

バイデン政権の北朝鮮政策の現状—低い優先順位と近づく危機

渡部恒雄

はじめに

バイデン政権の外交政策が方向性を打ち出すときの特徴は「脱トランプだがオバマ回帰ではない」というものだ。バイデン政権にとっては、「アメリカ・ファースト」を標ぼうして国際社会に背を向けたという印象のあるトランプ前政権へのアンチテーゼを打ち出すことは、政権の正統性を内外に示すこととして重要だ。一方で、バイデン氏あるいは後継の民主党大統領候補が2024年の大統領選挙で勝利するためには、米国の有権者の支持をつなぎ留める必要があり、内政重視姿勢も取り入れた「中間層のための外交政策」も重要であり、オバマ前政権との違いも見せる必要がある。

トランプ前政権ともオバマ政権とも異なる政策姿勢の恰好の例が対北朝鮮政策だ。トランプ前大統領が、北朝鮮の金正恩労働党委員長と史上初の米朝首脳会談という「劇場型」のパフォーマンスを行いながら、北朝鮮の核開発阻止に対して何の成果も得られなかったことに対して、違いを打ち出しやすいからだ。ただしオバマ前政権も、北朝鮮への「戦略的忍耐」を標ぼうして、結局は、北朝鮮政策の核開発阻止について目に見える成果を残せずに、北朝鮮に核兵器とミサイルの開発の時間を与えただけに終わっている。オバマ政権の副大統領のバイデン氏や国務副長官のブリンケン国務長官は、オバマ政権との違いも見せる必要があり、その点も意識されている。

しかし現状では、バイデン政権が対抗・競争的な対中政策をトランプ前政権から引き継ぎ、北朝鮮への影響力を期待できる中国に協力を求めることはできないため、対北朝鮮政策は対中政策に従属するものとなっており、バイデン政策の北朝鮮政策の実効性については疑問を持たれている。長年、ジャーナリストとして米国のアジア外交を見てきたダニエル・スナイダーは、バイデン政権が2021年4月末に北朝鮮政策の見直しを終えた後に、「バイデン政権の北朝鮮政策はあるか？本当はない」というそのものずばりの問題意識を投げかけている¹。

例えば、バイデン政権の同盟国重視政策は、対中対抗・競争政策においても、重要な要素だが、北朝鮮政策の文脈でいえば、対中対抗のために最も重要な韓国と日本が、その北朝鮮政策姿勢に大きな違いがあるため、バイデン政権の対北朝鮮政策には大きな制約となっている。本稿では、バイデン政権の対北朝鮮政策の方向性とその停滞状況を分析する。

米韓首脳会談にみる米国の対北朝鮮政策の優先度の低さ

バイデン政権は2021年4月末、北朝鮮政策の見直しを終えた時点で「調整された現実的アプローチ」(calibrated practical approach)を掲げた。これは、トランプ政権で米朝両首脳が署名した共同声明を引き継ぎ、対話の窓は開けておく、という継続の要素を含む。ただし、トランプ前政権のような首脳同士の交渉による一括妥結方式はとらない、という点で前政権との違いを明確にした。このバイデン政権の基本姿勢を理解した上で、北朝鮮が応じるのであれば、対話を継続するという方針だ²。

前政権からの連続性を維持するために、トランプ前政権で駐フィリピン大使として米朝交渉を担当したソン・キム氏を北朝鮮担当特使に任命した。前政権の北朝鮮政策の問題点は合意内容の

検証をせずに、トランプ大統領の政治的得点を優先したことである。キム氏の任命には、北朝鮮に対して対話の窓は閉じていないとメッセージを送りつつも、2018年6月のシンガポールでの米朝共同声明で、トランプ大統領による「北朝鮮への安全の保証」の見返りに、金委員長が「朝鮮半島の完全非核化への確固で揺るぎのない約束」³をしたことを再確認させる意図もあると考えられる。

ソン・キム氏の特使任命は、5月21日の米韓首脳会談後の記者会見で発表された韓国政府向けの措置でもある。キム氏は2018年の米朝共同声明の作成に関与しており、韓国語が堪能で、韓国国内に知己が多いため、韓国側が歓迎する人事であった。そもそも北朝鮮担当特使が空席のままでは、バイデン政権の北朝鮮政策への真剣度が疑われる。一方で現在に至るまで、ソン・キム氏は、駐インドネシア大使との兼任であり、共和党議会の反対姿勢により、全般的に政権の政治任用プロセスが遅れているとはいえ、バイデン外交の対北朝鮮政策への優先度の低さを示唆している。

実際、5月の米韓首脳会談を見ると、本来であれば北朝鮮との対話を早く進めたい文在寅大統領の思惑とは対照的に、バイデン政権は対北朝鮮協力の優先度は低く、米国側の優先事項を韓国側に合意させている。バイデン政権は、トランプ政権前半の「ロケットマン」や「炎と怒り」発言のような挑発路線や、後半の「金正恩首席と恋に落ちた」対話路線⁴のどちらの方向にも興味がなかったといえる。

米韓首脳会談について、ヴィクター・チャ、ジョージタウン大学教授は、韓国国内で感染が増加しているコロナワクチンの協力が、韓国世論と文大統領の最大の米国への期待だったために、対北朝鮮政策の優先順位が下がったと指摘する。また韓国の安豪栄（アン・ホーヤン）元駐米大使は、米韓首脳が北朝鮮以外の話題に多くを費やしたことが、今回の会談が過去の米韓首脳会談と比較して「ユニーク」だったと指摘した⁵。

実際のところ、文政権は、対北朝鮮協力においてもコロナワクチン協力においても米政府から実質的な協力の成果は得られなかったが、バイデン大統領が「朝鮮半島の非核化」と「文大統領の主導する南北対話」を支持し、自らも北朝鮮との交渉の窓は閉じないという姿勢をとることで、南北統一にむけた北朝鮮との対話という文政権の存在意義を維持することができ、文大統領は「首脳会談は大成功」と喧伝することができた。

かたやバイデン政権は、米韓共同声明に「台湾海峡の平和と安定を維持する重要性」という文言を入れ、中国が自国への包囲網として懸念する「日米豪印クアッドなどの開放的で透明な地域間多国間主義の重要性を認識する」という文言を入れることにも成功した。かつて、米国の高高度ミサイル防衛システム（THAAD）の韓国内配備の際に、中国から受けた経済面での「ハラズメント」を再度経験したくない韓国側にはハードルが高いカードを受け入れさせた。また北朝鮮に対峙する上で日米韓の三カ国の協力が重要という内容が米韓共同声明に入った。これも反日感情が強い韓国世論に対して、文政権が米国の圧力で日本との協力を舵を切ったとみられるのはリスクであり、これも米国側の得点だった⁶。

バイデン政権からすれば、トランプ前政権のような「グランドバーゲンニング」を北朝鮮と行う気はないし、中国と比較して北朝鮮の優先順位は低い、オバマ政権のように北朝鮮に対して「戦略的忍耐」という無策を批判されることも避けたい。そもそも北朝鮮は文大統領を見下して

敵意を持っている上に、来年に退任する「レームダック」の政権と交渉するつもりはないため、南北対話が進展する見込みもない。したがって文大統領の対北姿勢に協力するという「リップサービス」という安いカードを切るだけで、韓国側から必要な譲歩を引き出すことができた。

しかもバイデン大統領は、文大統領が同席する首脳会談後の記者会見で、朝鮮戦争において中国義勇軍と戦った米退役軍人に勲章を授与するパフォーマンスを行い、米国は韓国とともに、中国と北朝鮮に対して、血を流して戦った同盟国であるというメッセージを送った。これは、ポスト文政権を狙う韓国の与野党の政治家に対して送る強いメッセージであり、バイデン政権の意図は、対北朝鮮との対話よりは、同盟国との結束を示すことにあったことは疑いようがない⁷。

北朝鮮の一連のミサイル発射による挑発にバイデン政権はどう動くか？

バイデン大統領の北朝鮮政策の優先順位の低さをよく理解しているのが、他ならぬ北朝鮮だろう。バイデン政権にとって2021年の夏は、アフガニスタンからの米軍を拙速で撤退させた一連の混乱への対応に忙殺された時期だった。この問題が終息するタイミングを見計らったかのように、北朝鮮は、9月11日・12日に「新開発の長距離巡航ミサイル」（北朝鮮政府発表）発射を皮切りに、15日に2発の短距離弾道ミサイル、28日に1発の極超音速ミサイル「火星8型」（北朝鮮政府発表）、そして10月19日には潜水艦発射型弾道ミサイル（SLMB）を発射した。10月11日には、平壤で国防発展展覧会を開催し、昨年10月の軍事パレードで公開した新型の大陸間弾道弾（ICBM）やSLBMなどを展示した。これら「バイヤーなき展覧会」は国威発揚に加えて、外からの関心を集める意図が指摘されている⁸。

これらの北朝鮮の動きに米国側の関心も高まった。10月20日付のワシントンポスト紙は、最近の北朝鮮のミサイル発射のペースが、注目すべき早さで行われ、様々な種類のミサイルが実験され、発射の兆候がわからないような技術が進んでいる点で、米国と同盟国のミサイル防衛が難しくなると指摘している。韓国の国家戦略情報院のシン・ビョン Chol 院長の「北朝鮮は回避が難しい多種多様な核弾頭を開発することに集中している」「これらは韓国と日本にとってゲームチェンジャーだ」とう発言を紹介する。そして最近の北朝鮮のミサイル実験は、米国を狙う長距離ミサイルではなく、近隣国のターゲットを狙う戦術核に集中しており、これらにより米国の同盟国に懸念を生じさせ、米国を交渉テーブルに戻そうとしていると指摘している⁹。

同記事は、バイデン政権は、「特定の提案」を北に持ち掛けて交渉のテーブルに付くことを公言してはいるが、北が求める制裁解除という働きかけはしていないと指摘する。10月19日の潜水艦発射のSLBMの射程は韓国と日本であり、高度はそれほど高くないため、地上配備型のレーダーが探知することが難しく、ミサイル防衛を困難にすると指摘する¹⁰。

つまり、バイデン政権始動から現在まで、北朝鮮政策の優先度は高くなく、その姿勢を観察してきた北朝鮮は、米国が動かざるを得ないように、米国の同盟国をターゲットに軍事的な挑発を開始したというのが、米国メディアの受け止め方だ。カーネギー平和財団のアンキット・パンダ 上級研究員は「北朝鮮の新しい能力を備えた頻繁なミサイル実験は、過去、数年の間でも、北朝鮮が軍事技術開発を継続して、能力を向上させてきた事実を我々に再認識させた」として「それが米国や韓国に圧力をかけることになるが、最優先のゴールは、自らの軍事能力を向上させることである」とも指摘する。つまり、北朝鮮は、単なる米国をテーブルに付かせるための挑発だけ

ではなく、着実に核ミサイルの実力を向上させている。これは、北朝鮮政策の優先順位が低いバイデン政権の「不都合な真実」といえる。

バイデン政権は、6月にソン・キム北朝鮮政策特別代表を韓国に送り、韓国の担当者と日本の船越アジア大洋州局長と協議を持って、日米韓の協力体制の再強化を図ってきたが、国内感情が悪い日韓関係の停滞ムードは変わらなかった。10月24日には、ソン・キム代表は、韓国を訪問して外務省のノ・ギョドク朝鮮半島平和交渉本部長と非公開の朝食協議を行い、その後の記者会見で「韓国の終戦宣言提案を含む様々なアイデアとイニシアチブを模索するうえでの持続的な協力を期待する」と述べ「北朝鮮の前向きな回答を望む」と発言した。このメッセージに北朝鮮が動くような内容は入っていない。ソン・キム代表が、駐インドネシア大使との兼任という状況で、訪韓後、インドネシアに赴任した状況を見ている、バイデン政権の優先度が上がっているようには見えない。

ヴィクター・チャ、ジョージタウン大学教授は、9月15日付のワシントンポスト紙に寄稿して、北朝鮮のミサイル実験が続く中で、最終的には核実験も行う可能性が高いことを予見する。そして、そうなる前から動くよりは、現時点で北朝鮮がコロナ感染拡大やそのために中国国境を閉ざしていることや、大規模な水害もあって経済的にも危機的な状況にあるため、コロナ感染へのワクチン援助を理由に対話を開始することをバイデン政権に提言している。

チャ教授は、米国には二つの選択肢しかないと警告する。一つは、北朝鮮が核実験や米国に届く長距離ミサイル実験などをして危機が生じて交渉のテーブルにつくか、現在の北朝鮮のコロナの危機状況をみて先行して動くかのどちらかだ。北朝鮮は、中国がWHO（世界保健機構）のCOVAX（COVID-19 Vaccines Global Access）のシステムを通じた中国製ワクチン供与のオファーを断っているため、金正恩は中国を信頼していないと考えられ、チャ教授は米国が援助をするチャンスと考えている。しかも、それは北との対話を切望している韓国の文在寅政権との関係を強めることにもなるとも指摘する¹⁾。米政権が積極的に動かなくとも、結局は、核実験などの危機的な状況を引き起こす北朝鮮の瀬戸際政策により、交渉のテーブルに付かざるを得なくなるというのは、これまでの米国の対北朝鮮交渉の「デジャビュ」（既視感）ともいえる。しかし北朝鮮の核とミサイルは過去と比べて各段に攻撃能力を増しており、同じゲームとはならない。

バイデン政権が、チャ教授のアドバイスのように積極的に動くのか、北朝鮮の核実験のような危機再来により、受動的な対応を強いられるのかどうかは予断を許さないが、アフガン撤退とAUKUSなどでの拙速に対して批判や懸念が高まっているバイデン外交にとっては、さらなる試練が与えられることになる。

（笹川平和財団上席研究員）

¹ Daniel Sneider, "Does Biden have a North Korea Policy? Not Really," June 29, 2021, *The Oriental Economist*, <https://toyokeizai.net/articles/-/437592>

² Reuters and Nandita Bose, "Biden administration sets new North Korea policy of 'practical' diplomacy," May 1, 2021, *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/biden-administration-has-completed-north-korea-policy-review-white-house-2021-04-30/>

³ 「米朝首脳会談、共同声明の全文」2018年6月28日『日本経済新聞・電子版』

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO31689760S8A610C1910M00/>

⁴ 杉山正「トランプ氏、金正恩氏と『恋に落ちた』 関係の良さ強調」2018年9月30日『朝日新聞・電子版』
<https://digital.asahi.com/articles/ASL9Z4H0SL9ZUHBI00J.html>

⁵ Yen Nee Lee, “South Korea’s president could be under pressure to seek Biden’s help on Covid vaccines,” May 21, 2021, *CNBC*, <https://www.cnn.com/2021/05/21/us-south-korea-meeting-biden-moon-to-talk-covid-vaccines-north-korea.html>

⁶ “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2021, White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>

⁷ Molly Nagle and Libby Cathey, “Biden awards Korean War vet Medal of Honor as South Korea’s president takes part,” May 22, 2021, *ABC News*, <https://abcnews.go.com/Politics/biden-awards-korean-war-vet-medal-honor-south/story?id=77810648>

⁸ 牧野愛博「北朝鮮ミサイル発射、透ける焦り 『そこまで余裕ないのか』 専門家が驚いた金正恩演説」2021年10月22日『朝日新聞Globe+』<https://globe.asahi.com/article/14465380>

⁹ Michelle Ye Hee Lee, “North Korea’s new sub-launched missile sign of diversifying nuclear arsenal, experts say,” October 20, 2021, *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/north-korea-submarine-missile-launch/2021/10/20/73cb008e-30e1-11ec-8036-7db255bff176_story.html

¹⁰ Ibid.

¹¹ Victor Cha, “There’s a simple option for defusing the coming crisis with North Korea,” September 15, 2021, *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/09/15/victor-cha-defusing-coming-crisis-with-north-korea/>