

北朝鮮 1 北朝鮮のミサイル発射・失敗と米国の反応

4月13日朝（現地時間）に北朝鮮が「人工衛星」と主張する長距離弾道ミサイルを発射したが、発射1分余りで爆発、北朝鮮は自ら打ち上げ失敗を認めた。米国では、オバマ政権と対話を続けて食料支援を引き出したばかりの北朝鮮がなぜミサイル発射という挑発行動に転じたのか、ミサイル発射強行から失敗までの実績の評価、オバマ政権への影響まで、この4日余りの間に専門家が数多くの見解を示し、議論が展開されている。以下、最近の米朝対話から北朝鮮のミサイル発射・失敗を経て現在までのオバマ政権の対北朝鮮政策や、米国における北朝鮮に関する議論と専門家の見解を整理してみた。

1. 米朝合意から北朝鮮のミサイル発射・失敗までの経緯

オバマ政権は昨年からの北朝鮮に対する姿勢を対話重視に切り換え、2011年7月と10月の直接協議を含めて米朝間の対話が進められ、一時は12月中に大詰めを迎えるとの見方もあった。だが、同月17日の金正日総書記の死去とその後の同氏三男の金正恩氏への権力継承など北朝鮮国内で混乱が続いたために米朝交渉は延期された。その後は北朝鮮の権力継承が進み、米朝間の対話も再開されて今年2月23～24日に北京で交渉の最終調整が行われ、同月29日に米国と北朝鮮は合意した。米朝合意の主な内容は、北朝鮮が長距離ミサイルの発射、核実験、寧辺核施設における核濃縮などを一時停止（モラトリアム）してIAEA査察団を受け入れ、米国はその見返りに24万トン（約5億ドル相当）の食料支援¹を実施するというものだった。合意発表時には米朝の共同声明がなく両国の合意内容の不一致も生じているが、合意の大枠の食い違いはみられなかった。

しかし同合意からわずか半月余り後の3月16日、北朝鮮は突然、故金日成主席生誕100周年記念祝典の一環としての「人工衛星打ち上げ」を予告した。これを北朝鮮のミサイル発射と即断した国際社会は同国に中止を求め、同月後半には米国の米専門家と北朝鮮の交渉団による「非公式」協議が英国、米国、ドイツの3カ所で行われた。しかし両者は打開策を見出せなかった。北朝鮮は発射直前になると、国際社会に同国の平和的宇宙開発をアピールすることを目的に外国人記者や専門家を同国に招き、打ち上げ用ロケットや「人工衛星」を海外メディアに初めて公開した。

結果的に北朝鮮は国際社会の打ち上げ中止の求めを拒み、4月12日午後6時39分（米国東部時間、日本時間は13日午前7時39分）にロケットを打ち上げた。これを探知、追尾したNORAD（北米航空宇宙防衛司令部）は、長距離弾道ミサイルのテポドン2号の発射と認定、テポドン2号はロケット1段目の燃焼中にトラブルが発生して発射から約1分後にソウル西方165キロの海上に落下したと発表した。当局者の談話として1段目の切り離しに失敗したという報道もある。

2. 北朝鮮のミサイル発射と失敗に対する米国での評価

(1) 意外と受け止められた北朝鮮の失敗公表

今回のミサイル発射の約4時間後には、北朝鮮の朝鮮中央通信が「打ち上げは行われたが人工衛星の軌道投入に成功しなかった」と報じた。北朝鮮による事実上のミサイル発射実験の失敗の公表である。過去にミサイル発射実験の失敗を頑なに否定してきた北朝鮮のこの変化は、今回が金日成の生誕100周年を祝う催しの一環だったこともあり、米国で注目されるポイントの一つになった。専門家の多くは「北朝鮮自ら世界に内容を公開し、国際社会が見守る中では嘘をつけなかったのだろう」と解釈が多い。閉鎖的に見える北朝鮮国内でも携帯電話が百万台近く普及している現状では、

¹ 栄養食品

現体制に失敗を隠しきれないという判断があったという見方もある。一方で、この発表は北朝鮮の情報公開の拡大という前向きの変化ではなく、ミサイル発射ではなかったことを強調するための「衛星の軌道投入に成功しなかった」という発表であり、国連安保理協議に対する牽制という懐疑的な見方もある。

(2) 多様な失敗の含意だが、今後の挑発激化への懸念が大

今回のミサイル発射の「失敗」に対する米国の評価は、今のところ注目の対象が多様であり、それに応じて評価も楽観から悲観まで分かれている。

まず、この失敗からの北朝鮮のミサイル技術の評価は、これまでの懸念はやや過剰であり、米国にとっての脅威はこれまでの予想よりも小さくなったという見解がやや多い。前回 2009 年のミサイル実験ではロケット 2 段目までの切り離しに成功していたが、NORAD の分析によれば今回はロケット一段目の切り離しに失敗した模様である。これは北朝鮮の事実上の技術後退という捉え方があり、その原因として、打ち上げに必要な精密部品を調達できなくなったためという評価もある。

国防総省は北朝鮮のミサイル開発の進展を、米本土への脅威の拡大と捉えている。専門家によれば、今回初めて北朝鮮が公開した情報や失敗の実績から、北朝鮮が米国に届く長期弾道ミサイルを開発する危険性はこれまでの予想よりも小さくなったという。発射場の公開により北朝鮮のミサイル技術のより正確な分析が可能になったことを肯定的に評価する声もある。

しかし米国では、総じてみれば上記の楽観的な見方は少なく、この失敗によって北朝鮮の挑発行動にかえって拍車がかかるという悲観的な見方や警戒を促す声の方がはるかに多いという印象を受ける。例えば CFR (外交問題評議会) のハース会長は、金正恩氏の正統性確立と国威発揚のためのミサイル発射が失敗した以上、北朝鮮は早期の正統性確立や威信回復を目指して核実験や韓国に対する軍事挑発など朝鮮半島を緊迫化させる動きに出る可能性が高いと警告している²。しかもハース会長は、2010 年 3 月の哨戒船「天安」沈没や同年 11 月の延坪島砲撃事件では報復を自制した韓国が次回の北朝鮮の挑発行動に対しては軍事報復に踏み切る可能性にも言及し、朝鮮半島情勢の緊迫がエスカレートするリスクまで指摘している。

(3) オバマ政権の読み違いへの批判と今後の対応

米国では北朝鮮のミサイル発射を受けて、オバマ政権の対北朝鮮政策に対する批判や議論も急増している。オバマ政権は当初、ブッシュ前政権に比べて北朝鮮への対応を厳しくしたが、昨年からは同国の暴発予防のためにも孤立させず対話を続けるとの姿勢に修正し、米朝対話を進めてきた。しかし、北朝鮮のミサイル発射という結果を受けて、北朝鮮の不安定な新体制との間での米朝関係のブレークスルーを期待したオバマ政権は認識が甘すぎるとの批判が出ている。オバマ政権は、金正恩氏が金正日総書記の軍事優先の遺訓統治に頼っているのに、国威発揚を目指す金正恩氏は米国からの食料支援を確保できれば満足するだろうと読み違えたという見方もある。

さらに、2月29日の米朝合意、それから半月後の北朝鮮による「人工衛星打ち上げ」予告と今回のミサイル発射という展開から、オバマ政権は2月29日の米朝合意を誤解していたのではないかという疑問を指摘する声もワシントンでは少なくない。発足から間もない金正恩体制と建設的な交渉をできると思ったデイビー特使の計算違いという批判も聞かれる³。実際、米朝合意は合意内容に関する米朝の共同声明がなく、両国がそれぞれ発表した声明⁴だけがあった。そして、二つの声明を

² <http://www.cfr.org/north-korea/north-koreas-failure-good-bad/p27946>

³

http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/04/12/north_korean_missile_launch_torpedoes_obama_s_engagement_strategy

⁴ <http://www.kcna.co.jp/item/2012/201202/news29/20120229-37ee.html>

⁵ <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/184869.htm>

比べると、北朝鮮はプルトニウム加工（原子炉）に触れていないなどの大きな問題があり、専門家の間では米朝合意の妥当性を疑問視する声も生じていた⁶。

米朝合意が「衛星ロケットの打ち上げ」と「ミサイル発射実験」を明確に区別していなかったことも北朝鮮に解釈の猶予を与えたという批判もある。オバマ政権のグレン・ディビー北朝鮮特使は理解の不一致を放置したままで「衛星ロケットの打ち上げは2月29日合意を破棄する」と主張し続けた。だが、衛星ロケット打ち上げはミサイル発射ではないと解釈し続けた北朝鮮は聞く耳を持たず、ミサイル発射実験を強行したという。

ミサイル発射は米国の大統領選の選挙戦にも影響を与えた。発射のすぐ後に、共和党や同党の大統領候補への指名が確実になっているロムニー前マサチューセッツ知事は、オバマ政権の北朝鮮政策、食料支援という宥和策の失敗であるとして厳しく非難した。今後、共和党がこの問題を今秋の大統領選に向けてオバマ大統領を攻撃する材料として使い続けるという見方も一部にはある。

3. 今後のオバマ政権の対応と北朝鮮の行方

(1) オバマ政権は対話を抑え、挑発拡大への備えに入る

当面のオバマ政権の北朝鮮政策については、専門家の間では厳格な姿勢を強めるとの見方が多い。オバマ政権は新体制の誠意と根本的な政策変更を期待していたが、ミサイル発射により期待は裏切られ、過去の瀬戸際外交の継続が確認された以上、オバマ政権は妥協しないという。実際、北朝鮮が3月に「人工衛星」打ち上げ後の交渉再開を求めたが、オバマ政権は拒否した。オバマ大統領自らも4月13日のインタビューで、北朝鮮の孤立化に向けた国際協調を求める意向を示した。ローズ大統領副補佐官（安全保障担当）も「挑発的な行為に報酬を与える過去のパターンは繰り返さない」と述べた。

確かにブッシュ前政権の北朝鮮政策では、同国の挑発行動に動揺した前政権が食糧支援や制裁解除（北朝鮮をテロ支援国家リストから除外）を与えるパターンが見られた。一般的に「対話優先」で知られるオバマ外交だが、同政権は既に北朝鮮に対する制裁の強化を2回実施しており、ブッシュ前政権の「挑発に対する報酬」のパターンを繰り返してはいない。今回もミサイル発射を受けて、オバマ政権は13日に北朝鮮への食料支援の中止を正式に発表した⁷。当面は具体的な政策発表があるまでは確実な結論は出せないが、最低限でもオバマ政権の対朝政策の厳格化、北朝鮮の孤立化に向けた国際協調などに努める可能性が高く、六者会合再開の可能性は一層困難になりそうである。

なお、ブッシュ前政権がオバマ政権よりも北朝鮮に対して宥和的であったことも響き、今後の米大統領選の選挙戦において対北朝鮮政策が重要な争点に浮上する可能性は低いと思われる。もちろんロムニー陣営は攻撃材料として使い続けるであろう。だが、ブッシュ前政権の外交・安全保障チームの影響力が大きいロムニー陣営には、前政権の過去を棚に上げてオバマ大統領を弱腰と批判することまではできても、対案を示すなど議論を深める展開が難しい。同じ批判を繰り返すだけでは、有権者の関心を維持できず、争点としての寿命は短くならざるを得ない。

(2) 外交による北朝鮮の挑発阻止が困難との見方強まる

今後のオバマ政権の対北朝鮮政策も注目されるが、多くの専門家からは何れの選択肢も望ましくないとの悲観的な見方を示している。例えば前述のハース CFR 会長などは、対北朝鮮政策の前提として北朝鮮が国際社会の反対を拒んでミサイル発射を強行した事実から、同国に対する外交の限界へ到達したとの認識を持つべきと説いている。今回は、北朝鮮に対して影響力を持つはずの中国に

⁶ <http://lewis.armscontrolwonk.com/archive/5098/rockets-and-the-leap-day-deal>

⁷

http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/04/13/white_house_obama_is_tougher_than_bush_on_north_korea

よる仲介も見られなかった以上、外交によって北朝鮮の挑発行動を止めることは困難であるという。その上で、外交が通じない北朝鮮が周辺国に軍事的な脅威を及ぼす国であり続け、最大で12の核弾頭を保有し、通常兵器や兵力も比較的大きい国として存在することのリスクを国際社会が共有する必要があるという。

オバマ政権の選択肢の一つは、北朝鮮のミサイル発射を軽視して米朝交渉を再開することである。それは正に北朝鮮が望んでいることだが、オバマ政権にとっては宥和策であり、あり得ない。同政権のこれまでの北朝鮮に対する姿勢と矛盾するし、仮に選べば国内外から批判が噴出する。逆に、ミサイル発射を受けて北朝鮮に対する制裁を強化する選択肢も考えられる。しかし米国の対朝制裁は既に広範囲に展開しており、追加的な制裁に目新しい効果は期待できない。そもそも北朝鮮が制裁に屈して政策を転換した前例もないため、新たな制裁の効果は限定的であるといわざるを得ない。ビクター・チャ・ジョージタウン大学教授⁸は、「何れの選択肢も望ましくない。北朝鮮を核兵器保有国と認めて共存する方法を考えるか、体制転覆に向けた方策を検討するか、2つのオプションを検討せざるを得ない」と説明している。

(3) 国際社会による北朝鮮への圧力にも難点

国際社会による北朝鮮の挑発行動の阻止も多くは期待できないとの見方が大勢である。国連安保理は4月16日、北朝鮮のミサイル発射について会合を開き、発射を強く非難し、さらなる挑発行動を容認しないとする議長声明を全会一致で採択した。同じく安保理が13日に全理事国の一致した見解として出した「ミサイル発射は安保理決議違反」との談話に続く動きであり、中国を含めた国際社会が北朝鮮に対して明確なメッセージを送り、結束を誇示することに成功したといえる。

しかし、これが現在の国際社会にできることの限界でもある。中国も自らの制止要求を振り切って北朝鮮がミサイルを発射したことに危機感を強めて、今月の国連安保理の議長国である米国が作成した議長声明案の草案に合意した。しかし、それだけ中国が危機感を強めても、米国は国連安保理決議までは踏み込まず、議長声明で将来の追加制裁発動に根拠を与えるにとどまった。米国が制裁決議までの深入りを避けたのは、現在の国連安保理には北朝鮮だけでなく、イランとシリアという重要課題が重なっているためである。中国とロシアが全ての問題で米国に協力する可能性は極めて低い。そうすると米国は、北朝鮮とイラン・シリアのどちらかを選んで中国とロシアに協力を求めるしかない。問題の緊急性や米国にとっての国益という観点からこの3カ国を比べれば、北朝鮮が最優先になることはあり得ない。今後、北朝鮮が核実験など次の挑発行動を強行すれば国連安保理での追加制裁発動もあり得るが、そうでなければ中国が積極的に米国と歩調を合わせて北朝鮮に強い圧力を掛ける展開は考えにくい。

(4) 29歳の最高指導者という虚構と統治の論理の不在に懸念を強める米国

米国でも、北朝鮮が3月中旬に「人工衛星打ち上げ」を予告してから、今回のミサイル発射は止められないとの見方が強まり、ワシントンの著名シンクタンクでは発射後の米朝関係を展望するための講演会が多数開催された。我々はその大半を聴講したが、登壇する専門家には発言の歯切れの悪さという共通する特徴があった。そこから読み取れるのは、2月末に米朝合意と食料支援に漕ぎ着けた北朝鮮が、半月後に自らその成果を抹消するミサイル発射を発表して、その1カ月近く後に本当にミサイルを発射するという展開を支える論理が見当たらないことへの当惑である。

挑発行動を多用するという北朝鮮の姿勢は、一見すれば金正日体制から現在まで継承されている。しかし金正日体制には北朝鮮の生き残りのための最高指導者の一貫する論理があったのに対して、現体制にはその一貫した論理が見当たらないという決定的な違いがある。米国の専門家にとっても、金正日総書記の存命中は分かりにくく奇妙だが筋の通った同総書記の論理を見出すことが北朝鮮分

⁸ ブッシュ前政権のNSC（国家安全保障会議）日本・朝鮮部長で六者会合の米国次席代表

析の本質であったのに対して、現体制では論理を見出せないために北朝鮮のミサイル発射までの動きも今後の展望も描きにくいのである。

そして論理の欠如は、金正日総書記の実体のある後継者の不在という問題に行き着く。金正日体制が軍事優先の統治を続ける中で、軍は統治への影響力も強めていったが、金正日総書記が軍はもちろん、党と国家機構の全権を掌握し続けたために、軍が自ら影響力を誇示する局面は生じなかった。しかし金正日総書記が金日成主席からの権力の継承に20年近くを費やして53歳で最高指導者を継承したのに対して、わずか29歳（推定）で指導者を継承せざるを得なかった金正恩氏に軍を掌握できるリーダーシップが備わっているとは考えられない。金正恩氏は4月13日に国家機構の最高位の国防委員会第一委員長に就任し、それまでに就任済みの軍の最高司令官、朝鮮労働党第1書記と合わせて党、軍、国家機構の全権を形式的には継承した。しかし米国の専門家は、この継承にはまだ実体が伴っていないという認識で一致しているし、そもそも29歳の金正恩氏は、北朝鮮という国において権力掌握がどこまで進んでいるかを冷静に分析する対象ではないと思われる印象を強く受ける。専門家のコメントを聞くかぎり、彼らの最大の関心は誰が金正恩氏に足りない権力の空白を埋めるのかを把握することの方が重要と考えているようにみえる。

(5) 軍事優先が続き統治は混乱増大へ、北朝鮮の将来への悲観が強まる

しかもミサイル発射後は、少なからぬ専門家が、最高指導者とその論理の事実上の不在、米朝合意とそれを台無しにするミサイル発射という説明不可能な展開から、北朝鮮の将来への悲観とそこから生じる国際社会への悪影響を強く懸念し始めている。我々は、この点に注意する必要があると考える。北朝鮮の現体制において米朝合意を進めた人物とミサイル発射の強行に至らせた人物は異なり、国内ではその利害調整もなされていない、金正恩氏には独裁の能力も複数の異なる利害の調整能力も備わっていない。こうした可能性の高さを認識する専門家が増えているのである。そこから考えられる北朝鮮の近い将来も、北朝鮮が軍や金正恩氏を支える一部の実力者がそれぞれの権勢を追求して制御不能の国家となる恐れや、あるいは若く脆弱な指導者である金正恩氏が軍強硬派の支持を得るために暴走してしまう恐れという国際社会にとっても避けてほしい展開である。

ロケットを海外メディアに公開する、ミサイル発射の失敗の公表などの楽観につながる変化もあるし、スイスに留学経験のある金正恩氏の感性と若さへの期待がないわけではない。経済体制は配給制度の崩壊と表裏一体となって市場経済化が進んでいるとの評価もある。だが、総じて見れば楽観できる変化は限定的である。そもそも北朝鮮は若い指導者に体制を転換できるような柔軟な統治構造の国ではない。改革には金正日体制下で強い影響力を持つようになった軍をコントロールできるリーダーシップを持つ指導者が必要なのであり、それはあまりに若い金正恩氏に最も足りないものである。逆に最近の金正恩氏自らが軍事優先の遺訓統治に傾きつつあるのも、自らの弱点をよく認識しているからとも考えられる。金正恩氏が今後、指導者として急速な成長を遂げつつ、少年時代のスイスでの留学経験が活きるなどして、金正日総書記の遺訓に頼る政治から脱却して北朝鮮を改革に導く可能性はないとはいえないが、そうした展開を期待する声は専門家から聞かれない。

4. 我々の見解：金正恩氏への権力継承が北朝鮮を改革から遠ざけ、混乱に導く恐れあり

最後に以上の専門家の意見や報道を受けた我々の現在の認識をまとめておきたい。まず、金正日総書記の死去からこれまでの北朝鮮の動向をみるかぎり、同国が挑発行動を止め、国民の生活水準の向上を最優先課題として市場開放や情報公開を進める国になるとは期待し難いという見方をとる。そして29歳の金正恩氏に権力を継承させるという北朝鮮の判断は、改革を実現しうる指導者の長期不在と軍事優先の継続を同国が自ら選択したものと受け止める。

ただ、金正恩氏らが現状維持を選択しても、得られる結果は現状維持ではないと思う。現在の指導者と側近、指導者と軍の関係が金正日体制のように指導者の圧倒的優位ではない。徐々にではあ

るが北朝鮮国内に市場経済システムが浸透して同国民の情報入手が容易になるなど、国内統制も緩み始めている。この既に顕在化した変化がある以上、金正恩氏が金正日総書記の築いた体制を継承して遺訓統治に専念しようとしても、その先に待っている金正恩氏自らが期待する現状維持ではなく、金正恩氏に国内が制御できなくなることによる混乱の増大であろう。

国際社会にとって望ましい展開は混乱を最小限に抑えた北朝鮮の体制転換であろうが、権力の受け皿が見当たらない以上、その可能性は金正恩体制の継続以上に低いと思われる。将来の金正恩体制の崩壊は考えられるが、後継体制の構築が速やかになされるとは考えられない以上、非常に大きな混乱を伴うことは避けられないと思う。加えて、後継者なき金正恩体制の崩壊は、北朝鮮が保有しているであろう核兵器の管理体制も同時に崩壊するという、国際社会が過去に経験したことの無いリスクを内包していることにも警戒が必要である。

こうした悲観的な展望は、北朝鮮からの距離が離れている米国では冷静、客観的に受け止められているようだが、北朝鮮と隣接する韓国や日本、中国にとっては米国とは比較にならない悪影響と負担が生じる可能性があると考えべきだろう。少なくとも、北朝鮮の挑発行動を繰り返す体制の刷新、経済の安定化と将来の民主化が国際社会の要望であるとすれば、金正恩氏への権力継承によってその要望の実現は遠ざかってしまったのだと我々は認識する必要があると思う。

以上／上原・今村

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、特定の取引の勧誘を目的としたものではありません。当資料の提供する情報の利用に関しては、すべて利用者の責任においてご判断ください。当資料に掲載されている情報は、現時点の丸紅米国会社ワシントン事務所長の見解に基づき作成されたものです。当資料は信頼できるとされる情報に基づいて作成されていますが、当事務所は情報の正確性あるいは完全性を保証するものではありません。当資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。当資料は著作物であり、著作権法により保護されています。全文または一部を転載する場合は、出所をご明記ください。