

# 『不確実性の時代』の朝鮮半島と 日本の外交・安全保障

平成31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30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います。本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主要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いま一つの主要タスクに位置付けており、3つの研究会がそれぞれにこのプロセスを踏むことを通じて、より複眼的・総合的な見地から状況を俯瞰すること、これがプロジェクトの問題意識の中核となります。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2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。

周知のとおり平成30年度の朝鮮半島情勢は南北関係・米朝関係が連動する形で大きく動くこととなり、その動向に対し一期待と憂慮が相半ばする形で一大きな関心が寄せられました。また日韓関係においては各 이슈が複合的に作用して両国関係を「縛る」状態が深刻となり、同時に事態を見る内外の各アクターの認識にも時に大きな齟齬が表面化しました。そのように重大な時期の朝鮮半島情勢を現実の動きと同時進行で考察し、検討した積み重ねを反映する本報告書が多くの方々の目に触れ、有益な視座と示唆を提供することを、プロジェクト主宰者として願ってやみません。

なお、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、当研究所の意見を代表するものではありません。

最後に、本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、並びにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成31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
	中川 周	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
<b>第1部：外交・安全保障環境の変化と非核化・不拡散</b>	
第1章 北朝鮮の核ミサイル問題と中朝関係	平岩 俊司…………… 13
第2章 文在寅政権2年目の政治と外交	西野 純也…………… 23
第3章 首脳会談の平和体制樹立問題	倉田 秀也…………… 33
第4章 文在寅の対外政策における政軍関係要因	渡邊 武…………… 55
<b>第2部：対北朝鮮経済制裁の行方</b>	
第5章 対北朝鮮制裁における日本の課題	古川 勝久…………… 63
第6章 米朝非核化協議の再開と中国の対北朝鮮制裁対応	堀田 幸裕…………… 89
第7章 『新たな戦略的路線』の政策的含意	飯村 友紀…………… 99
<b>第3部：南北朝鮮の国内動向と政策的方向性（モメンタム）</b>	
第8章 任期中盤を迎えた文在寅政権の歩みと今後の展望	奥蘭 秀樹……………129
第9章 韓国の経済的閉塞と社会葛藤	深川由起子……………145
第10章 党中央体制の確立と「並進路線」の終了	平井 久志……………157
第11章 2018年の北朝鮮経済	三村 光弘……………183

## 各章の要旨

### 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）

全体総括として、2018年度の朝鮮半島情勢を概括し、日本外交にとっての課題を抽出。具体的には、北朝鮮非核化交渉の過程で浮上した「3+1」方式と称すべき「米朝・南北・中国」の構造に注目し、2019年2月のハノイ米朝首脳会談挫折後の対話のモメンタム修復の鍵として「3+1」構造の補強の必要性を指摘している。特に、ここまで交渉プロセスから外れてきた日本が、米国に対する説得（ハノイ会談決裂の原因となったスモール・ディール、ビッグ・ディールの中間点の模索）、拉致問題の解決、日朝関係の正常化を進めることで、日本にとっての懸案解決と米朝関係の進展をリンクさせる役割を果たすべきと結論付けた。また、日韓関係の修復も日本外交にとって喫緊の課題であり、特に慰安婦・徴用工問題が双方の対抗措置の応酬にまでエスカレートした場合、実質的に両国関係は1965年当時に退行することになると警鐘を鳴らした。その上で、両国がこの点を理解し、少なくとも請求権協定の枠組みに則って解決が図られるべきと指摘している。

### 第1章 北朝鮮の核ミサイル問題と中朝関係—金正恩時代の「唇齒の関係」—

（平岩 俊司委員）

2018年を通じて急速な関係改善が進んだ中朝関係を題材として、中朝両国の相互認識、特に第三国との関係の中において中朝がいかなる計算を行っているかを検討した。具体的には、中国にとっての北朝鮮は周辺国外交、そして北朝鮮問題をめぐる大国間関係の二つの側面を持ち、対米カードになると同時に、米国からの対北圧力強化の要求を突き付けられかねない厄介な存在でもある。また、他方の北朝鮮にとって中国は対米関係が緊張した際の命綱と位置付けられ、その分米国が孤立・内向的にふるまう時期には中国の重要性は相対的に低下する一方、米中関係の過度の緊張は外交的可動域の縮小につながるため望ましくない。そして中国は南北等距離外交を維持しているため南北が対立しているときには板挟みに、南北関係が良好なときには双方に大きな影響力を行使することが可能になる。さらに中朝両国には根強い相互不信も存在しており、以上のような要素が複合的に作用することで、単線的な、あるいは純粋に国益に基づくとも言い難い、今日的な「唇齒の関係」が形成されている、と結論付けた。

### 第2章 文在寅政権2年目の政治と外交（西野 純也委員）

任期2年目の文在寅政権の国政運営と外交政策について、特に政権支持率と強い連関を有する対北政策に重点を置きながら考察を行った。具体的には、2018年6月の統一地方選挙での地滑りの勝利、最低賃金の引き上げや公共部門での雇用拡大を通じた所得主導型経済成長方針の躓きに起因する支持率の通減、理念対立の激化と過半数議席を有さないゆえに難航する国会運営、保守陣営統合の動向といったトピックを概観。次に「韓国運転者論」に基づく緊張緩和ムードの醸成、第3回南北首脳会談（2018年4月）から第1回米朝首脳会談（6月）に至る過程での「仲介者」外交、停滞する米朝関係を打開するため南北関係の先行を目指した第5回南北首脳会談（9月）、そして10月以降の「仲裁者」としての活動など、韓国の外交的フリーハンドが米朝関係の進展度合いに大きく左右されるという

件の中で取られた種々の手法を紹介した。また、その上で、今後も米朝双方に対する妥協点の提案、制裁に抵触しない範囲での対北関与といった「仲裁者」的アプローチがとられるとの見通しを示した。

### 第3章 首脳会談の平和体制樹立問題—南北間軍事協議の形態—（倉田 秀也委員）

現在の朝鮮半島を規定する3つの領域として不可侵（南北間）・平和（南北間／米朝間）・安全保障（米朝間）の各領域を設定し、各当事国のそれらに対する認識と相互の認識の齟齬という観点から、最近の朝鮮半島をめぐる安全保障環境の考察を試みた。具体的には、不可侵（南北間）を経て平和（南北間）領域への拡大を志向する韓国と、平和（米朝間）を先行させることで米韓同盟の分断を図る北朝鮮、非核化すなわち安全保障（米朝間）を平和（米朝間）の条件とする米国の3者の基本的立場の相違を指摘。その上で2018年の南北関係・米朝関係を回顧し、そこに、非核化と終戦宣言が交換関係となり膠着状態に陥った米朝、不可侵（南北間）領域の再定立を通じて平和（南北間）そして平和（米朝間）プロセスにおける地歩を築こうとした韓国、不可侵（南北間）領域の交渉に応じるもののそれと平和（南北間）との連結を拒否する北朝鮮という、古くて新しい構図の再来を見出すとともに、北朝鮮が軍事停戦体制を否定し、一方的に離脱・破壊した1990年代の経緯が特に南北間の認識の根本的な齟齬の原因になっていると結論付けている。

### 第4章 文在寅の対外政策における政軍関係要因（渡邊 武委員）

2018年9月の南北「軍事分野履行合意書」において、黄海上のNLL（北方限界線）を両国の海上境界線として位置付けるか否かについて南北間の齟齬が埋まらず、結果的にグレー・ゾーンたる「緩衝水域」の表現が盛り込まれることになった事例を題材に、国際法上の境界線としての地位が必ずしも強固とは言えないNLLの擁護を続けてきた韓国軍にとって、NLLが主観的な正統性の獲得手段として機能してきたことを説明。伝統的な「北朝鮮の脅威」に代えて「不特定の脅威」を優越させる形で国防改革を推進したかつての盧武鉉政権期に、韓国軍がNLLを固守することで自らの正当性を確保しようとし、大統領府との摩擦を引き起こしたケースをその典型例として挙げた。また、斯様な経緯をふまえて現在の韓国軍に対する考察を加え、「潜在的脅威」概念を提示して軍に対する政治的統制を強化する現・文在寅政府の下で、NLL擁護という従来依拠してきた政治的目標を（南北関係の進展によって）封じられた韓国軍が、新たな政治的目標を「潜在的脅威」への強硬対応に見出す可能性を指摘した。

### 第5章 対北朝鮮制裁における日本の課題～北朝鮮の海運ネットワークと日本との接点を踏まえて（古川 勝久委員）

経済制裁への対策として活発化している北朝鮮の非合法活動にスポットを当て、その実態について考察。具体的には、各種ソースを用いた事例分析を通じて、瀬取り、石炭の不正輸出、紛争地域への武器・技術供与、サイバー攻撃など、その手法が多様化していることを紹介。そして国連加盟国間の足並みの乱れが北朝鮮にこれらの非合法活動の余地を提供していることを説明し、同時にその点で日本の対応にも改善の余地があると指摘した。その上で、北朝鮮がダミー会社や現地協力者を活用して巨大な海運ネットワークを形

成しているさまを紹介しながら、制裁違反への関与が疑われる船舶が日本に寄港するケース、制裁違反に関与した外国籍船舶へ日本の船舶分類サービスが提供されるケース、日本国内居住者による北朝鮮関係者への船舶売却が行われるケースなどを列挙し、日朝二国間貿易の規制に傾斜してきた日本の取り組みではこれら活動に十分に対応できないことを説明。日本政府による単独制裁の強化、「合理的根拠」に基づく制裁措置の導入、船舶売買に対する監視体制の強化、違反容疑の船舶に対する制裁措置を可能にする制度の構築など、法・制度面での整備を進める必要性を強調した。

## 第6章 米朝非核化協議の再開と中国の対北朝鮮制裁対応（堀田 幸裕委員）

中国の対北経済制裁の履行状況と対北アプローチについて考察。一般的なイメージとは異なり、同国が国連制裁の積極的な履行を－北朝鮮との関係悪化を経ながらも－強調していること、その一方でロシアと共同歩調をとる形で経済制裁の緩和を国連安保理に働きかけるなど、独自性の確保も図っていることを指摘した。また中朝国境地帯で行った現地調査の結果を紹介し、水産物・石炭といった主要産品に対する制裁が現地で顕在化していること、一方で制裁緩和・解除を見越した中国の建設・インフラへの投資が進んでいることなどに触れ、それらの見聞もふまえて、懸念と期待をもって事態の推移を窺う中国側の姿勢を描出した。

## 第7章 『新たな戦略的路線』の政策的含意－新旧路線の承継性と異同の観点から－

（飯村 友紀委員）

2018年4月に北朝鮮で提唱された経済建設への集中を掲げる路線に注目し、その背景と含意を検討。具体的には、生活水準向上を求める国内的圧力が当局も無視しえないほどに高まっていたことを新路線の背景として挙げた。また新路線下で実際には軍から経済へのリソースの移動が未だ顕在化するに至っていないとの見方を示し、経済へのリソース投入が不十分なため、実際の局面では自力更生の強調と科学技術の振興という従来型の方策がとられ続けていると指摘。そして特異な傾向として、裁量権の拡大と統制の強化が同時に進む現象が見られることに触れ、その根底に、徹底して経済システムの改編を忌避する当局の志向性が存在していると結論付けた。

## 第8章 任期中盤を迎えた文在寅政権の歩みと今後の展望－韓国国内の視点から－

（奥蘭秀樹委員）

任期2年目に入った文在寅政権の政権運営を、韓国国内政治の文脈から考察。同政権が「積弊清算」を掲げて国家機関の改革を断行したことが「ろうそく民心」を掴み、少数与党というハンディを払拭する高支持率を導いたと指摘し、また「仲介外交」に代表される対北朝鮮政策も支持率に有意に影響を及ぼし、それが2018年6月の全国同時地方選挙・国会議員補欠選挙での与党圧勝につながったと評価した。その上で当該時期の韓国の国内状況を考察し、朴槿恵政権期の政治的混乱と政府の機能停止を目の当たりにした韓国国民の中で「国家機能の正常化」を求める声が高まっていたこと、文在寅政権の前政権との差別化戦略が奏功したこと、そして朴槿恵弾劾の過程で対抗勢力たる保守陣営が内紛・分裂を繰り返し、その過程がさらに国民の嫌忌を招来したことを指摘。最後に、任期中盤以降の課題と

して、「所得主導成長」政策およびそれを前提とする「包容国家」構想のハンドリング、南北関係と米韓関係のバランス確保、相次ぐ「権力型不正」への対処などを列挙し、特に文在寅政権が「積弊清算」の名の下で進歩色を強めれば強めるほど、保守陣営との理念対立が激化するという悪循環の構図が、最大の不安要因になりうるとの見方を示した。

## 第9章 韓国の経済的閉塞と社会葛藤（深川 由起子委員）

現在の韓国で進む経済成長率と体感景気の乖離現象に着目し、一般にその要因として引き合いに出される若年層とベビーブーマー世代の失業率上昇と不動産価格の上昇ではなく、「社会葛藤の深刻化」がより大きな影響を及ぼしていると指摘。特に、財閥問題と労働改革問題によって社会葛藤の深化が加速するメカニズムが韓国で反復されてきたことを挙げ、財閥主導の経済成長か痛みをとともなう財閥改革か、のジレンマが反復される過程で規制緩和と経済構造の変化（資本・労働投入型成長からアイデア型成長）への対応に遅れが生じていること、また過度な労働保護が労働市場の硬直性をもたらし、大企業と中小企業の二重構造が固定化されていることを説明した。その上で、社会葛藤の拡大に直結するこれらの問題への取り組みだけでなく、改革の必要性に対する国内コンセンサスの形成が文在寅政権の課題として強く求められていると結論付けた。

## 第10章 党中心体制の確立と「並進路線」の終了－2018年の北朝鮮国内政治－

（平井 久志委員）

2018年の北朝鮮を、政治・外交・経済・軍事・人事異動の各方面から回顧するとともに、それらの知見に基づいて国内政治に関する特徴を描出。具体的には、北朝鮮の政治構造が朝鮮労働党・国防委員会の2元構造から朝鮮労働党による1元構造へと転換し、党中心の国家運営が定着するに至ったことを指摘した。また長年の悲願であった対米関係の改善（体制の安全の保障獲得）の実現可能性が高まったことが並進路線の終了と経済建設への集中を掲げる新路線への転換につながったと分析するとともに、2018年に相次いだ軍高官の人事交代が「党での活動経験の長い軍人」の登用を内容とするものであった点に触れ、路線転換にともなって生じうる軍内部の不満を統制する態勢の構築がその目的であった可能性を指摘した。さらに、同年に活発に展開された外交活動の過程で女性幹部の活動が目立つようになったことを大きな変化として挙げ、また対米交渉の過程で見られた党統一戦線部の位相向上に対しては、実務担当者レベルの折衝の蓄積よりも首脳同士のトップダウン型交渉を優先する思考に基づいたものであり、交渉が本格化した際に悪影響を及ぼしかねないものであったとの評価を下した。

## 第11章 2018年の北朝鮮経済（三村 光弘委員）

2018年の北朝鮮経済の流れについて、対外・国内の両側面から整理を試み、同年に相次ぎ実施された対南・対米・対中首脳会談および関連文書の内容から、直接的というよりも間接的な面で経済関係の改善に寄与しうる信頼醸成措置、インフラ協力合意が多数締結されたことを挙げ、今後非核化問題の進展が実現すれば、経済環境にも大きな変化をもたらされとの見方を示した。また国内面では核開発の終了と経済開発への集中が宣言されたことの意義を強調し、1960年代から継続してきた軍事偏重（経済軽視）の方針が転換され



た可能性に言及するとともに、他方で経済政策の司令塔としての内閣の機能強化など積年の課題がなお残っていることも指摘した。さらに国内レベルでも指導者による挺入れの形で、経済振興へ向けた布石作りが始まっているとの見方を示した。

