

## 総論 朝鮮半島情勢の不確実性と日本外交

小此木 政夫

### はじめに

東アジアとヨーロッパの国際関係を比較するならば、その最大の違いは勢力均衡体制が存在するか否かであったし、現在もそうである。東アジアの場合、中華帝国という権力と文明の中心が存在したために、それを中心とする同心円的な国際体制が維持されてきた。19世紀に入って、西力東漸によってそのような国際体制が動揺したときに、それに代わって台頭したのが日本であったが、その日本にも勢力均衡的な発想はなかった。あるいは、中華帝国の崩壊があまりにも急速であり、それが誕生する機会に恵まれなかった。朝鮮半島は日清露の勢力角逐の舞台になり、日清、日露戦争に勝利した日本が大韓帝国を併合した。それによって、地域的な勢力均衡体制が誕生する機会も失われたのである。朝鮮のナショナリズムも、日本の支配が終焉するまで鎮圧され、再生を待たざるをえなかった。

日本敗北後の朝鮮半島は、再び冷戦と呼ばれる米ソ対立と朝鮮戦争の舞台になり、その後も長期にわたって南北分断体制が継続した。そのことはヨーロッパが1970年代にデタント（*détente*）を経験し、1990年代にドイツ再統一とヨーロッパ統合に向かったのと対照的である。したがって、現在朝鮮半島で進行中の実験、すなわち米朝および南北サミットを通じて北朝鮮の非核化を実現し、それと並行して朝鮮半島に平和体制を構築するという実験は、我々が東アジアで経験したことのない、未知のプロセスである。ヨーロッパ・デタントとの対比でいえば、それは南北の非核共存と米中の勢力均衡という「緩やかな2+2」形成のための実験である。しかし、実験である以上、その成功が保証されているわけではない。前途に待ち構えるのは長期的な不確実性の時代だろう。

### 1. 「歴史的な機会」なのか？

朝鮮半島の国際政治を分析するためには、リアリズムやリベラリズムだけでなく、コンストラクティビズム（構成主義）の視点が不可欠である。行為主体が置かれる歴史的な記憶、地政学的な条件、イデオロギー、伝統政治、リーダーシップの特徴などに注目する必要がある。私自身を含めて、多くの地域研究者は構成主義者であり、地域政治と国際政治を連結して理解しようとする習性を持っている。

北朝鮮は何のために核兵器やミサイルを開発するのか。2016年から17年にかけて、約2年間に及んだ危険な瀬戸際政策の目的は何だったのか。シンガポールやハノイでの米朝サミットを通じて、金正恩委員長は何を獲得しようとしたのか。南北対話や対米外交によって、文在寅大統領は何を実現しようとしているのかなどの疑問から解放されることはない。

事実、トランプ大統領、金正恩委員長そして文在寅大統領という三人の個人的な指導者たちの組み合わせなしには、シンガポールとハノイでのサミットはなかっただろう。また、板門店での短い米朝首脳の話も存在しなかっただろう。さらに、米朝サミットの開催ごとに、金正恩委員長が事前に中国を訪問し、習近平主席と会談することも注目される。その意味で、ゲーム理論的な視点から見れば、現在進行しているのは、基本的には米朝の二人ゲームであるが、それは韓国や中国の最高指導者を含む三ないし四人ゲームでもある。

しかも、その過程では、ポーカー的な「駆け引き」や「欺き」が多用されている。

結論を先に言えば、金正恩委員長はまず米本土に到達する核ミサイルの完成に全力を傾け、そのための実験を繰り返したうえで、それを放棄することを条件にして、トランプ大統領から長期的な生存を可能にする体制保証や局地的な安全（「敵視政策の撤回と平和体制の確立」／制裁解除、戦争終結宣言、米韓軍事演習の中止、米軍プレゼンスの縮小など）を獲得しようとした。しかし、それを確実かつ安全に実現するためには、「一括的な非核化」ではなく、「段階的な非核化」が不可欠である。また、北朝鮮が本格的に経済開発、すなわち改革開放と市場経済の実験を開始するためには、南北、米朝、そして日朝関係の打開が必要になる。

他方、トランプ大統領は、北朝鮮の最高指導者との「ビッグ・ディール」によって、軍事力の行使なしに北朝鮮の非核化を一挙に実現して、オバマ大統領の「戦略的忍耐」政策との差別化を達成しようとした。したがって、軍事介入の抑制、経済制裁の積極的な実施、独裁者や権威主義政権との交渉などが、トランプ政権の政策的な特徴になっている。国連安保理決議に基づく経済制裁が厳格に維持されれば、時間は米国側に有利に作用するだろう。しかし、それでも、金正恩委員長がトランプ大統領が期待する「一括的な非核化」に応じるとは思えない。

文在寅大統領は戦争回避を最優先し、南北対話を先行させて米朝交渉を仲介して、朝鮮半島の非核化と平和体制の構築を並行的かつ段階的に実現しようとしている。米朝シンガポール・サミット後も、文在寅は平壤を訪問して共同宣言を採択し、軍事的な敵対関係を終息させ、経済協力を拡大することを約束した。また、寧辺核施設の永久廃棄のための道を拓いた。しかし、米朝交渉が停滞すれば、北朝鮮に対する経済制裁は緩和されず、南北間の対話や協力も停滞せざるをえない。

他方、いま一人の重要なプレーヤーである中国にとって、北朝鮮問題への対応は対米政策の一部でもある。朝鮮半島の平和と安定、非核化、そして交渉による解決を三つの原則としつつ、国連安全保障理事会の北朝鮮制裁決議を遵守しようと努力した。さらに、金正恩委員長の後見人の役割を演じつつ、習近平主席は米朝交渉と南北対話の進展を注意深く見守っている。中国が警戒するのは、この地域で軍事的な緊張が極端に増大したり、米国の影響力が北朝鮮にまで拡大したりすることである。非核化の進展や平和体制の構築は、米軍プレゼンスのための論理的な根拠を弱めるので、中国にとって好ましい材料である。他方、米国との交渉に失敗すれば、北朝鮮は中国に依存せざるをえない。

これまでの米朝交渉や南北対話の経過を検討すれば、以上のような結論になるだろう。そうだとすれば、現在、我々が朝鮮半島で直面しているのは、南北の非核共存と米中の勢力均衡、すなわち「緩やかな2+2」体制への段階的移行の実験であり、その過程で直面する多くの陥穽だということになる。事実、6月20日に平壤を訪問した習近平主席は、その前日の『労働新聞』に論文を寄稿し、「金正恩同志の正しい決断と関係各国の共同の努力によって、朝鮮半島に平和と対話の大勢が形成され、朝鮮半島問題を政治的に解決できるまたとない歴史的な機会がつけられ、国際社会の普遍的な認定と期待を獲得した」（下線引用者）と指摘し、さらに朝鮮の同志たちと共に「地域の恒久的な安定を実現するための遠大な計画」を作成する用意があると主張した。

しかし、朝鮮半島での勢力均衡の実験が1970年代の欧州デタントや、それに続くヘルシ

ンキ体制のような形で結実するためには、それを安定的な制度として定着させるための努力が不可欠である。言い換えれば、体制としての勢力均衡は、単純に軍事均衡や相互抑止、あるいは外交的な合意を意味するのではなく、関係各国が地域的な国際政治の現状を承認し、それを基盤にして、少なくとも目的、規範、世論、経験などを共有して、それぞれの国益を追求することを意味する<sup>1</sup>。さらに、当事者である南北朝鮮自身がそれらを安定的に運用するための外交的な技術を習得しなければならない。朝鮮半島で、それが可能だろうか。

事実、最近、日韓関係が大きな困難に直面し、それが日米韓の安保関係に波及しようとした。その発端は、韓国人元徴用工問題について、2018年10月、韓国大法院が最終的に日本企業に賠償を命じたことにある。しかし、朝鮮半島の勢力均衡のための実験が進行中であるにもかかわらず、また北朝鮮が中朝関係の現状維持のために細心の注意を払っているのとは対照的に、文在寅政権は日韓関係の大胆な現状変更を抑制する措置を取らなかった。さらに、日本政府が対韓輸出管理の厳格化措置をとったために、一時的にしろ、日韓GSOMIA（軍事情報包括保護協定）を破棄し、そのことに米国政府が強く反応する事態まで引き起こした。日韓関係は現状承認とは程遠いといわざるをえない。

## 2. 長期的な予測不可能性

ハノイ・サミットの約2週間後、3月15日にホックス・ニュースのインタビューに応じたポンペオ国務長官は、「我々は充分かつ最終的で、検証可能な非核化（FFVD）を獲得できなかったが、前進したと思う。数週間の議論で、北朝鮮の立場について多くのことを学習した。その後もさらに少し学んだ。これは長いプロセスだ。大統領はミサイルが飛行せず、核実験がなされない状態を保つことができれば、それがよい出発点であるといつも語っている。我々は何が最終的な目的であるかを知っている」と言明した。また、9月にボルトン補佐官を解任したとき、トランプ大統領は、ボルトンがシンガポール・サミットを前に「リビア・モデル」について語ったことを「大惨事」と表現した。

他方、ハノイ・サミット後のトランプと金正恩の神経戦を反映したのが、6月30日、G20大阪会議の帰路に実現したトランプ大統領の板門店訪問と金正恩委員長との短時間の会談である。6月中に何回か書簡を往復させる過程で、トランプは金正恩に板門店での再会を提案したようである。6月23日、金正恩委員長はトランプ大統領の「政治的判断力と並々ならぬ勇氣」に謝意を表明し、「興味深い内容を慎重に考えてみる」と反応した。トランプが29日にツイッターで呼びかける前に、板門店会談は準備されていたのである。二人の最高指導者は米朝交渉の途絶を恐れ、その必要性について意見を交換したのだろう。また、それと関連して、米国側の実務担当者の間では、「完全な非核化」が実現する以前に、北朝鮮に大量破壊兵器開発の「完全な凍結」を要求すべきだとの見解が台頭したようである。次の米朝サミットを想定して、それを「段階的な非核化」の出発点として検討したのだろう。

しかし、かりに米国の実務担当者たちが「ビッグ・ディール」や「一括妥結」方式から離脱したとしても、米朝交渉の妥結は容易ではない。その場合でも、北朝鮮側の固い態度から見て、米朝間のディールは寧辺の核施設を中心にしたもの（「寧辺 + a」）に限定されざるをえないが、そうであればあるほど、米国側は北朝鮮が主張する「段階的な非核化」

の具体的な内容や方法を確実に検証せざるをえなくなるからである。しかし、それにもかかわらず、ウラン濃縮施設や大量破壊兵器の所在に関する正確なリスト、それらの段階的な廃棄の方法や日程、ICBM（大陸間弾道ミサイル）の国外搬出計画などについて、北朝鮮は必要かつ十分な情報を提供するだろうか。

他方、その代償として、北朝鮮側はいかなる「体制保証」を獲得できるのだろうか。制裁緩和の範囲、戦争終結宣言や平和協定、南北経済協力などについて、できるだけ多くを獲得しようとするに違いない。もちろん、大きな合意が達成され、事態が急展開する可能性もまったくないわけではない。もっとも劇的な展開は選挙キャンペーン中に実務交渉が妥結し、金正恩がホワイトハウスを訪問するというシナリオである。しかし、すでにみたように、非核化と体制保証の均衡点を探すための実務交渉は、たとえ再開されても難航せざるをえないだろう。それが不十分なまま再度の米朝サミットが開催されても、ハノイ・サミットと同じように、非核化交渉は挫折せざるをえない。

このような状況のなかで、12月28日から4日間にわたって、朝鮮労働党中央委員会総会が開催された。しかし、そこでの集中的な討議にもかかわらず、金正恩委員長が対米譲歩の意思を固めたようには見えない。総会に関する『労働新聞』（1月1日）の公式報道によれば、金正恩は米国の対北戦略について「対話と協商の看板を掲げて、のらりくらりして自分の政治外交的利益をはかると同時に、制裁を引き続き維持して、我々の力を次第に消耗、弱化させる」ことであると指摘するとともに、前代未聞の厳しい難局を「正面突破」する必要性を訴えて、それを長期にわたる「自力更生と（経済）制裁との対決」と表現したのである。

金正恩委員長はおそらく段階的非核化の原則を維持しつつ、経済制裁が緩和され、平和体制が構築されれば、寧辺核施設の廃棄に加えて、戦略兵器の開発凍結に踏み切ってもよいと考えているだろう。しかし、2017年当時のように、新型のロケット・エンジンを使用して新型のICBMやSLBM（潜水艦発射弾道ミサイル）を発射して挑発しても、今回、トランプ大統領が再びサミットに応じてくれるとは限らない。また、たとえ米朝サミットを開催しても、タフな交渉人であることを示すために、トランプ大統領はそれを再び流産させてしまうかもしれない。しかし、ハノイ・サミットの失敗が繰り返されれば、金正恩委員長の国内的な威信は回復できないほど失墜するだろう。党中央委員会総会での金正恩の発言に見られる自信の欠如はそれに起因するのだろう。再度の米朝サミットの可能性は米大統領選挙後に持ち越されたようである。

日朝関係について付言するならば、もし米朝間に非核化合意が成立すれば、安倍首相は無条件かつ早期に平壤を訪問しようとするだろう。しかし、日朝平壤宣言の存在にもかかわらず、2002年9月に小泉首相と金正日国防委員長がそれに署名した当時と比べて、朝鮮半島をめぐる国際情勢は一変している。日本の安全保障にとっては、核兵器の廃棄だけでなく、中距離ないし準中距離弾道ミサイル（IRBM/MRBM）の廃棄ないし規制が重要である。また、拉致問題も完全に解決されなければならない。したがって、交渉が再開されて、日朝関係が正常化して、日本から何らかの経済協力が提供されるにしても、それらは北朝鮮の「完全な非核化」や平和体制構築と並行して進展せざるをえない。日朝交渉の前途にも不確実性が増大している。

### 3. 袋小路に入った日韓関係

日韓関係の現状は、1965年以来の日韓条約体制の危機であるといっても過言ではない。韓国人元徴用工問題をめぐる韓国大法院（最高裁）の判決（2018年10月）と、それに乘じた韓国政府による「現状変更」の試みが発端になった。大法院が日本企業に損害賠償を命ずる判決を下したにもかかわらず、文在寅政府がそれを放置し続けたために、日韓請求権・経済協力協定の形骸化（解釈変更）が進行したのである。

追い込まれた日本政府は、それを阻止するために、ある種の「ショック療法」を試みた。2019年7月1日、経済産業省によって発表された「韓国向け輸出管理の運用の見直し」がそれである。その具体的な内容は、第一に、半導体製造に関連する三つの特定品目（フッ化ポリイミド、レジスト、フッ化水素）の輸出を包括的許可から個別的許可に切り替えることであり、それは7月4日から実施された。第二は輸出管理上のカテゴリーの見直しであり、これまで優遇措置が取られてきた「ホワイト国」から韓国を除外するというものであった。それは8月2日に閣議決定され、28日から施行された。

これらの措置をとる理由について、経済産業省は「日韓間の信頼関係が著しく損なわれた」こと、それに加えて「大韓民国に関連する輸出管理をめぐり不適切な事案が発生した」ことの二点から説明した。しかし、複数の政策課題を政治的に連結するというリンケージ・ポリティクス観点から見れば、それによって、元徴用工問題と対韓輸出管理の厳格化措置が相互に連結されたことが重要であった。これ以後、一方の問題のみの解決は不可能になったのである。

しかし、薬の調合（半導体関連の素材や部品が先行）を間違えたのか、それを突然（奇襲的に）使用したためか、韓国側はパニックに陥って、日本の反撃に過剰に反応した。それが8月23日に通告されたGSOMIA（軍事情報包括保護協定）の破棄であった。また、日本のショック療法は韓国の一般市民を日本製品の不買運動に、中間派の知識人を大法院判決支持に結集させてしまった。「悪手の連鎖」が歴史摩擦を貿易分野、さらに安保分野にまで拡大して、日韓関係を「袋小路」に追い込んだのである。

しかし、韓国によるGSOMIA破棄は、日米韓の緊密な安保協力を重視する米国政府の強い反応を引き起こした。ポンペオ国務長官はただちに韓国の決定に「失望」を表明し、日韓が対話を継続して両国関係を「正しい位置に戻す」ように促した。8月28日、エスパー国防長官も「私は強く失望したし、失望したままである」と指摘し、日米韓は「北朝鮮と中国という共通の大きな脅威に直面しており、共に努力するときにより強力になる」と主張した。かくして、GSOMIA失効の一週間前、すなわち11月15日に米韓安保協議会がソウルで開催される頃までに、韓国のGSOMIA破棄は日韓問題から米韓問題に変質していたのである。

ソウルでは、エスパー国防長官だけでなく、ミリー統合参謀本部議長も「失効すれば中国や北朝鮮を利する」と強調し、韓国政府にGSOMIA破棄の撤回を迫った。さらに、米上院が11月21日にGSOMIAの「死活的な重要性」を確認する決議を採択したことも、大きな圧力になった。韓国政府は11月22日に二つの「停止」措置、すなわちGSOMIA終了手続きの効力および日本の輸出管理措置に対するWTO（世界貿易機構）への提訴の手続きの停止を発表せざるをえなかったのである。それはGSOMIA終了期限の6時間前のことであった。

韓国政府の決定は、日韓関係の悪化に一つの歯止めを掛けたと言ってよい。最終段階での日韓外交協議に基づいて、12月16日には、日韓の経済産業当局者間で3年半ぶりに輸出管理政策対話（局長級）が開催されたのである。さらに、12月24日には、中国・成都で開催された日中韓三国サミットの機会を利用して、文在寅大統領と安倍晋三首相が会談し、二つの問題について、外交および経産当局者間で協議を継続することを確認した。

このとき、元徴用工問題について、安倍首相は「韓国側の責任で解決策を示すべきだ」「日韓基本条約、請求権協定が守られなければ国と国の関係は成立しない」と主張した。他方、文大統領は「重要なのは解決方法を探すことだ」と指摘し、「本質をめぐって論争すれば問題をさらに難しくするだけだ」と指摘した。GSOMIA 破棄が停止され、最悪の事態は回避されたが、二つの懸案がリンケージされているという基本的な紛争構造に変化は生じなかったのである。

したがって、昨年末以後、日韓関係は韓国政府が日本側に GSOMIA 破棄を通告する以前の状態に復帰したとみてよい。それ以上でも、それ以下でもない。依然として、四つの困難性、すなわち（1）交渉によって解決することの困難性、（2）法律的な整合性を確保することの困難性、（3）最終的な解決を担保することの困難性、そして（4）司法手続きが進行中であることから生じる困難性から脱却できていない。両国関係は「袋小路」に入ったのである。

これらのうち、第一の困難性は、元徴用工問題と輸出管理に関する措置がいずれも国内的ないし一方的措置であり、本来的に外交交渉のテーマではないことに起因する。韓国側が徴用工問題を自ら解決しない限り、日本側は二つの懸案のリンケージを解くことはないだろう。

第二に、日韓両政府の政策がいずれも法律的な整合性を必要としていることに注意しなければならない。いうまでもなく、文在寅大統領は大法院判決に拘束され、「被害者中心主義」を掲げている。他方、安倍首相は「日韓基本条約、請求権協定が守られなければ国と国の関係は成立しない」と繰り返し主張してきた。したがって、二つの問題を法律的な整合性をもって同時に解決することは「針の穴」を通すよりも難しい。

第三に、とりわけ日本側にとって、日韓両政府の合意は「最終的な解決」でなければならない。しかし、かりに政府間合意が成立しても、数年後に、韓国の原理主義的な運動団体が慰安婦問題や徴用工問題を再燃させるかもしれない。この点では、朴槿恵政権との慰安婦合意が文在寅政権によって簡単に覆されたことが、安倍首相の「トラウマ」になり、日本側の「譲歩不可論」の根拠になっているのである。最終的な解決を担保しようとするれば、国際司法裁判所（ICJ）の権威に頼るしかないだろう。

最後に、韓国内の司法手続きが完了していないことにも注意すべきである。韓国大法院の判決後、原告側はそれを履行しない日本企業の韓国内資産（日韓合弁企業の株券）を差し押さえた後、さらにその売却（現金化）を申請している。しかし、大法院がそれを許可し、日本企業が被害を被れば、日本政府は報復措置をとらざるをえなくなる。言い換えれば、日韓間には依然として「最悪シナリオ」が残されているのである。

他方、それにもかかわらず、韓国側が「なし崩し」的な解決を模索する可能性がないわけでもない。事実、すでにみたように、安倍首相との首脳会談で、文大統領は「重要なのは解決方法を探すことだ」「本質をめぐって論争すれば問題をさらに難しくするだけだ」と

指摘したとされる。また、興味深いことに、2020年1月9日、ソウル中央地裁は三菱重工への追加訴訟の大半（63人中62人）を証拠不十分を理由に棄却した。

2018年12月、女子勤労挺身隊をめぐる判決で、光州高裁が時効を「2018年10月（の大法院判決）から原則的には6ヵ月以内、延長されたとして3年以内」、すなわち2021年10月に設定したので、それを念頭に置いて、韓国側は合法的な「被害者限定」を試みているのかもしれない。さらに踏み込んで、韓国政府が現金化される株券を買い取る（立替払い）などの措置を取れば、それに対応して、日本政府も輸出管理措置を緩和することが可能になる。これが「なし崩し」的な解決である。

## おわりに

第2期トランプ政権以後の北朝鮮の非核化や朝鮮半島の平和体制について考えれば、我々の前途に待ち構えているのは、長期にわたる「海図のない航海」であるかもしれない。冒頭でみたように、我々が朝鮮半島で直面しているのは、南北の非核共存と米中の勢力均衡（緩やかな「2+2」）の形成、さらに日本やロシアを加えた6者間の勢力均衡体制（「2+2+2」）の創造という「実験」である。しかし、習近平主席が指摘するように、それは「遠大な計画」を必要とする。また、それが実行される途中で、朝鮮半島情勢はそれとは無縁の国際情勢、例えば米中関係の極度の悪化や中東戦争、さらにはリーマン・ショックのような金融危機の影響を受けるかもしれない。しかも、国際政治の世界では、一度港を出た船は容易に引き返すことができないのである。朝鮮半島情勢は長期にわたって不確実であると言わざるをえない。

他方、日韓関係に目を転じれば、日本政府による輸出管理の厳格化措置は韓国側に歴史摩擦の深刻性を再認識させる効果を持ったようである。その意味では画期的であったかもしれない。しかし、より本質的な問い掛けは次のようなものだろう——（1）米中関係や北朝鮮情勢が大きく変動しているときに、日韓関係を悪化させてよいのか。日米韓安保体制を弱体化したり、在韓米軍撤退論の台頭を助長したりしてはいけない。（2）隣国同士は相互依存するものではないか。日韓のサプライチェーンを傷つけるような政策が上策であるはずがない。（3）日韓にとって「健全な関係」とは何か。時代の変化を反映する新しい共通戦略をいかに構築するか。それこそ、もっとも重要である。最後に、（4）若い世代を中心にする広範な日韓の相互交流と相互学習を促進するべきである。

## — 注 —

<sup>1</sup> Jitsuo Tsuchiyama, “The Balance of Power in Korea, and Japan,” *Japan Review*, Vol. 2 No. 4 (Spring 2019), JIIA, pp. 29-33.

