

オバマ政権の朝鮮半島政策－安全保障問題を中心に－

スコット・スナイダー¹

オバマ政権は、2008年の大統領選挙運動中に生まれた期待とは裏腹に、政権発足から2年以内に北朝鮮との持続的な外交関係を確立するための基礎を築くことに成功しなかった。それどころか、オバマ政権の対北朝鮮政策は、当初から、2009年の4月と5月に実施されたミサイル発射と核実験を始めとする北朝鮮の挑発に対応する必要性によって形成されてきた。これにより、制裁がオバマ政権の対北朝鮮政策の主要な柱となった。2009年の後半には一見して状況が沈静化し、ステファン・ボスワース特別代表の訪朝が可能になったが、彼は、北朝鮮は非核化を確約した後に、二国間協議でなく、六者会合に戻らなくてはならない、とのメッセージを携えていた。とはいえ、二国間協議は「六者会合の枠組みの中で」行われることが想定されていた²。天安号事件とその余波は、オバマ政権の政策手法に第二の柱を追加する役割を果たした。それは、北朝鮮の挑発行為の抑止を重視するとともに、北朝鮮への対応において韓国との連帯を継続する、との政策である³。米国の政策のそれらの要素は理解可能であり、実際に必要ではあるが、制裁と抑止だけでは、北朝鮮の非核化を達成できない可能性がある。特に、生存が保証される唯一の道は非核化への道であることを北朝鮮に納得させるための地域協力が欠如している中では、その可能性が高くなる。

本稿は、米国の政策立案者たちが北朝鮮への対応という今日の課題を考慮するときに適用している主要な「教訓」を理解する手段として、北朝鮮の核の追求を防止するために米国が過去20年間行ってきた活動について考察する。

¹ アジア財団米国朝鮮半島政策センター所長、外交問題評議会朝鮮半島担当非常勤主任研究員。

² ステファン・ボスワース「最近の訪朝についての簡単な報告」、ワシントンDC、2009年12月16日、<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/12/133718.htm>。

³ 「第42回米韓安保協議会共同声明」、ワシントンDC、2010年10月8日、<http://www.defense.gov/news/d20101008usok.pdf>。

その際に認識しなければならないのは、北朝鮮がもたらしめている課題の特徴が、北朝鮮の2回の核実験の後、質的に変化していることである。その核実験は、北朝鮮が事実上核能力を保有しているという客観的現実と、北朝鮮を核保有国として受け入れることの拒否との間に、対立を発生させている。また、本稿は、現在までに達成した核に関する成果の結果、北朝鮮の政策が明らかに変化したこと、ならびに、その成果が、朝鮮半島の非核化を確保するという課題を複雑にしていることも取り上げている。さらに、北朝鮮の核開発を防止するために米国が取り得る現在のオプションと、北朝鮮が核開発の最終段階に入り、信頼性の高い核兵器運搬能力を開発して、その核の脅威を韓国、日本、中国を始めとする近隣諸国や米国にまで拡大させた場合に、米国ならびに近隣諸国が受ける影響についても論じる。

北朝鮮の核開発を抑止する米国の活動：20年にわたる失敗

米国の対北朝鮮政策を詳述している文献が豊富かつ広範であることを考えると、本稿は、米国の対北朝鮮政策の主な特徴のみを概説する。また、それぞれの経験から、米国の政策コミュニティが良くも悪くも学んだ教訓に関する私なりの解釈も示している。

最初のブッシュ政権—ハイレベルにおける対話と対立に向かう流れ

北朝鮮の核兵器開発に関する懸念は、当初は、冷戦の終結時において政策的注意を向けるべき問題として浮上した。それは、南北朝鮮関係が改善し始め、1988年のソウル・オリンピックの後に、韓国がソ連圏の諸国との関係正常化に成功した時期であった。首脳レベルの南北対話の結果、1991年の末には、重要な「和解、不可侵、交流、および協力に関する合意」（南北基本合意）についての交渉が行なわれた⁴。その年の9月、ジョージ・H. W. ブッシュ大統領は、陸上配備の核兵器を外国から引き上げることを発表し、北朝鮮は、国際原子力

⁴ 「北朝鮮と韓国との間の和解、不可侵、交流および協力に関する合意」、ソウル、1991年12月13日、http://www1.korea-np.co.jp/pk/011th_issue/97100101.htm。

機関（IAEA）に1992年の早い時期に加盟することによって、大統領の譲歩に応えた。1992年の1月、アーノルド・カンター国務次官は、朝鮮労働党（WPK）で国際問題を担当している金容淳書記との前例のない二国間会合をニューヨークで実施した。だが、1992年の夏に実施されたIAEAの査察で、ヨンビョンの5メガワットの原子炉の運用履歴に関して北朝鮮が事実ではない報告を行っていた証拠が発見された。IAEAは、1991年のペルシャ湾岸戦争の後、サダム・フセインが予想を上回るペースで核兵器の開発を行っていた事実が判明したのを受け、前例がない特別な査察を北朝鮮で実施することを目指したが、それが、北朝鮮と米国に支援されているIAEAとの対立をもたらすことになった。その危機の発生により、基本合意に基づく南北交流の実施も、主に米国からの主張に基づき、中止することとなった。そして、危機が高まり、クリントン政権が誕生した時期に米国と北朝鮮との初期の対立が発生する中で、ブッシュ政権は時間切れとなったのである。

ブッシュ政権は、米国の核兵器を外国から撤去するという世界的な政策決定を、北朝鮮政策に活かしつつ、北朝鮮をIAEAに加盟させることに成功した。ブッシュ政権の一度限りのハイレベル会合は、南北関係が最も良好であったときに実施された。だが、北朝鮮の自己申告の内容が不正確であったことをIAEAが発見し、それに対する懸念を米国が表明したことによって、基本合意を実施し、南北間の関係を更に深める活動は後退を余儀なくされた。ブッシュ政権の外交は、北朝鮮を国際的な査察体制に引き込むことには成功したが、その後にIAEAと北朝鮮との間に発生した危機を管理するブッシュ政権の活動は、時間切れとなった。その危機の状態は、クリントン政権の初期の時期を支配することになった。

第一期クリントン政権－危機管理とジュネーブで合意された枠組み

クリントン政権は、IAEAと北朝鮮との距離が拡大していく状況を受け継いだ。その状況は急速にエスカレートし、北朝鮮は、1993年3月になると、発表してから90日以内に核不拡散条約（NPT）から脱退する、との脅しをかけ

てきた。IAEA は、NPT 脱退という北朝鮮の脅しに加え、毎年数百キログラムものプルトニウムを生産することのできる 2 基の大型原子炉を建設していることを受け、その問題を国連の安全保障理事会に提起した。理事会は、すべての当事国がその問題に取り組むよう要請した。韓国との同盟を尊重し、北朝鮮からの米国との直接交渉の申し出を数十年にわたって拒否してきた後、クリントン政権は、その危機を食い止めるために、北朝鮮との二国間交渉を行なうことを選択した。18 ヶ月にわたって行なわれた一連の交渉の結果、北朝鮮は NPT からの撤退を保留するとともに、毎年 500,000 トンの重油の提供を受け、核拡散が起りにくい 2 基の軽水炉を建設してもらい見返りに、新しい原子炉の建設を中止し、既存の原子炉の運転を凍結した。その軽水炉プロジェクトは、朝鮮半島エネルギー開発機構 (KEDO) という名の準公共の国際公共事業体が行なうことになった。韓国と日本は北朝鮮との交渉から除外されていたが、米国は、その共同事業での原子炉の提供において財政的・技術的な役割を担うよう両国に要請した。

「ジュネーブ枠組み合意」と呼ばれる 1994 年の二国間合意により⁵、核兵器プログラムに使用するプルトニウムを生産する北朝鮮の活動が停止し、北朝鮮の核兵器開発プログラムを抑制し、最終的には中止させるためのメカニズムが確立され、米国にとって比較的安価な全体的コスト（というのは、そのコストは基本的に韓国と日本が負担することになっていたからである）で米朝関係を改善させるための枠組みが設定されたにもかかわらず、その合意にはいくつかの欠点があった。第一は、米国は韓国を問題の協議に参加させなかったが、その問題は、間違いなく、韓国の安全保障にとって極めて重要であったことである。第二は、合意によって缶蹴りゲームが始まったものの、そのゲームを完全に終了させる上でいくつかの重大な、そして現実的な障害に直面する可能性が高まったことである。その障害には、北朝鮮に建設する原子炉の運用に対する議会からの支持を取り付けることが困難であることが含まれていた。第三は、

⁵ 「ジュネーブにおいて米国と北朝鮮との間で合意された枠組み」、1994 年 10 月 21 日、<http://www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf>。

北朝鮮がその合意を遵守するか、あるいは抜け道を見つけて核のプログラムを継続するかが、明確ではなかったことである。そのような抜け道は、明らかに、1990年代の後半からパキスタンが追求した道であった。パキスタンは、ウラン濃縮の実験を通して、核兵器開発への道を切り開いたのである。第四は、その合意に対して、米国内において党派的観点からの異論が表明されたことである。特に、自らの義務を果たさない北朝鮮に重油を与え、軽水炉を建設するという「報酬を与えることは」モラルハザードになるとの反対意見がきかれた。

第二期クリントン政権－実行の漂流；ペリー・プロセスを通じた外交的な再関与

クリントン政権は、北朝鮮とともに署名した合意の実施において、いくつかの障害物に直面した。第一は、政権が実施プロセスに対する興味を失ったことである。そのプロセスでは、多くの技術問題に対する継続的な注意と推進力が求められた。第二は、そのプロジェクトに対する政権の財政的なコミットメントが制限されていたことが、共和党员から積極的な反対意見が発生する原因となったことである。第三は、衛星監視により、北朝鮮が金倉里（クムチャンリ）で不審な活動を行っていることが発見され、北朝鮮が秘密の核プログラムを推進しているのではないかとの疑惑を政権が抱いたことである。第四は、北朝鮮が合意された枠組みを遵守していることを確認する能力について、政権は議会の信頼を失っていたことである。米国の議会は、政策の見直しを要求した。そして、クリントン政権は、ウィリアム・ペリー元国防長官に、対北朝鮮政策のハイレベルの見直しを実施するよう要請した。

ペリー長官の見直しにおいては、対北朝鮮政策を取り巻く政治的環境を改善するとともに、その政策を関与志向が強い政策－太陽政策として広く知られている、金大中が採用した政策－に調整する機会をクリントン政権に提供することに基礎が置かれた。ペリー長官は、三国調整監督グループ (TCOG) を設立し、自らが訪朝して北朝鮮の意図を探ることにより、北朝鮮への関与に再び注意を向けるとともに、金倉里を巡る論争を解決するのに必要な交渉の場を提供した。その交渉期間において、朝鮮半島の永続的な平和の問題について協議する、米

国、中国、韓国、北朝鮮による四者会合が行なわれたが、意義深い進展はなかった。2000年6月に南北サミットが行われた後、クリントン政権は、北朝鮮国防委員会の委員長である趙明禄とマデライン・オルブライト国務長官とのハイレベル相互訪問を最後に、その幕を閉じた。その相互訪問においては、クリントン大統領が平壤を訪問すれば、米朝関係において未解決になっているすべての問題を解決するという、金正日からの異例の申し出がなされたが、大統領の訪朝が確実に米国の利益になるために必要な作業を実施する時間が無くなってしまったのである。

その交渉期間からは、次の教訓を引き出すことができる。第一は、合意の履行の詳細を米国がかなりの程度、無視したことで、北朝鮮が合意の条件を自らの都合に沿うように変更することを可能にしたということである。第二は、この交渉期間において、米、日、韓が協力することの価値が最終的に理解され、形式化されたことである。第三は、合意における核の要素の履行に対して、北朝鮮にしっかりと責任を果たさせるために継続的な努力が必要となることである。一方で北朝鮮もまた、合意の枠組みに盛り込まれた二国間の外交関係改善の約束を達成されない中で、米国側に責任を果たさせるための努力を継続する必要があると間違いなく、(核の要素の場合と)感じているはずであった。第四は、KEDOに関する困難とトラブルにより、更には、米政権が議会やその他の機関と対立する可能性が高いことにより、そのような交渉を行なっても北朝鮮に核プログラムの放棄という明確な意思決定をさせることはできないだろう、との不信感が生まれ始めたことである。第五は、それらの状況にもかかわらず、金正日には、米朝関係を改善させることに明確な利益があったことである(だが、彼は、おそらく、代償が必要なこと、すなわち、関係改善の手段として、重要な問題に関する北朝鮮側の行動もまた必要なことを、理解していなかったと思われる)。

第一期ジョージ W. ブッシュ政権—第二の北朝鮮核危機と意図的な無視

政権の座に就いたジョージ W. ブッシュ大統領は、金正日にもそれまでの北

朝鮮との協定にも懐疑的であった。大統領は、クリントン政権の政策を継続することに反対し、金大中の太陽政策も拒否した。金大中は、韓国の活動と足並みを揃えて米国に関与を維持させることに努力したが、ブッシュ政権は北朝鮮に対して慎重な政策を取った。ブッシュ政権は政策の見直しを行い、北朝鮮とはいつでも、どこでも会う用意ができていて、との発言を行なったが、クリントン時代の北朝鮮との二国間外交を復活させようとはしなかった。最終的に、2002年10月に特使が訪朝したが、彼が携えていたのは北朝鮮に対する非難であった。その非難の基になったのは、北朝鮮はウラニウムを使用して核兵器を秘密裏に開発しているとの米国の情報であった。その行為は、枠組み合意の文言ではないにしても、目的には反するものである。それから数週間が経過した後、KEDO プロジェクトは廃止された。北朝鮮は、IAEA の核査察官を追放し、原子炉への燃料注入を再開するとともに、枠組み合意の履行の一環として乾式貯蔵されていたものの、北朝鮮からは持ち出されずに残っていた使用済み核燃料棒の再処理を行なった。その再処理により、北朝鮮には30－40キログラムのプルトニウムが追加供給されたのである。枠組み合意の破綻は、北朝鮮がより多くのプルトニウムを制約を受けずに製造することを可能にした。ブッシュ政権は、多国間の交渉の枠組み（最終的には六者会合となった）を構築することを試みた。それは、「包括的な、検証可能な、そして後戻りできない非核化」の推進に向けた国際社会の圧力を加えるための場であった。だが、ブッシュ政権は、同時に、北朝鮮との二国間の外交対話あるいは外交交渉を持つことに依然として消極的であった。それは、ブッシュ政権が、北朝鮮は不正直な交渉相手であり、北朝鮮との直接対話を行なえば、北朝鮮の悪行に対して報奨を与えることになる、と考えていたからである。六者会合は失速した。そして、北朝鮮は、30－40キログラムのプルトニウムへの監視のない自由なアクセスを獲得し、自らを核保有国と宣言し、相互軍縮会談の開催を主張し、最終的には、2006年10月9日に核実験を行なったのである。

ブッシュ政権は、北朝鮮が合意を破ったとの考えを持っていた。だが、政権は、合意を破棄することによって、北朝鮮の行動に対する歯止めも除去する結

果をもたらしたのである。その歯止めは、北朝鮮がプルトニウムを爆弾に使用する最初の道筋を辿る上での障害物の役割を果たしていた。北朝鮮に対する重油の提供の中止は、現実問題として、合意から逸脱しても北朝鮮にはもはや失うものがないことを意味していたが、同時に、不正を行なっている北朝鮮への経済的利益の提供を継続することは、政治的に不可能だったのである。枠組み合意の破綻により、北朝鮮は、IAEAの監督下で北朝鮮に保管されていた燃料棒に直接アクセスすることが可能となった。六者会合の背景には、多国間の枠組みによって北にはより大きな圧力がかかることになり、(交渉の)透明性が促進されるとともに、北に責任を負わせる力が増大する、との考え方があった。だが、それは、同時に、北朝鮮に孤立感を発生させるとともに、北朝鮮を交渉に入ったり出たりする消極的な参加国にすることにもなったのである。

第二期ジョージ W. ブッシュ政権—北朝鮮の核実験とクリストファー・ヒルの非核化活動

小屋から飛び出した暴れ馬に気を配ってきたブッシュ政権は、新たな見張り番を任命し、北朝鮮の核能力を縄で縛り、それを再び小屋に戻す任務を与えた。だが、そのような任務には前例のないほど大きな困難が伴った。軍事的オプションが存在していない中で、核問題の特使であるクリストファー・ヒルが講じることのできる唯一の手段は、「行動に対する行動」という一連の代償措置によって北朝鮮を非核化への道に誘導するための道具として、六者会合と2005年の共同声明(北朝鮮は非核化を約束していた)を活用することであった。その代償措置の目的は、北朝鮮が核兵器放棄に向けた行動をとる見返りに、米国との関係改善を始めとする外交的利益を北朝鮮に提供することにあつた⁶。クリストファー・ヒルの精力的な外交努力にもかかわらず、北朝鮮が(交渉の)支配権を握っていた。というのは、自らのプログラム全体に対する管理を維持していたからである。北朝鮮は、限定的な譲歩の見返りに利益を獲得することにその

⁶ 「第四回六者会合の共同声明」、北京、2005年9月19日、<http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/dslbj/t212707.htm>。

活動の中心を置いてきたが、その譲歩は、核兵器の放棄という全体的なコミットメントを満足させるものではなかった。米国は、上辺だけに留まるとしても、六者会合の枠組みを維持することを主張したが、このプロセスにおける実際の行動は、米朝二カ国のチャンネルを通じて取られていた。その事実は、同盟国である韓国および日本、ならびに中国との摩擦点となった。北朝鮮も、交換条件を設定する能力があることを証明した。すなわち、北朝鮮が講じた措置が部分的なものであっても米国は譲歩する、という条件である。

交渉の記録、政策オプション、優先事項からオバマ政権が学んだ教訓

オバマ政権は、第二次ブッシュ政権の経験に基づきいくつかの教訓を胸に刻んで政権の座に就いた⁷。オバマ政権は、第一に、同盟国との協議を最優先に行い、北朝鮮の後戻り可能な誓約や行動の見返りに後戻り不能な重要な譲歩は行わないことを決意した。第二に、オバマ政権は、より高いレベルでの北朝鮮との対話を想定し、ステファン・ボスワースを特別代表に任命した。その背景には、ボスワースはクリストファー・ヒルより格が上なので、北朝鮮のより高いレベルの指導者と対話することが可能になるだろう、との考え方があった。第三に、オバマ政権は、初期の段階において、非核化を継続する必要があることを重視し、その目的を達成するための主要な手段としての六者会合を強力に支援することを示唆したが、その六者会合を構築したのはブッシュ政権だったのである。そのように、オバマ政権はブッシュ政権の末期に確立された手法を足場とする政策を採用したが、その政策は、非核化を支援する環境を作る最良の手段としての同盟の結束と六者会合を強化することになったのである。オバマ政権は、ハイレベルの外交的関与を優先事項にすることを示唆する公約を行っていたが、対北朝鮮政策は核不拡散政策のレンズを通して見ていた。そして、コンプライアンスの強化によってNPTの道義的な力を補強する必要性があることも認識していた。

⁷ チャールズ・L・プリチャード、ジョン・H・ティレーリ、スコット・スナイダー「第64号独立特別委員会報告 米国の対朝鮮半島政策」、外交問題評議会、2010年6月。

オバマ政権は、政権の早い時期において、北朝鮮が多段ミサイルの発射や二回目の核実験などの挑発行為を行なうことは予想していなかった。そのようにエスカレートする挑発行為に加えて、2010年3月には韓国の戦闘艦のチョナン号が沈没したことで、米国の政策は反応的になり、核の拡散に対する措置を強化する手段としての制裁を強めること、ならびに、北朝鮮の更なる挑発を防止するための抑止を強化することに重点が置かれるようになった。オバマ政権の高官たちは、北朝鮮のそれらの行為を受け、北朝鮮との過去の交渉パターン—返礼することなく、あるいは自らのコミットメントを守ることなく、大きな利益を獲得したと北朝鮮が認識する交渉パターン—に入ることに慎重になった可能性がある。だが、同時に、オバマ政権は対話の可能性を排除することはせず、2009年の秋、外交関係改善に向けた北朝鮮の活動に、否応ながらも対応したのである。2009年の12月、ボスワース大使はオバマ大統領の特別代表として訪朝したが、六者会合の枠組みの中で二国間協議を行い、非核化の課題に集中的に取り組むことに利益がある米国と、和平交渉の問題について二国間で協議することに利益を持つ北朝鮮との隔たりは大きかった。

金桂寛による非公式な訪米を許可するという形で、六者会合を元のルールに戻す方向に物事が動き始めたように見えたものの（訪米許可の目的は、六者会合を再開させるためのお膳立てをすることにあつた）、天安（チョナン）号の沈没によって、そのプロセスは転覆した。調査が進み、北朝鮮が「犯人」である可能性が高いことに調査チームが注意を向けたことで、天安号の事件は、近い将来に北朝鮮との対話を再開させる上で大きな障害になるであろうことが明白になった。同時に、北朝鮮に圧力をかけて非核化への道に戻す見込みが欠如している中で国際社会が取り得る唯一の選択肢は、北朝鮮は事実上の核兵器保有国であるという現実を黙認することである、との考え方が固定化されるかもしれない。

天安号事件への対応の管理においてオバマ政権の最大の焦点になったのは、事件のあらゆる段階において韓国を支援し、連帯することに重点を置くことであつた。米国は国際調査チームに参加し、国連の安全保障理事会で北朝鮮に対

する強い非難声明を出すよう働きかける韓国を支援するとともに、夏の間に行なわれた一連の力強い対潜水艦戦演習に参加した。演習の目的は、潜水艦による将来の挑発行為を抑止する米韓同盟の能力についての明確なメッセージを北朝鮮に送ることにあつた。そのような米国からの支援は、政治的なレベルにおいても拡大された。米韓両国の大統領は、作戦統制権の移管時期を2012年4月から2015年12月に移すことを決定し、7月には、朝鮮戦争終結60周年を祝うために、米韓の外務大臣ならびに国防大臣がソウルにおいて両国の連帯を示す強い声明を発表し⁸、ごく最近では、今月の早い時期にオバマ大統領が訪韓した際、両国の大統領は、非核化の約束を果たすために北朝鮮は目に見える措置を講じる必要があること、また、六者会合に戻るための前提条件としての南北関係の改善に米国が期待していることを、繰り返し述べた⁹。

2010年の11月にソウルでG20サミットが開催され、李大統領は、その席上、北朝鮮の謝罪は会合への復帰の前提条件にはならないことを示唆したが、そのサミット開催以前においても、六者会合が再開される見込みはあつた。だが、サミットから数週間後に北朝鮮が延坪島に砲撃を加えたこと、更には、北朝鮮が新たなウラン濃縮活動を行っていることが明らかになったことは、会合再開に向けた出口プロセスを逆転させる役割を果たした¹⁰。中国は、攻撃に直ちに対応するために六者会合の参加国が協議することを要求したが、米国はその要求を拒否し、12月にワシントンで韓国および日本の外務大臣と会合を行い、北朝鮮の挑発行為に対する三国の共同声明を発表した¹¹。2011年1月のオバマ大統領と胡主席の首脳会議に向けた準備期間中に、中国と韓国は六者会合と南北

⁸ 朝鮮戦争が勃発してから60年目の2010年7月21日に開かれた米韓外務・国防大臣会合において発表された共同声明、<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/07/144974.htm>。

⁹ 2010年11月11日にソウルで行なわれたオバマ大統領と李大統領による記者会見、<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/11/president-conference-with-president-obama-and-president-lee-republic-kor>。

¹⁰ ウォンビョン「北朝鮮の挑発行為と、それが北東アジア地域の安全保障に与える影響」、アジア財団米国朝鮮半島政策研究センター、2010年12月を参照、<http://asiafoundation.org/resources/pdfs/ByunNorthKoreasProvocationsDec2010.pdf>。

¹¹ 「北朝鮮に関する日本、韓国、米国の声明」、2010年12月6日、<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2010/December/20101207112222su0.6681896.html>。

対話への支援を再開することが明らかになったが、そのような進展が継続されるかどうかは、現時点では不明である。というのは、会合再開の条件における相違が依然として存在している上に、対話再開活動を、実際の成果につながる可能性がある活動ではなく、むしろ戦術的な活動のように見えるようにしている国内および地域の要因があるからだ¹²。

北朝鮮の核実験と金正日の政権継承計画

北朝鮮は、2005年2月に核の保有を宣言して以来、核保有国としての地位を強固にするための継続的な活動を行ってきた。そして、北朝鮮の核能力開発の裏にある意図についての活発な議論が行われてきた。また、北朝鮮が長年にわたって核兵器の取得を追求してきたことは、核能力の開発が北朝鮮の抑止力ならびに国力を強化する潜在的に重要な手段になる、と考えられてきたことを示唆している。また、核プログラムの追求は、北朝鮮に経済的な恩恵を与えてきたことも証明されている。というのは、北朝鮮の核プログラムを凍結・破棄するよう国際社会が説得する中で、北朝鮮は大きな利益を得てきたからである。

北朝鮮の核に関する意図を巡る論争における米朝関係についての最も重要な要素は、北朝鮮の核開発は、北朝鮮が米国との関係改善を外交上の切実な優先事項であるとはもはや考えないほど進んでいるのかどうか、という問題である。北朝鮮が米国との関係改善はもはや優先事項ではないと考えているとしたら、外交的手段によって朝鮮半島の非核化を達成する見込みは少なくなるだろう。だが、米国が北朝鮮を核兵器保有国として受け入れることがあれば、それは地域の安定にも、日本と韓国に対する同盟のコミットメントの信頼性にも、悪影響を与えることになるだろう。2009年の1月、北朝鮮の外務省は、北朝鮮の核兵器の能力の問題は、米国との関係正常化の問題とは別問題であるとの声明を発表した。その発表は、非核化と外交関係正常化とをリンクさせている地域のコンセンサス—六者会合の2005年9月の共同声明に盛り込まれているコン

¹² Scott Snyder「中国、六者会合を要求：皮肉？それとも単純？」、*Asia Unbound*、外交問題評議会、2010年11月29日、<http://blogs.cfr.org/asia/2010/11/29/china%e2%80%99s-call-for-six-party-talks-cynical-or-naive/>。

センサスーに直接的な異議を投げ掛けるものである¹³。六者会合の目的である非核化に対して、北朝鮮の指導者たちが曖昧な発言を繰り返す以上のことをしようとしないうる態度は、このフォーラムで目に見える成果を達成できる可能性について、更なる疑問を投げ掛けている。

大いに注目されているもう一つの背景要因は、2008年の秋に金正日が発作を起こし、その後数ヶ月で回復したことは、北朝鮮の外交戦略ならびに核問題への対処方法に影響を与えたかどうか、という問題である。2009年の初期、北朝鮮の行動に強硬的な要素が浮上し始めた。例えば、北朝鮮はミサイルの発射実験や核実験を実施し、北朝鮮の軍隊は開城工業地帯に滞在していた韓国人を抑圧するとともに、その工業地帯で働いていた韓国人を数ヶ月間、拘束したのである。2009年初期の北朝鮮の挑発行為が、金正日の病気によって引き起こされた国内政治の変化にどの程度、関係しているのかは、明確になっていない。

北朝鮮の核戦略に関係している第三の要素は、指導者の継承を巡る国内の政治的駆け引きの問題である。米国の政策立案者の観点から見ると、その問題には少なくとも二つの要素が存在している。それは、a) 北朝鮮の核能力開発と核実験が、政権の力と合法性を発信する手段として国内向けに行なわれているので、北朝鮮がその能力を安値で手放す可能性が低くなっていること、そして、b) 指導者の継承プロセスそれ自体においては、国外問題より国内問題に対するリーダーシップが重視されている一方、国内の支持者たちが現行の能力－北朝鮮に対する国際社会の関心ならびに懸念を高めるために利用されてきた能力－の抑制を主張することがない環境作りがなされていること、である。

北朝鮮の核兵器運搬能力が米国の対北朝鮮政策に与える潜在的影響

国際社会は、2005年9月および2009年5月に核実験を行なうことを可能にした材料、技術、そして経験を北朝鮮が入手するのを阻止するのに必要な道具

¹³ 「北朝鮮外務省スポークスマンが米国の誤った主張を否定」(朝鮮中央通信社、2009年1月17日)。

を適用することに失敗した。しかしながら、現状に比べて、地域および世界の安定にとってより危険となる状況が存在している。それは、北朝鮮が事実上の核兵器保有国になることである。北朝鮮が弾頭を小型化してミサイルに搭載することになれば、核の使用を背景にした威嚇の信憑性を高める核兵器運搬能力を持つことになるだろう。そのような推移は、同盟国である日本と韓国に信頼性の高い防衛コミットメントを提供すること、北朝鮮での不測の事態に備えること、そして、対北朝鮮外交戦略を確立することを始めとする、米国の拡大抑止戦略に重大な影響を与えると思われる。米国とその同盟国に最良の利益をもたらすシナリオは、可能であれば、北朝鮮のそのような活動を未然に防止するシナリオである。だが、北朝鮮のプログラムが現在の段階に達するのを許してしまった米外交の失敗は、北朝鮮の現状とそれが与える影響のより綿密な評価なくしては、将来の成功が危うくなることを示唆しているのである。

北朝鮮の核兵器運搬能力が、米国の拡大された抑止コミットメントに与える影響は重大である。というのは、正にその能力の獲得によって、同盟に新たな緊張と重圧を発生させることが可能となるからである。そのような緊張が発生する可能性が生まれた明らかな前例は、1980年代の冷戦時代に、ソ連の中距離／短距離核ミサイル運搬能力を巡って米国と欧州との間で論争が行なわれたことである。ソ連の中距離核兵器運搬能力は、地域の戦域に米国の核兵器を配備することを巡って、更には、そのような戦力の増強を抑制することを目的とした軍備管理に関する論争を巡って、米欧の関係に緊張をもたらした。だが、その緊張は、潜在的には、欧州の人々が（ソ連の脅威に）釣り合った保障、あるいは十分な保障を提供されないのではないかと、すなわち、米国は、欧州が攻撃されても、自国が攻撃を受けたときと同じような優先順位は適用せず、核による反撃は行なわないのではないかと疑念を持つ中で、同盟国へのリスクが高まっているとの認識を発生させたのである。米国の拡大抑止力の信頼性を巡る同種の論争の概要は、すでに日本に現れているが、北朝鮮のミサイル運搬の脅威は、現時点では、依然として仮定の段階に留まっている。その脅威が現実のものになった場合は、北朝鮮の攻撃に対応して核兵器を使用する、あるいは

ミサイル防衛および先制攻撃によって核弾頭を搭載した北朝鮮のミサイルが日本の領土に着弾するのを防止する上での、米国の信頼性、能力、そして政治的意思を巡って、日本および韓国においてより激しい、そして継続的な論争が発生する可能性がある。

第二に、北朝鮮が核兵器をミサイルで運搬する能力を獲得した場合、北朝鮮の拡大した脅威に十分に対応するために戦争計画を変更する必要性が生じるだろうか。米国およびその同盟国は、核爆弾が爆発した場合は大量の死傷者が発生することを覚悟しなければならないとともに、事実上、北朝鮮の体制を終わらせることを目的とした反撃を行わなくてはならないだろう。その文脈においては、早期発見を確実にする諜報能力と先制攻撃のオプションが優先事項になると思われる。特に心配な軍事的対応の一つの要素は、軍事紛争において北朝鮮が核兵器を使用する可能性が高いことである。というのは、北朝鮮と韓国あるいは米国との間には、通常戦力に大きな開きがあるからだ。換言すれば、北朝鮮の軍事ドクトリンにおいて、有事における核兵器の使用が保険的政策ではなく、防衛の最前線になっている可能性が高いことに対して、どのように対処したらよいのだろうか？

第三に、北朝鮮の拡大した核兵器運搬能力への対応における最も困難な要素は、核の脅威を利用して脅迫する、あるいは国際社会から経済的利益を強奪することを狙った北朝鮮の威嚇外交への効果的かつ協調的な対応の管理になるかもしれない。朝鮮半島の非核化達成という中心的かつ基本的な目標に取り組む外交課題も、北朝鮮の本格的な核戦力の開発によって複雑になるだろう。外交に対する影響、ならびに、北朝鮮の軍事力増強に対して調整的な政治的・外交的な対応策を策定するという難問に与える影響など、今日に至るまでの複雑な国内の、ならびに地域の政治情勢を考えると、同盟国の間に、更には米中の間においても外交摩擦が激化する可能性が生じることは容易に想像できる。それゆえ、核問題を北朝鮮と協議するための有効なチャンネルが存在していない中で外交的漂流は単なる黙認に墮する可能性があるとの見通し、更には、この難問への対処を先延ばしにすれば、北朝鮮が核兵器運搬能力を最終的に獲得し

た場合には、一段と手に負えない状況、相互に不利益が発生する状況になることを、この地域のすべての諸国が認識する可能性があるとの現在の見通しの中に、真の危険が存在しているのである。