

第5章 北朝鮮の対外政策 ——挑発的行為・好戦的言辞・軍事的威嚇の連鎖

伊豆見 元

はじめに

2016年に入って、北朝鮮は挑発的かつ好戦的な行動と言辞を次々と示すようになった。1月7日には核実験、2月7日には長距離弾道ミサイル発射、2月23日には「朝鮮人民軍最高司令部重大声明」を発し、初めて韓国を「第一打撃対象」に位置づけ、3月7日には朝鮮民主主義人民共和国国防委員会が声明を出し、「米国とその追随勢力」に対して「総攻勢」に進入すると脅しをかけた。

こうした威嚇姿勢は、金正恩指導体制がスタートして二度目のことである。前回は、2012年12月から13年4月にかけて、北朝鮮は挑発的行為と好戦的言辞を繰り返した。まず2012年12月12日に長距離弾道ミサイルを発射し、国際社会がそれを強く指弾して2013年1月23日に国連安保理制裁強化決議を採択すると、2月12日には核実験を敢行した。さらに、3月5日には「朝鮮人民軍最高司令部代弁人声明」を発表して、朝鮮休戦協定の「全面白紙化」を宣言し、3月29日には金正恩が戦略ロケット軍部隊にいわゆる「射撃待機命令」を下して緊張を高めた。そして4月2日頃には、中距離弾道ミサイル「ムスダン」2基をピョンヤンから持ち出し、元山方の基地に配備したのである。

このときも国際社会は北朝鮮の行った行動に驚き脅威感を深めるとともに、金正恩指導部の「予測不可能性」を強く懸念するようになった。こうして金正恩時代の北朝鮮は、父親の金正日時代の北朝鮮に比べて「はるかに好戦的で予測不可能な存在だ」とのイメージが、定着することになったのである。

今回もまた、3年前と同様なことが繰り返されつつあるが、北朝鮮が過去3回の核実験実施パターンとは異なり、国際社会の糾弾や圧力に対抗するという受け身的な口実を設けずに、のっけから核実験を敢行したことに對して、より懸念を募らせることになっている。金正恩指導部の「好戦性と予測不可能性」が、一段と高まったと受け止められたからである。その結果、北朝鮮が「核ドクトリン」を変更した可能性についても深刻な指摘がなされるようになった。

以下では、なぜ北朝鮮がふたたびこうした行動に打って出るようになったのか、その要因を探り、同時に主要関係国との関係を考えてみることにしたい。

朝鮮労働党第7回党大会の開催決定

今回の北朝鮮の核実験、長距離弾道ミサイル発射、好戦的言辞のすべては、2016年5月初旬に予定される朝鮮労働党の第7回党大会を開催するために実施に移されたと筆者は考えている。それほど党大会の開催は、金正恩指導部にとって大きな意味をもっていると言えるだろう。

2015年10月30日、朝鮮労働党中央委員会政治局は、2016年5月初旬に第7回党大会を開催することを決定した。前回の第6回党大会が開かれたのが1980年10月のことだから、36年ぶりの開催ということになる。これは北朝鮮指導部にとってきわめて重大な決断であ

り、今後の金正恩指導部の体制に大きな影響を与えるものである。

36年ぶりということは、過去36年間、党大会を開催出来なかったという意味である。その理由は統一問題で「何らの具体的成果」も挙げることが出来なかったからである。つまり、1980年の第6回党大会において、当時の金日成主席は「高麗民主聯邦共和国」という統一案を提案したが、その後36年間、この「聯邦制」統一に関する進展は何もなかったのである。この統一問題に関する成果がなく「総括」が出来なかったが故に、これまで北朝鮮は党大会の開催を忌避し続けてきたと言ってよい。しかし今回、金正恩指導部は開催を決断したのである。

もちろん、現時点で党大会を開催することは従来に増して容易であることは間違いない。過去の成果の「総括」については、具体的な例示を出す必要がなく、金日成と金正日の「業績」を讃えることでその責めを果たすことが可能だからである。これは、金日成ファミリーの三代目指導者である金正恩にのみに与えられた「特権」である。だからこそ、今回、金正恩指導部は党大会の開催を決断したのであろう。

もっとも、「総括」は出来るにせよ、「展望」の部分で国民に希望を持たせるようにすることは決して容易ではない。安易に「バラ色の未来」を提示することは、自縄自縛に陥る危険性を持つ。いずれにせよ、経済建設と統一問題の双方で何らかの方針を示すことが不可欠だが、そのためには韓国との関係改善、協力進展が求められることになる。今回、北朝鮮はその点を十分に意識したうえで党大会の開催に踏み切ったものと思われる。

韓国との関係改善に動き出すことの出来る最も早い時期は、米韓合同軍事演習「フォール・イーグル」が終了したあとの5月からということなる。今回、北朝鮮はそうした理由から党大会開催の時期を「5月初旬」と設定したのであろう。党大会終了後、直ちに韓国との関係改善に向けて積極的働きかけを企図している可能性は十分に認められるものと思われる。こうした前提において、北朝鮮は党大会の前に、核実験と弾道ミサイル発射を実施することになったと言ってよい。

4回目の核実験敢行

北朝鮮の朝鮮中央通信は2016年1月6日正午、「水爆の実験に成功した」との政府声明を発表した。北朝鮮は2006年10月、2009年5月、2013年2月と、これまでに3回の核実験を実施しており、今回が4回目となる。

北朝鮮は当然のことながら国際社会の強い反発と指弾を受け、国際的な孤立を深めることになった。こうした国際的な圧力は、少なくとも2016年3月7日からスタートし4月30日に終了する米韓合同軍事演習の間は持続することになる。なかでも「フォール・イーグル」と呼ばれる北朝鮮との紛争勃発を想定した野外戦術機動演習は、過去と比べてより強力なものとなって北朝鮮を圧迫することになる。

北朝鮮はこうした国際社会の圧力を自ら招き寄せるように、核実験を行ったと言ってよい。その背景には、すでに指摘したように2016年5月初旬に予定されている第7回朝鮮労働党大会の開催がある。党大会の開催は1980年10月以来、36年ぶりのことだが、国際社会の圧力が最も強まる状況下での党大会開催こそが、今回の核実験を行った第一義的な目的だろう。

党大会では、金正恩第一書記が「総括」と「展望」を述べ、金正恩体制の確立を内外にアピー

ルすることになろう。だが、新たな金正恩時代の明るい「展望」を示すことは難しい。国内では、経済面で大きな成果を上げようと住民を鼓舞し続けている。対外的には朝鮮半島統一への明るい展望を示したいところだが、しかし前提となる韓国との関係はうまく進んでいない。

そこで、核実験実施によって高まるであろう国際社会の圧力を利用しようと考えているのだろう。明るい展望が描けないのは国際社会が北朝鮮に圧力をかけているせいだと、責任転嫁する思惑である。逆風の中で党大会を無事終えることができれば、それだけで成果ということにもなる。

そのため党大会後には、挑発的な対応をやめる可能性がある。その根拠となるのが、金正恩第一書記が2016年1月1日に述べた「新年辞」の内容である。核実験の命令は、すでに2015年12月15日に出されていた。にもかかわらず、「新年辞」では、核兵器という用語に一度も言及せず、また経済建設と核開発を同時に進める「並進路線」にも触れていない。むしろ国際協調をにおわせている。そこからは、北朝鮮が核実験や弾道ミサイル発射を「アド・ホック」なものとして位置づけている可能性が十分に窺われる。党大会後、手のひらを返したように、人民生活向上や南北関係改善を前面に押し出すことも想定されるところだろう。

事態の沈静化が考えられる理由はもう一つある。それは北朝鮮が水爆の実験に成功したと発表した点である。揺れの規模などからして水爆の実験であったことについては否定的な見方が多いが、大切なのはあくまで北朝鮮が水爆だと主張している点である。

北朝鮮は、今回の「水爆実験成功」によって「最強の核抑止力」を備えたと豪語し、「水爆まで保有する核保有国」に上りつめたことを誇示した。現在、水爆を保有しているのは、核保有国のなかでも、米露英仏中の国連安全保障理事会常任理事国の5カ国だけである。北朝鮮も5カ国と肩を並べたと強調したのである。

北朝鮮自ら、「水爆実験」によって「最強の核抑止力」を手に入れたと表明することで、今後の核実験に線引きを行った可能性も指摘出来る。より強力な核兵器としては中性子爆弾などがあるが、開発にはさらに一段と高い技術が必要である。水爆を最強とすることで、際限ない核開発をいったん落ち着かせる意図があったように思われる。実際、兵器プルトニウムを過去4回の核実験によってすでに20キログラム程度は使用したと考えられ、現在プルトニウムの増産がなされていない状況下では、これ以上プルトニウムを実験に廻す余裕はなくなっているとも考えられる。さらに、現在の北朝鮮の核兵器開発の中心が濃縮ウラン型に移行しつつあると見られることも、北朝鮮がこれ以上、核実験を繰り返さない理由になるかもしれない。

また無視し得ない別の要因としては、中国がこれ以上北朝鮮が同じ実験場で実験を繰り返すことに、きわめてナーバスになっていることが挙げられる。中国は、将来、北朝鮮の核実験場から放射能が漏れ出てくることを懸念しているのである。その点を考慮するならば、やはり北朝鮮はそろそろ核実験を打ち止めにすることが求められていると言えるだろう。

長距離弾道ミサイルの発射

2016年2月7日、北朝鮮は人工衛星発射と称する長距離弾道ミサイルを発射した。北朝

鮮による長距離弾道ミサイル発射は、やはり5月の第7回朝鮮労働党大会に向けた狙いがあると言ってよい。金正恩第一書記の実績づくりを当然考えたであろう。交信可能なレベルの人工衛星打ち上げに成功すれば、北朝鮮は「世界で数少ない衛星打ち上げ技術を保有する国」と主張できる。核実験やミサイル実験を実現させた能力を示すことで、党大会後の経済発展も成功すると国民にアピールする思惑があったと考えられる。しかし、2012年12月に続き、今回もまた「衛星」を軌道に乗せることには成功したが、「衛星」が機能することはなかった。やはり失敗したのである。

米本土に到達するミサイル開発には、大気圏に再突入する際の熱温に耐え得る技術が必要である。しかし、再突入の実験をおこなっても、その「ノーズ・コーン」(弾頭部分)を北朝鮮は自ら回収することは技術的にみて不可能である。そのこともあり、米国を刺激することを避けるためにも、意図的に再突入実験は控えているとみるべきであろう。今回、北朝鮮は3月になって初めて、この「再突入実験」のシュミレーションを実行し、そこに金正恩も視察に訪れた。シュミレーションには成功したと北朝鮮は豪語したが、シュミレーションで加えられる熱量を考えると、それは単なるパフォーマンスに過ぎないと言ってよいだろう。

中国の対応

今回の北朝鮮の核実験と弾道ミサイル発射に対しては、中国の対応が変わるかどうかが大いに注目された。当然、国連を舞台にして北朝鮮への制裁は強化される。ただし、最大の対北朝鮮支援国である中国を巻き込んだ経済制裁を実現しない限り、効果はあがらない。

従来、中国は北朝鮮の核武装に反対しつつも、強力な制裁を科して金正恩政権が崩壊するような事態は避ける態度をとってきた。だが三度目の核実験以来、少しずつ変化が見られる。それは北朝鮮の核実験が、国境を越えて中国に直接放射能汚染をもたらすのではないかと、という不安が広がってきたからである。度重なる援助と忠告にも関わらず言うことを聞かない北朝鮮に、苛立ちが募っていることは間違いない。

また、北朝鮮の安全保障上の役割が相対的に低下していることも大きい。中国にとって北朝鮮は対米バッファ(緩衝地)として欠かせない存在であった。だが近年、中韓の接近により、韓国も中国にとっての対米バッファの役割を担うようになりつつある。こうした国際関係の変化が、中国の対北朝鮮政策の変更を可能にするかもしれない。

中国は北朝鮮の「何をするか分からない」側面を恐れている。今回は前例と異なり、核実験をミサイル実験の前に予告なく実施し、「北朝鮮は予測できない」と思わせ、中国に制裁論議で慎重な対応を促すことを狙った可能性がある。かりにそうだとすると、北朝鮮の企図は明らかに奏効した。

米国の対応

筆者は、2016年3月4日から13日までワシントンでオバマ政権の高官、政策担当者、情報分析者および民間の専門家たちと集中的に意見交換を行う機会があった。それらを通じて痛感したことが3点ある。

まず第一は、1月7日の核実験と2月7日の弾道ミサイル発射によって、北朝鮮の核兵器および弾道ミサイルの能力が確実に向上したと米国が判断している点である。もちろん、

今回の核実験が北朝鮮の主張するように「水爆実験」であったと米国は見えていない。しかし、にもかかわらず、4回目の核実験を実施したことで、北朝鮮の核兵器の「小型化」に関する能力は着実に向上したと米国は判断している。また2月7日の弾道ミサイル発射についても、今回発射したミサイルがICBM（大陸間弾道弾）として機能するとは米国は考えていない。固定型で液体燃料を使用する今回のミサイルが、われわれに対する攻撃の準備に入れば、米国は間髪を入れず先制攻撃をかけて破壊することになる。したがって、今回発射したミサイルがそのまま弾道ミサイルとして使用されることはない、ということになるが、それでも、今回の発射を通じて、さまざまな技術的向上があり、それは直接的であれ間接的であれ、「ムスダン」や「KN-08」の開発に活かしようというのが米国の評価であった。

第二は、インテリジェンス・コミュニティで、「すべてのオプションをテーブルの上に置く」ということが公然と議論されていることである。もとより、そこには「軍事オプション」が含まれるし、そのなかには北朝鮮の核施設等に対する「先制攻撃」も当然のことながら排除されないことになる。こうした議論は、明らかに北朝鮮の核兵器能力と弾道ミサイル能力が改善され、核ミサイルの保有だけでなく将来のICBM保有に対する懸念がかつてないほど現実味を帯びてきていることを反映していると言ってよい。筆者自身にとっては、ワシントンで「軍事オプション」の話を実際に交わすのは、随分と久かたぶりのことであり、驚かされた。

もちろん、こうした議論がなされる背景には、今回の北朝鮮の挑発行為のあとに韓国のなかで「核武装論」が再び表面化したことが大きく影響している。オバマ政権の基本的受け止め方は、前3回の北朝鮮の核実験のときとは異なり、今回の韓国における「核武装論」、とりわけ政界におけるそれは、中国への「警告」の意味が強く込められているというものである。とはいえ、朴槿恵大統領が、2016年1月13日に「国民向けの談話」を発表した際、記者からの質問を受けて、「韓国も戦術核を保有すべきだ」という主張はわたしも十分理解できると明言したことは、オバマ政権を少なからず緊張させたものと思われる。その後、米国は韓国の動向を従来以上に細かく観察し、実際、韓国政府が核武装に向けて何らかの行動を起こす兆候を探り続けていると言ってよい。いずれにせよ、今回、従来に比して明らかに韓国内で積極的な「核武装論」が展開されたことは、米国にさまざまな「軍事オプション」——たとえば、戦術核兵器の韓国への再展開、あるいは北朝鮮の核施設への「外科手術的攻撃」など——を改めて検討させるひとつのきっかけを作ったとすることができるであろう。

第三に、オバマ政権にとって北朝鮮の核問題等は依然として優先度が低いものの（実際、北朝鮮が4回目の核実験を行ったあとのオバマの「一般教書演説」には北朝鮮についての言及がなかった）、政権の「負のレガシー」にはしたくないという意向が出てきていることである。これは、北朝鮮の核問題について何らかの進展を生むような成果をあげて「レガシー」に結びつけようといった考え方ではない。もとより、そのための「時間」も「割ける力」もきわめて限られているいま、オバマ政権にそのような発想が生まれるわけではない。しかし、オバマ政権2期8年で北朝鮮の核問題を決定的に悪化させ、世界をきわめて危険にしたという評価がなされることを避けたいとの意思は、いまのオバマ政権内にもかなりの程度あるように思われる。

実際、2015年12月にワシントンで議論したときとは全く異なる雰囲気、今回感じる

ことになった。国務省ではなくホワイトハウスに北朝鮮のこれ以上の核開発を止めることの必要性、そしてそれに米国が果たす役割についての検討がなされているとの感想を筆者は持つことになったが、こうしたオバマ政権のなかに浮上した「積極性」は、8年ぶりのことだと言ってよい。今後のピョンヤンの態度如何によっては米朝関係に何らかの変化が生じることもあり得よう。

現時点で、北朝鮮が米国の出方をどのように評価しているかは判然としない。2016年1月末と2月初旬にかけて、クアラルンプールとベルリンで米朝間のいわゆる「トラック・ツー」対話が実施された。北朝鮮はその時点では、やはり南北関係の進展に多くの関心を寄せていたようである。今年が米大統領選挙の年であることを考えると、北朝鮮は自らオバマ政権に向けて積極的に働きかける思惑はないように感じられる。

日本の対応と北朝鮮の対抗措置

日本もまた米国や韓国と軌を一にし、北朝鮮に対する独自の制裁強化を打ち出した。2016年2月10日、安倍政権は国家安全保障会議（NSC）を総理官邸で開催し、北朝鮮の核実験と事実上の長距離弾道ミサイル発射を受けた日本独自の制裁強化策を決定したのである。北朝鮮はこうした日本の制裁強化に対抗して、日本人拉致被害者の再調査を中断、担当組織の特別調査委員会解体を表明した。このような北朝鮮の反応は一見、強硬なように見えるが、実は対話の余地を残しているところが特徴である。

再調査は2014年5月の日朝局長級協議で合意した（いわゆる「ストックホルム合意」である）。北朝鮮は今回、この合意は日本が破棄したものであると非難したが、自らが破棄するとは言わなかった。ここが重要である。合意自体はつぶれていない、という含みを持たせたのである。もとより、再調査の再開には困難を伴うだろうが、北朝鮮は日本との対話を完全に断ち切るつもりはないとみられる。

そして談話を発表した主体も、合意をまとめた外務省ではなく、再調査を実行する特別調査委員会にとどめた。合意を破棄するつもりなら、日本との交渉を担当した外務省による声明や談話を通じた立場表明でもおかしくないが、そうはしなかったのである。発表主体のレベルが相対的に低いことも、北朝鮮に日本との対話を全面的にストップさせるつもりはないことを窺わせている。

日本が北朝鮮による核実験や「衛星打ち上げ」とした事実上の長距離弾道ミサイル発射に対し、毅然とした姿勢を示すのは当然である。拉致と核、ミサイル問題を包括的に解決するという日本の原則的立場からすると、本来2016年1月6日の核実験直後に制裁を強化してもよかった。この意味で日本の対応は遅きに失した感もあるが今回、韓国と軌を一にして制裁を強化したことは重要である。韓国も開城工業団地の実質的に全面閉鎖を決めた。単独では効果的な制裁手段の少ない日韓が足並みをそろえたことは、効果が期待できるかどうかは別として、北朝鮮への強力なメッセージにはなるだろう。

また、国連安全保障理事会の制裁強化論議で消極的な姿勢を崩さない中国に対し、日韓、そして日米韓が協調しているとの立場を示した点も重要である。日米韓は中国に対し、北朝鮮への影響力行使を繰り返し求めている。中国は、日米韓が何もせず、自分たちだけに責任を押しつけるような構図に常に不満をくすぶらせている。日米韓が制裁強化に乗り出したことは、こうした中国の不満や反論を封じることにも繋がるからである。

これまでの展開を振り返ってみても、北朝鮮は日本の政局を強く意識していると言ってよい。金正恩指導部は、2016年7月の参議院議員選挙（あるいは衆参同時選挙）までは、日本との取引は不可能だと認識しているように思われる。安倍政権が選挙後にフリーハンドを持つようになるまで、待つつもりなのだろう。それは、再調査の合意（ストックホルム合意）を自ら破棄するとしなかった理由でもあると言ってよい。

おわりに

例年3～4月の米韓合同軍事演習が実施される時期には、北朝鮮が長距離ミサイル発射や核実験などの挑発行為に出ることはない。2月中に短・中距離ミサイルを発射することはあり得るが、北朝鮮にとって技術的にも政治的にもあまり効果は見込めまい。

5月の党大会以降に目指すと考えられる経済発展には、国際社会からの支援が不可欠で、とりわけ韓国との関係改善が必要になる。したがって北朝鮮は対話路線に転じ、南北協議再開を目指したとは考えているだろうが、当面、硬化した朴槿恵大統領の姿勢が変化するとは思えない。もっとも、朴槿恵大統領にとっても、残された1年半の任期のなかで南北関係を進展させて「レガシー」を作りたいと望むことは十分考えられるであろう。その際には、南北首脳会談につながる可能性があることも、われわれは忘れてはなるまい。

とりあえず、党大会後の北朝鮮が中国との関係を如何に修復し、その延長上にオバマ政権の対話実現を目指すか否かが注目されるところとなる。もとより、そうした方向に向かうためには最低限の条件として、「非核化」へのコミットメントを再宣言する必要がある。まずその第一歩として、金日成の遺訓である「朝鮮半島の非核化」について、金正恩が第7回党大会の「政治報告」のなかで触れるか否かも注目されるところであろう。

