



同盟国における関係弱体化と分岐： 北東アジアでの抑止力の新たなジレンマ

日米韓三ヶ国戦略会議報告書

ブラッド・グロッサーマン著

BY BRAD GLOSSERMAN

—ISSUES & INSIGHTS—

VOL. 17, NO. 14 | SEPTEMBER 2017

HAWAII, USA

パシフィック・フォーラム CSIS

パシフィック・フォーラム CSIS (www.pacforum.org) はワシントン DC にある戦略国際問題研究所（CSIS）の独立したアジア太平洋部門として、ホノルルを拠点に活動している。当フォーラムのプログラムは、地域の学界・官界・財界のリーダーとの対話・分析を通じ、既存の、並びに新たな政治・安全保障・経済・ビジネス・海洋政策といった幅広い問題を取り扱っている。当フォーラムは 1975 年に設立され、環太平洋地域における数多くの研究機関と協力し、アジアの視点を活かしつつ、研究成果や提言を地域のオピニオン・リーダー、政府、市民へと広く提供している。

目次

	Page
謝辞	iv
主要所見と提言	v
会議報告	1
北朝鮮大陸間弾道ミサイルは「ゲームチェンジャー」か？ By Elaine Bunn	25
北朝鮮の脅威の評価: 非対称能力と韓国オプション By Jina Kim	33
北朝鮮を評価する際、リスクの脅威に焦点を当てるべきだ By Kevin Shepard	45
ヘアトリガー状況における北朝鮮の脅威と三国間協力 By Hideshi Tokuchi	53
付録	
議事日程	A-1
参加者一覧	B-1

謝辞

本報告書は、米国空軍院の空軍部が主催する研究の結果である。この資料は、合意番号 FA 7000-I7-I-0003 の下、USAF A および Pacific Forum, Center for Strategic and International Studies が主催する研究に基づいている。本報告書に含まれる著作権保護可能な内容に、米国政府は全ての国における使用料無料のライセンスを有する。

本報告書で示されている意見・知見・結論・提言はいずれも会議参加者本人のものであり、USAF A または米国政府の公式の見解を必ずしも反映するものではない。

Distribution Statement A. 分布は無制限とする。

主要所見と提言

アメリカ国防脅威削減局(DTRA)とアメリカ空軍のアドバンスシステムと大量破壊兵器対策の為の高度なシステム・構想プロジェクト(AFA PASCC)のサポートを受けパシフィック・フォーラム CSIS は米国、日本、韓国から彼ら個人の資格の元、40 人の役人と専門家、加えて 20 人のパシフィック・フォーラム CSIS ヤングリーダーを 6 月 20 日～21 日ハワイ州マウイ島に招いた。彼らは、それぞれ個人の立場で、自国の地域的安全保障、米国の拡大抑止、北東アジアにおける抑止力と保証を三国間で強化する方法について考えを探究する為参加した。平壤からの核恐喝の脅威を取り上げる為 2 -ムーブ机上演習 (TTX) が行われた。

主要所見は以下の通りである。

いくらかの不安をもたらした米国と韓国の政権交代関わらず、三国の同盟と安全保障への協力が維持されるという確信がある。

政権交代にいくらか不安がある中で、朝鮮半島の安全保障情勢は政策選択、特にソウルでのものを制約するとの確信がある。韓国政府の焦点は米韓同盟関係内での”自治権”の遂行である。日本は特に 2015 年の慰安婦問題日韓合意の”再協議”が韓国との関係の低迷につながると懸念しているが、この状況を”慎重な平常運転”と評価する。

日本と韓国の参加者は不確実性が米国大統領の人格によって、政策決定を誘導するのではないかと懸念と不安を口にした。彼らは特に重大局面での影響を心配している。上級政府高官(マティス長官、ティラーソン長官)が正しいことを発言する中、彼らは大統領の考えを十分に反映しておらず、大統領は彼らの発言をくつがえしている（もしくはツイートで台無しにしている）のではないかと懸念がある。

米日韓の北朝鮮問題に関して三国間の協力は近年強まっている。更なる進歩が必要だし重要な政治のハードルは残存する。結果として重点はふたつの同盟国間の更なる連携と軍の相互運用性向上から始まる機能的協力を置かれるべきである。

米国は北朝鮮の核弾頭付き大陸間弾道ミサイルを”戦略的ゲームチェンジャー”と誇張するのをやめるべきだ。その描写は適格ではなく、誤った誤解を招きやすい。適格ではない、何故なら米国は米国本土を核弾頭ミサイルで攻撃可能な敵から同盟国を守る安全保障をうまく拡

大させた長い歴史があるからだ。誤った誤解を招きやすい、何故ならそれは同盟国に米国との同盟関係弱体化の可能性を連想させ、平壤をつけあがらせ、核弾頭付き大陸間弾道ミサイルの可能性をさらに積極的に追及する動機を与えてしまうからだ。同盟国はまた、この背景で超えてはいけな一線を明確にすることが、その一線を越えない程度の攻撃を誘ってしまうのではないかと懸念を口にした。

北朝鮮は核保有をやめないと主張する。それは同盟国（もしくは平壤）に北朝鮮の核保有を受け入れることを示さず、核武装した敵への（外交的、及び軍事的）対処の準備をしなければならぬというジレンマを米国にもたらす。北朝鮮との軍備管理協定が締結されるかもしれない中、米国とその同盟国は、言葉でも行動でも、非核化という目標を諦めず、抑止力と防衛の概念や能力を強化し、適応させ続けることが不可欠である。

北朝鮮の脅威への強まった注意と焦点への支援があるが、米国が地域の同盟国や他国に正確に伝わり評価されるには多すぎるシグナルを送っているという懸念もある。抑止のような作戦にはメッセージが明確で簡潔で少ないほうがうまく行く。

少しずつだが増えている韓国の支持者と日本はますます、米国の朝鮮半島への戦術核兵器の前方展開戦略を求めている。軍隊の配置は通常、戦闘のツールとしてではなく、（北京と経由して）北朝鮮政府に非核化実現への圧力をかける切り札として認識されている。戦術核兵器の配置以下の（軍事的、外交的）な選択肢は沢山あり、未開拓である。それらの選択肢は同盟3カ国で展開、議論されるべきである。

韓国の参加者は、政府の比例的報復という戦略に支持を表明した一方、米国人がその反応の一方的な性質を心配した。韓国の参加者はそれよりも米国の一方的な行動を心配している。米国領土へ飛行中のミサイルに追撃されるというひとつの場合を除いて、何か軍事的行動を起こす場合はワシントンがソウルと調整するという保証があるにも関わらず、である。

TTX Move 1（机上演習：ムーブ1）

2017年9月9日 サイバー活動の未曾有の増加が起き、米国、韓国、日本に侵入もしくは侵入未遂をした。国家インフラ情報システム、金融機関、大企業法人が特に被害を受けた。北朝鮮は軍事力を強化し、ミサイルの再突入技術を取得したと主張し、そして豊溪里核実験場での活動、西海発射場で大きな爆発力を備えた長距離ミサイルの発射準備も最

終段階にあるようだ。北朝鮮のテレビは北朝鮮が無人水中潜水機を押収し、ソウルの西に位置する汝矣島のトランプワールドで火事があり（放火が疑われている）、韓国、米国、日本の大きなネットワークがマルウェアとDDOS攻撃によって麻痺したと報道した。1時間前、北朝鮮は水素爆弾による6度目の核実験を行ったと発表した。

韓国の参加者は北朝鮮への先制攻撃を行ったり、公に攻撃に賛成したりすることは出来ないと述べた。彼らは韓国への影響への恐れから米国もそのようなことをしないのが好ましいと考えるが、もしワシントンが攻撃した場合はそれに賛同すると強調、付け加えた。

米国の参加者は、この時点ではミサイル攻撃がエスカレートすることや、ソウルへの反撃を懸念して、北朝鮮ミサイルへの先制攻撃を始めることを拒否した。

しかし彼らは、特定の攻撃ではなく、米国と同盟国への小さな攻撃全体の結果として北朝鮮への限定的な軍事攻撃をするのはやむを得ないと感じた。

同盟国政府と国民を安心させるため、目に見える米国の補償、例えばその地域への軍事資産配備が北朝鮮の挑発に応えるために必要だ。

北朝鮮の6回目の核実験への反応は薄かった、焦点は北朝鮮の攻撃的な行動と、それに対応するのがベストか、である。

TTX Move 2（机上演習：ムーブ2）

韓国と日本と密に連携を取りながら米国はトマホークミサイルを発射攻撃し平壤の中心部にあるキム・イルソンの像を破壊し、更なるサイバー攻撃には北朝鮮のサイバー関係施設や人員に対して“厳選された”動的応答で応戦すると警告した。北朝鮮政府は、西海発射台に乗った核弾頭を搭載した大陸間弾道ミサイルを、米国やその同盟国が“軍事活動の兆候が少しでもあれば”発射すると警告した。サイバー攻撃は続き結果として2、30人死者が出ると予測された。国連がニューヨークで深夜、次々に明らかになる難局について話し合いの場を設けた最中、北に近い韓国領土の島で爆発が起きた。韓国人10人の死者行方不明者が報告された。北朝鮮政府は敵の聴音哨は“制圧された”と発言し、いかなる報復も核応答での先制攻撃を正当化させると警告した。

米国の参加者は同盟国の協議に関しての不安にとっても敏感だった。ほとんど全ての事柄、特に中国に関することは、米国は確実に全ての協議内容を同盟国に連絡することなしに、北京と話すことも合意に至ることもするべきではない。

日本と韓国の北朝鮮の脅威の深刻さに関する合意と（二国間、三国間での）協力への必要性和希望に関わらず、韓国の参加者は朝鮮半島の危機への日本の真意と利害関係に疑問視した。韓国の参加者は日本が行動を起こした場合の不測の事態と影響の可能性（と代償）への日本人の不安をもっとよく理解する必要がある。日本人は自分たちが北朝鮮の報復、特に核攻撃の標的になるのではないかと非常に心配し、米国の意思決定者が日本を考慮してくれるという保証を求めた。

北朝鮮の挑発への一括応答と伝言－限られた目的と同様、決断を示すこと-が同盟国にとって、敵と同じように重要である。同盟国は報復への現実味と複雑さ、特にその結果をもっとよく理解するべきである。紛争の増長を引き起こすのは何かという意見で大きな違いが見られた。

米国と日本は限定された先制攻撃に北朝鮮の応答に異なる判断をしている。米国の参加者は、正しい信号を送れば、発射台の大陸間弾道ミサイルを攻撃しても平壤からの核応答は引き起こさないと信じている。東京はこの評価を確信しておらず、したがって、日本がその武器を減らし、防衛システムの有効性を高めることを脅かすミサイルシステムに対する大きな先制攻撃を支持した。

米国は反対の結果を求める同盟国々からの要求をうまく舵取りしなければいけない。韓国はおそらく、（巻き込まれることを恐れて）攻撃のリスクを最小限に抑えるために限定的な応答を望むが、日本は（見捨てられることを恐れて）北朝鮮からの後続攻撃の可能性を減らすべく広い反応を求める。平壤はこれらの違いを利用すると予期している。

米国と同盟国からの対応が北朝鮮へのエスカレーションの負担となり、北朝鮮は挑発行為の恩恵を受けるとの確信を奪うことが重要である。

日本がサイバー攻撃を“日本に対する攻撃”と認める準備が整っていることは、軍事的対応の敷居を下げ、東京のより十分な紛争への参加を促進すると思われる。日本の参加者は、

この解釈はサイバー攻撃の重大性に関する G7 の声明と一致していると指摘した。どの様にサイバー攻撃に対応するかについて同盟 3 カ国との更なる調整と協力が必要である。

米国のチームは、大陸間弾道ミサイルが示した北朝鮮の核脅威に対応するだけでなく、同じ弾頭を持つ短距離または中距離のミサイルに同じように反応する意思があることを強調した。それにもかかわらず、一部の韓国と日本の参加者は、「米国第一」の対応を心配していた。

米国と日本の参加者は、今年の演習でエスカレーションと限られた目標に対する欲望についての懸念に関して韓国チームが見せた自制が前年度の実績とは対照的で驚いた。

会議報告書

第二次世界大戦後に朝鮮半島が分断されて以来、米国大統領にとって北朝鮮は悩みの種であった。北朝鮮のリーダーたちは定期的に、米韓同盟の価値を脅かしながらも承認することを通して、米国に挑戦し続けてきたのである。2017年の夏、評論家は米国政府（ワシントン D.C.）と北朝鮮政府（ピョンヤン）の膠着状態をキューバミサイル危機を回想するものとして捉えている。この60年間に北朝鮮の脅威は、北朝鮮が手段や能力を拡大増長するにつれて近代化、多様化、そして強化してきた。そして過去10年間は、北朝鮮の核兵器保有と、それをより遠距離に飛ばすことができるのかということが問題の焦点とされている。殆どの論評解説には取り上げられていないが、安全保障の分析家や計画の専門家が懸念していることは、核使用まで踏み込まない段階で、国々を威嚇する能力— 未だに「グレーゾーン」である部分—が独特の新たな課題として米国・日本・韓国及びそれらの北東アジア同盟国の前に浮かび上がってきた。

しかし、こういった北朝鮮の脅威がより明確になり緊急性を帯びるにつれて、それを解決することがより困難になってきている。北朝鮮は、米国とその北東アジア同盟国に脅しをかける様々な方法が増えるにつれて、これらの国の間の相違を利用する手段を得ており、各国が協調して共同戦線を張るという防衛や問題防止に不可欠な行為を邪魔しているのである。この北朝鮮の新たな能力は、今日極めて重要な問題となっており、米国・日本・韓国の政府はそれをようやく実感し対処し始めたばかりである。その例として、2017年六月の日米韓の拡大抑止対話（US-Japan-ROK Extended Deterrence Dialogue）が挙げられる。これは、**パシフィック・フォーラム** CSIS 主催で、アメリカ国防脅威削減局（DTRA）と、米国空軍士官学校における高度システム及び大量破壊兵器対抗上の概念を取り扱うプロジェクト（AFA PASCC）のサポートにより開催されたのだが、この対話において、上記の北朝鮮問題は核心となる課題として取り上げられた。そこでは、四十人以上の職員（その多くがトラック1抑止討議に参加した）と専門家（**パシフィック・フォーラム** CSIS・ヤング・リーダーズ・プログラムの次世代における専門家を含む）が三箇国から集まり、それぞれが独自で又は協力しながら、朝鮮半島の大量破壊兵器に関わる多次元不測（偶発）事態にどう対応すべきかについて理解を深めるために、北朝鮮の脅威に対する合意点と相違点を識別しつつ、それぞれの評価・判断を比較した。2-ムーブ机上演習（TTX）等を含む我々の討議は目が冷めるような結論に至った。それは、北朝鮮が個別に（つまり、ターゲットを絞って）各地域の敵国

を攻撃する能力を高めていることは、抑止に対する全く新しい課題であるということである。米国とその同盟国はこれらの問題の複雑性とその微妙な意味合いに対処する必要性をよく理解し、危機に正面から取り組み、より上手くコントロールし成果を出すように計画を練り始めなくてはならない。

北朝鮮脅威の評価（北朝鮮脅威をどう判断するか）について

討議は、北朝鮮の脅威をどう見極めるかを比較することから始まった。韓国側の報告者は、北朝鮮が大量破壊兵器・サイバー攻撃・特殊部隊及び一方側のみが所有する（核兵器ではない）従来の攻撃機能などの作戦を取り入れて、多次元的な挑戦を我々に突きつけていることを警告した。その報告者は、「従来兵器機能を一方的に（非対称的に）増加させようという北朝鮮の試みに無関心」であることを非難し、「北朝鮮政府の核兵器能力が深刻問題であることは、他の兵器システムの役割を否定する理由にはならない。」と述べた。韓国の空軍基地殆どを機能不可にできるロケット範囲拡大発射装置、表面効果船、海上部隊に新たな脅威を与えるような非常に細長い船、また電磁パルス兵器を含む他のタイプの大量破壊兵器等の新たな兵器システムにもっと注意が向けられるべきである。

韓国がこの敵国に対処する際に、報告者は、サイバー攻撃や局地的紛争といった最も緊急である脅威や、その他の最も大きな被害をもたらす要素への対応を優先するべきだと呼びかけた。より効果的に個々の脅威に立ち向かうためには、特有の課題それぞれに応じた対応が要求される。ムン（文）政権は、核の脅威を第一の問題と捉えている。韓国は K3 – 三方面からのアプローチ（キルチェーン・韓国防空ミサイル防衛 [KAMD]・韓国の大規模処罰及び報復対応[KMPR]）を導入し、危機が差し迫った際には、北朝鮮のミサイルや関連施設を先制的に攻撃し、核弾頭を装備した弾道ミサイル発射の場合には、向かってくるミサイルを突き止め終末過程にて迎撃し報復を行う。その結果、「軍事向上プログラムは、アイエスアール（ISR: 情報・監視・偵察）資源の購入、重層的なシステムの建設、正確に誘導されて襲撃する兵器の発展に集中している。」ということである。

このプランからは二つの重要な点を推測することができる。一つ目は、予算の問題である。現地でそういった機能を構築することは、防衛同盟の投資を締め出し、限られた防衛資源を使い尽くす可能性を秘めている。米国ホワイトハウスが韓国に対し、同盟国として費用を分担せよという要求を強めている時だけに、これは懸念すべき相違を引き起こす可能性がある。

る。二つ目は、北朝鮮が韓国の軍事力を追い越そう、或いは出し抜こうとするという点である。そうなれば、この二箇国間で軍拡競争が展開される恐れがあり、朝鮮半島に新たな不安定な要素をもたらすであろう。しかし、最終的には、米国と韓国がより拡大しつつある北朝鮮の脅威に合わせて、その阻止方法をもっと調整しなくてはいけない。米国が各々の状況に合わせた阻止方法を取る姿勢を崩さない限り、これは二つの（米国と韓国の）防衛機関の重要な合意点となるであろう。

二つ目の視点は、「脅威は敵の能力が引き起こす損失を計る指標であるのに対し、リスクは敵の能力と敵の意図を組み合わせたものであり、リスクを調査することは影響力と（解決法）形成の手段を模索する時の窓口を広げてくれる。」と論じて、個々の脅威よりも北朝鮮の軍事能力による脅威に焦点を当てることを主張していることである。こういった、何を強調すべきかという点の変化は、意図や目的に応じて上手く調整できればよいが、推測することが難しく、常に難しい要素である。

この新たな視点の導入は、同盟国政府が（状況を進展させるような）出来事に対応する際に影響を及ぼすことを意味する。北朝鮮のリーダー達は自暴自棄ではないので、北朝鮮が米国本土を先制的又は予防的に襲撃するという「リスク」はかなり低い。しかし、報告者が警告したように、核能力は戦争抑止力の可能性を与えることで、北朝鮮政府を力づけ、それによって北朝鮮が交渉や操縦のための従来の動的手段として使う意志を強める可能性が高い。また北朝鮮は、サイバー攻撃能力にさらなる力を注いでおり、米国とその同盟国が対応することになるであろう「グレーゾーン」の課題と深刻さに対する評価の高まりを示している。

脅威の土台がどんどん拡大していることにより、米国・日本・韓国は、サイバー、テロ対策、特殊作戦等の分野における機能的協力を余儀なくされるだろう。他のオプションは、捜索・救難活動や2011年3月の「日本のトリプル大惨事」（地震・津波・原発事故）から学んだこと、特に原発の安全性にもっと注意を向ける必要性等を奨励することである。同様に、機能的協力とは、三箇国が必要に応じて確実に協力できるように各国間の操作性を高めることが要求される。報告者は、いつこれができるかというのは、たとえ合意の上でも実際の行使能力がなくては解決できない政治的課題であると述べたが、その後、それは統合とは異なることを付け加えた。

米国とその同盟国の試みの中心となっているのは、信頼できるメッセージ伝達政策である。戦争抑止政策と（意見や立場の）再確認は、正確なメッセージが適切な視聴者に届けられることを必要とするが、脅威が広がり、より微妙なニュアンスを伝えるコミュニケーションが要求されるにつれ、このことは困難になってきている。揺るぎない決断を伝えると同時に紛争リスクを減じようとする意志を表示することが混乱を招く。

メッセージ伝達は、日本の報告者の最も懸念している事柄の一つであり、北朝鮮の3月のミサイル実験は、日本の米軍基地に集中砲火を浴びせることを模倣して行われたことが指摘された。北朝鮮が米軍基地をターゲットとしたのはこれが初めてではないが、この事件は日本人の間で北朝鮮の敵意をより強く感じさせることとなった。もしこの事件が日本一般社会に強まっている無頓着さへの抵抗を促すものであれば、必ずしも悪いとはいえない。しかし、過度に反応することで、日本政府が自身の防衛目的を達成するために北朝鮮の脅威を利用しているという疑惑を高める危険性もある。

日本の防衛計画者達は、北朝鮮の飽和攻撃が日本の二層防衛（イージス艦とPAC-3防衛）を圧倒してしまうのではないかと心配している。しかし、彼らは米国とその同盟国の関係弱体化については心配しておらず、むしろ、北朝鮮の計算ミスの方を懸念している。そういったリスクを減らすために、日本側は自らの政権を北朝鮮の地域的評価において、より高い位置に押し上げるために、攻撃オプションを検討している。しかし、日本における議論はまだ始まったばかりであり、まだ殆ど理解されてない要素は、攻撃オプションの機会費用である。例えば、日本が独自のミサイルシステムを持つためには、こういった防御能力をあきらめなくてはいけないのか。北朝鮮の実験は、さらなるミサイル防御費用を含んだ現在の5年防衛計画を正当化するようにみられる。攻撃オプションは今の選択肢の中には含まれていないので、どこかで費用削減をしなくてはいいだろう。報告者は、国家防衛戦略と防衛計画の大綱を含む日本の防衛計画の再検討は、展開し続ける地域的防衛環境を考えても、必須だと捉えている。（2017年8月において見直しが推奨され、これは新しい国防相のやるべきリストの一番上に挙げられている。）

北朝鮮を阻止する組織的な取り組みの成功の要は、東京とソウルの政権間の連携を向上させることである。三箇国の間で大量破壊兵器における情報交換協定を結ぶことと、遅れに遅れている軍事情報包括保護協定（GSOMIA）を日本とソウルとの間で締結するこ

とは、先に進むための二つの貴重なステップとなるであろう。国防相達が6月のシャングリラ対談で会い、軍事情報包括保護協定の遂行に合意することで、二箇国の会談は進行した。

三箇国間協調の全ての話し合いで暗く影を落としているのは、2017年の政治的变化、つまり米国のドナルド・トランプ政権とソウルのムン・ジェイン政権の誕生である。（たとえ国内政治の最近の発展が安倍晋三の将来の見通しについて疑問を投げかけているとはいえ、何年にも渡って入れ替わりの激しかった日本官邸（内閣総理大臣職）の後、東京政権が三箇国の中で一番安定したリーダーシップを保持していることは皮肉である。）トランプ政権下の政策の方向性については、問題発生の前後に懸念が囁かれているが、今のところは全て大丈夫だとか、マティス国防長官とティラーソン国務長官やペンス副大統領がどうにかするといったことが断言されている。トランプ大統領によってもたらされた政情不安は、ソウル青瓦台のムン政権成立によって、さらに悪化した。ムン大統領は進歩的な人物で、過去の大統領ノムヒョン（盧武鉉）とは、彼の首席補佐官として親密な友好関係を結んでいたという記録があり、米国と韓国の各自の北朝鮮対処方法の間における亀裂が増加するのではないかという不安が強まっている。

他の参加者、韓国新政府の防衛政策任命者は中道派であり、今のところ政府のアプローチは「バランスが取れていて慎重である」と述べ、必要以上に騒ぎ立てることに警告を呼び掛けている。ムン氏（と彼の政権）はノ氏（とその政権）の生まれ変わりではないと、韓国側の参加者一人はあからさまに言及をした。アメリカ人が示したように、彼は「ノ・ライト」（ノ氏を真似るがそのレベルに達していない存在）なのである。また、ノ大統領の時代から後のここ10年の間に国際的環境は変容し、その変化は韓国政府に深刻な制約を与えている。北朝鮮はより好戦的になり、中国は韓国の幅広い人々に敵意を抱かせるようになっている。しかし、それに対して、米国側の参加者の一人は、10年前の米国大統領もまた、同盟国にもっと力を注いでいたと述べた。

とはいえ、ムン氏は彼の前任者達 – 政治的スペクトラムのどちら側に位置する前任者にもいえる – のように、同盟国間における韓国の自治権の拡大を目指すことに確固たる姿勢を崩さないように見受けられる。すでに、戦時中命令の管理システム (OpCon) の伝達を加速させる話が出ており、政軍関係にフォーカスされているとはいえ、ムン氏は国防改革を推し進めることを決意している。（そのフォーカスする事柄についての説明の一つは、戦域高高度防衛 (THAAD) 迎撃ミサイル・システムの設置を巡る議論で、報告されたところによると、詳細が

よく伝わっていないという理由で青瓦台（観光大統領）の怒りを買ひ、遅れているらしい。）しかし、米国側の参加者が韓国新政府との対談を基に付け加えるには、韓国が自治権拡大を求めているとはいえ、彼らの政策の中心に同盟関係があることは変わらないことを明確に示したという。

米韓関係と同様に（もしかしたらそれより深刻に）懸念されていることは、日本と韓国の協調関係である。選挙活動期に、ムン氏は2015年12月の二政府間に結ばれた慰安婦問題に関する協定を批判することを厭わなかった。安倍総理の先例に倣い、ムン大統領は、歴史と防衛問題を分けて取り組む「二重政策」を要求している。それに加え、12月の協定（その過程で多くの韓国民の怒りを買った）、安倍氏の二つの方策の再検討を求めている。只今の段階では、日本政府は韓国の「従来通りの用心深いやり方」と見ているが、ムン氏がもしかしたら世論によって方向転換を余儀なくされるかもしれない、または内政問題に直面した際にそういう気になるかもしれないという懸念を抱いている。中にはムン氏のアプローチに安心感を抱く日本人もいるが – 安倍総理にとってそうであったことを考えると可能である – 韓国側参加者は、韓国民を納得させるためには日本にもっと働き掛けてほしいと求めている。

三箇国関係の緊張は北朝鮮に対する政策を巡って悪化する可能性が高い。言うまでもないだろうが – それでも言及すべきである点は – 各国が北朝鮮の不測事態においてそれぞれ異なる利害関係を持っており、各政府の対応はその危機の特異性によって変わってくるということである。例えば、誰（又はどの国）が攻撃されたのか、直接影響を受ける利害とは何か、ということは、各国の対応方法を形づくる最も重要な要素である。攻撃された国は必ず強い反応を要求するのに対し、他の国々は拡大しつつある紛争に巻き込まれることを恐れて自制を忠告する。各同盟国の間で自治権の強化を求めることと、同盟国により大きな貢献を求めることは、（能力・機能の分配が効率性向上につながる一方で、自立は重複を意味し無駄だとも言えるように）お互いに矛盾しているのである。

攻撃能力の発展を巡る日本側の討論は、上記の困難さを示すケーススタディである。日本は防衛戦略の検討を開始し、与党自民党（LDP）が3月に承認した政策である攻撃政策は、その議論の一部を占める。8月に安倍首相は何も決定していないと主張したが、このトピックはますます説得力と緊急性の必要を高めることが予想される。東京政権が新たに防衛予算を増加する決意をもって臨んでも、攻撃政策を適用することは、日本に支出の選

択を強いることになる。段階的に増加する可能性があるこのような能力や紛争拡大リスクに注目し、アメリカ人と韓国人もまた不安を抱いている。

ますます頻繁に議論されている第二のオプションは、この地域に限定して、核兵器を事前に設置することである。過去の韓国の参加者は、主に中国が北朝鮮に対して行動を起こすよう促すため、又は北朝鮮核兵器に対抗する交渉手段を作るために、その政策を支持した。しかし、今年の韓国参加者は、現政府はその政策を支持しないと述べた。日本の参加者は、国内の意見には変化が見られるが、少なくとも、核兵器が朝鮮半島に事前設置されるのであれば、現在の専門家は上記のオプションに賛成する姿勢を強めていると述べた。アメリカ側にとっては、そういった核の設置は、米国の国防政策における核兵器削減の重要性を弱め、25年に渡る核に対する計画・政策を逆戻りさせることになってしまう。

特に問題とされる北朝鮮政策のもう一つの側面は、北朝鮮に三箇国がどういう条件で取り組み、望む成果をどう獲得するかである。北朝鮮と三箇国の間では暫く正式対談がなされておらず、米国からの参加者は、米国政府がその試みをしていないことを前提として、「北朝鮮と再び向き合うことへの要求」がなされていると説明した。実際、米国政府の発言を精査すると、オバマ政権最後の数年間、米国の官人と北朝鮮との間で多くの会話がなされていたことが分かる。つまり、2012年の閏日合意（Leap Day agreement）後もコミュニケーションは決して断絶はしていなかったが、なかなか成果が出なかったのである。米国側が北朝鮮と関与することを阻止しているというのは間違いである。

初期の姿勢を乗り越えることに失敗したことで、米国・日本・韓国は、正当な交渉や外交から生じる難しい選択を回避することができた。三箇国（と他の主要な外交パートナー）は、北朝鮮の完全な核排除に尽力する姿勢保持を口では述べているが、北朝鮮は核兵器を諦めないと主張している。北朝鮮代表者と話し合った個々の人物が言うには、北朝鮮はますます自信過剰になり、「自惚れ」という表現するのがピッタリ言える感じで、制限を検討することさえ望まない状態である。最近北朝鮮代表者と会合したある人物は、北朝鮮から「我々を核保有国と認めよ。そうすれば、平和協定の話し合いを持つ準備をする...さもなくば、戦うだけだ。」という二つのオプションを与えられたという。そして、北朝鮮は自分たちが主に懸念しているのは「米国の取る敵対的方策」だと主張しており、この会話を進めていく過程で、韓国に期待できる役割は殆どないことを示していると付け加えた。

しかし今回の話し合いで、米国が北朝鮮の要求を飲んで核兵器保有国として承認すること、またはピョンヤン政府側のいかなる形の要求にも従い兵器保有を認めることには、日本と韓国の参加者は従えないと明確に述べた。このことは、三箇国全ての参加者が、北朝鮮の核兵器保有、北朝鮮の核兵器を手放す意志の皆無、そして朝鮮半島での核を伴う紛争に備える必要に迫られることを（批判しつつも）認めるといった恐ろしい可能性を示している。しかし同時に、日本人の一人は、「日本の世間や専門家は抑止がまだ可能であると信じているので、日本側は北朝鮮の核兵器保有ということ自体に我慢することはできるが、北朝鮮が正式に核保有国として承認されることには耐えられない。」と主張した。そして、「日本が核兵器に対する自己制御をしているのは、他の国もそうしているからである。もし他の国がそうしないなら、東京政府もその方針を見直すことになるだろう。」と付け加えた。韓国の参加者もその見方に共鳴し、米国は軍縮から不拡散へと問題の焦点を移行させるべきではないと述べた。別の韓国の参加者は、そうしなければ、「危険に常に脅かされる状態」に陥ることになるので認められないという。（しかし下記のように、この点は韓国において、全員一致の意見ではない。）

しかし結局、三箇国政府は常に忘れてはいけないのは、三箇国間協調は方法であって目指す結果ではないということである。最終目的に合意することで、お互いの能力やアプローチの仕方を適切に織り交ぜながら、その目的を全うするために模索・協力し合うしかないのである。その最初のステップとして、三箇国は認識可能な脅威の様相と、北朝鮮核兵器プログラムに対する適切な最終的解決策の意見一致を計らなくてはならない。ただ、サイバー攻撃の深刻性と三箇国がそれに対処するために行動する必要性の高まりについては皆合意しているようである。つまり、サイバー攻撃によってどういった「混乱」を招くのか、その影響を正確に測定することは難しくても、その深刻さには反論の余地がない訳である。現在、サイバースペースを統治する規則に対する見通しは曖昧すぎる。より現実的で実践的な対応策は、米国・日本・韓国が確実に攻撃を見極め対処することができるよう、三箇国によるサイバー犯罪取り締まりの法的能力を新たに発展させることである。

北朝鮮の大陸間弾道ミサイル（ICBM）：戦略的ゲームチェンジャー？

北朝鮮能力の近代化に対する米国の心配事の中心は、北朝鮮が核を搭載した大陸間弾道ミサイルを飛ばすことができるかという可能性である。米国当局の役人や戦略家の何人かは、このことを戦略的大変革をもたらすものとして捉えている。特に、大統領に選ばれ

たトランプ氏が1月に「絶対にありえない。」とツイートしてから、北朝鮮への対処が米国の第一の争論点となった。そして、2017年夏に北朝鮮が大陸間弾道ミサイル技術を獲得し、米国本土を核兵器で攻撃する準備をしていると告示したことによって、明らかに危機に陥った。同盟国にとっては、この可能性は二つの懸念を招くことになった。一つは、日本人代表の一人が述べたように、米国政権による「アメリカを第一に」という表現（レトリック）によって不安拡大を招き、米国が北朝鮮に対して「問題解決のために」先手を打たざるを得なくなる状況である。もう一つは、北朝鮮の軍事力によって米国本土が危機にさらされることで、米国が広範囲において戦争を抑止する姿勢に変化をもたらし、北東アジア同盟国から分離する恐れが出てくることである。

アメリカ側は（ゲームチェンジャーという）表現の意味合いが肥大しつつあることに、以下のように警戒を呼びかけている。大陸間弾道ミサイルがいくら重要問題であっても、米国の同盟関係を根本的に揺るがす訳ではない。結局、戦争における「勝負」は一つの兵器システムのみで決定はされない。つまり、軍事力バランスは変化しておらず、北朝鮮が紛争において米国とその同盟国より上位に立つ術はないというのである。また、この表現は、「現状維持は認められない」というように解釈するのがベストだと示唆しているアメリカ人もいる。

とはいえ、同盟国の参加者達は、不安を拭えないでいる。日本代表の一人は、「大陸間弾道ミサイルを強調しすぎることは、米国がそれより短い範囲の長距離ミサイル機能を許可するとことを示唆し、間違ったメッセージを伝えてしまう。」と批判した。他の参加者は、このような言い回しが同盟国同士の協力やサポートを尊重する姿勢の弱化させるなど、アメリカ世論に与える危険の可能性を心配している。韓国の参加者は、この表現は平和的解決から軍事的解決に移る境界線を設置し、北朝鮮がそれに向かって行動するように、ぎりぎりのところまで挑発することになってしまうと反論した。また、北朝鮮の多種多様なミサイルは、既に同盟国の軍事操作を抑制し、その他の国防上の計算を狂わせることになるかと付け加えた。アメリカ人でさえ、その表現について譲歩する見解 — 北朝鮮は地域的勝負に出ていて、低いレベルでより自由に紛争強化をしていること — を示し、（ゲームチェンジャーという）巧言は北朝鮮を効果的に奮い立たせ、北朝鮮が危機に直面した際に計算ミスをするのを促していると認めている。

米国は、何があっても同盟国に忠誠を誓い、広範的戦争抑止政策に尽力すべきである。実は、これは困難なことではない。こういった責務は冷戦時代のより大規模で切実な脅

威の中でも維持された。米国の戦略家は、声を張り上げて、上手く強調しながら、三箇国の一般世間にその点を訴えるべきである。日本の参加者の一人は、米国側に、たとえ核兵器が使用された後でも、報復を思い止まることはないと明確に述べるように促した。アメリカの参加者の一人はそれに対し、米国政府はそういった意向を既に表示しており、同盟国を納得させていると告げた。しかし、それを言い終えると同時に、彼は米国の意志表示の仕方は効果的でないと譲歩の姿勢を示し、その理由として、アメリカは皮肉にも、余りにも多くの意図を示しているからだと述べた。騒音が米国の（真の）メッセージをかき消し、一貫性の欠如と、時には矛盾する主張が氾濫しすぎているのである。より選択的に確かなコメントをするのが効果的であろう。

他にも考慮すべきオプションはある。数人の参加者は、韓国側と日本側は上記のような展開の原動力をもっと理解するために研究を行うべきだと提案した。例えば、1960年代の旧ソ連によるキューバのミサイル設置の影響を調べたり、フランスの核兵器所有に踏み込む決断などについて調査したりするなど。後者の例は、この地域における他の（北京などの）政府に好戦的な北朝鮮に対抗するためにあまり行動を起こさないことが招く結果についての警告となる。より具体的には、冷戦期にヨーロッパの関係弱体化に対する懸念を和らげるために米国が情報共有・協調的プランニング・攻撃に役立つ資産のさらなる獲得といった政策を適用したことが示唆された。明らかに、最も重要で大変な仕事が正式なレベルではなされるべきであるが、どのように抑止行為の仕組みが働くのかをよく把握したり、どう軽度の挑発行為が重度の反応（報復）を引き起こすのかについて説明したりするために危機の状況を調査することで、トラック2は貢献することができるだろう。

米国の参加者の一人によると、米国は、北朝鮮には中距離核戦力が適応されないと宣言したことを示唆したが、他のアメリカ人参加者は、韓国も日本も中距離核戦力全廃条約によって結ばれておらず、その機会を利用することができるだろうと告げた。しかし、韓国と日本がそういった能力を獲得すれば、それを使いこなすだけの政策と戦術を確実にするために、米国政府はこの二箇国と協力しなくてはならない。米国参加者は現在の韓国の政策である大規模・比例的レスポンス、特にその政策の一方的な性質に対していくらか懸念を示した。さらなる軍事能力が追加されることで不安を増長させ、同盟国間に摩擦を生じさせるかもしれない。

最終的に、「戦略的大変革」という言葉は使用すべきではないという意見の一致が見られた。というのは、同盟国と敵国どちらにも不明確で誤解を招くメッセージを発信してしまうからである。米国は、ミサイルの射程距離ではなく、ミサイルに搭載される兵器に焦点を当てるべきである。つまり、核が搭載されている可能性があるミサイルはどれも先制攻撃を取るのに値する脅威と考えなくてはいけない。米国本土の将来における脅威ではなく、このことが米国とその同盟国の行動を決定する要因となるべきである。

机上演習：ムーブ 1¹

過去 3 年間に、我々の会合は、大量破壊兵器使用を伴う朝鮮半島の危機にどのように三箇国が対応するのかを探る 2 -ムーブ机上演習に焦点を当てて行われた。参加者は、展開する危機にどのように対応して以下の問題に回答すべきか、大統領にアドバイスするために、各国（の国民のみで形成される）チームに別れた。それぞれの行動の作戦を練るために 2 時間が与えられ、チーム間でコミュニケーションを取る機会が 2 度与えられた。総合会議が再開されると、各チームは問題に対する解答を提示し、その理由を述べ、他の参加者からの質問を受けた。

本日 2017 年 9 月 9 日、サイバー行動が未曾有の高まりを見せ、米国・韓国・日本に対するサイバー侵略が発生、または侵略が開始されようとしている。国内の情報インフラシステム、財政機関、大規模な企業が特に深刻な被害を受けた。北朝鮮は軍事能力を発展させて、再突技術習得し、プンゲリ核兵器実験場で活動があり、ソヘ発射場から大きな爆薬を搭載した長距離ミサイルの発射準備が最終段階に達しているようである。北朝鮮のテレビでは、無人操縦の水中機を捕えたこと、ソウル西部のヨセドのトランプ・ワールドでの火事発生（放火疑惑あり）、韓国・米国・日本の幅広いネットワークが破壊工作ソフトと分散ドス攻撃によって麻痺していることを伝えている。一時間前に、北朝鮮は、6 度目の核実験を行い、それは水爆弾だったと主張した。

各国チームは、「この状況に対する対応として、あなたの国の軍部が取る五つのステップは何か」という形で、以下の五つの課題に答えるよう求められた。三箇国のうち一国は北朝鮮ミサイルに先制攻撃をかけるべきか。あなたの国の政府はどのようなメッセージを中国に伝える

¹ TTX の全記述については、Appendix * を参照。

べきか。他の二箇国にしてはいけなと要求すべきことは何か。米国は事前に核兵器を設置すべきか。その答えを根拠づけるものは？

韓国チームの最初の五つのステップは下記のとおりである。1)「危機」を宣言し、正式な手続きを通して軍事的対応を開始すること。2) 即応能力の強化（砲・銃弾配布などの軍部及び他機関の行動を含む）。3) 柔軟な戦争抑止政策のオプションを展開し、非戦闘員撤退作戦（NEO）を準備し、情報交換をするために、同盟国やパートナーや友好国などのために調整機構同盟を設置すること。4) 戦争の計画を再検討する（標準の軍事行動過程も開始する）こと。5) 不測事態と戦争に備えること。

韓国チームは、発射台上の北朝鮮ミサイルを攻撃したいが、米国や他の同盟国が標的にに関する情報を提供してくれなければ、その実施能力がないと告げた。それから韓国チームは、ソウル政府の先制的行動への関与に対する躊躇は美德であると述べた。それは、韓国が後に、危機縮小のために、信用できる対話者の役を務めることができるからである。しかし同時に、韓国がそういった行為を望まないことは韓国政府の能動的反対を意味するのではなく、韓国側の正式な主張は、米国を支持し成功に導くためにベストを尽くすことだと囁いた。

中国に対するメッセージは、以下のようにシンプルである。国際連合の制裁を尊重するように、安全保障理事会の取り組みを妨害しないように、戦域高高度広域防衛に対する非難をやめるように、という点。また、韓国政府は、北朝鮮の行為に対する国際的対処が不十分であれば、自身の核能力を発展させることを真剣に検討しているという点である。

韓国政府は米国と日本に、危機を悪化させるかもしれない行為を全く取らないように要求するだろう。日本政府には、事前報告なしに、ホウセン半島に軍隊を配置しないよう要求し（結局、「味方からの誤爆の可能性は常にある」訳である）、米国政府には、協力と物資補給支援を要求するであろう。

最後に、韓国チームは、戦略的核兵器を朝鮮半島に設置することについては、意見一致に至らなかったと告げた。チーム内で二派－核兵器設置は北朝鮮政府に働きかけることができ、抑止力を強化できる（それと共に、その後の政治的交渉に有利な切り札となる）と信じる派と、核兵器設置は状態悪化の可能性を高めるかもしれず、また核使用の正当化を示唆するかもしれないと懸念する派－に別れてしまった。

韓国チームは、北朝鮮の挑発にもかかわらず、武力的アクションを取ることを渋っていることについて、説明を迫られた。韓国の参加者は、軍事的対処の段階ではまだないこと、そして、代わりに政府は外交的・情動的・経済的な対処を試みるべきだと弁明した。その説明と韓国による米国先制攻撃の承認には矛盾が見られる（同時に、そのロジックと、韓国が自分で攻撃したいができないという解答にも矛盾がある）、とさらに説明を迫られた時には、韓国チームは、米国には危機に陥った際に他の利害関係が存在することを認める一方で、戦争回避は最優先すべきであると主張した。韓国参加者の一人は、韓国政府は米国のいかなる軍事行為にも公に同意することができないが、それでもなお、同盟国である米国を支持するであろうことを示唆した。

日本の参加者は、非戦闘員撤退作戦に対する反対の激減にかなりの驚きを示した。韓国チームは、日本の自衛隊（SDF）の韓国領内での活動の見込みには不満であるが、国民を保護する政府の努力に反対することは難しいと答えた。韓国政府と日本政府は共に助け合い、協調的努力をし、コミュニケーションを確実にすべきである。そうすることで、「味方からの誤爆」を防ぐことができるだろう。韓国チームは、理想像としては、日本の輸送機が韓国に來ないことを望んでいる。というのは、たとえ、その輸送船が国民の避難のために使われたとしても、紛争時の混乱要因と誤解される恐れがあるからである。

米国チームは、最初の軍事的ステップは以下の点を含むと述べた。1）米国は同盟国を守るために必要なことを全てするよう助言を求めること。2）知能（や機密情報獲得能力の）増大及び、ミサイル発見・北朝鮮統率者の意図の認識・KPA 活動の特徴付けのために諜報活動と偵察を行う資産。3）軍事・政治的統率レベルでの同盟国との二箇国及び三箇国間での相談をし、三箇国間の協調を深めること。4）弾道ミサイルのための資産。5）軍部の後続措置や北朝鮮の反応に対する迅速な対応の強化。韓国チームはまた、危機のさらなる悪化を防ぐため、米韓連合軍による対北朝鮮情報監視体勢（Watchcon = Watch condition）や防衛準備態勢（Defcon = Defense readiness condition）のレベルを上昇させず、また非戦闘員撤退作戦は行わないことを付け加えた。

米国チームは、北朝鮮ミサイルに先制攻撃をすることは、以下の理由から差し控えるという。まず、「ミサイル一つでは米国に対する脅威にはならない」からである。また、失敗率が高いので、アメリカから距離があることは抑制能力の認識に影響するだろうし、先制的行動は敵側の攻撃が迫った時のために取っておくべきだという理由がある。この段階での攻撃は、不必

要に挑発的で、北朝鮮の反応を助長することになる。同時に、米国チームは、サイバー資産や潜水艦などの象徴的な標的に対して軍事的攻撃を考えている。

中国には、「同盟国」は米国の対応を要求する形で行動するが、その目的は限られており、米国政府は政権交替を求めているという情報が伝えられるだろう。中国は米国の行動に反応すべきではない。米国は、中国に早く北朝鮮への石油供給を削減し、北朝鮮政府に発射台のミサイルを発射させないように警告することを望んでいる。中国政府に先制行為の審議を伝えることの妥当性については米国チーム内で意見が別れている。しかし、戦域高高度広域防衛の設置について米韓両国を非難することをやめるように、と中国に告げるべきだという点では意見が一致している。

一方で、韓国政府は独立して軍事行動を取らないように、また北朝鮮と経済的関わり合いを持たないように、と要求されるだろう。例えば、国連安保理の制裁委員会の事前承認なしに、開城工業地域を再開しないようにと求められるだろう。その一貫として、日本は非戦闘員撤退作戦をまだ進めないようにと求められるだろう。

最後に米国チームは、何も軍事的目的に貢献しないという理由で、さらなる核兵器設置には否定的であることを示した。この回答に対する議論、またはその欠如は、米国とその同盟国の間の重要な相違点を明らかにしている。米国は核兵器設置による軍事の有用性は限られていると主張し続けた。それに対し同盟国は、核兵器が提示する影響力の大きさを考慮し、主に同盟国の国民を安心させるために、その設置について強く賛成する姿勢を示している。「我々はもっと認知度を高める必要がある」と、日本人参加者の一人は主張した。アメリカ側は、米国は、核資産（潜水艦や爆撃機が特に注目を浴びるが、他のタイプもある）をこの地域に送っており、また歴史的に、一般市民には公表せずに、同盟国と軍隊設置について議論をしてきたと告げた。アメリカ人は、米国が軍事的対処をする責任を感じているのは、北朝鮮挑発の全体像がもたれていると強調した。つまり、ただ一つの行為のみがワシントン政府に対応責任を迫っているのではない。興味深いことには、米国側は、6回目の核実験について議論を殆どせず、このような行為は軍事的対処を促すべきことを全面的に却下した。日本人参加者の一人は、これは、米国が北朝鮮の核兵器開発を容認しているというメッセージを送る恐れがあると警告した。

米国側は、たとえ目標設定が大きくても、攻撃の目的は限られていると強調した。このことは、予想可能でかつ矛盾している不安を招いている。つまり、北朝鮮がそのような攻撃を限られたものと捉えず、報復をするかもしれないという心配や、北朝鮮統率者を抑止できないかもしれないという不安を引き起こしているのである。後者の理由づけは、明らかに韓国の大規模・比例的レスポンス計画に基づくものである。韓国の参加者の一人が説明したように、敵国の政策決定者は韓国を攻撃することによって受ける影響を恐れているはずである。米国参加者は、この状態は、張ったロープの上を歩くように困難だが、同盟国同士で緊密に相談し合うことで、誤解を招く危険を減らすことができると主張した。同盟を結んでいる三箇国の政府が同じ意思を表明した。

日本のチームは以下のような軍事的ステップを開始した。1) 自衛隊の警告レベルを上げること。2) 特別部隊による特別警戒を行い、東シナ海と日本海の海洋監視を強化すること。3) 弾道ミサイル配置の強化。4) 同盟国協調メカニズム (ACM) の話し合いを開始したり、在韓米軍をサポートするための予備手段を強化させたり、軍隊保護や基地警備の手段を準備するなど、日本における米軍をサポートするための予備手段を発展させること。5) 南西諸島やその付近の海道及び日本北方の警戒活動など、島の防衛を強化すること。6) 市民の避難についてアドバイスと奨励を行うこと。7) サイバー攻撃対策をすること。この最後の行動は、北朝鮮をインターネットに接続させているケーブルを切断したり、世界中で北朝鮮が使っているサービスをシャットダウンしたり、北朝鮮ネットワークを攻撃したりするなど、北朝鮮を孤立させるための積極的ステップを含む。

日本は発射台の北朝鮮ミサイルに先制は加えないだろう。というのは、日本にはそれを行う能力がなく、またそのようなムーブ 1 の作戦を自衛行為として正当化するのは難しいと思われるからである。このような抑制は、北朝鮮の態度が変わらなければ、変化するかもしれない。中国は北朝鮮がミサイル発射するのを止めるための全ての手段を取ることと、国際経済から北朝鮮をもっと孤立させることを要求されるだろう。それは北朝鮮の輸出を今後禁止し、この国との国境を閉じることを意味する。中国政府が行動を起こすことを怠れば、北朝鮮と貿易をしている中国の会社に、三箇国全てが第二の制裁措置を与えざるを得なくなるだろう。

同様に、韓国は、北朝鮮政府に間違ったメッセージを送らないように、北朝鮮との二箇国間対話や経済交流を再開しないように求められるだろう。米国は、すべての話し合いに

三箇国間協議の枠組みを適用し、日本に通達することなしに、中国政府とは話さないようにと求められるだろう。

最後に、日本チームは、戦域核兵器のグアムへの事前配置について、それが強い影響力を提示するとして賛成する姿勢を示している。朝鮮半島にそれらの兵器を配置することについては、賢明かどうか日本チームでは意見が別れている。

日本の応答に対する議論により、同盟調整メカニズム（ACM）についていくつか誤解のあることが判明した。日本は、同盟調整メカニズムは24時間／7日、たとえ平和時においても機能していると主張し、それは幾人かの参加者を驚かせた。報告によると、同盟調整メカニズムは意図された様に機能しており、日米軍事情報包括保護協定（GSOMIA）が終了した現在、より三箇国間協調の機会はあるという点では意見の一致をみた。また、日本と韓国の軍部間では、もっとコミュニケーションが必要とはいえ、内密・平穩に情報のやりとりがなされている。

日本の参加者は、ミサイル防御シールドについていくつかの懸念を明らかにした。その意見は別れており、現在の能力は「十分堅固である」と主張する者もいれば、はっきりと「日本はより多層的な防御が必要だ」と述べる者もいた。戦域高高度防衛の配置は「時期尚早」だと見なしているが、陸上イージスシステムを支持する者達もいる。どんな新しいシステムでも、設置を決定することは、主に政治的だという意見の一致がみられた。しかし、防衛関係内部関係者は、そのような制約は致命的ではないと示唆した。

机上演習：ムーブ2

米国は、韓国・日本との緊密なやりとりを通し、トマホークミサイル攻撃を発射し、ピョンヤン中心部にあるキム・イルソン（金日成）の像を攻撃した。そして、さらにサイバー攻撃をすれば、そのサイバー攻撃に関与する北朝鮮の施設と職員に対して「選択された」動的応答が取られるだろう。北朝鮮政府は、ソヘ発射台の大陸間弾道ミサイルに核兵器を搭載したと警告し、米国とその同盟国の「軍事的行動の最初の兆しが見られた時点で」発射されるだろうと告げた。サイバー攻撃は続けられ、既に20 - 30人もの死者を出したと推測されている。国連がニューヨークの深夜会議にて、展開してゆく危機について議論した。北朝鮮近くの韓国領土の島で爆発が起こった。10人の韓国の職員達が死亡或いは行方不明であるとの報告があった。

北朝鮮政府は、敵の聴音哨（リスニング・ポスト）を「無効化」したと言い、どんな報復行為も核兵器による先制攻撃を正当化すると警告した。ソハ発射場での活動の活発化が伝えられた。

第二演習の参加者は以下の様な質問を与えられた。北朝鮮ミサイルを攻撃する必要性に対する評価に変化が生じたか。中国に今期待される役割は何か。どんなメッセージを北朝鮮政府に送るか。この危機に対するあなたの国の根本的解決策は何か。また、今の時点における優先事項は何か。

韓国チームはこの状況をムーブ 1 よりも悲惨でより緊急であると評価した。しかし、北朝鮮の挑発への対応を求める一方、全面戦争に陥ることを恐れて、ミサイルを攻撃することを躊躇している。韓国参加者全員の意見が一致したのは、北朝鮮の核兵器は報復手段としてのみ使用されるだろうから、韓国とその同盟国は北朝鮮政府が発射する理由を与えてはならないという点であった。

中国は、北朝鮮を非難することを要求されるだろう。また中国は、北朝鮮が取った行動によって受ける影響から（北朝鮮を）防御しないということを告げるように要求されるだろう。韓国は、地域不安定を引き起こしている当事者は北朝鮮だと国連安全保障理事会が正式に認識し、中国に三箇国（韓国－米国－日本）による北朝鮮の行為に対する処置に干渉することを控えるように求めた。

北朝鮮政府に対し、韓国政府は自衛としての行動を取っていると告げ、さらなる挑発行為を許さないこと、そして韓国の一般市民の犠牲者が出ることは認められないと述べるだろう。そして、北朝鮮に発射台のミサイルから弾頭を取り除いて実験準備をやめるよう要求するだろう。軍の動員解除もしなくてはいけない。韓国がこの危機において基本的に譲れない点は、ミサイルの廃絶、紛争の停止、国連安全保障理事会とその決議に対する支持である。また、韓国が現時点で最優先する事柄は、全面戦争に発展するのを防ぐこと、さらなる挑発を防ぐこと、米国－韓国の同盟関係が強固であり続けることを保証すること、そして多国間協力構造を築くことである。

韓国の北朝鮮の行動に対する対処法は、特に以前に比べると制限されてしまった。韓国の参加者は、韓国政府における変化は、この新しい制約のためではないとしている。ソウルは聴音哨に対する攻撃に対応しなくてはならないが、韓国チームは、島に配属されている部

隊や部署がまず最初に対処し、韓国の軍隊の他部が「比例的レスポンス」を行うだろうとする。また、どういう結果が伴う可能性があるかという質問については、キム・ジョンウン（金正恩）の注意を引くために、高等軍司令部を攻撃せざるを得ないことを示唆した。

韓国代表者は、リスク進展に対する評価を反映して、対応の範囲が制約されていると主張した。つまり、戦争回避のロジックには従わざるを得ないからである。しかし、もしソウル自体が攻撃されれば、その計算は変わってくるだろうことは認めた。そして韓国側はその議論の間中、韓国は限られた行動能力しか持たず、好戦的な北朝鮮や米国との同盟関係など、より広範な地域的軍力のなすがままになっていることを示唆した。韓国チームはまた、もし米国政府が北朝鮮を攻撃することを決断すれば、それに伴う結果を憂えながらも、韓国はそれを止めることができないと主張した。このロジックは、北朝鮮に大陸間弾道ミサイル輸送機能がないにもかかわらず、その核能力を韓国「大統領」が渋々認めなくてはいけないことを意味するが、もし米国に危険が迫らなければ、韓国の拡大抑止に対する信頼は強化されるように見受けられる。

韓国チームはまた、様々な形で断言される米国政策が混乱を招いていることを強調した。「アメリカ側は同じ質問に異なる答えを提示」しており、米国政策の根底に必要とされる点は、一貫性と論理である。アメリカ側は、何を考えているのかもっと詳しく説明すべきである。

日本人チームのそれに対する応答では、このような状況は、犠牲を伴うため、サイバー攻撃に対する7箇国首脳会議の声明と一致することを指しながら、これは「日本に対する武力攻撃」と判断すると表明した。日本を罰するという北朝鮮の発言は事態の緊急性をより深刻にし、実際、日本は米国に北朝鮮発射台のミサイルとその他日本を攻撃可能な兵器を撃ち落とすよう要求した。日本チームは、北朝鮮の第2攻撃オプションを低下させ、それによって、日本国防システムがまだ残っているミサイルを迎撃する可能性を強めるため、強く大規模な攻撃を指示している。

中国は、大量破壊兵器の拡散を防ぐため、また中国の日本国民の安全を確保するために、北朝鮮領に入らない様に強く要請されるだろう。北朝鮮政府は、（核兵器を含む）全ての攻撃能力を放棄するよう求められるだろう。日本チームは、金政権がこの危機を生き残れるかについて意見が別れた。

日本が最優先にすることはシンプルである。つまり、最も大切なことは日本を守ることである。そうするために、日本政府は、北朝鮮の全ての攻撃能力を奪い、朝鮮半島が中国の支配下に入るのを防ぐことを目指すだろう。

日本が特別に北朝鮮の核能力に脅かされている（また、北朝鮮の発言やその兵器システムから、それを証明する十分な証拠がある）と信じていることが日本人の考え（思考回路）を活性化させる要素となっている。つまり、米国と韓国が北朝鮮の武力侵害や挑発を防ぐのをサポートすることで、日本に新しく重要なリスクを招いており、韓国は、その事実をありがたく思うのがよいだろう（という考えである）。

このことは、三箇国が北朝鮮の武力侵害に対応する際に、北朝鮮政府が正確にそのメッセージを理解することを確実にすることは、日本にとって特に重要であることを意味する。もし北朝鮮政府が紛争が政権交代を目指していると懸念すれば、日本に核の矛先が向けられる可能性が高いからである。日本政府は、同盟国の意向が北朝鮮政府に明確に伝わる様に、北朝鮮が最も信頼する仲介国の中国政府と協力する理由がある。

しかし、日本側は、自分たちの軍事力が限られているので、国家目標を達成するには三箇国協力が必須であると主張した。同盟国との緊密調整によって全ての行動がなされるべきだと断固として譲らなかった。

話し合いは、米国にとって出発点であり、下にまとめられた全ての行動は、同盟国との緊密調整によるものとする。

米国チームは、北朝鮮が核兵器が搭載された大陸間弾道ミサイルを保有し、それによって米国本土を攻撃する意志を明らかに示唆していることは、「明確で現実的、かつ切迫した脅威」を提示していると断言した。米国チームは、ソヘ発射台を、また恐らく東方の発射場も共に攻撃し、破壊するだろう。しかし、最も重要なのは、米国が「攻撃をすることで、同盟国を狙う核兵器が搭載されているミサイルは**どれも全て**破壊する。我々は、米国とその同盟国を分かちことは不可能であることを強調したい。」という意志を明確にしたことである。米国チームは、物質的ターゲットとサイバー的なターゲットどちらに対しても、たとえそれが中国にあらうとも、動的攻撃とサイバー攻撃を実施するだろう。

中国には、その同盟国（北朝鮮）によってこの状況は引き起こされたのだということを伝え、また米国がこのことに真剣に対応し、同盟国である日本と韓国を守ることを伝えるだろう。しかし、米国政府は、中国政府に対し、中国領から発生するサイバー攻撃を阻止するために援助を期待している。しかし、中国政府には、軍事的対応は限られた性質のものである点をはっきりと伝えるであろう。

北朝鮮政府には、政権の生存は危機緩和にかかっていると単刀直入に告げるだろう。その同盟国に差し迫る脅威をなくすことは、米国にとって一貫して主要な点である。米国政府は、米国とその同盟国の利益を守るために必要な全ての手段を取るだろう。米国チームは、米国はこの危機が全面戦争に発展しない様にする 것을 目指す一方、韓国に対するサイバー戦争と戦略攻撃に対応しなければいけないと説明した。その達成に向けて、米国は北朝鮮攻撃に対する韓国の対応をバックアップし、自身も北朝鮮に対する限定的攻撃を行う。しかし同時に、米国の目的は限られているとはいえ、もし大量破壊兵器が使用されれば、それがどんな種類であっても、米国は対応の質を根本的に変えるであろう。この段階で米国は以下の点－ミサイルに対処すること・大量破壊兵器使用を防ぐこと・北朝鮮政府に米国政府は自国と同盟国を防御する（それには必要であれば先制攻撃も含む）こと－を優先する。

議論で最も重要とされたのは同盟国分裂の可能性である。日韓の参加者は、北朝鮮による核戦争の脅威が米国をその同盟国から引き離すのではないかと、また北朝鮮の発言が米国民を動揺させ、怯えさせるのではないかと問題視している。また、トランプ大統領の同盟国に対する献身度は、歴代の大統領に比べ堅固ではないことも懸念している。アメリカ側はその可能性を退け、冷戦時のもっと深刻な脅威下でも分離は起こらなかったと述べ、オバマ氏でも時には決断力欠如を非難されたことがあると付け加えた。しかし、北朝鮮が自身の影響力を読み違えて誤算するのではという懸念はある。米国の参加者は、北朝鮮の行動に対応する際に状態が悪化するリスクについて認めたが、お互いの信頼と再保証を確認し合うことで持ちこたえられると主張した。

日本と韓国双方の参加者は、限られた時間内に行動しなくてはならないケースでも、米国が同盟国の話し合いを尊重するかと質問した。たとえどんな危機が起ころうとも、事前準備と困難な選択について議論をしておくことの必要性は明確である。

得た教訓

今年のミーティングで得たもっとも大切な教訓及び政策立案者にとって重要であった点は、北朝鮮の挑発を評価し対応する際に、韓国政府と日本政府において意見の食い違いの出る可能性である。例えば、日本の参加者は、北朝鮮に対する決定的で大規模な攻撃を好んでいる。その理由として、北朝鮮の貯蔵武器の規模を低下させ、第二攻撃を行う残存能力を途中で抑えることに成功する確率を高めるためだと説明した。アメリカと韓国の参加者は、その様な攻撃は敵を封じ込めることを困難にし、事実上の状態悪化を保証してしまうのではと憂慮している。自然の成り行きとして、同盟国は、米国がどちらの見解を支持しているのだろうと悩んでいる。日本の参加者は、米国が日本をサポートするために北朝鮮を攻撃することを韓国側は支持していないと強くはっきりと主張した。韓国チームの一人は、そういった考えに異議を申し立てた。つまり同盟国は、米国がソウルを犠牲にしてもサンフランシスコを守ることや、或いはシアトルの代わりに東京を危険にさらすことを危惧しているのではなく、ソウルを東京のために犠牲にするのではないかと心配しているのである。北朝鮮が軍事力を拡大することで、分裂の可能性は増大している。北朝鮮軍力拡大はさらに調整した形で、同盟国の利害の相違を利用するために使われる可能性がある。

この相違を紐解くことにより、どういった重要課題にさらなる研究が必要なのかが明らかになった。第一に、何が状況悪化を引き起こすかについて、三箇国間に大きな差異がある。日本と韓国の参加者どちらも米国の反応が「制限されている」と特徴付けた。米国の参加者はその描写に不賛成であるが、米国側の分析や応答の中心にあるのは、米国政府は米国の意図は限られたもので、攻撃によって政権を交代させることは求めていると北朝鮮政府に納得させることができると信じていることである。日本の参加者は、多くの者を代弁する形で、単刀直入に米国の推測を問い詰め、米国の大陸間弾道ミサイルへの攻撃は、北朝鮮の行動の激化を余儀なくさせるのではないかと反論した。この場合には、より大きな第一攻撃は理に叶っている。アメリカ側は、日本側の意見は、米国の軍力に対する評価が楽観的すぎると敵に密告している様なものだとして反論した。より深くこの点に突っ込めば突っ込むほど、日本と韓国側の方がより現実的に米国が軍事力解除のための攻撃能力を評価していると認められる。

この日本と米国の意見の相違は、幾人かの日本人を困惑かつ落胆させた。というのは、米国の対応は、政策的というよりは性質的に戦略的で、日本憲法や政治的制約の理解に欠けているように見えるからである。日本チームのメンバーは、米国チームによると実はこの

状況下ではそうだった様に、もし米国の軍事力がそのような問題に対応するのに不十分ならば、米国は他の地域から軍隊を招集して同盟国の要求を満たす様にすべきだと述べた。こういった努力なしには、我々の同盟関係は危機に陥るだろう。

状況の悪化を阻止するのは難しいと判明するだろうという日本側の考えはまた、もし先制攻撃が起これば、「大規模にいこう」という日本の決断を反映している。結局、どのような攻撃に対しても「プラスアップ」した反撃を北朝鮮政府がする気配があれば、米国は早い段階で北朝鮮の第二攻撃オプションを破壊したほうがよい。不吉にも、日本の参加者は、こういった危機における日本の懸念事項に米国が耳を傾けなければ、日本の方策における姿勢を一気に変容させる契機になるだろうと警告した。

日本側は特に米国の大陸間弾道ミサイルに対する関心と、それを「ゲームチェンジャー」とする主張に批判的であった。このような言葉（表現）は、米国本土に対する脅威に敏感であることを示し、同盟国が分裂を懸念することを促したと主張した。既に述べた様に、アメリカ側はその不安はもっともだと認め、大陸間弾道ミサイルに限らず、どんなミサイルでも核兵器を搭載したものは攻撃すると脅す政策を一般には望んでいる。（韓国は、この点においてはそれ程は積極的に発言しなかった。それは主に、北朝鮮の核兵器能力によって韓国が特に脅かされているとは信じていないからである）米国の参加者は、ワシントン政府は、米国やその同盟国に対する大量破壊兵器が使用あれば、反撃すると長期にわたって誓い続けている。ミサイルの射程距離に焦点を当てることはそれ程助けにならないのである。

数人の米国と日本の参加者は、今年のシミュレーションに対する韓国の反応は、過去何年もの状態より控えめだったと告げたが、韓国の参加者はその意見には不賛成のようだった。韓国側は、そういった自制は以下のような特別な事実を反映していると反論した。もし、人質が取られるなど、韓国の利益がもっと直接的に脅かされれば、世論は堅固な対応を要求し、どの政府であろうと決して無視はできないだろう。米国代表者はたとえトラック 1（政府間）の議論においても韓国側は寡黙であったことを指摘し、懐疑的な姿勢を示した。

今年、韓国の参加者は日本に対し、（非戦闘員救助等の）朝鮮半島の利害関係をもっと弁護する行動を取る必要を認める反面、過敏である面も継続して見られる。

「自衛隊が韓国領に入るまでに、いったい何度我々は、日本は韓国政府の承諾を得ることが必要だということを思い出させられなければならないのか。」日本の参加者の一人は溜息をついた。結局、日本の新安全保障法と日米両政府の防衛指針には、自衛隊は同盟国と相談した後、そういう状況下でのみ行動すると書き込まれた。韓国代表者は、韓国領に軍隊を送る前に全ての国は承諾を求めるべきだとし、日本のみに過敏的態度が向けられている訳ではないと反論した。

議論は、米国の拡大抑止は依然として信頼できると確証することの必要性により、三箇国に要求されるものを再確認することで終了した。状況悪化のリスクは高いけれど、抑止維持のために、米国は北朝鮮の挑発に軍事的対応を行わなくてはならない。もちろん、軍事的行為なしに（それは殆どあり得ない案であるが）北朝鮮政府が不本意ながら米国と同盟国の要求に従う場合は別である。三箇国政府が脅威やそれへの対応に伴うリスクに対する共通評価を持つことが成功の鍵である。米国・日本・韓国は皆同じ言語を使っているが、提携して上手く対応し、北朝鮮の挑発に反撃していくためには、さらに強力して取り組まなくてはならないことが、危機における目的や行動の詳細な調査によって見えてきた。米国の任務 – つまり、北朝鮮政府を阻止できるスイート・スポットを見つけると同時に、日本と韓国両政府を安心させること（「ゴルディロックス問題」） – は、北朝鮮の能力がより多様で洗練されてくるにつれて、これまでより困難になってきた。米国とその同盟国間の格差を増大させ、評価・判断の相違を際立たせるために北朝鮮が脅威調整をする能力は、三箇国の安全保障政策立案者や戦略家に挑戦し続けてゆくだろう。たとえ拡大抑止の重要前提である同盟国に対する米国の防御義務遵守が保証されようとも、拡大抑止を実施し維持していくことはどんどん難しくなっている。

Is a North Korean ICBM a “Game Changer”?

By Elaine Bunn

A North Korean nuclear warhead successfully miniaturized and capable of being mounted on an ICBM is frequently referred to as “a strategic game-changer.”

➤ *What do we mean by the phrase “game changer”?*

- Denotations:

- A newly-introduced element or factor that changes an existing situation or activity in a significant way (Merriam-Webster)
- An event, idea, or procedure that effects a significant shift in the current way of doing or thinking about something (English Oxford Dictionary)

- Connotations:

- Many Americans mean that if/when NK has the capability to strike the United States, it changes the understanding of the strategic threat
- Many ROK and Japanese interlocutors mean that if/when NK has the capability to strike the United States, they are concerned that the US will no longer uphold its extended deterrence commitments to them

➤ *Is that the proper characterization of this capability? Why or why not?*

- First, one must ask which game?

- The geo-strategic threat game?
- The deterrence game?
- The extended deterrence/assurance game?
- The US domestic/political game?

- And from whose perspective?

- North Korea's?
- ROK's?
- Japan's?
- China's?
- US security experts?
- US political leaders/elected officials and the US public?

- In many cases, the questions of “which game?” and “from whose perspective?” interact and are difficult to disentangle.

- My perspective on whether NK ICBM is a strategic gamechanger: Yes and No, mostly no – depending on how we handle it.

- On the No side:

- It's only a game-changer if there's nothing one can do about it.
- There are conceptually three categories of things we can do about it:
 1. Prevent/deny NK the capability (by force)
 2. Prevent them (through a mix of capabilities and deterrence/defense) from effectively using it
 3. Negotiate a creative deal that in essence does #1 or #2 above through diplomacy
- I'll later address #1 and #2 a bit, but leave #3 to others (I don't know what that would look like or how to do it)
- To look at it from several other perspectives:
 - Assurance game: from the assurer's (US) perspective, is it a game changer?
 - [No] US has long faced the threat of ICBMs and SLBMs (from Russia and China) – and from many more missiles than NK can ever hope to have
 - Even in the face of those threats, the United States has stood by its commitments to allies
 - [No] USG is working hard to ensure that NK cannot threaten us and to stay ahead of NK long-range ballistic missiles.
 - The U.S. Ground-based Midcourse Defense Program (GMD) for protecting the United States has been designed, tested and deployed specifically with the potential North Korean intercontinental ballistic missile threat in mind.
 - While the US will continue to improve its national missile defense system, it has in place today an operational system against early generation North Korean missiles
 - The latest successful test was on May 30 against an ICBM-range target
 - Assurance game: from the assuree's (allies) perspective, is it a game changer?
 - [Yes] US laser-like focus on NK ICBM may be de-assuring. For some US officials to suggest it is drawing the line at NK having missiles that can target the US homeland– when South Korea and Japan already are in range – may suggest to allies that the US cares less about their security
 - [No]: The US has indeed been concerned about NK missile threats to allies (as well as to US forces based in ROK and Japan for their defense); thus, US THAAD, Patriot in ROK; 20 years of cooperation on and coproduction of regional missile defense with Japan (in addition to other forces and capabilities in each country)

- [Yes]: NK ability to strike US may increase allies' fear of being decoupled from the US (and doubts about the answer to the classic extended nuclear deterrence question: "Would the US risk Seattle for Seoul, or Los Angeles for Tokyo?")
 - Such allied concern may be exacerbated by
 - remarks by the US President when he was a candidate
 - changes in heads of state in 2 out of 3 of our countries in past 6 months, and uncertainty about relationship of US-ROK presidents
 - fears that there is a permanent trend toward US retrenchment from a global role
- [No]: Predictions of a trend toward US retrenchment are over-rated. Such perceptions during the Carter administration (1977-81) proved incorrect. Despite some recent rhetoric, it is increasingly difficult for the US to retreat from its interests and commitments in the wider world.
- [No]: US has long been at risk from [many] ICBMs, and still upheld alliance commitments; and the US has invested in national missile defenses specifically so that it won't be at risk from NK ICBMs
- [No]: An alternative perspective is that an NK ICBM would be coupling rather than decoupling. Rather than allies worrying that the US could keep a conflict limited to the region without the US being at risk, NK ICBM could be seen as ensuring that the US has 'skin in the game', and there's no perception the US could stay out of a war involving NK attacks on ROK or Japan, because the US too is at risk from NK.
- From the perspective of US public and politicians
 - [Ranges from Maybe to Yes] The United States has not previously faced a direct missile threat from a country such as NK (President George H.W. Bush called them 'rogue' states: Iran, Iraq, NK, potentially Libya and Syria).
 - US has not accepted vulnerability from NK attack
 - US consistently has said it will not accept NK as legitimate, recognized nuclear state (despite 'fact of' status after 5 nuclear tests)
 - In early January, faced with a threat from North Korea that it might soon test an intercontinental ballistic missile, then-President-elect Trump declared on Twitter, "It won't happen!"
 - Congressmen and senators have indicated they can't accept letting a "madman" like KJU have a missile that can hit the US homeland, when their highest

Constitutional duty is to provide for the defense of the United States

- For instance, Sen Lindsay Graham tweeted after meeting with President Trump in April: “Pres @realDonaldTrump is NOT going to let the nutjob in North Korea develop a missile - with a nuclear weapon on top - that can hit the US.”
- In the past several months, there was public speculation about consideration of US military action by the US against NK ICBM program
- Unclear whether there was serious consideration of such a strike, or whether discussion was an effort to make clear to China that, “[I]f China is not going to solve North Korea, we will,” as Pres. Trump said in an April interview.¹
- [Yes] IF the US did conduct a military strike to try to prevent/deny their having an ICBM, then it would turn out to have been a “game changer”:
 - If the strike did not succeed in disarming NK (a VERY difficult task), then NK could unleash devastation on South Korea with artillery and close-range missiles, Japan with medium-/intermediate-range missiles, and potentially the United States.
 - As SecDef Mattis said last week, in response to a Congressman’s question about why the US doesn’t just go to war to stop NK from developing a capability to hit the US:
 - It will be a war more serious in terms of human suffering than anything we’ve seen since 1953...It will involve the massive shelling of an ally’s capital, which is one of the most densely packed cities on earth...It would be a war that fundamentally we don’t want [but] we would win at great cost....It would be a serious, a catastrophic war, especially for innocent people in some of our allied countries, to include Japan most likely.²

¹ Interview with Financial Times, <https://www.ft.com/content/9ae777ea-17ac-11e7-a53d-df09f373be87?mhq5j=e2>

² Mattis was questioned by Rep. Time Ryan of the House Appropriations Committee on June 15, 2017; as reported in <http://www.businessinsider.com/mattis-north-korea-war-we-will-win-2017-6>

- China is unlikely to stand by idly while the US carries out strikes in NK near its border.

➤ *How long will it be until Pyongyang has this capability?*

- Uncertain; months to years?
 - The official USG estimate (with no “by this date” estimate) is in the May 2017 Worldwide Threat Assessment by Director of National Intelligence Dan Coats:

“North Korea’s unprecedented level of testing and displays of strategic weapons in 2016 indicate that Kim is intent on proving he has the capability to strike the US mainland with nuclear weapons. In 2016, the regime conducted two nuclear tests – including one that was claimed to be of a standardized warhead design – and an unprecedented number of missile launches, including a space launch that put a satellite into orbit. These ballistic missile tests probably shortened North Korea’s pathway toward a reliable ICBM, which uses the same technology. Kim was also photographed beside a nuclear warhead design and missile airframes to show that North Korea has warheads small enough to fit on a missile, examining a reentry-vehicle nosecone after a simulated reentry, and overseeing launches from a submarine and from mobile launchers in the field, purportedly simulating nuclear use in warfighting scenarios. North Korea is poised to conduct its first ICBM flight test in 2017 based on public comments that preparations to do so are almost complete and would serve as a milestone toward a more reliable threat to the US homeland.”³

Coats’ Assessment notes in a separate section: “We assess that North Korea has taken steps toward fielding an ICBM but has not flight-tested it.”⁴

³ On NK nuclear weapons, Coats’ Worldwide Threat Assessment continues:

Pyongyang’s enshrinement of the possession of nuclear weapons in its constitution, while repeatedly saying that nuclear weapons are the basis for its survival, suggests that Kim does not intend to negotiate them away at any price. On NK regional missile threats, it states:

North Korea has long posed a credible and evolving military threat to South Korea and, to a lesser extent, to Japan. North Korea possesses substantial number of proven mobile ballistic missiles, capable of striking targets in both countries, as demonstrated by successful launches in 2016. Kim has further expanded the regime’s conventional strike options in recent years, with more realistic training, artillery upgrades, and new close-range ballistic missiles that enable precision fire at ranges that can reach more US and allied targets in South Korea.

⁴ There is sometimes confusion over whether or not NK has deployed a nuclear-armed ICBM because of NORTHCOM Commanders’ statements that, from a GMD operational perspective, the United States has to be conservative and assume the threat is here already

- But the question is when, not if
 - What will we do with that time?

➤ *How does this fit into the North Korean strategic toolkit?*

- North Korea has expressed an intent to be able to strike the US mainland with nuclear weapons.
 - Most vivid picture was Pyongyang's release in 2013 of a picture of KJU conferring with military leaders over a map showing missile trajectories to the US, including Austin, Texas.
- Why do they want such a missile?
- I could answer this question by citing Dennis Rodman: that Kim Jong Un is just an "average Joe who doesn't want to bomb anyone"; "they have nuclear bombs because they know Americans think they can take over."⁵
- Instead I'll answer this question using Brad Roberts' possible "red theory of victory" from his recent book⁶, for two reasons:
 - It's solid.
 - I know it's unclassified.
- Roberts cites a number of NK statements, but says it is uncertain what their "theory of victory" is (that is, a coherent set of ideas about how to achieve desired political ends and to induce US restraint in times of crisis and war). It *could* be
 - Winning the "peace" (non-hot war): ICBM is "nuclear queen" which plays a background role, to help NK attain its objectives to be recognized as nuclear state, negate US "hostile intentions" with a strong NK deterrent, and push US alliances to the breaking point by creating public fear, political stress and crisis fatigue.
 - Winning a Total War Begun by the US: In case of US attack, use both massive conventional war and WMD against ROK, Japan, US to "punish" or "bloody" them. ICBM role would be as instrument of Armageddon. Could also have a role in trying to deter US nuclear counter-attack, while it and other conventional and nuclear capabilities to deter or break up coalition intent on regime removal.
 - Winning a Limited War through Blackmail and Brinksmanship: NK initiation of a less-than-total war and fighting it to a point where it is able to achieve some significant new political gain. By achieving a quick military *fait accompli* (e.g., capturing a portion of DMZ/neighboring territory) and holding Seoul hostage, in the hopes US/allies will not contest that. If they do, NK would manage US/allied escalation by threatening conventional and nuclear attacks on ROK and Japan; while the ICBM's role would be to remind the US of its vulnerability. NK leaders may believe they can decouple the US from

⁵ <http://metro.co.uk/2017/05/08/dennis-rodman-says-pal-kim-jong-il-loves-karaoke-and-doesn't-want-to-bomb-anyone-6621992/#ixzz4gazaW8QV>

⁶ Roberts, Brad, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*, Stanford University Press, 2016, pp 60-69.

the defense of ROK and Japan by clearly putting the US homeland at risk with the ICBM.

➤ *What can we do individually and as allies, to minimize the impact of this capability?*

- Recognize that the ‘game’ – whichever game -- is not defined by a single weapon system
- It’s defined by ongoing statecraft, day-to-day interaction among allies, institutionalizing alliance structures, building interoperable capabilities in cooperation with allies. It’s defined by the resolve and cohesion of alliances.
- Quit talking about a NK ICBM capability as a “strategic game-changer”
 - Such language adds weight to NK assessment that it can divide the US from its allies by threatening the US homeland. Don’t reinforce that.
- Don’t draw redlines you aren’t going to enforce. (As a ROK expert once said, ‘After a while, all those redlines begin to look like a red carpet.’) Better yet, ban the term ‘redline.’
- History shows conflict doesn’t come out of nowhere; actions we take (individually and together) can make a difference early on to keep us from getting to war.

For example:

- Make sure that alliances have a mix of tools--diplomatic, economic sanctions, information, as well as military capabilities (non-nuclear air, land, maritime forces for offense and defense, as well as US nuclear weapons as the “deep pedal tone” and ultimate insurance policy)
- In particular, make sure that our countries and forces as protected and resilient as possible against NK missiles (whether close-, short-, medium-, intermediate- and intercontinental-range) – to contribute to deterrence by denial, to lessen or de-fang the coercive value of NK missiles, to take away the “cheap shots” and to protect if necessary

- Missile Defense

- US National missile defense: continue to improve GMD; increase (beyond 44 interceptors) if necessary to stay ahead of NK missile threat to US
- Continue to fund exploration of other technologies for more effective and cost-effective national and regional missile defense
- ROK: Patriots; follow through on deployment of US THAAD; proceed with KAMD
- Japan: continue with robust MD program for Patriot, Aegis (including production of SM3-IIA for US and Japan); other possibilities?

- Civil hardening (e.g., conducting civil defense drills)

- Conventional forces that can fight through a nuclear environment of NK's making
- Build/sustain the alliance structures and institutions:
 - Deterrence discussions (including Extended Deterrence Dialogue with Japanese and US officials, and Deterrence Strategy Committee with ROK and US officials)
 - Continue to clarify the division of labor: what we expect ROK/Japan to do for the alliances, what the United States will take on for the alliances (nuclear deterrence/response), and what we'll do together
 - Exercises:
 - Table-top exercises with civilian and military officials that allow us to think through as many specifics of different scenarios as possible, understand the differing perspectives, priorities, factors and considerations, and sort them out among allies in peacetime rather than in the midst of crisis
 - Command post exercises such as Key Resolve, where militaries think through and practice how to work together
 - Field exercises (Bilateral, trilateral, multilateral --e.g., Foal Eagle, BMD exercises, broader maritime exercises)
- ROK and Japan—don't hand NK big wedges to drive between the two of you
- Don't over-react or under-react to NK
 - but what is "just right"?

My own bottom lines:

--While there are lots of perspectives on a NK ICBM, we shouldn't think of just one system or one element. Deterrence, extended deterrence involves lots actions and capabilities.

-- Alliances in NE Asia are strong and have weathered a lot; the basics of those alliances and US commitments are unchanged by adversary weaponry.

-- I'm not saying there is nothing to worry about, but let's consider specifics and go figure out what to do about it. We're in this together. On to the TTX!

Assessment of North Korean Threats: Asymmetric Capabilities and South Korea's Options

By Jina Kim

The balance of power is one of the oldest and most fundamental concepts in international relations theory. When we describe evolving threats from North Korea, we use realist logic: for any state wishing to achieve a balance of power, increasing the credibility of its nuclear weapons capability is a shortcut to offset the growing strength of a threatening party.⁷ North Korea believes that building a credible second-strike capability will guarantee the survival of its regime. Nuclear forces will play a major role in any shift in the balance on the Korean Peninsula unless North Korea abandons its nuclear weapons program.⁸

This gives rise to two major problems. The first problem is that general instability and the risk of an arms race continue to increase due to the interactive complexity of competition between the two Koreas. At work on the Korean Peninsula is an action-reaction sequence: as one country develops military capabilities, its opponent will develop counter capabilities. South Korea continues the pursuit of conventional precision-strike capabilities to counter threats from North Korea's theater missiles (internal means) and keeps a close alliance with the US by demonstrating coordinated efforts in war planning and joint exercises (external means). North Korea then attempts to reduce vulnerabilities exposed by these counterforces. As North Korea speeds up its reaction to South Korea's building of a Kill-Chain and KAMD (Korea Air and Missile Defense) by demonstrating its ability to strike without warning and from unexpected locations, there is growing concern about the likelihood of an unexpected sequence. This does not mean that North Korea intentionally plays up the hazards of escalation, but the context in which intense arms competition is taking place calls for parties to use extreme caution in placing checks on confrontations to prevent them from spinning out of control.

The second problem is lack of interest in North Korea's attempts to increase asymmetry in conventional weapons capabilities. The significance of nuclear weapon capabilities for the North Korean regime does not negate the role of other weapons systems in holding South Korea in check. North Korea is likely to seek multiple ways to offset and neutralize the ROK-US alliance's capabilities. Indeed, most weapons that the North Korean People's Army (KPA) unveiled after Kim Jong Un took power have been asymmetric weapons. Furthermore, North Korea's strategic goals and operations change along with its capability to diversify its use of asymmetric weapons. Asymmetric warfare is about engagement between dissimilar forces in terms of not only military power but also strategy and tactics. In this regard, North Korea's asymmetric threats should be

⁷ T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michael Fortmann, *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford: Stanford University Press, 2004), 179.

⁸ Traditionally, by matching their increases in military capability, two states balance against each other. However, the situation on the Korean Peninsula is unique: the North Korean military is armed with obsolete conventional weapons due to an economy that has declined since the 1980s. Hence, most share the view that North Korea developed nuclear weapons to overcome weakness in its conventional force vis-à-vis the ROK-US alliance.

examined in light of asymmetric military capabilities *per se* as well as how the North operates weapons during a crisis. That is, the North is able to utilize technically imbalanced weapons systems as well as operational concepts and tactics in an unexpected way. Since asymmetric warfare can be used at any level of conflict and North Korea's military strategy has evolved from a 'bold blitzkrieg' to 'calculated limited warfare,' and now to a 'flexible combination' of all weapons systems, including nuclear weapons use, the alliance should prepare for all possibilities.⁹

This paper aims to answer the following questions: How does South Korea assess the North Korean threats and prioritize the best responses? Which threats require further cooperation and what more needs to be done? This paper addresses what the North Korean military currently concentrates on by exploring the emergence of new weapons that can be categorized as asymmetric capabilities. It selects weapons that the alliance should pay attention to based on the following. An operational definition of an asymmetric threat must satisfy three criteria: it must involve a weapon, tactic, or strategy that an enemy could and would use; second, it must involve a weapon, tactic, or strategy that a threatened state could and would not use; third, it must involve a weapon, tactic, or strategy that, if not countered, could have serious consequences.¹⁰ Table 1 shows North Korean weapons systems that can be used to undermine the ROK-US alliance while exploiting its weaknesses. Next, this paper examines how these weapons can be used by referring to North Korea's military strategy. According to literature on asymmetric warfare, North Korea is likely to exploit the alliance's weaknesses such as the short distance of metropolitan cities from the DMZ, South Korea's vulnerability to marine infiltration, and South Korea's network infrastructure exposed to penetration, etc.¹¹ Then, this paper looks at how North Korea's asymmetric capabilities contribute to Anti-Access/Area-Denial (A2/AD) operations designed to impose costs on alliance counter-measures.

Table 1. Types of Threats from North Korea

	Surprise effect	Attribution and recovery	Flexible combination
Availability (DPRK)	Mass firepower		WMD
Vulnerability (ROK)	Infiltration capability	Cyberattacks	
Physical impact	High-speed, stealth assault	EMP threats	Tactical nuke
Psychological impact		Propaganda campaign	Strategic nuke

⁹ Tae-hyun Kim, "North Korea's Aggressive Military Strategy: Continuity and Change," *Journal of Defense Policy Studies* 33, No. 1 (2015), 132.

¹⁰ C.A. Primmerman, *Thoughts on the Meaning of Asymmetric Threats* (Lexington, MA: Lincoln Laboratory, 2006), 5.

¹¹ Rod Thornton, *Asymmetric Warfare* (Cambridge: Polity, 2007), 19.

Conventional Weapons

North Korea has selectively invested in conventional force improvement for several purposes: 1) preventing a large-scale flow of US forces into the Korean theater of operations; 2) preventing alliance warships from approaching close to western and eastern coasts of North Korea; and 3) preventing sorties from major air bases in the South.

North Korea's deployment of about 70 percent of its ground forces south of the Pyongyang-Wonsan line with light infantry divisions ready to make a surprise attack from secure positions around the Northern Boundary of the MDL (Military Demarcation Line) and Special Forces ready to flank or infiltrate South Korea has some deterrent effect.¹² Recent development of the capability to carry out a massive surprise artillery attack is of additional concern. South Korea estimates that the 300mm rockets have a range of 180–210 km and a CEP (Circular Error Probable) of 50m with a precision-guided function.¹³ This range covers South Korea's tri-service headquarters and Sejong City, a special administrative district where nine ministries and national agencies are located.¹⁴ It can threaten USFK bases, including Pyeongtaek and Osan Air Base. Within the range of the rocket are major air force bases in Suwon, Wonju, Gangeung, Cheongju, Seosan, and Chungju, and it is possible that all of South Korea's air bases, except for the one in Daegu, would be vulnerable at the beginning of a war. The 300mm rocket is reportedly capable of firing eight rounds every 15 minutes and firing GLONASS guided missiles. It can also use Dual-purpose Improved Conventional Munitions designed to burst into sub-munitions at an optimum altitude and distance.¹⁵ The upgrade of MRL with a much longer range and multiple warhead options, including the ability to carry high-explosive sub-munitions, implies that North Korea aims to pose a significant anti-access challenge to alliance operations that require rapid seizure of a usable airfield for the arrival of air-landed follow-on forces and supplies.

While a 300mm MRL can cause chaos by hitting population centers and industrial areas, it can also block force mobilization and forward reinforcements. North Korea could utilize a precision strike against naval vessels in the East and West Seas to deter US augmentation forces. North Korea is believed to have hundreds of artillery-concealing caves tunneled into mountains north of the DMZ known as HARTS (Hardened Artillery Sites). It is estimated that South Korea, with ground firepower, faces challenges in destroying tunnels and strongholds in mountainous forward areas along the DMZ.¹⁶ The

¹² There are an estimated 200,000 Special Forces. Three special purpose airborne infantry brigades conduct such operations as airborne drops and eight sniper brigades, estimated at 3,500 men, conduct raids against high-level targets, sabotage, disruption of South Korea's reserve system, and covert delivery of weapons of mass disruption.

¹³ Anthon H. Cordesman and Aaron Lin, *The Changing Military Balance in the Koreas and Northeast Asia* (Washington D.C.: CSIS, 2015), 110.

¹⁴ "North's new multi rocket launcher poses fatal threat to S. Korea," *Donga Ilbo*, March 23, 2016.

¹⁵ "US has no military option against N. Korea," *The Strait Times*, April 23, 2017.

¹⁶ It is possible that North Korea can carry 10,000 troops to South Korea via 130 hovercraft, 260 warships, and submarines at the same time. North Korea operates 300 AN-2 air carrier, and 130 helicopters for transportation of 5,000 troops. Kyle Mizokami, "North Korea's Secret Strategy in a War with America." *The National Interest*, May 6, 2017.

length of exposure time of the MRL is estimated to be 7-10 minutes, making early warning extremely difficult. If air bases become unavailable in the early stages of an armed confrontation, South Korea would be unable to use air power, which is a core element of the Kill-Chain and KAMD. The inability to conduct counter fire operations, suppress enemy air defense, achieve battlefield air interdiction, or provide close air support could pose grave challenges to the alliance.

The possibility that North Korea may employ a high-speed stealth warship designed to infiltrate Special Forces into South Korean territory with radar-evading features is a growing concern.¹⁷ Above all, North Korea has invested on a fleet of large and speedy vessels designed to quickly deliver assault troops to occupy South Korean border islands in case of war. North Korea has about 70 air-cushion vehicles on its west coast and 60 amphibious vehicles in the east.¹⁸ A new Surface Effect Ship (SES) with a central air-cushion system that is able to skim along the surface of the ocean is believed to be equipped with a rocket launcher, torpedo tubes, and SAM (surface-to-air missile). In February 2015, North Korea revealed images of the test-firing of new homegrown anti-ship missiles derived from the Russian-made *Kh-35 Uran*. These missiles boasted a range of over 250 km from a vessel with a short-range air defense system, two locally made AK-630 30mm CIWS, and four 14.5 machine guns.¹⁹ With a variety of weapons systems, they can also be used for aggressive operations.

North Korea also operates significant numbers of VSV (Very Slender Vessels) ranging from 10m hulls to 32m hulls. VSVs are high-speed stealth-capable ships designed to pierce waves instead of riding over them, and, armed with heavy machine guns and torpedoes, are capable of travelling at nearly 60 mph.²⁰ Because the VSV is much faster than air-cushion vehicles, it can carry Special Forces to infiltrate South Korean territory.²¹ The vessels have been put into service on the west coast of the Peninsula, including near Yongmae Island three miles from the disputed sea line between the two Koreas.²² VSVs have very low radar coverage, making it difficult to detect them at an early stage. A small unmanned VSV can be used for a suicide attack against a large warship.

North Korea's operation of a high-speed stealth ship-killer implies that it could strike South Korean and US naval vessels near its territorial waters without warning. Mobility and survivability are key features, signifying that the North focuses on rapid operational and evasion functions. Because the South Korean military does not possess VSVs, there is some psychological pressure on the ROK military to develop counter

¹⁷ The North Korean Navy operates a surface battle group including PTG (guided missile patrol boats), torpedo boats and PCFS (fire support patrol craft) that have the ability to fight as individual attack ships. It is possible that maritime sniper brigades and the navy reconnaissance battalions can attack major facilities by secretly infiltrating target facilities and coastal lines to support short-range amphibious operations.

¹⁸ "N. Korea builds new high-speed infiltration boat," *Yonhap News*, March 23, 2015.

¹⁹ "Naval Forces News: North Korea," *Navy Recognition*, Feb. 9, 2015; Sean Gallagher, "North Korea shows off previously secret stealth missile hoverboat," *Ars Technica Report*, Feb. 10, 2015.

²⁰ Ankit Panda, "Meet North Korea's Speedy, Stealthy Boats," *The Diplomat*, May 29, 2015.

²¹ "North Korea ready to launch high-speed VSVs," *Korea Times*, March 23, 2014.

²² Julian Ryall, "North Korea deploys new generation of fast warships," *The Telegraph*, May 28, 2015.

forces and tactics. In the event of an attack against a South Korean passenger ship or merchant ship close to the NLL (Northern Limit Line), this maritime terror would result not only in physical damage, but also panic among the South Korean public. If North Korea's anti-ship operations escalate tensions, there is the potential for an inaccurate threat assessment that results in an excessive reaction from South Korean naval forces. If North Korea quickly occupies the northwestern islands, the shock and confusion will be immense. There would likely be enormous military demands for South Korea to retake the islands.

Cyber Threat

North Korea itself is fairly immune to cyberattacks due to its limited internet capacity and low level of digitization while it can exploit vulnerabilities in South Korea's vast digital infrastructure. This makes cyber threats an asymmetric option that North Korea can utilize, exploiting the difficulty of identifying the origins of cyberattacks on a timely basis and selecting a proportional response.

North Korea has repeatedly emphasized its asymmetrical advantage in cyber warfare, stating that “cyber-attacks are a bomb, and the internet is a bullet.”²³ North Korea's cyberwarfare unit is estimated to have grown to more than 6,800 people, including 3,000 elite hackers under the General Bureau of Reconnaissance. Many are believed to operate in the Chinese cities of Dalian, Shenyang, and Dandong to complicate direct retaliation.²⁴ North Korea's hacking history shows that it employs various tactics including APT attacks, botnets, malignant codes, obfuscated code technology, and trace deletion and technology.

North Korea has been accused of launching DDOS attacks on government websites including that of the Blue House; attempting breaches into South Korea's nuclear power plants; engaging in psychological warfare by deploying intensive propaganda material; intelligence gathering in cyber space, and others. There are also concerns about North Korea's ability to deploy an EMP and GPS jammers. North Korea is believed to be responsible for several jamming attacks, including GPS navigation system errors on 250 flights in May 2012 and similar attacks that occurred for three days in August 2010 and 11 days in March 2011. North Korea can fully incorporate these forms of asymmetric capabilities into its calculations of ways to diminish or destroy the alliance's freedom of operation.

In the most likely scenario, North Korea would launch a cyberattack to paralyze ROK military forces and simultaneously engage in online psychological warfare. The two primary RGB cyber units, Office 91 and Office 121, are tasked with disabling command

²³ Hackers are reportedly launching offensive attacks through collaboration with the Operations Bureau (training agents for infiltration), General Reconnaissance Bureau (assassination), and overseas intelligence departments (intelligence gathering and terrorism). Dongyeol Yoo, paper presented at the Cyber Terror Prevention Act Forum, March 10, 2016.

²⁴ Kwangsoo Kim, “Hackers under DPRK GBR,” *Hankuk Ilbo*, March 8, 2016.

and communication structures.²⁵ The General Staff's Offices 31, 32, and 56 make up the Command Automation Department, which is responsible for military-related system penetration programs.²⁶ In addition, Unit 204 under the United Front Department's Operations Bureau, is responsible for online psychological warfare and organizational espionage.²⁷ Future incidents may include the spread of a malignant code to attack the TICN (Tactical Information Communication Network), TDLS (Tactical Data Link System) and other information protection systems; jamming to neutralize the early warning system that captures signs of regional provocation; remote control of South Korean military assets; deliberate initiation of a malfunction of the link between the surveillance and strike systems, delayed reports, or tempered orders; and transmission of false battlefield information to cause battle damage between friendly forces. The North can use cyber capabilities to take the initiative in conventional warfare at an early phase, forcing an expensive and time-consuming rebuild of the system in South Korea.

NBC (Nuclear, Bio-chemical) Weapons

It is believed that approximately 2,500 to 5,000 tons of chemical weapons remain in facilities scattered across North Korea. North Korea is believed capable of producing 4,500 tons of chemical substances annually and indigenously producing its own first generation chemical agent.²⁸ It is estimated that North Korea uses at least 20 chemical agents to produce weapons, and that the most commonly used chemical agents are mustard, chlorine, sarin, and V-series nerve agents. It is not clear whether North Korea is capable of producing binary chemical munitions that are less toxic but easily transported and safely stored. Agents independently cultivated and produced in the North include biological weapons as anthrax, smallpox, and cholera.²⁹ Of the biological weapons possessed by North Korea, an anthrax attack is the greatest concern because of fatalities and difficulty to detect infection in an early stage.³⁰ The attack will involve inserting special warfare forces in South Korea to use biological weapons, but the possibility of using missiles or aircraft is expected to be low.

²⁵ Egle Murauskaite, "North Korea's Cyber Capabilities: Deterrence and Stability in a Changing Strategic Environment," *38 North*, Sept. 12, 2014.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Duk-ki Kim, "The Republic of Korea's Counter-Asymmetric Strategy: Lessons from ROKS Cheonan and Yeonpyeong Island," *Naval War College Review*, Vol. 65, No. 1 (2012).

²⁸ The Second Academy of Natural Sciences and the Second Economic Committee's Fifth Machine Industry Bureau are involved in the production of chemical weapons. The Second Economic Committee is in charge of its defense industry, overseeing all production activity, and the 5th General Bureau is responsible for the production of chemical weapons. The Hamhung Branch and three other institutes under the Second Academy of Natural Science are responsible for research and production of chemical weapons, and some eighteen factories manufacture chemical weapons and various chemical defense equipment. "North Korea's Chemical Weapons Capability," *Joint Biochemical Technology Information Journal* vol. 51 (2013), 97.

²⁹ Anthony H. Cordesman, *Weapons of Mass Destruction and the Global Nuclear Balance: A Quantitative and Arms Control analysis* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2002), 144-150.

³⁰ The symptoms take from 1 day to more than two months to appear but spread throughout the body and cause severe illness and even death. CDC, Basic Information: Anthrax, available at <https://www.cdc.gov/anthrax/basics/symptoms.html> (accessed June 10, 2017).

North Korea may find it risky to rely too on biochemical weapons as an answer to the alliance's power projection capabilities. However, a direct strike on a population center may slow or prevent the arrival of reinforcements from abroad. Also, the threat or use of biochemical weapons along the DMZ would have A2 potential. Hence, one cannot rule out the possibility that biochemical weapons would be carried by MRLs that can quickly deposit agents into a target area. If the North is willing to accept a certain degree of collateral damage to inflict massive casualties on invading forces, such a move would probably be framed as a 'self-defense' measure.

It is not likely that North Korea would use nuclear weapons unless it determines that regime survival is no longer guaranteed. North Korea claims to follow a "no first use" policy for its nuclear weapons, unless its territory is attacked. However, it should be noted that North Korea hints that it can use nuclear weapons against either a nuclear or conventional attack. The North recently warned that it will use its nuclear force to annihilate the potential source of aggression upon "any trivial indication" of an attempt to preemptively attack its territory.³¹ Article 5 of the 'Law on Consolidating the North's Status as a NWS' also commits to a no-first-use policy against non-nuclear states on the condition that they do not support "aggression" by a nuclear weapon state. This means that South Korea, as an ally of the US, can be a target in an armed conflict. North Korea will continue to regard its nuclear weapons as a deterrence measure, and efforts to prove that it is moving toward acquiring second-strike capabilities against the US serve this purpose. It is in North Korea's interest to credibly demonstrate a wider range of nuclear capabilities if it aims to deter reinforcement of US forces, achieve escalation dominance, and divide the US and its allies over appropriate measures against various operations ranging from detonation of nuclear bomb in the open sea, EMP attack, tactical strike against logistical nodes, use of dirty-bomb to cause terror, etc. In particular, the use of NEMP (Nuclear Electromagnetic Pulse) will be devastating to South Korea, which uses high-tech weapons systems far more advanced than does North Korea. EMP simulation predicts that the potential damage will be up to 70 km² if a 10Kt nuclear weapon explodes 100 km above Seoul.³² The possibility of severely damaging or disrupting electronic systems with little casualties would make EMP attack an appealing area denial option for the North.

As for delivery, North Korea operates the *Scud-B* (300km range) and the *Scud-C* (500km range) as well as the *Scud-ER* (extended-range) missile, which has a range of 1,000km.³³ Its *Rodong* missiles (MRBMs) can threaten Japan, and development of an SLBM shows significant progress.³⁴ Experts differ in predictions of a timeline for North Korea to master ICBM technology, but North Korea is diversifying its missile options. Its recent launch of an intercontinental ballistic missile that could theoretically put Alaska within range poses new challenges for the alliance. The fact that North Korea is

³¹ *Nodong Shinmun*, April 11, 2017.

³² Sangkil Im, "Protection against Electromagnetic Impact on Military Facilities," *Joint Biochemical Technology Information Journal* Vol. 50 (2013): 83-84.

³³ Ministry of National Defense, *Defense White Paper* (Seoul: MND, 2016).

³⁴ Kim Jong Un ordered construction of a 3,000 ton submarine with two or three launch tubes by September 2018, which will mark the 70th anniversary of the establishment of the regime. Predictions about when North Korea can fully operate SLBM vary.

diversifying its missile options implies that it can use missiles of various types for deterring and denying alliance operations.

After launching a solid-fuel intermediate range ballistic missile (*Pukguksong-2*) on Feb. 12, 2017, North Korea claimed that it tested a new precision-guided missile with intercept-evasion functions for re-entry into the atmosphere. The likelihood of firing a cold-launch solid-fuel ballistic missile from a transporter-erector-launcher (TEL) vehicle increased concerns that the new IRBM is capable of being fired on shorter notice than liquid fuel missiles and leaves little trace, making it difficult for the US and South Korea to initiate a preemptive strike against missile facilities. There is a possibility that North Korea is clustering solid-fuel engines or increasing the amount of propellant used in an IRBM, using *Pukguksong-2* as a preliminary step to developing an ICBM.³⁵

In late May and early June, North Korea fired several suspected short-range anti-ship missiles and claimed that it had test-launched a new cruise missile capable of striking US and South Korean warships.³⁶ Considering that it flew about 200 km, the missile, if deployed to Hwanghae Province, would cover Pyeongtaek and Taean. This means that operational forces in the West Sea can be prevented from approaching islands near the Northern Limit Line as they are within missile range. Since North Korea did not mention that it had tested technology for precise and high-performance terminal guidance based on in-flight updates or advanced sensors to hit floating targets at sea, it is not clear whether North Korea has the key requirements for an ASBM, such as GPS receivers and a cutting-edge homing device.³⁷

It is important to compare the extent of damage and probability of occurrence as Table 2 shows. Priority should be given to deterring and defending threats that cause immense damage and those that are very likely. However, the alliance should be prepared for 'hybrid' and multi-faceted security challenges. To counter the alliance's technological advantages, North Korea is likely to pose a wide range of asymmetric and non-linear security challenges, including nuclear weapons, ballistic missiles, and cyber threats.

³⁵ Sangmin Lee, "Security Implications of North Korea's Test-firing of Solid-fuel IRBM and South Korea's Countermeasures" *ROK Angle*, Issue 152, March 28, 2017.

³⁶ *KCNA*, June 9, 2017.

³⁷ "N. Korea seeks 'carrier-killer' missile amid technical hurdle," *Yonhap News*, May 30, 2017.

Table 2. Threat Assessment³⁸

	Casualty	
	Low	High
High	cyberattack	
Probability	localized conflict	NBC attack
Low	regional occupation	conventional armed conflict

South Korea's Response Options

Against a 300mm MRL, it is important to respond in a manner that avoids escalation and reduce damages to the ROK. The NNEMP (Non-Nuclear Electromagnetic Pulse) can be used in a wide range of areas. The Army and the Air Force can employ precision-guided weapons with special ammunition to destroy tunnels, fire positions, and reinforced bunkers, precision-guided weapons for the suppression of moving targets and deploy mobile obstacles. Small- and medium-size UAVs can be inexpensive and efficient weapons. It is desirable to disrupt North Korea's satellite navigation system to reduce accuracy of a strike. To prevent sudden strikes by the 300mm MRL, advanced and precise early warning systems should be introduced. The development of an integrated defense concept is necessary to enhance the protection of air bases and strategic strongholds. Joint operation of army, naval, and air forces should ensure that decontamination and restoration work is carried out smoothly. To protect against VSVs and SESs, it is necessary to strengthen stealth functions to protect warships and increase maneuverability. South Korea plans to develop an HSIC (High Speed Interceptor Craft) with a speed of more than 100 kph. To neutralize infiltration forces, South Korea may consider employing strike against enemy infiltration deployment bases, putting mobile obstacles and concentration of fire power at expected landing and ground infiltration areas, and initiating commando operations. Stepping up inspections at all chokepoints and operating integration control centers would require comprehensive cooperation among government, military, police, and private sectors. To fight cyberattacks, passing indicators of attack to South Korea and exchanging tiger teams to find and fix flaws in military networks among friendly nations is an option.

Securing the means to counter North Korea's nuclear threats will be the top priority of the South Korean government under President Moon.³⁹ During the election campaign, Moon vowed to achieve a peace on the Korean Peninsula based on South Korea's overwhelming superiority in military strength and emphasized that the ROK

³⁸ Result of assessment of the probability of occurrence, vulnerability of ROK forces, enemy attack capability, and seriousness of damage on a scale of 1-5.

³⁹ Moon Jae In, "Statement on Strong Republic of Korea and the peaceful Korean Peninsula," April 24, 2017.

Armed Forces must first acquire its core counter-forces.⁴⁰ To counter North Korean nuclear weapons, in particular, the government pursues early establishment of deterrence and defense capabilities. The three-pronged approach (Kill-Chain, KAMD, and KMPR) to counter North Korea's nuclear and missile threat aims at preemptively striking North Korea's missiles and related facilities in case of an imminent threat, tracing and intercepting incoming missiles at the terminal phase and retaliating against the North in the case of nuclear-tipped ballistic missile launch.⁴¹ South Korea's force improvement programs are concentrated on purchasing ISR assets, building a multi-layered missile defense system, and developing precision-guided strike weapons.

Table 3. South Korea's Three-Pronged Approach and Force Requirement

	Kill-Chain	KAMD	KMPR
denial of access (detect-disrupt)	destroy movement routes (tunnels, bridges, underground facilities)	blockade submarine bases	special force operations
denial of freedom of operation (detect-destroy)	destroy fixed targets (C2, communication, ammunition storage facility) destroy fire positions	anti-submarine operations	
defense		air interception	
requirement	bunker buster manned/unmanned aircraft imagery exploitation system	THAAD, Arrow C4I system	electronic/cyber weapons ISR assets optimized launch system high-performance warhead

According to the 2017-2021 Mid-Term Defense Plan, the budget for force improvement programs (FIPs) is KRW 73.4 trillion, with an average annual increase of 7.3 percent. Major investment priorities are 1) acquisition of Kill Chain/KAMD (Korea

⁴⁰ President Moon's defense-related campaign pledges include: to bolster deterrence capability through early establishment of the Korea Air and Missile Defense (KAMD) system and the Kill Chain designed to counter North Korean nuclear threats and through the ROK military's strengthened surveillance and reconnaissance capabilities; to improve preparedness against future threats like cyber, terror, and space warfare through solid defense reforms; to increase national defense spending by up to 3 percent of GDP; and ultimately to take responsibility for the country's national defense by transferring wartime operational control to the ROK, while fully utilizing strategic US assets and cooperating with the US. Choo Suk Suh, "Security Crises on the Korean Peninsula and The Moon Jae-in Administration's Counterstrategy," *ROK Angle*, Issue 158 (2017).

⁴¹ The so-called K3 includes Kill-Chain, KMPR (Korea Massive Punishment and Retaliation), and KAMD (Korean Air Missile Defense). Kill-Chain aims to strike North Korea's missiles and related facilities when there is an imminent threat. KAMD is a system that aims to trace and intercept North Korea's incoming missile at the terminal phase. KMPR is a concept of retaliation against the North in the wake of North Korea's ballistic missile launch. Targets include North Korea's leadership, nuclear-tipped missiles, and military installations when North Korea uses nuclear weapons against the South.

Air and Missile Defense) as the main priority; 2) reinforcement of combat readiness in preparation for reductions in forces; 3) preparation for local and full-scale provocations by the North; and 4) improvement of national defense R&D capability. Budget for the establishment of K2 (Kill-Chain/KAMD) is about KRW 7.9 trillion for nine major programs.⁴² Currently, ROK precision strike capabilities and air-to-ground guided missiles have advantages over North Korea. However, missiles with a range of 500-800 km and capabilities for precision-strike against submarine base are still being developed.⁴³ Establishment of a smooth information cooperation system based on a common threat perception is needed. The ROK military should also enhance surveillance capabilities in the long-term. In the meantime, it is necessary to establish a rapid and effective operation system by strengthening interoperability of alliance ISR and strike capabilities.

Table 4. Attack and Counter-attack measures

Objective		Operation			
DPRK	Early Phase A2/AD	- non-attributable cyberattacks on key infrastructure - jamming and deception of C4ISR systems	- amphibious and airborne assaults on local areas	- employment of EMP weapons	- sorties of surface effective ships and very slender vessels
	Escalation Phase A2/AD	- cyberattack against communication networks, GPS, and ISR assets	- infiltration in the rear area	- MRLs for strikes against ports and airfields - use of WMD fitted missiles	- ASBM - suicide attacks on warships and disturbing sea lanes
ROK	Retaliation	- cyberspace kill-chain architecture	- stealth ship detection and tracing radar	- development of NNEMP	- tactical strikes by stealth aircraft against missile launchers
	Denial	- upgraded intrusion tolerant system	- employing missile defense ships and establishing sea control	- Satellite navigation jamming	
	Protection	- independent computer vaccine development			

⁴² KRW 7.9 trillion (KRW 5.4 trillion for the Kill Chain and KRW 2.5 trillion for the KAMD) is for the acquisition of HUAV, MUAV, mid-range air-to-surface guided missiles, Patriot air defense missiles, ballistic missile early warning radar-II, *Baekdu* system capability reinforcement, etc. Jae Ok Baek, "Major Emphasis of the 2017-2021 Mid-Term Defense Plan and Evaluation of Implementation Condition," *ROK Angle*, Issue 136 (2016).

⁴³ South Korea's ballistic missile (*Hyunmoo 2*) with a range of 800 km test-launched on June 23 could hit any point in North Korean territory but has not been deployed. Lee Se-young, "Pres. Moon observes test launch of Hyunmoo 2 ballistic missile, part of kill chain," *Hankyoreh*, June 24, 2017.

At the 11th Korea-US Integrated Defense Dialogue (KIDD) in April 2017, the allies concurred that North Korea's destabilizing actions represent an imminent threat to regional and global security. Both agreed to deepen alliance cooperation, including in the naval, cyber, and space domains to defeat any use of conventional or nuclear weapons with an overwhelming and effective response and stressed trilateral cooperation with Japan. Cooperative efforts to bolster the ability to deter and, where necessary, respond to North Korean threats have to be based on common situation awareness. However, several concerns will persist as long as North Korea's nuclear and missile capabilities continue to advance. Because tailored extended deterrence remains at the conceptual level, there should be intensive discussions of the objective, means and the way to conduct operations. Questions that may arise are related to sufficient time for analyzing data and issuing an order; clear indication of imminent attack from the North; real-time tracking of missile movement and estimation of damages at the ballistic missile operational area (BMOA); response to China's reaction if an attack takes place against BMOA near North Korea's border with China; management of North Korea's miscalculation and crisis escalation. More than ever, the alliance should substantially develop tailored deterrence and resolve pending issues based on frank conversations and communications.

Focus on Risk Threat When Assessing North Korea

By Kevin Shepard¹

Joe Nye warned years ago of a “growing gap” between academic discourse and government policy.² Government officials and policy advisors have for years acknowledged the military utility of bilateral and trilateral cooperation, but lament the political obstacles that prevent significant advancement in collaboration against recognized common threats. These thoughts seek to facilitate discourse on how to more effectively employ academic research and insights in government policy-making and the pursuit of regional and global security. My research question for this conference: How do we move past admiring the problem?

How does the US assess the North Korean threat?

I interpret this question very literally. Before discussing what the US believes the North Korean threat to be, there is value in reviewing how we assess that threat – i.e., what processes, priorities, and biases shape our assessment of threat and how we should respond to that threat. Scott Snyder has written about “Weighing the Urgent, the Important, and the Feasible.”³ More recently, a US military leader responsible for stability in the Indo-Asia-Pacific region spoke of having to address both “the existential threat and the immediate threat” in the theater, describing China as a looming challenge but North Korea as a threat that keeps him awake at night. This is an accurate and succinct way of capturing what planners and strategists face in a resource-constrained era in which the US is shifting from decade(s) of focus on counter-terrorism to addressing the challenges of multiple revisionist states, some of which are near-peer military competitors and potential adversaries.⁴ North Korea’s ballistic missile program development increases the threat of Pyongyang reaching out to the US mainland, and its nuclear weapons program development exponentially increases the criticality of that threat. Biological, chemical, and cyber threats pose lesser but important challenges to alliance military operations, should they be necessary.

Chemical and biological threats are complicating elements that we factor into planning, and we expect their use by North Korea in the event of all-out conflict will increase casualties in the event of war. This will not only be due to direct kinetic use, but also due to strategic use that slows the advance of alliance and United Nations forces seeking resolution of the threat, prolonging conflict and hindering humanitarian and reconstruction efforts. Unlike nuclear weapons, however, neither chemical nor biological weapons use by North Korea is likely to deter a decisive response.

** These comments are based on my personal experience and perspective and do not necessarily represent the policies or positions of my employer or my clients.*

² Nye, Joseph, “Scholars on the Sidelines,” *Washington Post*, April 13, 2009.

³ Snyder, Scott, “US Policy Toward North Korea: Weighing the Urgent, the Important, and the Feasible,” *cfr.org*, Nov 19, 2015.

⁴ That said, SecDef Mattis made clear his view that the US is the dominant force in global security, responding to a question on what threat keeps him up at night with, “Nothing. I keep other people awake at night.” <http://www.cbsnews.com/news/transcript-defense-secretary-james-mattis-on-face-the-nation-may-28-2017>.

I prefer to focus on the *risk* of North Korean aggression or provocation, rather than the *threat*. While threat is a measure of adversary capability to inflict cost, the measure of risk is a combination of adversary capability and intent; Examination of risk broadens the aperture of the realm of influence when we explore avenues for influence and shaping. The North Korean regime has shown little evidence that its decision-making calculus is irrational, and North Korean leaders are not suicidal. The *risk* of a North Korean pre-emptive or preventive strike on the US mainland remains very low. For the same reason, the use of strategic nuclear weapons is low unless the regime leaders in Pyongyang believe there is no other way to prevent their elimination.

North Korea repeatedly declares that its nuclear and missile developments are for deterrence only, but that should not put us at ease (even if it was true). A nuclear deterrent is precisely what increases the risk to US interests on the peninsula and in the region. Many Americans in and out of government have warned of the game-changing nature of North Korea's ability to threaten the US mainland.⁵ This not only raises concerns among treaty allies over the US commitment to defend allied interests and borders, but emboldens North Korea for the same reasons. Increased confidence that the US is deterred from taking action provides maneuver space for aggression – especially provocation designed not to provoke a kinetic response or escalation to war but to influence the ROK public to press for conciliatory policies. With the election of President Moon Jae-in and his stated desire to engage Pyongyang, the incentive for North Korea to challenge the ROK for unconditional support has grown. President Moon now feels pressure not only from his party, but from his public. Time will tell if North Korea attempts to leverage the new ROK president's engagement platform.

While North Korea cannot yet threaten the US mainland, Pyongyang threatens US citizen throughout Northeast Asia. North Korea threatens US credibility with partners and allies around the world. North Korea threatens stability and security that underlies the free markets and democratic governments that the US advocates for, invests in, and benefits from. North Korean proliferation of arms and military technology threaten global efforts to increase human security. North Korea is not a looming risk to US interests – it poses problems that need to be addressed.

How is each threat changing?

The threat of nuclear weapons use is most concerning. However, the North Korean regime, under all three leaders, has acted relatively rationally, and there is little reason to assume that Pyongyang would risk the consequences of a nuclear first-strike. Whether on the ROK, Japan, or US, North Korea understands that the US response would be overwhelming. If we assess North Korea to be rational, and assess its priority to be regime survival, then we can only estimate the likelihood of an unprovoked North Korean nuclear strike to be extremely low. Unless the situation changes considerably, and the North Korean regime perceives its existence to be at risk, there is no reason to assume this likelihood will change.

⁵ Many discussions of whether North Korean military progress is a “game-changer” focus more on the definition of the game than whether the development of nuclear and missile technology requires re-evaluation of deterrence and/or denial strategies.

What a nuclear capability does provide Pyongyang, however, is a sense of deterrent that is likely to increase its willingness to employ conventional kinetic tactics as negotiation tools and manipulative opportunities. Furthermore, as North Korea develops its capability, the threat of its efforts to increase yield may become less significant than the risk posed by its efforts to miniaturize a nuclear warhead. Nuclear scientists advising the security community have noted similarities in the development timeline of the North Korean and Pakistani nuclear programs - an increasingly operational/tactical focus and increasingly militarized management of the nuclear program lowers the bar for nuclear employment, which raises the likelihood of nuclear response. Furthermore, North Korea's increasingly domestic development and production capabilities make it more sanctions-resistant.

The electronic/cyber threat from the North is less concerning but more quickly developing. From employing cyber warfare to steal information to using hackers to steal money and subvert sanctions, North Korea is developing an increasingly capable cyber capability. While there is some evidence that the Chinese government is not fully supportive of these activities, the sheer number of incidents of North Korean code found to have infiltrated a network through Chinese servers suggests China is passively if not actively supporting North Korea's cyber warfare. North Korea's increasing capability and capacity in electronic warfare also poses challenges. North Korea is capable of Global Positioning System (GPS) jamming, not only impacting alliance military actions but also raising the risk of unintended conflict due to inadvertent crossing of the Military Demarcation Line or the Northern Limit Line by civilian or military craft that have degraded guidance capability, and putting at risk civilian airline traffic at Incheon International Airport and other airfields throughout the ROK.

Both chemical and biological threats are real and have existed for years if not decades, and present formidable but surmountable challenges to the alliances. However, the North does not appear to be putting particular effort into developing or expanding these capabilities. The North will employ these weapons, both offensively to disrupt alliance military and government operations focusing on denying use of key transportation and logistics hubs, and defensively – likely within North Korean territory – to slow the advance of alliance forces and complicate maneuver by forcing our military to wear protective gear. These are challenges that our militaries train against and will overcome. Use of these weapons will only seal the fate of North Korean decision-makers. It will not deter alliance forces.

How does the US government prioritize those threats and the best responses to them?

As the new US administration reviews and revises policies, I would rather talk about how we *should* prioritize these threats rather than how we *are* prioritizing them, and how all-of-government efforts, coordinated with partners and allies throughout the region, present the best opportunity to shape North Korean decision-making.

Despite President Trump's statements regarding the value of the US-ROK alliance (or alliances in general) or tweets undermining ROK confidence in US

commitment to the alliance or extended deterrence,⁶ early visits by Secretaries Mattis and Tillerson, and Vice President Pence were generally well received, and all provided reassurances of the value the US places on the US-ROK alliance. The daily conversations between Mattis and Tillerson also reflect a positive “mood change” in DC on State and Defense Department approaches to overseas relationships and issues, and encourage an all-of-government approach to challenges. Further talks during the ROK National Security Advisor’s visit to the US and Defense Ministerial sidebar discussions at the Shangri-La Dialogue reflected this as well. This is in line with a renewed interest in the North Korean threat within political and security circles in Washington.

Against which threats is trilateral cooperation most effective?

Given the current state of ROK-Japan political relations and the development of potentially inter-operable defense systems, trilateral cooperation would be most effective against North Korean missile threats, proliferation threats, and threats to the credibility of the United Nations and the international community’s ability to enforce norms, rules, and laws. While the US has consistently advocated for increased ROK-Japan collaboration and multilateral cooperation, Washington is aware of political sensitivities regarding historical and territorial disputes as well as the complicating factors of perspectives on relations with North Korea and China. It is the hope of most in Washington that Seoul and Tokyo can agree that cooperation on commonly-shared security concerns can take place absent political or historical grievances that plague regional cooperation.

More actively employing the ROK-Japan General Security of Military Information Agreement (GSOMIA) and cooperating on Integrated Air and Missile Defense (IAMD) are the most obvious and effective ways of strengthening deterrence by denial; i.e., increasing both our awareness of the threat and our ability to work together to defend against it. Clearly messaging the value of this kind of cooperation and demonstrating an agreed-upon approach to countering North Korean destabilizing and provocative actions could underpin regional cooperation to counter North Korean attempts to revise the regional stability status-quo.

Both intelligence sharing and missile defense coordination are hot topics for media consumption, yet politically difficult for Seoul and Tokyo. While we should advocate for coordination in these and other Joint/Coalition domain-enabling endeavors, we should first focus on ‘low-hanging fruit.’ Ongoing efforts should continue and be highlighted as critical advancements in cooperation to strengthen regional security and build a framework for the pursuit of mutual prosperity. These efforts are largely functional, and are not all under the purview of the ministries of defense. In addition to traditional military collaboration, the US encourages and actively supports the growing capabilities of both ROK and Japanese in cyber, space, counter-terror, special operations, and other realms in which asymmetric offsets strengthen our combined ability to ensure stability and the operation of free markets and governments.

⁶ In a series of meetings I held in Seoul in May 2017, nearly every counterpart raised questions about US commitment to the US-ROK alliance based on statements by President Trump and others in his administration published in US and ROK media.

The US has, in the past, consciously avoided taking a side in disputes between our two allies. However, both ROK and Japanese leaders in the security realm acknowledge the benefits of cooperation, and we should all hope for more combined exercises and increased sharing of information. All too often, those of us focusing on security challenges acknowledge the military utility of cooperation and yet shy away from seeking solutions to socio-political hurdles preventing the collaboration that would make us safer. We need to re-address priorities.

There are several new potential avenues for cooperation that could both dodge political criticism and further collaboration that would strengthen deterrence and defense. The first step is to ensure inter-operability – this enables the ability to cooperate *if and when desired*. If and when desired is a political question that cannot be answered without the capability to do so if agreed upon, and is *NOT* the same as integration. Exploring opportunities to exchange information and combine forces to strengthen a nation's or coalition's posture does not require any nation to relinquish command over its resources or its decision-making authority.

Some easy and relevant opportunities include expanding longstanding combined search-and-rescue exercises to include search-and-recover exercises focused on ensuring clear and safe passage of commercial shipping in light of North Korean littering of the waters with its missile tests.⁷ Additionally, nuclear experts and disaster response personnel could work together so that lessons learned from the Fukushima disaster could inform crisis readiness plans and publicly highlight the extremely dangerous conditions under which North Korea is pursuing its nuclear program development.

What more needs to be done to make defense/deterrence stronger against each threat?

There is much room for improvement in the effort to answer threats and risks posed by North Korea. Recognizing how and why North Korea threatens the region and the international relations status quo, the US should further develop a combination of active and passive defenses, credible strategic messaging of capabilities and intent, and pro-active coordination with not only partners and allies, but also with governments that have credibility and influence in Pyongyang. While the ROK should continue to lead development of policies for engagement and eventual unification with North Korea, the North's development of nuclear weapons increasingly threatens off-peninsula actors, including US forces and citizens in Japan, Guam, Hawaii, and potentially even the US mainland. US interest in the threat from North Korea is growing and no longer remains within the realm of the mutual defense treaty.

Deterrence by denial is most effective against a paranoid regime like North Korea, but requires a very nuanced strategic messaging campaign that demonstrates resilient capabilities without indicating aggression and while messaging off-ramp opportunities at individual and regime levels. The lack of trust means that displays of resilience and commitment carry the most weight, but that same lack of trust also

⁷ Adopting China's justification for seizing a US unmanned underwater vehicle would send a powerful message to China about the resolve to challenge its claims to the South and East China Seas, as well.

discourages cooperation and dialogue. A credible off-ramp or believable positive alternative must be offered if we are going to get Pyongyang to reconsider its believed need for a nuclear deterrent.

Do these assessments change with the new government in Seoul?

Assessments of threat have not significantly changed, but perspectives on how to address these threats have shifted with new governments in both Seoul and Washington. Neither the US nor ROK government has fully formulated its policies (or even filled its Cabinets, security advisory mechanism, or embassies that play a critical role in policy coordination), meaning that while we do not yet know what approach our governments will take, there is time to influence policy.^{8,9} There is no reason to believe North Korean threats to the US or its allies will change as President Moon attempts to engage or cooperate with North Korea. Pyongyang did not halt its provocative actions or its nuclear and missile program development during progressive administrations of Kim Dae-jung or Roh Moo-hyun, despite increased talks and attempts at reconciliation and cooperation by the South. Nor will the US succeed with unilateral and less-than-perfect “massive pressure,” against which North Korea has shown resistance and against which Pyongyang’s imperviousness only grows as it develops domestic research and development capabilities.

Another assumption that looks set to remain – to our own peril and despite the change in US and ROK administrations – is the tendency to underestimate North Korean agency when assessing Pyongyang. North Korea is open to dialogue, but it needs hard cash and it prioritizes regime security. These are not compatible with either the US or ROK unilateral approach to engagement or pressure. We tend to underestimate the North’s agency in the decision to engage. When it comes to whether and how North Korea opens, dialogues, denuclearizes, or even unifies with the ROK, *Pyongyang gets a vote*.¹⁰

What may change following the elections in the US and the ROK – to the detriment of readiness – is the focus of the US-ROK alliance due to personalities and domestic political pressures in both capitals. The deployment of THAAD, the relocation of US forces to Pyeongtaek, the imminent launch of burden-sharing negotiations (Special Measures Agreement), and possible renegotiation of the KORUS free trade agreement and the transition of wartime operational control of South Korean forces all stand to raise

⁸ While both US and ROK administrations have announced strategies on North Korea, there are numerous alliance issues yet to be addressed. The US Special Representative for North Korea Policy recently briefed ROK politicians on the US “four-point strategy” of 1) not recognizing North Korea as a nuclear state; 2) imposing sanctions and pressure; 3) not seeking regime change; and 4) resolving issues through dialogue (see “Trump finalizes 4-point strategy on N. Korea: lawmaker,” english.yonhapnews.co.kr, May 26, 2017).

⁹ President Moon, on the other hand, stated recently that the ROK “will take the lead in dealing with Korean Peninsula issues without relying on the role of foreign countries,” and that he will “endeavor to enhance the human rights of the North Korean people without hesitation” (“Moon says will handle N.K. issues without role of foreign countries,” english.yonhapnews.co.kr, June 01, 2017).

¹⁰ North Korea has already rejected both South Korean aid and a proposal for reunions of families separated before and during the Korean War. For more, read Lankov, Andrei, “Will Moon Jae-In be able to Implement “Sunshine 2.0”?”, www.nknews.org, June 6, 2017.

tensions within the alliance. This will create surface tension between the two allies, and could divert focus from deterring the North Korean threat to alliance maintenance.

Many Americans have expressed concern over President Moon's appointments that suggest an early desire to develop back-channel dialogue with Pyongyang, as well as statements by Moon and his advisors regarding re-opening inter-Korean cooperation and exchange conduits. The new ROK approach could undermine the new US approach of massive economic and military pressure. There are, however, opportunities for collaboration in the seemingly incompatible approaches,¹¹ and rather than either nation trying to press the other to change, we will be best served if the two explore opportunities. If the US attempt to isolate and pressure North Korea is successful, especially if China tightens the screws on North Korean assistance and trade, the ROK could emerge as North Korea's only viable choice for significant economic cooperation and aid.¹² This would provide the ROK leverage to press for more responsible North Korean behavior.

Both the US and ROK have recently offered to open dialogue with the North, under the right conditions. Both administrations must define those conditions, and decide, if those conditions were met, what would be an acceptable outcome. While dialogue should not be leveraged as a reward for good behavior, talks should not occur just for the sake of holding talks. Before North Korea's latest run of missile tests, both the Trump and Moon administrations alluded to an interest in seeking a freeze of North Korea's nuclear program, with an ultimate, long-term goal of denuclearization. The US clearly stated that it was not interested in regime change or collapse. However, since the North's latest launches, both Washington and Seoul have reverted to more hardline language of complete, verifiable, irreversible denuclearization (CVID). CVID will not be achieved with Kim Jong Un as head of the North Korean regime.

While neither the US nor the ROK president have experience with national security policy, both have surrounded themselves with experienced, level-headed advisors that value the US-ROK alliance. We can only hope that the common values and desired end states embraced by the administrations survive their top leadership's naiveté and susceptibility to influence by public opinion. Regional security is the immediate goal, and advances the efforts for denuclearization and eventual unification.

¹¹ "Trump's North Korea Policy Just Got More Complicated," Friedman, Uri, Theatlantic.com, May 09, 2017.

¹² China is by far the largest trading partner for North Korea, representing more than all of Pyongyang's other partners combined, and then by a factor of more than 10. Without Chinese cooperation, the US will not economically isolate nor significantly pressure North Korea. However, there is 'low hanging fruit' in efforts to stymie North Korean trade. Its second-largest amount of trade is conducted with the US' strategic partner India, while its third and fifth largest trade partners are US treaty allies The Philippines and Thailand. Tweed, David and Adrian Leung, "Keeping North Korea Afloat Puts These Nations in Trump's Crosshairs," Bloomberg.com, May 30, 2017.

North Korean Threats and Trilateral Cooperation in the Hair-Trigger Situation A Japanese Perspective

By Hideshi Tokuchi

North Korea's Threats to Japan

North Korea's Military Forces

North Korea continues to build up its military capabilities in accordance with the four military guidelines: turn the armed forces into a cadre army, modernize the armed forces, arm the entire populace, and fortify the country on the basis of equipping the armed forces and the people politically and ideologically.¹

According to Professor Ken Jimbo, North Korea's deterrence is three layered: first, against the Republic of Korea (ROK) and the USFK; second, against Japan, USFJ and Guam; and third, against the US homeland.²

North Korea's armed forces, comprised mainly of ground forces, are believed to be maintaining and enhancing their capabilities and operational readiness yet most of their equipment is outdated.³ It is also pointed out that North Korea has large-scale special operations forces that can conduct operations ranging from intelligence gathering and sabotage to guerrilla warfare.⁴ Although the special operation forces are among the most highly trained, well-equipped, best-fed, and highly motivated in the Korean People's Army (KPA);⁵ their main delivery means are midget submarines and cushioned landing craft of the navy, and outdated An-2 transport planes of the air force.⁶ The main mission of the conventional forces and the special operations forces is believed to be infiltration and invasion into the ROK, and they do not seem to have enough capabilities to reach Japan. They are forces mainly for the first layer, making a large-scale invasion of Japan hard to imagine. Nonetheless, one should not forget that they have the capability to engage in terrorism in Japan.⁷

¹ Ministry of Defense of Japan, *2016 Defense of Japan*, p 19. ; Ministry of National Defense of the Republic of Korea, *2016 Defense White Paper*, p. 27.

² 神保謙「北朝鮮が目指す三層の「抑止」戦略」『Voice』July, 2017, pp. 99-101.

³ Ministry of Defense of Japan, *2016 Defense of Japan*, p 19.

⁴ *Ibid.*

⁵ Office of the Secretary of Defense of the US, *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea: Report to Congress 2015*, p. 12.

⁶ *Ibid.*

⁷ 宮本悟「北朝鮮流の戦争方法—軍事思想と軍事力、テロ方針—」川上高司編著『「新しい戦争」とは何か：方法と戦略』（ミネルヴァ書房、2016年）205頁。

North Korea's WMD and Missiles

The special operations forces are not the only asymmetric capability North Korea possesses. North Koreans are aware that their conventional forces are inferior to those of the ROK and the USFK, and that it is extremely difficult for them to catch up with the rapid modernization of the ROK military and the USFK. Therefore, they are focusing efforts on reinforcing WMD and their delivery means to compensate the shortfall of conventional forces.⁸ The second layer of North Korean deterrence, which is directly threatening to the security of Japan, is mainly made up of these forces.

Among the targets of the second layer, is the US Forces Japan, composed of roughly 38,000 troops. Most of them are agile and mobile, for example, F-15s in Kadena, F-16s in Misawa and F-35Bs in Iwakuni, the USS Ronald Reagan in Yokosuka, and III MEF in Okinawa. Their robust presence is undergirded not only by the funding of the Government of Japan, but also by the industrial capacity of Japan to provide repair and maintenance support.

In the early morning of March 6th, North Korea launched four ballistic missiles from Tongchang-ri. The day after, the *Korea Central News Agency* reported that the launch was an exercise conducted by the artillery unit, with the mission of attacking US bases in Japan.⁹ Although North Korea stated in Spring 2013 that the strike zone of its ballistic missiles included Japan, and noted specific cities such as Yokosuka, Misawa, Okinawa and Tokyo (note that these four cities house major US bases.), in addition to Osaka, Yokohama, Nagoya and Kyoto,¹⁰ the March 2017 announcement by North Korea was the first mention of the existence of a unit in the KPA with such a mission. While this missile launch provided another opportunity for the Japan-US alliance to showcase its robustness and credibility by the remarks of the leaders of the two countries,¹¹ the hostile nature of North Korea became more evident than ever.

North Korean technological advances makes matters worse. For example, missile launches from mobile sites and submarines make detection more difficult. Launches from the west coast of the peninsula, cold launches, and lofted trajectories, each distinctly make interception more difficult.

The history of nuclear weapons development tells us that it took six years and 12 tests for the US to succeed in miniaturization, four years and four tests for the former Soviet Union, four years and five tests for the UK, two years and five tests for France, and two years and three tests for China. Considering these facts, it is highly possible that North Korea, a late developer, already achieved the miniaturization of nuclear weapons and acquired nuclear warheads that are mountable on its ballistic missiles. In fact, North

⁸ Ministry of Defense of Japan, *2016 Defense of Japan*, p 20.

⁹ 『読売新聞』2017年3月8日、1頁。

¹⁰ Ministry of Defense of Japan, *2016 Defense of Japan*, p 18.

¹¹ Prime Minister Abe told President Trump over the phone on June 7 that Japan was willing to assume larger roles and responsibilities to enhance the alliance deterrence, and President Trump told him that the US would be with Japan 100%. (『読売新聞』2017年3月8日、3頁。)

Korea claimed in 2016 after its fifth nuclear test that it could produce as many smaller, lighter and diversified nuclear warheads of higher striking power as it wants.¹² Although the question whether North Korea acquired technology necessary for reentry vehicles, remains to be answered. Moreover, if North Korea does not possess the necessary technology, it might try to carry out an electromagnetic pulse strike in outer space as was reported some years ago.¹³ It is even called “the ultimate indiscriminate ASAT.”¹⁴ It is reported that a commentary of Songun (Military-First Ideology) refers to “new forms of warfare such as space warfare.”¹⁵

Chemical weapons are another concern. North Korea is not a party to the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (CWC). If you recall the recent incident in Kuala Lumpur, it is clear that North Korea will not hesitate to use chemical agents to engage in terrorism. Japan takes note of the US Department of Defense’s assessment that “North Korea probably could employ CW agents by modifying a variety of conventional munitions, including artillery and ballistic missiles.”¹⁶

Biological weaponry poses a similar concern, though a little different. Japan takes note of the assessment of the ROK that “sources indicate that North Korea is capable of cultivating and producing various types of biological agents such as anthrax, smallpox, and pest on its own.”¹⁷ There is, however, a question whether biological agents can be mounted on ballistic missiles. Similar to reentry technology, heat-resistance is a key to the question.

Cruise missiles are also proliferating in North Korea. In the past, North Korea did not have any except for short-range anti-ship Silkworm missiles, but recently it is reported that it procured Russian Kh-35s and reverse-engineered them to deny the access of US Aegis destroyers and aircraft carriers by deploying those missiles in the east and west coasts of the country.¹⁸ The surface-to-ship missiles launched on the morning of June 8 were reportedly modified Kh-35s.¹⁹

¹² Hideshi Tokuchi, “The Defense Force of Japan Awakens to Address Contemporary Security Environment,” *CSCAP Regional Security Outlook 2017*, p. 13.

¹³ “North Korean Military Officer Threatens to Nuke the White House,” July 28, 2014, available at <[www.nti.org/gsn/article/north-korean-military-officer-threatens-
nuke-white-house/](http://www.nti.org/gsn/article/north-korean-military-officer-threatens-nuke-white-house/)>.

¹⁴ Malcolm Davis, “Russia and China are Developing Some Very Powerful Weapons That Can ‘Kill’ Satellites,” November 9, 2016, *The National Interests*, available at <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russia-china-are-developing-some-very-powerful-weapons-can-18347>>.

¹⁵ 宮本悟「北朝鮮流の戦争方法」193頁。

¹⁶ Office of the Secretary of Defense of the US, *Military and Security Developments Involving the Democratic People’s Republic of Korea, 2015*, p. 22; Ministry of Defense of Japan, *2016 Defense of Japan*, p. 23.

¹⁷ Ministry of National Defense of the Republic of Korea, *2016 Defense White Paper*, p. 34.

¹⁸ 金田秀昭『BMDがわかる 増補改訂版』（イカロス出版、2016年）63頁。

¹⁹ 『読売新聞』2017年6月10日、9頁。

North Korea's Cyber Warfare Capabilities

Finally, I would like to touch upon North Korean cyber warfare capabilities as one of its asymmetric instruments. The above-mentioned manual of Songun ideology also mentions “electric warfare” as a new form of warfare and it is said that it implies cyber terrorism.²⁰ Attribution of IP addresses is difficult and time-consuming because it is easy to disguise the address by using third-party infrastructure. Although cyber forensics are developing and the US Government attributed the attack in 2014 by “Guardians of Peace” on Sony Pictures Entertainment to North Korea, technology to slip through forensics is also developing. More importantly, barriers to entry in cyber space are very low, evidently much lower than outer space.²¹ It is much easier to get malware than WMD. Even high school students with commonly used personal computers can produce and send computer viruses worldwide. Moreover, North Korea has an advantage, because North Korea's networks are largely separated from the internet and disruption of internet access would have minimal impact on North Korea itself.²²

Japan's Response to North Korean Threat

It is not necessary to quote US Defense Secretary Mattis to state that North Korea is “a clear and present danger” and “an urgent military threat.”²³ Japan's annual Defense White Paper always puts North Korea at the top of the assessment of the security environment (except for the defense policy and posture of Japan's ally, the US).

Based on the assessment on North Korea, Japan's defense priority is how to address the North Korean ballistic missile threat. However, before discussing this issue, I would like to briefly touch upon Japan's response to other threats, particularly terrorism by special operations forces, cruise missiles, and cyber-attacks.

Counter-terrorism

Japan is a highly urbanized country with a dense population, in which even a small-scale infiltration and terrorist attack could pose a serious threat to its order. Japan's law-enforcement agencies such as National Police Agency and Japan Coast Guard assume the primary responsibility to respond in such a case. If these law-enforcement agencies cannot, the Defense Forces will respond by getting public security operation order to supplement the law-enforcement agencies. Coordination and cooperation between the Defense Forces and the law-enforcement agencies is improving, particularly through exercises. Once the public security operation is ordered, the Defense Forces will be given greater authority than the law-enforcement agencies to use their weapons,

²⁰ 宮本悟「北朝鮮流の戦争方法」193頁。

²¹ 鈴木一人「安全保障の空間的変容」『国際問題』No. 658 (2017年1・2月) 7~8頁。

²² Office of the Secretary of Defense of the US, *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea*, 2015, p. 14

²³ Remarks by Secretary Mattis at Shangri-La Dialogue, June 3, 2017, available at <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1201780/remarks-by-secretary-mattis-at-shangri-la-dialogue/>>.

particularly to respond to terrorists with WMD, by Article 90 of the Defense Forces Law. If, however, the terrorist attack is regarded as an armed attack against Japan, it will not be regarded as a matter of public safety but as a matter of Japan's territorial defense. In turn, Japan will respond militarily by exercising the right of self-defense.

Defense against Cruise Missiles

Capability of North Korean cruise missiles against ships is considered to be lower than that of China's DH-10. ISR capability of KPA at sea is also considered to be limited. Although it is not easy to detect missiles flying at low altitudes, experts say that they will not pose serious threats to Aegis ships to be deployed in the Sea of Japan as their speed is subsonic.

Cyber Defense

In 2015, the Government of Japan established Cyber Security Strategic Headquarters and the National Center of Incident Readiness and Strategy for Cybersecurity (NISC). The NISC is the control tower for cyber security, and the Ministry of Defense is one of five government agencies that work closely with it. Safety of information systems of the Defense Forces, special unit for cyber security, cyber response posture, cutting-edge technology, human resources and cooperation with relevant organizations are the pillars of measures against cyber-attacks. Cyber offense capability as a countermeasure to cyber-attacks should be developed and legal issues related to cyber offense should be resolved.

Ballistic Missile Defense

North Korea's most serious threat to Japan is its ballistic missile ambition. Responding to ballistic missile attacks is one of the pillars of the "Dynamic Joint Defense Force" concept, defined in the National Defense Program Guidelines (NDPG) of 2013. The Medium Term Defense Program (MTDP) for FY2014-2018 based on the NDPG explicitly mentions the North Korean threat: "Given North Korea's improved ballistic missile capabilities, the SDF will pursue the comprehensive improvement of its response capabilities against the threat of ballistic missiles."²⁴ The five-year program includes additional Aegis destroyers; continuous improvement of incumbent Aegis destroyers; PAC-3 MSEs; improvement of JADGE (Japan Aerospace Defense Ground Environment); procurement and improvement of FPS-7 radar systems; and cooperative development of SM-3 Block IIA missiles with the US. Based on this program, the Ministry of Defense also conducts "studies on the best mix of the overall posture of its future BMD system, including the new BMD equipment." It also studies "its possible response capability to address the means of ballistic missile launches and related facilities, and will take necessary measures."²⁵ In relation to the final point, the ruling Liberal Democratic Party (LDP)'s Policy Research Council released a three-point

²⁴ Ministry of National Defense of the Republic of Korea, *2016 Defense White Paper*, p. 400.

²⁵ *Ibid.*

recommendation on missile defense on March 30, including new assets such as Aegis Ashore and capability to counterstrike adversary launch bases.²⁶

US-ROK-Japan Trilateral Cooperation

Professor Jimbo argues stability-instability paradox and decoupling in regard to the trilateral response to the North Korean threats.²⁷ He argues that if North Korea comes to believe unilaterally that stable deterrence has been achieved in the second and third layers and that escalation is limited, there will be a possibility that North Korea will pursue limited military operations in the first layer. He also argues that US allies will become doubtful about the credibility of US extended deterrence once North Korea deploys ICBMs to reach the continental US.

Enhancement of US Extended Deterrence

In my view, credibility of US extended deterrence was tested in the Cold War era, and we know that it successfully worked. It worked because of the huge energy emitted by nuclear weapons. One can reasonably believe that it will work to deter North Korea as well, but at the same time one may argue that because we do not exactly know North Korea's strategy and value system, we cannot be 100% sure about the credibility of the US nuclear umbrella. Here, it is important to think about how to complement it. As far as Japan is concerned, Japan's own counterstrike capability against North Korea might be a military candidate for the complement, as recommended by the LDP. Further careful study is necessary on this issue as a matter of Japan's own force development, defense strategy and also alliance management. The issue of extended deterrence is not simply military but also political and psychological. From this view-point, the three countries must muster their expertise to enhance the credibility of US extended deterrence.

US-ROK-Japan Operational Cooperation

Even North Korea's limited military operations against the ROK and the USFK would develop into larger military conflicts involving the US, the ROK and Japan. The three countries must be well prepared to effectively respond to such situations to deter North Korea and to defend themselves against it. There are a lot of things the three countries can do. Peace and stability of the Korean Peninsula is critically important to the security of Japan, and peace and stability of Japan is likewise important to the security of the ROK. Both the ROK and Japan are the two close allies of the US in Northeast Asia. These three countries should keep up the momentum of security cooperation, capitalizing on the recent trilateral defense ministerial meeting in Singapore. The Joint Press Statement on June 3 states, "the three leaders pledged to take necessary steps to strengthen their ability to cooperate more closely in the face of the North Korean threat,

²⁶自由民主党政務調査会「弾道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に関する提言」(平成29年(2017年)3月30日)

available at <<https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/134586_1.pdf>.

²⁷神保謙「北朝鮮が目指す三層の「抑止」戦略」p. 104.

such as enhancing information sharing, executing a robust trilateral exercise program, developing interoperability, and enabling practical military-to-military coordination for effective response coordination.”²⁸ This commitment must be put into practice with constant awareness and efforts. In this context, news that the defense ministers of the ROK and Japan committed in their bilateral meeting to the stable implementation of the bilateral GSOMIA²⁹ is an encouraging development, but it is important to be aware that it is just a beginning.

As a matter of operational cooperation, I would like to take up two issues: logistics support by Japan and noncombatant evacuation operations.

First, logistics support by Japan. During the Korean War, Japan contributed to US-led military operations conducted under the banner of the United Nations, by providing port facilities as bases for sea transportation, by factories as bases for production, maintenance and repair of weaponry, by railroads and ships for transportation and by medical services in Japanese hospitals.³⁰ Japan’s Sasebo, Yokosuka and Kure served as home ports for ships. Yokohama, Kobe, Kita-Kyushu and Shimonoseki served as transportation bases for troops and materials. Sasebo also served as a safe haven for US non-combatant evacuees.³¹ As geography has not changed, Japan’s proximity will reasonably make us assume that similar operations will be conducted in case of a military contingency on the Korean Peninsula. Trilateral operational coordination is critically important to ensure such operations are effective and smooth.

Second, noncombatant evacuation. There are about 60,000 Japanese nationals in the ROK including 38,000 long-term sojourners³² and 19,000 short-term visitors³³ and more than 100,000 Americans are there.³⁴ Noncombatant evacuation operations are one of the prioritized areas for Japan-US cooperation in the Guidelines for Japan-US Defense Cooperation of 2015. In accordance with the Guidelines, the two governments will conduct early-stage coordination through the Alliance Coordination Mechanism to carry out cooperation in fields such as the safety of evacuees, transportation means and facilities, customs, immigration and quarantine processing, safe havens, and medical services and they will enhance coordination in such operations from peacetime, including

²⁸ Japan-United States-Republic of Korea Defense Ministers Meeting: Joint Press Statement, June 3, 2017, available at <http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2017/06/03_js_j-us-rok_e.pdf>.

²⁹ See Japanese Defense Minister’s press conference transcript on June 3, available at <<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2017/06/03b.html>>.

³⁰ 庄司潤一郎「朝鮮戦争と日本—アイデンティティ、安全保障をめぐるジレンマ—」、防衛省防衛研究所編『NIDS 戦史特集 朝鮮戦争と日本』2013 年、146 頁。

³¹ 石丸安蔵「朝鮮戦争と日本の港湾—国連軍への支援とその影響—」、防衛省防衛研究所編『NIDS 戦史特集 朝鮮戦争と日本』2013 年、62～65 頁。

³² Ministry of Foreign Affairs of Japan, Annual Report of Statistics on Japanese Nationals Overseas, October 1, 2016, p. 78, available at <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000260884.pdf>>.

³³ 『日本経済新聞』2017 年 5 月 7 日、7 頁。

³⁴ There were 136,663 American citizens as of December 2014, according to a report of the Korea Times, available at <<http://www.koreatimesus.com/number-of-us-citizens-living-in-south-korea-rises-30-percent-in-10-years/>>.

by conducting training and exercises. It cannot be, however, purely bilateral. Noncombatant evacuation operations from the ROK could not be conducted without close coordination with the ROK government and its support.

In both logistics support and noncombatant evacuation, and also in combat operations, Japan, no doubt, respects the territorial sovereignty of the ROK. Partnership between the ROK and Japan is a weak link in trilateral security cooperation, and thus mutual trust must be cultivated with constant efforts at peacetime.

I would like to conclude this paper by mentioning the necessity of a new containment policy. We should adopt a long-term containment policy so that North Korea is fully aware that if it possesses nuclear weapons, then there is no guarantee for regime survival nor improvements in relations with the international community.³⁵ For this purpose, the first necessary action is deterrence enhancement. To keep pressuring and containing should be the policy toward North Korea now. Only in accordance with the policy of pressure and containment can the international community bring North Korea to the negotiating table and get it to abandon its nuclear ambitions. The three countries must unite by establishing such a policy to send the right message to North Korea so that it does not misunderstand the intention of the three countries. As the basis of the unity of efforts, the US as the hub of the regional security system should articulate its own security policy quickly, and the two allies should cooperate with the US for this purpose.

³⁵ Society of Security and Diplomatic Policy Studies, "Emergency Proposal – Facing the Inconvenient Truth: Re-examining Policy for Peace and Denuclearization of the Korean Peninsula," May 2017, p. 1 and p. 4, available at <http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/170501_ja.pdf>.

APPENDIX A



US-ROK-Japan Trilateral Strategic Dialogue

Sponsored by the
US DEFENSE THREAT REDUCTION AGENCY
Royal Lahaina Resort ♦ Maui ♦ June 19-21, 2017

Monday, June 19, 2017

6:30 PM **Opening Dinner**

Tuesday, June 20, 2017

8:00 AM **Breakfast**

9:00 AM **Introductory remarks**

9:15 AM **Session 1: Assessing the North Korean threat**

How does each country assess the North Korean threat? Be as specific as possible, differentiating between conventional, biological, chemical, nuclear, and cyber threats. How is each threat changing? How does your government prioritize those threats and the best responses to them? Against which threats is trilateral cooperation most effective? What more needs to be done to make defense or deterrence stronger against each threat? Our Korean speaker and participants should also address whether these assessments have been or are likely to change with the new government in Seoul.

ROK presenter: Jina Kim

US presenter: Kevin Shepard

Japan presenter: Hideshi Tokuchi

11:00 AM **Coffee break**

11:15 AM **Session 2: “A strategic game-changer”?**

A North Korean nuclear warhead successfully miniaturized and capable of being mounted on an ICBM is frequently referred to as “a strategic game-changer.” What do we mean by that phrase? Is that the proper characterization of this capability? Why or why not? How long will it be until Pyongyang has this capability? How does this capability fit into the North Korean strategic tool kit? What can we do individually, as alliances and as a trilateral group, to minimize the impact of this capability? How can or will China react?

US Presenter: Elaine Bunn

- 12:30 PM **Boxed Lunch in breakout rooms: Tabletop exercise: Groups get exercise, prepare answers to questions**
- 2:30 PM **Round One Assessment**
Plenary reconvenes to provide answers to questions and how each group reached those conclusions. After each presentation, the group is questioned by others on process and outcome.
- 5:00 PM *Session adjourns*
- 6:30 PM **Dinner**

Wednesday, June 21, 2017

- 8:00 AM **Breakfast**
- 8:30 AM **Tabletop Exercise: Round Two**
Reconvene in plenary to receive scenario and then disperse to breakout rooms.
- 10:30 AM **Coffee Break**
- 10:45 AM **Round Two Assessment**
- 12:30 PM **Lunch – *Royal Ocean Terrace Restaurant***
- 2:00 PM **Session 3: Assessing the TTX**
This session critically examines the outcomes of the TTX, focusing on expectations among all players, especially as identified in Session 2. What divergences among countries were revealed? How did responses differ from expectations? What are the key lessons learned from this exercise? What differences are there between this year's TTX and last year's?
- 4:00 PM **Session 4: Next Steps**
What should be done to close those gaps, to move trilateral cooperation forward, as well as next steps for Pacific Forum and this DTRA process.
- 5:30 PM *Meeting adjourns*

APPENDIX B



US-ROK-Japan Trilateral Strategic Dialogue

Sponsored by the
US DEFENSE THREAT REDUCTION AGENCY
Royal Lahaina Resort ♦ Maui ♦ June 19-21, 2017

PARTICIPANT LIST

Japan

- 1. Yusuke ARAI**
Director for National Security Policy
Division
Ministry of Foreign Affairs
- 2. Daiki IWASHITA**
Strategic Planning Office
Defense Policy Office
Ministry of Defense
- 3. Kentaro KAIHARA**
Principal Senior Foreign Policy
Coordinator, Policy Coordination
Division, Foreign Policy Bureau
Ministry of Foreign Affairs
- 4. Matake KAMIYA**
Professor of International Relations
National Defense Academy of Japan
- 5. Yoichi KATO**
Senior Research Fellow
Rebuild Japan Initiative Foundation
- 6. Yoji KODA**
Vice Admiral (Ret.)
Fellow, Fairbank Center for Chinese
Studies
Harvard University

- 7. Satoru MORI**
Professor
Hosei University
- 8. Hideshi TOKUCHI**
Senior Fellow, National Graduate
Institute for Policy Studies
Former Vice-Minister of Defense for
International Affairs
- 9. Shogo TOYOTA**
Senior Coordinator for Japan-US
Security Affairs, Japan-US Security
Treaty Division
Ministry of Foreign Affairs

ROK

- 10. In-Bum CHUN**
Visiting Fellow - Foreign Policy,
Center for East Asia Policy Studies
Brookings
- 11. Jina KIM**
Associate Research Fellow
Korea Institute for Defense Analyses
- 12. Kwang-Jin KIM**
Brigadier General, PhD
Deputy Director of CWMD Center
Republic of Korea Joint Chiefs of
Staff

13. Tae-woo KIM

Professor
Konyang University

14. Jungwoong LEE

Brigadier General
Deputy Director of Strategic
Planning Directorate & Deputy
Director of Countering WMD Center
ROK Joint Chiefs of Staff (J5)

15. Sang-Hyun PARK

Research Fellow, Defense Strategy
Division, Center for Security and
Strategy
Korea Institute for Defense Analyses

16. Ho Chang SONG

Former Member, National Assembly
Visiting Scholar, US-Korea Institute,
Johns Hopkins SAIS

US

17. Elaine BUNN

Former Deputy Assistant Secretary
of Defense for Nuclear and Missile
Defense Policy

18. Ralph COSSA

President
Pacific Forum CSIS

19. Michael ELLIOTT

National Security Consultant

20. Chad GAGNON

Japan Country Director
Office of the Secretary of Defense
(Policy)

21. Brad GLOSSERMAN

Executive Director
Pacific Forum CSIS

22. Robert GROMOLL

Acting Deputy Assistant Secretary
for Nuclear Affairs
US Department of State

23. William HOSTYN

Director, Advisory Committees &
Programs Office
Defense Threat Reduction Agency

24. Bruce KLINGNER

Senior Research Fellow, Northeast
Asia
The Heritage Foundation

25. Peter KOURI

International Affairs Advisor,
Commander's Strategic Initiatives
Group
US Forces Korea

26. Tiffany MA

Senior Director
Political and Security Affairs
National Bureau of Asian Research

27. Eli MARGOLIS

Assistant Deputy NIO
East Asia and North Korea
National Intelligence Council

28. Michael MCDEVITT

Senior Fellow
CNA

29. Grace PARK

Office of Strategic Stability and
Deterrence, Bureau of Arms Control
US Department of State

30. William PATTERSON

Senior Director
Asia-Pacific IAMD Programs
Raytheon

31. Evans J.R. REVERE

Nonresident Senior Fellow
Center for East Asia Policy Studies
Brookings

32. David SANTORO

Director & Senior Fellow,
Nuclear Policy Programs
Pacific Forum CSIS

33. Eric SAYERS
Consultant
US Pacific Command

34. Kevin SHEPARD
Defense Policy Specialist
Booz Allen Hamilton

35. Scott A. SNYDER
Senior Fellow for Korea Studies and
Director of the Program on US-
Korean Policy
Council on Foreign Relations

36. Michael URENA
Chief, Deterrence and Diplomacy
Team
Office of Strategic Stability and
Deterrence
Bureau of Arms Control
US Department of State

Observers

37. Akira IGATA
Visiting Graduate Professor, Center
for Rule-making Strategies
Tama University

38. Chad O'CARROLL
CEO
Korea Risk Group

Young Leaders

**39. Nathan BEAUCHAMP-
MUSTAFAGA**
Policy Analyst
RAND Corporation

40. Hyo Joon CHANG
Korea Foundation Research Fellow
Pacific Forum CSIS

41. Jieun CHOI
Korea Foundation Research Fellow
Pacific Forum CSIS

42. Hannah FALVEY
Kelly Fellow
Pacific Forum CSIS

43. Eric FEINBERG
North Korea Analyst
US Special Operations Command –
Pacific

44. Josh KIM
Korea Foundation Research Fellow
Pacific Forum CSIS

45. Tom LE
Assistant Professor of Politics
Pomona College

46. Min Jung LEE
Kelly Fellow
Pacific Forum CSIS

47. Kyung Suk LEE
Korea Foundation Research Fellow
Pacific Forum CSIS

48. Motoki NISHIO
Senior Consultant
Deloitte Tohmatsu

49. Masashi MURANO
Research Fellow
Okazaki Institute

50. Jung Min OH
Associate
National Bureau of Asian Research

51. Crystal PRYOR
Post-Doctoral Fellow
Harvard University

52. Hana RUDOLPH
Associate Director of Programs
The Maureen and Mike Mansfield
Foundation

53. Yusuke SAITO

Lt Commander, Researcher of
Operational Law Office
Japan Maritime Self-Defense Force

54. Edward SCHWARCK

Handa Fellow
Pacific Forum CSIS

55. Daekwon SON

Korea Foundation Research Fellow
Pacific Forum CSIS

56. Alison SZALWINSKI

Assistant Director
National Bureau of Asian Research

**Hawaii Asia Pacific Affairs Leadership
Program**

57. Andrew CHANNELL

All-Source Intelligence Analyst
US Army Pacific

58. Maureen DITOL

Senior Consultant
Booz Allen Hamilton

59. James HAMADA

Constituent Services Aide
Office of Congresswoman Gabbard

Staff

60. Shelley BRANDT

Director, Young Leaders Program
Pacific Forum CSIS

61. Jesslyn CHEONG

Program Officer
Pacific Forum CSIS

62. Keoni WILLIAMS

Program Assistant
Pacific Forum CSIS