

『不確実性の時代』の朝鮮半島と 日本の外交・安全保障

令和2年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、平成 31 年（令和元年）度外交・安全保障調査研究事業費補助金（発展型総合事業）「安全保障政策のボトムアップレビュー」プロジェクトを構成する「『不確実性の時代』の朝鮮半島と日本の外交・安全保障」研究会の研究成果を集成したものです。

日本国際問題研究所では、平成 29 年度より 3 年間の事業として、「ボトムアップレビュー」「ポスト・プーチンのロシアの展望」「『不確実性の時代』の朝鮮半島と日本の外交・安全保障」の 3 つの研究会による合同プロジェクトを推進してきました。このプロジェクトは年度単位で、各研究会が対象とする地域・分野の最新動向を分析することを基本タスクとしています。また同時に、それらの動向が日本の外交・安全保障にどのような影響を及ぼすのかについて考察を加えることを最終的な目標に設定しており、3 つの研究会がそれぞれ対象とするテーマを追求していく過程を通じて、希望的観測の列挙とは一線を画した「地に足をつけた」考察を得るとともに、それをあたかも鼎の脚のように機能させること、これを問題意識の中核に据えております。本報告書には、このような観点のもとに遂行したプロジェクト 3 年目の成果のうち、朝鮮半島パートにかかわるものが収録されています。

平成 31 年（令和元年）度の朝鮮半島は前年度から一転して米朝関係・南北関係がともに膠着局面に入り、表面的には平静な、しかしその裡に緊張を内包した対峙が展開することとなりました。それが結果的に、性急だったトップダウン合意が実行に移されるまでの調整期間となるか、あるいはディテール不足から機能不全へと至る端緒となるのか、予断を許さない状況でした。また、この数年で急速に困難の度を高めた日韓関係においては、共通して取り組むべきグローバルな課題が次々に登場する一方で、複数の個別イシューが否応なく連関の度を強め、結果的にイシューごとの分離対応か、あるいは戦術的な一括解決か、という基本的な道筋も描けないまま「政治の季節」にさしかかっています。このような状況はなお進行中ですが、一連の動きからあらためて浮き彫りになったのは、生じる動きを認識し、解釈を加えるプロセスを通じて観察者もまた事態の当事者ということではなかったかと思われます。つまり「政策」が特定のアクターの独占物となりえない今日において、朝鮮半島という日本の外交・安全保障にとって重要な意味をもつ地域を見るにあたっては、文字通りすべてのアクターが「リテラシー」の練磨という課題に直面しているのではないかと、そして、その努力の総和が一国の「外交力」なのではないかと、言うこともできるでしょう。そのような観点に照らすとき、本報告書は各執筆者がこの課題に取り組んだプロセスの凝集物であり、それぞれの立場から同時代を「切り取った」作業の結実と位置付けられることとなります。本報告書内の記述はすべて各執筆者の個人的見解に基づくものであり、日本国際問題研究所およびメンバー各員の所属機関の意見を代表するものではありませんが、このような営為の帰結としての本報告書が多くの方々の手にとられ、そこに投影された問題意識と知見が「総和」の拡大に貢献することを、願ってやみません。

最後に、ご多忙のなかプロジェクト／研究会にご参加いただいたメンバーの方々、そしてその実施のためにご尽力くださったすべてのみなさまに心より感謝申し上げます。

令和 2 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

研究体制

主査：	小此木政夫	慶應義塾大学名誉教授
委員：	伊豆見 元	東京国際大学国際戦略研究所教授
	奥藪 秀樹	静岡県立大学大学院国際関係学研究科准教授
	倉田 秀也	防衛大学校グローバルセキュリティセンター長、教授／ 日本国際問題研究所客員研究員
	阪田 恭代	神田外語大学国際コミュニケーション学科教授
	西野 純也	慶應義塾大学法学部政治学科教授
	平井 久志	共同通信客員論説委員
	平岩 俊司	南山大学総合政策学部教授
	深川由起子	早稲田大学教授
	古川 勝久	元国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル委員
	堀田 幸裕	霞山会主任研究員
	三村 光弘	環日本海経済研究所調査研究部主任研究員
	渡邊 武	防衛省防衛研究所主任研究官
	委員兼幹事：	中山 泰則
	中野 大輔	日本国際問題研究所研究調整部長
	飯村 友紀	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	関 礼子	日本国際問題研究所研究助手

(敬称略、五十音順)

目 次

総論—朝鮮半島情勢の不確実性と日本の外交 小此木政夫……………7

第1部：北朝鮮非核化問題と地域秩序の行方

第1章 「唇齒の関係」の構造的変容
—トランプ政権の登場と中朝関係— 平岩 俊司…………… 15

第2章 ウラン濃縮問題の展開と第2回米朝首脳会談
——地域的措置の限界と核不拡散措置の効用—— 倉田 秀也…………… 27

第3章 対北朝鮮制裁における日本の課題 古川 勝久…………… 51

第4章 北朝鮮問題と日米韓安全保障協力
—2019年の評価と現況 阪田 恭代…………… 73

第2部：金正恩体制の内在的文脈と生存戦略

第5章 ハノイ会談後遺症の中で体制再編、自力更生で持久戦 平井 久志…………… 93

第6章 2019年の北朝鮮経済と今後の見通し
——制裁への「正面突破戦」に突入 三村 光弘……………127

第7章 非核化協議の停滞と中朝関係の限界 堀田 幸裕……………143

第8章 「新たな戦略的路線」下の北朝鮮経済
—「正面突破戦」の方法論を中心に— 飯村 友紀……………153

第3部：韓国情勢と難関に逢着した日韓関係

第9章	文在寅政権による“積弊清算”と「正統性」の追求	奥藪 秀樹……183
第10章	文在寅政権の国防と政軍関係 —政治的中立の喪失がもたらす反リアリズム—	渡邊 武……199
第11章	文在寅政権3年目の政治と外交	西野 純也……217

各章の要旨

本報告書は、直近の2019年というタイム・スパンを対象として朝鮮半島情勢を総合的に考察した研究成果であり、特に南北朝鮮（韓国・北朝鮮）の内政・経済・外交・軍事の各領域における動向を広くカバーし、それら各分野に対する論考と、日本にとってのそれらの含意に関する検討とを集成する形で、研究対象に多面的なアプローチを試みている点に特徴を有する。以下、読者の便宜に供するため、本報告書所収の計12編の論考（総論を含む）についての簡略な要旨を掲載する。なお、各論考は上記の通り2019年内の動向を考察対象としているが、特に大きな展開が見られた一部の分野に関しては、状況に鑑み、校正作業の過程で2020年に入ってからの動きを一部補記していることをここに付記する。

総論 朝鮮半島情勢の不確実性と日本外交（小此木政夫主査）

本パートでは、当該時期の朝鮮半島情勢を鳥瞰するにあたっては「東アジアにおける地域秩序」という視角が重要かつ有効であるとの認識に基づき、米朝対話・南北関係の進展という可視的な動きを、より大きな文脈で捉えることの必要性を強調している。具体的には、米国と北朝鮮、韓国そして中国という各アクターの主観的な状況認識が織りなす一連の交渉過程の中に、大局的には「南北朝鮮の非核共存」と「米中の勢力均衡」という「緩やかな2+2」体制への移行という流れが形成され、なおかつその流れが、ほかならぬ各アクターの主観的認識によって様々な揺り返しに直面しているさまも浮き彫りになっているとの構図を見出し、衆目を惹く個別の外交的イベントそれ自体よりは、単なる相互抑止に止まらない「制度化／共有された勢力均衡」の実現可否にこそ注意を払うべきとの観点を提示。その上で、非核化と体制保証に関するロードマップの不在から交渉が膠着した米朝関係、また国内的 이슈が外交問題化するという性格を内包するがゆえに打開がより困難となっている日韓関係を主要な題材として、朝鮮半島情勢をめぐる秩序形成という「実験」が逢着することになる種々の困難を指摘し、不確実性が一モメンタム形成への期待とは相反する形で一高まるとの見通しを示している。

第1章 「唇齒の関係」の構造的変容—トランプ政権の登場と中朝関係—（平岩俊司委員）

トランプ政権発足後の米朝関係の急展開を受け、一見すればその後景に退いたかにも見える中朝関係というファクターに着目し、その構造を剔抉することによって当該時期における両者の関係が「変容」していることを考察している。具体的には、中朝関係を規定する要因として安全保障認識、社会主義イデオロギー、伝統的關係、経済關係の4つがあることを挙げ、近年においては特に安全保障と経済の2つが突出するに至っていると指摘。さらに、対米關係の重要性が増すなかでバーゲニング・チップとして北朝鮮（および朝鮮半島全体）に対する影響力を拡大したい中国と、「後ろ盾」としての中国のバックアップに期待する北朝鮮の思惑は基本的に一致しながらも、米国側の姿勢によってそこに齟齬が生じるとの構図を描出している。北朝鮮に対し武力行使も辞さないとする強硬姿勢から史上初の首脳による直接会談へと急展開し、のみならず中国の「管理責任」を強調するとともに「米国は世界の警察官ではない」として朝鮮半島情勢への関与低下を半ば公言するに至ったトランプ政権の発足により、このような構図が際立つことになったとの見立てが、その

眼目である。その上で、米朝関係の進展によって中国の影響力と北朝鮮にとっての中国の重要性が逡減した2019年の傾向も大局的には斯様な構図の中に位置付けてとらえるべきものであると結論付けている。

第2章 ウラン濃縮問題の展開と第2回米朝首脳会談

—地域的措置の限界と核不拡散措置の効用— (倉田秀也委員)

本章では、一見すれば複雑怪奇との印象を与える北朝鮮核問題をめぐる交渉過程を再度概括し、特に一連の交渉の中に「北朝鮮の非核化（核不拡散措置）」と「地域レベルの安全保障枠組み構築（地域的措置）」という2種類のベクトルを見出すことで、論点の明確化と、米国と北朝鮮、そして韓国の認識の差異の描出を図っている。特に、原子力の平和利用と核兵器開発の「結節点」となるウラン濃縮の能力を北朝鮮が有するに至ったことが交渉の潮目を変えたと指摘。「完全な非核化」と「寧辺以外のウラン濃縮施設の維持」をめぐり立場の差を調整できなかつた2000年代前半の6者会談における蹉跌が、地域的措置と核不拡散措置の乖離を加速させることになったと分析している。その上で、2018年以降の動向は地域的措置を先行させようとした南北間の交渉と、核不拡散措置を優先しようとした米朝交渉の合力とでも表現すべきものであり、特に「完全な非核化」という目標を寧辺以外へと拡散・拡大した核施設（濃縮施設）という与件の中でいかに実現させるか、具体的には核の在庫目録（インヴェントリ）と工程表（ロードマップ）の作成という課題を解決できなかったことが、核不拡散措置・地域的措置の双方の停滞をもたらしたと考察。自身の安全保障につながる非核化に対しより消極的になり、なおかつウラン濃縮活動を原子力の平和利用として非核化の埒外に置こうとする北朝鮮との今後の交渉が、ともすれば寧辺以外の核施設を等閑視して短期的合意に注力したものとなる危険性を内包することになるとの見方を示した。

第3章 対北朝鮮制裁における日本の課題 (古川勝久委員)

対北朝鮮経済制裁の影響を、北朝鮮の国内状況および中朝貿易動向より概観した上で、いまだその効果が十全に発現していない背景として、制裁違反を幫助する国際ネットワークが持続的に機能していることがあると指摘。特に相手国側の制裁に対する認識の不十分さや法律の不備、そしてそれらを取り締まるべき国際的な監視体制の不完全さの両面が、それらのネットワークに存在の余地を与えているとの見解を示し、米国が対話姿勢に転じたことで制裁の実効性がさらに低下しかねないことに警鐘を鳴らしている。その上で、実際に摘発された事例から「ネットワーク型」制裁違反の類型化を試み、第三国、特に国連加盟国でないことから国連中心の制裁レジームの盲点となっている台湾、あるいは各種ダミー団体の主要な登記元となっている香港の企業が違法な「瀬取り」行為に従事するケースが増加していることを挙げ、さらにそれらの行為に関与した船舶が何らの制約なく日本に入港・寄港する事態も頻発している点を問題視。この点に対処することが日本として制裁レジームの実効性強化に貢献する上での喫緊の課題になると指摘し、情報収集・実態把握・規制措置とコントロールタワーの創設といった国内体制の整備を課題として挙げている。

第4章 北朝鮮問題と日米韓安全保障協力—2019年の評価と現況（阪田恭代委員）

本章では、北朝鮮の核能力と日米韓側の対応体制という2つの方向からのチェックを通じて、日米韓安全保障協力の現状を浮かび上がらせる試みがなされている。具体的には、米朝間の交渉が停滞局面に入らないうちで北朝鮮が一慎重ながらも一核・ミサイル開発を再び活発化させるに至り、またその過程で開発施設の拡大と技術面での能力向上という特徴が浮き彫りになったことを指摘。また、その反面で日韓 GSOMIA 危機に代表される日米韓の協力体制の蹉跎が表面化していることを挙げ、特に日韓関係において対立が他分野へと無限拡散していく「負のリンケージ・ポリティクス」が顕在化していることが、いまや日米韓安全保障協力における不確実性の主要要素になっているとの評価を下している。その上で、日米・米韓同盟の維持・強化、日本有事と朝鮮半島有事がもはや一体化していることを直視した「リスクヘッジ」の強化、対中・インド太平洋・経済安全保障という上位概念との連続性の確保が、日米韓協力と、その「ミッシング・リンク」としての日韓関係を構築・強化していく上で必要になると論じ、いふならば小異を捨てて大同に就く思考による「相対化」の重要性を説いている。

第5章 ハノイ会談後遺症の中で体制再編、自力更生で持久戦（平井久志委員）

外交・安全保障上の含意への注目が先行したハノイ米朝首脳会談の「決裂」が北朝鮮の国内体制に及ぼした影響について分析。対米交渉の合意への期待から「非核化の意思」がたびたび金正恩自身によって強調された2019年前半にかけて、国内的にも（米大統領と外交上対等な位置付けとなる）「国家主席」ポストの創設を軸とする体制作りが試図された一方、「白頭山の血統」を殊更に強調することで体制の引き締めが同時に進んでいたことを指摘し、ハノイ会談が成果なく終了し対米交渉が停滞局面に入ってから以降、「自力更生」による経済運営が前面に出されるようになったこととの対比を通じて、そのような事態の展開が金正恩体制にとっても大きなインパクトをもたらしたさまを浮き彫りにした。また最高人民会議人事、党中央委員会人事の分析を通じて、その過程で幹部の世代交代が大きく進んだことを明らかにしている。そして交渉の停滞局面に対しては、米国を過度に刺激しない短距離ミサイル・多連装ロケット砲の発射実験を中心にした軍事力強化や「2019年末まで」との期限設定を通じて事態の打開を図りつつ、国内的には思想統制の強化と金正日時代の幹部の一掃を進めたことに触れ、相次ぐ憲法修正といった不自然な事象からも、ハノイ会談での経済制裁の緩和／解除と金正恩の「国家主席」化という北朝鮮にとっての「既定路線」が大きく狂ったであろうこと、なおかつ停滞局面の長期化が国内的にも持続的な影響を及ぼす可能性が高いことを示唆点として挙げた。

第6章 2019年の北朝鮮経済と今後の見通し—制裁への「正面突破戦」に突入

（三村光弘委員）

当該年における北朝鮮経済の状況を総合的に分析すべく、対外関係と国内政策の両面にスポットを当てた考察を実施。具体的には、金正恩自身の外遊・首脳外交に代表される対外環境改善の試図について概括し、対中・対口関係を中心に関係拡大の流れが形成されたものの懸案の経済制裁の解除を勝ち取るまでには至らなかったことを指摘。またこの点と表裏一体のものとして、国内的には経済の自力更生と国産化、再資源化（リサイクル）が

強調されるようになったことを紹介している。その上で、特に年末に至って「正面突破戦」のフレーズとともに制裁を所与のものとした経済運営が主唱されるようになった点に着目し、一見すれば対米交渉の決裂と核開発への再傾斜とも思える同フレーズの含意が、実際には米国側のスタンスに応じて対応を修正するという「二段階のアプローチ」にあると指摘。そのようなアプローチが経済政策においては一強硬な言辞とは裏腹に一経済運営の効率化を志向する実質的な「体制内改革」に帰結しつつあるとの見方を示した。ただし、そのような改革性向ともいべき姿勢が持続するか否かに関しては米朝交渉の行方に大きくかかっていると述べ、交渉が進展しない場合には中口との経済関係強化、そして非核化のさらなる遅滞という事態が懸念されると述べ、そのような事態を防ぐためにも周辺国による関与の必要性が増大していると結論付けた。

第7章 非核化協議の停滞と中朝関係の限界（堀田幸裕委員）

緊張の高潮から対話モード、そして膠着状態へと目まぐるしい変化を示した最近3年間の北朝鮮情勢の流れにおいて、中国の果たした役割がいかほどであったのかについての検証を実施。具体的には、中国が米朝関係の補佐役として周縁化される一方で、一時は公式・準公式メディアを通じて批判の応酬がなされるほどに悪化していた中朝間の関係が急速に改善し、首脳相互訪問が実現するまでに至ったことを挙げ、中国が一定の関与を確保するとともに影響力を行使しうる立場をなお維持していると指摘している。ただし中国が対米関係悪化への懸念から国連安保理決議に基づく対北朝鮮経済制裁を全体的に順守しており北朝鮮側の期待する大規模経済支援の提供に消極的であること、また経済制裁の緩和を米国に「慫慂する」にとどまっていることに対する北朝鮮側の不満も根強く、中国が独自に関与しうるレベルが低下していることも相まって「不十分な仲介者」としての地位を脱却できずにいると結論付け、「北朝鮮の後ろ盾としての中国」という人口に膾炙したイメージに疑問を呈している。

第8章 「新たな戦略的路線」下の北朝鮮経済—「正面突破戦」の方法論を中心に—

（飯村友紀委員）

本章では、経済振興に関する公的文献の分析を通じ、プロパガンダ的記述の背後にある当局の志向性（思考・行動の様式）を浮かび上がらせるという手法を用いて、容易に実態を捉えがたい北朝鮮経済へのアプローチを図っている。特に、経済建設への集中を唱えた「新たな戦略的路線」（2018年）の関連言説が以前に比して著しく抽象的なものとなっている点に着目し、核・軍事から民生経済へのリソース転換ではなく核・軍事をアンタッチャブルとした上での経済浮揚が図られるようになっていたとの見方を示した。また2019年末に提唱された「正面突破戦」のロジックの本質を「核開発に範をとった自力での経済振興」とみなすことで、このような傾向がさらに強化されたとの評価を下している。その上で、内発的な経済発展を実現することによって経済制裁の効果に対する疑義を惹起するとの戦術が掲げられるなか、各単位の裁量権拡大と統制弛緩に対する忌避の相剋という従来からの構造がさらなる変化を遂げ、全般的な統制強化のもとで外来の先進技術へのアクセスのみがグレーゾーンとして黙認されるとの構図が出現するに至ったことを指摘し、この点を2019年の特徴として位置付けている。

第9章 文在寅政権による“積弊清算”と「正統性」の追求（奥蘭秀樹委員）

本章では任期後半に入った文在寅政権の国内政治面でのパフォーマンス・チェックを、韓国歴代政権との歴史的連続性という観点から同政権を捉える手法によって試みている。分断国家としての成立、そして植民地支配からの独立という歴史的経緯から本質的に抱えてきた「正統性」確保への渴望と、権威主義体制期の経済成長から民主化の実現を国家としての「正当性」の拠り所にしてきたという大韓民国のその特性に、過去からの訣別を掲げた文在寅政権もまた絡め取られているとの分析が、その骨子である。具体的には、正統性に対するコンプレックスを南北分断の克服と植民地支配の残滓からの脱却によって解消せんとする志向性が、文在寅政権を南北対話と親日派（およびその象徴としての保守的勢力）に対する批判へと駆り立てる作用を及ぼしていること、そして本来は社会的不公正への反発を意味していた「ろうそく革命」を伝統的な「保守対進歩」のフレームに読み替え、落とし込む戦術によって政権獲得を実現した経緯が、同政権をして「韓国政治のパラダイム転換」を掲げつつも進歩的イデオロギーのさらなる訴求へと走らせていることを指摘。その上で、保守陣営の再編（未来統合党の結成）とともに韓国政治が従来型のパラダイムへとさらに再帰することになるのが、直近の政治イベントである総選挙（2020年4月）と文在寅政権の残りの任期を読み解くポイントになると結論付けている。

第10章 文在寅政権の国防と政軍関係—政治的中立の喪失がもたらす反リアリズム—

（渡邊武委員）

日韓軍事情報包括保護協定（GSOMIA）の終了表明、自衛隊機に対するレーダー照射問題、北朝鮮への融和姿勢の強調など、「国益に従う合理性」の観点に照らせば異質とも映る文在寅政権のスタンスに対し、本章では同政権下における「軍の政治的中立」概念を切り口としてその内在的文脈にアプローチすることで、解明を試みている。具体的には、同政権が掲げる「国防改革2.0」方針が、実際には保守勢力としての軍に対する政治的掣肘という目的意識に貫かれたものであったと指摘し、その表現形態として、保守的理念の所産としての南北の軍事的対立を解消するための大胆なアプローチ（南北軍事分野合意書）や北朝鮮以外の安全保障上の脅威（不特定脅威）の強調といった、従来の韓国軍が難色を示すような課題が殊更に浮上することになったとの見立てを、「移行期正義」のテクニカルタームを援用する形で提示している。さらにここから、文在寅政権の文脈において「清算すべき親日保守」の一部として米韓同盟や日米韓協力が位置付けられている可能性に言及し、結果、軍に対して「政治的中立」の名の下にむしろ政治的プレッシャーが強化されるとの構図が表面化しつつあるとの見方を示した。

第11章 文在寅政権3年目の政治と外交（西野純也委員）

ハノイ米朝首脳会談の決裂によって、南北関係を先行させることで米朝関係の進展を誘導しようとした文在寅政権の「仲介」外交が大きな瑕疵を被ったこと、そのようななかで対日関係がにわかに争点としてクローズ・アップされたことに注目しながら、2019年から2020年にかけての韓国外交の状況を考察。具体的には、日本による対韓「輸出管理運用見直し」の発表に対して、国内世論の反発も背景に積極的な対応（日本批判と当該品目の国産化推進）がなされ、それが直接的には当該イシューと関連しないはずの日韓GSOMIA

の終了通告へとエスカレートしていく過程、そして米国の働きかけと、外交面での混乱が支持率低下につながる事態への懸念から GSOMIA 終了通告の「効力停止」が選択され、一定の収束が図られた過程にスポットを当て、国内政治の要素が外交政策に大きく介在していたさまを浮き彫りにしている。また、それ以降の外交政策の主たる関心事が再び対北政策へと回帰しつつある点に触れ、対日関係については（その重要性にもかかわらず）位置付けが低下するとともに原則論的主張が強化される可能性が高いとの見通しを示している。