

Contents

特集：対北朝鮮外交を考える	1p
< 今週の”The Economist”から >	
"Time is danger" 「危険なとき」	8p
< From the Editor > 「波乱の11月」	9p

特集：対北朝鮮外交を考える

バリ島の爆発事件（10月12日）、北朝鮮の核開発発覚（10月16日）、モスクワ劇場占拠事件と劇的な幕切れ（10月23日～27日）と物騒な出来事が続いています。そんな中、国連安保理は対イラク査察決議が微妙な段階を迎え、日朝国交正常化交渉が再開されました。国内の経済問題も勝負どころですが、国際情勢はいよいよ大荒れの季節を迎えつつあります。

どれを取り上げようか迷うところですが、とりあえず今週は北朝鮮問題に絞ってみました。北朝鮮が核開発を認めたことはビッグニュースですし、拉致事件を中心とする日本との交渉も目が離せません。何より、打つ手のひとつひとつが謎に包まれています。今週は北朝鮮外交について、筆者なりの解釈を提示してみたつもりです。

世界的に名が売れた金正日？

筆者のお気に入りサイトに、米国の政治マンガを集めたHPがある¹。先週、非常に画期的なことに「北朝鮮問題」のコーナーが新設された。名づけて"North Korea has the bomb." このHPを長年見ているが、金正日がマンガにされることはこれまでほとんどなかった。米国民の北朝鮮に対する認知度はきわめて低いのである。察するに米国のCartoonistたちは、「北朝鮮の指導者ってどんな奴なんだ？」と資料を取り寄せつつ、絵を画いたのではないだろうか。それくらい「北朝鮮が核開発を認めた」ことはニュースだった。逆に言えば、日本人の拉致問題は世界的には非常に目立たないニュースなのである。

¹ <http://cagle.slate.msn.com/> Daryl Cagle's Professional Cartoonists Index

そもそも北朝鮮は、米国民に対するテロ行為を働いたことがない。それがなぜ、「悪の枢軸」の仲間入りを果たしたのだろうか。少し邪推してみると、今年の年頭教書におけるブッシュ大統領の心中には、まずイラクを叩かねばならぬの気持ちがあった。その際には長年の宿敵であるイランも俎上に挙げねばならず、さりとてこの2カ国だけを非難したのでは、全イスラム圏を敵に回して「文明の衝突」になってしまう恐れがある。そこでアジア代表のテロ支援国家を入れて、3カ国にしてバランスを取ったのではないだろうか。

米務省は毎年春に発表する「国際テロ白書」において、テロ支援国家としてキューバ、イラン、イラク、リビア、北朝鮮、スーダン、シリアの7カ国を指定している²。この中から3つを選ぶとしたら、今さらカストロやカダフィではないだろう。その点、米国民がよく知らない北朝鮮は、ほどよい恐怖感を演出できる格好の存在だった。

ともあれ、ブッシュが「イラク、イラン、北朝鮮」をまとめて悪の枢軸と呼んだことは、対テロ戦争の分かりやすいスローガンとして予想外に受けた。それでも ブッシュの狙いが、対イラク武力行使にあったことは間違いない。年頭教書を読み返してみても、北朝鮮とイランに対する言及は1行だけで、イラクに対しては長いコメントがついている。

北朝鮮が核開発を認めたのは、10月3～4日にピョンヤンで行われた米朝高官協議の場においてである。ブッシュ政権はこれを内密にし、マスコミに事実をつかまれた10月16日になって、しびしび公表に追い込まれた。イラク問題が佳境を迎えている現在、こんなワイルドカードを抱え込みたくはなかったはずである。

怪しい核開発の中身

とはいえ、核開発の中身のほどはきわめて覚束ない。伝えられるところによると、ケリー国務次官補が突きつけた証拠とは、「パキスタンから購入した遠心分離器の領収書」だったという。北朝鮮とパキスタンは、前者がミサイル技術を、後者が核技術をバーターするという間柄だった。昨年の対テロ戦争でパキスタンが米国に「転び」、情報を提供したのであろう。事実を突き付けられた北朝鮮側は、一夜明けてから核開発を認めたというから、これは金小日の許可を得た上で居直ったと見ることができる。

しかし奇妙なことがある。核分裂を起こすためには、天然には微量にしか存在しないウラン235を濃縮しなければならない。が、それは簡単なことではない。東海村では、遠心分離器を1500台ほどつなげて使っていると聞く。しかも原子力発電用の濃縮ウランは、ウラン235が全体のせいぜい1割もあれば十分。ところが核兵器用となれば、9割以上の純度が必要になる。パキスタンから買ったわずかな遠心分離器で、十分に兵器として効果のある濃縮ウランが得られるかどうか。つまり、北朝鮮は「核開発をしようと思った」かもしれないが、「核を開発できた」かどうかは疑問符がつくのである。

² 「Patterns of Global Terrorism」2001年版は右を参照。<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2001/html/>

そもそも核兵器の材料は、ウラン235を濃縮する広島型、プルトニウムを使う長崎型、の2通りある。北朝鮮はかつて、ロシア製の黒鉛減速炉からプルトニウムを採取し、それがばれてNPTを脱退した。これが1994年の核開発疑惑の発端である。当時のクリントン政権は大いに困り、「エネルギーはこっちで供給してやるから、とにかく黒鉛減速炉を止める」と提案した。軽水炉ならばプルトニウムはできないから、韓国の技術で作ってやろう。それができるまでは重油を供与する。とにかく核開発は止める というのが、KEDOの合意の中身である。

よもや北朝鮮は、「プルトニウムは断念したが、濃縮ウランは別だ」などという理屈を主張しているわけではないだろう。しかしてその実態は、ウランの濃縮に成功したかどうかは不明であり、しかも実験すら行われた形跡がない。

それでも北朝鮮が核兵器を保有している可能性は残る。1994年以前に入手したプルトニウムを使えば、の話である。が、それは以前から分かっていたことだ。クリントン政権はKEDOを締結するときに、「司法取引」的な発想で過去を不問に付してしまった。これからは疑惑の行動をしないと約束するのなら、過去の嫌疑は見逃してやる、としたのである。

というわけで、北朝鮮が核開発を認めたといっても、実質的な状況はさほど変わらないし、彼らの脅威が増したわけでもない。それでもKEDOの枠組み合意は崩壊したも同然である。軽水炉の建設はご破算になるだろうし、重油の供与も止められるかもしれない。米国としてはこれを見過ごすわけには行かない。とすると、北朝鮮にとってはなんと都合のいい話に見える。なぜ核開発を認めたのかは謎に包まれている。

異常な論理に基づく異常な行動

この謎に対する回答として、一般にいわれているのは以下の3点である。

(A) 日本に対しては拉致問題で譲歩し、米国に対しては瀬戸際外交を展開する作戦。

何のためにそんな危険なことを？

(B) ホンネでは対米交渉でも「ベタ降り」するつもりがあり、一時的なプロセスに過ぎない。

だったら、なぜその後に米国を非難するのか？

(C) まったくのハプニング。ないしは事の重大性をまるで理解していない。

敵は交渉のプロ。そんなに馬鹿とも思えない。

本誌9月20日号でも取り上げたように、北朝鮮の行動には一貫した原理があり、無謀に見える行動でもそれなりに筋が通っている。そうでなければ、外交的な孤立や経済難の中で、とっくの昔に体制は崩壊していただろう。また、金正日という指導者は芸術家肌で、けっして理詰めで行動するタイプではないといわれるが、それでも戦国武将のような計算高さがある。映画監督にたとえるなら、慎重にシナリオやコンテを作った上で撮影するのではなく、即興で作業を進めながら、どんどん話の筋を変えていく器用なタイプであるようだ。

筆者なりの推量では、北朝鮮のK E D Oに対する主目的は、もともと特別査察を回避して米朝関係を改善することにあった。ゆえに今ぶち壊したところで、失うものがそれほど大きいわけではない。金正日としては、とにかく米国との協議を再開できればそれでよし、という計算をしているのではないかと思う。

この辺が異常な論理となるのだが、北朝鮮は「わざと悪事を働いて、あとから反省させて恩を売る」という手口を過去に何度も使っている。たとえば今年6月末、W杯の最中に西海で韓国海軍と交戦事件を起こしている。武貞秀士氏によれば、これは計画的な行動であり、韓国を刺激した上で、7月には平和攻勢をかけて関係を改善することを狙ったものだという³。この手の「逆張り」はめずらしいことではない。北朝鮮は韓国との対話や協議を控えているとき、わざと軍事演習をしてみせることが多いともいう。日朝首脳会談の実施が発表された直後に、日本近海に不審船が現れたことなども、典型的な「いつもの手口」というわけだ。

今回、核開発を認めたことも、あくまでも米国との対話の糸口をつかむための手法なのではないだろうか。金正日とすれば、「桜の木を折ったのは私です」と名乗り出たのだから、ご褒美があって当然、などと考えているような気がする。

では、米国との協議が始まったらどうするか。おそらくその先の作戦は「ベタ降り」であろう。最悪、米国による核査察を認めてもいい。この場合、自分の側から先に折れたのだから、北朝鮮の虎の子であるミサイル技術は残せるだろう、という計算が働いていても不思議はない。

もし本気でそのように考えているとしたら、おそろべき勘違いとしか言いようがないのだが。

K E D O合意がもたらしたもの

もう少し、過去の米朝交渉の経緯を振り返ってみよう。重要なポイントは、K E D Oの枠組み合意は最初から「時間稼ぎ」、ないしは「問題の先送り」であったということだ。つまり米政府には、「この譲歩によって、5年は時間を稼ぐことができる。その間に現体制が崩壊するか、あるいは開放に向かってくれれば儲けもの」という発想が根底にあった。クリントン政権は北朝鮮に対し、いわゆるソフトランディング政策をとったわけである。

今となっては、この決定を非難したくなるところだが、当時のクリントンの立場になってみれば、その気持ちはよく分かる。1994年5月18日にワシントンで行われた図上演習によれば、最初の90日間で戦争による死傷者は米軍だけで5万2000人、韓国軍が49万人と出たという。加えてその当時は、細川・クリントン会談が決裂したりして、同盟国・日本もあんまり当てにはできる存在ではなかった。これでは怖くて軍事的なギャンブルには出られない。せめて経済制裁をと思っても、国連の場では中国の反対が予想された。また韓国も、米朝間の「頭越し」交渉を嫌って消極的な姿勢を見せていた。要するに、1994年当時は北朝鮮を取り巻く国々がバラバラの状態だったのである。

³ フォーサイト9月号「北朝鮮、変身の知られざる背景」から（武貞秀士氏は防衛庁防衛研究所主任研究官）

それから8年近い日々が流れた。この間、「北朝鮮は崩壊する」、あるいは「北朝鮮は開放に向かう」といった論者は少なくなかった。しかしいずれも実現せず、金正日の体制は崩れず、今日に至っている。

もっとも K E D O が稼いだ時間は無駄ではなかった。北朝鮮を取り巻く国々の状況が一変したからである。米国ではブッシュ政権が誕生して、不法な国家は許すまじと構えている。日本では日米防衛ガイドラインや周辺事態法ができて（有事法制はまだないが）、極東有事の際に最低限の働きはできるようになった。日韓関係の改善も大きな成果であり、「日米韓首脳会談」という形で「実質上の三国同盟」が形成された。中国やロシアも、「9・11」後は米国との緊密路線をとるようになってきている。北朝鮮を庇おうとする国はもはやどこにもない。

その一方、北朝鮮包囲網の足並みが揃いつつあった中で、98年に誕生した金大中政権は、北朝鮮に対して太陽政策を展開した。金正日は「南北統一は民族自身の手で」とこれに応じた。しかし、結果としては経済援助だけを「食い逃げ」するような形となった。金大中政権は来年2月の退陣を待つばかりとなっているが、2000年の南北首脳会談で約束された金正日の訪韓はいまだに果たされない。どう見ても、太陽政策は失敗だったと判断せざるを得ない。

しかし成果がなかったわけではない。それは 金正日を日の当たる外交の舞台に引っ張り出したことである。金大中やプーチンなどの首脳と会い、すでに国際政治のプレイヤーの一人となってしまう金正日は、再び謎めいた孤独な指導者には戻れない。このようにして、少しずつ政治的資源を失ってきたのが、北朝鮮の過去10年の経緯だったように筆者には思える。

歴史的にはめずらしいケースとなるが、これは「成功した宥和政策」だったのかも知れない。

拉致問題での大きな誤算

こうした文脈を頭に入れた上で、日朝首脳会談後の1ヶ月半の推移を振り返ってみると、金正日は対日外交でも大きな読み違えをしていることに気がつく。

日朝交渉の経緯

- 9月17日（火） 日朝首脳会談（ピョンヤン）
- 9月23日（月） 小泉首相がA S E M首脳会合に出席（コペンハーゲン）
- 9月27日（金） 小泉首相が拉致家族と面談
- 9月28日（土） 日中国交正常化30周年記念式典（北京）
- 9月30日（月） 内閣改造、第2次小泉内閣始動
- 10月 2日（水） 拉致事件調査団が調査結果を公表
- 10月3～4日 ケリー国務次官補が訪朝し米朝高官協議
- 10月15日（火） 拉致被害者が一時帰国
- 10月16日（水） 米政府が、北朝鮮が核開発を継続していることを認めたと発表
- 10月25日（金） 日本政府が、拉致被害者5人の永住帰国を要請へ
- 10月26日（日） 日米韓首脳会談、核開発計画撤廃を要求
- 10月29日（火） 日朝国交正常化交渉再開（クアラルンプル）

小泉首相が拉致被害者家族と面会したのは9月27日。首脳会談から10日も過ぎてからであった。これは「はしゃぎ過ぎて、北朝鮮を刺激しないように」配慮した結果だった。この時点では、まだ日本側には首脳会談での謝罪を信じかねるところがあり、こわごわとした反応だった。

この日の報道が、「政府はもっと強い態度に出ろ」という論調に終始したのは言うまでもない。ただしメディア関係者の間には、「拉致問題をアピールしようにも、これから先は“絵”を見せることができない。この問題は今後、下火になるだろう」という予想があった。実際、そのまま北朝鮮側が拉致被害者家族の要求を黙殺していれば、世論の関心はじきに金融問題などに移り、月末には国交正常化交渉が肅々と再開されていた可能性は否定できない。

しかし北朝鮮が拉致被害者の一時帰国を認めるに至って、状況は一変する。10月15日に被害者5人が特別機で帰国してから、メディアは拉致被害者やその家族の“絵”を連日のように送るようになる。ここに至って世論は対北朝鮮強硬論で一色となり、ついには「永住帰国へ」と政府をつき動かすことになった。

この間の変化の早さは、テレポリティクスに大きく左右される民主主義国であれば、少しも不思議なことではない。とはいうものの、日本人自身が驚くほどの意識の変容が、ごく短期間に生じたことは間違いない。朝鮮総連が誤りを認める、社民党が拉致家族に謝罪する、などという事態を、9月17日以前には誰が予想しただろうか。

このような展開は、金正日の読み筋に入っていなかったはずである。「拉致被害者を返せば日本人は喜ぶだろう」と単純に思っていたのに、返したがために怒りに火を注いでしまった。実際、外交問題でこれほどまでに国内の意見が一致することはめずらしいと言っていい。また、日本人が北朝鮮の脅威を深く認識したことで、普段であれば評判の悪いプッシュ政権の好戦的な姿勢が、妙に頼もしく見えてしまうという副次効果もある。おそらく戦後このかた、今ほど日米同盟に対する支持率が高い時期はないのではないか。

これらは北朝鮮にとって、まったくの誤算である。日本を相手とする交渉は、これまでの韓国や米国相手の交渉とはまったく別次元の難しさがある、と悩んでいるかもしれない。

日本の交渉方針は？

今週、クアラルンプルで再開された国交正常化交渉は、さっそく物別れに終わったようだ。次回の交渉がいつになるかは不明だが、この我慢比べは圧倒的に日本側に有利にできている。日本側は国論が「北風政策」でほぼ統一されている上に、交渉を急ぐ理由がない。北朝鮮側は読み違いをしていた上に、一国も早く経済協力が欲しい。

なにしろそのために、北朝鮮側は過去の清算の手段としての「補償」を放棄し、「財産権と請求権を相互に放棄し、正常化後に経済協力を実施する」という線まで譲歩しているのである。しかも小泉首相からは、「正常化の際に提供する経済協力は、地域の平和と安定に資するべきもの」などという注文までつけられている。以前は戦後についての補償を求め、1910年の日韓併合条約も無効だと言っていたのだから、大変な妥協ぶりである。

では、今後の交渉はいかにあるべきか。とかく拉致問題に議論が集中しがちであるが、日本として対北朝鮮外交を考えると、以下の4つの視点が必要であるように思う。

最後の戦後処理：第二次世界大戦の戦後処理は、まだここだけが済んでいない。北朝鮮との国交正常化は、文字どおり「戦後の終わり」を意味する。日本が1965年に韓国と国交を正常化した際には、5億ドルの有償／無償援助を行っているが、北朝鮮に対してもこれを越えない範囲で過去の清算を行うべきであろう。この点は、拉致事件とはっきり切り離して考える必要がある。戦前の日本による強制連行を理由に、北朝鮮による拉致行為が正当化されないのと同様に、拉致事件を理由にして、日本が植民地時代への謝罪を「値切る」ようなことがあってはならない。

朝鮮半島の安定：北朝鮮問題における最大の当事者は同胞たる韓国である。日朝交渉が韓国から見て「頭越し外交」にならないよう、意思疎通をよくしておく必要がある。また、将来に実現するであろう南北統一においては、日本が価値ある脇役として貢献することが、長い目で見た双方の関係改善に役立つ。

北東アジアの安定：北朝鮮の核兵器開発、ミサイル開発などを止めさせ、北東アジアの安全保障環境を改善することは、日米中ロなど周辺の関係国全ての利益になる。ゆえに日朝首脳会談に対し、中国とロシアが北朝鮮の対日交渉を後押しした。今後も「2 + 4」の枠組みを活かして、北東アジアの安定を図る必要がある。

対米関係：小泉首相の対北朝鮮外交を、「米国の虎の尾を踏んだ」と評する声の一部にある。ブッシュ政権が「悪の枢軸」と位置づける金正日の体制を、日本が手助けしているのではないかという理屈である。しかし朝鮮半島のすぐ近くにあり、長い歴史関係を有する日本と、遠く離れている米国の国益が、完全には一致しないのは当たり前の話である。相互の差異を認めた上で、日米で対北朝鮮外交を調整することは十分に可能なはず。さし当たって米国は、北朝鮮との協議を始める意思はなさそうであり、その間は日本が代わりになって言いにくいことを言い続ける必要がある。

北朝鮮は特異な「パルチザン国家」であり、これを相手とする交渉は、けっして容易なものではない。しかし戦国武将・金正日は明らかに追いつめられており、判断に狂いも生じている。拉致問題で日本の言い分を通すとともに、上記のような課題をクリアしていける可能性はけっして低くはないと思う。

< 今週の”The Economist”から >

”Time is danger”

November 1st 2002

「危険なとき」 (P.12)

Leaders

*イラクと北朝鮮。2つの危険な国に対して、世界はどう立ち向かうべきか。いつものことながら”The Economist”紙は強硬路線です。

< 要約 >

イラクに何と言いきかせるかと国連安保理は難航している。仏口は米国提出の決議を遅らせる枢軸を形成し、イラクが拒否した際の武力行使に疑義を唱えている。しかるに新たな脅威が飛び出した。米国に証拠を突き付けられ、北朝鮮が核開発を認めたこと(今回は濃縮ウラン、前回はプルトニウム)は、イラクとの対決が早くなかったことを教えてくれる。

イラクと北朝鮮は、共にNPT協定の下で非核の約束を破り続けてきた。そして他の兵器についても。イラクの場合は、湾岸戦争敗北後は国連査察によって部分的に暴かれた。フセインがそれらを追い払って4年になるが、まだ核は有していないと見られている。それをしないとうなるかを、北朝鮮は示した。金正日はすでに2~3個の爆弾を有している模様。

武器はないと言い張るイラクとは違い、北朝鮮は米国と交渉を望んでいる。米国も外交的解決を望んでいる。ブッシュ大統領は、テキサス州に江沢民を招き、メキシコのAPECで地域の同盟国である日韓首脳と会い、ロシアの高官とも意見を交換する。北朝鮮の隣国である上記4カ国のいずれもが、予測不可能な体制を放置しておくことを望まない。米国はこれらの国の力を借りて、北朝鮮に大量破壊兵器を放棄させることができるだろう。

IAEAの査察官が、北朝鮮のプルトニウム生産を初めて発見したとき、今のような助けは得られなかった。94年、米国は北朝鮮のプルトニウム生産を凍結するために、2基の軽水炉の建設と、それまでの重油供与で取り引きした。そうやって核の脅威に歯止めをかけ、軽水炉が完成した日には北朝鮮は過去の核疑惑を晴らさなければならない。しかし査察を先延ばしすることで、爆弾やミサイルがより完璧なものになることは、イラクの例が示している。94年の北朝鮮のリスクがいかなるものだったにせよ、今日の方が危険は増大している。

北朝鮮は軽水炉の利益が欲しいだけで、査察は望んでいないという疑いは以前からあった。挑発的なミサイル実験や、第2のウランルートは米国に対する奥の手だったのかもしれない。北朝鮮は1994年の合意は無効だといっている。これもまた交渉の手管だろう。しかし交渉は無駄となったら、北朝鮮はすかさずプルトニウムに手を出し爆弾を目指すだろう。

北朝鮮に望まれるのは、ウラン計画やミサイル製造などを、援助と貿易と関係改善と交換することだ。それならブッシュ政権も望むところである。北朝鮮は経済改革に着手し、援助を求めている。しかし金正日はフセインのような約束破りの常習犯である。どんな交渉をするにせよ、必要なのは強制的な査察。それでも北朝鮮が拒否したら？ 米、韓、日、中が同じメッセージを発することだ。北朝鮮やイラクとの取引では協調することが一番だ。

< From the Editor > 波乱の11月

世界を見渡してみると、日朝間の交渉が小さく見えるほどの不安定要素が山積している上に、今月はアセアン+3、米国中間選挙、中国共産党大会、といったビッグイベントが集中しています。

今後の主要政治日程

- 11月 3日(日) : A S E A N首脳会議(カンボジア・プノンペン)
- 11月 4日(月) : 日中韓首脳会議(同上)
- 11月 5日(火) : A S E A N + 3 首脳会議(同上)
- 11月 5日(火) : 米国中間選挙
- 11月 6日(水) : イスラム圏がラマダン入り(~12月5日まで)
- 上旬? : 国連安保理の対イラク決議?
- 11月 8日(金) : 中国共産党大会始まる
- 11月13日(水) : 7 - 9月期G D P速報値発表
- 11月17日(日) : 沖縄県知事、福岡 / 金沢市長選挙投開票
- 11月19日(火) : テロ対策特別措置法による対米協力支援活動の期限切れ
- 12月13日(金) : 臨時国会会期末
- 12月19日(木) : 韓国大統領選挙

国際情勢を分析することが、これだけ面白い時期も少ないかもしれません。それと同時に国内経済もまた、大変頭の痛い状況を迎えています。さてさて、11月はどんな月になることでしょう……

編集者敬白

- 本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、日商岩井株式会社および株式会社日商岩井総合研究所の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記にてお願いします。
〒135-8655 東京都港区台場 2-3-1 <http://www.niri.co.jp>
日商岩井総合研究所 吉崎達彦 TEL:(03)5520-2195 FAX:(03)5520-2183
E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@nisshoiwai.com