

問題提起—「大国間競争時代」の朝鮮半島

小此木 政夫

はじめに

トランプ政権の終焉にもかかわらず、ニクソン政権以来の対中関与政策を撤回する米国の政策は、そのままバイデン政権に引き継がれた。ただちに米中冷戦が開始されるわけではないにしても、習近平体制下の中国が経済力と技術力を著しく向上させ、それを軍事力に転化させつつあるのだから、米中間の全般的な体制競争は激化せざるを得ないだろう。また、ロシアによるウクライナ領クリミア半島の併合以後も、米ロ関係はロシアによる米大統領選挙への工作活動や米政府機関へのサイバー攻撃などのために悪化したままである。当分の間、我々は「大国間競争時代」を覚悟し、それに注意深く対応しなければならない。

しかし、米中対立の拡大が朝鮮半島に及ぼす影響は単純ではない。大国間政治のレベルで、それは日米および米韓同盟の強化と、それに対抗する中朝のブロック化を促進するが、核兵器や運搬手段の開発を進める地域アクター、すなわち北朝鮮が国連安保理制裁の緩和と米朝関係正常化を求めて、バイデン政権との非核化交渉に積極的に呼応するかもしれない。また、韓国の文在寅政権も「韓半島平和プロセス」の進展を求めて、平昌冬季オリンピック以後、米朝仲介外交を積極的に展開したし、その政策を継続しようとしている。さらに、韓国は安全保障分野での対米依存と中国との経済交流を両立させるために努力している。

1. バイデン政権の出帆—北朝鮮政策の方向性

米大統領選挙でのバイデン民主党候補の当選は今後の米国の朝鮮半島政策、とりわけ北朝鮮政策の変化を予告せざるを得ない。しかし、言うまでもなく、その変化の方向性や程度については、より広範な新政権の対外政策全体のなかで理解されなければならない。そのような観点から見れば、第一に、2021年2月4日の国務省における最初の外交演説で、バイデン大統領が「米国と競争しようとする中国の野心の増大」や「民主主義に損害を与えて破壊しようとするロシアの決意」に正面から対抗することを明確にし、中国を「最も油断のならない競争相手」(“our most serious competitor”)と定義したことが注目される。

第二に、バイデン大統領はパンデミック、気候変動、さらに核拡散などの「加速するグローバルな挑戦」にも対抗する決意を示した。ここで指摘された「核拡散」の脅威とは、言うまでもなく、イランと北朝鮮からの挑戦である。3月3日にバイデン大統領が公表した「国家安全保障戦略の暫定指針」(Interim National Security Strategic Guidance)は、「イランと北朝鮮のような地域主体が相変わらずゲームの形勢を変える能力や技術を追求して、米国の同盟国やパートナーを威嚇し、地域的な安定に挑戦している」と明確に警告した。北朝鮮の核兵器や弾道ミサイル開発に対して、大きな懸念が表明されたのである。

しかし、大統領就任演説を含めて、これらの脅威に対抗するためにバイデンが確認したのは、「世界中で同盟やパートナーシップを再び活性化し、現代化する」ことであった。「暫定指針」は、とりわけ北大西洋条約機構(NATO)およびオーストラリア、日本、韓国との同盟を取り上げて、それらを「米国の最も偉大な戦略的資産」と呼んだ。また、3月12

日にオンライン形式で開催された会談で、日米豪印（QUAD）の首脳は、中国に直接的に言及しないまま、インド太平洋地域とそれを越える地域において、「法の支配、航行および上空飛行の自由、紛争の平和的解決、民主的価値、そして領土の一体性」を支持した。

ただし、北朝鮮による核拡散の脅威については、「暫定指針」も日韓両国と肩を組んで外交的努力を強化すると指摘するだけであった。バイデン政権の北朝鮮政策は依然として再検討の途上にあるのである。事実、ブリンケン国務長官は就任当初から北朝鮮の非核化が「困難な問題」であることを認め、朝鮮半島の非核化に最も効果的な方法を決定するために、バイデン大統領の命を受けて、安保担当チームが米国の北朝鮮政策の「全面的な再検討」に入ったことを隠さなかった。北朝鮮が核保有国として認められるべきかという記者の質問に対しても、それに直接的に答えずに、「何らかの報奨も、さらなる制裁の可能性もある」と指摘した。

しかし、3月12日のソン・キム東アジア・太平洋担当国務次官補代理の言明によれば、北朝鮮政策の再検討は「今後の数週間以内」に、すなわち3月中旬のブリンケン国務長官とオースティン国防長官による東京とソウル訪問（3月16-18日）以後、4月前半には終了する見通しであった。この間に、ブリンケンとオースティンは東京では茂木外務大臣と岸防衛大臣との間に日米「2+2」会合を、ソウルでは鄭義溶外交部長官と徐旭国防部長官との間に米韓「2+2」会合を開催した。新しい北朝鮮政策には、日韓両国との高官協議の成果が反映されるのである。さらに、ソウルからの帰路、ブリンケンはアンカレッジでサリバン大統領補佐官（国家安全保障担当）と合流して、中国の楊潔チ共産党政治局員および王毅外相と会談した。

中国やロシアに対する強い不信感からみて、バイデン政権が北朝鮮の非核化問題で中国主導の六国会合の復活に向かうことはありそうにない。他方、抑止力拡大の観点から、日米および米韓同盟を強化すれば、それに対抗して、北朝鮮と中国、ロシアとの関係が緊密化するかもしれない。また、北朝鮮との非核化交渉の進展は中朝関係に微妙な影響を及ぼすだろう。米中の四人の高官はアンカレッジで北朝鮮問題も議論したが、その内容は明らかにされなかった。しかし、会談終了後の声明で、ブリンケン国務長官は北朝鮮問題をイラン、アフガニスタン、気候変動問題と同じく、米中の利害が交差する問題として分類した。

2. 米朝戦略ゲームの新しい展開

父・金正日党総書記の死後1年半にも満たない2013年3月、金正恩党第一書記(当時)は「経済建設と核武力建設の並進」路線を採択した。しかし、そのとき、4年後のロケット開発の画期的な前進を想像する者は少なかった。2017年3月の大型ロケット・エンジンの開発成功を経て、5月以後、北朝鮮は中距離および大陸間弾道ミサイルを相次いで試射したのである。11月には米東海岸に到達可能な「火星15号」が発射され、金正恩は「国家核武力の完成」を宣言した。

さらに、「並進」路線の背後に、軍事力の二義性、すなわち核武力の完成が抑止力だけでなく、大きな外交力の獲得を意味するとの鋭敏な認識が存在した。本年1月の朝鮮労働党第8次大会の報告でも、金正恩党委員長は「強力な国家防衛力は決して外交を排除するものではなく、正しい方向に進ませ、その成果を保証する威力ある手段になる」と指摘した。言い換えれば、新たに朝鮮労働党総書記に就任する金正恩は、軍事力と外交力の巧みな組

み合わせによって、米国を圧倒しようとしているのである。

ただし、2019年2月にハノイで開催された米朝首脳会談は想定外の失敗に終わった。北朝鮮側から見れば、劇的な成果を期待したトランプ大統領が、寧辺核施設と制裁緩和を交換するような「段階的な非核化」に満足しなかったからである。首脳会談後、崔善姫外務次官は寧辺に存在する「巨大な濃縮ウラニウム工場まで廃棄する」と提案しても、米側は「まったく反応しなかった」と説明した。

金正恩にとって、ハノイ会談の流産は衝撃的であった。一括的な非核化に応じれば、経済制裁の解除は可能になるが、北朝鮮の安全が保障されない。北朝鮮にとっては、段階的な非核化と平和体制の構築、すなわち米朝間の「段階的な同時行動」が不可欠だったのである。それはビッグ・ディールではなく、スモール・ディールの積み重ねを必要とした。その点で、金正恩委員長の構想は文在寅大統領の「韓半島平和プロセス」と一致した。他方、トランプ大統領にとって、それは北朝鮮に「欺き」や「途中下車」の余地を与える危険な道であった。

いずれにせよ、ハノイ会談後も、金正恩は「並進」路線を放棄しなかった。それどころか、ハノイ会談を総括した2019年12月の党中央委員会総会で、「朝米間の膠着状態は避けがたく長期性を帯びることになった」との認識を示し、米朝対決が「自力更生と制裁との対決に圧縮された」ことを強調した。要するに、長期戦を覚悟しつつ、自力更生によって経済制裁の圧力を破綻させる「正面突破戦」を呼びかけたのである。それが北朝鮮国民に大きな負担をかけたことは言うまでもない。

また、軍事力と外交力を巧みに組み合わせるという対米戦略の本質にも変化はなかった。第8次党大会の報告でも、金正恩委員長は一方で戦略ミサイルの多弾頭化や原子力潜水艦などによる先制・報復攻撃力の高度化、さらに戦術核兵器の開発を要求しつつ、他方で「新たな朝米関係樹立の鍵は米国が対朝鮮敵視政策を撤回するところにある」として、「今後も強対強、善対善の原則の下で米国を相手にするだろう」と強調した。米国との交渉に期待をかけつつ、北朝鮮は最小限抑止以上のものを追求する構えを見せたのである。

ただし、北朝鮮にとって、「並進」路線の推進に伴う経済的負担は耐え難いほど大きかった。従来からの国連安保理事会決議に基づく経済制裁に加えて、昨年初めからの新型コロナウイルスの防疫対策、それに伴う中国との国境封鎖、さらに昨年夏の台風被害などが重なったからである。平壤に駐在する外交官やその家族が生活上の困難に直面して、国外に脱出し始めたほどである。新たに発足した国家経済発展5か年計画の基本も「整備戦略」「補強戦略」と定義された。

しかし、すでにみたように、バイデン政権発足後の国際政治の変動、すなわち米中対立の拡大や米国の同盟外交が、北朝鮮外交に新しい機会を提供するかもしれない。米国との対立を深める中国が北朝鮮に救いの手を差し伸べようとしているからである。3月18日から19日に米中の外交トップ（プリンケン国務長官、サリバン大統領補佐官、楊潔篪党政治局員、王毅国務委員兼外相）がアンカレッジで会談し、激論を交わした後、3月23日に金正恩総書記と習近平総書記の「口頭親書」が公表された。

しかも、労働新聞が伝える習近平党総書記の親書には、「両国人民により豊かな生活を提供する用意がある」との一節が存在した。また、それを確認するかのよう、北朝鮮向けの援助物資がすでに中朝国境の丹東市に運び込まれたとの報道もある。他方、金正恩総書

記の親書は、今年7月に中朝友好協力相互援助条約が締結60周年を迎えることに注意を喚起した。それに合わせて、今夏には、金正恩総書記の中国公式訪問があるかもしれない。奇妙なことに、北朝鮮の指導部は中国に依存しながら、米国と「新しい関係」を構築しようとしているのである。

ブリンケン国務長官とオースティン国防長官がソウルに到着した3月17日に、北朝鮮の崔善姫第一外務次官が「米国の対朝鮮敵視政策が撤回されない限り、いかなる米朝接触も対話もあり得ない」とする談話を発表した。また、バイデン大統領の最初の記者会見が予定されていた3月25日に、北朝鮮は「新型戦術誘導弾」2発を日本海に向けて試射した。戦術核兵器の運搬手段の開発が進展していることを示したかったのだろう。さらに、バイデン大統領がミサイル試射の国連安保理決議違反を指摘すると、ミサイル開発を指導してきた李炳哲党政治局常務委員・書記がただちに反論し、「米国の軍事的脅威を米本土で制圧できる堂々たる自衛的権利を持たなければならない」と強調した。

米国政府による北朝鮮政策の全面的な再検討は、日韓との緊密な協議に加えて、過去の実務担当者たちの意見を聴取しながら進展している。しかし、多様な意見を取り入れるほど、その結果も多面的にならざるを得ないだろう。北朝鮮のミサイル試射を非難した後、バイデンは「最終的な非核化を条件として」何らかの形態の外交を準備していると付け加えた。日米韓の抑止力強化策とともに、朝鮮半島非核化への段階的アプローチ、すなわち「包括合意・段階実施」方式が検討されているのだろう。

今後の米朝関係を展望すれば、6月のシンガポール共同声明3周年が最初の関門になりそうである。そのときまでに、北朝鮮側はそこで謳われた諸原則の再確認を非核化交渉再開のための前提条件として要求するに違いない。バイデン政権が「新しい米朝関係の確立」や「平和体制の構築」の原則を確認すれば、「完全な非核化」のための実務レベルの交渉が再開されるだろう。ハノイ首脳会談の失敗を教訓にして、北朝鮮側も実務交渉を先行させることに反対していない。ただし、明年3月に韓国大統領選挙があるのだから、その交渉が急速に進展するとは思えない。また、韓国大統領選挙と関連して、複雑な情勢が出現する可能性も排除できない。

3. 韓国の「全方位」外交と対日政策

ハノイでの米朝首脳会談の失敗に金正恩委員長に劣らず失望した者がいるとすれば、それは韓国の文在寅大統領だろう。ハノイ会談は米朝間の首脳外交の結実だただけでなく、それを仲介した文在寅外交の成果でもあったからである。また、文在寅は米朝首脳会談の成功が、非核化に加えて、朝鮮半島の平和体制構築を可能にすると確信していた。その意味で、文大統領もまた米朝ハノイ会談にすべてをかけていたのである。したがって、米国にバイデン政権が誕生しても、文在寅政権の対北政策が変更されることはなかった。

事実、そのことは文大統領自身によって公然と語られた。バイデン政権発足後の2021年1月18日の新年記者会見で、文在寅は「(米朝)対話はトランプ政権の成果を継承し、発展させていくものでなければいけない。シンガポール宣言からやり直し……より具体的に方策を対話・交渉していけば、もう少し速度を上げて対話ができる」「米朝対話や米朝問題について、(バイデン政権が)後回しにするとは思えません」「韓国政府が韓半島平和プロセスを米国バイデン政権の安保ラインが理解できるようにする……米国の外交問題で後に

回されない優先順位になるようにする」と率直に語ったのである。

しかし、南北関係についての金正恩委員長の認識は相当に厳しかった。1月初めの第8次党大会での報告において、金正恩は南北関係が「板門店宣言の発表以前の状態に逆戻りした」と指摘し、「相手に対する敵対行為を一切中止し、北南宣言を誠実に履行しなければならない」と主張した。自らは戦術核兵器の開発を命令しながら、金正恩は韓国へのハイテク軍事装備の搬入と米韓合同軍事演習の中止を迫ったのである。また、米韓合同軍事演習の開始から1週間後になる3月15日、金与正・党中央委員会副部長が「北侵戦争演習」を激しく非難し、南北対話機構の解散を検討すると主張した。

他方、韓国は米中対立の拡大に起因する国際政治経済の分断（ブロック化）を警戒して、可能な限り中国との交流や協力を維持しようとしている。それは「全方位」外交ないし米中「等距離」外交といえるほどである。例えば新年記者会見で、文大統領は「米韓関係と中韓関係は二つとも重要です。米韓は特別な同盟関係、中韓も非常に重要です。（中国は）韓国の最大の貿易相手国である。韓半島の平和増進のために協力しなければならない関係だ。習近平主席の早期訪韓の実現のために努力している」と語った。プリンケンとオースティンのソウル訪問に伴って発表された米韓共同声明も、その直前の日米共同声明とは異なっていて、中国を名指しすることを慎重に回避した。

文在寅政権の対北政策、すなわちバイデン政権を説得して、非核化交渉や南北対話を再び軌道に乗せるという政策は、韓国の対日政策にも影響を及ぼした。一時的にしる、それが日本の協力を必要とするとの判断が韓国側に生まれたからである。7月の東京オリンピックをその機会にしようと考えたのである。しかし、1月8日、韓国のソウル中央地裁が元慰安婦問題で日本政府の法的責任を認める判決を出したために、事態は再び悪化してしまった。文大統領は「（元）慰安婦判決問題がさらに加わって、率直に少し困惑している」と語り、それに関する2015年の日韓合意が政府間の正式合意であることも認めた。しかし、それ以上に踏み込んで、独自の解決策を示すことはなかった。

