

基調講演

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 (INSS) 院長
曹東昊 (チョ・ドンホ)



私が所属している国家安保戦略研究院は国の安全保障に関連して、情勢の分析と政策の提案を韓国の政府に行う国策研究機関だ。本日は朝鮮半島の情勢について私の考え方を発言する機会を与えていただき光栄に思う。

ここ1年間、朝鮮半島では数多くの変化が起きた。2018年の年初までは、自分の核ボタンのことに触れ、お互いを威嚇していたアメリカと北朝鮮の指導者たちが、わずか半年後に初の首脳会談を開催し、新たな関係の樹立を約束した。

親中派として知られる叔父の張成沢 (チャン・ソンテク) を肅正して以来、互いに疎遠だった北朝鮮と中国はわずか1年間で3度の首脳会談を開催した。韓国と北朝鮮の間にも、分断以降約60年間でわずか2回しか開催されていなかった首脳会談を、1年間で3回も開催した。

そのほかにも日中韓、米韓、日米首脳会談など、朝鮮半島の周辺諸国の間で首脳会談が何度も開催された。1年間でこのように数多くの首脳会談が開催されたのも異例のことだが、より興味深いのは、この首脳会談の大部分が朝鮮半島の問題を議題として取り上げたことだ。そこで本日は、朝鮮半島の新しい展開と北東アジアというテーマでいくつか話したい。

まず、2018年の朝鮮半島がどれくらい大きな変化を経験したか理解するために、少し時間を遡ってみる必要がある。2011年末、金正恩 (キム・ジョンウン) 委員長が登場して以来、北朝鮮は80回以上の弾道ミサイルの試験発射を行った。2016年だけでも、核実験を2回実施し、26回にも及ぶ様々な種類のミサイル実験発射を行った。2017年には18回の弾道ミサイル実験を行ったが、そのうち2回は大陸間弾道ミサイル (ICBM) だった。金正恩時代だけでも北朝鮮は4回にわたる核実験を行った

が、2017年9月、6回目の核実験を行った後、北朝鮮はそれが水素爆弾実験だったと発表した。2017年11月29日には、米本土を直接攻撃できるファソン (火星) 15型というICBMを実験的に発射した。それに先立って2017年8月に、北朝鮮の戦略軍司令部は米国領のグアムを包囲射撃すると脅した。

わずか1年前の2018年1月13日土曜の朝、アメリカ・ハワイでは北朝鮮のミサイルが飛んでくるという非常警報メッセージのメールが誤って伝わり、国民が大きく驚いたことがあった。この出来事はハプニングとして終わったが、アメリカの人々が北朝鮮のミサイルの脅威をどれくらい深刻に受け止めているのかを示すものだった。日本も同様に、北朝鮮のミサイルについて懸念している。アメリカのトランプ政権が発足して以来、連邦議会の外交委員会が初めて開催した公聴会の議題が北朝鮮問題だったほど、アメリカの政府と民間は北朝鮮の核に対して大きな脅威を感じていた。

トランプ大統領は北朝鮮の金正恩委員長に対して荒々しい表現を使い非難し、2017年4月には北朝鮮に対する経済制裁や外交的な孤立、そして軍事的な圧力を加えて非核化を誘導するという、最大の圧力と関与政策を発表した。また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た。さらに対北朝鮮軍事作戦を意味するいわゆる鼻血戦略 (ブラッディ・ノーズ戦略) がマスコミで報じられた。このように2017年までは北朝鮮の核問題は解決の兆しが見えず、朝鮮半島の状況は最悪の一途をたどっているかのように見えた。

2017年5月に発足した韓国の文在寅 (ムン・ジェイン) 政権は、北朝鮮の核問題の解決という大きな外交安全保障課題を抱えてスタートを切った。韓国政府は北朝

鮮の核問題の平和的な解決と朝鮮半島における恒久的な平和体制の建設を目標として掲げ、制裁と対話などあらゆる手段を動員して北朝鮮を非核化への道に導き出すために努力した。

変化の始まりは北朝鮮の新年の辞と平昌 (ピョンチャン) 冬季オリンピックだった。2018年1月1日、北朝鮮の金正恩委員長は新年の辞を通じて南北関係の改善の意思と平昌オリンピックへの参加の意思を述べ、韓国政府がそれに素早く応じたことで、朝鮮半島の状況は急速に変わり始めた。

平昌オリンピックは長年にわたる緊張と対決関係に陥っていた南北関係を、対話と協力の関係に切り替えるきっかけとなった。韓国と北朝鮮の選手は北朝鮮の馬息嶺 (マシニョン) スキー場で共同練習を行い、開会式に共同で入場し、女子アイスホッケーチームは合同チームを結成して試合に参加した。北朝鮮は開会式と閉会式に参加するように、高官代表団を2回にわたり派遣した。高官代表団の一員だった金正恩委員長の妹である金与正 (キム・ヨジョン) 労働党宣伝扇動部第一副部長は、文在寅大統領に金正恩委員長の親書とともに、北朝鮮を訪問するように招待の意思を伝えた。

韓国政府は北朝鮮の高官代表団派遣に対する答礼の形で、3月5日に鄭義溶 (チョン・ウィヨン) 安保室長、徐薫 (ソ・フン) 国家情報院院長などで構成された特使団を派遣した。特使団は金正恩委員長に会い、4月末に南北首脳会談を開催することで合意した。金正恩委員長は、非核化の問題と米朝関係の正常化を協議するためにアメリカとの対話を希望し、トランプ大統領になるべく早く会いたいという意思を特使団に明らかにした。またアメリカとの対話が行われる間、核実験や弾道ミサイ

ルの実験発射などを行わないという点も明らかにした。

北朝鮮が戦略的な変化を選んだ理由を外部から正確に知ることはできない。しかし、昨年北朝鮮は内部的に重要な戦略路線の変化を試みた。それを通じて北朝鮮が変化を選んだ理由を推定することはできる。2018年4月20日、北朝鮮は朝鮮労働党中央委員会第7期第3回全員会議を通じて、国の戦略路線を経済核武力並進路線から社会主義経済建設総力集中路線に変えた。簡単に言えば、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の戦略路線を切り替えた。2016年に開催された第7回目の党大会で、金正恩委員長は自ら、経済と核の並進路線は一時的な対応策ではなく恒久的に進めていく戦略の路線だと強調したことと比べると、わずか2年の間に大きな変化が生じたわけだ。

もちろん、現在の非核化交渉が失敗すれば、北朝鮮が再び強硬路線に戻る可能性はある。しかし2018年の非核化の局面は金正恩委員長の選択に基づくもので、金正恩委員長としては自らの選択を自ら台無しにすることは難しいと思う。とりわけ経済建設に総力を集中することにしたので、経済的な成果を住民たちに十分に見せなければいけないという負担も抱えている。

私は数か月前に北朝鮮の高官に会う機会があり、朝鮮半島の情勢について意見を交わした。私は、韓国には世論というのがあるという話をした。韓国には世論があるので、大統領でも自分の意思の通り決めることはできない、というふうに伝えた。そうすると北朝鮮の高官は、なぜ私たちには世論がないと思っているのか、というふうに聞いてきた。私はその言葉に衝撃を受けた。私はいつも、北朝鮮は独裁国家なので世論というものはないと思いこんでいた。しかし、私の考え方は間違っていた。振り返ってみると韓国は1960年代、70年代に軍事独裁時代を経験したが、当時も韓国には世論があった。さらに遡って、朝鮮王朝時代にも世論は存在していた。北朝鮮にも世論があるはずだ。いくら独裁者だとしても、世論を受け入れないとその政権は長持ちしない。北朝鮮の金正恩も同じだと思う。

すると今の北朝鮮の世論は何だろうか。それはまさに、経済水準の向上だと言える。それを金正恩委員長はよく知っている。そのため、自分の最初の公開演説だった2012年4月15日に行った演説の中で、北朝鮮の住民たちが二度とベルトを締め上げることはないだろうと約束した。それぐらい経済が大事だということを金正恩委員長は知っている。そのため、核と経済の並進路線から経済に集中する路線に切り替えたのだと私は解釈している。

文在寅大統領と金正恩委員長は3回の首脳会談を行った。首脳会談で行われた様々な合意は大きく3つに分けることができる。1つ目は、南北間の交流と協力を活性化すること。2つ目は、南北間の敵対行為を中止し、軍事的な緊張を緩和して、朝鮮半島における戦争のリスクを取り除くこと。3つ目は、完全な非核化を達成することだ。

4月27日に行われた最初の首脳会談で、板門店(パンムンジョム)宣言が発表された。その宣言を通じて南北朝鮮は南北関係の改善、軍事的な緊張の緩和、朝鮮半島の平和体制の構築などに向けて協力することを約束した。この首脳会談が開催された板門店は、朝鮮戦争の停戦協定が締結されたところで、朝鮮半島の分断を象徴する地域でもある。板門店宣言には、完全な非核化を通じて核のない朝鮮半島を実現する、という文言が挿入された。そのため板門店宣言は、非核化への意思を盛り込んだ文書に北朝鮮の最高指導者が直接署名をした最初の文書となった。

この宣言を通じて南北朝鮮の間には和解ムードが作られたが、北朝鮮は5月11日から行われた米韓連合空軍演習を板門店宣言への軍事的な挑発だと非難し、韓国との対話を拒否した。中断された南北対話だが、金正恩委員長がなかなか進まない米朝関係の突破口を探すために、文在寅大統領との会談を要請することで突然再開された。

米朝間の交渉の過程で、北朝鮮はアメリカの一方的な核放棄の要求を批判し、米朝首脳会談を見直しようという立場を述べた。それに対してトランプ大統領は米朝首脳会談のキャンセルを発表し、その2日後の5月26日に文大統領と金正恩委員長

は板門店で再び首脳会談を開催し、完全な朝鮮半島の非核化と米朝首脳会談の成功のための協力、板門店宣言内容の速やかな履行などについて合意した。

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、核問題を韓国との交渉における主な議題として挙げることは、かつて見ることはできなかった状況だ。北朝鮮は米朝首脳会談の前後に3回にわたって中朝首脳会談を開催した。これを通じて、北朝鮮は金正恩政権が発足して以来疎遠だった中朝関係を回復し、アメリカとの交渉において安全面を確保しようとしたのだと思う。一方、中国は中朝首脳会談を通じて朝鮮半島の問題に関する自らの影響力を再確認した。

6月12日には史上初の米朝首脳会談がシンガポールで開催された。シンガポールのセントーサ島で開かれた会談で、北朝鮮とアメリカの首脳は新しい米朝関係の確立、平和体制の構築に向けた共通の努力、朝鮮半島の完全な非核化に向けた北朝鮮の努力、朝鮮戦争当時の米軍の捕虜と戦死者の遺体の送還及び発掘などの内容を盛り込んだ共同声明を発表した。シンガポールでの米朝首脳間の合意内容について、期待に及ばないという批判もあった。非核化に関する具体的な内容が合意文書に入らなかったという指摘もあった。しかし2017年の朝鮮半島の安全保障上の状況を考えると、米朝首脳会談は相互二国間の敵対関係の解消のきっかけを設けただけでなく、北朝鮮における軍事的な衝突のリスクを著しく減らす糸口として働いたと言える。

しかし北朝鮮とアメリカは、シンガポールの首脳会談における合意事項を履行する上で困難を強いられた。北朝鮮は核やミサイルの実験中断、豊溪里(ブンゲリ)核実験場の廃棄など、自分たちの実際的な非核化の措置があるにも関わらず、アメリカが非核化の先行だけにこだわり、相応の措置を拒否して対朝制裁を強化しているという不満の声を上げた。一方、アメリカは核の申告など追加措置が必要だという立場を固持し、8月に予定されていたポンペイオ国務長官の訪朝を取り消した。

韓国政府は秋に控えていた南北首脳会談の準備と朝鮮半島の非核化の方策

について話し合うために、9月5日に大統領特使を平壤に派遣した。9月4日に文在寅大統領はトランプ大統領と電話で話し、対北朝鮮への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ためのチーフネゴシエーターとしての役割を託した。特使団に会った中で金正恩委員長は、トランプ大統領の最初の任期内に朝鮮半島の非核化を実現するという意思を表明した。

9月に平壤で開かれた3回目の南北首脳会談では、平壤共同宣言が採択された。この宣言には、鉄道および道路連結の着工式の年内の開催、開城(ケソン)公団や金剛山(クムガンサン)観光の優先的な正常化、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る。また東倉里(トンチャンリ)エンジン試験場やミサイル発射台の関連国の参加の下での永久的閉鎖、アメリカが相応の措置をとる場合の寧辺(ニョンピョン)核施設の永久的廃棄等、非核化に関連する実質的な措置も含まれている。また、金正恩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た。

平壤共同宣言には付属合意書として板門店宣言の軍事分野履行の合意書も採択された。合意書履行と武力衝突防止のための常時的協議のために、南北軍事合同委員会を早急に立ち上げるという内容も盛り込まれた。軍事分野履行合意書の実践は、南北の間に制限的な形ではあるが軍備の統制がなされることを意味する。9月の首脳会談の後、この軍事合意書の内容は順調に履行に移されている。これによって通常兵器の対峙による緊張が緩和している効果も徐々に表れている。

去年1年間の南北関係の一大変化は、韓国政府の一貫した北朝鮮政策、そして北朝鮮の対外戦略の変化がかみ合ったゆえに実現したものと言える。韓国政府は北朝鮮に対する制裁を維持しながらも、非核化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していく政策を一貫して進めた。また、平昌オリンピックを南北関係改善と朝鮮半島の平和定着の転機にするという方針もぶれなく貫いた。韓国政府は北朝鮮の火星15型ミサイルで緊張が

高まった2017年の末、先に米韓軍事訓練の延期の可能性を示唆し、これによって北朝鮮のオリンピックへの参加を誘導した。そしてオリンピックの際に作られた和解ムードを梃子に南北首脳会談を実現させた。また韓国政府は南北関係と米朝関係を一緒に進展させるというポリシーを取り、一定の成果を収めた。文大統領は9月25日、アメリカメディアとのインタビューで、制裁緩和に否定的なアメリカが終戦宣言や人道的支援、あるいは米国の連絡事務所の平壤設置、経済視察団交換などの方法で北朝鮮が期待する相応の措置を取れるというアイデアも示した。

また、北朝鮮も積極的に韓国との関係改善や非核化交渉に出る決断を行い、南北関係改善の一翼を担ったと言える。とりわけ、南北関係の発展を通じて米朝関係を解決しようという戦略を取った点は注目に値する。北朝鮮はこれまで長い間、韓国とは核問題を議論しないという立場を貫いてきた。ところが昨年、このような立場を変え、文在寅大統領が派遣した特使を通じて非核化の意思を明らかにした。これによって初の米朝首脳会談などを実現させた。この1回目の米朝首脳会談の共同宣言の中で、北朝鮮は2018年4月の板門店宣言を再確認しつつ、朝鮮半島の完全な非核化のために努力するという文言を入れた。これは南北関係が米朝関係をけん引したことを明確な形で示したものだ。

去年1年間で、南北関係が米朝関係をけん引するといった側面ばかりが現れたわけではなかった。南北関係が米朝関係とリンクされたことで、米朝の交渉が膠着すると南北関係の足かせになったこともあった。米朝間の仲介の役割をした韓国に対して、北朝鮮とアメリカがそれぞれ不満を露わにする場面も少なからずあった。北朝鮮は、韓国が制裁を理由にして南北協力に及び腰だと批判した。また、アメリカの一部の人たちは韓国政府が南北関係の改善に前のめりになって、韓米の連携に亀裂が生じる可能性があるかと主張した。

このように朝鮮半島の状況はめまぐるしく、そして劇的に変わっているが、まだ解決されるべき多くの問題が残っているのが現実だ。本当の変化は今やっと始まった、と見るべきかもしれない。

北朝鮮は今年も新年の辞を通じて、南北関係を発展させる、朝鮮半島の平和と繁栄のため努力する、という立場を明らかにしている。金正恩委員長は、核問題について完全な非核化に進むのは党と共和国の不変の立場であり、自分の確固たる意志だと表現した。自分の確固たる意志、この文言は注目に値する。

新年の辞から見ると、今年も南北関係は概して円満であろうと予想される。しかし北朝鮮は制裁があるゆえに実現困難な開城工業団地の稼働や金剛山観光の再開、米韓合同軍事演習の中断などを要求しており、米朝関係とは関係なく、南北関係を進展させようと韓国に圧力をかけてくだろう。

また北朝鮮は新年の辞で、休戦体制を平和体制に切り替えるため韓国、北朝鮮、アメリカ、中国の4者協議を提案した。さらに、自らの誕生日だった1月8日、金正恩委員長は中国を訪問し、金正恩政権になってから4回目の中朝首脳会談を開催した。このような状況を鑑みて、今年朝鮮半島はさらにダイナミックに、さらに複雑な様相を呈するだろう。

2018年の朝鮮半島情勢の変化についてよくある質問がある。それは北朝鮮の本気度についてだ。北朝鮮の非核化の意思は信頼に足るものなのかという質問だ。かつての非核化交渉や、その実行において北朝鮮がとった行動を振り返ってみると、そうした疑念は十分理解できる。しかし、国家間の関係は信頼がないと始められないというものではない。逆に、相互関係を通じて信頼を積み上げるアプローチの方がより現実的かもしれない。したがって、朝鮮半島情勢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、それを履行する過程が極めて重要となる。実践を通じて相互信頼を築かなくてはならない。

また、信頼や不信感というのは相互的だという点も考えてみる必要がある。北朝鮮としてもポスト核廃棄における確信が必要だ。核を持つよりも廃棄した方が利益が大きいという確信があって、北朝鮮も自ら核を放棄するのではないか。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たくさんの議論をしてきた。しかし、北朝鮮が核廃棄に出てきたときの対応措置

をどうするかについての議論は多くなかった。肯定的な変化に対する相応の措置も具体化して初めて誤った行動を防ぎ、ポジティブな変化を促すことができると思う。

北朝鮮の核問題は1990年代に国際社会の関心の的となり、その後およそ30年間にわたって解決されていない古からの脅威だ。特に北朝鮮の核の能力が高まったことで、北朝鮮の核問題は朝鮮半島のみならず北東アジアの核心的な安全保障上の懸案になった。しかし北東アジアにおいて、北朝鮮の核問題が唯一の安全保障上の問題ではない。例えば米中の軋轢、これは全方位的な覇権競争の様相を呈し、その波及力はグローバルに拡大する可能性がある。もちろん米ソの冷戦とは異なるが、米中の対立は境界線がはっきりしていない。軋轢と協力がクロスしている。しかし、大国間の競争と対立が自国中心の様相を帯びているという点は大いに憂慮すべきことだ。とりわけ歴史問題、領土問題など、国民感情に影響を及ぼすような争点がくすぶっている北東アジアの国々において自国中心の政策がぶつかる場合、その負の波及力は非常に大きいだろう。そこで韓国政府は、北東アジアはもちろん、よ

り多くの国々と様々な問題について協力を模索している。

韓国の北東アジア政策は3つに大別することができる。この3つの政策について簡潔に申し上げて私の話を締めくりたい。1つ目が新北方政策、次に新南方政策、そして3つ目が北東アジア平和協力プラットフォームだ。

新北方政策は、韓国とユーラシアの国々との交通、物流、エネルギーインフラをつなぐための政策だ。南北分断によって事実上の島国ようになっていた韓国と大陸をつなごうというものだ。この構想はポスト冷戦後、韓国の長い間の関心事であり、北朝鮮問題の解決とも直接つながっている。

新南方政策は、アセアンやインドとの協力を強化するものだ。韓国がアセアンや南アジアに関心を向け始めたのは1997年のアジア通貨危機の後だった。それ以降のアセアンとの協力が韓国の経済的な利益の観点から進められたとすれば、今回の新南方政策は共通の利益を作り出そうという点で違いがある。

以上の2つの政策の目標が繁栄という点に焦点を当てているとすれば、3つ目の

北東アジア平和協力プラットフォームの目標は平和に焦点を当て、北東アジアにおいて対話と協力を定例化、制度化しようという構想だ。つまり平和と繁栄の好循環関係を作り上げ、南北はもちろん、周辺国との共同繁栄を成し遂げようというものだ。21世紀の世界はより密接につながっている。望む、望まないに関わらず、お互いに影響を及ぼし合う状況が増えている。したがって、韓国は協力の空間をさらに拡大し、多様化しようと努力している。非伝統的な安全保障問題において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あるだろう。

今年、朝鮮半島の状況の変化がどのような方向に向かうかは分からないが、今のところ米朝首脳会談の開催など望ましい方向に向かっているようだ。ただ、何もせずにいい結果は期待できない。韓国は今の状況の変化を通じて北朝鮮の核問題を平和的に解決し、朝鮮半島や北東アジアに平和と繁栄の時代を切り開くための歩みを止めることはないだろう。日本の皆様のご理解、ご協力を心から期待する。