

第3章 混乱の政治——頓挫した北朝鮮の非核化

白 鶴淳

1 北朝鮮核問題の現状と論点

北朝鮮は、二〇一六年一月初頭、四度目の核実験を行った。水素爆弾の試作品であるにせよ、ブースト型核分裂兵器であるにせよ、ともかくそれは、核兵器開発に必要な技術水準に到達し、核保有国としての地位を獲得しようとする北朝鮮の政治的な意思を示すものであった。二〇一六年五月に開催された第七回朝鮮労働党大会は、経済と核を「並進」して進めるとする戦略方針を再確認し、改訂された党規約にもその旨盛り込まれた。

非核化への道を進む兆しを見せることもなく、北朝鮮に対する効果的な外部管理体制が

ないなか、北朝鮮は圧力や制裁をもとめせず、核やミサイル能力の強化を続けている。北朝鮮は、必要が生じた場合は新たな核実験を行うと威嚇してきた。先頃（編集部注：二〇一六年六月二三日）も、グアムにある米空軍・海軍基地を射程圏内とする中距離弾道ミサイル（IRBM）「ムスタン（北朝鮮名「火星10」^{フアソン}）」の試射を成功させた。最近、米国のシンクタンク・科学国際安全保障研究所（ISIS）が示唆したところでは、北朝鮮は過去一年半の間に、核兵器をさらに備蓄させ、その数は一三―二一発程度に達している。同国は目下のところ、六カ国協議を再開する必要はないという立場をとっている。

このような状況下にあつて、韓国の方はといえば、米国が太鼓判を押してきた北朝鮮の核とミサイルに対する「拡大抑止」（編集部注：核保有国である米国が、自国のみでなく同盟国・第三国に対しても、敵からの核攻撃の脅威が及ぶ場合にそれを抑止すること）を、疑問視するようになってきた。韓国における米国の拡大抑止への信頼低下は、韓国自らの核武装論、そして、朝鮮半島における米国の戦術核兵器の再配備という議論を呼び起こしている。これら二つの議論はいずれも、東アジアにおける核拡散および軍拡競争をめぐる政策に、多大な影響を及ぼすものとなる。

本章で論ずべき問題には、以下のようなものが含まれることとなる。核問題に対処する

上で、米国は北朝鮮に対してどのような政策をとっているのだろうか。北朝鮮に対する制裁の効果について、どのような問題があるのだろうか。今までの北朝鮮への圧力や制裁方針が、北朝鮮の核・ミサイル能力の開発や強化を阻止することができなかったのはなぜか。これまで長い間続けてきた、処罰偏重のアプローチにまさる選択肢はないのだろうか。「混乱の政治」——とりわけ米国および韓国的那れ——は、どれだけ北朝鮮の核問題の解決の妨げとなってきたのだろうか。そして最後に、北朝鮮の非核化のために、いったい何をなすべきなのだろうか。

2 北朝鮮の核問題に関する米国の政策

ウィリアム・ペリー元国防長官の説によれば、一九九九年以降の一六年間、米国は北朝鮮を非核化する機会を三度逃してきた。九九年のペリー・プロセス、二〇〇八年のニューヨーク交響楽団の平壤訪問、そして一一年のジークフリード・ヘッカー博士による寧辺の核施設訪問である。ペリーは次のように解説する。北朝鮮は、パキスタン、英国、フランスに匹敵する程度には自前の核兵器の能力を向上させようとした。そのため、核爆弾の性能だけでなく、数の増強もはかってきたのである。今や米国政府は、外交・軍事ともに手

詰まり状態となったかのようである。米国外交は失敗に帰し、軍事オプションという結論も見送られた。米国は朝鮮半島での戦争を望んでいないが、北朝鮮は間もなく大陸間弾道ミサイルを開発するかもしれない。にもかかわらず、米国は今まで、北朝鮮に核兵器保有国の地位を認める立場をとってこなかったのである。

北朝鮮の核・ミサイル能力の向上を受けた米国の反応は、次のようなものだ。北朝鮮の核・ミサイルの脅威に対して、抑止姿勢や防衛を強化すると同時に、北朝鮮に厳しい制裁を課す。このような米国の取り組みは、次々と具体化されてきた。つまり、米韓の「誂え型抑止戦略 (Tailored Deterrence Strategy)」であり、米太平洋軍 (PACOM) の「作戦計画 (PLAN) 5015」であり、北朝鮮への「先制攻撃」をしかけるシナリオを含む4D (探知・攪乱・破壊・防御) 作戦訓練であり、韓国への終末高度防衛 (THAAD) ミサイル配備である。国連安全保障理事会は、北朝鮮に対しこれまでで最も厳格な決議第2270号を通過させた。米国は対北朝鮮制裁をさらに強化して「セカンダリー・ボイコット (編集部注：北朝鮮と取引をする第三国の企業への制裁)」を適用し、新たに北朝鮮を「資金洗浄の主たる懸念対象」に指定した。

3 対北朝鮮制裁の効果

米国が北朝鮮に対して行ってきた抑止／防衛および制裁にはいかなる効果があるのだろうか。抑止／防衛の効果をあれこれいうにはもう少し時間がかかるが、制裁については既に何かしら言えることができる。本節では、国連安保理や個別の国による対北朝鮮制裁の現状について考えてみたい。圧力や制裁は、北朝鮮の核・ミサイルをめぐる政策や動向に変化をもたらしたといえるのだろうか。

現状について評価すれば、北朝鮮に向けられた数々の制裁は、同国が非武装化へと政策転換する具体的な兆候をもたらすものとはなっていない。それどころか北朝鮮は、核兵器の備蓄を増やし、引き続きミサイル能力を向上させている。北朝鮮に対する制裁についての実証データも同様の方向性を示している。また、かつてないほど厳しい制裁にもかかわらず、北朝鮮国内の米・石油・生活必需品の価格に大きな変化はないとも報じられている。では、対北朝鮮制裁を続けている根拠とは何だろうか。たとえ制裁が所定の成果を得られていないとしても、北朝鮮指導部や政権に多大な困難をもたらしている、それゆえ、米韓日にこれといった外交面・軍事面での有効な選択肢がない中で、制裁は続けなければな

らないと多くの人が考えているのである。

米商務省が北朝鮮を「資金洗浄の主たる懸念対象」に指定することや、北朝鮮に対し米国が最近行った「セカンダリー・ボイコット」の成果は、どのようなものとなるだろうか。セカンダリー・ボイコットなど米韓日による経済制裁は、核兵器開発の断念に向けて重点的に取り組もうとする措置ではなく、北朝鮮の崩壊を狙っているのではないか、という意見もある。ただし、米韓日三カ国の政府は、このような解釈を否定している。

現在の北朝鮮指導部・体制・システムを転覆させようとする試みに関していま問われていることは、そのような試みが北朝鮮をさらに挑発的にさせ、その結果、未解決の主要な問題を解決する上で北朝鮮が非協力的になってしまっているのではないか、ということである。このような試みは、朝鮮半島の「戦争と平和」問題に対し、また、北朝鮮の核・ミサイル問題に対し、どんな悲惨な影響や結果をもたらす可能性を秘めているのだろうか。解決すべき朝鮮半島の主要な問題に対し、広範囲にわたって制裁が及ぼす影響を分析・理解する必要がある。そこで重要なのは、適用する制裁の目的と範囲を明確に定義することである。

4 「対話と交渉」対「圧力と制裁」

これまでさしたる成果をあげてこなかった制裁のあり方を踏まえて思うに、より本質的な問題として、なぜ制裁政策が北朝鮮の核開発を阻止することができなかつたのだろうか、という疑問が湧いてくる。この疑問に答えるには、北朝鮮核問題の基本的特徴に立ち返らなければならぬ。北朝鮮の核問題は、同国が「自発的に」核兵器の放棄や核兵器開発計画を断念すると決意してはじめて解決することができるのである。そこで問題となるのは、北朝鮮がどのようにして核開発の野望を放棄するのか、ということであり、従来このために「対話と交渉」と「圧力と制裁」という、相対立する二つの手法がとられてきた。

われわれは、この二つの手法をめぐるさまざまな論議や結果について、事実にもとづいて判断しなければならぬ。そのさい判断材料となるのが、それぞれの手法の問題解決能力である。圧力と制裁を支持する論者は、「より強い」圧力と制裁の成否は中国の協力の程度にかかっている、と主張する。しかし、朝鮮半島とその周辺の地政戦略上の利益を考慮すれば、半島自体の安定が危機に瀕しているときに、非軍事品をも対象とした「包括的な」制裁を北朝鮮に課すことを支持するのは、中国にとって、自国の国益に反すると考えられ

てきたに違いない。

何より認識しておかなくてはならないのは、制裁が——それがどのような種類のものか——北朝鮮の核・ミサイル開発計画になんら大きな「直接的」影響を与えてこなかった、ということである。北朝鮮は実際に核・ミサイル分野における独自の技術と資源を独力で国内に保有しているのだが、一方で、国連安保理や各国の制裁は、大量破壊兵器に使用する物質の「輸出入」に焦点を当てているからである。

北朝鮮は圧力や制裁に対し、核・ミサイル能力を強化させることで応じてきたため、圧力や制裁を課すことは問題の解決になっておらず、むしろさらに状況を悪化させていることは明らかである。では、なぜ、米国やその他の国々は圧力をかけ続けるのだろうか。外交的・軍事的な選択肢がないということが理由の一つであるが、より重要な点として、一般市民がこの種の政策的アプローチに慣れているため、敵国・北朝鮮を処罰することでかかる追加的コストを負担することを為政者たちが敬遠したからという理由を挙げることができる。

圧力と制裁とは反対に、対話と交渉は「合意」をもたらした。対話と交渉は、短期的には北朝鮮の核関連政策や行動に対する「管理メカニズム」、そして長期的には、和平合意や

非核化問題など北朝鮮問題に対する「解決手段」をもたらす。北朝鮮政府がこのようなメカニズムに同意したのは、同国の長期的生き残りと発展のための戦略がそこに反映されたものとなっている、と判断したためである。

しかし問題は、合意事項が完全には実行できないことであつた。その背景には、主に実施過程に関連する諸問題、すなわち、長引く相互不信感、包囲されているという意識からくる北朝鮮の防御性および柔軟性の欠如があつた。さらには、米韓日において見られる民主主義特有の問題として、選挙による政権交代の結果、政策が一貫性に欠けることも挙げることができる。率直に言って、民主主義的政治体制では、前政権が行つた約束が実行される保証はない。しかし、対話と交渉に批判的な人は、合意事項が実行できないことの原因が、これらの諸問題よりも、政策自体にあるのだと主張してきた。

5 混乱の政治

実際のところ、北朝鮮非核化の成否は、この問題にかかわる主要な国々——とりわけ北朝鮮・米国・韓国・中国——からそれぞれ表出される政策がどのように結実するかにかかっている。北朝鮮の核問題がこれまで悪化し、またその解決に失敗したのは、「混乱の政治」

と深い関係がある。この「混乱の政治」に至った主たる要因としては、北朝鮮が非核化の約束を履行しないこと、米国その他の国々において北朝鮮の核問題に対処する上で官僚のほうが重要な役割を果たし政治的指導力が欠如していること、政策目標や政策手段の不調和や不一致、民主的國家の選挙による指導部や政権の交代から生じる政策の矛盾、二〇一三年の米韓合同軍事演習において米国が北朝鮮に対して核兵器の使用の可能性について公然と威嚇し、北朝鮮を非核化するという目標を米国が実質的に放棄したこと、南北朝鮮間の協力がなく北朝鮮と韓国がそれぞれのしかるべき役割を果たしていない、といった諸点を挙げる事ができる。それぞれの点について、以下で概要を述べてみたい。

まず、北朝鮮は、非核化を繰り返し返し宣言しているにもかかわらず、核・ミサイル能力の開発を続けている。北朝鮮側は当然のことながら、一九九四年一月二一日の米朝枠組み合意、二〇〇五年九月一九日の六カ国協議による共同声明、および二〇一二年二月二九日の米朝による閏日合意の実施を支援しなかったのは米国の方であると非難している。確かに、以下に示すように、米国はこれまで北朝鮮の非核化を失敗してきたことについて責任を帯びている。

第二に、北朝鮮の核問題にかかわる国々——とりわけ米韓日——は、北朝鮮問題を意欲

的かつ積極的に解決するために利用できる、あらゆる理念的・物質的リソースを結集できる政治的指導力を發揮してこなかった。北朝鮮問題への解決策を見出そうとする政治指導者層の胆力が欠けている中で、官僚が事に当たったわけであるが、彼らが指導力を發揮するにはいたらなかった。また、多くの政治指導者が、その善意とはうらはらに、誤った方向に主導権を發揮し、核問題の交渉による解決の機会を悪化させたのは嘆かわしいことであつた。

第三に、北朝鮮非核化の目標と政策手段の不調和や不一致も深刻な問題であり、これも北朝鮮の非核化を促進する妨げとなっている。米韓日では、北朝鮮の非核化の達成に資する政策手段を適用することができないことがしばしばあつた。ジョージ・W・ブッシュ以後の歴代米政権は、核問題の解決を朝鮮半島における政策の最優先事項であると一貫して強調してきたが、全般的に「対話と交渉」よりも「圧力と制裁」を使用し、結果として北朝鮮を挑発し、核・ミサイル能力の向上を招いた。

第四に、民主的国家での選挙による指導部や政権の交代に起因する北朝鮮政策の一貫性のなさも北朝鮮の非核化に失敗した原因である。上述のとおり、この政策の一貫性の欠如は、米韓日において、民主主義体制特有の特性から生じるものである。米国のジョージ・

W・ブッシュ大統領、日本の安倍晋三首相、韓国イ・ミョンバクの李明博大統領はそれぞれ前政権の北朝鮮政策を覆した。

第五に、二〇一三年三月から四月の米韓合同軍事演習中に、米国はB52やB2ステルス爆撃機など、核兵器搭載可能な戦略爆撃機を投入した。これは、必要時には、北朝鮮に対し核兵器を使用するという米国の威嚇を示している。これらの爆撃機は、韓国の爆撃演習場に模擬核爆弾や模擬弾薬を投下した。北朝鮮はこれに即座に反発し、米国に対して「ムスダン」ミサイルなどで自ら「核攻撃」を行うと公式に発表した。これにより韓国と北朝鮮間の信頼は全てなし崩しとなり、米朝関係は崩壊した。

二〇一三年春以来、米韓共同の「誂え型抑止戦略」、米太平洋軍、OPLAN 5015、4D作戦で具体化されてきた、米韓による北朝鮮への「先制攻撃」がますます前面に出て取りざたされるようになってきた。このような強硬姿勢は、二〇一六年の合同軍事演習において最も顕著なものとなった。

最後に、ここ数年は南北朝鮮の間での協力関係がなく、それが、北朝鮮の核・ミサイル問題の解決に進展が見られない原因になっている。北朝鮮の挑発が、南北朝鮮間の対話の再開の機会を大幅に狭め、核・ミサイル問題の解決の進展を大幅に遅らせていることは明

らかだ。^{キムデジヨン}金大中政権や盧武鉉政権時代に南北朝鮮間で起こった出来事に比べ、李明博政権や朴槿恵政権時代には南北朝鮮間の関係は悪化の一途をたどった。南北朝鮮の和解と協力、および朝鮮半島での平和の促進の象徴である開城工業団地^{ケソン}は、朴政権により閉鎖された。

6 何をなすべきか

第一に、北朝鮮非核化の取り組みにおいて、対話と交渉がこれまで生み出してきたもの、そしてこれから生み出すであろうことを考えれば、「対話と交渉」は「圧力と制裁」よりも利点の多いものであること認めなければならぬ。原則的には、北朝鮮は自らが獲得したいと宣言したものと引き換えに、核開発の野望をあきらめるであろう。要は、北朝鮮の非核化の見返りである。それは、米国が北朝鮮に対する敵視政策をやめ、朝鮮半島の休戦協定を恒久的平和協定へと転換し、朝鮮半島全体の非核化（あるいは全世界の非核化）を行う、というものである。これらが、北朝鮮が今後の存続と発展を保証すると考えるものである。北朝鮮との対話や交渉を求めることは弱みを見せることではない。圧力と制裁にまさる対話や交渉の利点を考慮すれば、責任ある、戦略的にも分別のある指導力を示すものとなる。今となつては、北朝鮮の非核化を達成するのはほぼ不可能になつてしまつたが、多面

的な「朝鮮問題」——そこには朝鮮戦争の終結、休戦状態から恒久的平和体制への転換、朝鮮半島の非核化、米朝関係の正常化、日朝関係の正常化、北東アジア平和・安全保障メカニズムの設立、北朝鮮によるミサイル開発計画の中止、経済・エネルギー協力、南北朝鮮間の紛争の危険性の除去、などが含まれる——を解決するため、新たな「包括的合意」に向けて改めて対話の機会を設けることが切望されている。対話と交渉を継続しようとする意志だけが、北朝鮮の核・ミサイルの拡大を凍結・停止する糸口となる。何もせずにいるよりは、北朝鮮への戦略的関与を始めるに越したことはないのだ。軍事オプションに踏み切る見込みがなく、制裁に期待するほどの結果を望めないのであれば、朝鮮半島そして北東アジアにおける現下の課題に大胆に立ち向かうべきなのである。

第二に、北朝鮮の核問題は「古くからの」問題である。このような状況下では、長期的視点からこの問題に対処し、解決する以外に道はない。北朝鮮は核兵器や核開発計画を放棄しないであろうから更に厳しい制裁を課すべきである、信念と確信をもって主張する人もいる。しかし、より現実的には、短期的に解決する方途がないなか、長期的な観点から非武装化の道へ向けてひとつひとつ適切な手段を講じることにより、最終的には信頼回復のもと北朝鮮の非核化を達成できる、との信念と確実性を取り戻すことがより有益とな

るであろう。

その意味では、対話と交渉の再開は最初のステップであり、それに北朝鮮の核兵器開発計画の凍結が続く。その後、北朝鮮が現在保有する核兵器を認めるべきかいなかについての複雑で時間のかかる交渉が行われ、そして最後のステップとして、多面的な「朝鮮問題」の解決についての包括的な「最終合意」にいたる。

最終合意にむけて交渉し、そこにいたる過程において、六カ国協議の加盟国が、現在の副大臣級の交渉団体に加え、より高度な交渉団体——北東アジア平和・安全保障外相会合——を設置することが想定される。この最終合意は、六カ国協議参加国の首脳会談の場で最高指導者によって署名され、それにより、北東アジア平和・安全保障サミットとして制度化されうるものである。

第三に、二〇一六年に入り、中国は北朝鮮の核問題の解決に向けて、平和体制問題を並行して協議しようという「並行アプローチ」を正式に提唱した。この考えは、二〇〇五年九月一九日の六カ国協議における共同声明にも盛り込まれていた。ここで問題となるのは、朝鮮半島の恒久的な平和体制を交渉するために「直接の関係者」が開催する「適切な個別フォーラム」が、北朝鮮の非核化の進展とは密接に関連していなかった、ということであっ

た。その結果、平和体制協議は非核化協議から分離することとなり、平和協議は一度も開催されることがなく、完全に忘れ去られた。並行して開催されるはずの平和体制協議にまったく進展がない中、北朝鮮は、非核化協議にかなり幻滅したようである。

私は、並行アプローチの取り組みでは十分ではないと主張する。朝鮮半島の非核化と朝鮮の平和合意の両方を「一つの」プロセスにまとめ、双方の目的をまとめて達成する必要はある。この単一アプローチでは、非核化のみが協議され進展する一方、平和に関する合意が話し合われることなく放置されるようなことは許されないだろう。

最後に、北朝鮮が中国から受ける影響が強ければ強いほど、米国を朝鮮問題にかかわる圏域に引き込もうとする北朝鮮の願望はますます強くなる。北朝鮮は、米中のパワーの間で均衡をとることにより、朝鮮半島や北東アジアにおける外交・安全保障で一層の独立性を確保しようとしているのである。換言すれば、北朝鮮は、隣に中国という大国が存在しているため、その対抗勢力として米国を手放すことができないのである。これは、米韓日にとって、多大な政治的含意を示唆する考え方である。かつて韓国の金大中大統領は、米国のビル・クリントン大統領を説得し、本章で先に触れた北朝鮮の戦略的な見取り図をクリントン大統領に喚起させ、北朝鮮への関与を働きかけた。北朝鮮の核・ミサイル問題で

有意義で期待値の高い解決策を見出そうとする上で、米韓日の中で戦略的なリーダーシップが確立されることが重要であることを、いくらか強調してもし過ぎることはあるまい。

(翻訳・構成／広島平和研究所企画委員会)