



特集

東アジア国際秩序の 地殻変動

北朝鮮の非核化をめぐる動きは、南北対話から米朝対話へと、新たなステージに向かいつつある。

中国は習近平主席の権力がますます強固になり、内政・外交ともに「次の一手」に注目が集まる。

急展開する東アジア情勢で、日本はどう立ち向かうか。いまこそ、冷静かつ果敢な外交が求められる。

急展開の北朝鮮情勢 米朝対話「成功」へのハードル

日本時間の三月九日早朝、突然飛び込んできた米朝首脳会談のニュース。

非核化に向かう一里塚としたいが、現実にはさまざまな懸念もある。

新局面を迎えた東アジアの国際政治を読み解く。

座談会

松田康博

東京大学教授

道下徳成

政策研究大学院大学教授

金杉憲治

外務省アジア大洋州局長

—— 昨年は北朝鮮危機が急速に高まりましたが、平昌オリンピックを機に南北対話が進み、三月九日には米朝対話、しかも首脳会談が発表されました。

金杉 かなり急な展開ですね。しかし、これまでの日本の政策、すなわち日米・日米韓で連携して、国際社会を巻き

込みつつ、北朝鮮が非核化の対話に戻るよう圧力をかける—— 圧力とは、経済的な制裁と軍事的な抑止力が両輪となっているわけですが、それがある程度効果を生んでいるということだと思います。制裁が進んだ背景には、北朝鮮のミサイルの射程が延び、核の小型弾頭化が進んだことで、

北朝鮮の脅威が北東アジアに留まらず、国際社会全体の脅威だという意識の広がりがあります。

——安倍首相は早速トランプ大統領と電話会談を行いました。

金杉 九日の朝に電話会談を行い、私も同席しました。トランプ大統領から「国際社会による最大の圧力の成果である、自分としても金正恩委員長と会う用意がある」との話がありました。会談では同時に、具体的な日時は未定ながら、五月までに米朝首脳会談を行うこと、それに先立つて四月初旬に日米首脳会談、四月末に南北首脳会談というスケジュールを共有しました。日米、南北、米朝という順番になります。段階を踏んで、しっかりと調整いたします。韓国との情報・認識の共有も重要です。三月二二日に、文在寅大統領の特使として訪朝・訪米した徐薫（ソ・フン）国家情報院長が来日し、安倍総理、菅官房長官、河野大臣と会談しました。さらに中国とロシアも重要なプレイヤーですので、意思疎通を図りながら進める必要があります。

楽観視できない米朝対話

——北朝鮮がこの時点で対話を模索した理由をどのようにお考えですか。

道下 いまから振り返れば、やはり北朝鮮はかなり前から平昌オリンピックを契機に流れを変えようと計画していたと思います。二〇一六年あたりからミサイル開発・核実験を急ピッチで進めた結果、国際社会からは孤立します。それでもギリギリまで実験を続けて、平昌オリンピックを機に対話路線に転換する。「平和の祭典」ですから、融和のメッセージを出すにはうってつけのタイミングです。

——経済制裁の影響をどう評価しますか。

道下 現時点では北朝鮮の物価もそれほど上がっていないようなので、私は、制裁の効果が本格的に現れるのは、これからだとみています。もちろん、今後じわじわと効いてくるのは明らかですから、それが本格的な痛みとなる前に局面を変えたいという考えが、北朝鮮の融和路線への転換を後押ししたと思います。

松田 つい先月までは武力行使の可能性が語られていて、今度是对話の方に大きく振れました。この両極端なシナリオはコインの裏表で、実はそれほどかけ離れているわけはありません。いまの状況を比喩的にいえば、我々は非核化という共通の目標に向かって長い道のりを歩んでいるわけですが、道の両側は崖になっていて、右に落ちれば戦争、左に落ちれば北朝鮮の核保有を容認する「恐るべき平和」

いずれも許容しがたい事態が待っている。しかも北朝鮮の核・ミサイル開発の進展で、我々が進む道はどんどん狭くなり、今や綱渡りのような状態になっている、といったところでしょう。我々はいつどちらかに落ちてもおかしくないし、道幅が狭いから、片方に落ちそうになって踏ん張ると、今度は逆側に落ちそうになる。

——状況は容易に反転しうるといふことですね。

松田 これからの対話が北朝鮮の望む方向に進まなければ、全ての責任を米国に押し付けてテーブルをひっくり返し、その結果また危機が高まる。危機がある程度まで高まると、また対話に……。今回の米朝対話も、これまでと同じドラマが役者を代えて繰り返されるだけかもしれない。時間が経過して核・ミサイル開発が進めば、北朝鮮のレバレッジはさらに強まります。残念ですが我々は対話だけでなく、武力行使に対する備えも怠ってはなりません。

道下 私も軍事的危機は決して遠のいていないと思います。これまでも北朝鮮をめぐる軍事的危機は、対話「後」に起きています。一九九三―九四年もそうでした。九三年三月に北朝鮮が核兵器不拡散条約（NPT）から離脱を表明して大騒ぎになりましたが、六月から対話が始まりました。それで収束するかと思いきや、交渉が行き詰った結果、

九四年五月には米朝戦争の一步手前というところまで情勢が悪化しました。二〇〇三年に始まった六者会合も、〇六年に手詰まりになったところで北朝鮮が初の核実験を行いました。具体的な交渉が始まれば、どうしても手詰まりになる局面があります。そのような局面を打開するために、北朝鮮はこれまで軍事危機を利用してきました。今回もその可能性はあるし、例えば韓国や日本に限定攻撃を加えるような可能性は、むしろ高まっているのではないかと危惧しています。

金杉 いまは瞬間的に楽観的な雰囲気醸成されていますが、今後の展開を冷静に見極める必要があります。交渉する立場からすると、過去のパターンを繰り返してはなりません。

米国、韓国、中国の思惑

——米国はなぜ首脳会談を受け入れたのでしょうか。

松田 トランプ大統領は、大統領選挙期間中から直接交渉してもよいと発言していました。デイル・メーカーとして、自らの能力に自信があるのでしょう。もちろん国内向けに「見栄えのよい」成果を出し、「過去の大統領とは違う」とアピールする意味もあると思います。自ら主導した経済

一時的に楽観的な雰囲気が一時的に醸成されたが、今後の展開を冷静に見極める必要がある。

制裁の成果があがり、相手が下りてきたから対話するといふストーリーは、分かりやすいし「見栄えのよい」ものです。

しかし、どんな百戦錬磨の政治家でも、首脳外交には相場の準備が必要です。準備が十分でなければ、出たとこ勝負、危険なゲームになる可能性があります。とどのつまり、悪い結果を「見栄えよく見せるだけ」ということにならないとも限りません。

道下 短期的には、北朝鮮が米国の中間選挙を「人質」にしようとするリスクがあります。原則論では「見栄えのよい」話ができても、具体論に入れば交渉は激しくなり、行き詰まるでしょう。決裂すれば、トランプ大統領は「北朝鮮にだまされた」と批判されます。中間選挙前に何らかの成果、すなわち北朝鮮からの譲歩を得ようと思えば、米



かなすぎ けんじ
1959年生まれ。83年一橋大学卒業、外務省入省。北米局北米第二課長、外務大臣秘書官、在米国大使館参事官、官房人事課長、同総務課長、総理大臣秘書官、アジア大洋州局審議官、駐韓国公使、経済局長などを経て、2016年より現職。

も歩み寄らざるを得ません。

さらに、彼がいかに優秀なデイル・メーカーであったとしても、テクニカルな法的・軍事的問題は、専門家であればわからないところがあります。北朝鮮側には二〇年以上この問題に携わってきた政策担当者が出て、どこに落とし穴を掘り、どこに地雷を仕掛けるべきか、よくわかっています。では米国はどうか。二月にユン北朝鮮担当特別代表が退任し、国務省も長官交代で揺れています。

金杉 さまざまな落とし穴があることは、日韓ともに十分理解しています。冒頭に申し上げましたが、やはりこのあたりは日米韓の連携が重要で、日韓が米国にどのようなインプットができるか、真価が問われます。

——韓国との関係はいかがでしょうか。

スカッドERやノドンが 交渉範囲に入るか、 日本にとって死活的な問題だ。

プを明らかにし、北朝鮮と合意することが最初の関門になります。対話の初期段階としては、北朝鮮の一定の行動に対して、こちらも一部制裁を解除する、そのあたりから始めて、徐々に外部の検証も含む専門的なやりとりに進むことになるでしょう。我々が想定するよりも、ゴールまでの時間がかかるかもしれませんが、プロセスを適切に管理することが重要です。その際、互いに「行動対行動」が原則となることは言うまでもありません。

道下 北朝鮮は、核・ミサイル実験凍結の意向をすでに示しています。核についての次のステップは、核開発、特に五メガワット原子炉や再処理施設の運転の凍結、その次は国際原子力機関（IAEA）などによる査察、さらに核物質の管理強化などへと続きます。短期間での全面的な兵器・



みちした なるしげ

1965年生まれ。米ジョージア・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院博士課程修了。博士（国際関係学）。防衛研究所主任研究官、内閣官房副長官補（安全保障・危機管理）付参事官補佐などを経て、2014年より現職。専門は日本の安全保障・外交政策、朝鮮半島の安全保障問題。著書に『北朝鮮 瀬戸際外交の歴史 1996～2012年』など多数。

施設の解体は難しいでしょうから、段階的に解体を進めていくことが技術的に合理的で、かつ政治的にも実現可能性が高い。

ミサイルも同様で、発射の凍結、生産の凍結、開発の凍結、という段階があります。ミサイルが難しいのは、第一に、エンジンや弾頭の地上実験などをどう扱うか、第二に、対韓国、対日用、対米用のミサイルのどれを対象とするか、という点です。対韓国については、対米用は当然交渉の対象となるでしょう。対韓国は短距離ですから、難しいかもしれませんが、ボーグーラインにあるのが対日用です。日本としてはスカッドERやノドンが交渉範囲に入るかどうか死活的な問題です。

——北朝鮮が非核化に向けて動き出した場合、日米韓が

何を提供できるかも考える必要があります。

道下 例えば核の平和利用や宇宙開発における「協力」を通じて、北朝鮮の面子を立てつつ、監視の目を光らせることもできます。加えて、経済・社会面での支援もあるでしょう。ここで歴史に学びたいのは、これまでは北朝鮮に対して、もっぱら消費財を提供してきましたが、これは使ったら終わりでも残りません。重油がいい例です。そうではなくて、社会インフラの整備など、長期間積み上げて初めて効果が生まれるような支援がよいと思います。日本の得意分野である開発援助のノウハウを生かすこともできます。

松田 同時に、北朝鮮が途中でテーブルをひっくり返さないように、米国による武力行使の切迫性を維持する必要があります。そうでなければ、北朝鮮に好きなように引き延ばされ、やがて約束も反故にされるでしょう。

金杉 日本は一貫して、「全ての選択肢はテーブルの上にある」という米国の政策を支持し、さらに国連安保理の範囲を超えて独自の対北朝鮮措置も行ってきました。今後その方針は変わりません。

道下 期間をどのように設定するかも重要な論点です。一九九四年の米朝枠組み合意の場合、期間は一〇年でした

が、北朝鮮国内の状況を改善させるには不十分でした。もう少し時間をかけたいところです。二〇年となると政治的に厳しいかもしれませんが、例えば二段階に分けるなど、工夫の余地があります。核・ミサイル問題の解決と並行して、北朝鮮への支援の効果も上がるような、北朝鮮側にもインセンティブがあるロードマップをつくれるかどうかがかギになります。

松田 私は逆の意見で、非核化のプロセスはあまり時間をかけない方がよいと思います。今回北朝鮮が賭けに出たのは、トランプ政権の不確実性を恐れた部分が大いのではないのでしょうか。その意味で、これは「トランプ現象」の一部です。軍事オプションも含めた圧力をしっかりとかけ、早晚現れるであろう経済制裁の効果もにらみながら、北朝鮮を「残された時間は少ない」「ほかに選択肢がない」という心理状態にさせ、早いペースで「行動対行動」を進める方が、可能性を感じます。時間がかかると、北朝鮮は日米韓の小さなずれを突いて連携にはころびを生じさせるような行動に出るでしょう。

金杉 民主主義には政権交代がありますが、長期にわたる交渉の場合、それがコストになってしまいうケースもあります。よく考えて対応したいと思います。

日本は防衛力整備を怠るな

——非核化に向けて、改めて日本の役割を伺います。

金杉 日本は二〇〇二年の日朝平壤宣言で、国交正常化後の出口として、経済協力方式による北朝鮮の経済開発支援に合意しています。北朝鮮が将来豊かになるためには、どこかの段階で外部の資金が必要になります。その資金を本格的に投下できるのは、おそらく日本以外にないと思います。安倍総理は、昨年の国連総会での演説のなかで、北朝鮮に勤勉な労働力と豊富な資源がある、政策を変えれば経済を飛躍的に伸ばすことができると述べています。しっかりと制裁を加えつつ、日朝平壤宣言の出口のビジョンを示していくのも、私たちの役割だと考えます。

道下 北朝鮮政策には、圧力（経済制裁）、防衛力、対話・援助、の三つの柱があり、それらをうまく組み合わせながら展開したいところです。近年は圧力と防衛力が重視されていたわけですが、対話も含めた局面も十分に想定しておく必要があります。しかし急にバランスを変えると副作用も大きいので、上手にコントロールしていきたいところです。

松田 防衛力の整備・強化が必要になるでしょう。先ほど

道の両側が崖になっているとの喩え話を申しましたが、交渉が挫折すれば、戦争の側に転ぶか、「恐るべき平和」の側に落ちるか、いずれにせよ五年後、一〇年後の日本がどのような脅威にさらされるか想定し、防衛力整備を進める必要があります。脅しには屈しただけの物理的な裏付けを持たなければ、相手に付け込まれるばかりです。しかし、ミサイル防衛を本格的に整備しようと思えば、五年、一〇年かけて、相当に力を入れる必要があります。政治的抵抗や財政上の負担も小さくありませんが、国民に理解を求める必要もあるでしょう。

道下 もう一点、日本の場合、拉致問題と核・ミサイル問題をどのようにリンクさせるか、という課題があります。日本政府の方針は、核・ミサイル・拉致は等しく重要です。それらを包括的に解決するというものです。しかし、二〇〇七年に六者会合で行動計画に合意した際、日本は核と拉致とをあまりに強く結びつけすぎて、結果として孤立する場面がありました。したがって、両者を「リンク」させるのではなく、「ペースを合わせる」のがよいでしょう。核交渉が進展したら、それと並行して日朝間で拉致問題の解決のための動きをとる。柔軟に対応することで、かえって包括的解決の可能性は高まるのではないのでしょうか。過

去の教訓を学びたいところです。

金杉 一方で、拉致問題は日本が主体的に取り組まねばならない問題です。これまでのさまざまな取り組みの成果の一つとして、昨年一月、トランプ大統領が訪日の際に拉致被害者のご家族と面会されるなど、拉致問題に高い関心と協力姿勢を示しました。米国でも大学生のオットー・ワームピアさんが拘束され、昨年六月に昏睡状態で帰国後死亡した事案もありますし、現在も三人の米国人が拘束されているとの情報もあります。

一方、韓国には離散家族の問題があります。また、そのような懸案を有しない国に対しても、グローバルな人権問題として解決を訴えてきました。対話の展開によってさまざまな判断がありえますが、拉致問題解決への国際世論

**習近平主席に日本の認識や
意思を正確に伝えるには、
首脳外交が最も効果的だ。**



まつだ やすひろ

1965年生まれ。慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士（法学）学位取得。在香港領事館専門調査員、防衛研究所主任研究官、東京大学准教授などを経て2011年より現職。専門は中国・台湾外交、東アジア国際政治。著書に『台湾における一党独裁体制の成立』、共著に『NSC 国家安全保障会議』『五分野から読み解く現代中国』など多数。

を高めることで、包括的解決に結びつける努力は続けていきます。

中国の「シャープパワー」

——東アジアの国際秩序を考える際には、中長期的に中国とどう向き合うかが焦点となります。

松田 この一〇年くらいで、中国の対外的な政策や行動様式は大きく変わりました。一言でいえば大国意識を持ち、いまこそ中国が望む国際秩序の構築に向けて行動するチャンスである、との見方が強まっています。中国の背中を押しているのが米国の内向き志向で、米国が引いたら、その空白に中国が入り込もうとするわけです。

金杉 今世紀に入って中国の経済発展はすさまじく、いま

や世界中の国にとって中国は重要なビジネスパートナーです。他方で中国自身が、自分たちの力が大きくなっていることや自らの言動が世界に与える影響について十分に理解していないところがあつて、そのあたりの疑問や警戒感、アジアのみならず欧州にも共有されつつあります。

道下 いままで欧州諸国は安全保障面では中国にほぼ無関心でしたが、中国の軍事的プレゼンスがインド洋にまで拡大してきたことで、警戒感を強めています。もちろん、中国の軍事的プレゼンス拡大はバッド・ニュースですが、それを逆手にとつて、国際社会全体で中国の言動を監視するような協力関係をつくりたいところです。

松田 米国では最近、中国のパワーを「シャープパワー」と概念化する分析が注目されています。軍事や経済のハードパワーでも、文化や倫理といったソフトパワーでもない、第三の力です。その意味するところは単純明快で、援助や投資で第三世界における影響力を拡大し、彼らから尊敬を求めます。反対に、言うことを無視されたり、メンツを傷つけられたりした相手には、経済的制裁や軍事的威嚇を行う。かつての朝貢体制を思わせるような力の使い方です。

道下 そのターゲットになつてしまったのが韓国ですね。終末段階高度地域防衛（THAAD）を導入したことで、

商業活動や観光面で報復され、経済的に大きな打撃を受けました。

松田 中程度のパワーの国に対して相当な影響力を持ったことで、中国の存在感はますます大きくなっています。それに対して米国は、これまで自分たちが培ってきた国際秩序を蚕食されている不安を覚えつつ、対抗するような包括的な戦略や行動が伴わない。これはいままで我々が経験してこなかった状況です。

道下 経済だけでなく、安全保障の面でもその傾向は見て取れます。中国がインド洋に軍事的プレゼンスを持ち始めたことで、インドだけでなく、先ほど申したように欧州諸国も脅威認識を持ち始めました。英国やフランスが安全保障面で日本に積極的に働きかけるようになったのは、その裏返しという面もあります。

——中国に対し、どのように対応すべきでしょうか。

松田 まずはアジア地域に対する米国の関心を取り戻し、きちんと関与する方向に誘導する、あるいは「引きずり戻す」ことでしょう。一方で、日本がそれなりに影響力を発揮できる外交空間もあるので、そこではリーダーシップをとつて、国際秩序の変調を正すべく努力したいところです。

例えば東南アジア諸国における日本への信頼や期待は大き

い。中国の影響力が一方的に大きくなることを、彼らは望んでいるわけではありません。そこで日本が安全保障面での能力向上支援などを行うことで、地域全体としても、中国に対するバーゲニング・パワーをある程度確保できるわけです。

中国を動かせるのは首脳外交だけ

——日中関係はいかがですか。

松田 中国としても、米国との関係はリスク含みで、不安があります。その不安は、日本との関係改善を後押しする要素にもなりません。その意味で、日本外交はいま、さまざまな可能性を秘めています。日中二国間では首脳の定期的相互訪問の復活をめざし、同時に米国および協力国との関係を強化し、加えて日本独自の影響力を行使して地域秩序の安定化に貢献する、そのような多層的な外交が求められます。

金杉 昨年八月、マニラで東南アジア諸国連合（ASEAN）外相会合のときに日中外相会談がありました。河野大臣のデビュー戦でしたが、そこで大臣は「大国としての振る舞いをわきまえてほしい」と言われましたが、それが当てはまる状況があるわけです。しかも日本だけではなく、

ASEAN諸国、オーストラリア、欧州諸国も、多かれ少なかれ中国の言動にある種の疑念を持っています。日本としては、そのような国際世論を踏まえつつ、言うべきことは言い、促すべきことは促す、という姿勢が大事だと思います。

道下 金杉さんのご指摘を少し敷衍すると、日本が中国に對してやるべきことは二つあって、一つは中国が変な方向に行かないようにストップをかけること、もう一つはよい方向に進むように後押しすることです。

前者については、安全保障が中心になります。中国国内で強硬派が発言力を持たないようにするためにも、地域における力の均衡の維持が重要です。日本の防衛力強化、日米同盟の強化、地域のパートナー国との戦略的協調関係の強化、の三つの柱を軸に進めるべきでしょう。特に三つ目の地域パートナー国との関係は新しい要素で、オーストラリア、ASEAN諸国、インドなどとの関係強化が重要です。本当は韓国にも入ってほしいのですが、現状では難しい面もあります。ただ、THAAD問題を通じて、韓国は中国に過度に依存することのリスクを認識するようになっていきます。今後も粘り強く、日韓の協力強化をめざしたいところです。



3月5日、平壤を訪問した韓国特使の鄭義溶国家安保室長（左）と握手する北朝鮮の金正恩氏。右端は正恩氏の妹、金与正氏（AFP＝時事）

他方で、中国がよい方向に動くことへのサポートという点では、日本が「一带一路」に条件付きながら参加を表明したことは非常に好ましい。条件とは、プロセスの透明性や事業の経済合理性など、大事な原則に関わるもので、こ

れを米国や欧州諸国にも共有してもらい、一つの声にして中国に届けることができれば、中国の行動様式も変わってくると思います。

金杉 安全保障面では、具体的には東シナ海、南シナ海での現状変更の試みは依然として続いており、日本として、あるいは協力できる国とは協力して、きちんと中国にメッセージを送らねばなりません。他方で協力できる分野もたくさんあります。環境や少子高齢化など、共通の課題も多く、二国間でも多国間でも協力できるはずです。現実において、是々非々のアプローチが求められます。

松田 「言うべきことを言う」のは、こちらも苦しいですね。「ダメです」とメッセージを伝えるだけでなく、そうすることで中国も損をする、痛い目に遭うことをわからせなければなりません。二〇一五年春の段階で日本がアジアインフラ投資銀行（AIIB）に加わっていたら、中国は「日本は屈服した」「カネと圧力をかければどの国もついてくる」という間違った「教訓」を持つことになったでしょう。そのような状態は好ましくありません。東シナ海も同様で、中国が少しでも国際法に反したり、日本の安全を損なったりするような行動があれば、すぐに対応してびしゃりとやり返す。これを繰り返すのは疲れるし精神衛生上も

よくないのですが、このような外交をやらなければならぬ時代になっているのです。

金杉 その際に気をつけたいのは、例えばASEAN諸国に対して、日本が中国かを選ばせるようなことになってはいけないということです。

道下 それは韓国についても言えますね。韓国が対中外交や対北朝鮮外交を展開する上でも、良好な日韓関係は助けになるはずですし、日本は韓国の安全保障にも大きな貢献をしています。そのようなことを上手に伝えつつ、大人の関係を築きたいところです。

金杉 それから二国間の関係でいえば、日中間できちんとコミュニケーションを取れる態勢がないと、伝えるべきことも伝わりません。現在、日中韓三カ国のサミットをできるだけ早く実現させるべく努力していますが、開催されれば李克強國務院総理が日本に来ます。その先には安倍総理の訪中、さらには習近平主席の訪日という大きな流れが、日中間の共通理解となつていきます。この流れを大切にしなければなりません。

松田 重要なご指摘です。極端にいえば、習近平主席にこちらの認識や意思を正確に伝えるには、首脳外交が最も効果的です。中国官僚機構の情報伝達プロセスは複雑で、往々

にして、自分に都合の悪い情報はふるいかけられ、全てうまくいっているという情報のみが上がっていきます。現実の問題が起きていたとしても、それを指摘すれば担当者の責任問題になります。また、独裁政権において公の批判は許されないので、新聞を読んでも問題に気づきません。ましてや「人治」「徳治」の国ですから、批判されるだけで「徳がない、指導者の資格がない」ということになる。外国からの批判にも過敏に反応し、すぐに反論します。事態が悪化するのは、全て外国のせいだと論理づけられるのです。

——習近平主席には、客観的な情報が届かないのですか。

松田 内部からは届きづらいでしょうね。だからこそ習主席に実際に会って、直接に意見交換することが大事なのです。外国の首脳の発言を、中国の官僚機構はコントロールできません。外国首脳の発言と習主席が上がってきた情報にずれがあるとすれば、「これは何だ」ということになりますから、官僚機構も正確な情報を上げざるを得ません。日中関係を改善させるには、首脳会談を定期的・弾力的に行って、孤独な首脳同士でしか共感できない信頼関係を築くのが近道なのです。その意味で安倍首相、習主席の相互訪問が早期に実現されれば、効果的です。●