

『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
第1部：外交・安全保障環境の変化と非核化・不拡散	
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
第2部：対北朝鮮経済制裁の行方	
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
第3部：南北朝鮮の国内動向と政策的方向性（モメンタム）	
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	奥藪 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 党中心体制の確立と「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、あるいは純粹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、路線転換にともなう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。

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

昨年6月にシンガポールで「完全な非核化」と「体制保証」の交換に合意したトランプ大統領と金正恩委員長は本年2月に再びハノイで会談した。しかし、シンガポールでの対立はハノイに持ち越された。金正恩委員長が「段階的同時行動」、すなわちスモール・ディールの積み重ねに固執したのに対して、トランプ大統領はビッグ・ディールと呼ばれる包括合意を強く要求したのである。それが大きな原因となって、合意文書への署名は見送られた。

しかし、シンガポールとハノイでの米朝首脳会談は文在寅大統領と金正恩委員長による3回にわたる首脳会談に先導されたものである。また、その間に、金正恩委員長は4回にわたって中国を訪問し、習近平主席と協議した。したがって、これらの過程を「3+1」（米朝・南北と中国）方式と呼んでもよいだろう。ハノイ首脳会談の挫折は、南北の2人の最高指導者にとってだけでなく、この「3+1」方式にとって大きな打撃になったのである。なぜならば、米朝交渉が進展しなければ、それを先導してきた南北対話も大きな困難に直面せざるをえないからである。

他方、2015年12月の慰安婦問題に関する合意によって小康状態にあった日韓関係も大きな難関に直面している。朴槿恵政権下で中断していた元徴用工の個人請求権についての最終的な賠償命令が、2018年10月に、韓国大法院（最高裁判所）で最終的に確定したからである。さらに翌月、韓国政府は慰安婦合意に基づく「和解・癒し」財団の解散を発表した。日韓歴史摩擦が再燃したのである。いかなる形であれ、北朝鮮核問題と日韓歴史摩擦は連動せざるをえない。

1. ハノイ首脳会談の挫折

第2回米朝首脳会談が実際に動き出したのは、2018年末からのことである。金正恩国務委員長が2019年1月1日の新年辞で「私は今後いつでも再び米国大統領と対座する準備ができており、必ず国際社会が歓迎する結果をもたらすために努力するでしょう」と語ると、トランプ大統領もそれを歓迎し、数回にわたって積極的に応じる意思を表明した。両者の間には、年末から年初にかけて、親書の往復があったのである。トランプ大統領の歓迎の意思を確認した後、金正恩委員長は4回目の中国訪問を実行に移し、1月8日に北京で習近平主席と会談した。

そのような手続きを踏んで、金正恩委員長の特使である金英哲労働党副委員長が、非核化実務協議の担当者に指名された金革哲・元スペイン大使（国務委員会所属、米国担当特別代表）を伴って米ワシントンに到着し、1月18日にトランプ大統領と会談した。同日、ホワイトハウスは第2回米朝首脳会談が2月下旬に開催されると発表した。ポンペオ国務長官との個別会談で、金英哲副委員長はこのときすでに米国が独自制裁や国連制裁の解除に踏み出すように要求したようである。国連安保理決議を文字通りに解釈して、北朝鮮が決議の要求を履行すれば、それに応じて制裁が「停止または解除される」と考えたのだろう。

いずれにせよ、金正恩委員長は帰国した金英哲副委員長からトランプ大統領の親書を受け取って「大きな満足」の意を表明した。金正恩委員長は第2回米朝首脳会談の開催が「トップ・ダウン」で決定されたことを歓迎したようである。そのことが会談の成功を保証すると考えたのだろう。事実、ハノイでの首脳会談を間近に控えた記者会見で、米務省のスポークスマンは「率直に言って、我々のアプローチは過去のものとは違う。これは大統領と委員長が直接会談するトップ・ダウンのアプローチである—もし成功すれば、我々両国の関係を根本から改変することができる」と説明した。

他方、ハノイでの首脳会談を決裂させてもよいとのトランプ大統領とその側近の方針がいつ固まったのかは、必ずしも明確でない。ビーガン代表と金革哲元大使による平壤とハノイでの2回の実務協議においても、寧辺の核施設の廃棄に対応する措置として、北朝鮮側は国連制裁の大幅な解除（国連決議の「民需経済や人民生活に支障を与える項目」）を要求したはずである。しかし、李容浩外相によれば、ハノイでの会談で、トランプ大統領は「寧辺地区の核施設廃棄措置以外に、もう1つプラスしなければならない」と最後まで主張したとされる。また、ポンペオ長官は「我々は彼（金正恩）により多くを求めたが、彼にはその準備がなかった」と指摘した。

他方、2月27日、ハノイでの一対一の首脳会談を前にして、金正恩委員長は相当に楽観的であった。会談の冒頭、シンガポール会談以後の期間を振り返って「不信と誤解、敵対的な視線と古い慣行が我々の行く道を阻もうとしたが、我々はそれを克服し、再び向かい合って進んで261日ぶりにハノイまで来たし、この期間にはいつもより多くの苦悩と努力、忍耐が必要だった。しかし今日、我々がこのように会い、今回、全ての人が喜ぶ立派な結果を作れると確信し、そうなるために最善を尽くす」と感傷的に語ったのである。このときまで、金正恩委員長は会談の成功を疑っていなかった。

要するに、崔善姫外務次官が会談終了後に指摘したように、金正恩委員長にはトランプ流の駆け引き、すなわち「米国式計算方法」をよく理解できなかったのである。北朝鮮側は寧辺に存在する「巨大な濃縮ウラニウム工場まで」「永久かつ不可逆的に破棄する」と提案したが、米国側はまったく反応しなかった。

ハノイ会談が決裂に終わったのか、それとも最終的な合意に至る一つの過程であるのかは明確でない。首脳会談後の記者会見で、トランプ大統領は「決裂」を否定した。「我々は金委員長を残して退席しただけだ。我々は本当に生産的な時間をもった。しかし、私とポンペオ長官は何にも署名しない方がよいと感じた」「我々は文字どおり退席しただけだ…我々の関係はたいへん強い」と語った。大統領から発言を促されたポンペオ長官は「初めから、これには時間がかかると言ってきた。我々のチームはお互いによく知った。何が限界であり、どこに難問があるかもわかった」と指摘した。

しかし、金正恩委員長が受けた打撃は小さくない。『労働新聞』（3月1日）は「最高指導者同志（金正恩）とトランプ大統領は、朝鮮半島の非核化と米朝関係の画期的発展のために今後も緊密に連携し、ハノイ首脳会談で議論された問題解決のための生産的な対話を引き続き行っていくことにした」と報じて、あえて交渉の失敗を報道しなかった。それに起因する国内的な衝撃を最小限に抑制するためだろう。しかし、その事実は平壤の街頭で金正恩委員長を出迎えた群衆にも知られざるをえない。4月11日に開催される最高人民会議までに、新しい政策の大枠が決定されるだろう。

したがって、米朝交渉という観点からみれば、むしろ首脳会談後の李容浩外相と崔善姬外務次官の反応が重要である。寧辺の核施設の全面的な廃棄と非軍事分野に関する国連制裁の解除というディールに失敗して、崔善姬次官は「わが国防委員会委員長（金正恩）が今後このような朝米交渉に対して、少し意欲をなくしたのではないかという、そのような印象を受けた」と指摘し、「今後、このようなチャンスが再び米国側に訪れるのか、これについて、私は確信をもって言えない」とも説明した。ただし、李容浩外相も崔善姬外務次官も、労働新聞と同じく、トランプ大統領に対する批判を慎重に回避した。それどころか、3月15日の平壤での記者会見で、崔善姬次官は「両首脳間の個人的な関係は依然として良好で、相性の良さは不思議なほど素晴らしい」と強調した。

2. 北朝鮮外交の可能性

2019年3月1日の演説にみられるように、文在寅大統領はハノイでの米朝首脳会談について「長時間の対話を交わし、相互理解と信頼を高めただけでも意味ある進展であった」と積極的に評価し、トランプ大統領の「持続的な対話の意志と楽観的な展望」を称賛し、さらに「わが政府は米国、北と緊密に意思疎通しながら協力し、両国間の対話の完全な妥結を必ず実現させてみせます」と誓約した。しかし、金正恩委員長のソウル訪問の展望だけでなく、開城工業団地や金剛山観光事業、さらには南北の鉄道連結構想の見通しも消えたのだから、それは今後とも南北対話と米朝仲介外交を推進していくとの決意表明以上のものではない。韓国外交は明らかに難関に逢着したのである。

しかし、米朝首脳会談の挫折は、「3+1」方式に対する大きな打撃ではあるが、必ずしも完全な失敗を意味するものではない。北朝鮮側の新しい方針は4月11日に開催される最高人民会議までに示されるだろうが、現在までのところ、トランプ大統領とその側近を区別し、依然として大統領に対する信頼を捨てていない。トランプ大統領にとっても、北朝鮮の非核化は大統領選挙前に外交的な成果をアピールできる問題の一つである。したがって、米朝首脳会談の機会はいま一度あるかもしれない。しかし、その成功の可能性を高めるためには「3+1」方式の補強が必要だろう。

その一つの可能性はロシアである。たとえば、2017年7月のG-20ハンブルク会議を前にして、ロシアのラブロフ外相は中国の王毅外相とモスクワで会談し、朝鮮半島問題に関する共同声明を発表した。ロシアと中国は朝鮮半島の非核化と平和メカニズムを並行的に確立するという「デュアル・トラックの並進」に合意したのである。このとき以来、ロシアは朝鮮問題の「段階的解決」を提唱している。また、2018年9月の東方経済フォーラムで、プーチン大統領は「北朝鮮が非核化に向けた一定の措置をとっているのに何もしないということではいけない」との認識を示した。ハノイで失敗した金正恩委員長がプーチン大統領と会談する日は遠くないだろう。

いま一つの可能性は日本の安倍首相である。ハノイでの米朝首脳会談の1週間前、2月20日に、トランプ大統領との電話会談で、安倍首相は「ステップ・バイ・ステップの非核化には反対だ。そういう駆け引きで、我々は北朝鮮にだまされ続けてきた」と主張し、さらに首脳会談で改めて日本人拉致問題を提起するように強く要請したとされる。その結果、27日の金正恩委員長との一対一の会談、およびその後の夕食会で、トランプ大統領は2度にわたって拉致問題を提起したのである。これは異例のことであり、金正恩委員長を驚か

せたに違いない。会談後の北朝鮮の報道は、それを強く非難した。

しかし、ハノイ会談の失敗に対する安倍首相の反応は興味深い。2月28日夜にトランプ大統領と電話で会談した後、安倍首相は「次は私が金正恩委員長と向き合わなければいけない」との決意を表明したのである。それは米朝首脳会談の失敗と南北対話の「膠着」を見込んだうえで、また2002年9月の小泉純一郎首相の北朝鮮訪問の経験を踏まえての発言であった。事実、小泉首相は北朝鮮が最も困難な時期に、すなわちブッシュ大統領が北朝鮮、イランそしてイラクを「悪の枢軸」と呼び、翌年3月にイラク戦争を開始する前に平壤を訪問し、金正日国防委員長とともに「日朝平壤宣言」に署名したのである。ハノイ会談の挫折はそのような「機会」の再来を想起させたのだろう。

一般的に、安倍政権の北朝鮮政策は「対話と圧力」の政策として要約されるが、「対話」と「圧力」は同じ比重を占めているわけではない。それは「圧力」が先行し、それが十分に効果を発揮した後に「対話」に移行するという政策にはかならない。その意味で、その政策はトランプ政権による「最大限の圧力」の政策と共通性をもっているのである。したがって、トランプ政権による「圧力」の継続を意味するハノイ会談の失敗は、安倍首相にとっては、小泉外交への回帰という「機会」を意味したのである。

もちろん、安倍首相は事前に会談の失敗を確信していたわけではないだろう。それが成功する場合も想定して、日本の北朝鮮政策は宥和政策に傾きつつあったのである。ハノイ会談の1ヵ月前の2019年1月28日、衆議院の開会に際して、安倍首相は「北朝鮮の核、ミサイル、そして最も重要な拉致問題の解決に向けて、相互不信の殻を破り、次は私自身が金正恩委員長と直接向き合い、あらゆるチャンスを逃すことなく、果敢に行動いたします」「北朝鮮との不幸な過去を清算し、国交正常化を目指します」「北東アジアを真に安定した平和と繁栄の地にするために、これまでの発想にとらわれない、新しい時代の近隣外交を力強く展開いたします」（下線引用者）と演説していたのである。

ただし、小泉外交に回帰しても、それがなしえなかったこと、すなわち拉致問題を完全に解決することは容易ではない。また、安倍政権に対する北朝鮮側の感情的な反発も単純ではない。その意味で興味深いのは、3月8日の『労働新聞』が「意地の悪い島国一族は天罰を免れないだろう」と題する論評を掲げたことである。同論評はハノイでの首脳会談の失敗、すなわち米朝合意の不成立を初めて認めたとうえで、内外の関係者が一様に無念と嘆息を禁じえないでいるときに、「唯一、日本の反動派だけがまるで待ち焦がれていた朗報に接したかのように、拍手をしながら小憎らしく振る舞っている」と非難したのである。

いずれにしろ、日本の北朝鮮外交には大胆なリーダーシップと細心の注意が必要である。それにもかかわらず、小泉訪朝当時と比較すれば、好ましい条件も少なくない。トランプ大統領の安倍首相に対する信頼は、ブッシュ大統領の小泉首相に対する信頼に劣らないし、そのトランプ大統領がこれまで北朝鮮外交を推進してきたのである。小泉が残した「日朝平壤宣言」という遺産も存在する。難関に逢着した文在寅大統領は安倍首相の北朝鮮イニシアチブを歓迎するだろう。それが混乱する日韓関係の正常化に寄与することも間違いない。

いいかえれば、今後の日本外交の眼目はすでに存在する「3+1」方式を巧みに補完することにある。安倍首相の役割はトランプ大統領を説得し、「スモール・ディール」と「ビッグ・ディール」の中間に新しい道を探すことだろう。それは「包括合意・段階実施」方式といっ

てもよい。ただし、その過程で、日本は拉致問題を解決して、日朝関係を正常化しなければならない。それこそ、「これまでの発想にとらわれない新しい時代の近隣外交」であるといつてよい。いずれにしろ、その第一歩が混迷する日韓関係の收拾から始まることはいうまでもない。

3. 体制危機に直面した日韓関係

現在、日韓関係は深刻な体制危機に直面している。1965年の日韓国交正常化をもたらした基本関係条約や請求権協定そのものの解釈が争われているからである。日本では、韓国での左派政権の誕生と結びつけて、それを文在寅大統領の「暴走」として解釈する者も少なくない。しかし、少し考えればわかるように、その危機はいま始まったものでも、韓国の左派政権の誕生に起因するものでもない。慰安婦問題をめぐって韓国の憲法裁判所が外交通商部の「不作為」を批判したのは2011年8月であったし、最高裁が元徴用工に「個人請求権」を認定したのは2012年5月であった。いずれも李明博政権の時代である。

それらの判決を引き継いだ朴槿恵大統領は、就任直後の3月に「加害者と被害者の立場は千年の歴史が流れても変わらない」と語り、5月には米国議会で「歴史に目をつぶる者は未来を見ることができない」と演説した。さらに、6月には中国を訪問し、そこで対日歴史批判を継続したのである。しかし、奇妙なことに、歴史問題をめぐる対日批判にもかかわらず、慰安婦と徴用工問題をめぐる控訴審は進展しなかった。行政府、すなわち朴大統領自身がその進行に政治的なブレーキをかけたのだろう。そして、2015年12月に日韓慰安婦合意が成立したのである。日本政府は元慰安婦への現金支給を目的とする「和解・癒し財団」に10億円を提供した。

慰安婦問題をめぐる日韓合意が双方の国民に広く受け入れられるかどうかについては、その当時から疑問がなかったわけではない。2016年1月から始まった北朝鮮による連続的な核実験・ミサイル試射が、一時的にしろ、その疑問を吹き飛ばしたのである。70%以上の元慰安婦が現金を受け取ったのだから、それが一定の成果をあげたことは否定できない。しかし、残りの元慰安婦と原理主義的な運動団体が日韓合意に反対し続けた。そして、時間の経過とともに、世論とメディアもそちら側に傾いたのである。そのために、昨年11月、文在寅政府はついに財団の解散を決定した。

他方、徴用工問題はさらに複雑かつ深刻化した。朴大統領の弾劾後に就任した文在寅大統領が司法への政治介入を完全に中止したからである。裁判は再び進展し、昨年10月に新日鉄住金の上告が棄却され、元徴用工への賠償命令が最終的に確定した。現在、差し押さえられた物件が現金化されようとしている。

しかし、国交正常化以来の条約や協定の解釈が50年後に変更されたのだから、日本政府と国民にとって、それは大きな衝撃であった。事実、1965年の日韓条約・諸協定の締結当時、日韓両国政府は解決できない問題を棚上げしたり、曖昧にしたり、さらには強引に処理したりした。その最たるものが、韓国併合条約を含む旧条約・諸協定の有効性をめぐる論争であり、1965年当時、両国政府はそれを「もはや無効」(“already null and void”)と表現した。日韓両国政府が外交的な妥協によって処理したことに対して、韓国の司法府が50年後に異議を唱えたのである。

それに対して、日本政府は法律的に対応している。韓国側による日本資産の差し押さえ

に対しては、すでに請求権協定第3条に基づく外交協議を要請している。差し押さえられた資産が現金化されるようなことがあれば、さらに第三者による「仲裁」を要請する段階に進むか、この問題を国際司法裁判所（ICJ）に提訴する方針である。

なぜ韓国の司法府が「暴走」し始めたのかは必ずしも明白ではないが、遅れてきた「司法の民主化」のためではないだろうか。もしその推測が正しければ、憲法裁判所と大法院の判決は「権力の召使」と揶揄されてきた司法府の「独立宣言」であり、文在寅政権はそれを適切に抑制しなかつただけだということになる。「不介入」ないし「放置」こそ、文在寅政権のこれまでの政策であった。文大統領は、司法の独立を尊重しながら、日本の政策や韓国世論の動向を見極めようとしたのだろう。

その政策が限界に達したのだから、論理的に、残された解決策は二つしかない。すなわち、すでに指摘したように、仲裁ないし ICJ 提訴か、韓国側による何らかの救済財団の設立と、それを通じた原告と被告の和解である。しかし、ICJ への提訴については、将来的にそれが竹島（独島）問題に波及することを恐れて、韓国側が受け入れる可能性はほとんどない。したがって、何らかの形で仲裁か財団方式が実現しなければ、韓国側による判決の執行と日本側の対抗措置がエスカレートすることになる。その過程が日韓関係を 1965 年当時に復帰させるのである。

第1部

外交・安全保障環境の変化と 非核化・不拡散

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

はじめに

2017年11月29日、北朝鮮はアメリカ全土が射程に入る大陸間弾道弾 - 火星15の実験に成功したとし、すでに2017年9月3日の6度目の核実験で小型化に成功したとする核弾頭とあわせて、アメリカに対する核武力の完成を宣言した。このような状況下、北朝鮮がどのように動くのかに注目が集まっていたが、2018年1月1日の「新年辞」を契機として北朝鮮の核ミサイル問題をめぐる国際情勢は大きく動くこととなる。「新年辞」で金正恩委員長は平昌オリンピックへの参加の意思を表明し、韓国の文在寅政権がこれに応じて南北関係は大きく進展し、ついには史上初の米朝首脳会談の開催につながったのである。こうした動きが北朝鮮の核ミサイル問題の解決にいたるかどうか、国際社会が注目することとなった。

この一連の過程で注目されたのが金正恩委員長の3度にわたる中国訪問である。それまで中国と北朝鮮の関係冷却化は伝えられて久しい状況にあった。習近平体制発足直後の2012年12月、北朝鮮は人工衛星打ち上げと称した事実上のミサイル発射実験を強行し、翌2013年2月には通算三度目となる核実験を強行した。さらに同年12月には中国との強い関係があったと言われる張成沢が処刑された。これらの問題をめぐって習近平政権は北朝鮮に対して強い不満を持ち、一方の北朝鮮もこうした事態に対して国際社会の責任ある一員として北朝鮮に対して厳しく臨む習近平政権がアメリカをはじめとする国際社会の側に立っているとして不満を募らせることとなる。さらに中国は、2017年に北朝鮮によって行われた核実験、ミサイル発射実験に際して採択された国連決議に基づく制裁を履行するとの立場から北朝鮮に対して厳しく臨み、それに対して北朝鮮が朝鮮労働党機関紙『労働新聞』で中国共産党を名指しで批判するなど、中朝関係は最悪の状態にあったといってきた。ところが、2018年3月25～28日にかけておこなわれた金正恩委員長の突然の訪中はそうした雰囲気を一変し、北朝鮮問題への中国の影響力があらためて注目されることとなった。

本稿では、2018年1月1日以降の中朝関係を整理しながら、北朝鮮の核ミサイル問題をめぐる国際関係を背景として中国にとって北朝鮮との関係はどのような意味があるのか、また中国は北朝鮮の核ミサイル問題でどのような役割を果たそうとしているのか、について検討することを目的としている。その際、つねに北朝鮮にとっての中国の意味を念頭に置きながら議論を進めたい。

1. 動き始めた中朝関係

2018年1月1日、金正恩委員長は「新年辞」で北朝鮮の核武力完成を宣言し、「米本土の全域は我々の核打撃射程圏にある。核のボタンは私の事務室の机の上にある」とした。弾頭の再突入技術の完成など、まだいくつかの課題が残されているものの、あと一歩でアメリカ全土に届く核ミサイルが完成するだろう、とするのが一般的な評価だった。とはい

え、国際社会の非難にもかかわらずミサイル発射実験を繰り返し、核実験まで強行した2017年は、まさに北朝鮮が核ミサイルを手に入れつつあることになった年として位置づけられよう。

ところが、その後の展開は北朝鮮を巡る国際的雰囲気を一気に変えるものとなった。金正恩委員長は同じ「新年辞」で、2月から韓国で開催される平昌オリンピックへの参加を示唆し、それを契機に対話攻勢に出たのである。金正恩委員長は、平昌オリンピックについて「民族の地位を高める良いきっかけだ。この大会の成功を心から望む。代表団の派遣も十分に可能だ」とし、韓国の文在寅政権がこれに呼応してオリンピック開幕式での統一旗による南北選手団の入場や女子アイスホッケーでの南北の合同チームの結成など、平昌オリンピックを巡って南北関係は一気に進展を見せることとなった。さらに開幕式には北朝鮮の金永南最高人民会議常任委員長に加えて金正恩委員長の妹である金与正朝鮮労働党第1副部長が参加したのである。

この後、南北関係はさらに急激な進展を見せることとなる。オリンピック終了後、韓国は鄭義溶・韓国大統領府安全保障室長を特使として北朝鮮に派遣したが、金正恩委員長と会談をおこなった鄭義溶室長は、帰国後の3月6日、南北首脳会談の開催を発表し、北朝鮮が非核化に応じ、米朝関係改善のための協議に応じることを明らかにしたのである。その後の展開はさらに世界を驚かせた。南北協議について説明するためにアメリカを訪れた鄭義溶室長がトランプ大統領との会談で北朝鮮側の意向を伝えたところ、トランプ大統領がその場で金正恩委員長との米朝首脳会談の開催に応じたのである。

このように朝鮮半島を巡る国際関係が急変する状況下、中国と北朝鮮の関係も変化を見せる。2018年3月26日から27日まで、金正恩委員長が電撃的に北京を訪問した。冷却化が伝えられて久しい中国を金正恩が訪問し、習近平国家主席と首脳会談をおこなったのである。金正恩にとっては、最高指導者としての初めての外国訪問であり、習近平主席を初の首脳会談の相手としたのだ。

3月26日、習近平主席は人民大会堂で金正恩委員長を迎え、3月17日に習近平主席が国家主席と国家中央軍事委員会主席に再任された際、金正恩委員長からの祝電を最初に受け取ったとして金正恩委員長に感謝の意を述べ、「今回の訪問は、特殊な時期であり、重大な意義を持つもので、高く評価している」とした。

中朝関係はなぜこのタイミングで回復したのだろうか？ まず北朝鮮が、南北首脳会談、米朝首脳会談を控えて中国との関係を回復して、韓国、アメリカとの交渉に臨もうとしたことは間違いない。また、かりにアメリカとの交渉が上手くいかなかった場合、従来以上に緊張が高まることも予想され、その場合には中国との関係が命綱になる可能性もあったはずだ。北朝鮮にとっては米朝協議がいずれの方向に進むにしろ中国との関係改善が必要不可欠だったと言ってよい。

一方、中国にとっては韓国主導で北朝鮮問題が動き始めたことは決して快いことではなかっただろう。アメリカとの関係を考えても対米交渉カードとして使うことのできる北朝鮮問題について自らの一定の影響力を示しておく必要があったはずだ。だからこそ金正恩訪中を受け入れ大々的に歓待したとあってよい。金正恩委員長が最初の訪問地、最初の首脳会談の相手として、韓国の文在寅大統領でも、アメリカのトランプ大統領でもなく、中国の習近平国家主席を選んだことも、今後の中国の北朝鮮に対する影響力を印象づけるこ

となり、それも習近平を喜ばせただろう。金正恩委員長は、「初の外国訪問が中国の首都となったのは当然で、(訪中は)朝中親善を引き継ぐ私の崇高な義務だ」としたし、朝鮮半島情勢の急速な変化について「私が遅滞なく習同志に状況を報告するのは当然だ」としていた。金正恩委員長は「金日成主席と金正日総書記の遺訓に従い、朝鮮半島の非核化実現に尽力する」としながら「和平実現のための段階的な措置」として、非核化への自らの立場を明らかにした。こうして非核化に対する北朝鮮の立場が中国を通じて国際社会に伝えられることとなり、中国の影響力をあらためて印象づけることとなったのである。

ところで、今回の北朝鮮の動きを検討すると、かつて北朝鮮が同様の動き方をした状況があった。それは、2000年に朝鮮半島分断以降はじめて開催された南北首脳会談をめぐる北朝鮮の動きである。当時の韓国金大中政権は水面下で北朝鮮と交渉をおこない、金大中大統領は韓国の大統領としてはじめて北朝鮮を訪問し、北朝鮮の最高指導者である金正日国防委員長と会談することになっていた。その直前、金正日国防委員長はやはり電撃的に中国を訪問したのだ。当時の中朝関係も、1992年に中国が韓国と国交正常化をして以来冷却化していたが、金正日訪中によって中朝関係は一気に回復した。その後の南北首脳会談は一応の成功を収め、北朝鮮はそれを前提として韓国を通してアメリカにも働きかけ、2000年10月には趙明禄国防委員会第一副委員長がアメリカを訪問し、それをうけてオルブライト国務長官が訪朝した。そして、ついにクリントン大統領がアメリカ大統領として初めて訪朝するかどうかというところまで検討されたのである。結局クリントン大統領が中東問題を優先し、また北朝鮮のミサイル問題もあってアメリカ大統領の初の訪朝は霧散したが、この過程で影響力を回復した中国は、その後2003年8月から始まる6者協議(南北と日米中ロによる北朝鮮核問題を巡る多国間協議)では議長国をつとめることとなった。今回も同じような構造で中国は北朝鮮に対する影響力を回復しようとしたと言ってよいし、一方の北朝鮮にとっても韓国、アメリカとの交渉に際しての後ろ盾として、中国との関係を再構築することに成功したと言ってよい。

金正恩委員長の電撃的な訪中以後、北朝鮮はさらに積極的な動きを見せる。南北首脳会談から、米朝首脳会談の開催への動きを見据えて、4月20日に朝鮮労働党中央委員会総会を開催し、核実験、ミサイル発射実験の中止を決定し、核実験場を廃棄する、とした。南北首脳会談、米朝首脳会談に向けて「非核化」の意思を示し、自らの「姿勢変化」を印象づけようとしたのである。もっとも注意しなければならないのは、北朝鮮は自らの「核武力完成」を前提として「核と経済の並進路線」に終止符を打ち経済中心の路線へと転換することを強調しながらも、この時点ではこれ以上核ミサイル実験を行わない、としているだけで、すでに保有している核ミサイルについての言及は一切無かったことである。そのため、韓国、中国から伝えられる北朝鮮の核放棄への意思の真偽については、1週間後に開催される南北首脳会談、さらにはその後の米朝首脳会談の様子を見る必要があった。

こうして党中央委員会総会から1週間後の4月27日、文在寅大統領と金正恩委員長による南北首脳会談が南北分断の象徴である板門店で開催された。南北首脳会談は金大中大統領、盧武鉉大統領がそれぞれ北朝鮮を訪問し、金正日国防委員長と会談を行ったが、今回は通算3回目の南北首脳会談であり、文在寅大統領と金正恩委員長にとっては初めての南北首脳会談となった。会談の焦点は北朝鮮の非核化への意思が本物かどうかであったが、採択された板門店宣言では、首脳会談の定例化、ホットラインの設置など南北融和の強調

に重きが置かれ、国際社会が期待した北朝鮮の核放棄については「朝鮮半島の完全な非核化を南北の共同目標とする」とされたのみであった。今回の南北首脳会談では北朝鮮の核放棄よりもむしろ朝鮮半島の戦争状態を終結させて平和体制を構築することに主眼が置かれたと言ってよい。もっとも、この南北首脳会談は、米朝首脳会談につなぐことが課題とされていたのも事実で、その意味では北朝鮮の非核化については米朝首脳会談に委ねられることになった。

2. 朝鮮半島の平和体制と米朝首脳会談—中国の立場と役割

ところで中朝関係を検討する際、アメリカとともに重要な意味を持つのが韓国の存在である。あらためて指摘するまでもなく、中国は冷戦終焉の過程で韓国と国交正常化し、それ以後、分断国家である北朝鮮と韓国に対して「等距離」の姿勢を堅持することとなる。しかしそれは、北朝鮮にとっては「裏切り」であり、韓国にとっては「期待外れ」であった。韓国は中韓国交正常化について中国が北朝鮮ではなく自らを選択すると期待したからである。こうして中国は朝鮮半島の二つの政権との関係で苦慮することとなる。二つの政権と国交を持ったために、韓国と北朝鮮が対立しているとき、中国は常に北朝鮮の側に立つのか、韓国の側に立つのかを迫られ、結局は積極的な姿勢がとれない状況が続いたのである。しかし南北関係が良好な時、中国の朝鮮半島に対する影響力は大きくなる。南北の合意を前提に積極的な姿勢がとれるからだ。

南北首脳会談で採択された板門店宣言には、この後の展開次第では中国の立場と役割について重要な内容が含まれていた。かりに北朝鮮の非核化が進めば、東アジアの平和体制構築プロセスについても検討されることになるが、板門店宣言の中に「休戦状態の朝鮮戦争の終戦を2018年内に目指して停戦協定を平和協定に転換し、恒久的な平和構築に向けた南・北・米3者、または南・北・米・中4者会談の開催を積極的に推進すること」との文言がある。そもそも中国は朝鮮戦争の休戦協定に署名した当事者としての立場を主張しているが、板門店宣言では「南・北・米3者、または南・北・米・中4者」との文言からは、中国の協議参加はアメリカ、韓国、北朝鮮の3者による会談の次の段階ということになる。そもそも、朝鮮戦争の休戦状態を終結させる手続きとしては、2007年10月の盧武鉉大統領と金正日国防委員会委員長との首脳会談の際に採択された「南北関係の発展と平和繁栄のための宣言（いわゆる10・4南北首脳宣言）」で、「直接関連する3カ国、または4カ国の首脳が、韓半島地域で会談し、終戦を宣言する問題を推進していくために協力」とされており、3カ国が誰を意味するのかが明言されていなかった。アメリカ、北朝鮮が当事者であることはあらためて指摘するまでもないが、3者の場合、アメリカ、北朝鮮にくわえて休戦協定に署名している中国の3者による協議、との立場をとっていた。したがって板門店宣言で3カ国がアメリカ、北朝鮮、それに韓国と明確に言及されたことについて中国が不満を持つことは間違いないが、今後この問題を巡って中国と韓国の調整が必要とされることになるだろう。

いずれにせよ南北首脳会談を経て、北朝鮮の核ミサイル問題は徐々に動き始めることとなったが、南北首脳会談終了直後、金正恩委員長はふたたび中国を訪問し、中国の存在感を改めて印象づけることとなった。金正恩委員長は5月7日から8日にかけて、中国遼寧省大連を訪問して習近平主席と会談した。3月に続いて二度目の訪中である。習近平主席は

核実験場廃棄などを表明した北朝鮮の行動を評価し、「(北朝鮮が) 経済建設に戦略の重心を移し、発展の道を進むことを支持する」とし、金正恩委員長は「朝鮮半島と北東アジアの平和と繁栄を成し遂げるため、中国の同志と手を携えていく」としたという。金正恩委員長が帰国したまさにその日、習近平国家主席はトランプ米大統領と電話会談し「北朝鮮の合理的な安全保障上の懸念を考慮し、朝鮮半島問題の政治解決プロセスを共同で進めることを望む」と述べ、「米朝が段階的に行動し、交渉を通じて各自の関心事項を解決することを願う」と語ったという。北朝鮮は「敵視政策と安全保障上の脅威を取り除くこと」が非核化の条件との立場だが、習近平主席が用いた「合理的な安全保障上の懸念」との文言からは、中国がまさに北朝鮮の立場を支持する「後ろ盾」であることを印象づけることとなったのである。

こうして中国の存在感を改めて印象づけることとなったが、帰国直後に金正恩委員長はアメリカに具体的な動きを見せる。5月9日、訪朝していたポンペオ国務長官に拘束していたアメリカ人3名を引き渡した。ポンペオ長官は彼らを連れ帰り、トランプ大統領が金正恩委員長に「感謝する」としたのである。こうして米朝協議への機運が高まり、トランプ大統領が6月12日にシンガポールで首脳会談を開催することがツイッターで伝えられたのである。

この後、紆余曲折を経て、6月12日、史上初の米朝首脳会談がシンガポールで開催された。トランプ大統領と金正恩委員長が共同声明に署名し、その後トランプ大統領が単独で記者会見に応じて米朝首脳会談の「成功」が強調された。しかし残念ながら当初期待されていた北朝鮮の非核化への具体的な道筋をつけることはできなかった。たとえば共同声明には、「2018年4月27日の『板門店宣言』を再確認し、北朝鮮は朝鮮半島における完全非核化に向けて努力すると約束する」とされていただけで、「完全かつ検証可能で、後戻りのできない」という意味の「CVID」の文言も入らず、北朝鮮の核ミサイル関連の現状についての「申告」もなかった。そもそも板門店宣言についても非核化については不十分との評価が一般的で、米朝首脳会談への期待が大きかっただけに、この合意では不十分と言わざるを得なかった。

米朝首脳会談についての評価はともかくとして、その直後の6月19～20日、金正恩委員長は三度目の訪中を行い習近平主席と首脳会談を行った。習近平主席との会談で金正恩委員長は「(米朝) 双方が首脳会談の共通認識を一步一步着実に実行すれば朝鮮半島の非核化は新たな、重大な局面を切り開くことになる」とし、習近平主席は「朝鮮半島非核化実現のための朝鮮側の立場と決心を積極的に支持する」とした。また、中国側の報道によれば、「われわれは朝鮮の経済発展、民政改善を支持し、朝鮮が自国の国情にかなった発展の道を歩むことを支持する」と述べたという。中国は朝鮮半島問題についての影響力の大きさを誇示することができたし、北朝鮮は堅固な中朝関係をアピールすることに成功し、アメリカとの交渉で自らの立場をより強く主張できる環境を整えたと言ってよい。

3. 北朝鮮の核ミサイル問題と米中関係

米朝首脳会談以降、北朝鮮の核ミサイル問題は国際社会の期待通り進展しなかったが、そこには中朝関係の回復で影響力を増した中国と米国の間には北朝鮮の核ミサイル問題に対する姿勢をめぐる齟齬があることも事実である。北朝鮮が非核化に向けて具体的な行動をとるまで経済制裁を維持するとの立場のアメリカに対し、中国は米朝合意を前提に国連決

議に基づく制裁も解除すべきとの立場で、国連安保理でもロシアとともに制裁緩和を求める報道機関向け声明案を示すなど、関係国に対して制裁を解除すべく様々な働きかけをしている。米朝首脳会談の直後、中国は「国連安保理の決議は、北朝鮮が決議内容を尊重し、それに従って行動する場合、制裁措置は調整可能だと明記している」「中国は一貫して制裁自体が目標ではないと主張してきた。安保理の措置は、朝鮮半島の非核化に向けた外交交渉を支援し、朝鮮半島を巡る政治的な解決を促進すべきだ」としていたし、中朝国境貿易についての監視も緩んでいる、との報道もある。

このような複雑な構造の中で、核ミサイル問題をめぐる国際情勢で存在感を増す中国に対してトランプ大統領は警戒感を隠さない。そもそもトランプ大統領は大統領選挙戦の過程から、北朝鮮問題についての中国の役割を強調し、「平壤が引き起こした問題は北京が解決する」「中国は身を挺してこの問題を解決せねばならない。中国が援助しなかったら、北朝鮮人はメシも食えない」などと言い放っていた。さらに大統領就任後の2017年2月以降の北朝鮮のミサイル発射実験、核実験の過程では、その局面局面で、あるときは「よくやっている」、あるときには「なにもやっていない」として不満をあらわにするなど、中国への評価を二転三転させていた。

さらに米朝首脳会談開催をめぐるやりとりの過程で、北朝鮮の崔善姫外務次官がペンス副大統領を激しく非難したため、トランプ大統領が米朝首脳会談の中止を通告したが、その際「中国の影響で北朝鮮が強硬になった」としたのである。その後、北朝鮮側の働きかけもあり、米朝首脳会談は予定通り開催されて「朝鮮半島の完全な非核化」で合意したのは周知の通りだが、その後、それを具体化するために実務協議が行われ、2018年8月末にポンペオ国務長官の訪朝が予定されていた。ところが訪朝発表の翌24日、トランプ大統領はツイッターで「ポンペオ氏に訪朝をとりやめるよう求めた」としたのである。トランプ大統領は、「朝鮮半島の非核化に十分な進展が見られないと感じた」としながら北朝鮮が「朝鮮半島の完全な非核化」に前向きに取り組んでいないことに不満を表明しながら、中国が国連決議に基づく北朝鮮への経済制裁について「かつてのように協力していない」と指摘し不満を表明したのである。そして、ポンペオ氏の次回訪朝は「恐らく中国との貿易関係が改善した後になる」としたのである。これに対し中国は「事実反して無責任だ」と反発、北朝鮮もアメリカは「二枚舌」だと強く非難し、「朝鮮半島の完全な非核化」への道のりの厳しさをあらためて印象づけることとなった。

そもそも中国にとって北朝鮮との関係は、隣接地域との関係としての意味と、北朝鮮問題をめぐる大国間関係としての意味の二つ、がある。とりわけ北朝鮮の核ミサイル問題については、米中関係の文脈での意味が大きい。前節で検討したように、北朝鮮の核問題についての中国の立場は、北朝鮮の核保有は絶対に認めないが、圧力のみで北朝鮮に姿勢変化を求めても、かえって北朝鮮を頑なにするので、主として対話による解決を目指すべきであり、そのためにある程度時間がかかるのは仕方ない、というものである。とりわけ、隣接する朝鮮半島が戦闘状態に陥ることは中国にとって絶対に受け入れられない事態だ。具体的には、北朝鮮に対して核実験、ミサイル発射実験など国際社会を挑発する行為を自制するよう求めるとともに、国際社会に対しては、かりに北朝鮮が核実験、ミサイル発射実験を行ったとしても過剰に反応せず冷静に対応するよう求めるという、いわゆる「仲介者」としての立場を堅持している。北朝鮮に対して従来に比べて厳しく臨んだとの印象の

ある習近平政権の北朝鮮政策も基本的にはこの枠組みを超えることはなかったと言ってよい。王毅外相が主張する、北朝鮮が核・ミサイル実験を中断し、米韓は大規模軍事訓練を中断し、その後対話と交渉を通じた解決を目指すとするいわゆる「双暫停」はまさにこの立場だ。

一方、北朝鮮にとって中国は、やはり後ろ盾としての意味がある。あらためて指摘するまでもなく、北朝鮮にとって最も大きな脅威はアメリカが北朝鮮に対して軍事行動をとることである。しかし、中国が後ろ盾となればアメリカも容易に軍事行動をとることができないし、中国を後ろ盾にすれば対米交渉力も大きくなるとの判断があるだろう。習近平体制のスタート直後から中朝関係が冷却化したことは既述の通りだが、別の見方をすれば、この時期、従来に比べて北朝鮮にとって中国を後ろ盾とする必要性が低下していたことも指摘しなければならない。オバマ大統領は化学兵器を使用したシリア・アサド政権への空爆も辞さないとの立場をとっていたが、2013年9月、「アメリカは世界の警察官ではない」と宣言してシリアへの軍事行動を否定したのだ。北朝鮮にとってアメリカの中東政策は、アメリカの自らへの政策を考える上できわめて重要な意味を持っており、だからこそアメリカが「世界の警察官ではない」としたことの意味は大きかったはずである。アメリカが北朝鮮に対して軍事行動をとる可能性が低下するのであれば、北朝鮮にとって後ろ盾としての中国の「必要性」も低下するという構造にあるのだ。

いずれにせよ、トランプ大統領という従来の米国大統領とは異なる大統領の登場によって、中国にとっての北朝鮮の重要性、また北朝鮮にとっての中国の重要性はともに大きくなり、北朝鮮が対話姿勢に転じ、米朝首脳会談を経て以降、中国と北朝鮮はもちろんそれぞれの立場からではあるものの、北朝鮮の核ミサイル問題についての姿勢を同じくして米国に向き合っていたと言ってよい。

4. 微妙な中朝関係－国益と心情の狭間－

このような状況下、2018年9月9日、北朝鮮は建国70周年を迎えることとなる。北朝鮮の建国70周年にあたり、習近平国家主席の特別代表として党序列3位の栗戦書全国人民代表大会常務委員長を派遣した。金正恩委員長はともに軍事パレードに参加した栗戦書委員長の手を取り中朝関係の緊密化をアピールした。当初、習近平主席の訪朝が予想されていたが、貿易問題で対立するアメリカを刺激しないため、あえて習近平主席自身が訪朝することはせず序列3位の栗戦書を派遣した。習近平主席が栗戦書委員長に託した親書には、金正恩委員長が経済発展や市民生活の改善に力を入れる「新戦略路線」を進めていると評価したことが伝えられ、金正恩委員長も栗戦書委員長に対して「精力を経済発展に集中する。中国の経験を学び、各分野での両国の協力をさらに進めたい」と応じた。

既述のように米中関係が米朝関係に影響を与える構造の中で、中国としてはアメリカに最大限の配慮をしたことは間違いない。しかし、北朝鮮にとっては必ずしも満足のいくものではなかったかも知れない。たしかに中国は米朝首脳会談を受けてロシアとともに制裁解除に向けた声明を発表するなど北朝鮮の後ろ盾としての存在感を示していた。そうした流れを受けて北朝鮮としては建国70周年でさらに中朝の結束を内外にアピールしたかったはずだ。そもそも、金正恩委員長は6月12日の米朝首脳会談に中国のチャーター機でシンガポール入りして国際社会に対して中朝関係の緊密さをアピールしたのである。さらに国

際社会を驚かせたのは、翌日の朝鮮労働党機関紙『労働新聞』の1面トップで金正恩委員長の背後に中国のチャーター機が写る写真を掲載したことである。国際社会のみならず北朝鮮の国民に対しても中国の存在を隠さなかったことを意味する。外勢排除を旨とする北朝鮮にとって考えられなかったことだ。だからこそ、70周年という建国の記念に習近平主席を招き内外にアピールしたかったに違いない。もとより、構造的な問題であり長期化まで予想される米中貿易戦争を背景として中国がアメリカへの配慮から北朝鮮との緊密化を過度にアピールしたくないということは北朝鮮も納得してのことではあろうが北朝鮮の本音で言えば不満の残る中国の対応、ということになるかも知れない。

この後の中朝関係は、3度にわたる金正恩委員長の訪中に象徴されるような2018年前半の活発な動きと比べると低調なものと言わざるを得なかった。たしかに、象徴的な動きは続いた。たとえば、10月9日にモスクワで開催されたロシア、中国、北朝鮮の次官級協議をうけて発表された共同声明では、北朝鮮の非核化に向けた動きを評価し、「国連安保理決議による北朝鮮制裁の見直しを適切な時期に開始する必要がある」としながら、朝鮮半島の非核化が北朝鮮の求める「段階的な非核化」でなければならないとした。共同声明ではさらに外交的手段以外に朝鮮半島問題を解決する方策はないとしながら、米朝協議、南北対話に対する支持が強調された。とはいえ、こうした動きが活発化することはなかった。もとより、米朝首脳会談以降、北朝鮮の核ミサイル問題が期待通りの展開を見せない状況を背景として中国としても積極的な動きは控えざるを得ない、ということになるが、北朝鮮からすれば米朝協議に対するさらなる後押しを期待していたとしても不思議ではない。その意味で、北朝鮮にとっては建国70周年以降の中国側の対応に不満を残さざるを得なかったことは間違いない。

このような状況下、中朝国境地域での北朝鮮との密貿易に関連した中国企業関係者の逮捕が報じられる。とりわけ注目されたのは、中国吉林省の延吉を拠点に北朝鮮との交流事業を行っていたマイケル・スパバ (Michael P. Spavor) 氏の拘束である。12月5日、カナダ政府が中国の通信機器メーカーであるファーウェイ (HUAWEI) の最高財務責任者 (CFO) 孟晩舟氏をバンクーバーで逮捕したことへの報復として、カナダ外務省を休職中のマイケル・コブリグ (Michael Kovrig) 氏とともにマイケル・スパバ氏が拘束されたことが13日に明らかにされた。カナダ政府はファーウェイ CFO の逮捕について、アメリカの対イラン貿易制裁違反への嫌疑に関連したアメリカからの要請によるもの、との立場で、中国で拘束された二人はこれに対する対抗措置との見方が一般的だ。しかし、マイケル・スパバ氏は北朝鮮との関係が強く、金正恩委員長とも面会をしていることで有名な人物である。もとよりマイケル・スパバ氏の拘束についてはその理由などが明らかではないので必ずしも中朝関係の文脈で捉えることはできないが、9月9日以降の状況を考えると象徴的な事例とも考えられる。

このような状況下、注目されたのが2019年1月1日の金正恩委員長による「新年辞」で中国への言及がほとんどなかったことである。唯一の明示的言及は、金正恩委員長の3度の訪中が社会主義諸国間の「親善・協力関係を強化」と評価した部分だけだった。しかも「3回にわたる我々の中華人民共和国訪問とキューバ共和国代表団の我が国への訪問は、社会主義国間の戦略的な意思疎通と伝統的な親善協働関係を強化するうえで特記すべき出来事となりました」として、中朝関係の緊密化はキューバ代表団の訪朝と同列に扱われた。こ

これは米中貿易戦争を背景として、2度目の首脳会談実現のためにトランプ大統領に配慮して中国への言及が少なかった、とする見方もあるが、はたして中国にとって、とりわけ習近平国家主席にとって北朝鮮の姿勢はどう映ったのだろうか。

おわりに－金正恩時代の「唇齒の関係」とは？

この後、国際社会はあらためて驚かされることとなった。1月8日、金正恩委員長が中国を訪問したのである。昨年3月の初めて訪問以来、10ヵ月間で4度目の訪中である。近く開催されることが予想された米朝首脳会談を見据えての金正恩委員長の訪中で、中朝両国は米朝協議に臨むにあたっての調整を行ったとされる。

たしかに、中朝関係はアメリカの姿勢と密接に連動する。トランプ大統領は北朝鮮が姿勢を硬化させるたびに「中国の影響」があるとしてきた。中国はそれを「責任転嫁」だとして反論するが、だからこそ対米交渉カードとしての意味もある。

一方北朝鮮は昨年の中朝関係の回復で中国を重要な後ろ盾とすることに成功した。北朝鮮にとって米中が協力して北朝鮮に圧力をかけてくるような状況は好ましくない。だからこそ米中対立は北朝鮮にとって好都合のはずだ。しかし、米朝関係の進展を視野に入れたとき、激しすぎる米中対立は北朝鮮にとって必ずしも好都合とは言えない。構造的で長期化が予想される米中貿易戦争を背景として、北朝鮮がアメリカとの関係を進展させることに中国が牽制してくるかも知れないからだ。

2018年1月1日を起点とする北朝鮮の核問題を巡る国際関係の激変の中で、中国と北朝鮮の関係は、緊密化を印象づける事象と、必ずしも緊密化が単線的に進むのではなく中朝関係に制限がかかる「微妙」な関係を印象づける事象が交錯する状況と言ってよい。国家と国家の関係はたしかに国益に基づくものであり、その意味で、緊密化を印象づける中朝関係は国益に基づく両国関係と言えるかも知れない。しかしその一方で習近平体制スタート以後の中朝関係を考えると、中国にとって北朝鮮は無条件で信用できる相手ではないはずである。北朝鮮は一昨年には、名指しで中国共産党を批判したのである。北朝鮮には、習近平政権はアメリカと同じ側に立って北朝鮮に対して圧力を加えてきたと映っているはずだ。とりわけ、2017年後半以降、中国は国連決議に基づいて北朝鮮に対する制裁を厳格に履行してきたとされるが、こうした中国の対応が北朝鮮に経済的プレッシャーを与えたとすれば北朝鮮の中国に対する不満はきわめて大きいに違いない。こうした中朝双方の相手に対する思いを前提とするとき、双方が不信感をぬぐい去ることが容易ではないことは想像に難くない。

2019年、中朝関係は70周年を迎えるが、中朝関係は、中国の故事に習って「唇齒の関係」と表現される。「春秋左氏伝」にある「唇亡齒寒（唇が減れば歯が寒い）—すなわち一方がほろべば他方も立ちゆかなくなるような利害が密接で離れられない関係—とたとえられてきた。しかし、金正恩体制と習近平体制による中朝関係は、両体制が正式にスタートした2012年以来、首脳会談を開催できずにいた。2018年はそうした状況が一変したとあってよいが、はたして金正恩体制の北朝鮮と習近平体制の中国による「唇齒の関係」がどのようなものになるのかを判断するためには今しばらく時間が必要とされるだろうが、中国と北朝鮮を取り巻く環境が大きく変化している状況下の中朝関係が従来の「唇齒の関係」とは異なるものとなることだけは間違いない。

第2章 文在寅政権2年目の政治と外交

西野 純也

はじめに

朴槿恵大統領の弾劾・罷免を受け、2017年5月9日の大統領選挙に勝利し、政権をスタートさせた文在寅大統領。政権2年目となる2018年初めには各メディアの新年世論調査で約70パーセントの高い支持率を記録したが、夏前から支持率が低下し始め9月に入ると50パーセントを切る状況になった¹。その後、9月中旬の文在寅大統領の平壤訪問により支持率は一時上昇するが再び下降して12月中旬には文政権発足後初めて支持率と不支持率が逆転した（支持45パーセント、不支持46パーセント）。2019年に入っても支持率・不支持率はともに40パーセント台で拮抗している。本稿ではまず、文在寅政権2年目の国政運営について振り返り、続いて文政権が最も力を入れている南北関係の改善のための外交について考察する²。

1. 文在寅政権2年目の韓国政治

(1) 統一地方選挙での与党大勝

政権発足以来80から70パーセント台の高い支持率を維持してきた文在寅政権であるが、その支持理由として多かったのが、国民との疎通（コミュニケーション）ができていて、という項目であった。朴槿恵・前大統領による密室型の国政運営に対する国民の怒りを受けて発足した文在寅政権は、開かれた、透明性の高い国政運営を心がけてきた。文政権は5大政目標の第1を「国民が主人である政府」とし、国政運営5カ年計画にも「国民はもはや統治の対象ではなく、国の主人であり、政治の実質的な主体」と記すなど、歴代政権以上に国民の意向、世論を強く意識してきた³。それが2017年、政権1年目の高い支持率につながったのである。

2018年に入ると南北関係が急速に改善に向けて動き出したため、北朝鮮問題への対応や外交といった項目が文在寅政権を支持する理由の上位を占めるようになった。実際に、南北関係に進展が見られると文大統領支持率も上昇するようになり、4月27日の南北首脳会談後の世論調査では支持率が83パーセントに達した⁴。9月18日から20日の文大統領平壤訪問後の調査では、前週50パーセントだった支持率が61パーセントへと大きく上昇している⁵。また、政権発足1周年となる2018年5月初めの政策分野別の大統領支持率調査では、対北朝鮮政策への支持が83パーセントと最も高く、次に外交が74パーセントであった。経済分野での支持が47パーセントにとどまっているのとは対照的である⁶。

このように、南北関係の進展もあり文政権の支持率が高い状況の中で実施されたのが2018年6月13日の統一地方選挙である。しかもそれは、シンガポールでの歴史的な第1回米朝首脳会談の翌日であった。選挙結果は、文在寅政権の与党「共に民主党」（以下、民主党）が大勝し、第1野党の自由韓国党は惨敗を喫した。朴槿恵・前大統領の弾劾、罷免から1年以上経ったとはいえ、前政権与党（当時の名称はセヌリ党）であった自由韓国党にとって厳しい選挙戦になることはかねてから明らかであった。加えて、南北首脳会談、

米朝首脳会談など朝鮮半島情勢の緊張緩和を象徴する出来事が続き、文在寅政権の支持率が高止まりする中での選挙実施であったことも与党の勝利を後押しした。米朝首脳会談直後の世論調査では文大統領支持率は79パーセントを記録しており、従来は文大統領に対する支持が低かった高齢層も50代で74パーセント、60代以上で68パーセントが大統領を支持するとの数字が出ていた⁷。

ソウル特別市長を含む17の広域団体長選挙（日本の都道府県知事選挙に相当）結果は、民主党14、自由韓国党2、無所属1となった。民主党は、保守の牙城である慶尚北道と大邱市、そして済州島を除く全ての地域で勝利を収めたのである。また同時実施となった国会議員補欠選挙でも12選挙区のうち11で勝利した。これにより国会での民主党議席は130となり、過半数151（全300議席）には届かないが、状況に応じて協力を期待できる民主平和党や正義党などをあわせると辛うじてではあるが過半数を確保できるようになった。自由韓国党が依然として3分の1を超える国会議席を持つてはいるが、統一地方選の結果とあわせると文在寅政権の国政運営には追い風となる結果であったことは間違いない。文大統領は、選挙結果に慢心してはならないとしながらも「国民が政府に大きな力を与えてくれた」と表明した⁸。

(2) 政権支持率を押し下げる経済情勢

しかし、2018年後半以降、北朝鮮核問題や南北関係に関して実質的な進展があまり見られず、さらに国内経済情勢に好転の兆しがないことが政権支持率の低下をもたらし、野党による政権・与党批判の声を大きくする要因として作用し始めた。統一地方選挙直後に79パーセントであった大統領支持率はひと月後の7月中旬には69パーセントへ、与党支持率もひと月の間に56パーセントから49パーセントへと下落した。大統領不支持理由の約半数（45パーセント）を占めたのは、「経済・民生問題の解決不足」という項目であった⁹。

もちろん、文大統領自身も政権の最重要課題のひとつが経済、特に雇用の問題であることには十分に自覚的である。実際に、2018年1月10日の新年記者会見において、文大統領がまず取り上げたのは雇用問題であった。振り返れば、大統領就任直後の業務指示第1号も雇用委員会の設置であった。多くを経済課題に割いた新年会見の冒頭挨拶では、「ヒト中心経済」の核心は雇用である、とした上で、最低賃金引き上げ、青年雇用問題、労使対話の復元、財閥改革といった言葉が文大統領の口から溢れ出た¹⁰。

文在寅政権の経済政策は、「所得主導成長、革新成長、公正経済」の3つをキーワードとしてきたが、最も力を入れてきたのが公共部門の雇用拡大や最低賃金引き上げ等による所得主導型の経済成長実現である。そのために積極的な財政拡大を行ってきたが、重視する若年層失業率はむしろ悪化するなど韓国経済は厳しい状況が続き、政権の経済政策に対する厳しい批判の声は高まっている。

2018年7月には、2020年までに最低賃金を1万ウォン（約1,000円）に引き上げるとの大統領選挙公約を守れないとして、文在寅大統領が謝罪の意を表明した¹¹。賃金引き上げが企業に負担となり経済活動が停滞することを懸念したが故の措置であったが、文政権の支持基盤である労組は公約不履行に強く反発している。また、文在寅政権が所得主導成長や公正経済よりも、大企業を優遇する革新成長に政策の重心を移しているとの強い批判も政権支持層から出てきた。

政権支持層からの不満と批判の声を意識して、文大統領は2018年6月下旬に青瓦台の経済首席秘書官と雇用首席秘書官を交代させ、さらに同年11月には経済政策の司令塔である経済副総理と青瓦台政策室長を同時に交代させる人事を断行した。しかし、政策基調に大きな変更はなく、2019年に入ってからでも経済状況が好転する兆しは見られない。そのため、同年4月初めの経済見通しを問う世論調査では、景気が良くなると答えたのはわずか13パーセント、さらに悪くなるとの回答が54パーセントを占めた¹²。対外経済環境もより厳しさを増している。開放経済体制下での輸出に多くを依存する韓国経済の体質上、トランプ政権の保護主義的貿易政策と米中経済摩擦は、韓国経済にとって大きなマイナス材料となっている。加えて、請求権問題の再燃による日韓関係の悪化が経済状況に与えるダメージを韓国経済界は心配している。

(3) 深まる野党との対立

2019年に入り、韓国政治は翌2020年4月の総選挙に向けて本格的に動き出し、与野党対立が激しさを増して来ている。朴槿恵・前大統領の弾劾、罷免を受けて国民の支持を失った自由韓国党ではあったが、国会では依然として3分の1を超える議席を占め続けている。だからこそ、文大統領は政権発足時から野党との協力による政治、「協治」を強調してきたが、むしろ対決ムードは一層高まっている。

その大きな理由のひとつは、文大統領が選挙公約として真っ先に掲げ、国政運営5カ年計画の100大國政課題でも一番目に挙げられた「積弊清算」にある¹³。なじみのない言葉だが、2017年8月の就任100日会見で文大統領は、「私の考える積弊清算は、社会を不公正、不公平にした反則と特権を一掃して、より公正で正義にかなった社会をつくることである。特定の事件や勢力への調査や処罰が積弊清算の目標とは思わない。そのための努力は1、2年で終わるのではなく任期を通して続ける」旨を述べている¹⁴。文政権発足後には、積弊を洗い出す「革新委員会」という名のチームが各省庁に置かれ、これまでの誤ったとされる政策や慣行などの問題点を検証する作業が行われ、現在はそれら検証結果にもとづいて改革が実行されつつある。しかし、改革のためには法の改正や制定が必要なものも多く、与党が議席過半数を持たない「与小野大」国会で改革案を通過させるのは容易ではない。特に、第一野党の自由韓国党はじめ保守勢力は、文政権が主導する積弊清算を李明博・朴槿恵政権の9年間に対する政治報復だとして強く反発している。

2020年4月15日の総選挙は、2017年5月に発足した文在寅政権が5年任期の3年目を終える時点での選挙となるため、名実ともに文政権に対する有権者の中間評価となる。政権発足から現在まで国会過半数議席を持たない与党・民主党は、改革の実施や国政の安定を訴えて単独過半数を獲得することが目標となる（2019年4月中旬時点の国会勢力分布は全300議席のうち、民主党128、自由韓国党114、正しい未来党29、民主平和党14、正義党6など）。一方の野党とりわけ保守陣営は、文政権が力を入れる北朝鮮非核化プロセスの停滞と好転しない経済状況を背景に、いわゆる政権審判論を掲げてさらに攻勢を強めることは間違いない。

総選挙を1年後に控えた2019年4月現在、文在寅政権と民主党にとって情勢は厳しいと言ってよい。同月初めの世論調査では政権支持率は41パーセントにまで落ちる一方、不支持率は49パーセントにまで上昇した¹⁵。また、民主党への支持も低下傾向にある。約1年

前には60パーセント近くあった支持率は4月初めには37パーセントであった。

(4) 保守陣営の動き

一方、野党第1党・自由韓国党の支持率はゆるやかではあるが上昇傾向を見せている。文政権発足後は支持率10パーセント近くで低迷を続けてきたが、2019年に入り20パーセント台前半にまで支持率が回復している。2018年6月の統一地方選挙惨敗後に立ち上げた党革新のための非常対策委員会が一定の成果を上げたと見ることもできる。自由韓国党では大統領選挙で文在寅氏に敗れた洪準杓氏が党代表に留まり続けたが、統一地方選・国会議員補選の惨敗により洪代表が辞任し、同党は「革新非常対策委員会」を立ち上げた。委員長には盧武鉉政権の青瓦台政策室長だった金秉準・国民大学名誉教授を迎え入れて今度こそは党改革を、との姿勢を見せたのである。

金秉準委員長は就任後のテレビ・インタビューで、党内には派閥対立や政策路線対立があり改革が成功する可能性は半々である旨を述べた。あわせて、自由な市場の重要性を強調しつつ、政府の役割は市場の失敗を補正する程度にとどめるべきとの見方を示し、文在寅政権の経済政策に批判的な立場を示した¹⁶。安保イシューよりも経済イシューで与野党の対立軸を設定したいと考えたのであろう。洪準杓氏が昨年の大統領選挙時から安保イシューで文在寅政権を批判し続けたことが、自由韓国党からのさらなる支持者離脱をもたらしたことも念頭にあると思われる。対北朝鮮、対米政策など安保イシューが与野党の対立軸であり続けている状況を、経済社会イシューを主要対立軸とした与野党競争へと転換していくことができるのか、今後の韓国政治を見る際の興味深いポイントである。

自由韓国党は2019年2月末に党大会を開いて党代表を選出し、非常対策委員会はその役割を終えた。新しい党代表に就任したのは黄教安・元国務総理であった。朴槿恵政権最後の国務総理であり、任期末には弾劾により権限停止となった朴氏に代わり大統領権限代行を務めた人物である。党代表選には改革色の強い呉世勳・元ソウル市長も名乗りを上げ世論調査票では1位となったが、党内票は黄元総理が多数を占めた。つまり、党内では改革をさらに推し進めて総選挙に臨むべきという機運が高まっているとは言えず、むしろ旧来の保守層を再結集する力学がより強く働いているのである。

したがって、2018年末からの支持率上昇は党改革の成果というよりは、むしろ政権与党に対する批判を吸収したものと考えた方がよさそうである。依然として慶尚道地域とソウル市江南区域に強い支持基盤を有する保守陣営ではあるが、文政権批判と旧来支持層の再結集だけで総選挙で善戦ができるのか、また、党改革の流れは停滞してしまうのかが注目される。

2. 米朝プロセスと文在寅政権の外交

(1) 米朝をつなぐ「仲介」の役割

文在寅政権は2017年5月の発足当初から、朝鮮半島の問題では自らが当事者であり、高まる軍事的緊張を傍観できないとして、「運転者論」を唱えて北朝鮮問題での主導的役割を目指してきた。2018年に始まった朝鮮半島情勢の急展開の中で、米国をはじめとする国際社会にとっての最大の関心事は北朝鮮の非核化であるが、文政権にとって非核化と共に重

要なのが、朝鮮半島の緊張緩和さらには平和定着の問題である。

2017年11月には、文大統領の選挙公約、国政運営5カ年計画、そして北朝鮮問題に関する各種演説を統合し定式化した「文在寅の朝鮮半島政策」が発表された¹⁷。そこでは2大ビジョンとして「平和共存」と「共同繁栄」が謳われ、3大目標として「北朝鮮核問題解決と恒久的平和定着」、「持続可能な南北関係発展」、「朝鮮半島新経済共同体の実現」が掲げられた。興味深いのは統一を掲げていない点であるが、統一より平和が欲しい、という今の韓国内の雰囲気を反映していると言えるかもしれない。

文在寅政権が掲げる平和と繁栄は北朝鮮の非核化なくして訪れないが、加えて文政権が目指すのは、朝鮮戦争の停戦状態を終わらせて、停戦協定に代わる平和協定を締結することである。停戦協定は、北朝鮮、中国、国連軍が署名をしたが韓国は加わっていないこともあり、この協定を平和協定に置き換えるには関係各国による複雑な利害の調整が必要となる。1953年の協定締結から65年ものあいだ現行秩序が続いてきた理由の一つも、この困難な利害調整にある。したがって、まずは「終戦宣言」によって一步を踏み出したい、というのが文政権の考えである。

2018年3月5日の文大統領特使団による平壤訪問を経て、4月27日には初めての文在寅・金正恩会談が行われ、「板門店宣言」が発出された。板門店宣言は、①南北関係の改善と発展の実現、②朝鮮半島の軍事的な緊張緩和のための共同努力、③恒久的で強固な平和体制構築のための積極的協力、という3つの柱で成り立っている¹⁸。3つの柱の中にはさらに個別的な措置が多数明記されているが、特に「恒久的で強固な平和体制構築」という柱の中には、「完全な非核化を通じた核のない朝鮮半島の実現」という文言に加え、段階的軍縮や終戦宣言そして平和協定締結という内容が含まれており、韓国のみならず北朝鮮そして米国にとっても重要な内容となっている。

続いて5月26日には2回目の文在寅・金正恩会談が実現したが、文大統領は2018年に入ってから南北関係の進展の中で、南北関係を米朝関係の改善へとつなげることを最優先してきた。そこでは運転者（ドライバー）という言葉よりも、米朝の「橋渡し」あるいは「仲介」という一步引いた感のある言葉が用いられた。2回目の文・金会談もトランプ大統領が5月24日に米朝首脳会談を見送ると発表したことを受けてのものであった。結局、曲折を経て6月12日に歴史的な米朝首脳会談は開かれたが、シンガポール米朝共同声明に記された、①新たな米朝関係の樹立、②永続的で安定した平和体制の構築、③朝鮮半島の完全な非核化、への道のりがいかに険しいかは周知の通りである。

実際、米朝共同声明を履行する交渉のため7月6日に訪朝したポンペオ国務長官に対して、北朝鮮が外務省報道官談話を通じて「一方的で強盗のような非核化要求だけを持ち出した」と非難したことで、朝鮮戦争の終戦宣言による信頼構築を優先する北朝鮮と、それに先立つ具体的な非核化措置を求める米国との対立はすぐに顕在化した¹⁹。あわせて、8月下旬に予定されたポンペオ国務長官4回目の訪朝が中止されるに至り、シンガポールで始まったはずのプロセスは早くも停滞が懸念される状況になった。

(2) 文在寅大統領の平壤訪問

8月13日の南北閣僚級会談で文在寅大統領の9月平壤訪問に合意していた韓国政府は、9月5日に再び鄭義溶・国家安保室長および徐薫・国家情報院長ら5名からなる文大統領

特使団を訪朝させ、金正恩委員長との面談を行った（3月5日にも文大統領特使団が平壤を訪問して金委員長と面談し、南北6項目合意に至ったことがある）。その結果、9月18日から20日の文在寅大統領訪朝が決定した。文大統領は停滞しそうな米朝関係を平壤での南北首脳会談によって打開しようとしたのである。文政権は平壤での首脳会談の議題を、①南北関係の改善と発展、②軍事的緊張緩和の具体化、そして③非核化措置の具体化の3つであると明らかにしていた。つまり、4月27日の板門店宣言の内容を具体化させることを目指したのである。なかでも、金正恩委員長から非核化に向けた具体的な措置や行動をどこまで引き出せるか、が会談の焦点であった。

北朝鮮の非核化に向けた措置という観点から南北首脳が署名した「9月平壤共同宣言」を見た際、①東倉里のミサイルエンジン実験場と発射台を永久的に廃棄することと、②米国の講じる措置に応じて寧辺の核施設の永久廃棄といった追加的措置を取る用意があること、の2つが明記されたことは文政権にとっての成果と言えよう²⁰。しかし、かねてから米国が求めてきた非核化リスト（核関連施設、核物質、核弾頭の保有量や所在を明らかにしたもの）を提出する意思が北朝鮮にあるのかどうかは明らかにはならなかった。また、厳しい見方をすれば、東倉里や寧辺は北朝鮮が既に措置を取ると約束した地域、施設である。したがって、北朝鮮は新たな譲歩を行わず、従来の立場を繰り返すにとどめたとも言える。

非核化措置とあわせて韓国が目指した南北関係の改善・発展と軍事的緊張緩和での具体的な措置はどうであろうか。軍事的緊張緩和では、9月平壤共同宣言とは別途に南北の国防責任者が署名した文書を採択したことが大きな成果だと文政権は考えている²¹。なぜならば、南北分断による軍事的緊張こそが、韓国社会の抱える困難や課題の根源的原因であると文政権を支える進歩勢力は認識しているからである。そのため、文政権は平壤会談直後から軍事分野合意書を迅速かつ着実に履行することで南北間の軍事的緊張緩和と信頼醸成を進めることに力を注いだ。共同警備区域（JSA）の非武装化や非武装地帯（DMZ）の監視哨所（GP）撤去といった措置が急速に進められたのである。しかし、軍事的な緊張緩和を本格化させるために必要な「南北共同軍事委員会」の立ち上げは、北朝鮮側が消極的な姿勢で一貫しており実現をみていない。

南北関係改善に関する合意（9月平壤共同宣言）で目を引くのは、条件が整えばとしながらも、開城工業団地と金剛山観光事業を正常化すると明記したことだ。しかしこれらの事業を国連安保理決議による経済制裁から外す「例外措置」とするためには、米国が納得するような非核化措置を北朝鮮が取る必要がある。また、9月平壤共同宣言の最後に、金委員長の早期ソウル訪問が記されたことも注目を集めた。文大統領は特別の事情がなければ2018年内にと述べたが、米朝関係の進展がない中、金委員長のソウル訪問は未だ実現していない。

(3) 非核化プロセス「促進」と米朝「仲裁」の試み

文在寅大統領の平壤訪問以降も、文政権は停滞を見せていた米朝による非核化プロセスを打開するため、北朝鮮に対してより柔軟な外交を展開するよう、米国をはじめとする国際社会を相手に説得する外交を精力的に展開した。文大統領による2018年9月の訪米（国連総会出席のためのニューヨーク訪問）と10月の訪欧がその主な外交舞台となった。

まず文在寅大統領は、非核化プロセスにおいて北朝鮮が主張する「段階別・同時行動原則」を念頭におきつつ、非核化措置を巡り膠着状態に陥った米朝を仲裁するため、米朝双方がさらに柔軟なアプローチを取ることを提唱しだした。例えば、9月25日の米フォックス・ニュースとのインタビューで文大統領は、米国側がまず取れる措置として、北朝鮮側が求める終戦宣言や経済制裁緩和の他にも、人道支援や芸術団交流、核施設廃棄に向けた平壤連絡事務所の設置、米朝による経済視察団交換など「多様な方式」があること、そして、それにより敵対関係を終わらせて新たな米朝関係を樹立することができる、との考えを表明したのである²²。

さらに康京和外交部長官は10月3日ワシントン・ポストとのインタビューにおいて、北朝鮮への非核化リスト提出（申告）要求は後回しにして、米朝間での信頼醸成措置をまず行うべきであること、そして寧辺の核施設廃棄と終戦宣言の交換が優先的な相互措置になりうる旨を述べた²³。過去の北朝鮮非核化への取り組みが申告の段階で失敗してきたことを念頭に、従来とは異なるアプローチの必要性を提起したのである。

こういった提案に加えて、韓国政府による国際社会への働きかけも大きく踏み込んだものになった。文大統領は9月下旬のニューヨーク訪問時、米国内にある朝鮮戦争終戦宣言への警戒感を意識して、「終戦宣言は敵対関係を終わらせるための政治的宣言に過ぎず、平和協定締結までは停戦状態が維持されるため、国連軍司令部や在韓米軍の地位に何ら影響はない」旨を重ねて述べ、終戦宣言の早期実現に理解を求めた²⁴。

さらに10月の欧州訪問時には、文大統領は安保理常任理事国のイギリス、フランス首脳、そして欧州連合の盟主であるドイツ首脳らと会談し、「北朝鮮の非核化が後戻りできない段階に至れば、国連制裁を緩和して非核化をさらに促進すべき」との立場を繰り返し表明した²⁵。しかし、「後戻りできない段階」の定義は示さなかったし、各国首脳からは北朝鮮による具体的な非核化措置が必要との立場が示されるにとどまった。ローマ法王との会談で法王が訪朝に前向きなことを確認できたことが、文大統領訪欧のささやかな成果であった。

おわりに——第2回米朝首脳会談後の動向

2018年後半に膠着状態から脱することのできなかった米朝関係は、年が明けて2019年になると金正恩委員長の新年の辞を受けて再び大きく動き出した。1月18日に訪米した金英哲・朝鮮労働党副委員長がトランプ大統領と面会して第2回米朝首脳会談の2月下旬開催で合意したのである。金副委員長の訪米直前には徐薫・国家情報院長がワシントンDCを訪れ、米朝協議に備えるための米韓協議が行われた。

そして遂に2月27、28日にベトナムのハノイで第2回米朝首脳会談が行われたが、文在寅政権の期待と予想に反して、トランプ大統領と金正恩委員長との会談は合意なしに終わった。2018年夏以降、停滞した非核化プロセスを打開するために2回目の米朝首脳会談を強く働きかけてきた文政権にとって、合意なしに終わったハノイ米朝首脳会談は大きな痛手である。それでも、文大統領には引き続き米朝の間で仲裁者の役割を目指すしか道はない。

ハノイ会談直後の「3・1節」演説で文在寅大統領は、韓国政府が米朝との緊密なコミュニケーションと協力を通じて米朝対話の完全な妥結を導くとの決意を改めて表明し、あわせて南北間の理念と陣営対立の時代を終わらせて新たな経済共同体をつくる「新朝鮮半島

体制」を目指す述べた。そのために、金剛山観光と開城工業団地の再開について米国と協議する意向も示した²⁶。さらに文大統領自らが主宰した3月4日の国家安全保障会議では、①米朝の立場の違いを埋めることができる方策、②現在の対北朝鮮制裁の枠組みの中で南北関係の発展を米朝対話につなげることができる方策、③「新朝鮮半島体制」概念の明確化と実践可能な短期的、中長期的ビジョン、の3つを準備するよう指示を出した²⁷。

4月11日の米韓首脳会談で文在寅大統領は、非核化に向けた北朝鮮の前向きな措置を引き出すため、南北経済協力を推進することへの理解をトランプ大統領に求めたようだが、米国は対北朝鮮制裁のレベルを維持する姿勢を貫いている。トランプ大統領は文大統領との会談直前に記者からの質問に答える形で、「開城工業団地、金剛山観光の再開について今は適切ではない」、「多様なスモール・ディールがありうるが現時点ではビッグ・ディールを追求する」旨を述べた。一方、「北朝鮮への食糧支援はしても良い」、「3回目の米朝首脳会談もあり得る」とも述べたことは、文大統領にとっては励まされる材料であった²⁸。ワシントンDCから帰国後、文大統領は「場所と形式にこだわらず金正恩委員長との4回目の会談を目指す」旨を表明したが、米朝間で意味ある仲裁役を果たすことができるかは不透明である。国連安保理決議による経済制裁の一部緩和あるいは例外措置適用なしに南北経済協力をこれ以上進めることはできないし、それが韓国民の支持をどれほど得ることができるのかは疑問である。朝鮮半島の軍事的緊張を緩和させた点において文政権の対北朝鮮政策が韓国民に高く支持されたことは間違いないが、国内経済が苦しい中で南北経済事業を行うことへの支持を得るのはますます容易でなくなっているように見える。大統領任期5年のうちの3年目という折り返し地点を迎えて政権運営が厳しくなりつつある中、停滞した北朝鮮情勢を打開するための外交をどう展開していくのかが文在寅政権に問われる2019年となる。

— 注 —

- 1 本稿で用いる世論調査の数字は特別の断りがない限り韓国ギャラップ調査結果である。韓国ギャラップの場合、大統領支持率を問う設問は正確には「大統領の職務遂行に対する評価」を問うものになっているが、本稿では同設問への肯定的回答を支持率として扱うこととする。
- 2 2018年1月から4月までの状況については、西野純也「文在寅政権の発足と韓国外交」『「不確実性の時代」の朝鮮半島と日本の外交・安全保障』日本国際問題研究所、2018年3月、9－18頁を参照のこと。なお、本稿の議論は『東亜』掲載の次の拙稿を踏まえたものである。「文在寅大統領、改革実行力が問われる政権2年目」2018年2月号、「『非核化』と共に『平和定着』を目指す文在寅政権」2018年5月号、「経済政策の手腕が問われる文在寅政権」2018年8月号、「非核化プロセス『促進者』へと踏み出した文在寅政権」2018年11月号、「北朝鮮の非核化プロセスでさらに増す中国の役割」2019年2月号、「来年総選挙へ向けて動き出した韓国政治」2019年5月号（掲載ページはいずれも8－9頁）。
- 3 「文在寅政府 国政運営5カ年計画」2017年7月、国政企画諮問委員会（韓国語）。<http://korea.kr/common/download.do?tblKey=EDN&fileId=211947>
- 4 「韓国ギャラップ・デイリー・オピニオン」第305号（2018年5月第1週、韓国語）。[https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_305\(20180504\).pdf](https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_305(20180504).pdf)
- 5 「韓国ギャラップ・デイリー・オピニオン」第324号（2018年9月第3週、韓国語）。[https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_324\(20180921\).pdf](https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_324(20180921).pdf)
- 6 前掲「韓国ギャラップ・デイリー・オピニオン」第305号。
- 7 「韓国ギャラップ・デイリー・オピニオン」第310号（2018年6月第2週、韓国語）。[https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_310\(20180602\).pdf](https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_310(20180602).pdf)

- gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_310(20180615).pdf
- 8 「第7回全国同時地方選挙及び国会議員再・補欠選挙結果関連、文在寅大統領立場文」青瓦台ウェブサイト、2018年6月14日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/3555>
- 9 「韓国ギャラップ・デイリー・オピニオン」第314号（2018年7月第2週、韓国語）。[https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_314\(20180713\).pdf](https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_314(20180713).pdf)
- 10 「2018文在寅大統領新年記者会見」青瓦台ウェブサイト、2018年1月10日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/2030>
- 11 「首席秘書官、補佐官会議冒頭発言」青瓦台ウェブサイト、2018年7月16日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/3861>
- 12 「韓国ギャラップ・デイリー・オピニオン」第348号（2019年4月第1週、韓国語）。[https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_348\(20190405\).pdf](https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_348(20190405).pdf)
- 13 前掲「文在寅政府 国政運営5カ年計画」。
- 14 「文在寅大統領就任100日記者会見全文」ソウル新聞ウェブサイト、2017年8月17日（韓国語）。<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170817500087>
- 15 前掲「韓国ギャラップ・デイリー・オピニオン」第348号。
- 16 「インタビュー、金秉準・自由韓国党非常対策委員長」JTBC ニュース・ウェブサイト、2018年7月19日（韓国語）。http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11667865
- 17 「文在寅の朝鮮半島政策」（原題は「文在寅の韓半島政策」）2017年11月（韓国語）。<https://www.unikorea.go.kr/koreapolicy/assets/contents/download.pdf>
- 18 「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」青瓦台ウェブサイト、2018年4月27日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/3138>
- 19 「朝鮮外務省、朝米高位級会談、米国側の態度と立場は遺憾」朝鮮中央通信、2018年7月7日（朝鮮語）。<http://www.kcna.co.jp/calendar/2018/07/07-07/2018-0707-015.html>
- 20 「9月平壤共同宣言」青瓦台ウェブサイト、2018年9月19日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/4323>
- 21 「歴史的な『板門店宣言』履行のための軍事分野合意書」2018年9月19日（韓国語）。<http://www.koreasummit.kr/DN/121>
- 22 「文在寅大統領、米国フォックス・ニュース『スペシャルリポート』とインタビュー」青瓦台ウェブサイト、2018年9月25日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/4383>
- 23 “South Korean foreign minister on nuclear talks: ‘We want to take a different approach’,” *Washington Post*, October 4. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/south-korean-foreign-minister-on-nuclear-talks-we-want-to-take-a-different-approach/2018/10/04/61022629-5294-4024-a92d-b74a75669727_story.html?noredirect=on&utm_term=.5f0aa4b78853
- 24 「文在寅大統領、米国外交協会（CFR）・コリアソサエティ・アジアソサエティ共同演説」青瓦台ウェブサイト、2018年9月25日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/4391>
- 25 「文大統領、英・独首脳に会い『対北制裁緩和』公論化」ハンギョレ・ウェブサイト、2018年10月19日（韓国語）。<http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/866617.html>
- 26 「第100周年3・1節記念式記念辞」青瓦台ウェブサイト、2019年3月1日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/5607>
- 27 「国家安全保障会議（NSC）冒頭発言」青瓦台ウェブサイト、2019年3月4日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/5623>
- 28 “Remarks by President Trump and President Moon Jae-in of the Republic of Korea Before Bilateral Meeting,” Whitehouse, April 11, 2019. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-moon-jae-republic-korea-bilateral-meeting/>

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

問題の所在——朝鮮半島における武力不行使の3領域

朝鮮半島における武力不行使は、相互に関連する三つの領域から成り立つ。その一つの「不可侵」領域は、敵対関係にある国家間関係において、偶発的な武力衝突から全面戦争にエスカレートすることを回避し、相互不信を減少するために軍事的信頼醸成措置（Confidence-Building Measures: CBM）を伴う。これらの措置は全欧安保協力会議（Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE）にみられるように、現状承認の政治的意思の上にとられる。韓国と北朝鮮の関係は国家間関係ではないが、冷戦終結直後、韓国の国務総理、北朝鮮の政務院総理を首席代表とする第5回南北高位級会談で採択された「南北間の和解、不可侵、交流・協力に関する合意書」（1991年12月13日採択、1992年2月19日発効、以下、「南北基本合意書」と略記）で、相互不可侵と軍事的CBMについて包括的な合意をみた¹。「南北基本合意書」はその第9条で「相手方に対し武力を使用せず相手方を武力で侵略しない」と謳い、数々の軍事的CBMも挙げられたが、それらは南北高位級会談傘下の軍事分科委員会を格上げした南北軍事共同委員会で実践されることが想定されていた。第7回南北高位級会談（1992年5月7日、於ソウル）では、南北連絡事務所が開設された他、「南北軍事共同委員会の構成・運営に関する合意書」が署名され、南北軍事共同委員会が構成されたのである。

ところが、その後「不可侵」領域の措置が履行されることはなく、南北軍事共同委員会も稼働することはなかった。それは軍事停戦協定の平和協定への転換という朝鮮半島固有の「平和」に関わる。北朝鮮は冷戦中期より米朝平和協定を主張し、韓国と中国を排除してきた。ところが、「南北基本合意書」では「南北間の平和状態が成就するまで現軍事停戦協定を遵守する」（第5条）（傍点は引用者）として、北朝鮮は韓国が主張してきた南北平和協定にいったん合意した。ただし、これで北朝鮮が米朝平和協定の主張を取り下げたかには懐疑論もあった。「南北基本合意書」採択を遡る1991年3月、軍事停戦委員会では国連側首席代表に韓国軍将校（黄源卓陸軍少将）が任命されたことに抗議して、朝鮮人民軍代表団は軍事停戦委員会本会議への出席を拒絶していた。「南北基本合意書」の採択・発効を経ても、朝鮮人民軍代表団は軍事停戦委員会本会談から欠席を続け、南北間の平和協定への抵抗を示し続けていた。さらに1993年3月12日の核兵器不拡散条約（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT）脱退宣言以降、北朝鮮は中立国監視委員会の共産側からチェコ代表団を放逐して軍事停戦機構の解体に着手する一方、同年4月には米朝平和協定の締結を求める「新しい平和保障体系」（以下、「新平和保障体系」と略記）を発表した。北朝鮮は、同年5月には米朝間の排他的軍事接触のため朝鮮人民軍板門店代表部を設置したのに加え、軍事停戦委員会から中国人民志願軍代表団、中立国監視委員会の共産側構成国であったポーランド代表団も駆逐したのである²。

南北間で「不可侵」合意が履行されるためには、南北間で「平和」領域での合意——南北間の平和協定——がなければならないことは4者会談の挫折が反証している。北朝鮮が

「新平和保障体系」に拘泥するなか、南北間の平和体制樹立を目的として4者会談が提案されたが、北朝鮮はその協議形態を受け入れたものの、「新平和保障体系」を放棄することはなかった。第3次4者会談（1998年10月21-24日、於ジュネーブ）では、二つの分科委員会（「平和体制樹立」と「緊張緩和」）の設置に合意しながら、それが履行されることはなかった。その約10年後、2007年10月に盧武鉉大統領と金正日国防委員会委員長の南北首脳会談で「南北関係の発展と平和繁栄のための宣言」（以下、「10・4宣言」と略記）が発表されたのを受け、第2次南北国防長官級会談（2007年11月29日、平壤）で改めて南北軍事共同委員会を構成・運営することに合意したものの、その後も北朝鮮が米朝平和協定に拘泥するなか、この委員会が稼働して南北間で軍事的CBMが履行されることはなかった。

これに対して、「安全の保証（security assurances）」は、核兵器国である米国が非核化との条件関係で北朝鮮に約する宣言的措置——文書上の確約——である。米朝「枠組み合意」（1994年10月21日）では、米国が北朝鮮に対して「核兵器による威嚇や核兵器を使用しない公式の保証を与えるであろう」として、「消極的安全保証（Negative Security Assurances: NSA）」という普遍的な宣言的措置を米朝二国間関係に読み替える形をとり、6者会談共同声明（2005年9月19日）では、「核または通常兵力で朝鮮民主主義人民共和国を攻撃または侵略しない意思を確認した」として、通常兵力を含む「安全の保証」（NSA Plus）を与えた³。しかし、北朝鮮は米国からの核の脅威の源泉が軍事停戦体制にあるとして、「安全の保証」という宣言的措置に加えて米朝平和協定という制度的取り決めを求め、米国を朝鮮半島の冷戦構造解体に誘導しようとした。したがって、米朝関係において「安全の保証」と平和体制樹立を切り離し、北朝鮮を南北平和協定に誘導することが求められたのである。

2018年4月27日、文在寅韓国大統領と金正恩朝鮮労働党委員長が板門店で行った南北首脳会談以降、同年6月12日、シンガポールでのトランプ（Donald J. Trump）米大統領と金正恩の米朝首脳会談では、これら「不可侵」、「平和」、「安全の保証」の全ての領域が関わっている。以下、これら首脳会談が発表した文書を検討しつつ、上の三つの領域が如何に交錯していたかを概観した上で、同年9月19日、文在寅が平壤訪問時に金正恩と交わした「9月平壤共同宣言」と「板門店宣言履行のための軍事分野合意書」の効用と限界を考えてみる。

1. 「板門店宣言」後の南北軍事協議——過去の協議形態から属性

(1) 「南北基本合意書」の位相——「不可侵合意」

2018年4月27日、板門店での南北首脳会談で発表された「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」（以下、「板門店宣言」と略記）⁴で、文在寅と金正恩は「朝鮮半島にもはや戦争はなく、新たな平和の時代が開かれたこと」を宣言した上で、「過去の南北宣言と全ての合意を徹底的に履行する」ことを謳った（第1項目-1）。したがって、「板門店宣言」と過去南北間で発表された文書が内容的に重複することは不思議ではないが、「板門店宣言」で「南北基本合意書」がいかに位置づけられたかには検討の余地がある。

「板門店宣言」では、「北と南はいかなる形態の武力も互いに使用しないという不可侵合意を再確認し、厳格に遵守していくことにした」（第3項目-1）（傍点は引用者）と述べら

れたが、上述のとおり、「南北基本合意書」は第9条で「相手方に対し武力を使用せず相手方を武力で侵略しない」と謳っていた。また、「板門店宣言」の「軍事的緊張が解消され、互いの軍事的信頼が実質的に構築されるのに伴い、段階的軍縮を実現していくことにした」（第3項目-2）は、「南北基本合意書」の「段階的軍縮の実現問題、検証問題など軍事的信頼醸成と軍縮を実現するための問題を協議・推進する」（第12条）と軌を一にする。「板門店宣言」でいう「不可侵合意」が「南北基本合意書」を指すことは韓国政府も認めている⁵。

もとより、北朝鮮は過去、「不可侵合意」としてすら「南北基本合意書」の破棄を宣言したことがある。韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事件の直前の2010年3月、朝鮮人民軍板門店代表部は「わが革命武力はこれ以上、停戦協定と北南不可侵合意の拘束を受けないであろう」⁶（傍点は引用者）と述べていた。さらに「天安」沈没後の同年5月25日、祖国平和統一委員会は代弁人談話で「北南関係の全面閉鎖、北南不可侵合意の全面破棄、北南協力事業の全面撤廃という断固たる行動措置に入ることを正式に宣布する」⁷と述べていた。13年3月8日には、祖国平和統一委員会が声明を通じて、「南北不可侵合意」を「全面的に破棄する」⁸と発表していた。このような経緯を考えたとき、「板門店宣言」ではいったん「全面的に破棄」までされた「南北基本合意書」が、「不可侵合意」としてその有効性が再確認された形となっている。しかし冒頭に述べたとおり、「南北基本合意書」は「不可侵」のみならず、南北間の「平和」を誓約した文書であった。文在寅と金正恩が「板門店宣言」で「南北基本合意書」を「不可侵合意」としながら、「平和の合意」としなかったことが問われなければならない。

1990年代前半を振り返ってみると、北朝鮮はすでに米朝「枠組み合意」に至る過程で「新平和保障体系」を提案しつつ、米朝平和協定を正当化するため「南北基本合意書」を「不可侵の合意書」⁹と呼んでいた。なお、北朝鮮は米朝「枠組み合意」署名後も「新平和保障体系」を主張し続け、96年2月には外交部代弁人談話を通じて米朝平和協定に至る過渡的な措置として米朝「暫定協定」を提案したが、そこでも「朝鮮の北と南にはすでに不可侵に関する合意書が締結され（中略）ている」（括弧内は引用者）¹⁰と述べていた。したがって、「南北基本合意書」を「不可侵合意」としたのは北朝鮮側の主張によると考えてよいが、それは北朝鮮が依然として米朝平和協定の余地を残していることを反証している。

「板門店宣言」の第3項目は、朝鮮半島での「非正常な現在の停戦状態を終わらせ、確固たる平和体制を樹立することはもはや先送りできない歴史的課題」とした上で、南と北が「停戦協定締結65年となる今年、終戦を宣言し、停戦協定を平和協定に転換し、恒久的で強固な平和体制を構築するため、南北米3者、または南北米中4者会談の開催を積極的に推進していくことにした」（第3項目-3）と謳われた。ここでいう「終戦を宣言し」とは、平和協定という制度的措置に至る過渡的な宣言的措置と考えてよいが、その原型は盧武鉉政権に遡ることができる。盧武鉉大統領は2005年4月の訪独の際、南北間で「平和宣言」を発表する構想を発表したが、北朝鮮が第1回核実験（2006年10月8日）を強行した後、ブッシュ（George W. Bush, Jr）大統領はアジア・太平洋経済協力会議（Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC）首脳会談（2006年11月18-19日、於ハノイ）を機にもたれた米韓非公式首脳会談で、盧武鉉の「平和宣言」を念頭に、北朝鮮の「非核化」を前提として「朝鮮戦争終結宣言」を提起していた¹¹。このような経緯で、07年の盧武鉉と金正日間の「10・4宣言」は、「直接関連する3者もしくは4者の首脳が朝鮮半島地域で会談」

をもち、「朝鮮戦争終結宣言」の推進のため協力することを謳っていた¹²。上に挙げた「板門店宣言」の一文、「南北米3者、または南北米中4者会談」もまた、「10・4宣言」の「直接関連する3者もしくは4者」に国名を挙げた形となっている。

ところが、南北間の平和体制を謳った「南北基本合意書」でこの問題は、南北和解共同委員会で討議されることになっていたのに対し、「板門店宣言」は第3項目の冒頭で、朝鮮半島の「恒久的で強固な平和体制構築のため積極的に協力していきましょう」と謳ってはいたものの、それに相当する実践機関は想定されていなかった。確かに、「南北基本合意書」以降、平和体制樹立に特化した4者会談、核開発問題との関連では6者会談という多国間協議が開かれてきた。また、平和協定が——南北、米朝を問わず——締結されれば、朝鮮半島の戦争状態は法的に終結し、朝鮮戦争時の作戦司令部であった国連軍司令部（United Nations Command: UNC）も解体せざるをえない。平和協定に至る過渡的な「終戦宣言」も、南北間でそれが発表されたとしても、米朝間の敵対関係が解消されるわけではなく、やはり同様の宣言が米朝間でも必要となる。北朝鮮が米朝平和協定の余地を残しているなら、米朝間の「終戦宣言」は米朝平和協定に道を開くものとなりかねない。

これに対して、平和体制樹立が多国間協議で議論されるにせよ、それが南北平和協定を主軸とすることについては、文在寅が繰り返して述べている。政権発足直後の訪独の際には、平和体制樹立について「南北の合意の制度化を推進していきます」¹³と述べ、「国政運営5カ年計画」では、「南北平和協定」を締結して「韓（朝鮮）半島平和定着を制度化する」¹⁴（括弧内は引用者）と記されていた。文在寅が「韓（朝鮮）半島の恒久的平和構造を定着させるには終戦とともに関連国が参加する韓半島平和協定を締結しなければなりません」（括弧内は引用者）¹⁵と述べたことからみても、「平和」のための協議は多国間協議の形態をとると考えられている。しかし、「板門店宣言」で金正恩から韓国と北朝鮮が平和体制の主軸となることに合意を得られなかったことは、過去の多国間協議がそうであったように、北朝鮮が多国間協議でも米朝関係を平和体制の主軸と主張する余地を与えかねない。「南北基本合意書」が南北平和協定を誓約しながら、「板門店宣言」がそれを「平和の合意」と謳えなかったことにこそ、この文書の限界がある。

したがって、「板門店宣言」以降の南北協議は、そこで南北間で明確な合意がみられた「不可侵」領域で展開せざるをえず、軍事当局者会談が先行することは予期されていた。その主な議題は、第3項目に列挙されたように、①「地上、海上、空中をはじめとするあらゆる空間で（中略）敵対行為を禁止し、その手段を撤廃し、今後非武装地帯を実質的な平和地帯」とすること、②「西海（黄海）の北方限界線（Northen Limit Lime: NLL）一帯を平和水域とし、偶発的な軍事衝突を防止し、安全な漁業活動を保障するための実質的な対策を立て」（括弧内は引用者）、③「相互協力と交流、往来と接触が活性化することに伴うさまざまな軍事的保障対策を講じること」に集約された。これらの議題をめぐって、「不可侵」領域の誓約を履行すべく、軍事的CBMが議論されることになった。

（2）南北軍事共同委員会と南北将官級軍事会談——「6・1合意」

ただし、軍事当局者会談の形態として、「板門店宣言」が「国防部長官会談をはじめとする軍事当局者会談を頻繁に開催し、5月中にまず将官級軍事会談を開く」（第3項目-3）と謳ったことには若干の吟味が必要とされる。

冒頭示したとおり、「南北基本合意書」で軍事的 CBM は、南北高位級会談傘下に設けられていた軍事分科委員会を南北軍事共同委員会に格上げして実践されることを想定していた。南北軍事共同委員会が稼働すれば、その効用は軍事停戦体制にも及ぶ。実際、「南北基本合意書」では、南北双方がこの委員会の設置に際して「地上不可侵の境界線と区域を軍事境界線とそれまで定められた区域とし」（「付属議定書」第3章第9条）、「軍事境界線一帯を含む自己管轄区域以外にある相手側の人員と物資・車輛・船舶・艦艇・航空機などに対して攻撃・砲撃・爆撃・破壊をはじめ、あらゆる形態の武力使用行為を禁止し、相手側に被害を与える一切の武力挑発行為は行わない」（同第1章第1条）ことに合意していた。これらの合意は、軍事停戦協定（第1条第1項）が画定した軍事境界線、または非武装地帯に関してその違反行為の監視に加え、それが起きた場合は交渉で解決するという軍事停戦委員会の「一般的使命」（第2条24項）と重複する部分も大きい。南北軍事共同委員会が稼働すれば、それは機能不全状態に陥っていた軍事停戦委員会の任務を機能的に代替することになる¹⁶。

これに対して将官級軍事会談とは、軍事停戦委員会が機能不全に陥るなかでもたれた危機回避のための協議形態であり、南北軍事共同委員会が稼働していたならば必要のない軍事協議の形態であった。しかも、将官級会談の原型は北朝鮮がいう「板門店朝米将領級軍事会談」にあった。これは北朝鮮のサンオ級潜水艦の座礁事件（1996年9月18日）の事後処理の過程で朝鮮人民軍が提起し、ユーゴ級潜水艇の侵入事件（1998年6月22日）の後、国連軍側が事件の再発防止のために朝鮮人民軍側の提議を受け入れる形で生まれた。北朝鮮は朝鮮戦争軍事停戦後に UNC が一方的に設定した NLL を認めない立場を明らかにし、朝鮮人民軍板門店代表部の李賛福代表（中将）が出席したのに対して、国連軍側から米軍少将と韓国軍准将が参加した。北朝鮮がこの時期の将官級軍事会談を「板門店朝米将領級会談」と呼んだように、韓国軍の参加を副次的に位置づけていた。

しかし、李賛福代表が海上と陸上での「3軍共同委員会」を提案して軍事協議に韓国軍の参加を認めたのを経て¹⁷、盧武鉉政権期の2004年2月から米軍を排した南北将官級会談が実現した。将官級会談は南北間に「局地化」されたことになるが、韓国軍側首席代表が海軍准将であったのに対し、朝鮮人民軍側首席代表は安益山陸軍少将となる非対称な形式をとった¹⁸。南北将官級軍事会談が黄海での武力衝突の再発防止のため韓国軍の提議によって実現したため、韓国軍側首席代表が海軍准将となるのは当然とあってよいが、朝鮮人民軍は南北将官級軍事会談で、軍事境界線付近での宣伝手段の除去の他、2000年の南北首脳会談で合意した南北共同事業の鉄道・道路再連結の軍事的保障を求めた¹⁹。

盧武鉉政権期、南北将官級軍事会談はみるべき成果を生むことはなかったが、それは海上と陸上での力点の相違に加え、朝鮮人民軍が一貫して NLL を認めず米朝平和協定の締結を主張していたからであった。韓国軍は北朝鮮の黄海での武力行使が軍事停戦協定の違反行為である以上、南北将官級軍事会談を通じて北朝鮮を軍事停戦協定の遵守に導くことを考えたが、朝鮮人民軍はむしろ、軍事停戦協定の「無効化」を前提として米朝平和協定を主張していた。南北将官級軍事会談は2007年12月の第7回会議を最後に盧武鉉政権とともに終了することになった²⁰。

2018年6月1日、趙明均統一部長官と崔善植祖国平和統一委員会委員長を首席代表とする南北高位級会談は「板門店宣言の履行のための南北高位級会談共同報道文」²¹（以下、「6・

1合意)を公表し、双方の当事者が常駐する南北共同連絡事務所を開城工業地区に設置する他、軍事分野部門の実務会談として「軍事的緊張緩和と国防長官会談開催の問題などを協議するため」南北将官級軍事会談を6月14日に板門店の北朝鮮側施設「統一閣」でもつこととなった。「板門店宣言」で南北将官級軍事会談は「5月中」に開催することになっていたが、朝鮮人民軍側が米韓合同空軍演習「マックス・サンダー」に反発して南北高位級会談を延期したため、南北将官級軍事会談も遅延しての開催となった。

南北将官級軍事会談は李明博と朴槿恵の保守政権9年間の空白を経て盧武鉉政権下の南北将官級軍事会談を継承し、第8回南北将官級軍事会談とされたが、ここで朝鮮人民軍側首席代表は盧武鉉政権期に首席代表を務めた安益山陸軍中將であったが、韓国軍側首席代表は金度均陸軍少将(国防部対北政策官)が務めることになり、盧武鉉政権期の南北将官級軍事会談にみられた首席代表の「非対称性」は解消された。そこでは盧武鉉政権期に議論された黄海での武力衝突の再発防止措置に加え、「板門店宣言」にある「地上、海上、空中をはじめとするあらゆる空間」での軍事的CBMも議論されることになった。

他方、「6・1合意」では、他の部門の実務会談として道路協力分科会議、山林協力分科会議などをもつことにも合意をみた(第2項目-4)。これらは「板門店宣言」の「『10・4宣言』で合意した事業を積極的に推進し、一次的に東海線および京義線鉄道と道路を連結し現代化させ、活用するために実践的な対策を行っていくことにした」(第1項目-6)を受けてもたれる実務協議となった。南北高位級会談には韓国側から金正烈国土交通部第2次官、北朝鮮側からも金潤革鉄道省副相が参加していたが、この事業は金大中と金正日による第1回南北首脳会談の「南北共同事業」を継承する形となっている。「南北共同事業」に不可欠な軍事的保障措置は軍事停戦協定との調整が必要とされるが、北朝鮮が軍事停戦協定の「無効化」を主張するなか、軍事的保障については軍事停戦協定「追加合意文」という形をとってきた²²。これらの軍事的保障措置については、南北将官級軍事会談でも議論されることになるが、軍事停戦協定に関わる以上UNCとの調整を不可欠とする。

しかし、鉄道・道路再連結事業を進める上で、軍事停戦協定との関連に加え、文在寅政権はかつて金大中と盧武鉉が経験しなかった問題に直面している。それはいうまでもなく、国連安保理制裁との関連にあった。北朝鮮が核実験を強行してから国連安保理で採択された制裁措置は、北朝鮮の大量破壊兵器(Weapons of Mass Destruction: WMD)開発に関連するものはもちろん、それに関連しない軍事物資の提供も禁じている。さらに、2017年11月末の北朝鮮が大陸間弾道ミサイル(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM)と呼ぶ「火星-15」の発射を受けて採択された国連安保理決議2397号(S/RES/2397)は、北朝鮮に対し「いかなる産業用機械類、運送手段、鉄鋼およびその他の金属類を供給・販売・移転」を禁じている。鉄道・道路再連結事業に伴う鉄道車両とその部品、機械、施設はこれに該当する。国連安保理制裁決議は、北朝鮮による核不拡散遵守に応じて制裁措置を修正できるとされるが、北朝鮮が「非核化」措置をとるとしても、国連安保理決議との関連で調整を行わなければならない。それ以前に韓国は李明博政権期、10年3月の海軍哨戒艦「天安」沈没を受け「5・24措置」と呼ばれる独自制裁を北朝鮮に課しており、鉄道・道路再連結に韓国側から提供される資材・サービスの多くはこれに抵触する。これらを調整して初めて韓国は、鉄道・道路再連結事業に着手することができる。

2. 米朝「共同声明」と「終戦宣言」の不在——「1・11 平和提議」への回帰？

「6・1 合意」から約10日後の2018年6月12日、シンガポールで米朝首脳会談がもたれ、米朝「共同声明」が発表された。この文書でまず指摘すべきは、「安全の保証」との関連にある。冒頭に指摘したとおり、過去の米朝間の文書で「安全の保証 (security assurances)」は、核不拡散上の規範を二国間関係に読み替えた米朝「枠組み合意」、通常兵力も含む武力不行使の誓約を多国間文書に読み替えた6者会談共同声明にみられるように、北朝鮮の「非核化」措置との条件関係にあった。これらの過去の文書と対比したとき、米朝「共同声明」で指摘すべきは、その前文で「安全の保証」に相当する文言として security guarantees が用いられたことである²³。過去の文書の「安全の保証」が宣言的措置であるのに対し、security guarantees がそれらと異なるなら、何らかの行動を伴うことになる。事実、トランプは米朝「共同声明」署名後の記者会見で、米韓合同軍事演習の中止に触れ、将来における在韓米軍の削減、ひいては撤収の可能性に触れた²⁴。これを受け、米韓間で例年8月に実施される「乙支フリーダム・ガーディアン」米韓合同軍事演習は中止の方向で調整されたのである²⁵。

米朝「共同声明」は朝鮮半島固有の取り組みにも言及していた。米朝両首脳はその第1項目で「平和と繁栄に向けた両国国民の願いに基づいて新しい関係を樹立するために取り組んでいくこと」を誓約した上で、第2項目で「恒久的で強固な平和体制に向けた共同の努力」を謳った。「板門店宣言」は、南北米3者、もしくは南北米中の4者会談が目的とする「恒久的で強固な平和体制を構築する」過程で、どのような措置がとられるかには明言していなかったが、米朝「共同声明」では、多国間協議で平和体制を樹立する過程で米朝二国間の「新しい関係」が形成されることが示唆されている。なお、朝鮮半島固有の取り組みとしては、第4項目で、朝鮮戦争時の捕虜と行方不明兵士の遺体収容、身元特定を済ませた遺体の即時帰国（以下、遺骨返還と略記）についても合意された。

上述のとおり、韓国が構想する平和体制が南北平和協定を主軸とするとしても、それによって米朝間の敵対関係が解消されるわけではなく、南北平和協定とは別に米朝間で平和体制に関する何らかの措置は必要とされる。米朝二国間関係が、将来あるべき平和体制の一部を構成することは当然であろう。その際、「板門店宣言」に謳われる南北間の「終戦宣言」と同様の宣言的措置が米朝間でもとられることも考えられた。トランプ自身も米朝首脳会談の直前、安倍晋三首相が訪米したとき、「終戦宣言」の発表は「簡単なこと」²⁶と語っていた。にもかかわらず、トランプが米朝「共同声明」で「終戦宣言」を発表することはなかった。金正恩は4月の朝鮮労働党第7期第3次全員会議で、豊溪里の核実験場の破壊、ICBMと「中長距離戦略弾道弾」発射中止を発表していたのに加え²⁷、トランプの記者会見によれば、主たるミサイルエンジン試験場を破壊する用意を示したというが、これらを含め金正恩が示した「非核化」措置は、トランプに「終戦宣言」発表を決断するには至らなかった。

しかしこれ以降、北朝鮮は米国に「終戦宣言」を執拗に求めることになる。7月初旬、ポンペオ (Mike Pompeo) 国務長官が訪朝したが、北朝鮮は外務省代弁人談話で「一方的で強盗さながらの非核化の要求だけ持ち出した」として、ポンペオが北朝鮮に核施設の申告など「非核化」措置の先行を求めたことを示しつつ、「朝鮮半島の平和体制構築の問題については一切言及せず、既に合意された終戦宣言問題まであれこれと条件と口実を設けて遠く先延ばししようとする立場をとった」と批判した。さらにこの声明は、「終戦宣言」が

「朝鮮半島で緊張を緩和して強固な平和体制を構築するための最初の工程であると同時に、朝米間の信頼醸成のための優先的な要素」(傍点は引用者)²⁸とも述べた。

この談話が「終戦宣言」との関係で、「朝米間の信頼醸成」に触れたことには留意されてよい。金正日晩年の2011年1月、北朝鮮外務省声明による「1・11平和提案」でも同様の言辞が用いられていた。この提案は「停戦協定を平和協定に換えるための会談を早急に始めることを停戦協定当事国(複数)に丁重に提議する」(括弧内は引用者)として平和体制樹立を多国間協議で議論する用意をみせながらも、「朝鮮半島の非核化プロセスを再び軌道に乗せるには、核問題の基本当事者である朝米間の信頼醸成に優先的な注目を払わなければならない」(傍点は引用者)と述べていた。「1・11平和提案」を敷衍した論評が米朝平和協定を主張していたことを考えると、「1・11平和提案」は多国間協議での平和体制樹立を主張していながら、「朝米間の信頼醸成」を強調することで米朝平和協定を主張していたことになる²⁹。北朝鮮が米国に求めた「終戦宣言」が「1・11平和提案」と同様の認識に立っているとすれば、米朝「共同声明」でいう「朝鮮半島において恒久的で強固な平和体制に向けた共同努力」は米朝平和協定を念頭に置いたものとなり、北朝鮮が「最初の工程」という「終戦宣言」は米朝平和協定のための工程となりかねない。

もとより、韓国も米朝間での「終戦宣言」それ自体を妨げるものではないが、それが南北間の「終戦宣言」よりも先行することで平和体制全体で韓国が埋没することは避けられなければならない。したがって、北朝鮮が「終戦宣言」を米国に求めるほどに、韓国は南北間の「終戦宣言」の発表を急がねばならなかった。しかし、韓国は米国が「終戦宣言」の前提として米国が求めている北朝鮮の「非核化」措置を等閑視するわけにはいかなかった。しかも、「終戦宣言」が南北間で発表されるにせよ、米韓同盟を損ねてもならなかった。

3. 南北将官級軍事会談と軍事停戦協定——「透明性措置」と「規制措置」

すでに指摘したように、「板門店宣言」は軍事停戦体制を平和体制に転換する「平和」について——「南北基本合意書」における南北和解委員会のような——実務会談を用意していなかった。「終戦宣言」については首脳会談で議論した上で、多国間協議で「恒久的で強固な平和体制を構築する」ことが想定されていた。韓国は「平和」を南北主軸にするとともに、それに信頼性を付与するためにも「不可侵」領域で軍事的CBMをとらなければならない。南北高位級会談での「6・1合意」のとおり、6月14日に軍事部門実務会談として第8回南北将官級軍事会談が「統一閣」で開かれた。

軍事的CBMには様々な分類があるが、軍事情報の公開、伝達、軍事演習の事前通告などの意図の透明性に関する「透明性措置」と兵力引き離し、攻撃用装備の防御用装備への転換など軍事力に可視的な規制を加える「規制措置」に大別できる³⁰。後者は装備に数量的な規制を加えるものではないが、それが加われば軍事的CBMは軍備管理の領域に進展しうる。何よりも「透明性措置」が紛争当事者間の境界線が未確定——あるいは不明確——な敵対関係において武力衝突の回避のためにとられるのに対し、「規制措置」は紛争当事者によって認められた明確な境界線を前提とする。

過去みられた黄海での銃撃戦は北朝鮮がNLLを否認していたことに端を発しているのに対して、陸上には北朝鮮も署名した軍事停戦協定によって画定された軍事境界線がある。北朝鮮は「新平和保障体系」の下、軍事停戦委員会を機能不全に追い込み、軍事停戦協定

の「無効化」を主張して米朝平和協定への転換を求めていたが、陸上の軍事境界線それ自体を否定していたわけではない。確かに2015年8月、内陸部の京畿道漣川で流出したと思われる北朝鮮の地雷の爆破により韓国軍下士官が負傷したことに対し、韓国側が約11年間停止していた対北宣伝拡声器を再開し南北間で砲撃の応酬があった。しかし、砲撃がエスカレートしたわけではなかった。北朝鮮は事態收拾のための協議を提案した韓国側に同意し、黄炳瑞朝鮮人民軍総政治局長と金養建朝鮮労働党統一戦線部長を板門店の韓国側施設「平和の家」に派遣し、「8・25合意」で事態は收拾したのである。

これには朴槿恵政権初期の13年に米韓両軍間で画定された「米韓共同局地挑発対備計画」が作用したとみてよい。この計画は、北朝鮮の局地的な武力行使に対して韓国軍が自衛権を発動するものの、さらなるエスカレーションを防止すべく東豆川に駐留する米第210火力旅団が介入することになっていた³¹。北朝鮮も陸上において偶発的な武力衝突が米軍の介入を招くことを望んでいないとするなら、現在軍事境界線の防衛は全て韓国軍が担い、第210火力旅団を含む在韓米軍がそれより南方に駐留している以上、兵力引き離しなどの「規制措置」は、当面韓国軍と朝鮮人民軍の間でとられることになる。

6月14日、第8回南北将官級軍事会談終了後の共同報道文をみると、「板門店宣言」でも言及された黄海上のNLL一帯を平和水域にする問題に加え、南北交流と接触のための軍事的保障、板門店共同警備区域（Joint Security Area: JSA）を「試験的に非武装化」する問題などが議論されたというが³²、「2004年6月4日の南北将官級軍事会談の合意を徹底的に履行し、東海・西海地区の軍通信線を完全に復旧する問題について相互合意した」の一文には若干の説明が必要であろう。

「2004年6月4日の南北将官級軍事会談の合意」とは、盧武鉉政権期の第2回南北将官級軍事会談で合意された「西海（黄海）海上での偶発的衝突の防止および軍事境界線地域での宣伝活動の中止、宣伝手段の除去に関する合意書」（括弧内は引用者）（「6・4合意」）を指す。「6・4合意」には、黄海上の武力衝突防止のため、南北艦艇間通信、黄海上の通信連絡事務所の設置、第三国の違法操業船舶に関する情報交換などが盛り込まれていた。この合意に基づき、後の南北通信実務接触では、黄海と日本海で軍通信線を復旧する事業で、黄海での軍通信線の正常化のために必要な措置を優先することに合意をみた³³。「6・4合意」は盧武鉉政権の終了とともに事実上反古にされたため、これが再確認されたのは実に10年ぶりとなるが、この合意の多くが黄海上の武力衝突防止のための「透明性措置」に属することに留意しなければならない。「規制措置」が合意された境界線を前提とした兵力引き離しなどの措置を指すことを考えたとき、南北艦艇間の通信などの「透明性措置」は、海上境界線について南北間に明確な合意がみられなかったことを示唆していたからである。

他方、陸上について先に挙げた第8回南北将官級軍事会談の共同声明が直接言及したのは、板門店JSAの「試験的な非武装化」であり、海上におけるそれとは異なり、兵力引き離しに属する。別言すれば、陸上においては侵されざるべき明確な境界線があり、南北双方がそれは軍事境界線であると認識していたことを示唆していた。軍事停戦協定によって軍事境界線を起点に南北に各々2キロ（計4キロ）の非武装地帯（De-militarized Zone: DMZ）が画定されていることを考えたとき、あるべき兵力引き離しは、軍事境界線を起点としてDMZの「非武装化」などかつての南北対話での議論と軌を一にするのは当然であ

ろう。上の共同声明が挙げた板門店 JSA の「試験的な非武装化」もまたその一例である。

確かに、兵力引き離しは「規制措置」に属するとはいえ、韓国軍と朝鮮人民軍の攻撃能力そのものに規制を加える措置ではない。李洛淵国務総理が南北将官級軍事会談に触れ「長射程砲の後方移転も論議されています」³⁴と述べたとき、韓国国防部はこれを否定したが³⁵、韓国軍が軍事境界線近くに配備しているという朝鮮人民軍の長距離砲 M-1989「コクサン」(推定射程 40～60 キロ)の後方移転を求めれば、朝鮮人民軍は韓国軍の BM-24 多連装ロケット砲距離砲(射程約 65 キロ)などの後方移転を求めるであろう。そうなれば、朝鮮人民軍は東豆川の在韓米軍の第 210 火力旅団に配備される多連装ロケット砲大隊の後方移転も求めざるをえない。南北将官級軍事会談で韓国軍は、在韓米軍の介入によるエスカレーション・ラダーを失いかねない長距離砲を含む兵力引き離しよりは、漣川砲撃事件のような内陸部での武力衝突の可能性を低める DMZ と板門店 JSA という前線での兵力引き離しを強調し、それは DMZ での哨所の相互撤収という措置を伴った³⁶。

かくして7月末、板門店の韓国側施設「平和の家」で、第9回南北将官級軍事会談がもたれた³⁷。共同声明は発表されなかったものの、韓国軍代表の金度均少将は——第8回南北将官級軍事会談の共同声明とは対照的に——板門店 JSA の「非武装化」、DMZ 内哨所の相互撤収の意義を強調した。ここで哨所の相互撤収が兵力引き離しという規制措置に属するかに異論もありうる。これは敵対勢力に対する監視機能を相互に放棄することを意味するが、哨所は小隊規模を収容でき、火器も持ち込まれる。陸上での偶発的な武力衝突は、敵対勢力の哨所からの監視を敵対行為として哨所に対する攻撃から始まることもある。哨所が撤収されることで敵対勢力がより武力行使の準備をしやすい状況が生まれることは確かであるが、同時に偶発的な武力衝突の可能性も低下しうる。この措置についてブルックス (Vincent K. Brooks) 在韓米軍司令官が「リスクはある」としながらも、「北朝鮮との緊張緩和に寄与する」と述べたのは、このような背景からである³⁸。哨所は兵力そのものではないが、その撤収は広義の兵力引き離しという規制措置に属すると考えてよい。

なお、第9回南北将官級軍事会談以降の展開として、米兵遺骨返還も挙げておかねばならない。これは米朝共同声明が第4項目として挙げたものであるが、南北将官級軍事会談とは別に米朝間で協議されることになった。これまで米朝間の協議は、板門店内の韓国側施設あるいは北朝鮮側施設で開かれていたが、遺骨返還は朝鮮戦争軍事停戦に関わるため国連軍と朝鮮人民軍との実務協議の形式がとられ、軍事停戦委員会小会議室 (T-3) が指定された³⁹。T-3 は軍事停戦委員会本会談のための施設ではないが、すでに軍事停戦協定の「無効化」を主張し、朝鮮人民軍首席代表が出席を拒否し続けているのに加え、米朝間の排他的軍事接触のために朝鮮人民軍板門店代表部が設置されて久しい⁴⁰。朝鮮人民軍が軍事停戦委員会での協議に臨めば、軍事停戦機能が部分的にせよ回復することになる。しかも、そこでは国連軍側からミニハン (Michael A. Minihan) 参謀長 (空軍少将) の出席が予定され、朝鮮人民軍側からも同等の将官が出席することが予定されていた。しかし7月12日、ミニハン参謀長が T-3 で待機していたにもかかわらず朝鮮人民軍将官は現れず、朝鮮人民軍側の要請により改めて15日に板門店の北朝鮮側施設「板門閣」で行われることになった⁴¹。遺骨返還のための実務協議は結果的に、軍事停戦機能の回復には何ら連動することはないかった。

また、鉄道・道路再連結事業も軍事停戦体制と関連する。この事業は軍事境界線を越え

る事業のため UNC の認可が必要となるが、それまで軍事停戦協定「追加合意文」の枠内でとられてきた。しかし、北朝鮮が核実験を強行して国連安保理制裁が課されてから、この事業は国連安保理制裁との関連で制約を受ける。8月末、京義線鉄道再連結事業に関して北朝鮮との共同調査のため韓国側が軍事境界線を越える計画があったが、UNC は韓国が48時間前までに通行計画を提出しなかったことを理由に不許可にしたため、調査は延期されたという。UNC の判断が単に手続き的な問題によるものかは疑問の余地があるが⁴²、この事業が国連安保理制裁との関連をもつに至ったことは確かであり、韓国がこの事業を推進するなら、北朝鮮の「非核化」措置による国連安保理制裁の緩和が不可欠となる。

4. 「9月平壤共同宣言」——「終戦宣言」なき南北軍事共同委員会

北朝鮮に「非核化」措置を促す上で「終戦宣言」という宣言的措置は不可欠と考えられたが、米朝首脳会談以降、それは南北関係よりも米朝関係を主軸に議論された。確かに、北朝鮮が主張する米朝間の「終戦宣言」が南北間の終戦宣言を促進するなら、韓国にとってもそれ自体否定されるべき構想ではないが、韓国は終戦宣言について米朝関係に埋没してはならなかった。ただし上述のとおり、「終戦宣言」は北朝鮮の「非核化」措置との条件関係にあり、またそれが米韓同盟を損ねてもなかった。そこで韓国は、「終戦宣言」の条件をあえて下げることを考えた。

例えば、大統領統一外交安保特別補佐官の文正仁は、「終戦宣言」はあくまでも政治宣言であり、それが南北間で発表されたとしても、UNC の地位、軍事境界線に影響を及ぼすものではないと強調した。そうだとすれば、韓国において「終戦宣言」とは、朝鮮戦争が終戦したことを宣言するものではなく、将来において朝鮮戦争を終戦とする政治的意思を相互に確認するものとなる⁴³。文在寅は光復節演説で平壤訪問の意思を明らかにしつつ、『「板門店宣言」の履行を首脳間で確認し、韓半島の完全な非核化とともに終戦宣言と平和協定のための大胆な一歩を踏み出す⁴⁴』と謳ったが、文正仁が「南北関係が朝米関係の付属物になってはならない⁴⁵』と述べたように、南北間の「終戦宣言」は韓国が朝鮮半島における平和体制樹立を主導していく上で不可欠と考えられたのである。

かくして、文在寅は国家情報院長、大統領府国家安保室長らを平壤に送り、首脳会談の事前折衝にあたらせ、開城に南北連絡事務所を開所することで合意をみた⁴⁶。さらに、9月18日からの3日間、平壤での首脳会談の開催にも合意し、文在寅は金正恩との首脳会談で「9月平壤共同宣言」を採択することになる。しかし、文在寅は平壤で金正恩との間で、「終戦宣言」は政治的宣言に過ぎないとする「概念」を共有したにもかかわらず⁴⁷、「9月平壤共同宣言」でこれを謳うことはできなかった。

それは米朝首脳会談と同様、金正恩が約した「非核化」措置が「終戦宣言」の発表には及ばなかったからに他ならない。北朝鮮の発表文によると、金正恩はここで米朝首脳会談の際にトランプに「破壊」の用意を伝えたという「主たるミサイルエンジン試験場」について、「東倉里のエンジン試験場とミサイル発射台を関係国の専門家の立ち会い（participation）の下、まず永久に廃棄（permanently shut down）することにした」（第5項目-1）⁴⁸とされている。金正恩が4月に宣言した豊溪里の核実験場の破壊は5月に実行されたが、北朝鮮が専門家の立ち会いを許さなかったこともあり、ミサイル実験場の破壊も同様の手法をとるとの疑念を生んだ。何よりも文在寅が「終戦宣言」を決断できなかったのは、金正恩が「米

国が6・12米朝共同声明の精神に基づく相応措置（corresponding actions）に従って寧辺にある核施設を永久に廃棄（permanent destruction）するといった追加的な措置を継続してとる用意があることを表明した」（第5項目-2）に関わる。北朝鮮のこれまでの核開発は寧辺の核施設を中心としており、この施設が「完全に破棄」されることは「非核化」の不可欠であるが、この一文は北朝鮮が依然として核開発計画の全貌を開示することに抵抗し、寧辺以外の施設で核開発を継続する余地を残そうとしていることを示していた。これに対して文在寅は「終戦宣言」の発表を見送らざるをえなかった。

しかし、文在寅はこれで「終戦宣言」を断念したわけではなかった。金正恩が「9月平壤共同宣言」で米国がとるとした「相応措置」が「終戦宣言」を意味したとは考えにくい。文在寅は「相応措置」に従って寧辺の核施設が解体されればさらなる「非核化」措置が期待できると考えた。文在寅は「論議した内容のなかで合意文に載っていない内容もある」とした上で、「米国側に詳細な内容を伝える予定」と述べたが、金正恩の意図とは異なりそこには「終戦宣言」も含まれていた。文在寅が「終戦宣言は敵対関係を終息させようという政治的宣言」とした上で、それにより北朝鮮の「完全な非核化の実践をさらに促進できる」と述べたように、文在寅は米朝間の「終戦宣言」が寧辺以外の施設の破壊につながり、南北間の「終戦宣言」にも連動しようと考えた⁴⁹。また、寧辺の核施設の破壊を国連安保理が有意な「非核化」措置と考え、制裁を緩和していけば、南北間の鉄道・道路再連結に必要な資材・サービスがその対象から外れ、軍事的保障措置もとられることになる。

このように、「9月平壤共同声明」は、「平和」領域では「終戦宣言」すら発表できなかったが、「不可侵」領域では大きな進展がみられた。何よりもこの文書で、南北軍事共同委員会の設立に合意されたことは強調されてよい（第1項目-2）。冒頭に述べたとおり、南北軍事共同委員会は本来、1992年2月の「南北基本合意書」発効後いったん設立されながら、北朝鮮がNPT脱退宣言後、「新平和保障体系」の下で米朝平和協定を主張するなか、稼働することはなかった機関である。また「10・4宣言」後も南北国防長官級会談で再度設立が合意されたものの、盧武鉉政権の終了後やはり稼働することはなかった。南北軍事共同委員会は「9月平壤共同宣言」で3度目に稼働が試みられたことになる。「9月平壤共同宣言」には、「平和」領域での進展がみられないなか、「不可侵」領域を先行させる南北双方の意図が示されていたとあってよい。

5. 「軍事分野合意書」——「不可侵」領域の実践措置

南北軍事共同委員会が調整すべき問題群は南北将官級軍事会談で議論されてきたが、その細部の調整が行われたのは、文在寅の平壤訪問直前の2018年9月13日と14日、板門店「統一閣」で大佐級を首席代表とした南北軍事實務会談であった。そこで南北双方は、『板門店宣言』で合意された軍事的緊張解消および信頼構築が具体的に履行できる契機となる⁵⁰ ための実質的措置を議論したとされ、その内容は、「9月平壤共同宣言」とともに宋永武韓国国防部長官と努光鉄北朝鮮人民武力相（大将）の署名により採択された『板門店宣言』履行のための軍事分野合意書」（以下、「軍事分野合意書」と略記）⁵¹ に纏められた。「9月平壤共同宣言」はこの文書を「付属合意書」（第1項目-1）とし、南北軍事共同委員会が稼働すれば、「軍事分野合意書」の履行実態を点検し、偶発的武力衝突防止のための常時の意思疎通と緊密な協議を進めるとした（第1項目-2）。南北軍事共同委員会はまた、軍事

的 CBM よりも「より進展した軍備管理措置を協議できる制度的な基礎をつくる」とされ、そうならば南北将官級軍事会談もこの機関に吸収されることになる。

文在寅は「9月平壤共同宣言」と「軍事分野合意書」の採択を受け、平壤市民に対する演説で「韓（朝鮮）半島にはもうこれ以上戦争はなく、新たな平和の時代が開かれたことを8000万わが同胞とともに全世界に厳粛に闡明します」（括弧内は引用者）⁵²と謳い上げた。鄭義溶青瓦台国家安保室長も「軍事分野合意書」を「事実上の不可侵合意」⁵³と呼んだ。以下、「9月平壤共同宣言」までの南北将官級軍事会談での議論を踏まえつつ、「軍事分野合意書」でとられる軍事的 CBM の形態を黄海上と陸上を中心に検討し、併せてその効用と限界を指摘してみる⁵⁴。

(1) 海上での軍事的 CBM——NLL と「透明性措置」

「軍事分野合意書」は、黄海上の「南側の徳積島以北から、北側の椒島以南までの水域」、日本海上の「南側の東草以北から北側の通川以南までの水域」を「海上敵対行為中断区域」と設定し、その区域内での「砲射撃および海上機動訓練を中止し、海岸砲と艦砲の砲口・砲身のカヴァー設置および砲門閉鎖措置をとる」（同第1条第2項目）を謳い、「西海（黄海）北方限界線一帯を平和水域に作り上げ、偶発的な軍事的衝突を防ぎ、安全な漁撈活動を保障するための軍事的な対策を採ることにした」（括弧内は引用者）（第1条第3項目）と発表した。この項目の下、①「6・4合意」の再確認、②黄海上の「平和水域」および試験的な「共同漁撈区域」の設定、③これらの水域と区域に出入りする船舶の安全の保障、④これらの水域・区域内での不法漁撈の遮断、南北の漁撈活動を保障するために南北共同の巡察方法の作成と試行の四つの措置が挙げられた。

ここでの論点となったのが、NLL について北朝鮮の認識であった。振り返ってみても、盧武鉉と金正日間の「10・4宣言」は、海上の「偶発的な衝突防止」を謳い「平和水域」と「共同漁撈区域」を設定すると謳ったものの、NLL には言及されなかった。確かに、「平和水域」の設定は NLL とは共存するとは限らない。「南北基本合意書」は、「不可侵境界線と区域」は陸上については軍事境界線となっているが、海上については「いままで双方が管轄してきた区域」として NLL が事実上の境界線であることを示唆しつつも、その「付属議定書」第3章第10条は、「南と北の海上不可侵境界線は今後引き続き協議する」としていた。したがって、「平和水域」とは、北朝鮮が NLL を合法的な海上境界線として認めない限り、それをいったん海上境界線とした南北間協議を経て、それに代わる海上境界線を画定することで——あるいは一定の水域を画定し、南北共同の軍事的管轄下に置くことで——設定されると考えられる。これに対して「共同漁撈区域」とは、「10・4宣言」後の展開をみても——「平和水域」とは異なり——軍事的実効性は生じないものと考えられた。しかし金章洙国防部長官は、「10・4宣言」を受けてもたれた南北国防長官級会談で「共同漁撈水域」で NLL を起点とする周辺に同面積で設定することを提案したが、金鎰喆人民武力部長は NLL 自体を撤廃することを求め、結局設定できなかった⁵⁵。

これら「10・4宣言」後の展開を振り返ったとき、「板門店宣言」がすでに「平和水域」と「安全な漁業活動」について「NLL 一帯」と明記していたことは銘記されてよい。確かに、「9月平壤共同宣言」には直接言及はなかったものの、その付属文書である「軍事分野合意書」は NLL に言及した上で、「平和水域」と「共同漁撈区域」に触れていた。しかし、これをもつ

て北朝鮮がNLLを海上境界線として認めたことにはならない。黄海上に「平和水域」を設定する問題は、「軍事分野合意書」が採択される直前の南北実務軍事会談でも議論されたが、そこで韓国軍が——「10・4宣言」後の南北国防長官級会談のときの金章洙と同様——「共同漁撈区域」の設定でNLLを起点とすることを提案したところ、朝鮮人民軍はNLLについては従前どおり否認とする態度を貫いたという⁵⁶。また、文在寅は青瓦台で朴漢基合同参謀本部議長らに対して「軍事合意（『軍事分野合意書』を指す）は北韓（北朝鮮を指す）にNLLを認めさせたことに大きな意味がある」⁵⁷（括弧内は引用者）と強調したが、その発言が行われた10月12日、合同参謀本部は国会で「9月平壤共同宣言」以前の7月から朝鮮人民軍が「NLLを破ったり韓国側の漁船に警告したりすることが多い」⁵⁸と述べていた。

「平和水域」と「共同漁撈水域」の設定は、「9月平壤共同宣言」で設立が合意された南北軍事共同委員会で協議することになるが、「板門店宣言」以降の展開で、北朝鮮がNLLについての認識を変えず、海上境界線については明確な合意がなかったことは、「軍事分野合意書」の軍事的CBMの形態がよく示している。「海岸砲と艦砲の砲口・砲身のカヴァー設置」および「砲門閉鎖」は、いずれも復元は容易で、兵力そのものに規制を加える措置ではない。南北艦艇間の通信などの措置は、海上境界線について南北間に明確な合意がみられなかったことを反証していた。これらは紛争当事者間の境界線が未確定——あるいは不明確——な敵対関係において武力衝突の回避のためにとられる「透明性措置」に属し、兵力引き離しなどの「規制措置」とは言い難い。このような軍事的CBMの形態自体、北朝鮮のNLLに対する認識が「板門店宣言」以降も不変であったことを示している。

(2) 陸上における兵力引き離し——軍事境界線と「規制措置」

これら海上における軍事的CBMに対して、「軍事分野合意書」で陸上における軍事的CBMは、兵力引き離しなどの「規制措置」に属していた。「軍事分野合意書」はまず、「軍事境界線から5キロ内で砲兵射撃訓練および連隊級以上の野外機動訓練を中止する」（第1条第2項）として「地上敵対行為中断区域」を設定した。すでに軍事境界線に沿って南北に計4キロのDMZが設定されているため、新たに設置される「地上敵対行為中断区域」はDMZの南北端から各々3キロ、計6キロを加えて計10キロ幅となる。この幅が韓国軍の前方展開を阻害する懸念も提示されたが、韓国軍の前線付近の野外機動訓練の大半は、主に軍事境界線から5km以上離れた区域に駐屯する前方連隊の予備大隊によって行われている。したがって、韓国軍の軍事態勢に及ぼす影響は軽微とされ⁵⁹、韓国軍のK-9自走砲「雷鳴」など長距離砲が後方移転を強いられるわけではない。

他方、「地上敵対行為中断区域」が10キロ——軍事境界線から南北に各々5キロ——という幅は、兵力引き離し措置として韓国軍と朝鮮人民軍で完結する上でも適正であった。朴槿恵政権の2013年に策定された「米韓共同局地挑発対備計画」が15年夏に起きた漣川砲撃事件の際に稼働して、朝鮮人民軍のさらなる砲撃を抑えたことはすでに述べたとおりであるが、米第210火力旅団が駐留するキャンプ・ケーシーは軍事境界線から直線距離にして約23キロ南方に位置しているため、「地上敵対行為中断区域」の影響を直接受けない。

ところが、文在寅は「地上敵対行為中断区域」の拡大を通じてさらなる兵力引き離しを望んでいた。文在寅は「軍事分野合意書」の採択を受け「この合意がそのまま履行されれば、南と北はわれわれの首都圏を狙っている長射程砲のような相互に脅威になる軍備装備と兵

力を削減する論議へと進んでいけるでしょう」⁶⁰と述べていた。もし「地上敵対行為中断区域」を拡大しようとするれば、朝鮮人民軍の長射程砲の後方移転とともに、韓国軍の「雷鳴」などの後方移転も議論されざるをえない。その際、北朝鮮が多連装ロケット3個大隊を擁する米210砲兵旅団を不問に付すとは考えにくい。そうなれば、陸上における軍事的CBMは在韓米軍を巻き込むことになる。あるいはそのとき、在韓米軍は自ら実戦部隊をソウル以北から移転、撤退することになるかもしれない。

いうまでもなく、このような「地上敵対行為中断区域」の拡大の前提は、DMZの非武装化にある。これについて「軍事分野合意書」は、DMZを「平和地帯に作っていくための実質的な軍事的対策を講究することにした」（第2条）として、DMZ内の哨所を「全て撤収するための試験的措置として相互1キロ以内に近接している南北監視哨所」を——歴史的遺物の意味をもつものは除く——「完全に撤収することにした」（同第4項目）とした⁶¹。DMZ内で1キロ以内の距離にある南北各々11箇所の哨所が選定され（西部地域各5箇所・中部地域各3箇所、東部地域各3カ所）、全ての火器と装備の撤収から始まり、施設の完全破壊と検証に至るため四つの段階を経て、2018年末に撤収を完了するとされた。哨所は韓国側に約60カ所、北朝鮮側に約160カ所あるとされ、本来数的に非対称であるにもかかわらず、撤収すべき哨所の数が対称的なことについては韓国軍側の監視能力の低下を招くとして批判もあったが、韓国軍は哨所の南方の155マイルに及ぶ鉄柵線部隊（General Out Post: GOP）で警戒態勢を構築することで補うという⁶²。

このように「軍事分野合意書」のなかで陸上における軍事的CBMは——その多くが「透明性措置」に属する海上における軍事的CBMとは対照的に——兵力引き離しなどの「規制措置」に属する。これは何よりも陸上では海上とは異なり、南北双方が軍事境界線とDMZを明確な境界線と認識しているからに他ならない。したがって、陸上における軍事的CBMはDMZ内の哨所撤去などの措置が検証と伴いながらとられ、それに従って「地上敵対行為中断区域」を南北に拡大するということになる。翻れば、「軍事分野合意書」に反する敵対行為がみられれば、「地上敵対行為中断区域」の拡大は不可能となる。

したがって、「地上敵対行為中断区域」の成否の相当部分は、軍事境界線とDMZにおける軍事的CBMにかかっている。「軍事分野合意書」は、DMZ内の哨所撤去に加え、第8回南北将官級軍事会談から議論されていた板門店JSA内の「試験的な非武装化」にも触れているが、これらはいずれも軍事停戦協定に関わるためUNCの管轄下にある。板門店JSA内の「非武装化」は地雷撤去から着手されることになったが、「軍事分野合意書」は、韓国軍・朝鮮人民軍・国連軍司令部の「3者」が10月1日から20日以内に地雷撤去を始めることを謳った（第1条第1項）。その過程で「3者」は火力装備を全て撤収し、監視装備も撤収することになっていた（同第2項、第3項）⁶³。これを受け、韓国軍、朝鮮人民軍の陸軍大佐にハミルトン（Burke Hamilton）軍事停戦委員会のUNC秘書長が加わって「3者」会議が10月16日に板門店の韓国側施設「自由の家」行われ、これらの作業を進めることに合意をみた⁶⁴。その地雷撤去作業はほぼ予定どおりの10月22日に完了し⁶⁵、同月25日にはJSA内の火器などの撤収を終えた⁶⁶。

なお10月15日、「軍事分野合意書」に伴う実務的問題を討議するために板門店の韓国側施設「平和の家」で南北高位級会談が開かれたが、そこでは鉄道・道路再連結着工、共同調査の時期などが示され、南北将官級軍事会談を早期に開催することになった⁶⁷。8月末、

韓国がこの事業で北朝鮮との共同調査を計画したとき、UNC はこれを不許可としたことはすでに述べたが、韓国が「9月平壤共同宣言」と「軍事分野合意書」の採択を受け、10月中の鉄道再連結事業のための現地調査を行うべく UNC と協議することを明らかにしたのも、この事例を踏まえてのことであろう⁶⁸。後にこの事業は起工式を行い、延期されていた共同調査が開始されることになるが、事業に必要な資材・サービスが国連安保理制裁、あるいは韓国が課した「5・24措置」に抵触する恐れがある以上、北朝鮮の「非核化」措置により国連安保理が制裁措置を緩和しない限り一定の限界がある。

結語——「不可侵」と「平和」の跋行

「板門店宣言」以来、南北関係は「不可侵」領域を中心に展開した。そこでとられるべき軍事的 CBM は盧武鉉政権を継承する南北将官級軍事会談での討議を経て、その多くは「9月平壤共同宣言」に纏められた。したがって、「9月平壤共同宣言」は軍事的合意の性格を帯びていた。何よりもその付属文書として採択された「軍事分野合意書」は、それまでの南北将官級軍事会談での議論を踏まえ、かつての「南北基本合意書」とその付属議定書を凌駕する詳細な軍事的 CBM を盛り込んだ。韓国はこれらの軍事的 CBM を履行することで、あるべき平和体制において自らの発言力を得ようとした。「南北基本合意書」と「10・4宣言」で二度設立が約束されながら稼働しなかった南北軍事共同委員会は、韓国がこの領域で発言力を得る上で不可欠な機関と考えられた。2018年10月末、第10回南北将官級軍事会談が板門店の北朝鮮側施設「統一閣」でもたれ、南北間の「不可侵」を履行・保障する機関として改めて南北軍事共同委員会の構成が再確認された⁶⁹。わけても、南北軍事共同委員会は北朝鮮が機能不全に追い込んだ軍事停戦委員会を機能的に代替する。韓国は南北軍事共同委員会を運営することで、自らが軍事停戦委員会を代替する機能を果たそうとしたと考えてよい。

確かに、韓国が望むように、平和体制が南北間の平和協定を主軸とするなら、南北間とられる軍事的 CBM はあるべき平和体制を担保する。しかし、「板門店宣言」以降、南北関係が「平和」の領域で進展したわけではなかった。そもそも「板門店宣言」は「南北基本合意書」を「不可侵合意」とし、「平和の合意」としなかった。「南北基本合意書」が南北間の平和体制樹立を約した文書であったことを考えるとき、この文書を「平和の合意書」としなかったことは、北朝鮮が依然として従前からの主張である米朝平和協定の余地を残していることを反証している。1990年代前半、北朝鮮が「新平和保障体系」の下で米朝平和協定を主張しつつ軍事停戦体制を解体していったことを考えるとき、北朝鮮に米朝平和協定を断念させ南北平和協定に誘導するためには、軍事停戦体制の回復が望まれる。

しかし、北朝鮮は2018年以降、軍事停戦体制を回復する行動をみせていない。1991年3月以来、朝鮮人民軍首席代表は軍事停戦委員会本会談への出席を拒絶したまま、いまだに復帰していない。また、94年9月に軍事停戦委員会から駆逐した中国人民志願軍代表も復帰しない。その間、中立国監視委員会の共産側から追放されたチェコとポーランド代表も空席を強いられている。早くも「板門店宣言」を遡る18年4月中旬、中立国監視委員会の国連側構成国のスイスとスウェーデンは、共産側のポーランドとともに声明を発表し、軍事停戦協定が平和協定に代替するまで中立国監視委員会が軍事停戦の維持に重要な役割を果たすことを謳ったが⁷⁰、チェコとポーランドが中立国監視委員会へ復帰することを北朝

鮮が許すことはなかった。さらに、米兵遺骨返還もいったん軍事停戦委員会小会議室で開かれることに合意をみたものの、結局板門店の北朝鮮側施設「板門閣」で行われた。また、「9月平壤共同宣言」と「軍事分野合意書」の採択を受け、UNCを交える「3者」協議が複数回行われたが、いずれも板門店内の韓国側施設「自由の家」で行われ、軍事停戦委員会で行われたことはなかった。これらは北朝鮮がいまだに米朝平和協定の余地を残していることを傍証している。

振り返ってみても、「平和」の主たる当事者についての南北間の認識の相違が、「不可侵」領域での合意の履行を妨げてきた。北朝鮮は「南北基本合意書」でいったん南北間の平和体制に同調しながら、NPT脱退宣言以降米朝高官協議が成立すると従前の主張に回帰し、米朝平和協定を主張して「南北基本合意書」を等閑視していった。4者会談でも「平和体制樹立」と「緊張緩和」の設置に合意しながら、それが履行されなかったのは、北朝鮮が米朝平和協定に固執していたからであった。「板門店宣言」は平和体制樹立について「10・4宣言」に国名を挙げて「南北米3者」、「南北米中4者」による多国間協議を推進することを謳ったが、韓国が構想する南北間の平和協定を中心とする平和体制に帰着する保障はない。

そう考えたとき、「軍事分野合意書」にある軍事的CBMのうち、海上における軍事的CBMに注意が払われるべきかもしれない。何よりも過去の南北間の銃撃戦は、UNCが一方的に画定したNLLの不当性を誇示するための北朝鮮海軍艦艇の越境に端を発していた。北朝鮮は武力行使を通じて米国をNLLに代わる新たな境界線の画定のための協議に誘導しよう考えた。そこで朝鮮人民軍が韓国軍の参加を認めないわけではなかったが、境界線画定は米国との協議によるものと考えていた。「軍事分野合意書」をみても、海上における軍事的CBMは、兵力引き離しなどの「規制措置」よりも「透明性措置」に属する。「透明性措置」がNLLを依然として認めない北朝鮮によるなら⁷¹、NLLの不当性を誇示すべく武力行使を行う可能性も否定できない。そうなれば「透明性措置」に属するCBMも履行は困難とならざるをえない。南北双方は2018年11月1日を以て、「9月平壤共同宣言」と「軍事分野合意書」を発効させた。その履行は、「非核化」と関連のみならず、あるべき平和体制の議論から局地的に阻まれる可能性も念頭に置いておかなければならない。

— 注 —

- 1 “Agreement on Reconciliation, Nonaggression, and Exchange and Cooperation between the South and the North,” *Intra-Korean Agreements*, Seoul: National Unification Board, 1992, 以下、「南北基本合意書」、およびその「付属議定書」からの引用はこの文献による。
- 2 Hideya Kurata, “The International Context of North Korea’s Proposal for a ‘New Peace Arrangement’: Issues after the US-DPRK Nuclear Accord,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. VII, No.1 (Summer 1995), pp. 260-264.
- 3 拙稿「六者会合と『安全の保証』の地域的展開——米国の核態勢と北朝鮮『核保有』の修辭」小此木政夫・西野純也編『朝鮮半島の秩序再編』慶應義塾大学出版会、2013年を参照。See also, Hideya Kurata, “A Conceptual Analysis of the Six-Party Talks: Building Peace through Security Assurances,” *Asian Security*, Vol. 3, No. 1(January 2007), p. 20.
- 4 『労働新聞』に掲載された「板門店宣言」の文言（「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」『労働新聞』2018年4月28日）は、「北」と「南」の順序を除けば、韓国政府の発表文（「平和——新しい未来」

- <<http://www.koreasummit.kr/>> と内容的に相違はない。以下、「板門店宣言」からの引用は、特に断らない限り韓国政府発表のものによる。ただし、朝鮮中央通信配信による英訳文には意図的な相違がみられる。これについては、拙稿「朝鮮半島非核化と平和体制樹立——争点と展望」『東亜』2018年6月、17頁を参照。
- 5 *The Journey toward Peace: Results of the 2018 Inter-Korean Summits*, Seoul: Korean Culture and Information Service, June 2018, p.13; see also, Hideya Kurata, “Synchronizing Two Asymmetrical Deals: The Panmunjeom Declaration and the US-DPRK Joint Statement from Japan's Perspective,” *The Korean Journal of Security Affairs*, Volume 23 Number 2 (December 2018), pp.30-31.
 - 6 「軍事的軽率妄動で得られるものは羞恥と破滅のみである——朝鮮人民軍板門店代表部代弁人声明」『民主朝鮮』2010年3月8日。
 - 7 「祖国平和統一委員会代弁人談話」『労働新聞』2010年5月26日。
 - 8 「われわれは祖国統一大戦の絶好の機会を絶対に逃さないであろう——祖国平和統一委員会声明」『民主朝鮮』2013年3月9日。
 - 9 「南朝鮮当局がいくら反対しても新しい平和保障体系は必ず樹立されるであろう——朝鮮民主主義人民共和国外交部代弁人談話」『労働新聞』1994年9月10日。これと同様の内容をもつ論評として、チェ・ソングク「身の程知らずに戯れてはならない」『労働新聞』1994年9月8日を参照。なお、この時期の米朝関係における「南北基本合意書」の位置づけについては、拙稿「北朝鮮の核開発問題と『安全の保証』の原型——普遍的原则と地域的取決めの交錯」日本軍縮学会編『軍縮・不拡散の諸相——日本軍縮学会創立10周年記念論文集』信山社、2019年を参照。
 - 10 「米国はわれわれの新しい平和保障体系樹立のための提案に肯定的に応じなければならない——朝鮮民主主義人民共和国外交部代弁人談話」『労働新聞』1996年2月23日。および、拙稿「朝鮮半島平和体制樹立問題と中国——北東アジア地域安全保障と『多国間外交』」高木誠一郎編『脱冷戦期の中国外交とアジア・太平洋』日本国際問題研究所、2000年、223頁。
 - 11 拙稿「6者会談と盧武鉉政権の『包括的アプローチ』——多国間協議の重層化と局地的利益の表出」『国際問題』第561号（2007年5月）、20-35頁。
 - 12 「2007南北頂上会談合意解説資料」ソウル、南北頂上会談準備企画団、2007年10月4日、13-14頁。および、「北南関係の発展と平和繁栄のための宣言」『労働新聞』2007年10月5日。「3者」、「4者」の解釈については、拙稿「米中『大国間の協調』としての朝鮮半島6者会談」天兒慧・三船恵美編『膨張する中国の対外関係——パクス・シニカと周辺国』勁草書房、2010年、173-174頁を参照。
 - 13 「(ドイツ訪問)ケルバー財団招聘演説 2017.7.6」『文在寅大統領演説文集(第1巻・上)2017.5.10-2017.10.31』ソウル、大統領秘書室、209頁。
 - 14 『文在寅政府国政運営5カ年計画』ソウル、国政企画諮問委員会、2017年7月、132頁。
 - 15 前掲、「(ドイツ訪問)ケルバー財団招聘演説」、209頁。
 - 16 拙稿「南北首脳会談後の平和体制樹立問題——制度的措置と軍事的措置の交錯」小此木政夫編『危機の朝鮮半島』慶應義塾大学出版会、2006年、45頁。軍事停戦協定からの引用は、「朝鮮における軍事休戦に関する一方国際連合軍司令部総司令官と他方朝鮮人民軍最高司令官および中国人民志願軍司令部との間の協定(1953年7月27日)」神谷不二編集代表『朝鮮問題戦後資料(第1巻)』日本国際問題研究所、1976年、508-522頁による。
 - 17 「米国と南朝鮮傀儡はわれわれが提起した西海海上境界線を受け入れなければならない——板門店朝米軍部将領級会談進行」『民主朝鮮』1999年7月22日。および、拙稿「朝鮮半島平和体制樹立問題の局地的構造——南北首脳会談後の軍事停戦体制の展望」『季報 国際情勢』第72号(2001年7月)、113-114頁。陸上における「3軍共同委員会」の提議は、拙稿「朝鮮半島平和体制樹立問題の規範的構造——相反する『平和保障』概念の交錯」『国際問題』第474号(1999年9月)、30-31頁を参照。
 - 18 ただし、ここでいう「非対称性」は双方首席代表の軍階級に関してではない。確かに、ここで韓国軍側が准将、朝鮮人民軍側が少将を首席代表としたが、朝鮮人民軍には「准将」の階級はなく、少将が韓国軍の准将にあたり、双方は軍階級においては対称の関係になる。
 - 19 拙稿「北朝鮮の核問題と南北将官級軍事会談——新たな将官級会談の属性と限界」『季報 国際情勢』第74号(2004年7月)、76-77頁。
 - 20 『参与政府5年国政運営白書⑤——統一・外交・安保』ソウル、国政弘報処、2008年、344-348頁。
 - 21 以下、「6.1合意」からの引用は、「『板門店宣言』履行のための南北高位級会談結果説明資料」ソウル、統一部、2018年6月1日による。

- 22 詳細は、拙稿「北朝鮮の核問題と軍事停戦体制——軍事停戦協定『追加合意文』と南北共同事業」『季報 国際情勢』第74号（2004年3月）を参照。
- 23 “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>.
- 24 “Press Conference by President Trump, June 12, 2018, Capella Hotel, Singapore,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump>. 以下、トランプによる記者会見からの引用は、このウェブサイトによる。
- 25 security guarantees の概念については、本稿ではこれ以上触れない。詳細は、see, Kurata, “Synchronizing Two Asymmetrical Deals,” *op. cit.*, pp. 35-36.
- 26 “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference, June 7, 2018,” <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-joint-press-conference-2/>>.
- 27 「朝鮮労働党中央委員会第7期第3次全員会議進行——朝鮮労働党金正恩委員長同志が並進路線の偉大なる勝利を誇り高く闡明され、党の新たな戦略的路線を提示された」『労働新聞』2018年4月21日。
- 28 「朝米高位級会談での米国側の態度に遺憾（朝鮮外務省代弁人談話 7.7）」『朝鮮民主主義人民共和国月間論調』（2018年7月）、30頁。なお、同様の内容をもつ論評として、「朝鮮中央通信社論評——終戦宣言採択は平和保障の最初の工程」朝鮮中央通信 <<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>、2018年7月24日、チョ・テクボム「終戦宣言発表が先決的工程である」『労働新聞』2018年8月9日。なお、この談話は、「終戦宣言」について「板門店宣言にも明記された問題であり、朝米首脳会談でもトランプ大統領がより熱意を見せた問題である」として、米朝首脳会談でもトランプが「終戦宣言」を提議していたことを示唆した。この時期の「終戦宣言」に関する議論の詳細は、See, Hideya Kurata, “Korean Peace Regime Building and Sino-US Relations : An ‘Ad-Hoc’ Concert of Interest ?” *Journal of Contemporary East Asian Affairs*, Volume 8 Number 1 (2019 forthcoming).
- 29 「朝鮮民主主義人民共和国外務省声明」『民主朝鮮』2010年1月12日。以下、この外務省声明からの引用はこの文献による。「1・11 平和提議」についての解釈は、拙稿「『2・13 合意』後の平和体制樹立問題——北朝鮮の認識における当事者論と手続論」『北朝鮮体制への多層的アプローチ——政治・経済・外交・社会』日本国際問題研究所、2011年3月、42-43頁を参照。
- 30 前掲拙稿、「南北首脳会談後の平和体制樹立問題」、46頁を参照。
- 31 「米韓共同局地挑発対備計画」と漣川砲撃事件の詳細については、拙稿「北朝鮮の核態勢における対南関係——『エスカレーション・ドミナンス』の陥穽、平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業・安全保障政策のリアリティ・チェック——新安保法制・ガイドラインと朝鮮半島・中東情勢——『朝鮮半島情勢の総合分析と日本の安全保障』日本国際問題研究所、2017年3月、84頁を参照。
- 32 「南北将星級軍事会談共同報道文」、https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/?boardId=bbs_0000000000000000003&mode=view&cntId=54550&category=&pageIdx=10。以下、第8回南北将官級軍事会談の共同報道文からの引用は、この文献による。
- 33 「国防部報道資料——‘南北通信実務接触’（6. 25）」結果」。
- 34 「第68周年6・25戦争記念式記念辞（ソウル蚕室室内体育館）」、http://www.pmo.go.kr/pmo/prime/prime03_01.jsp?mode=view&article_no=99376&board_wrapper=%2Fpmo%2Fprime%2Fprime03_01.jsp&pager.offset=10&board_no=15。
- 35 『朝鮮日報』2018年6月18日。
- 36 『中央日報』2018年6月17日。
- 37 『国防日報』2018年8月1日。
- 38 “Top US Commander Backs S. Korean Plan to Remove Some DMZ Guard Posts,” *Stars and Stripes*, August 23, 2018.
- 39 軍事停戦委員会には三つの会議室があり、T-1が中立国監視委員会、T-2が軍事停戦委員会本会議、T-3はその他の小会議室であり、大佐級秘書長会議などが行われる。なお、TはTemporary（臨時）を指す。
- 40 2013年3月、北朝鮮が祖国平和統一委員会の声明を通じて、「南北不可侵合意」を「全面的に破棄」と通告した時期、朝鮮人民軍最高司令部代弁人は朝鮮人民軍板門店代表部の活動の「全面中止」を発表し、「板門店朝米軍部電話」の遮断を発表したことがある。ただし、16年7月、朝鮮人民軍板

- 門店代表部は代弁人談話を発表し、活動を再開していた。「米国は凶悪な南朝鮮永久占領の企てを放棄して、直ちに自らの巢窟に帰らなければならない——朝鮮人民軍板門店代表部代弁人談話」『労働新聞』2016年7月20日。
- 41 Richard Sisk, “US Reschedules Meeting with North Koreans on Return of Troop Remains,” <https://www.military.com/daily-news/2018/07/13/us-reschedules-meeting-north-koreans-return-troop-remains.html>. ただし、15日の協議が「板門閣」で行われたことについては、「聯合」2018年7月15日による。
- 42 Kim Gamel, “UN Command Blocks Field Survey of Inter-Korean Railway,” *Stars and Stripes*, August 30, 2018. 後に UNC は不許可の理由を韓国側が鉄道再連結のために搬出しようとした軽油電気機関車と発電車が国連安保理制裁、米国の独自制裁に違反する可能性があるためと述べたという（『朝鮮日報』2018年9月1日）。
- 43 See, Kurata, “Korean Peace Regime Building and Sino-US Relations.”
- 44 「第73周年光復説慶祝辞 2018-08-15」、<https://www1.president.go.kr/articles/4022>.
- 45 『朝鮮日報』2018年9月6日。
- 46 「南北共同連絡事務所開所関連金宜謙代弁人論評 2018-09-14」、<https://www1.president.go.kr/articles/4262>.
- 47 「年内終戦宣言目標.. トランプ大統領と再び論議」、<http://www.koreasummit.kr/Newsroom/News/339>.
- 48 「9月平壤共同宣言」『労働新聞』2018年9月20日。括弧内の英文は、“Supreme Leader Kim Jong Un and President Moon Jae In Sign September Pyongyang Joint Declaration, September 20, 2018,” <http://www.kcna.co.jp/index-e.htm> による。ただし、文中の「立ち会い (participation)」は、韓国側の発表では「参観 (observation)」となっている（「9月平壤共同宣言 2018-09-19」、https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/?boardId=bbs_0000000000000003&mode=view&cntId=54628&category=&pageIdx=5）。括弧内の英文は、“Pyeongyang Joint Declaration of September 2018,” https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/news/news/?boardId=bbs_0000000000000033&mode=view&cntId=54467&category=&pageIdx=3 による。「9月平壤共同宣言」に関する韓国側の説明資料も「参観」を用いていた（『2018平壤頂上会談結果説明資料』ソウル、平壤頂上会談準備委員会、2018年9月20日、3頁）。
- 49 前掲、「年内終戦宣言目標」、尹永燦国民疎通首席秘書官の発言（「戦争の時代が終わり、平和・繁栄の未来を拓く実践的方案、2018-09-19」、<http://www.koreasummit.kr/Newsroom/News/321>）も参照。
- 50 「国防部 報道資料——‘第40次南北軍事實務会談’結果」。
- 51 「南北、一切の敵対行為全面中止へ」、<http://www.koreasummit.kr/Newsroom/News/316>。ただし、管見の限り、北朝鮮側は『労働新聞』、『民主朝鮮』、朝鮮中央通信を含む媒体で「軍事分野合意書」を公表していない。以下、「軍事分野合意書」からの引用は、上の韓国政府の発表のものによる。
- 52 「わが民族は共に生きなければならない」、<http://www.koreasummit.kr/Newsroom/News/329>。
- 53 「鄭義溶室長“軍事合意は事実上南北不可侵合意” 2018-09-19」、<http://www.koreasummit.kr/Newsroom/News/318>。
- 54 紙幅の関係上、また南北将官級軍事会談での議論も公開度が低いため、空中のCBM（固定翼・回転翼の飛行中断区域）についてはここでは扱わない。これについては、米空軍との関係を含め別稿にて論じることとする。
- 55 前掲拙稿、「『2・13合意』後の平和体制樹立問題」、28-29頁。
- 56 『朝鮮日報』2018年9月15日。
- 57 『東亜日報』2018年10月13日。
- 58 『2018年度国会監査国防委員会会議録』ソウル、国会事務処、2018年10月12日、7頁。
- 59 『「板門店宣言履行のための軍事分野合意書」解説資料』ソウル、国防部対北政策官室、2018年9月19日、23-8頁。
- 60 「文大統領、“金委員長 確固たる非核化意思を重ねて確約” 2018-09-20」、<http://www.koreasummit.kr/Newsroom/News/338>。
- 61 「【添付1】非武装地帯内相互監視哨所 (GP) 撤収」前掲、『「板門店宣言履行のための軍事分野合意書」解説資料』、8頁。
- 62 同上、23-8頁。
- 63 「【添付2】板門店共同警備区域の非武装化」、同上、10-11頁。なお、朝鮮戦争の激戦地江原道鉄原でも地雷撤去とともに遺骨発掘作業が始まった。
- 64 『国防日報』2018年10月17日。「国防部報道資料——‘南・北・国連司3者協議体1次会議’結果」2018年10月16日。See also, Kim Gamel, “Two Koreas, United Nations Command Hold Talks on Disarming

Border Area,” *Stars and Stripes*, October 16, 2018.

- 65 『国防日報』2018年10月23日。「国防部報道資料——‘南・北・国連司3者協議体2次会議’結果」2018年10月22日。
- 66 「国防部報道資料——JSA内火器・哨所撤収および警備勤務人員調整完了」、2018年10月25日。
- 67 「9月平壤共同宣言履行のための南北高位級会談共同報道文」ソウル、統一部、2018年10月15日。「歴史的な《9月平壤共同宣言》履行のための北南高位級会談進行」『労働新聞』2018年10月16日。
- 68 「青瓦台“南北鉄道連結現地調査来月着手・・・国連司と協議」<https://www.koreasummit.kr/Newsroom/News/346>.
- 69 『国防日報』2018年10月29日。
- 70 “2018 Joint Statement by Neutral Nations Supervisory Commission Member States,” <https://www.regeringen.se/uttalanden/2018/04/2018-joint-statement-by-neutral-nations-supervisory-commission-member-states/>.
- 71 鄭景斗国防部長官は、10月29日国会で開かれた国防部総合国政監査（非公開）で、北朝鮮のNLLの承認問題は「完全に解決されていない」、朝鮮人民軍の実務者はいまだに「そこまでは同意していない」と述べたという（『朝鮮日報』2018年10月30日）。

第4章 文在寅の対外政策における政軍関係要因

渡邊 武

問題の所在

第3～5回の南北首脳会談（2018年）において、文在寅政権は黄海の北方限界線（NLL、韓国軍が北朝鮮との海上境界線と見なしてきたライン）一帯の水域での緊張緩和を追求した。その内容は、盧武鉉政権が2007年の南北首脳会談で行った合意と類似している。北朝鮮はこの合意を、長年反対してきたNLLの境界線たる地位を否定する約束と見なすだろう¹。盧武鉉政権時の場合、NLLを擁護し続ける韓国軍の姿勢を北朝鮮が非難し始めるに至り、合意が継続的な緊張緩和につながることはなかった²。

ここに潜在するのは、緊張緩和の合意を優先する韓国の政治指導者とNLLを境界線として維持しようとする韓国軍の相違である。政権による軍組織に対する強い統制が働かない限り、NLL一帯水域での緊張緩和の合意自体が容易ではなかつたであろう。盧武鉉政権がそうであったように文在寅政権も、発足後間もない時期から光州事件など軍の過去を追及し、通例とは異なる高官人事も通じて政治的な統制を強めてきた。

おそらくいまの韓国の国防は、非政治的なプロフェッショナリズムに基づいていると捉えるべき局面ではない。韓国軍もまた政治的な組織であり、文在寅政権が課した統制には保守側の立場で国内政治活動をした機務司令部の全面的な改変も含まれていた。

文在寅政権との相違をはらみつつ韓国軍が守ろうとするNLLも軍事境界線（MDL）のような所与の客観的な基準線とは言いがたい。過去に合意済みであればそう言えるが、NLLはもともと米軍将官たる国連軍司令官が中朝軍との合意に依拠することなく、北朝鮮ではなく韓国側船舶の北側への接近を防ぐ基準として設定したに過ぎなかった³。それを南北の境界線として守ろうとすることは実のところ、所与の任務に集中するプロフェッショナリズムというよりも、主観に基づく政治行動となる⁴。韓国軍が海上の緊張緩和に合意するか、そして合意に従うかの要因は客観的な国防上の必要性には必ずしも依存しない。

本稿は文在寅政権下での韓国の国防が、政権と軍の政治関係という内部要因に強く影響されている可能性を踏まえ、そのことが対外政策にもたらす変化を検討する。韓国軍がNLLを境界線として防衛することなど、既存の立場を政治競争により守ろうとするのであれば、その行動の優先目標は客観的な脅威への対応よりは、主観的な正統性の獲得となる。この場合、日米韓協力の一角たる対日関係は、肯定的な影響を受けない。独立を象徴すべき国防において、他国との提携は合理的選択であっても、しばしば正統性には資さないからである。

「平和水域」なき衝突防止

2018年9月の南北首脳会談における「板門店宣言軍事分野履行合意書」（以下、軍事合意書）によって、黄海と日本海上で敵対行為を中止する「西海、東海緩衝地帯」が設置されたこと韓国側は評価した⁵。「敵対行為」中止を規定する軍事合意書1項によれば黄海側では、徳積島以北から椒島以南までの水域において「砲射撃および機動訓練を中止し、海岸砲と艦砲の砲口と砲身の覆いを設置するとともに砲門封鎖措置をとることとした」とされている。

「緩衝地帯」設定における争点は言うまでもなく、北朝鮮が否定し韓国軍が海上境界線であると主張してきたNLLの法的地位だった。軍事合意書によってその主張が弱まる可能性への韓国軍の懸念は、「緩衝水域」という名称自体からも読み取ることができる。

4月の「板門店宣言」が本来、「北方限界線」一帯で「偶発的な衝突」を防止するとして設置を謳っていたのは「緩衝地帯」ではなく「平和水域」だった。それを履行するためにある軍事合意書が、衝突防止措置をとるべき範囲を「緩衝水域」と呼称すれば一貫性を欠く。実際、合意書自体にはそのような表現は含まれておらず、北朝鮮がかかる用語を受け入れていることも確認できない。「緩衝」水域は韓国側が一方的に作り出した、新たな概念だった⁶。

おそらく韓国軍は、NLLが境界線であったとの前提での「平和水域」を北朝鮮に受け入れさせることができず、それでも海上の衝突防止措置の合意はするよう政権内で強く要求された。そのため韓国軍は、かかる措置をとる範囲を「緩衝水域」と呼称し、「平和水域」を未確定として残したのであろう。「平和水域」であるべき衝突防止の措置をとる範囲は合意書1項で明示されているにもかかわらず、そこに「平和水域」との単語はない。「平和水域」は1項ではなく3項で言及されている。そして3項が述べる「平和水域」には範囲が示されていない。韓国軍は、衝突防止措置に合意するという要求には応えつつ、その範囲であるべき「平和水域」は画定しないままとしたのである。

このような「平和水域」画定の回避により、韓国軍は南北がNLL否定を意味する最終的な合意をしたとの結果を残さずに済む。2018年12月の文在寅大統領に対する韓国国防部による2019年「業務報告」によると「平和水域および試験的共同漁労区域の設定」は、これから構成するところの「南北軍事共同委員会」において協議される事案である⁷。また、韓国国防部が軍事合意の説明資料において、付属文書4として示した「西海海上における偶発的衝突防止および「平和水域」設定、安定的漁労活動の保障」とする文書も、「平和水域」の「具体的な境界線」は南北共同委員会で決めるとしている⁸。

韓国国防部にとって許容可能な「平和水域」および「共同漁労水域」は、NLLから南北に同程度に広がる範囲に定義されたものであろう。上述の国防部説明資料は、「平和水域」について「NLLを尊重、遵守するなか同面積原則で適用されなければならないという立場を堅持」と述べている⁹。この場合の「平和水域」は、NLLが本来の境界線だとの前提で設定されることになる。「共同漁労水域」についても国防部長官は同様に、軍事共同委員会を構成し「NLLを基準として」協議していくと述べていた¹⁰。

しかし実際に軍事合意書の1項で衝突防止の措置をとる範囲として設定できた徳積島以北から椒島以南までの「緩衝水域」はおそらく、NLLを基準とする面積が南北で同程度とはなっていない。「緩衝水域」に関する国防部長官の答弁は「NLL自体が、非常に始点が難しく形成されているため、それを一々お互いに同距離や、そのようなものとして決めることが大変難しい部分がある」としている。この答弁に従えば韓国が「緩衝水域」と呼ぶ合意書1項の範囲は「面積の概念ではなく脅威縮小の側面」で見なければならないのだ¹¹。

北方限界線の防衛：政権と競合する政治的主張

NLLを基準とする「平和水域」が合意できないとの結果は、文在寅政権には予見可能だっ

た。大統領自身に、盧武鉉政権期の第2回南北首脳会談（2007年10月4日）に大統領府秘書室長として深くかかわった経験があったからである。

第2回南北首脳会談の共同宣言は、「板門店宣言」の3者による平和体制に向けた協議合意のひな形だった。第2回首脳会談の場合、NLLを否定するところの「平和水域」はこれと交換関係にあった可能性が高い。当時の北朝鮮は、NLLを海上境界線とする姿勢を改めれば、韓国は平和体制の制度上の当事者たり得ると強く示唆していた¹²。その後実現した2007年の共同宣言で韓国はおそらく3者協議との文言と引き替えに、黄海側で「衝突防止のため共同漁労水域を指定しこの水域を平和水域とする」との北朝鮮の要求を受け入れた。

文在寅大統領を含む韓国政府内は、3者による平和体制協議を受け入れさせるためには、NLLが境界線だとの前提を置く「同面積原則」での「平和水域」の画定は諦めねばならないと十分に理解していただろう。それは同時に、「平和水域」は政権側が韓国軍と対立せずには推進できないと、政軍の双方が認識していたとの推測にもつながる。

盧武鉉政権時から一貫して韓国国防部は、「平和水域」の設定を合意した後になってから、その履行を困難にする立場を表明してきた。すなわち、盧武鉉政権の金章洙国防部長官がNLLを海上境界線として堅持すると表明したように¹³、文在寅政権の鄭景斗国防部長官も軍事合意書の発表後、今後の「平和水域」および「共同漁労水域」交渉に、NLLを「海上境界線」と捉えて「そのまま守り尊重し、遵守しなければならないという概念」で臨むと国会で答弁したのであった¹⁴。

ただし、これまで韓国軍がNLLに固執し、盧武鉉、文在寅の両政権による「平和水域」の推進に抵抗してきたのは、国防という任務に忠実だからでは必ずしもない。確かに、所与の領域と境界線を守ることこそが、専門的な軍隊として、政権の政治的志向にかかわらずとるべき立場である。非政治的な専門性、プロフェッショナリズムとは、主観的判断の余地のない所与の任務に忠実であることに他ならない。しかし冒頭触れた通りNLLは休戦協定で決められた所与の分界線、MDLとは異なる。そうである以上、NLLに関する韓国軍の姿勢は政治的な立場に基づくものと捉えるべきであろう。

NLLが南北の境界線だとの見解は現在も、休戦協定の当事者たる盟邦、米国にも共有されていない。それは2018年10月の第50回米韓安保協議会議（SCM）の共同声明に現れていた。共同声明において鄭景斗韓国国防部長官は黄海「緩衝区域」が軍事的信頼醸成に貢献すると評価しつつ、その際にNLLが南北軍を引き離し軍事的緊張を回避する「効果的手段」だったとも付言している¹⁵。韓国軍は、「緩衝水域」合意後に、NLLが正統であるとの認識共有を改めて米側に求めたのだろう。しかし「効果的手段」とは、NLLの有効性を認める用語であっても、法的にこれを境界線と認定するものではない。

2007年の第2回南北首脳会談で「平和水域」の設定が合意される以前から、米国はNLLを韓国国家に認められた海上の境界線ではなく、南北軍の衝突を防ぐ効果的な手段と見なすに止めていた。米国が北朝鮮にNLL受け入れを促すのはその限りにおいてである¹⁶。2011年以降になると、米韓SCM共同声明で米国防長官は韓国国防部長官とともに例年、南北軍を引き離す「効果的手段」としてNLLの「実質的価値」認定を北朝鮮に求めるようになった¹⁷。おそらくこれは2010年に、NLL近海にて韓国哨戒艦「天安」が北朝鮮により撃沈されたことを受けて韓国国防部が認識の共有を米側に求めた結果であろうが、米国の

NLLの定義はやはり「効果的手段」に止まり、韓国軍の主張に法的な裏付けを与えるものとなっていない。

軍事合意書の発表後となった上述の2018年におけるSCMでも、鄭景斗長官は従来からの米国の姿勢に沿った立場を表明せざるを得なかったことになる。それは長官自身が国内に向けて、NLLが「海上境界線」だと明言した国会答弁とは異なる。

今後の交渉で朝鮮人民軍は、NLL基準ではない軍事合意書で画定済みの範囲を「平和水域」として定義するよう韓国軍に要求することだろう。軍事合意書で朝鮮人民軍がその強い根拠を得た一方、韓国軍のNLL擁護は政治的主張に止まり、これを自国の文在寅政権が継続的に支援するかは疑わしい。文在寅政権が平和体制に関与できる3者協議合意を優先していたとすれば、軍事合意書でそれを担保すべく、北朝鮮の望む通りのNLL基準ではない水域を「平和水域」として韓国軍に受け入れさせようとしていた可能性すら考えられる。

この韓国軍にとって不利な政治状況が、「緩衝水域」なる概念が南北で合意されたかのように、国防部によって頻用された背景だったのかもしれない。なぜならこの概念は、衝突防止が一定程度達成されたと強調するもので、本来それを目的にしていた「平和水域」の緊急性に疑問を投げかけるものだからである。NLLの相対化や無効化に帰する懸念がある「平和水域」の画定を進める政権に抵抗したいのなら、かかる画定交渉の緊急性は否定されねばなるまい。

「緩衝水域」との概念は、政権と韓国軍の政治的な競合関係を反映していると考えられる。軍事合意書の発表直後の大統領府ウェブサイトでの説明を除けば、「緩衝水域」との用語を多用したのは政権側というよりも韓国軍当局だった。

政治勢力が定義する脅威

韓国軍の立場に国内的な正統性を与えてきたのは言うまでもなく、北朝鮮の脅威だった。深刻な脅威たる朝鮮人民軍が存在する以上、それに対する「境界線」としてNLLを守り、米韓連合作戦に専従する韓国軍の立場が支持されるべきである。そうだとすれば、韓国軍と競合関係にある側にとって、それに政治的正統性を与える北朝鮮の脅威は低下すべきであり、従来韓国軍が優先してこなかった他の脅威が重視されねばならない。政治競争のために定義される主観的な安全保障環境の認識、脅威の見積もりは存在し得る。

軍の既存の立場と異なる対北政策を推進した盧武鉉、文在寅の2政権はいずれも、政治的軍隊の中心だった陸軍の重要性を低下させる、北朝鮮とは異なる国家脅威を重視する「国防改革」を推進している。2005年9月発表の盧武鉉政権による「国防改革2020」は、改革をしなければならない理由として北朝鮮の脅威のほかに、それとは異なる、未来における地域内「潜在的脅威」現実化の可能性をあげた¹⁸。同様に、2018年7月28日、「国防改革2.0」発表に臨んだ文在寅大統領も、「既存の南北対峙状況」と異なるものとして「不特定脅威」にも同時に備える必要があると述べた¹⁹。

「不特定脅威」は、初の南北首脳会談（2000年6月）を実現した金大中政権時に装備調達理由付けとして採用された用語である。首脳会談の翌年に国防予算の説明で示された図は、北朝鮮脅威が右肩下がりで「不特定脅威」が右肩上がりとなるとの見通しを明示していた。つまり、北朝鮮以外の脅威を装備調達の理由に挙げる含意は、北朝鮮脅威の相対化である。「不特定脅威」の具体例には「周辺国間の国益衝突による局地紛争」があるとさ

れていた²⁰。

「国防改革」自体は進歩系の盧武鉉政権に続く保守系の2政権のもとでも国防部が継続していた取り組みである。それでも「不特定脅威」ないし「潜在的脅威」という表現を多用した文在寅と盧武鉉の両政権は、いずれも「国防改革」において軍との競合関係が生じていたと疑うべき理由がある。それは保守2政権と異なり進歩の両政権が、陸海空軍の「均衡発展」を強調したことである。

少子化などのため陸軍兵力の縮小もまた政権交代に依存しない一貫した方針であるが、「均衡発展」は陸軍の海空軍に対する地位相対化そのものを目標とする。かつて、全斗煥政権後にはじめて職業軍人出身ではない大統領となった金泳三は、合同参謀本部（JCS）議長（通例通り当時は陸軍出身者）の権限強化に、陸軍の政治的影響力強化の企図を疑う声が出たとき、同様な概念に触れている。金泳三大統領は、陸海空軍が対等に発展すべきとの指示を発し、ほどなくしてJCS議長を空軍出身者と任期途中で交代させた²¹。傾向としては、軍との競合姿勢が強い政権が選好するのが「均衡発展」だと言って良い。

2018年7月28日、「国防改革2.0」の発表に臨んだ文在寅大統領は、そうした「均衡発展」の提唱という点で、盧武鉉政権からの連続性を明確に意識していた。大統領によれば「2006年当時」に掲げられていた「3軍均衡発展の目標年度である2020年を2年先とする今も」、軍はこれを達成できていないと「反省」しなければならないのだという²²。2006年は盧武鉉政権が「国防改革」を法制化したときである（「国防改革に関する法律」法律第8097号、翌2007年施行）。

そして文在寅が連続性を意識した盧武鉉政権の「国防改革」は実際、北朝鮮との緊張緩和を進めるなかで生じた、陸軍を中心とする既存の韓国軍の姿勢との対立に強く影響されていた。第1に、盧武鉉大統領が「国防改革」の重要性に触れ始めたのは、軍への統制強化を企図しつつ実行した、尹光雄の国防部長官への任命から間もなくのころである。尹光雄は陸軍の予備役大將が任命されてきた国防部長官に海軍出身として就任し、予備役中將という階級も異例であった。尹光雄の就任直後、長官と軍の主要な指揮官との会合で盧武鉉大統領は、「軍みずから心を合わせ改革すれば、長官に誰がつくかは重要な問題にならない」とした上で、「重要なこと」は軍が「国防改革を自律的に推進していき国民の信頼を受けることだと考える」と述べ、尹光雄の長官任命を通じた軍への統制と「国防改革」を結びつけたのである²³。

第2に、尹光雄の前任である曹永吉国防部長官が辞任したのは、盧武鉉大統領がNLL一帯での作戦行動で軍が統制に服していないと疑った直後である。それに先だって盧武鉉政権は南北将官級会談を推進し、北朝鮮とNLL一帯水域の緊張緩和のための合意署名に至っていた²⁴。これは前述した第2回南北首脳会談での「平和水域」設定につながる過程であり、北朝鮮の目的はNLLの正統性否定にあったと言ってよい。将官級会談での合意から1ヶ月余り後、2004年7月14日、北朝鮮の艦艇がNLL以南に進出し、韓国軍艦艇による警告射撃を受けて北側に戻った。この警告射撃に先立ち、韓国側の警告放送を受けても北朝鮮側はいかなる通信も返さなかったと韓国軍は発表した。これを盧武鉉大統領は問題視して原因調査を指示し、結果が国会で報告されて数日後に曹永吉長官は辞任した。

ただし韓国国防部の調査結果によると、北朝鮮からの通信は、NLL以北に戻らねば警告

射撃すると韓国側の通信に対し「南下しているのは中国漁船だ」という返答にならない、相手を混乱させる企図が疑われるものや、むしろ「おまえらが南下しろ」と述べるといったものだという²⁵。北朝鮮艦艇によるこのような通信は韓国側に南下の正当性を認めさせるものとは言い難く、警告射撃等の対応に変わりはない。

それが政権にとって長官の辞任に値する不服従を読み取る理由となり得るのは、韓国軍がそうしたように、通信なく北朝鮮艦艇が南下したと発表したほうがNLL擁護の必要性、つまり北朝鮮の海上における脅威を国内に強調できるからであろう。盧武鉉政権は、推進しつつあった対北政策に抵抗する韓国軍の政治的な企図を読み取ったのかもしれない。

実際、韓国軍内には、海上の緊張緩和を愛好する盧武鉉政権が、NLLを境界線として防衛する作戦行動を困難にするとの見方があったと言って良い。韓国海軍の作戦司令部は北側の通信内容をJCSにも報告しなかったが、報告忌避の理由のひとつは「射撃中止命令を憂慮」したことだったという²⁶。「おまえらが南下しろ」との攻撃的な北朝鮮艦艇の通信であっても、JCSを通じてそれを知った盧武鉉政権が、従来の作戦行動を認めない理由にすると海軍作戦司令部は疑っていたことになる。

このNLLをめぐる案件を受け盧武鉉大統領は、軍組織が選好しない尹光雄を国防部長官に任命し、その直後に「国防改革」で軍が「国民の信頼」を受ける重要性を述べた。「国民の信頼」とは国民の意思を代表すると自認する大統領の信頼だろう。こうした政軍対立の経緯と一貫する事実として、かかる発言をした際に大統領は、NLL水域の合意をした南北将官級会談にも触れている。盧武鉉大統領は軍がどこまで北朝鮮を信頼すべきか負担を受けている面もあるとの言い方で将官級会談での政軍の相違を示唆した上で、「青瓦台（注：大統領府）と軍の間に葛藤というものは原則的に存在できないもの」であり、それがあれば「正常な国家ではないということだ」と強調したのである²⁷。

以上の経緯で就任した尹光雄国防部長官のもと、1年ほどの検討を経て提起されたのが、地域内「潜在的脅威」現実化と「均衡発展」を強調する「国防改革2020」案だった（2005年9月）。この場合の「均衡発展」に読み取るべき意図は、NLLを境界線として堅持しようとした海軍の強化ではなく、かかる北朝鮮との敵対関係を軸に正統性を得てきた陸軍の地位相対化による政治統制の強化に他ならない。

「均衡発展」に関して盧武鉉政権との連続性を強く意識した文在寅大統領も、通例の陸軍出身者ではなく、海空軍出身者を国防部長官とJCS議長に就け、NLL一帯水域における緊張緩和を推進した。既存の韓国軍の立場と競合することで対北政策を推進するのであれば、その中心にあった陸軍の地位を弱める「均衡発展」を強調し、北朝鮮ではない「不特定脅威」や「潜在的脅威」によってそれを正当化すべきである。

2018年12月20日、韓国国防部が大統領に対して行った「2019年国防部業務報告」は「潜在的脅威」に備える必要があると述べた。具体的には「我が海空域内の周辺国作戦活動に対する監視、対応態勢」の一環として「国際法の許容する範囲内での積極対応、偶発的衝突の防止対策を講ずる」との方針を示している²⁸。

文在寅政権が、軍との関係における政治的な正統性を考慮して「潜在的脅威」への「積極対応」を求めている場合、それは基本的に中国の脅威ではない。米国との同盟協力の必要性も従来の韓国軍の立場を正当化してきた以上、それと競合する政権にとって、米韓同盟の目標を拡大しかねない、中国の脅威への「積極対応」は不合理である。

12月21日、日本の防衛省は厚木基地所属の自衛隊哨戒機P-1が韓国海軍KDX-1級駆逐艦から火器管制レーダーの照射を受けたと発表した²⁹。翌2019年1月23日、韓国国防部は日本の哨戒機P-3が「明白な挑発行為」をしたと主張し³⁰、論争を継続した。鄭景斗国防部長官は本件に関連して、「偶発的衝突防止対策の基準に不十分な部分がある」と述べている³¹。韓国駆逐艦による自衛隊哨戒機へのレーダー照射がどのレベルの決定であるかは不明であるが、鄭景斗長官のこの発言は「2019年国防部業務報告」の「潜在的脅威」への対応強化を謳う部分とほぼ同一の内容だった。

終わりに：政治的軍隊

文在寅政権は、NLLの境界線としての堅持など、軍が従来持っていた政治的立場に反する対北政策を、軍への統制を強めながら推進した。かかる軍との競合関係が「均衡発展」と「不特定脅威」への対応を謳う「国防改革2.0」の背景にあった。実際、この改革案の発表時に文在寅大統領は、韓国軍が「国民を恐れる軍隊でなければならない」として、政治勢力としての軍を強く意識していることも示した。具体的に文在寅大統領は、機務司令部が前政権下で行った民間人に対する調査活動を「旧時代的」行為と批判し、同司令部の改革案を迅速にまとめるよう求めたのだった³²。

言うまでもなく「旧時代」とは、陸軍出身者が国内政治で主導的な役割を持った全斗煥政権までの時期を指す。かくして「国防改革2.0」の重要課題には、政治介入の指示に対する軍人の拒否権の法制化なども含まれた³³。機務司令部に代わって創設された軍事安保支援司令部は、民間人査察を禁じられ、政治的中立の義務を負うのだという³⁴。

ただし政権側が保守系勢力たる軍の正統性を限定すべく「不特定脅威」ないし「潜在的脅威」を強調することは、それ自体が政治的に中立なプロフェッショナリズムに反する。そのような要求に基づく任務を遂行するとき、軍は現政権の政治目標を受け入れることとなる。政治的組織の統制は中立の担保ではなく、その組織に新たな政治的立場を課することに過ぎないのかもしれない。

一注一

- 1 北朝鮮側の発表した「板門店宣言」もカッコ付けで「北方限界線」との単語に言及したことをもって、同国がNLLを認めたとの見方については疑わしい。カッコ付けの引用であれば、過去にも北朝鮮はしており、それはNLLの正統性を否定する文脈だった（例えば『朝鮮中央通信』2016年6月25日）。
- 2 倉田秀也「『2・13合意』後の平和体制樹立問題—北朝鮮の認識における当事者論と手続論—」日本国際問題研究所『北朝鮮体制への多層的アプローチ—政治・経済・外交・社会—』（2011年）22～23、27～29頁。
- 3 道下徳成『北朝鮮瀬戸際外交の歴史：1966～2012年』（ミネルヴァ書房、2013年）86～88頁。
- 4 法や合意など所与の条件によって形成された任務の遂行は、主観的な選択の余地がない。これが非政治的な責務となる。本稿が分析に用いるかかる定義は、カール・フリードリッヒが整理し、現在も行政学で一般的に採用されている、客観的責任および主観的（政治的）責任の峻別に基いている。このような責任を区別する概念は、軍隊の非政治的でプロフェッショナルな任務をサミュエル・ハンチントンが説明する際の基礎ともなった。なお、ハンチントンが行政学上の責任概念を利用している点については助川康防衛研究所主任研究官から教示された。Carl Friedrich, “Responsible Government Service under the American Constitution,” Commission of Inquiry on Public Service Personnel, *Problems of*

- the American Public Service: Five Monographs on Specific Aspects of Personnel Administration* (New York: McGraw-Hill, 1935); Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1985), renewed edition, 479n1.
- 5 韓国大統領府「南北、一切の敵対行為全面中止することに」(2018年9月19日)。
 - 6 なお韓国側の衝突防止措置の水域に対する呼称は一定していない。海上であるにもかかわらず「緩衝地帯」とする最初の発表に続き、「緩衝水域」、「緩衝区域」といった表現が確認できる。そのため本稿においても「緩衝」以下の部分で用語に揺れがある。
 - 7 韓国国防部「国民ともに平和を作り出す強い国防」(2018年12月20日、2019年国防部業務報告)8頁、および表「9・19軍事合意の主要履行現況」。
 - 8 韓国国防部「『板門店宣言履行のための軍事分野合意書』解説資料」(2018年9月19日)、資料末尾の「歴史的な『板門店宣言』履行のための軍事分野合意書」16頁。
 - 9 「『板門店宣言履行のための軍事分野合意書』解説資料」17頁。
 - 10 韓国国会事務所『国会本会議会議録』第364回国会(定期会)、2018年10月1日、59頁。
 - 11 前掲『国会本会議会議録』、60頁。
 - 12 「『2・13合意』後の平和体制樹立問題」21～23頁。
 - 13 前掲書、28～29頁。
 - 14 『国会本会議会議録』、2018年10月1日、58～59頁。
 - 15 *Joint Communiqué of the 50th U.S.-ROK Security Consultative Meeting, October 31, 2018, sec.5.* 「緩衝区域」との表現は、同宣言の韓国語版(韓国国防部『2018国防白書』2019年、277頁)に基づく。
 - 16 前掲『北朝鮮瀬戸際外交の歴史』221～222頁。
 - 17 *Joint Communiqué, The 43rd U.S.-ROK Security Consultative Meeting, October 28, 2011, sec.5; Joint Communiqué, The 44th U.S.-ROK Security Consultative Meeting, October 24, 2012, sec.5; Joint Communiqué, The 45th ROK-U.S. Security Consultative Meeting, October 2, 2013, sec.5; Joint Communiqué, The 46th ROK-U.S. Security Consultative Meeting, October 23, 2014, sec.5; 47th ROK-U.S. Joint Communiqué, November 1, 2015, sec.5; Joint Communiqué of the 48th U.S.-ROK Security Consultative Meeting, October 20, 2016; Joint Communiqué of the 49th ROK-U.S. Security Consultative Meeting, October 28, 2017, Sec.4.*
 - 18 韓国国防部「21世紀先進先鋭国防のための国防改革2020(案)」(2005年9月)5頁。
 - 19 韓国大統領府「2018全軍主要指揮官会議冒頭発言」(2018年7月27日)。
 - 20 韓国国防部『未来に備える韓国の国防費2001』(2001年)22頁。
 - 21 拙稿「文在寅政権の自主が直面する不確実性：政治競争と対米中関係」日本国際問題研究所『「不確実性の時代」の朝鮮半島と日本の外交・安全保障』(2018年)20頁。
 - 22 「2018全軍主要指揮官会議冒頭発言」(2018年7月27日)。
 - 23 韓国大統領府「軍自ら改革し国民の信頼を受けねば：盧武鉉大統領、軍主要指揮官たちと午餐」(2004年8月11日)。
 - 24 「西海上における偶発的衝突防止と軍事分界線地域における宣伝活動中止および宣伝手段除去に関する合意書」(2004年6月4日)。
 - 25 韓国国会事務所『国防委員会会議録』第248回国会(臨時会、閉会中)、2004年7月24日、2頁。
 - 26 前掲『国防委員会会議録』、2頁。
 - 27 「軍自ら改革し国民の信頼を受けねば」(2004年8月11日)。
 - 28 「国民ともに平和を作り出す強い国防」(2018年12月20日)6頁。
 - 29 防衛省「韓国海軍艦艇による火器管制レーダー照射事案について」2018年12月21日。
 - 30 『国防日報』2019年1月24日。
 - 31 『国防日報』2019年1月24日。
 - 32 「2018全軍主要指揮官会議冒頭発言」(2018年7月27日)。
 - 33 『国防日報』2018年8月2日。
 - 34 『国防日報』2018年8月7日。

第2部

対北朝鮮経済制裁の行方

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

はじめに：北朝鮮の「制裁」に対する耐性¹

2017年以降、米トランプ政権は、北朝鮮に対する「最大限の圧力」キャンペーンを展開し、北朝鮮に対する経済制裁の強化を図ってきた。2006年10月～2017年12月末までの間、計11本の国連安保理決議が採択され、国連制裁レジームは、北朝鮮による対外経済活動の大半を禁止し、北朝鮮に対する事実上の経済封鎖を目的としている。

公式統計上、2017年の北朝鮮の貿易規模ならびに国内総生産（GDP）はともに大幅に縮小したと推計されている²。韓国の大韓貿易投資振興公社（KOTRA）によると、最大の貿易相手国である中国との貿易総額も2017年には大幅に減少し、ほぼ2011年の水準にまで後退したものと推計される。

このような北朝鮮の貿易活動の縮小傾向は2018年以降も継続したと考えられている。2019年2月27日・28日にベトナムのハノイで開催された米朝首脳会談でも、金正恩・朝鮮労働党委員長はトランプ大統領に対して、国連制裁のうち「民需経済と、特に人民生活に支障を与える項目」にかかわる制裁の解除を強く要求したことからも、制裁が少なからぬ影響を北朝鮮経済に及ぼしているものと思われる³。同年4月に開催された北朝鮮最高人民会議第14回総会でも、金正恩委員長は、制裁が「決して無視できない北朝鮮にとっての耐え難い挑戦」であると率直に認めている⁴。

以上を踏まえると、「制裁が北朝鮮経済に対して深刻な影響を及ぼした」との米政府の見解には説得力が感じられる。ただし、北朝鮮の経済データに関しては、そもそも信頼度の高いデータがほとんど公表されておらず、同国や中国の公式な貿易統計データの信頼性や、韓国政府の関連機関による推計値の精度にも限界が指摘される。加えて公式貿易統計には、密輸や資金洗浄、サイバー攻撃などを通じた非合法取引からなる北朝鮮の「裏経済」は反映されていない。事実、北朝鮮に対する制裁の影響が限定的であった可能性を示唆する情報も見受けられる。

例えば、アジアプレス・ネットワークのデータによると、ここ数年間、国連安保理で新たな制裁決議が採択された直後には、主要製品の価格が大幅に上昇したものの、その後ほとんど下落する、という現象が繰り返し観測されてきた。国連制裁が強化された2016年3月以降、全体的には主要製品の物価や、北朝鮮ウォンと中国人民元との為替レートは意外にもほぼ安定的に推移してきたことが報告されている⁵。

平壤以外の地方では、農村部の困窮ぶりや中朝貿易業者の廃業など、数多くの情報が日本国内外のマスコミで報告されており⁶、平壤との経済格差が拡大したものと考えられている。ただし入手可能な情報に基づく限り、物価動向に地方の苦境が反映されているようには見受けられない。また、そもそもこれら地域は、もともとかなり経済的に困窮していたとも指摘される。

制裁にもかかわらず市場の物価や為替レートが比較的安定していた理由として、「米国政府が北朝鮮国内の物価動向を監視しているので、北朝鮮政権側は物価や為替レートを統制

している」との指摘もあれば、「国内の在庫を取り崩しているのも物資不足が表面化しない」、「密輸で物資を大量に調達している」との見方もあり、見解は分かれる⁷。いずれが主な要因か断定は難しいが、北朝鮮が禁輸品の密輸を大規模に展開してきたのは確かなようである。後述の通り、米政府によると、2018年、北朝鮮は洋上での瀬取りを通じて大量の石油製品を調達したうえ、国連禁輸品である北朝鮮産石炭を大量に不正輸出していたことも確認されている。

また、国連安保理決議では北朝鮮人労働者の海外派遣に対する禁止措置も加盟国に義務づけられたが、こちらも数多くの国連加盟国で徹底されていない。米財務省・国務省・国土安全保障省の2018年7月付の共同発表文書によると、2017年以降、北朝鮮人労働者は少なくとも41の国と地域で依然、雇用されており、中でも中国とロシアで最多数が雇用されている⁸。英国政府国連代表部のカレン・ピアース大使は、2019年3月30日時点で、数万人の北朝鮮人海外労働者がおり、「年間8億ドル（約880億円）を稼いでいる」と指摘する⁹。KOTRAは、2017年の北朝鮮の輸出総額を約18億ドル（約2000億円）と推計しており、北朝鮮の海外労働者は2017年の北朝鮮の輸出総額の44%に相当する外貨を獲得したことになる。

加えて、米政府や国連専門家パネル等の報告によれば、北朝鮮は一連のサイバー犯罪を通じて巨額の外貨を奪取し、世界中で資金洗浄を繰り返している。2018年1月に日本の仮想通貨交換所から約580億円分の仮想通貨が外部からの不正アクセスにより流出した事件も、北朝鮮が支援するハッカー集団による犯行と指摘される。事実であれば、2017年の北朝鮮の輸出推計額の約3割に相当する外貨を、一度のサイバー攻撃で日本から奪取したことになる。

これらの非合法活動による収益をすべて合わせても、おそらく制裁の影響で失った外貨収入全額を補うには至らないかもしれないが、前記の数字を合わせると相当な規模（少なくとも2017年の北朝鮮の輸出見積もり総額の約74%に相当）に達する可能性があり、制裁による経済的被害の緩和に少なからず貢献したものであると思われる。北朝鮮国内の市場では、制裁で甚大な影響を受けた企業や個人が多数いても、金正恩政権の存続という観点からすれば、北朝鮮には制裁の影響をある程度緩和できる「耐性」が認められうる。

ただ制裁の影響は時間の経過とともに深刻化する可能性がある。現在のレベルで制裁が続けば、たとえ制裁による影響を緩和できたとしても、経済成長の実現可能性は低いと推測されうる。北朝鮮指導部が、金正恩政権が目指す「経済大国化」の目標達成は事実上不可能になるとの危機感を抱くだけのインパクトを制裁がもたらしている可能性は十分ある。

制裁の維持により、金正恩政権の体制不安定化を予測する見方もあるが、たとえ北朝鮮経済が極度に悪化しても、金委員長が治安機関を通じて朝鮮人民軍をコントロールし続ける限り、体制を継続しうる可能性が考えられる。独裁主義的体制の転換においてカギを握るのは軍部の動向である。ベネズエラのマドゥロ政権に見られるように、人民の生活を犠牲にしても、政治的主導者が軍部と治安機関の上層部を押さえるためのリソースさえ確保できれば、政権の転覆は容易ではない。逆にそれに失敗すれば、アルジェリアやスーダンのように独裁主義的指導者が政権からの退陣を余儀なくされる。少なくとも現時点において、北朝鮮指導部にとって制裁の影響は必ずしも「致命的」ではないのかもしれない。

本稿では、制裁の実効性をさらに高める上で必要とされる施策について考察する。まず北朝鮮による制裁回避の実態について分析を進める。本稿では、特に北朝鮮による海運・企業ネットワークを用いた非合法ネットワークに注目する。北朝鮮の非合法ネットワークには日本も関わっており、日本企業や日本国内居住者が関与した国連制裁違反容疑事案が複数、確認されている。具体的な事例をいくつか説明した上で、制裁の実効性確保のために国際社会、なかでも日本政府に求められる取り組みについて提言する。

1. 北朝鮮の非合法活動の深化

「最大限の圧力」にもかかわらず、北朝鮮による制裁逃れは依然、継続している。米政府の発表資料や国連専門家パネルの2019年3月5日付け年次報告書(S/2019/171)等によると、制裁にもかかわらず、北朝鮮は今日に至っても、世界各地で石油や石炭など、国連制裁で禁輸物資に指定された物品の密輸を大規模に展開しており、中国やロシアなど海外に設けた北朝鮮の拠点を通じた資金洗浄などの不正行為も続いている。さらに世界各地で北朝鮮はサイバー攻撃も展開しており、制裁網を回避しながら大量の物資の不正な輸出入行為を繰り返しているうえ、大量の外貨を獲得している模様である。

国連専門家パネルは、北朝鮮によるグローバルな非合法ネットワークを用いた制裁逃れの数々の事件について報告している¹⁰。一連の制裁違反事件を分析すると、これらの事件は主に次の分野に類型できる。

- ① 海運・企業ネットワークを用いた密輸の巧妙化と世界規模の資金洗浄の継続
- ② サイバー攻撃による巨額の外貨奪取

各々について、北朝鮮による制裁逃れの具体的な手法について以下に整理する。

(1) 海運・企業ネットワークを用いた密輸・資金洗浄の巧妙化

北朝鮮は今日においても数多くの国々と政治・経済・軍事面で協力関係を維持するのみならず、中国とロシア、東南アジアをはじめ、欧州、日本、韓国などにも活動拠点や外国人協力者を確保している。

北朝鮮の国連制裁違反に加担する国々は世界中に多数、存在する。国連専門家パネルの報告書(S/2019/171)によると、2018年1月から9月の間、北朝鮮と国連禁輸品を取引した制裁違反国は、中国、エルサルバドル、ガーナ、インド、ニカラグア、セルビア、タイ、ロシア、メキシコ、ボリビア、コスタリカ、マレーシア、ホンジュラス、南アフリカなど世界中に存在する。これらの不正取引は隠蔽されずに、公式の貿易統計に反映されているケースも数多い。

不正取引のために北朝鮮は、ロシアや中国、シンガポール、台湾等にも協力者を有しており、彼らとともに世界各地の「タックス・ヘイブン（租税回避地）」に経営実態のない「フロント企業」を設立する。例えば、北朝鮮産石炭の不正輸出に関与した企業が利用した拠点には、オーストラリア、英国領バーズン諸島、中国本土、香港、マーシャル諸島、サモア、セイシェル、英国、北アイルランド、台湾、シンガポールなど、「タックス・ヘイブン」として知られる国々と地域が含まれる¹¹。石油製品の瀬取りに使用された石油タンカーの所

有者や運航責任者の多くも、台湾やマーシャル諸島、英国領バージン諸島、中国、香港などのタックス・ヘイブンに登録された企業である。多国籍企業が節税や脱税を目的に構築したグローバル・ネットワークのシステムを、北朝鮮は制裁回避目的に利用しているため、関係国の法執行当局の追及を困難としている。北朝鮮はグローバルにヒト・モノ・カネを動かすことが可能であり、たとえ国連制裁が強化されようとも、それに順応できる能力を維持している。

北朝鮮は日本や欧州から、多数の高級車を含む、様々な贅沢品も依然、調達している。国際制裁網にもかかわらず、新型の高級乗用車を調達し、それらを海外の首脳との会談の際に使用している。金正恩・朝鮮労働党委員長が、2019年2月末にベトナムのハノイで開催された米朝首脳会談の際に乗車したメルセデス・ベンツ製の特殊装甲車両も、国連安保理決議により北朝鮮への輸出が禁止されており、非合法ネットワークを通じて調達された車両と考えられる。

贅沢品の不正調達は主導する朝鮮労働党の「39号室」との関連が指摘されるシンガポール企業がある。国連専門家パネルの報告書によると、このシンガポール企業の関係者は、オーストラリア、中国、コンゴ共和国、リベリア、マレーシア、ナミビア、パキスタン、スペイン、スイス、英国など、世界各地の国々と連絡を取り合っていたことも判明している。海外の調査機関によると、このシンガポール企業は、北朝鮮との関係が指摘される、日本国内の複数の企業とも取引があったという。

中でも、ロシアと中国の制裁違反への関与は依然、深刻である。特に2018年以降、中国企業だけでなく、多数のロシア企業による制裁違反への関与が明るみとなっている。さらに韓国や東南アジア諸国など、以前よりも密輸ネットワークにかかわる国が増えており、明らかに隠蔽のための「層」が手厚くなっている。

a. 北朝鮮による大量の石油製品の不正調達

北朝鮮は石油製品の瀬取りを依然、大規模に継続している。フィリップ・デイビッドソン米国インド太平洋軍司令官によると、近年、瀬取りは北朝鮮の領海や近海で頻繁に行われており、さらには中国の領海内でも行われているという¹²。

2019年3月21日付けの米政府公表文書「北朝鮮制裁勧告」によると、米政府は、2018年に石油製品を積載した石油タンカーが北朝鮮に少なくとも述べ263回は寄港したことを確認している¹³。平均で一日半の間に一度は瀬取りが行われていた計算となる。米政府は、もしこれらのタンカーに石油製品が満載されて、その全量が北朝鮮に移転したとすると、北朝鮮は最大で378万バレルの石油製品を調達していた可能性がある¹⁴と指摘する。

米政府は、もともと北朝鮮の年間の石油製品輸入量を約450万バレルと推計していた¹⁴。国連安保理決議第2397号・第5項の下、北朝鮮の調達許容量は50万バレルに限定されたが、実際には制裁にもかかわらず、北朝鮮は元の年間輸入量の約85%を確保していた計算となる。

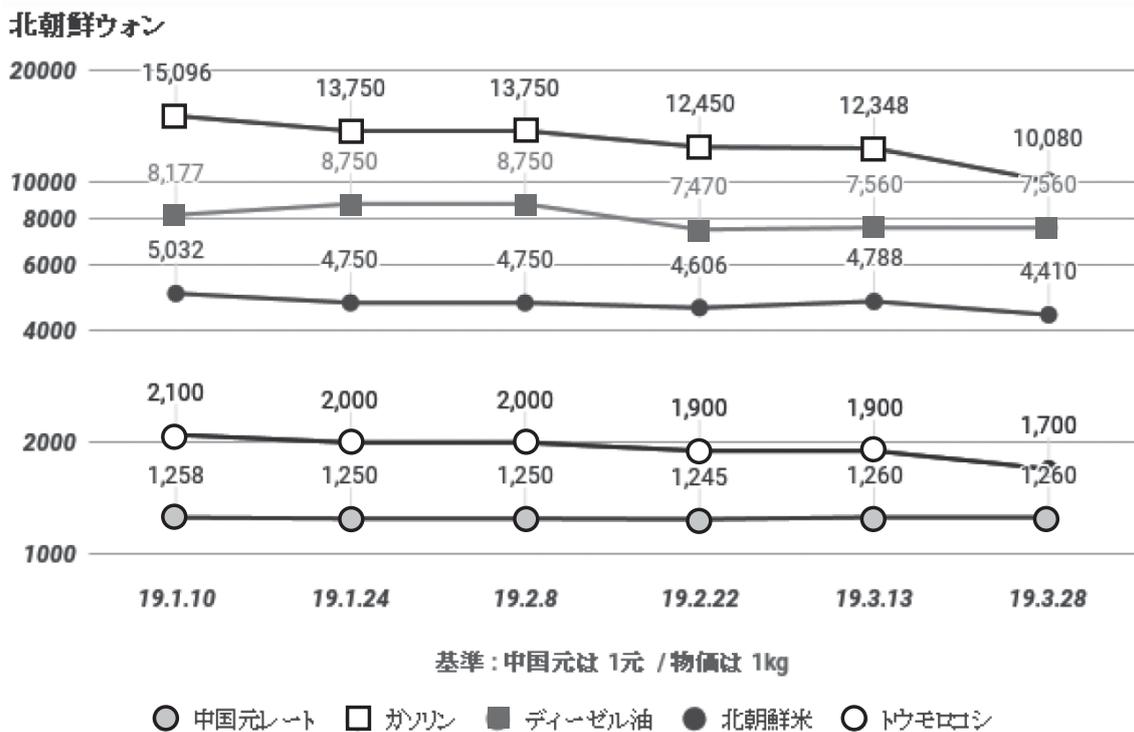
ただし、米政府の前述の推計には、例えば日本の海上自衛隊が摘発した、韓国籍石油タンカーによる北朝鮮籍石油タンカーに対する瀬取り容疑事案等は含まれておらず¹⁵、米政府が公表した船舶以外の石油タンカーによっても瀬取りがなされていた可能性は十分ある。

また、瀬取りは大規模に展開されていたようでもある。国連専門家パネルは、一度に5万7千バレル強もの大量の石油製品（取引額は6億円以上）が瀬取りされた大胆な密輸事件についても報告している。

以上の情報を総合するならば、日本の海上自衛隊をはじめ、欧米などの多国籍の海軍艦船による監視にもかかわらず、瀬取りは絶えることなく行われ、北朝鮮は大量の石油製品を調達してきた模様である。事実、アジアプレス・ネットワークのデータによると、北朝鮮国内のガソリンやディーゼル油等の価格は、2018年を通じてほぼ安定しており、2019年1月～4月初めまでの間、ガソリンやディーゼル油のキロ当たりの市場価格はむしろ低下したことから報告されている（資料1参照）。

北朝鮮が他にも不正調達を行っていた可能性を考えれば、国連制裁にもかかわらず、北朝鮮は一定規模の経済活動を維持できるだけの石油製品を不正に取得したものと推測される。日本や欧米等の艦船が瀬取り容疑の現場を写真に収めて、関係国が国連安保理などに報告するだけでは、制裁違反に対する抑止効果は限られていた、ということになる。

資料 1. 北朝鮮国内の物価推移



出典：アジアプレス・ネットワーク、「北朝鮮・市場最新物価情報」
 (http://www.asiapress.org/apn/north-korea_prices/)

b. 北朝鮮による石炭などの不正輸出

北朝鮮が大量に石油製品を輸入するには、対価を支払う必要がある。もとより北朝鮮は、米政府などによる長年にわたる金融制裁を回避するために、石油と石炭等の物々交換を行ってきたが、2016年以降、国連安保理決議に基づいて対北朝鮮金融制裁が強化されるにつれ、物々交換による交易活動により一層注力している可能性が考えられる。事実、北朝

鮮の石炭産業も国連制裁対象の産業だが、北朝鮮分析サイト「38ノース」の衛星画像分析によると、石炭採掘場も搬出ルートも機能しており、石炭産業崩壊の兆しは確認されていない¹⁶。

国連禁輸品の北朝鮮産石炭の密輸事件の摘発も後を絶たない。米政府は先の「北朝鮮制裁勧告」の中で、少なくとも貨物船49隻が北朝鮮産石炭の密輸にかかわり、大量の石炭を密輸したと指摘する。他にも、北朝鮮産石炭をロシア経由で運搬していたとして、2018年8月に韓国政府が入港禁止対象とした貨物船が少なくとも3隻はある。石炭の不正輸出先は地理的に拡張しており、米政府によると北朝鮮は、ベトナムと中国・海南島には含まれたトンキン湾方面への輸出も再開したとのことである。

国連専門家パネルの2019年3月公表の報告書は、北朝鮮による石炭の密輸手法が複雑化して深化した実情を浮き彫りにしている¹⁷。一例が、インドネシア近海で摘発された北朝鮮産石炭瀬取り未遂事件である。北朝鮮籍の貨物船「ワイズ・オネスト号」が石炭を積載して、同国の南浦港を出港し、黄海、東シナ海を南下、さらに台湾とフィリピンの東方を通過して、インドネシアのカリマンタン島の東方、マカッサル海峡近くの海域に入った後、2018年4月1日頃、インドネシア当局により拿捕された。船舶検査の結果、船内から約25500トン（約3億円相当）の北朝鮮産石炭が見つかった。また押収書類により、この船が旗国として北朝鮮とシエラレオネの2カ国で重複して船舶登録されていたことも判明したため、インドネシア当局は、貨物船の船籍を偽った罪で船長を逮捕、起訴した。

国連専門家パネルの報告書によると、本事件の主犯格は、在ジャカルタ北朝鮮大使館と懇意な関係にあるインドネシア人の貿易業者とのことである。さらにインドネシア当局の捜査によると、貨物船「ワイズ・オネスト号」は拿捕された海域の近辺の洋上で、ロシアの貨物船に石炭を「瀬取り」させる計画だったという。

石炭の「売り手」として押収書類に記載されていたのは香港企業の名前だが、この会社の主な業務は煙草製造機械の販売で、事件との関係を全面否定している。また、石炭の「最終需要者」として記されていたのは韓国企業E社だが、こちらも国連パネルに対して、「韓国政府当局からも捜査されたが、わが社は石炭を輸入していない」と、事件との関係を全面否定している。

石炭の密輸といえば、2017年末頃までは、北朝鮮産石炭をロシアに運んで、そこでロシア産に偽装したうえで海外に不正輸出する手法が一般的であった。だが、今回の事件では、北朝鮮、インドネシア、ロシア、韓国、中国の企業の名前が出ている。以前よりも密輸ネットワークにかかわる国が増えており、しかもいずれの国も北朝鮮との親交が深い。明らかに隠蔽のための「層」が手厚くなっている。これほど大胆な密輸事件にもかかわらず、今も真相ははっきりせず、インドネシア人船長以外の逮捕者が出たとの情報は聞かれない。

密輸事件の容疑者が摘発されても、国連安保理決議に定められた通りに、関係国が法執行を通じて制裁違反者・企業に対して、資産凍結、取引禁止、渡航禁止などの制裁措置を科さなければ、制裁違反に伴うコストは比較的軽微にとどまる。これでは、さらなる制裁違反を抑止するうえでの効果は限定的となる（なお、2019年5月8日、米司法省はこの船の差し押さえを発表した）¹⁸。

c. 紛争地域に対する武器・軍事協力の供与

中東・アフリカの紛争地域は、北朝鮮にとって依然、重要な武器供給先である。イエメン、スーダン、リビア等、数々の紛争地域において、安価な北朝鮮製の兵器や軍事技術支援に対する需要は根強い。さらに、武器取引において、北朝鮮は中東やアフリカの国々と長年にわたり関係を継続している。中東やアフリカの紛争地域では、コストの安い北朝鮮製兵器に対する需要は根強い。これらの国々の多くが冷戦時代に当時のソ連邦から調達した兵器をいまだに使用しており、旧式兵器を維持・補修できるのはもはや北朝鮮しかいないという実情もある。

なかでも、シリアは北朝鮮の武器輸出先としておそらく最大の顧客であると考えられる。これまでも北朝鮮がシリア向けに秘密裏に輸出していた弾道ミサイルや化学兵器、通常兵器の貨物が国連加盟国に度々摘発されている。

さらに北朝鮮の兵器は、中東やアフリカ地域の反政府武装勢力にも使用されてきた。国連専門家パネルの報告書（S/2019/171）によると、北朝鮮はシリアの複数の武器商人と結託して、武器密輸ビジネスを展開していた実態が判明している。例えば、激しい内戦が続くイエメンは、北朝鮮にとって重要な市場である。この報告書によれば、イエメンの反政府武装勢力のフーシ派の軍事指導者は、国連制裁対象団体の「朝鮮鉱業開発貿易会社」の関係者との会合で、北朝鮮からのカラシニコフ銃、PKC 機関銃、携行型対戦車ロケット、対戦車ミサイル、携帯式地对空ミサイル、戦車、防空システム、弾道ミサイル等、様々な武器の供与について協議したという。この時、北朝鮮側を代表したのが、アル・アリというシリア人の武器取引業者であったとされる。

北朝鮮の主な「顧客」の中には、スーダン、イエメン、コンゴ民主共和国など、いずれも北朝鮮と同様に国連制裁対象に指定された紛争国が含まれている。これらの国々との武器取引は制限されており、もし将来、北朝鮮に対する国連制裁が大幅に緩和または解除されようとも、北朝鮮が他の国連制裁対象国との軍事取引を続ければ、結局、北朝鮮はこれらの別の国連制裁レジームにおいて制裁違反を問われることとなり、なにごしかの制裁を科される可能性がある。

紛争地域における北朝鮮の役割は依然、大きい。北朝鮮と紛争地域との武器取引は、おそらく米朝首脳会談では言及もされないだろうが、対北朝鮮制裁の緩和や米朝関係の改善の支障となる可能性がある。

(2) サイバー攻撃による巨額の外貨奪取

北朝鮮には合法的な外貨獲得手段がほとんど残されておらず、犯罪による外貨獲得を深化させている。北朝鮮の関与が疑われるサイバー犯罪の件数は多く、米国土安全保障省と連邦捜査局は、2017年5月12日から2019年4月10日までの間、北朝鮮によるサイバー犯罪について計16本もの分析報告書や警告を公表した¹⁹。米政府は、国連制裁対象団体の北朝鮮の情報機関「偵察総局」が支援するハッカー集団による犯行を指摘する。

2016年2月にはバングラデシュ中央銀行が使用する国際銀行間通信協会（SWIFT）国際送金ネットワークがハッキングされ、8,100万米ドル（約90億円）が奪取される事件が発生したが、北朝鮮の意向を受けたハッカー集団「ラザルス・グループ」による犯罪と、米政府は断定した。一回のサイバー攻撃でこれだけの外貨を入手できたのは、かなり効率的

な外貨獲得手段といえる。そのほか、ウイルス感染したパソコン内のファイルを勝手に暗号化し、暗号解除の見返りに金銭を要求する「ワナ・クライ」ウイルスを使ったサイバー攻撃も北朝鮮による犯行と米政府は断定しており、北朝鮮のサイバー犯罪による外貨獲得は深刻な問題となっている。

ロシアのサイバーセキュリティ企業「Group IB」は、2018年1月に日本の仮想通貨交換所「コインチェック」から約580億円分の仮想通貨が外部からの不正アクセスにより流出した事件でも、ラザルス・グループの関与を指摘する。韓国の大韓貿易投資振興公社は、北朝鮮の2017年の輸出総額を約18億ドル（約2千億円）と推計する。事実であれば、ハッカー集団はこの攻撃で輸出総額の約3割相当の外貨を稼いだことになる。

北朝鮮によるサイバー攻撃は、国連安保理決議では禁止行為として明示的に言及されていない。しかし、国連制裁対象団体の「偵察総局」が金融制裁の回避手段として、ハッカー集団を通じてサイバー攻撃により大量の外貨を不正に獲得した行為は国連制裁違反に該当すると、国連専門家パネルは報告している。

北朝鮮によるサイバー攻撃も、おそらく米朝交渉では言及されていないだろうが、今後、米政府による対北朝鮮制裁の緩和や米朝関係の改善の支障となる可能性がある。

(3) 制裁の限定的な「抑止」効果

北朝鮮が世界各地で制裁違反を繰り返してきたということは、裏を返せば、それだけ数多くの国連加盟国が国連制裁を効果的に履行していないことを意味する。国連安保理決議では、制裁違反に加担した企業や個人などに対して資産凍結、取引禁止、渡航禁止などの制裁措置を科すことが加盟国の義務である。制裁の目的は、①法執行を通じて違反者に対して高い「取引コスト」を支払わせる「懲罰」を科すことと、②ほかの企業や個人が制裁違反に加担しないよう、将来の違反行為を「抑止」することでもある。

しかし現実には、後述の通り、同じ企業や個人が何度も制裁違反を繰り返しており、「再犯者」による制裁違反が後を絶たない。違反者の取り締まりは重要なはずだが、実際には制裁違反者が処罰を受けたとの情報はあまり聞かれない。例えば、石油製品の「瀬取り」や石炭などの密輸が頻繁に行われたにもかかわらず、関係者が摘発された事例は数少ない。国連加盟国の数多くが決議を履行しないばかりか、制裁違反を放置したり、あるいは制裁違反に積極的に加担した事例すらある。これでは制裁による抑止効果は限定的と考えざるを得ない。

そもそも北朝鮮が力を入れる海運・企業ネットワークを用いた密輸、資金洗浄、サイバー攻撃等の問題は、一国政府の中でも複数の省庁の管轄をまたぐうえ、問題への対処においては政府だけではなく産業界の協力も不可欠である。しかし、数多くの国々で省庁間や官民の協力体制が不十分なため、取り締まり面で課題が山積している。

2018年以降、米国や日本などの国連加盟国は、対北朝鮮制裁の実効性を高める上で、北朝鮮による洋上での石油製品の瀬取りや北朝鮮産石炭等の不正輸出の取り締まりに重点を置いている。次節以降では、北朝鮮の海運・企業ネットワークを用いた密輸に焦点を当てて、制裁の実効性を高めるために必要な施策について考察する。主に日本にかかわりのある国連制裁違反容疑の事案を中心に扱う。

2. 北朝鮮の海運ネットワークの分析

約160カ国と外交関係を有する北朝鮮は依然、世界中の様々な国々と経済的取引を継続している。なかでも、北朝鮮にとって特に重要なのは、中国やロシアの国内の活動拠点と外国人協力者の存在である。米財務省の発表によると、中露両国では、北朝鮮の制裁違反に加担する企業や銀行、個人が後を絶たない²⁰。2017年以降、中国当局が北朝鮮制裁の取り締まりを強化すると、今度はロシア企業が北朝鮮の制裁違反をほう助した事件の数が増えてきた。米財務省によると、複数のロシア企業が北朝鮮による石炭の密輸や石油製品の瀬取り、資金洗浄などに加担したとされるが、ロシア国内で国連制裁違反者が取り締まられたとの情報は聞かれない。さらに2018年以降、韓国企業による国連制裁違反も複数件、摘発されており、韓国企業が北朝鮮と長年にわたり不正取引を継続していた可能性も考えられる。

2018年以降、洋上での「瀬取り」に対する国際的な監視活動にもかかわらず、瀬取りが止むことはない。瀬取りに加担する外国籍船舶は次々に現れており、正体不明の小型船舶までもが「瀬取り」に加担するようになった。北朝鮮による「瀬取り」手法の深化は「瀬取り3.0」と称されることもある。

たしかに北朝鮮の「共犯者」の層が広がった側面はあろうが、北朝鮮が制裁違反を行う際には、やはり長年にわたって信頼関係を確立した外国人協力者を活用する傾向が強い。外国人協力者の中には、過去に北朝鮮と不正取引を行って関係国の当局に摘発された「前科」があるにもかかわらず、その後も制裁違反に加担する「再犯者」も多い²¹。北朝鮮は中国やロシア、東南アジアに加えて、日本や韓国の国内にも少なからぬ人数の協力者を有している。北朝鮮の非合法ネットワークの主要な「ノード（接合点）」を構成するため、新たな「協力者」の獲得において、彼らが重要な役割を果たしている可能性が考えられる。

例えば、2019年3月21日付けの米政府公表文書「北朝鮮制裁勧告」では、①瀬取り容疑の北朝鮮籍タンカー28隻、②瀬取り容疑の外国籍タンカー18隻、③石炭密輸容疑の船舶49隻が明記されている。後述の通り、これらの船舶の中には、かつて国連制裁違反との関係が指摘された企業や個人が関わる船舶が多数含まれている。一般的な傾向として、制裁違反者は、密輸などに利用した船舶を「洗浄」することが多い。具体的には、船舶の登記上の「所有者」や「運航責任者」を別の企業に替えて、船名や船籍も変更して、「真っ新たな船舶」に装いを変えたうえで、違反行為を続ける（本稿では、このような行為を「船舶洗浄」と称する）。米政府が公表した船舶リストには、このように以前、国連制裁違反に関わっていた船舶が多数、含まれている。

このような現状を鑑みると、北朝鮮の密輸ネットワークを取り締まるには、過去の制裁違反者に対する処罰と監視の継続がまずは何よりも不可欠である。あくまでも制裁の基本的措置を着実に履行することこそが、「瀬取り3.0」対策として最重要である点を指摘しておきたい。

以下、国連制裁違反容疑の船舶について、中でも日本との接点がある船舶を中心に、過去の国連制裁違反との関係について具体的に説明する。そのうえで、日本を含む国連加盟国が安保理決議に基づいて取るべき措置について考察する²²。

(1) 北朝鮮の「オーシャン・マリタイム・マネジメント社 (OMM)」の関連船舶

2014年7月、国連安保理は、当時、北朝鮮国内で最大の海運会社「オーシャン・マリタイム・マネジメント社」(以下、「OMM」と略称)を、大量の武器密輸を指揮した理由で制裁対象に指定した。OMMは、日本を含む世界各国に協力者を有し、世界各地に設けたフロント企業を通じて、外国籍に偽装した北朝鮮船団を運航管理していた。OMMはグローバルな海運ビジネスのノウハウとネットワークを有していたが、今やOMMの船団は解体されたものと考えられている。

現在、OMMの制裁対象指定から約5年が経過し、OMMはもはや過去の話題との印象で受け止められがちである。しかし、後述の通り、OMMの関係者はその後も瀬取りや密輸で重要な役割を果たしていたことが判明した。

もとより、OMMが国連制裁対象に指定されたにもかかわらず、数多くの国連加盟国において、その関係者や関係企業はほとんど処罰されなかった。日本においても、OMMネットワークで重要な役割を果たしていた日本国籍保有者(以下、「X氏」と呼称)による国連制裁違反が発覚したが、この人物に対しては何ら正式な捜査は行われなかった。日本国内では他にも、国連制裁対象に指定された船舶を所有していた香港企業の取締役が、和歌山県内に居住する医師であった事例もある。OMMは日本国内にネットワークを有していたものの、その全容が解明されないまま、うやむやになっている。

2017年以降、石炭密輸や瀬取りへの関与が疑われる船舶の中には、OMM関連の船舶が数多く含まれている。前述の2019年3月21日付けの米政府公表文書「北朝鮮制裁勧告」の中に、これらの船舶のリストが公表されている。このリストに記載された船舶を中心に、主な具体例を以下に記す。OMMネットワークをしっかりと取り締まらなかったことがいかなる帰結をもたらしているのか、教訓を学ぶ必要がある。

ASIA HONOR 号 (IMO 8405220)²³

これは、米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船である。もとより2010年7月～2014年4月の間、この貨物船を運航していたのは、北朝鮮との関係が深い中国企業2社であった。当時、当該船舶の「運航責任者」としてIMO船舶データベースに登録されていたのは、以下の2社である。

- ・ OMMネットワークの中国企業「SHENGHAO MARINE HONG KONG LTD」(以下、「シェンハオ社」と略称)²⁴。
- ・ 北朝鮮との海運事業に長年従事していた中国企業「HAOFENG SHIPPING & TRADING LTD」(以下、「ハオヘン社」と略称)。ハオヘン社は、香港に設立した「Liberty Shipping Co Ltd」(以下、「リバティ社」と略称)を通じて、他にも貨物船「XIN SHENG HAI号」を運航し石炭密輸等に利用した。2018年2月23日、米財務省がリバティ社を単独制裁対象に指定している。

その後、2015年4月、当該船舶の新たな「運航責任者」として、別の香港企業「HONGXIAN MARINE HONG KONG CO LTD (鴻祥海運(香港)有限公司)」(以下、「鴻祥海運社」と略称)がIMO船舶データベースに登録された。詳細は後述するが、鴻祥海運社は他にも複数の船

船を運航して石炭密輸に加担したため、2018年2月23日に米財務省により単独制裁対象に指定された。

つまりこの貨物船は、不正行為に従事する中国企業グループが、企業名を挿げ替えながらも一貫して管理してきたものである。

下記に列挙した他の船舶と同様、密輸などの不正行為に利用された船舶は、その後も悪質な制裁違反者グループの間で、船舶の「所有者」や「運航責任者」のポストが引き継がれることが多い。

CHONG BONG 号 (IMO 8909575)

これも、米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船である。もとより2013年6月～2015年7月の間、運航責任者としてIMO船舶データベースに登録されていたのは、「ハオヘン社」と、OMMネットワークの中国企業「HUA HENG SHIPPING LIMITED」（以下、「ファヘン社」と略称）であった²⁵。ファヘン社とOMMとの関係が明るみに出ると、ファヘン社の社長は、租税回避地に設立した企業2社に当該船舶の「運航責任者」の役割を引き継いだ。それでも制裁網から逃れることができず、やがて、船舶は北朝鮮企業に転売された。ただし、実態的にはOMMが管理していた貨物船だったが、いずれの国連加盟国もこの船舶を拘留することはしなかった。現在、この船は北朝鮮籍船舶として登録されており、北朝鮮政府の外交的庇護下にある。

HO CHON GANG 号 (IMO 8415287)

これも、米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船である。もとより2011年7月～2014年4月の間の運航責任者はシェンハオ社だった。その後、北朝鮮企業に船舶が転売され、現在、北朝鮮籍船舶として登録されている。

K. MORNING 号 (IMO 9021576)

米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船。2015年9月以降、当該船舶の所有者・運航責任者は、OMMネットワークの中国企業「SEA STAR SHIP CO LTD」（以下、「シースター社」と略称）と、その代表者が香港に設立した別の企業であった。シースター社は、北朝鮮による複数の武器密輸事件にも関与していた確信犯ともいえるべき企業である。

KA RIM CHON 号 (IMO 8314811)

米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船。2008年1月～2014年5月の間、当該船舶の所有者・運航責任者は、OMMネットワークのシェンハオ社と、別の中国企業「STEP SHIPPING LIMITED」（以下、「ステップ社」と略称）だった²⁶。ステップ社の代表者は日本在住の韓国籍保有者であり、この人物もOMMと長年にわたる関係を有していた。その後、船舶は北朝鮮企業に転売され、現在、北朝鮮籍船舶として登録されている。

KO SAN 号 (IMO 9110236)

米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船。2008年8月～2015年12月の間、当該船舶の所有者・運航責任者は、OMMネットワークのシンガポール企業「SENAT SHIPPING

CO LTD」(以下、「セネト社」と略称)だった²⁷。その後、船舶は北朝鮮企業に転売され、現在、北朝鮮籍船舶として登録されている。

MYONG SIN 号 (IMO 9045182)

米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船。2002年～2015年9月の間、当該船舶の所有者・運航責任者は、OMM ネットワークの中国企業「Baili Shipping and Trading Limited」(以下、「バイリ社」と略称)²⁸と、セネト社、および同社の代表者が経営していた別のシンガポール企業であった。バイリ社の代表者も、北朝鮮製の大量の武器のエジプトへの密輸を図るなど、他の制裁違反事件への関与も判明している。その後、当該船舶は2017年2月に北朝鮮企業に売却され、現在、北朝鮮籍船舶として登録されている。

NAM DAE CHON 号 (IMO 9138680)

米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船。2014年9月～2016年7月の間、当該船舶の運航責任者は、ファヘン社とその関係企業だった。その後、北朝鮮企業に船舶が転売され、現在、北朝鮮籍船舶として登録されている。

NORTHERN LUCK 号 (IMO 9061227)

米政府が石炭密輸への関与を指摘する貨物船。2013年4月～2016年3月の間、当該船舶の運航責任者は、OMM ネットワークと関係があった中国企業「East Grand Shipping Co Ltd」であった²⁹。

また、その前の2011年6月～2013年3月の間、別の中国企業が同船を所有・運航していた折、この貨物船は日本にしばしば寄港していた。この中国企業と OMM との関係は不明ながらも、要注意の企業である。その後、2016年8月にこの中国会社が再び当該船舶の「所有者」となった後、この貨物船が石炭密輸に利用された。

PHO PHYONG 号 (IMO 8417962)

米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船。2013年8月～2015年12月の間、当該船舶の所有者は、OMM ネットワークの中国企業「ALLIED OCEAN SHIPPING LTD」であった。これは、OMM の日本人エージェント X 氏が所有・経営していた香港企業である。その後、当該船舶は2017年2月に北朝鮮企業に売却され、現在、北朝鮮籍船舶として登録されている。

RYON HWA 2 号 (IMO 8415433)

米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船。2006年5月～2016年7月の間、当該船舶の所有者・運航責任者は、シースター社とその関係企業「DALIAN SEA GLORY SHIPPING CO LTD」(以下、「大連シーグロリー社」と略称)であった³⁰。シースター社と大連シーグロリー社は、同じ中国人グループが経営していた企業である。その後、当該船舶は北朝鮮企業に転売され、現在、北朝鮮籍船舶として登録されている。

TAE YANG 号 (IMO 8306929)

米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船。2012年8月～2016年7月の間、当該船舶の所有者・運航責任者は、フアヘン社と、日本国籍保有者のX氏が代表を務めていた別の香港企業であった。その後、北朝鮮企業に船舶が転売され、現在、北朝鮮籍船舶として登録されている。

以上、概観した通り、OMMの海運ネットワークが、OMMが国連制裁対象に指定された後にも、制裁違反行為を大々的に展開してきた実態がみてとれる。制裁違反の「再犯者」の典型例である。

本来であれば、国連加盟国は安保理決議に基づいて、OMMの関係企業やその船舶、関係者に対して、資産凍結や取引禁止、渡航禁止等の制裁措置を迅速に科さなければならなかった。しかし、数多くの国々が制裁の履行をためらううちに、北朝鮮はこれらの船舶を自国籍船として登録し、自国の外交保護下に置いた。国連加盟国が迅速に制裁を科さなかったために、OMMネットワークを無力化できず、結果としてこれらの船舶が、その後も制裁違反に利用された次第である。

日本も、OMMネットワークに対する制裁を科さなかった国連加盟国の一つである。OMMの主要エージェントである日本国籍保有者のX氏に対して何ら制裁措置は科されておらず、OMMの国際ネットワークの摘発のための重要な機会が生かされなかった。X氏は、香港に設立した多数のフロント企業を通じて、北朝鮮が長年にわたり外国籍に偽装した北朝鮮船団を運航管理していた重要人物である。X氏は、中国人のパートナーとともに様々な「フロント企業」を租税回避地に設立して、この企業ネットワークを通じて、OMMのグローバルなオペレーションを支えていた³¹。X氏は、OMMのネットワークの解明に不可欠な情報を有していたはずであるが、日本政府はこの人物を正式に捜査しなかったため、OMMのグローバル・ネットワーク解明のための重要な機会を逃してしまった。日本国外で国連制裁違反に関与していた人物を罰するための強固な根拠法は、日本国内にはない。

国連安保理決議の着実かつ徹底した履行こそが、瀬取りや密輸への対策において依然、重要である。

(2) 国連制裁違反への関与が指摘される船舶の日本寄港

他にも国連制裁違反に関与した船舶は多数ある。一般的に、各々の船舶を所有・運航する船舶会社は、1社だけで複数隻の船舶からなる船団を所有・運航している。これらの制裁違反への関与が指摘される船舶企業の管理下の船舶の数多くが、しばしば日本国内の港に寄港している。具体例を以下に記す。

DONG FENG 6号 (IMO 9008201)

石炭密輸への関与を理由に、米財務省が2018年2月23日付けで当該船舶を単独制裁対象に指定した。この船は、少なくとも2015年12月まで日本に入港しており、海上保安庁による船舶検査をうけていた。

ORIENT SHENYU (IMO 8671611)

こちら米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船である。同船の所有・運航者である中国企業は、他にも複数の船舶を所有・運航しており、うち一隻は日本に頻繁に寄港している。例えば、2019年4月8日に川崎港に入港し、その際、海上保安庁の船舶検査をうけている。

P PIONEER 号 (IMO 9213222)

これは洋上での瀬取りへの関与が疑われている石油タンカーである。当該船舶が韓国の港に寄港していたところ、韓国政府が安保理決議に基づく制裁措置として、これを拘留した。本稿執筆時点で、韓国政府は当該船舶を依然、拘留中である。

IMO 船舶データベースによると、同船の運航責任者は韓国企業である。この韓国企業は、少なくとも8隻の船舶を運航している。うち一隻のタンカーは、日本への寄港歴がある。例えば、2019年1月30日に広島港に入港し、その際、海上保安庁による船舶検査をうけている。

RICH GLORY 号 (IMO 8649905)

これは、韓国政府が石炭密輸への関与を断定した貨物船である。当該船舶が、北朝鮮産石炭の韓国への不正輸出に利用されていたため、2018年8月、韓国政府はこの貨物船に対する入港禁止を決定した。米政府も、当該船舶と石炭密輸との関与について公表している。この船は少なくとも2018年9月までの間、日本にも頻繁に寄港しており、海上保安庁による船舶検査をうけていた。

IMO 船舶データベースによると、同船の運航に関わっていた中国企業は、他にも少なくとも3隻の船舶の運航に関与している。うち2隻は、今日に至っても日本に頻繁に寄港しており、海上保安庁による船舶検査を何度もうけている。

SEA STAR 3 号 (IMO 8319005)

米政府が石炭密輸への関与を指摘した貨物船である。当該船舶は、少なくとも2016年8月までの間、日本に寄港して、海上保安庁による船舶検査をうけていた。

IMO 船舶データベースによると、2016年4月～12月の間、同船の運航責任者は中国企業であった。当時、この中国企業の取締役兼株主として、複数名の中国人が登記されていたが、うち1名は東京都内に居住する中国人である。その後、この企業は、当該船舶を北朝鮮企業に売却した。この船は現在、北朝鮮籍船舶として登録されている。

SHINNING RICH 号 (IMO 9596923)

これも、韓国政府が石炭密輸への関与を断定した貨物船である。当該船舶が、北朝鮮産石炭の韓国への不正輸出に利用されていたため、2018年8月、韓国政府はこの貨物船に対する入港禁止を決定した。その時点で、当該船舶の所有者・運航責任者としてIMOデータベースに登録されていたのは、中国企業（以下、「A社」と略称）であった。

A社には、OMMネットワークとの接点が見受けられる。同社は、少なくとも他に5隻の船舶を所有・運航しているが、その中には、かつてOMMネットワークの大連シーグロー

リー社とその関係企業「STAR VIEW INTERNATIONAL」（以下、「スタービュー社」と略称）が所有・運航していた複数の船舶が含まれている。A社が、大連シーグロリー社とスタービュー社の船団の一部を引き継いでおり、緊密な関係が憶測される。

なお、貨物船 SHINNING RICH 号については、韓国政府による入港禁止措置が発表された直後の9月1日に、船名が「GA HONG 号」に変更された。IMO 船舶データベースを見ると、当該船舶の所有者と運航責任者も替わって、新たに別の中国企業が登録されている。しかし、この中国企業はA社の気付け住所を使用しており、実態的にはA社の「フロント企業」である可能性がうかがわれる。

また、この貨物船の「国際安全管理者（ISM Manager）」として、新たに中国企業B社がIMO 船舶データベースに登録されている。しかし、この中国企業の住所は、前述のスタービュー社の住所と同じであり、実態的にはスタービュー社の「フロント企業」ではないかと思われる。

つまり、この貨物船は、韓国政府により入港禁止対象に指定された後、表向きにはあたかも「真っ新な船舶」のように「洗浄」されたものの、実質的には、同じ中国企業——OMM ネットワークにつながるA社——が一貫して所有・運航している可能性が考えられる。典型的な「船舶洗浄」行為のパターンと酷似するよう見受けられる。

A社は他にも計5隻の船舶を所有・運航しており、これら船舶のすべてが日本に頻繁に寄港している。韓国政府の制裁措置に対するA社の対応を踏まえて、日本政府は安保理決議に基づいて、同社に対して捜査を行う義務が安保理決議上ある点を指摘したい。

中国企業「リバティ社」と「ハオヘン社」の船団

先に述べた通り、2018年2月23日、米財務省は、石炭密輸や石油製品の「瀬取り」への関与を理由に、中国企業「リバティ社」に対する単独制裁対象指定を発表した（先の「ASIA HONOR 号」に関する記述を参照）。

もとよりリバティ社は、OMM ネットワークの「AOYANG INTERNATIONAL COMPANY LIMITED」（以下、「アオヤン社」と略称）の関係者が香港に設立した企業であり、OMM の制裁違反を幫助していた容疑があった³²。

IMO 船舶データベースによると、リバティ社は少なくとも貨物船5隻の運航に関与しており、いずれの貨物船も日本に何度も寄港している。5隻の概要は以下の通りである。

- ・ 貨物船A：この貨物船は現在も日本に頻繁に寄港を繰り返しており、例えば、2019年2月15日に函館港に入港した際、海上保安庁の船舶検査をうけている。米財務省がリバティ社を単独制裁対象に指定したため、リバティ社の船舶との取引を行う日本国内の企業や金融機関は、米政府の「二次的制裁」の対象となりかねない。このような状況は深刻に懸念されるべきである。
- ・ 貨物船B：これは、もともと2015年5月までの間、北朝鮮の海運企業が「SAI NAL 2号」という名前で所有・運航していた貨物船である。その後、リバティ社が当該船舶の運航を引き継いだ。この貨物船も、少なくとも2017年5月までの間、日本に何度も寄港して、海上保安庁の船舶検査をうけていた。

- ・ 貨物船C：この貨物船も、少なくとも2016年2月までの間、日本に何度も寄港して、海上保安庁の船舶検査を受けていた。
- ・ 貨物船D：これは、2011年～2014年の間、北朝鮮の海運企業が「BRIGHT号」または「KARO BRIGHT号」という名前で運航していた貨物船である。少なくとも2017年10月までの間、日本に何度も寄港して、海上保安庁の船舶検査を受けていた。
- ・ 国連専門家パネルの報告書によると、ベトナムへの石炭密輸事件に関与していた貨物船として「TALENT ACE号」（IMO 9485617）がある。国連専門家パネルの捜査により、この船の実質的な運航責任者はリバティ社であり、しかもリバティ社は実態的にハオヘン社の「フロント企業」であることも判明した³³。その後、この船は韓国の港に寄港したところを韓国政府により拘留されて、本稿執筆時点でも拘留が続いている。この船は、少なくとも2017年11月までの間、「XIN SHENG HAI号」という船名で、日本に何度も寄港していた。

石炭密輸事件関連の中国企業の船団

国連専門家パネルの報告書によれば、貨物船「TOYO MARU号」（IMO 9009097）が2017年8月に北朝鮮産石炭のベトナムへの密輸に関与していたと考えられている³⁴。IMO船舶データベースによると、同船の運航責任会社は、中国企業C社である。

もとよりC社は、OMMネットワークのアオヤン社の関係者が香港に登録した企業であり、OMMとの関係が疑われていた³⁵。C社は、少なくとも貨物船8隻の運航に関与しており、中には北朝鮮に度々、寄港していた船舶も含まれる。以下の通り、いずれの貨物船も日本への寄港歴がある。

- ・ 貨物船E：少なくとも2015年5月まで日本に何度も寄港しており、海上保安庁の船舶検査を受けていた。
- ・ 貨物船F：少なくとも2018年6月まで日本に寄港して、海上保安庁の船舶検査を受けていた。
- ・ 貨物船G：日本に何度も寄港しており、直近では、2019年3月に鹿島港で海上保安庁の船舶検査を受けていた。
- ・ 貨物船H：日本に何度も寄港しており、直近では、2018年12月に新潟港で海上保安庁の船舶検査を受けていた。
- ・ 貨物船I：日本に何度も寄港しており、直近では、2019年2月に川崎で海上保安庁の船舶検査を受けていた。

以上、概観した通り、国連制裁違反との関連が指摘された多数の企業の船舶が、日本の

港に頻繁に寄港している。その中には、米政府が単独制裁対象に指定した中国企業の船舶や、韓国政府が入港禁止とした船舶も含まれる。このような船舶ですら、日本政府は自由な寄港を容認している。

この点において、日本政府の対応は、国連安保理決議に違反している可能性を指摘しておきたい。

国連安保理決議では、すべての国連加盟国に以下の制裁措置の履行を義務付けている。

- ・ 決議 2397 号（2017 年 12 月採択）の第 9 項：「（一連の国連安保理）決議により禁止されている活動又は品目の輸送に関与していたと信じる合理的根拠を有する場合には、当該加盟国が、自国の港にいるいかなる船舶も押収、検査及び凍結（留め置き）すること」
- ・ 決議 2094 号（2013 年 3 月採択）の第 11 項：船舶を含む「制裁違反に貢献しうる」あらゆる「資源」の移転の阻止。

決議 2397 号（2017 年 12 月採択）の第 9 項に定められている「合理的根拠」という用語は、「証拠」とは異なる法的概念を示す用語である。ブリタニカ国際大百科事典小項目事典によれば、「証拠」とは、裁判所が法律を適用すべき事実の存否を確定するために用いる資料一般をさす。いわば、刑事訴訟手続きにおいて、有罪か無罪かを確定するために用いられる資料である。他方、国連安保理決議で用いられる「合理的根拠」とは、証拠能力が「証拠」ほど高くないものの、制裁違反容疑を示す「合理的な理由」を提示する情報を示す概念として用いられている。一般的に、欧米諸国などで幅広く用いられる法的概念である。米政府当局者によると、例えば、米政府が他の国連加盟国に公式ルートで制裁違反事件について通報した場合には、それを「合理的根拠」として受けとめたうえで当該国の政府がしかるべき制裁措置を発動することを、米政府は期待していたようである。

この理解に基づけば、米政府が単独制裁対象に指定した中国企業「リバティ社」の船舶が日本に寄港した場合、本来であれば日本政府は、その米政府の決定が「合理的ではない」との判断に至らない限り、当該船舶を港に係留し続けなければならないはずである。実際、韓国政府は本稿執筆時点までに、少なくとも 7 隻の船舶を国連安保理決議に基づいて拘留した。しかし日本では、海上保安庁が何度も当該船舶に対して船舶検査を行ってはいるものの、日本政府が港に凍結した船舶はこれまでのところ一隻も存在しない。

現行の日本の法制度では、もっぱら当該船舶が国連制裁対象に指定された場合、あるいは当該船舶が日本国内に国連禁輸品等を持ち込むという犯罪行為を犯した場合にしか、国連安保理決議に基づく制裁措置を実効的に適用することができないようである。日本には、あくまでも日本国内での犯罪を取り締まるための法体制しかなく、海外の国連制裁違反事件を捜査したり、北朝鮮の国際ネットワークを積極的に取り締まるために、強い法的根拠を提供してくれるような法制度は整備されていない。本来、米国政府が制裁違反を指摘した企業や船舶であれば、日本の関係省庁が積極的に捜査を行うべきであるが、そのような行政の体制も整備されていないようである。ゆえに、日本国内の企業や金融機関が知らぬうちに制裁違反に巻き込まれてしまい、米政府に二次的制裁を科されるリスクも放置さ

れたままである。

前述の通り、国連制裁レジームは、違反者に対する「懲罰」のみならず、将来の違反者に対する「抑止」をも目的とする。国連安保理決議では、世界中いかなる場所においても制裁違反に加担した企業や個人について、加盟国が独自の判断で特定し、違反者に対して資産凍結、取引禁止、渡航禁止などの措置を科すことを義務づけている³⁶。国連制裁レジームが、グローバルに展開する北朝鮮の非合法ネットワークの活動の封じ込めを目的とするのに対して、日本政府の「制裁」とは、基本的にはあくまでも「国内犯罪の取り締まり」の枠をこえるものではない。国連安保理決議の完全履行のために、日本政府が独自で二次的制裁を科す枠組みは不完全なままである。

国連制裁違反に関与した船舶、または違反への関与が疑われる船舶が、日本等の港に自由な出入港を認められている現状は、制裁の実効性を大きく損なっていると言わざるを得ない。制裁違反者の数多くが日本を主な取引先とする以上、日本の責任については特に留意する必要がある。

(3) 国連制裁違反にかかわる外国籍船舶に対する日本の船舶分類サービスの提供

2019年3月21日付けの文書で米政府は、シンガポール籍の石油タンカー「SEA TANKER II号」(IMO 9664483)による瀬取りへの関与についても指摘している。この船に対して「船舶分類サービス(船級サービス)」³⁷を提供しているのは、日本国内の協会である。同協会によると、当該船舶は協会の船級登録船であり、協会は同船に対して通常年1回の船級維持検査を実施しているとのことである³⁸。

これに関連して、国連安保理決議2397号(2017年12月22日採択)の第20項では、以下の制裁措置を全国連加盟国に義務付けている点に留意しなければならない。

「…各加盟国が…[一連の安保理]決議により禁止されている活動又は品目の輸送に関与していたと信じる合理的根拠を有するいかなる船舶の登録も解除すること、及び…自国の管轄権に服する団体が、以後、そのような船舶に対して船舶分類サービスを提供することを禁止する…。」

つまり、本来であれば、米政府の指摘を「合理的根拠には当たらない」と結論付けない限り、この船に対する船級サービスの提供を少なくとも一定期間、停止することが、安保理決議に基づく日本の義務のはずである。

だが、協会は、あくまでも国連や米国が公式に制裁対象に指定した船舶に対してのみ船級サービスを停止する方針とのことである。米政府の発表について協会は、「当該船舶を制裁リストに追加するものではないと認識しておりますが、今後も情報を精査し、対応を検討致します」と説明している³⁹。本稿執筆時点においても、同船に対する船舶分類サービスの提供は中止されていない。本件に関しても、日本国内で、「合理的根拠」に基づいて国連安保理決議を履行するための法整備が検討されるべきであろう。

同様の例は他にもある。例えば、米政府が瀬取りへの関与を指摘する他の船舶として、石油タンカー「NEW REGENT号」(IMO 8312497)がある。IMO船舶データベースによると、当該船舶の所有・運航責任者は、台湾企業「Ocean Grow International Shipmanagement

Consultant Corporation」(以下、「オーシャン・グロー社」と略称)と「Mega Glory Holdings Ltd (IMO 5625186)」の2社である。国連専門家パネルの報告書によると、いずれの台湾企業も、国連専門家パネルの捜査に協力せず、パネルからの公式照会に何ら回答しなかったとのことである⁴⁰。一般的に、知らずに国連制裁違反に巻き込まれていた企業であれば、専門家パネルの捜査への協力を拒むことはまずない。

オーシャン・グロー社は、少なくとも28隻の船舶の運航に関与しており、うち3隻も、日本国内の協会から船舶分類サービスを提供されている。本来、国連安保理決議を履行するためには、国連制裁違反とのかかわりが指摘される企業の船舶に対して、日本政府や日本国内の団体が積極的に調査を行い、「制裁違反への関与に関する合理的な疑いはない」と判断するまでの間、このようなサービスの提供を留保することが義務のはずである。

(4) 北朝鮮およびその協力者に対する日本国内居住者による船舶の売却

日本政府は、2009年6月より外国為替及び外国貿易法に基づいて、北朝鮮への輸出の禁止等の独自制裁措置を実施してきた。これに基づいて、貨物の輸出については、主に日本の経済産業省と税関が管理してきたが、日本企業の船舶の外国への売却については監視が不十分なようである。北朝鮮やその協力者に対して、日本企業や日本国内居住者が船舶を売却する事例が複数、確認されている。

例えば、2018年2月23日、米財務省は石炭密輸への関与を理由に、貨物船「XIN GUANG HAI号」(IMO 9004700)とその運航責任者の中国企業「WEIHAI WORLD-SHIPING FREIGHT」(以下、「ウェイハイ社」と略称)を単独制裁対象に指定した。その後、同年5月23日には、国連安保理もウェイハイ社を制裁対象に指定している。

もともこの貨物船を所有していたのは、茨城県内の日本企業である。2017年1月に貨物船はウェイハイ社に売却され、船名や船籍なども変えられて、「真つ新たな船舶」に「洗浄」された後、石炭密輸に利用された次第である。ウェイハイ社は、最初から石炭密輸目的で「前科」のない中古船舶を日本から調達した可能性が考えられる。安保理決議は制裁違反目的の資産移転を禁止しており、本来ならば、この船舶の売買自体が国連制裁違反容疑の事件として捜査されるべきである。

この日本企業の社長によると、当該船舶の運航責任者だったパートナーの中国企業に船舶売買の仲介業者を紹介してもらい、その業者を通じて貨物船を売却したとのことである。日本企業が保有する貨物船が、なぜ北朝鮮の密輸ネットワークの手にわたったのか。船舶売買の仲介業者なども含めて解明されなければならないが、日本国内では本件は事件化されていない。

同様に、2017年4月には、東京都内の企業が保有していた貨物船が北朝鮮企業に売却された事例もある。現在、この貨物船は北朝鮮籍船舶として登録され、北朝鮮政府の外交的庇護下にある。この東京都内の企業の取締役は3名いるが、いずれも北朝鮮と長期に及ぶ関係を有する人物と考えられている。

さらに、日本国内に拠点を置く中国人グループが、香港の関連企業を通じて制裁違反容疑者に船舶を売買した事例もある。意外にも、OMMネットワークのアオヤン社の関係者は、東京都内でも会社を経営しており、彼らは香港に設立した「フロント企業」を通じて、2018年7月にマーシャル諸島に登録された正体不明の「フロント企業」にトーゴ籍の貨物

船1隻を売却している。このマーシャル諸島の企業は他にも石油タンカー1隻を保有しており、これら2隻の船舶はいずれも石炭密輸や瀬取りに関与したと考えられている。2隻は韓国の港に入港した後、韓国政府に拘留されたようで、本稿執筆時点でも勾留は続いている模様である。

従来、日本政府は北朝鮮に対する輸出入の規制には重点を置いてきたが、船舶という大型の資産の対外移転に関してはほとんど取り締まられていない。日本政府の中でも、どこの省庁の主管なのか、責任の所在が不明なようである。

3. 非合法ネットワークの取り締まりに必要な制裁措置

2018年以降、日本の海上自衛隊は、欧米の海軍などと協力して、「瀬取り」の摘発に注力してきた。しかし、いくら制裁違反を摘発しても、肝心の違反者がしかるべく処罰されなければ、制裁レジームの抑止効果は限定的である。今後、関係諸国は、違反行為の現場を摘発するだけでなく、違反者に対する法執行を行うためにも国際協力体制を深化させる必要がある。瀬取りや密輸に加担する企業が後を絶たず、再犯者が何度も制裁違反に加担するのは、違反者にとって制裁違反は依然、「儲かるビジネス」だからなのだろう。

軍事艦船による「瀬取り」現場の摘発の意義を損なわせないためにも、関係国の法執行当局も国際協力をより一層強化して、違反者に対する制裁措置を着実に履行しなければならない。これはかなりハードルの高い課題である。

北朝鮮は密輸や資金洗浄などの非合法経済活動を、通常の商業活動の中に紛れ込ませて隠蔽することが多い。一件の不正取引を進めるにあたり、国際送金や貨物輸送、船舶の手配など、複数の業務が求められるため、複数の国々に駐在する北朝鮮要員が個々に役割を分担して連携する。このように貨物の手配、資金決済、船舶の手配等の業務が細分化されて、しかも個々の業務が複数の国々に配備された要員に割り振られるため、規制当局にとっては取引の全貌把握は困難であり、制裁違反の把握も難しい。各々の北朝鮮要員は貿易、金融、海運など、個別の分野に長年従事しており、業界の慣行や規制などに精通している。他方、規制当局側の役人は2～3年で異動するため、北朝鮮要員の方が専門的知識やノウハウが長けている場合が多い。関係国間の国際捜査協力体制は、北朝鮮側の国際連携に比べると著しく不十分と言わざるを得ない。ゆえに、たとえ制裁違反が判明しても、違反者が関係国により処罰されたことはあまりない。

現在、北朝鮮は非合法ネットワークの国際化をさらに進めて、一件の取引のためにより多くの国々を介在させて、北朝鮮の関与を隠蔽するための「層」を厚くしている。この「層」の中に、日本は着実に組み込まれている。先に概観した通り、北朝鮮は、非合法ネットワークをグローバル化させて巧みに制裁網を回避しつつ、日本を主な取引相手として経済活動を継続している。

しかし、対する日本側は、いまだに「日朝の二国間貿易」の取り締まりばかりを主眼としており、海外の北朝鮮協力者との取引を効果的に取り締まれない状況が放置されたままである。長年にわたる日本の独自制裁措置にもかかわらず、今日も平壤市内では大量の日本製品が出回っているのに、日本国内では違反者はほとんど摘発されていない。日本の制裁レジームは一周遅れの感が否めない。

制裁の実効性を高めるうえで日本が背負う「特別な責任」について改めて認識する必要

がある。国連制裁の実効性を高めるために、北朝鮮の非合法ネットワークの取り締まりに必要な措置として、日本政府が考慮するべきと思われる主な施策について、以下に提言をまとめる。

日本政府による単独制裁対象指定にかかわる措置

日本の場合、制裁違反にかかわる企業や船舶がこれほど多数、日本に来訪する現状を踏まえて、米政府と同様、日本政府は単独で制裁対象を指定するための行政の枠組みを強化する必要がある（いわゆる「二次的制裁」）。そのために、日本国外で制裁違反に関与した企業や個人に対しても、日本国内で正式に捜査を行うための強い法的根拠が必要となる。

前述の通り、安保理決議では、加盟国の独自の判断で船舶や企業、個人に対して制裁措置を科すことが義務づけられている。安保理の制裁対象指定だけでは、中国やロシア政府が合意した範囲内でしか制裁を科すことができず、制裁の実効性を担保できないため、これを補完する目的で2014年以降に導入された制裁措置である。単独制裁も加盟国の義務である点を忘れてはならない。

現行の枠組みでは、日本政府が単独制裁対象を指定するためには、関係省庁間の意思決定プロセスが明らかに未整備である。本来、海外で起きた制裁違反事件について、日本政府が独自で情報を収集・分析し、制裁違反者を断定できなければならない。しかし現状では、このようなプロセスを主導する組織は不在であり、日本国内の法的手続きに耐えうるような、高いレベルの証拠能力を持つ情報を収集・分析する作業は行われていない。何か問題が発生すると、関係省庁の実務者が集まって協議はするものの、関係省庁間の役割分担や主管省庁の確定などが不明なままなので、基本的な行政の意思決定の枠組みがせいぜい弱なままで、結局、具体的な措置を講じるには至らない。「関係省庁間で責任を押し付けあっている」との指摘も、日本政府内から聞かれる。米政府のように、二次的制裁のための強い根拠となる法制を整備し、政府としての意思決定プロセスを明確に定める必要がある。

「合理的根拠」に基づく制裁措置の導入

日本の行政では、制裁違反容疑者に対しても、「疑わしきは罰せず」との対応であるが、制裁違反容疑の「合理的な根拠」がある場合には、国連安保理決議で定められた通りの対応を講じなければならない。そのためには、海外の制裁違反容疑事件に対して、日本政府が独自で捜査を行い、容疑者が「制裁違反に貢献しうる可能性」について判断を下す必要がある。従来のように、海上保安庁が懸念船舶に対して検査するだけでなく、当該船舶の所有・運航会社に対しても制裁違反容疑について、関係省庁が一丸となって捜査する体制が不可欠である。繰り返しとなるが、国連安保理の決定を待たずとも、米国のように独自で制裁違反の判断を下すための行政の対応を整備する必要がある。

北朝鮮貨物検査特措法に基づく貨物検査についても、現行ではあくまでもこれは「行政調査」との位置づけであるが、法的強制力を強める対応も検討するべきであろう。そもそも貨物検査は、国連安保理決議1874号（2009年採択）の第11項で、「合理的根拠」がある場合には実施するよう、安保理が国連加盟国に要請している。そして、決議2270号（2016年採択）の第18項では、北朝鮮の代理で外国人が管理している「いかなる貨物」についてもすべて検査することを安保理は加盟国に義務付けている。これらの安保理決議は、国連

憲章第7章第41項（非軍事的措置）に基づく非軍事的措置としては最高レベルの国際法的拘束力を有している。

貨物検査は、「合理的な根拠」に基づいて、非軍事的措置としては最高レベルの法的拘束力を有する安保理決議に基づく措置なのに、日本ではなぜ行政調査扱いなのか。当該法の運用の実態把握も含めて、再検証する必要がある。

船舶の売買に対する監視体制の強化

安保理決議決議 2397 号（2017 年 12 月採択）の第 14 項では、次の措置が加盟国に義務付けられている。

「全ての加盟国が…北朝鮮へのいかなる新品の又は中古の船舶…の直接又は間接の供給、販売又は移転を防ぐことを決定する。」

この制裁措置の履行のために、日本政府の関係省庁間の役割分担と、個々の省庁が講じている措置について、見直す必要がある。

船舶売買市場では、外国のブローカーが仲介して取引が行われることが一般的であり、著しく透明性に欠けている。日本企業が船舶の売却先の顧客の素性を知らずとも、責任を問われることがない。近年、船舶を用いた密輸が深刻な問題を呈している現状を鑑みて、船舶売買取引の透明性を高める必要がある。このためにも、船舶業界や関係省庁が取るべき措置について、包括的に見直すべきであろう。特に、中古船舶の海外の売却先について、情報を収集・分析する体制の整備が急がれる。

制裁違反容疑の船舶に対する制裁措置のための法整備

関係国が、瀬取りや石炭密輸等の制裁違反者を取り締まるためには、違反行為を立証するための「揺るがぬ証拠」を現場で押さえる必要がある。単に瀬取りの現場を写真に収めるだけでなく、具体的にどのような貨物がどれほど瀬取りされたのか、誰からの指示で瀬取りが行われたのか、船舶にある通信記録や関連書類を押さえる必要がある。このためには、瀬取りや密輸に関与した船舶に対する洋上での船舶検査が必要となる。

安保理決議に基づいて、制裁違反容疑の船舶に対する制裁措置に実効性を持たせるために、以下の法制度及び行政の枠組みについて整備する必要がある。

- ① 洋上での船舶（または貨物）検査：日本の排他的経済水域や領海に入域してきた船舶のうち、国連制裁違反に加担した容疑の船舶（例：石炭密輸に関与した外国籍の貨物船）に対して、旗国の同意の下、海上保安庁による洋上での船舶（または貨物）検査を要請する（決議 2375 号の第 7 項の趣旨に沿った措置）。
- ② 日本の港への寄港を指示：当該船舶が洋上での船舶検査に同意しなければ、旗国より当該船舶に対して、日本の港への寄港を指示してもらう（決議 2375 号の第 8 項の趣旨に沿った措置）。
- ③ 日本の管轄水域または港での船舶（または貨物）検査：当該船舶が日本の内水（日本政府が完全な管轄権を有する海域）に入域した後、または港に着岸した後、海上

保安庁が船舶（または貨物）検査を行う。

- ④ 船舶の凍結：当該船舶が国連制裁違反に関与していたと判断される場合、それを「押収、検査及び凍結」する（決議 2397 号の第 9 項）。
- ⑤ 船舶の没収：ただし、当該船舶を長期にわたって港に拘留するのは多大なるコストがかかるため、一定期間が経過すれば、政府が当該資産を没収、処分できる手続きも設けておくべきであろう。
- ⑥ 制裁違反容疑の船舶に対する保険・船舶等級分類等のサービスの提供も停止させる必要がある。

台風や大しけで日本海が荒れると、北朝鮮船舶が日本の近海で座礁したり、緊急避難のために日本の領海内への入域を求めてくることがしばしばある。瀬取りや石炭密輸に加担した船舶が、日本の領海や内水に入域する可能性は十分ある。前記の措置の実施のための法制度と行政計画を整備する必要がある。

公海上での北朝鮮籍船舶に対する船舶検査は、北朝鮮政府も船長も同意するはずもなく、現実的には実施が難しい。しかし、北朝鮮に協力している外国籍の船舶に対する洋上での船舶検査であれば、可能性はある。そのためには、平時において、便宜船籍供与国などと、迅速な船舶検査を可能とするための外交的取り決めを交わしておく必要がある。

さらに、法執行のための行政計画と予算措置も同様に重要である。国連制裁措置の実施に伴い、地方自治体や地方の港湾管理者に、例えば制裁違反船舶を港に拘留し続けるためのコストを全部負担させるのは現実的ではなかろう。費用負担まで含めた対応を予め定めておく必要がある。

結語－対北朝鮮制裁を超えた政策的意味合い

かねてより日本政府内では、拉致問題を巡る日朝交渉への影響を懸念して、制裁関連の法整備を見送る傾向が見受けられてきた。2019 年に入っても、国連安保理決議の国内履行のための法案は国会に提出されていない。日朝間の外交関係に対する配慮が、日本の制裁法制のアップデート作業を妨げているとの指摘も政府内から聞かれる。

ただし、このような現状は、対北朝鮮制裁という枠組みを超えて、より広範囲な問題を提起している点を忘れるべきではない。

まず、そもそも国連安保理は、北朝鮮以外にも、テロ組織や特定の中東・アフリカ諸国に対して制裁を科しており、これらの国連制裁レジームでも、対北朝鮮制裁のための制裁措置と同等の措置の履行が国連加盟国に義務付けられている（例えば、資産凍結や取引禁止、渡航禁止等）。

また制裁レジームだけでなく、他にも大量破壊兵器の不拡散レジームや、禁輸貨物の密輸対策や輸出規制、あるいは資金洗浄対策のための「金融活動作業部会（FATF）」等の国際レジームにおいても、非合法ネットワークの国際化を踏まえた、最新の対策の履行が求められている。

日本が対北朝鮮制裁を実効性あるかたちで履行できていないということは、これらの他の国際レジームでも義務付けられている措置を履行できていないということである。

事実、2014 年 6 月には FATF が、日本は資金洗浄・テロ資金供与対策に必要な法制度を

整備していないと、日本に対する異例の非難声明を出している⁴¹。船舶等を含む「あらゆる資産」に対する凍結措置など、FATFの金融規制・金融制裁にかかわる勧告が、対北朝鮮制裁の国連安保理決議にもそのまま導入されており⁴²、日本がFATFの勧告を履行できないければ、対北朝鮮制裁も履行できないのはある意味必然といえる。

FATFの声明にもかかわらず、日本が適切な対応を行わない場合、日本が「ハイリスク国」として公表される可能性が高い。そうすると、日本の金融機関や企業のグローバルな経済活動に対する深刻な悪影響が懸念される。FATFの審査団は2019年10月～11月の間、来日して「第4次FATF対日相互審査」のための現地調査を行う予定である。その審査結果は、日本の経済活動に深刻な影響をもたらしかねない。

このように、制裁措置を対北朝鮮制裁の枠組みだけでとらえるのではなく、より幅広い国際安全保障のために不可欠な施策としてとらえる必要がある。日朝関係という外交的要因に左右されることなく、法制と行政計画を粛々と整備する必要がある。

本来、制裁とは、「最大限の圧力キャンペーン」という外交戦略の宣伝のための施策ではなく、あくまでも粛々と行うべき、法執行措置である。この点を改めて留意することが肝要と思われる。

終わり

一注一

- 1 本稿では次の拙稿の内容を大幅に加筆・改訂している。古川勝久、「北朝鮮による制裁強化への適応と国際社会の課題」、『国際安全保障』、第46巻第2号（2018年9月）。
- 2 KOTRAの推計によると、北朝鮮の2017年の貿易総額は55億5000万ドル（約6130億円）で前年比15%減、うち輸出は17.7億ドルで前年比37.2%減であったのに対し、輸入は逆に1.8%増加の37.8億ドルとなり、貿易収支は20.1億ドルの赤字と大幅に悪化したという（KOTRA「2017年北朝鮮の対外貿易動向」、<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/11/globalBbsDataView.do?setIdx=249&dataIdx=168031&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=1&row=10>）。
- 3 「北朝鮮外相の記者会見全文」、日本経済新聞（電子版）、2019年3月1日。
- 4 “Supreme Leader Kim Jong Un Makes Policy Speech at First Session of 14th SPA,” *Rodong Sinmun*, April 13, 2019, <http://www.rodong.rep.kp/en/>.
- 5 2017年に北朝鮮を訪問した学術専門家やジャーナリストも一様に、「物価や為替レートは安定していた」と報告していた（Canadian Central Information Agency, Academic Outreach Workshop on the Sanctions Against North Korea, Ottawa, Canada, May 4, 2018）。
- 6 例えば、以下を参照。「制裁直撃、縮む中朝貿易の街 輸出入額が激減、通関施設は閑散 中国・丹東」『朝日新聞』2018年3月3日、石丸次郎「北朝鮮内部 2月の対中輸出はたった10億円 制裁で前年比95%減の衝撃『食えない』と職場離脱始まる」『アジアプレス・ネットワーク』2018年3月29日。
- 7 筆者による米専門家へのインタビュー、2018年5月29日、ワシントンDC。
- 8 U.S. Department of the Treasury, Department of State, Department of Homeland Security, “Risks for Businesses with Supply Chain Links to North Korea,” North Korea Sanctions & Enforcement Actions Advisory, July 23, 2018.
- 9 「中口の北朝鮮制裁緩和に反対 圧力継続を 英国連大使」、NHK、2019年3月30日。
- 10 S/2019/171
- 11 The United Nations, S/2018/171.
- 12 Leo Byrne, “No verifiable changes to North Korea’s military capabilities: Abrams”, NK News, February 12th,

- 2019 (<https://www.nknews.org/2019/02/no-verifiable-changes-to-north-koreas-military-capabilities-abrams/>).
- 13 US Department of State, US Department of the Treasury, US Coast Guard, “North Korea Sanctions Advisory: Updated Guidance on Addressing North Korea’s Illicit Shipping Practices”, Issued: March 21, 2019.
- 14 Background briefing by a US official for media in New York, September 12, 2017.
- 15 「防衛大臣記者会見概要」、防衛省、2018年5月15日 (<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2018/05/15.html>)。
- 16 Peter Makowsky, Jenny Town and Samantha Pitz, “A Snapshot of North Korea’s Supply Chain Coal Activity – Part I”, *38 North*, March 8, 2019; and Peter Makowsky, Jenny Town and Samantha Pitz, “A Snapshot of North Korea’s Supply Chain Coal Activity – Part II,” *38 North*, April 1, 2019.
- 17 本事件に関する記述は、次の拙稿より引用している。古川勝久、「進まない非核化と『トランプ劇場』」月刊 Voice、2019年4月号。
- 18 Department of Justice, “North Korean Cargo Vessel Connected to Sanctions Violations Seized by U.S. Government,” Justice News, May 9, 2019.
- 19 United States Computer Emergency Readiness Team, *HIDDEN COBRA - North Korean Malicious Cyber Activity*, US Department of Homeland Security, <https://www.us-cert.gov/HIDDEN-COBRA-North-Korean-Malicious-Cyber-Activity>.
- 20 US Department of the Treasury, “Treasury Designates Two Shipping Companies for Attempted Evasion of North Korea Sanctions”, *Press Release*, March 21, 2019; US Department of the Treasury, “Treasury Targets Russian Shipping Companies for Violations of North Korea-related United Nations Security Council Resolutions,” *Press Release*, August 21, 2018; US Department of the Treasury, “Treasury Targets Shipping Industry and Other Facilitators of North Korea United Nations Security Council Violations,” *Press Release*, August 15, 2018; US Department of the Treasury, “Treasury Targets Russian Bank and Other Facilitators of North Korean United Nations Security Council Violations,” *Press Release*, August 3, 2018; US Department of the Treasury, “Treasury Announces Largest North Korean Sanctions Package Targeting 56 Shipping and Trading Companies and Vessels to Further Isolate Rogue Regime,” *Press Release*, February 23, 2018; US Department of the Treasury, “Treasury Sanctions North Korean Overseas Representatives, Shipping Companies, and Chinese Entities Supporting the Kim Regime,” *Press Release*, January 24, 2018.
- 21 例えば、古川、『北朝鮮 核の資金源』、第3章を参照。
- 22 本セクションで扱われている船舶の情報は、「Tokyo MOU PSC database」とIMO船舶データベースをカバーする「EQUASIS」に基づく。
- 23 これは、国際海事機関（IMO）の船舶データベースに登録された船舶番号である。
- 24 シェンハオ社と OMM との関係については、以下を参照：United Nations, S/2016/157, paras. 241-242.
- 25 ファアヘン社と OMM との関係については、以下を参照：United Nations, S/2016/157, Annex 89.
- 26 ステップ社と OMM との関係については、以下を参照：United Nations, S/2016/157, Annex 89.
- 27 セネット社と OMM との関係については、次を参照：United Nations, S/2019/171, Annex 89.
- 28 バイリ社と OMM との関係については、次を参照：United Nations, S/2016/157, p. 243.
- 29 East Grand Shipping Co Ltd は、OMM の貨物船「Grand Karo 号」の運航責任者であった。また、この中国企業は、OMM ネットワークの日本人エージェント「X 氏」が代表を務める香港企業が所有していた貨物船「Fertility 9号」の運航責任者でもあった。East Grand Shipping Co Ltd と OMM との関係については、次を参照：United Nations, S/2016/157, pp. 216-217.
- 30 大連シーグロリー社と OMM の関係については、次の文献を参照：United Nations, S/2016/157, pp. 215-216.
- 31 日本国内における北朝鮮関係者による不正行為については以下の文献を参照。古川勝久、『北朝鮮 核の資金源「国連捜査秘録」』、新潮社、2017年、第1章・第15章；古川勝久、「シンガポール・コネクション—日本と北朝鮮を結ぶ不正取引ルート」『治安フォーラム』、2018年8月号；United Nations, S/2015/131, paras. 125-164; and United Nations, S/2016/157, paras. 130-160.
- 32 アオヤン社と OMM の関係については、次の文献を参照：古川勝久、『北朝鮮 核の資金源「国連捜査秘録」』、第15章；United Nations, S/2016/157, pp. 239-240.
- 33 United Nations, S/2019/171, Annex 28.
- 34 United Nations, S/2018/171, Annex 5-2.
- 35 2004年3月～2015年6月の間、アオヤン社の貨物船「Ocean Hope 号」（IMO 8672110）の運航責任者

としてC社がIMO船舶データベースに登録されるなど、C社とアオヤン社との間には緊密な関係が認められる。

- 36 例えば、国連安保理決議では、加盟国独自の判断で以下の制裁措置をとることを義務付けている：①制裁違反に「貢献しうる」「いかなる資産」（船舶を含む）の移転の防止（国連安保理決議2094号・第11項）；②加盟国が「制裁違反に加担した」と判断した個人に対する渡航禁止措置（決議2094号・第10項）。
- 37 「船級」とは、総登簿トン100t以上の航洋船舶に船級協会から与えられる等級のこと（出典：ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典）。
- 38 筆者による日本国内の船級協会の企画本部への電子メールによる照会（2019年3月25日）。
- 39 筆者による日本国内の船級協会の企画本部への電子メールによる照会（2019年3月25日）。
- 40 United Nations, S/2019/171, para. 17.
- 41 FATF, “FATF calls on Japan to enact adequate anti-money laundering and counter terrorist financing legislation,” June 2014, <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/japan-aml-cft-deficiencies.html>.
- 42 国連安保理は決議2094号の前文で、「金融活動作業部会(FATF)」のガイダンス・ペーパーを参照するよう、国連加盟国に要請している。加えて、2016年採択の決議2270号でも、安保理はあらためて加盟国に対して、「FATF勧告7、その解釈ノート及び…関連ガイダンスを適用することを要請」している。

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

はじめに

北朝鮮は2018年に入り、これまで繰り返し実施してきた核実験やミサイル試射を一方的に自ら凍結した。そして金正恩委員長が「新年辞」で呼びかけた南北対話に韓国が応じ、平昌冬季オリンピックでは開幕式への北朝鮮高位級訪問団と選手団の参加、女子アイスホッケーの南北合同チーム結成が実現した。南北首脳会談も4月、5月、9月の計3回行われた。また3月に訪朝した韓国大統領特使に対して金正恩委員長が米朝首脳会談への意欲を示し、このメッセージをトランプ大統領が受け入れたことで、史上初の米朝首脳会談が6月に実現している。こうした北朝鮮の対外攻勢と関連して中国との関係においても、習近平・金正恩の両政権発足以来一度も行われていなかった首脳会談が、3月、5月、6月と立て続けに実施された。これに伴って、中国と北朝鮮間の文化交流や人的往来も前年と比べて目立った。

2018年は北朝鮮による強硬姿勢が影をひそめ、米朝間で非核化のための対話が始まるなど外交的には大きな進展もあったが、非核化プロセスでの具体的な成果はまだない。北朝鮮は豊溪里にある地下核実験場を廃棄すると宣言し、5月24日に招待した米英中韓口の国際記者団に関連施設爆破を現場で公開したが、坑道は封鎖されても実験場がこれによって本当に使用できなくなったのか、専門家による検証はされていない。

このため、2016年と2017年に北朝鮮の核・ミサイル開発に対して課せられた6件の国連安保理決議もそのまま継続されている。中国は、中朝関係については米朝協議と関連して、首脳会談で戦略的意思疎通を図るとともに実務レベルでの接触は進めつつも、制裁は変わらず履行し続けている状況である。そのため2018年の両国関係は、引き続き極めて限定的かつ、抑制的であったとも言える。

2018年は北朝鮮情勢で大きな動きがあったが、本稿では中朝関係、特に中国の北朝鮮制裁対応について扱うこととする。

2018年 中朝間の主な往来

3月25-28日	金正恩委員長が列車で訪中し、北京で習近平国家主席と首脳会談を実施。中国側の招きによる訪中。
4月3日	北朝鮮の李容浩外相がトランジットの北京で王毅外交部長と会見。
4月13-18日	宋濤・中国共産党対外連絡部長が中国芸術団を率いて訪朝し、金正恩委員長と会見。
5月2-3日	王毅外交部長が訪朝。李容浩外相、金正恩委員長と会談。
5月7-8日	金正恩委員長が飛行機で訪中。大連で習近平国家主席と首脳会談。北朝鮮側の要請による訪中。
5月14-24日	朝鮮労働党友好参観団が訪中。朴泰成・朝鮮労働党副委員長を団長とし、北京・陝西・上海・浙江などを訪問して中国の経済・社会発展の成果を視察。習近平国家主席とも会見（16日）。

6月19-20日	金正恩委員長が飛行機で訪中。北京で習近平国家主席と首脳会談。
7月2-6日	具本泰・北朝鮮対外経済省次官が訪中。中国共産党対外連絡部や商務部関係者らと経済協力について議論。
7月25-27日	孔鉉佑外交部副部長（朝鮮半島問題特別代表）が訪朝。李容浩外相らと会見。
9月8-10日	栗戦書・全人代常務委員長が訪朝し北朝鮮建国70周年祝賀行事に参加。金永南・最高人民会議常任委員会委員長、金正恩委員長と会見。
10月5日	孔鉉佑外交部副部長と崔善姫外務次官が北京で協議。
11月2-5日	中国文芸工作者代表団が訪朝。中朝文芸工作者第1回合同公演（3日）を金正恩委員長が観覧。
11月26-27日	北京で中朝国境共同委員会第4回会議を実施。孔鉉佑外交部副部長と朴明国外務次官が意見交換。
12月6-8日	李容浩外相が訪中。習近平国家主席、王毅外交部長と会見。

非核化協議が始まるも変わらぬ現実

2018年の出来事に触れる前に、その前年の北朝鮮の核・ミサイル開発関連事項と一連の国連安保理決議について振り返っておきたい。

2017年は北朝鮮が過去最大規模（TNT換算160KT）と推定される水爆実験を行い、また失敗したものも合わせると17発の弾道ミサイル発射実験を行った1年であった¹。

金正恩委員長の立会いの下で行われた2017年前半の主なミサイル試射だけを取り上げても、2月12日に地対地中長距離戦略弾道ミサイル「北極星2型」、5月14日には地対地中長距離戦略弾道ミサイル「火星12型」、同21日に地対地中長距離戦略弾道ミサイル「北極星2型」、同29日には精密制御誘導システムを導入したとする弾道ミサイルなどがある。これらのミサイル発射を受けて、6月2日に国連安保理決議2356が採択され、北朝鮮の個人14人に対する資産凍結と入国禁止措置、合わせて剛峰貿易会社、朝鮮錦山貿易会社、高麗銀行、朝鮮人民軍戦略軍の4団体が資産凍結対象とされた。

また7月4日と28日には金正恩委員長立会いの下で大陸間弾道ミサイル（ICBM）「火星14型」の発射実験が行われ、これを受けて国連安保理決議2371が8月5日に採択されている。すでに2016年11月の国連安保理決議2321で国連加盟国に対して北朝鮮からの輸出数量規制が設けられていた石炭はこの決議により全面禁輸となり、民生品取引に限って除外項目を設けていた鉄と鉄鉱石についても北朝鮮からの輸出が全面的に禁止された。併せて北朝鮮からの水産物の輸出も禁止とされた。

しかし北朝鮮は8月29日に中長距離戦略弾道ミサイル「火星12型」発射訓練を平壤国際空港で行い、9月3日には水爆実験を実施する。これに対して9月11日に国連安保理決議2375が採択され、加盟国による石油製品（ガソリン、ディーゼル油等）の北朝鮮への輸出を年間200万バレル（27万トン）までに制限するとともに、輸出量の報告を義務づけた。原油については報告の義務は明確にされなかったものの、前年取引量を制限値にするとした。その他にも、加盟国に対して北朝鮮からの繊維製品の輸入を禁止するとしたことは、北朝鮮の委託加工貿易に大きな打撃を与える内容となった。また北朝鮮との合弁企業を120日以内（2018年1月9日まで）に閉鎖するという規定も盛り込まれ、国外で営業す

るレストランなどの経済活動拠点は閉鎖を余儀なくされる。

8月の国連安保理決議2321以降は、北朝鮮の民生経済にも影響を与える内容になっていくなど、制裁は厳しくなる一方だったが、北朝鮮はその後9月15日に中長距離戦略弾道ミサイル「火星12型」発射訓練を再び実施し、11月29日にはアメリカ本土全域の攻撃ができ、超大型重量級核弾頭装着が可能とするICBM「火星15型」の試射を成功させる。ICBM「火星15型」の発射実験の成功に対して金正恩委員長は、国家核武力完成の歴史的偉業とミサイル強国偉業が実現した意義深い日だと述べている²。これに対して12月22日に国連安保理決議2397が採択される。その内容は加盟国に対し、北朝鮮からの食料及び農産品、機械類、電気機器、マグネサイト及びマグネシアを含む土石類、木材及び船舶の輸入を禁止し、また北朝鮮への全ての工業機械類、輸送車両及び鉄、鉄鋼及びその他金属の輸出を禁止するという経済活動全般に大きな打撃を与える包括的なものだった。2年以内の北朝鮮海外労働者帰還も併せて盛り込まれている。さらに加盟国から北朝鮮への石油製品の年間輸出量を50万バレルに制限し、原油輸出は年間400万バレルないし52万5千トンを上限とするとともに報告義務も課せられた。

なお、北朝鮮への原油輸出については2013年まで中国が毎年平均52万トンを提供していたことが貿易統計から判明している。しかし2014年以降は中国の統計が非公開となり、原油の輸出の有無が不明であったが、国連安保理決議2397に同量の数値が示されたことは、2014年以降も中国が輸出を継続していることを示唆している³。

以上が2017年を通して行われた北朝鮮の核・ミサイル実験と、それに対応して採択された国連安保理決議による制裁の内容である。重要な点は、北朝鮮が行ったこれらの実験結果は蓄積されて、二度の米朝首脳会談を経た現時点（2019年2月末）でも、戦力としては全く放棄されていないということである。ゆえに制裁も解除されていないのだ。

中国の制裁対応をめぐる北朝鮮の強い不満

国連安保理による対北朝鮮制裁決議には、1718（2006年）、1874（2009年）、2087（2013年）、2094（2013年）を経て、2016年からは北朝鮮の核・ミサイル開発の原資をより確実に断つため、外貨獲得手段に狙いを定めた具体的な制裁措置がとられるようになり、石炭や鉄・鉄鉱石・レアアース・航空燃料などの貿易制裁を含む国連安保理決議の2270（2016年3月）と2321（同11月）が採択された。そして前述したように、2017年に採択された4つの国連安保理決議によって北朝鮮は水産物や繊維製品の輸出、工業機械類の輸入を禁じられるなど、民生経済にも大きな影響が出る状況に追い込まれている。また、輸入に頼らざるを得ない石油資源の調達量が厳しく制限されているのも、深刻な打撃であろう。

こうした一連の国連安保理制裁決議は、当然ながら安保理の常任理事国である中国の同意があってこそ成立した。そうした中国の姿勢についての不満が、2017年に北朝鮮メディアから集中的に表出している。中国が国連安保理決議2321を履行するとして2017年2月に石炭の輸入を一時停止する措置を発表すると、「（周辺国が）法律的根拠もない国連『制裁決議』を口実にして人民の生活向上と関連する対外貿易も完全に塞ぎとめる非人道的な措置などもためらわずに講じている」と批判した⁴。また5月には、人民日報や環球時報の報道姿勢を批判しつつ「朝中関係の“レッドライン”を我々が越えたのではなく、中国が乱暴に踏みこみ、ためらいなく越えて立っているのである」として、前例がないほど

厳しい内容の中国批判を行った⁵。中国メディアの批判については、9月にも人民日報を指して「歴史が長いという社会主義国の党機関紙が帝国主義と結託して社会主義朝鮮をあれほど悪意に満ちて非難することを見れば、あるいは、朝中両国人民を裏切ったこのような汚らしい売文実績でもあってこそ、今後開催される党大会場に入ることができるのではないかという疑問が生じる」⁶とし、党機関紙の論調に反対しつつ間接的に10月の中国共産党第19回全国代表大会で選出される新執行部に向けた批判と受け取られかねない内容へと、エスカレートしたのであった。

2018年の中国の制裁対応

こうした北朝鮮の反発を受けながらも、中国は2018年も国連安保理決議を粛々と履行している。1月5日に国連安保理決議2397の内容を商務部・税関総署名義で国内向けに公告し⁷、国連安保理決議2375に基づく1月9日までの北朝鮮との合弁企業閉鎖措置の期限に合わせて、中国内の多くの北朝鮮系レストランが閉店したことが確認されている。



一時閉店の張り紙を掲出する牡丹館（左）。中国人経営に変わったが北朝鮮歌曲の公演を行っている平壤館（右）。2018年5月に瀋陽で共に筆者撮影

また、2月5日には商務部・工業和信息化部・国防科工局・国家原子能機構・税関総署の連名で国連安保理決議2371に基づく大量破壊兵器ならびにその運搬手段となるデュアルユース製品と技術及び通常兵器のデュアルユース品の北朝鮮向け輸出禁止の公告⁸、4月8日にも国連安保理決議2375に基づく同種の公告⁹を、いずれも詳細なリストを添付して出している。

このように基本的には安保理決議の順守をうたっている中国だが、一方で海上で北朝鮮タンカーへの石油製品の密輸を行ういわゆる「瀬取り」などに中国船舶が関与している疑惑が提起されてもいる。これについては中国外交部定例記者会見で報道官が、関連の状況を重視して調査を行っているとして「中国側は一貫して安保理決議を全面的かつ厳格に執行しており、我々が担う国際的な義務を履行している。先ごろ、中国政府の関連部門は公告を發布し、安保理決議に基づく要求として、海上における『瀬取り』について明文をもって禁止した。中国の管轄範囲内における個人や企業による安保理決議に違反する疑いのあるいかなる行為に対しても、中国側は確かな証拠を押さえることを基礎として、中国の法律・法規に依拠して厳正な処分を行うだろう」¹⁰と述べている。

ここで挙げられている瀬取りを禁止する公告というのは、中国交通運輸部による1月29日付の通達を指すと推定される¹¹。4項目からなる短いものだが、確かに北朝鮮船との瀬取りを禁止する内容となっている。現実にはどれだけ守られているかどうかはともかくとして、中国政府としては黙認しているわけではなく、対応は行っているが手が追いついていないというのが真相なのだろうか。なお、米国連代表部が安保理北朝鮮制裁委員会に提出した報告書では、2018年1-8月に北朝鮮が制裁に違反して行った瀬取りは判明しているだけで148件になるとしており、仮に取引量がタンカーの積載量の3分の1だったとしても約83万バレルとなり、制限量の50万バレルを上回る。こうした取引の多くが東シナ海や南シナ海、または中国領海内の黄海で行われており、中国が黙認しているのではないかという疑いが持たれている¹²。

前述したように、国連安保理決議2397により石製製品の北朝鮮への輸出量については国連安保理への報告義務が課されているが、それによると2018年はロシアが29241.436トン、中国が19200.4トンとなっており、中国は輸出量をかなり絞っていることが窺える。輸出実績の報告は中口のみで、両国合わせると48441.836トンとなる。バレル換算した正確な報告値がペンディングとなっているので確定値ではないのかもしれないが、年間50万バレルの制限量までにはまだ余裕があるように見える¹³。

制裁緩和を提唱する中国

6月12日の米朝首脳会談の当日、定例記者会見で中国の制裁解除に向けた姿勢を問われた中国外交部報道官は「あなたが挙げた対朝鮮制裁解除に関する問題については、安保理が採択した関連決議では、朝鮮による決議の順守、履行という状況に基づき、必要に応じて制裁措置の調整を行うべきであり、これには関連の制裁措置の一時停止または解除が含まれていると規定している。中国側は一貫して制裁自体が目的ではなく、安保理の行動は現在の外交対話や半島の非核化に向けた努力を支持して協力し、半島の政治的解決プロセスを推し進めるべきであると考えている」として、従来の見解を繰り返しつつも制裁緩和の可能性について言及している¹⁴。

続く20日の定例記者会見でも国連安保理決議に違反しない範囲でどのような経済・資金援助を行うのかという質問に対して、中国外交部報道官は「中国側は終始一貫して、国連安保理で採択された朝鮮に対する諸決議を厳格かつ真剣に執行しており、我々はしかるべき国際的義務を履行している。これと同時に、友好的な隣国として、我々は国際的義務に違反しないことを前提にして朝鮮側と正常な交流・往来や協力を維持している」という発言をしている¹⁵。同じ記者会見の中では、習近平国家主席と金正恩委員長の首脳会談（6月19日）での「朝鮮は工作の重心を経済建設に転換するという重大な決定をし、朝鮮の社会主義事業の発展は新たな歴史的段階に入った。中国側は朝鮮の経済発展、民生改善を支持し、朝鮮が自国の国情にかなった発展の道を歩むことを支持する」という習主席の発言も引用しており、国連の制裁の範囲内であれば、北朝鮮への経済協力も可能であるとの意味にとれなくもない。

こうした中国の姿勢は、国連制裁そのものを緩和するよう求める行動として現れた。6月28日に中国は国連安保理で議長・報道声明案を配布し、ロシアとともに対北朝鮮制裁決議の一時停止または解除を求めたのである。報道声明に法的拘束力はなく、発表には全理

事国の同意が必要となる。米国が「ハイレベルの協議が進行中」として異議を唱えたため発表には至らなかったが、制裁をめぐる中ロとその他の国の認識に相違があることを示すものだった¹⁶。

シンガポールで行われた8月3日の中朝外相会談でも王毅外交部長が、「中国側は引き続き朝鮮の経済と民生の発展のために力の及ぶ限りの援助を提供したいと考えている」と発言している¹⁷。そして王毅外交部長は、9月27日にニューヨークの国連本部で開催の朝鮮半島問題に関する国連安保理の公開会合で、「関係各方面は引き続き全面的、完全かつ正確に安保理の朝鮮関連決議を履行すべきである。中国側は、圧力は目的ではなく、制裁の執行と政治的な解決を推し進めることはいずれも安保理決議の要求であり、一方だけを廃棄することはできず、一方だけを選ぶこともできないと断固として考えている。朝韓関係、朝米関係の現在の積極的な進展に鑑み、中国側は、安保理は可逆的な条項の適時始動について検討し、これにより朝鮮及び関係各方面が非核化の方向に向けてさらに大きな一歩を踏み出すよう奨励する必要があると考えている」として、段階的な制裁緩和を求めた¹⁸。同じくロシアのラブロフ外相も、「いかなる交渉も双方向的なものであり、北朝鮮が段階的な非武装化に向けてとっている措置に制裁緩和で対応する必要がある」として新たな決議を採択する考えを示しており、中ロ両国は国連安保理で北朝鮮制裁決議の修正を求めていく立場で一致している¹⁹。

中国とロシアは北朝鮮を交えた3か国で10月9日に外務次官級協議を行い、北朝鮮の非核化に向けた動きを評価しつつ、「国連安保理決議による北朝鮮制裁の見直しを適切な時期に開始する必要がある」とした共同声明を同10日に発表している²⁰。

中ロで制裁緩和の提言を行う一方で、そればかりを主張すると米国側の反発と疑心を招くと考えたのか、崔天凱駐米中国大使が米フォックステレビでのインタビューで「中国は国連安保理の全ての朝鮮関連の制裁決議に賛成票を投じるとともに、全ての決議を実行している」、「これらの決議がなお有効である限り、我々はこれを掛け値なしに実行するだろう」と述べて²¹、制裁が続く限りはそれを順守していくことを明確にした。

結局のところ、中国の対北朝鮮制裁緩和に向けた働きかけは奏功することなく、それ以降は表立った形として現れていない。12月7日に北京で行われた李容浩外相との会談でも王毅外交部長は「中国側は朝鮮側が自国の国情に合う発展の道を進むことを確固として支持し、朝鮮側が安定を擁護し、経済を発展させ、民生を改善する努力を支持している」という、6月中朝首脳会談で習近平国家主席の語った言葉とほぼ同じ言葉を繰り返すだけであり、制裁緩和や具体的な経済協力には言及しなかった²²。制裁緩和については北朝鮮の非核化に向けた動きで具体的な進展がないうちは難しいと判断し、当面は米朝協議の推移を見守る姿勢に転じたのだろう。

制裁現場の風景－北朝鮮・羅先

2018年8月、中国・延辺と北朝鮮・羅先を訪問する機会を得た。3年連続で訪問しているが、中朝国境の圈河税関では明らかに貨物トラックの量が減っているように感じた。また中国側税関入口の正面にあった北朝鮮海鮮の店には、店舗売却の張り紙が掲出されていた。それでも北朝鮮を訪問する中国人観光客はそれなりにいて、彼らは税関前で写真撮影に興じるなど余り緊張感は感じられない。

北朝鮮へ入国してから羅先市内までの道のりでも、やはり昨年や一昨年と比較して、貨物トラックとすれ違うことが少なかった。中国の制裁により、いま一番打撃を受けているのがこの羅先だというのが現地関係者の声である。今回、水産加工場の見学希望を事前に出していたのだが、ほとんどのところが操業を中止しているとのことだった。ようやく手配してもらえた養魚場は空のプールも多く、小規模の運営で存続しているという雰囲気だった。海のない吉林省では海産物の人気が高まっているため、零細の個人事業者も含む中国人たちが羅先で買い付けを行ったり、加工・養殖場に投資するなどして活況を呈していた。しかし2017年8月に採択された国連安保理決議2371により、北朝鮮産水産物は中国への輸出ができなくなっている。同じく見学した羅津港の第二埠頭では北朝鮮からの輸出が全面的に禁止された石炭が野ざらしになっていて、雨水の浸食により周囲が黒く汚れていた。



羅津港第二埠頭。輸出が止まり野ざらしのままの石炭が雨水で浸食され、黒い水が海に流れ込んでいる。
2018年8月、羅先で筆者撮影

第8回羅先国際商品展示会も参観した。昨年までは先鋒地区で開かれていたのだが、今年からは羅津地区の「羅先国際商品展示場」で開催された。先鋒ではかつて革命事績館として使用されていた建物が会場になっていたが、この新しい展示場は羅先テヨク商務有限公司という中国系と思われる会社により新たに建設されたものだ。この企業は展示場と隣接する地域に20階建てのマンション6棟の建設も進めている。

展示会の出展企業数は、去年はブースの通し番号で104だった。今年はブースの番号は111まであり、その他に番号のない3つのブースや空のブースも確認でき、実際の出展企業数は把握できなかったが、昨年とほぼ同規模であったという印象だ。日本からは新潟県の環日本海経済研究所と、衣服や雑貨などを販売するNapolino株式会社がブースを構えていた。両者は昨年もお出展していた。

帰りは、北朝鮮側からの出国時よりも北朝鮮から中国側への再入国時の方が、荷物検査

が厳しく、書籍については全て中身をチェックされた。また、なぜか北朝鮮製のDVDが持ち込み禁止になっていると言われたが、5月に平壤から瀋陽に空路で再入国する際には全く問題ではなかったのが不思議である。とにかく北朝鮮からの入国時に荷物検査が厳しくなっているのは間違いなく、制裁対象品の検査を厳しく徹底している影響かとも感じた。

今回、中朝国境と北朝鮮・羅先を訪問してはっきり実感したのは、中国側は制裁について少なくとも表向きは徹底しているということだった。中国側の市場などで「北朝鮮産」と書かれた水産物も、聞くところでは実際はロシア産か制裁発動前に輸入された冷凍保管品ということらしい。北朝鮮は自国領海の漁業権を中国側に販売しているので、北朝鮮海域で獲れた魚介類も広義では含んでいるのかもしれない。

また中国は中長期的なスパンで米朝関係の成り行きを窺っているようにも感じた。中国側の国境地域ではインフラ建設や観光地開発が進む。北朝鮮・羅先では2018年から中朝共同開発委員会の新庁舎も完成し使用が始まった。先述したように、羅先では展示場やマンション建設へ中国の合弁と思われる企業が投資を行うなど、先を見据えた動きも着実に進展をみせているのである。



中朝合弁企業により建設が進むマンションとその完成予想図。2018年8月、羅先で筆者撮影

今後の展望

2019年2月27と28日に2回目の米朝首脳会談がハノイで実施されたが、共同文書すら発表できないまま終了した。それでも米朝は今後も協議を継続する姿勢を見せており、2017年のような緊張した状況はひとまず回避できている。しかしながらここに来て、米国や日本が考えている非核化と、北朝鮮の言うそれが異なるものであることが明白となり、埋めがたい溝が拡大しているように思う。

当初より指摘されていたことだが、米朝の間では「非核化」に対する認識にギャップがある。北朝鮮は2017年11月に火星15型と称する大陸間弾道ミサイル（ICBM）の発射成功をもって、核戦力が完成しロケット強国になったため、核開発は一段落したと宣言した。それを政策的に明示したのが、2018年4月の朝鮮労働党第7期第3回全員会議である。ここで北朝鮮は経済建設に総力を集中するとして、核開発と経済建設を同時に進めるとしてきた並進路線からの転換を行ったのである。だがこの全員会議で明確にされたのは、核実験と大陸間弾道ミサイル発射実験の中止、そして核実験場（豊溪里）の廃棄、核の先制不使用と核不拡散である。核の放棄については言及されていない。

北朝鮮が繰り返し主張しているのは「朝鮮半島の非核化」であり、北朝鮮自身の非核化が先行するものではないという理屈だ。すなわち、北朝鮮に対する米国の核の脅威を除去することが先決だと主張し、米朝の間で信頼関係が構築されて緊張状態がなくなれば自ずと戦争の危機は去り、朝鮮半島の非核化にもつながるというロジックである。

在韓米軍から戦術核は撤収されているが、北朝鮮が言う朝鮮半島の非核化の解釈とは単なる地理的な朝鮮半島内部にとどまらない。2018年12月20日付の朝鮮中央通信論評²³では、「朝鮮半島を狙う周辺からの全ての核の脅威の要因を除去すること」としている。またこの論評は、「われわれは地球を何度破壊しても余る数千個の核兵器を持つ米国、われわれに対する核攻撃の地図から点一つ変えていない米国に、われわれの非核化意志を言葉ではなく実践で、実物で先行して示した」とし、「相応の措置として米国に求めた」ものは「対朝鮮敵視政策の終息と不当な制裁措置の解除など、事実上、米国が決心さえすれば指一つ動かさずにできることをせよということである」と説く。そして「半世紀以上も米国の制裁の中で自分のすべきことは果たして生きてきたわれわれは、百年でも、千年でも今よりひどい制裁が加えられるとしてもびくともしない」、「われわれは、制裁の類が怖かったり、つらいからではなく、それが朝鮮半島の非核化のための米国の誠意を判別する試金石になるので問題視するのである」と、制裁の解除こそが米朝の信頼を築くための基礎になることを訴えるのである。

北朝鮮の主張は、自らが先に非核化することには応じられない。しかしその意志は示しているのだから、米国は信頼関係の構築のため誠意を見せるべきであり、そのためにはまず制裁を解除せよということである。北朝鮮は制裁を怖くもないし辛くもない、またそれによってびくともしないと強弁しながらも、これほど強く制裁解除を求めているということはそれなりにこたえているからだろう。

現状では北朝鮮の要求に沿う形で制裁が解除されることは考えにくい。かと言って、北朝鮮が無条件で非核化を先行させる可能性も期待薄であるように思われる。それでも米国は、核放棄が北朝鮮の発展にとって不可避の選択であることを自覚させつつ、信頼関係構築の努力を重ねるほかない。北朝鮮も、非核化に向けた真摯な対応と具体的な行動をとることが制裁解除の唯一の方途であり、最終的には自国の経済発展とアメリカとの関係緩和にもつながる道だと信じて米朝協議に臨むべきだ。

— 注 —

- 1 防衛省「北朝鮮による核実験・弾道ミサイル発射について」<http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk_bm_20180608.pdf>
- 2 「金正恩党委員長が大陸間弾道ロケット『火星 15』型の試射を指導」朝鮮中央通信、2017年11月29日。
- 3 なお報告が義務付けられたはずの原油輸出量については、国連安保理のウェブサイトにも2019年2月時点でも掲載がない。同様に加盟国に報告が義務付けられた北朝鮮からの石炭輸入量（2017年9月まで）や、北朝鮮への石油製品の輸出量については中国の取引量も含めて掲載されている。
- 4 「汚らわしい振る舞い、幼稚な計算」朝鮮中央通信、2017年2月23日。
- 5 「朝中関係の柱を切り倒す無謀な言行をこれ以上してはいけない」朝鮮中央通信、2017年5月3日。
- 6 「恥を知らないメディアの傍若無人な行為」朝鮮中央通信、2017年9月22日。
- 7 「商務部 海関総署公告 2018年第4号 關於執行聯合國安理会 2397号決議的公告」中国商務部、2018年1月5日。<<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201801/20180102694903.shtml>>
- 8 「商務部、工業和信息化部、国防科工局、国家原子能機構、海関総署公告 2018年第17号」中国商務部、2018年2月5日。<<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201802/20180202708996.shtml>>
- 9 「商務部、工業和信息化部、国家原子能機構、海関総署、国防科工局公告 2018年第36号」中国商務部、2018年4月8日。<<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201804/20180402729390.shtml>>
- 10 「2018年2月22日 外交部發言人耿爽主持例行記者會」中国外交部、2018年2月22日。<https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1536704.shtml>
- 11 「交通運輸部關於執行聯合國安理会第 2397 号決議有關事項的公告」中国交通運輸部、2018年2月14日。<http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/gjhzs/201803/t20180312_2997995.html>
- 12 「北朝鮮へ石油 制限超えか」『日本経済新聞』2019年2月26日。
- 13 Supply, sale or transfer of all refined petroleum products to the DPRK, *United Nations Security Council* <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/supply-sale-or-transfer-of-all-refined-petroleum>>
- 14 「2018年6月12日 外交部發言人耿爽主持例行記者會」中国外交部、2018年6月12日。<https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1568094.shtml>
- 15 「2018年6月20日 外交部發言人耿爽主持例行記者會」中国外交部、2018年6月20日。<https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1570196.shtml>
- 16 「中口、北朝鮮制裁緩和の声明案 = 米の異議で廃案に - 国連安保理」時事通信、2018年6月29日。
- 17 「王毅会见朝鮮外相李勇浩」中国外交部、2018年8月3日。<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/t1583046.shtml>
- 18 「王毅出席聯合國安理会朝鮮半島問題公開會」中国外交部、2018年9月28日。<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/t1600048.shtml>
- 19 「米國務長官、対北朝鮮制裁厳守を主張 中口は緩和提唱」ロイター、2018年9月28日。<<https://jp.reuters.com/article/pompeo-north-korea-idJPKCN1M72L3>>
- 20 「対北朝鮮制裁見直しを = 中口朝が共同声明」時事通信、2018年10月10日。<<https://www.jiji.com/jc/article?k=2018101000976&g=prk>>
- 21 「崔天凱大使接受福克斯電視台“周日新聞”節目主持人華萊士採訪文字實錄（含未播出內容）」中華人民共和國駐美利堅合衆國大使館、2018年10月14日。<<http://us.china-embassy.org/chn/zmgx/zxxx/t1603942.htm>>
- 22 「王毅同朝鮮外相李勇浩舉行會談」中国外交部、12月7日。<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/t1619880.shtml>
- 23 「古い道で障壁にぶつかるよりも新しい道を探す方が良からう」朝鮮中央通信、2018年12月20日。「日刊朝鮮通信」17953号、2018年12月26日。

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

1. はじめに

2018年の北朝鮮は、南北関係・米朝関係の進展に代表される外交的側面の動向にあたかも照応するかのごとく、経済政策においても顕著な展開を見せることとなった。年頭より、前年（2017年）の「国家核武力完成の歴史的偉業の成就」を背景として「核武力建設において達成した歴史的勝利を新たな発展の跳躍台として、社会主義強国建設の全部門において新たな勝利を勝ち取る」との目標が掲げられたことを口切りとして¹、建国70年を彩る可視的成果として経済の位置付けが特にクローズ・アップされていたのである。そして4月の最高人民会議を前に開催された党中央委員会政治局会議にて「自力更生の革命的旗幟を恒久的に握んでいき、自体の技術力量と経済的潜在力を総動員して（中略）経済建設全般で活性化の突破口を開いていく」との問題意識が示され²、最高人民会議（第13期第6次会議、4月11日開催）を経た4月20日、党中央委員会第7期第3次全員会議（「4月全員会議」）の席上で金正恩により「党中央委員会2013年3月全員会議で提示された経済建設と核武力建設を並進させることについてのわが党の戦略的路線が明らかにした歴史的課業（複数形：訳註）が輝かしく貫徹された」ことが宣言される³。そして、「核開発の全工程が科学的・順次的に行われ、運搬・打撃手段の開発作業も同様に科学的に行われた核武器の兵器化完結が検証された」こと、その結果として「いまやいかなる核試験も、中長距離・大陸弾道ロケットの試験発射も必要がなくなった」ことを受けて「国家と人民の安全を信頼性をもって担保するに至った基礎の上で」「世界的な政治思想強国・軍事強国の地位に確固として上った現段階において、全党・全国が社会主義経済建設に総力を集中する」との課題設定が行われ、「経済建設に総力を集中することについての新たな戦略的路線」の名称が付され⁴、ここに新旧路線の転換が行われたのであった。旧路線、すなわち前掲の「経済建設と核武力建設を並進させることについてのわが党の戦略的路線」（以下、「新たな並進路線」もしくは「旧路線」と表記）のケースと異なり、党中央委員会全員会議での発表ののちに最高人民会議で国策としての「肉付け」が施されるというパターンが取られず、結果的に最高人民会議において旧路線に沿った施政方針が打ち出された直後に新路線が提唱されることになるなど、手続き（ないしタイミング）の面で不自然さが否めないにせよ⁵、それまで長期にわたりプライオリティに掲げられてきた一表面上は経済建設と並列さるべきものとの位置付けがなされてきたとはいえ一軍事関連の目標が明示的に外され、「党と国家の全般事業において経済事業を優先視し、経済発展に国の人的・物的・技術的潜在力を総動員する」と、従来に比して相当に踏み込んだ表現が登場するに至った点で、新路線はたしかに経済政策史における画期をなすものであったと、ひとまず解釈されよう。

ならば、外観上において「対外環境の好転に対応させる形で（ないしはそれを促進する間接的な舞台装置として）経済浮揚—なかならず民生の向上—を導く」ための措置とも映る斯様な動きは、実際にはいかなる問題意識に貫かれていたのか。また、新路線が唯一の目標に据える「人民生活の向上」の実現の策としていかなるものが措定され、実際の局面

においてそれがどのように具現化していたのか。本稿はこのような問題意識に基づいて、新路線の検証を試みるものである。特に新路線の登場に際してその「勝利」すなわち成功裏の終了が闡明された旧路線—「新たな並進路線」およびそれに先立つ「先軍時代の経済建設路線」—との比較の観点を適用することで、北朝鮮の経済政策の特徴をなす「グラデーション」とでもいうべき構造、すなわち表面的に強調される「画然さ」とは様相の異なる「連続性」の側面を再照明し⁶、あわせてその中に新路線を位置付けるという形でより重層的な検討を加えること、これが本稿における眼目となる。具体的には、「リソースの流れ」と「経済浮揚の方途」に注目しながら新旧路線の「遷移」の様相を考察し、そこより得られる「像」をもとに、新路線の含意を検討することとしたい。

2. 背景としての「人民生活向上」の圧力—「レシプロカル」な首領・党・人民関係

新路線についてまず検討すべきは、やはり「民生への集中」という外見上大きな転換がなされた直接的な背景であろう。これについてただちに想起されるのは、近年の北朝鮮を特徴づける表徴のひとつである「当局に対する生活水準向上のプレッシャー」の存在であるが、巷間言われる北朝鮮版「民意」の影響力増大は、公的文献の記述においては主として首領—党—人民の関係性の変化という形をとって表面化していた。具体的には、北朝鮮の統治イデオロギーにおいて、「人民」という、革命の主体とされながらも常に受動的な地位に置かれてきたアクターの位相がにわかに高まっていたのである。

もとより、周知のごとく北朝鮮の統治理念は「首領」の存在を絶対的な前提としており、その点においては金正恩時代のイデオロギーにもならん変化は生じていなかった。むしろ「新たな戦略的路線」を導出した金正恩の指導力と結びつける形で、「わが国家の戦略的地位を規定する要因は政治思想的威力と強大な軍事力である。(中略)わが国家の戦略的地位を規定する決定的要因はほかでもない最高領導者金正恩同志の非凡な領導力である」⁷あるいは「このような真の選択と決断(訳註:新路線を指す)は常に偉大な首領によってのみ決定される。真の首領の思想があり、領導があつてこそ人間も民族も自らの運命の真の道を正しく選択することができる」⁸といった言説がなされていたのである。そしてこのような傾向は従来の論理構造をさらに「補強」する作用をももたらしており、一種の有機体国家論というべき「社会政治的生命体」論の再活性化、特にそこにおいて「脳髓」の役割を果たす「首領」としての領導者・金正恩の地位を再強調する動きが表面化していた。

「社会政治的生命体の中で領導者は社会政治的生命体をなすすべての成員にもっとも高貴な社会政治的生命を抱かせ、温かく慈しみ、輝かせる社会政治的生命の慈愛深きオボイ(親:訳註)である。社会政治的生命体の一員であるイルクンらが(中略)社会政治的生命体の最高脳髓である革命の領導者を自らの政治的生命のオボイとして限りなく尊敬し、欽慕して高く戴くことはもっとも清い良心であり、榮譽であると同時にもっとも崇高な道德義理となる」⁹

さらには2018年の「新年辞」中で金正恩により言及された新たな概念「わが国家第一主義」にも斯様な論理構造が包摂され、そのさらなる補強が試みられていた。「主体朝鮮の強大性と優越性に対する矜持と自負心」「ウリ式社会主義祖国の尊厳と位相を万邦に轟かせていく覚悟と意志」の謂とされる同「わが国家第一主義」¹⁰の前者を構成する主要な要素として「指導者の存在」が位置付けられ、「首領を戴くこと」の重要性があらためて説かれたのである。

「わが国家第一主義は、まず主体朝鮮の強大性と優越性に対する矜持と自負心として発現する崇高な思想精神である。(中略) わが国家の強大性と優越性は卓越した首領を戴いて成し遂げられ光を放っている。偉大な首領さまと偉大な将軍さまを主体の社会主義朝鮮の永遠の首領として、敬愛する最高領導者同志をわが国家の最高首位として高く戴いた矜持と自負心から主体朝鮮の強大性と優越性が流れ出るのである」¹¹

しかしながら、金正恩体制期の統治イデオロギーにおいては「人民（の支持）あつての領導者・党」という逆方向のエトスが登場し、結果として言説上においては、「党に対する人民大衆の絶対的な信頼は、人民の志向と要求を実現していくため積極的に闘争する党に対する限りなき有難み、党のふところを母のふところと感じる心から生じ来る思想感情である。人民たちが党の恩徳をいっそう胸に熱く感じ、党のふところを真の母のふところと考えるとき、党を絶対的に信じ、従うようになる。(中略) 人々の政治的生命に最後まで責任を持ち、彼らの運命にいささかの傷も生じぬよう心を砕いて細心に見守り、人民の生活で隘路を感じる問題を解くため足がすり減るほどに駆け、また駆けなければならないというのが、敬愛する元帥さまの崇高な意思であり人民大衆第一主義の重要な要求である」¹²との表現が端的に示すごとく、人民のために^{レシプロカル}服務する領導者・党に対し、その精励ぶりに接した人民が全幅の信頼を寄せる、という一種相補的な構造が表面化していた。さらに、人民による支持の根拠となる領導者・党の「恩恵」が著しく現物的な色彩を帯びつつある点が当該時期のイデオロギーのいまひとつの特徴をなしており、核開発、そして民生の向上という、まさに旧路線が掲げていた2つの目標がそれを構成するとの構図が現出するに至っていたのである。

「誰よりも人民を熱烈に愛し、人民の大切な夢と理想を花咲かせる確固たる意志を持った方であるからこそ、敬愛する元帥さまは核武力強化の道を限りなく歩まれ、ついにはわが人民を国家核武力の偉業を完成した偉大な強国の人民にしてくださったのである」¹³

「人民生活を画期的に高めることは単に人民たちの物質文化生活の水準を高めるうえでの意義のみを有するものではない。それは人民生活向上のために施される党の恵沢が人民たちに熱く届くようにすることで、党に対する人民の支持と信頼を厚くし、党と人民大衆の一心団結を強化するための重要な政治的事業となる」¹⁴

むろん、実際の局面において顕著になっていたのは「自分が引き受けた仕事を生命を賭して自体の力で最後までやり抜き、党が与えた課業を無条件に決死貫徹するという固い決心を持って粘り強く闘争すること、まさにこれが今日われらイルクンが帯びねばならない闘争気風であり創造の気概である」「イルクンらのなかに残っている誤った思想観点と古い働きぶりを決定的に除去し、わが党の革命思想、白頭の突撃精神と豊富な知識、熟練の群衆工作方法を備えていくよう強く要求し対策しなければならない、イルクンたちに対する党生活組織と指導を強化して彼らが自らを特殊な存在と考える幻想が絶対にあらわれぬよう教養事業を限りなく深化させねばならない」といった表現が示すように、あくまでイルクンに対する要求水準の高潮であり¹⁵、このことから、いったんはレシプロカルな関係として描かれた首領・党と人民の関係が、領導者たる金正恩と、その意を受けて政策執行に従事するイルクン、そして受益者としての人民という関係性として再解釈されていたこと、斯様な操作を通じて指導者としての金正恩の責任が注意深く回避されていたことが

容易に看取される。ただし「経済建設が前面に出た今日、党事業の成果はふさわしい経済建設成果として現れなければならない。経済建設を離れた党事業はありえない。各級党组织は党の新たな戦略的路線を確固として掴み、経済建設大進軍を力強く促すことにすべてを志向させねばならない」といった言説に見られる通り¹⁶、特に経済面での可視的成果導出の必要性が一種の焦燥感をともなって強く認識されていたことはけだし事実であり、以上をふまえるとき、単なる課題としてよりは当局に対するプレッシャーとして、「人民生活の向上」の優先順位が上昇していたことが示唆されるのである。このような観点に立つならば、たとえば2018年に各種媒体を通じて広く流布したプロパガンダ—2015年9月に北部の羅先市で発生した洪水被害の復旧過程で、補修可能な住宅まで意図的に破壊し、被災者用住宅の無償建設・提供に便乗しようとした一部住民の行為が発覚したが、金正恩は厳罰を求めるイルクンの意見を却下し、そのような行動はむしろ「党に対する人民の信頼」を示すものであるとして問題視せぬよう教示したとする逸話¹⁷—は、指導者としての金正恩の度量や寛大さを示す意図以上に、斯様なプレッシャーの存在に裏打ちされていたものと解釈しえよう。

ただし、ここで捨象すべきでないのは、表面上は人民の発言力の増大の帰結にも見える斯様な「レシプロカル」な関係性を描く言説が、全体として「統制ムード」が強化される中で浮上していたという一点であろう。「首領」を人民の存在理由に位置付ける従前の傾向が変化していなかったことは先述の通りであるが、当該時期においてはそれ以上に「非社会主義的現象」との闘争が強く主張されており、その範囲は「宗教と迷信行為」から日常生活における身嗜みに至るまで多岐に及んでいた¹⁸。直接的には、それらは2018年を特徴づけた対外環境の変化—対南・対米関係の進展—によってもたらされうる国内的動揺に対する掣肘を目的にしていたものと考えられるが¹⁹、その過程では単なる「予防」の範囲を超えて、「社会主義の内部でも、一部の古い思想に汚染された者のなかに極端な個人利己主義的観点から社会と集団の利益を侵害する違法行為を犯す現象が現れている。このような現象を徹底的に防がねば、社会主義制度の姿を曇らせ人民大衆の自主的で創造的な生活を阻害する否定的な後禍を招来することとなる」（傍点筆者）と、体制内部に問題が現存していることが明示されるに至っていた²⁰。一時期文献記述上から姿を消していた「現代版宗派」すなわち2013年末の張成澤・元国防委員会副委員長の肅清事件に対する言及がこの時期に再び登場したことも斯様な状況認識を反映するものであったと推測されよう²¹。そして、そのような基調の上に、優先課題たる経済建設もまた「今日の経済建設大進軍は社会主義と背馳するあらゆる思想的残滓を根こそぎにするための尖鋭的な思想戦」として位置付けられていたのであり²²、以上の経緯からは外見上の首領・党と人民の相補性（レシプロシティ）が、「下」からの圧力に対し「統制の強化」—硬軟両面の形を取った—をもって対応せんとする当局の志向性の所産であったことが推量される。また、時期的一致、そして上記の言説の各所で新路線が言及されていることから、「新たな戦略的路線」もまた斯様な認識を背景として提唱されたことが強く示唆されるが、そのような観点に立つならば、「人民生活の向上」を掲げる新路線が、経済の安定に比例する形での統制の緩和よりは、経済浮揚を通じた統制の強化—あるいは回復—の意図に裏打ちされたものであったと、さしあたり見做すことが可能であろう。

3. 新路線の後背—リソース、産業連関、そして可視的兆候の側面から

1. リソースの配分をめぐるロジック

さて、それでは高潮する「人民生活向上」の政策的圧力に対し、当局はいかなる方策をもって対処し、統制の強化（回復）という目的を果たさんとしたのか。新路線において提示された方法論に関する考察は後段に譲ることとし、本章ではまず、経済建設に肝要となるリソースの側面に着目しながら、新旧路線の遷移過程を再度検証することとしたい。これに関しては、「新たな戦略的路線」のロジックに従えば経済建設のために動員されるリソースは一先に触れた通り一なによりも核開発の完成によって発生する剰余をもって充当されることとなっているが、ならば新路線の開始にともなって核開発から経済建設へのリソースの流れが現実には発生していたのであろうか。秘匿性がとりわけ強い軍事分野の実態解明はもとより筆者の能力を超えるが、少なくとも文献記述を手掛かりとしてアプローチを試みるとき、2018年の北朝鮮において顕著となったのは核軍縮よりは韜晦の志向性であった。むろん、単に米本土、あるいはアジア太平洋地域の米軍基地に対する核攻撃能力を備えたこと—その主張の実態に関してはさしあたり捨象する—が核抑止の完成を意味するものではないことについては贅言を要すまいが、実際に核兵器の完成が宣言された2018年に入っても、核戦力のさらなる増強が主張され、斯様な傾向が新路線の提唱直前まで続いていたのである。たとえば2018年2月、米トランプ政権の核態勢見直し報告書（NPR）が刷新され、実際に使用可能な核兵器（小型核弾頭）の概念がそこに導入されたことに対する反応の形をとって、以下のような言説が展開されていた。（文中に主張されるごとく）いったん成立した核の均衡を再度確保するための措置であるかは措くにせよ、自身の核戦力における劣勢を補うためにさらなる核能力の増強を目指すという方向性が明確に浮上していたのである。

「冷戦時期、米国は核武力の決定的優勢が保障されれば局部的な戦術核兵器を適用しても相手方からの報復打撃を免れることができるという打算の下に『限定核戦争』構想を繰り出した。しかし大規模な核戦争へと拡大する危険性があるとの憂慮からいったんこれを取り下げていた。今日、米国は露米関係の急速な悪化を口実として『限定核戦争』構想を復活させつつある。（中略）しかし多くの国々はそれをきわめて危険な妄想であるとして断固否定している。相手方から核攻撃を受けてそれを愚かにも座視する核保有国がはたしてどこにあるというのか。核を持った敵に対する米国の核攻撃の野望は、限定的であれ全面的であれ、必ず報復を招来し、それがやがて全地球的な核大戦、世界的な核の惨禍へと拡大することは火を見るより明らかである。（中略）米国の核戦争の野望を打ち砕いて世界を残酷な核の災殃から救う唯一の道は、米国と実際の力の均衡を合わせることだけである」²³

同時期に実施された金正日の誕生日に際しての中央報告大会において、国務委員会副委員長・崔竜海により「国防工業部門では偉大な並進の旗幟を高く掲げ、自衛的な核抑制力をいっそうしっかりと固め、ウリ式の威力ある先端武装装備をさらに多く開発・生産」するとの課題が提示されていたこと²⁴、そして新路線への移行後においても「また、われわれの国防力は朝鮮半島の平和と安全を固く守護する威力ある宝剣である。（中略）20世紀末から世界各国で生じた悲劇的な事態は、自身の力が強くなければ国の安全と人民の安寧

を守ることができず、自主的発展と平和的環境も準備することができないということ、われわれの強力な国防力こそ朝鮮半島と地域の平和を守護しうる威力ある宝剣であることをはっきりと示している。(中略) われわれの革命武力は万能の主体戦法といかなる現代戦にも対処しうるウリ式の攻撃手段・防御手段を備えた無敵莫強の革命強軍として、朝鮮半島の平和と安全を頼もしく守護する無敵必勝の革命武力として威容を轟かせている」といった従来型の言説—核兵器という要素・表現についてのみ韜晦した—が展開されていたことから²⁵、新路線下において2018年4月時点での核兵力の維持のみが図られているとは考え難く、核開発の完成にともなう余剰リソースの民生転用、という新路線のロジックには当初から疑義が生じていたのである。

また、新路線下においては直接的な核開発以外にも、全般的な軍需産業の振興が—おそらくは軍の近代化を目的として—主張され続けていた点も目を惹く。対外的な配慮（ないしは隠蔽）の観点から従前に比して著しく不明瞭な表現をともなっていたことではあったが、金正日から課題となっていた「新開発の先端戦術武器」の实地試験の成功が報じられ²⁶、あるいは「人民軍隊を政治・軍事的に完璧な最精鋭の近衛隊伍に強化し、党の自衛的軍事路線を徹底貫徹して国の防衛力を鉄桶のごとく固めていく」との課題が折に触れて表明されるなど²⁷、新路線が必ずしも軍縮とは—核軍縮のみならず通常兵力における軍備縮小を含めて—同義でないことが、時間の経過とともに明瞭になっていたのである。

また、この過程では旧路線すなわち「新たな並進路線」の帰結もまた同時に表面化していた。とりわけ旧路線が掲げていた重点部門への優先的投資が結果的に他部門の振興をも招来するというフィードバックの効果が十分に発現していないことが露呈していたのである。たとえば、周知のごとく「新たな並進路線」は核開発を通じて、それと密接に関連する産業部門（特に原子力工業、宇宙産業）の発展がもたらされるとのロジックを核開発・経済発展の同時発展（並進）の論拠として掲げていたが²⁸、旧路線が「輝かしく貫徹」されたはずの2018年に至っても、それらの部門の活性化に触れた言説はきわめて低調であり、たとえば原子力工業の場合、記述上もっとも踏み込んだものも「わが国でも高い経済発展段階のエネルギー需要を信頼性をもって保証するためには原子力発電の比重を高めねばならない。わが国には核物質の原料となるウランの埋蔵量が多く、すでに原子力発電所を運営した経験もあり、われわれの労働階級と科学者・技術者たちは原子力部門で多くの科学技術的成果を成し遂げている。わが国ですでに成し遂げた原子力部門の物質技術的土台に基づいて原子力発電の比重を高めていけば、経済発展と人民生活に必要なエネルギー需要をいくらかでも自体で解決することができる」と、核開発と直結する部門においてさえ波及効果が顕現していないことを再確認するものにとどまっている²⁹。また宇宙産業に関連しては「ウリ式の経済科学発展に基づいて衛星写真資料を利用した農作物収獲高の判定と山火事の監視、漁場探索、気象予報、水門管理の情報化を実現する上で大きな前進が成し遂げられ」たとの記述が見られるものの、それらが米NASAの提供する地球観測衛星データ（MODIS）の利用を前提としたものであることもまた文献記述より看取されるところであり³⁰、2016年2月の「光明星-4」号の打ち上げ以来「宇宙の平和利用の権利」に藉口することもなく弾道ミサイルの発射に注力してきたことの影響が可視的な形で明るみに出ていたのである。もとよりそれらは国際法（NPT）ならびに累次の安保理決議に明白に抵触するものであるため、当局の中にこれらの部門の稼働を公言することへの躊躇が

存在する可能性も否定しがたいが、いずれにしても、新旧路線の転換に際しては、何よりも自身が掲げてきたロジックが機能不全に陥っているさまが強く浮かび上がっていたのであった。

そしてこのことは、旧路線の成果に対する言説を著しく「鈍い」ものにする作用を及ぼしていた。なによりも「わが党は（中略）人民経済の先行部門、基礎工業部門を決定的に押し立てて生産を最大限伸ばしていき、経済強国建設の主打撃方向である農業と軽工業に力量を集中して人民生活を最短期間に安定向上させ、国の緊張した電力問題を解き、国の経済を知識経済へと転変させるよう賢明に導いた。これとともにわが党は共和国の核保有を法的に固着させ、世界の非核化が実現するまで核武力を質的・量的に拡大強化するようにした。責任ある核保有国として核の伝播を防止し、アジアと世界の平和と安全を守護し、世界の非核化を実現するため積極的に努力した」といった語り口が端的に示す通り³¹、経済建設・核開発の両面における成果が喧伝されつつも、それらがいかなる関係性にあったのか、その過程でいかなるメカニズムが作用したのかについての言及がまったくなされず、「並進」のロジックに対する疑義をむしろ惹起する結果となったのである。さらに附言すれば、同時期には「敬愛する最高領導者同志の領導の下でわが党の並進路線の勝利が成し遂げられ、平和守護の強力な宝剣を備えるためベルトを締めあげて艱苦奮闘してきたわが人民の闘争が輝かしく結束され、われわれの子孫が世界でもっとも尊厳高く幸福な生活を享受するための確固たる担保が準備された」と³²、旧路線がなによりも核開発それ自体を目的とするものであること—換言すれば同路線を正当化するため用いられたフィードバックのロジック自体の虚構性—が半ば公言されるに至っており、結果、新路線下においても

（先述の通り）「国防工業」が依然として重視される一方で、軍事部門から経済へのフィードバックについて、軍事力の増強が安全の確保により経済建設を可能たらしめる、あるいは与えられた命令を徹底貫徹する軍人の忠実性と強い意志力が各部門に精神的波及効果をもたらすといった、著しく簡素な説明がなされるのみという状況が現出していた³³。以上を勘案すれば、核開発の波及的効果を説いた旧路線において、そして経済への集中を掲げる新路線下においても、軍事部門へのリソース流入の趨勢は大きく変化していないことが示唆されるのみならず、それが他分野にもたらす肯定的影響に関する主張に対しても、疑問の余地が残る、との評価を下さざるをえないのである。

2. 新路線下における産業連関の希薄化

そして、フィードバックに関する言説の斯様な状況からは、リソースの分配に対するより本質的な問題としての産業連関、すなわち新路線下において「経済」がいかなる部門によって構成され、なおかつそれら各部門がいかなる相関性の中に存在している（とされる）のかに対しての疑問が立ち上がることとなる。わけてもそこで焦点となるのは「国防工業」の位置付けということになるが、これに関しては、まず新旧路線の転換が行われた2018年前半にかけて、主として金正日期の「国防工業」優先路線（「先軍時代の経済建設路線」（2003年提唱））にまつわる言説が増加していた点が注目される。特に、「国防工業」への優先投資が同部門と関連の深い重工業の技術水準を引き上げる効果をもたらすのみならず、需要創出を通じて重工業部門の発展を促進する、との同路線のロジックが詳細に言及され³⁴、その上で特に「国防工業・重工業・軽工業・農業」の4つの経済部門を相互連関の中で捉え、

なおかつもっとも枢要な部門としての「国防工業」に注目し、そこへ投資を集中させるこの方針を打ち出した金正日の功績を讃えるという体裁をとって、「国防工業」の存在が再度クローズ・アップされていたのである³⁵。もとよりその背景は不詳であるが、「新たな戦略的路線」への転換に際して、体制内で一種の問題提起がなされていたと見ることも、おそらく可能であろう。

しかるに、ほどなくして顕現するに至った新路線下においては、このような問題提起に対する検討が行われた形跡は見られず、かろうじて産業連関を取り上げた文献記述は、以下のように大胆な省筆が施されたものとなっていた。

「国の経済を持続的に発展させるには人民経済全般を活性化させるとともに、経済部門間の均衡を保証しなければならない。経済の発展は単純な量的概念ではない。人民経済全般ではなく個別的な経済部門の成長として現れる経済発展は経済発展ということではできない。経済の持続的発展は経済部門間の均衡を前提とし、正しい均衡に基づくときにのみ経済が速い速度で、持続的に発展することができる。均衡を保証する上では工業と農業、採取工業と加工工業のような経済部門間の均衡、労力と設備・資材のような生産要素の間の均衡、生産・分配・交換・消費のような再生産の契機の間の均衡、そして生産力の地理的配置と関連する各地域の間の均衡を合理的に保障することが重要である。経済の均衡を正しく保証してこそ、資材・資金・労力を合理的に利用して社会的再生産の循環過程を円満に保障し、経済を速い速度で、持続的に発展させよう」³⁶

すなわち、産業連関の構成要素から「国防工業」それ自体を抹消する筆致が、新路線の顕現とともに登場していたのである。むろん、新路線が「経済建設への集中」を掲げるものであった以上、当局の思考において経済建設との関連が薄い—上述のフィードバックの例に見るごとく—「国防工業」を殊更に強調することに対する躊躇が存在したであろうことは想像に難くない。ただし、新路線下においては「国防工業」の存在は必ずしも隠匿されず、むしろ「社会主義建設は帝国主義者たちとの熾烈な政治・軍事的対決であり、敵の侵略と戦争策動から国と民族の自主権を固守し、社会主義を強固に発展させるためには強力な自衛的国防力を持たねばならず、その道はすなわち自立的民族経済を建設する道である。(中略)経済の主体化・現代化・情報化・科学化が積極的に推進され、多面的で総合的な自立経済が発展しており、(今日において：訳註)わが人民は偉大な党の領導の下に国防工業を柱とする強力な自立的民族経済を建設し、帝国主義者たちの軍事的圧力と威嚇にもびくともせず国と民族の自主権と尊厳、ウリ式社会主義をしっかりと守っている」と³⁷、他の経済部門からは半ば独立し、なおかつ専ら国家の防衛に従事する存在として「国防工業」を描写する言説が登場していた。つまり「国防工業」は産業連関に属さず、しかして明確にそこに存在する、いふなれば不可視の存在として位置付けられるに至っていたのである。さらに、新路線下における「国防工業」は、かつての「先軍時代の経済建設路線」が懸命に否定してきた³⁸「国防工業」の消費的性格をむしろ強調する形でも描かれていた。たとえば「国の軍事的威力は強力な国家経済力によって担保される。強力な国家経済力は自体の威力ある武器と戦闘技術機材に対する需要を充足しうる物質的担保である。経済強国の建設は自立的で現代的な国防工業を柱としてウリ式の威力ある主体武器と戦闘技術機材をさらに多く生産することを可能にし、世界の舞台でわが祖国の尊厳と威容をさらに高く轟かすことを可能にする」³⁹といった表現にこの点がよく示されているが、瞥見すれば「国

「国防工業」を後景に退け、経済建設にプライオリティを付したかにも思える「全般的な経済力あってこそ国防工業も発展しうる」とのロジックは、その実1960年代の「経済建設と国防建設の並進路線」において多用されていたものでもあった。

「経済建設をよく行わずしては、事実上国防建設もよく行うことができない。国防建設を力強く推し進めるためには機械・設備と莫大な物資が要求される。もし機械と設備・資材を適切にあてがわなければ軍需工業を発展させることはできず、セメント・鋼材・木材などを十分にあげなければ防衛施設もしっかりと作ることができない。経済建設をよく行わずしては、後方をしっかりと固めることも有事に必要な各種物資の予備も準備することができない」⁴⁰

党中央委員会第4期第5次全員会議（1962年12月）にて登場したこの路線が「党員・勤労者たちは片手に銃を、もう片方の手にはハンマーと鎌を強く握り、共和国北半部の革命の基地をしっかりと固め、南朝鮮革命を全方向から支援し、南朝鮮の人民と力を合わせて米帝侵略者たちを一掃し、祖国統一の歴史的偉業を成就する決定的闘争へと進めるように自らをよりいっそう準備しなければならない」といった表現に示されるごとく、過大な軍事負担・軍事支出を通じて経済の長期低迷を招来せしめたことは今日においてよく知られるところとなっているが、少なくとも文言の上で明らかな類似性をもった言説が今日に至って再度登場していた点は、新路線を考察するうえでけだし示唆的であろう。もとよりテキストの時代的背景の差異には十分な留意を払う必要があるが、ここまでに見たフィードバックのロジックの有名無実化がすでに新旧路線の交代に先立って露呈していた点、また新路線下において「国防工業」が重点部門として引き続き存在し、なおかつ産業連関におけるその位置付けが極めて模糊としたものとして描かれている点からは、現今の北朝鮮において「国防工業」が他部門から隔絶した一種のアンタッチャブルとされ、なおかつそこには従来同様に（あるいは従来以上に）リソースが注入されるとの構図が、推量されるのである。

3. 軍と経済をめぐる可視的兆候－「北朝鮮型」軍民転換の再活性化？

ここまでの考察を通じて、「新たな戦略的路線」においては、「経済発展に国の人的・物的・技術的潜在力を総動員する」とする修辞上の変化とは対照的に、少なくとも軍事から経済への大規模なリソースの流れは生じていない可能性が立ち上がることとなる。もとより経済制裁という与件が変化しない以上、経済建設に投入しうるリソースが大幅に増加するとの事態はにわかに考え難いにせよ、それ以前の問題として、北朝鮮経済を長らく特徴づけてきた軍事一核・通常戦力の総体としての軍一に対するリソースの著しい傾斜配分といういま一つ的前提に大きな変化が見られるには至っていないとの疑念が、強く示唆されるのである。

ならば、新路線下において軍の経済（なかんずく経済振興）への関わりはいかなる形を取るようになるのか。この点に関する文献記述はきわめて部分的・断片的なものにとどまっているが、新路線登場後の動向からは、経済面での軍の役割に関して若干の混乱が生じた形跡が看取される。たとえば、新路線が提唱された2018年4月21日以降、『労働新聞』紙上ではただちに同路線の登場に対する反響記事の形で、各部門の幹部・関係者が自身の役割について決意表明を行う体裁の言説が相次ぎ登場することとなったが、管見では軍関係

者はこの過程に参加していない。そして4月30日に開催された新路線貫徹のためのイルクン連席会議に当時の人民武力相・朴永植が出席したことが報じられたが、会議を主催した内閣総理・朴奉珠の指摘により「5か年戦略遂行において旗幟を掲げていかなければならない部門（複数：訳註）で突破口を開けず、全般的経済部門の前進に支障を与えた経験と原因を分析・総括した」ことが報じられるなど、新路線の本格的推進を前に困難が生じているさまが表面化していた⁴¹。そして5月18日付（実施日不明）で実施が報じられた党中央軍事委員会第7期第1次拡大会議では、会議を指導した金正恩により「全軍が党中央委員会第7期第3次全員会議の決定貫徹のための全人民的な闘争を銃槍でしっかりと保衛し頼もしく担保していくこと」が強調されるとともに「人民軍隊が祖国防衛も社会主義建設もみな受け持つというスローガンを高く掲げて社会主義経済建設の主要戦場で革命の前衛隊伍、主力軍としての本分を果たしていること」に対して高い評価が下されたことが明らかにされており、この時点で軍の新路線への役割について一定の方針整理が行われたとの推測が成り立つ。そして、6月22日に開催された軍関係の中央報告会で登壇した人民武力部相・努光鉄により「人民軍隊は戦闘力を全方向に押し固め、社会主義祖国とわが人民の創造的闘争を頼もしく保衛し、党が提示した新たな戦略的路線の貫徹のため、主要な戦区で不可能を知らぬ革命軍隊の闘志と創造的気概を余すところなく発揮せねばならない」との決意表明がなされ、前出の党中央軍事委員会拡大会議が一つの画期となったことが一唐突な人民武力部相の交代と合わせて一より明確な形で明らかとなったのである⁴²。もとよりその詳細を窺い知る術はないが、ほかならぬ公的文献が「今日、社会主義建設に総力を集中するうえで必要な資金と資源はどこかから落ちてくるものではなく、国の経済的難関が自然に解消されるものでもない。ただ自身の力を恃み、自体の力で必要な資金と資源も解決して経済的難関も衝いていかなければならない」⁴³と、新路線開始後のリソースの不足を認める状況にあったことに鑑みれば、まず労働力としての軍の活用という、従来より採られてきた方策の拡大・適用が図られたことはけだし確実であろう。「何を建設するにしても党で定めた時間に、党で要求する水準で千年の責任を負い、万年を保証しようよう創造していく人民軍隊の決死貫徹の闘争と軍民協同作戦の威力により、わが祖国では10年ではなく一日の間に山河が見違えるように変化するという輝かしい現実が繰り広げられている。この日々⁴⁴に党中央の構想と決心を戴いて人民軍隊が新劇の突破口を切り開き、軍隊と人民が一心同体をなしているからこそ、総攻撃戦の勝利は確定的であるということが、歴史に刻まれたのである（傍点筆者）」との同時期の言説が示すごとく⁴⁴、斯様な労働力としての軍の動員が真に軍事費—「国防費」もしくは別会計とされる軍関連の予算—によって充当されていたのかについては疑問の余地が残るものの、「元山葛麻海岸観光地区建設」「三池淵郡建設」など、新路線の発表以降に軍隊を主たる建設アクターとする大規模建設事業が相次ぎ発表されていることから、斯様な「流れ」の存在が推量される⁴⁵。

ただし、当該時期においては軍がより直接的に経済に関与する事例、特に建設のみならず運営（経営）の主体として軍が位置付けられる事例も増加していた。より正確を期すれば斯様な傾向もまた必ずしも新奇なものではなく、金正日期の「先軍時代の経済建設路線」以来定期的に表面化し、特に旧路線、すなわち「新たな並進路線」下でさらに顕著な形で登場していたものである点に留意する必要があるものの⁴⁶、一時下火になっていた一取り上げられる頻度が低下していた—この類型が、言説上において再び活況を呈していたので

ある。過去においてと同様、主として金正恩の当該単位への現地指導を通じて紹介され、経済的貢献が顕彰されるとの形を取って存在が明かされるそれらは、軍の単位が軍人向けの物資生産・供給を行うケース（「人民軍第525号工場」（7月25日付（『労働新聞』における現地指導の報道日、以下同））、軍の単位で軍人・民間向けの生産を行うケース（「東海地区の水産事業所（複数）」12月1日付、「三泉ナマズ工場」8月6日付）、軍が運営する単位で民間向け生産を行うケース（「金山浦塩辛加工工場」8月8日付⁴⁷⁾）、軍系単位の生産物を民間向け販売単位に供給し販売するケース（「平壤大同江水産物食堂」（6月9日付）および「人民軍第810軍部隊傘下の洛山海鮭養魚事業所・石幕大西洋鮭種魚場」（7月17日付））など多岐にわたっており、軍の経済への関与形態が多様化しているさまが看取される。特に、先述の金山浦塩辛加工工場の場合は金正恩により生産物を「首都市民と西海岸地域の人民らに販売」する旨指示がなされ、それを受けて実際に販売施設が設けられるに至る過程が報じられていたほか⁴⁸⁾、軍系単位からの供給を受ける「平壤大同江水産物食堂」のケースでは建設のみならず運営にも軍が関与している可能性が示唆されるなど⁴⁹⁾、従前に比して軍系単位がある種のコングロマリットを形成していることがより可視的な形で示されている点が特徴的であり、新路線下で軍による経済活動が経済浮揚の方途として位置付けられるに至ったことがうかがわれるのである。

ただし、ここで留意すべきは、報道傾向に依拠するかぎりにおいて、これらの動きが軍民転換、すなわち総体としての軍の縮小・余剰労働力の放出と民間部門への転用を図ったものとは必ずしも見做しがたいという点であろう。すなわち、軍の経済活動への関与は軍に対する利権の誘導、より端的には軍隊の民生経済への侵食を通じて軍の「維持」に必要なリソースを確保することを念頭に置いて行われている可能性がより高いのであり、この点は2018年の現地指導に際しての金正恩の言行がしばしば「本来の所管組織（内閣、省・中央機関、地方党委員会等）に対する不満の表示、叱責」と「対策としての軍の投入」「所轄権限の党中央委員会あるいは国務委員会への移行」というパターンをとっていたことから示唆される⁵⁰⁾。むろん、それらは直接的には新路線の開始に合わせて現場レベルでの緊張状態を醸成するとともに、綱紀粛正によるプレッシャーを通じて経済成果を導出せんとする意図の下に、半ば意図的に「演出」されたものであったと考えられるが、それでもこれまで観察されてきた現地イルクンに対する叱責からさらに踏み込んだ形での指導（介入）が、経済アクターとしての軍の位相が高まるのと軌を一にして行われていることから、そこに上記のような「北朝鮮型」軍民転換に通底する軍への利権誘導という問題意識が作用している可能性が、強く推測されるのである。時期的にはやや相前後するが、「政治思想強軍化・道徳強軍化を二つの柱として掴むこと」「刃のような軍紀を確立し、（中略）兵士から将官に至るまですべての軍人が制定された規定と教範に習熟してそのまま生活化・習慣化し、部隊・区分隊・軍人たちがいるすべての場所で常に正規化的面貌がみなぎるようにすること」「人民軍隊が人民のため、軽重にかかわりなく限りなく誠実な姿勢で真心を捧げていくことを革命的軍風と考えるようにすること」と、通常よりも直截的な表現で軍民関係改善が呼びかけられた人民軍創建70年慶祝閲兵式での金正恩演説が、以上に見た軍の経済領域への「侵食」をも念頭に行われていた、と見るのは、やや飛躍が過ぎようか⁵¹⁾。

とまれ、「新路線下の軍」というトピックが、北朝鮮当局にとってもセンシティブな事項であることは容易に推量され、おそらくは斯様な理由から、現状においてはその公的文献

上での取り上げられ方もきわめて慎重に、間接的な筆致で描かれるものにとどまっている。実際には、金正恩が年明け2019年の新年辞において「軍需工業部門では経済建設にすべての力を集中することに対する党の戦闘的スローガンを心で戴き、各種農機械と建設機械、協同品と人民消費品を生産して経済発展と人民生活向上を促した」と言及したごとく、軍系単位一特により直接的に軍用品の生産に従事する単位一が民需生産を行うケースが増加したものと考えられるが、新路線と軍の関与を解明する上では、今後このような傾向がいかなる展開を見せるのか、に引き続き注意を払う必要がある。ただし現状において、新路線が謳うリソース流入の増加が修辞上における記述ほどに実現していないこともまた、ここまでの考察より強く示唆される場所であり、北朝鮮当局が一旧路線においてと同様一リソース不足を与件とした経済浮揚という課題に直面しているさまが、言説からは立ち上るのである。

4. 新路線下の経済運営一リソース増大・システム改編なき経済浮揚の手立て

前章までの考察からは、表面的には大幅な政策転換と映る「新たな戦略的路線」が、制裁と、より本質的には軍事（核開発も含む）分野へのリソースの偏重、希薄なフィードバックといった旧路線の特徴をほぼそのまま引き継いでいること、すなわち、「わが党の新たな戦略的路線は、わが党の並進路線の偉大な勝利を土台とする路線である」⁵²といったスローガンが一皮肉にも一字義通りの意味において正鵠を射ている、との像が看取されることとなる。そのことは新路線が提示された党中央委員会第7期第3次全員会議の席でもほかならぬ金正恩自身によって強く示唆されており、当面の目標としての「5か年戦略遂行期間内のすべての工場・企業所での生産正常化」、展望的目標としての「人民経済の主体化・現代化・情報化・科学化の高い水準での実現」といった課題設定それ自体がやや曖昧なものにとどまっていたのみならず、それらの課題を達成するための方途として提示された「全部門・全単位が自力更生・自給自足のスローガンを高く掲げ、科学技術に徹底的に依拠して自強力を限りなく増大させ、生産的昂揚と飛躍を起こす」との手法も、実際には前年の党中央委員会第7期第2次全員会議（2017年10月）における「革命的対応戦略」と内容的にはほぼ同一のものであった⁵³。このことから、新路線は実質的に「新たな並進路線」の「第二幕」に相当するものとなり、またそこにおいては旧路線の止揚（揚棄）よりは連続としての性格が強く表れることとなる。したがって、新路線下の経済運営に分け入ろうとするとき、そこに見出されるのは、端的には先年来の課題に対する当局の苦慮の構図ということになるが、ならば、それは真に従来の構図の反復に過ぎなかったのか。本章ではこのような観点から、新路線下における経済運営の中に立ち上る特徴の別括を試みることにする。具体的には、金正恩が新路線の方途として掲げた先述の「自力更生」および「科学技術」を切り口として、それぞれの領域にいかなる様相が現出していたのかを考察することとしたい。

1. 自力更生一裁量権と統制の「オフセット」構造

まず自力更生に関しては、文献記述の別件を通じて、その名の下に各単位の裁量権が引き続き拡大していること、そして各単位がそれを活用して活動領域と経営行為を拡大していくさまが明瞭に浮かび上がる。特に2018年を通じて顕著な動きを見せたのが大学・研

究機関で独自の経営単位を設立し、大学で開発した技術製品の販売を行って研究・開発あるいは大学の運営に必要な資金を自ら調達する、とのビジネスモデルの登場であり、「大学での先端技術製品生産基地は科学研究に必要な資金を自体で保証し、科学研究事業を持続的に発展せしめる」「大学での先端技術製品生産基地から得られる資金は教育条件と環境を一新するための資金源泉として利用できる」ことが伝えられ、その奨励が図られていた⁵⁴。またそれを反映して、文献上には一種の「大学発ベンチャー」が盛んに登場し、それらが新製品の開発だけでなく各地を回っての販路開拓、アフター・サービスといった活動を行っているさまが報じられたのである⁵⁵。また同時期には土地使用権の譲渡（すなわち売買）に関する記述も増加しており、「国家所有不動産利用権の申請は社会協同団体や公民も行うことができる。（中略）公民も国家所有の住宅や一定の面積の土地を利用することについて申請すれば該当する国家機関はそれを審議し、国家住宅利用権や特定の土地を個人副業地として利用する権利を付与する」また「土地の再賃貸は土地賃貸借契約で土地を開発したのち再賃貸を許容する土地に対してのみ行うことができる」といった表現で、所有権でなく使用权の移動にとどまるという名目の下に、個人の土地取得、またデベロッパー的な開発業のケースが増加していることが示唆されていた⁵⁶。

しかし、一面において裁量権の「開花」とでも表現すべき斯様な過程で露わとなっていたのは、直線的な裁量権の拡大ではなく、裁量権が常に反作用（揺り戻し）に見舞われるさまであった。2018年という短いタイムスパンにおいてさえ、裁量権に関する記述ぶりは様々な「振幅」を示していたのであり、たとえば「担当責任制は勤労者たちに作業または事業分担をいかに組織するかという管理方法である。作業または事業分担をいかに組織するか、という意味において、担当責任制は労働力と生産手段をいかなる形式で結合させるか、という都給制（請負制：訳註）と一定の共通性を持つといえる」と、従来の文献が繰り返し否定してきた請負制を半ば受容するスタンスが示される事例、あるいは「迷信行為と貪汚、賄賂行為、不正夾雑行為と商的行為、腐敗墮落した行為と社会主義経済秩序を侵害する機関・企業所・団体の本位主義をはじめとするあらゆる非社会主義的現象は勤労者たちの健全な革命意識を麻痺させ、国の経済建設に大きな垣外損失をもたらす」と、明確に裁量権に対する警戒意識を前面に出す言説、さらには「現実発展の要求に合わせて機関・企業所に対する遵法性監視を改善強化するためには、次に司法検察イルクンがあらゆる犯罪・違法行為をはじめとする非社会主義的現象との法的闘争を強度高く繰り返していかねばならない。（中略）経済指導機関のイルクンが経済組織事業と指揮を組み上げずに経済管理秩序を損なったり、国家社会財産を貪汚浪費する現象に対する法的統制をさらに強化（中略）しなければならない。これ以外にも、司法検察イルクンは非社会主義的現象との法的闘争の過程で（司法検察イルクンによる：訳註）職権乱用をはじめとする違法行為を徹底的に禁止し、経済建設に総力を集中することについての党の要求通りに機関・企業所に対する遵法性監視を強化することができるよう検事らに対する要求性を決定的に高めねばならない」と、両論併記の形を取りつつも裁量権と統制の間で記述が「引き裂かれる」ケースなど、裁量権の位置付けが常に動揺していたことが看取されるのである⁵⁷。斯様な反復のうち那辺がより優勢をなしたのか、実態を窺い知ることはもとより困難だが、少なくとも言説上の様相から判断するかぎりには、この問題について当局が試みたのは、下限すなわち当局にとって許容しうるボトム・ラインを示しつつ、経済システム自体の改編に進む意

図のないことを強調し、もって裁量権に対する一定の統制ムードを醸成する手法であったらしいことがうかがえる。「所有の単位を国家ではなく個別的な工場・企業所の集団と見て計画作成も、生産活動も各工場・企業所が独自に行い、そこから得られる利潤も工場・企業所単位で分けるようになれば機関本位主義と生産の無政府性が助長され、全社会の統一的发展を阻害することとなり、ひいては国家の全生産手段の共同の主人としての人民大衆の地位さえも崩し、所有は抜け殻だけになってしまう」あるいは「自力更生は決して情勢が暗く、何か不足する時期にだけ掲げられる旗幟ではない。全般的情勢が革命に有利になるほどに、国力が強化されるほどにより高く掲げなければならないのが自力更生の闘争旗幟である。万一、ほかの誰かに期待をかけてなにかを解決しようとするならば、それは誤算である」と、いわゆる経済改革、ないしはそれを想起させかねない現象への掣肘を唱える言説が展開されていたことから、斯様な「ムード」の一端が垣間見えよう⁵⁸。

そしてこのことから、斯様な統制ムードが、本稿第2章で取り上げた「新たな戦略的路線」登場の背景となった「人民生活向上」の圧力に対して当局が志向したもの－「経済の安定と統制の緩和」ではなく「経済浮揚を通じた統制の強化」－と同様の問題意識に貫かれていたとの推論が描かれることとなる。むろん斯様な見立ては誤読の危険性をともなったものであるが、試みに経済における各種の具体的政策に焦点を当て、より絞り込んだ形で言説を抽出するならば、裁量権と統制に関する当局のスタンスが一定のラインを形成していたことが、一定の明瞭性をもって浮かび上がっていたのである。

まずは圃田担当責任制に関して。同制度は公定史書『朝鮮労働党歴史』にも金正恩の功績の一つとして明記されるに至っており⁵⁹、またその要諦が農場員の生産意欲の刺激と担保にあることは、「(金正恩は：訳註) 協同農場で分組管理体制を正しく実施するようにすることに特別な注意を払われ、農業部門で分組管理体制の要求通りに農場員たちに生産計画遂行に対する課業を明白に与えて総和を適時に、内実をもって行い、労力日評価を労働の量と質に応じて正確にするだけでなく、分組管理体制内での圃田担当責任制を正しく適用するようにされた。そして分組で生産した穀物のうち国家が定めた分を除外した残りは農場員たちに、稼いだ労力日に従って現物を基本として分配するようにし、農村の現実的条件に合わない穀物義務収買計画をむやみに高く設定したり、穀物生産計画を超過遂行した分組から様々な名目で徴収するといった現象が絶対に生じないようになされた。そして国家的に国の食糧需要と農場員たちの利害関係、生活上の要求を正しく打算し、それに基づいて穀物義務収買課題を合理的に定め、農業勤労者が自信をもって発奮し、穀物生産に力と知恵を皆捧げるようになされた」といった解説文の記述からも明白になっていた⁶⁰。しかるに報道の過程では同制度の結果として農場員の収入増加が実現し、その財貨をもって生活水準を上昇させた、といった事例が紹介されることは皆無であり、その記述ぶりは分担する耕地の公平な設定、機械・肥料の確保、労力日の正確な評価と分配といった点に集中していたのである⁶¹。むろん、それらは直接的には農場の営農環境上の問題がなお多いことを反映したものであろうが、仮にそれらの条件が改善された場合に斯様な報道傾向が変化するかについては、現状に鑑みる限り不透明と判断せざるを得ない。

次に、同じく公定史書に明記された社会主義企業責任管理体制について⁶²。2019年に至って「わが国では経済事業の効率を高め、企業体が経営活動を円滑に行っているように機構体系と事業体系を整備するための法律的条件と環境が用意されている。(中略) 法的紀

綱を確立してすべての部門、すべての単位で生産と管理を主体の社会主義経済管理原則と社会主義企業責任管理制の要求通りに行うようにし、生産計画を遺漏なく遂行するようにすることはわれわれの自立経済の威力をさらに高めるための必須的要求である」との表現が見られることから、同制度の適用範囲は順当に拡大しつつあることが看取される⁶³。斯様な状況を受けてか、同制度に関する文献の記述は制度実施のための制度的担保の確保に移っており、たとえば「企業体が付与された経営権を円滑に活用できるように行政的・法律的な環境と条件を十分に保障してやること（が必要：訳註）である。（中略）なによりもまず、法制定機関と中央経済指導機関が企業体の経営権の活用と関連する法規範と規定を作成・提示して、変化する現実的条件に合わせて不断に改善・完成することが重要である。（中略）次に、法執行機関と中央経済指導機関が企業体の経営権の活用に関連して制定された法規範と規定・細則などを正しく執行していくよう監督統制を強化することが重要である」といった記述で、何よりも各単位の創発性をシステムとして裏付けることが課題として掲げられていたのである⁶⁴。また「自力自強の精神を発揮し、社会主義企業責任管理制が実施されている条件に合わせて商品確保事業を積極的に行ってこそ、商品的な担保をもって利潤を限りなく伸ばし、奉仕活動の元手をより十分に準備することができる」といった記述からは、各単位で同制度が実施され、なおかつ各単位がより自律的な経営活動を行うことで相乗的な経済活性化が導けるとの当局の認識がうかがえる⁶⁵。

しかしながら、その過程では権限の際限なき拡大に対する警戒感が高まっていたことも同時に看取され、たとえば制度全般について一種の予防線を張り、統制を強化しようとする傾向も顕著となっていた。すなわちここにおいても、ボトム・ラインの提示という手法が採られていたのである。

「企業体が経済建設と人民生活向上で受け持っている自身の重い任務と責任を尽くすこと（が重要：訳註）である。（中略）」社会主義企業責任管理制において企業体が担っている任務は、まず、企業体に与えられた人民経済計画を無条件に遂行し、収入と支出を合わせて国家に利益を与えることである。また、従業員たちの物質文化的生活を責任をもって向上させることである。そして、知識経済時代の要求に合わせて科学技術生産・経営活動を結合させ、企業体を開発創造型・技術集約型企业へと転変させ、限りなく拡大発展させていくことである」⁶⁶

「社会主義企業体の経営権は所有権と経営権の分離ではなくその結合を前提としており、国家が社会主義企業体に付与した経営活動の権限、社会主義的所有に基づいた経営権である。企業体は経営権を与えるからといって生産手段に対する所有権と経営権が分離されたものと考えてはならない。社会主義社会においては勤労人民大衆は生産手段の主人であると同時に経済管理の主人であるため、所有権と経営権分離は生じえない」⁶⁷

そして、先の2制度とも密接に関連する物資調達について。これに関しては、たとえば非生産単位も含む各単位に設けられた「資材商社」が生産課題・ノルマ外の追加課題の別を問わず、それらの遂行に必要な資材を独自の調達行為によって解決する、といった事例が報じられ、斯様な活動が顕彰の対象となって久しいが⁶⁸、特に社会主義企業責任管理制の実施をバックアップする目的から、近年においては企業体間の「物資交流」が拡大しており、特に名目上は余剰あるいは遊休設備・資材の相互融通とされる斯様な「物資交流」が、社会主義企業責任管理制の下で企業体に付与される経営権のひとつ「処分権」を根拠とし

て、計画超過分の生産物や、当初から物資交流への充当を念頭に置いて生産された「生産正常化分⁶⁹」の交換つまり売買の形で行われるとの記述がなされている⁷⁰。もとより、それは直接的には「生産計画を遂行するうえで必要なすべての物資を国家で保証できない条件で、企業体が不足する物資を解決」できるようにするための措置であったにせよ、そのような活動の場として地域別に「物資交流拠点」を設けること、国家単位でも物資交流のマッチングの仲介を行うことが求められ、独自の物資調達にさらなる円滑化・活性化が図られていたのである。

ただし、生産計画の遂行のために必要な物資調達を企業体に独自で、なおかつ公定の物資交流拠点を通じて行わせる、との方法論が示唆するごとく、当該時期の文献には「独自の経済活動を国家の管理の下で行わせる」という志向性が色濃く表れていた。たとえば中央が関知しない物資調達を「注文契約」の形で行わせることを説く言説においては、社会主義企業責任管理制の一環として企業に付与される「計画権」に基づく独自の調達はすべて注文契約によって行うことが求められ、その理由として、企業体が「企業体指標の生産物に対する需要を掌握する唯一の方法が他の企業体から注文を受けることであり、需要に基づいて生産計画を確定する唯一の方法は提起された需要について合意し、契約を締結すること」にあるとの説明がなされていることが確認できる。つまり企業体が合理的な経営活動を行うためにも注文契約による物資調達が必要、との解釈であろうが、別個所の「注文契約による生産物流通の本質は（中略）それが計画的契約による生産物流通に服従する生産物流通であるという点である。注文契約による生産物流通の本質を計画的契約による生産物流通との関係の中で解明しなければならないことは、生産物流通のこの2つの方式が密接に結合して行われることと関連する。物資交流の2つの方式は相互に密接に結合しているが、それを一様に同等の地位に置いてはならず、注文契約による物資流通は徹底して計画的契約による物資流通に服従させる関係に置かねばならない」とあることをふまえるならば、その真意が企業体の経営活動に対する実質的な介入—独自の物資調達に対する監視の強化—にあったことは直ちに看取される⁷¹。すなわち、生産計画を課し、なおかつその生産に必要な物資の確保を企業体自身に調達させる代償として、種々の裁量権の拡大を認可する、という点に社会主義企業責任管理制の当初の眼目が存したとするならば、2018年に至って、同制度は裁量権を引き続き認めながらも監視・統制も同時に強化する、というべき性格のものへと変容を遂げていた、と考えられるのである。

最後に、同じく社会主義企業責任管理制の実施にもなって生じる企業体の資金需要に対応する存在として描かれる銀行について。銀行に与えられた斯様な役割は「ウリ式企業管理方法は工場・企業所・協同団体で社会主義企業責任管理制を正しく実施するようにし、生産成長の予備と可能性を余すところなく動員するようにする。（中略）財政銀行事業は国家管理の手段であるだけでなく機関・企業所の経済管理の重要な手段である。財政銀行事業を革新し、企業体に付与された財政管理権を正しく活用してこそ、すべての企業体が経営管理を組み立て、実利を保証するうえで大きな作用を果たす」⁷²とあるところからも明らかであるが、そこにおいては金融機関自身も採算制によって運営されており、銀行は独自の経営努力によって預金収入・保険料収入・貸付利子収入・為替業務収入・サービス収入を確保するとともに、「このような業務収入を通じて得られた資金源泉をもって該当地域において国家予算の外で追加的に提起される資金需要を保証し、収支の均衡を合わせる」

との定義がなされている⁷³。このような記述から浮上するのは、専ら企業体の裁量権を補佐する存在としての金融機関のイメージであろう。しかし、この銀行もまた、実際には各単位の経営活動に対する監督・統制の役割を付与された存在であった。直接的な資金の流れに対するコントロールに加えて、「社会主義商業銀行は経済に対する国家的統制を実施するうえで相応しい組織機構を持っている。社会主義商業銀行は自身の組織機構を通じて、貨幣流通と資金の動員・利用の機能とともに現金出納業務、貨幣保管・管理業務、国家予算執行業務、固定財産登録・監督業務等を遂行し、この過程で機関・企業体の経営活動に対するウォンによる統制の機能を遂行する」とあるように、銀行には種々の手法を通じて個別企業体を統制することが求められていたのである⁷⁴。特に、企業体の現金保有に制限を課し、当座の経営活動に必要な資金を除外した残りをすべて銀行に預金させるという「現金保有限度」が設けられているといった記述も加味すれば⁷⁵、「統制」の担い手としての銀行のイメージはさらに強固なものとなる。現実の資金流通における銀行の影響力—統制力—が未だ限定的なものであろうことは、統一された為替レートの不在、国家の手を離れた貨幣（内貨・外貨）の存在を事実上認める言説からも推測されるが⁷⁶、それでも裁量権と統制の観点に立つとき、銀行の「統制役」としての側面が、先に見た「補佐役」としての性格を実際には凌駕していることが、うかがわれるのである。

以上を要言するならば、先に指摘した「統制ムード」は、より正確には裁量権に対する牽制・掣肘の志向性というよりも裁量権と統制を相殺（オフセット）せしめる志向性とも表現すべきものに貫かれていた可能性が高い、ということになるか。裁量権の拡大、わけても社会主義企業責任管理制の下での裁量権をめぐる、当局のスタンスが生産課題を与える一方でその遂行のプロセスには関知しない、といったものから、ノルマの増大（追加）と統制の強化による裁量権の「回収」へと急速に変容してきたことについてはすでに別稿で触れたが⁷⁷、2018年に至っては、単なる裁量権と統制の相剋をも超えて、両者がともに増大し、なおかつ両者が「重複」の度を増しているとも表現すべき構図へと移行していたことが看取される。斯様な構図と新路線の関係性についてはなお慎重な検討が必要であるが、少なくとも当局が一貫して統制強化の志向性を維持し、同時に改革—経済システムの改編—を徹底的に忌避していることが斯様な様態の後背にあることだけは、けだし確かということになる。

2. 「バイパス」としての科学技術—「コントロールされた技術革新」への腐心

さて、ならば「新たな戦略的路線」下におけるいまひとつの方策とされた科学技術振興については、いかなる絵図を導くことができるのか。近年の北朝鮮において科学技術による経済の「底上げ」が試みられていることは周知の通りであるが、新路線下においてもこの点があらためて強調され、「今日の自力更生精神は現代科学技術に対する態度として集中的に表現される。自力更生はわが党の革命精神にして伝統的な闘争方式であり、自力更生精神と科学技術は社会主義経済建設の力強い推進力である。新たな革命的路線に貫通している根本核・基本源泉もまさに自力更生である。科学技術は本質において世界を改造して自らの運命を開拓していくための人間の創造的力であり、科学技術こそ自力更生の強者のもっとも威力ある宝剣である」との表現で、「自力更生」と「科学技術」の関係性に一定の整理が施されていた⁷⁸。別の文献記述に「現代科学技術に基づく自力更生、これは時代の

要求であり奇跡創造の源泉である。今日の自力更生は立ち遅れたものを創意考案する類の自力更生ではない。科学技術に依拠して新しいものを探求し、創造する自力更生の革命精神と闘争気風を高く発揮してこそ、奇抜な着想と革新的な発明も可能になり、国の経済も世界的水準に押し上げることができる⁷⁹とあることをふまえれば、科学技術・技術革新を通じた難局の打開を自力更生として総称し、また自力更生を行うためにも科学技術が必要と見做す点が、さしあたっては新路線下の科学技術に対する基本的スタンスということになろう。

そして、実際の局面においては先年同様に「全民科学技術人材化」が掲げられており⁸⁰、これをもって科学技術水準の「底上げ」を目指す、との姿勢が示されていた。特に2018年の場合、党中央委員会第7期第3次全員会議の席で金正恩により長期的眼目に立った科学技術人材の育成（科学技術教育）の重要性が指摘されたこともあって、各単位にも「科学教育事業を急速に発展させるためのわが党の構想を花咲かせるうえでは教育部門の事業に先次的な関心を向けることが非常に重要になる。すべてのイルクンたちは、かりにほかの事業で多少の支障を受けたとしても、われわれの後代たちがもっとも立派な制度と条件で教育を受け、人材として育てていけるようにしようとする党の崇高な意思を実現する事業に率先して進まねばならない。特に（各教育機関の：訳註）後援団体の役割を高め、教育事業に実質的な手助けを与えなければならない」と、従前に比してさらに踏み込んだ表現でこのプロセスへの社会的支援が求められていた点が注目される⁸¹。

また、かく強調される科学技術重視路線の根本をなす問題意識についても、新路線下においてはより明示的に示されるに及んでいた。すなわち、一義的には「科学技術強国が社会主義強国の建設において先次的に占領すべき重要な目標となるのは、何よりもまず科学技術の時代である今日において、国の総合的国力を決定する重要な指標がまさに科学技術力であるため」⁸²、さらに踏み込めば「科学技術は自立的経済強国建設を推進していく機関車である。科学技術に依拠してこそ、自強力を増大させて原料・燃料・動力の問題もわれわれの資源で解き、各部門に新たな現代的生産基地を押し立て、国の経済構造を自律的にいっそう完備させることができる。人民経済のすべての部門・すべての単位では科学技術に依拠することなしにはいかなることも成果を上げることができないという観点と立場をもって、科学技術を確固として先立たせ、自体の科学技術力量と生産者大衆の力と知恵を発動して党の経済政策を貫徹していかねばならない」⁸³と、システムの改編をともなうことなく経済各部門の成長を実現するための方途になる、との認識が、ある種の率直さをもって闡明されていたのであった。これを要すれば、各分野に共通する最大公約数ないしは万能薬、そしてシステム改編を回避するバイパスとしての性格が付与されていたとの総括が可能であろうが、「最大公約数」としてのその効用のうち、とりわけ重視されていたのが軍事分野との関連であった点は一想像に難くないとはいえ一当該時期の特徴の一端をなすものとして、触れておく必要がある。

「国防工業の発展は重工業の発展に基づいているだけに、重工業をはじめとする人民経済の各部門が自体の高い科学技術で武装されるにしたがって、国防工業の威力も一層大きくなることとなる。知識経済時代の要求に合わせて人民経済のすべての部門を自体の科学技術力に基づいて現代化・情報化してこそ国防工業の発展に必要な原料と資材・設備を自体の力と技術・資源によって、最上の質的水準で適時に、円満に生産

保障することができ、生産を高い水準で正常化することができる。今日、わが祖国が不敗の軍事強国としての自主的尊厳と威容を全世界に轟かせているのは、自体の科学技術力を高めて重工業部門の現代化・情報化を力強く推進して国防工業の発展に積極的に貢献するところに（理由が：訳註）ある」⁸⁴

斯様な認識が、「国防工業への貢献を念頭に置いた経済振興」という先述の—1960年代を想起させる—ロジックと結合している点はとりわけ目を惹くところであるが、とまれ、かくして科学技術は新路線下において、特に「バイパス」の手段として、その位相を向上させていたのであった。

ただし、科学技術に付されたこの属性から、北朝鮮においては逆に科学技術に対する制約の方向性が生じることとなる。具体的には、科学技術の担い手たるイルクン・科学者が一種の潜在的な危険要素として警戒対象になるとともに、主要な科学技術の入手経路としてのインターネット使用に対する統制の動きが、科学技術振興と歩を一にしていずれも強化されていたのである。たとえば、文献上では科学技術を備えた模範的な人物像として「今日、時代が求める人材は偉大な金日成・金正日主義でしっかり武装し、金正日愛国主義で心臓を燃え上がらせ、党と革命、祖国と人民のため、主体の社会主義強国建設偉業の遂行のため忠実に服務しうる人材である。また最新科学技術の知識で武装し、自身の部門に精通し、新技術・新製品の開発能力を持ち、高い競争意識と競争能力を所有した人材、強い実践力と高い協同能力を備え、自力自強の精神力を高く発揮して与えられた課題を最後まで完成させていく気質を有する人材が、今日の時代が求める人材なのである」⁸⁵といった、一面において耳触りの良い顕彰的描写がなされていたが、その実、その裏には常に「いかに高い科学技術を所有していたとしても、党と革命に忠実でなく、自分の祖国と人民に対する愛を持たない科学者は真の科学者・愛国者ということとはできない」⁸⁶あるいは「すべての科学者は科学には国境がないがわれらには科学の拠り所、科学で服務すべき貴重な社会主義祖国があり、科学をしてもただひたすらに朝鮮労働党の赤旗の下でのみ行うという固い信念を持たねばならない」⁸⁷と、科学者の思想的動揺への懸念が付随していた。そして斯様な動揺の主たる経路としてのインターネットはさらに危険視され、スクリーニング（検閲）に関する法的・技術的規制の強化、そしてインターネット利用者に対する監視の必要性が主張されるようになっていたのである。

「科学技術を発展させてこそ、ブルジョワ思想文化の毒素がわれわれの境界を越えることのないよう蚊帳を二重三重に吊りつつ、それを水泡に帰せしめるため主導的な作戦を展開することができるようになる。（中略）今日、わが国に対するブルジョワ思想文化的浸透策動は現代科学技術を悪用していっそう狡猾に行われている。このような条件下で、ブルジョワ思想文化的浸透策動を発展した科学技術で打ち砕かなければならない」⁸⁸

「インターネットを扱うすべての分野で法的・行政的統制を強化していくときにのみ、国家の法規範と規定の要求通りに働き・生活する整然かつ厳格な体系と秩序、革命的規律と生活気風を確立することができ、帝国主義者の繰り出す思想文化的浸透策動を断固として打ち砕くことができる。そのためには、まずインターネットの管理・利用に関する秩序に背いた法違反者に対する厳格な法的制裁を実施しなければならない。法違反者たちを迅速に摘発・調査し、厳格な法的制裁を加えて、彼らに対する教養改

造を実現するとともに公開闘争・現地公開裁判を通じて法違反行為を起こしうる者たちに強い警告と刺激・深刻な教訓を与え、さらに人民たちを政治的・階級的に覚醒させ違法現象との闘争に積極的に進ませるようにしなければならない」⁸⁹

公的文献の記述としては相当に直截的な表現が用いられているところからも、当局の警戒感がうかがえよう。また同時期には「朝鮮民主主義人民共和国情報保安法」、同「情報化法」といった情報通信分野の関連法規の存在も明らかとなっていたが、断片的に公開されるそれらの内容がインターネットの開設、外部との接触に対する中央統制と情報管理に関する罰則といったものであったことから、危機意識の一端が看取される⁹⁰。このように科学技術振興が叫ばれながらも、その担い手・そして情報の入手経路に対して警戒感と危機意識をともなった掣肘が加えられるとの状況が、新路線下の北朝鮮において現出していたのである。文献記述による限り、現今の北朝鮮においては、先述の全民科学技術人材化は外部連結が不可能なイントラネットを用いた学習を通じて、そして特別な許可を得た少数の科学者にのみインターネットの使用を認めることで、全体としての技術革新－現代科学技術に基づく自力更生－を実現しようとしているものと考えられるが⁹¹、斯様な手法、つまり「コントロールされた技術革新」とでも表現すべきそのような企図がいかほど成果に一特に全般的科学技術水準の向上（底上げ）に一つながるのかについては、やはり疑念の余地が認められよう。

そして、当局の警戒感が主にインターネットを通じた「外部との接触」に起因するものであったことから推測されるように、当局の姿勢はいまひとつの対外接触、つまり外国技術に対するスタンスの面でも大きく揺動することとなる。先に一部見たごとく「最大公約数」ないしは「バイパス」としての科学技術の役割が強調され、「科学技術部門が社会主義経済強国建設の先頭で力強く駆け、科学技術の威力で敵の極悪な制裁圧殺策動を水泡に帰せしめ、人民経済のすべての分野が早期に発展するようにしなければならない」⁹²と、特に外圧の典型例としての経済制裁に科学技術振興をもって対抗することが掲げられながらも、その方法論をめぐって、相異なる方向性が、同時に表面化していたのである。当該時期の言説を題材にその類型化を試みるならば、それは以下のようなものであった。

(1) 字義通りの輸入代替への主張：

「ここでの基本は経済各部門の全般的な技術設備と生産工程を新世紀の要求に合わせて高い水準に押し立て、国の科学技術水準を一日も早く発展した国の水準へと確固として押し上げて、生産技術手段と経営管理手段を自体の力と技術で解決していくことである。ただし、他人の技術をそのまま導入したり、他国の設備をそのまま持ち込むたぐいの方法で現代化・情報化を実現しようとするならばわが国の実情に合わせて経済を発展させることはできず、わが人民の嗜好に合う製品を生産できないのは無論のこと、国の経済を世界的水準に押し立てることもできない。しかし人民経済の主体化を土台として、経済の現代化・情報化を実現するならば非常に効果的で経済的実利もある」⁹³

(2) 「合法的な」裁量空間の確保：

「社会主義経済が限りなく速い速度で発展するためには自強力第一主義を徹底的に具現してすべてのものを自体の力で生産保障するとともに、自国にない一部の資源を他国で解決しなければならず、このことから外貨の需要が必然的に生じる」⁹⁴

「今日の科学技術開発は多くの投資を要求するだけでなく、開発すべき科学技術の分野も膨大になっており、いかに経済や科学技術が発展した国だとしても必要とされるすべての科学技術を開発することはできなくなっている。そしてどの国も自身が開発した科学技術を他国に移転して他国で開発した先進科学技術を受け入れている」⁹⁵

(3) 結果の論理：

「一部の人々は他国のものを受け入れることをあたかも主体的立場にそぐわないことのように考えるが、それは誤った見解である。他国のものだとしてもわが人民の思想感情と美感に合わせて受け入れ、ウリ式に創造すればそれはわれわれのものとなる」⁹⁶

「現時期の技術革新の特徴は、次に、輸入技術を自身のものとして作るための事業が活発に繰り広げられているという点にある。受け入れた技術を消化・吸収・更新する事業も企業の技術革新を促進する重要な方法となっている。ある国では他国の優秀な先進技術を引き入れて不断に革新した結果、20年間に他国が数十年をかけて研究開発した技術を導入し、現代的工業体系を立てることができた。この国では他国の先進技術を輸入したのちに生産企業・設計機関・大学および研究所・機械製作企業などの4大技術力量が共同で輸入した技術を研究し、1段階では輸入した他国の特許技術で製品生産を伸ばし、2段階では輸入した技術を国産化して他の工場に導入し、3段階では輸入した技術を更新して他国に輸出している。そして輸入した先進技術の85%以上は再び革新して、この企業では研究開発費の70%を輸入した技術の消化・吸収・更新に回している」⁹⁷

先に見た裁量権をめぐる言説と同様、短いタイムスパンの中で半ば相矛盾するスタンスが、同時に生じていたことが看取されよう。そして、斯様なスタンスの「分裂」は、単に言説上に混乱として表面化するのみならず、現場レベルにおいても一定の影響を及ぼしていたものと考えられる。北朝鮮の各種媒体において、何より特筆大書されるのはより高い水準での国産化を実現した（とされる）経済成果の存在であり、国産品へのイメージアップを図る意図もあってそれらがたびたび取り上げられ⁹⁸、その分記憶への刷り込みが強く行われることとなるが、実際の報道において、成果として圧倒的多数・多数を占めるのははるかに小規模かつ「国産化」のレベルも様々な創意考案の産物である。したがって、それらが創案されるにあたっては程度の差はあれ外国技術に対するスタンスをいかに定めるか、という課題が各当事者にも降りかかることが考えられるが、公的文献のスタンス自体が「割れる」状況は各当事者に対して、自らの裁量で行動しうるグレーゾーンを著しく不安定なものにするという形で作用・顕現しているものと判断される。その結果、各当事者はいうなれば担保なき「自力更生」の要求への対処を余儀なくされるのであり、斯様な判断基準の不明瞭さが、科学技術振興（ないしは底上げ）という最終的な目標にも悪影響を及ぼす可能性が、示唆されるのである。斯様な状況の一端の「再現」を図るべく、ここでは冗長を恐れずに各種言説の引用を試みる。

- ・ 「イルクンたちは高い科学技術的眼目をもって他国の有名な運動靴と工場で生産した製品を対比し、われわれの原料による製品生産に力を入れた。すでに世界的に名をはせた運動靴の技術的特性を把握した状態で自体の原料によるわれわれのものを作るには設備をウリ式に改造しなけりばならなかった」

- (「われわれのものがあふれる工場」『千里馬』2018年第2号、2018年2月、67頁。柳元靴工場の事例)
- ・ 「このイルクン・従業員たちは500ml瓶の整列機と瓶射出設備のPLCプログラム体系が破壊されたとき、国家科学院の研究者たちと力と知恵を合わせ、ウリ式に設備を改造してPLCプログラムも新たに開発した」
(「品質において最高の製品を」『わが民族同士』2018年第2号、2018年2月、23頁。金剛山泉水工場の事例)
 - ・ 「現存設備を現代化・高速化して先進水準の紡績設備を開発生産するなど、紡績工業の主体化・現代化・科学化の実現に貢献しうる『BD-200RCE型空気精紡機でのテトロン糸生産』(中略)のような論文が実践的意味が大きいものとして優秀な評価を受けた」
(「全国紡績部門科学技術発表会が進行」『統一新報』2018年9月1日付。記事中の精紡機は1980年代のチェコ製機械とされる)
 - ・ 「敬愛する最高指導者同志は、どんな先端技術を取り入れた現代的設備であってもわが国の状況と実情に合わないならば意味がなく、失敗と見るべきだとおっしゃり、イルクンたちが工場建設初期に技術神秘主義に染まって経済的打算に合わない設備を設えて生産に支障を与えたことについて指摘された」
(『労働新聞』2018年7月10日付。三池淵ジャガイモ粉生産工場への現地指導時の発言)

瞥見しただけでも、技術水準や規模における単位間の懸隔の存在、そしてどの事例においても程度の差こそあれ外国製品・技術との接触を通じた問題解決が試みられていることが確認されよう。このことはとりもなおさず、主体化が叫ばれる新路線下の北朝鮮が、現実には外国技術を必要不可欠なものとしていることの傍証でもあり、そうである以上、各単位・各当事者が自力更生の中に裁量の余地を残せるよう、一種のグレーゾーンを残す手法が今後も継続的に採用されるものと予想されるが、そのグレーゾーンが当初より恣意的に「伸縮」し、さらには当局の統制への志向性によってその位置付けが常に不安定な状況に置かれる、との像がそこからは導かれる。システム転換を回避しつつ経済の浮揚を実現するという、科学技術に期待される「バイパス」としての役割までもが結果的に毀損される可能性が、推量されるのである。以上のプロセスについて約言するならば、やはり最大の特徴は北朝鮮当局の統制への志向性、そしてシステム改編に対する忌避感に求められる、ということになる。

5. 結語—「改革なき過渡期」としての新路線？

以上、本稿においては「新たな戦略的路線」に対し、関連する各種ロジックを題材としながら、その考察を試みた。新たな一本稿に見た通り実際には明確に旧路線の延長線上に位置付け得るものであったが一政策である点を勘案して、ここでは過度に詳細・細部に踏み込むよりは概括的な考察を通じて同路線の下に浮上する全般的な特徴を描出することに集中したが、そこより得られた知見をもとに総括を図るならば、さしあたり以下の三点を挙げることが可能であろう。

まず検討すべきは、新路線が掲げた「経済発展に総力を集中する」との方針が、実際にはきわめて裏付けに乏しいものであったことの含意であろう。新路線の各種言説からは、

字義通りには経済へ転用すべきリソースの最大の保有者である軍（あるいは「国防工業」）からのリソース移転が明瞭な形で行われている形跡は確認できず、かろうじて表面化した動きも、軍縮ではなく軍隊の維持を前提として軍への利権の誘導と経済アクターとしての軍の活用を行うという「北朝鮮型」軍民転換の再活性化にとどまっていることが看取される。対外的環境の変化—経済制裁の緩和・解除に代表される—が生じないかぎり、北朝鮮経済にとっては経済成長のリソース源は軍に求めるほかないものと考えられるため、非核化交渉と対北朝鮮経済制裁の動向を追うことと合わせて、リソースの流れという観点から国内的動向を追うこと、さしあたっては軍と経済の関わりが今後いかなる展開を示すのかを、注視する必要がある。

また、「新たな戦略的路線」の関連言説の過程で浮上したいま一つの構図は、動員しうるリソースが増加しない—ないしは逡減する—状況にあって、当局にとっては各単位の裁量権の拡大を（消極的にではあれ）容認し、自律的な経済活動を促して経済の活性化を図る、との手法を取るほかない、というものであった。しかしながら、そのような状況にあって—なおかつ「人民生活向上」のプレッシャーに直面しながら—当局がなお統制強化の志向性を放棄していない点はけだし留意すべきであり、特に上記の政策的手法の中に統制の要素を注入することによって、裁量権と統制がいわば「オフセット」の関係性をなすという現象までが現出していたことから、それが今後いかなる展開を示すのか以上に、当局の統制への志向性が、あるいは対外関係・経済関係が大きく変化した後においても持続する可能性について、注意を払う必要性が提起されると考えられるのである。

そして、斯様な統制への志向性—上記の通り長期間にわたり持続する可能性が示唆される—が、経済政策の実際の局面においていかにどの影響を及ぼすかについても、引き続き考慮する必要がある。もとより、たとえ当局が統制の志向性を同レベルで持続させたとしても、その他の与件に応じてその影響力には増減が生じうる。特に近年においては北朝鮮当局の統制力は顕著に低下しているとの観測もなされるが、それでも、本稿の試みからは統制への志向性によって裁量権が動揺するさまが—間接的にせよ—浮かび上がったのであり、このことから、裁量権と統制、という観点から北朝鮮経済を観察し続ける必要性が強く示唆される。以上の点を留意しながら、北朝鮮経済のグランド・デザインとしての「新たな戦略的路線」に引き続き注目することとしたい。

— 注 —

- 1 金正恩「新年辞」『労働新聞』2018年1月1日付。
- 2 「朝鮮労働党委員長金正恩同志の指導の下に朝鮮労働党中央委員会政治局会議が進行された」『労働新聞』2018年4月10日付。
- 3 以下、同会議に関する記述・引用はすべて「朝鮮労働党中央委員会第7期第3次全員会議が進行」『労働新聞』2018年4月21日付に拠る。
- 4 以下、本稿においては煩雑を避けるため「新たな戦略的路線」の略称を用い、また従来の路線との比較・対照を行うに際しては「新路線」と表記することとする。
- 5 ただし、より正確を期するならば、この最高人民会議では「新たな並進路線」への直接的な言及はなされず、内閣総理の施政方針演説および財政相による予算報告は「党中央委員会第7期第2次全員会議が提示した革命的対応戦略」を前提として構成されていることが看取される。特に、後述の通り「革

- 命的対応戦略」は内容的に（なканずく推奨される手法において）新路線とほぼ相同の関係にあることから、同会議が実質的に新路線に依拠していたと見ることも必ずしも不可能ではない点は留意する必要がある。なお、同会議の予算報告では、「国防費」は2017年度実績が15.8%・2018年度計画が15.9%、「人民経済の発展」に関する支出は同じく47.7%・47.6%とされていることが確認される（「国家経済発展5か年戦略遂行のための内閣の主体106（2017）年の事業状況と主体107（2018）年の課業について」および「朝鮮民主主義人民共和国主体106（2017）年国家予算執行の決算と主体107（2018）年の国家予算について」『労働新聞』2018年4月12日付）。
- 6 なお、若干の補記を試みるならば、ここでいう「連続性」は「当局の志向性および問題意識に通底する共通性・一貫性」の謂であり、北朝鮮の各種言説において主張・強調される「当局の無謬性ゆえの政策の一貫性」とはもとより性格を異にするものである。
 - 7 金ヨンイル「わが共和国の戦略的地位を規定する要因に対する理解」『社会科学院学報』2018年第3号、2018年8月、34～35頁。
 - 8 「政論 富強反映の活路が女性たちを呼ぶ」『朝鮮女性』2018年第7号、2018年7月、3頁。
 - 9 崔ヒョクチョル「わが党が明らかにした領導者とイルクンらとの間の関係が真の同志的關係にならねばならないとする思想の本質的内容」『哲学・社会政治学研究』2019年第1号、2019年3月、12～13頁。
 - 10 金ジョンチョル「わが国家第一主義の本質的内容」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第4号、2018年11月、40頁および43頁。
 - 11 徐ソンイル「敬愛する最高領導者金正恩同志が明らかにされたわが国家第一主義に関する思想」『哲学・社会政治学研究』2018年第2号、2018年6月、10～11頁。「領導者」としての金正恩が「首領」たる金日成・金正日と実質的に等位の存在として描かれていることが看取されよう。
 - 12 『人民大衆第一主義の聖なる歴史を繰り広げていく偉大な領導』科学百科事典出版社、平壤、2018年、21頁。なお、このようなエトスの端緒となった「人民大衆第一主義」については、飯村友紀「北朝鮮経済における『対制裁シフト』の様態」（平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業『朝鮮半島情勢の総合分析と日本の安全保障』報告書、日本国際問題研究所、2017年3月）において触れた。
 - 13 「人民の夢と理想、不敗の強国」『わが民族同士』2018年第8号、2018年8月、18頁。
 - 14 朴ヨンチョル「人民生活を画期的に高めることはわが党と国家の第一となる重大事」『高等教育』2019年第2号、2019年2月、5頁。
 - 15 「社説 イルクンたちは革命的な総攻勢の旗手・前衛闘士となれ」『労働新聞』2018年2月19日付。各級党組織に対し「司令部で放った銃声を聞いただけで司令官同志の意図を適時に把握し、自身がすべきことを自ら受け持って、命をかけても必ず貫徹した」かつての抗日遊撃隊員らの働きぶりに準えつつ（（金正恩が：訳註）人民経済各部門の事業を現地指導しつつ与えた言葉のなかに党委員会がすべきことを探し出す敏感性）を求めるといった言説からも斯様な構図が垣間見えよう（「全党が倣い学ぶべき党政策決死貫徹の立派な模範」同2018年3月5日付（教育環境の拡充で成果を上げた平壤市党委員会の事例））。
 - 16 「社説 党組織は党の新たな戦略的路線貫徹のための組織動員事業を組み上げよう」『労働新聞』2018年5月30日付。
 - 17 たとえば崔グァンヒ「もっとも貴重な財富」『教員宣伝手帳』2018年第4号、2018年12月、17～18頁。
 - 18 たとえば金ギョンファ「宗教と迷信行為の害毒性」『千里馬』2018年第7号、2018年7月、61頁、「紙上講座 異色の生活様式を徹底的に排撃しよう」『朝鮮女性』2018年第8号、2018年8月、53頁など。
 - 19 当該時期において「迷信行為」や「非社会主義的現象」が「敵の思想文化的浸透策動」と結び付けられ、そのような認識に基づいて外部からの情報流入の遮断と違反者への取り締まり強化が求められていたことを示す言説としては、たとえば黄ホリム「迷信行為との闘争を強度高く繰り広げる上であらわれる基本要求」『法律研究』2019年第1号、2019年2月、12～14頁。
 - 20 カン・ナムチョル「社会主義法秩序を立てることは社会主義強国建設の重要要求」『金日成総合大学学報（歴史・法律）』第64巻第1号、2018年2月、86頁。
 - 21 たとえば、金フィジン「朝鮮労働党を偉大な首領の党として強化発展させていくための賢明な領導」『金日成総合大学学報（歴史・法律）』第64巻第3号、2018年8月。
 - 22 「今日の経済建設大進軍の階級的性格」『労働新聞』2018年7月13日付。経済成長を通じて社会主義制度の優越性が可視的な形で示されることとなるという点で、経済建設は「人々の頭の中に残っている古い思想の残滓を根こそぎにし、外部から浸透するブルジョワ思想文化を徹底的に防いで全人民を社会主義思想で武装させるための深刻な階級闘争」となるとの説明が付されている。

- 23 「米国の『限定核戦争』の妄想」『千里馬』2018年第2号、2018年2月、100頁。
- 24 「偉大な領導者金正日同志の畢生の意志と信念を戴いて主体の社会主義強国建設の歴史的大業を最後まで完成しよう」『労働新聞』2018年2月16日付。
- 25 ロ・ジョンヒョク「朝鮮民主主義人民共和国は不敗の威力を持った主体の社会主義国家」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第4号、2018年11月、48～49頁。斯様なパラ・フレーズはほかならぬ金正恩自身が率先して行っており、「国防工業部門の科学者・技術者たち」の課題として、2018年新年辞においては「党が提示した戦略的方針の通りに並進路線を一貫して掘み、ウリ式の威力ある戦略武器と武装装備を開発生産して軍需工業の主体的な生産構造を完備し、先端科学技術に基づいて生産工程を現代化」することが、また2019年新年辞においては「朝鮮半島の平和を武力で頼もしく担保できるよう、国防工業の主体化・現代化を促し、国の防衛力を世界先進国家の水準にまで引き続き向上させる」ことがそれぞれ提示されていることが確認できる（『労働新聞』2018年および2019年1月1日付）。
- 26 「敬愛する最高領導者金正日同志が新たに開発した先端戦術武器の試験を指導された」『労働新聞』2018年11月16日付。金正日が着想し、「国防科学部門のイルクンと科学者・技術者、軍需労働階級」を指導してきた「武器体系が遂に完成した」との表現が用いられていることが看取可能。
- 27 「第5次全国老兵大会が進行 朝鮮労働党中央委員会の祝賀文を伝達」『労働新聞』2018年7月27日付（報告者として登壇した崔竜海による発言の一部）。
- 28 なお、「新たな並進路線」に関しては別稿で考察した経緯があり、本稿における旧路線の記述も特記のない限り当該稿に依拠している（飯村友紀「『新たな並進路線』に見る北朝鮮経済の方向性」『平成25年度外務省外交・安全保障調査研究事業「朝鮮半島のシナリオ・プランニング」報告書』日本国際問題研究所、2014年3月）。
- 29 韓ジョンミン「人民経済の自立性・主体性を強化する上であらわれる重要な問題」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第4号、2018年11月、123頁。
- 30 張グァンホ「科学技術の総合的発展の趨勢と社会経済発展の要求に合わせて新たな経済科学を開拓し、当該部門の人材を育てることについての思想の正当性」『高等教育』2019年第1号、2019年1月、13頁。また金ヨンギル「衛星画像解析による雨水の初期損失量の決定」『農業水利化』2018年第4号、2018年7月、14～15頁。さらに、機械工業部門の課題として「CNC超高压水噴射切断機と宇宙開発に切実に必要な機械設備・要素を開発完成するための科学研究事業を力強く繰り広げること」が求められていることも、フィードバックの鈍さを示す傍証となろう（「機械工学部門の科学者・技術者たちは9月の大祝典を輝かしい科学研究成果で輝かせよう」『機械工学』2018年第1号、2018年2月、3頁）。
- 31 李ミョンホ「わが党の並進路線の勝利の根本要因」『社会科学院学報』2018年第4号、2018年11月、28頁。
- 32 「社説 党の新たな戦略的路線を貫徹するための闘争で女性革命家の本分を尽くしていこう」『朝鮮女性』2018年第6号、2018年6月、3頁。
- 33 たとえば、「革命の銃隊を祖国と革命の運命として推し立て、革命的武装力を強化することだけが、人民大衆の自主的で創造的な生活のための先進的な社会制度を樹立する唯一の道である」（ロ・ソンヒョク「政治軍事的条件は人民大衆が自主的で創造的な生を享受するための社会的条件」『哲学・社会政治学研究』2018年第3号、2018年9月、31頁）あるいは「万里馬速度創造運動は、人民軍を党が与えた命令を火薬に火がついたごとくに燃え上って遂行せしめ、千年責任・万年保証の原則で最上の水準で完成させる一当百軍人たちの革命的気質と闘争気風を發揮させる。また革命の主力軍である人民軍隊が先頭に立ち、党の雄大な構想に沿って黄金山・黄金原・黄金海の歴史を限りなく輝かせ、重要対象建設場ごとに世人を驚嘆させる神話的な建設速度を創造することで、人民軍隊の政治思想的威力を限りなく強化させる」（全グムヒャン「万里馬速度創造運動を力強く繰り広げることとは社会主義強国建設を早めるための重要な要求」『千里馬』2018年第8号、2018年8月、58頁）。
- 34 たとえば、黄シンリユル「わが祖国を不敗の社会主義強国として輝かせた不滅の業績」『金日成総合大学学報（歴史・法律）』第64巻第3号、2018年8月、28頁および韓スンゴン「主体的国防工業の発展で祖国守護の威力ある担保を準備された不滅の業績」同第64巻第1号、2018年2月、23頁。いずれも「先軍時代の経済建設路線」を回顧し、その成果を強調するという体裁をとっている。
- 35 郭ミョンチョル「国防工業の地位を正しく明らかにすることは社会主義経済建設において戦略的意義を持つ重要な問題」『経済研究』2018年第1号、2018年1月、9～10頁。
- 36 金チョル「新たな戦略的路線の実現において達成すべき闘争目標」『社会科学院学報』2018年第3号、2018年8月、7頁。

- 37 林チョル「自立的民族経済を建設することは社会主義建設の合法的要求」『哲学・社会政治学研究』2018年第3号、2018年9月、34頁。
- 38 たとえば韓スンゴン前掲論文、23頁。「先軍時代の経済建設路線」の要諦が、「国防工業を民需部門で生産される物質的手段を軍事的目的に消費する部門とのみ見做してきた」従来の見解を否定するところにあったとの説明がなされている。
- 39 李ソンナム「社会主義経済建設に総力を集中することについてのわが党のあらたな戦略的路線は革命発展の要求をもっとも正確に反映した路線」『哲学・社会政治学研究』2018年第3号、2018年9月、11頁。
- 40 『経済建設と国防建設を並進させることについてのわが党の路線の正当性はどこにあるのか』朝鮮労働党出版社、平壤、1968年、31～32頁。また後段の引用は同55～56頁。
- 41 「朝鮮労働党中央委員会第7期第3次全員会議で提示された新たな戦略的路線を徹底貫徹するための党・国家・経済・武力機関イルクン連席会議が進行」『労働新聞』2018年5月1日付。なお、記事において人民武力相の発言は記録されておらず、席上、アクターとしての軍が俎上に載せられたかについても記事からは確認できない。
- 42 「抗日革命の先列たちのように堅忍不拔の信念で党の思想と偉業を戴く不屈の闘士となろう」『労働新聞』2018年6月23日付。「革命烈士姜健同志の誕生100年慶祝中央報告会」での報告である。
- 43 「科学と教育を重視する社会的気風の確立においてあらわれる要求」『労働新聞』2018年6月27日付。
- 44 金ヒジン「果敢な攻撃戦で祖国繁栄の新時代を繰り広げた不滅の領導業績」『金日成総合大学学報（歴史・法律）』第64巻第2号、2018年5月、34頁。金正恩の執政を題材とした論文である。
- 45 2018年の新聞報道上、金正恩は元山葛麻海岸観光地区建設場を3度（『労働新聞』5月25日付、8月17日付、11月1日付）、三池淵郡建設場を3度（同7月10日付、8月19日付、10月30日付）訪問し現地指導を行ったとされる。なお、前者のケースにおいて、工事が開始されて一定期間が経過していたことが推測されるにもかかわらず、5月の現地指導を受ける形で6月4日に「軍民決起集会」が現地で開催されていることから、先述した党中央軍事委員会拡大会議が一つの契機となった可能性があらためて看取されよう。また、同集会に登壇した人民軍総政治局長・金秀吉により軍人建設者に対する鼓舞が行われるとともに「連関単位のイルクンたちが、戦う前線に弾薬を保証するという非常な覚悟をもって工事に必要な設備と資材・仕上げ建材等を適時に送る」との課題が示されていたことから、主として民間由来のリソースを利用する形で軍人建設者が作業に従事する、との構図が存在することが示唆される。
- 46 金正恩の軍の経済への関与については、飯村友紀「北朝鮮経済政策攷一『先軍時代の経済建設路線』の含意」『東亜』第526号、2011年4月を、また旧路線下の動向については、同「金正恩体制期水産振興政策の考察」『平成26年度外務省外交・安全保障調査研究事業「朝鮮半島のシナリオ・プランニング」報告書』日本国際問題研究所、2015年3月にて取り上げた。
- 47 記事で、軍が運営する単位であることは明記されていないが、現地指導した金正恩を人民武力省第一副相（徐紅燦）が出迎えていることから軍系単位であることが強く推測される。
- 48 「『首都市民たちがたいへん好んでいます』黎明通りに位置する金山浦特産物商店を訪ねて」『労働新聞』2018年12月20日付。
- 49 たとえば、同食堂の竣工式には人民軍総政治局長（金秀吉）が出席し竣工辞を述べており、単なる建設にとどまらない軍の関与がうかがわれる（「大同江のほとりの明堂の地に立ち上がったもうひとつの特色ある人民奉仕基地」『労働新聞』2018年7月31日付）。
- 50 この過程でも複数の類型が看取されるため、参考の用に供すべく以下に分類を試みる（日付はいずれも『労働新聞』2018年における報道日）。
- <軍が建設+地方党委員会で運営を担当（人材育成等）>
 - ・咸鏡北道鏡城郡温布温室農場（建設中）：7月17日付、8月18日付
 - <地方党委員会に対する叱責+建設労働力としての軍の投入>
 - ・新義州紡績工場：7月2日付
 - ・温布休養所：7月17日付
 - <管轄権の移管+軍が建設>
 - ・平安南道陽徳郡温泉観光地区（建設中）：11月1日付（党中央委員会・國務委員会への移管を指示）
 - <管轄権の移管>
 - ・漁郎川発電所（建設中）：7月17日付（内閣から党中央委員会へ移管）
 - <現地イルクンと管轄組織に対する批判>

- ・新義州化学繊維工場：7月2日付（内閣）
 - ・清津カバン工場：7月17日付（咸鏡北道党委員会、党中央委員会）
 - ・塩盆鎮ホテル（建設中）：7月17日付（咸鏡北道党委員会）
 - ・妙香山医療器具工場：8月21日付（内閣、保健省、党中央委員会組織指導部・科学教育部）
- 51 「朝鮮人民軍創建70年慶祝閱兵式で行ったわが党と国家・軍隊の最高領導者金正恩同志の祝賀演説」『労働新聞』2018年2月9日付。
- 52 黄ギョンオ「全党・全国が社会主義経済建設に総力を集中することについてのわが党の新たな戦略的路線はもっとも科学的で革命的な路線」『社会科学院学報』2018年第3号、2018年3月、3頁。
- 53 同全員会議の様子は「朝鮮労働党中央委員会第7期第2次全員会議に関する報道」『労働新聞』2017年10月8日付に掲載。また「革命的対応戦略」については、飯村友紀「『対制裁シフト』下における裁量権と統制の相剋」「平成29年度外務省外交・安全保障調査研究事業『「不確実性の時代」の朝鮮半島と日本の外交・安全保障』研究会報告書」日本国際問題研究所、2018年3月にて検討した。
- 54 蔡ヨンチョル「大学での先端技術製品生産基地の位置と役割」『経済研究』2018年第4号、2018年10月、35・36頁。また別の文献によれば、大学が研究資金を獲得するルートは国家予算のほか個別企業体からの委託、そして先端技術製品生産基地の運営に大別されるという（林ヘソン「科学研究機関と大学の研究開発資金造成」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第4号、2018年11月190から191頁）。
- 55 たとえば「党の教育重視政策を戴く基肥となって」『労働新聞』2018年9月25日付。「白頭山経済連合商社」で、小学生用の国語学習支援プログラム「綺羅星」を開発し、「全国の数多くの教育単位を一つ一つ訪ね歩き、自身の開発したプログラムの設置と使用方法、利用で提起される問題をわかりやすく説明」したことが紹介されている。また「双船体万能漁船を新たに組んだ」同2月22日付。南浦大慶水産事業所の事例で、金策工業総合大学との協働で新型漁船を開発・導入したことが報じられている。別記事（「飛躍の先頭に立った青年たち」『わが民族同士』2018年第8号、2018年8月、26～27頁）によれば金策工業総合大学側のカウンターパートは「船舶理論講座」とされており、このことからこのケースでは企業体（前出の水産事業所）が独自資金で委託事業を行ったものと推測される。なお当該の漁船については「双船体万能漁船『大慶』号」『朝鮮』2018年第11号、2018年11月、16～17頁でも取り上げられているが、金策工業総合大学の「船舶海洋工学部」が関与したと記されており、多少の異同が認められる。
- 56 尹ジョンチョル「国家所有不動産の利用権に対する理解」『金日成総合大学学報（歴史・法律）』第64巻第4号、2018年11月132頁および兪ジュンヒョク「共和国土地利用権譲渡制度の基本要求」『法律研究』2018年第3号、2018年8月、38頁。
- 57 引用順に、崔ソンニョル「経済管理における担当責任制の本質と特徴」『経済研究』2018年第4号、2018年10月、17頁、趙ヨンボン「思想教養と思想闘争、法的統制はあらゆる非社会主義的現象を根こそぎにするための重要方途」『法律研究』2018年第4号、2018年11月、8頁、ロ・ソニル「現実発展の要求に合わせて機関・企業所に対する違法性監視を改善強化する上であらわれる重要な要求」同上、7頁。なお、請負制との共通性が指摘された「担当責任制」については、別の文献では「しかし、勤労者担当制の具体的な実践では、労力組織単位が相対的に規模の小さい従業員の小集団、あるいは個別的授業員となる場合がありうる。これと関連して、集団主義原則を徹底して具現しない場合、一部の準備ができていない従業員の中に集団の利益よりも個人の利益を先立たせる偏向が現れることもありうる」との記述がなされていることが確認できる（宋ヒョンチョル「勤労者たちの担当責任制実施であらわれる重要な問題」『社会科学院学報』2019年第1号、2019年2月、21頁）。
- 58 金ウンチョン「社会主義的所有の本質を歪曲する現代修正主義理論」『経済研究』2018年第2号、2018年4月、57頁および鄭リョンイル「自力更生は党の新たな革命的路線に貫通している根本核」『千里馬』2018年第8号、2018年8月、27頁。
- 59 『朝鮮労働党歴史（増補版）』第2巻、朝鮮労働党出版社、平壤、2018年、407頁。
- 60 『人民大衆第一主義の聖なる歴史を繰り広げてゆく偉大な領導』科学百科事典出版社、平壤、2018年、115～116頁。
- 61 たとえば、「科学農事と分組管理制を掴めば豊年をもたらすことができる」『労働新聞』2018年4月8日付（載寧郡北芝協同農場の事例）、「科学的な作戦と実践は多収穫の担保」同2月21日付（江南郡協同農場経営委員会の事例）、「圃田担当責任制を実情に合わせて」同12月25日付（安岳郡徳成協同農場の事例）。

- 62 前掲『朝鮮労働党歴史（増補版）』第2巻、406頁。
- 63 「遵法気風を全社会的な紀綱として確立することは社会主義強国建設の必須的要求」『労働新聞』2019年2月3日付。
- 64 趙ウンジュ「企業が社会主義企業責任管理体制を正しく実施する上であらわれる重要な問題」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第2号、2018年5月、92頁。
- 65 崔リョンミ「商品確保は商業奉仕活動においてあらわれる重要な問題」『千里馬』2018年1月号、2018年1月、63頁。
- 66 韓チョルジュ「現時期、社会主義企業責任管理体制を正しく実施する上であらわれる重要な問題」『千里馬』2018年第3号、2018年3月、64頁。
- 67 安ミョンフン「社会主義企業体の経営権に対する理解」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第4号、2018年11月、151頁。
- 68 たとえば「不可能を知らない頑強な実践力で一城川郡人民委員会資材商社のイルクンと従業員たち」『労働新聞』2018年12月28日付。人民委員会で立てた野心的な計画（郡人民会館、数十棟の集合住宅の建設）に必要な資材を確保するため、イルクン・従業員のほぼ全員が各地に出張して対応した、との事例が紹介されている。
- 69 「生産正常化分」については、たとえば「分組管理体制の優越性を発揚させて」『労働新聞』2018年2月6日付。江原道の農場の事例で、農場単位で「生産正常化分」を生産・活用し、収穫物のうち国家取買分と「生産正常化分」の生産に係るものを差し引いた上で分配を行ったとの記述が見られる。
- 70 この「物資交流」に関する記述は、趙ギルヒョン「企業体間の物資交流を合理的に組織する上であらわれる重要な問題」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第3号、2018年8月、95～100頁に基づく。
- 71 ここでの「注文契約」に関する記述は、金チョルミン「注文契約による生産物流通の本質」『経済研究』2018年第2号、2018年4月、24・25頁を参照した。
- 72 崔ヨナム「財政銀行事業で転換を起こすことは社会主義強国建設の重要要求」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第2号、2018年5月、83頁。
- 73 洪ジュンボム「社会主義商業銀行に関する独創的な思想理論」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第1号、2018年2月、77頁。
- 74 金ヨンリョン「現時期、商業銀行の機能とその運営を改善する上であらわれる重要な問題」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第4号、2018年11月、208頁。
- 75 「現金保有限度は商業企業所の正常な現金支出を保証するために銀行が計画的に選定する最小限の現金保有限界であり、現金保有限度を正確に選定することによって、現金流通が円滑になり、現金流通規律を厳格に守ることが可能になる」（金スネ「比率による現金保有限度の計算法」『経済研究』2018年第2号、2018年4月、50頁。）
- 76 「（社会主義企業責任管理体制により：訳註）企業体は自体で貿易を行う権限、銀行に外貨口座を開設・利用する権限も持つに至った。これは企業体が経営活動において内貨と外貨を同時に利用できるということの意味する。企業体で内貨と外貨を利用しようということは、必ず経済取引において内貨と外貨の為替レートの問題が提起されることを意味する。そして外国からの送金とその他の様々な経路を通じて個人の手の中にも少なからぬ外貨が沈んでいる条件において、国家がこのような外貨を動員するには為替レートを正しく制定することが必要になる」（金ミョングム「統一的な為替管理体系とその確立の必要性」『経済研究』2018年第1号、2018年1月、48頁）
- 77 飯村友紀、前掲「北朝鮮経済における『対制裁シフト』の様態」および「『対制裁シフト』下における裁量権と統制の相剋」。それぞれ2016年、2017年の北朝鮮を題材としている。
- 78 「科学と技術がわが革命の前進をいっそう加速化する機関車となるようにしよう」『朝鮮民主主義人民共和国科学院通報』2018年第4号、2018年7月、3頁。
- 79 「必勝の信心高く機械工学部門の科学技術発展で新たな飛躍を起こそう」『機械工学』2018年第3号、2018年8月、3頁。
- 80 「全民科学技術人材化は社会のすべての成員を大学卒業程度の知識を所有した知識型勤労者・科学技術発展の担当者として準備させるための重要な事業である。換言すれば、全体人民を知識経済時代の要求に合わせて現代科学知識と技術技能に精通し、科学技術強国をはじめとする社会主義強国へ向かうすべての問題を科学技術的に担保しうる学習型人材・実践型人材へと育てるための事業である」（『人民重視、人民尊重、人民愛の新たな伝説』科学百科事典出版社、2018年、110頁）

- 81 俞ミョンイル「科学教育を重視する全社会的な気風」『千里馬』2018年第9号、2018年9月、51頁。
- 82 カン・チョルホ「科学技術強国は社会主義強国建設において先次的に占領すべき重要な目標」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第4号、2018年11月、66頁。
- 83 朴チョンシル「科学技術の発展は国力強化の根本担保」『千里馬』2018年第7号、2018年7月、50頁。
- 84 趙ウォングク「自体の科学技術力を高めることは社会主義強国建設の基礎」『哲学・社会政治学研究』2019年第1号、2019年3月、41頁。
- 85 成ウンギョン「企業体において人材管理を改善するためのいくつかの方途的問題」（『経済研究』2018年第1号、2018年1月、20頁。
- 86 玄チョル「わが党の全民科学技術人材化に関する思想の本質的特徴とその正当性」『哲学・社会政治学研究』2018年第4号、2018年12月、15頁。
- 87 「科学研究事業を力強く繰り広げ、金属工業における主体化の完成を積極的に促そう」『金属』2018年第1号、2018年3月、3頁。
- 88 金ドンゴン「科学技術の発展は国の政治思想的威力をさらに高く発揮するための重要な担保」『金日成総合大学学報（哲学・経済学）』第64巻第4号、2018年11月、74頁。
- 89 シン・ジョンミン「インターネットを通じた帝国主義者たちの思想文化的浸透策動を打ち砕くための法的闘争を強化する上であらわれる重要要求」『法律研究』2019年第1号、2019年2月、11～12頁。
- 90 「法務解説 情報化法の要求を徹底的に守っていこう」『千里馬』2019年第1号、2019年1月、67～68頁およびイム・ミョンハク「情報関連法違反行為の成立条件」『法律研究』2018年第3号、2018年8月、17～18頁。ただしいずれも全文等詳細は不明である。
- 91 たとえば、ケ・グァンイル「科学技術普及室の運営を改善強化するための要求」『千里馬』2018年第9号、2018年9月、40頁。各单位内レベルでデータベースを構築する例、科学技術殿堂などと連結された「普及網」へ接続する類型など、「科学技術普及室」にはいくつかの類型があることが看取されるが、自由なインターネットアクセスが行われているとの記述は管見では見出すことができない。
- 92 「電子工学部門の科学者・技術者たちは共和国創建70周年となる今年をまばゆい科学研究の成果で光り輝かせよう」『電子工学』2018年第1号、2018年2月、3頁。
- 93 宋オクファ「人民経済の主体化は経済強国建設の重要要求」『教員宣伝手帳』2018年第2号、2018年6月、23頁。輸入代替の主張の根拠として、輸入にかかる費用、設備更新の周期のコントロールなどを列挙している。
- 94 張ミョンサム「外貨収支計画の本質的内容」『経済研究』2018年第1号、2018年1月、51頁。
- 95 呉ミョンチョル「現時期、国家間の科学技術交流の拡大であらわれている重要な特徴」『高等教育』2018年第8号、2018年8月、50頁。UNDP, IMFなどの国際機関が主催する技術交流に関する記述である。
- 96 金グァンチョル「商品広告事業であらわれる原則」『経済研究』2018年第2号、2018年4月、36～37頁。
- 97 安グムソン「現時期の技術革新の特徴」『社会科学院学報』2018年第4号、2018年11月、34頁。
- 98 2018年を例にとれば、平壤無軌道電車工場が製作し、金正恩が自ら試乗した新型のトロリーバスおよび電車がその典型であろう（『労働新聞』2018年2月4日付、8月4日付）。ただし、記事を子細に確認すれば、金正恩は「運営原価がはるかに低い交流モーターを設置し、モーター操縦変換機と操縦プログラムを研究導入した」こと、そして「車輪と車両連結部、窓ガラス、バックミラー、床用ゴム板、樹脂装飾合板、椅子などの機械と電気部品、外装品を大部分国産化した」ことをもって「満足」を示したとあり、喧伝されるイメージと実態の間には一モデルケースにおいてさえ一相応の懸隔が存在することが看取される。

第3部

南北朝鮮の国内動向と 政策的方向性（モメンタム）

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

1. 任期序盤の文在寅政権

朴槿恵大統領の弾劾、罷免により、7か月あまり前倒しする形で2017年5月9日に実施された大統領選挙に勝利し、翌日就任した文在寅大統領は、異例ともいえる高支持率を維持したまま任期序盤の一年間を終えた。その間の文在寅政権の動向について、主に韓国国内の視点から整理分析してみたい。

(1) 積弊清算と権力機関改革

文在寅大統領は、朴槿恵大統領を罷免へと追い込んだ「ろうそく革命」によって誕生した“ろうそく政権”を率いる“民心大統領”を自任した。就任当初から、「国らしい国」を取り戻すとして、権威主義的で閉鎖的な密室政治と批判された朴槿恵大統領との違いを強調し、“国民に寄り添う政府”を巧みに演出していった。

そして、積もり重なった過去の弊害の清算を訴える「積弊清算」を掲げ、各政府組織や国家機関に改革委員会や積弊清算タスクフォースを設置して特別調査を実施し、組織や人事を刷新するなど、改革を果敢に断行する行動力を見せつけることで、国民の支持を集めることに成功した。歴代政権の下、権力との癒着によって社会の隅々に蔓延した既得権を一掃しようとするこうした取り組みは、“正義のある社会”を渴望した“ろうそく民心”に応えるもので、少数与党で権力基盤が盤石とは言えず、支持率頼みの側面が否めない文在寅大統領にとって、政権運営の最大の原動力ともいえるものであった。

中でも、国家情報院や国軍機務司令部の権限や位置付けを明確に規定し直すことや、検察・警察の捜査権をめぐる調整等の権力機関改革は、文在寅政権が推進する改革の中核とも言えるべきものであった。

「権力機関改革案」を発表するにあたり、大統領秘書室の曹国民情首席秘書官は、ろうそく市民革命で誕生した文在寅政府が、民主化後も各組織益と権力の便宜に従って国民の反対側に立ってきた権力機関を、ただ国民の為に奉仕する組織に生まれ変わらせると述べた。そして、権力機関を分割して互いに牽制させ、均衡をとり合いながら権力の濫用を制御し、それぞれの特性に合わせて専門化するという方針の下、国情院、検察、警察の三つの権力機関の再編改革案が策定された。

国情院については、対北朝鮮と海外情報活動に専念することとなった。選挙介入や民間人査察、特別活動費の上納等の形で権力に悪用されてきたことへの反省から、国内の政治情報収集が禁止され、各機関に派遣されていた国内情報担当官は撤収されることとなった。また、対共捜査からも手を引き、同捜査権は警察に移管されることとなった。そして、国会情報委員会に加えて監査院による監査の対象とすることで、権限の制御と統制の強化が図られることとなった。

検察については、起訴権の独占に加えて、無制限の捜査権を手し、統制されることのない巨大な権限が集中した組織が、政治権力によって利用される事態を防ぐ為、権限の分離

分散と検察権限に対する牽制統制装置の導入が図られることとなった。特殊捜査に限定した直接捜査権の縮小や高位公職者犯罪捜査処（公捜処）への捜査権移管、及び公捜処による検事捜査、法務部の脱検察化等の措置である。

警察に関しては、国情院から移管された対共捜査を担当する安保捜査処を新設するほか、検察との捜査権調整に伴う警察権限の肥大化に対する懸念を払拭する為に、国家警察と自治警察を分離して自治警察制を施行するほか、捜査警察と行政警察を分離して、行政職の高位警察が捜査に介入することを防ぐ等の措置をとり、警察権限の分離分散を図ることとした。また、外部から警察権の濫用を防ぐ為の牽制統制装置の強化も図られることとなった。

さらに、軍内の情報特務機関である国軍保安司令部を前身とし、軍の政治介入に深く関与してきた経緯のある「国軍機務司令部」の改革にも手が付けられた。そのきっかけとなったのは、朴槿恵大統領の弾劾をめぐる混乱の中で、機務司が戒厳令を敷いてデモ鎮圧と治安の維持にあたる計画を策定していた疑いや、セウォル号事故犠牲者の遺族に対する査察諜報活動にあたっていた疑い等が浮上したことであった。機務司は解体されて組織を縮小し、政治介入や民間人査察を禁じて、軍情報部隊としての本来の任務である保安、防諜業務に専念する「軍事安保支援司令部」が発足することとなった。

(2) 「朝鮮半島運転者論」と米朝“仲介外交”の成果

「ろうそく革命」の興奮が残る中、巧みに朴槿恵政権との差別化を図りながら、国政の正常化と安定を求める国民の声に応えてきた文在寅大統領であるが、その支持率の低下を食い止め、支える役割を果たしてきた主要な要素として、“北朝鮮ファクター”をあげることができよう。

李明博、朴槿恵と続いた保守政権が崩壊し、9年振りに誕生した進歩（革新）政権として、文在寅大統領が最も力を入れたのが北朝鮮との関係改善であった。国際社会が一致協力して圧力を加えることで、北朝鮮の態度を改めさせようとする「抑止」戦略に基づいた強硬姿勢から、南北が対話することで信頼関係を築き、「関与」することで北朝鮮の変化を誘導していこうとする融和政策への転換である。

文在寅政権のそうした働きかけに対して、当初、頑なな態度を崩さなかった北朝鮮の金正恩委員長が、2018年元旦の「新年の辞」を契機に明確にその姿勢を転換すると、南北融和は堰を切ったように次々と進み、それに伴って米朝関係や中朝関係も劇的に展開する等、朝鮮半島を取り巻く国際関係は大きな転換点を迎えることとなった。

次々と実現していった一連の南北首脳会談や中朝首脳会談、そして史上初となる米朝首脳会談は、わずか数か月前まで、米朝間で互いにのしり合う過激な言葉が飛び交い、挑発的な行動の応酬が続く中、軍事衝突の危険性さえ深刻に懸念されるなど、緊迫度を増していた朝鮮半島情勢に緊張緩和に向けた気運をもたらすことになった。それは、文在寅大統領が再三にわたって強調してきた、北朝鮮の核問題を解決し朝鮮半島に恒久的平和体制を構築する為には、朝鮮半島問題の当事者として、韓国が主導的役割を果たすべきであるとする「韓半島運転者論」に基づき、南北の和解と、米朝間をとりもった文在寅政権による積極的な“仲介外交”の成果であった。戦争の危機に瀕していた朝鮮半島に、和解に向けた流れを作り出すことに成功した文在寅大統領に対する国際社会の注目度は上昇し、そ

れを当事者である南北が主導する形で実現したことで、国民の支持は一層高まることになった。

実際、2018年3月の大統領特使団の北朝鮮訪問とその直後の訪米を皮切りに、4月27日板門店での南北首脳会談と「板門店宣言」の発表、5月26日の二度目の南北首脳会談をはさんで6月12日シンガポールでの史上初の米朝首脳会談、そして9月18日からの文在寅大統領北朝鮮訪問と「9月平壤共同宣言」の発表と、南北関係の改善とそれに続く米朝関係の急展開は、その節目ごとに文在寅政権の支持率を押し上げたのである。朝鮮半島を戦争の危機から救ったとして、文在寅大統領の指導力が国民に高く評価されたとみることができよう。

政権発足後丸一年が経過した2018年6月に実施された第7回全国同時地方選挙と国会議員再補欠選挙は、文在寅政権の中間評価と位置付けられた。そしてそれは、4月、5月と二度にわたる板門店での南北首脳会談に続き、紆余曲折の末にシンガポールで実現した史上初の米朝首脳会談の翌日という、絶妙のタイミングで投票日を迎えることとなった。結果は、注目された17の広域自治体首長選挙のうち14で、また12の選挙区で行われた国会議員再補欠選挙でも11で、与党「共に民主党」が勝利するという地滑りの圧勝となった。与小野大の国会で保守系野党との「協治」を強いられる文在寅政権にとって、選挙で示された国民の圧倒的 support は、国政運営の大きな推進力となったといえよう。

(3) 高支持率の背景

文在寅大統領の就任直後の支持率（肯定評価率）は81%（以下、韓国ギャラップのデータによる）と、現行憲法下で選ばれた歴代大統領の中でも最高値となった。以後、全国同時地方選までの間、一時期を除いてほぼ70%超で推移し、板門店での南北首脳会談後には、就任後一年あまりが経過したにもかかわらず、83%という驚異的な数値を記録したのである。高支持率を維持し続けてきた背景には何があるのか、整理分析してみることとする。

① 混乱と停滞から正常化と安定へ

まず前提となるのは、文在寅政権が、「ろうそく革命」を経て、国民の手によって誕生した政権であるという点である。違法行為によって憲法秩序を乱した朴槿恵前大統領に対して、多くの国民が平和的な方法で抗議の声をあげる中、制度に則って大統領が弾劾、罷免されるという歴史的プロセスを経て生まれたのである。その間、朴槿恵前大統領の前代未聞のスキandalが発覚するや、国民の失望と怒りは収まるところを知らず、結果として、韓国政府は、半年以上にわたって事実上の機能停止状態に陥ってしまった。米国にトランプ政権が誕生し、北朝鮮による挑発行為が相次ぐ中で、朝鮮半島情勢が予断を許さない緊張状態にあるにもかかわらず、韓国は内政も外交も混乱と停滞を余儀なくされたのである。

それだけに、国民が、文在寅政権に対してまず何よりも先に求めたのは、一日も早く国家を正常な軌道に戻して安定させ、本来の政府機能を回復させることであった。その為、まずは当面、文在寅政権に異を唱えることは控え、国民全体で支えるべきであるとする空気が、韓国社会に支配的であったことは否定できないであろう。停滞と混乱を超えて安定を取り戻し、ようやく新しい時代が始まろうとしている中で、新大統領の足を引っ張ったり、冷や水を浴びせたりすることは、情緒的に受け入れ難い状況が続いたのである。

②朴槿恵との差別化

「ろうそく政権」を自任する文在寅大統領にとって、朴槿恵政権の否定は前提であり、朴槿恵政権との差別化は、国民に対する政権の最も効果的なプロパガンダとなった。大統領は、就任当初から、気さくに国民と直に触れ合う機会を持ち、青瓦台の秘書陣やスタッフらとも昼食を共にするなど対等に接し、進んでコミュニケーションを図ろうとする姿を積極的に公開して、親しみやすさを演出した。秘密主義的かつ権威主義的で“不通”と言われ、国民はおろか側近との疎通さえ欠如していると批判された朴槿恵前大統領の統治スタイルとの違いをことあるごとに際立たせ、“開かれた身近な政府”を巧みにアピールしようとしたのである。

それは、文在寅大統領自身の誠実な人柄や熱心さ、一生懸命さなどとも相まって、国民に染み付いた「権力」に対する不信感や背信感を払拭して政権の信頼性を高め、支持率を支えることにつながっていったのである。「ろうそく民心」が怒り、糾弾した、社会にはびこる不正義、不公正、不公平を正してくれることへの国民の期待の表れと見ることもできよう。

そうした中で、文在寅大統領は就任直後から、選挙公約に基づいた新たな措置を矢継ぎ早に繰り出し、それまでの政府方針を改めていった。朴槿恵政権が力づくで推進した国定教科書の廃止をはじめ、公共部門での非正規職の正規職への転換、脱原発推進宣言に老朽化した火力発電所の稼働停止等のエネルギー政策の転換、大企業と富裕層を対象とする法人税や所得税の引き上げなどである。新政権のこうした迅速な取り組みは、国民に新しい時代が始まることを実感させるとともに、雇用拡大や格差是正といった最大の懸念を解決してくれるのではないかという期待を抱かせることにつながっていったのである。

③対抗勢力の不在－保守勢力の瓦解

そしてさらに、文在寅政権が、「ろうそく革命」による朴槿恵大統領の弾劾、罷免というプロセスを経て誕生したという事実が内包するもう一つの側面として、韓国の保守勢力が被ることになった深刻なダメージについて指摘しておかなければならない。

韓国の伝統的保守勢力は、米国とともに反共国家として生きていく道を選択した李承晩を「国父」、経済開発によって国民を飢えから解放した朴正熙を「民族中興の祖」と位置付けており、今日の大韓民国の繁栄は、自分たちの力によって成し遂げたものであるとの強い自負を持っている。言うまでもなく、政治家朴槿恵の政治的アイデンティティの核心をなすのは、朴正熙元大統領の娘という点であり、朴槿恵大統領の“岩盤支持層”は、父親である朴正熙大統領の時代をともに生き抜いてきた伝統的保守勢力がその中核をなしていたといえよう。

それだけに、朴槿恵大統領が「ろうそく革命」によって弾劾、罷免という形で権力の座を追われて逮捕収監され、有罪判決が下されたという事実は、保守勢力にとって、単に政権を喪失しただけにとどまらない衝撃となった。一連のプロセスの中で、保守勢力は、各種利権を背景に、癒着による「〇〇マフィア」と呼ばれる既得権集団を形成し、社会の隅々に権力を笠に着た不正義、不公正、不公平を蔓延させたという認識が、広く国民の間で共有されることとなった。それは保守勢力の道徳性に深刻な打撃を与え、これまで保守が持っていた価値ともいべき安全、安心、安定といった財産をも失わせかねないものであった。

朴槿恵大統領の弾劾、罷免へと至る過程において、与党セヌリ党はその対応をめぐって分裂を余儀なくされた。それは、特定の政治家の思惑や地域を背景とした前例を除くと、保守政党が分裂した初めてのケースであった。1987年の民主化後も厳然たる影響力でこの国の政治を動かしてきた保守勢力にとって、まさに致命傷となりかねない深刻な危機を迎えることになったのである。大統領弾劾、罷免の一連の展開の中で見せた保守陣営の醜態は、カリスマ指導者朴正熙に連なる伝統的保守勢力の終焉の可能性を感じさせるものであったといえよう。

それにもかかわらず、保守陣営は、旧態依然とした“親朴”や“反共”、“従北”等といったフレームに縛られたままで、生まれ変わった新しい“合理的保守”、“改革的保守”の姿を望む声に応えることが出来ずにおり、再結集はおろか、分裂した保守政党間の連携すら至難の業というのが実情である。本来なら対抗勢力たるべき保守陣営立て直しの展望が依然開けない中で、文在寅政権は異例ともいえるべき高い支持率を維持することが出来たわけである。そればかりか、野党保守陣営のみならず、与党「共に民主党」内の非主流派をはじめ、進歩系、中道志向の野党勢力まで見渡しても、政権を牽制するだけの影響力を持ち合わせた批判勢力さえ存在しない状態が、文在寅政権の発足から丸一年あまりにわたって続いてきたといえよう。

2. 任期中盤を迎えた文在寅政権

任期の3分の1にあたる20か月が経過した文在寅政権であるが、その支持率は、歴代政権に比べると、依然として高水準で推移しているといえよう。ただ、政権発足後一年あまりが経過したあたりから、その動向に徐々に変化が見受けられるようになったこともまた事実である。一時期を除き、ほぼ一貫して70%以上を維持してきた支持率が、2018年7月に入って70%を切ると、8月には60%を、9月に入ると一時は50%を割る事態となったのである。その後12月以降は、肯定評価と否定評価の比率が40%台で細かく上下しながら、誤差の範囲内で拮抗する状態が続いている。任期中盤に入り、これからは支持率の低下を如何にして食い止めていくかが問われることになるだろう。

こうした変化がもたらされた背景には何があるのか、整理分析してみることとする。

(1) 「所得主導成長」路線への疑念

トランプ大統領が史上初の米朝首脳会談の開催中止を通告する金正恩委員長宛ての書簡を送った5月24日、統計庁が発表した2018年第一分（1月～3月）の「家計動向調査」は文在寅政権にとって衝撃的なものとなった。所得下位20%層の月平均所得が前年同時期比で8%も減少したのに対して、上位20%層は9.3%もの増加となり、過去15年間で最大の所得格差を記録して、“富益富、貧益貧”の両極化現象が一層進む事態となったのである。それは、最重点課題である「雇用拡大」と「格差是正」を実現する為に、最低賃金の大幅引き上げと週52時間までの労働時間短縮を柱とする「所得主導成長」を掲げた文在寅政権の経済政策が完全に裏目に出ていることを意味していた。続く第二分（4月～6月）においてもこの傾向は続いた。

「所得主導成長」は、賃金を大幅に引き上げることで、財閥が牽引してきた韓国経済を庶民の消費が主導する形に変え、成長の果実を公正かつ公平に手にすることが出来るように

しようという試みである。減税や規制緩和等により財閥を優遇することで投資を促して活動を活発化させれば、それが中小企業に波及し、賃金が上昇して消費も拡大するという、結果的に格差拡大を招いた、これまでの財閥主導による成長重視の経済戦略から、質の高い雇用を増やすとともに賃上げによって所得を向上させれば消費も拡大し、それに伴って企業業績が好転すれば投資も活発化し、雇用の増加にもつながるといふ、庶民の賃金引き上げと所得の上昇が牽引する「包容成長」の経済戦略への転換である。成長重視から分配重視へ、効率優先による財閥中心の成長至上主義から、経済民主化による人間中心の公正かつ公平な経済実現への経済基調の大転換である。

そうした考え方の下で、大統領選挙における目玉公約の一つとして掲げられたのが、「2020年までの最低賃金1万ウォンの実現」である。ところが実際は、最低賃金の急激な上昇は庶民層の所得増加をもたらすどころか、中小零細企業の経営者や警備員等の施設管理者、飲食店、コンビニエンスストア等の自営業者らを圧迫して、アルバイトや非正規の単純労働従事者の勤務時間短縮や人員削減を余儀なくさせ、むしろ、雇用の喪失と所得の減少をもたらしてしまったのである。8月17日に発表された雇用動向は、さらに衝撃的であった。7月の就業者数が前年同月比で5,000人増にとどまったのである。月平均で31万人増であった前年に比べるとまさに“雇用惨事”ともいふべき危機的な数字であった。最低賃金が一気に16.4%引き上げられた1月以降、失業者数も100万人を超えた状態が続いた。

さらに週52時間労働制は、労働者を長時間労働から解放したという点では、待遇改善による労働の質向上をもたらしたが、時間外手当を前提とした生活を組み立ててきた労働者にとっては収入の大幅な減少が避けられない事態となった。また逆に、労働時間の短縮によって期待されたある種のワークシェアによる雇用の増大も、従業員の増員に踏み切れない多くの中小零細事業者にとっては非現実的で、結果として、事業の縮小を余儀なくされるケースまで出てくることになった。

(2) 「ともに豊かに生きる革新的包容国家」の試練

そして、政権発足から一年半、文在寅大統領は紆余曲折の末、遂に、経済民主化による公正経済の実現と所得主導成長を柱とする経済政策を牽引する2トップともいふべき、金東兗経済副総理兼企画財政部長官と張夏成青瓦台政策室長を同時に交代させる人事に踏み切った。経済官僚出身の実務家で現実主義者の金東兗氏と革新系大学教授出身の論客で市民運動家の張夏成氏はかねてより不仲が指摘され、経済情勢が深刻さを増す中、連携不足を懸念する声が聞かれていた。後任には、堅実で忠実かつ経験豊富な経済官僚出身で国務調整室長の洪楠基氏、都市工学が専門の学者出身だが盧武鉉政権下で青瓦台の秘書官を歴任して不動産政策の実務等を担当し、文在寅大統領の長年のブレインとして、社会首席秘書官の立場から幅広く政権の重点政策を主導してきた実力者、“王首席”金秀顕氏がそれぞれ指名された。

そうした中でも、文在寅大統領は、2019年度予算案をめぐる国会施政演説において、成長重視の経済基調を転換し、経済的不平等と社会的に不公正を是正して格差拡大を食い止め、「ともに豊かに生きる社会」、「誰も排除されることのない人間中心の包容国家」を目指すのは、文在寅政権に与えられた時代的使命であると力説した。拡大発展志向の既存のやり方に戻ることはできず、あくまで所得主導成長の政策基調を持続していくという姿勢を明白

にしたわけである。そしてそれが、経済体質と社会の仕組みを根本的に変える構造転換の試みであることから、時間を要し、社会的・経済的弱者らに苦痛を強いていることを認めたくえで、その困難をともに克服し解消する為に必要な補完策の強化を打ち出した。低所得世帯を支援する勤労奨励金、医療、住居、教育等の基礎的生活を保障する為の支援、最低賃金の引き上げに対応できずにいる自営業者や中小零細事業の経営者らを支援する雇用安定基金等、家計所得を増加させ、社会安全網を拡充する為の予算の充実等である。

変えることのできない核心目標である「ともに豊かに生きる革新的包容国家」実現に向けて、忍耐と必ず成功させるという信念をもって取り組む姿勢を求める一方で、その過程で不可避的に生じる懐疑心や批判に耳を傾け、社会の受容性と利害関係の調和に配慮して速度を調整し、キメ細かい支援策を講じながら、国民の共感の下で推進していく必要性を強調したのである。

所得主導成長によって「包容国家」の実現を目指すという経済政策基調の転換には、既に、急激な格差の拡大や雇用情勢の悪化といった裏腹な形で、その副作用が如実に表れているのが実情である。従って、任期中盤へと突入する2019年にそれを引き続き推進していく為には、文在寅大統領自身が語ったように、国民が民生の改善を肌で実感出来るような経済再生の成果を示すことが求められるであろう。5年の任期で経済を画期的に変えることは困難だが、少なくとも経済政策が正しい方向に向かっており、成果が表れているという信頼と希望を国民に与えなければならないという大統領の言葉には、危機感がにじんでいる。

(3) 膠着する米朝交渉と米韓の不協和音をもたらす波紋

少数与党で権力基盤が盤石とは言えず、政権運営の原動力として世論の後押しに依存せざるを得ない文在寅大統領にとって、「韓半島運転者論」を掲げ、自ら“仲介者”としての積極的リーダーシップによって、朝鮮半島を戦争の危機から一転、和解に向けた流れを劇的に作り出すことに成功したという成果は、政権を支える主要な要素として機能してきたということができよう。朴槿恵大統領の弾劾、罷免という経緯を経て誕生した文在寅政権が、国民との長かったハネムーン期間が終わろうとする中で、南北や米朝の首脳会談をはじめ、和解へ向けた期待の膨らむ動きが出てくる度に、その支持率を回復させてきたという事実はそのことを物語っている。

但し同時に、文在寅政権のそうした一面は、劇的な南北関係の展開と融和ムードという“北効果”に支えられた支持率頼みの政権の基盤の脆さを露呈する危険性と常に隣り合わせであった。シンガポールでの米朝首脳会談以降、次第にその“仲介外交”の限界が指摘されるようになっていった。非核化に向けた米朝間の交渉が、双方の思惑がぶつかり合う中で進展を見ることが出来ないまま膠着状態に陥ると、個性的な首脳らによる“びっくりショー”は一段落し、イベントによる漠然としたムードから具体的政策とその成果へと徐々に関心が移行していくことになったのである。

和解と協力のモメンタムを何とか維持したい韓国は、単なるメッセンジャーではなく、“仲裁者”として米朝間の説得と調整にあたるも、そうした文在寅大統領の努力は、米国や日本の一部で、金正恩委員長の意向を受けて米国に譲歩を迫る北朝鮮の代弁人であるかのように捉えられた。その前のめりな姿勢は、あたかも、核の全面放棄を迫る論理的で理性的なトランプ政権の外交安保スタッフの頑なな姿勢に手を焼きながら、その場その場で感性

に基づいてディールに動く傾向のあるトランプ大統領自身をターゲットに、段階的な譲歩に踏み切る政治決断を迫ろうと、南北が協力して働きかけているかのように映ったのである。

文在寅大統領は、任期の壁によって志半ばでの退任を余儀なくされた過去の政権の失敗を教訓に、朝鮮半島に平和体制を構築する為の取り組みで最も大切なのは“スピード”であるとし、自身の任期中に後戻りできない形を作り上げるべく、米朝交渉の打開に向けて、“促進者”としてまさに総力を傾注してきた。千載一遇の機会を何としても逃すまいとする、そのなりふり構わぬ姿勢は、民族主義に傾斜し過ぎて性急なあまり、北東アジアの今後を大きく左右する北朝鮮の非核化という共通目標の実現を危うくしかねないとの懸念を米国に抱かせ、韓国に対する不信感を植え付けることになってしまったのである。その結果、韓国内でも、保守系のマスコミ報道を中心に、文在寅大統領は金正恩委員長の事実上の代弁者として奔走し、利用されるだけ利用された挙句、気がついたら米朝交渉が行き詰まるだけでなく、対北朝鮮融和一辺倒の姿勢により、米韓の信頼関係にまでヒビが入るような事態を招いたとの批判がなされるようになったのである。

2019年2月27日、28日ハノイでの二回目の米朝首脳会談が物別れに終わると、非核化が完了するまでは制裁を維持しなければならず、北朝鮮に対して核リストと関連施設の申告を求める“ビッグ・ディール”の米国に対し、体制保障を勝ちとる前に丸腰にされることを拒み、寧辺核施設の廃棄と引き換えに主要な制裁を解除することを求める“スモール・ディール”の北朝鮮という、非核化の進め方をめぐる米朝間の認識のギャップが露わになった。またそれは同時に、米国の同盟国でありながら、“仲介者”として米朝の間で中立的な立場に立ち、“ビッグ・ディール”に難色を示して、北朝鮮が核廃棄に向けた何らかの具体的措置をとれば、それに対しては、金剛山観光や開城工業団地の稼働再開をはじめ、部分的かつ段階的な対価を与えるべきとする“グッド・イナフ・ディール”を堂々と唱える文在寅政権に対する米国の不満をも浮き彫りにすることとなった。

核廃棄の進め方をめぐる米朝間の見解の相違に起因する米韓の不協和音は、在韓米軍の将来の撤収可能性を自ら口にする事すらはばからないトランプ大統領の存在も相まって、米韓同盟の今後に不透明感を感じさせ、韓国社会に不安と動揺を拡散させている。文在寅政権の同盟よりも民族を優先させるかのような親北朝鮮的な姿勢が、米韓同盟に亀裂を生じさせる事態を招くことを懸念する声が高まりを見せているのである。米国の同盟国でありながら、あくまで北朝鮮の完全な非核化を求める米国の後押しをするパートナーではなく、米朝の“仲介者”として第三者的立場に立つこと自体が米韓同盟の信頼性を傷つける行為であり、受け入れられないとの批判は、韓国社会で依然として一定の説得力を持っているといえよう。

米朝交渉が膠着化し、“仲介外交”の行き詰まりが指摘される中で、韓国が北との融和を優先し、その主張に理解を示そうとするあまり、同盟国である米国の不信を買って米韓の不協和音が表面化すると、韓国社会は動揺を隠せず、「従北フレーム」が浮上して、文在寅政権と韓国の進歩勢力が持つ“親北性”に対する不安と懸念が改めて頭をもたげてきた形である。

(4) 文在寅政権と「北ファクター」という“諸刃の剣”

かつて盧武鉉大統領の右腕として権力の中樞を担った経験を持つ政治家文在寅にとって、「北ファクター」は“諸刃の剣”であり続けてきた。2012年、2017年の二度の大統領選挙の選挙戦においても、政治家文在寅を最も苦しめた要素の一つが、「従北フレーム」による親北性向批判であった。但しその一方で、李明博、朴槿恵と続いた保守政権の9年間において、韓国海軍の哨戒艇天安艦撃沈事件や延坪島砲撃事件をはじめ、相次いだ核実験やミサイル発射実験等、北朝鮮による挑発行為が朝鮮半島の軍事的緊張を高める中、韓国国民の多くが安全と安心を取り戻すことを望んでいることもまた事実であった。戦争よりも平和、対決よりも和解、圧力よりも対話を強調する進歩勢力の主張が受け容れられる所以である。

政権発足後、文在寅大統領の仕事ぶりを問う世論調査においては、その開かれた姿勢や誠実で熱心な働きぶり、積弊清算による改革の取り組み等が肯定的な評価を得ていたが、南北関係が大きな動きを見せて以降は、一貫して、上位に北朝鮮との関係改善が入っているのが目につく。しかし、同時に指摘しておかなければならないのは、否定的な評価の理由にも、経済・民生問題の解決不足等に次いで、北朝鮮に過度に入れ込む親北性向があげられ続けている点である。南北関係改善による安心安全への期待と親北・従北性向による米韓関係動揺への懸念が同居している実態がよく表れているといえよう。文在寅政権にとって、「北ファクター」は依然として“諸刃の剣”であり続けているのである。

今後は、任期の中盤から終盤へと向かう文在寅政権のレイムダック阻止と、次期大統領選挙の動向に大きな影響を与えることになる2020年4月の国会議員総選挙を念頭に、駆け引きが活発化していくことになる。政権としては、展望が開けないままの経済、とりわけ雇用の悪化や家計債務の増加による格差拡大等、民生状況が厳しさを増す中で、支持率低下を阻止し挽回を図る必要性に迫られることになろう。また社会に生じた様々な亀裂を縫合し、国民統合を図ることの必要性を力説しながら、それとは逆行する形で、「積弊清算」が「保守」対「進歩」の理念対立を背景とした政治報復の色合いを強めていく流れが止まらない中、政権の支持基盤である進歩陣営の結集を図る為にも、文在寅政権の北朝鮮との和解推進に向けたさらなる取り組みに一層拍車がかかっていく可能性を指摘する声も聞かれるところである。

3. 「権力型非理」の影と文在寅政権

そうした中、青瓦台や与党の有力者に、綱紀の緩みによる横暴や、スキャンダル、疑惑が次々と発覚する事態となった。政権発足から一年もたたないうちに表面化し始めた「権力型非理」と呼ばれる各種の疑惑は、文在寅政権誕生のプロセスからみて、その扱いを誤ると、国民の失望と怒りに直結しかねないものであった。政府与党は、弁明と反論に追われることになった。

(1) 綱紀の緩みと権力型不正疑惑の表面化

政権発足から一年半が経過すると、ろうそくの余韻に守られる中での巧みな“朴槿恵との差別化”によるパフォーマンス政治だけでは、もはや国民を納得させることはできなくなっていた。

そうした中で、支持率の低下傾向が如実になってきた2018年11月、「積弊清算」に向けた取り組みがさらなる広がりを見せる一方、遂には文在寅政権下でも、権力を笠に着た横暴と受け取られても仕方がない逸脱事案が相次ぐ事態となった。大統領府青瓦台の警護処職員が泥酔した挙句、パワーハラスメントまがいの言葉を吐いて一般市民に暴行を働いたほか、大統領自らが「飲酒運転は殺人行為」として処罰強化を指示する中、儀典秘書官による飲酒運転が摘発されるという事案までが発生する等、相次ぐ不祥事に、青瓦台の綱紀の緩みが表面化したのである。

また続いて、曹国青瓦台民情首席秘書官が、大統領の外遊中にもかかわらず、反腐敗秘書官室傘下の特別監察班の班長以下職員を全員交代させることを建議し、任鍾哲秘書室長がこれを受け入れて即刻実施を指示するという事態が発生した。この異例の措置は、青瓦台の外の公務員や公社職員らによる汚職等不正の監視を業務とする特別監察班の職員の一部が、警察の捜査に不当に介入したり、接待を受けたりする等の不正を働いたという公職紀綱秘書官室の最終調査結果を受けてのものであった。

ところが、12月には、同特別監察班の元職員が、文在寅大統領側近の駐露大使の金銭授受疑惑を報告したところ黙殺され、解任されたほか、与野党の政治家、研究者、企業、メディア関係者等の民間人に対する監視や動向調査を常習的に行ってきたと証言したのである。文在寅政権は、国家機関による民間人査察を、付与された権限を逸脱する行為であり、過去の保守政権の下で横行した政治目的達成の為の権力濫用であるとし、「積弊清算」の主たる対象として強く非難してきた。それだけに、不正な査察が組織的に行われていたとなると、文在寅政権もまた同様の“積弊”に手を染めていた恰好となり、国民を欺くものであるとの批判が巻き起こるのは当然であった。

それに対して青瓦台は、暴露された内容は、特別監察班の元職員が過去の悪習を捨てきれずに犯した不適切な逸脱行為であるとして、同元職員を公務上秘密漏洩の容疑で検察に告発した。元職員が上部の指示を受けて行ってきたとした民間人の動向報告については、諜報活動によって収集された多数の情報の中に混じった“不純物”であるとしたほか、元職員の証言に対して、「窮地に追い込まれたドジョウ一匹が川の水全体を濁らせている」と述べる等、あくまでも元職員個人による独断的な越権行為であるとして、組織的関与を真向から否定する対応に出たのである。そして、「文在寅政府の遺伝子には初めから民間人査察など存在しない」とした青瓦台の金宜謙代弁人の発言は、“遺伝子”という表現まで持ち出して、あたかも自分たちだけが正義であるかのように自己を特別視し、周囲の批判には耳を傾けようとしない、排他的かつ独善的で傲慢な政権の体質が露呈したものであるとの批判を巻き起こすことになったのである。

(2) 与党有力者の相次ぐ疑惑

高い支持率を維持してきた文在寅政権であるが、与党「共に民主党」では、次期大統領の有力候補と目されていた実力者たちのスキャンダルや疑惑が次々と発覚する事態となった。

韓国では、世界的な現象ともいえるべき「#MeToo」運動が、2018年1月の一人の女性検事の告発をきっかけに、文化界、芸能界、教育界、官界、政界、財界、警察や軍隊にマスコミ界、スポーツ界まで、一気に拡散していった。そうした中で、3月5日、若者を中心

に高い人気を誇り、先の大統領選挙の与党公認候補を選ぶ党内予備選において、文在寅氏に次ぐ二位となった実力者、安熙正忠清南道知事のスキャンダルが発覚する事態となった。政務秘書がテレビ番組に出演し、知事から四度にわたって性的暴行を受けたと実名で告発したのである。安熙正知事は翌日に辞意を表明し、秘書と不適切な関係を持ったことは認めつつも、合意したうえでのことであったと主張した。

安熙正知事をめぐっては、他に、自らが設立したシンクタンクの女性職員も性的暴行の被害にあったとして告訴状が提出される等、その波紋と衝撃はさらに広がった。与党は除名処分としたが、次期大統領の有力候補の裏切り行為に少なからぬ道徳的ダメージを負うことになった。安熙正知事は、一審での無罪判決を経た後、控訴審で実刑判決が言い渡され、法廷で身柄を拘束された。

続いて、6月の全国同時地方選挙において、京畿道知事選の与党公認候補となった李在明氏が、女優との不倫関係を暴露されたのに続き、当選後には、夫人がSNSに虚偽の事実を書き込んで対立候補の名誉を傷つけた等として公職選挙法違反や名誉棄損等の容疑で送検された。本人もまた、城南市長在職時に職権を乱用して実兄の入院を担当者に指示したり、選挙戦で虚偽の事実を公表したりして公職選挙法に違反したとして起訴されるに至ったのである。安熙正知事に続き、先の大統領選挙の党内予備選で三位となった実績を持つ次期大統領の有力候補、李在明京畿道知事が法廷に立たされるという事態は、与党にとってさらなる痛手となった。

(3) 大統領腹心への実刑判決の衝撃と“司法積弊”

そして、与党にとっても、文在寅大統領にとっても、さらに大きな衝撃となったのは、やはり与党の有力な次期大統領候補の一人であった金慶洙慶尚南道知事が、2019年1月30日、一審で実刑判決を受け、法廷で即時拘束、収監されたことである。2017年の大統領選挙の際、文在寅候補が有利になるように、不正プログラムを用いてインターネット上に虚偽の書き込みをするよう与党黨員に指示する等し、不正な世論操作を行ったとして、大手ポータルサイトの業務を妨害した罪で懲役二年の実刑判決を言い渡されたのである。

金慶洙知事は、盧武鉉政権期に青瓦台で要職を歴任し、大統領退任後も盧武鉉氏を最後まで補佐した“最後の秘書官”と呼ばれる人物である。2012年、2017年の二度の大統領選挙では、文在寅候補に随行して陣営のスポークスマン等を務め、政権発足時には、国政企画諮問委員会の企画担当として、引き継ぎ期間なしという異例の政権立ち上げを陣頭指揮した。まさに文在寅大統領の腹心であり、側近中の側近である。共に民主党から国会議員に初当選した後、2018年6月の全国同時地方選挙で慶尚南道知事に転じた、与党内親盧・親文系の中心的存在といえよう。

現職の知事が実刑判決を下されて収監されるという事態は、保守の牙城であった釜山・慶尚南道地域によりやく確保した進歩陣営の橋頭保を危うくしかねず、2020年の次期総選挙、そして2022年の次期大統領選挙を見据えた与党の戦略は見直しを迫られることとなった。相次ぐ有力候補の“落馬”は、与党内の次期大統領選挙をめぐる構図にも大きな影響を及ぼすことが避けられない事態となったのである。

それだけに、この判決を受けて、与党「共に民主党」は、梁承泰前大法院長（最高裁長官に該当）を中心とする“司法積弊勢力”による報復裁判であるとし、金慶洙知事の裁判

を担当した成昌昊部長判事の弾劾を含めて検討するとした異例の見解を明らかにし、波紋が広がることとなった。

文在寅政権が、過去の保守政権時代の弊害を正す「積弊清算」の手を司法にまで広げる中、その“司法積弊”の標的となったのが、日本の植民地支配下の強制動員被害者らが起こした損害賠償請求訴訟の差戻し上告審をめぐる、朴槿恵政権による司法介入疑惑であった。日韓関係の悪化を懸念する朴槿恵大統領の意向を受けた秘書室長が外交部長官らとともに大法院幹部らと話し合いを持ち、判決の先送りを働きかけ、見返りに判事の在外公館派遣枠の拡大が議論されたとするもの等、疑惑は複数にのぼった。文在寅大統領が自ら後任の金命洙大法院長に直接協力を要請する等、朴槿恵前政権による“司法壟断”事件をめぐる動きは激しさを増していき、2019年1月24日未明、遂には梁承泰前大法院長が職権乱用等の疑いで逮捕され、起訴されるという未曾有の事態に至ったのである。

与党は、金慶洙知事に実刑判決を言い渡した成昌昊判事がかつて梁承泰大法院長の秘書室判事を務めていたことから、大法院長逮捕の衝撃から六日後に下された今回の判決を、梁承泰一派の“司法積弊勢力”による、不純な動機に基づいた政治的かつ組織的報復であると規定したのである。ともあれ、政権与党が、納得できない判決を下した判事個人を公に糾弾し、党内に「司法壟断勢力及び積弊清算対策委員会」を設置して、弾劾も含めて検討すると“警告”したのである。それは、“司法積弊”清算の名の下で、三権分立と司法の独立をないがしろにするものであり、控訴審を控える中、政権与党による司法への露骨な圧力とも受け取られるだけに、大きな波紋を呼ぶこととなった。

4. 文在寅政権の試練と今後の展望

文在寅政権が任期中盤を迎える中、韓国の政局は、2020年4月に実施される第21代国会議員総選挙に向けた与野党の駆け引きが既に始まっている。文在寅政権は、国会で第一党の議席数は確保したものの、依然、少数与党に甘んじており、保守系野党の協力なしでは、主要法案の成立もままならないのが現状である。それだけに今回の総選挙は、文在寅政権の任期終盤の国政運営を大きく左右することになるのはもとより、2022年3月に行われる第20代大統領選挙の動向にも少なからぬ影響を与えるものと思われる。今後の韓国の進む方向性にも関わってくる重要な戦いになると認識されているのである。

(1) 文在寅政権の試練と「2020総選挙」の位置付け

そうした中、これまで見てきたように、発足後高支持率を維持してきた文在寅政権も、ここにきて多くの試練に直面している。朴槿恵大統領の弾劾、罷免という特殊なプロセスを経て誕生した文在寅政権が、「ろうそく革命」の余韻に包まれながら、“朴槿恵との差別化”と大統領個人の人柄を巧妙に演出する“パフォーマンス政治”は既に賞味期限を過ぎている。任期中盤を迎え、目に見える形で政策の成果実績を示す必要性に迫られる時期に入っているといえよう。それにもかかわらず、経済、国民生活、南北関係、外交安全保障、社会等、様々な分野で、その政策は難関に行き当たっていると言わざるを得ないのが実情である。

最低賃金の大幅引き上げと労働時間の短縮を柱とした所得主導成長戦略により、経済の政策基調の大転換を図ろうとする大胆な試みは成果をあげられずにおり、雇用情勢は悪化して格差は拡大し、家計負債は増加して民生の逼迫度は深刻度を増している。南北融和を

突破口として米朝対話を仲介し、韓国主導で朝鮮半島に恒久的な平和体制を構築しようとする取り組みは、当初喝采を浴びた。ところが、北朝鮮問題に全てを注ぎ込んだ挙句に米朝交渉が膠着状態に陥ると、米韓の不協和音が表面化してきた。対日関係の極度の悪化、対中関係の停滞等の形で、北朝鮮問題の枠内でのみ展開してきた単線外交の付けが回ってくる事態となり、気がつけば、外交孤立を招いたとの批判にさらされている。

また、そこへきて、青瓦台職員の権力を笠に着た横暴や、民間人査察疑惑、与党有力者や大統領の最側近によるスキャンダルや疑惑等が次々に噴出することとなった。そしてさらには、大統領夫人と親しい与党議員や青瓦台スポークスマン、閣僚候補らによる不動産不正投機疑惑に、大統領の娘家族の不可解な不動産売買と海外移住をめぐる疑惑までが提起される等、政府与党や大統領の家族から様々な事件、疑惑が相次ぐ事態となったのである。権力の弛緩ともいえるそうした事態への政府の対応には、国民の目を意識した謙虚さが乏しく、強硬姿勢が目立つようになってきているのが実情である。

それらは「権力型非理」の疑いが感じられるもので、「ろうそく政権」を自任する文在寅政権の“既得権化”を感じさせるものであった。朴槿恵大統領を弾劾・罷免にまで追い込んだ「ろうそく民心」が希求した“正義のある国”、“公正な社会”に真っ向から反するものであるといえよう。それだけに扱いを誤ると、逼迫する国民生活の現状と相まって、「これまでの政権と何も変わらない」、「やっていることは同じ」との不満と怒りが充満し、任期後半に向けた求心力の低下とともに、民心の離反を一気に招きかねない危険性を秘めているといえよう。

そうした状況下で、文在寅政権が迫られるのは、何がなんでも2020年4月の総選挙に勝利して国会を掌握することであり、国民の支持を得て政権の主要政策を実行に移し、成果をあげることである。そして、経済政策基調の転換然り、朝鮮半島の平和体制の構築然り、歴代の保守政権が推進してきた経済と安全保障の国家戦略に修正を迫る基幹政策の実現には、国民と国際社会の理解を得る為の努力と時間が必要で、任期中にこれを完遂するのが非現実的であることは、大統領自身も述べているところである。ただ同時に、少なくとも、政権が代わっても後戻りできない形を整えることが文在寅政権の果たすべき役割であるとの認識を持ち合わせていることもまた確かであろう。

その為には、総選挙のみならず、2022年3月の大統領選挙で勝利し、進歩政権を継続させることが不可欠である。積弊清算を完遂し、後戻りできないところまで改革を進める為には、何としても必要となるのが進歩政権の継続である。文在寅政権と進歩勢力にとって、「2020総選挙」の結果は「2022大統領選挙」をめぐる情勢を大きく左右し、その後の韓国が進む方向性を規定することにもなり得るだけに、何としても負けられない戦いとなることは言うまでもなからう。

(2) 「積弊清算」の拡大と避けられない理念対立の激化

地域、理念、貧富、世代といった韓国社会の抱える様々な亀裂は、国民の間に深刻な分裂と対立をもたらしており、その解消は喫緊の政治課題と言われてきた。2012年と2017年の二度の大統領選挙においては、政党を問わず、有力候補が最優先課題として「国民統合」や「社会融合」を掲げ、文在寅大統領もまたこれを一貫して唱えてきた経緯がある。

しかるに、文在寅政権がその発足直後から強力に推し進める「積弊清算」は、保守政権

時代に蓄積されたとする弊害を進歩政権の立場から正そうとするもので、当然のことながら、それを進めれば進めるほど、保守の否定にならざるを得ない。検察の積弊捜査によって、朴槿恵大統領をはじめ、朴槿恵政権期の青瓦台秘書陣や閣僚ら政府要人が根こそぎ拘置所に収容されたのに続き、李明博元大統領までもが逮捕収監される事態となった。さらに、積弊清算の対象は司法へと広げられ、とうとう前大法院長までもが“司法積弊”のトップとして逮捕起訴されるに至ったのである。

保守勢力の立場から見ると、それは、「ろうそく革命」を機に、進歩政権による、後戻りできない形での保守壊滅という政治目的達成の試みが一気に進められているとしか映らないであろう。それはまさに、「積弊清算」の名の下で断行される“政治報復”にほかならないことになる。

“ろうそく民心”が怒りの声をあげて立ち上がったのは、保守、進歩を問わず、既得権層が牛耳る不公正な社会に対してであり、求めたのは正義のある、公正で公平な社会の実現である。“ろうそく革命”は「保守対進歩」の理念対立の枠組の中で起きたものではなく、語られるべきものでもないはずである。少なくとも、「保守」そのものに嫌気が差して「保守」の理念を否定し、それに代わるものとして「進歩」を評価し、その理念を受け入れたという性格のものではないはずである。

ところが、「ろうそく政権」を自任する文在寅政権が実際に進める「積弊清算」は、後戻りできない形での保守の殲滅という政治目的を達成する為のものとなるほかに、その意味において、理念闘争化が避けられないものであった。それが社会に深刻な分裂をもたらすことになるのは当然であろう。理念対立を前提とする政治家である文在寅氏が大統領となり、権力を手にした進歩勢力によって、「積弊清算」という名の保守撲滅を目的とした政治闘争が展開される限り、政治報復の連鎖を断ち切ることは困難であろう。実際問題として、それは、文在寅大統領も掲げた「国民統合」、「社会融合」はおろか、それとは逆行する取り組みとならざるを得ず、理念対立を刺激し、その深刻化をもたらす事態を招いているのが実情である。それが果たして、韓国の民主主義の発展をもたらすことになるのかについては甚だ疑問と言わざるを得ない。

「積弊清算」の行き着く先ともいえるべき「親日残滓の清算」も然りである。それが目指すのは、進歩勢力の歴史観に基づく“親日保守既得権勢力”の一掃であり、“保守による大韓民国”の清算であろう。日本による植民地支配からの解放後、本来ならば真っ先に断罪されるべきであった「親日派」と呼ばれる人々が冷戦構造の中で温存され、反共安保と経済開発至上主義の名の下で正当化された「軍部独裁」と結びついて既得権を形成した。親日派は権力を手にした保守勢力と癒着して既得権を独占し、社会の隅々に蔓延して、コネとカネで不正義がまかり通る“歪んだ国”を作ってきたのである。分断国家の制約の中で、アジアの最貧国であった韓国を、紆余曲折を経ながらも今日の先進国水準にまで引き上げてきたという自負を持つ保守勢力としては、到底受け入れることのできない論理である。

文在寅政権は、「ろうそく革命」を、未完の民主化に終わった1987年6月の「6月抗争」の完成であり、再び立ち上がった国民の力による民主主義の実現を意味するものと捉えている。自らを“ろうそく政権”とし、その正当性を根拠に、“親日保守既得権勢力”を清算し、歪められた国の姿を正して、“本来あるべき大韓民国の姿”を取り戻し、正義を実現せんとする試みこそが「積弊清算」である。その対象は、当初の李明博、朴槿恵の保守政権9年から、

李承晩、朴正熙以来、この国を牛耳ってきた“親日保守既得権勢力”の一掃へと拡大していった。「保守対進歩」の対立構図の中で、それを追求すればするほど、行きつく先は「日本」とならざるを得ないことになる。“親日保守既得権勢力”が核心的課題を棚上げにしたまま力づくで実現させた1965年の日韓国交正常化は、そうした韓国の国内政治の枠組の中で積弊の対象にされてしまうことになったのは必然の流れであった。

「積弊清算」の拡大により、保守対進歩の理念対立が激化していく中、負けられない戦いとなる「2020総選挙」勝利に向けて文在寅政権がとるのは、喫緊の政治課題であるはずの「国民統合」や「社会融和」に向けた働きかけよりも、保守勢力との戦いに勝利する為の支持層結集を優先させた“確信犯的な理念対立激化戦略”であろう。

無論、苦境に立つ文在寅政権とはいえ、国民の不満と怒りの受け皿となり得る保守勢力の再編が成らなければ、「2020総選挙」も「2022大統領選挙」も、対抗勢力不在の中、政権与党と進歩勢力の勝利に終わることになろう。その意味で、朴槿恵大統領に対する弾劾訴追案の可決を受けて、大統領権限代行を務めた黄教安代表体制となった保守系の最大野党、自由韓国党が、保守勢力の再生を今なお困難にしている“朴槿恵の亡霊”にどう向き合い、本当の意味で生まれ変わった保守政党の姿を国民の前に見せることができるのか。総選挙を前にした政界再編の可能性も含めて、注視していく必要があるだろう。

第9章 韓国の経済的閉塞と社会葛藤

深川 由起子

はじめに

大規模ないわゆる“ろうそくデモ”、そして前大統領の史上初の弾劾、といった特異な状況から2017年5月に誕生した文在寅政権は、対北朝鮮外交に政治資本を集中し、民族主義や「積弊一掃」などの反保守イデオロギーを鮮明にした。経済面では「財閥」(チェボル)を「積弊」の一つと見なしてその統治にメスを入れ、同時に急激な最低賃金の引き上げや労働時間の短縮を通じた「所得主導成長」の実現を推進している。しかしながら雇用の急減でその実現味は乏しく、むしろデモ頻発など社会葛藤が増している。特異性が強調されがちな現政権だが、社会葛藤が経済停滞を、停滞がまた葛藤を生む悪循環という点では歴代政権と大きく変わらないように見える。以下の小稿では通貨危機後の「財閥」政策と労働政策を簡単に振り返り、何故、悪循環が続くのか、打破には何が必要か、若干の考察を試みる。

厳しさ増す体感景気

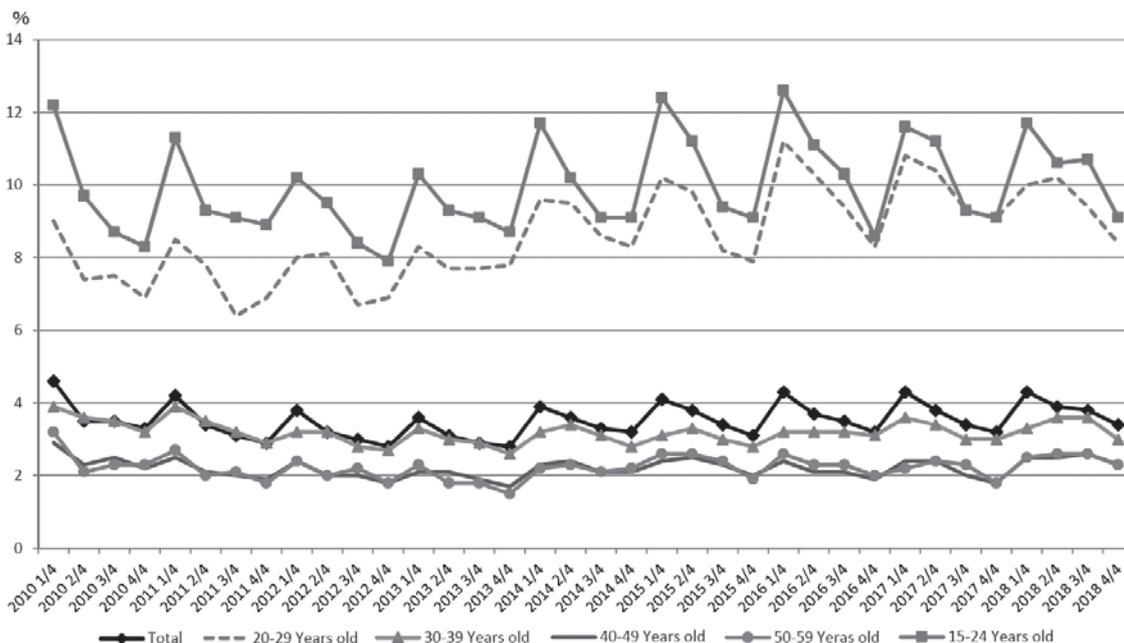
韓国の実質経済成長率は2018年に2.7%と6年ぶりの低さとなった。韓国銀行の推定によれば潜在成長率は既に2.8%程度で、特に悪い訳ではない。一人当たり国民所得もようやく3万ドルを超え、5000万人以上の人口を擁する国としては世界で7番目の国となった。しかしながら、経済成長率と体感景気との間には大きな乖離があり、2019年第1四半期がマイナス0.4%と落ち込むと、経済的な閉塞感是一段と増した。こうした乖離はそもそもいつ頃から始まったのだろうか。

金ヒョンソク・シム・ヨンジョン(김형석·심연정)(2019)は設問調査による企業景況指数や消費者心理指数などの間に共通する心理要因と、業種別生産格差、業種別所得格差、失業率格差、生活物価格差、企業規模間の稼働率格差といった5つの変数の関係に着目して「相対的体感指数」を推定し、GDP増加率にどう対応しているかを調べた。その結果、「相対的体感指数」は2014年までは概ねGDP増加率との大きな乖離はなく、むしろ2009年のいわゆるリーマンショックの際や、2010年以降2013年までのように、指数がGDP増加率を上回るような局面さえあった。しかしながら、2014年以降は2010年第1四半期を0とする基準値から指数が大きく下落し、2018年までGDP増加率よりも遥かに急激な落ち込みをみせた。指数下落の寄与度で比べると、リーマンショック以降については失業率格差が最も大きく、ショック前のプラスからマイナスに転じた。ただし、2015年以降だけに限ってみると、失業率格差に次ぐのは企業規模間の稼働率格差で、この2つが体感景気を大きく冷え込ませていることが実証された。体感指数は朴槿恵政権の弾劾が決まった2017年には最も大きくGDP成長率から乖離して下落しており、政治混乱は体感景気の厳しさの中で進んで行ったことが分かる。

図1をみると、韓国では全体の失業率はそれほど高く見えないが、20代の若年層の失業率上昇が全体を牽引している点が目に付く。大学進学率が高く、また男子に兵役義務のある韓国では24歳以下での就業は少ないため、20-29歳の失業率が高く、「就職氷河期」が6

年以上も継続している点は大きい。弾劾前の大規模デモに最も積極的に参加し、「積弊一掃」を訴えたのもこうした若年層であった。また、2017年前後には彼らの大学進学に対する膨大な教育投資を続けてきた親世代のベビーブーム世代（1955-63年生まれ）も引退もしくは引退を迫られる年齢に突入した。年金や医療保険制度の遅れから、韓国ではこの世代の高齢化をカバーする社会福祉はまだ不十分で、2世代が揃って閉塞感を強めることとなった。

図1 韓国の年齢別失業率推移（単位：%）



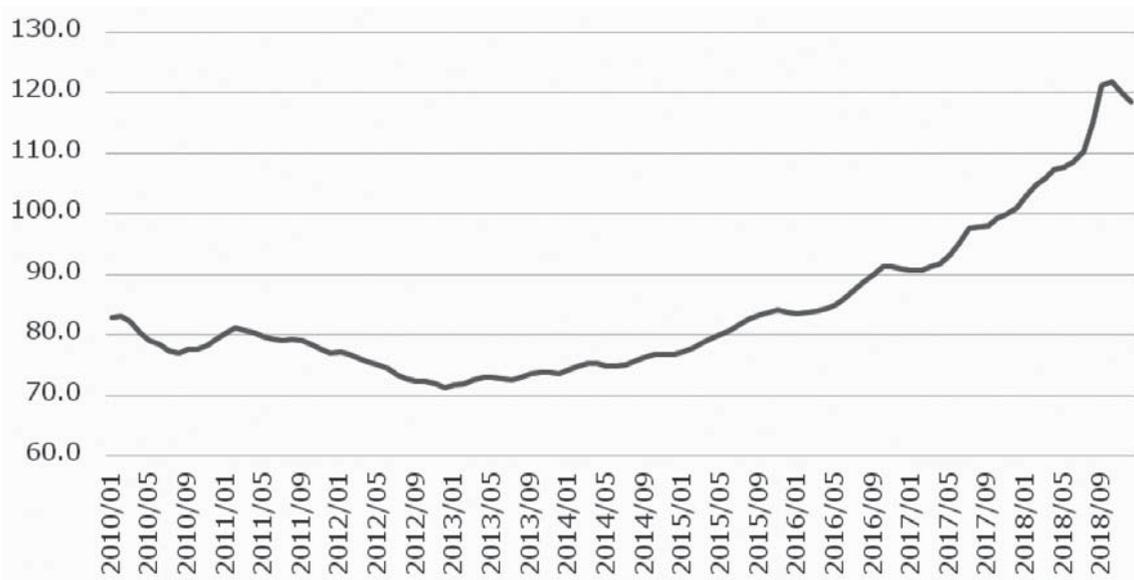
出所：韓国統計庁のデータベースシステム（KOSIS）より筆者作成

もう一つ、2014年を境に変化したものとして、不動産価格を上げることができる。1990年代の通貨危機の際にも不動産価格上昇は経済回復に大きな役割を果たしており、以来、韓国は未だに一度も大きな不動産市況崩壊を経験していない。企業の設備投資が低迷し、金融緩和が長引くと、2015年からは不動産市場への資金流入が増える他なかった。図2はソウル市内のマンション取引価格指数の推移を示すが、2015年からは明確な上昇局面に入った。2017年11月を100とした場合の指数は2015年5月に80を超えた後、ほぼ右肩上がり、2018年11月には120を超えた。不動産価格の上昇は高齢者や富裕層の不動産所有者に大きな資産効果をもたらす一方、不動産を持たない自営業者や、結婚を控える若年層に大きな格差感を与え、体感景気を冷え込ませた。

ただし、興味深いことに、韓国全体の所得格差そのものは2010年以降も悪化していない。OECDが2012年に導入した新所得基準により、租税支払いや所得移転後の可処分所得ベースで見れば、格差を表す代表的指数であるGini係数は韓国については2015年に0.295と2012年の0.307からむしろ低下、改善さえしている。OECD加盟国の中では米国、英国はもちろん、高齢化の進んだ日本よりも低い。日本を初め、多くの先進国では実質賃金の伸び悩みが続き、資産効果の大きな富裕層との格差及び格差感の助長につながってきた。一

方、ドル建て、購買力平価で見ると韓国の賃金上昇率は2010年から2017年までで3.7%と新興経済国並に高い。また韓国で正規職 - 非正規職の賃金格差が相対的に大きいことは知られているが、2010年以降には任期の定めのない正規職のシェアは一時期の70%台から上昇し、2017年には86.7%とOECD平均の91%に接近しつつある。2014年以降の体感景気の悪さは単純に所得格差や雇用格差と結びつけるにはやや無理があり、むしろ分断国家としての安保不安に加え、いわゆる開発独裁時代の残滓清算欲求とそのジレンマ、急速な高齢化など、心理的要因が大きく、進まない構造改革への「閉塞感」としての側面が大きいようにみえる。

図2 ソウル市内のマンション取引価格推移 (2017年11月=100)



出所：韓国銀行統計データベース (ECOS) より筆者作成

社会葛藤の深刻化と複雑化

Rodrik (1999) が社会葛藤要因 (不平等、民族・言語の多様性、社会的信頼など) とその管理能力 (民主主義や社会保障制度の水準など) を併せた経済成長に与える影響を論じて以来、韓国においても社会葛藤が注目を集めるようになった。葛藤要因が大きく、他方でその管理能力が低ければ葛藤指数は必然的に大きくなる。三星経済研究所 (2009) が2000年代前半の Gini 係数、1991-2007年の民主主義指数 (政党政治の成熟度や三権のバランス、法秩序意識、多様性に対する寛容性など)、政府の効率性指数 (2005年) から算出した社会葛藤指数は0.71とOECD加盟国平均の0.44を大きく上回って4番目に高かった。指数で韓国より上位にあるのはトルコ、ポーランド、スロヴァキアに過ぎない。同研究は一人当たりGDP27%が社会葛藤に費やされているため、指数を10%減少させることができれば、一人当たりGDPを7.1%伸ばすことができる、という衝撃的な内容であった。比較的最近、成長率を説明変数として社会葛藤を取り上げた現代経済研究院 (2016) の研究でも、韓国の葛藤指数は2009年の0.62から2011年にはいったん、0.58に低下したものの、2012年に0.64、2013年には0.66とむしろ上昇している。この研究は指数をOECD平均 (0.51)

に下げれば、潜在成長率の2.7%に0.2%を上積みできるとした。

韓国の社会葛藤といえ、かつては北朝鮮に対して厳しい姿勢を取る保守と宥和的な進歩、あるいは権威主義体制時代の支配層を輩出した慶尚道と全羅道などの地域対立が2大潮流で、民主化以降の1990年代にはこれらが政治情勢を大きく左右した。安保政策を巡る対立が圧倒的比重を持ち、経済政策や社会政策における対立は従来はそれほど鮮明とはいえなかった。しかしながら1997年の通貨危機以降は格差の拡大を受けた所得階層間の対立、労使対立、急速な経済発展や少子高齢化の進行に伴う世代間の対立、伝統社会の変化による男女対立など、葛藤構造が短期間に複雑化した。通貨危機直後は金大中政権、盧武鉉政権の進歩政権、その後には李明博政権、朴槿恵政権の保守政権が続いたが、この過程で「財閥」への経済力集中是正や労働改革、教育改革、社会福祉政策など多様な争点が次々と浮上するようになった。

進歩、保守それぞれ2代の後に登場した文在寅政権に期待されたのは多様な争点と共に深刻化した社会葛藤を包摂することであった。しかしながら、通貨危機の収拾に追われた金大中政権、社会保障政策と共に大胆な自由貿易協定（FTA）締結を推進した盧武鉉政権などに比べても、文政権の政治資源は極端に狭い対北外交に集中された。北朝鮮との対話・統一が達成されればあらゆる社会矛盾や葛藤も解決される、といった思考は、右派で反共色の強い、いわゆる「太極旗」グループとの葛藤を一層、鮮明化させた。

民主化から歴史が浅い韓国では急激に多元化した社会の葛藤を管理する制度が追い付かず、むしろ行き過ぎた競争社会のルールは公平性の維持という点から、多元的というよりも一元的、標準化されものに傾きがちだ。このため、脆弱な社会関係資本がただでさえ不十分な葛藤管理の制度を阻害している、といった見方が増えている（権ヒョクジュ [2016] など）。1期5年で再選なしの大統領制の下では政治サイクルが短く、政権交代の度に行政再編が行われてきており、多元化社会を管理する制度整備は安定した官僚機構を含めて容易ではない。

ただし、興味深い例外はグローバル化である。韓国は2010年以降、一段と貿易依存度が上昇し、外国人労働者受け入れや国際結婚の増大など、ヒトの移動についてもグローバル化が急ピッチで進んでいる。しかしながら、欧米のような反グローバリズムとはほぼ無関係である。社会多元化として韓国で最も取り上げられるのは外国籍人口の増大だが、これについてはむしろ早くから潜在的葛藤を管理する制度の工夫¹がなされてきた。内政では葛藤を管理する様々な制度や工夫が遅れる一方、グローバル化については例外的なほど早くから取り組みがなされてきた。このことは、「財閥」への経済力集中や労働改革、家計債務問題など構造改革が一貫性を欠き、進まない一方で、FTA推進などグローバル化は一貫して進んで来ていることとも対照を成している。

ではグローバル化以外の社会葛藤はどういった点で経済的費用を加重し、体感景気を悪化させることになったのか。先の研究では体感景気を大きく冷え込ませているのは雇用であったが、雇用に大きな影響を与えるものとして、企業の投資行動と労働市場の在り方をみてみよう。通貨危機以降の韓国の社会葛藤はこの2つにどう影響してきたのだろうか。

社会葛藤の経済費用（1）：「経済民主化」のジレンマと規制緩和

韓国では家族の経営支配の下で事業を多角化した「財閥」（チェボル）への経済力集中が

大きく、その存在は未だに社会葛藤の一大要因となっている。「財閥」をめぐる国内市場の独寡占や下請け中小企業をめぐる不公正取引、系列企業間の相互出資や循環出資構造による不透明な企業統治構造、政経癒着、経営者一族の専横行動など、多くの問題が指摘される一方、その集中度故に経済の牽引車としての役割は圧倒的である。このため、集中が進んだ1990年代から現在に至るまで韓国は「財閥」改革か、成長か、のジレンマに苦しめられてきた。

1997年の通貨危機後は国際通貨基金（IMF）の厳しい管理体制の下に置かれて金融部門、企業部門双方の構造調整が集中的に行われたことから、30をも数えた「財閥」の中下位グループは実質的に解体され、上位グループについても中核事業を中心に再編や小グループへの分裂が見られた。通貨危機は巨大であるが故にその経営危機が中小企業や雇用などに及ぼす影響が大きいことを懸念して、政府がこれを救済する「大馬不死」（too-big-to-fail）を繰り返した帰結でもあった。このため、以後は「財閥」企業間の相互出資や循環出資規制（出資総額制限制度）、連結指標公開とその基準明確化、倒産法や企業ワークアウト制度など一連の制度整備が進み、破綻企業が「財閥」であるが故に救われる環境はなくなった。

しかしながら、中下位グループ企業の引き受けや事業交換、これに伴う経営資源の移動などでむしろ、2000年代には上位グループの売上げ、資産規模での成長は加速した。2010年代には5大グループ（サムスン、現代自動車、SK、LG、ロッテ）と6位以下の差はさらに開いた。「財閥」をめぐるジレンマに対し、どちらかといえば成長志向の強い保守、改革志向の強い進歩という政治姿勢の違いはあるが、いずれの政権も文在寅政権以前は経済減速に直面すると、結局は成長を優先して改革が腰砕けとなる、というパターンが繰り返された。

在任中、いわゆるリーマンショックや欧州財政危機に見舞われた李明博政権は輸出拡大によって危機の乗り切りを図り、「財閥」グループに対する出資総額制限制度の撤廃、大口需要者に対する電力料金の引き下げ、盧武鉉政権時代の非正規雇用保護見直しなど、いわゆる「親企業政策」を展開した。しかしながら、大企業から中小企業への事業波及効果は薄く、むしろ建設・不動産や流通といった中小企業の多い分野への「財閥」系企業進出は強い批判を受けるようになり、2010年の地方選敗北からは大企業と中小企業の共存路線に転じた。

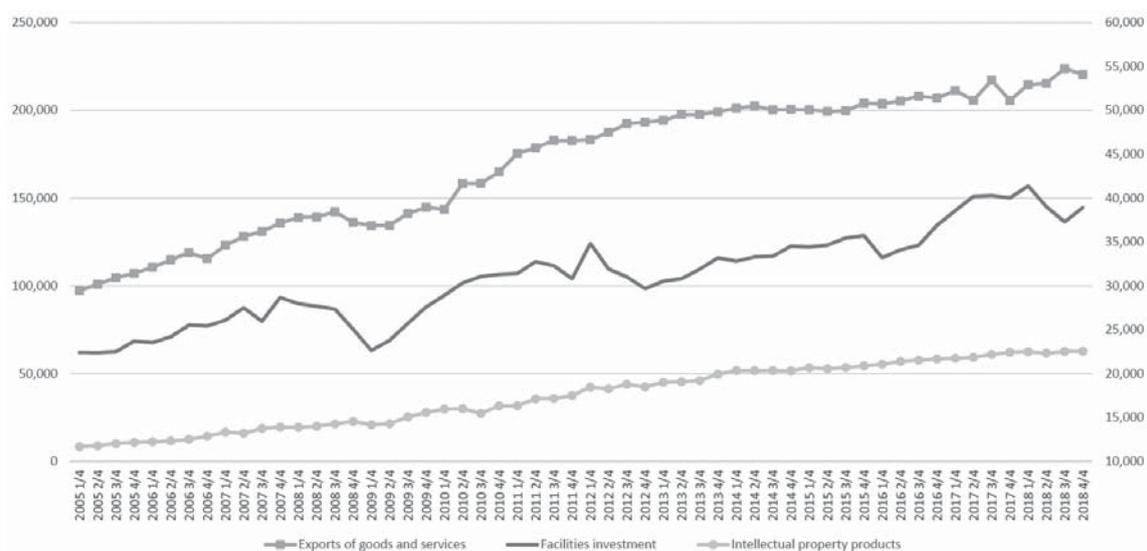
朴槿恵政権も当初こそは「経済民主化」²として「財閥」改革を掲げたが、下請け企業を巡る不当取引行為や「財閥」経営者一族の内部取引制裁、フランチャイズ加盟店の保護などで、その政策は前政権と大きくは変わらなかった。むしろ、伝統的ジレンマからの脱却、という点で注目されたのは「創造経済」政策で、伝統的な下請け型中小企業を「財閥」から保護するというよりも、研究開発型の独立ベンチャー企業育成が目標となった。「創造経済革新センター」は政府と地方自治体が地域特性を活かした中小企業育成を進め、「財閥」系大企業は自らのイニシアチブで地域を選んでこれを支援する枠組であった。しかしながら、事業機会が期待されたヘルスケアや教育の規制緩和は「サービス産業発展基本法」の頓挫で挫折し、「財閥」の金融支配排除を念頭とした産業資本-金融資本の分離政策によってネットバンキングやフィンテック、IoTなどの革新が遅れた。独立ベンチャーの育成においても「財閥」の肥大を念頭に置いた規制の緩和は容易には進まず、イノベーションの阻害要因となった。

文在寅政権はサムスンの事実上のトップである李在鎔（イ・ジェヨン）副会長の逮捕・収監などで「財閥」の政経癒着や内部取引については保守政権を上回る激しい糾弾で経済政策を開始したが、他方で北朝鮮への「経済協力」を要請するなど政治と「財閥」との距離は明確にはなっていない。他方、「財閥」に対しては少数株主の権限を保護する電子投票制や集中投票制の義務化、機関投資家の株主権行使の活性化³、多重代表訴訟制度を組み込んだ持株会社制度、大型金融グループへの事前強化、労働組合或いは少数株主推薦の社外理事義務化などが構想されている。政治との距離と「財閥」改革のバランスがどのように展開されるかは未だ明らかになっていない。

「経済民主化」は当初は経済力及び経営資源の集中する「財閥」と中小企業の格差是正から出発しており、それ故に歴代政権は手っ取り早い景気浮揚か、景気鈍化を甘受しての改革か、というジレンマに直面してきた。しかしながら、2010年以降、韓国は次第に資本や労働などの投入型成長構造からイノベーションやアイデア型成長構造への転換を迫られている。その意味で投入資金の豊富な「財閥」か、資金力制約のある中小企業かという枠組からは解放されつつある。しかしながら、政経癒着や「財閥」一族が引き起こす公私混同や反社会的行動報道が次第に経済的困難に直面する中産層以下の感情論を刺激している面があり、規制緩和には中小企業のみならず、労働組合、環境団体、地域住民など新たな反対勢力も登場してきた。規制緩和の遅れと「財閥」規制の全般的強化は投資機会の減少と、韓国大企業の強味であった果敢で大胆な投資決断に制約をもたらすこととなった。

図3は韓国のGDP統計による輸出と設備投資動向（単位10億ウォン、2010年価格、季節調整済み）を示すが、2005年以降、輸出（左軸）は急激に増大し、2013年にはほぼ倍の水準に達したのに対し、設備投資（右軸）の増勢は相対的に緩慢なものに過ぎなかった。2018年にかけて輸出は半導体のスーパーサイクルなどから、比較的好調さを見せたが、設備投資はむしろ、2018年からは穏やかながら減少にさえ転じている。他方、知的財産投資

図3 韓国の輸出と設備投資推移（単位：10億ウォン）



出所：韓国統計庁データベース（KOSTAT）（<http://kostat.go.kr/portal/eng/index.action>）より作成

は設備投資のような変動がないものの、これを上回るような増勢にはなっていない。韓国への対内直接投資は2018年に269億ドルで過去最高を記録したが、実は対外直接投資の498億ドルの方がはるかに大きい。2015年以降の伸びは前者が平均5.6%なのに対し、後者は17.9%となっており、政治的不透明性や投資環境の全般的悪化を受けて韓国企業の外国立地選好が強まっている可能性がある。

社会葛藤の経済費用 (2) : 労働改革のジレンマと労働市場の柔軟性

通貨危機後の構造調整に際し、IMFが韓国に示した処方箋は失業保険など社会的安全網を整備する一方、整理解雇制の導入や労働移動の柔軟化、右肩上がりだった賃金体系の硬直性は正、採用形態の多様化、労働時間の弾力化など労働市場全体の柔軟化を進めることであった。しかしながら、整理解雇制度と派遣労働制度が1998年に導入されて以降、非正規労働者の急増や、若年層や女性の就業難、労働参加率の低下、雇用の短期化と所得不安定な自営業の拡大など、様々な問題が発生した。歴代政権は所得格差是正への政治圧力からこれらの労働問題への対症療法的な対応を繰り返したが、労働市場はこれによってむしろ硬直化が進んで生産性が上がらず、生産性に釣り合わない賃金上昇がさらに設備投資と雇用創出を阻害し、雇用不安がさらに労働組合の労働保護要求につながる、といった悪循環を招いた。

まず、盧武鉉政権は非正規労働者に対する差別処遇の禁止、有期労働者を2年以上雇用した場合には無期契約を結んだとみなす、派遣労働者については2年後の直接雇用を義務付ける、などを骨子とする非正規労働者保護法を制定し、2007年から順次、適用した。しかしながら、正規職への転換は一定程度進んだものの、解雇も増え、労働情勢全体を転換するには至らなかった。

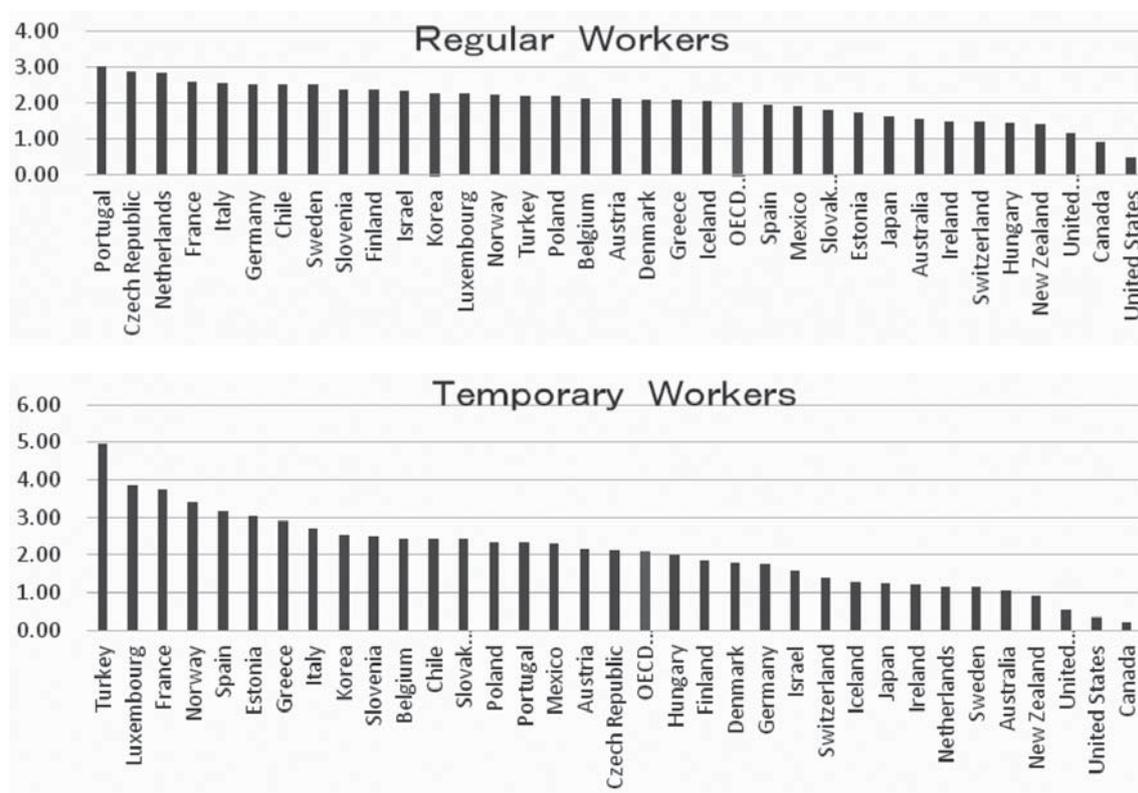
続く李明博政権は企業競争力の強化を雇用の突破口にしようと考え、当初は非正規労働者保護法の2年のみなし期間を4年に延長しようとしたが、労働界の反対で実現できず、以後は差別是正の強化に重点を置いた。派遣労働者の保護拡大、試用期間中の最低賃金規定見直し、零細企業労働者に対する雇用保険、年金保険料の政府負担増、企業の労働者福祉増進、能力開発への支援拡大などである。朴槿恵政権の頃には雇用情勢全般がさらに悪化し、労働参加率自体が低下し始めたことから、2013年には「雇用率70%ロードマップ」が発表された。公共部門を中心とした無期契約化の推進、大企業の雇用形態開示、労働基準監督官の差別指導権限や是正命令の効力拡大や、最低賃金など法令違反の事業主に対する懲罰的損害賠償制度導入などが盛り込まれた。ただしその後の「非正規職総合対策案」にはみなし規定期間の延長、労働時間の段階的短縮と特別残業の追加延長、賃金ピーク制⁴の導入など賃金体系の見直し、解雇要件の緩和なども盛り込まれた。労働市場の柔軟性強化と共に大企業正規職に対する過度の保護や処遇を引き下げて非正規との格差を是正し、若年層の雇用にもつなげる、といった政策であったが、労組側の反対にあって協議は決裂した。結局、2代の保守政権の間は労働市場の柔軟化政策は殆ど実現できなかった。

図4はOECD加盟国の解雇をめぐる労働保護水準を正規職、非正規職に分けて並べ変えたものである。韓国の労働保護水準は英米圏はもちろん、OECDの平均や日本よりもかなり上で、とりわけ非正規労働者への保護が高くなっている。朴槿恵政権の公共機関を中心とする有期雇用から無期雇用への転換は文在寅政権下ではさらに2020年までに20万人と

具体的な数字が示され、この他にも公共部門で81万人の雇用創出が実行に移された。図4をみると、非正規職の保護では突出するトルコと、フランスを除けば韓国よりも上位なのはルクセンブルグ、スペイン、ギリシア、イタリアなど多くが財政危機を経験した欧州各国であり、財政への負担拡大が示唆されている。この他、EUが世銀データと質問表によって雇用の柔軟性を指数化した報告書（Lithuanian Free Market Institute [2019]）によっても韓国の柔軟性は42カ国中、下から数えて5番目（46.2）で低く、デンマーク（96.9）、米国（92.4）、日本（91.0）との差は極めて大きなものとなっている。同じOECD統計では潜在成長率の低下に加えて硬直性やミスマッチが増し、韓国は雇用弾力性（成長に伴う雇用創造力）面でも2011年から2017年にかけて平均0.62でドイツ（0.91）や、日本（0.69）からかなり劣る状態となっている。

雇用最優先を掲げた文在寅政権は保守政権からさらに踏み込んだ労働政策を展開することとなった。即ち、前述のように公共部門を中心に雇用を創出する他、中小企業に対して年最大900万ウォン（約90万円）の補助金を3年支援すると共に税制支援し、中小企業に就職する若者にも5年間の所得税免除、住宅支援を行うというものである。その一方で、最低賃金を大幅に引き上げ（2018年に16.4%、19年に10.9%）正規職への転換をさらに進め、労働時間を週68時間から52時間に短縮するなどして可処分所得を増やし、「所得主導型成長」を実現する、というものである。高齢者への年金支給増額、児童手当の新設など

図4 OECD諸国の解雇に対する労働保護水準



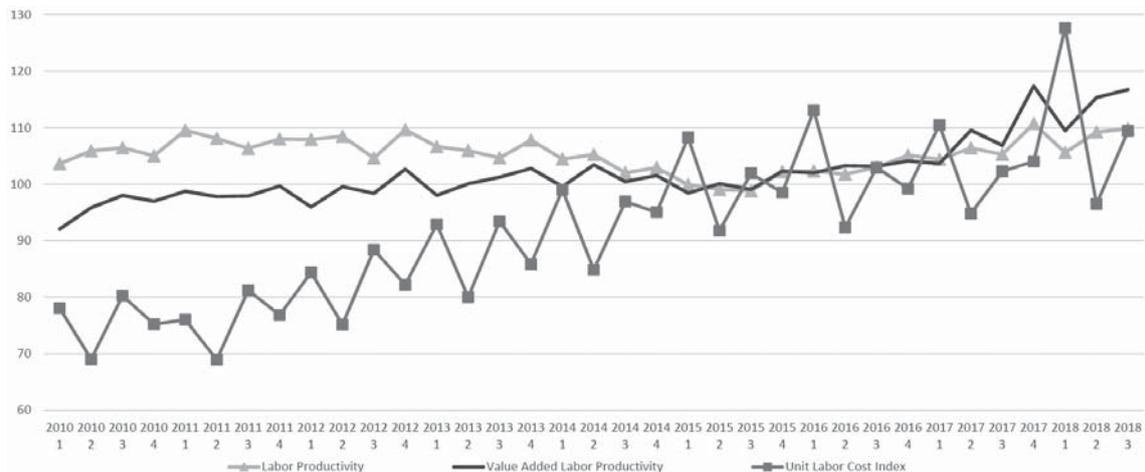
出所：OECD データベースより作成（Strictness of labor employment protection）
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV

も付随しているため、全体の財源の手当は富裕層への所得税率引き上げでは足りず、大企業に対する法人税引き上げでとりあえずは手当されることとなった。

しかしながら、急激な最低賃金引き上げと労働時間短縮は大企業よりも中小企業を直撃することとなり、2018年からは大幅な従業員削減や家族労働での代替などが続き、2018年1月にはまだ対前月比30万人ほど増えていた雇用は同年8月にはわずか3000人の増加に落ち込んで、衝撃を与えた。2019年に入ると失業者数は130万人と2年ぶりの最悪水準となり、若年層（15-29歳）の失業率も10%内外でと高止まりするなど、政府の労働政策や「所得主導型成長」には自営業者はもちろん、財界や学会までから批判が相次いだ。抜本的な見直しには至っていない。

結局、試行錯誤はあれ、進歩・保守に関係なく、韓国は労働保護を拡大した反面、包括的・抜本的な労働市場改革の推進には失敗してきた。この結果、労働市場は硬直性を増し、賃金面でも急速に上昇した。図5は労働生産性、付加価値生産性と単位当たり労働費用（ドル建て）の関係を示す。2015年を100として前後の関係をみると、労働費用は2010年以降、一貫して上昇し、しばしば生産性を凌駕する水準に達してきている。2017年以降は付加価値労働生産性の上昇が大きいのが救いだが、半導体のスーパーサイクルが影響している可能性があり、その勢いが剥落した後は予断を許さない。韓国の産業構造は通貨危機以降、半導体のみならず、石油化学やデバイスなど装置型産業にシフトしており、文在寅政権の労働政策の影響はまずは飲食・宿泊、小売りなど自営業の多いサービス業から始まっている。ただし、造船や自動車、組み立て機械産業は強硬な労働組合を抱えており、通常賃金⁵訴訟のように、労働寄りの文政権のうちに取れるものを取ろうとする動きを排除するのは容易ではないとみられる。

図5 韓国の生産性と単位当たり労働費用変化（2015=100）



出所：韓国銀行統計データベース（ECOS）より作成

韓国の労働問題の殆どは、正規職が多く賃金水準の高い大企業と、非正規職が多く賃金格差の大きな中小企業間の極端な二重構造に起因し、その意味で「経済民主化」のジレンマと表裏をなす。二重構造化は通貨危機後、ますます乖離した両者の生産性格差を反映しているが、長らく続く大企業の対下請け企業不当取引、政治力を備えて強い交渉力を持つ

大企業の強硬労組、所有と経営が未分離で創業家族が君臨する経営体制、といった制度的要因も強く作用している。労働組合が経営参加を一段と強めればさらなる労働市場柔軟化策は困難で、経営者はより省労働力型の事業を選好したり、下請け企業との取引でコスト圧縮を図ったりしがちだ。また創業家族の専横行動は社会の批判を集めるが、政治的、恣意的に機関投資家を通じた経営権奪取の事例が増えれば、家族経営者は一段と組織内部での経営権防衛に腐心する。ポピュリズムの誘惑にかられる政府とポピュリズムを煽るメディア、能力の有無に関係なく登用される一族経営者、既得権拡大に余念のない労組といった社会葛藤の構造が存在する中では、相対的に組織力の弱い下請け企業や自営業者、就業経験のない若年層などにシワ寄せが向かい易い。

労働問題では葛藤の統制制度として政労使協議会があり、通貨危機の折にはこの制度が機能したからこそ、集中的な構造改革が可能であった。しかしながら、当時のような総体的危機の市場圧力やIMFのような外部圧力がない中では協議会は容易には機能しない。朴槿恵政権はドイツのハルツ改革を範とした労働改革を試みたが、もとより強い競争力を持ち中小企業基盤が厚いドイツには韓国のような二重構造が存在せず、労使対話の歴史もプラットフォームも伝統的に存在した。韓国のように極端な政府主導型で改革を試みたのではなかった。社会葛藤を統制する制度は自ら試行錯誤して発見するしかなく、それが進まなければ再び経済危機による改革の機会を座して待つことになる。文字数の関係で触れていないが、一人当たり特殊合計出生率が0.98（2018年）にまで落ちた韓国は2019年から人口減少の局面に入り、社会福祉費用の急増は今後さらに年代別葛藤を引き起こす可能性が高い。社会葛藤の費用を少しでも削いで経済活力を取り戻せなければ成長率低下の中の分配問題がさらに葛藤を生み出す悪循環に陥りかねない。

人口動態上も韓国に残された時間はそうは長くない。

おわりに

分断国家である韓国については対北朝鮮外交を中心に進歩 - 保守の激しい政治対立ばかりが目撃を集めがちである。しかし、通貨危機以降の社会葛藤は安保分野以外にも所得や学歴の階層間、職業間、年代間、男女間などが入り乱れて起きており、複雑化・多様化している。小稿は社会葛藤に対する取り組みで安保以外には実は進歩 - 保守間に大きな差はなく、弥縫策や対症療法策が展開されるうちに社会葛藤が経済成長にとっても大きな費用をもたらし、経済的停滞がまた社会葛藤を激化させる悪循環が形成された過程を2つの面から検討した。一つは大企業（＝「財閥」）問題であり、もう一つは労働改革問題である。韓国は「財閥」に依存した経済成長を長らく継続してきたが故に、その経済力集中を是正（＝「経済民主化」）しようとするれば成長鈍化を甘受しなければならない。この伝統的ジレンマはまだ存在するが、むしろ歴代政府の一貫性のない政策リスクで「財閥」の投資意欲は減退し、他方、規制の厳しさにより第4次産業革命やデジタルエコノミーにおけるイノベーションに出遅れる、といった新しい懸念が浮上し、変容しつつある。

労働改革の面では正規職の多い大企業と、非正規職が多いか、正規でも圧倒的に賃金水準の低い中小企業の二重構造が断絶して存在していることへの取り組みが主体となってきた。しかしながら結果は成長に伴う雇用力が低下し、雇用拡大や労働保護を目指した場当たり政策がさらに労働市場を硬直化させ、生産性を伴わない賃金上昇が競争力を鈍化させて

行く悪循環であった。二重構造という点において「財閥」- 中小企業も、正規 - 非正規労働者問題も同根であり、結局、通貨危機後の構造改革が20年を経ても今なお、終わっていないともいえる。

社会的葛藤が政治化して経済活力を奪い、成長率低下がまた社会葛藤を生む循環を断ち切るには、様々な葛藤が通貨危機（或いはグローバリズムや中国の台頭などの対外環境変化）により生み出されたというより、韓国内のそれぞれの既得権層の存在故に必要な改革が実践できていないことに多く起因する、という国内コンセンサスが不可欠である。イノベーションを進めて国際競争力を保持するには二重構造の解消と労働市場の柔軟性は不可欠であり、構造改革を急ぐしかない。また高齢化が進む中ではどの程度の福祉国家を実現するのか、その現実的財政負担を含めてコンセンサスを固める必要もある。北朝鮮との対話が進めば全てが解決するというほどに韓国経済の閉塞は甘い状況にはなく、国内の土台がしっかりしなければまた健全な対話の推進も持続不可能になるとみられる。

参考文献

- Rodrik, Dani (1999) "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 4(4), pages 385-412, December.
- Kim, Hee Sam (2018) "Healing a Wary, Self-cultivating Society through Education", *KDI FOCUS*, No.91
- Lithuanian Free Market Institute (2019) *EMPLOYMENT FLEXIBILITY INDEX 2018 EU and OECD countries* (<https://en.llri.lt/wp-content/uploads/2018/12/Employment-flexibility-index-2019.pdf>)
- 김형석·심연정 (2019) 「경제 내 상대적 격차에 따른 체감경기 분석」, 韓国銀行『調査統計月報』, 2019年1月号
- 権ヒョクジュ (2016) 「한국의 사회갈등과 사회통합 방안: 사회구조적 관점에서」, 『행정 논총』 제 54 권 제 2 호 (2016. 6) : 93~116.
- 朴ジュン、金ヨンギ他 (2009) 「한국의 사회갈등과 경제적 비용」 CEO Information No.710、三星經濟研究所 (韓国語)
- 鄭ヨソホ (2015) 「사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향」, 韓国保健社会研究院『保健福祉 Forum』 2015年3月号 (韓国語)
- 現代經濟研究院 (2016) 「경제주평_ 사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점」, 『經濟週評』 16-45、718号 (韓国語)

一注一

- 1 例えば外国人労働者の受け入れをブローカーに任せるのではなく、政府の関与で労働条件などが管理できるようにしたこと、外国籍の親を持つ児童の教育面での落伍を防ぐ努力などは比較的早期から工夫されてきた。鄭 (2015) によると、民族や言語などのグローバルな変数をそのままにすると韓国の葛藤指数は OECD 加盟国 10 位で米国や英国、カナダより下だが、これらを除くと 4 位に上昇している。
- 2 「経済民主化」は「財閥」による市場支配や経済力濫用を防止するとして憲法の条文にも登場する概念である。
- 3 国民年金公団は 2019 年 3 月、韓進グループの趙亮鎬 (チョ・ヤンホ) 会長再任を拒否した (前会長は直後の 4 月に死去)。
- 4 韓国の正規職の賃金は年齢と共に右肩上がりとなっており、60 歳から 65 歳への定年延長の導入と共に一定の年齢で昇給を頭打ちにできる「賃金ピーク制」が導入された。
- 5 韓国の賃金体系は基本給と賞与、各種手当、超過給与などで構成されるが、休日出勤など、各種の手当のベースを「通常賃金」としている。従来の政府指針は比較的割合の小さな基本給を「通常賃金」

としてきたが、2013年に最高裁が個人の成果や企業の業績連動を反映しない固定部分の賞与もこれに含まれるとした。2017年の起亜自動車の訴訟では労組側が勝利し、その引当金計上で同社は一時、赤字に転落した。

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

はじめに

北朝鮮は2018年になり、平昌冬季五輪への参加を皮切りに、同年内でも3回の南北首脳会談、3回の中朝首脳会談、1回の米朝首脳会談を行うなど、極めて積極的な首脳外交を展開した。2016、2017両年に推進してきた核・ミサイル開発に重点を置いた政策の大転換であった。それは金正恩政権が2013年3月から推進してきた経済建設と核開発を同時に推進する「並進路線」の終了と、経済建設に全力を集中するという新路線への転換となった。金正恩党委員長の公開された活動の約半数は対外関係であった。研究会での本稿の与えられた役割は「2018年の北朝鮮国内政治」ではあるが、国内政治の検証は南北関係、米朝関係、中朝関係とも密接に関係しており、本稿が国内政治の分析を中心にしながらも、そうした国際関係への言及を含んだものにならざるを得なかったことをお断りしておきたい。

「核のボタン」と「平昌冬季五輪参加」

金正恩党委員長は2018年元日の午前9時（日本時間同9時半）から約30分にわたり「新年の辞」を発表した。金正恩党委員長はライトグレーの背広姿で、胸には金日成・金正日バッジはなかった。「新年の辞」は6回目だが、2013年から2016年までの4回は人民服姿で、胸にはバッジを付けていた。2017年から背広姿でバッジなしというのは、「普通の国」への志向や、父や祖父の権威を借りずに「独り立ち」したいという意思の表示のようにもみえた。

金正恩党委員長は「新年の辞」で相反するともみえる2つのメッセージを発した。

一つは「核のボタン」であった。金正恩党委員長は「米国本土全域がわが方の核打撃の射程圏内にあり、核のボタンが私の事務室の机の上に常に置かれている」と米国を強く威嚇した。金正恩党委員長は「まさに1年前、私はこの席で党と政府を代表して、大陸間弾道ロケット試験発射の準備が最終段階で推進されているということを公表し、この1年間、その履行のための数次にわたる試験発射を安全かつ透明に行って確固たる成功を全世界に証明した」と強調した。また「昨年、わが党と国家と人民が得ためざましい成果は、国家核武力完成の歴史的偉業を成就した」とも語った。

この上で「わが国家の核武力は、米国のいかなる核の威嚇も粉碎し、対応することができ、米国が無謀な火遊びをできないように制圧する強力な抑止力となり得る」とし「核兵器研究部門とロケット工業部門では、すでにその威力と信頼性が確固と保証された核弾頭と弾道ロケットを量産して実戦配備することに拍車をかけるべきだ」とした。

北朝鮮は2017年11月29日に大陸間弾道ミサイル（ICBM）「火星15」の発射に成功し、金正恩党委員長はこれを「国家核武力完成という歴史的偉業が実現」と述べ、北朝鮮の国家核武力が完成したとした。金正恩党委員長はその完成した核武力を背景に、核弾頭や弾道ロケットを量産し、実戦配備することを求めた。こうしたメッセージは米国への強い威嚇であると同時に、国家核武力が完成した以上、これまでのように核実験やミサイル発射

実験は控えることを示唆する発言ともみられた。米国に強硬姿勢を見せながらも、何らかの路線転換を予想させる動きであった。

もう一つは「平昌冬季五輪参加」というメッセージであった。金正恩党委員長は、韓国で開催される平昌冬季五輪について、「われわれは代表団の派遣を含めて必要な措置を講じる用意があり、そのために北と南の当局が至急会うこともできるであろう」と言明した。北朝鮮の最高指導者が「新年の辞」で、抽象的な南北関係のあり方でなく、平昌五輪への参加のような極めて具体的な問題に言及するのは異例であった。金正恩党委員長は2月の平昌冬季五輪への参加意思を表明すると同時に、南北当局者会談への意欲を示した。

韓国側はこれに迅速に対応した。文在寅大統領は1月2日、青瓦台（大統領官邸）で開いた新年最初の閣議で「新年の辞」での金正恩党委員長の発言を「平昌五輪を南北関係改善と平和の画期的な契機にしようというわれわれの提案に呼応したもの」と評価、歓迎の意を表明した。

趙明均統一部長官は、大統領の指示を受けた直後の2日午後2時に会見し、北朝鮮の平昌五輪参加を協議する「高位級南北当局者会談」を、1月9日に板門店の韓国側地域にある「平和の家」で開催しようと北朝鮮側に提案した。

「封南通米」から「先南後米」、そして「通南通米」へ

金正恩党委員長は「新年の辞」で、米国には「核のボタン」を示し、韓国には「平昌五輪参加」という方針を示した。これは、北朝鮮が、非核化などでは韓国を相手にせず米国のみを外交のターゲットにした従来の「封南通米」路線を、まずは韓国との対話を優先させる「先南後米」路線に切り替えたものとみられた。一時的には米国との対決姿勢を強める「通南反米」路線のようにみえるが、それは「通米」に向かう過渡的な戦術に過ぎない。「先南後米」路線の先には、韓国と通じることで、対米交渉に乗り出す「通南通米」路線を目指したものとみられた。

北朝鮮は韓国側の提案に迅速に対応した。祖国平和統一委員会の李善権委員長は1月3日午後、「金正恩党委員長の委任」を受けての北朝鮮の立場を「朝鮮中央テレビ」や「朝鮮中央放送」に出演して明らかにした。李善権委員長は、金正恩党委員長が「初の国務会議で文在寅大統領が直接積極的な支持意思を表して当該部門に実務的な対策を講じることを指示したという報告を受けて、それについて肯定的に高く評価しながら歓迎の意を表明した」とした。北朝鮮が韓国の大統領を「文在寅大統領」と正式の呼称で言及するのも異例であった。韓国側の措置に対する金正恩党委員長の「肯定的に高く評価し歓迎の意を表明した」という反応を、北朝鮮幹部が公式に明らかにするのも異例のことだ。

さらに、金正恩党委員長が、北朝鮮の平昌五輪参加問題を協議するために板門店の南北連絡チャンネルを同3日午後3時（日本時間同3時半）から開通するよう指示したと明らかにした。板門店にある南北の連絡ラインは2016年2月に朴槿恵政権が開城工業団地の操業停止を決定したことで、北朝鮮によってすべて遮断されていた。南北の連絡チャンネルが約1年11カ月ぶりに復活した。

北朝鮮は1月5日午前、祖国平和統一委員会の李善権委員長名義で、1月9日に板門店の韓国側施設である「平和の家」で高位級南北当局者会談を開くという韓国側提案を受け入れると回答した。

1月9日の「南北高位級会談」は、約2年1カ月ぶりの南北高官協議だったが、南北は①北朝鮮が平昌冬季五輪に高位級代表団、民族オリンピック委員会代表団、選手団、応援団、芸術団、テコンドー模範団、記者団を派遣する、②南北は、軍事的緊張状態を緩和し、朝鮮半島の平和的環境を整え、民族的和解と団結を図るために共同で努力、③南北は南北宣言を尊重し、全ての問題を「わが民族同士」の原則に基づいて対話と協商を通じて解決——という内容の「共同報道文」を発表した。

さらに米韓首脳は1月4日に電話会談し、平昌冬季五輪中は米韓合同軍事演習を中止することで合意した。

「2月8日」を朝鮮人民軍創建記念日に

朝鮮労働党中央委員会政治局は2018年1月22日付で、これまでは4月25日だった朝鮮人民軍創建日を2月8日に変更する「決定書」を発表した。これに伴い、2月8日は「2・8節」（建軍節）となり、金日成主席が革命的武装力（抗日パルチザン）を創建した1932年4月25日は「朝鮮人民革命軍の創建日」になった。

北朝鮮ではもともと、正規軍が創設された1948年2月8日を人民軍創建記念日としてきた。しかし1978年に、金日成主席が抗日パルチザンを結成した1932年4月25日を人民軍創建記念日にした。朝鮮人民軍のルーツを抗日パルチザンに求めた結果であった。

金正恩党委員長は「新年の辞」で、「偉大な領袖による朝鮮人民革命軍の正規的革命武力への強化・発展70周年に当たる今年、人民軍隊は革命的党軍としての面貌を一層完璧に整えるべきである」と述べ、軍創建記念日を2月8日に戻すことを予告していた。

金正日時代は、1932年4月25日に軍、次いで1945年10月10日に党、最後に1948年9月9日に国家を創建したとし、これは金正日総書記の「先軍」を根拠づける考え方であった。

しかし、金正恩時代の特徴は、「先軍」から「先党」への転換だ。労働党時代を標榜する金正恩政権にとって、党の優位を示すためにも、軍の創建記念日を1948年2月8日にする必要があった。金正日時代の「先軍」の考え方であるまず軍がつくられ、そして党、国家の建設へと歩んだという考え方を、まず党がつくられ、そして党の正規軍がつくられ、国家がつくられたという党中心の考え方への転換とみられた。また、金正恩党委員長の功績は「国家核武力の完成」であり、この近代的な軍事大国のスタート点は抗日パルチザンではなく、正規軍であった。

北朝鮮は2月8日に軍創建70周年慶祝閲兵式と軍事パレードを行った。この翌日が北朝鮮も参加する平昌冬季五輪の開会式だったために、対話と対決の両面作戦という受け止め方が出たが、平昌冬季五輪の開会式が偶然に2月9日であったために生じた現象だった。

金正恩党委員長は2月8日の閲兵式での演説で「人民軍隊は朝鮮労働党の領導に限りなく忠実であるべきである。朝鮮人民軍はわが党の懐から生まれて育った党の軍隊であり、人民軍隊の強大性の源泉は党の革命思想と領導にある」とし、朝鮮人民軍は「党の軍隊」であると強調した。

金正恩党委員長はこの演説で2017年11月の「火星15」発射で強調された「国家核武力の完成」を含めた、核ミサイル開発についての言及を避けた。

軍事パレードでは、多連装ロケット砲や戦車や装甲車、各種自走砲などが登場、さらに新型の短距離弾道ミサイル（SRBM）と見られるミサイル2基を搭載した、片側4輪の車

両6台が登場し、注目を受けた。これに続いて固体燃料の中距離弾道ミサイル（IRBM）「北極星2」型を搭載したキャタピラー式移動発射台6両、IRBM「火星12」を搭載した移動発射台6両、ICBM「火星14」を搭載したトレーラー型車両4両、昨年11月に発射した新型ICBM「火星15」を搭載した片側9輪の移動発射台4両が登場した。「火星14」が移動式発射台ではなく、トレーラーに搭載されていたことから、移動式発射台が不足しているのではないかという見方も出た。

新型と見られるSRBMを除いては、既に発射実験を終えたミサイルだけを登場させるなど、展示する兵器の内容を抑制したとみられ、国際世論を配慮したパレードに見えた。

軍総政治局長に金正角氏

軍事パレードで注目を引いたのは、ひな壇で金正恩党委員長の横にいた軍幹部の顔ぶれだった。金党委員長の左右には、金正角元人民武力部長、朴永植人民武力相、李明秀軍総参謀長、李永吉軍総参謀部第1副総参謀長兼作戦総局長らの姿が確認された。北朝鮮メディアは翌日になり、金正角元人民武力部長を「軍総政治局長」の肩書で報じた。金正角氏が、処罰された黄炳瑞氏の後任として軍総政治局長に就任していることが確認された。

金正角氏は2011年12月に金正日総書記が亡くなった時に、霊柩車を囲んだ8人の1人だが、2013年7月に金日成軍事総合大学総長に就任し、軍の一線からは退いていた。だが、軍総政治局長という実質的な軍トップの座に返り咲いた。

李明秀軍総参謀長も金正日時代に、金正日総書記の現地指導に頻繁に同行した軍人で2013年4月に国防委員を解任されて権力の前面から姿を消したが、2016年2月に軍総参謀長に起用され、次帥の軍事称号も得た。

金正恩党委員長は当初、金正日時代の軍幹部を権力の前面から一掃し、自身が起用した軍人たちを軍要職に配置した。だが、軍の最高幹部に再び金正日時代の軍幹部を起用したのは、軍の世代交代までの一時的な現象と見られた。

文在寅大統領に訪朝を要請

北朝鮮は平昌冬季五輪の開幕式に、金永南最高人民会議常任委員長や金正恩党委員長の妹、金与正党第1副部長、崔輝国家体育指導委員長、李善権祖国平和統一委員長らの高官代表団とその随員、選手団と役員団、応援団、芸術団、テコンドー関係者、報道陣など500人近い人員を派遣した。

平昌冬季五輪開会式は2月9日午後8時から始まったが、ペンス米副大統領、安倍晋三首相らとともに金永南常任委員長や金与正党第1副部長も参加した。開会式では南北の選手団が統一旗を掲げて共同入場した。開会式では、文在寅大統領夫妻の左横にペンス副大統領夫妻と安倍首相が並び、文大統領夫妻の後ろに金永南常任委員長、金与正第1副部長が陣取った。文在寅大統領はしばしば金永南氏や金与正氏と握手をしたり声を掛けたりしたが、ペンス副大統領は北朝鮮代表団と接触することを避けた。

文在寅大統領は2月10日に金永南最高人民会議常任委員長や金与正党第1副部長と会談した。この場で金与正第1副部長は金正恩国務委員長の特使であることを明らかにして、金正恩国務委員長の親書を伝達し、訪朝を要請した。親書は金正恩氏が国務委員長の肩書で文在寅大統領に宛てたものであった。文大統領は「今後、(訪問できる)条件をつくって、

実現しよう」と答えた。「条件が整えば」という受け身ではなく、自分が「訪朝できる条件をつくって」という積極的な意思表示だった。

幻に終わった「米朝接触」

米紙「ワシントン・ポスト」は2月20日、平昌冬季五輪の開会式出席のために訪韓したペンス米副大統領が、金正恩党委員長の妹の金与正党第1副部長や金永南常任委員長と2月10日の午後に、韓国の青瓦台で秘密裏に会う約束ができていたが、北朝鮮側が会談の2時間前になってこれをキャンセルした、と報じた。同紙の報道後、米務省のナウアート報道官は「ペンス副大統領は違法な核・弾道ミサイル開発を放棄する必要性を北朝鮮に理解させるために、この機会を利用する用意があった」と発表し、「ワシントン・ポスト」の報道を認めた。その上で、この会談をキャンセルした北朝鮮に対して「この機会を逃したことを残念に思う」とコメントした。

この実現しなかった米朝接触は米中央情報部（CIA）と韓国の国家情報院、北朝鮮の党統一戦線部という3つの情報機関がセットしたとみられたが、この情報機関のトップであるポンペオ CIA 長官（現国務長官）、徐薫国家情報院長、金英哲党統一戦線部長が南北対話や米朝交渉をリードしていく構造が生まれた。

北朝鮮は平昌冬季五輪の閉会式には金英哲党統一戦線部長を団長とする高官代表団を派遣した。韓国では保守勢力を中心に、2010年の死者・行方不明者46人を出した韓国軍哨戒艦沈没事件の首謀者とされている金英哲部長の訪韓には強い反発が出た。文在寅大統領は2月25日に金英哲部長と会談し、金英哲部長は北朝鮮が米朝対話に臨む用意があることを表明した。

黄炳瑞氏の復権を確認

北朝鮮では2月15日夕、平壤の平壤体育館で「金正日同志誕生76周年慶祝中央報告大会」が開催された。大会では朴光浩党副委員長（党宣伝扇動部長）が司会を行い、崔龍海党政治局常務委員（党組織指導部長）が報告を行った。

この中央報告大会を伝えた「朝鮮中央テレビ」は、会場で拍手をする参加者の中に軍総政治局長を解任され革命化教育を受けているとされていた黄炳瑞氏の姿を放映した。黄炳瑞氏の右側には全日春前党39号室長、左側には党軍需工業部の洪承武、洪ヨンチル両副部長がいて、同じように拍手をしており、黄炳瑞氏は党副部長クラスの地位あるとみられたが所属は明らかでなかった。

金正恩党委員長の故金正日総書記の誕生日である2月16日午前零時に、多数の党幹部を随行して錦繡山太陽宮殿を訪問した。「朝鮮中央テレビ」は金党委員長の錦繡山太陽宮殿訪問を報じながら数枚の写真を放映したが、その中にも黄炳瑞氏の姿が確認された。ここでも黄炳瑞氏は金京玉前党組織指導部第1副部長、洪承武党軍需工業部副部長と同じ列にあり、黄炳瑞氏は党副部長クラスに復権したと見られた。

韓国の情報機関、国家情報院は2017年11月、国会情報委員会への報告で、崔龍海党副委員長の主導下で朝鮮人民軍総政治局への検閲作業が行われ、黄炳瑞軍総政治局局長、金元弘軍総政治局第1副局長（元国家安全保衛部長）が処罰されたもようだと報告した。国家情報院はさらに2018年2月5日、国会で「黄炳瑞氏は軍総政治局長を解任され、金日成高

級党学校で思想教育を受けている」と報告した。

2月8日の軍創建70周年軍事パレードや、故金正日総書記誕生76周年中央報告大会での序列を見ると、金己男党副委員長（党宣伝扇動部長）、崔泰福党中央委副委員長（最高人民会議議長）、郭範基党中央委副委員長の3人は引退したと見られた。金元弘元国家安全保衛部長は失脚し、黄炳瑞氏は党副部長クラスで復権した。軍人の李明秀軍総参謀長、李永吉軍総参謀部第1副総参謀長兼作戦総局長は、健在が確認された。職責は不明だが、李萬建党中央委副委員長も健在が確認された。また金能五平安北道党委委員長も、1月8日に新義州で開催された公園の竣工式に同道党委委員長の肩書で出席し健在が確認された。

さらに党軍需工業部で、北朝鮮のミサイル開発で中心的な役割を果たしてきたが、2017年11月の「火星15」の試験発射や同年12月の軍需工業大会に姿を見せなかった李炳哲党軍需工業部第1副部長が、2月8日の軍事パレードの際にひな壇に姿を見せて健在が確認された。李炳哲氏は空軍大将だったが、「朝鮮中央テレビ」の映像では階級が「上将」になっており、1階級降格されたと見られる。しかし、ひな壇では金洛兼戦略軍司令官のすぐそばにおり、軍要職に留まったと見られた。

一方、北朝鮮の「朝鮮中央通信」は3月8日、訪朝したロシアのエネルギー安全センター代表団の帰国を伝える中で、代表団が訪朝期間中の5日に「外務省次官、崔善姬同志を儀礼訪問した」と報じ、崔善姬北米局長が外務次官に昇格したことを確認した。

崔善姬氏はずっと米国を担当してきた人物なので、次官昇格なら当然、米国担当外務次官だと見られた。ここで問題になるのは、米国担当次官である韓成烈外務次官の処遇だ。北朝鮮メディアでの韓成烈次官の動静報道は、2018年1月に北朝鮮外務省代表団の団長としてスウェーデンを訪問して、スウェーデン首相と会談などをした後、途切れている。韓国では2019年になり、韓成烈氏が処分を受けたという報道も出た。北朝鮮切っぴの米国通だけに、今後の動静が注目される。

板門店で4月末に南北首脳会談で合意

韓国の文在寅大統領は平昌冬季五輪での米朝接触が不発に終わったが、さらに粘り腰を見せて、3月5～6日、平壤へ特使団を派遣した。特使団は鄭義溶青瓦台国家安全保障室長、徐薫国家情報院長、千海成統一部次官、金相均国家情報院第2次長、大統領府の尹建永国政状況室長の5人だった。

金正恩党委員長は特使団と会談し、文在寅大統領の親書を受け取り「みなさんの苦労をよく知っている」「みなさんを理解している」とし、6項目で合意した。韓国特使団によると6項目合意は①4月末、板門店の「平和の家」で第3回南北首脳会談を開催、②南北は軍事的緊張の緩和と緊密な協議のため、首脳間のホットラインを設置、③北朝鮮は朝鮮半島非核化の意思を明確にし、北朝鮮に対する軍事的脅威が解消され、体制の安全が保証されれば、核を保有する理由がないという点を明白にした、④北朝鮮は非核化問題の協議と米朝関係正常化のため、米国と虚心坦懐に対話する用意があると表明、⑤対話が続く間、北朝鮮は追加の核実験および弾道ミサイル発射実験などの戦略的挑発を再開することはない。同時に北朝鮮は、核兵器はもちろん通常兵器を韓国に向けて使わないことを確約、⑥北朝鮮は平昌冬季五輪によってつくられた南北間の和解と協力の良い雰囲気をつなぎとめるため、韓国のテコンドー演武団と芸術団の平壤訪問を招請——という内容だった。

金党委員長は、「これまで、われわれがミサイルを発射すると、文大統領が早朝から国家安全保障会議（NSC）を開くために苦勞なされた。ミサイルを発射しないと決めたので、これからは文大統領の睡眠を妨害しない」と冗談を飛ばしたりもしたという。

トランプ大統領、米朝首脳会談受諾

トランプ大統領は3月8日、訪米した韓国の特使団一行とホワイトハウスで会った。特使団は、金正恩党委員長が米朝首脳会談を求めていると伝え、トランプ大統領はこの提案を受諾した。それまで敵対関係にあった国の最高指導者が、事前に何の予備協議もなく、首脳会談を受諾するということは異例中の異例であった。

トランプ大統領は、自身の大統領選挙中は「ハンバーガー会談をする用意がある」「金正恩と友人になりたい」と融和的な発言をしたかと思えば、北朝鮮が核ミサイル開発を進めると「炎と怒り」と軍事行動の可能性を示唆し、「北朝鮮の脅威により米国が自国や同盟国の防衛を迫られれば、北朝鮮を完全に破壊するしか選択肢がなくなる」と、北朝鮮の全面破壊にまで言及した。その人物が一転して、史上初の米朝首脳会談の開催を受け入れた。

金正恩党委員長の電撃訪中

トランプ大統領が首脳会談を受け入れると、金正恩党委員長は3月25日から28日まで電撃的に中国を訪問した。金正恩党委員長は金日成主席や金正日総書記と同じように列車で訪中し、先代、先々代と同じ伝統的な中朝友好関係を演出した。

習近平総書記は中国の最高指導者として初めて、北朝鮮を訪問する前に、2014年7月に韓国を訪問し、中朝関係はかつてない冷却状態に陥った。しかし、金正恩党委員長は、南北関係の改善、トランプ大統領の首脳会談受諾という急変する情勢の中で、北朝鮮の最高指導者としての初の海外訪問に中国を選んだ。訪中は北朝鮮側が提案し「電撃的に」実現した。

訪中には李雪主夫人が同行した。側近では崔龍海党副委員長（党組織指導部長）、朴光浩党副委員長（党宣伝扇動部長）、李洙堉党副委員長（党国際部長）、金英哲党副委員長（党統一戦線部長）、李容浩外相（党政治局員）、趙甬元党組織指導部副部長、金成男党国際部副部長、金炳鎬「労働新聞」責任主筆が同行した。軍幹部がまったく含まれず、金正恩体制の党中心主義がここでも浮かび上がった。

習近平中国共産党総書記（国家主席）との首脳会談には、李洙堉党国際部長、金英哲党統一戦線部長、李容浩外相が同席した。北朝鮮外交を党で担当する李洙堉部長、国として担当する李容浩外相が2枚看板で出席した。

両首脳は「老世代指導者たちが築いてきた中朝友好親善の継承、発展、強化」を確認した。習近平総書記は「伝統的な中朝親善は血潮で結ばれた親善として、世界に唯一無二のもの」と、中国としては久しぶりに「血盟関係」を強調した。

北朝鮮側発表は南北首脳会談、米朝首脳会談、核問題などへの言及を避けたが、中国側はこれらについても発表した。中国側によると、金正恩党委員長は「金日成主席と金正日総書記の遺訓に従い、朝鮮半島の非核化実現に尽力することは、われわれの終始変わらぬ立場だ。われわれは北南関係を和解・協力関係に変え、北南首脳会談を開催することを決意した。米側と対話し、朝米首脳会談を行いたい」と述べ、朝鮮半島非核化は先代たち

の「遺訓」とし、南北首脳会談を決意し、米朝首脳会談の開催も希望しているとした。

さらに金正恩党委員長は非核化について「もし南朝鮮と米国がわれわれの努力に好意的に応じ、平和で安定した雰囲気築き、平和実現のために段階的、同時的措置を講じるのなら、朝鮮半島の非核化問題は解決できる」と述べ「段階的、同時的措置」で非核化を進めていくとした。中国側がこの文言を公表したことは、ある意味で中国側も北朝鮮の「段階的、同時的措置」という交渉方式を了解したことを意味した。

一方の中国側は、習近平総書記は「中朝関係の長期的でかつ健全かつ安定的な発展を推し進め、地域の平和、安定、発展のために新たな貢献をしたいと考えている」とし、東アジア地域における中国の「役割」を強調した。その上で、習近平総書記は（1）新たな情勢下での習総書記と金正恩党委員長の相互訪問を含め、特使の相互派遣、書簡のやりとりなど日常的な連絡を保持し、上層部交流を行う（2）戦略面の意思疎通という伝統的方法の十分な活用（3）地域の平和・安定・発展の積極的促進（4）両国民の交流・往來を強化し、中朝友好の民意の基礎を固める——の4方針を示した。

黄炳瑞、金己男、李萬建、金元弘各氏を解任

朝鮮労働党中央委政治局会議が4月9日に、最高人民会議第13期第6回会議が4月11日に、それぞれ開催された。

党政治局会議では金正恩党委員長が会議を司会し、最高人民会議に提出する2017年予算執行状況と2018年予算が討議され、朴奉珠首相が報告した。そして金正恩党委員長が最近の朝鮮半島情勢を報告し、4月27日に予定されている南北首脳会談にも言及した。

最高人民会議第13期第6回会議では、金正恩党委員長は出席せず、北朝鮮メディアは②金永南最高人民会議常任委員長、③崔龍海党副委員長（党組織指導部長）、④朴奉珠首相、⑤朴光浩党宣伝扇動部長、⑥楊亨燮最高人民会議常任委副委員長、⑦李洙墉党国際部長、⑧金平海党副委員長、⑨太宗秀党副委員長、⑩呉秀容党副委員長、⑪金正洙党副委員長、⑫朴泰成党副委員長、⑬金英哲党副委員長（党統一戦線部長）、⑭崔富一、⑮盧斗哲、⑯崔輝、⑰朴太徳、⑱任哲雄、⑲趙然俊、⑳李萬建、㉑金与正、㉒李炳哲、㉓金秀吉、㉔金能五、㉕鄭京沢、㉖努光鉄、㉗金永大の各氏と武力機関の幹部である①金正角軍総政治局長、②李明秀総参謀長、③朴永植人民武力相がひな壇に登場したと報じた（番号は金正恩党委員長を序列①とした場合の序列順位、軍幹部の序列は別枠で報じた）。

人事では、金党委員長の提議により「黄炳瑞代議員を国務委副委員長から、金己男、李萬建の両代議員、金元弘を国務委員から」解任し、金党委員長の委任により「金正角、朴光浩、太宗秀、鄭京沢の各代議員を国務委員」に補選した。

黄炳瑞、金己男、李萬建の3氏は「代議員」の肩書付きだが、金元弘氏は呼び捨てであった。北朝鮮では昨年10月に党組織指導部による軍総政治局への調査が行われ、黄炳瑞軍総政治局長と金元弘軍総政治局副局長への「処罰」が行われたとみられている。黄炳瑞氏には代議員の肩書が付いたことから復権を示唆したが、呼び捨てとなった金元弘氏は復権の可能性は消えたとみられた。

金正角軍総政治局長、朴光浩党宣伝扇動部長、太宗秀党軍需工業部長、鄭京沢党政治局員候補（国家保衛相と推定）が国務委員に選出された。朴光浩氏は金己男氏、太宗秀氏は李萬建氏、鄭京沢氏は金元弘氏のそれぞれ後任者であり、順当な人事と見られた。

だが、軍トップの職責である金正角軍総政治局長が國務委員会の副委員長でなく、1ランク下の國務委員になった。これは金正角氏の軍総政治局長起用がワンポイントリリースである可能性があると同時に、金正恩政権における軍部の地位の低下を示すものとみられた。副委員長はこれまで党の崔龍海党副委員長、軍の黄炳瑞軍総政治局長、内閣の朴奉珠首相の3本柱体制だったが、当面は崔龍海、朴奉珠両氏の2人体制で進むとみられる。

このほかの人事では、朴泰成党副委員長を最高人民会議常任委員会委員から解任し、鄭ヨングク代議員を最高人民会議常任委員会書記長に、金秀吉、朴鉄民、金昌葉の各代議員を最高人民会議常任委員会委員に選出した。

また、朴太徳代議員を最高人民会議法制委員会委員から解任し、梁正訓、金明吉両代議員を最高人民会議法制委員会委員に選出した。

「ファーストレディ」の地位強化

金日成主席の誕生106周年に際し、宋濤中国共産党中央対外連絡部長を団長とする芸術団が4月13日から18日まで訪朝した。金正恩党委員長は宋濤部長と2度にわたり会談し同17日には夕食会を催す厚遇でもてなした。

また、芸術団は4月14日に平壤の万寿台芸術劇場で公演を行ったが、これを金正恩党委員長の李雪主夫人が崔龍海、李洙墉、金英哲各党副委員長、金与正党政治局員候補、朴春男文化相ら幹部とともに鑑賞した。

北朝鮮のメディアはこれを「尊敬する李雪主女史が党・政府の幹部と共に第31回4月の春、親善芸術祭典に参加した中国芸術団の公演を観覧された」（「労働新聞」）と報じた。

北朝鮮における李夫人の報道は、これまではすべて金党委員長の活動に随行してのものであった。李夫人の単独行動が報じられたのはこれが初めてである。

さらに北朝鮮メディアは、李夫人について「尊敬する李雪主女史」と表現した。北朝鮮メディアが李夫人に「尊敬する」という形容詞をつけて報じたのもこれが初めてである。北朝鮮のファーストレディの地位を高める報道であった。

北朝鮮メディアは2018年2月8日に朝鮮人民軍創建70周年慶祝閱兵式が行われた際、李夫人を「夫人」ではなく、初めて「女史」と呼称した。その後に金党委員長の公式活動に同行した際には、前と同じ「同志」の呼称を使った。どう使い分けているのかが明確ではないが、対外的要素の強い行事の時は「女史」、国内的な要素の強い行事は「同志」としているのかもしれない。

「並進路線」を勝利のうちに終了、経済建設に集中

北朝鮮は4月末の南北首脳会談開催合意、トランプ大統領の米朝首脳会談受諾、中朝首脳会談実現という大きな情勢の変化を受けて、4月20日に党中央委員会第7期第3回総会を開催した。議題は、(1) 革命発展の新たな高い段階の要求に即して社会主義建設をさらに力強く推し進めるためのわが党の課題について (2) 科学教育事業で革命的転換を起こすことについて (3) 組織（人事）問題について——の3つであった。

総会では金正恩党委員長が第1議題についての報告を行った。

金党委員長は「国家核武力建設という歴史的な大業を5年にも満たない短期間に完璧に達成した奇跡的勝利は、朝鮮労働党の並進路線の偉大な勝利であると同時に、英雄的朝鮮人

民にしか収めることができない輝かしい勝利だ」と総括し、「わが党の並進路線の勝利が収められたことにより、平和守護の強力な宝剣を備えるために身を削って刻苦奮闘してきたわが人民の闘争が輝かしく締めくくられ、われわれの子孫がこの世で最も尊厳高く幸福な生活を享受することができる確固とした保証を持つことになった」と意味づけた。

その上で金正恩党委員長は「経済建設と核戦力建設を並進させるべきだという戦略的路線が提示した歴史的課題が立派に遂行された今日、わが党の前には勝利の信念を持って革命の前進速度をより加速化して社会主義偉業の最後の勝利を早めなければならない重大な革命課業が提示されている」と述べた。

「わが共和国が世界的な政治・思想強国、軍事強国の地位に確固と上がった現段階で全党、全国が社会主義経済建設に総力を集中すること、これがわが党の戦略的路線である」と言明し、「並進路線」を勝利のうちに終了し、経済建設へ総力を集中するという新たな路線を提示した。

金正恩党委員長は「新たな戦略的路線を実現するための闘争の当面の目標は、国家経済発展5カ年戦略遂行の期間に全ての工場、企業で生産正常化の轟音をより高く響かせるようにし、田野ごとに豊穡の秋をもたらして全国に人民の笑い声が高らかに響き渡るようにすることである」とし、当面は国家経済発展5カ年戦略の目標達成に全力を挙げるべきだと強調した。

北朝鮮は金正恩政権発足約1年後の2013年3月の党中央委3月総会で「米国が追求する目的は、手段と方法を尽くしてわれわれの核武装解除と『制度転覆』を成し遂げてみようということである」とし「世界最大の核保有国である米国がわれわれに恒常的に核脅威を加えている状況で、われわれは核の霊剣をより固く握りしめて核武力を質的にうち固めていかざるを得ない」とした。その上で「経済建設と核武力建設を並進させることに関する戦略的路線は、自衛的核武力を強化、発展させて国の防衛力を鉄壁のように固めながら、経済建設にさらなる力を入れて社会主義強盛国家を建設するための最も革命的かつ人民的な路線である」とし、経済建設と核開発を同時に進める「並進路線」を新たな路線として決定した。

金正恩党委員長は2016年5月の第7回党大会の活動報告の中で「わが党の新たな並進路線は、激変する情勢に対処するための一時的な対応策ではなく、朝鮮革命の最高の利益からして恒久的に堅持していくべき戦略的路線」とし、「並進路線」は恒久的な戦略的路線としていたのに、これを終了したとした。さらに第7回党大会で改正した党規約の序文では「朝鮮労働党は（中略）、経済建設と核武力建設の並進路線を堅持し」と明記されている。

しかし、北朝鮮は、「国家核武力の完成」を背景に、南北関係の改善、米朝首脳会談の開催見通し、中朝の伝統的友好関係修復という周辺情勢の激変をテコに、「恒久的に堅持していくべき戦略的路線」である「並進路線」を終了し、経済建設に全力を集中するという新路線を打ち出したのである。

「核実験、中長距離ミサイル発射実験を中止」

党中央委員会第7期第3回総会で、金正恩党委員長は「核開発の全工程が科学的に順次すべて実施され、運搬打撃手段の開発事業もまた科学的に行われ、核の兵器化の完結が検証されたという条件の下、もはやわが方にはいかなる核実験も中長距離・大陸間弾道ロケット

トの試験発射も必要なくなり、これに伴い、北部核実験場も自らの使命を終えた」とし、核実験や中長距離弾道ミサイルの発射実験を中止するとした。

こうした路線決定を受けて、決定書「経済建設と核戦力建設の並進路線の偉大な勝利を宣布することについて」を採択した。この決定書では、①党の並進路線を貫徹するための闘争過程に臨界前核実験と地下核実験、核兵器の小型化、軽量化、超大型核兵器と運搬手段開発のための事業を順次的に行って核の兵器化を頼もしく実現したということを厳かに闡明、②2018年4月21日から核実験と大陸間弾道ロケット試射を中止。核実験の中止を透明性あるものに裏付けるために、朝鮮の北部核実験場を廃棄、③核実験の中止は世界的な核軍縮のための重要な過程であり、朝鮮は核実験の全面中止のための国際的な志向と努力に合流、④わが国家に対する核の威嚇や核の挑発がない限り核兵器を絶対に使用しないし、いかなる場合にも核兵器と核技術を移転しない、⑤国の人的・物的資源を総動員して強力な社会主義経済をうち建てて人民の生活を画期的に高めるための闘いに全力を集中する、⑥社会主義経済建設のための有利な国際的環境をつくり、朝鮮半島と世界の平和と安定を守り抜くために周辺国と国際社会との緊密な連携と対話を積極化していく——とした。

ミサイル発射の中止について、金正恩党委員長が発言では中距離弾道ミサイルの発射も中止するとしたが、決定書はICBMだけで中距離弾道ミサイルを含めなかった。

金正角軍総政治局長は党政治局員に

党中央委第7期第3回総会では人事も行われ、金正角軍総政治局長（次帥）が党政治局員に選出された。北朝鮮軍部では軍総政治局長は軍総参謀長、人民武力相よりも高い序列にある。前任者の黄炳瑞氏が党政治局常務委員だったことを考えれば、一段低いポストだといえる。

党政治局常務委員は、最高指導者の金正恩党委員長、対外的な元首の役割を担う金永南最高人民会議常任委員長、党を代表して崔龍海党副委員長、内閣を代表して朴奉珠首相、軍を代表して黄炳瑞軍総政治局長の5人だったが、党政治局常務委員に軍関係者がいない状況になった。金正恩政権が金正日総書記時代の「先軍」から、朝鮮労働党中心の「先党」へと転換していることを示すものだった。

人事では、2018年に入ってから対南・対中・対米外交で重要な役割を果たした幹部の昇進が目についた。党中央委員にシン・ヨン Chol 羅先市党委員長、孫哲珠・軍総政治局組織担当副局長、張吉成・偵察総局長、金成男党国際部副部長の4人を党中央委員会委員候補から委員に、金ジュンソン氏、金昌善・国務委員会部長、鄭ヨングク最高人民会議常任委書記長、李斗星・軍総政治局宣伝担当副局長の4人を党中央委員会委員に選出した。

党中央委員候補には李善権・祖国平和統一委委員長、ホン・ジョンドウク氏、石サンウォン少将、張吉龍化学工業相、朴勲建設建材工業相、高ギ Chol 氏、安ミョンゴン中将、高ミョン Chol 氏、金ソンウク氏、洪マンホ氏、金 Chol ハ氏、金ヨング氏、金 Chol リョン氏、金日国体育相の14人を党中央委員会委員候補に選出した。

南北首脳会談と「板門店宣言」

韓国の文在寅大統領と北朝鮮の金正恩国務委員長（朝鮮労働党委員長）は4月27日、板門店の韓国側にある「平和の家」で南北首脳会談を開き、「朝鮮半島の平和と繁栄、統一の

ための板門店宣言」を公表した。北朝鮮の最高指導者が38度線上の境界を跨ぎ、韓国の地を踏むのは初めて。しかも、分断の象徴の場でもある板門店での南北首脳会談も初めてだった。

今回の南北首脳会談での北朝鮮の公式随員は、金永南最高人民会議常任委員長、李洙堉党副委員長（党国際部長）、金英哲党副委員長（党統一戦線部長）、李容浩外相、崔輝党副委員長、妹の金与正党宣伝扇動部第1副部長、李善権祖国平和統一委員長、軍からは李明秀総参謀長、朴永植人民武力相の9人だった。興味深いのは、経済担当幹部がまったく含まれていないことだ。今回の会談が、国連制裁が発動中のまま行われるために、中心議題は核問題や軍事・安保問題で、経済問題には深入りできないことを自覚した人選とみられた。

金正恩党委員長は、先の中国訪問には軍幹部を同行しなかったが、今回は戦闘部門を担う総参謀長と人民武力相が同行した。南北間の軍事的緊張緩和などを協議するために、軍幹部が同行した方がよいと判断したとみられる。

軍事境界線を越えて韓国側に入った北朝鮮側要人は、会談会場となる「平和の家」の前で行われた歓迎行事に参加したが、北朝鮮側の李明秀総参謀長と朴永植人民武力相は、文在寅大統領が挨拶に行くと言手敬礼した。いわば敵の最高司令官に敬礼した形になった。

南北首脳会談には、金英哲党統一戦線部長、金与正党第1副部長が同席し、金与正氏の存在の大きさを印象付けた。

南北首脳会談で採択された「板門店宣言」は、第1は「南北は、南北関係の全面的で画期的な改善と発展を成し遂げることによって、断ち切られた民族の血脈をつなぎ共同繁栄と自主統一の未来を早めていく」（南北関係の改善と発展）であり、第2は「南北は朝鮮半島で先鋭な軍事的緊張状態を緩和し、戦争の危険を実質的に解消するために共同で努力していく」（軍事的緊張緩和）であり、第3は「南北は、朝鮮半島の恒久的で強固な平和体制の構築のために積極的に協力していく」（平和体制の構築）であった。

南北の経済協力の内容がなかったのは、国連制裁という制約下での首脳会談であったためだった。その一方で軍事的な緊張緩和について踏み込んだ合意がなされた。

注目の「非核化」については、宣言文における（3）の平和体制構築の第4項目で「南北は、完全な非核化を通じて核なき朝鮮半島を実現するという共同の目標を確認した」と表現された。北朝鮮は「封南通米」路線をとっている時期は、韓国との核問題の協議を拒否してきたが、金正恩党委員長は文在寅大統領との合意文書で「完全な非核化を通じて核なき朝鮮半島を実現する」と約束した。

金正恩党委員長が署名した「板門店宣言」では「非核化」への言及があったが、宣言署名後の南北両首脳が発言の場では、金党委員長の口から「非核化」への言及はなかった。北朝鮮がその約束を実現するかどうかは、韓国との交渉ではなく、米国との交渉に掛かっているという構造に変化はなかった。

大連で第2回中朝首脳会談

南北首脳会談を終えた金正恩党委員長は専用機で訪中し、5月7、8日の両日、中国遼寧省の大連市で習近平総書記と2回日の中朝首脳会談を行った。金正恩党委員長には李洙堉、金英哲の両党副委員長、李容浩外相、金与正党宣伝扇動部第1副部長、崔善姫外務次官ら

が随行した。

習近平総書記との首脳会談には第1回と同じ李洙墉、金英哲党副委員長と李容浩外相が同席した。北朝鮮側発表では、金正恩党委員長は「深刻な変化が起こっている朝鮮半島周辺情勢の推移」について分析、評価した。習近平総書記は「中朝両国は運命共同体、変わらない唇齒の関係だ」と述べ「情勢がいかにも流れても中朝関係を強化し、発展させようとするのは両国の党と政府の確固不動の立場であり、唯一に正確な選択である」と強調した。

また、習近平総書記は北朝鮮が4月の党中央委で「並進路線」を終了し、経済建設に総力を集中する新たな戦略的路線を打ち出したことについて支持を表明した。

中朝首脳は南北首脳会談の結果を分析し、米朝首脳会談への対応について意見を交換したとみられた。

トランプ大統領の「首脳会談中止」発言

ポンペオ国務長官は5月9日に訪朝し、金英哲党統一戦線部長と会談した後、金党委員長と会談した。ポンペオ氏は米中央情報局（CIA）長官として3月末から4月初めにかけて訪朝したの続く、2回目の訪朝だった。米国務長官としては2000年のオルブライト国務長官（当時）以来となった。

北朝鮮側はポンペオ長官の訪朝に合わせ、北朝鮮で拘束されていた米国人3人を解放した。3人は、2015年10月にスパイ容疑で拘束されて2016年4月に10年の労働教化刑を言い渡された韓国系米国人のキム・ドンチョル氏と、2017年春に「敵対行為」の容疑で拘束された平壤科学技術大学のキム・サンドク氏とキム・ハクソン氏であった。

金桂冠第1外務次官は5月16日、談話を発表し、超強硬派で知られるボルトン大統領補佐官など米国側を非難した。談話は（1）「先・核放棄、後・補償」方式の「リビア式核放棄」（2）「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化（核廃棄）」（CVID）（3）「核、ミサイル、生化学兵器の完全放棄」——の3点は受け入れることができないと、拒否の姿勢を明確にした。

さらに、崔善姫外務次官は5月24日、談話を出し「われわれは米国に対話を哀願しないし、米国がわれわれと対座しないというなら、あえて引き止めないであろう」とした上で、「米国がわれわれと会談場で会うか、さもなければ核対核の対決場で会うかは、全的に米国の決心と行動にかかっている」と挑戦的な対応を取った。

これに対し、ホワイトハウスは5月24日、トランプ大統領が北朝鮮の金正恩党委員長に書簡を送り、シンガポールで6月12日に行うことになっていた米朝首脳会談を中止することを通告した、と明らかにした。

これを受け、金桂冠第1外務次官は5月25日朝に談話を発表し、中止決定を再考することを求めた。さらに「歴史的な朝米首脳対面について言えば、わが方は、トランプ大統領がこれまでのどの大統領も下すことができなかった勇断を下し、首脳対面という重要な出来事をもたらすために努力したことについて、ずっと内心は高く評価してきた」とトランプ大統領を持ち上げた。

こうした状況の中で、韓国の文在寅大統領と金正恩党委員長は5月26日に板門店の北朝鮮側施設の「統一閣」で2回目の南北首脳会談を、事前に公表せず非公開で行った。韓国側は徐薫国家情報院長、北朝鮮側は金英哲党統一戦線部長だけが同席しての極めて実務的な首脳会談だった。

文在寅大統領は会談後の翌27日に会見し(1)6月12日の米朝首脳会談が成功裏に開催されなければならない(2)朝鮮半島の非核化と平和体制構築のためのプロセスを中断しない——の2点を金正恩党委員長と確認したと明らかにした。

党機関紙「労働新聞」も5月27日付でこの首脳会談を報じ「金正恩委員長は、朝米関係の改善と朝鮮半島の恒久的で強固な平和体制の構築のために今後も積極的に協力していこうと述べた」とし、米朝関係改善への強い意志を示した。さらに、先に北朝鮮側が一方的にキャンセルしていた南北閣僚級会談を6月1日に開催し、これ以降も軍当局者会談や赤十字会談を積極的に推進していくことを確認した。

トランプ大統領は5月26日(米東部時間)、ベネズエラで約2年間拘束されて解放されたジョシュア・ホルト氏と会った場で、米朝首脳会談について「われわれが話している今、ある場所で会合が進行中だ。場所がどこかは言わないが、ここからそれほど遠くない」と述べた。トランプ大統領が「ここ(ワシントン)からそれほど遠くない」と発言したことから、北朝鮮の国連代表部があるニューヨークで実務協議が始まったとみられた。トランプ大統領は2回目の南北首脳会談について「非常によい対話が行われた」と高く評価し、米朝首脳会談に向けた北朝鮮との実務協議はうまくいっており、会談は当初の予定通り6月12日にシンガポールで行われる、とした。

北朝鮮の金英哲党統一戦線部長が5月30日に訪米、ポンペオ国務長官と金英哲党統一戦線部長がニューヨークで会談した。トランプ大統領は6月1日に、ワシントンのホワイトハウスで金英哲部長と会い、金正恩党委員長の親書を受け取り、米朝首脳会談を予定通り6月12日に行うとした。1度は死んだと思われた米朝首脳会談が生き返った。

軍の3トップを一斉交代

北朝鮮メディアは、5月18日に朝鮮労働党中央軍事委員会第7期第1回拡大会議が開かれ「党中央軍事委員会の一部の委員を解任および任命、武力機関の責任幹部を解任および転任し、新しい幹部を任命することに関する組織問題が取り扱われた」と報じ、軍の人事が行われたことを確認したが、人事の具体的な内容には触れなかった。拡大会議は前日の5月17日に開かれたと見られた。

党機関紙「労働新聞」は5月26日付で、金党委員長が江原道の元山葛麻海岸観光区の建設現場を視察したと報じる中で、金党委員長に同行した金秀吉平壤市党委員長を「軍総政治局長」の肩書で報じ、軍総政治局長が金正角氏から金秀吉氏に交代したことが確認された。

金正角氏が党政治局員に選出されて1カ月もせずに軍総政治局長を解任されるというのは異例であった。金正角氏は党政治局員も解任されたとみられた。

韓国の「聯合ニュース」は6月3日に情報当局関係者の話として、総参謀長が李明秀氏から李永吉総参謀部第1副総参謀長に、人民武力相が朴永植氏から努光鉄第2経済委員長にそれぞれ交代したと見られると報じた。

朝鮮中央放送は6月11日、金正恩党委員長が米朝首脳会談のために平壤からシンガポールに向けて出発したことを報じる中で、同行した努光鉄氏を人民武力相の肩書で報じて人民武力相就任が確認された。

朝鮮中央通信は7月27日に金正恩党委員長が同26日に朝鮮戦争の参戦烈士墓を訪問し

たとと報じる中で、同行した李永吉氏の肩書を軍総参謀長と報じ、李永吉氏の軍総参謀長就任が確認された。

北朝鮮の軍のトップ3の要職である軍総政治局長、総参謀長、人民武力相が一気に交代することはこれまでに見られない異例の人事であった。朝鮮労働党は4月20日に党中央委員会第7期第3回総会を開催した。軍人事をやるならこの時にできたはずだ。それどころか、金正角総政治局長を党政治局員に選出している。4月27日の板門店での南北首脳会談には李明秀総参謀長、朴永植人民武力相も同行した。党中央委総会から1カ月も経たない5月17日に党中央軍事委員会拡大会議を開いて、こうした人事を行ったのは異例だ。

一斉交代の第1の理由は激動する国際情勢を背景に、党性の強い軍人を起用することでの軍統制の強化だろう。党中央軍事委拡大会議では「革命発展の要請と現時期の人民軍の実態を総合的に分析したことに基づいて革命的党軍を軍事的・政治的にいっそう強化し、国家防衛事業の全般において改善をもたらすための一連の組織的対策が討議、決定された」とされた。「並進路線」の終了という党の基本路線の転換の中で、軍の動揺を防ぐために党性の強い軍人を起用したとみられる。

第2は起用された人物は軍内部では比較的穏健派とみられてきた軍人である。「並進路線」を終了し、経済建設に集中する中で、経済建設にも寄与する軍の役割を主導する穏健派の軍人を起用したとみられる。

第3は世代交代であろう。この時点で金正角氏は77歳、李明秀氏は84歳であり、2人とも金正日総書記を支えた軍人である。2人の軍総政治局長、総参謀長への起用はもともとワンポイントリリーフの性格が強いもので、いずれは金正恩時代の軍人に交代するとみられた。

米朝首脳会談

トランプ大統領と金正恩党委員長との史上初めての米朝首脳会談がシンガポールで開催された。金正恩党委員長は中国機でシンガポール入りし、金英哲党統一戦線部長（党副委員長）、李洙暻党国際部長（同）、李容浩外相（党政治局員）、努光鉄人民武力相（党政治局員候補）、金与正党宣伝扇動部第1副部長（党政治局員候補）、崔善姫外務次官、韓光相党財政経理部長らが同行した。就任したばかりの努光鉄人民武力相や、経済担当の韓光相部長も同行したことが注目された。

会談では「米朝共同宣言」が発表された。その内容は（1）米国と北朝鮮は、両国民が平和と繁栄を切望していることに応じ、新たな米朝関係を確立すると約束する（2）米国と北朝鮮は、朝鮮半島において持続的で安定した平和体制を築くため共に努力する（3）2018年4月27日の「板門店宣言」を再確認し、北朝鮮は朝鮮半島における完全非核化に向けて努力すると約束する（4）米国と北朝鮮は（朝鮮戦争の米国人）捕虜や行方不明兵士の遺骨の収集を約束する。これには身元特定済みの遺骨の即時返還も含まれる—というもので、原則的な合意に終わった。

（1）の「新たな米朝関係」と（2）の「持続的で安定した平和体制」は北朝鮮側が要求したもので、（3）の「朝鮮半島における完全非核化」と（4）の「遺骨返還」は米国側が要求したものであった。トランプ大統領は会談後の記者会見で米韓合同軍事演習の中止を明らかにした。

史上初の米朝首脳会談だったが、合意内容は原則的なものに終わり、国際社会が注目した北朝鮮の非核化については北朝鮮が「北朝鮮は朝鮮半島における完全非核化に向けて努力する」と約束するという抽象的なものに終わり、非核化へ向けた具体的な内容では合意できなかった。

しかし、朝鮮戦争以来約70年間、敵対関係にあった米朝の最高指導者が会談し「新たな関係」を確立し、朝鮮半島に「平和体制を築く」としたことは大きな変化でもあった。

3 回目の中朝首脳会談

金正恩党委員長は6月19～20日訪中し、習近平党総書記と会談した。3月25～28日の北京訪問、5月7～8日の大連訪問に続き3回目の訪中だった。この訪中には崔龍海党政治局常務委員、朴奉珠首相、李洙墉、金英哲、朴泰成の各党副委員長、李容浩外相、努光鉄人民武力相らが同行した。

首脳会談では習近平総書記が「(金正恩党委員長の3回目の訪中は)伝統的な中朝親善を発展させていこうとする委員長同志の確固不動の意志を十分に見せし、中朝両党と両国の関係の不敗性を全世界に誇示した」と述べた。

金正恩党委員長は「朝中が同じ家族のように苦楽を共にし、心から助けて協力する姿は朝中両党、両国の関係が伝統的な関係を超越して古今東西に類のない特別な関係に発展している」、「社会主義を守り、朝鮮半島と地域の新しい未来を開いていく歴史的な旅程で中国の同志たちと同じ参謀部で緊密に協力して協同し、真の平和を守るために自分の責任と役割を果たしていく」と述べた。

習総書記が中朝関係の「不敗性」を強調し、金党委員長が中朝関係を「同じ参謀部」と表現したのはこれまでにない表現と見られた。

今回の北朝鮮訪中団のメンバーで注目されるのは、北朝鮮経済の総責任者とともいうべき朴奉珠首相と、5月14日から24日まで北朝鮮の主要都市・道の党責任者を引率して中国を経済視察した「親善参観団」の団長を務めた朴泰成副委員長が含まれていたことだった。

金党委員長は訪中2日目の6月20日、中国農業科学院国家農業科学技術革新院と北京市軌道交通指揮センターを参観した。

ポンペオ長官の3回目の訪朝

ポンペオ国務長官は7月6～7日に3回目となる訪朝をした。金英哲党統一戦線部長と米朝首脳会談後の状況を協議したが、金正恩党委員長との会談は実現しなかった。

北朝鮮は、ポンペオ米国務長官が平壤を離れて5時間も経たないうちに外務省報道官談話を発表し、米朝高官協議での米国側の姿勢を厳しく批判した。

談話は「初の朝米高位級会談で現れた米国側の態度と立場は実に遺憾極まりないものであった」とし「米国側はシンガポール首脳の対面と会談の精神に背馳してCVID(完全かつ検証可能で不可逆的な非核化)だの、申告だの、検証だのと言って、一方的で強盗さながらの非核化要求だけを持ち出した」と非難した。

談話は一方で、「信頼の構築を先立たせて段階的に同時行動の原則に基づいて解決可能な問題からひとつずつ解決していくのが、朝鮮半島非核化実現の最も速い近道である」と訴

え「段階的、同時的措置」による解決を主張した。談話は「われわれは、トランプ大統領に対する信頼心を今もそのまま持っている」と強調し、対話の意思を明確にした。

ポンペオ長官の8月訪朝は中止

ポンペオ米国務長官は8月23日、訪朝予定を前に米国の北朝鮮担当特別代表に米自動車大手フォード・モーターのステイブ・ビーガン副社長を起用すると発表した。

その直後の8月24日、トランプ大統領はツイッターへの書き込みで、8月27日に予定されていたポンペオ長官の訪朝中止を明らかにした。その理由として「朝鮮半島の非核化について、十分な進展があったとは感じられないからだ」とした。トランプ大統領自身が北朝鮮の非核化が不十分と発言したことが注目された。

米「ワシントン・ポスト」紙は8月27日、トランプ米大統領がポンペオ米国務長官の訪朝を中止したのは、発表直前に北朝鮮の金英哲党統一戦線部長がポンペオ長官に送った「秘密書簡」が原因だったと報じた。同紙は米政府高官の話として、書簡の具体的な内容は分からないが、ポンペオ長官の訪朝を取りやめるに十分なほど「好戦的」だったと報じた。

下がった軍部の序列

北朝鮮では8月16日に金永春元人民武力部長（人民武力省総顧問）が急性心筋梗塞で死亡し、その時に金党委員長をトップとする計151人からなる国家葬儀委員会の名簿が発表された。

その際には軍幹部も葬儀委員会の名簿にあり、軍部でトップだった李明秀前総参謀長が序列6位、金秀吉軍総政治局長、李永吉総参謀長、努光鉄人民武力相の3氏は序列20位から22位だった。李明秀氏は革命武力幹部として名前が挙がり、軍幹部の中ではトップだが、軍部でどういう職責についているかはこの時点では明らかにならなかった。

ただ李明秀氏は党政治局員であり、金秀吉、李永吉、努光鉄の3氏は、序列上では政治局員候補クラスのためにこうした位置になっていたとみられた（※軍総参謀長を解任された李明秀氏はその後も政治局員の地位を維持していたが2019年2月8日の朝鮮人民軍創建71周年の報道で朝鮮人民軍最高司令部第1副司令官に就いていることが確認された）。

葬儀委員会の名簿では序列27位にあった李炳哲前党軍需工業部第1副部長（党政治局員候補）が中央報告大会には出席しなかった。李炳哲氏は金党委員長が朱奎昌元党機械工業部長の死去に際し弔問に訪れた際にも同行しており（9月5日報道）、健康上の理由などから欠席したのかもしれない。

黄炳瑞元軍総政治局長の序列は41位だった。黄炳瑞氏は2017年秋に処罰を受け、革命化教育を受けていたが、金党委員長の現地指導にも同行し、地位を回復しつつあった。軍総政治局長を解任された金正角次帥は43位だった。この序列を考えれば、党政治局員も解任されたとみられた。

また葬儀委員会の名簿では、張成沢氏の側近として長く消息がなかった文景德元党平壤市委責任書記の名前が139位にあった。党機関紙「労働新聞」は7月4日、金党委員長が平安北道薪島郡の人民と新義州化粧品工場の従業員に贈った贈り物伝達集会を報じる中で、文景德氏を「平安北道党委員長」の肩書で報じ、復権を確認した。

抑制された建国70周年記念行事

北朝鮮が2018年最大の「大慶事」と位置付け、内外の注目を集めた9月9日の建国70周年だったが、平壤の金日成広場で行われた軍事パレードには、今年2月8日の朝鮮人民軍創建70周年慶祝の軍事パレードに登場した大陸間弾道ミサイル(ICBM)「火星14」や「火星15」、潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)などの戦略武器は登場しなかった。また、金正恩朝鮮労働党委員長は、軍事パレードで演説もしなかった。

金正恩党委員長に代わり、金永南最高人民会議常任委員長が演説したが、核・ミサイルには言及せず「わが国に対する外部勢力のあらゆる侵略の脅威を根源的に終わらせる党の決断と精力的な活動により、共和国は最強の国家防衛力を備えた軍事強国となった」と強調するにとどまった。その上で「歴史の分水嶺で、朝鮮労働党は経済建設に総力を集中することに関する戦略的路線を提示した」と強調し、経済建設と核開発を並行する「並進路線」を終了し、経済建設に邁進する路線決定を行ったことを強調した。

一方、当初は習近平国家主席(党総書記)の訪朝の可能性も指摘されたが、習主席の特別代表として中国共産党序列3位の栗戰書・全国人民代表大会(全人代)常務委員長(国会議長)が9月8日から11日まで訪朝した。中国最高指導部メンバーの訪朝は2015年10月の共産党序列5位の劉雲山政治局常務委員以来約3年ぶりだった。金党委員長は9月9日、パレードに列席していた栗戰書常務委員長と会談した。

「朝鮮中央通信」(同10日)によると、金党委員長は「習近平主席と合意した通りに高位級の往来をさらに強化し、戦略的意思の疎通を緊密に行って、誰も手出しできない特殊で強固な朝中関係をさらに固く、深みを持って発展させていく」と述べ、さらに中朝関係を強化していく意思を表明した。

北朝鮮は9月9日夕、平壤のメーデー・スタジアムで北朝鮮の創建70周年祝賀中央報告大会を開催した。建国記念の中央報告大会が数万人を収容できるメーデー・スタジアムで開かれるのは異例だが、同スタジアムで同日から始まったマスゲーム・芸術公演「輝かしい祖国」の開幕前に中央報告大会を開く形を取った。

また党機関紙「労働新聞」は、この中央報告大会に出席した北朝鮮幹部の名前を報じたが、これが、この時点での北朝鮮の政治序列と見ることができる。序列は以下の通りであった。

(1) 金正恩党委員長 (2) 金永南最高人民会議常任委員長 (3) 崔龍海党政治局常務委員 (4) 朴奉珠首相 (5) 楊亨燮最高人民会議常任副委員長 (6) 朴光浩党中央委副委員長(党宣伝扇動部長) (7) 李洙墉党中央委副委員長(党国際部長) (8) 金平海党中央委副委員長(党幹部部長) (9) 太宗秀党中央委副委員長(党軍需工業部長) (10) 呉秀容党中央委副委員長(党経済部長) (11) 安正秀党中央委副委員長(党軽工業部長) (12) 朴泰成党中央委副委員長 (13) 金英哲党中央委副委員長(党統一戦線部長) (14) 李容浩党政治局員(外相) (15) 崔富一人民保安相(党政治局員) (16) 盧斗哲副首相兼国家計画委員長(党政治局員) (17) 崔輝党副委員長(政治局員候補) (18) 朴太徳党副委員長(党政治局員候補) (19) 鄭京淑国家保衛相(党政治局員候補) (20) 趙然俊党中央委検閲委員会委員長(党政治局員候補) (21) 李萬建前党軍需工業部長(党政治局員候補) (22) 金能五党平壤市委員長(党政治局員候補) (23) 金永大朝鮮社会民主党委員長。

これとは別に、武力機関責任幹部として(1) 李明秀前総参謀長(2) 金秀吉軍総政治局長(3) 李永吉軍総参謀長(4) 努光鉄人民武力相——の名前が挙げられた。

また、韓国の「聯合ニュース」は9月12日、「朝鮮中央テレビ」が同日放映した北朝鮮の軍事パレードの映像を分析し、主席壇に立っている位置から朴スイル8軍団長が、軍総参謀総長に起用された李永吉氏の後任として、軍序列4位の総参謀部第1副総参謀長兼作戦総局長に任命された可能性が高い、と報じた。

平壤で3回目の南北首脳会談

韓国の文在寅大統領は9月18日から20日まで北朝鮮を訪問し、金正恩党委員長と3回目の南北首脳会談を持った。

平壤国際空港では金正恩党委員長と李雪主夫人が夫妻で出迎えた。韓国の大統領の平壤訪問はこれが3回目だが、北朝鮮の最高指導者が夫妻で出迎えるのは初めてだった。北朝鮮は韓国メディアに対し、大統領特別機が到着する前から空港からの生中継を許可した。これも初めてであった。空港には金永南最高人民会議常任委員長、崔龍海党政治局常務委員、金英哲党統一戦線部長、李洙暎党国際部長、李容浩外相、金秀吉軍総政治局長、努光鉄人民武力相、金能五党平壤市委員長、李善権祖国平和統一委員長、車熙林平壤市人民委員長が出迎えた。党、国家、軍の幹部が顔を揃えた形だ。

文在寅大統領は宿所に向かう途中、約10万人の市民に出迎えられるなど最大級の歓迎を受けた。

2日目の南北首脳会談が終わるとすぐに、文大統領と金正恩朝鮮労働党委員長は合意文書である「9月平壤共同宣言」に署名し、軍を代表して宋永武国防部長官と努光鉄人民武力相が、軍事的緊張緩和に向けた合意書「板門店宣言履行のための軍事分野合意書」に署名した。

「9月平壤共同宣言」は6項目15条項からなり、(1)非武装地帯(DMZ)など対峙地域での軍事的敵対関係終息と敵対関係解消(2)南北の交流協力の増大と民族経済の均衡的発展(3)離散家族問題の解決(4)多様な分野の協力と交流の推進(5)朝鮮半島を核兵器や核脅威のない平和の地にするための実質的進展(6)近い時期の金党委員長のソウル訪問——を主な内容とした。

特に注目されたのは第5項の第1条項では「北朝鮮は東倉里のエンジン実験場とロケット発射台を、関係国専門家の参観の下で、まず永久的に廃棄することにした」とし約束した。しかし、北朝鮮は東倉里のロケット発射台を「西海衛星発射場」としており、今回の合意はここからの人工衛星発射までを諦めたのかどうか注目された。

また、第5項の第2条項で「北朝鮮は米国が6.12朝米共同声明の精神にのっとり相応の措置を取れば、寧辺の核施設の永久的な廃棄などの追加措置を取り続けていく用意があると表明した」とし、米国が「相応の措置」を取れば「寧辺の核施設を廃棄」するとした。

さらに、金正恩党委員長はこの宣言で「近い時期にソウルを訪問することにした」とし、文在寅大統領は「特別な事情がない限り、『近い時期』とは年内にという意味だ」と述べた。

「軍事分野合意書」は韓国政府が「事実上の南北間の終戦宣言」というほど踏み込んだ内容だった。

南北は11月1日から軍事境界線一帯で、相手側を狙った各種軍事訓練の中止、さらに南北軍事境界線を中心に幅10キロの地域で砲兵の射撃訓練や、連隊レベル以上の野外機動訓練を全面的に禁止することにした。海上では、黄海と日本海で禁止エリアを設定し、砲射

撃や海上機動訓練を中止することとした。空中では、軍事境界線の東・西部地域上空に設置された飛行禁止区域内で、固定翼航空機の空対地誘導武器射撃など実弾射撃を伴う実戦訓練を禁止した。

軍事境界線の南北2キロに設定されたDMZでは、境界線から1キロ圏内に南北がそれぞれ11カ所ずつ設置している監視所を年内に撤収し、将来は全監視所をなくし、名実ともに非武装化することを目指すとした。

板門店の共同警備区域（JSA）では、10月1日から20日以内に地雷を除去し、その後5日以内に火力装備を撤収し非武装化を実現するとした。また双方は非武装地帯内で試験的に、南北共同での遺骨の発掘作業をすることを決めた。

北朝鮮の非核化が具体性に乏しいことに比べると、南北間の軍事的緊張緩和措置は極めて具体的で詳細だった。

文大統領は19日夜、平壤市内のメーデー・スタジアムで行われたマスゲーム・芸術公演を参観し、韓国の大統領としては初めて、市民15万人を前に約7分間、直接演説をした。

さらに最終日の20日には文在寅大統領夫妻ら韓国代表団は金正恩党委員長夫妻らとともに北朝鮮北部の白頭山に登り、親睦を深めた。

ポンペオ長官が3度目の訪朝

ポンペオ国務長官は10月7日に訪朝し、金正恩党委員長と会談した。米国側はビーガン特別代表、アンドリュー・キムCIAコリアミッションセンター長が同席した。北朝鮮側は妹の金与正・党第1副部長だけが同席した。ポンペオ長官のカウンターパートである金英哲党統一戦線部長は同席しなかった。その後の昼食会には金英哲部長も参加した。

ポンペオ長官は9日には記者団に、訪朝で「真の進展」が見られ「この先も道のりは長く、多くの作業が残っているが、最終的かつ完全に検証された北朝鮮の非核化という、最終目標達成の道筋が見通せるようになった」と述べた。（※ビーガン特別代表は2019年1月31日にスタンフォード大学の講演で、金正恩党委員長がポンペオ長官のこの訪朝の際に「プルトニウムやウラン濃縮施設を破棄することも、それ以上のこともできる」と述べたと明らかにした。ポンペオ長官の「真の進展」発言と関連している可能性がある）。

党機関紙「労働新聞」は10月8日付の1面トップで、金党委員長とポンペオ長官との会談を報じ「金正恩委員長はポンペオ国務長官と、肯定的に変化発展している半島地域情勢について評価し、非核化解決のための方案と双方の憂慮事項について詳細に説明して建設的な意見を交換し、第2回朝米首脳会談の開催に関して提起される問題に対する両国最高指導部の立場を通報し、真摯な討議を行った」とした。第2回米朝首脳会談開催を既成事実のように報じた。

金英哲部長の訪米ドタキャン

米国務省は11月5日、ポンペオ長官と金英哲統一戦線部長の会談が中間選挙（11月6日）直後の8日にニューヨークで行われる、と発表した。しかし、北朝鮮は土壇場になって高官会談をキャンセル。米国務省は11月7日、会談を延期すると発表した。延期の理由は明らかにされなかった。トランプ大統領が第1次世界大戦終結100周年記念行事出席のために11月9日にパリへ向けて出発する予定になっており、ポンペオ長官との協議後、金部長

がトランプ大統領と会談することが困難なことから土壇場でキャンセルした可能性が指摘された。

「朝鮮中央通信」は11月2日、北朝鮮外務省米国研究所のクォン・ジョングン所長の「いつになれば愚かな欲深さと妄想から目覚めるのか」と題した論評を配信した。

論評は「関係改善と制裁は両立できない相克である」とし、「米国はわれわれが制裁に打ち勝てないから交渉の場に出てきたという愚かな考えをきっぱりと捨てる時期である」と主張。「もし、米国がわれわれの度重なる要求をちゃんと聞き入れず、いかなる態度変化も見せずに傲慢に行動するなら、この4月にわが国が採択した経済建設総集中路線にもう1つが追加され、(経済建設と核開発を同時に進める)『並進』という言葉が再び生まれることもあり得るし、こうした路線の変化が慎重に再考慮され得る」とした。論評は、米国の出方次第では今年4月の党中央委員会第7期第3回総会で決定した「並進路線の終了」という決定を再考することもあり得ると威嚇した。

動静報道が消えた朴光浩党宣伝扇動部長

元抗日パルチザンの革命第1世代である金鉄萬党中央委員(元党政治局員候補、元党中央軍事委員)が、12月3日に膀胱がんで死亡した。金正恩朝鮮労働党委員長を委員長とする71人の国家葬儀委員会が構成され12月5日に国葬が営まれた。

今回の国家葬儀委員会の名簿と、8月の金永春元人民武力部長の国葬委員会の名簿を比較すると、序列はほぼ同じだが、今回の名簿に名前がない幹部がいた。金永南最高人民会議常任委員長(党政治局常務委員)、朴光浩党宣伝扇動部部長(党政治局員)、朴泰成党副委員長(同)、李容浩外相(同)、黄炳瑞党第1副部長というメンバーだ。

このうち、金永南常任委員長と朴泰成党副委員長は、11月末から中南米を訪問中である。また李容浩外相もベトナム、シリアなどを訪問中であることから、名簿に名前がないと見られた。

また、8月には名簿の7位にあった朴光浩党宣伝扇動部部長と、41位にあった黄炳瑞党第1副部長の名前がなかった。黄炳瑞氏は金正恩党委員長が2019年元日に錦繍山太陽宮殿を訪問した際にも姿があった。朴光浩部部長は、2018年11月3日に、中国芸能人代表団が訪朝し、同代表団の公演や、これを歓迎する宴会が開かれたことを「朝鮮中央通信」などが報じた中で、公演を鑑賞し、宴会にも参加したと報じられた。しかし、北朝鮮メディアはこの2018年11月3日以来、朴光浩部部長の動静を報道しておらず、健康悪化の可能性が指摘されている。

現地指導は約半数が対外活動

ラヂオプレスの集計によると、北朝鮮メディアが伝えた2018年の金正恩党委員長の動静報道は133件で、対外関係が64件で全体の動静数の48.1%でトップで、経済活動が33件で24.8%、軍や経済関係を除く国内関係が28件で21.1%、軍関係が8件で6.0%だった。

金正恩党委員長が権力を継承して以降、対外関係の活動は多くても5%以下(0.5%~4.3%)だったが、2018年は対外関係の活動が激増した。2018年は金正恩党委員長の活動が内政から外交に重点が移されたことを示した。

金正恩党委員長の動静に同行した幹部では、第1位は趙甬元党組織指導部副部長で52回、

第2位は李雪主夫人で44回、3位は崔龍海党組織指導部長で37回、第4位は金英哲党統一戦線部長と李洙墉党国際部長で33回、第6位は黄炳瑞党第1副部長で29回、第7位は李ヨンス党副部長で28回、第8位は金正恩党委員長の妹の金与正党宣伝扇動部第1副部長が23回、第9位は努光鉄人民武力相で22回、第10位は呉日晶党副部長で21回—という状況だった。

同行幹部では2016年、2017年と黄炳瑞氏が最も同行回数が多かったが、2018年は趙甬元氏が前年の35回から52回と大幅に回数を増やした。また、金正恩党委員長の海外訪問が多くこれに同行した李雪主夫人の登場回数が増えた。第3位は3年連続で崔龍海氏だった。2017年秋に革命化教育を受けたとされる黄炳瑞氏は復活したが、2018年は過去2年の1位から6位に後退した。

まとめ

○党中心体制の確立

2018年12月で金正恩体制がスタートして7年が経過した。金正恩氏は20代後半で権力を継承し、独裁体制を確立するまではかなりの時間を要するとみられたが、現実には、そうした予想をはるかに超えるスピードで「唯一的領導体系」という独裁体制を強化してきた。

金正恩氏は2012年7月の李英鎬軍総参謀長の粛清、2013年12月の張成沢党行政部長の粛清でそれぞれ軍と党の実力者を排除した。2016年5月には36年ぶりに第7回党大会を開催し、金正恩氏は朝鮮労働党委員長という地位に就き、党中心の体制を整備した。

金正日総書記の時代に最高権力機関とされた「国防委員会」は「国務委員会」に改編され、北朝鮮の権力構造はそれまでの朝鮮労働党と国防委員会の2元構造から、朝鮮労働党による1元構造に改編され、「労働党時代」ともいうべき党中心国家へと改編した。

党政治局常務委員会は金正恩党委員長と、対外的な元首の役割を果たしている金永南最高人民会議常任委員長に、黄炳瑞軍総政治局長、朴奉珠首相、崔龍海党副委員長の5人で構成した。これは金正恩党委員長を黄炳瑞軍総政治局長が軍で、朴奉珠首相が内閣で、崔龍海党副委員長が党で補佐する体制とみられた。

しかし、2017年10月に崔龍海氏が党組織指導部長に就任し、組織指導部による軍総政治局への検閲作業が行われ、黄炳瑞軍総政治局長や金元弘同副局長（元国家保衛相）が処罰を受ける事態に発展した。金正恩政権下では崔龍海氏と黄炳瑞氏が激しいライバル関係にあり、その政治的序列もその時期、その時期で上下したが、崔龍海氏の党組織指導部長就任で崔龍海氏の権限は大幅に強化された。張成沢党行政部長の粛清は党組織指導部と国家保衛省が主導したが、当時の国家保衛部長だった金元弘氏が処罰を受けたことで、北朝鮮の党内核心組織は党組織指導部となり、一元的な構造になって行った。革命化教育を受けた黄炳瑞氏は後に党第1副部長まで復権したが、党中央委政治局には入っておらず、本稿執筆時点では崔龍海氏と黄炳瑞氏の権力闘争は崔龍海氏が上位を確保する状況となっている。

一方で、軍指導部は李明秀氏が党政治局員となったが（2019年2月に軍最高司令部第1副司令官への就任を確認）、2018年5月に一斉交代で軍の3要職に就いた金秀吉軍総政治局長、李永吉軍総参謀長、努光鉄人民武力相は党政治局員候補で、政治局内でも軍人の地

位はそれまでに比べ低いものとなっている。

金正恩体制は第7回党大会で労働党中央の体制として整備され、さらにその後の人事などを通じて党中央体制が強化、確立されている。労働党内部でも党組織指導部や党宣伝扇動部が核心的な組織として権限を強化しているといえる。

○「並進路線」の終了

金正恩政権がスタートした時期には「自主、先軍、社会主義」を指導理念にし、先軍政治を継承する姿勢を示したが、金正恩氏の唯一的良導体系を確立していく中で、軍重視の体制から党中央の体制へと変換を図ってきた。

その一方で金正恩政権は2013年3月の党中央委3月総会で経済建設と核開発を同時に進める「並進路線」を打ち出した。

北朝鮮は金正恩政権になり4回の核実験、80回以上のミサイル発射実験を繰り返した。

北朝鮮は、先軍路線を労働党中央の路線に転換しながらも、核・ミサイル開発を強力に推進し、先軍路線を薄めながらも、核・ミサイル開発を党・軍・国家の中心課題に据えることを体制運営の中心課題にした。だが、核・ミサイル開発が軍部中心で行われるのではなく、党軍需工業部中心で推進されたことに端的に表れているように、「並進路線」の推進主体は軍ではなく党であった。「軍による先軍」から「党による先軍」という変化の中で、核ミサイル開発が続けられた。一方、核ミサイル開発が体制運営の求心点になったことは、先軍時代から先党時代へと転換されている潮流の中で、ともすれば疎外されつつあった軍部の自尊心を一定程度維持する役割を果たした。

金正恩氏は2017年11月末の段階で、「並進路線」により米国を攻撃できる核兵器である大陸間弾道ミサイル（ICBM）の開発に成功したとし、国家的核武力の完成を宣言した。北朝鮮がミサイルの大気圏再突入の技術を獲得したかどうかについては疑問も多いが、金正恩党委員長はいわば「寸止め」状態で国家核武力の完成を宣言した。

唯一的領導体系の確立と国家核武力を成し遂げた金正恩氏が2018年から米国や韓国との対話路線に転換したことは十分にあり得る選択であった。金正恩氏が今後、数10年にわたり、独裁体制を維持することを考えれば、最も障害となるのは米国の政治的、軍事的、経済的圧迫である。国内の独裁体制を確立した金正恩氏にとって、米国から体制の安全の保証を勝ち取ることが、体制維持の次の必須課題となった。経済の面でも、対米交渉を通じて制裁を解除し、人民生活の向上を図ることが必要であった。対米関係を打開し、経済制裁を解除緩和しなければ、市場経済的な要素を取り入れることで比較的安定してきた北朝鮮経済が今後、深刻な影響を受けることは明らかであった。その意味で、金正恩党委員長が2018年から対外交を全面的に展開し始めたことは論理的に十分、理解できる路線転換であった。

トランプ大統領が2018年3月8日に米朝首脳会談を受け入れたことで、北朝鮮は4月20日の党中央委員会第7期第3回総会で「並進路線」を終了することを決定した。

「並進路線」を勝利のうちに終了し、経済建設に総力を結集するという新路線は金正恩党委員長による画期的な路線転換であった。

○問われる軍の統制

北朝鮮はこれまで核兵器、ミサイルを「万能の宝剣」として開発に全力を挙げてきた。それが、党の方針として「並進路線の終了」と「非核化」が提示されれば、軍内部でとまどいや不満の声が上がるのはある意味で当然である。

金正恩時代の初期には、軍を社会主義国家の本来の「党の軍」に戻すために、党の中樞幹部が洋服を脱いで軍階級を付けて軍服を着ることで、軍を統制するという従来の社会主義国家でもあまり例を見ない現象がみられた。しかし、金正日時代の軍幹部をほぼ一掃し、金正恩時代の軍幹部の登用を実感させたのが2018年5月の軍総政治局長、軍総参謀長、人民武力相の一斉交代であった。ここで登用された金秀吉軍総政治局長、李永吉総参謀長、努光鉄人民武力相はいずれも軍服を脱いで党で活動していた軍出身者や、党性の強い軍人という特徴を持った。

一方で、北朝鮮は「並進路線」を終了し、経済建設に総力を集中する政策を決定したことで、経済建設の分野においても軍の役割を強調する路線を強化しつつある。資本主義国家のように建設会社があるわけでもない北朝鮮においては、経済建設の中で軍が果たさなければならぬ役割は大きい。

しかし、これは軍の位相低下という側面も含んでおり、軍内部の不満が蓄積される可能性も内包している。そのためには、軍に対する食糧供給や福利厚生面での配慮がこれまで以上に求められているともいえる。

○女性陣の浮上

2018年の内政面で浮上してきた一つの現象は女性陣の役割増大だ。

金正恩党委員長の外交活動が活発化したのが、これを秘書室長のように支えたのが妹の金与正党宣伝扇動部第1副部長であった。金与正氏は党政治局員候補、党宣伝扇動部第1副部長、最高人民会議代議委員などの職責を持つと同時に、金正恩党委員長に付き添い、側面から支える光景が何度もあった。党の政治序列を超えて、金正恩党委員長の最側近としての姿が浮き彫りになった。

また、金正恩党委員長の外交活動が活発化することに伴い、李雪主夫人の同行が増加し、同年の同行回数44回は幹部の中でも趙甬元党組織指導部副部長に次いで第2位であった。さらに2018年4月の中国芸術団公演ではこれに出席した李雪主夫人の行動が党機関紙「労働新聞」で単独報道された。

また、外交面では対米交渉を担当する崔善姫氏が2018年2月に外務省北米局長から外務次官に昇格し、対米交渉で重要な役割を果たすようになった。

2月に行われた平昌冬季五輪に参加した三池淵管弦楽団の団長に起用された玄松月氏は党宣伝扇動部副部長に就任していることが2019年2月に確認された。2018年6月の米朝首脳会談や2019年1月の4回目の訪中にも同行した。

また、北朝鮮の対外活動で中心的な役割を果たしている党統一戦線部では金ソンへ党統一戦線部統一策略室長が本来の業務の対南（韓国）業務だけでなく、金英哲党統一戦線部長の訪米に同行したり、日本との日朝交渉でも窓口の役割を果たしたりしたとされるなど存在感を強めた。

○外交での党統一戦線部の役割肥大化

党統一戦線部の本来の業務は韓国との対南担当だ。しかし、北朝鮮の代表団の平昌冬季五輪を通じて、米国の中央情報局（CIA）、韓国の国家情報院、北朝鮮の党統一戦線部という情報機関を通じた意思疎通が南北、米朝関係を主導したこともあり、党統一戦線部が対米交渉や対日交渉にまで担当領域を広げるといふ現象が起きている。かつて、故金容淳氏が党統一戦線部長だった時期にも、朝鮮アジア太平洋平和委員会という外郭団体を作って、金容淳党書記が対南関係だけでなく、対米や対日外交にまで手を出したことがあった。

金英哲党統一戦線部長もアジア太平洋平和委員長の肩書を持っているが、この肩書きではなく党副委員長（党統一戦線部長）の職責で、外務省や党国際部を差し置いて、対米外交で中心的な役割を果たしている。かつてこれと同じような役割を果たした金容淳党書記はもともとは党国際部で外交を担当した人物であったが、金英哲党部長は南北関係の軍事部門での対話を担当してきた軍人であり、西側との外交経験はほとんどない。

党統一戦線部がここまで役割を拡大した背景には、北朝鮮が対米交渉でこれまでの実務協議を積み上げて合意を目指す「古い方式」ではなく、トップダウン方式で最高指導者間の合意を最優先する「新しい方式」を主張したことと関係している。金英哲部長はカウンターパートのポンペオ国務長官との交渉にも応じず、核問題については「分からない、知らない」を繰り返し、訪米した際の最大の任務はトランプ大統領に金正恩党委員長の親書を伝達することだったようだといふ。

こうした党統一戦線部の役割の肥大化は実務レベルでの非核化交渉の限界を示すと同時に、トランプ大統領頼みの不安定な外交交渉ともいえた。非核化交渉が実務的な内容に入ってきたときには壁にぶつかると思われる手法であった。

第11章 2018年の北朝鮮経済

三村 光弘

1. はじめに

2018年は北朝鮮経済を考える上で、大きな転換点となった年であった。米朝の対立が激化し、第2次朝鮮戦争の可能性まで議論された17年と異なり、年初の「新年の辞」で北朝鮮の平昌オリンピックへの参加が表明された。その後、3月には金正恩委員長長の訪中と中朝首脳会談、4月に第3回南北首脳会談、5月に再度の中朝首脳会談と第4回南北首脳会談、6月に史上初めての米朝首脳会談と同年3度目となる中朝首脳会談、9月に第5回南北首脳会談が行われるなど、局面転換の年となった。

2. 「新年の辞」

2018年1月1日、朝鮮中央テレビで、金正恩朝鮮労働党委員長による「新年の辞」の放送があった。2018年の新年の辞のスローガンは、「革命的な総攻勢で社会主義強国建設のすべての戦線において新たな勝利を勝ち取ろう！」であった。

2017年について、金正恩委員長は「自力自強の動力で社会主義強国建設史に不滅の里程標を記した英雄的闘争と偉大な勝利の年であった」と定義し、国際的な制裁の中で、「党は人民を信じ、人民は党を決死擁衛し、逆境を順境に、禍を福に転換し、社会主義強国建設のすべての戦線でめざましい成果を成し遂げた」としている。具体的には、国家核武力完成の歴史的大業を成し遂げたことであり、この核武力は「米国のどのような核の脅威も粉碎し、対応することができ、米国が冒険的な火遊びをできないように制圧する強力な抑止力となる」としている。

経済建設については「昨年、国家経済発展5カ年戦略遂行においても大きな前進を成し遂げました」とし、金属部門における金策製鉄連合企業所の酸素熱法溶鉱炉の完成、紡績と履物、織績、食料工業をはじめとする軽工業、機械工業における自主開発のトラクターとトラックの大量生産成功、黎明通りや洗浦地区の畜産基地の竣工などを例として挙げている。国際的制裁の強化により、対外経済関係の拡大がままならない中、国内の原料、燃料、技術での経済再建の試みが重視され、その成果を列挙することとなった。

今年の目標については「栄光ある朝鮮民主主義人民共和国創建70周年を迎える」としている。具体的には「国家経済発展5カ年戦略遂行の3年目の年である今年に、経済戦線全般において活性化の突破口を開かなければなりません」とし、「党中央委員会第7期第2回全員会議が提示した革命的対応戦略の要求通り、人民経済の自立性と主体性を強化し、人民生活を改善し、向上させることです」と自力更生による経済成長を強調している。

具体的に注力する部門は昨年と同様、「電力と金属、化学工業部門」であり、そのあとに機械工業、石炭工業、鉱物生産、鉄道運輸部門が例示されている。その次に軽工業と農業、水産業が例示されている。実際には北朝鮮経済の牽引力となっているのは、軽工業や農業の生産増加であり、それによる国民の生活実感における経済力の向上が政権の正統性を支えている。しかし、重工業部門はほとんどの場合、国営企業の独占である。特に電力生産はほぼすべての部門で必要とされているエネルギーであり、その不足が国営部門、非国営

部門問わず北朝鮮の生産のボトルネックとなっていることから、継続して国家的な力を入れるべきものとして最重要対象とされている。

南北関係については、南北関係の改善に対する意欲を直接的に述べていることである。北の建国70周年と南の平昌オリンピックを同列に並べ、どちらも「意義深い年」と規定している。そして、南北関係の改善に関して南北「共同で努力」することを呼びかけている。朝鮮半島問題を民族内部の問題として処理しようとする姿勢は以前から変わっておらず、その点では新味はないが、平昌オリンピックの成功を願い、同大会への参加に関して積極的に対話を呼びかけている。2017年の米朝対立の激化から、平昌オリンピックへの参加表明へと局面が大きく変わるきっかけとなった「新年の辞」であった。

「新年の辞」で示された自力更生の努力については、平壤市に所在する平壤火力発電連合企業所で、電力増産のための努力が続けられていることが報じられていたほか¹、金正恩国務委員長が平壤市にある平壤トロリーバス工場を視察したこと²や同工場が金正恩国務委員長を招待して、新型のトロリーバスの試運転を行った³ことなどが伝えられている。

3. 平昌オリンピック

「新年の辞」における北朝鮮の積極的な姿勢を受け、開城工業団地の閉鎖により閉ざされていた南北の通信チャンネルが復活し、9日間という短い準備期間で1月9日、板門店の「平和の家」（南側）で南北高位級会談が開催され、北朝鮮が平昌オリンピックに参加することが合意された⁴。

米国のオリンピック期間中に米韓合同軍事演習を行うことは現実的ではないという判断のもと、韓国は2017年末にパラリンピックが終了する3月18日までは米韓合同軍事演習を延期することを米国に持ちかけ、実際その通りになっている中での高位級会談の開催であった。

北朝鮮は今回、儀典上の最高位となる金永南最高人民会議常任委員会委員長と、事実上のこれまで韓国を訪れた最高位となる金与正朝鮮労働党宣伝扇動部第1副部長を送った。2月10日、昼食を含み約2時間50分にわたる文在寅大統領との会談で、金与正氏は南北関係改善の意思を伝える金正恩国務委員長の親書を携え、これを文氏に伝達した。また、口頭で南北首脳会談のために平壤を訪れることを勧めた。これに対して文氏は訪朝招請に対し「今後、条件を整え実現するようにしよう」と述べる一方、北朝鮮側に「南北関係の発展には早期の米朝対話が必要だ」と伝えた。南北双方は核問題については言及しなかったもようである⁵。文在寅大統領は2月17日、平昌五輪のメインプレスセンターを訪れた際に報道陣に対し、「南北首脳会談に対する大きな期待があるが、私は少し急ぎすぎだと思う」と述べた⁶が、実際にはその2カ月後には南北首脳会談が開かれることになった。

4. 中朝首脳会談、第3回南北首脳会談から第1回米朝首脳会談へ

(1) 南側特使団の派遣

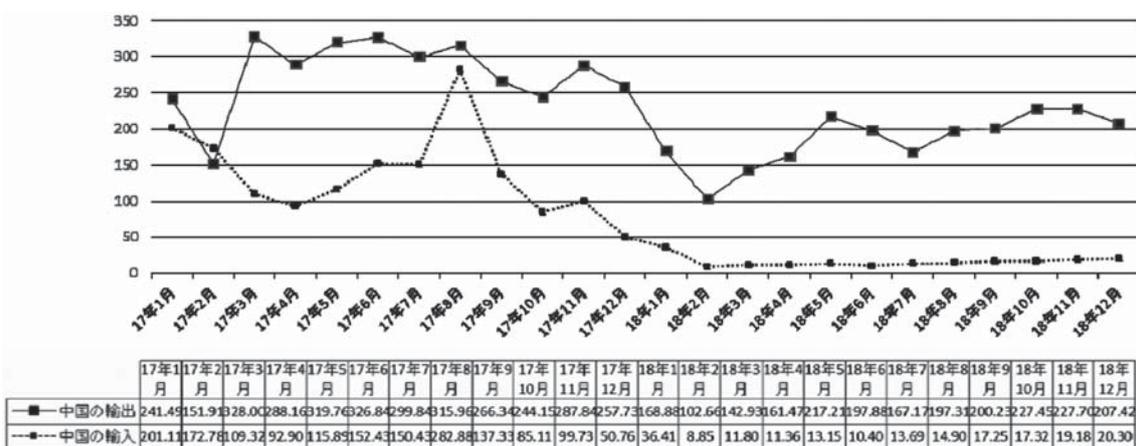
3月5日には鄭義溶主席対北特使（青瓦台国家安保室長）を団長とする特使団が平壤を訪問し、夕食会も含めて4時間余りの金正恩国務委員長との接触があり、夕食会の場面は北朝鮮の朝鮮中央テレビでも放映された。同日、鄭義溶特使が行ったブリーフィングによ

れば、4 月末に板門店で第 3 回南北首脳会談を行うほか、首脳間のホットラインを設置することに合意した。また、韓国側は北朝鮮が (1) 朝鮮半島の非核化の意思を明確にし、北朝鮮に対する軍事的脅威が解消し、北朝鮮の体制の安全が保証されれば、核を保有する理由がなくなるということ、(2) 非核化問題の協議および米朝関係正常化のために米国と虚心坦懐に対話をする用意があること、(3) 対話が続いている間は、北朝鮮が追加的な核実験および弾道ミサイル試験発射などの戦略的な挑発を行わないことを確認したことが報道された。この席で北朝鮮は、米朝首脳会談の仲介を韓国に依頼した。同月 8 日、鄭義溶国家安保室長を代表とする韓国代表団がトランプ大統領に面会し、南北高位級会談について説明、トランプ大統領は米朝首脳会談を 5 月までに行うことに同意した⁷。その後、トランプ大統領は 3 月 13 日にツイッターでティラーソン国務長官を解任することを表明、CIA 長官のマイク・ポンペオ氏が後任となった。また、同月 23 日には国家安全保障担当の大統領補佐官を、現職のマクマスター氏から、ブッシュ政権時代から外交タカ派として知られるジョン・ボルトン元国連大使へと交代させる人事も発表した。この人事は、ホワイトハウス主導で米朝対話を行おうというトランプ大統領の意思が反映されたものと思われる。

(2) 金正恩訪中と中朝首脳会談の開催

3 月 28 日に中朝首脳会談が行われた。2011 年末に金正恩氏が最高指導者になってから 6 年 4 カ月にして初の訪中となった。今回の訪問は、1994 年 7 月に最高指導者になってから 6 年弱の 2000 年 5 月になってやっと訪中した金正日総書記の訪中と同じく、南北首脳会談が決まった後に行われた。北朝鮮は金正恩氏が最高指導者になってから、中国に対して訪問を打診してきたが、中国側は核放棄の姿勢を見せないことから、これを断り続けてきたようである。一方で 2014 年 7 月には習近平国家主席が韓国を訪問した。中国のトップが北朝鮮よりも韓国を先に訪問するのは、初めてのことであったが、このような南北関係をも巻き込んだ中国と北朝鮮の間の確執は、北朝鮮が非核化への意思を明確にし、米朝首脳会談へと進むことが明確になった段階で、大きく和解へと進むこととなった。

図 1 中国の対北朝鮮貿易額（月別、単位：百万米ドル）



(出所) 中国税関総署

図 1 のように月別の中朝貿易額は、2 月の 1.12 億米ドルを底に、5 月には 2.35 億ドルに

増加し、その後7月を例外として12月まで月額2億ドルを超えるレベルまで増加した。国連安保理決議による国際的制裁のため、北朝鮮からの輸入は2,000万ドルを超えないレベルが続いているが、輸出の伸びが貿易額を先導している。これは北朝鮮の外貨不足が激化していることを意味しており、このような流れが持続可能であるとは言えない。

(3) 第3回南北首脳会談

4月27日に第3回南北首脳会談が板門店の南側区域にある「自由の家」で開催された。両首脳は「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」に署名した。この宣言ではまず、南北双方が南北関係の全面的・画期的な改善と発展のために「わが民族の運命は自ら決定するという民族自主の原則を確認」し、「すでに採択された南北宣言とすべての合意を徹底的に履行することで、関係改善と発展の転換的局面を切り開いていくこと」に合意した。また、「南と北は、高官級会談をはじめとする各分野の対話と交渉を早期に開催して、首脳会談で合意された問題を実践するための積極的な対策を打ち立てていく」ことに合意し、具体的には「双方の当局者が常駐する南北共同連絡事務所を開城地域に設置」することで合意した。また、「協力と交流、往来と接触を活性化」し、「民族分断により発生した人道的問題を早急に解決するために努力」しつつ、「10.4宣言で合意された事業」を推進することで合意し、まず「東海線および京義線鉄道と道路を連結し、現代化して活用するための実践的対策を取っていくこと」にした。

また、南北は、軍事的緊張状態を緩和し、戦争の危険を実質的に解消するため、「地上と海上、空中を含むすべての空間で、軍事的緊張と衝突の根源となっている相手側に対する一切の敵対行為を全面中止」し、5月1日からの軍事境界線付近での拡声器放送とビラ散布を含むすべての敵対行為を中止し、その手段を撤廃し、今後の非武装地帯を実質的な平和地帯にしていくことにした。

南北は、「西海の北方境界線一帯を平和水域にし、偶発的な軍事的衝突を防止し、安全な漁労活動を保障するための実際的な対策を打ち立てていくこと」に合意した。

南北は、相互協力と交流、往来と接触が活性化されることによる様々な軍事的保障対策を取ることにし、「国防部長官会談をはじめとする軍事当局者会談を自主開催し、5月中に将官級軍事会談を開くこと」に合意した。

南北はまた、朝鮮半島の恒久的で強固な平和体制構築に向けて、積極的に協力するため、不可侵合意の再確認、軍事的緊張の解消による相互の軍事的信頼構築による段階的軍縮の実現で合意した。

南北は、休戦協定締結65年になる今年に終戦を宣言し、停戦協定を平和協定に転換し、恒久的で強固な平和体制構築に向けた南・北・米三者または南・北・米・中四国会談の開催を積極的に推進していくことにした。

南北は、完全な非核化を通じて核のない朝鮮半島を実現するという共同の目標を確認し、「北側が取っている主導的な措置が朝鮮半島の非核化に向けて非常に有意義で重大な措置だという認識を共にして、これからそれぞれ自身の責任と役割を果たすこと」に合意した。

その他、南北は、「朝鮮半島の非核化に向けた国際社会の支持と協力のために積極的に努力」し、「定期的な会談とホットラインを通じて、民族の重大事を随時、真摯に議論して信頼を厚くし、南北関係の持続的な発展と朝鮮半島の平和と繁栄、統一に向けた良い流れ

をさらに拡大していくために、共に努力すること」に合意すると共に、文在寅大統領が、2018 年秋に平壤を訪問することで合意した。

この板門店宣言は、10 年間にわたって停滞していた南北協力を復活させるに止まらず、これまで、核問題は南北問題ではないとしていた北朝鮮が南北関係においても核問題を取り扱うことを認めた、非常に大きな変化であった。

(4) 中朝首脳会談 (5 月) 開催

2018 年 5 月 7 日、金正恩委員長は専用機で中国・大連に到着し、同日午後、習近平国家主席と会談した。両首脳は「最近、世界の耳目を集めている朝鮮半島情勢と発展の状況、互いの政治・経済情勢などについて意見交換した」⁸とした。会談で金正恩委員長は「深刻な変化が生まれている朝鮮半島周辺情勢について、戦略的機会を捉え朝中間の戦術的協力を緻密に強化する対策」について語ったという。習近平主席は中朝の伝統的関係の重要性、社会主義国同士の協力の重要性、両党のハイレベル交流の重要性、中朝関係における民間交流の重要性などについて語った。

金正恩委員長はまた、最近の党務や国家の発展状況について習近平主席に説明し、習近平主席は朝鮮労働党第 7 期第 3 回総会での社会主義経済建設に総力を集中する戦略的路線や核実験と大陸間弾道ミサイルの発射停止宣言、豊溪里核実験場の廃止などが経済を発展させ、民生を向上させることを高度に重視し、地域の安定を維持する金正恩委員長の固い意思の表れであると評価した。

(5) 米朝首脳会談開催への紆余曲折と第 4 回南北首脳会談

米朝間で首脳会談開催へのさや当てが続き、5 月 24 日夜、トランプ大統領が米朝首脳会談中止を宣言した⁹。その後、第 4 回南北首脳会談が、5 月 26 日に板門店の北側区域にある「統一閣」で開催された¹⁰。この後の韓国の取りなしもあり、2018 年 6 月 1 日には、訪米中の朝鮮労働党副委員長の金英哲がトランプ大統領と会談し、会談終了後にトランプが予定通り、6 月 12 日に米朝首脳会談を開催すると発表した。

(6) 第 1 回米朝首脳会談

6 月 12 日、シンガポールで第 1 回米朝首脳会談が開かれた。同会談では、共同声明が採択された。この共同声明では、まず米朝両国がこれまでの 70 年近くにわたる敵対関係を清算し、新たな米朝関係と朝鮮半島における堅固な平和体制を作るという目標を共有したことが宣言されている。このことは、北朝鮮が今後、非核化に誠実に向き合うことにより、同国の悲願であった米国の敵国ではなく、「普通の国」として国際社会の一員となることができることを米国が認めたことを意味する。北朝鮮にとってこれは非核化への大きな動機付けとなるものであった。

次に、米朝間の相互信頼が構築された際に朝鮮半島における非核化が促進されるとの認識を双方が持ったことが明記されている。これは北朝鮮が米国に求めていた信頼醸成を非核化に先行させる考え方を米国が受け入れたと考えてよいであろう。

非核化については、今年 4 月 27 日の「板門店宣言」を再確認するとの表現に止まっており、具体的な方案については言及がない。しかし、共同声明の他の条項と異なり、この

状況のみ主語が米朝両国ではなく、北朝鮮となっており、朝鮮半島の非核化の事実上の内容は北朝鮮の非核化であることが推測できる。板門店宣言において非核化は「完全な非核化を通して核のない朝鮮半島」を実現すると表現されており、共同宣言に通底している考えは、米国との良い関係を得られるチャンスを北朝鮮に与えることにより、北朝鮮の態度を変えさせ（コストはほとんどかからない）、非核化に実際にかかる費用は、受益者負担（日韓が負担）とし、米国の脅威を大きなコストをかけないで消し去るという「アメリカ・ファースト」主義であると言えよう。

(7) 南北体育会談開催

6月18日に板門店の南側地域にある「平和の家」で南北体育会談が開催された¹¹。同会談の共同報道文によれば、南北は同年7月4日に平壤で南北統一バスケットボールの試合を開催し、秋にはソウルで開催することにした。また、南北は2018年アジア競技大会開閉会式に共同で入場し、名称は코리아 (KOREA)、略語表記はCORで、フラグは朝鮮半島旗で、歌はアリランとすることにし、一部の種目において、単一のチームを構成して参加することにした。また、南北は2018年障害者アジア競技大会をはじめとする国際競技に共同で参加し、種目別合同訓練や試合など、南北間の体育協力と交流を活性化していくこととした。

(8) 中朝首脳会談（6月）開催

6月19日～20日、金正恩国務委員長が中国を訪問し、同月20日、習近平国家主席と会談した。金正恩時代に入り3回目の中朝首脳会談となった¹²。

(9) 南北赤十字会談開催

6月に江原道の金剛山で南北赤十字会談が開催された¹³。同会談の共同報道文によれば、南北は同年8月20日～26日に離散家族の再会行事を行い、再会対象は、それぞれ100人ずつとした。また、南北は離散家族の再会を円滑に進めるために再会場所である金剛山面会所を補修することにし、南側は現地点検のための施設点検団を6月27日から派遣することにした。

(10) 南北鉄道協力分科会談開催

6月26日、板門店の南側地域にある「平和の家」で南北鉄道協力分科会談が行われた。同会談の共同報道文によれば、南北は次の事項に合意した¹⁴。

1. 南北は歴史的な板門店宣言に基づいて行われる東海線・京義線鉄道協力問題が民族経済の均衡的発展と共同繁栄を遂げるうえで重要な意義を持つという立場を確認し、今後この事業を同時に推進していくこととした。
2. 南北は東海線・京義線鉄道近代化のための先行事業として、北側区間（金剛山 - 豆満江、開城 - 新義州）の現地共同調査を早めに進めることとした。
 - ①南北鉄道連結と近代化のための共同研究調査団を前に、構成することにした。
 - ②現地の共同調査を7月24日に京義線から開始し、続いて東海線で進行することにした。
3. 南北は、まず、7月中旬に京義線鉄道の接続区間（汶山～開城）、次いで東海線鉄道

- の接続区間（猪津～金剛山）の共同点検を行い、その結果をもとに、駅舎の周辺工事と信号・通信開設など、必要なフォローアップを推進することにした。
4. 南と北は東海線・京義線鉄道の接続と近代化を高いレベルで進めることにして、そのために鉄道の近代化のための設計、工事方法など実務的対策を具体的に立てていくことにし、その結果に基づいて着工式を速やかに開催することにした。
 5. 南北は今回の会談で合意された問題を推進するうえで提起される実務的な問題を板門店連絡チャンネルを介して文書交換方式で継続協議し、解決していくことにした。

(11) 南北道路協力分科会談開催

6月28日、板門店の北側地域にある「統一閣」で南北道路協力分科会談が行われた。同会談の共同報道文によれば、南北は次の事項に合意した¹⁵。

1. 南北は東海線・京義線道路の近代化事業が民族経済の均衡的発展と共同繁栄を成し遂げるうえで重要な意義を持つという立場を確認し、今後この事業を同時に推進していくことにした。
2. 南北は東海線・京義線道路の近代化のための範囲と対象、レベルと方法など実践的に提起される案を協議し、確定することにした。
 - ①道路の近代化区間は、東海線は高城から元山までに、京義線は開城から平壤までに定め、今後これをさらに拡大していくこととした。
 - ②工事の範囲と近代化のレベルは、東海線・京義線道路の近代化区間の諸対象（道路、構造、安全施設、運営施設）を国際基準に準じ地域の特性に合わせて定めるものとする。
 - ③道路の近代化のための設計と施工は共同で進行する。
 - ④着工式は、必要な準備が行われるのに従い速やかに進行する。
3. 南北は当面、道路の近代化区間の共同調査を先行することにした。
 - ①このため、南北道路の接続と近代化のための共同研究調査団をまず構成する。
 - ②現地共同調査は8月初め、京義線から開始し、続いて東海線で進行する。
4. 南北は、道路の近代化の技術的な基盤を築くために、道路建設運営に必要な先進技術の共同開発に協力していくことにした。
5. 南北は東海線・京義線道路の近代化区間の共同調査と関連した実践的な問題を文書交換方式で継続して協議し、解決していき、必要に応じて、双方の実務接触も行うこととした。

5. 経済中心の政策への変更

(1) 朝鮮労働党中央委員会政治局会議

4月9日、朝鮮労働党中央委員会政治局会議が開催され、金正恩朝鮮労働党委員長ほか、朝鮮労働党中央委員会政治局常務委員会委員、政治局委員、候補委員が参加した¹⁶。

この会議では、まず最高人民会議第13期第6回会議に提出する国家予算執行状況と国家予算に対する議案が討議された。次に、最近の朝鮮半島情勢発展に対する金正恩委員長の報告があった。この報告には、同月27日に開かれる予定の南北首脳会談や米朝対話の展望

について言及があった。また、国家経済発展5カ年戦略の3年目にあたる今年に自国の技術と経済的潜在力を総動員し、経済全般において活性化の突破口を切り開くことについて言及した。

(2) 最高人民会議第13期第6回会議

4月11日、平壤で最高人民会議第13期第6回会議が開催された¹⁷。金正恩国務委員長は参加しなかった。会議では、(1)国家経済発展5カ年戦略遂行のための内閣の主体106(2017)年事業状況と主体107(2018)年の課題について、(2)朝鮮民主主義人民共和国主体106(2017)年国家予算執行の決算と主体107(2018)年国家予算について、(3)組織問題が討論された。

議題(1)では、朴奉珠総理が昨年の成果について、厳しい状況の中でも国家発展5カ年戦略に従い、電力、コークスを使わない製鉄法、化学工業の自立性を高めることに国家的な力を集中させ、自給自足の原則で設備、原料、資材の国産化を実現し、生産を活性化させることに中心を置いたとし、数多くの工場、企業所が年間工業総生産額計画を遂行し、党の指導業績が入っている単位が年間人民経済計画を遂行したと述べた。

今年の経済建設について朴奉珠総理は、「人民経済の自立性と主体性を強化し、人民生活を改善し、向上させることを中心的課題として国家経済発展5カ年戦略遂行の3年目の戦闘目標を必ずしや遂行するであろう」と述べた。中心となる対象は、電力、石炭、金属、化学、機械、鉱業、鉄道運輸の順で、最後に軽工業と農業、水産業振興を通じた国民生活向上について言及があった。

議題(2)では、奇光豪財政相が、昨年の歳入は予算比1.7%超過達成され、対前年比4.9%増、そのうち地方歳入は予算比で0.5%超過達成されたと述べた。歳出は予算の99.8%が執行され、国家歳出総額の15.8%を国防費に、47.7%を人民経済発展に回したと報告した。また、対前年比で科学技術部門に対する投資は8.5%増、電力、石炭、金属、化学、機械、軽工業等の分野に5.2%増、建設部門に2.6%の支出を行った。社会主義文明国建設を速めるための教育、保健、体育、文化芸術等の分野に歳出の36.3%を支出したと述べた。

今年の歳入は対前年比で3.2%増で、取引収入金が2.5%増、国家企業利益金が3.6%増であり、この2つの項目で歳入総額の85.3%を占めているとしている。また、協同団体利益金は0.9%増、不動産使用料は1.8%、社会保険料は1.2%、財産販売および価格偏差収入は0.5%、その他の収入は0.8%、経済貿易地帯収入は2.5%それぞれ対前年比で伸び、歳入のうち、中央予算収入の比率は73.9%であるとしている。

今年の歳出は対前年比5.1%増で、人民生活向上のための投資が4.9%増、電力、金属、石炭、化学、機械工業と鉄道運輸、軽工業、農業、水産業等の人民経済全般に対する支出は5.5%増、建設と山林復旧のための予算が4.9%増、教育部門4.9%増、保健部門6%増、体育部門5.1%増、文化芸術部門3%増となり、国防費に支出の15.9%を支出するとしている。

議題(3)の組織問題(人事)の討議では、黄炳瑞代議員を朝鮮国務委員会副委員長から、金己男、李萬建の両代議員と金元弘氏を朝鮮国務委員会委員から召還した。一方、金正角、朴光浩、太宗秀、鄭京擇の各代議員を朝鮮国務委員会委員に補欠選挙した。朴泰成代議員を最高人民会議常任委員会委員から職務異動により召還し、チョン・ヨンク代議員を最高人民会議常任委員会書記長に、金秀吉、朴鉄民、金昌葉の各代議員を最高人民会議常任委員会委員に補欠選挙した。また、朴太徳代議員を最高人民会議法制委員会委員から召還

し、梁正訓、金明吉の両代議員を最高人民会議法制委員会委員に補欠選挙した。

(3) 朝鮮労働党中央委員会第 7 期第 3 回総会

4 月 20 日に朝鮮労働党中央委員会第 7 期第 3 回総会が平壤で開催された¹⁸。朝鮮労働党の金正恩委員長が、総会を指導した。総会には、朝鮮労働党中央委員会政治局常務委員会委員と政治局委員、候補委員、党中央委員会委員、候補委員、党中央検査委員会委員が参加した。同総会には、次のような議案が上程された。

- (1) 革命発展の新たな高い段階の要求に即して社会主義の建設をより力強く促すためのわが党の課題について
- (2) 科学教育事業において革命的転換をもたらすことについて
- (3) 組織問題（人事）について

議題（1）に関して、金正恩委員長が報告を行い、「革命発展の要求と現情勢の下で社会主義建設のより高い段階の目標を達成するための重大な問題を討議して決定するために、党中央委員会第 7 期第 3 回総会を行うようになった」と述べるとともに、「昨年、国家核戦力完成を宣布した後、われわれの主動的な行動と努力によって全般的情勢がわが革命に有利に急変していると述べ、朝鮮半島と地域で緊張緩和と平和に向かう新しい気流が形成され、国際政治構図で劇的な変化が起きている」ことを報告した。次いで「国家核戦力の建設という歴史的大業を 5 年にもならない短期間に完璧に達成した奇跡的勝利は、朝鮮労働党の並進路線の偉大な勝利であると同時に、英雄的朝鮮人民だけが収められる輝かしい勝利である」と述べ、「朝鮮労働党委員長同志は、並進路線を貫徹するための全党的、全国的、全人民的な闘いの中で経済建設においても前進が成し遂げられた」ことに言及しつつ、「党中央委員会 2013 年 3 月総会が提示した経済建設と核戦力建設を並進させるべきだというわが党の戦略的路线が提示した歴史的課題が立派に貫徹された」ことを宣言した。

金正恩委員長はまた、「社会主義経済建設に総力を集中し、朝鮮革命の前進をさらに加速化しよう！」という戦闘的スローガンを高く掲げて革命的な総攻勢、経済建設大進軍を力強く繰り広げていかなければならないと述べるとともに、「新たな戦略的路线を実現するための闘争の当面の目標は、国家経済発展 5 カ年戦略遂行の期間にすべての工場、企業で生産正常化の轟音をより高く響かせるようにし、田野ごとに豊穡の秋をもたらして全国に人民の笑い声が高らかに響き渡るようにすることである」と明らかにした。そして将来的な目標としては、「人民経済の主体化、現代化、情報化、科学化を高い水準で実現し、全人民に何うらやむことのない裕福で文化的な生活を与える」ことであると述べた。そのために、党と国家の全般活動において経済を優先視し、経済発展に国の人的、物的、技術的潜在力を総動員することに関する問題をはじめ、新たな戦略的路线を貫徹するための課題と方途を明らかにした。具体的には、「経済建設に総力を集中することに関する新たな戦略的路线を貫徹するためには、党組織の役割を画期的に高めなければならない」と指摘した。また、「内閣をはじめ経済指導機関が経済事業の主人としての位置を正しく占めて急速な経済発展を遂げるための作戦と指揮を緻密（ちみつ）に行い、すべての部門、すべての単位が党の経済政策を貫徹するための内閣の統一的な指揮に無条件服従すべきである」と述べた。

崔龍海朝鮮労働党副委員長、朴奉珠内閣総理、朝鮮人民軍の金正角総政治局長の討論の後、議題（1）についての 2 つの決定書が全会一致で採択された。

決定書「経済建設と核戦力建設の並進路線の偉大な勝利を宣布することについて」には、次のような決定が明示されている。

- 一、党の並進路線を貫徹するための闘争過程に臨界前核実験と地下核実験、核兵器の小型化、軽量化、超大型核兵器と運搬手段開発のための事業を順次的に行って核の兵器化を頼もしく実現したということを厳かに闡明する。
- 二、チュチェ 107 (2018) 年 4 月 21 日から核実験と大陸間弾道ロケット試射を中止する。核実験の中止を透明性あるものに裏付けるために、朝鮮の北部核実験場を廃棄する。
- 三、核実験の中止は世界的な核軍縮のための重要な過程であり、朝鮮は核実験の全面中止のための国際的な志向と努力に合流する。
- 四、わが国家に対する核の威嚇や核の挑発がない限り核兵器を絶対に使用しないし、いかなる場合にも核兵器と核技術を移転しない。
- 五、国の人的・物的資源を総動員して強力な社会主義経済をうち建てて人民の生活を画期的に高めるための闘いに全力を集中する。
- 六、社会主義経済建設のための有利な国際的環境をつくり、朝鮮半島と世界の平和と安定を守り抜くために周辺国と国際社会との緊密な連携と対話を積極化していく。

決定書「革命発展の新たな高い段階の要求に即して社会主義経済建設に総力を集中することについて」には、次のような決定が明らかにされている。

- 一、党・国家の全般活動を社会主義経済建設に志向させて全力を集中する。
- 二、社会主義経済建設に総力を集中するための闘いにおいて党および勤労者団体組織と政権機関、法機関、武力機関の役割を高める。
- 三、各級党組織と政治機関は党中央委員会第7期第3回総会の決定執行状況を定期的に掌握して総括し、貫徹するようにする。
- 四、最高人民会議常任委員会と内閣は党中央委員会総会の決定書に提示された課題を貫徹するための法的、行政的、実務的措置を講じる。

議題(2)について、金正恩委員長が報告を行った。報告では「科学教育事業において革命的な転換をもたらすことに言及し、第1の議案で討議した経済建設に総力を集中することに関する問題は科学教育事業の急速な発展を抜きにしては考えられない」と述べた。

そして、「近年、わが党が革命発展のより高い段階の要求に即して科学教育事業をもりたてるための積極的な措置を取って少なからぬ成果を収めたことと、科学教育部門で現れている欠点とその原因」について分析し、総括した。金正恩委員長は、「科学によって飛躍し、教育によって未来を保障しよう！」という戦略的スローガンを打ち出して、科学技術強国、人材強国の建設に拍車をかけるうえで提起される課題と方途を明示した。これに対する討論を朴泰成党副委員長、平壤市党委員会の金秀吉委員長、教育委員会の金承斗委員長が行った。続けて、第2の議案に対する決定書「科学教育事業において革命的転換をもたらすことについて」が採択された。

議題(3)である組織問題が討議された。金正角氏を党中央委員会政治局委員に補欠選挙した。シン・ヨン Chol、孫哲珠、張吉成、金成男の各氏を党中央委員会委員候補から委員に、キム・ジュンソン、キム・チャンソン、チョン・ヨングク、リ・ドゥソン各氏を党中央委員会委員に補欠選挙した。リ・ソングォン、ホン・ジョンドウク、ソク・サンウォン、チャン・ギルリョン、パク・フン、コ・ギチョル、アン・ミョンゴン、コ・ミョンチョ

ル、キム・ソンウク、ホン・マンホ、キム・チョルハ、キム・ヨング、キム・チョルリョン、キム・イルグクの各氏を党中央委員会委員候補に補欠選挙した。

コ・チョルマン、チェ・ソングンの両氏を党中央検査委員会委員に補欠選挙した。

金正恩委員長は結語で、「達成すべき闘争目標は、国家経済発展 5 カ年戦略遂行期間に人民経済の全般を活性化して上昇軌道に確固と引き上げ、ひいては自立的で近代的な社会主義経済、知識経済を立てることである」と語った。

4 月に行われた 3 つの会議のうち、9 日の朝鮮労働党中央委員会政治局会議は最高人民会議第 13 期第 6 回会議の議題を決定するための会議であり、11 日の同会議では、これまでとあまり変わらない内容が決定された。しかし、4 月 20 日の朝鮮労働党中央委員会第 7 期第 3 回総会では、経済建設と核戦力建設の並進路線に「偉大な勝利」が宣布され、2 つの決定書「革命発展の新たな高い段階の要求に即して社会主義経済建設に総力を集中することについて」と「科学教育事業において革命的転換をもたらすことについて」が採択されたことは、北朝鮮が経済建設を朝鮮労働党と国家の最重要課題とすることを正式に決定したものであり、1962 年から続いてきた国防建設を経済建設に優先させる発想（並進路線）を根本的に変更することを目的としたものであると考えられる。また、これまでも強調されていた内閣の機能について、「内閣をはじめ経済指導機関が経済事業の主人としての位置を正しく占めて急速な経済発展を遂げるための作戦と指揮を緻密（ちみつ）に行い、すべての部門、すべての単位が党の経済政策を貫徹するための内閣の統一的な指揮に無条件服従すべきである」としていることから、今後、経済建設に対する指導体系について、予算の裏付けを含む一元的な体系が模索されていく可能性も指摘できる。とはいえ、内閣の機能強化はこれまでも何度も試みられてきたものの、成功していない問題であり、引き続き経済建設におけるアキレス腱として存在し続けることが懸念される。

(4) 金正恩国務委員長が咸鏡北道の経済施設、建設現場を視察

金正恩国務委員長が咸鏡北道漁郎郡の漁郎川発電所建設現場、同道鏡城郡にある塩盆津ホテル建設現場を視察し、同発電所と同ホテルを、2019 年 10 月 10 日（朝鮮労働党創建記念日）までに完工するよう指示した¹⁹。漁郎川発電所建設現場では、1981 年の金日成主席による建設の指示から 30 年以上完成していないことを叱責し、事業主体を内閣から朝鮮労働党中央委員会に交代するよう指示した。同道鏡城郡上温堡里にある温堡休養所を視察し、その環境の不備を指摘した。同道清津市にある清津カバン工場を視察し、製品の質や価格の不備を指摘した。また、「工業の潜在力が大きい咸鏡北道が建設されてこそ国の全般的な経済が活力を持って前進できる」と語った。同市水南区域漁港洞にある清津造船所、同市羅南区域にある羅南炭鋳機械連合企業所 9 月 1 日機械工場、同道清津市青岩区域洛山洞にある朝鮮人民軍第 810 軍部隊傘下の洛山海上サケ養魚事業所および同道富寧郡石幕労働者区にある石幕タイセイヨウサケ種魚場などを視察した。また、咸鏡北道に野菜温室を建設する対策を講じるよう指示した。

(5) 金正恩国務委員長が江原道養苗場などを視察

7月には金正恩国務委員長が江原道元山市葛麻洞に新しく建設された江原道養苗場²⁰、朝鮮人民軍第525号工場（主に大豆発酵品を生産する食品工場）²¹を視察した。また、江原道元山市にある松濤園総合食料工場と同市上洞にある元山荣誉軍人カバン工場を李雪主夫人とともに視察した²²。

(6) 金正恩国務委員長が新型の路面電車とトロリーバスなどを視察

8月には、金正恩国務委員長は平壤トロリーバス工場と平壤バス修理工場が作成した新型の路面電車とトロリーバスを視察した²³。また、黄海南道殷栗郡にある金山浦塩辛工場²⁴、新たに建設された平安南道价川市にある延豊湖放流漁業事業所²⁵、平安南道陽徳郡にある温泉地区²⁶を訪問した。また、江原道元山市の元山葛麻海岸観光地区建設現場を視察し、19年10月10日までに完工しようと呼びかけた²⁷。その後、前月に建設を指示した咸鏡北道鏡城郡温堡温室農場建設準備事業²⁸を訪問し、7月に訪問した両江道三池淵郡の建設現場を再度訪問²⁹、平安北道香山郡にある妙香山医療器具工場³⁰を訪問した。

(7) 金策製鉄連合企業所と黄海製鉄連合企業所で非コークス製鉄工程竣工式

9月には、金策製鉄連合企業所と黄海製鉄連合企業所で、コークスを使わない製鉄工程化の竣工式が開催された³¹。

(8) 南北の鉄道共同調査

南北共同の西海線および東海線の鉄道連結・現代化のための共同調査が11月30日から行われた。同日午前、南側調査団を乗せて都羅山駅（京畿道坡州市）を出発した列車は、西海線の開城から新義州までの約400km区間の調査を終えた。南側調査団は12月5日、南側に帰還した。調査車両は8日から東海線の調査で使われ、金剛山から豆満江までの約800km区間の調査が17日まで行われた³²。

(9) 東・西海線南北鉄道、道路連結及び現代化着工式開催

2018年12月26日、東・西海線南北鉄道、道路連結および現代化着工式が開城市の板門駅で行われた³³。同着工式には、北側から祖国平和統一委員会の李善権委員長、民族経済協力委員会の方剛秀委員長、南側から趙明均統一部長官、金賢美国土交通部長官をはじめとする南北の関係者ら約200人が参加した。また、国連アジア太平洋経済社会委員会（UNESCAP）事務局長、モンゴル道路交通開発部長官、ロシア交通部次官、中国国家鉄路局次官補など関連国の鉄道・道路部門の関係者らも同席した。

6. 第5回南北首脳会談と南北間での軍事的緊張緩和の試み

第5回南北首脳会談は、9月18日～20日に平壤で行われた。両首脳は平壤での会談のほか、白頭山への登頂も行った。また、19日の首脳会談後には平壤のメーデースタジアムで文在寅大統領が北朝鮮国民に直接語りかける時間も持たれた。両首脳は、「9月平壤共同宣言」に署名した。同宣言では、南北が「非武装地帯をはじめとする対峙地域での軍事的な敵対関係終息を、朝鮮半島の全地域での実質的な戦争の危険の除去と根本的な敵対関係

の解消につなげていくこと」に合意し、「板門店宣言軍事分野履行合意書」を平壤共同宣言の付属合意書として採択し、これを徹底して遵守し誠実に履行し、朝鮮半島を恒久的な平和地帯として作り上げるための実践的な措置を積極的に採っていくことに合意した。また、南北は「南北軍事共同委員会を早くに稼働させ、軍事分野の合意書の履行実態を点検し、偶発的な武力衝突防止のための常時的な対策を講究していくこと」や、「東・西海線の鉄道および道路連結のための着工式を持つこと」、「条件が整い次第、開城工業団地と金剛山観光事業を優先して正常化させ、西海経済共同特区および東海観光共同特区を作る問題を協議」することに合意した。また、南北は自然生態系の保護および復元のための南北環境協力を進め、現在進行中の山林分野協力の実践的な成果のために優先的な努力を行うことで合意した。その他、南北は伝染性疾病の流入および拡散防止のための緊急措置をはじめとする、防疫および保健・医療分野の協力、離散家族問題を根本的に解決するために人道的な協力、多様な分野の協力と交流の推進、朝鮮半島を核兵器と核の脅威のない平和の基盤として作り上げるための実質的な進展の必要性、文在寅大統領の招請による金正恩國務委員長のソウル訪問などで合意した。

南北は 9 月 19 日、両首脳の臨席の下、国防当局者間で「板門店宣言軍事分野履行合意書」に署名した。この合意書では、地上と海上、空中を始めとするすべての領域で、軍事的緊張と対立の根源となる相手方への一切の敵対行為を全面中止、非武装地帯を平和地帯にするための実質的な軍事的対策を講じること、西海の北方限界線一帯を平和水域として偶発的な軍事的衝突を防止し、安全な漁業活動を保障するための軍事的対策をとること、交流・協力および接触・往来の活性化に必要な軍事的保障対策を講じること、相互の軍事的信頼構築のための多様な措置を講じることなどで合意した。

(1) 南北軍事分野合意書の履行

9 月 19 日に署名された「歴史的な板門店宣言履行のための軍事分野合意書」に基づいて、同年 10 月 1 日から非武装地帯 (DMZ) と共同警備区域 (JSA) で地雷の撤去作業が開始され、JSA では同月 20 日に作業が完了。同月 25 日、JSA 内の南北それぞれの監視哨所 (GP)、兵力、火器の撤収作業が完了し、JSA の非武装化が実現した³⁴と報じられている。

翌 10 月 26 日、板門店で行われた南北将官級軍事会談では、今年末までに試験的に撤収することで合意した相互 1km 以内に近接している 11 カ所の GP 撤収のため、同年 11 月末までに GP の兵力、装備撤収および完全破壊措置を履行し、同年 12 月中の相互検証を通じ、年内にすべての措置を完了させることにした。これに基づき、南北は 11 月 1 日から DMZ 内の GP の撤去作業を開始。同月 10 日までに GP の兵力や火器の装備の撤収を完了し、次いで GP 施設の撤収作業を開始した(8 日、それぞれ 1 カ所を取り壊さず保存することで合意)とのことだ。

南北は、同年 11 月 1 日 0 時から陸・海・空での敵対行為を全面中止した。地上では、軍事境界線から 5km 以内の区域で砲兵射撃訓練および連隊級以上の野外機動訓練を中止。空中では軍事境界線 (MDL) を基準に幅 40 ~ 80 m の軍用機の飛行禁止区域が設定され、東海と西海それぞれの指定海域での砲射撃、海上機動訓練の中止および海岸砲・艦砲の砲口の閉鎖措置が講じられた。

南北は同年 11 月 5 日～9 日、臨津江河口の共同利用をめざして共同調査を行った。調査

ではこれまで海図になかった21カ所の暗礁が見つかり、その位置と大きさを確認。南北の民間船舶が自由に行き来できる水路を発見した。南北が軍事合意書で設定した共同利用水域は、北側が開城市南部から黄海南道南東部まで、南側が金浦半島北東端から喬桐島南西端までの70km、面積は280km²に及ぶとのことだ。

7. 解除されない国連安保理決議による国際的制裁と北朝鮮経済

南北間では、これまでにない速度で信頼醸成措置が行われているが、経済協力事業の実質的な進展のためには、国連安保理決議による国際的制裁が緩和ないし撤廃される必要がある。2018年内には北朝鮮が核問題において米国との合意に達することができず、制裁解除のめどが立っていない。したがって、韓国が行える事業も、実質的な開発協力は行うことができず、それらを行うための準備段階の作業に止まっているのが現状である。

8. おわりに

2018年は米朝関係や南北関係、中朝関係で大きな改善が見られた。期待されていた北朝鮮の非核化における急速な進展はなかったが、首脳会談だけでも、南北と中朝がそれぞれ3回、米朝1回、11月のキューバのディアスカネル国家評議会議長の訪朝時の首脳会談1回の、合計8回行われた。これまでとは異なるペースで外交が行われる年であったと言える。

2018年の変化は、その後の北朝鮮の行動に大きな影響を与えるであろうし、何よりもこれまで首脳会談を行っていなかった米朝が首脳会談を行い、非核化を前提とした両国の関係改善で合意したことは大きな変化であった。1950年の朝鮮戦争勃発以来、70年近くにわたる米朝の対立の歴史を考えると、両国の関係改善にはなお時間がかかることが予想されるが、最悪の結果を当面回避できたのは、日本および周辺諸国にとっては幸運であったと言えよう。

— 注 —

- 1 2018年1月26日付『朝鮮新報』
- 2 2018年2月1日発『朝鮮中央通信』
- 3 2018年2月4日発『朝鮮中央通信』
- 4 2018年1月9日発『朝鮮中央通信』。なお、この南北高位級会談は、単に北朝鮮の平昌オリンピック参加問題を論じたというだけでなく、前政権で断絶した南北関係を2年ぶりに再起動させるという意義もあった。
- 5 『産経新聞』ホームページ2月10日 (<http://www.sankei.com/world/news/180210/wor1802100038-n1.html>)
- 6 「南北首脳会談「みなさん急ぎすぎ」 文大統領、記者団に」『朝日新聞』オンライン版 <https://digital.asahi.com/articles/ASL2K6J92L2KUHBI01S.html>
- 7 「米朝が首脳会談へ 正恩氏、核・ミサイル凍結を約束」『朝日新聞』2018年3月9日。 [<https://www.asahi.com/articles/ASL3934JZL39UHBI00G.html>]
- 8 『朝鮮中央通信』2018年5月8日発、『新華社』、2018年5月8日発。
- 9 『ニューズウィーク』日本版、2018年5月25日 (<https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2018/05/post-10243.php>)
- 10 2018年5月27日発『朝鮮中央通信』、韓国・青瓦台（大統領官邸）ホームページ
- 11 韓国統一省ホームページ
- 12 2018年6月20日発『朝鮮中央通信』および同日発『新華社』電

- 13 2018 年 6 月 22 日発 『朝鮮中央通信』 および韓国統一省ホームページ
- 14 2018 年 6 月 27 日発 『朝鮮中央通信』 および韓国統一省ホームページ
- 15 2018 年 6 月 28 日発 『朝鮮中央通信』 および韓国統一省ホームページ
- 16 2018 年 4 月 10 日発 『朝鮮中央通信』
- 17 2018 年 4 月 12 日発 『朝鮮中央通信』
- 18 2018 年 4 月 21 日発 『朝鮮中央通信』
- 19 2018 年 7 月 17 日発 『朝鮮中央通信』
- 20 2018 年 7 月 24 日発 『朝鮮中央通信』
- 21 2018 年 7 月 25 日発 『朝鮮中央通信』
- 22 2018 年 7 月 26 日発 『朝鮮中央通信』
- 23 2018 年 8 月 4 日発 『朝鮮中央通信』
- 24 2018 年 8 月 8 日発 『朝鮮中央通信』
- 25 2018 年 8 月 13 日発 『朝鮮中央通信』
- 26 2018 年 8 月 17 日発 『朝鮮中央通信』
- 27 2018 年 8 月 17 日発 『朝鮮中央通信』
- 28 2018 年 8 月 18 日発 『朝鮮中央通信』
- 29 2018 年 8 月 19 日発 『朝鮮中央通信』
- 30 2018 年 8 月 21 日発 『朝鮮中央通信』
- 31 2018 年 9 月 26 日発および同月 30 日発 『朝鮮中央通信』
- 32 2018 年 12 月 3 日、6 日および 20 日付 『朝鮮新報』
- 33 2019 年 1 月 2 日付 『朝鮮新報』
- 34 2018 年 11 月 15 日付、同年 12 月 6 日および同月 11 日付 『朝鮮新報』

