

ジャパン・スポットライト 2020年1/2月号掲載（2020年1月10日発行）（通巻229号）

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/229/>

マーク・フィッツパトリック Mark Fitzpatrick 氏（英国国際戦略研究所 研究員）

コラム名：Perspectives on Global Risks: the 3rd JEF Global Risk Symposium 2

（日本語仮訳版）

対北朝鮮政策と対イラン政策の対比

はじめに

私の職業経験は、北朝鮮の核問題に集中したのが30年、イランの核問題に集中したのが20年である。北朝鮮に関しては、他の全ての人と同様、失敗した。6回の核実験の後、北朝鮮は、水素爆弾を作ることが出来る。北朝鮮は、おそらく弾頭のミニチュア版を作り、それをミサイルに据え付けて、フロリダまで届くように出来るだろう。イランについては、我々は失敗しなかった。ともかく、今までのところは。2015年の核合意が吹き飛んでも、イランは、核兵器保有に向けて、その歩みをゆっくりと再び取り始めている。

北朝鮮もイランも、両方とも多くの国際規範に違反する「無法国家」といえる。彼らは、その核開発プログラム、長距離ミサイル、人権侵害、攻撃的な行為や外国市民の拘束によって、悪名高い。ということで、両国とも同じ範疇に入れられる。そして、それは当然のことだ。証拠は、決定的には程遠いとは言え、長距離ミサイルの開発と、またおそらく核に関するデータの共有について、協力してきたのだから。

しかしながら、イラン人は、自分たちの方が、文化的にも経済的にも優れていると考え、後進国の隠者国家と同じグループに入れられることを嫌う。そして、公平に見れば、北朝鮮の方がはるかに行儀の悪いアクターである。イランと異なり、北朝鮮は、核兵器と大陸間長距離ミサイルを開発し、試験したのだ。化学兵器を蓄え、使用したのだ。また、サイバー犯罪を通常の国策として使用する。イランには、多くの点での両性の平等、宗教の自由の原則がどんなに制限されようと、選挙があるが、北朝鮮の王朝制度には、市民の権利や他のいかなる民主主義の原則もない。

しかしながら、今日北朝鮮は、イランよりはるかに厚遇されている。両国とも包括的な経済制裁の対象となっているが、北朝鮮には、制裁回避の技術の面で、外交上の楯と暗黙の服従を提供する強力な味方がいる。その中国とロシアとの同盟関係は、昔と比べて、依存しないものになっているが、彼らを自分の側に置くことで、北朝鮮に、外交上の選択肢を与えている。ロシアと中国は、イランとも友好関係を築き、戦術的に協力するが、イランを守る点では、著しく、その度合いは低い。

他方、北朝鮮は、日本を唯一の例外として、すべての大国から好意的に扱われている。最近の二年間で、キム・ジョンウン委員長は、中国、ロシア、韓国そして米国の首脳とは、会

談している。しかも、韓国、米国の首脳とは、三度もである。そして、近々、ドナルド・トランプ大統領とはもう一度会談があると期待される。

米国大統領は、北朝鮮の2019年半ばのミサイル試験は、短距離ミサイルに過ぎず、大陸間長距離ミサイルの発射についてのキム委員長の一時停止の約束とは矛盾しないと言いつつ、米国政府の他の者は、このミサイル試験は、国連安保理制裁違反であることを認識している。彼らはまた、ミサイルは、日本と韓国の合計1億8千万人の市民は言うまでもなく、北東アジアで働き生活している米国の軍隊及びその他の市民にとっても脅威となることも知っている。しかし、トランプは、彼に栄光をもたらす北朝鮮との外交関係の打開の実現を試みており、従って、キム委員長に、核兵器破棄の意思がないことを強く示唆する証拠を見逃したいのだ。

昨年シンガポールで、トランプは大規模な米国－韓国の合同軍事演習を一時停止することに合意した。彼は、またその他の譲歩の中で、北朝鮮の人権侵害を許容した。首脳会談後の記者会見で、彼は一方的に米軍を撤退する意思を表明することさえ行った。トランプは、米国の対北朝鮮政策を、「最大限の圧力」と描写することを止めた。彼は、キム委員長を、へつらうような態度で厚遇し、「恋に落ちた」とまで、言った。もちろん、比喩的に話したわけだが、独裁者とのパートナーシップを表現するのに、極めて奇妙な比喩だった。

直近の過去との比較

この北朝鮮を甘やかすことは、少なくとも、米国と韓国の場合は、新しい現象だ。中国とロシアは、常に北朝鮮がルールを破った時には、別のやり方を考えようとした。2018年までは、中国は、より厳しい国連措置を支持していた。韓国大統領のムン・ジェインとドナルド・トランプが、制裁の戦略を取ることを決断した時、しかしながら、中国は、制裁の実行を緩めた。対照的に、日本は、一貫して強硬だった。しかし、日本は、自身だけでは、殆ど何も出来ない。従って、安倍晋三首相の執拗なトランプへの厚遇は、トランプを強硬であり続けることを鼓舞するものだった。残念ながら、この厚遇は、おおむね報いられないものとなった。トランプは、安倍首相に会うとリップサービスをするが、キム委員長との間では、しばしば、それと反対のことを言った。

2019年2月のハノイの時だけ、トランプは、キム委員長に譲歩することを拒否した。そこから、両者とも、自分たちの立場を大げさに演じることとなった。キム委員長は、他の公表していない濃縮ウランを生産する施設はそのままにして、ヨンビョンの核センターを閉鎖するという曖昧な提案と交換に、すべての国連制裁を終わらせるように主張した。トランプは、米国が制裁の解除を申し出る前に、完全な非核化を要求した。彼は、北朝鮮が一方的に武装解除などしないということを、理解していない。核兵器は、北朝鮮体制の自己保全の意味で不可欠のものなのだ。非核化の目標は維持しつつも、もっと限定された目的、例えば核分裂を起こす物質の生産の明確な停止、ミサイル実験の終了などだが、それを追求する方が良いだろう。

イランに対しては強硬姿勢

一方、トランプは、イランに対しては、過剰に強硬だった。2015年のイランの核合意を、「今までで史上最悪」と呼び、2018年5月に、イランが合意の条件を忠実に守って来たにも関わらず、その合意の元を去った。そして、トランプは、今までで最も厳しい制裁を課し、イランの外相ジャヴァード・ザリーフを、2019年8月に、米国財務省のブラックリストに載せることさえやって、その制裁を強化し続けた。トランプのイランとの交渉の要求は、イランの最高交渉者を排斥することと矛盾する。私は、「最大限の圧力」と宣言していることの真の目的は、イランを弱体化させ、体制転換を促進することだと思う。

米国の最良の友は、それにも関わらず、依然として、ワシントン政府とテヘラン政府を仲介しようと試みている。安倍首相は、6月にイランを訪れた際に、トランプのメッセージを持って行くことを申し出た。残念ながら、その努力は水泡に帰した。イランは、拘束していたアメリカ人住民を解放する素振りは見せるものの、最高指導者アヤトラ・アリ・ハメネイは、「私は、トランプはいかなる伝言交換にも値するとは、思わない。現在もまた将来においても、彼に対する私の返事はない。」と言って、安倍首相の申し出を断った。

フランス大統領、エマニュエル・マクロンは、そこで試みた。彼の最高顧問をテヘランに二度派遣し、国連でトランプとイラン大統領ハッサン・ローハニとの会談をセットする望みを抱いて、ザリーフを、ビアリッツのG7サミットに招待した。しかし、イラン側は、全くこのような「記念写真のための機会」には、関心がなかった。米国大統領と対等に、交渉のテーブルに着くことで、国際的な正統性を引き出そうとするキム委員長と異なり、ローハニにとって、2015年の核合意を無かったものにしようとする米国の指導者と親密に見えることは、政治的に危険なことだろう。ローハニは、政治的な理由のために、2013年、国連でバラク・オバマ大統領と握手することさえ、出来なかった。G7会合の後、ローハニは、何らかのプラスの外交的進展がみられる前に、米国はまず最初に制裁を破棄すべきだと主張した。トランプは、このようなことをする可能性は殆どない。

何故異なったアプローチなのか？

何故、米国はイランを北朝鮮より厳しく扱うのか、いくつかの理由がある。一つの要因は、心理的なものだ。アメリカ人は、1979年にイランが米国大使館を占拠し、444日間52人の米国外交官を人質に取った際に、感じた怒りと屈辱を忘れることはなかった。我々は、しばしば、北朝鮮がその10年以前に同じようなことをやったのを忘れていて、アメリカのスパイエプロ艦を捉え、83人の乗組員を11か月間、人質にして、拷問さえ加えたのだ。北朝鮮は、いまだにこのプエプロ艦を保有し、宣伝用の博物館として使用している。しかし、イランの人質事件の方が、当時毎日テレビのニュースで放送されたために、我々の記憶の中に強く焼き付けられている。対照的に、ピョンヤンにはプエプロ艦の屈辱を証言する外国のテレビ放送クルーは、一つもなかった。

米国の北朝鮮との歴史が、異なった扱いの第二の理由を示唆する。朝鮮半島における出口

のないコストの高い戦争を戦って、米国は、二度とやるまいと考えた。それ以降、外交的な解決を求めるようになったのだ。米国は、中東においても新たな戦争は欲していない。しかし、この地域の米国の主たるパートナーであるイスラエルやサウジアラビアは、しばしば米国に対してイランへの軍事攻撃を行うことを望んでいるようだ。2008年に、リークされた米国の外交公電は、サウジの王アブドゥラの米国への再三にわたる、イランの核兵器プログラムを終わらせるためのイランへの攻撃要請を伝えている。彼は、ワシントン政府に対して、「蛇の頭を切り落とす」ように要請している。その意味は、イスラム共和国の転覆だ。北東アジアでは、米国の同盟国は、同じように、米国に対して、その体制除去のために北朝鮮を攻撃しろとは言わない。それどころか、彼らは、平和的な外交を支援する。

最近では、サウジは、米国に対しイランを攻撃することを要求することはなくなった。トランプが、2019年9月14日のサウジのパイプラインと石油精製工場に対する攻撃の後、彼らがトランプに何をしてほしいかと尋ねた後でさえ、そうであった。サウジは、イランとの直接的な軍事行動について慎重である。ロバート・ゲーツ元国防長官が言ったように、サウジは、常に「最後のアメリカ人まで、イランと戦う」ことを欲している。

興味深いことに、日本は、この件（2019年9月14日の攻撃の件）で、米国から距離を置いている。マイク・ポンペオ国務長官がイランの責任についての確信を表明する一方、河野太郎防衛大臣は、不可知論を表明した。自分は、証拠を見たことがないが、イランには動機があると。イランが石油を輸出できないなら、そのアラブの敵対国も同様であるべきことが、何ヶ月かで明確になった。イランは、サウジが、対イラン制裁によって起きた石油の供給不足を補うことを望まないのだ。米国は、イランの有罪について強い確信があると言っている。もしそうなら、その証拠は、日本及び他の主要な同盟国と分かち合われるべきだ。

第三に、イランのイスラエルに対する敵意が、アメリカの腹立ちの中に加わる。イランの「シオニストの国を地図から消し去る」という要求は、文字通り受け止められるべきではない。その意味は、もし全てのパレスティナ人が、投票することを許されるなら、イスラエルは、シオニストに留まることは出来ないだろう、ということだ。しかしながら、このような明らかな撲滅への要求は、時には不気味な態度で表明され、ホロコーストの記憶を喚起し、アメリカ人に、どんなことをしてもイスラエルを守ることを決意させるのだ。その保護意識はより熱烈だ。アメリカの福音キリスト教主義の大きなコミュニティは、アメリカのユダヤ教と共通の大義を見出す。米国におけるイラン人の併せて100万人強の故郷から離れた人々、その多くは、1979年にシャアが放逐された時にやってきた人達だが、その反イランイスラム共和国の政治的ロビーは、恐るべきものだ。イランも北朝鮮も、米国には、一人の友人もない。しかし、イランにはより明確な敵がいる。そしてその多くは、敵意の政策を推進するのに、良い立場にある。

第四に、地理に関する要因がある。最も明白なのは、石油である。世界の石油埋蔵量の半分以上は、中東にある。そして、イランは、この点で、世界第4の位置にある。このことは、本質的にイランを、石油のない北朝鮮より重要なものとする。

他の地理的要因は、韓国の首都とその 4 分の 1 の人口が、敵の大砲の届く範囲にあることだ。北朝鮮の核実験の以前においてすら、従来からの武器で、ソウルは人質となっていた。何年にもわたる北朝鮮の度重なる挑発にも関わらず、韓国と米国は、再び朝鮮戦争に火をつけてしまうかもしれない活動的な反応は避けてきた。今や、ピョンヤン政府は核兵器を有しており、抑止的攻撃のより強力な手段を持っているとさえいえる。中東では、イランは、隣国に対して多くの意味で、迷惑をかけているが、同じような存在感のある脅威をもたらしてはいない。そのような脅威をもたらすことが出来ないように、ワシントン政府は、如何なる手段を講じても、テヘラン政府が、核兵器の能力を取得するのを妨害することを決意している。

日本と韓国の防衛問題の専門家は、かつて、米国は、同じように、北朝鮮が核兵器を持つことを抑制するために、必要なことは全て行うだろうと考えた。アメリカは、この点で失敗した。何故なら、米国と韓国は、核プログラムを止めるために戦争に行く用意はなかったからだ。そのコストは、高すぎたように思えた。中東では、戦争のコストは、より低いように見える。

イランをより厳しく扱う第五の理由は、それがもたらす脅威の性格である。北朝鮮は、より悪質なアクターであるにも関わらず、その悪質な行動は、地理的に制限される。イランの地域的活動は、その非国家的民間軍の保護といわゆる「シーア派三日月地帯」の促進を含み、レバノンからイエメンに至るまで、米国の利益と衝突する。テロ活動を行っているヒズボラのようなグループを支持しているために、イランは、米国からテロの世界最大のスポンサーと見られている。対照的に、北朝鮮のチュチェ思想は、その国境を超えてアピールすることはない。その国境の中の多くの市民すら確実にその自立のスローガンの嘘を見抜いている。

北朝鮮による 1987 年の大韓航空機 858 便の爆撃は、この国を、ワシントン政府のテロ支援国家組織のリストに載せることとなった。しかし、2008 年には、外交関係の打開を図るためと同時に、北朝鮮がテロ行動をそれ以上行わなかったため、そのリストから外された。

2017 年には、テロ支援国家としての指名を再度行わせるに足る正統的な根拠が出てきた。北朝鮮の化学兵器の使用によるキム委員長の異母兄キム・ジョンナムのクワラルンプール空港での、その年の暗殺は、殆どどのような定義からしても、テロ行為であった。恐怖を喚起することを目的としない限り、どうしてこのような恐ろしい殺害手段を使うことがありえようか。北朝鮮による 2014 年のソニー映画会社へのサイバー侵入及び 20 億ドルにも及ぶ銀行や仮想通貨取引所からの窃盗は、国連の新しい報告書によれば、いくつかの定義によると、テロとして認定される。日本や他の国からの市民の拉致についての十分な説明と補償の欠如は、関係国の苦情のリストに加えられる。しかしながら、それでもなお、少なくともワシントン政府にとって、北朝鮮は、イランと比べて、より恐ろしくない敵であり、より抑制された脅威である。

二つの国の異なる取り扱いの理由の最後は、個人的なことだ。トランプは、彼の前任者のオバマを凌駕したいと決意しており、彼のやったことを、取り消そうと考えている。トラン

プの頭の中では、イランとの合意は、オバマがやったことだから、悪いのだ。そして、オバマが北朝鮮に対して、何の進展も作れなかったので、世界に対して、自分こそそれが出来ると言いたいのだ。

北朝鮮との見通される合意

将来について、私は、楽観的見方と皮肉な見方両方の根拠となるものを見出す。トランプの自己中心主義と 2020 年の大統領選挙の前に外交的な成果を必要とすることを前提とすると、私は、彼は北朝鮮と限定的な合意をしておこうという方に傾くだろう。この見通しは、ジョン・ボルトンがもはやホワイトハウスにいない今、改善している。彼は、北朝鮮との妥協に反対し、北朝鮮が核兵器をすべて破棄することはしないということを確実に理解して、全てかゼロかの合意を主張した。ハノイの首脳会談は、かくして失敗した。

ピョンヤン政府との可能かもしれない合意は、その核兵器プログラムの排除でもミサイルの排除でもないだろう。それを証明する手段は限られている。合意は、北朝鮮がもたらす他の問題への対応を含まないだろう。それには、化学兵器、人権侵害、サイバー犯罪、偽造と密輸が含まれる。私が予測する合意は、ある程度まで、核の脅威を抑制ないし緩和することになるだろう。多くの点で、それは、2015 年のイランとの核合意に似たものとなるだろう。それよりは制約が少なく、詳細ではないものとなるだろう。それは、トランプが繰り返し言う「史上最悪の合意」以上に悪いものとなるだろう。

彼が、イランとの合意についてそのように言及するのは間違っている。選択肢の観点、そして停止される前のイランの核プログラムの状況の点から 2015 年の合意は良かったのだ。それは、何年もの間、イランの核兵器の能力を制限し、戦争の可能性を未然に防いだ。従って、私は、北朝鮮との不完全な合意について早すぎる判定を下すことはしない。ボルテールによれば、我々は、完全なものを、善なるものの敵にすべきではないのだ。

(了)