかし、妥協を重ねた末に両国は、次の4項目を議題にした本会談を、第1回は平壤で、第2回は東京、第3回以降は北京で開催することに合意した。

- ① 国交正常化に関する基本問題(管轄権、日韓併合条約の合法性等)
- ② 国交正常化に伴う経済的問題(財産請求権、戦後補償等)
- ③ 国交正常化と関連した国際問題(核査察、南北対話等)
- ④ その他双方が関心を持つ問題(日本人妻の里帰り、在日朝鮮人の地位問題等)

1991年1月に平壤で開催された第1回本会談で北朝鮮の田仁徹団長は、交戦国間の賠償・財産請求権・戦後補償の全てを要求した。これに対して日本の中平団長は、戦前・戦中の財産請求権のみを認める一方、北朝鮮のIAEA査察の早期受け入れを強く要求した。北朝鮮は、核査察問題は米朝間で論議する事項であると強弁して、論議自体を回避しようとした。このような事態は第2回本会談でも繰り返された。

ここで、日朝国交正常化交渉の展開過程をより正確に理解するために、この時期の北朝鮮を取り巻く情勢を正確に理解しておく必要がある。冷戦終結を契機として、北朝鮮の現実的な国家目標は、社会主義統一祖国の実現から体制維持へと変わり、その実現の手段として核開発と新たな対外経済関係の構築が採られた。

問題は日朝国交正常化交渉それ自体ではなく、北朝鮮の核開発疑惑にあった。冷戦終結後、世界で唯一の強大国になったアメリカは、自国中心の世界秩序の維持、特に大量破壊兵器の拡散防止を対外政策における最優先目標に掲げた。

北朝鮮の核開発計画がアメリカの偵察衛星に初めて探知されたのは1982年であった。それ以後、疑惑が深まっていく中の1989年、北朝鮮は、寧辺の5メガワット級原子炉を100日間閉鎖する措置を断行した。この100日間は、燃料棒の交換を通じて核兵器1、2個の製造に必要なプルトニウムを抽出するのに十分な時間であったため、北朝鮮の核開発疑惑は緊急に解決しなくてはならない深刻な問題として急浮上した。

アメリカは、1990年9月から始まった日朝及び南北関係進展の動きに対して、北朝鮮側との論議は全て核問題の解決と連動すべきであるという立場を日韓両国に伝えた。1990年9月の盧泰愚大統領の訪米時、ブッシュ大統領は南北首相会談の急進展に対する憂慮を表明し、金丸が訪朝する直前にはアメリカ政府の関係者を東京に緊急派遣して日本を説得しようとした。アメリカが金丸の破格外交に対して最も憂慮した点も、まさに日朝関係の改善が核問題の解決と無関係に進められてしまうのではないかという可能性であった。

結局、このような経緯で南北朝鮮及び日朝関係の改善は核問題の解決と連携することとなり、これ以後、核問題は日朝国交正常化交渉の最大の障害物となった。

しかし北朝鮮は、核問題と日朝国交正常化を別個に処理するという戦略によって、日本との関係の早期正常化を強く希望した。1991年2月に日本を訪問した金容淳書記は、竹下登元首相を北朝鮮に招請し、海部首相に金日成主席の親書を伝えた後に記者会見を開き、正常化交渉の年内妥結を希望した。続いて、5月に北京で行われた第3回本会談で、北朝鮮は基本問題を優先的に討議することを主張、ある程度の合意が得られれば国交を正常化し、残った議題は国交樹立以後に順次解決していこうと提案した。

日本はその提案を拒否する一方、IAEAによる原子力施設の査察受け入れのほか、南北首脳会談の早期再開や南北朝鮮の国連同時加入を強く要求、この3項目を交渉進展のための事実上の前提条件として掲げた。またこの時から、大韓航空機爆破犯である金賢姫

の日本語教師として知られている李恩恵と名乗る日本人女性の問題が浮上し、交渉にマイナスの影響を及ぼし始めた。交渉の進め方についても、北朝鮮は核問題を後回しにしたまま両国間の懸案の早期妥結を試みたが、日本は全ての議題の一括妥結を主張した。

このため、第4回本会談から交渉は膠着状態に陥った。北朝鮮がIAEAと保障協定を締結し、韓国との間で「非核化共同宣言」を発表したにもかかわらず、日本はそれ以上を要求した。結局、1992年11月の第8回会談は、李恩恵問題で交渉が決裂したが、決裂の真の原因は核問題にあった。日本はアメリカの要求を受け入れ、北朝鮮に特定の措置だけでなく疑惑の完全な解明を要求した。

日本は、IAEAと保障協定を締結した後は、使用済み燃料再処理工場の廃棄を要求し、南北「非核化共同宣言」が発表された後は南北相互査察を要求した。即ち、日本は北朝鮮との交渉において、アメリカの立場を採ったのである。このため、この時期の日朝国交正常化交渉は核問題と切り離せなくなり、これ以上の進展が望めないという構造的な限界を抱えていた。

3. 日本人拉致疑惑と「テポドン」の衝撃

(1) 米朝基本合意と日朝対話の再開

1994年10月、ジュネーブで米朝間の核問題に対する合意が成立したことを受けて、日朝間の対話も再開された。1995年3月、渡辺美智雄元外相率いる連立与党(自民党、社会党、新党さきがけ)代表団が訪朝し、朝鮮労働党との間で日朝国交正常化交渉第9回本会談を早期に行うよう両国政府に勧告することなどを内容とする「会談再開のための合意書」を採択した。合意書に「両国間会談は自主的で、独自の立場で行われることが貫徹されなければならない」という条項が明文化されると、北朝鮮は「日朝関係の改善において、今回の合意書は非常に重要である」と歓迎した。また同年6月と10月の2回にわたって日本政府が北朝鮮に対してコメ50万トンを支援すると、1996年3月中旬に外務省課長レベルの非公式な接触が行われるなど、両国間対話の雰囲気は次第に熟していった。

この時期の対日関係に対する北朝鮮の視点は次の通りである。第一に、対米関係がある程度改善されれば日朝国交正常化が可能になり、巨額の資金を確保できるという判断だ。これは「当然朝日関係が朝米関係より先に改善されねばならない^{〔註8〕}」という朝鮮労働党副部長李種革の発言からも確認できる。第二に、北朝鮮指導部が、「南北関係の改善がない米朝・日朝関係の改善」を希望しており、また、それが可能であると判断した点

である。いわゆる「通米封南戦略」である。例えば、外交部副部長金桂寛の「南北関係改善と並行して朝米関係も改善するというアメリカの立場は、我々との関係改善を否定するものであると理解せざるを得ない」という発言、あるいは「朝米関係の正常化は、北東アジアの力の均衡を保証する戦略的な関心を十分に反映しており、朝鮮半島の平和と安全を積極的に保証する[註9]」という発言や、李種華の「日朝国交正常化は、朝鮮の自主的な平和統一に有利な国際環境を作るという側面からも望ましい」という発言等には、「南北関係改善なしの米朝・日朝関係改善」を通じ、韓国に対する劣勢を挽回しようとする北朝鮮指導部の意志が反映されている。

しかし、北朝鮮の試みは順調には進まなかった。1996年4月、米韓首脳が四者会談を提案すると、橋本内閣がそれに対する支持を表明する一方、6月の金泳三・橋本会談において「北朝鮮との関係改善は韓国の意思を尊重して進める」という原則が再確認され、日朝関係が南北関係と連結する様相を見せた。日本としては、四者会談と南北対話を先行させ、北朝鮮の日本に対する態度を十分に確認することが重要であるだけに、性急に譲歩する必要がないという立場であった。また南北関係の改善を伴わない日朝関係の改善は日韓関係を混乱に陥れるものであるという憂慮も、関係改善の制約要因となった[註10]。一方、1994年7月、金日成死後の体制整備のためか、北朝鮮もまた日本との対話に積極的ではなかった。

(2) 拉致疑惑の浮上と対話の膠着

北朝鮮側は日朝交渉再開の突破口を開くため、1997年7月16日の朝鮮アジア太平洋平和委員会スポークスマンの談話を通じて、日本人妻の里帰りに必要な対策を検討すると発表した。続く同年8月21日に北京で開かれた審議官級予備会談において、前提条件のない国交正常化交渉の早期実現に合意した。

日本人妻の里帰りは、1997年11月と翌年1月の2回に渡って実現した(合計27名)。この流れに合わせて日本政府は、10月9日、国際機関を通じて2700万ドル相当の食糧支援を決定した。また、1997年11月14日には日本の連立与党代表団が再度訪朝し、「できるだけ早い時期に第9回国交正常化会談が開催されるよう、党が主導的な役割を果たす」ことで朝鮮労働党と意見の一致を見た。

しかし、北朝鮮の工作人員による日本人拉致疑惑が表面化し、日本のマスコミがこの問題を大きく取り扱ったことで日本社会の対北朝鮮感情は非常に悪化し、「前提条件のな

い国交正常化交渉の早期実現」は、事実上、不可能な雰囲気になった。しかし、北朝鮮は、日本が要求する拉致疑惑に対する真相糾明には応じられないという態度であった。当時日本では、拉致疑惑の解消を国交正常化交渉の前提条件とするべきであるという「入口論」が、国交正常化交渉の妥結と共に拉致問題を解決するべきであるという「出口論」を圧倒していた。従って、日朝国交正常化交渉の再開は、事実上不可能になった。

日朝関係改善がこのように足踏み状態に陥る中、北朝鮮が目指したその他の懸案の解決も順調には進まなかった。KEDOによる軽水炉の建設は、2003年完工という当初の予定よりはるかに遅れ、また、アメリカによる経済制裁の緩和は遅々とした速度でしか進められなかった。

以上のようにジュネーブ基本合意以後、北朝鮮指導部が目指していたことは、どれ一つ満足に実現されなかった。唯一、北朝鮮に対して「太陽政策」を主張する金大中政権が1998年2月に発足したことが、プラスの要素であった。一方この期間中、北朝鮮国内では3年間の「緩衝期」経済政策として採択されていた「革命的経済戦略」が対外関係改善の不振で期待通りの成果をあげることができず、その結果、経済事情はさらに悪化した。そのためか、「緩衝期」の3年目である1996年に入って「革命的経済戦略」が消え、代わりに「最も困難な環境」を克服するための「苦難の行軍」キャンペーンが展開された。「苦難の行軍」は2年間続き、1998年に入っても「最後の勝利のための強行軍」と名称を変えて続けられた。そして、このような状況下、自力更生を強調する声が高まっていった。自力更生が強調されたのは、対外経済協力が不振であることを反映したものであった。

北朝鮮工作員による日本人拉致疑惑

(発生時期／被害者／発生現場、及び状況＝ 敬称略)

- | | |
|-----------|--|
| 1977年9月 | 東京・三鷹市役所の警備員 久米裕(当時52歳)
＝石川県。戸籍謄本をだまし取られた。能登半島で工作員によって拉致。 |
| 1977年11月 | 寄居中学1年 横田めぐみ(当時13歳)
＝新潟市。クラブ活動を終えて帰宅中、海岸に続く道で行方不明に。 |
| 1978-79年頃 | T・Y(当時22歳前後)
＝不明。大韓航空機爆破犯、金賢姫の日本語教師。李恩恵という名前を使用。 |
| 1978年7月 | 婚約していた大工見習 地村保志(当時23歳)と 会社員 浜本富貴恵(当時23歳)
＝福井県小浜市。海岸付近の公園で行方不明に。 |

- | | |
|---------|--|
| 1978年7月 | 中央大生 蓮池薫(当時20歳)と 会社員 奥土祐木子(当時22歳)
＝新潟県柏崎市。デートの待ち合わせ中に行方不明に。 |
| 1978年8月 | 電電公社職員 市川修一(当時23歳)と 事務員 増元るみ子(当時24歳)
＝鹿児島県吹上町。夕日を見に行くと言って外出した後、行方不明に。 |
| 1980年6月 | 大阪市内の中華料理店の調理師 原勅晁(当時43歳)
＝宮崎市。北朝鮮工作員・申光洙に戸籍謄本を渡し、工作船で拉致される。 |

(出典：読売新聞、1997年10月23日)

(3) テポドン発射実験 — 戦後最大の安保衝撃

このように、建国50周年である1998年になっても、対外関係改善を通じた経済再建の見通しが不透明なままの北朝鮮は、強く不満を表わし始めた。当初、北朝鮮は、「我々の原子力開発は計画的な社会主義経済建設にとって戦略的意味を持つ重要な事業であり、ここにあって時間は死活問題である[註11]」という見解を示していた。しかし、「我々は、莫大な資金や努力を投入して建設した自立的原子力エネルギー施設を即時に凍結し、使用済み燃料の安全保管作業も最終段階にさしかかるなど、合意文に明記された我が方の義務を誠実に履行」しているのに、それに反してアメリカ側は、経済制裁を解除しないまま、「数年間空言ばかり繰り返し、軽水炉建設も提供協定が締結されてから2年が過ぎたにもかかわらず、資金分担等KEDO内部の事情を理由に、これと言った進展がない」と不満を表明、「いつ完成するかわからない軽水炉だけを信じて、自立的な原子力エネルギー工業を犠牲にし続けることはできない」と警告した[註12]。

その後1998年4月中旬、北朝鮮当局は使用済み燃料棒の安全保管作業を中止し、5月7日に作業停止の事実を公表した。また同日、外交部スポークスマンは『朝鮮中央通信』との会見で、「万が一、使用済み燃料棒の保管作業中止が長時間続くならば、我々はやむなく使用済み燃料棒を安全に保管するための対策を採らざるを得ない」と発言、使用済み燃料棒の再処理によるプルトニウム抽出の可能性を示唆した。

ところが、同年4月6日に発射されたパキスタンの新型ミサイル「ガウリ」が北朝鮮から輸入した「ノドン2号」を改良したものであるという事実が米国防省によって示され、5月4日、米国政府は国内法に基づき制裁措置を発動した。アメリカは、ミサイルの輸出中止を経済制裁緩和の前提条件とした。

このような動きに対して『朝鮮中央通信』は、同年6月16日付の論評を通して、ミサイル開発及び実験を継続することを明らかにした上で、輸出に関しては「アメリカによっ

て我々は半世紀以上、経済的に孤立させられている。そのため外貨獲得の手段は厳しく制限されており、ミサイル輸出は我々がやむなく選択した道である」と述べ、「アメリカが真にミサイル輸出を防ごうとするなら、一日も早く経済制裁を解除し、ミサイル輸出中止に対する経済的補償をする道を探らなければならないだろう」と主張した。これはミサイルを外交上の新たなカードとして使用すると言う意思表示であった。

これに関連して、同論評が報じられる直前、北朝鮮赤十字社は、自国には日本人行方不明者はおらず、同様に第3回目の里帰り対象である日本人妻が、日本側の態度に激怒して訪問申請を取り消したと発表したことは注目に値する。要するに、当時の北朝鮮指導部は、日朝関係の改善を当分の間断念し、ミサイルカードを本格的に使用するという決断を下したのである。その後北朝鮮は、1998年8月31日、日本の領空を通過するテポドンミサイルを発射し、ミサイルカードを実際に試したのである。

テポドンの発射は、日本に大変な衝撃を与えた。発射の当日、日本政府は、「ミサイルの発射は日本の安全保障や北東アジアの平和と安定、及び大量破壊兵器の拡散防止という観点から見て非常に遺憾」な出来事であるという官房長官のコメントを発表した。また、9月1日、日本政府は次のような対応策を発表した。

- ① 日・米・韓の三国間で意見・情報交換をすすめる。
- ② 国連において然るべき形でこの問題提起を行う可能性を求める。
- ③ 北朝鮮側に遺憾の意を伝達、嚴重抗議して説明を求めると同時に、ミサイルの開発・輸出の中止を要求する。
- ④ 日朝国交正常化交渉の再開、食糧等の支援、及びKEDO事業の進行を当面見合わせる。
- ⑤ 画像衛星の活用に関する調査の推進等、日本独自の情報収集能力を高める方策を検討する。
- ⑥ 弾道ミサイル防衛システム(BMD)の技術研究を引き続き検討すると共に、「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)関連法案等の早期成立・承認を図る[註13]。

これと共に、2日には名古屋―平壤間を運行していた北朝鮮の高麗航空貨物チャーター便9便の運行許可を取り消した。一方、日本国内の世論の反応はさらに悪化した。マスコミは連日テポドン問題を大きく扱い、国民の間に安全保障への危機感が急速に広がっていった。

振り返って見ると、テポドン事件は間違いなく戦後、平和憲法を採択した日本が経験する最大の軍事的衝撃であった。日本の保守勢力の間には、このテポドンショックを軍事力の強化や法制度の整備につなげる絶好の機会として活用するべきだという声も出

始めた。冷戦終結とソ連の崩壊で明確な敵がいなくなった状況で、自国の軍事力の維持・強化の根拠を北朝鮮の軍事的脅威に見出そうとしたのである。

テポドンショックは日本国内の政局にも影響を及ぼし、自民党と自由党の保守連立政権の誕生を促した。野党も世論に押されて過去の社会党のような強力な反発はできなかった。テポドンショックで発足した自民党の「危機管理プロジェクトチーム」が1999年1月末に開催した会議で自衛隊出身の中谷元 議員は、テポドン事件は「危機管理という点では50年に1度の好機」であると発言した。つまり、自民党の国防族議員らにとって、テポドンの発射は、19世紀中盤に日本人に大きな衝撃を与え明治維新をもたらしたアメリカのペリー提督の黒船出現に次ぐ「第2の黒船」に喩えられた^{〔註14〕}。その結果、国民の基本権を制限するものとしてタブー視されてきた危機管理体制の強化法策が活発に論議され、独自の偵察衛星の保有・TMD開発研究への参加^{〔註15〕}・ガイドライン関連法案制定等の措置が早期に実現した。アメリカはこのような措置を積極的に歓迎したが、中国は猛烈に非難した。

しかし、日本の反応には合理的とは言えない面も露呈した。まず、人道レベルでの食糧支援を全面的に停止したため、国際社会の非難を免れなくなった。人道的支援の本当の意味を十分に理解していなかったからだといえよう。

第二に、KEDOへの支援を再検討するという判断も、KEDO理事国だけでなく国際社会を理解させることは容易ではなかった(10月21日解除)。核兵器やミサイルが全て軍事的脅威であることは事実だが、KEDOが正常に稼動しなければ、北朝鮮側の反発や核凍結の破棄等につながる事が予想され、それは、日本への軍事的脅威が高まり、地域が不安定になることを理解していないと見られたのである。

第三に、北朝鮮のミサイル脅威に対する対応措置として、日本がTMD構想に積極的に参加することなどは十分予想できる措置であり、アメリカの支持を得ることのできるものであった。しかし、これを政府の公式発表に含んだため、中国を含む周辺諸国の憂慮を招き、それ以後、日本政府がこの問題と関連して曖昧な立場をとらなければならなくなってしまった。

要するに、テポドン事件以後、日本では国益と国民感情が乖離した。これは、防衛力強化のために北朝鮮の軍事的脅威と北朝鮮に対する警戒心を煽った結果であるという面を無視できない。

4. 日韓新時代の幕開けと対北朝鮮包容政策への参画： 軍事抑止(deterrence)から対話(dialogue)へ

1998年10月、金大中大統領の訪日を契機として、日韓両国は過去の歴史に終止符を打ち、21世紀に向けた未来指向的な友好関係を築いていくことに合意した。また、両国首脳は、北朝鮮のミサイル問題を解決することが北東アジアの平和と安全にとって重要であることを確認した。

このように、日韓間に新たなパートナーシップが形成されたにもかかわらず、日本の北朝鮮に対する強硬姿勢は簡単に緩和されなかった。日本政府は、金大中政権の「太陽政策」を尊重する意味で、抑止に焦点を合わせた対北朝鮮政策を「対話と抑止」政策に変えはしたが、依然として抑止に重点を置いた。マスコミは、韓国が、テポドン発射は韓国の安保に直接的な脅威にはならないとし、「太陽政策」の推進に支障になるという理由で消極的な姿勢に止まっていると不満を表わした[註16]。

一方、日本のマスコミは、金倉里(クムチャンリ)地下施設疑惑を大きく取り上げ、この施設に対する査察問題がきちんと解決されない場合、武力衝突の可能性も排除できないという、いわゆる「朝鮮半島危機説」を記事として取り上げたことから、周辺国家から日米安保ガイドライン関連法案を追認するための社会的な雰囲気を作成する試みではないかとの疑惑を招いた。

当時の日本政府は1997年9月、周辺有事の際に日本の後方基地としての役割を強化することを骨子とする「日米防衛協力のための指針」が採択された後、1998年4月には法律的な側面を含んだ国内体制整備のため、「周辺事態時の我が国の平和と安全を確保するための措置に関する法律」、「自衛隊法の一部を改正する法律」、「日本の自衛隊とアメリカの軍隊との間における、後方支援・物品または役割の相互提供に関する日本政府とアメリカ政府間の協定を改正する協定(別名: ACSA改正協定)」を国会に提出したところであった。

1998年11月に開始された金倉里地下施設疑惑を巡る米朝間協議は、1999年3月16日に合意された。両国は共同声明を採択、1993年6月の米朝共同声明とジュネーブ基本合意の履行を再確認した上で、北朝鮮はアメリカが地下施設に複数回、満足できる距離まで接近(access)することを許容し、それを受けてアメリカは両国の政治・経済関係を改善する措置をとると発表した。その後同年5月、アメリカの専門家チームが金倉里地下施設を訪問、調査活動を行ったが、米務省は「これまでに把握したところでは、北朝鮮がジュネーブ合意に違反したと結論付ける証拠はない」と言及し、核開発疑惑が一旦消滅したこ

とを明らかにした[註17]。

1999年5月24日、日本では周辺事態の対応を規定した周辺事態措置法や、在外邦人救出時に自衛隊の艦船派遣することを認める改正自衛隊法、及び平時を想定した日米間の物品・役務の相互提供協定を周辺事態にも適用する同協定改正案が参議院本会議で可決された。これで日本の自衛隊は、朝鮮半島で武力衝突がおきた際に米軍の支援活動を展開できる法的な根拠を得た。

一方、5月21日、アメリカの対北朝鮮政策調整官ペリー(William Perry)がクリントン大統領の特使として平壤を訪問した。ペリーは、金永南最高人民会議常任委員長と会談してクリントン大統領が金正日に送った親書を伝達すると共に、日・米・韓の包括的アプローチについて説明するなど、主要な懸案事項について意見交換した。ペリーは、1998年11月に米国の対北朝鮮政策調整官に任命され、日・米・韓三国間の共助を通じた北朝鮮問題解決の方法を模索していた。

このような対話努力の結果、1999年9月、アメリカと北朝鮮はミサイル発射の猶予と北朝鮮への経済制裁措置の解除を約束したベルリン合意に達した。これにより、テポドン発射を契機に始まった危機は一旦鎮静化し、対話を通じた問題解決への道が本格的に開かれた。1999年10月に公開されたペリー報告書は、日・米・韓三国による「包括的かつ統合的な接近(comprehensive and integrated approach)」を強調しつつ、二重接近戦略(two-path strategy)の最初の段階で、対話を通じた北朝鮮の核・ミサイル問題の解決を勧告した[註18]。

ペリー報告書の特徴

ペリー報告書は、政策勧告案と対北朝鮮交渉案で構成されており、作成過程において関連部署・議会・専門家グループと緊密な協議を経たという点にかんがみれば、実質的にアメリカ政府の対北朝鮮政策の基礎になる文献であると言える。この報告書を、北朝鮮に対する認識・戦略・段階的目標・政策手段・同盟国支持・最悪の場合に対処できる政策代案等を中心に整理する。

- ▲ ペリー報告書は、北朝鮮の体制が存続できるという仮定を根拠に、短期間での北朝鮮崩壊はないであろうことを前提にしたものである。
- ▲ 報告書は、包括的・統合的接近(comprehensive and integrated approach)を採択した。北朝鮮の核・ミサイル開発や東アジアの冷戦体制等、安全保障に関するあらゆる問題を羅列したという点において包括的である。また、北朝鮮を説得するために政治的・外交的・軍事的・経済的手段を総動員した点で統合的である。また、説得

のための交渉戦略と北朝鮮が非協調的である場合の対応措置を総括的に扱っている。

- ▲ 報告書は、短期・中期・長期的目標を持っている。短期的目標はミサイル再発射の中断、中期的目標は核開発計画の中断及びミサイルの実験・生産・配備・輸出の中断であり、長期的目標は朝鮮半島の安定と東アジアの冷戦終結のための環境造成である。
- ▲ 報告書は、北朝鮮の対応に応じた段階別の多様な政策手段を活用しようとする。段階的に相互主義の原則による北朝鮮の脅威の解消に見合った経済制裁の解除・関係正常化等、その他肯定的な措置を勧告している。
- ▲ 報告書は、段階別に北朝鮮の対応措置とアメリカの北朝鮮に対する措置と並行して韓国や日本が取る北朝鮮との関係改善の措置を求めている。即ち日・米・韓三国間の政策の優先順位に共通点と相違点があることに注目している。
- ▲ 報告書は、北朝鮮を説得するための交渉戦略と抑制戦略を並行するが、北朝鮮が協議を拒否した場合に採られる措置については(少なくとも公開文献では)明示していない。即ち、抑止力と安保体制の強化が強調されているだけで、戦争の危険性と同盟諸国の反対のため、軍事的対応手段は排除された。しかし、このような認識や構想にもかかわらず、包括的な性格の曖昧さのために、今後の具体的な履行過程において摩擦が生じる余地がある。

このような流れにあわせ、日本も対北朝鮮政策の重点を抑止から対話へと転換した。1999年12月1日から3日まで、村山富市元首相を団長に、野中広務自民党幹事長代理を幹事長とする超党派議員団が平壤を訪問し、両国関係改善のための協議を開始した。協議の結果、超党派議員団と朝鮮労働党は、政府間の国交正常化交渉の早期再開を両国政府に勧告し、これと並行して両国赤十字社間で人道的問題(日本人拉致疑惑、食糧支援等)を協議し、両国間の交流を促進するという三項目の共同声明を発表した。その後、12月22日には北京で外務省局長級予備会談が開催され、国交正常化交渉の早期再開について確認した。

2000年3月7日、青木幹雄官房長官が記者会見を開き、世界食糧計画(WFP)を通じて北朝鮮に10万トンの食糧を支援すると発表した。これにより、テポドン発射以後続けられてきた北朝鮮に対する制裁措置が全て解除された。日本国内では、拉致疑惑の解決に北朝鮮が誠意ある姿勢を見せていない段階で食糧支援をしてはならないという世論が依然としてあったが、政府当局の対応はかなり柔軟になっていた。河野洋平外相は、何もしなければ拉致問題を解決できないとし、被害者の家族らに対して、問題解決のためには現状に変化を与える必要があると力説した[註19]。これは、日本政府が拉致疑惑の解決を

国交正常化交渉の前提条件としてみなす「入口論」的な姿勢から、次第に関係正常化の過程で問題を解決するという「出口論」の側に移っていると解釈できる意味ある変化であった。

このような変化の背景には、南北朝鮮及び米朝の関係改善という朝鮮半島の情勢の変化に日本が遅れてはならないという苛立ちがあった。また、日本政府が北朝鮮への関与政策を本格的にとる始まりであった。

[2] 日朝国交正常化交渉の主な争点とその教訓

1. 国交正常化交渉の再開と経過

2000年4月5日、7年5ヶ月ぶりに日朝国交正常化交渉 第9回本会談が平壤で開催された。北朝鮮側は、植民地支配について最高責任者が謝罪し、法的拘束力がある文章として明文化するべきであるとし、過去の人的・物的損失に十分な補償を実施せねばならないと主張した。これに対して日本側は、侵略と植民地支配に対する反省と謝罪については、1995年の村山首相の談話^{〔註20〕}と同様の認識を持っているが、補償問題は請求権として処理されるべきであると応酬した。

日本人拉致問題については、日本側は決して避けることのできない問題として北朝鮮側の誠実な対応を要求したが、北朝鮮側は(拉致問題は)絶対にあり得ないことだとする一方、一般的な行方不明者の調査であれば協力すると応じた。両国は、5月下旬に東京で第10回本会談を開催することにして会談を終えたが、5月17日、北朝鮮側の要請により第10回本会談は延期された。6月の南北首脳会談に集中し、その結果によって日本との交渉に臨みたいという北側の意図によるものと思われる。

5月末の日韓首脳会談で森喜朗総理は、日朝関係を進展させたいという意向を北朝鮮側に伝えて欲しいと金大中大統領に要請し、金大統領は首脳会談時にこれを伝え、金正日国防委員長から日本の意向をありがたく受け取るという回答を得たことを告げた^{〔註21〕}。6月20日、南北首脳会談の結果を説明するために訪日した韓国の黄源卓外交安保首席補佐官に対し、森総理は、「南北間の緊張緩和が日朝国交正常化交渉にも好ましい影響を及ぼすことを期待する^{〔註22〕}」と発言し、北朝鮮との関係改善に対する強い意欲を表明した。

7月26日には、北朝鮮のアセアン地域安全フォーラム(ARF)加入を契機に、史上初の日朝外相会談がバンコクでもたれた。河野外相と白南淳外相は、8月21日から25日まで東京で第10回本会談を再開することと、日本人妻の里帰りを早期に再開することなどに合意した。また共同発表文には、①日朝間の過去を清算して新たな親善友好関係を樹立す

るために双方はあらゆる努力をする。②日朝間のあらゆる問題を適切に解決するために誠意を持って臨む、という条項が含まれた。①は北朝鮮の要求が、②は日本側の要求が受け入れられたものであった。

8月22日から24日まで日本で開かれた第10回本会談において、北朝鮮は毎月一回の交渉を通じて年内妥結を希望するなど交渉を急ぐ姿勢を見せたが、各争点については、最初の立場を固守して具体的な進展には至らなかった。日本側は、第10回本会談を次回会談からの実質的な交渉のための準備段階と認識し、持続的な交渉の必要性を確認することに焦点を絞った。

結局、両国は、外交当局間の交流促進や民間経済人の交流が望ましいとする共同発表文を作成し、10月中に第11回本会談を開催することで会談を終えた。第10回本会談における両国の主張を整理すると下表の通りである。

日朝国交正常化交渉第10回本会談での争点

補償問題：日 本＝財産・請求権の問題があれば処理していかなければならない。
北朝鮮＝過去に物質的・精神的・人的被害を負わせたのであるから補償は当然である。

日韓方式：日 本＝補償方法に関しては、合意に達した過去の事例として日韓国交正常化時の決着方法がある。
北朝鮮＝補償の方法について双方の接点を探したい。

交渉方法：日 本＝過去の清算や拉致問題等、両国間のあらゆる懸案を一括処理する。
北朝鮮＝過去の清算を優先的に処理すれば、以後その他の問題も解決する。

拉致問題：日 本＝今後の会談においても議題に挙げ、確実な調査を要求する。
北朝鮮＝拉致は存在しない。行方不明者については調査している。

(出典: 読売新聞、2000年8月25日)

特筆すべきことは、日本側が補償の方法として1965年の日韓基本条約締結時に適用した経済協力方式に言及したことであった。日韓両国は1965年の国交正常化に際し、過去に対する補償問題について、無償3億ドル・有償2億ドルの経済協力方式で解決したのである。

また、鄭泰和大使は、高野幸二郎大使との4時間に渡る非公式会談において、食糧支援や貿易保険の再開を要求したといわれる。貿易保険とは、危険度が高い国との貿易や投資を促進するために、政府が主体となって運営される保険である。日本の北朝鮮に対

する貿易保険は1970年代まで実施されていたが、北朝鮮側の輸入代金未決済により20年以上、中断したままである。貿易保険再開を要求してきたことは、北朝鮮が経済再建のために日本との関係改善を急いでいることを示している。

これに対して高野大使は、貿易保険の再開のためには未決済代金の問題を解決しなければならず、国交が正常化されれば経済協力が可能になると返答した[註23]。経済協力もやはり、国交正常化なしには実現は難しい。

ところで興味深い点は、この席で鄭大使が「国交正常化資金の名称についてはこれ以上こだわらず、直ぐに金額の交渉に入ることができればいい」と発言した事実である。これは北朝鮮が、賠償と補償という従来の主張を曲げ、請求権資金という方法を受け入れるということを意味するものであり、重大な立場の変化であると言える。これに対して高野大使は、拉致問題の解決に北朝鮮が誠意を見せるべきであると答えた。これによって拉致問題解決と経済協力のバーター(barter)という構図が形成され始めた。

一方、「距離は縮められなかったが、お互いの主張に対する理解は深まった」という日本の外務省関係者の肯定的な評価はあるが、交渉の実質的な進展のためには官僚主導では限界があり、政治的決断が求められるという指摘が出ている[註24]。このような脈絡において、森総理と河野外相の動きが注目される。森総理は9月6日から開かれた国連ミレニアム首脳会議での金永南との首脳級会談を計画する等、トップ外交に対する強い意欲を見せており、河野外相は8月22日、表敬に訪れた鄭泰和大使に「いつどこでも会いたいと白南淳外相に伝えていただくよう望む」と発言した[註25]。しかしアメリカを訪問する予定であった北側代表団のドイツ・フランクフルト空港でのハプニングにより、金永南のニューヨーク訪問は実現しなかった。

これと関連して、日本が世界食糧計画(WFP)を通じてコメ50万トンを支援すると決定したことは注目を集めた。これは、人道主義的な見地からの支援というよりは、北朝鮮の肯定的変化を導くための多分に政治的ジェスチャーであり、日朝関係の改善に向けた日本政府の積極的な意志の表れと言える。

2000年10月30日から2日間、北京で開催された第11回本会談において、両国は外交関係を樹立するための対話を継続することに合意したこと以外、これと言った成果を挙げることはできなかった。次回会談の日程も決めることができずに会談を終えたが、両国は過去の歴史問題を巡って深刻な論議を繰り広げることで、両国間の具体的かつ実質的な協議が進行されたことを示唆している[註26]。

第11回本会談については、北朝鮮の金正日国防委員長の特使がアメリカを訪問し、アメリカの国務長官が平壤を訪問する等、米朝間に協調的な雰囲気が高まっていた状況で開催されたことに注目する必要がある。言替えば、アメリカと日本を同時に相手にして交渉を行うことに負担を感じている北朝鮮の既存の行動形態から推し量ってみれば、そしてアメリカとの関係改善を対外政策で最優先している北側の計算を勘案するならば、日朝交渉の実質的な成果を期待するには適切な時期ではなかったと判断される。

2. 主な懸案別争点

(1) 議題の構成

1991年1月から1992年11月までの8回に亘る日朝国交正常化交渉の各本会談は、基本問題(管轄権・合併条約の合法性等)・経済問題(財産請求権・戦後補償等)・国際問題(核査察・南北対話等)・その他の問題(日本人妻の里帰り・在日朝鮮人の地位問題等)の4つの議題で構成され進められた。約8年ぶりに再開した第9回本会談とその後の第10・11回本会談において、両国はそれぞれの関心事を相手側に伝えることに焦点を合わせた。

第11回本会談から本格的な論議がなされるものと予想された2000年度の交渉は、両国の立場に大きな変化がなく、議題の構成もまた、過去と同様の4つのカテゴリからなっていた。

(2) 基本問題

過去の歴史に対する反省と謝罪は、日本側が1995年の村山談話を援用しようとし、北朝鮮もこの談話をそれなりに評価している。昨年度の交渉で日本側は、この問題についての立場を文章で伝える意思があることをほのめかしたといわれる。また管轄権の問題も、1991年5月の第3回本会談において、北朝鮮側が自己の管轄権が事実上朝鮮半島の半分に過ぎないことを認めたことがあり、既に解決していると言える。

問題は、1910年合併条約の適法性の可否である。北朝鮮は、日本が過去に朝鮮と締結したあらゆる条約と協定は不法であり、無効であることを宣言するべきだと主張している。これに対して日本は、過去に非常な苦痛を与えたことについては反省かつ謝罪するが、合併条約は合法的に成立したという立場を堅持している。これは単に歴史認識の違いと言うだけにとどまるものではない。不法であるか合法であるかによって補償を行うべきかどうかの可否が決定されるからである。

だからと言って妥協の余地が全くない訳ではない。1965年の日韓基本条約締結時のように、1910年の合併条約は既に無効である(これを韓国側は元来無効であったと解釈したのに対し、日本側は元来有効であったが1945年の終戦で無効になったとそれぞれ別個に解釈)という曖昧な表現で折衷することも可能だからである。

(3) 経済問題

北朝鮮は、1991年の交渉開始当時には、賠償・補償・財産請求権の全てを要求しただけでなく、戦後45年に対する補償も要求した。これに対して日本は、日本と朝鮮は交戦国関係ではなかったので賠償を適用することはできず、補償もまた、たとえ合併条約が不幸な結果をもたらしたとしても、合法的に成立したために行うことはできない、ひとえに財産請求権の行使のみが可能であるという立場を主張した。また戦後45年の補償を言及した1990年の自民党・社会党・朝鮮労働党間の「三党合意」は、あくまでも政党間の合意であり、日本政府はこれに拘束されないと主張して、戦後補償を拒否した。

ところが、2000年に再開された交渉で北朝鮮側は戦後補償については言及せず、これ以上この問題に執着しないことをほのめかしている。また1991年11月の第5回本会談では賠償については言及せず、国際法や国際慣例による補償を強力に主張することで、賠償について柔軟に対応できるということを暗示したことがある[註27]。従って、今後の争点は、合併条約の適法性の有無と連動した補償なのか、請求権資金形式の経済協力なのかに帰着するものと予想される。

しかし、先に言及したように、2000年8月末の非公式会談で北朝鮮の鄭泰和大使が、国交正常化資金の名称にこだわらないと発言したことによって、日韓国交正常化と同様に請求権資金に落ち着く可能性が高まったという解釈もある。あわせて、8月の会談で日本側は、過去の歴史を処理する方法の一つとして、1965年日韓会談のケースと似た形で北朝鮮側に対する経済支援方式を提議し、北側の立場を模索したという。

(4) 国際問題

1990年初めの交渉では核問題が争点であったが、現在は長距離ミサイル問題が主な争点である。日本は現在、ノドンミサイルの配備や実験の中止・長距離ミサイル開発の中断・ミサイル輸出の中止を要求している。しかし、これらの問題は、両国間の協議で妥結することが困難な性格を帯びており、結局、米朝ミサイル協議の結果に左右されるも

のと思われる。万一、他の全ての懸案が妥結されたとしても、米朝ミサイル協商に進展がなければ日朝国交正常化交渉も難航するであろうという分析である。

一方、2000年10月上旬の北朝鮮の趙明禄次首の訪米を契機として、米朝関係が急速に展開するものと見られてはいるが、ブッシュ共和党政権発足以後、対北朝鮮政策が一般的に硬直するものと予想されており、米朝ミサイル協商の行方もまた予測することが難しいのが実情である[註28]。

(5) その他の問題

2000年に再開された国交正常化交渉において、日本側は李恩恵問題を議題に挙げていない。在北朝鮮日本人妻の里帰りは、既に1997年末と1998年初めの2回に渡って実現し、第3陣16名が2000年9月16日から18日まで里帰りをしており、もはや国交正常化交渉の争点にはならない見通しである。

問題はやはり日本人拉致疑惑の解決である。現在、日本国内の世論が北朝鮮との国交正常化と関連して最も関心を集めている懸案もまさに拉致問題である。2000年3月13日、北京で開かれた両国赤十字会談において、北朝鮮側は行方不明者に対する調査を再開したと言明した。そして1945年以前に行方不明になった朝鮮人被害者(従軍慰安婦・強制連行)の安否確認に協力することを日本側に要請した。

拉致疑惑解消を行方不明者調査に変え、政府間交渉とは分離した赤十字会談においてこの問題を扱おうと言いつつ、そこに過去の朝鮮人被害者に対する調査を含ませていることは、北朝鮮がこの問題の解決のためにそれなりの解決方法を提示していることを示唆している。結局、北朝鮮は、国交正常化が現実視されるようになる時、この問題を電撃的に解決するものと思われる。

日本のマスコミからスポットを浴びた横田めぐみさんの場合、生存していたら現在36歳であり、既に北朝鮮で結婚し家庭を持っているであろうと推測される。これは、北朝鮮当局が彼女を行方不明者として公開してもさほど大きな打撃を受けないであろうということを暗示している[註29]。

実際、河野＝白南淳のバンコク外相会談の2日後である7月28日、『朝鮮中央通信』は、2名の日本人行方不明者を確認したと報道した。この2名は、日本が提起した拉致疑惑名簿に含まれていない人物であったが、北朝鮮当局がこのような事実を発表したのは、拉致問題解決の可能性を日本に見せるためのジェスチャーであると思われる。現時点で見

た時、拉致問題は国交正常化と合わせて土壇場で解決されるものと展望される。

その他、よど号ハイジャック犯の送還問題^[註30]、在日朝鮮人の地位改善問題等の懸案があるが、現在のところ、交渉の決定的な障害にはなっていない。

3. これまでの交渉の教訓

日朝間の国交正常化交渉等、北朝鮮との交渉の過程から得られる教訓は、今後の日本の対北朝鮮交渉のみならず、北朝鮮内部の政策決定過程を理解するのに役立つ。あわせて、日本が対北朝鮮政策を決定する過程を理解し、交渉の問題点を探ろうとする者にも参考になる。

まず第一に、日本の対北朝鮮政策の決定過程において占める与党の影響力はかなりのものである。即ち、首相や外務省が独自に対北朝鮮政策を決めるのではなく、重要な案件毎に与党である自民党内の外交関連部会の審議を経なければならない。従って、外務省の担当部署の官僚らによる交渉の過程に随時政治家が関与できる余地があり、過去の北朝鮮との交渉においても、政治家が影響力を行使したケースが少なくないことがいわれている。首相の職責が対外政策の決定に及ぼす影響力が強くないという点も、相対的に政治家が官僚の業務に介入する余地が多いという事実を物語ってくれる^[註31]。

第二に、日本の対外政策全般に共通することであるが、特に対北朝鮮政策においてはアメリカの立場や政策の方向を日本政府が踏襲する場合がほとんどである。両国間の緊密な協議の結果であると言えるが、アメリカの対北朝鮮政策と異なる方向の政策をとったり、米国に先行することは、日本の利害関係に役立たないということが、過去、中国との国交正常化の過程における経験から得た教訓でもある。合わせて日本の北朝鮮に対する関係が韓国に与える波紋を勘案した時、アメリカの動きに従う方が日韓関係のためにも有利であるという判断が一般的である。

第三に、韓国のみならず、アメリカや日本を同時に相手にしなければならない北朝鮮としては、友好国である三国間の政策調整と協力関係を離間させる戦略が自国にとって有利であると判断している。そして、これら諸国と同時に交渉を行わないことによって、むしろ友好国間の競争心を刺激して相互間の猜疑心を高め、立場の違いを誘導することに役立つと考えているようである。アメリカと日本を相手にした重要な交渉が同時に進められたケースを探すのは困難である。

第四に、北朝鮮の対外政策決定過程もまた、主導権を争奪するための外交部と労働

党所属の統一戦線部との間の軋轢が露呈している。そして、日本国内の政治家と外務省、あるいは首相が、北朝鮮国内のどの部署と接触するかによって、交渉の結果が影響を受けることもありうる。これは、韓国政府が北朝鮮と接触する過程において、統一部と国家情報院が北朝鮮のどの部署を相手にするかを巡って、少なからず試行錯誤を経験したことと同じである。

第五に、日本の対北朝鮮政策の決定は、国交正常化や食糧支援以前に日本人拉致問題の解決を求める日本国内の人々と、対北朝鮮政策に関連した国内の政治的圧力やKEDO及びアメリカ・韓国等の友好国との緊密な協議を経て北朝鮮との対話を持続すべきであるという外部からの圧力の間でなされる[註32]。

最後に、北朝鮮との交渉の成功は、北側の協調的な姿勢や好意的な国際環境、日本国内の世論の支持、強力な指導力等の要素が一つになった時に可能となる。しかし、日本人拉致問題に対する日本国内の世論の否定的な雰囲気や指導力の低下は、北朝鮮との関係において政治的に大きな妥協をすることを期待し難くしており、北朝鮮側が突破口を開くことに依存する状況を作り出している。

[第3章]

北朝鮮政策に関して日本が考慮すべき事項

これまで、2000年に入って急激な変化を遂げる朝鮮半島情勢と、これに適応するための周辺国家や国際社会の動きを探ってみた。あわせて、脱冷戦時代に展開された日本と北朝鮮との関係改善の努力とその問題点も点検した。このような背景説明を踏まえて、この論文の核心部分にあたる日本政府の採りうる政策について提言を整理する。

[1] 北朝鮮政策が日本の対外関係において持つ意味

今後の日本の対北朝鮮政策は、まず日本と韓国、ひいては将来の日本と統一韓国との関係を念頭に置いて進められなければならない。あわせて東アジア地域における日本の役割や地位を考慮して決定される必要がある。日本が対北朝鮮政策を決定し進める過程やその様相は、国際社会での日本のイメージに少なからず影響を及ぼすということも見過ごせない点である。

1. 朝鮮半島政策

日本が韓国との関係を損ねてまで北朝鮮との関係を再調整するとは想定できないように、今後の日本の北朝鮮政策は、韓国との関係という大きな枠組みの中で対応することが望ましく、またそうせざるを得ないものと予想される。もちろん日本が韓国と北朝鮮を全く別の相手ととらえ、両国との間で洗練された外交を駆使しつつ、朝鮮半島で国益を最大にする方策もあるかも知れない。しかし、今後数年間の朝鮮半島情勢を考えた場合、このような日本の外交姿勢が、期待した効果を生む可能性は大きくないと思われる。

その理由は、まず、アメリカの対北朝鮮政策が古くからの友好国である韓国との関係を、北朝鮮との等距離外交の方に旋回する可能性はないと見られるためである。そして、アメリカ政府の朝鮮半島政策が「韓国優先基調」に則って推し進められる時、日本のみが韓国に対する等距離政策に執着することは現実的には難しいであろう。国益の面から見ても、日本が過去、韓国への等距離政策を追求したという(韓国及び周辺諸国の)猜疑

心を拭いはらい、韓国政府が採る対北朝鮮政策の大枠の方向性に合致する北朝鮮政策を追求する方が良いと思われる。

一歩踏み込んで、今後、日本政府の北朝鮮政策は、二つの側面を考慮すべきである
と考える。まず、1) 関与基調に基づいた韓国政府の「太陽政策」が、時間の制限がある金
大中政権の性急さに起因する無理のある手法に同調して事態の悪化を招くより、長期的
に韓国民が期待する朝鮮半島の姿を実現することに寄与する方向で推進されなければなら
ない。2) 将来韓国が主導する統一韓国との円満な関係を念頭に置いて北朝鮮政策を進
め、朝鮮半島の統一以後の日韓関係が、日本の国益はもちろん、北東アジア地域の平和
と安定に寄与するような基礎固めになるべきだと考える。

金大中政権発足以後、1998年10月の訪日と日本の大衆文化開放等へと続く前向きな
姿勢が日韓関係の正常な展開に大いに寄与した。両国関係が円満に発展していることが、
北朝鮮に関するお互いの姿勢や立場、政策等に対する相手側の誤解や猜疑心を払拭する
上でプラスに作用した。言替えれば、韓国は、日本政府が韓国の頭越しに(韓国政府と充
分な事前協議なしに)北朝鮮に接近するという歴史的に長い間抱いている疑惑を拭い去る
ことになり、日本もまた、南北朝鮮が歴史的理由を持って反日感情をあおる可能性に対
する憂慮から解放されることになった[註33]。これは単に日韓両国のみならず、北東アジ
ア政策における両国関係を重視しているアメリカにとってもまた、安堵し歓迎すること
である[註34]。

2. 北東アジア地域戦略再調整の出発点

日本の北朝鮮政策及びその戦略は、日本の北東アジア地域政策の中で考えられるべきも
のであり、裏を返せば、北朝鮮政策は日本の北東アジア戦略に影響を及ぼさざるを得な
いものと考えられる。

米中関係の枠組みの中で

日韓関係を別にすると、この地域内で日本にとっての最重要国はやはりアメリカと中国
であり、日本の北朝鮮政策も多分にアメリカや中国との関係を念頭に置いて決定され、
米中両国の北朝鮮政策も日本の選択する政策に影響を及ぼす要因である。

言替えれば、日本の北朝鮮政策は、日米・日中関係と米朝関係、及び中朝関係の範
疇で決定されるといえるであろう。また、米中関係の将来、つまり、東アジア地域を狙っ

たアメリカと中国の戦略が、どのような形であれ日本の選択に影響を及ぼすことになるであろう。例えば、北朝鮮のミサイル脅威を念頭に置き、アメリカ政府主導で開始された戦域ミサイル防衛(TMD: Theater Missile Defense)開発、及び配備計画は、基本的には、今後の北朝鮮の行動によって決定されるであろう。しかし、これと関連して、北朝鮮のミサイル脅威に対する各国の立場、特に中国の反対がある程度の重要度を持って主張された時、これにアメリカの新政権がどのような姿勢で臨むかは、日本が考慮しなければならない問題である[註35]。

アメリカと中国の朝鮮半島政策、特に北朝鮮政策は、ここ数年間、北朝鮮の核兵器開発問題に関して、かなりの部分協調的な姿勢を堅持してきた。また、朝鮮半島に平和を定着させるための四者会談の枠組みにおいても、米中間の協力は維持された。アメリカ政府の高級官僚らが米中関係一般について言及するたびに、北朝鮮問題に共通の利害関係を持ち、円満な関係を維持している事実を浮き彫りにしようと努力していたことを思い起こす必要がある。

しかし、北朝鮮のミサイル開発問題に関しては、アメリカと中国の立場は全く異なる。日本がアメリカ主導のTMD開発に参加することにしたのも、北朝鮮のミサイル脅威に対する異なる認識によるものである。米中両国の北朝鮮政策を全て考慮しなければならないということは、日本にとって避けることのできない悩ましい問題である[註36]。

日・米・韓 三国の枠組みの中で

北朝鮮政策について維持されてきた日・米・韓三国間での政策面の協力と調整は、それ以上の効果を期待できる窓口や体制がない現状を考えると、軽視できないメカニズムである。さらに、日本にとっては、北朝鮮政策に関して正当に声をあげる機会が与えられる窓口であるだけに、当然重視されるべきものである。

日・米・韓の三国間が共通に悩みを有する外交アジェンダの中で、北朝鮮問題が今後当面、存続する見通しであり、日本の北朝鮮政策は、独自の判断による戦略構想やその実行と並んで、三国関係の枠の中で調整し、意味付けされなければならないであろう。日本の北朝鮮政策は、アメリカと韓国の北朝鮮戦略に影響を与え、その三国関係に波紋を投げかけるものだからである。しかし、北朝鮮に関して日・米・韓三国の利害関係が一致しないことは所々で見受けられる。

さらに、金大中政権が憂慮するように、アメリカのブッシュ政権の対北朝鮮政策が

相互主義に基づいて忠実に展開される場合、韓国と日本の選択する対北朝鮮政策は制約を受けるであろう。ただし、日本が北朝鮮との関係において重視している北朝鮮のミサイル脅威に関しては、アメリカ政府が日本の立場を過去のクリントン政権に比べてさらに忠実に反映する余地がある反面、日本人拉致問題については、アメリカが規定するテロ支援国家リストから北朝鮮を除外する問題と直接的に結びつけないものと見られる。ただし、アメリカは、北朝鮮が1970年の日航機ハイジャック事件に関わった日本の赤軍派に身を隠す場所を提供している事実について、テロ支援国家リストから除外できない条件として提示する立場を固守している[註37]。

一方、韓国政府は、アメリカが日本の参加を求めて積極的に推進している全土ミサイル防衛(NMD)やTMDに関する立場を漸次的に明らかにしていく姿勢を見せることで、アメリカの立場とは相容れないかも知れないことを露呈した。これは、アメリカのブッシュ政権が、対北朝鮮政策の変化の可能性に対する韓国側への影響力として活用しようという意志をほのめかす一方、北朝鮮・中国、及びロシアの立場に同調する印象を与えており、今後、米韓間に摩擦を生じる可能性を示している[註38]。

ともかく日本の北朝鮮政策は、三国間の調和や調整を経て進められるであろうが、そうでない場合にもアメリカと韓国の立場や対北朝鮮戦略に及ぼす波紋を深刻に考慮した後に決定・推進されるべきである。反対に日本の北朝鮮政策が、この順序を無視して進められた場合、日米関係や日韓関係にも少なからぬ波紋を起こすものと思われる。

日米関係の枠組みの中で

最近数年間の日米関係、特に、安全保障の分野における変化を見ると、両国間で最も優先されたのは、北朝鮮の軍事的脅威にいかに対処するか、というテーマであった。1994年7月、金日成主席の死亡直後からかなりの期間、北朝鮮の体制崩壊とそれに伴う急変事態に対応するための策を練るにあたり、また、北朝鮮の核兵器とミサイルの脅威に対する抑止を考慮するにあたり、日米間には多くの議論があった。米朝基本合意履行のためのKEDOの設立や運営に、米国が、日本の参加と財政的な寄与を求めたことや、朝鮮半島の急変事態発生に備えた日米間の安全保障ガイドラインの改訂がその代表的な例であると言える。また、アメリカのTMD開発・配備構想に対する日本の参画も同じ脈絡から理解されよう。

また、金正日中心の後継体制が徐々に定着し始めてからは、北朝鮮の早期崩壊を抑

止するために関与政策を推進する韓国の歩調に合わせるように日米間の協調がなされてきた。しかし南北間の和解と協力基調が持続し、北朝鮮の軍事的脅威が実質的に減少する場合、朝鮮半島の軍事情勢を再評価する必要性が提起されるであろう。

一方、アメリカの姿勢に不満を表明する日本の主張の中には、アメリカに要求されて参加しているTMD開発が、北朝鮮のミサイル脅威に影響を与えているという意見もある。すなわち、TMD開発に参画することを決定して以来、日本はTMDに関する日本なりの政策案をもって、中国、ロシア、北朝鮮などを相手に軍備統制を求めることのできる影響力として(TMDを)活用することができるようになったということの意味する[註39]。

一方、南北首脳会談において、部分的に言及されたといわれる在韓米軍の位置付けに関する部分は、既にアメリカ国内で深刻に検討され始めたように、米韓同盟体制の性格が変化し始めたことを告げる契機になるであろう。また、米韓同盟の根幹とも言える在韓米軍の地位が変化を迫られる場合、米国の東アジア戦略の二つの軸の一つである日米同盟と在日米軍の役割や戦略的意味もまた影響を受けることは明らかである。

もちろん、これは差し迫った問題ではなく、南北関係がこれから進展する方向やその性格によって多分に左右されるであろう。しかし、日本は、在韓米軍が在日米軍の延長線上にあるとか、あるいはアメリカの朝鮮半島政策が多分に日米関係の枠の中で進められるものであるという認識に対して挑戦を受ける可能性にも備えるべきである。

その一方、より喫緊の問題の一つとして、北朝鮮の軍事的脅威に対する日米両国の評価や認識が一致しない場合、そして、その対応の仕方についても食い違いを見せる場合(今後、北朝鮮のミサイル脅威に関連して切迫する可能性が高い問題であるが)、北朝鮮政策及び戦略が良好な日米関係にとって障害となる余地がある。

もう一歩進んで、アメリカの対日政策と既存の日米同盟関係の変化を指向する日本にとって、対北朝鮮政策が新たな機会を提供できるかもしれないという点も見過ごすことができない。後に詳しく述べるが、日本が従来とは異なる様相で対北朝鮮政策を進めようとすることは、アメリカが世界戦略をしていく過程で、財政支援要求などのいわゆる日本の「小切手外交(checkbook diplomacy)」を当然視してきたアメリカ政府に、このような既存の日本外交に対する固定観念を払拭するきっかけを提供できるということである。

3. 国際社会における日本の地位再位置付け

今後の日本の対北朝鮮政策は、国際社会の中で日本の地位とイメージを高めることに寄

与する可能性を含んでいる。国連安全保障理事会常任理事国への進出など、国際社会での役割を高めたい日本は、それに相応しい責任を果たす準備をしておくべきである。同時に、国際社会を相手に繰り広げている外交政策やその実行に際して、成熟した姿を示さなければならない。

対北朝鮮政策は、日本がその目標を達成するきっかけになりうる。特に、日朝国交正常化交渉の障害とされる北朝鮮の日本人拉致問題や、よど号ハイジャック事件等に関わった北朝鮮のテロ支援問題は、脱冷戦時代における人道レベルや非伝統的な脅威の面において重視されている案件であるだけに、これに対する日本の立場や対応の過程は、国際社会として注視せざるを得ない。

また、日本が安全保障の面から重視している北朝鮮のミサイル脅威や将来再び厄介な問題となってしまうかもしれない北朝鮮の核兵器開発疑惑等について、日本がどのような立場に立ち、またどのような戦略をとるのかという点も注目すべき問題である。2000年8月に日本政府が50万トンのコメ支援を決定するまでは、北朝鮮への食糧支援等の人道問題について日本が国際社会の非難的になってきたという事実を忘れてはならない。

北朝鮮の将来は、イデオロギーを越えて、人道的・経済的、及び安全保障上の問題が複雑に絡み合った外交問題であるだけに、日本の対北朝鮮政策や戦略がどれだけ洗練されているかを国際社会によって検証される貴重かつ重要な契機となるであろう。

その一方、北朝鮮国内に急変事態が発生した場合、あるいは国連平和維持活動に日本の参加が避けられない場合、日本がどのような行動にでるのか国際社会が注視するであろう点も絶対に見過ごすことができない。前者は、日本が朝鮮半島の周辺国として関与を避けられない問題であり、後者は、世界各地の紛争を解決する過程で日本の前向きな参加が求められる案件である。その時に日本が取る行動は、現在、日本政府が求めている国連安全保障理事会常任理事国への就任と関連して注目されるであろう。

[2] 北朝鮮政策を決定する際に考慮すべき点

以上、述べてきたような北朝鮮政策が日本の対外政策において持つ意味を勘案しながら、今後短期間に迫ってくる戦略上の挑戦にいかなる政策で対応すべきかを模索する上で、考慮すべき事項を整理してみる。

1. 北朝鮮の軍事的脅威の正確な評価

北朝鮮に対して包容政策を推進している韓国のみならず、アメリカや日本など西側諸国が北朝鮮に相対する上で最も重視すべきことは、北朝鮮の軍事的脅威の現状を冷静に分析し、それに相応しい措置を考えておくことである。軍事的脅威を評価する場合、軍事力だけでなく、実際に執行を決定する指導部の意志もまた考慮されねばならない。

南北首脳会談以後韓国政府は、金正日国防委員長をはじめとする北側指導部の姿勢や言動が過去に比べて柔軟で協調的なものになったという点を重視し、北側の脅威を相対的に軽んじる傾向がある。従って、北朝鮮の軍事力に大きな変化が無いにもかかわらず、北側の軍事装備の老朽化や訓練不足などを指摘するのみで、南北和解の過程で北側を刺激する言動を控えている。

しかし、アメリカの情報機関によれば、北朝鮮の軍事力は、北朝鮮経済が全体として厳しいにもかかわらず、過去に比べて大きく変化しておらず、軍部に対するさまざまな配慮や軍部を優先する体制運営路線に変わりはないということである。さらに、金正日国防委員長が体制を掌握しているものの、体制開放の意志を確認する根拠が未だ稀薄であり、朝鮮半島における韓国とアメリカの利益に対する北側の脅威が刮目する程度に減少していないという点を強調している。一方、金正日国防委員長は、自身が国家保衛部を掌握していることを過大評価しており、そのため同機関は、金委員長が将来において、エリート層の支持を失う可能性もあると指摘している。また、社会全体の不満度が耐えられる水準を越える場合、体制を掌握する力の限界を露呈する可能性を指摘している。しかし、他の権威主義政権でも確認されたように、北朝鮮にも急激な変化の可能性があると、注意深く展望している[註40]。

米国防総省が議会に提出した朝鮮半島の安全保障に関する報告書で指摘された軍事力の現況の要旨は次の通りである。

- ① 北朝鮮軍部は、軍事的に朝鮮半島を統一するという目標を放棄していない。
そして、10万名以上の特殊精鋭部隊が奇襲攻撃のために訓練している。
- ② 米韓連合軍の技術的優位を相殺するために弾道ミサイルや奇襲攻撃のための特殊部隊と共に、WMDを開発・保有している。
- ③ 1万2千基を越える自走砲を前進配置すれば、1時間当たり500万発を米韓連合軍に浴びせることができる。また、5百基以上の長距離砲を保有し、ソウルなどの人口密集地域を射程圏内に収めている。

-
- ④ 5百基を越えるスカッドミサイルと共に、在日米軍を射程圏内に収める中距離ミサイルを生産・配備している。射程距離2千キロ相当のテポドン1号ミサイルを試験発射し、射程距離5千キロのテポドン2号ミサイルの開発を続けている。
 - ⑤ WMDと関連して、北朝鮮の生物・化学兵器を無視することはできない。自主生産が可能な5千トン程度の化学兵器を含め、多様な生物・化学兵器を活用した戦争遂行能力を保持している[註41]。

米韓連合軍を相手に北朝鮮が軍事力の優位を維持する可能性はないということが現実的判断である。これをよく理解している北朝鮮は、外部からの脅威を遮断すると共に、軍部優位の体制維持のために非対称的な(asymmetrical)軍事力活用戦略を駆使せざるを得ないであろう。結局、北朝鮮の需要を充たす安全装置を模索しない限り、北朝鮮からの軍事的脅威を過小評価することは絶対にできない。これは、北側指導部の平和への意志とは関係なく、半世紀に渡って維持されてきた軍部優位の体制がとれる合理的な選択だからである。

2. 北朝鮮政策交渉の「ボトム・ライン」

日朝関係を研究・分析している専門家の多くは、日本政府が対北朝鮮政策においてこれ以上譲歩できない限界を事前に明確に設定し、これを北朝鮮側に繰り返し伝えることで、交渉過程での北側の誤解を防ぐ必要があると主張する。他方、北朝鮮が日本側の要求を受け入れられるよう、大規模支援ができるという立場を事前に明らかにする方が良いという主張もある[註42]。

もちろん、事態が進展すれば可能である。交渉相手に圧倒的な力の優位がある際には、譲歩できない限界線を明らかにしておく方が良い場合がある。しかし、これまで進められてきた日朝交渉や周辺事態を考えれば、今後しばらくの間は、日本は自身の交渉目標と戦略を明らかにせず、柔軟性(flexibility)をみせることが望ましいと思われる。

特に、日本が北朝鮮との協議で重視する安全保障上の脅威であるミサイル問題や日本人拉致問題などは、北側としては簡単に譲歩するのが難しい案件であるだけに、日本側が交渉の限界線を事前に明らかにした場合、交渉の速度と議題の調整等において北側に交渉のイニシアチブを奪われるおそれがある。これは、基本的に全体主義国家を相手にする場合に民主主義社会が経験する脆さであり、北朝鮮の場合、アメリカとの交渉過程で数回にわたって繰り返されており、注意を要する部分である[註43]。

もちろん、日本政府は、これまでの北朝鮮との交渉経験を基に限界線を再調整しなければならず、日本が自ら扱うのが困難な問題は、アメリカや韓国、中国あるいは国連等の国際機構を巻き込んで解決を模索しなければならない。特に、北朝鮮の軍事的脅威を実質的に解決でき、これまで核兵器やミサイル関連交渉を主導してきたアメリカに対しては、日本側の交渉の限界線を知らせる必要はある。但し、この過程でも、日本の憂慮を強調し過ぎると、問題を解決するときアメリカが日本に対して、より財政負担を求めてくる可能性が高くなる、という点を考慮しなければならない。

3. 国交正常化交渉における北朝鮮のミサイル脅威

1998年8月末のテポドンミサイル発射実験以降、日本の対北朝鮮交渉において最も重視された問題であると同時に、その解決が期待し難いのがミサイル問題であろう。第二次大戦以後、日本国民の安全保障についての考え方に最も大きな衝撃を与えた事件である北朝鮮のミサイル問題に日本政府が神経を使っていることは、充分理解できる。

しかし、北朝鮮との国交正常化交渉で日本側がこの問題に対してどれほど強力に、また実際に影響力を行使するような形で対応できるかは、疑問である。その背景には、様々な要因がある。

まず、日本は、平和憲法の制約で特定国家を相手に自国の軍事力を配備することができない。実態はどうであろうと、対外的に、特に交渉中である北朝鮮に対し、日本は、行使しうる軍事力を公開することはできないということである。言替えれば、日本の軍事力を北朝鮮に対して交渉のカードとして使うことはできないのである。

実在する日本の軍事力が朝鮮半島(の一部)を行使の対象としてみなしているという事実だけでも、南北朝鮮の両方を刺激する危険性がある。即ち、北朝鮮の軍事力が日本に対する実質的な脅威として今なお存在するにもかかわらず、これに対応できる手段が欠如しているのが日本の現実である。

結局、アメリカとの安保同盟に基づき、安全保障を他国に依存している日本としては、軍事的問題を材料に対外交渉を繰り返すには根本的な限界を抱えている。この問題をめぐって繰り返される北朝鮮との交渉もまた、アメリカを代理人にせざるを得ないのである。

これと関連して、日・米・韓三国間の政策協議と調整のためのTCOGに北朝鮮を参加させ、このフォーラムで北朝鮮のミサイル問題を論議しようという主張もある。しかし、

これは三国を相手にした別途の交渉を展開することになり、三国間の協力体制の弛緩を試みつつ利益を極大化しようとする北側としては簡単に受け入れることが難しい提案である。ただし、過去、KEDOの構成と運営における韓国の役割増大に反発していた北朝鮮が、結局「韓国型軽水炉」を受け入れるなど、韓国の実質的役割を認めざるを得なかったことに鑑みれば、北側がその他の代案を見つけることができずに、「TCOGプラス」フォーラム構想が既存の北朝鮮の主張に対して柔軟性を見せ、北朝鮮が自らの体面を維持できる適切な窓口であると判断する場合、現実性のある代案として浮上する可能性はある。

北朝鮮のミサイル問題を交渉の最前線に押し出すのは賢明でないと考える理由の一つには、国際社会にミサイル問題が持つ特殊性も挙げられる。同じ大量破壊兵器に分類されるものの、ミサイルは核兵器とは異なり、これまで個別の国家の主権に属する事項であり、これについて他国が放棄を促す権利はないという北朝鮮の主張は、それなりに説得力はある。ミサイル関連、機材技術輸出規制体制(MTCR: Missile Technology Control Regime)という国際的な枠組み(regime)が存在するものの、未だに加盟国も制限されており、また合意に違反した場合の制裁手段が欠如している点も問題として指摘されている。結局、日本は、北朝鮮との国交正常化の過程で、この問題を取り上げる必要はあるものの、日本側が要求する具体的な限界線を規定してしまって、自らの交渉余地を遮断する愚を犯してはならないと思う[註44]。

MTCRの理解

MTCRは、弾道ミサイルと関連して、技術や装備の水準が最も進んでいる32ヶ国の間に締結された非公式の輸出統制合意である。重量500キロの弾頭と射程距離300キロメートル以上のミサイルを輸出したり、関連部品の拡散を抑止するための合意として、1987年4月に初めての「ガイドライン」が設定された。

当初は、核弾頭運搬ミサイルの拡散に焦点を合わせていたが、1993年、生物・化学兵器の運搬手段にまで規制が強化された。しかし核拡散防止のためのNPTとは異なり、国際条約ではなく法的な拘束力もない。自発的な規制遵守に基づいており、これに違反した場合の制裁手段も欠如している。ただ、アメリカは自国法で、MTCR規定に違反した国家や企業に対して一方的な制裁を加えることができると定めた。現在の加盟国はアメリカ・日本・ドイツ・フランス・イタリア・イギリス等32ヶ国であり、その他韓国・イスラエル等がMTCR基準の遵守を公開しており、中国は、1992年にアメリカに対して遵守の意志を表明している。

なぜなら、北朝鮮としては、アメリカと韓国(とりわけアメリカ)の軍事的脅威に対処し、相手側の圧力に屈服せずにいられる適正水準の手段を確保することを非常に重視してきているが、それは中・長距離ミサイルの開発や配備などを簡単に放棄することは難しいためである[註45]。即ち、北朝鮮側が体制存立の最も有効な手段であると判断している問題を重くとらえて、繰り返し言及すればするほど、北側が柔軟性を発揮した場合に支払う代価が大きくなるだけであるという点を、日本は見過ごしてはならない。

さらに、日本に対する実質的脅威として交渉で重視すべきものは、中距離ミサイルであると思われ、今後、日本の関心は、日本にとって現実的な脅威になる中距離ミサイルにできるだけ範囲を限定し、北朝鮮国内の日本に向けたミサイルの配置に対する透明性の確保に焦点を合わせる方が賢明であると思われる。透明性の確保は、北朝鮮との(軍事的)信頼構築の重要な方策として活用の余地があるという点も注目に値する。

日本がミサイル問題と関連して活用できる軍事的カード、と言うより外交的カードとなるのは、TMD構想への参画であろう。日本国内には、中国を刺激し、現実的に北朝鮮のミサイルに対する防御手段として不適切である、という判断の下に、(TMD参画は)実益がないという主張がある。

しかし、TMD構想への参加に伴う実益計算には、TMD開発や配備による財政負担だけでなく、開発が完了して実際に配備される時まで活用できる外交的圧力の手段であるというプラスの意味もまた勘案されてしかるべきである。北朝鮮に向けた直接的な圧力手段としてのみならず、TMDに根本的に反対してきた中国が北朝鮮に対して影響力を行使するよう促す間接的な媒介として利用できる余地もまた考慮する必要がある。類似のケースとして、北朝鮮に核兵器開発の放棄を促してきたアメリカが、その交渉過程で同じ目標を持つ中国と協調したという例があげられる。

一方、アメリカに新たに発足したブッシュ共和党政権は、TMD構想を積極的に推進する意思を明らかにしているだけに、日本の対米関係においてもまた、日本がTMD構想に参加することに伴う(これに反対してきた中国やロシア等、日本が無視できない相手に対する)外交的な負担をアメリカ側に転嫁できるという点も考慮する必要がある[註46]。

4. 北朝鮮との関係正常化とその速度

日朝関係の正常化は、それまでにどれだけの時間が必要なのかが問題なのであって、いつかは実現する事態である。むしろ、どのような条件と状況で実現されるかが、今後の

日朝関係で重要な問題となる。即ち、正常化を急ぐのか、それとも慎重に進めるのかが問題というより、日本政府がどのような姿勢で事態に接近することが望ましいのかということが重要なのである。

ここで日本が考慮すべき事項は、次の通りである。まず、日本は西側のいかなる国に比べても北朝鮮に対して実質的な経済支援を行う余力を持った国であるという事実を認識しなければならない。また、相対的にそのような支援をする必要性について、深刻に認識している国家でもある。日本の北朝鮮に対する支援の意志とは関係なく、北朝鮮が自身の経済再建に重要な役割を果たせる相手として日本を挙げているという事実一つだけでも、北朝鮮に対する日本の潜在的影響力を推察することができる。

第二に、朝鮮半島に対する日本の経済支援策は、単に相対的・経済的に困難な状態にある北朝鮮を立ち直らせるというに止らず、統一韓国と日本との関係をいかに規定するかという出発点であるということからも無視することはできない。関係正常化の過程で推進されるべき北朝鮮に対する経済支援は、朝鮮半島情勢を決定する直接の当事者であると同時に、日本の友好国である韓国との関係に及ぼす影響を考慮しなければならない。さらに、究極的に統一を主導する韓国が選ぶ政治体制や経済構造の大きな枠組みを念頭に置かならば、今後、北朝鮮に対する支援の形態と方法は、統一韓国と日本、厳密に言えば、統一韓国の国民が考える日本のイメージをどのような方向に導いていくのかを考慮しつつ決定することが賢明である。

これは、統一の最終的な過程や統一直後の韓民族が経験するであろう総体的な困難の中において、日本の実質的な支援が切実に求められるであろうし、そのような状況において日本がとる態度によって統一韓国と日本との関係の性格性が決定される可能性が高いということである。これは現在、北朝鮮との関係正常化に共に取り組んでいる他の西側諸国とは異なり、歴史的・地理的・戦略的意味において日本だけが持つ特殊な問題であると言える。

第三に、主な外交政策においてアメリカの大きな戦略的枠組みの中で立場を選択した事例が少なくない日本としては、過去の事例とは異なり、効果的な影響力を持っている北朝鮮関係であるだけに、国益やアジア戦略の面において独自の行動を選択する余地があるという点も念頭に置かなければならない。これはアメリカの北朝鮮との関係の方向を受け入れなければならないと言うことではなく、多分に対症療法的な姿勢を取っていたアメリカのアジア政策から、やや自由になった北朝鮮政策をとることに備えるべき

だという意味である。

さらに、8年間にわたるクリントン民主党政権以後ブッシュ共和党政権が採るアジア政策全般、特に、北朝鮮政策の中で日本が受け入れられないものがある場合、これに対して、正当な理由と説明の下に独自の政策をとる態勢を整える必要がある。このような姿勢は、漠然と受動的な手段の行使を強調するのではなく、必要な場合に、より積極的かつ肯定的に外交的な影響力を行使する必要性を強調するものである[註47]。

以上を要約すれば、日本国内においてしばしば議論されている「日本乗り遅れ論」という被害意識から脱し、実質的な影響力を土台にした合理的な対北朝鮮政策を採るべきだということである。ここで言う合理的という意味は、日本の国益に合致し、行使できる外交的手段に見合う政策的選択を意味する。

後に改めて言及する機会があるだろうが、筆者が主張する日本慎重論は、少なくとも現段階では、北朝鮮に対する積極的な包容政策を進めている韓国政府の立場とは符合しない側面がある。のみならず、日本政府に対して、北朝鮮との接触の拡大と関係正常化を促す金大中大統領の立場と衝突する余地さえある。しかし、日本と同様に(そして北朝鮮とは異なり)、国民の世論による対北朝鮮政策を進めざるを得ない韓国政府は、大統領個人の意志や立場に従って、対北朝鮮政策のスピードと方向を決定することはできない。

さらに、過去の例にかんがみれば、韓国政府の対北朝鮮政策は、状況の変化(多分に北朝鮮の態度の変化)によって急転換する可能性がある。この時、韓国政府の対北朝鮮政策にあわせて、北朝鮮に対する自国の立場を整理して政策を推進してきた日本が、対北朝鮮政策を迅速に転換することは難しいであろう。結局、本意でなくとも、韓国民の北朝鮮に対する感情と相容れない政策を推進する結果を生み出す憂慮さえある。

5. 日・米・韓 三国間の政策協調

歴史的な南北首脳会談以後、朝鮮半島情勢及び北東アジア地域の戦略状況の変化を予測する者や、当事国である南北朝鮮はもちろん、アメリカ・日本等、朝鮮半島の将来に相対的に大きな利害関係を持つ国家の対外政策を考える者にとって、どうしても重視せざるを得ない構造的な枠組みは、日・米・韓三国間の政策協議(TCOG)である。核問題を越えて、北朝鮮のミサイル脅威など、実質的な軍事的脅威に対処するために本格的に推進された三国間の政策協議の窓口は、対北朝鮮関係を論議するこれまでの西側諸国間の会合の中で、最も円満かつ効果的に運営されてきたという評価を受けている。

もちろん、北朝鮮の核問題以後、三国間の政策論議は断続的に続けられてきた。しかし、構造的なレベルで、日本が朝鮮半島問題を論議する正当な実体として参加した最初の公式的な対話の窓口であるという点からも、TCOGの意味を考える必要がある。それまで日本は、KEDOの理事国として財政負担を担保に多者間の窓口の一翼を担ってきたが、朝鮮半島の将来を含めた包括的な議論に自国の立場を反映させることができる最も効果的な窓口という点において、TCOGは大きな意味を持つ。

さらに、アメリカのクリントン政権の北朝鮮政策を全般的に再検討するために政策調整官に任命されたウィリアム・ペリー前国防長官は、1999年5月の北朝鮮訪問以後、各機会を通じて、自身の訪朝時の北朝鮮側高級官僚らとの対話で、日・米・韓三国間の政策協力が大きな力になったと述懐している[註48]。

一方、自らの変化に向けた北朝鮮の努力や韓国政府の積極的な包容政策にもかかわらず、半世紀の間維持されてきた北朝鮮体制の硬直性や独自の路線による抵抗のために期待した成果が実現されない場合、北朝鮮内部における戦略修正、または対外的な軍事的脅威の誇示等、過去への回帰へと動く可能性も排除できない。もちろん、このような可能性は、北朝鮮の姿勢のみならず、新たに発足したアメリカのブッシュ政権の対北朝鮮政策の再検討等と関連して、アメリカの硬直した姿勢とこれに対する北朝鮮の反発等から始まることもある。いずれにせよ、このような場合に北朝鮮に対する立場を整理して政策を推進する上で、現実的に最も効率的な窓口は日・米・韓三国間の調和と協議以外にないと思われる。

逆に、北朝鮮の前向きな変化の努力や、韓国政府の北朝鮮に対する持続的な包容政策の推進、西側陣営による北朝鮮との接触の拡大等、状況が朝鮮半島の平和と安定に向けて展開される場合においても、三国間の政策協議は重要な位置を占めるであろう。限られた資源(resources)と自国の国内条件を反映した北朝鮮政策が避けられない時、政策の優先順位を決定し、資源の効率的な投資と配分のための論議が必要であり、この場合、三国間の政策協議が重要な役割を果たすものと予想される。

しかし、ここ数年間維持されてきた三国間協議のメカニズムが、新たな挑戦に直面する可能性もある。

第一に、新たに発足したアメリカのブッシュ政権の北朝鮮政策と関連して、日・米・韓三国間の立場の差異が露呈する可能性を排除できない。ブッシュ政権の外交政策を担当する主要なメンバーたちは、今後のアメリカ政府の北朝鮮政策を全面的に再検討する

中で、過去のクリントン政権に比べて、より断固とし、相互主義が強調される姿勢を取ると重ねて強調している[註49]。

また、アメリカ議会の中の保守的な人々の声もまた、ブッシュ政権が北朝鮮政策を再検討する過程で政府の立場を硬直させる方向に迫いやる手助けをする可能性がある[註50]。

これと関連して、韓国政府は、李廷彬外交通商相の訪米に続き、林東源国家情報院長の訪米等を推進することで憂慮をほのめかしている[註51]。これは、北朝鮮政策を巡って米韓間に立場の差異が露呈する可能性を物語るものである。この場合、日本政府は、米韓両国の間で自国の立場を再整理し、事案によって自分たちの立場に対する両国の理解と支持を求める必要性に直面するようになるであろう。

ただし、クリントン政権の末期に、アメリカ大統領の北朝鮮訪問の可能性等、米朝関係の急進展を目の当たりにして、自らの立場の整理に困難を経験した日本政府は、ブッシュ政権の北朝鮮に対する姿勢が過去に比べて緩慢に展開される可能性を確認して、少なからず安堵していることと思われる。しかし、北朝鮮に対する現在のような関係を長時間持続することは困難と思われ、今後、日朝関係に対するより現実的で戦略的な構想を論議してしかるべきであろう。

いずれにせよ、このような状況展開は、この数年間、比較的円満に維持されてきた日・米・韓三国間の政策協調に少なからず負担として表れるものと予想される。さらに、北朝鮮の軍事的脅威を前提に維持されてきた三国間の協調は、今後、北朝鮮政権が軍事的脅威を自制し、国際社会を相手に柔軟な姿勢を示す場合、新たな性格の論議が避けられなくなるという点において注目が要求される。

第二に、三国間協議のメカニズムや四者会談のように、朝鮮半島の平和に対する論議のための多者間による対話窓口の間に摩擦が生じる可能性である。当初から安保論議の性格を帯びて発足した三国間協議の窓口であるTCOGは、三国共通の関心事項である朝鮮半島の平和と安定という目標達成のために対話を継続するものと予想される[註52]。

一方、韓国の金大中大統領は、2000年9月、国連ミレニアムサミットにおいて、新たな形態の四者会談を提議したことがある。朝鮮半島の平和のための四者会談は、発足当時、アメリカと中国が周辺から影響力を行使することで朝鮮半島問題の当事者である南北朝鮮が対話できる雰囲気を作ることに焦点があわされていた。しかし、金大統領が新たに言及した四者会談は、南北首脳会談実現と、その後の相互の和解や協力の雰囲気をも十分に活用しつつ、朝鮮半島問題の「当事者解決」の原則を貫徹させようという積極的な

意味が込められている。そのような観点から見ると、過去の四国会談は実質的に「4-2(南北朝鮮)」であったのに対し、新たな四国会談は「2(南北朝鮮)+2」の性格を強く持った形態の、平和を根付かせるための提案であると言える[註53]。

これを提議した韓国政府としては、既存の四国会談の窓口と日・米・韓三国間の政策協議を円満に調和させることができると判断するが、これは、アメリカ新政権の北朝鮮政策や中国との関係によって相当な影響を受けざるを得ないと思われる。言換えれば、2001年1月17日から行われた北朝鮮の金正日国防委員長の中国訪問は、単に中国式の経済開放政策を念頭に置いた経済的計算から行われたという以上の意味がある。即ち、アメリカ共和党政権の断固とした対北朝鮮政策に対する中朝間の戦略的な連帯を浮き彫りにするとの考慮も含まれている可能性を意味する。

この場合、中国とアメリカが参加する四国会談と、中国を排除した日・米・韓三国間の政策協議との間で、議題や論議の方向に衝突を引き起こすこともあるという点が憂慮される。さらに、アジア政策の中における対中国政策を再検討し、対外関係において日本の比重と役割を重視するといわれるアメリカのブッシュ政権の対北朝鮮政策が、日本の北朝鮮政策における選択の範囲を制約したり、日本の対中国関係に負担となる可能性を想定するならば、日・米・韓三国間の政策論議の進行や雰囲気にも少なからず影響を及ぼすものと予想される。

6. 日・米・韓 三国間の役割分担

北朝鮮との関係に関して、日・米・韓の三国は、初めてまともな議論をする機会を持てた。その議論のかなりの部分は、北朝鮮脅威への対策として、北朝鮮の要求をどこまで受け入れてその脅威を無くすかに焦点をあわせて進められたと言える。北朝鮮の核活動凍結のために1994年の米朝基本合意で設立されたKEDOの運営と、北朝鮮に対する軽水炉支援や重油の供給等において、三国間の財政分担を巡っては深刻な論議と合意があった。

核の脅威に続いて噴出した北朝鮮のミサイル脅威の問題もまた、アメリカがまず北朝鮮のカウンターパートを買って出て交渉を進めている最中であるが、その過程で日本の果たす役割について、度々論議の対象になっているのが実情である。日本の役割分担とは、北朝鮮に対する報償策を検討する際の財政負担を意味するものと解釈されているが、その理由は、日本が軍事・安保問題において自ら行使できる影響力が微弱である上に、北朝鮮の軍事的脅威に対する脆弱性を抱えているためである。

このような状況に対して、日本は、自ら選択した安全保障はアメリカとの同盟関係に基づくアメリカの核の傘に頼っているという事実を認めている。しかし、その妥当性に対する非難と修正の必要性が日本国内においても次第に問題提起されてきていることも事実である。

日米安全保障関係の性格が変化する可能性についての論議はさておき、アメリカのブッシュ政権が対北朝鮮政策を推進する上で、過去にまして北朝鮮からの呼応をより強力に求めると言っても、北朝鮮の呼応を誘導する、あるいは北朝鮮に協力姿勢を示してもらうための何らかの配慮が要求されることを考えれば、日本の役割分担は避けられない見通しである。しかし、筆者は、今後、日・米・韓の三国が直面する挑戦が、単に安全保障の面のみならず、人道的・経済的・外交的な性格を同時に帯びる複雑な形態で表れる可能性を予想している。従って、日・米・韓の三国が、北朝鮮の多様な脅威に対する評価や分析に焦点を当てることを優先すべきであり、これに基づいた対応策が論議されるべきであると思う。

言替えば、アメリカに新たに発足したブッシュ政権の北朝鮮政策の大綱がまだ確定しない状況において北朝鮮に対する具体的な対策を決めるということ自体が、三国間の協力の雰囲気(atmosphere)を阻害する可能性があるということである。国際社会の雰囲気に従って北朝鮮に対する人道的支援は続けられるとは言え、ミサイル問題と関連したアメリカ主導のTMD開発に伴う財政分担や、朝鮮半島に平和が定着するための方策の論議に伴う財政分担等を具体化することは、日・米・韓三国間の各国益に相応しい協調関係が強固になる前の段階では、むしろ協調の雰囲気を阻害する可能性があると言う点を見過ごしてはならないであろう。

さらに、北朝鮮のミサイル脅威を解消するための交渉の過程で、アメリカと日本の間でそれぞれが認識する脅威の優先順位に差異を生じる可能性はあるが、北朝鮮に対する報償を行う場合、アメリカは、日本に財政分担を求めるものと予想される[註54]。この時、日米間の摩擦が引き起こされる可能性があり、日・米・韓三国間の政策協調にも隙間が生じる余地がある。

一方、北朝鮮の食糧難に関連した人道的支援を巡り、北朝鮮のミサイル発射実験を理由に日本が煮え切らない態度をとったことに、アメリカが不満を吐露したと言う事実注目するならば、日米間の立場の相違は、軍事的問題だけではなく、人道支援の問題において露呈することもありうる。また今後、北朝鮮の開放意志に従って徐々に進めら

れるものと予想される北朝鮮に対する経済支援あるいは協力事業もまた、日・米・韓三国の政府及び企業の参加の程度や事業の種類及び規模、事業の優先順位等を巡り、友好国間にその立場の違いが現れる可能性も排除できない。

三国間の立場の差異は、多分に各国の財政負担と関連して浮上するものと想定するならば、北朝鮮が開放と改革の過程に入ったと判断される以前には、三国間の意見の相違を露出させることは避けるのが賢明であると考えられる。言替えれば、この数カ月間の金正日国防委員長の動向を通じて推測できる北朝鮮の変化の方向や程度に対し、三国の理解がある程度一致し、それに基づいた対北朝鮮戦略の構図が完成するまでは、三国の協調姿勢を誇示することが有利であるということである。

去る1月中旬の金正日国防委員長の中国訪問からも推測できるように、韓国のみならずアメリカや日本を相手に得られる支援や譲渡を最大限確保するという意志を持っている北朝鮮を相手にする上で、日・米・韓三国間の政策協調ほど強力な圧力的手段はない。「三国間の軋轢を引き起こす余地があると北朝鮮が判断する限り、三国が期待する北朝鮮の変化を導き出すことはできない」という、経験に基づく教訓を忘れてはならない。

日本としては、政権発足後再検討に入るブッシュ共和党政権の対北朝鮮政策が整理されるまでの時間的余裕や、日米同盟関係を重視するであろうというブッシュ政権の発言に照らしてみれば、少なくとも対北朝鮮政策においては「小切手外交(checkbook diplomacy)」から少しずつ脱却する努力を試みなければならないとみる。どんな外交問題よりも対北朝鮮政策は、日本の外交的影響力が存在する事案であると同時に、将来の日本と朝鮮半島との関係を想定する場合にも、日本が常にアメリカのアジア政策の中で動かなければならない理由はないと考える。

このような多少受動的である提議は、過去数年間の対北朝鮮政策において日本政府がイニシアチブを行使する余裕を持つことができなかった事実から導かれたものである。しかし、日本政府が北朝鮮政策に関して韓国やアメリカ等西側諸国の姿勢を誘導する情報と戦略を持っていれば、日本の実質的影響力は、さらに大きな効果を発揮することもできる。ただし、このような方向の提言は、西側諸国の北朝鮮への関与が相当程度進み、これによって(あるいはそれに向けて)北側もまた引き返すことのできない水準の開放や改革の意志を示す場合に意味があるだろう。

7. 日本人拉致問題への対応

日本人拉致問題は、自国民の保護を重視する日本政府にとって軽視できない問題であるという国家主権的な側面とともに、国際社会を相手に人道的な問題を処理する日本の"洗練度"を誇示することができる外交問題であるという性格を帯びている。もちろん、この問題を実際に扱わなければならない日本政府、特に政治家としては、国内の関係家族や団体の関心と圧力を無視することはできないであろう。このように、拉致問題は、国家主義的な側面、人道的な外交的側面、そして国内政治的な側面の全てを有しており、単純には運ばない問題である[註55]。

従って、多分に軍事安保的側面が強いミサイル脅威に関する問題と同じレベルで扱うことが容易ではない問題であると同時に、他の諸国が干渉できる性格のものでもない。反対に、この問題を処理する過程で日本が見せる行動が、それだけ日本の外交力と成熟度を計る尺度になるという側面があることを見過ごしてはならない[註56]。

結局、拉致問題は、国家主権的な側面と人道的な原則に忠実に従って処理する方が日本にとって有利であると思われる。先に述べた通り、対外的な"洗練度"を見せることができる機会という意味以外にも、次のような考慮が必要である。

第一に、日本が原則に忠実である限り、国際社会が日本の行動に関与する余地はなく、西側諸国が北朝鮮に接近する際に、日本のこのような姿勢が障害になると判断する場合、これはむしろ日本政府がこれら諸国を相手に行使できる影響力になる余地がある。もちろん、このような状況が現れる時まで日本政府が北朝鮮との関係で何の措置も取らないであろうと予想することは困難である。しかし、歴史的に対外関係において独自の行動に限界がある国家と認識されている日本としては、一定の段階までは原則に忠実な対外政策の立場を堅持するとしても失うものはないと思う。

第二に、日・米・韓三国及びその他西側諸国の対北朝鮮政策の目標が、北朝鮮の体制をより民主的で、市場経済に忠実な方向へと誘導するばかりでなく、国際社会の一般的な規範である人道問題に対する理解を高めることだという点も軽視することはできない。もちろん、北朝鮮社会における人権弾圧等の人道的問題を取り上げて変化を図ることも、このような目標を達成する一つの方法になり得る。

しかし、日朝関係改善における主要な案件になっている日本人拉致問題を処理する過程で、日本政府が採る立場は、人道的問題を扱う北朝鮮の姿勢に変化を促す上で、建設的な圧力要因となる余地があると思われる。あわせて、アメリカのブッシュ政権が、

クリントン政権とは異なり北朝鮮の人権問題を重視する場合、これまで言及した日本の行動は、より自然に進められるであろう。人道的問題における日米両国の北朝鮮に対する圧力は、朝鮮半島問題の当事者であるがゆえに韓国政府が抱える北朝鮮対策の限界を補完するのに一役買うという側面が強いという点も考慮しなければならない。

8. 朝鮮半島の平和定着と日本の役割

過去の北朝鮮の核兵器開発とはまた異なる次元でミサイル脅威を受けている日本は、北朝鮮の軍事的脅威が日朝の二者間協議を通じて解決しうる問題ではないという点をよく認識している。北朝鮮を含む関係諸国や国際機構との間で朝鮮半島の平和定着のための制度(regime)に合意し、円滑な運営のために統制することができる装置が用意される時、初めて北朝鮮の脅威から解放されることができると判断することが妥当である。

朝鮮半島の平和定着のための四者会談はこのような趣旨から出発したが、実際は、公式に表明する名分とは距離があったことも事実である。即ち、南北間に実質的な対話がなかった状況で、アメリカと中国は、朝鮮半島の緊張緩和のための初歩的な装置として、南北朝鮮の「後見人」の役割を自任する対話の窓口として、四者会談を開設したのであった。

このように、四者会談は、朝鮮半島の平和を論議するには多少形式的な装置であったにもかかわらず、日本は、周辺国として対話に参加することを希望してきた。そして、そのような希望は、北朝鮮のミサイルが実在的、具体的な脅威として迫ってきたことで、さらに切実になったと見ることができる。

朝鮮半島のみならず、北東アジアの平和と安定を論議するどのようなフォーラムにも日本の参加や寄与は不可欠であると言えるが、問題は、まず果たして日本政府あるいは日本国民がそのような論議に深く関わることを望んでいるのかという、日本の国内的な側面にある。また、雰囲気次第に成熟していく段階で、日本政府が周辺の参加諸国の反発をなだめつつ、いかに議論に参加するのかという外交戦術的な側面も無視することはできない。

四者会談の構成からも確認することができるように、アメリカと中国は、朝鮮戦争の終結のための1953年の休戦協定締結当時、国連を代表したアメリカと中国の人民解放軍の代表が署名したことにより、それ以降、朝鮮半島の平和を論議する正当かつ合法的な当事者として権威を示してきた。北朝鮮は、韓国を休戦協定代替のための新たな協議または協定の当事者として認めていなかったが、分断後半世紀に渡る朝鮮半島情勢の流

れと、現在の南北関係を構成する正当かつ重要な当事者としての韓国の比重を考慮するならば、韓国を排除した平和の論議は無意味であるだけでなく、適当でもないということに国際社会が共鳴している。

北朝鮮がこれまでに言及した論旨を修正あるいは放棄したのかは、まだ確認されていない。しかし、2000年6月の南北首脳会談以後における北側の態度や在韓米軍の問題に対する柔軟な立場等を見れば、過去のような硬直した立場を固守することは自らにとって有利ではないということは十分に理解しているものと思う。ただし、韓国政府が、今年の対北朝鮮関係の主なテーマとして、南北間の平和体制に対する論議をあげていることをかんがみれば、そして北朝鮮がアメリカとの平和協定の締結を依然として主張しているという事実から推し量るならば、アメリカ抜きで朝鮮半島の平和体制について論議することあるいは合意することは、当分の間、期待薄であろう〔註57〕。

また、ブッシュ米政権が、韓国を排除したまま北朝鮮側と朝鮮半島の平和を論議するという構想自体に難色を示しているという点を考慮すると、結局、現在の四者会談の構成は、必然的に存続するであろう。そして、歴史的観点から見れば、朝鮮半島の平和に関する論議に日本が参加する大義名分はないというのが定説である。

しかし、日本政府がこのような論議に参加することが望ましいことなのかということに関して、筆者は、南北関係の将来と統一韓国の戦略的位置付けと関連して、日本の参加は、大きな肯定的な効果を持つものと判断している。

第一に、北東アジアの平和は朝鮮半島情勢及び中国と台湾の関係(兩岸関係)によって大きく左右され、東アジアの主要な一国として、日本が南北関係や兩岸関係に対する立場を整理すると共に、より積極的な意味で、論議の窓口があれば、それに参加する妥当性は認められる。

第二に、反対に、どんな形態であれ朝鮮半島の平和定着のための合意の結果として一連の措置が実行に移された場合に伴う財政負担や投資に日本が加わらない事態を想定することは、極めて非現実的である。従って、どのような段階であれ関与することになる日本が、朝鮮半島の平和に関する論議に積極的な参加の意志を明らかにすることは望ましいことである。

第三に、日本と朝鮮半島(あるいは統一韓国)との関係に限定すれば、朝鮮半島情勢が日本に直接的、間接的に影響を及ぼすであろうという理由からだけでなく、統一の過程における急変事態(北朝鮮国内の不安や武力衝突等)、あるいは統一以後の朝鮮半島の戦略

的な地位や外交政策等を勘案すると、朝鮮半島の平和問題に関する論議に、日本ができれば早い段階で参加することが望ましい。

このようなイシューは、既に朝鮮半島における急変事態を想定した日米間の安保ガイドラインや、統一韓国の安保政策と関連した様々な論議において検討されたことがある。それらの論議の結論は、朝鮮半島で急変事態が起こった場合、どのような形態であれ日本の関与は避けられないものであり、統一した朝鮮半島を念頭に置いた時もまた、日本と統一韓国との関係は、北東アジア地域全体の安定と平和に寄与するであろうという点に集約されている[註58]。

朝鮮半島の平和論議への日本の参加と関連して、日本が考慮すべき事項は他にもある。まず、既に存在している日・米・韓三国間の政策協議体の議題が、過去の北朝鮮脅威に対する防衛的性格から、朝鮮半島の平和定着という前向きな方向へと焦点を移していく可能性を念頭に置かなければならない。この時、日本は三国間の協議体での平和論議に参加しつつ、同時に四者会談を拡大する形態の協議体構想を主張するのか、そうだとすればどのような形態を打ち出すのか、その背景をどのように論理的に説明するのかを考えなければならない。

また、昨年11月にシンガポールで行なわれた東南アジア諸国連合(ASEAN)の第4回非公式首脳会談の機会を利用して、年例会談の定例化に合意した日・中・韓三国首脳が、金融危機の防止及び朝鮮半島の安定等の地域の安保問題を論議する窓口を作ったという事実注目する必要がある。これは、日本としては、既存の四者会談の構成国である中国や韓国と、追加的な対話の窓口を確保したという意味合いを持つ[註59]。結局、日本にとって、日・米・韓の三国協議体と日・中・韓三国間の首脳会談の窓口、そして四者会談の拡大形態としての多国間フォーラムをいかに調和(synchronization)させるのかという課題に直面するという点を考慮すべきである。

第二に、平和論議のための具体的な協議体は、加盟諸国の軍事安保的な面での責任を求める可能性が高い。この場合、日本の平和憲法の範囲内では受け入れられない問題が発生することになる。結局、他の問題(東ティモール紛争)によって再び注目された日本の平和憲法改正議論であるが、朝鮮半島の平和論議と関連して、この問題がより現実的な課題として迫って来る可能性も計算しなければならないだろう。

第三に、しかしながら、朝鮮半島の平和論議を平和憲法改正の大義名分にしようという政治的な意図が必要以上に浮かび上がった場合、日本の参加は、周辺国や協議体加

盟国との歴史的関係から、反発を受ける余地が残っている。この場合、日本は、地域の平和と安定的な論議に寄与するどころか、地域の不安の原因となって非難的的になり得るという点も見過ぎてはならないだろう。

筆者は、個人的には、現在の四者会談の拡大線上において日本とロシアが参加する形態の対話装置が比較的实现可能性が高いものとする。日本国内においては、ロシアを排除し、日本だけを追加した5者会談を主張する者もいる[註60]。もちろん、朝鮮半島や北東アジアの平和と安定に関して、ロシアの役割を肯定的な側面から考える余地があまりないのは事実である。しかし、プーチン大統領の登場以後の北東アジア地域に対するロシアの積極的な外交姿勢を勘案すると、地域情勢を不安に陥れるというロシアのネガティブな影響力(spoiler)のみならず、地域の安定のための建設的な寄与も過小評価してはならない。

さらに、日ロ関係の将来を勘案すれば、日本政府が朝鮮半島の平和を論議するための多国間対話を促しつつロシアの排除を主張した場合、得るものよりも失うものの方が多いと予想される。むしろ多国間会議の再構成と関連して、ロシアとの協議を通じて、共同歩調を取る方が望ましい[註61]。

そして、6者会談を改めて強調する場合にも、日本は、既存の四者会談構成国の既得権を否認せず、建設的な貢献の可能性を示した方が良いであろう。また、北東アジア地域の安全保障の論議だけでなく、6者会談などの多国間フォーラムにおいては、朝鮮半島問題の安定化の速度にあわせて、地域における日本の安全保障面での役割など日本国内だけで論議した場合に、誤解を生じるおそれのある問題を議題に入れることで、日本の再武装に対する周辺諸国の誤解を払拭する機会にする方法も検討する必要がある。また、このような姿勢は、地域の安全保障論議に日本を参加させる必要性を知らしめる効果をもたらすことができる。

9. 北朝鮮に対する社会間接資本投資

以上、日本が、朝鮮半島に関して与えられた状況下、比較的注意深く接近した場合に考慮すべき事項などを考察してきた。ここからは、南北関係のたゆまぬ進展と、北朝鮮の前向きな姿勢に後押しされて、国際社会がより積極的に北朝鮮との接近を試みる場合の日本の選択について考えてみたい。

外交的・人道的な接触の拡大はさておき、日本が厳然たる影響力を持っている経済

分野において、日本が北朝鮮への協力や投資を計画する際、次の点を考慮しなければならない。

第一に、他の西側資本主義諸国が、北朝鮮に対する経済協力や投資で短期間の内に収益を上げるために、きわめて市場経済的なアプローチを試みるとしても、日本は、長期的な視点で日本の経済構造と密着できる(究極的には統一韓国と)構想を持って北朝鮮に進出することが望ましい。この点では、韓国の北朝鮮アプローチに近いものとなってしまうかもしれない。しかし、韓国とは異なり、日本は自国の経済力と、国際経済機関等を通じて動員できる資金力が大きいという点などが、大きな差異であると指摘されている[註62]。

第二に、韓国や北朝鮮を問わず、韓国民の心をつかむような経済活動を推進することが望ましい。これは、歴史的経緯によって、過去、長い間日韓関係が難しい関係にあり、これは次第に解消されなければならないという判断があるためである。

第三に、日本の国内企業や国民の支持を得られる事業に優先順位を置かなければならない。これは、民主社会において当然考慮されるべきことであると同時に、将来、朝鮮半島における経済活動と日本の経済を連繋させることが相互利益を図ることにつながるという経済的な計算の故でもある。もちろん、ここでは政治家らの支持も不可欠な要素である。

これらを勘案すると、日本がより積極的に北朝鮮に関与していく場合に、優先的に進出すべきは、北朝鮮内の社会間接資本分野であると思われる。その理由は、次の通りである。

第一に、社会間接資本に対する投資は、長い時間や多くの資本を要求される事業である。道路・港湾・鉄道・空港・発電所等を北朝鮮側の優先順位に従って推進することは避けられないであろうが、日本が当該分野に投資する場合、長時間掛かる事業であるという理由だけでも、今後の北朝鮮の行動に応じて投資の速度を調整できるという利点がある。言替えば、日本の北朝鮮に対する経済的接触を拡大する過程での安全装置であり、同時に外交的影響力として活用する余地がある。

第二に、社会間接資本は、総じて一般庶民の生活に便宜を提供する施設であるために、北朝鮮住民に日本に対する肯定的なイメージを与えることに役立つであろう。特に、日本の侵略の歴史や冷戦時代の日本の朝鮮半島政策等を理由に、日本に対する非難や否定的プロパガンダを続ける北朝鮮政府の犠牲になってきた北朝鮮住民たちに対して、日本に対する好意的な印象を植え付けることができる。これは、統一韓国と日本との関係

を念頭に置く時にも無視することのできない重要な問題である。

第三に、現在、積極的な対北朝鮮包容政策を推進する韓国政府は、独自の力では北朝鮮の社会間接資本への投資に耐え得る経済力を持ってはいない。日本政府に対して北朝鮮への関与を求めつづける理由もここにある。しかし、日本企業が北朝鮮側との経済関係を拡大する過程で、韓国企業の利害関係と衝突する可能性があり、この時、日本の北朝鮮に対する関与を強調してきた韓国政府の立場とは異なり、韓国内に日本の北朝鮮進出に対する否定的な見解が台頭する余地がある。

従って、日本政府は、短期的に韓国側と利害関係が衝突する分野や事業への投資をできるだけ抑制しながら、長期的に朝鮮半島との経済関係が拡大することで得られる利益を図る方向で政策を推進する方が有利であろう。ただし、社会間接資本への投資に対する韓国の反発や遺憾等を勘案するならば、分野別あるいは部分別に日韓両国の共同出資の形式を図る方法も考えられる。

第四に、社会間接資本への投資は、日本の国内政治の運用構造を勘案すると、政界や国内企業の支持を確保することが容易な分野であると思われる。日本の北朝鮮への投資過程で、日本企業の技術や機資材等を十分に活用すれば、日本経済にとってもプラスの波及効果を期待することができ、日本の北朝鮮への投資に対する一部国内の反発をなだめる大義名分も得られる。

以上に言及した社会間接資本への投資は、日朝国交正常化交渉の議題として公式に論議されうる案件であり、相当な金額に上る北朝鮮への投資は、日朝政府間の公式の合意なしに推進することができない案件でもある。

また、これと関連して日本政府が考慮し得る投資分野は、北朝鮮のエネルギー分野の改良あるいは新規事業であろう。北朝鮮のエネルギー難は、食糧不足とともに最も大きな問題と認識されている。それだけ日本が北朝鮮に対する上でレバレッジの効果が大きい分野であり、北朝鮮住民に対して日本の寄与を示すことのできる案件でもある[註63]。

エネルギー分野の中でも、既に北朝鮮の核問題を解決する過程において合意した軽水炉建設事業に注目する必要がある。現在、軽水炉建設事業の日程は遅延し続けており、早くとも2007年に軽水炉1基が完工するものと予想されている。工事の遅延を巡って、北朝鮮側とKEDO側との摩擦もあったが、遅延の主要因には北朝鮮の武力挑発や軍事的脅威も含まれているという点を無視できない。

軽水炉事業の遅延と関連した問題の中で、軽水炉が完工する時までKEDOが北朝鮮

側に供給すると約束した年間50万トンの重油では、北朝鮮のエネルギー不足を解消できない点があげられる。これと関連して、エネルギー専門家は、長期間を要する軽水炉よりも、短期間の竣工でエネルギー生産に入ることができる火力発電所の工事を支援する方が良いという主張を展開したこともある[註64]。これは、北朝鮮側が拒否し続ける限り、実現の可能性が低い問題である。しかし、西側諸国の間に軽水炉事業とは別に北朝鮮側にエネルギー供給を行う意思があり、また財政支援が可能であればいくらかでも推進可能な事業であることは改めて言うまでもない[註65]。

第二に、軽水炉事業と関連して指摘されている問題は、軽水炉が完成したとしても、現在、北朝鮮国内の送電施設が老朽化し、発電した電気を送電できないということである。単純に送電の効率が落ちるだけでなく、原子炉の稼動のために供給される電気の送電や、外部の緊急事態発生時に原子炉を正常に稼動させるのに必要な電気の供給等と関係した危険性も無視できないということが専門家の中で指摘されており、北朝鮮の専門家もこの点について認めている[註66]。

これと関連して、北朝鮮側はKEDOとの協議の際のみならず、アメリカの政府関係者との協議の際に送電施設の取り替えについて支援を要請したことがあると言われている。おおよそ50億ドルが必要であると予想されるこの事業に財源調達を自ら申し出た国家はないが、軽水炉建設が完工する時点が近づくほど、この問題はより深刻になってくることは明らかである。

先に言及した通り、日本が北朝鮮の社会間接資本の分野に投資する意思を持って、これを対北朝鮮政策の一環として決定する場合、北朝鮮国内の送電施設の交換事業は合理的な選択になり得る。まず、1) 軽水炉の完工までに必要とされる7年以上という時間は、日本が北朝鮮との関係を、北朝鮮側の行動に応じて速度調整できる時間的余裕を与えるものである。また、2) 必要とされる50億ドル程度の財源は、日朝国交正常化の過程で北朝鮮への経済支援経費の一部に当てることができる。あわせて、3) KEDO側はもちろん、国際社会が憂慮している北朝鮮のエネルギー問題や軽水炉の安全問題等に関して日本が建設的な役割を果たすことに加えて、国際社会における日本の肯定的な地位を高めることができるという言外の役割も考えられる。

10. 在韓米軍と日本の対応

2000年6月の南北首脳会談以後に明らかになった両首脳間の対話の内容のうち、北東アジア

ア地域情勢の将来に関わる最も興味深い点は、北朝鮮の金正日国防委員長が、朝鮮半島の米軍駐留について(当分の間)問題にしないと発言したという事実である[註67]。内容の真偽を離れ、このような事実が韓国のマスコミに大きく報道されてからも北側が反発しないところを見ると、多少解釈上の違いはあっても、北朝鮮側が、過去とは異なり、在韓米軍の問題を当分の間問題にしないことが、自らの目標達成に役立つと判断した可能性が高い。そしてこれは、今後の南北関係はもちろん、アメリカの北朝鮮政策にも非常に大きな影響を及ぼすものとみられる。

南北首脳会談をはじめとして、その後の南北関係の急進展を見るアメリカ政府の猜疑心はかなりのものであったと言われる。歴史的な首脳会談が実現した事実を事前に通知されなかったのみならず、会談内容に対するブリーフィングさえ、かなり後になってからしか行われなかったという事実は、アメリカ政府にとって大きな衝撃であった。

しかし、1993年以来、北朝鮮の核問題に関わる北朝鮮との接触や交渉の過程で、構造的に韓国政府を差し置いて北朝鮮との交渉の主導権を行使してきたアメリカに対する、韓国政府や韓国民の感情を考慮すれば、アメリカを排除して南北首脳会談を実現させたという事実は、今回大きな自負心をもたらした。アメリカは、まさにその点を憂慮しており、今後の南北関係が急進展した場合、在韓米軍の規模や地位の変化も含めて、アメリカの北東アジア政策に影響を及ぼす事柄について、韓国政府の主張が次第に独自性を帯びてくる可能性も憂慮している。また、このような韓国側の要求にアメリカ政府が鈍感であった場合、韓国民の根深い民族的感情が反米性を帯び、それが拡大するのではないかと心配する声もある。

一方、北朝鮮が在韓米軍の問題を前面に出さないという話と(この解釈が事実であった場合だが)、アメリカを相手に平和協定を締結しようという既存の主張を放棄することとは別個の問題であると考えられる。対米平和協定を主張する北朝鮮側の論理は、朝鮮半島の軍事安保問題に関して実質的な主導権を握っている国はアメリカであり、米韓安保協定による北朝鮮への軍事的脅威を解消するためには、アメリカと平和協定を結ばなければならないということである。

しかし、朝鮮半島の平和を研究してきた専門家らは、米朝平和協定が締結された場合、北朝鮮は在韓米軍の存在理由を必ず問題にするであろうし、これは、韓国とアメリカの双方にとって簡単には受け入れられない問題であると指摘している。

筆者が見るところ、南北関係の改善と在韓米軍の将来という問題は密接に関係してい

る。南北間に和解と協力の雰囲気維持され、朝鮮半島問題の当事者間に対話と協力体制が構造的に定着した場合(すなわち北朝鮮からの軍事的脅威が大きく減少した場合)、韓国内には在韓米軍の役割・規模・地位等に関する論議が自然と台頭してくるであろう。

アメリカ政府は、2000年度の南北関係の改善の風潮と関連して、今後の在韓米軍の地位に関する問題をアメリカの北東アジア戦略の面から再検討し始めたといわれる^[註68]。もちろんこの問題は、クリントン政権発足以後、アメリカ政府の北東アジア戦略を再検討する中で準備された、いわゆる「ナイレポート(Nye Report)」でも論じられている。しかし、過去7、8年間は、北朝鮮の核問題やミサイルの脅威等の明らかな安保脅威のために、在韓米軍の将来を論ずる状況ではなかっただけである。

既に異なる側面から在韓米軍の将来を論議する状況が到来しているという声もあり、アメリカ政府のみならず、日本の関心や注目も必要である。なぜなら、アメリカの政策立案者の大部分が在韓米軍を在日米軍の延長線で認識しており、在韓米軍の地位の変化は、在日米軍の地位にも影響を及ぼさざるを得ないという理解が広く共有されているからである。

言替えば、在韓米軍を部分的に撤収した場合、撤収した米軍兵力を再配置する地域の選定や統帥権の移転のみならず、北東アジア地域全体に対するアメリカの戦略の再調整に伴い、在日米軍の役割の変化が避けられなくなるであろう。

一方、韓国内からは在日米軍と在韓米軍の役割や用途に関して別途の認識を持つ必要があるという主張もある。これは、在日米軍の延長線上での在韓米軍の役割ではなく、アメリカの北東アジア政策全般の一部分として在韓米軍が持つ戦略的な意味を再定義する必要があるという考えである。このような主張は、南北関係が改善の方向で展開された場合はもちろん、そうでない場合にも在韓米軍の存在は、多分に米中関係の次元で独自の意味を持つという判断に基づいているものと見られる。また、統一韓国とアメリカとの関係を念頭に置いた場合にも、在韓米軍の新たな役割の規定が必要だということである。

さらに、アメリカ政府の東アジア政策における、朝鮮半島の重要性を高める必要があるという考えも作用したようである。ともかく、現状だけでなく、統一韓国とアメリカの関係を念頭に置いた場合にも在韓米軍の地位や役割に対する再検討がどのようなケースであれ迫られるものとみられる。そしてその時、日本への影響もまた非常に大きいものであり、それに備えておく必要がある。

[3] その他注目すべき諸問題

1. 日本の国内政治と北朝鮮

日朝関係の研究者らは、日本の大物政治家の中で、かなりの数が北朝鮮問題に少なからず関与しているという事実には驚かされる。これにはいくつかの解釈ができる。

まず、日本の対外関係で、(ロシアとの関係において)北方四島の返還問題が日本の国益面のみならず、日本国民の自尊心の回復という面において重要であるとすれば、北朝鮮との関係正常化は、過去の歴史を清算するために最後に残された外交課題であると言える。

しかし、ロシア問題とは異なり、北朝鮮との問題は、在日韓国・朝鮮人(朝鮮総連系の人々を含む)の政治的影響力や資金動員力に関連し、一部の日本の政治家にとって無視できない利益団体として存在しているという点で、日本の国内政治とより密接に関連している。

さらに、日本の対外関係において、北朝鮮政策ほど国内政治的な要因が大きく作用した例はなく、日本の外務省主導の対外関係や交渉に際して、与野党を問わず日本の政治家の圧力が大きく作用した例もないであろう。従って、日本の朝鮮半島問題の専門家の中には、日本の外務省が当然主導すべき北朝鮮政策や交渉で、重鎮の政治家らが深く関与し、圧力をかけることが、日本の国益に合った政策を実現する上で障害になっていると主張する者もいる[註69]。

ともかく、この40年余りの間、日本に対して北朝鮮が国交正常化を提示した例は、1955年2月の「南日声明」、1971年9月の金日成首相(当時)の提議、及び1990年の自民党・社会党合同訪朝団に対する金容淳の提議等を挙げることができる。過去の日朝の接触に関しては、先に言及した通りであるので、ここでは省略する。ただし、当時の政府自民党と社会党の間の力学関係が、90年代に入ってどのように変わったかのみを整理してみる。これは、現在まで有効であるという点にかんがみれば、参考にするだけの価値があるからである。

要するに、1955年、1971年当時において、自民党政権を一方に、また社会党をもう一方として、両者の間の北朝鮮政策は相反するものであった。即ち、政府自民党は既存の政策、即ちアメリカの北東アジア政策の枠組みの中で韓国との関係を優先する政策を基礎に、北朝鮮との関係拡大を図った。これに対して社会党は、政府の韓国本位政策に反発し、また国民に対して党の革新性を誇示するために親北朝鮮政策、ひいては北朝鮮一辺倒の政策に執着した。その結果、政府自民党と社会党は、北朝鮮政策を巡り、衝突と摩擦を繰り返さざるを得なかった。それにもかかわらず、両勢力は、北朝鮮との国交

正常化を達成しようという切実な意図がなかった点で共通しており、このため、国交正常化を促す北朝鮮側の提案が政府間交渉にまで発展することはなかった。

一方、1990年に、金容淳が国交正常化を提案した時は、状況が大きく変わり、政府自民党と社会党は、既存の北朝鮮政策を維持しつつも、国交正常化交渉をはじめの必要性について共感するようになった。そして、過去の対立関係を脱して協調関係を持つことのできる機会を模索するに至った。1991年から第二次世界大戦以後、初めて日朝国交正常化交渉が始められたことも、このような背景によって可能であったと見られる[註70]。

今後の日朝国交正常化交渉の過程でも、与野党間に醸成された、部分的な協力の雰囲気は維持されるであろう。しかし、過去に国交正常化の大きな枠組みが定められていなかった当時の国内政治勢力間の緊張や協力関係の交差とは異なり、既に交渉の過程に突入した状況において政治家や各政治勢力が見せる行動は、具体的な議題を巡る対立や立場の差異になる可能性がある。例えば、日本人拉致問題を巡る各党の立場の違い、北朝鮮のミサイル脅威に対する認識や対応手段を巡る見解の違い、北朝鮮との経済関係を徐々に拡大する場合に表れる立場の違い等が、日本の対北朝鮮関係の将来に影響を及ぼす国内政治勢力として露呈する可能性も見過ごすことができない。

他方、日本の政治家による、最近の一連の不祥事や、政権政党である自民党内部の改革が遅々として進まない現実等は、日本政治の指導力によって対外政策の進展や転換を期待するのは困難であるという主張を裏付けるものである。

2. 韓国民の対日感情

日本と韓国の歴史的関係を理解する人々は、東アジアの将来を論じる時、日韓関係のあり方が地域の安定や平和にとって非常に重要であるという点を度々強調する。また、日本の朝鮮半島専門家らもまた、今後の日本の東アジア政策において、朝鮮半島情勢や韓国との関係が少なからず圧力として作用するであろうという点を否認できない。

このような見解を持つ彼らの共通点は、韓国民が日本の朝鮮半島政策にかなり敏感な反応を示し、これは日本の対北朝鮮関係においても例外ではないという点を指摘していることである。また、過去に韓国内の政治において占めていた日本の存在、言替えれば、国内政治向けに韓国の対日感情を利用して来た事例が少なくなかった点を勘案すると、日本の朝鮮半島政策の決定過程において、韓国民の対日感情を注意深く見極める必要がある。

さらに、南北首脳会談以後、北朝鮮に対する韓国民の見方が相当変化しているという点を勘案すると、北朝鮮に対する日本の政策決定過程においてもまた、韓国民の対日感情は、無視できない問題であると思う。その上、北朝鮮は、公式媒体を通じて日本に対する非難を続けている点、日朝国交正常化の交渉過程で、過去の歴史に関して日本を姿勢転換を強く求め、日本側の賠償を要求していることについて、韓国民がこれを肯定的に受け入れているという点も見過ごすことはできない[註71]。

日韓関係は、韓国の金大中政権発足以後、1998年10月の金大統領の訪日と、その後の日本文化開放等、韓国側の前向きな姿勢に助けられて、急速に改善してはいる。しかし、日本国内の歴史教科書問題・在日韓国人の参政権問題など、過去の歴史に関連した諸事案を処理する中で日本政府が見せる曖昧な姿勢は、韓国のマスコミを通じて韓国民に否定的に映っている(これに同調する日本の知識人も少なくない)。

問題は、このような韓国民の対日感情が、日本の対外政策、特に北朝鮮政策や東アジア政策、さらには日本の国連安保理理事国への加入等の国際問題に対する韓国政府の立場を決定する際に否定的な影響を及ぼすという事実である。韓国政府あるいは政治指導者が、韓国民の感情を無視したまま、あるいは世論をなだめつつ、韓国に対する日本の比重や日韓関係の重要性を優先するのではないかということに期待するのは、当分無理だと思う。

一方、韓国民を対象とする世論調査の結果によると、朝鮮半島の周辺四強国、即ちアメリカ・日本・中国・ロシアの中で、中国が日本より好感されているという事実がある[註72]。これは、朝鮮半島の将来を念頭に置きつつ、東アジア政策を構想・推進しなければならない日本としては注目すべき現象である。これは、東アジア問題に関心を持っているアメリカの人々も常に憂慮している点である。アメリカの東アジア政策の両軸である日本と韓国との間の関係が円満である時、アメリカのアジア政策が維持されると考えるためである。

もちろん、朝鮮半島の将来と関連して、日本が行使できる実際の影響力(多分に経済力を土台にした)を勘案すると、日本が韓国民の対日感情に対して無関心でいることもできる。しかし、南北関係の進展過程において、韓国民の民族感情が一層表面に露呈される可能性を想定するならば、この部分に日本がより細心の配慮をしても失うものはないと思う。逆に、この問題を日本が疎かに扱ったり鈍感であった場合(多分に一部の日本の政治家による失言)、将来の日韓関係の難しさは、日本のアジア政策に少なからず負担になる可能性が高い。

現実に戻ってみると、北朝鮮政策を巡る韓国民の感情と関連して、日本が考慮すべき点は、次の二つであると思う。

まず、昨年の南北首脳会談以後、韓国内で造成された韓国民のプライドである。分断以後、自国の安全保障をアメリカに依存し、1993年に北朝鮮の核問題が台頭して以来、北朝鮮との交渉にアメリカを前面に立てざるを得なかった韓国は、他国の手助けなしに実現させた南北首脳会談に対して大きな自信を持つようになった。その後持続している南北朝鮮間の交流と協力の雰囲気や、離散家族の相互訪問など実質的な和解の兆しにもかかわらず、国内経済の困難と国内政局の混乱等は、対北朝鮮包容政策を推進する金大中政権の負担となっている[註73]。

このように、国内経済の状況と政府の北朝鮮政策に対する国民の支持度には相関関係があるが、国内状況とは関係なしに、アメリカや日本等の友好国の朝鮮半島政策が、政府の推進する方向と相容れない方向へと展開した場合、世論は、おおむね外国の姿勢を圧力と認識する傾向があるという点に注意する必要がある。さらに、アメリカにブッシュ共和党政権が発足した後、初期に示す北朝鮮政策が、過去に比べてより断固としており、相互主義を強調しつつ、韓国政府の既存の対北朝鮮包容政策と相容れない可能性を露呈しているという事実は、今後、韓国内で反米主義の動きを煽る余地を示すものだといえよう。

この場合、言替えば、米韓間の北朝鮮政策を巡る微妙な意見の違いが露呈し、韓国内の反米主義の声が高まった場合、日本は、韓国との関係や北朝鮮政策において非常に細心の注意を傾ける必要がある。日米同盟関係を前面に押し出し、過度にアメリカの立場に傾くという印象を与えることも日本としては望ましいことではないであろうし、その一方で(過去の経験に照らしてみればかなり非現実的ではあるが)、日本がアメリカの立場に反発し、韓国政府の対北朝鮮包容政策を積極的に支持することも、長期的な視点から望ましい選択ではない。

第二に、先に述べた日本の選択と関連して、日本は現在、または当分の間持続される韓国政府の対北朝鮮包容政策の速度や程度、またはこれに対する韓国民の支持を「過大評価」してはならないと思う。

南北首脳会談以後、韓国民が認識する対北朝鮮関係及び政策が過去とは異なって展開されているとは言え、政府の政策に対する国民の支持は、状況によって簡単に転換し得るという点を忘れてはならない。韓国内の経済事情の困難によって既にそのような兆しが現れており、今後、南北関係におけるハプニングだけでなく、韓国の政局の流れに

よって、世論は、常に浮き沈みを続ける。さらに、2002年12月の大統領選挙を前に、政府の北朝鮮政策に対する野党側の攻勢が強まるものと予想され、世論の行方もまたこれに影響を受けることは明らかである[註74]。

ところで、対北朝鮮政策と関連して、韓国内の世論が突然転換した場合、日本の北朝鮮政策同様に簡単に転換するものと予想することはできない。従って、日本は、韓国政府の対北朝鮮包容政策の方向には同調するが、実質的な意味での北朝鮮との接触拡大や、北朝鮮への投資等経済関係が深くなっていくことなどにおいては、韓国内の状況の変化を考慮して柔軟に対処できる程度の緩衝装置を用意しておくことが望ましい。

3. 米中関係

北東アジアの地域情勢に影響を及ぼす要因の中で、米中関係ほど重要なものはない。米中関係の変化によって、南北関係の発展する方向のみならず、日本政府の北朝鮮政策も影響を受ける可能性が高い。

もちろん、南北首脳会談以後の朝鮮半島情勢の行方は、アメリカでも中国でもなく、当事者である南北が主導しているという解釈がある。そして、このような解釈に全く根拠がない訳でもない。しかし、将来の朝鮮半島の変化とは、南北間の和解と協力の雰囲気のみならず、地域の安定と平和を保障する構造的変化を意味するのだとすれば、アメリカと中国の東アジア政策や米中関係の性格が非常に大きな影響を及ぼすことは明らかである。

少なくとも、朝鮮半島問題を巡るアメリカと中国の関係は、ここ数年間、協力関係にあったと見ることができる。北朝鮮の核兵器開発やミサイル問題等、大量破壊兵器(WMD)の抑止において、両国は共同歩調を取っていたのであり、朝鮮半島問題の当事者である南北間の対話を支持することが地域の安定と平和、自国の利益とも一致するという判断の下に、南北対話を支持してきた。朝鮮半島の平和論議のための四国会談もまた、このような共通の立場の上において可能であったということである。

このような両国間の協力の雰囲気は、今後、様々な面においての変化を示唆している。

そのなかでも、最も重要な変化を示しているのは、南北首脳会談以後続いている朝鮮半島内の和解と協力の雰囲気である。アメリカ・中国を含む国際社会の全てから支持されている南北当事者間の対話が持続される限り、そして、韓国政府が北朝鮮との実質的な協力の姿勢を堅持しつつ、朝鮮半島問題の当事者が解決の領域を拡大していく限り、

周辺諸国の介入の余地は小さくならざるを得ない。

例を挙げれば、北朝鮮の金正日国防委員長は中国を二度も訪問し、去る1月の上海訪問では中国式の経済開放等に関心を表明するなど、過去の同盟国との連帯を強調している。また、2001年8月のロシア訪問で、ロシアとのつながりもまた強化される兆しを見せているが、韓国との関係もまた、北朝鮮には新たな利益をもたらしうるものと位置付けられている。従って、北朝鮮は、過去の同盟国との関係のみならず、韓国との関係においても利益を図ることのできる余地を確認しており、韓国との実質的な対話なしには西側諸国との関係拡大が簡単には計れないという事実も理解していると思う。

他方、北朝鮮から見れば、中国の開放事例は無視できない経験として受け入れられるものであり、今後、北朝鮮が経済開放と改革の道に進むとすれば、北朝鮮に対する中国の圧力はさらに強まるものと予想される。

一方、アメリカのブッシュ政権の対北朝鮮政策は、過去のクリントン政権に比べ相互主義を前面に押し出した「力の外交」を繰り広げる可能性が大きい。コーリン・パウエル国務長官は、上院承認公聴会において、北朝鮮へのアメリカ政府の見かたを明らかにしたことがあり、北朝鮮は、パウエル長官の発言を聞いて米政府を非難したことがある[註75]。これは、昨年下半年、クリントン政権と北朝鮮との間で高級官僚の交換訪問が実現し、アメリカ大統領の北朝鮮訪問まで議論された状況とは雰囲気が大きく異なるものである。

もちろん、アメリカ政府は北朝鮮のミサイル開発や輸出等、アメリカの関心事項と関連した対話と交渉を続けるであろう。しかし、北朝鮮と中国の密着を見る視点は、行き違いになるのではないか。即ち、北朝鮮が中国式の経済開放の経験によって、北朝鮮自らの経済や社会の運営に柔軟性を導入した場合、これを肯定的に判断してこれに相応しい措置をとるであろうが、金正日国防委員長の中国訪問の背景の一つとして理解されている中国と北朝鮮間の同盟強化(特に安保問題において)という側面では警戒を緩めることはないものと見られる。

このように、北朝鮮との関係を巡って、中国とアメリカの立場が、ここ数年間とは異なり、構造的な変化の可能性を示す中、アメリカ政府のNMD開発は、米中両国関係の障害物として残る見通しである。これについては、北朝鮮もまた中国やロシア等と同じ歩調を取りつつ、アメリカ政府を非難しているだけに、アメリカ政府のNMD開発や地域的な防衛体制であるTMD開発に参加している日本政府としては、アメリカや中国等との関係のみならず、今後、北朝鮮との関係正常化を図る過程においても注意する必要がある。

他方、日本政府としては、以上に述べた米中間の潜在的な軋轢と関連し、韓国政府がとる立場もまた鋭意注視すべきであろう。昨年6月の南北首脳会談直後、アメリカ政府は米韓間の事前協議、あるいは通知なしに進められた会談に当惑を示す一方、首脳会談に関与した韓国政府内の高級官僚らは、独自に実現させた会談に相当な自負心を持っていた[註76]。

また、会談直後に中国政府は(アメリカ政府の曖昧な反応とは異なり)、南北当事者間の対話に積極的な支持を表明することによって韓国民に好感された。今後、アメリカと中国の朝鮮半島政策と関連して、アメリカのブッシュ政権の北朝鮮政策が、曖昧な姿勢で臨みつつ北朝鮮への関与に積極性を見せないのに対して、中国が北朝鮮の経済開放支援に積極的になった場合、中国やアメリカを見る韓国民の感情にも少なからず影響を及ぼすものと予想される。さらに(可能性は大きくないと思うが)アメリカ政府が韓国の北朝鮮政策の推進方向や速度等に異論を示して、ブレーキを掛けているという印象を与えた場合、韓国内の反米感情を刺激する可能性もあるという点を見過ごしてはならない。

このような点を考慮するならば、日本は、アメリカ政府の北朝鮮政策の転換過程や、中国と北朝鮮の接近関係がどう発展するか、及び韓国民の反応等に注目しつつ、アメリカ、中国及び朝鮮半島に対する立場を整理するべきであろう。

[第4章]

日本が選択しうる政策

[1] 北朝鮮政策のジレンマ

日本が直面している北朝鮮政策の難しさは、当事国である韓国と北朝鮮が重視している相手としてのアメリカが感じているジレンマの延長線上で理解できる。これに加え、日本特有の難しさもある。

日・米・韓三国が共通に抱えている北朝鮮政策の難しさは、その相手である北朝鮮の体制の性格に由来する。中でも半世紀に亘って堅持されてきた軍部優位の統治方式、軍部の支持を基礎とする北朝鮮指導部の政権及び体制維持の当為性、統制された社会が抱えている開放と改革の限界、赤化統一(共産化統一)を人民に教化してきた北朝鮮政権が受け入れる"変身努力"の二律背反性等をまず挙げることができる。その上、主体思想に基づく独自の発展戦略が失敗したことによる総体的な難局のため、時間が経つほど体制競争の相手である韓国との国力の格差は広がるのを避けられないという切迫感を経験している。

結局、北側としては、国力の格差が広がる韓国や、韓国の安保同盟国である超強大国のアメリカを同時に相手にする際に、軍事的脅威という唯一の影響力を簡単には放棄できないという分析に合理性があると言わざるを得ない。北朝鮮の実体のある恐喝(blackmailing)、即ち軍事的脅威を漸進的に無力化させつつ、北朝鮮を国際社会の責任ある一員へと誘導することが、西側社会が抱える共通の課題であると言わざるを得ない。従って、韓国政府が推進している南北間の和解と協力の雰囲気醸成もまた、軍事的脅威の解消に並ぶものでなければ、朝鮮半島の究極的な平和と安定、そして分断の解消という目標達成と相反するものにならざるを得ない。

そのためには、時には北朝鮮との包括的協議が避けられない場合もあり、非対称的な相互主義に基づいて北朝鮮の機嫌を取る措置も必要であろう。しかし、韓国と西側社会の体制優位を貫徹すべきであるという当為性を放棄してはならない。即ち、韓国政府の対北朝鮮包容政策が、軍事・安保的側面の実質的な措置と並行されなければ、韓民族の将来に役立たないばかりでなく、国際社会の支持を得ることも難しくなるであろう。

一方、日本が抱えているジレンマは、朝鮮半島の人民との歴史的関係という特殊性や、北朝鮮に実在する軍事的脅威や国内世論を集約しなければならない政府の責任、ここ数年間経験している政治指導力の不足等が相まって作り出した結果である。また、北朝鮮に対して日本だけが持っている影響力が、時には日本の北朝鮮政策の立案や推進に負担となり得るという現実も日本が直面しているジレンマの一つである。

結局、北朝鮮の核問題が噴出した1993年以後の数年間に朝鮮半島で繰り広げられた諸事件が問題を根本的に解決したというよりは、誹謗策によってさらに複雑になり、解くことの難しい問題を引き起こしたという事実を直視するべきであろう。そして、もう少し長期的な戦略的構図の下で、日本の国家目標と戦略に対する冷静な判断に基づいた北朝鮮政策を構想するべきである。

[2] 政策の基本方針

日本の北朝鮮政策の構想と推進における基本方向は、朝鮮半島の統一過程における日韓関係と日朝関係、将来の統一韓国と日本との関係、北東アジア地域において日本が期待される役割、及び国際社会における日本の将来の地位や役割などを考慮して設定されなければならない。すなわち以下の通りである。

- ① 統一以前に韓国及び北朝鮮が日本の安全保障への脅威になってはならない。
- ② 北朝鮮政策は、北東アジア地域の安定と平和に寄与する方向で進められなければならない。
- ③ 統一以前、及び統一以後の朝鮮半島は、北東アジア地域における日本の役割の増大や地位向上の障害になってはならず、可能ならば日本のこのような努力に対する支持勢力になるべきである。
- ④ 日本の北朝鮮政策の推進過程で、韓国側との摩擦を最小限化するが、北朝鮮政策によって、日米安保同盟関係の基礎が損なわれるケースをできる限り排除する（日米安保同盟関係と日本の朝鮮半島政策の調和を計る）。
- ⑤ 北朝鮮政策を進める上で、日本が採る措置が国際社会の日本のイメージや地位にプラスに作用するようにする。
- ⑥ 統一以後の朝鮮半島は、できる限り日本と緊密な関係を維持できるようにし、少なくとも敵対関係に発展する可能性を事前に排除する。

[3] 具体的な政策課題

上述した政策の基本的な方向に従って、日本が推進すべき政策課題を整理すると、次の通りである。

1. 北朝鮮の軍事的脅威の抑止と排除のための戦略

核問題再発の素地を無視できず

朝鮮半島に冷戦解消の気配がうかがわれるからと言って、日本に対する軍事的脅威が直ちに減少するわけではない。日本が北朝鮮の軍事的脅威を口実に軍事力を強化しようとしているという周辺諸国の憂慮と関連して、事実に対する検証を離れて疑惑自体を完全に解消するのは難しいことである。また、信頼できるだけの軍備統制や検証体制が稼動しない限り、北東アジア地域で相手側の軍事力増強を見る猜疑心は簡単に解消されはしないであろう。

現状最も深刻な疑惑は、長期的な視点から指摘される日本と中国の間の競争、そして東アジア地域に対するアメリカの戦略と同盟関係を見つめる中国の猜疑心(特にTMD構想と関連して)などを挙げるができる。特に、北朝鮮の軍事的脅威は、冷戦時代に北朝鮮が見せた挑発行為や、北朝鮮の社会に占める軍部の比重と役割を勘案すれば(すなわち、兵営国家<garrison state>としての北朝鮮)、そして依然として予測が難しい不透明な北朝鮮社会を想定するならば、それが地域において最も不安定な軍事的脅威になっていることは事実である[註77]。

まず、ここ数年間活動が凍結されているとは言え、再開される可能性を無視できない北朝鮮の核兵器開発問題である。1994年の米朝基本合意に対する関連諸国の遵守の意志あるいは具体的な実践は、多分に北朝鮮の行動によって左右されるものと予想される。現在の朝鮮半島内における南北和解や協力の雰囲気と、北朝鮮の金正日国防委員長の変化の姿勢などを勘案すると、北朝鮮の核活動が再び表面化する可能性は大きくないであろう。しかし、1998年7、8月頃からアメリカ等国際社会の関心や憂慮を集め、2年余りの間北朝鮮を西側諸国が否定的に見る原因を提供していた北朝鮮の金倉里(クムチャンリ)での核開発再開疑惑のような事例は、いつでも再発する余地がある。

さらに、北朝鮮が1994年の米朝基本合意に注目し、基本合意に記された2003年の軽水炉建設の遅延をアメリカの約束違反であると主張し、それ相応の補償を要求した場合、アメリカ政府やKEDO側の反論にもかかわらず核活動凍結の解除を警告するなど、北朝

鮮が採る措置が、朝鮮半島に再び緊張を引き起こす可能性は、今もなお存在している[註78]。

第二に、軽水炉建設と関連して、軽水炉が果して当初のアメリカ等の主張通り、北朝鮮がプルトニウムを生産する可能性を低下させることにつながるものであるか否かを巡って、専門家グループが論議し続けている[註79]。こうした論議が最近になって再び浮上しているのは、事業の完成が具体的に目に見えてきている一方、ブッシュ政権の一部では、軽水炉の問題点を巡って異義を提起する声が台頭しているためである。

また、軽水炉の完工のために、ある段階でアメリカ政府と北朝鮮間のエネルギー協定の締結は避けられないが、ブッシュ政権の北朝鮮政策が民主党政権に比べて硬直するものという展望に立てば、これに関して少なからず論議が出るのが予想される。もちろん、アメリカのパウエル国務長官は、アメリカが北朝鮮と合意した1994年の基本合意は遵守するという意思を明らかにしたが、当初から解釈上の問題点を残した合意文であるだけに、履行過程での摩擦を排除することはできない。

これは、北朝鮮の核問題が再び厄介な問題となることを意味するものであり、日本も韓国もアメリカの対応に依存せざるを得ないが、日本もそれなりの対策を用意する必要がある。しかし、日本の政策のうち、核問題と関連した部分は国内的にも対外的にも極めて敏感な問題だけに、日本政府の立場が整理されたとしても、アメリカに向けて自国の立場を伝えることや協議をすること以上の案にはなり得ないと思われる。

異なる側面からアプローチすべきミサイル脅威

北朝鮮のミサイル脅威に対しては、核の脅威とは少し異なる側面から迫る必要がある。

核活動とは異なり、国際的に強力で規制する手段や名分がさほどなく、インド・パキスタン・イラン・リビア・エジプト・シリア等、類似状況にある国家が多いためである。この点を勘案するならば、日本としても北朝鮮のミサイル開発や配備の実態を確認できない状況で、ミサイル脅威の解消問題を日朝国交正常化交渉の議題にはするが、透明性の向上、及び開発と(日本を目標にしない水準の)再配置等に焦点をあわせ、透明性の確保を通じた事実確認を代価に、経済的な報償の方法を検討することが望ましい。

また、アメリカ政府が注視する長距離ミサイルの開発及び実験等とは別に、日本が脅威を感じている中距離ミサイルや、既に配置されているノドンミサイルの脅威解消に交渉の焦点をあわせるべきであろう。しかし先に述べた通り、北朝鮮の主権事項であるミサイルの開発及び配備を根源的に除去する方法はないと思われる。従って、これに対

する最も強力かつ効率的な対策は、日本が自ら北朝鮮のミサイル脅威に対応するためにミサイル体制を開発及び配備することであろう。ここでいうミサイル体制とは、当面は防衛的概念のものにならざるを得ないが、地域情勢や日本国内の世論の行方によって、次第に反撃の意味を含んだ準攻撃的ミサイル体制までを含まざるを得なくなるものと思われる。

これに関連して、日本国内でも攻撃的性格のミサイル体制の保有あるいはその可能性に異議を唱えている者もあり、周辺諸国もまた日本の再武装に関する強力な反発が予想される。しかし、これは北朝鮮におけるミサイル脅威を解消するための(多分にアメリカと北朝鮮間の)交渉の進展過程において、そして日朝関係の正常化の過程において決定される問題であるだけに、日本としては、アメリカと韓国等に対して、自主防衛力の次元での実質的な代案を模索する必要性を強調することによって、北朝鮮の軍事的脅威に対する日本の憂慮を充分に明らかにする必要がある。また、アメリカと韓国、さらには中国やロシア等が、北朝鮮のミサイル脅威の問題を疎かに扱う場合に、日本は自主的な代案を模索することが不可避であることを強調することにより、今後、軍事分野における日本の選択の余地を広げておく必要もあると思われる。

一方、アメリカが日本の参加と協力を強く求めているTMDもまた、この構想に反対しているロシア、中国、及び北朝鮮や欧州諸国とは異なり、日本としてはそれなりに立場を整理する必要がある。さらに、立場を整理して国際社会と国民を対象にした周知活動を行うことによって、特に、最近になって北朝鮮との国交樹立に至った欧州諸国に、ミサイル脅威を除去するために北朝鮮に圧力を行使するよう求める積極的な姿勢を取ることが望ましい[註80]。

アメリカのブッシュ政権がNMD構想を強く推進する限り、日本がTMD開発に消極的な姿勢を取ることは難しいであろう。さらに、日本としては、TMD開発や配置に参加することで、自国の技術供与のみならず先端技術を移転できる利点もある。あわせて、北朝鮮との国交正常化の過程のみならず、中国の軍事現代化計画と関連してとれる代案の中で、現在はTMDに匹敵するものはないと見られる。

友好国間の合同軍事演習は持続的に

北朝鮮の変化を導き出すための包容政策とは別に、変化を拒否したまま高圧的な軍事脅威政策を固守する北朝鮮国内のグループを標的にした行動の一つとして、日・米・韓及

びオーストラリア等が参加する既存の合同軍事演習等は持続するべきである。もちろん、北朝鮮がその姿勢を変化させる兆しが見えた場合は、北朝鮮を潜在的な敵国とする軍事演習の規模や回数等を調整する必要がある。しかし、友好国間の北朝鮮に関する情報交流及び急変事態等を念頭に置いた訓練は、北朝鮮の反発とは関係なく持続されるべきである。

2. 地域の平和と安定のための大量破壊兵器(WMD)拡散抑止戦略

北東アジア地域の平和と安定は、日本が継続して堅持すべき外交政策目標の一つであり、日本の寄与は、これまでの経済的側面における努力を除けば、多者間安保協議体構想やWMD拡散抑止の側面から考慮される。これに関して日本政府が既に採った措置もあるが、朝鮮半島情勢の変化に相応しいアプローチ方法が必要であろう。

多者間安保協議体構想の積極的な推進

朝鮮半島情勢の変化が当事者である南北の主導で展開されている状況で、周辺諸国の関与は慎重に推進されなければならない。しかし、韓国内のみならず、アメリカ政府の北朝鮮政策担当者の間で、従前の和解と協力の雰囲気醸成のための非政治的接近を越え、軍事・安全保障の側面から平和定着のための合意や、制度的装置を用意する必要性が次第に強調されてきている。

これに関して、韓国政府は、まず南北間でこの問題を論議し、できれば当事者間で合意した後、関連諸国や国際連合等の国際機関が保障する方式を選んでいる。どのような手順で推進されようが、ある段階からは周辺の関連諸国の参加と合意が必須である。

日本政府は、既存の四者会談、即ち南北朝鮮とアメリカ・中国が参加する朝鮮半島の平和論議に日本が参加すべきであると主張してきたが、既存の四者会談が効率的に運用されていなかったために、参加国を増やす切実感が欠如していたことは事実である。しかし、四者会談の復活とは関係なく、南北朝鮮の間で軍事・安保問題が論議される可能性が高まる一方、朝鮮半島問題に対するロシアの積極的な外交姿勢が表面化している状況から、日本もまた積極性を見せる必要がある。

少なくとも、北東アジアの安保状況を論議する機会あるいは窓口から日本を排除したまま、ロシアだけが新たに参加する方法は、現実的問題として既存の参加国だけではなく国際社会の支持を得ることが難しいものと予想される。同様に、ロシアを排除したまま日本だけが追加で参加する方法もまた予想し難い。結局、日本が朝鮮半島の平和、

あるいは北東アジアの安定と平和の論議に参加するためには、ロシアと協調することが現実性の高い方法であろうと考えられる。さらに、ロシアの外交的姿勢にかんがみれば、ロシア側との緊密な協議を通じて朝鮮半島の平和論議に参加できる機会を捕らえることが望ましい。

ただし、その際に既存の四者会談の形態をどのような方式に変えるのかに対する具体的な代案を持って臨む必要がある。言替えれば、「2+2+2」の方式を主張するのか、それとも「4+2」方式を選ぶのかその立場を決めるべきである。前者は、現在、韓国政府が選んでいる「2+2」形式の延長線上で考えられる方法であり、後者は既存の四者会談方式であると同時に、アメリカや中国等が選ぶ形式の拡大版として主張できるものである。

これに加えて、四者会談を6者会談に変えることが良いのか(またそれによって実現の可能性が高まるのか)、それとも、現在の四者会談にロシアと共にオブザーバーとして参加した後、徐々に正式加盟国としての資格を得る方が良いのかを熟考してみるべきであろう。また、このためにアメリカや韓国政府との緊密な協議が必要であり、既存の日・米・韓三国間のTCOGの窓口を動員する方法とともに、アメリカや韓国等との二者間の窓口を通じて日本側の見解を伝え、相手国の反応を打診することが望ましい。

この場合、これらの協議に臨む日本の立場と論理を整理する必要がある部分、まず、今後の朝鮮半島と北東アジアの安定と平和は、単に軍事・安保的側面における論議だけでは、制度的に定着させることが難しいものであり、経済的な側面からもまた、経済支援という"ニンジン"(carrot、誘因)を提供できる日本の参加と役割が必要であるという点を明確にする必要がある。

第二に、北朝鮮の軍事的脅威を解消する方法の一つとして、北朝鮮に対する周辺諸国の安全確保(security assurances)を考慮した場合、日本を含んだ6者会談の構図が適切であるという点も、日本側が立場を整理するのに役立つであろう[註81]。

第三に、北朝鮮に関与しないままで地域の平和と安定を図ることが現実的に不可能であるという点と、北朝鮮に関与する上で日本の(国交正常化交渉等の)参加の重要性を勘案すれば地域の平和と安定という多者間の問題と日朝国交正常化という二者間の問題の調和もまた重要であるという点を白日のもととする必要がある。言替えれば、日本が北朝鮮との国交正常化交渉を順調に進められなければ、地域の安定と平和のための北朝鮮側の協力を期待することができないために、多国間の平和論議から日本を排除することは望ましくないという点を強調する余地があるのである。

WMD拡散抑止のためのイニシアチブの提議

核兵器やミサイル等、WMDの拡散防止問題に関して日本が採り得る立場には、非常に強い大義名分が存在する。まず、日本の外交活動が平和憲法が規定していることに忠実であるという理由だけでも、国際社会に向けて正当な声をあげる余地がある。

しかし、現実の厳しい国際政治では、WMDに関して自国が行使できる実質的なレバレッジなくしては問題の解決に影響力を行使できないことも事実である。もちろん、日本が平和目的で保有している使用済核燃料や、先端技術の進歩に伴うミサイル等の現代的兵器開発の実力のみならず、実際に自衛隊を維持するために支出している予算規模等にかんがみれば、軍事的な側面での日本の潜在力を無視することはできない。

問題は、北朝鮮の核やミサイル脅威に対応する実質的手段が(少なくとも公式には)欠如しているというのが日本の現実だということにある。しかし、このような現実、言換えれば、「実質的脅威に直面しており、対応手段を開発する力量を保有しつつも、実際に行使できる手段を自ら放棄した日本の現実」を勘案すると、日本は国際社会に対し、あるいはもっと現実的に言えば、北東アジアに対してWMD拡散防止のための外交イニシアチブを提起する立場にいと考えられる。

北東アジア非核地帯化構想は、既に一般にも紹介されたことがあり[註82]、様々な構想が、結局、中国、ロシア、及び東アジア地域に利害関係を持っているアメリカ等、既存の核保有国家の各兵器開発計画を凍結したまま徐々に縮小していく方法や、ミサイル、特に長距離ミサイル開発や配備を抑止する方法に焦点をあわせている。しかし、現実的には、これら核保有国家間のWMD論議に日本が行使できる外交的な影響力に限界がある。従って、日本にとって直接的な脅威になっている北朝鮮のWMD開発や配備の抑止に焦点を合わせる構想を開発して、関連諸国の関心を促す方法がより実現の可能性が高いと思う。

現在、実質的にアメリカの核の傘に安全保障を依存している日本が、WMDに関するあらゆる構想でのアメリカの立場を無視することはできないであろう。しかし、核兵器の規制に対する日本の明確な立場は、日米安保同盟関係を阻害する要素ではない。また、アメリカ政府も日本を独立の実体として認めつつ、日本自らが独自の核戦略や核統制構想を持っているという事実を理解すべきだという主張もある[註83]。

さらに、インド・パキスタン等、西アジアの各国が核保有国家に仲間入りする中で、北朝鮮とパキスタン間のミサイル技術交流等、日本が目する北朝鮮のWMD開発に西アジアの各国まで関連が及んでいるだけに、日本が構想するWMD拡散防止の方策にはこの

ような問題も考慮すべきであろう。

3. 北東アジア地域内における日本の地位向上と政策調整

日本の北朝鮮政策は、先に述べたように、北東アジア地域内における日本の役割や地位を高めるよう考慮されるべきである。ところで、北東アジア地域を念頭に置いた日本の役割の増大は、いくつかの側面からとらえることができる。

まず、既に日本の外交政策の一環として活用してきた政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)の継続に加え、ODA資金の効率的な管理方を模索するべきであろう。さらに、今後、北朝鮮を対象にした外交領域が拡大する過程で活用できる方を模索する必要がある。

北東アジア安保論議センターの提議：透明性を高めることが核心

また、WMD拡散抑止のための日本の外交イニシアチブと共に、これを裏付ける技術や経済的報償策などを論議できる実質的な国家が日本である。北東アジア地域の安定と平和を論議するための日本を含めた多国間協議体構想の提案は先に言及したが、これを実質的に支えることができる研究センター、または資料共有センターのような多国間機構、ないし協議体を構想・提起して、これを機能的に支援できる事務局を日本に設置することで、日本は北東アジア地域の安定と平和のための実質的な役割を担うことができる。

また、WMD抑止に関して、国際原子力機関(IAEA)のような機能を行行使する多国間機構を北東アジア地域に設置するための外交努力を行うことも検討してみる必要がある。これは地域内各国間の軍事・安保論議の透明性を高め、多国間安保協議体が発足した場合、これを実質的に支援する役割を果たすことが可能であろう。この二つの機能を一つにして、多国間安保協議体の傘下機関として運用することもできるであろう。結局は、北東アジア安保の将来は、地域内諸国間の信頼構築にかかっており、相互信頼の出発点は、相手側に対する議論の透明性を高めることにあると考えるからである。

経済分野における日本の役割を拡大させる方策

北朝鮮に対する日本の経済的な貢献と役割、言替えれば、北朝鮮に行使できる日本の影響力は、様々な側面から想定される。特に、南北首脳会談以後、南北間で論議・推進されている各種の構想、例えば南北朝鮮を結ぶ鉄道の敷設とシベリアまでの拡張、シベリ

アから北朝鮮を通して韓国まで供給される天然ガスパイプラインの設置等、エネルギーや社会間接資本に関する構想等に日本が参加する余地は多い。

現在、南北朝鮮やロシア等が論議しているこのような構想は、財政支援と技術支援がなければ構想だけに終わってしまう可能性が高く、適当な段階で日本の関心表明や関連当事国との協議を模索する積極的な外交努力が必要であろう。

ただし、その際日本がこのような事業に参加して得られる実益が何なのかに対する検討が必ずなされるべきであり、事業に必要とされる北朝鮮側の経済・技術的負担を日朝関係を改善するためのパッケージの一部として引き受けられる方法があるのか検討してみることも望ましい。一方、既に断続的に推進されてきた日本の民間経済使節団や投資調査団の北朝鮮への派遣は、引き続き推進される必要があるが、ただし、派遣団の活動や接触範囲等をより調節し、目標を正確に定めたアプローチ(target-oriented approach)が必要であろう[註84]。

4. 日米安保同盟と朝鮮半島政策との調和

アメリカ政府に対する日本の立場のインプット[註85]

北朝鮮に関する日本の対外政策前線は、日朝間の国交正常化交渉や日米安保同盟という二者関係、日・米・韓三国間の政策共助の窓口であるTCOG、及び理事国の一員として活動しているKEDOという多者間窓口を通して展開されるであろう。あわせて、昨年のアセアン地域フォーラム(ARF)首脳会談を通じて初めて定例化が合意された日・中・韓三国間の首脳会談もまた、多国間で北朝鮮問題を論議できる新たな対話機会となる見通しである。

このうち、日本が最も重視せざるを得ない窓口は、やはり日米関係である。しかし、アメリカのブッシュ政権の対北朝鮮政策が、過去の民主党政権に比べて硬直化する可能性を想定すると、日本政府としては曖昧な立場に置かれる可能性がある。北朝鮮との国交正常化交渉が遅々として進まない場合、これに対する言い訳として、アメリカの北朝鮮政策を挙げるといって、守勢的なレベルでの考慮があり得る。少なくとも日本国内の非難を抑える説明という意味では可能であろう。

その一方、アメリカの硬直化した対北朝鮮政策から抜け出し、日本独自の政策行動を取りつつ、韓国のみならず中国・ロシア等と北朝鮮政策で調和のとれた歩調を取る方法もある。もちろん、だからと言って日本が北朝鮮との国交正常化交渉において既存の立場を放棄せよと言うことではない。ただし、アメリカ新政権の対北朝鮮政策に巻きこ

まれて、外交的に身動きがとれなくなってしまうケースを極力避ける方法を追求することは望ましいであろうという主張である。しかし、どのようなケースであれ、日本は、アメリカとの緊密な協議を通じて、北朝鮮に関する日本の立場をアメリカに伝え、できれば議題については日本がアメリカを先導できるようにする必要がある。少なくとも、ブッシュ政権の東アジア政策が過去の民主党政権とは異なり、重点の置き方を中国重視から日本重視へと転換する可能性があるとすれば、このようなアメリカ国内の雰囲気十分に活用する方策の一つとして北朝鮮政策を挙げるができる。

アメリカ政府にとってもまた、現在の硬直した北朝鮮に対する立場とは異なり、朝鮮半島問題の当事国であると同時にアメリカの友好国である韓国が、積極的な対北朝鮮包容政策を推進する場合、そしてロシアと中国の朝鮮半島政策が、冷戦終結以後10年間の消極的な姿勢を脱して積極性を帯びた場合には、政策の再調整が避けられないものと予想される。この時、北朝鮮に関する日本の立場がアメリカ政府にインプットされ、アメリカ政府がこれを自国の対北朝鮮政策を再調整する大義名分にできると判断した場合、北東アジア地域における日本の地位と役割は、アメリカの後ろ楯を得て広がっていく。

TCOGの活性化を検討

アメリカ新政権の北朝鮮政策が、韓国の対北朝鮮政策との立場の違いを露呈させた場合、日・米・韓三国間の政策協議の窓口であるTCOGの重要性は、むしろ高まらざるを得ない。両国間の直接的な摩擦を避ける緩衝装置の役割を果たすことが可能であるためだ。

この場合、アメリカと韓国の間で、日本の立場を整理することが容易でなくなる可能性はあるが、事態が極端に発展しなければ、日本の立場はむしろ強化されることもある。ただし、日本は、TCOGの運営を朝鮮半島の新たな戦略環境に相応しい方向へ再調整する必要性を強調できる。即ち、朝鮮半島の平和と安定を論議するための四者会談の参加国ではない日本としては、まずTCOGを通じて日本が何に関心があるのかを明示することができる。また、北朝鮮の内部情勢に関する情報交流や、北朝鮮の実質的な軍事的脅威の解消方法の論議等を提議することで、日本の立場を貫けるのである。

そのために、日本は、TCOGの参加メンバーを三国の外交官だけではなく、軍事専門家や必要に応じて情報担当官を参加させるべきだと主張している。さらに各国の民間専門家グループと討論できる別の窓口(いわゆるTCOG-Track II)も新たに提起できる余地があると思う。このような意味でTCOGは、アジェンダ・討議方式・政策議論の過程等におい

て新たな役割を与えられ、日本の役割もまた、このような方面において拡大するだろう。

KEDO活動の拡大方策の模索

KEDOに対する日本の寄与や役割は、この数年間のKEDOの活動過程で確認されている。KEDOに対する日本の寄与は、北朝鮮の核活動が日本に与える実在的脅威のためであるとも言えるが、朝鮮半島の安定と平和という共通の目標や、アメリカと韓国との関係もまた考慮の対象であった。

今や南北朝鮮間に和解の雰囲気次第に醸成されている状況下、KEDOの役割は、北朝鮮に対する軽水炉の建設と代替エネルギーとしての重油の提供を越えて拡大する必要があるという主張がある。かつて、北朝鮮の食糧難に関する多者間レベルでの人道的支援を論議する過程において、KEDO形態の新たな機構の設立が議論されたこともあった。

北朝鮮が抱えている問題の中でも、食糧難とエネルギー不足はかなりの期間続くものと想定すると、KEDOは、既に北朝鮮のエネルギー事情に対する基礎資料と調査経験があるだけに、核問題解決の枠を越え、エネルギー分野の構造調整に建設的な役割が果たせる。また、北朝鮮自らのKEDO側との度重なる接触や協議を通じてある程度の信頼度が蓄積されたとすれば、新たな機構を創設するよりも、既存の機構の役割を拡大することを図る方が望ましい。

そして、先に言及した北朝鮮の社会間接資本分野への投資に関する論理と関連して、日本の参加の余地はさらに拡大されるであろう。

在韓米軍の地位の変化にも注目

日本政府としては、朝鮮半島情勢の変化と日米安保同盟関係という二つの問題を見る時、視野に入れておかなければならない問題は、在韓米軍の地位が変化する可能性である。ブッシュ新政権発足後、パウエル国務長官は、アジアに駐屯する米軍の兵力を既存の10万人の線で維持すると明言したことがあり、南北間の和解の雰囲気にもかかわらず、北朝鮮の軍事的脅威に対する評価は変わっておらず、在韓米軍の地位変化への必要性に関しての論議は未だに表面化していない。

しかし南北朝鮮が、過去数カ月間の非軍事的分野での協力を越えて、安保・軍事問題において朝鮮半島での戦争を抑止し、平和を定着させるための合意を導き出す場合、また、これに対する国際社会の評価がプラスの方向へ展開する場合、在韓米軍の位置付

けの変化は避けられない問題となるであろう。もちろん、朝鮮半島情勢に対する評価は、関連諸国の利害関係によって多少の偏差があり、北朝鮮の金正日国防委員長もまた、在韓米軍の暫定的な必要性について理解を示したことをそのまま受けとった場合、この問題を性急に論ずること自体が地域の安定を阻害する可能性もあると思う。

さらに、北朝鮮のミサイル脅威に対する認識度が周辺のどの国よりも高くならざるを得ない日本としては、北朝鮮の軍事的脅威に対する評価が保守的にならざるを得ない。しかし、南北朝鮮間の軍事問題に対する論議が可視化され、韓国民自身が北朝鮮からの軍事的脅威が減ったと信じられるようになった時、在韓米軍の位置付け変化に対する声が高まることは必至である。そして、アメリカ政府もまたこの問題を深刻に捉えており、その時に備えていると考える。

この場合、日本は、在韓米軍の役割の再規定、規模の再調整、命令体系の変化等、在日米軍に直接的な影響を及ぼす問題について対応策を準備しておくことが望ましいと思う。また、この問題に関して対応策を模索しているアメリカ側と緊密な協議を開始すべきであろう。このような論議には、北朝鮮の軍事的脅威に対する情報交流や分析はもちろん、在韓米軍の地位の変化を含めて、朝鮮半島情勢が安定と平和の方向へと展開する場合、日米安保同盟の意味と在日米軍の役割等に対する再規定等、日本の安全保障に直接・間接的に影響を及ぼす問題が多く含まれるべきであろう。

5. 国際社会における日本の地位向上

北朝鮮に対する人道的支援は持続的に

国際社会における日本の肯定的なイメージとともに、成熟した国家としての地位を確立するためには、対外政策の一貫性や政策推進の合理的な論理性等が重要である。北朝鮮政策に関して、日本が継続的に進めつつ、今後の日朝関係の円滑な進展のために肯定的に寄与できる部分は、やはり人道支援であると言える。北朝鮮の食糧難がしばらく続くことを勘案すれば、世界食糧計画(WFP)等の国際機関を通じた間接的な支援策とともに、日本赤十字社等からの直接的な支援策と並行して、この数年間のアメリカ政府による北朝鮮への人道的な支援方式と似た戦略を駆使することが望ましい。

このような支援は、北朝鮮が断続的に日本を狙って軍事的脅威を誇示したとしても、国際世論に反していなければ、支援を持続する必要があると思う。ただし、状況によって支援の規模を調整したり、時間の余裕を持って推進する等の柔軟な戦略を駆使する方

が日本にとって有利であろう。

日本人拉致問題は人道的な次元で、 また国際機関を通じた迂回的接近も模索すべき

日本人拉致問題を、人道的アプローチで捉らえた方が良いと判断している日本政府の姿勢は現実的であると思う。また、日本国民が関与する問題でもあり、これを解決するために日本政府がその意志を断固として堅持することは仕方がない。

日本政府は、自国民の保護という名分を挙げ、拉致問題を日朝国交正常化交渉において北朝鮮を守勢に追い込むための戦略の一部として利用できる。しかし、この問題が国交正常化の大きな足かせとなって残されていることは望ましくない。従って、これを解決するための突破口を開く方策の一つとして、人道的問題を扱うUNHCR等の国際機関に依頼する方法も考慮する必要がある。しかし、そのような機関に依頼したとは言え、拉致問題が、日朝間の議題から除外されるわけではないので、両国の立場が窮屈になる状況をできるだけ排除し、国際機構の役割が両国間の摩擦を和らげる役割を果たすことができるという点においてのみ、活用する価値があると思う。また、この問題で北朝鮮側が譲歩の姿勢を示した場合、北朝鮮側の体面の維持に寄与する側面もあるという点を考慮すべきであろう。

6. 朝鮮半島統一後への準備

朝鮮半島の将来に関して、日本の立場を機会があるたびに明らかにしたとしても、日本が失うものはないと思う。「韓国民によって、韓国民が願う方式通りに統一されることを期待し、平和的で民主的な統一過程を経て、韓国民の利益のみならず、地域の安定と平和に寄与する国家建設を希望する」という程度の立場であれば構わないと思う。

表面的な立場の表明とは別に、日本は統一過程の朝鮮半島や統一韓国が、日本にとって敵対的な関係に発展することを抑止し、できるだけ日本と友好的な関係を維持できるようにすべきであろう。そして、このために南北朝鮮に対する政策は、韓国民の支持を得られる方向で検討することが望ましい。

あわせて、日本の北朝鮮政策に対する韓国民の理解を高めるために、各方向の窓口や機会を通じて韓国民に周知することで、日本の北朝鮮政策の成立や推進の透明性とともにも合理性を確保する努力が有効であると思う。一例として、日韓両国間で日朝関係を

テーマにした学術会議を、日韓を往来しながら定例的に開催し、主要マスコミを通じて一般国民に広めたり、北朝鮮に関する一次資料等を日韓両国間で交流させることによって、今後の関係増進のための基礎資料とする方法も考えられる。

特に、韓国民を対象に日本の朝鮮半島に対する関心を伝えるという論理の中で実効性のあるものとして、「将来、韓国が日本を必要とする可能性よりも、日本が韓国の理解と支援を必要とする可能性が高い」という方式の説明が指摘できる。これは歴史的な経緯から韓国民に対する日本の姿勢が高圧的であるという印象を払拭することに寄与するものと思われる。

一方、韓国社会における影響力という面では、急浮上している非政府団体(NGO)等を対象に理解を求めることもまた意味があるのではないだろうか。あわせて、日本の社会が、重要な政策を決定し推進する上で、制度的にもまた構造的にも少なからず限界を持っているという現実を韓国民に告げる努力も必要であろう。少なくとも、これまでは韓国民の間には、日本政府が国家戦略に関して具体的な決定をすれば一糸乱れず推進できるものと誤解している者が相当数に及ぶという事実があり、それを踏まえた対応である。

また先に言及した通り、北朝鮮に対する経済活動の拡大や投資については、長期的な視点から、肯定的なイメージを示すことができる社会間接資本の投資を優先することが望ましい。

その一方、北東アジア地域の構造的側面から見た時、南北関係の改善によって朝鮮半島に対するアメリカと中国、さらにはロシアの圧力が交差しつつ展開する場合、韓国内の感情がアメリカ一辺倒から中国へと徐々に移転していく可能性にも注目すべきであろう。日韓関係や日米関係を念頭に置いた時、日本が難しい選択を要求される場面に遭遇しないようにするための予防外交(Preventive Diplomacy)もまた必要である。

7. 朝鮮半島と急変事態

南北朝鮮間の和解と協力の雰囲気にもかかわらず、朝鮮半島は日本にとって長期間厄介の種として残る見通しである。ここで言う「厄介の種」とは、「日本の外交的選択を難しくする相手」を意味するものであり、北朝鮮からの具体的かつ実在的な軍事的脅威がなかったとしても切迫する可能性が高い。

このような状況に陥った際、日本の判断として最も重視せざるを得ないのが日米安保同盟関係であり、これは周辺諸国はもちろん、金正日国防委員長でさえも想像してい

ない北朝鮮内の急変事態を仮定した時、重視せざるを得ない。ただし、北朝鮮内、あるいは朝鮮半島での急変事態は、南北首脳会談以前とは異なる次元で規定すべきである。

筆者は、北朝鮮内の急変事態を論じてきたこれまでの人々の主張とは異なり、北朝鮮内の急変事態は、政権が開放を拒否した上で北朝鮮の国民が困難の中で生存しなければならない場合におこるのではなく、政権が建設的且つ肯定的な変化を試みた場合に発生する可能性が高いと思う。言替えれば、国民が腹を空かし経済事情が困難であることが理由で北朝鮮の政権や体制が没落する可能性は高くないと予想している。むしろ強力な意志を持って変化を試みつつ、一般国民にまで変化の風が及ぶことになった時、北朝鮮の体制に対する実質的な挑戦が始まる可能性が高いということである。

ともかく、どのような環境であれ、朝鮮半島で急変事態が起きた場合、日本は、アメリカとの緊密な協議の下に、できれば両国間で事前に調整した構図(road map)に従って迅速に対応すべきである。朝鮮半島情勢に好転の兆しという変化が見えていたとしても、日米間の安保ガイドラインを実質的に推進する戦略について持続的な論議は必要性である。

8. 国内世論の支持

ここ数年間の日本の北朝鮮政策を振り返ってみた時、日本の国内政治が対外政策にとって負担となった側面があることは否定できない。これは単に民主国家において一般国民の世論に敏感な対外政策を推進するという原則論とは異なった側面からの指摘である。

日本の他の対外政策課題とは異なり、朝鮮半島に関する政策は、日本国内の政治家の利害関係が部分的に関与している問題であるだけに、ある特定の政治派閥や政治家の介入に振り回されることなく、一貫性と合理性に基づいた政策を推進するための超党派機構を作ることが考えられる。政府と政治家の合同の集まりとすることもできるし、政治家と外部の民間の専門家との協議体とすることもできる。あるいは例えば、首相の主導の下に超党派の政治家らで構成された協議体を結成し、与えられた期限内で北朝鮮政策に関する政策案を開発するような方法も考えられる。

また、このような協議体は、単に日本国内の議論だけでなく、韓国、アメリカ及び関連諸国の専門家や官僚等を招請して、客観的な視点を持つと同時に、その関連諸国に対して日本政府の北朝鮮政策の透明性と合理性を明らかにするという効果を期することができる。

結びにかえて

本論文と同じ問題にとりくんでいる専門家たちは、筆者が提示した政策案に相当精通しているものと思う。また、部分的には実現の可能性が高くない提案や、日本の現実をよく知らずに述べている考えもあるということにすぐ気付かれるであろう。

しかし、この論文のテーマは、当初、外国人が簡単にアプローチできるものではなかった。そもそも、本テーマの当事国である韓国から来た筆者が、日本政府のために政策を提案すること自体が無理なのかも知れない。浮き沈みを繰り返す日韓関係を勘案すると、してはならぬことをしたのかもしれない。

他方、この論文において指摘した内容が、現在の韓国政府の北朝鮮政策の基本的な方向と相容れない部分もあるという点で、不必要な誤解を招くのではないかと憂慮されるところも無くはない。しかし、筆者は、社会科学の徒として韓国政府の政策立案に直接参加しており、また政府が援助する研究所において政府の施策のための代案等を構想してきた経験を土台にして、与えられた変数を活用し、最も合理的な政策オプションを導き出しただけである。

もちろん、完全に自由な価値判断に基づいて書くことはできなかったのも、先入観を持って作成した部分も皆無とは言えないであろう。しかし、筆者は、基本的に朝鮮半島の平和や究極的な統一、また友好的な日韓関係の定着等を念頭に置いてこの論文を執筆した。従って、急速に変化する朝鮮半島情勢に正確に一致しない政策提起もあっただろう。しかし、そのような政策を提案する中で考慮された基本的な考え方は、依然として意味を持つものと信じている。

最後に、この論文を作成する過程で、日本の読者に伝えなかったメッセージを改めて要約したいと思う。本文に反映されている部分もあれば、筆者の研究不足、あるいは適切な資料調査が不足してうまく反映されなかった考え方もある。しかし、至らない部分は次の機会に譲ることにして、要旨のみを再整理する。

第一に、自由民主主義を標榜するほとんどの国が抱えている共通の問題であるが、

韓国や日本もまた、対外政策の成立や推進において国民の世論や国内政治の日程と流れに敏感に反応せざるを得ない。韓国では文民政府発足以後、任期一期のみの大統領が推進する対外政策や北朝鮮政策は統治する者の哲学や意志とは関係なく政治日程(即ち大統領の5年単任期)と国内世論の受けを狙った野党側の政治攻勢に振り回されざるを得ない。

これは、過去のどの政権と比べても積極的で前向きな北朝鮮政策を推進している金大中大統領もまた直面している問題である。日本の北朝鮮政策が、韓国の対北朝鮮関係の速度や程度などをそのまま踏襲することはできず、またそうなるはならぬということである。

第二に、日本の対外政策、特に北朝鮮政策は、日本の国内政治の状況(与野党の関係や協調)、及び外交問題に対する政治家の関与等によって、正常に推進することの難しさを露呈している。また、外交問題に関与する政治家が、関連する問題についての専門知識を持っているのか疑問の余地がある。

政治家らが各種の勉強会を通じて専門家と対話を交わし、協議する機会があるとは言え、そのような機会がより制度的に定着し、官・民・政の間の緊密な論議や、その結果を整理して政策化することができる透明な制度(コンソーシアム等)が必要とされる。少なくとも国内の政治家から外交の障害になるような言葉が発せられるようではいけない。

第三に、日本の北朝鮮政策を含め、北東アジア諸国との関係について日本国内の一部の右翼政治家らが披露している過去の歴史に対する時代錯誤的な発言が、関連諸国やその国民が見る日本の対外政策に対する信頼度に対して与えている否定的な影響を深刻に認識すべきであろう。よく第二次大戦以後のドイツが過去の歴史を処理したことと比較され、否定的な側面が引き合いにされる日本の姿勢が、北東アジアはもちろん、国際社会で責任ある地位と役割を指向する日本の将来に負の遺産として残るであろう。

あわせて、日本が北朝鮮政策を推進し、さらに統一韓国との関係を構築する上で、韓国民の感情に気を遣わなければならない理由もまた、一部日本の知識人の歴史に対する認識不足や、過去の歴史に対する日本政府の曖昧な態度等が一因になっているものと思う。

第四に、対外政策、特に自衛隊の予算の増額や軍備の現代化等に対する周辺諸国の憂慮を払拭するための日本の努力は足りないと思う。これは多分に日本国内、特に政治家の間に真摯な論議が欠如しており、専門家グループもこの問題についての言及を意識的に回避するような印象を与えていることによって日本の真意に疑惑が持たれている。

筆者は、基本的に日本の平和憲法の規定が部分的に旧態依然であると考えており、

日本は日本なりに、変化する情勢や国際社会が日本に対して要求する責任に相応しいレベルの軍事力を行使できなければならないと思う。しかし、一方で透明性の欠如、即ち、政府や政治家の間の論議や専門家グループが参加した真摯な討論が欠如したり、あるいは議論が秘密裏に進められたりすることで周辺国の憂慮や疑惑が引き起されるのであれば、それは北東アジア地域、そして国際社会における日本の地位を高める上で障害となる。

第五に、日本の北朝鮮政策に関してこれまで吐露してきた筆者の見解が、韓国政府の対北朝鮮包容政策に日本が共に参加する必要があるという印象をあるいは与えてしまうのではないかと危惧する。しかし、日本が独自の戦略判断に則って、北朝鮮政策や朝鮮半島政策を採った方が望ましいという立場の根底には、韓国政府の北朝鮮政策に根本的な欠陥があるという筆者の判断がある。

言替えれば、韓国の北朝鮮政策は、相手側が同じ韓民族であるために、時折、非合理的で感情的な判断が政策に影響せざるを得ない。さらに国内世論を無視できない状況で、北朝鮮の人民を見る韓国民の感情が韓国政府の政策に影響を与える場合、それは、客観的な政策立案やその実行の障害となる可能性もある。

さらに、日本を見る韓国民の視点が、南北を問わず「歴史的な記憶」に拠っているという点で日本政府の北朝鮮政策推進には細心の注意が求められる。

第六に、日本と北朝鮮との関係は、日韓関係や米韓関係の枠組を常に念頭に置いて推進されるべきであろう。言い換えれば、米韓関係が円滑な時は日本の選択が容易になり、日韓関係が正常な関係以上の安定した段階に進んだ時に初めて、韓国の立場からもう少し自由になった北朝鮮政策が可能になるという点に留意するべきである。

最後に、北朝鮮政策は、その他の対外政策とは異なり、日本政府が十分に影響力を発揮して推進すべきであるということである。そして、また朝鮮半島に対する日本の影響力について、関連諸国や国際社会も共鳴している。相当数の西側諸国が北朝鮮との国交を樹立し始めている現状で、国際社会の重要な一員である日本もこのような趨勢を無視できないと思う。ただし、国交正常化に至る交渉過程や、その後の実質的な関与の段階へと進む過程で、日本が固執する論理や名分、及び実際に行使できる影響力は、北朝鮮が望ましい方向へと変化・誘導する上で非常に大きな貢献をすることが可能であると信じる。

つまり、日本は、北朝鮮の孤立を解消する努力には共に参加するが、日本だけが行使できる手段と力量を冷静に判断し、成熟した外交的行動を誇示する貴重な機会にできるような戦略を追求すべきであると考える。

-
- 【註1】 ドイツの統一以後、韓国国内で沸き上がった統一楽観論(euphoria)、言替えば、ドイツの統一が可能であるなら、朝鮮半島の統一もまた、近い将来に実現が可能であるという楽観的な観測は、ドイツ統一による途方もない経済的負担が確認されてから次第に沈静化し始めた。さらに、統一の経済的側面が前面に浮上し、萎えかけていた統一の熱気は、1997年下半年から2年余り持続した韓国の金融危機(いわゆるIMF危機)によって、さらに国民の関心の外に押しやられた。1998年初めの金大中政府発足以後、対北朝鮮包容政策を推進し、2000年6月の首脳会談まで成し遂げ、積極的な包容政策を駆使する韓国政府に再び迫ってきた経済的な困難は、政府にとって負担になっている。また、金大中政権の北朝鮮への寛大な支援政策に対する国民の支持もまた急激に下落している。統一論議と南北関係が持つ経済的な側面の関連性を見せる現象である。
- 【註2】 北朝鮮の戦略および軍事的な代案と関連して、在韩国連軍司令官の特別補佐官のStephen Bradnerの論文を参照のこと。*North Korea's Strategy, August 1, 2000* pp.7-12.
- 【註3】 韓国に対する北朝鮮の軍事的攻撃時における韓国や在韓米軍の被害状況は、1994年5月、北朝鮮の核問題解決と関連して、米国防総省がアメリカ側の先制攻撃の代案を取り上げる過程において検討されたことがある。そしてアメリカは被害規模の深刻さに鑑み、カーター元大統領の訪朝を通じた平和的解決を試みることになった。さらに、北朝鮮側の攻撃的軍力は平壤及び元山とDMZの間に集中して前線配置されていた。全軍事力の70%に達する70万の兵力と2千台の戦車、8千基の大砲等が前線配備されており、これは1980年当時の40%に比べて桁外れに攻撃的な性格に転換したことを物語っている。
- 【註4】 TCOGの活動状況及び特徴に関しては、朴鍾喆『ペリー・プロセスと韓・米・日協力方案』(統一研究院、研究叢書 2000-05)、2000.12.29、pp. 28-32
- 【註5】 2000年4月5日から7日まで平壤にて第9回本会談、8月22日から24日まで東京、及び千葉県木更津市にて第10回本会談、そして10月30-31日北京にて第11回本会談。
- 【註6】 小此木政夫編著、『北朝鮮ハンドブック』、(講談社、1997年)、p.429.
- 【註7】 日朝間の国交正常化交渉に関しては、『日朝関係：その歴史と現在』(岩波書店、世界、1992年4月、臨時増刊号)；重村智計著、『北朝鮮の外交戦略』(講談社 現代新書、2000年11月)；全哲男著、『脅威の国との国交交渉：金正日戦略と日本の選択』(緑風出版、2000年9月)；吉田康彦著(進藤栄一編)、『動き出した朝鮮：南北統一と日本の選択』(日本評論社、2000年10月)等多数ある。
- 【註8】 朝鮮時報、1995年4月3日、申志鎬、『日朝修交と韓国の政策課題：21世紀の視角』(ソウル：三星経済研究所、2000年9月)より転載。
- 【註9】 金桂寛外交部副部長が1997年3月11日、アメリカのAtlantic Council主宰の会議におい

て行った演説。(月刊朝鮮資料、1997年5月号から引用)

- 【註10】 小此木政夫編著、『北朝鮮ハンドブック』、(講談社、1997年)、p.436.
- 【註11】 「合意は双方の誠実な履行によってのみ維持される」、朝鮮中央通信論評、1996年11月15日
(月刊朝鮮資料、1997年1月号から引用)
- 【註12】 「アメリカは米朝基本合意文履行に対する誠意を行動で見せねばならない」、北朝鮮外交部スポークスマン談話、1998年3月6日(月刊朝鮮資料、1998年5月号から引用)
- 【註13】 日本国外務省編、『外交青書1999』、p.10.
- 【註14】 朝日新聞、1999年2月18日
- 【註15】 防衛庁は、1993年に航空自衛隊のパトリオットミサイルを湾岸戦争で使用したPAC2に改造、米軍が保有していた赤外線探知式の早期警報衛星から情報を得て、日米合同で北朝鮮のミサイルを迎撃するという極秘研究を進めたことがある。東京新聞、1998年9月3日
- 【註16】 読売新聞、1988年9月1日
- 【註17】 ニューヨークタイムスが2000年8月5日に掲載した「北朝鮮の核の秘密を探る:アメリカの情報専門家の不和」という記事によると、1999年5月の査察は、狭くてがらんと空いたトンネル以外に何も発見できぬ完全な失敗であり、これをきっかけに、国務省の官僚らは国防情報局(DIA)が提供する情報に対して懐疑を抱いていたという。
- 【註18】 *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, unclassified report by Dr. William J. Perry, October 12, 1999. この報告書についての分析は、朴鍾喆、前掲書(2000年12月)、pp.5-9 参照。
- 【註19】 毎日新聞、2000年3月7日
- 【註20】 1995年8月、終戦50周年談話において、社会党出身の村山総理は、過去の侵略行為と植民地支配について「痛切な反省と謝罪」を表明した。この談話は、日本政府が表明してきた過去の歴史に対する認識の中で最も進歩的なものであると評価された。
- 【註21】 毎日新聞、2000年6月17日
- 【註22】 毎日新聞、2000年6月20日
- 【註23】 読売新聞、2000年8月25日
- 【註24】 朝日新聞、2000年8月25日
- 【註25】 読売新聞、2000年8月24日
- 【註26】 *The Japan Times*, November 1, 2000.

-
- 【註27】 小田川興『日朝交渉の歩みをたどる』、小此木政夫他『北朝鮮、その実像と軌跡』（高文研、1998年）、p.263.
- 【註28】 米朝ミサイル協議と関連して、クリントン政府の任期末である2000年度末、両国間の集中的な協議の末にかなりの合意が成し遂げられたものといわれる。しかし、ブッシュ共和党政権の発足を目前に控え、退陣する政府が重要な協議を締めくくるといふ非難を免れるために、アメリカは、北朝鮮との合意を先送りにすると告げた(*The New York Times*, 2001年3月6日)。一方、北朝鮮外交部は、2001年2月21日、スポークスマン声明を通してアメリカ側の強硬姿勢について不満を表すと共に、米朝基本合意の履行中断、及びミサイル発射実験の中止を解除する可能性を警告した。
- 【註29】 過去日本の北朝鮮研究者及びマスコミは、北朝鮮が日本人妻の里帰りに簡単には応じないであろうと判断した。在日朝鮮人と結婚して北朝鮮に行ったことを後悔し、日本に帰ることを熱烈に望んでいるためという理由からであった。しかし、日本人妻27名が実際に日本を訪問した時、彼女らの動揺はほとんど見られなかった。彼女らの大部分は北朝鮮でかなり安定した生活を送っている人々であった。一方、拉致問題を事実検証の次いで新たに考察した最近の論文は、和田春樹「日本人拉致疑惑を検証する(上・下)」、世界、2000年1-2月号。
- 【註30】 1970年日本の赤軍派9名が、羽田空港を出発した日本航空「よど号」を空中でハイジャックし平壤まで行った事件。現在、平壤に犯人4名が残っているが、彼らは無事な帰国を望んでいる。しかし、日本当局は、当然国内法によって処罰しなければならないとし、北朝鮮当局に送還を要求している。2000年8月9～10日、平壤で開かれた米朝テロ会談においてアメリカは、よど号ハイジャック犯の追放を要求したことがある。
- 【註31】 Toshimitsu Shigemura, *Making North Korea Policy: Domestic Political Factors*, presented for the workshop on Japan's North Korea Policy, co-sponsored by the Social Science Research Council, Japan Foundation Center for Global Partnership, and the Center for Northeast Asian Policy Studies, the Brookings Institution, March 1, 2000, pp.3-6; 重村智計著、『北朝鮮の外交戦略』、(講談社、2000.11)、pp. 159-89.
- 【註32】 Masao Okonogi, *Japan's North Korea Policy: The Long Swing between Dialogue and Deterrence*, presented at the workshop on Japan's North Korea Policy, co-sponsored by the Social Science Research Council, Japan Foundation Center for Global Partnership, and the Center for Northeast Asian Policy Studies, the Brookings Institution, March 1, 2000, pp.10-12.
- 【註33】 Robert Dujarric, Research Fellow of the Hudson Institute, インタビュー Washington, D.C., May 5, 2000; Dujarric, "Kim Dae Jung's deeds go beyond Korea," *The Japan Times*, October 23, 2000.

-
- [註34] 元駐韓アメリカ大使で、現在 Korea Society会長の Donald Gregg 大使インタビュー、ニューヨーク、2000年4月2日。元駐日アメリカ大使で、現在Brookings Institution所長の Michael Armacost大使インタビュー、ワシントンD.C.、2000年10月13日。Mark E. Manyin, *Japan-South Korea Relations: Converging Interests and Implications for the United States*, CRS Report for Congress, December 3, 1999, pp.8-10; Victor D. Cha, "Positive and Preventive Rationales for Korea-Japan Security Cooperation: The American Perspect," in *U.S-Korea-Japan Relations: Building Toward a "Virtual Alliance,"* edited by Ralph A. Cossa, The CSIS Press, 1999, pp.67-84.
- [註35] アメリカのTMD開発や日本の参加に関する中国の反応は、浦山香の論文によく整理されている。浦山は、中国がTMDに反対する理由として、1)台湾が将来TMD計画に参加する可能性 2)中国のミサイル防御能力の弱体化 3)日本の再武装の可能性 4)日米安保同盟の強化 等を挙げている。あわせて日米間でTMD開発が進んだ場合、予想できる中国の措置としては、1)核政策の再調整 2)ミサイル体制現代化の速やかな推進、及びTMDの無力化体系の開発 3)ミサイル拡散抑止のための多国間論議において、非協調的な立場を堅持する 4)中・露間のTMD反対のための連帯強化 等を紹介した。Kori J. Urayama, "Chinese Perspectives on Theater Missile Defense: Policy Implications for Japan," *Asian Survey*, Vol.XL, No.4, July/August 2000, pp. 600-612; TMDに関する中国政府の公式的な立場の表明は、Arms Control Association のウェブサイト(www.armscontrol.org)に整理されている。
- [註36] TMDに関する日・米・中三国の立場や相互関係における意味、アメリカによる政策の検討は、中国外務省の軍事統制及び軍縮課課長であるWang Qunの論文と、アメリカ議会の傘下であるCongressional Research Serviceの論文を参考にすること。Wang Qun, "TMD and US-China-Japan Cooperation," *Missile Defense Initiative Special Report*, September 28, 2000, The Nautilus Institute; Robert D. Shuey, et al. "Missile Defense Options for Japan, South Korea, and Taiwan: A Review of the Defense Department Report to Congress," *CRS Report for Congress*, November 30, 1999.
- [註37] ブッシュ政権のアジア太平洋担当国務次官補代理であるトーマス・ハバード(Thomas Hubbard)が、2001年2月26日にワシントンを訪問した日本人拉致事件の家族代表との面談について明らかにした。*The Japan Times*, 2001. 2. 28; Hajime Izumi, "Caution and patience are key: Japan - North Korea Relations," *The Japan Times*, January 9, 2001.
- [註38] 韓露両国首脳は、2001年2月27日、会談後の共同発表において、1972年に締結された弾道弾迎撃ミサイル(ABM)条約が戦略的安定の基礎であると強調した。これは、アメリカ

政府が積極的に推進しているNMD構想に反対の意思を表明したものであるという解釈のために論議を引き起こした。この間、ロシアは、NMD構想が全面的なミサイル防御を非合法とするABM条約に違反するものと主張してきたためである。これは、NMDの地域版構想と言えるアメリカのTMD構想について、韓国政府が、間接的とはいえ初めて立場を表明したものである。さらにこれは、3月8日ワシントンでの米韓首脳会談前に出てきた韓国側の立場であるため、米政府はその意味を縮小解釈しようという動きを見せた。これに関する詳しい説明は、筆者のRadio Free Asia放送2001年3月2日付コメントリーを参照。*The New York Times*, 2001年2月28日; *Financial Times*, 2001年2月28日。

- 【註39】 Michael J. Green and Katsuhisa Furukawa, "New Ambitions, Old Obstacles: Japan and Its Search For an Arms Control Strategy," *Arms Control Today*, July/August, 2000, pp. 3-4. Council on Foreign Relations のウェブサイト(www.cfr.org)から引用。
- 【註40】 George J. Tenet 米CIA部長の上院情報委員会証言。*World Threat 2001: National Security in a Changing World*, February 7, 2001, p. 8.
- 【註41】 米国防省 *2000 Report to the Congress, Military Situation on the Korean Peninsula*, September 12, 2000, pp. 5-6.
- 【註42】 伊豆見元、『北東アジアの平和と安定のための5つの提言』東京財団、2000年7月、pp. 4-5.
- 【註43】 北朝鮮の交渉戦略を分析した論文、及び専門書籍等は、Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D.C., United States Institute of Peace, 1999); Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton University Press, 1998); Yong-Sup Han, "North Korean Behavior in Nuclear Negotiations," RAND, Center for Asia-Pacific Policy, 2000.
- 【註44】 アジア地域におけるミサイル拡散の意味と将来を分析した書籍としては、Paul Bracken, *Fire in the East: The Rise of Asian Military Power and the Second Nuclear Age*, New York, Perennial, 1999.
- 【註45】 北朝鮮がWMD開発及び保有を簡単に放棄できない理由を、在韓国連軍司令官特別補佐官のStephen Bradnerは次の通り説明している。1)国力が全般的に弱体化している状況において、西側社会を相手に弱音を吐かずに堂々と交渉しつつ、相手側を威嚇するための手段 2)北朝鮮の核兵器やミサイル開発計画は、1950年代から専門家を招聘するなど関心を見せ始めて以来、継続して推進され、3)金正日国防委員長が強調する強盛大国を建設するために必須であり、4)西側社会を相手に非対称的ではあるが軍事的均衡を維持する上で効果的である。5)軍部優位の社会が開放と改革を推進する過程において、軍部の志気を高め不満を解消するためにも、WMD開発は放棄できないであろう。Stephen Bradner, *North Korea's Strategy*, April 1, 2000, pp.12-13.

-
- [註46] ただし日本のTMD開発への参加は、将来の対米関係において日本の立場を強化する意味もある。Henry L. Stimson Center Working Group, *Theater Missile Defense in the Asia-Pacific Region*, Henry L. Stimson Center Report, No. 34, Washington, D.C., Henry L. Stimson Center, June 2000, p. 66.
- [註47] アメリカのブッシュ政権のアジア政策担当者が選任され、アジア政策全般に対する再検討作業を進めているが、日本、韓国、及び中国などの主要なアジア諸国に対するアメリカ大使の派遣にはかなりの期間が必要とされる。さらにブッシュ政権発足直後の去る2月に河野外相がワシントンを訪れ、パウエル国務長官と会談して両国関係の懸案を論議したが、朝鮮半島問題・TMD構想など、摩擦の素地が残されている事案に対する具体的な協議は、今後の情勢に応じてなされるであろう。特に、韓国政府がブッシュ政権の対北朝鮮政策の姿勢について憂慮しつつ、アメリカ政府の政策決定の過程でいくつかの窓口を通じたインプットの努力をしている点を日本も参考にすることがある。
- [註48] ウィリアム・ペリー前対北朝鮮政策調整官とのインタビュー。2000年10月9日、アメリカ・カリフォルニア州スタンフォード。
- [註49] コーリン・パウエル米国務長官の上院承認公聴会での証言、2000年1月17日。アメリカ国務省ウェブサイト(www.stage.gov)参照。また、パウエル長官は、2001年3月8日、上院外交委員会での証言の中で、今後、北朝鮮との協議において、アメリカはWMDのみならずDMZ付近に前進配置されている北朝鮮の在来式兵力も問題になっていることを示唆した。
- [註50] 代表的な例がChristopher Coxアメリカ下院政策委員長、*Clinton-Gore Aid to North Korea Supports Kim Jong-Il's Million-Man Army: Enough Plutonium to Build 65 Nuclear Bombs A Year*, Washington, D.C., U.S. Congress, July 27, 2000; 又、Henry Hydeアメリカ下院外交委員長は、2001年3月14日、ワシントンにある政策研究機関である American Enterprise Institute (AEI) 主催の講演会において、ブッシュ政権の北朝鮮政策の検証に賛辞を送る一方、技術的検証だけではなく、米朝基本合意の履行のために北朝鮮当局が積極的に協力し、関連の措置を遵守する意志があるかどうかの検証まで含まなければならないと力説している。
- [註51] 韓国政府の外交通商相のワシントン訪問に続き、対北朝鮮関係について実際に責任を持っている林東源国家情報院長の訪米を巡り、韓国では論議が多い。これは外交通商相の訪問の結果、アメリカ政府が対北朝鮮政策で韓国とはかなり異なった立場を取っているという事実を確認したためだという解釈が支配的である。従って、金大中政権の対北朝鮮政策の樹立及び推進の核心人物として知られる林東源院長が、直接アメリカ側の関係者に会って詳細な説明をすると同時に、アメリカの理解や支持を求めたものと解釈できる。しかし、林院長の異例とも言える行動は、米韓両国間に少なからず意見の相違があ

ることを反映したものであるという憂慮もある。

【註52】 ブッシュ政権の発足以後、アメリカはTCOGよりは日米・米韓両者間の対話や協議を選んでいるという立場をそれとなくほめかしている。ブッシュ政権がアメリカ中心の協議と調整に固執し、既存のTCOGや四者会談に関して存在していた朝鮮半島平和担当特使や対北朝鮮政策調整官等の職籍を廃止する可能性が高い。しかし、北朝鮮に対して三国間の協議を誇示することによって、北側の離間案を遮断していた安全装置が失われるという意味で憂慮するところが大きい。

【註53】 韓国聯合ニュース、2000年11月27日

【註54】 もちろんアメリカも在韓及び在日米軍を威嚇する短・中距離ミサイルの脅威を認識しており、2000年10月のオルブライト国務長官の平壤訪問時、日本の憂慮事項でもある北朝鮮の中距離ミサイル配備の中断を求めたといわれる。しかし、米朝ミサイル協議においてどの問題を優先するのかを巡り、日米間の立場の違いは避けられないものとする。

【註55】 日朝国交正常化交渉において拉致問題が占める比重に関して日本政府が採っている最近の立場は、2001年2月12日、自由党の西村真吾代議士の質問に対する答弁書において、「北朝鮮との国交正常化のためには避けて通ることができない問題である」と発言しているところから見出すことができる。朝日新聞、2001年2月14日

【註56】 国連安全保障理事会常任理事国への進出を希望する日本としては、このような外交的な成熟度を誇示することをより重視せざるを得ない。

【註57】 2001年3月上旬の米韓首脳会談以前まで、韓国政府は南北朝鮮間の平和宣言や合意を導き出すことを強調してきた。しかし、アメリカ訪問中に金大統領が言及した内容は、1991年末に締結された南北基本合意の再稼動と、相互不可侵や軍縮等を含んだ朝鮮半島の緊張緩和と信頼の構築を強調している。これは米韓首脳会談を巡り、朝鮮半島の平和宣言等に対する両国間の意見の違いがあったことを示しているものである。南北間協議には在韓米軍の位相の変化と関連して論議が必然的に伴うものであり、アメリカではこの件に関して未だにこれと言った準備がされていないためである。

【註58】 Robert Dujarric, *Korean Unification and After*, Hudson Institute, 1999; *The Challenges for U.S. Policy Coordination*, NBR Analysis, Vol. 10, No. 1, March 1999.

【註59】 朝日新聞、2000年11月22日

【註60】 筆者が日朝関係に関連して東京財団主催のセミナーで発表した際、柿澤弘治元外相からの質問。2000年11月21日

【註61】 類似の構図は、北朝鮮の核問題を巡り米中間の協力の雰囲気維持されてきた経過に見出すことができる。

-
- [註62] 韓国の金大中大統領が日本に対して北朝鮮への進出を積極的に求める理由も、このような計算から出発したものであるという解釈もある。Mark E. Manyin, *Japan-South Korea Relations: Converging Interests and Implications for the United States*, CRS Report for Congress, December 3, 1999, p. 6.
- [註63] 北朝鮮のエネルギー分野の改善方法を総合的に分析・検討した報告書は David Von Hippel, Peter Hayes, and Timothy Savage, *Modernizing the U.S.-DPRK Agreed Framework: The Energy Imperative*, Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, February 16, 2001, pp.21.
- [註64] Nautilus研究所の報告書(前掲)のみならず、KEDO側の北朝鮮への軽水炉建設が北側の核活動を全面的に凍結させることはできないと見ているアメリカの核専門家やアメリカ議会の保守派等は、軽水炉に比べて短期間ででき、北側が当面必要とする電気供給が可能な火力発電所の建設が合理的であると主張してきた。また、「クリントン政権は昨年末、北朝鮮への支援用軽水炉1基を火力発電所に代替するという構想を真剣に検討したが、韓国政府が反対した」という説明は興味深い。詳細な背景の説明はないが、北側の反発を憂慮した結果であったと言う解釈が可能である。Jim Mann, "North Korea: Bush's first test in Asia" *Los Angeles Times*, —*The Japan Times*に転載、2001年3月4日
- [註65] これに関しては、現在論議されている通り、韓国が北朝鮮に電気を供給する方法は、経済的効率性を離れて、多分に北側の緊急性と南北関係の政治的な展示効果の必要性が考慮されたものである。しかし、未だにこれに代替できる構想や、関心のある国家の参加がない状況である。北朝鮮国内の電気供給の代案に関しては、Peter Hayes, *DPRK Energy Dilemmas and Regional Security*, 米スタンフォード大学主催「南北経済協力と統合」をテーマにした国際会議の発表論文。2000年10月10日
- [註66] 米カリフォルニア州バークレーにあるNautilus研究所のPeter Hayes所長は、2000年10月10日、スタンフォード大学主催「南北経済協力と統合」をテーマにした国際会議において、同年7月の北朝鮮訪問時の北側官僚との対話の内容を紹介した。
- [註67] これに関する詳細な背景説明は、月刊朝鮮 2000年9月号; Stephen Bradner 論文(前掲)を参照。
- [註68] Richard Halloran, *U.S. Reconsiders Ground Forces in Korea, Japan*, Global Beat Issue Brief, No. 62, October 8, 2000.
- [註69] 重村智計の論文(前掲)、及び著書を参照。
- [註70] 辛貞和、『日本の北朝鮮政策(1945-1992): 国内政治力学の観点から』、慶應義塾大学大学院法学研究所博士学位論文、1998年

-
- 【註71】 さらに韓国内では、日韓国交正常化当時の韓国に対する日本側の賠償と関連して、現在北朝鮮側が日本に求めている規模や交渉過程における姿勢に比べて、韓国側があまりにも守勢的であったと非難する声もある。このような雰囲気は日本の中学校の教科書改訂問題や、在日韓国・朝鮮人の参政権問題等と関連して、日韓関係が悪化した場合さらに強まる可能性があると言う点に北朝鮮との協議に臨む日本側の担当者も注意する必要がある。
- 【註72】 1999年、韓国政府の傘下にある統一研究院が調査したところによると、朝鮮半島の統一に好意的であると韓国人が考えている周辺国は、アメリカ（26.3%）、中国（5.8%）、日本（4.3%）、（ロシア1.0%）の順になっている。「統一を望む周辺国はない」とする回答も49.7%と大きな比重を占めている。統一研究院 研究叢書 99-23、p.44。
- 【註73】 韓国の中央日報が2001年初めに特集として実施した世論調査は、金大中大統領に対する支持率が28%に落ち込み、経済状況は金融危機当時と変わらない(30.1%)、さらに悪くなった(66.4%)と考えている者が多く、北朝鮮政策に対する68.9%という高い支持率にもかかわらず、政府に大きな負担が残っていることを示している。中央日報、2001年1月3日
- 【註74】 韓国の金大中政権の北朝鮮政策に対する野党の非難は、次期大統領選挙を念頭に置いた国内政局の大変革陰謀論と関連して強まる可能性がある。即ち、北朝鮮の金正日国防委員長の韓国訪問後、南北関係が国民の注目を浴びることになる場合、現政権は、大統領単任制を再調整するための憲法改正を目的に国民投票を実施し、国内の政治基盤を固める計画を持っていると言う陰謀論である。
- 【註75】 北朝鮮外交部は、2001年1月19日、コーリン・パウエル米國務長官が上院承認聴聞会において、金正日国防委員長を独裁者と表現したことに対する非難声明を公表した。また、2月21日付の声明では、より強硬な語調で、アメリカのブッシュ政権が1994年の米朝基本合意やミサイルに関する協議を軽視した場合、北側はそれなりの対応措置を取るであろうと警告した。後者に対する分析は Radio Free Asia 放送、2001年2月22日付で放送された筆者のコメンタリーを参照されたい。
- 【註76】 南北首脳会談直後の2000年6月28日から7月8日までの間、ソウルで実施された筆者と韓国統一部及び青瓦台(大統領府)担当者とのインタビュー。
- 【註77】 北朝鮮の軍事的脅威の評価に関しては、第6章で言及したアメリカCIAや国防省情勢報告書等を参照。
- 【註78】 米朝基本合意の問題点のうち、法的拘束力が弱い点と核凍結等を確認するための検証装置を模索する難しさ等を指摘し、あわせて基本合意が忠実に履行されれば、ミサイル問題等を含んだ北朝鮮との包括的な合意が避けられないと言う主張もある。Daniel A. Pinkston, *Implementing the Agreed Framework and Potential Obstacles*, Monterey,

CA, Center for Nonproliferation Studies, November 2000, p.13.

- 【註79】北朝鮮に供給される軽水炉から抽出されるプルトニウムが、果して核兵器に転用される可能性はないのかについて、アメリカの専門家やKEDO側との立場の違いは所々見受けられる。Victor Gilinsky, “Plutonium from U.S.-supplied LWRs for North Korea: Do we have to worry about it?,” presented for the Forum on Promoting International Scientific, Technological and Economic Cooperation in the Korean Peninsula: Enhancing Stability and International Dialogue, Rome, Italy, June 1-2, 2000; Henry Sokolski(Executive Director, The Nonproliferation Policy Education Center)とDesaix Anderson(Executive Director, KEDO)との間で2001年1月29日にやり取りされた書簡等を参照(www.napsnet@nautilus.org)。
- 【註80】TMDに関して日本が採ることのできる政策代案として浦山は、1)地域内のミサイル拡散抑止を促すための外交的カードとして活用 2)日中間の深刻な安保対話のための出発点として活用 3)日米同盟の中においてTMD開発論議の透明性の維持及び技術開発の過程の透明性を高める、等を挙げている。浦山香による論文(前掲) pp.612-620。
- 【註81】Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, No. 159, March 1999, p.6.
- 【註82】全星勲、『朝鮮半島の非核化の実現と南北朝鮮・日本 三国の非核地帯の創設』、統一研究院 研究叢書 99-03(1999年12月)は、これまで提起された北東アジア地域に関する非核地帯化構想を総合的に整理している。
- 【註83】Michael GreenとKatsuhisa Furukawaによる論文(前掲)、p.11。
- 【註84】地域内における日本の役割拡大の必要性に関しては、Michael Green, “*Why Tokyo will be a larger player in Asia?*,” Bobby Hall Luxemburg Memorial Lecture, May 24, 2000.
- 【註85】Kurt M. Campbell, “Energizing the U.S.-Japan Security Partnership,” *The Washington Quarterly*, Autumn 2000, pp.125-134; Richard L. Armitage, et al., *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, INSS Special Report, Washington, D.C., National Defense University, October 11, 2000, p.16.

著者略歴

吉 炡宇（キル・ジョンウー）

1955年生まれ。ソウル国立大学卒業。1981年ソウル国立大学修士課程修了、1986年エール大学で政治学博士号(Ph.D)取得。1986－87年ソウル国立大学社会科学研究所研究員、87－91年ワシントンDC 韓国大使館 議会担当リエゾン・オフィサー、91－95年国立統一研究院主任研究員(その間、統一担当大臣の顧問を務める)、1995－2000年中央日報在ワシントンDC編集委員。2000年3月－2002年3月まで東京財団主任研究員。中央日報編集委員。

翻訳者：木村 理

専門用語等校正：瀬下 政行

モノグラフ・シリーズ〈5〉

日・米・韓 三国の枠組みから見たこれからの日朝関係
—その課題と日本の政策—

2001年10月

著者：

吉 炆宇（東京財団 主任研究員）

発行者：

東京財団 研究推進部

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階

TEL: 03-6229-5502 FAX: 03-6229-5506

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

転載ないし引用の際は、本論文が出典であることを必ず明示して下さい。

本書は、東京財団による研究事業の成果として出版するものです。

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

東京財団 研究推進部

TEL:(03)6229-5502 FAX:(03)6229-5506 URL: <http://www.tkfd.or.jp>

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階