

# 小泉純一郎政権と金正日政権による日朝国交正常化交渉

## － 日朝関係改善をめぐる韓国の働きかけと米国の圧力<sup>1</sup> －

キム ア ルム  
金 芽凜

本研究では、日朝両者が「日朝国交正常化」の重要性・必要性を認識しているにも関わらず、約 26 年経った未だに日朝国交正常化の実現の見通しが立っていない日朝交渉を分析する。とくに、日朝交渉の進展を抑えようとする米国の働きかけがあったにもかかわらず、日朝交渉を推進し、「日朝平壤宣言」という成果を挙げ、北朝鮮がそれまでの立場を撤回した小泉政権期(2001 年 4 月～2006 年 9 月)の日朝交渉に焦点を当てる。

本研究の目的は次のように整理できる。第 1 に、日朝交渉の推進における障害要因が存在しているにもかかわらず、なぜ日朝交渉が進められたのか、そのメカニズムを明らかにする。第 2 に、北朝鮮の拒否により日朝交渉は中断されながらも、なぜ日朝交渉は何度も再び推進され、2 回にわたる日朝首脳会談および「平壤宣言」などの成果を挙げるに至ったのか、その理由を明らかにする。第 3 に、日本と北朝鮮に日朝首脳会談および関係改善を勧めた韓国は、日朝交渉の推進にどのような影響を及ぼしたのかを明らかにする。とくに、盧武鉉政権と小泉政権との間では、金大中政権と小泉政権との間以上に日朝関係改善に対する認識における相違が見られたが、その相違が、日朝交渉にどのような影響を及ぼしたのかを分析する。第 4 に、アメリカの日朝交渉あるいは日朝関係改善への圧力について分析する。つまり、北朝鮮に対し強硬な姿勢をとったブッシュ政権が日朝交渉あるいは日朝関係改善にどのように影響力を及ぼしていたのか、またこのような米国の圧力は日朝交渉の推進にどのように絡み合っていたのかについて分析する。

## 1. 実証分析

本研究では、小泉政権下の日朝国交正常化交渉<sup>2</sup>を、日朝首脳会談の開催を目安に、三つの時

---

<sup>1</sup> 本研究では、韓国が日朝交渉に影響力を行使した場合には「働きかけ」という表現を使う。その一方、米国が日朝交渉に対する措置を取った場合には「圧力」と表現する。これは、韓国と米国それぞれ異なる目的下でそれぞれの方式で日朝交渉あるいは日朝関係改善に影響力を与えたためである。

期に区分して分析した。このように小泉政権期(2001年4月～2006年9月)に焦点を当てて分析する理由は、交渉における争点がしだいに変化していたためである。たとえば、日朝交渉の初期においては、拉致問題は重大な争点ではなかった<sup>3</sup>。また、日朝交渉における過去の清算問題の比重も時期により変化している。

小泉政権期の日朝国交正常化交渉における時期区分の基準として考え得るのは、日朝交渉における新たな局面を迎えることになった時や新たな進展が見られたか否かである。しかし、公式交渉が中断されたという場合も、非公式レベルでは、田中均および藪中三十二などの外務省の実務者により交渉が続けられていた。また、公式交渉についても、再開と中断を繰り返すことが頻繁にあった。そこで、本研究では、日朝首脳会談の開催を基準に時期区分を行なう。なぜならば、日朝首脳会談の開催を機に、交渉は大きく転換・進展したためである。

## 1) 実証分析のまとめ

本研究では、「日朝国交正常化」に対する強い意志表明および2回に渡る訪朝を行った小泉政権と、日本人拉致の認定・謝罪およびミサイル発射延期などの譲歩を行った金正日政権に焦点を当てて日朝国交正常化交渉を分析した。小泉政権期(2001年4月～2006年9月)における日朝国交正常化交渉は難航したが、この時期の日朝交渉および日朝関係は他の政権では見られない特徴があった。それは日朝関係改善に対し懸念していた米国による圧力行使働があったにも関わらず、日朝交渉を推進し、「平壤宣言」という成果を出したことと北朝鮮を交渉の場に何回も引き出し北朝鮮の既存立場を撤回させたことである。

日朝国交正常化交渉を分析した結果、次のようなことを明らかにすることができた。第1に、決定的な日朝交渉の決裂・中断要因は、日本の日朝交渉における「交渉カード」の失効にある。言い換えると、日朝国交正常化に対する小泉政権の強い意志表明と金正日政権の交渉における譲歩があったにもかかわらず日朝国交正常化は実現できず日朝交渉が中断された決定的要因は北朝鮮の認識における変化にあった。つまり、日本が北朝鮮の体制に対する脅威(軍事的脅威、吸収統一)を解消・緩和できないという北朝鮮の認識により北朝鮮における日朝交渉の比重は低く

---

<sup>2</sup> 本稿での「日朝交渉」は、「日朝国交正常化交渉」「日朝実務レベル交渉」「公式交渉」を意味する。その一方、本稿での日朝間の「非公式交渉」は一般的に使われる意味と異なり、日本側の交渉参加者は日本政府機関の実務者である。また、本稿での「日朝交渉」は政府間の交渉を意味する。民間レベルなどのほかのレベルの交渉は論外とする。

<sup>3</sup> 拉致問題の場合、横田めぐみ氏の事件についての報道をきっかけに日朝交渉の局面が大きく変わった。

なった<sup>4</sup>。また、米国の日朝交渉と日朝関係改善に対する反対や働きかけは交渉の障害要因であったが、交渉の中断要因ではなかった。

第2に、決定的な日朝交渉の推進要因は日韓協力体制で北朝鮮をめぐる諸問題を包括的に接近したことである。これは「北朝鮮が認識するという脅威」を議題に含んだ新たな方式を通じた北朝鮮説得、北朝鮮の認識における変動をもたらしたことによる肯定的な結果であった。

第3に、日朝交渉および日朝関係改善に対する韓国の介入政策は第1期には推進要因として作用したが、第2期と第3期には日韓の間に不協和音が生じたことにより推進要因として効かなかった場合もあった。これは日韓間の「歴史問題」もかかわっていたが、根本的には日本と韓国の対北朝鮮政策における意図の相違、日朝交渉に対する立場の相違が重大な要因として作用していた。金大中政権と盧武鉉政権は日朝関係改善に協力し、これを通じて北朝鮮の改革・開放が推進されるように南北統一問題に対する一つの政策として進めていた。ただし、盧武鉉政権の場合、日本を通さなくて南北が直接協力し合うことをより望ましいと判断していたため、日朝関係改善よりも核問題と米朝関係悪化のような北朝鮮に関する諸問題に積極的に介入していた。その結果、時期により北朝鮮に関する諸問題への韓国の介入は日朝交渉の推進要因として作用した。

第4に、日朝交渉における成果あるいは進展は政治的決断により可能であった。しかし、政治的決断だけ下せば日朝国交正常化が実現するかは別の問題である。日朝首脳会談の開催要因は多くの先行研究でも指摘しているように小泉首相の決断力、リーダーシップとしても説明できるが、小泉政権期の日本と北朝鮮の内部情勢により可能であったという説明がより正確である。たとえば、日本が日朝首脳会談を求めればいつでも北朝鮮が応じて開催できるとは言い切れない。つまり、北朝鮮側の日朝交渉・首脳会談に対する認識が重大な決め手であったと考えられる。金正日政権の場合、日朝交渉の過程および日朝首脳会談から得られる北朝鮮をめぐる緊張感の緩和による安全保障にかかわる諸問題—対北朝鮮攻撃論など—の解決そして日朝国交正常化の実現を通じて得られる経済的利益、体制維持確保の容易などが北朝鮮を日朝国交正常化交渉の場に引出せた背景であった。そして、日本側がこれらを考慮して北朝鮮を説得したこと、韓国が協力し米国、日本、北朝鮮を対話による解決を勧めたことも一つの要因として作用した。

以上のような結果を以下の図1のようにあらわすことができる。図1は日朝国交正常化交渉の

---

<sup>4</sup> 言い換えれば、米国の北朝鮮に対する無知・無関心、他の国に責任を回す姿勢。すなわち、米国による制裁措置が、北朝鮮が日朝交渉を拒否した原因ではない。ただし、北朝鮮は日朝交渉を通じて米国との関係改善あるいは対話の機会を得ようとした。しかし、それが希望とおりでなかったため、北朝鮮において優先順位上、米国による平和協定を結ばれるように全力を尽くした。相対的に日本との関係改善は比重が下がった。

推進における「日朝の交渉に対する比重」と「韓国からの協力」の相関関係をしめしている。日本の場合、拉致問題の解決をもっとも重要な課題として認識していたため、早期解決を求めている。したがって、北朝鮮の立場に大きく左右されず、領域Aと領域Bに位置付けられていた。つまり、小泉政権期(2001～2006)における日朝交渉の進展は北朝鮮の日朝交渉に対する比重・立場によって決められていた。ただし、韓国からの協力の程度によって日朝交渉は異なる結果を出した。つまり、領域Aと領域Bは同じく日朝交渉は推進するが、異なる結果を出すという意味である。

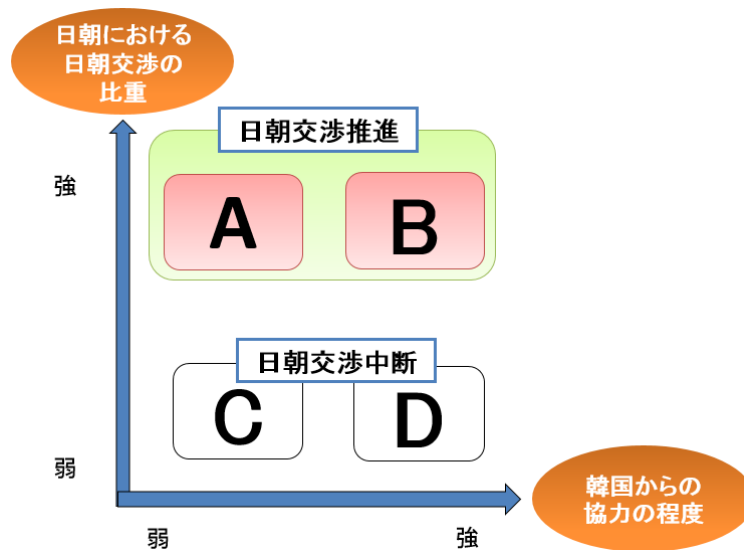


図1 日朝交渉の推進における「日朝の交渉に対する比重」と「韓国からの協力」の関係性

その一方、「日朝における交渉に対する比重」というのは日本と北朝鮮の認識問題である。つまり、これは同じ条件下でも認識の変化によって既存の立場を撤回することも可能になるということである。したがって、日朝関係改善および日朝国交正常化に反対している米国の立場が構造的要因として作用し、日朝交渉における障害要因が存続している中でも日朝の認識の変化により日朝交渉は推進することができるという意味である。

## 2) 韓国からの働きかけの成果と限界

金大中政権は、朝鮮半島における冷戦構造には①南北の不信と対決、②北朝鮮の閉鎖性と硬直性、③米国と日本の敵対関係、④大量破壊兵器、⑤軍事的対峙状況と軍備競争、⑥停戦体制などの6つの要素によるという分析していた。そして、ここで「日朝国交正常化」に対する金大中政

権の狙いが読み取れる。米国と日本が北朝鮮を認めず、米国が北朝鮮を敵対視することにより北朝鮮が脅威を感じる限り北朝鮮は大量破壊兵器の開発の誘惑から抜け出せないとみていた。そのため、金大中政権は、まず「米国と日本は北朝鮮との敵対関係を解消し、「関係正常化」を果たすべきである」という立場であった。さらに、日本に対しては北朝鮮の経済再建に寄与できるとみていたため、米国だけではなく、日韓米の共助が必須的であるという考えであった。そのため、金大中政権期の日韓首脳会談で金大中大統領は小泉首相に北朝鮮との関係改善および支援を勧めた。

すなわち、韓国は、朝鮮半島における「冷戦構造」を解決し、「反核、反戦、脱冷戦、平和」を達成するためには、日朝関係改善が必要であるとみていた。ここで「日朝関係改善」というのは日本が北朝鮮に対する敵対政策を行わず、北朝鮮を認め、経済再建を手伝うことを意味した。金大中政権の「太陽政策」は、戦争を防ぎながら、他方では対話し、交流と協力を行い、北朝鮮の国際社会への参与を支援することで、北朝鮮が開放し市場経済へ転進的に転換するように支える政策であった。つまり、金大中政権は日本との関係改善を通じて市場経済に漸進的に変化するようにさせるため、日朝関係改善にも積極的に取り組んだ。このような北朝鮮の開放改革に対する韓国立場は盧武鉉政権になっても変わらなかった。

しかし、このように北朝鮮の開放改革のため北朝鮮諸問題に働きかけていた韓国により、日本側の「経済協力・支援」という日朝交渉における交渉カードを効かなくなった。韓国の政府が送った肥料と WFP を通した食料支援を含む 1 千 550 億ウォンと別に食料借款 1 千 904 億ウォンもあった。そして、開城工業地区における事業が本格化し、北朝鮮の勤労者 5 千 700 名が韓国の企業から給料をもらうようになった。さらに、クンガン山観光事業も始まり、北朝鮮経済に大きな肯定的影響を与えた。また、韓国が 200 万 KW の電力を北朝鮮に直接送電すると提案するなど北朝鮮の経済成長に積極的に取り組んでいた。

このように、分断国家である韓国には「統一」という重大な課題がある。そのため、韓国はこれまで統一の過程だけではなく統一以後の統合に対する対策を模索してきた。とくに、金大中政権と盧武鉉政権は南北の貧富格差や北朝鮮の基盤施設における整備が不十分であることなどにより統一コリアに起こりうる混乱を未然に防ぐため「北朝鮮の改革・開放」をさまざまなルートを通じて押し付けてきた。日朝関係の改善も北朝鮮の市場の開放および開発などにつながると期待していた。そのため、盧武鉉政権も「日朝国交正常化」自体よりも日朝関係改善により「北朝鮮の経済的改革・開放」を望んでいた。すなわち、韓国と日本の間の北朝鮮に関する諸問題に対

する観点の相違が日韓の間に十分に共有されず、それぞれの政策が行なわれた。その結果、韓国の働きかけは日朝交渉の推進要因であったり、日本の日朝交渉における立場を弱める要因であったりして、日朝交渉の推進における一つの要因として作用した。

### 3) 米国からの圧力の成果と限界

米国は、対北朝鮮攻撃論、北朝鮮の濃縮ウラン開発関連発表、重油提供中断など、軍事的・経済的に圧力をかけて日朝交渉の進展を抑えようとした。とくに、日朝首脳会談が行なわれた直後には北朝鮮関連発表を行ない、日朝交渉の進行に影響を与えようとしていた。しかし、日本側には日朝国交正常化交渉あるいは関係改善は外交的にも社会的にも一つの課題である。また、北朝鮮からも日本との関係改善は金正日政権に正当性を与える一方外交的にも経済的にも得られる利益が大きい。さらに、韓国は北朝鮮との統一問題が国家の最大課題であり、米国の対北朝鮮政策と異なる立場をとっていた。その結果、米国の圧力があつたにもかかわらず、同盟国および関連国からの賛同・協力を得られなかった。つまり、米国の日朝関係改善への働きかけには限界があつた。

その一方、このように米国の圧力における限界は日本と韓国からの全幅な支持がなかったこともあるが、米国の国内政治的な要因も作用した。まず、盧武鉉大統領が指摘しているようにブッシュ政権の支持率が下がり、政治的に不安定な立場になっていたことも作用されたと考えられる。また、米国の外交政策における対北朝鮮政策の比重が低かったこと、外交政策の決定過程における米国の NSC 問題などの組織の構造的特徴が作用した。このように、米国の日朝関係改善に対する働きかけに限界があるということは、日朝関係改善および日朝国交正常化を実現するために米国の賛同が必須条件ではないということでもある。

## 2. 研究意義

小泉純一郎首相・金正日国防委員長による日朝国交正常化交渉を分析することには次のような意義をもつ。第1に、本研究は、日朝国交正常化という優れて現代的な日本の外交課題を、小泉政権・金正日政権による日朝国交正常化交渉の分析を通じて、考察するという意義を有する。

日朝両者が「日朝国交正常化」の重要性・必要性を認識しているにもかかわらず、小泉政権・金正日政権による交渉の挫折以降、約10年以上経った現在の安倍政権でもいまだに交渉の見通

しが立っていない。このような現状を考えると、あらためて 小泉政権・金正日政権の時代になぜ、日朝交渉を進めることができ、また挫折したのか、その原因を分析することが重要になっている。先行研究では、なぜ挫折したのかに焦点が当てられてきたが、それでは現在の難航状況を打開する方策につながらない。本稿では、なぜ開始できたのか、という点をも深く分析する。小泉政権・金正日政権による日朝交渉には、どのような障害要因があったにもかかわらず、なぜ交渉を推進することができたのか、この点での分析があらためて必要とされている。

また、先行研究では、日本側の分析が中心であったが、本稿では、北朝鮮側の状況にも焦点を当てる。日朝交渉は小泉政権期(2001年4月～2006年9月)に10回以上も行なわれたが、その間、日本側の交渉再開の要求にもかかわらず、北朝鮮がこれに応じず、交渉再開が難航することもしばしば存在した。北朝鮮は、交渉再開への消極的な姿勢をなぜ変更し、日朝交渉に応じるようになったのだろうか。そもそも、北朝鮮は日朝交渉において何を狙っていたのか、北朝鮮の日朝交渉あるいは日朝関係改善に対する認識における変化があったのか、あるいは日本側からの新たな交渉カードが提示されたのかについても検討する必要がある。こうした新しい観点からの分析を行なうことにより、現在、頓挫したままの日朝交渉を再開させるヒントを得ることができよう。

第2に、本稿は、小泉政権・金正日政権による日朝交渉の開始・推進と挫折について、韓国の働きかけにも焦点を当てることにより、日朝国交正常化交渉を、2者間関係としてではなく、3者間関係という視点から分析する点で、従来の先行研究とは異なる解釈を提示することができる。

そもそも韓国政府は、かつては、「日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約」の第3条において「朝鮮にある唯一の合法的な政府である」と明文化することにより、日朝国交正常化に対しては否定的な姿勢を示していた。その韓国政府が、小泉政権・金正日政権には、なぜ日本・北朝鮮の首脳会談の開催を勧め、日朝国交正常化交渉を支持・協力するようになったのだろうか。そして韓国の「対北包容政策」は日朝交渉に肯定的影響だけ与えたのか、それとも日朝交渉の推進における障害要因として否定的な影響を与えたのか。

これらの問いに対する回答を見つけることは、日朝関係改善が韓国にとりどのような意味を持つのかを考えるうえで、不可欠なことである。このように韓国の日朝国交正常化交渉に対する働きかけを分析することは、北朝鮮・韓国・日本の3者の関係を理解するうえで意義の深いことである。

第3に、本研究は、従来の小泉政権の対外政策決定研究に貢献することができる。小泉政権の政策決定については、有事関連法案やイラク特措法などの事例研究を通じて、小泉首相の個人的

リーダーシップ論や官邸外交論など、さまざまな議論が展開されてきた。

本研究では、小泉政権期(2001年4月～2006年9月)の日朝国交正常化交渉にかかわった日本国内の関係者と北朝鮮および関連国の北朝鮮担当実務者を分析することにより、北朝鮮をめぐる諸問題にかかわっていた関連アクター間の駆引きおよび政策決定プロセスを明らかにする。日朝国交正常化交渉の事例分析により、小泉政権の対外政策決定の研究に対して新たな解釈を提示できるという意義をもつ。

### 3. 今後の研究課題

以上のように、本論文では日朝国交正常化交渉に関する先行研究の引用・参考資料、分析観点、分析結果・解釈における問題点をふまえ、小泉政権・金正日政権の日朝国交正常化交渉を分析した。とくに、日本と北朝鮮の資料だけではなく、韓国と米国の資料も用いて、それぞれの資料を照らし合わせて日朝交渉を再構成して実証分析を行なった。そして、日朝国交正常化交渉に日本だけではなく、北朝鮮と韓国・米国がどのように絡み合っていたのかという新たな問題意識・観点から実証分析した。その結果、日朝交渉および日朝関係改善に対して日朝間だけではなく、韓国と米国もそれぞれ異なる認識による立場・政策の相違が日朝交渉の推進に影響を与えたという新たな解釈を提示した。しかし、本論文は次のような研究課題も残されている。

第1に、本研究に用いる資料に関する課題である。日朝国交正常化はいまだに実現できず現在の安倍政権でも難航し続けている。そのため、日本でも日朝交渉に関する資料は公開されていないため、資料収集に制約がある。さらに、北朝鮮はほとんどの情報を非公開しており、北朝鮮にて刊行された資料を収集することも厳しい状況である。そのため、今後、日朝交渉に関する資料が公開されたら、日朝交渉に対する日本と北朝鮮の立場における変化および日本と北朝鮮それぞれの政策決定過程をより厳密に裏付けながら検証できると期待する。

ただし、本研究では、日本の国会会議録と白書などの政府機関の資料だけではなく、可能な限り北朝鮮の資料も用いた。とくに、韓国の「国立中央図書館」と「国会図書館」にて『労働新聞』と「朝鮮労働党出版社」の出版物を通じて北朝鮮の日朝交渉に関する政策・方針およびそのほかの対外政策を把握・分析した。そして、韓国と米国の大統領と北朝鮮に関する政策を担当した実務者の40冊以上の回顧録とも比較分析した。そのほかにも、韓国の統一研究院の『北韓人權白書』および韓国と米国の国会会議録も引用・参考し、それぞれの資料を照らし合わせて分析した。



第2に、分析対象アクターに関する課題である。北朝鮮に大きな影響を与えてきた中国やロシアからの働きかけをより正確に把握することにより、日朝交渉に対する北朝鮮の立場の変化に関する新たなことが明らかになることも考えられる。ただし、中国とロシアの働きかけが日朝交渉および日朝関係改善に対する肯定的な影響を与えたと考えることは難しい。中国とロシアがアジアにおける影響力を拡大するため、6者協議に参加したと言われている中、日朝関係が改善するように積極的に介入したとは考えられない。そして、韓国の日朝関係改善への介入と比較すると、その程度・頻度を考慮すると中国とロシアの働きかけが日朝交渉の推進における決定的な要因ではなかったと考えられる。とくに、韓国、日本、米国において出版された実務者らおよび大統領の回顧録から、6者協議および北朝鮮に関する問題の解決においての中国とロシアの役割は大きくなかったことがわかる。つまり、日朝国交正常化交渉の推進において中国とロシアは直接かわるアクターではなかったため、本研究の問題点ではない。ただし、日朝交渉および日朝関係改善に対する中国とロシアの認識を把握することにより、両国の日朝関係改善に対する立場・認識を明らかにすることができると期待する。

そのほかにも、日朝国交正常化交渉を担当した関連者たちが生存しているため、今後インタビューを行ないたい。また、北朝鮮における政権交代が行なわれ、小泉政権期の北朝鮮方式とは異なる部分があることは確かな事実である。そのため、金正恩政権を精密に分析することは今後の課題の一つとする。