

戦略的な 対北朝鮮政策を考える



政策研究大学院大学准教授

道下 徳成

核実験、ミサイル発射、韓国の哨戒艦の撃沈な

ど、国際常識から大きく逸脱した北朝鮮の行動を前に、「北と交渉してもだまされるだけだ」「北の悪行に報奨を与えるべきではない」という議論が定着しつつある。これまでの北朝鮮の行動を考えるとこうした考え方が広まるのは自然なことであるし、これらの議論は北朝鮮と交渉を行う上で心得ておくべき忠告でもある。また、2002年の小泉訪朝で北朝鮮による日本人拉致が明らかになって8年経ったにもかかわらず、いまだ問題解決がなされていないことに日本人が強いフラストレーションを感じているのは当然のことと言えよ

う。

しかし、日本の外交・安全保障上の目標を考えると、このような議論によって政策オプションが制約を受け、結果として日本が傍観者の立場に立ち続けるのは合理的であるとは言えない。外交政策は国民感情を踏まえつつ、同時に冷静なコスト・ベネフィットの計算を行い、総合的に形成されるべきである。つまり、対北朝鮮政策を策定する際には、「北の悪行に報奨を与えることになるかどうか」ではなく、「いかなる政策が日本の国際社会における発言力や影響力を高め、あるいは日本の安全保障にもプラスの効果をもたらすのか」が基準

となるべきであろう。

核兵器をあきらめないのであれば

2006年と2009年の二度にわたる北朝鮮の核実験を受けて、対北朝鮮政策に関するもう一つのコンセンサスが定着しつつある。それは、「現体制が変わらない限り、北朝鮮が核兵器をあきらめることはない」というものである。米韓を中心とする各国は、1993年に北朝鮮が核拡散防止条約（NPT）脱退を宣言してから現在まで、時には圧力をかけ、時には支援を与えつつ、北朝鮮に核計画の放棄を要求してきた。しかし、17年にもわたる努力にもかかわらず、北朝鮮は核開発を放棄しなかったばかりか、二度も核実験を行い、核保有の事実を世界に示した。北朝鮮の核開発を阻止するための二つの重要な取り決め——1994年に米朝間で結ばれた「枠組み合意」と2005年に6者協議で合意された「共同声明」——も北朝鮮の核開発を阻止することはできなかった。

「現体制が変わらない限り、北朝鮮は核兵器をあきらめることはない」との見方は、しばしば、「従って、北朝鮮と核問題について交渉しても無駄だ」との結論につながる。しかし、この論理は一見正しいように見えるが、政策立案の前提としては不適切である。なぜなら、「北朝鮮が核兵器をあきらめることはない」というのが事実であったとしても、それは、「北朝鮮が核開発を凍結あるいは削減することもない」との結論には直接つながらないからである。

事実、過去の北朝鮮の核開発の経緯を見ると、それが一貫して同じペースで進んできたものではないことが分かる。

米国のシンクタンクである科学・国際安全保障研究所（ISIS）によると、1994年までに北朝鮮は0.10キログラムのプルトニウム（0.2個の爆弾に必要な量）を蓄積していたが、同年、枠組み合意ができると、その後、2002年まではプルトニウムの生産・抽出活動が凍結されたため、北朝鮮のプルトニウムの保有量は増加しな

かった。しかし米朝の対立によって2002年に枠組み合意が無効化されると、2006年までの4年間で北朝鮮のプルトニウム保有量は33〜55キログラム（6〜13個の爆弾に必要な量）まで増加した。つまり、実際に、枠組み合意によって北朝鮮のプルトニウム関連活動は相当の期間、凍結されていたのである。

しかし当然のことながら、枠組み合意には不十分な点もあった。枠組み合意があつたにもかかわらず、北朝鮮は1996年のバキスタンとの秘密合意により、回国からウラン濃縮計画を本格化させた。1990年代末にはウラン濃縮計画を導入し、1990年代末にはウラン濃縮計画を本格化させた。また、枠組み合意の実施には、コストもかかつた。枠組み合意は、北朝鮮が核施設を凍結・解体する代わりに、日米韓が中心となって北朝鮮に重油と軽水炉を提供するというものであつた。このため、2005年までに重油提供のために4億ドル、軽水炉建設のために16億ドルがそれぞれ支出された。そして国別では、韓国が15億ドル、日本が5億ドル、米朝が4億ドルをそれぞれ支出したのであつ

た（重油、軽水炉以外の費用も含む）。

安全保障は相対的なものである。現実には100%安全ということもなければ、100%危険ということもない。要は、国際情勢を踏まえつつ、どの程度のコストでどの程度の安全を確保するのかを各国が選択していることだ。高コストで高い安全を求めるのか、低コストの低い安全で満足するのかは政策上の選択の問題である。枠組み合意の場合、日米韓で24億ドルを負担して、8年間、北朝鮮の核開発を凍結させることができた。つまり、考えるべきことは、「北朝鮮が核兵器をあきらめることはあるのかないのか」という二元論的なものではなく、「外交的手段によって北朝鮮の核開発をどの程度、凍結あるいは縮小させることができるのか」「それを実現するためには、どの程度のコストがかかるのか」「それは日本の安全にとってどの程度のメリットがあるのか」についての総合的な判断である。また、その際には、「北にだまされるリスクと、だまされた場合の損害はどれほどのものか」「北の悪行に報奨を与えることが、国

際秩序にどのようなマイナスの効果をもたらすのか」についての判断も必要となるろう。

北朝鮮が現有の原子炉を再稼働させた場合、核兵器の保有数は、毎年1個程度ずつ増えていくことになる。北朝鮮はこれまで二度、核実験を行ったので、現在は核兵器4〜11個分のプルトニウムを保有しているが、これが10年後には14〜21個になる。ウラン濃縮計画が進展したり、新たな原子炉が稼働したりすれば、この数はさらに増加する。北朝鮮の核兵器増強が日本に与える影響と、それを阻止するための各種のコストの関係を真剣に考える必要があるろう。

ちなみに、日本は北朝鮮から飛来する弾道ミサイルを迎撃するため、「弾道ミサイル防衛（BMD）」システムの導入を決定し、2012年3月までにその配備を完了する予定であるが、これには約1兆円（約85億ドル）かかると見込まれている。もちろん、BMDは北朝鮮の核兵器だけでなく、生物・化学兵器や通常爆弾を搭載した弾道ミサイルにも対抗しようとするものであり、北朝鮮の核兵

器を外交的に解決しようとする場合のコストと単純に比較することはできない。しかし、このような軍事的なコストも当然、対北朝鮮政策を考える上で勘案すべき要素であろう。

「無視政策」のコストとベネフィット

それでは、「北と交渉してもだまされるだけだ」「北の悪行に報奨を与えるべきではない」「北朝鮮が核兵器をあきらめることはない」などの単純論から脱却したとすると、自動的に、北朝鮮と交渉し、本格的に交流・協力を進めようとする関与政策が正解ということになるのであろうか。答えはノーである。その成否は別としても、「本格的な関与を行わず、基本的には北朝鮮を無視する」という政策オプションもあり得るし、実際、すでに実施が試みられたことがある。

2001年にブッシュ政権が発足してから2006年の第1次核実験まで、米国政府は北朝鮮に

対して、形式的な対話は行うが実質的な関与は行わないという無視政策を実施した。この政策にはいくつかのベネフィットがあった。例えば、枠組み合意による関与政策のもとで日米韓は合計24億ドルを支出したが、無視政策のもとでは、こうしたコストはゼロであった。また、北朝鮮に対する米韓の軍事的抑止力は強力であった。北朝鮮が韓国を攻撃した場合、米韓連合軍は北朝鮮軍の侵攻をソウルの北方で食い止めることができるばかりでなく、作戦計画5027に基づいて反攻作戦を行い、平壤を占領することになっている。これは、北朝鮮軍だけでなく、北朝鮮政権をも打倒することを意味する。1994年6月、米国は北朝鮮に対する武力行使を真剣に検討したが、当時の在韓米軍司令官は、万一、北朝鮮が1〜2個の核兵器を使用したとしても、最終的には同国を軍事的に打倒できるとの見通しを示していた。こうした米韓側の軍事的優位は今でも変わらない。

しかし、無視政策にはコストもあった。ブッシュ政権の無視政策によって枠組み合意は崩壊し、北

朝鮮の核開発が再開され、2006年には初の核実験が実施された。この間、北朝鮮のプルトニウム保有量は核兵器0〜2個分から6〜13個分に増えた。また、北朝鮮はシリアに核施設を輸出した。結局、ブッシュ政権は2006年の核実験を受けて政策を大転換し、対北関与政策に向かった。これによって、米国にならって対北強硬策に向かいつつあった同盟国日本は6者協議の場で孤立し、日米関係をむしばむしこりが残ったのである。

中国の勢力圏に 取り込まれる北朝鮮

現在、東アジアにおける最も重要な戦略環境要因は中国の台頭である。そして今、中国は米国などからの政治・軍事的圧力に対抗する手段の一つとして、中国の近海で「アクセス拒否能力」を強化し、米軍などが同地域で行動するのを阻止しようとする動きを見せている。このため、中国は弾道ミサイル、対艦巡航ミサイル、攻撃型潜水艦、長

距離防空システム、対艦弾道ミサイルなどの開発・配備を進めており、機動編隊による航海訓練などが活発化している。中国が自国の近海での「アクセス拒否」を真剣にとらえはじめていることは、7月にベトナムでクリントン国務長官と楊潔篪外相が南シナ海の秩序をめぐって舌戦を繰り広げたことから分かる。

こうした中国の海洋における「アクセス拒否」の強化は、朝鮮半島周辺まで及んできている。北朝鮮による韓国哨戒艦の撃沈事件を受け、7月に米韓両国は黄海で米空母も参加する形で合同軍事演習を行うことを決定した。しかし、これに中国が強い拒否反応を示したのである。このように、北朝鮮の周辺地域に対する中国の地政学的関心は確実に高まってきている。結局、米国は空母を黄海ではなく日本海に派遣した。中国が米空母の黄海派遣になぜそこまで厳しい反応を見せたかは不明であるが、中国が自国の近海における「アクセス拒否」に強い関心を持ちはじめており、それが北は黄海から南は南シナ海に至る、広い海域に及ぶ

ようになりつつあることを示すものである。

中国の立場から見ると、地政学的に類似した位置にあるのが北朝鮮とミャンマーである。中国にとって、北朝鮮は日本海への出口を、ミャンマーはインド洋への出口をそれぞれ提供する戦略的要衝である。中国はミャンマーからアンダマン海にあるココ諸島を借りて、そこに軍事基地や情報収集施設を建設しているといわれる。北朝鮮については、胡錦濤が金正日に北朝鮮東海岸の羅津港の埠頭を50年間、貸与するよう求めたとの報道がある。そして内陸にある吉林省などは、北朝鮮の羅津港や清津港を通じて日本海に進出することを希望しており、遼寧省の中国企業が羅津港の埠頭を10年にわたって使用する権利を確保したとの発表もあった。また、こうした動きは、2008年に4隻の中国の海軍艦艇が初めて津軽海峡を通峡して太平洋に出るなど、日本海が中国海軍の行動範囲内に入りつつあること、そして、昨年7月、胡錦濤が「重要演説」で、「中国の」周辺に地政学的戦略拠点を築くための活動を充実・深化させる」

ことを外交の重点の一つとして挙げたことも関連して注目される。なお、中朝貿易は、2002年の7億6028万ドルから2008年の29億2206万ドルに増加し、中国から北朝鮮への直接投資額も2003年の112万ドルから2008年の4123万ドルに大きく増加している。

北朝鮮とミャンマーの国際的孤立も、中国が両国に影響力を行使するのを容易にしている。両国は、いずれも強権的な政治体制を維持しており、国際社会からの圧力にさらされている。これに対して中国は、両国の内政への口出しを避け、むしろ政治・経済的に支援することによって、自国の地政学上の利益を確保しようとしているのである。米国をはじめとする各国が北朝鮮とミャンマーを孤立させる政策をとってきたことによって、中国の両国に対する影響力は一層増大してきた。本年9月には胡錦濤がミャンマー軍事政権トップのタン・シュエ国家平和発展評議会議長と会談し、エネルギー分野などにおける協力拡大で合意した。また、同月末には金正恩が金正日の後継者候補と

して登場したのに対し、胡錦濤は、新しい北朝鮮指導部との間で交流協力を積極的に推進することを提案したのである。

こうして、現在、日本あるいは日米韓の対北朝鮮政策に新しい考慮事項が付加されつつある。つまりわれわれは、北朝鮮に関与する場合としない場合で、東アジアにおける中国の影響力や行動に、それぞれどのようなインパクトがあるのかを検討する必要に迫られている。中国ファクターを踏まえて、日本が対北朝鮮政策にどのような調整を加えるべきか。今後、早急に議論すべき課題である。

関与か無視か？

それでは、日本は対北関与に向かうべきなのか、無視政策を続けるべきなのか。もし、関与に向かうのであれば、どの時点で方向転換するのが賢明なのか。今年3月に発生した韓国の哨戒艦撃沈事件は、ある意味で日本外交に一時的な余裕を与えている。なぜなら、2007年以降、米国や韓国

が対北関与政策に向かうたびに、対北強硬策をとる日本は6者協議の場などで孤立する傾向が出てきていたのであり、現在でも米韓の政策によっては再び日本が孤立する可能性が十分あるからだ。

事実、昨年末には、李明博政権が南北首脳会談の開催を真剣に検討するところまで南北関係は進んでいた。また、オバマ政権は北朝鮮との対話を選挙公約としていたのであり、南北関係が好転すれば米朝対話が再開される可能性は十分あった。しかし、そこに哨戒艦撃沈事件が発生したため、南北対話と米朝協議の機会は失われ、代わりに日米韓の協調が前面に出てきたのである。

しかし、日本はいつまでも短期的な情勢に助けられる形で外交を続けるべきではない。現在、米韓両国は北朝鮮との対話に復帰するための環境作りを進めている。すでに、南北朝鮮の高官が8月に秘密接触していたことが報じられており、その協議には金正恩の後見人とされる張成沢が参加したともいわれる。その後、韓国は北朝鮮の水害発生に際して人道支援を送り、北朝鮮は拿捕してい

た韓国漁船を送還するとともに、南北離散家族の面会や金剛山観光事業の再開を提案した。南北は対話に向けて慎重に接近しつつある。これに対して米国は、南北関係が改善すれば米朝協議に応じる可能性もあるとの立場を表明している。朝鮮半島情勢を動かす中核的な牽引者^{けんいん}は、経済問題では韓国であり、核問題においては米国になるだろう。南北および米朝関係が進展すると、日本は、再び無視政策を継続して孤立するのか、それとも米韓両国と協調しつつ関与政策にかじを切るのかという決断を迫られるのである。

また、中朝関係の緊密化も日本に時間的プレッシャーを与えている。もし、日本が遅かれ早かれ北朝鮮との国交を正常化し、本格的な経済協力を進めるのであれば、一般論としてはそのプロセスに着手するのは早ければ早いほどよい。中朝の政治・経済関係は日々、深化しつつあるので、それが進めば進むほど中国の影響力は高まり、従って日本が北朝鮮に関与するにあたっての発言力・影響力は低下するのである。

関与政策の青写真

それでは、これまでの議論を踏まえた上で、関与政策に向かうことが妥当だと結論に至った場合は、それをどう実行していけばよいのだろうか。

関与政策を進めていく上で最も大切なことは、韓国と緊密な政策協調を行うことである。韓国は朝鮮半島における当事者であり、さらに、北朝鮮が存続するにせよ崩壊するにせよ、朝鮮半島の未来を主導するのは韓国である。また日本と異なり、韓国は1988年の「民族自尊と統一繁栄のための特別宣言（7・7宣言）」以来、すでに20年以上にわたり対北関与政策を推進してきている。南北関係には紆余曲折もあったが、1993年には1億8600万ドルだった南北の交易額が2009年には16億7900万ドルになっていることから、その変化の大きさが分かる。韓国は北朝鮮との関係を構築するために必要な、貴重な経験と知恵を蓄積してきている。そして何よりも韓国は、長

期的に非核化を進めつつ北朝鮮に関与していくための具体的な青写真を持っているのである。

韓国は李明博政権発足以降、対北関与政策、そして長期的な統一政策を徐々に具体化させてきた。李明博の対北朝鮮政策の核心は「非核・開放・3000」構想と呼ばれるものであるが、これは、北朝鮮が非核化を行うという決心を見せれば、韓国が関連国や国際機関との協力を通じて経済、教育、財政、インフラ、生活向上分野における五大開発プロジェクトを推進し、現在500ドルである北朝鮮の一人当たり国民所得を10年間で3000ドルに引き上げるといふものである。そして、これに要する当面の資金400億ドルについては、韓国が「統一税」を導入することで数百億ドルを、日本から100億ドル程度を、残りを国際金融機関から、それぞれ調達しようとしている。また、そのプロセスの人口論としては、6者協議を通して北の核計画の核心部分を廃棄させる一方、北朝鮮に安全の保証を提供するとともに国際支援を本格化させるといふ一括妥結、すなわち「グランドパー

ゲン」が提示されている。

韓国が北朝鮮との統一を望んでいるのかどうかという点は、日本人にとっては必ずしも判然としない面がある。しかし、この点について日本人は、韓国人が今後20〜30年程度は統一を望んでおらず、少なくとも短期的には分断維持による平和共存こそが韓国の実質的な政策目標であることをはっきりと理解しておくべきである。韓国が北朝鮮との平和共存を望むのは、北朝鮮の崩壊による短期的統一に伴うコストが、平和共存と南北交流を通じた漸進的な統一に伴うコストに比べて膨大なものになるとの認識があるからである。今年6月、大統領直属の諮問機関である未来企画委員会の依頼をうけて、韓国開発研究院(KDI)が行った統一費用の試算によると、北朝鮮の急変と崩壊に伴う統一費用は30年間で総額2兆1400億ドル、年平均720億ドルであり、他方、順調な統一によるならば30年間で総額3220億ドル、年平均100億ドルになるという。つまり、北朝鮮崩壊に伴う統一コストは7倍以上になるのだ。一人当

たり国民所得3万ドル、そして先進国の仲間入りを目指す韓国が、長期にわたる漸進的な統一を志向するのは当然であろう。

日本の課題

北朝鮮に対する関与を進める場合、日本が取り組むべき課題は次の通りである。

- ①6者協議において北朝鮮へのエネルギー支援が決まった場合に、どのようなプロセスで日本としての協力を再開するかを検討(2007年以降、日本は一切の対北朝鮮支援を拒否し、6者協議の枠組みの中で孤立した)。
- ②拉致問題をどのように「解決」するのかを検討。日朝関係正常化の条件および正常化後の要求として何を求めるか、また、それを実現させるための具体的ロードマップを検討。
- ③日朝関係の改善と非核化をどの程度、どのような形でリンクさせるのかを検討(ただし、基本的には非核化の手順は6者協議で決定)。

④日朝関係正常化の条件および正常化後の要求として、日本に届く弾道ミサイル（特にノドン）の実験、配備、削減をどの程度、要求するのか、また、それを実現させるための具体的ロードマップを検討（事実上、経済支援でミサイルを買収するという取引になる）。

⑤日朝関係正常化後の経済協力の供与をどう執行するかについての具体的計画を策定。「要請主義」ではなく「共同形成主義」の原則を貫徹できる体制を作る。また、韓国の北朝鮮復興計画と、日本の経済協力計画をどうコーディネートするかを検討。韓国とも一定の利害対立が存在し得ることを理解しておく必要がある。

⑥平和協定が締結された場合、どのような対応措置が必要になるかを検討。平和協定のあり方について、米韓両国に日本の意向を伝達。

なお、北朝鮮の経済社会状況を改善させ、同国が国際社会に復帰し、これからの時代に適応していくための新たな政治的アイデンティティーを形成・定着させ、その上で非核化を完了させるとい

うプロセスには最低でも10～15年はかかると覚悟すべきである。これを長すぎると感じる向きもあるかもしれないが、振り返ってみれば、北朝鮮の核外交が始まった1993年からすでに17年、そして2002年に小泉訪朝が実現してからすでに8年が経過している。今後10～15年で北朝鮮が変わり、朝鮮半島が非核化されるのであれば、それはむしろ大成功であると思われるべきではないか。また、北朝鮮で新世代の指導者たちが登場すれば、それは「先軍政治」を「先経政治」に転換させるチャンスであるが、こうした政治的アイデンティティーの再構成には時間がかかるものである。

既述の通り、北朝鮮の経済再建の牽引者となるのは韓国であろう。とはいえ、関与のタイミングや方法によっては、日本も相当の役割を果たすことができる。ここ数年、南北関係の停滞を尻目に中朝関係が一層深化していることに、韓国は焦りを感じ始めている。韓国が中国の影響力拡大を牽制するには、日本の協力が不可欠である。また、北朝鮮は韓国に頼らざるを得ないことを理解してい

るが、自国の正統性を脅かす可能性のある韓国に過度に依存したくないと考えている。そして、中国は北朝鮮との経済関係を進めることには関心を持っていても、長期的な経済再建のためのインフラ整備まで行うつもりはない。こうした状況においては、南北間の仲介者の立場をとりやすい上、北朝鮮の経済再建に本格的に貢献し得る日本の役割は大きい。日本はこの機会をうまく利用すべきではないか。

対北朝鮮政策において、今までの日本は日本らしくなかったと言わざるを得ない。日本はこれまで平和国家として世界の紛争を防止し、あるいは紛争当事者の仲介を務め、これを和解させることに努力を払ってきた。紛争当事者を和解させるのは容易ではない。彼らは互いを傷つけ合ってきているのだ。日本はそうした経験を自らの対北朝鮮政策に生かすことはできないだろうか。

最後になったが、もう一点、対北朝鮮政策における、良い意味で日本らしくない点を指摘して本稿を結びたい。北朝鮮の軍事的脅威に対して、日

本はこれまで真剣かつ具体的な対応策をとってきている。日本政府は先述の通り、2003年にBMDシステム導入を決定し、2007年に配備を開始、2012年には完了予定である。また、2004年には「国民保護法」と呼ばれる市民防衛のための法律が成立し、これに基づき指定行政機関や都道府県、そして市町村レベルで具体的な国民保護計画が策定されている。また、日本政府は核の傘の信頼性について米政府と本格的に議論をするようになっており、米国の核戦力や作戦計画の内容開示を求めるなどした。これらは、いずれも日本の防衛政策が大きな進歩を遂げた証左である。あとは、外交面でも「日本らしさ」をうまく発揮することができればよいのではないか。

道下徳成
みちしたなるしげ

専門は日本の防衛・外交政策、朝鮮半島の安全保障。著書に*North Korea's Military-Diplomatic Campaigns, 1966-2008* (London: Routledge, 2009)がある。防衛研究所、内閣官房などで勤務。ジョンズ・ホプキンス大学博士。