

朝鮮半島の平和体制構築の道程：米朝首脳会談と文 在寅政権の仲裁外交

崔，慶原
九州大学韓国研究センター：准教授

<https://doi.org/10.15017/2544148>

出版情報：韓国研究センター年報. 19, pp.67-76, 2019-03-29. Research Center for Korean Studies,
Kyushu University
バージョン：
権利関係：

朝鮮半島の平和体制構築の道程

——米朝首脳会談と文在寅政権の仲裁外交——

崔 慶 原*

はじめに

トランプ政権による「最大限の圧力」にもかかわらず、北朝鮮は、2017年9月に第6回目の核実験を実施した。同年11月には米本土に到達可能な新型の大陸間弾道ミサイル(ICBM)「火星15」の発射実験を行い、「核武力の完成という歴史的偉業、ロケット大国建設の偉業¹⁾」を実現したと発表した。北朝鮮の瀬戸際政策により危機は最高潮に到達したのである。ところが、金正恩國務委員長は2018年1月の新年の辞を通して、宥和路線への転換を明確にし、韓国からの参加要請を受けていた平昌オリンピックへ選手団を参加させる意思があることを発表した。そして、同年6月12日には、韓国の仲裁によってシンガポールで史上初の米朝首脳会談が開催された。米朝両首脳は、共同声明に「新しい米朝関係を樹立」することを謳い、トランプ大統領は北朝鮮に「安全の保証」を提供し、金正恩委員長は「完全な非核化」の決意を表明した。「CVID」(完全で検証可能かつ不可逆的な非核化)を主張する米国と、「段階的な同時行動の原則」を主張する北朝鮮が対立したが、首脳会談を通して北朝鮮が主張した段階的な方法が採用されたかのように見えた。

しかし、シンガポール米朝首脳会談の後、非核化の具体的なロードマップ(工程表)をつくるための実務者協議は難航した。2019年2月27日から28日までベトナムハノイで第2次米朝首脳が開催されたが、「完全な非核化」に向けた北朝鮮の非核化措置と、

米国側が北朝鮮に提供する「安全の保証」をどのような手順で行うのかを盛り込んだロードマップを見出すことはできなかった。トランプ大統領が提示した一括妥結案と、金正恩委員長の段階的な同時行動案が対立し、双方の立場の違いが鮮明に現れたのである。

物別れに終わった米朝会談が再び交渉のモメンタムへ転換するために、これまで米朝の間で何度も仲裁役を果たしてきた文在寅大統領の仲裁外交が期待されている。本稿では、シンガポール米朝首脳会談からハノイ米朝首脳会談を評価し、北朝鮮の非核化と朝鮮半島の平和体制構築のために米朝をつなぐ仲裁者として、時には促進者としての役割を果たしてきた文在寅政権の外交的努力の成果と今後の課題を分析する。

一 シンガポール米朝首脳会談の評価

シンガポール米朝首脳会談と共同声明²⁾は、それまでの敵対関係を転換させる意味合いを持っていた。また、実務者協議によって北朝鮮の非核化を進めた以前の核交渉とは異なり、米朝首脳によるトップダウン方式で北朝鮮の非核化を進めるという新しい方向性が生み出された。その特徴は次の3つにまとめることができる。

第1に、トランプ大統領が北朝鮮に「安全の保証」

*九州大学韓国研究センター准教授

1) 『労働新聞』2017年11月30日。

2) 「シンガポールで開催された首脳会談における米国のドナルド・J・トランプ大統領と朝鮮民主主義人民共和国の金正恩委員長の共同声明」2018年6月12日 (<http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPKR/20180612.D1J.html>)。

を提供することを約束し、金正恩委員長が「完全な非核化」の決意を表明したことで、両首脳が互いが獲得しようとしてもを確認しあい、交渉に入ることを宣言したのである。核交渉が米朝の両首脳によって牽引されており、実務協議が行き詰まりを見せる時には、親書を交換するなど、交渉のモメンタムを維持し、進展を促した。

第2に、「新しい米朝関係の樹立が朝鮮半島の平和と繁栄に資する」ことを確認し、「相互の信頼醸成が朝鮮半島の非核化を促進する」という共通認識に到達したことも明らかにした。両国関係の改善を通して地域の対立構図を解消することの意義を諷い、非核化のための信頼醸成を重視していることを示したのである。これまでに合意が履行されなかったのは、米朝間の信頼関係が欠けていたからであるという見方を踏まえての合意であったと考えられる。

第3に、米朝首脳会談が、南北関係の改善や韓国の仲裁によって実現された点も、これまでとは異っている。韓国の文在寅政権が積極的に仲裁しなかったのなら、北朝鮮への国際的な不信感が高まる中で、米国は北朝鮮の真意を見極めることも、会談に応じることもできなかった。歴史的にみると、北朝鮮は韓国との関係改善がなくとも米国との敵対関係は解決できると考え、これに固執してきた。核問題は米国と直接交渉すべき問題であるとして韓国の介入を許してこなかった。他方、韓国は、南北関係の進展がないままに米朝関係が改善されることは、朝鮮半島の平和体制構築において当事者である韓国が疎外され、米韓同盟が弱体化されかねないことだと懸念してきた。このように排他的な関係にあった米朝関係と南北関係が、韓国の仲裁によって米朝関係が改善に向かうことで連動するようになったのである。

米朝首脳会談への評価は、今後米朝両国が北朝鮮の非核化に向けた接点を見出し、具体的なロードマップに合意できるかによって変わっていくだろう。会談を準備する段階では、先に北朝鮮の全ての核関連施設リストの申告と非核化の行程表を提出することを要求する米国と、段階的な同時行動を求める北朝鮮の間で生じた対立が解消されなかった。しかし、首脳会談で「完全な非核化」と「安全の保証」とい

う互いの最終的目標を認め合ったことで、それ以降はどちらかが先行されてしまう状況を避けながら、段階的措置を進めていくことに一致を見ることができたと言える。

現実的にトランプ政権が北朝鮮に対し、軍事的オプションを外した以上、長期的かつ段階的に北朝鮮の非核化を進めるしかない。米朝間で武力衝突が懸念された2017年の緊張状態に逆戻りすることはできないからである。北朝鮮が豊溪里核実験場の爆破を行ったことに対して、米韓が合同軍事演習を中止したように、北朝鮮の非核化措置に対して、米国が相応の措置を取りながら、核交渉を前進させることである。その具体的な道程は、その後の交渉に委ねることになった。

二 文在寅政権の仲裁外交

(1) 南北間の政策融合

シンガポール米朝首脳会談を可能にしたのは、韓国の文在寅大統領の仲裁外交である。文大統領は進歩政権である金大中政権と盧武鉉政権期の対北朝鮮政策を継承し、李明博政権と朴槿恵政権期に中断されていた南北経済協力や対話チャンネルを回復させる意思を大統領候補の時から明確に示した³⁾。文在寅政権は対北朝鮮政策の目標として「平和と繁栄の朝鮮半島」を提示し、「南北の和解協力と朝鮮半島の非核化」を戦略として設定した。特に、非核化については2020年に核廃棄合意を見出すことを目標に、初期措置として、まずは核の「凍結」を実現し、北朝鮮の非核化と朝鮮半島の平和体制構築を並行して推進する「包括的非核化交渉」を提示した⁴⁾。非核化の進展によって平和体制の交渉を推進し、完全な非核化が達成される段階で平和協定を締結し、それを安定的に管理するというロードマップを備えることを骨子としたのである。

このような平和体制の構築とともに推進されるの

3) 文在寅『大韓民国が問う』21世紀ブックス、2017年、183～191頁（韓国語）。

4) 国政企画諮問委員会『文在寅政府国政運営5カ年計画』2017年7月、130～136頁（韓国語）。

が、「韓半島新経済地図構想及び経済統一の具現」である。朝鮮半島の東海岸と西海岸を南北につなぐ経済協力ベルトを建設し、経済統一の基盤を構築することを目標としている。南北間で共同開発を終えた後にはロシアとの連携までを計画した。

これまで進歩政権は南北交流・協力を積極的に進めてきたことに対し、保守層からは北朝鮮への一方的な支援であり、結果的に北朝鮮の核開発を進展させたという批判を受けてきた。また、北朝鮮との対話を通して安定的な南北関係を維持しようとしていることから、北朝鮮寄りの政権ではないかという批判もあった。しかし、分断を解消しようとする統一ナショナリズムが進歩政権の根底にあることに留意すべきである。

振り返ってみれば、これまでの南北首脳会談は、いずれも進歩政権である金大中、盧武鉉、文在寅政権下で実現された。金大中大統領と金正日委員長の首脳会談後に出された「6・15南北共同声明⁵⁾」には、統一のための南側の連合制と北側の連邦制は共通性があると認め、統一志向を明確に示したほか、「民族経済の均衡的発展」が謳われたほどである。続く盧武鉉政権期には、南北間の経済協力の象徴である開城工業団地を開くことになった。このように韓国の進歩系政権は民族主義意識が強く、北朝鮮との平和的共存や統一を重視した政策を展開してきた。

南北関係の改善をかかげて大統領に就任した文在寅大統領であるが、それらの政策は就任してすぐに実行に移すことはできなかった。北朝鮮が大陸間弾道ミサイルの発射実験を繰り返し、2017年9月には第6回目となる核実験を実施したことで、国際社会による経済制裁は厳しさを増していたからである。トランプ大統領と金正恩委員長による言葉の応酬も激しくなり、米国による軍事行動の可能性が取り沙汰された。北朝鮮に対して圧力をかけることを重視する日米と、圧力の限界を主張する中露に対応が分かれる中で、文政権は戦争を回避することに重点を置かざるを得なかった。そこで国際社会とともに北

朝鮮への経済制裁に参加しつつも、北朝鮮に平昌オリンピックへの参加を呼びかけるなど、北朝鮮を対話の場へ引き出すための外交努力を続けた。

2017年9月22日の国連総会での演説において、文大統領は、米国や日本が掲げる最大限の圧力には歩調を合わせながらも、平和的な解決を強調した。トランプ大統領が「米国と同盟国を守らなければならない時、北朝鮮を完全に破壊するしか選択肢はない」と北朝鮮を牽制し、安倍首相が「対話による問題解決の試みは、無に帰した」、「必要なのは対話ではない。圧力だ」と圧力一辺倒に傾いている中、強力な制裁と圧力の必要性について言及しつつも、北朝鮮の核問題は平和的な方法で解決すべきであると強調した。

このような文政権の働きかけに対し、北朝鮮は平昌オリンピックの開幕式に金与正朝鮮労働党第一副部長（金正恩委員長の実妹）を特使として派遣した。金委員長の政策転換が真のものであることを示す狙いがあったと思われる。文政権は、平昌オリンピック以降、北朝鮮に特使を派遣し、南北首脳会談の開催を定めるとともに、米国との会談を望む金正恩委員長の意思をトランプ大統領に伝達した。それまで何度も非核化の約束を破り、国際社会からの信用を失っていた北朝鮮の立場を韓国が代弁することで、米国と北朝鮮をつなぐ役割を演じたのである。

北朝鮮の対外政策の変化は相当に戦略的かつ計画的なものがあったと言える。南北首脳会談と米朝首脳会談に向けた実務者会議が行われていた4月20日には朝鮮労働党中央委員会全委員会を招集し、それまでの「経済建設と核武力建設を並進」路線を達成したと評価し、確固たる軍事強国の地位にのぼり詰めることが出来た現段階で、社会主義経済建設に総力を集中するという新しい戦略路線をも打ち出した。さらには、同会議で示された決定書には、①核実験と大陸間弾道ミサイルの試験発射を中止する、②核実験場を廃棄する、③核脅威がない限り核兵器は使用しない、④核兵器と核技術の移転を行わない、⑤社会主義経済を発展させ、人民生活の改善を図ることが明記されていたと報道された⁶⁾。これらの措置は、米国との交渉に備え、政策転換を国内外に向け

5) 2018年南北首脳会談準備委員会「6・15南北共同宣言」2000年6月15日 (<http://www.koreasummit.kr/sub03/2000.html>)。

て明確に示すものであった。大規模で戦略的な資産を最大限に動員したトランプ大統領の「最大限の圧力」政策と2017年度秋に地下資源や繊維製品の輸出禁止と原油輸入の制限などを盛り込んだ国連安保理決議が採択されたこと、またこれらの制裁に中国が踏み込んだ対応を行ったことなどが、金正恩委員長の方針転換を促した可能性がある。2018年秋に中間選挙を控えているトランプ大統領よりも、金正恩委員長のほうが交渉の成功に期待をかけていたと考えられる。

シンガポール米朝首脳会談で金正恩委員長がトランプ大統領に求めた体制保証には、政治・外交や経済分野までが含まれていることを想起する必要がある。北朝鮮が核兵器を最終的に放棄できるのは、その体制維持が確実に保証される時である。言い換えれば、北朝鮮体制が抱えている脆弱性にどのように対応してゆけるかの問題である。それゆえ、今現在行われている核交渉が成功させ、停戦協定を平和協定に転換できたとしても、それは北朝鮮が国際社会の一員となるための最低限の枠組みを与えるものに過ぎない。体制維持のためには、南北平和共存関係の構築、米朝関係正常化、日朝関係正常化、北東アジア安保体制、経済制裁の解除といった国際的条件だけでなく、改革開放を通じた北朝鮮の経済再建といった国内的条件も整備されなければならない。

2018年4月27日に開催された南北首脳会談では、朝鮮半島の非核化や南北関係の改善を盛り込んだ共同声明「朝鮮半島の平和と繁栄、統一に向けた板門店宣言⁷⁾」が発表された。また、米朝首脳会談の実務協議が難航した5月末には、金正恩委員長からの要請を受けて再度南北首脳会談が開かれた。文大統領は、会談結果を説明する国民向けの談話で、金委員長が完全な非核化を決断し、実践するならば、トランプ大統領は北朝鮮との敵対関係を終わらせ、経済協力に対する確固たる意思があることを示したと伝えた⁸⁾。米朝協議の行き詰まりが南北首脳会談

を通してもう一度リセットされ、予定通りに米朝首脳会談が開催された意義は大きい。米朝間の接点を模索し、交渉のモメンタムを確保した点では、南北米関係に好循環が生まれたと言ってもよい。米朝関係を先に進めることにこだわってきた北朝鮮が南北関係改善を優先するようになったことが、韓国の仲裁外交とうまく融合し、米朝首脳会談へとつながったのである。

このような変化は、北朝鮮が米朝核交渉において韓国政府の役割を認めるところまで進展している。2018年9月18日から20日に平壤で開かれた南北首脳会談では、はじめて非核化問題が議題として設定され、南北首脳共同声明⁹⁾には、大陸間弾道ミサイルの基地である東倉里エンジン試験場とミサイル発射台を関係国の専門家の立ち会いのもとに永久的に廃棄することや寧辺の核施設を永久的に廃棄することが盛り込まれた。米国は南北首脳会談の結果を歓迎し、中断していた米朝交渉を再開した。米朝間の核交渉が進まない中、南北関係進展がその突破口として機能したのである。米朝関係が行き詰まりを見せている中、南北首脳会談が米朝関係を牽引する役割を果たしていることが分かる。

このような南北首脳会談の定例化に注目すべきもう一つの側面は、南北平和共存関係の構築になる。9月の平壤訪問中に15万人の平壤市民を前に立った文大統領は、自身を「南側の大統領」と紹介し、70年間の敵対関係を終わらせ、金委員長と民族の新しい未来を開いていくと演説した。互いの体制を認め合い、協力し合う共存関係が始まったことを印象づけたのである。米朝関係が進展し、共同宣言に謳われたとおりに金委員長がソウルを訪問して「北側の最高指導者」としてソウル市民の前に立つことになれば、南北共存関係を構築する大きな転機になるであろう。

6) 『労働新聞』2018年4月21日。

7) 韓国外交部「朝鮮半島の平和と繁栄、統一に向けた板門店宣言」2018年4月27日 (http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do) (韓国語)。

8) 2018年南北首脳会談準備委員会「文在寅大統領2次南北首脳会談結果発表文」2018年5月27日 (<http://www.koreasummit.kr/Summit2018/2nd>) (韓国語)。

9) 韓国統一部「2018年平壤首脳会談説明資料」2018年9月20日 (<http://unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/>) (韓国語)。

(2) 朝鮮半島の平和体制構築

北朝鮮の非核化と並行して進められているのが、平和体制の構築である。北朝鮮が自らの体制存続を懸念して生き残りの手段を確保するために核兵器を開発してきたことを踏まえれば、国際社会が望む逆戻りできない完全な非核化を進めるためには、逆戻りできない確固たる平和体制を築く必要があるからである。言い換えれば、北朝鮮が求める安全の保証は、平和体制を構築する過程の中で実現可能である。

北朝鮮の非核化が達成され、朝鮮半島をめぐる局地的な対立構図が解消された最終的な段階として平和体制を想定する時、停戦協定を平和協定へと転換し、軍事面での信頼醸成措置を取っていく過程が必要がある。北朝鮮は1993年の第1次核危機を機に米朝協議が進むと、軍事停戦委員会から朝鮮人民軍代表団と中国人民志願軍代表団を撤収させることで停戦体制の無力化を試み、米朝間の「新しい平和保障体系」の締結を主張した。このような北朝鮮の動きに対し、南北が中心となって合意をし、それを米中が保証する形の平和協定に転換を促すために、米韓首脳は1996年4月に南北朝鮮と米国、中国が参加する4者会談を提案した¹⁰⁾。その後、6者協議の9・19共同声明において「適当な話し合いの場で朝鮮半島における平和体制について協議¹¹⁾」することが盛り込まれた。朝鮮戦争の直接当事者である南北朝鮮と米国、中国の4者が集まり、停戦協定を平和協定へ転換することを協議することに合意したのである。

第3次南北首脳会談(2018年4月27日)では、恒久的平和体制を構築することに合意し、南北朝鮮と米国の3者、あるいは南北朝鮮、米国、中国の4者がまず終戦を宣言し、停戦協定を平和協定に転換することを盛り込んだ¹²⁾。この過程で文在寅大統領と金正恩委員長は、平和体制を構築する過程を、終戦宣言→停戦協定の平和協定への転換→平和体制の構築という順で捉えていることを明らかにしている。

10) 平岩俊司『北朝鮮——変貌を続ける独裁国家』中公新書、2013年、142～145頁。

11) 日本外務省「6者会合に関する共同声明(2005年9月19日)」(https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/ks_050919.html)。

終戦宣言は平和協定の締結に必要な具体的な協議を進める政治的宣言として位置づけ、終戦宣言を通して敵対関係を終わらせ、非核化が進めば、停戦協定を平和協定へと転換することが想定されているのである。南北朝鮮はその入口となる終戦宣言を行うことで、米朝の核交渉を牽引するという考えである。

また、平壤で開催された第5次南北首脳会談(2018年9月18日～20日)では、相手に対する一切の敵対行為を全面中止することを盛り込んだ「板門店宣言履行のための軍事分野合意書¹³⁾」(9月19日)が採択された。これまで武力衝突が頻発した西海北方境界線(NLL)周辺の平和水域化、飛行禁止区域の設定、非武装地帯(DMZ)内の哨戒所の撤収など軍事的緊張を緩和するきめ細かい措置が盛り込まれている。この合意にしたがって、南北は非武装地帯に設置されている哨戒所のうち、南北各10カ所を試験的に撤収させた¹⁴⁾。このように南北間の武力衝突の可能性を取り除き、具体的な信頼醸成措置に合意したことで、朝鮮戦争以後続いてきた南北の軍事的対立を終息させたと言える。この合意が履行され、朝鮮半島に実質的な平和が定着するならば、南北平和共存の基盤だけでなく、核交渉と停戦協定の平和協定への転換を後押しすることとなる。

三 ハノイ米朝首脳会談の評価

第2次米朝首脳会談が2019年2月27、28日にベトナムハノイで行われた。北朝鮮の非核化措置と、それに対する米国の相応の措置をどこまで具体化できるかが問われていた。シンガポール首脳会談以降、実務者協議が難航する中でハノイでの首脳会談が設定されたことで、どのような合意がなされるかに注目が集まった。

2月6日から8日まで平壤を訪問していたス

12) 韓国外交部「朝鮮半島の平和と繁栄、統一に向けた板門店宣言」2018年4月27日(http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do) (韓国語)。

13) 韓国国防部「板門店宣言履行のための軍事分野合意書」2018年9月19日(<http://www.mnd.go.kr/>) (韓国語)。

14) 「哨戒所10カ所、北朝鮮が爆破 韓国との非武装地帯」『朝日新聞』2018年11月21日。

ティーブ・ビーガン対北朝鮮政策特別代表は、実務者協議が生産的なものであったと評価した¹⁵⁾。協議内容は明らかにされていないが、その数日前に彼がスタンフォード大学で行った演説¹⁶⁾の内容は、段階的解決に向けたロードマップを連想させるものであった。ビーガン代表は、シンガポール共同宣言を履行するための具体的な合意内容について、また、豊溪里核実験場、東倉里ミサイルエンジン実験場、寧辺核施設の廃棄に対する米国の見返り措置についてハノイ米朝首脳会談で議論する予定であると話した。豊溪里核実験場の爆破は、検証の問題が残っているものの、昨年北朝鮮が先制措置として閉鎖した施設である。東倉里ミサイル発射台とエンジン実験場に関しては、昨年9月の南北首脳会談ですでに閉鎖する意思を示している。そのような経緯からすれば、ハノイ米朝首脳会談の主な目的は、寧辺核施設の廃棄であることが分かる。ビーガン代表は、濃縮ウラン施設の処理や核リストの申告、そして核兵器以外の大量破壊兵器についても言及した。しかし、それらは至急の政策課題ではなく、寧辺核施設の廃棄後に追加的に行われるべき課題であるとした。注目すべきもう一点は、ビーガン代表が朝鮮半島における戦争終息について言及し、終戦宣言に対する米国の立場を表明したことである。

ハノイ米朝首脳会談を控えた26日、文正仁大統領統一安保特別補佐官は、北朝鮮が寧辺核施設をただ凍結するのではなく、完全に廃棄するという非核化措置を提示し、これに対して米国がどのような相応の措置を取るかが核心になるであろうと述べ、経済制裁の解除範囲が重要な争点になると見通した¹⁷⁾。寧辺核施設の永久廃棄は、不可逆的な状態への第1段階であると指摘し、金剛山観光事業や開城工業団地の再開のための条件として位置づけた。さらに、文特別補佐官は「金正恩委員長が豊溪里、東倉里、

寧辺の廃棄を約束したので、それが実現されれば「寧辺+α」になる。凍結だけでは不十分で、縮小と解体が具体的にされるべきである」という注文をつけた。

振り返ってみれば、東倉里ミサイル発射台とエンジン試験場を関係国の参加のもと、永久的に廃棄することは、「9月平壤共同宣言」で「北側は米国が6・12米朝共同声明の精神にしたがって相応の措置をとれば、寧辺核施設を永久的に廃棄するような追加措置を継続的に取っていく用意があると表明した」という形で謳っていた。米韓両国が緊密な連携の下、北朝鮮問題を扱ってきたことを前提に、ビーガン代表と文正仁補佐官の発言を顧みること、ハノイ米朝首脳会談の共同声明に明記される北朝鮮の非核化措置と米国が取る相応の措置の輪郭が見えてきたように思われた。

2月27日の単独首脳会談を前に、金委員長はトランプ大統領に対し「考えてみればどの時よりも、多くの悩みと努力、そして忍耐が必要な期間だった」と言い、シンガポール共同宣言の履行に向けたそれまでの交渉の難しさを露わにした。また、28日の拡大首脳会談を前に、記者の質問に対して、金委員長は「連絡事務所の設置は相互にとって歓迎に値する」と発言し、すでに合意がなされた可能性をうかがわせた。

しかし、米朝は北朝鮮の非核化措置と、それに対する米国の相応の措置をめぐって、立場の相違を埋めることができず、両首脳は合意文書の採択を見送った。単独会談後の拡大会談が、予定より1時間半も超えて行われたにもかかわらず、合意を見出すことができなかったのである。直後、トランプ大統領は記者会見に臨み、合意に至らなかった理由について、寧辺核施設への措置だけでは不十分であると切り出し、もっと大きな施設があることを知っており、それに対する追加措置を求めたことを明らかにした。すなわち、寧辺+αとして寧辺以外のウラン濃縮施設への措置を求めたのである。また、北朝鮮側の願いは、北朝鮮に課せられた制裁を全面的に解除してもらうことであったと説明した。ポンペオ国務長官は「寧辺の施設は重要だが、ミサイルや(核)弾頭、

15) 『中央日報』2019年2月9日(韓国語)。

16) 「スティーブ・ビーガン米特別代表のスタンフォード大学北朝鮮関連演説全文」(2019年1月31日)(<https://kr.usembassy.gov/ko/013119-remarks-on-dprk-at-stanford-university-ko/>)

17) 「文在演の戦略家文正仁 寧辺核施設の廃棄——金剛山・開城再開予測」『ハンギョレ新聞』2019年2月27日(韓国語)。

兵器システムが残る。我々が手に入れられなかった要素が多くある¹⁸⁾」とした上で、申告リストの提出までを北朝鮮に求めたことを明らかにした。

このような米国側の説明に対し、北朝鮮側が異例の記者会見を開き、合意に至らなかった経緯について説明した。李容浩外相は、北朝鮮が求めたのは全面的な経済制裁解除ではなく、一部の解除だけであったと、トランプ大統領の発言を反駁した。2016～2017年に採択された経済制裁5件中で、民生経済・人民生活に影響のある項目の解除を提案したことを明らかにした。また、軍事分野の解除措置を米国が取ることはまだ難しいであろうと考え、部分的な制裁解除を求めたと説明した。そして、寧辺にある核物質生産施設を永久的に完全に廃棄することは、「現在の朝米間の今の信頼の水準をみたとき、我々が出すことのできる最も大きな幅の非核化措置¹⁹⁾」であると位置づけた。

実務者協議で合意に至っていたはずの互いの段階的措置を盛り込んだ合意文書を持って首脳会談は開催されたわけだが、なぜ首脳会談は決裂してしまったのだろうか。トランプ大統領が願う一括妥結案と、金正恩委員長が願う段階的な同時行動案が、再び再

燃したからだと考えられる。両国間で、昨年のシンガポール会談以降、「終戦宣言」と「核施設申告」の取引が話し合われていたが、膠着状態に陥ったため、論点を「寧辺核施設の廃棄」と「制裁緩和・解除」に移して合意を模索していた。そして、北朝鮮の寧辺核施設廃棄に対し、米国が相応の措置を取るということで実務者間では合意をまとめたように見えた。ところが、首脳会談において、トランプ大統領がそれ以上の非核化措置を求めてきたのである。北朝鮮に譲歩しすぎているという国内外からの批判を意識し、大統領本人の不正疑惑で湧く米国の国内政治状況も鑑み、あえて北朝鮮側のハードルを高く設定し、合意を見送らせた可能性が高い。このように米国が、寧辺核施設以外のウラン濃縮施設の非核化や、北朝鮮側が抵抗していた核施設リストの提出を首脳会談で要求してきたことは、北朝鮮にとっては受け入れ難い条件であったに違いない。

ハノイ米朝首脳会談で共同声明で北朝鮮の非核化と米国の安全の保証に関わる措置について、ロードマップを見出せなかったことで、非核化の道が遠退いてしまったと心配する声も多い。しかし、それまでの敵対関係をリセットし、新しい米朝関係の構築

合意不発に対する米朝の説明²⁰⁾

| 米国側の主張 | | 北朝鮮の主張 |
|--|-------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> 北朝鮮は寧辺核施設の廃棄の見返りとして全面的な制裁解除を要求 | 制裁解除 | <ul style="list-style-type: none"> 全面的な制裁解除ではなく、2016～2017年に採択された5件中、民間経済・人民生活に影響のある項目の解除を要求 軍事分野での解除措置を取ることは米国にとってまだ難しいと考え、部分的な制裁解除を相応措置として提案 |
| <ul style="list-style-type: none"> 寧辺核施設だけでなく、他のウラン濃縮施設の非核化措置が必要 大陸間弾道ミサイル (ICBM) と核弾頭兵器体系も含めるべき 核開発施設のリストを要求 | 非核化措置 | <ul style="list-style-type: none"> 寧辺にある核物質生産施設 (プルトニウム、濃縮ウラン) を永久的に完全に廃棄——現在の朝米間の信頼の水準をみたとき、最も大きな幅の非核化措置 核実験と長距離ミサイル発射の恒久的中止を確約する用意があるとも会談で表明 |

18) 「米朝首脳、合意至らず 制裁全面解除と非核化、隔たり 今後の交渉、不透明」『朝日新聞』2019年3月1日。

19) 「北朝鮮、トランプ氏に反論 外相「全面制裁解除、求めている」『朝日新聞』2019年3月1日。

20) トランプ大統領の記者会見内容と李容浩外相の記者会見内容をもとに筆者作成 (『朝日新聞』2019年3月1日を参照)。

を謳ったシンガポール米朝首脳会談とは異なり、非核化の速度や方法をめぐって首脳間で議論を尽くし、互いの立場の相違が明らかになったことは、合意を見出すためのプロセスとみなすことができる。実際、トランプ大統領は、記者会見で金正恩委員長を非難することは一度もなく、継続的に交渉を進め、両国間の溝を埋める必要性を述べた。金委員長は核実験とミサイル試験発射を行わないと約束したとし、米国は経済制裁を強化することを考えていないと明言した。また、米韓合同軍事演習については引き続き中断する考えを示した。次回の首脳会談の日程は決めていないものの、金委員長との関係は非常によいと強調し、実務交渉を通して立場の違いを埋めていく考えを明らかにした。北朝鮮側も異例の記者会見を開き、会談の成り行きに関する米国側の説明について納得できない部分を説明したものの、米国側の対応を非難するようなことはなかった。互いに抑制的に対応し、引き続き対話による問題解決の道を探るつもりであることをうかがわせた。特に、北朝鮮は米国側が追加で求めてきた「+α」の中身については明言を避けた。公開してしまった場合、次の交渉で、その「+α」を合意文書に盛り込む必要が生じてくるからであろう。次の交渉を念頭に入れながら、あえて非公開にしたのであろう。

おわりに一文在寅政権の仲裁外交の行方

文在寅政権は、ハノイ米朝首脳会談の成功を前提に南北経済協力、すなわち金剛山観光事業の再開と開城工業団地の再稼働を構想していた。2月19日に行われたトランプ大統領との電話会談では、北朝鮮の非核化措置を牽引するための相応の措置として、韓国の経済協力を活用してほしいと伝えた。南北間の鉄道や道路の連結から南北経済協力事業まで、トランプ大統領が求めるのであれば、その役割を担う覚悟があり、それが米国の負担を減らすことになる²¹⁾と述べたのである。制裁緩和という敏感な言葉は避けながら、北朝鮮の非核化を牽引するための外交的カードとして南北経済協力を使い、金剛山観光と開城工業団地再稼働を制裁の対象から外しても

らおうとした。また、国連制裁委員会の承認が必要であるものの、比較的、実行可能性の高い鉄道と道路の連結を取り上げ、非核化の過程における韓国の役割を明確に示した。

ハノイでの記者会見後、帰途についたトランプ大統領は文大統領との電話会談で会談の状況を説明し、「文大統領が金委員長と対話してその結果を知らせてほしい²²⁾」と仲裁を頼んだ。合意に至らなかった米朝関係が、もう一度交渉の場に戻れるように文大統領に橋渡しの役割を依頼したのである。米朝両首脳が次の会談を必ず実施しようと約束しあい、実務者レベルでも相手国に対する批判を避けたとしても、再び交渉のテーブルにつくことは、それほど簡単な話ではない。必ず合意を見出す必要があるという政治的な負担を抱えることになるだけでなく、特に金正恩委員長の場合は、対内的な権威付けの側面からも、注意を払う必要があるからである。米朝両首脳が再び顔をあわせ、交渉に臨むためのつなぎ役を文在寅大統領が担う必要がある。

文大統領は翌日の3・1節記念辞でハノイ米朝首脳会談に触れ、両首脳が連絡事務所の設置まで話し合ったことは、両国関係の正常化のために重要な成果であると評価した。その上で「より高い合意に向けた過程だと思います。我々の役割がもっと重要になりました。政府は米国、北朝鮮と緊密に疎通し協力して両国間対話の完全な妥結を必ず成し遂げていきます²³⁾」と述べた。ハノイ米朝首脳会談が期待していたとおりの進展を見せなかったものの、米朝が再び交渉に臨むように仲裁外交を展開する意思があることを明確に示した。また、南北間の経済協力にも触れ、金剛山観光と開城工団の再開方案を米国と協議し、非核化が進展すれば、南北間で経済共同委員会を構成して、南北がともに利益を享受する経済的成果をつくり出していくと述べ、米国との連携のもと、北朝鮮との協力関係を拡大していく意思を示

21) 「韓・米首脳通話関連書面ブリーフィング」2019年2月20日 (<https://www1.president.go.kr/articles/5533>)

22) 『朝鮮日報』2019年2月28日。

23) 「100周年3.1節記念式記念辞」2019年3月1日 (<https://www1.president.go.kr/articles/5607>)。

した。

今後、文大統領は、米朝がロードマップをつくり出すように働きかけることになるだろう。北朝鮮は「完全な非核化」のロードマップを、米国は「安全の保証」のロードマップを提示しあい、互いが獲得しようとしている完全な非核化と安全の保証がどのように実現されるかを明確に示し合うように米朝双方を後押しすることである。それが、一括案と段階的な同時行動案をめぐって対立している米朝双方をつなぎ合わせることになるのではないか。

The Path for Establishment of Peace System on the Korean Peninsula

— U.S.-North Korea Summit and Arbitration Diplomacy of Moon Jae-in's Administration—

Kyungwon Choi (Kyushu University)

Abstract

On June 12, 2018, the first US-North Korea summit was held in Singapore by Arbitration Diplomacy of Moon Jae-in's Administration. The two leaders of US and North Korea declared to 'establish a new US-North Korea relationship' in the joint statement. President Trump committed to provide 'security guarantees' to North Korea and Chairman Kim Jong-un declared a 'complete denuclearization' of the Korean Peninsula. Before the talks, there was opposition between the US which insisted in adopting a 'comprehensive' denuclearization deal and North Korea asking for step by step and simultaneous measures. But at the summit in Singapore, the two leaders adopted for a step by step and simultaneous solution.

However, since the Singapore summit, the working level negotiations to achieve an agreement for a concrete road map for denuclearization and security guarantees did not advance. At the second US-North Korea summit held in Hanoi from 27th to 28th February 2019, the two leaders failed to produce any concrete road map for President Trump's plan to provide security guarantees to North Korea and dismantle Pyongyang's nuclear weapons. The gap between the comprehensive denuclearization plan presented by the US and the step by step simultaneous proposal by Kim Jong-un, clearly appeared.

President Moon Jae-in is once again gaining attention, as a role of mediator to get the nuclear negotiations between Washington and Pyongyang back on track. In this article, I evaluated the Singapore summit and the Hanoi summit to analyze the outcomes and future issues of the diplomatic efforts made by Moon Jae-in's administration which has promoted and mediated U.S. and North Korea's negotiations for the establishment of a peace system on the Korean Peninsula.