

第12章 日本の対北朝鮮政策—外交面での対応

阪田 恭代

本稿では、日本の対北朝鮮政策の基調を踏まえ、朝鮮半島のシナリオ・プランニングで示された北朝鮮をめぐる「趨勢と衝撃」に関する分析（阿久津報告）における幾つかのシナリオを対象に、今後3年（2015—2018年）の日本を中心とした外交面での対応と課題について検討する。

1. 日本の対北朝鮮政策の基調

現在の日本の対北朝鮮政策では、阿久津報告の通り、『国家安全保障戦略について』（2013年）（以下、『国家安全保障戦略』）を基調とし、日米同盟を基軸とした防衛ならびに外交面の対応が推進されている¹。日本の対北朝鮮政策における主な目標ならびに課題は、北東アジア・朝鮮半島の平和と安定（半島有事への対応含む）とともに、いわゆる「拉致・核・ミサイル」という表現に象徴されるように、日本に対する直接的脅威—「拉致」ならびにその他日本人の安全（国民の生命と安全）と人権の侵害、そして、「核・ミサイル」をはじめとする大量破壊兵器拡散問題への対処である。

『国家安全保障戦略』では、「アジア太平洋地域における安全保障環境と課題」における主要課題の一つとして、北朝鮮問題について次の通り記されている。

「北朝鮮の軍事力の増進と挑発行為

朝鮮半島においては、韓国と北朝鮮双方の大規模な軍事力が対峙している。北朝鮮は、現在も深刻な経済困難に直面しており、人権状況も全く改善しない一方で、軍事面に資源を重点的に配分している。

また、北朝鮮は、核兵器を始めとする大量破壊兵器や弾道ミサイルの能力を増進するとともに、朝鮮半島における軍事的な挑発行為や我が国に対するものも含め様々な挑発的言動を繰り返し、地域の緊張を高めている。

特に北朝鮮による米国本土を射程に含む弾道ミサイルの開発や、核兵器の小型化及び弾道ミサイルへの搭載の試みは、我が国を含む地域の安全保障に対する脅威を質的に深刻化させるものである。また、大量破壊兵器等の不拡散の観点からも、国際社会全体にとって深刻な課題となっている。

さらに、金正恩国防委員会第1委員長を中心とする体制確立が進められる中で、北朝鮮国内の情勢も注視していく必要がある。

加えて、北朝鮮による拉致問題は我が国の主権と国民の生命・安全に関わる重大な問題であり、国の責任において解決すべき喫緊の課題である。また、基本的人権の侵害という国際社会の普遍的問題である。」（10－11頁）

北朝鮮問題に対する政策指針と政策ツールについては、次の通り、『国家安全保障戦略』に記されている。

「北朝鮮問題に関しては、関係国と緊密に連携しつつ、六者会合共同声明や国連安全保障理事会（安保理）決議に基づく非核化等に向けた具体的行動を北朝鮮に対して求めて行く。また、日朝関係については、日朝平壤宣言に基づき、拉致・核・ミサイルといった諸懸案の包括的な解決に向けて、取り組んでいく。とりわけ、拉致問題については、この問題の解決なくして北朝鮮との国交正常化はあり得ないとの基本認識の下、一日も早いすべての拉致被害者の安全確保及び即時帰国、拉致に関する真相究明、拉致実行犯の引き渡しに向けて、全力を尽くす。」（22頁）

以上について、本編の金田報告で示された通り、防衛面の対応は、『国家安全保障戦略』とともに策定された「防衛計画の大綱（防衛大綱）」及び「中期防衛力整備計画（中期防）」と（現在検討されている）新安全保障関連法制に基づく。日本の外交面の対応では、北朝鮮に対する「対話と圧力」、即ち「関与」と「封じ込め」のための政策ツールとして、（1）多国間枠組み（国際ならびに地域）—大量破壊兵器不拡散（核・ミサイル不拡散）を目標とする国際連合の枠組み（国連安保理制裁決議等）、有志連合や地域の枠組み（PSI、六者会合（五者会合含む）など）とともに、（2）日本独自の枠組み—「日朝平壤宣言」（2002年）に基づく日朝政府間協議、北朝鮮人権侵害対処法（2006年制定）、単独制裁措置（2006年以降実施）—がある²。なお、不拡散外交については前年度の報告を参照されたい³。

2014年に入り、政策ツールが追加された。一つは、日本独自の枠組みとして日朝協議の再開である。2014年5月、「ストックホルム合意」に基づき、日朝平壤宣言の原則の下、公式の日朝政府間協議が再開され、北朝鮮側の「拉致被害者及び行方不明者を含む全ての日本人」に関する調査（開始と進展）に応じて、日本独自の対北朝鮮制裁措置（国連安保理制裁関連措置を除く）を解除して行く道筋が立てられた⁴。もう一つは、多国間枠組みとして、国連人権理事会の「北朝鮮の人権に関する調査委員会（COI）」報告（2014年3月）を基に、国連総会で「北朝鮮人権状況決議」（同年12月）が採択された⁵。国連の枠組みは、拉致、脱北者らを含む北朝鮮人権問題に対処するための「対話と圧力」の有効なツールとなり得る。

2. 朝鮮半島シナリオ（北朝鮮シナリオ）への対応（外交）

（1）北朝鮮シナリオの三類型と政策ストラテジー

朝鮮半島シナリオ研究には様々な目的、手法、類型がある。朝鮮半島、とりわけ北朝鮮に関するシナリオ（北朝鮮シナリオ）の種類も枚挙にいとまがないが、政策研究では一般的に、「マドル・スルー（muddle through）」（どん詰まり、行き詰まり）、「ソフト・ランディング（soft landing）」（軟着陸）、「ハード・ランディング（hard landing）」（衝突、クラッシュ）の三類型に分類される⁶。「マドル・スルー」とは即ち現状維持で、南北分断が続く中、金ファミリーを中心とする体制（「金体制」）の維持、核開発・核武装路線の継続、経済「停滞」（一定の進展・回復はあるが、大きなブレイクスルーはない）である。金正恩政権の「経済」と「核」建設の「並進」路線の現段階もこれに当たる。「ソフト・ランディング」と「ハード・ランディング」は現状変更・変革を伴う状況である。「ソフト・ランディング」とは、北朝鮮の非核化、体制改革・開放であり、平和的（かつ漸進的）統一を目指すものである。「ハード・ランディング」とは、北朝鮮の「崩壊」（collapse）／内部崩壊（implosion）で

ある⁷。

上記、三類型のシナリオを踏まえて、政策ストラテジーを立てると次の通りになる⁸。「六者会合」に参加する日本を含む周辺国（米中韓ロ）にとって、衝撃ならびにコストを考えたら、望ましいシナリオは「ソフト・ランディング」であり、同シナリオを「あるべき姿（進むべき道）」として誘導する。これが2005年9月の「六者会合」共同声明に基づく、非核化を前提に、経済支援（経済・エネルギー協力）・平和誘導（米朝・日朝国交正常化含む）を進め、北朝鮮と協力しながら、漸進的に変革を進めていくという戦略である。しかし、北朝鮮の「ハード・ランディング」（崩壊）シナリオにも備えておかなければならない。このシナリオには危機対処が必要となり、衝撃コストが高いので避けたいが、「想定内」に入れておく必要がある。「ハード・ランディング」となれば、人道介入、軍事対処（大量破壊兵器除去、難民対処など）、復興・経済支援、人権対処など様々な事態が想定される⁹。現状は、北朝鮮の「マドル・スルー」シナリオであり、周辺国としてはこれを放置しておくことは様々な脅威が残されることになり、避けたいが、現状を変えられない以上（北朝鮮が変わらない以上）、現状を管理（マネージ）し、最悪シナリオに備えつつ、最善シナリオに転換できるよう、周辺国とともに地域ならびに国際的な枠組みを通じて「対話と圧力」を継続していくことになる。

（2）本プロジェクトのシナリオ分析—「趨勢」と「衝撃」

本プロジェクトのシナリオ研究（阿久津報告）では、上述した北朝鮮シナリオ三類型にとらわれず、「趨勢と衝撃（trends and shocks）」アプローチを用いて、より多様なシナリオが析出された。つまり、従来の三類型（「マドル・スルー」、「ソフト・ランディング」、「ハード・ランディング」）を包含した総合的なシナリオ分析が可能になった。本シナリオ分析（阿久津報告）では、北朝鮮の現体制（金正恩政権）と「経済」・「核」建設の「並進」路線が当面続くという見通しで（現状維持ないしは事実上の「マドル・スルー」）、事態が（日本を含む周辺国にとって）悪化する方向性（「核抑止力完成」、南侵、あるいは崩壊などの「ハード・ランディング」を含む）と改善する方向性（非核化、改革・開放など「ソフト・ランディング」を含む）、という両方向のシナリオを包含している。「趨勢と衝撃」アプローチで説明すれば、次の通りである。

本シナリオ分析（阿久津報告）では、今後3年間（2015—18年）を対象に、情勢分析チームの結果を踏まえて、北朝鮮ならびに周辺国の動向（「趨勢（トレンド）」）を抽出し、その流れを変える「衝撃（ショック）」、即ち、日本の安全保障にとって現状変更（ゲームチェンジャー）となるような事態（備えるべき事態）が幾つか例示された。

まず「趨勢」についてである。朝鮮半島シナリオ（北朝鮮シナリオ）の「趨勢」の基軸として位置づけられたのが、北朝鮮の行動、即ち現体制（金正恩政権）の「経済建設」と「核武力建設」の「並進」路線である。今後3年間、金正恩政権は継続して「経済」と「核」の並進路線を追求し、そのために硬軟両様の対外政策を展開すると推測される。北朝鮮としては「経済」と「核」の「並進」は両立すると考えるであろうが、「六者会合」参加国の五カ国（米韓日中ロ）が「非核化」を求めている限り（2005年「六者会合」共同声明、国連安保理制裁措置の堅持等）、北朝鮮の「経済」と「核」の「並進」はいずれ不可能になり、袋小路に陥ると想定される。

当面（今後3年）における北朝鮮シナリオの「趨勢」としては次のような展開が予想される。金正恩政権の「経済」と「核」の「並進」が一定程度進展する可能性がある。ここでいう「経済」の進展とは、北朝鮮が日米韓等による大幅な経済制裁解除、経済支援・協力を必要としない限りにおいての限定的なものである。「核」について、北朝鮮は、「制裁」網の制約の中で、核武装化を進めるとともに、「平和的」な対外環境を醸成するために、そして限定的な経済制裁緩和ないしは経済支援（「協力」）等を求めるために、核カードを含めた「対話攻勢」に出てくるとみられる。ここでいう「核カード」とは、核実験やミサイル実験の凍結、「寧辺カード」（プルトニウム再処理施設のほかに、ウラン濃縮施設、軽水炉施設建設等）の活用であり、核武装化の速度を調整する可能性もある¹⁰。とくに金正恩政権にとって今年（2015年）は節目の年である。2011年の金正日死去から「3年の喪」があけ、また、朝鮮労働党創建70周年（10月10日）にあたる年である。今後3年は、金正恩政権としての成果が問われていく時期である。

次に「衝撃」についてである。以上の「趨勢」に対する「衝撃」事態（衝撃シナリオ）として、阿久津報告ではとくに7つの事例が示されている。「衝撃」の烈度の高低の順で列挙すると、次の通りである。

烈度 高い ↓

- ①北朝鮮の核・ミサイル能力におけるブレークスルー（「核抑止力完成」）
- ②北朝鮮の「体制崩壊」（無政府状態、指導者交代）
- ③北朝鮮による南侵
- ④北朝鮮の対米軟化（それに呼応する「米国の対北朝鮮軟化」、その延長線には「米朝平和協定」の可能性）
- ⑤米中協調による対北朝鮮対処
- ⑥南北緊張緩和（その延長に「南北首脳会談」の可能性）
- ⑦拉致問題、核問題、ミサイル問題の進捗の不一致、

等
烈度 低い ↑

これらは、日本の安全保障（外交・防衛）の観点からみて、烈度は異なるが、北朝鮮をめぐる「趨勢」を変える「衝撃」となり、日本が備えるべき事態として位置づけられる。

（3）「衝撃」シナリオと対応—幾つかの事例

では、以下において、「衝撃」シナリオへの日本の対応について扱う。本編の防衛面での対応（金田報告）では、上記7つの「衝撃」シナリオのうち、当面（今後3年）を視野に、烈度が高く、日本の防衛面での対応がとくに必要になると見積もられる3つの事例（①、②、③）がとりあげられた。事例①（「一定の核抑止力保有」金田報告参照）と事例③（南侵）、事例②への対処である。本稿（外交編）では、より烈度が低いが、当面（今後3年）を視野に日本の外交面での対応が必要になると見積もられる4つの事例—④（米朝対話）、⑤（米中協調）、⑥（南北対話）、⑦（日朝協議）—をとりあげる。これらの事例は、主に「マドル・スルー」シナリオへの対応であるとともに、「ソフト・ランディング」シナリオ

へシフトする機会を探るシナリオでもあり、日本の外交対応が問われる。事例①、②、③についても日本の外交面での対応を要するが、本編では防衛面での対応（金田報告）で扱われており、ここでは対象外とする。

[事例④ 米朝関係の進展（北朝鮮の対米軟化／米朝対話再開）]

事例④、米朝関係の進展とは、即ち北朝鮮の対米姿勢が軟化し、米国が呼応する形で公式の米朝対話が再開され、核問題（北朝鮮の非核化）をめぐる協議が進み、その延長線に米朝平和協定締結、米朝国交正常化実現の可能性を含むシナリオである。

米朝関係のシナリオには、「マキシマム（最大限）・シナリオ」と「ミニマム（最小限）・シナリオ」が想定される。「マキシマム・シナリオ」は、「六者会合」共同声明（米朝作業部会）で構想されたような、米朝国交正常化までを含む全面的関与で、「ソフト・ランディング」を目指したシナリオである。「ミニマム・シナリオ」は、限定的な米朝対話が展開され（限定的関与）、「マドル・スルー」シナリオが悪化しないように現状をマネージするシナリオである。両者の間の「中間シナリオ」、即ち米朝対話が再開され、非核化に関する協議は進展するが、国交正常化まで至らないシナリオである（例、2006—08年の「六者会合」初期段階・第二段階措置）。当面（今後3年）を見通した場合、極めて制約された環境ではあるが、「ミニマム・シナリオ」、即ち限定的な米朝対話が進む可能性は否定できない。

ここでいう「ミニマム・シナリオ」とは、例えば、次の通りである。2015年の米韓合同軍事演習（3—4月）終了後、金正恩政権は、対米強硬姿勢から対米を含む全方位的な対話攻勢をしかけてくる可能性はある。その場合、米国側も多く制約はあるが、限定的な対話に応じる可能性は排除できない。オバマ政権の任期は残り2年弱であるが（2016年11月米大統領選挙、2017年1月次期政権発足）、その中でイラン（核合意）やIS・中東問題に比べれば、北朝鮮問題は、外交上、優先順位の高い問題ではない。また、2014年12月の米ソニー・ハッキング事件（サイバー・テロ）以来、北朝鮮のテロ支援国家再指定などの意見も浮上し、米国内の姿勢はますます厳しくなっている。従って、北朝鮮側が「非核化」について協議する余地がない限り、オバマ政権は「戦略的忍耐（strategic patience）」を続けていくとみられる。北朝鮮側が「非核化」について軟化の姿勢を示せば、米国側も限定的な対話に応じ、2012年2月の米朝合意（「閏（うるう）合意」）のような合意を再び目指す可能性もある（「閏（うるう）合意」については本プロジェクト2014年度報告を参照されたい）。昨年末、ソン・キム北朝鮮担当特別代表を筆頭に米國務省対朝鮮政策チームが刷新され、北朝鮮との「探索的対話（exploratory talks）」が模索されている。もっともこのシナリオでも、米国は単独関与を避けるため、「六者会合」枠組みを利用して動くであろう。

上記のシナリオは日本外交にとっても基本的にはプラスになる。第一に、米朝対話は「マドル・スルー」シナリオの管理、緊張緩和という意味で効果はある。北朝鮮の核開発は完全に止められないが、国連「制裁」は維持しながら、核実験の自制など、一定の歯止めをかける効果もある。また「六者会合」再開につながる可能性もある。第二に、日朝協議の影響については、米朝対話が再開され、さらに南北対話が軌道にのれば、日朝協議が進めやすくなる反面、北朝鮮次第であるが、米朝・南北が進み、日朝が相対化されることによ

り、日朝協議が停滞する可能性もある。従って、日本は、両方の可能性に備えつつ、米朝・南北・日朝協議がシナジー効果を発揮できるよう、「六者会合」枠組みを利用しながら、外交を進めていく必要がある。

[事例⑤ 米中協調による対北朝鮮対処（六者会合再開など）]

事例⑤「米中協調による対北朝鮮対処」にも様々なシナリオが想定される。一つは、軍事中心のシナリオ、即ち北朝鮮「崩壊／不安定化」（ハード・ランディング）シナリオにおける米中の軍事介入である（この場合、米国側としては米韓同盟（米韓連合軍）の共同行動を想定しているため、米韓中の軍事介入と考えた方が妥当である）。但し、軍事介入については、専門家が見積もる通り、中国側の警戒心があるため、事前協議に基づく米中「協調」の介入は困難である¹¹。このような軍事シナリオの場合、日本は、原則、日米同盟ならびに国連集団安全保障を通じての後方支援・人道支援に徹することになるが、防衛措置のほか、国連安保理決議等の外交措置も展開する必要がある（防衛対応については金田報告を参照されたい）。

もう一つは、米中協調による外交シナリオである。このシナリオには幾つかのタイプがある。目標は、「マドル・スルー」の管理（現状維持、国連制裁含む）ないしは「ソフト・ランディング」（朝鮮半島における緊張緩和、北朝鮮の非核化ならびに改革・開放）の誘導となるが、枠組みとしては「米中」（二者）、「米中韓」（三者）、「米中南北朝鮮」（四者）、日本、ロシアを含む「六者会合」、北朝鮮を除く「五者会合」などの多国間型がある。「米中」（二者）、即ち米中のみで介入することは、米国にとって負担が多く、避けたいシナリオである。「米中韓」（三者）、「米中南北朝鮮」（四者）はとくに休戦協定（ないしは平和協定）当事者の協議体として機能する可能性はあるが（例 1997-98 年頃の米中南北朝鮮の「四者会談」、北東アジアのプレーヤー（日本、ロシアを含む）を除外した枠組みは非現実的である（とくに日本は日米同盟ならびに国連集団安全保障体制を通じて休戦協定維持に関与していることは無視できない）。また、不拡散の観点からいえば、北朝鮮の核開発から脅威を受けている日米韓が関与した枠組みである必要がある。従って、米中協調のシナリオにおいても、日本としては「六者会合」の枠組みが維持されることが最善である¹²。また、万一「ハード・ランディング」シナリオに移行した場合、米中協調の下、「六者会合」ないしは「五者会合」型の枠組みを維持することは日本にとって有用である。今後3年間において、中朝関係が改善し、南北関係も進展すれば、（非核化のための）「六者会合」再開の可能性も高くなる。

[事例⑥ 南北関係の進展（南北対話再開、南北首脳会談）]

事例⑥、南北関係の進展についても「ミニマム（最小限）シナリオ」と「マキシマム（最大限）シナリオ」がある。「ミニマムシナリオ」では、南北対話が限定的なレベルに留まり、離散家族再会、人道支援などが実施されるが、韓国独自の対北朝鮮経済制裁措置（2010年天安艦撃沈事件以来の「5.24措置」等）が維持されている状態である。「マキシマムシナリオ」では、南北首脳会談が実現し、韓国の対北経済制裁措置が解除され、南北朝鮮間の人的交流、経済協力が本格化する。両者の間の「中間シナリオ」、即ち、南北対話が再開し、制裁が一部緩和され、人的・経済交流が実施される。

今後3年間の見通しとしてはいずれのシナリオもあり得る。現状は「ミニマム・シナリオ」であるが、南北関係が不調に終わり、現状のままで推移する可能性もある。一方、南北関係が好転すれば、南北首脳会談を含む「マキシマム・シナリオ」まで実現される可能性も排除はできない。それは、朴槿恵（パク・クネ）政権の「韓半島信頼プロセス」の成果でもあり、残る任期3年間（2018年2月まで）で南北首脳会談の機会を模索するであろう。但し、朴槿恵政権にとっての南北関係は、米韓同盟が基調であり、北朝鮮の「非核化」が前提となるので、国連安保理制裁措置は維持し、「六者会合」再開のための「探索的対話」の道筋を整え、韓国の単独制裁緩和を梃子に、南北関係を追求していくであろう。また、朴政権は、南北協力事業（開城工業団地等）のほかに、朴大統領の「ユーラシア・イニシアチブ」の一環として、ロシアとの三者協力（韓ロ朝）（鉄道、港湾インフラ協力など）、あるいは、中国との三者協力（韓中朝）（中朝関係改善が前提）など、周辺国との協力を通じて、南北対話・協力の機会を探っていくであろう。

日本からみたら、南北関係の進展は「マドル・スルー」シナリオの管理、「ソフト・ランディング」誘導においてプラスになり、支持すべきである。日朝協議とのシナジー効果ができればさらにプラスになる。但し、南北対話や協力のあり方が、日朝協議、安全保障協力（日米韓協力）、経済制裁措置に影響を及ぼす可能性もあるので、日米韓、日韓などの枠組みで情報共有ならびに政策調整を図っていく必要がある。

[事例⑦ 日朝関係の進展・停滞（日朝協議の継続・中断等）]

事例⑦、日朝関係についても幾つかのシナリオ—「ミニマム（最小限）・シナリオ」、「中間シナリオ」、「マキシマム（最大限）・シナリオ」—が想定される。「ミニマム・シナリオ」とは、現状のように日朝協議が再開されているが、議題は「拉致」問題など人権・人道問題に限定され、日本側の対応手段も（国連安保理制裁を除く）日本独自の制裁緩和、人道支援などに限定される。「中間シナリオ」は、「拉致」問題などに加え、「核・ミサイル」など安全保障問題も議題に含まれる包括的な協議が行われる状況である。その一つの形態は、「六者会合」プロセスであり、その中の日朝国交正常化作業部会として、日朝協議が展開される。これは非核化が完全に実現していない状況であるため、日本が切れるカードは国交正常化を除く、その他の手段—例えば、制裁（国連／単独）緩和、経済・エネルギー支援など—である。「マキシマム・シナリオ」は、いわゆる「拉致・核・ミサイル」問題の「包括的解決」に応じて、日本側が、いわゆる「過去の清算」も含めた日朝国交正常化・経済協力のカードを切るというシナリオ、即ち2002年「日朝平壤宣言」に基づくシナリオである。但し、このシナリオは多国間の合意（例、「六者会合」の合意）を基盤とするものであることが大原則である。日本が単独で対北朝鮮関与政策を展開することは効果的ではなく、非現実的である。

今後3年における日朝協議のシナリオは、「ミニマム・シナリオ」、よくて「中間シナリオ」であると見積られる。日朝国交正常化を伴う「マキシマム・シナリオ」は、北朝鮮が「核」と「経済」の「並進」路線（核武装化路線）を継続する限り、事実上、不可能である。但し、「ミニマム・シナリオ」ないしは「中間シナリオ」においても、日本が直面するジレンマもある。即ち、懸案となる、いわゆる「拉致・核・ミサイル」問題の進展において「ズレ」が生じた場合の交渉の進め方である。

例えば、「ミニマム・シナリオ」では次のようなジレンマも想定される。現状の日朝協議（ストックホルム合意（2014年5月）に基づく）は、基本的に人権・人道問題に議題を限定しているが、その対象は拉致被害者のみならず行方不明者（特定失踪者）、（1945年前後に北朝鮮内で死亡した）日本人遺骨及び墓地、残留日本人、日本人配偶者等を含む「全ての日本人」である。北朝鮮が開始したとされる「調査」は「全ての日本人」を一括して扱うことになっているが、例えば、拉致被害者とその他の「日本人」の案件で「ズレ」が生じた場合（とくに拉致被害者で十分な進展がないと判断された場合）、協議をどのように扱うべきか、継続か中断か、政治的な判断が迫られる。昨年7月に北朝鮮当局の「調査」が開始されて以来、調査結果がまだ発表されないまま現状に至っている。今年7月で「調査開始」から1年となるが、調査結果次第で、日朝協議は最初の転機を迎えることになるであろう。日朝協議の行方は、人権・人道問題の進展状況とともに、上述した通り、南北関係や米朝関係、「六者会合」など、朝鮮半島をめぐる戦略的な外交・安全保障上の計算にも影響される。また、日朝協議という対話チャンネルの継続は、北朝鮮の核実験実施の牽制という点で、間接的であるが、安全保障上、一定の効果がある。但し、北朝鮮は核実験なしでも核兵器化を追求できるという試算もあるので、それも考慮されなければならない¹³。

「中間シナリオ」、即ち非核化をめぐる「六者会合」を再開した場合でも、日本にとってジレンマが生じる可能性がある。「拉致・核・ミサイル」が並行して進展した場合、日朝協議とともに多国間協議（「六者会合」）は進めやすい。しかし、「拉致・核・ミサイル」で「ズレ」が生じた場合、即ち、「核」（非核化）協議が進み、拉致問題等が停滞した場合、日本は交渉上のジレンマに直面する。一例として、2007—08年の「六者会合」（初期段階ならびに第二段階措置実施）があげられる。日米韓のうち、米韓両国は人権・人道問題を核協議とは切り離しているが、当時の日本政府は拉致問題と核協議をリンケージしていたため、拉致問題の進展がなければ、核協議が進んでも対応措置（エネルギー支援等）には参加しないというスタンスをとった¹⁴。その結果、非核化（不拡散）対応において日米韓で一致した立場がとれないという事態が生じた。当時と比べれば、現在は独自の制裁措置など外交カードも増えたため、より柔軟な交渉戦術をたてることが可能である。上述したような事態に陥らないよう、日米韓をはじめとする「六者会合」関係国と十分に理解を図っておく必要がある。日朝協議は多国間協議と連動したときに最大限の効果を発揮できる。日本が、北朝鮮の「マドル・スルー」の管理、「ソフト・ランディング」の誘導を目標とするならば、日朝協議をいかに効果的に活用するかについての政策ストラテジーをたてていく必要がある。

3. 課題と提言

以上、朝鮮半島のシナリオ分析（阿久津報告）を踏まえて、日本の外交面での対応を中心に検討した。最後に、日本の対北朝鮮政策とシナリオ研究について、幾つかの課題ならびに提言を指摘しておきたい。

第一に、政策プランニングとシナリオ分析についてである。阿久津報告で指摘された通り、シナリオ・プランニングは、情報収集・分析からシナリオ作成ならびにシミュレーションまでの一連のプロセスを指す。その一連の作業が政策プランニングに活かされる。情報

収集・分析とシナリオ作成は異なる作業であるが、政策プランニング（企画・立案）では両輪となって作用する。制度的には、国家安全保障会議（JNSC）ならびに国家安全保障局の発足によって、そのような作業がより効果的に進められる体制が整備された。本プロジェクトで試みられたようなシナリオ分析の作業は、今後も、防衛・外交を含む総合的な安全保障政策プランニングに活かされることが期待される。

第二に、朝鮮半島シナリオの研究についてである。本プロジェクトの「趨勢・衝撃」アプローチによるシナリオ分析（阿久津報告）は、朝鮮半島シナリオ研究において次のような意義がある。一つは、「趨勢・衝撃」アプローチをとることにより、阿久津報告は、従来の北朝鮮シナリオの三類型（「マドル・スルー」、「ソフト・ランディング」、「ハード・ランディング」）にとらわれず、それらを全て包摂し、総合的なシナリオを描くことを可能にした。情報分析チームの分析を基に、北朝鮮の現体制（金正恩政権）の「経済」と「核」の「並進」路線を主軸にして、周辺国の動向を含めて複数のシナリオが想定可能となっている。二つ目は、その結果、従来の北朝鮮シナリオ三類型のうち、阿久津報告のシナリオ分析により、「マドル・スルー」シナリオが改めて注目され、また、従来の「マドル・スルー」シナリオの修正が余儀なくされている状況に周辺国が直面していることが分かる。従来の「マドル・スルー」シナリオは、北朝鮮の体制維持、行き詰まり、という停滞的なシナリオであるが、阿久津報告のシナリオ分析では、停滞シナリオも含まれているが、場合によっては、現状の制約の中、体制維持のまま、核抑止力の一定程度の進展・完成、経済の一定程度の進展（総じて歪な状況であるが）という方向性も想定している（サイバー攻撃、サイバー・テロの脅威も含まれる）。つまり、金正恩政権の「経済・核」の「並進」路線が見つけた新たな課題、そして日本を含む周辺国のとるべき対応について、情報分析とシナリオ研究が必要とされている。その際、現状への対応に加え、引き続き、「ソフト・ランディング」や「ハード・ランディング」シナリオへの対応も検討していく必要がある。三つ目の点は、本プロジェクトでは短期（今後3年）を想定したが、中・長期的な視野に立った朝鮮半島「統一」に関するシナリオの研究も今後の課題の一つである¹⁵。日本にとって望ましいシナリオと望ましくないシナリオは何か。双方のシナリオについて考察しておくことは日本の政策プランニングにおいて有用である。

第三に、同盟国・関係国との政策対話についてである。日本の対北朝鮮政策（朝鮮半島政策）において、日本が単独で関与しないしは圧力等をかけていくことは効果的ではない。そのために、阿久津報告でも示されている通り、日本の対応策として、同盟国・関係国との政策協調を図るため、平素より政策協議・調整を行うことは不可欠である。その関連で、官民（トラック2、トラック1.5、トラック1など）のチャンネルで、日米、日韓、日中、日露、日米韓、日中韓など「六者会合」関係国や豪州などの国連軍協力国と、情勢分析やシナリオ研究について、文脈にあわせて、可能な限りであるが、政策対話を行い、情報共有・意見交換を進めておくことは有用である。

— 注 —

¹ 『国家安全保障戦略について』（平成25年（2013年）12月17日、国家安全保障会議・閣議決定）、内閣官房、<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou.html>（以下、『国

- 家安全保障戦略』)。日本の対北朝鮮政策については、拙稿 Yasuyo Sakata, “North Korea: Japan’s Policy Options,” Yuki Tatsumi, ed., *Japan’s Foreign Policy Challenges in East Asia* (Washington, D.C.: The Stimson Center, March 2014)、“Chapter 6 Korea and the Japan-U.S. Alliance: A Japanese Perspective” in Takashi Inoguchi, G. John Ikenberry, Yoichiro Sato, eds., *The U.S.-Japan Security Alliance* (Palgrave Macmillan, 2011) [邦訳、拙稿 (小林智則訳)「第6章 朝鮮半島と日米同盟—日本からの視点」猪口孝、G・ジョン・アイケンベリー、佐藤洋一郎編『日米安全保障同盟 (現代日本の政治と外交2)』(原書房、2013年)]も参照されたい。
- ² 「日朝平壤宣言」(平成14年9月17日)外務省、http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koin_korea_02/sengen.html、「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」(平成18年6月23日法律第96号、改正平成19年7月6日法律第106号)、e-Gov (日本電子政府総合窓口) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H18/H18HO096.html> 日本政府は、北朝鮮の核・ミサイル開発ならびに日本人拉致問題を考慮して、「北朝鮮籍船舶の入港禁止」措置(2006年10月以降)ならびに「北朝鮮に向けたすべての品目の輸出禁止」措置(2009年6月以降)に基づき、対北朝鮮単独制裁を実施している。2013年4月、閣議にてさらに2年間延長することを決定した。「我が国の対北朝鮮措置について」(内閣官房長官発表、平成25年(2013年)4月5日、内閣官邸、http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201304/_icsFiles/afiedfile/2013/04/05/130405tyoukanhappyou_1_1.pdf)
- ³ 平成25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』(日本国際問題研究所、平成26年3月)―「第10章 日米韓の対応(軍事・外交シナリオ)―<シナリオ3>核開発問題をめぐる外交面での対応(不拡散外交)」(阪田)。
- ⁴ 日本政府は2014年3月、公式協議を1年半ぶりに再開し、5月26日から28日にスウェーデン・ストックホルムで外務省局長級会議を開き、拉致問題等を協議することを再確認した。調査対象となる「全ての日本人」とは拉致被害者及び行方不明者(特定失踪者)のほかに、1945年前後に北朝鮮域内で死亡した日本人の遺骨及び墓地、残留日本人、日本人配偶者が含まれる。7月に北朝鮮側の再調査「開始」(「特別調査委員会」設置)が確認されたことに対して、日本側は北朝鮮への独自制裁の一部を解除した。制裁解除(緩和)の対象となったのは、人的往来の規制(北朝鮮国籍者の入国禁止、北朝鮮籍船舶の乗組員らの上陸禁止、日本国民の北朝鮮への渡航自粛)、北朝鮮居住者らへの送金、現金持ち出しに関する届け出の規制、人道目的の北朝鮮籍船舶の入港禁止である。「日朝政府間協議(概要)」(平成26年5月30日)、日朝「合意文書」(5月29日)、外務省、http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/_na_kp/page4_000494.html
- ⁵ 「第69回国連総会本会議における北朝鮮人権状況決議の採択」(平成26年(2014年)12月19日)、外務省、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001595.html
- ⁶ 北朝鮮シナリオの三類型について、阿久津博康氏の論文、Hiroyasu Akutsu, “Japan-China Cooperation in Future Scenarios for the Korean Peninsula: Soft-landing, Collapse and Muddling-through Cases,” (Chapter 11), in Victor Teo and Lee Geun, eds., *The Koreas between China and Japan* (Cambridge Scholars Publishing, 2014) を参照されたい。
- ⁷ 近年の米国のシンクタンクで発表された北朝鮮シナリオ研究は、2011年の金正日(キムジョンイル)総書記の死去と後継の不透明性を踏まえて、北朝鮮の不安定化に備えるための研究が目立った。例えば、Paul Stares and Joel Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea* (Council on Foreign Relations/Center for Preventive Action, Council Special Report No.42, January 2009), Ferial Ara Saeed and James J. Przystup, *Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse* (Institute for National Strategic Studies (INSS)/National Defense University (NDU), Strategic Perspectives no.7, September 2011), Bruce Bennett and Jennifer Lind, “The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements,” *International Security* 2:36 (Fall 2011), Bruce Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse* (RAND Corporation, International Security and Defense Policy Center, Research Report RR331, 2013). 韓国高麗大学イルミン国際関係研究所の研究報告も参照

されたい。Ilmin Institute for International Relations (IIRI), Korea University, Working Paper Series: North Korean contingency/instability scenarios (ROK, Russia, ROK-US, China, Japan, U.S.), 2011-2012, <http://eng.iiri.or.kr> その他、本編の阿久津報告（注釈）も参照されたい。なお、「崩壊（collapse）」にも様々なタイプがある。例えば、上記 RAND の北朝鮮「崩壊」シナリオ研究では、北朝鮮を「破綻しつつある国家（failing state）」とみなし、「体制崩壊（regime collapse）」と「政府崩壊（government collapse）」を区別している。「体制崩壊（regime collapse）」とは金体制の崩壊、それに代わる新たな指導者が権力掌握した状況、「政府の崩壊（government collapse）」とは金政権崩壊、但しその後の指導者、執権勢力が決まらない、内部混乱を指す。RAND 研究は、後者の「政府崩壊」型の崩壊に着目し、それに伴う軍事、政治、外交、経済分野にわたる包括的なシナリオ研究を行っている。Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse* (2013).

- ⁸ シナリオに基づく政策ストラテジーならびに政策協力について Akutsu, “Japan-China Cooperation in Future Scenarios for the Korean Peninsula: Soft-landing, Collapse and Muddling-through Cases,” *op.cit.* を参照されたい。
- ⁹ RAND の北朝鮮崩壊シナリオ研究では、米韓ならびに中国を中心とした国際対応戦略について分析・提言を行っている。現政府（金政権）崩壊後の北朝鮮の内部勢力との連携も前提としている。Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse* (RAND Corporation, 2013).
- ¹⁰ 「寧辺」カードについては、昨年度（2014年度）の阪田報告を参照されたい。今後5年間（2015-2020年）の北朝鮮の核開発シナリオについて、米韓研究所（SAIS）、ジョエル・ウィットらは最近の報告書、Joel S. Wit, Sun Young Ahn, *North Korea's Nuclear Futures: Technology and Strategy* (U.S.-Korea Institute at SAIS, February 2015) で次のような見通しを発表した。北朝鮮が現在保有している核兵器の規模（推定）10-16個（プルトニウム型6-8個、ウラン型4-8個）という前提で、2020年までの核兵器開発規模を「最小」（minimum）、「中間」（漸進的）（moderate）、「最大」（急速）（rapid）の3つのシナリオとして提示した。最小シナリオでは追加核実験を行わずに現在の寧辺5メガワット級原子炉とウラン濃縮施設1カ所を稼動するという仮定の下、核兵器20個に増加、中間シナリオでは、核兵器が最大50個に増加、最大シナリオでは北朝鮮が1年ごとに核実験を実施し、5メガワット級原子炉とウラン濃縮施設2カ所を稼動し、さらに建設中の軽水炉を核施設として活用すると仮定し、核兵器の規模が最大100個まで増加するという予測である。もう一つのシナリオとして北朝鮮が核実験を実施せずに、核物質の製造を継続し、「最大」シナリオまで到達するというシナリオも注目される。
- ¹¹ Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*, *op.cit.*, 参照。
- ¹² 5つの作業部会とは、「朝鮮半島の非核化」（議長：中国）、「米朝国交正常化」（議長：米国・北朝鮮）、「日朝国交正常化」（議長：日本・北朝鮮）、経済及びエネルギー協力（議長：韓国）、「北東アジアの平和及び安全のメカニズム」（議長：ロシア）「共同声明の実施のための初期段階措置」2007年2月13日、「第5回六者会合第3セッションの概要」（2007年2月）、外務省、http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/6kaigo5_3ks.html
- ¹³ Wit, Ahn, *North Korea's Nuclear Futures: Technology and Strategy*, *op.cit.* を参照されたい。
- ¹⁴ 2007-08年の六者会合については、Sakata, “Korea and the Japan-U.S. Alliance,” in Inoguchi, Ikenberry, Sato, eds., *The U.S.-Japan Security Alliance*, *op.cit.*, pp.99-103 [邦訳、拙稿（小林訳）「朝鮮半島と日米同盟—日本からみた視点」猪口ほか編『日米安全保障同盟』前掲書、119-123頁] を参照されたい。
- ¹⁵ 民間研究としては、例えば、（財）日本再建イニシアティブ『日本最悪のシナリオ—9つの死角』（新潮社、2013年）で、仮想シナリオの一つとして、朝鮮半島統一シナリオ、「7北朝鮮崩壊 - 揺れる非核三原則、決断を強いられる日本」がとりあげられている。