

## 北朝鮮政策の再検討—分断国家の核武装にいかに対処すべきか—

小此木政夫

安全保障外交政策研究会シニアアソシエーツ

慶應義塾大学名誉教授

### 六つの提言—非核化のための政策

1 北朝鮮の核武装はほとんど既成事実となり、非核化を実現することは一世代をかけた長期の課題となった。このため、「核武装してもミサイル開発しても北朝鮮の生存が確保されるわけではない」という「不都合な現実」を金正恩委員長に認識させなければならない。それなしには北朝鮮との交渉は不可能であり、核ミサイル開発に「何らかの種類の帽子」をかぶせることもできないであろう。

2 そのためには、短期的には宥和政策は排除すべきであり、①第三国の金融機関に対する米国の二次制裁の継続、②B-2 戦略爆撃機の烏山空軍基地上空への展開、③在韓米軍基地などへの THAAD の配備、④日韓 GSOMIA の締結等日米韓の安保体制の強化を履行する。

3 核武装した分裂国家に武力行使することは難しく、ジョージ・ケナンが冷戦初期に主張した柔軟な「封じ込め」に学び、北朝鮮に対しては「長期にわたる、忍耐力のある、しかし確固として、用心深い封じ込め」こそが適切である。北朝鮮は自らの核抑止力の限界を知れば、交渉の可能性を探ってくるだろう。

4 2005年9月の第4回六者会議共同声明に固執し、朝鮮半島の非核化を最終目標とすることが重要であり、これなかりせば中国、ロシアを含む国際的共同行動は不可能である。また、それなくして北朝鮮に「何らかの種類の帽子」をかぶせて、核兵器や長距離ミサイル開発の凍結やその国際的監視体制などを構築することはできない。

5 北朝鮮は連邦統一の実現を要求している。半島の二つの体制の長期的な平和共存が確保されれば非核化の解決や南北統一の実現も可能となる。北朝鮮外交を形成する過程で、韓国だけではなく日本を含む周辺諸国は長期的な平和統一外交政策を構想しなければならない。

6 米国に誕生するトランプ政権、韓国の政情不安は、六者会合と南北対話の再開を促す潮流となろう。日本としても、日朝平壤宣言を再確認して、あらためて日朝間の不幸な過去を清算し、北朝鮮との間の「実りある政治、経済、文化的関係を樹立する」可能性を探求すべきである。

### 1. 核ミサイル開発の急進展

北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）は本年（2016年）1月に第4回核実験、そして2月に長距離ミサイル試射（「人工衛星」打ち上げ）を実施した。いずれも、36年ぶりに開催される朝鮮労働党第7回大会と関連するものであった。党大会開催の目的が金正恩体制の確立にあったのだから、それらの実験も新時代の開幕を内外に宣言するためのものであったといってよいだろう。昨年10月30日に、半年後（5月初め）の朝鮮労働党大会開催を発表したときから、北朝鮮指導部は核実験や長距離ミサイル試射のタイミングをうかが

っていたことになる。興味深いことに、昨年12月10日に金正恩委員長は北朝鮮が「水素爆弾の巨大な爆発音を轟かせることができる強大な核保有国になった」と言明し、それらの実験を予告していた。

しかし、北朝鮮の挑発は党大会以後も止まらなかった。金正恩はすでに3月15日に「早い時期に核弾頭爆発実験と弾道ロケット発射実験を断行する」と発言し、その後、固体燃料エンジンの燃焼実験、ICBMエンジンの地上噴出実験や段階分離実験を指導していたのである。党大会終了後、金正恩の予言はスカッド、ノドン、ムスダン、SLBMなど、各種ミサイルの試射として実行に移された。しかも、9月5日にはノドンが3連射され、9日には第5回核実験が強行された。また、9月20日には、静止衛星打ち上げ用の新型ロケット・エンジンの燃焼実験が報道され、「発射準備を急いで終えろ」との金正恩の指示が紹介された。早い時期に、再度、長距離ミサイルの発射実験が実施されるかもしれない。

5回の核実験によって、核兵器の小型化、軽量化そして弾頭化が進展した。秘密に覆われたウラン濃縮が核兵器の量産を可能にして、2020年までに50発程度の核爆弾を蓄積するものとみられる。さらに、ミサイルも多種化され、固体燃料の使用が進展した。要するに、北朝鮮による核ミサイル開発が最終段階に入ったのである。短距離核ミサイルはすでに完成したかもしれない。しかも、国連総会での9月20日の演説で、北朝鮮の李容浩外相は「核戦力を質量ともに増強する政策を取り続ける」と言明した。日本にとって、それはこれまでとは次元の異なる脅威である。米本土に到達するミサイルはまだ開発されていないが、潜水艦に搭載されるSLBMは韓国内の米軍基地を側面から攻撃することができる。

北朝鮮当局は再三にわたってミサイル攻撃の標的が、第一に韓国大統領官邸（青瓦台）と各種行政機関であり、第二にアジア太平洋地域の米軍基地と米本土であると声明している。「太平洋地域の米軍基地」のなかには、烏山、平沢やグアムだけでなく、沖縄、三沢、横須賀、佐世保など、多くの在日米軍基地が含まれる。その意味で、日韓はほとんど同じレベルの脅威にさらされることになったのである。米韓政府は中国が強く反対するTHAAD（高高度ミサイル防衛）システムの韓国配置について協議を開始し、7月8日、ついに来年中配備に最終的に合意した。中国外務省はそれに強く反発して、「中国を含むこの地域の戦略上の安全保障と戦略的均衡を著しく損なう」とする声明を発表した。

興味深いのは、北朝鮮当局者たちの反応である。かれらは自らのミサイル試射が米韓のTHAAD配備を促進し、それによって米韓と中露との関係が悪化することを歓迎している。いいかえれば、それが自国にとっての戦略的利益であると確信しているのである。たとえば、7月21日の『民主朝鮮』（政府機関紙）は「『THAAD』配備決定で悪化する中露と米の関係」と題する時事解説を掲載して、中国とロシアが「『THAAD』の南朝鮮配備は徹頭徹尾、地域の戦略的均衡を破壊し、平和と安定を危険に陥れる軍事的妄動である」と糾弾していることを紹介した。東シナ海や南シナ海、ウクライナ、シリアをめぐる地政学的対立とともに、在韓米軍へのTHAAD配備が中国やロシアによる北朝鮮に対する非核化要求の圧力を軽減すると計算しているのだろう。

## 2. 分断国家の体制競争—脅威の源泉

四半世紀年前に、北朝鮮は韓国との経済建設競争に敗北するなかで冷戦終結を迎えた。韓国の民主化とソウル・オリンピックを背景にして、盧泰愚大統領は「北方外交」を展開して、最初に東欧諸国、つづいてソ連および中国と国交を樹立したが、北朝鮮は日本との関係正常化に失敗し、韓国と同時に国際連合に加盟せざるをえなかったのである。体制崩壊がささやかれるなかで、最高指導者である金日成主席の死後、後継者である金正日がクリントン政権との間に「枠組み」合意を達成し、核活動の停止に応じた。それは10年がかりで北朝鮮の黒鉛減速炉を軽水炉に置き換え、その間に米朝関係を正常化するという合意であった。しかし、ブッシュ政権の出帆後、9・11テロ事件を背景にして、米朝間の核合意は破綻した。「悪の枢軸」として非難され、イラク戦争が開始されるなかで、北朝鮮は再び核開発に邁進した。いいかえれば、北朝鮮の指導者は自らの生存を再び核ミサイル開発に賭けざるをえなかったのである。

金正日総書記が最高指導者として君臨した約20年間、北朝鮮は人民生活を犠牲にして、核兵器とミサイルの開発を継続した。その意味で、北朝鮮の核開発は間違いなく生存戦略であった。疑い深いスターリン主義者として、金正日にとっては①自分自身の安全、②体制維持、③国家の安全保障、そして④イデオロギー的な純粋性が、その順序で重要だったのである。金正日にとっては、それらの目的の達成を確実にするための手段が核兵器や弾道ミサイルであった。イラクやリビアの失敗は北朝鮮が学ぶべき「反面教師」にはかならなかつたのである。ただし、北朝鮮が獲得しようとした核ミサイルは、戦争遂行能力であるよりも、独自の戦争抑止力であり、外交交渉能力であった。日朝交渉、米朝交渉そして六者会談の歴史が示すように、北朝鮮は主要国家との関係正常化を生存戦略のいま一つの目標にしてきた。現在もまた、米本土に到達する核ミサイルを完成して、米国の次期大統領に平和協定交渉を要求しようとしているのである。

それにもかかわらず、北朝鮮の核武装が韓国を含む周辺諸国にとって重大な脅威として認識されるのは、それが失敗した分断国家の核武装だからだろう。米露中などの大国の核武装が相互抑止理論のうえに安定的に構築されているのとは違って、朝鮮半島の分断体制は常に不安定であり、武力統一、軍事挑発、低強度紛争、ゲリラ闘争、テロリズムなどの衝動を伴ってきた。韓国政府の正統性に疑問の余地はないが、北朝鮮政府もその正統性の起源を1930年代後半に東満洲で展開された金日成の「パルチザン闘争」に遡り、スターリン主義的な情報閉鎖、イデオロギー教化、そして暴力的な抑圧に依存して、その体制を維持してきたのである。北朝鮮の政治体制は東ドイツとは異なる強靱性を備えており、その建国神話は最終的には武力統一の可能性さえ排除しない。

他方、核武装のための北朝鮮の継続的な努力とは対照的に、それを阻止しようとする側の政策は一貫性を欠いたり、あまり効果的でなかつたりした。とりわけブッシュ政権の政策は統合性を失っていた。当初の「恐喝」政策はやがて6者会合という「多者主義」に発展し、2005年9月には北朝鮮に非核化を約束させる6者共同声明に到達した。しかし、その直後に北朝鮮のマネーロンダリングを理由とする金融制裁を開始し、6者共同声明の実施を自ら不可能にしたのである。それにもかかわらず、翌年10月に北朝鮮が第1回核実験を実施すると、ブッシュ政権は北朝鮮との直接交渉を開始し、金融制裁だけでなくテロ支援国家の指定まで解除した。それとは異なって、オバマ政権の8年間の政策は「戦略的忍耐」で一貫していた。しかし、それによって北朝鮮の強固な核開発意思を挫くことは

できなかった。在任期間中の4回の核実験に対して国連安保理事会の経済制裁で対応したが、北朝鮮は核ミサイル開発のための十分な時間を獲得したのである。

朝鮮戦争当時、中国は米軍(国連軍)の北朝鮮進出を阻止するために参戦した。しかし、それ以後、毛沢東も鄧小平も一貫して朝鮮半島の「自主的かつ平和的統一」、すなわち「連邦制統一」を支持した。その意味で、朝鮮半島の非核化のための六者会合は、中国の意に反するものではない。しかし、中国がもっとも重視するのは朝鮮半島の「平和と安定」である。現在、朝鮮半島三原則(①非核化、②平和と安定、③対話と協議による解決)のなかで掲げられている「非核化」は、「平和と安定」のための非核化と理解されるべきだろう。中国の消極的態度のために、1月6日の第4回核実験に対する国連安保理事会決議(Resolution/ 2270)は3月2日まで採択されなかったし、9月9日の第5回実験に対する制裁決議はいまだに(11月15日現在)採択されていない。中国は韓国へのTHAAD配備にみられる米韓安保体制の強化を警戒しており、今後とも、北朝鮮の不安定化を促すような制裁に積極的であるとは思えない。ロシアの反応も同じである。

米国の情報機関を統合する役割を担うクラッパー国家情報長官は、最近(10月25日)、ニューヨークの対外関係評議会で、「北朝鮮に非核化させようと考えてもたぶん無駄だろう」「それが彼らの生存の道だからだ」と率直に語った。2014年11月の平壤訪問を回想して、「彼らは(世界から)包囲されて、ひどい被害妄想に陥っている」ので、「われわれが望みうる最善はおそらく何らかの種類の帽子をかぶせることだろう」と答えたのである。クラッパーの観察は本稿の分析を裏付けるものだが、それと同時に、核兵器開発と体制競争との関係に関する新しい疑問を提起せざるをえない。たとえば、(1)北朝鮮は初歩的な核抑止能力を獲得するだけで、自らの体制を維持できると考えているのだろうか(交渉の可能性)。(2)体制維持が確実になったとき、北朝鮮はそれだけで満足するだろうか(挑発の可能性)。そして(3)体制維持が困難になったとき、北朝鮮は黙って体制崩壊を受け入れるだろうか(爆発の可能性)。われわれはこれらの基本的かつ本質的な疑問を念頭において、北朝鮮政策を立案しなければならないのである。

### 3. 六つの提言—非核化のための政策

(1) 北朝鮮の核ミサイル開発問題に短期的な解決策はないと銘記すべきである。北朝鮮の核武装はほとんど既成事実となり、いまや、われわれの選択肢はそれを事実上黙認するか、それとも一世代かけて長期的に非核化を実現するかになってしまった。もし後者を選択するならば、われわれは北朝鮮自身に核ミサイル保有についての過大評価を是正させるという作業から開始しなければならない。「核武装しても、長距離ミサイルを開発しても、それはきわめて初歩的な核抑止力の獲得に過ぎず、それだけで世界は変わらないし、北朝鮮の生存が確保されるわけでもない」という「不都合な現実」を金正恩委員長に明確に認識させるのである。それなしには、北朝鮮との交渉は不可能であり、核ミサイル開発に「何らかの種類の帽子」をかぶせることもできないだろう。

(2) そのために、短期的には、北朝鮮に対する宥和政策を排除すべきである。それは上述のような過大評価を助長するだけでなく、最悪の場合、核抑止効果を確認するための武力挑発を促すかもしれない。その意味では、北朝鮮の第5回核実験以後に実施されてい

る政策、すなわち①第三国の金融機関に対する米国政府の二次制裁の実施、②B-2 戦略爆撃機の烏山空軍基地上空への展開を含む拡大抑止力（核の傘）の誇示、③在韓米軍基地および太平洋地域の主要な米軍基地に対する THAAD 配備の促進、④日韓 GSOMIA 締結を含む日米韓の安保体制の強化などは、いずれも妥当な政策である。

(3) 日米韓の政策目標は核武装した分断国家に武力を行使することでも、その他の手段で崩壊させることでもない。最善の場合でも、それらはルーマニア型の内戦と中国の軍事介入に発展し、最悪の場合には、南北間の武力衝突や在韓米軍の介入、さらにその他の地域への波及と核戦争の可能性を排除しない。いまとなつては、北朝鮮各地に点在する核施設を外科手術的な手法で除去することも不可能である。それよりも、北朝鮮の強固な核保有意思を長期的に挫くために、われわれはジョージ・ケナンが冷戦初期に主張した柔軟な「封じ込め」政策から学ぶべきだろう。「長期にわたる、忍耐力のある、しかし確固として、用心深い封じ込め」こそ、北朝鮮政策の基礎として適切である。北朝鮮は貧しい小国ではあるが愚かではない。自らの核抑止力の限界を知れば、比較的早い時期に、注意深く交渉の可能性を探ってくるだろう。

(4) 北朝鮮はそれがすでに死滅したと主張しているが、日米韓は中国が主催する六者会談の再開と朝鮮半島の非核化に合意した 2005 年 9 月の第 4 回六者会合共同声明に固執すべきである。もちろん、北朝鮮がすでに開発した核兵器を簡単に放棄することは期待できないが、それを最終的な共通目標として掲げることが中国やロシアを含む国際的共同行動のために不可欠である。また、それなしには、北朝鮮に「何らかの種類の帽子」をかぶせて、核兵器や長距離ミサイル開発の凍結やその国際的な監視体制などを構築することは不可能である。とりわけ中国の役割は次の提言 (5) との関係でも重要である。さらに、この共同声明には米朝および日朝関係の正常化に関する合意が含まれていることを忘れてはならない。したがって、新たな交渉の結果がクリントン政権下での米朝「枠組み」合意に類似するものになっても不思議ではない。

(5) 国際的孤立を解消し、自分自身の安全を確信できるまで、北朝鮮の指導者は完全な非核化には応じないだろう。それに代わって、「一民族、一国家、二制度、二政府」の連邦制統一の実現を要求している。この提案には「一つの連邦政府」の樹立も含まれている。それを正面に掲げないのは外交的な「欺き」だろう。しかし、南北朝鮮が分断国家であり、激しい体制競争、国際的な孤立、厳しい経済制裁などが継続する限り、北朝鮮の体制維持が保障されることはない。逆説的ではあるが、二つの体制の長期的な平和共存が確保されてこそ、北朝鮮の非核化問題の解決も、ドイツ型の南北統一も可能になる。謙虚に振り返れば、今日の事態を招いた原因の一部は、冷戦終結後に、周辺諸国が朝鮮半島デタント、すなわち南北朝鮮と米ソ中日の間のクロス承認を実現できなかったことにもある。いまとなつては、1990 年と 2002 年に北朝鮮との関係正常化を企図した金丸外交と小泉外交の挫折が惜しまれてならない。北朝鮮外交を形成する過程で、韓国だけでなく、日本を含む周辺諸国は長期的な平和統一外交政策を構想しなければならない。

(6) 最後に、米国に誕生するトランプ新政権がオバマ政権の「リバランシング」政策をそのまま継続するかどうかは疑わしい。外交安保分野では、東アジアへの関与の縮小に向かうかもしれない。また、スキャンダルにまみれた韓国の朴槿恵政権が求心力を喪失したり、北朝鮮との対話に積極的な野党政権が誕生したりする可能性も少なくない。いずれ

も、六者会合と南北対話の再開を促す潮流だろう。そのような可能性に備えて、日本としても、日朝平壤宣言を再確認して、改めて「日朝間の不幸な過去」を清算し、「懸案事項」（拉致問題）の解決のための努力を継続して、北朝鮮との間に「実りある政治、経済、文化的関係を樹立する」可能性を探求すべきだろう。