

【アメリカ】米朝の初の首脳会談に関する議会公聴会

海外立法情報課 西住 祐亮

* 2018年6月12日に開催された初の米朝首脳会談に関して、連邦議会では首脳会談の前後の時期に、関連する2つの公聴会が開かれた。それぞれの公聴会に招致された専門家が事前に提出した準備書面の内容を紹介する。

1 概要

トランプ（Donald Trump）大統領と北朝鮮の金正恩（キム・ジョンウン）朝鮮労働党委員長の間で開催された史上初の米朝首脳会談（2018年6月12日）の前後の時期に、連邦議会では関連する2つの公聴会が開催された。

首脳会談前の2018年6月5日には、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が「北朝鮮に対して米国がとるべき次の一手（Next Steps on U.S. Policy Toward North Korea）」と題する公聴会を開催し、戦略国際問題研究所（CSIS）¹上級顧問のビクター・チャ（Victor Cha）氏と、米国平和研究所（U.S. Institute of Peace）²上級顧問のジョセフ・ユン（Joseph Yun）氏の2名が、専門家として招かれた³。この公聴会では、米朝首脳会談に向けて米国が注意すべき点などについて意見が述べられた。

首脳会談後の2018年6月20日には、下院外交委員会のアジア太平洋小委員会が「トランプ・金正恩会談：結果と行政監視（The Trump-Kim Summit: Outcomes and Oversight）」と題する公聴会を開催し、ヘリテージ財団（Heritage Foundation）⁴上級研究員のブルース・クリングナー（Bruce Klingner）氏、CSIS 副理事長のマイケル・グリーン（Michael Green）氏、ウィルソン・センター（Wilson Center）⁵部長のエイブラハム・デンマーク（Abraham Denmark）氏の3名が専門家として招致された⁶。この公聴会では、米朝首脳会談の成果と問題点について議論されたが、全体として会談の問題点を指摘する意見が目立った。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2018年7月13日である。

¹ 超党派を標榜する外交専門シンクタンクであり、現在は、リチャード・アーミテージ（Richard Armitage）元国務副長官、ヘンリー・キッシンジャー（Henry Kissinger）元国務長官、レオン・パネッタ（Leon Panetta）元国防長官なども役員として携わっている。

² レーガン（Ronald Reagan）政権期に設立され、連邦予算を活動資金に充てる独立研究機関であり、主として世界各地の紛争問題に関する研究を行っている。

³ “Next Steps on U.S. Policy Toward North Korea” Hearing of the Subcommittee on East Asia, the Pacific, and International Cybersecurity Policy, Senate Committee on Foreign Relations, 115th Congress, 2nd Session, June 5, 2018. <<https://www.foreign.senate.gov/hearings/next-steps-on-us-policy-toward-north-korea-060518>>

⁴ 保守主義イデオロギーを掲げる総合シンクタンクであり、2016年大統領選挙の途中からトランプ氏に対する支持姿勢を鮮明にしたシンクタンクとしても知られる。ただし、トランプ大統領と金委員長の初首脳会談については、同シンクタンクのクリングナー氏がこの公聴会で厳しい評価を下している。

⁵ 超党派を標榜する総合シンクタンクであり、世界の各地域に関する研究プログラムを備えるなど、主として外交・安全保障問題に関する研究を行っている。

⁶ “The Trump-Kim Summit: Outcomes and Oversight” Hearing of the Subcommittee on Asia and the Pacific, House Committee on Foreign Affairs, 115th Congress, 2nd Session, June 20, 2018. <<https://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-the-trump-kim-summit-outcomes-and-oversight/>>

2 米朝首脳会談前の公聴会

(1) ビクター・チャ氏 (CSIS 上級顧問)

チャ氏は、両極端な2つの展望として、米朝首脳会談をきっかけに両国が平和条約を締結し、アジアが「平和と繁栄の新しい時代」に向かうという展望と、米朝首脳会談が失敗に終わり、軍事衝突が現実味を帯びるとする展望を示した上で、現実には両者の間のどこかで落ち着くだろうとの見方を示している。また「慣例にとらわれないこと」を好むトランプ政権が、米朝首脳会談に向けて「慣例に従った外交」（北朝鮮との様々なレベルでの事前協議など）を展開してきたことを皮肉であると指摘しながらも、こうした姿勢を好ましい変化として肯定的に捉えている。また首脳会談の開催そのものについても、「非核化」の定義に関する米朝の認識の違いを狭めるためには、早期の開催が不可欠であったとして、肯定的な見方を示している。

トランプ政権に向けた提言としては、北朝鮮の完全な非核化という目標を維持すること、アジア全域、特に対中国での戦略目標を念頭に置いた上で北朝鮮に向き合うこと、同盟国・パートナー国との連携を欠かさないこと、人権問題への取組を北朝鮮側に要求することなどを挙げている。アジア全域の戦略目標に関する部分では、米国の北朝鮮政策がアジアでの米国のリーダーシップを強化するものでなくてはならないとの見方を強調し、とりわけ日本・韓国との同盟を強化する重要性を指摘している。

(2) ジョセフ・ユン氏 (米国平和研究所上級顧問)

ユン氏は、米朝の立場に大きな隔たりがあること（速やかな非核化を求める米国と体制の維持を最優先する北朝鮮）、米朝双方の行動によって危険の度合いが高まっていること（北朝鮮による核・ミサイル開発と米国による軍事力行使の示唆と制裁措置）、米朝双方が相手よりも優位な立場で交渉に臨んでいると認識していることなどから、初の首脳会談で双方が満足する合意を実現させるのは困難であるとの見方を示している。

これに関連してユン氏は、「段階的な非核化」の方針を容認するトランプ政権の姿勢を現実的であると評価する一方、北朝鮮側の誠意を確認するために「迅速な具体的行動」を初の首脳会談でも要求するべきであると指摘し、具体的には、非核化に向けた完全な検証体制や、明確な予定表を北朝鮮側に求めることを提言している。

同時にユン氏は、米国の側も関係正常化に向けたコミットメントを示す必要があると指摘し、具体的には、（朝鮮戦争の）終戦宣言に向けて合意することや、米朝がワシントンと平壤（ピョンヤン）に連絡事務所を設けることを提言している。ただし北朝鮮との関係改善が、同盟国との関係を犠牲にして進められるべきでないとも指摘し、特に日米同盟と米韓同盟の重要性を強調している。

3 米朝首脳会談後の公聴会

(1) 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、米朝首脳会談に向けた期待や熱狂を踏まえると、会談の後に発表された共同声明の中身は「期待外れのもの」であったと評価している。

クリングナー氏が特に注目するのは、共同声明に目新しい内容がなかったという点であり、むしろ北朝鮮との過去の合意の方が、具体的かつ包括的な内容を含んでいたとの見方も示している。この点に関して、クリングナー氏は今回の共同声明と過去の合意文書を比較し、今回の共同声明にある「新たな米朝関係を構築する」という一文と似た記述が、過去の共同声明（2000

年10月12日)にも見られたことや、今回の共同声明では「朝鮮半島の完全なる非核化に向けて北朝鮮がコミットする」との表現にとどまった非核化についても、6か国協議の共同声明(2007年2月)では「寧辺(ヨンビョン)核施設の60日以内の閉鎖」という具体的な内容が含まれていたことなどを指摘している。この他、今回の共同声明が北朝鮮のミサイル開発問題や人権問題に言及していないことについても、クリングナー氏は不満を表明している。

加えてクリングナー氏は、トランプ大統領による米韓合同軍事演習の中止表明についても、北朝鮮に対する「大幅な一方的譲歩」であると批判し、米韓合同軍事演習が、米・韓軍の相互運用性や米軍の即応性を確保するために重要であることを強調している。またトランプ大統領が韓国や日本との事前協議を経ないで米韓合同軍事演習の中止を表明したことが、米国のコミットメントに対する同盟国の疑念を生んでいると指摘し、小野寺五典防衛大臣が米軍の抑止力低下に関する懸念をマティス(James Mattis)国防長官に伝えたことなども紹介している。

トランプ政権に向けた提言としては、過去の合意に対するコミットメントを再び北朝鮮に求めること、異なる解釈の余地をなくすために、口頭による合意でなく文書による合意を北朝鮮に求めること、北朝鮮の核の脅威と通常兵力の脅威が共に削減されない限り、平和条約は締結しないこと、経済支援策は北朝鮮の市場化や経済改革を促すような形で実行することなどを掲げている。

(2) マイケル・グリーン氏(CSIS 副理事長)

グリーン氏は、米朝首脳会談に関する全般的な評価と、連邦議会による行政監視(oversight)が期待される事柄などについて述べている。

米朝首脳会談については、北朝鮮側が米朝首脳会談を通して幾つかの重要な目的(中国が対北朝鮮制裁の履行を後退させたことなど)を果たしたことを指摘している。これに対して、米国側が達成したのは、北朝鮮による核・ミサイル実験の停止であるが、過去の経験を踏まえ、北朝鮮による核・ミサイル実験の停止が、核兵器開発計画の停止を意味しないことに注意を喚起している。

連邦議会の行政監視が期待される事柄としては、第一に対北朝鮮制裁での役割を挙げ、非核化に向けて北朝鮮が実質的な行動を示さない限り、中国・ロシア企業への二次的制裁も含め、制裁の完全なる履行を呼びかけていくことが、連邦議会にとって重要であると指摘している。

行政監視が期待される第二の事柄としては、同盟国との関係の管理・維持に関する役割を挙げている。グリーン氏は、トランプ大統領による米韓合同軍事演習の「突然の中止」が、米国と同盟国との関係に衝撃を与えたと批判している。加えて「同盟国への冷淡な姿勢(dismissive attitude)が中国をつけあがらせている」とも指摘し、米朝首脳会談が米中の競争関係に与える影響について、連邦議会がトランプ政権に問いただすべきであると提言している。

(3) エイブラハム・デンマーク氏(ウィルソン・センター 部長)

デンマーク氏は、北朝鮮との外交交渉を重視するトランプ政権の基本姿勢そのものには強い支持を表明する一方、この度の米朝首脳会談については、米国にとって「悪い取引」であったと総括している。

米韓合同軍事演習の中止については、中国と北朝鮮が演習の中止を長らく求めてきた経緯を

確認した上で、トランプ大統領がこうした両国の議論を援用⁷して演習の中止を発表したことを批判している。また敵対国への抑止力、同盟国への安心供与、米軍の即応性のどれにとっても、米韓合同軍事演習が重要であることを強調している。加えて演習の中止に関して、北朝鮮側からの見返りがなかった点も批判し、少なくとも米韓合同軍事演習を「交渉の一部」に据えるべきであったと指摘している。

非核化については、米朝首脳会談で北朝鮮が非核化に関する新たなコミットメントを示さなかったことに注目し、過去の合意と比べても「最も詳細さに欠けるコミットメント」であったという厳しい評価をしている。

北朝鮮の国内に向けたプロパガンダに関しては、この度の米朝首脳会談が金委員長にとって「大きな勝利」になったと指摘し、金委員長の威信を誇示するために、首脳会談時の映像がこの先の何年にもわたって繰り返し使われるであろうと述べている。

同盟関係への影響については、米朝首脳会談が日米同盟と米韓同盟に「新たな動揺」をもたらしたという評価を下している。具体的には、トランプ大統領による金委員長への称賛、米朝首脳会談に向けた前のめりな姿勢、米朝首脳会談での譲歩を問題視し、これらが米国の信頼性に対する同盟国の疑念を掻き立てたと指摘している。

北朝鮮の人権問題については、「米朝首脳会談で二次的な論点であったことは明らかである」との見方を示している。また非核化を最優先課題に据えるトランプ政権の基本姿勢に支持を表明する一方、「北朝鮮が真摯に非核化に取り組んだとしても、深刻な人権問題が未解決の状態で、北朝鮮が国際社会に受け入れられることは想像しがたい。」とも述べている。

⁷ 北朝鮮が米韓合同軍事演習を批判する際に用いてきた「挑発的 (provocative)」という表現を、トランプ大統領が援用した。