

報告書要旨

小此木 政夫（プロジェクト主査）

本報告書は日本国際問題研究所にて実施された平成26年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「朝鮮半島のシナリオ・プランニング」の研究成果であり、2年計画で行われた本事業全体の締めくくりに位置付けられる。本事業は「総合事業」の名称が示す通り、朝鮮半島情勢をテーマに研究交流および国際会議、対外発信など様々なタスクを遂行するものであるが、これらの活動の中核をなすのが13名の中心メンバー（主査および委員）で構成された同名の研究会であり、前年度と同様、平成26年度の1年間を用いて、参加各員の担当分野に関する研究発表と全メンバーによる討論、国際会議への参加や公開シンポジウム形式の報告会などの活動を行うことで、適切なフィードバックの獲得と構想のさらなる充実に努めてきた。本報告書所収の各稿はその所産ということになる。

各稿の掲載に先立って、まず本パートにてまず政治・経済・外交の3分野にわたる情勢分析とシナリオ・政策提言を兼ねた総括からなる全13編（補論を含む）について梗概を記し、もって読者の便宜に供することとしたい。また、各稿は編集・校正作業の段階で一部の情報について修正（アップデート）を施しているが、平成26年度の事象、わけでも平成26年（2014年）の一年間の動きを対象として執筆されたものである点を付記しておく。

なお、上記の各タスクに加え、本事業では活動の一環として、平成27年1月に研究会メンバーからなる有志一行が韓国を訪れて現地の各機関の訪問と研究交流・意見交換を行っており、その過程では特に多くの示唆を得ることができた。この出張に際して研究会メンバーの訪問を快く受け入れ、かつ多くの便宜を図ってくれた韓国統一部および統一研究院、東アジア財団、東アジア研究院、峨山政策研究院（順不同）に対し、特に記して感謝申し上げたい。

【第1部 分野別現状分析】

第1章 「金正恩政権3年目（2014年）の国内政治について—3年間を振り返りながら—」
（平井久志委員）

2014年の北朝鮮内政を回顧しつつ、同時に公式の発足から約3年を経た金正恩体制の特徴を描出。具体的には2013年末の張成澤・国防委員会副委員長の粛清と同氏の影響力の象徴たる党行政部・金日成社会主義青年同盟への検閲強化（党行政部は解体）、2014年の最高人民会議第13期代議員選挙および同期第1回会議での人事改編（3～4月）に至る動き、またこの過程で最側近としての地位を確立したかに思えた崔龍海・人民軍総政治局局長が直面した解任・降格（5月～9月：後任・黄炳瑞氏）そして再浮上（9月～11月：韓国・ロシアへ特使として派遣）というめまぐるしい地位の変動、馬園春・国防委員会設計局長および辺仁善・総参謀部第一副参謀長兼作戦局長の失脚に着目しながら、それらを金正恩体制の構築過程の一環と位置付け、その含意を分析した。またその結果、側近勢力に対する掣肘（ナンバー2の突出を抑えつつ相互牽制を誘導）、党組織の機能回復（党中央委総会、党中央委政治局会議、党中央軍事委を通じた政策決定）、「党を推進主体とした『先軍』」（党人の軍高官への起用）というトレンドを抽出しつつ、あわせて金正日時代の

側近たち（主として軍の高位幹部）の一扫がほぼ終了した一方で新たな側近勢力の形成が一ナンバー2の存在を許さない傾向と相俟って一停滞しており、そしてそれが狭小な「人材プール」の中での人事の揺れとして表面化しているとの見方を示し、そこに、一見すれば盤石の統治力を行使しているかにも見える体制の基盤動揺の可能性が内包されているとの見解を導いている。斯様な状態を所与のものとしつつ、経済浮揚や民生向上、対外関係構築を図らなければならない点こそが金正恩体制の直面する課題であり、またこれが同体制の特色をなしているというのが、本章の結論である。

第2章 「北朝鮮の対外姿勢と国際関係」（平岩俊司委員）

内政における人事改編、経済における（限定的な）開放政策の試図など、ともすれば新奇さのイメージが付随する金正恩体制を外交政策の観点から分析し、当該分野においてはむしろ金正日体制期の延長線上に位置づけるべき動きが継続していることを指摘。特に「経済建設と核武力建設の並進路線」（2013年3月採択）に表出した「自衛的核武力」への自信感と「核保有国としての国際社会への復帰」への志向性、斯様な姿勢に対する周辺国の反発を「切り崩す」術としての対話攻勢（米韓合同軍事演習中止要求と南北対話の提案）、対中関係拡大への反作用（balancing策）の性格が色濃い対口接近の様相、そして経済関係の深化が対北影響力の拡大に必ずしも帰結しない一対北貿易が中央政府ではなく東北三省主体でなされ、また「自衛的核武力」への自信を深めた北朝鮮が対米脅威認識のレベルを下げつつある（すなわち中国との連携の必要性への認識を減ぜしめつつある）がゆえに一中国との関係などの事例を列挙し、そこに明確な連続性が存することを説明している。対日関係もその例外ではなく、北朝鮮側の方針転換の帰結と評される日朝ストックホルム合意（2014年5月）についても、その実、長期安定政権が見込める日本の政治状況をふまえて北朝鮮側が交渉に本腰を入れた結果であるというのが、本章の見解であり、また、このような志向性を念頭に置いて北朝鮮の対外政策を一特にいまや体制にとっての主要な外交的成果に位置付けられるまでに至った宇宙開発（すなわちミサイル開発）の動向を一注視する必要があると結論付けている。その上で2014年の新奇な傾向として、国連を舞台にした北朝鮮の人権状況に対する批判の高潮、（北朝鮮によるとされる）米映画制作会社へのサイバー攻撃の発生を契機に関心が高まったネット空間をめぐる米朝の攻防を取り上げ、現今の北朝鮮の対外政策を考察するにあたって、金正恩への個人攻撃（北朝鮮媒体のいう「最高尊厳」への冒瀆）に対し示される過度なまでにセンシティブな反応という、いふなれば北朝鮮側の対外スタンスの中核をなす要素へ注目する必要性を指摘している。

第3章 「北朝鮮経済の現状と今後の見通し」（三村光弘委員）

大規模な住民サービス施設の建設や「牡丹峰楽団」の登場など、「人民生活の向上」のキーワードの下で物質的・文化的な「底上げ」が図られるとともに、物質的刺激を重視する試みが実行に移され、また経済開発区が中央のみならず地方レベルでも設置されるなど、金正恩体制期に入って特に可視的な「変化」が相次ぎ現出する経済分野の現状を、各種文献や現地インタビューの成果などを活用して考察。統計上のみならず体感的にもゆるやかな経済成長が続いていること、食糧事情の好転といったトレンドを概括したのち、経済開発区の設置状況と根拠法の整備、これまで公の場で言及されなかった「圃田担当責任制」の

定式化といった2014年の事象に触れ、試行段階にあった経済活性化の試みが実行の段階へ移行し、本格化しつつあると分析している。2014年を通じて反復的に登場した思想的弛緩への警戒や「社会主義的分配原則」の徹底（平均主義への打破）を訴える言説の真意が、実際には旧制度の字義通りの墨守ではなく、一定の規範（枠）を措定した上での新政策施行にこそ存するというのがその眼目である。また、集団主義原則（国有化）という所有制の問題を迂回しつつ、主に経営面での工夫という形で進む現今の「経済管理方法の改善」の動きが、やがて単なる生産刺激策の範疇を超えて経営権の下部単位への（事実上の）移譲にまで及ぶこととなれば、たとえば1980年代から90年代にかけての中国に見られたような企業競争力の確保を理由とするレイオフおよび不採算企業の整理、国营企業が担っていた住民福祉・医療機能の喪失といった事態の現出が予想され、社会的にも大きなインパクトが及ぶことになるとの見通しが、あわせて示されている。

第4章 「金正恩体制期水産振興政策の考察—『新たな並進路線』下の経済運営の一類型」 (飯村友紀委員)

プロジェクト初年度報告書で取り上げた「新たな並進路線」の考察を補完すべく、同路線を所与のものとして実施される経済政策がいかなる形をとるか、に着目して分析を実施。具体的には金正恩体制期に活発化した水産部門の動きを取り上げ、人民軍の水産部門がその志操堅固さゆえに大量の漁獲を実現し、それに刺激を受けた民間部門が奮起することで水産業の全般的な活性化が実現しつつある、との公的な「ストーリー」の背後で、軍の経済活動—単なる軍部隊の自給用生産、あるいは軍部門内で消費される物資の生産を超えた民間向け経営活動への参画—が進んでいることを指摘し、その結果、経済的アクターとしての軍部門が民間部門を一種「侵食」する状況が表面化しているとの見方を示している。その上で、核開発へのリソース集中を説く「新たな並進路線」の実施にともなって軍部門で（特に軍隊の維持に関する領域において）「自活」への圧力が高まっていること、そして同路線のロジック（核開発による安全確保の結果として経済成長がもたらされる、との構図）からも看取される経済浮揚効果の不透明さを糊塗しつつ、政権公約たる「人民生活の向上」を実現する必要性が斯様な動きの背後に存するとの評価を下し、斯様な動きが「新たな並進路線」のロジックが示唆する「核抑止力の向上にともなう通常兵力の削減、そして経済領域への余剰リソースの投入」という流れの萌芽となるか、注視する必要があると結論付けた。

第5章 （伊豆見元委員）

(別紙)

第6章 「ウクライナ危機後のロシアの対北朝鮮政策—露朝関係は戦略的に深化するか—」 (兵頭慎治委員)

クリミア編入とウクライナ危機を経て欧米との関係悪化に直面するロシアと、対中関係の冷却化が指摘される北朝鮮の利害関係の一致から露朝接近がにわかには表面化する状況を念頭に、斯様な傾向が両国関係の構造変化に帰結する可能性を一ロシア側の文脈から一考

察。ロシアにとって戦略的には二義的な存在にすぎない朝鮮半島（北朝鮮）の位置付け—零細な貿易規模、短い国境線、核開発問題での限定的な対北影響力—という基本的与件から、（自国内でのテロの可能性に直結する）大量破壊兵器の拡散・核関連技術の流出阻止のための活動を除いて一貫して関与に消極的だった従来の対北政策、ソ連時代以来の対露債務の清算（事実上の帳消し）を機にガス・パイプライン敷設を中心に新たな動きが見られた一方、金正日の死去（2011年12月）と北朝鮮の第3回核実験（2013年2月）によって関係進展の機運が減衰した近年の両国関係を概括した後、上述のごとく2014年に入って関係強化の動きが顕著になっていることが紹介されている。ただし、政治・経済・資源の各分野、また要人の往来などの広範な領域で進む両国関係の緊密化も、少なくとも現時点で既存の対立軸、すなわち核・ミサイル開発問題における立場の懸隔を超えるには至らず、依然としてこの問題が露朝関係を規定する状況が続いているというのが本章の結論であり、またこのことから、両国関係が戦略的レベルよりは外交的・戦術的レベルで推移することになるとの見通しが導き出されている。

第7章（加茂具樹委員）

（別紙）

第8章「米韓抑止態勢の再調整—『戦時』作戦統制権返還再延期の効用—」（倉田秀也委員）

2010年に相次いだ北朝鮮による対南武力挑発（哨戒艦沈没事件・延坪島砲撃事件）を北朝鮮の対米「核抑止力」向上の産物—米朝間に（不完全ながら）相互抑止が形成されつつあることにより、通常兵力による対南挑発の「ハードル」が低下したことの帰結—と規定しつつ、核開発の進展および対南挑発の烈度の高潮が予想される状況が米韓同盟に及ぼす影響を及ぼしているのかを考察。特に、米国の拡大抑止の実効性に対する懸念から韓国が「能動的抑止」—拒否的抑止の範疇を脱し懲罰的抑止の側へと踏み込んだもの—能力の確保・増強を進めることで、却って米国の離脱（ディ・カップリング）が加速化するとする事態、また対南局地攻撃が全面戦争へとエスカレートする事態への対処として、朴槿恵政権期に米韓連合軍司令部による韓国軍への戦時作戦統制権行使の条件の明確化、そして米軍のC4I能力を前提とした「能動的抑止」のシステム構築（ディ・カップリングの解消）が議論・企図されるに至ったことが詳述されている。その上で、いずれの側面においても戦時作戦統制権の韓国への返還がポイント（ネック）となること、戦時作戦統制権返還の延期合意（2014年10月）が斯様な含意の下になされたことが指摘されるとともに、李明博政権期の既定路線が戦時作戦統制権の韓国への返還と在韓米軍の再編を「同期化」させるというものであった以上、在韓米軍の再配置計画の調整もまた必定であったことが説明される。またここに至って、戦時作戦統制権の返還を南北間の平和体制の論拠とし、もって米朝直接交渉に拘泥する北朝鮮へのアプローチを試みる盧武鉉政権期以来の構想が完全に転換されたとの見方があわせて示されている。

第9章 「日朝協議の再開、合意、そして停滞 拉致問題再調査をめぐる日本の対北朝鮮政策」(西野純也委員)

近年の日朝関係における新たな契機として注目された日朝ストックホルム合意(2014年5月)を題材として、その成立過程と合意後の現状を中心に考察。一般に急展開と認識された同合意の成立が第2次安倍政権の発足(2012年12月)以降の赤十字会談および課長級非公式協議を通じて続けられてきた水面下の交渉の帰結であること、特に金正日総書記死去後の北朝鮮が後継体制の統治基盤の構築と安定した対外関係の構築を志向するとの観測が日本側の「期待値」を高めたことを指摘するとともに、合意を受けて設置された北朝鮮の「特別調査委員会」の構成(国家安全保衛部関係者が責任者に就任)が実効性あるものと受け止められたことが、日本の独自制裁の一部解除につながったことを挙げつつ、交渉経緯を整理している。その上で、合意で約された調査結果の報告(伝達)の方法についての見解の相違—拉致被害者、行方不明者、日本人遺骨問題、残留日本人・日本人妻の4分野の「優先順位」をめぐる—が拡大し、「北京ルート」、あるいは政府特使の平壤派遣を通じた調整が試みられるも不調に終わったこと、そこに至って日本側のスタンスが対話の可能性を排除せず、しかして圧力を並行させるものへと移行したことが説明され、このような経緯より得られる示唆点として(事態がなお予断を許さないものであるとの留保を付しつつ)、拉致問題の解決に際しては日本政府に国内世論への配慮のみならず、日米韓の連携強化に関する周辺国の懸念に対する配慮が求められること、そしてカウンターパートとなる北朝鮮の内部情勢に加えて、日本が行使しうる「梃子」がいかなるもので、その有効性がいかほどであるかについての省察が求められることを挙げ、結論としている。

補論 「イラン核交渉の現状と見通し—長期包括合意の成立可能性をめぐる—考察—」

(坂梨祥・外部講師)

北朝鮮とならんで核開発問題および多国間交渉のテストケースとされるイランを題材として、プロジェクトへの示唆を引き出すべく状況整理を行っている。具体的には、交渉主体であるP5+1(なканずく米国)とイランがウラン濃縮の能力および規模、IAEAによる査察体制の下で核開発能力が制限される期間、制裁解除の方法を主要な争点として対立を深めている現状が概括された後、妥協案として2013年11月に成立した暫定合意に再度目が向けられ、その帰結が整理されている。すなわち、NPT体制を維持すべく「イランの核兵器保有阻止」を前面に据える米国にとって、暫定合意の眼目はイランの核兵器保有までの期間を可能な限り極大化する方途であるという一点に存していること、また、他方のイランにとっては濃縮の権利を(5%という上限はあれ)確保し、また制裁の一部解除を取り付けた点で意義を有する反面、特に米国議会の金融制裁が残っていることがネックとなって各国の対イラン取引が低調なままである点で不満が残るものであることが指摘され、特にイラン側で包括合意の必要性が強く認識されながらも、イランにとってはそのメリット(経済の活性化)への期待よりもデメリット(核開発能力の制限、「対米譲歩」がもたらす体制の正統性の動揺)への懸念が先立っているとの見立てが示されている。その上で、斯様な状況を打開する—イランの「翻意」に作用する—可能性を持つ要素として、流動的な中東情勢、特にISILの台頭にともなう地域情勢の混乱が指摘され、それが自国(イラン)にいかなる影響を及ぼすかをめぐる判断、そしてイラク・アフガニスタン戦争で疲

弊する米国が中東地域の秩序維持—ISIL に対処するにはシリア内戦が必要であり、そのためにはイラン・サウジアラビアを含む周辺国の利害調整が必要—に介入する決意を示すか、が交渉の最終的な鍵になるとの結論が導かれている。

【第 2 部 シナリオおよび政策提言】

第 10 章 「北朝鮮をめぐる安全保障情勢シナリオの析出と日本の対応への含意：趨勢・衝撃アプローチの試み」(阿久津博康委員)

本章では、情報収集・分析、政策の優先順位の策定、情勢シナリオの作成、情勢シナリオへの対応策（対応・危機管理シナリオ）の作成、シミュレーションの実行（以下反復）というシナリオ研究の基本をふまえつつ、北朝鮮の動向を中心に短期的・中長期的趨勢のパターンを複数抽出し、それぞれに対する周辺国の反応を勘案しながら、最終的な日本としての対応策を別決するとの手法を用いた考察を試みている。また、日本の対応を抽出・分類する上で依拠すべき枠組みとして 2013 年発表の『国家安全保障戦略について』を指定し、特に同文献の中心概念である「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を前提として、北朝鮮体制が安定的に推移した場合・不安定化した場合を皮切りに各アクター（そして日本）の反応・対応の類型化を行っている。

第 11 章 「日米韓シナリオ：防衛面での対応と提言—日本の対応を中心として—」

(金田秀昭委員)

第 10 章の分析（概念整理）を引き継ぐ形で、特に対応策（抑止・対処）の側面に重点を置きつつ考察を実施。具体的には、2015 年～2018 年のタイムスパンを指定し、当該期間に北朝鮮の核開発への志向性がさらに高潮する一方、同時に周辺国が立場の相違を克服できず、対北連携がなお不十分な水準にとどまることになるとの全体的状況を想定した上で、そこで生じうる特に「烈度」の高いシナリオ（北朝鮮の体制崩壊、北朝鮮の核抑止力の向上、現体制下での南侵）をピックアップしている。その上で、それぞれのシナリオにおける日本の対応を、警備事態・重要影響事態・防衛事態（存立危機事態）・防衛事態（武力攻撃事態）・集団安全保障事態のカテゴリに分類して検討するとともに、そこで抽出された対応策を十全に行うために必要となる課題（根拠法の整備、各種規則の明文化と対応する機関・部署の設置等）を列挙し、政策提言に代えている。

第 12 章 「日本の対北朝鮮政策—外交面での対応」(阪田恭代委員)

第 10 章の概念整理に依拠しつつ、軍事・安全保障面での対応が特に前面に出るシナリオを取り上げた第 11 章と対をなす形で、外交面での対応がより重要となるシナリオ（米朝対話、米中協調、南北対話、日朝協議）に着目。具体的には、各シナリオにおいて生じ得るさまざまな事態を分類するため「マドル・スルー（手詰まりとしての現状維持）」「ソフト・ランディング（軟着陸）」「ハード・ランディング（衝突・墜落）」（あるいは「ミニマム・シナリオ（最小限の進展）」「中間シナリオ」「マキシマム・シナリオ（最大限の進展）」）の 3 つのパターンを想定し、そこに種々の事態を落とし込んでいく形で類型化を行っている。また、特に「マドル・スルー（関係国—特に日本—にとって好ましからざる現状維持）」に対処し、なおかつハード・ランディングを避けつつソフト・ランディングへ誘導するた

めの方策」を検討するとの観点から日本の対応策・課題の「洗い出し」を行い、それを提言に位置付けている。