

経済力の投射…六者会談における日本の役割

OKANO-HEIJMANS Maaike

はしがき

本稿では、北朝鮮の核計画を巡る六者会談^①の枠組み内の多国間交渉において、日本が抱える懸念やその優先事項、影響力について分析する。二〇〇九年九月に自民党政権が終わるまで、日本が多国間交渉の場で意図的に妨害的スタンスを取っているととの視点に立ち、そうした日本の行動を理解する上で、親密な対米関係、政治外交より経済外交の優先、国内の政治的事情を背景としたシングルイシュー・ポリティクス（単一争点政治）の優位性という三つの問題が関わってくるというのが論旨である。六者会談において日本は現実的な意味で、概ね状況に応じた役割を演じる一方、より幅広い戦略的観点から見ると大きな障害にもなっている。日本は朝鮮半島の非核化と隣国の安定を望んでい

るものの、中国の発言力強化につながる六者会談の枠組み自体は重要視していない。その上、北朝鮮は日本が防衛能力を高めるのに都合の良い口実を与えている。現状維持は日本の国益に十分適う選択であり、日本が意識的に交渉の妨げ役となったのもそのためである。二〇〇九年に始まった民主党政権は当初二国間及び多国間交渉の場でより積極的な関与政策に戻る兆候も見せたが、二〇一〇年三月に国際的緊張が高まった後、方針を変更する試みを行っていない。

序 論

二〇〇三年以降、六者会談は北朝鮮の核兵器計画の問題を巡る同国と米国、中国、日本、韓国、ロシアの包括的な交渉の場となってきた。一九九八年に六カ国間の交渉を初

めて提案したのは日本の小淵恵三首相だった。²⁾当時の背景には、日本が自国の国家安全保障にとって重大な問題に関する多国間交渉から置き去りになりかねないという政府の懸念があった。だがこの時、他の国々の反応はせいぜい煮え切らないものだった。当時の四カ国協議メンバーのいずれも、日本やロシアを加えることに直接的価値を見出すことはなかった。日本政府は四者間の協議を支持しつつ、自らの懸念に対処するルートとして、朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）を活用した。四カ国は、米国が北朝鮮からウラン型の核開発計画の存在を伝えられたと二〇〇二年一〇月に発表した段階になって初めて、日本を含めた六者の多国間協議に同意した。³⁾これは、北朝鮮との包括的合意を達成するには、六者会談の枠組みにおける日本の参加と協力が重要と判断されたためである。⁴⁾

日本政府は北朝鮮が自らの国家安全保障に対する最大の脅威であるとの認識を明確にしているものの、⁵⁾日本の政治家や政策当局者にとって最大の関心事は、北朝鮮の核兵器やミサイルよりもむしろ、一九七〇年代から八〇年代にかけて北朝鮮によって国内から一七人の日本人が拉致された⁶⁾とされる問題である。二〇〇二年以降の北朝鮮との二国間および多国間関係はこの問題の上に形成されている。またそれは、北朝鮮が六カ国の交渉のテーブルから日本を排除するよう繰り返し要求したり、他の当事国が交渉の停滞を懸念する原因にもなっている。

ここで大きな疑問となるのは、自国や地域全般の安全が危険に晒されている時に、日本政府がなぜ二国間の問題を優先させるのである。日本が二〇〇七年一月二月にミサイル迎撃システムの実験に成功し、弾道弾迎撃ミサイルを東京に配備したことは、日本が最も緊密な同盟国である米国と協力し、国防を強化している証である。日本の安全保障に対する米国のコミットメントが明確ではなく、また中国の国力が増大する中で、日本が北朝鮮の脅威を理由に、本来なら物議を醸す軍事力の増強を進めやすくなっていることは確かであろう。日本は拉致問題に重点を置くことで、そうした脅威を持続させ、自らの安全保障政策を正当化しようとしているのだろうか。

二〇〇六年一〇月の北朝鮮による核実験後の米政府の融和的アプローチは、日本を難しい立場に追いやった。同盟国としての米国の信頼性が大きな問題となっている。米朝間で徐々に事態が進展したため、日本もいずれ追いつせざるを得なくなる可能性もある。これは日本政府がシングルイシュー・ポリティクスや制裁を中心とする強硬姿勢を転換するかに見えた一つの理由だが、日本の政治家や国民の大半は対北朝鮮政策のいかなる軟化にも反対している。⁷⁾

経済外交は日本の外交戦略において重要な要素である。ここでは政治的背景や日本の外交カード、そして六者会談開始以降の歴代首相の政策に議論の的を絞り、日本が意図的に多国間交渉の妨げ役を演じてきたことを示したい。⁸⁾

1 政治的背景と日本の外交政策課題

あらゆる二国間関係と同様、日本の対北朝鮮関係には一連の国際的、地域的問題や、二国間および国内の問題が絡んでいく。しかし、日本の北朝鮮に関する選択肢は、他のいかなる関係にもまして限られている。これは北朝鮮の核およびミサイル開発計画の問題を含む国家と地域の安全保障、拉致被害者、国交正常化の三大懸案のいずれにも当てはまる。

二国間および多国間の枠組みで見た日本の影響力はいずれも、北朝鮮が自国の国家安全保障に対する最大の脅威と見なす米国との関係の改善、発展を何より望んでいるという事実によって自ずと制約される。北朝鮮にとって日本は二の次であり、米国の弟分としか見ていない。まともに相手にする必要があるのは、それが自国の利益に適う時だけである。このため、日本の安全保障に対する北朝鮮の脅威を解決する鍵は同盟国が握っているのである。

米国の視点から見ると、六者会談への日本の参加は、とりわけ米政府が北朝鮮により積極的に関与する姿勢を示し始めて以来、重大なパラドックス(矛盾)を生んでいる。米当局者は一方においては、北朝鮮との合意が日本の全面的な支持を必要とすることを認めている。国交正常化に伴う日本の大規模な経済援助が包括的合意の重要な要素と見な

されるためである。¹⁰しかし同時に、米政府は拉致問題がたとえすぐに解決に至らなくとも、協議を前進させる考えを明確にしてきた。膠着状態を打開し、事態を進展させるに当たって同盟国の反応を避けるため、米国は二国間および多国間協議の場で、日本との拉致問題に取り組むよう北朝鮮に圧力をかけた。

北朝鮮の脅威に関する日米の認識の決定的な違いも事態を一層複雑にしている。両国は核開発やミサイル開発、および大量破壊兵器の輸出に関する懸念は共有しているものの、現実的な脅威への認識は日本の方がはるかに大きい。これは日本政府が地理的な近さゆえに北朝鮮のミサイルや核兵器、そして難民の流入を深刻に懸念しているためである。したがって、朝鮮半島の完全な非核化以外のいかなる選択肢も日本政府にとって受け入れ不能である。二〇〇七年二月の六者会談の合意に核開発計画の申告や既存の核施設の無能力化に関する日程や監視メカニズムが盛り込まれながら、非核化については曖昧な表現にとどめられたことに、日本がやや煮え切らない反応を示したのもそのためである。

もう一つの重大な懸案に関する日本の行動の余地も限られている。もともと、これは自らの選択によるところが大きい。韓国政府が一九九〇年、北朝鮮に対する日本の姿勢に否定的な反応を示したことを受け、海部俊樹首相は日本の北朝鮮政策を南北対話の流れに合わせることを約束した。

日本は特に国交正常化に関しては、概してそうしたスタンスを維持している。他の東アジア諸国との二国間関係と同様、正式な国交に関する交渉には歴史の重圧が大きくのしかかる。日朝間の正式な国交樹立を巡る議論においては、植民地時代や太平洋戦争中の罪過に対する補償がきわめて重大な要素となるのである。

国交正常化は二国間や多国間の協議において重要であり、六者会談の枠組みにおいて日本に外交カードを与えている。金銭的補償や、日本の呼び方と言うところの「経済援助」は北朝鮮に対し、その経済規模に照らして莫大な資金をもたらす。そうした何十億ドルもの支援は多国間の枠組みにおいて二通りに反映されている。第一に、日朝国交正常化は二〇〇五年九月と二〇〇七年二月の六者会談の合意において、目標の一つに含められている。第二に、金銭的援助はあらゆる包括的な最終合意に対する「褒美」となっている。北朝鮮は六者会談の会合の一つで、核問題の最終解決には日本（および韓国）の経済援助が必要との考えを示した。ここ数年、日本はこのカードを用いる間接的手段で交渉の進展を遅らせ、六者会談の妨げ役となってきた。

この妨害的スタンスは、自国の安全保障環境における脅威に対し、日本をより敏感にさせた一九九〇年代半ばの一連の出来事と直接結び付けることができる。一九九三〜九四年の核危機、（実験用）ミサイル、特に一九九八年に日本の領土を飛び越えたテポドンの発射、北朝鮮のスパイ船

による日本の領海の侵犯のほか、中国の核実験も、日本が地域戦略や安全保障戦略を見直すきっかけとなった。安全保障問題はますますメディアの注目を集めるようになり、日朝関係においても一定の役割を演じ始めた。特に二〇〇二〜二〇〇三年以降、テレビやその他のメディアは偏狭で過熱的な報道を通じ、北朝鮮に関する比較的視野の狭い見方を国民に植え付けた。関心の的は拉致問題であり、それが北朝鮮の漠然とした脅威に人間の顔を与えた。

皮肉にも、北朝鮮の核開発やミサイル開発は、日本がミサイル防衛を強化したり、周辺地域の事態における自衛隊の役割を拡大するのに都合の良い環境を生み出したという意味で、安全保障分野における一つの機会ももたらしている。ゆえに地域的視点から見れば、北朝鮮の脅威は、軍事力や、特に中国に対する日本の地域安全保障を向上させる上で、ありがたい口実となっているのである。

2 日本の外交カード

日本との正式な国交樹立によって北朝鮮にもたらされる資金は、明らかに日本の経済外交や安全保障戦略全般における一つの手段となっている。金融、経済関係も重要である。この点では、過去一〇年間を通じ北朝鮮との経済関係が著しく縮小したことで、同国に対する日本の影響力が低下したのは確かである。日本政府がここ数年、北朝鮮に相

当な資金を供給していたと見られる在日本朝鮮人総聯合会（朝鮮総連）やパチンコ業界への姿勢を硬化させたことで、資金の流れは縮小した。二〇〇六年までに日朝間の貿易総額は二〇〇二年の約三億七、〇〇〇万ドルからわずかず三分の一の一億二、〇〇〇万ドルにまで落ち込んだ。二〇〇七年の輸出額は九〇〇万ドルに過ぎなかった。二国間の輸出はピーク時でも日本の貿易高全体の〇・一％を超えたことはないが、北朝鮮にとっては相当な額である。実際の貿易や金融がかって日本に影響力を与えていたとしても、今やそうした力は、日本政府が二〇〇四年以降に徐々に実施してきた各種の措置や制裁によって失われている。日本政府はネガティブな制裁と、国交正常化に伴う経済援助の期待を武器に、北朝鮮に対し圧力を行使しようとしている。しかし、そうした政策が前提とするほど、北朝鮮が日本の貿易や援助を重要視しているかは疑わしい。米国がより積極的な関与姿勢を示していることを踏まえればなおさらである。

多国間の枠組みにおいては、日本は二〇〇七年二月に各当事国が約束したエネルギー支援および人道支援への協力を拒み続けている。北朝鮮が二〇〇八年六月に遅まきながら核開発計画を申告し、他の当事国が残りの支援を提供した段階になっても、日本は拉致問題に大きな進展がない限り支援は行わないとの立場を貫いた。その上、二〇〇六年後半のミサイルおよび核実験を受けて北朝鮮に科した独自

制裁もお続けられている。政府は二〇〇八年四月の制裁延長が近づいた段階になって、ようやく若干の軌道修正を望む考えを示した。

日本の影響力が低下したと見られることは、地域的視点で考えると一段と重要性を帯びる。というのも、韓国や中国が北朝鮮との取引にますます意欲的になっているとはきわめて対照的なためである。北朝鮮の対中貿易は二〇〇二年から二〇〇六年の間に二倍以上に拡大した。国交正常化によって日本は北朝鮮の原材料（石炭、鉱物）により容易にアクセスできるようになり、経済面で韓国や中国に対する相対的な立場も向上するものの、北朝鮮にもたらされる直接的な経済的メリットの方が日本のそれよりはるかに大きいことは明らかである。したがって、国交正常化交渉や経済関係強化の期待はなお、日本の対北朝鮮関係における外交カードとなっている。

日朝関係においては、両国の経済関係の状況だけでなく、北朝鮮側の政治、経済状況も一定の役割を演じている。北朝鮮は経済状況が比較的良好な時には、日本に対する影響力により自信を持っている。しかし、国内経済の危機や自然災害（飢饉、洪水）に見舞われた時には、日本に対し、より歓迎的な姿勢を示す傾向がある。実際、両国の領事館問題の進展は北朝鮮の経済状況とは対照的なものだった。北朝鮮は経済が（比較的）安定している時には、こうした問題で譲歩したりはしない。反対に、経済危機が迫ってい

る時には、より融和的な姿勢を示すのである。より幅広い、戦略的な背景の変化が、北朝鮮の経済状況とその日本に対するスタンスの関係を形成し、また強める結果となっている。一九九一年の戦略地政学的な変化に伴い、北朝鮮は日本とよりオープンなコミュニケーションに乗り出した。北朝鮮は伝統的同盟国であるロシアと中国が一九八〇年代終盤以降、かつての敵国との交流を深めるにつれ、日本との関わり合いの必要性を認識するようになった。二〇〇〇年代初め、北朝鮮の対米関係を冷却化した時も、金正日総書記は日本との関係改善にメリットを見出している。

3 歴代首相：小泉、安倍、福田、麻生

二〇〇三年の六者会談開始以降の自民党の歴代首相はそれぞれ、きわめて特徴的な対北朝鮮政策を展開してきた。そうした政策の変化が常に多國間の枠組みにおいて影響を及ぼしたのも不思議ではない。小泉純一郎首相は一九九二年から中断していた正式な国交正常化交渉を二〇〇〇年に再開し、それまでの二國間協議を一新した。同首相は史上初の日朝首脳会談を二〇〇二年九月と二〇〇四年五月の二回にわたり行い、重要な前例を残した。こうした関与姿勢はブッシュ大統領の方針に反するものだった。同大統領が二〇〇二年初めの演説で、北朝鮮を「悪の枢軸」に含めたことは有名である。小泉首相と北朝鮮の金正日総書記は一

回目の首脳会談で、国交正常化を早期に実現させるため、双方が「あらゆる努力を傾注する」ことを正式に謳った平壤宣言を採択した。しかし、日本政府は北朝鮮による拉致問題への対応への不満を理由に、二〇〇二年に正式な交渉を中断し、小泉首相の融和的姿勢と決別した。

小泉政権で官房長官を務めた与党自由民主党の安倍晋三は長年のテーマとしてきた拉致問題を踏み台に急速に頭角を現した。二〇〇六年九月に小泉首相から政権を引き継ぐと、この問題の解決を一貫して要求するなど、北朝鮮に対し強硬姿勢を示した。日本は拉致問題への認識を高め、人權問題として被害者への幅広い支援を集めるため、国際外交を含め内外で大変な努力をした。これは大いに奏功し、米政府による支持表明や、G8、国連、六者会談での宣言や声明文の採択に結びついた。しかし、日本政府は拉致問題を過度に強調することで、六者会談を「ハイジャック」しているとして、ますます批判を浴びるようになった。

二〇〇六年初め、日本側が拉致問題の解決を外交関係樹立の前提条件とし、日朝国交正常化に関する正式な交渉が様々ながら再開された。国内環境は関係改善を後押しするムードには程遠かったものの、日本は二〇〇五年九月の六カ国合意の約束に基づき、交渉のテーブルに引っ張り出された格好である。交渉の再開は緊張を抑え、二國間で拉致問題をアピールする機会となった。このため六者会談はある意味で、弱腰と見なされることなく北朝鮮と交渉する都

合の良い舞台設定でもあった。だが安倍首相は国内で自らの政策に対する多大な支持を集めていたため、戦術的な事由が乏しく、政策の変更はほぼ不可能となっていた。

シングルイシュー・ポリティクスは明らかに安倍首相の目的に適うものだった。日本は拉致問題の進展を外交正常化の条件とすることで、国際的な関心を高めると同時に、進展がない場合に北朝鮮を罰する強力な手段も維持した。幅広い戦略的目的よりも、視野の狭い内政的関心ばかりが優先されていると見る向きもあるかもしれない。だがより深い見方をすれば、安倍首相の政策は、北朝鮮が米政府との交渉を最大の関心事とする状況下で、二国間および多國間の政治的課題を設定する意識的試みと考えることもできる。日本は概して脇に追いやられ、機が熟せば経済援助をしてくれる国と見なされている。二国間ではほぼ失うものがなく、国内的、戦略的には得るものが大きいことから、安倍首相はこの一つの問題にこだわった。その上、妨害的スタンスは、北朝鮮による実質的な譲歩がないまま、多國間の関与が急速に進展するのを防ぐ手段にもなる。

しかし、日本の政策の大きな欠陥は、米国が北朝鮮に対しより融和的な姿勢に転換する可能性を予期していなかったことである。このため、日本は二〇〇七年前半にいわゆる「ブッシュ・ショック」に見舞われることになる。すなわち米国はこの時、拉致問題の大きな進展、あるいは解決を北朝鮮のテロ支援国家指定解除の前提条件とする従来の

方針を撤回したのである。

二〇〇七年九月に安倍首相が辞任するまでには、拉致問題は相当な注目を集めていたため、福田首相が望んだより融和的なアプローチは慎重に提示する必要があった。より協調的スタンスの福田首相は北朝鮮の核とミサイルの脅威をより重要な問題と見なしていることを強く示唆した。しかし、日本国民の反発を賣うリスクを避けるには、きわめて慎重に振舞う必要があった。そのソフトなイメージゆえに、国民が無条件に首相を信頼していないことは間違いない。北朝鮮側の相当な譲歩がない限り、いかなる政策の変更にも反対すると見られたためである。

福田首相は膠着状態を打開するため、面目を失わない方法を探った。二〇〇八年前半に六カ国の枠組みに進展が見られなかったことが、ある意味でこのアプローチの助け船となった。結果的に拉致問題を強く追及しなくて済んだためである。福田首相は六者会談を、より大きな懸案に対処するための有意義な話し合いの場と見なしていた。また多國間協議は二国間交渉の下地も提供した。二〇〇八年六月には事態が飛躍的に進展するかに見えた。米政府による水面下の本格的外交の成果もあり、北朝鮮は拉致被害者の調査再開に同意し、日本側も一部の制裁解除を表明したのである。しかし、約束は徹底されず、手詰まり状態は続いた。二〇〇八年春に米朝が合意に近づき、ブッシュ大統領が北朝鮮のテロ支援国家指定を解除する方針を発表すると、

日本は難しい立場に立たされた。福田首相はより積極的な関与に意欲を示したものの、そうした政策転換を国民に受け入れさせるには、北朝鮮側からの前向きなシグナルが必要だった。日本政府は米国が関与を深める姿にプレッシャーを感じながらも、拉致問題の進展なしに国民の前で政策転換を正当化することは到底できないのである。北朝鮮は二〇〇八～〇九年の厳しい経済見通しに直面し、対米関係改善の機会を捉えようとすると思われたため、進展は間近と思われた。実際、二〇〇八年一〇月に事態は大きく動いたものの、それは日本の望んだ方向とは程遠かった。現状を打開し、同盟国の反発をかうか、膠着状態のままにいるかの選択を迫られたブッシュ政権は、前者を選んだ。米国の核問題担当特使のほぼ一週間にわたる本格的交渉や、ミサイルの発射と二度目の核実験準備の情報など、北朝鮮側からの圧力の増大を受け、米政府は一〇月一日に北朝鮮からのテロ支援国家指定を解除した。日本の現状維持政策に加え、日本か米国側が大きな姿勢の変化を見せない限り拉致問題の再調査は進めないという北朝鮮の決定の結果、日本は結局、何も得られずに終わった。

しかし、二〇〇八年前半の展開を見ると、日本の(経済的)影響力は核問題に関する短期的進展の障害とはなっていない。福田首相は米政府が北朝鮮に対する積極関与のアプローチを貫けば、日本はそれに従う以外にはばなすすべがないことを認識していた。そうした理由から、首相はそ

れが現実となった場合に国際的な面目を失わなくても済むよう、政府の強硬姿勢を軟化させようとした。福田首相が二〇〇八年九月一日に辞任し、その月に後継者の麻生太郎新首相が就任すると、状況は一変した。九月三〇日、日本が一月からさらに半年間、制裁を延長すると発表したことは、麻生首相が安倍政権の外務大臣としても示した強硬姿勢への回帰を窺わせた。

麻生首相の強硬的なアプローチは、米国による北朝鮮のテロ支援国家指定の解除後に、日本が六者会談を離脱する事態にさえ結びつきかねなかった。何しろ、その発表のわずか数日前、日本の首相は核施設の検証に関する米政府の妥協案を拒否したばかりだったのである。しかし、北朝鮮のテロ支援国家指定を解除する米国の決定について、中川財務相が「きわめて遺憾」と述べると、麻生首相はすぐそのニュアンスのトーンダウンに努めた。米政府のそうした動きを機に、日本で同盟国としての米国の信頼性に関する議論が復活したことは間違いないが、戦略的連携の基本的な重要性や、日本にとっての交渉参加の必要性が当面は優先となる。何しろ、日本が自らの利益を確保するには、交渉のテーブルに留まることが必要なのである。そうした交渉には、北朝鮮の核開発の現状に関する議論も含まれる。これは将来、日米対立の火種となり得るもう一つの問題である。

結論…多国間の努力における影響力

六者会談における日本のぎこちない役割は驚くには当たらない。その政策には二つの側面がある。日本は現実的な意味で、概ね状況に応じた役割を演じる一方、より幅広い戦略的視点から見ると大きな障害にもなっているのである。

その役割が状況次第なのは、行動の自由が米国のイニシアチブや韓国の同意、そして中国の仲介の制約を受けるためである。日本の北朝鮮との二国間関係は多国間関係の枠組みにはめられ、日朝間の関係進展への意欲がしばしば噛み合わないことも事態を複雑にしている。このため多国間プロセスに対する日本の実際の貢献はやはり最小限にとどまってきた。このことは、事態の打開や、協議が行き詰った際の交渉再開に向けた行動、そして朝鮮半島および周辺地域の将来の関係を見据えた六者会談プロセスのビジョンの形成に関する提案や提言についても当てはまる。その上、エネルギー支援の提供を拒否するなど、六者会談の合意に対する日本のコミットメントはせいぜい中途半端なものに過ぎない。

安全保障の視点から見ると、北朝鮮の核およびミサイル開発計画に対する日本の懸念は、そうした問題に関する交渉での日本の行動（あるいは無策ぶり）と矛盾するように見える。だがより注意深く見ると、日本が北朝鮮を自国の

国家安全保障に対する最大の脅威と見なす一方で、北朝鮮が日本政府に防衛力強化のための都合のよい口実を与えている実情も浮かび上がる。北朝鮮の脅威は、より積極的な軍事政策を推進し、より広範な（集团的）防衛目的で攻撃能力を強化する余地をも生み出している。また拉致問題は国内において、北朝鮮の脅威に人間の顔を与えている。

日本は朝鮮半島の非核化と隣国の安定を望んでいるものの、中国の発言力強化につながる六者会談の枠組み自体は重要視していない。現状維持は日本の国益に十分適う選択であり、日本が意識的に交渉の妨げ役となってきたのもそのためである。

日本の行動を理解する上で、親密な対米関係、政治外交より経済外交の優先、国内の政治的事情を背景としたシングルイシュー・ポリティクス（単一争点政治）の優位性という三つの問題が関わってくる。米国や周辺国との日本の安定的かつ建設的關係は一般的な関心事である。しかし、拉致問題が示すように、日本はただ米国に盲目的に従っているわけではない。日本はただ米国に盲目的に従って、より積極的関与のスタンスにシフトしてもなお、強硬な政策を貫いたのである。米朝が多国間および二国間の交渉で前進を遂げると、日本政府はより穏健なアプローチが可能となるよう、世論の形成を始めた。それでも拉致問題や米朝関係に相当な進展がない限り、本格的な政策転換の見込みはなかった。そうした点で、北朝鮮のテロ支援国家指定を

解除する米国の決定がきわめて重要だったのは確かである。日本の政策当局は経済外交を通じて、二国間や多国間の枠組みにおいて影響力を行使しようとしてきた。経済援助や(人道)支援の約束は交渉において大きな説得手段であり、さらに国交正常化に伴う経済援助の期待は日本に相当な影響力をもたらすと考えられる。多国間で北朝鮮の危機を包括的に解決するに当たっても、日本の援助が必要である。その上、安倍政権下の日本は北朝鮮の核やミサイルの脅威が軍事力の着実な増強の正当な理由となることを認識し、北朝鮮に対し強硬姿勢を示した。こうして独自制裁が科され、貿易関係が制限され、資金の流れが厳しく管理されたのである。

日本政府はシングルイシュー・ポリティクスを適宜、意識的に採用している。対立時には(領事問題を中心とした)諸問題に関する強硬姿勢が両国を隔てる強力な要因となる一方、関与に前向きな時期には、そうした問題が関係改善に役立っている。日本政府はここ数年、拉致問題に焦点を合わせることで多国間交渉を停滞させ、この政策を強化するため、経済外交において建設的な行動を故意に避けてきた。六者会談で包括的な合意を実現し、北朝鮮との交渉をうまくまとめるには日本の資金が必要となるため、日本は遅かれ早かれ自らの希望が適うと考えたのである。

今後の展開は概ね、二〇〇八年二月に就任した韓国の李明博政権、二〇〇九年一月から始まった米国のオバマ政権、

九月からスタートした日本の民主党政権、及び徐々に進みつつある日米中間関係の戦略的再編である。民主党鳩山内閣の初期に見られた(二〇〇七年末からの自民党福田政権と似た)より積極的な関与スタンスは、北朝鮮に対する利益提供を否定する経済外交からの方向転換をしめすものであった。一方、ワシントン、北京及び平壤が多角的枠組みの中で問題解決に向け前進を図ったことから、民主党の当初の目的は日本の面目を保ちつつ暗礁に乗り上げた状況を打開し、かつ日本の経済外交に対する否定的なアプローチをほぐすことになったと思われる。それと同時に、民主党政権は、日本国民の反発を買う可能性のあるリスクを伴う政策を回避する必要があった。

同時に、多角的対話は、弱腰とみなされることがない一方、北朝鮮と会うため日本政府にとって歓迎される流れとして役立つ。もし六者会談が再開されるならば、民主党政権は北朝鮮と交渉する機会を得、かつ弱腰と見られることなく問題解決を試みるができるだろう。しかしながら、この政権交代による変化はあまり期待できないことが次第に明らかとなっている。国際的緊張が再度高まる中、二国間及び多国間関係に関する重要な問題(拉致問題、日朝国交正常化、制裁、六者会談)において、あまり進展が見られない。同時に民主党は、南北関係の悪化を背景にして、韓国の強行姿勢を支持している。

より積極的なアプローチに転換する力学やインセンティ

が日本国内には存在する一方、それらは政策転換の期待を正当化するほど大きくない。しかしながら、もし拉致問題で進展があれば、より積極的な対北朝鮮経済外交を通じて安全保障に関する懸念に対処することができるようになる可能性がある。すなわち、一昔前に中国に対して行った新たな経済外交と同様の、より積極的な関与政策も成り立ちうるのである。一九九〇年代に行った日本の対中経済関係の改善は、日中の軍事衝突の可能性が低下したことも大きく関与し、政治面の信頼醸成措置にもなった。

日本の政策転換は、他の六者会合の当事国によっても促進されうる。関係するその他の政府が真に積極的なスタンスを取れば、多国間の交渉で非協力的な日本の機会損失または妨害的な経済外交のコストはより増加する。そうしたコストには、地域での面目を失うことと、形成される地域の安全保障枠組みを日本の利益となる方向に向かわせる機会を損失することが含まれる。

しかし、東京の政策転換は簡単には起こらないだろう。日本国民の間になお北朝鮮に対する深い不信感があるため、日本は政策の変更はある程度できて、より積極的な関与姿勢に変えることは容易ではない。更に、平壤の指導者層に国を開国し、改革をする意欲が本当にあるか明らかではない。日本と北朝鮮から手詰まり状態を変える意欲を期待すべきではない。

※本稿は Koen de Ceuster, Jan Melissen 編 'Ending the North Korean Nuclear Crisis: Six Parties, Six Perspectives' (Clingendael Diplomacy Paper No. 18, クリンゲンダール国際関係研究所、ハーグ) の一章に修正を加えたものである。

注

(1) 一般に、六者会合、六者会議または六カ国会議 (六ヶ国会議) の単語が使用されているが、韓国・北朝鮮は将来的な統一を望んでいるとの立場から「六カ国会議」という単語は望ましくないとしている。英語版の公式な宣言では「Six Party Talks」という単語しか使われていない。「六カ国会議」という単語を使用する場合には政治的なバイアスがあると思われる。

(2) 芦澤久仁子, 'Tokyo's Quandary, Beijing's Moment in the Six-Party Talks: A Regional Multilateral Approach to Resolve the DPRK's Nuclear Problem', *Pacific Affairs*, vol. 19, no. 3, 二〇〇六年, 四一一—四三三頁。

(3) 多くの専門家は北朝鮮が認めた高濃縮ウラン計画に関する米政府発表を受け入れたものの、北東アジア諸国はなお半信半疑だった。Gavan McCormack, 'North Korea and the Birth Pangs of a New Northeast Asian Order', *Arena*, Special Issue No. 29/30, 二〇〇八年。

(4) 重村教授は当時を振り返り、六カ国会合の実現は日本の資金提供の意思にかかっていたとの認識から、弱い立場で六者会談参加を熱望していた日本政府の姿勢を厳しく批判

した。重村智計、『朝鮮半島「核」外交―北朝鮮の戦術と経済力』（東京、講談社、二〇〇六年）、六三―六四頁。

(5) 外務省の各年の年次「外交青書」と防衛省（二〇〇七年以前は防衛庁）の「防衛白書」。

(6) 日本政府は現在、北朝鮮によって拉致された一七人の日本人を特定しており、拉致の可能性が否定できないその他のケースの調査も続けている。二〇〇四年には五人の拉致被害者が帰国した。北朝鮮はもう八人の拉致被害者が死亡し、残りの四人については情報がないとかねて主張してきた。だが北朝鮮は二〇〇八年六月、この問題に関する調査の再開に同意した。日本の視点については〈<http://www.kantei.go.jp/foreign/abduction/index.html>〉参照。拉致問題とその日本の政策への影響に関する詳しい説明や分析については、船橋洋一、『ザ・ペンシユラ・クエスチヨーン―朝鮮半島第二次核危機』（英訳『The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis』(Washington D. C.: Brookings Institution Press, 二〇〇七年)参照。

(7) 'Japan conducts first test in Tokyo of ballistic missile shield'. Associated Press, 二〇〇八年一月一日。二〇〇八年一月下旬、日本は配備予定の全部で九基の弾道ミサイル防衛システムのうち、三分の一を東京に配備した。

(8) 本稿は自民政権下における日本の外交政策に焦点をあてたものであり、現在の民主党政権下のそれについては僅かに言及するにとどめている。それは次の二つの理由がある。(1) 本稿を執筆した当時、鳩山内閣の下での民主

党の外交政策とその後継である菅内閣のそれはまだ形成の過程にあり、故にこの分析における結論を正当化するにはまだ機が熟していないこと。(2) 六者会談は二〇〇八年十二月以降失速しており、まだ民主党政権下で開催されたことがないこと。

(9) Hagström も、六者会談における日本の妨害的振る舞いを指摘し、この問題を理論的な国際関係の視点から論じている。これに対し、本稿は外交手段や交渉戦略に焦点を合わせている。Linus Hagström (二〇〇八年)、『Criticizing the Idea of Japanese Exceptionalism: Japan and the Coordination of North Korea Policy', *European Journal of East Asian Studies*, 7 (1): 111―154 頁。

(10) James L. Schoff, *Political Fences & Bad Neighbours? North Korea Policy Making in Japan & Implications for the United States*, Project Report by The Institute for Foreign Policy Analysis, 二〇〇六年。ウェブサイト: 〈<http://www.ifpa.org/pdf/fences.pdf>〉 一九頁。

(11) 拉致問題に関する進展はなかったものの、米国は二〇〇六年終盤から二〇〇七年初めにかけて、北朝鮮にテロ支援国家指定の解除を提案したとされる。これは例えば、米国防務省が二〇〇〇年に表明し、また二〇〇三年のテロ問題に関する年次報告書にも示された従来の方針と矛盾する。二〇〇七年終盤には北朝鮮の核兵器の申告を巡る事態の行き詰りの結果、日本の懸念は和らいだものの、二〇〇八年春以降、米朝が新たな接触を開始したことで、懸念は復活し

た。日本と北朝鮮の交渉担当者は、米国が北朝鮮のテロ支援国家指定を解除する可能性があった二〇〇八年八月一日（および二二日）に象徴的に事務レベルの協議を開いた。参照文献：Larry Niksch, Raphael Pearl, North Korea: Terrorism List Removal, CRS Report for Congress (Congressional Research Service) / 二〇〇八年一月一日、Michael Green, James Prysztup, 'The Abductee Issue is a Test of America's Strategic Credibility', PacNet, Number 45 / 二〇〇七年十一月十五日、'Abduction not an issue for terror list removal: Vershbow', 聯合ニュース（オンライン） / 二〇〇八年五月一日。

(12) 共同文書の中で「六者は…朝鮮半島の早期の非核化を実現するという共通の目標および意思を再確認（した）…。」これを主張したのは、小泉政権下で北朝鮮との交渉に深く関わった日本の田中均・元外務審議官だった。田中均、'Five Myths about Dealing with North Korea: A Japanese Perspective', East Asia Insights-Toward Community Building (東京：日本国際交流センター) / vol. 2, no. 3, 二〇〇七年六月、三頁。

(13) 一九六五年の国交正常化に伴い韓国が受け取った金額を現在の価値に換算する算出法で、北朝鮮が受け取ると思われる金額を概算。清算額の予想は三四億〜二〇〇億ドルの範囲にわたる。日本の当局者らは最終的な額を五〇億〜一〇〇億ドルと見積もっていたとされる。Mark E. Maryn, Japan-North Korea Relations: Selected Issues, CRS

Report for Congress (Congressional Research Service) / 二〇〇三年四月一八日改訂、九頁。

(14) 芦澤、'Tokyo's Quandary'、四二二頁。この取引の実際的な重要性は北朝鮮の二〇〇六年の推定国民総所得（四〇〇億ドル）に照らして考えれば明らかである。聯合ニュース（オンライン） / 二〇〇八年三月二二日。

(15) 領事館問題に関しては、日本は北朝鮮と地続きではないにもかかわらず、難民が日朝間におりただけでなく、より幅広い意味でも懸念すべき問題であることをさらに思い知らされた。二〇〇二年五月に中国北東部瀋陽の日本総領事館で発生し、幅広く報道された北朝鮮人五人の駆け込み事件がそれを物語っている。さらなる詳細については特に、関志雄、'瀋陽日本領事館事件から見た日本外交の建前と本音'、東京：経済産業研究所、二〇〇二年五月二二日、を参照された。

(16) Kyung Gu Lynn, 'Vicarious Traumas: Television and Public Opinion in Japan's North Korea Policy', Pacific Affairs, vol. 79, no. 3, 二〇〇六年、四八二〜五二〇頁。

(17) 本稿における経済外交とは、外交的な目的で経済上の手段を用いることを指す。これは主に、圧力行使する手段として、経済面の協力、支援、便宜を控えたり、逆に一定の条件が満たされればそうした政策の変更を約束するといったことである。

(18) 制裁や人道支援（の期待）が実際にどの程度のインパクトを及ぼすかは、貿易、投資、資金の流れの規模によって決まる。

(19) 日本の北朝鮮に対する輸出の大部分を占めるのはバスやトラックであり、乗用車や合成繊維製品がそれに続く。主な輸入品は海産物、無煙炭、および生鮮野菜（松茸）である。カントリーレポート（東京・世界経済情報サービス、二〇〇六年）、二〇〇六年一月に www.jetro.go.jp からダウンロード。

(20) 'Japan to Press Pyongyang for Abduction Probe', ジャパンタイムズ・オンライン、二〇〇七年三月四日。

(21) 国連の統計部門 (COMTRADE) と韓国統一省のデータを編集。

(22) より一般的な見方として、北朝鮮経済の厳しい状況は、緊張の拡大と、二〇〇七年初め以降の非核化交渉の進展における重要な背景要因と見なすことができる。北朝鮮は核実験を実施することによって米政府を交渉のテーブルにつかせ、経済上の便宜を引き出せるだけの影響力を獲得できた。そうした要因がすべて体制の存続に寄与している。

(23) 一九五〇年代後半から一九六〇年代前半にかけて朝鮮人の夫と北朝鮮側に渡った日本人妻らの一九九七年の帰国実現や、二〇〇二年に日本人拉致を認めたことが、これに当てはまる。

(24) 本稿は主に二〇〇八年九月一日の福田首相の辞任や同月の麻生新首相の就任以前に書かれたものである。以後の展開については最終段落で短く触れた。

(25) 平壤宣言の英語版は次のウェブサイトで参照できる：
http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/pmv0209/pyongyang.html。この宣言は両国間の「合意」が

一つも含まれず、核拡散や拉致問題といった重要な問題を扱っていないとして批判を浴びた。重村、『朝鮮半島「核外交」、六九―七〇頁。平壤宣言には「ミサイル発射のモラトリアムを二〇〇三年以降も更に延長していく」約束も盛り込まれた。したがって、北朝鮮による二〇〇六年七月のミサイル発射は同宣言の違反に当たり、日本は一方的な経済制裁に踏み切った。

(26) 逆説的にも、北朝鮮が一回目の首脳会談で（数件の）拉致を突然認めたことは、二国間関係の悪化につながった。

(27) 安倍首相はまもなく内閣総理大臣を本部長、拉致問題担当大臣という新たな肩書の下で内閣官房長官を副本部長とする「拉致問題対策本部」を設置した。

(28) 注目すべきことに、金大中および盧武鉉政権下の韓国は正反対の立場を取り、北朝鮮を刺激したり、同様に偏狭な姿勢と批判されるのを避けようとしていたように見える。相当な数の韓国人も北朝鮮によって拉致されたことは確かだが、韓国政府はこの問題について、非常に口数が少ない。

(29) Schoff は日朝交渉が中断した際には、日本は拉致問題への取り組みを示す手段として六者会談を利用したと論じている。Schoff, *Political Fences & Bad Neighbours*, 二一頁。

(30) 安倍首相の強硬政策に起因する内政的な制約は、二〇〇四年にすでに日本の政治家の足かせとなっていた。John S. Park, 'Inside Multilateralism: The Six-Party Talks,' *The Washington Quarterly*, vol. 28, no. 4 (二〇〇五年) 八六―九一頁。

(31) 注(8)参照。

(32) 福田首相とのインタビュー、二〇〇七年一月二日付
フィナンシャル・タイムズ。

(33) 北朝鮮は二〇〇七年一月、すべての核計画や保有物質
を網羅したとする申告書を提示した。米国はこのリストが
不完全だとして、新たな申告を要求し、北朝鮮はこれを二
〇〇八年六月二六日に中国に提出した。

(34) 二〇〇八年六月一、二日の両日、北京で公式協議が
開かれた。北朝鮮は拉致問題の調査再開とよど号ハイジャ
ック犯の日本への引き渡しを約束した。日本はその見返り
に、渡航禁止やチャーター便の乗り入れ禁止措置を解除し、
北朝鮮船舶による人道援助物資の運搬を認めることに同意
した。

(35) 日本が強硬政策からの転換を図る兆候は経済制裁の三回
目の延長のタイミングとなる二〇〇八年三月四月を前に表
れ、五月には拉致問題の進展に向けた努力が行われた。
「横田さん夫妻、孫娘と韓国で面会案」：政府が李政権に仲
介要請、二〇〇八年五月九日付読売新聞「韓国への仲介
要請を否定 一部報道で官房長官」、二〇〇八年五月九日
付東京新聞。

(36) 一〇月一〜三日にヒル米国務次官補が平壤を訪問した。
北朝鮮は一〇月七日、黄海の公海に向け二発の短距離ミサ
イルを発射した。米国のテレビは北朝鮮が二度目の核実験
の準備を進めていると報じたが、韓国政府は否定的見解を
示した。聯合ニュース(オンライン)、二〇〇八年一〇月
八日、および一〇月一〇日付朝日新聞。

(37) 芦澤、Tokyo's Quandary、四一〇—一頁。

(38) 'North Korea Is Off Terror List After Deal With U.
S.'、二〇〇八年一〇月二日付ニューヨーク・タイムズ
に引用された。

(39) 地域安全保障に関する懸念を背景とした、北朝鮮に対す
る日本の経済外交の建設的活用は、拉致問題や米朝関係の
進展があつて初めて可能である。

(40) 二〇〇九年四月から七月にかけて、平壤が二度目の核実
験を実施とミサイルの発射を行い、六国会談を離脱、これ
を受けて国連及び各国が北朝鮮に対する制裁処置を強める
という事態が発生した。このように緊張状態がエスカレー
トした後、同年八月にビル・クリントン元米大統領が平
壤を訪問し、かつ同年十月に平壤が多角的交渉の場に戻
る意思を表明したことで、交渉の環境が整備された。

(41) 二〇一〇年三月に韓国の一、二〇〇トン級の韓国軍艦
「天安」が韓国と北朝鮮の海上の国境線付近で北朝鮮のも
のと思われる魚雷により生じせしめられた海中爆発により
沈没したことで、悪循環が再度発生した。二〇一〇年四月
から五月にかけて日本政府は北朝鮮に対する制裁処置を強
化し、かつ新しい処置を導入した。またその後国連も制裁
処置を許可した。

(42) 同様の議論については、Tae-Hwan Kwak, Seung-Ho
Joo 編 'The Korean Peace Process and the Four Powers
(Hampshire: Ashgate, 二〇〇三年) の中、総田芳憲、
'Japan and the Korean Peace Process'、一三九頁を参照
されたい。