

Title	米国の北朝鮮政策と地域安全保障
Author(s)	ヤン・C・キム
Citation	聖学院大学総合研究所紀要, No.53 別冊, 2012.3 : 27-38
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4259
Rights	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

米国の北朝鮮政策と地域安全保障

ヤン・Ｃ・キム

朝鮮半島を巡る情勢は、複雑怪奇と言うか——非常に不安定で流動的である。昨年一〇月にCFRから『中国周辺地域における不安定の管理』という研究報告書が発表されたが、ここでは、朝鮮半島問題で、関連諸国が対決するか協力するかを決めざるを得ない四つのシナリオを想定している。

- (1) 北朝鮮における人道的危機、統治機構の崩壊
- (2) 北朝鮮の指導部が政治的統制力の強化を目指し、外部勢力に対する軍事的対決状態に突入する
- (3) 後継者の基盤強化に失敗し、国内の異なる集団勢力間の内戦状態になり、外国勢力への支援を要請する
- (4) 北朝鮮による核拡散の結果、テロ集団がアメリカ、あるいはその同盟国家に対する核攻撃を行う

また、これも去年の秋に出版されたが、アメリカ国防大学の研究報告書が、厳しい国際環境を予見している。今後、アメリカが、非核化と朝鮮半島統一問題で、中国との大きな軍事的対決のリスクを冒してまで軍事的介入をする可能性が現実的シナリオであると指摘するとともに、朝鮮半島への中国の軍事介入をほぼ確実にする状況を想定している。さ

らに、ロシアのIMEMO研究所が去年発表した報告書では、北朝鮮の体制が二〇年以内に崩壊すると結論づけている。中国の攻撃的対外行動パターンと、それに対するオバマ政権の一連の対抗策に反映されている米中間の緊張の高まりが懸念されるなか、金正日委員長の死去があり、当該地域の不安定はますます顕在化してきている。

金正恩最高指導者の下での今後の国内情勢の推移について、対外政策の方向性に対する様々な見解がアメリカにおいても噴出している。筆者がこれまで目を通した論文や評論だけでも数十本に及ぶ。時間の制限上、いくつか絞って紹介したい。

*まず Douglas Paal 氏の見解（元NSCアジア部長。現在カーネギー国際平和基金）

彼は、北朝鮮軍部内の異なる集団による内戦が起きた場合、誰が核兵器を統制することになるかという問題点を提示し、所有すべきでない勢力の手に落ちないとは誰も保証できず、それ故にアメリカは中国との秘密対話を通じて、アメリカの特殊部隊が核の確保のために北朝鮮に進入できるように了解を取るべきだと主張している。彼は、北朝鮮の海軍及び空軍が、陸軍による核兵器増強に不満を持っており、核政策、財源分配をめぐる闘争が起ころう可能性に懸念を表明している。

*次に Sung Yoon Lee 氏の見解（国立アジア研究所の研究員でタフツ大学教授）

今後、北朝鮮は金正恩の適格性を高めるためにも、国内的に、また対外的にも攻撃的な行動を取るだろう。即ち、北朝鮮は、挑発をして報償を勝ち取る行動を取ると予測する。そして、北朝鮮は世襲を正当化し軍勢力を誇示するためには、リスクを避けようとする隣国に対する挑発行為がベストだと考えている。しかし、今後一〇

年、長くて二〇年内には金正恩体制は終焉を迎え、自由な韓国に統一されるだろう。短期的には、北朝鮮の従来
の政治構造、政治文化、統治スタイルからみて、集団指導制や軍の派閥が金正恩に影響力を行使するとか、挑戦
する可能性は低いと評価している。

* Victor Cha 氏の見解 (ジョージタウン大学教授 / CSIS)

(1) アメリカ政府は北朝鮮での出来事を軽視すべきでない。(2) 中国と韓国が静観しているはずがない。
(3) 中国は韓国やアメリカとの十分な対話を拒んでいるが、韓国とアメリカの協力なしでは、中国の権益がど
のようなものであったとしても守れない。(4) 韓国は一方的に行動を取りたい誘惑を避けるべきだ。色々なシ
ナリオ・ゲームを試みたが、朝鮮半島における大国間の抗争の発端はいつも韓国側による一方的な行動に基因
する。(5) 今後中国は北朝鮮への支持を強化するだろう。(6) 中国は韓国と取引し、米韓関係を引き裂こうと
してはならない。(7) 新指導部について、現体制内でのエリート層も生存のために後継者を支持するであろう
から生き残れるとの考え方は間違いない。それではアラブの春で倒れた指導者たちに対し、同じことが言え
たはずではないか。

* Evans Revere 氏の見解 (元国務省高官。現在ブルッキングス研究所)

金正恩体制は持続不可能である。彼にとつての真の挑戦は、政権継承や国内政治をどのように管理するかでな
く、すでに死亡過程にある体制をどのように保存するかである。北朝鮮が取り得るオプションは急速に無くなり
つつあり、金正恩は二年〜三年内に、体制の未来に対する重大な決断を迫られるだろう。間違った選択は体制の
終焉を意味する。北朝鮮にとつて良い結果にならないと思う。我々はゲームの終末に備えておくべきである。

このように北朝鮮に対して厳しい見解が支配的であるが、融和的な接近方法を主張する見解を二つ紹介する。

*これはノーチラス研究所の平和安保ネットワーク／ポリシーフォーラムに掲載された KDI school of Public Policy の Victor Hsu 訪問教授の提案である。

今は国際社会にとつてまさに機会の窓であり、北朝鮮と関与の道を摸索すべき時期である。オバマ政権は戦略的忍耐政策を取るべきである。国際社会は北朝鮮に性急に政策決定をするよう圧力をかけてはならないし、北朝鮮が要求する交渉に応ずるべきだ。北朝鮮は現存の全ての公約・コミットメントを履行すると思う。国際社会は協力し、調整された関与計画を作るべきだ。国連制裁はあまり効果もなく、再検討されるべきである。北朝鮮との関係を、核や人権問題の視点だけに限定すべきでない。

*同じくノーチラス研究所のポリシーフォーラムに掲載された、ソウル大学 Paik Nak-chung 名誉教授の提言を紹介する。

朝鮮半島の将来に与える影響は、北朝鮮国内の要因よりも、韓国の二〇一三年体制の方が大きい。継承作業の進展ぶりを見ると、北朝鮮国内が急速に政治的、社会的混乱状態に陥るとは思えない。今年一二月の韓国大統領選挙の結果の方が重要だ。李明博大統領の後継者が追求すべき目標として、平和協定の締結と南北朝鮮の連邦制の樹立を掲げている。

*最後に Peter Hayes, Scott Bruce, David von Hippel による Nautilus 報告書の提言――

北朝鮮と核問題に対し再び関与する機会の窓を準備しなくてはならない。北朝鮮にエネルギーを提供し国際ウラン濃縮共同事業体 (Consortium) 「一種の国際管共同事業体」に受け入れ、彼らの濃縮プログラムの全体像を明かすようにすべきだ。

以上、専門家数人の見解を紹介したが、アメリカの政府内外の専門家の見解は、北朝鮮の国内状況と対外政策における不安定、不測度は高く、朝鮮半島を巡る国際関係全般の緊張を増大させ、地域の平和と安定に否定的な影響を及ぼすという評価である。

融和派であろうと強硬派であろうとアメリカの専門家たちは、ここ数年の北朝鮮の攻撃的な対外行動のパターンが繰り返されることを懸念している。事実上、北朝鮮はここ数年、一連の挑発行為によつて国際社会に大きな衝撃を与えている。なぜ北朝鮮は二〇一〇年三月の天安号撃沈事件を起こしたのか？ これにはいくつかの解釈がある。

- (1) アメリカに対し、現存のNLL北方境界線に代わる新しい海上境界線に関する交渉と、休戦協定に代わる平和協定締結交渉に応ずる圧力をかけた。
 - (2) 韓国の対北朝鮮「敵対政策」に対する懲罰であり、北朝鮮への経済支援の再開を強要するための恫喝である。
 - (3) 強盛大国建設における金正恩氏の役割を拡大宣伝し、彼の政権継承を容易にし、正当化する作業の一環である。
- 北朝鮮はこの事件に対する責任を否定しているが、事件が象徴する外部からの脅威の存在は、国内の締め付けを容易にするとの考慮が働いている。最大の要因は、権力継承問題に絡んだ国内政治だというのがアメリカの専門家たちの支配的見解である。

次に、二〇一〇年一月に起きた砲撃事件についてだが、複数の要因が考えられる。

(1) アメリカを圧迫することにより、平和協定の締結交渉を始め、究極的には駐韓米軍の撤退を実現する。

(2) NLLの不法性、不当性をアピールし、アメリカを新しい境界線決定作業に追い込む。

(3) アメリカが米韓同盟条約に拘らず、NLL近海の五島の防衛のために戦争をすることはないことを証明し、米韓・日米同盟を揺さぶる。

(4) 李明博政権を恫喝し、北朝鮮の要求を実現させる。

(5) 次に最も重要な要因だと専門家が指摘するのは、政権継承に絡んだ思惑である。体制生き残りのために、軍部の権益を尊重し、軍部の提唱する政策に迎合した。金正恩氏の軍事戦略面での「天才的資質・才能」を証明し、大胆なリーダーシップで、「アメリカ帝国主義とその傀儡」との対決で耀かしい勝利を収めたとし、彼の地位を強固にする作業の一環である。

北朝鮮の一連の挑発行為にアメリカが今までどのように対応したかについては省略し、今後のアメリカの対応について考えてみたい。

アメリカ政府は不安定な現状に懸念を持っており、できれば早期に北朝鮮と対話モードに移行したいと考えている。その背景には次のような思惑がある。

(1) 沈没事件や砲撃事件のような軍事紛争の再発を防止し、アメリカが軍事行動に直接巻き込まれるのを避けたい。

(2) 北朝鮮のミサイル・核能力の向上を阻止したい。今後数年内に、北朝鮮が小型化された核を搭載したICBMでアメリカ本土を狙える能力を持つとの認識がある。また、ウラン濃縮プログラムが進めば、核兵器の量産が可能となり、拡散の可能性が高まる。アメリカは、対話進行中には、そのような活動を中断させることができると考えている。

(3) 核問題の根本的、総合的解決を当面棚上げし、時間稼ぎをする。新指導部下の北朝鮮の国内情勢、対外政策の動向を見守りながら、より優先順位が高い課題に取り組むことができる。

(4) 再開に踏み切っても非核化に意味ある前進ができるとは思っていない。北朝鮮が対話を通じてすんなりと核放棄をするとは思っていない。

金正日総書記死去後も、アメリカの六者協議、また、米朝予備会談再開に要する前提条件に基本的な変化はない。以前に比べ、表現が若干柔軟（モダレート）になったとの印象は受ける。人道支援問題——食糧支援（アメリカは栄養支援）——や、遺骨発掘問題を議題にした米朝二者接触・対話は別で、いつでも可能である。

一方、北朝鮮にとつての米朝会談や六者協議復帰のメリットとデメリットには次のようなものがある。まずメリットとだと言えるのは——

- (1) 中国に対する配慮になる。
- (2) 経済制裁の緩和や解消を促進し国際社会での孤立を免れる。
- (3) 一定の経済・エネルギー支援の確保ができ、強盛国家の扉を開ける年にタイミングを合わせて、人民に経済の活

性と生活水準向上を誇示したい。

- (4) アメリカによる「敵対措置」の強化や軍事的脅威を懸念せず、自らの軍事力向上を図る北朝鮮にとって時間稼ぎになる。

デメリットとしては、次のいくつかが考えられる。

- (1) ミサイル・核実験の凍結への圧力を無視できない。
- (2) 国内締め付け政策を取りにくくなる。
- (3) 外部脅威の存在を継承作業の正当化にうまく使えない。
- (4) 核保有国の地位の国際的認定を勝ち取らなくてはならないが、それに逆行し、非核化の目標を掲げて行動しなければならぬ。非核措置を取らない場合、国際的な非難的になり、制裁が続くことになる。
- (5) 核兵器開発が故金正日総書記の最大業績・遺産であると賞賛し、その路線の継承を誓った新指導部が、軍部の反対を無視して核放棄を実現するための機構である六者協議に参加するのを正当化し難い。

さらに、北朝鮮が六者協議復帰を考える場合、次のような認識も影響を与える。

- (1) 復帰しても、アメリカから得られる見返りが少ないだろうとの認識。再選を控え、弱体化したオバマ政権が提供可能な報償には限界があるとの北朝鮮の認識がある。

- (2) 米朝対話の続け、六者協議にたどり着くまでには、南北関係をある程度改善し、南北対話の続けなければならない

い。それは韓国の李明博政権を打倒し、親北政権を樹立させたい北朝鮮の強力な願望と矛盾する。

(3) 李明博政権と関係改善をしても、韓国からの大規模な支援は期待できないとの認識。南北間の緊張を高め、親北政権樹立を支援する方が、北朝鮮にとって有利であると考えらるだろう。李明博大統領が北朝鮮の要求を全面的に受け入れれば別だが、そのような選択を彼がしないか、あるいは、できないと判断するだろう。また、アメリカが北朝鮮の核心的諸要求に応ずることはない。総合的に、北朝鮮の指導部による判断次第だが、米韓日三国からの多大なる代償なしで、北朝鮮が早期に六者協議に復帰することはないだろう。関連諸国が六者協議再開問題を真剣に話し合うのは五月以降になるだろう。

北朝鮮が今のような状況で特に今後米朝予備会談まで中断された状況になるならば、挑発行為を起こすか否かが関係諸国の関心の的である。挑発行動の種類にもよるが、いずれ挑発行動を起こすだろうとの見解がアメリカ政府内外の専門家の間で多数説であり、アメリカ政府の高官たちが北朝鮮の挑発行動の可能性について頻繁に警告を発している。

北朝鮮の非核化問題に対し、米政府が直面している主要で優先順位の高いイシューの中で、また、国内的、国際的諸制約要件の下で、どの程度のリスクと代価を払い、どの程度の国家資源を投入する用意があるだろうか？

今後のアメリカの対北朝鮮政策を展望するにあたって、イラン・中東情勢を含む外的要因の一部として、李明博政権の対北朝鮮政策、また、南北関係の動向を注視すべきである。李政権の政策がオバマ政権の対北朝鮮の政策決定に大きな影響力を行使しうるからである。

李明博政権や南北関係に対する北朝鮮の基本的なスタンスは上述したが、ここでは、韓国の今後の対北朝鮮政策を規定する思惑についてコメントする。去年の秋以降、韓国政府の北朝鮮政策に微妙な変化——柔軟性が見られる。強硬派の象徴的存在であった玄仁澤統一相は更迭され、後任の柳佑益統一相は国会の公聴会で南北首脳会談を視野に入れた南

北関係改善を目指すべきだと公言した。彼は、原則は守るが方法論では柔軟であるべきだと主張してきた。与党議員の一部も、北朝鮮に対する柔軟で融和的政策を提唱しているが、その理由として、今までの強硬政策では今年春の総選挙はもろろんのこと、一二月の大統領選挙で与党が敗北するだろうと明言している。李明博政権は小規模ながら民間レベルにおける対北朝鮮人道支援や民間レベルでの交流を許可している。

野党に政権奪還を許さないとの考慮もあるだろうが、李明博大統領自身の政治的業績“Legacy”の問題もある。在任中、南北関係での業績ゼロの汚名を返上でできれば、首脳会談で輝かしい功績を残したいと考えているとも言われている。一昨年から昨年にかけて、首脳会談開催のための南北秘密会談が数回にわたって行われた。しかし、さすがに大統領側近の融和派たちも、金正日委員長死後は首脳会談構想を放棄したと言われる。去年一〇月下旬のソウル市長選挙での与党の敗北が、対北朝鮮政策の柔軟化へ拍車をかけている。しかし、国内保守派の支持基盤を揺るがすことは避けなければならず、李明博大統領の対北朝鮮柔軟化の度合いは限定されている。まさか北朝鮮の首脳会談合意の条件を全面的に受け入れることはないだろう。特に金正恩体制発足直後から繰り返している北朝鮮による激しい李大統領非難は、韓国側の柔軟な政策への転換を困難にしている。

李大統領自身が実用主義者だと言っているが、彼のイデオロギーや北朝鮮体制に対する厳しい認識からみて、今までの原則的立場を放棄しないだろう。しかし、オバマ政権の志向する米朝関係の未来像、アメリカの対北朝鮮関与政策転換へのタイミングに関する韓国側の一抔の不安等も絡んで、李明博大統領自身の決断が揺れる可能性を排除できない。

上述した北朝鮮の思惑と強硬姿勢、また、李明博大統領の逡巡による南北関係の不透明さは、今後のアメリカの対北朝鮮政策の形成にも影を落とすだろう。そして、もしも来年の大統領選で、野党勢力がより拡大された野党進歩派連合統一候補の選出に成功し、大統領選で勝利した場合、新政権の対北朝鮮政策は、基本的に過去の盧武鉉政権当時のものに復帰する可能性が高い。それに加え、万一、アメリカ大統領選で共和党候補、例えばロムニー氏が勝利した場合、米

韓両国及び日本政府の対北朝鮮政策に関する調整は難航するだろう。現在の与党勢力——例えば、バク・クネ女史——が大統領選挙で勝利しても、米政府、特に共和党政権との政策調整は多少困難になるだろう。アメリカも日本も、韓国新政権の対北朝鮮融和政策への転換がそれぞれの国益に及ぼす合意を踏まえ、適切な対応を迫られるだろう。

しかし、どのアメリカの政権であろうと、北朝鮮を核保有国だと公式に認めることは想定できない。今後、CVID方式で核の完全放棄を迫る政策を固持するのは確実である。アメリカが北朝鮮に対する武力行使のオプションを完全に放棄することはないだろうが、その他のようなオプションがあるのかを考えてみたい。

(1) 黙認政策＋一定の関与政策——これは北朝鮮が事実上、核保有国として行動するのを容認するので、アメリカとしては受け入れられない。

(2) レジーム・チェンジ政策——直接的武力行使を除いたその他のすべての手段を動員してのレジーム・チェンジ政策である。リスクが伴うが、一定のメリットがあると考える専門家が少なくない。

(3) 宥和政策——北朝鮮との国交正常化、平和協定締結、長期にわたる経済・エネルギー支援を含む根本的な関係再構築を目指す。核放棄にいたるロードマップに対する合意を前提にしない限り核兵器を黙認することになり、アメリカにとって受け入れ不可能な非現実的な構想である。

(4) 制裁＋制限された対話——これがオバマ政権の現行政策だと言える。CFRのmanage and contain政策に似ている。近来、アメリカ政府高官達は、Engagement——関与政策というより、米朝関係を管理するという感覚で対応していると言われる。実際に、黙認政策になりがちであるのが問題である。その上、深刻な政治社会的不安が伴う権力継承過程やポスト・キム初期段階である現時点で、重大な政策選択に関し、当面、北朝鮮側が決断を下

せるのか疑わしい。

(5) 拡大された関与政策と同時に制裁の厳格的履行——現行政策より文化社会分野の交流を拡大する一方、国際金融面での制裁をより拡大、厳しく履行する。

核問題に対するアメリカの対応／無作為が長引くと、別のリスクが増す。すなわち、北朝鮮の核能力の向上の機会が長引くほど、米朝間の軍事的対決の確率が高まる。数年内に北朝鮮が核を搭載したICBMでアメリカ本土を攻撃できる状況にほばなったとき、アメリカは北朝鮮への武力行使を検討せざるを得ないだろう。または、極度に北朝鮮による反米的なテロ集団へのWMD拡散の場合も、アメリカの武力行使の可能性を排除できない。

提言

従来の六者協議体制を棚上げし、アジア地域の平和、安全保障、経済協力問題全般を議題にした六か国間の外相会議開催を経て、米朝、南北、日朝間の複数の二者会談に移行する。すなわち、適切な時期に関係諸国との事前協議を行い、アメリカは北朝鮮と真摯に本格的な対話モードに移行し、究極的非核化を視野に入れ、過渡的なミサイル・核問題管理を含む両国間の総合的・正常関係構築へのロードマップ作りの作業に着手するための予備交渉を始める案を検討したらよいと思う。現行政策の一環として推進することを想定している。南北朝鮮及び日朝それぞれの二者会談を並行して行う。今までの六者協議枠組みやその運営方式にこだわらず、中国、ロシア等を含む関連六か国間のさまざまな形態の協議も行う。米朝間の基本的合意が成立すれば、関連諸国による追認・認証のための適切な協議プロセスに移行する。