

## 米国バイデン政権の北朝鮮政策と米朝核交渉の展望

李 鍾 元<sup>†</sup>

### Biden Administration's North Korea Policy and the Prospects of the US-DPRK Nuclear Deal

Lee Jong Won

This article first reviews the 30-year history of the recurring nuclear crisis in the Korean Peninsula, focusing on the U.S. policies, and attempts to find out the reasons why the successive administrations showed a similar pattern of trial and error. From Clinton, who had to deal with the first nuclear crisis in the early 1990s, to Trump who was faced with North Korea armed with almost operational nuclear-tipped ICBMs, U.S. presidents would begin with strong words and actions, but ended in diplomatic compromises. Most of them even contemplated military options, but they had to back down due to the staggering risks and costs of the possible outbreak of the second Korean War. The compromised deals would also turn out to be insufficient to resolve the crisis.

In terms of foreign policy orientation and personnel, the new Biden Administration has a strong link and continuity with the Clinton and Obama eras. By analyzing the discussions on North Korea by the foreign policy experts in the Biden camp, and influential thinktanks such as the Center for a New American Security, this article offers some insights into how the experiences in the previous administrations would affect the future policies on the issue of denuclearization, such as the change of focus to “threat reduction” by applying the arms control paradigm.

#### はじめに

北朝鮮による核開発の代名詞ともいべき「寧辺」<sup>1</sup>という地名が日本のメディアに登場してから30年以上が経過した。その間、この地名とともに、幾度も「核危機」が生じ、現在まで続いている。なぜ、北朝鮮の核開発をめぐる危機は繰り返され、いまだに解決への道筋が見当たらないのか。多くの要因が介在しており、様々な視点からの分析が可能かつ必要であろう。本稿は、米国の歴代政権による試行錯誤の過程を踏まえ、新しく誕生したバイデン（Joseph R. Biden Jr.）政権がこの難問に対して、どのように取り組むのかについて、現在まで入手可能な米国政府内外の議論や提言などを中心に検討し、展望することを課題としている。

「寧辺」の名は、韓国では有名な詩の一節で広く知られるが、日本ではほとんど馴染みがなかった<sup>2</sup>。この小さな山村が日本、ひいては世界のメディアを賑わすようになったのは1989～90年頃から

<sup>†</sup> 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科・教授

<sup>1</sup> 平壤の北90キロに位置する山間地域で、韓国では「ヨンピョン」、北朝鮮では「ニョンピョン」と発音される。英語では韓国の発音に従って、Yongbyonの表記が一般的である。北朝鮮が建設した最初の原子炉をはじめ、プルトニウム再処理施設やウラン濃縮施設などが集中しており、核開発の最大の拠点となっている。

<sup>2</sup> 『朝日新聞』『読売新聞』『毎日新聞』の記事を検索すると、1945年8月以後、北朝鮮の核問題が表面化した1989～90年頃までは、「寧辺」の地名は朝鮮戦争の戦況関連記事に数回出てくるのみである。

である。北朝鮮は1960年代からここに原子力団地を造成し、ソ連の支援で研究開発を進めていたが、1980年頃から独自の大型原子炉（5メガワット）を建設し、1987年に完成した。米国は偵察衛星などで監視を続けていたが、1989年初めから原子炉の周辺に核燃料再処理施設と思われるものを含め、建設作業が活発化したことに危機感を強め、関連情報を関係国に伝えた。オーバードーフアーによると、1989年1月にスタートしたブッシュ（George H. W. Bush）政権は、北朝鮮の核開発が兵器化への段階に入ったと判断し、北朝鮮を圧迫する国際的な連携形成に向けて、関係国との情報共有が必要と判断したという<sup>3</sup>。米国政府は1989年2月、まず中国とソ連に国務省の担当者を派遣し、寧辺での核活動に関する情報を提供した。続いて、5月には米国の専門家チームがソウルと東京を訪れ、両国政府関係者に詳細なブリーフィングを行った。中ソへの説明が徐々にメディアに漏れはじめたため<sup>4</sup>、韓国や日本が米国に不信感を抱くことを懸念したという<sup>5</sup>。

これを機に、日本や韓国で北朝鮮の核開発疑惑に関する報道が増え、「寧辺」の名が登場するようになる。日韓へのブリーフィングはほぼ同時であったが、韓国でまず報道され、日本が後を追う形であった。当時、盧泰愚政権の韓国は、「北方政策」で北朝鮮への融和ムードの中でも北朝鮮の核問題には敏感に反応したのに対して、日本での関心は相対的に低かった。1989年7月5日、韓国の『京郷新聞』が「核問題協議のため訪韓した米当局者の報告」として伝えた内容を、翌日の『読売新聞』が報じたのが日本では「寧辺」の核開発に関する初めての報道となった<sup>6</sup>。こうした内容は他の新聞には見られず、『朝日』や『毎日』が寧辺の核施設について初めて報じたのは、翌1990年2月、東海大チームがフランスの商業衛星による写真の分析結果を発表したのを受けてであった<sup>7</sup>。「英軍事専門誌<sup>8</sup>や韓国各紙が報じているが、衛星写真で現場が確認されたのは初めて」という書きぶりであった。米国情報機関が情報源だったので、その扱いに慎重になり、民間の衛星写真の確認を経たということであろう。

しかし、1990年後半以後、北朝鮮関連の報道は急増することになる。9月末、自民党の金丸信副総裁と社会党の田辺誠委員長率いる自社両党代表団（「金丸訪朝団」）が訪朝し、日朝国交正常化交渉の開始に合意すると、米国はさらに詳細な核関連情報を示し、日朝間の急速な接近を牽制した<sup>9</sup>。また、1991年1月から日朝国交正常化の本交渉が始めると、いわゆる「李恩恵」問題<sup>10</sup>を皮切りに日本人拉

<sup>3</sup> この経緯については、Don Oberdorfer and Robert Carlin, *The Two Koreas: A Contemporary History*, Revised and Updated, Third Edition (New York: Basic Books, 2014) の第11章が詳しい。

<sup>4</sup> John McBeth, Nayan Chanda, and Shada Islam, "Nuclear Jitters: Pyongyang Could Be Trying to Build the Bomb," *Far Eastern Economic Review*, February 2, 1989. 同記事は寧辺を中心とした北朝鮮の核開発や米国の対応などをかなり詳細に記述しているが、情報源については、「米国と韓国の政府関係者」とだけ言及している。オーバードーフアーの説明と突き合わせると、2月に行った中国へのブリーフィング内容が香港のメディアに流れた可能性が高い。いずれにせよ、この記事がメディア報道としては最初となる。日本での最初の報道でも韓国紙とともに、この記事が言及されている。「北朝鮮に核兵器用試験場—韓国紙が報道」『読売新聞』1989年7月6日（朝刊）。

<sup>5</sup> Oberdorfer and Carlin, *The Two Koreas*, p. 199.

<sup>6</sup> 『読売新聞』1989年7月6日（朝刊）。

<sup>7</sup> 「東海大情報技術センター、北朝鮮の原発？キャッチ」『毎日新聞』1990年2月9日（朝刊）、「北朝鮮に原発？仏衛星の画像を東海大が分析推定」『朝日新聞』1990年2月9日（朝刊）。

<sup>8</sup> 1989年9月、イギリスの *Jane's Defense Weekly* 誌が「米軍偵察衛星によって、寧辺に原子炉や核爆発実験場、使用済み核燃料再処理施設などが確認された」と報じた。「北朝鮮に原発・核燃施設？東海大が仏衛星撮影の画像を分析」『読売新聞』1990年2月9日（朝刊）。

<sup>9</sup> 「日朝国交正常化交渉 北朝鮮の〈核〉施設に米懸念 米が外務省幹部に写真提示」『読売新聞』1990年11月17日（朝刊）。

<sup>10</sup> 大韓航空機爆破事件（1987年11月）を実行した金賢姫（キムヒョンヒ）元工作員が「李恩恵」という日本人女性から日本

致問題が政治・外交の争点として浮上し、以後、核と拉致という北朝鮮問題が日本社会の大きな関心事となった。それとともに「寧辺」の名も広く知れ渡り、現在に至る<sup>11</sup>。

以下では、近年相次いで刊行されている米国歴代政権の政策関係者の回顧録やその他の資料を基に、北朝鮮の核問題に対する米国の試行錯誤の過程を検証した上で、クリントンおよびオバマ政権の経験を引き継ぐバイデン政権の北朝鮮政策の方向性に関する論議を整理し、今後の展望を考える材料を供することにしたい。

## 1. 米国歴代政権の試行錯誤—繰り返される核危機の構図

30年以上も続く北朝鮮をめぐる核危機は、米国の歴代政権による試行錯誤の過程でもあった。そこにはある種のパターンがみられる。やや単純化して言えば、最初は軍事力の行使を含めた強硬政策による圧迫を試みるが、北朝鮮の瀬戸際戦略に直面すると、最終的には一定の譲歩で危機を収拾するという形が繰り返された<sup>12</sup>。1993～94年、北朝鮮がNPTとIAEAを相次いで脱退し、使用済み燃料の再処理を強行したことで生じた第1次核危機の際に、当時のクリントン（William J. Clinton）政権は、寧辺へのピンポイント攻撃を含む武力行使を真剣に検討した。しかし、ペリー（William Perry）国防長官と統合参謀本部（JCS）が提示した軍事行動の計画によると、寧辺の爆撃は全面戦争に拡大する可能性が高く、その場合、「最初の90日で米軍5万2000人、韓国軍49万人の死傷者」に加え、膨大な数の民間人の犠牲、さらに「610億ドルを超える戦費」が予想されるということであった。こうした報告を突きつけられたクリントン大統領は躊躇し、外交交渉による打開に旋回せざるをえなかった<sup>13</sup>。ちょうどその時に、北朝鮮の招請で平壤を訪れたカーター（Jimmy Carter）元大統領が金日成主席と会談し、危機を収拾することになった。それを受け、1994年10月、米朝枠組み合意が結ばれた。寧辺の核施設と活動を「凍結」する代わりに、米朝国交正常化交渉の開始、北朝鮮への重油供給、軽水炉建設の支援などを約束した同合意は、北朝鮮からすると、核の瀬戸際戦略で米国から譲歩を勝ち取った最初の「勝利」であった。

この最初の核危機のパターンがそれ以後も少し形を変えつつ、繰り返されるようになる。クリントンの後を継いだブッシュ（George W. Bush）政権は、9・11後の対テロ戦争の流れの中で、イラク・イラン・北朝鮮を「悪の枢軸」と非難し、軍事的手段をも含めて体制転覆をめざす「レジーム・チェンジ」の戦略を公然と掲げた。2002年10月、北朝鮮のウラン濃縮疑惑が浮上すると、ブッシュ政権

---

語を習ったと証言したことで拉致疑惑が浮上し、日本政府は1978年6月に拉致された田口八重子と認定した。

<sup>11</sup> 1989～90年以後、現在（2021年2月）まで、主要紙における「寧辺」報道の件数をみると、『読売新聞』は1498件、『毎日新聞』は1411件、『朝日新聞』は1147件である。そのうち、地理や文化に関する数件を除いて大部分は核関連の報道である。

<sup>12</sup> 北朝鮮に対する米国の強制力（coercion）の限界という観点から米朝対立の構図を分析した最近の研究として、Van Jackson, *Rival Reputation: Coercion and Credibility in US-North Korea Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016)を参照。また、日本語の研究としては、抑止論やスパイラル理論などを駆使し、核危機が反復される構図の理論的分析を試みた崔正勲『なぜ朝鮮半島「核」危機は繰り返されてきたのか』（クレイン、2020年）が実証性に富み、参考になる。

<sup>13</sup> Oberdorfer and Carlin, *The Two Koreas*, pp. 246-247. クリントン大統領は、回顧録で、1993～94年の第1次核危機の際に、「戦争の危険を冒してでも、北朝鮮の核兵器開発を阻止しようと決意していた」と述べている。しかし、戦争勃発になった場合、両側が蒙る巨大な被害の試算を提示され、悩んでいたときに、カーター元大統領から訪朝の連絡があり、それを契機に、外交交渉で危機を収束させる方向に転換した。その過程は回顧録にかなり詳細に記述されている。Bill Clinton, *My Life* (New York: Alfred A. Knopf, 2004), pp. 597-625.

は北朝鮮への重油供給を停止し、それに反発した北朝鮮が枠組み合意の廃棄と IAEA 査察団の追放を強行したことで、第 2 次核危機が勃発した。イラク戦争の泥沼化で北朝鮮への軍事行動の可能性は低下したが、ブッシュ政権のネオコン強硬派は、六者協議による外交的解決を牽制し、金融制裁による全方位的な圧迫を展開した。それに対抗して、北朝鮮は 2006 年 10 月、最初の核実験に踏み切った。北朝鮮による再度の瀬戸際戦略に直面すると、ブッシュ政権はすぐに対話路線への転換を選択した<sup>14</sup>。早速米朝交渉が再開し、六者協議の「初期段階の措置」（2007 年 2 月）を経て、2008 年 10 月には北朝鮮がテロ支援国家指定から解除されることになった。再び北朝鮮の瀬戸際戦略が一定の「成功」を収めたのである。

二人の前任者の試行錯誤の経験を踏まえて、オバマ（Barack Obama）政権は当初から異なるアプローチを試みた。オバマは大統領選挙期間中からいわゆる「ならず者国家」との対話についても注意深く模索すると公言し、2009 年 1 月の就任演説で「拳を開く意思があれば、手を差し伸べる」姿勢を示した<sup>15</sup>。しかし、北朝鮮は差し伸べた手を振り払うかのように、4 月に「人工衛星」ロケットの打ち上げ、5 月には第 2 次核実験を相次いで強行したため、いわゆる「戦略的忍耐」の方針に転換した。外交交渉も武力行使もせず、国際的な圧力で北朝鮮を孤立させ、北朝鮮の態度変化を待つという戦略であった。北朝鮮の核実験やミサイル発射にいちいち対応せず、「無視」という政策であった。北朝鮮の核・ミサイル能力がまだ初期段階であり、「米国本土への直接かつ差し迫った軍事的脅威ではない」という判断が土台にあった。

金正日総書記の死後、2012 年からスタートした金正恩体制は、オバマ政権の「戦略的忍耐」という名の「無視」戦略に対抗して、核・ミサイル開発に拍車をかけた。北朝鮮がこれまで行った 6 回の核実験のうち、4 回がオバマ政権期である<sup>16</sup>。2016 年 1 月の第 4 回目、9 月の第 5 回目は、それぞれ「水爆」と「核弾頭」の実験と発表された。運搬手段である弾道ミサイルの発射実験も続き、北朝鮮が米国本土を打撃できる能力を獲得することが危惧されるなか、オバマ政権内では、再び軍事行動の可能性が検討されたようである。オバマ政権期に国防長官室のアドバイザーを務めたジャクソンによると、オバマ大統領も北朝鮮の核やミサイル関連施設への「先制攻撃」（preemptive strike）を検討したが、すでに 2015 年に軍事行動の選択肢を排除したという<sup>17</sup>。クリントン政権と同じく、全面戦争

<sup>14</sup> 当時、ホワイトハウス国家安全保障会議（NSC）のアジア部長として北朝鮮問題に携わったチャは、回顧録的な著作で、北朝鮮の初めての核実験に直面したブッシュ政権が「攻撃」を考えずに、むしろ対話路線にカジを切ったことについて、「レモンをレモネードにしようとしたもの」と表現した。つまり、国連制裁などの圧力を背景にしつつ、「アメ」の要素を加え、北朝鮮を外交交渉に引き出そうとしたという説明である。Victor Cha, *The Impossible State: North Korea, Past and Future* (New York: Ecco, 2012), Chap. 7. 現職を離れた直後、日本のメディアで行ったインタビューでは、核実験後、ブッシュ政権が取った対応をより具体的に描写している。「核実験後に、ブッシュ大統領がテレビカメラに向かい、外交的解決を目指すことに変わりはないとの声明を読み上げた。政権内には、危機に直面しているからこそ冷静に対応しようという思いが強かった。対応をエスカレートさせようという声はなかった」と語った。核実験があった当日のうちに素早く方針転換を行ったということであり、強硬手段で核開発を阻止できなかった剛腕政権の当惑ぶりが窺える。彼が述べるように、「核実験から 3 週間後」の 10 月には、米朝会談で六者協議の再開が合意され、2007 年 2 月の「初期段階の措置」、翌 2008 年 10 月にはテロ支援国家指定の解除へと、一気に状況が進展した。チャは、「米政府に対話の用意は常に」あったが、「核実験後、北朝鮮が反応」しただけであり、「米国が姿勢を弱めたからではない」と主張しているが、やはり米国の外交的譲歩が状況の打開につながったことは否定できない。「米朝、対話への一年 元 NSC アジア部長が振り返る」『朝日新聞』2007 年 7 月 5 日（朝刊）。

<sup>15</sup> 崔正勲『なぜ朝鮮半島「核」危機は繰り返されてきたのか』、238 頁。

<sup>16</sup> 第 2 回（2009 年 5 月）、第 3 回（2013 年 2 月）、第 4 回（2016 年 1 月）、第 5 回（2016 年 9 月）がオバマ政権期に行われた。

<sup>17</sup> Van Jackson, *On the Brink: Trump, Kim, and the Threat of Nuclear War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), p. 86.

への拡大というリスクの大きさが理由であった。

その代わりに、オバマ政権が力を入れたのが、北朝鮮の核・ミサイル開発に対するサイバーおよび電子的攻撃 (cyber and electronic attack) であった。『ニューヨーク・タイムズ』の安全保障専門記者セングーによると、オバマ政権は2014年ごろから、当時新しい技術として注目されていたサイバー攻撃で相手国の核やミサイル開発プログラムを攪乱する方法を北朝鮮に適用したという<sup>18</sup>。その効果についての見解は分かれるが、実際に2016年以後、北朝鮮のミサイル発射実験は異様な頻度で失敗が続いた。

米国のサイバー攻撃が北朝鮮の核・ミサイル開発を若干遅らせたかも知れないが、止めることはできなかった。2016年、北朝鮮が2回の核実験を立て続けに成功させ、「米国本土への直接かつ差し迫った軍事的脅威」の「レッドライン」に近づくと、任期末のオバマ大統領は再び「北朝鮮の指導部や(核)兵器関連サイト」への軍事攻撃を含め、あらゆる選択肢を検討したが、すべての攻撃目標の確認と破壊の困難さ、全面戦争のコストなどを考慮すると、「空脅し」(empty threat)に過ぎないと結論づけ、断念せざるをえなかった<sup>19</sup>。北朝鮮の核開発を阻止できる強制力の手段に根本的な制約があるという米国の悩みが再び浮き彫りになったのである。

「戦略的忍耐」は以前の政権の失敗を避けるべく、「対話」と「圧力」を組み合わせたある種の「第三の道」を模索したものと見える。しかし、実際には北朝鮮の核開発を阻止する有効な手立てを欠くなかで、課題を先送りする「苦肉の策」でもあった。しかも、時間の経過はむしろ米国に不利に作用し、北朝鮮の核ミサイル能力はオバマ政権の8年間に飛躍的に向上する結果となった。当初は「外交的関与」を標榜したオバマ政権だったが、核・ミサイル開発を加速化する金正恩体制に直面して、結果的には制裁や人権問題、サイバー攻撃など、従来の圧迫政策に回帰した。問題はその圧迫政策に効果がなかったということであり、その点で、オバマ政権も従来の試行錯誤を乗り越えることはできなかった。

関与政策の試みが機能しなかった理由としては、基本的に金正恩体制が「核ICBMの完成」をめざしたことを指摘すべきであろう。しかし、当時の国防総省で北朝鮮政策に携わったジャクソンは、オバマ政権が「外交的関与の修辭的な意志」(rhetorical willingness)は示したが、「完全な非核化」など、米朝交渉の前提条件が「実現困難な要求」(impractical demands)を含んでいた点を指摘する<sup>20</sup>。オバマ政権は、「(非核化の実現のために)極端かつリスクの高い措置は避けた」ものの、その半面、北朝鮮政策の目標を「現実的に定義」することにも消極的であった。その結果、「戦略的忍耐」は、米朝間の対立を深化させ、金正恩体制の核・ミサイル能力を飛躍的かつ「無制限に」向上させるのみに終わった、とジャクソンは厳しい評価を下す<sup>21</sup>。

<sup>18</sup> William J. Broad and David E. Sanger, "U.S. Strategy to Hobble North Was Hidden in Plain Sight," *New York Times* (Online), March 4, 2017; David E. Sanger and William J. Broad, "Trump Inherits a Secret Cyberwar Against North Korean Missiles," *New York Times*, April 5, 2017. セングーはこの特ダネ記事をもとに、米国が関わるサイバ戦争の現状を分析した単行本を著したが、その6章と12章に米朝間の「サイバー合戦」の様子が詳しく記述されている。セングーは、2014年に起きた北朝鮮によるソニー・ピクチャーズ社へのサイバー攻撃を「キム(金正恩)の反撃」と表現している。David E. Sanger, *The Perfect Weapon: War, Sabotage, and Fear in the Cyber Age* (New York: Crown, 2018).

<sup>19</sup> Sanger and Broad, "Trump Inherits a Secret Cyberwar."

<sup>20</sup> Jackson, *On the Brink*, p. 69.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 86-87.

こうした批判は、おそらく当時のオバマ政権内部の対立を踏まえたものであろう。ジャクソンによると、オバマ政権末期に、北朝鮮の核・ミサイル開発がICBMの完成という「レッドライン」に近づくなか、政権内には北朝鮮政策をめぐって、外交的アプローチの再強化を主張する「関与派」と、「戦略的忍耐2・0」、すなわち全方位的な圧迫のさらなる強化を支持する「封じ込め派」という2つの「陣営」が対立したという<sup>22</sup>。ジャクソンは具体的な人名を明示していないが、全体的な記述から、朝鮮半島政策の実務者レベルでは現実論が多く、政権上層部には強硬論が支配的であったという印象を受ける。「実用主義的な外交政策タカ派」(pragmatic foreign policy hawk)と称されたクリントン(Hillary Clinton)が次期大統領候補として政権内で比重を高めるにつれ、オバマ政権末期の北朝鮮政策はより強硬なものになっていった。

こうした危機的状況がトランプ(Donald Trump)政権に受け継がれた。2017年1月、引継ぎのため、選挙後初めてトランプ当選者と面談したオバマ大統領は、最優先課題として北朝鮮問題をあげた<sup>23</sup>。それを受けて、トランプ政権は、就任直後の3月に一連の会合を開き、外交交渉からサイバー攻撃や核・ミサイル施設への攻撃に至るまですべての選択肢を検討した結果、「最大限の圧力」で北朝鮮への圧迫を続ける方針を決定した<sup>24</sup>。軍事的行動のオプションはとりあえず「棚上げ」になった<sup>25</sup>。基本的にオバマ政権期の政策を継承した形だが、トランプ流の「言葉の威嚇」が加わり、緊張は一気に高まった。トランプ政権も以前の政権と同じく、強硬策から始めたのである。

2017年に入り、北朝鮮のミサイル開発が急進展にするにつれ、トランプ政権内で軍事オプションがより真剣に検討されたようである。米国独立記念日の7月4日、ICBM級の「火星14型」の発射実験に成功したことは、北朝鮮が「レッドライン」に大きく近づいたことを意味した。そのころ、米国の軍部の一角や中央情報局(CIA)のポンペオ(Mike Pompeo)長官らは「金正恩を核ミサイルから分離する」方法、すなわち北朝鮮指導部への攻撃案を提起した<sup>26</sup>。メディアでは「斬首作戦」という物々しい言葉が飛び交った。年末には、「鼻血作戦」(bloody-nose attack)という生々しい用語も登場した。ハイテク兵器と電子戦により、全面戦争を避けつつ、北朝鮮の指導部や核・ミサイル施設に一撃を加える軍事行動の俗称である<sup>27</sup>。日本でも朝鮮半島での軍事衝突が現実味を帯びて議論された<sup>28</sup>。

トランプ政権の政策を詳細に分析したジャクソンは、インタビュー調査などを踏まえ、マティス

<sup>22</sup> Ibid., pp. 83–86.

<sup>23</sup> Ibid. トランプ自身、機会あるごとに、この点を強調している。2020年の大統領選挙の過程でも、「オバマ政権から一触即発の状況を引き継いだ、戦争を回避し、外交で危機を解消した」ことを自らの業績として掲げるのが定番となった。一例として、2020年10月22日の第2回目の大統領候補者討論を参照。

<sup>24</sup> Sanger and Broad, “Trump Inherits a Secret Cyberwar.”

<sup>25</sup> Carol E. Lee, “Trump Issues New Warning to North Korea: President Wants to Put More Economic and Political Pressure on Pyongyang, With Military Options Under Consideration Long-term,” *Wall Street Journal* (Online), April 11, 2017.

<sup>26</sup> Jackson, *On the Brink*, pp. 135–136.

<sup>27</sup> Ibid., pp. 162–163.

<sup>28</sup> 河野克俊前統合幕僚長は2017年当時を振り返って、ダンフォード米JCS議長と緊密に連絡をとりつつ、米軍が北朝鮮を攻撃した場合の朝鮮半島有事に備え、「自衛隊に何ができるか」について、統合幕僚監部で検討を重ねたことを明らかにした。「2017年朝鮮半島緊迫、自衛隊の対応検討 当時の幕僚長語る」『朝日新聞』2019年5月7日(朝刊)。共同通信とのインタビューでは、当時、「北朝鮮に対して過去に取ったことのない異例の軍事的対応」の態勢を展開しており、「米軍の軍事オプションはあり得ると思っていた。(あの時ほど)軍事衝突の可能性を身近に感じたことはなかった」と語った。『中日新聞』2019年10月13日(朝刊)。

(Jim Mattis) 国防長官, ティラーソン (Rex Tillerson) 国務長官, ダンフォード (Joseph Dunford) 統合参謀本部議長は北朝鮮に対する「予防攻撃」(preventive strike) に反対し, ペンス (Mike Pence) 副大統領, ポンペオ CIA 長官 (後, 国務長官), ハリス (Harry B. Harris Jr.) 太平洋軍司令官 (後, 駐韓大使), マックマスター (Herbert R. McMaster) 国家安全保障担当大統領補佐官をはじめ NSC の多くは, これを支持したと記している<sup>29</sup>。2017 年に朝鮮半島における軍事衝突を回避する上では, トランプ政権で「大人の枢軸」(Axis of Adults) の一員といわれたマティス国防長官が大きな役割を果たしたようである。NSC のマックマスターから頻りに寄せられる軍事攻撃オプションの検討や計画の要請は, マティス率いるペンタゴンによって無視されたり, 棚上げされたりするのが常だったという<sup>30</sup>。トランプ大統領自身が軍事行動に対してどのような立場だったのかは定かでない。NSC の積極姿勢はトランプの強い関心を反映したものといえる。しかし, 米軍部の主流派によって, 軍事的オプションの非現実性とコストを突き付けられ, 断念したと考えられる<sup>31</sup>。

2017 年の秋から年末にかけて, 「レッドライン」をめぐる米朝間の瀬戸際戦略の応酬はピークを迎えた。8 月に, 北朝鮮軍が「グアム包囲射撃」を威嚇すると, トランプ大統領は「怒りと炎」の報復を明言し, さらに 9 月の国連総会演説では, 「北朝鮮の全面破壊」を警告するなど, 「言葉の戦争」が激化し, 緊張は一気に高まった。より重要なのは, 北朝鮮の核・ミサイル開発がほぼ「レッドライン」に近づいたことであった。9 月 3 日の第 6 回核実験の後, 北朝鮮は「ICBM 装着用の水爆」の開発に成功したと発表した。運搬手段の面では, 2017 年に入り, グアムなどを射程に入れる中距離弾頭ミサイル (IRBM) 「火星 12 型」, 米国本土に届く大陸間弾道ミサイル (ICBM) 「火星 14 型」の発射実験に立て続けに成功した。とりわけ, 2017 年 11 月 29 日に成功した「火星 15 型」は, 1 万 3000 キロ以上の射程で, ワシントン DC やニューヨークを含め米国本土のほぼ全域を攻撃できる性能を持つと分析された。翌日の実験成功の公式発表で, 北朝鮮は「核武力の完成」を宣言した。明らかに米国が「レッドライン」と想定した「米本土への直接的な攻撃能力」を獲得したという威嚇であった<sup>32</sup>。

興味深いことに, 北朝鮮自らの「核武力完成宣言」にも拘わらず, 火星 15 型の実験は軍事的かつ技術的には未完成であった。正規の軌道ではなく, 高い角度で打ち上げるロフテッド軌道の発射実験であり, 大気圏の再突入に成功したかも不明であった。通常, ミサイルを開発し, 実戦配備に至るまでは, 発射実験を重ねる必要がある。しかし, 北朝鮮は 1 回の変則的な発射実験のみで完成を宣言したのである。ある種の「政治的な完成宣言」という思惑が見て取れる。米本土を打撃できる能力を見せつけつつ, 「レッドライン」を完全に越えることはせず, いわば「寸止め」の状態ですべて「完成宣言」を出したことになる<sup>33</sup>。米国に向けた外交のシグナルと解釈することもできよう。

<sup>29</sup> Jackson, *On the Brink*, p. 228.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>31</sup> トランプ大統領は, 朝鮮半島で武力衝突を避けたことを自らの功績として持ち出す際に, よく韓国, とりわけソウルに予想される被害について言及する。例えば, 大統領選挙候補者討論 (2020 年 10 月 22 日) では, 「ソウルは (休戦ラインから) 25 マイルしか離れておらず, 3200 万人が住んでいる。ここで戦争が起きたら, 数百万人が犠牲になったことだろう」と語った。数字はやや誇張され不正確だが, ソウルがいかにか脆弱な状況にあり, その事実が北朝鮮に対する軍事的オプションを根本的に制約している状況について, 何らかのシミュレーションがトランプ大統領にもインプットされたことを窺わせる。

<sup>32</sup> 米国が公式に「レッドライン」の具体的な内容を明らかにしたことはない。

<sup>33</sup> 2017 年 11 月 29 日の「火星 15 型」以後, 北朝鮮は IRBM や ICBM 級の弾道ミサイル発射実験は行っていない。2018 年 6 月の米朝首脳会談の合意により, 核実験や長距離弾道ミサイルのモラトリアムが維持されている状況である。2020 年 10 月の朝鮮労働党創建記念日の軍事パレードに「火星 15 型」をさらに大きくした「新型ミサイル」が登場したが, 発射実験

こうした北朝鮮の行動が、様々な軍事オプションを検討したものの、そのリスクとコストの制約に直面し行き詰まっていたトランプ政権の政策転換を容易にしたのかも知れない。韓国文在寅（ムンジェイン）政権の水面下の外交も功を奏して、2018年6月、シンガポールで史上初の米朝首脳会談が開かれた。そこで発表された共同宣言では、①新たな米朝関係の樹立、②朝鮮半島の持続的かつ安定的な平和体制の構築、③朝鮮半島の完全な非核化、④行方不明米兵の遺骨返還など4つのアジェンダとともに、その具体化に向けた交渉の開始に合意した。同年9月の平壤での南北首脳会談と共同宣言を踏まえて、2019年2月、ハノイでの第2回米朝首脳会談（2月27～28日）で、非核化について具体的な合意がなされるかが焦点であった。

米国トランプ政権内では、国務省を中心に、合意文書の草案ができていたようである。オンライン・メディア『ヴォックス』が特ダネで伝えたところによると、その要点は、①「朝鮮戦争の終結を象徴的に示す平和宣言」（いわゆる「終戦宣言」）、②朝鮮戦争時の行方不明米兵の遺骨返還、③米朝相互の連絡事務所（liaison office）の設置、④「寧辺の施設における核爆弾用の物質生産の中止」と引き換えに、「韓国との共同経済プロジェクトを可能にするための国連制裁の一部解除」などであった。4番目の項目が核心だが、それについては、「（寧辺以外の）他の核施設を含むディールの可能性もある」とのことであった<sup>34</sup>。要するに、実務レベルの交渉では、北朝鮮の核プログラムの中心をなす寧辺の施設の稼働を「中止」（すなわち「凍結」）する代わりに、制裁の一部（この報道では、「南北の経済協力を可能にする範囲」）を解除するという案まで接近し、これを踏まえて、「（寧辺以外の）他の核施設を含むディール」、すなわち「寧辺+α」の「α」については、トランプと金正恩の間のドッジ交渉に委ねる形であった。

国務省のビーガン（Stephen Biegun）北朝鮮担当特別代表は、こうした合意案を用意するにあたって、米国政府内外の北朝鮮問題専門家の助言を参考にしたが、その中でも、「スタンフォード・グループ」と「カーネギー・グループ」が中心的な役割を果たしたという<sup>35</sup>。

「スタンフォード・グループ」とは、ヘッカー（Siegfried S. Hecker）、カーリン（Robert L. Carlin）、サービン（Elliot A. Serbin）らスタンフォード大学の国際安全保障協力センター（Center for International Security and Cooperation=CISAC）を拠点とする朝鮮半島専門家チームを指す<sup>36</sup>。一方、「カーネギー・グループ」は、パーコビッチ（George Perkovich）、レバイト（Ariel Levite）、ダルトン（Toby Dalton）らカーネギー国際平和財団（Carnegie Endowment for International Peace）に属する核不拡散問題の専門家グループである。

2つのグループは、2018年のシンガポール米朝首脳会談の前後に、それぞれ北朝鮮の非核化に関

は行われておらず、開発能力の誇示にとどまっている。

<sup>34</sup> 記事は「交渉に詳しい3人が情報源」への取材に基づくものとされたが、そのうち、1人の見解として、「寧辺以外の核施設」が言及された。Alex Ward, "Exclusive: Here's the Tentative Deal Trump and Kim Jong Un May Strike in Vietnam," Vox, February 26, 2019.

<sup>35</sup> David Ignatius, "What Trump Should Get from Kim," *The Washington Post*, February 13, 2019.

<sup>36</sup> ヘッカーはロスアラモス国立研究所所長を務めた著名な核科学者であり、米朝枠組み合意が破綻した後の2004年以後、北朝鮮の招請でたびたび訪朝し、核開発の実態をもっともよく知る専門家の一人である。北朝鮮はヘッカー博士を招請し、寧辺のプルトニウム再処理やウラン濃縮設備を見学させているが、自らの核開発の能力を米国に誇示する意図からであったと思われる。スタンフォード大学 CISAC のウェブサイトによると、カーリンは、長年 CIA や国務省情報調査局で北朝鮮分析官を務め、25回以上の訪朝歴とともに、米朝交渉の実際にも関わった経歴の持ち主である。クリントン政権で国防長官を務めたペリーも CISAC を拠点としている。



する政策提言を発表しているが、それがビーガン率いる国務省の交渉案に反映されたと見られる。2つの提案は、段階的なアプローチを採用し、最終的な非核化に至るロードマップ（工程表）を提示している点で共通している。まず、カーネギー・チームは、「段階的アプローチ」（phased approach）が必要であり、かつ現実的であるとした上で、①現状悪化防止、②状況の改善、③解決という3つの段階からなるロードマップを具体的に示した<sup>37</sup>。不拡散問題の専門家からなるカーネギー・グループの提言で注目されるのは、北朝鮮の核開発をめぐる交渉で常にネックになっていた検証問題について、「確率的総合検証方式」（probabilistic comprehensive verification approach）の有効性を提示したことであった。つまり、北朝鮮の核・ミサイル関連施設の全数調査でなくても、信頼できる検証が可能な方法を示したのである。

北朝鮮の状況に精通した専門家からなるスタンフォード大学チームの提言はより具体的であった<sup>38</sup>。核技術者から核施設、核物質、核兵器に至る核プログラムのすべての側面について、同じく三段階からなるロードマップが示された。第1段階の「停止」（halt）は「1年以内」、第2段階の「巻き戻し」（roll back）は「中期（2～5年）」、第3段階の「除去／制限設定」（eliminate/set limits）は「長期（6～10年）」など、それぞれの段階には期限が想定された。

こうしたロードマップの構想からすると、寧辺の核活動の停止を中心とする交渉案は、その初期段階に該当し、いわば「スモールディール」に属するものであった。ビーガン北朝鮮担当特別代表が用意した合意文の草案は、ハノイ会談に臨むトランプ大統領にも報告された。当時の報道などを総合すると、前述の『ヴォックス』が伝えた内容は、米朝の実務レベルである程度意見が収斂した事項であり、それを土台に首脳同士の会談で最終的な談判を行うことが予定されたと思われる<sup>39</sup>。しかし、2月27日から28日にかけて行われたトランプ・金正恩会談では、「スモールディール」は実現せず、「ノーディール」に終わった。そこには大きく2つの要因が介在していた。

まず、米政権内部の強硬派、とりわけボルトン（John Bolton）国家安全保障担当大統領補佐官による激しい巻き返しがあった。ボルトンは、2018年4月に大統領補佐官に任命されたが、ポンペオCIA長官（2018年4月からは国務長官）が中心となって進めた米朝交渉のプロセスからは外されていた。しかし、ジョージ・W・ブッシュ政権期にネオコンの一員として強硬論を主導したボルトンは、トランプ大統領に対しても、北朝鮮との部分的な妥協の危険性を繰り返し「レクチャー」し、ハノイ会談を決裂させることに成功した<sup>40</sup>。彼の論理は、「スモールディール」は北朝鮮の核保有を事実

<sup>37</sup> Toby Dalton, Ariel (Eli) Levite, George Perkovich, "Key Issues for U.S.-North Korea Negotiations," June 4, 2018, Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2018/06/04/key-issues-for-u.s.-north-korea-negotiations-pub-76485>.

<sup>38</sup> Siegfried S. Hecker, Robert L. Carlin, and Elliot A. Serbin, "A Technically-Informed Roadmap for North Korea's Denuclearization," May 28, 2018, Center for International Security and Cooperation, Stanford University, [https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/hecker\\_carlin\\_serbin\\_denuc\\_rlc.pdf](https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/hecker_carlin_serbin_denuc_rlc.pdf).

<sup>39</sup> ボルトンによると、ビーガンは、NSCの了承を取らずに、自らが用意した合意文草案を北朝鮮との「交渉テーブルに載せた」（table-drop）という。ビーガンが単独の判断で行った可能性は低く、少なくともポンペオ国務長官の許可は得たものと考えべきであろう。ボルトンも、「ポンペオがこのような草案をなぜ認めたのか、完全なミステリーである」と述べている。トランプはハノイに向かう専用機の中で草案を見せられるまでは、その内容について知らなかったという。John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (New York: Simon & Shuster, 2020), p. 323.

<sup>40</sup> 彼は補佐官を解任された後、ある種の暴露本として出版した大著の回顧録の中で、金正恩との首脳会談にのめりこむトランプ大統領を牽制するため、政権内のペンス副大統領ら強硬派や日本の安倍首相、谷内正太郎国家安全保障局長などとの連携を含め、あらゆる手段を駆使した自らの奮闘ぶりを克明に記している。とりわけ、ビーガンら国務省チームが用意した合意

上訴し、体制存続のための「サラミ戦術」に利用されるのみであるので、すべての核・ミサイルプログラムに加えて、生物化学兵器の全面廃棄を含む「ビッグディール」を突きつけ、北朝鮮の「降伏」もしくは「崩壊」を追求すべきというものであった。

もう一つは、いわゆる「寧辺+ $\alpha$ 」の問題である。北朝鮮にとっては、「寧辺」の核活動の全面的停止が大きな「譲歩」であることは事実だが、トランプ大統領が政治的決断を下す材料としては不十分だったということである。たしかに「寧辺」は北朝鮮の核施設の大部分が集中している一大拠点であり、それが検証可能な形で閉鎖されれば、「北朝鮮の核兵器生産ペースを著しく減速できる」措置であった。しかし、米国は寧辺以外にも別のウラン濃縮施設があるという情報を入手し、懸念を深めていた<sup>41</sup>。さらに、「寧辺」の「凍結」は1990年代以後、米国の一般市民が繰り返し聞かされてきた言葉であり、「寧辺だけ」となると、国内政治的なインパクトを欠く古い取引の再演に過ぎなかった。何よりも、米国としては、「寧辺」の停止を重視しつつも、それだけに止まらないために、北朝鮮の核プログラムの全容を把握し、その廃棄に向けたプロセスを具体化させることが肝要であった。ピーガン自身も、ハノイ会談の直前に行ったスタンフォード大学での講演で、「寧辺以外 (beyond Yongbyon)」の核・ミサイル施設や「包括的申告」(comprehensive declaration)、「ロードマップ」の必要について、繰り返し言及している<sup>42</sup>。「スモールディール」を進めたピーガンでも、「寧辺だけ」の合意で十分であるとは考えていなかった。

それに対して、北朝鮮側は「寧辺」の重要性を過大評価していた節がある。北朝鮮の李容浩(リョンホ)外相と崔善姬(チェソンヒ)第一副相は、首脳間の直談判が事実上決裂した2月28日の深夜(日付は3月1日)、異例の記者会見を開き、寧辺にあるすべての核施設を「米国の専門家の立ち合いの下、永久に廃棄する」という「これまで行ったことがない提案」をしたにも拘わらず、米国側が制裁の部分的解除にも応じなかったことが物別れの原因であったと主張した。北朝鮮からすると画期的なカードを切ったのであるが、李容浩外相によると、米国側は「寧辺の核施設の廃棄」の他に、「もう一つ(の措置)」を「最後まで要求した」という<sup>43</sup>。

米国側、とりわけトランプ大統領が「+ $\alpha$ 」として具体的に何を求めていたかは定かではない。今のところ会談の記録としてはウッドワードとのインタビューやボルトンの回顧録しかないが、その記述からは、トランプ自ら「寧辺以外の施設」や「長距離ミサイルの廃棄」を持ち出すなど、最後までディールを模索した様子が窺える。また、北朝鮮の要求であった「2016年以後の国連制裁で民生関連のものを全面解除」に対しては、「何割かの解除」ということはできないか、と問うている<sup>44</sup>。もし

文書草案には警戒感を隠さず、様々な条件を突き付け、阻止に全力を注いだ。Bolton, *The Room*, Chaps. 4 and 11. 彼は回顧録のなかで、ピーガン率いる国務省の実務者チームに対して敵意に近い不信感を露わにしている。ブッシュ政権期に、北朝鮮政策をめぐる、ネオコン強硬派と国務省の現実派との間で展開された激しい路線対立の経験が背景にあったのかも知れない。この対立については、船橋洋一『ザ・ペニンシュラ・ウエスチョン—朝鮮半島第二次核危機』(朝日新聞社、2006年)が詳しい。

<sup>41</sup> 寧辺の核団地を4回ほど訪問し、北朝鮮の核開発にもっとも詳しい専門家の人であるヘッカーは、「寧辺は彼ら(北朝鮮)の核プログラムの核心」であり、その閉鎖だけでも「大変なこと」(big deal)だと評価した。Simon Denyer, "North Korea's Yongbyon Nuclear Complex at the Heart of Trump-Kim Summit," *The Washington Post*, February 22, 2019.

<sup>42</sup> Stephen Biegun, "Remarks on the DPRK," January 31, 2019, Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University, [https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/transcript\\_biegun\\_discussion\\_on\\_the\\_dprk\\_20190131.pdf](https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/transcript_biegun_discussion_on_the_dprk_20190131.pdf).

<sup>43</sup> 「(全文) 北李容浩・崔善姬深夜記者会見発言」『聯合ニュース』2019年3月1日(韓国語)。

<sup>44</sup> Bob Woodward, *Rage* (New York: Simon & Shuster, 2020), p. 175; Bolton, *The Room*, pp. 328-329.

金正恩委員長が何らかの「+α」を提示したり、制裁解除の要求を縮小したりしたならば、ある種の「スモールディール」が実現した可能性は否定できない。「プラン B」を持たず、「寧辺の完全廃棄」というカードだけでトップ交渉に臨んだ北朝鮮の判断ミスと言わざるをえない。

金正恩委員長は2月23日、専用列車で平壤を出発し、26日午後ハノイに着いた。3日間にわたって、約4500キロを走って、第2回目の米朝会談に臨んだのである。その間、『労働新聞』は連日会談の成功に向けて期待感を高める報道を続けた<sup>45</sup>。韓国を介した対米折衝を土台に、合意文書の草案もあり、一定の「成果」を確信していたようにみえる。それだけに、「ノーディール」の物別れに終わったのは、金正恩にとって「予想外」であったのだろう<sup>46</sup>。自ら乗り出した首脳外交の失敗であり、絶対的な指導者としての威信にも大きな打撃であった。それ以後、北朝鮮は米トランプ政権からのアプローチにほとんど応じず、韓国・文在寅政権には対決姿勢を強めていった。ダメージ・コントロールをしつつ、対米戦略の構想や態勢を立て直す過程にあるといえる。

## 2. 米国バイデン新政権の対北朝鮮政策—「非核化」と「削減」

こうした状況を引き継いだ米国のバイデン新政権は、北朝鮮の核問題にどう対処するのだろうか。バイデン政権は、外交安全保障政策の人的な面でオバマ政権との連続性が強く、一部のベテランはクリントン政権期にまで遡る。したがって、バイデン政権の対北朝鮮政策の展望をめぐって、「関与」を追求する「クリントン第3期」になるのか、それとも「オバマ第3期」となって「戦略的忍耐」に回帰するのか、といった表現がなされることがある。単純化した比喻だが、バイデン政権の関係者の多くは、自らが関わった2つの政権、さらにトランプ政権の試行錯誤を検証しつつ、30年以上も続く難問に取り組むことになる。

バイデン新政権は、北朝鮮問題について、人事や政策の面で態勢を整っている最中であり、まだ具体的な内容は示されていない。以下では、大統領選挙戦の過程から就任直後に至るまで、バイデン陣営の関係者の発言や論説、関連シンクタンク報告書などを基に、その大まかな方向性を整理することにした。

大統領選挙戦の過程で、バイデン陣営は北朝鮮問題に関しては踏み込んだ立場や政策を示さず、慎重ともいえる姿勢で終始した。金正恩委員長との個人的な関係で戦争を回避し、状況を管理できていることを選挙キャンペーンの材料として積極的に活用したトランプ大統領とは対照的に、バイデン陣営はそれを批判する場合他には、北朝鮮政策に関連する発言は少ない。しかし、その数少ない発言

<sup>45</sup> 金正恩委員長の平壤駅出発に際しては、見送りにきた幹部たちの「素晴らしい成果」への祈願が写真とともに1面を飾り（『労働新聞』2020年2月24日）、同日、『朝鮮中央通信』は、「良い方向に発展している朝米交渉」を妨害しようとする米国内の反対派を批判する論評を配信した。金委員長の列車移動中は、「卓越した外交戦略」で「朝鮮半島情勢を主導」してきた指導者の「愛国献身の大長征」を称える各界人民の興奮ぶりを伝える記事が連日1面を占めた（『同』2月25日、26日）。会談前日の26日、ハノイ入りした金委員長が首脳会談の「成功的保障」のために事前折衝を続けていた実務代表団の報告を受けたとする記事にも楽観的なトーンが漂っていた。しかし、会談後の報道ぶりには当惑ぶりが感じられる。何ら成果なく事実上の決裂に終わったにも拘わらず、「両国関係を新しい段階に飛躍させる重要な契機」というのが公式の評価であった（『同』3月1日）。最高指導者自らが乗り込んだ外交の「失敗」を公に認めるわけにはいかなかったのだろう。

<sup>46</sup> ボルトンの回顧録によると、ハノイ会談の終盤、トランプが交渉の席を立とうとすると、金正恩はひどく「落胆」し、「寧辺」に言及した米朝共同発表文など一定の「成果」を獲得すべく、最後まで食い下がった。トランプが、制裁の全面解除の要求が「交渉決裂の要因」(deal breaker)だと嘆くと、金正恩は「(寧辺の)ディールが喝采を受けると思ったが、恥 (shame) である」と応酬したという。Bolton, *The Room*, pp. 329-331.

はよく調整され、ある種の一貫性がみられた。バイデン陣営の外交チームが効率的に統制され、運用されたことを窺わせる。

北朝鮮政策に関連して、選挙期間中にバイデン陣営から表明されたもっとも具体的な言及は、バイデン自身によるものであった。2020年10月22日、2回目の大統領候補者討論で、北朝鮮の指導者との「良い関係」を強調するトランプを批判し、金正恩を「悪党」(thug)と呼んだ。その上で、「どのような条件なら金正恩と会うのか」という司会者の質問に対して、短く「彼が自分の核能力を引き下げる(draw down)ことに同意するなら」と答えた。それから、急ぐかのように、「朝鮮半島は非核地帯化すべきである」と付け加えた。他の論点については、バイデンの発言は冗長になり、論理や用語が散漫になる傾向があった。それゆえの失言騒ぎもたびたび起きた。しかし、この質問に対しては、2つのセンテンスだけで簡潔に答えている。失言や誤解を避けるために、アドリブではなく、準備された答弁を正確に述べたのだろう<sup>47</sup>。

この発言を伝えた報道は核心を捉えたものが少なかった。「悪党」という表現が紙面を飾り、「非核化は条件」と報じた記事が多かった<sup>48</sup>。しかし、北朝鮮の核開発をめぐる議論の経緯から考えると、バイデン発言のうち、「引き下げる」(すなわち「削減」と「朝鮮半島の非核化」という2つのキーワードは注目に値する。周知のとおり、米国で北朝鮮の核問題を論じる際には、「核の放棄」を意味する「非核化」(denuclearization)が基本的な表現であり、より強硬な立場を表すものとして、ジョージ・W・ブッシュ政権は「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化」(complete, verifiable, and irreversible denuclearization = CVID)、トランプ政権は「最終的で完全に検証可能な非核化」(final and fully verifiable denuclearization = FFVD)をそれぞれ掲げた。それに対して、バイデン候補は、米朝首脳会談の直接の条件として、「核能力の削減への同意」をあげた。「核の放棄」を前面に出さず、「核の削減」を提示したことは、前述した「段階的アプローチ」を示唆するものであり、バイデン政権の政策志向として重要なメッセージとなる。

もちろんバイデンもすぐに「朝鮮半島の非核地帯化」という文言を付け加えている。しかし、文章の流れからすると、直接の条件は「核削減の同意」であり、「朝鮮半島の非核地帯化」は長期の目標として言及された形である。さらに、この表現も従来の「北朝鮮の非核化」や「朝鮮半島の非核化」とは異なっており、その違いがどこまで意識され、また政策的に意図されたのかが注目される。通常、米国の政界やメディアでは「北朝鮮の非核化」という用語が一般的であるが、公式には、「朝鮮半島の非核化」が米国政府のコミットした政策目標という位置づけになっている。例えば、2005年9月19日の六者協議共同声明では、「朝鮮半島の検証可能な非核化」に6か国が合意したことを明記したが、それは北朝鮮の「すべての核兵器および核計画の放棄」とともに、米国や韓国も核兵器の配備や保有をしないということの意味した<sup>49</sup>。つまり、北朝鮮だけの一方的な核の放棄ではなく、米韓の核

<sup>47</sup> "Donald Trump and Joe Biden Final Presidential Debate Transcript 2020," October 22, 2020, <https://www.rev.com/blog/transcripts/donald-trump-joe-biden-final-presidential-debate-transcript-2020>.

<sup>48</sup> 日本の主要日刊紙(2020年10月24日付)をみると、米朝首脳会談に関するバイデン候補の発言について、「非核化の約束が条件」(『朝日新聞』)、「朝鮮半島は非核化すべきで、その前提条件でしか金正恩氏とは会わない」(『日本経済新聞』)、「非核化への同意が条件」(『東京新聞』)と報じた。一方で、『毎日新聞』は、「北朝鮮が核戦力の削減に応じることが条件。朝鮮半島は非核化地域となるべきだ」、『産経新聞』は、「核のない朝鮮半島を実現するため北が核能力の削減に合意すること」と、解釈を加えず、ストレートに伝えている。

<sup>49</sup> 2018年6月の米朝シンガポール共同声明でも、「朝鮮半島の完全な非核化」が米朝のめざすべき目標として明記された。

政策をも拘束するものであり、北朝鮮は一貫してこの表現を用いている。

それに比べて、米国の政治指導者や政策担当者が「非核地帯化」を公式に言及した例はあまりなく、この点でもバイデン発言は興味深い。なぜ「地帯」(zone)という表現をあえて用いたのか、もう少し詳細な分析が必要だが、これについては後述する。

大統領選挙の過程で表明されたバイデン陣営の政策志向に関連して、もう一つの公式資料として、米民主党の政策綱領がある。大統領および議会選挙に臨む民主党の公約を集約したものであるが、「民主党政策綱領 2020」は、バイデンとサンダース (Bernie Sanders) 陣営からそれぞれ 15 名が参加し、党内の中道派と進歩派を統合する形で作成された<sup>50</sup>。その対外政策の「アジア太平洋」地域のところで、北朝鮮問題については 1 つのパラグラフが充てられている。その要点として、①同盟国との協力や「北朝鮮との外交」を通じて、北朝鮮の核および域内の好戦性による脅威を「制限し封じ込める」(constrain and contain)、②「非核化というより長期の目標 (longer-term goal)」を進めるため、「持続的かつ調整された (sustained, coordinated) 外交キャンペーン」を構築する、③北朝鮮の住民を忘れず、「人道支援を支持」し、「人権蹂躪を中断するよう (北朝鮮の) 体制に圧力を加える」など 3 つがあげられている<sup>51</sup>。北朝鮮の核脅威を「制限し封じ込める」という表現は、どちらかというど、オバマ政権の「戦略的忍耐」を想起させるが、「非核化」を「より長期の目標」とした点では、クリントン政権期の「段階的アプローチ」に通じる。「人権」問題に関する「圧力」とともに、「人道支援」の支持を打ち出したことにもある種のバランスが感じられる。

バイデン候補の外交政策の公約として、『フォーリン・アフェアーズ』に発表された論文では、北朝鮮問題について、「われわれの交渉団に権限を与え、非核化された北朝鮮という共通の目標を進めるため、われわれの同盟国および、中国を含めたその他の国々とともに、持続的かつ調整されたキャンペーンを発進させる (jumpstart)」と、1 つの文章で簡潔に触れるのみであった<sup>52</sup>。民主党政策綱領と重なる表現であり、「外交」の重視という点でも共通している。しかし、他の争点に比べ、政策の詳細は示していない。

北朝鮮政策について、公式性の高い資料は以上であるが、その他、バイデン外交を担う関係者たちの見解はどのようなものだろうか。大統領選挙期間を中心に関連する発言などを検討してみよう。

まず、やや古いものだが、オバマ政権の国家安全保障担当大統領補佐官を務めたライス (Susan E. Rice) が『ニューヨーク・タイムズ』に寄せた論考はいくつかの点で興味深い<sup>53</sup>。トランプ大統領が好戦的な言動で米朝間の緊張を高めていた時に、その批判として寄稿したものである。その中で、ライスは、トランプの威嚇が「空脅し」であれば「愚行」(folly)であり、もし本当に先制攻撃を実行するならば「狂気」(lunacy)であると痛烈に批判した。その一つの根拠として、「私たちがそのよう

<sup>50</sup> 金峻亨 (キムジュンヒョン) 「バイデン政権出帆の含意と対外政策の展望」金俊亨他『バイデン政権の対外政策と韓半島』(民主研究院, 2021 年 1 月 25 日) [韓国語], 19 頁。https://idp.theminjoo.kr/board/view/archive/1686. 民主研究院は、韓国の与党・共に民主党のシンクタンクである。

<sup>51</sup> “2020 Democratic Party Platform,” July 27, 2020, https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf.

<sup>52</sup> Joseph R. Biden Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (Mar/Apr 2020).

<sup>53</sup> Susan E. Rice, “It’s Not Too Late on North Korea,” *New York Times*, August 10, 2017. ライスは、バイデン政権で新設された大統領直属の国内政策会議 (Domestic Policy Council=DPC) の委員長に任命された。

な事態 (contingency) を慎重に検討したことがある」と述べ、「首都ソウルの 2600 万人が国境 (休戦ライン) から 35 マイルしか離れていない」状況では、「予防戦争」は「数十万から数百万人の死傷者」の惨禍をもたらすとした。オバマ政権も寧辺への軍事オプションを実際に検討したことを明かしたのである。それを踏まえて、ライスは、「冷戦期にソ連の数千発の核兵器という、はるかに大きい脅威に堪えた」のと同じように、「必要ならば、北朝鮮の核兵器にも耐えなければならない」と主張した。つまり、北朝鮮が核を自発的に放棄することを望めない現状では、抑止態勢や圧力を維持しつつも、「北朝鮮の核兵器庫を制限もしくは廃棄する合意の可能性を試すために外交を復活させる」ことが「実用的」(pragmatic) ということであった。トランプの「言葉の戦争」への批判であり、新聞への短い寄稿文ではあるが、オバマ政権期の高官が「軍備管理」のアプローチを体系的に示したものとして、注目を集めた。

これより少し前に、オバマ政権期にバイデン副大統領の安全保障補佐官を務めたブリンケン (Antony J. Blinken)<sup>54</sup> も『ニューヨーク・タイムズ』への寄稿文<sup>55</sup> で、同じような考え方を披歴した。彼は、1990 年代初め以後、米国の歴代政権が北朝鮮の核開発の阻止を試みては、ことごとく失敗したと総括した上で、「手取り早い軍事的応急措置はない」(no quick military fix) と断言した。北朝鮮の核施設の多くが地下や山奥に隠蔽されていて、探知が難しく、仮に米国が有効な先制攻撃能力を持ったとしても、「ソウルから 35 マイルの距離」に数千門のロケット砲を配備している北朝鮮の反撃で首都ソウルは壊滅的な打撃を受けるからであった。サイバー兵器も北朝鮮のミサイル開発を遅らせることはできても、中断させることはできないとした。オバマ政権期の経験が垣間見えるくだりである。そういう状況では、北朝鮮の核プログラムを「まずは凍結し、それから巻き戻していく」(first freeze and then roll-back) 「交渉による解決」(negotiated settlement) しか方法はないと主張した。「イラン方式」と同じく、「監視付きの凍結」は、北朝鮮の核能力を現段階に留め、さらなる技術開発に必要な実験を防ぐとともに、北朝鮮の核プログラムに関する情報を入手できるなどの利点があるということであった。その交渉のためには、「平壤が望んでいる平和協定」も含まれるとした。しかし、彼の提言は宥和策にとどまるものではなかった。緊急な脅威である核開発を外交交渉で「管理」しつつ、関係国の連携で「包括的、持続的かつ容赦ない国際的な圧力キャンペーン」(comprehensive, sustained and relentless pressure campaign) を展開し、北朝鮮の柔軟姿勢を引き出すとともに、長期的には北朝鮮内部からの変化を誘導するという、長期的な「ムチ」の必要性をも強調した。

ブリンケンはその後も機会あるごとに北朝鮮の核問題に「イラン方式」を適用すべきという主張を展開した<sup>56</sup>。2018 年 6 月、シンガポールでの米朝首脳会談を前に、前述したように、北朝鮮の核開発の「凍結」を中心とした「暫定合意」(interim agreement) の可能性が議論されていた時に、ブリンケン は、党派の違いを超えて、米国の国益の観点からは、それを支持すると言明した。まずは「現状

<sup>54</sup> ブリンケン はバイデンとの関係が長い側近の一人として知られる。バイデンが上院外交委員長の時 に補佐官を務め、オバマ政権でバイデンが副大統領になると、その安全保障補佐官になった。その後、国務副長官として、イラン核合意の成立に主導的な役割を果たし、パキスタンや北朝鮮の核開発に対する政策にも深く関与した。選挙期間中、バイデン陣営の外交チームを率い、新政権の国務長官に抜擢された。バイデンの「分身」(alter ego) とも称され、バイデン外交の立案や実行の中心人物とみなされている。Demetri Sevastopulo, "Biden's 'Alter Ego' Will Try to Rebuild Alliances," *Financial Times*, November 24, 2020.

<sup>55</sup> Antony J. Blinken, "Rex Tillerson's Nuclear Test," *New York Times*, March 15, 2017.

<sup>56</sup> Antony J. Blinken, "The Best Model for a Nuclear Deal with North Korea? Iran," *New York Times* (Online), June 11, 2018.

の凍結」に重点を置く「イラン方式」がもっとも現実的な方法であるからに他ならなかった。そこにはイラン核合意から離脱したトランプ大統領への批判も含まれていた。

ブリンケンの「イラン方式」の強調には、核問題に対する「段階的アプローチ」の他に、もう一つの意味があった。それは争点を限定し、分離して対応するということであった。「オバマ大統領がイランについて行った」のと同じように、トランプ政権は、まずは、米国および同盟国にとって「もっとも重要な脅威」である「核兵器およびその生産能力」の問題に焦点を絞るべきであると提言した。ミサイル開発など、「米国が嫌悪する他の行動を引き続き懲罰する」意志を引き続き明らかにすることは必要だが、「私たちの気に入らない金（正恩）体制のすべての問題を一つの協定で取り上げ」ようとする、交渉を長期化させ、異なる優先順位を持つ関係国を分断させることで、むしろ北朝鮮に有利な構図になりかねないからであった。

ここでブリンケンは、具体的には、核兵器とミサイルの問題について、優先順位をつけて交渉することを主張しているが、「米国が嫌悪する他の行動」「私たちの気に入らない金体制の問題」には、当然、人権問題などが含まれる。たしかに、オバマ政権期にブリンケンも、イスラエルのみならず、米国内、とりわけユダヤ人社会の強い反対にも拘わらず、米国の国益という現実主義的な観点から、核問題の妥結を優先し、人権抑圧などイラン体制の他の問題を軽視したと批判された経緯がある。果たして、バイデン外交の総責任者となったブリンケン國務長官が、こうしたロジックを北朝鮮政策にどのような形で適用するのか。核問題の交渉を重視しつつ、他の争点への「懲罰」、あるいは「包括的かつ持続的な国際的圧力キャンペーン」をどのように並行させるのか。バイデン政権の北朝鮮政策の方向性と関連して、注目されるどころである。

米朝シンガポール会談の後、トランプ流の首脳外交に対する批判が高まったときにも、北朝鮮の核問題に対するブリンケンの現実主義的な発想は変わらず、政策論的に一貫性を示した。2019年1月、米CBSテレビとのインタビューでは、さらに踏み込んで、「軍備管理」や「軍縮」のアプローチの必要性を提起した<sup>57</sup>。「近い将来に北朝鮮の完全な非核化を達成することは不可能に近い」というのが「厳然たる現実」(hard reality)であるからであった。オバマ政権を含め、歴代政権の試みが失敗に終わったことを認めた上で、「何か新しい方法を試す」ことには意義があり、トランプ大統領が進めている、金正恩のような「凶悪な」(heinous)な指導者との「直接外交」(direct diplomacy)にも反対しないと述べた。他の外交課題に比べ、分量は少ないが、バイデン政権の北朝鮮政策の重点を示した形となった。

同年9月、バイデン陣営の外交政策アドバイザーとして再びCBSに出演したときにも、北朝鮮問題については、外交と圧力による段階的アプローチという基本的な方向性を繰り返し力説した<sup>58</sup>。つまり、「核兵器のない朝鮮半島」の実現が「われわれの目標」としながらも、「北朝鮮が明日にも核兵器庫のすべてを放棄する」ことは望めないで、「持続的で焦点を絞った外交」(sustained, focused diplomacy)によって「段階的に」(in stages and phases)進めるしかないということであった。日韓

<sup>57</sup> "Antony Blinken Talks with Michael Morell on 'Intelligence Matters,'" January 9, 2019, CBS, <https://www.cbsnews.com/news/transcript-antony-blinken-talks-with-michael-morell-on-intelligence-matters/>.

<sup>58</sup> "Biden Foreign Policy Adviser Antony Blinken on Top Global Challenges," September 25, 2019, CBS, <https://www.cbsnews.com/news/biden-foreign-policy-adviser-antony-blinken-on-top-global-challenges/>.

など同盟国や中国との協力による経済的圧力も外交的な解決のために必要な手段と位置づけられた。

バイデン外交を担うもう一人の軸はサリバン（Jake Sullivan）国家安全保障担当大統領補佐官である<sup>59</sup>。サリバンが北朝鮮問題に言及した資料は多くない。しかし、「イラン方式」の適用、すなわち外交的圧力による段階的アプローチという点で、ブリンケンと共通している。2016年の大統領選挙時にヒラリー・クリントン候補の外交アドバイザーとしてアジア・ソサイエティで行った外交演説では、北朝鮮問題が米国の安全保障にとって最大の脅威であり、その対応が次期大統領の最優先課題になると述べ、対イラン政策と類似した戦略を取る考えを示した<sup>60</sup>。2019年9月、バイデン陣営の外交政策責任者として出席したセミナーでは、より具体的に、「長期的には北朝鮮の非核化が目標であるが、短期的には核拡散を減少させることに外交的な努力を集中する必要がある」という見解を表明した<sup>61</sup>。バイデン候補が言及した「核能力の削減」に直結する発言であり、バイデン陣営の中で北朝鮮の核問題に対する政策の基本的な方向性が整理され、共有されていることを窺わせる。

バイデン外交チームのうち、アジア政策で主要な役割を担う人物としては、キャンベル（Kurt M. Campbell）に注目する必要がある<sup>62</sup>。バイデン大統領就任後、キャンベルはNSCに新設された「インド太平洋調整官」（Indo-Pacific Coordinator）に任命された。大統領直属の組織でサリバン国家安全保障担当補佐官を支え、東アジアを含むインド太平洋地域の政策を統括する職責である<sup>63</sup>。キャンベルは、中国問題を中心に東アジア政策については寄稿や講演などで活発に構想を示しているが、北朝鮮問題への言及はそれほど多くない。しかし、そこで表明された政策の方向性は上述のブリンケンやサリバンのものと基本的に共通している。2019年7月9日、戦略国際問題研究所（Center for Strategic and International Studies = CSIS）が主催したラウンドテーブルでは、自由な討論形式ということもあり、かなり踏み込んだ表現で見解を披歴した<sup>64</sup>。トランプ大統領が金正恩委員長と板門店でサ

<sup>59</sup> サリバンは2008年の大統領選挙のときに、ヒラリー・クリントン陣営の参謀として活躍し、クリントンが国務長官に就任すると、副秘書室長や国務省政策企画室長としてクリントン外交を至近距離で補佐した。クリントンが長官を辞任した後は、バイデン副大統領に抜擢され、副大統領の安全保障補佐官を務めた。バイデン当選後、44歳で史上最年少の国家安全保障担当大統領補佐官に任命された。

<sup>60</sup> Tom Nagorsky, "Jake Sullivan on Asia," May 15, 2016, Asia Society, <https://asiasociety.org/jake-sullivan-asia>.

<sup>61</sup> 2019年9月9日、ヒューストンを拠点とする米国の民間シンクタンク World Affairs Council of Greater Houston 主催のセミナーでの発言。同機関のウェブサイトにはセミナー記録はなく、動画がYouTubeに掲載されている（<https://www.youtube.com/watch?v=W2FqPMuksf4>）。発言要旨は、韓国の聯合ニュースの記事から引用した。『聯合ニュース』2020年11月24日（韓国語）。

<sup>62</sup> キャンベルは、クリントン政権で国防総省のアジア太平洋担当副次官補、オバマ政権では国務省の東アジア太平洋担当次官補を務めるなど、歴代民主党政権でアジア政策の中核に携わった経歴を持つ。2007年には民主党系の安全保障専門のシンクタンクである「新アメリカ安全保障センター」（Center for a New American Security=CNAS）を設立し、理事長に就任した。オバマ政権期にヒラリー・クリントン国務長官の下で、アジア重視の「リバランス」政策を立案、推進したことで知られる。

<sup>63</sup> 新設された「インド太平洋調整官」の役割や権限はまだ定かではない。従来、NSCには大統領補佐官の指揮の下、上級部長（senior director）が各地域や課題を分担する体制が一般的であったが、バイデン政権は、キャンベル以外にも数名の調整官を任命し、部長より大きい権限を与える予定であるという。キャンベルは、サリバン安全保障担当大統領補佐官に直接報告する体制になる。バイデン外交の双壁をなすブリンケン国務長官とサリバン補佐官がともにヨーロッパや中東問題に詳しく、アジアに関する経験や知見が相対的に弱いという点を考慮し、民主党内きってのアジア政策通であるキャンベルをホワイトハウスに配置し、短期間に外交の面でも一定の成果を出すための体制を敷いたとみることができる。キャンベルとサリバンは共にヒラリー・クリントン国務長官の下で働いた経験があり、バイデン陣営に加わった後も、対中政策に関する共同論文を『フォーリン・アフェアーズ』（2019年9・10月号）に発表するなど緊密な関係を維持している。Josh Rogin, "Biden's Pick for Top Asia Official Should Reassure Nervous Allies," *The Washington Post* (Online), January 13, 2021; David Ignatius, "What We Can Tell from Biden's Picks," *The Washington Post*, January 13, 2021.

<sup>64</sup> "Grading the Game (Pt. 1): An Interview with Dr. Kurt Campbell," July 9, 2019, The Asia Chessboard Podcast, Center for



プライズの会談を行った直後ということもあり、北朝鮮問題、とりわけトランプ流の派手なパフォーマンス外交が話題になった。それに対する感想を求められたキャンベルは、「大統領が（北朝鮮の）指導者と直接エンゲージを試みたことは大変印象的」であると述べ、民主党か共和党かを問わず常に「懸念」である「右派からの攻撃」を恐れることなく行動できる点を評価できると答えた。さらに、「（金正恩と）恋に落ちた」<sup>65</sup> など誇張するトランプ大統領の言動についても、「そういう言葉はあまり好きではない」としながらも、それが「完全にクレージーだとは思わない」と語った。その言葉で金正恩が核を放棄するはずはないが、「北朝鮮が多くのクレージーな行動を仕出かすことを抑制できる」のであれば、「酷い悪手」（terrible gambit）とはいえない」ということであった。米朝首脳会談以後、北朝鮮が核やミサイル実験を行っていないこともその文脈で触れた。同席した共和党系のグリーン（Michael J. Green）元 NSC 上級アジア部長<sup>66</sup> が北朝鮮への不信感を表し、核問題に関する段階的アプローチを批判すると、「彼ら（北朝鮮）とも暮らせる」とし、外交交渉を支持する立場を示した。

バイデン大統領の当選後、キャンベルは、新政権ができるだけ早期に北朝鮮に対する政策を決定し、迅速に行動を取ることを促した。2020年12月3日、米国のアトランティック・カウンシルと韓国の国際交流財団が主催したセミナーで講演し、「北朝鮮に対する早期のメッセージ発信が、就任後のバイデン・チームのリストの上位にくるだろう」と述べ、早期の政策決定と実行の重要性を強調した。オバマ政権の経験にも言及し、「政策検討の期間がやや長かった」ことが状況悪化の一因であったとも語った。その点で、首脳会談など、トランプ大統領の「きわめて大胆な行動」（extraordinary bold strokes）を高く評価し、「われわれ（バイデン新政権）も見習う必要がある」と話した<sup>67</sup>。

オバマ政権に比べ、バイデン政権に加わった政策担当者のなかに、首脳会談や秘密接触などを駆使したトランプ政権の対北朝鮮直接外交を肯定的に評価する見解が多くみられることは興味深い。イランに対して、様々なチャンネルの裏交渉で核合意を成立させたのと対照的に、「戦略的忍耐」は行き詰まりの中での消去法的な選択であり、望ましい結果を生まなかったという「反省」があるのかも知れない。バイデン政権の CIA 長官に任命されたバーンズ（William J. Burns）は、オバマ政権後期に国務副長官として、サリバン（当時、バイデン副大統領の国家安全保障副補佐官）とともに、イランとの交渉に関わり、核合意に重要な役割を果たした。その経験を綴った回顧録のタイトルは『裏交渉』（Back Channel）である<sup>68</sup>。その中で、バーンズは、「北朝鮮に対するわれわれの気まぐれな外交（fitful diplomacy）に直接関わってはいなかったが、六者協議の不毛さ（fruitlessness）や、北朝鮮との間で真剣な裏チャンネルを持っていないことへの同僚たちのフラストレーションを共有していた」と述懐した。さらに、「〈戦略的忍耐〉（strategic patience）とは何か安心させるような偽りの響き」を持つが、

Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/grading-game-interview-dr-kurt-campbell-pt-1>.

<sup>65</sup> トランプ大統領は、2018年9月の選挙集会で、金正恩委員長との良好な関係で北朝鮮問題にうまく対処していることを強調し、冗談めかして「恋に落ちた」と述べた。トランプ大統領は、北朝鮮が核実験やミサイル発射を自制していることに触れ、「私は彼が好きだ。彼も私が好きだ」、「互いに非常に厳しくあたってきた。関係は行ったり来たりした。そして恋に落ちた。彼は私に美しい手紙を書いた」と話した。『朝日新聞デジタル』2018年9月30日、<https://www.asahi.com/articles/ASL9Z4H0SL9ZUHBI00J.html>。

<sup>66</sup> グリーンはジョージ・W・ブッシュ政権で NSC 上級アジア部長や東アジア担当大統領特別補佐官を務めた。

<sup>67</sup> “Biden Will Have to Make Early Decision on North Korea,” *Reuters*, December 2, 2020, <https://www.reuters.com/article/northkorea-usa-biden-idUSL8N2II5BF>.

<sup>68</sup> William J. Burns, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal* (New York: Random House, 2019).

われわれの戦略的な選択肢を狭め、(金正恩後継体制の北朝鮮を含め)すべてのサイドに苛立ち (impatience) を加熱させるのみ」に終わったと述べ、オバマ政権の政策を痛烈に自己批判している<sup>69</sup>。その延長線上で、トランプ外交について、「北朝鮮に関する古いブレイクブックを捨て、金正恩と直接関わったことは正しい」と評価した。ただ、全体の外交戦略や構想なしに、パフォーマンスとして進めたのが問題だったということであった<sup>70</sup>。

バーズは、2019年10月、アジア・ソサイエティ主催の会合でも、トランプ流の首脳外交は「試す価値はある」と述べた上で、「金正恩が近い将来に完全な非核化を行う意図がない」のが問題であり、そのような状況では、首脳会談だけに執着せず、「イランとの交渉」を参考に、「完全な非核化への熱望を維持しつつ、取りうる暫定的な措置 (interim steps) を模索」することが必要であると主張した<sup>71</sup>。北朝鮮核問題への段階的アプローチを意味する「暫定的な措置」という概念を用いている点も注目される。

最後に、表舞台に出ることは少ないが、バイデンの「腹心」と目されるマッキオン (Brian McKeeon) も韓国メディアとの会見で、バイデン政権の北朝鮮政策の方向性について説明した<sup>72</sup>。そのトーンは、以上で検討したプリンケンやサリバンらバイデンの外交政策ブレーンたちの発言と基本的に軌を一にしている。例えば、米朝首脳会談の可能性については、「首脳会談は実務レベルの真摯な外交的努力が先行されるべき」としつつも、「非核化の目標に向けて進むための実際的な戦略の一環ならば会う用意があると思う」と述べた。また、制裁の継続如何についても、「制裁はそれ自体が目的ではなく、外交戦略の一環」であり、「非核化交渉のための手段」であると強調し、柔軟な姿勢を示唆した。オバマ政権の「戦略的忍耐」を継承するののかという質問に対しては、「オバマ政権で誰からも戦略的忍耐という言葉聞いたことはない。私が知る限り、政策指針のようなものではなかった」と一定の距離を置き、「バイデンはオバマ大統領ではなく、世界はこの4年間で大きく変わった。北朝鮮の核プログラムは(以前とは異なるレベルに)移っており、私たちはバイデンが引き継ぐ状況を評価し、戦略を立てなければならない。2017年1月に戻ることはできないということは知っている」と明言した<sup>73</sup>。

<sup>69</sup> Ibid., p. 271.

<sup>70</sup> Ibid., p. 426.

<sup>71</sup> David Voldzko, "New CIA Nominee Favors Back-channel Talks with North Korea and Iran Nuclear Deal," *NK News*, January 11, 2021, <https://www.nknews.org/2021/01/new-cia-nominee-favors-back-channel-talks-with-north-korea-and-iran-nuclear-deal/>.

<sup>72</sup> マッキオンは、1980年代にバイデン上院議員のスタッフを務めて以来、長年バイデンの側近として活動し、「バイデンの影」ども称される。大統領選挙のバイデン陣営では、プリンケンとともに、外交政策の統括に中心的な役割を担った。『聯合ニュース』2020年10月11日(韓国語)。主な経歴としては、上院外交委員会の政策顧問などを経て、オバマ政権で、バイデン副大統領の外交安全保障副補佐官、NSC事務局長、政策担当国防次官などを歴任した。バイデン政権では、国務副長官(管理・資源担当)に任命された。管理・資源担当の国務副長官は、国務長官、副長官に次ぐ地位であり、外交政策全般を管轄する副長官と職務を分掌し、省内の組織管理、対外援助、在外公館の監督など幅広い権限を持つ。ちなみに、バイデン政権の国務副長官にはシャーマン (Wendy Sherman) が任命された。シャーマンは、クリントン政権期に北朝鮮政策調整官として、2000年のオルブライト (Madeleine Albright) 国務長官の訪朝に同行するなど、米朝間の核・ミサイル交渉に携わった。オバマ政権では国務次官としてイラン核交渉の米国側代表団を率いた。バイデン政権の外交安全保障チームには、クリントンからオバマ政権に至るまで、北朝鮮政策を経験し、熟知する人が多く布陣している。以上の経歴は、日本語および英語のウィキペディアなどを参照。

<sup>73</sup> 『聯合ニュース』2020年10月11日(韓国語)。

### 3. 民主党系シンクタンク CNAS の報告書にみる対北朝鮮政策の方向性

以上の発言から分かるように、バイデン外交の主軸となる政策担当者たちの発言は、北朝鮮政策をめぐって、外交重視、核問題への段階的アプローチ、首脳外交への評価、オバマ政権期の「戦略的忍耐」への批判的考察など、いくつかの点で共通している。大統領選挙中から、バイデン陣営の外交チームは、その規模の大きさとともに、よく統制が取れていることで知られた。ブリンケンやサリバン、マッキオンらの側近が長年一緒に外交政策の実際に携わりながら培ったチームワークが土台にある。以上のような断片的な発言から浮かび上がる北朝鮮政策の形をより具体的に捉える一つの資料として、バイデン陣営に近いといわれるシンクタンクの報告書を取りあげ、その内容を分析してみることしよう。

民主党系のシンクタンクとしては、アメリカ進歩センター（Center for American Progress = CAP）と新アメリカ安全保障センター（CNAS）が代表的である。CAPは、2003年、民主党のベテラン政治家であるポデスタ（John Podesta）<sup>74</sup>が設立した。その直接の契機はジョージ・W・ブッシュ政権期の外交政策を牛耳ったネオコンの台頭であった。冷戦終結後の世界において、ある種の理論と思想に基づく体系的な戦略を示しつつ、米国をイラク・アフガン戦争に引き込んでいく新しいタイプの保守派に対抗する上で、安全保障問題に関するリベラルの代案を提示できる拠点としてのシンクタンクの必要性を痛感したという。ポデスタは、ソロス（George Soros）ら大口寄付者の協力を得て、民主党版のヘリテージ財団（Heritage Foundation）やアメリカン・エンタープライズ研究所（American Enterprise Institute = AEI）をめざして、CAPを立ち上げた。ポデスタの言葉によると、その使命は「進歩派の中道（progressive center）に知的中身を提供する」ことであった<sup>75</sup>。当初、CAPは外交・安全保障政策の研究が中心であったが、次第に国内の政治・経済・社会分野が多くなり、現在は、主として民主党内のリベラル・プログレッシブ派の国内政策を代弁するシンクタンクとなっている。

それに対して、現実主義的なタカ派の立場から、安全保障により特化したシンクタンクとして設立されたのがCNASであった。CNASの立ち上げにもポデスタが関わっている。ポデスタは、クリントン政権の国防総省に勤務し、民主党内で新進気鋭の安全保障専門家として頭角を現していたキャンベルとフロノイ（Michèle Flournoy）に注目し、CAPに誘った。「主流派の軍事専門家」を招き入れ、「安全保障問題に弱い民主党」という批判に対処しようとする意図からであった。しかし、勧誘を受けた二人は、CAPのリベラルな雰囲気や理由に、自分たちで独自のシンクタンクを立ち上げる意向を示した。そこで、ポデスタの協力の下、二人を中心に、「軍務についたり、ペンタゴンで働いたりした経験があり、その用語や研究、内部のプロセスを熟知する」人々を集め、2007年、軍事・安全保障問題を専門とするシンクタンクが誕生することになった。資金源は主としてボーイングやロッキード・マーティンなど軍事産業からの寄付であった<sup>76</sup>。

2007年以後、民主党では2つの安全保障シンクタンクが並び立ち、ハト派はCAP、タカ派はCNASを拠点とする構図になり、現在に至る。財政や人的規模の面では、CAPの方が大きい<sup>77</sup>が、安全保障

<sup>74</sup> ポデスタはクリントン政権2期目に大統領首席補佐官、オバマ政権では大統領顧問、2016年大統領選挙ではヒラリー・クリントン陣営の選挙対策責任者を務めた。

<sup>75</sup> James Mann, *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power* (New York: Viking, 2013), pp. 49-50.

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp. 51-52.

分野に関しては、CNASの存在感が際立つ。2009年にオバマ政権が成立すると、フロノイは政策担当国防次官、キャンベルは東アジア・太平洋担当国務次官補にそれぞれ抜擢された<sup>77</sup>。前述のとおり、バイデン政権では、キャンベルがNSCのインド太平洋調整官に任命された。北朝鮮問題に関する分析や政策提言でも、CNASが量的にも質的にも圧倒的な優位を示している。

北朝鮮問題について、CNASは2018年以降、いくつかの報告書や政策提言を公表している。2020年の大統領選挙を見据え、民主党の公約を支え、新政権の政策指針を意図したものであることはいうまでもない。その中で、まずジャクソンが作成した報告書を取り上げ、その内容を検討することにした。前述したように、ジャクソン自身オバマ政権期に国防長官室アドバイザーとして、北朝鮮政策の実際に携わった経歴を持ち、単なる理論的な考察にとどまらず、具体的な政策としての実現可能性を考慮した分析と提言になっているからである。また、後述するように、大統領選挙候補者討論でのバイデン発言をはじめ、バイデン陣営の関係者が用いるキーワードはジャクソンの報告書と響きあうところが多い。

北朝鮮の核問題に関するジャクソンの報告書は『リスク・リアリズム』と題し、2019年9月に公表された。その副題は、『北朝鮮政策の軍備管理エンドゲーム』となっている<sup>78</sup>。北朝鮮の核問題の最終的な解決策（もしくは打開策）として、軍備管理のアプローチ、すなわち、北朝鮮の核能力を一定程度認めた上で、それを管理し、減らしていく方法を考えるべきという意味である。北朝鮮の核保有を認めないことを原則としてきた米国の政策からすると、根本的な方針転換に他ならず、北朝鮮の方が求めてきた枠組みである。それを受け入れるべきとする政策提言が、リベラル派ではなく、タカ派の安全保障専門のシンクタンクで公表されたことは注目に値する。

ジャクソンの報告書は、北朝鮮の核問題に対する米国の政策が、オバマ政権を含めて、基本的に失敗したという厳しい批判から始まる。その根本的な理由は、「核のない朝鮮半島」の実現が米国の国益にも適い、長期的な目標としては意味があるが、「もはや現実的ではない」からであった。「米朝関係の近年の歴史」が示すとおり、「非核化の実現をめざす政策はどれも挫折に終わったばかりでなく、その過程で、避けることのできた危機不安定のリスクを招くのみであった」というのが、米国歴代政権の対北朝鮮政策に関する彼の評価である。

とりわけ、自らが関わったオバマ政権期の対応をより厳しく批判している。クリントンやジョージ・W・ブッシュ政権期には「非核化」は「合理的かつ必要な目標」といえた。2006年の最初の核実験以前に北朝鮮が「機能する核装置」(functional nuclear device)を持っていたかは定かでなく、したがって、「まだ核の脅威ではなかった」からである。しかし、オバマ政権の第1期目の終わりごろまでには、状況が大きく変わり、北朝鮮の核保有は否定することができない現実となってしまったのである。米国が直面した問題は、もはや「新しい核脅威の登場をいかに阻止するか」ではなく、「現存する核脅威が活発にその能力を向上させている」ことであった。こうした「状況の変化」にも拘わらず、「オバマ政権の目標は変わらなかった」。非核化をめざして圧力を強化したが、それは、金正恩

<sup>77</sup> フロノイは、バイデン政権で初の女性国防長官が有力視されたが、実現しなかった。米メディアの報道では、フロノイが軍事産業に近すぎる、アフガン戦争をめぐるタカ派的な立場にバイデンが難色を示したなどの理由があげられた。

<sup>78</sup> Van Jackson, "Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korea Policy," September 2019, Center for a New American Security, <https://www.cnas.org/publications/reports/risk-realism>.

体制の必死の対抗行動を招き、核能力の向上に走らせるのみの結果となった。

2017年の核危機についても、ジャクソンは、「非核化（という目標）が圧力政策を正当化したが、その圧力政策は北朝鮮の反発をエスカレートさせ、核の脅威を低減するための外交の信憑性（credibility of diplomacy）を弱めるのみであった」と結論づけているが、このような問題意識が報告書の土台をなしている<sup>79</sup>。

北朝鮮が近い将来に核能力を放棄する可能性はほぼないというのが大方の一致した見解である。もしそれが現実ならば、米国としてはどのような政策を取るべきか。ジャクソンによると、そのような状況で米国が朝鮮半島政策で最優先すべき目標（top priority）は、「北朝鮮との核紛争のリスクを最小化し、北東アジアの地域的安定の条件を作ること」になる。「非核化」より、「安定」を優先すべきということである。そして、そのための政策枠組みとして、「軍事管理パラダイム」を北朝鮮政策に適用することを提案するのである。「非核化を願望（aspiration）としては諦めない」が、「もはやそれ（非核化）を現実的な計画要素（planning factor）や戦略の具体的な目標とみなすことはやめるべき」とする彼の主張は、従来の米国政策に根本的なパラダイム転換を求めるものであった。冷戦期に誕生した軍備管理パラダイムを北朝鮮の核問題に適用することは、ソ連と同じく、北朝鮮を事実上の核保有国として認めつつ、まずは、その核能力が「増えない」（また、「広がらない」）ように管理し、さらに、それを徐々に「減らしていく」ための交渉（軍縮交渉）を「段階的」に進めることになる。彼は、その段階的アプローチを「凍結」（freeze）、「制限」（cap）、「巻き返し」（roll-back）と表現している<sup>80</sup>。

北朝鮮は核実験を行う以前の2005年2月に「核保有宣言」を行って以来、「非核化」より「核軍縮」の論理を打ち出してきた。金正恩体制になってからは、2012年4月の憲法改正で核保有を明記するなど、その傾向をさらに強めている。しかし、米国は北朝鮮を核保有国として認めることを拒否し、ハノイ会談の決裂に見られるように、「段階的アプローチ」の提案さえ批判に晒され、「核軍縮」の言及は政治的なタブーに等しい。

その点を意識して、ジャクソンは、報告書の冒頭で、こうした批判に対する反論を展開している。彼によると、北朝鮮への核軍縮パラダイムの適用を反対する理由は3つに要約される。第1に、核軍縮交渉の相手として認めることは、北朝鮮の国際的地位を高めるとともに、他の潜在的な核開発希望国に対して「許容のシグナル」を送ることになるという批判である。これに対して、ジャクソンは、すでにトランプ大統領が金正恩委員長と複数回の首脳会談を行った現状では、事実上の核保有国である北朝鮮の実態を認めることによる北朝鮮の国際的地位の向上効果は限定的であること、また、トランプ流の派手な首脳外交で北朝鮮が実際に得たものは少ない、などの点をあげている。

第2に、もし核軍縮会談ということになると、部分的な核能力の削減に妥協し、非核化という目標は不可能になるのではないかという批判に対しては、そもそも段階的に核能力を減らす交渉なしに、どのようにして非核化を進められるのか、といったやや反語的な問題提起で反論を試みる。「軍縮」という言葉への拒絶反応のため、「非核化」に拘るいわば「オール・オア・ナッシング」の発想が核

<sup>79</sup> 同報告書ではこれまでの歴史的経緯について簡略にしか触れていないが、前述した2つの著作（*Rival Reputations* および *On the Brink*）でその点を詳細に検証している。

<sup>80</sup> 「制限」の代わりに、「監視」（monitor）を用いる場合もある。

能力の増強を招いたという問題意識が背景にある。

第3に、核軍縮の妥協が日本や韓国など同盟国に「見捨てられる」懸念や「戦略的切り離し」(strategic decoupling)の憂慮をもたらすという点である。これに対しては、北朝鮮の核能力の増強を止められないことがむしろ同盟関係を不安定にしており、同盟国の懸念は安全保障関係の強化など別の措置で対応が可能であると主張する。

以上のような現状分析と議論を踏まえて、ジャクソンは、米国が取るべき行動について、①一方的行動、②交渉の第1段階、③交渉の第2段階、④リスク緩和措置など4つのカテゴリーに分けて具体的な政策提言を行っている。これに加えて、北朝鮮に対する誘因策を提示しており、これを含めると、5つのカテゴリーの提言になる。①から③がいわば交渉の段階にあたり、④と⑤は交渉全体に関わる事柄といえる。その内容には、従来の米国の対北朝鮮政策からすると画期的なものが含まれており、バイデン政権の方向性との関連で、概略を検討することにする。

まず、最初の「一方的行動」(unilateral actions)とは、交渉開始前に、環境整備と信頼醸成のために、米国が一方的に、すなわち、北朝鮮の対応行動を条件とせずに行う行動を意味する。その具体的な内容としては、①非核化レトリックの抑制、②安定的な平和共存の表明、③北朝鮮との戦略的安全保障対話の制度化、④「核の不配備」の行政命令の発布、⑤朝鮮戦争の終結宣言の5つをあげている。いずれもこれまで核危機をめぐる外交プロセスで登場したことがある政策アイテムであるが、「制度化」などの踏み込んだ表現とともに、北朝鮮の対応行動を待たずに、米国が一方的かつ先制的に取るべきとした点に特徴がある。

とりわけ注目されるのが、「非核化レトリックの抑制」である。ジャクソン報告書の出発点ともいえる主張であるが、その政策転換の姿勢をより効果的に示すためには、「ホワイトハウスそして大統領自ら一が、核のない朝鮮半島が依然として価値ある未来のビジョンでありながらも、米国の政策はもはや北朝鮮の近い将来の完全非核化への期待を前提としない旨を公式に表明することが必要である」と指摘した。米国政府のハイレベルの指導者、できれば大統領やホワイトハウスが「非核化のレトリック」を使わない姿勢を明確に打ち出すことを、最初に取りべき行動として明示したのである。前述のバイデン発言(2020年10月22日の大統領選挙候補者討論)は、まさにこの提言を先取りして実行したものだといえよう。前で検討したように、ブリンケンやサリバンらが「非核化」について「長期目標」など限定的な表現を用いている点も、この報告書とバイデン外交チームとの関連性を強く示唆している<sup>81</sup>。

第4の「核の不配備」の行政命令とは、2017年の核危機の過程でトランプ政権が多用した、空母や戦略爆撃機など核攻撃能力を持つ軍事力の展開による圧迫を批判したものである。核攻撃兵器の不配備を大統領の行政命令で発することで、不用意な緊張の激化を防ぐとともに、北朝鮮との外交交渉

<sup>81</sup> 大統領選挙の直後、『ウォール・ストリート・ジャーナル』は、最近北朝鮮問題についてバイデン当選者の外交アドバイザーたちと意見交換をしたという元外交官のリビア(Evans Revere)の話を引用し、「バイデン陣営の一部の人々は、この問題を〈管理〉(manage)するために、平壤との間で〈軍備管理対話〉(arms control dialogue)を始めたいと考えて」おり、その目標は「北朝鮮の核兵器に制限(cap)をかける」ことであると報じた。「軍備管理」や「制限」などは、ジャクソン報告書のキーワードである。Andrew Jeong, "With Joe Biden in Charge, No More Flashy Kim Jong Un Summits; The President-Elect Will be the First to Enter Office with a North Korea that Has Shown an Ability to Hit the U.S. Mainland with a Missile," *Wall Street Journal* (Online), November 15, 2020.

に向けた環境整備に役立てるという提言である。

第5の朝鮮戦争終結宣言がハノイ米朝首脳会談の合意文草案に含まれていたことは前述のとおりであるが、ジャクソンは、その構想を積極的に評価している。終戦宣言とはあくまで敵対関係の終結をめざすという「政治的」な宣言であり、その限りでは、核交渉を進めるための環境整備として積極的に活用すべきという論理である。終戦宣言が在韓米軍の地位を危うくするという批判に対しては、米軍の駐留は古い戦争に依存するのではなく、変化した地政学的状況に対応するものとして、新たに提示されるべきと主張する。ある種のトラウマとなっている朝鮮戦争と切り離され、駐留の理由が透明性の高い形で提示されることで、「米軍のプレゼンスはより安定的になる」とも述べている。

以上のような環境整備がうまく行けば、次の核交渉の第1段階に入るが、その要諦は、①核活動の「凍結」、②戦術核の先制的禁止、③北朝鮮のミサイル部隊の非実戦運用化などの3つからなっている。第1の「凍結」は従来たびたび試みられてきたものであり、現在の核活動（核施設の稼働、核物質の生産、核・ミサイルの実験など）の中止である。その際、検証が最大の難問であり、これまでも検証をめぐる対立で多くの合意が破綻した経緯がある。その点について、ジャクソンは、前述のカーネギー・グループの「確率的検証」に類似した考え方を示す。つまり、「金正恩のバスルーム」に立ち入るような「完全な検証」に固執せずとも、米国の様々な情報資産を総合的に駆使してクロスチェックする「三角検証」(triangular verification)の方法を用いることで、北朝鮮の核活動のほとんどは監視できるということである。

他の政策提言に見られない特徴的な内容は、第2の「戦術核の先制的禁止」と第3の「ミサイル部隊の非実戦運用化」である。専門的な知見から、北朝鮮の軍事的脅威のより現実的かつ直接的な部分に踏み込んだ提言といえる。一般的には北朝鮮のICBMなど戦略核兵器が注目されがちだが、北朝鮮が核兵器の小型化・多様化を進め、局地的な戦闘に使用可能な戦術核兵器を開発することを阻止することが、軍事的により重要かつ緊急な課題であるという指摘である。また戦術核の実用化には成功していないようであり、「凍結」の段階で、戦術核を開発しないという合意をも「先制的」に取り付けるべきと強調する。北朝鮮が戦術核兵器の実用化・実戦化に成功すれば、韓国や日本の安全保障は全く新しい状況を迎えるからに他ならない<sup>82</sup>。第3の「ミサイル部隊の非実戦運用化(de-operationalization)」の提言にもジャクソンの軍事専門性が表れている。核兵器の運搬手段であるミサイルの削減や廃棄に先行して、それを指揮する「ミサイル指導局」(Missile Guidance Bureau)の非実戦運用化を課題として提示しているのである<sup>83</sup>。ミサイルというハードウェアを残しつつ、その運用システムをまず非敵対的なものに変換させるという脅威削減の発想である。

核交渉の第2段階では、本格的な核能力の削減が課題となる。ジャクソンは、その中心的なアジェンダとして、①「非核海域構想(Nuclear-free Seas Initiative)」の推進、②「核の巻き戻し」(nuclear rollback)の開始、③「核目録の申告」の3つをあげる。第1の「非核海域構想」の提起も他の政策

<sup>82</sup> ちなみに、北朝鮮の金正恩委員長は、2021年1月初めに開かれた朝鮮労働党第8回大会での「事業総和」で、「核兵器の小型軽量化・戦術兵器化」「巡航ミサイルなど最先端の戦術核兵器の開発」を軍事部門の重点課題とする方針を打ち出した。

<sup>83</sup> 「ミサイル指導局」は当初、ミサイルの開発や生産、作戦配備などを担当する組織として創設された。その後、金正恩が指導者になった2012年に「朝鮮人民軍戦略ロケット軍」、さらに、2014年に「朝鮮人民軍戦略軍」に改編された。ミサイル兵力の増強とともに、陸・海・空に次ぐ朝鮮人民軍の4番目の軍種に格上げされたのである。『SBS ニュース』2012年6月14日、『聯合ニュース』2014年10月12日(以上、韓国語)。

提言に見られない特徴的な内容である。ここでも焦点は、直接の軍事的脅威としての重要性である。つまり、現在北朝鮮が開発に力を入れる潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）が実戦配備されれば、その隠密性や機動性のゆえに、米国に対する安定的な第2撃能力を有することになり、ICBMに劣らない脅威になる。その阻止が核能力削減の段階で最初の課題の一つになるべきという主張である。具体的には、「北朝鮮の両側の排他的経済水域において、相互の核兵器配備禁止」の交渉を始めることを提言している。要するに、北朝鮮のSLBM実戦化を阻止するために、朝鮮半島周辺の海域を「非核地帯化」する構想である。前述のバイデン発言（2020年10月22日）で、「朝鮮半島の非核化」ではなく、「朝鮮半島の非核地帯化」という表現をあえて用いた背景に、こうした構想があるのかも知れない。

第2の議題の「核の巻き戻し」がまさに核交渉の本体であり、北朝鮮の核能力を実質的に減らしていく段階である。具体的には、核兵器、核物質（核兵器の原料）、運搬手段の3つが対象となる。一般的には、凍結の段階で核能力の増強が停止され、次の核能力の削減の段階になると、現在保有している核兵器の削減が焦眉の関心事になる。現に、トランプ政権期にピーガン特別代表の米朝交渉を支えたスタンフォード大学やカーネギー平和財団チームのロードマップ構想では、核兵器とICBMの削減に重点が置かれていた。しかし、こうした一般的な考え方とは逆に、ジャクソンは、運搬手段である弾道ミサイル、その中でも、ICBMやIRBMではなく、SLBMおよび短中距離のMRBM・SRBMから削減を始めることを提言する。つまり、米国側は、「固体燃料の北極星シリーズから始め、ムスダン、ノドン、スカッド」の保有や生産の削減交渉を最優先にすべきということである。北極星型は基本的にSLBMであるが、固体燃料の地上発射ミサイルとしても開発されている。ムスダン、ノドン、スカッドは射程500～1500キロの短中距離ミサイルの系列である。

ICBMではなく、MRBM以下の短い射程のミサイル削減から交渉すべき理由として、ジャクソンは、開発の段階と同盟国への影響という2つの点をあげる。一般的に関心の高いICBM（火星12型から15型）はまだ開発途上で、数回の実験しか行っておらず、実戦配備されている訳ではない。現状では「象徴的・戦略的」意味を持つものであり、実際に戦争で使用できる段階ではない。それに比べて、ノドンやスカッドなどはすでに開発済みで、実戦配備されている実際の軍事的脅威である。北朝鮮にとって「象徴的・戦略的」意味はあるが、まだ完成していないICBMを残しつつ、現実の脅威から削減に踏み込むべきという論理である。しかも、短中距離ミサイルは日本や韓国などへの直接の脅威であり、その削減は同盟国の懸念を和らげ、米朝交渉の進展にも役立つ。このような指摘には、例えば、トランプ政権期の米朝交渉に対して、日本が強い警戒感を示した経緯が考慮された形跡がみられる。

最後の第3の課題は、核目録の申告である。前述のとおり、ハノイ米朝首脳会談でも「申告」が争点の一つであった。ピーガン・チームの構想でも、核能力の全容を示す申告は、交渉の初期段階に行われるべき項目とされた。ジャクソンの言葉どおり、「申告」は、北朝鮮が非核化を実行する意思があるかどうかを測る「リトマス試験紙」として、「初期段階の最重要措置」（crucial early step）とみなされるのが一般的である。しかし、「非核化」ではなく、「核の軍備管理」をパラダイムとして適用する場合、「申告」を「入口」に置くのではなく、交渉の進展で相互の信頼が醸成されるに合わせて、プロセスの途中や「出口」の方にずらすことができると主張する。



核交渉の進展が、米朝対立の解消や終焉を意味するものではない。したがって、依然として、安全保障の体制を維持する必要がある。ジャクソン報告書の4番目の項目は「リスク緩和措置」である。上記の3段階の交渉を進めつつも、「外交(交渉)の失敗、北朝鮮の欺瞞、同盟国の切り離し(decoupling)」のリスクに備える措置を講じなければならない。具体的に、①韓国に対する「迅速対応抑止力」の創設、②日本と韓国に対する「拡大抑止対話の再活用(repurpose)」、③拡散防止のための制裁の維持などの対応を提言している。①と②は、旧来型の米朝対立の緩和に応じて、日韓に対して、新しい形の安全保障を提供するという趣旨である。また、③は、核交渉の過程で制裁の部分的緩和は必要だが、拡散防止、すなわち核兵器や物質の移転を阻止するための制裁は基本的に維持されるべきとしている。

最後に、交渉と並行して考えるべき点が、米国が提供する交渉の誘因策(bargaining incentives)である。いわゆる「アメ」の部分であるが、その具体的な項目として、ジャクソンは、①平和体制プロセス、②在韓米軍の段階的兵力削減、③協力的脅威削減(cooperative threat reduction = CTR)基金、④復元可能な制裁緩和(snapback sanctions relief)、⑤制裁解除作業グループ(sanctions removal working group)の4つをあげる。

第1の「平和体制」(peace regime)は、米朝シンガポール共同声明にも明記されているが、朝鮮戦争の公式終結(平和協定)、国連軍司令部の変容(維持・改編・解体)、米朝の大使館開設、「北東アジア平和安全保障メカニズム」などが列挙されている。その関連で、第2の在韓米軍の削減もアジェンダになるが、ジャクソンは、ここでも「オール・オア・ナッシング」の考え方を批判し、兵力が削減されても、迅速対応抑止力の強化などで、韓国の安全保障を弱体化させない多様な方法があると主張する。第3のCTR基金とは、冷戦終結後、旧ソ連諸国の核解体を支援するために制定された「ナン・ルガー計画」の資金を北朝鮮にも適用するという案である。第4の復元可能な制裁緩和とは、核削減に対応した制裁緩和の際にもイラン核合意と同じく、「スナップバック条項」を設けるべきという指摘である。最後の制裁解除WGには、米朝に加え、韓国と中国の参加を提言している。六者協議参加国のうち、日本とロシアが除外されているが、その理由は示されていない。

#### 4. その他のシンクタンク報告書の傾向

以上で、バイデン民主党政権に近いシンクタンクとして、CNASの北朝鮮政策提言について検討した。それでは、ワシントンを拠点とする他のシンクタンクではどのような議論を展開しているのだろうか。米国政治の風物詩ともいえるが、大統領選挙の前後にはそれぞれの政策分野で様々立場から提言や意見が出され、論壇を賑わす。次期政権の人事や政策へのアピールであることはいままでもない。北朝鮮政策についても、その特殊性のゆえに、数は限られるが、個人やシンクタンクによる政策提言が相次いだ。その中から、体系的なものを中心に分析することにしたい。これらの政策提言がバイデン政権の政策に直接反映されるとは限らないが、ワシントンの朝鮮半島専門家グループの方向性を知る上では参考になる。

米国の北朝鮮専門家による議論を概観すると、政治的な立場を問わず、北朝鮮の金正恩体制に近い将来に核を放棄する可能性はほとんどないという点では大まかなコンセンサスがあるようにみえる。ICBM搭載用の核弾頭の開発にほぼ成功し、SLBMや固体燃料の開発に乗り出すなど、高いレベルの

核・ミサイル能力を獲得した北朝鮮が自発的にそれを手放すことは考えにくいという軍事技術・戦略的判断が背景にある。また、北朝鮮の高い核能力は、軍事的手段でそれを破壊し、阻止することをも不可能にする。

もし力で一気に排除することができなれば、関係国が取べき選択肢は論理的に2つしか残らない。一つは、「備える」こと、すなわち懲罰と拒否の両面を含めた抑止力の強化という軍事的な対応措置である。もう一つは、「止めて、減らしていく」ことである。ジャクソン報告書が提示している「凍結・抑制・巻き返し」であり、広く「段階的アプローチ」と称される方法である。米国のシンクタンクの論議を一瞥すると、前者に加えて、後者の選択肢に収斂する傾向がみられる。

まず、朝鮮半島の平和体制という観点から、北朝鮮政策の転換を唱えているのは、米国議会の超党派シンクタンクであるアメリカ平和研究所（United States Institute of Peace=USIP）である<sup>84</sup>。USIPは、オム（Frank Aum）を中心としたチームを構成し、2020年2月、『朝鮮半島のための平和体制』と題する政策提言の報告書を公表した<sup>85</sup>。USIPの地域専門家からなるチームに、オバマ政権からトランプ政権の初期にかけて国務省の北朝鮮政策特別代表を務めたユン（Joseph Y. Yun）が加わった。オムとユンは連名で、報告書の要旨をまとめた論評を様々なメディアに発表している。その基本的な状況認識は、ジャクソン報告書と通底している。つまり、力の圧迫によって短期間で北朝鮮の非核化が可能だと考えるのは「非現実的」な「夢想」（quixotic dreams）にすぎず、むしろ緊張を高め、外交的解決を困難にするのみである。したがって、「より実用的かつ攻撃的な外交」に転換し、長期的には非核化をめざしつつ、「現実的な短期的結果」として「目に見える安全保障の成果」（tangible security payoffs）の獲得に重点をおくべきという主張である。次期大統領への政策提言のキーワードは「実地的なアプローチ」（practical approach）となっている<sup>86</sup>。

その「実地的なアプローチ」の柱としては、彼らは、①非核化と並行して平和を優先すること、②相互性（reciprocity）と比例性（proportionality）を保証すること、③現実的な短期の安全保障成果を重視すること、④域内のパートナー国の参加（buy-in）を強化することなどをあげた。要するに、非核化を長期の目標として追求しながらも、平和、すなわち朝鮮半島情勢の安定化を重視し、喫緊の直接的な脅威を軽減する「目に見える」（tangible）措置をとっていくべきであり、そのための交渉では、相互性と比例性の原則に立脚して、終戦宣言や連絡代表部設置、人道支援など、北朝鮮に対する相応の措置を積極的に講ずるべきということである。「核軍縮交渉」という言葉を直接用いてはいないが、漸進的な脅威削減の発想に基づく提言といえる。

もう一つのシンクタンク報告書としては、クインシー研究所（Quincy Institute of Responsible Statecraft=QI）の東アジア戦略提言をあげることができる。『包括的でバランスの取れた地域秩序に向けて』というタイトルの報告書は、東アジア戦略全般を扱っており、北朝鮮政策は一部分にすぎな

<sup>84</sup> USIPは、1984年、世界の紛争解決や予防のための研究・教育を目的として、米国議会によって設立された連邦機関である。

<sup>85</sup> Frank Aum, Jacob Stokes, Patricia M. Kim, Atman M. Trivedi, Rachel Vandenbrink, Jennifer Staats, and Joseph Y. Yun. "A Peace Regime for the Korean Peninsula," February 2020, United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/publications/2020/02/peace-regime-korean-peninsula>. チームのリーダー格のオムは、2010年から17年まで、オバマ政権期の国防総省でアジア太平洋担当国防次官補特別補佐官、国防長官室付きアドバイザーなどを務め、朝鮮半島政策の実際に関わった。オムの経歴については、USIPのウェブサイトを参照。オムが国防長官室に勤務した経歴はジャクソンと重なる。

<sup>86</sup> Joseph Yun and Frank Aum, "A Practical Approach to North Korea for the Next US President," *Bulletin of the Atomic Scientists*, October 2, 2020, <https://thebulletin.org/2020/10/a-practical-approach-to-north-korea-for-the-next-us-president/>.

い。しかし、短い段落ながら、志向すべき政策の要点を網羅的に提示している<sup>87</sup>。同研究所は「モンロー宣言」の起草者として知られるジョン・クインシー・アダムスの名前を冠し、「終わらなき戦争を終わらせる」ことを目標として掲げる異色のシンクタンクとして、2019年12月に設立された。米国社会に広がる新しい孤立主義の風潮を示すものとして注目されているが、同報告書の提言を必ずしも孤立主義と決めつけることはできない。むしろ、アメリカのパワーが相対的に後退している状況に合わせて、軍事力に頼らず、包括的な地域外交や協調的安全保障、勢力均衡政策などを多面的に組み合わせることで、東アジアの地域秩序形成を望ましい方向に「主導」しようとする政策志向といえる。

その一環として、北朝鮮政策については、「平和体制と非核化」に向けた「漸進的かつ同時的な措置」(gradual, synchronized steps)を提案する。「非核化された朝鮮半島という最終的なゴール」を目指し続けながらも、「現実的な短中期の政策目標」として、①朝鮮戦争の終結宣言、②朝鮮戦争休戦協定の署名当事者による平和協定の締結、③「北朝鮮の核兵力の規模の制限」、④「危険かつ不安定化させる核配備戦略の抑制」、⑤北朝鮮の大量破壊兵器の拡散防止、などを列挙した。「非核化」より「平和(安定)」に重点をおき、「核能力の制限(削減)」を政策目標として掲げる点で、CNASやUSIPの提言と響きあっている。

一方で、伝統的な安全保障重視の立場からは、軍事的に「備える」措置が強調される。一例として、日米同盟に関する『アーミテージ・ナイ報告』の最新版(2020年12月)は、北朝鮮を中国に次ぐ地域の安全保障の第2の懸念と位置づけ、「抑止力と防衛力の強化」で核を保有した北朝鮮をいかに「封じ込める」(contain)かに優先順位を置くべきと主張した。具体的な政策としては、日米および米韓同盟の軍事的強化、日米韓の情報・防衛協力の向上など、伝統的な選択肢が羅列される<sup>88</sup>。しかし、北朝鮮の核ICBMが技術的にも完成し、実戦配備されるという事態、すなわち、これまで想定された「レッドライン」を完全に超える状況になった場合、どのように対応をすべきなのか、いま米国が直面している最大の難問については、踏み込んだ分析や展望を示していない。

### おわりに「包括的アプローチ」と「段階的アプローチ」の兼ね合い

2021年2月現在、バイデン政権の北朝鮮政策はまだ明らかにされていない。従来の方針を検討した上、新しい政策が姿を現すのは3月以降とみられている。1月のバイデン大統領就任後、北朝鮮政策に関する政権関係者の発言は少なく、慎重な表現で一貫している。伝統的な外交への回帰をめざすバイデン大統領およびその外交チームのスタイルと無関係ではないだろう。バイデンの就任演説や最初の外交スピーチ<sup>89</sup>においても、「北朝鮮」の語は登場しない。ブリンケン国務長官の会見や、ホワイトハウスおよび国務省のブリーフィングでは「政策を包括的に検討し、新しいアプローチを作成中」という原則的な説明が繰り返されている。当然ともいえるが、選挙期間中より慎重な姿勢が際立つ。

<sup>87</sup> Swaine, Michael D., Jessica J. Lee, and Rachel Esplin Odell. "Toward an Inclusive and Balanced Regional Order: A New U.S. Strategy in East Asia," Quincy Paper No. 5 (January 2021), Quincy Institute for Responsible Statecraft, <https://quincyinst.org/wp-content/uploads/2021/01/A-New-Strategy-in-East-Asia.pdf>.

<sup>88</sup> Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, "The U.S.-Japan Alliance in 2020: An Equal Alliance with a Global Agenda," December 7, 2020, Center for Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/us-japan-alliance-2020>.

<sup>89</sup> "Remarks by President Biden on America's Place in the World," February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>. 就任後、国務省を初めて訪れて行ったスピーチである。イエメン、「ビルマ」、中国、ロシアなどの懸案があげられたが、「北朝鮮」への言及はない。

バイデン政権の国務長官に任命されたブリンケンは、その承認のための上院外交委員会の公聴会（2021年1月19日）で、「非核化という究極的な目標に向かって前進するため、北朝鮮の大量破壊兵器の検証可能な凍結と他の制限と引き換えに、適切な制裁緩和の措置を与える段階的な合意（phased agreement）」の考え方を支持するのか、というマーキー（Edward J. Markey）議員（民主党）の質問に対して、それに直接答えることはせず、「歴代政権を悩ませてきた難しい問題」であり、まずは「すべてのアプローチを検証」し、北朝鮮が交渉のテーブルに戻るようにするため、「圧力の増大」や「外交イニシアティブ」を含め何が「有効な選択肢」であるかを包括的に検討する作業が先決であると述べた。形式的で官僚的な答弁ともいえるが、議員の間にも北朝鮮の核問題に関する「段階的合意」の発想が共有されており、その問題提起に対して、新任の国務長官が肯定も否定もせず、余地を残したことが注目される<sup>90</sup>。

就任後初のメディア出演となったMSNBCとのインタビューでは、「いまや北朝鮮を核保有国として認めるべき時なのか」というストレートな質問をぶつけられた。これに対し、ブリンケンは、同じく否定も肯定もせず、「歴代政権を通じて悪化の一途をたどった問題であることを認める」としつつ、「朝鮮半島の非核化を前進させる（advance）とともに、北朝鮮の兵器庫（arsenal）によって深刻さを増している問題に対処」する上で、「もっとも有効な手段」を見いだすための政策の再検討作業を行っている<sup>91</sup>。またもやベテラン外交官の模範的答弁であるが、慎重な言い回しのなかに、「非核化の前進」や「深刻さを増している兵器庫（核戦力）の問題への対処」などの言葉で「段階的アプローチ」への含みを残している。また、「バイデン大統領と会談するために、金正恩は何をすべきか」という質問に対しても、直接には答えず、「追加的制裁」から「外交的インセンティブ」までの選択肢を包括的に検討している最中であると述べるにとどめた。

進行中の北朝鮮政策の検討作業と関連して、2021年2月12日の定例記者会見で、プライス（Ned Price）国務省報道官は、「米国や同盟国への脅威を減らす（reduce）ことが焦点」としつつ、「北朝鮮の非核化へのコミットメントが中心的な前提」とも付け加えた<sup>92</sup>。「非核化」と「削減」という二つのキーワードを並行して用いることがバイデン政権の基調となっている。

バイデン政権は、中国やロシアなど、他の外交課題に対しても、多様な要素や側面を包括的に組み合わせる方向性を模索しているように見える。例えば、サリバンは、望ましい対中政策のあり方について、「競争と協力の健康的な混合」（healthy mix of competition and cooperation）と表現したことがある<sup>93</sup>。中国の行動を牽制しつつ、協調すべき分野では協力していくという趣旨である。同様の考え方は、キャンベルとの共著論文でも打ち出しており、バイデン陣営の共通した外交政策観になっている<sup>94</sup>。その土台には、サリバンの言葉を借りるならば、米国とその同盟国の方が「多くのカード」

<sup>90</sup> Committee on Foreign Relations, Senate, "Senate Foreign Relations Committee Holds Hearing on the Nomination of Antony Blinken to be Secretary of State," Transcript, January 19, 2021, <https://congressional-proquest-com.ez.wul.waseda.ac.jp/congressional/docview/t39.d40.tr01190121.h03?accountid=14891>.

<sup>91</sup> "Secretary Antony J. Blinken with Andrea Mitchell of MSNBC Andrea Mitchell Reports," February 1, 2021, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-andrea-mitchell-of-msnbc-andrea-mitchell-reports/>.

<sup>92</sup> Department Press Briefing, February 12, 2021, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-february-12-2021/>.

<sup>93</sup> Riddhima Yadav, "Jake Sullivan on the Future of American Foreign Policy in Asia," Interviews, *The Diplomat*, May 16, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/jake-sullivan-on-the-future-of-american-foreign-policy-in-asia/>.

<sup>94</sup> Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe: How American Can Both Challenge and Coexist

を持っているという認識がある<sup>95</sup>。軍事力を前面に出す対立一辺倒ではなく、依然として優位に立っている多くの分野を中心に、多様な手段を包括的に駆使しつつ、総合的な政策を展開すべきという、伝統的な外交観といえる。

おそらく北朝鮮政策でも同じような方向性を試みるだろう。核問題については、長期の「非核化」と中短期の「軍備管理」（「削減」）を並行させるとともに、「人権」と「人道」をも組み合わせ、北朝鮮の長期的な変化を誘導する総合的な政策の展開である。問題は、果たして北朝鮮がどのように反応するかである。北朝鮮にとって「核軍縮」のパラダイムは自らの主張でもあり、歓迎するだろう。しかし、「人権」の議題化には激しく反発してきた経緯がある。バイデン政権は、「原則ある外交」（principled diplomacy）とともに「価値観外交」（value-based diplomacy）を唱え、とりわけ「人権」と「民主主義」を旗印に掲げる。そのような原則に基づく国際・地域秩序の再構築がバイデン外交の基礎と位置づけられている。核問題への「段階的アプローチ」と、人権をも含めた「包括的アプローチ」をどのように調和させ、これまでの試行錯誤の悪循環を断ち切ることができるのか。バイデン政権の「新しいアプローチ」のあり方が注目される。

## 参考文献

（日本語）

須川清司「クインシー研究所による『米国の新・東アジア戦略』」, *Alternative Viewpoint* 第17号（2021年2月4日）, 東アジア共同体研究所, <https://www.eaci.or.jp/archives/avp/258>.

春原剛『米朝対立—核危機の十年』日本経済新聞出版, 2004年。

園田耕司「リベラル派ソロスと右派コークが共同出資する〈クインシー研究所〉」『論座』2020年4月20日, <https://webronza.asahi.com/politics/articles/2020031800010.html>.

崔正勲『なぜ朝鮮半島「核」危機は繰り返されてきたのか』クレイン, 2020年。

船橋洋一『ザ・ペニンシュラ・ウエスチョン—朝鮮半島第二次核危機』朝日新聞社, 2006年。

李鍾元「北朝鮮問題に〈外交戦〉の兆し」『外交』第43号（2017年5月）, 70~75頁。

同「平和プロセスの現状と展望—南北・米朝交渉を検証する」李鍾元・木宮正史編『朝鮮半島 危機から対話へ—変動する東アジアの地政図』（岩波書店, 2018年）, 1~16頁。

同「トランプ・金正恩 それぞれの〈誤算〉—米朝首脳会談の〈構造〉と〈展望〉」『外交』第54号（2019年3月）, 93~99頁。

（英語）

“Antony Blinken Talks with Michael Morell on ‘Intelligence Matters,’” January 9, 2019, CBS, <https://www.cbsnews.com/news/transcript-antony-blinken-talks-with-michael-morell-on-intelligence-matters/>.

Armitage, Richard, and Joseph S. Nye, “The U.S.–Japan Alliance in 2020: An Equal Alliance with Global Agenda,” A Report of the CSIS Japan Chair, December 2020, Center for Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/us-japan-alliance-2020>.

Aum, Frank, Jacob Stokes, Patricia M. Kim, Atman M. Trivedi, Rachel Vandenbrink, Jennifer Staats, and Joseph Y. Yun. “A Peace Regime for the Korean Peninsula,” February 2020, United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/publications/2020/02/peace-regime-korean-peninsula>.

Ballhaus, Rebecca, and Andrew Jeong. “Trump’s Twitter Invitation to Kim Set Off 24-Hour Scramble: President’s Advisers Were Surprised by Tweet Asking North Korean Leader to Meet at Border,” *Wall Street Journal* (online), July 1, 2019.

Biden, Joseph R. Jr. “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No.2 (Mar/Apr 2020), pp. 64–68, 70–76.

“Biden Foreign Policy Adviser Antony Blinken on Top Global Challenges,” September 25, 2019, CBS, <https://www.cbsnews.com/news/biden-foreign-policy-adviser-antony-blinken-on-top-global-challenges/>.

---

With China,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5 (Sep/Oct 2019), pp. 96–110.

<sup>95</sup> Jake Sullivan, “The World After Trump: How the System Can Endure,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (Mar/Apr 2018).

- Biegun, Stephen. "Remarks on the DPRK," January 31, 2019, Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University, [https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/transcript\\_biegun\\_discussion\\_on\\_the\\_dprk\\_20190131.pdf](https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/transcript_biegun_discussion_on_the_dprk_20190131.pdf).
- Blinken, Antony J. "Rex Tillerson's Nuclear Test," *New York Times*, March 15, 2017.
- . "The Best Model for a Nuclear Deal with North Korea? Iran," *New York Times* (online), June 11, 2018.
- . "Secretary Antony J. Blinken with Andrea Mitchell of MSNBC," Interview, Press Releases, US Department of State, February 1, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-andrea-mitchell-of-MSNBC-Andrea-Mitchell-Reports/>.
- Bolton, John. *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York: Simon & Shuster, 2020.
- Broad, William J., and David E. Sanger. "U.S. Strategy to Hobble North Korea Was Hidden in Plain Sight," *New York Times* (Online), March 4, 2017.
- Burns, William J. *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*. New York: Random House.
- Bush, George W. *Decision Points*. New York: Crown, 2010.
- Campbell, Kurt M., and Jake Sullivan. "Competition Without Catastrophe: How American Can Both Challenge and Coexist With China," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5 (Sep/Oct 2019), pp. 96–110.
- Cha, Victor. *The Impossible State: North Korea, Past and Future*. New York: Ecco, 2012.
- Clinton, Bill. *My Life*. New York: Alfred A. Knopf, 2004.
- Clinton, Hillary. *Hard Choices*. New York: Simon & Shuster, 2014.
- Committee on Foreign Relations, Senate, "Senate Foreign Relations Committee Holds Hearing on the Nomination of Antony Blinken to be Secretary of State," Transcript, January 19, 2021, <https://congressional-proquest-com.ez.wul.waseda.ac.jp/congressional/docview/t39.d40.tr01190121.h03?accountid=14891>.
- Crawley, Michael, and David E. Sanger, "In New Talks. US May Settle for a Nuclear Freeze by North Korea," *New York Times*, June 30, 2019.
- Dalton, Toby, Ariel (Eli) Levite, and George Perkovich. "Key Issues for U.S.-North Korea Negotiations," June 4, 2018, Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2018/06/04/key-issues-for-u.s.-north-korea-negotiations-pub-76485>.
- Dalton, Toby, and Ariel (Eli) Levite. "When Trump Meets Kim Jong Un: A Realistic Option for Negotiating with North Korea," *Foreign Affairs*, March 26, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-03-26/when-trump-meets-kim-jong-un>.
- Denyer, Simon. "North Korea's Yongbyon Nuclear Complex at the Heart of Trump-Kim Summit," *The Washington Post*, February 22, 2019.
- "Donald Trump and Joe Biden Final Presidential Debate Transcript 2020," October 22, 2020, <https://www.rev.com/blog/transcripts/donald-trump-joe-biden-final-presidential-debate-transcript-2020>.
- Garlauskas, Markus. "It's Time to Get Real on North Korea," Commentary, February 9, 2021, United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/publications/2021/02/its-time-get-real-north-korea>.
- "Grading the Game (Pt. 1): An Interview with Dr. Kurt Campbell," July 9, 2019, The Asia Chessboard Podcast, Center for Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/grading-game-interview-dr-kurt-campbell-pt-1>.
- Hecker, Siegfried S., Robert L. Carlin, and Elliot A. Serbin, "A Technically-Informed Roadmap for North Korea's Denuclearization," May 28, 2018, Center for International Security and Cooperation, Stanford University, [https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/hecker\\_carlin\\_serbin\\_denuc\\_rlc.pdf](https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/hecker_carlin_serbin_denuc_rlc.pdf).
- Ignatius, David. "What Trump Should Get from Kim," *The Washington Post*, February 13, 2019.
- . "What We Can Tell from Biden's Picks," *The Washington Post*, January 13, 2021.
- Jackson, Van. *Rival Reputations: Coercion and Credibility in US-North Korea Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- . "Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korea Policy," September 2019, Center for a New American Security, <https://www.cnas.org/publications/reports/risk-realism>.
- . *On the Brink: Trump, Kim, and the Threat of Nuclear War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- . "How to Engage the Enemy: The Case for National Security Diplomacy with North Korea," September 3, 2020, United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/publications/2020/09/how-engage-enemy-case-national-security-diplomacy-north-korea>.
- Jeong, Andrew. "With Joe Biden in Charge, No More Flashy Kim Jong Un Summits; The President-Elect Will be the First to Enter Office with a North Korea that Has Shown an Ability to Hit the U.S. Mainland with a Missile," *Wall Street Journal* (Online), November 15, 2020.
- Lee, Carol E. "Trump Issues New Warning to North Korea: President Wants to Put More Economic and Political Pressure on Pyongyang, with Military Options Under Consideration Long-term," *Wall Street Journal* (Online), April 11, 2017.

- Lee, Kristine, Joshua Fitt, and Coby Goldberg. "Renew, Elevate, Modernize: A Blueprint for a 21st-Century U.S.-ROK Alliance Strategy," November 2020, Center for a New American Security, <https://www.cnas.org/publications/reports/renew-elevate-modernize-a-blueprint-for-a-21st-century-u-s-rok-alliance-strategy>
- Mann, James. *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*. New York: Viking, 2012.
- McBeth, John, Nayan Chanda, and Shada Islam. "Nuclear Jitters: Pyongyang Could Be Trying to Build the Bomb," *Far Eastern Economic Review*, February 2, 1989.
- Nagorsky, Tom. "Jake Sullivan on Asia," May 15, 2016, Asia Society, <https://asiasociety.org/jake-sullivan-asia>.
- Obama, Barack. *A Promised Land*. New York: Crown, 2020.
- Oberdorfer, Don, and Robert Carlin. *The Two Koreas: A Contemporary History*. Revised and Updated, Third Edition. New York: Basic Books, 2014.
- Panda, Ankit. "What Biden Should Know about North Korea's New Nuclear Plans," Commentary, January 15, 2021, Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2021/01/15/what-biden-should-know-about-north-korea-s-new-nuclear-plans-pub-83638>.
- Panda, Ankit, and Vipin Narang. "Diplomacy without Denuclearization: North Korea 2018," Commentary, *War on the Rocks; Texas National Security Review*, December 24, 2018, <https://warontherocks.com/2018/12/diplomacy-without-denuclearization-north-korea-in-2018/>.
- Rice, Susan E. "It's Not Too Late on North Korea," *New York Times*, August 10, 2017.
- Rogin, Josh. "Biden's Pick for Top Asia Official Should Reassure Nervous Allies," *The Washington Post* (Online), January 13, 2021.
- Sanger, David E. *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*. New York: Crown, 2012.
- . *The Perfect Weapon: War, Sabotage, and Fear in the Cyber Age*. New York: Crown, 2018.
- Sanger, David E., and William J. Broad. "Trump Inherits Secret Cyberwar on North Korea," *New York Times*, March 5, 2017.
- Sanger, David E. "A Eureka Moments for Two Times Reporters: North Korea's Missile Launches Were Failing Too Often," *New York Times* (online), March 6, 2017.
- Sevastopulo, Demetri. "Biden's 'Alter Ego' Will Try to Rebuild Alliances," *Financial Times*, November 24, 2020.
- Sullivan, Jake. "The World After Trump: How the System Can Endure," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (Mar/Apr 2018).
- Swaine, Michael D., Jessica J. Lee, and Rachel Esplin Odell. "Toward an Inclusive and Balanced Regional Order: A New U.S. Strategy in East Asia," Quincy Paper No. 5 (January 2021), Quincy Institute for Responsible Statecraft, <https://quincyinst.org/wp-content/uploads/2021/01/A-New-Strategy-in-East-Asia.pdf>.
- Taylor, Guy. "Team Trump Quietly Filling 'Pot of Gold' Encouraging Kim Jong-Un to Denuclearize," *The Washington Times*, January 28, 2019.
- "2020 Democratic Party Platform," July 27, 2020, <https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf>.
- Voldzko, David. "New CIA Nominee Favors Back-channel Talks with North Korea and Iran Nuclear Deal," *NK News*, January 11, 2021, <https://www.nknews.org/2021/01/new-cia-nominee-favors-back-channel-talks-with-north-korea-and-iran-nuclear-deal/>.
- Ward, Alex. "Exclusive: Here's the Tentative Deal Trump and Kim Jong Un May Strike in Vietnam," *Vox*, February 26, 2019.
- . "What Trump Got Right - and Wrong - with North Korea, Explained by a Former Intel Official," *Vox*, October 14, 2020.
- Wemer, David. "Adviser on Biden's Foreign Policy: Start at Home and Repair Alliances," August 21, 2020, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/adviser-on-bidens-foreign-policy-start-at-home-and-repair-alliances/>.
- Woodward, Bob. *Fear: Trump in the White House*. New York: Simon & Shuster, 2018.
- . *Rage*. New York: Simon & Shuster, 2020.
- Yadav, Riddhima. "Jake Sullivan on the Future of American Foreign Policy in Asia," Interviews, *The Diplomat*, May 16, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/jake-sullivan-on-the-future-of-american-foreign-policy-in-asia/>.
- Yun, Joseph, and Frank Aum. "A Practical Approach to North Korea for the Next US President," *Bulletin of the Atomic Scientists*, October 2, 2020, <https://thebulletin.org/2020/10/a-practical-approach-to-north-korea-for-the-next-us-president/>.

(韓国語)

金峻亨(キムジュンヒョン)「バイデン政権出帆の含意と対外政策の展望」金俊亨他『バイデン政権の対外政策と韓半島』(民主研究院, 2021年1月25日), <https://idp.theminjoo.kr/board/view/archive/1686>.

[本稿は JSPS 科学研究費補助金・一般 (C)「日米韓の安全保障関係の形成と展開に関する歴史のおよび政策的研究」(平成 30～令和 2 年度: 課題番号 18K01490) による成果の一部である。]