Japan SPOTLIGHT
ECONOMY, CULTURE & HISTORY
Bimonthly

ジャパン・スポットライト 2018 年 9/10 月号（2018 年 9 月 10 日発行）（通巻 221 号）
英文掲載号　https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/221/

李燦雨（Chanwoo Lee）氏（帝京大学短期大学　准教授）
コラム名：Special Article 4

（日本語版）

今後の朝鮮半島情勢の展望

はじめに

2018 年に朝鮮半島の情勢は大きく変わった。2017 年に急増した朝鮮半島リスクは米朝交渉を軸に緩和している。北朝鮮は核実験場を爆破し、新たなミサイル発射実験を中止した。米国は米韓合同軍事演習を中断した。米朝は 6 月 12 日のシンガポールでの首脳会談で「朝鮮半島の完全な非核化」に合意し、その後に非核化プロセスと関係改善のための交渉を進めている。その結果によっては朝鮮半島の平和構築のあり方が具体化する可能性もある。

しかし、朝鮮半島のリスクが緩和に動いている現状の裏には、それぞれのステークホルダーのソロバンを弾く音が激しさを増しているのも事実であろう。戦後数十年にわたり固着した朝鮮半島リスクが米朝交渉により本当に解消するのか、北朝鮮は本当に変わるのか、米国など関係国が描く朝鮮半島の将来像は何か――など、今後の朝鮮半島情勢は簡単な憶測を許さない。ここでは、2018 年の朝鮮半島情勢を分析し、今後の行方を検討してみることとする。

１．2018 年の状況

■朝鮮半島リスク緩和パラダイムの形成

戦後およびポスト冷戦時期を通して北朝鮮は、二つの政策――「経済面での自立路線」と「政治軍事面での自主・自衛路線」――を一貫して推進してきた。経済政策は、社会主義経済維持と国家経済の自立を目標に国内資源（石炭、電力、鉱物）に基づいた非国際分業型の輸入代替工業化政策と言える。この経済政策は 1990 年代以降の経済危機の経験から脆弱性のリスクがあると判明された。また政治軍事政策は、金日成とその血統の子孫に社会主義体制を守る指導権を託し、その「唯一指導体系」の維持のため保護としての軍事力――核とミサイル――により体制安全保障を図る政策と言える。しかし、北朝鮮の核とミサイルは日本、韓国を含む北東アジアはもちろん米国に対する安保脅威となる対外攻撃性を持つと国際社会に認識された。

したがって、北朝鮮にとって自立と自主・自衛のシステムが朝鮮半島のリスクとなることが国際社会のコンセンサスとなり、北朝鮮には経済政策の「改革・開放」と「非核化」が求められた。これに対する北朝鮮の対応は 2017 年までには、“国の自主権と尊厳を侵害するいかなる挑発と戦争策動にも断固として対応し懲罰を与える”（金正恩労働党委員長の 2017

年「新年の辞」）ことであった。

しかし、2018 年には北朝鮮の対応が“国の自主権を尊重し、われわれに友好的に対するすべての国と善隣友好関係を発展させ、正義・平和の新しい世界を建設するために極力努力する”（金委員長の 2018 年「新年の辞」）と変わった。その背景には 2017 年 11 月 29 日の ICBM 発射成功に次ぐ金委員長の「核武力完成」の宣言があった。北朝鮮はこれ以上の核や ICBM 開発が要らない自称「核強国」として、「体制安全保障」と国際社会が要求する「非核化」の取引が可能であるとの「局面転換」を図った。これには 2017 年に中国が鉱山物、石炭、水産物、衣類などを北朝鮮から輸入禁止するなど対北朝鮮制裁に本格的に加わったことで北朝鮮は経済危機の可能性を回避する努力をやらざるを得なかったことも背景にある。

北朝鮮の「局面転換」努力に対し、米国のトランプ大統領は北朝鮮の非核化が完全なものであれば体制安全保障を約束すると言及した。オバマ前大統領時代の「戦略的忍耐」政策を放棄し、現状を打破しようとする介入政策を取るようになった。これによって米朝間の交渉が本格化し首脳会談と数回の高官級会談が継続している。

問題は、北朝鮮の 2018 年「局面転換」戦略が、どのような路線から出てきたのかである。これについては、①核保有国家地位を持って交渉力を高めるための「時間稼ぎ」論と、②非核化と体制保障をバーターする「方針転換」論という２つの異なる見方がある。「時間稼ぎ」論は、北朝鮮の ICBM の大気圏再進入の技術的確保が体制を保障することで ICBM の技術完備まで時間が必要であるとの認識が背景にある。この認識から見ると、北朝鮮との交渉は結局北朝鮮の核開発のための時間稼ぎに活用されたこととなる。この観点からは、核兵器不拡散条約（NPT）会員国であった北朝鮮が核開発をすること自体が「悪い行動」であり、悪い行動に対価は払えない。また、「方針転換」論は金委員長の韓国特使との対話（3 月 6 日）や中朝首脳会談（3 月 26－27 日）で金委員長の発言――非核化と体制安全保障の交換可能、核・ミサイルモラトリアム、米韓合同軍事訓練了解、韓国に対して核兵器や通常兵器を不使用など――から、北朝鮮が非核化（朝鮮半島非核化）に真剣であるとの認識が背景にある。北朝鮮は、4 月の朝鮮労働党中央委員会第 7 期第 3 回総会で「経済と核兵器の並進路線」がわから「経済集中路線」に舵を切り、非核化への「方針転換」と読み取れる重要な決定を下している。

北朝鮮が体制保障無しの非核化を行う可能性は無いと思われるが、時間稼ぎとも言い切れないのが昨今の状況である。特に主要なステークホルダーとして中国の関与であるが、3 月－6 月の金正恩と習近平の３回にわたる中朝首脳会談は金委員長に２つの成果を与えてくれたと言える。１つ目は中朝友好と中国の北朝鮮支援の確認であり、２つ目は社会主義市場経済を実施しても社会主義政権が崩壊しないという認識であった。中国からの支援を確保し国内の経済安定を図りながら、米国と朝鮮半島非核化の包括的合意と段階的交渉、そして経済制裁の解除と改革・開放をセットに推進する非核化と経済集中路線を実行する「方針転換」が現実味を帯びる。

これによって、2018 年に朝鮮半島リスクが緩和するパラダイムが形成されたと言える。

但し、これは北朝鮮の臨機応変（相手国の態度変化を勘案した）の方針転換によるものであるために、状況変化によっては再び強硬路線に戻ることもありうる。この意味で、朝鮮半島の緊張局面は北朝鮮が転換させたが、それが確固たるものではない。

■南北朝鮮の和解からスタート

朝鮮半島情勢の変化は南北関係の変化からスタートした。2018 年金正恩委員長の「新年の辞」は 2017 年の朝鮮半島緊張情勢を「局面転換」させる具体的なスタートであった。その突破口は韓国であった。まず、南北関係の転換方針が提示され、平昌オリンピックへ参加することで南北間の和解を呼びかけた。北朝鮮が守勢的情勢を打開する新しい方向が韓国であったのは必然であった。それには 2017 年 5 月に韓国で新しく誕生した進歩系の文在寅政権が平昌オリンピックの成功のため北朝鮮に参加を呼び掛け水面下の非公式交渉を行ったことも背景にある。分断国家である南北朝鮮の関係は「非核化」だけで収まらない特殊関係であるため、北朝鮮は韓国カードを有効に活用するきっかけを平昌オリンピックにした。2018 年 2 月の平昌オリンピックに北朝鮮が選手団・応援団・芸術団・テコンドー団・高官級代表団（特使）を派遣したことによる効果は大きかった。南北対話が実現し、南北首脳会談（4 月 27 日）と高官級会談、軍事会談、スポーツ交流などが連続で開催された。離散家族の再会もある。

韓国の文在寅政権は、南北関係改善と北朝鮮の非核化を同時に実現する「非核化と平和の同時実現」戦略を立てた。「現実主義」とも言えるこの戦略は、文大統領が 2017 年 7 月のドイツ訪問で行った「新ベルリン宣言」で具体化した。同宣言で対北朝鮮政策の最優先価値が「平和」と定められ、理想の「統一」よりは現実の「平和」が政策展開の要となったのである。同宣言の具体的内容は、①北朝鮮の崩壊を追求しない②吸収統一反対③共存共栄④平和定着であった。その後、南北間には政府情報ラインを中心に水面下の対話が重なり、北朝鮮は公式的には韓国政府を批判したが、韓国との関係改善が可能である認識に到達したと考えられる。韓国政府がまとめた朝鮮半島政策は図表 1 の通りである。その中で、政策ビジョンの「平和共存」、目標の「非核化と平和定着」、戦略の「段階的・包括的アプローチ」、原則の「韓国主導」が優先される。

図表 1　韓国文在寅政府の朝鮮半島政策

政策ﾋﾞｼﾞｮﾝ	3 大目標	4 大戦略	5 大原則
①　平和共存 ②　共同繁栄	①非核化と平和定着 ③　南北関係の発展 ④　新経済共同体	①段階的・包括的アプローチ ②南北関係と非核化の並進 ⑤　南北基本協定 ⑥　互恵的南北協力	①韓国主導 ②強い安保 ③相互尊重 ④国民疎通 ⑤国際協力

（出所）韓国政府の統一省

■中朝経済関係が復元へ

本来、中国の対外戦略は以下の４つの集合であると理解する。

戦略①：周辺国の安定化＋国益の保護＋影響力の拡大

戦略②：北東アジア―東アジア―東南アジアの安全保障ラインの連携

戦略③：ユーラシア大陸の一体化（エネルギー＋安全保障）

ロシア、中央アジア、インド、中東への経済協力強化

戦略④：国際金融としての人民元の基軸通貨化、国際開発金融（AIIB）の発展

以上の４つ戦略（あるいは構想）から中国は「一帯一路」を展開しグローバル輸送廻廊と経済・金融協力を進めており、朝鮮半島に対しては米国と日本をけん制し、北朝鮮と韓国をそれぞれ中国の影響圏に包摂する方針を取ってきた。特に、北朝鮮に対しては友好関係の維持を基調に安定化支援と国際協調（制裁）を融合することで、制裁は形式的な行動で留まっていたのが事実であった。国際社会に対する「見せかけ」のはずの対北朝鮮経済制裁が突然本格的に実施されるようになったのは 2017 年である。新しく登場した米国のトランプ政権との対立を避ける形での協調路線であったが、結果はトランプ大統領の「アメリカ・ファースト」政策にぶつかり中朝間の貿易紛争が起こり、朝鮮半島問題でのイニシアティブを米国に奪われたのである。したがって、2018 年の情勢変化を見た中国政府は朝鮮半島政策で中国の役割を再び強調する方向で北朝鮮に対する融和政策に回帰した。

中国は国際協力による朝鮮半島非核化という戦略を根本的に変えることまではしなくも、中国がより積極的に関与できる状況を作ることを目標に中朝友好を再確認する道を選んだ。北朝鮮に対する貿易制裁の解除と経済協力の再開に向けて中国は積極的となっている。

■米朝関係改善と非核化－卵と鶏　どちらが先か

朝鮮半島リスク緩和パラダイムの柱は米朝関係である。米朝間の数カ月の交渉を振り返ってみると、北朝鮮は米国が体制崩壊や軍事的攻撃を追求しなければ「核・ミサイル」を「関係正常化」・「経済協力」と交換する方針であることを示してきた。一方、米国は国内世論の反トランプ雰囲気もあり、トランプの対外政策への反対論が多く、大統領府の中にも対朝政策に異なるアプローチで混乱もあった。米国は北朝鮮に「完全で検証可能かつ不可逆的な核放棄（CVID)」を要求するがそれに対応する補償は大統領だけでは決められない米国の議会統治システムがある。大統領が約束できるのは、「体制保証」「米韓軍事演習中止」程度の「可逆的」な口約束であり、制裁の解除や経済支援などは「完全非核化」の検証の後となる。

図表２　北朝鮮の核開発をめぐる認識体系

	問題認識	問題解決の手段	目標
米国	北の核保有	制裁と圧力・対話	北朝鮮核放棄(その後？)
北朝鮮	朝鮮半島の根本問題 (停戦体制、米軍駐屯)	核武装と対話	朝鮮半島の自主統一 (非核化と米朝関係正常化)

（出所）筆者作成

米国の立場で見ると北朝鮮の「非核化」が目標であり検証のない段階での譲歩はあり得ないことだ。しかし、北朝鮮の立場で見ると体制安全保障と米朝関係正常化が目標でありそのための核武装であったため、米国からの具体的措置をもらわない非核化は危険な武装解除の「敗北」他ならないものだ。北朝鮮は終戦宣言や平和協定の締結などを体制安全保障のために朝鮮半島平和構築として提起してきたのである。米朝首脳同士の信頼構築と両国の信頼養成のために北朝鮮は核実験場の爆破、ミサイルエンジン実験場の閉鎖、朝鮮戦争時期の米軍遺体の送還などの措置を米国の譲歩措置を持たず実施した。平壌に「反米」のスローガンは撤去されたとの観光客目撃談も流れているほどだ。しかし、米国は 7 月 6 日のポンペオ―金英哲高官級会談で非核化検証完了の前の信頼措置として 7 月 27 日の停戦日に終戦宣言を行うことを拒んだ。米国において北朝鮮の完全な非核化の検証プロセスが何より最優先であり、北朝鮮は非核化を段階的に推進し、段階ごとに米国からの信頼措置を確認することを重視する。

北朝鮮への「圧力」を下ろさず完全なる非核化を圧迫し、検証後に関係改善を約束する米トランプ政権、そして米国の「圧迫」を下ろしてもらい、非核化のプロセスと関係改善のプロセスを一致させようとする北朝鮮との駆け引きが進行中である。しかし、最も重要な問題は北朝鮮の非核化後の朝鮮半島に対する米国の青写真があるのかである。6 月 12 日の米朝首脳会談の席で北朝鮮の将来像に関して米国側が動画を見せたがそれは北朝鮮が経験しうる経済的発展の側面だけが取り扱われ、朝鮮半島全体の将来に関する米国の考えとは言えないものであった。北朝鮮が核兵器を持たない状況に戻ることだけが目標かも知れない。そうなるとそれを「リビア方式」として拒否する北朝鮮の非核化は難しくなる。「トランプ方式」アプローチの具体性が北朝鮮との非核化交渉のプロセスで示されなければならない。

２．今後の展望

■対北朝鮮制裁緩和・解除の可能性

米国と日本は北朝鮮に対し全面的な制裁を実施中である。韓国は北朝鮮と人道的・文化・スポーツ交流だけを実施中である。その他の諸国は国連安全保障理事会の対北朝鮮制裁決議（図表３）に従い貿易統制を行っている。

各国独自の対北朝鮮制裁は北朝鮮と当該国との両国間関係に行方によってその方向が決まるだろう。米国は議会の法律による制裁措置を解除することは北朝鮮の完全な非核化の検証が行われ、その他の人道問題などの懸念事項を考慮した後となると考えられ、米朝関係の改善には数多くの難関がある。日本の場合も日朝関係の戦後処理としての過去清算問題、拉致問題などの固有問題が絡んでおり、懸案問題の解決なしでは関係正常化が難しい状況である。韓国は国際社会との歩調を合わせることで制裁解除に踏み切れない状態であるが、国内世論は独自の制裁（2010 年の 5.25 措置、2016 年 2 月の開城工業団地閉鎖措置）を解除し、南北経済交流を活性化する方向へ動いている。

中国やロシアは独自の制裁措置は取らず、国連安保理の制裁決議を実行してきたが、6 月

29 日には中国とロシア政府が国連安保理の理事国に対し、北朝鮮への制裁緩和を求める報道声明案を提出するなど、国連制裁の緩和を呼びかけている。

国連安保理の制裁が緩和あるいは解除される可能性は米朝交渉の進捗状況にかかっている。9 月までに北朝鮮が完全な非核化のために重要な核兵器廃棄のロードマップを米国と合意し、検証プロセスに入る見込みが明確となり、米国も北朝鮮との終戦宣言など相互信頼措置が行われれば、国連安保理での制裁解除決議に至る可能性がある。

北朝鮮が国際社会の懸念を払拭し完全な非核化への「方針転換」に取り組み、また米国もその北朝鮮を検証しながら体制保証に取り組むことができれば 2018 年の下半期中に国連の制裁は緩和あるいは解除へ向かうこととなるだろう。

図表３　国連安保理の対北朝鮮経済制裁措置

国連制裁決議	1718号 (2006.10.14)	1874号 (2009.6.12)	2094号 (2013.3.7)	2270号 (2016.3.2)	2321号 (2016.11.30)
時期	1 回目の核実験後	2 回目の核実験後	3 回目の核実験後	4 回目の核実験後	5 回目の核実験後
主要目標	大量破壊兵器（WMD)開発を制裁			WMD開発能力を制裁（本格的な経済制裁）	
貿易制裁	①７大通常兵器の取引禁止 ②NSG, MTCR, AG取引禁止 ③ぜいたく品輸出禁止 ④禁輸品目の技術訓練・諮問・サービス支援禁止	①全ての兵器・関連物資取引禁止（小型兵器は除外）	①ぜいたく品禁止7品目指定（真珠、宝石、貴金属、ヨット、高級車など） ②WMD関連「キャッチ・オール」	①小型兵器の取引も禁止 ②北朝鮮鉱物の輸出・供給・移転禁止 ・「民生用途」以外の石炭、鉄、鉄鉱 （ロシア産石炭の羅津港利用輸出は例外） ・金、バナジウム、チタン、レアアースの禁輸 ③航空油の対北朝鮮輸出・供給禁止 ・例外：原油輸出、人道的目的、北朝鮮民用機の国外での再給油 ④ぜいたく品輸出禁止5品目追加 （高級時計、レクリエーション装備、スノーモービル、クリスタルなど）	①北朝鮮産石炭輸出の例外規定を修正 ・年間輸入量を750万トン以下か輸入額で４億ドル以下のいずれか低いほうに制限 ②禁輸鉱物を追加 ・銀、銅、亜鉛、ニッケル ③船舶、ヘリの対北朝鮮輸出・供給禁止

国連制裁決議	2356 号 (2017.6.2)	2371 号 (2017.8.5)	2375 号 (2017.9.11)	2397 号 (2017.12.22)
時期	弾道ミサイル発射実験後	ICBM 発射実験後	6 回目の核実験後	ICBM 発射実験後
主要目標	弾道ミサイル発射や核実験を受けた本格的経済制裁			
貿易制裁	①１４の個人４つの団体の海外渡航禁止・資産凍結	①石炭、鉄鉱石、海産物の輸出を前面禁止	① 対朝石油製品の輸出量上限 - 2018 年以降、年間 200 万バレル ② 繊維製品輸出禁止 ③ 北朝鮮労働者への就労許可禁止	①対朝石油製品の輸出量制限 - 2018 年以降、年間 50 万バレル ②北朝鮮から食品、機械、電気機器、木材輸入禁止 ③対朝産業機械、運搬用機械の輸出全面禁止 ④決議後 2 年以内に北朝鮮労働者を本国に送還 ⑤決議違反の疑いのある船舶に拿捕、臨検、差し押さえ

（出所）各種報道資料から筆者整理

■韓国のイニシアチブ

韓国政府は南北関係の改善を朝鮮半島非核化のプロセスと連携して実現するために、南北政府間の対話、朝鮮戦争の終戦宣言と 6 カ国協議、南北民間交流、南北経済協力に関するアクションプランを考えている（図表４）。その中では南北政府間交渉・多国間協議による朝鮮半島平和体制の形成（終戦宣言）が最優先であり、その後に南北民間交流が次ぐ。南北経済協力は北朝鮮に対する制裁措置の解除が前提条件である。

図表４　韓国文在寅政府の南北関係アクションプラン

政府	平和体制	民間交流	経済共同体
数回の南北首脳会談 総理会談の定例化 南北軍事・経済会談 南北基本協定	終戦宣言 →平和協定 6 カ国協議開催	離散家族再会の定例化、 社会・文化交流	10・4 宣言の実現 金剛山、開城 鉄道・道路 地下資源

（出所）筆者のヒアリングによる

南北間の経済協力に関する文在寅政権の構想は基本的には盧武鉉政権（2003－07 年）の政策に基づいている。2007 年 10 月の南北首脳会談で発表された「10・4 宣言」では、①インフラの拡充と資源開発、②「西海平和協力特別地帯」を設置、③漢江河口の共同利用、④開城工団地区開発、⑤鉄道と高速道路の改補修、⑥造船協力団地建設、⑦農業・保健医療・環境保護などの協力、などが合意されていた。しかし、10・4 宣言は国会に承認されておらず、法的拘束力がなかった。これらを協定化することで政権が代わっても履行されるように

「南北基本協定」の締結が文政権の進める南北協力の制度化である。文政権は南北間に経済協力が可能となった場合、北朝鮮経済を北東アジア地域経済協力の枠組みの中で統合・発展させる方向で協力を行う方針で、そのために「朝鮮半島新経済地図」構想を北朝鮮に提案した。この構想は朝鮮半島全体を３つの経済バルト――環西海経済ベルト、環東海（日本海）経済ベルト、南北接境地域経済ベルト――で統合し、北東アジア経済協力につなげる考えである。環日本海ベルトはロシアと南北の日本海沿岸都市をつなぐパイプラインをつくる「資源ベルト」であり、環西海ベルトはソウルから北朝鮮の開城、平壌、新義州を結ぶ「物流・交通ベルト」である。

韓国は、韓国独自の制裁を先に一部緩和あるいは解除し、可能な南北交流を拡大しながら国連の制裁解除とともに本格的な南北経済関係の発展に取り組む可能性が高い。

■終わりに

朝鮮半島非核化のプロセスが始まり、米朝はお互いに交換できるモノを持って損益計算書を作成する「フロー」の取引に入った。ある時点で一方の敗北宣言のような結果を求め、成果の貸借対照表を見ようとする「ストック」的観点は北朝鮮問題の解決には無理がある。今後、朝鮮半島非核化のロードマップとして楽観的に見ればミサイル生産中止、核兵器施設閉鎖の検証、そして制裁の解除と米朝関係正常化、平和協定に至る青写真がありうる。その期間は短期では終わらない。重要な措置として北朝鮮の NPT 復帰と IEA など国際機関による査察受け入れ、米国の平壌連絡事務所設置などが実行されると、北朝鮮と国際社会との共存は可能ではないかと考える。

しかし、悲観的な見方も可能である。それは米朝交渉の決裂だ。北朝鮮が要求する朝鮮半島平和構築、すなわち米朝関係改善を非核化の対価として米国が受け入れることができなければ、北朝鮮は非核化をストップし自称「核強国」として米朝関係に対立が再び激化する。

日本は北朝鮮の方向が確認できた時点で行動に移っても遅くはない。しかし、きちんとした戦略的行動のためには国際連携と日本独自の対北朝鮮政策の在り方を用意しておくべきであろう。

（了）