

北朝鮮の国内政治と対外政策

小此木政夫（慶應義塾大学教授）

*本コラムは、韓国外交安保研究院と当研究所の主催で2009年10月29-30日にソウルで行われた日韓協議に際し作成したディスカッション・ペーパーである。

体制維持問題

現在の北朝鮮の苦境は1970-80年代における韓国との体制競争、とりわけ経済建設競争での敗北に起因している。しかも、1980年代後半に、ソ連を筆頭とする社会主義陣営も冷戦に敗北した。北朝鮮は「二重の敗北」を経験し、1990年代に深刻な体制危機に直面したのである。さらに、1994年に最高指導者である金日成主席を失い、翌年から3年連続の自然災害を被った。金日成の後継者である金正日総書記が「苦難の行軍」を終え、憲法を改正して国防委員会を中心にする新指導体制を構築したのは、1998年9月のことである。テポドン1号の打ち上げには、それを祝賀する意味も込められていた。

北朝鮮のミサイルや核兵器開発は1980年代の中頃に本格化し、体制危機の進展とともに加速した。当初、それは経済競争での敗北に起因する通常戦力の劣勢を挽回するための兵器として開発されたのである。しかし、第一次核危機を通じて、それらは体制維持（regime survival）という目的を達成するための手段に成長した。言い換えれば、米国家情報長官(DNI)の年次脅威報告が繰り返し指摘してきたように、それらは戦争遂行のためである以上に、抑止や強制外交(coercive diplomacy)のための手段であると考えられるのである¹。

しかし、それでも、体制危機の根源が経済体制の破綻にあることに変化はない。言い換えれば、核兵器や長距離ミサイルの開発に成功しても、北朝鮮は経済復興なしに生き残ることができないのである。しかし、破綻した経済を再建するためには、開放・改革政策の採用と外部からの資金導入が不可欠であり、それは北朝鮮の体制変革(regime transformation)を招来することだろう。したがって、現在、北朝鮮が直面しているのは、ソ連・東欧諸国が直面したのと同じ矛盾、すなわち「経済復興のためには開放改革が必要とされるが、そのような政策の採用は政治不安定を招来する」（経済復興と政治安定の非両立性）というものである。

金正日がこの根源的な矛盾を解決できるとは思わない。しかし、さまざまな議論にもかかわらず、核兵器とミサイル開発を通じて、北朝鮮が米国との平和協定締結と関係正常化のために努力してきたことは明白である。また、経済復興のために、北朝鮮は日朝関係正常化とそれに伴う経済協力を必要としている。さらに、金正日は韓国からの経済協力の獲得に努力し、二度にわたって首脳会談に応じた。それらの成果を利用することなしに、金正日が本格的に北朝鮮の開放・改革、すなわち市場経済の導入に着手することはないだろう。

後継問題

もちろん北朝鮮の経済情勢が本当に深刻化し、体制崩壊を予測させるほどになれば、中国や韓国がそれを放置するとは思えない。したがって、体制崩壊を招来するほどの危機は、漸進的な経済情勢の悪化に起因するよりも、不測の事態、例えば十分な後継体制を準備できないまま、外部からの経済制裁に直面するなかで、金正日が突然死するような事態であるといつてよい。率直に言えば、金正日個人の死のタイミングこそ、最も重要なのである。昨年夏から秋にかけて、われわれはすでに極めて危険な事態を経験した。

十分な準備が整う以前に金正日総書記が死去すれば、国防委員会を中心に党と軍が共同で危機管理体制を構築せざるをえないだろう。しかし、スターリン死後のソ連の経験が示すように、事前に後継体制が確立されていなければ、時間の経過とともに、政権内で経済政策や対外政策をめぐる論争が発生し、それが権力闘争に拡大することは避けられない。また、穏健派が敗北すれば、一時的にしろ、より硬直した危険な政権が誕生する可能性もある。毛沢東死後の「四人組」の出現が想起される。

したがって、北朝鮮の体制維持は後継問題、すなわち権力継承の進展と密接に関係している。外交問題評議会(CFR)から発表した報告書において、Paul B. StaresとJoel S. Witは体制危機と後継問題を結合させて論じて、(1)調整された後継(Managed Succession)、(2)競合する後継(Contested Succession)、(3)失敗した後継(Failed Succession)の三つのシナリオを想定した²。これは妥当な推論である。ただし、三つのシナリオは必ずしも分離される必要はなく、金正日死後、数年間のうちに、一つのシナリオとして連続的に出現する可能性がある。

ところで、今年4月の最高人民会議での憲法改正の主要部分、すなわち国防委員長 の地位や権限の明確化には、これらの後継問題に関する金正日自身の考慮が反映されているだろう。例えば、旧憲法で「一切の武力を指揮統率し、国防事業全般を指導する」と規定された国防委員会委員長(金正日)は、新憲法において「(国家の)最高領導者」と明記され、その任期は「最高人民会議の任期と同じである」と規定された。また、国防委員長には、戦時状態や動員令だけでなく、非常事態を宣布する権限が付与された。金正日は自らの健康不安に起因する事態に備えるとともに、今後5年間の執権を決意したのだろう。

他方、北朝鮮が対外関係を改善し、経済の開放・改革が進展するなかで、また後継者が指名された後に金正日が死去する場合には、どのような事態が予想されるだろうか。最高レベルで決定された政策が容易に覆されることはないし、指導者と民衆のレベルで、開放・改革と対外共存の進展が支持され続けるだろう。したがって、北朝鮮が外部に向けて暴発する可能性はほとんどない。北朝鮮経済の韓国への依存度が高まり、長期的には南北間の市場統合が促進されるだろう。

緊急対応

権力継承に失敗した場合、北朝鮮では内部的な政治力学が支配的になり、外部からの影響力は大きく制限されるだろう。もし権力闘争が激化し、内乱や内戦が発生すれば、われわれはそれに軍事的に介入するか、放置するか の難しい決断を迫られることになる。前者

の場合、最も重要なのは核施設やミサイル基地の占領であり、核兵器・物質の確保であるが、それは北朝鮮軍隊との衝突を意味するかもしれない。北朝鮮が外部からの干渉に軍事的に対抗すれば、その結果は韓国や日本列島に波及するかもしれない。

さらに、だれがそのような緊急作戦計画(contingency plan)を実行すべきなのだろうか。最も強力で機動力を持つ在韓米軍が主要な役割を演ずるべきなのか。北朝鮮の同盟国である中国が進駐すべきなのか。韓国が主導的な役割を演ずるべきなのか。これらの問題はあまりにも重要かつ微妙なので、事前に協議することさえ容易ではない。事実、米国からの要請にもかかわらず、盧武鉉政権は2005年にOPLAN 5029の検討を拒否したとされている。

したがって、緊急作戦計画に関しては、日米韓三国の外交・防衛関係者による事前の協議が不可欠である。少なくとも、米韓両国に十分に認識されなければならないし、日米同盟の観点から、日本にも十分な意思表示の機会が与えられるべきである。また、不必要な誤解を避け、緊急作戦計画を効果的に実施するためには、中国やロシアとの事前の意思疎通も重要になるだろう。

しかも、緊急対応は軍事的分野でのみ必要とされるわけではない。突然の北朝鮮の体制崩壊は経済分野、とりわけ韓国の金融、株式市場に大きな衝撃を与えるだろう。それは1997年の通貨危機や昨年来の国際金融危機以上の規模に達し、より長期にわたって継続しそうである。そうだとすれば、韓国が単独で北朝鮮復興計画を策定したり、実施したりすることは不可能である。韓国に対する衝撃を緩和し、膨大な統一コストの負担を限定できるような国際協調の仕組みが準備されなければならない。

難民問題も深刻である。北朝鮮で発生する大量の難民はおそらく中国と韓国に徒歩で移動しようとするだろう。また、その一部は在日朝鮮人を頼って日本にも渡来する。人道的な観点からはこれを阻止することはできないが、韓国や中国が国境を開放すれば、大量の人々が移動を開始し、それに対応できなくなるかもしれない。

ミサイル試射と核実験

北朝鮮による4月5日のミサイル試射と5月25日の核実験は、(1)ミサイルおよび核兵器開発技術の向上、および(2)より大きな対米交渉能力の獲得を目的とするものだろう。しかし、ブッシュ政権が厳しい金融制裁を実施していた第1回核実験当時とは異なって、新たに発足したオバマ政権は北朝鮮との対話を拒絶していなかった。事実、ボズワース大使の北朝鮮訪問を模索していたし、2月13日のアジア・ソサエティでの演説で、ヒラリー・クリントン国務長官は「もし北朝鮮に本当に完全かつ検証可能な形で核兵器計画を廃棄する用意があれば、オバマ政権は喜んで二国間関係を正常化し、長期にわたる休戦協定を恒久的な平和条約に置き換え、北朝鮮人民の必要に応じてエネルギーその他の経済支援を提供する」と言明していたのである³。

したがって、北朝鮮によるミサイル試射や核実験はオバマ新政権のスタートに合わせた露骨な挑発行為であったといわざるをえない。クリントン政権発足時のNPT脱退と同じく、それは高いレベルでの米朝交渉の早期開始を要求する瀬戸際政策であったのだろう。第一回核実験後にブッシュ政権が北朝鮮との直接交渉に踏み切ったという「成功体験」が

作用していた。しかし、その背後に、第三の要素、すなわち金正日の健康問題や後継問題が存在した可能性も小さくない。核実験に先立つ4月5日のテポドン2号の発射は、テポドン1号の発射と同じように、明らかに4月9日の最高人民会議における金正日国防委員長の推戴、憲法の修正・増補、そして国防委員会の大幅な拡充(委員長、副委員長4名、委員8名の増員)を祝賀していたのである。

ただし、そのような挑発に対して、現在までのところ、オバマ政権はブッシュ政権の「恫喝と宥和」の政策とは異なる対応をとっている。国連安保理事会の制裁決議を厳格に履行し、6者協議の枠組から離れた直接交渉を拒絶しつつも、武力行使を示唆して威嚇することはないし、将来的な包括関与の可能性も排除していない。他方、さらなる強硬措置を示唆していた北朝鮮も、クリントン元大統領や現代グループの玄貞恩会長を平壤に招待したし、金大中元大統領の死去に高位級の弔問団を派遣して、李明博大統領を表敬訪問させた。さらに、日本の民主党新政権に対しても、金永南・最高人民会議常任委員長が「実りある関係」の実現を呼びかけた。

全体的に見れば、恫喝も宥和も拒否するオバマ政権の「無視」政策が奏功して、北朝鮮も挑発を継続できなくなっているのだろう。再度の核実験を実施しても、新しい展望が開けるわけではないからである。安保理事会や日本独自の制裁だけでなく、金剛山観光の中断を含む南北交流の停滞や農業生産の不振も北朝鮮の行動を拘束しているかもしれない。したがって、クリントン元大統領の平壤訪問以後にみられるのは、むしろ瀬戸際政策からの「名誉ある後退」である。武大偉、戴秉国そして温家宝の平壤訪問と続く中国の仲介外交がそれを可能にした。

「条件つき関与」の展望

北朝鮮の挑発行為と安保理事会の制裁のいずれも強制外交の手段であることを考えれば、米朝双方が自己に有利な立場で交渉を開始しようとするのは少しも不思議ではない。今後に残されているのは、核兵器開発計画の完全廃棄(CVID)の条件についての関係国協議であり、北朝鮮との交渉である。中国による仲介外交もさらに活発化するに違いない。金大中、盧武鉉政権の「条件なし」(?) 関与を批判して「非核・開放・3000」を掲げた李明博大政権も、「一括妥結」(Grand Bargain)を提唱して、再び韓国の「主導的役割」を主張し始めた。

幸いにも、北朝鮮に対する日米韓の協調外交は近年に例を見ないほど緊密である。しかし、北朝鮮の非核化と拉致問題の解決という二つの目標を抱えて、安保理制裁プラス独自制裁という「二重の制裁」を実行する日本が、米韓両国の北朝鮮政策に完全に同調するのは容易でない。「関与の条件」を決める関係国協議に加わって経済協力に参加しなかったり、拉致問題解決のために単独で経済制裁を解除したりすれば、国際協調を混乱させるだけである。また、政権交代にもかかわらず、6者会談を突破口にして、新しい北朝鮮政策が誕生するようには思えない。

それでは、北朝鮮は何を求めているのだろうか。その意味では、挑発行為が開始される前に、二つの談話(1月13日および17日)を通じて、北朝鮮外務省スポークスマンが北朝鮮非核化の条件を再び提示していたことが注目される。それらは第一に米国との敵対

関係の清算であり、第二に南朝鮮からの核兵器の検証可能な撤去であった。それ以後、北朝鮮当局は6者会談再開を否定しつつ「別の形態の対話」や「新しい形式の米朝二国間対話」を主張したし、最近では「6者会談を含む多国間会談」を示唆している。しかし、2005年9月の6者共同声明に復帰すれば、6者会談の再開だけでなく、平和協定締結のための「直接当事者会談」も可能になるだろう。

米韓両国が北朝鮮との包括的な非核化交渉を示唆し、日本がそれに同調するのは、ブッシュ政権下で試みられた段階的な解決が失敗に終わったからであるが、それだけが理由ではない。北朝鮮が完全な非核化に応じるかどうかについての大きな懐疑が存在するからである。しかし、金正日が「時間」という資源を使い尽くしたとき、われわれは大量破壊兵器を保有する敵対的な独裁政権の崩壊にどう対応するかという難問に直面せざるをえない。すでに指摘したように、われわれにとって最も重要なのは、金正日の存命中に北朝鮮の非核化を進展させ、北朝鮮の体制変革、すなわち開放・改革や市場経済化を促進することである。

¹ J. Michael McConnell, Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence for the Senate Selected Committee on Intelligence, 5 February 2008.

² Paul B. Stares and Joel S. Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea*, Council on Foreign Relations, Council Special Report No. 42, January 2009.

³ Secretary of State Hillary Rodham Clinton at the Asia Society, February 13, 2009, Office of Spokesman, Department of State.