

【アメリカ】北朝鮮政策と同盟に関する議会公聴会

海外立法情報課 西住 祐亮

* 2020年2月25日、上院外交委員会は、米朝首脳によるハノイ会談から1年が経過したのを機に、米国の北朝鮮政策と日米・米韓同盟に関する公聴会を開催した。

1 概要

2020年2月25日、上院外交委員会の東アジア・太平洋・国際サイバーセキュリティ政策小委員会は、「ハノイ会談から一年後の北朝鮮政策 (North Korea Policy One Year After Hanoi)」と題する公聴会を開催した。この公聴会には、戦略国際問題研究所 (Center for Strategic and International Studies: CSIS) 上級顧問のロバート・キング (Robert King) 氏、ヘリテージ財団 (Heritage Foundation) 上級研究員のブルース・クリングナー (Bruce Klingner) 氏、CSIS 上級研究員のスミ・テリー (Sue Mi Terry) 氏の3名が証人として招かれた¹。

クリングナー氏とテリー氏は、米朝関係の現状を分析した上で、北朝鮮問題の解決に向けて、日本及び韓国との同盟が重要になるとの見方を強調した。また、トランプ (Donald Trump) 大統領が、ハノイ会談で北朝鮮側の要求に応じなかったことについては、両者とも「正しい判断」であったと評価した。キング氏は、主に北朝鮮の人権問題について見解を示した。

2 ロバート・キング氏 (CSIS 上級顧問)

キング氏は、米国の北朝鮮政策の中で、人権が重要な要素であるとの考えを強調した。また、連邦議会が北朝鮮人権法 (North Korean Human Rights Act, P.L.108-333)²を、賛成多数 (賛成 415、反対 0) で再授権したこと (2017年4月) を高く評価した。他方、同法によって設置され、かつ自身が2017年まで務めた国務省北朝鮮人権問題特使のポストが、トランプ政権が発足して以降、空席状態となっていることに懸念を示した。

(1) トランプ政権の人権政策

初の米朝首脳会談 (2018年6月、シンガポール会談) を境に、トランプ政権の姿勢が大きく変化したと指摘した。会談以前は、トランプ大統領が年頭教書演説 (2018年2月) に脱北者を招くなど、多くの演説で北朝鮮の人権問題に時間を割いたが、会談以後は、人権問題への言及が格段に少なくなったと指摘した。また、人権問題に対する関心は、トランプ政権の内部でも差があり、トランプ大統領は特に関心が低いとした。

(2) 国連における議論

北朝鮮の人権問題に取り組むためには、米国が諸外国の支持を獲得すること、特に国連でリーダーシップを発揮することが重要であるとした。オバマ (Barack Obama) 政権期の米国の取組としては、2013年の「北朝鮮における人権に関する国連調査委員会」³の設立に向けて、主導的役割を果たしたことなどを紹介した。

¹ “North Korea Policy One Year After Hanoi,” Hearing of the Committee on Foreign Relations, Subcommittee on East Asia, the Pacific, and International Cybersecurity Policy, Senate, 116th Congress, 2nd Session, February 25. <<https://www.foreign.senate.gov/hearings/north-korea-policy-one-year-after-hanoi-022520>>

² <<https://www.congress.gov/108/plaws/publ333/PLAW-108publ333.pdf>>

³ 同委員会は東京でも公聴会を開催した (2013年8月)。

トランプ政権発足後の状況については、米国が人権問題に関するリーダーシップを後退させたとの見方を示した。具体的には、国連人権理事会から脱退したこと（2018年6月）や、北朝鮮人権問題に関する安全保障理事会の開催を断念し、2018年以来開催されていないことに懸念を示した。

(3) 海外の北朝鮮労働者

中国やロシアにいる北朝鮮労働者が、核・ミサイル開発の資金源となっていること及び過酷な低賃金労働に人権上の問題があることを理由に、こうした労働者が米国にとっての「深刻な懸案事項」であると指摘した。また、こうした労働者の問題を解決するためには、中国・ロシアとの協力が不可欠であるとした。

(4) 文在寅政権の人権政策

北朝鮮との関係改善を優先し、人権問題に厳しくない姿勢は、トランプ政権と韓国の文在寅（ムン・ジェイン）政権の共通点であると指摘した。具体的には、文在寅政権が南北協力関連の予算を増額する一方、脱北者問題を含む人権関連の予算を削減したことなどを例示した。

3 ブルース・クリングナー氏（ヘリテージ財団上級研究員）

クリングナー氏は、トランプ政権の北朝鮮政策が成果に乏しいものであるとの見方を強調した。トップダウン方式の非核化交渉も現状では効果がなく、「非核化」と「朝鮮半島」の定義をめぐる米朝の隔たりも依然として大きいとした。また、米国と同盟国に対する軍事的脅威を低下させることもできていないとした。

(1) 現状の評価

トランプ政権による様々な試みが、成果を上げていないとの見解を示した。具体的には、北朝鮮に安全の保証を与える約束をしたり、米韓合同軍事演習の規模・頻度を縮小させたりしたにもかかわらず、非核化交渉は進展せず、むしろこうした試みが多くの問題をもたらしていると指摘した。米韓合同軍事演習の縮小については、北朝鮮側の軍事演習に変化をもたらすことがなく、また、同盟の抑止力を低下させる危険性もあるとした。

加えて、北朝鮮への経済支援、朝鮮戦争の終戦宣言、（非核化ではなく）核開発の凍結といった議論されている選択肢についても、それぞれに問題があるとした。核開発の凍結については、米国の抑止力の信頼性を低下させ、韓国内の核保有論を助長する危険性もあると指摘した。

(2) 同盟への影響

同盟国に負担増を求めるトランプ大統領の姿勢については、負担増の必要性を認める一方、「喧嘩腰に過剰な負担を求めるやり方」は、同盟国との間に不必要な緊張を生むと批判した。また、こうした大統領の姿勢は、アジアの同盟を重視する連邦議会や米国世論の意向に反するものであるとも指摘した。

加えて、同盟に多大な貢献をしているという点において、日本と韓国は、同盟国の中でも別格の存在であると指摘した。韓国については、国内総生産（GDP）に占める国防予算の割合が2.6%で、欧州のどの同盟国よりも割合が高いことや、ベトナム戦争やイラク戦争に米国とともに軍を派遣したことなどを指摘した。日本については、グアムにある米海兵隊新施設の建設費について3分の1を負担していることや、防衛整備品の90%を米国から購入していることなどを指摘した。

(3) 提言

米国は北朝鮮との外交努力を続けるべきであるとする一方、完全かつ検証可能で不可逆的な核・ミサイルの放棄を求めていくべきであるとも指摘した。また、北朝鮮が非妥協的な姿勢を変えない現状を踏まえ、停止している米韓合同軍事演習を再開するべきであるとも指摘し、さらに、経済制裁も厳格に履行するべきであるとした。加えて、北朝鮮の人権問題に取り組む重要性も指摘した。

4 スミ・テリー氏（CSIS 上級研究員）

(1) 交渉再開に向けた現状

テリー氏は、北朝鮮との間で限定的な合意を成立させることは不可能でないとする一方、金正恩（キム・ジョンウン）委員長が「新型戦略兵器」の開発を示唆（2019年12月）したことや、軍出身者が新外務大臣に就任した（2020年1月）ことを踏まえると、現状ではこうした合意の成立も難しいと指摘した。また、日本の上空を通過する中距離弾道ミサイルの発射など、北朝鮮が「一線を越えない挑発」を再開する可能性も十分にあるとした。

(2) 中国とロシアの動き

中国については、国連の対北朝鮮制裁を厳格に履行していた2017年の姿勢から一転し、現在ではロシアとともに、制裁の緩和を国連で強く働きかけていると指摘した。また、中国とロシアが、新型コロナウイルス感染拡大を理由に、北朝鮮労働者の本国への送還を遅らせる可能性があるとも指摘した。

(3) 提言

北朝鮮の完全な非核化が実現する可能性は限りなく低いとの現状認識を示した上で、部分的な制裁緩和と引換えに、検証可能な核・ミサイル開発の凍結を求める「暫定合意」案は、検討に値すると主張した。

他方、過去の米朝交渉の失敗も踏まえ、性急な制裁緩和の危険性を指摘し、政治・経済圧力に裏付けされた外交を持続的に追求しなければならないとした。具体的には、各国との連携や、制裁逃れ対策を強化する重要性を指摘した。

その他、北朝鮮の人権問題に取り組む重要性と、北朝鮮への情報流入（米国のニュース報道やKポップなど）を加速させる重要性も指摘した。

(4) 日本と韓国への負担要求

日本と韓国を「アジアにおける最も重要な戦略的・経済的パートナー」と呼んだ上で、トランプ大統領の言動が、米国と日韓の間に不必要な緊張を生んでいると批判した。具体的には、トランプ大統領が公の場で在韓米軍の重要性を疑問視したことなどを問題視した。また、韓国映画『パラサイト』がアカデミー賞を受賞した際に、トランプ大統領が不満を表明したことも、同盟に対する韓国の不安を高めたとしている。

防衛費分担特別協定（Special Measures Agreement: SMA）をめぐる米韓交渉で、トランプ政権が米軍駐留経費負担を5倍にするよう求めたことについては、韓国市民の間に党派を超えて反発を生んでいると指摘した。また、同様の要求をされる可能性を、日本が恐れているとも指摘した。

提言としては、同盟関係を悪化させる「過剰な要求」を止め、「現実的かつ漸進的な負担増」を同盟国に求めていくべきであるとした。また、多くの米国市民が同盟の価値を高く評価し、日本と韓国の貢献に感謝していることを明確にするべきであるとした。