

第2回ハノイ米朝会談とその後：南北朝鮮の動きを止めるな

マーク・ビョンムン・スー（パグウォッシュ会議評議員、ドイツ外交評議会委員）

エリザベス・イミ・スー（ドイツ国際安全保障問題研究所研究員）

PSNA ワーキング・ペーパー・シリーズ（PSNA-WP-4）

2019年3月6日

多くの期待を集め、待ち望まれたドナルド・トランプと金正恩の2回目の会談は、いかなる合意も生むことなくあっけない終わりを迎えた。これは2019年「合意なし首脳会談」として歴史に刻まれることであろう。合意に至らなかったことは言うまでもなく残念であるが、それが対北朝鮮外交の終わりを意味するのではない。問題の所在はどこにあるのだろうか。そして、朝鮮半島における平和プロセスの機運を維持するために何をなすべきだろうか。

北朝鮮に対する2トラック外交

対立激化の2017年を経て、朝鮮半島をめぐる外交は、金正恩の2018年「新年の辞」で急速に動き出した。2017年5月の文在寅政権誕生以来、この進歩的政権は南北対話の必要性を再三にわたって訴えてきた。文は、米朝を交渉の場に引き出すことを熱望し、2017年7月のベルリンでの演説でもそうであったように、慎重に雰囲気づくりを進めていった。北との対話を望んだ彼の真摯な思いは——これは、統一の動きを加速させるためではなく、朝鮮半島の平和と安定を実現する共同責任者の名において重要であった——危機管理の通信ルートの新構築、開城連絡事務所等を通じた実務者対話の制度化、そして2018年4月の板門店宣言ならびに2018年9月の平壤共同宣言及び軍事分野合意書に結実する首脳会談へと実を結んでいった。北朝鮮に建設的に関与し、政治的和解や軍事的信頼醸成、経済協力に向けた相互に受け入れ可能な諸措置を模索する韓国政府の継続的な努力は、比較的安定した南北対話のトラックに繋がっていった。

一方、これと全く対照的なのが米朝外交である。金との直接対話を望んだドナルド・トランプの当初の意向は、2017年の最大圧力キャンペーンと「炎と怒り」発言とともにすぐに忘却の彼方に消え去った。最初の南北会談ならびに2018年2月の平昌オリンピックにおける北朝鮮政府の高官派遣は米国として不満の残るものであったが、それでもトランプは2018年3月に韓国の特別使節団によって金正恩からの招待が伝えられた際、それを喜んで受け入れた。以降、米朝外交は、対話と首脳会談の機運をめぐり「点いたり消えたり」を繰り返していたように見える。すなわち第一回目のトランプ政権と金体制の間の高官協議はキャ

ンセルされたが、第一回首脳会談に向けて準備再開となり、ついには2018年6月のシンガポール首脳会談とその成果としての共同宣言に結実した。7月と8月、11月には軋轢が伝えられたが、7月と10月には両政府の高官協議が実施された。ハノイ会談に先立って行われた高官協議、とりわけ1月と2月の実務者会合はドナルド・トランプと金正恩の2回目の会談に対する期待を膨らませるものであった。米朝間の接触におけるこうしたアップダウンは、今回の「合意なし」首脳会談とならんで、米国の対北朝鮮アプローチの不十分さが露呈したものとと言える。

2018年6月のシンガポール首脳会談：新たな関係の始まりか？

史上初の米朝首脳会談は、まったく新しい二国間関係の始まりとなるとともに、革新的なトップダウン型的外交アプローチの先駆けとなるはずであった。トランプ政権は、歴代米政権が行ってきた対北政策と明確に距離を置いた。明白な前提条件を示すことなく北朝鮮指導者に直接的かつ個人的に関与しようとするその姿勢は正しい。しかしその中身でいえば、米国の立場に変化はなく、むしろ北朝鮮のICBMやウラン濃縮能力が米国の国家安全保障を脅かしているという点を一層強調するものとなっているのである。

発言だけをとらえれば、ドナルド・トランプは、在韓米軍の総撤退、連絡事務所の設置、さらには朝鮮戦争の終結宣言といった提案を弄んできた。ハノイ「合意なし首脳会談」では、具体的な利害関係が議論され、策を講じる余地のなさが明らかになった。北朝鮮が制裁の一部解除を求め、信頼醸成と関係改善のための諸措置を提案する一方で、米国は北朝鮮の核兵器及び弾道ミサイル計画に関していかなる妥協も許さないという柔軟性・創造性に欠けた姿勢を示した。ハノイにおける合意失敗の詳細については今後明らかになるであろうが、トランプ政権は、北朝鮮に核・ミサイルのモラトリアムを书面化させ、寧辺への査察官受け入れを第一とする狭い範囲の合意に署名し、朝鮮戦争の終結を宣言する機会を逸してしまった。これらの3つのマイルストーンが実現されれば、信頼醸成及び現実的かつ段階的な方法による平和と軍縮の達成を目指して、交渉を軌道に乗せることも可能だったはずだ。

北朝鮮との接触から学ぶべき正しい教訓

文政権は、太陽政策(1998年～2008年)を基盤とするだけでなく、それを進化させてきた。北朝鮮との対話において、政治的・軍事的な信頼醸成のための諸措置を優先するという点において、文は正しい教訓を引き出してきたと言える。南北関係において、経済協力の見通しは引き続き重要な要素であるが、それが北朝鮮の外交政策上の振る舞いを自動的に望ましい方向へと変化させるようなものではないことを文は理解している。

他方、現在の米政権は、これまでの対北交渉における成功や失敗から何の教訓も学んでいない。多国間及び単独での制裁が常にお気に入りの（あるいは唯一の）手段である。それは「アメとムチ」ではなく、単に「ムチ」として使うほかない手段である。北朝鮮に対する完全な制裁体制の実施を主張しているだけでなく、トランプ政権は、最大限の圧力キャンペーンの効果を過信している。制裁が北朝鮮の経済や人々に影響を与えていることは間違いない。しかし、その外交政策上の振る舞いにおける急激な変化や協議に応じるという意向は、北朝鮮が自らの戦略を発展させたことや、南北対話を再開させ、米朝の外交関係を促進させようとしてきた文在寅の真摯な姿勢によってもたらされたものである。

これまでの交渉から導き出される一般的教訓は、単なる強制ではなく、妥協する意向や創造的な説得のほうが、建設的な対話や合意を生み出す可能性が高いということである。さらに、朝鮮戦争の終結を宣言することは、双方の国家主権を尊重した究極的な安全の保証と、「敵視しない」関係の始まりを象徴するものであるだけでなく、70年にわたる戦争（及び戦争の威嚇）状態から朝鮮半島のすべての人々を救うものであり、北朝鮮国内における軍部の力を弱めるものとなる。

見通し及び勧告

米朝両国は、（少なくとも言葉上は）継続的な対話の意図を有している。両国の指導者は、彼らの個人的関係が友好であり、その継続を望んでいると主張している。韓国においては、南北関係の前向きな気運を継続させ、米朝間の溝を埋める手助けをしつつ、努力を倍加させ、促進役・仲介役としての役割を再開させることが肝要である。2018年9月に朝鮮戦争の終結に事実上の合意をしたのであるから、南北朝鮮は、経済協力を開始し、両国の発展のためにあらゆる分野で交流を拡大させなければならない。南北間の密な関係は、米朝関係の発展を促し、朝鮮半島における政治的・軍事的緊張を緩和することに寄与する。

ハノイの「合意なし会談」とは別に、南北間の事実上の終戦に関するフォロースルー及び多国間での朝鮮戦争の終結宣言が早急に必要である。北朝鮮に対して一方的軍縮を強要するのではなく、もっと現実的な段階的アプローチが採られるべきである。それはすなわち、凍結、戦力削減とそれに続く廃棄といった諸措置や、選択的な制裁解除とそれに対する見返りの諸措置を概念化した包括的なアプローチである。さらに、軍事面での信頼醸成措置ならびに二国間関係の制度化を実施することが、現在および将来における緊張緩和に寄与すると考えられる。

最も重要な点として、北朝鮮がなぜ独自の核抑止力の取得に向かったのか、その根本的なところを理解することが肝要である。朝鮮戦争の際に米国が核使用を検討したことが北朝鮮

の決断の引き金となり、また、イラクやリビアに対する米国の扱い、核搭載可能な戦略兵器のグアム配備、力の誇示としての爆撃機による上空侵犯、さらには「斬首作戦」が北朝鮮の決意を揺るぎないものにしてきたのである。朝鮮半島の安全保障環境が実質的に変化しなければ、北朝鮮の核・弾道ミサイル計画の実質的な変化も見込めないだろう。よって 2018 年 6 月のシンガポール会談以降、最も期待が高まっている米韓共同軍事演習の無期限中止が継続されていることは称賛に価する。大規模軍事演習の不在は、朝鮮半島の根深い安全保障ジレンマを交渉によって解決することに向けて、国家間の関係を正常化し、建設的な対話を行うための基盤づくりに役立つものである。