

<平成 24 年度研究プロジェクト「2012 年の北朝鮮」分析レポート>

分析レポート：オバマ外交と北朝鮮

中山俊宏（青山学院大学）

2009 年 1 月に発足したオバマ政権は、内政上の課題を主軸におきつつも、同時に 9.11 テロ攻撃以来のブッシュ外交の軌道修正を重要な課題として掲げていた。アメリカにとっての脅威をすべて「対テロ戦争」との関連で序列化し、それをグローバルなコンテキストでとらえたブッシュ政権とは異なり、オバマ政権は個々の問題を個別にとらえ、それぞれ個別の地域の問題や具体的なイシューの問題として再定置し、（オバマ政権が考えるところの）ブッシュ政権の過剰反応を抑制しようとした。「グローバルな対テロ戦争（Global War on Terrorism: GWOT）」は「暴力的な過激主義との戦い」というかたちで特殊部隊や無人航空機（UAV）を用いたオペレーションに組み換えられ、すべての政策が対テロ戦争に従属するようなかたちにならないよう設定された。またブッシュ政権が、直感的には「対話」よりかは「脅威の物理的除去」という発想に傾斜しがちであったのに対し、オバマ政権はまずは「対話」を模索する姿勢を見せた点もブッシュ政権とは大きく異なっていた。

オバマ大統領は、2008 年の大統領選挙の時から、一貫して「ならず者国家」との対話についても、それを注意深く模索するとはっきりと述べており、このような基本姿勢は北朝鮮についてもあてはまるものと見られていた。つまり、ジョージ・W・ブッシュ政権がテロの脅威と関係づけられた大量破壊兵器の拡散という観点から北朝鮮問題をとらえ、2002 年の一般教書演説で同国を「悪の枢軸（axis of evil）」を構成する国家として位置づけ、続いて 2005 年の一般教書演説でも北朝鮮を「圧政の拠点（outposts of tyranny）」とし、グローバルな文脈で北朝鮮問題を位置づけたのに対し、オバマ政権は地域的文脈の中で北朝鮮問題をとらえ、核不拡散という軸は維持しつつも、それを個別の問題として再設定し、硬直する情勢の打開をはかった。しかし、それは政権発足後かなりはやい段階で頓挫し、天安号事件、延坪島砲撃事件を経て、北朝鮮に圧力をかけつつその出方を見るという「戦略的忍耐（strategic patience）」という立場に後退していく。

スティーブン・ボズワースを北朝鮮問題担当特別代表に任命したことは、オバマ政権発足当初の特徴のひとつであった「特使外交」の一環であったが、ボズワースの場合は、アフガニスタンや中東和平を担当した他の特使と比較して、状況の抜本的な打開を必ずしも期待されたわけではなく、政策調整や感触を探ることを期待されていたに過ぎない。しかし、そのボズワースも退任し、現在ではグリーン・デービスに特別代表のポストが引き継がれているが、政策に大きな変化はない。その結果、オバマ政権の対北朝鮮政策

は基本的には、能動的に状況に働きかけていくというよりかは、やむをえず北朝鮮が作り出した状況への反応という色彩が強くなってしまっている。「戦略的忍耐」がただ「なにもしない」ことに転化し、それが北朝鮮の核保有を既成事実化してしまう危険性がないとはいえない。また、対北朝鮮政策が政権内で、一本化されていないという見方もある。交渉、制裁の実施、人道問題がそれぞれ有機的に連携しているというよりかは分岐してしまっているという批判もある。オバマ政権は明らかに手詰まりの状態、この手詰まりの状態を打開することそれ自体が目的になっているという矛盾に直面している。北朝鮮のハードランディングという最悪シナリオも念頭に入れながら、核開発のロールバックという最適シナリオを目指し、現実には「放置」と「対話それ自体の自己目的化」というオプションの間の着地点を模索しつつ、北朝鮮への不信感を高める日韓両同盟国の信頼を失わず、さらに中国を地域秩序の「ステークホルダー」として巻き込んでいく方程式を考案することは容易ではないだろう。

オバマ政権は大胆にアジア太平洋地域重視の方向に舵をきったにもかかわらず、その政策の中で北朝鮮の場所は無い。中国はアメリカにとって、潜在的な脅威であり、アメリカはその台頭に備えるという意識は確実にあるものの、中国はアメリカにとって大きな可能性でもある。オバマ政権は、依然として米中関係を（対立局面も含め）最重要の二国間関係と認識しており、その限りにおいては、アメリカのピボットの大部分は「対中政策」が占めている。しかし、北朝鮮は、アジアにアメリカが自らの将来を投射しようとする際に、事態を不安定化させるノイズのような存在としてしか認知されていない。北朝鮮は、この状態から脱するべく、単なるノイズから明確な脅威としてアメリカに認識されることによって、アメリカと向き合おうとしている。このような低レベルの心理戦が続く限り、事態の打開を想定することは難しいだろう。

ひとつ気になるのは、クリントン政権、ブッシュ政権ともに、政権末期に一気に対話の方向に舵を切っていることである。オバマ政権は、おそらくクリントン政権、ブッシュ政権以上に、直感的には対話を志向する政権であるといえる。ドニロンは、アメリカは「同じ馬を二度買うことはしない」と言明しつつも、このまま事態が打開せず、北朝鮮が挑発の度合いを高めていけば、ドニロンが提示した原則が事態に流されるなかで緩んでいく可能性がまったくないわけではないだろう。というのも、事態がこのまま硬直していけば、ある時点で「戦略的忍耐」は「戦略的無抵抗」に転化し、オバマ政権としても許容できない状況になっていく。北朝鮮が最終的にはアメリカと交渉したいのであれば、アメリカが交渉カードを切らざるをえなくなるような事態も生じうるだろう。いずれにせよ、オバマ政権二期目が発足してもアメリカの対北朝鮮政策の輪郭ははっきりとは見えてこないのが現状である。

(2013年3月25日記)