

平成 25 年度「朝鮮半島のシナリオ・プランニング」報告書要旨

本報告書は日本国際問題研究所にて実施された平成 25 年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「朝鮮半島のシナリオ・プランニング」の研究成果であり、2 年計画で行われる本事業の初年度の掉尾をなすものである。本事業は「総合事業」の名称が示す通り、朝鮮半島情勢をテーマに研究交流および国際会議、対外発信などさまざまなタスクを担うものであるが、その中核となるのが 13 名の中心メンバー（主査および委員）より構成された同名の研究会であり、約 1 年間、参加各員はそれぞれの分担に基づいて研究発表を行うとともに、全参加者による討論、国際会議での議論、公開シンポジウム形式の報告会などを通じてフィード・バックを獲得しつつ、担当分野に関し想を練り、本事業全体とその中における自らの役割についてイメージを固めてきた。本報告書所収の各稿はその所産であり、本事業における中間報告に位置付けられる。以下、政治・経済・外交の 3 分野にわたる分析とシナリオ、そして政策提言を兼ねた総括からなる全 12 編（補論を含む）について梗概を記し、読者の便宜に供することとしたい。

【第 1 部 分野別現状分析】

第 1 章 金正恩政権 2 年目（2013 年）の国内政治（平井久志委員）

「人工衛星」打ち上げが行われた 2012 年 12 月から 2013 年末に至る時期を題材に北朝鮮政治の動向を整理するとともに、特徴的な事象を抽出し、それを手がかりとして現状における金正恩体制の「定着度」「安定度」の考察を行っている。具体的には、対外的に挑発的言辞の高調から「対話モード」への転換がなされる一方で、運用面・制度面の双方から核保有を正当化・既成事実化すると「基調」が維持されたさまを紹介し、また同時に「世襲」を補強するため国内向けに思想統制が強化されるとともに人事の刷新が進められたこと、特にイデオロギーとしての「先軍」を強調しつつも軍部の世代交代（ほぼ無名だった中堅クラスの将官たちの位相上昇）、党幹部の軍高官への登用など「軍から党へ」という志向性が顕在化していたことを指摘している。その延長線上に位置付けられるものが 2013 年 12 月の張成沢失脚・粛清であるとし、事件を経ていっそう明確になった党機構中心の国家運営スタイル、父・金正日の「遺臣たち」に代わる新側近勢力の台頭の状況から、金正恩第一書記のリーダーシップが予想以上に急速に強化されていると結論付けるとともに、「恐怖政治」に近い現状を真に体制の安定化へと帰結させることが直近の課題となるとの見方を示している。

第 2 章 「新たな並進路線」に見る北朝鮮経済の方向性—金正恩体制下の経済政策分析— （飯村友紀委員）

金正恩体制発足後に提唱された「経済建設と核武力建設の並進路線」に着目し、経済政策の基調をなすとされる同路線の含意を分析。そのロジックの考察を通じて、核抑止力の確立による安全保障をもたらす経済的効果を「論拠」として核開発へのリソース集中が公言されるに至ったことを指摘している。そして、同路線の登場にともなって、核抑止力の拡充が通常兵力の削減と軍事負担の軽減（すなわち経済浮揚）に帰結するとメカニズム

が示唆される一方、現状においては軍を労働力として活用した大規模厚生施設の建設工事が行われるとともに、そのような「経済的貢献」を根拠に軍隊維持のコスト—軍事負担—を民間に転嫁する動きが強化されていること、そして軍が自ら（一般部門を対象とした）経営活動に関与する事例が増加していることを挙げ、核開発への傾注にともなって軍に対し「自活」の圧力が高まるとともに、利権の誘導もあって活発化するそれらの活動を、同路線が眼目に据える「人民生活の向上」の「成果」に位置付けんとする意図が働いているとの見方を示した。さらに旧来の政策との対比を通じ、中核部門への優先投資と経済的波及効果の均霑^{きんてん}という新旧路線に共通するロジックの実効性に疑問を呈するとともに、拡大する非公認経済の防遏^{ぼうあつ}というかねてからの課題に前体制が十全に対処できなかったことが、同路線の遠因として作用し、その結果より直截的に核開発が経済的目標として公言されるに至った可能性を指摘した。

第3章 北朝鮮の対外政策（伊豆見元委員）

2013年の北朝鮮が示した対外スタンスの「振幅」、すなわち3月までの攻撃的言辞の高調とその後の変化に着目し、その過程を詳述することで、北朝鮮特有の外交政策の様態解明を試みている。具体的には、一種の政権公約と化した民生向上の実現可否が体制の正統性に瑕瑾を生じさせかねない状況を背景に、3月末の党中央委員会全会会議・最高人民会議で経済建設重視が打ち出されたのと軌を一にして挑発的言動が沈静化に転じたことを時系列に沿って示し、それにかわって浮上した「自制された攻撃的言説」とでも表現すべき文言の背後に、米国による威嚇行為の中止を前提に据えつつ交渉再開を求める姿勢が通底していたことを指摘している。また、斯様な一種独特の「対米配慮」のロジックが用いられた背景に、米国の「核なき世界」論に仮託しつつ、非核化の意志を「金日成・金正日の遺訓」と表現しながら前提条件なしの米朝高位級会談を求めた6月の国防委員会「重大声明」が期待した米国の反応を引き出しえなかったことが影響していると推測するとともに、あわせて度重なる挑発行為に不信感を募らせる米国側の文脈も指摘して米朝の相互不信の構図を解説。今後の展開として、2012年2月の「閏日合意」に範をとった「一方的譲歩」の強調という手法がとられる可能性を挙げている。

第4章 中朝関係の動向分析—3度目の北朝鮮核実験以降を中心に—（平岩俊司委員）

北朝鮮の対中依存の深化と中国の対北朝鮮レバレッジの通減という非対称性が際立つ結果となった中朝関係の動向を、特に第3次核実験（2013年2月）以降に焦点を当てて分析。北朝鮮の核実験強行に不満を抱きつつも、直截的な北朝鮮非難よりは核実験がもたらす地域秩序の変動（なかんずく米国の介入強化）と「中国の管理責任」論の高調という外的要因への対処を先立たせる中国指導部の志向性が今回も維持されたこと、5月の崔竜海訪中に端を発する中朝関係の「修復」の過程で確認された（とされる）「事態打開のための六者協議再開」のモメンタムがその実、従来の「三つの堅持」（朝鮮半島の非核化・半島の平和と安定の維持・対話と協議による問題解決）原則を念頭に無条件の対話再開を求める中国と、対話の必要性を認めつつも核保有の既成事実化を譲らない北朝鮮との間の立場の差異を意図的にパラ・フレーズした結果、形成されたものであることを指摘している。その上で、6月の米中首脳会談を経て「一致」が強調された対北政策における米中連携が、非核化とい

う最終目標を共有しつつもそこに至る道程に関する懸隔を内包しており、北朝鮮の挑発行為が尖鋭化する中、「三つの堅持」原則と対話の場の仲介という中国の従来型のアプローチの維持を困難にしているとの見立てを示している。

第5章 朴槿恵「信頼プロセス」と北朝鮮—安全保障上の制約のなかの南北対話—

(倉田秀也委員)

「非核」と「平和」の2要素を包括し、韓国にとっても対北協議の前提となりうるはずだった米朝「閏日合意」(2012年2月)の霧散、そして対北抑止力低減の懸念が憂慮される戦時作戦統制権の返還(2015年末予定)など、諸懸案を抱えつつ発足した韓国・朴槿恵政権の対北政策を分析。具体的には、「国家連合」による南北関係の制度化よりも「民族共同体」すなわち同一民族としての同質性の回復に重きを置いてきた過去の政権の性向を引き継ぎつつも、北朝鮮の相次ぐ武力挑発と核開発の進展によりそれまで多用されてきた経済協力による北朝鮮の誘引という政策的手法に制限が課された結果、朴槿恵政権の基本路線である「信頼プロセス」構想が字義通りの安全保障面における「信頼」醸成ではなく、より抽象的な「信頼」を訴求したものとならざるをえなくなっている点を指摘した。特に過去の政権時になされた合意が、韓国が境界線と見做す北方限界線(NLL)など、安全保障上の現有秩序の動揺を惹起しかねない点、また米韓連合軍司令部の解体および戦時作戦権の返還が既存の米韓安保体制の変容を招来する点への懸念が、このような姿勢に帰結しているというのがその骨子である。そして、このような対北スタンスが過去の合意—「南北共同宣言」「10.4宣言」など、自身にとって有利な内容を含む—の履行を強硬に主張する北朝鮮側の姿勢と相克した事例が、開城工業団地事業の中断をめぐる交渉過程であり、一見すれば北朝鮮への譲歩にも思える同事業の再開は、開城工業団地を「信頼プロセス」の一環に位置付ける韓国側が北朝鮮側の主張を封殺した帰結であったと分析。その上で、今後も朴槿恵政権が、安全保障上の憂慮からかつてのような「非核化」と「平和体制構築」を連動させる手法をとりえない以上、その政策的フリーハンドに制約を負う構図も維持されるであろうことを指摘している。

補論 イランの核技術開発と核交渉—「ジュネーブ合意」の背後にある諸要因—

(坂梨 祥・外部講師)

分野別情勢分析の補論として、北朝鮮とならんでその核開発が国際的問題となっているイランのケースを分析。特にイラン核交渉の「成果」として注目を集めた2013年の「ジュネーブ合意」を題材に、その内容と経緯、そしてそれを導出した要因について考察している。具体的には、イランが2002年の核問題の表面化以降主張してきたNPT加盟国としての「ウラン濃縮の権利」をIAEA監視下での低濃度のものに限定し、制裁の一部緩和をその対価として提供するとの同合意の内容を瞥見したのち、巷間指摘される強度の対イラン制裁(わけても金融取引の制限)の影響のみならず、「アラブの春」以降の中東情勢の流動化を懸念する米国側の文脈、2期8年にわたるアフマディーネジャード政権下での核開発の進展が米国をして「濃縮活動の完全放棄」の要求への固執を非現実的なものと認識せしめるに至ったことなどが「妥協の産物」としての同合意の成立に影響を及ぼしたとの見方を示している。その上で、NPT体制それ自体に疑義を呈する北朝鮮とその枠内での(加盟国とし

での) 権利行使を主張するイランとの間に根本的なスタンスの差異が存在することを指摘しつつも、「圧力と対話」の字義通りの行使(それぞれの「境界」の^{てっけつ}剔抉)を通じて暫定的なものであれ合意を導きうる、との示唆がイランの事例より得られる最大の教訓であると結論付けている。

【第2部 シナリオおよび政策提言】

第6章 ロシアからみた露朝関係の現状と展望 (兵頭慎治委員)

朝鮮半島情勢を考えるにあたって北朝鮮の内部情勢と同様に注視せらるべき要因の一つとなる周辺国の文脈を整理し、シナリオと政策提言のための「素材」提供を図っている。ロシアを俎上に載せる本章では、ロシアにとっての北朝鮮が、自らが行使しうる影響力の限界と戦略的重要性の相対的な低さから二義的な存在にとどまること、旧ソ連時代以来の対口累積債務の処理(実質的な帳消し)や鉄道・港湾への投資などが報道で注目される経済関係も実態においては今なお微々たるものであることを指摘。その上で、北朝鮮の核開発を自国にとっての脅威—直接的ではないにせよ、自国での大量破壊兵器拡散や核テロの可能性を惹起しかねないため—とみなす点で米国と、そして自国と米軍(在韓米軍)を隔てる「緩衝地帯」としての北朝鮮を必要とする点で中国と利害が一致するロシアの「立ち位置」が、結果として六者会合を通じた問題解決とその枠内での自国の影響力確保を志向するスタンスに帰結していることを紹介している。そして斯様な志向性を有しながらも、六者会合の停頓によって直接的な対北対話が試みられるに至ったこと、そしてそれが金正日の急死・金正恩体制の発足にともなう不確実性の高調を受けてふたたび停滞の局面に入ったことを挙げ、政治・経済関係が本来希薄である以上、このような状況がにわかに再転換する可能性は低く、したがって密接な関係を有する中国の対北政策との間で懸隔が拡大する蓋然性が高いと結論付けている。

第7章 中国と朝鮮半島の関係 (増田雅之委員)

(別紙)

第8章 米国の朝鮮半島政策 (西野純也委員)

「周辺国の文脈」に焦点を当てる第2部のうち、本章では米国の対北政策の現状を概括。第2期オバマ政権においても維持されるいわゆる「戦略的忍耐」の背景に、核拡散への懸念を基調としつつも、安易な妥協と合意不履行、核開発のさらなる進展という悪循環に起因する疲弊感、そして自国の関与拡大にともなう負担の忌避という問題意識が国内的に広く拡散していることを指摘し、斯様な問題意識が直接的な対北政策のみならず、対韓政策においても投影されるさまを紹介している。その上で、オバマ—李明博政権期に強化された米韓同盟を朴槿恵・新政権期に「引き継ぐ」上で懸案として浮上している諸課題に触れ、「持越し」の形で妥結がなされた米韓原子力協定の改定、信頼醸成のための南北対話を排除しない朴槿恵政権の「朝鮮半島信頼プロセス」構想と「戦略的忍耐」との調整、日米韓

の安全保障協力の推進（わけても日韓両国関係の調停）、「中国寄り」とも評される朴槿恵政権の対中政策への米国のスタンスといった具体的事例を取り上げつつ、アジアへの「リバランス」を説きつつも動員しうるリソースの逡巡に苦慮するとともに、北朝鮮問題における周辺各国の「役割分担」をキーワードに据える米国側の文脈を描出した。

第9章 北朝鮮の新政権の経済政策と今後の見通し （三村光弘委員）

シナリオを考察する際の一助として、北朝鮮の対外行動を規定する主たる要因のひとつとなる経済的側面にあらためて光を当て、今後の展開を分析。金正恩体制下の経済政策が国内資源の活用と軍需産業に寄与する産業基盤の整備という従前の問題意識に裏打ちされ、また科学技術振興政策など、金正日期に重視された施策についてもその墨守が主張されていること、しかして政権の正統性と連結されるまでに至った民生向上という政策課題の「圧力」が経済管理方式の改善、貿易促進、「核抑止力」を確保した上での）民生部門への投資拡大などの形で表面化し、新体制を特徴付けているとの見方を示している。その上で、斯様な傾向の今後を占うための「切り口」として、限定的・段階的な推進が試行されている生産単位の自律性拡大の行方、制度化されぬまま拡散する商品経済の公的部門への包摂の可否、「開明的な改革派」「（改革を阻害する）既得権層の大立者」と評価が相半ばした張成沢・国防委員会副委員長の失脚・粛清の経済面での影響という視角を提示するとともに、北朝鮮経済の根本的な好転に必須となる（中核産業である重工業刷新のための）資金需要の充足、そして制度的不合理を段階的・漸進的に克服していくための時間的余裕の確保が、最終的には対外関係の転換によってこそ可能となるとのジレンマに触れ、それを視野に入れた対北政策の必要性を示唆している。

第10章 日米韓の対応（軍事・外交シナリオ）

本章では軍事・外交分野を対象として、委員3名による協働の形でシナリオ分析を実施している。未来の予想・予測、あるいは特定の事態をあらかじめ措定した上での「脚本」の創案といったものではなく、論点の明確化を通じて将来への「道筋」を提示する、というシナリオ・プランニングの基本に則し、直近の未来（短期）をタイム・スパンに設定するとともに、「金正恩体制の権力基盤構築の進展」「核兵器とその運搬能力開発の意志の持続」「政策的手段としての挑発と対話の継続利用」を前提に据えて、北朝鮮が取る可能性のある行動と、それに対する日米韓の対応策を整理・考察している。

<シナリオ1>今後1年-2年の北朝鮮の軍事挑発に関するシナリオ （阿久津博康委員）

核開発を前提とした経済建設路線の提唱、核保有国としての地位を謳った法改正、ロケット打ち上げ（長距離弾道ミサイル）と核実験にみる核兵器開発の「多様化」と運用能力の精度・確度向上などから、金正恩体制の軍事・安全保障戦略と政策の方向性が既定路線、すなわち核開発の進展と運用能力の向上を継承し、同時に対外挑発も引き続き「ツール」として重視されるとの見通しを示した上で、金正恩体制にとっての軍事的挑発行為の「選択肢」を列挙。①ウラン型・プルトニウム型など、核兵器のオプションを増やすための方途でもある追加の核実験、②同じく核爆弾の運搬能力の向上に資する短・中・長距離ミサイルの（衛星打ち上げに仮託した）発射、③緊張状況を醸成するため—あるいは「核抑止

力」への過信から一敢行される通常兵器による制限的な武力行使、④非対称的軍事力として強化されてきたサイバー戦能力の行使（サイバーテロ）を挙げて、過去においては韓国を直接の目標としていたそれらが日本に向けられる可能性を提起している。その上で、広くその必要性が議論される日米韓・日韓の安全保障協力の強化に再度言及するとともに、核保有の既成事実化に対する看過が北朝鮮をして「核抑止力」への自信を深化せしめかねないため、それを認知せず、同時に拒否的抑止・懲罰的抑止の手段を検討することが重要である点、日本国内に向けた特殊工作、原発テロ、浮流機雷の設置、漁船への攻撃などへの対応策の講究の必要性を指摘し、課題提示に充てている。

＜シナリオ2＞防衛面での対応（抑止・対処）（金田秀昭委員）

対北朝鮮政策において、課題として縷々挙げられる「情報収集体制の改善」とどまらず、日本として能動的に情報を収集し、米韓と共有する目的意識が必要であるとの認識を示し、第二次安倍政権発足以来、防衛大綱の改訂、「中期防」策定、国家安全保障戦略の採択、国家安全保障会議設置、特定秘密保護法、日米防衛協力の指針（ガイドライン）の再検討といったステップを経て実体化しつつある「積極的平和主義」に合致する形でそれが進むとの見通しを示している。その上で、シナリオ1の問題提起を引き継ぐ形で想定される各種事態への対策を整理。①核開発および②ミサイル開発に対しては専門の人材の育成・偵察能力の強化・日米韓の共同対処能力の向上・国連制裁に基づく関連物資禁輸措置の実効性強化を、③通常兵器による軍事挑発に対しては、関連法制の整備に比してその適用に際しての備えが遅れている現状の克服を、そして④サイバー攻撃に対しては関連法制・規則の整備と間接的な抑止手段の構築を列挙する。さらにこれをふまえ、より根源的な課題として、法執行機関の対処能力を超えた挑発に対して領域・組織横断的な対応を可能とするための法制の整備と、多岐にわたるそれらの作業を立案・遂行しうる意思決定プロセスの確立を挙げるとともに、その成果を周辺国との関係に十全に反映させるための環境整備の必要性をあわせて指摘している。

＜シナリオ3＞核開発問題をめぐる外交面での対応（不拡散外交）（阪田恭代委員）

シナリオ1で示された各種事態のうち、国際的に特に大きな懸念対象となっている核開発に焦点を絞り、外交面、なかんずく不拡散外交の枠内での対応策と課題を検討。米朝「閏日合意」（2012年2月）の成立と霧散を経て、相互不信の中で交渉再開に向けた「条件闘争」が行われる現状から、直近の未来において北朝鮮が「核カード」を利用する蓋然性が高いこと、そしてそれは核実験・ミサイル発射のような自身の交渉力をさらに強化するための行動と、寧辺の核施設の再稼働・中断を軸に米国を交渉に引き出す手法が配合されたものとなるであろうことを指摘し、核保有の既成事実化の進行、寧辺での核計画の多様化（プルトニウム＋ウラン濃縮）から非核化を目指す交渉が「先例」としてのイラン核合意（「ジュネーブ合意」）の履行状況や北朝鮮の経済状況という与件によって若干の偏差がありうるにせよ一より厳しいものとなるとの見通しを示している。その上で、外交面での予防措置として、国連安保理決議に基づく対北制裁の実効性の確保（安保理決議2094で「義務化」されながらも遵守においてなお温度差が残る状況の改善、わけても国際規制網への中国の包摂）、そして非核化と経済エネルギー協力、朝鮮半島における平和構築という3要素を盛

り込んだ（いずれも捨象しない）包括的合意の策定と「段階的实施と検証のプロセス」のメカニズム確立が必要であることを説くとともに、その実現のための国際レベルでの働きかけ、地域レベルでの協力基盤の醸成（アジア外交の立て直し）、国際レベル・地域レベルでの取り組みと日朝二国間交渉の「調律」が日本外交にとっての課題になると結論付けている。

第11章 総括・金正恩体制の安定性とその政策方向（小此木政夫主査）

中間報告書の掉尾として、情勢分析・シナリオ分析のいずれにおいても要諦となるファクター、北朝鮮側の文脈にあらためて目を向け、金正恩体制の成立過程を再検討することでその「政治的安定性」の現状を考察するとともに、プロジェクト2年目に向け論点整理を行っている。具体的には、2009年より水面下で開始された金正恩の後継者としての擁立作業が、統治経験を欠く次期指導者に制度的正統性を付与せんとする試みであると同時に、金正恩に対する「集団補佐」体制の構築という目的意識に貫かれていたことを示し、王朝にも擬せられる世襲の構造、そして全体主義国家としての特性から、一部で唱えられた「集団指導」体制ではなく、独裁者と補佐役集団よりなる「集団補佐」体制が選好されたことを説明している。斯様な構造は「補佐役の潜在的脅威への転化」の危険性を必然的に内包しており、したがって金正恩体制が李英鎬総参謀長・張成沢国防委員会副委員長の粛清を「正常に」実行したことは金正恩体制の安定性—指導者が体制内の異論を抑制しうる度合い—が一定水準に達したことを示す、というのがここでの見立てである。しかしながら、それを物質的に補強するための経済再建の必要性が以前に増して金正恩体制を圧迫しており、軍事技術的観点から核開発・運用能力の向上を継続的に図り、また国内向けに指導力を誇示し結束を強化する目的で強硬な対外言動を反復しつつも、経済振興に向けた環境醸成の志向性が常に維持されていることをあわせて指摘し、それを考慮に入れることが合意形成—北朝鮮自身の非核化への取り組みが前提になるとはいえ—とさらなる武力挑発の高調を分ける分水嶺となりうる、との結論を下している。