

第8章 米国の朝鮮半島政策

西野 純也

はじめに

2013年1月にスタートしたオバマ第2期政権は、「戦略的忍耐」と呼ばれるようになった第1期政権の対北朝鮮政策をこれまでのところ継続している。それは2013年もこれまでと同様、北朝鮮の軍事的挑発が続いたからにはほかならない。オバマ第1期目の最後の年である2012年2月には、米朝両国は「閏日合意」に至ったが、金正恩政権は同年4月に「人工衛星」を打ち上げた。米国はじめ国際社会は、これを事実上のミサイル発射実験とみなして非難、国連安保理は既存の安保理決議への「重大な違反」との議長声明を採択した。この4月の発射は失敗に終わったが、北朝鮮は同年12月に再度発射実験を行い成功させている。これに対して国連安保理決議2078号が採択されたが、北朝鮮は2013年2月、つまりオバマ第2期政権発足直後に第3回核実験を実施した。3月の国連安保理決議2094号採択後も、北朝鮮は米韓合同軍事演習に対抗するかのように挑発的言動をエスカレートさせ、2013年上半期の朝鮮半島は軍事的緊張が大きく高まったのである¹。

オバマ政権は、(1) 国際的な核不拡散の観点から北朝鮮の非核化を目指すこれまでの米国政権の立場を基本的に引き継いでいる。しかし同時に、(2) 北朝鮮核危機が20年続いているという現実を踏まえて過去の失敗は二度と繰り返さない、との思いが非常に強い。これはオバマ政権だけでなく、広く米国の政策サークルに共有されている認識である。さらに、連邦政府一部シャットダウンに見られる財政問題や、中東和平への取り組みなどアジア地域以外での労力を勘案すれば、(3) できるだけ北朝鮮問題で負担を背負いたくない、負担は地域の国々で分担してもらいたい、というのが本音であるように見える。この3点が、2013年の米国の朝鮮半島政策には色濃く反映されていたと言える。

本稿では、とりわけ(3)のポイントに注目しながら、オバマ政権が朝鮮半島政策における懸案にどのように取り組んできたのかを検討してみたい²。

1. 60周年を迎えた米韓同盟の深化

2013年は、米韓相互防衛条約締結から60年、つまり米韓同盟60周年を迎える記念すべき年であった。ワシントンDCやソウルでは同盟60周年を祝う様々な行事が、政府から民間まで様々なレベルで行われた。そのハイライトとなったのは5月初旬の朴槿恵大統領訪米時の米韓首脳会談である。オバマ・朴槿恵両大統領による首脳会談後、米韓両国は同盟60周年を記念する共同宣言を発出し、同盟関係の発展と協力領域の拡大を高らかに謳い上げた³。

過去10年あまりの米韓関係を振り返ってみると、ブッシュ政権期には盧武鉉政権との間での対北朝鮮政策や米韓同盟をめぐる認識の違いによって米韓関係はぎこちないものとなった⁴。その後、韓国で李明博政権が発足すると、米韓関係改善への取り組みがなされ、両国は新しい同盟関係の構築に成功した。第1期オバマ政権発足後の2009年6月には、米韓同盟共同ビジョン（通称「未来ビジョン」）がオバマ・李明博によって採択された⁵。

「未来ビジョン」では「包括的戦略同盟」という言葉が明記され、米韓同盟の目標は従

来の対北朝鮮抑止および地域安全保障での協力だけでなく、グローバルな舞台での米韓協力も追求していくこと、そしてその協力は伝統的な軍事分野はもちろん、政治、経済、文化など広範囲な分野に及ぶとされた。朝鮮半島の平和と安定、自由民主主義と市場経済の原則に基づく平和的統一、北朝鮮の核兵器放棄といった目標に加え、グローバルなレベルにおけるテロ、大量破壊兵器拡散、海賊、組織犯罪と麻薬、気候変動、貧困対策、人権侵害、エネルギー安全保障、伝染病が共通課題として挙げられたのである。オバマ・朴槿恵の5月首脳会談では、韓国の政権交代後も、米韓同盟がこの「未来ビジョン」で示された方向へと進んで行くことを確認した。

もちろん、オバマ・朴槿恵政権下の米韓同盟にも重要な課題が待ち受けている。2013年当初から、(1)米韓原子力協定の改定、(2)防衛費分担交渉、(3)戦時作戦統制権移管の再延期、の3つが懸案として挙がっていた。とりわけ2014年に期限を迎える米韓原子力協定の改定問題は、5月の朴大統領訪米に際して焦点の一つとなっていた。

米韓両国は当初、首脳会談までに原子力協定改定交渉妥結の目途をつけることを目指していたが、使用済み核燃料の再処理とウラン濃縮を求める韓国側と、核不拡散政策の観点からそれを認めることは難しい米国側の立場の違いを埋めることはできなかった。首脳会談でもこの問題は取り上げられたが、結局、協定は2016年まで延長されることになり、今後2年のあいだに改定交渉の妥結を目指すことになった。

但し、今後の交渉も難航が予想されている。朴大統領が米韓首脳会談後の記者会見において、原子力協定が「先進的かつ互恵的な方向で改定されなければならない」と述べていることからもうかがえるように、韓国にとって協定改定は原子力利用をめぐる技術的問題というよりも、独立国家としての主権に係る問題として認識されているからである。1974年の協定締結当時、韓国は米国の要求をすべて受け入れざるを得なかったが、国際的地位が飛躍的に向上した現在はそのに見合った扱いを受けるべきとの考えが韓国内では強い。一方、米国は1970年代に韓国が秘密裏に核開発を進めた過去や北朝鮮核問題に与える悪影響も考えると、再処理と濃縮を認めることはできないとの立場を崩していない⁶。

防衛費分担交渉は2014年1月に米韓双方の歩み寄りにより妥結をみたが、2015年12月予定の戦時作戦統制権移管の再延期問題はどのような結論になるかまだ見通しは立たない。北朝鮮情勢の不透明さによる安全保障環境の悪化を主な理由に移管再延期を希望する韓国側と、予定通りの移管によって「韓国防衛の韓国化」を進め自国防予算の削減につなげたい米国側が、どのような結論を出すのか引き続き注目される。

2. 「戦略的忍耐」と「朝鮮半島信頼プロセス」

2013年5月の米韓首脳会談に際して最大関心事のひとつとなったのは、米韓両国間の対北朝鮮政策協調である。第3回核実験や朝鮮戦争停戦協定「白紙化」宣言、さらには開城工業団地閉鎖など2013年上半期を通じて北朝鮮の挑発的言動が続く中で、米韓両国が対北朝鮮政策で緊密な協調を維持できるのか、が問われていたからである。北朝鮮による挑発的言動が、毎年実施されている米韓合同軍事演習（指揮所演習「キー・リゾルブ」と野外機動演習「フォール・イーグル」）に対抗するかのようにならざるに次々と打ち出され、朝鮮半島の軍事的緊張がエスカレートする様相を見せたことが、米韓両国の対北朝鮮政策協調に対する関心をこれまで以上に喚起した⁷。

しかし、2013年5月の米韓首脳会談で対北朝鮮政策に注目が集まった理由はそれだけではない。オバマ政権が1期目と同じく2期目も「戦略的忍耐」を維持して、北朝鮮との対話には容易には応じないと見られていたのに対して、朴槿恵政権は北朝鮮の軍事的挑発に備えて確固たる安保態勢の必要性を唱えながらも、「朝鮮半島信頼プロセス」と名付けた公約を掲げて信頼構築のための南北対話を行う意向を示していたからである。

朴大統領は選挙公約で、「信頼を積み重ねるためには多様な対話チャンネルが開いてなければなりません。南北関係発展のためならば北朝鮮の指導者とも会います⁸」と述べたほか、「信頼が積み重なり非核化が進めば」との前提条件を付けつつも、南北経済共同体を形成するための「ビジョン・コリア・プロジェクト」稼働、南北経済協力と社会文化交流の発展と制度化のための「南北交流協力事務所」のソウル・平壤への設置、開城工業団地の国際化、地下資源共同開発の推進、など多くの前向きな提案を公約として掲げた⁹。

もちろん、これらの公約は有権者に対して南北関係改善への意志を示すという選挙用の色彩が強い。それでも、条件付きながらも南北関係改善に力点を置くように見える朴政権の「朝鮮半島信頼プロセス」と、李明博政権と歩調を合わせたオバマ政権の「戦略的忍耐」がどのようにすり合わせられるのか、対北朝鮮政策に関する米韓首脳同士のやりとりが注目されたのである。

米韓両首脳は、北朝鮮が非核化に向けた意味ある行動をとれば支援を含めて外交的に関与するという点で一致を見たが、その後も米韓両国の対北朝鮮政策をより調整していく必要があるとの指摘が出ていた。例えば、韓国政府系研究所のある分析レポートには次のような記述がある。「米韓首脳会談で朝鮮半島信頼プロセスに対するコンセンサスが形成されたが、依然として米韓のあいだには微妙な政策的違いがある。米国の対北朝鮮政策の目標は核プログラムの脅威を取り除くことであり、このための20年に及ぶ対北朝鮮交渉の失敗に対する疲労感がある。これに対し、韓国政府には、北朝鮮の脅威への抑止力整備と最終的な統一達成のための努力、という2つの対北朝鮮政策目標がある」「米国は戦略的忍耐を維持しており、今後韓国が朝鮮半島信頼プロセスで主導的役割を果たしたとしても、米国はそれを支持はするだろうが米国の対北朝鮮政策自体は変わらないだろう。したがって、今後信頼プロセスの実質的、主導的な推進において韓国は引き続き外交力を発揮しなければならない¹⁰。」

しかし今のところ、対北朝鮮政策において米韓両国の足並みが乱れているとは言えない。これまでのところ、朴槿恵政権は北朝鮮の挑発的言動に対して厳しい姿勢で臨み、北朝鮮の悪行には見返りを決して与えないという原則を堅持した南北対話を行っているからである。朴政権の対北朝鮮政策は、2013年5月の米韓首脳会談後の記者会見で「北朝鮮が危機を作り出して譲歩を引き出した時代はもう終わった¹¹」と述べたオバマ大統領にうまく呼応しているのである。また、朴大統領が南北対話への意思は示しながらも、北朝鮮の激しい挑発的言動に対応すべく確固たる安保態勢の維持に力を入れてきた点も、米国との対北朝鮮政策協調に肯定的に作用したと言える。

但し、対北朝鮮抑止力の構築という観点からは、米韓両国の考え方の違いがいくつか表面化してきている。その代表的な事例がミサイル防衛システムへの対応である。米国は米韓さらには日米韓が緊密に連携する形で北朝鮮ミサイルに対抗するため、米国主導のミサイル防衛への韓国の参加を期待している。しかし、朴政権は韓国独自のミサイル防衛シス

テム構築を進める方針である。米国側は、米韓両国のミサイル防衛が同じものである必要はないとしながらも、北朝鮮ミサイルの脅威に対抗するために「相互運用が可能¹²⁾」(2013年10月の安保協議会(SCM)後の記者会見でのヘーゲル国防長官発言)であることを求めている。

米国にとって相互運用性の観点から重要なのが日米韓の安全保障協力であり、3カ国の繋がりの中で最も弱い日韓間の連携強化である。オバマ第1期政権の下では日韓(米)安全保障協力が進展する動きが目立ったが、2012年6月の日韓軍事情報包括保護協定(GSOMIA)締結のキャンセル以降、その動きは停滞気味である。

3. 日米韓3カ国連携への努力

オバマ大統領は2013年5月の米韓首脳会談後の記者会見で、米国が日韓両国と緊密に政策協調していくことの重要性を訴えたが、朴大統領は日米韓協調について言及することはなかった。他方で朴大統領は、米議会演説やメディアとのインタビューにおいて、日本の歴史認識のために日韓協力ができない状況にある、と日本を批判した。

朴大統領は2012年の大統領選挙当時から日米韓協調よりも米中韓3カ国による対北朝鮮協調をより重視してきた。2008年末以降開かれていない6者会合に「新しい動力を与える」必要があり、そのために北朝鮮問題を議論するための「米中韓3カ国戦略対話」を立ち上げることを朴候補(当時)は大統領選挙公約に掲げ、現在はその実現を米中に働きかけている。いまのところ米中両国は政府レベルでの3カ国戦略対話には慎重で、対話は研究者も交えた官民合同の形にとどまっている。

一方、オバマ政権は、アジアへの「リバランス」を唱えながらも、財政問題や中東問題などに忙殺されており、実際にアジアへ振り向けることのできる余力を持ち合わせているようには見えない。そのため、アジアでは日米韓や日米豪といった同盟間協力を深化させることによって米国の負担を減らしつつ、地域の安全保障問題により効率的に対処しようとしてきた。実際、2012年以前には効率的な「リバランス」のために、米国は日米韓、日韓の安全保障協力の促進に努めてきた。例えば、2010年3月の韓国海軍哨戒艦「天安」号沈没を受けて同年7月に実施された米韓合同軍事演習には海上自衛隊が初めてオブザーバーとして参加したが、海上自衛隊を招いたのは在韓米軍であった。演習視察も米艦船上で行われ米軍関係者が説明にあたったという。延坪島砲撃後の同年12月に行われた日米共同統合実動演習への韓国軍の初めてのオブザーバー参加も米軍によるアレンジであった¹³⁾。

安倍晋三・朴槿恵政権の下で歴史問題に起因する日韓不和が続くと、それが日米韓3カ国連携にネガティブな影響を及ぼすことを懸念する米国は、2013年下半年から日韓両国に対して関係修復を強く求めるようになった。同年9月に訪韓したヘーゲル国防長官は朴槿恵大統領との面談で、日米韓安保協力の重要性に言及した上で日韓関係改善への期待を表明した。朴大統領が日韓関係改善を求める米国の要請を事実上退けたこともあり¹⁴⁾、オバマ政権はアジアへの「リバランス」のための効率的かつ効果的な同盟間協力を追求する観点から、日米同盟の強化や集団的自衛権行使の解釈変更に取り組む安倍政権の安全保障政策に批判的な韓国に厳しい目を向けるようになった。

2013年末の安倍首相の靖国神社参拝によって、オバマ政権が朴大統領の頑なな対日姿勢を批判的に見ることはなくなったようであるが、それでも歴史問題と安保問題は別であり、

日韓双方ともに早期に歩み寄り、円滑な日米韓協力を実現すべきとの米国の立場に変わりはない。北朝鮮における張成澤粛清とそれによる北朝鮮情勢の不透明感の高まりによって、むしろ日米韓の対北朝鮮協調は米国にとってより切実な問題になっているとも言える。

おわりに

バイデン副大統領（2013年12月）とケリー国務長官（2014年2月）が訪韓した際に日韓関係の改善を促したのに続き、2014年3月にはついにオバマ大統領が安倍首相と朴大統領に働きかけ、日米韓3カ国首脳会談が実現した。首脳会談で3カ国は対北朝鮮政策で一層緊密に連携していくことの重要性を確認している¹⁵。4月のオバマ大統領の訪韓・訪日をさらなる契機として、米国が望んでいる日米韓3カ国連携がどのくらい対北朝鮮政策で進むのかが注目される。

他方、日本では「中国寄り」と批判されている朴槿恵政権の対中政策については、米国は現在のところ理解を示しているようである。それは、朴大統領の対中接近の理由が、対北朝鮮政策における中国の協力を得るため、別言すれば北朝鮮問題における中国の対北朝鮮影響力のさらなる発揮を促すためだからである。北朝鮮問題での中国のより積極的な役割が必要だとの点では、米国も韓国も意見を同じくしているのである。中韓両国が北朝鮮との対話を重視してオバマ政権の「戦略的忍耐」と異なる政策をとるようになれば、中韓関係を見る米国の視線は厳しくなるであろうが、現段階では朴政権の原則を重視した対北朝鮮政策がオバマ政権をある程度安心させているようである。

実際、第2期オバマ政権も北朝鮮問題における習近平政権との協調を目指している。2013年6月のサニーランドにおける米中首脳会談では北朝鮮問題が議論され、朝鮮半島の非核化に向けて米中が協力を強化していくことが合意されている¹⁶。米国としては、北朝鮮経済のカギを握る中国が国連安保理決議を一層履行し、北朝鮮への圧力を強めることに期待をかけているのである。

それと同時にオバマ政権は、北朝鮮の軍事的挑発を抑止し、かつ万が一の事態に対応するために日米同盟の強化と日米ガイドラインの見直しを進めている。また、韓国が離散家族再会を契機に南北対話を進め、朝鮮半島情勢の緊張緩和が訪れることを期待しつつも、非核化で融和的態度をとることがないよう目を光らせてもいる。中国には圧力、日本には抑止、そして韓国には原則に基づく対話、という役割分担を期待するオバマ政権が、今後自らどのような役割を果たしていくのかが注目される。

— 注 —

¹ この時期の朝鮮半島情勢については、伊豆見元『北朝鮮で何が起きているのか——金正恩体制の実相』ちくま新書、2013年を参照。

² 本稿は、拙稿『米中G2』時代の中の韓国』『海外事情』2014年3月号、71-82頁に加筆・修正したものである。

³ “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America,” May 07, 2013, White House, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/07/joint-declaration-commemoration-60th-anniversary-alliance-between-republ>（最終アクセス2014年2月10日）。

⁴ 阪田恭代「岐路に立つ米韓同盟——ポスト9.11の米軍変革の中で」小此木政夫編『危機の

朝鮮半島』慶應義塾大学出版会、2006年、113-138頁および拙稿「盧武鉉政権期の韓米同盟関係——『反米』政権イメージと同盟管理の実態」慶應義塾大学法学研究会編『法学研究』第83巻第3号（2010年3月）、195-218頁。

⁵ “Joint vision for the alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” June 16, 2009, White House,

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-vision-for-the-alliance-of-the-United-States-of-America-and-the-Republic-of-Korea（最終アクセス2014年2月10日）。この時期の米韓同盟に関しては、阪田恭代『グローバル・ 코리아』と米韓同盟——李明博政権時代の同盟変革』小此木政夫・西野純也編著『朝鮮半島の秩序再編』慶應義塾大学出版会、2013年、27-56頁を参照。

⁶ 「原子力協定早期妥結共感——方向には認識差」2013年5月8日、連合ニュース・ウェブサイト

<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2013/05/08/0503000000AKR20130508072400043.HTML?template=2085>（最終アクセス2014年2月10日、韓国語）。

⁷ 伊豆見元、前掲書を参照。

⁸ 「信頼外交と新しい朝鮮半島 外交・安保・統一政策基調及び課題」2012年10月、セヌリ党ウェブサイト

http://www.saenuriparty.kr/web/extend/board/extendBoardView.do?board_seq=21&bbs_id=FRM_00000000354981（最終アクセス2012年12月10日、韓国語）

⁹ 『第18代大統領選挙セヌリ党政策公約』（2012年12月、韓国語）。

¹⁰ 金ヒョヌク「韓米首脳会談結果分析および今後の課題」『主要国際問題分析』国立外交院外交安保研究所、2013年5月21日、9頁（韓国語）。

¹¹ “Remarks by President Obama and President Park of South Korea in a Joint Press Conference,” May 07, 2013, White House

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/07/remarks-president-obama-and-president-park-south-korea-joint-press-confe>（最終アクセス2014年2月10日）。

¹² “Joint Press Conference with Secretary Hagel and Minister Kim Kwan-jin in the Republic of Korea,” October 02, 2013, Department of Defense

<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5316>（最終アクセス2014年2月10日）。

¹³ 『朝日新聞』2010年12月11日。拙稿「日米韓連携の深化と韓国の課題」小此木政夫・文正仁・西野純也編『転換期の東アジアと北朝鮮問題』慶應義塾大学出版会、2012年、161-178頁。

¹⁴ 青瓦台ニュース「大統領、チャック・ヘーゲル米国国防長官接見」2013年9月30日、青瓦台ウェブサイト

http://www.president.go.kr/news/newsList.php?mode=view&uno=171&article_no=166（最終アクセス2013年11月30日、韓国語）。

¹⁵ 「日米韓首脳会談（概要）」外務省ウェブサイト

http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/page3_000712.html（最終アクセス2014年4月5日）。

¹⁶ “Press Briefing By National Security Advisor Tom Donilon,” June 08, 2013, White House

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/08/press-briefing-national-security-advisor-tom-donilon>（最終アクセス2014年2月10日）。