

日朝平壤宣言までの長い道程

北朝鮮を引きずり出した「大きな絵」

田中 均

(株)日本総合研究所 国際戦略研究所理事長

なぜ北朝鮮は交渉を
決裂させてきたか

私が朝鮮半島問題に深く関わるようになったのは、一九八七年に外務省の北東アジア課長になってからである。しかし、それ以前から私は、朝鮮半島の問題は日本の外交の原点であると考えていた。

日本には歴史的な経緯もあり、多くの朝鮮人が住んでいる。と同時に、北

朝鮮とは国交がなく、安全保障上の脅威を受けている。朝鮮半島の平和をつくることは日本の直接的な国益である。そのために何をすればいいか、と常々考えていた。

北東アジア課長になって最初に遭遇した事件は、一九八七年十一月の大韓航空機事件だった。金賢姫という北朝鮮の工作員が蜂谷真一と名乗った工作員と二人で、大韓航空機を爆破し、百数十人が亡くなった事件である。

事件の翌年、私は韓国・ソウルに移送された金賢姫と面会し、二時間ほど話をした。彼女は三歳のころから、他の国の繁栄はその裏に搾取があり、つくりものにすぎないと教えられてきたと語った。また、日本人女性から日本語教育を受けたことも話した。これは、拉致された日本人が北朝鮮にいるという貴重な証言だった。それが、のちに日本政府による拉致の認定につながっていく。そんな非常に生々しい現場を

体験した。

それから一〇年以上経った二〇〇一年秋にアジア大洋州局長に就任した。

日朝間では国交正常化交渉が長い間懸案になっていた。韓国とは一九六五年に日韓基本条約を結んだが、北朝鮮については日本は国家として承認していなかった。冷戦が終わって、一九九一年に韓国と北朝鮮が国連に同時加盟し、そのころから日本も北朝鮮との交渉を開始したのである。

しかし、それから一〇年以上経っても、交渉はまったく前に進まない。北朝鮮は日本に対して「戦後の補償をよこせ」と言い、「拉致問題を解決せよ」と日本が要求すると、席を立てて帰ってしまう。なぜ、彼らは交渉を成り立たせようとしなかったのか。

北朝鮮は常に韓国と覇を競い合っていて、両国はきわめて強い緊張関係にある。韓国はアメリカと同盟を結んでいるので、北朝鮮は「アメリカから脅威を受けている」と感じている。

つまり、北朝鮮にとっての主戦場は韓国であり、アメリカであったわけ、日本と良い関係を構築しようという意図はほとんどなかった。だから、「拉致」と言われたとたんに交渉を決裂させても平気だったのである。

日朝交渉が行き詰まっている間に、北朝鮮は核兵器の開発を進めていた。一九九三年から九四年にかけて、北朝鮮はIAEA(国際原子力機関)の査察を拒否し、NPT(核拡散防止条約)から脱退、弾道ミサイル・ノドンの発射実験を行い、軍事的緊張が高まる。

この第一次核危機のとき、総合外交政策局総務課長だった私は、日本という国が危機に對していかに備えがないかということを思い知った。朝鮮半島で不測の事態が起きても、邦人救出のために自衛隊機を使うことはできず、自衛隊の艦船も使えない。何十万の難民が押し寄せてきたときにどう対応するか、そういったこともまったく検討されていなかったのである。

交渉のための環境が整う

その経験は、日米安保条約を所管する北米局審議官として、一九九六年の日米安保共同宣言とその後の新ガイドライン策定につながっていく。新ガイドラインは、北朝鮮有事のときに日本はいかなる役割を果たすかを明確にするもので、それをもとに「周辺事態法(周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律)」ができた。もちろん完全ではないけれど、それによって、地域の紛争が起きたときの日本の備えがある程度は整えることができたのである。

二〇〇一年にアジア大洋州局長になったときの思い、それは外交によって北朝鮮を交渉のテーブルに引きずり出して、両国間の懸案をなんとかして解決する必要があるということだった。その際に、大事なポイントが三つあった。

一つは国際情勢。外交の鉄則として、

日本は韓国の頭越しに北朝鮮と手を結んではいけません。友好国である韓国とまったく違う方針で北朝鮮と接触してはいけないという制約があった。

ところが二〇〇一年の時点で、韓国の金大中政権は太陽政策をとっていた。韓国にしてみれば、むしろ日本と北朝鮮との間で関係改善をしてほしいという思いがあり、このことは交渉に向けて追い風となった。

アメリカについては、二〇〇一年九月十一日の同時多発テロ以降、ネオコンと呼ばれる勢力が強くなり、翌〇二年一月にブッシュ大統領は一般教書演説で、北朝鮮を「悪の枢軸」として名指しした。そのため北朝鮮はアメリカから切迫した脅威を受けていると感じ、アメリカの同盟国である日本との関係を改善することが一つの保険になるという意識を持ったのである。

このようにこの時期は、北朝鮮を交渉の場に引きずり出すための環境が整っていた。

二つめは、トップ同士のルートづくりだ。北朝鮮は下から交渉すると、担当者は上司への得点稼ぎをしたいがために、なんでも「ノー」と返答してくる。下の人間のほうがガードが堅いのである。だから、トップとトップが交渉できるようなルートをつくらないと、成果をあげることはできない。もちろん、トップが実際に交渉をするわけではないので、トップの意を受けた者同士が交渉する状況をつくることになる。

私は小泉純一郎総理と直接話をして、意向を聞き、その指示の下に交渉を行うことを心がけた。実際に北朝鮮と交渉しているさなかにも何度も何度も総理のもとに通った。新聞の「総理の一日」に出てくるだけで一年間に八八回、官邸で総理と面会した。

北朝鮮側の交渉者が国防委員会という最高機関のお墨付きをもらっていることも時間をかけて確認した。トップの意向を受けているなら、一定の譲歩が出てくるかもしれない。そういう状況をつくった。

況をつくった。

三つめは、交渉によって得られた結果が、双方にとって利益になるようにすること。私はそれを「大きな絵」を描くことだと言っている。

外交交渉に取引はつきもので、たとえば、経済協力をするから、代わりにこれをやってくれ、というような交渉は少なくない。ただ、北朝鮮を相手にした場合、こちらとして絶対に譲れない一線があった。それは「拉致」を認めさせるということだった。それなしには、次のステップには進まないと決まっていた。

もう一つ譲れない点は、拉致問題を解決するために金は使わないということ。北朝鮮のような国は、いったん金を渡すと、次から次へと対価を求めてくるからだ。

拉致を認めさせる。生きている人を返す。金では解決しない。これがわれわれの側が絶対に譲れないことだった。そうすると、北朝鮮にしてみれば、

「こちらが得られる対価は何なのか」ということになる。そもそも北朝鮮に

対価を与える必要はないという議論もあるかもしれないが、感情論は問題解決をいっそう困難なものにしてしまう。

何か相手の利益になるものをつくる、そのために必要なのが「大きな絵」だ。交渉の時空を広げたり、要素を広げたりすることで、ウィンウィンの関係を構築するのである。北朝鮮との交渉では、拉致問題と核の問題が解決した暁には、国交正常化と経済協力をするという心証を相手に与えた。

北朝鮮は補償にこだわったが、日本は北朝鮮と戦争をしたわけではないからそれはできない。韓国とは日韓基本

条約締結時に日韓請求権並びに経済協力協定を結び、請求権の相互放棄を行い、経済協力をするというかたちにした。北朝鮮に対しても、同じようなことをやる意図があるということを経理の見解として出す。北朝鮮は拉致を認め、謝罪をし、生きている人を返すと約束をする。それが「大きな絵」、すなわち日朝平壤宣言であった。

拉致をしたのは北朝鮮の国家機関だから、その非を認めるのはトップである金正日国防委員長にしかできない。すると、こちらもトップの小泉総理に行ってもらえない。直接の会談の席で金正日が拉致を認め謝罪することが、ウィンウィンをつくるためにはどうしても必要だった。

しかし、こちらが総理の訪朝を決定する前に拉致の情報を公表せよと言っても、彼らは頑として受け付けない。情報を渡した途端に、日本国内で北朝鮮を非難する世論が高まり、首脳会談ができなくなるのではないかと考えていたのだから。

だから、訪朝するかどうかは最終的には総理大臣の判断になる。私たち官僚が判断しうることはない。

もし、総理が北朝鮮に行つて手ぶらで帰ってきたら、間違いなく内閣はつぶれる。そういうリスクは存在した。ただ、金正日が拉致を認めて謝罪するだろうという、きわめて高い蓋然性は

がんばれ地震被災者



募金は、すべて災害遺児への教育資金やお年寄り、障害者、在日外国人への支援などに活用いたします。

現金の場合

三菱東京UFJ銀行
支店名:本店
普通口座:0492440
名義:日本財団

クレジットカードの場合

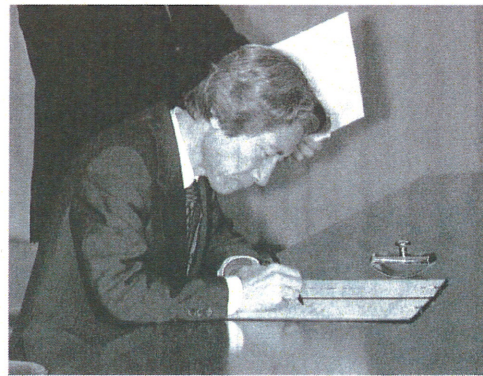
日本財団ホームページへ

日本財団
The Nippon Foundation
03-6229-5111

あった。それを信じるかどうかは、小泉純一郎という政治家がどれだけリスクを取る覚悟があるかということでもあった。

もちろん、私自身は一年に二十数回交渉をしてきたわけだし、相手が信頼に値するかどうかについては自信があり、金正日委員長が謝罪することを確信していた。

同じ交渉でも、東アジアの国を相手にするのと欧米を相手にするのでは、まったく違う。たとえば、アメリカとの交渉は力とロジックの世界になるので、われわれもそう割り切って臨まないといけない。しかし、東アジアは儒教的な精神性のためか、交渉相手を人間として認められるか、尊敬できるかどうかということが、信頼関係構築の重要なカギになる。だから、もしかりに相手に非があるとしても、むやみに交渉相手を傷つけてはいけない。交渉を成り立たせるために一定の信頼が必要なのは同じだが、国によって信頼の



日朝平壤宣言に署名する小泉総理 (代表撮影、時事)

つくり方は変わってくるのである。その意味では、このときの交渉相手とは、一定の信頼関係が構築できたと思う。残念なことに、その後の日朝交渉は進展しているとは言えない。いちばんの理由は、国際情勢が大きく変わってしまったことだ。それでも、平壤宣言はウインウインの内容を盛り込んだ常識的な枠組みであり、いずれここに戻

ってくると思う。

バッシング騒動で浮き彫りになったもの

日朝交渉のあと私は、「独断で北朝鮮と秘密交渉を行った」などと、きわめて激しいバッシングを一部のメディアから受けた。

拉致被害者に死者がいるという北朝鮮の通報を発表したことで、北朝鮮という国に対する日本人の見方は非常に厳しくなり、そのような国と交渉したこと自体が許せない、とさえ言われた。もちろん、日本の国家権力が侵され、被害者が出ていくということで、そういう国民感情が強くなるのは理解できる。怒りの矛先が交渉担当者に向くのも自然なことだ。そして、交渉当事者である私たちにも至らない点があったのだと思う。自己弁護しようと思えばできないことはなかったが、それはしなかった。外務官僚として、日本の利益にかなうことをやったという確信が

あり、少なくとも政府の中の多くの人はそれをわかっていてくれたからだ。私は外交のプロフェッショナルでありたいと常々思っていた。プロフェッショナルというのは、行動して、結果を出すべきで、ばたばたと自己弁明に走るべきではない。

ただ、いま振り返ると、バッシング騒動は個人の問題ではなくて、日本という国に欠けているものを浮き彫りにした面もあると思う。それは何かというと、外交に関する成熟した議論が不十分で、すぐに白か黒か、という見方になってしまっていることだ。

冷戦後の世界は、米ソのような大きな対立がなくなり、白か黒かはつきり

する世界ではなくなった。日本も、国益を国際社会とマッチさせるかたちで進むべき道をその都度選択していかないといけない。この選択は簡単なものではない。だから政府が何かを選択するときには、国民の支持があるかないかということが非常に大事になってくる。北朝鮮との交渉を終えた後、私自身、「成熟した知的な議論があつて、その上に乗るかたちで外交を行わないとつらい」と思った。

ところが現状では、政府の選択を支持するかしないかを決めるための十分な情報を国民は持っていない。そのため十分な外交議論が行われず、国民もメディアも政府がやることを批判する

ばかりになってしまっている。一方で、政府が国民の顔色を窺ってばかりだと、ポピュリズムに陥る危険性がある。いま私が懸念しているのは、日本の外交が国際的な相場観からどんどん外れていってしまうことだ。国内での議論が、激しい言葉や強い言葉で埋め尽くされてしまい、そのために、結果をつくるための外交ができなくなること

戦略に必要な「ICBM」

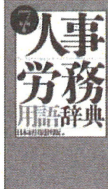
交渉に必要なものは何か。それは戦略である。

戦略とは、政策やビジョンのことでなく、一定の目的を達成するための

好評既刊

第7版

人事・労務用語辞典



人事・労務担当者に職務上必要とされる基本用語と重要項目を実務に即して簡潔に解説。第7版は2010年度の法改正に対応
日本経団連出版編
小B6判 408頁 定価2520円

◇50人にとっておきメッセージ

新人社員に贈る言葉

日本経団連出版編 小B6判 212頁 定価1050円

◇各界著名人が薦める名著、話題書

新人社員に贈る一冊

日本経団連出版編 小B6判 212頁 定価1050円

日本経団連出版

日本経団連事業サービス
〒100-8187 東京都千代田区大手町1-3-2
TEL 03-6741-0043 FAX 03-6741-0052

手だてのことだ。戦略を立てるために必要な要素は四つある。頭文字をとって、私はICBMと呼ぶこともある。

一つは情報 (information)。インテリジェンスといったほうがいいかもしれない。国際情勢や相手国について、可能なかぎりたくさんインテリジェンスを持ち、それを評価する。そういうことをやらずに、交渉に飛び込むわけにはいかない。民主党政権の失関問題でのハンドリングなどを見ると、政権担当者が十分なインテリジェンスを持っていたかどうか、相当疑問に思う。

第二に必要なのは確信 (conviction)。自分が行っていることの目的が正しいという確信があるかどうか。途中で確信が揺らげば、交渉は成り立たなくなる。また、交渉担当者だけでなく、政治の側にも確信がないと梯子を外されてしまう恐れがある。

なぜわれわれが一年間も、北朝鮮と非常に困難な交渉ができたかという大きな目的を成就しないといけない

という確信があり、同じ確信を小泉総理も持っていてくれたからだ。

三つめは先ほどの「大きな絵」(big picture)だ。できるだけ時空や要素を広げて、ウィンウィンの関係をつくるようにする。だから、たとえば北方領土問題でロシアに対して「四島を返せ」と言うだけでは交渉は進展しない。理想論としてはそれでいいかもしれないが、現実の国際関係はそれで動くような簡単なものではない。

日本が北方領土の領有権を失うということがあってはならないけれども、ウィンウィンをつくるための知恵は出さないとけない。たとえば、ロシアの東アジアにおける利益とか、中国との関係とか、資源問題とか、もろもろの絵を広げた中で交渉を行わないといけないということだ。

四番目に大事なものは力 (might)。力なくして交渉は成就しない。力といっても、軍事力や経済力だけを指すわけではない。同盟国との関係や知的な力

といったソフトパワーなど、さまざまな力を活用する必要がある。

残念ながら、これら四つのすべてがいまの日本には致命的に欠けてしまっている。

時には外圧を活用することも

私はアメリカとの交渉、とりわけ経済摩擦の激しいときの交渉に長く携わった。その中で、日本のために外圧を活用することもあった。「外圧の活用」は「外圧に屈する」とことはまったく違う。「外圧に屈した」と言うとき、それは他の国の利益を押しつけられてしまったということである。もし、日本の長期的な利益にかなうという確信がなければ、外圧に対してはとことん抵抗すべきだ。

日本は戦後、復興のために産業を保護してきた。経済再建が最大の課題であったため、保護することで、国際社会の水準まで早く引き上げようとしたのである。

しかしこういう話になると、既得権益層の反発がいつそう強くなり、何も動かなくなる。私は震災後のいまこそ、まさに新しい農業のかたちをつくっていかねばいけないと思っている。

エネルギー問題も、原子力発電については明らかに慎重にならざるを得ないけれども、日本は一次資源の八割を海外に依存し、石油の九割を中東に依存している。その現状を踏まえた上で、日本の国益と世界の動きを考慮しつつ、議論をしなければいけない。

世界に誇った経済力もいまや中国に抜かれ第三位。国防力でも劣っている日本は自分の力だけでやってはいけない。今後ますます戦略と「交渉力」が試されることになるだろう。(談)



たなかひとし 一九四七年京都府生まれ。京都大学法学部卒業。六九年に外務省入省。北東アジア課長、経済局長、アジア大洋州局長、外務審議官などを経て、二〇〇五年に外務省を退官。一〇年十月より現職。(財)日本国際交流センター・シニア・フェロー、東京大学公共政策大学院特任教授。

それでも当時は、アメリカの外圧に屈したというイメージが強くて、「NOと言える日本」など、感情面での反発が出ることもあった。

九〇年代は停滞の時代、失われた一〇年だった。そこに小泉さんが出てき