

第5章 対北朝鮮政策

下平 幸二

はじめに

朝鮮半島における「分断国家」の一翼をなし、一族三代からなる世襲の独裁政治体制を敷く北朝鮮は「金王朝」とも称され、その閉鎖的な体制とも相まって国家としての意思決定メカニズムは不明瞭で、結果として内政・外政ともにその動向の予測は極めて困難である。

そのような独裁国家としての「金王朝」の国家目的は体制の保証であり、朝鮮戦争が休戦状態にあることから、その国家目的を達成するための外交の主たる交渉相手は米国となり、米国とは歴然とした国力の差がありながらも、独裁政治体制の特性等を活かして狡猾・巧妙な手法でわたりあっている。

また、北朝鮮は国際社会とも一定の外交関係を維持しているが、特に国家としての存在の後ろ盾として、中国・ロシアが大きな役割を果たしており、歴史的・民族的な観点から北朝鮮との分断国家と位置付けられる韓国も北朝鮮に対して一定の影響力を有している。さらに、北朝鮮は慢性的に深刻な経済困難に直面しているため食料等の支援を国際社会に依存するとともに、武器取引や武器技術移転を含む軍事分野での協力関係を有する国も多く存在している。

北朝鮮と国交を有していない日本にとって、北朝鮮の内政・外政の動向を見極めながら、核兵器等の大量破壊兵器や弾道ミサイルといった軍事力を始めとする多様な脅威を排除するための外交努力にはおのずから限界が生じる。従って、米国との同盟関係を安全保障の基軸としている日本としては、米国と連携した外交努力によりその脅威を排除することが必要となるが、その際米国のみならず北朝鮮に対して影響力を有する国際社会と連携して時宜にかなった政策を推進していくことが肝要である。

また、この米国と連携した外交努力及び国際社会との連携のみならず、日本自身の防衛努力により隙のない防衛体制/態勢を構築しつつ、米国の外交・軍事による抑止力を有効に機能させるための在日米軍の運用基盤を整備して、北朝鮮の多様な脅威に対応することが、日本の平和と安全を確保していく上で極めて重要である。

1. 北朝鮮情勢

(1) 全般

北朝鮮は、2018年4月の朝鮮労働党中央委員会総会において、朝鮮労働党の「新たな戦略的路線」として「全党、全国が社会主義経済建設に総力を集中する」と発表し、金正恩委員長は、2019年4月の最高人民会議において、国家防衛力を絶えず向上させていくとしながらも、引き続き経済発展に集中する旨表明している¹。

しかしながら社会主義計画経済の脆弱性等により、慢性的な経済不振、食料・エネルギー不足に陥っており、更に国連等の経済制裁と相まって厳しい経済状況が続いている。

外交では、金正恩委員長の独裁的な政治手法及び閉鎖的な国家体制による予測困難な行動様式により、関係国との間で瀬戸際外交とも称される「したたかな外交」を展開している。

これまで6回の核実験を実施したほか、高頻度での弾道ミサイルの発射を行ない、着実にそれらの能力向上を図っている。更に、大規模な特殊部隊に加えサイバー能力の強化を図って他国のシステムを攻撃する能力を開発しており、非対称的な軍事能力の造成を図っている。

(2) 核開発

(a) 濃縮活動

北朝鮮は、朝鮮戦争が休戦となった直後からソ連の支援の下に核開発に着手し、1960年半ばから平壤の北方に位置する寧辺(ヨンビョン)の核関連施設で、プルトニウムの製造・抽出及び核兵器用ウランの濃縮作業を行なってきた。

2007年に六者会合による交渉過程で核関連施設の無能力化が合意されたことを受け、2008年に原子炉冷却塔の破壊を公開したが、2013年には核関連施設を再整備・再稼働する方針を表明し、2015年には原子炉及び他の全ての核関連施設が正常稼働している旨言明した¹。

2010年、北朝鮮は米国人核専門家ヘッカー元ロスアラモス国立研究所所長に寧辺のウラン濃縮施設を公開し、同氏は「2000基の遠心分離機が設置され稼働中である」旨の説明を受けたと述べた²。

(b) 核実験

北朝鮮は、北東部の豊溪里(プンゲリ)の実験場において、過去6回の核実験を実施した。観測された地震規模(CTBTO発表値)と推定される出力(TNT換算値)は以下のとお

りである。

- ・2006年 10月 : マグニチュード4.1 出力約0.5～1キロトン
- ・2009年 5月 : マグニチュード4.52 出力約2～3キロトン
- ・2013年 2月 : マグニチュード4.9 出力約6～7キロトン
- ・2016年 1月 : マグニチュード4.85 出力約6～7キロトン
- ・2016年 9月 : マグニチュード5.1 出力約11～12キロトン
- ・2017年 9月 : マグニチュード6.1 出力約160キロトン

この実績値から、北朝鮮の核実験は回を重ねるに従い推定出力の規模が増しており、確実な核爆発技術の伸長を見せていると言える。2017年の核実験については、北朝鮮当局は「水爆実験を成功裏に断行した」と表明しているが、累次の実験実績及び推定出力からすれば水爆実験であった可能性も否定できない⁴。

2018年、金正恩委員長の中国訪問、南北首脳会談及び初めての米朝首脳会談等一連の外交活動の流れの中で、豊溪里の核実験坑道の一つの爆破を公開した。

(c)核弾頭

北朝鮮は、その体制を維持するうえでの不可欠な抑止力として核兵器開発を推進しているとみられることから、累次にわたる核実験及び弾道ミサイルの発射を通じて、運搬手段である弾道ミサイルに搭載可能な核弾頭の小型化に至っていると考えられる³。しかし、弾頭の大気圏への再突入に係る技術については、未だ保持するには至っていないとの見方もある⁶。

(d)見通し

現時点において、寧辺の核関連施設は稼働状態を継続しているものと思われ、核兵器製造のための関連物質の製造に係る姿勢に本質的な変化はないものと思われる。また、豊溪里には爆破した坑道以外にも核実験坑道は存在するため、米国・中国等との関係の推移如何では、核開発の必要性のみならず外交カードとしての核実験再開の可能性も考えられる。

(3) 弾道ミサイル開発

(a) 弾道ミサイルの種類

北朝鮮は多様な弾道ミサイルを保有・開発しており、射程による弾道ミサイルの区分である「短距離弾道ミサイル (SRBM)」、「準中距離弾道ミサイル (MRBM)」、「中距離弾道ミサイル (IRBM)」、「大陸間弾道ミサイル (ICBM)」に相当する各種弾道ミサイルを保有

又は試験発射している。

これらの弾道ミサイルは「発射台付き車両（TEL：Transporter-Elector-Launcher）」に搭載されているか発射塔から発射される陸上発射型であるが、2019年9月に発射された弾道ミサイルは水中発射タイプと見られており、その発射母艦とされている潜水艦の能力が備われば、「潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）」を保有する可能性がある¹。

(b) 発射実績

北朝鮮は、2016年以降だけでも50回を超える頻度で弾道ミサイルの発射を実施し、2017年にはIRBM級（火星12型）、ICBM級（火星14・15型）弾道ミサイルをTELから発射するとともに、固体燃料によるMRBM級と思われる弾道ミサイル（北極星2型）も発射し、核武力建設の完成を表明した。これらの弾道ミサイルの中には、迎撃が難しいとされるロフテッド軌道による発射もあり、発射形態の多様化による弾頭の生存性向上を追求している可能性がある³。

2018年には、米朝首脳会談等一連の外交活動を受けて、弾道ミサイルの発射は行なわれなかったものの、2019年に入り一転してミサイル発射を繰り返し実施した。それらの大半はSRBMと推定され、これらの弾道ミサイルの中には、通常より低高度で変則的な軌道により飛翔するものもあり、ミサイル防衛網を突破することを企図している可能性がある。また、SLBMと推定される水中発射型の弾道ミサイルも発射した³。

(c) 見通し

弾道ミサイルの開発状況及び発射実績から、北朝鮮の弾道ミサイル開発の狙いは、①長射程化、②飽和攻撃能力、③奇襲攻撃能力、④発射形態の多様化が考えられる¹。

また、核開発の成果としての核弾頭の投射能力の拡大・強化を図るため、弾道ミサイルの開発に係る姿勢に本質的な変化はないものと思われる。特に、トランプ大統領の「信頼違反と思わないし問題視しない」との言質をとったSRBMの発射については、ミサイル技術の開発目的のみならず対外交渉における“ゆさぶり”の手段として発射を継続するものと思われ、そこから得られる技術的実証成果は当該ミサイルのみならずMRBM/IRBM等の性能向上にも資するものと思われる。

発射台から打ち上げられるタイプのICBM級のミサイル以外は全てTEL搭載型であり、固体燃料化と相まって優れた隠密性及び生存性を有するに至っている。ただし、SLBMに関しては、開発が進捗したとしても、搭載プラットフォームとなる潜水艦の能力及びその運用に必要とされる指揮通信システム等の基盤整備には時間を要すること等から、運用体

制/態勢は限定的となるものと思われる。

(4) サイバー、特殊部隊

(a) サイバー能力

北朝鮮のサイバー部隊は約7000名規模とされており、米・中・露等の大国には及ばないものの、政治、軍事、経済上の目標に対して、非対称的な手段としてサイバー空間を利用した攻撃ができるものと思われる。顕在化した事例としては、2014年に米国の映画会社⁴を、2016年にはバングラデシュの金融機関⁵及び韓国軍の内部ネットワーク⁶を、2017年には米国の電力企業⁷をサイバー攻撃したとされており、その実力の片鱗を示している。

サイバー攻撃能力に関しては、その全容を把握することは困難であり且つ情勢等に応じて攻撃の蓋然性も高くなると思われるため、非対称の脅威として極めて大きいものと認識するべきである。

(b) 特殊部隊

北朝鮮の特殊部隊は約10万人に達するとされている。1999年の能登半島沖及び2001年の奄美大島近海で工作船が目撃されて以来、日本周辺における北朝鮮特殊部隊の活動が低調となっているが、「特殊作戦軍」として独立軍種化されたとの指摘もあり、依然高い作戦能力を有しているものと認識するべきである¹。

(c) 見通し

サイバー攻撃は、攻撃主体が非可視で且つコンピューター・システムに大きく依存する目標（日米韓等の国家）に対しては大きな成果が期待できることから、北朝鮮にとっては非対称的な攻撃手段として極めて安価且つ有効であり、今後とも技術の伸展に応じて能力の向上に努める姿勢に変化はない。

特殊部隊は、北朝鮮軍のなかでも非対称的な攻撃能力として確固たる位置づけにあり、閉鎖的な国家体制の中で非可視の軍事力として、特に地理的に近距離で且つ民族的に風貌等が類似した国民からなる日本にとって、将来にわたって大きな脅威となる。

(5) 関係国等の位置付け

(a) 中国

北朝鮮にとって中国は、朝鮮戦争で共闘して以来の「血の盟友」として極めて重要な政治的・経済的パートナーである。北朝鮮としては、中国が目指す在韓米軍及びその核戦力

の撤去を含めた朝鮮半島の非核化において、自らを重要な“対米カード”として振る舞い、国連安保理決議の制裁の下での後ろ盾として重要な役割を期待しているものと思われる。

また、国連決議に基づく経済制裁の下で、石油等のエネルギーを始めとした禁輸品の提供国としてのみならず、地下資源等の輸出及び北朝鮮人労働力の提供による外貨獲得先としても重要な位置づけとなっている。

北朝鮮としては、米中関係の進展を見据えつつ、対米交渉を有利に運ぶための米国に対するカウンターバランスとして、重要な役割を期待しているものと思われる。

(b) ロシア

北朝鮮にとってロシアは、朝鮮戦争以来、弾道ミサイルを始めとする軍の装備品に関する技術供与等を受けてきた重要なパートナーであり、北朝鮮人労働力の提供による外貨獲得先等として重要な位置づけとなっている。

北朝鮮にとっての中国の位置づけと同じように、米露関係の進展を見据えつつ、対米交渉を有利に運ぶための米国に対するカウンターバランスとしての役割を期待しているものと思われる。

(c) 中東

北朝鮮にとって中東の関係国は、大量破壊兵器に係る技術の協力先及び同兵器の輸出による外貨獲得先としての重要な位置づけとなっている、この関係は将来にわたって維持されるものと思われる。

(d) 南北関係

北朝鮮にとって韓国は、金正恩体制の保証を目的とした米との交渉における「仲介役」としての位置づけは低下したものの、韓国の官民による各種援助は、北朝鮮にとって重要な経済的支援となっている。

韓国に対し挑発的な言動を繰り返しつつも、特に現在の文在寅政権の“片思い”的な対北朝鮮宥和政策を利用し、累次に及ぶ文在寅大統領との南北首脳会談の結果を活用して対米交渉に臨んだが、期待した成果を得たとの認識には至っていないものと思われる。北朝鮮としては、今後の韓国政権の対北朝鮮政策に変化があったとしても、米韓同盟の下での韓国の位置づけを利用して、対米交渉の「仲介役」として活用していくものと思われる。

(e) 米朝関係

金正恩委員長にとって、トランプ大統領は体制の保証に関する“確約”を得るための千載一遇の重要な交渉相手となっている。トランプ大統領との「個人的関係」を背景に、大統領選挙期間中の交渉が低調になったとしても、選挙後を見据えつつ交渉の進捗状況に応じた硬軟織り交ぜた策をもって、柔軟且つ狡猾に交渉を継続するものと思われる。北朝鮮としては、今後の米国政権の対北朝鮮政策に変化があったとしても、体制保証のための交渉相手としての位置づけに変化はなく、これまでの交渉の延長線上で、休戦状態を終わらせ平和条約を締結することを見据えた交渉を継続するものと思われる。

(f) 米中関係

米国と中国の安全保障及び経済に関する交渉・駆け引きは、北朝鮮にとって米国／トランプ大統領との交渉を進める上での優位を占めるために見極めるべき重要な変数となっている。

「血の盟友」としての中国は、北朝鮮の対米交渉の目的を達成する上で唯一頼ることが出来る重要なパートナーであるため、米中関係の動向は米朝関係の進展に大きく影響を与えるものと思われる。

2. 対北朝鮮政策

(1) 北朝鮮情勢の見通し

北朝鮮は、金正恩委員長による国家体制を維持・継続するために、国家としての全ての活動を体制保証のための施策に傾注していく傾向に変化はないものと思われる。

対米交渉を始めとした国際社会との交渉においては、金正日総書記時代から続く「緊張を作為しその後に緩和・譲歩する」ことを繰り返すことによって「結果として何も失わない」狡猾な手法を継続するものと思われる。従って今後とも、対外交渉の推移に応じて、従来の瀬戸際外交で示したような“ゆさぶり”をかけて緊張を作為するための軍事的な行動をとる可能性がある。

核兵器に関しては、これを放棄することはなく、非核化交渉の過程で緊張を作為する機会等を利用して、更なる核物質の精製・濃縮等を継続するものと思われる。また、核弾頭の運搬手段としての弾道ミサイルに関しても同様に、長射程化、飽和攻撃能力及び奇襲攻撃能力の向上、発射形態の多様化を目指して更なる開発努力を継続する過程において、対米交渉を有利に進めるための緊張を作為する機会等を利用して発射を繰り返すものと思われる。更に、核・ミサイルに加え、非対称的攻撃能力としてのサイバー、特殊部隊の能力

向上を継続するものと思われる。

短期的には、文在寅大統領の対北朝鮮宥和政策が生み出したトランプ大統領との“個人的な関係”を活用して体制の保証に向けた対米交渉を追求しつつ、その進捗状況に応じて米中関係や米露関係の状況や推移を見ながら、中国やロシアを「対米カウンターバランス」として利用して、対米交渉における実利を追求していくものと思われる。

(2) 日本の対応

(a) 北朝鮮対応の基本姿勢

北朝鮮に対応するにあたっては、北朝鮮の内政・外交の施策の“戦略”的な目的は「体制の保証」であることを銘肝し、その“戦術”としての緊張と緩和・譲歩等のゆさぶりといった瀬戸際外交や、そのための“作戦”手段としての軍事的な行動等を冷静に見極め、各種事態/事象に対応するにあたっては問題の本質を的確に分析して熟慮断行する必要がある。

(b) 米国との連携

米国と同盟関係にある日本としては、北朝鮮にとって最も重要な交渉相手である米国の位置づけに鑑み、米国と連携して北朝鮮に対応して日本の平和と安全を確保することが必要となる。日米が足並みを揃えて、日本の平和と安全のみならず地域の安定及び米国にとって大きな脅威となる北朝鮮の核開発・弾道ミサイル開発活動の抑制を図るとともに、北朝鮮の非核化を目指すことが必要である。その際、米国と利害関係が一致せず日米の足並みが揃わなくなる事態が生起することを常に念頭に置き、その予兆の察知及び日本としての考え方の説明等に努めて足並みの乱れを局限するとともに、状況に応じて的確な対応策がとれるような柔軟な姿勢を維持しておくことが必要である。

(c) 韓国との連携

日本として、北朝鮮の非核化を始めとした朝鮮半島の安定化を図るとともに拉致被害者の帰国を実現しようとする時、日米韓が共通の認識に立って緊密な連携をとることが必要となる。現在の文在寅政権との間の日韓関係は、難しい北朝鮮対応を推進するための適切な協力関係とは言い難いものであるが、日本としては朝鮮半島の安定化という“大局”を見据えて、日本の尊厳を守りつつ韓国との協調を模索して、将来における日韓の連携のための素地を整えていく努力が必要である。

(d) 国連、中国・ロシアへの働きかけ

北朝鮮が実施した核実験や弾道ミサイル発射を受けて、国際社会は国際連合安全保障理事会において経済制裁を決議し履行しているが、日本としては国連及び国際社会に働きかけて石油等のエネルギーや外貨の流入の阻止に努め、経済制裁の実効性を上げることに努める必要がある。そのためには、北朝鮮に強い影響力を持ち状況により北朝鮮の後ろ盾となっている国連安保理常任理事国である中国・ロシアとの間においても、対北朝鮮対応に関して調整ができるような関係を構築しておくことが必要である。特に北朝鮮が、中国やロシアの対北朝鮮政策と齟齬をきたすような行動に出た場合等に、機を失することなく中露に対して制裁強化に関する働きかけを行う必要がある。

(e) 軍事的脅威への対応

地理的に見て、北朝鮮が保有する弾道ミサイルを始めとした多くの軍事的脅威に直接晒される日本としては、米朝交渉等の動向の如何にかかわらず、北朝鮮の各種脅威に備えるための施策を着実に推進する必要がある。

特に、日本にとって大きな脅威となる核(核弾頭)、弾道ミサイル、サイバー攻撃、特殊部隊への対応策は、情勢の推移にかかわらず継続的に推進する必要がある。その際、高い隠密性及び多様化により生存性を高めつつある弾道ミサイルに対応するため、敵基地反撃能力の整備も含めて、効果的な防衛体制を構築することは喫緊の課題である。

(f) 日朝交渉/首脳会談

米朝、南北共に首脳レベルでの会談・交渉が行なわれてはいるが、北朝鮮の体制の特異性等から対北会談・交渉の成果は一般的な外交活動と同様の概念では期待できない。従って、日朝間の首脳会談を追求する際は、狡猾な北朝鮮外交の真意を見極めることに努め、会談の時機、案件、条件等に万全の体制/態勢を整えて臨む必要がある。その際、日朝双方の首脳・高官レベルでの交渉・会談の機会を得ることは容易なことではないが、特に北朝鮮が米中露等との間で外交的な困難に遭遇した場合等に、日本との交渉・会談を望む意思を有しているか否かを的確に見極め、時宜を失することなく接近する着意が必要である。

また、拉致被害者の帰国交渉は優先的な案件となるが、成果を急ぐ余りに所謂“足元を見られた”結果としての安易な妥協とならないよう、帰国交渉に係る一貫した政策の下に戦略的な姿勢をもって交渉にあたる必要がある。

(g) 朝鮮半島情勢緊張への備え

多様な不安定要素を内包する朝鮮半島情勢が流動化する事態を見据え、邦人救出・輸送や難民対処・受入れに関し、関係政府機関が横断的に連携をとって、先行的且つ実効性のある体制/態勢を整備する必要がある。

おわりに

世襲による独裁政治体制ゆえに為政者が交代することがない北朝鮮に対し、北朝鮮との間で厳しい交渉に臨まなくてはならない日本、米国、韓国は、民主主義体制の国家としてその政権(為政者)は一定期間をもって交代する。

これら三つの国のうち、北朝鮮にとって体制保証のために重要な交渉相手国となっている米国及び北朝鮮との分断国家としての片翼をなす韓国は、政治体制として共に大統領制をとっており、為政者となる者は大統領選挙における公約や論戦等において相手候補との対立点を際立たせて選挙戦を戦うこととなる。このため、大統領選挙に勝利して政権に就く為政者は、外交政策においても例外ではなく、程度の差こそあれ前政権の対北朝鮮政策とは変化した政策を採り、北朝鮮に対する外交政策に“ぶれ”が生じる傾向にある。これが、老練且つ狡猾な外交にたけた北朝鮮の、謂わば「暴走」を許す結果となっている側面があり、将来にわたり同様の状況が繰り返されるものと思われる。この政権交代による米韓の対北朝鮮政策の変動や、国連や中露を始めとした国際社会と北朝鮮との関係が大きな“変数”となって、北朝鮮に対応する際の環境が複雑多岐に変化する中で、日本はしたたかで狡猾・巧妙な手法により攻勢をかけてくる北朝鮮に対応しなければならない。

日本は、北朝鮮の隣国でありまた長い交流の歴史を有しているため、欧米諸国に比しその動向を冷静・客観的に見極める“経験則”を有している。北朝鮮が、世襲による独裁政治体制をとっていることにより、その政治・外交的な企図や動向を推し量ることが難しいものの、日本としては、日米同盟を基調として米国と歩調を合わせつつ国連を始めとした国際社会と連携しながら、隣国としての“経験則”等も活用して北朝鮮の真意を見極めて、北朝鮮に対する“基本姿勢”を堅持することにより一貫した政策をもって北朝鮮を凌駕する“したたかな対応”をとる必要がある。

—注—

- 1 令和元年版「防衛白書」第1部 第2章 第3節「朝鮮半島」
- 2 「北朝鮮核問題の展望」(ラリー・A・ニクシュ) 防衛研究所
http://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2010/j_02.pdf 2020年2月24日アクセス
- 3 令和2年1月「北朝鮮による核・弾道ミサイル開発について」 防衛省
https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk_bm_a.pdf 2020年3月2日アクセス
- 4 「北朝鮮基礎データ」 外務省
https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/data.html 2020年2月24日アクセス
- 5 「次期サイバーセキュリティ戦略の検討について」 内閣サイバーセキュリティセンター
<https://www.nisc.go.jp/conference/cs/dai16/pdf/16shiryoku01.pdf> 2020年2月24日アクセス
- 6 令和元年版「防衛白書」第1部 第3章 第3節「サイバー領域をめぐる動向」
- 7 「電力分野を巡るサイバーセキュリティ政策の動き」 経済産業省資料
https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/sangyo_cyber/wg_seido/wg_denryoku/pdf/003_07_00.pdf
2020年2月24日アクセス