

北朝鮮との対話で避けるべき方向

“劣化版”の中距離核戦力 (INF) 全廃交渉

地域研究部アジア・アフリカ研究室 渡邊 武

NIDS コメンタリー

第 181 号 2021 年 7 月 20 日

ジョセフ・バイデン米大統領は議会演説において「外交と強固な抑止を通じて」朝鮮半島の非核化を実現すると強調した¹。外交と抑止の連携で要求を受け入れさせる——その好例ともいえるのが冷戦期中距離核戦力 (INF) 全廃条約に向けた米ソ交渉である。実のところ近年の北朝鮮との対話はむしろ、外交と抑止を連携させていなかった。それは INF 交渉と対照的であり、かかる状況の修正がバイデン政権の課題となる。

INF 交渉の背景にはソビエト連邦の INF 配備による脅威を解消すべく、大西洋条約機構 (NATO) が米ソの対話を求めたことがあったが、対話だけが NATO の方針ではなかった。NATO による対話の呼びかけは、ソ連が INF 交渉に応じないなら米国の中距離ミサイルを配備するとの意思表示も含んでいたのである。これは 2018 年以來の北朝鮮をめぐる交渉とは大きく異なる。後述の通り中国は、米韓が北朝鮮との交渉に入る直前に韓国へ圧力をかけた。その圧力を韓国が受け入れた結果、北朝鮮は、不拡散体制に従わない姿勢を継続しても米韓同盟による抑止力強化に直面すると懸念する必要がほとんどなくなったのである。

中国は朝鮮半島における米軍プレゼンスを制約しようとする北朝鮮との目標共有を深めている。米韓は中国の圧力に抗して、北朝鮮の行動に相応する抑止力の構築を進める意思があると確認する必要がある。それができない場合に北朝鮮との対話は、“劣化版” INF 交渉——冷戦期の欧州に比して米国とその盟邦が著しく不利な立場で進める交渉——ともいふべき状況に陥る可能性がある。

北朝鮮による一方的な強制力の行使

2021 年 1 月、第 8 次党大会において北朝鮮の金正恩労働党委員長は「15,000 キロ射程圏内の任意の戦略的対象を正確に打撃消滅する」能力の構築を進める意思を表明した²。3 年余り前、2017 年 11 月に北朝鮮が発射した「火星 15」も 10,000 キロ以上の射程を持つ大陸間弾道ミサイル (ICBM) だったと考えられるが³、米本土全域を攻撃するためには弾頭重量を 1,000 キロ以下に抑える必要があるとも指摘されている⁴。15,000 キロという射程は、北朝鮮をこのような弾頭重量の制約から解放するもので、それによって北朝鮮は米国への脅迫、つまり朝鮮との武力紛争に陥った北東アジアの盟邦を支援すれば、米本土を危険にさらすことになるとのメッセージの信憑性を高めることができる。北朝鮮の企図は、同盟の信頼性を弱めようとするデカップリングであろう。

米国と盟邦を切り離すデカップリングの問題は、INF 交渉前の NATO と類似している。1970 年代にソビエト連邦は SS-20 ミサイルのような米国に届かない INF を配備し、欧州域内の NATO 加盟国に攻撃目標を限定し得ると示した。金正恩も同様に 2021 年の党大会演説において中距離弾道ミサイルをいっそう多く生産していくと表明することで、日本や韓国といった近隣の国々だけを標的にし、ICBM の射程となる米本土への攻撃はしない選択があるとほめかしたのだった。ソ連と北朝鮮いずれのケースでも、標的の異なる ICBM と

¹ U.S. White House, “Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress,” April 29, 2021.

² 『労働新聞』2021 年 1 月 9 日。

³ 防衛省『令和 2 年度防衛白書』(2020 年) 97 頁

⁴ Michael Elleman, “Significant Improvement that may be Ready as Early as 2018,” 38 North, November 30, 2017.

中距離弾道ミサイルを組み合わせた態勢を構築していくことは米国が遠方の盟邦と戦う動機を弱め、それによって同盟の信頼性を傷つける企図だと解釈できる。

冷戦期 NATO と米韓同盟で米国の盟邦が直面したデカップリング問題に類似性が見られるにもかかわらず、対応には大きな差異が見られた。1979 年の NATO 二重決定は米ソの軍備管理交渉の継続を促すとともに、ソ連が十分に緊張緩和に応えなければ米国のパーシング II ミサイルを欧州に配備して SS-20 の脅威を相殺する意思を表明したものだ。NATO は公然とソ連に西欧の要求を受け入れさせる強制オプションを保持していると表明したことになる。

対照的に韓国は、同盟の軍事力を北朝鮮との対話から切り離した。それは北朝鮮が対話姿勢を示すわずか 2 か月ほど前、2017 年 10 月末に韓国が発表した「3 不」政策である。この政策によれば韓国は（1）米国のミサイル防衛に参加せず、（2）日米韓協力を軍事同盟とせず、（3）ターミナル段階高高度地域防衛システム（THAAD）の追加配備をしないのだという。北朝鮮は交渉開始を前に、非核化の拒否や逆行を続けても米韓同盟が抑止力の著しい強化で対応するとの懸念をほぼ払しょくすることができたのだ。

中国の影響と域内国のミサイル

中国は明らかに韓国の「3 不」政策採用に影響を与えている。韓国の文在寅政権が「3 不」政策を表明したのは、在韓米軍の THAAD 配備への報復で中国が課した（と韓国で信じられている）経済制裁をやめさせようとする外交折衝においてだった⁵。そして中国は、この折衝を通じて文在寅大統領の初訪中を受け入れるにあたり、韓国がこれらの政策を守ると期待すると繰り返し表明した⁶。この圧力には中国国営放送の記者さえ動員されていた。この中国記者は、訪中直前の文在寅大統領にインタビューをし、韓国大統領に面と向かって「3 不」政策が中国人にとって信じるに値するものかと質問したのだ。文在寅大統領はこれに対し、これらの政策は「新しい立場ではない」と述べている⁷。

新しくはない、つまり既存の立場を、韓国は経済的圧迫の緩和を中国に求めつつ表明した。逆に言えば中国は、韓国が既存の立場をこえるなら経済的な懲罰を与えるという抑止力を得ることとなる。中国へ公式の約束であるかに関わらず、「3 不」政策は韓国にとってこえることのできない 3 つのレッドラインとして機能することになる⁸。

中国はまた米国が将来、ミサイルのような報復的抑止力を朝鮮半島で強化しようとする場合に、韓国がそれを受け入れにくくすることも企図したと考えられる。韓国による「3 不」表明の少し前、中国外交部は韓国が「朝鮮半島への戦術核再配備はない」ことを顕示するすると約束したと発表した⁹。戦術核の配備は実のところ、米国で検討されている戦略というよりも、韓国保守が核兵器能力に近づく戦術として提起してきた議論で

⁵ 韓国国会事務処「外交統一委員会会議録」2017 年度国政監査、2017 年 10 月 30 日、6～7 頁。韓国外交部「韓中関係改善関連両国間協議結果」2017 年 10 月 31 日。外交部が韓国国会に提出した次の書面答弁によると、この協議の目的は韓国が経済制裁と捉えるものの解除を求めるためだった。韓国国会事務処「外交統一委員会会議録」第 354 回国会、第 6 号（付録）、2017 年 11 月 27 日、28 頁。

⁶ 中国外交部「外交部发言人华春莹主持例行记者会」2017 年 10 月 31 日。中国外交部「王毅同韩国外长康京和举行会谈」2017 年 11 月 22 日。

⁷ 韓国大統領府「中国 CCTV 文在寅大統領インタビュー」2017 年 12 月 12 日。

⁸ Takeshi Watanabe, "Japan-US-ROK Cooperation for Sustaining Deterrence," Hideya Kurata and Hideya Kurata and Jerker Hellström ed., *North Korea's Security Threats Reexamined*, NDA-FOI Joint Seminar, (Tokyo: National Defense Academy, Japan Ministry of Defense, 2019), pp.85-86.

⁹ 中国外交部「王毅会见韩国外长康京和」2017 年 9 月 20 日。

ある¹⁰。韓国の外交部もこのときのプレスリリースで、そのような約束をしたとは述べていない¹¹。それでも、米国による朝鮮半島での何らかの報復力の強化を承諾するなら何がおきるか、それを韓国が不安視せねばならない状況を中国が作り出したとは言えよう。

他方、バイデン大統領と文在寅大統領の首脳会談では、米韓ミサイル指針を廃止し、韓国による一定以上の射程のミサイル取得への米国の制約をなくすと合意された。韓国の一部ではこれを、米国の対中抑止戦略の一部と捉える見方がある¹²。しかし、韓国のミサイル能力は同国の自主的な軍事力の希求を示すものであって、米国とのデカップリングの懸念を払しょくするものではない。そして中朝は韓国のミサイル能力よりは、エスカレーションにつながり得る米国との域内紛争をおそれねばならない。抑止力として、韓国のミサイルは米国の軍事的関与に比して効果的ではない。中国外交部スポークスマンは、ミサイル指針廃止について外信記者から繰り返し質問を受けたが、韓国のミサイル能力に特別なコメントや言及はしなかった¹³。

韓国はミサイル指針の廃止を「ミサイル主権」の回復と定義している¹⁴。冷戦史を踏まえると、韓国が他国との対等性を追求することには2つのインプリケーションがある。

第1に、ある盟邦が他国との対等性を希求しているとき、それを満足させれば同盟関係を安定化させることができよう。冷戦初期、西ドイツは核武装しつつある英国やフランスと同等な武装を許されねばならないと主張し¹⁵、米国はそれに応えようとした。米国には西ドイツを盟邦として確保する必要があったからである。この考慮に基づき米国は、NATO 核共有制度を作り出し、西ドイツを戦術核に関する政策形成に参加させたのだった¹⁶。

ひるがえって、韓国が米国による制約を脱して他国と対等になろうとする自主への希求は、米軍の域内プレゼンスの強化への韓国の消極姿勢にもつながってきたと考えられる。もしミサイル指針の廃止が韓国の不満を十分に緩和させるならば、それはバイデン政権の対中戦略に大いに貢献し得るものといえよう。ただ今のところ、米国が得ているのは「日米豪印安保対話」(Quadrilateral Security Dialogue、クアッド)や北朝鮮対処における日米韓協力の重要性を韓国が受け入れる程度にとどまっており、「3不」政策からの離脱に向けた明白な兆候はない。

第2に、NATO の核共有制度は実のところ、西ドイツに戦術核の運用計画に参画させているだけで、核の保有は許してはなかった。米国は、核不拡散条約(NPT)の締結でソビエト連邦と合意すべく、西ドイツに核兵器の共有を許す多角的核戦力(MLF, Multilateral Force)構想を取り下げ、その結果として核共有制度が始まったのだった¹⁷。武器の不拡散は、中小盟邦を統制する大国間の利益共有に依存している。従って、もし米国が韓国のミサイル取得計画への制約をやめるのなら、中国が北朝鮮のミサイル開発に反対する動機も弱まるかもしれない。

¹⁰ 渡邊武「朝鮮半島非核化と冷戦期NATO：韓国の戦術核配備論」『ブリーフィング・メモ』（防衛研究所）2018年1月。

¹¹ 韓国外交部「第72次国連総会にあたっての韓中外交長官会談開催結果」2017年8月21日。

¹² 「米韓ミサイル指針完全解除も論議：『ミサイル主権』確保期待」『KBS News9』2021年5月21日。「米国の対中牽制の意図が表れた？米韓ミサイル指針解除論議」『韓国日報』2021年5月22日。

¹³ 中国外交部「外交部发言人赵立坚主持例行记者会」2021年5月24日。

¹⁴ 韓国大統領府「政党代表招請対話冒頭発言」2021年5月26日。

¹⁵ March Trachtenberg, *A Constructed Peace: the Making of the European Settlement, 1945-1963*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999), p.236.

¹⁶ 新垣拓『ジョンソン政権における核不拡散政策の変容と進展』（ミネルヴァ書房、2016年）61～63、96、135～136頁。

¹⁷ 新垣『ジョンソン政権における核不拡散政策の変容と進展』。William Alberque, “The NPT and the Origins of NATO’s Nuclear Sharing Arrangements,” *Proliferation Papers* 57, Ifri (February 2017).

対話でも核オプションを留保する北朝鮮

「3不」政策などの中韓関係における動きは、米韓同盟が態勢強化という対応をとる懸念から北朝鮮を解放することとなった。2018年の対話以来、北朝鮮は核武装を維持する意図を示してきたにもかかわらず、米韓同盟の抑止力強化に直面していない。まず、北朝鮮が核武装を継続する意図で対話に入ったことは、金正恩委員長が文在寅大統領との板門店宣言（2018年）の前に行った行動から読み取れる。宣言のわずか1週間前、北朝鮮は核ドクトリンを確認した。これによれば、北朝鮮は「核威嚇や核挑発がない限り、核兵器を絶対に使用することはない」のだという¹⁸。このようなドクトリンは明らかに、核兵器保有の継続を前提にしている。また、金正恩委員長は板門店宣言の直前および2020年10月の朝鮮労働党創建75周年において、世界的な核軍縮に向けて進んでいくと表明している¹⁹。世界的な核軍縮は米国の核放棄も含まれるもので、北朝鮮のような国々に対してのみ核兵器保有を制約する核不拡散条約とは異なる概念である。世界的な核軍縮という目標を掲げることは、それが未達成であることを理由に核兵器保有を正当化する議論につながる。中国も1964年に初の核実験を行う際、核全廃が拒否されたからだと主張した²⁰。

北朝鮮がより強力な武器を取得すると一方的に脅す可能性は、米韓同盟がそれに応じて抑止力を強化するとの意思を示さない限り、続くことになる。しかし文在寅大統領がバイデン政権に求めている交渉戦略には、北朝鮮が不拡散の原則を拒否し続けた場合に米韓同盟や日米韓協力を強化するオプションが含まれていない。文大統領の戦略は、妥協と利益の提供に集中している。文大統領は、米朝シンガポール首脳会談の合意を妥協とインセンティブの交換だと定義した上で、バイデン大統領にその方向を維持するよう促したのだった²¹。

対照的に北朝鮮は、バイデン政権が要求通りに米国の「敵視政策」を撤回しないなら「善」とは逆の「力」の原則を採用することになると表明した²²。これは、従わねばより恐ろしい手段をとることになると伝える典型的な強制外交である²³。

これを北朝鮮が米国の妥協があれば核開発をやめる意味にとる立場もあるかもしれないが、それは実態にあっていない。世界的な核軍縮まで核武装を維持するという北朝鮮の一貫した論理を踏まえれば、金正恩体制は米国の要求を受け入れても核兵器能力を取得する路線をやめないのだろう。しかし北朝鮮は、核開発の進展は米国の妥協次第だと米側に思わせることの利益は認識している。バイデン大統領の議会演説に対し北朝鮮外務省の高官は、米政権が「対朝鮮敵視政策」を継続する意図があると解釈したうえで、北朝鮮が「相応する措置をとらなければならない」と述べた。これは、核兵器開発の進展のような「相応する措置」は米国が「敵視政策」をやめれば無用になると示唆している。この北朝鮮高官は「時間がたつにつれて米国は極めて深刻な状況に直面することになる」とも付け加えた²⁴。

¹⁸ 「朝鮮労働党中央委員会第7期第3次全員委員会進行、朝鮮労働党委員長金正恩同志におかれては併進路線の偉大な勝利を高らかに宣言なさり、党の新しい戦略路線を提示なさった」『労働新聞』2018年4月21日。

¹⁹ 『労働新聞』2018年4月21日。「朝鮮労働党創建75周年慶祝閱兵示威でなされたわが党と国家、武力の最高指導者、金正恩同志の演説」『労働新聞』2020年10月10日。

²⁰ Jeffrey Lewis, *Paper Tigers: China's Nuclear Posture*, (Oxford: Routledge 2014), p.21.

²¹ Choe Sang-Hun, "After Trump 'Failed,' South Korean Leader Hopes Biden Can Salvage Nuclear Deal," *New York Times*, April 22, 2021.

²² 「崔善姫外務省第1部長、米国による接触の試みは無視する」『朝鮮中央通信』2021年3月18日。「力」は朝鮮語の原文では「強」となっている。

²³ Thomas Schelling, *Arms and Influence*, revised edition (New Haven: Yale University Press, 2008), 21-23; Todd S. Sechser and Matthew Fuhrmann, *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), p.28.

²⁴ 「朝鮮民主主義人民共和国権正根外務省米国担当局長談話」『朝鮮中央通信』2021年5月2日。

中国と重なる北朝鮮の米軍プレゼンスへの企図

「極めて深刻な状況」を米国に押し付けるオプションを保留して見せることは、北朝鮮が米国から安全保証 (security guarantees) を引き出す手段であり、それは本質的には米軍の地域プレゼンスを制約することを意味する。このような定義に基づく安全の保証は、米韓同盟に否定的になりつつある中国の立場と重なることになる。

金正恩委員長が 2018 年のシンガポール首脳会談で米国のトランプ大統領から安全保証をするとの約束を得る前、北朝鮮が最後に安全保証の意味を詳細に説明したのは 2016 年 7 月 6 日の政府スポークスマン声明だろう。それは交渉前、2 年にわたる核・ミサイル危機の最中だった。声明によれば、安全保証とは米国が北朝鮮に対して核攻撃をしないと保証することにとどまらない。北朝鮮はそれ以外に、米軍が「南朝鮮で核使用権を与えられている」との論理に基づき、米国の通常戦力の撤収も要求し得る²⁵。

また、北朝鮮は南北非核化宣言 (1992 年) をこえる要求をする意図を示している。南北非核化宣言は、北朝鮮と韓国が核兵器取得をしないことに焦点を置くものであり、米国による朝鮮半島域外からの拡大核抑止には関わっていない。しかし北朝鮮は板門店宣言後、南北朝鮮が「朝鮮半島を非核地帯とすると合意した」と英文で発表した²⁶。これは板門店宣言の朝鮮語原文で述べられているものではなく、南北非核化宣言のいう朝鮮半島の非核化とも違う。非核地帯を設置すれば米国が韓国のために拡大核抑止を提供することはできない。

米韓同盟がこうした北朝鮮の強制外交による要求に対応していく際、中国が影を落とすことになるだろう。2016 年以來の中国の立場によれば、北朝鮮の非核化は朝鮮半島における平和体制 (平和協定に基づく国際体制) を議論する上で、前提とはならない。そして平和体制が米韓同盟の正統性に反するものとなるとの見方も、中国の立場から強く示唆されている。中国のこうした議論により、北朝鮮は自らの非核化を進める前に、平和体制のためとして米軍プレゼンスの制約を要求することが可能になる。

2016 年 7 月、劉振民・中国外交部副部長は朝鮮半島の非核化および、朝鮮戦争の休戦協定を平和協定に置き換えることを同時に進める「双軌並行」を提唱し、北朝鮮の核開発に応じて米韓同盟が決定した米軍の韓国内 THAAD 配備を批判した。そして THAAD 配備を 1 つの理由としつつ、「軍事同盟は特定の時代の産物」だと批判したのだった²⁷。それ以來、中国は双軌並行を要求する立場を変えていない。2020 年 5 月の第 13 回全国人民代表大会第 3 回会議における記者会見で王毅外相は、朝鮮半島について関係国が非核化と平和体制を同時に推進する双軌並行を堅持すべきと述べた²⁸。また、バイデン政権がソン・キム大使を北朝鮮担当特別代表に任命すると決定したことへの反応として、中国外交部は関係国が双軌並行に従って問題を解決すべきとの要求を繰り返した²⁹。

米国の抑止力の必要性

たとえ金正恩がバイデン政権との間で、核開発を凍結する新たな合意に達したとしても、北朝鮮側には強要のオプション、つまり核開発を再開すると一方的に脅し、米国と盟邦に要求受け入れを迫る選択肢が与えられていることには変わりがない。日米韓が相応する抑止力を構築しないならば、北朝鮮との対話は劣化版の INF

²⁵ 「朝鮮政府、米国の核兵器公開と南朝鮮からの核撤廃を要求」『朝鮮中央通信』2016 年 7 月 6 日。

²⁶ “Panmunjom Declaration on Peace, Prosperity and Reunification of Korean Peninsula,” KCNA, April 28, 2018.

²⁷ People’s Republic of China Foreign Ministry, “Remarks by Vice Foreign Minister Liu Zhenmin At the Opening Ceremony of the International Seminar on “Security Framework and Major-Power Relations In the Asia-Pacific Region,” July 12, 2016.

²⁸ 中国外交部「国务委员兼外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问」2020 年 5 月 24 日。

²⁹ 中国外交部「外交部发言人赵立坚主持例行记者会」2021 年 5 月 24 日。

交渉と化すおそれがある。

最後に、北朝鮮の行動に応じて米国の軍事プレゼンスを強化することは、トランプ政権初期の 2017 年に議論されたような、一時的なエスカレーションによる圧迫とは異なる点を指摘しておきたい。短期間に軍事的圧迫を高めることは、北朝鮮が立場を後退させる直接的な理由にはならないだろう。なぜなら北朝鮮は、軍事的圧迫が実際の軍事攻撃にまでエスカレーションするとは考えないからである。北朝鮮は 1990 年代の初頭、核による瀬戸際政策に乗り出す前から、韓国首都のソウルを射程に入れる長射程砲や多連装ロケットといった非核の抑止力を構築してきた³⁰。この軍事力は、米国が予防攻撃——将来の軍事脅威となるものを、その能力が完成する前に破壊する軍事行動³¹——をきわめて困難にする要因だった。そのような状況は、米国のビル・クリントン政権が 1994 年に北朝鮮の核施設に対する「外科手術的」攻撃をあきらめたころから変わっていない³²。トランプ政権下でも北朝鮮の核に対する予防的な限定攻撃、「ブラッディ・ノーズ（血だらけの鼻）」作戦が議論されたが、北朝鮮からの報復への懸念が解決できず実行されることはなかった³³。北朝鮮は、非核の抑止力を十分に持っているがゆえに、米国からすぐに攻撃されるとの懸念を持つことなく核外交を継続できるのである³⁴。

短期のエスカレーションも信頼できる抑止力を欠いた交渉も、北朝鮮が米国と盟邦を脅し続けることを止められないだろう。抑止力の信頼性を担保するための日米韓協力が、強制的な戦術をとる北朝鮮、そして朝鮮半島への影響を強める中国との“対話”で成果を得る上で重要になる。

<p>プロフィール <i>profile</i></p> <p>地域研究部 アジア・アフリカ研究室 主任研究官 渡邊 武</p>	<p>本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。 NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。 ただし記事の無断転載・複製はお断りします。</p> <p>防衛研究所企画部企画調整課 直 通：03-3260-3011 代 表：03-3268-3111（内線 29177） F A X：03-3260-3034 ※ 防衛研究所ウェブサイト：http://www.nids.mod.go.jp/</p>
--	--

³⁰ Narushige Michishita, *North Korea's Military-Diplomatic Campaigns, 1966—2008*, (New York: Routledge), 2010, 106-107 and 193-194.

³¹ Scott Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, (New York: WW Norton & Company), 59-63.

³² Ashton Carter and William Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, (Washington D.C.: Brookings Institution), 1999, 128-129; Ted Galen Carpenter, “The 1994 North Korea Crisis: Military Force a Bad Idea Then (and a Worse One Now),” *National Interest*, April 18, 2017, < <https://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/the-1994-north-korea-crisis-military-force-bad-idea-then-20251> >.

³³ Michael O’Hanlon and James Kirchick, “A “bloody nose” attack in Korea would have lasting consequences,” *Brookings*, February 26, 2018 < <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/02/26/a-bloody-nose-attack-in-korea-would-have-lasting-consequences/> >.

³⁴ 「不拡散における誘因の欠如：なぜ北朝鮮は非核化しなかったのか」『防衛研究所紀要』 第 19 巻第 2 号（2017 年 3 月）75～76 頁。