

朝鮮半島の新展開と北東アジア

韓国国家安保戦略研究院院長

曹東昊 (チヨ・ドンホ)

昨年一年間、朝鮮半島では様々な変化が起きました。2018年の年初まで自分の机の核ボタンを云々しながらお互いを威嚇してきたアメリカと北朝鮮の指導者が、わずか半年後に会い、史上初の首脳会談を行い、新たな関係構築を約束しました。親中派として知られていた叔父の張成沢(チャン・ソンテク)を肅清してから疎遠であった北朝鮮と中国は、わずか1年の間に3回の首脳会談を開きました。南北間でも分断以後の約60年の間に、わずか2回だけしか開催されなかった首脳会談が1年で3回も開催されました。加えて、韓中日、韓米、日米首脳会談など、朝鮮半島をめぐる周辺国間で数多くの首脳会談が開催されました。1年の間にこのような数の首脳会談が開催されたのも異例なことですが、より興味深いことは、これらの首脳会談の議題が朝鮮半島問題だったことです。こうした背景から、本日、私は「朝鮮半島の新展開と北東アジア」というテーマで、いくつかの自分の考えを申し上げたいと思います。

2017年、最悪の状況

まず、2018年朝鮮半島の状況にどれほど大きな変化があったのかを理解するために、時間を少し遡る必要があります。2011年末、金正恩(キム・ジョンウン)委員長が登場してから北朝鮮は80回を上回る弾道ミサイル発射実験を行いました。比較的最近の2016年には核実験を2回行い、26回にわたっての様々な種類のミサイル発射実験を実施しました。2017年には18回の弾道ミサイル実験を行いました。このうち2回は大陸間弾道ミサイル(ICBM)でした。キム・ジョンウン時代だけで北朝鮮は4回の核実験を行いました。2017年9月、6回目の核実験を実施した後、北朝鮮はこの実験が水素爆弾実験であると発表しました。2017年11月29日には、アメリカの本土を直接攻撃できる「火星15型」と名付けた大陸間弾道ミサイルを実験発射しました。これに先立つ2017年8月、北朝鮮の戦略軍司令部はアメリカ領であるグアムを包囲射撃すると脅しました。わずか一年前の2018年1月13日(現地時刻)土曜の朝、アメリカのハワイでは北朝鮮からミサイルが飛んでくるとの非常警報メッセージが間違っって伝えられ、多くの人々が驚きました。結果的にはこの事態はハプニングで終わりましたが、アメリカ人がいかに北朝鮮のミサイル脅威を深刻に受け止めているのかがよくわかることとなりました。

アメリカのトランプ政権の発足以来、連邦議会の外交委員会が初めて開催した聴聞会の議題が北朝鮮問題だったことからわかるように、2017年アメリカ社会は朝夜を問わず、北朝鮮の核について大きな脅威を感じていたことは間違いないことです。トランプ大統領は北朝鮮とキム・ジョンウン委員長に向かって荒い表現を使いながら非難し続け、2017年4月には対北朝鮮経済制裁及び外交孤立、そして軍事的圧力を加え非核化を誘導する、いわば「最大の圧力と関与」政策を発表しました。そして2017年11月20日、アメリカは北朝鮮をテロ支援国として再指定しました。さらに、対北朝鮮軍事作戦を意味する「鼻血(bloody nose)戦略」がマスコミから報道されるようになりました。このように、2017年までには北朝鮮の核問題は解決の余地が見えなく、朝鮮半島の状況は最悪だったのです。

2017年5月に発足した文在寅(ムン・ジェイン)政権は、「北朝鮮問題の解決」という大きな外交課題を背負って政権をスタートさせたのです。韓国政府は北朝鮮問題の平和的解決や朝鮮半島における恒久的平和体制の構築を目標にしながら、制裁と対話など、あらゆる手段を使って北朝鮮を非核化させるための努力をしてきました。

急変していく朝鮮半島

変化の始まりは、北朝鮮の新年辞とピョンチャン（平昌）冬季五輪大会でした。2018年1月1日北朝鮮のキム・ジョンウン委員長が、新年辞で南北関係の改善意志と平昌オリンピック参加の意向を明らかにし、これに対して韓国政府が素早い対応をすることで、朝鮮半島の状況は早い速度で変化し始めました。

平昌オリンピックは、過去長年にわたり緊張と対決に陥った南北関係から、対話と協力の関係へ転換させるきっかけになりました。南北の選手たちは北朝鮮の馬息嶺（マシクリョン）スキー場で共同練習を行い、開会式に共同に入場しました。女子アイスホッケーは一つのチームとして結成され、ともに試合をしました。北朝鮮は、開会式と閉会式に出席するために高位級代表団を2回にわたって派遣しました。高位級代表団のメンバーだったキム・ジョンウン委員長の妹、キム・ヨジョン労働党宣伝扇動部第一副部長は、文在寅大統領にキム委員長の親書と訪朝招聘の意図も伝えました。

韓国政府は、北朝鮮の高位級代表団の派遣に対する答礼訪問の形で、3月5日、ジョン・イヨン安保室長、ソ・フン国家情報院院長らで構成された特使団を平壤に派遣しました。特使団はキム・ジョンウン委員長と会って4月末に南北首脳会談を開催することに合意したのです。キム・ジョンウン委員長は、特使団に対し、非核化問題と米朝関係正常化を協議するためアメリカとの対話を希望していることや、トランプ大統領といち早く会いたいとの意思を明らかにしました。そして、アメリカとの対話が行われる間は、核実験や弾道ミサイル発射実験は実施しないことも明確にしました。

北朝鮮が戦略的变化を選んだ理由は、外部からは正確にはわかりません。ただ、2018年、北朝鮮は内部的に重要な戦略路線の変化を試みました。ここから、北朝鮮が変化を選択した理由を推定できると思います。

2018年4月20日、北朝鮮は党中央委員会第7期第3回全員会議で、国家の戦略路線を「経済・核武力開発併進路線」から「社会主義経済建設の総力集中路線」へ転換させました。核と経済を同時に推進することから、経済に集中することに国家戦力路線を変えたのです。2016年に開催された第7回党大会で、キム・ジョンウン委員長自ら、経済・核併進路線は一時的対応策ではなく、恒久的に進めていくべき戦略的路線であることを強調したことからすれば、わずか2年で大きな変化が生じたのです。もちろん、現在の非核化協議が失敗に終われば、北朝鮮が再び強硬路線に戻る可能性は十分存在します。しかしながら、2018年非核化局面はキム・ジョンウン委員長の選択から生じた側面があるため、キム・ジョンウン委員長としては自らの選択を取り消すことは難しいと思われます。特に、経済建設に総力を集中するとしたので、経済的な成果を住民たちに見せなければいけない負担もあります。したがって、北朝鮮の国家戦略路線変化は、過去とは異なる意味があると判断します。

南北首脳会談と北朝鮮の非核化論議の始まり

文在寅大統領とキム・ジョンウン委員長は3回の首脳会談を開きました。首脳会談で行われた様々な合意は大きく3つに分けられます。1つは、南北間での交流と協力を活性化することです。2つ目は、南北で敵対行為を中止し、軍事的緊張を緩和して朝鮮半島から戦争の危険をなくすことです。3つ目に、朝鮮半島の完全な非核化を達成することです。

4月27日に開かれた首脳会談で、板門店宣言が発表されました。この宣言で、南北は南北関係の改善、

軍事的緊張緩和、朝鮮半島の平和体制の構築などについて協力していくことを約束しました。この首脳会談が行われた板門店は朝鮮戦争の停戦協定が結ばれた場所で、朝鮮半島の分断のシンボルとして知られているところでもあります。板門店宣言には、完全たる非核化を通して核のない朝鮮半島を実現するという字句が入っています。この板門店宣言は、非核化の意志を持つ文書に北朝鮮の最高指導者が直接署名した初めての文書となりました。

この宣言で南北では和解のモードを作られましたが、北朝鮮は5月11日から行った韓米連合空軍訓練を板門店宣言に対する挑戦であり軍事的挑発だと非難し、韓国との対話を拒否しました。中断されていた南北対話は、キム・ジョンウン委員長がなかなか進まない米朝関係の突破口を探するため、文在寅大統領との会談を要請することで劇的に再開されました。

米朝間交渉の過程で、北朝鮮は、アメリカの一方的核放棄の要求を批判し、米朝サミットを再考するという立場を明らかにしました。これに対してトランプ大統領が米朝サミットキャンセルを発表し、その2日後の5月26日に文大統領と金委員長は板門店で再び首脳会談を行い、完全な朝鮮半島の非核化と米朝サミット成功のための協力、板門店宣言の内容の速やかな履行などで合意しました。このように、北朝鮮が米朝関係の改善のために韓国に頼ることや、核問題を韓国と交渉の主要な議題に想定したことなどは、過去には見られなかった状況でした。

北朝鮮は、米朝サミットの前後3回も中朝首脳会談を開催しました。これにより、北朝鮮は金正恩政権発足後、疎遠だった中朝関係を回復し、アメリカとの交渉で安全弁を確保しようとしたと思われます。一方、中国は中朝首脳会談を通じて朝鮮半島問題の自国の影響力を再確認しました。しかし、中朝間の蜜月ぶりは、アメリカに北朝鮮の背後に中国があるとの疑惑を持たせることになりました。

史上初の歴史的米朝サミット

6月12日には史上初の米朝サミットがシンガポールで開催されました。シンガポールのセントーサ島で開かれた会談で、北朝鮮と米国の首脳は、新しい米朝関係の樹立、平和体制構築のための共同努力、朝鮮半島の完全な非核化のための北朝鮮の努力、朝鮮戦争時の米軍捕虜と戦死者の遺体発掘と送還などの内容を盛り込んだ共同声明を発表しました。シンガポールでの米朝の首脳の合意内容については、期待に及ばなかったという批判もありました。例えば、会談直前までポンペオ米 국무長官が強調した完全かつ検証可能で不可逆的な非核化（CVID）というフレーズが合意文に記載されていなかったという事実、多くのアメリカのマスコミや専門家の批判が集中しました。また、非核化の問題に関連した具体的措置や期限が合意文に追加がなかった点が指摘されることもありました。しかしながら、すでに申し上げた2017年の朝鮮半島の安保状況を考えてみれば、米朝サミットは、二国間の敵対関係の清算の契機を作ったことだけでなく、朝鮮半島における軍事的衝突の危険を大幅に減少させるきっかけとして作用したことは評価できます。

しかし、北朝鮮とアメリカがシンガポール首脳会談での合意事項を履行するには、困難が伴いました。北朝鮮は、核ミサイル実験の中断、プンゲリ核実験場の廃棄など、自分たちの「実際の非核化措置」にもかかわらず、アメリカが北朝鮮の非核化の先行だけに固執し、相応の措置を拒否して対北朝鮮制裁を強化するという不満を吐露しました。一方米国は、核申告など北朝鮮の追加措置が必要だという立場を固持しながら、8月末に予定されていたポンペオ米 국무長官の訪朝をキャンセルしたのです。

このような状況で、韓国政府は秋に予定されていた南北首脳会談の準備と朝鮮半島の非核化方案議論のために、9月5日、大統領特使を平壤に派遣しました。9月4日、文在寅(ムン・ジェイン)大統領はトランプ大統領と電話会談で対北朝鮮特使派遣の意味を説明し、トランプ大統領は、文大統領に米朝両側の「シニア交渉者(chief negotiator)」の役割をしてもらうことをお願いしました。特使団との会合の席上で、金委員長は、トランプ大統領の最初の任期中に朝鮮半島の非核化を実現するという意志を表明しました。

朝鮮半島情勢の改善

9月18日から20日に平壤で開かれた文在寅政権になって第3回目の南北首脳会談では、「平壤共同宣言」が採択されました。この宣言には、鉄道と道路の連結着工式の年内開催、条件が作られる場合、開城工業団地と金剛山観光の優先的な正常化、黄海経済特区・東海観光特区建設の協議、環境・保健医療分野の協力を強化し、離散家族問題の根本的解決のための協力強化、2032年のオリンピック共同開催の努力などの内容が含まれています。これに加えて、東倉里エンジン試験場とミサイル発射台の関係国の参席下での永久閉鎖、アメリカが相応の措置をとる場合、寧辺の核施設の永久廃棄、朝鮮半島の完全な非核化の推進過程での緊密な協力などの非核化関連の実質措置も含まれていました。また、キム・ジョンウン委員長が近いうちにソウルを訪問するという内容も明記されました。

平壤共同宣言には、付属合意書に「板門店宣言軍事分野履行合意書」を採択し、合意書の履行点検と武力衝突防止のための常時協議ができる南北軍事共同委員会を早急に稼働するという内容も含まれました。軍事分野の履行合意書採択に、朝鮮半島の地上と海上に砲撃撃と機動訓練禁止区域が、空中に飛行禁止区域が設定されました。軍事分野合意書は、この他にも、非武装地帯の相互1km以内に位置する監視警戒所完全撤退、板門店共同警備区域の非武装化、非武装地帯内の遺骸と文化遺跡の共同発掘、西海の平和水域と試験的な共同漁労の区域設定などの内容が盛り込まれました。

軍事分野履行合意書の実践は、南北の間で初めて制限的軍備統制が行われるようになったことを意味します。9月の首脳会談以後、軍事分野合意書の内容は、比較的順調に履行されています。これにより、従来のような軍事力の尖鋭な対立による緊張が和らぐ効果も徐々に現れています。しかし、非軍事分野の交流協力は進展が遅い方です。対北朝鮮経済制裁が緩和される前に実行することができる協力事業が多くないからです。制裁下でもすぐに推進できる代表的な事業として選ばれた森林協力さえ、北朝鮮が要求する養苗場の近代化に必要ないくつかの材料と設備が流入する場合、制裁に違反することになる可能性のために苦勞しているのが実情です。

韓国政府の一貫した政策と仲裁者の役割、そして成果

昨年1年間で行われた南北関係の一大転換は、韓国政府の一貫した対北政策と北朝鮮の対外戦略の変化がかみ合ったことで可能だったと言えます。韓国政府は、対北朝鮮制裁を維持しながらも、非核化の後の明るい未来を提示することで、北朝鮮の変化を引き出すというポリシーを一貫して推進しました。また、平昌オリンピックを南北関係の改善と朝鮮半島の平和の転換期にするという方針をブレなく貫徹しました。韓国政府は、北朝鮮の火星-15型ミサイル発射実験で緊張が高まった2017年の末に、先制的に韓米連合訓練延期の可能性を示唆しながら、北朝鮮のオリンピック参加を誘導しました。また、オリンピックを通じて形成された和解の雰囲気を利用して、南北首脳会談を実現させました。

また、韓国政府は南北関係と米朝関係を進展させる戦略を推進し、一定の成果を収めました。文在寅(ム

ン・ジェイン) 大統領は、2018年1月10日の新年記者会見で、「条件が満足されれば、いつでも首脳会談に応じる」としながらも、「会談のための会談」は不要で「南北関係の改善と北朝鮮の核問題の解決は、別々に行うことができる問題ではない」と述べました。南北対話が北朝鮮の核問題解決につながらなければならないという意志を表明したのです。文大統領は、平昌五輪の閉会式参加のため訪韓した北朝鮮の高位級代表団に米朝対話の必要性を強調しており、3月初めに北朝鮮へ特使を派遣して、キム・ジョンウン委員長の非核化と米朝対話の意志を確認し、これをトランプ大統領に伝えて史上初の米朝サミットを導き出しました。

文大統領は、9月初めにも北朝鮮へ特使を派遣して「シニア交渉者」の役割を正確に行いました。韓国政府は様々な仲裁案を提示することで、米朝対話の突破口を用意するために力を尽くしました。9月の平壤共同宣言を通じて、北朝鮮が関係国の参観下で東倉里ミサイル施設の閉鎖、寧辺の核施設の条件付きでの閉鎖などを約束するようにしました。文大統領は、9月25日、アメリカのメディアとのインタビューで、制裁緩和に否定的な米朝終戦宣言、人道支援、アメリカ連絡事務所の平壤設置、経済視察団の交換などの方式でも、北朝鮮の望む相応措置がとれるアイデアを提示したりしました。康京和(ガン・ギョンファ) 外相も、10月初めに寧辺の核施設の廃棄と終戦宣言を引き換える仲裁案を提示したことがあります。

北朝鮮も積極的な対南関係改善の努力と経済建設と核武力建設という並進路線を終えて非核化交渉に乗り出す決断を通じて、南北関係の改善の一つの軸を担当しました。特に、南北関係の発展を通じて、米朝関係を解決していこうという戦略を展開したという点は注目に値します。北朝鮮は長い間、韓国とは核問題を議論しないという立場を維持してきました。ところが、2018年にはこのような立場を変えて、文在寅(ムン・ジェイン) 大統領が派遣した特使団を通じて非核化の意志を明らかにすることで、史上初の米朝サミットをはじめとする米朝対話を実現させました。また、板門店宣言と9月の平壤共同宣言を通じて朝鮮半島の完全な非核化という目標を明らかにする一方、具体的な非核化措置を約束しました。初の米朝サミットで発表された共同声明に含まれている「北朝鮮は、2018年4月27日、板門店宣言を再確認しながら、朝鮮半島の完全な非核化のために努力する」という文句は、南北関係が米朝関係を牽引したことを明らかに示したのです。

未だに残る諸問題

昨年の1年間、南北関係が米朝関係を牽引する側面のみが現れたわけではありません。南北関係と米朝関係の連携の中で、米朝交渉の膠着が南北関係の発展を制約したこともありました。米朝間の仲裁の役割を担当した韓国に対し、北朝鮮と米国が不満を示した場合も少なくなかったのです。北朝鮮は韓国が対北朝鮮制裁を理由に南北協力事業を積極的に推進していないと批判してきました。アメリカの一部の人たちは、韓国政府が南北関係を過度に進展させようとしていて、このため、韓米共力に亀裂が生じる可能性もあると主張しました。

このように、2018年朝鮮半島の状況は非常に迅速に、そして劇的に転換されましたが、まだ解決されるべき多くの問題が残っているのが現実です。本当の変化は、今やっとスタートしたとみるべきでしょう。

北朝鮮は金正恩委員長の新年の辞を通じて、2019年も南北関係の発展、朝鮮半島の平和と繁栄のために努力するという立場を明らかにしました。また、南と北が軍事的敵対関係の解消のための実践的な措置を取っていくべきだと主張しました。全民族の合意に基づいた平和的統一方案を積極的に模索し、実現す

るために努力しなければならないとも述べました。一方で、開城工業団地の運営、金剛山観光再開の意志を表明し、韓国が外国との合同軍事演習を中止し、戦略資産をはじめとする戦争装備搬入を停止することを要求しました。

新年の辞の内容などから見て、今年も南北関係はおおむね円滑に発展していくものと予想されます。ただ、北朝鮮は制裁のために実現が難しい開城工業団地の運営や金剛山観光の再開、韓米連合訓練の中断などを要求しながら、米朝関係とは無関係に、南北関係を発展させていくよう韓国に圧力をかけることが予想されます。

また、北朝鮮は新年の辞で停戦体制を平和体制に転換するための南北と米国、中国での4者交渉を提案しました。その後、金正恩委員長の誕生日であった1月8日に、電撃的に中国を訪問して4回目の中朝首脳会談を開催しました。このような状況を考慮すると、2019年の朝鮮半島情勢はさらにダイナミックかつ複雑に進むとみられます。

実践を通しての相互信頼の構築

2018年の朝鮮半島の状況の変化について話をすると受ける質問の中で最も多いものの一つは、北朝鮮の意志の真正性に関するものでした。つまり、北朝鮮の非核化の意志は、どれくらい信じられるかということです。過去の非核化交渉とその移行過程で北朝鮮が見せた行動を振り返ってみると、その意志に疑問を持つことも十分に理解できます。しかし、国家間の関係は信頼で始まることではありません。むしろ、相互関係を介して信頼を構築していくことが、より現実的なアプローチかもしれません。したがって、朝鮮半島状況の真の変化のためには、南北と周辺国が新たな合意を作り出し、移行する過程が非常に重要であると思います。つまり、実践を通して、相互信頼を構築していくべきです。

同時に、信頼や不信は相互的であるという点も考慮する必要があります。北朝鮮としても核廃棄以後に対する確信が必要です。論理的に見れば、核を保有するよりも核を廃棄する方がより利益だという確信があつてこそ、自ら核を放棄することになるでしょう。これまで国際社会は、北朝鮮の誤った行動に対する制裁については多くの議論をしてきました。しかし、北朝鮮が核廃棄に進むとき、これに対してどのような対応措置をとるかについての議論はそれほどありませんでした。誤った行動に対する制裁だけでなく、肯定的変化に対する対応措置も具体化させることにより、誤った行動を防ぎ、ポジティブな変化を促進させることができるでしょう。

北朝鮮の核問題は、1990年代に国際社会の関心事として台頭してから30年過ぎても解決されていない古い脅威です。特に、北朝鮮の核能力が増加しつつある中で、北朝鮮の核問題は朝鮮半島と北東アジアの中核的な安全保障上の懸案となりました。最近、朝鮮半島の状況変化に周辺国が高い関心を示していることも、これらの理由があるからだと思います。

しかし、北朝鮮の核問題が朝鮮半島と北東アジアの唯一の安全保障問題ではありません。例えば、米国と中国の間の葛藤は、全方位的覇権競争の側面を示しており、その範囲と波及力は全世界レベルに拡大する可能性があります。もちろん、アメリカとソ連との間の冷戦とは異なり、米中対立の境界線ははっきりしておらず、葛藤と協力が交差するという点でも相違点があります。しかし、大国間の競争と葛藤が自国中心主義的な性格を見せているという側面は大きく憂慮すべきところです。特に、歴史問題・領土問題など国民感情に大きく影響を与える問題が残っている東アジア諸国間で、自国中心主義的政策の競合が発生

した場合、その否定的波及力は非常に大きいと思われます。

韓国政府の北東アジア政策

したがって、韓国政府は、北東アジアはもちろんのこと、より多くの国と様々な問題での協力を求めています。これに関連し、北東アジア政策は大きく3つあり、新北方政策と新南方政策と北東アジア平和協力のプラットフォームなどがそれです。

韓国政府の新北方政策は、韓国とユーラシア諸国間の交通、物流、エネルギー、インフラ連携のためのものです。これは、分断により、事実上の島国のように過ごしてきた韓国と大陸の連携を意味します。この構想は、脱冷戦以後、韓国の長らくの関心が反映されたもので、北朝鮮の核と北朝鮮問題の解決とも直接関連しています。

新南方政策は、アセアンとインドとの実質的な協力強化を主な内容とします。韓国がASEANと東南アジアに本格的に関心を持ち始めたのは、1997年の金融危機の後です。しれ以降、アセアンとの協力が韓国の経済的利益の観点から推進されたとすれば、新南方政策は、共同の利益創出を目指すという側面から相違点があります。この2つの政策の目標が「繁栄」に焦点を当てているとすれば、東アジア平和協力のプラットフォームは「平和」のためのもので、北東アジアでの多国間およびミニ多国間の対話と協力を定例化・制度化しようとする構想です。すなわち、韓国の北東アジア政策は、平和と繁栄の好循環の関係を作り、南北はもちろんのこと、周辺国との共同繁栄を成し遂げようとしています。

21世紀の世界はさらに緊密につながっていて、必要か不必要かに関係なく、お互いに影響を与えるしかならない状況がさらに増加することになるでしょう。したがって、韓国は協力の空間とイシューをさらに拡大・多様化しようと努力しています。非伝統的安全保障問題での様々な協力の経験が蓄積されれば、核問題のような伝統的な安全保障問題の解決にもプラスの効果が出るに違いありません。

2018年の朝鮮半島の状況の変化が、今後、どのような方向に展開されるかはわかりません。しかし、明らかなことは、何もしないままでは肯定的結果は期待できないということです。今後も韓国は、現在の状況の変化を介して、北朝鮮の核問題の平和的解決と朝鮮半島及び北東アジアの平和と繁栄の時代を開くために、たゆまぬ努力を続けていきます。